



# 지방재정건전성제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 과제<sup>1)</sup>

양영철  
한국지방재정공제회 조합기금부 지정연구관

## I . 서론 : 수평적 재정조정 vs. 전략적 재정지원 ?

우리나라 지방재정의 중요한 특징의 하나로 수도권 대도시, 광역시 · 도, 시 · 군 간의 상당히 큰 이질성을 들 수 있다. 특히 수도권과 비수도권 자치단체 간 이질성이 부각되는 중요한 원인은 지난 30여년간 지속되어 온 수도권의 인구 및 자본집중에 있다. 현재 수도권의 면적은 국토의 12%에 불과함에도 불구하고 이 지역에 전체 인구의 50%가 거주하고 있고 지방세의 거의 60%를 수도권에서 거둬들이고 있다. 흔히 우리나라 수도권 집중을 논의할 때 거론되는 수치인 100대 기업본사의 경우 91%, 금융기관은 67%의 집중도를 보이고 있다.

이러함에도 불구하고 이명박정부가 2008년 10월 수도권 규제합리화 방안을 제시하고, 올해부터 국세인 부가가치세의 일부를 지방소비세로 전환하여 수도권의 세원확대를 도모하는 논거는 무엇인가?

1) 본 원고는 2010 하계 지방재정세미나에서 발표한 내용을 수정보완한 것입니다.

정부는 수도권 규제합리화를 통한 기업투자 활성화와 일자리 창출, 지방소비세 도입을 통한 지방의 자주재원확충과 지역경제-지방세간 연계효과 증대를 기대하고 있다. 전국경제인연합회(2008)는 수도권 규제로 인해 투자를 못하고 있는 규모가 22조~23조원이고, 수도권 규제에 의한 기업의 지방으로의 밀어내기 정책효과는 충청·강원 등 수도권 인근지역 일부에 한정되어 지방발전에 미치는 영향이 제한적이며 오히려 수도권규제가 국내기업의 해외이전 요인으로 작용하고 있다고 분석하고 있다. 하지만 국가의 균형발전은 이명박정부도 원론상 포기할 수 없는 문제로서 수도권 규제합리화에 따라 창출되는 이익으로 투자재원을 마련해 비수도권에 대한 재정지원 뿐만 아니라 지방의 경제활성화를 이루기 위한 방안으로 지역상생발전기금을 제시하고 있다.<sup>2)</sup>

지역상생발전기금(이하 ‘발전기금’)은 서울, 인천, 경기 등 수도권 자치단체가 향후 10년간 지방소비세액의 35%를 출연하여 조성하는 재원(매년 3,000억원 이상)으로 비수도권의 지역경제활성화를 위한 사업에 포괄보조금 형태로 재정지원하거나(즉 자치단체의 일반재원이 된다.), 지역 SOC 사업 등 지역현안 사업에 필요한 대규모 자금을 장기 저리로융자해주는 지원방식을 병행하도록 예정되어 있다.<sup>3)</sup>

이렇게 설계된 발전기금은 크게 두 가지 논점을 제기하고 있다. 첫째, 우리나라 최초의 자치단체간 수평적 형평화 장치로서 가지는 의의이다. 수평조정형은 중앙정부가 아니라 부유한 자치단체가 교부재원의 부담주체가 됨으로써 자치단체간 재정격차를 완화하는 정책기능을 보다 직접적이고 강하게 발휘할 수 있다. 우리나라 보통교부세제도가 기본적으로 자치단체의 재원보장을 목적으로 하는 중앙-지방간 수직적 재정조정제도임에도 불구하고 지역균형수요 반영 등으로 인하여 재정격차완화기능이 균특보조금보다도 우월하여 제도의 정체성 논란이 제기되고 있다(서정섭·조기현, 2007). 따라서 지방재정조정제도라는 큰 틀에서 하위 제도간 역할분담을 통해 정책의 효과성 제고를 고려할 필요가 있다.

둘째, 재정융자를 통한 전략적 재정지원 장치로서 가지는 의의이다. 즉, 발전기금 재원을 일자리 창

2) 이명박정부는 국정의 제1지표로 ‘활기찬 시장경제’를 표방하고 있지만, ‘창조적 광역발전’과 ‘실질적 지방분권’을 위해 ‘중앙권한의 지방이양’, ‘지방재원확충 및 세원불균형 완화’를 중점과제로 선정하고, 인수위원회 때부터 지방소득세와 지방소비세의 도입을 검토해왔다. 또한 2008.7월과 2008.9월에 ‘지역성장거점 육성’과 ‘광역경제권 활성화를 위한 지역발전 기반구축 방안’ 등을 발표하는 등 ‘先 지방발전, 後 수도권 완화’라는 기조아래 지방발전에 대한 의지를 수차례 보여 왔다.

3) 다만 지방자치단체기금관리기본법 부칙 제3조는 지방소비세를 부가가치세의 5%로 유지하는 한 재정지원만 하도록 규정하고 있어, 부가가치세의 10%로 확대 예정인 2013년에 가서야 재정융자 기능을 수행할 수 있으리라 기대된다.



출 및 지역경제 활성화 사업, 지방소비세 신장에 기여하는 사업에 지원하여, 지역경제활성화→세수확충→지역발전 재투자라는 선순환구조를 형성하고 궁극적으로 수도권·비수도권간 상생발전을 도모하는 것이다. 이를 위해 응자대상 사업에 대한 사전 타당성조사, 사후 성과분석, 평가결과의 환류 등 효율성이 강조되므로 일견 첫 번째 의의라고 할 수 있는 형평화 기능과 상치된다고 볼 수도 있으나 전략적 재정지원은 비수도권 자치단체간 경쟁과 상대평가를 통한 비수도권 지역의 성과제고를 주요 목표로 하고 있다는 점을 이해해야 할 것이다. 이와 관련해서 언급하고 싶은 것은 기금조성에 10년이라는 일몰기한을 설정한 점이다. 10년 후에는 수도권 규제합리화에 따른 추가적인 개발이익이 발생하지 않는 것일까? 그 때가 되면 수도권과 비수도권은 비슷한 조건에서 건강한 경쟁을 통해 상생발전할 수 있는 여건이 마련될 수 있을까?

이하에서는 발전기금의 도입배경과 현황을 살펴보고, 위에서 제기한 크게 두 가지 맥락을 중심으로 논의를 전개하려고 한다. 마지막으로 수도권과 비수도권의 상생발전을 위해서는 중앙정부의 지원자(supporter)로서의 역할도 중요함을 언급하고 마무리하고자 한다.

## II. 지역상생발전기금 도입배경과 제도개요

### 1. 발전기금의 도입배경

#### 가. 중앙정부의 감세정책에 따른 지방재정의 여건악화

2008년 이후 중앙정부는 감세라는 재정정책을 통해서 우리나라 전체의 성장잠재력을 확충하고 경제에 활력을 불러일으키고자 소득세율·법인세율 인하, 종합부동산세 세제개편 등 대규모 감세정책을 시행하여 왔다. 이러한 중앙정부의 감세정책은 1차적으로 중앙정부의 내국세수입을 감소시키지만 2차적으로 내국세에 연동된 지방세(소득세·법인세할 주민세)와 교부세(부동산교부세교부세 포함)를 감소시켜 지방세입도 감소하게 된다. 즉, 소득세·법인세 수입이 감소하게 되면 그 감소금액의 10%에 해당하는 소득세·법인세할 주민세가 줄어들고 소득세·법인세를 포함한 내국세 수입의 감소는 내국세의 법정률(지방교부세 19.24%, 지방교육재정교부금 20%)에 해당하는 교부금 수입의 감소를 가져오게 된다. 또한 종합부동산세의 감세는 종합부동산세 전액을 재원으로하는 부동산교부세를 감소시키

게 된다. 국회예산정책처(2009)가 기준연도 대비 추계방식으로 추계한 결과 2008년부터 2012년까지 5년간 지방재정의 세입감소분이 30.2조원에 이를 것으로 전망하고 있다.(〈표2-1〉참조)

〈표2-1〉 감세정책이 지방재정에 미치는 영향

(단위 : 억원)

구 分		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합 계
내국세 감소	주민세 감소	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
	지방교부세 감소	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
종부세 개편	부동산교부세 감소	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
지방세입 감소액 합계		-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,741

자료 : 국회예산정책처(2009)

그런데 더 중요한 것은 지방재정의 재원감소효과가 비수도권 자치단체에 집중된다는 점이다. 〈표2-2〉에서 보듯이 중앙정부의 세재개편에 따른 지방세입 감소액 30.2조원이 재정여건이 열악한 비수도권에 집중되고 있다. 즉 ① 종부세 개편에 따른 부동산교부세 감소분(10.3조원)의 75%, ② 내국세 감소에 따른 지방교부세 감소분(13.6조원)의 92%, ③ 소득세·법인세 인하에 따른 소득할 주민세 감소분(6.3조원)의 35%가 비수도권에 집중되고 있다.

〈표2-2〉 수도권과 비수도권 지방재정 감소효과 비교(2008년 ~ 2012년 누계 추계치)

(단위 : 억원)

구 分	소 계	수도권	비수도권
① 종부세 감소에 따른 부동산교부세 감소	-102,925	-26,227	-76,698
② 내국세 감소에 따른 지방교부세 감소	-136,032	-10,930	-125,102
③ 소득세·법인세 감소에 따른 소득할 주민세 감소	-62,784	-40,774	-22,010
합 계	-301,741 (100%)	-77,931 (25.8%)	-223,810 (74.2%)

자료 : 국회예산정책처(2009) 참조하여 재작성

이에 따라 자치단체의 예산규모(순계기준)는 그 증가 폭이 큰 폭으로 둔화되었다. 2010년 자치단체 순계예산규모는 139.9조원으로 전년대비 1.7%증가 하였는데 최근 4년간 가장 낮은 증가폭이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 이를 세입측면에서 살펴보면, 자치단체 일반재원인 「지방세+세외수입+지방교부세」가 2009년에 비해 2.4조원 감소하였고, 반면에 「국고보조금+지방채」가 4.6조원 증가해서 전체적으로 자

4) 자치단체 연도별 순계예산의 전년대비 증가율은 2008년 11.6%, 2009년 10.%이다. 한편, 중앙정부 총지출은 292.8조원으로 전년대비 2.9%증가 하였는바, 이 역시 최근 들어 가장 낮은 지출증가이다.



체재원(지방세+세외수입)과 지방교부세의 감소를 국고보조금과 지방채 발행증가로 보전하는 양상을 보였다.(〈표2-3〉 참조)

〈표2-3〉 2010년도 지방자치단체 세입예산

(단위 : 조원, %)

구 분	2009 세출예산		2010 세출예산		증 감	
	금액(A)	구성비	금액(B)	구성비	B-A	증감률
지방세	47.1	34.2	47.9	34.2	0.8	1.7
세외수입	33.8	24.5	31.6	22.6	-2.2	-6.3
지방채	3.7	2.7	5.1	3.6	1.4	38.0
자체재원	84.5	61.4	84.6	60.5	0.1	0.1
지방교부세	26.5	19.3	25.5	18.3	-1.0	-3.6
국고보조금	26.5	19.3	29.7	21.2	3.2	12.1
의존재원	53.0	38.6	55.2	39.5	2.2	4.2
세입순계	137.5	100.0	139.9	100.0	2.4	1.7

자료 : 각 연도 당초예산 순계기준, 2010 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

세출측면에서는, 중앙정부가 감세를 통해 작은 정부를 지향하는 재정정책을 추구하는 반면에 각종 국고보조사업을 대신 수행하고 있는 지방정부가 중앙정부와 법률에 의해 수행하게 되어 있는 의무적 지출이 줄어들지 않는다면, 중앙정부의 감세는 지방정부의 재정을 압박할 수밖에 없게 된다. 이럴 경우 지방정부는 재정압박으로 인해서 지역경제활성화를 위해 반드시 필요한 지역공공재 지출에 제한이 생길 수밖에 없다.

실제로 2010년 지방정부는 의무지출 및 경직성 지출은 평균이상으로 증가시켰지만, 지역SOC, 지역개발 분야 지출은 대폭적으로 감소시킨 것으로 보인다. 〈표2-4〉에서 보듯이 사회복지분야 지출은 전년대비 9.9%증가하였고, 일반공공행정 분야 지출은 전년대비 15.7%증가 하였지만, 수송 및 교통분야 지출은 전년대비 10.4%감소하였고, 국토 및 지역개발분야 지출은 전년대비 11.5%감소하였다. 이렇게 지방정부의 지출수요가 증대하고 있고 특히 사회복지 지출분야의 지출수요가 대폭 증대일로에 있지만 자치단체의 일반재원은 2009년에 비해서 감소하였기 때문에 광주·부산·대구 광역시 일부 자치구, 전남·경북 일부 시·군 등 일부 기초자치단체가 인건비예산을 필수소요의 80%수준으로 편성하는 것으로 확인되고 있다.<sup>5)</sup>

5) 행정안전부 내부자료(2010.3), 국회예산정책처(2010)에서 재인용

〈표2-4〉 2010년도 지방자치단체 분야별 세출예산

(단위 : 억원, %)

구 분	2009 세출예산		2010 세출예산		증 감	
	금액(A)	구성비	금액(B)	구성비	B-A	증감률
일반공공행정	103,270	7.5	119,448	8.5	16,178	15.7
공공질서 및 안전	19,680	1.4	21,768	1.6	2,088	10.6
교육	78,785	5.7	81,385	5.8	2,600	3.3
문화 및 관광	70,938	5.2	77,951	5.6	7,013	9.9
환경보호	143,932	10.5	149,009	10.7	5,077	3.5
사회복지	241,455	17.6	265,342	19.0	23,887	9.9
보건	19,241	1.4	22,250	1.6	3,009	15.6
농림해양수산	92,593	6.7	97,233	7.0	4,640	5.0
산업중소기업	29,251	2.1	30,031	2.1	780	2.7
수송 및 교통	183,886	13.4	164,801	11.8	-19,085	-10.4
국토 및 지역개발	145,149	10.6	128,439	9.2	-16,710	-11.5
과학기술	7,419	0.5	4,375	0.3	-3,044	-41.0
예비비	23,561	1.7	22,139	1.6	-1,422	-6.0
기타	216,189	15.7	214,394	15.3	-1,795	-0.8
세출순계	1,375,349	100.0	1,398,565	100.0	23,216	1.7

자료 : 각 연도 당초예산 순계기준, 2010 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

#### 나. 수도권 규제합리화에 따른 경제적 이익

중앙정부는 2008년 10월 제8차 국가경쟁력강화위원회를 개최하여 기업투자 촉진을 통한 경제난 극복을 위해 수도권의 기존 공장증설 및 첨단업종의 공장에 대한 규제를 대폭 완화하였다. 규제완화의 주요골자는 산업단지내(과밀억제·성장관리)는 규모·업종의 제한없이 공장의 신·증설 및 이전을 허용하고 성장관리·과밀억제권역 중 산업단지 외 지역에서는 기존공장 증설범위를 대폭 확대하며, 오염총량제 시행지역에 대한 환경규제를 총량제·배출규제 중심으로 전환하는 것이다.

이로 인해 그동안 수도권 규제로 막혔던 공장증설 투자가 가능해져 경제회복에 큰 도움이 될 것으로 기대되었으나 2008년 후반기 미국발 글로벌 금융위기 여파로 인해 투자실행계획은 당초 예상보다



적었다. 하지만 2009.1월 수도권정비계획법, 산업집적활성화및공장설립에관한법률 등 관련법령의 일부 개정조치가 완료되었고 최근 들어 실물경기가 회복될 조짐을 보임에 따라 수도권규제완화로 인한 기업들의 공장 신·증설 투자확대가 이루어지고 있다. 2009년 9월 현재 수도권 41개 기업들이 총 3조 4,430억원의 공장설립 투자실행계획을 갖고 있으며 이에 따라 약 1만여명의 고용창출효과가 있을 것으로 추계되었다(전국경제인연합회, 2009). 권역별로는 성장관리권역 소재 기업들(26개사)의 투자금액이 2조 2,419억원으로 전체의 65.1%를 차지하고 있으며 기간별로는 2008년~2011년까지 투자예정금액이 1조 1,035억 5천만원을 보여 전체의 49.2%로 집계되었다.(〈표2-5〉참조)

〈표2-5〉수도권규제 완화로 인한 권역별/기간별 공장설립 투자실행 규모

(단위 : 백만원, 명)

구 분	기업수	투자효과 계		단기('08~'11)			중장기 ('12~'15)
		투자금액	고용효과	'08~'09년	'10~'11년	소계	
과 밀	10	697,900	3,797	133,500	299,900	433,400	264,500
성 장	26	2,241,900	6,077	220,700	882,850	1,103,550	1,138,350
자 연	5	503,200	310	40,500	375,700	416,200	87,000
합 계	41	3,443,000	10,184	394,700	1,558,450	1,953,150	1,489,850

자료 : 전국경제인연합회(2009)

이처럼 수도권규제완화로 인해 기업들의 공장 신·증설 투자확대가 이루어지면 해당법인의 매출증가, 종업원수·지역주민수의 증가, 지역소득·소비지출 증가 등 지역경제가 활성화되고 그에 따라 수도권지역에서 거둬들이는 국세·지방세 세수의 증가를 기대할 수 있게 된다. 즉 수도권에 기업의 공장 신·증설 및 이전 등이 이루어지면 직접적으로는 국세(법인세·부가가치세), 지방세(취득세·등록세·재산세) 증가, 간접적으로 종업원수·지역주민수 증가에 따른 국세(소득세 등), 지방세(주민세) 증가 등을 기대할 수 있다.

하지만 이러한 경제적 이익과 재정수입의 증가가 비수도권 투자계획의 수도권 투자계획으로의 변경이나 수도권기업의 비수도권 이전계획 철회 등으로 이루어진 것이라면 그 성과의 일부를 비수도권 지역이 공유하는 것이 당연하다라는 주장이 제기될 수 있다. 설령 수도권규제완화로 인해서 비수도권의 희생이라는 기회비용을 수반하지 않고 새로운 부가가치가 창출되고 국세·지방세 총액이 순증 하더라도 그간 균대화과정을 거치면서 중앙집권적 발전정책으로 인해 인구와 자본유출로 인한 지방의

성장잠재력 손상, 국가전체의 비효율성 증대, 수도권과 지방이라는 구조로 대변되는 지역갈등은 당연히 해결해야 할 심각한 문제라는데 사회적 합의가 있어 왔다. 이러한 사회적 합의를 배경으로 「국토 이용의 효율화 방안」(국가경쟁력위원회, 2008.10)에서 수도권규제의 합리적 개선과 병행하여 개발이익의 지방지원계획을 발표하였고 「지역경제 활성화 대책」(지역발전위원회, 2008.12)에서도 규제합리화 이익을 지방과의 상생발전재원으로 활용할 계획임을 재차 확인하였다.

수도권규제완화로 인한 국세·지방세의 증가를 수도권규제완화에 따른 개발이익<sup>6)</sup>이라고 규정한다면 이것을 어떻게 측정할 것인가가 그 다음으로 제기되는 문제이다. 세수증가를 예측하는 방법에는 두 가지가 있을 수 있다. 첫째는 미래현금흐름의 추정에 근거한 방법이다. 수도권규제완화로 인한 이익은 모두 토지가격에 반영된다고 가정하고, 재무관리적 관점<sup>7)</sup>에서 지가는 미래현금흐름의 현재가치이기 때문에 적절한 할인율을 설정해서 미래 증분현금흐름을 추정할 수 있다. 미래의 증분현금흐름이 곧 미래의 GRDP이기 때문에 GRDP와 국세/지방세간에 일정한 인과관계를 가지고 있다고 가정하면 미래의 증분 국세/지방세수를 추정할 수 있을 것이다. 이 방식의 단점은 과거 토지초과이득세 위현논의에서 제기된 바와 같이 미래 미실현 이익을 근거로 현재시점에서 이익의 지방환원을 주장할 경우 수도권 자치단체들의 반발을 유발할 수 있다는 점이다.

둘째는 과거추세에 근거한 방법이다. 수도권규제완화가 본격화된 일정시점을 기준으로 그 이전시점의 국세·지방세 세수추세가 계속된다고 가정했을 때의 추정치와 수도권규제완화가 이루어진 후 실제 국세·지방세 세수추세를 상호비교해서 양자간의 차이로 개발이익을 추정할 수 있다. 두 번째 방식의 단점은 추정치와 실제치의 차이를 통한 개발이익을 구하기 위해서는 일정기간이 경과되어야 하고 그만큼 비수도권 지방을 지원하는 시기가 늦어진다는 점이다. 결국 어떤 추계방식을 사용하더라도

6) 원래 개발이익(開發利益)이라 함은 도시계획·도로·철도·수도 등 공공사업이 시행됨에 따라 그 주변의 지가(地價)가 현저히 상승했을 경우, 그 지가상승으로 생기는 이익부분을 의미한다. 이 개발이익은 토지소유자의 불로소득이므로 사회로 환원할 것이 요청된다. 구체적으로 공한지세·개발부담금 등 새로운 세제(稅制)에 의한 개발이익의 흡수가 타당한 것으로 여겨지고 있다. 또한 엄밀한 의미에서 수도권규제완화에 따른 편익(net benefit)은 비용편익분석의 관점에서 비수도권의 잠재적 손실을 차감해야 하나, 여기서는 수도권의 경제적 이익을 지방에 환원하는 것을 고려하기 때문에 수도권에서 거둬들이는 국세·지방세 증가분 전체를 거칠게나마(roughly) 개발이익으로 규정한다.

7) 재무관리적 관점에서 재화의 가격은 미래현금흐름(혹은 미래에 창출하는 경제적 효익)의 현가이다. 여기서  $P_0$ 와  $\gamma$ 가 주어지고  $X_i'$ 가 동일한 값을 갖는다고 가정하거나, 일정한 성장을  $g$ 를 갖는다고 가정하면 미래 현금흐름  $X_i$ 를 구할 수 있다.

$$P_0 = \sum_{i=1}^n \frac{X_i}{(1+\gamma)^i} \quad P_0 : \text{재화의 현재가격}, \quad X_i : \text{미래 각 기간의 현금흐름}, \quad \gamma : \text{할인율}$$



개발이익을 정확하게 산출해내는 것은 불가능하고, 그 결과물을 가지고 각각의 이해관계자들을 납득시키는 것은 더더욱 어려운 과제라고 할 수 있다.

#### 다. 지방소득 · 소비세 도입에 따른 세수의 수도권 편중

우리나라 지방재정의 규모와 위상이 크게 증가하면서 중앙 · 지방간 재정할당구조가 조세제도 중심에서 재정이전제도 중심으로 변화되고 있다(임성일, 2007). 2009년 당초예산 기준으로 지방재정의 규모는 137.5조원에 달해 지방교육재정을 포함할 경우 국가재정에 벼금가지만, 국세 편중의 조세할당(tax assignment)구조가 지방자치 실시 이후에도 거의 변화되지 않아 지방재정에서 지방세수입이 차지하는 비중은 1990년대의 50%대에서 2000년대에 40%대로 감소하였고 2009년 당초예산 기준으로 34.2%이다. 이에 반해 중앙정부로부터의 재정이전수입(지방교부세, 국고보조금 등)이 지방재정에서 차지하는 비중은 1990년대의 30%대 초반에서 2000년대에 40%대로 크게 증가하였고 2009년 당초예산 기준으로 38.6%를 유지하고 있다.

일반적으로 지방재정에서 재정이전제도의 비중과 역할이 강화될수록 도덕적 해이(moral hazard), 재정환각(fiscal illusion), 지대추구(rent-seeking) 등의 행태가 복합적으로 나타나 자치단체의 방만한 재정집행이 행해질 가능성이 높아진다. 근래 자치단체의 행사축제, 민간이전경비 급증이나 과대청사, 중복투자 · 예산낭비 사례 등 비효율적 재정지출의 증가는 이러한 의존재원 중심의 지방재정구조가 중요한 단초로 작용하고 있다고 보여진다.

하지만 자치단체의 자주재원 확충을 통한 재정책임성 제고를 위해 지방소득 · 소비세를 도입하려고 할 경우 제기되는 문제가 지역간(특히 수도권과 비수도권간) 세수불균형 문제이다. 지난 연말에 도입된 지방소득세는 기존 소득할 주민세의 부가세(sur-tax) 구조가 그대로 유지되어 중앙 · 지방간, 자치단체간 세수의 변동이 없는데, 소득할 주민세의 수도권과 비수도권의 세수격차가 커서 2006년의 경우 소득세할 주민세의 수도권집중도는 73%이고 법인세할 주민세의 수도권집중도는 76.3%에 달하고 있다(이재은, 2009). 또한 <표->에서 국세인 소득세 · 법인세 인하에 따라 2008년 ~ 2012년 소득할 주민세 감소분의 65%가 수도권에 귀속되는 것을 보더라도 지방소득세의 수도권 편중을 유추할 수 있다.

2010년부터 시행되는 지방소비세는 부가가치세액의 5%를 지방세로 전환한 것으로 전단계세액공제

제도와 영세율, 면세 등 부가가치세의 특성 때문에 징세지주의를 그대로 적용할 수 없어 지역의 「민간최종소비지출」을 기준으로 16개 광역자치단체에 배분하는 형식을 취하고 있는데 2010년 지방소비세 총액을 민간최종소비지출에 권역별 가중치를 주지 않고 배분할 경우 수도권에 55.6%, 비수도권에 44.4%가 귀속된다. 실제로는 수도권-비수도권간 세수불균형을 고려하여 권역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)를 적용하고 있는데 가중치를 두지 않는 경우와 비교하면 <표2-6>과 같다.

<표2-6> 2010년 지방소비세 시·도별 배분내역(예산) 비교

(단위 : 억원, %)

지 역	민간최종 소비비출	기중치 없을 경우		기중치를 둘 경우		차액(A-B)
		배분비율	배분액(A)	배분비율	배분액(B)	
서울	1,435,207	27.03	6,679	15.96	3,945	2,734
인천	266,656	5.02	1,241	2.97	733	508
경기	1,250,268	23.55	5,818	13.89	3,436	2,382
수도권소계	2,952,131	55.60	13,738	32.82	8,114	5,624
부산	365,825	6.89	1,702	8.14	2,011	-309
대구	242,323	4.56	1,128	5.39	1,332	-204
광주	145,207	2.73	676	3.23	798	-122
대전	160,587	3.02	747	3.57	883	-136
울산	121,414	2.29	565	2.7	667	-102
강원	133,324	2.51	620	4.45	1,099	-479
충북	129,078	2.43	601	4.31	1,064	-463
충남	177,679	3.35	827	5.93	1,465	-638
전북	150,597	2.84	701	5.03	1,242	-541
전남	144,918	2.73	674	4.84	1,195	-521
경북	229,152	4.32	1,066	7.65	1,890	-824
경남	305,577	5.75	1,422	10.2	2,520	-1,098
제주	52,065	0.98	242	1.74	429	-187
비수도권 소계	2,357,746	44.40	10,972	67.18	16,596	-5,624
전국	5,309,877	100.00	24,710	100.00	24,710	0

권역별 가중치를 둬서 지방소비세를 배분할 경우, 비수도권에 5,624억원이 추가로 배분되고 수도권 비중은 32.8%, 비수도권 비중은 67.2%가 되어 세수집중도가 개선되나 이것이 당초 지방소비세 도입취



지에 비추어 바람직한가는 재고의 여지가 있다고 본다. 지방소득·소비세 도입은 탄력적이고 안정적인 세수를 확보할 수 있어 지방재정의 안전성이 크게 제고될 수 있다는 기대 외에 크게 두 가지 추진논리를 가지고 있다.

첫째, 현행 지방세제가 재산과세 중심이어서 자치단체가 지역경제 활성화를 위해 노력해도 그 성과가 지방세수에 반영되기 어렵지만, 지방소득·소비세를 도입할 경우 지방세수 확충→지역발전 재투자를 위한 자치단체의 경제활성화 노력을 유도할 수 있다는 것이다.

둘째, 지방소득·소비세를 도입하면 지역주민이 지불하는 비용(조세)과 그에 대한 대가로 자치단체가 제공하는 편익(공공서비스)를 보다 명시적으로 지각하여 자치단체의 지출책임을 보다 엄격하게 요구하고 방만한 재정지출을 억제할 수 있다는 것이다.

따라서 지방소득·소비세의 도입이 수도권-비수도권간 세수불균형을 유발한다고 하더라도 이것은 다른 재정조정수단을 동원해야 하는 것이지, 지방소득·소비세 체계를 설계하면서 그 안에 형평화 요소를 반영한다면 자치단체의 경제활성화 노력과 재정책임성을 제고하려는 당초의 제도도입 취지가 희석화 된다고 보여진다.

## 2. 발전기금의 제도개요

### 가. 법제도적 측면

#### 1) 발전기금 운용 기본방향

앞서 살펴보았듯이, 발전기금은 중앙정부의 감세정책에 따른 지방재정의 여건악화, 수도권 규제합리화에 따른 경제적 이익의 창출, 지방소득·소비세 도입에 따른 세수의 수도권 편중을 배경으로 하여 재정력이 취약한 자치단체를 지원해주는 지방금융기관을 육성하여 궁극적으로 지역경제 활성화 및 수도권-비수도권의 상생발전을 도모하기 위해 도입되었다.

이러한 도입목적에 맞게 동 기금은 ① 지역상생발전기금조합운영의 자율성 강화, ② 지방자치단체

에 대한 전략적 재정지원, ③ 기금운용의 전문성 강화 등을 기본방향으로 하여<sup>8)</sup> 단기적으로는 비수도권 자치단체의 기업유치 및 투자활성화, 지역경제 활성화를 위한 사업에 포괄보조금 형태로 재정지원하고 중장기적으로는 지역 SOC 사업 등 대규모 자금을 필요로 하는 사업에 대한 장기 저리의 재정융자 기능(지방채·공사채 인수)을 수행할 수 있도록 재원을 확대·발전시켜 나갈 계획이다(조봉업, 2010).

## 2) 발전기금 관리·운용 주체

발전기금의 관리·운용 주체는 「지방자치단체기금관리기본법」(이하 '기금법') 제17조, 「지방자치법」 제159조 및 제160조에 근거하여 지역상생발전기금조합(이하 '조합')이 되는데 16개 시·도를 조합원으로 하여 동 조합이 2010.5.7에 설립되었다.<sup>9)</sup> 조합은 의사결정기관으로 조합회의, 집행기관으로 조합장을 둔다. 조합회의는 16개 시·도 기획관리실장, 행정안전부 지방재정세제국장, 행정안전부장관이 추천하는 민간전문가 2명으로 구성되고, 조합규약의 제·개정, 기금운용계획 및 결산의 심의·의결, 조합장 선임 등 중요사항을 심의·의결하는 기관이다(조합규약 제6조, 제8조).

조합장은 재정분야의 학식과 경험을 갖춘 자로 행정안전부장관의 추천을 받아 조합회의 의결을 거쳐 선임되고, 조합을 대표하고 기금관리·운용사무를 총괄한다(조합규약 제13조). 또한 조합에는 조합의 사무를 처리하기 위하여 사무기구와 사무직원을 두는데 사무기구의 직원은 조합장이 임용하는 직원과 관계기관에서 파견하는 공무원으로 구성한다(조합규약 제14조). 다만 기금운용 초기에는 조합

### 8) ① 지역상생발전기금조합운영의 자율성 강화

조합은 16개 시·도로 구성하고 의결기관(조합회의)과 집행기관(조합장)의 구성, 상생기금의 재원배분 기준 등은 조합 규약으로 정하며, 연도별 상생기금운용계획은 조합회의에서 결정한다.

### ② 지방자치단체에 대한 전략적 재정지원

상생기금은 일자리 창출 및 지역경제 활성화 사업 등 지방소비세 신장에 기여하는 사업에 지원되며, 포괄보조금 형식을 취하여 자치단체의 재정자율성을 확보하고자 한다. 다만 상생기금으로 추진하는 자치단체의 사업에 대해서는 추진 실태를 철저히 분석하여 부진한 사업에 대해서는 효율성 제고를 위한 개선권고등 사업의 성과향상을 극대화 한다.

### ③ 기금운용의 전문성 강화

상생기금조합을 궁극적으로 지방채를 발행하는 지방자치단체에 장기 저리로 응자하고, 자금시장에 대한 정기적인 분석과 정보를 제공하는 등 지방자치단체의 지방채 인수 전담기관으로 육성한다. 이를 위해 자금운용, 지방채 관련 제도 등에 대한 자료축적 및 연구·조사 등 전문성을 강화해나갈 계획이다.

9) 지방자치단체기금관리기본법 제17조(지역상생발전기금의 설치·운용) ① 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 지방자치단체간 상생발전을 지원하고 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금(이하 "발전기금"이라 한다)을 설치한다.

② 제1항에 따라 발전기금을 설치하는 시·도는 발전기금의 관리·운용을 위하여 「지방자치법」 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합(이하 "조합"이라 한다)을 설립하여야 한다.

③ 조합은 발전기금의 관리·운용에 관한 사무를 대통령령이 정하는 전문기관에 위탁할 수 있다.

④ 발전기금의 관리·운용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.



운용비의 절감과 한국지방재정공제회의 자금관리 전문성을 활용하기 위해 별도의 사무기구를 설치하지 않고 기금법 제17조③항과 동법 시행령 제12조에 근거하여 한국지방재정공제회에 조합사무를 포괄위탁 하였다.<sup>10)</sup>

### 3) 발전기금의 재원 및 용도

발전기금의 재원은 ①자치단체의 통합관리기금, 지역개발기금, 기타 기금, ②「조합채」 발행을 통해서 조성한 자금, ③서울·인천·경기 등 수도권 자치단체의 출연금으로서 회계연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액, ④지방자치단체 출연금, ⑤지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금, ⑥발전기금 운용수익, ⑦그 밖의 수입금 등으로 마련한다(기금법 제17조의 2). 특히 ③수도권 자치단체의 출연금과 관련하여 당초에는 수도권 규제합리화에 따른 국세·지방세의 초과수입(즉, 제II장 제1절 ‘나’ 항에서 논의한 ‘개발이익’) 중 일정비율을 재원으로 구성할 계획이었으나 개발이익 측정의 어려움으로 재원예측에 한계가 노정되어 서울·인천·경기의 매년 지방소비세 세입 중 35%를 10년간 출연하여 재원을 조성키로 하였다(조봉업, 2010).

발전기금의 용도는 ①지방채(地方債) 인수, ②공사채(公社債) 인수, ③자치단체기금 예치에 따른 원리금 상환, ④지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원, ⑤그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출 등이다(기금법 제18조). 즉, 발전기금의 용도를 크게 ‘재정지원계정’과 ‘융자관리계정’으로 구분할 수 있는데 ‘재정지원계정’은 ④지방자치단체에 대한 재정지원 및 보조사업 지원을 말하며 그 재원은 기금법 제17조 2의 ③수도권 자치단체의 출연금, ⑥발전기금 운용수익 중 ‘재정지원계정’ 자신으로부터 발생한 수입, ‘융자관리계정’으로부터의 전입금으로 등으로 한다. ‘융자관리계정’은 ①지방채(地方債) 인수, ②공사채(公社債) 인수, ③자치단체기금 예치에 따른 원리금 상환 등을 말하는 것으로, 그 재원은 기금법 제17조 2의 ①자치단체로부터 예치받은 기금, ②「조합채」 발행을 통해서 조성한 자금, ④지방자치단체 출연금, ⑤공익법인의 출연금, ⑥발전기금 운용수익 중 ‘융자관리계정’ 자신으로부터 발생한 수입, ⑦그 밖의 수입금 등으로 한다(기금법 시행

10) 지방자치단체기금관리기본법 시행령 제12조(전문기관) ① 법 제17조 제3항에서 “대통령령이 정하는 전문기관”이라 함은 「한국지방재정공제회법」에 의한 한국지방재정공제회를 말한다.

② 조합이 법 제17조 제1항에 따른 지역상생발전기금(이하 “발전기금”이라 한다)의 관리·운용에 관한 사무를 전문기관에 위탁할 경우에는 조합회의의 의결을 받아야 한다.7)

령 제13조의2~제13조의4). 유의할 점은 법령의 규정에 따르면 발전기금 재원 중 ③수도권 자치단체 출연금은 자치단체 ‘재정지원’에만 사용할 수 있고 ‘재정용자’ 용도로는 사용할 수 없다는 점이다.

#### 4) 재정지원 기준

발전기금의 용도로서 ‘지방자치단체에 대한 재정지원’(기금법 제18조 제④호)을 위한 기준은 매년 기금운용 지출계획 총액에서 조합운영경비와 보조사업 지원금액<sup>11)</sup>을 제외한 잔액의 3%를 제주특별자치도에 우선 배분하고<sup>12)</sup> 나머지 잔액은 지방재정 지원제도 개편(지방소비세 도입, 부동산교부세 배분기준 개편 등)에 따른 시·도별 재원순증 효과<sup>13)</sup>가 전국 시·도의 편균 순증금액에 미달하는 금액의 50%를 시·도에 배분한다(서울·인천·경기 제외). 이렇게 배분하고 남은 금액은 전국 시·군·구의 재정력 역지수 합계에서 당해 시·도 관할구역 안에 있는 시·군·구의 재정력 역지수(최근 3년 평균)가 차지하는 비중을 기준으로 시·도에 추가로 배분한다(서울·인천·경기 포함).<sup>14)</sup> 각 시·도는 상대적 손익규모 및 재정여건에 따라 배분받은 금액의 30%이상은 관할구역 안에 있는 시·군·구에 배분되도록 노력하여야 한다.<sup>15)</sup>(지역상생발전기금 재정지원계정 운용규정 제4조)

#### 나. 관리운용적 측면(2010년 기금조성 및 운용계획)

##### 1) 재원조성(수도권 자치단체 출연금)

2010년 수도권 자치단체의 지방소비세와 발전기금 출연금 및 분기별 납입액(예산)은 <표2-7>과 같다. 수도권 자치단체 출연금 예정액의 합계는 2,840억원으로서 실제 출연금의 합계가 3,000억원에 미

11) 기금운용 지출계획 총액에서 조합운영경비를 제외한 잔액의 10% 범위 내에서 조합회의가 필요하다고 인정하는 사업(구체적인 지원대상 사업, 지원규모, 지원 자치단체 등은 조합회의에서 결정)에 지원할 수 있다(지역상생발전기금 재정지원계정 운용규정 제6조)

12) 제주도는 시·도별 상대적 손익규모를 기준으로 할 경우 재정규모에 비해 과도한 지원이 이루어지며, 재정력 역지수도 산정이 되지 않는다는 것을 근거로 보통교부세 배분방식에 준하여 시·도별 상대적 손익규모 및 재정여건에 따른 지원금액의 3%를 지원하기로 하였다.

13) 시·도별 재원 순증효과 및 보전규모는 광역자치단체와 기초자치단체를 통합하여 산정한다.

14) 국회 행정안전위원회 보고서 수도권 기초자치단체에 대한 재정지원 필요성이 제기되어, 자치단체 재정여건 고려시 수도권 자치단체를 포함하였다(행정안전부 내부자료, 2010.2)

15) 당초안은 “... 30%이상은 관할구역 안에 있는 시·군·구에 배분하여야 한다”로 규정하였으나, 지원금액의 영세성으로 인한 재정지원 실효성 저하 등을 이유로 임의규정으로 전환시킬 것을 조합회의에서 의결하였다.(제1회 지역상생발전기금조합회의록, 2010.5)



달하는 경우 인천과 경기도가 출연비율대로 그 부족액을 보전해주기로 합의하였다.<sup>16)</sup> 매년 기금출연금은 분기별로 균등히 분할하여 분기의 말일까지 납입하여야 하나(기금법 시행령 제12조의2 제②항), 출연규모에 대한 수도권 자치단체의 이견 조정과정이 길어져서 출연금을 2010년 자치단체 당초예산에 계상할 수 없었고 예산 조기집행 등 자금여력이 없어 1/4분기 출연금 납입은 2010년 6월말이 되어야 완료될 예정이다.

〈표2-7〉 2010년 수도권 자치단체 지방소비세, 발전기금 출연금, 분기별 납입액

(단위 : 억원)

시 · 도	'10년 지방소비세	'10년 기금출연금	분기별 납입액
서울시	3,945	1,380	345
인천시	733	257	64
경기도	3,436	1,203	301
합 계	8,114	2,840	710

자료 : 지역상생발전기금조합 내부자료(2010)

## 2) 재원지출(자치단체별 발전기금 배분액)

2010년 자치단체별 발전기금 배분액과 조합운용경비 계상액은 〈표2-8〉과 같다. 올 해는 발전기금 재정지원 운용규정에 의한 기금운용이 시행되는 첫해로서 기금배분액 전액이 상대적 손익규모와 재정여건을 기준으로 배분되고 기금재원의 일정 범위(10% 이내) 내에서 시행할 수 있는 자치단체 보조사업 지원이나 기금성과분석에 기초한 인센티브 지원은 2011년 이후에 이루어질 예정이다. 배분액 규모기준으로 상위 4개 자치단체는 대구, 광주, 울산, 대전인데, 이들 자치단체가 상위를 차지한 것은 지방재정 지원제도 개편에 따른 상대적 손익규모를 고려한 것이 큰 역할을 하고 있다.

반면 전남, 경북, 강원, 경남은 재정여건(재정력 역지수) 요인으로 인해 배분액 규모에 있어 차상위 그룹을 형성하고 있다.

16) 당초에 서울시는 지방소비세 세입의 35%, 인천·경기도는 매년 지방소비세의 45%를 2010년부터 2019년까지 10년간 출연하기로 하였으나(지방재정 지원제도 개편방안, 2009.9.16), 인천·경기도가 출연비율에 대한 조정을 요구하여 35%로 하향조정하고 대신 연말에 정산하여 기금 출연규모가 3,000억원에 미달 될 경우, 그 미달된 금액은 2010년도에 한하여 인천·경기도가 기금 출연금액 비율을 기준으로 출연하되, 총 출연금액은 각각 2010년 지방소비세 세입규모의 40%를 초과하지 못한다고 합의하였다.

〈표2-8〉 2010년 자치단체별 기금배분액

(단위 : 억원, %)

구 분	사도별 배분액 규모				
	①상대적 손익규모	②재정여건	합계(①+②)	배분비율	순위
서울특별시		120	120	4.00	13
부산광역시		136	136	4.53	12
대구광역시	261	76	337	11.23	1
인천광역시		92	92	3.07	15
광주광역시	261	47	308	10.27	2
대전광역시	222	43	265	8.83	4
울산광역시	238	34	272	9.07	3
경 기 도		111	111	3.70	14
강 원 도		182	182	6.07	7
충청북도	47	114	161	5.37	9
충청남도		136	136	4.53	10
전라북도		148	148	4.93	11
전라남도		232	232	7.73	5
경상북도		231	231	7.70	6
경상남도		178	178	5.93	8
제주특별자치도		90	90	3.00	16
조합운영경비	n/a		1	0.03	n/a
합 계	1,029	1,970	3,000	100.00	

자료 : 지역상생발전기금조합 내부자료(2010)

### III. 수평적 지방재정 조정제도로서 기금의 향후과제

#### 1. 수평적 재정조정기능 확대

##### 가. 현행 지방재정조정제도의 문제점

지방재정조정제도는 정부간(중앙정부-지방정부간, 또는 지방정부 상호간)에 존재하는 수직적·수평적 재정불균형을 시정하거나, 국가적 이해관계가 존재하는 사업(그 중에서 특히 지방정부의 행정구역을 넘어서 공공서비스의 외부효과나 누출효과가 존재하는 사업)을 보다 효율적으로 추진하기 위해



서 운영된다. 그리고 지방재정조정제도를 이용하여 중앙정부가 지방정부에 이전하는 재원의 형태는 사용조건의 유무에 따라 특정(categorical)보조금/포괄(block)보조금<sup>17)</sup>/일반(general)보조금, 배분공식의 유무에 따라 공식(formula)보조금/임의(non-formula)보조금, 지방정부의 비용분담여부에 따라 매칭(maching)보조금/정액(lump-sum)교부금 등으로 분류할 수 있다. 우리나라 지방재정조정제도는 2005년도 개편 이후 지방교부세, 국고보조금의 2원 체제로 운영되는데, 세부적으로 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 양여금도로사업보전분으로 운영되고 국고보조금제도는 일반국고보조금과 균형발전특별회계보조금으로 나뉘어져 운영되고 있다. 앞서 언급한 지방재정조정제도의 이론적 틀을 원용하여 우리나라 지방재정제도 내에서 운영되고 있는 하위 제도들의 특성을 정리하면 <표3-1>과 같다.

<표3-1> 우리나라 지방재정조정제도 내 각종 보조금(grants)의 특성비교

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식	배분 방식	정책목적	형평성지수 (재정력지수)
지방 교부세	특별 교부세	보통교부세	일반	내국세 일정율 (18.3%)	96%	공식	재원보장 재정격차 완화
			특정		2%	임의	특정사업 장려
		재해 대책분 (우수단체 재정지원 결용)	특정		2%	임의	재해복구 (국가정책 추진)
	분권 교부세	경상수요	포괄 매칭	내국세 일정율 (0.94%)	신축적	공식	재원보장 재정격차 완화
		비경상 수요	일반수요		특정부문 지원	공식	재원보장 재정격차 완화
		특정수요	특정 매칭		임의	특정사업 장려	×
	부동산 교부세	세수감소분	일반	국세 100% (종합부동산세)	징세 지 원칙	세수감소 보전	×
		균형재원	일반		공식	재정격차 완화	○
	국고 보조금	일반 보조금	법정보조금	신축적	임의	특정사업 장려	○ (치등보조)
			비법정보조금	특정부문지원	임의	특정사업 장려	○ (치등보조)
		균특 보조금	지역개발 계정	국세수입 일정분 (주세 100%) 및 신축적	신축적	공식	재원보장 특정사업 장려
			자율편성		특정부문 지원	임의	특정사업 장려
			균형발전		특정부문 지원	임의	특정사업장려
			국가직접		특정부문 지원	임의	특정사업 장려
		지역혁신계정	특정 매칭		특정부문 지원	임의	재원보장 특정사업 장려
			특정 공모 매칭		특정부문 지원	임의	재원보장 특정사업 장려
		제주특별자치도계정	특정 매칭		특정부문 지원	임의	재원보장 특정사업 장려

자료 : 서정섭 · 조기현(2007)

17) 포괄보조금(block grants)이란 일반보조금과 특정보조금의 중간적 성격을 지니는 보조금 형태로, 재원의 사용범위나 사용용도 등에 있어서 상당히 포괄적이고 융통성 있는 보조금을 말한다. 포괄보조금은 대상사업 범위, 사용용도에 있어서 상당히 느슨한 제한 밖에 없으므로 효과면에서는 일반보조금적 효과를 가진다. 그러나 일반보조금이 일반재원의 지원적 성격을 띠고 사용용도에 제한이 없는 반면 포괄보조금은 넓은 범위에서 여전히 느슨하나마 제한이 있다는 점에서 특정보조금적 성격을 가지고 있다.

지방재정조정제도의 개편 이후 지방교부세율의 인상(내국세 총액의 15%→19.24%), 포괄보조금 형태의 분권교부세제도 및 국가균형발전특별회계 신설 등을 통해 자치단체의 일반재원 비중을 높여 지출측면에서 지방재정의 자율성을 증대시키고 지방재정조정제도 내의 각종 수단들을 통하여 수평적 재정형평성 및 지역간 균형발전을 도모하였다는 측면은 긍정적 평가를 받아 왔다. 그러나 〈표-〉에서 보듯이 지방재정조정제도 하위제도들의 대부분이 재원보장과 재정격차완화, 재원보장과 특정사업장려 특정사업을 장려하면서 형평성 요소를 고려하는 등 두 가지 이상을 목적을 가지는 경우가 많고 거의 모든 제도들이 재정불균형을 시정하려는데 중점을 두고 있어 개별수단들이 상호 중복되어 운영되고 있다. 하위제도들 각각이 형평화기능을 부분적으로 담당함으로써 재정형평화가 제고될 수도 있으나 형평성의 강조로 인한 왜곡현상<sup>18)</sup> 제도의 복잡성과 연계부족으로 인한 부작용이 우려되고 있다(서정섭·조기현, 2007).

따라서 자치단체간 재정형평성과 재정책임성, 재정자원 배분의 효율성이라는 다소 상충되는 목적을 달성하기 위해서는 하나의 제도로 여러 가지 목적을 추구할 것이 아니라 각 하위제도의 목적을 단순화시키고 이들 제도를 혼합(policy mix)해야 각 제도의 효과를 분리해서 명시적으로 파악할 수 있고 보다 상위의 상충된 목적도 달성할 수 있을 것이다.<sup>19)</sup>

이러한 관점에서 서정섭·조기현(2007)은 하위 지방재정조정제도의 정책목적을 단순화시켜 ①보통교부세에 있어서는 재원보장에 중점을 두고, 재정격차완화기능을 부동산교부세와 통합하여 지역균형교부금을 신설, 인센티브기능을 성과교부세로 분리, ②균특보조금은 수평적 재정형평성을 배제하고 생산성 제고 및 성과주의로 단순화 시키며, ③분권교부세의 사회복지 기능은 사회복지 보조금으로 분리하는 것을 골자로 하는 지방재정조정제도 개편안을 제시한 바 있다.(〈그림3-1〉 참조)

정부도 지방재정 건전화 대책의 일환으로 보통교부세 중 예산절감 세입증대 성과 등 자치단체의 효율적 예산운용을 유도할 수 있는 항목(인건비 절감, 낭비성예산 절감 등)을 확대·강화하고<sup>20)</sup> 기준재

18) 지나친 형평성의 강조는 자치단체의 전략적 행동을 유발함으로써 지방공공체의 과다공급(flypaper effect) 이전재원에 대한 종속성 심화(transfer dependency) 지역개발 정책의지의 약화 등으로 지역간 소득격차가 수렴되는 속도를 저연시킬 수 있다.

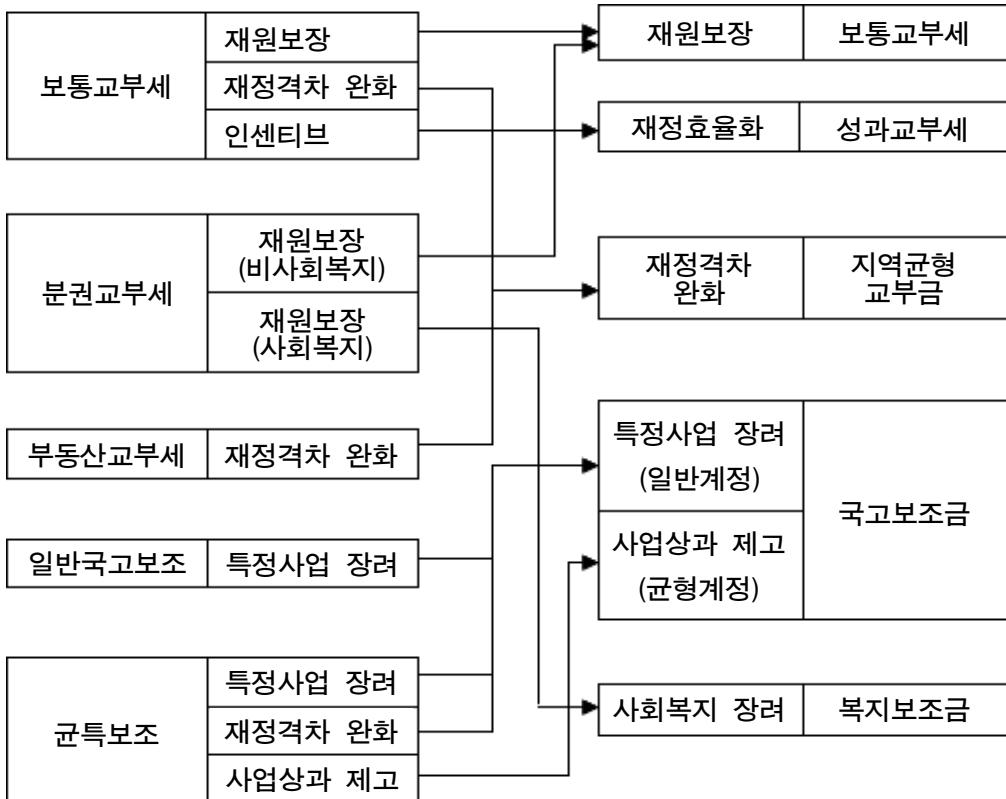
19) 경제학에서는 스태그플레이션(경기침체+인플레이션) 현상이 나타날 경우 한 가지 정책수단만으로 여러 개의 거시경제 목표(경기부양+물가안정)를 달성할 수 없고, 거시경제 목표별로 효과가 큰 정책수단을 혼합(확장적 재정정책+긴축적 금융정책)해야 소기의 목적을 달성할 수 있다고 한다. 이를 두고 '틴버겐 정리(Tinbergen's theorem)'라고 한다.

20) 2010년 기준재정수요·수입액의 2.6%→2011년 3.5%→2012년 5%로 확대할 계획이다.



정수요·수입에서 자체노력을 분리·별도 산정하여 자체노력에 대한 성과를 명확히 하고 이에 대한 자치단체의 민감도를 제고하는 등 지방교부세제도를 개편할 계획이다(행정안전부 내부자료, 2010.5).

〈그림3-1〉 지방재정조정제도 개편(안) : 정책목적별 정책수단의 단순화



자료 : 서정섭 · 조기현(2007)

#### 나. 발전기금과 관련한 정책적 시사점

발전기금과 관련하여 지금까지의 논의가 제시하는 정책적 시사점은 크게 두 가지이다. 첫째, 발전기금은 중앙정부가 재원의 부담주체가 되어 수행하는 수직적·수평적 형평화 수단인 보통교부세나 수평적 형평화수단인 부동산교부세와는 달리, 부유한 자치단체가 부담주체가 되어 자치단체간 수평적 형평성을 목적으로 하는 정책수단으로서의 정체성(identity)을 갖고 있다는 점이다. 따라서 보통교부세

의 재정격차완화기능과 부동산교부세를 통합하여 지역균형교부금을 신설한다고 하더라도 이것은 중앙정부가 재원부담주체가 되는 것으로 지방정부가 부담주체가 되는 발전기금과는 제도의 성격이 다르다고 할 수 있다. 일반적으로 수평조정형은 자치단체간 재정격차를 완화하는 정책기능을 보다 직접적이고 강하게 발휘할 수 있다.

둘째, 발전기금의 재정지원 배부기준과 관련해서 현재 세수감소 보전(상대적 손익규모)과 균형재원(재정여건) 두 가지를 사용하고 있는데, 발전기금이 수평적 재정조정제도로서의 정체성을 좀 더 분명히 하기 위해서는 배분기준으로 균형재원(재정여건)만 고려하는 등 배분기준을 단순화 할 필요가 있다. 비슷한 배분기준을 가지고 있는 부동산교부세도 지방소비세 도입에 따른 시·군·구의 지방교부세 감소분을 보전하기 위하여 광역과 기초에 모두 배분되는 세수감소 보전분을 폐지하고, 부동산교부세 전액을 균형재원으로 하여 기초자치단체에 배분되도록 배분기준을 변경하였다(지방교부세법 일부개정. 시행일 2010.1.1)<sup>21)</sup>

## 2. 수평적 지방재정 조정제도로서 기금의 재원확대

### 가. 현행 출연규모 결정방식의 문제점과 개선방안

앞서 제II장 제2절에서 언급했듯이, 수도권 자치단체의 출연금과 관련하여 당초에는 수도권 규제합리화에 따른 국세·지방세의 초과수입(즉 ‘개발이익’) 중 일정비율을 재원으로 구성할 계획이었으나 개발이익의 측정의 어려움으로 재원예측에 한계가 노정되어 서울·인천·경기의 매년 지방소비세의 세입 중 35%를 10년간 출연하기로 결정하였다. 즉 출연비율 35%를 하고 출연기간을 10년으로 한 것은 수도권 규제합리화에 따른 개발이익의 측정에 기초한 것이 아니었다.

출연비율 35%, 출연기간 10년의 설정은 유추해 보면 2009년 이전 매년 지방채 인수규모가 3조원 정도 되고, 매년 3,000억원씩 조성할 경우 10년이 필요하다는 개산(概算)에서 비롯되지 않았나 싶다. 기금조성 목표를 3조원으로 할 경우 매년 자치단체가 금융기관에서 차입하는 0.6조원 ~ 1.6조원의 자금 수요에 대해서 양질의 자금으로 대처가 가능하기 때문이다.

21) 이에 따라 동법 시행령에서도 부동산교부세의 배부기준을 재정여건(재정력 역지수) 50%, 사회복지 25%, 지역교육 20%, 보유세 규모 5% 등 전액 ‘균형재원’으로 기능하도록 하였다(지방교부세법 시행령 제10조의3 제1항)



하지만 이러한 출연규모 결정방식은 당초 수도권 규제합리화 이익의 지방환원이라는 지역상생발전 기금 도입취지에 비추어 볼 때 본말이 전도되었다고 볼 수 있다. 물론 어떤 추계방식을 사용하더라도 수도권 규제합리화 이익을 정확하게 산출해내는 것은 불가능하고, 그 결과물을 가지고 각각의 이해관계자들을 납득시키는 것은 더더욱 어려운 과제이기는 하다. 다행히 우리는 이러한 난관에도 불구하고 우선 제도를 출범시켰기 때문에 다시 원론(‘수도권 규제합리화에 따른 개발이익의 지방환원’)으로 돌아갈 수 있다고 본다.

‘개발이익’을 ‘수도권 규제합리화에 따른 충분 세입’이라고 규정하는 것에 수도권-비수도권 자치단체들이 합의를 볼 수 있다면<sup>22)</sup> 제II장 제1절에서 논의했던 과거추세에 근거한 방법을 정치화(精緻化)해서 개발이익을 산출해낼 수 있다고 본다. 이 경우 2010년 수도권 출연규모가 3,000억원인데 연말에 가서 산출된 충분세입이 3,500억원일 경우 2011년 출연금은 3,000억원+500억원 하는 식의 사후정산이 이루어져야 할 것이고, 10년 일몰기한을 폐지하여 충분세입이 계산되는 한 기금출연은 계속 되어야 할 것이다. 그리고 매년 수도권 출연규모를 재조정하는 것은 법령으로 정할 수도 있으나, 발전기금조합회의에서 이 사안이 결정되고 그렇게 결정된 출연규모를 수도권 자치단체가 수용한다면 보다 논리적 타당성을 가질 수 있을 것이다. 수도권 자치단체도 그들에게 귀속되는 이익이 2008년의 수도권 규제완화, 보다 길게는 지난 30여년간 지속되어 온 수도권의 인구 및 자본집중에서 발생한 것으로, 인구와 자본유출로 인해 성장잠재력의 손상을 받아 온 비수도권도 그 이익에 일정지분을 갖고 있다는 것을 인정해야 할 것이다.

#### 나. 발전기금 재원확대 방안

##### 1) 발전기금 재원확대의 필요성

지방소비세 도입 당시 당초안은 부가가치세의 10% 정도를 예정하였으나, 2010년부터 부가가치세의 10%로 도입할 경우 교육교부금 개편 및 국가와 지방간 재원조정방안 마련이 쉽지 않은 상황이어서, 2010년부터 2012년까지는 부가가치세의 5%로 하고 3년간 준비기간을 거쳐 2013년부터 5%를 추가 확대키로 하였다. 이에 따라 발전기금 재원규모도 축소되어 당초에는 재정지원과 재정용지를 병행하기

22) 즉 비용편익분석(B/C분석)에서 얘기하는 경제적 편익과 비용을 화폐(money)로 환산하여 순편익(net benefit)을 계산하는 과정이 생략가능 하다면

로 하였으나 지방소비세가 부가가치세의 5%인한 재정지원만 하도록 기금법 부칙으로 규정하여 재원과 용도에 제약이 따르게 되었다.

올 해 조성되는 3,000억원은 조합운영경비 1억원을 제외하고 전액 자치단체 일자리 창출사업에 지원될 예정인데 광역자치단체에 배분되는 금액 중 기초자치단체에 배분되는 금액은 시·도가 자율적으로 결정하나 30%이상 배분을 권고하고 있다. 따라서 기초자치단체당 평균 3.9억원이 배분되는 셈인데 실제 배분순위에 있어 상위를 차지하는 전남(232억원, 5위), 경북(231억원, 6위)의 경우 기초자치단체 당 배분금액이 1억원 내외이어서 재정지원의 실효성 문제가 제기될 수 있다.

지방소비세의 재원을 부가가치세의 5%에서 10%로 추가 확대하여 발전기금이 재정용자기능을 수행할 수 있도록 하는 것은 별개로 하고 현행 5% 제약 하에서도 재정지원기능에 충당되는 재원을 확대할 필요가 있다. 이를 위한 방안으로 ①지방소비세 배분시 권역별 가중치를 적용하지 않음으로 인해서 확대되는 수도권 지방소비세분을 발전기금 재원으로 전환하여 추가 출연하는 방법 ②수도권 지방소득세의 일정부분을 발전기금 재원으로 추가 출연하는 방법 ③수도권 규제합리화로 인해 순증 되는 국세의 일정부분을 발전기금으로 출연하는 방법 등을 고려해 볼 수 있겠다.

## 2) 가중치 미적용에 따른 수도권 지방소비세 증가분 추가 출연

현행 지방소비세는 부가가치세액의 5%를 지역별 민간최종소비지출에 권역별 가중치를 반영한 비율로 광역자치단체에 배분하고 있다. 제II장 제1절에서 언급했듯이 이러한 배분방식은 수도권-비수도권간의 세수불균형을 개선하는데 기여하나 그 만큼 자치단체의 경제활성화 노력을 유도하고 자치단체의 재정책임성을 제고하는 기능은 저하되고 있다고 보여진다. 따라서 민간최종소비지출만을 기준으로 지방소비세를 배분하되 그에 따라 야기되는 세수불균형 문제는 발전기금 재원으로 보정하면 된다고 본다.

권역별 가중치를 적용하지 않는 경우 수도권에 5,624억원이 추가로 배분되는데 이 재원은 비수도권

23) 보다 바람직한 것은 민간최종소비지출 기준으로만 지방소비세를 자치단체에 배분하고, 이에 기초하여 규제완화로 인한 수도권 자치단체의 지방세 순증액(즉, 개발이익)을 도출한 후, 합의과정을 거쳐 그 일정부분을 발전기금으로 출연하는 것이다.



의 재정열위를 보완하는 용도로 사용하는 것에 수도권이 동의한 것으로 볼 수 있으므로 이 재원만큼 발전기금으로 추가 출연하면 된다.<sup>23)</sup> 비수도권의 입장에서는 결국 받는 규모가 동일하여 조삼모사(朝三暮四)라고 할 수도 있지만 정책목적 측면(지방소비세 : 조세의 가격기능 제고, 발전기금 : 자치단체 간 수평적 재정조정)에서 이렇게 제도를 설계하는 것이 더 바람직하다고 본다.

### 3) 수도권 지방소득세 일정부분 출연

수도권 지방소득세의 일정부분을 발전기금으로 출연하는 것은 ‘수도권 개발이익의 지방환원’이라는 측면서 논리적 근거를 갖고 있다. 앞서 살펴보았듯이 지방소득세의 수도권 집중도가 지방소비세(권역별 기중치를 고려하지 않았을 경우의 지방소비세)보다 더 높기도 하거니와, 규제완화로 인해서 수도권 지방소득세의 순증도 기대되기 때문이다. 참고로 스웨덴의 경우 자치단체간 수평적 재정조정 제도로서 세입형평화부담금(Income Equalisation Charge)을 운영하고 있는데, 스웨덴의 지방세는 전적으로 개인소득세에 의존하고 있기 때문에 이러한 개인소득세를 기준으로 1인당 과세소득액이 전국 평균치를 일정비율(15%) 초과하는 자치단체가 재원부담주체가 된다(서정섭 · 조기현, 2007).

### 4) 국세 증가분의 일정부분 출연

자치단체간 수평적 재정조정 제도로서의 발전기금을 논하면서 국세증가분의 기금출연을 고려하는 것은 수도권 규제합리화로 인해서 국세(소득세 · 범인세 · 부가가치세 등)도 증가하기 때문이다. 물론 국세 순증분의 40%정도는 교부세 등을 통해 자치단체 · 교육청으로 이전되기 때문에 발전기금으로 출연하는 부분은 나머지 60%가 고려대상이다. 기존 국세:지방세의 비율이 8:2임을 전제할 때 지방으로 환원해야 할 개발이익(국세 · 지방세 순증분) 전체에서 국세순증분이 차지하는 비율은 75% 정도가 될 것이다.<sup>24)</sup> 앞서 언급한 스웨덴의 경우에도 부유한 자치단체가 강제적으로 부담하는 세입형평화부담금(Income Equalisation Charge)으로는 필요한 교부재원을 충족할 수 없기 때문에 부족부분은 중앙정부가 세입형평화교부금(Income Equalisation Grant)으로 추가하여 지원한다. 2005년 기준으로 형평화 재원총액의 57%를 국가가 부담하고 있다(서정섭 · 조기현, 2007)

24) 예컨대, 수도권 규제합리화로 인해 기존의 국세 : 지방세 비율(8:2)대로 국세 증가분이 2조원, 지방세 증가분이 0.4조 원이라고 가정한다면 지방으로 환원할 개발이익 전체는  $2\text{조원} \times 0.6$ (즉 1.2조원) + 0.4조원 = 1.6조원이고 이 중에서 국세 순증분이 차지하는 비율은 75%(1.2조원/1.6조원)이다.

## IV. 전략적 재정지원을 통한 지방재정 건전성제고 방안

지방재정 건전성이라 함은 재정의 수지균형과 적정 채무의 유지를 골간으로 하고 세입세출의 투명성, 재정활동 전반에 걸친 관리적 측면의 효율성을 포괄하는 개념이다. 2013년부터 지방소비세가 부가가치세의 5%에서 10%로 증액되고 발전기금도 재정지원기능과 병행하여 재정융자기능을 수행하도록 예정되어 있는데 이하에서는 지방채무 현황을 살펴보고 발전기금을 통한 지방채 이자부담 경감과 리스크 관리, 성과 모니터링 방안을 제시하고자 한다.

### 1. 지방채무 현황 및 정책적 시사점

#### 가. 지방채무 현황

지난 해 경제위기 극복을 위한 재정지출 확대와 내국세 감소로 인한 지방교부세 감소 보전 등을 위해 지방채 발행이 확대되었다.

2009년 지방채 발행액은 8.5조원으로 전망되고 있는데 지방채 잔액은 2006년 17.4조원, 2007년 18.2조원(전년대비 4.4%증), 2008년 19.2조원(전년대비 5.3%증), 2009년 25.6조원(전년대비 33%증)으로 전망되고 있어서 2008년 이후 지방채무 잔액이 급증하고 있다. 앞으로도 사회복지 수요, 국가시책사업 경비부담 등으로 지방재정지출이 급증하고 있으나 지방의 가용재원 한계로 지방채 발행 수요증가가 예상된다.

2009년말 지방채 잔액을 기준으로 발행방법 및 차입선을 살펴보면 <표4-1>과 같다. 우선 발행방법과 관련해서 중서차입이 22.6조원으로 88.3%에 달해 지방채증권 발행에 의한 재원조달이 미미한 실정인데, 이는 지방채의 상품성 및 유통기능이 미흡하고 수요기반의 미약함을 의미한다.

차입선 또한 지방채 시장이 형성되지 않은 관계로 공적 자금에 대한 의존성이 높아 중앙정부자금 차입이 12.1조원, 지방기금 차입이 8.9조원으로 전체 인수선의 82%가 공적 자금이라고 할 수 있다. 또한 자치단체는 상대적으로 장기저리의 정부자금을 통해 지방채를 발행하고자 하나 충분한 정부자금이 공급되고 있지 않아 부족분에 대한 고금리 자금조달이 불가피한 상황이다.



〈표4-1〉 지방채 발행방법 및 차입선 별 현황(2009년말 기준)

(단위 : 억원)

구 분	합 계	증서차입						지방채증권			외채 및 기타
		소계	공자 기금	기타 정부자금	지역개발 기금	청사정비 기금	민간 금융기관	소계	모집	도시철도 공채	
금 액	255,531	225,549	94,768	26,081	85,171	3,827	15,702	29,982	9,740	20,213	29
비 중	100.0	88.3	37.1	10.2	33.3	1.5	6.2	11.7	3.8	7.9	0.0

자료 : 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)에 기초해서 재작성

상환기간별, 이자율 조건별 지방채 규모를 살펴보면 〈표4-2〉, 〈표4-3〉과 같다. 4년 이하의 단기채 규모가 3.3조원으로 13.0%의 비중을 차지하고, 5%이상 고금리채가 3.4조원으로 13.2%의 비중(자치단체 수로는 104개 자치단체)을 차지하여 자치단체의 재정부담 가중요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 참고로 2009년 4/4분기 공공자금관리기금 인수조건이 5년거치 10년상환, 4.85%이고, 지역개발기금 인수조건이 3년거치 5년상환, 3.5~4%이다.

〈표4-1〉 〈표4-2〉 상환기간 별 지방채 규모(2009년말 기준)

(단위 : 억원, %)

구 分	합 계	상 환 기 간			
		1~4년채	5~9년채	10~15년채	16년 이상
금 액	255,531	33,279	54,396	161,977	5,879
비 중	100.0	13.0	21.3	63.4	2.3

자료 : 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)에 기초해서 재작성

〈표4-3〉 0이자율 조건별 지방채 규모(2009년말 기준)

(단위 : 억원, %)

구 分	합 계	0이자율 조건				
		4%미만	4%이상~5%미만	5%이상~6%미만	6%이상~8%미만	8%이상
금 액	255,531	135,734	86,007	31,529	2,011	250
비 중	100.0	53.1	33.7	12.3	0.8	0.1

자료 : 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)에 기초해서 재작성

## 나. 정책적 시사점

이상 지방채무 현황분석에 기초할 때 두 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 현재 우리나라

지방재정의 전반적인 여건을 고려할 때 지방채시장의 확대 및 활성화가 요구된다는 점이다. 〈표2-3〉에서 살펴보았듯이 2010년 자치단체 일반재원(지방세+세외수입+지방교부세)이 2.4조원 감소했음에도 불구하고 세출이 전년도 수준 이상을 유지하기 위해서는 국고보조금이나 지방채 발행증가가 불가피한데, 현재 중앙정부의 감세정책기조가 유지되고 있고 중앙정부의 채무가 355조원으로 예산대비 125%에 달해 국고보조금 등 이전재원을 통한 지방지원 여력이 축소되고 있는 실정이다.<sup>25)</sup>

따라서 지방정부는 지방채발행을 통한 재원조달을 고려하게 되고, 지방채발행제도 또한 2006년부터 종전의 ‘기채승인제도’에서 ‘지방채무 총액한도제’로 개선되었으나, 공공자금위주의 인수시장에 따른 기채자율권 제약 등으로 여전히 지방채시장이 활성화 되고 있지 못하다. 이제 파산제도나 재정 위기관리제도와 같은 재정위기 예방수단의 뒷받침을 전제로 지방채시장의 활성화, 인수·유통시장의 건전한 육성이 필요한 시점이다.<sup>26)</sup>

둘째, 장기저리의 안정적 자금을 자치단체에 공급하여 자치단체 재정부담을 완화시킬 수 있는 지방채인수 전담금융기관의 설립 필요성이 제기된다. 즉, 국가가 국채발행을 통해 자금(공공자금관리기금 등)을 마련하여 지방채를 인수하고 있으나 충분한 정부자금이 공급되지 않아 자치단체가 민간으로부터의 고금리 자금조달이 불가피해지고 있는 상황이라면, 일본 지방공공단체금융기구의 경우와 같이 금융기구채권을 발행하여 민간으로부터 유리한 조건으로 자금을 조달하고, 이렇게 조달된 재원으로 장기저리의 양질의 자금을 자치단체에 대부해주는 지방채인수전담기관을 설립할 필요가 있다.

일본 지방공공단체금융기구는 2009년 지방채계획상 14.6조엔의 지방채발행액 중에서 1.9조엔을 인수하여 13%정도의 비중을 차지하고 있다(JFM, 2009). 지역상생발전기금조합의 경우에도 2013년부터 기금규모 확대를 통해 재정용자(즉, 지방채 인수) 및 지방재정 컨설팅(자치단체 채무관리 지원) 등 자치단체 지원기능을 다양화 할 계획인데, 이하에서는 기금재원 마련방안과 기금운용 시뮬레이션에 따

25) 지방정부의 채무까지 포함한 국가채무는 산정방식과 발표기관에 따라 달라, 적게는 407조원에서 많게는 1,439조원까지 산정되고 있고, 중앙-지방간 재정관계가 수직적 의존관계를 형성할 때 일본 삼위일체(三位一體) 개혁의 예에서 보듯이 중앙의 부담을 지방정부가 대신 떠안을 수 있는 상황이 우려되고 있다(이재원, 2009)

26) 현재 지방채무가 중앙정부 채무나 외국정부의 채무규모 등과 비교해 볼 때 채무가 과다한 수준은 아니라고 할 수 있다. 2009년 예산 대비 채무비율에 있어 지방이 12.4%인 반면 중앙은 125%이고 일본 자치단체의 경우 152%이다. 또한 교부세 등 지방재정조정제도, 지방채 총액한도제, 재정분석 진단제도 등 제도설계 취지에 비춰 볼 때 자치단체의 파산 가능성은 낮은 편이다. 그러나 부산 본청 2.9조원(예산대비 35%), 대구 본청 2.0조원(예산대비 39%), 인천 본청 2.3조원(예산대비 30%) 등은 예산대비 채무잔액 비율이 상당히 높아서, 앞으로 재정위기가 예상되는 자치단체에 대한 사전 위기경보(Warning)시스템을 구축할 예정이다(행정안전부 내부자료, 2010.5).



른 자치단체 지원효과, 기금운용 리스크 관리 및 성과 모니터링 방안에 대해 논하고자 한다.

## 2. 기금재원 마련방안

### 가. 적정 기금재원 규모

2009년의 경우 경제위기 상황에서 재정지출 확대를 통한 위기극복을 위해 정책적으로 지방채 발행을 늘였으나(8.5조원 발행), 정상 경기국면 하에서의 지방채 발행규모는 4~5조원 정도가 되리라 예상된다(2010년 4.7조 발행할 계획임). 2009년까지 증서차입 형태의 지방채 잔액 중 민간자금의 비중은 0.3조원에서 1.6조원 정도이고(〈표4-4〉 참조), 2009년 이전 매년 지방채 발행액 약 3조원의 인수선을 분석해 보면 그 중 민간 금융기관 차입이 0.6조원 수준이다.

따라서 발전기금이 자치단체의 민간금융기관 차입을 대체하기 위해서는 매년 0.6조원에서 1.6조원의 자금이 필요하다고 하겠고, 〈표4-3〉에서 살펴보았듯이 2009년말 지방채 잔액 중 5%이상의 고금리 채를 인수하기 위해서는 3조원~4조원 정도의 기금조성이 필요하다고 하겠다.

〈표4-4〉 증서차입 지방채 잔액 중 민간자금 비중

(단위 : 억원, %)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년
지방채 발행액	28,638	29,443	30,148	85,338
지방채 잔액(A)	165,782	168,653	173,702	225,549
민간자금(B)	3,277	5,630	8,083	15,702
민간자금 비중(B/A)	1.98	3.33	4.65	6.96

주) 지방채 잔액(A)과 민간자금(B)은 증서차입 형태만 고려  
자료 : 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)에 기초해서 재작성

발전기금의 재원조성 목표를 자치단체 금융기관 차입금 규모(0.6조원~1.6조원)정도로 한다고 했을 때, 2013년 부가가치세의 5%의 지방소비세 추가 전환과 지방소비세의 세수신장률을 감안하면 매년 최소 3,500억원 정도의 재원이 재정용자계정으로 출연되지만(〈표4-5〉참조) 금융기관 차입금 규모에 대처하기 위해서는 추가적인 재원조달이 필요하다. 이하에서는 추가적인 재원조달 방안을 검토하고자 한다.

〈표4-5〉 연도별 발전기금 출연 예상액

(단위 : 억원)

연 도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합 계
출연금	2,840	3,025	3,221	3,431	3,654	3,891	4,144	4,413	4,700	5,006	29,239

주1) 지방소비세가 부가가치세액의 5%이고, 수도권 자치단체의 출연금이 지방소비세의 35%일 때, 부가 가치세 연평균 신장을 6.5%를 가정하여 산출하였음

주2) 합계는 2013년부터 2019년까지 출연금 합계금액임

#### 나. 기금재원 조달방안

##### 1) 지역개발기금의 여유자금

지역개발기금은 지방공기업법 제19조의 규정에 따라 자치단체의 인·허가 등에 따른 강제매출에 의해 조성한 기금으로 매년 여유자금이 이월되는데, 2009년말 현재 약 3,850억원 정도의 여유자금이 존재하고 특히 경남의 경우 2,400억원, 대전·경기·전남은 200억원 정도의 여유자금이 있다(〈표4-6〉 참조). 따라서 자치단체별로 이월되는 자금을 발전기금에 예치하고 조합은 자금이 필요한 자치단체에 재융자하는 방안을 고려할 수 있다. 가령 2009년 12월 기준 예금은행 평균 수신금리가 연리 3.71%이고 예금은행 공공부문 대출금리가 연리 5.45%이므로, 일부 자치단체의 여유자금을 4.5%로 예치받아 필요한 자치단체에게 4.8%로 재융자하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

〈표4-6〉 2009년 지역개발기금 현황 - 16개 시·도

(단위 : 억원)

총 계	공채상환	자치단체 융자	여유자금
37,009	14,118	19,040	3,852

자료 : 행정안전부 내부자료(2009.2)

이 때 고려할 사항은 자치단체가 재정상황에 따라 수시로 예치금을 회수할 수 있으므로 자금조달의 불안정성이 높고 예치금 상환시 금리 리스크<sup>27)</sup>가 상존한다는 점이다. 또한 가지는 현재 시·도는 지역개발기금자금을 금고은행에 예치하는 대가로 공채발행을 금고은행에 위탁하면서 수수료를 지급하

27) 예치금에 지급하는 이자가 융자체권으로부터 받는 이자를 상회하여 역마진이 되는 리스크



지 않는 경우가 많다는 점이다. 따라서 시·도의 지역개발기금을 유치하기 위해서는 예치금에 지급하는 이자가 금융기관 평균 수신금리보다 높아야 하고 재융자 조건도 현행 공자기금 융자금리(2009. 4/4 분기 : 4.85%)보다 낮아야 할 것이다. 제3절에서 이러한 유인구조를 설계하고 기금운용에 따른 자치단체 지원효과를 살펴보려고 한다.

## 2) 자치단체 개별기금 여유자금

2009년말 현재 자치단체의 기금수는 2,342개(광역단체 260개, 기초단체 2,082개)에 달하고 기금규모도 12.9조원에 달한다(〈표4-7〉 참조). 이중 여유자금은 6.1조원 정도인데, 시·도별로 적게는 대전이 173억원, 많게는 서울이 1.6조원 정도의 여유자금을 보유하고 있고 광역·기초별로는 광역단체에 2.7조원, 기초단체에 3.3조원의 여유자금이 있다. 이들 자치단체의 여유자금을 지역상생발전기금에 예치하고 조합은 자금이 필요한 자치단체에게 재융자하는 방안을 고려할 수 있다.

〈표4-7〉 2010년 자치단체 기금운용 현황

(단위 : 억원)

총 계	고유목적사업	기 타	여유자금(예치금)
129,301	20,933	47,709	60,659

자료 : 행정안전부 내부자료(2009.2)

이 때 고려할 사항은 은행예치금 규모가 6조원에 이르지만, 기초자치단체의 경우 개별단체 단위로는 규모가 작아 예치여력이 없고, 광역자치단체의 경우에도 서울, 경기, 경남 등 일부 단체만 예치가 가능할 것으로 보인다는 점이다. 그리고 전체 기금 중 중소기업육성기금(예치금을 담보로 이차보전), 재난관리기금(재난대비) 등이 42.8%를 차지하고, 서울시 재정투융자기금이 22.5%를 차지하고 있는데 각 기금의 특성상 여유자금 전체를 발전기금에 예치하는데 한계가 있다고 보여 진다. 마지막으로 자치단체 개별기금 또한 지역개발기금과 같이 자치단체 재정상황에 따라 수시로 예치금을 회수할 수 있으므로 자금조달의 불안정성과 금리 리스크가 상존한다고 볼 수 있다.

## 3) 조합채 발행 수입

각 자치단체의 지방채 수요를 종합하여 통합지방채 형태로 조합채를 발행하여 자치단체 융자자금

을 조달하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이와 관련하여 일본의 「전국형시장공모지방채」는 우리에게 시사하는 바가 있다고 본다. 「전국형시장공모지방채」는 일본의 지방분권이나 財投개혁의 진전에 수반하여 시장원리에 입각한 민간자금의 안정적인 조달을 목적으로 2003년 27개의 자치단체가 월 단위로 공동발행한 것이 시초인데 자치단체가 연대하여 지방채를 공동발행할 때 발행비용의 절감, 시장평가에 대한 안전망(safety-net) 형성 등의 효익을 기대할 수 있다.(<http://www.soumu.go.kr>)

### 2003년 공동발행 시장공모지방채 개요

(1) 근거법 : 지방재정법 제5조의7(연대채무 · 연명방식)

(2) 발행규모 : 매월 평균 700억엔 발행, 연간 8,000억엔 정도

(3) 참가 자치단체간 협정의 주요내용

- ▶ 공동발행에 관한 기본적인 사항을 규정
  - ▶ 연대채무에 대해서 타 자치단체에 부담을 주지 않는다는 취지를 확약(구상권 또는 국가의 보증)
  - ▶ 총무대신이 입회
- (4) 유동성 보완조치
- ▶ 참가단체에 있어서 만일의 재해 등 불측의 사태가 있어도 원리금 상환에 만전을 기하기 위해, **유동성을 보완하는 것을 목적으로 하는 fund를 창설**

이 때 고려할 사항은 현행 지방재정법상 조합에서 지방채를 발행하기 위해서는 조합원 의회의 승인을 받아야 하므로 조합채 발행이 쉽지 않다는 점이다. 그러나 시 · 도 의회의 승인을 받으면 상황에 연대책임을 지므로 낮은 금리로 재원조달이 가능하기 때문에 향후 조합채 발행을 활성화하기 위해 조합의 재원규모가 커지고 신용도가 높아지면 지방재정법을 개정해서 조합채 발행에 있어서 지방의회 승인규정을 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있다.

#### 4) 중앙정부 지원금

발전기금의 안정된 운용을 위해서는 매년 중앙정부로부터의 지원금이 필요하다. 어느 정도 규모의



지원금이 필요한 가는 제III장 제2절에서 살펴보았듯이 수도권 규제합리화로 인한 이익이 국세로 귀속되는 부분에 대해서 2010년 실제치와 과거 추세에 근거한 추계치와의 차이로 계산하고 이에 근거해서 일정부분 지원금으로 출연할 수 있다고 본다. 참고로 일본의 경우 지방공공단체금융기구는 중앙정부가 전액 출자한 금융기관인 (구)공영기업금융공고에 뿌리를 둔 것으로, 지방채무의 국가담보에서 지방의 자주적 담보로 정책기조가 변화되면서 탄생되었지만 국가의 재정적 지원이 컸다. 즉 동금융기구는 전 지방자치단체(도도부현, 시구정촌)를 출자자로 하지만 출자금액은 166억 엔에 불과하여 형식적인 수준이고 반면에 공영기업금융공고로부터 공영기업전전화기금, 채권차환손실준비금, 이차보전준비금 등 4.3조엔을 전액 승계하여 재무기반을 구성하고 있다. 지금까지 논의를 토대로 매년 1조원 이상의 기금재원을 조달하기 위한 방안을 표로 요약해보면 다음과 같다.((표4-8) 참조)

〈표4-8〉 기금재원 조달방안(매년)

구 분	금액(억원)	검토 사항
합 계	$10,000 + \alpha + \beta$	
① 수도권 출연금	3,500	• 세수신장률 감안시 출연규모 증가 가능
② 지역개발기금	6,500	• 자금조달 불안정성·금리 리스크 상존 • 자치단체 여유자금 유인구조 설계 필요
③ 자치단체 개별기금		
④ 조합채	$\alpha$	• 자치단체의 지방채발행규모에 따라 검토
⑤ 정부지원금	$\beta$	• 기금의 안정된 운용을 위해 필요

### 3. 기금운용 시뮬레이션 결과(자치단체 지원효과)

#### 가. 기본가정

##### 1) 기금운용(융자) 규모 및 재원조성 방법

기금운용(융자) 규모는 자치단체가 일반은행에서 차입하는 지방채 규모인 1조원 정도로 하고 이를 충당하기 위한 기금재원은 수도권 출연금 3,500억원, 자치단체 예치금 6,500억원으로 하되 수도권 출연이 끝나는 2020년부터는 자치단체 융자 이자수익 누계를 기금운용(융자)에 활용한다. 기금은 영구적으로 운용되지만 기금운용 규모, 현황 및 자치단체 지원효과 등은 2013년부터 2022년까지 10년 동

안만 분석하는 것으로 한다. 기간별 기금운용 규모와 기금재원 조달구조를 표로 나타내면 다음과 같다.(〈표4-9〉참조)

〈표4-9〉 기간별 운용규모와 재원조달 구조

(단위 : 억원)

구분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	합계
기금운용	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	100,000
재 원 조 달	수도권 출연금	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500				24,500
	자치단체 예치금	6,500	6,500	6,500	6,500	6,500	6,500	6,500	6,500	6,500	65,000
	기금운용 수익							3,500	3,500	3,500	10,500

## 2) 자치단체 여유자금 예치조건 및 융자(지방채 인수) 조건

## ○ 자치단체 여유자금의 예치조건

- 예치기간 : 10년(3년 거치 7년 균분상환)
- 이자율 : 연 4.3%

※ 자치단체 여유자금을 적극 활용하기 위해 금융기관 평균 수신금리(2009년 12월 기준 : 연리 3.71%)보다 금리를 0.6p% 더 지급

## ○ 자치단체 융자(지방채 인수)조건

- 예치기간 : 10년(3년 거치 7년 균분상환)
- 이자율 : 연 3.85%

※ 자치단체의 이자부담을 완화하기 위해 금융기관의 공공부문 평균 융자금리(2009년 12월 기준 : 연 5.45%)보다 1.6p% 낮은 금리로 융자, 공자기금(2009. 4/4분기 : 4.85%)보다도 1p% 낮은 금리 적용

## 나. 시뮬레이션 결과1(연도별 기금의 자산·부채 구조)

상기한 기본가정에 기초해서 시뮬레이션 해본 결과, 발전기금은 〈표4-10〉과 같은 자산·부채 구조를



가지는 것으로 나타났다. 여기서 조합예비비는 자치단체 융자(1조원) 및 예치금 원리금 상환 후 연도 말에 남은 순수 잉여금으로 예대금리가 역마진임에도 불구하고 정(+)의 값을 갖는 것은 매년 3,500억 원의 수도권 출연금에 기인한다.

조합예비비는 2020년 이후 융자재원으로 활용하기 위해 적립하는 것으로 가정했는데 적립금 누적 액(9,599억원)이 융자재원 소요액(10,500억원)에 다소 미달하는 것으로 나타났다.

〈표4-10〉 연도말 기금의 자산-부채 구조

(단위 : 억원)

구 분		'13년말	'14년말	'16년말	'18년말	'20년말	'22년말
채 권	자치단체 융자 잔액	10,000	20,000	38,571	51,429	58,571	60,000
채 무	자치단체 예치금 잔액	6,500	13,000	25,071	33,429	38,071	39,000
조합 예비비		109	331	1,633	5,451	8,216	9,599

조합예비비를 2020년 이후 융자재원으로 활용할 경우 2022년말 발전기금의 누적현금흐름은 영(0)의 값에 근사하게 되는데 2022년까지만 자치단체에 융자한다는 기본가정을 수정하여 2023년 이후에도 자치단체 융자가 이루어지기 위해서는 수도권 출연이 계속되든가 아니면 조합채 발행을 통한 재원조달이 필요하다고 하겠다.

#### 다. 시뮬레이션 결과2(자치단체 지원효과)

자치단체 예치금에 대한 이자를 금융기관 평균 수신금리보다 0.6p% 더 지급함에 따른 지원효과와 자치단체 융자금에 대한 이자를 금융기고나 평균 융자금리보다 1.6p% 낮게 융자함에 따른 지원효과를 표로 나타내면 다음과 같다.(〈표4-11〉참조)

2022년에 가까울수록 자치단체 지원효과가 커지는 것은 예치금과 융자금 모두 3년 거치기간의 조건으로 인해 2022년에 가까울수록 매년 예치금과 융자금에 대한 이자지급과 이자수령 횟수가 많아지는 데 기인한다.

〈표4-11〉 자치단체 지원효과

(단위 : 억원)

구 분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	합 계
합 계	198	395	595	765	907	1,020	1,105	1,162	1,190	1,190	8,529
예치금 이자지원	38	77	115	148	175	197	214	225	230	230	1,649
융자금 이자지원	160	320	480	617	731	823	891	937	960	960	6,880

하지만 표에 나타난 연도별 자치단체 지원효과는 기본적으로 예대금리 역마진에 의한 것으로 조합채 발행을 통해 조달한 민간자금이 아니라 자치단체 출연금과 여유자금에 기초한 일종의 ‘준보조금(quasi-subsidy)’적 성격을 가지는 것이다. 따라서 재정용자를 통한 전략적 재정지원이 제Ⅲ장에서 논의한 수평적 재정조정으로서의 보조금과 비교하여 차별성을 갖기 위해서는 발전기금조합이 자본시장의 신용을 획득하여 유리한 조건으로 민간자금을 조달하고, 자치단체에 대한 대출도 대상사업의 철저한 경제적 타당성 분석에 기초하여 수행할 수 있어야 할 것이다.

#### 4. 리스크 관리 및 성과 모니터링

##### 가. 리스크 관리

지역상생발전기금조합이 중장기적으로 지방채인수 전담금융기관으로서 건전하고 양호한 재무체질을 유지하면서 자본시장에서 확고한 신뢰를 획득하기 위해서는 금리 리스크를 비롯한 다양한 리스크를 적절히 관리할 필요가 있다. 미시적으로는 민간의 단기자금 조달과 자치단체에 대한 장기용자로 인해 발생 가능한 금리 리스크에 대해서는 금리변동준비금을 설치해서 리스크에 대비하는 것 외에 ALM을 통한 자산·부채의 종합적인 분석·관리역량을 갖춰 나가야 할 것이다. 또한 거시적인 관점에서 자본시장과 지방자치단체 사이에서 자금의 통로역할을 해야 하는 조합은 자치단체에 대한 신용평가 기능을 가짐으로써 시장에 정확한 정보를 공개할 필요가 있다. 민간자본은 투자대상에 대한 정확한 정보에 기초해서 투자여부를 결정하기 때문이다. 따라서 신용평가는 현행 공공자금 중심의 지방채시장이 민간자금 중심으로 전환되기 위한 전제조건이기도 하고 자치단체 간 경쟁을 촉진시켜 재정운영에 대한 책임성을 확보할 수 있는 기제로도 작용할 것이다.



## 나. 성과 모니터링

조합규약과 재정지원계정 운용규정에는 성과분석에 따른 인센티브 조항을 두어 재정지원 사업에 대한 성과 모니터링을 예정하고 있다.<sup>28)</sup> 즉 매년 연말에 시·도는 기금재원을 활용한 지역고용증진 등 성과보고서를 제출하고 그에 기초한 성과평가·인센티브 제공이 이루어질 예정이다. 재정융자의 경우 대상사업이 특정되기 때문에 좀 더 구체적인 기준을 가지고 성과 모니터링이 가능하다고 보여 진다. 그리고 재정융자의 경우 사후평가도 중요하지만 사전평가를 통해 용자여부를 결정하는 것이 더욱 중요하다고 하겠다. 이와 관련하여 현재 지방 투·융자심사제도에 있어 타당성조사는 대부분 사업추진 자치단체의 주관 하에 용역의뢰의 형식으로 운영하여 객관성 결여의 원인으로 작용하고 있는데 조합의 겨우 용자대상사업에 대한 타당성 조사를 자기예산으로 직접 수행하여 용자여부를 결정하는 것도 고려해 볼 수 있다.

지금까지 논의한 조합의 리스크 관리, 성과 모니터링이 실효성 있게 작동되기 위해서는 지방재정에 대한 연구·조사(정보), 지방채 제도·실무에 정통한 인재, 지방의 자금조달 실무에 관한 know-how가 축적되어야 할 것이다.

## V. 결론 : 상생발전을 위한 중앙정부의 역할

지금까지 수평적 재정조정과 전략적 재정지원 장치로서 지역상생발전기금의 역할과 향후 발전방안에 대해서 살펴보았다. ‘수도권 규제합리화에 따른 이익의 지방환원’이라는 명제가 지역상생발전기금 설치의 직접적인 계기가 되었지만 예정된 재원조성 규모 3조원으로 수도권·비수도권의 상생발전을 도모하기에는 많이 부족한 면이 있다. 무엇보다 지방재정 수입의 전반적인 감소가 우려된다. 2008년 중앙정부의 감세정책으로 인해 2010년 지방소비세 도입을 감안하더라도 2008~2012년까지 총 18.6조

28) 지역상생발전기금조합규약 제25조(성과분석) ①조합장은 법 제14조의 규정에 따라 기금운용 성과분석을 매년 실시하여야 한다.

② 조합장은 제1항에 따른 성과분석 결과 발전기금으로부터 지원받은 지방자치단체 중 사업성과가 우수한 지방자치단체에 대하여 조합회의 의결을 얻어 인센티브를 부여할 수 있다.

③ 성과분석 및 인센티브에 관한 세부사항은 조합의 규정으로 정한다.

재정지원계정 운용규정 제5조(보조사업지원) ③ 제1항의 규정에 의한 재원의 일부는 규약 제25조 제3항의 규정에 의한 성과분석에 따른 인센티브 용도로 활용할 수 있다.

원의 지방재정수입 감소가 전망되고 있고 그 중에서도 특히 그동안 균형재원으로 기능해왔던 지방교부세가 2008년 이후 계속해서 감액되어 2010년까지 총 1.6원이 감액되었다(국회예산정책처, 2010). 따라서 국가의 부담을 수도권에 떠넘기려고 한다는 오해를 받지 않기 위해서는 중앙정부도 어떻게 해야 지방에 실질적인 도움이 될 것인지 진지하게 고민해야 한다고 본다.

2007년 기준으로 중앙정부가 재정융자사업을 위해 조성한 재원규모는 104조 3,768억원에 달하나 실제 운용은 22.0%만이 매년 지출되는 것으로 나타나고 있다(박상원 외, 2009). 구체적으로 조성된 융자 규모 대비 지출된 융자규모의 비중, 즉 활용비율을 살펴보면, 국민주택기금이 59조 5,676억원 중에서 16.7%, 중소기업진흥및산업기반기금이 12조 1,018억원 중에서 26.2% 등 전반적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히 대외경제협력기금(10.1%), 과학기술진흥기금(11.6%), 국민체육진흥기금(11.2%), 지역신문발전기금(8.7%), 남북협력기금(10.7%)은 매우 낮은 것으로 나타나는데 이는 수요에 비해 많은 적립이 이루어지고 있기 때문이라고 보여 진다. 중앙정부가 진지하게 지방의 어려움을 헤아리고 수도권-비수도권의 상생발전을 바란다면, 정부부처 각 기금들의 활용도를 검토하고 이를 재원의 일부를 지역상생발전기금에 출연하는 방안을 마련해야 할 것이다. ☺





## < 참고 문 헌 >

- 김경수, 「감세의 지방재정 영향분석」, 국회예산정책처, 2009.10.
- \_\_\_\_\_, 「지방소비세 도입방안의 시도별 재정영향 분석」, 국회예산정책처, 2009.12.
- 김정훈 외, 「중앙·대도시간 재정분권 : 분석과 정책방향」, 한국조세연구원, 2009.12
- 국회예산정책처, 「2010년도 대한민국재정」, 2010.3
- 박노옥 외, 「지방재정 성과관리 방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2009.12
- 박상원 외, 「재정융자제도 개선방안」, 조세연구원, 2009.6
- 서정섭·조기현, 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2007.12.
- 손희준, 「지방재정론」, 대영문화사, 2008.
- 이재원, “국가부채 급증에 따른 지방재정의 영향과 정책과제”, 「지방재정과 지방세」, 2009. 제5호
- 이재은, “지방분권과 지방세의 역할”, 지방재정학회 지방세세미나 발표논문, 2009.6.
- 이삼주 외 「지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안」, 한국지방행정연구원, 2009.12
- 임성일, “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립”, 2007 지방재정세미나 발표논문
- 전국경제인연합회, 「투자활성화를 위한 수도권 공장입지규제의 합리화 방안」, 규제개혁시리즈7, 2008.9
- \_\_\_\_\_, 「수도권규제 완화의 공장설립 투자효과와 보완과제」, 2009.9
- 조기현, 「자치단체 신용평가제도 도입방안」, 한국지방행정연구원, 2001.8
- \_\_\_\_\_, 「지방채발행 총액 한도제 연구」, 한국지방행정연구원, 2008.8
- \_\_\_\_\_, 「지방재정관리제도 운용실태와 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2008.12
- 조봉업, “지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향”, 「지방재정과 지방세」, 2010. 제4호
- \_\_\_\_\_, “민선 5기 이후 지방재정 건전성 제고 방향”, 「지방재정과 지방세」, 2010. 제6호
- 한국지방재정학회, 「지역발전협력기금 설치 및 조합설립 방안 연구」, 용역보고서, 2009.7
- Japan Finance Organization for Municipalities, 「DISCLOSURE 2009」, 2009.7