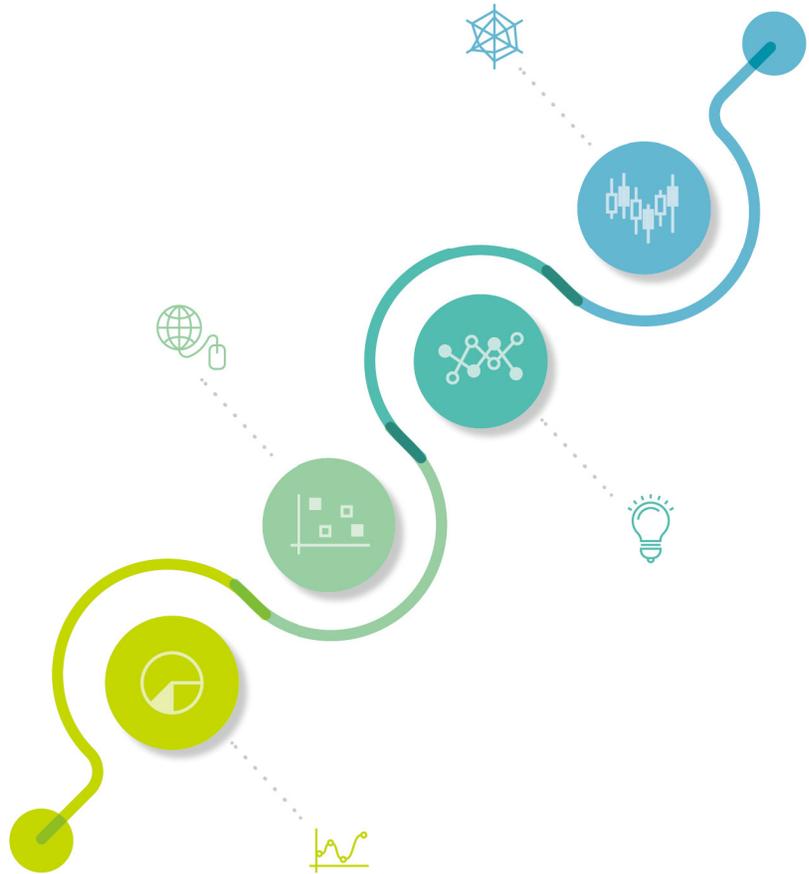


인구감소지역 재정지원체계 개선방안



연구진

조기현 (한국지방행정연구원 연구위원)

이장욱 (한국지방행정연구원 수석연구원)

김성찬 (한국지방행정연구원 수석연구원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 연구배경

- 저출산, 고령화 문제의 심화로 인한 인구구조 변화 및 지방소멸의 위협에 직면해 있음
 - 상대적으로 빠른 고령화 속도로 인해서 '30년 이후에는 초고령사회로 진입하며 전세계적으로 고령화 속도가 가장 빠른 수준임
 - 이로 인해 경제성장률도 빠른 속도로 둔화될 전망이다
- 인구감소로 인한 지방소멸 위협에 선제적으로 대응하기 위해서 지역발전정책의 패러다임을 근본적으로 재검토하고, 新패러다임에 부합하는 지방재정 지원체계를 재정립하여야 함
 - 저출산, 고령화 시대의 도래에 따라 사회복지재정의 부담은 매년 급증할 것으로 예상됨
 - 반면, 국가경제의 성장동력 감소로 과거와 같은 지방세입의 안정적, 지속적 확충이 어려운 상황임
 - 특히, 지방행정의 수비범위가 사회정책적, 거시경제적 영역까지 늘어나 정부 간 재정관계를 비롯하여 지방재정지원체계 전반에 걸친 대대적인 개편이 필요한 시점임

□ 연구목적

- 본 연구는 이러한 당면현안을 고려하여 인구감소지역의 자주적 발전역량을 촉진하고, 지역격차 완화를 위한 재정지원제도 구조개편 방안을 강구함

- 지방세 : 목적세 및 공동세 설치, 소득세 탄력세율 도입, 기업투자 유치를 위한 취득세 및 재산세 감면을 비롯한 특례제도 확대 등
 - 지방재정조정제도 : 보통교부세 재정형평기능 강화, 특별교부세의 전략적 활용을 위한 규모 확충, 차등보조율 확대 등 국고보조사업 개편
 - 지역발전특별회계 : 경제계정 폐지 및 인구감소지역을 비롯한 낙후지역 전담 재정지원 계정의 설치, 총괄부처 지정 등 추진체계 구조개편
 - 기타 : 지역상생발전기금 등 관련 재정지원제도의 전략적 활용
- 아울러 정책대안의 수용성과 실행력 확보를 위하여 현행 지역발전정책이 유지될 경우를 상정한 재정지원제도의 개선방안도 강구함
- 현행 정부 간 재정관계 틀 내에서 인구감소지역 대상 재정지원제도 개선 방안 제시

2. 정책제언

가. 신규재원 조성

(가칭) 인구활력지역 지원 특별회계 설치

- 흩어져 있는 소관 부처와 공간별·기능별로 분리 운영되고 있는 생활계정의 한계를 고려할 때, 전담 재정지원제도의 설치가 대안이 될 수 있음
- 재원조성방안
 - 지역성, 부동산 관련 세목과의 징세행정 효율성 등을 고려할 때 양도소득세, 담배분 개별소비세는 지방이양 대상 세목으로 검토 가능
 - 이들 세목의 지방이양 곤란 시 인구활력지역 전담 특별회계 재원으로 활용하며, 인구문제 관련 타 회계 국고보조사업 이관으로 조성

인구활력지역 지원 특별회계 재원(안)

구 분		규 모
전담 재원으로 전환	담배분 개별소비세	1.1조원 (총 1.8조원 중 지방교육재정교부금 및 소방안전교부세 전출금 제외분)
	부동산분 양도소득세	9조원

상기 재원의 일부를 인구활력지원사업의 재원으로 활용

○ 운용

- (부처융합적 사업 풀 제시) 각 부처사업들을 패키지 형태로 제시하고 지자체가 지역 여건에 맞게 스스로 선택하도록 유도
- (위원회 총괄) 위원회에 특별회계 예산요구 총괄 및 성과평가 권한 부여, 사업별 핵심 성과지표(KPI) 설정 및 PDCA에 따른 평가 추진
- (투명성 제고) 지자체별 한도액 선정방식, 절차, 결과를 모두 공개하여 지특 회계 운용상의 투명성 제고

□ 인구지역활력교부금 조성

- 산재된 현행 직·간접적 지원체계를 통합하여 (가칭)지역균형발전교부금의 설치하여 인구감소지역에 대한 재정지원을 전담할 수 있도록 함
- 재원조성방안
 - 부동산교부세의 재정여건분('16년 기준 7,052억원), 보통교부세의 지역균형 수요분(18,310억원), 지역상생발전기금(3,713억원)

인구지역활력교부금 조성(안)

합 계	부동산교부세 (재정여건분)	보통교부세 (지역균형수요분)	지역상생 발전기금
(1안) 3,713억원	-	-	3,713억원
(2안) 10,765억원	7,052억원	-	
(3안) 29,075억원	7,052억원	18,310억원	
<산출기준>	종합부동산세 50%	낙후지역, 개축지구, 폐광지역, 접경지역, 지역특화발전특구 관련 지역균형수요분	수도권 시도 출연금 전액

○ 운용

- 「인구활력지역 종합전략」을 바탕으로 지자체별 교부금액 결정, 통합적 사업을 위해 지자체 자율성 확대 및 포괄 지원
- 인구활력지역 종합전략에 근거, 인구활력지역 시군구별 사업 패키지 신청 → 종합적 시각을 가진 위원회(총괄부처)의 심사교부

□ 특별교부세 전담계정 설치

- 재난안전수요가 국민안전처로 이관되면서 특별교부세 실가용재원을 잠식하고 있으므로 이관된 재난안전수요분만큼 특별교부세 확충
 - 재난안전수요분만큼 확충시 특별교부세 법정 배분율은 현행 3%에서 4.6%로 인상
- 확충된 특별교부세는 인구감소지역 재정지원 용도로 활용하며, 현행 특별교부세 운용방식에 따라 인구활력지역 지원

특별교부세 개편(안)

구 분	합 계	지역 현안수요	시책수요	재난 안전수요	인구감소 대책수요
현 행 (법정율 3%)	10,282억원 (100%)	4,113억원 (40%)	1,028억원 (10%)	5,141억원 (50%)	-
개선방안 (법정율 4.6%)	15,423억원 (100%)	4,113억원 (26.7%)	1,028억원 (6.7%)	5,141억원 (33.3%)	5,141억원 (33.3%)

나. 지방재정조정제도 개편

지역상생발전기금 연장 및 재편

- 지속 가능한 지역상생발전기금의 기반을 마련하기 위해서 수도권 시·도 출연금 이외에 신규재원을 마련해야 할 필요가 있음
- 지역개발기금 같은 자치단체 기금이나 복권 재원을 활용하여 지역상생발전 기금의 독립적인 재원 확충
- 사회성과연계채권(SIC : Social Impact Bond), 조합채 혹은 모태펀드 등을 적극 사용
- 중장기적으로는 재정지원계정의 고유목적 사업화, 융자관리계정의 활성화, 그리고 신규 재원의 투입 등의 다각적 대응 추진

지역발전특별회계 구조개편

- (1안) 인구활력계정 신설
 - 기존 경제·생활계정상 인구활력지역 대상 예산 및 의료, 복지, 교육 등 일반 국고보조사업 예산의 이관
 - 유사중복사업 조정을 통해 절감된 재원으로 신규사업 추진
 - 지역발전특별회계의 쉰 사업은 시도, 시군구 자율편성으로 운용함으로써 예산 편성과정상 지역의 자율성 제고

- 인구활력계정은 시군구의 자율편성사업 운용, 총괄부처가 편성과정상 소관 부처와 협의(지자체-부처간 중간자 역할)

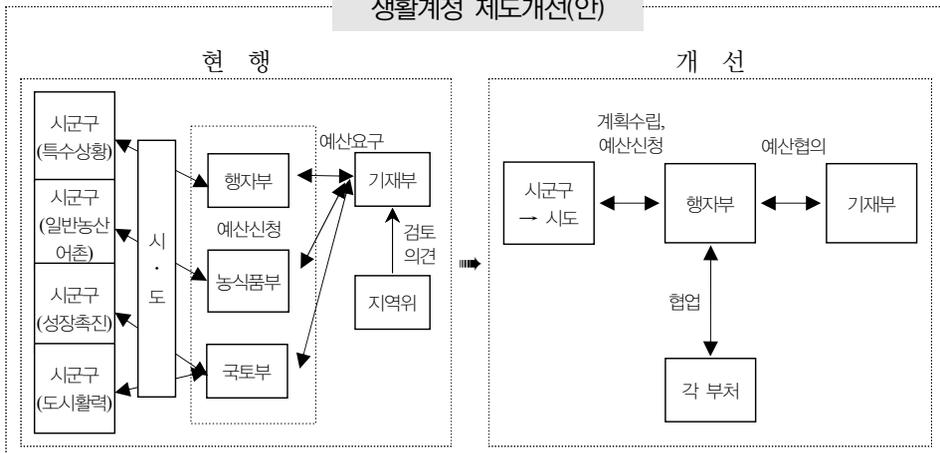
지특회계 인구활력계정 신설(안)

구분	사업예시
경제·생활계정 → 지역인구활력계정	사회적 기업 육성(생활), 생활문화센터 조성(생활), 귀농귀촌정착지원(생활), 생태휴식공간 확대(경제) 등
非지특회계 → 지역인구활력계정	농촌형 교통모델 발굴사업(농특), 지역특성을 반영한 복지전달체계 구축(일반), 아이돌봄서비스 확충 및 내실(일반) 등
신규사업	이주교류정보 시스템 구축 및 운영, ICT 활용 인구감소지역 교육 질 향상, 지역 공유경제 활성화 등

○ (2안) 생활계정 제도개선

- (자율성 강화) 지침상 각 부처사업들을 패키지 형태로 제시하고 지자체가 지역 여건에 맞게 스스로 선택
- (투명성 개선) 지자체별 한도액 선정방식, 절차, 결과를 모두 공개

생활계정 제도개선(안)



다. 지방세를 활용한 재정지원

- 지역소비세 확충 및 목적세화
 - 저출산과 노령화 모두를 포괄하는 제도개선이 필요함
 - 국세인 소비세와 지방소비세에 대해서 기존의 보통세 역할과 더불어 그 세수의 일부를 사회보장 재원으로 특정하여 목적세 성격을 부여한 일본의 예처럼 인구감소지역 지원을 위한 재원으로 사용할 필요가 있음
- 사회복지세 도입
 - 위와 유사하게 사회복지세 신설하여 여러 세원에 대해 과세하지만 그 사용용도는 복지분야(특히 인구감소지역의 저출산 및 고령화 해결)로 한정함
- 법인지방소득세의 공동세화 방안
 - 광역단위로 (가칭)법인지방소득세공동과세제도를 도입하고, 그 세수를 일정기준에 따라 인구감소 지방자치단체에 배분하는 방안은 인구감소지역 지원에 유용한 대책이 될 수 있음
 - 이때 관련 지자체간의 공감대 형성이 필수적이고 기초자치단체에 배분함에 있어서 조례 등에 인구감소지역 지원을 위한 몫을 미리 설정하는 과정이 필요함
- 국세의 지방 이양
 - 현행 국세로 속해 있는 양도소득세(부동산분)와 개별소득세를 지방으로 이전하여 인구감소지역에 대한 부족한 세원을 확충하도록 함

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구 목적	3
제2절 연구 범위 및 방법	6
제2장 지역발전 재정지원제도 현황	7
제1절 지방양여금	9
1. 낙후지역정책의 변천	9
2. 지방양여금	13
제2절 지역발전특별회계	15
1. 지역발전특별회계 개요	15
2. 지특회계 생활계정 운영 현황	18
3. 지특회계 당면 현안	23
제3절 지방교부세	26
1. 지방교부세 개관	26
2. 보통교부세	28
제4절 지역상생발전기금	33
1. 지역상생발전기금의 설치	33
2. 지역상생발전기금의 운용구조	36
제3장 주요국 지역개발 포괄보조금제도	41
제1절 포괄보조금제도의 의의	43
1. 포괄보조금 개념 및 의의	43
2. 포괄보조금의 기원 및 발전과정	43



제2절 주요국 지역개발 포괄보조금제도 45

1. 미국 45
2. 영국 47
3. 일본 49
4. 정책함의 57

제4장 인구감소대비 재정지원제도 대응방안 59

제1절 지방재정조정제도 개선방안 61

1. 지방교부세 61
2. 지역발전특별회계 63
3. 지역상생발전기금 66

제2절 지방세를 활용한 재정지원방안 79

1. 기본방향 79
2. 지방소비세 확충 및 목적세화 80
3. 사회복지세 도입 83
4. 법인지방소득세의 공동세화 84
5. 탄력세율제도 활성화 86
6. 지방세 특례 88
7. 국세의 지방이양 92

제3절 재정지원제도 구조개편 95

1. 지방재정조정제도 구조개편 95
2. (가칭)지역균형발전교부금 설치 98
3. 지역발전특별회계 구조개편 104
4. 인구활력촉진 전담 특별회계 설치 112
5. 지역상생발전기금의 발전기반 재구축 114



표 차례

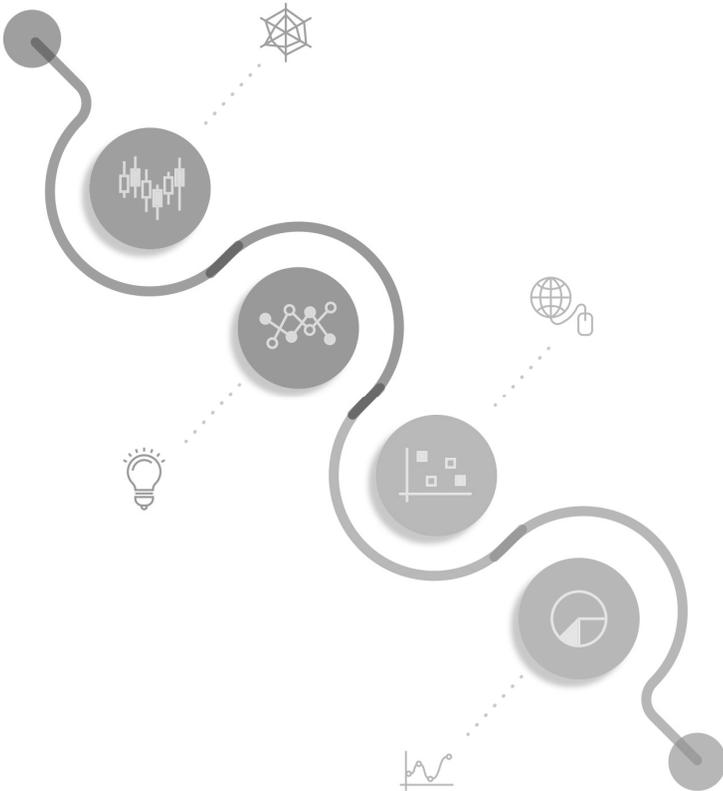
<표 2-1> 개별 법령에서 규정한 특정낙후지역 개념	11
<표 2-2> 국가균형발전특별법의 낙후지역 정의	12
<표 2-3> 지방양여금제도의 변천사	13
<표 2-4> (구)행정자치부 소관 오지종합개발사업 추진실적	14
<표 2-5> 지특회계 예산규모 추이	18
<표 2-6> 생활계정 사업체계(2017년 기준)	19
<표 2-7> 균형발전기반 지원사업 현황('08년 기준)	20
<표 2-8> 지특회계 생활계정의 시·군·구 자율편성 내역사업	21
<표 2-9> 지특회계 생활계정 부처별 예산규모	22
<표 2-10> 지특회계 생활계정의 포괄보조금적 운용체계 특성	24
<표 2-11> 지방교부세의 종류와 특성(2015년 현재)	27
<표 2-12> 부동산교부세 산정기준	28
<표 2-13> 기초수요 측정항목 및 측정단위	30
<표 2-14> 기초수요 내 인구관련 측정항목의 비중	30
<표 2-15> 측정항목별 지역균형수요 보정방식과 특성	31
<표 2-16> 지역균형수요관련 주요 측정항목 산정내역 (2016년 기준)	32
<표 2-17> 지역발전협력기금과 지역상생발전기금의 비교	35
<표 2-18> 지역상생발전기금 출연금 납부 현황	37
<표 2-19> 지역상생발전기금의 계정별 용도와 자원	38
<표 2-20> 용자관리계정 적립규모 및 시·도별 용자 한도액	39
<표 2-21> 지역상생발전기금 배분내역	40
<표 3-1> CDBG 적격사업 현황	45

<표 3-2> CDBG의 자원배분 현황	46
<표 3-3> CDBG 배분공식	47
<표 3-4> 일본의 과소지역의 지정 기준	53
<표 3-5> 일본의 과소지역 현황	53
<표 3-6> 일본의 과소지역의 지원조치	55
<표 3-7> 주요국 포괄보조금 특성 비교	57
<표 4-1> 특별교부세 확대를 통한 인구감소지역 재정지원계정 설치	61
<표 4-2> 수도권과 비수도권의 지방세 비중	73
<표 4-3> 1인당 GRDP 기준 수도권과 비수도권간 β 수렴 검증 결과	75
<표 4-4> 수도권규제 완화를 둘러싼 찬·반 논리	77
<표 4-5> 경기도 소재 기업의 지방이전 현황 (’04~’14년)	77
<표 4-6> 지방세 세목별 탄력세율제도 및 적용 현황	87
<표 4-7> 중앙-지방간 재정조정제도 현황	95
<표 4-8> (가칭)지역균형발전교부금 조성 자원	99
<표 4-9> 인구감소 관련 예산사업 현황	102
<표 4-10> (가칭)지역균형발전교부금의 용도	103
<표 4-11> 지역개발계정의 운용체계 특성과 한계	106
<표 4-12> 사·군구 자율편성사업 재구조화(예시)	108
<표 4-13> 사·도별 기금 조성규모	115
<표 4-14> 2016년 자치단체 기금 수입·지출 계획	116
<표 4-15> 지역개발기금 융자사업 현황	117
<표 4-16> 지역개발기금 융자이율 현황	117
<표 4-17> 지역개발기금 세입·세출 변화	118
<표 4-18> 복권수익금 배분 현황	119



제1장 서론

제1절 연구 목적
제2절 연구 범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구 목적

- 우리나라는 올해부터 본격적인 “인구지진(Age-quake)” 격변기에 들어서인
구감소시대 원년으로 기록될 전망이다
 - 노인 인구가 전체 아동인구를 사상 처음으로 추월하며, 생산가능인구
(’15~’64세)의 절대 규모도 줄어들고, 65세 이상 노인인구가 전체 인구의
14%를 넘는 “고령사회”에 진입
 - 총인구는 ‘31년을 정점으로 감소하기 시작
- 저출산, 고령화 문제의 심화로 인구구조도 심각한 변화를 겪게 됨
 - 상대적으로 빠른 고령화 속도로 인하여 ’30년 이후에는 초고령사회로 진입
하며 전세계적으로 고령화 속도가 가장 높은 국가 중 하나
- 이로 인하여 경제성장률도 빠른 속도로 둔화될 전망이다
 - 인구감소 및 인구구조 변화는 노동시장, 소비·저축 및 경제성장률 등에 큰
영향을 주며 국회 예산정책처에 따르면 실질 경제성장률은 ’60년 0.8%, 명
목성장률은 1.5%로 둔화
- 일본 이와테현 지수 및 총무대신을 지낸 마스다 히로야는 자신의 저서 “지방
소멸”에서 향후 30년 이내에 고령화와 20~39세 여성인구 감소로 대부분의
지역사회가 사라진다고 주장하였음
 - 일본은 ’08년부터 순인구가 감소세로 돌아섰고, 대도시보다 상대적으로 고
용력이 떨어지는 지방에서 청년층 인구유출이 빠르게 진행
- 마스다 접근방식을 한국에 적용하면 우리는 이미 ’15년에 젊은 여성인구는
13.4%, 고령인구 13.1%로 1:1 비율에 근접하여 더 심각한 상황임

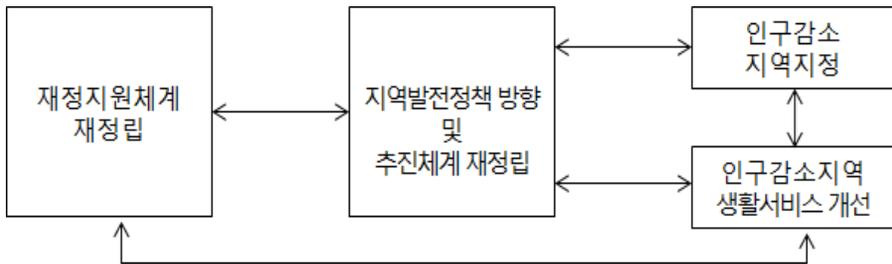
- 2016년 7월 기준(행자부 주민등록 인구통계)으로 우리나라 20~39세 전국 여성인구 수는 6898천명으로, 65세 이상(6903천명)보다 처음으로 적은 규모(소멸위험지수 1.0이하)를 기록하였으며, 이는 저출산 고령화로 인한 인구 감소로 현재 인구 유지도 어렵게 됐다는 점을 의미
 - 광역 시·도별로 보면, 소멸위험지수가 아직 1.0 이상인 지역은 서울(1.2), 인천(1.3), 광주(1.2), 대전(1.2), 울산(1.4), 세종(1.5) 등 6개 지역에 그친 반면 대구는 0.977로 1.0 미만으로 이번에 신규 진입하였고, 전남은 0.5 미만으로 떨어질 것으로 예상됨
 - 소멸위험지수가 0.5 미만인 시·군·구는 '14년 79곳, '15년 80곳에서 '16년에는 84곳으로 빠르게 증가하는 추세
 - 특히, 2개 자치구(부산 동구 및 영도구)가 최초로 소멸위험지역에 진입하며 지방소멸의 문제가 농어촌 낙후지역만이 아니라 지방 대도시권역까지 실질적인 위협으로 확산
- 이러한 지방소멸 위협에 선제적으로 대응하기 위해서는 지역발전정책의 패러다임을 근본적으로 재검토하고, 新패러다임에 부합하는 지방재정지원체계를 재정립하여야 함
- 저출산, 고령화 시대의 도래에 따라 사회복지재정의 부담은 매년 급증할 것으로 예상
 - 반면에 국가경제의 성장동력은 떨어져 과거와 달리 지방세입의 안정적, 지속적 확충이 어려운 형편이며 신자유주의가 세계경제의 질서를 지배함에 따라 계층간, 지역간 불균형이 확대되는 형국
- 특히, 지방행정의 수비범위가 사회정책적, 거시경제적 영역까지 늘어나 정부간 재정관계를 비롯하여 지방재정지원체계 전반에 걸친 대대적인 개편이 필요한 시점임
- 지방행정의 수비범위는 환경변화에 따라 확대되고 있으나 이를 뒷받침하는 세입여건은 과거의 시스템을 고수
 - 국고보조사업 남발, 유사 중복성 사업 과다, 용도나 집행의 자율권 구속,

- 사업의 획일화에 의한 성과창출 저조 등 부작용 여전
- 또한 해묵은 숙제로서 지역발전특별회계 등의 관련 예산의 정비와 추진체계 재정립, 지역역량 강화 등도 중요한 정책과제
- 본 연구는 이러한 당면현안을 고려하여 인구감소지역의 자주적 발전역량을 촉진하고, 지역격차 완화를 위한 재정지원제도 구조개편 방안을 강구함
- 지방세 : 목적세 및 공동세 설치, 소득세 탄력세율 도입, 기업투자 유치를 위한 취득세 및 재산세 감면을 비롯한 특례제도 확대 등
 - 지방재정조정제도 : 보통교부세 재정형평기능 강화, 특별교부세 전략적 활용을 위한 규모확충, 차등보조율 확대 등 국고보조사업 개편
 - 지역발전특별회계 : 경제계정 폐지 및 인구감소지역을 비롯한 낙후지역 전담 재정지원 계정의 설치, 총괄부처 지정 등 추진체계 구조개편
 - 기타 : 지역상생발전기금 등 관련 재정지원제도의 전략적 활용
- 아울러 정책대안의 수용성과 실행력 확보를 위하여 현행 지역발전정책이 유지될 경우를 상정한 재정지원제도의 개선방안도 강구함
- 현행 정부간 재정관계 틀 내에서 인구감소지역 대상 재정지원제도 개선방안 제시

제2절 연구 범위 및 방법

- 제도연구 : 현행제도 및 쟁점사항 정리
 - 지방교부세, 국고보조금, 지역발전특별회계, 지방세 등 정부간 재정관계 전반에 대한 실태 및 제도개선 검토
 - 포괄보조 관련 주요국(미국, 영국, 일본) 사례조사 및 정책함의 도출
- 전문가 워크숍 등을 개최하여 지방세 특례제도 확대, 목적세 및 공동세 신설, 소득세 탄력세율제도 도입, 기타 정책대안 강구
 - 지특회계 실태 및 당면현안 관련 지역위, 지자체 의견조사
- 지역발전 정책방향 및 추진체계, 인구감소지역 지정, 생활서비스 지원체계 개선 등 관련 연구와 긴밀한 협의하에 재정지원체계 강구
 - 지역발전정책 新패러다임을 뒷받침하는 재정지원체계 강구
 - 현행 지역발전정책 틀 내에서 재정지원제도 개선방안도 제시

<그림 1-1> 연구수행체계 개념도



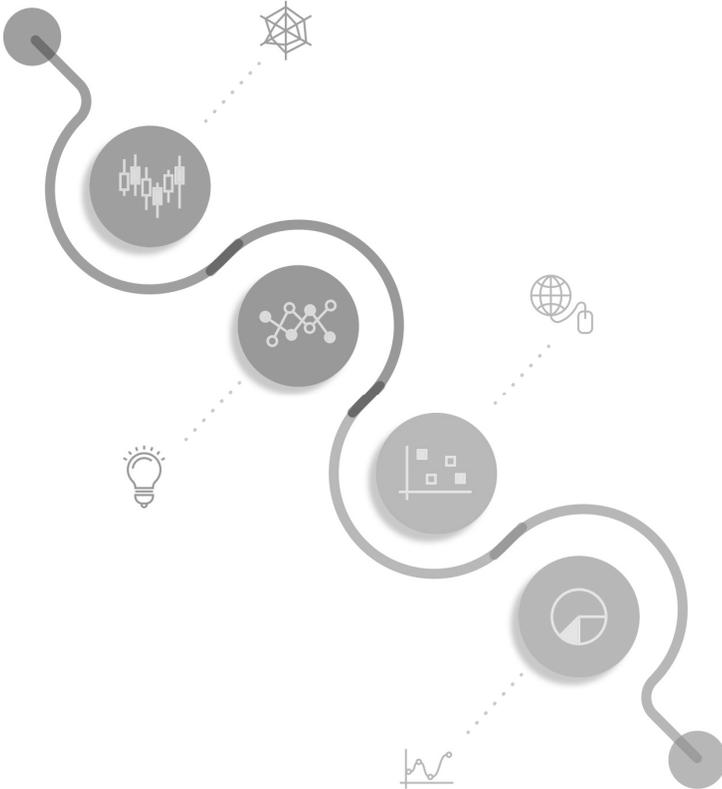
제2장 지역발전 재정지원제도 현황

제1절 지방양여금

제2절 지역발전특별회계

제3절 지방교부세

제4절 지역상생발전기금



제 2 장

지역발전 재정지원제도 현황

제1절 지방양여금

1. 낙후지역정책의 변천

가. 낙후지역정책의 변천

- 우리나라 낙후지역정책은 1963년에 제정된 「국토건설종합계획법」과 「특정 지역종합개발촉진법」에 근거하여 특정지역 개발을 시작으로 본격화 됨
 - 특정지역이란 ‘자원의 이용이나 개발이 충분히 되어 있지 않은 지역, 산업의 조성이나 재해의 방제를 특히 필요로 하는 지역, 기타 국가의 특별한 경제 사회적 목적을 달성하기 위하여 필요한 지역’으로 규정
 - 서울특별시 전역과 경기도 일부 지역을 처음으로 특정지역으로 지정(’65.1) 이후 울산, 제주도, 영산강, 아산서산, 영동태백, 태백산, 다도해, 지리산덕유산, 88올림픽 고속도로, 통일동산, 백제문화권, 내포문화권, 영산강 유역 등을 지정
 - 1994년 특정지역종합개발촉진법을 폐지하고 「지역균형개발및지방중소기업 육성에관한법률」을 제정하여 개발촉진지구제도 운영
- 본격적인 낙후지역정책은 1970년대 들어서이며 (구)내무부의 새마을운동을 필두로 1980년대 소도읍육성사업, 도서종합개발사업, 오지종합개발사업 등의 낙후지역 지원을 위한 재정사업이 추진됨
- 1990년대 이후에는 농림식품부의 정주권개발사업, 국토해양부의 개발촉진 지구사업 등이 진입하였으며 2000년대 들어와 녹색농촌체험마을, 농촌전통 테마마을, 어촌체험마을, 신활력 등 마을단위 개발사업이 경쟁적으로 추진됨

- 그러나 부처간 유사 중복사업의 난립과 예산낭비의 문제점이 지적되자 참여정부 시기 국가균형발전특별법에 낙후지역에 대한 법적 기준을 정의하는 등 지원체계를 정비하는 노력을 기울였음
- 그럼에도 불구하고 유사 중복사업의 폐해가 심화되고 부처간 갈등이 지속됨에 따라 오지종합개발사업을 (구)농림부의 정주면개발사업에 이관토록 하고, 오지개발촉진법을 폐지하였음('08.3.28)
- 이명박정부 시기에는 유사 중복성 낙후지역개발사업의 상당수를 광역·지역 발전특별회계의 시·군·구 자율편성에 통합시켜 사실상 폐지시켰음

나. 낙후지역 개념의 변천

- 낙후지역개발사업이 소관 부처에 따라 단절적으로 추진됨에 따라 낙후지역의 개념도 법령에 따라 다를 뿐 아니라 시간적으로 변모하여 왔음
- 먼저, 국가균형발전특별법은 낙후지역을 유일하게 규정하고 있는 바, 참여정부 시기 국가균형발전특별법(§2)은 다음과 같이 정의하였음
 - 오지개발촉진법 제2조의 규정에 의한 오지
 - 도서개발촉진법 제4조제1항의 규정에 의한 개발대상도서
 - 접경지역지원법 제2조제1호의 규정에 의한 접경지역
 - 지역균형개발및지역중소기업육성에 관한 법률 제9조제1항의 규정의 개발촉진지구
 - 기타 지역으로, 그 밖의 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 행정안전부장관이 선정, 고시한 지역
- 상기 개별 법령에서 규정한 특정낙후지역(오지, 개발대상도서, 접경지역, 개발촉진지구)의 정의는 다음과 같음
 - 오지 : 도시에서 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고, 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역
 - 개발대상도서 : 10인 이상의 인구가 상시 거주하는 도서

- 접경지역 : 민간인통제선 이남의 시·군 관할 구역에 속하는 지역
- 개발촉진지구 : 지역총생산, 재정자립도가 현저히 낮고 인구가 지속적으로 감소하거나 경제적 여건변화로 지역산업을 급격히 쇠퇴한 지역

<표 2-1> 개별 법령에서 규정한 특정낙후지역 개념

낙후지역	법률	개념
오지	오지개발 촉진법(§2)	• 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역 중 대통령령으로 정한 지역
	시행령(§2)	• 개발수준이 전국 면지역 평균 이하(1인당 소득수준)
도서	도서개발 촉진법(§2)	• 제주도 본도를 제외한 해상의 전도서
	시행령(§4)	• 개발대상도서는 10인 이상의 인구가 상시 거주하는 도사이거나 10인 이상 미만이라도 개발이 필요한 도서
접경지역	접경지역지원 특별법(§2)	• 비무장지대, 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군 • 민간인통제선으로부터 거리와 지리적 여건 및 개발 정도 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 지역
	시행령(§2)	• 김포시, 파주시, 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
개발촉진지구	지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률(§10)	• 지역총생산 또는 재정자립도가 다른 지역에 비하여 현저하게 낮을 것 • 지역안의 인구가 일정한 기간 지속적으로 감소하거나 정체되어 있을 것 • 경제적 여건변화로 인하여 종래의 지역산업을 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요할 것 • 기타 지역간 균형있는 개발을 위하여 생산 및 생활환경의 정비가 필요할 것
	시행령(§12)	• 인구밀도, 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력지수중 1개 이상과 사업체 종사자수의 인구비율, 도로율, 노령화지수, 지역접근성 중 1개 이상이 전국의 하위 30% 미만에 속하는 지역

- 이명박 정부는 낙후지역을 성장촉진지역으로 정립하면서 소관 부처도 행정자치부에서 국토해양부로 이관하였음
 - 3년 주기로 행정자치부와 국토해양부가 공동으로 70개 시군을 지정
 - 성장촉진지역 시군에 대해서는 도로, 상하수도 등 기반시설사업을 광역·지역 발전특별회계 내 시군구 자율편성으로 추가 지원
 - 추가 재정지원의 재원은 포괄보조금 도입으로 폐지된 개축지구 예산을 활용
- 이는 낙후지역의 개념이 특정 낙후지역을 제외시키고, 일반낙후지역으로 대체되었음을 의미함
 - 특정 낙후지역과 관련된 읍면마을 단위 지역개발사업의 유사·중복 문제를 근원적으로 해소하기 위하여 특정 낙후지역을 삭제
 - 개발대상도서 및 접경지역은 특수상황지역으로 분류

<표 2-2> 국가균형발전특별법의 낙후지역 정의

구분	종전 (낙후지역)	현행 (성장촉진지역)
특정지역	오지, 개발도서, 접경지역, 개축지구	개발도서(단, 성장촉진지역과 중첩되는 지역은 제외)
일반 낙후지역	인구감소율, 소득, 재정상황을 고려하여 지정	인구변화율, 소득, 재정상황, 지역접근성을 고려하여 지정
대 상	70개 시군(특정지역+일반 낙후지역)	70개 시군(일반 낙후지역)
적용기간	3년	5년
지정 주체	행안부	행안부, 국토부
운용·관리 주체	신활력사업은 행안부에서 농식품부로 이관('07년)	국토부
재정지원	신활력사업 등 균형발전기반사업	도로, 상하수도 등 기반시설확충

2. 지방양여금

- 지방양여금은 국세의 일부를 지방에 양여해서 지방부담이 큰 특정 사업을 효과적으로 추진할 목적하에 '91년 도입되었음
 - 재원은 국세의 일부(토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%)
 - 도로사업에서 출발하여 수질오염방지, 농어촌지역개발 등으로 확대

<표 2-3> 지방양여금제도의 변천사

구분	1991년	1992년	1994년	1995년	2003년
재원					
○주 세	15%	60%	80%	80%	100%
○전화세	전액	전액	전액	전액	-
○토지초과이득	50%	50%	50%	50%	-
○농어촌특별세	-	-	-	19/150	23/150
○교통세	-	-	-	-	14.2%
대상사업 배분					
○도로정비사업	100%	70.5%	70.5%	70.5%+농특세 60%	교통세 전액+주세8.1%+농특세 50%
- 광역시 도로	(20%)	(18%)	(18%)	(18%)	(18%)
- 지방도로	(27%)	(20%)	(20%)	(20%)	(20%)
- 군 도로	(46%)	(34%)	(34%)	(19%)	(19%)
- 농어촌도로	(7%)	(9%)	(9%)	(15%)+농특세 60%	(15%)+농특세 60%
- 시 국도	-	(15%)	(15%)	(15%)	(15%)
- 시 도로	-	(4%)	(4%)	(13%)	(13%)
○농어촌개발사업	-	11.5%	11.5%	11.5%	주세 14.1%
- 정주생활권개발	-	(66%)	(66%)	(66%)	(66%)
- 오지개발	-	(34%)	(34%)	(34%)	(34%)
○수질오염방지사업	-	17%	17%	17%+농특세 40%	주세 46.6%+농특세 50%
- 하수종말처리시설	-	(72%)	(72%)	(72%)	(55%)
- 하수관정비	-	(11%)	(11%)	(11%)	(35.6%)
- 분뇨처리시설	-	(10%)	(10%)	(10%)	(4.4%)
- 오염하천정비	-	(75)	(75)	(7%)	(5%)
- 농어촌하수도정비	-	-	-	농특세 전입액 40%	농특세 전입금 50%
○청소년육성사업	-	1%	1%	1%	주세 1.2%
○지역개발사업	-	-	주세 20%	주세 20%	주세 30%

주 : 지방양여금법 및 동법 시행령에 근거하여 작성

- 제1차 10개년계획('90~'99년)의 경우 지방양여금의 34%(주세의 14.1%)를 1개 면당 5년간 20억원씩 지원하였음
 - 7개 부처(행정자치부, 농림부, 산업자원부, 보건복지부, 건설교통부, 해양수산부, 산림청)가 7,116건, 1조 6,298억원의 예산을 투입
- 오지종합개발사업의 경우 면단위 개발사업으로서 면소재지, 중심취락, 자연부락 대상으로 생활기반시설, 산업기반시설, 문화복지시설, 주거환경시설, 국토보전시설 등의 종합적인 투자를 실시하였음
 - '90년부터 '99년까지 제1차 사업기간 중에 모두 8,180억원을 지원하였으며 '00년부터 '04년까지 제2차 사업기간 중에는 7,845억원을 지원
 - 지원액의 59.4%(9,511억원)는 도로, 교량, 주차장 등 생활기반시설 확충에 필요한 도로·교통사업

<표 2-4> (구)행정자치부 소관 오지종합개발사업 추진실적

(단위 : 백만원)

구분	제1차 사업('90~'99)		제2차 사업('00~'04)		합 계	
	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비
합 계	6,197	818,060	6,397	783,529	12,594	1,601,589
1. 생활기반시설	3,800	600,824	2,233	350,244	6,033	951,068
도로·교량	3,789	599,795	2,179	348,549	5,968	948,344
승강장·주차장	11	1,029	54	1,695	65	2,724
2. 산업기반시설	1,113	115,317	1,909	203,119	3,022	318,436
농경지 진입로	230	34,902	1,137	127,485	1,367	162,387
소류지·용수로	531	41,860	571	53,080	1,102	94,940
저온저장창고 등 소득기반시설	352	38,555	201	22,554	553	61,109
3. 문화복지시설	542	32,941	672	50,576	1,214	83,517
4. 주거환경개선	482	39,985	1,062	111,959	1,544	151,944
마을안길 등 도로	250	25,573	722	76,504	972	102,077
상하수도 등	232	14,412	340	35,455	572	49,867
5. 국토보전시설	260	28,891	521	67,631	781	96,622

자료 : 감사원(2004), 「오지등 낙후지역 지원시책 추진실태」, p.14.

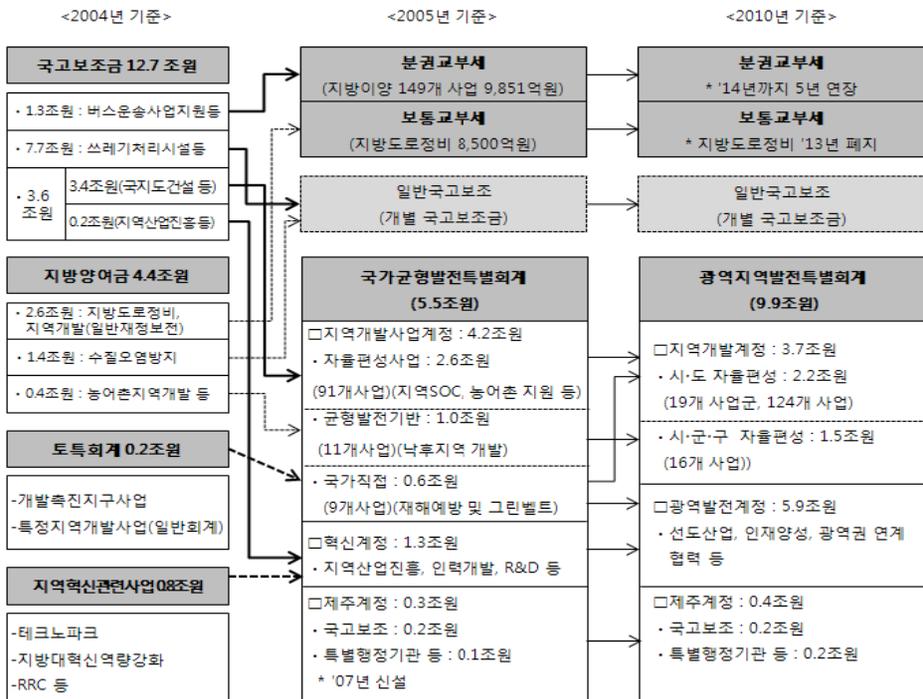
제2절 지역발전특별회계

1. 지역발전특별회계 개요

가. 지역발전특별회계 변천 과정

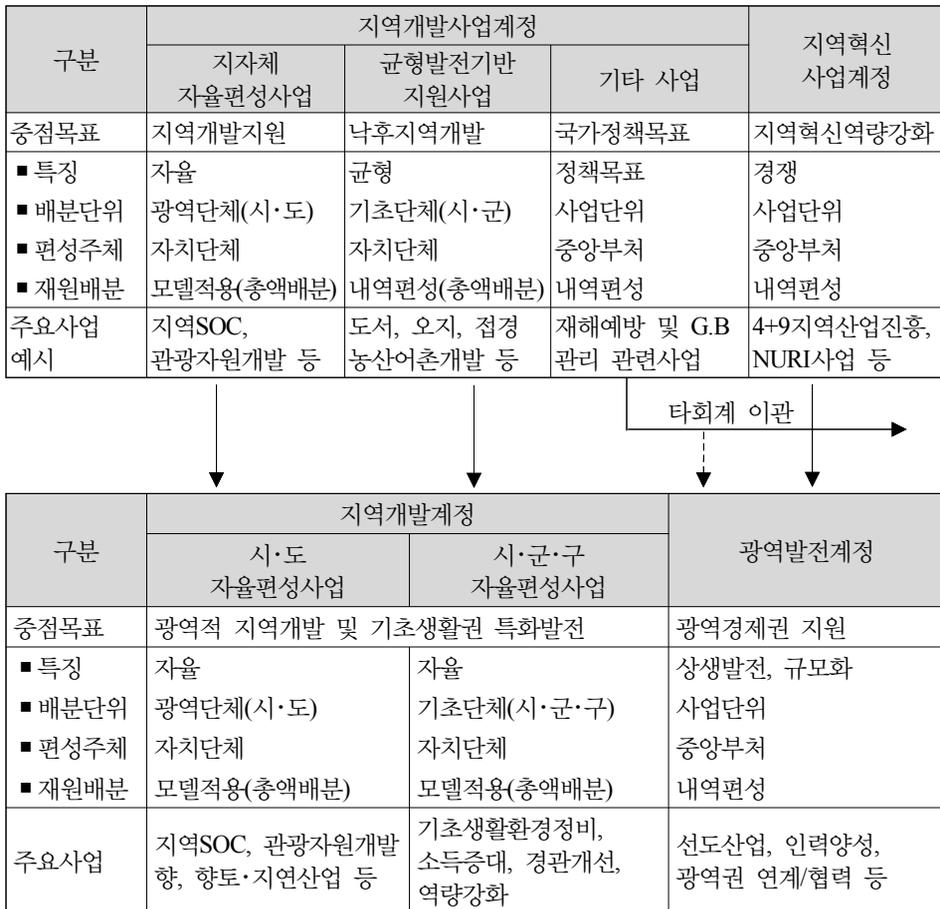
- 지역발전특별회계(이하 지특회계)는 참여정부 시기 설치된 국가균형발전 특별회계(이하 균특회계)를 모태로 함
 - 참여정부는 2004년 533개 사업, 12.7조원의 국고보조사업을 ① 지방이양 사업, ② 균특회계사업, ③ 국고보조 준치사업으로 구분
 - 지방이양 163개 사업은 분권교부세, 126개 사업은 균특회계로 이관

<그림 2-1> 지특회계 변천 과정



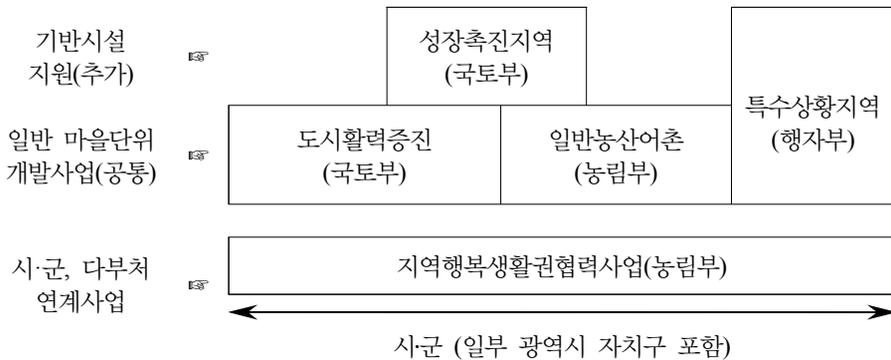
- 균특회계는 다시 이명박정부 출범과 함께 광역지역발전특회계(이하 광특회계)로 전환하면서 명칭은 물론 운용구조 및 예산사업 등도 상당부분 변모하게 됨
 - 균특회계의 지자체 자율편성이 광특회계의 시도자율편성으로 변경
 - 광특회계는 균특회계의 균형발전기반 지원사업을 토대로 시·군·구 자율편성 사업을 설치

<그림 2-2> 균특회계와 광특회계의 사업체계 관계



- 지특회계 사업체계는 계정의 명칭 정도만 변경되었을 뿐 광특회계의 틀을 상당부분 유지하고 있음
 - 광역발전계정이 경제발전계정으로 명칭 변경
 - 지역개발계정은 생활기반계정으로 명칭이 변경되었으며, 시·도 자율편성과 시·군·구 자율편성으로 운영하는 방식도 동일
 - 다만, 시·군·구 자율편성에 ‘지역행복생활권 협력사업’을 추가 신설하였으며, 동 사업은 4개 지역공간(도시활력, 농산어촌, 특수상황, 성장촉진)에 걸쳐 전 자치단체가 참여 가능한 사업으로 운영

<그림 2-3> 시·군·구 자율편성 사업체계



나. 지특회계 규모

- 지특회계 규모는 처음 설치된 2005년의 5.4조원에서 2016년 10.0조원으로 성장하였으나 균특회계를 광특회계로 재편하면서 일반국고보조도 운영하던 국지도 등 대형 SOC사업을 광특회계에 편입한 결과임
- 반면에 포괄보조 성격을 갖는 지역개발계정은 '05년 4.1조원으로 지특회계의 75%를 차지하였으나 광특회계로 재편되면서 '09년 3.8조원으로 축소되었음

- 이러한 경향은 지특회계에서도 여전하여 '16년 생활계정 예산이 4.6조원에 불과하여 균특회계 시기와 비교할 때 실질적인 규모나 집행 측면에서 포괄 보조 특성이 퇴색하였음

<표 2-5> 지특회계 예산규모 추이

구 분	균특회계			광특회계					지특회계			
	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
경제계정	1.3	1.4	1.5	1.7	5.4	5.8	5.8	5.5	6.2	5.5	5.4	4.9
생활계정	4.1	4.5	5.0	5.8	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4	3.4	4.5	4.6
제주계정	-	-	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
세종계정	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1
합 계 (조원)	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.2	10.3	10.0

주: 1) 경제계정은 균특회계 지역혁신계정, 광특회계 광역발전계정과 연결됨
 2) 생활계정은 균특회계 지역개발사업계정, 광특회계 지역개발계정과 연결됨

2. 지특회계 생활계정 운영 현황

가. 생활계정 운영체계

- 시도 자율편성은 15개 중앙행정기관의 30개 사업군, 시·군·구 자율편성은 4개 중앙행정기관의 6개 사업군으로 운영 중
- 생활계정은 부분적이거나 포괄보조 운영방식을 취하고 있으며 회귀분석기법을 이용하여 자치단체별 세출한도액을 산정하여 배분
 - 계속사업비 기준으로 산정하되, 재정여건(재정력지수, 지방소득세), 인구, 면적, 노령인구 비중 등을 반영

<표 2-6> 생활계정 사업체계(2017년 기준)

구분	부처	포괄보조 사업명	보조율	내역사업(예시)
시도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영	30~70%	· 박물관, 문예회관 등
		②관광자원 개발	50%	· 관광지 개발 등
		③체육진흥시설 지원	30%	· 생활체육공원 조성 등
		④지방문화산업기반 지원	50~80%	· 작은 영화관 등
		⑤산업단지폐산업시설 문화재생	50%	· 산업단지폐산업시설 문화재생
	문화재청	⑥문화유산 관광자원 개발	50%	· 지역문화유산 개발
	농림부	⑦농촌자원복합산업화지원	50%	· 농촌체험관광 지원 등
		⑧농업기반정비	80%	· 밭기반 정비 등
		⑨지역전략식품산업육성	50%	· 향토산업육성 등
	해수부	⑩어촌자원복합산업화지원	50%	· 어촌체험 관광지원 등
		⑪어업기반정비	80%	· 지방어항 등
		⑫해양 및 수자원 관리	50%	· 연안정비 등
		⑬수산물가공산업육성	30~50%	· 수산물산지가공시설 등
	농진청	⑭지역농촌지도사업 활성화	50%	· 농촌지도기반 조성 등
	산림청	⑮산림경영자원 육성	80%	· 임산물 수출촉진 등
		⑯산림휴양녹색공간조성	50%	· 숲길 조성관리 등
		⑰입도시설(국유림 제외)	70%	· 입도시설
	산업부	⑱지역특성화산업 육성	50%	· 지역산업마케팅지원 등
	중기청	⑲전통시장, 중소기업물류 조성	60%	· 전통시장 시설현대화 등
	여가부	⑳청소년시설 확충	30~88%	· 청소년시설 확충
	환경부	㉑상수도시설 확충 및 관리	70%	· 농어촌 생활용수 개발 등
		㉒자연환경 보전 및 관리	50%	· 지역생태계 복원 등
		㉓생태하천복원	50~70%	· 생태하천 복원
		㉔노후상수도 정비	50~70%	· 노후 상수관망정수장
	국토부	㉕대중교통 지원	70~90%	· 화물차 공영차고지 건설 등
		㉖지역거점 조성지원	50~100%	· 지방산업단지 공업용수도 건설
		㉗주차환경개선지원	50%	· 공영주차장건설지원
새만금	㉘공업용수도 건설지원	100%	· 새만금 공업용수도 건설	
행자부	㉙지역공동체 일자리 지원	50%	· 지역공동체 일자리 지원 등	
고용부	㉚사회적기업 일자리창출	75%	· 사회적기업 일자리창출	
복지부	㉛지역자율형 사회서비스 투자	50~80%	· 지역사회서비스 투자사업 등	
시 군 구 자율 편성 사업	국토부	㉜성장촉진지역 개발	100%	· 지역개발 지원 등
		㉝도시활력증진지역 개발	50%	· 주거환경 개선 등
	행자부	㉞특수상황지역 개발	80%	· 기초생활기반 확충 등
	농림부	㉟일반농산어촌 개발	70%	· 기초생활기반 확충 등
	안전처	㊱지역행복생활권 협력사업	70~80%	· 63개 행복생활권 대상 등
		㊲소하천정비	50%	· 소하천정비

자료: 기획재정부, 2017년도 지특회계 예산안 편성 세부지침

나. 시·군·구 자율편성

- 생활계정은 과거 균특회계 내 균형발전기반 지원사업에서 출발함
- 균형발전기반 지원사업은 유사·중복의 대표적인 지역개발사업으로 거론되어 왔으며 성과부진 등의 이유로 2009년 폐지됨
 - 통합대상으로 지목된 지역개발사업은 15개 사업이며, '08년 기준으로 1조 2,260억원에 달하였음
 - 이들 15개 사업은 광특회계 내 지역 지역개발계정의 시·군·구 자율편성에 편입시키면서 사실상 폐지하고 ① 기초생활기반확충, ② 지역소득증대, ③ 지역경관개선, ④ 지역역량강화 등 4개 내역사업으로 전환

<표 2-7> 균형발전기반 지원사업 현황('08년 기준)

사업명	예산규모 (억원)	사업 내용
① 행정안전부 · 접경지역 지원 · 도서지역 개발 · 소도읍 육성 · 살기좋은지역 만들기	2,225 511 954 464 296	· 도로, 마을회관 등 정주환경 개선 · 생산, 생활기반시설 확충 · 생활편익, 소득·문화기반시설 등 · 우수 지자체 인센티브
② 농림수산식품부 · 신활력지원 · 농촌생활환경정비 · 농촌마을종합개발 · 전원마을 조성 · 여촌종합개발 · 농촌농업생활용수 개발	6,936 1,882 3,109 1,235 103 298 309	· 특화품목 육성을 통한 자립기반 확립 · 먼단위 기초생활환경 정비 · 경관개선, 생활환경정비, 소득기반 · 기반시설, 부지조성 등 · 생활환경 개선, 생활·소득기반 확충 · 급수취약지역 지하수 개발 등
③ 국토해양부 · 개발촉진지구 지원 · 주거환경 개선 · 살고싶은 도시 만들기	3,099 1,816 1,133 150	· 낙후지역 기반시설 확충 · 도심불량주거지 도로, 상하수도 정비 · 시범도시·마을 인센티브
④ 산림청 · 산촌생태마을 조성	228 228	· 생활환경 개선, 생산기반시설 등
⑤ 환경부 · 도서지역식수원 개발	594 594	· 도서지역의 식수원 개발

- 상기의 <표 2-7>이 지특회계 생활계정 내 시·군·구 자율편성의 모태가 되는 사업들로서 지역행복생활권 협력사업, 도시재생사업 정도가 추가되었을 뿐 광특회계 시기 시·군·구 자율편성과 큰 차이가 없음

<표 2-8> 지특회계 생활계정의 시·군·구 자율편성 내역사업

소관 부처	사업명	내역사업
행정자치부	특수상황지역개발	기초생활기반확충, 지역경관개선, 지역소득증대, 지역역량강화
농림축산 식품부	일반농산어촌개발	기초생활기반확충, 지역경관개선, 지역소득증대, 지역역량강화
	지역행복생활권 협력사업	농어촌 및 도시 취약지역생활여건 개조, 연계협력사업
국토교통부	성장촉진지역개발	개발촉진지구지원, 기초생활기반확충, 도서성장기반지원, 지역개발지원, 지역접근성시설지원
	도시활력증진 지역개발	도시재생, 근린재생, 도시생활환경개선

다. 생활계정 예산 현황

- 생활계정 관련 부처의 예산규모는 '15년 현재 4조 4,981억원이며 농림부 예산 규모가 가장 큰 1조 3,121억원임
- 행자부의 생활계정 예산규모는 '05년 4,975억원으로 세 번째로 큰 규모를 보였으나 '15년에는 2,102억원으로 오히려 줄어들었음
- 이에 따라 생활계정에서 차지하는 행자부의 위상은 '15년 11.8%에서 매년 낮아지는 추세를 보였으며 '15년 4.7%까지 저하되었음
- 반면에 환경부 예산이 차지하는 비중은 '05년 3.9%에 불과하였으나 '15년에는 15.4%로 크게 높아졌음

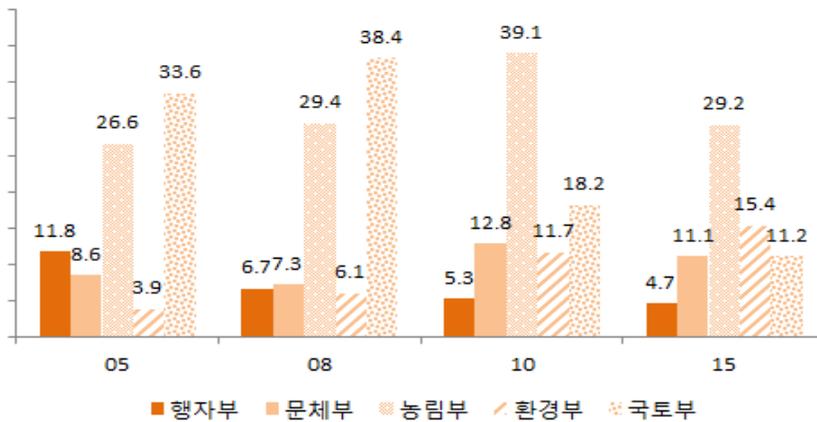
<표 2-9> 지특회계 생활계정 부처별 예산규모

(단위 : 억원)

부처	2005	2008	2010	2013	2014	2015
행자부	4,975	3,881	1,913	1,968	1,868	2,102
문체부	3,620	4,186	4,650	4,558	5,178	4,985
농림부	11,207	16,940	14,199	13,660	12,088	13,121
산업부	512	381	702	593	535	871
복지부	0	0	0	0	0	2,063
환경부	1,654	3,530	4,263	4,170	4,101	6,905
노동부	0	0	0	0	0	815
여가부	0	381	332	492	435	623
국토부	14,134	22,161	6,619	5,554	5,068	5,057
해수부	1,959	0	0	0	2,051	2,263
방재청	1,015	1,439	0	0	0	2,206
문화재청	463	390	303	128	98	129
농진청	194	250	313	402	346	388
산림청	1,100	1,914	1,421	1,674	1,640	2,637
중기청	1,224	1,926	1,568	1,540	1,365	778
경찰청	0	297	0	0	0	0
새만금 개발청	0	0	0	0	0	40
합계	42,058	57,676	36,282	34,737	34,773	44,981

자료: 지방자치단체 예산개요, 지방자치단체 통합재정개요, 나라살림 각 연도

<그림 2-4> 지특회계 생활계정 내 주요 부처별 비중



3. 지특회계 당면 현안

가. 포괄보조 원리에서 본 현안과제

- 지금의 지특회계는 과거 균특회계와 비교할 때 내용상 큰 진전을 이루었다고 볼 수 없으며 오히려 지방양여금에 비하여 후퇴
- 재원의 안정성은 지방양여금에 비하여 떨어지며 포괄보조금적 특성을 규정하는 세출한도액 결정방식, 예산편성절차, 용도의 자율성 측면에서 큰 차이를 발견하기 어려운 형편
- 첫째, 신규사업은 여전히 중앙정부의 승인을 요구
 - 예산편성절차가 용도의 자율성을 극도로 제약하고 있으며 일반 국고보조금과의 차별성도 매우 미흡
 - 상당수 자치단체는 지특회계 보다 일반국고보조를 선호하는 실정
- 둘째, 자원배분 기준의 객관성과 투명성이 매우 미흡
 - 포괄보조금은 원리 상 공식주의에 입각한 자원배분이 이루어져야 하고, 그 결과는 투명하게 공개
 - 그러나 기획재정부는 지역간 예산편중과 이에 따른 지역갈등을 이유로 산정기준과 결과에 대한 비공개 원칙을 고수
 - 기획재정부의 소극적, 보수적 자세는 포괄보조금의 원칙에서 벗어날 뿐만 아니라 산정과정과 산정결과에 대한 불신을 조장
- 셋째, 지방비 부담이 과중
 - 지방비부담은 자치단체의 책임성 제고, 지역간 외부성의 내부화, 특정 세출사업의 조장 등 긍정적인 기능을 수행
 - 그러나 포괄보조사업의 공공성과 외부성, 자치단체의 재정여건 등을 고려한 국고보조율의 유연한 운용도 중요한 과제
 - 현행 지특회계는 이러한 원칙 보다는 소관 부처의 정책방향이나 이해관계에 구속되어 지역이 원하는 사업을 선택하는데 애로

- 전술한 현안들은 중앙정부가 사전에 정한 조건이 상당히 강한, 구속성이 높은 포괄보조 특성을 보유

<표 2-10> 지특회계 생활계정의 포괄보조금적 운용체계 특성

포괄보조금 유형	지역개발계정 운용체계	비 고
비조건부 포괄보조금	① 배분방법 - 계속사업 : 공식주의 - 신규사업 : 재량주의	포괄보조금의 선결요건 충족도 매우 미흡
	② 정책결정의 주체 - 자치단체 주도하에 사업 선택은 가능하나 신규사업은 중앙정부 승인 - 소관부처의 가이드라인에 구속	
조건부 포괄보조금	① 용도조건 - 중앙정부가 승인을 요구하는 신규사업은 용도 자율성 없음 - 시도 자율편성 정책사업군 과다(19개) - 시군구 자율편성은 내역사업 폐지	조건부 포괄보조금 성격이 강함
	② 지방비부담 - 사업별 지방비 부담(원칙적으로 대응보조금) - 성장축진지역은 국비보조율 100%	

나. 거버넌스 측면에서 본 현안과제

- 국가 차원의 비전 및 전략의 부재로 현행 지특회계는 지역개발 관련 예산사업의 집합체 성격이 강한 편
 - 지특회계를 통하여 무엇을, 어떻게 하겠다는 것인지 불분명
- 특히, 낙후지역 진흥을 위한 국가 차원의 전략과 정책목표가 있는지도 불분명하며, 부처간 횡적 협력도 미흡하여 성과창출 한계에 봉착
 - 낙후지역에 대한 국가 차원의 비전이나 전략, 연차별 정책목표를 두고 정책을 추진하기 보다는 부처 예산사업의 일종으로 변질된 느낌
 - 인구감소시대 도래 등 지방행정 환경변화에 대한 대응여건 불비

- 이러한 전략 부재는 필연적으로 거버넌스 혼란을 야기하는 실정
 - 지역발전 용어 자체가 ‘무미진조’, ‘무색무취’ 성격을 갖고 있으며, 이로 인하여 관련 계획의 위상이나 지역발전위원회의 역할 저하
 - 영향력이 큰 “브랜드사업” 부재로 국가균형발전위원회 시기에 비하여 지역발전위원회 역할이 협소하며 위상도 저하
- 거버넌스 혼선은 결과적으로 성과창출 애로를 유발
 - 재정지원 총괄기능을 수행하는 부처가 없어 부처간 이해관계 충돌 등으로 성과지향적 예산배분이 어려운 실정
 - 이러한 문제는 생활계정에서 주로 나타나는 바, 13개 부처가 관여하는 시도 자율편성을 보면 지역정책의 구상과 전략에 연동되어 예산편성과 집행이 이루어지기 보다는 부처의 이해관계에 따라 운용
 - 시·군·구 자율편성은 더 심각해서 163개 시·군·구를 4개 공간으로 분할하고, 각 공간을 담당할 부처를 지정 운영하여 신규사업 선정, 가이드라인 운영, 사업평가 등과 관련하여 혼란이 발생

제3절 지방교부세

1. 지방교부세 개관

가. 운영 목적

- 지방교부세는 “지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하며, 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 교부된다”고 규정하고 있음(지방교부세법 제1조)
- 이론적으로 지방교부세는 “지방자치단체의 부족한 재원을 보전해 주고, 자치단체간의 재정 불균형(fiscal imbalance)을 시정하는 기능을 수행하는 제도, 그 사용에 아무런 조건이 첨부되지 않는 일반적인 재정지원금”임
- 현행 지방교부세의 본질적인 기능은 다음과 같음
 - 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 보장해 주는 재원보장기능
 - 자치단체의 재정자율성 향상 및 지방행정의 건전한 발전
 - 지방자치단체간의 재정불균형 교정

나. 운영 구조

- 현행 지방교부세는 2015년 기준으로 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등 4가지 종류로 구분됨(지방교부세법 제3조)
 - 보통교부세와 특별교부세의 규모는 내국세 19.24%이며 이 중에서 보통교부세가 97%, 특별교부세에 3% 배정
 - 부동산교부세는 종합부동산세 전액으로 운영
 - 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%로 별도 운영
- 보통교부세는 재원보장기능과 재정형평기능을 동시에 수행함
 - 재원보장기능 : 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 기본적인 행정수행 경비의 부족분 보장

- 재정형평기능 : 자치단체간 재정력 격차를 완화하고 국가와 지방간 세원배분 불균형 보완

<표 2-11> 지방교부세의 종류와 특성(2015년 현재)

구분	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세
목적	자치단체 부족재원 보전 및 재정불균형 시정	지역별 특별 재정 수요 지원	지방재정 확충 및 재정불균형 시정	지자체 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등
재원	내국세의 19.24%		종합부동산세 100%	담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%
	재원의 97%	재원의 3%		
배분	재정수요 대비 재정수입 부족액 (공식 배분)	재해예방·복구, 시책 등 (신청 및 심사)	재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 (기준 배분)	소방 및 안전시설, 재난 및 안전 강화, 재정여건 고려 (기준 배분)
성격	일반재원	특정재원	일반 재원	특정재원

- 특별교부세는 보통교부세 산정 시 반영하기 어려운 특수한 행정환경이나 예측하지 못한 재정수요를 지원하며 지역현안수요, 시책수요, 재난안전수요로 구성하여 운영함
 - 지역현안수요(40%) : 도로, 복지시설 등 지방공공시설 설치 등
 - 시책수요(10%) : 국가행사, 국가적 장려사업, 우수 자치단체 재정지원
 - 재난안전수요(50%) : 응급복구, 항구복구 및 재해예방사업
- 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 전액을 기초자치단체에 교부하며 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 부동산 보유세 규모(5%) 기준으로 배분함

<표 2-12> 부동산교부세 산정기준

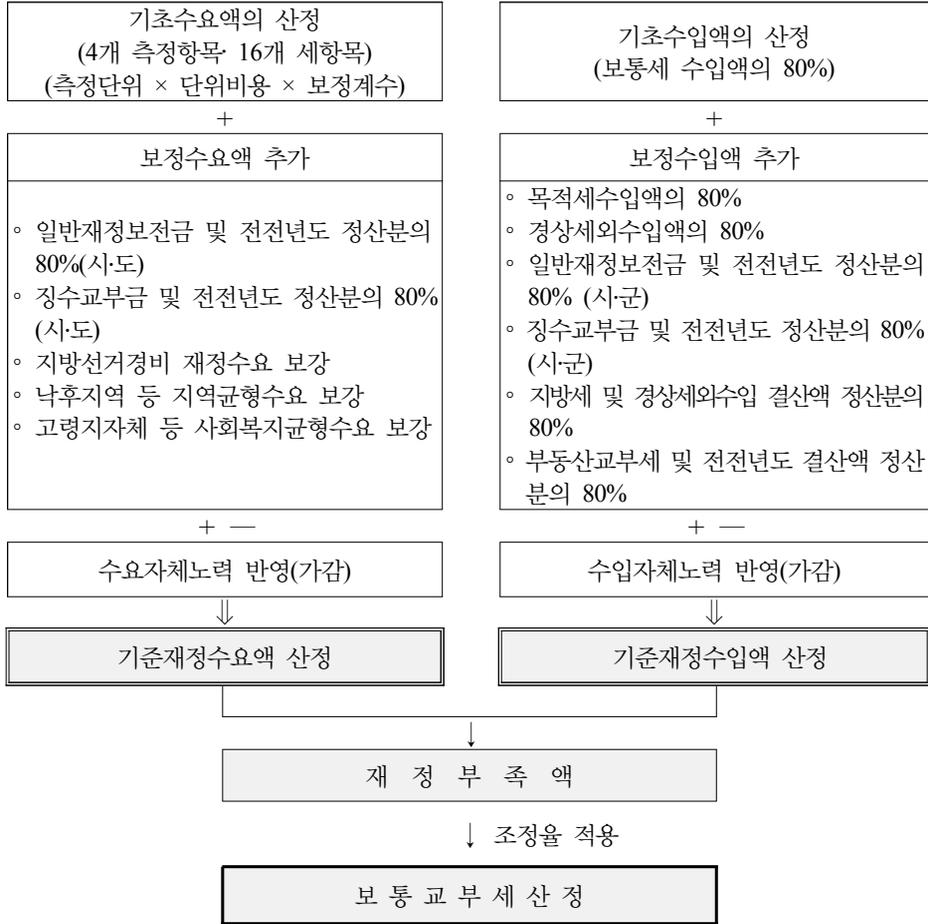
구 분	교부기준	산정지표
특별자치시· 시군 및 자치구	재정여건(50%)	재정력역지수(50)
	사회복지(25%)	사회복지비지수(13), 노령인구지수(4), 노인보호지수(2), 국민기초생활수급권자지수(3), 장애인지수(3)
	지역교육(20%)	지역교육현안수요지수(6), 영어체험교실운영지수(8), 보육·교육지원지수(3.2), 영어체험교실수(2), 보육·교육학급수(0.8)
	보유세규모(5%)	재산세부과액지수(5)
제주특별 자치도	부동산교부세 총액의 1.8%	

2. 보통교부세

가. 산정방식 개요

- 보통교부세는 재정부족액(기준재정수요액 - 기준재정수입액)을 토대로 교부액을 산정하는 세입·세출 보전방식으로 운용됨
- 기준재정수요는 기초수요, 보정수요, 수요분 자체노력으로 구성됨
 - 기초수요는 재정수요를 대표하는 4개 측정항목(세항목 16개)을 설정한 후, 각각의 항목에 영향력이 큰 인구 등 통계를 이용하여 산정
 - 보정수요는 다시 지역균형수요와 사회복지균형수요로 구분 운영
 - 지역균형수요는 기초수요만으로 파악하기 어려운 당해 자치단체의 지리적, 사회경제적 특성을 반영
 - 또한 낙후지역 읍·면, 지특회계의 성장촉진지역, 폐광지역, 개축지구, 접경지역 등 발전도가 떨어지는 지역에 대해서도 지역균형수요를 활용한 수요보강을 실시

<그림 2-5> 보통교부세 산정 흐름도



나. 기초수요

- 기초수요는 측정항목별로 (측정단위×단위비용×보정계수) 공식으로 산출하는데, 다음의 <표 2-11>에서 보듯이 지역경제비를 제외하면 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비 측정단위는 인구와 직접적인 관련을 맺는 통계가 적용됨

<표 2-13> 기초수요 측정항목 및 측정단위

항목	세항목	측정단위
일반행정비	인건비	공무원수
	일반관리비	공무원수
	안전관리비	인구수
문화환경비	문화관광비	인구수
	환경보호비	인구수
	보건비	인구수
사회복지비	기초생활보장비	국민기초생활보장수급자수
	노인복지비	노령인구수
	아동복지비	아동수
	장애인복지비	등록장애인수
	일반사회복지비	인구수
지역경제비	농업비	경지면적
	임수산비	산림·어장·갯벌 면적
	산업경제비	사업체 종사자수
	도로관리비	도로면적
	교통관리비	자동차대수
	지역관리비	행정구역면적

○ 그 결과 기초수요에서 인구와 관련을 맺는 측정항목의 기초수요가 차지하는 비중은 평균 75.7%에 달하였음

<표 2-14> 기초수요 내 인구관련 측정항목의 비중

비 고	합 계 (억원)	특·광역시	도	시	군
기초수요 합계 (a)	704,694	230,144	94,262	246,683	133,604
인구관련 측정항목의 기초수요 (b)	533,375	196,903	68,577	184,115	83,780
인구관련 항목 비중 (b / a)	75.7%	85.6%	72.7%	74.6%	62.7%

다. 지역균형수요 현황

- 지역균형수요 산정방식은 장려적 성격과 보상적 성격의 보정방식을 작동시켜 내부화기능을 수행함
 - 국가 차원에서 추진하는 지역·지구 등 각종 지역개발사업에 대한 재정수요는 장려적 성격으로 보정
 - 문화재보호구역, 접경지역, 백두대간보호구역, 개발제한구역, 갯벌, 습지보호구역, 군사시설보호구역 등 개발규제지역은 보상적 성격
 - 도서·오지는 National Minimum 충족 차원에서 보상적 보정(일반관리비)과 장려적 보정(지역개발비) 모두를 적용

<표 2-15> 측정항목별 지역균형수요 보정방식과 특성

측정항목	측정단위	
	보상적 보정	장려적 보정
일반관리비	도서·오지지역	-
문화관광비	문화재보호구역	-
환경보호비	자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역, 백두대간보호구역	-
농림수산비	갯벌면적	농업, 수산, 축산
지역개발비	적자도선·버스, 군사시설보호구역, 개발제한구역, 접경지역	도서·오지지역, 폐광·개축지구, 지역특화발전특구

- 지역균형수요를 구성하는 27개 세부 측정항목 중 위상이 높은 항목은 군사시설과 도서·낙후·성장촉진 지역에 대한 수요보강을 실시하는 지역관리비(28.5%), 농업비의 농업부문(25.9%) 및 축산부문(12.7%), 일반관리비(7.6%) 등으로 구성되어 있음
- 군사시설 및 도서·낙후지역에 대한 수요보강 항목인 지역관리비는 20.5%를 차지하고 있으며, 자치단체 계층과 지역에 걸쳐 비교적 골고루 분포되어 있음

- 특히 사군의 경우 낙후지역 수요와 연동되어 있는 일반관리비를 포함하면 각각 34.6%와 34.5%로 영향력이 크게 높아지므로, 재정형평 측면에서 주목할 필요가 있음

<표 2-16> 지역균형수요관련 주요 측정항목 산정내역(2016년 기준)

(단위 : 백만원, %)

측정항목	합계	서울	광역시	세종시	도	시	군	
합계	6,465,386 (100.0)	285,563 (4.4)	299,041 (4.6)	25,026 (0.4)	1,554,334 (24.0)	2,032,904 (31.4)	2,268,518 (35.1)	
일반관리비	489,395 (7.6)	0 (0.0)	1,111 (0.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	178,919 (8.8)	309,365 (13.6)	
농업비	농업	1,673,292 (25.9)	1,499 (0.4)	32,229 (10.8)	9,461 (37.8)	475,117 (30.6)	507,987 (25.0)	646,999 (28.5)
	축산	822,744 (12.7)	1,105 (0.4)	18,403 (6.2)	7,512 (30.0)	236,437 (15.2)	317,888 (15.6)	241,399 (10.6)
교통관리비	적자노선	103,710 (1.6)	0 (0.0)	2,705 (0.9)	948 (3.8)	39,583 (2.5)	29,362 (1.4)	31,112 (1.4)
	버스운송 재정지원	170,309 (2.6)	18,344 (6.4)	30,029 (10.0)	1,145 (4.6)	120,791 (7.8)	0 (0.0)	0 (0.0)
지역 관리비	군사시설	1,437,182 (22.2)	163,136 (57.1)	37,043 (12.4)	754 (3.0)	492,518 (31.7)	374,119 (18.4)	369,612 (16.3)
	개발제한 구역	230,158 (3.6)	65,967 (23.1)	52,729 (17.6)	575 (2.3)	0 (0.0)	105,495 (5.2)	5,392 (0.2)
	폐광개축	9,639 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	962 (0.1)	5,187 (0.3)	3,490 (0.2)
	성장촉진	103,211 (1.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	10,317 (0.7)	15,120 (0.7)	77,774 (3.4)
	접경지역	29,831 (0.5)	0 (0.0)	135 (0.05)	0 (0.0)	2,848 (0.2)	14,197 (0.7)	12,651 (0.6)
	지역특화 발전지역	21,067 (0.3)	889 (0.3)	1,861 (0.6)	0 (0.0)	7,311 (0.5)	7,291 (0.4)	3,715 (0.2)
	도심공장 밀집	8,459 (0.1)	340 (0.1)	4,019 (1.3)	27 (0.1)	1,581 (0.1)	2,246 (0.1)	246 (0.01)
	도시공원	6,456 (0.1)	604 (0.2)	2,512 (0.8)	93 (0.4)	1,255 (0.1)	1,682 (0.1)	310 (0.01)

제4절 지역상생발전기금

1. 지역상생발전기금의 설치

가. 배경

- 지역상생발전기금은 지방소비세 도입으로 인한 지역간 세입격차를 완화하고 지역균형발전을 촉진하기 위하여 2010년 도입하였음
- 지방소비세를 도입하게 된 배경은 다음과 같음
 - 2009년 서브프라임론 사태로 촉발된 글로벌 경제위기를 효과적으로 극복하는 수단으로 수도권규제 합리화를 추진하였으나 비수도권 지역에서 지역 불균형이 확대된다는 이유로 반발
 - 내수경기 활성화 목적으로 추진된 감세정책으로 지방세수입은 물론이고 지방교부세 축소로 파급되어 지방재정 안전성, 건전성이 위협받는 상황에 직면
- 지방소비세는 이처럼 대내외적 환경변화로 인한 지방재정의 어려움을 극복하고 자조적, 창조적 지역발전을 지원하고자 부가가치세의 5%를 재원으로 하여 도입되었으며, 향후 3년간 준비과정을 거쳐 2013년에는 부가가치세의 5%를 추가 이양하기로 하였음
 - 부가가치세 5% 추가 이양에 대해서는 행정자치부와 기획재정부의 이견이 있었으나 취득세 영구감면 등과 관련하여 지방세입 보전 필요성이 제기되자 2013년 부가가치세의 11%로 확대되었음
- 그러나 부가가치세는 세원의 수도권 집중도가 매우 높아 수도권과 비수도권의 재정격차를 확대할 우려가 제기되었으며, 실제로 기획재정부의 지방소비세 도입 반대의 핵심적인 논리이기도 하였음
- 이에 대하여 정부는 지역간 재정격차 완화를 위한 두가지 대안을 마련하여 대응하였음

- 첫 번째 대안은 지방소비세 배분액 자체를 조정하는 것으로 민간최종소비 지출 기준으로 시도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 적용
- 두 번째는 여기에 추가하여 지역상생발전기금을 설치하는 것으로 동 기금의 재원은 수도권 3개 시·도 출연금으로 조성
- 결국, 지역상생발전기금은 수도권 규제의 합리적 개선과 병행하여 수도권의 개발이익을 비수도권에 지원함으로써 수도권과 비수도권의 상생발전 여건을 조성하는데 그 목적이 있다고 하겠음

나. 설치 과정

- 지역상생발전기금이 비교적 쉽게 설치되게 된 배경으로는 지역발전협력 기금이라는 제도가 살아 있었기 때문임
- 행정자치부는 1990년대부터 지역개발사업의 적기, 적정 추진을 지원하는 수단으로서 “지방채 인수 전담기구”를 추진하였음
 - 1992년 “지역개발기금금융기본법” 제정을 추진
 - 1997년에는 “지방채 전담 금융기관 설립계획”을 국회 내무위원회에 보고하였으나 부처간 이견으로 보류
 - 1998년에는 국정과제로 “지역개발금융공고” 설립을 추진하였으나 외환위기로 인하여 장기과제로 유보
- 그러나 여건 미비로 지방채 인수 전담기구 설치가 어려워지자 이와 유사한 기능을 수행할 수 있는 기금의 설치를 추진하였으며, 이것이 지역발전협력 기금임
- 자치단체 기금의 여유자금을 지역발전협력기금에 통합시켜 지방채 인수자금의 재원으로 활용한다는 구상을 갖고 “지방자치단체 기금관리기본법”을 제정하면서 지역발전협력기금의 설치 근거를 마련하였음

- 지방자치단체 기금관리기본법 제20조에 지방채무 인수, 지방공사의 공사채 인수, 예치금의 원리금 상환 등의 용도를 규정
- 아울러 자치단체가 관리하는 각종 기금의 여유자금은 지역발전협력기금에 예치할 수 있으며 이 기금을 관리하는 지방자치단체조합이 지방채를 발행할 수 있는 법적 근거도 마련하였음(§19 및 §20)
- 자치단체의 통합관리기금, 지역개발기금 등 기금의 여유재원은 지역발전협력기금에 예치 가능
- 조합은 지역발전협력기금의 관리, 운용에 필요한 재원을 조성하기 위하여 지방채발행 가능

<표 2-17> 지역발전협력기금과 지역상생발전기금의 비교

구 분	지역발전협력기금	지역상생발전기금
목 적	지방자치단체 기금의 여유자금을 효율적으로 운용	지역간 상생발전 촉진 및 지방소비세 조기 안착
운용 주체	2 이상의 지방자치단체	16개 시·도
운용 방식	지방자치법(제159조)에 의한 지방자치단체 조합	좌 동
재 원	· 지방자치단체 예치금 및 출연금 · 지방자치단체 조합의 지방채수입 · 그 밖의 기금 운용수입	좌 동 단, 수도권 3개 시·도는 지방소비세 수입의 일정비율 출연
용 도	· 지방자치법(제124조) 및 지방공기업법(제68조)의 지방채 인수 · 기금의 관리·운용 경비	좌 동 단, 지역발전에 필요한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원을 추가

- 그러나 지역발전협력기금은 법적 근거만 마련했을 뿐 실제 재원조성의 어려움에 직면하여 설치되지는 못하였음
- 기금예탁금에 대한 시중금리 이상 이자지급, 지방채 인수 시 시중금리 이하 인수 등과 관련하여 이해관계 충돌

- 그럼에도 불구하고 재원, 용도, 조합이라는 운용주체 등 지역발전협력기금의 법적 근거가 이미 마련되어 있어 지역상생발전기금을 쉽게 설치할 수 있었음
- 지역상생발전기금은 재원부담의 주체와 규모를 수도권 3개 시·도 35%로 명시하여 지역발전협력기금 보다 재원의 안정성을 진전시켰으며 용도의 경우에도 지역발전협력기금의 지방채 인수기능에 더하여 지역발전 목적의 재정지원사업까지 확장하였음

2. 지역상생발전기금의 운용구조

가. 운용 주체

- 지역상생발전기금의 운용 주체는 “지역상생발전기금조합”임
 - 이것은 17개 시·도가 조합원 자격으로 참여하는 지방자치단체조합 방식으로 운용한다는 것을 의미
- 모든 의사결정은 조합회의에서 이루어지며, 사무기구로 조합장을 두고 운용하고 있음

나. 재원

- 지방자치단체 기금관리기본법(제17조의 2, 이하 기금법)은 지역상생발전기금의 재원으로 다음을 열거하고 있음
 - 자치단체의 통합관리기금, 지역개발기금 등 다른 기금의 예치금
 - 조합채 발행이나 금융기관 차입금
 - 서울·인천·경기 등 수도권 시·도의 출연금으로서 회계 연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액
 - 지방자치단체 출연금이나 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금
 - 지역상생발전기금의 운용수익

- 이 중에서 수도권 3개 시·도의 출연금이 논란이 되고 있으나, 시행령(제12조의 2)은 지방소비세액의 35%를, 분기별로 균등 납부하도록 규정함
 - 수도권 시·도는 ① 지방소비세액의 35%가 아니라 매년 3,000억원이며, ② 지방교육특별회계 전출금 등 의무경비를 제외한 순수 지방소비세액의 35%이어야 한다고 주장
- 2016년 예산 기준으로 출연금 규모는 3,713억원이며, 서울시가 44%(1,633억원), 경기 47.3%(1,755억원), 인천 8.8%(325억원) 가량 분담하고 있음

<표 2-18> 지역상생발전기금 출연금 납부 현황

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
출연금 합계 (억원)	3,079	3,391	3,409 (46)	3,294 (264)	3,383 (328)	3,804	3,713
서울	1,497	1,627	1,598 (46)	1,417 (264)	1,417 (328)	1,754	1,633
인천	278	311	318	330	347	358	325
경기	1,304	1,453	1,493	1,547	1,619	1,692	1,755

주: ()내는 미출연금을 의미함

자료: 행정자치부 내부자료

다. 용도

- 지방자치단체 기금관리기본법(제18조)는 지역상생발전기금의 용도로서 다음을 열거하고 있음
 - 지방채 및 공사채 인수
 - 자치단체기금 예치에 따른 원리금 상환
 - 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원
 - 그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출

- 상기 목적사업은 재정지원계정과 용자관리계정으로 재원과 용도를 구분하여 운영하는 구조임

<표 2-19> 지역상생발전기금의 계정별 용도와 재원

구분	용도	재원
재정지원 계정	<ul style="list-style-type: none"> · 지역고용 촉진 · 지역경제 활성화 · 출산장려 및 영유아 보육지원 · 환경개선(문화, 교육, 의료 등) · 지역간 연계·협력 	<ul style="list-style-type: none"> · 수도권 시·도 출연금 · 재정지원계정 운용수익금 · 용자관리계정 전입금
용자관리 계정	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체 · 지방공사·공단 	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체 기금의 예치금 · 지방채발행 수입 및 일시차입금 · 자치단체 출연금 · 자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금 · 용자관리계정의 운용수익

- 재정지원계정은 자치단체에 대한 재정지원 및 보조사업 지원을 말하며 지역 발전과 관련되는 사업이라면 포괄적으로 집행 가능함
 - 2010년에는 전액 일자리창출사업 지원
 - 2011년에는 일자리창출사업 50%, 지역발전사업 50% 지원
 - 2012년부터 지역발전과 관련되는 사업이라면 자유롭게 집행 가능
 - 재정지원계정의 재원은 수도권 시·도의 출연금, 재정지원계정 자신으로부터 발생한 수입, 용자관리계정 전입금으로 등으로 조달
- 용자관리계정은 2015년부터 출연금의 50%를 적립하여 2019년까지 총 1조원을 적립할 예정임

<표 2-20> 용자관리계정 적립규모 및 시·도별 용자 한도액

시·도명	합 계	2015년분	2016년분(예정)
합계(백만원)	375,621	190,085	185,536
서울	13,643	6,623	7,020
부산	16,798	8,580	8,218
대구	35,945	17,449	18,496
인천	10,905	5,638	5,267
광주	35,650	19,149	16,501
대전	31,820	15,691	16,129
울산	32,564	16,875	15,689
세종	1,257	529	728
경기	13,798	6,698	7,100
강원	29,497	15,649	13,848
충북	19,914	10,841	9,073
충남	17,991	8,733	9,257
전북	19,347	9,625	9,722
전남	33,338	17,122	16,216
경북	30,154	14,638	15,516
경남	21,749	10,558	11,191
제주	11,250	5,687	5,563

자료: 행정자치부 내부자료

라. 배분기준

- 지역상생발전기금의 배분은 시·도별 상대적 손익규모와 재정력에 기초하여 배분됨
 - 상대적 손익규모는 지방소비세, 교육재정 전출금, 지역상생기금 출연금, 지방교부세 감소분 등을 반영한 재원순증효과이며 비수도권 시·도만을 대상으로 평균 순증금액에 미달하는 금액의 50%를 배분
 - 재정력은 재정력 역지수 합계에서 당해 시·도가 차지하는 비중을 기준으로 수도권 및 비수도권 시·도 대상으로 배분액 결정
- 먼저, 출연금 총액에서 조합운영경비와 보조사업 지원금액을 제외한 잔액의 3%를 제주도에, 그리고 세종시는 인구비율 기준으로 우선 배분함

<표 2-21> 지역상생발전기금 배분내역

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
합계(억원)	3,079	3,391	3,409(46)	3,294(264)	3,383(328)	3,804
서울	107	119	132(3)	129(14)	121(26)	67
부산	141	154	155(2)	147(11)	151(9)	86
대구	332	301	327(4)	309(24)	313(34)	175
인천	94	101	100(1)	95(7)	100(6)	56
광주	317	336	338(3)	319(24)	340(18)	191
대전	281	291	290(4)	278(23)	279(24)	157
울산	294	333	297(4)	281(21)	300(15)	169
세종						5
경기	107	120	127(3)	125(12)	121(24)	67
강원	194	242	261(2)	261(19)	277(19)	156
충북	188	246	203(4)	193(14)	195(23)	108
충남	139	158	164(2)	161(13)	158(28)	87
전북	149	183	168(2)	166(13)	171(15)	96
전남	233	260	289(4)	289(22)	304(25)	171
경북	234	263	271(5)	265(25)	264(41)	147
경남	176	182	184(2)	175(11)	187(11)	106
제주	92	101	102(1)	99(8)	101(10)	57
사무국	1	1	1	2	1	2
용자금 적립						1,901

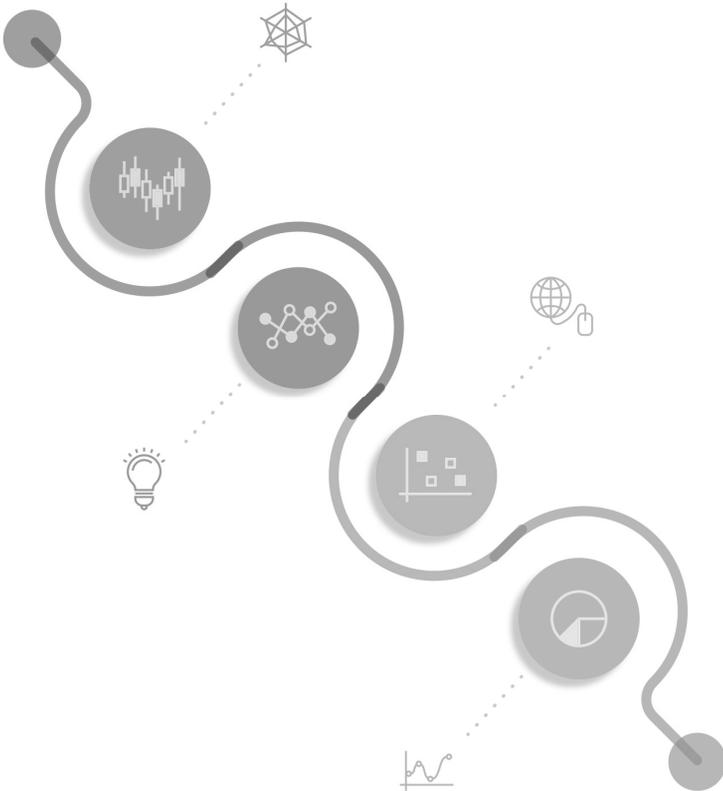
주: ()내는 미출연금에 대한 시·도별 미배분액을 의미함

자료: 행정자치부 내부자료

제3장 주요국 지역개발 포괄보조금제도

제1절 포괄보조금제도의 의의

제2절 주요국 지역개발 포괄보조금제도



제 3 장

주요국 지역개발 포괄보조금제도

제1절 포괄보조금제도의 의의

1. 포괄보조금 개념 및 의의

- 포괄보조금(block grants)이란 특정보조금에서 특정된 보조사업 가운데 유사 사업을 블록으로 묶고, 블록에 포함된 사업에 대해서는 용도를 제한하지 않고 공식에 입각하여 교부하는 보조금을 의미함
- ACIR(1977)은 포괄보조금의 특성을 다음과 같이 제시한바 있음
 - 광범위하게 정의된 기능에서 넓은 범위의 활동이 인정됨
 - 보조사업자가 문제영역을 스스로 정의하고, 사업계획을 수립하며 자원을 배분하는데 실질적인 재량권을 행사
 - 행정통제, 재정보고, 계획수립 등 정부의 통제는 최소화
 - 법에서 규정한 공식에 따라 배분
- 따라서, 포괄보조금은 다음의 특성을 갖게 됨
 - 사용조건 : 블록 내부에서 자율성을 보장(블록 내에서 일반보조금)
 - 배분방법 : 공식주의(산정공식에 의해 산정·배분)
 - 매칭 여부 : 정액보조(원칙적으로 지방비부담 없음)
 - 사업의 추진주체 : 보조사업자가 사업계획 수립·추진

2. 포괄보조금의 기원 및 발전과정

- 포괄보조금은 1949년 후버위원회(Hoover Commission)가 최초로 제기하였으나 실제로는 1960년대에 도입될 정도로 논란이 야기된 제도임

- 후버위원회는 연방보조금을 둘러싼 이해집단의 정치적 압력, 유사 중복사업의 난립 등의 부작용이 속출하자 고속도로, 교육, 공중보건과 같이 포괄적인 용도로 재편하여 칸막이를 낮추는 방안을 권고
- 그러나 후버위원회의 권고는 연방보조금의 축소를 우려한 이해집단의 반발로 불발
- 1960년대 들어서면서 연방보조금의 폐해가 한층 심화되자 존슨(Johnson) 행정부는 1966년 보건협력법(Partnership for Health Act)을 제정하고, 보건 관련 9개 연방보조금을 통합한 최초의 포괄보조금 설치
- 닉슨(Nixon) 행정부는 지방분권의 확대를 지향하는 신연방주의 관점에서 2개 포괄보조금을 6개 포괄보조금으로 확대
 - 고용훈련과 관련된 17개 연방보조금을 통합하여 포괄보조금화
 - 7개 연방보조금을 통합한 지역개발포괄보조금(CDBG ; Community Development Block Grant) 설치
- 포괄보조금은 레이건(Reagan) 행정부 시기에 큰 변화를 경험하게 됨
 - 연방정부 재정적자를 완화하는 수단으로 포괄보조금을 활용
 - 77개의 연방보조금을 통합하여 9개 포괄보조금으로 전환

제2절 주요국 지역개발 포괄보조금제도

1. 미국

- CDBG는 도시주택개발부(HUD : Department of Housing and Urban Development) 소관하에 주로 저소득층 지역을 대상으로 지원함
 - CDBG의 세출사업은 재개발, 주거환경 조성, 공공시설 건축, 경제개발, 행정 및 기획, 비영리사업 지원 등 8개 활동으로 구분
 - 특히, 중저소득층 지원사업은 고용기회 확대, 영세상공인 정책보조, 주택개량 및 신축 등에 의무적으로 3년에 걸쳐 CDBG 재원의 70% 이상을 투입
- CDBG의 주된 사업은 공공시설 개선과 주택환경 개선으로 총재원의 31.9%와 24.6%를 차지함

<표 3-1> CDBG 적격사업 현황

정책사업군	세부 단위사업
부동산 취득 및 철거	부동산의 취득, 철거, 이전
관리 및 기획	계획수립, 관리감독, 여타 간접비용
경제개발	영리기업에 대한 금융지원, 공공 및 민간 소유재산의 재생
주택	주거자산의 재생, 주택지원, 법령 집행
공공시설 개선	노숙자 보호시설, 근린시설, 상하수도 및 도로 개량
공공서비스	보건복지, 노인복지, 아동복지, 고용훈련
용자상환	CDBG 보조금을 담보로 대출받은 용자금 상환
기타	비영리단체 역량강화, 고등교육기관 지원

자료: GAO(2006) 재인용

- CDBG의 예산규모는 7개 연방보조금을 통합하기 이전 세출규모를 기준으로 산정하되, 최근 3년간 계획(2008/2009년~2010/2011년)을 감안하여 연방의 회가 재량적으로 결정함

- CDBG의 예산 중 일부는 인디언 부족과 관련 사회단체, 도서지역에 배정하며¹⁾, 나머지 예산은 법정교부지역(entitlement community) 70%, 비법정지역(non-entitlement community) 30% 방식으로 할당하는 구조임²⁾

<표 3-2> CDBG의 자원배분 현황

(단위 : 백만 달러)

배분지역	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
법정교부지역	2,592	2,592	2,510	2,544	2,758	2,307
비법정교부지역	1,111	1,111	1,075	1,090	1,182	988
소 계	3,703	3,703	3,585	3,634	3,940	3,295
도서지역	6.9	6.9	7.0	7.0	6.9	6.9
기 타	467	61	273	258	503	198
합 계	4,177	3,771	3,865	3,899	4,450	3,500

자료 : <http://www.hud.gov/offices/cpd/about/budget/index.cfm>

○ 운용방식 및 체계

- 법정공식에 근거하여 산정·배분(자원배분의 객관성·투명성 차원)
- 대도시(Entitlement Community)와 5만 이하의 City, 20만 이하 County인 중소도시(Non-Entitlements)로 구분하여 산정·배분
- 연방정부가 직접 대도시 및 중소도시에 직접편성사업으로 추진
- 배분공식은 A형과 B형을 적용하며 당해 자치단체에 유리한 유형을 선택할 수 있는 탄력적인 제도를 운용

1) 도서지역에는 사모아, 괌, 마리아나군도, 버지니아군도 등이 지정되어 있음

2) 법정지역은 metropolitan 지방정부를 말하며, 비법정지역은 5만 이하의 City, 20만 이하 County 등의 중소도시로 지정

<표 3-3> CDBG 배분공식

Entitlement Communities		Non-Entitlements	
공식A	공식B	공식A	공식B
<ul style="list-style-type: none"> • 인구 : 25% • 빈곤율(인구대비 최저소득 인구비율) : 50% • 주택과밀도(방 하나 당 1인 이상 거주하는 주택) 25% 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구증가율 : 20% • 빈곤율 : 30% • 주택노후도 (1940년 이전 건축된 주택 수) : 50% 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 : 25% • 빈곤율 : 50% • 주택과밀도 : 25% 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 : 20% • 빈곤율 : 30% • 주택노후도 : 50%

자료: Zeikete(2002)

2. 영국

- 영국은 1994년에 각 부처에 흩어져 있던 20개의 국고보조금을 통합한 통합 재생보조금(SRB : Single Regeneration Budget)을 설치하였음
- 2002년에는 RDA 설립을 계기로 SRB를 포함한 11개의 개별 프로그램을 통합한 단일예산제도(SFF : single financial framework)를 도입함
 - 국고보조금의 신청절차를 간소화하고 지역경제전략(regional economic strategy)에서 정한 발전목표를 지역 스스로 달성할 수 있도록 지원
- 이를 위하여 단일예산제도는 ① 고용촉진 및 소득향상, ② 기업파산에 따른 낙후지역 활력증진, ③ 고용훈련, ④ 범죄예방, ⑤ 주택환경 개선, ⑥ 독신 가정, 소수민족 등 사회적 약자의 보호, ⑦ 환경보호 등을 주된 세출사업으로 지정하여 운영함
- 배분공식
 - 낙후지수(ID2000; Indices of Deprivation 2000)을 적용
 - 다음의 6개 판단기준에 입각하여 상위 50위권에 포함되는 자치단체, 낙후도가 현저한 7개 자치단체 지정 운영

ID 2000

- ① 집중도 : District 중 낙후도가 현저한 고립지역이 처한 현실수준
- ② 낙후도 수준 : 낙후도 상위 10% Ward에 거주하는 주민비율
- ③ 취업율 : 낙후지역 주민의 취업률
- ④ 소득액 : 낙후지역 주민의 소득액
- ⑤ 평균평점 : 전체 Ward 낙후도 평균점수
- ⑥ 평균등급 : 전체 Ward 평균등급

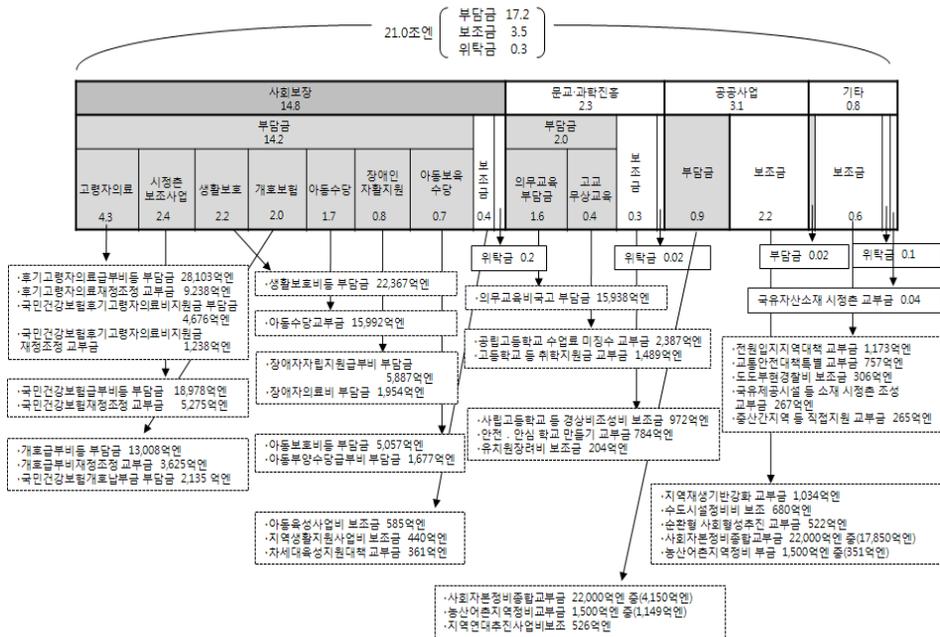
- 그러나 2010년 재집권에 성공한 보수당 정권은 그동안 지역발전의 성과창출이 미흡하였다는 판단하에 2012년 RDA를 폐지함
- 그럼에도 불구하고 성과관리시스템은 참고할 필요가 있음
 - RDA는 지역경제전략(regional economic strategy)를 수립하여 중앙정부에 제출
 - * 지역경제전략은 10계년 장기발전계획으로 시민단체, 민간기구, 산업계 등을 망라하여 폭넓은 의견수렴을 거쳐 수립
 - 동 계획에는 사업내역, 사업별 예산배분, 성과목표 등이 제시되며 핵심적인 성과지표는 목표 달성도를 6개월 주기로 평가
 - * 신규 일자리 수, 지원한 구직자 수, 유치기업 수 등으로 계량평가
- 단일예산회계제도와 별도로 영국은 지역포괄보조금(ABG : Area Based Grant)을 2008년에 도입하였음
 - 지역포괄보조금은 지방세출의 유연성 개선, 재정자원의 효율성 증진을 목적으로 부처별로 분산된 55개 국고보조금을 통합한 재원
 - 단일예산회계와 마찬가지로 엄정한 성과관리제도를 운용
 - * 지방정부는 사전에 정책목표에 대하여 국가와 협정 체결

3. 일본

가. 일괄교부금제도

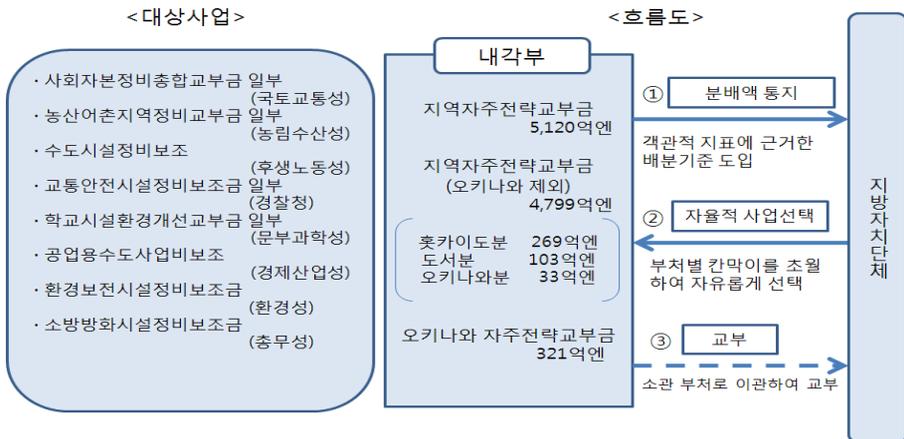
- 소위 3위일체개혁(국고보조금 폐지, 국세의 지방이양, 지방교부세 축소)이 실패로 귀결되자 2009년 일괄교부금제도를 도입함
 - 우리나라와 비교하면 사회복지사무는 상당수 지방이양, 교육부문은 지방 교육재정교부금으로 대응하고 있어 사실상 일괄교부금화의 대상은 지역개발과 관련 사회자본총합교부금, 농어촌정비교부금, 순환형 사회형성추진교부금 정도
- 그러나 일괄교부금제도 도입으로 국가 정책목표의 효과적 실현, 지방재정의 책임성과 건전성 제고라는 목적이 달성될 것인가에 대해서는 초기부터 논란이 제기되었으며, 아베 내각이 들어선 2013년 폐지됨

<그림 3-1> 일본의 일괄교부금 대상사업(2010년 기준)



- 일괄교부금의 특징은 다음과 같음
 - 수직적 추진체계에서 수평적 추진체계로 전환
 - * (중전) 소관 부처와 자치단체간 수직적인 관계에서 지침시달, 예산신청, 사업승인, 예산배정 및 실적점검 등의 절차 진행
 - * (개선) 내각부가 관련 부처를 연계하여 일괄교부금의 총괄기능 수행
 - 내각부는 지방자치단체와 소관 부처의 중간자 입장에서 One-Stop 서비스 제공
 - * 내각부가 소관 부처와 협의하여 사업의 신청부터 승인까지 일련의 과정을 대행하며 예산편성절차를 대폭 간소화
 - 자치단체 주도의 지역발전을 위한 재정지원체계 마련
 - * 지역실정에 맞는 사업을 발굴하여 관련 계획에 반영하고, 계획사업은 우선적으로 신규사업의 예산배정에 연계될 뿐만 아니라 사업간, 연도간 예산조정 가능 → Paper Plan이 아니라 집행계획 성격 보유
 - * (예시 : 농산어촌지역정비교부금) 자치단체가 ‘농산어촌지역정비계획’을 수립 → 동 계획에 반영된 사업에 한하여 내각부에 신규사업의 예산신청 가능. 사업간, 연도간 예산조정도 제한적으로 가능

<그림 3-2> 일본의 일괄교부금(지역자주전략교부금) 운용체계



나. 과소지역정책

1) 배경 및 발전과정

- 일본의 가장 대표적인 낙후지역 개발정책은 「과소지역자립특별조치법」이 규정하고 있는 ‘과소지역제도’라고 할 수 있음
- 일본은 1955년 산업화가 본격화된 이래 1960년 이후부터 동경권으로 인구가 과도하게 집중됨에 따라 동경권을 제외한 지역이 낙후·과소(過疎)화 되는 현상을 방지하고, 지역사회의 기반을 강화하기 위해 낙후지역 개발사업을 추진하게 됨
- 추진과정에서 인구의 유출을 방지하고 지역사회의 기반을 강화하기 위해 1970년 의원입법에 의해 「과소지역대책긴급조치법」을 제정하였으며, 1980년에는 이들 지역의 고용증대와 지역격차를 시정하기 위한 취지에서 이 법을 「과소지역진흥특별조치법」으로 개정함
- 1990년 이법은 다시 지역의 활력을 강화시키기 위한 「과소지역활성화특별조치법」으로, 2000년에는 지역산업과 지역문화진흥 등에 의한 개성이 풍부하고 자립적인 발전을 도모하기 위한 「과소지역자립특별조치법」으로 개정되면서 본격적인 지역활성화를 도모하게 됨
- 지원의 유형은 행정지원, 재정지원, 금융지원 및 세제지원 등으로 구분되며, 행정지원은 행정적인 부담으로 제공하는 서비스 및 시설의 확보, 정부재산의 처분 및 활용차원의 혜택 등이 있음
- 재정지원에는 국가부담 또는 국가보조율 특혜, 지방채 특례 등의 조치가 포함되고, 금융지원에는 농림어업공고, 주택금융 공고를 통한 자금지원, 중소기업자금, 일본정책투자은행 자금 지원 등이 있음
- 이밖에도 지방세과세 면제, 감가상각 특혜, 토지보유세 미과세 등의 세제지원책이 제공되고 있음

- 과소법은 10년 한시법인 관계로 2010년 3월 과소지역 선정기준 등에 관한 일부 법령을 개정하였음
 - 2009년 12월 각료회의에서 결정된 지방분권개혁 추진계획에 따라 도도부현이 작성하는 과소지역 자립촉진방침, 과소지역자립촉진 시정촌계획과 과소지역자립촉진 도도부현계획은 종전의 책정 강제규정(의무)이 임의규정으로 전환
 - 즉 시정촌 또는 도도부현의 판단에 따라 시정촌계획 또는 도도부현계획 책정의 유무를 선택하는 것으로 변경

나. 현황 및 특징

- 대상지역은 인구감소율 및 지방재정지수 등을 기준으로 행정구역 단위로 10년 주기로 선정함
 - 현재의 과소지역의 유효성은 2010년에서 2019년까지이며, 시정촌 단위로 낙후지역을 선정하고 있음

<표 3-4> 일본의 과소지역의 지정 기준

과소지역 내용	
과소법 (1990 ~ 2000)	- 다음의 ① 및 ②요건에 해당하는 시정촌 ① 1960-85년 인구감소율 25%이상 또는 1960-85년 인구감소율이 20%이상이고 1985년 65세 이상 고령자비율이 16%이상 또는 1960-85년 인구감소율이 20% 이상이고 15-29세 비율이 17%이하일 것 ② 1986-88년 평균재정력지수 0.44이하
과소법 (2000 ~ 2010)	- 다음의 ① 및 ②요건에 해당하는 시정촌 ① 1960-95년 인구감소율 30%이상 또는 1960-95 인구감소율이 25%이상이고 1995년 65세이상 고령자비율이 24%이상 또는 1960-85년 인구감소율이 25% 이상이고 15-29세 비율이 15%이하 또는 1970-95년 인구감소율 19%이상 ② 1996-98년 평균재정력지수 0.42이하
과소법 (2010 ~ 2020)	- 다음의 ① 및 ②요건에 해당하는 시정촌 ① 1960-2005년까지 45년간 인구감소율 기준으로서 가)인구감소율 33%이상/ 나)인구감소율 28%이상으로 2005년 65세이상 고령자비율이 29%이상/ 다)인구감소율 28% 이상으로 15-29세 인구비율이 14%이하 또는 1970-95년 인구감소율 19%이상 (단, 가)~다)의 경우, 1980~2005년의 25년 인구가 10% 이상 증가한 지역은 제외) 라)1980~2005년 25년간 인구감소율 기준으로서 인구감소율 17% 이상인 지역 ② 2006-2008년 평균재정력지수 0.56이하

○ 2010년 현재 1,729개의 시정촌 가운데, 약 45%에 해당하는 776개가 과소지역으로 선정되었으며, 이들 지역의 인구(2005년)는 전국 인구의 약 9% 정도를 차지함

<표 3-5> 일본의 과소지역 현황

구 분	전국(A)	과소지역(B)	A/B(%)
시정촌수(2010년, 개)	1,729	776	44.9
인구(2005년, 천명)	127,767	11,237	8.8
면적(2009년, km ²)	377,946	216,608	57.3

- 과소지역에 대해서는 행정·재정·금융·세제지원을 통해 정주기반을 강화할 뿐 아니라 지역주민 복지증진을 도모하고 있음
 - 행정지원 : 기간도로, 하수도 정비, 의료확보, 고령자 복지증진 등
 - 재정지원 : 국고보조율 특례(학교교사, 보육소, 소방시설), 지방채 특례, 과소지역활성화모델사업 등
 - 금융지원 : 농림어업공고에서 자금대부, 중소기업자금대부, 주택금융공고의 자금 대부 등
 - 세제지원 : 지방세 과세면제, 특별토지보유세 비과세 등
- 과소지역자립촉진법은 10년간의 한시 입법으로 생활환경정비와 고령자의 보건복지 등의 비중이 높아지는 추세임
- 후기로 갈수록 자립촉진의 기본 방향은 각 지역의 자주성과 주체성, 아이디어 존중과 개성 있는 지역사회 구축 등을 강조하고 있음
 - 특히, 젊은 층의 정주를 촉진하기 위한 ‘고용창출 및 생활기반 정비, 도시주민과의 교류 확대’ 등 지역간 교류 확대 및 광역 네트워크 확대, 주민 참여에 의한 지역경영자립촉진 시책 등에 초점을 두고 있음

<표 3-6> 일본의 과소지역의 지원조치

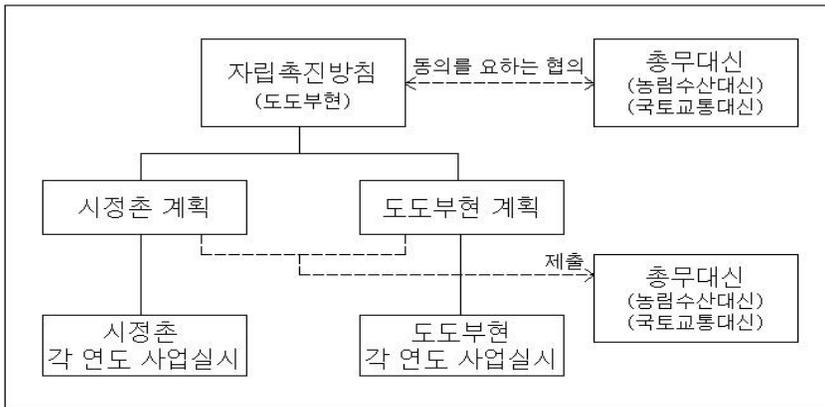
구 분		과소지역 내용		
지원 조치	행정지원	법률	- 기간도로정비 - 공공하수도 정비 - 의료확보: 진료소의 설치 등 - 고령자 복지증진:고령자 커뮤니티센터 등 - 농지법에 의한 처분 배려 - 국유림 활용	
	재 정 지 원	국고보조율 특례	법률	- 학교 교사, 보육사, 소방시설 등
		관련시책		- 과소지역 집락재편 정비사업 - 리후레쉬 고향추진 모델사업 - 과소지역 활성화 모델사업 - 고령자 커뮤니티센터 건설사업 등 - 농도정비사업의 채택기준의 완화 등
		지방채 특례	법률	- 과소지역 활성화를 위한 지방채 특례 - 특정지역에 있어서 젊은이 정주촉진 등 긴급프로젝트에 대한 지방채
	금융지원	법률	- 농림어업공고에서 자금대부 - 중소기업에 대한 자금대부 - 주택금융공고에서 자금대부	
		관련	- 후루사토재단 융자율의 인상 - 일본개발은행의 지역산업진흥 특별제도 - 중소기업금융공고에서 지역산업진흥대부제도	
	세제지원		- 사업의 자산의 치환할 경우 과세 특례 - 감가상각의 특례 - 지방세의 과세면제 - 특별토지보유세의 비과세	

다. 추진체계

- 기본적으로 지역종합개발 차원에서 지역주도의 개발정책을 시행, 추진하고 있음
 - 과소지역자립촉진시책은 중앙정부(총무성), 광역지방자치단체(도도부현), 기초지방자치단체(시정촌)이 삼위일체가 되어 추진

- 추진체계는 광역자치단체가 주도가 되어 지역발전 방침을 수립하고 시정촌이 지역개발사업을 주도적으로 추진하는 시스템을 구축하고 있음
 - 광역자치단체가 과소지역 자립촉진방침을 책정하며, 이 때 총무대신 등 중앙부처에 동의를 요하는 협의를 하여야 함
 - 방침에 기초하여 ‘과소지역 자립촉진 시정촌 계획’ 및 ‘과소지역 자립촉진 도도부현계획’을 수립하여 총무성에 제출 (국가차원의 종합계획과 적합성 유지할 수 있게 함)
 - 시정촌 계획과 도도부현 계획도 상호 협의하여 여타 지역진흥계획과 적합성을 유지시킴
- 중앙의 경우, 총무성의 총무대신이 농림수산성, 국토교통성의 협조를 얻어 정책을 총괄하였음

<그림 3-3> 과소지역자립촉진계획의 추진체계



4. 정책함의

- 일괄교부금을 제외하면 공식주의에 입각한 자원배분, 지역 주도의 사업선정, 블록 내에서 사업선택의 자율성, 정액보조 등 비조건부 포괄보조금의 특성을 보여주고 있음
- 미국의 역사적 변천에서 보듯이 포괄보조는 국고보조 남설 및 팽창을 억제 하는 수단으로 기능한 측면도 있음
- 아울러 원론적 의미의 비조건부 포괄보조 도입 및 확대 시 이해관계자의 저항을 극복해야 하며, 중앙정부와 자치단체의 이해관계를 접목한 성과창출을 제고 및 이와 관련된 시스템의 정비 강화가 중요함
- 한편, 일괄교부금은 중앙정부의 재량주의를 채택하는 등 조건부 포괄보조 특성을 보였음
 - 자치단체가 주도권을 갖고 사업을 발굴하고 관련 계획에 반영할 수 있으나 사업승인권은 중앙정부가 행사
 - 용도의 부분적 제한, 매칭보조, 계속사업의 예산 등을 반영한 한도액 산정 등은 우리와 유사하며, 이는 양국의 재정당국 고충이 유사하다는 의미로도 해석 가능
 - 일괄교부금은 포괄보조 원리 보다는 부처간 협력(횡적 연계), 내각부의 총괄기능 수행 등 거버넌스 시스템을 중시한 편

<표 3-7> 주요국 포괄보조금 특성 비교

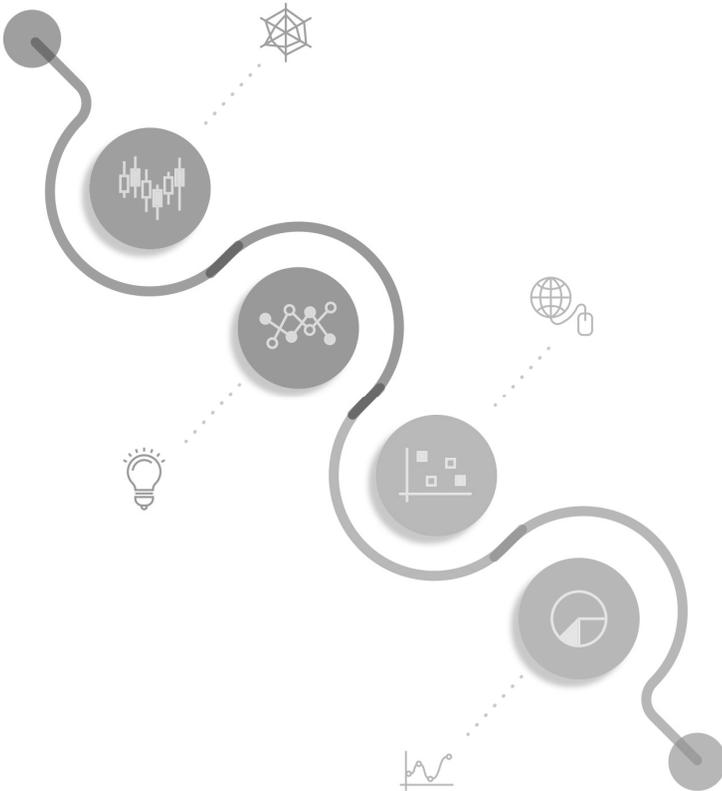
조건의 세부내용	ABG	DGE	CDBG	일괄교부금
① 배분방법 : 법정 공식주의	yes	yes	yes	no
② 정책결정의 주체 : 지방자치단체	yes	yes	yes	no
③ 용도조건 : 상급정부 승인	no	no	no	yes
④ 지방비부담 : 지방비부담 가능	no	no	no	yes
포괄보조금 유형	비조건부	비조건부	비조건부	조건부

제4장 인구감소대비 재정지원제도 대응방안

제1절 지방재정조정제도 개선방안

제2절 지방세를 활용한 재정지원방안

제3절 재정지원제도 구조개편



제 4 장

인구감소대비 재정지원제도 대응방안

제1절 지방재정조정제도 개선방안

1. 지방교부세

가. 특별교부세 확대 및 전담 지원계정 설치

- 2016년 예산 기준으로 특별교부세 규모는 1조 282억원이나 국민안전처 소관 재난안전수요를 제외하면 인구감소지역 재정지원에 동원 가능한 특별교부세는 지역현안수요 및 시책수요 5,141억원에 불과함
 - 시책수요도 지방행정 및 지방재정 우수 자치단체 포상, 국가적 장려사업 용도이므로 인구감소 재정지원은 지역현안수요 정도
- 재난안전수요가 사실상 특별교부세 실가용재원을 잠식하고 있으므로 재난 안전수요분만큼 특별교부세 확충이 필요한 실정임
- 특별교부세 규모를 재난안전수요분 정도 확충할 경우 법정율의 4.6%이며, 확충된 재원은 인구감소지역 재정지원 용도로 활용함

<표 4-1> 특별교부세 확대를 통한 인구감소지역 재정지원계정 설치

구 분	합 계	지역 현안수요	시책수요	재난 안전수요	인구감소 대책수요
현 행 (법정율 3%)	10,282억원 (100%)	4,113억원 (40%)	1,028억원 (10%)	5,141억원 (50%)	-
개선방안 (법정율 4.6%)	15,423억원 (100%)	4,113억원 (26.7%)	1,028억원 (6.7%)	5,141억원 (33.3%)	5,141억원 (33.3%)

나. 보통교부세 산정기준 개선

- <표 2-12>와 같이 기초수요액 중 인구를 측정단위로 하는 측정항목의 기초 수요액 비중이 75.7%에 달할 정도로 인구 변수의 영향력은 지대함
- 이런 상황에서는 인구감소 자치단체의 기초수요는 부정적인 영향을 받으며, 보통교부세가 줄어들거나 정체되는 결과가 초래될 수 있으므로 일본의 수치급감보정과 비슷한 방식을 도입할 필요가 있음
- 즉, 기초수요 산정 시 과거 5년간 인구감소분 등을 동시에 고려하여 인구가 일정 수준 급감하는 자치단체에 대해서는 할증 보정하는 것임
 - 인구감소 시 1인당 비용이 증가하는데, 개념적으로 비용 자체를 조정하기는 곤란하므로 측정단위에 수치급감보정 기법을 적용
 - 복원률 0.1이란 인구 통계에 10% 할증한다는 의미로서 예를 들어 2015년 인구가 100이면 +10명을 할증하여 11명으로 조정하는 기법
 - 복원률은 2008년 0.5, 2009년 0.3을 적용하였으며 2010년 이후에는 0.1의 복원률을 운용 중
- 수치급감보정은 인구를 측정단위로 하는 일반행정비 및 문화환경비의 6개 세항목, 일반사회복지비, 산업경제비 등 측정항목에 적용 가능함

인구관련 수치급감보정 예시

$$\text{수치급감보정} = A \times 0.1 \times 27.4$$

여기서, A : $\left(\frac{2000\text{년 국가조사인구}}{2005\text{년 국가조사인구}} - 1.028 \right)$

1.028 : 인구감소 지자체 인구감소율 평균치

0.1 : 복원율

27.4 : $\frac{\text{인구급감대상 비목의 표준단체 일반재원 합계}}{\text{지역진흥비 표준단체 일반재원}}$ 이며, 인구급감대상

비목이란 소방비, 토목비, 교육비, 사회복지비, 보건위생비를 의미함
아울러, A의 값이 마이너스 수치로 나오면 보정계수는 0으로 처리함

2. 지역발전특별회계

- 지금의 지특회계 운영체계를 유지할 경우 인구감소지역을 위한 재정지원 수단은 다음의 대안들을 고려할 수 있을 것임
- 크게 지금의 지특회계 세입재원 범위 내에서 대응하는 방안과 신규 재원을 추가 투입하여 대응하는 방안이 있음
- 다음으로 생활계정의 지역구분을 유지하면서 인구감소지역을 지정하고, 이들 지역에 추가적인 재정지원을 하는 방안과 차제에 지금까지 누적된 문제를 해소하기 위하여 지역구분을 폐지하고 시·군·구 자율편성을 인구감소지역 전담재원으로 재편하는 방안을 검토할 수 있음
- 이하에서는 현행 지특회계 운용체계 내에서 인구감소지역에 대한 재정지원 방안을 제시하고자 함

가. 인구감소지역 개념 도입 : 경제계정

- 인구감소지역 재정지원 창구는 생활계정과 경제계정을 상정할 수 있는데, 생활계정 내 신규사업화의 장·단점은 다음과 같음
 - 장점 : 포괄보조에 의한 지자체 자율성, 창의성 발휘
 - 단점 : 소관 부처의 역할 한계, 국가와 지방의 이해관계 접목 애로, 성장촉진지역 및 특수상황지역 등과 중첩
- 경제계정의 신규사업화는 공간적 타겟이 뚜렷하고, 국가적 우선순위 사업의 체계적 추진이 가능하며, 관련 부처와 갈등예방, 지속가능한 사업관리로 성과창출도 용이하다는 장점이 기대됨
- 다만, 경제계정 내 신규사업으로 진입하기 위해서는 국가 차원에서 ‘인구감소지역 활성화’를 위한 법정계획’을 수립하고, 운영하는 방식이 바람직하다 사료됨

- 법정계획에 근거하여 국가 차원의 연차별 성과목표 제시
- 성과달성에 필요한 예산사업 등 국가 정책방향 제시
- 자치단체는 국가에서 제시한 가이드라인을 참고하여 자치단체별 법정계획을 수립하고, 소요 재원을 소관 부처에 승인 요청
- 소관 부처는 재정당국과 협의를 거쳐 소요예산을 확정하며, 독립적인 평가 기관에 성과평가 의뢰

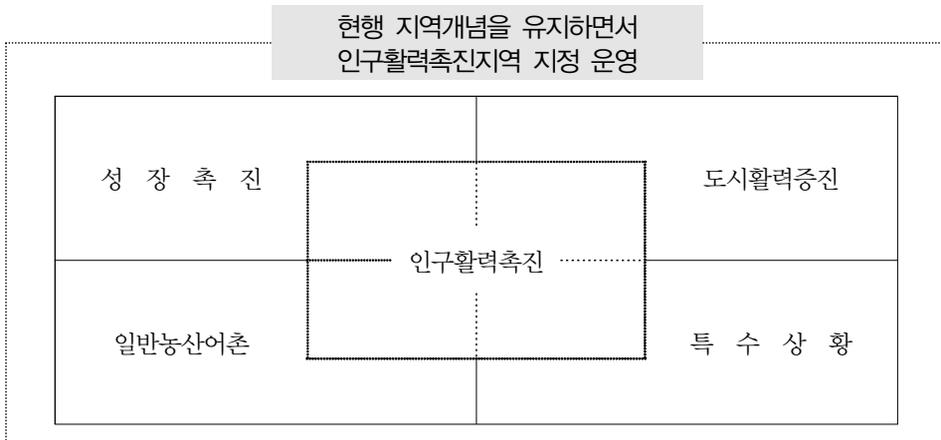
나. 생활계정 : 현행 지역개념 유지 + (가칭)인구활력촉진지역 지정

- 생활계정의 경우 다음의 사유로 시도 자율편성사업에 진입하는 방식을 우선적으로 고려할 수 있음
 - 시·군·구 자율편성의 관련 부처와 중첩, 갈등 예방
 - 광역단위에서 관련 사업의 관리 및 조정의 효율성, 유사중복 완화
- 시·군·구 자율편성의 경우 인구감소지역에 대한 지역밀착형 재정지원이 가능하다는 장점이 있으나, 현재 소관 부처별로 공간을 분리하여 운영하는 체계에서 쉽게 접목시키기 어렵다는 단점도 있음

(1) 생활계정 자원 범위 내에서 재정지원

- 이러한 현실을 고려하면 지금의 분할된 공간에 인구감소지역을 추가 지정하고, 공간별 소관 부처가 각자 운영하는 방식을 취할 수 있음
 - 도시활력증진지역, 일반농산언촌지역, 특수상황지역, 성장촉진지역 중에서 인구감소지역 별도 지정
 - 인구감소지역으로 지정된 시·군·구가 도시활력증진지역, 일반농산언촌지역, 특수상황지역, 성장촉진지역 중 하나에 속한다면 이들 공간을 관리하는 소관 부처 책임하에 행·재정적 지원체계 운영

- 이 대안은 부처별 기능주의에 입각한 기존의 지역개념을 인정하고 있으며, 신규재원 없이 기존의 재원을 이용하여 지원하는 방식이어서 수용성이 높다는 장점이 있음
- 반면에 기존의 재원으로 재정지원이 이루어진다는 점, 전담 재정지원 수단이 제한적이라는 점, 소관 부처별로 인구감소 문제를 대응하는 비효율적 관리체제가 유지된다는 점 등에서 한계가 있을 것으로 예상



(2) 생활계정에 신규재원을 추가하여 재정지원

- 따라서, 기존의 지역개념을 유지하여 지특회계의 안정성을 확보하되, (가칭) 인구활력촉진지역을 전담 지원할 수 있는 재원을 생활계정으로 추가 지원하는 방식을 검토할 수 있음
- 인구활력촉진지역으로 지정된 자치단체에 추가적인 행·재정적 지원
- 추가 재원을 확보하여 인구활력촉진지역에 지원하는 방식을 채택할 경우에는 전담 부처를 지정하여 보다 효율적인 관리가 가능함
- 추가 재원의 투입으로 정책목표 달성 용이
- 전담부처 운영으로 제한적이거나 전략계획 수립, 이에 근거한 체계적인 관리와 성과달성 등이 장점

3. 지역상생발전기금

가. 지역상생발전기금의 당면 현안

○ 출연재원의 불안정

- 기금관리기본법 시행령 제12조의 2에 따르면 수도권 시·도는 지방소비세 납입액의 35%를 지역상생발전기금에 출연하도록 의무화
- 그러나 수도권 시·도는 정액출연(연간 3,000억원)을 주장하면서 적기 납부에 미온적인 태도를 견지
- 이에 대하여 대구 등 13개 시·도가 중앙분쟁조정위원회에 분쟁조정 신청을 하였고, 2015년 중앙분쟁조정위원회는 시행령에 규정된 지방소비세 납입액 35%를 준수하여야 한다는 결론을 내렸지만 출연시기를 지연하는 등으로 출연재원의 안정성은 미흡한 실정

○ 지속가능 운영기반 취약

- 지역상생발전기금은 2015년까지 전액 재정지원계정으로 운용하여 기금재원 전액이 소진
- 2016년부터 출연액의 50%는 용자관리계정으로 운용하고 있으나 연간 1,900억원 정도에 불과하여 소규모이고 용자금 회임기간이 길어 2019년 이후에도 지속가능한 재원으로서는 기능을 발휘하기에는 한계

나. 지역상생발전기금의 존치 운영 필요성

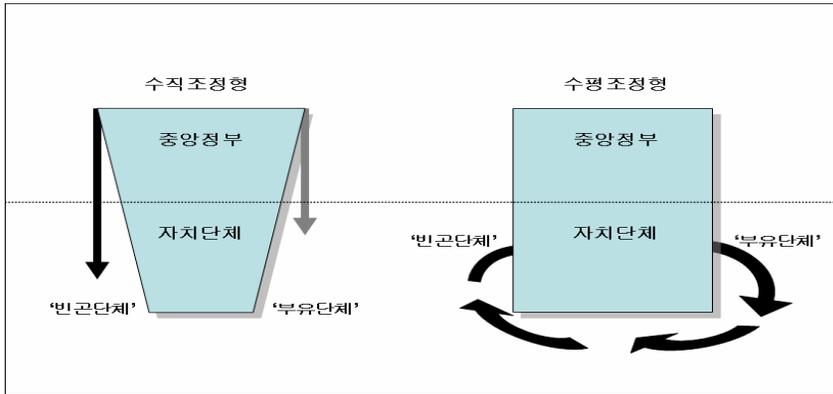
(1) 유일무이한 시·도간 수평적 재정조정 재원

○ 지역상생발전기금은 전형적인 지역간 수평재정조정기능을 수행함

- 수평조정형 역교부금은 다음 그림에서 보듯이 교부금의 재원을 부유 자치단체가 부담하고, 교부를 받는 자치단체는 재정여건이 어려운 자치단체가 되는 방식

- 수직조정형은 상급정부가 하급정부에 재정지원을 할 때 재정여건이 불리할 수록 추가적인 혜택을 주는 재정조정방식

<그림 4-1> 수평조정형 역교부금의 특성



- 단일국가 중에서는 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 북유럽권 국가들이 수평조정형을 운영하고 있음
- 연방국가 중에서는 독일, 캐나다 등이 수평형 지방재정조정제도를 운용하는 바, 독일의 경우 헌법(106조)에 법인세, 소득세, 부가가치세를 대상으로 연방정부와 주정부 상호 간 재정조정 원칙을 규정하고 있음

재정형평화를 위한 독일의 공동세
배분비율

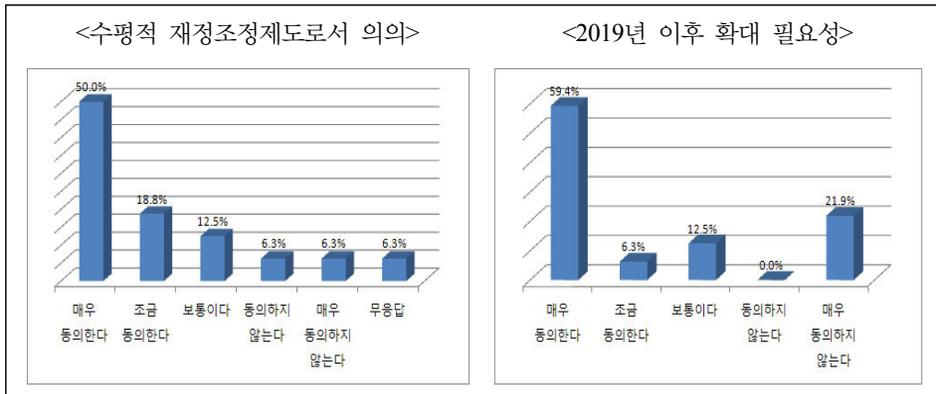
구분	연방정부	주정부	기초자치단체
개인소득세	42.5%	42.5%	15%
법인세	50%	50%	-
부가가치세	43.1%	43.4%	2.0%

- 지역상생발전기금은 스웨덴, 독일처럼 부유 자치단체가 재원을 부담하여 재정력이 약한 자치단체에 교부하는 수평적 재정조정 재원이며 지역간 균형발전을 목표로 한다는 점에서 정책적, 역사적 의의가 지대하다 말할 수 있음
- 특히, 통일 한국의 통합적 발전을 염두해보면 지역상생발전기금과 같은 수평조정형 역교부금 방식의 학습은 매우 중요하다 사료됨
 - 통일 이후 남·북간 지역격차는 매우 클 것으로 예상되는 바, 수평조정형 방식의 학습을 통하여 통일비용 절감효과 기대
 - 운영 과정에서 지역균형발전에 대한 공감대 형성으로 통일 이후 이러한 수평조정형 도입 시 남·북 주민간 갈등 완충

(2) 지방공무원의 긍정적 인식

- 한국지방행정연구원(2012)이 조사한 바에 따르면 수평적 재정조정제도로서 지역상생발전기금의 의의에 대하여는 매우 동의한다 50%, 동의한다 18.8%로 68.8%가 긍정적으로 평가하였음

<그림 4-2> 지역상생발전기금의 확대 필요성



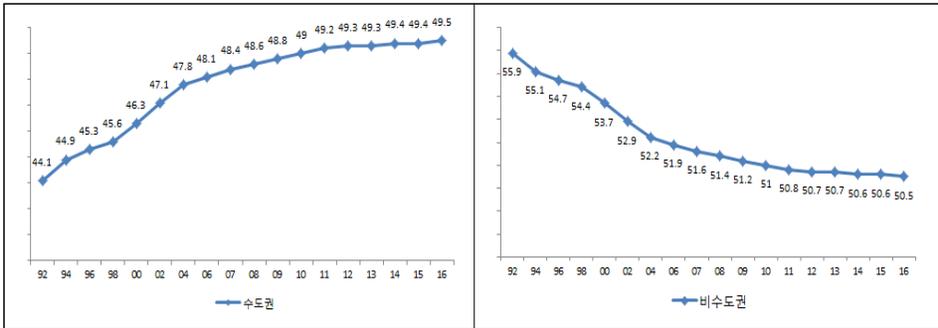
(3) 수도권과 비수도권의 지역격차 지속

- 수도권과 비수도권의 지역격차는 여전하며 그 양상은 다음과 같음

□ 인구

- 수도권의 인구 비중은 '92년 44.1%에서 '16년 49.5%로 증가하는 등 인구의 수도권 집중문제는 여전하거나 더 악화되는 경향을 보였음

<그림 4-3> 수도권 및 비수도권 인구 비중

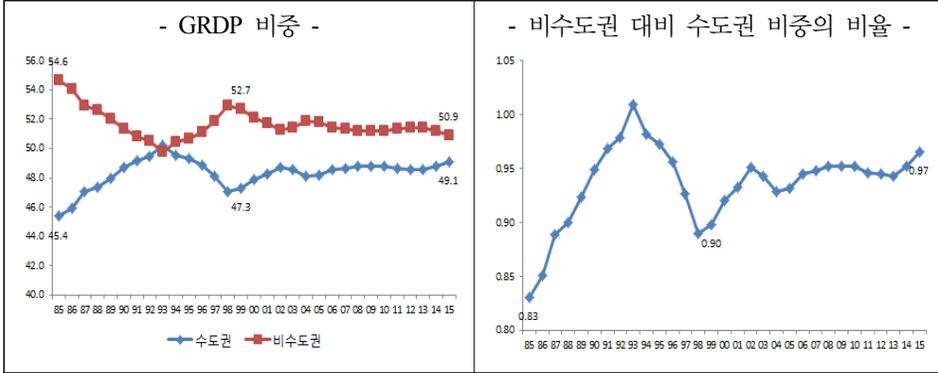


자료: KOSIS

□ 지역경제

- 지역경제력을 나타내는 지역총생산(GRDP)를 보면, 수도권이 차지하는 비중은 증가하는 추세임
 - '90년대 후반 수도권의 비중은 저하되는 추세를 보였으나 '97년 외환위기를 기점으로 다시 증가하는 경향을 보여 '15년에는 49.1%를 차지
 - 이에 따라 비수도권의 GRDP 비중을 1로 할 때 수도권 비중의 비율을 보면 '15년 0.97에 달하여 경제력의 집중도 역시 확대됨

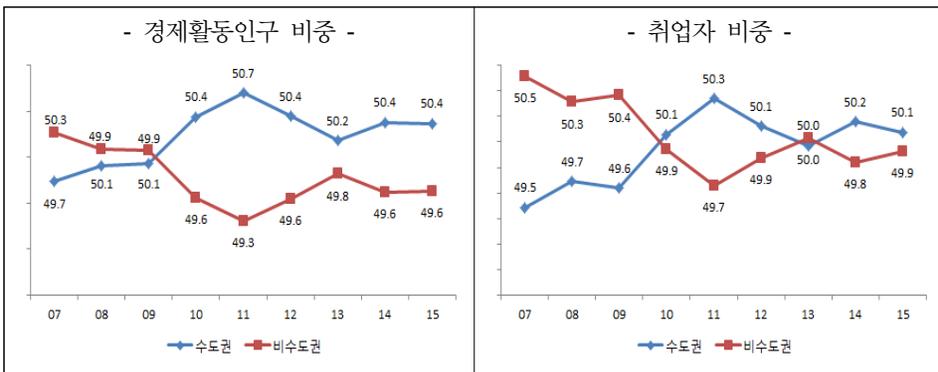
<그림 4-4> GRDP 기준 수도권과 비수도권의 비중



자료: KOSIS

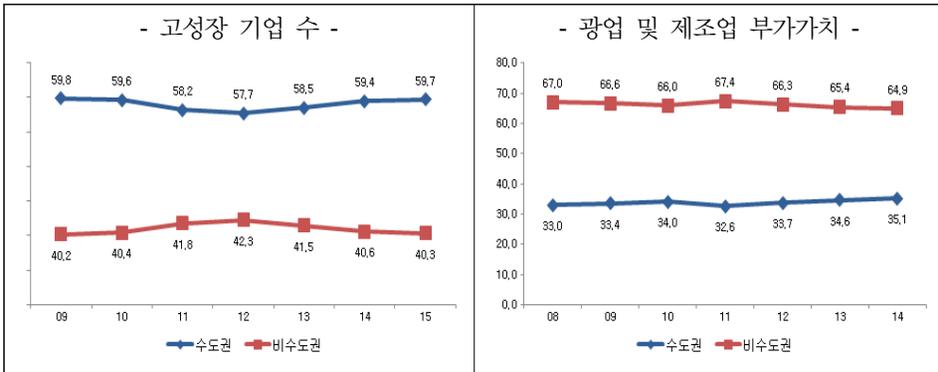
- 지역경제 활력을 나타내는 경제활동인구, 취업자 등도 정체되는 양상을 보였음
 - 경제활동인구의 경우 수도권의 비중은 '11년부터 '13년까지 하락하는 추세에서 '14년 및 '15년에는 다시 증가하는 추세로 반전
 - 취업자의 수도권 비중은 '07년에서 '10년까지 증가하다 이후부터는 50% 초반대에서 정체

<그림 4-5> 경제활동인구 및 취업자의 수도권과 비수도권 비중



- 수도권과 비수도권의 기업 수는 수도권규제 완화 이전·이후 대략 52%대 48% 비중에서 큰 변화없이 일정한 추세를 유지하고 있음
- 그러나 지역경제의 미래성장 역량을 나타내는 고성장 기업이나 부가가치를 보면 수도권의 비중이 높아지고 있음
 - 수도권규제 합리화가 시행된 '09년 고성장 기업에서 수도권이 차지하는 비중은 59.8%이었으며, '12년에는 57.7%로 하락하였으나 '13년부터 다시 수도권의 비중이 높아져 '15년에는 59.7%를 차지
 - 광업 및 제조업의 부가가치에서 수도권이 차지하는 비중은 '09년 33.4%에서 '15년 35.1%로 높아졌음

<그림 4-6> 고성장 기업 및 부가가치의 수도권과 비수도권의 비중 추이

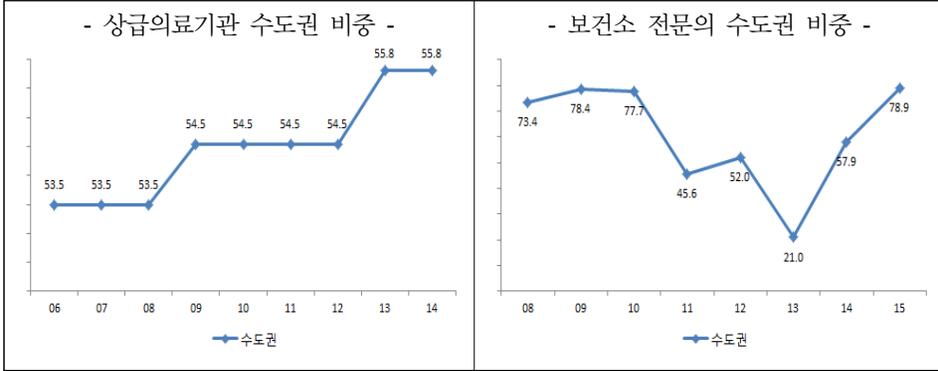


자료: KOSIS

□ 의료·복지

- 의료기관, 보건소 등 의료인프라에 대한 비수도권의 확충은 매년 이루어지고 있으나 의료서비스의 수준을 좌우하는 상급의료기관, 보건소에 근무하는 전문의 등의 수도권 집중은 확대되고 있음

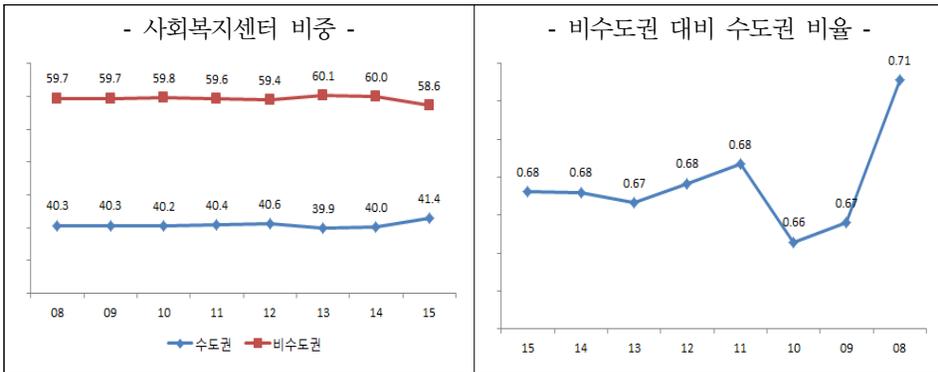
<그림 4-7> 상급의료기관 및 보건소 전문의 수 수도권 비중



주: 상급의료기관이란 중증질환에 대하여 난이도가 높은 의료행위를 전문적으로 행하는 종합병원으로, 보건복지부 장관이 지정하는 제3차 의료급여기관을 말함
 자료: 보건복지부, 「보건복지통계연보」, 각 연도

- 사회복지센터의 경우 수도권의 비중이 '13년과 '14년을 제외하면 매년 꾸준히 증가하였으며, '15년에는 41.4%에 도달하였음
- 비수도권 비중에 대한 수도권 비중의 비율은 '15년 71%로 상승

<그림 4-8> 사회복지센터의 수도권 비중



주: 상급의료기관이란 중증질환에 대하여 난이도가 높은 의료행위를 전문적으로 행하는 종합병원으로, 보건복지부 장관이 지정하는 제3차 의료급여기관을 말함

□ 재정

- 수도권규제 합리화 및 지방소비세 도입에도 불구하고 지방세 징수액에서 수도권 비중이 차지하는 비중은 여전히 50%를 넘어서고 있음
 - 지방세에서 수도권의 비중은 '09년 55.7%의 정점을 기록한 후 '10년~'14년 기간 하락하는 추세를 보였으나 '15년 다시 51.9%로 증가

<표 4-2> 수도권과 비수도권의 지방세 비중

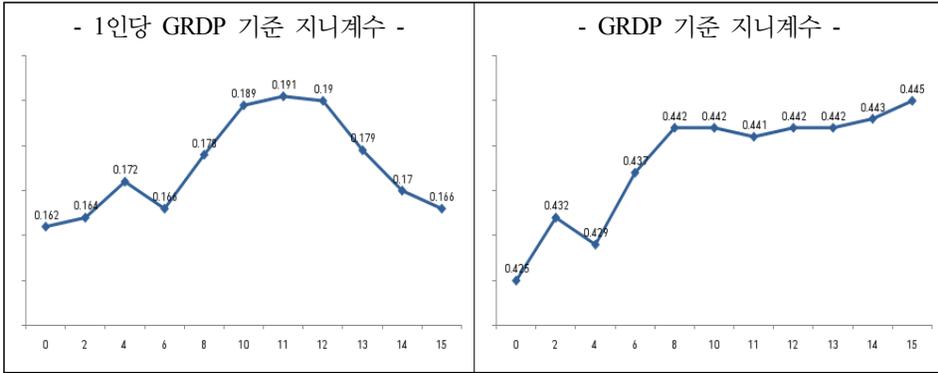
구분	'00	'05	'09	'10	'12	'14	'15
수도권	107,729	189,803	238,286	249,516	267,257	297,187	349,244
	55.0%	55.4%	55.7%	53.4%	52.2%	50.8%	51.9%
비수도권	88,125	152,572	189,791	217,794	244,574	287,853	323,257
	45.0%	44.6%	44.3%	46.6%	47.8%	49.2%	48.1%

(4) 수도권과 비수도권의 지역격차에 대한 통계적 검증

□ 지니계수

- 1인당 GRDP 기준 지니계수는 '11년 0.191로 정점을 기록한 후 '12년부터 하락하는 추세를 보였음
- 반면에 지역경제의 역량과 규모를 나타내는 GRDP 자체는 '08년 수도권규제 완화 조치에도 불구하고 별다른 변화를 보이지 않았으며, 오히려 '14년부터 불평등계수가 증가하는 경향을 보이고 있음
- GRDP와 1인당 GRDP가 다른 양상을 보이는 것은 수도권의 경제규모가 계속 팽창하고 있지만, 지역경제의 성장 속도가 수도권으로의 인구유입 속도에 다소 미치지 못한데서 연유함

<그림 4-9> 지니계수 추이



□ 불균형에서 균형상태로 회복력 검증

- 1인당 GRDP에서 지니계수의 하락이 지속될지 여부는 과거에도 등락을 보인 경험이 있기 때문에 좀 더 지켜볼 필요가 있음
- 설사 1인당 GRDP의 지니계수 하락이 지속된다 하여도 이 자체가 수도권과 비수도권의 경제격차가 완화되었다는 증거로 활용할 수는 없음
 - 전체 사도간 1인당 GRDP에 대한 지니계수이지, 수도권과 비수도권의 불평등도를 나타내는 것은 아님
- 수도권과 비수도권의 지니계수는 통계적으로 산출 의미가 없으므로 여기서는 Barro and Sala-i-Martin(1992)이 제시한 β -convergence 검증 모델을 이용하여 1인당 GRDP의 균형력 회복속도를 계량경제적으로 검증함. 여기서 우변항은 GRDP의 연평균 증가율을 의미하며 β 가 유의적인 음의 값을 보이면 β 수렴이 존재하는 것으로 해석함

$$\frac{1}{T} \ln \left(\frac{y_{i,t+T}}{y_{i,t}} \right) = \alpha - \beta \ln(y_{i,t}) + \epsilon_{i,t}$$

T : 시차, $y_{i,t}$: 지역 i , 시점 t 의 소득, $y_{i,t+T}$: 지역 i , 시점 $t+T$ 의 소득

○ 분석기간 및 자료

- 분석기간 : 1985년~2015년
- 분석통계 : 1인당 GRDP('10년 기준 시장가격)

○ 수도권과 비수도권의 1인당 GRDP 수렴성 분석 결과

- 장기적으로 수도권과 비수도권의 1인당 GRDP는 균형상태로 수렴
- 수도권 규제완화가 수도권과 비수도권의 균형발전에 기여하고 있는가를 검증하고자 수도권 규제완화 조치가 이루어진 '09년 전·후를 구분
- '85년~'09년 기간 수도권과 비수도권간 β 수렴 계수는 -0.0259, '10년~'15년 기간의 β 수렴 계수는 -0.0109
- 이는 수도권 규제완화에도 불구하고 '09년 이전에 비하여 수도권과 비수도권의 불균형 회복 속도가 크게 저하되었다는 것을 의미
- 또한 앞서 분석한 지니계수 수치를 보면, 지역간 경제격차가 최근 줄어들고 있지만, 균형상태로 진입하는데 소요되는 시간은 과거보다 더 걸린다는 것을 의미

<표 4-3> 1인당 GRDP 기준 수도권과 비수도권간 β 수렴 검증 결과

기 간	β 수렴 계수	Adj. R ²
'85년~'09년	-0.00259 (0.0028)**	0.96
'10년~'15년	-0.0109 (0.0055)*	0.86

주: () 내 수치는 t값. **는 1%, *는 5% 유의수준에서 통계적 신뢰성을 확보

(5) 수도권과 비수도권 지역격차의 종합평가

- 그동안 수도권규제와 관련해서는 치열한 찬반 논쟁을 거듭하여 왔음
 - 수도권규제 완화가 필요하다는 논리는 국가경쟁력을 유지하기 위해서는 경쟁력이 확보된 지역의 발전을 더 고양시켜야 하며, 특정지역을 규제한다 하여 다른 지역으로 기업이 이전하는 등의 풍선효과는 제한적이라고 주장
 - 반면에 수도권규제가 여전히 필요하다는 입장은 아직 비수도권의 발전도가 미진하므로 균형발전 차원에서 국가적 지원이 여전히 필요하며, 각종 외부 불경제로 국가적 비용이 방지할 수 없는 상태에 있어 수도권 규제를 통한 지방이전을 더욱 촉진하여야 한다고 주장
- 박상원·전명진(2011)의 수도권 인접 주변지역(충북, 강원, 충남)에 이전 및 창업한 제조업체를 대상으로 설문조사한 결과에 의하면 수도권 주변지역 이전 기업의 경우, 수도권규제의 영향을 일정부분 받는 것으로 나타난바 있음
- 또한 최근 5년간 시·도별 제조업체수 증가추이와 경기도 소재기업의 비수도권으로 이전 현황의 경우, 수도권 인근인 충청도/강원도에서 기업이전과 제조업 신설이 많아 수도권의 연담화 현상이 관찰됨
 - 지난 10년 동안(2004~2014년) 경기도에서 비수도권으로 이전한 기업(545개사)의 63.7%(341개사)는 충청권(43.4%, 232개사), 강원도(20.4%, 109개사) 등 수도권 인접지역으로 이전
 - 이는 기업이전이 주로 수도권 인접 지역에 집중된다는 것으로 강원 및 충청 이남 지역의 투자환경이 아직도 불리하다는 것으로 비수도권 전역에 걸쳐 지속적인 투자환경 개선노력이 필요하다는 것을 시사

<표 4-4> 수도권규제 완화를 둘러싼 찬반 논리

규제완화 반대 논리	규제완화 찬성 논리
<ul style="list-style-type: none"> • 교통, 주택, 환경오염 등 각종 외부불경제가 발생하고, 사회적 비용이 상승하여 국가적 비효율 초래 	<ul style="list-style-type: none"> • 세계적 도시들이 메가시티 전략으로 국제 경쟁력 제고에 진력하는 조류에 역행 • 수도권 내 기업의 여차별 심각
<ul style="list-style-type: none"> • 수도권규제가 지속되어야 과밀화가 억제 되고, 수도권 기업의 지방이전 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌경제에서 ‘규제의 풍선효과’는 없으며, 과도한 규제는 해외이탈 유발 • 수도권 공동화, 기업의 적기투자 저해
<ul style="list-style-type: none"> • 규제 완화는 지방의 기업투자 위축으로 수도권과 비수도권의 양극화 심화 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방투자를 위한 기업환경 조성이 우선 • 수도권 성장억제 보다는 자생적 성장유도 및 낙후지역 재정지원 등이 바람직
<ul style="list-style-type: none"> • 규제완화 시 수도권이 산업과 인구를 블랙홀처럼 흡수 • 지방 이전기업의 U-turn 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 규제완화 시 높은 땅값, 인건비 등의 비용을 감수할 수 있는 기업은 제한적
<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전 인프라 구축 후 규제완화 • 아직은 시기상조 	<ul style="list-style-type: none"> • 세종시, 혁신도시 이전 완료로 규제완화 필요한 시점

<표 4-5> 경기도 소재 기업의 지방이전 현황('04~'14년)

합계	충남	충북	대전	강원	전북	전남	제주	기타
535 (100.0%)	138 (25.8%)	67 (12.5%)	27 (5.0%)	109 (20.4%)	72 (14.0%)	52 (9.7%)	22 (4.1%)	45 (8.4%)

자료: 양금승(2015), 「10.30 수도권규제 완화조치 이후 공장입지 투자계획 변동분석」, 전경련 한국경제연구원, p.35.

- '15년 전경련은 118개 기업 대상으로 '08년 수도권규제 완화조치 이후 수도권 공장 신증설 투자 변화를 조사한 바 있는데, 수도권에 투자를 실현하지 못했거나 보류 중인 기업(64개사/118개사, 54.2%)이 투자 실현(투자시기 지연 후 실현 포함) 기업(49개사/118개사, 49.2%)보다 많은 것으로 나타났음
- '09년 당시 투자계획이 있던 기업의 경우 수도권 규제 완화에도 불구하고 투자 보류 중(38개사, 32.2%)인 업체가 가장 많았고, '투자 실현'(30개사, 25.4%), '투자철회'(22개사, 18.6%) 순으로 응답

- 그 밖에 ‘지연 후 투자 실현’(19개사, 16.1%), ‘지방이전’(9개사, 7.6%), ‘해외이전’(5개사, 4.2%) 순으로 응답
- 이러한 조사 결과는 수도권 규제 완화에도 불구하고 실제 투자로 연결된 비율이 25.4%, 해외이전 기업의 비율도 4.2%에 그쳐 수도권 규제가 국내투자를 위축시킨다는 우려가 크지 않다는 것을 시사
- 요약하면, ① 인구·사회경제적 제 영역에서 수도권과 비수도권의 격차가 여전하거나 일부 영역에서는 심화되고 있으며, ② 수도권과 비수도권의 경제 격차가 장기균형을 회복하는 시간도 더 소요되고, ③ 실태조사에서도 수도권 규제 완화에도 불구하고 국내투자 효과도 기대치 미치지 못한 것으로 판단됨
- 따라서, 비수도권 지역에 대한 과감한 ① 재정적 지원을 바탕으로 의료, 복지, 교육 등 생활여건을 개선하며, ② 생활여건의 개선이 도로, 상하수도 등 투자환경의 개선으로 연결시키고, ③ 수도권과 비수도권의 생활여건 및 투자환경의 격차가 충분히 완화되는 시점에서 수도권 규제 완화 조치를 시행하는 전략적 대응이 바람직하다 사료됨

제2절 지방세를 활용한 재정지원방안

1. 기본방향

- 모든 지역을 대상으로 하는 공통의 조치를 적용하는 방식(인구감소지역에 대한 공통의 지방세제 지원)과 특정 지역의 실정을 반영한 맞춤형 대책을 시행하는 방식(인구감소지역에 대한 특정의 지방세제 지원)을 병행해야 할 것임
- 인구감소지역에 대한 공통의 지방세제 지원방안으로는 다음을 들 수 있을 것임
 - 새로운 지방세제의 도입을 통한 대응(예: 목적세 및 공동세 신설)
 - 국세의 지방세 이양
 - 현행 지방세제 운용방식의 적극적 활용(예: 지방세 탄력세율제도 활용)
 - 지방세 특례의 설정(기업 및 인구유입 촉진을 위한 관련 지방세 감면 시행, 일본의 고향납세 벤치마킹 등)
- 인구감소지역에 대한 특정의 지방세제 지원대책은 원칙적으로 공통의 지방세제 지원대책 틀을 벗어나지 않는 범위 내에서 다른 자치단체가 용인할 수 있는 수준에서 방안을 모색해야 할 것임
 - 인구감소지역에 활력을 불어넣는 방안이지만 국가 전체적으로 저성장 흐름에 직면해 있고, 인구가 줄어드는 상황에서 특정 지역이 인구수와 기업유치를 늘리는 조치는 역으로 다른 지역의 위축을 수반

2. 지방소비세 확충 및 목적세화

가. 사전검토 사항

- 인구감소지역의 발생은 근본적으로 저출산의 심화에 따른 영향이며, 이는 고령화를 함께 수반하는 특징을 드러냄
- 따라서, 저출산과 노령화 모두를 포괄하는 제도개선이 바람직함
 - 인구감소의 원인인 저출산과 인구구성에 있어 노령자의 비중이 늘어나는 고령화는 별개의 현상처럼 보이지만 현실적으로는 서로 연계
 - 이는 인구감소지역 진흥을 위한 대책과 저출산 고령화 문제의 해소방안이 궁극적으로 동일한 역할을 수행하게 된다는 것을 의미
- 인구감소지역을 진흥시키기 위해서는 거주하는 인구수를 늘려야 하고, 여기에 더하여 노령인구 비중 증가에 대한 대책을 강구해야 할 것임
- 마찬가지로 저출산과 고령화 문제에 대응하기 위해서는 출산율을 높이고, 노령 인구의 증가가 초래하는 각종 부작용에 대해 실효적으로 대처하는 조치가 이루어져야 함
 - 출산율의 제고를 이끌 수 있도록 관련 여건을 개선하고, 노령인구의 증가에 따라 수반되는 여러 부작용에 실효성 있게 대응할 수 있기 위해서는 그것을 실행하는데 소요되는 재원을 안정적으로 확보

나. 일본의 사례와 시사점

- 일본은 2014년 4월부터 소비세(우리나라의 부가가치세에 해당)의 세율을 기존 5%(국세 소비세 4%p, 지방소비세 1%p)에서 8%(국세소비세 6.3%p, 지방소비세 1.7%p)로 3%p 인상하였음³⁾

3) 일본은 당초 2015년 10월에 소비세 세율을 10%(국세소비세 7.8%p, 지방소비세 2.2%p)로 인상할 계획이었으나 여건이 여의치 않아 그런 조치를 2017년 4월로 연기하였음. 하지만 국내 경기 등에 따라 또다시 그 실행을 2019년 10월로 미루는 조치를 취하게 됨

- 2012년 3월 30일에 소비증세 법안을 골자로 하는 세제 개혁안을 국회에 제출하였고, 곡절 끝에 상원(참의원)과 하원(중의원)을 통과
- 소비세는 중앙(국세소비세)과 지방(지방소비세)이 함께 나누는 공동세에 해당하며, 소비세의 세율 인상은 지방소비세의 규모를 확충
- 2014년 4월 이전까지 일본의 지방소비세는 보통세이기 때문에 그 세수(수입)를 사회보장과 아동양육 지원, 교육 등, 주민에 기초적인 서비스를 제공하는데 필요한 재원을 지원하는 용도로 활용되었음
- 하지만 2014년 4월 이후 인상된 소비세 및 지방소비세 세수는 사회보장(연금, 의료, 복지 등) 재원을 위한 목적세처럼 전환시켰음
 - 이런 조치는 저출산 및 고령화에 따른 사회복지비 부담을 마련하기 위한 불가피한 선택

다. 지방소비세 확충

- 이상을 정리하면 일본은 2014년 4월부터 국세인 소비세와 지방소비세에 대해 기존의 보통세 역할과 더불어 그 세수의 일부를 사회보장 재원으로 특정하여 사용용도를 제약하는 목적세 기능을 함께 수행하도록 하였다는 것임
- 우리나라는 부동산거래 활성화 등을 목적으로 감면 방식으로 취득세 세율을 낮추어 적용했던 조치를 바꾸어 2014년부터 지방세법의 취득세 세율을 인하(소위 취득세 세율 영구인하 조치)하는 개정을 단행하였음
- 이에 따라 줄어들게 되는 취득세수 보전을 목적으로 2014년 지방소비세의 세율을 부가가치세 세수의 5%에서 11%로 6%p 인상하였음
 - 이때 지방소비세 세율 인상분 6%p는 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분의 비율에 따라 각각 자치단체 및 시도교육청에 안분하도록 조치
 - 주목할 점은 취득세 감소분의 2% 범위 내에서 사회복지수요를 고려하여 사회복지비 명목으로 재원(세수)을 사용할 수 있도록 했다는 것임

- 이는 일본이 2014년부터 소비세와 지방소비세의 일부를 사회보장 재원으로 사용할 수 있도록 목적세 성격을 부여한 사례와 무관치 않음
- 일본의 사례 등을 참조할 때 지방소비세의 세율을 인상하면서 인상분에 대한 안분기준 및 안분방식과 관련된 지방세법 개정이 요구됨
 - 2017년 현재 부가가치세 세수의 11%를 21%로 인상
 - * '14년 지방소비세 세율 인상(6%p)은 지방세입 증대 목적이 아니라 국가에 의한 지방세 감면분 보전으로 인상한 것임
 - * '15년 부가가치세 세수(54.2조원) 기준으로 10%p 인상 시 지방소비세는 6.0조원에서 11.3조원으로 5.3조원 증가
 - 지방세법 제71조 제3항의 지방소비세 안분기준 및 안분방식에 인구감소지역에 대한 재정지원을 고려하도록 개정

**지방소비세 확충 재원의 인구감소지역
지원을 위한 지방세법 개정안**

현 행	개정안
제71조(납입)	제71조(납입) ① · ② (생략)
③ 납입관리자는 제1항에 따라 납입된 지방소비세를 지역별 소비지출 및 제11조제1항제8호에 따른 취득세 감소분 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 안분기준 및 안분방식에 따라 대통령령으로 정하는 기간 이내에 지방자치단체의 장 및 시도 교육감에게 납입하여야 한다.	③ 납입관리자는 제1항에 따라 납입된 지방소비세를 지역별 소비지출 및 제11조제1항제8호에 따른 취득세 감소분, <u>인구감소지역 지원</u> 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 안분기준 및 안분방식에 따라 대통령령으로 정하는 기간 이내에 지방자치단체의 장 및 시도 교육감에게 납입하여야 한다.

3. 사회복지세 도입

- 사회복지세는 저출산 고령화에 따라 늘어나는 사회복지 수요에 대응하기 위한 목적세 방식의 조세를 말함
 - 이는 통상 여러 세원에 대해 과세하고 거둔 세수(재원)은 사회복지 관련 분야로 그 지출을 한정하는 목적세 방식
 - 이 경우 사회복지세는 성격상 인구감소지역을 지원하는 역할 수행
- 지방사회복지세는 소득, 소비, 재산 가운데 하나에 집중하여 세수를 확보하는 방식보다는 여러 세원⁴⁾에 대해 과세하고, 그 세수의 사용용도는 복지분야로 한정하는 목적세 체계로 도입하는 방안이 적절함
 - 중앙과 지방이 세원공동이용방식(공동세제도 포함)을 활용하여 세목을 설치하거나 중앙(국가)과 지방이 별도로 세목을 신설하는 방안이 검토
 - 별도 세목을 신설하는 후자의 대안을 취할 경우 국가는 사회복지세를 도입하고, 지방은 지방사회복지세를 도입하여 각각의 영역에서 사회복지를 지원
- 지방사회복지세 방안으로 새로운 지방세목으로 설치하거나 다음과 같은 여러 대안들을 검토할 수 있음
 - 지방소득세와 재산세 부과액에 대한 부가세(sur-tax) 방식
 - 재산세 감면액에 대한 부가세 방식
 - 담배소비에 대한 지방복지세 직접 과세방안
 - 카지노 등 사행산업에 대한 지방사회복지세 직접 과세방안
- 만약 지방복지세를 신설하고자 할 경우에는 지방세기본법 제7조와 제8조의 개정을 통해 새로운 지방세 세목으로 추가하면서 목적세로 적시하여야 할 것임

4) 프랑스는 일반사회기여금이라는 명칭으로 소득세, 소비세, 재산세, 부유세 등을 복합적으로 결합해 복지재원을 마련하고 있음. 프랑스의 사례는 복지확대에 대응하여 소득, 소비, 재산, 상속 등을 포괄하여 과세하는 방식이 실효성 있는 대안이 될 수 있음을 시사함

지방소비세 확충财源의 인구감소지역
지원을 위한 지방세법 개정안

현행	개정안
제7조(지방세의 세목) ① 지방세는 보통세와 목적세로 한다. ② 보통세의 세목은 다음 각 호와 같다. 1. 취득세 2. 등록면허세 3. 레저세 4. 담배소비세 5. 지방소비세 6. 주민세 7. 지방소득세 8. 재산세 9. 자동차세 ③ 목적세의 세목은 다음과 같다. 1. 지역자원시설세 2. 지방교육세	제7조(지방세의 세목) ① 지방세는 보통세와 목적세로 한다. ② 보통세의 세목은 다음 각 호와 같다. 1. 취득세 2. 등록면허세 3. 레저세 4. 담배소비세 5. 지방소비세 6. 주민세 7. 지방소득세 8. 재산세 9. 자동차세 ③ 목적세의 세목은 다음과 같다. 1. 지역자원시설세 2. 지방교육세 3. 지방사회복지세(신설)
제8조(지방자치단체의 세목) ② 도세는 다음 각 호와 같다. 1. 보통세 가. 취득세 나. 등록면허세 다. 레저세 라. 지방소비세 2. 목적세 가. 지역자원시설세 나. 지방교육세 ③·④ (생략)	제8조(지방자치단체의 세목) ② 도세는 다음 각 호와 같다. 1. 보통세 가. 취득세 나. 등록면허세 다. 레저세 라. 지방소비세 2. 목적세 가. 지역자원시설세 나. 지방교육세 다. 지방사회복지세(신설) ③·④ (생략)

4. 법인지방소득세의 공동세화

- 지방소득세는 소득세와 연계된 개인지방소득세와 법인세와 연계된 법인지방소득세(법인분 지방소득세)로 구분 운영하고 있음
 - 법인지방소득세는 그 성격상 해당 자치단체에서 발생하는 국세인 법인세가 클수록 그 세수는 증가
 - 이런 현상은 대형법인과 다수의 법인이 소재한 경기도 지역에서 두드러지게 나타남
- 2015년 결산기준으로 경기도의 경우 법인지방소득세가 가장 많은 기초단체와 그 정반대인 기초단체 간 법인지방소득세 세수 격차가 300배 이상에 이르고 있음

- 지방세는 지역의 세원분포 등에 따라 세수가 결정되기 때문에 그 격차는 필연적
- 그럼에도 불구하고 특정 세목의 세수 격차가 300배에 이른다는 점은 별도의 보완조치를 요구
- 광역단위로 (가칭)법인지방소득세공동과세제도를 도입하고, 그 세수(재원)를 일정기준에 따라 인구감소 지방자치단체에 배분하는 방안은 인구감소지역의 진흥을 돕는 유용한 대책의 역할을 할 수 있을 것임
 - 광역지역 단위로 그 지역에 소재한 기초자치단체 법인지방소득세 세수의 일부를 재원으로 하여 조성
 - 법인지방소득세는 해당 자치단체의 기업유치 노력의 결과이지만 사·도의 지원 등에 힘입은 바도 적지 않아 광역·기초 공동세 성격으로 도입하여도 큰 문제 없음
 - (가칭)법인지방소득세공동과세제도의 재원(세수)을 인구감소 자치단체에 배분하는 조치는 지역상생의 차원에서 의미 있는 대안
 - 다만 이런 조치가 실행으로 연결되기 위해서는 공감대를 형성하는 한편 관련 자치단체들 간에 양해와 협조가 필수적임
- 법인지방소득세의 공동세화는 기본적으로 서울시 재산세공동과세제도와 같은 방식으로 추진될 수 있을 것임
 - 지방세기본법에 별도로 관련 조항을 설치
 - 서울시 재산세공동과세제도의 틀과 마찬가지로 광역자치단체(예: 도)에서 징수되는 법인지방소득세의 일정비율을 공동세로 하고, 광역자치단체의 조례에 따라 교부기준을 설정하여 그것을 관할 기초자치단체(시군)에 배분하도록 함
 - 이때 기초자치단체에 배분함에 있어 조례에 인구감소지역 지원을 위한 몫을 설정할 수 있을 것임

5. 탄력세율제도 활성화

- 현행 지방세법은 <표 4-6>과 같이 탄력세율제도를 규정하고 있음
 - 레저세, 지방소비세, 면허분 등록면허세 등 일부 세목을 제외하면 대부분 법정 표준세율의 50% 또는 30% 범위 내에서 증감 가능
- 우리나라의 경우 지방자치단체가 탄력세율제도 등을 활용하여 자율적으로 자체재원을 증대할 수 있는 여지가 있는 것처럼 되어 있지만 실제로는 여러 이유로 소극적인 실정임
 - 주민들의 조세저항, 자치단체간 세원이동의 문제, 세수입 증가로 인한 보통교부세 감소 문제 등으로 소극적
- 따라서, 인구감소지역이 탄력세율을 적용하여 지방세수를 늘릴 경우 보통교부세 기준재정수입 산정 시 별도의 보완장치를 마련할 수 있음
 - 탄력세율 적용 시 세수입 확충분은 기준재정수입에서 제외

<표 4-6> 지방세 세목별 탄력세율제도 및 적용 현황

세 목		근거	형식	내용
■ 취득세		법 §14	조례	표준세율의 100/50의 범위에서 가감할 수 있음
■ 등록면허세	등록분	부동산 등기	법 §28⑥	표준세율의 100/50의 범위에서 가감할 수 있음
		기타 등기		없음
	면허분			없음
■ 레저세				없음
■ 담배소비세		법 §52②	대통령령	표준세율의 100/30의 범위에서 가감할 수 있음
■ 지방소비세				없음
■ 주민세	균등분	개인	법 §78②	1만원을 초과하지 아니하는 범위에서 정하는 세액
		사업자	법 §78②	표준세율의 100/50의 범위에서 가감할 수 있음
		법인	법 §78②	
	종업원분	법 84조의2②	조례	
	재산분	법 §81②	조례	표준세율 이하로 적용 가능
■ 지방소득세	거주자 소득분 내국법인 사업 소득	법 §92② §103조의3④ §103조의20②	조례	표준세율의 100/50의 범위에서 가감할 수 있음
■ 재산세	주택, 토지, 건축물, 선박, 항공기	법 §111③	조례	표준세율의 100/50의 범위 안에서 가감 조정
	도시지역분	법 §112②	조례	표준세율의 1,000/2.3을 이내에서 가감 조정
■ 자동차세	소유분	법 §127③	조례	표준세율의 100/50까지 초과하여 정할 수 있음
	주행분	법 §136②	대통령령	표준세율의 100/30의 범위에서 가감 조정
■ 지역자원 시설세	특정자원 특정부동산	법 §146④-	조례	표준세율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음
	원자력, 화력			없음
■ 지방교육세	레저세분			없음
	위 이외 기타	법 §151②	조례	표준세율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음

6. 지방세 특례

가. 고향납세제도 도입

- 2008년에 도입된 일본의 고향납세제도는 기부금 공제제도를 이용한 세원 이전제도임
 - 국세인 소득세와 지방세인 개인주민세의 일부를 기부방식으로 주소지가 아닌 고향이나 다른 지방자치단체에 납부하는 방식
 - 보통의 기부금이라면 기부금액의 일부가 공제되지만, 고향납세제도에서는 2,000엔(사무처리비용, 최저한도액)을 제외하고는 기부금 전액을 소득세와 주민세로부터 공제
- 2008년에서 2015년까지의 일본 고향납세 실적은 다음과 같음
 - 초기에는 리먼쇼크에 의한 금융위기와 동일본 대지진으로 실적이 주춤하였으나 2013년부터 시작된 경기부양정책과 지방자치단체의 노력으로 실적이 급증하는 추세
 - 초기에는 실적을 만들기 위한 비자발적인 성격의 모금이라고 볼 수 있으나, 지방자치단체의 답례품 개발과 홍보 등으로 이제는 보편화된 제도로 정착했다고 평가할 수 있음

일본의 고향납세제도

구분	2008년	2009년	2010년	2011년
금액(백만엔)	8,139	7,697	10,217	12,217
건수	53,671	56,332	79,926	100,861
금액/건수	151,646	136,636	127,830	121,127
구분	2012년	2013년	2014년	2015년
금액(백만엔)	10,410	14,563	38,852	165,291
건수	122,347	427,069	1,912,922	7,260,093
금액/건수	85,085	34,099	20,310	22,767

- 인구감소지역(인구감소 자치단체)을 진흥하는 방안으로 일본의 개인용 고향납세제도와 기업용 고향납세제도(지방창생응원세제) 모두의 활용을 검토할 수 있을 것임
 - 개인용 고향납세제도는 수도권과 비수도권 간 재정격차 조정을 위한 세원(세수, 재원)이전을 목적하여 고안되었다는 점을 감안하면 기업용 고향납세제도(지방창생응원세제)가 보다 적절할 수 있을 것임
 - 인구감소지역에 대한 민간 기업의 투자금액을 기부금으로 처리해주고, 그에 대해 세금경감 혜택을 제공하는 방식은 침체된 지역에 활력을 불어넣는데 민간이 함께 힘을 모은다는 측면에서는 긍정적

일본의 지방창생응원세제

- 일본은 기업용 고향납세제도 도입 이전에도 기업의 지방자치단체에 대한 기부금을 전액 손금산입(일본 법인세법 제37조)하였기 때문에 기부금의 약 30퍼센트만큼 세금경감 효과를 제공
- 여기에 추가하여 기업용 고향납세제도는 지방창생사업에 기부금을 제공하는 기업을 대상으로 새롭게 법인주민세와 법인사업세에서 세액공제하는 제도임⁵⁾
- 구체적으로는 법인주민세에서 기부금액의 20퍼센트(상한: 법인세할 금액의 20퍼센트)와 지출한 사업년도 법인사업세에서 기부금액의 10퍼센트(상한: 사업세액의 20퍼센트)를 세액공제
- 만일 법인주민세의 세액상한에 도달해 기부금액 20퍼센트를 공제할 수 없는 경우라면 그 부분은 법인세에서 기부금액 10퍼센트(상한: 법인세액의 5퍼센트)를 상한으로 세액공제를 받도록 하였음(지역재생법 제13조의2, 조세특별조치법 제42의12의2, 지방세법 부칙제8의2의2, 제9의2의2)

법인기부금 손금산입 (국세+지방세, 약 30%)	세액공제(30%)		기업 부담 (약 40%)
	법인주민세 (부족분 법인세) (20%)	법인 사업세 (10%)	

5) 일본의 법인기업에 대하여 국세인 법인세와 지방세인 법인주민세와 법인사업세를 부과하고 있음. 기업용 고향납세제도가 도입되면서 법인기업은 2016년 이전에는 기부금에 대해 법인세에서만 세금경감을 받았는데, 동 제도 도입에 따라 지방세 분야에서도 세금경감을 받게 되었음

- 일본의 지방창생응원세제 방식을 도입할 경우에는 개인용 고향납세나 기업용 고향납세(지방창생응원세제)에 대하여 지방소득세에서 기부금 세액공제를 받을 수 있도록 관련 조항을 개정 또는 보완해야 할 것임
 - 개인용 고향납세의 경우는 개인지방소득세 세액공제에 관한 규정인 지방세법 제94조를 통해 개인지방소득세의 세액공제, 세액감면을 받을 수 있도록 지방세특례제한법에서 고향납세액(기부금)에 대한 세액공제 규정을 신설하는 개정을 추진
 - 기업용 고향납세와 관련해서는 현재 법인지방소득세 세액공제 규정 자체가 없으므로 지방세법 제94조의 개정을 통하여 법인지방소득세도 세액공제, 세액감면이 가능하도록 조치
 - 아울러 지방세특례제한법에서 고향납세액에 대한 구체적인 세액공제 규정을 마련

나. 지방세특례제한법의 감면에 대한 예외 허용

- 지방세특례제한법 제4조 제1항에 따르면 지방세 감면은 3년의 기간 이내에서 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우 시행할 수 있음
 - 첫째, 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때
 - 둘째, 특정지역의 개발, 특정산업 특정시설의 지원을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때
- 인구감소지역은 그 상황의 타개를 위해 진흥이 필요하다는 측면에서 보면 [특정지역의 개발]에 해당하는 별도의 조치가 필요한 곳일 것임
 - 따라서 인구감소지역에 활력을 불어넣기 위해 인구유입 및 기업유치에 대해 재산세, 취득세 등의 감면(경감) 조치를 추진 가능
- 수도권과 비수도권 간의 관계에서 비수도권 지역으로 공장(기업)을 이전하는 경우 지방세 감면 혜택을 부여할 수 있기 때문에 인구감소지역에 대해서는 이미 지방세 특례를 시행하고 있는 것으로 볼 수 있음

- 인구감소지역이 통상 비수도권 소재의 지방자치단체이기 때문
- 한편 지방세특례제한법 제4조 제1항에 따르면 지방세특례제한법에서 정하고 있는 지방세 감면은 추가로 확대할 수 없다고 명시함
- 따라서 인구감소지역의 진흥을 위해 인구유입과 기업유치를 늘릴 수 있도록 특단의 조치를 강구하지 않으면 안 될 곳에 대해서는 관련 조항(지방세특례제한법 제4조 제1항)의 개정을 통해 이런 지역에 대해서는 동법의 감면을 넘어 100% 범위 내에서 감면율을 인상할 수 있도록 허용하는 특례를 부여하는 방안을 검토

지방세특례제한법 개정(안)

현 행	개정안
<p>제4조(조례에 따른 지방세 감면) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 3년의 기간 이내에 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제(이하 이 조 및 제182조에서 "지방세 감면"이라 한다)를 할 수 있다. 다만, 이 법(제3장 지방소득세 특례는 제외한다)에서 정하고 있는 지방세 감면은 추가로 확대할 수 없다.</p> <p>1. 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때</p> <p>2. 특정지역의 개발, 특정산업·특정시설의 지원을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때</p>	<p>제4조(조례에 따른 지방세 감면) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 3년의 기간 이내에 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제(이하 이 조 및 제182조에서 "지방세 감면"이라 한다)를 할 수 있다. 다만, 이 법(제3장 지방소득세 특례는 제외한다)에서 정하고 있는 지방세 감면은 추가로 확대할 수 없다.</p> <p>1. 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때</p> <p>2. 특정지역의 개발, 특정산업·특정시설의 지원을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때</p> <p>3. 인구감소 지역의 진흥을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때</p>

7. 국세의 지방이양

(1) 양도소득세(부동산분)의 지방세 전환

○ 양도소득세 현황

- 현행 양도소득세는 1967년 부동산투기억제세에서 연원
- 1975년 종합소득세제 도입에 따라 양도소득세로 전환
- 양도소득세 수입은 '15년 기준 11.9조원이며 토지, 건물 등 부동산분 양도소득세 비중이 80%에 달함

○ 양도소득세의 지방이양 근거는 다음과 같음

- 첫째, 현재 부동산에 대한 건축물, 토지대장, 재산세대장 등을 자치단체에서 관리하고 있기 때문에 양도소득세의 지방이양을 통해 부동산 취득, 보유, 처분까지 세원관리를 일원화하게 되면 부동산세제의 합리화와 더불어 관련 세정의 효율화에도 기여
- 둘째, 양도소득세의 지방이양은 지방세원칙에 부합
 - * 자치단체에 의한 지역개발사업의 추진이 해당 지역 부동산 가치의 증대에 기여(편익성)하고, 부동산은 이동이 불가능하며(지역정착성), 부동산은 전 지역에 걸쳐 고르게 분포(보편성)되어 있어 세수의 안정성등의 장점을 보유
- 셋째, 양도소득세는 현행 법 체계를 따를 때 범주적으로 소득세에 해당하지만 지역에 이루어지는 부동산 거래에 과세하는 부동산 거래세의 속성을 함께 내포하고 있다는 점에서 지방세원의 성격을 보유

○ 부동산분 양도소득세의 지방세 전환 시 다음의 장점이 기대됨

- '15년 기준으로 약 9조원(11.9조원의 80%)의 지방재정 확충 효과
- 취득세 및 재산세와의 연계를 통한 세정 효율성 및 징수율 제고

○ 다만, 양도소득세는 중앙정부의 대표적 정책과세 세목에 해당하므로 부작용 예방을 위한 대책 마련 후 지방이양 방안을 강구하여야 할 것임

(2) 지역성이 강한 개별소비세의 지방이양

- 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 세목으로 다음의 특징이 있음
 - 특정한 장소 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위는 지역성(지역 정착성)이 뚜렷
 - 특정한 장소 입장행위와 관련된 과세대상으로는 경마장, 경륜장, 경정장, 투전기 시설 장소, 골프장, 카지노가 있는데, 이런 시설에 대한 입장은 해당 지역에 외부불경제를 유발하여 자치단체의 재정부담을 유발하지만, 국세인 개별소비세가 과세되고 있을 뿐임
 - 따라서 특정한 장소 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위는 지역 정착성이 있고, 외부불경제를 유발하므로 국세보다는 지방세 부과가 조세원리에 보다 부합
- 지역성이 있는 개별소비세 세원을 지방이양 시 특정장소 관련분 3,500억원, 화력발전용 석탄분 1조 6,700억원, 담배분 1조 7,900억원을 합한 3조 8,100억원의 지방세수 증대를 가져올 것으로 전망됨
- 먼저 특정한 장소 입장행위와 관련된 개별소비세의 과세대상을 지방세로 이양하면 '15년 결산기준 2,420억원의 지방세수 증대가 예상됨
 - 경마장 136억, 경륜장 22억, 경정장 8억, 골프장 2,092억, 카지노 162억
- 특정한 장소에서의 유흥음식행위에 대한 개별소비세를 지방세로 이양 '15년 결산기준 1,037억원의 지방세수 증대가 예상됨
- 화력발전용으로 사용되는 석탄(유연탄)에 대한 개별소비세를 지방세로 전환할 경우 2015년 결산기준 1조 6,734억원의 지방세수 증가가 전망됨
 - 화력발전용 석탄(유연탄)은 화력발전소 소재 지역에 여러 유형의 오염을 발생시키는 외부불경제의 원인으로 지목

- 화력발전용 석탄(유연탄)에 대해서는 국세인 개별소비세만 과세되고 있는데, 화력발전용 석탄(유연탄)에 대한 개별소비세를 지방세로 전환하여 지역을 지원하도록 하는 조치 필요
- 한편, 담배분 개별소비세의 지방이양은 적극 검토할 필요가 있음
 - 담뱃세 개편('15.1) 시 지방세(담배소비세, 지방교육세)와 국세(부가가치세, 건강증진부담금) 인상 및 개별소비세 신설
 - * 담배소비세(641원 → 1,007원), 지방교육세(321원 → 443원), 부가가치세 등(234원 → 433원), 건강증진부담금(354원 → 841원), 개별소비세(594원)
 - 담뱃세 개편으로 지방세 비중 하락(62.1% → 43.7%)으로 국세 위주의 세 수확충 문제 발생
 - * 지방 : 담배소비세 792억원 증가, 지방교육세 1,398억원 감소
 - * 중앙 : 2.9조원 증가(개별소비세 1.8조원, 건강증진부담금 0.9조원, 부가가치세 0.2조원)
 - 담배는 지방세의 기간 세목이므로 담배분 개별소비세를 지방세로 전환하여 소방, 저출산고령화 관련 복지·의료 용도로 특정화하여 사용하는 방안을 적극 검토
 - 이 경우 담배분 개별소비세를 자치단체 특별회계로 운영하거나, 중앙단위에 ‘(가칭)인구활력촉진지역 지원 특별회계’ 재원으로 활용

제3절 재정지원제도 구조개편

1. 지방재정조정제도 구조개편

가. 구조개편의 필요성

- 현행 지방재정조정제도 중 부동산교부세와 지역상생발전기금이 지역균형을 우선적 목표로 하여 운영하고 있으며, 보통교부세, 지특회계 등도 부분적으로 재정형평기능을 수행함

<표 4-7> 중앙-지방간 재정조정제도 현황

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	재정형평화 요소	
지방 교부세	보통교부세		일반	내국세 일정율 (19.24%)	97%	공식	재원보장 재정격차 완화	지역균형 수요	
	특별 교부세	지역현안(40%)	특정		3%	임의	특정사업 장려	×	
		재난안전(50%)	특정			임의	재해복구	×	
		시책수요(10%)	특정	임의		국가적 장려	×		
	부동산 교부세	재정여건(50%)		일반	종합부동산세 100%		공식	재정격차 완화	역재정력 지수
		사회복지(25%)		일반			공식	사회복지 장려	△
		지역교육(20%)		일반			공식	지역교육	×
		부동산보유세 규모(5%)		일반			공식	징세지원칙	×
	국고 보조금	일반 보조금	법정보조금	특정 매칭	특정부문 지원	임의 (공식)	특정사업 장려	차등보조율	
			비법정보조금	특정 매칭	재량적	임의	특정사업 장려	×	
지역 발전 특별 회계		시도 자율	포괄 매칭	재량적	공식	특정사업 장려	×		
		시군구 자율	포괄 매칭		공식	특정사업 장려	차등보조율 (성추지역)		

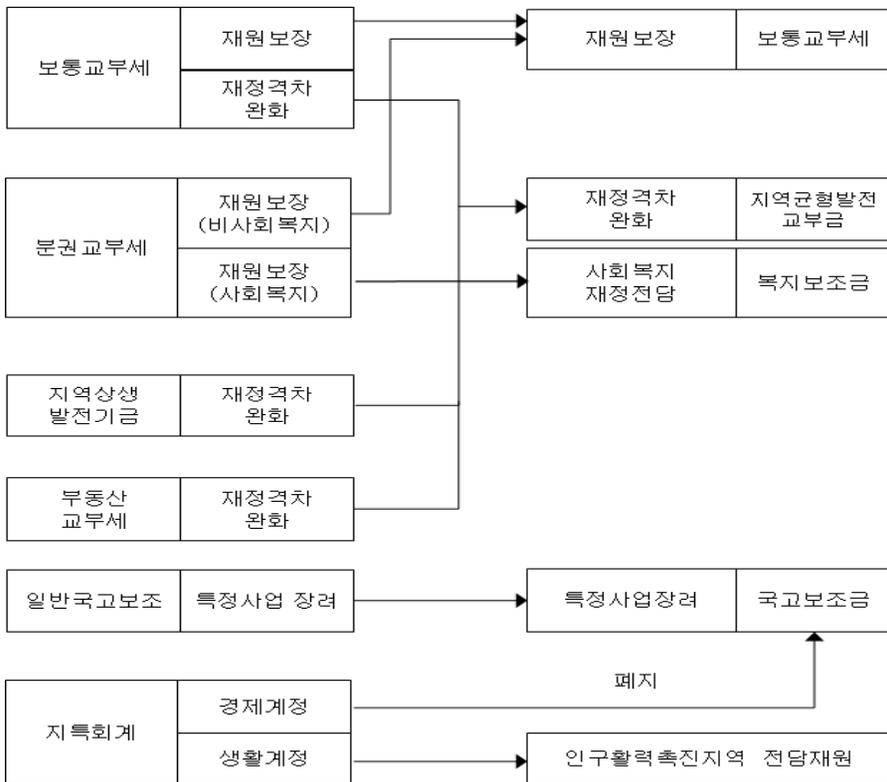
- 각각의 이전재원들은 명시적으로 지역균형을 표방하거나, 재량적으로 재정력지수 등을 감안하여 재정여건이 어려운 자치단체에 재정적 지원책을 동원하기도 함
 - 보통교부세는 지역균형수요, 부동산교부세는 역재정력지수, 지특회계는 성장촉진지역이나 특수상황지역에 대한 차등보조율 등의 방식으로 지역균형발전을 표방
 - 특별교부세, 일반국고보조금은 비록 특정의 정책목적 실현을 지향하거나 지역발전수준이나 재정여건 등을 일부 고려하여 지원
- 이처럼 명시적이든, 암묵적이든 지역균형발전을 염두해 두고 다수의 재원들이 동원되고 있으나 낙후지역에 “어느 정도의 재원이 추가적으로 지원되며, 추가 지원된 재원으로 지역격차가 어느 정도 완화되고 있는지에 대한 성과평가는 매우 미흡”한 실정임
 - 이들 재원을 운영하는 부처에 따라 낙후지역에 대한 개념과 정의가 다르고, 부처간 칸막이 등으로 횡적 협력이 거의 이루어지지 않기 때문
 - 이로 인하여 지역균형발전 명목으로 지원되는 예산규모가 어느 정도인지, 어느 자치단체에 추가적인 재정지원이 이루어지고 있는지, 재정자원의 추가 투입으로 지역발전도가 어느 정도 향상되었는지 체계적인 관리가 어려운 실정

나. 구조개편 구상(안)

- 이전재원 상호간 분절적, 독립적 운영으로 인한 성과부진을 타개하기 위해서는 연계 및 통합을 통한 집중지원과 전담 관리부처의 운영에 의한 엄정한 성과관리시스템 가동이 요구됨
- 이전재원의 연계 및 통합 방안으로 먼저 (가칭)지역균형발전교부금의 설치를 제안하고자 함

- 지역균형발전을 추구하고 있는 보통교부세 내 지역균형수요, 부동산교부세, 지역상생발전기금을 통합
- 지특회계의 경우 경제계정은 국고보조로 환원하며, 생활계정은 인구활력촉진지역 전담 재정지원 수단으로 활용하는 방안을 구상할 수 있음
- 다만, 이 구상(안)은 (가칭)지역균형발전교부금의 설치 여부 및 범위에 따라 지특회계 구조개편의 폭이 달라질 수 있음
- (가칭)지역균형발전교부금을 설치하는 대신 지특회계 구조개편으로 대응하는 등 지역균형발전교부금 설치와 지특회계 구조개편은 보완관계

<그림 4-10> 지방재정조정제도 구조개편 구상(안)



2. (가칭)지역균형발전교부금 설치

가. 재원조성

- (가칭)지역균형발전교부금의 재원은 다음으로 조성함
 - 지역상생발전기금 : 수도권 시도 출연액 100%
 - 부동산교부세 : 현행 산정기준 중에서 재정여건분('15년 기준 부동산교부세 1조 4,104억원의 50%)
 - 보통교부세 : 지역균형수요 중 낙후지역 및 성장촉진지역, 개축지구, 폐광지역, 접경지역, 지역특화발전지역 등 낙후지역과 직접 관련되는 항목의 수요분
- 상기 방식으로 지역균형발전교부금을 조성할 경우 규모는 2016년 예산 기준으로 2조 9,075억원으로 추정됨
- (가칭)지역균형발전교부금 설치 시 행자부가 인구감소시대 주무 부처로서 입지를 확보하고, 교두보를 삼을 수 있다는 장점이 기대됨
 - 아울러 이를 지렛대로 삼아 낙후지역 주무 부처로서 역할을 확대
- (1안) 지방교부세 안정성, 신뢰성을 고려하여 지역상생발전기금 재원으로 조성하는 현실적인 대안을 우선적으로 검토함
 - 보통교부세 지역균형수요는 자치단체 재정수요 보강 시 산출내역일 뿐 이 자체가 당해 자치단체에 추가 교부된다는 의미가 아님
 - 또한 보통교부세는 제로섬게임 성격을 지니고 있어 낙후지역 관련 수요분 활용 시 지역갈등 유발
 - 부동산교부세는 자치구까지 교부대상으로 운영하는데, 대부분의 자치구는 인구감소지역에서 제외될 가능성이 높으며, 이 경우 자치구의 부동산교부세 세입의 감소를 초래하여 재정난 가중
- (2안) 지역상생발전기금과 부동산교부세 중 재정여건분을 통합함
 - 1안은 현실성은 높지만 지역상생발전기금의 재원규모가 적어 인구감소지역 재정지원 수단으로서 한계도 뚜렷

<표 4-8> (가칭)지역균형발전교부금 조성 자원

합 계	부동산교부세 (재정여건분)	지역상생발전기금	보통교부세 (낙후지역 관련)
(1안) 3,713억원	-	3,713억원	-
(2안) 10,765억원	7,052억원		-
(3안) 29,075억원	7,052억원		18,310억원
<산출기준>	종합부동산세 50%	수도권 시도 출연금 전액	낙후지역, 개축지구, 폐광지역, 접경지역, 지역특화발전특구 관련 지역균형수요분

나. 용도

- 일본의 과소지역 대책에서 제시된 사업들을 참고할 수 있음
 - 젊은 층의 정주를 촉진하기 위한 ‘고용창출 및 생활기반 정비, 도시주민과의 교류 확대’ 등 지역간 교류 확대 및 광역 네트워크 확대
 - 주민 참가에 의한 지역경영자립촉진 시책 등
 - 지역산업진흥 및 기업유치시책 : 소규모사업 경영지원사업비 보조금, 전원 입지지역대책교부금, 전원지역진흥촉진사업비 보조금
 - 출산률 증가 목적의 불임부부 대상 불임치료비 지원, 아동 및 중학생 치료비 지원
 - 공공교통서비스 향상을 위한 지자체 직영버스 운영, 예약택시 운영, 민간버스사업자 운영비 보조
 - 젊은층의 지역복귀 및 지역내 거주 등을 목적으로 인근 대학과 함께 고교생 인재육성사업 추진

일본의 과소지역대책 주요 사업

유 형		사업 내용
지역 산업 진흥	유기농마을 만들기	<ul style="list-style-type: none"> 축산농가에서 배출되는 가축배설물의 적정처리 시설 정비 지역의 기간작물을 재배하는 채소농가와 제휴를 강화하여 축산농가-채소농가의 자원순환형 농업 확립
	지역활성화 PR사업	<ul style="list-style-type: none"> 인접 지역과 같이 홍보상징물을 제작하여 생수병, 인형 등에 부착하며, 홈페이지 공동 운영
	미래창조 구축사업	<ul style="list-style-type: none"> 농업 수호 : 휴경지, 경작자가 없는 농지 등을 대상으로 농사를 포기하지 않도록 지도 농업의 6차산업화 : 중심지에 영업망을 구축하여 특산품 판매촉진 및 판로개척
교통 통신	공공교통 확보	<ul style="list-style-type: none"> 편리하고, 쾌적하며, 지속가능한 공공교통서비스 제공을 위하여 공공버스 운영, 민간버스업자 보조 지자체 위탁버스 운영, 지역순환버스 및 예약택시 운행사업 보조, 민간사업자 노선버스 보조
보건 복지	상가지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> 저출산, 고령화로 구매력 저하 → 상업 부진 → 상가의 지역 내 순회판매 등 보조 보건사 보건지도, 영양사 영양지도, 사회복지사협회 운영 휴식공간 지원, 노인 상호간 교류 지원
	불임증 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> 아이를 희망하는 불임부부 대상으로 체외수정 등 불임치료비 일부를 지원
	자녀 의료비 지원	<ul style="list-style-type: none"> 자녀 양육비 경제부담을 경감하기 위하여 의료비 지원을 초등 학교 취학 전 아동에서 중학생까지 확대 의료보험 자부담 전액 지원
의료	휴일 상담의사	<ul style="list-style-type: none"> 공휴일 의료서비스 확보 목적으로 의료기관에 상담의사 배치 운영 → 신속한 처방, 광역의료기관 연계 대응
교육	고교생 인재육성	<ul style="list-style-type: none"> 대학등 고등교육기관 졸업 후 복귀하거나 청년층이 지역에 계속 거주하도록 여건 조성 대학과 협력하여 지역 고등학생 대상으로 지역 내 자립역량 강좌 등 연찬회 운영, 고교생 제안 비즈니스 모델 사업화
마을 정비	마을 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 과소화가 심한 마을의 정주인구 및 교류인구 증진을 목적으로 기초조사를 실시하였으며, 이를 토대로 주민이 참여한 기본 계획 수립하에 사업 추진
	지역만들기 활동지원	<ul style="list-style-type: none"> 초등학교를 공간단위로 한 ‘지역자주조직’ 설치 생애학습, 지역진흥, 지역복지 등 사업비 지원
	지역메니저 배치사업	<ul style="list-style-type: none"> 지역 자립발전의 활동거점이 되는 커뮤니티조직(지역중간조직)에 지역메니저를 배치하고 인건비 지원

- 일본의 지방창생 관련 사업도 유의미한 시사점을 제공함
- 농림수산업 성장산업화 : 지역특화기술 상업화·국제화를 통한 지역경제 활성화 및 지역고용 고도화, 관광산업 육성
 - 인력지원 : 내발적 발전에 필요한 우수인력 파견, 지역리더 양성 등
 - 일본판 CCRC : 베이비부머세대 이주 지원, 정착마을 조성
 - 출산 및 양육 관련 정책지원 등

일본의 지방창생 주요 사업

유형	사업 내용
농림수산업 성장산업화	<ul style="list-style-type: none"> • 생산성이 높은 활력 넘치는 지역경제 실현 <ul style="list-style-type: none"> - 지역기술 국제화, 지역매력 브랜드화, 지역고용 고도화 • 관광업을 강화하는 지역의 연계체제 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 일본판 DMO(Destination Management Organization)* 추진 * 일본판 DMO : 관광자원에 정통하고 지역과 협력하여 관광지역만들기를 시행하는 법인 <ul style="list-style-type: none"> · 관광진흥계획 수립, 인프라 정비, 교육, 교통 등 지원조치 · 농업체험관광, 6차산업화 상품개발, 숙박시설 개선 및 품질보증 등 • 농림수산업의 성장산업화 <ul style="list-style-type: none"> - 생산재가격 인하, 유통 및 가공 구조의 개혁, 收入보험제도 도입, 수출인프라 정비, 농촌민박과 새틀라이트오피스, ICT, 바이오매스
지역창생 인력지원	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원, 연구자, 민간인력을 시정촌 보좌역으로 파견 • 지방창생 칼리지 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 주도하에 지방창생 인력양성 목적의 플랫폼 구축 - 지방창생에 필요하고 실천적인 커리큘럼 운영, e러닝 제공 • 지역기업 인턴십 소요비용 지원 • 지방의 인재U턴, 인재육성, 고용대책
일본판 CCRC	<ul style="list-style-type: none"> • 평생활약마을(Continuing Care Retirement Community) 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 중장년층 대상 이주희망자 지원(사전상담, 시험 거주 등) - 의료서비스, 정주환경정비, 지역주민과 연대 및 교류 등 지원
지역경제 분석시스템 구축 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 지역경제 현황 정밀 파악 → 맞춤형 시책 추진 • 빅데이터(기업간 거래, 인적 흐름, 인구동태 등) 수집, 지자체 비교 <ul style="list-style-type: none"> - 산업지도(기업 수, 고용, 매출 등) - 농림수산업지도(농업부문별 판매액, 농업인 연령, 농지이용 등) - 인구지도(인구추이, 전출입 파악 → 저출산 요인 파악) - 소비지도(상품별 음식료품, 생활용품 구매 실태)
젊은세대 정책지원	<ul style="list-style-type: none"> • 젊은 세대의 경제적 안정, 출산 및 육아 등 지원

- 현재 지특회계를 비롯한 인구감소지역 관련 다수의 예산사업이 운영되고 있으며, 일본의 과소지역대책사업 및 지방창생사업과 유사한 사업들도 있으나 신규 발굴하여 추진 가능한 사업도 있음

<표 4-9> 인구감소 관련 예산사업 현황

소관 부처	회계	인구감소 관련 사업
행정자치부	지특회계(생활)	• 마을기업육성, 지역공동체일자리사업
	신규	• 지역희망뿌리단, 고향희망심기, 복합생활커뮤니티 센터, 지역공유경제 활성화, 내고향명품마케팅사업 사업, 폐공간을 활용한 무인점포조성, 다문화특화 마을 육성, 은퇴자마을육성, 가족친화마을조성, 지역사회-학교연계마을만들기
문화체육관광부	지특회계(생활)	• 노인건강체육시설, 지역문화산업기반조성, 지역특화문화행사지원, 관광두레조성 • 작은영화관건립, 공공도서관 건립, 생활체육공원조성, 운동장생활체육시설지원
농촌진흥청	지특회계(생활)	• 농촌기반지도조성, 농촌건강장수마을조성
보건복지부	지특회계(생활)	• 가사간병방문지원, 산모신생아건강관리지원
	일반회계	• 지역사회 내 돌봄여건 확충
여성가족부	일반회계	• 아이돌봄서비스 확충 및 내실
교육부	일반회계	• 지역평생교육활성화지원
환경부	지특회계(경제)	• 자연생태공간조성, 생태휴식공간확대
농식품부	농특회계	• 농촌공동체활성화, 귀농귀촌정착지원, 체류형농업 창업지원, 농촌형 교통모델 발굴
	지특회계(생활)	• 농산물가공지원, 농산물체험지원, 농촌체험관광, 지역전략산업육성, 지역향토산업육성
해양수산부	지특회계(생활)	• 어촌체험관광지원
산업부	지특회계(생활)	• 지역산업마케팅지원, 지역특성화산업육성
중기청	지특회계(경제)	• 창업인프라지원
산림청	지특회계(생활)	• 산림생태문화체험단지 조성, 지역생태숲 조성, 치유의 숲 조성

- 일본의 과소지역대책사업 및 지방창생사업, 국내의 국고보조사업 등을 고려할 때 (가칭)지역균형발전교부금의 사업으로는 다음을 검토할 수 있을 것임

<표 4-10> (가칭)지역균형발전교부금의 용도

유형	사업 내용
지역경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 지역기술 국제화, 지역매력 브랜드화, 지역고용 고도화 농림수산업 6차산업화 농림수산업의 성장산업화
인력지원	<ul style="list-style-type: none"> 연구자, 기업 등 민간전문가 파견 마을만들기, 지역재생 관련 실천적 커리큘럼, e러닝 운영 지역기업 인턴쉽 소요비용 지원 지방의 인재U턴, 인재육성, 고용대책
결혼, 출산, 자녀교육 지원	<ul style="list-style-type: none"> 젊은 세대의 경제적 안정, 출산 및 육아 등 지원 불임부부 대상 불임치료비 지원 초등학생까지 의료비 지원 지방의료원 산부인과 설치 및 의료인력 인건비, 의료장비 구입비 민간 산부인과 의원의 유치에 필요한 지방세감면, 인건비 및 운영적자 보전 등의 민간경상보조, 의료시설 자본보조 등 어린이집 시설비, 인건비 등의 보조 초·중고 교육시설 개선, 방과후 학교 운영비 지원
정주여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> 교육문화복지·의료·주거 관련 CB, 사회적 기업, 생협, 협동조합, 비영리 민간조직 활성화 지원사업(한국형 공조사회만들기) 교직원 주택구입 및 개량 지원 청소년 대상 문화관, 체육관, 도서관 등 인프라 구축비 및 운영비 청소년 인재육성 : 학원비 등 교육비 보조, 비즈니스모델 제안사업 지자체의 공공버스, 지역순환버스 등 교통서비스 운영 도서, 오지, 벽지 민간버스업체 및 여객선 운영비 지원
마을만들기 지역만들기	<ul style="list-style-type: none"> 일상 생활서비스 집적화 및 주변 마을과 네트워크화 스마트 거점마을 육성 마을만들기 학습교육, 중간지원조직 육성, 지역리더 양성
행자부 신규사업	<ul style="list-style-type: none"> 지역희망뿌리단, 고향희망심기, 복합생활커뮤니티센터, 지역공유경제 활성화, 내고향명품마케팅사업사업, 폐공간을 활용한 무인점포조성, 다문화특화마을 육성, 은퇴자마을육성, 가족친화마을조성, 지역사회-학교연계 마을만들기

3. 지역발전특별회계 구조개편

가. 지역발전특별회계 당면 현안

1) 지역발전정책 측면에서 당면 현안

- 지역발전 용어 자체가 ‘무미건조’, ‘무색무취’ 성격을 갖고 있으며, 이로 인하여 관련 계획의 위상이나 지역발전위원회의 역할이 저하됨
 - 지역발전은 지역개발은 물론이고 행정적, 재정적 활동을 망라한 지자체의 모든 활동의 결과로서 비전과 전략의 모호성, 정책목표와 정책수단의 괴리 발생
 - 영향력이 큰 “브랜드사업” 부재로 균형위 시기에 비하여 지역위 위상 저하
 - 국가 차원의 비전 및 전략의 부재로 지특회계도 지역개발 관련 예산사업의 집합체
 - * 지특회계를 통하여 무엇을, 어떻게 하겠다는 것인지 불분명
- 특히, 낙후지역 진흥을 위한 국가 차원의 전략과 정책목표가 있는지도 불분명하며, 부처간 횡적 협력도 미흡하여 성과창출 한계에 직면함
 - 낙후지역에 대한 국가 차원의 비전이나 전략, 연차별 정책목표를 두고 정책을 추진하기 보다는 부처 예산사업의 일종으로 변질된 느낌
 - 지방교부세 등 관련 재정지원제도와 연계하여 시너지창출 한계
- 추진체계의 혼란, 거버넌스 혼선으로 성과창출 애로를 겪고 있음
 - 대통령 자문위원회라는 지역발전위원회의 법적 한계로 인하여 재정지원 창구는 소관 부처가 될 수 밖에 없으며, 이로 인하여 부처간 이해관계 충돌 등으로 성과지향적 예산배분이 어려운 실정
 - 이러한 문제는 생활계정에서 주로 나타나는 바, 13개 부처가 관여하는 사도 자율편성을 보면 지역정책의 구상과 전략에 연동되어 예산편성과 집행이 이루어지기 보다는 부처의 이해관계에 따라 운용

- 시·군·구 자율편성은 더 심각해서 163개 시·군·구를 4개 공간으로 분할하고, 각 공간을 담당할 부처를 지정 운영하여 신규사업 선정, 가이드라인 운영, 사업평가 등과 관련하여 혼란이 발생

생활계정 당면 현안

성장촉진지역(국토부) : 70개 시·군, 186개 도서
 도시활력증진지역(국토부) : 97개 시·군·구
 일반농산어촌지역(농림부) : 120개 시·군
 특수상황지역(행자부) : 15개 시·군, 186개 도서



부처간 협업체계 부재, 지역수요와 부처 전문성 괴리, 성장촉진지역과 특수상황지역 이원화로 종합적 예산지원 곤란, 포괄보 조 취지에 벗어난 예산운영(신규사업 국가승인, 지나치게 엄격 한 가이드라인 등)

2) 생활계정 포괄보조 운영방식의 당면 현안

- 주요국 사례 및 포괄보조금의 개념에 볼 때 지역개발계정은 포괄보조금으로 보기 어려운 측면이 있음
 - 외형상 균특회계와 차별화된 운용체계로 전환하였으나 내용상으로는 세출 한도액 결정방식, 예산편성절차, 용도의 자율성 측면에서 큰 진전을 이루었다고 볼 수 없음
- 첫째, 2011년에 시·군·구 자율편성사업의 내역을 폐지하고 기능별로 재편하였음에도 불구하고 신규사업은 여전히 중앙정부의 승인을 받아야 하는 등 용도의 자율성을 극도로 제약하며 일반 국고보조금과의 차별성이 매우 미흡하다는 지적이 끊이지 않고 있음
- 둘째, 재원배분 기준의 객관성과 투명성이 매우 미흡함
 - 기획재정부는 지역간 예산편중과 이에 따른 지역갈등을 이유로 산정기준과 결과에 대한 비공개 원칙을 고수

- 이는 포괄보조금의 원칙에도 벗어날 뿐만 아니라 산정과정과 산정결과에 대한 불신을 조장
- 셋째, 지방비 부담이 과중하다는 불만이 제기됨
 - 성장촉진지역은 국고보조율이 100%이나 특수상황지역은 80%
 - 도시활력증진지역은 국고보조율이 50%에 불과하여 지자체 소극적
- 비포괄보조 성격의 사업이 운용되고 있음
 - 포괄보조금을 운용하는 국가는 성과평가를 중시하는데, 성과관리제도가 실효성을 거두기 위해서는 포괄보조사업 자체가 성과측정이 용이한 사업으로 구성되어야 함
 - 그럼에도 불구하고 성과측정이 곤란한 사업이 편입되어 있거나 시도 및 시·군·구의 기능과의 연계성이 미흡한 사업이 존재

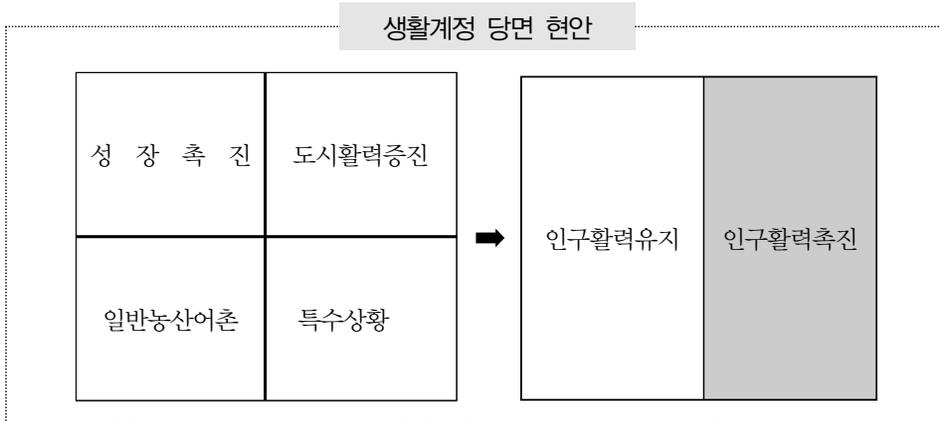
<표 4-11> 지역개발계정의 운용체계 특성과 한계

포괄보조금 유형	지역개발계정 운용체계	비 고
비조건부 포괄보조금	① 배분방법 - 계속사업 : 공식주의 - 신규사업 : 재량주의	포괄보조금의 선결요건 충족도 매우 미흡
	② 정책결정의 주체 - 지방자치단체 주도하에 사업 선택은 가능하나 신규 사업은 중앙정부 승인 - 소관부처의 가이드라인에 구속	
조건부 포괄보조금	① 용도조건 - 중앙정부가 승인을 요구하는 신규사업은 용도자율성 없음 - 시도 자율편성 정책사업군 과다 - 시·군구 자율편성은 내역사업 폐지	조건부 포괄보조금 성격이 강함
	② 지방비부담 - 사업별 지방비 부담(원칙적으로 대응보조금) - 성장촉진지역은 국비보조율 100%	

나. 구조개편 구상(안)

1) 생활계정의 인구활력촉진지역 전담재원 운영

- 지특회계 운영체계를 유지하는 한 당면 현안들을 극복하기 어려울 것으로 사료됨
 - 경제계정의 경우 자치단체 일각에서는 일반국고보조사업 보다 장점을 찾기 어렵다는 불만 제기
 - 생활계정도 부처간 횡적 협력관계 미흡으로 유사중복사업 존치, 성과부진, 행정낭비 유발 등의 적폐가 해소되기 어려운 실정
- 따라서, ① 경제계정은 폐지하고, 관련 사업을 일반국고보조사업으로 환원하며, ② 생활계정을 실질적인 포괄보조로 운영하면서 낙후지역과 인구활력촉진지역 재정지원수단으로 적극 활용함
 - 다만 시도 자율편성은 유지하되 미비점을 보완하는 방식으로 대응
 - 시군구 자율편성은 지역개념을 폐지하고 낙후지역과 인구활력촉진지역으로 구조개편



2) 사업 및 예산

- 인구감소를 제어하거나 인구유입을 촉진하는데 필요한 복지, 의료, 교통, 소득 및 고용, 마을만들기 등의 예산사업 위주로 운영함
- 이와 관련하여 일반국고보조사업 중 지역균형발전이나 인구활력촉진에 영향력이 큰 예산사업의 이관을 적극 추진함

<표 4-12> 사군구 자율편성사업 재구조화(예시)

유형		지원 사업
인구유입 촉진	타회계 이관	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농귀촌 정착지원(농식품부, 농특회계) • 체류형 농업창업지원(농식품부, 농특회계)
	신규	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의 인재U턴, 은퇴자마을 조성 등 베이비부머 유치 • 인구위험지역 젊은층 대상 맞춤형 교육, 레지던스 제공 • 멀티해비테이션(multi-habitation) 관련 시책
지역공동체 유지 발전	타회계 이관	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌공동체활성화(농식품부, 농특회계) • 지역평생교육활성화(교육부, 일반회계)
	신규	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화가정 공동육아 지원 • 아동 및 청소년 대상 마을공동체 프로그램 운영
지역경제 활성화	타회계 이관	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물가공지원, 농산물체험지원, 지역특화산업 육성(농식품부, 지특 생활계정) • 지역특성화산업 육성(산업부, 지특 생활계정) • 마을기업 육성(행자부, 지특 생활계정)
	신규	<ul style="list-style-type: none"> • 지역기술 국제화, 지역매력 브랜드화, 지역고용 고도화 • 농림수산업 6차산업화, 농림수산업의 성장산업화 • 지역공유경제 활성화, 내고향명품마케팅사업,
마을만들기	타회계 이관	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌건강장수마을 조성(농촌진흥청, 지특 생활계정)
	신규	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화특화마을육성, 은퇴자마을육성, 가족친화마을조성, 지역사회-학교연계 마을만들기 • 육아친화마을, 아동친화마을
생활서비스 개선	신규	<ul style="list-style-type: none"> • 교육문화복지의료주거 관련 CB, 사회적 기업, 생협, 협동조합, 비영리 민간조직 활성화 지원사업 • 지자체의 공공버스, 지역순환버스 등 교통서비스 운영
복지, 의료	타회계 이관	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 내 돌봄여건 확충(보건복지부, 일반회계) • 산모신생아건강지원(보건복지부, 지특 생활계정) • 아이돌봄서비스 확충 및 내실(여성가족부, 일반회계)
	신규	<ul style="list-style-type: none"> • 젊은 세대의 경제적 안정, 출산 및 육아 등 지원 • 불임부부 대상 불임치료비 지원 • 지방의료원 산부인과 설치 및 의료인력 인건비 지원

3) 낙후지역 및 인구활력촉진지역에 대한 국가전략계획 수립 추진

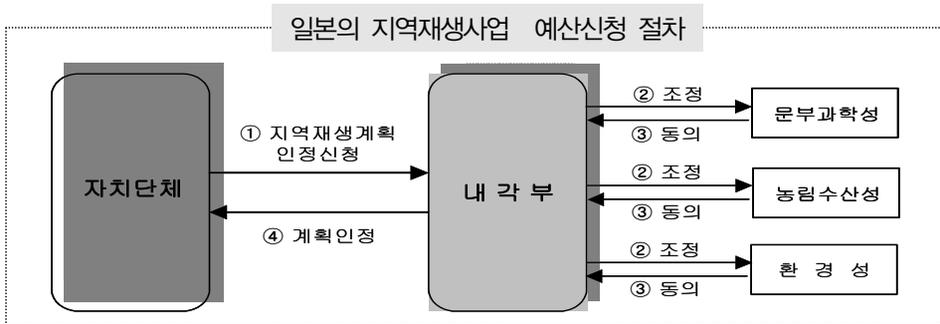
- 낙후지역과 인구활력촉진지역은 지정 기준에 따라 다소 다르기는 하지만 재략 60%~80% 가량 중첩되는 것이 현실임
- 그러므로 낙후지역과 인구활력촉진지역 전체를 포괄하는 “(가칭)인구활력 및 지역균형발전” 등과 같은 법정 의무계획(국가 차원의 전략계획)을 수립 하도록 함
 - 이 계획에는 낙후지역에 대한 국가 차원의 비전과 전략, 연차별 성과목표, 소요되는 재원과 정책지원 수단 등이 제시되어야 함
 - 지역에 대한 종합적 시각을 가진 부처가 계획수립, 핵심성과지표 운영, 재정지원 등 행·재정적 실무를 수행토록 지정

4) 포괄보조 운영체계 개편

- 현행 조건부 포괄보조방식을 비조건부 포괄보조방식으로 개편하는 방안을 적극 검토함
- 포괄보조금 원형에 입각한 비조건부 운영방식은 다음과 같음
 - 법정 공식에 입각하여 산정, 배분하며, 투명하게 공개
 - 블록 내에서 용도의 자율성 허용
 - 지방비부담 없는 정액보조방식 채택
 - 자치단체 주도하에 사업의 기획, 예산배정 및 집행
- 자치단체 책임성 확보 및 포괄보조 성과관리를 위하여 성과협약제도 본격 도입 등 평가시스템을 대폭 강화하는 보완 조치가 필요함
 - “(가칭)인구활력 및 지역균형발전 5개년계획”에 성과목표 제시
 - 개별 자치단체와 성과협약 체결
 - 성과협약에 제시된 목표치 달성도에 연동하여 차년도 예산에 반영하는 인센티브구조 엄정 시행

5) 추진체계 재정립

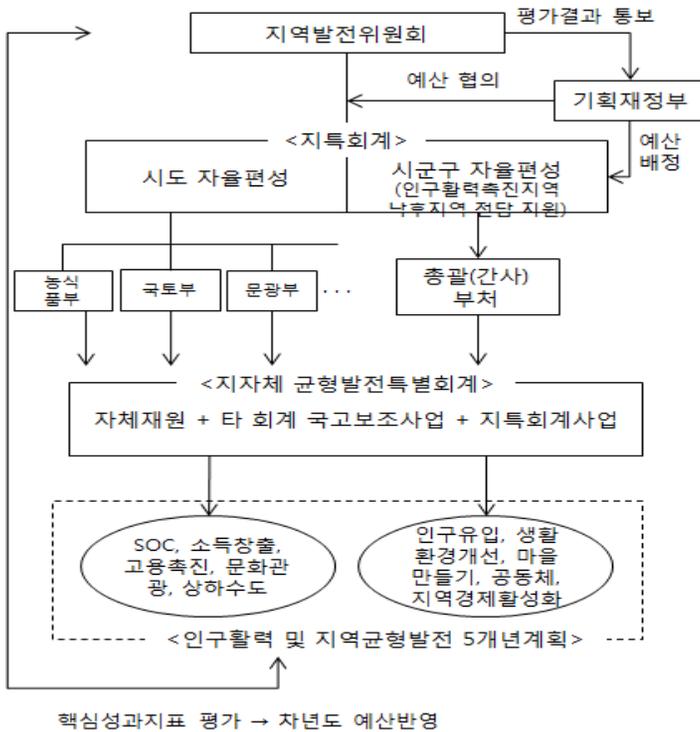
- 지역발전위원회를 정점으로 총괄(간사) 부처와 관련 부처간 횡적 거버넌스, 총괄(간사) 부처와 자치단체간 수직적 거버넌스가 상호 연계된 추진체계를 구축하여야 함
- 지역발전위원회는 인구활력 및 지역균형발전 비전 및 전략, 5개년 발전계획 등을 수립하며 지자체를 위한 원스톱 창구역할을 수행함
 - 일본의 지역재생사업의 경우 자치단체가 지역재생계획을 수립하여 내각부에 제출하면, 내각부가 사업과 소요예산을 관련 부처와 협의하여 조정하는 원스톱기능을 수행



- 지특회계의 경우 지역발전위원회가 “(가칭)인구활력 및 지역균형발전계획”을 개별 자치단체로부터 받아 사업계획 및 소요예산의 적정성을 검토한 후, 관련 부처와 협의를 거쳐 동 계획을 인정
- 상기 절차를 거쳐 인정된 계획은 별다른 사정이 없는 한 지특회계 예산에 반영하여 계획과 예산의 정합성 유지
- 자치단체는 예산신청절차 간소화로 행정부담 경감
- 총괄(간사) 부처는 지역발전위원회의 원스톱기능을 보좌하면서 낙후지역정책의 시책개발, 자치단체와 거버넌스 구축, 성과평가 등의 실무를 수행함

- 따라서 총괄(간사) 부처는 특정 영역이 아닌 통합적 시각에서 중앙과 지방의 교량기능을 수행 가능한 역량을 보유한 부처가 바람직
- 한편, 자치단체도 (가칭)인구활력 및 지역균형발전특별회계를 설치 운영하도록 함
 - 자치단체는 이전재원의 원천이 무엇이든 자체재원과 섞어서 집행하므로 지특회계의 엄정한 성과관리 곤란
 - 또한 (가칭)인구활력 및 지역균형발전계획이 예산과 정합성을 갖으면서 전략적 집행계획으로서 기능을 발휘하기 위해서는 지역균형발전이라는 특성의 정책목적에 지향하는 특별회계의 설치 운영이 효과적

<그림 4-11> 지역발전 추진체계 정비 구상(안)



4. 인구활력촉진 전담 특별회계 설치

가. 필요성

- 지특회계 구조개편을 통한 인구감소지역 재정지원 방식은 균특법 전면개정을 필요로 한다는 점에서 상당한 무리가 수반되는 대안임
- 첫째, 지역발전위원회가 총괄조정기능을 수행하기 위해서는 무엇보다 균특법에 지역위 권한 등과 관련된 법적 규정이 명시되어야함
- 둘째, 균특법 소관 부처는 산업부와 기획재정부인 현실에서 경제계정 폐지, 포괄보조 확대, 사업재편 등 침해한 이해관계가 있는 사안들에 대한 협조 가능성은 높다 할 수 없음
- 셋째, 생활계정의 시·군·구 자율편성을 인구활력촉진지역 및 낙후지역 중심으로 운용하고, 단일 부처를 지정하는 방안도 공간별·기능별로 분리 운영되고 있는 현실에서 부처간 갈등을 유발할 소지가 다분함

나. 재원 및 사업

- 상기와 같은 현실적 어려움을 감안하면 인구활력촉진지역을 타겟으로 하는 전담 재정지원제도의 설치가 대안이 될 수 있음
- 동 특별회계의 재원은 (부동산분)양도세나 (담배분)개별소비세를 우선적으로 검토할 수 있음
 - 이들 세목은 지역 정착성이 있고, 외부불경제를 유발하므로 국세보다는 지방세 부과가 조세원리에 보다 부합
- 따라서, (부동산분)양도세나 (담배분)개별소비세는 국세에서 지방으로 이양하는 것이 바람직하나, 지방세 전환이 어려울 경우에는 전담 특별회계 재원으로 활용하는 방안을 적극 검토할 수 있음

- 특히, (담배분)개별소비세는 규모가 1.9조원으로 특별회계 재원으로 활용하여도 중앙재정 부담이 상대적으로 적으며, '15년도 담뱃세 개편시 지방교육세 1,398억원 감소 등 지방재정 피해가 발생한 사실들을 고려할 때 동 특별회계 재원의 대안으로서 우선적으로 검토할 수 있음
- 아울러 동 특별회계 재원은 타 회계 및 지특회계 타 계정 중 인구활력촉진과 관련성이 높은 사업의 이관으로 대응함
- 또한, 지특회계에서 제시한바와 같이 인구활력촉진특별회계도 자치단체별로 특별회계를 설치하도록 함
 - 특별회계를 통하여 중앙과 지방간 수직적 재정지원체계를 구축함으로써 인구감소 문제를 체계적으로 대응
 - 자치단체에 설치하게 될 특별회계 재원은 후술하게 될 지역상생발전기금의 재정지원계정과 용자관리계정의 용자금으로 구성

다. 추진체계

- 대통령(혹은 국무총리) 자문위원회를 설치하여 총괄조정기능을 수행하며, 실무적으로 밀착 지원하는 간사 부처를 지정 운영함
- 별도 위원회 설치 운영 시 예상되는 장애요인은 다음과 같음
 - 지역발전위원회와 일부 중첩의 문제가 발생
 - 지특회계 생활계정사업과 유사 중복의 가능성을 배제하기 어려워 관련 부처간 갈등이 유발될 수 있음
 - 특히, 성장촉진지역 및 일반농산어촌지역과 공간이나 사업 등에서 중첩 가능성이 있어 성과부진, 효율성 저하 등이 우려됨
- 그럼에도 불구하고 지역발전위원회의 총괄기능 한계, 지역발전이 갖는 정책 목표 및 방향의 모호성 때문에 인구감소라는 국가적 현안에 집중관리하는 별도의 전담 추진체계를 설치할 수 있음

- 인구감소 문제의 중요성, 시급성을 감안하여 자치단체도 전담조직을 설치 운영하도록 함
 - 시·도는 “과”단위, 시·군·구는 “계”단위 전담조직을 설치하고 전담인력을 배치 운영하며 자치단체의 행정기구와 정원기준에 반영
- 행정적, 재정적 지원역량을 보유한 부처에 간사기능을 부여함
 - 신규채용 조성, 타 회계 사업이관, 전담조직 및 전담인력 등 행정적 기반구축 등에서 장점을 보유한 부처를 지정 운영

5. 지역상생발전기금의 발전기반 재구축

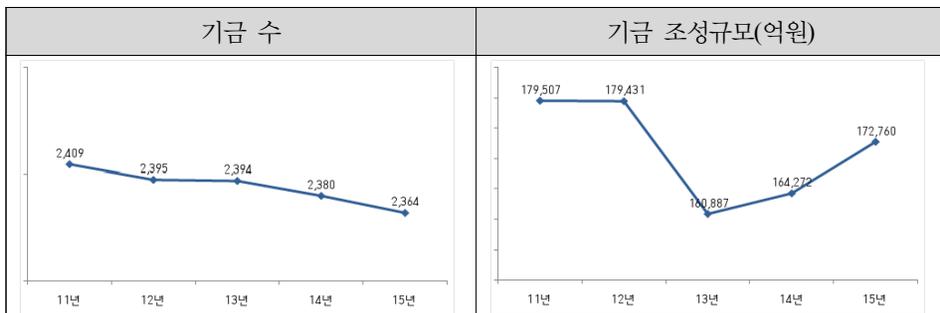
- 지속 가능한 지역상생발전기금의 기반을 마련하기 위하여 이하에서는 수도권 시도 출연금 이외에 신규채원을 검토함

가. 자치단체 기금 및 복권 재원의 활용

(1) 자치단체 기금

- 자치단체 기금의 조성규모는 '15년 기준으로 17조 2,760억원이며 '13년 이후 매년 증가하는 추세임

<그림 4-12> 자치단체 기금 조성규모



- 사도별 조성규모를 살펴보면 서울 5조 30억원(32.5%), 경기 3조 6,628억원 (21.2%) 등 수도권이 57.2%를 차지함

<표 4-13> 사도별 기금 조성규모

	조성규모	비중		조성규모	비중
합계	172,664	100.0%	경기	36,628	21.2%
서울	50,030	32.5%	강원	8,834	5.1%
부산	10,450	6.1%	충북	4,315	2.5%
대구	4,107	2.4%	충남	4,812	2.8%
인천	6,037	3.5%	전북	5,595	3.2%
광주	1,560	0.9%	전남	10,285	6.0%
대전	3,835	2.2%	경북	7,480	4.3%
울산	2,253	1.3%	경남	6,705	3.9%
세종	730	0.4%	제주	3,009	1.7%

자료: 행정자치부, 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요

○ 자치단체 기금의 당면현안

- 타 회계 전입금(11.6%)을 지렛대로 하여 금융기관에 적립하고(지출 중 예치금 58.4%), 적립재원의 원리금회수(수입 중 예치금회수 59%, 이자수입 4.0%) 등으로 운영하는 구조이어서 자립 운영기반 취약
- 반면에 지출에서 융자성 사업비는 10.0%이며, 융자성 사업이 미진하여 수입에서 융자금회수가 차지하는 비중 역시 10.3%에 불과
- 지역중소기업의 시설·운영자금 용자를 목적으로 하는 중소기업육성기금이 전체 조성액의 23.9%인 4조 2,935억원에 달하고 있으나 적격기업 발굴의 애로, 기금의 건전성 유지 등의 어려움으로 금고은행을 통한 이차보전방식으로 운영
- 통합관리기금의 경우 조성규모가 1조 4,045억원에 이르고 있으나 설치 운영하는 자치단체가 77개에 불과

<표 4-14> 2016년 자치단체 기금 수입지출 계획

수 입			지 출		
합계	154,190	100.0%	합계	154,190	100.0%
예치금회수	91,907	59.0%	예치금	90,102	58.4%
전입금	17,918	11.6%	비용자성사업비	16,398	10.6%
용자금회수	15,848	10.3%	용자성사업비	15,424	10.0%
예탁금 원금회수	12,086	7.8%	예탁금	14,746	9.6%
기타수입	7,520	4.9%	예수금원리금상환	14,266	9.3%
이자수입	6,099	4.0%	차입금원리금상환	2,745	1.8%
기타	3,710	2.4%	기타	509	0.3%

자료: 행정자치부, 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요

(2) 지역개발기금

○ 지역개발기금제도의 연혁

- 1969년 당시 중요한 사회간접자본인 상수도 의 보급을 위해 상수도 사업을 위한 수도공채의 발행에서부터 시작
- 1989년 광역자치단체의 조례로 제정되면서 궤도사업, 자동차 운송사업, 지방도로사업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업 등으로 확대
- 1998년 공채관리 비용의 절감 및 주민편의를 도모하기 위해 ‘지역개발공채의 등록발행제도’ 도입

○ 용자사업

- 지방공기업법에서 정한 사업으로 한정하고 있는데 상·하수도 사업과 도로 주택건설 등 공공투자사업 등에 우선적으로 용자하도록 하고 있으며, 시도 지사가 필요하다고 인정하는 사업이면 용자 가능
- 경영수익형 사업이 47.8%, 공영개발사업 14.3%, 상수도 및 하수도 6.0% 등 상환재원이 어느정도 확보된 사업이 69%를 차지
- 용자조건은 사·도별로 다양하며, 경기도의 경우 지역개발채권의 발행이자율은 연 1.5% 복리로 하고 있으며, 용자금의 이자율은 연 2.5%

<표 4-15> 지역개발기금 용자사업 현황

발행액 (억원)	용자잔액						
	소계 (억원)	상수도	하수도	공영개발	의료원	도시도로	경영수익 사업
332,011	128,969 (100.0%)	3,583 (2.8%)	4,124 (3.2%)	18,408 (14.3%)	1,158 (0.9%)	40,010 (31.0%)	61,686 (47.8%)

자료: 행정자치부 내부자료

<표 4-16> 지역개발기금 용자이율 현황

용자이율	시·도	비고
3.00%	6개 시도	세종, 부산, 울산, 대전, 강원, 전남
2.57%	9개 시도	대구, 인천, 광주, 경기, 충북, 경남, 제주(상하수도사업 2.5%, 도시도로사업 3%)
2.0% 등	3개 시도	경북(2%), 충남 및 전북(상하수도사업, 중소기업육성기금, 산업단지 및 농공단지 조성사업 2%, 기타 사업 2.5%)

○ 지역개발기금의 당면현안

- 세입 및 세출 차이를 살펴보면, 저금리 등 금융환경 변화로 용자수요 감소에 따라 잉여액이 증가하는 추세
- 자동차 신규 및 이전등록, 기타 허가 및 등록, 각종 계약 체결 시 의무적으로 매입하도록 된 강제첨가소화방식은 시대에 역행적이며, 폐지될 필요가 있다는 주장이 제기
- 이에 따라 경기도의 경우 경기침체와 실업난 등을 이유로 ‘지역개발채권 감면제도’를 한시적으로 시행하였으며 폐지방안도 검토 중
 - * 2016년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년 동안 경기도 내에서 2,000cc 초과 비영업용 승용자동차에 대해서는 매입기준을 50% 감면하고, 그 외 다른 모든 지역개발채권 매입 의무는 한시적으로 면제
- 또한 저금리시대 가 도래하면서 지역개발채권의 발행금리와 용자이율과의 차이가 좁혀지고 기금 잔고의 예치이율 역시 낮아지게 되면서 수익률 저하,

- 역마진 발생 등의 어려움 봉착
- 최근에는 지역개발기금에 대한 사·군의 용자수요가 줄어들 뿐 아니라 조기 상환 움직임도 활발해져 기금운용 애로를 가중시키는 실정

<표 4-17> 지역개발기금 세입-세출 변화

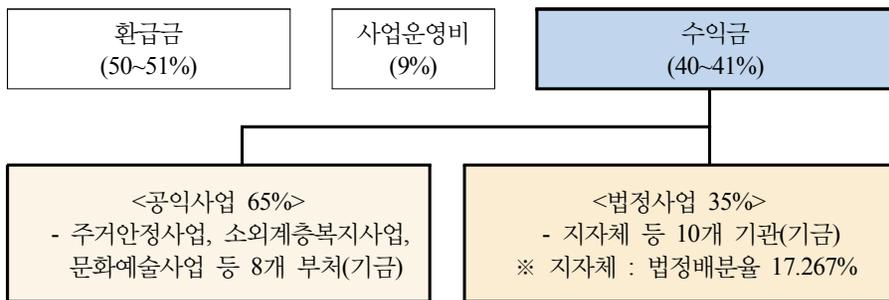
	2002	2004	2006	2010	2012	2014
세입(억원)	48,730	47,043	46,383	48,338	53,781	65,331
세출(억원)	24,550	30,712	32,474	39,079	45,488	47,210
세입-세출(억원)	24,180	16,331	13,909	9,259	8,293	18,121

자료: 「지방재정연감」 각 연도

(3) 복권

- 현재 복권기금은 ‘복권 및 복권기금법’ 제23조의 규정에 의해 ‘법정사업(35%)’과 ‘공익사업(65%)’으로 구분하여 재원을 배분하고 있고, 그 지출 용도를 법적으로 규정하고 있음

<그림 4-13> 복권 판매 및 지출 구조



- 자치단체에 배당되는 복권 수익금은 '16년 기준으로 890억원임
 - 자치단체 법정배분을 17.267% 대비 37억원이 감액된 890억원 배분
 - 이는 기획재정부의 복권사업평가 결과 하위그룹으로 분류되어 패널티를 받은 것임

<표 4-18> 복권수익금 배분 현황

	'14년 결산	'15년 결산	'16년	'17년 계획
○ 복권수익금(A+B)	15,499	16,257	16,680	17,093
• 법정사업*(A)	5,433	5,392	5,367	5,780
- 지자체(a)	894억원	845억원	890억원	908억원
(a/A)	(16.455%)	(15.671%)	(16.583%)	(15.709%)
(법정배분을 대비 감액규모)	(44)	(86)	(37)	(90)
• 공익사업**(B)	10,066억원	10,865억원	11,313억원	11,313억원

자료: 지자체복권기금협의회 사무국

- 당면 현안
 - '16년 기재부는 복권기금 법정배분제도 폐지 검토 중으로 지자체 대상 법정배분제도 존치가 당면 현안으로 부각
 - 기재부가 이러한 방침을 검토하게 된 배경은 자치단체의 복권사업 성과가 낮은 평가를 받았기 때문으로 ① 단년도 평가 등 기재부의 평가방식의 합리성 및 객관성 등이 지적될 수 있지만, ② 자치단체 복권사업의 고유 목적성 결여가 크게 작용
 - 즉, 지역상생발전기금과 마찬가지로 자치단체의 복권수익금 역시 고유 목적사업의 부재로 성과부진 초래
 - '지자체복권기금협의회 사무국'은 복권기금 법정배분제도 폐지에 대한 대응책으로 지역상생발전기금에 출연하는 대안을 조희한 바 있는데, 다수 사도가 미온적이거나 부정적 입장을 표명

지역상생발전기금에 출연하는 대안에
대한 시도 의견

- ① 수용(광주)
 - 당초 지방재원이었던 점을 고려할 때, 지자체 재원활용의 자율성 증대 기대
- ② 수정수용(부산, 인천, 충남, 충북, 전북, 경북, 경남, 제주)
 - 복권기금의 상생기금 출연은 동의
 - 다만, 상생기금 출연이후 17개 시도 배분은 현행 복권기금 방식 및 시도 사업을 위한 재정지원 계정으로 운영 필요
 - 용자계정 운용 시 수용 불가
- ③ 수용불가(세종)
 - 복권기금이 상생기금에 전입되는 방식 자체를 반대
- ④ 입장 표명 유보(서울, 대구, 대전, 경기, 강원, 전남)

- 복권기금의 지자체 법정배분(분)의 지역상생발전기금 출연이 가능하기 위해 서는 ① 지방재정법 등 관련 법령의 개정, ② 지역상생발전기금 출연 전·후 시도별 복권수입 보장 등이 전제되어야 함
 - (지방재정법 제88조) 지역상생발전기금처럼 자치단체조합을 구성하여 복권기금 전입금의 배분비율을 정할 수 있도록 개정
 - (기금관리기본법 제17조의2) 지역상생발전기금의 재원으로 복권위원회의 출연금을 신설
 - 시도별 복권수입의 안정적 보장을 위하여 기금관리기본법 시행령에 이와 관련된 사항을 규정

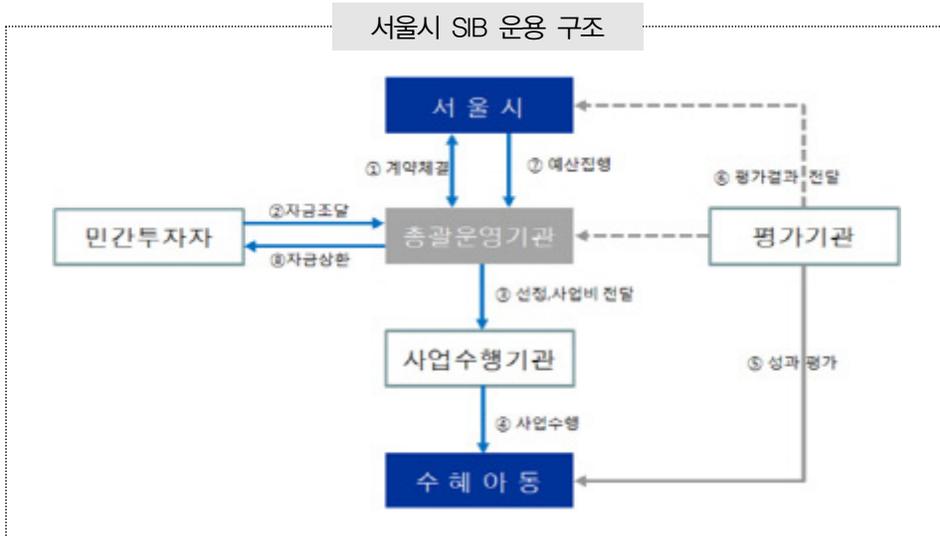
지방자치단체 기금관리기본법 시행령
개정(안) 예시

- 제13조의2(발전기금의 계정 구분과 용도) ① 발전기금은 재정지원계정, 용자관리계정, 복권수익금계정으로 구분한다
- 신설 : 복권수익금계정의 재원과 관련된 조항을 신설

나. 금융수단 활용

(1) 사회성과연계채권의 활용

- 사회성과연계채권(SIB : Social Impact Bond)는 약정된 사회적 성과를 달성하는 것을 조건으로 투자자에게 수익을 되돌려 주는 채권임
 - 국내에서는 서울시의 ‘사회성과보상사업 운영 조례’, 경기도의 ‘경기도 사회성과 보상사업 운영 조례’ 제정 운영 중
 - 이들 조례에 따르면 SIB는 “운영기관이 보상계약에 기반하여 민간투자자와 체결한 투자계약 또는 발행채권”을 의미
 - 사회가 안고 있는 다양한 문제(예 : 범죄나 실업자 증가)가 발생하는 것을 예방하거나 또는 그 약자를 방지하기 위한 사회개선 프로그램, 혹은 프로젝트 실행에 필요한 자금의 조달수단 중 하나
- 사회성과연계채권의 운용구조
 - 특정 사회문제 해결을 위한 개선이나 방지를 목표로 하여 민간사업자(운영기관)와 계약을 체결하고, 목표달성 시 보상을 약속
 - 운영기관은 SIB 계약에 근거하여 프로그램 실행에 필요한 자금을 사회개선을 희망하는 민간투자자로부터 조달
 - 그 후 운영기관은 사회서비스 제공기관(수행기관)을 선정하고, 사업비를 지급하며, 수행기관은 해당 프로그램을 수행
 - 프로그램이 종료된 후, 또는 집행 단계별로 독립된 평가기관이 사업성적을 측정하고 평가하여 운영기관에 전달
 - 프로그램이 성과목표를 달성 시 지자체는 투자자에게 원금에 추가하여 성과에 따른 재무적 보상을 실시하며, 만약 성과목표 미달성 시 재무적 보상은 전혀 없거나 투자원금의 일부만 보장

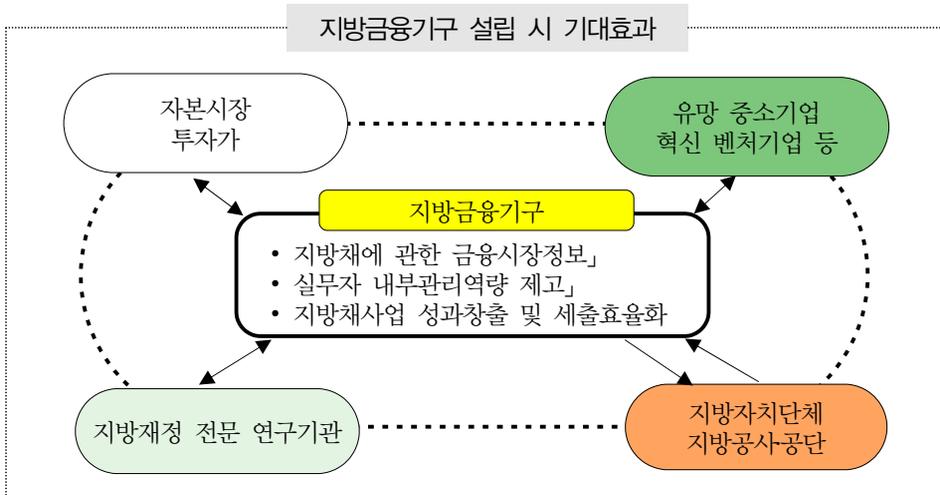


- 이처럼 SIB는 성과에 근거한 수익을 지급하는 조건이 부착된 채권이며, 사업결과의 성공에 관한 위험이 투자자에게 분산시키는 채권임
 - 때문에 프로그램이 성공하면 지자체와 투자자 모두가 이익
 - 또한, 지자체가 직접 운영하는 유사 프로그램보다 더 나은 결과를 얻을 경우 지자체가 비난을 받을 수 있어 행정서비스 분야에 경쟁원리를 도입하는 효과 발생

(2) 조합채 발행

- 용자관리계정의 지속적, 안정적 운용기반 구축을 위하여 지역상생발전기금 조합이 발행 주체가 되는 조합채를 발행할 수 있음
- 조합채 발행은 지역상생발전기금을 일본과 같은 ‘지방채전담 금융기구’를 염두해 둔 것으로서 용자관리계정의 운용기반 구축 대안으로서 검토할 수 있음

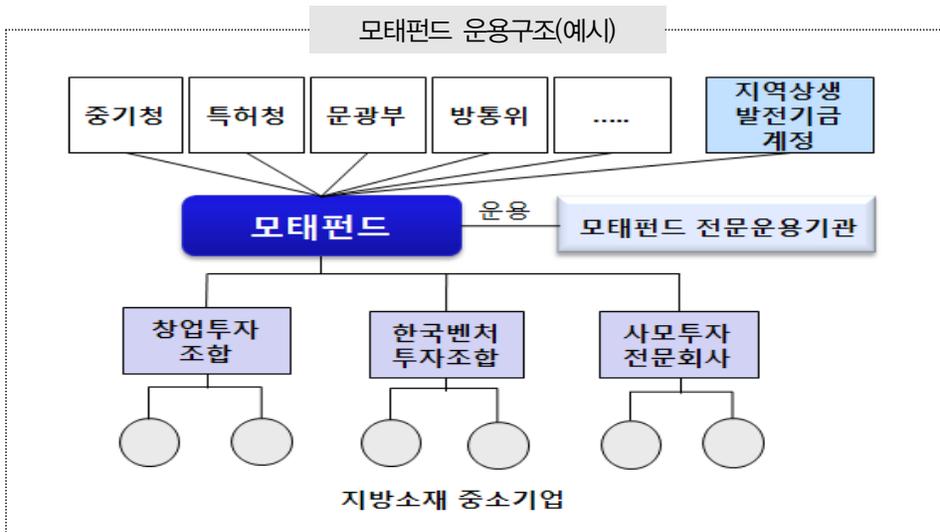
- 일본의 ‘슈퍼 지방채’와 같이 공모채 발행을 희망하는 자치단체의 물량을 정기적으로 통합하여 발행할 경우 다음의 장점이 기대됨
 - 정부 및 지자체의 각종 공공자금 역할이 축소되고, 저금리 금융환경에 따른 지방채수요 저하 등에 효과적 대응
 - 지자체 단위로 대규모 통합 발행으로 조달금리 인하, 행정비용 절감
 - 정기 발행으로 지방채의 상품성, 유동성 개선
- 또한 용자관리계정이 지방금융기구 수준으로 발전할 경우 자본시장 투자자로서 지방채시장의 선진화를 견인하며, 유망 중소기업 등 용자선 다변화 및 자체운영기반 확보 등의 장점을 기대할 수 있음



(3) 모태펀드 활용

- 모태펀드(fund of funds)란 정부가 기금 및 예산을 벤처기업 또는 창업투자 조합에 직접 투자하지 않고, 벤처캐피탈에 출자하는 ‘상위의 펀드’를 말하며, 투자자가 내부에 전문조직을 갖출 필요가 없는 장점이 있음

- 국내에는 ‘벤처기업육성에 관한 특별법’에 근거하여 ’05년 벤처투자를 목적으로 한국모태펀드(Korea Fund of Funds)를 운영하고 있음
 - ’09년까지 ‘중소기업진흥 및 산업기반기금(중산기금)’ 6000억 원, 정부재정 4000억 원 총 1조 원 규모의 펀드 조성
- 운용구조
 - 중기청, 특허청 등 공공자금으로 운용 중인 모태펀드에 용자관리계정 재원 일부를 편입시켜 전문 운용기관에 위탁 운영
 - 전문 운용기관은 창업투자조합, 한국벤처투자조합 등과 연계하여 지방중소기업의 창업, 기술개발, 마케팅 등에 투자
 - 단, 지역상생발전기금의 안정적 수익구조를 위하여 모태펀드 내 별도계정을 설치하여 지방펀드 조성재원으로 활용



(4) 소결

- SIB는 지역상생발전기금 신규 사업으로서 의미를 지니며, 예산절감 및 성과 창출, 인구감소 대응 관련 소외계층 복지사업 등 사회적 문제해결 수단으로서 가능성을 기대할 수 있음
- 모태펀드는 용자관리계정의 신규 사업으로 검토 가능하다 사료됨
 - 어느 정도 수익사업이 확보되어야 용자관리계정의 안정적 운영이 가능하다는 점에서 모태펀드는 검토 가능한 대안
 - 또한 모태펀드는 비수도권 중소기업 및 벤처기업 위주로 투자하므로 지역 균형발전이라는 지역상생발전기금 취지에도 부합
- 용자관리계정의 지속가능한 운영과 확장적 발전을 위해서는 조합채 발행을 적극 검토할 필요가 있음
 - 조합채 발행 시 SIB도 용자관리계정 사업으로 운용 가능
 - 모태펀드 역시 조합채 발행 재원을 이용하여 확장적 투자가 가능

다. 지역상생발전기금 중장기 발전방안

- 지역상생발전기금의 지속 가능한 발전을 위해서는 ① 재정지원계정의 고유 목적 사업화, ② 용자관리계정의 활성화, ③ 신규 재원의 투입 등의 다각적 대응이 요망됨
- 재정지원계정은 국가현안으로 부각된 인구감소 관련 출산보육·의료·주택·정주환경 등과 관련된 사회개발사업으로 특정될 필요가 있음
- 용자관리계정은 조합채 발행을 통한 용자재원의 추가적인 확보가 필요하며, 수요기반이 어느 정도 안정적인 상하수도, 택지개발, 대중교통, 민간투자사업 등으로 저변을 확대함
 - 모태펀드 등을 활용한 지방중소기업 및 벤처기업 육성도 지원

- 재정지원계정 및 용자관리계정 외연 확대를 위하여 복권기금 등의 출연을 추진할 수 있으며, 이 경우 관련 법령의 개정과 지자체와 긴밀한 협의가 선행되어야 함

<그림 4-14> 지역상생발전기금의 자원조달 및 사업구조 개편(안)

