



I. 서론

최근 World Bank는 지역발전정책이 나가야 할 방향으로 3D(Density, Distance, Division)를 제안한 바 있다. 각국의 저명한 학자들이 공동으로 수행한 이 연구는 함축적인 의미를 던져주고 있는데, 무엇보다 획일적인 지원 보다는 선택과 집중, 경제의 집적화가 지역발전의 근간임을 강조하고 있다(Density). 노동과 자본이 경쟁력이 낮은 지역에서 경쟁력이 높은 지역으로 이동함으로써 정보통신과 같은 기반시설을 구축함으로써 물리적 거리를 단축하여야 한다(Distance). 또한 불합리한 규제나 문화적 장벽 등을 완화해야 특성화, 전문화 된 지역발전이 가능하며 이를 토대로 세계적 경쟁력이 확보된다는 점을 강조하고 있다(Division).

이러한 연구 결과는 지역의 경쟁력이 국가경쟁력의 요체임을 말해준다. 과거에는 국가 총량적 차원에서 자본, 노동, 기술이 중요했지만 앞으로는 지역 차원에서 특화발전과 집적경제의 극대화가 국가경쟁력에 큰 영향을 주게 된다. 문제는 노동, 자본과 같은 경성요소(hard factor)에 의존해서는 특화발전



이 어렵다는 사실이다. 지역의 특화발전은 문화, 예술, 역사 등 연성요소(soft factor)를 어떻게 활용하느냐에 더 영향을 받는다. 역사적, 문화적, 지리적 자원은 지역마다 다르기 때문이다. 집적의 경제도 행정구역을 초월한 지역간의 협력으로 창출할 수 있다. 어느 한 지역이 모든 영역에서 독점적인 경쟁력을 갖추기는 어렵기 때문에 서로 비교우위를 갖는 영역에서 지역간에 협력하면 교역의 이득을 취할 수 있게 된다. 도·농간의 협력, 산업도시와 문화·교육도시의 협력 등 협력의 형태와 분야는 지역의 특성에 따라 매우 다양하게 전개될 수 있다.

이와 같이 지역발전정책은 부존자원을 활용한 차별화된 발전, 지역간의 협력을 통한 상생발전, 집적의 경제와 규모의 경제 등이 핵심적인 가치로 등장하고 있다. 최근에는 우리 나라의 지역발전정책도 세계적 패러다임을 적극적으로 수용하고 있다. 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 구성된 3차원적 지역발전전략이 그것이며 특화발전, 상생발전, 규모화에 의한 경쟁력 확보를 추구하고 있다. 그리고 이를 뒷받침하는 하부구조로서 분권화된 재정지원체계를 구축하고 있다.

우리는 그동안 중앙정부 주도의 하향식 지역발전전략을 구사하였으나 투자대비 성과는 만족스럽지 못하였다. 오히려 중앙정부의 사업지침에 구속되어 획일화된 사업들이 양산되거나 지역간의 갈등으로 나눠먹기식 사업배분이 관행적으로 이루어지는 등의 폐해가 발생하였다. 지방재정의 관점에서도 국고보조사업에 대한 의존도가 확대되었고, 이로 인하여 지방비 부담에 따른 세출구조의 경직성이 지적되어 왔다. 인접 자치단체와의 소모적인 경쟁의식으로 지역의 특성과 무관한 보조사업들을 유치함으로써 예산낭비의 대표적인 사례로 비판받아 왔다.

감세정책으로 인한 지방재정의 어려움을 지원하고자 지방소비세를 도입하였으나 그 기저에는 분권적 지역발전정책이 자리잡고 있다. 당면한 지방재정의 어려움을 지원하는 차원에서 지방소비세를 도입하였지만 근본적으로는 재정분권의 확대가 차별화된 지역발전의 토대가 된다는 정책의지의 표현으로 이해할 수 있다. 지역상생발전기금 역시 지방소비세의 세원편제로 인한 수도권권과 비수도권의 재정격차 완화를 목적으로 도입한 것은 아니다. 집적의 이익으로 지역경쟁력과 국가경쟁력을 제고하고, 지역간의 협력으로 상생발전을 도모한다는 지역발전의 핵심 가치의 구현이라는 차원에서 도입하였다.

따라서, 지역상생발전기금은 지역발전정책의 핵심 가치라 할 수 있는 특화발전과 상생발전을 효과적으로 수행할 수 있도록 운용될 필요가 있다. 지역상생발전기금은 지방자치 역사에서 최초로 시·도

자율에 의해 운용하는 조정재원이면서 수도권 3개 시·도가 출연하여 지역발전사업을 지원하는 수평 조정형 교부금의 역할을 수행하고 있다. 이것은 지방자치 역사에서 획기적인 의미를 갖는 것으로 계속해서 확대, 발전시켜야 하는 소중한 제도이다. 재원 규모를 확충하여 안정적 운용기반을 갖춰야 하며 지역발전을 촉진할 수 있도록 용도나 재원배분기준, 사업평가 등을 개선하여야 한다. 아울러 지방채시장의 선진화와 같이 지방재정제도의 발전적 토대로서 육성해야 하는 부분도 고민해야 할 과제이다.

본고는 이러한 문제의식의 연장선상에서 지역상생발전기금의 발전방향을 제시하고 있다. 당장 현안으로 대두한 기금의 용도와 평가체계를 중점적으로 다루고 있으며 지방채시장의 선진화와 관련하여 중장기적 발전방안도 검토하였다. 아울러 지역발전정책의 추진과정을 정리하였으며 국·내외 유사 재원과의 비교를 통하여 정책적 의의를 정립함으로써 향후 발전방향을 제시하였다.

II. 지역발전정책의 역사적 전개과정

1. 역대 정부의 지역발전정책

우리 나라의 지역발전정책은 대체로 경제개발 추진과정과 맥락을 같이하고 있다. 1960년대에는 소위 滴下效果(Trick Down Effect)를 겨냥하여 서울, 부산 등 핵심거점을 먼저 성장시킨 다음 나머지 지역으로 성장의 과실을 확산시키는 전략을 채택하였다. 1964년 구로, 부평 지역에 수출산업단지를 조성하였으며 산업화의 진전으로 수도권의 인구집중이 본격적으로 시작되었다. 1970년대에는 국토공간적으로 산업화와 경제성장이 확산된 시기이다. 정부는 이를 체계적으로 관리할 목적으로 '1차 국토종합개발계획(1972년~1981년)'을 시행하였으며 창원과 여천에 중화학공업단지를 조성하고, 이 시기에 이미 4대강 유역개발을 추진하였다.

1980년대에는 수도권 과밀화문제가 국가적 현안으로 대두하자 공장, 대학 등 주요 인구집중유발시설의 수도권 입지를 억제하고자 '수도권 정비계획법(1983년)'을 시행하는 등 성장분산적 집중전략(Decentralized Concentration)을 채택하였다. 1990년대는 수도권의 과밀문제를 규제적 차원에서 접근하기 보다는 지역경제육성을 통한 지역간 균형발전에 관심을 두기 시작하였다. 그러나 역시 정책의 초점은 수도권 규제를 전제로 한 지방의 물리적 시설투자였으며 이러한 공간정책의 기초는 참여정부까



지 그대로 유지되었다.

참여정부 시기에는 역대 어느 정부보다도 균형발전에 대한 의지가 강력하였으나 목표나 취지의 진정성에도 불구하고 추진과정에서 한계점도 일부 발생하였다. 혁신주도의 지역발전을 강조하였으나 정책목표와 이를 뒷받침하는 전략, 정책수단의 대응성이 미흡하였다. 지역 주도의 혁신체계의 강조에도 불구하고 유사·중복사업의 남발 등으로 재정사업의 성과창출이 미진하였다는 점도 지적할 수 있다. 지방분권 측면에서도 분권교부세 도입과 같이 의도와는 다른 결과를 가져오거나 지방소비세 도입, 특별지방행정기관의 지방이관과 같이 주요 세입·세출의 분권화는 기대치에 미치지 못하였다.

2. 이명박 정부 지역발전정책의 기초

이명박 정부는 그간 지역발전정책의 한계를 극복하고 세계사적 흐름을 능동적으로 수용하여 상생과 협력, 규모화, 차별화된 발전으로 지역의 경쟁력을 향상시키는데 궁극적인 가치를 부여하고 있다. 세계화와 지식기반 경제의 대두는 세계경제의 흐름을 크게 변모시키면서 국경의 의미가 쇠퇴해지고 지역이 새로운 경쟁단위로 부상하고 있다. 이것은 지역의 경쟁력이 국가경쟁력을 좌우한다는 것을 의미한다(Globalization). 새로운 지역발전정책은 이러한 문제의식에서 출발하고 있다. 국내적으로는 균형발전정책의 한계를 극복하고, 국경의 의미가 쇠퇴하듯이 우리도 지역간 경계를 뛰어넘어 광역화, 특성화, 분권화, 동반발전의 새로운 패러다임으로 전환하였다(Localization).

〈그림 II-1〉 新지역발전정책의 핵심 가치

패러다임	광역화 (규모의 경제)	특성화 (선택과 집중)	분권화 (지자체 중심)	동반발전 (상생·협력)
	행정구역 단위 분산투자	특색없는 획일적 개발	중앙 주도 하향식	대립과 갈등

현재 정부가 지향하는 지역발전정책의 기초는 다음과 같다. 첫째, 글로벌경제에 부응하여 지역경쟁력을 제고한다. FTA, 한반도 비핵화 등 중국과 북한을 포함한 동북아시아의 가치사슬이 급격히 통합되

고 있고 역내의 발전경쟁도 격화되고 있다. 때문에 종전과 같이 시·도 혹은 시·군 단위에서 상호간에 대립하기 보다는 통합적·상생적 협력을 토대로 지역의 세계적 경쟁력을 지향한다.

둘째, 지역의 자율성과 내생적 특화발전을 도모한다. 균형발전의 의의는 “지역 각자가 보유한 잠재력을 극대화할 수 있는 여건을 조성함으로써 특성화된 발전을 추구하는 것”으로 재정립할 필요가 있다. 지역발전이 국가경쟁력 강화에 기여해야 한다고 해서 획일적인 국가주도 방식으로 회귀할 수는 없다. 지역발전은 지방자치단체의 주도성, 역동성, 창의성에 기초해서 추진되어야 하며 이를 위해서는 분권과 자율성이 신장되어야 한다.

셋째, 재정자원의 효율성을 추구한다. 관련 정책의 범정부적 통합, 부처별 사업지역의 통합, 그리고 관련 재원의 통합으로 그동안 무질서했던 지역발전체계를 재정비함으로써 사업적·재원적 측면에서 지방분권의 하부구조를 재정비하였다. 이론적으로 지방분권과 자원배분의 효율성은 배치되는 개념이 결코 아니다. 다만, 재정자원의 효율성을 위하여 과거와 같이 중앙정부가 직접규제하기 보다는 성과평가를 실시하고, 그 결과를 차년도 예산과 연계하는 친시장적, 간접규제적 관리방식으로 전환한다.

넷째, 구조적으로 발전이 부진한 지역에 대한 정책지원도 병행함으로써 사회적 형평성과 국가통합성도 중시하고 있다. 성장촉진지역, 특수상황지역 등 구조적으로 조건이 불리한 지역은 국가적 차원에서 책임성을 갖고 다각적으로 지원한다. 무엇보다 교육, 의료, 복지, 환경 등 주민밀착형 행정서비스를 충분히 제공하여 모든 국민에게 최저한의 삶의 질이 보장될 수 있도록 한다.

Ⅲ. 지역상생발전기금의 추진과정

1. 지방소득세 및 지방소비세 도입

잘 알려진바와 같이 지역상생발전기금은 지방소비세 도입과 안정적 운용을 위하여 도입하였다. 서브프라임론 사태로 촉발된 글로벌 차원의 경제위기가 국내 경제까지 파급되자 이를 효과적으로 관리하고자 세계개편을 단행하면서 다른 한편으로한국경제의 경쟁력을 제고하기 위하여 수도권규제의 합리화를 단행하였다. 특히, 감세정책으로 대표되는 세계개편은 내국세의 일정비율로 연동된 지방교부세의



축소를 초래하여 지방세입의 안정성을 크게 위협하였다. 부동산경기의 침체로 인한 지방세수입의 위축도 불리한 환경요인으로 작용한 바, 취득세와 등록세의 경우 2009년 1.8조원의 세입경정이 이루어졌다.

사회복지 세출수요의 지속적인 증가도 큰 부담으로 작용하고 있다. 특히, 전년도에는 경제위기로 가중된 소득양극화로 인해 대규모의 국가시책 복지사업이 확대되면서 지방자치단체의 사회복지예산이 급증하였다. 최근 5년간 중앙정부 사회복지예산은 연평균 12.2%가 증가하였으나 지방자치단체 사회복지예산은 연평균 17.1% 증가하였다. 이러한 증가속도는 지방재정의 연평균 증가율 6.6%보다 훨씬 높은 것으로 이로 인하여 지방재정에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 2005년 12.0%에서 2009년 17.6%로 급증하였다.

〈표 III-1〉 사회복지 관련 중앙재정과 지방재정의 증가추세 현황

(단위 : 억원)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	연평균 증가율
정부총지출(조원, A)	208.7	224.1	238.4	262.8	301.8	9.7
복지재정(B)	507,709	560,261	613,848	688,176	804,151	12.2
비중(B/A)	18.2	25.0	25.7	26.2	26.6	-
지자체 순계예산(C)	1,070,625	1,154,722	1,119,864	1,249,664	1,375,349	6.6
사회복지예산(D)	128,858	153,220	172,825	216,658	241,455	17.1
비중(D/C)	12.0	13.3	15.4	17.3	17.6	-

자료 : 국회 예산정책처(2010) 「2009 회계연도 결산 중점분석 II」

이와 같이 지방재정의 환경이 급격하게 악화되자 지방소비세를 조속히 도입해야 한다는 주장이 힘을 얻기 시작하였다. 경제위기 극복과 국가경제의 글로벌 경쟁력 확보를 위한 대의적 차원에서 볼 때 수도권규제 합리화의 불가피성을 받아들인다 해도 지방재정이 당면한 세입·세출의 구조적 어려움에 대해서는 국가 차원의 지원이 필요하였다. 지역발전 차원에서도 하향식 추진방식을 동원하는 국고보조 방식보다는 재정분권을 통한 지역 주도의 발전양식이 중요하다는 인식이 확산되었다. 지방소득세와 지방소비세는 이처럼 대내외적 환경변화로 인한 지방재정의 어려움을 지원하는 한편으로 분권과 자율에 기반을 둔 자조적·차별적 지역발전정책의 수단으로서 전면적으로 도입되었다.¹⁾

1) 지방소비세 및 지방소득세 도입과 관련하여 2008년 관계부처 협의를 진행하였으나 점점을 찾지 못하자 지역발전위원회는 관계부처, 민간전문가로 구성된 '지방재정제도 개편 특별위원회'를 2009년 1월에 설치하였다. 동 특위는 지방소득세·지방소비세 도입과 직접적인 관계에 있는 행정안전부, 기획재정부는 물론 보건복지부(분권교부세), 교육과학기술부(지방교육교부금)가 참여하였으며 각 부처가 추천한 민간전문가로 구성하였다. 지역발전위원회는 동 특위를 통하여 부처간 이견을 조정하면서 지방소득세, 지방소비세의 도입방안을 마련하였다.

먼저, 과세대상이 유사한 주민세와 사업소세를 정비하여 소득에 부과하는 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 지방소득세로 독립시켰다. 지방소득세는 지방세입 확충 보다는 과세자주권을 확대하여 지역의 내발적 발전노력이 지방세수입 증대로 연결되는 선순환 구조의 여건을 조성했다는 데 의의가 있다.

아울러 부가가치세의 5%(2010년 예산안 기준 2.4조원)를 지방소비세로 전환하였다. 부가가치세는 향후 3년간의 준비과정을 거쳐 2013년부터는 부가가치세의 5%를 추가 이양하여 전체적으로 부가가치세의 10%를 시·도세인 지방소비세로 전환할 예정이다. 그러나 부가가치세는 세원의 수도권 집중도가 매우 높아 수도권과 비수도권의 재정격차를 확대할 우려가 있다는 지적이 제기되어 왔다. 이에 따라 정부는 민간최종소비지출의 시·도별 비중 기준으로 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%가 중치를 적용하여 비수도권 시·도에 5,624억원이 더 배분될 수 있도록 운용하게 된다(2010년 기준). 추가적으로 비수도권 자치단체의 발전기반이 더 강화될 수 있도록 지역상생발전기금도 설치하였다.

〈표 III-2〉 2010년 지방소비세 시·도별 배분내역

(단위 : 억원)

지 역	민간최종소비 비출	가중치 없을 경우		가중치를 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
수도권 소계	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

자료 : 양영철(2010)에서 재인용



2. 지역상생발전기금의 추진 성과

가. 지역상생발전기금의 설치

지방소비세의 도입에도 불구하고 지방세의 수도권 편중 현상은 크게 개선되기 어려운 실정이다. 지방세의 수도권 비중은 대략 58% 내외를 차지하고 있으며 근년에는 증가되는 추이를 보이고 있다. 이는 재산과세 위주의 지방세 구조, 수도권의 경제력 집중과 이로 인하여 지방세원의 수도권 편중에서 비롯하고 있다. 때문에 비수도권의 발전잠재력을 제고하기 위해서는 비수도권과 수도권의 수평적인 재정조정제도가 필요하다는 주장이 제기되어 왔다.

당초에는 도로, 상·하수도, 환경시설 등 지역개발과 관련하여 낙후된 비수도권의 인프라를 확충할 필요성이 대두하여 지방채를 이용한 지원방안이 모색되어 왔다. 1990년 이후 지역개발사업의 적기, 적정 규모의 추진을 지원하기 위한 ‘지방채 인수 전담기구’의 설치가 거론된 바 있으나 관계 부처간 이견으로 보류되었다.²⁾ 이후 ‘지방자치단체 기금관리기본법’의 제정을 계기로 기금의 여유자금을 효율적으로 운용하기 위해 ‘지역발전협력기금’과 조합의 설치 근거를 마련하였다. 당초 지역발전협력기금은 지방자치단체가 운용하는 기금의 여유자금을 지방채 인수자금으로 활용하는 것을 염두하고 있었으나 기금의 수익성 문제, 시·도간의 이해상충 등으로 설치되지는 못하였다.

지역상생발전기금은 이러한 일련의 과정을 거치면서 도입되었다. 물론 전술한대로 수도권 규제와 합리적 개선과 병행하여 수도권 개발이익을 지방에 지원함으로써 수도권과 비수도권의 상생발전, 더 나아가 국가경제의 글로벌 경쟁력 향상을 지향하고 있으나 제도적으로는 이미 1990년대 초반부터 다양한 논의와 법적인 근거를 마련하고 있었기 때문에 보다 쉽게 도입할 수 있었다. 지역발전위원회는 2008년 12월 ‘지역경제 활성화대책’을 발표하면서 수도권의 규제 합리화 이익을 지역상생발전기금으로 연계하여 지역발전 전체를 아우르는 재원으로 활용하는 구상을 발표한 바 있으나 이러한 사전준비에 힘입어 종전의 지역협력발전기금의 기능을 흡수하면서 진전된 내용으로 확장할 수 있었다.

2) 지방채 인수 전담기관을 설치하고자 1992년 ‘지역개발기금융기본법 제정을 추진하였으며 1997년에는 ‘지방채 전담 금융기관 설립계획’을 국회 내무위원회에 보고하였으나 부처간 이견으로 보류되었다. 1998년에는 국정 과제로 ‘지역개발금융공고’ 설립을 추진하였으나 외환위기에 따라 장기과제로 유보된 바 있다(조봉업 2010).

지역발전위원회는 ‘지방재정제도 개편 특별위원회’를 설치·운영하면서 지방소득세와 지방소비세 도입의 보완 수단으로서 지역상생발전기금의 설치를 지원한 바 있다. 정부 차원에서도 ‘지방자치단체 기금관리법 시행령’을 개정하면서(2010.2.8) 수도권 시·도의 출연비율을 규정하는 등의 후속조치를 시행하였다. 다만, 지역발전의 근원적 토대를 구축하기 위해서는 자치단체 스스로의 자구노력과 자조적 발전이 중요하다는 점을 인식하여 지역상생발전기금은 2019년까지 10년 한시 재원으로 운용할 계획이다. 동 기금의 재원은 매년 지방소비세 수입 중 35%(2010년 기준 약 3,000억원, 10년간 3조 원)를 수도권 3개 시·도가 출연하여 조성하게 된다.

〈표 III-3〉 지역발전협력기금과 지역상생발전기금의 비교

구 분	지역발전협력기금	지역상생발전기금
목 적	지방자치단체 기금의 여유자금을 효율적으로 운용	지역간 상생발전 촉진 및 지방소비세 조기 안착
운용 주체	2 이상의 지방자치단체	16개 시·도
운용 방식	지방자치법(제159조)에 의한 지방자치단체 조합	좌 동
재 원	지방자치단체 예치금 및 출연금 지방자치단체 조합의 지방채 수입 그 밖의 기금 운용수입	좌 동 단, 수도권 3개 시·도는 지방소비세 수입의 일정비율 출연
용 도	①지방자치법(제124조) 및 지방공기업법(제68조)에 의한 지방채 인수 ②동 기금의 관리·운용 경비	좌 동 단, 지역발전에 필요한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원을 추가

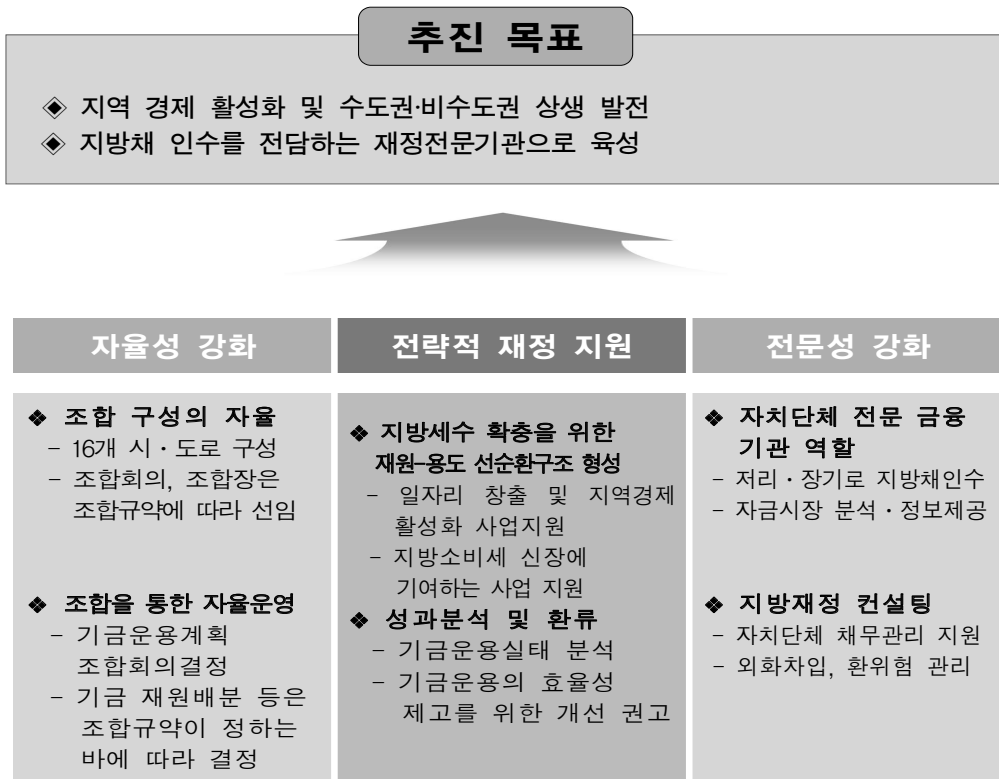
나. 지역상생발전기금 운용의 기본방향

지역상생발전기금은 지방분권의 확대와 지역의 차별화된 발전을 촉진할 수 있도록 16개 시·도가 자율적으로 계획을 수립하여 집행할 수 있도록 하였다. 그리고 이러한 설치 목적에 부합하도록 ① 조합 운영의 자율성 강화, ② 지방자치단체에 대한 전략적 지원, ③ 기금운용의 전문성 강화를 기본방향으로 설정하였다. 단기적으로는 국가경제의 위기극복과 지역고용 창출의 시급성을 감안하여 2010년에는 전액 고용사업에 투입하고 있다. 그러나 중장기적으로는 지역발전에 도움을 주는 직접적, 간접적 사업을 망라하여 대상사업을 보다 포괄적으로 운용할 계획이다. 기업유치 및 투자활성화, 지역경제 활력을 위한 사회기반시설이 주요 지원대상이며 중장기적으로는 지방채 인수 전담기구의 육성과 이를 위한 재원확대도 중요한 정책과제이다. 특히, 지방채 인수자금 지원은 지방소비세 재원이 부가가치



세의 10%로 상향조정되는 시점에서 적극적으로 검토하게 된다.³⁾

〈그림 Ⅲ-1〉 지역상생발전기금의 추진 목표와 기본방향



자료 : 조봉업(2010) 재인용

다. 지역상생발전기금의 운용체계

지방자치단체 기금관리기본법 제17조에 의하면 기금의 조성주체는 16개 시·도가 된다. 특히, 지방자치단체 기금관리기본법 제12조의2, 부칙 제2조에 따라 2019년까지 수도권의 시·도(서울, 인천, 경

3) 최종 입법과정에서 국회는 지방재정의 어려운 현실을 감안하여 우선 지역상생발전기금을 현금보조 방식으로 지원하도록 하였으며 지방채시장의 선진화 및 지방채 발행을 통한 간접적인 재정지원은 지방소비세 채원이 부가가치세의 10%로 확충되는 시점에 검토하기로 결정하였다. 참고로 지역상생발전기금의 용도는 지방자치단체 기금관리기본법 제18조에 의해 ① 지방자치법 제124조의 규정에 의한 지방채 인수, ② 지방공기업법 제68조의 규정에 의한 공사채의 인수, ③ 예치금의 원리금 상환, ④ 지역발전을 위한 지방자치단체의 재정지원 및 보조사업 지원으로 규정하고 있다.

기)가 지방소비세액의 35%를 출연하여 기금을 조성하도록 규정하고 있다. 2010년 수도권 3개 시·도 출연금액은 2,840억원으로 계획되어 있으며 분기별로 균등히 분할하여 납입하여야 한다.⁴⁾

〈표 III-4〉 2010년 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연계획

(단위 : 억원)

구 분	2010년 지방소비세	2010년 기금 출연액	분기별 출연액
서울특별시	3,945	1,3820	345
인천광역시	733	257	64
경 기 도	3,436	1,203	301
합 계	8,114	2,840	710

자료 : 한국지방재정공제회, 지역상생발전기금 조합회의록, 2010.

이렇게 조성한 지역상생발전기금을 효과적으로 운용·관리하기 위하여 지방자치단체 조합을 설치하였다. 즉, 기금 조성의 법적 관련을 맺는 16개 시·도가 조합원으로 참여하여 조합을 설치, 운용하기로 하였으며 의사결정기관으로 조합회의와 집행기관으로 조합장을 두기로 하였다.⁵⁾ 조합회의는 16개 시·도 기획관리실장, 행정안전부 지방재정세제국장, 행정안전부장관이 추천하는 민간전문가 2명으로 구성되며 조합규약의 재·개정, 기금운용계획 및 결산의 심의·의결, 조합장 선임 등 중요 사항을 결정한다. 또한 조합에는 조합의 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 설치하며 조합회의에서 선임된 조합장이 기금관리·운용사무를 총괄하도록 하였다.⁶⁾

지역상생발전기금은 상대적 손익규모와 재정여건을 기준으로 시·도별로 배분하게 된다. 시·도별 배분은 ① 기금운용 지출계획 총액에서 조합운영경비 및 보조사업 지원금액을 제외하고,⁷⁾ ② 잔여액의 3%는 보통교부세 교부기준을 준용하여 제주특별자치도에 우선적으로 배분하며, ③ 나머지 잔여

4) 분기 말일까지 납입하여야 하며 연말에 정산하여 출연금의 합계가 3,000억원에 미달하는 경우 인천광역시와 경기도가 출연비를 기준으로 부족액을 보전해주어야 한다. 다만, 이 경우에도 출연금 총액이 지방소비세액의 40%를 초과하지 못한다고 합의하였다.

5) 지역상생발전기금 조합은 올해 5월 7일 1차 조합회의를 개최하여 조합규약 등 각종 규정의 제정, 조합장 선임, 기금운용계획, 배분금액 및 용도 등 중요 사항을 의결하였다.

6) 1차 조합회의에서는 조합운용비의 절감, 자금관리 전문성 등을 고려하여 한국지방재정공제회에 조합사무를 포괄적으로 위탁하도록 의결하였다.

7) 기금운용 지출계획 총액 중 조합운영경비를 제외한 10% 범위 내에서는 조합회의가 필요하다고 인정하는 사업을 지원할 수 있다. 구체적인 대상 사업이나 자치단체, 지원규모 등은 조합회의에서 결정하도록 하였다(지역상생발전기금 재정지원계정 운용규정 제6조).



액의 50%는 각각 지방재정지원제도 개편(지방소비세 도입, 부동산교부세 교부기준 개편 등)에 따른 시·도별 상대적 손익규모와 재정여건을 반영하고 있다.⁸⁾

상기 기준에 입각하여 산정한 2010년도 배분규모는 <표 III-5>에 제시하고 있다. <표 III-5>에 제시한 바와 같이 대구, 광주, 울산, 대전은 상대적 손익규모가 반영되었으며 전남, 경북, 강원, 경남은 재정여건이 불리한 지역으로 분류되어 배분 규모가 상대적으로 높게 반영되었다.

<표 III-5> 2010년 기준 지역상생발전기금 시·도별 배분 현황

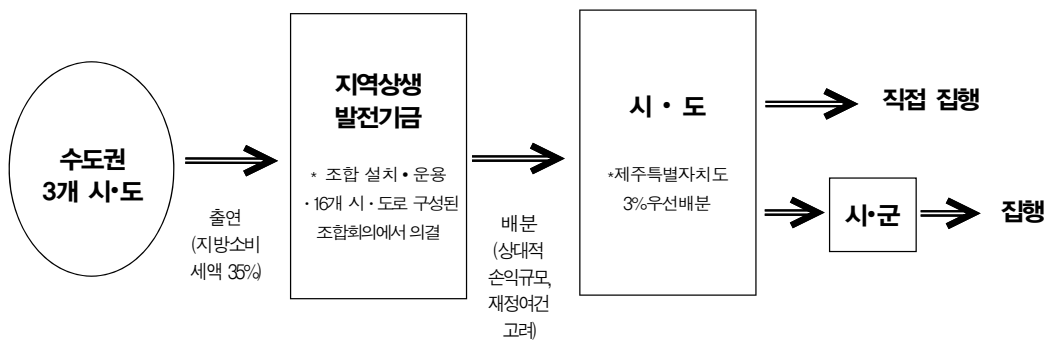
구 분	시·도별 배분액(억원)				
	①상대적 손익규모	②재정여건	합계(①+②)	배분비율	순위
서울특별시		120	120	4.00	13
부산광역시		136	136	4.53	12
대구광역시	261	76	337	11.23	1
인천광역시		92	92	3.07	15
광주광역시	261	47	308	10.27	2
대전광역시	222	43	265	8.83	4
울산광역시	238	34	272	9.07	3
경 기 도		111	111	3.70	14
강 원 도		182	182	6.07	7
충 청 북 도	47	114	161	5.37	9
충 청 남 도		136	136	4.53	10
전 라 북 도		148	148	4.93	11
전 라 남 도		232	232	7.73	5
경 상 북 도		231	231	7.70	6
경 상 남 도		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 : 한국지방재정공제회, 지역상생발전기금 조합회의록, 2010.

8) 지방재정지원제도 개편으로 인한 상대적 손익규모는 전국 시·도의 평균 순증금액 대비 시·도별 순증효과와 차액을 기준으로 산정한다. 다만, 상대적 손익규모에서 수도권 3개 시·도는 제외한다. 재정여건은 시·도 관할구역 내 시·군·구를 대상으로 최근 3년간 재정력 역지수를 적용하는데, 전국 시·군·구 재정력 역지수의 합계에서 시·도별로 관할구역내 시·군·구의 재정력 역지수가 차지하는 비중으로 산정한다.

한편, 재정여건을 고려하여 배분액을 일정 부분 결정하기 때문에 시·군·구 역시 수혜대상이 될 수 있다. 시·도는 배분금액의 30% 이상을 관할 시·군·구에 배분할 수 있도록 하였다. 당초에는 30% 이상 의무적으로 배분하도록 운용할 예정이었으나 제1차 조합회의에서 지원금액이 영세하여 실효성이 저하될 가능성이 높다는 지적이 제기되어 ‘노력하여야 한다’ 수준으로 합의하였다.

〈그림 III-2〉 지역상생발전기금의 운용·관리 체계



VI. 지역상생발전기금의 향후 발전방향

1. 지역상생발전기금의 정책적 의의

지역상생발전기금의 발전방향을 합리적으로 설정하기 위해서는 먼저 이 재원의 성격과 정책적 의의를 살펴볼 필요가 있다. 지방자치적, 지방재정적 관점에서 지역상생발전기금이 갖는 위치가 정확하게 평가될 때 발전방향에 대한 생산적인 논의도 가능해지기 때문이다.

여타 재원과 비교하여 지역상생발전기금의 특징과 정책적 의의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역상생발전기금은 종합적인 지역발전을 지향한다. 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부 차원에서 수직적으로 이전되는 재원은 지역간 재정격차 완화, 재원보장, 재정사업의 효율화 등을 목적으로 운용한다. 반면에 지역상생발전기금은 지역발전의 단일 목표를 효과적으로 지원하는 재정지원수단으로서 포괄적인 기능을 수행하게 된다. 지원대상 사업을 사전에 구속하지도 않으며 지역발전이라는



포괄적인 용도를 허용하여 자치단체의 자율적인 기획과 예산집행을 허용하고 있다. 즉, 지역발전을 위하여 기금의 형식을 빌린 자치단체 상호간의 포괄적인 보조금(block grants)이라 할 수 있다.⁹⁾

둘째, 자치단체 상호간의 자율적인 재정조정기능을 수행하며 역교부금적 성격도 지니고 있다. 그간에 자치단체 상호간의 재정조정기능은 재정보전금, 재산세공동과제 등도 수행하여 왔다. 그러나 재정보전금은 징수교부금제도에서 출발하여 시·도세 징세비용 보전과 관할구역 내 시·군간 재정조정기능을 수행한다. 재산세 공동과제 역시 전국적으로 보편화된 제도가 아니라는 점, 서울특별시 내 자치구간 재정조정기능을 수행한다는 점, 그리고 재산세를 재원으로 한 공동세적 성격을 지닌다는 점에서 차이가 있다.

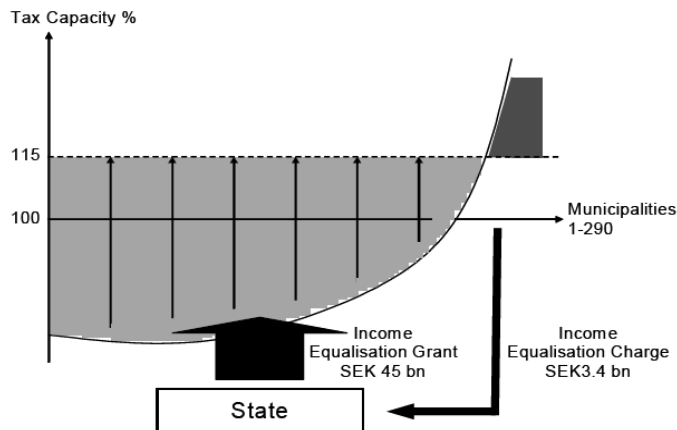
〈표 VI-1〉 주요 지방재정지원제도 특성 비교

구 분		정책목적	재 원	배분방식 (용도)
지방교부세	보통교부세	* 재원보장 * 재정격차 완화	내국세 19.24%의 96%	공식 (자율)
	특별교부세	* 특정사업 장려 * 재해복구	내국세 19.24%의 4%	임의 배분 (승인)
	분권교부세	* 지방이양사무 비용보전 * 재정격차 완화	내국세의 0.94%	공식과 임의배분 혼용 (자율, 승인)
	부동산교부세	* 세수감소분 보전 * 재정격차 완화	종합부동산세	공식 (자율)
보조금	국고보조	* 특정사업 장려	일반회계	임의 배분 (승인)
	광특별조	* 특정사업 장려	광역·지역발전특별회계	공식과 임의배분 혼용 (승인)
재정보전금		* 도세 징수비용 보전 * 시군 재정격차 완화	도세	공식과 임의배분 혼용 (자율)
재산세 공동과제		* 자치구 재정격차 완화	재산세	공식 (자율)
지역상생발전기금		* 지역발전 촉진	지방소비세 일정율 (수도권 3개 시·도)	공식 (자율)

9) 광역·지역발전특별회계 내 지역개발계정사업도 포괄보조금체제로 개편하여 운용하고 있으나 내역사업이 여전히 존재하고, 기획재정부 등 중앙정부의 승인을 받아야 하는 한계가 있다. 반면에 지역상생발전기금은 지역발전의 포괄적인 용도만 지정하고 있을 뿐 그 범위 내에서는 자치단체가 자율적으로 사업의 발굴과 기획, 예산집행이 가능하다는 점에서 본래 의미의 포괄보조금에 더 근접하고 있다.

셋째, 지역상생발전기금은 세입기준 형평화 교부금의 역할을 수행한다. 북유럽 국가들이 주로 운용하는 형평화교부금은 크게 세입기준 형평화 교부금과 세출기준 형평화 교부금으로 구분된다. 스웨덴에서 운용하는 세입기준 형평화 교부금은 1인당 과세소득이 전국 평균치를 15% 초과하는 자치단체가 주로 부담하며 중앙정부도 부족분을 공동으로 부담하여 조성한다.¹⁰⁾ 지역상생발전기금은 지방소비세액이 큰 수도권 3개 시·도가 재원을 부담하여 16개 시·도에 배분하는 운용체계를 도입하였기 때문에 스웨덴식 세입기준 형평화 교부금의 성격을 갖고 있다. 다만, 지역상생발전기금은 스웨덴과 다르게 중앙정부의 간여없이 시·도가 자율적으로 합의하여 운용한다는 점에서 차이가 있다.

〈그림 VI-1〉 스웨덴의 세입기준 형평화교부금의 운용체계



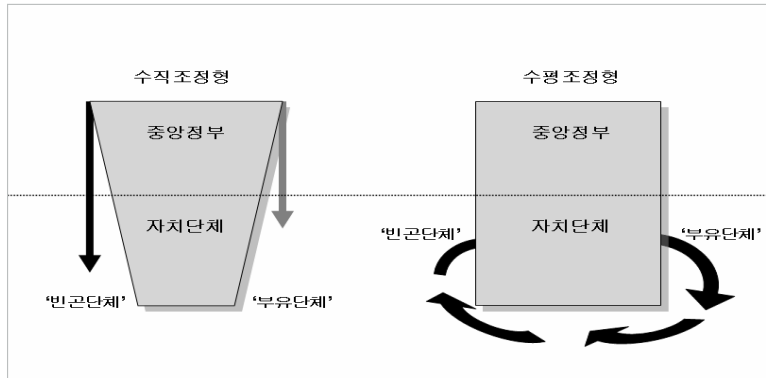
넷째, 시·도 상호간의 수평적 형평화기능을 수행한다. 정부간 재정관계에서 재정조정은 상급정부가 하급정부를 대상으로 하는 수직조정형과 빈곤단체와 부유단체 사이의 수평조정형이 있는데, 일반적으로는 수직조정형 방식이 주류를 이루고 있다. 지방교부세, 보조금, 재정보전금 등 우리나라에서 운용하는 재정조정 재원들 역시 수직조정형에 해당한다. 재산세 공동과세도 본질에 있어서는 공동세 이면서 서울특별시가 주체가 되어 자치구간 재정격차를 완화하도록 배분하기 때문에 수직조정형에 가깝다. 반면에 지역상생발전기금은 재정여건이 부유한 수도권 3개 시·도가 출연하여 비수도권 시·도에 배분하는 방식을 취하고 있어 전형적인 수평조정형에 해당한다. 따라서, 재정조정방식으로 볼 때

10) 주요국의 형평화 교부금제도는 서정섭·조기현(2007)의 보고서에서 상세하게 설명하고 있다. 참고로 1인당 과세소득의 전국 평균치가 100일 때 평균치를 15% 초과한 자치단체는 부유단체가 되며, 이들이 형평화교부금 재원의 일부(34억 SEK)를 부담하면 중앙정부가 교부해야 할 재원의 차액(45억 SEK)을 추가하여 재원을 조성한다.



지역상생발전기금은 세입기준 수평조정방식으로 압축할 수 있다.

〈그림 VI-2〉 수직조정형과 수평조정평의 기본체계 비교



이와 같이 지역상생발전기금은 ① 지역간 재정격차의 완화 보다는 지역발전이라는 실천적인 목표를 추구하며, ② 수평조정형 배분방식으로 지역간의 재정격차를 완화하고, ③ 운용·관리의 주체로서 지방자치단체 조합을 도입하였으며, ④ 조정재원 역시 자치단체가 부담한다는 관점에서 대단히 획기적인 제도로 평가된다.

2. 단기적 발전방향

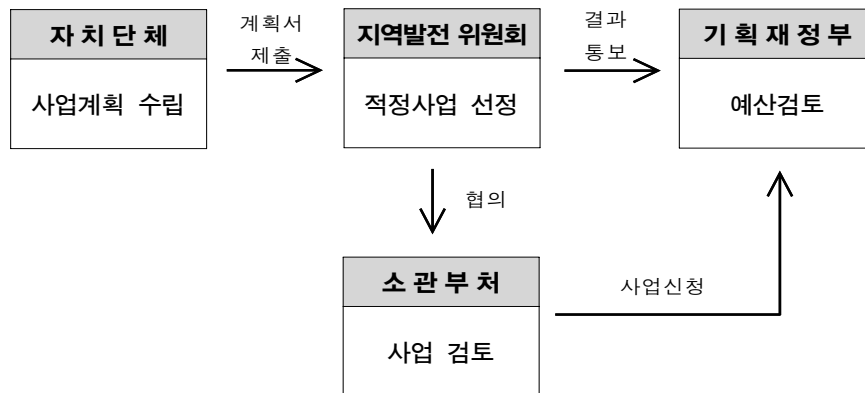
가. 기금사업의 용도

1) 연계·협력사업과 창조지역사업

지역상생발전기금은 명칭에서 알 수 있듯이 지역간의 소모적인 갈등을 지양함으로써 동반적 발전을 목적으로 설치하였다. 이러한 정책목적은 정부가 추구하는 지역발전정책의 핵심이기도 하다. 따라서 지역상생발전기금의 용도는 상생발전, 특성화된 발전, 자조적 발전, 규모의 경제화 등 지역발전정책의 핵심 가치를 효과적으로 구현하는 사업 중심으로 운용되어야 한다. 물론 그렇다고 해서 국고보조금과 같이 단위사업별 용도를 지정하는 것은 아니며 ‘포괄적 열거주의’ 방식을 도입하는 방안이 바람직하다. 다만, 현재 지역발전위원회가 중점을 두고 있는 자치단체간 협력사업이나 창조지역사업을 포함하는 방안을 적극 검토할 필요는 있다.

연계·협력사업은 광역·지역발전특별회계에 광역경제권 연계·협력사업을 이용하여 540억원을 지원하고 있다. 2011년에도 재원을 대폭 확충하는 방안을 추진하고 있지만 지원 대상은 여전히 광역경제권 내 시·도간 연계·협력사업에 한정되어 있다. 반면에 시·군 지역개발사업은 포괄보조금 체제로 개편됨에 따라 연계·협력사업을 별도 내역사업으로 운용하기 어려운 실정이다. 이에 따라 2010년도 시·군의 연계·협력사업은 지역발전위원회가 공모하여 우수 사업을 선정하고, 해당 중앙부처와 협의하여 최종적으로 14건을 발굴한 바 있다. 이들 우수 연계·협력사업은 소관 중앙부처의 2011년도 신규사업 방식으로 지원할 예정이다.

〈그림 VI-3〉 연계·협력사업 예산편성 절차



창조지역사업도 연계·협력사업과 비슷한 과정을 거쳐 14건을 발굴한 바 있다. 이 역시 지역발전위원회가 소관 중앙부처와 협의하여 선정하였다. 다만, 시행 첫해인 올해는 창조지역사업에 대한 자치단체 실무자들의 이해도가 낮아 적격사업발굴에 어려움을 겪었다. 창조지역사업은 ① 다른 지역에서 하지 않는 독특한 사업, ② 물리적인 시설사업이 아니라 콘텐츠나 스토리텔링이 있고, 지역혁신과 관련된 역량강화사업 등 지역발전 기반구축이 가능한 사업, ③ 고급, 첨단기술 보다는 중급기술을 활용하여 부존자원(향토산업, 지역연고산업 등)의 고부가가치화를 추구하는 사업, ④ 당해 지역에만 전승된 지식을 활용하여 상품화가 가능한 사업이 해당된다. 지역이 보유한 잠재역량과 자원을 활용하여 특색 있는 사업으로 발전시키면 이 자체가 창조지역사업이라 할 수 있다. 때문에 창조지역사업은 시·군 스스로가 발굴하여 자체재원으로 추진해 온 사업 중에서 성과가 기대되는 사업을 선정하고 있다. 선정된 창조지역사업은 3년간 사업비의 50%를 지원받게 된다.



2) 지역상생발전기금의 용도

연계·협력사업과 창조지역사업이 갖는 중요성에 비추어 볼 때 지역상생발전기금도 호흡을 같이 할 필요가 있다. 아울러 국가적 현안으로 대두하고 있는 고용창출사업을 어느 정도 반영할 것인지도 중요한 사항이다. 정부의 재정운용전략도 중요한 판단요소이다. 지역개발사업의 경우 성과가 의심되는 대규모 사업, 낭비성 예산사업, 유사·중복사업에 대한 구조조정이 거론되는 현실에서 시대적 흐름에 부합하도록 용도 설정이 이루어져야 한다. 국고보조사업과의 관계 설정도 중요하다. 지역상생발전기금은 지방소비세의 연장선상에서 접근해야 한다고 볼 때 국고보조사업은 용도에서 제외하는 것이 바람직하다. 국고보조사업을 포함시키면 그만큼 지방재원의 확충효과는 저하되기 때문이다.

먼저, 고용창출과 관련된 사업은 2011년에도 지속적인 수요가 예상되며 지역 차원에서도 현안 과제임을 감안하여 지역상생발전기금의 주요 사업으로 운용되어야 한다. 전체 재원에서 차지하는 몫은 50% 내외를 생각할 수 있다. 계속사업도 있고, 재원축소의 폭이 클 경우 예상되는 혼선을 감안하면 50% 내외가 적절한 것으로 판단된다. 가능하다면 지역의 부존자원을 활용한 창조적 고용사업, 즉 창조지역사업 중 고용촉진사업을 적극적으로 발굴하는 것도 생각해 볼 수 있다.

연계·협력사업은 국고보조사업에서 제외된 사업을 지원하도록 한다. 이미 설명한바와 같이 연계·협력사업은 지역발전위원회를 중심으로 소관 중앙부처의 예산사업으로 지원하고 있으나 지원대상에서 제외된 사업도 있다. 대표적으로 혐오시설이나 선호시설 등 이른바 NIMBY, PIMFY사업은 매우 제한된 범주에서 지원하고 있다. 따라서 우수 연계·협력사업 중 정책효과는 우수하나 재원 부족으로 지원대상에서 배제된 사업, NIMBY, PIMFY사업은 포함하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

자립적 지역발전에 필요한 역량강화사업도 중요하다. 마을 단위의 주민교육, 리더양성, 정보·기술 교류, 환경개선 등과 같이 자립적인 지역발전에 필수적인 사업들은 상생발전의 취지에 부합한다고 볼 수 있다. 또한 지역상생발전기금의 규모가 충분치 못하기 때문에 소액의 예산으로 다양한 사업을 발굴할 수 있는 역량강화사업은 운용이 쉽다는 장점을 갖는다.

지금까지 설명한 주안점을 토대로 지역상생발전기금의 적격사업을 제시하면 다음과 같다.

- ① 지역경제 활성화 : 지역내 특산물이나 기술을 활용한 특화산업 육성사업(고부가가치화, 마케팅, 판로개척, 인력양성 등), 기업유치에 필요한 기반조성사업(도로 개설 및 확·포장, 상·하수도,

- 환경시설 등), 기술 · 금융지원사업
- ② 지역내 역량강화 : 자조적 발전에 필요한 리더양성, 전문가 네트워킹 등 혁신체계 구축사업, 마을 단위 역량강화사업
- ③ 지역고용 촉진 : 지역고용을 촉진하는 직업훈련사업, 취업알선사업, 사회공동체사업(사회적 기업 및 Community Business 등)
- ④ 환경개선 : 낙후지역(성장촉진지역, 특수상황지역)의 문화, 교육, 의료의 서비스 개선사업
- ⑤ 연계 · 협력사업 : 지역간 연계, 협력으로 성과창출이 기대되는 사업, 협오시설이나 선호시설에 대한 협력사업
- ⑥ 창조지역사업 : 지역특성을 살려 독특하게 추진하는 문화사업, 관광개발사업, 특화산업 육성사업

본고에서는 개략적이거나 지역상생발전기금의 용도를 제시하고 있지만 무엇보다 올해 추진하고 있거나 예정인 사업들에 대한 실태조사가 시급하게 이루어져야 한다. 현장에서 성과를 창출하는 사업을 발굴하여 반영하거나 차치단체가 희망하는 사업이 무엇인지 수요조사를 실시하여 용도를 설정할 필요가 있다.

아울러 지역상생발전기금의 규모가 크지 않기 때문에 특별회계를 설치하는 방안도 검토할 수 있다. 특별회계의 성격상 세입 · 세출의 목적성이 명료해지는 장점을 기대할 수 있다. 중앙정부는 포괄적인 용도만 제시하고, 구체적인 용도는 시 · 도가 자율적으로 설정하여 예산을 집행하되 사업성과의 측정과 정책환류의 효율성은 특별회계 방식으로 담보할 수도 있다. 이 경우 시 · 도비를 추가하여 특별회계 규모를 확대하는 방안도 적극적으로 검토할 가치가 있다.

나. 기금사업의 평가체계 및 정책환류

기금사업의 평가는 가능한 성과중심, 결과중심으로 운용하여야 한다. 통상 중앙부처의 예산사업 평가는 계획수립 적절성, 집행실적, 사업성과 3개 부문에 걸쳐 이루어지나 계획수립, 집행실적 등 과정평가의 비중이 높은 편이다. 또한 사전에 제시한 사업지침을 기준으로 지표를 적용하기 때문에 사업내용이 확일적으로 유사하거나 예산집행에 치중하여 H/W 중심의 개발사업으로 변질되는 원인이 된다. <표 VI-2>는 농식품부의 소관 지역개발사업에 대한 평가 사례인데, 사업지침에 맞게 계획을 수립하였는지, 예산편성 및 집행은 적절하였는지 등 과정에 대한 평가가 주류를 이루고 있다. 심지어는 계획수립을 의뢰받은 농어촌공사가 평가의 주체로서 참여하여 실효성이 저하되는 사례도 발생하고 있다.



〈표 VI-2〉 농식품부 주요 포괄보조사업 평가체계 및 인센티브 현황

제도명	재정인센티브 활용내역	
	재정인센티브 제공현황	용도 (2010년)
향토산업 육성사업	• 지자체 자체평가 후 농식품부 중앙평가 • 평가기준 - 성과지표 : 매출액, 일자리창출, 참여농가 소득증가, 수출실적, 기업유치실적, 역량강화 - 추진체계 : 전담조직 운영실적, 사업추진단 활동실적 - 추진실적 : 자체평가 정책환류, R&D 실적, 연계발전, 투자유치 및 수출실적, 마케팅실적 - 사업효과 : 지역경제성장 파급효과, 사업의 지속가능성, 지역발전효과, 세계화 파급효과	사업비 (20억원) *최우수 2억원
농촌생활환경 정비사업	• 시·도 주관하에 평가 후 농식품부 확인평가 • 평가기준 - 사업계획 적정성 : 지역선정 적정성, 사업목적 부합성, 심의절차 이행도 등 - 지자체 추진의지 : 예산확보, 기관장 관심도 - 예산집행 및 사업추진 상황 : 사업건수 완료 예산집행도, 계획변경·추진상황 보고 적기성 - 사업추진성과 : 성과지표 달성도, 주민만족도 - 홍보 : 홍보계획 수립여부, 홍보실시 여부	사업비 (123억원)

이와 같이 사업평가는 평가체계의 합리성, 지표의 적합성을 확보해야 하며 정책환류 방식에 따라 성과창출의 속도가 달라질 수 있다. 이러한 측면을 감안하여 지역상생발전기금 사업의 평가체계와 정책 환류 방식은 다음과 같은 방향에서 검토할 수 있다.

첫째, 지역경제 활성화, 역량강화, 고용촉진, 환경개선키 등 6대 부문은 각각의 정책목적, 대상사업, 추진체계 등이 상이하다. 따라서, 평가지표는 6대 부문별 혹은 3~4개 부문으로 통합하여 부문별로 설정하는 것이 바람직하다. 물론, 부문별 지표와 함께 공통지표를 적용할 수도 있다.

둘째, 기금사업의 성과 및 결과를 정확하게 측정하도록 정량지표를 폭넓게 적용하여야 한다. 지역경제 활성화는 투자유치 실적, 매출액, 특허건수 등의 지표를 검토할 수 있으며 역량강화는 교육생 이수율, 포럼 운영실적, 관광수입, 마을소득 등으로 측정할 수 있다. 이 경우에도 지역경제 파급효과나 마을 단위 사업의 혁신성 등을 대상으로 정성평가를 병행할 수 있다.

셋째, 보조사업자의 자체평가, 시·도의 상위평가, 조합 차원의 메타평가를 연계하여 평가하는 방식이 효율적이다. 기본적으로 용도가 매우 포괄적이고, 지역 특성을 살린 창의적인 사업을 권장하고 있기 때문에 중앙 단위에서는 메타평가 방식을 취할 수밖에 없다. 즉, 시·군·구 기금사업은 시·도가 평가하도록 하고, 시·도 사업은 시·도가 자체적으로 평가하면 조합이 취합하여 메타평가를 하도록 한다.

넷째, 인센티브는 우수 사업 및 우수 지자체에 혜택을 부여하는 방식으로 운용한다. 아직은 기금 규모가 크다고 볼 수 없어 부진사업에 대한 패널티제도를 운용하기 보다는 인센티브 방식이 더 효과적이다. 다만, 인센티브 규모를 사전에 결정하여 별도 예산으로 편성하여야 한다. 이 경우 기금의 배분액은 조합 운영비와 인센티브를 제외한 예산으로 축소됨으로 인센티브 규모는 기금 총액의 10%를 초과하기 어려울 것으로 판단된다.

3. 중장기 발전방향

가. 지역상생발전기금의 적정규모 확보

우선적으로 지역상생발전기금의 규모를 확대하여 영속적으로 운용할 수 있는 기반을 구축하여야 한다. 연간 3,000억원의 규모로는 기금수요의 대응성이 떨어지며 한시재원의 성격을 유지할 경우 중장기적 관점에서 체계화된 관리·운용이 어렵게 된다. 기금의 적정규모는 기금사업의 범위와 기능을 어디까지 할 것인가에 따라 달라지지만 현재의 용도에 국한해도 기금의 규모는 확대될 필요가 있다. 이를 위해서는 지방소비세 규모가 부가가치세의 10%로 확대되는 시점에서 수도권 3개 시·도의 출연비율도 확대하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

아울러 지방채 인수자금의 활용과 연계하여 지역개발기금의 여유자금을 지역상생발전기금에 예치하는 방안도 적극적인 검토 대상이다. 행정안전부 내부자료에 따르면 지역개발기금의 여유자금은 2009년말 현재 3,850억원에 달한다. 특히, 경남(2,400억원), 경기(200억원) 등 일부 시·도는 여유자금의 규모가 큰 편에 속하여 지역개발기금의 효율적인 운용에 어려움을 겪고 있다. 이것은 시·군·구의 지역개발기금에 대한 지방채 수요가 크지 않기 때문인데, 이들 여유자금을 지역상생발전기금에 예치하고, 지역상생발전기금은 장기저리의 지방채 인수자금으로 운용하면 지방채시장의 활성화는 물론이고 지역개발기금의 안정적·효율적 운용에도 도움을 주는 부수적인 효과가 기대된다.



〈표 VI-3〉 지역개발기금 운용 현황(2009년말 기준)

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

자료 : 행정안전부 내부자료(2009.2) 및 양영철(2010)에서 재인용

마지막으로 비수도권 시·도의 재원분담과 병행하여 수도권 시·도의 출연도 확대하여 지역상생발전기금을 반영구적인 제도로 정착시켜야 한다. 우리 나라 최초의 수평조정형 재정조정기능을 수행하는 정책적, 역사적 의의를 감안하면 10년 한시재원 보다는 지속성을 갖고 발전시켜야 하는 제도이다.

나. 지방채시장의 선진화

지방채시장의 선진화를 통하여 지방재정의 책임성을 제고하도록 한다. 지방소비세의 재원이 부가가치세의 10% 수준으로 확충되면 기금사업은 지방채 인수자금 등의 용도까지 확대할 수 있다. 그러나 지역상생발전기금을 지방채 인수자금으로 활용하여 자치단체의 차입비용을 지원하는 방식은 소극적인 대안으로 사료된다. 2009년말 현재 지방채 규모는 잔액기준으로 25조 5,531억원인데, 이 중에서 공공자금관리기금(9조 4,768억원), 여타 정부자금(2조 6,086억원), 지역개발기금(8조 5,171억원), 청사정비기금(3,827억원) 등 각종 공공자금의 비중이 82%에 달하고 있다. 이들 각종 공공자금은 민간자금에 비하여 장기저리의 자금으로 정책자금의 일종이면서 보조금적 기능을 수행한다. 따라서, 지역상생발전기금을 이용하여 장기저리의 인수자금으로 활용한다는 것은 지역발전사업을 보조하는 정책자금의 의미로 축소된다.

지방채시장의 선진화, 지방재정의 책임성 제고, 지역발전 촉진 등 보다 상위의 가치를 실현하기 위해서는 지방채시장을 공공자금 중심의 증서차입 방식에서 공모채 발행 방식으로 전환해야 한다. 우리나라 지방채시장도 과거에는 외환시장에서 공모채를 발행한 경험이 있다.¹¹⁾ 그러나 환위험 관리에 어려움을 겪으면서 최근에는 외화채를 이용한 공모방식의 지방채 발행은 이루어지지 않고 있다. 또한 외화채권의 발행시 신용평가를 받아야 하나 자치단체의 신용등급은 국가 신용등급 이상으로 받을 수 없어 국내 신용시장에서 객관적인 정보제공이 어려운 한계가 있다.¹²⁾

11) 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 서울, 대구, 제주 등 일부 시·도에서 양키본드, 사무라이채를 발행한 바 있다.

12) 외화표시 채권 발행시 S&P, Moody's 등 국제적인 신용평가기관의 신용평가를 받아야 하는데, 이 경우 자치단체, 공기업, 금융기관을 막론하고 국가신용등급 이상의 신용등급을 받을 수 없는 이른바 sovereign ceiling제도가 적용된다.

따라서, 국내 자본시장에서 지방채 공모채의 활성화를 유도하는 전략이 효과적이다. 이를 위해서는 지역상생발전기금을 모태로 ‘통합 지방채발행’ 방식을 검토할 수 있다. 자치단체 개별적으로 공모채를 발행하게 되면 발행물량의 한계로 조달비용의 상승이 불가피해진다. 또한 부정기적인 발행으로 유통시장의 성장에 제약이 있고, 이는 신용등급과 유통금리간 관계형성을 저해하게 된다. 이러한 문제는 정기적으로 공모채를 희망하는 자치단체의 물량을 조합이 통합하여 공동으로 발행하는 방식으로 대처할 수 있다. 이미 일본에서는 ‘전국형 시장공모제’를 도입하여 월 단위 공동 발행방식을 운영하고 있다.¹³⁾

통합 지방채발행으로 공모채가 활성화되면 자연스럽게 자치단체에 대한 신용평가시장이 형성되며, 신용평가 과정에서 개별 지방채사업에 대한 타당성, 자치단체의 재무적 건전성, 지역경제의 실태분석과 이를 토대로 한 중장기 상환능력 등이 종합적으로 검증된다. 때문에 그간의 불합리한 관행을 개선하고 재정운용의 책임성을 제고하는 친시장적 환경이 조성되며 궁극적으로는 지역발전을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 국회예산정책처(2010), 「2009 회계연도 결산 중점분석Ⅱ」
- 대통령직속 지역발전위원회(2009), 「2008년 이명박정부 지역발전정책 연차보고서」
- 서정섭 · 조기현(2007), 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 양영철(2010), “지방재정 건전성 제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 발전방안”, 한국지방재정학회 「민선5기 출범과 지방재정 건전성 제고」 세미나 발표자료
- 조기현(2001), 「자치단체 신용평가제도 도입방안」, 한국지방행정연구원
- 조봉업(2010), “지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향”, 「지방재정과 지방세」 제4호, 한국지방재정공제회
- 한국지방재정공제회(2010), 「지역상생발전기금 조합 회의록」
- 행정안전부(2010), 「지방자치단체 예산개요」 각연도

13) 2003년부터 발행비용 절감, 시장평가에 대한 안전망 확보 차원에서 공공발행제도를 도입하였다.