

이슈&진단

No. 398  
2019. 12.25.

GRI  
Makes a Better Future for Korea

## 재정분권과 지역발전을 위한 지역상생발전기금의 개선

- 작성 박충훈 / 자치분권연구실 선임연구위원  
(chparkdr@gri.re.kr, 031-250-3273)  
이용환 / 자치분권연구실 선임연구위원

### 목 차

---

쟁점과 대안

- I. 지역상생발전기금의 의의
- II. 지역상생발전기금 운용의 쟁점
- III. 지역상생발전기금의 발전방안

- 「이슈&진단」은 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성 있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 이 보고서의 내용은 연구자의 의견으로서 경기연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

They always say time changes things,  
but you actually have to change them  
yourself.

사람들은 시간이 사물을 변화시킨다고 하지만  
사실 당신 스스로 그것들을 변화시켜야 한다.

- Andy Warhol / 앤디 워홀 -

## 쟁점과 대안

지역상생발전기금은 2010년 지방소비세 도입에 따라 자치단체간 재정격차 완화 및 지역발전사업 추진을 목적으로 만들어진 자치단체간 수평적 재정조정제도이다. 서울, 인천, 경기 등 수도권 3개 자치단체가 출연하여 지난 10년간 운영되어왔던 지역상생발전기금의 출연기간이 2019년 12월 31일로 종료되고, 재정분권 추진에 따라 2019년 4%와 2020년 6% 등 지방소비세 세율이 11%에서 21%로 10%p 인상되는 상황에서 지역상생발전기금의 운영방식을 새롭게 재설계할 시점이다.

지역상생발전기금은 지방소비세 세율 5%분에 대하여 서울, 인천, 경기 등 수도권의 3개 자치단체가 지방소비세수의 35%를 출연함에 따라 2019년까지 10년간 약 3조 8천억원이 조성되었고, 이를 '상대적 손익규모'와 '재정여건' 등을 고려하여 비수도권을 중심으로 배분하는 형태를 취하여 왔다. 그러나 이 과정에서 수도권만 출연하는 출연방식으로 인하여 수도권과 비수도권간 갈등발생의 소지가 있으며, 배분된 기금재원을 통하여 수행하는 사업이 지역발전에 실질적 도움을 주지 못하는 등 사업운영의 비효율성에 대한 지적이 제기되면서 지역상생발전기금의 운영방식을 개선해야 한다는 요구가 높아지고 있다. 특히 지방소비세를 중심으로 조정교부금과 지방교육재정교부금을 부담해야 하는 수도권의 자치단체들은 지역상생발전기금 출연분에 대한 고려가 이루어지지 않아, 귀속되지 않는 지방소비세수에 대하여도 조정교부금과 지방교육재정교부금을 추가로 부담해야 하는 문제도 발생하고 있다.

새롭게 만들어질 지역상생발전기금은 지역 간 재정격차 완화 및 지역발전사업 추진이라는 당초 취지를 살릴 수 있도록 개선이 필요하다. 우선 지역상생발전기금의 목표에 부합하는 적정 조성규모와 출연비율, 수도권만이 아닌 중앙정부와 일부 부유한 자치단체를 포함하는 출연방식, 복잡한 배분기준의 단순화 등 제도적 정비가 필요하다. 이와 함께 실질적 지역발전이 이루어질 수 있도록 재정지원사업의 적실성 확보 및 재원지출성과의 명확한 관리 등 사업운영의 효율화를 도모하여야 하며, 법적 근거가 취약한 상황에서 운영되고 있는 융자관리계정의 법령 정비와 자치단체의 융자수요 활성화를 위한 방안 마련 등이 필요하다.

## I. 지역상생발전기금의 의의

### 지역상생발전기금 출연기한 종료에 따른 새로운 운영방안 모색 필요

- 지방자치단체 기금관리기본법 부칙에 규정된 지역상생발전기금의 출연기한 일몰 도래에 따라 관련 법령 개정 필요
  - 서울특별시, 인천광역시, 경기도의 지역상생발전기금 출연기한 일몰에 따라 2020년부터 지역상생발전기금의 출연 관련 부칙 개정 예정
    - 지방자치단체 기금관리기본법 부칙 제2조에 규정된 지역상생발전기금의 출연기한(2019년 12월 31일까지) 도래
  - 재정분권에 따라 지방소비세율이 11%에서 21%(2019년 4%, 2020년 6%)로 증가됨에 따라 지역상생발전기금의 재원구성에 대한 논의 필요
    - 최초 지방소비세율 5%에 대해서는 출연기한 도래에 따라 일몰되나, 2019년 인상된 4%와 2020년 인상 예정인 6%를 대상으로 지역상생발전 기금 재원출연 예정
    - 국가균형발전특별회계 사업의 지방이양에 따라 국가에서 지방으로 전환되는 사업비용(약 3.6조원) 보전도 지방소비세율 인상분에서 담당 예정
  - 지방소비세율 인상 및 지역상생발전기금 관련 법령개정 필요에 따라 지역상생발전기금 운용방식에 대한 전면적 재검토 필요성 대두
    - 자치단체 간 수평적 재정조정제도의 기능을 담당하는 지역상생발전기금 운용방식에 대하여 출연방식과 출연규모, 배분방식, 사업운영 효율화 방안 등 현행 제도의 문제점 개선요구 대두

## 지방소비세 도입에 따른 자치단체 간 재정격차 완화를 위해 설치

□ 지역상생발전기금은 지방소비세 도입과 함께 수도권과 비수도권의 재정격차 완화를 위하여 도입

○ 지방재정 확충방안으로 도입된 지방소비세는 소비활동의 대부분이 서울과 경기도를 중심으로 하는 수도권에서 이루어짐에 따라 지방소비세 도입시 지역 간 재원불균등 현상이 심화될 것으로 우려

- 이에 따라 중앙정부의 취득세 영구인하 등 감세정책 보완, 지역간 불균형 개발에 의한 자치단체 간 재정격차 완화, 수도권 규제완화에 따른 경제적 이익의 비수도권 환원, 지방소비세 도입에 따른 세수의 불균형 해소 등의 목적을 달성하기 위해 지역상생발전기금이 설치

○ 2008년 이후 중앙정부는 침체된 경제 활성화를 위하여 소득세율·법인세율 인하, 종합부동산세 세제개편 등 감세정책을 시행함에 따라 내국세 수입의 감소에 따른 지방교부세 감소, 소득세·법인세 감소에 따른 소득할 주민세 감소, 종합부동산세 감소에 따른 부동산교부세 감소 등 지방재정 감소 초래

### < 중앙정부의 감세정책에 따른 지방재정 감소효과(2008년~2012년 누계 추계) >

(단위: 억원)

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

자료 : 이현우(2015). "지역상생발전기금의 적극적 활용방안". 『2015 한국지방자치학회 동계학술대회 자료집』.

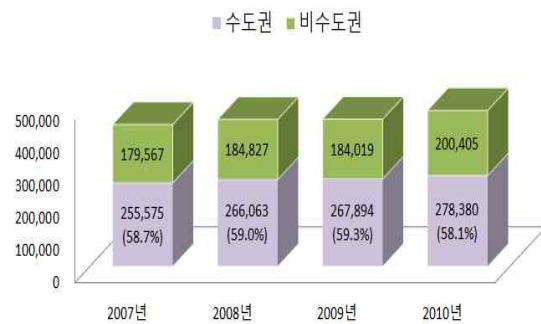
○ 지방소비세가 도입되기 이전에도 수도권의 지방세 징수액이 전체 지방세의 약 60%를 점할 정도로 지방세수의 수도권 편중현상 심화

- 지방소비세는 민간최종소비지출을 기준으로 배분하게 되는데, 지방소비세 총액을 그대로 배분할 경우 수도권에 55.6%, 비수도권에 44.4%가 귀속될 것으로 전망
- 따라서, 지방소비세 도입 이후 수도권과 비수도권의 재정격차 심화현상이 더욱 심화될 것으로 우려

< 지방세 징수액의 수도권/비수도권 분포 >

(단위: 억원, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년
전체	435,142	450,890	451,913	478,785
수도권	255,575 (58.7%)	266,063 (59.0%)	267,894 (59.3%)	278,380 (58.1%)
비수도권	179,567 (41.3%)	184,827 (41.0%)	184,019 (40.7%)	200,405 (41.9%)



자료 : 행정안전부(2010). 『2010년도 지방자치단체 예산개요』.

- 중앙정부는 2008년 10월 제8차 국가경쟁력강화위원회를 개최하여 기업투자 촉진을 통한 경제난 극복을 위해 수도권의 기존 공장증설 및 첨단업종의 공장에 대한 규제를 대폭 완화
  - 수도권 규제완화로 인하여 기업의 수도권 투자가 촉진되더라도, 이러한 현상이 비수도권 투자계획의 변경이나 수도권기업의 비수도권 이전계획 철회 등으로 이루어진 것이라면 그 성과의 일부는 비수도권 지역과 공유 필요
  - 근대화 과정을 거치면서 중앙집권적 수도권 개발정책으로 인하여 지방의 성장잠재력 손상, 국가 전체의 비효율성 증대, 수도권과 비수도권이라는 구조로 대변되는 지역갈등 등은 당연히 해결해야 할 심각한 문제라는데 사회적 합의 도출

## 자치단체 간 재정조정 기능을 수행하는 수평적 형평화 수단으로 기능

### □ 지역상생발전기금의 재원은 수도권외 지방소비세 일부를 대상으로 조성

○ 지방소비세는 국세인 부가가치세의 일부를 재원으로 하여 민간최종소비지출의 시·도별 비중을 기준으로 배분하되, 수도권 100%, 수도권 이외 광역시 200%, 수도권 이외 도 300%의 가중치에 따라 배분

- 지방소비세는 2010년 도입당시 부가가치세 세수의 5%였으나, 2014년 취득세율 영구인하로 인한 지방세수 보전을 목적으로 부가가치세의 6%가 추가되어 부가가치세 세수의 11%가 지방소비세 재원으로 운용<sup>1)</sup>

○ 지역상생발전기금은 2010년 도입 당시의 부가가치세 세수의 5%분에 대하여만 적용

- 소비세인 부가가치세의 세수신장성이 높아 지역상생발전기금의 재원이 되는 지방소비세(부가가치세 세수의 5%분) 규모 지속적 증가

- 수도권(서울, 인천, 경기) 지방소비세 세수의 35%를 지역상생발전기금 출연

#### < 지방소비세(부가가치세 세수의 5%분)의 규모 >

(단위: 억원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	계
합계	26,789	29,606	30,335	31,418	32,918	33,373	35,617	40,580	260,636
수도권	8,798	9,689	9,875	10,165	10,604	10,326	10,931	12,382	82,770
비수도권	17,991	19,917	20,460	21,253	22,314	23,047	24,686	28,198	177,866

주 : 지방소비세 안분비율에 따른 귀속세수.

자료 : 유태현(2019). "지역상생발전기금의 운영실태와 내실화방향", 『지방재정』, 2019년 제2호. 재구성.

1) 문재인 정부의 재정분권 추진에 따라 2019년부터 부가가치세 세수의 4%가 지방소비세에 이전 되었고, 2020년 이후 부가가치세 세수의 6%가 추가이전 예정이어서 2020년 이후 부가가치세 세수의 21%가 지방소비세의 재원이 될 예정



## □ 지역상생발전기금 10년간 누적 출연금 3조 8천억원 조성

- 지역상생발전기금은 재정지원계정과 용자관리계정으로 구분하여 운용
  - 재정지원계정은 자치단체에 대한 재정지원 및 보조사업 지원 목적으로 운용되며, 지역고용 촉진, 지역경제 활성화, 출산장려 및 영유아 보육지원, 환경개선(문화, 교육, 의료 등), 지역간 연계·협력사업 등에 지원
  - 용자관리계정은 자치단체, 지방공사·공단에 대한 용자사업 지원 목적으로 운용되며, 자치단체의 지방채 및 공사·공단의 공사채 인수 등에 지원
- 지역상생발전기금의 조성은 2019년말까지 이며<sup>2)</sup>, 10년간 약 3조 8천억원을 조성하여 운용
  - 수도권에서 출연하여 조성된 기금 재원은 2014년까지 재정지원계정으로만 사용되었으며<sup>3)</sup>, 2015년 이후 용자관리계정 운용

### < 지역상생발전기금의 수도권 출연 현황 >

(단위 : 억원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	계	
출연	합계	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,211	4,817	37,996
	서울	1,497	1,627	1,644	1,681	1,745	1,675	1,755	1,967	1,753	1,953	17,297
	인천	278	311	318	330	347	340	361	412	384	414	3,495
	경기	1,304	1,453	1,494	1,547	1,619	1,599	1,710	1,954	2,074	2,450	17,204
배분	재정지원	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	1,807	1,915	2,169	2,108	2,411	27,605
	용자적립	-	-	-	-	-	1,807	1,911	2,164	2,103	2,406	10,391

주 : 18년도 미정산 자료, 19년도 당초예산 편성규모.

자료 : 유태현(2019). "지역상생발전기금의 운영실태와 내실화방향", 『지방재정』, 2019년 제2호. 재구성.

- 2) 지방자치단체 기금관리기본법 부칙 제2조(발전기금 재원에 관한 출연기한)에 따라 2019년 12월 31일까지 지역상생발전기금을 출연하도록 되어 있음
- 3) 지방자치단체 기금관리기본법 부칙 제3조(발전기금의 용도에 관한 특례)에 따라 과세표준에 100분의 5를 적용하여 지방소비세 세액을 계산하는 한, 발전기금은 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원용도로만 활용하도록 하고 있음

□ 기금 배분은 지방소비세 도입 등 시·도별 재원순증효과의 '상대적 손익 규모'(수도권 제외)와 '재정여건'(수도권 포함)에 따라 시·도별 배분

○ 재정지원계정의 운용은 3단계를 걸쳐 시·도별로 배분

- (상대적 손익규모) 지방소비세, 지방교육재정전출금, 지역상생발전기금의 출연금, 지방교부세 감소분, 부동산교부세 개편 등으로 인하여 발생하는 시·도별 재원순증 효과가 전국 시·도의 평균 순증금액에 미달하는 금액의 50% 보전(수도권 3개 시·도 제외)
- (재정여건) 전체 시·군·구별 재정력역지수 합계에서 당해 시·도의 시·군·구별 재정력역지수 합계가 차지하는 비율(최근 3개년 평균)로 배분(수도권 3개 시·도 포함)
- (증감보전) 1단계 및 2단계 배분액이 직전년도 대비 증감비율에 따라 환수 및 보전

< 지역상생발전기금 재정지원계정의 배분추이 >

(단위: 억원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	계
합계	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	1,807	1,915	2,169	2,108	2,411	27,605
서울	107	119	135	143	147	73	77	82	78	85	1,046
부산	141	154	157	158	160	76	81	86	91	97	1,201
대구	332	301	331	333	347	184	195	207	208	220	2,658
인천	94	101	101	101	106	47	48	50	64	86	798
광주	317	336	342	344	358	156	175	264	202	279	2,773
대전	281	291	294	302	303	160	170	180	181	192	2,354
울산	294	333	300	302	315	149	154	163	177	243	2,430
세종						7	9	12	11	14	53
경기	107	120	130	137	145	77	81	86	81	85	1,049
강원	194	242	263	279	296	157	166	176	156	159	2,088
충북	188	246	206	207	218	88	97	157	114	156	1,677
충남	139	158	167	177	186	87	90	95	102	108	1,309
전북	149	183	170	179	186	90	94	100	107	114	1,372
전남	233	260	293	310	329	152	158	167	177	188	2,267
경북	234	263	276	290	305	149	156	165	174	185	2,197
경남	176	182	186	187	198	100	105	112	120	126	1,492
제주	92	101	104	107	111	54	57	65	63	72	826
사무국	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2	15

자료 : 유태현(2019). "지역상생발전기금의 운영실태와 내실화방향", 『지방재정』, 2019년 제2호. 재구성.

## 자치단체에서는 기금 재원으로 지역발전을 위한 사업 추진

### □ 재정지원계정에서는 지역발전사업 재원으로 활용

- 재정지원계정의 용도는 지역고용촉진, 지역경제 활성화, 출산장려 및 영유아 보육지원, 문화·교육·의료 등 환경개선, 지역간 연계·협력 사업에 활용
  - 지역상생발전기금 성과분석보고서를 기준으로 살펴보면, 2011년 164개 사업에서 점차 감소하여 2017년에는 58개 사업 추진
  - 기금충당율은 50%에 미치지 못하고 있으며, 전액 기금으로만 수행하는 사업의 비율은 30% 미만

< 지역상생발전기금의 기금충당율(2011~2017) >

(단위: 백만원, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
총사업비	675,388	2,348,759	1,018,124	1,198,255	961,140	346,910	568,317
기금 총당액	316,867	324,838	256,384	346,009	296,190	159,460	219,345
충당율	46.9	13.8	25.2	28.9	30.8	46.0	38.6
전액 기금충당 사업수	4/164	16/112	22/112	33/103	19/72	21/64	13/58

자료 : 강인재 외(2019). "지역상생발전기금의 기금 운용 성과 분석", 『지방재정』 2019년 제2호. 재구성.

- 2017년도의 사업을 분석한 강인재외(2019: 24~26)에 따르면,
  - 금액별로는 10억원 미만의 소액사업 25.8%, 20억원~50억원 27.6%, 100억원 이상의 사업은 12.1%로 대부분의 사업이 50억원 이하의 사업으로 추진
  - 사업분야별로는 산업 및 중소기업 29.3%, 노동 및 일자리 24.1%, 교육 10.3%의 순으로 사용
  - 사업기간별로는 단년도 29.3%, 2년 25.9%, 3~5년 32.8%, 5년 이상 17.3%로 절반 이상의 사업이 단기 사업 중심으로 운영

## II. 지역상생발전기금 운용의 쟁점

### 지역상생발전기금의 새로운 운영방안 모색 필요

- 지방소비세율 10% 인상에 따라 지역상생발전기금의 재원구성 방법에 대한 관련 법령 개정 필요
  - 지방소비세율 인상(2019년 4%, 2020년 6%)에 따라 기금 재원의 대상을 지방소비세율의 10%로 운영하는 방안 검토
    - 기금재원의 확대에 따라 지역상생발전기금의 재정형평화 기능은 더욱 강화될 것으로 기대되나, 2020년에 인상될 6%분에 대한 불확실성과 수도권외의 출연압박 부담
  - 현행 5%분에 대한 일몰규정 폐지와 함께 지방소비세율 인상분을 포함하여 운영하자는 주장도 제기
    - 일몰규정 폐지는 지방자치단체 기금관리기본법 부칙개정을 통해 시한을 연장하거나 폐기 가능
    - 지방소비세율 인상분 10% 중 4%만 대상으로 할 것인지 아니면 10% 모두를 대상으로 할 것인지 논의 필요
    - 지방소비세율 인상분 10% 모두를 대상으로 할 경우 기존 5%분과 통합 또는 분리 운영에 대해 논의 필요
  - 국가균형발전특별회계 자율계정사업(약 3.6조원)의 자치단체 이양에 따른 재원 부담
    - 인상되는 지방소비세 10% 중 자치단체로 이양되는 국가균형발전특별회계 사업(3.6조원)의 처리방식에 따라 기금 재원의 대상 변화

## □ 지방소비세 선배분 후 지역상생발전기금 출연에 따라 명목세수와 실질세수간 차이로 인한 타 재정조정제도 운영의 불합리성 발생

○ 지역상생발전기금을 출연하는 수도권 3개 시·도는 조정교부금과 지방교육재정 부담금 부담분 증가

- 조정교부금은 지방소비세액을 대상으로 산출됨에 따라 명목세수 기준으로 산정되며, 지역상생발전기금으로 전출되는 출연금을 제외한 실질세수 보다 많은 금액 편성
- 지방교육재정부담금 역시 목적세를 제외한 보통세 총액을 대상으로 함에 따라 지역상생발전기금으로 전출되는 출연금을 제외한 실질세수 보다 많은 금액 편성
- 이에 따라 수도권에서는 조정교부금과 지방교육재정교부금에 귀속되는 지방소비세액 대비 추가 부담

## □ 자치단체간 재정조정외 자원부담을 수도권으로 국한함에 따라 수도권과 비수도권간 분쟁 소지

○ 지역상생발전기금의 안정적 운영을 위하여 중앙정부의 기금 출연 필요

- 지역상생발전기금의 조성 취지 중 수도권의 규제합리화에 따른 개발이익 환원에 기초하여 수도권 3개 시·도가 지역상생발전기금 조성
- 수도권 규제합리화 조치에 따라 발생하는 이익은 지방소비세에만 국한되는 것이 아니며, 국세(부가가치세, 소득세, 법인세) 전반에 걸친 세수 신장이 예상되므로 중앙정부도 일정 부분 기금조성에 기여 필요
- 스웨덴 사례에서도 부유한 자치단체가 부담하는 세입형평화부담금(Income Equalisation Charge)으로는 필요재원을 충족할 수 없기 때문에 부족부분은 중앙정부가 세입형평화교부금(Income Equalisation Grant)으로 추가 지원<sup>4)</sup>

4) 이현우(2015). “지역상생발전기금의 적극적 활용방안”. 『2015 한국지방자치학회 동계학술대회 자료집』.

## 복잡한 수직적 · 수평적 재정조정제도의 정비 필요

- 자치단체간 재정격차 조정을 목적으로 하는 재정조정제도가 중복적으로 운영
  - 지역상생발전기금의 재원이 되는 지방소비세 배분에 있어 지역간 재정격차를 고려하여 가중치 적용
    - 지방소비세는 민간최종소비지출을 기준으로 한 소비지수와 함께 권역별 가중치를 적용하여 권역별 안분
    - 권역별 가중치는 수도권 100%, 수도권 이외 광역시 200%, 수도권 이외 도 300% 적용
  - 지역상생발전기금의 배분에서도 상대적 손익규모와 재정여건을 고려하여 배분
    - 상대적 손익규모는 지방소비세 도입으로 인해 발생하는 시·도별 자원순증 효과가 전국 평균 순증금액에 미달할 경우 해당 금액의 50%를 우선 보전
    - 재정여건은 시·군·구의 재정력역지수를 기준으로 배분
  - 전형적인 재정조정제도인 지방교부세와 조정교부금 역시 지역 간 재정격차 완화를 목적으로 운영
    - 일반조정교부금은 인구(50%), 징수실적(20%), 재정력지수(30%)를 고려하여 배분
    - 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 자치단체를 대상으로 그 미달액을 기준으로 하여 교부
  - 따라서, 지방소비세, 지역상생발전기금, 조정교부금, 지방교부세 등 지역 간 재정격차 완화를 고려한 재정조정장치가 중복적으로 운영 중

< 자치단체 재정조정제도 관계도 >



자료 : 경기연구원(2019) 작성

**재정지원계정 사업관리 내실화 및 용자관리계정 실효성 확보 필요**

□ 재정지원계정의 경우 단기사업 중심으로 운용되어 지역발전 효과 미비

- 지역상생발전기금은 지역발전사업 등으로 활용되어야 하나, 용자관리계정 적립이 시작된 2015년 이후 배분되는 재정지원계정의 규모가 100억원~200억원 정도에 그쳐 대규모 사업 추진 어려움
  - 기금성과분석 결과에서 알 수 있듯이 절반 이상의 사업이 50억원 미만, 2년 이하의 단기사업으로 운영
  - 도로건설, 시설정비, 행사개최 등의 사업이 대부분<sup>5)</sup>
- 기금의 고유목적 사업 모호에 따라 사업성과 부진<sup>6)</sup>
  - 기금 출범 초기 일자리 사업에 투입되었으나, 2012년 이후 지역발전사업으로 확대

5) 강인재외(2019). “지역상생발전기금의 기금 운용 성과 분석”, 『지방재정』, 2019년 제2호.

6) 조기현(2019). “지역상생발전기금 제도개선을 위한 소론”, 『한국지방재정학회 세미나자료집』.

- 지역발전사업이 아닌 지방투자사업이 없기 때문에 사실상 일반재원처럼 운영되며,<sup>7)</sup> 국비 등 타 재원으로 추진되는 사업의 재원을 보전하는 형태로 운영되는 경우 다수<sup>8)</sup>
- 기금을 출연한 수도권 자치단체는 어려운 재정상황에도 출연하였기 때문에 기금이 제대로 집행되고, 균형발전에 기여하여야 함에도 불구하고 방만하게 운영되고 있다고 비판하며, 이러한 이유로 출연에 소극적이라고 주장

□ 지방채·공사채 등의 인수실적 저조에 따른 용자관리계정의 운영 실효성 검토 필요

- 용자관리계정은 지방채·공사채 등의 인수를 통한 장기저리자금 공급을 목적으로 하고 있으나 수요가 부족하여 운영실적 미비
  - 자치단체의 채무행위 부담에 따른 지방채 발행 저조, 시중은행 저금리 기조가 장기간 유지되어 지역상생발전기금에서의 용자 필요성 감소
  - 2019년 현재 1조원 정도의 적립규모로는 원활한 용자사업 운영 어려움
- 용자관리계정의 법적 근거 마련 필요
  - 2015년부터 ‘지역상생발전기금 용자관리계정 운용규정’(2014.12.16) 제정을 통해 보조사업 및 조합운영비를 제외한 금액의 50%를 용자관리계정으로 운영
  - 2014년까지는 지방자치단체 기금관리기본법 부칙 제3조(발전기금의 용도에 관한 특례)에서 과세표준에 100분의 5를 적용하여 지방소비세 세액을 계산하는 한, 발전기금은 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원용도로만 활용

7) 조기현(2019). “지역상생발전기금 제도개선을 위한 소론”, 『한국지방재정학회 세미나자료집』.

8) 강인재외(2019). “지역상생발전기금의 기금 운용 성과 분석”, 『지방재정』, 2019년 제2호.



- 2015년 7월 개정 법률에서 부칙 제3조가 삭제되었으나, 동법 시행령에서는 현재까지도 용자관리계정의 재원을 자치단체 기금예치금, 조합채 발행수입 및 일시차입금, 자치단체 출연금, 자치단체를 회원으로 하는 공익 법인의 출연금, 용자관리계정의 운용수익, 그 밖의 수익금으로 규정(제13조의 4)
  - 따라서, 용자관리계정의 재원 조성은 법률과 시행령에 근거하지 않고 있으며, '지역상생발전기금 용자관리계정 운용규정' 제2조(용자관리계정 재원) 3호 재정지원계정으로부터의 전입금에 근거하여 운영함에 따라 법적 기반 마련 필요
- 중장기적으로 용자관리계정의 운영에 대한 실효성 검토 필요
- 원활한 용자관리계정 운영을 위해서는 기금적립 규모 대폭 확대 필요
  - 수도권에서의 지역상생발전기금 출연분 이외의 기금 재원 확충 필요

### Ⅲ. 지역상생발전기금의 발전방안

#### 지역상생발전기금 운영구조의 합리적 개선 필요

- 첫째, 수도권만이 아닌 중앙정부와 부유한 자치단체가 공동으로 참여하도록 출연재원의 대상과 방식 개선
  - 재정분권 추진에 따라 2020년부터 적용되는 지방소비세 10%를 대상으로 지역상생발전기금 조성
    - 신규 적용되는 10%를 지역상생발전기금의 재원으로 할 경우 재원 규모가 현재의 2배 이상이 될 것으로 예상
    - 다만, 지역상생발전기금의 조성목표 설정에 따라 출연비율과 방식, 배분기준 등 지역상생발전기금 운영방식의 전면적 개편 불가피
  - 출연방식에 있어서도 수도권 3개 시·도만 출연하는 방식에 대한 재검토 필요
    - 지역상생발전기금의 취지를 고려할 때 수도권이 아닌 비수도권에서의 출연에 대해서도 검토 필요
    - 예를 들어, 1인당 지방소비세 배분액 기준 전국 평균 이상의 자치단체가 일정 비율에 의하여 공동 출연하는 방식 또는 모든 자치단체가 일정 비율로 공동 출연하는 방식 검토 가능<sup>9)</sup>
    - 수평적 재정조정제도의 취지인 부유한 단체를 막연하게 수도권으로 국한하기 보다는 1인당 지방소비세 배분액 등 객관적 지표를 활용하여 출연단체 선정
  - 출연금액 산정시 실질 세수 기준으로 출연

9) 서울시의 재산세 공동과세에서도 모든 자치구에서 재산세의 50%를 서울특별시분 재산세로 하고 있으며, 이렇게 조성된 재원을 통해 재정격차를 완화하고 있음

- 현행 지역상생발전기금 출연기준은 재정조정제도에 따른 효과를 반영하지 않은 채 시행됨에 따라 귀속되지 않은 세수에 대한 과다 부담 발생
- 조정교부금과 지방교육재정부담금을 통해 시·군 및 교육청 등에 배분되는 금액을 제외한 나머지를 대상으로 기금 출연금액 산정 필요
- 국가균형발전특별회계사업 지방이양에 따른 재원을 지방소비세율 인상분에서 충당하게 되면 결과적으로 실질적 지방소비세율이 인하되게 되므로 중앙정부의 재정지원 필요
- 지역상생발전기금이 자치단체간 수평적 재정조정제도이기는 하지만, 재원 구성에 있어 스웨덴 사례에서처럼 중앙정부도 일정 부분 기여 필요
- 자치단체의 지역발전을 위한 중앙정부의 지원과 역할이 지역균형발전 특별회계 등 다양한 형태로 운영되어 왔다는 점에서, 지역상생발전기금 조성의 한 주체로서 역할 수행이 큰 의미가 있음

□ 둘째, 형평화를 위하여 이중으로 적용하는 조정기준의 단순화

- 지역상생발전기금의 배분에서도 지역간 재정격차 완화를 위해 상대적 손익 규모와 재정여건을 고려하여 2단계 조정과정을 거치고 있음에도 불구하고, 상생기금 출연 이전 단계인 지방소비세 배분시에도 권역별 가중치를 두어 조정
- 수평적 형평화를 위한 장치로 지역상생발전기금을 운영하고 있으므로, 지방소비세 배분시의 권역별 가중치 적용 배제
  - 지역별 배분 가중치의 부여는 현재 중앙의 재정조정 기능을 수행하는 지방교부세와 유사한 형태로 지방소비세의 지방세로서의 성격 퇴색
  - 재정조정 기능을 지방소비세에서 분리하여 조세 본연의 의미 회복 필요
- 지방소비세 배분의 가중치 부여로 인하여 수도권의 비수도권 지원규모 축소

- 양영철(2010: 93)에 따르면 가중치 부여시 수도권에 배분되어야 할 재원이 비수도권에 배분됨에 따라 세수집중도의 개선은 이루어지나, 소비세 도입을 통해 지역경제를 활성화하고, 지역주민이 지불하는 비용(조세)과 자치단체가 제공하는 편익의 비교를 통해 자치단체의 지출 책임을 강화하고자 하는 지방소비세 도입 취지에 부합하지 않는다고 지적<sup>10)</sup>
- 이현우(2015: 25) 역시 지방소비세 세입에 대한 권리를 수도권에 부여하고, 지역상생발전기금의 출연비율 상향조정 등을 통해 비수도권의 재정지원을 강화하여야 한다고 주장<sup>11)</sup>

셋째, 실질 귀속세수를 기준으로 한 지역상생발전기금 출연을 위하여 관련 법령 정비 필요

- 조정교부금과 지방교육재정부담금 전출시 지역상생발전기금 출연분 배제 후 산정할 수 있도록 관련 법령 개정 필요
- 지방재정법 제29조 제1항 제2호의 지방소비세액에서 지역상생발전기금 출연분을 제외하도록 개정 필요
- 지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담) 제2항 제3호의 시·도세 총액에서 지역상생발전기금 출연분을 제외하도록 개정 필요

**실질적 지역발전이 이루어질 수 있도록 기금사업 운영방식 개선**

첫째, 지역발전사업 성격에 부합하는 적정 사업의 선정 및 성과관리 강화

- 기금 사업에 대한 성과분석이 매년 이루어지고는 있으나, 형식적으로 운영

10) 양영철(2010). “지방재정건전성제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 발전방안”, 『한국지방재정학회 세미나자료집』.

11) 이현우(2015). “지역상생발전기금의 적극적 활용방안”. 『2015 한국지방자치학회 동계학술대회 자료집』.

- 기금의 고유목적사업을 구체적으로 지정하여 지역발전사업 성격에 부합하고 파급효과가 있는 적정 규모의 중장기적 사업추진 필요
- 타 사업의 일부재원을 보전하는 방식을 지양하고, 단일 재원구조의 사업에 집중함으로써 재원지출성과의 명확한 확인 필요
- 기금사업의 성과 제고를 위해 사업성과에 따라 차년도 기금 지원규모 연계 필요

#### □ 둘째, 취약한 용자관리계정의 법적 근거 마련 및 용자사업 활성화 방안 검토

- 용자관리계정의 경우 법적 근거가 취약한 상태에서 운영되고 있으므로, 활성화를 위한 정비 노력 필요
  - 용자관리계정의 활성화를 위해서는 수도권의 지역상생발전기금 출연금 이외의 재원 확보가 필수적
  - 수도권의 기금출연금 이외의 지방자치단체기금관리기본법 시행령에 규정된 별도의 용자재원을 확충하거나 수도권의 지역상생발전기금 출연금 중 일부를 용자관리계정으로 전입할 수 있도록 관련 법령의 정비 필요
- 지방채 등의 인수 수요가 크지 않다고 판단될 경우 폐지하는 방안도 검토 필요
  - 최근 시중은행 금리가 저금리 기조를 지속적으로 유지하고 있으며, 공공자금의 용자시스템이 이자율 변동시 빠르게 대처하지 못함에 따라 지역개발기금 등 공공자금의 용자 기피 현상 발생
  - 자치단체의 채무에 대한 사회의 부정적 시각이 강하게 표출되는 경우 자치단체에서 지방채 발행에 소극적으로 대처
  - 이러한 분위기가 지속될 경우 용자관리계정 운영은 자금만 지속적으로 적립하면서 운영실적 없이 유지될 가능성이 높음

### 【 지역상생발전기금의 출연 및 배분 현황 】

(단위: 억원)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	계
출연	합계	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,211	4,817	37,996
	서울	1,497	1,627	1,644	1,681	1,745	1,675	1,755	1,967	1,753	1,953	17,297
	인천	278	311	318	330	347	340	361	412	384	414	3,495
	경기	1,304	1,453	1,494	1,547	1,619	1,599	1,710	1,954	2,074	2,450	17,204
배분	합계	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,211	4,817	37,996
	재정지원	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	1,807	1,915	2,169	2,108	2,411	27,605
	서울	107	119	135	143	147	73	77	82	78	85	1,046
	부산	141	154	157	158	160	76	81	86	91	97	1,201
	대구	332	301	331	333	347	184	195	207	208	220	2,658
	인천	94	101	101	101	106	47	48	50	64	86	798
	광주	317	336	342	344	358	156	175	264	202	279	2,773
	대전	281	291	294	302	303	160	170	180	181	192	2,354
	울산	294	333	300	302	315	149	154	163	177	243	2,430
	세종	-	-	-	-	-	7	9	12	11	14	53
	경기	107	120	130	137	145	77	81	86	81	85	1,049
	강원	194	242	263	279	296	157	166	176	156	159	2,088
	충북	188	246	206	207	218	88	97	157	114	156	1,677
	충남	139	158	167	177	186	87	90	95	102	108	1,309
	전북	149	183	170	179	186	90	94	100	107	114	1,372
	전남	233	260	293	310	329	152	158	167	177	188	2,267
	경북	234	263	276	290	305	149	156	165	174	185	2,197
	경남	176	182	186	187	198	100	105	112	120	126	1,492
	제주	92	101	104	107	111	54	57	65	63	72	826
	사무국	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2	15
용자적립	-	-	-	-	-	-	1,807	1,911	2,164	2,103	2,406	10,391

주 : 18년도 미정산 자료, 19년도 당초예산 편성규모.

자료 : 유태현(2019). “지역상생발전기금의 운영실태와 내실화방향”, 『지방재정』, 2019년 제2호.