

이 연구는 2012년 경상북도의 학술
연구용역사업의 일환으로 수행되었음.

국가균형발전 및 지방분권에 관한 연구

2012. 11.

韓國經濟社會發展研究院

제 출 문

경상북도지사 귀하

본 보고서를 「국가균형발전 및 지방분권에
관한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2012년 11월

한국경제사회발전연구원
이사장

연구수행자

연구책임

유태현(남서울대학교 교수)

연구진

이상호(원광대학교 교수)

권혁진(경남과학기술대학교 교수)

한재명(고려대학교 강사)

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구 목적	5
제2절 연구범위 및 방법	7
제2장 국가균형발전정책의 변천과 발전방향	9
제1절 국가균형발전정책의 연혁과 특징	11
1. 국가균형발전정책 개편의 연혁	11
2. 국가균형발전정책 변천의 특징	14
제2절 현행 국가균형발전정책의 내용과 개선과제	21
1. 현행 국가균형발전정책의 주요 내용	21
2. 현행 국가균형발전정책의 개선과제	28
제3절 국가균형발전정책과 조화하는 지자체의 대응	34
1. 국가균형발전정책의 발전방향	34
2. 국가균형발전정책과 조화하는 지자체의 대응전략	37
제3장 국가균형발전정책과 지방분권의 합리적 연계	41
제1절 지방분권의 현주소	43
1. 지방분권 추진 연혁	43
2. 지방분권 평가	57
제2절 국가균형발전정책과 지방분권의 비교	61
1. 국가균형발전정책과 지방분권의 관계	61
2. 국가균형발전정책과 지방분권 연계의 필요성	63
제3절 국가균형발전정책과 지방분권의 조화	65
1. 지방분권의 내실화	65
2. 지방의 자율권 확대와 비수도권 지원 강화	66
3. 국가균형발전정책과 지방분권의 조화	68
4. 지방분권 내실화를 위한 법제도 개선	69

제4장 지방자치단체 재정기반 강화 및 재정운용의 효율화 방안	71
제1절 지방자치단체 자체재원 확충	73
1. 새로운 세원배분 방식의 등장	73
2. 지방소비세 규모 확대	76
3. 지방소득세의 독립세 전환	87
4. 국세의 지방세 이양	96
제2절 지방자치단체 과세자주권 강화	107
1. 지방자치단체 과세자주권 확충의 필요성	107
2. 선택적 과세의 확대	107
3. 신세원 발굴과 과세 연계	109
4. 법정외세의 도입	111
제3절 비효율적 지방재정 운용의 개선	115
1. 사회복지비 지출 확대에 대한 대책	115
2. 지방세 비과세·감면제도의 개선	116
3. (가칭)균형발전교부세의 도입	117
제5장 요약 및 정책제언	121
제1절 요약	123
제2절 정책제언	126
참고문헌	133

<표 목차>

<표 2-1> 시대별 수도권 정책의 현황	12
<표 2-2> 시기별 지역발전 및 국가균형발전 정책의 특징	15
<표 3-1> 행정개혁 목표별 주요 아젠다	44
<표 3-2> 인사개혁 목표별 주요 아젠다	45
<표 3-3> 지방분권 목표별 주요 아젠다	46
<표 3-4> 전자정부 영역별 주요 아젠다	46
<표 3-5> 특별지방행정기관 이관 현황(2006년 2월 기준)	50
<표 3-6> 7대 분야 20개 지방분권과제	52
<표 3-7> 4대 분야 20개 지방분권과제(지방분권 종합실행계획)	53
<표 3-8> 중앙행정권한의 지방이양 추진 현황(이양확정 연도 기준)	54
<표 4-1> 전통적인 세원배분이론과 새로운 세원배분이론의 주요 특징 비교	75
<표 4-2> 2010년 시도별 지방소비세 안분내역	79
<표 4-3> 시도별 지방소비세 안분내역	80
<표 4-4> 최근 10년간 주요국의 재정개혁 사례	81
<표 4-5> 스페인의 지방세 확충(2002년)	81
<표 4-6> 호주의 지방세 확충(2000년)	81
<표 4-7> 지방소비세 도입 주요국의 세수 배분 방식	84
<표 4-8> 부가가치세수 10%이양에 따른 시도별 세수효과	86
<표 4-9> 지방소득세 독립세 전환의 기본 틀	92
<표 4-10> 지방소득세 독립세 전환의 기본 틀	94
<표 4-11> 지방소득세 독립세 전환에 따른 종합소득분 시도별 세수 변동(2010년 기준 추정) ..	95
<표 4-12> 장기보유특별공제율	97
<표 4-13> 양도소득세 세율	98
<표 4-14> 양도소득세 지방이양에 따른 세수효과(2010년 기준)	101
<표 4-15> 개별소비세의 과세대상	103
<표 4-16> (가칭)지방개별소비세의 과세요건	104
<표 4-17> 개별소비세 일부 세원 지방이양에 따른 세수효과(2010년 신고세액 기준)	106
<표 4-18> 광역자치단체의 신세목 및 신세원 제안 사례	110
<표 4-19> 기초자치단체의 신세목 및 신세원 제안 사례	110
<부표 1> 스웨덴의 소득세제 세율 구조	135
<부표 2> 스페인과 일본의 소득세제 세율 구조	135

<부표 3> 독일 공동세의 지방정부 배분 비율	135
<부표 4> 지방소득세 독립세 전환에 따른 신고 및 납부 절차(납세자 입장)	136
<부표 5> 지방소득세 독립세 전환에 따른 부과 및 징수 절차(과세관청 입장)	137
<부표 6> 지방소득세 징수현황	138

<그림 목차>

<그림 2-1> 광역경제권 활성화 추진전략	25
<그림 4-1> 지방소득세의 독립세 전환에 따른 세율 구조	93

제1장 서론

- 어느 나라를 막론하고 여러 계층의 지역(지방)들이 모여 전체 국가를 형성하게 되며, 이런 관계로 말미암아 지역의 성장은 곧바로 국가발전으로 연결되기 마련임.
 - 각 지역이 그 자연환경, 산업기반, 향토문화 등을 고려하여 바람직한 성장을 이루어 나아갈 때 전체 국가의 발전을 기약할 수 있을 것임.
 - 과거보다 지역의 위상과 역할을 강조하는 새로운 패러다임을 지방화라고 하며, 이는 거역할 수 없는 시대흐름으로 자리매김한지 오래되었음.
 - 지방화는 그 의미를 다양하게 해석할 수 있겠지만 지방이 자체역량을 강화하여 성장을 모색하고, 그 결과를 토대로 하여 국가발전을 도모하는 지방중시의 시대조류를 말함.
 - 온전한 지방화는 지역 구성원의 의견을 수렴하여 바람직한 발전상(發展相)을 정립하고, 그것의 순차적인 실행을 통해 구현될 수 있을 것이며, 이는 지방자치가 실효성 있게 추진될 때 가능할 것임.
- 우리나라는 오랜 유교문화의 전통과 지금까지 이어지고 있는 중앙집권적인 정치체제의 영향으로 아직도 지방을 국가(중앙)의 하부조직으로 인식하는 경향이 강함.
 - 긴 역사를 거치면서 견고하게 구축된 중앙을 중시하는 사고(思考)와 제도적 틀은 산업화(공업화)를 추진하는 과정에서도 그대로 투영되었음.
 - 우리나라는 1962년 제1차경제개발5개년계획을 시작으로 본격적인 산업화의 길에 접어들었는데, 당시 채택된 산업화 전략은 총력을 기울여 국가(중앙)주도로 마련한 방안을 실행하는 것이었음.
 - 지방의 입장은 반영되지 않았으며, 국가는 전략산업 육성에 적합한 입지를 선정하여 그곳에 관련 산업단지를 조성하거나 정치적 고려를 내세워 특정지

역을 배려하여 개발하는 관행을 지속하여 왔음.

- 그간 국가가 주도하는 불균형 경제발전전략이 상당기간 동안 추진되었기 때문에 전국은 의도와 다르게 발전지역과 낙후지역으로 나뉘게 되었고, 이는 지역 간 위화감을 불러일으키는 부작용을 초래하고 있음.
- 1991년 지방자치 부활 이후 지역의 중요성을 새롭게 인식하는 전기가 마련됨으로써 국가발전전략 수립에 지역의 의견을 반영하고, 전국을 고르게 육성하고자 하는 움직임이 강화되고 있음¹⁾.

○ 여러 가지 제약을 극복하고 우리나라의 지방자치제도가 부활한 것은 지방화의 흐름이 거슬릴 수 없는 시대의 소명이며, 장차 국가의 위상은 지방발전과 보다 밀접하게 연결될 수밖에 없음을 보여주는 현실적 사례에 해당한다고 할 수 있음.

- 지방자치의 부활에 따라 지방의 실질적 권한과 위상은 보다 강화될 것이며, 이는 모든 분야에 걸쳐 지역 간 격차를 줄이도록 영향을 미치게 될 것임.
- 또한 지방분권을 촉진하고, 각 지방이 그 여건을 반영하여 고르게 발전하도록 유도하는 국가균형발전전략 추진의 중요성을 강조하게 될 것임.

○ 이제 달라진 사회경제 환경, 일상 생활양식의 변화 등을 고려하여 미래 지향적 국가발전전략을 수립하여 시행해야 하며, 지방자치가 실효성 있게 추진될 수 있도록 국가(중앙)와 지방이 협력하는 긴밀한 시스템을 구축해야 할 것임.

- 이를 위해서는 중앙과 지방 간 역할 재정립, 지방의 입장을 우선적으로 반영하는 국가발전전략의 추진 등 많은 분야에 걸쳐 개선이 요구됨.

1) 우리나라는 1948년 제헌 헌법 제정을 통해 지방자치제도의 실시를 명시하였지만 여건의 미숙성으로 말미암아 1952년에 이르러 비로소 지방자치를 시행할 수 있었다. 그러나 1961년에 5·16 군사정변이 발생하면서 지방자치는 잠정 중단되었다. 이후 30년간의 단절을 거쳐 1988년 지방자치법 개정과 1991년 지방의회 의원선거가 이루어지면서 지방자치가 부활되었고, 1995년에 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하는 민선자치가 시작되면서 명실상부한 지방자치시대를 열었다.

제1절 연구 목적

- 우리나라는 1962년 제1차경제개발5개년계획을 시행하면서 본격적인 산업화를 추진하였고, 경제성과의 극대화를 위해 지역 간 불균형 경제발전전략을 채택하였기 때문에 상당한 후유증을 겪고 있음.
 - 경제개발 초기단계에는 중화학공업을 중심으로 그와 관련된 전략산업 육성을 강조하였기 때문에 해당 입지로 선정된 지역과 그렇지 못한 지역 간 경제여건 격차가 심화되는 문제가 발생하였음.
 - 하지만 산업의 고도화에 따라 고부가가치 산업의 주축이 기존의 low-tech 산업에서 high-tech 산업으로 전환됨에 따라 IT(Information Technology, 정보기술), CT(Culture Technology, 문화산업기술), NT(Nano Technology, 나노기술), ST(Space Technology, 우주항공기술), BT(Bio Technology, 생명공학기술), ET(Environment Technology, 환경기술) 등이 첨단산업의 역할을 수행하고 있는데, 이들 분야는 금융, 교통, 우수 인력의 집적 등이 이루어진 곳에 집중되는 특성을 나타냄.
 - 따라서 경제개발 초기에는 산업단지 유치 여부에 따라 지역의 경제기반이 달라지면서 지역 간 경제력 격차가 발생하였다면, 현재는 금융을 비롯한 서비스 인프라가 우월한 수도권과 그렇지 못한 비수도권 간의 경제력 격차가 심화되고 있는 상황임.
- 현재 수도권과 비수도권 간 경제력 격차와 그에 따라 발생하는 지역 간 재정력 차이는 어느 곳에 거주하느냐에 따라 주민이 얻는 기초서비스 혜택이 달라지는 등의 부작용을 초래하고 있음.
 - 수도권과 비수도권 간 경제력 격차는 지방자치단체의 재정여건 차이로 이어지고 있으며, 이는 두 지역의 공공편의 시설 등이 그 규모나 질적 측면에서 상이한 상황을 발생시키고 있음.
 - 또한 의료기관, 극장, 공연장 등 문화시설이 비수도권보다는 수도권에 집중

- 되어 있기 때문에 비수도권에 거주하는 주민들이 상대적으로 불편을 겪고 있으며, 이에 따라 비수도권에 살고 있는 주민들의 불만이 나타나고 있음.
- 이와 같은 수도권과 비수도권 간 경제력 격차와 재정여건 차이를 시정하기 위해서는 보다 근본적인 대책의 마련이 요구됨.
- 여러 분야에 걸쳐 나타나고 있는 수도권과 비수도권 간 격차의 근본 원인은 경제력 차이에서 기인한다고 할 수 있을 것임.
- 수도권과 비수도권 간 격차해소를 위해서는 무엇보다도 두 지역 간 경제여건 차이를 줄일 수 있는 획기적인 대책을 강구해야 할 것임.
 - 문제는 수도권과 비수도권 간 경제여건 차이는 짧은 기간 내에 해결을 기대하기 어려운 난제라는 데 있음.
 - 비수도권의 경제여건을 수도권에 버금가는 수준으로 끌어올리기 위해서는 산업구조의 재편, 지역 간 융합산업 육성 등 다양한 대책이 필요함.
 - 더불어 전국 각 지역을 고르게 육성하는 국가균형발전전략의 수립과 추진이 요구되며, 진정한 지방분권을 실현할 수 있는 방안을 마련해야 할 것임.
- 본 연구는 수도권과 비수도권 간 균형발전을 이끌 수 있는 실효성 있는 대안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있음.
- 수도권과 비수도권 간에 존재하는 격차를 해소함으로써 두 권역이 균형적인 발전을 이룩할 수 있기 위해서는 비수도권의 경제여건을 수도권 수준으로 끌어올리는 대책을 마련해야 하며, 동시에 비수도권 지방자치단체의 재정력을 강화하는 방안을 함께 강구해야 할 것임.
 - 재정여건이 취약한 비수도권 지역의 자체세입 기반을 확충하는 조치는 비수도권 지방자치단체의 지역사업 투자 여력을 늘려줌으로써 수도권과 비수도권 간 균형발전을 유도하는 실질적인 대책이 될 수 있을 것임.
- 본 연구에서는 비수도권의 재정여건 강화에 초점을 맞추어 그런 목적의 실현을 위해서는 어떤 방향에서 수도권과 비수도권 간 발전전략을 수립하여 추진해야 하는가에 대하여 알아볼 것임.

- 아울러 지방자치단체의 입장을 반영한 지방분권의 실현을 위해 강구되어야 할 것들을 제시하고자 함.
- 좀 더 세부적으로는 중앙과 지방 간 재정관계의 재정립 차원에서 지방재정 기반을 강화하는 지방재정분권 방안을 제안할 것임.

제2절 연구범위 및 방법

- 본 연구에서는 수도권과 비수도권 간 균형발전을 뒷받침하는 국가균형발전전략의 방향과 내용을 제시하는 한편 지방분권의 핵심인 지방재정분권의 실현을 이끄는 실질적인 대안을 제안하고자 함.
- 국가균형발전 및 지방분권의 실현방안을 모색함에 있어 그 연구 범위를 다음과 같이 설정하고자 함.
 - 국가균형발전정책의 변천과 특징
 - 현행 국가균형발전정책의 내용과 개선과제
 - 국가균형발전정책과 조화하는 지자체의 대응전략
 - 지방의 자율권 강화 및 비수도권 지원 강화방안
 - 지방분권의 내실화를 위한 법제도 개선방안
 - 지방주도의 지방분권 강화 전략
 - 국가균형발전정책과 지방분권의 조화방안
 - 지방재정 강화를 위한 실질적인 대책 마련
 - 지방소비세 규모 확대
 - 지방소득세 독립세 전환
 - 사회복지비 지출 증가에 따른 국가재정 지원 확대
 - 양도소득세 지방이양 방안 및 지방세 비과세·감면제도 개선

- 기타 지방자치단체 과세자주권 강화

○ 본 연구에서는 국가균형발전 및 지방분권 실현방안을 마련함에 있어 다음과 같은 방법을 적용하였음.

- 첫째, 연구보고서, 논문 등을 대상으로 이론적 근거, 관련 실태를 알아보는 문헌조사의 방법을 활용하였음(문헌연구).
- 둘째, 우리나라 중앙정부 및 지방자치단체의 재정실태를 파악하기 위해 통계자료를 이용한 실증분석을 하였음(실증연구).
- 셋째, 지방재정 및 지방분권 분야 전문가와 실무 담당자를 대상으로 본 연구에서 제시하는 대안의 실효성에 대한 자문을 거침으로써 연구결과의 신뢰성을 담보하고자 하였음(전문가 의견수렴).

○ 이러한 목적에 따라 본 연구의 목차는 다음과 같이 구성하였음.

- 제2장에서는 우리나라 국가균형발전정책의 변천과 특징을 알아보았고, 더불어 지방자치단체가 국가균형발전정책과 조화하는 지역발전을 이루기 위해 추진해야 할 대응전략에 대해 살펴보았음.
- 제3장에서는 국가균형발전정책과 지방분권의 합리적 연계를 위한 대안으로서 관련 법제도의 개선, 지방의 자율권 강화 및 비수도권 지원 강화, 지방주도의 지방분권 강화전략, 국가균형발전정책과 지방분권의 조화방안 등에 대해 알아보았음.
- 제4장에서는 지방자치단체 재정기반 강화 및 재정운용의 효율화를 위한 실질적 대책으로 지방소비세 규모 확충을 통한 내실화, 지방소득세의 독립세 전환, 사회복지비 지출 증가에 따른 국가재정지원 확대, 양도소득세 지방이양 및 지방세 비과세·감면제도 개선, 기타 지방자치단체 과세자주권 강화방안을 제시하였음.
- 제5장에서는 앞에서 거론한 내용을 요약하였고, 그것에 근거하여 정책제언을 하였음.