



지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향

행정안전부 재정정책과장

조 봉 업

[요 약]

이 글은 지역상생발전기금 설치의 필요성과 제도적 차원의 현황 고찰을 통해 동 기금의 발전방향을 모색해 보고, 향후 지역상생발전기금제도의 안정적 정착을 위해 고려되어야 할 발전과제를 도출하고자 하였다. 우선, 지역상생발전기금의 제도 도입과정, 운용체계, 재원 및 기능 등 현황을 고찰하였다. 그리고 지역상생발전기금의 발전방향을 모색하기 위해 지방채 인수 전담 금융기관의 필요성 및 해외사례를 살펴보았으며, 향후 지역상생발전기금을 발전시키기 위한 과제로 지방채 인수전담을 위한 자금조달 방안 구축, 조합의 전문역량 강화, 지방재정 컨설팅 확대를 검토하였다.

I. 들어가는 말

우리나라의 수도권정책은 1964년 ‘대도시 인구집중방지책’ 부터 시작하여 2006년 제3차 ‘수도권정비계획’ 수립, 2007년 수도권 광역도시계획 수립에 이르기까지 수도권 집중억제 관점에서 추진(김용창, 2008: 581)되어 왔다. 하지만 그럼에도 불구하고

그 동안 서울을 비롯한 수도권으로는 지속적으로 인구가 유입되어 왔고, 지역내 경제 활동 결과인 지역내총생산(GRDP)의 비중 역시 인구 비중과 비슷한 속도로 증가(박완규, 2009: 110)하여 수도권과 비수도권 간에는 지역불균등에 따른 재정격차가 심화되고 있는 실정이다. 이러한 지역 간 재정격차의 심화는 지방세의 수도권 비중을 통해 단적으로 살펴볼 수 있다. <표-1>을 보면, 2005년도 이후 지방세의 수도권 비중은 전체의 57%에 달하며, 총지방세액이 증가하는 추이 속에서도 큰 변동이 없는 것을 알 수 있다. 이는 재산과세 위주의 지방세원이 수도권 편중되어 있는 것으로 해석할 수 있으며, 이러한 세원의 수도권 편중은 지방 재정 측면에서 지역 간 발전잠재력의 격차를 노정시켜 이를 해결하기 위한 수평적 재정조정 장치 도입의 필요성을 반증한다고 볼 수 있다.

〈표-1〉 지방세 징수액의 수도권 편중 현황

구 분	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	금액(억원)	%	금액(억원)	%	금액(억원)	%	금액(억원)	%	금액(억원)	%	금액(억원)	%
전 체	359,769	100.0	412,819	100.0	435,142	100.0	450,890	100.0	451,913	100.0	478,785	100.0
수도권	207,201	57.6	239,623	58.1	255,575	58.7	266,063	59.0	267,894	59.3	278,380	58.1

※ 참고: 행정안전부, 「2010년도 지방자치단체 예산개요」를 통해 수도권(서울, 인천, 경기) 비출산출, '09년까지는 최종예산, '10년도는 당초예산으로 산출

현재 많은 국가는 지역 간 재정격차 해소를 위해 다양한 지방재정조정제도를 시행¹⁾하고 있다. 지방재정조정제도의 형태는 그 국가의 정치체제 즉, 단일형 국가냐 연방형 국가냐, 중앙집권적 색채가 농후한가 아닌냐, 중앙정부와 지방정부간의 사무배분 및 세원배분이 어떤 형태로 되어 있느냐 등의 제 요인에 따라 매우 다양하게 나타

1) 지방재정조정제도(intergovernmental fiscal co-ordination)란 지방정부간의 재정력 격차를 조정하고 지방정부의 부족재원을 보충하기 위하여 중앙정부가 지방정부에게 또는 지방정부 상호간에 재정을 지원하는 제도를 말한다. 미국의 국가적 관심사인 특정한 사업에 충당되는 재원의 사용용도 등에 있어 포괄적인 성격으로 지원해주는 포괄보조금(block grants), 독일의 역교부금(negative grant)제도, 일본의 지방양여세 제도, 영국의 우리나라 특별교부세 성격의 특별보조금(special grants) 등이 대표적인 지방재정조정제도이다.

난다. 중앙집권적 색채가 상대적으로 강하며 단일형 국가체제인 우리나라에서는 그동안 지방교부세 및 지방교육재정교부금 등을 통해 중앙정부를 중심축으로 정부계층간 수직적인 재정조정제도를 운영하여 왔다.

한편, 2008년 후반기 이후 전 세계적인 금융위기의 여파는 지방재정을 급격하게 악화시키는 요인으로 작용하였으며, 세계적 경제위기 속에서도 사회복지수요 등 행정수요는 지속적으로 늘어나 지방의 세입만으로 이를 충당하기에는 한계가 노정되었다. 이에 정부는 오랜 기간 동안 논의를 전개해 왔던 지방소비세(부가가치세의 5%)를 2010년도부터 도입하였다. 지방소비세의 특징중 하나는 지역간 재정격차를 완화하기 위해, 수도권(100)·광역시(200)·도(300) 등 권역별로 가중치를 적용하여 배분되도록 설계하였다는 것이다. 그 결과 <표-1>에서 보는 바와 같이 지방소비세를 도입한 2010년도의 수도권의 지방세 비중이 도입 이전인 2009년도에 비해 일부 하락한 것을 볼 수 있다.

또한 지방소비세의 일정비율(수도권 지방소비세 세입의 35%)을 비수도권에 재정지원 하여 지역 간 상생발전을 유도하고, 지방자치단체별로 보유하고 있는 여유자금을 효율적으로 활용하기 위해 관련법 규정을 개정하여 지역상생발전기금을 설치하였다. 지역상생발전기금은 독일의 역교부금 제도²⁾ 도입 등 최근 세계적으로 지방재정조정경향이 형평화(equalization) 기능을 강조하는 추세인 점을 감안할 때, 수도권과 비수도권 간 수평적 재정격차 해소를 위한 우리나라 최초의 지방자치단체간 수평적 형평화 장치로써 역할을 수행할 수 있다는 데 그 의의가 있다.

이 글에서는 이러한 의의를 갖고 있는 지역상생발전기금의 제도적 차원의 현황을 고찰해보고, 향후 지역상생발전기금의 안정적 정착을 위해 고려되어야 할 발전 과제를 도출해 보고자 한다.

2) 역교부금제도(negative grant)는 주정부간 재정력의 격차를 완화하기 위하여 재정력이 강한 주가 재정력이 약한 주에 대해 조정교부금을 교부하는 독일의 수평적 재정조정제도이다. 이러한 주(Länder) 사이에 발생하는 재정력 격차는 2005년에 시행된 연방법인 ‘재정조정기본법(Maßstabegesetz)’에 근거하여 조정하며, 이러한 조정을 가르켜 주간재정조정(Länderfinanzausgleich)이라 한다(김민훈, 2008; 김용창 2008: 585).

II. 지역상생발전기금 제도에 관한 고찰

1. 지역상생발전기금 도입배경 : 지역상생발전기금 제도 도입 과정

지역상생발전기금이 설치되기까지의 역사는 결코 짧지가 않다. 그 도입배경에는 1990년 이후 지역개발, 복지재정 증가 등 늘어나는 행정수요에 대한 세출증가에 비해 한정된 세입을 충당하기 위한 지방재정 현실이 반영되었다 할 수 있다. 따라서 이를 해결하기 위해 SOC 사업 등 지방자치단체의 지역개발사업에 소요되는 재원을 장기·저리로 조달하기 위한 지방채 인수 전담기관을 신설하고자 1992년 “지역개발기금융기본법” 제정을 추진하였다. 하지만 특별법에 의한 지방자치단체 금융공고(公庫)의 설립에 대한 관계부처간 이견으로 보류되었다.

이 후 1995년 민선자치제가 부활하면서 복잡다기한 지역주민들의 행정요구에 따른 목적 사업 수요가 급증하게 된다. 이에 따라 1996년 “지방채 전담금융기관 설립계획”을 연두업무에 포함하여 보고하였고, 1997년에는 동 계획을 국회 내무위원회에도 보고 하였다. 그러나 이 역시 관계부처의 이견으로 보류되었다. 또한 1998년에는 국정과제로 지역개발공고 설립을 추진하였으나, IMF 경제위기에 따라 채무에 대한 부정적 인식으로 장기과제로 유보된 바 있다.

한편, 2004년 지방자치단체의 무분별한 기금설치 문제 해소와 기금을 체계적으로 관리·운용하기 위해 「지방자치단체 기금관리기본법」을 제정하였다. 이 법의 제정을 통해 지방자치단체의 기금 여유자금을 효율적으로 활용하기 위해 지방자치단체가 지역발전협력기금을 설치하고 기금을 효율적으로 관리·운용하기 위한 조합을 설립할 수 있는 근거를 마련하여 현재의 지역상생발전기금을 조성할 수 있는 제도적 토대를 구축하였다. 당초 지역발전협력기금은 지방자치단체별 기금의 여유자금을 지방채 인수 등에 활용하기 위해 설치할 계획이었으나, 2009년도까지 재원조성에 어려움³⁾이 예상되어 설치되지 않았다.

3) 기금예탁금에 대한 시중금리 이상 이자지급, 지방채 인수 시 시중금리 이하 인수 등 재원 조성 및 운용에 대한 장애요인을 극복하는 데 한계가 있다고 판단하였기 때문이다.

〈표-2〉 지역발전협력기금과 지역상생발전기금의 비교

구분	지역발전협력기금	지역상생발전기금
목적	지방자치단체가 설치하는 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위함	지방자치단체간 상생발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위함
운용주체	2 이상의 지방자치단체	16개 시·도
운용방식	「지방자치법」 제159조에 의한 지방자치단체조합	좌 동
재원	- 지방자치단체 예치금 및 출연금 - 지방자치단체 조합의 지방채 발행수입 등 - 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금 - 그 밖에 협력기금 운용수익	좌 동
	<신 설>	- 서울·인천·경기도의 출연금으로서 회계연도 별 지방소비세 세입을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액
용도	- 「지방자치법」 제124조의 규정에 의한 지방채의 인수 - 「지방공기업법」 제68조의 규정에 의한 공사채의 인수 - 제19조의 규정에 의한 예치금의 원리금 상환 - 그 밖에 협력기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출	좌 동
	<신 설>	- 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원

2008년 수도권 규제의 합리적 개선과 병행하여 수도권 개발이익을 통해 지방을 지원하고자 하는 계획인 「국토 이용의 효율화 방안」이 국가경쟁력강화위원회를 통해 발표되면서⁴⁾ 정부는 이와 연계하여 수도권 규제완화로 창출되는 경제적 성과를 비수도권 지역의 투자지원에 활용하여 지방자치단체가 제시하는 지역투자프로그램을 지원하기 위해 별도의 기금 등을 신설하는 방안을 종합 검토하여 결정하기로 하였다. 지

4) 이에 대한 개괄적인 내용은 다음과 같다. 수도권 규제의 합리적 개선방안은 수도권제도의 기본 틀을 유지하는 범위 내에서 기업활동이 보장되어야 할 산업단지내의 공장 신·증설 및 이전 규제를 완화하고, 인구·산업 유치를 목적으로 설정된 성장 관리권역에서의 공장 증설과 이전 규제를 개선한다. 또한 환경을 훼손하지 않으면서 과도한 기업활동 규제와 주민 생활 불편을 개선하기 위해 자연보전 권역내 환경규제방식을 입지규제 중심에서 총량제 및 배출규제 중심으로 전환하는 것이었다.

역발전위원회에서도 2008년 12월 「지역경제 활성화 대책」을 발표하면서 수도권외의 규제 합리화 이익을 지방자치단체와의 상생발전재원으로 활용할 계획임을 재차 확인하였다.

이후 정부는 2009년 지방재정 지원제도 개편과제⁵⁾와 연계하여, 이에 대한 종합대책을 마련하기로 결정하고 민간전문가로 구성된 특별위원회, 관계부처 협의 등을 통해 정부 내 논의를 진행하였으며, 마침내 2009년 9월 ‘지방재정 지원제도 개편방안(’09.9.16)⁶⁾을 마련하여 지역상생발전기금을 설치키로 방침을 최종 확정하였다. 이에 따라 「지방자치단체 기금관리기본법」을 개정(’10.1.1. 공포)하여 지역상생발전기금의 설치 근거를 마련하였으며, 그 후속조치로 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」을 개정(’10.2.8. 공포)하여 수도권 자치단체의 지역상생발전기금에 출연비용 등을 규정하는 등 기금의 관리·운용에 관한 사항을 정비하기에 이르렀다.

2. 지역상생발전기금 운용방안

상기에서 살펴보았듯이 지역상생발전기금은 15년이 넘는 세월동안 정부의 지속적인 노력에 의해 「지방자치단체 기금관리기본법 및 동법 시행령」 등에 그 근거를 체계화하여 정비되었다. 이하에서는 그 구체적인 내용을 지역상생발전기금의 기본방향, 운용체계, 재원, 기능 순으로 살펴보려고 한다.

가. 기본방향

지역상생발전기금은 수도권에서 발생한 개발 이익을 지방에 지원하기 위해 신설되었다. 이러한 신설 목적에 맞게 동 기금은 ①조합운영의 자율성 강화, ②지방자치단체에 대한 전략적 재정지원, ③기금운용의 전문성 강화 등을 기본방향으로 하여 단기적으로는 비수도권 자치단체의 기업 유치 및 투자 활성화, 지역 SOC 사업 등 지역경

-
- 5) 지역상생발전기금과 관련된 2009년도 지방재정제도 개편 과제를 살펴보면 다음과 같다. 지방소득·소비세 도입, 부동산교부 세 배분기준 변경감소분 보전, 분권교부세 기한만료에 따른 제도 개선, 국세 목적세 정비에 따른 교부세율 조정, 수도권 규제 합리화에 따른 지방 지원 등이 주 내용이다.
- 6) 지방재정 조정제도 개편방안의 주요내용은 지방소득·소비세 도입, 부동산교부세 배분기준 개편, 분권교부세 운영기간 연장, 지역상생발전기금 조성 등이다. 수도권과 비수도권의 상생발전을 위한 설치하는 지역상생발전기금은 기존의 지역협력발전기금의 기능을 흡수하고, 그 기능을 확대하는 것이다.



제 활성화를 위한 사업에 활용하고, 장기적으로 지방채 인수를 전담할 수 있는 규모로 재원을 확대·발전시켜 나갈 계획이다.

① 조합운영의 자율성 강화

지역상생발전기금은 지방자치단체의 재원으로 설치하는 만큼 기금을 관리·운영하기 위해 16개 시·도가 공동으로 조합을 설립한다. 조합의 기구인 조합회의의 의장 및 부의장(의결기구), 조합장(집행기구)은 조합규약에 따라 선임하는 등 지방자치단체가 자율적이고 민주적으로 구성한다.

그리고 기금재원배분 등은 조합규약이 정하는 바에 따라 결정하도록 하여 절차의 민주성과 합리성을 동시에 추구하고자 한다.

② 지방자치단체에 대한 전략적 재정지원

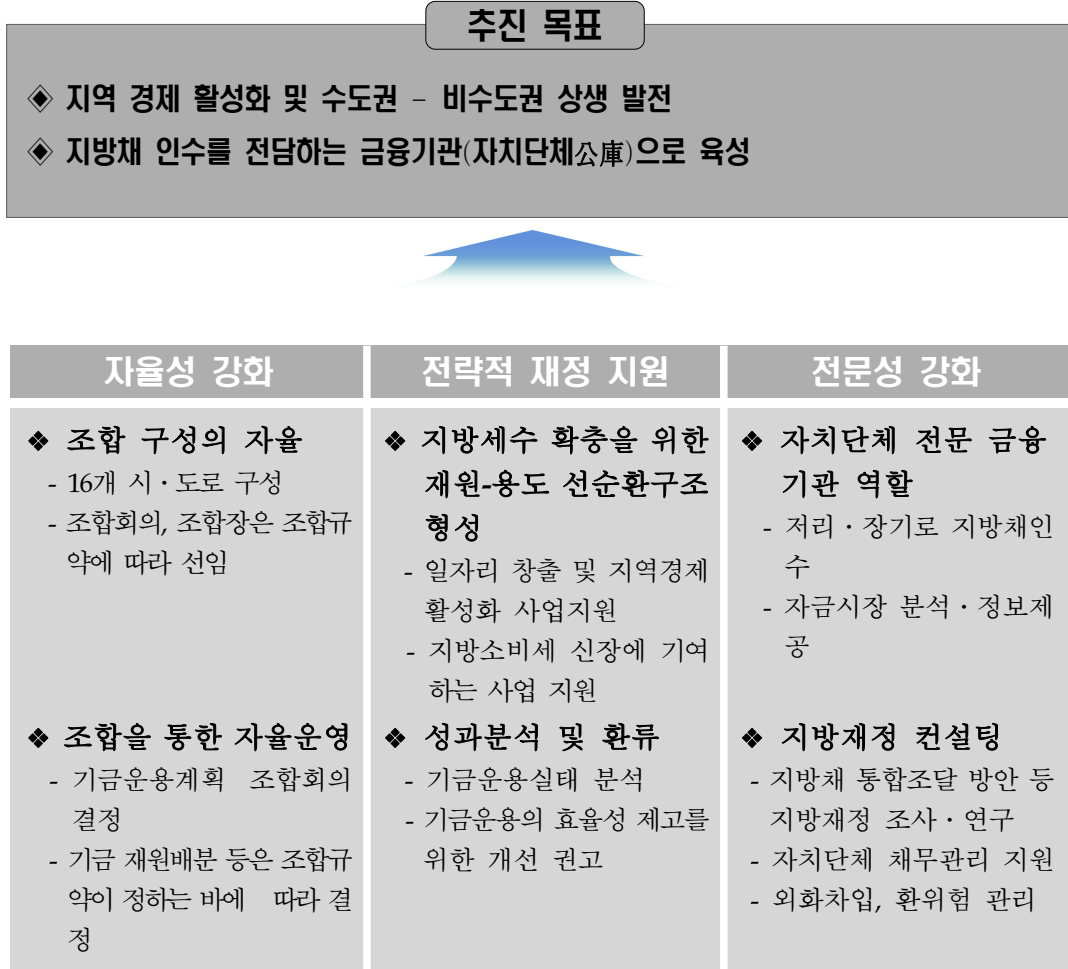
지역상생발전기금은 경제활성화 → 지방세 확충 → 재투자의 선순환 구조를 형성하기 위해 일자리 창출 및 지역경제 활성화 사업 등 지방소비세 신장에 기여하는 사업에 지원한다. 이를 통해 지방자치단체의 자주재원을 확충하고 재정분권에 기여하며, 비수도권의 재정지원을 통해 수도권과의 재정격차를 완화시키고자 한다.

또한, 비수도권에 대한 재정지원 등은 포괄적으로 하여 재정자율성을 확보하고자 한다. 다만, 지역상생발전기금으로 추진하는 지방자치단체의 사업에 대하여는 추진실태를 철저히 분석하여 부진한 사업에 대하여는 효율성 제고를 위한 개선 권고 등 사업의 성과 향상을 극대화할 계획이다.

③ 기금 운용의 전문성 강화

지역상생발전기금은 궁극적으로 지방채·공사채를 발행하는 지방자치단체에 장기·저리로 융자하고 자금시장에 대한 정기적인 분석과 정보를 제공하는 등 지방자치단체의 지방채인수 전담기관으로 육성하고자 한다. 이를 위해 자금운용, 지방채 관련 제도 등에 대한 자료축적 및 연구·조사 등이 가능하도록 자체적인 역량을 제고시킬 수 있도록 전문성을 강화해 나갈 계획이다.

〈그림-1〉 지역상생발전기금(조합) 운용의 기본방향



나. 지역상생발전기금 운용체계

지역상생발전기금의 운용체계는 「지방자치단체 기금관리기본법」(이하 “기금법”) 제17조 및 동법 시행령 제12조와 기금의 관리·운용을 위한 조합설립 및 그 조직에 대한 내용을 포함하고 있는 「지방자치법」(이하 “자치법”) 제159조 및 제160조에 명시되어 있다.

우선, 기금의 조성주체를 살펴보면 다음과 같다. 기금법 제17조에 특별시, 광역시,



도, 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生)발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금을 설치(기금법 제17조제1항)한다고 명시하고 있어, 기금의 조성주체를 16개 광역시·도로 규정하고 있다. 특히 기금법 부칙 제2조와 동법 시행령 제12조의2에 따라 2019년까지 수도권 시·도(서울특별시, 경기도, 인천광역시)의 출연금(지방소비세액의 100분의 35에 해당하는 금액)으로 주 재원을 조성하게 된다.

기금의 운용주체는 자치법 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합이 된다. 기금법 제17조제2항에는 지역상생발전기금을 설치하는 시·도는 기금의 관리·운용을 위하여 자치법 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합을 설치하도록 규정하고 있다. 자치법 제159조에는 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 16개 광역시·도를 조합원으로 조합을 설립하여 지방자치단체가 자율적으로 기금을 관리·운용하여야 한다.

지역상생발전기금조합에는 조합의 중요사항을 심의·의결하는 조합회의와 집행기구인 조합장과 사무직원을 둔다.(자치법 제160조) 조합회의는 조합규약의 제·개정, 기금운용계획 및 결산의 심의·의결, 조합장 선임 등 중요사항을 심의·의결하는 의결기관으로 16개 시·도 기획관리실장, 행안부 추천 민간전문가 2인 등으로 위원을 구성한다. 조합장은 지방자치단체조합을 대표하고, 기금관리·운용사무를 총괄하는 집행기구로서 재정분야의 학식과 경험을 갖춘 자로 행정안전부장관의 추천을 받아 조합회의의 의결을 거쳐 선임한다. 그리고 조합직원은 재정관리·회계분야, 기금운용 근무경험을 가진 지방자치단체 공무원, 민간 전문가 등으로 구성한다.

한편, 조합은 기금법 제17조제3항 및 동법 시행령 제12조에 따라 지역상생발전기금의 관리·운용에 관한 사무를 조합회의의 의결을 통해 「한국지방재정공제회법」에 의해 설립된 한국지방재정공제회에 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 조합회의의 의결을 통해 한국지방재정공제회가 조합사무를 수탁할 경우 공제회 또한 기금운용 등에 관리주체의 역할을 대신 수행할 수 있다.

다. 지역상생발전기금의 재원

지역상생발전기금의 재원은 기금법 제17조의2와 동법 시행령 제12조의2에 명시 되

어 있다. 우선, 서울특별시·인천광역시·경기도의 출연금을 들 수 있다(기금법 제17조의2제3호, 동법 시행령 12조의2). 출연금과 관련하여 당초 수도권 규제 합리화에 따른 국세, 지방세, 부담금 등을 측정하여 초과수입 중 일정비율을 재원으로 구성할 계획이었다. 그러나 개발이익의 실제 측정의 어려움으로 재원 예측에 한계가 노정되어, 지방재정 지원제도 개편에 따라 새로이 도입되는 지방소비세의 일정률을 그 재원으로 하기로 결정하였다. 따라서 서울·경기·인천 3개 시·도가 2010년부터 향후 10년간 매년 지방소비세 세입 중 35%를 출연하여 재원을 조성토록 하였다.

〈표-3〉 연도별 출연 예상액

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합 계
출연금	3,000	3,024	3,220	3,429	3,652	3,890	4,143	4,412	4,699	5,004	38,311

※ 출연 예상액 규모는 부가가치세 연평균 신장율 6.5%를 가정하여 산출하였음.

그 밖에 기금법 제17조의2에서 명시하고 있는 지역상생발전기금의 재원으로는 ① 시·도별 통합기금의 여유자금 예치금(기금법 제19조), ② 조합채 발행수입(기금법 제20조), ③ 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금, ④ 발전기금의 운용수익, ⑤ 기타 수입금으로 규정되어 있다.

그러나 지방소비세의 세율⁷⁾이 부가가치세의 5%를 유지하는 한 전액 지역발전을 위한 재정지원 및 보조사업을 지원하도록 부칙 제3조⁸⁾를 추가하였기 때문에 수도권 지방자치단체 및 공익법인의 출연금, 기금 운용수익 외의 다른 재원은 2012년까지는 지역상생발전기금의 재원으로 출연하는데 한계가 있을 것으로 보인다.

7) 지방소비세는 2010년부터 부가가치세의 5%를 지방세로 전환하여 신설하며, 향후 3년간의 준비 과정을 거쳐 2013년부터는 부가가치세의 5%를 지방소비세로 추가 이양하여 부가가치세의 총 10%를 지방소비세로 추진하기로 하였다.

8) 기금법 부칙 제3조(발전기금의 용도에 관한 특례) “제18조의 개정규정에도 불구하고 「지방세법」 제159조의5제2항에 따라 과세표준에 100분의 5를 적용하여 지방소비세 세액을 계산하는 한, 발전기금은 제18조제4호에서 규정한 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원용도로만 활용하되, 재정지원은 각 지방자치단체의 재정여건 등을 감안하여야 한다.”

라. 지역상생발전기금의 기능

지역상생발전기금의 기능은 기금법 제18조에 ① 자치법 제124조의 규정에 의한 지방채(地方債)의 인수, ② 「지방공기업법」 제68조의 규정에 의한 공사채(公社債)의 인수, ③ 기금법 제19조의 규정에 의한 예치금(預置金)의 원리금 상환, ④ 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원 등으로 규정되어 있다. 즉, 지역상생발전기금은 지역발전을 위한 포괄적 재정지원, 조합에서 용도를 정하여 지원하는 보조사업, 그리고 지방채·공사채 및 예치금 원리금 상환 등 융자관리기능을 포함하는 지방자치단체의 종합적인 금융기구의 기능을 수행하는 것이다.

한편, 당초 지역상생발전기금은 10년(2010~2019)동안 3조원 규모의 기금을 조성하여 비수도권 지방자치단체의 기업 유치 및 투자 여건 개선 등 지역경제 활성화를 위한 사업에 장기저리의 자금융자 방식으로 운영하도록 할 계획이었다. 하지만 국회 법안 심의과정에서 지방재정의 어려움을 감안하여 지방소비세의 세율이 부가가치세의 10%로 상향되기 전까지는 기금 전액을 지방자치단체에 직접 지원토록 결정하였다. 따라서 향후 3년간 지역상생발전기금의 주요 기능은 지방자치단체의 재정여건 및 규모를 반영한 배분기준(조합규약으로 규정)에 따른 포괄적인 재정지원, 재정지원 사업에 대한 성과분석·환류 등이 될 것이다.

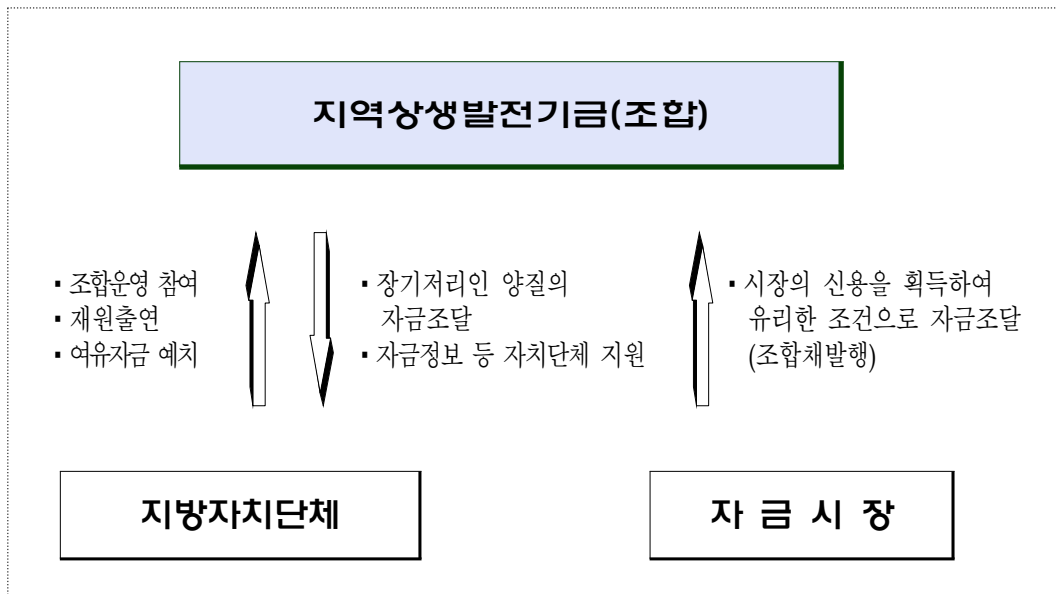
특히, 2010년도에는 국정의 최우선 과제인 일자리 창출 사업에 전액사용토록 지자체의 협조를 구할 계획이며, 내년부터는 지방자치단체가 지역경제활성화 사업 등에 자율적으로 사용하도록 할 계획이다.

장기적으로 지역상생발전기금은 2013년부터 당초 계획과 같이 장기·저리의 지방채 등을 인수하는 방식으로 운영하도록 할 방침이다. 구체적으로 지방자치단체가 기업 유치 및 투자 촉진, 지역 SOC 조성 등 지역 현안사업을 위하여 대규모 자금이 필요한 경우 장기·저리로 융자하여 주는 것이다. 이를 위한 이자율과 융자기간은 현행 공공자금관리기금의 지방채 인수조건⁹⁾수준을 검토할 수 있다. 그리고 융자기준은 지방자치단체별 지방채 발행규모, 재정여건 등을 감안하되, 재정이 열악한 비수도권 지방자치단체를 우선 고려하여 지원할 계획이다. 융자절차는 지방자치단체가 사전에 사업계획서를 제출하면, 조합에서 사업계획서의 지역개발 관련성 등에 대해서 심의하여 결정하도록 할 계획이다.

9) 2010년 1/4분기 기준 : 5년 거치 10년 상환, 이율 4.88%

추가적으로, 조합은 지방채 인수 등과 관련하여 자금시장분석(은행별 이율 등 조건), 지방채 제도연구 등을 통해 다양한 정보를 지방자치단체에게 제공하는 기능을 수행할 예정이다.

〈그림-2〉 지역상생발전기금(조합) 기능 확대 개요



Ⅲ. 지역상생발전기금의 발전방향

1. 지역상생발전기금의 발전: 지방채 인수 전담 금융기관의 필요성 및 해외사례

지금까지 지역상생발전기금의 제도 도입과정 및 제도현황을 살펴보았다. 상기에서 볼 수 있듯이 지역상생발전기금은 궁극적으로 지방채 인수를 전담하는 금융기관으로 확대되어 실질적으로 지방자치단체의 재정적 압박에 단비와 같은 역할을 수행하는 것을 목표로 하고 있다. 보다 구체적으로 지방채 인수 전담기관의 필요성과 해외사례에 대해 살펴보려고 한다.

가. 지방채 인수 전담기관의 필요성

첫째, 사회복지 수요, 국가정책사업 경비부담 등으로 지방재정수요는 증가하는 상황이나 지방의 각종 투자사업 관련 가용재원의 한계로 지방채발행은 증가가 예상된다. 단적으로 최근 5년간 지방채 증가율은 10.8%로 (2005년 17.4조 → 2009년 25.6조) 예산증가율 10.5% 보다 높았다.

둘째, 현재 지방채 차입선의 문제점이다. 국채와 달리 지방채는 시장의 부재(不在)로 정부자금에 대한 의존성이 매우 높다. 2009년말 기준 지방채 잔액 25.6조원 중 정부자금 차입이 11.7조원으로 전체 지방채 잔액 중 46%를 차지한다. 현재 지방자치단체는 상대적으로 장기저리의 정부자금을 통해 지방채를 발행하고자 하나, 충분한 정부자금이 공급되지 않는 상황이다. 2009년에는 경제회복을 위한 확장적 재정정책으로 정부자금인 공공자금관리기금에서 4.2조를 인수하였으나, 2010년의 경우 0.6조원 밖에 인수하지 않아 지방자치단체 간 경쟁이 치열하다. 이에 따라 지방자치단체는 양질의 정부자금외의 지방채 인수를 위해 민간에서 소규모 지방채를 발행함에 따라 높은 이자를 부담하고 있다. 2009년말 기준 지방채 잔액 25.6조원 중 5%이상 고금리 지방채가 약 18%(4.7조원)를 차지하고 있다.

셋째, 지방자치단체 여유자금의 효율적 활용이다. 일부 지방자치단체는 재원이 풍부하여 각종 기금의 여유자금을 금고은행 등에 단순예치하고, 일부 지방자치단체는 재원이 부족하여 고금리의 은행차입 등 자치단체간 가용재원의 불균형이 발생하고 있다. 지방자치단체의 2010년도 기금 운용규모는 12.9조원이며 이중 6조원(46%)이 은행에 예치되고 있다. 또한 각종 인허가 등에 따른 공채매출로 조성된 지역개발기금도 2009년 조성액 3.7조원 중 0.3조원(8%)이 은행에 예치되고 있다. 따라서 이렇게 단순 예치되고 있는 재원을 실질적으로 필요한 지방자치단체에 저리로 융자해 줄 필요성이 요청된다.

나. 외국의 지방채 인수 전담기관 설치 사례

한편, <표-4>에서 보는 바와 같이 일본(지방공공단체금융기구), 영국(공공대부위원회) 등 선진 외국은 일찌감치 지방채인수 전담 금융기관을 설립하여 저리의 자금을 안정적으로 공급하여 지방자치단체의 재정부담을 크게 완화시켜주고 있다. 특히 덴마크와 스웨덴의 경우에는 우리와 같은 지방자치단체조합의 형태로 조직을 설립하여 운영하고 있다.

〈표-4〉 외국의 지방채 인수 기관 현황

구 분	일본의 지방공공단체 금융기구	영국의 Public Works Loan Board	덴마크의 Kommune Kredit	스웨덴의 Kommuninvest 협력공동체
설립년도	1957	1815	1899	1986
설립형태	특수 공법인	비영리 법정기관	지방자치단체조합	지방자치단체조합
설립목적	지방공기업에 대한 장기·저리 양질의 안정적인 자금 조달 및 공급	지방정부 지방채사업 심사 및 정부자금 융자	- 지방자치단체의 공공사업 수행을 위한 장기저리자금의 공동 조달 및 공급 - 재정이 빈약한 지방자치단체의 자금조달	
구 성 원	▪전지방자치단체	▪비영리 법정기구	▪지방자치단체 ▪지역군	▪지방자치단체
재원의 구성(Funding)	▪정부 출자금 ▪채권발행(정부보증) ▪지자체 출자금 ▪기타운영수입	▪국립대출기금에서 차입 하여 지방정부 융자	▪조합원 분담금 ▪공모채 발행 ▪운영수입	▪조합원 분담금 ▪공모채 발행 ▪운영수입
▪대출 (Lending)	▪지방채인수 및 공영기업, 지방 도로, 공영주택사업 등 ▪5년, 10년, 최장30년 ▪평균 2.29%	▪지방채사업 심사 및 융자	▪지방정부 및 지방정부가 보증 한 사업 ▪최장30년 ▪조달금리+0.02% ▪지방정부대부의 60% 점유	▪지방정부의 환경, 사회 기반 시설, 교육, 위생시설 등 최장 20년 ▪조달금리+수수료



2. 지역상생발전기금 발전과제

향후 지역상생발전기금이 명실공히 지방자치단체의 지방채 인수를 전담하는 금융공고로 확대 개편되기 위해서는 여러 가지 발전과제들이 선행되어야 할 것이다. 특히, 지방채 인수전담을 위한 자금조달(seed money) 방안 구축, 조합의 전문역량 강화, 지방자치단체 지원을 위한 지방재정 컨설팅 확대 등을 들 수 있다.

가. 지방채 인수전담을 위한 자금조달 방안 구축

2009년 현재 지방채 발행 규모를 살펴보면, 경제위기 상황에서 재정지출 확대를 통한 위기극복을 위해 정책적으로 지방채 발행을 늘렸으나(8.5조원 발행), 정상 경기 국면 하에서의 지방채 발행 규모는 3조원 정도로 예상된다¹⁰⁾. 2009년 이전 매년 지방채(약 3조원)의 인수선을 분석해 보면, 공공자금관리기금 등 정부자금 0.8조원(27%), 지역개발기금 등 지방공공자금 1.6조원(54%), 금융기관 차입 0.6조원(19%) 수준이다. 따라서 지방채 인수를 전담하기 위해서는 기본적으로 지방자치단체 금융기관 차입금 규모(연 1조원) 정도로 재원을 조성하여 양질의 자금을 지원하고, 기금재원 축적 후 지방공사·공단채 인수로 까지 확대하기 위해서는 자금조달 체계를 확립하여야 한다.

보다 구체적으로 지역상생발전기금의 재원 조달 방안을 모색¹¹⁾해 보면 다음과 같다.

첫째, 수도권 지방자치단체의 출연금(지방소비세의 35%)으로 매년 0.3조원을 조달하는 것이다. 하지만 동 재원은 2019년까지 출연되는 한계가 있다.

둘째, 각 시·도의 지역개발기금의 여유자금에서 매년 0.1조원 정도를 조달하는 것이다. 「지방공기업법」 제19조의 규정에 따라 지방자치단체의 인·허가 등에 따른 공채매출에 의해 조성되어 특별회계로 관리하는 지역개발기금은 매년 여유자금이 이월된다. 따라서 시·도별로 이월되는 자금을 지역상생발전기금에 예치하고 조합은 자금이 필요한 지방자치단체에 재융자하는 것이다. 예를 들어 2010년 4월 기준 일반은행 평균 수신금리가 3.71%(연간)이고 일반은행 공공부문 평균 대출금리가 5.45%(연간)이라고 가정한다면, 조합은 지방자치단체 기금의 여유자금을 4.5%로 예치받아 필요한

10) 지방채 발행현황 : '05년(2.6조), '06(2.9조), '07(3.1조), '08(3.0조), '09(8.5조)

11) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조의2에 규정된 재원에 대한 검토이다.

지방자치단체에 4.8%로 재융자해주는 방법이다.

〈표-5〉 2009년 지역개발기금 현황(16개 시·도)

(단위:억원)

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

셋째, 지방자치단체 개별기금의 여유자금에서 매년 0.6조원을 예치받는 것이다. 지방자치단체별 개별기금에서 매년 이월되는 자금을 지역상생발전기금에 예치하고 조합은 자금이 필요한 지방자치단체에 재융자 해주는 것이다.(지역개발기금 예치 및 융자 방법과 동일)

〈표-6〉 2010년 기금운용 현황

(단위:억원)

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

※ 전체 기금 수 : 2,342개(광역260, 기초2,082)

넷째, 조합채 발행수입이다. 각 지방자치단체의 지방채 수요를 종합한 조합채를 발행하여 자금을 조달(Bargain Power, 신용을 토대로 저리의 지방채 통합발행)하는 방법이다. 조합채를 발행하기 위해서는 현행 「지방재정법」상 조합원(16개 시·도) 의회의 승인을 받아야 하므로 발행이 쉽지는 않다. 그러나 시·도 의회의 승인을 받으면 상황에 연대책임을 지므로 조합채 조달금리는 낮아질 수 있는 장점이 있다. 따라서 향후 조합채 발행을 위해 지역상생발전기금의 재원 규모가 커지고 신용도가 높아지면 지방의회 승인 규정을 완화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

〈표-7〉 지역상생발전기금의 자원 검토(안)

구 분	금액(억원)	검토사항
합계	10,000+α	
① 수도권출연금	3,000	·2019년까지 출연
② 지역개발기금예치금	1,000	
③ 기금여유자금 예치금	6,000	·자치단체의 지방채발행규모에 따라 검토
④ 조합채	α	·자치단체의 지방채발행규모에 따라 검토

나. 전문역량 강화

앞서 설명한 바와 같이 지역상생발전기금의 관리·운용기관인 지역상생발전기금조합은 2012년까지 지역상생발전기금을 지원(배분)기준에 따라 지방자치단체별로 재정 지원을 하는 게 주요 역할이다. 따라서 기금의 관리·운용에 관한 사무일부를 지방자치단체를 회원으로 설립된 공익법인인 한국지방재정공제회에 위탁하여 조합운용비를 절감하고, 한국지방재정공제회의 자금관리 전문성을 활용하여 기금운용 역량을 축적할 계획이다.

한편, 지역상생발전기금조합의 기능을 지방채 인수 전담기관으로 확대하는 2013년 이후에는 지방자치단체에 대한 지원업무를 강화하기 위해 지방자치단체 등 파견공무원, 한국지방재정공제회 파견직원, 자금운용 및 지방재정 전문가 등으로 조합사무국을 별도로 설치하는 방안도 고려할 계획이다.

다. 지방자치단체 지원을 위한 지방재정 컨설팅 확대

지역상생발전기금조합 규약(안) 제5조(조합의 사무)에서 조합은 지역상생발전기금 조성 및 관리·운용과 관련된 자료의 수집 및 지방자치단체 제공, 지방재정 제도 연구

〈그림-3〉 조합조직(예시)



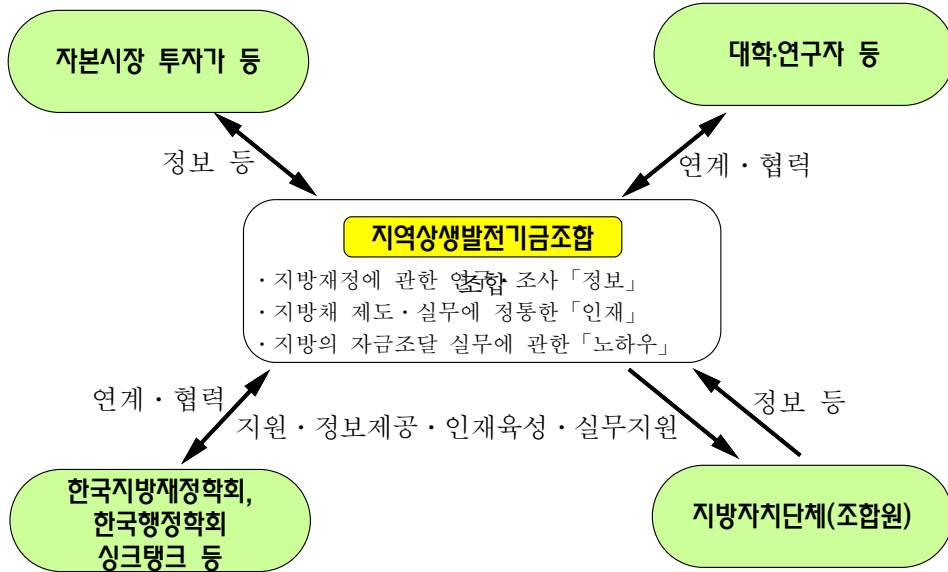
※ 참고: 일본의 지방공공단체금융기구 임직원 85명

등 지방자치단체의 지원업무를 사무로 규정하고 있다. 이러한 지방자치단체 지원사무는 향후 조합을 둘러싼 발행시장의 자유화가 한층 진행되는 등 지방채를 둘러싼 환경의 큰 변화 속에서 지방자치단체가 이에 적절히 대응하여, 자본시장에서 효율적으로 자금을 조달할 수 있도록 하기 위해서 조합이 반드시 발전시켜야 할 기능이라 할 수 있다.

한편, 지역상생발전기금조합의 해외 발전모델 중 하나인 일본의 지방공공단체금융기구(JFM) 또한 관계기관과의 연계 등을 통한 지방지원 네트워크 형성을 도모하기 위해 2011년도 이후 본격적인 사업전개를 목표로 이를 추진하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다¹²⁾. 따라서 지역상생발전기금의 발전을 위해서 조합은 지방자치단체에 대한 채무관리 교육을 통한 건전하고 효율적인 재정컨설팅을 지원할 계획이며, 지방채 인수를 위한 자금시장 분석·제공, 외채도입 및 환위험관리 등에 대한 지방재정 연구를 통해 지방재정에 관한 종합적인 지방자치단체의 지원기능도 수행할 계획이다.

12) Japan Finance Organization for Municipalities(2009), DISCLOSURE 2009에 따르면 지방금융기구의 지방지원업무에 대한 당면과제로 「조사연구·정보제공」 「지방공공단체 인재육성」 및 「자금조달 관련 실무지원」 등의 사업 수행을 선정하고 있다.

〈그림-4〉 지방재정 컨설팅에 따른 네트워크 구성도



※자료출처: Japan Finance Organization for Municipalities(2009), DISCLOSURE 2009 모형수정

IV. 맺는 말

2009년은 지방재정 역사에 큰 획을 그은 한 해였다. 민선지방자치 실시 이후 지방에서 10여년간 지속적으로 요청해 온 지방소득·소비세를 도입하였다. 또한 1992년부터 추진해 온 지방자치단체 숙원사업인 지방채 인수 전담기관을 실질적으로 설치할 수 있는 제도적 토대를 마련하였다.

금년에는 「지방자치단체 기금관리기본법」을 개정하고, 조합설립을 위한 조합규약(안)에 대한 지방의회의 의결을 마무리 하였다. 그리고 지역상생발전기금조합도 설립하기에 이르렀다.

앞에서 언급하였듯이 지역상생발전기금은 우리나라 최초의 수평적 재원조정사례¹³⁾

13) 우리나라의 정부간 재원이전 방식은 수직적 재원이전, 즉 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 지방교부세와 국고보조금, 광역자치단체에서 기초자치단체로 이전되는 재정보전금, 시도비 보조금, 조정교부금 등이 있지만, 동급 지방정부간 수평적 재원이전제도는 없었다(국회 예산정책

로서의 의의가 있다. 또한 16개 시·도를 조합원으로 설립한 지역상생발전기금조합은 수도권과 비수도권간 지역균형발전과 일자리 창출 등을 위한 상호협력의 상징으로서 커다란 역할을 담당할 것이다.

물론 지역상생발전기금은 초기 단계에서 몇 가지 시행착오와 운용상 이견이 발생될 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 문제와 난관은 조합회의 등을 통해 지방자치단체가 슬기롭게 극복해 나감으로써 지역상생발전기금이 지역발전을 위한 윤회유가 되도록 적극 노력하여야 할 것이다.

지역상생발전기금을 효시로 하여 향후 독일의 역교부금 제도와 같은 다양한 수평적 지방재정 조정제도를 연구·도입하여 전국적인 균형발전이 이루어질 수 있기를 희망하는 바이다.

참고문헌

국회 예산정책처. 「2010년도 예산안 분석」 중 ‘중앙정부의 지방정부 지원 예산안 분석.’ 2009.

국가경쟁력강화위원회. 「국토 이용의 효율화 방안」. 2008.

김민훈. “독일 지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향: 주간재정조정제도를 중심으로.” 「법학연구」 제48권 제2호. 2008.

김용창. “수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(Ⅰ).” 「대한지리학회지」 제43권 제4호. 2008.

박완규. “수도권과 비수도권의 경제력 격차 분석 및 완화방안의 모색.” 「입법과 정책」 제1권 제1호. 2009.

지역발전위원회. 「지역경제 활성화 대책」. 2008. 12.

지역발전위원회. 「지방재정 지원제도 개편방안」. 2009. 9.

Japan Finance Organization for Municipalities. *DISCLOSURE* 2009.



처, 2010).

