

국회미래연구원

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼

지방을 살리는 자치분권 실현 과제

Contents

●● 개회사

김선기 (전국시도연구원협의회 회장(전북연구원장))	1
박 진 (국회미래연구원장)	3

●● 축사

문희상 (국회의장)	5
------------------	---

●● 환영사

양정철 (민주연구원장)	7
김세연 (여의도연구원장)	9
홍경준 (바른미래연구원장)	11

●● 주제발표

지방분권과 국가경쟁력	13
조성호 (경기연구원 선임연구위원)	
재정분권 지역이슈와 대응방안	35
김주원 (선임연구위원)·전지성 (강원연구원 부연구위원)	

●● 종합토론

1. 고광용 (정의정책연구소 연구위원)	49
2. 권오성 (민주평화연구원 부원장)	57
3. 김윤태 (바른미래연구원 연구위원)	63
4. 김흥주 (대전세종연구원 연구위원)	69
5. 박 혁 (민주연구원 연구위원)	81
6. 오병기 (광주전남연구원 기획경영실장)	87
7. 이선화 (국회미래연구원 연구위원)	105
8. 이종인 (여의도연구원 선임연구위원)	111

개회사

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제



김선기 (전국시도연구원협의회 회장(전북연구원장))

안녕하십니까?

전국시도연구원협의회 회장을 맡고 있는 전북연구원장 김선기입니다.

먼저 5당 정책연구원과 국회미래연구원 그리고 전국의 시도연구원들이 공동으로 개최하는 공동포럼에서 인사말씀을 드리게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

특히 오늘 행사를 축하해 주시기 위해 바쁘신 국회일정에도 시간을 내주신 문화상 국회의장님께 깊은 감사를 드립니다. 또한 행사 준비에 수고해 주신 국회미래연구원장님, 자리를 만들고 참석해 주신 5당 정책연구원장님과 시도연구원장님들 그리고 포럼의 좌장, 발제 및 토론을 수락해 주신 분들께도 감사의 말씀의 말씀을 드립니다.

오늘 포럼의 주제는 시대적 과제이자 모든 지역의 공통의 관심사인 “지방분권” 으로 정하였습니다. 우리나라는 건국헌법에 지방자치를 규정하였고, 정치적 상황에 따라 우여곡절을 겪었지만 한번도 지방자치제를 헌법에서 삭제한 적이 없습니다. 오랜 염원 끝에 지방자치가 다시 실시된 지도 20여년이 지났습니다. 그러나 지방분권의 수준은 국가 대 지방사무 비율 7:3, 국세 대 지방세 비율 76:24의 수치에서 보듯이 지방의 자치권과 자율성이 아직 미흡한 형편입니다.

이제는 중앙과 지방이 동반자적 관계에서 자치권을 실질적으로 확대하고, 지역 주도 성장을 촉진하여 국가발전을 선도해야 할 시점입니다. 지방분권은 헌법상 권력분립의 원리를 구현하는 민주주의의 기반이라는 점에서 단순한 행정권한의 분산의 의미를 넘어서 지방자치단체에 대한 자치권의 실질적 보장이 이루어져야 할 것입니다.

이러한 시대적 소명에 부응하여 정부에서는 작년에 지방자치법 전부개정법률(안)을 국회에 제출하였습니다. 1988년 지방자치법이 전부개정된 이후 실로 30년만의 제도 개선이고, 그동안의 변화된 지방자치환경을 반영하는 전향적인 내용을 담고 있어 지방분권의 획기적인 진전을 기대하고 있습니다.

지방분권의 의지에는 여야가 크게 다르지 않습니다. 그런 점에서 국정을 이끌어가는 5개 정당과 지방분권의 당사자인 시도 지방자치단체의 썬크탱크들이 한 자리에 모여서 지방분권을 논의하는 이 자리야말로 큰 의미를 지니고 있습니다. 아무쪼록 오늘 포럼이 지방을 살리는 지방분권 실현의 새로운 방향을 모색하는 계기가 되기를 기대합니다. 감사합니다.

2019년 10월 4일

전국시도연구원협의회 회장(전북연구원장) 김선기

개회사

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제



박진 (국회미래연구원장)

존경하는 문희상 국회의장님, 세 정당 정책연구원의 양정철, 김세연, 홍경준 원장님, 김선기 전국시도연구원협의회장님을 비롯하여 전국에서 참여해 주신 많은 원장님들을 모시고 이런 뜻깊은 행사를 공동 주최하게 되어 큰 영광입니다.

오늘 이 자리는 지난 7월 2일 국회의장님께서 주관해 주신 5당 정책연구원장님들과의 오찬에서 비롯되었습니다. 당시 참석자는 국회미래연구원과 5당 정책연구원이 상호 긴밀한 협의체를 구성하여 공동으로 연구와 토론회를 개최하며 나아가 시도연구원과 협력을 강화한다는 합의를 한 바 있습니다.

그 합의에 따라 저희 미래연과 5개 정당 정책연구원은 그간 국회신뢰제고 방안을 공동 연구해 왔습니다. 이미 중간보고회도 가졌고 그 결과는 연구진간 합의를 거쳐 연내 발표될 예정입니다. 아울러 국회의 역할제고 방안을 주제로 한 공동토론회도 계획 중입니다. 이러한 그간의 협력이 이제 전국시도연구원으로 넓어지게 되었습니다. 그리고 이 자리는 그 첫 공식 행사입니다. 이와 같이 협력네트워크를 넓히는 데에 적극 노력 해 주신 세 정당의 정책연구원장님께 깊이 감사 드립니다.

지방분권과 균형발전은 미래를 대비한 우리 시대의 화두입니다. 그러나 여전히 많은 반론을 야기하는 논쟁거리입니다. 반론을 극복하고 국가적 합의를 형성기 위해서는 이해관계와

사실관계가 균형 있게 고려되어야 합니다. 오늘의 공동 주최자는 설립목적은 다르지만 모두 연구기관입니다. 이해관계에서 완전히 자유로울 수는 없겠으나 그래도 연구기관으로서 객관적 사실에 기반한 공감을 형성할 수 있기를 기대합니다. 끝으로 참석해 주신 모든 귀빈께 감사드리며 개회사를 마칩니다.

2019년 10월 4일

국회미래연구원장 박진 (朴進)

축 사

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제



문희상 (국회의장)

가을이 깊어가고 있습니다. 결실의 계절에 개최되는 ‘지방을 살리는 자치분권 실현 과제’ 공동포럼을 축하드립니다.

뜻 깊은 자리를 마련해주신 전국시도연구원협의회 김선기 회장님과 국회미래연구원 박진원장님, 각 정당 정책연구소 양정철, 김세연, 홍경준 연구원장님을 비롯한 관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.

한국 지방자치의 역사는 1949년 지방자치법을 제정했으며, 1952년 지방의회 선거를 통해 첫 걸음을 시작했습니다. 군사정권이 들어선 1961년부터 전면 중단되었다가, 30년이 지난 1991년에 재도입되었습니다. 지방자치제는 민주주의의 꽃입니다. 주민이 직접 정치에 참여하는 형태로써 대중적인 민주주의 발전에 기여해 왔습니다. 개개인의 삶에 골고루 영향을 미친다는 점에서 풀뿌리 민주주의라고 부릅니다.

지방자치제는 중앙의 통제에서 벗어나 창의적이고 자율적인 행정을 구현하는 ‘자치’와 ‘분권’이 핵심입니다. 그러나 지방자치제 재도입 이후 30년 가까이 흘렸지만, 아직도 효율적인 자치분권을 실현하지 못하고 있는 현실입니다. 중앙과 지방 사이의 격차와 불균형 심화는 지속되고 있습니다. 더욱이 저출산 고령화 문제와 인구감소로 인한 지역소멸의 문제는 심각합니다. 지역경제 성장과 지역격차 완화는 물론이며, 국가전체의 민주성과 효율성, 국가경쟁

력을 확보하기 위해서도 자치분권의 실현은 매우 중요한 과제입니다. 균형발전의 개념을 넘어 한국사회의 지속가능한 발전을 위한 시대적 과제가 되었다고 생각합니다.

자치분권 강화를 위해 정책과 입법, 재정적 논의가 여러 단위에서 활발하게 이루어지고 있습니다. 그 중에서도 가장 근본적이고 획기적인 자치분권 실현 방안은 개헌이라고 생각합니다. 20대 국회에서 지방분권이 담긴 개헌안 발의 기회를 놓친 것은 매우 안타까운 일이 아닐 수 없습니다.

오늘 포럼에는 각 정당과 지방자치단체 연구소가 한 자리에 모여 있습니다. 자치분권 실현을 위한 대승적인 논의가 이뤄질 수 있다는 점에서 매우 의미 있는 자리라고 생각합니다. 이미 자치분권에 대한 국민적 공감대는 그 어느 때보다 무르익었다고 생각합니다. 지방을 살리고 자치분권을 실현할 수 있는 건설적인 방향을 제시해주시리라 기대합니다.

다시 한 번, 공동포럼을 축하드리며, 함께 해주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2019년 10월 4일

국회의장 문희상



양정철 (민주연구원장)

안녕하십니까? 민주연구원 원장 양정철입니다.

오늘 전국시도연구원협의회와 5당 정책연구원, 국회미래연구원이 공동으로 '지방을 살리는 자치분권 실현 과제'라는 주제로 포럼을 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다. 이번 포럼은 국회와 5개 정당, 그리고 광역 지방정부 싱크탱크가 함께 개최하는 역사상 최초의 사례입니다.

사실 오늘 이 자리가 있기까지 문희상 국회의장님의 역할이 컸습니다. 지난 7월 2일 문희상 국회의장님의 주재로 여야 5개 정당 정책연구원장과 국회미래연구원장이 간담회를 갖고 초당파적 정책협력과 '국회 신뢰 제고 방안' 등의 공동연구를 추진하기로 합의했습니다. 앞으로 대한민국 각 지방정부와 여야 그리고 국회 간 적극적인 소통과 협력을 통해 분권과제 실현에 중요한 모멘텀을 제공하는 계기가 될 것입니다.

문재인 정부의 핵심 국정과제들 중 하나인 자치분권과 균형발전은 현재 직면하고 있는 저출산, 고령화, 저성장 등 다양한 문제점을 해결하는 방안으로, 대한민국 민주주의와 경제성장의 지속적인 발전을 위한 초석이 될 것입니다.

우리나라는 현재 인구 고령화, 인구 감소, 지방 소멸과 함께 지역 간 격차가 심화되고 있으며 공공·생활서비스의 수요가 증가하고 있는 상황입니다. 또한 대다수의 지방정부가 낮은 지방세 수입과 재정 자립도로 재정운용에 어려움을 겪고 있고 중앙 재정사업에 대한 지방의 의무분담금은 지속적으로 증가하고 있습니다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 주민들과 지역이 직접 자신의 다양성, 창의성, 자율성을 바탕으로 지역현안과 문제를 해결할 수 있도록 해야 합니다. 행정분권과 재정분권을 통해서 주민의 뜻이 지방정부의 정책과 국가정책에 반영될 수 있어야 민주주의는 더욱 발전하고, 지역과 국가도 함께 발전합니다.

문재인 정부는 2018년 ‘주민 중심의 새로운 지방자치 시대’를 목표로 「지방자치법」 전부개정안을 발표했습니다. 31년 만에 「지방자치법」 전부개정안을 정부 입법형태로 국회에 발의한 것은 어느 정부보다 자치분권에 대한 의욕적인 활동과 노력을 보이고 있다고 평가할 수 있습니다.

그리고 2018년 9월 중앙·지방의 동반자 관계 확립, 주민자치 강화 등 「자치분권 실현을 위한 자치분권 종합계획」을 확정하고 이를 구체적으로 실현하기 위해 2019년 3월 ‘우리 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전으로 연도별 시행계획을 수립하여 추진하고 있습니다. 추진과정에서 지방의 행정분권과 재정분권의 실행력을 제고하는 것이 무엇보다 중요합니다.

오늘 포럼에서 논의하는 분권과제들이 향후 발전적으로 진행될 수 있는 밑거름이 되어줄 것입니다. 행정분권과 재정분권에 대한 전문가 분들의 치밀한 고민과 열정이 담긴 대안들은 정책추진에 실질적인 도움이 될 수 있도록 심도 있게 논의되기를 기대합니다.

바쁜 일정에도 불구하고 참석해주신 문희상 국회의장님, 김세연 여의도연구원장님, 홍경준 바른미래연구원장님, 권오성 민주평화연구원 부원장님께 감사 인사를 드립니다. 특히 오늘 공동포럼을 실질적으로 준비하고 물심양면으로 도움을 주신 김선기 전국 시도연구원 협의회장님과 박진 국회미래연구원장님을 비롯한 모든 관계자 분께도 환영과 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 포럼의 발제를 맡아주신 경기연구원 조성호 선임연구위원님, 강원연구원김주원 선임연구위원님과 전지성 부연구위원님을 비롯한 토론자 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

민주연구원은 문재인 정부와 민주당이 추진하는 ‘자치분권’이 온전하게 뿌리 내리고 성공적으로 추진될 수 있도록 끊임없이 노력을 다하겠습니다. 고맙습니다.

2019년 10월 4일

민주연구원 원장 양정철

환영사

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제



김세연 (여의도연구원장)

안녕하십니까 여의도연구원장 김세연 의원입니다.

먼저, 전국시도연구원협의회와 국회미래연구원, 그리고 5당 정당의 정책연구소가 모두 참여하는 포럼이 개최된 데 대해 진심으로 기쁘게 생각합니다. 특히 ‘지방을 살리는 자치분권 실현 과제’ 포럼에 참석해주신 내외 귀빈 여러분들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 오늘 자리를 만들기 위해 애써주신 국회미래연구원 박진 원장님, 전국시도연구원협의회 김선기 회장님, 그리고 양정철 민주연구원장님, 홍경준 바른미래연구원장님, 천정배 민주평화정책연구원장님, 김정진 정의정책연구소장님을 비롯한 관계자 여러분께도 감사드립니다.

한국고용정보원에서 발표한 ‘한국의 지방소멸 2018’보고서에 따르면, 지난 5년 사이에 소멸위험지역인 기초자치단체가 75개에서 89개로 14개나 늘어났고, 그 증가속도는 점점 빨라질 것으로 전망되고 있습니다. 이러한 소멸위험은 농어촌 낙후지역 뿐만 아니라 부산, 대구와 같은 지방대도시권역, 공공기관 이전 거점지역까지 확산되고 있습니다.

모든 인적·물적 재원의 수도권 집중이 더욱 심화되는 현재의 수도권집중화 상황이 지속된다면 데이비드 콜먼 영국 옥스퍼드대 교수의 예측대로 대한민국이 세상에서 사라지는 첫 번째 국가가 될지도 모를 일입니다.

‘지방에 결정권을, 지방에 세원을, 지방에 인재를’이란 구호로 대변되는 자치분권의 공감대 아래, 저를 비롯하여 국회에서도 학계와 지방자치단체의 의견을 듣고 다양한 입법안을 논의해 왔습니다.

일례로 지방대학을 육성하고 지방인재가 지방에서 다양한 기여를 할 수 있게 하는 법안을 대표발의하여 현재 시행 중에 있습니다.

그러한 의미에서 지방자치단체의 입장을 정확히 전달하고 지원하는 시도연구원 협의회, 대한민국의 미래를 예측하고 입법방향을 제시하는 연구기관인 국회미래연구원, 그리고 원내 정당의 정책연구소가 머리를 맞대고 지방의 생존방안, 즉 지방자치분권 실현 과제에 대해 합일점을 찾아가는 오늘의 자리는 지방자치분권의 실질적 실현에 뜻을 모으는 역사의 한 장면으로 기억되지 않을까 생각합니다.

이러한 뜻깊은 자리에 함께 하시는 모든 분들께 의미있는 시간 되시길 기원하면서, 지방이 각 지역 고유의 특성과 경쟁력을 갖추어 상생하는 지방자치분권 제도가 빠른 시일 내에 결실을 보이길 바랍니다.

감사합니다.

2019년 10월 4일

여의도연구원장 김세연

환영사

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제



홍경준 (바른미래연구원장)

안녕하십니까?

바른미래연구원 홍경준 원장입니다.

전국시도연구원협의회와 5당 정책연구원, 그리고 국회미래연구원이 지방자치분권 실현을 위한 공동포럼을 개최하게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 우선 이 자리를 빌어 지방자치 발전과 자치분권 추진을 위해 물심양면으로 노력해 주신 김선기 전국시도연구원협의회 회장님과 전국의 시도연구원 관계자분들께도 진심으로 감사와 지지의 마음을 보냅니다.

우리나라는 1995년 이래 지방자치제도가 시행되었지만 여전히 인사, 조직, 재정 권한이 제한적인 수준인 ‘무늬’만 지방자치라는 냉소를 받고 있습니다. 편중된 중앙과 지방의 사무 비율과 낮은 지방세 비중, 중앙정부의 과도한 규제와 중복적 감사 등은 지방자치의 발전을 가로막고 있습니다.

지역경제의 성장과 지역격차 해소를 위한 지방자치분권 확대 방안을 우리나라에서도 좀 더 심도있게 살펴볼 필요가 있습니다.

진정한 지방분권과 지방자치를 실현하기 위해서는 개헌이 필요합니다. 헌법에 지방분권을 명문화하는 것이 우선적인 선결 과제입니다. 지자체가 지역사회의 현안에 대한 실질적인 정

책 결정과 집행주체가 되도록 하는 헌법적, 법률적 기초를 마련하여야 합니다. 지방입법권과 재정자치권을 지방으로 대폭 이양할 수 있는 ‘지방분권형 개헌’이 필요합니다.

지방행정에 대한 규제가 심한 업무를 중심으로 중앙과 지방의 사무 비율이 5:5 정도가 될 수 있도록 하고, 국세와 지방세 비중도 단계적으로 6:4 또는 5:5가 되도록 대폭 확대해 나가야 할 것입니다. 재정과 조직, 인력도 함께 이양될 수 있어야 실질적 의미의 지방자치분권이 가능해 질 것입니다.

지방자치분권의 확대는 지역간 균형발전에도 기여하여야 합니다. 국가균형발전 없이 이뤄진 지방분권은 수도권과 비수도권의 불균형을 심화시켜 지역 양극화를 낳을 수도 있습니다. 결국 지방자치분권은 ‘지방분권’과 ‘균형발전’을 동시에 꾀할 수 있어야 완성됩니다.

아무쪼록 이번 전국 시도연합의회 공동 세미나가 지방분권과 지방자치의 획기적인 개선을 위한 심도있는 논의의 장이 될 수 있기를 기대해 봅니다. 끝으로, 오늘 이 세미나를 위해 함께 해주신 전국 시도연합의회와 5당 정책연구원, 국회미래연구원 관계자분들께 다시 한 번 깊이 감사드립니다.

감사합니다.

2019년 10월 4일

바른미래연구원 원장 홍경준

주제발표1

지방분권과 국가경쟁력

조성호 (경기연구원 선임연구위원)



지방분권과 국가경쟁력

조성호(경기연구원 선임연구위원, 대통령소속 자치분권위원회 위원)

【요 약】

- **지역사회 문제해결과 지역경제 성장을 통한 국가경쟁력 제고에 있어, 중앙의 통제와 규제에서 벗어나 지방정부가 창의적·자율적으로 스스로 해결할 수 있도록 하는 지방분권의 중요성이 부각**
 - 지방분권은 지방정부와 지역사회의 역량강화와 함께 국가의 균형적인 발전을 촉진함으로써 국가경쟁력 제고에 긍정적인 영향을 끼침
- **그 간의 전문가들의 지방분권의 효과에 대한 연구결과, 지방분권이 지역경제 성장, 지역격차 완화, 정부효율성을 제고한다는 것이 다수임**
 - 지방분권(특히, 재정분권)과 지역경제 성장의 경우, 재정분권이 지역주민의 1인당 소득 증가율에 긍정적인 영향을 미침
 - 지방분권과 지역격차의 경우, 재정분권이 지역격차 감소에 긍정적인 영향을 초래
 - 지방분권과 정부효율성의 경우, 지방분권이 정부효율성 제고에 긍정적인 영향을 미침
- **지방자치 선진국인 스위스는 연방 재정분권주의를 통해 국가경쟁력 강화 및 국민 행복을 구현함**
 - 지방간 조세경쟁, 연방정부의 주정부간 수평적 재정조정 제도, 연방소득세의 누진세화, 주민참여(직접민주주의)를 통한 고소득자들의 과세적 특혜 제약 등을 통해 세계 최고의 국가 경쟁력을 제고 주민의 삶의 질을 제고함
- **중앙집권에서 지방분권국가로 전환한 프랑스 등 3개국 모두가 획기적 지방분권 추진이 국가경제 도약에 모멘텀을 제공한 것으로 분석됨**

- 프랑스, 일본, 중국 등 3개국이 경제위기를 맞이하여 지방분권적인 행·재정적인 시스템을 구축하여, 국가경제 도약의 모멘텀을 마련한 것으로 분석됨

□ 따라서 우리나라도 4차 산업혁명, 저출산·고령화 시대에 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 지방분권전략을 국가발전전략으로 채택하여 강력하게 추진해야 함

- 지역 간 격차가 커지고 국가경쟁력의 하락세를 극복하기 위하여, 국가 전체의 민주성과 효율성을 확보하기 위한 최선의 방안이 지방분권임
- 과거 프랑스, 일본, 중국이 경제위기를 극복하기 위한 측면에서 지방화와 지방분권을 통한 전면적인 개혁을 시도한 것은 우리에게 시사하는 바가 큼

□ 앞으로 획기적 지방분권의 추진을 위해서는, 헌법과 법률 개정을 통해 지방정부가 지역 사회의 현안을 해결할 수 있는 정책의 결정·집행 주체가 되도록 해야 함

- 헌법 개정을 통하여 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치조직권 등의 자치기본권을 지방정부에 부여하여, 지방정부가 지역사회의 문제를 자율적으로 해결할 수 있는 권리주체로 보장해야 함

□ 그리고 중앙집권을 개선하기 위하여 과감한 중앙과 지방간 기능재조정과 재정분권을 실시하여야 함

- 지방정부가 수행할 수 있는 사무는 지방이 수행하고, 현실적으로 수행이 불가능한 경우에 한정하여 상급 정부에서 해당 사무를 수행하는 보충성의 원칙을 바탕으로 중앙·지방 간 기능재조정 및 재정분권이 필요함
 - 과감한 중앙권한의 지방이양을 위해, 「지방일괄이양법」의 제정을 통하여 과감한 중앙권한의 지방이양, 국가위임사무를 자치사무로 전환해야 함
 - 즉, 국가사무 대 지방사무의 비중을 현행 68대 32에서 일본처럼 40대 60으로 지방사무를 확충해야 함
 - 지방소비세·지방소득세 확충 등으로 국세 대 지방세의 비중을 현행 77대 23에서 지방자치 선진국 수준인 60대 40으로 끌어올려야 할 것임

I 21세기는 지방분권 강화가 메가 트렌드

□ 20C 초반 산업화 시대에서는 중앙정부 역할과 권한이 확대되었으나, 20C 후반 세계화·지방화 시대의 도래로 각국은 지방분권을 강력히 추진

- 강력한 중앙집권체제의 유럽 국가들이 지방분권을 강화한 이래 민주주의가 발전한 국가에서 지방분권화 경향이 공통적으로 나타나며, 최근 공산주의 정치체제를 가진 중국마저도 지방분권을 강화하는 모습을 보이고 있음

□ 국가경쟁력 제고 차원에서 지역사회 문제를 해결하는데 있어, 중앙의 통제와 규제에서 벗어나 지방정부가 창의적·자율적으로 스스로 해결할 수 있도록 하는 지방분권의 중요성이 부각

- 지방분권은 지방정부와 지역사회의 역량강화와 함께 국가의 균형적인 발전을 촉진함으로써 국가경쟁력 제고에 긍정적인 영향을 끼침

□ 대표적인 학자들의 지방분권과 국가경쟁력의 효과에 대한 논의를 살펴보면, 첫째로 정치적인 측면에서의 지방분권 효과임

- 영국의 사회학자인 기든스(A. Giddens)는 그의 저서 ‘제3의 길’에서 지금 민주주의의 위기는 중앙집권에 의한 비민주성에서 비롯됨에 따라, 지방분권을 통해 현재의 민주주의를 보다 강화할 필요가 있다고 함
- 독일의 데펜호이어(Depenhauer) 교수는 현대사회의 다원성과 복잡성이 고도로 증대되고 있는 상황에서, 현대정치와 비밀은 지식의 독점화와에 있는 것이 아니라 공동체 탈중심적 지식자원의 효과적인 연결형태에 있다고 주장
- 미국의 미래학자 앨빈 토플러(Alvin Toffler)는 지식정보화 사회에서 실질적인 지방분권화 없이는 많은 정부들이 적절한 판단을 내리고 질서를 획득하여, 능률적인 행정을 해낼 수 있는 가능성은 없다고 주장

□ 둘째, 경제성장 및 지역격차 완화 측면에서의 지방분권 효과임

- 前 세계은행 고문인 안와르 샤는 중앙정부에서 지방정부로의 포괄적인 권한 이양이, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이를 포함한 북유럽 국가 및 독일 등의 경제성장에 크게 기여했다고 주장함

- Coombes(1989)에 의하면, 강력한 중앙정부가 자원을 재배분하면 지역의 영토적 정체성과 독자적 자율성을 약화시켜, 지역불균형 문제를 더욱 악화시킨다고 함

□ 셋째, 행정적인 측면에서의 지방분권 효과임

- 미국의 정치학자인 Brzezinski는 “소련의 국가기획기구들은 무려 2,400만종에 달하는 생산품목들의 연간목표량을 산정하는 부담만으로도 일터미에 눌러 질식당하는 등 극심한 중앙집권체제 때문에 소련은 망할 것이다” 라고 진단
- '09년 노벨경제학상을 수상한 미국의 정치학자인 오스트롬(E. Ostrom)은 중앙을 통한 획일적인 공공서비스의 공급보다 지방(다중심 거버넌스체제)에 의한 공공서비스 공급이 민주성뿐만 아니라 효율성 측면에서도 유리함을 주장
- 일본의 오마에 겐니치(Omae Kenichi)는 무한경쟁시대에 중앙정부의 집권적 규제는 국가적 악순환인 ‘악마의 사이클’ 이라 발생시키며, 중앙정부가 권한의 이양을 통한 지방자치를 강화하는 것만이 21세기에 살아남는 길이라고 강조함
- 미국의 행정학자인 Oates는 중앙정부가 공공재를 획일적으로 공급하기 보다는 지방정부가 지역특성에 맞추어 공급하는 것이 합리적이라고 주장함

□ 이에 따라, 現 정부는 역대 그 어떤 정부보다도 지방분권을 위한 강력한 추진의지를 가지고 있으며, 세부적인 실행방안을 수립하여 진행

- 연방제 수준에 버금가는 ‘지방분권과 권력구조 개편을 위한 헌법개헌’을 추진하기로 對국민 약속을 선언하고 추진한 바 있음
- 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에 따르면 5대 국정목표 가운데 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 내걸고, 2개의 전략과 7개 국정과제는 지방분권 및 균형발전을 위한 강력한 방안을 담고 있음
- 아울러, 자치분권 종합계획에서도 ‘우리 삶을 바꾸는 자치분권’을 비전으로 제시하고, 주민주권 구현 등 6대 전략을 제시함

우리 **삶**을 바꾸는 자치분권

주민과 함께하는 정부
다양성이 꽃피는 지역
새로움이 넘치는 사회



- ◆ 주민주권 구현
- ◆ 중앙권한의 획기적인 지방 이양
- ◆ 재정분권의 강력한 추진
- ◆ 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화
- ◆ 자치단체의 자율성과 책임성 확대
- ◆ 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선

Ⅱ 지방분권과 국가경쟁력의 이론

1. 지방분권과 지역경제 성장

- 재정분권과 1인당 소득 간의 관계를 규명하고 있는 다수의 연구들(Oates, 1972; Kee, 1977; Pommerehne, 1977; Bahl & Nath, 1986; Wasylenko, 1987)은 두 변수 사이에 정(+)의 상관관계가 존재한다는 결과를 제시함
 - 재정분권이 저개발국가보다 선진국에서 보다 일반적으로 나타나는 현상이라고, 많은 학자들은 공통적으로 공감함(Martinez-Vazquez & McNab, 1997).
 - Iimi(2005)는 51개국의 데이터(1997~2001)를 사용하여 분석한 결과, 재정분권과 1인당 GDP 성장률 사이에 양의 관계가 있다는 것을 밝힘
- 반면, Dvoodi and Zou(1998)는 46개국의 데이터(1970~1989)를 사용하여 분석한 결과, 개발도상국의 경우 재정분권이 경제성장에 부정적인 영향을 미쳤고 선진국의 경우 어떤 영향도 발견하지 못했음
- Bahl & Linn(1992)의 연구에서는 재정분권이 경제의 성숙이나 소득수준 향상 등과 같은 경제발전의 결과물이며, 높은 수준의 경제발전이 먼저 이루어지고 그 다음에 재정분권이 나타난다고 제시함
 - Panizza(1998)의 연구 역시 재정집권과 경제성장 사이에 부(-)의 상관관계, 즉 보다 부유한 국가들이 보다 빈곤한 국가들보다 상대적으로 덜 집권화된 경향이 있다고 주장함
- Lin & Liu(2000)는 Solow(1956)의 신고전주의 경제성장모형을 사용하여 재정분권이 경제성장에 미치는 영향을 분석함
 - 재정분권은 1인당 소득 증가율에 유의한 정(+)의 영향을 미친다고 주장함(McNab, 2001: 46)

2. 지방분권과 지역격차

□ Lessmann(2006)은 17개의 OECD 국가들에 대해 1980년부터 2001까지의 패널자료를 이용하여 재정분권과 지역 간 격차를 분석

- 분석결과 이 연구는 재정분권의 수준이 높을수록 재정격차의 정도가 낮아진다는 것을 밝혀냄

□ Ezcurra와 Pascual(2008)의 연구에서는 EU의 12개 국가를 대상으로 재정분권이 지역격차에 미치는 영향을 1980~1999년간의 자료를 이용하여 패널자료 분석을 실시

- 분석결과에 의하면, 재정분권의 정도와 지역격차 간에는 부(-)의 관계가 있다는 것을 밝혀냄
 - 재정분권화가 진행되면 지역들이 보다 균등하게 발전할 수 있고, 비록 분권으로 인해 중앙 정부의 권한이 줄어들어 지역 간 재분배가 줄어들더라도, 지역격차가 크게 문제가 되지 않는다고 주장함

□ 김성배(2011)의 연구에서는 우리나라를 대상으로 1989년 - 2007년까지의 패널자료를 활용, 지방분권과 지역격차간의 관계를 실증적으로 분석

- 분석결과 지역격차는 재정적 분권과는 부(-)의 관계를 가지고, 행정적 분권과 정치적 분권과는 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났음
- 이 연구의 특징으로는 지방분권을 재정적, 행정적 그리고 정치적 분권으로 구분하여 각 유형의 분권이 지역격차에 미치는 영향을 분석했다는 점임
 - 흔히 사용하는 지니계수 대신 일인당 지역생산액의 국가평균과 실제 지역값간 거리의 절댓값을 지역격차 지표로 사용함

□ Rodriguez - Pose & Gill(2004)의 연구에서는 브라질, 중국, 인도, 멕시코, 스페인 그리고 미국 등에 대해 지역격차를 GDP의 변동계수¹⁾로 나타내고 분권이 미치는 영향을 기술적 분석방법을 통해 분석함

- 분석결과에 의하면, 지방분권이 지역격차를 확대시킨다는 것을 입증하였으며, 특히 멕시코와 중국의 경우 그 관계가 분명하게 드러남

1) 지방분권을 나타내는 변수로는 그 개념적 어려움을 지적하면서 차선택으로서 지방정부의 재정지출액을 사용하였다.

3. 지방분권과 정부효율성

□ Oates(1972)는 분권화의 정리(decentralization theorem)를 통해 재정 분권이 경제적 효율성을 제고할 수 있다고 주장

- 지역 주민들은 공공서비스에 대한 서로 다른 선호를 가지고 있으며, 이처럼 이질적인 선호가 존재하는 상황에서 중앙정부에 의한 획일적인 공공재 및 서비스의 공급은 비효율적인 자원배분을 야기한다고 주장함

□ 재정분권이 경제적 효율성을 제고할 수 있다는 주장은 Oates(1977)의 소비자 잉여분석에 의해서 증명됨

- 규모의 경제와 외부효과가 아주 작다면, 지역주민의 다양한 수요에 맞추는 지방정부가 획일적으로 공공재를 공급하는 중앙정부보다 공공재를 보다 효율적으로 배분할 수 있음

□ 재정분권이 비용 효율성과 정부 책임성을 제고할 수 있다는 주장은 시장 원리에 의해서 지지됨

- 예를 들면, 독점에 의한 가격상승은 경쟁체제를 도입함으로써 가격을 낮출 수 있음
- 비슷한 맥락으로, 지방정부 사이에 경쟁을 조성함으로써 지방정부는 보다 가격 효율성에 민감하게 되어 주민에 대해 더 큰 책임성을 갖고 일할 수 있는 동기를 제공함

Ⅲ 지방분권과 국가경쟁력의 실제

1. 스위스²⁾

- 스위스는 재정분권과 직접민주주의의 살아있는 대표적인 성공사례임
- 스위스의 사례는 재정분권이 적절히 실행되었을 때, 예산이 효율적으로 사용되고, 남은 세금 수입을 미래 세대에게 전달하는 선순환 효과를 보여줌
- 이 글에서는 스위스 재정분권의 핵심적인 비밀을 알려줌으로써, 세계 모든 지방정부가 성공적인 재정분권을 추진할 수 있는 노하우를 제공함

1) 스위스의 주정부 간 조세경쟁은, 왜 지방재정을 악화시키지 않는가?

- 스위스의 지방간 조세경쟁이 재정을 악화시키지 않는 이유는 i) 현재 스위스 주정부(Canton)와 시정부(municipal government)의 재정분권의 수준은 매우 높은 편이고, 지방간 재정적 균형이 양호한 상태이기 때문임
 - 주정부간 재정적 균형이 이루지는 것은, 주정부 간의 재정을 재분배하기 위한 연방정부 수준의 수평적 재정조정 제도가 헌법에 존재하기 때문임
- ii) 연방소득세는 매우 누진적이며,³⁾ iii) 재분배를 목표로 하는 연방정부의 행정서비스는 주정부에 의해 적극적으로 추진됨
- iv) 주민들의 참여(직접민주주의)는 고소득자들을 위한 과세적 특혜를 제약함
 - 주민들은 주민투표를 통해 일반 세율을 정하고, 이를 통해 주정부들 간의 조세 경쟁을 견인함

2) Reiner Eichenberger(2001), *The Secrets of Swiss Fiscal Federalism*, 스위스 Fribourg대학 경제학과.

3) 아이가 없는 1인 납세자의 연간 소득세 한계세율은 41,000프랑 : 0.88%, 72,000프랑 : 2.97%, 176,100프랑 : 13.2%를 부과함(2019년 기준)

2) 스위스의 주정부(Canton)들이 부채가 적음에도 불구하고, 자발적인 채무제동 장치를 실행하는 이유는 무엇인가?

□ 부채의 증가를 막는 주요한 채무제동 장치는 조세자치권임

- 스위스의 주정부는 중앙정부에 의한 부채상환을 바랄 수 없고, 오로지 스스로 세금을 증가시켜 채무를 갚아야 함
- 주정부 조세자치권의 경우, 시민들의 참여(직접민주주의)에 의해 주정부가 건전한 재정정책을 선택하도록 강요함

□ 주식발행(채권발행, 차입)에 의한 주정부의 자금조달을 반대하는 Barrow - Ricardo 등의 학자들은, 미래 세대가 부채를 상환해야 하므로 부채를 늘리는 것은 타당하지 않다고 주장함

- 소득세의 경우, 부동산 소유주는 상승한 부동산 가격만큼 세금을 더욱 많이 내야 함
- 그 결과, 부채를 갚아지는 것은 미래 세대가 아니라 현재의 부동산 소유주임

3) 소규모 지방정부(1.5만명 이하)의 지방정치는 왜 성공적인가?

□ 스위스의 시 정부(Municipal Government)는 5-9명으로 구성된 집행부와 5-7명으로 구성된 감사위원회(Auditing Commission)⁴⁾를 선거를 통해 구성함

- 지방정부를 구성함에 있어서 정치적 권력을 한 사람에게 집중시키는 단독제 대신에, 다수의 각료로 구성하고 협의해서 결정하게 하는 협의체 지방정부를 채택하여 각료 간에 권력을 분산시키고 있음
- 이와 함께, 선거에서 다수를 차지한 정당이 모든 각료를 독점하는 것이 아니라, 의회에서 각료를 선출하되 각 정당의 지지율에 비례해서 중요한 정당이 모두 참여하는 화합 내각을 구성함

□ 주민총회에서는 시민들이 시 정부(municipal government), 감사위원회, 개인적인 주민들이 제공한 정보에 근거하여, 심도있는 토론 후에 지방정부의 정책을 결정함

4) 감사위원회의 설립목적은 지방정부의 제안을 비판하고 평가하는 일이다.

- 소규모 지방정부(주민 1.5만명 이하) 주민들은 정책 및 예산의 사전평가(감사위원회, 주민총회)를 통해, 의회와 함께하는 지방정부(주민 1.5만명 이상)의 정책결정보다 더 나은 정책을 결정하도록 함
- 스위스는 15,000명 이상인 지방정부는 지방의회를 중심으로 기관을 구성하고, 15,000명 이하인 소규모 지방정부는 지방의회 대신에 감사위원회와 주민총회를 중심으로 기관을 구성함

4) 스위스 지방정부의 연합정치는 왜 성공적인가?

□ 스위스 지방정부(Municipal Government)는 비례대표제를 도입하고 있어, 정치적으로 다당제를 형성하여 매우 경쟁적인 정치환경이 조성됨

- 이로 인해, 스위스의 지방정치체제는 좌우 중심의 극단적인 정치적인 환경에 놓여 있지 않아, 다당제 중심의 연립정부를 통해 합의에 따른 정책결정을 할 수 있음

5) 소결

□ 스위스의 재정제도들은 분권이 적절하게 시행되었을 때, 정부의 효율성을 배가시킨다는 것임

- 재정분권이 지방정부로 하여금 효율적으로 예산을 집행하고, 원활한 조세 수입을 얻을 수 있다는 긍정적인 효과를 준다는 것을 보여줌

□ 스위스의 재정분권은 i) 직접민주주의, ii) 감사위원회를 통한 집행부의 감시시스템, iii) 비례대표제, iv) 연방정부의 수평적 재정조정 조건 하에 더욱 원활하게 이루어진다는 것을 볼 수 있음

- 이와 함께, 스위스는 주민 간의 신뢰, 주민과 지방정부와의 신뢰를 기반으로 한 사회적 자본이 두텁게 형성되어 있어 시너지 효과를 낼 수 있음

□ 스위스의 성공적인 지방분권이 세계적으로 확산되기 위해서는, 많은 국가들이 한 목소리를 내어 적극적으로 참여해야 할 것임

2. 프랑스

□ 역사적으로 오랜 시간 강력한 중앙집권 체계를 유지하던 국가였으나, 1970년대 후반 이후의 장기불황을 극복하기 위해 지방분권을 추진

- 지역격차가 심화되고 지방경제 침체 해소를 위한 중앙집권적 발전전략이 한계를 보임에 따라, 지방분권화에 대한 논의가 본격화됨

□ 1980년대 미테랑 정권부터 본격적인 지방자치제도가 시행되고 ' 03년 헌법을 개정하면서 지방분권을 강력하게 추진

- ' 82년 하위 정부의 결정을 상위 정부가 사전에 통제하는 것을 폐지하는 조치를 시작으로 지방자치가 본격 실시됨(전학선, 2015)
- ' 83년 사무배분법을 제정하고 ' 85년 중앙권한을 지방으로 이양하는 지방일괄 이양법을 제정함

□ ' 03년 기존의 법률에서 나타난 문제점을 개선하고 21세기 지방분권의 새로운 개혁방향을 설정하기 위해, 지방분권을 위한 헌법 개정을 실시함

- 프랑스는 지방분권국가임을 천명하고 자치재정권 및 자치입법권 등을 보장하며, 주민투표제도와 주민발안제제도 등의 도입을 통한 주민직접 참여의 기회를 확대함

□ 이와 같은 지방분권 개혁정책은 경제위기의 극복과, 경제도약에 모멘텀을 제공한 것으로 분석됨

- 12년 이후 지방선거 형태를 변경하고, 소규모 지방정부의 과도한 재정적 부담을 개선하기 위하여 지방정부 수를 조정하고 있으며, 지속적으로 중앙의 권한을 지방에 이양하고 있음(전학선, 2015)

<획기적 지방분권 추진과 경제성장 : 프랑스>



자료 : 박상우(2015).

3. 일본

□ '95년 지방분권추진법이 제정되고, 동법에 근거하여 지방분권추진위원회가 설치되면서 지방분권에 대한 논의가 본격적으로 시작되었음

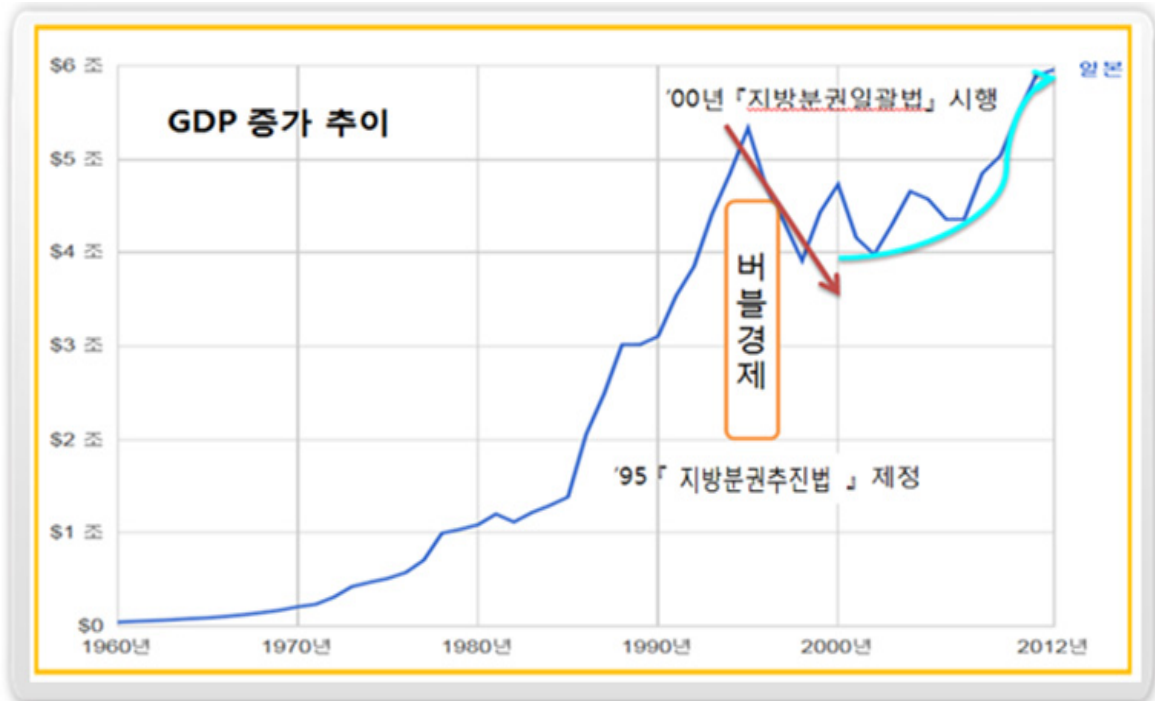
- '90년대 초반부터 지방관계자는 물론 정계, 경제계, 노동계 등이 지방분권을 요구하였고, '93년 국회 양원이 일치해서 지방분권을 적극적으로 추진하기 위한 법제도를 요구한 '지방분권의 추진에 관한 결의'가 있었음
- 지방분권추진위원회가 지방분권개혁을 추진하는 배경으로 제시한 것은 중앙집권의 극복, 고령사회 대응 등을 들 수 있음
 - 지방분권 추진의 배경 : i) 중앙집권형 행정시스템에 대한 제도적 피로감, ii) 변동하는 국제사회에 국가가 능동적으로 대처하기 위한 국가와 지방 간의 역할분담 필요성, iii) 동경 집중의 시정, iv) 개성이 다양한 지역사회의 형성, v) 고령사회, 小子女 사회에 대한 대응 필요성

□ 지방분권의 원칙으로 '보충성'을 일관되게 견지하고 있으며, 중앙의 권한을 지방에게 넘겨주기 위한 실질적인 방안이 추진하고 있음

- '05년 지방분권법 제정, '00년 시행된 '지방분권일괄법'에 의해 기관위임사무를 전면적으로 폐지하는 등 지방분권정책을 추진
- 특히, 지방분권일괄법 등의 지방분권정책은 '잃어버린 10년'이라는 장기불황을 극

복합에 있어, 중요한 모멘텀을 제공한 것으로 분석됨

< 획기적 지방분권 추진과 경제성장 : 일본 >



자료 : 박상우(2015).

□ 지방일괄법 제정에 이어, 2004년부터 삼위일체 개혁을 통하여 지방의 세원을 획기적으로 확충함

- 2000년대 들어 지방분권일괄법 제정으로 중앙권한이 지방에 많이 이양되었으나, 중앙 정부의 재정보전이 이루어지지 않아 지방정부의 재정난이 가중(조성호, 2015)
- 2004년부터 2006년까지 삼위일체 개혁이 시행되었는데, 주요 내용은 국세의 지방이양, 지방교부금의 개혁, 국고보조금의 개혁을 들 수 있음
- 이러한 개혁의 결과, 지방세 3조엔이 증가하고 국고보조금 및 지방교부금이 줄었으나, 중앙과 지방의 세수배분구조는 과거의 70대 30에서 60대 40으로 개선됨

4. 중국

□ '78년 개혁개방 이전에는 소련식 중앙집권적 계획경제 모델을 바탕으로 국가 경제를 일괄적으로 관리함에 따라 국가경제 위기에 봉착

- 1970년대 말 모택동의 중앙집권적 계획경제 모델이 실패함에 따라, 중앙 공무원의 월급을 지급하기가 어려울 정도로 국가 경제위기가 심화됨

□ 개혁개방 후 시장화·개방화를 적극적으로 개혁을 추진하여, 다수의 국영기업을 지방정부가 관할하는 非국영기업으로 전환함

- 개혁개방 이후, 중국은 각 지방별로 ‘행정과 생산의 통합체제’인 공사를 구축하여 지방산업의 육성 및 지역중심의 산업화를 도모함

□ 점진적인 시장화와 분권화된 경제성장 체제의 결합을 통해, 이른바 ‘지방정부 기업가주의’ 실현

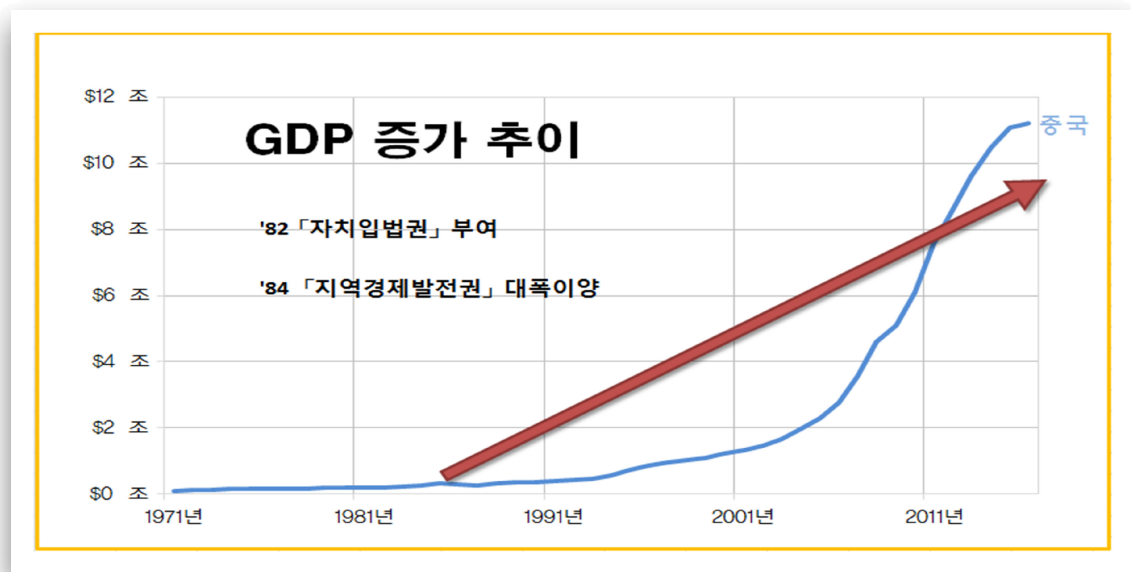
- 점진적인 시장화의 상황에서 지방정부가 국가로부터 하방(下方)된 권력을 통해, 대부분의 기업을 직접 운영하는 최고경영자 역할을 수행함
- '00년대 이후, 중국 지방정부는 도시 거버넌스 구축이나 부동산 산업과 같은 도시 발전전략 등에 있어 기업가적 형태를 도모함

□ 지역중심의 경제발전을 위해 지방정부의 자치입법권, 경제개발권, 자치조직권, 자치경찰권, 교육권을 보장하여 지방의 자치역량을 강화

- '82년 자치입법권을 부여하고 '84년 지역경제개발권을 대폭 이양하고, 지방의 각급 기관(경찰·검찰·법원 포함)의 공무원 임용을 성(省) 급 지방정부가 담당토록 함에 따라 자치조직권과 자치경찰권을 일정 보장함
- '85년 기초교육관리권을 지방으로 이전하고, 이후 고등교육관리권을 지방으로 이양함

□ 지방분권을 통해 중앙·지방 협력 및 지역경제 중심의 국가발전을 도모하여, 고도성장에 크게 기여함(Naisbitt 교수는 중국 고도성장의 동인을 수직적 민주주의, 즉 지방분권으로 규정함)

< 획기적 지방분권 추진과 경제성장 : 중국 >



자료 : 조성호(2017).

- 중앙과 지방은 지방분권의 토대 위에서 상호 협력관계를 유지하고, 지역경제 정책의 결정·집행은 지방이 담당하며, 중앙은 이를 조정하고 지원하는 역할을 수행함

5. 전략적 시사점

□ 스위스 : 연방 재정분권주의를 통해 국가의 경쟁력 강화 및 국민의 행복을 구현함

- 지방간 조세경쟁이 재정을 악화시키지 않는 이유는 i) 현재 스위스 주정부(Canton)와 시정부(municipal government)의 재정분권의 수준은 매우 높은 편이고, 지방간 재정적 균형이 양호한 상태이기 때문임
- ii) 연방소득세는 매우 누진적이며,⁵⁾ iii) 재분배를 목표로 하는 연방정부의 행정서비스는 주정부에 의해 적극적으로 추진됨
- iv) 주민들의 참여(직접민주주의)는 고소득자들을 위한 과세적 특혜를 제약함

□ 프랑스 : 경제위기 극복과 지역경제 활성화를 위한 지방분권 추진

5) 아이가 없는 1인 납세자의 연간 소득세 한계세율은 41,000프랑 : 0.88%, 72,000프랑 : 2.97%, 176,100프랑 : 13.2%를 부과함(2019년 기준)

- 경제위기를 극복하기 위한 방안으로 지방의 개발에 관심을 기울이게 되었다는 점을 주목할 필요가 있음
- 헌법 개정을 통해 지방분권에 대한 국민의 동의를 구함으로써 지방분권을 보다 강력하게 추진할 수 있게 되었음

□ 일본 : 고령사회 대비와 장기불황 극복을 위해 일관된 지방분권을 추진

- 지방분권에 대한 사회적 합의가 이루어진 후에, 본격 추진함으로써 지방분권에 대한 추진동력이 강하며, 정책교체가 계속적으로 나타나는 정치적 혼란기에도 보충성 원칙 하에 지방분권을 일관된 방향으로 지속적으로 추진
- 지방분권 과정에서 발생하는 입법 상 난제를 해결하기 위해, 지방분권 일괄법을 제정하고 삼위일체 개혁을 통해 지방재정을 확충

□ 중국 : 성 정부 간에 정책경쟁과 조세경쟁 체제의 구축을 통한 지방분권을 추진

- 입법·사법·행정에 있어 지방정부에 실질적인 권한을 부여하여 지방정부가 창의적·자율적으로 지역정책을 추진할 수 있도록 함
- 중앙과 지역 간 기능조정을 통해 지방분권 토대 위에 상호협력 관계를 정착

□ 프랑스 등 3개국 모두가 획기적 지방분권 추진이 국가 경제성장에 긍정적인 영향을 미친 것으로 분석됨

- 3개국이 경제위기를 맞이하여 지방분권적인 행·재정적인 시스템을 구축하여, 국가경제 도약의 모멘텀을 마련한 것으로 분석됨

□ 따라서 우리나라도 저성장 - 장기 불황의 경제위기를 극복하기 위해서는, 획기적 지방분권을 추진하여 경제 재도약의 기반을 마련해야 함

- 과감한 행·재정적인 지방분권을 통하여 중앙정부 중심의 국가주도주의 발전전략을 전환하여, 지역정부(광역정부) 중심의 지역주도주의 발전전략으로 국가경제 발전모델을 재정립해야 함
- 즉, 중앙정부가 지역주도주의 발전전략 체계의 구축을 통하여 국가적 악순환인 ‘악마의 사이클’을 해제하고, 중앙권한의 이양을 통한 지방자치를 강화하는 것만이 21세기에 살아남는 길임

IV | 한국의 지방분권과 국가경쟁력

1. 중앙집권에서 지방분권국가로 전환

□ **우리나라가 장기 저성장을 극복하고 지역경쟁력 강화를 통한 국가경쟁력 강화를 위해서는, 중앙집권 청산을 통한 지방분권국가 건설은 선택이 아닌 필수조건임**

- 지난 세기에 프랑스, 일본, 중국 등 중앙집권국가들이 지방분권을 통해 국가경제 재도약을 도모해나가고 있음
- 21세기 현 시점은 우리나라가 산업화 시대의 유산인 중앙집권을 청산하고 지방분권국가로 전환해야 할 시점임

□ **현재 정치적으로 지방선거는 있지만, 지방이 지역사회 내의 각종 문제점을 스스로 처리할 수 있는 권한과 재정은 미흡한 실정이며, 중앙권한과 재정의 이양이 지체되고 있음**

- 자치단체장 및 지방의원 직선제와 같은 지방자치의 외형은 갖추고 있지만 중앙의 권한에 비해 지방의 권한이 미약하고 자치입법권이 제한되어 있으며, 재정마저 열악함으로 인해 실질적인 지방자치로 나아가지 못하고 있음
- 국민의 정부 이후에 중앙에 과도하게 쏠려 있는 권한과 재정을 지방에 이양하는 작업이 본격적으로 이루어졌으나, 매우 미흡한 실정임

□ **앞으로 제4차 산업혁명, 저출산·고령화 시대에 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 지방분권전략을 국가발전전략으로 강력하게 추진해야 함**

- 지역 간 격차가 커지고 국가경쟁력의 하락세를 극복하기 위하여, 국가 전체의 민주성과 효율성을 확보하기 위한 최선의 방안이 지방분권임
- 과거 프랑스, 일본, 중국이 경제위기를 극복하기 위한 측면에서 지방화와 지방분권을 통한 전면적인 개혁을 시도한 것은 우리에게 시사하는 바가 큼
- 중앙집권을 청산하고 선진 국가경영체제로서 지방자치 시스템을 보다 공고히 하기 위하여 지방분권을 보다 강력하게 추진해야 함

2. 헌법과 법률 개정을 통해, 획기적 지방분권 추진

□ 먼저, 지방정부가 지역사회의 현안을 해결할 수 있는 정책의 결정·집행 주체가 되도록 헌법 및 법의 개정이 긴요함

- 헌법 개정을 통하여 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치조직권 등의 자치기본권을 지방정부에 부여하여, 지방정부가 지역사회의 문제를 자율적으로 해결할 수 있는 권리주체로 보장해야 함

□ 그리고 중앙집권을 개선하기 위하여 보충성 원칙 기반을 통해, 중앙과 지방 간 기능재조정과 재정분권을 실시하여야 함

- 지방정부가 수행할 수 있는 사무는 지방이 수행하고, 현실적으로 수행이 불가능한 경우에 한정하여 상급 정부에서 해당 사무를 수행하는 보충성의 원칙을 바탕으로 중앙·지방 간 기능 재조정 및 재정분권이 필요함
 - 과감한 중앙권한의 지방이양을 위해, 「지방일괄이양법」의 제정을 통하여 과감한 중앙권한의 지방이양, 국가위임사무를 자치사무로 전환해야 함
 - 즉, 국가사무 대 지방사무의 비중을 현행 68대 32에서 일본처럼 40대 60으로 지방사무를 확충해야 함
 - 지방소비세·지방소득세 확충 등으로 국세 대 지방세의 비중을 현행 77대 23에서 지방자치 선진국 수준이 60대 40으로 끌어 올려야 할 것임

□ 궁극적으로 지방정부가 지역 현안을 스스로 해결할 수 있도록 정책의 실질적인 결정·집행을 담당하고, 중앙은 이를 조정하고 지원하는 역할을 수행하도록 개선되어야 함

재정분권 지역이슈와 대응방안

김주원 (선임연구위원)

전지성 (강원연구원 부연구위원)





재정분권, 지역이슈와 대응방안

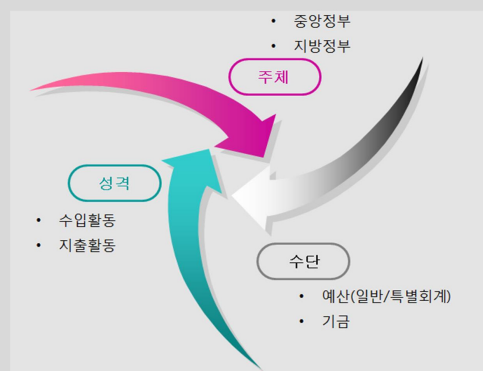
2019. 10. 04.

김주원, 전지성

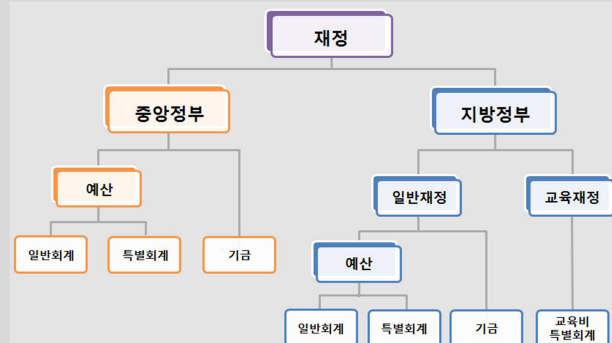
1. 재정의 의의와 필요

- ✓ 국가 및 지방정부는 국민(주민)이 필요로 하는 최소한의 서비스 제공이 요구되며,
조성자원(재화)을 통한 서비스의 생산과 소비가 이루어지고 있음

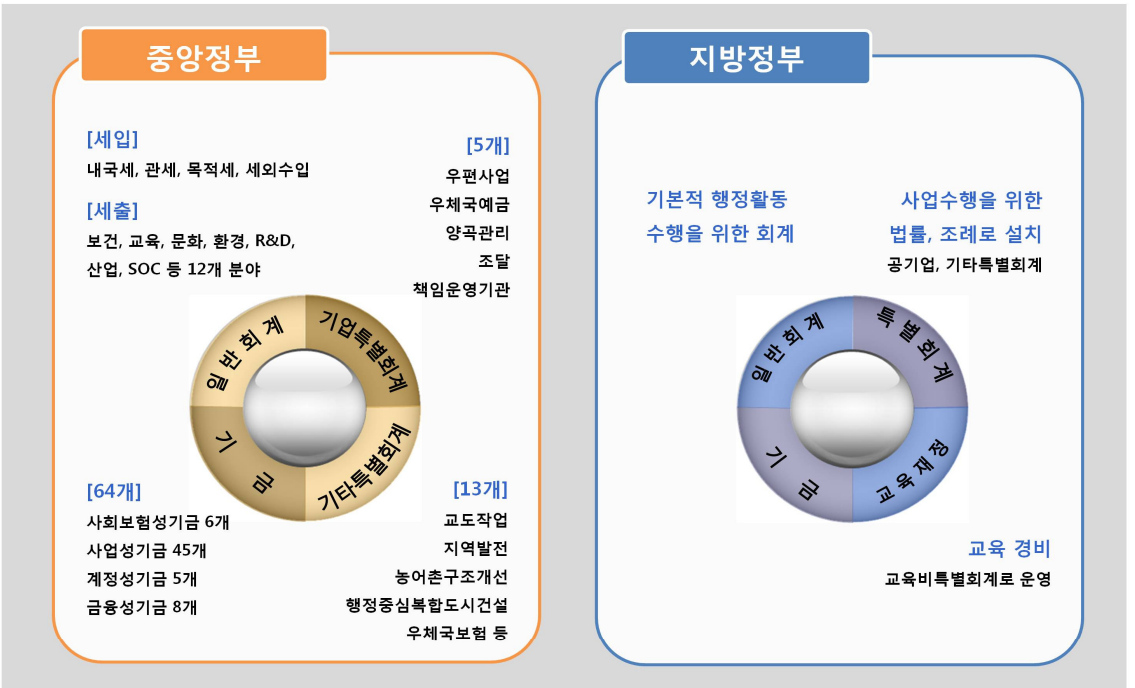
[대상에 따른 재정 분류]



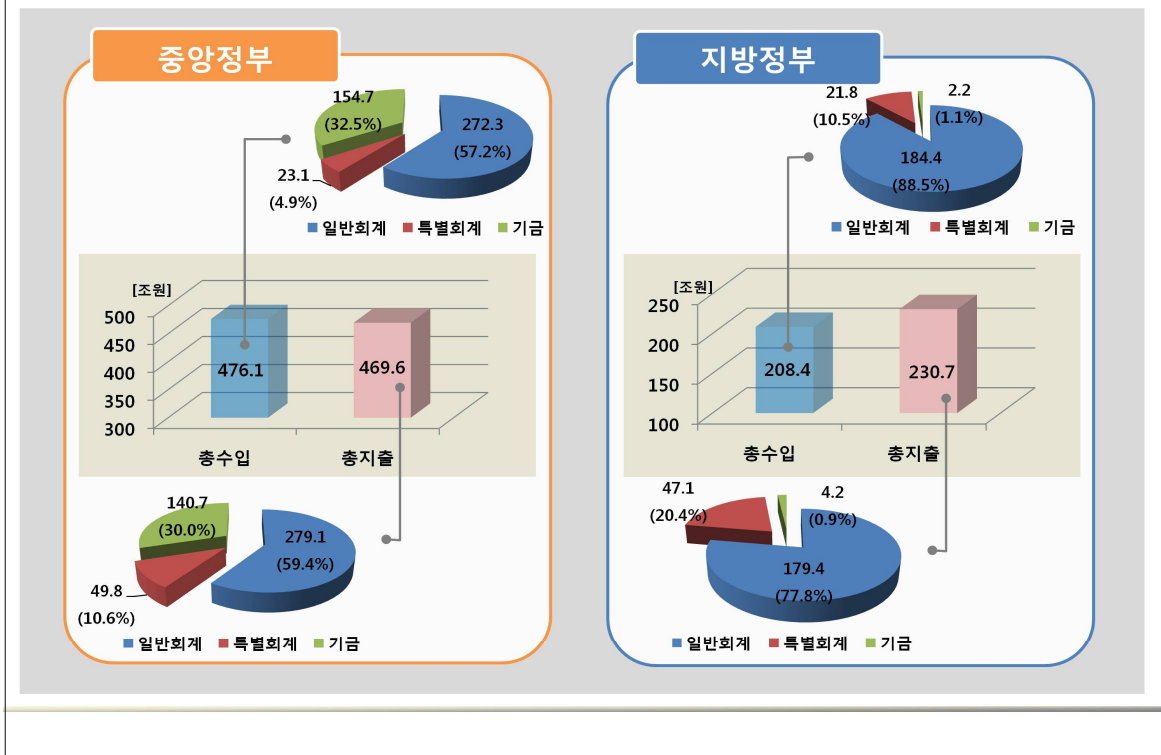
[중앙-지방의 재정구조]



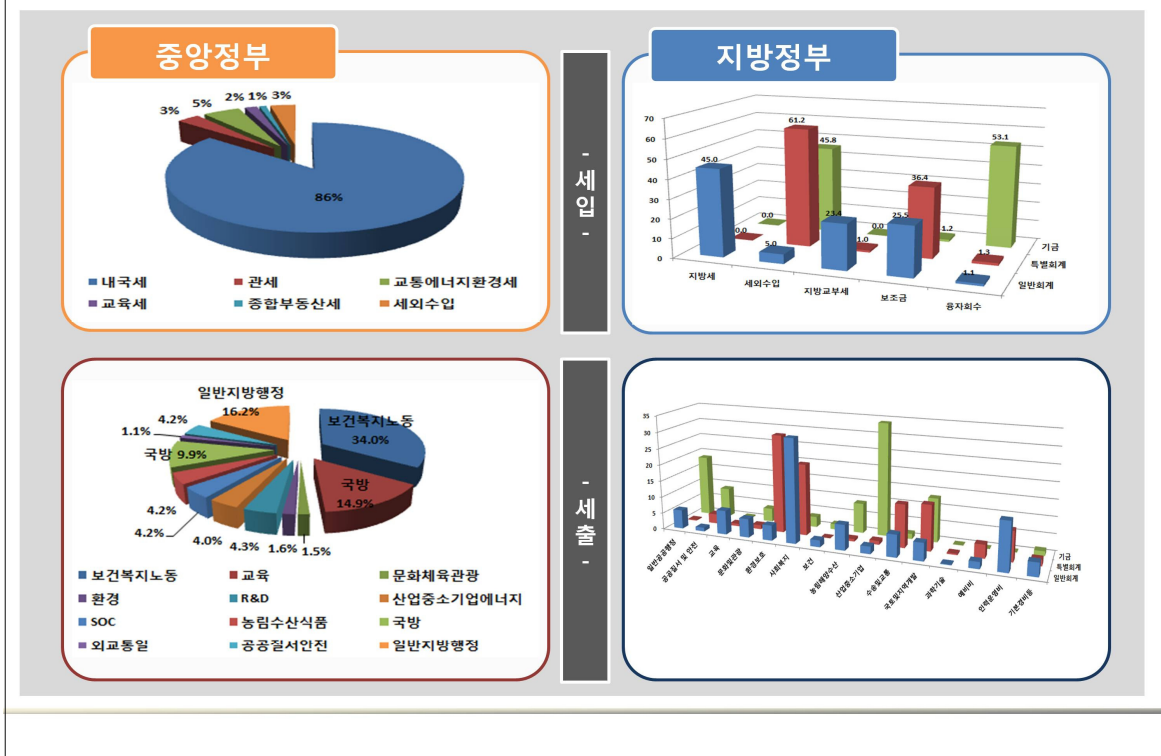
1. 재정의 의의와 필요_체계



2. 중앙-지방 간 재정_재정현황('19년 기준)

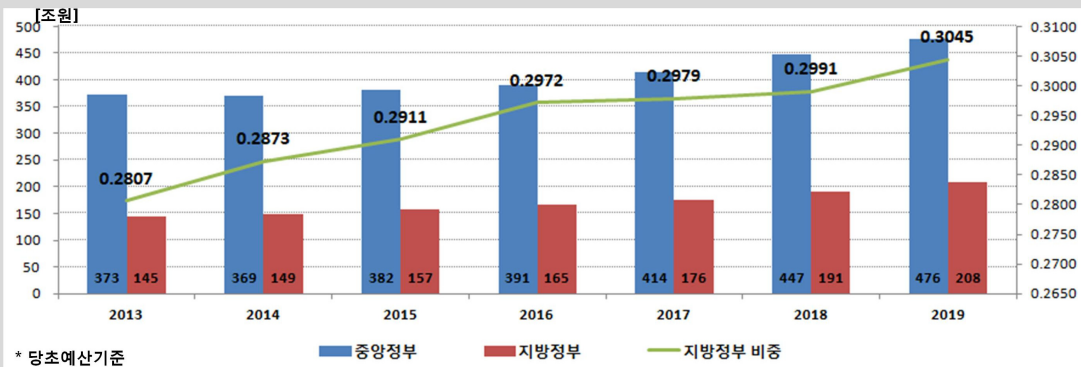


2. 중앙-지방 간 재정_재정현황('19년 기준)



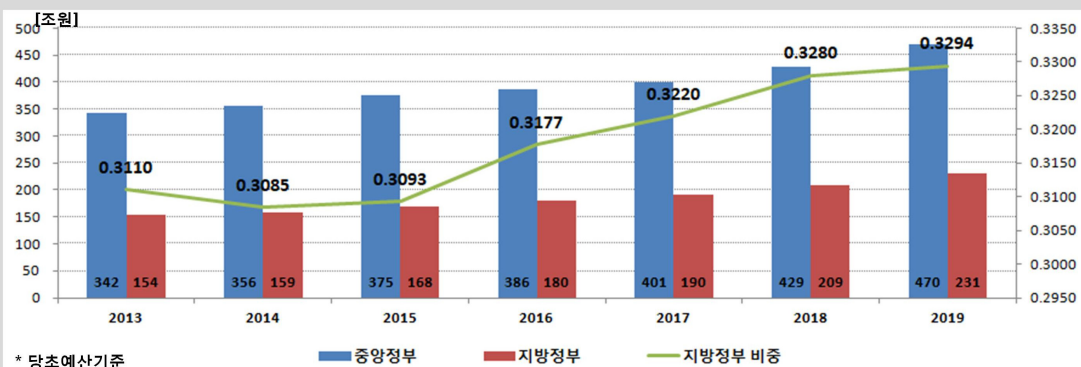
2. 중앙-지방 간 재정_세입 변화

- 중앙 및 지방정부의 세입예산은 지속적으로 증가 추세를 가짐
 - ✓ 중앙정부 : '19. 476.1조원 규모로 '13년 이후 연 평균 4.21% 증가
 - ✓ 지방정부 : '19. 208.4조원 규모로 '13년 이후 연 평균 6.27% 증가
- 중앙과 지방 간 관계에서 지방정부가 차지하고 있는 예산규모의 비중은 증가 추세
 - ✓ '19. 중앙 69.55 : 지방 30.45 ⇔ '13. 중앙 71.93 : 지방 28.07
 - ✓ 해당기간 연 평균 1.37% 증가



2. 중앙-지방 간 재정_세출 변화

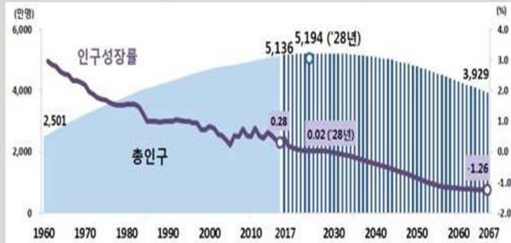
- 중앙 및 지방정부의 세출예산은 지속적으로 증가 추세를 가짐
 - ✓ 중앙정부 : '19. 469.6조원 규모로 '13년 이후 연 평균 6.95% 증가
 - ✓ 지방정부 : '19. 208.4조원 규모로 '13년 이후 연 평균 0.96% 증가
- 중앙과 지방 간 관계에서 지방정부가 차지하고 있는 세출규모의 비중은 증가 추세
 - ✓ '19. 중앙 67.06 : 지방 32.94 ⇔ '13. 중앙 68.90 : 지방 31.10
 - ✓ 해당기간 연 평균 0.97% 증가



3. 여건 변화_대내외 환경

인구감소의 가속화

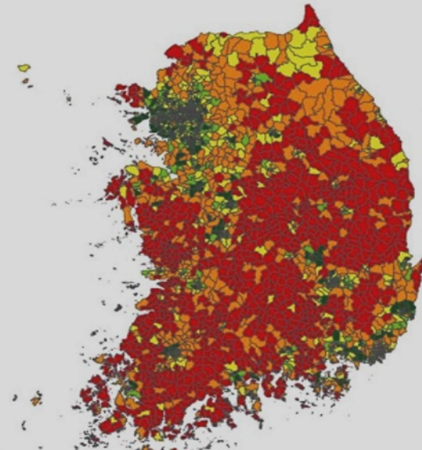
[총 인구 및 인구성장률 1967~2067]



*통계청(2019). 장래인구 특별추계.

- 총 인구는 '28년 정점 도달 후 감소 예측
- '16년 추계에 비해 3년 앞당겨짐
- '19년부터 인구자연감소가 시작
- '16년 추계에 비해 약 10년 앞당겨짐

소멸 위험 지역의 증가



*이상호(2018). 한국의 지방소멸.

- 시군구 32.9%(897개), 읍면동 43.4%(1,503개) 지역 소멸 우려

3. 여건 변화_대내외 환경

1인 가구의 증가

[1인가구의 현황 및 성장 전망]

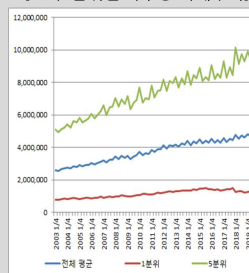


*KB금융지주 경영연구소. 2018 한국1인가구 보고서

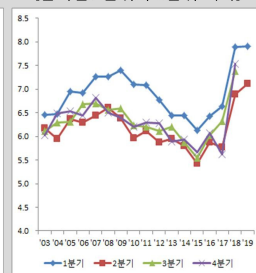
- 2인 가구 추월, 향후 3인 가구 이상 비중 하락
- 절반 이상이 40대 이하, '45년 50대 이상 70% 예상
- 여성 가구주의 46.9% 1인 가구(고령층 비율 높음)
- 1인 가구의 46% 서울,경기,인천 거주
- 강원도내 전체 가구 비중의 32.1% 차지

양극화(소득격차) 심화

[소득5분위별 가구당 가계수지]



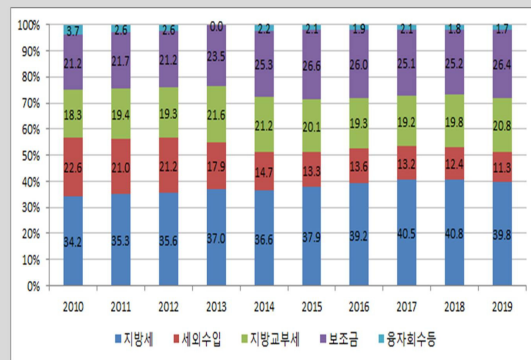
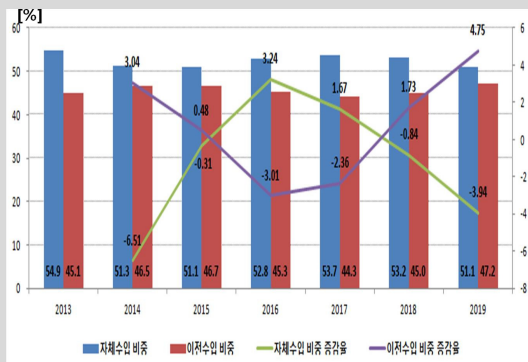
[분기별 1분위와 5분위 격차]



- '03년 이후 가구당 소득은 지속적으로 증가
- '18년 466만원 ⇔ '03년 263만원
- 소득 격차는 심화 추세
- 1분위(하위 20%)의 경우 최근 평균 소득 하락 추세
- 5분위(상위 20%)의 경우 전반적으로 평균 소득 증가 추세

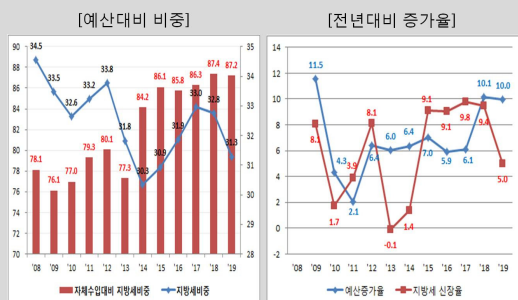
3. 여건 변화_재정구조 변화

- 지방의 전체예산 대비 **자체수입 비중은 감소 추세**
 - ✓ '19. 자체수입의 비중은 51.1%로 '13년 대비 3.75% 감소. 연 평균 3.94% 감소
- 이전재원의 비중은 증가 추세
 - ✓ '19. 이전재원의 비중은 47.2%로 '13년 대비 2.02% 감소. 연평균 4.75% 증가
- 지방정부의 재원 중 이전재원 비중 증가에 따라 **지방의 자율적 예산운용 제약 우려**



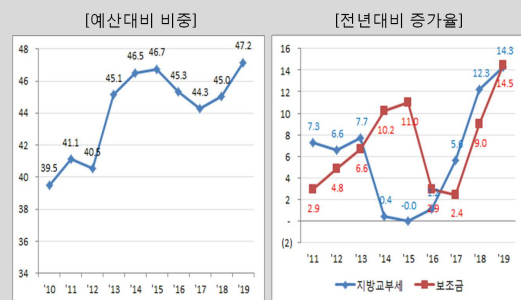
3. 여건 변화_재정구조

안정적이지 않은 지방세신장률



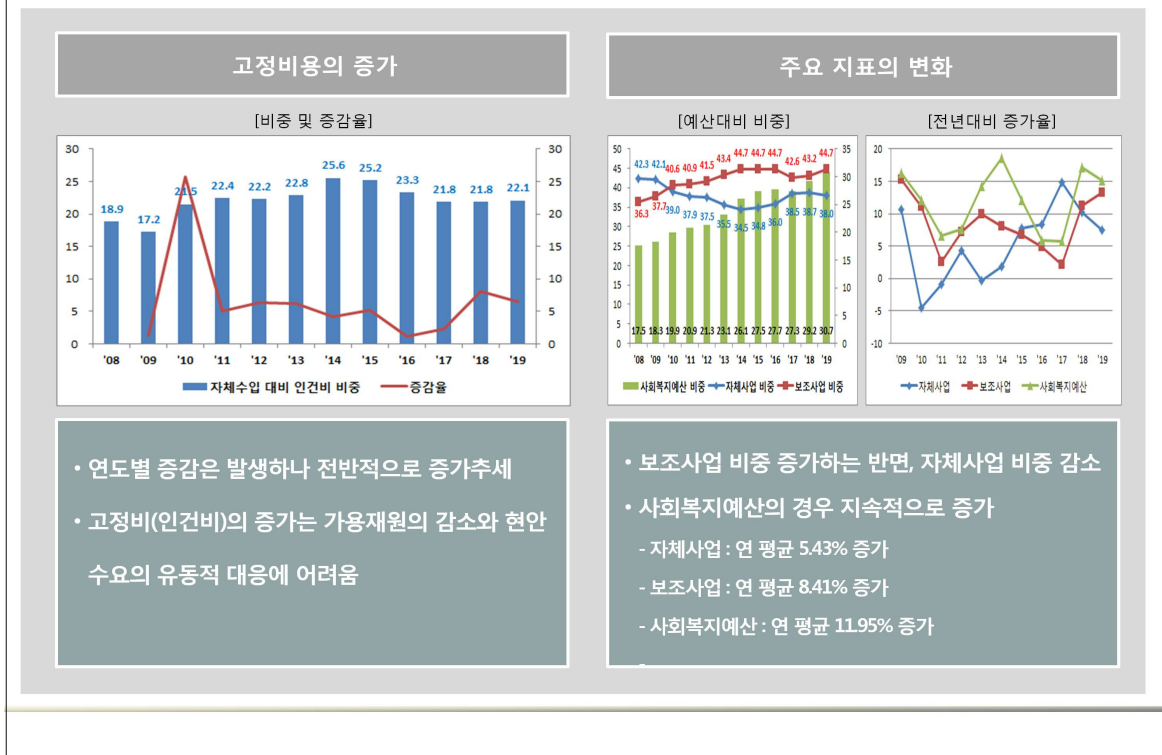
- 전체 예산 대비 지방세 비중과 자체수입 대비 지방세 비중은 감소 추세
- 지방세 신장률의 변동성이 상대적으로 크게 나타나 안정적인 재원운용 어려움

높은 증양의존



- 이전재원(지방교부세, 보조금) 증가 추세
- 의존재원 비중('10-'19)
 - 지방교부세 : 연 평균 6.14% 증가
 - 보조금 : 연 평균 7.16% 증가
- 자체수입의 비중 낮음

3. 여건 변화_재정구조



4. 최근의 변화_재정분권, 논의의 필요

- 지방자치 실시 이후 지방의 재정분권을 위한 다양한 노력이 이루어져왔음
 - ✓ 최근까지 재정분권의 주요 방향은 세출분권 측면이 상대적으로 강했음
- 지방자치를 위해서는 무엇보다 지방의 자치권한 확보가 중요
 - ✓ 지방분권은 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 과정이며, 중앙정부 정책 집행 기능과 지역 문제 해결을 위한 자치기능 수행 역할 부여
 - ✓ 자치입법권, 행정권, 재정권, 복지권 등의 주요 지방자치권 보장 필요
- 실질적 자치분권을 위해서는 무엇보다 재정분권이 중요
 - ✓ 주민의 삶의 질 제고를 위해 일정 수준 이상의 행정서비스 제공이 요구되나 자치단체별 재정력의 큰 편차, 중앙의 높은 재정의존성 등 발생
- 국가와 지방 간 세입과 세출의 불균형 속에서 최근 지방자치단체는 고령화, 지역소멸, 균형 발전 등 지역 내 현안 문제 해소를 위한 재원 마련이 시급
 - ✓ 급격한 고령화, 인구감소, 지역소멸 등 낙관적이지 않은 지자체 재정여건
 - ✓ 국가, 지자체의 적극적 문제 해결이 요구되고 있으나 지자체의 관련 재원 확보는 충분하지 못함
- 환경변화, 이슈의 적시대응을 위해서는 지역적 특성을 반영할 수 있는 예산편성의 자율성 확보가 중요

4. 최근의 변화_우려

- 재정분권을 통해 지자체 재원은 증가되나 당초 국세 대 지방세 비중 변화의 목표 수준 미달성
 - ✓ 재정분권을 통해 국세 대 지방세의 비중(현 8:2에서 7:3, 6:4까지) 변화를 모색하였으나 이양 검토 과정에서 지방의 실질적 이양 세원 감소
 - ✓ 단, 지방소비세율의 단계적 인상을 통해 '19년 3.5조 원, '20년 8조 원 규모의 지방이양으로 지방자치단체의 재정 증가 효과 발생
- 이양재원의 검토 중 지방자치단체에 실질적 영향이 적은 재원 검토
 - ✓ 소방안전교부세의 경우 소방직의 임금 등에 사용되어짐에 따라 지방의 실질적으로 세수 증대 영향 없음
 - ✓ 국고보조사업 개선의 경우 세부 방안이 제시되지 못함에 따라 복지사업 등에 대한 국가의 역할, 지방과의 재원 부담 부분 등 명쾌한 제시가 이루어지지 못함

4. 최근의 변화_우려

- 연계재원의 미확보에 따른 재정이양 효과 감소
 - ✓ 지방이양사무의 경우 단순 사무 이양 우려, 사무 이양에 따른 관련 소요 자원 부담 방안 검토 충분히 이루어지지 못함
 - ✓ 지방소비세 인상의 경우 교부세를 인상을 담지 못함에 따라 내국세 감소
- 지방자치단체간의 형평성 우려
 - ✓ 지방소비세는 인구, 소비행위 등을 중심으로 재원의 규모가 커지는 소비과세의 성격을 가짐에 따라 지방자치단체간 재정 불균형도 심화 예측
 - ✓ 지방교부세율 인상, 배분방식의 검토 등이 함께 고려되어지지 못함에 따라 교부세 규모 감소, 소비세 증가 등을 종합한 재정조정 방안 미검토
 - ✓ 균형발전특별회계 계정 및 지역발전상생기금 일몰 등에 대한 향후 운영 방향 미제시

5. 재정분권을 위한 고민

- 연

참고. 지방소비세

- 지방소비세는 재산과세의 높은 의존도로 인해 초래되는 지방세 문제를 해소하고, 지방세수와 지역경제와의 높은 연계 제고 기대를 가지고 2010년부터 도입 운영
- 지방소비세 도입의 기본원칙
 - ✓ 첫째, 추가적인 국민의 부담 없이 지방세 구조 개편 추진
 - ✓ 둘째, 감세정책에 따른 지방재정 결손을 최대한 보전하되 수도권과 비수도권 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간 형평성을 고려, 재원을 배분
 - ✓ 셋째, 수도권 개발이익을 비수도권에 지원하여 상생발전 도모
- 제도의 변화
 - ✓ 2010년 부가가치세 5%를 지방세로 전환
 - * 2008년 하반기 감세정책, 사회복지 세출 수요의 증가로 인한 지방재정 압박 고려
 - ✓ 2014년 부가가치세 6% 확대 이양
 - * 취득세율 인하에 따른 지자체의 재원감소 보전
 - * 취득세, 지방교육세, 지방교부세, 지방교육재정교부금 등의 보전에 충당
 - * 취득세 감소분 보전액의 2%를 영유아(5세 이하) 및 노인(65세 이상) 비중에 의해 배분 규정

참고. 지방소비세

- 안분방법
 - ✓ 지방소비세 5% 분: 소비지출 등을 고려하여 배분
 - * 소비지출은 통계청 민간최종소비지출로 측정: 민간 최종소비지출을 백분율로 환산한 시·도별 지수
 - * 가중치 적용: 지역 간 재정격차 해소를 위해 소비지수에 적용
(수도권 100%, 광역시 200%, 도 300%)
 - ✓ 지방소비세 6% 분: 지방소비세 확대에 의한 지방교부세, 지방교육재정교부금 감소분 보전
 - * 지방소비세 총액의 6/11 중 19.24%를 보통교부세 배분비율로 광역, 기초자치단체에 배분
 - * 20.27%를 교육재정교부금 배분비율에 따라 도 교육청에게 배분
 - * 시·도별 취득세 보전분의 10%를 지방교육세로 안분

참고. 재정조정제도

■ 지방재정조정제도

- ✓ 중앙정부가 지방정부로 일정 규모의 재원을 이전하여 지자체 간 재정형평성을 높이고, 국가 전체적으로 공공재를 효율적으로 공급하기 위한 제도
- ✓ 중앙정부에 비해 지방정부 재정력이 취약하며, 지방정부 간에도 차이가 존재하기 때문에 이를 해소하기 위해 지방재정조정제도를 통해 보완
- ✓ 지방재정조정제도는 지역간 경제구조와 재정력이 다르고, 또한 중앙정부 사업의 집행 역할을 지방정부에 위임하고 있기 때문에 필요
- ✓ 지방재정조정제도는 광역지방자치단체가 기초자치단체에게 이전하는 재원도 포함

구분		형평화 효과	
		수직적	수평적
주 체	중앙 - 광역	교부금	
	광역 - 광역		지역발전상생기금
	광역 - 기초	조정교부금	

종합토론1

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제

고광용 (정의정책연구소 연구위원)



토론1 - 재정분권, 지역이슈와 대응방안 세입 중심의 재정분권 제고 방안 구상

고광용 (정의정책연구소 연구위원)

□ 한국정부 지방분권화의 특징

- 한국정부의 지방분권을 사무, 인사, 재정 분야를 나누어 보면, 사무(기능)·인사(조직 포함) 분권은 꾸준히 진행되고 있지만, 재정분권은 정체/하락 양상을 보임
- 이에 따라 중앙-지방관계를 보면, 사무·인사와 재정간 불균형적인 분권화가 이루어졌음. 사무관계는 '위임사무형→자치-위임사무 연계형'으로, 인사관계는 종속→상호교류형'로 발전, 반면 재정관계는 여전히 종속 관계임

〈표〉 정권별 지방분권화 성과평가 결과

분권측면		정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
사무분권	자치행정권		변화 없음	변화 없음	유지
	사무배분		향상	향상	하락
	자치사무화		크게 하락	크게 향상	향상
인사분권	자치인사권		약간 강화	강화	강화
	인적배분		유지	소폭 향상	소폭 향상
재정분권	자치재정권		약화	강화	양방향
	세입 수준		소폭 향상	소폭 향상	하락
	세출 수준		유지	소폭 향상	하락

고광용(2015).

〈그림〉 정권별 중앙-지방관계의 변화

관계	정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
사무관계		위임사무 중심	자치-위임사무연계	자치-위임사무연계
인사관계		종속	상호교류	상호교류
재정관계		종속	종속	종속
중앙·지방관계		내포권위형	내포권위형과 중첩권위형의 중간	내포권위형과 중첩권위형의 중간

고광용(2015).

□ 발제문: 재정분권 추진방안과 최근의 노력에 대한 우려

- 전반적 동의. 역사적으로 볼 때, 정부의 세원이양은 기획재정부의 재원중립 원칙에 의거, 지방재정 감소 보전차원에서 이루어져 왔음. 지방소비세율의 단계적 인상 또한 취득등록세 세수 및 지방교부금·지방교육재정교부금 감소 보전 차원이 없음. 기획재정부 실질적인 세원 이양(지방순증) 의사가 별로 없음
- 소방안전교부금은 어차피 소방관 인건비·장비개선 등 목적이 분명한 꼬리표 달린 재원이기에 지방재정 규모는 커질지 몰라도, 추가로 쓸 돈이 늘어난 것 아님
- 사실 지방소비세율 인상이나 소방안전교부금 등을 볼 때, 세입·세출이 늘어난 거 같아도 GDP 대비 비율을 보면 명확하겠으나 실질적인 세출분권 향상은 소폭 있을지 모르나 자주재원이 아니라 의존재원 증가이며, 아울러 재원감소 보전 차원이게 세입분권 향상으로 이어지진 않을 것임
(지방소비세는 지방세이기에 자주재원이긴 하나, 실제 안분기준은 의존재원에 가깝게 지역별로 민간소비지출비중에 가중치 부여 및 각 세수·교부금 감소분에 대한 보전금 대응 차원에서 배분도 같은 맥락에서 이루어지기에 실제 의존재원 성격이 강함)→고광용 (2012)-지방소비세의 모순성
→지방분권 VS (중앙)재원조정(지역불균형 심화) - 지방세원 이전을 하더라도 지역별 안분을 통해 재원조정해야 하는 아이러니

□ 중앙-지방재정 현황 : 세입·세출 분권 하락

○ 세입분권 하락

- 지방세(국세 대) 비율: '19년 21.7% - 정채(제자리 걸음)
(김대중 정부 20.6%, 노무현 정부 22.3%, 이명박 정부 21.4%)
- 재정자립도(자주재원비율:지방세+세외수입): '19년 51.3% - 감소세
(김대중 정부 53.65, 노무현 정부 55.5%, 이명박 정부 52.3%)
- 재정자주도(자주재원+지방교부금): '19년 72.8% - 감소세
(김대중 정부 75.1%, 노무현 정부 78.5%, 이명박 정부 77.6%)

○ 세출분권 하락

- 중앙재정 대 지방재정 비율(재정사용액): '19년 38.1% - 감소세
(김대중 정부 40.4%, 노무현 정부 42.8%, 이명박 정부 39.7%)

□ 지방자치 최근 추세: 지방자치·재정의 위축 - 악화 혹은 나아진게 없음

- (발제문) 저출산 및 인구감소 진행, 소멸위험 지역 증가→수도권 인구 집중 과열 및 지역 간 인구격차 심화→지역간 재정격차 심화
- (발제문)세입·세출 괴리 심화 (세입 감소, 의존재정 강화)→보조금 증대, 자체수입 감소→위임사무·의무·경직성 지출 증가, 재량지출 감소→지방재정 예산 제약
(‘19년 자체수입비중 51.1%, ’13년대비 3.75% 감소, 연평균3.94% 감소)
(‘19년 이전재원비중 47.2%, ’13년대비 2.02% 감소, 연평균4.75% 증가)
- 지방세 수입 인건비 미해결단체(‘19년 124개, 51%, ’12년 123개, 50.4%)
- 자체수입 인건비 미해결단체(‘19년 73개, 30.0%, ’12년 41개, 16.8%)
- 보건복지 확대로 의무·경직성 지출 증가(사회복지 비중 전국평균 30.7%, 보조사업(일반+특별회계)비중 전국평균 42.1%)

□ 재정분권화 제약요인(고광용, 2015)

- 재정분권 수준은 세부 지표별로 봤을 때 지방이양 되는 재원인 지방교부세를 늘리고 국세 이양, 지방세목 신설, 세외수입 확충 노력에도 불구하고 지방세 비중은 8:2, 지자체 세입 비중은 6:4, 재정자립도는 50%대 수준에 머물러 큰 변화를 보이지 않고 있음. 이러한 재정분권화 제약요인 다양함
- 지방세는 모두 인구, 기업(법인), 지역경제, 부동산, 소득 등 사회경제적 요인에 의해 대부분 결정되기 때문에 정부의 재정분권 노력은 구조적인 제약을 받음
- 국세와 지방세는 법으로 정해져(조세법률주의) 일부 세목이 조금씩 변화되어 왔으나 큰 틀은 유지되고 있음. 또한 지방세 과표 및 세율은 국가(지방세법)가 정하고 있어 지자체 장들은 손을 댈 수 없으며, 탄력세율제를 운영하고 있으나 활용도가 높지 않고, 대개 감면 위주로 운용되고 있음

- 현행 세제 하에서 국세 지방세는 8:2 구조로 지방세 비중이 20%이며, 교부세 이전을 통해 20%(지방교부금 19.24%, 지방교육재정교부금 20.27%)가 지방에 가면서, 총 재원은 과거에 대략 4(중앙):4(지방):2(지방교육)였으나 중앙재정이 오히려 더 커지면서 최근엔 5:4:1 (49.4%:38.1%:12.5%)로 나타남
- 세제 구조와 이전재원 비율이 획기적으로 변화되지 않는 한 재정분권 제고는 어려울 것임. 세외수입 확충에 지자체들은 큰 노력을 기울이지 않고 있으며, 실제 그들의 노력만큼 세외수입 확충 효과가 나타나지 않음
- 결국, 지자체들은 중앙정부의 각종 보조금을 더 많이 가져오는 것이 더욱 빠르고 효율적인 재원확충 방법으로 보고 있다는 것이 일반적인 판단임
- 지방세는 대부분 재산세(자산과세) 중심으로 편성되어 있어 세수가 장기적으로 크게 증가하기 어려우며 지자체 자체노력으로 세수 증대를 꾀하기가 어려움. 비교적 지역경제 성장에 따라 세수증대를 꾀할 수 있는 지방소득 소비세도 도입이 되긴 했으나 현행 세제 형태에서 대부분의 지방재정학자들은 지역경제활성화 지방소득 소비세의 연계효과에 대해 부정적으로 보고 있음(2012년 국가재정운용계획 지방재정분야).
- 우리나라 지방세제사를 살펴봤을 때도 국세의 지방이양, 지방세목 신설은 모두 중앙정부 세제개편, 특정 목적의 정책의 집행에 따라 발생하는 지방세수의 감소에 대응하기 위한 감소분만큼의 세수보전 차원이었음 이렇게 중앙정부와 지자체의 총 재원규모를 유지한다는 측면에서 기재부의 재원중립의 원칙이 계속 제약되어 나타나고 있음

□ 재정분권 확대 고민 지점: 재정분권 vs 재원격차 심화/재원불균형 (중앙재원조정)

- * 지역간 불균형이 계속 커지는 상황에서 재정분권을 높이면, 지역 간 재정불균형이 커지는 반면, 재원조정을 하면 중앙정부의 재원조정권한은 커지는 반면, 재정분권은 오히려 낮아지는 모순적 양상. ex) 보조금 성격 강한 지방소비세

□ 세입 중심 재정분권 확대 방향 제안

○ 중앙지방 협력회의(입법예고) 지방재정부담 협의 기능 강화(법제화+협의의무화)

- 지방세 비과세·감면 대폭 정비 (신규 비과세·감면에 대한 지자체 협의 의무화)

○ 세입중심 재정분권은 계속 진행: 과세자주권 강화

- 문재인 정부 지방세 세원이양 목표인 8:2→7:3→6:4로 가기 위해서는 무엇보다 지방세 수 및 교부금 등 지방재정 감소 보전 차원이 아닌 지방재원 순증효과 발생하는 세원이양이 요구됨. 단, 지방분권 강화 시 채원격차 심해지기에 모순성 인정, 행정안전부 개입 없이 지자체간 협상을 통한 재원조정 인정
- 지방소득·소비세 등 지역경제 연계 효과 있는 지방자주세원 확대·강화
 - *지방소득세 독립세 전환 및 현행 부가세율 10%→20%로 확대 증세
 - *지방소비세: 현 세율15%→21% 단계 인상 및 안분기준에 지역연계 효과 높이는 지역 토착 매출액 반영
- 탄력세율제 적용가능 지방세 전 세목 확대

○ 지역자원세/환경(기후변화) 관련 세원 추가 발굴

- 기후변화에 대응하는 지역자원 및 환경 관련 세원의 추가 발굴 및 세목신설, 시도지사협의회/시장구청장협의회 등 지방단체장협의회 등에 실질적 과세권 부여

○ 지방교부세(자주재원+재원조정) 법정률 24.24%로 단계 확대: 보건복지지출 확대 대응

○ 고향사랑기부제 도입 검토: 지방자치단체(고향)에 대한 기부금 허용(기업X, 개인·단체 소액(예 10만원 이내)) 및 기부금의 소득공제

○ 지방정부 양적완화를 위한 지방채자주권 확대: 지방채발행비율 완화 검토

- 현 예산대비 채무비율 광역 20%→30%, 기초 0~5%→10% 까지 허용 검토

참고문헌

고광용(2012), 지방소비세의 모순적 성격과 상반된 도입효과 분석, 한국국정연구 제30권 제1호.
_____(2015), 한국정부의 지방분권화 성과와 제약요인에 관한 연구, 한국지방자치학회보 제27권 제1호.

이원희(2009), 지방소득세소비세의 도입 필요성과 방안, 경기개발연구원 동향/연구보고서.

주만수(2012), 국세와 지방세의 합리적 조정 방안, 기획재정부 국가재정운용계획 지방재정 작업반 발표자료.

행정안전부(2019), 2019년 지방자치단체 통합재정 개요(상).

_____(2018), 2017년말 기준 지방채무 현황.

_____(2012), 2012년 지방자치단체 예산개요(상).

종합토론2

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제

권오성 (민주평화연구원 부원장)



토론2 - 지방분권과 국가경쟁력에 관한 토론문

권오성 (민주평화연구원 부원장)

지방분권과 국가경쟁력이라는 주제는 민주주의 정치에 있어서 토대가 되는 핵심가치이고 주제이다. 그리고 이 두 가지주제는 결과적으로는 재정과 경제라는 현물적 가치에 무게 중심이 주어지는 과제이기도 하다. 그럼 점에서 이 주제에 관한 학술적 진행과 현재적 문제제기와 의지표명은 매우 중요한 일이다. 이런 관점에서 토론은 현주제의 당위성보다는 학술적 과정에서의 정당성과 적합성과 세밀함에 맞추어 보는 게 더 옳은 일로 사료된다. 이것은 이 주제가 더 발전되고 완성되는데 도움될 것으로 보인다.

지방분권은 중앙집권이라는 전제가 붙어야 존재하는 중앙집권에 대한 상대적인 용어이다. 국가경쟁력이라는 용어 또한 관점에 따라 그 내용이 달라질 수 있는 내용이다. 그런데 아쉽게도 현 보고서에서는 이것에 대한 정의가 부족하게 진행된 바가 있다.

1장, 메가 트렌드로서의 지방분권에서는 서술형보다는 정리형으로 문장을 전개하여 문맥의 흐름이 단정적이고 강요적인 내용이 되어버린 점이 있다. 20세기 초반 산업화시대에서 왜 중앙정부의 역할과 권한이 어떤 목적으로 확대되었는지 없이 용어만 나열한 듯한 느낌이다, 지역사회의 문제해결도 마찬가지로 어떤 관점, 어떤 내용으로서의 지역사회문제인지가 분명치 않다. 기든스이던 데펜호이어이든 토플러이던 학자군들이 주장한 내용의 형용적 혹은 제한적 의미전달에서 무엇에 대해서인지, 왜 그런지 등에 대한 내용이 결여되어 있어 정치하게 이해하기가 어렵다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

학자이름에 대해서는 일관성없이 영문으로 적거나 한글포기를 하거나 하는 일정패턴이 없는 점은 아쉽다. 지방분권은 현정부만 의지를 강화하는 게 아니라 제2공화국에서는 실제로 있었음을 이해하지 못한 부분이 있다. 연방제 수준에 버금가는 지방분권과 권력구조개편을 위

한 헌법개헌? 이라는 점은 납득하기 어렵다. 지방분권이라면 당연히 상원의회가 뒤따라붙어야 헌법적 의미가 강화되는 것인데 이런 언급은 없다.

2장 지방분권과 국가경쟁력의 이론에서는 재정분권에 있어서 이것은 단순히 경제발전의 결과물이라기 보다는 정치적 결정의 문제인데 이런 내용은 빠져 있다. 그리고 지방분권과 재정분권의 견지에서 실패한 나라의 사례도 있을 터인데 이런 내용이 함축하는 의미는 없는 것인지 의문이 든다. 또한 지방분권화의 주체가 누구인지 국가경쟁력의 운용주체가 누구인지 분명하게 적시하지 않고 있어 비민주적 혹은 중앙정부에 의해 통제된 계획적 진행일 수 있어서 과연 자연스러운 협치로서의 지방분권이 가능할까 싶은 의구심이 든다.

3장 지방분권과 국가경쟁력의 실제에서는 스위스와 프랑스 일본의 예를 들었는데, 세 국가의 모델을 정한 구체적인 이유에 대해 설명이 없다. 재정이 예산과 연동되어 있음은 분명한 바, 이나라 사이에는 예산의 비법률주의와 법률주의가 다르고 또 의회양원제를 실시하고 있다는 점에서도 우리나라와는 매우 다른 환경에 놓여져 있음을 상기할 필요가 있다. 스위스에서의 지방분권은 그 자체가 연방국가라는 점에 비추어 볼 때 갑자기 만들어진 것이 아니며, 프랑스의 경우도 이미 오래전부터 지방자치가 정치제도로 인정되어 실시되었던 나라이기 때문에 느닷없이 70년대 후반에 만들어진 것이 아니라는 언급이 오해를 불러올 수 있다. Departement과 canton과 commune의 차이가 분명히 존재함은 알려진 일이다. 1950년대부터 존재해온 smic에 의한 여러 내용도 언급되었으면 좋았을 것이라 사료된다.

일본의 경우에도 1948년이래 지방자치가 추진되었고 현재의 지방분권과 재정문제도 실제로는 중앙정부의 복지재정부담을 지방자치단체에 전이하는게 전부라고 말해진다고 한다.

중국을 예로 든 것은 국영기업, 우리로 보면 공기업을 지방공기업으로 전환시키는데 의미가 있다고 볼 수 있겠다. 중국의 고도성장을 수직적 민주주의? 라고 보는 것보다는 등소평이래의 중국특색적 사회주의의 일정책으로 보는게 타당치 않을까 생각해 본다.

전략적 시사점의 내용으로 볼 때, 헌법개정과 지방분권에 대한 사회적 합의를 언급하였는데 이것을 어떻게 실현할 것인가에 대한 방법은 무엇인가? 중앙정부에 의한 지방분권과 재

정분권의 이행은 중앙집권자의 방식인데 이것을 민주적이라고 해야 옳은가?하는 논점과 비판이 거세게 제기될 수도 있다. 민주정치는 절차적 단계를 매우 중시하고 있고 그런 것이 과정에서 민주성이라는 주제로 이미 널리 공식화되어 있다. 소위 협의민주주의다. 이 진행 단계에 대한 좀 더 자세하고 명확한 내용이 필요하리라 본다.

4장 한국의 경우에서 보다 중요한 문제는 어떻게 중앙집권을 청산할 것인가가 문제이다. 국세대지방세의 비중을 6:4가 되어야 한다는 것은 과학적 수치인가 아니면 경험적 수치인가? 한국도 6:4가 되면 좋은 것인가 아니면 더욱 세밀 명확한 무엇인가가 필요한 것인가? 또한 법적 제도적 장치를 만들어내기 위한 과도기적 단계는 없는가? 현재 한국의 중앙집권제도의 내용이 예로 든 나라의 제도에 비해서 얼마나 차이가 나는지, 민도는 어떠한지, 지방의식은 어떠한지가 먼저 선행되고 그런 의지가 집약되고 당연한 과제로 이해되는 과정이 필요한 것이 아닌가? 앞에서 예로 들은 4개국은 모두 지방권의 헌법적 보장으로서 상원을 두고 있다. 중국의 경우엔 민주국가는 아니지만 정치협상회의를 통해 상원의 역할을 하고 있다고 보여 진다. 중앙과 지방 연방으로서의 중앙과 지방의 강화라는 동등성을 먼저 제고 시켜야 지방분권이고 국가경쟁력도 강화될 수 있는 계기가 되는게 아닐까?

종합토론3

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제

김윤태 (바른미래연구원 연구위원)



토론3

김윤태 (바른미래연구원 연구위원)

- 발제자께서 지방분권의 필요성과 중요성을 ‘국가경쟁력 제고’ 라는 측면에서 문제제기 한 것에 대해 깊이 공감함. 또한 획기적인 지방분권 추진을 위해 헌법과 법률 개정, 중앙과 지방간의 기능재조정 및 재정분권을 확대해야 한다는 주장에도 동의함.
- 스위스와 프랑스, 일본, 중국 등의 사례 연구를 통해 지방분권이 지역경제 성장, 지역격차 완화, 정부효율성을 제고할 수 있다는 점을 구체적 근거로 제시했다는 점에서 높이 평가.
- 지방분권이 가장 잘 되어 있는 국가는 독일. 독일은 전통적인 연방제 국가로 헌법을 통해 지방분권국가를 천명. 연방 16개 주 모두 자체 조세수입으로 재정자립을 달성. (독일은 전체 조세 대비, 지방세 비중이 48% 수준. 2017년 기준 한국은 23.3%, OECD는 20.7%)
- 우리나라도 4차산업혁명, 저출산·고령화 시대에 지방분권전략을 국가발전전략으로 채택해야 한다는 발제자의 지적은 저성장과 고실업 위기에 직면한 한국사회에 시사하는 바가 크다고 사려됨.
- 지난 제19대 대통령선거 시 모든 대선 후보들이 국가사무 대 지방사무의 비율을 7:3에서 4:6 수준으로, 국세 대 지방세 비중을 7:3에서 6:4 또는 5:5로 단계적 확대하는 방안에 대해 동의함.
- 개헌을 통한 지방분권 실현이라는 대체적 방향성과 국가위임사무 및 재정분권에 대해 중앙집중의 권한을 지방으로 대폭 이양해야 한다는 점에서 공감대는 충분히 형성된 것으로 판단됨.

- 문재인정부는 ‘연방제에 준하는 지방분권’을 지난 대선에서 약속했고, 집권이후 자치분권 강화를 위해 지방분권형 개헌과 ‘지방자치법 전부개정안’, ‘지방이양일괄법’ 제정안을 마련하는 등 지방분권화 노력을 지속 건지.
 - 문재인정부가 2017년 10월 ‘자치분권 5년 로드맵(안)’의 내용을 담은 개헌안을 국회에 제출했지만, 권력구조 개편 및 정당간 정치적 이해관계와 얽히며 ‘지방분권형 개헌’ 논의가 당장은 난망한 상태임.
 - 자치분권 확대를 위해서는 근본적으로 헌법개정이 필요. 다만 현시점에서 개헌 논의에는 여러 가지 제약요인 존재. 현실적 대안으로 「지방자치법」 개정을 통한 자치입법권 등 실질적 자치권 확대에 나서야 한다는 목소리 높음.
- 지방분권의 확대는 ‘지방분권’ 과 ‘균형발전’ 을 동시에 꾀할 수 있어야 진정한 의미의 지방분권 완성될 수 있을 것. 국가균형발전 없이 이뤄진 지방분권은 수도권과 비수도권의 불균형을 심화시켜 지역 양극화를 낳을 수 있다는 지적.
- 발제문에서 Coombes(1989), Lessmann(2006), Ezcurra와 Pascual(2008), 김성배(2011)의 연구를 거론하며 지방분권 및 재정분권이 지역격차 감소에 긍정적인 영향을 초래한다고 지적.
 - 그러나 중앙정부의 권한이 줄어들어 지역 간 재분배가 줄어 지역격차가 커질 수 있다는 반론도 제기됨. 균형발전이 빠진 지방분권이 오히려 수도권과 비수도권의 양극화만 부추길 수 있다는 우려.
 - 정부가 2018년 10월 30일 발표한 「재정분권 추진방안」 에 따르면, 재정자립도가 30% 미만인 지방정부가 비수도권이 72.4%(전체 174곳 중 126곳)를 차지.
- ※ 지방분권의 척도인 ‘재정자립도’의 경우, 2003년 전국 평균 84.9%에서 지난해 75.3%로 15년 새 10%포인트 가까이 감소.

- 지방분권의 추진이 가난한 지방정부를 더욱 가난해지게 만들 수 있다는 역설도 우려. 지역 간 ‘부익부 빈익빈’ 현상 초래 가능성 제기. 지방분권이 제대로 작동하기 위해서는 중앙정부가 지역간 격차를 어느 정도 보정할 수 있는 제도적 방안이 우선적으로 마련될 필요.

종합토론4

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제

김흥주 (대전세종연구원 연구위원)



토론4

김흥주 (대전세종연구원 연구위원)

1. 중앙집권적 시스템의 효율성과 그 한계

1) 성과

한국사회의 눈부신 경제발전(한국전쟁 종전 후 1953년 1인당 국민소득 67불, 현재 1인당 3만 불이 넘음, 원조를 받던 국가에서 원조를 하게 된 유일한 나라_한강의 기적)

이러한 경제적 성과에는 ‘중앙집권적 시스템의 효율성’을 부인하기는 어려움(예, 새마을운동)

“대한민국에서 민주주의가 꽃피기를 기대하는 것은 쓰레기통에서 장미가 피길 바라는 것과 같이 어리석은 일이다”-영국의 일간지 ‘The Times’의 1951년 10월 사설에서

※ 그럼에도 불구하고 한국은 눈부신 경제발전 이후 ‘민주주의’로 정치체제가 변화됨(6.29선언)

2) 한계점

중앙집권적 시스템의 효율성에도 불구하고 비판적 논의가 확대되는데 그 이유로 지적되는 것은(이기우, 2018 발췌)

첫째, 주택, 일자리, 교육문제 등 사회적 문제 대두

둘째, 가습기살균제, 세월호-메르스 사태 등 국가적 재난 대응에 미흡(cf) 미국의 허드슨강 사례와 대조적)

셋째, 부패한 국가의 인식

넷째, 낮은 행복도(2018 UN 행복보고서에 따르면 한국은 57위, 핀란드, 덴마크, 스위스, 네덜란드, 캐나다, 스위스 등은 최상위권)

다섯째, 높은 갈등비용(2015년 기준 OECD 국가 중 높은 갈등국가 2위)

☞ 한국사회가 가지는 이러한 문제들을 해결하기 위해서 중요하게 논의되어야 하는 것은?

“자치분권”

공공화장실 개선, CCTV, 전자정부, 정보공개 등 지방이 이룬 많은 혁신사례가 있음

2. 자치분권의 현주소와 필요성

1) 현 주소: 지방자치의 정체 및 퇴행

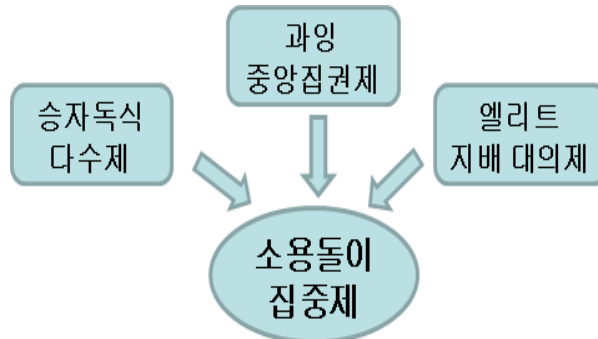
첫째, 국가와 지방의 사무 7:3

둘째, 국세와 지방세 8:2(과세권이 없는 지방세)

셋째, 낮은 재정자립도

넷째, 획일적인 주민자치 시스템

현재 한국은 과잉집권화 되어 있음: 유럽 등 서구 선진국의 민주주의 국가 25개 중 권력 집중도가 3위에 해당됨(안성호, 2017)



[그림 55] '87년 헌정체제의 결함

자료: 안성호(2017)

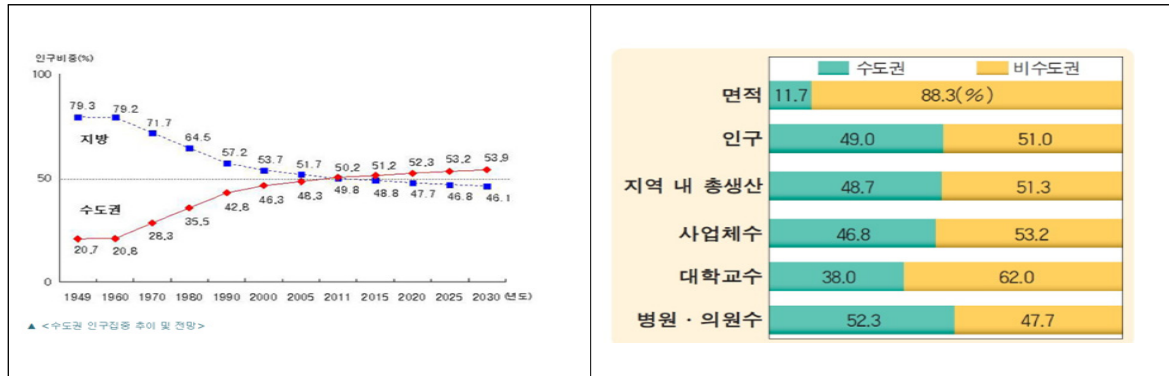
☞ 엘빈 토플러의 충고/위기를 넘어서: 21세기 한국의 비전

“새로운 정치체제의 필요성에 대해 아주 광범위한 토론이 이루어져야 한다.”

“한국은 지금 선택의 기로에 서 있다. 그 선택은 모든 한국인 뿐 만 아니라 향후 수십년 동안 자손들에게도 영향을 미칠 것이다. 한국인이 스스로 선택하지 않는다면 타인에 의해 선택을 강요받을 것이다. 선택은 다른 아닌 종속국가로 남을 것인가 아니면 선도국가로 남을 것인가. 선택은 반드시 조속하게 이루어져야 한다.”

2) 자치분권 통한 지역발전의 필요성

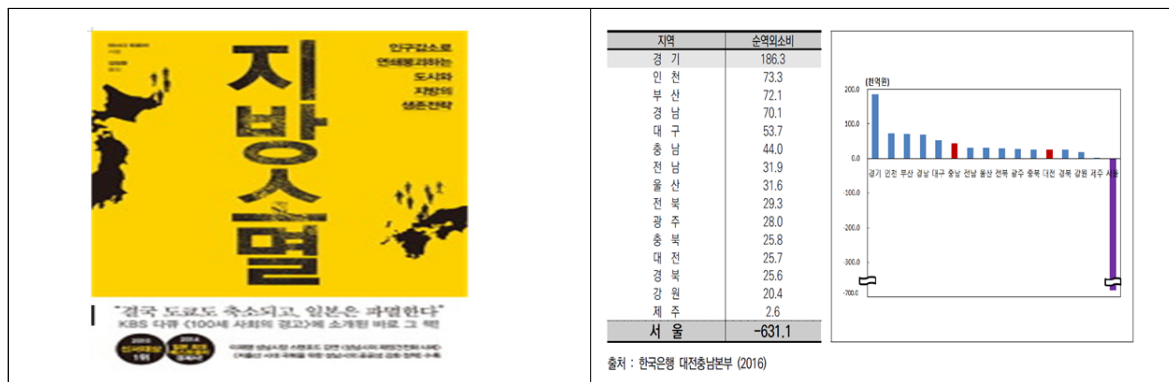
첫째, 서울 및 수도권 집중현상



[그림 2] 서울 및 수도권 인구 및 시설 현황

자료: 나주투데이(2013년도 10월 18일자)

둘째, 악화되는 지역상황과 균형발전의 시급성



[그림 3] 지역별 역외 소비 현황

‘지방소멸’ 저자인 ‘마스다 히로야가 지역 내 인구 대비 가임여성비율로 측정한 지표를 우리나라에 적용한 이상호(2016)의 연구에 의하면 우리나라 228개 시,군,구 중 79개 지역이 소멸될 위험에 처해 있다고 지적함

셋째, 정부주도의 지역발전(균형발전)정책 한계점 노출

3) 분권 개헌의 방향



[그림 4] 분권개헌 방향

자료: 안성호(2017)

세계화, 지방화의 흐름 속(국제적 흐름)에서 우리나라 역시 역대 정부에서 지속적인 지방분권관련 제도를 추진했으나 한계점이 나타남. 역대 정부별 지방분권 관련 정책들은 다음과 같이 제시됨

[표 1] 지방분권 정책 종합평가

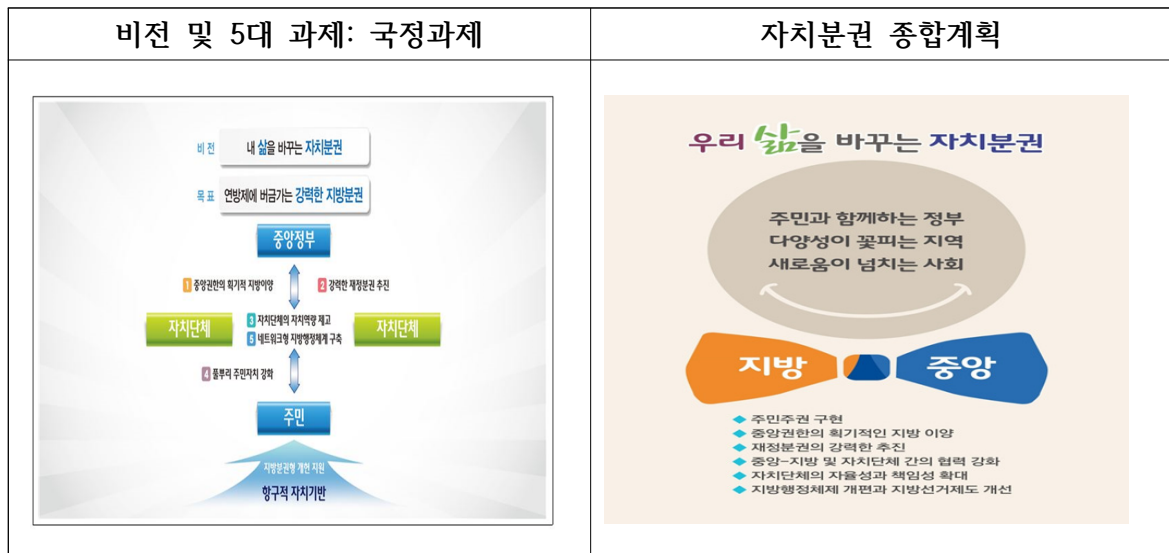
구분	국민의 정부 (지방이양추진위원회)	참여정부 (정부혁신 지방분권위원회, 지방이양추진위원회)	이명박 정부 (지방분권촉진 위원회)	박근혜 정부 (지방자치발전 위원회)
중앙행정 권한 지방이양	240개 사무이양완료	971개 사무이양완료	516개 사무이양완료	2,122개 대상사무발굴 ※국가환원174개
사무구분 체계개선	-	중단	국가위임사무폐지 법률안 발의 (폐기1, 계류1)	공동사무 재배분 및 이양추진
특별지방 행정기관 정비	-	중단	1단계(국도하천· 해양항만· 식의약품)완료	1단계 보완 및 2단계 이관추진
자치경찰제도입	-	기초단위계획수립 (정부발의·폐기) ※제주자치경찰제 시범실시	기초단위계획수립	기초단위추진
교육자치 제도개선	-	교육감·교육위원 직선제 도입	단순논의	교육감선출방식 개선방안 모색
지방재정 확충	-	교부세개편, 균특회계도입	지방소비세 및 지방소득세 도입	지방소비세, 지방교부세 상향추진
자치조직권강화	-	총액인건비제도입	추진대상배제	기준인건비제도입
자치입법권 확대	-	단순논의	추진대상배제	조례제정범위확대 추진
중앙-지방 협력체계 정립	-	지방4대 협의체 연합체 설립가능	대통령-시도지사 간담회	중앙 및 지방협력회의 신설추진

자료: 손윤석(2018: 8)

3. 현 정부의 국정과제, 자치분권 종합계획 검토 및 지역발전제약 사례

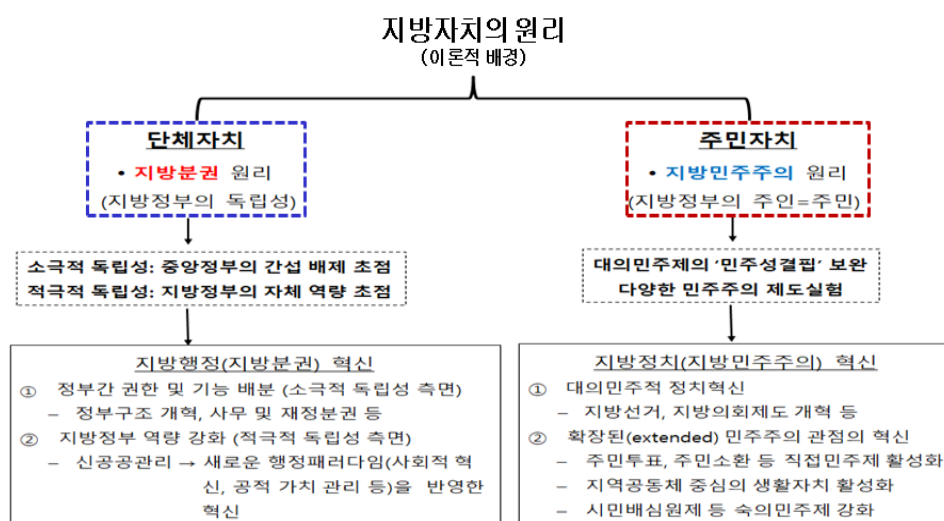
1) 국정과제 및 자치분권 종합계획

19대 대통령 선거에서 각 후보자들을 중심으로 지방분권개헌 관련 공약제시, 현 정부의 초기 국정방향도 지방분권 및 균형발전에 중점을 두었음



[그림 3] 비전 및 5대 과제, 자치분권 종합계획

2) 자치분권의 의미



[그림 62] 지방분권과 지방민주주의

자료: 곽현근(2018)



[그림 63] 자치분권의 형태 및 지방자치단체의 구성

3) 지역발전 제약사례

지역발전 제약사례 1: 특별행정기관

지역발전 제약사례 2: 개발촉진지구 사업

4) 지역발전 제약사례의 공통적 시사점 도출

첫째, 지역발전의 중앙집권적 하향적 구조

둘째, 정부부처의 칸막이식 이해관계에 따라 지역이 구분

셋째, 시도가 자율적으로 편성해 추진하는 사업부서 조차 부처의 내역사업이 존재, 지역특성에 맞는 창의적·자율적 사업추진의 어려움이 존재

넷째, 포괄적 재원이 미약한 규모로 지원됨

다섯째, 지역의 거버넌스와 혁신역량 쇠퇴

마지막으로, 지역발전 추진주체 간 협력이 저조함

“종합적으로 자치분권의 취약성 및 부재”가 드러남

4. 자치분권을 통한 지역발전 전략 및 제언

1) 개헌을 통한 지방분권 실현

확고한 법적 기반을 통한 지방분권화 검토

〈헌법 제8장 지방자치〉

제117조

- ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조

- ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
- ② 지방의회의 조직 권한 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

헌법 제8장 117조에 근거 법령의 범위 안에서 이루어지도록 되어 있음. 중앙정부의 권한이 지방자치단체에 비해 상대적으로 클 수밖에 없는 구조이기에 헌법 개정이 필요함

※ 국가사무가 80%, 지방사무가 20%임에도 국가가 직접 처리하는 사무가 71.7%, 기관 및 단체위임사무, 공동사무, 자치사무 등 지방자치단체가 처리하는 사무는 28.3%임(손운석, 2018)

2) 자치조직권, 자치행정권 등 자치권 신장

현행 지방자치단체 조직관리는 기구 및 정원 규정에 의거하여 중앙주도적인 관리가 이루어지고 있음. 중앙정부가 정한 엄격한 조직기준 등은 각 지방자치단체가 지역적인 특성에 맞는 조직의 설계 및 인력의 배치를 통한 실질적이고 자율적인 자치권의 행사를 제한하고 있는 현실

중앙의 기준에 따른 획일적인 기준이 지방행정의 조직과 인력운영에 수동적, 의존적, 소극적 행정을 할 수 밖에 없는 구조를 만들고 있음

행정수요에 탄력적이고 유연하게 대응할 수 있도록 자치권을 확대해 나가야 할 것임

아울러 중앙과 지방간, 지방정부 상호간 사무배분은 주민과 가까운 지방정부가 우선하는 ‘보충성의 원칙’에 따라 법률로 정하도록 해야 할 것임

3) 국세대비 지방세 확충, 지역균형발전 자원 이양과 조화

조세법률주의(헌법 제59조)에 의한 제약

과세자주권 확대를 통해 중앙의존적 재원구조 탈피

지방소비세, 지방소득세, 양도소득세 등 검토

재정분권으로 인한 지역 간 격차 가능성을 고려 재정격차 완화를 위한 제도모색(지방교부세 법정률 인상, 포괄보조금 확대, 지역상생발전기금 확대 등)

4) 지자체 공무원 및 지방의회의 역량강화

행정담당자인 공무원, 주민의 대표인 지방의회 의원의 자치분권에 대한 이해와 협조가 매우 중요함

이에 지자체 공무원, 지방의회의 정책개발 역량강화, 지역경제 혁신역량 등 인적자본 및 사회적 자본의 수준 향상이 필요

5) 특별지방행정기관의 정비 및 조속한 이양실현

중앙정부 산하의 중소기업청, 지방노동사무소, 지방국토관리청 등 기관의 경우 지방정부로 이관(이양시 예산과 인력을 동시이양)

지역이 책임지고 중소기업육성, 고용촉진, 사회간접자본을 확충하도록 하는 차원에서 검토해야함

6) 지방화 역량부족(낙후지역) 지역에 대한 중앙의 포용적 지원

지방화 역량이 원천적으로 부족한 지역에 대해 정부가 지원을 제공해야할 것임

특히, 낙후지역(지역발전을 위한 조건이 불리한 지역_성장촉진지역, 특수상황지역 등)에 대한 지원 검토

국가 최소 및 적정기준 선에서 검토

7) 단체자치+주민자치를 통한 실질적 참여의 확대를 통한 지역발전

중앙의 권한이 지방으로 이양되는 단체자치+주민자치를 통해 지역발전을 위한 정책의 의사결정 과정에 주민의 실질적인 참여 확대를 통한 단체장과 지방의회의 의원의 도덕적 책임 견제 가능

주요시책, 사업, 계획 등은 주민총회를 통해 논의가능

20여 년 간 이탈리아 북부와 남부 비교연구에서 지역발전의 원동력은 단순한 정부 역량이 아닌 해당지역의 자발적 결사체 활동과 그러한 활동을 통해 나타난 신뢰와 호혜의 규범 (Putnam, 1993)

Michael Sandel/‘정의란 무엇인가?’(곽현근, 2018)

- ▶ 개인의 권리를 중시하는 자유주의가 가져다준 사유재산권과 같은 권리의 확장만으로 우리가 진정 자유로워 졌는가를 묻고, 오히려 비대해진 정부와 기업, 세계화와 같은 비인격적 권력구조에 압도적 열세를 깨닫고 자신의 삶을 지배하는 힘에 대한 통제권을 잃어 가는 현실에 좌절하기 쉽다는 것을 지적함
- ▶ 따라서 진정한 자유란 개인의 권리 보호와 행사에 달려 있는 것이 아니라 동료 시민들과 함께 자신이 몸담고 있는 공동체에 참여하면서 공공선에 대해 숙고하고 삶을 지배하는 힘에 맞서 공동체의 운명을 스스로 결정해 나가는데 있음을 논함

종합토론5

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제

박 혁 (민주연구원 연구위원)



토론5 - 더불어민주당의 지방분권 강화 정책방향

박 혁 (민주연구원 연구위원)

1. 더불어민주당의 자치분권과 균형발전 3대 목표

○ 지방이 건강한 나라

- 지역주도 자립적 성장기반을 마련해 지방의 경쟁력 강화
- 안정되고 품격 있는 삶의 보장

○ 골고루 잘 사는 대한민국

- 국민들이 전국 어디에 살더라도 골고루 잘 살 수 있는 나라
- 내 삶을 바꾸는 자치분권 실현

○ 지방분권국가

- 중앙정부의 권한과 재원을 지방정부로 대폭 이양해 지방정부의 자 치역량, 주민자치역량 강화
- 연방제에 버금가는 지방분권 실현

“지방이 건강한 나라, 골고루 잘 사는 대한민국, 지방분권국가를 지향한다. 자치분권과 균형발전을 통해, 대한민국 국민 모두 전국 어디에서나 잘 사는 나라를 추구한다. 주민자치로 풀뿌리 민주주의를 구현하고, 각 지역의 자생적·자립적 성장기반을 마련한다.”

2. 더불어민주당의 자치분권과 균형발전 4대 강령

○ 보충성 원칙에 입각한 자치분권 실현

- 지방자치단체는 중앙정부의 하위조직이나 단순 집행기관이 아니라 국민들 가장 가까이에서 최우선적으로 국민들의 삶을 돌보야 하는 정부임을 명시

- 지방정부가 최우선적으로 사무를 처리하고 지방정부가 처리할 수 없는 경우에만 예외적으로 중앙정부가 처리하도록 한다는 원칙 명시

“지방의 중앙 예속화와 무책임성을 초래하는 중앙집중형 국가모델을 극복하고, 각 지역이 중심이 되는 지방분권국가를 지향한다. 보충성 원칙에 입각하여 국민에게 가장 가까이 있는 지방정부가 사무를 우선 처리하고, 처리할 수 없는 경우 중앙정부가 처리하도록 한다. 이를 위해 국민 생활과 밀접한 권한과 재원을 과감하게 지방으로 이양하여, 국민이 주민으로서 체감하고 참여할 수 있는 자치분권을 실현한다.”

○ 지역경제 활성화와 지방재정 자율성 강화

- 지역경제활성화를 위한 방안으로 지역순환 혁신생태계 구축 제시
- 국세의 지방세 전환, 국가업무의 지방이양 확대 등을 명기
- 지역간 재정불균등을 해소하기 위한 지방재정 조정제도 확대 명기(지방교부세율 상향, 지역상생발전기금 확대 등)

“지역주민, 특화산업, 일자리의 선순환으로 혁신생태계를 구축하여 지역경제를 활성화시킨다. 이를 위해 국세의 지방세 전환, 지방재정 조정제도 등 지방재정의 건전성을 강화한다. 이와 동시에 지방자치단체의 재정 자율성과 책임성을 동시에 강화한다.”

○ 국가균형발전을 통한 지방소멸방지

- 수도권 집중 완화, 지역발전 전략 등 제시
- 혁신클러스터 육성, 도시재생사업 활성화

“수도권 집중을 완화하기 위해 각 지역에 신성장 동력을 확충한다. 혁신도시, 구도심, 산업단지, 지역특구 등 각 지역의 성장 거점을 연계하여 혁신클러스터 육성을 추진한다. 또한 낙후 지역을 포함하여 국가의 전 지역이 고르게 잘 살도록 노력한다. 인구감소와 고령화로 인한 지방소멸은 결국 국가 위기를 야기하므로, 이를 방지하기 위해 쇠퇴 지역 활성화를 위한 도시재생을 추진한다.”

○ 지역주민의 행복한 삶의 질 보장

- 균등한 교육, 문화 등을 누리는 것을 국민의 권리로 명기
- 지역인재 우선 선발 및 진학 우선권 명기
- 지역문화 육성, 지역언론 지원 등을 과제로 제시

“대한민국 국민은 전국 어느 지역에서 거주하거나 생활을 하더라도, 동등한 교육을 받을 수 있는 권리를 가지고 있다. 지역 주민들이 지역 내 우수한 대학에 우선적으로 입학할 기회를 제공 받고, 취업하고 정착할 수 있는 제도를 더욱 확대한다. 대한민국 국민은 누구나 문화·예술의 잠재력을 발휘하고 향유하며 참여할 수 있도록, 지역문화산업 기반을 확충하고 다양한 기회를 제공한다. 각 지역의 올바르게 균형 잡힌 여론 형성, 알 권리 충족, 지역문화 육성을 위해 지역 언론을 지원한다.”

종합토론6

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제

오병기 (광주전남연구원 기획경영실장)



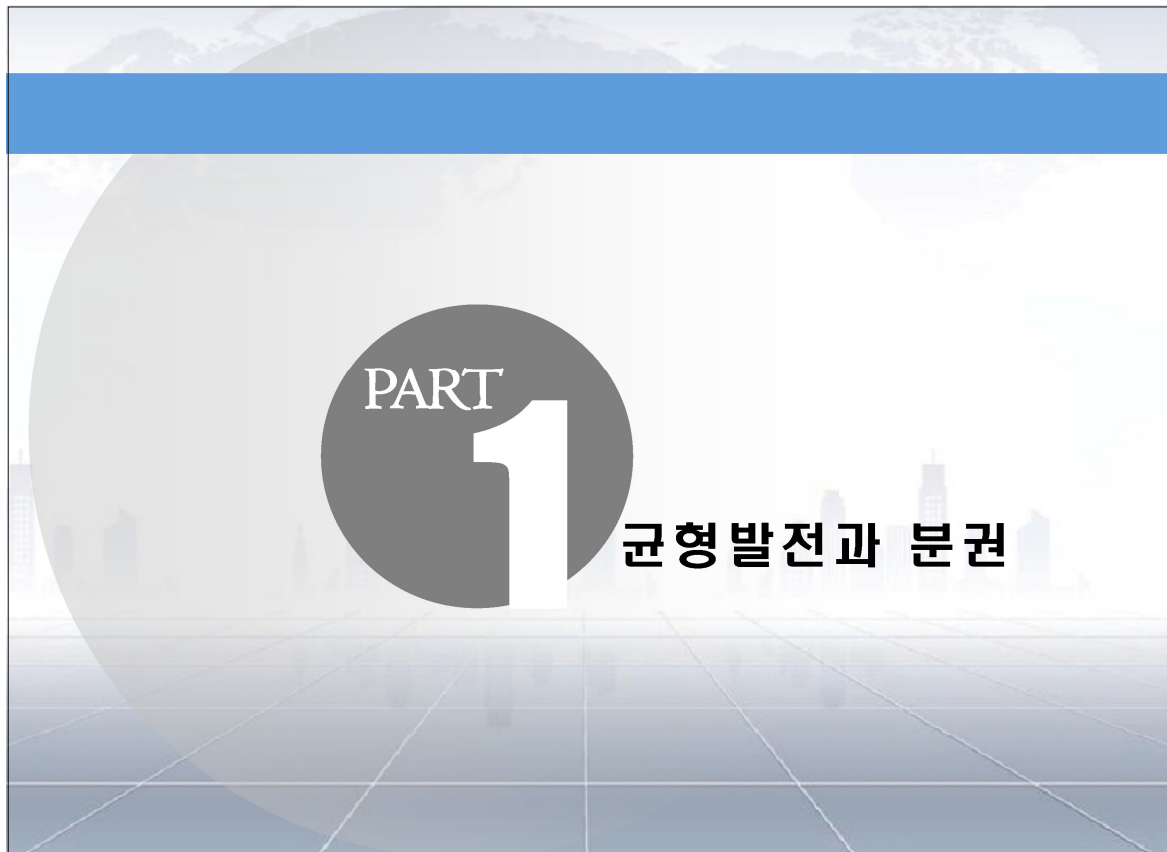
균형발전을 고려한 재정분권 추진 필요성

오 병 기
(광주전남연구원 기획경영실장)

2019. 10.

목 차

- I 균형발전과 분권
- II 지역간 재정 불균형
- III 균형발전정책의 재정적 효과
- IV 재정분권과 균형발전의 조화로운 추진
- V 시사점과 정책과제



I. 균형발전과 분권

1. 균형발전정책

- 수도권, 일극 중심 경제체제의 한계를 극복하기 위한 정책
- 수도권으로의 집종을 완화하고, 비수도권 동반 성장을 도모
- **국가 재정과 정책을 통한 비수도권 지원 : 중앙집권적 분산 정책**

2. 자치분권정책

- 지역 스스로 성장동력을 모색하고 주민주권 구현
- 중앙-지방간 수직적 권력관계를 수평적으로 권한 분산
- **자치단체의 자율성과 책임성을 바탕으로 스스로 성장:지방분권 정책**

I. 균형발전과 분권

3. 균형발전정책 vs 분권정책

- 참여정부 강력한 균형발전정책 추진 : 혁신도시, 행복도시 등
- 국가균형발전특별회계를 통한 포괄보조금 지원 확대
- 문재인정부 균형발전정책 : 혁신도시 시즌2, 균형발전 프로젝트 등
- 문재인정부 분권정책 : 연방제수준의 자치분권, 재정분권 등

⇒ 균형발전정책과 분권정책의 우선순위?

특히 재정적 측면의 우위 : 수치상 재정분권에 매몰?

 **집권적 균형발전정책으로 분권 촉진이 가능하다면?**

5

PART

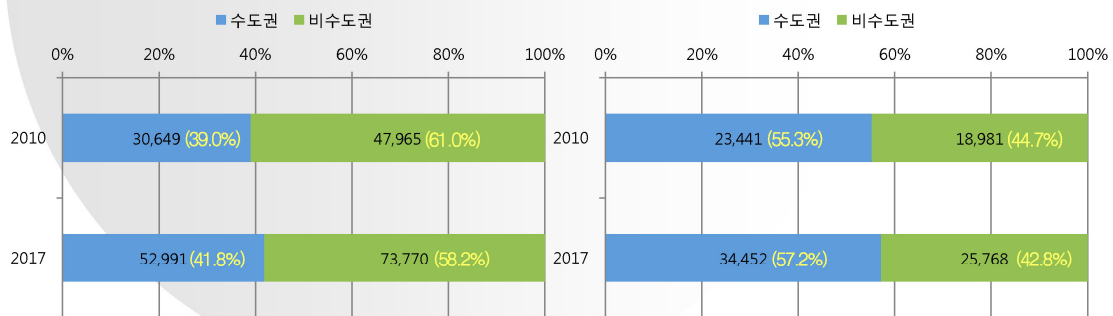
2

지역간 재정 불균형

II. 지역간 재정 불균형

1. 세입 예산의 수도권, 비수도권격차

- 재정규모('10→'17, %) : (수도권) 39.0 → 41.8 (비수도권) 61.0 → 58.2
- 자체재원('10→'17, %) : (수도권) 55.3 → 57.2 (비수도권) 44.7 → 42.8
- 비수도권 재정 규모 및 자체재원 규모의 상대적 비중 지속 축소!**



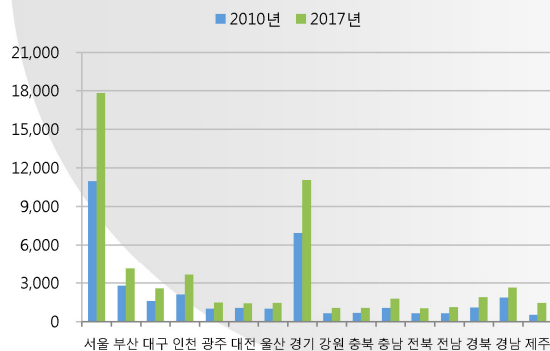
7

II. 지역간 재정 불균형

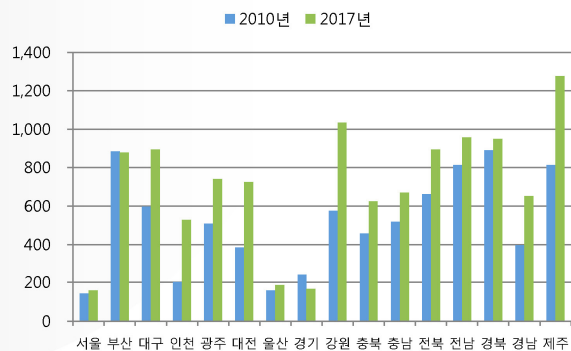
1. 세입 예산의 수도권, 비수도권격차

- 지방세 규모(2017년) : 수도권 32조원, 비수도권 23조원
- 지방교부세 규모(2017년) : 수도권 1조원, 비수도권 10조원

< 시도별 지방세수입 추이(10억원) >



< 시도별 지방교부세수입 추이(10억원) >



8

II. 지역간 재정 불균형

1. 세입 예산의 수도권, 비수도권격차

- 규모 증가율(최근 7년 비교)
 - ✓ (수도권) 재정규모 연평균 8.1%, 자체재원 규모 연평균 5.7%씩 상승
 - ✓ (비수도권) 재정규모 6.3%, 자체재원 규모 4.5% 증가에 그침

< 수도권 및 비수도권 재정수입 규모 및 증가율 비교(2010 vs 2017) >

		재정규모			자체재원 규모		
		2010	2017	CAGR	2010	2017	CAGR
금액 (10억원)	전국	78,614	126,761	7.1	42,422	60,220	5.1
	수도권	30,649	52,991	8.1	23,441	34,452	5.7
	비수도권	47,965	73,770	6.3	18,981	25,768	4.5

9

II. 지역간 재정 불균형

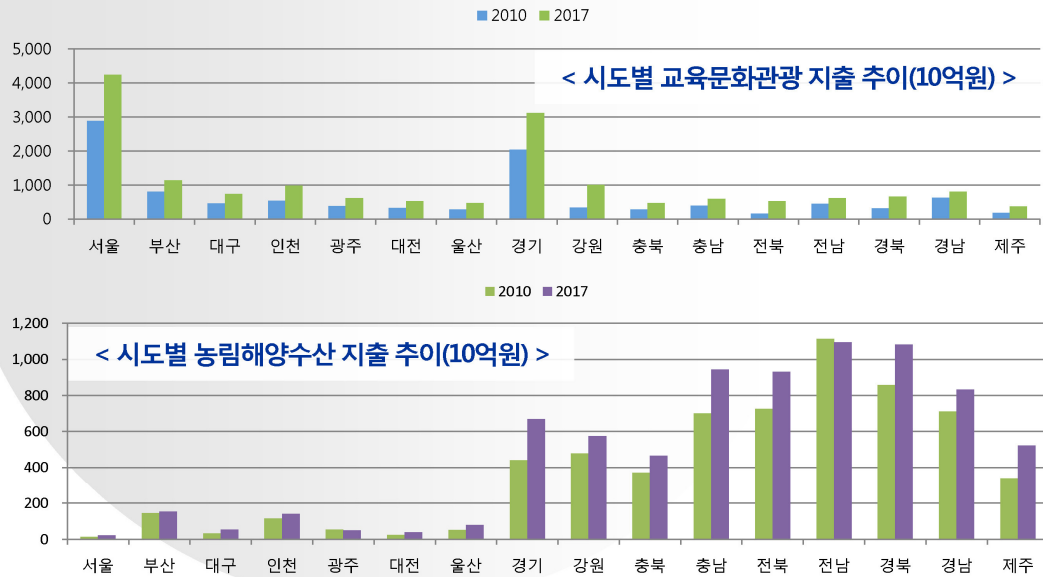
2. 세출 예산의 수도권 및 비수도권 비교

- 수도권은 교육 및 문화관광 지출 비중(17.4%)이 전국 평균 상회
- 비수도권은 농림해양수산 지출 비중(10.2%)이 전국 평균 상회
- 양 권역 공히 사회복지 및 보건 지출 비중이 급격히 증가
 - ✓ (수도권) 2010년 25.0%에서 2017년 33.5%로 크게 증가
 - ✓ (비수도권) 2010년 25.7%에서 2017년 32.4%로 크게 증가
- 양 권역 공히 S.O.C. 지출 비중 크게 감소
 - ✓ (수도권) 2010년 17.4%에서 2017년 10.8%로 크게 감소
 - ✓ (비수도권) 2010년 17.6%에서 2017년 12.3%로 크게 증가

10

II. 지역간 재정 불균형

2. 세출 예산의 수도권 및 비수도권 비교



11

PART

3

균형발전정책의
경제적 효과

Ⅲ. 균형발전정책의 경제적 효과

1. 실증적 사례

- 김현아(2014) : 자치단체 예산서상 반영된 자본지출과 국가직접지원 성격의 자본스톡 모두 인구이동에 유의한 영향
- 이동우 외(2005) : 지방교부세와 국고보조금이 지역 간 재정격차 완화에 상당한 기여를 한 것으로 분석
- 박미경·조민호(2017) : 공공기관 지방이전 정책으로 인해 비수도권 청년층의 수도권 인구 이동 확률을 어느 정도 낮추는 것으로 분석
- 손동글·허재완(2018) : 공공기관 이전 정책이 수도권 인구 순유입에 음(-)의 영향을 미쳐 수도권 인구집중 완화에 효과 발휘
- 김인희(2005) : 공공기관 이전으로 서울을 비롯한 수도권 생산은 감소, 거의 유사한 금액이 비수도권에서 증가하는 것으로 분석

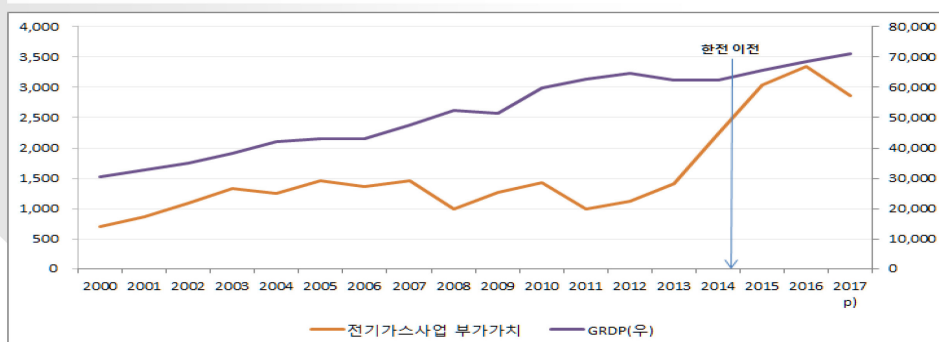
13

Ⅲ. 균형발전정책의 경제적 효과

2. 혁신도시 정책의 경제적 효과

- 이전기관 관련 업종 부가가치 증가
 - 한국전력공사가 이전 후 전남 전기가스수도사업 부가가치 크게 증가
 - 전남 전기가스수도사업 부가가치 : ('00)7,000억원 → ('16)3조3,480억원

< 전남 지역 GRDP 및 전기가스수도사업 부가가치 추이 (10억원) >



14

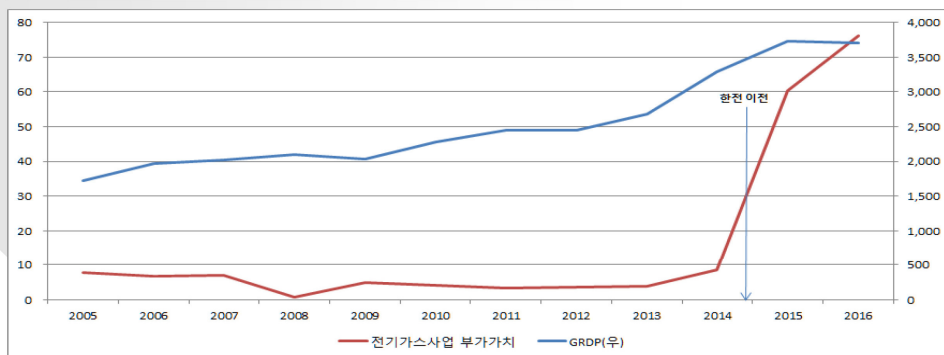
Ⅲ. 균형발전정책의 경제적 효과

2. 혁신도시 정책의 경제적 효과

■ 나주시 GRDP 대폭 상승

- 나주시 GRDP : ('05) 1조 7,190억원 → ('16) 3조 7,080
- 나주 전기가스수도사업 부가가치 : ('05) 80억원 → ('16) 760억원

< 나주 지역 GRDP 및 전기가스수도사업 부가가치 추이 (10억원) >



15

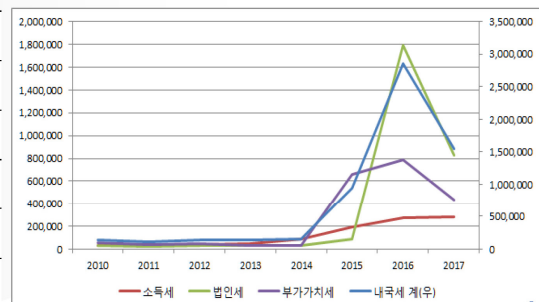
Ⅲ. 균형발전정책의 경제적 효과

2. 혁신도시 정책의 경제적 효과

■ 나주시 지역경제 활성화(국세 징수액을 통한 간접 확인)

- 국세 징수액 : 1,300억원대 → 2조 8,590억원
- 법인세 징수액 : 300억원대 → 1조원대
- 소득세 징수액 : 500억원대 → 약 3,000억원대
- 부가가치세 징수액 : 300억원대 → 약 8,000억원대

	2010	2016	2017
내국세 계	136	2,859	1,554
－ 소득세	33	277	283
－ 법인세	35	1,790	831
－ 부가가치세	56	785	434
－ 개별소비세	-0.5	1.9	1.2



16

Ⅲ. 균형발전정책의 경제적 효과

2. 혁신도시 정책의 경제적 효과

- 나주시 인구 증가
 - 11년부터 18년까지 나주시 인구는 연평균 3.7%씩 급증(약 25천명 증가)
 - 나주시 인구 : (11년) 88천명 → (18년) 114천명 / * 전남 0.2% 감소
 - 특히 0-9세 인구 연평균 8.8% 증가(5,831명 → 10,530명)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균
전국(천명)	50,734	50,948	51,141	51,328	51,529	51,696	51,779	51,826	0.3
전남(천명)	1,914	1,910	1,907	1,906	1,909	1,904	1,896	1,883	-0.2
나주(명)	88,243	88,067	87,754	90,669	98,182	104,376	110,110	113,839	3.7
- 0-9세	5,831	5,891	5,894	6,473	7,892	9,345	10,209	10,530	8.8
- 0-19세	14,963	14,655	14,300	14,618	16,245	18,017	19,212	19,705	4.0
- 20-29세	9,213	9,101	8,976	9,353	10,521	11,044	11,944	12,429	4.4

17

Ⅲ. 균형발전정책의 경제적 효과

3. 혁신도시 정책의 재정적 효과

- 지방세 징수액 증가
 - 지방세 징수액 증가세(2010~2017, %): (전국) 7.4% (전남) 8.1% (나주) 9.5%
 - 나주시세 징수액 연평균 증가율: 주민세 31.5% 지방소득세 28.1% 재산세 20.4% 등
 - * 나주시세 징수액 : 2010년 491억원 → 2017년 928억원

< 나주시 주요 지방세 세목별 징수 추이 (백만원, %) >

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	CAGR
합 계	49,131	44,002	45,073	43,123	51,508	65,981	87,243	92,802	9.5
- 주민세	745	623	677	692	1,772	3,576	4,590	5,067	31.5
- 지방소득세	7,544	9,630	9,979	10,375	10,646	19,809	31,978	42,712	28.1
- 재산세	5,404	7,024	9,119	9,287	11,425	14,595	18,216	19,784	20.4
- 자동차세	5,175	21,283	19,730	17,445	22,035	21,829	24,151	17,606	19.1
- 담배소비세	4,865	4,734	4,864	4,749	5,345	5,690	7,215	7,207	5.8

18

Ⅲ. 균형발전정책의 경제적 효과

3. 혁신도시 정책의 재정적 효과

- 새로운 경제적 활력과 각종 국가사업 추진 동력 확보
 - 혁신도시 및 에너지신산업 육성정책에 따라 대통령공약과 국비사업 확보
 - 한국전력공사 주도의 (가칭) 한전공대 설립
 - 혁신도시(나주) 연관 대통령공약 다수 채택

사업명	사업비
광주~전남(나주, 화순) 광역철도 건설	1조 3,995억원
광주전남 에너지신산업 클러스터 조성	1조 4,000억원
글로벌 에너지신산업 클러스터 구축	8,000억원
에너지산업단지 지정, 개발	1단계(확장형) 1,329억원, 2단계(연접형) 5,361억원
인공지능, 에너지 융합 스마트시티 조성	4,300억원
가상·증강현실(VR·AR) 신산업 생태계 조성	5,000억원
합 계	5조 1,985억원

19

PART

4

재정분권과 균형발전의 조화로운 추진

IV. 재정분권과 균형발전의 조화로운 추진

1. 정부 재정분권 방향에 대한 평가

- 중앙 대 지방 사이의 분권에 대한 큰 틀은 잘 제시
 - 국세 대 지방세를 장기적으로 6:4까지 개선, 국고보조사업의 정비 등
- 그러나 지역간 경제력, 재정력 격차를 감안하지 않고 재정분권 추진
 - 수도권과 비수도권 사이의 격차를 어떻게 해결해야 할 것인가?
 - 자치분권 시대에 현재의 지방재정조정제도가 충분히 작동할 수 있는가?
 - 혹은 새로운 재정조정제도를 도입해야 하는가?
 - 충분한 고민과 정책 대안 제시 필요!

21

IV. 재정분권과 균형발전의 조화로운 추진

2. 분권과 균형발전의 조화로운 추진 필요성

- 수도권과 비수도권 사이의 경제적, 재정적 격차 지속
 - 부동산 관련 자산세(취득세, 재산세)와 지방소득세는 수도권 비중이 50% 상회
 - 2017년 순계예산 기준, 취득세의 54.1%(10.6조원), 재산세의 64.6%(6.3조원), 지방소득세의 60.4%(7.4조원)가 수도권에 집중
 - 결국 지방세 보통세의 54.4%인 34조 2천억원의 수입이 수도권에 귀속되지만, 나머지 비수도권에는 45.6%에 불과한 28조 7천억원만 귀속됨
- 국세 수입의 지역적 편중성으로 국세의 지방세 이양은 불균형 야기
 - 국세 징수액(2016년) : 수도권 103.8조원(61.6%), 비수도권 64.1조원(38.1%)
 - 전남에서 징수된 내국세 수입을 전액 이양해도 그 금액은 연간 2~3조원대
 - 지방세 수입과 합쳐도 4~6조원 대에 불과(연간 총계 예산의 50% 미만)

22

IV. 재정분권과 균형발전의 조화로운 추진

< 수도권과 비수도권 지방세 징수액 >
(10억원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
전 국	53,938	53,779	61,725	70,978	75,532
서울	13,437	12,981	14,503	17,039	18,024
인천	3,386	3,401	3,973	4,785	4,625
경기	2,073	2,148	2,592	2,863	2,980
전남	2,755	2,856	3,221	3,728	4,029
수도권	29,481	29,138	32,940	38,652	41,298
비중	54.7	54.2	53.4	54.5	54.7
비수도권	24,457	24,641	28,785	32,326	34,234
비중	45.3	45.8	46.6	45.5	45.3

자료 : 국가통계포털(지방세통계연보)

< 수도권과 비수도권 내국세 징수액 >
(10억원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
전 국	169,771	168,846	174,112	185,240	209,401
서울	61,769	57,343	58,465	58,939	68,003
인천	3,573	3,768	3,820	4,124	5,121
경기	19,022	21,376	25,151	26,337	30,662
전남	1,494	1,290	1,368	2,430	4,705
수도권	84,364	82,488	87,436	89,399	103,786
(비중*)	73.8	71.7	69.7	63.0	61.6
(비중**)	49.7	48.9	50.2	48.3	49.6
비수도권	29,664	32,104	37,517	52,062	64,089
(비중*)	25.9	27.9	29.9	36.7	38.1
(비중**)	17.5	19	21.5	28.1	30.6
수입분	55,387	53,864	48,710	43,283	41,018
내국세	32.6	31.9	28	23.4	19.6

주 : (비중*)은 수입분 내국세 제외, (비중**)은 수입분 내국세 포함
자료 : 국가통계포털(국세통계연보)

23

IV. 재정분권과 균형발전의 조화로운 추진

3. 지역간 이동성을 감안한 국세 이양 검토 필요

- 수도권과 비수도권 사이의 소득 이동으로 격차 확대
 - 수도권으로 연간 60조원대 소득이 비수도권으로부터 유입
 - 지역 내 국세 징수율 11.8%(국세 징수액 185조원 ÷ GRDP 1,565조원)로 계산 시 수도권은 소득원천과 상관없이 연간 약 7조원대의 국세를 추가 징수함
 - * 주요 소득 유출 지역(조원) : 충남(25.9), 경북(16.8), 울산(13.0), 전남(11.5) 등
 - * 주요 소득 유입 지역(조원) : 서울(39.3), 경기(18.6) 등
- 지역 간 이동성이 기존의 지역 간 격차를 더욱 심화시키는 작용을 하고 있으므로, 이에 대한 대책 마련 필요
 - 수도권 소득 유입 : 2000년 20.8조 → 2016년 58.7조원
 - 비수도권 소득 유출 : 2000년 11.1조 → 2016년 51.1조원

24

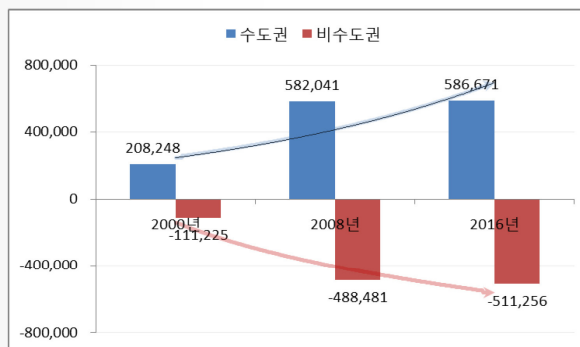
IV. 재정분권과 균형발전의 조화로운 추진

< 지역소득 유출 및 유입 현황 (억원, %) >

	2000(A)		2008		2016(B)		B-A	
	순수취 요소소득	순수취 재산소득	순수취 요소소득	순수취 재산소득	순수취 요소소득	순수취 재산소득	순수취 요소소득	순수취 재산소득
서울	293,524 (13.6)	-223,521 (10.4)	522,506 (18.7)	-73,588 (2.6)	403,807 (12.2)	-10,913 (0.3)	110,283 (-1.4)	212,608 (-10.0)
부산	49,769 (10.4)	18,836 (3.9)	21,414 (3.4)	14,921 (2.4)	84,334 (11.4)	11,048 (1.5)	34,565 (1.1)	-7,788 (-2.4)
대구	35,579 (11.9)	18,298 (6.1)	30,396 (8.2)	18,666 (5.0)	70,702 (15.6)	20,454 (4.5)	35,128 (3.7)	2,156 (-1.6)
인천	-994 (0.3)	-28,020 (7.3)	35,978 (6.4)	-10,429 (1.9)	20,582 (2.9)	-13,113 (1.9)	21,576 (2.7)	14,907 (-5.5)
광주	12,116 (6.8)	9,031 (5.1)	4,960 (2.9)	10,389 (4.3)	22,525 (7.4)	14,425 (4.8)	10,409 (6.6)	5,394 (-0.3)
대전	17,215 (8.6)	10,147 (5.1)	14,134 (5.6)	3,360 (1.3)	34,082 (10.7)	2,966 (0.9)	16,867 (2.1)	-7,181 (-4.2)
울산	-78,875 (16.6)	4,096 (0.9)	-103,514 (17.0)	7,631 (1.3)	-136,305 (19.1)	6,420 (0.9)	-57,430 (2.5)	2,324 (0.0)
경기	161,567 (11.2)	5,692 (0.4)	158,200 (6.6)	-50,626 (2.1)	219,464 (6.5)	-33,156 (1.0)	57,897 (-4.8)	-38,848 (0.6)
강원	-32,980 (14.1)	14,965 (6.4)	-41,585 (14.2)	12,999 (4.4)	-61,842 (17.0)	12,853 (3.5)	-28,862 (2.9)	-2,112 (-2.9)
충북	-45,044 (17.4)	11,356 (4.4)	-49,236 (14.2)	9,232 (2.7)	-97,698 (18.4)	8,709 (1.6)	-52,654 (1.0)	-2,646 (-2.7)
충남	-98,040 (24.1)	9,125 (2.2)	-173,087 (23.8)	4,154 (0.6)	-249,711 (22.5)	-8,999 (0.8)	-151,671 (-1.7)	-18,124 (-1.4)
전북	-27,689 (10.2)	19,412 (7.1)	-47,809 (13.8)	19,007 (5.5)	-48,921 (12.1)	18,246 (4.5)	-21,232 (1.9)	-1,166 (-2.6)
전남	-104,601 (24.0)	22,351 (5.1)	-162,713 (29.3)	18,744 (3.4)	-115,236 (17.0)	214 (0.0)	-10,635 (-7.0)	-22,137 (-5.1)
경북	-91,274 (17.8)	13,899 (2.7)	-95,257 (12.5)	-2,037 (0.3)	-161,003 (17.6)	-7,196 (0.8)	-69,729 (-0.2)	-21,095 (-1.9)
경남	-88,604 (17.0)	18,803 (3.6)	-120,802 (15.0)	13,353 (1.7)	-120,205 (12.8)	-1,091 (0.1)	-31,601 (-4.2)	-19,894 (-3.5)
제주	-1,159 (1.5)	4,784 (6.3)	-9,543 (9.5)	6,158 (6.1)	-727 (0.5)	4,392 (2.9)	432 (1.0)	-393 (-3.4)

자료: 산업연구원, 2018

서울	293,524 (13.6)	-223,521 (10.4)	522,506 (18.7)	-73,588 (2.6)	403,807 (12.2)	-10,913 (0.3)
경기	161,567 (11.2)	5,692 (0.4)	158,200 (6.6)	-50,626 (2.1)	219,464 (6.5)	-33,156 (1.0)
충남	-98,040 (24.1)	9,125 (2.2)	-173,087 (23.8)	4,154 (0.6)	-249,711 (22.5)	-8,999 (0.8)
전남	-104,601 (24.0)	22,351 (5.1)	-162,713 (29.3)	18,744 (3.4)	-115,236 (17.0)	214 (0.0)



25

PART 5

시사점과 정책과제

V. 시사점과 정책과제

1. 균형발전 정책을 통한 재정 확충 가능성 확인

- 균형발전 정책 중 하나인 혁신도시 정책으로 경제 활성화, 지방재정 확충 가능
 - 전남 지역 및 나주시 GRDP, 지방세 징수액은 혁신도시 조성 이후 크게 증가
 - 같은 기간 동안 국세 징수액도 큰 폭으로 증가해, 지역경제 성장 효과 확인
- 균형발전 정책에 따른 인구 증가 확인
 - 혁신도시 조성 후 전남 인구의 감소세 완화, 나주시 인구의 증가세 효과 발생
- 결국 균형발전정책이 경제 성장, 지방세 징수액 증가, 재정자립도 향상을 통해 재정분권에 기여

균형발전 정책 → 비수도권 지역 재정 확충 → 재정분권 효과

27

V. 시사점과 정책과제

2. 균형발전 정책 병행을 통해 재정분권 추진 필요

- 수도권과 비수도권의 경제적, 재정적 격차가 완전한 현재, 기계적 재정분권 추진은 비수도권 재정에 악영향을 미치는 분권의 역설을 가져올 가능성이 큼
 - 재정적 여력이 없는 비수도권 지역을 수도권과 동등하게 재정분권 정책의 틀에서 접근하는 것은 큰 문제
 - 수도권에는 재정분권 정책, 비수도권에는 제2의 혁신도시 정책과 유사한 균형발전정책 추진 필요
- 재원 조달 방식은 (가칭)균형발전교부세 등을 신설하는 방안 검토
 - 지방교부세 교부 방식과 유사하되, 비수도권 지역에만 교부
 - '10 + 10' 방식을 적용(사업성과에 따라 10년+10년 일몰기간 적용)

28



종합토론7

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제

이선화 (국회미래연구원 연구위원)



지방을 살리는 자치분권 실현 과제 (토론자료)

이선화 국회미래연구원

전국시도연구원협의회, 5당정책연구원, 국회미래연구원 공동포럼
2019. 10. 4



쟁점 1. (개념) 분권 vs. 균형발전

● 재정분권 추진방안('18.10.30) 기본원칙

- ① (지방의 자율성, 책임성 제고) 중앙의 기능·재원을 지방으로 대폭 이양하여 **국세 대 지방 세 비율(현재 76:24)을 '22년까지 7:3으로 개선**
- ② (균형발전 촉진과 재정격차 완화) **지역간 세원 불균형에 대한 보정장치**를 마련하여 어느 지역도 현재보다 불리해지지 않도록 설계

● 1단계 재정분권 추진('19~'20년)

- ① (**지방세 확충**) 지방소비세 도입('19년) 이후 최대폭(10%p)으로 지방세 확충
- ② (기능이양) 기능이양('20년 3.5조원 내외)으로 지방의 자율성, 책임성과 권한 확대
- ③ (소방직 국가직화 지원) 소방안전교부세율 인상으로 안정적 자원 확보
- ④ (**재정격차 완화**) 재원을 전국에 고르게 배분, **상생과 통합의 지방자치 구현**

* 지방이전 자원 배분시 지역별 가중치 적용 및 지역상생기금 출연을 통해 재정격차 완화 및 균형발전 지원



쟁점 1. (개념) 분권 vs. 균형발전

- 지방분권과 지역균형발전은 개념적 차이에도 불구하고 혼재되어 사용되어 옴

- 참여정부 '지방분권 로드맵' (2003.7) : 지방분권화를 통한 균형발전의 모색
 - '재정분권 추진계획'('18.10.30): 지방의 자율성·책임성 확보와 국가균형발전을 지속가능발전을 위한 국가전략차원에서 추진

- 지방분권과 균형발전의 추진이념과 가치

● 지방분권

- 지방자치단체간 경쟁을 유도하는 과정에서의 효율성 추구
- 지방정부에게 권한과 책임을 부여함으로써 지역의 자주성 강조
- **지자체가 중심**이 되어 중앙정부로부터 이양받은 권한과 사무를 직접 집행

● 지역균형발전

- 지역 간의 불공정 경쟁 시정 및 형평성 추구
- 국가의 최소기준 또는 국제 표준 지향
- **중앙정부의 주도**로 국가의 재원을 배분하여 지역발전을 주도
- 예) 혁신도시, 관공서 지방이전

비교항목	지방분권	지역균형발전
근거 법률	- 헌법(간접적) - 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 법률	- 헌법 제120조 제2항 - 지역균형발전특별법
목적	- 주민의 복리 증진	- 지역경제력의 향상을 통한 지역균형발전
기본 이념	- 내실 있는 지방자치의 실현을 통한 주민 복리의 구현	- 주민의 삶의 질 향상 - 국토의 균형 발전
정책의 기본 성격	- 전략적·상황적 정책	- 상시적 정책
정책의 실현 방법	- 실질적 자치권의 부여 - 행정 권한의 지방이양	- 재원의 집권적·강제적 배분 - 전략산업의 육성 - 공공시설의 분산

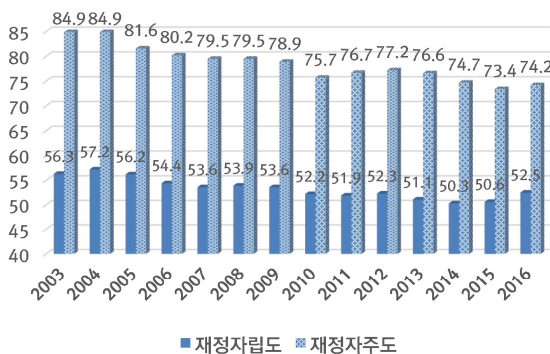
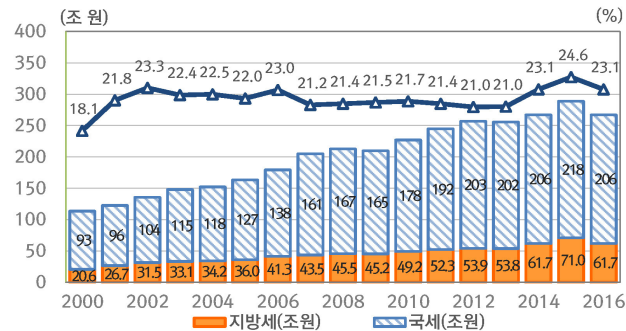
(최우용, 2017)

쟁점 2. (성과) 지방세 이양과 재정자립지표

- 세입분권 확충차원에서 **지방세 비중 점진적 증가**

- 재정자립지표

지방세수의 증가에도 불구하고 **재정자립도 및 재정자주도 지속적 하락**



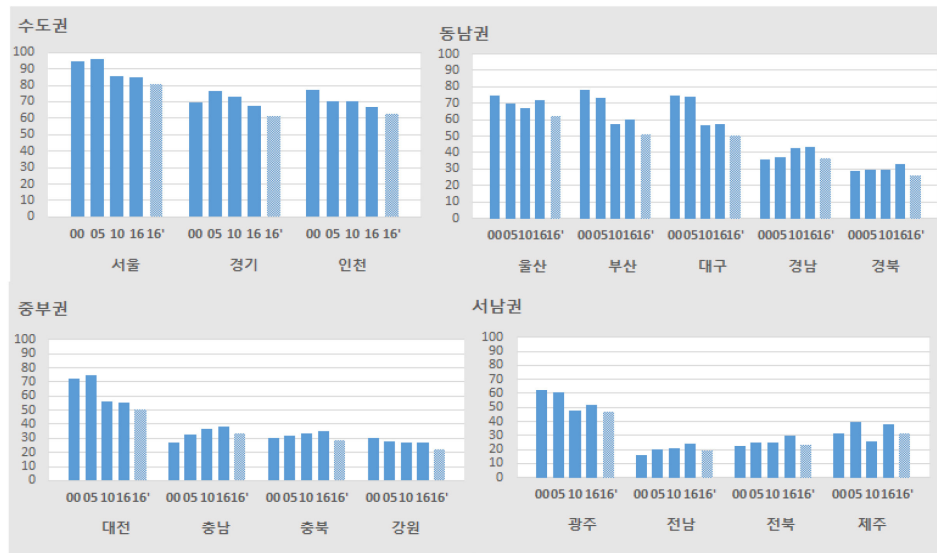
- 재정력지수 하락

불교부단체의 수

(‘06) 12개 ⇒ (‘18) 7개

쟁점 2. (성과) 재정자립의 지역별 격차

- 광역단체별로 재정자립도의 점차적 하락과 함께 **권역별 재정자립도 수준의 격차가 확연하게 드러남**(시군지역 역시 동일한 추이)



쟁점 2. (성과) 국고보조사업의 재정적 결과

- 재정자립 지표 악화는 국고보조사업의 증가가 주요
 - 국고보조사업 규모 : ('03년) 16.8조원 → ('16년) 67.1조원 ⇒ 약 4배 증가
 - 지자체 재정사용액에서 차지하는 비중 : (참여정부) 22.4%→28.3%, (MB정부) 28.3%→36.5%, (박근혜정부) 37.6%→37.1%로 상승
 - 총재정사용액에서 지방비 부담 : ('03년) 7.6% → ('16년) 13.4%
 - 재량지출의 규모를 축소시키며 지방재정의 주요한 압박원인 제공

역대 정부별 국고보조사업의 지방재정 부담 추이

구 분	참여정부		MB정부		박근혜정부	
	2003	2007	2008	2012	2013	2016
지자체 재정사용액 (A)	74.9	108	123.5	144	151	180.9
국고보조사업 (B)	16.8	30.6	35	52.6	56.7	67.1
지방비부담액 (C)	5.7	9.7	12.2	20.6	22.7	24.3
국고보조사업/재정사용액 (B/A)	22.4%	28.3%	28.3%	36.5%	37.6%	37.1%
지방비부담액/재정사용액 (C/A)	7.6%	9.0%	9.9%	14.3%	15.0%	13.4%
지방비부담액/국고보조사업 (C/B)	33.8%	31.6%	35.0%	39.1%	40.0%	36.2%

- 지방세수의 증대에도 불구하고 지방정부의 이전재원 의존도 심화는 **지방정부의 재정책임성 약화 및 정부부문 혁신역량 약화의 원인**

쟁점 3. 재정분권 방향성 정립

● 문제점

- 지방자치단체의 세입(지방세, 재정조정제도) 책임성에 기초한 효율적 공공재 공급 시스템 부재
- 법정지출 (지방교부금, 지방교육재정교부금, 국고보조사업 중 의무지출)의 증가와 재정의 지속가능성의 조화
- 복지정책에서 국가 최소서비스(national minimum service)의 확대와 분권정책

● 재정분권 방향성: 책임성·효율성·지속가능성

- 지방세로의 이양 총량에 대한 논의에서 탈피 ⇒ 지방재정조정제도와 독립적으로 운영되는 분권 세목 지정 ⇒ 지방세의 부분적 가격기능 유도
- Top-down 정책방향(중앙에서 광역 단위)과 bottom-up 정책(형평화를 위한 광역내 자구노력)의 메커니즘 디자인
- 통합재정 사용액의 50%를 점하는 자치재정(일반, 교육)의 연계성 강화 및 자치단체 교부금(지방교부세, 지방교육재정교부금) 개혁
- 재정지출의 효율성 강화를 위해 지역단위 정책집행의 자율성 허용

종합토론8

전국시도연구원협의회·5당 정책연구원·국회미래연구원 공동포럼
지방을 살리는 자치분권 실현 과제

이종인 (여의도연구원 선임연구위원)



토론8

이종인 (여의도연구원 선임연구위원)

지방자치제도가 도입된 지 25년이 되었다. 우리나라에서의 지방자치는 이미 청년의 시대에 접어 든 것이다. 지방자치단체장을 직선제로 뽑고, 각 고을마다 주민의 대표자로서 지방의원들을 뽑아 지방의회를 구성하고 있다. 이미 교육자치를 구현했으며, 앞으로 자치경찰제 도입도 추진되고 있다. 그럼에도 불구하고 발표자께서 강조한 스위스나 일본, 프랑스와 같은 선진적 지방자치가 구현되고 있다고 할 수 없을 정도로 미흡한 부분이 많다.

발표자께서 강조하였듯이, 지방분권의 중요성이 부각되고 있다. 흔히 자치와 분권은 동일한 의미로 사용된다. 왜냐하면 중앙이 가지고 있는 제반 권한을 지방으로 이관(분권)해 줄 때 진정한 지방자치가 가능해지기 때문이다. 그런 의미에서 발표문에서의 의견 — 지방분권 전략을 국가발전전략으로 채택·추진, 지방정부의 역할·역량 강화, 중앙-지방간 기능재조정 및 재정분권 실시 —에 전적으로 공감한다.

2년반 전에 출범한 문재인 정부에서는 지방자치의 확립을 위해 분권헌법을 만들자고 한다. (지방정부의 권한을 획기적으로 확대하고, 주민참여를 늘리며, 지방분권 관련 조항을 신속히 시행하는 등 3가지 내용을 담고 있다). 지방자치를 국가운영 체계의 기조로 하자는 것과 같은 의미이다. 헌법 제1조에서 ‘대한민국은 민주공화국이다’ 라는 것과 같이 지방자치국가를 천명하는 것이다. 헌법에 분권국가를 명확히 규정함으로써 흔들림 없는 지방자치를 구현하자는 취지이다.

하지만 문재인 정부에서 발표한 헌법개정 초안에는 지방분권 관련 여러 문제점이 있다. 지방분권의 요지는 지방재정 자립과 자치입법권이며, 그 중 재정 자립은 재정조정제도와 과세자주권 확립이 핵심이다. 그럼에도 이 부분에 관한 명확한 내용이 없는 상태이다. (문재인

정부의 헌법개정안에는 지방분권 이외에도, 토지공개념, 경제민주화, 동일가치노동·동일임금 등 국가개입주의 내지 사회주의 이념을 기초로 하는 여러 조항들을 포함하는 등 여러 문제점을 안고 있다).

완전한 지방자치를 위해선 무엇보다 지방재정의 자립성 확보가 우선이다. 왜냐하면 지방세 수입으로 해당 자치단체 공무원의 봉급을 충당하지 못하는 자치단체가 많기 때문이다. 그들은 모두 상당부분 중앙으로부터 지원을 받아 해당 공무원의 봉급을 지급하고 있는 실정이다.

지방재정의 자립성 제고를 위해서는 당연히 지방세수를 확보해야 한다. 하지만, 발표문에서도 피력하고 있듯이, 그런 노력만으로는 지방재정의 자립성을 제고하기 힘들다. 왜냐하면 해결되기 어려운 지방재정의 구조적인 문제가 내재하고 있기 때문이다.

그래서 중앙이 가지고 있는 재원을 가능한 한 지방으로 이관해 주어야 하는 것이다. 그것이 재정분권이다. 중앙이 가지고 있는 재원을 지방으로 넘겨주는 일이다. 지방교부세 확대 등 지방재정조정제도의 개선과, 2010년 새로 도입된 지방소비세 등이 그것이다.

하지만 그러한 노력에도 불구하고 지방재정의 자립성 제고는 요원해 보인다. 특히 우리나라에 소멸지역이 점점 확산되는 상황에서 지방재정의 자립은 점점 멀어지고 있다.

따라서 토론자는 지방재정의 자립성을 제고하기 위해서는 재정분권의 노력에 병행하여, 지역경제 활성화에 더 큰 노력을 기해야 한다고 본다. 즉, 지역경제 활성화가 지방재정 자립의 근본인 것이다. 지금까지의 지방재정력 확보 노력이나 재정분권 노력도 중요하지만 완전한 지방자치를 위해서는 무엇보다 지역경제력 활성화가 더 근본적인 처방이고 해법이다.

고려해볼 수 있는 방안으로는,

첫째, 국가균형발전 기조를 전환할 필요가 있다. 매출 상위 1,000대 기업의 73%가 수도권

에 위치하고, 법인세의 70%가 수도권에서 징수된다. 전국 인구 중 수도권 인구 비율이 50%를 초과하고, 종합적 경제규모를 나타내는 지역내총생산(GRDP)도 수도권이 50%를 돌파했다. 문재인 정부의 국가균형발전정책은 실종되다시피 했다. '노무현 정부 때보다 더 발전된 균형발전을 이룩한다'고 발표했으나, 시간이 흐를수록 수도권 집중만 더욱 심해지고 있다. 이제는 균형발전정책을 원점에서 다시 살펴보고, 기존과는 달리 수도권에 지방을 뒷받침하는 구조로 만들어 지방과 상생 발전하는 기조로 전환할 필요가 있다. 수도권의 성장도와 지방의 낙후도 만큼 그리고 지역간 불균형도 만큼 상황과 추이를 반영하여 적극적인 재정 이양을 추진할 필요가 있다. 예컨대 세원이 수도권에 집중된 법인세와 소비세 총액의 일정액을 지방교부세의 지방산업육성을 위한 재원으로 추가 확보하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 문재인 정부의 혁신도시 정책을 수정하는 것이 바람직하다. 혁신도시에 무엇보다 혁신이 보이지 않는다는 지적이 일반적이다. 따라서 물리적인 도시시설 뿐만 아니라 혁신인자를 확산시키고 혁신여건을 형성함으로써 혁신생태계를 구축해야 한다. 그동안 공공기관 이전과 유치에 의존하는 혁신도시가 아니라, 기업중심의 혁신도시를 육성할 필요가 있다.

끝으로, 소멸지역으로 분류되는 극심한 과소지역에 대해서는 행정구역의 통합도 동시에 검토해 봐야 할 것이다. 지방도시의 소멸 위기는 물론, 효율적인 지방행정체제 구축을 위해서 지방 도시의 통합을 추진하는 것도 고려해 볼 만하다. 예컨대 지역 거점도시와 인구 10만 이하의 소멸도시를 중심으로 2~5개의 지자체가 도농통합을 추진, 전국을 50-70개 정도의 지자체로 재편하는 것도 하나의 방안이다.