

지방재정

2017년 제3호 (통권 33호)

특집 | 지역경제 활성화와 지방재정

지역경제 정책과 지방재정의 연계방안 | 라희문

지방자치단체의 경제 활성화와 재정 건전성 제고 | 임형백

지역발전특별회계의 쟁점과 개선방안 | 이희재

찾아가는 현장

파주시청

즐거운 소통

타인과 더불어 살기 위한 '이유 있는 No'



임진각 평화누리공원

잠깐의 만남에도 온 마음 다해 반기는 바람개비처럼
언제나 마음속에 곁의 소중함을 간직하길…

PAJU



- 06 LOFA 이야기
- 08 LOFA C&A 2020 비전체계도
- 09 화폐로 읽는 인물
양투안 드 생텍쥐페리

지방재정이 성장하다

특집_ 지역경제 활성화와 지방재정

- 12 지역경제 정책과 지방재정의 연계방안
 - | 라뤼문
- 32 지방자치단체의 경제 활성화와 재정 건전성 제고
 - | 임형백
- 48 지역발전특별회계의 쟁점과 개선방안
 - | 이희재

지방재정이 꽂피다

찾아가는 현장

- 66 파주시청
- 72 행복 나들이
- 72 물맑은 양평메기수염축제 2017



통권 33호(2017년 제3호) 격월간 **발행인** 곽임근(한국지방재정공제회 이사장) **발행일** 2017년 7월 28일 **발행처** 한국지방재정공제회
홈페이지 www.lofa.or.kr 전자책 서비스 홈페이지 ebook.lofa.or.kr **기획·디자인·제작** 세일포커스(주)

편집인 김광신(한국지방재정공제회 상임이사)

편집위원 곽채기(동국대학교 교수), 김경태(행정자치부 재정협력과장), 김연중(행정자치부 회계제도과장), 손희준(청주대학교 교수), 송경주(행정자치부 교부세과장), 양재연(마포구 기획경제국장), 유태현(남서울대학교 교수), 이삼주(한국지방행정연구원 선임연구위원), 이원희(한경대학교 교수), 조영진(행정자치부 재정정책과장), 주민수(한양대학교 교수), 최문환(경기도 예산담당관)(12명) *편집위원은 가, 나, 다 순임

편집간사 지성현(한국지방재정공제회 재정협력팀)

<지방재정>지에 실린 원고 내용은 필자 개인의 의견으로 한국지방재정공제회의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

지방재정이 열매 맺다

즐거운 소통

76 타인과 더불어 살기 위한 '이유 있는 No'

우리의 맛

80 백미(百味)의 으뜸은 장(醬)이아라!

Q&A

84 지방재정 질의회신 사례

지방재정 현황

90 재정 통계 및 관련 뉴스 수록

96 한국지방재정공제회 소식

102 독자퍼즐

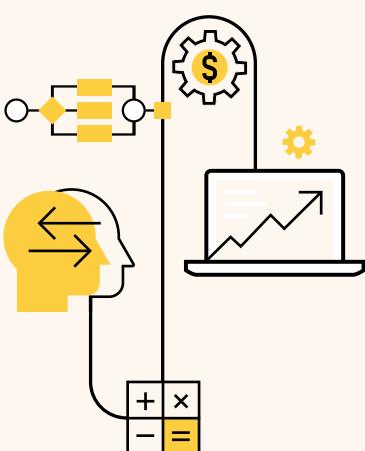


LOFA 이야기

상호부조의 방식으로
지방자치단체의
공유재산관리 및
재해복구지원을 위하여
1964년에 설립된

한국지방재정공제회

전국의 지방자치단체 상호 간에 재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을 바탕으로 상호지원하는 재해복구사업, 공공청사정비 사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업, 지방회계통계사업 및 회원지원사업 등을 보다 효율적으로 추진하기 위한 법인으로서 지방재정 발전을 위하여 설립된 특별법인입니다.



연혁

60's	1964. 06. 「민법」 제32조의 규정에 의거 사단법인 설립발기 1964. 09. 사단법인 지방공유건물재해복구공제회 설립등기
80's	1983. 01. 공공청사정비사업 신설 1988. 06. 한국지방재정공제회로 법인 명칭 변경 1989. 06. 공공시설 및 재산조성사업 추가
90's	1992. 01. 목적사업추가 및 상임이사제 등 실시 1993. 05. 재정자문위원회 설치 및 국제협력업무 신설 1994. 01. 지방관공선 공제사업 신설 1998. 02. 지방자치단체배상공제사업 신설
00's	2002. 10. 사업명 변경 및 경영공시 명시 2003. 05. 「한국지방재정공제회법」 제정 (법률 제6872호) 2008. 01. 옥외광고사업 추가 2008. 05. 옥외광고센터 개소 2009. 12. 공공청사정비공제사업 범위 확대
10's	2010. 05. 지역상생발전기금조합 설립 2011. 03. 간판문화 선진화 공동협력 협약 체결 2012. 04. 전략체계 및 핵심가치 선포식 개최 2012. 09. 창립 제48주년 기념식 및 CI 선포식 개최 2013. 01. 행정종합배상 공제사업 및 지역개발지원 공제사업 추가 2014. 01. 지방관공선건조비 사업 추가 2014. 09. 창립 50주년 기념식 및 기념세미나 개최 2015. 12. 옥외광고 관련 통계작성지정기관 선정 2016. 02. 지방회계통계센터 개소

주요사업

- 공유재산(건물 · 시설물 · 관공선)의 재해복구를 위한 공제사업
- 영조물의 하자 또는 업무수행 과실로 인한 손해배상공제사업
- 지방자치단체의 공공청사정비, 지역개발사업 등을 위한 용자사업
- 지방재정 발전을 위한 재정 컨설팅, 정책 · 데이터 연구, 정책콘텐츠 지원사업
- 지방재정 관련 통계분석 검증 및 회계제도 연구를 위한 지방회계통계사업
- 국제행사 및 지방자치단체 광고물 정비 재원 마련 등을 위한 옥외광고사업



사업조직

	업무	전화번호
공제사업본부	지방재정발전 연구 및 컨설팅, 세미나 기획·운영	02-3274-2051
	지방재정지원사업 운영, 국제협력 업무, 지방재정 융자	02-3274-2052
	지방재정 전문가 네트워크, 전문도서 발간, 자문위원회 운영, 정책정보 생산	02-3274-2053
	단체상해, 공제사업 교육 및 지부관리, 정책대응	02-3274-2011
	재해복구, 공유재산 위험관리 컨설팅, 성과관리	02-3274-2012
	재해복구, 네트워크 구축, 위원회 운영, 사업DB 관리	02-3274-2013
	지방관공선, 사업DB 관리, VOC, 회원포털 관리	02-3274-2014
	영조물배상 등록·결산, 공제계수 조정	02-3274-2021
	영조물배상 등록·결산, 홍보·교육, BCM컨설팅	02-3274-2023
	업무·행정종합배상 등록·결산, 공제계수 조정	02-3274-2024
정보시스템 운영 및 유지보수, 프로그램 개발		02-3274-2056

	시·도지부	소속	전화번호
	서울	자산관리과	02-2133-3298
	부산	회계재산담당관실	051-888-2271
	대구	회계과	053-803-3095
	인천	재산관리담당관실	032-440-2667
	광주	회계과	062-613-3136
	대전	토지정책과	042-270-6493
	울산	회계과	052-229-6372
	세종	예산담당관실	042-270-6493
	경기	회계과	031-8008-4180
	강원	회계과	033-249-2339
	충북	회계과	042-220-2836
	충남	세무회계과	041-635-3645
	전북	회계과	063-280-2334
	전남	회계과	061-286-3481
	경북	회계과	054-880-8543
	경남	회계과	055-211-7898
	제주	세정담당관실	064-710-6918

	업무	전화번호
옥외광고센터	사인프론티어, 홈페이지, 웹진	02-3274-2812
	옥외광고 온·오프라인 교육 운영	02-3274-2825
	정책제안 연구, 옥외광고 통계 구축	02-3274-2822
	해외통신원 운영, 해외 정책정보 생산	02-3274-2823
	불법광고물 감축 캠페인 및 공모사업, 전수조사	02-3274-2832
	사회적기업 발굴 및 육성지원, 불법광고물 감축 캠페인	02-3274-2835
	광고사업 운영, 간담회, 정책 홍보	02-3274-2841
	좋은간판나눔프로젝트, 디자인 컨설팅	02-3274-2855
	옥외광고물 디자인 개발 및 연구	02-3274-2852
	우수지역 현장학습, 우수간판 DB 구축 및 운영	02-3274-2853

	업무	전화번호
지방회계통계센터	예·결산 연계방안 마련, 자산·부채통계 신출관리	02-3274-2311
	지방자치단체 결산제도 및 지방재정통계 정책 지원	02-3274-2312
	지방재정통계 활용 및 개선 사례조사	02-3274-2313
	지방회계제도 개선방안 및 유용성 강화방안 연구	02-3274-2322
	지방회계제도 세미나, 네트워크 구축	02-3274-2323
	지방회계 교육, 현장지원단, 국외단기연수 운영	02-3274-2332

LOFA C&R 2020 비전체계도



사막에 불시착한 비행사, 어린왕자를 만나다

앙투안 드 생텍쥐페리



Antoine Marie Roger de
Saint Exupery, 1900~1944



20세기 초입, 비행기가 발명되면서 하늘을 날고 싶어 했던 수많은 사람들의 소망이 실현됐다. 어른들을 위한 동화로 전 세계인들의 사랑을 받고 있는 〈어린왕자〉 작가 앙투안 드 생텍쥐페리도 마찬가지다. 생텍쥐페리의 작품 속 주인공이 모두 비행사로 등장한다는 점에서 하늘을 동경하고 자유롭게 날고 싶어 했던 그의 삶을 엿볼 수 있다.

생텍쥐페리는 열두 살 때 우연한 기회로 비행기를 탔다가 비행사가 되겠다는 꿈을 품기 시작했다. 대학 입학이라는 관문 앞에서도 그는 해군사관학교에 도전하며 꿈을 지켜가려 했으나 시험에 낙방하는 바람에 잠시 다른 길을 걷기도 했다. 그러나 창공을 가르며 자유롭게 날고 싶다는 꿈을 포기할 수 없어 1921년 공군에 입대했다. 그는 군 복무를 하며 비행기 수리 업무를 맡았고 비행기 조종법까지 배웠다. 제대 후에는 민간인 조종사 자격증을 취득해 우편

비행사와 조종사로서 시간을 보냈다.

그는 그림과 동화에도 관심이 많았는데, 비행사로서의 삶을 바탕으로 〈남방 우편기〉, 〈야간 비행〉 등을 집필하며 많은 이들의 사랑을 받는 작가로 이름을 알렸다. 특히 1936년 비행대회에 참가했다가 리비아 사막에 불시착하고 5일 만에 극적으로 구조된 사건은 〈인간의 대지〉와 〈어린왕자〉에서 재구성됐다. 사막에 불시착한 후 어린왕자를 만나고, 어린왕자가 살던 별과 그곳에 있는 장미, 지구에 오기까지의 여행 등에 대해 이야기를 듣는 비행사의 모습은 생텍쥐페리와 다름없다.

한편 어린왕자가 갑자기 지구를 떠나 어디론가 날아간 것처럼 생텍쥐페리는 1944년 비행을 하다 실종됐다. 예고도 없이 그는 우리 곁을 떠났지만, 그가 꿈꾸었던 동화 같은 삶은 프랑스 50프랑 지폐에 고스란히 남아있다. ↗

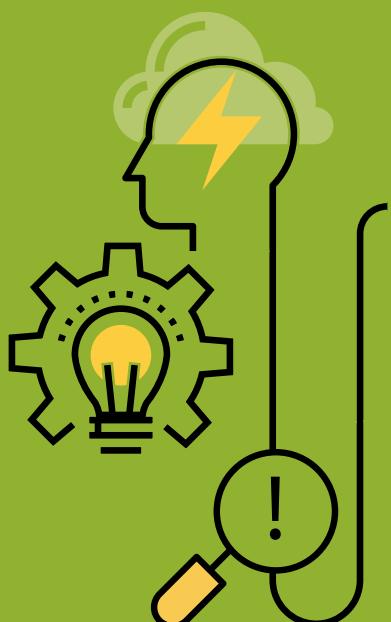
지방재정이 성장하다

특집
지역경제 활성화와 지방재정

12 지역경제 정책과 지방재정의 연계방안
라희문

32 지방자치단체의 경제 활성화와 재정 건전성 제고
임형백

48 지역발전특별회계의 쟁점과 개선방안
이희재



지방자치의 원활한 흐름과 장기화된 경기 침체 해소를 위해 많은 지방자치단체들이 지역경제 활성화 방안을 마련하고 있다. 지역경제 활성화로 지방재정이 증대되고 지역의 경제 여건이 개선되면 인구가 유입되고 그에 따른 지역소득과 소비도 증가한다. 이처럼 지역경제 활성화 정책은 지방재정과 밀접하게 연관돼 있다.

최근 우리나라 경제는 완만한 회복세를 보이고 있는데, 정부가 내놓은 가계부채 대책과 일자리 창출을 위한 재정지출 확대 방안 등이 실행되고 국내 소비가 촉진되면 본격적인 회복궤도에 오를 것으로 기대된다. 우리나라 경제 상황의 청신호를 이어나가기 위해 지방자치단체에서 어떤 노력을 기울이고, 어떤 방향으로 사업을 추진해야 하는지 논해본다. 또한 지역 간의 균형 발전을 추진하기 위한 지역발전특별회계에 대해 살펴보고 지역경제 활성화 차원에서 개선방안을 모색하고자 한다.



지역경제 정책과 지방재정의 연계방안



글. 라휘문
성결대학교 행정학부 교수

우리나라 지방자치제가 내실을 강화하기 위해서는 각 지방자치단체가 지역경제 활성화 정책을 추진하고 이를 통해 지방재정을 확보할 수 있어야 한다. 본지에서는 자주재원 확보 차원에서 이러한 지역경제 활성화 정책과 지방재정의 관계를 살펴보고, 선진국 연구와의 비교를 통해 우리나라가 나아갈 방향에 대해 논하고자 한다.

I. 서론

우리나라에서 지방자치제를 다시 실시하게 된 것은 지방의회를 기준으로 하면 1991년 그리고 지방자치단체장을 기준으로 하면 1995년 이후가 된다. 지방의회를 기준으로 하든 지방자치단체장을 기준으로 하든, 지방자치제가 재실시된 지 20년이 넘어서고 있다. 그동안 모든 지방자치단체는 지역경제를 활성화하기 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 비과세·감면 등 재정적 지원을 하기도 했고, 교통·통신시설 등과 같은 사회간접시설을 확충하기도 했다. 지방자치단체가 지역경제를 활성화하기 위해 다양한 정책을 추진하면 지역경제가 활성화되고 그 성과는 다시 지방재정으로 귀속돼 재투자 기반이 구축되리라는 가정을 가지고 있다. 즉, 지역경제를 활성화하기 위해서는 지방재정이 일정한 역할을 수행해야 하고 그 성과는 지방재정으로 귀속돼야 한다는 전제가 충족돼야 한다.

또한 지역경제 활성화 정책에는 지방자치단체를 둘러싸고 있는 환경 변화가 반영돼야 한다. 최근 지방자치단체를 둘러싸고 있는 환경은 저출산·고령화 사회의 도래 등 급격한 변화를 겪고 있다. UN의 보고서(2016)에서는 세계적인 힙계 출산율이 점차 하락해 2005~2010년 2.56명에서 2045~2050년에는 2.25명에 이를 것으로 전망하고 있다. 저출산·고령화로 노동력이 감소하고 사회복지비용이 증가하기 때문에 기존 산업의 생산성 및 부가가치로는 복지 등 사회적 비용을 감당할 수 없다. 때문에 기존 산업의 생산성 및 부가가치를 능가하는 신성장동력 발굴이 필요한 시점이다.

또한 우리나라의 경우 비수도권에서 상대적으로 고학력·고임금의 젊은 인구층이 수도권으로 이주하고 있기 때문에 비수도권은 인구의 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면도 악화되고 있다. 인구 유입은 해당 지방자치단체의 역량이 강화되고 있음을 의미하고, 인구 유출은 해당 지방자치단체의 역량이 약화되고 있음을 의미한다. 인구 증가 혹은 감소에 대한 해결책이 없는 상태에서 정책을 추진하다 보면, 이전과 동일한 정책을 펼치더라도 비수도권에서의 정책 효과는 더 낮아진다. 이러한 점들은 지역경제를 활성화하는 데 일정한 방향을 제시할 것이다.

기존의 연구들은 환경 변화를 반영하지는 않았지만 지역경제 정책과 지방재정의 연계성을 다양한 접근 방법으로 검증하고 있다. 문병기(2003), 윤지웅 외(2009), 김성태(2012), 임웅순(2012), 오병기(2014), 라휘문(2014), 김현아(2014), 박진백(2015) 등 다양한 연구들이 있으며, 이 연구들은 지역경제 성장이 지방재정에 영향을 미치는지 또는 지방재정 지출이 지역경제 성장에 영향을 미치는지, 지역경제 성장과 지방재정이 상호 간에 연계돼 있는지 등에 대해 살펴보고 있다.

환경 변화를 반영한 지역경제 정책을 추진하기 위해 중앙정부 주도의 지역경제 정책보다는 지방자치단체 주도의 지역경제 활성화 정책을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 지역 특성을 반영한 정책을 추진할 수 있도록 하고 중앙정부는 지원자로서의 역할을 수행해야 한다.

이와 같은 배경 하에서 이 글은 지방자치단체 주도의 지역경제 활성화 정책을 추진하면서 지역경제 정책과 지방재정의 연계 방안에 대해 논하고자 하는 목적을 가지고 있다. 목적 달성을 위해 먼저 이론적인 측면에서 지역경제 정책과 지방재정의 순환 과정을 살펴보고자 한다. 그 다음은 실제로 그와 같은 순환 과정이 나타나고 있는지를 경험적으로 살펴보고자 한다. 마지막으로 실제 현상에서 이론적 순환 과정이 나타나지 않을 경우 원인을 찾아 지역경제 정책과 지방재정의 연계 방안을 마련해 제안하고자 한다.

II. 지역경제 정책과 지방재정의 이론적 순환 과정

1. 지역경제 활성화의 의미

지역경제 활성화는 학자에 따라 다양한 용어로 사용되고 있기 때문에 하나의 개념으로 정의하는 데 한계가 있다. 이러한 점을 고려해 최유성 외(1997)는 지역경제 활성화를 첫째, 지역의 생산성을 향상시켜 지역 주민의 소득을 증대시키는 것, 둘째, 인구 이동과 관련해 그 지역의 주민이 돼 정주할 수 있도록 정주 기반을 확대시키는 것, 셋째, 지역의 산업구조를 개선하고 다양화함으로써 주민의 고용기회를 창출 및 제고시키고 지역의 생산성과 주민의 소득을 향상시키는 것, 넷째, 사회간접자본 확대, 지역 간 상호교류 증대, 지역중심기능 축적, 지역인재 및 유능인력 확보를 통해 지역산업을 성장시킴으로써 지역 정주 기반을 확대하는 것 등과 같이 크게 4개로 유형화해 제시하고 있다.

살펴본 것과 같은 지역경제 활성화 정책은 해당 지역을 관할하고 있는 지방자치단체가 해당 지역의 특성과 여건 등을 가장 잘 알고 있기 때문에 지방자치단체가 추진하는 방향이 바람직하다는 것이 일반적인 주장이다. 이 경우 중앙정부는 지역 격차 발생에 따른 정치적 책임을 지방자치단체와 공유할 수 있기 때문에 책임을 반분할 수 있다는 이점을 가질 수 있다(한표환, 1998).

OECD(1989)의 연구에 따르면 광역 지방자치단체는 지역경제 계획 수립, 중·소규모 프로젝트 직접 지원, 기업에의 경제적 인센티브 제공, 기업의 재원조달 체계 개선을 주요 기능으로 하는 것이 바람직하다. 또한 기초 지방자치단체는 직접적인 인센티브를 제공하기보다 주로 기업활동에 필수적인 재화와 서비스를 제공해 간접적으로 지원하는 것이 바람직하다. 이러한 점을 종합하면 지역경제와 관련해 지방자치단체는 지역경제 발전의 목표와 전략을 설정하는 기획자로서의 역할(기획기능), 지역경제 발전을 위한 자금조성자로서의 역할(재정기능), 변화에의 소극적 개입을 위한 통제자로서의 역할(통제기능), 기반 조성, 지도 및 조정 등 변화에의 적극적 개입을 통한 지원자로서의 역할(지원기능)(한표환, 1998)을 수행하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

지금까지의 논의를 요약하면 지역경제 활성화 정책이란 지방자치단체가 지역경제를 활성화시키기 위해 일정한 조치를 취하는 것을 말한다. 즉, 기업을 유치해 지역주민들의 고용을 창출하고 지역소득을 창출한 후 지역소비를 진작시키도록 하기 위해 비과세·감면 등 다양한 재정적 지원을 하고 산학협동 체계를 구축하며 사회간접자본을 확충하는 것을 의미한다(라희문, 2014).

2. 지역경제 정책과 지방재정의 순환 과정

지방재정과 지역경제 활성화 정책은 상호 순환 과정 속에서 영향을 주고받는 승수적 관계로 존재하고 있다고 볼 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 특정 지역의 경제력은 그 지역의 자연적·인적 제약 하에 경제 활동을 통해 궁극적으로 그 지역의 소득 수준과 분배로 결정된다. 이러한 지역적 소득 상황은 나아가 지방 세 규모와 구조를 결정짓고, 이는 지방세출의 규모와 구조에 영향을 준다. 지방세출활동은 또한 그 지역의 생산활동과 같은 제반 경제활동에 영향을 미치므로 지역의 경제력과 지방재정 지출은 서로 분리될 수 없는 관계에 있다고 볼 수 있다(오병기, 2014).

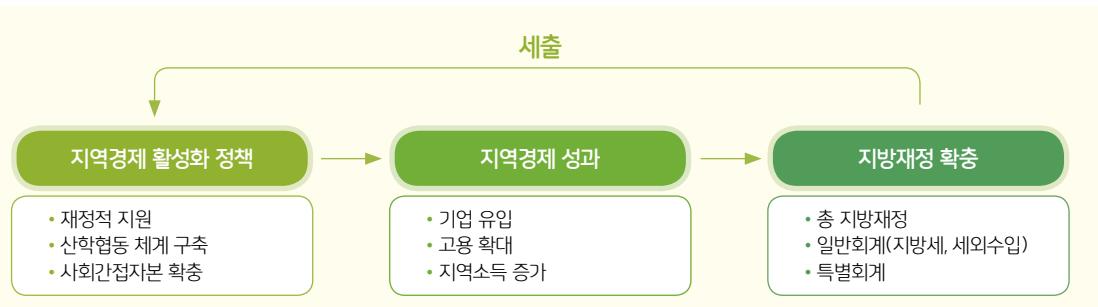
이러한 점을 고려하면 지역경제 활성화 정책의 성과는 지방세입과 연계돼 있어야 한다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하기 위해 <그림 1>과 같은 개념적 모형을 제시할 수 있다. 첫째, 지방자치단체는 우선적으로 지역경제 활성화 정책을 수립(기획기능) 및 집행(재정기능, 지원기능 등)한다. 지역경제 활성화 정책의 대표적인 수단으로 들 수 있는 것은 조세 정책, 지출 정책, 채무 정책, 투·융자제도 등과 같은 재정적 지원 정책,¹⁾ 산학협동 체계 구축, 사회간접자본 확충이다. 둘째, 이와 같은 지역경제 활성화 정책을 수립 및 집행하면 해당 지역으로 기업이 유입된다.²⁾ 해당 지방자치단체가 기업을 유치하고자 하는 목적은 지역주민의 취업 기회 증대와 고용 확대다. 지역주민의 고용이 확대되면 소득이 증가하고, 증가된 소득은 저축과 소비로 연계된다. 즉, 소비가 증가하게 돼 지역경제가 활성화된다는 것이다. 셋째, 이와 같은 지역소득 및 소비 증가는 지방자치단체의 세입 증가로 연계될 것이다. 이를 위해서는 지방소득세와 지방소비세가 지방세목으로 존치돼야 한다. 넷째, 지방자치단체 세입 증가는 다시 지역경제 활성화 정책의 재원으로 재투자되는 환류 과정을 거치게 된다. 이러한 과정이 반복되면서 지역경제와 지방재정은 상승 작용할 것이다(손희준·라희문, 1998: 53).

살펴본 것과 같은 지역경제 정책과 지방재정의 순환 과정이 정상적으로 연계돼야 지방자치단체의 재정 투자가 지속될 것이다. 즉, <그림 1>에서 보는 것처럼 지역경제 활성화 정책의 성과가 지방세입 확충에 기여해야 세출과 연계돼 지역경제 활성화 정책을 지속적으로 추진할 수 있는 유인을 확보할 수 있는 것이다.

1) 재정적 지원 정책은 임금·토지가격 등이 경쟁국보다 높거나 다른 도시보다 불리해 경쟁력이 떨어질 경우 직·간접보조를 함으로써 경쟁력을 높인다는 의미(Prats, 1973)다. 이 중에서 조세 정책은 감세 정책과 증세 정책으로 구분할 수 있다. 감세 정책은 세율이나 과표를 인하하는 것을 의미하며 이는 경기 진작, 투자·소비 강화 효과를 기대할 수 있다. 증세 정책은 세율이나 과표를 인상하는 것을 의미하며 이는 경기조절, 불황타개에 목표가 있다. 지출 정책은 재정지출 확대, 재정 조기집행, 재정지출 축소로 구분할 수 있다. 재정지출 확대는 소비·고용 확대를 통한 경기 진작, 재정 조기집행은 투자자금 집중을 통한 경기 진작 그리고 재정지출 축소는 불황 시 균형재정 도모, 투자·소비·고용 감소 등의 목표를 가지고 있다. 채무 정책은 적극적·소극적 채무 발행(기채허기조절), 채무 상환조건 조절, 공공자금·민간자금 이용 가능성 조절로 구분한다. 적극적·소극적 채무 발행은 자본투자의 대폭·소폭 확대, 채무 상환조건 조절은 자본 투자 수준 조절, 공공자금·민간자금 이용 가능성 조절은 구축 효과를 도모하는 데 목표가 있다(임성일, 2012: 25).

2) 지방자치단체는 다른 지방자치단체와 기업 유치 경쟁을 벌임에 있어 그 지역이 기업 또는 공장의 입지지역으로서 비교우위를 갖도록 지방재정을 운용한다(Massenet, 1983).

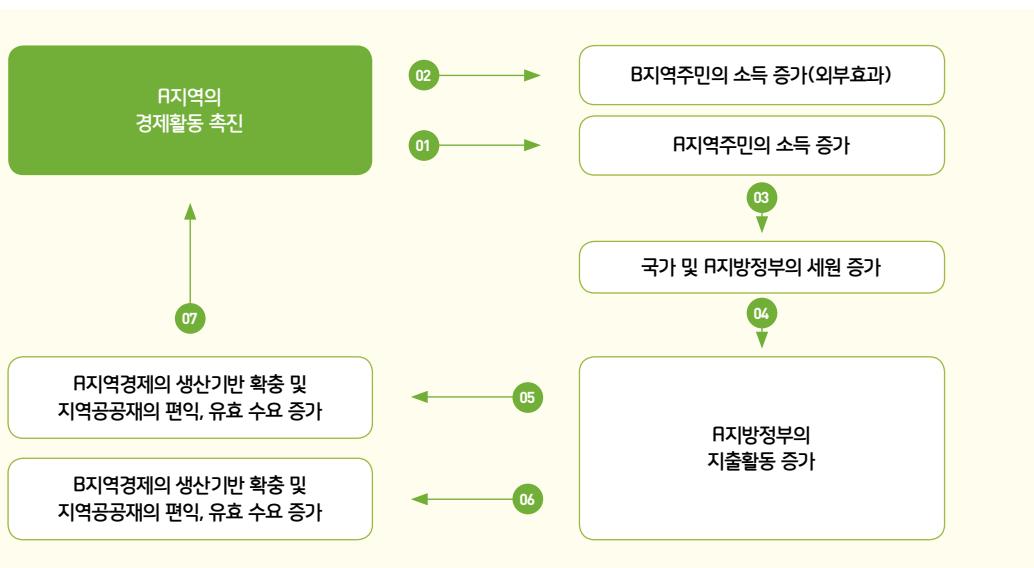
그림 1. 지역경제와 지방재정과의 관계에 대한 개념적 모형



자료 : 손희준·라희문(1998), '지방재정과 지역경제와의 관계에 관한 연구', 한세정책연구원, '한세정책', 제5권 제2호: 54

이와 같은 순환구조를 좀 더 구체적으로 살펴보면 <그림 2>가 될 수 있을 것이다. <그림 2>를 보면 첫째, 지방재정을 지출하면 지역경제에 영향을 미친다. 이를 보여주는 것이 ⑤와 ⑦이다. 즉, 재정을 지출하면 지역경제 생산 기반이 확충되고 지역공공재의 편익 및 유효 수요가 증가한다. 그리고 이것이 경제활동을 촉진한다. 다만, 특정 자치단체의 세출활동은 그 지역주민에게만 영향을 미치는 것이 아니라 타 지역의 주민에게도 영향을 미치는데, 이를 보여주는 것이 ⑥이다. 둘째, 지역경제가 활성화되면 지역주민의 소득이 증가한다. 이를 보여주는 것이 ①이다. 다만, 개방된 경제에서는 특정 지역의 경제활동이 그 지역의 소득만을 증대시키는 것이 아니라 타 지역의 소득을 증대시킬 수 있다. 이를 보여주는 것이 ②다. 셋째, 지역의 소득이 증가하면 국가 및 지방정부의 세입으로 연계된다. 이를 보여주는 것이 ③이다(오병기, 2014).

그림 2. 지역경제와 지방재정의 상승적 순환 과정



자료 : 오병기(2014), '지역경제 성장과 지방재정의 인과관계 분석', 한국지방정부학회, '지방정부연구', 제18권 제3호: 144

III. 지역경제 정책과 지방재정의 경험적 순환 과정

1. 외국의 순환 과정

모든 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위해 노력하는 것은 해당 지역으로 기업을 유치함으로써 ‘고용 창출→소득 증가→소비 증가→지방재정 확충’ 등의 순환구조를 가지고자 하는 데 주된 이유가 있다고 볼 수 있다(진영환 외, 1989: 89 ; 최외출, 1995: 92). 구체적으로 살펴보면 대다수의 선행연구에서 알 수 있는 것처럼 지역경제라는 변수는 지방재정에 매우 큰 영향을 미친다. 만약 다른 조건이 일정하다고 가정하면 조세수입은 경제상태(경기변수)와 함수관계를 지닌다고 볼 수 있다. 즉, 지역경제가 활성화되면 지방세수입이 증대되고, 이는 지방재정 확충을 의미한다. 곧 지역경제 활성화 정책을 추진하기 위한 투자재원 확대로 이어진다. 반면 지역경제가 침체되면 지방세수는 축소되고 지방재정이 압박받게 된다. 지방자치단체가 재정 압박에 직면하면 투자사업을 축소할 수밖에 없고, 이는 결국 재정의 지역경제 기여도 감소로 이어진다(임성일, 2012: 25). 이러한 이유 때문에 많은 지방자치단체에서는 기업을 유치해 지역경제를 활성화하기 위한 정책을 추진하고 있다.

외국에서도 지방자치제의 역사가 우리나라에 비해 길기 때문에 지방재정 수단이 기업 유치에 도움이 되는지 등 지역경제 활성화 정책의 효과를 분석한 연구가 많은 편이다. 특히 주요 외국은 주로 조세 정책을 지역경제 활성화 정책의 수단으로써 사용하고 있는 바, 연구경향 역시 지방세 감면 정책의 효과 등 조세 정책에 집중돼 있다. 대표적인 학자로는 Boarnet(1996), Mullen(1990), Garrison(1971), Davoodi and Zou(1998), Brueckner(2006), Iimi(2005), Arzaghi and Henderson(2005), Feltenstein and Iwata(2005), Akai and Sakata(2002), Lin and Liu(2000), Thornton(2007) 등이다. 이들의 주요 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, Boarnet(1996)는 뉴저지주 내 7개 기업촉진지구(Enterprise zones)를 대상으로 1982~1990년의 시계열 데이터를 가지고, 패널기법으로 기업촉진지구에 대한 경제적 효과를 분석했다. 고용 창출 효과 및 경제적 여건의 개선 목표 하에서 기업촉진지구를 선정해 지구 내에 입주하는 기업에게는 법인세액 공제, 판매세 감면 등 세제상의 혜택을 주었으나 연구 결과에 의하면 별다른 효과를 유발하지 못한 것으로 나타났다.

둘째, Mullen(1990)은 재산세를 감면해주면 해당 지역으로 기업이 유치되는지를 파악하기 위해 뉴욕주를 대상으로 분석을 실시했다. Mullen(1990)이 연구를 실시한 이유는 많은 정부에서 재산에 대한 조세 감면 정책을 추진해 왔으나 경제학자들은 이와 같은 정책이 입지 선정에서의 교란(Distortion)과 토지의 비 효율적인 사용을 초래한다고 주장했기 때문이다. 학자들의 지속적인 문제 지적에도 불구하고 재산세 감면 정책은 계속적으로 증가일로에 있었다. 이 논문은 이러한 감면의 문제점을 인정하면서 지금까지 감면제도가 재정 압박의 원인이 된다고 주장하지 않은 점에 착안했다. 그래서 재산세 감면의 성장과 재정 압박과의 관계

를 살펴본 것이다. 연구 결과, 재산세 감면은 지방정부의 중요한 재정 압박 원인이라는 것이 밝혀졌다.

셋째, Garrison(1971)은 지방자치단체에 새로운 기업이 입주하면 어떤 영향을 미치는지 분석했다. 지방자치단체에 대한 영향 정도를 분석하기 위해 켄터키주 내 5개 소도시를 대상으로 연구했다. 연구 결과는 처음에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나 5년 이후부터는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(라희문·손희준, 1998: 51에서 재인용).

넷째, Davoodi and Zou(1998)는 1970~1989년 46개국 패널자료를 이용해 재정분권과 경제성장 간의 관계를 경험적으로 분석했다. 분석은 개발도상국과 선진국으로 구분해 실시했다. 분석 결과를 보면 개발도상국은 부정적인 관계가 있는 것으로 나타났고 선진국은 유의하지 않은 것으로 나타났다.³⁾

다섯째, Brueckner(2006)는 재정분권 모형과 세대 간 부담 모형을 접목시켜 재정분권이 이루어질 경우 젊은 세대의 수요를 반영한 재정분권방식이 인적자본에 대한 투자로 이루어질 것이며, 결과적으로는 경제 성장에 견인차 역할을 수행할 수 있다는 결론이 도출됐다고 제시하고 있다.

여섯째, 지방재정 지출이 지역경제를 활성화시킬 수 있다는 다수의 연구가 존재하고 있다. Iimi(2005)와 Arzaghi and Henderson(2005)은 재정분권이 1인당 경제성장에 유의미한 영향을 미친다는 연구 결과를 제시하고 있다.

일곱째, 그 외에도 Feltenstein and Iwata(2005), Akai and Sakata(2002), Lin and Liu(2000)의 연구 결과를 보면 재정분권이 경제성장의 원인이 될 수 있다는 사실을 제시하고 있다.

여덟째, Thornton(2007)은 재정분권과 경제성장과의 관계를 분석하기 위해 OECD 19개국을 대상으로 연구한 후 둘 간의 관계가 분명하지 않다는 결과를 제시하고 있다(김성순, 2013).

2. 우리나라의 순환 과정

외국에 비해 우리나라에서의 연구는 그리 많지는 않다. 그 이유는 지방자치의 역사가 그리 길지 않기 때문이다. 그리 많은 연구는 아니지만 우리나라의 연구경향을 살펴보면, 일부 학자들은 지역개발 및 지역경제에 토대를 두고 지역경제의 파급효과를 중심으로 연구를 진행해 왔으며(김의준, 1994 ; 이광수 외, 1993 ; 조상필, 1995 ; 홍기용 외, 1993 등), 일부 학자들은 지역경제의 활성화와 국세 및 지방세수입과의 관계를 살펴보고자 했다(오연천, 1988 ; 진영환 외, 1989 ; 최영출, 1994 ; 최외출, 1995 등). 대부분의 연구 결과를 보면 지역경제 활성화 정책의 성과는 지방세입으로 연계되기보다는 중앙재정으로 연계되는 정도가 훨씬 크다는 것이다.

지역경제 활성화 정책의 성과가 국세와 지방세에 미치는 영향에 대한 연구는 많지는 않으나 존재하고 있

3) 이와 유사한 연구 결과는 Zhang and Zou(1998), Xie, Zou and Davoodi(1999)에서도 나타나고 있다.

다. 구체적인 경험적 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 진영환 외(1989: 113-114)가 수행한 지역산업 활성화에 따른 국세와 지방세 세수 증대 효과에 대한 경험적인 연구 결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수 증대 효과가 지방세에 비해 4.13배나 높고 서비스업의 경우에는 국세에 대한 세수 증대 효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도·소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세수입과 부의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타난다. 즉, 지역경제 활성화 정책의 성과가 지방세보다는 국세의 증가에 더 많은 기여를 하고 있는 것이다.

둘째, 이영희 외(2008: 30-40)는 여수국가산업단지를 대상으로 경험적인 연구를 진행했다. 2006년을 기준으로 할 때 세출은 국·도비 377억 4,000만 원과 시비 79억 5,000만 원 등 총 456억 9,000만 원이며, 세입은 교통세를 제외할 경우⁴⁾ 2006년 결산 기준 국세 1조 5,042억 6,100만 원, 도세 35억 200만 원, 시세 685 억 8,400만 원 등 총 1억 5,763억 4,700만 원인 것으로 나타난다. 국세가 전체의 95.2%를 차지하고 지방세가 4.8%를 차지하며, 지방세는 도세가 0.2%, 시세가 4.6%의 수준이다.

셋째, 이영희 외(2008: 30-40)는 강원랜드를 대상으로 경험적 분석을 했다. 강원랜드에 대한 지방세출을 보면 군비, 도비, 기금 등을 종합할 때 441억 300만 원이며, 세입은 2006년 결산기준 국세 1,199억 6,200만 원, 도세 19억 1,200만 원, 군세 123억 3,800만 원의 수준을 보이고 있다. 국세가 전체의 89.4%를 차지하고 있고 도세가 1.4%, 군세가 9.2%의 수준이다.

넷째, 송상훈 외(2012: 26-27)는 경기도 파주에 위치한 LCD산업단지와 지방재정과의 연계성을 분석했다. 파주 LCD산업단지 입지와 관련해 경기도와 파주시에서는 LCD산업단지 내 공공시설물(공원, 도로 등)을 지원하기 위해 2005~2006년 총 220억 원을 지원한 바 있다. 이외에도 경기도와 파주시에서는 인근지역의 도로 및 인프라 구축을 위해 지원하고 있다. 그러나 세수의 85%는 국세(2011년 법인세 660억 원, 소득세 380억 원으로 총 1,040억 원)로 귀속되고 15% 정도는 지방세(2011년 도세 18억 원, 시세 169억 원으로 총 187억 원)로 귀속되고 있다. LCD산업단지 총 납부세액 중 지방소득세와 재산세 등의 명목으로 시군세 약 14% 정도, 광역 지방자치단체인 경기도에는 약 1% 정도가 납부되는 실정이다. 중앙정부와 지방정부에 귀속되는 법인세 규모로 비교했을 경우에는 국세 법인세가 660억 원, 지방소득세 중 법인세분이 66억 원으로 10배의 차이를 보이고 있다(송상훈, 2012: 24-27).

다섯째, 라휘문(2014)은 서산시 대산공단을 대상으로 경험적인 분석을 실시했다. 연구 결과에 의하면 대산공단 내 대산 5사가 납부하는 조세를 국세와 지방세로 구분해 살펴볼 경우 2012년 기준 국세는 총 3조 7,748억 원이고, 지방세는 2012년 기준 404억 원이다. 대산공단 내 대산 5사가 납부한 국세와 지방세의 비율을 보면 98.93% : 1.07%의 수준을 보이고 있는 것으로 나타나 거의 대다수가 국세수입임을 알 수 있다. 즉, 지방자치단체가 주도한 지역경제 활성화 정책의 성과가 지방세가 아닌 국세로 귀속되고 있다.

4) 교통세를 제외하는 이유는 교통세의 경우 정유 관련 업체가 소재하는 인천, 울산, 강원, 충남, 전남 등 일부 지방자치단체에서만 과세되고 있기 때문이다. 그러므로 여수산단에서 징수되는 교통세를 모두 기업 관련 국세에 포함시킬 경우 총 조세에서 차지하는 국세 비중이 과장될 우려가 있다(이영희 외, 2008: 30-40).

표 1. 대산공단 내 대산 5사의 국세 납부 현황

(단위: 억 원)

구분	계	현대오일뱅크	삼성토탈	엘지화학	롯데케미칼	케이씨씨
계	158,327	146,487	6,044	2,386	2,274	1,136
2012년	37,748	34,650	1,550	556	607	385
2011년	36,160	33,337	1,191	672	612	348
2010년	32,110	28,834	1,909	541	761	65
2009년	27,073	26,145	553	67	234	74
2008년	25,236	23,521	841	550	60	264

자료 : 서산시 내부자료

※ 국세는 대산 5사로부터 제출받은 자료임. 호남석유는 롯데케미칼로 상호 변경

표 2. 대산공단 내 대산 5사의 지방세 납부 현황

(단위: 억 원)

구분	계	현대오일뱅크	삼성토탈	엘지화학	롯데케미칼	케이씨씨
계	1,443	271	523	301	257	91
2012년	404	67	146	68	93	30
2011년	396	92	123	79	83	19
2010년	279	32	134	62	37	14
2009년	124	15	31	57	12	9
2008년	240	65	89	35	32	19

자료 : 서산시 내부자료

3. 지역경제 정책과 지방재정의 연계 필요성

지역경제 활성화 정책은 지방자치단체나 지역에 기반을 둔 다양한 단체들이 주체가 돼 지역 내 경제활동의 기반을 정비하고 확충함으로써 지역 내 자본 투자를 유치하고, 이를 바탕으로 새로운 직업을 창출하고 지방정부의 재정력을 증대시키며, 지역의 생활 및 경제활동 여건을 개선함으로써 지역주민의 후생을 증진시키는 작업이다. 따라서 지방자치단체는 지역경제 활성화를 위해 기업 유치 기반을 조성할 뿐만 아니라 기업활동에 필요한 제반 수요를 충족하는 노력이 필요하다.

지역경제 활성화 정책은 크게 내생적 발전전략과 외생적 발전전략으로 구분된다. 내생적 발전전략은 지역 내 자원과 역량을 기반으로 지역기업과 지역산업 활성화를 도모하는 전략을 의미한다. 즉, 지역 내 기업의 경쟁력 강화를 통한 생산액 및 고용 증가를 목표로 한다. 반면에 외생적 발전전략은 국외 기업이나 국내 기업을 해당 지역 내에 유치해 새로운 경제활동 주체를 유치, 지역생산액을 증가시키고 고용을 창출하

는 것을 목표로 한다. 다만 내생적 발전전략과 외생적 발전전략을 상호 배타적인 관점으로 보아서는 곤란하고 상호보완적인 것으로 보아야 할 것이다. 지역경제 활성화의 기본 목표는 해당 지역 내에서 일자리를 더 많이 만들어 주민의 소득을 증가시키고 지방재정 확충을 통해 지역주민의 삶의 질을 개선하는 데 있다고 본다(이영희 외, 2008: 6-7).

이와 같은 배경 하에서 지방자치단체는 지역경제 활성화 정책을 통해 지역을 발전시켜 지방재정을 확충하려고 한다. 구체적으로 살펴보면 지방재정 지출로 기반시설을 확충하고 다양한 S/W를 제공함으로써 기업 유치와 고용 창출을 이끈다. 고용 창출은 소득 증가로 이어져 지역 내 소비를 진작시킴으로써 지역경제를 활성화한다. 이와 같은 지역경제 활성화 정책의 성과는 지방세입으로 연계돼 다시 지역경제 활성화 정책을 추진하기 위한 투자재원으로 활용된다. 이로써 지속적인 지역경제 활성화가 이루어진다.

그러나 여수공단, 강원랜드, 파주 LCD산업단지 그리고 서산시의 대산공단 등의 사례에서 보는 것처럼 지역경제 활성화 정책의 성과는 지방재정이 아닌 중앙정부의 재정 확충에 기여하는 것으로 나타났다. 즉, 지방재정을 확충하는 데 기여하기는 하나 투입예산에도 미달하는 매우 미미한 수준이기 때문에 크게 도움이 되지 않는다.

지역경제 활성화 정책의 성과는 지방세입으로 연계돼야 한다. 그 필요성에 대해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위해 지속적으로 지방재정을 투자할 수 있는 유인을 확보할 수 없다. 앞에서 살펴본 것처럼 지역경제 활성화 정책의 성과가 지방세입으로 연계되지 않고 중앙정부의 재정으로 연계될 경우 지방자치단체는 더 이상 지역경제 활성화를 위한 정책을 추진하지 않으려고 할 것이다. 특히, 현재와 같이 지방재정이 열악한 여건 하에서는 더욱 더 지역경제 활성화 정책을 추진하기 어려울 것이다. 이러한 점을 고려한다면 지역경제 활성화 정책의 성과가 반드시 지방세입으로 연계될 수 있도록 해야 한다. 둘째, 지역경제의 활성화가 지방세수입으로 연계되는 것이 아니라 국세로 연계되고 있어 편익과 비용 부담이 일치되지 않는 문제점이 있다. 이와 같은 현상이 지속될 경우 지방자치단체는 지역경제 활성화를 위한 재원 확보에 어려움을 겪을 수밖에 없다. 따라서 지역경제 활성화로 인한 소득 증대 및 소비 진작과 관련된 세원들을 지방세 체계에 수용할 필요가 있다. 이런 점에서 기업활동과 관련된 소득 및 이윤과 세 관련 세원을 지방세 체계에 흡수 보강할 수 있는 지방세 체계의 정비가 필요하다. 셋째, 지역경제 활성화로 인해 발생한 현실적인 문제들을 해소하기 위해 지역경제 활성화 정책의 성과가 반드시 지방세입과 연계돼야 한다. 지역경제가 활성화되면 다양한 이익도 발생하지만 동시에 해소해야 할 문제도 발생한다. 예를 들면 환경오염으로 인한 보건상의 문제, 도로 파손으로 인한 재정지원 문제, 물류유통 차량의 소도로 이용으로 인한 혼잡비용 등이 발생한다. 이와 같이 재정 수요가 급증하고 있기에 지역경제 정책의 성과는 지방재정과 연계될 수 있도록 해야 한다.

IV. 지역경제 정책과 지방재정의 연계를 위한 정책 방향

1. 정책 설계를 위한 기본 방향

지역경제 정책과 지방재정을 연계하기 위해서는 지방재정 지출을 통해 지역경제를 활성화할 수 있도록 해야 하고 동시에 지역경제 정책의 성과가 지방세입으로 연계되도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 먼저, 지방재정 지출을 통해 지역경제를 활성화하는 노력이 전개돼야 하는 바, 지역경제 활성화를 위한 전략적 방향에 대한 논의가 있어야 할 것이다. 다음으로는 지역경제 정책의 성과가 지방세입으로 연계될 수 있도록 다양한 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

이 글에서는 후자에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다. 즉, 지역경제 활성화의 성과를 지방세입으로 연계할 수 있는 대안을 마련하고자 한다. 이를 위한 접근 방법은 자주재원인 지방세로 연계될 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다.⁵⁾

지방세와의 연계고리를 확보해야 한다는 필요성은 임상수(2014: 20)의 연구에서 찾을 수 있다. 연구 결과에 의하면 세입분권이 강화될 경우 지역경제 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 현상이 발생하는 이유는 지방자치단체가 지출 의사결정을 할 때 지역경제에 도움이 되는 방향으로 하기 때문에 중앙정부의 의사결정에 의한 지출보다 효율적으로 운영될 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 결국 지방세입을 확충할 수 있도록 해야 할 것이다. 지방세를 통한 연계장치를 마련하기 위해서는 지역경제 활성화 정책의 성과가 '기업 유치→고용 창출→소득 증가→소비 증가'로 연계되는 구조를 갖기 때문에 지방세 체계 내 소득과세와 소비과세 기반을 확대해야 할 것이다.

2. 정책 추진 방향

가. 지방법인세 도입

지역경제 정책의 성과를 지방세로 연계할 수 있는 방안으로는 새로운 지방세목을 신설하는 것과 현행 지방세 세목 내에서 세율을 확대하는 것이 있다.

먼저 지방세목을 신설하는 대안을 고려할 수 있다. 지역경제 활성화 정책의 성과가 지방세입으로 연계돼야 한다는 점을 고려하면 신설 가능한 대안은 소비과세, 소득과세와의 연계다. 이는 곧 지방소비세와 지방소득세가 될 것이다. 현재 지방소비세와 지방소득세가 신설돼 있기 때문에 새로이 신설하는 데에는 한계가

5) 물론, 의존재원과의 연계장치를 마련할 수도 있으나 이는 중앙정부 주도의 지역경제 활성화 정책과 연계될 수 있기 때문에 여기에서는 논의하지 않겠다.

있다. 특히 지방소비세의 경우 광역 지방자치단체 조세이기 때문에 기초 지방자치단체에 새롭게 신설하는 것은 불가능하다. 따라서 고려 가능한 대안은 지방소득세다(라희문, 2012: 14 ; 라희문, 2013: 34). 그러나 이와 같은 지방소득세는 다음에서 보는 것과 같이 몇 가지 문제를 가지고 있다. 첫째, 지방소득세 법인세분은 생산 요소, 고용 수준 등이 아닌 이익 규모에 연동돼 있기 때문에 공공서비스의 편익과 조세 부담 간 연계가 부족하다. 법인이 지방자치단체로부터 제공받는 공공서비스는 별반 차이가 없지만 법인소득 규모 차이로 인해 지방세 부담은 크게 달라지지 않는다.⁶⁾ 둘째, 누진세율 적용과 법인 소속 사업장 소재지별 수입 안분은 더욱 근거가 없다. 셋째, 법인세의 세원이 지역별로 매우 불균등하게 분포돼 있기 때문에 거주지 원칙(법인소재지 기준 과세)을 적용할 경우 세수 격차가 심각하게 나타날 것으로 보인다. 넷째, 법인 중 흑자인 법인만 지방소득세를 부담하기 때문에 적자기업은 편익을 제공받으면서 조세 부담을 하지 않는 현상이 존재한다(박상수·임민영, 2011: 10). 즉, 편익과세와 부합하지 않는 면들이 존재한다. 이러한 문제를 동시에 고려한다면 법인세분 폐지를 고려하거나⁷⁾ 또는 새로운 대안을 모색해야 한다. 이때 고려할 수 있는 대안 중 하나가 지방법인세 도입이다.

지방법인세 도입과 관련해서는 찬반 논의가 있다. 도입 찬성 논리는 이론적인 측면과 실제적인 측면으로 구분할 수 있다. 먼저 이론적인 측면에서의 논리다. 전통적 세원배분론에 따라 세원을 배분한 결과 세원이 풍부하고 세수 신장성이 우수한 세목(예를 들면 소비과세와 소득과세)은 국세로 배분되고 영세한 세목(재산과세)만이 지방세에 배분됨으로써 지방재정이 열악하게 됐다. 대표적인 국가로 호주를 들 수 있으며, 호주의 경우 연방정부에 편중된 세원배분 결과를 초래해 수직적 재정불균형을 초래하고 있다(Kenyon, 1997: 69). 이러한 문제를 해소하기 위해 중앙-지방 간 재정이전 규모가 증가했다. 이는 결국 지방정부의 재정자율성을 제약하는 요인으로 작용했다. 세계적으로 볼 때에도 재산과세 중심으로 지방세 체계가 설계돼 있는 국가는 정부 간 재정조정제도 의존도가 높은 것으로 확인되고 있다. 이는 앞에서 살펴본 것처럼 지방정부의 재정자율성을 약화시킨다. 이러한 문제를 해소하고자 새로운 세원배분 모형에 대한 논의가 있다. 새로운 세원배분론에서는 지방자치단체가 직면하고 있는 세출기능과 세수입의 괴리 문제 또는 수직적 재정불균형을 완화하기 위해서는 정부 간 세원의 완전한 분리를 지양하는 대신, 세원의 공동이용방식을 허용하는 것이 필요하다는 관점을 공유하고 있다. 그리하여 세출 수요와 자체수입 조달능력을 최대한 일치시켜 수익과 부담의 관계를 명확히 하고, 예산제약의 경성화(Hard budget constraint)를 유도해 지방자치단체의 재정책임성을 강화하는 것을 지향하고 있다(池上岳彦, 2004: 116-117 ; Bird, 1993: 9-10 ; Shah, 2004: 18-25 ; 꽈채기, 2005: 25-26에서 재인용). 다만, 세원의 공동이용방식을 활용한다고 하더라도 지방정부의 재정자율성을 확보할 수 있는 방향으로의 제도 도입이 필요하다. 현재 부가세방식으로 우리나라에서 도입

6) 포스코와 하이닉스의 지방세 부담액을 보면 2008년부터 2010년까지 포스코는 2,816억 원, 하이닉스는 0.4억 원이다(박상수·임민영, 2011: 10).

7) 법인세분을 폐지할 경우 앞서 언급한 바와 같이 개인소득에 대한 지방소득세율을 인상함으로써 국가와 지방 간 재정증립성을 유지하는 한편 납세자의 조세 부담 수준도 일정 수준으로 유지할 수 있을 것이다. 또한 지방 상호 간 조세수입의 격차를 해소하는 데도 도움을 줄 수 있는데, 즉 1인당 소득세분의 지역 간 편차가 법인세분의 편차에 비해 낮으며 소득세분을 비례세율로 둘다면 편차는 더욱 줄어들 것이다. 따라서 전체적으로 지방소득세의 지역 간 격차는 줄어들 것으로 예상되며 특히 수도권과 비수도권 세수 편차는 상당히 줄어들 것이다(최병호, 2011b: 85-89).

및 활용하고 있는 지방소득세의 운용상 문제점을 참고할 필요가 있다.

다음으로는 실제 운영사례를 통해 도입 찬성 논리를 뒷받침할 수 있을 것이다. 현재 지방법인세는 일본, 미국, 독일 등 다양한 국가에서 도입·운영하고 있다. 일본은 법인주민세, 법인사업세라는 세목을 보유하고 있다. 일본의 법인주민세는 도도부현민세와 시정촌민세의 법인과세를 의미하는 것이며, 여기에는 균등할과 법인세할이 있다. 법인사업세는 도도부현이 도도부현에 사무소 또는 사업소를 가지고 사업을 실시하고 있는 법인에게 과세하는 조세를 의미한다. 미국은 네바다, 위싱턴, 와이오밍주를 제외한 모든 주가 법인세를 부과하며, 미시간과 텍사스는 사업세를 부과하고 있다. 또한 미국의 주는 국내외 주식회사가 역 내에서 사업을 영위할 수 있는 권리에 대해 영업세나 특권세를 부과할 수 있다. 영업세는 수수료 형태로 부과되기도 하지만 기업의 순소득에 부과되는 사실상 법인세로 운영되기도 한다. 영업세가 없는 주는 미네소타, 오하이오와 몬테나다. 영업세는 역 내에서 사업을 할 수 있는 면허를 소지하거나 자산을 보유하거나 등록한 것에 대해 부과되기도 한다. 독일 조세체계에서 소득세와 법인세 부가가치세는 공동세로 귀속돼 연방과 주정부, 기초 지방자치단체에 배분되는데, 이들 세수는 세수 비중이 가장 크다(송상훈, 2012: 39-49).⁸⁾ 지금까지 살펴본 외국 사례를 토대로 할 때 지방법인세를 도입한다고 해도 우리나라에만 존재하는 독특한 사례는 아니라는 것이다. 이미 다양한 국가에서 지방법인세를 도입해 운영하고 있다. 다만, 도입형태에 차이를 보이고 있을 뿐이다. 이러한 점을 종합하면 우리나라에 지방법인세를 도입하는 것이 불가능한 것은 아니다.

지방법인세를 도입하는 것이 바람직하지 않다는 주장도 있다. 반대 주장 논거를 보면 법인소득은 공공서비스로부터의 편익과 연계되기보다는 중앙정부의 거시경제 안정화 기능과 연관있으며, 경기 등 거시경제적 상황, 시장 환경, 그리고 기업가의 능력 등에 의해 결정된다는 것이다. 또한 부유한 개인이 법인을 소유하는 경우에는 법인소득에 대한 지방세로 인해 소득 재분배가 발생하고 나아가 법인기업이 비법인기업에 비해 공공서비스의 편익을 보다 많이 수혜한다고 볼 수 있는 근거가 없다. 흑자기업은 공공서비스의 편익을 수혜하는 반면 적자기업은 편익을 수혜하지 않는다는 근거가 없기 때문에(Martinez-Vazquez, 2007 ; 최병호, 2011b: 77에서 재인용) 법인 소득에 대한 지방세 부과는 적절하지 않다는 주장을 하고 있다.

찬반논의가 있기는 하나 시대적인 흐름과 외국 사례 등을 고려할 때 지방법인세 도입은 가능하다. 지방공공재는 재화 및 용역 특성상 수혜 범위가 지역적 한계를 지니기 때문에 이러한 지방공공재를 제공하기 위한 재원으로 활용되는 지방세는 공공재 제공에 대한 가격기능을 수행하기 위해 편익원칙으로 과세하는 것이 바람직하다. 납세자가 공공서비스로부터 받은 편익에 비례해 조세 부담을 지는 것이 바람직하다는 응익원칙의 기준에 따라 각종 증명서와 민원서류 발급 수수료, 공원 입장료, 상·하수도 요금 등은 편익원칙이 명확하게 적용되는 전형적인 예다. 그러나 법인세액에 부가되는 지방소득세 법인세분은 응익원칙이 제대로 반영되지 못하고 있다. 지방소득세 법인세분이 이익 규모에 연동돼 있지만 지방에 귀속되는 세수 규모가 국세의 10%에 불과하기 때문에 기업 유치 노력 및 기업에 대한 지방자치단체의 행·재정적 지원과 기반시

8) 보다 자세한 내용은 송상훈(2011, 2012)을 참고하기 바란다.

설 제공 등의 편익과 조세 부담 간 연계가 부족한 실정이다. 또한 기업이 입주함에 따라 발생하는 폐수·매연·소음·교통체증 등 사회적 비용을 지방세 체계에 반영해 지방이 감당할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 전통적 조세이론에 따라 국세는 응능원칙, 지방세는 응의원칙에 따라 과세해야 한다는 주장이 있다. 그러나 이러한 전통적 역할 분담은 기능 재배분에 의해 그 경계가 불분명해지는 것이 세계적 추세다. 따라서 지방세도 응의원칙뿐만 아니라 응능원칙에 따라 지방이 제공하는 공공재에 대해 포괄적으로 가격 기능을 수행하는 것이 보다 더 합리적이다. 이는 응능원칙이 지방세에도 적용돼야 할 필요성을 보여준다. 또한 일본, 미국 그리고 독일과 같은 나라에서도 지방법인세를 도입해 운영하고 있다는 것을 고려할 필요가 있을 것이다. 외국 사례가 있다는 것은, 특히 선진 국가에 동일한 사례가 있다는 것은 실질적인 측면에서의 도입 가능성을 높이는 근거가 될 수 있다. 특히, 지방재정의 열악성으로 인해 재정책임성과 자율성을 동시에 가질 수 없는 지방자치단체의 현실을 고려하면 지방재정 확충을 위해 지방법인세 도입을 추진할 필요가 있다.

나. 지방소득세와 지방소비세의 세율 인상

다음으로는 현행 지방세 세목 내 관련 세목의 세율을 인상하는 대안이다. 현행 지방세 세목 중에서 지역 경제 활성화 정책의 성과를 담을 수 있는 세목으로는 지방소득세와 지방소비세를 들 수 있다. 그 이유는 지역 경제 활성화 정책과 지방재정의 순환 과정을 보면 알 수 있다. 지역경제 활성화 정책을 추진하면 해당 지역으로 기업이 유입되고, 기업 유입은 지역주민의 고용으로 이어지며, 고용이 창출되면 소득이 발생하고, 소득은 소비로 연계된다. 이 과정에서 소득과세와 소비과세가 지방세에 있을 경우 지역경제 활성화의 성과로 창출된 소득과 소비는 지방세로 연계될 수 있다. 이와 같은 점을 고려해 많은 학자와 실무자들은 지방소득세와 지방소비세 도입을 지방자치제 실시 이전부터 지속적으로 주장해 왔던 것이다. 많은 학자와 실무자들의 의견을 반영해 지방세 체계 내에 지방소득세와 지방소비세가 도입돼 현재에 이르고 있다.

지방소득세는 개인지방소득(이자·배당·사업·근로·연금·기타소득, 퇴직소득, 양도소득)과 법인지방소득(각 사업연도소득, 청산소득, 양도소득)으로 구분돼 부과되고 있으며, 소득세 및 법인세 납세 의무가 있는 자가 납세지 관할 지방자치단체에 납부한다. 지역경제 정책의 성과와 지방세입을 연계하기 위해 지방소득세 과세표준 조정과 세율 인상 등의 노력이 있어야 할 것이다.

표 3. 거주자의 종합소득 및 퇴직소득

과세표준	세율
1,200만 원 이하	과세표준의 1,000분의 6
1,200만 원 초과 4,600만 원 이하	7만 2,000원+(1,200만 원을 초과하는 금액의 1,000분의 15)
4,600만 원 초과 8,800만 원 이하	58만 2,000원+(4,600만 원을 초과하는 금액의 1,000분의 24)

과세표준	세율
8,800만 원 초과 3억 원 이하	159만 원+(8,800만 원을 초과하는 금액의 1,000분의 35)
3억 원 초과	901만 원+(3억 원을 초과하는 금액의 1,000분의 38)

표 4. 내국법인의 각 사업연도 소득

과세표준	세율
2억 원 이하	과세표준의 1,000분의 10
2억 원 초과 200억 원 이하	200만 원+(2억 원을 초과하는 금액의 1,000분의 20)
200억 원 초과	3억 9,800만 원+(200억 원을 초과하는 금액의 1,000분의 22)

* 특별징수는 법인세·소득세의 10%

그리고 지방소비세는 부가가치세를 납부할 의무가 있는 자가 「부가가치세법」 제4조에 따른 부가가치세 신고·납세지에 「부가가치세법」에 따른 부가가치세 납부세액에서 「부가가치세법」 및 다른 세법에서 규정하고 있는 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더한 세액을 과세표준으로 해 100분의 11(부가가치세는 100분의 89)을 세율로 부과한다. 징수 방법은 특별징수의무자가 징수된 지방소비세를 납입관리자에게 송금하고, 납입관리자가 납입된 지방소비세를 지역별 배분비율로 각 시·도지사에게 안분·송금한다. 지역경제 정책 성과를 지방세입으로 연계하기 위해서는 지방소비세율을 인상할 필요가 있다. 특히, 지방소비세율의 인상에 대해서는 다양한 논의가 있다. 당초 5%의 인상을 약속한 바, 이를 이행해야 한다는 주장⁹⁾뿐만 아니라 지역경제 활성화 정책의 성과와 지방재정의 연계를 위해 필요하다는 주장 그리고 지방재정을 확충하기 위해 필요하다는 주장 등이 그것이다. 어떤 이유이든 지방소비세율은 인상될 필요가 있다. 이러한 점 때문에 국회 지방재정·분권특위는 2016년 10월 31일 국회에서 지방소비세율을 현행 부가세의 11%에서 2단계에 걸쳐 2018년까지 16%로 5%p 올리기로 의결하기도 했다.

V. 결론

많은 지방자치단체는 지역경제 활성화 정책을 통해 지역경제를 활성화시키고 그 성과가 지방세입으로 연계되기를 희망하고 있다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 지역경제 활성화 정책의 성과는 대다수가 지방세입

9) 2009년 부가가치세의 5%로 지방소비세를 도입한 이후 2013년 11%로 인상했지만 이는 당시 취득세 영구인하에 따른 세수 감소 보전을 위한 조치였다고 볼 수 있다.

이 아닌 중앙정부의 세입과 연계돼 있다.

이와 같은 현상이 지속되면 다음과 같은 몇 가지 문제가 발생한다. 첫째, 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위해 지속적으로 지방재정을 투자할 수 있는 유인을 확보할 수 없다. 앞에서 살펴본 것처럼 지역경제 활성화 정책의 성과가 지방세입으로 연계되지 않고 중앙정부의 재정으로 연계될 경우 지방자치단체는 더 이상 지역경제를 활성화하기 위한 정책을 추진하지 않으려고 할 것이다. 둘째, 지역경제 활성화가 지방세수입으로 연계되는 것이 아니라 국세로 연계되고 있어 편익과 비용 부담이 일치되지 못한다. 셋째, 지방자치단체는 지역경제 활성화로 인해 보건상의 문제, 도로 파손으로 인한 재정지원문제, 물류유통 차량의 소도로 이용으로 인한 혼잡비용 등이 발생한다. 이와 같이 재정 수요는 급증하고 있는데, 이에 대한 지방재정 확보 장치가 없다면 지역경제 활성화 정책을 추진해야 할 이유가 없어진다.

이러한 문제를 해소하기 위해 이 연구에서는 몇 가지 대안을 제안했다. 지방법인세 도입, 지방소득세와 지방소비세율 인상 등이 그것이다. 어떤 대안이든 나름대로의 장·단점을 가지고 있을 것으로 보인다.

다만, 이 연구에서는 지역경제 활성화를 위한 재정 지출은 다루지 않았다. 지방재정 지출은 당연하다는 가정에 근거한 것이다. 그러나 지방재정의 현실적인 여건을 고려할 때 지방자치단체가 자체재원으로 지역의 성장동력을 확보하는 데 어려움이 있을 뿐만 아니라 투자적 지출을 활용한 지역경제의 선순환 구조를 가져오기도 힘들다는 우려가 있다. 즉, 인구고령화가 진행되고 있으며, 보편적 복지에 대한 관심이 증가하면서 사회복지 지출이 증가세에 있기 때문에 상대적으로 투자적 지출 비중이 지속적으로 낮아지고 있다. 이러한 상황은 지역경제의 성장동력 확보에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다. 이 경우 지방자치단체는 투자적 지출의 질적 개선을 도모하거나 중앙정부의 재정지원을 통한 지역경제 성장동력 확보에 관심을 가질 수밖에 없을 것이다. 투자적 지출의 질적 개선을 위해서는 지역경제에 반드시 필요한 공공재가 공급될 수 있도록 지역공공재의 수요에 대한 지속적인 분석이 이루어져야 할 것이다(오병기, 2014). 다음으로 중앙정부의 재정지원에 의한 지역경제 성장동력을 확보할 수 있는 대안으로 고려할 수 있는 것은 지역발전특별회계와 특별교부세제도 개편 등이다.

지역발전특별회계는 생활기반계정, 경제발전계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정 등 4개 계정 내 8개 사업군으로 구성돼 있다. 이 중에서 지역경제 발전과 관련돼 있는 것은 생활기반계정과 경제발전계정이다. 생활기반계정사업은 「국가균형발전 특별법」 제34조의 제2항에서 정한 사업이고, 경제발전계정사업은 「국가균형발전 특별법」 제35조의 제2항에서 정한 사업이다. 현행 지역발전특별회계는 다음과 같은 문제점을 가지고 있기 때문에 지역경제 발전을 지원하는 데 한계가 있다. 생활기반계정 시·도 자율편성사업은 13개 부처의 이해관계에 따라 기존사업 중심으로 운영되고 있고 시·군·구 자율편성사업은 4개 공간을 담당하고 있는 부처에서 사업 선정, 평가 등이 이루어지는 등 혼란이 있다. 경제기반계정은 철저한 부처편성 방식으로 소관 부처별로 개별사업의 예산배분 프로그램에 따라 수직적이고 기계적으로 예산이 배분돼 사실상 기존 국고보조금과 성격상 차별화가 분명치 않다. 생활기반계정에서도 외견상 시·도의 예산 신청권이 부여돼 있으나 운영 과정에서 통합보조율 한계와 신규사업에 대한 부처 승인 및 부처별 소관 사업에 대한

평가 등의 제약이 있어 지방자치단체가 자율적으로 신규사업을 발굴하거나 창의적 사업을 설계하기에는 극히 역부족한 실정이다. 따라서 지역발전특별회계를 개편해 지역경제 활성화에 기여할 수 있도록 할 필요가 있다. 고려할 수 있는 대안은 지역발전특별회계를 지역개발계정과 균형발전계정으로 구분하고 지역발전과 밀접한 관련이 있는 국고보조사업은 지역발전특별회계로 이관하고 국고보조사업이 적합하다고 보이는 다수의 사업들은 국고보조사업으로 이관하는 것이다(조기현, 2012). 지역발전특별회계 개편 후 지역경제 활성화 정책사업에 적극적으로 지원할 수 있도록 조치한다.

특별교부세는 「지방교부세법」 제9조에 의하면 다음과 같은 경우 교부할 수 있다. ① 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정 수요가 있는 경우 특별교부세 재원 100분의 40에 해당하는 금액, ② 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정 수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우 특별교부세 재원 100분의 50에 해당하는 금액, ③ 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체 재정지원 등 특별한 재정 수요가 있을 경우 특별교부세 재원의 100분의 10에 해당하는 금액을 교부할 수 있다. 지역경제와 관련된 것은 시책 수요에 해당되는 것으로 현재 10% 정도의 수준이나 지역경제 지원 기능 강화를 위해 시책 수요 배분 규모를 확대하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 예를 들면 특별교부세 시책 수요를 10%에서 20%로 확대하는 것이다.

이 연구는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 첫째, 이 연구 결과의 일반화에는 무리가 있을 수 있다. 보다 많은 사례를 대상으로 연구를 하든 아니면 우리나라 전체를 대상으로 하는 별도의 연구 틀을 구성해볼 필요가 있을 것이다. 둘째, 재정 확충 효과가 어느 정도 되는지 계산한 후 대안의 실효성 여부를 판단해보는 것도 좋은 연구주제가 될 수 있을 것이다. 즉, 이 연구에서 제안한 대안이 현실화될 경우 자주재원 비율이 증가함으로써 지방교부세에 영향을 미치고, 이로 인해 일정 부분 재정 확충 효과를 상쇄할 것으로 예상돼 실제 재정 확충 효과를 분석해볼 필요가 있다. 이러한 점들은 추후 연구를 통해 보완될 필요가 있다. ☺



참고문헌

- 강병주 외(1992), '지역경제분석기법 및 지표에 관한 연구', 한국지방행정연구원.
- 곽채기(2005), '지방재정확충을 위한 지방세제 개편방안', 한국지방재정학회, 2005년 하계정기학술대회 발표논문: 2-32.
- 금창호(2013), '신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략', 박근혜정부 지방 국정과제의 성공적 추진전략 세미나 발표논문, 한국지방행정연구원.
- 김군수(2005), '파주 LCD 클러스터 조성의 경제적 효과', 수원: 경기개발연구원.
- 김성순(2013), '지방재정과 지역경제성장과의 관계분석', 한국재정학회, '재정학연구', 제6권 제1호: 27-57.
- 김성태(2012), '우리나라 지역경제성장과 지방재정', 한국지방세연구원 연구보고서.
- 김의준(1994), '수도권 지역경제모형 : 공공투자의 파급효과분석', 한국지역개발학회, '한국지역개발학회지', 제6권 제2호: 57-72.
- 김현아(2014), '지역발전정책과 재정정책', 한국조세재정연구원 연구보고서.
- 라희문(2012), '지방소득세의 독립세화 논거 및 대안', 경기개발연구원, 'GRI 연구논총', 제14권 제3호: 5-32.
- 라희문(2013), '합리적 지방세체계 구축을 위한 개편논의', 서울특별시 의회, '입법&정책', 제3호: 45-69.
- 라희문(2013), '지방법인세의 도입 필요성, 대안 그리고 효과', 충남대학교 사회과학연구소, '사회과학연구', 제24권 제1호: 31-51.
- 라희문(2014), '지방재정론', 한국행정DB센터.
- 문병기(2003), '지역경제활성화를 위한 지방재정의 역할', 한국행정학회, '한국행정학보', 제37권 제1호: 143-163.
- 박진백(2015), '지방재정과 지역경제성장', 한국지방재정학회 2015추계학술대회 발표논문: 143-164.
- 손희준·리희문(1998), '지방재정과 지역경제와의 관계에 관한 연구', 한세정책연구원, '한세정책', 49-71.
- 송상훈(2011), '지방소득세의 해외사례 연구', 한국지방재정학회 세미나 자료집.
- 송상훈(2012), '지방법인세 도입의 논리와 과세방안', 경기개발연구원 연구보고서.
- 오병기(2014), '지역경제성장과 지방재정의 인과관계 분석', 지방정부학회, '지방정부연구', 제18권 제3호: 143-164.
- 오연천(1988), '지방재정론', 서울: 박영사.
- 오연천(1993), '한국조세론', 서울: 박영사.
- 윤지웅 외(2009), '지방정부 재정지출의 지역경제활성화 효과분석', 한국지방정부학회, '지방정부연구', 제13권 제3호: 135-157.
- 이광수 외(1993), '지방재정력 및 경제력 측정지표에 관한 실증연구', 한국지역개발학회, '한국지역개발학회지', 제5권 제1호: 1-26.
- 이영희·김대영(2008), '기업관련 지방세제 개편방안', 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이용숙·허인혜(2009), '파주 LCD 산업 집적지 형성에 관한 연구: 행위자 사이의 관계 및 역할분담을 중심으로', '공간과 사회', 제32권: 168-208.
- 임상수(2014), '세입분권이 지역경제 성장에 미치는 영향', '한국지방재정논집', 제43권: 1-23.
- 임성일(2012), '지역경제 활성화와 지방재정의 건전성', 국회예산정책처, '예산춘추', 제29권: 25-28.
- 임응순(2012), '지방정부지출과 지역경제성장', 고려대학교 정부학연구소, '정부학연구', 제18권 제3호: 249-266.
- 조기현(2012), '포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향: 광역지역발전특별회계를 중심으로', '한국지방재정논집', 제17권 제1호.
- 조상필(1995), '우리나라 지역발전의 결정요인에 관한 연구', 한국·지역개발학회, '한국지역개발학회지', 제7권 제1호: 119-134.
- 지방행정연수원·시도공무원교육원(2012), '지방예산실무'.

- 진영환 외(1989), '산업기지개발의 지역파급효과분석', 국토개발연구원.
- 최병호(2011a), '한국의 지방세 정책 동향과 과제', 지방재정학회 추계지방세세미나 발표논문: 3-20.
- 최병호(2011b), '조세할당원칙과 지방소득세제의 개편', 2011 지방세발전포럼 지방세세미나 발표논문: 67-91.
- 최영출(1994), '지방기업의 지방재정파급효과분석', 한국행정학회, '한국행정학보', 제28권 제2호: 575-594.
- 최외출(1995), '자치단체의 지역기업유치와 지원 및 관리정책의 체계화', 한국지역개발학회, '한국지역개발학회지', 제7권 제1호: 89-118.
- 최유성 외(1997), '지역경제활성화를 위한 중앙과 지방의 역할', 한국행정연구원 연구보고서.
- 한표환(1998), '지역경제활성화를 위한 자치단체의 규제완화방안', 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 행정안전부(2012), '지방자치단체 예산개요 2012'.
- 홍기용 외(1993), '지역경제성과의 분석', 한국지역개발학회, '한국지역개발학회지', 제5권 제1호: 79-91.
- 池上岳彦(2004), '分權化と地方財政', 東京: 岩波書店.
- Akai, N. and Sakata, M(2002), 'Fiscal Decentralization contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the U.S.', 'Journal of Urban Economics', Vol. 52: 93-108.
- Arzaghi, M. and Henderson, J. V(2005), 'Why Countries are Fiscally Decentralizing', 'Journal of Public Economics', Vol. 89: 1157-1189.
- Bird, R. M(1993), 'Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization', 'National Tax Journal', XLVI.
- Boarnet, Marlon(1996), 'Enterprise Zones and Employment : Evidence from New Jersey', 'Journal of Urban Economics',
- Brueckner, J. K(2006), 'Fiscal Federalism and Economic Growth', 'Journal of Public Economics', Vol. 90: 2107-2120.
- Davoodi Hamid and Heng-fu Zou(1998), 'Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study', 'Journal of Urban Economics', Vol. 43: 244-257.
- Feltenstein, A. and Iwata, S(2005), 'Decentralization and Macroeconomic Performance in China: Regional Autonomy has its Costs', 'Journal of Development Economics', Vol. 76: 481-501.
- Garrison, Charles, B(1971), 'New Industry in Small Towns: The Impact on Local Government', 'National Tax Journal', Vol. 24, No. 4, December.
- Iimi, Atsushi(2005), 'Decentralization and Economic Growth revisited: an Empirical Note', 'Journal of Urban Economics', Vol. 57: 449-461.
- Kenyon, Daphne A(1997), 'Tax Policy in an Intergovernmental Setting: Is it Time for the U.S. to Change?'
- Lin, Justin Yifu and Zhiqiang Liu(2000), 'Fiscal Decentralization and Economic Growth in China', 'Economic Development and Cultural Change', Vol. 49: 1-21.
- Martinez-Vazquez, J(2007), 'Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization', 'International Studies Program Working Paper, 07-09, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Massenet, Violaine(1983), 'Des approches sectorielles: le cas de l'administration française des relations extérieures in Gerard Timsit et al', 'Le nouvel ordre économique international et l'administration publique', Paris: Unesco.
- Mullen, John K(1990), 'Property Tax Exemptions and Local Fiscal Stress', 'National Tax Journal', Vol. 18, No. 4, December.
- OECD(1989), 'Sharing Responsibilities and Harmonizing Economic Action at Different Levels of Government in OECD Countries'.

- Prats. Yves(1973), 'Decentralisation et Developpement', Bibliotheque de l'I.I.R.P', Paris: Editions Cujas.
 - Ronald C. Fisher ed(1997), 'Intergovernmental Fiscal Relations', Boston: Kluwer Academic Publishers: 61-88.
 - Shah, A(2004), 'Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies', 'Washington, D. C.: World Bank Policy Research Working Paper 3282: 1-47.
 - Thorton. John(2007), 'Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered', 'Journal of Urban Economics', Vol. 61: 64-70.
 - UN(2015), 'World Population Prospects: The 2015 Revision'.
 - Xie. D, Zou H and Davoodi. H(1999), 'Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth', 'Journal of Urban Economics', Vol. 45: 228-239.
 - Zhang. T. and Zou. H(1998), 'Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth', 'Journal of Public Economics', Vol. 67: 221-240.
-
- <http://lofin.mospa.go.kr>.
 - <http://www.gico.or.kr>.
 - <http://www.seosan.go.kr>.



지방자치단체의 경제 활성화와 재정 건전성 제고



글. 임형백

성결대학교 국제개발협력학부 부교수

우리나라는 지방자치단체의 재정 건정성 확보를 위해 다양한 지역경제 활성화 정책을 추진해 왔으나 큰 효과를 거두지는 못했다. 본지에서는 현재까지 진행됐던 정책들을 돌아보고, 새로운 대안을 모색하기 위해 지역경제 활성화 주체인 ‘인력’에 중점을 맞춰 앞으로의 정책 방향을 논하고자 한다.

I. 서론

지방자치단체의 경제가 활성화되고, 이로 인해 조세수입이 증가하며, 실업수당 등 지방자치단체가 부담해야 할 재정 부담이 줄어든다면 지방자치단체의 재정 건전성이 제고될 수 있다는 것은 상식적인 이야기다.

거시적 차원에서 정부는 우리나라 경제를 활성화시키기 위해 끊임없이 다양한 노력을 기울여 왔고, 미시적 차원에서 각 정부기관은 지역 또는 지방자치단체의 경제를 활성화시키기 위해 지속적으로 노력을 기울여 왔다.

거시적 차원에서 정부가 실시한 참여 정부의 지역혁신체계(RIS), 이명박 정부의 녹색성장, 박근혜 정부의 창조경제, 미시적 차원에서 각 정부기관이 실시한 다양한 지역 정책과 개발 정책이 이러한 예다.

그러나 이러한 정책들이 지방자치단체의 경제 활성화와 재정 건전성 제고에 미친 효과는 기대보다 못했다는 점도 부인할 수 없는 사실이다. 이 글은 경제 활성화 정책들의 문제점을 고찰하고, 정책 효과를 제고

할 수 있는 대안을 모색하는 데 목적이 있다. 단, 대안이 단기간에 달성될 수 있는 것은 아니며, 따라서 그 효과를 가져오는 데는 오랜 시간이 걸린다. 현실적으로 한 정권의 집권 기간 내에 가시적인 효과를 가져오기란 쉽지 않다.

II. 경제 활성화와 재정 건전성 제고를 위한 방향

1. 인력 확보 또는 역량 강화

공간구조(Spatial structure)는 물리적 공간을 기초로 한 3차원의 입체공간(Space)에 ‘① 인구 이동→② 차본 유입→③ 기술 개발, 아이디어 창출, 혁신 등→④ 파급효과 창출’의 기능적 상관성(또는 동태적 연관성)을 가진 일련의 과정을 거쳐 형성된 유형·무형의 가변적 구조다(임형백, 2013: 27). 그리고 공간구조 형성의 출발점은 인구 이동이다. 인구 이동의 종류와 특성이 각각 다르기 때문에 결과적으로 다른 공간구조를 형성하게 된다(임형백, 2013: 30-31). 즉 경제 활성화의 출발점은 우수한 인력이다.

표 1. 공간흐름과 지역공간구조

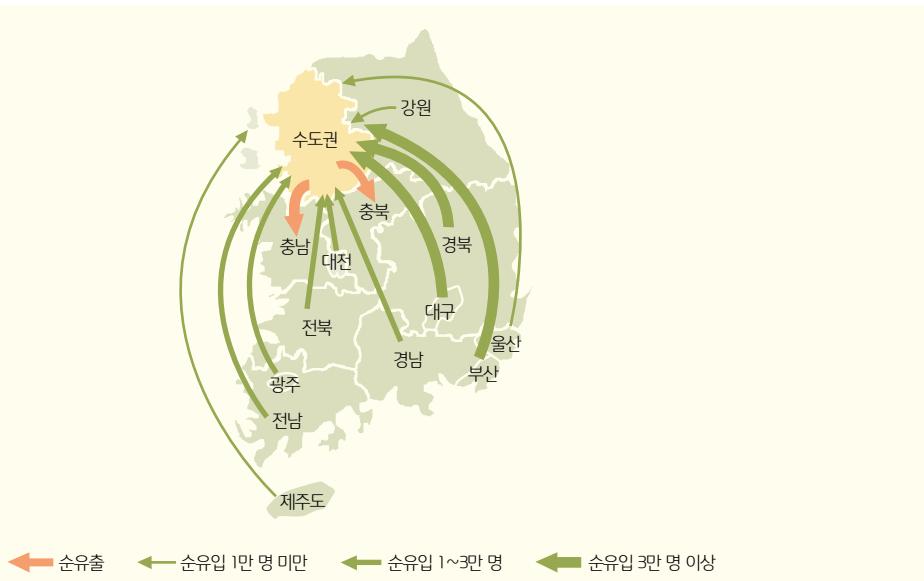
공간흐름	지역공간구조
인구 이동	정주(定住)패턴
투자	경제활동의 입지패턴
→	권력의 공간구조 <ul style="list-style-type: none"> • 이러한 기업가적 혁신이 축적(Cumulation)된 도시는 경제가 발전하고 인구가 증가한다. • 또 도시는 이러한 혁신을 받아들이지 못한 도시체계의 다른 부분에 대한 위계적(Hierarchical) 통제를 강화함으로써 합병된다(Consolidation). • 도시는 사회에 공간적으로 통합된 하부시스템(Spatially integrated subsystem)으로 여겨진다. • 혁신이 집중된 도시는 보다 커다란 혁신을 가져오고, 이를 통해 국가 내의 다른 지역을 넘어 때로는 외국에까지 통제(Control)를 강화한다.
혁신의 채택	사회·문화적 공간패턴 <ul style="list-style-type: none"> • 소비자(Consumer) 혁신은 주로 수요 측면과 관련된 것으로 상품(Product) 혁신과 문화(Cultural) 혁신으로 나눌 수 있다. • 기업가(Entrepreneurial) 혁신은 주로 공급 측면과 관련된 것으로 기술(Technical) 혁신과 조직(Organizational) 혁신으로 나눌 수 있다.
혁신의 확산	
<ul style="list-style-type: none"> • 기업 이외 분야로의 혁신의 확산에 대한 자료는 부족(Deficient)하다. • 다만, 혁신을 받아들이는 단위(Unit)의 가장 두드러진(Salient) 특징에 따라 소비자 혁신과 기업가 혁신으로 분류할 수 있다. 	

자료 : 임형백(2013): 36

인적자원은 물적자원 못지않은 중요한 자원이며(Becker, 1964), 인적자원은 경쟁우위의 원천이며(Delery and Shaw, 2001), 기술혁신이 생산성을 향상시키고 경영성과의 개선으로 이어지기 위해서는 새로운 기술을 효율적으로 활용할 수 있는 인력과 결합돼야만 한다(Beeby, 1966 ; Cohn, 1979 ; Lazonick, 1990, 1993). 국가 간 성장률 차이는 인적자원 수준 차이에 기인한다(Lucas, 1988). 1960년도에 필리핀과 비슷한 소득수준이었던 한국이 1988년에는 필리핀의 3배까지 소득이 상승한 것은 기적이며, 이러한 기적의 가장 주된 원인은 인적자원에 있다(Lucas, 1993).

따라서 인구, 특히 우수한 인력의 확보가 전제되지 않은 정책은 무의미하거나 비효율적이다. 그런데 한국에서는 지속적으로 인구가 수도권으로 집중되고 있다. 즉 수도권을 제외한 대부분의 지방자치단체에서는 인구가 감소하고 있다.

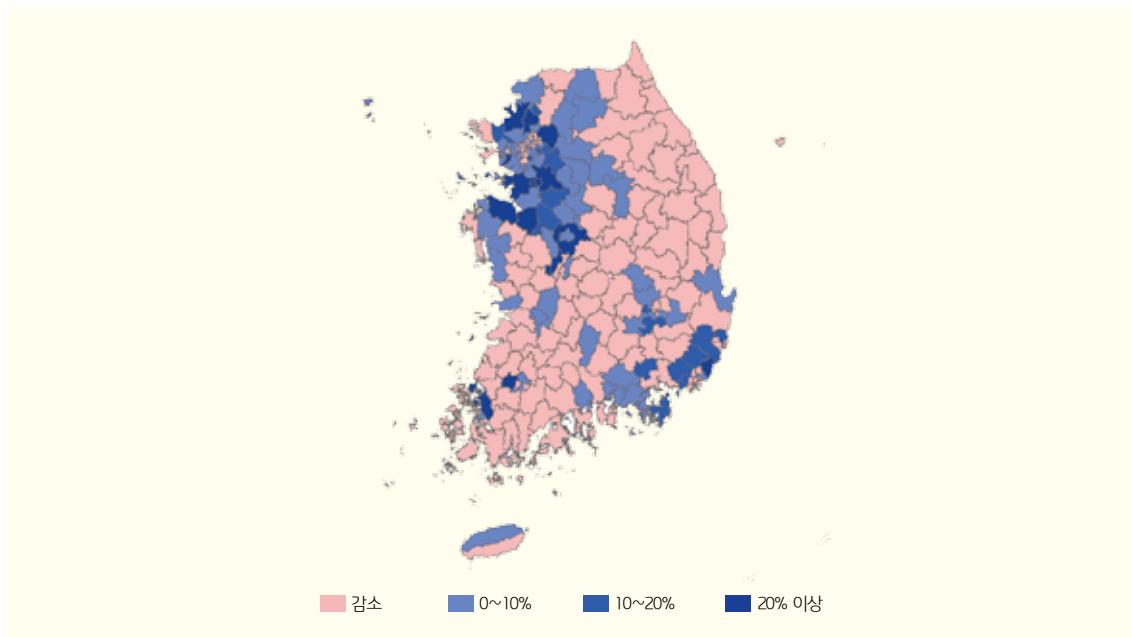
그림 1. 5년 전 거주지 기준 수도권의 유입 및 유출 인구(2010년)



자료 : 통계청(2011b): 17

더구나 지방에서 수도권으로 유입되는 인구는 상대적으로 젊은 고학력 인구다. 따라서 수도권은 인구가 증가할 뿐만 아니라 노령화 속도가 높다. 반면 인구가 감소하는 지방자치단체는 인구가 감소할 뿐만 아니라 노령화 속도도 빠르다. 인구가 감소하는 지방자치단체에서는 양적인 악화와 질적인 악화가 동시에 발생하는 것이다.

그림 2 2010년/2005년 시·도별 인구 증감률



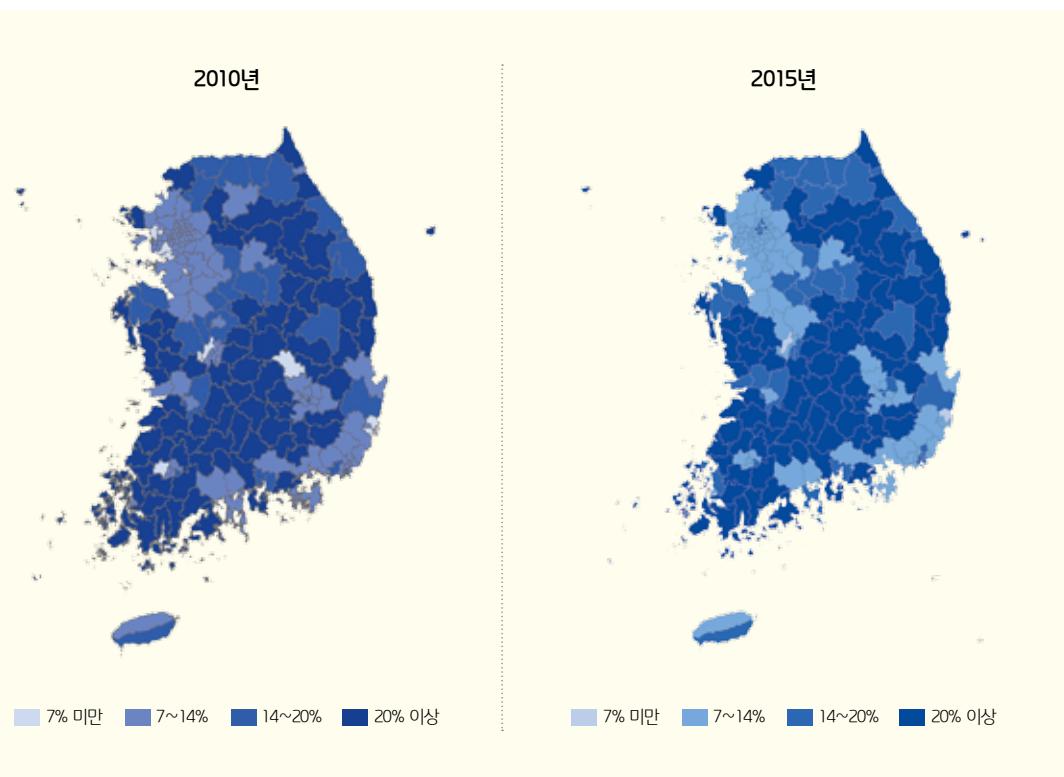
자료 : 통계청(2011a): 9

통상적으로 보면 유럽대륙 국가보다는 영·미권 국가에서 인구가 도시로 유입되는 경향이 강하고, 영·미권 국가보다도 한·중·일에서 인구가 도시로 유입되는 경향이 강하다. 따라서 도시를 구분하는 인구의 기준도 한·중·일이 영·미권 국가보다 크고, 영·미권 국가가 유럽대륙 국가보다 큰 경향이 나타난다(임형백, 2013: 427).

즉 한국은 장점으로는 사회가 역동적이며, 변화속도가 빠르고, 규모의 경제(Economy of scale)와 집적의 경제(Agglomeration economy)가 발생할 수 있는 반면, 단점으로는 지역 간의 격차가 크게 발생하고, 도시비경제(Urban diseconomy)가 발생할 수 있다.

한국은 동일한 지역 정책을 펴울 때, 유럽대륙 국가나 영·미권 국가보다, 지방자치단체에서 나타나는 효과가 적을 수밖에 없는 사회구조를 가지고 있는 것이다. 왜냐하면 지방자치단체에서 인구가 감소한다는 것은, 지방자치단체의 역량이 줄어들고, 규모의 경제와 집적의 경제가 약해진다는 의미이기 때문이다. 사실 아직 한국의 노령인구 비율도 선진국보다 높은 수준은 아니다. 그러나 노령화 속도가 선진국보다 빠르다는 것이 문제다.

그림 3. 2010년/2015년 시·군·구별 65세 이상 고령인구 비율



자료 : 통계청(2011a: 24, 2016)

그런데 한국의 지역 정책은 앞에서 언급한 ‘① 인구 이동→② 자본 유입→③ 기술 개발, 아이디어 창출, 혁신 등→④ 파급효과 창출’의 단계에서, ‘① 인구 이동’ 단계의 문제점을 해결하지 못하고 있다. 즉 지방자치단체 인구를 다시 증가시키거나 역량을 강화시킬 수 있는 대안을 발굴하지 못하고, ‘② 자본 유입’ 단계에서 공적자금투입식의 지역 정책을 실시하고 있다.

그러다 보니 대부분의 지방자치단체에서 자체적인 역량 강화나 개발 계획 수립보다는 중앙정부에서 다양한 개발지원금을 받아오는 것이 더 중요한 업무가 됐다. 그러나 비록 중앙정부에서 개발지원금을 받아오더라도, 해당 지방자치단체의 역량이 강화되지 않으면 그 효과는 감소된다.

중앙정부, 지방자치단체 모두 자체 역량을 강화할 수 있는 현실적이고 구체적인 대안을 찾아야 한다. 지방자치단체 수준에서의 지속적인 역량 강화가 있어야 한다. 그리고 이러한 역량 강화가 이루어져야만 경제 활성화뿐만 아니라 실질적인 지방자치도 가능하다. 또 이러한 정책에 대한 성과 측정이 이루어져야 한다.

2. 공간네트워크 구축과 파급효과 창출

한국은 1972년 제1차 국토종합개발계획에서 '성장거점전략(Growth center strategy)'을 채택했다. '성장거점전략'은 성장잠재력이 큰 도시를 먼저 발전시키고, 도시의 경제적 부를 농촌으로 전파하는 것이었다. 즉 단기적으로는 지역불균형발전을 추구하지만 장기적으로는 파급효과(또는 누적효과)를 통해 지역균형발전을 추구한 것이다.

그러나 한국에서는 '도시'라는 성장거점이 주변 농촌지역에 파급효과(Spread effects)와 누적효과(Trickling down effects)보다는 역류효과(Backwash effects)와 분극효과(Polarizing effects)를 더 강하게 가져왔다(임형백, 2013: 99).

표 2. 파급효과와 역류효과

Myrdal(1957)	파급효과(Spread effects)	역류효과(Backwash effects)
Hirschman(1958)	누적효과(Trickling down effects)	분극효과(Polarization effects)
의미	핵심부 지역의 발달이 일정 수준에 도달해 축적된 부가 주변부 지역으로 확산·발전되는 현상	한 지역의 성장이 두드러지면서 그 주변 지역에서는 인구와 자본, 기업체 등이 빠져나가 자원이 중심부로 모여드는 현상
발생하는 상황	① 주변 지역이 저렴하고 풍부한 노동력을 갖고 있는 경우 ② 주변 지역에 천연자원이 풍부한 경우 핵심 지역에서 집적의 비경제성(Agglomeration diseconomies)이 나타나 주변 지역으로 산업이 이동하는 경우 ③ 정부의 지역 정책에 따라 주변 지역으로 파급효과가 확산되는 경우	① 핵심 지역과 주변 지역 간에 재화나 서비스 교류가 이루어지는 경우 ② 주변 지역에서 핵심 지역으로 노동력이 이동하는 경우 ③ 핵심 지역과 주변 지역 간 자본의 이동

자료 : 임형백(2013): 147

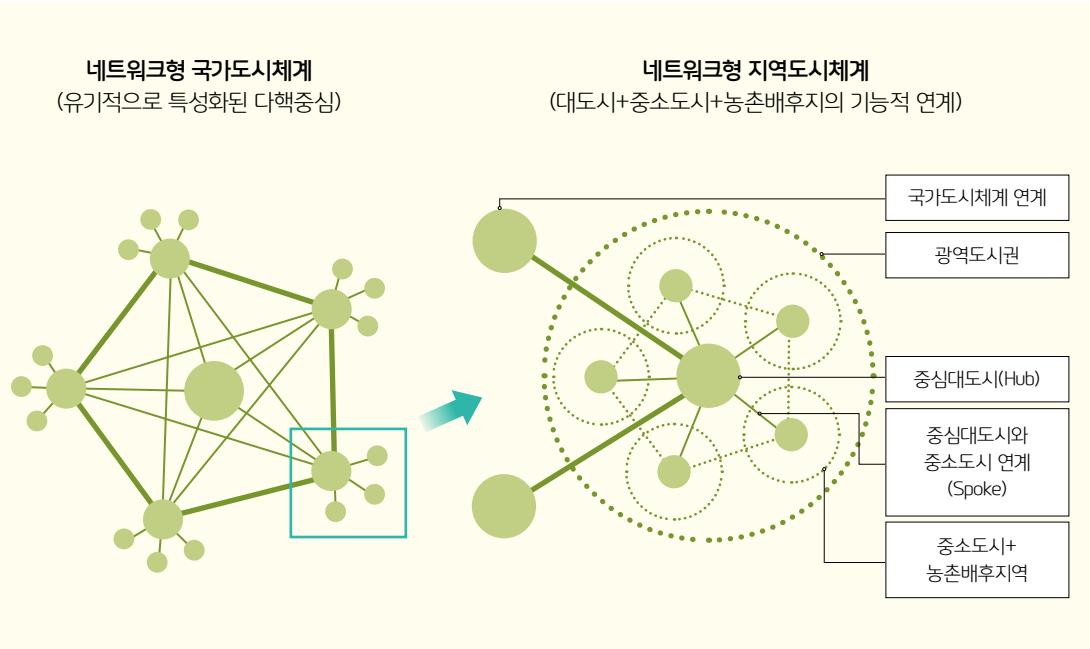
이러한 파급효과를 가져오기 위해서는 지방자치단체 간의 공간네트워크가 구축돼야 한다. 즉 지방자치단체 간의 기능이 연결되고, 산업의 공간적 분업화가 이루어져야 한다. 이를 통해 도시 또는 보다 발전된 지방자치단체에서 농촌 또는 보다 덜 발전된 지방자치단체로 경제적 풍요가 파급돼야 한다.

이러한 이론적 모형은 참여정부에서도 이미 제시됐다. 이론적으로는 이미 만들어졌지만, 현실에서는 아직 공간상에 구현하지 못하고 있는 것이다. 지방자치단체 간에 이러한 공간네트워크가 구축되지 않으면 개별 지방자치단체의 사업으로 한정될 수밖에 없고, 규모의 경제나 집적의 경제를 추구하기 어렵다.

이명박 정부에서 기초생활권계획을 통해 지방자치단체 간의 연계협력사업을 추진했지만 성공적이지 못했다. 지방자치단체 간의 연계협력사업을 추진할 역량도 부족했고, 무엇보다 지방자치단체 간의 공간네트워크가 구축되지 않았기 때문이다. 공간네트워크가 구축되지 않았다는 것은 지방자치단체 간의 기능이 유기적으로 연결되지 않았다는 것이고, 연계협력사업의 필요성이 크지 않다는 것이다.

지방자치단체 간 공간네트워크 구축을 위해서는 지방자치단체 내 개별경영체 간의 물자연계(공정연계), 하청연계, 서비스연계(기계장치 및 장비, 부자재의 공급과 공장 및 장비의 정비를 포함), 정보연계(은행, 주식증매인, 보험대리인 등) 등 네트워크 분석이 필요하다. 그런데 현실적으로 이러한 데이터가 존재하지 않고, 빠르게 변화하는 현대사회에서 시기적절한 데이터 구축도 쉽지 않은 문제다.

그림 4. 도시체계 구축의 기본개념



자료 : 대한민국정부(2005)

3. 차별화된 아이템 선정

행정자치부의 향토산업육성사업, 농림축산식품부의 특화산업육성사업의 선정 기준이 되는 것은 입지상 기법이다. 그런데 입지상 기법(Location quotient method)은 1950년 Hildebrand와 Mace에 의해 개발된 기법으로, 지방자치단체의 선호도에 기초하는 전근대적 방법일 뿐만 아니라 경쟁력 확보에는 문제가 있는 것으로 지적돼 오고 있다(Klosterman, 1990). 지역경제 활성화를 위한 아이템은 경쟁력 있는 것으로 선정 돼야 하나, 현재는 그 지역에서 다수를 차지하고 있는 아이템으로 선정되고 있다.

입지상 계수

해당 지역에서 해당 작목의 농축산물판매금액 점유율이 전국 평균보다 높은지를 판단할 수 있으며, 계수가 1보다 클 경우, 그 지역에 해당 작목이 특화돼 있다고 간주할 수 있음

$$\text{특화계수} = \frac{(\text{해당 지역 내에서 해당 작물 경지면적}) / (\text{해당 지역의 경지면적})}{(\text{전국에서 해당 작물 경지면적}) / (\text{전국의 경지면적})}$$

2005년 행정자치부의 ‘향토산업육성사업’의 특화 품목 지정 기준은 첫째, 전체 농경지 면적 중에서 특정 품목의 생산면적이 전국 평균보다 10% 이상 많은 품목(특화계수가 1.1 이상인 품목), 둘째, 특정 브랜드로 경쟁력이 있는 품목, 셋째, 전문기술(특허, 신지식농업인 등)을 보유하고 있는 품목 등이다.

여기에서 특정 지역에 밀집돼 있다면 특화 품목이 될 수 있지만, 이것이 경쟁력을 담보하는 것은 아니다. 예를 들면, 1976년 이후로 쌀은 자급자족이 달성됐는데도, 아직도 쌀이 농가소득의 상당부분을 차지한다. 이는 농촌인구의 고령화로 쌀 이외의 새로운 대체 작목 및 특화 품목을 개발하기 어렵기 때문이다.

차별화된 아이템 선정이 이루어지지 않다 보니, 각 중앙부처가 유사한 사업에 중복투자를 하게 된다. 결국 중앙정부의 지원이 커지면 커질수록, 지방자치단체의 사업 규모가 커질수록 레드오션(Red ocean)이 되는 모순이 발생한다.

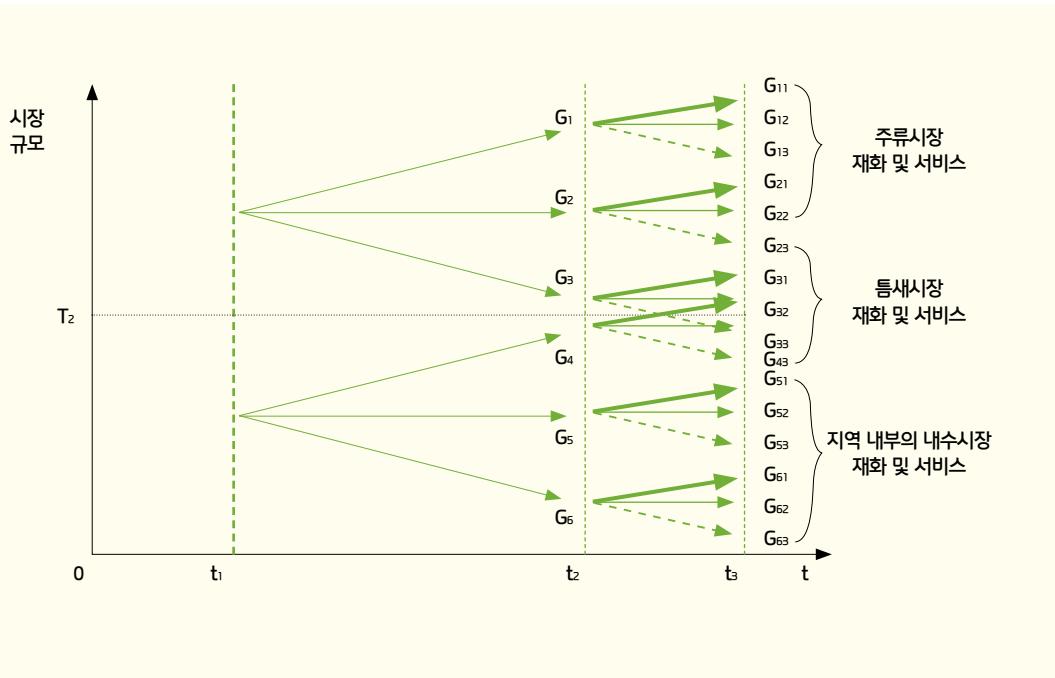
표 3. 부처 및 정주공간의 위계별 주요 농촌지역개발사업의 추진사례

구분	행정자치부	농림축산식품부	농촌진흥청	산림청	해양수산부	국토교통부	환경부
읍·면	소도읍개발 오지개발	정주권개발					농촌생활용수 면단위하수도
리		마을종합개발			어촌종합개발		
마을	정보화마을 아름마을 농어촌마을하수도	전원마을 녹색농촌체험 디지털시场방 마을단위생활용수	전통테마마을 장수건강마을	산촌마을 종합개발	어촌체험마을 어촌사랑방		생태녹색 관광마을
특정지역 낙후지역	신활력사업 도서개발 접경지개발	농어촌테마공원조성 저수지변개발		수목원 휴양림		개발촉진지구	
불특정 농촌지역	농어촌주거환경개선 농어촌도로	농촌생활환경비 농공단지	환경친화 농촌주거모델	산림박물관	디지털 어촌구축		농어촌폐기물 종합처리

자료 : 이동필(2007): 107

즉 <그림 5>에서 이미 다른 지방자치단체에서도 아이템화(사업화)한 G_1, G_2, G_3 를 모방할 경우, 후발주자로서 진입장벽(Barrier to entry) 등 불리한 점을 겪게 된다. 따라서 모방을 지양하고 아직 사업화되지 않은 G_4 를 찾아서 G_{32} 이상으로 이동시키는 것이 바람직하다. 지방자치단체 간 경쟁(Competition) 관계를 회피하고 보완(Complementation) 관계를 구축해야 한다.

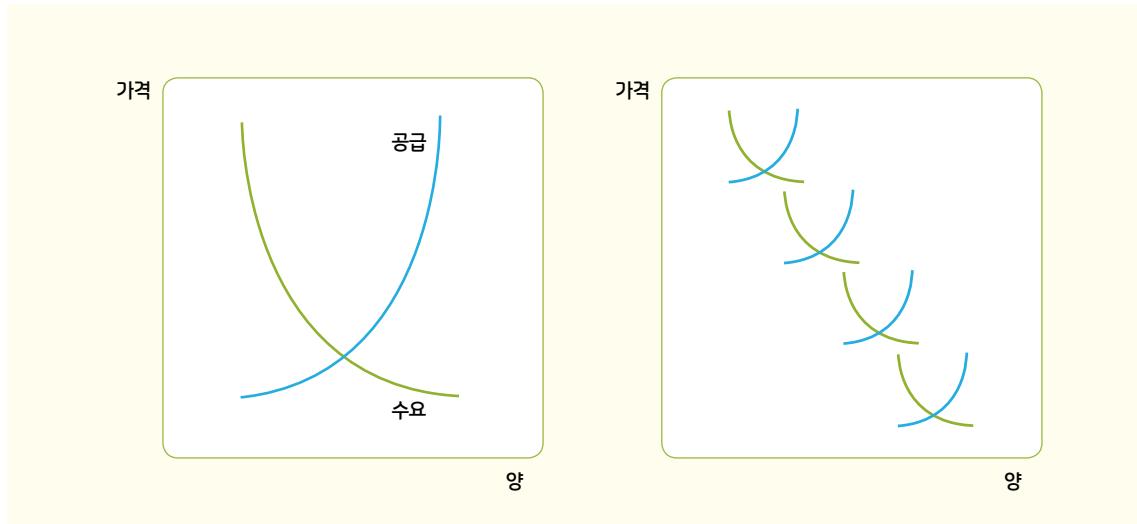
그림 5. 특화 산업 및 특화 재화의 선택 대안



자료 : 임형백·이성우(2004): 440

이러한 G_4 에 대한 투자는 시장 차별화를 가져옴으로써 블루오션(Blue ocean)을 만들 수 있고, 오히려 후발 주자인 다른 지방자치단체에 대해 진입장벽(Barrier to entry)을 구축해 경쟁력을 갖출 수 있다. 여기서 각 지방자치단체에서 G_4 를 찾아내는 것이 중요한데, 이는 개별 지방자치단체의 상황을 가장 잘 아는 해당 지방자치단체에서 도맡아야 한다. 결국 해당 지방자치단체의 역량이 중요하다. 그리고 이러한 계획을 지방자치단체가 주도해야만 변화하는 환경에 신속하게 대응할 수 있다.

그림 6. 시장 집합(Market aggregation)과 시장 분할(Market segmentation)



자료 : OECD(1995): 18

4. 일자리 및 고용 창출

한국에서 어떤 지역으로 인구가 유입되는 첫 번째 요인은 새로 생기는 직업, 두 번째 요인은 교육환경이다.¹⁾ 따라서 한국에서는 결혼을 하지 않은 젊은 사람들이 직업을 찾아 1차 인구 이동을 하고, 결혼 후 자녀들에게 좋은 교육환경을 찾아 2차 인구 이동을 하는 형태를 보여준다. 따라서 어떤 지역으로 인구를 유입 하려면 소득을 포함해 정주환경 면에서 경쟁우위를 확보해야 한다.

현재 대부분의 지방자치단체는 도·농복합형 지방자치단체이며, 현재 미고용 상태에 있는 인력을 가장 많이 흡수할 수 있는 고용 창출은 제조업 분야다. 현재 농림축산식품부에서 실시하는 6차 산업을 예로 들어 보자.

1) 참여정부의 국가균형발전은 그 바람직한 취지에도 불구하고, 세종시와 혁신도시가 새로 생기는 직업이 아닌 정부 공공기관의 이전에 의한 공무원의 이주에 치중했고 주변 정주환경(Settlement environment)이 충분히 갖추어지지 않았기 때문에 소기의 성과를 거두기는 불가능하다(임형백, 2013). 2016년 9월 12일에 정부세종청사에서 황교안 전 국무총리 주재로 '제12차 세종특별자치시지원위원회'가 열렸고, 정부부처 세종시 이전 3년 평가 및 향후 추진방안에 대한 논의가 있었다. 관계부처 합동으로 전문가 180명이 참여한 공동 연구를 추진해 종합 평가를 한 결과는 아래와 같다(매일경제, 2016. 9. 12.). 세종시 이전이 사실상 마무리됐지만 국가균형발전에 크게 기여하지 못했다. 국가균형발전 분야 평균점은 3.76점으로, 특히 경제기능 분산(2.75)과 인구 분산(3.12), 비 수도권 인프라 개선(3.48), 인적자원 분산(3.55)이 낮은 점수를 받았다(관계부처 합동, 2016a, 2016b).

표 4. 6차 산업의 개념

1차 산업		2차 산업		3차 산업
생산	① x	제조	② x	서비스
농산물의 생산		농산물의 가공·유통		농촌체험·관광

자료 : 임형백(2015): 17

〈표 4〉에서 ①과 ②의 영역에서 새로운 직종을 창출하고 새로운 고용을 창출해야 한다. 현재 해당 지역에서 ①과 ②의 영역을 감당할 인력이 없는 경우, 외부에서 유입되도록 해야 한다. ①과 ②의 영역에서 높은 기대수익을 창출하는 창업 및 신규 고용이 이루어지고, 이를 통해서 낙후된 지방자치단체 또는 농촌형 지방자치단체²⁾에 인구가 유입되도록 해야 인적 역량을 강화하고 지방자치단체 재정 건전성을 확보할 수 있다.

즉 ①과 ②의 영역에서 새로운 직종 및 고용이 창출되고, 이를 통해 지역경제 활성화와 재정 건전성이 제고되도록 해야 한다. 손쉬운 보조금 지급, 물리적 시설 개선에 치중하는 것은 이러한 효과를 가져오기 어렵다.

이를 볼 때 현재 농촌형 지방자치단체의 경우 농업 인력 역량이 1차 산업을 감당할 수 있는 수준인데, 이러한 인력을 가지고 2, 3차 산업까지 감당하게 해 6차 산업을 추구한다는 것은 현실성이 결여된다. 따라서 현재 농촌에 거주하는 농업 인력의 역량을 제고하는 것과 외부에서 우수한 인력을 유입하는 것이 병행돼야 한다.

농림축산식품부 및 통계청이 발표한 2014년도 귀농·귀촌 가구는 총 4만 4,681호로 2010년의 4,047호와 대비해 10배 이상 증가했다. 전반적으로 전 연령대에서 귀농·귀촌자가 증가하는 가운데, 60대 이상의 은퇴 연령층보다는 30대 이하, 40대, 50대의 증가폭이 큰 것으로 나타났다(송미령 외 3인, 2015).

그러나 최근 귀농 인구는 지속적으로 줄어들고 있다. 이는 귀농 인구가 농촌에서 영농에 성공하지 못하고 있다는 증거다. 한편 귀촌 인구는 영농이 아닌 전원생활을 목표로 하기 때문에 기존의 농촌에 거주하는 농업 인력과의 교류가 제한적이다.

2) 1995년 41개 시와 39개 군이 통합돼 40개의 도·농복합형 통합시가 생겨났고, 1996년 3월 1일 5개 군이 시로 승격함으로써 통합시는 45개로 늘어났다(임형백, 2013: 120). 도·농복합형 통합시의 경우 행정구역상으로는 도시이나, 실제로는 농촌의 비중이 적지 않다. 용인시의 경우 면적이 서울특별시보다 조금 작고, 화성시의 경우 서울특별시보다 조금 크다. 두 지방자치단체에서 도시형태의 공간보다는 농촌형태의 공간이 차지하는 면적이 더 넓다.

5. 제4차 산업혁명과 연계

제1차 산업혁명³⁾, 제2차 산업혁명은 학술적으로 정착된 용어지만 제3차 산업혁명과 제4차 산업혁명은 그렇지 않다. 현재로서는 제3차 산업혁명과 제4차 산업혁명을 확립된 역사적 사실이 아니라, 일종의 작업 가설로 간주하는 편이 적절한 것으로 판단된다(송성수, 2017: 6). 제4차 산업혁명이라는 용어는 본래 2010년 발표된 독일의 'High-tech Strategy 2020'의 10대 프로젝트 중 하나인 'Industry 4.0'에서 제조업과 정보통신이 융합되는 단계를 의미했으나, 세계경제포럼에서 제4차 산업혁명을 언급하면서 전 세계적으로 중요한 화두로 등장하게 됐다(김진하, 2016: 47).

2016년 제46차 세계경제포럼(WEF : World economic forum) 연차총회(다보스포럼)의 핵심 주제는 '제4차 산업혁명의 이해(Mastering the fourth industrial revolution)'였다. 세계경제포럼에 앞서, <The Future of Jobs>⁴⁾라는 보고서의 요약자료가 공개됐다.

그 내용은 "현재 초등학교에 입학하는 아이들의 65%가 기존에 존재하지 않았던 새로운 직종에 종사하게 될 것이다. 2020년까지 총 710만 개의 일자리가 사라지고 200만 개의 일자리가 창출된다. 결과적으로 총 510만여 개의 일자리가 감소할 전망이다. 사라지는 직업 중에서 반복적인 업무를 하는 화이트 칼라 사무관리직 분야가 3분의 2를 차지할 것이다. 새로운 일자리⁵⁾는 컴퓨터, 수학, 건축, 엔지니어링 분야에서 생겨난다"이다.

우리는 현재 미지의 영역에 있음이 분명하다. 우리가 한 번도 경험하지 못한 인류 변화의 서막이 오른 것이다(Schwab, 2017: 161). 우리는 제4차 산업혁명을 기술적 진보로만 인식해도 안 되고, 낙관적 시각을 가지고 막연한 환상을 가져서도 안 된다. 우리에게 필요한 것은 객관적 자료와 합리적 방법론에 기초해 제4차 산업혁명의 방향을 예측⁶⁾하고, 준비하고, 새로운 시장과 영역을 창조하며, 나아가 우리의 사고를 확장하고 수준을 높이며, 국가 시스템의 근본적인 혁신과 변화가 필요하다(임형백, 2017: 36).

3) 산업혁명이라는 용어는 1884년에 발간된 Arnold Toynbee의 <Lectures on the Industrial Revolution of the Eighteenth Century in England>에서 비롯 됐고, 1906년 Paul Mantoux의 <The Industrial Revolution in the Eighteenth Century: An Outline of the Beginnings of the Modern Factory System in England>가 출간됨으로써 학술적 용어로 정착되기 시작했다(송성수, 2017: 2).

4) 세계경제포럼이 미국, 중국, 일본, 독일, 영국, 프랑스, 호주 등 15개국 370여 개 기업 인사담당 인원을 대상으로 조사·분석한 결과이다.

5) 2017년 1월 17~20일에 개최된 제47차 세계경제포럼에서는 인공지능에 대한 토의도 있었다. 로버트 스미스(Robert F. Smith) 비스타에쿼티파트너 회장 겸 CEO의 사회로 진행된 패널 토의에는, 사티아 나델라(Satya Nadella) 마이크로소프트 CEO, 이토 조이치(Ito Jóichi) MIT 미디어랩 소장, 지니 로메티(Ginni Rometty) IBM 회장 겸 CEO, 론 구트만(Ron Gutman) 헬스탭 설립자 겸 CEO가 참석해 인공지능에 대한 서로의 의견을 교환했다. 패널들은 모두 공통적으로, 인공지능이 우리의 삶을 '증강(Augmentation)'시키는 핵심 도구가 되리라는 점에는 공통 의견을 보였다. 또 인공지능은 새로운 직종의 탄생으로 이어질 것이라며, 이 같은 새로운 시대를 맞이하기 위해 새로운 형태의 교육방식도 필요하다고 강조했다. 또 Ginni Rometty는 새로운 일자리는 화이트 칼라도 블루 칼라도 아닌 '뉴 칼라(New collar)'에서 나오게 될 것이라고 했다(매일경제, 2017. 1. 18.).

6) 미래연구방법을 3가지로 나눌 경우에는 ① 지나간 추세가 앞으로도 계속될 것이라는 가정 하에 과거 일정기간 나타난 규칙성을 바탕으로 변동추세를 예측하는 추세외삽법(Extrapolation), ② 가능성 있는 대안을 설정하고 각각의 전개 가능성을 살펴보는 시나리오법(Scenario), ③ 분야 전문가들의 의견을 종합해 합의 정도에 따라 예측하는 전문가 합의법(Delphi technique)으로 나눈다. 5가지 방법으로 나눌 경우에는 ④ 모의실험법(Simulation), ⑤ 의사결정나무 작성법(Relevance tree)을 추가한다(임형백, 2004).

제4차 산업혁명과 더불어 새로운 일자리도 만들어질 것이지만, 많은 일자리가 사라질 것이다. 결과적으로 오히려 고용은 줄어들 것이라는 것이 다수론이다. AI가 인간의 역할을 상당부분 대신한다면 당연한 결론이다. 제4차 산업혁명을 통해 사회변화가 빨라질수록, 학교와 산업 현장의 격차도 커질 것이고, 이는 오히려 청년실업 증가로 이어진다. 또 정부가 새로운 일자리를 만들기 위한 정책을 실시하더라도, 효과가 나타나기까지 정책시차(Policy lag)⁷⁾가 존재한다(임형백, 2017: 36).

또 아직 한국이 도달하지 못한 제4차 산업혁명 시대에 도달하더라도 우리 모두가 제4차 산업혁명에 동승할 수 있는 것은 아니다. 이른바 구조적 실업(Structural unemployment)⁸⁾도 존재한다(임형백, 2017: 37).

표 5. 제4차 산업혁명의 가치 창출 단계

기술 접근 가치 창출		1단계	2단계	3단계	4단계	비고
4단계	활용 (Use, application)				○	사회·국가 발전
3단계	수용 (Acceptance, reception)			○		
2단계	접근 (Accessibility, experience)		○			개인 발전
1단계	개발·발명 (Development, invention)	○				기술 발전

자료 : 임형백(2017) 42

제4차 산업혁명이 전 세계적인 화두이고 흐름이라면, 지방자치단체는 이를 따라가기보다는 선제적으로 대응하는 것이 필요하다. 특히 제4차 산업혁명을 기술 발달이나 산업 발달의 측면에서만 이해하지 않도록 주의해야 한다. 또 제4차 산업혁명은 만병통치약이 아니라 파괴적 기술(Disruptive technology)이다. 따라서 제4차 산업혁명의 과정에서 발생하는 ‘성장통(Growing pains)’과 ‘실패 비즈니스’⁹⁾의 효율적 관리도 필요하다(임형백, 2017).

7) 정책이 필요한 사건 발생 후 정책 수립과 시행, 정책의 효과가 미치는 사이의 시간적 격차로 인식시차(Recognition lag), 이행시차(Implementation lag), 반응시차(Response lag)가 있다(법무부 출입국·외국인정책본부, 2008: 10).

8) 경기가 침체에 빠져 있지 않음에도 불구하고 만성적으로 실업 상태에 놓여 있는 실업을 말한다. 원인으로는 기술이 없거나 기술 수준이 낮은 근로자들이 오랫동안 근무할 수 있는 안정적인 직장을 구하기가 어렵고 새롭게 발전하는 산업으로 노동력이 재배치되는 것을 꿈을 수 있다. 예를 들어 동일한 업무라도 제4차 산업혁명과 더불어 컴퓨터를 이용하게 될 경우, 컴퓨터 기술을 익히지 못해 실업이 발생한다(임형백, 2017: 37).

9) ‘실패 비즈니스’에 대해서는 임형백(2017), ‘제4차 산업혁명과 도시정부의 기능과 역할’, 한국도시행정학회 상반기 학술대회논문집: 35-56 참조

III. 결론

역대 정부와 각 정부부처는 지방자치단체의 경제를 활성화시키고, 이를 통해 지방자치단체의 재정 건전성을 제고하기 위한 다양한 노력을 해왔다. 그럼에도 이러한 정책들이 가져온 효과는 기대보다 못했던 것도 사실이다. 다른 유럽대륙 국가와 영·미권 국가보다 인구가 도시로 집중하는 경향이 강한 우리나라의 사회 구조도 영향을 미쳤다. 또 정책 시행과 정책 효과가 나타나는 시차도 짧지 않다. 5년이라는 한 정권의 집권 기간 내에 가시적 효과를 가져오기 어려운 것도 사실이다. 따라서 장기적 전망을 가지고 정책의 일관성을 유지하면서 보다 정책의 효율성을 제고하기 위한 노력을 지속해야 한다. 또 성과 측정이 이루어지고, 문제점이 지속적으로 개선돼야 한다. 동시에 이러한 역할의 중심에는 각 지방자치단체가 있어야 한다. 각 지방자치단체의 역할은 중앙정부에서 정책자금을 받아오는 것보다는 각 지방자치단체에 가장 적합한 발전계획을 스스로 수립하고 실행하는 데 두어야 한다. 그리고 각 지방자치단체 역량 강화의 출발점은 인력이다. 각 지방자치단체의 역량이 강화돼야만 경제 활성화뿐만 아니라 효율적인 지방자치도 가능하다. ☺



참고문헌

- 관계부처 합동(2016), 2015년도 세종시 성과평가 결과.
- 관계부처 합동(2016), 세종시 이전 3년 평가 및 향후 발전방향 연구 결과.
- 김진하(2016), '제4차 산업혁명 시대, 미래사회 변화에 대한 전략적 대응 방안 모색', 한국과학기술평가기획원, 'KISTEP In!, 제15호.
- 대한민국정부(2005), 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020).
- 법무부 출입국·외국인정책본부(2008), '역동적 이민정책의 방향', 법무부 내부자료.
- 송미령 외 3인(2015), '귀농·귀촌 증가 추세와 정책 과제', 한국농촌경제연구원.
- 송성수(2017), '역사에서 배우는 산업혁명론: 제4차 산업혁명과 관련하여', 한국과학기술정책연구원, 'STEPI Insight!, 제207호.
- 이동필(2007), '농촌개발의 효율적 추진을 위한 정책과제', '국토,', 통권305호: 102-112.
- 임형백(2004), '농촌연구에 대한 농업경제학적 접근과 농촌사회학적 접근의 비교와 학제간 연구의 필요성', '한국농업교육학회지,', 제36권 제1호: 127-144.
- 임형백(2013), '한국 국토 공간구조의 형성과 변화', 경기: 한울아카데미.
- 임형백(2015), '귀농·귀촌과 농촌개발 및 6차 산업화의 과제', 2015 한국농촌사회학회 춘계학술대회 자료집: 3-20.
- 임형백(2017), '제4차 산업혁명과 도시정부의 기능과 역할', 한국도시행정학회 상반기 학술대회논문집: 35-56.
- 임형백·이성우(2004), '농촌사회의 환경과 기능', 서울대학교출판부.
- 클라우스 슈밥(Klaus Schwab, 2017), '클라우스 슈밥의 제4차 산업혁명', 송경진 옮김, 서울: 새로운현재.
- 통계청(2011a), 2010 인구주택총조사 인구 부문 전수집계 결과.
- 통계청(2011b), 2010 인구주택총조사 인구이동·통근·통학 부문 표본집계 결과.
- 통계청(2016), 2015 인구주택총조사: 전수 부문.
- Becker, G. S.(1964), 'Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education,', New York: Columbia University Press.
- Beeby, G. E.(1966), 'The Quality of Education in Developing Countries,', Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cohn, E.(1979), 'The Economics of Education(2nd ed.),', MA: Ballinger Publishing Company.
- Delery, J. E. and J. D. Shaw(2001), 'The Strategic Management of People in Work Organizations: Review, Synthesis, and Extension', 'Research in Personnel and Human Resources Management,', Vol. 20: 165-197.
- Hildebrand, G. and R. Mace(1950), 'The Employment Multiplier in an Expanding Industrial Market: Los Angeles County, 1940-47', 'Review of Economics and Statistics,', Vol. 32: 241-249.
- Hirschman, A. O.(1958), 'The Strategy of Economic Development,', New Haven: Yale University Press.
- Klosterman, R. E.(1990), 'Community Analysis and Planning Techniques,', Maryland, USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Lazonick, W.(1990), 'Competitive Advantage on the Shop Floor,', Mass: Harvard University Press.
- Lazonick, W.(1993), 'Learning and the Dynamics of International Competitive Advantage', in R. Tompson(ed.), 'Learning and Technological Change,', New York: St. Martin's Press: 172-197.
- Lucas, R. E.(1993), 'Making a Miracle', 'Econometrica,', Vol. 61, No. 2: 251-272.
- Mantoux, P.(1906), 'The Industrial Revolution in the Eighteenth Century: An Outline of the Beginnings of the Modern Factory System in England,', London: J. Cape.

-
- Myrdal, G.(1957), 'Economic Theory and Underdeveloped Regions', London: DuckWorth.
 - OECD(1995), 'Niche Markets as a Rural Development Strategy', Paris: OECD.
 - Toynbee, A. J.(1884), 'Lectures on the Industrial Revolution of the Eighteenth Century in England', New York: The Humboldt Publishing Company.
 - WEF(2016), 'The Future of Jobs: Employments, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution'
-



지역발전특별회계의 쟁점과 개선방안



글. 이희재
창원대학교 행정학과 교수

지역발전특별회계는 「국가균형발전 특별법」에 따라 지역 간 균형 있는 발전을 위해 중앙정부로부터 지원되는 예산을 모아 관리하는 재원으로, 도입 이후 정권에 따라 명칭의 변화를 겪고 있다. 본지에서는 지역 발전특별회계의 변화와 구성, 문제점을 비롯해 지역경제 활성화를 이끌기 위한 개선방안에 대해 논의하고자 한다.

I. 머리말

지역발전특별회계는 “지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화 발전을 지원하고, 지역 주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화를 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여”(「국가균형발전 특별법」 제30조) 「국가균형발전 특별법」에 따라 설치된 특별회계를 말한다. 노무현 정부의 국가균형발전특별회계에서 이명박 정부의 광역 지역발전특별회계를 거쳐 현재 지역발전특별회계로 정권에 따라 명칭의 변화를 겪고 있다. 일부 차이가 있으나 기본적으로 동일한 제도를 의미하므로, 시대별로 명칭을 설명하게 될 제2장을 제외하고는 설명 편의상 지역발전특별회계로 통일해 서술하도록 하겠다.

특별회계란 ① 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, ② 특정한 자금을 보유해 운용하고자 할 때, ③ 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분해 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로

써 설치(「국가재정법」 제4조)하는 회계다. 그러나 지역발전특별회계는 특별회계의 정의 그대로 특정한 사업을 운영하거나 특정한 자금을 운용하기 위해 새로 만든 것도 아니고, 주요 세수입이 전액 수입으로 잡히기는 하지만 차치하는 비율이 30%대에 불과하고, 특정 세입이 특정 세출과 연결되지도 않는다.

지역발전특별회계는 균형발전을 국정기조로 내세운 노무현 정부에서 기존의 지역개발사업에 지원하던 금액(지방양여금, 국고보조사업의 일부, 토지관리및지역균형개발특별회계, 지역혁신사업 등)을 상징성 차원에서 하나로 묶은 것이다. 크게 보면 모두 지역개발사업이라고 볼 수 있지만, 내부적으로 보면 성격이 다른 다양한 제도들을 하나로 묶은 것이므로 지역발전특별회계는 태생부터 한계를 가지고 있다. 이에 따라 정체성 확보 측면에서 학계에서나 실무적으로도 지속적인 비판을 받고 있다.

본 성격의 기고문은 새 정부의 재정정책 기조나 신규 도입제도 소개 혹은 변화된 제도와 기존 제도의 차이점을 설명하는 형식을 띠는 것이 일반적이다. 하지만 자료의 한계가 있어 인해 기존 기고문들과 차이를 보일 것이다. 대통령직인수위원회 없이 새 정부가 들어섬에 따라 지역발전에 대한 새 정부의 세부 계획을 아직 알 수 없으며, 핵심 담당기관인 지역발전위원회의 수장도 없는 상황이기 때문이다. 따라서 이 글은 주로 2017년 3월에 개정된 현 「국가균형발전 특별법」, 2016년에 발간된 〈2015년도 지역발전계획에 관한 연차보고서〉 및 2017년에 발간된 〈2018년 지역발전특별회계 예산안 편성 지침〉을 중심으로 현재 지역발전특별회계의 쟁점과 개선방안을 살펴보도록 한다.

먼저 다음 장에서는 이후 논의를 위해 지역발전특별회계의 기본적인 사항에 대해 살펴본다. 지역발전특별회계의 변화와 현행 운용 상황을 주로 다룰 것이다. 제3장에서는 제2장에서 살펴본 지역발전특별회계의 특성과 관련해 제기되고 있는 문제점을 요약한다. 마지막으로 제4장에서는 이에 대한 장·단기적 개선방안을 찾아보고자 한다.

II. 지역발전특별회계의 특성

1. 지역발전특별회계의 변화

가. 국가균형발전특별회계

국가균형발전특별회계는 노무현 정부의 국정기조인 ‘균형 발전’을 추진하기 위해 기존 지역개발사업에 지원하던 다양한 제도를 상징성 차원에서 하나로 묶은 것이다. 구체적으로 2005년 국고보조사업 정비와 함께 지방양여금을 폐지하면서 여러 부처에서 운영하던 지역개발 관련 사업을 국가균형발전을 위한 사업으로 묶은 결과다. 2005년 구성된 국가균형발전특별회계는 5.5조 원 규모로 지역개발사업계정 4.2조 원과 지

역혁신사업계정 1.3조 원으로 구성돼 있다. 지역개발사업계정은 지역 간 차별 시정을 주목적으로 하며, 지역혁신사업계정은 지역 특성화 발전을 주목적으로 한다.

지역개발사업계정은 ① 국가 및 지방도로 건설사업 등에 사용되던 국고보조금 3.4조 원, ② 농어촌 지역 개발사업 등에 사용되던 지방양여금 0.4조 원, ③ 개발촉진지구사업에 사용되던 토지관리및지역균형개발 특별회계 0.2조 원 등에 추가 재원을 더해 4.2조 원 규모로 구성됐다. 지역혁신사업계정은 ① 지역산업진흥 등에 사용되던 국고보조금 0.2조 원, ② 테크노파크, 지방대 혁신역량 강화 등 국가출연사업이었던 지역혁신사업 0.8조 원 등에 추가 재원을 더해 1.3조 원 규모로 구성됐다.

표 1. 2005년 국가균형발전특별회계 구성

(단위: 조 원)

구분	계	국고보조금	지방양여금	토지관리및 지역균형개발 특별회계	지역혁신사업	추가 재원
국가균형발전특별회계	5.5	3.6	0.4	0.2	0.8	0.5
지역개발사업계정	4.2	3.4	0.4	0.2	-	0.2
지역혁신사업계정	1.3	0.2	-	-	0.8	0.3

자료 : 신두섭(2014): 11 <그림 1> 재구성

두 개의 계정으로 시작된 국가균형발전특별회계는 2006년 제주특별자치도가 출범함에 따라 특별행정 기관 이관사무, 경비지원 등을 위한 ‘제주특별자치도계정’이 추가돼 3개의 계정으로 운영됐다.

표 2. 2006년 이후 국가균형발전특별회계 편성체계

구분	지역개발사업계정		지역혁신사업계정	제주특별자치도계정
지방자치단체 자율편성	광역	시·도 자율편성사업	시·도 자율편성	특별행정기관 이관사무, 경비지원 등
	기초	균형발전기반지원사업	-	
국가 직접편성		국가 직접편성	국가 직접편성	

자료 : 서정섭(2009): 188 <표 7> 재구성

일반국고보조사업은 지방자치단체가 해당 부처에 신청하면 해당 부처가 검토를 통해 선정 및 보조금 배분을 하는 데 반해 국가균형발전특별회계는 국가균형발전특별위원회와 행정안전부(현 행정자치부)가 지방자치단체의 요구내용을 사전 검토하도록 했다. 국가균형발전을 위한 큰 그림 하에서 계획적인 운영을 한다는 좋은 취지로 사전 검토를 도입했으나, 이는 지방자치단체의 입장에서 업무 부담만 늘린다는 비판이 제기됐다. 일반국고보조사업은 해당 부처 및 기획재정부와만 협의하면 되는데, 국가균형발전특별회계사업은 2개 기관의 검토를 받기 위해 서류 작성 및 설명을 추가로 해야 하기 때문이다.

나. 광역·지역발전특별회계

이명박 정부는 전국을 '5+2 광역경제권'으로 구분해 광역경제권의 경쟁력 향상을 목표로 삼았다. 광역·지역발전특별회계는 '지역 균형'에서 '광역경제권의 효율적 발전'으로 정부의 정책기조가 수정된 데 따라 개편된 제도다. 기존의 3개 계정(지역개발사업계정, 지역혁신사업계정, 제주특별자치도계정) 중에서 지역혁신사업계정을 광역발전계정으로 변경했다. 그리고 광역발전계정에는 중앙부처가 편성주체인 사업들을 모은 후, 광역경제권 선도, 인재 양성 등 세부 사업을 추가했다.

표 3. 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계의 운용구조 비교

구분	국가균형발전특별회계			
	지역개발사업계정			지역혁신사업계정
	자율편성사업	균형발전기반지원사업	기타 사업	
목표	지역개발지원	낙후지역개발	국가정책목표	지역혁신역량강화
배분단위	광역단체(시·도)	기초단체(시·군·구)	사업단위	사업단위
편성주체	지방자치단체	지방자치단체	중앙부처	중앙부처
주요 사업	지역 SOC	도서오지점경개발	재해예방 등	지역산업진흥누리사업

구분	광역·지역발전특별회계		타 회계로 이관	광역·지역발전특별회계	
	지역개발계정			광역발전계정	
	시·도 자율편성사업	시·군·구 자율편성사업			
목표	지역개발지원	낙후지역개발		광역경제권 지원	
배분단위	광역단체(시·도)	기초단체(시·군·구)		사업단위	
편성주체	지방자치단체	지방자치단체		중앙부처	
주요 사업	지역 SOC	기초생활환경정비		광역선도산업, 인재 양성 등	

자료 : 조기현(2012): 55 <그림 2> 재구성

광역화, 효율화, 자율화를 추구한다고 했으나, 실상은 효율화의 연장선에서 규모의 경제를 살리기 위한 광역화와 효율화의 연장선에서 지역별, 부처별 중복투자를 막기 위한 자율화를 추진한 것이라고 볼 수 있다. <표 4>를 보면, 광역·지역발전특별회계로 개편된 2010년 전후, 지방자치단체 중심 포괄보조형식의 지역발전계정은 줄어들었으며, 중앙부처에서 관할하는 광역발전계정은 늘어났음을 알 수 있다.

표 4. 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계의 예산 규모 추이

(단위: 조 원)

구분	국가균형발전특별회계		광역·지역발전특별회계	
	2008년	2009년	2010년	2011년
지역개발계정	5.8	6.6	3.6	3.6
광역발전계정	1.7	2.0	5.7	5.8
제주계정	0.3	0.4	0.4	0.4
계	7.8	9.0	9.8	9.9

자료 : 신두섭(2014): 27 (표 6) 재구성

많은 선행연구들 및 정책자료들은 광역·지역발전특별회계의 지역계정이 200여 개 세부 사업에서 24개 포괄보조사업으로 통폐합돼 자율성을 강조하는 포괄보조금제도가 본격 도입됐다고 평가(조기현, 2012 ; 강신재 외, 2012 ; 이성근 외, 2013 ; 신두섭, 2014)한다. 그러나 포괄보조사업에 대한 보조율을 차등적으로 설정해 실질적인 의미의 포괄보조금은 도입되지 않았다고 보기도 한다. 즉, 기획재정부가 지역에 시급하다고 판단한 사업은 보조율을 높이고, 지방자치단체장의 선심성 사업으로 변질될 우려가 있다고 판단한 사업은 보조율을 낮게 책정하는 등 중앙정부의 자의적 판단이 개입되므로 지방자치단체의 자율성을 제약하고 있다는 것이다. 한편, 시·도 자율편성사업의 경우 포괄보조사업이 도입됐지만, 시·군·구 자율편성사업의 경우 배분 시 내역사업이 여전히 남아 있어(조세연구원, 2011) 포괄보조금제도가 실제 도입됐다고 보기 어렵다는 평가도 있다.

미국에서 벤치마킹한 포괄보조금(Block grant)제도는 중앙정부가 보조금을 일정금액으로 배분하고 나면, 부여된 기능을 달성하기 위한 사업 선택은 지방정부의 자율에 맡기는 제도다. 사업에 대해 가장 잘 알고 있는 지방의 우선순위에 따라 자원이 배분돼 효율성이 증진된다. 포괄보조금제도에서는 예산편성의 자율성을 부여하는 대신, 책임성을 확보하고자 평가를 강조한다(조기현, 2012). 광역·지역발전특별회계에서는 이 특성이 그대로 반영돼 사업의 사전평가를 강조하고, 지역발전사업 추진실적을 평가해 우수 지방자치단체에 재원 인센티브를 제공하도록 했다.

마지막으로 지방자치단체의 입장에서 환영할 만한 변화는 국가균형발전특별위원회와 행정안전부(현 행정자치부)의 사전 검토가 삭제됐다는 것이다. 그러나 이는 뒤에서 볼 다른 문제를 가져오게 된다.

다. 지역발전특별회계

박근혜 정부는 이명박 정부에서 추진했던 광역발전계정을 경제발전계정으로 이름을 바꾸고 기존의 5+2 권역별 사업을 시·도 중심 지역협력권으로 전환했다. 이에 따라 광역·지역발전특별회계에서 광역 부분을 삭제한 지역발전특별회계로 명칭이 변경됐다.

지역발전특별회계는 ‘국민행복시대 구현’이라는 국정비전이 반영돼 기존의 24개 지역개발계정에서 ‘지역

행복생활협력사업'이 추가, 25개 포괄보조금사업으로 개편됐다. 또한 세종특별시 관련 지역발전사업을 지원하기 위한 세종특별시계정이 신설돼 총 4개의 계정(생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정)으로 구성됐다.

표 5. 광역·지역발전특별회계와 지역발전특별회계의 회계구조 비교

광역·지역발전특별회계		지역발전특별회계	
구분	특징	구분	특징
지역발전계정	24개 포괄보조금사업	생활기반계정	25개 포괄보조금사업 (지역행복생활권협력사업 추가)
광역발전계정	지역연계협력사업 (5+2 권역별 사업)	경제발전계정	5+2 권역 폐지 시·도 중심 지역협력권
제주계정	제주특별자치도 관련	제주계정	기존과 동일
-		세종계정	신설

자료 : 신두섭(2014): 20 <표 4> 재구성

2. 현행 지역발전특별회계의 특징과 운용

2017년 현재 지역발전특별회계는 4개 계정 8개 사업군으로 구성돼 있다(<표 6> 참고). ① 시·도 자율편성사업은 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성한다. ② 시·군·구 자율편성사업은 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로, 계속 사업인 경우에는 해당 시·군·구가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성한다. 신규 사업은 부처가 공모를 통해 선정한다.

세종·제주계정에 나타난 ③, ④, ⑤의 자율편성사업은 기본적으로 ①, ② 사업과 성격이 동일하다. 대상 사업 중 부처 직접편성사업을 제외한 사업은 세종특별자치시와 제주특별자치도가 사업군별 지출한도 내에서 자율편성하지만, 시·군·구 자율편성사업의 신규 소요는 부처가 공모를 통해 선정한다. ⑥, ⑦, ⑧의 부처 직접편성사업은 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 따라 지방자치단체의 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성한다.

표 6. 지역발전특별회계의 편성 체계

편성 방식 \ 계정		생활기반계정	경제발전계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지방자치단체 자율편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	③ 시·도, 시·군·구 자율편성사업	④ 시·도, 시·군·구 자율편성사업
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-		⑤ 특별지방행정기관 이관사무 수행경비
부처 직접편성		-	⑥ 부처 직접편성사업	⑦ 부처 직접편성사업	⑧ 부처 직접편성사업

자료 : 기획재정부(2017): 12

2014년 도입 당시 25개였던 생활기반계정은 2017년 현재 37개 포괄보조사업으로 확대됐다. <표 7>과 같이 31개 포괄보조사업은 시·도가 지출한도 내에서 자율편성하도록 하고 있다. 낙후지역 개발 등과 관련된 6개 사업은 지출한도 내에서 해당 지역별로 시·군·구가 개발사업을 선택한다.

표 7. 37개 포괄보조금사업(생활기반계정)

구분	부처	포괄보조사업명	보조율	내역사업(예시)
시·도 자율편성사업	문화체육관광부	문화시설 확충 및 운영	30~70%	박물관, 문예회관 등
		관광자원 개발	50%	관광지 개발 등
		체육진흥시설 지원	30%	생활체육공원 조성 등
		지방문화산업기반 지원	50~80%	작은 영화관 등
		산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	산업단지·폐산업시설 문화재생
	문화재청	문화유산 관광자원 개발	50%	지역문화유산 개발
	농림축산식품부	농촌자원복합산업화 지원	50%	농촌체험관광 지원 등
		농업 기반 정비	80%	밭 기반 정비 등
		지역전략식품산업 육성	50%	향토산업 육성 등
	해양수산부	어촌자원복합산업화 지원	50%	어촌체험 관광 지원 등
		어업 기반 정비	80%	지방어항 등
		해양 및 수자원 관리	50%	연안 정비 등
		수산물가공산업 육성	30~50%	수산물산지가공시설 등
	농촌진흥청	지역농촌지도사업 활성화	50%	농촌지도 기반 조성 등
	산림청	산림경영자원 육성	80%	임산물 수출 촉진 등
		산림휴양·녹색공간 조성	50%	숲길 조성·관리 등
		임도시설(국유림 제외)	70%	임도시설
	산업통상자원부	지역특성화산업 육성	50%	지역산업마케팅 지원 등

구분	부처	포괄보조사업명	보조율	내역사업(예시)
시·도 자율편성사업	중소기업청	전통시장 및 중소유통물류 기반 조성	60%	전통시장 시설 현대화 등
	여성가족부	청소년시설 확충	30~88%	청소년시설 확충
	환경부	상수도시설 확충 및 관리	70%	농어촌 생활용수 개발 등
		자연환경 보전 및 관리	50%	지역생태계 복원 등
		생태하천 복원	50~70%	생태하천 복원
		노후상수도 정비	50~70%	노후 상수관망 · 정수장
	국토교통부	대중교통 지원	70~90%	화물차 공영차고지 건설 등
		지역거점 조성 지원	50~100%	지방산업단지 공업용수도 건설 등
		주차환경개선 지원	50%	공영주차장 건설 지원 등
	새만금개발청	공업용수도 건설 지원	100%	새만금 공업용수도 건설
	행정자치부	지역공동체 일자리 지원	50%	지역공동체 일자리 지원 등
	고용노동부	사회적기업 일자리 창출	75%	사회적기업 일자리 창출
	보건복지부	지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%	지역사회서비스 투자사업 등
시·군·구 자율편성사업	국토교통부	성장촉진지역 개발	100%	지역개발 지원 등
		도시활력증진지역 개발	50%	주거환경 개선 등
	행정자치부	특수상황지역 개발	80%	기초생활 기반 확충 등
	농림축산식품부	일반농산어촌 개발	70%	기초생활 기반 확충 등
		지역행복생활권 협력사업	70~80%	63개 행복생활권 대상 등
	국민안전처	소하천 정비	50%	소하천 정비

자료 : 기획재정부(2017): 15

2018년 예산안 편성 절차를 살펴보면, 자율편성사업의 경우에는 다음과 같다.

- ① 2018년 4월 14일까지 기획재정부 예산실에서 시·도 또는 해당 시·군·구별로 기본 한도를 통보한다.
- ② 해당 지방자치단체는 기본 한도 내에서 2주 안에 예산안을 마련해 4월 28일까지 해당 부처에 신청한다.
- ③ 해당 부처는 약 한 달 간 예산요구내역을 검토하고, 기획재정부에 5월 26일까지 예산을 요구한다. ④ 기획재정부 예산실에서는 약 3달 간(6월~8월 말) 요구된 예산의 적정성을 검토한다. ⑤ 단, 이 기간 중에 평가를 통해 지방자치단체별로 인센티브를 지급하거나 추가 한도가 산정 가능한 경우, 7월 말까지 해당 지방자치단체에 통보한다. 이에 따라 해당 지방자치단체가 추가예산을 요구하며, 기획재정부 예산실은 8월 말까지 이를 검토한다. ⑥ 검토가 끝나면, 정부안을 확정해 국회에 제출한다(기획재정부, 2017: 28-33).

3. 지역발전특별회계의 세입과 세출, 시·도별 배분(2015년)

지역발전특별회계의 세입은 주세법에 따른 주세 전액을 생활기반계정에 40%, 경제발전계정에 60% 투입하도록 하고 있으며, 수도권 과밀부담금, 개발부담금 등은 생활기반계정으로, 개발제한구역보전부담금, 광역교통시설부담금 등은 경제발전계정에 사용하도록 하고 있다(「국가균형발전 특별법」 제34조, 제35조). 그 외에 일반회계나 특별회계로부터 부족한 금액을 전입해 사용할 수 있다(「국가균형발전 특별법」 제36조). 이용 가능한 가장 최근 데이터인 2015년 데이터를 통해 지역발전특별회계의 세입예산을 살펴보면 〈표 8〉과 같다.

표 8. 지역발전특별회계 세입예산

(단위 : 조 원, %)

구분	2014년		2015년		증감률
	금액	비율	금액	비율	
주세 100%	3.0	32.1	3.2	31.5	8.2
전입금(일반+특별)	5.5	59.3	6.4	61.6	14.6
개발부담금 등 기타	0.8	8.6	0.7	6.9	-10.2
계	9.3	100.0	10.3	100.0	10.4

자료 : 지역발전위원회·산업통상자원부(2016): 40 〈표 1-3-3〉 재구성

2015년 세입은 주세(31.5%), 일반특별회계 전입금(61.6%)이 대부분을 차지했다. 주세세입은 약 3.2조 원으로 전년대비 8.2% 증가했고, 일반특별회계 전입금은 약 6.4조 원으로 전년대비 14.6% 증가했다. 개발부담금 등 기타 수입은 약 0.7조 원으로 전년대비 10.2% 감소한 것으로 나타났다. 특별회계이면서도 주 세원인 주세보다는 타 회계로부터의 전입금 비중이 약 2배 높은 것을 확인할 수 있다.

2015년 세출은 생활기반계정으로 4.5조 원, 경제발전계정으로 5.3조 원, 제주특별자치도계정 0.4조 원, 세종특별자치시계정 0.1조 원 등 전년대비 10.4% 증가한 10.3조 원으로 편성됐다. 지방자치단체 중심 예산인 생활기반계정(43.5%)이 크게 늘어나고 있기는 하나 여전히 중앙정부 중심 예산인 경제발전계정(51.9%)에 못 미치고 있음을 확인할 수 있다.

표 9. 지역발전특별회계 세출예산

(단위 : 조 원, %)

구분	2014년		2015년		증감률
	금액	비율	금액	비율	
생활기반계정	3.5	37.1	4.5	43.5	29.4
경제발전계정	5.5	59.2	5.3	51.9	-3.1

구분	2014년		2015년		증감률
	금액	비율	금액	비율	
제주특별자치도계정	0.3	3.7	0.4	3.6	7.5
세종특별자치시계정	-	-	0.1	1.0	-
계	9.3	100.0	10.3	100.0	10.4

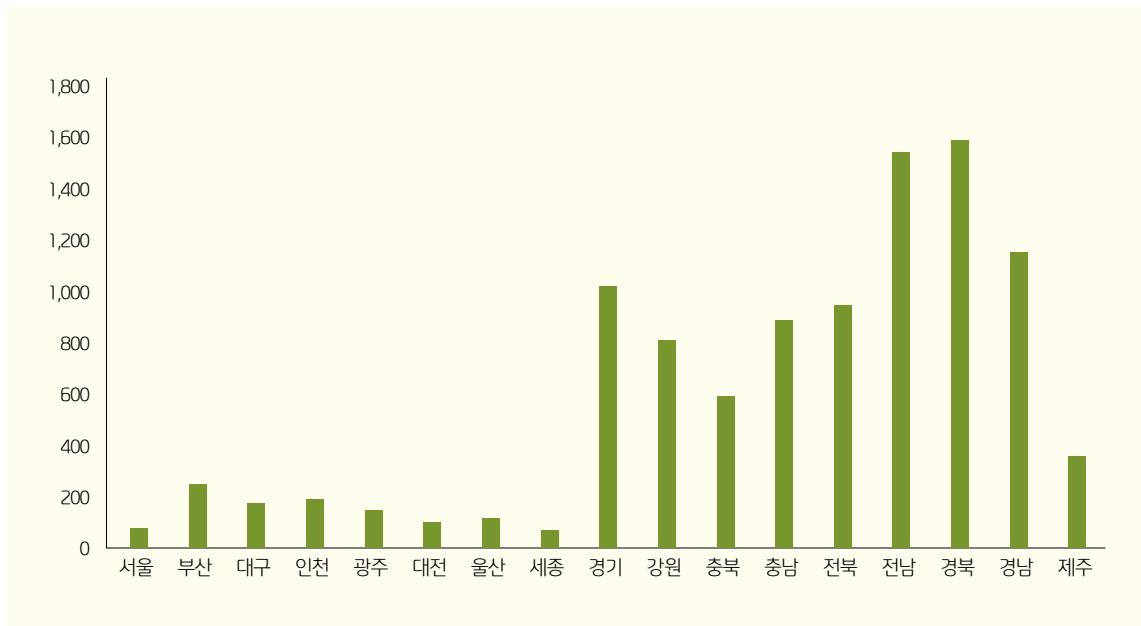
자료 : 지역발전위원회·산업통상자원부(2016): 41 〈표 1-3-4〉 재구성

생활기반계정이 29.4% 증가한 것은 사회복지와 보건 분야가 확대됐기 때문이다. 가장 많은 증가는 보건 분야로 1,244.7% 대폭 증가(2014년 47억 원→2015년 632억 원)했고, 사회복지 분야도 612.6% 증가(2014년 564억 원→2015년 4,019억 원)했다. 또한 시·군·구 자율편성사업으로 2014년 신설된 지역행복생활권 협력사업이 확대돼 1,200억 원(2014년 650억 원)이 투입됐다(지역발전위원회·산업통상자원부, 2016: 40).

마지막으로 시·도별 배분을 살펴보면 <그림 1>과 같다. 경북이 약 1.6조 원으로 가장 많고, 전남이 약 1.5조 원으로 비슷하며, 경남과 경기가 1조 원 이상을 배정받고 있다. 도 단위에서는 충북이 0.6조 원으로 제주를 제외하면 가장 적게 배정받았다. 특별광역시에서는 부산이 2,507억 원으로 가장 많이 배정받았고, 서울이 800억 원으로 세종을 제외하면 가장 적게 배정받았다.

그림 1. 지역발전특별회계 시·도별 배분(2015년)

(단위 : 10억 원)



자료 : 정창수 외(2016): 25 〈표 4〉 2015년 자료 재구성

III. 지역발전특별회계의 문제점

이상에서 지역발전특별회계의 변천과 운용 및 현황을 살펴보았다. 지역발전특별회계의 가장 큰 문제점은 제도의 정체성과 관련된 것이다. 먼저 특별회계라고 보기에는 여러 요건들이 맞지 않는다. 세부 사업들의 성격도 각기 다르고, 그에 따라 4개 계정 8개 사업군으로 구분돼 각기 다른 방식의 사업 신청과 운영방식을 가지고 있다.

특별회계 조건 중 하나인 특정 수입과 특정 지출의 연계라는 특성에서도 맞지 않는다. 주세를 100% 이용한다고는 하지만, 재원 구성이 복잡하다. 주세보다 타 회계 전입금 비중이 약 2배 높음을 앞서 살펴보았다. 일반회계로부터의 전입금이 늘고 있다는 것은 오히려 특별회계로 분리할 것이 아니라 일반회계에 포함시키는 것이 더 적합하다는 의미로 해석될 수 있다.

지역발전특별회계가 처음 구상될 노무현 정부 당시에 정체성의 하나로 삼았던 것은 포괄보조금적 성격을 가미하는 것이었다. 노무현 정부 이전 중앙-지방정부 간 재정이전제도는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등 세 가지였다. 이것이 현재 지방교부세, 국고보조금, 지역발전특별회계로 개편된 상태다. 즉, 지역발전특별회계는 사라진 지방양여금의 자리를 대신하는 위상을 가지고 있는 것이다.

지방양여금이 없어진 이유는 지방교부세와 성격이 유사해 지방교부세로 통폐합됐기 때문인데, 지역발전특별회계 역시 그 성격이나 운용방식으로 보면 국고보조금과 큰 차이가 없다. 특히 경제발전계정은 국고보조금의 운용방식과 완전히 동일하다. 이에 국고보조금으로부터 독립하기 위해 포괄보조금의 개념을 가지고 왔다.

포괄보조금은 정해진 금액을 보조금으로 지급하면 세부 내역은 지방자치단체들이 자유롭게 운용할 수 있는 것이다. 즉, 포괄보조금은 지역의 자율성을 강화해 지역발전에 도움을 주는 새로운 방식이고, 이것이 기존 국고보조금과 구별되는 지역발전특별회계의 정체성이다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 포괄보조방식은 형식적으로는 이명박 정부 시기에 도입됐다¹⁾고 평가받지만 아직까지 완전히 도입됐다고 보기 어렵다. 애초에 국고보조금의 일부를 가져와서 만들었기에 관련 부처와의 연관성을 끊기 어려워 포괄보조방식 도입이 힘든 것이다. 각 부처에서 지역발전특별회계에 보조사업을 이관하고 부처사업으로 유사한 사업을 새로 발굴하기도 하는 문제점도 발생했다(서정섭, 2013). 경제발전계정은 일반 국고보조사업과 동일하게 운영되며, 생활기반계정도 포괄보조라고 하지만 부처의 엄격한 침시행, 신규 사업 승인 등 중앙부처의 관여가 매우 크다.

또 다른 정체성 문제는 호칭 변경과 관련된다. 이것이 오히려 앞서 내용보다 더 근본적인 문제점인지도 모른다. 전술한 바와 같이 지역발전특별회계는 노무현 정부 때 다소 억지스럽지만 ‘지역 균형’이라는 목적

1) 200여 개의 사업을 24개 포괄보조사업으로 재편했기 때문이다.

을 달성하기 위해 기존의 사업들을 통합해 만들어졌다. 애초에 지역발전특별회계가 추구하는 가치는 ‘형평성(Equity)’이었던 것이다. 그런데 정권이 교체되면서 그 가치가 ‘효율성(Efficiency)’으로 변경됐다. 2004년 제정 당시 「국가균형발전 특별법」 제1조는 ‘지역 간 불균형을 해소하고’였으나, 2009년 개정 당시 ‘지역의 특성에 맞는 발전’으로 변경됐다.

포괄보조금은 애초에 두 가지 서로 상반된 성격을 가지고 있다. 자율성을 확보하기도 하지만, 평가를 수반해 오히려 자율성을 억압하는 기재로 작동하기도 한다. 보조금 한도액을 설정하는 방식이므로 한도액을 축소해 예산 효율화를 이끌어내는 기재이기도 하다.

미국에서 포괄보조금제도를 도입한 것은 닉슨(Nixon) 행정부와 레이건(Reagan) 행정부였다. 닉슨 행정부 시절에는 재정이 풍부했지만, 레이건 행정부 시절에는 재정난에 봉착했다. 레이건 행정부는 연방보조금을 대폭 삭감하기 위한 수단으로 포괄보조금제도를 사용했다. 국고보조금이 급증하는 경우, 이를 프로그램별로 묶고 동일 프로그램 내의 보조사업들 상호 간에 예산전용을 허락한다면 포괄보조금 도입과 유사한 효과를 낼 수 있다. 우리나라에서는 지방재정이 매우 취약하고 중앙재정 역시 세수 부족 등을 겪고 있다. 한도액을 설정하는 방식의 미국식 포괄보조금을 확대할 경우, 재량권을 확대하기보다는 오히려 지방재정 위기를 초래할 수도 있다(김재훈, 2011: 24).

정창수 외(2016)에 따르면, 지역발전특별회계의 지역별 배분내역 검토 결과 수도권 광역 지방자치단체의 증가폭이 평균을 크게 상회하는가 하면, 군 단위 지방자치단체보다 시 단위에 배분되는 예산 비중이 점차 높아지는 것으로 분석됐다. 이는 지역발전특별회계의 초기 도입 의도와 달리, 효율성 강화로 인해 효율성이 높은 지방자치단체에 지역발전특별회계의 보조금이 많이 배분되기 때문이다. 제도 변천 과정에서 국가균형발전특별위원회와 안전행정부의 사전 검토 삭제가 후에 문제로 나타난다고 했던 것이 이 부분이다. 지역균형발전을 위한 주무부처가 현재 지역발전위원회(과거 국가균형발전특별위원회)와 지방자치단체 관련 주무부처인 행정자치부(과거 안전행정부)다. 두 개 부처의 검토는 지방자치단체 입장에서는 귀찮은 일이었을지 모르지만, 국가균형발전이라는 큰 틀에서 예산을 조정하는 중요한 일이었다.

노무현 정부 당시대로라면, 지역발전위원회는 지역발전특별회계에 대한 편성권까지 가진 강력한 부서였으나, 현재는 반영될지 알 수 없는 의견을 내는 부서로 전락했다. 기획재정부가 지역발전특별회계의 예산 결정에 가장 강력한 권한을 행사하고 있으며, 기획재정부는 형평성보다는 효율성에 특화된 부처이기도 하다. 그렇다면 효율성과 형평성이 충돌하는 논의와는 별도로 지역발전특별회계제도의 정체성이 다시 문제가 된다. 지역발전특별회계가 효율성을 강조하는 경우, 제도의 본래 특징이 사라지며 국고보조금과 더욱 성격이 유사해진다.

제도의 정체성 이외에 지역발전특별회계는 배분 기준의 합리성과 투명성, 포괄보조사업의 적정성, 지방비 부담의 과도한 요구, 사업 선택 및 예산편성의 자율성 등에서 비판의 목소리가 높다.

먼저 지역발전특별회계의 배분 기준은 2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성 지침까지는 공개하지 않았다(기획재정부, 2016). 포괄보조금의 핵심은 지출한도의 배정이지만, 핵심자료는 비공개였던 것이다. 비판

을 인식해서인지 기획재정부는 2018년도 지역발전특별회계 예산안 편성 지침에서는 지출한도 배분 모형만 공개했다(기획재정부, 2017).

이에 따르면, 2006년부터 사용해 온 지출한도의 배분 모형은 인구, 면적, 지방소득세, 노령인구비율, 재정력지수의 5가지 요인을 활용한 회귀 모형의 결과다. 인구와 면적은 재정 수요를 나타내는 기본 요소로써 가중치 30%를 부여하고, 지방소득세, 노령인구비율, 재정력지수는 낙후도 요소로써 가중치 70%를 부여한다고 하고 있다. 그러나 실제 계산방식과 배분액은 여전히 공개되지 않고 있는 상황이다.

지역발전특별회계의 투명성은 제도의 정체성을 제외한다면, 늘 지적받는 문제다. 정창수 외(2016)에 따르면, 기획재정부에서 “지역 간 갈등을 일으킬 수 있기 때문에 지역별 배분내역은 공개하지 않는다”고 천명하고 공개를 꺼리고 있다. 물론 부처별, 지방자치단체별 예·결산 자료를 종합하면 어느 정도 수치를 파악할 수 있지만, 자료 취합 시 숫자가 서로 일치하지 않는 부분이 필연적으로 발생하므로 정확한 분석을 위해서는 합동 작업을 거친 공식 통계에 의지할 수밖에 없는 상황이다.

포괄보조사업의 적정성도 중요한 정책과제다. 대규모 지역개발 국고보조사업이 포괄보조사업에 편입되면, 계정의 한도액으로 인해 재정력이 취약한 지방자치단체에 추가 배분하기 어려워진다. 포괄보조금 제한으로 인해 지방자치단체 필수 사업을 유지하기 위한 세출한도액도 잠식될 수 있다.

또한 지방비 분담과 관련해 보조율이 낮아 지방비를 매칭할 엄두를 내지 못하는 지방자치단체들이 많다. 시·도와 시·군·구 간 이해 상충이 발생하고, 이로 인해 기초 지방자치단체의 재정 부담이 가중되는 어려움도 현안과제로 대두하고 있다. 사업 선택 및 예산편성의 자율성에 대한 내용은 포괄보조금의 문제와 관련해 전술한 바와 겹치므로 생략하도록 한다.

IV. 결론 및 개선방안

제2장에서 지역발전특별회계에 대한 기본 지식을 습득하고 제3장에서 제기되고 있는 문제점들을 살펴보았다. 본 장에서는 제기된 문제점들에 대한 개선방안을 장·단기로 나누어 모색해 보고자 한다.

1. 단기적 개선방안

지적된 문제들에 대한 단기적 해결방안은 ① 정보공개 확대, ② 포괄보조사업에 대한 지방재정영향평가, ③ 보조율 상향 조정, ④ 사업선택 및 예산편성의 자율성 강화 등을 들 수 있다.

먼저 정보공개 확대는 무엇보다 선행돼야 하며, 단기적으로 시행하기 용이한 개선방안이다. 지역발전특별회계의 전체적인 개선방안을 마련하고자 한다면 지역발전특별회계 각 세부 사업들을 정확히 파악하는 것이 선행돼야 한다. 지역발전특별회계의 정체성이 포괄보조금이라면, 포괄보조금의 핵심은 한도액 설정이다. 그런 의미에서 2018년 지역발전특별회계 예산안 편성 지침에 지출한도의 배분 모형이 공개된 것은 긍정적인 시도라고 볼 수 있다. 향후 지방교부세와 같이 지방자치단체별 지출한도 산정 해설을 매년 공개하는 정도까지 발전하길 바란다.

다음으로 급히 도입해 활용할 수 있는 개선안은 포괄보조사업에 대한 지방재정영향평가다. 지방재정영향평가는 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등을 신청하거나 응모할 때 지방재정에 미치는 영향을 평가하는 제도(「지방재정법」 제27조의6)다. 지방투자사업 평가와 같이 상세하고 면밀한 검토가 아니라, 포괄보조사업 신청 시 대상 지방자치단체의 재정에 미치는 영향에 대한 간단한 검토서를 작성하는 것 정도면 충분할 것이라 생각한다. 제도의 목적은 포괄보조사업으로 포함하는 것이 적정한 사업인가 아닌가를 판단하는 것이 아니라 포괄보조사업으로 포함했을 경우, 지방자치단체에 얼마나 부담이 될지만 보여주면 된다. 적정한지 아닌지를 판단하는 것은 그 다음 문제다.

보조율 상향 조정과 사업 선택 및 예산편성의 자율성 강화는 이미 많은 연구가 이루어지고 있으며, 이에 대한 실무 차원의 검토도 이루어지고 있어 재원 확보만 된다면 단기간에 도입될 가능성이 높은 개선안이다.

2. 장기적 개선방안

장기적 개선방안으로는 지역발전특별회계의 정체성 확보를 포함한 개편을 들 수 있다. 지역발전특별회계와 관련한 정체성 문제는 ① 특별회계라 보기 어렵다는 점, ② 국고보조금제도와의 차이점이 적다는 점, ③ 포괄보조금으로서의 역할을 제대로 하고 있지 못하다는 점, ④ 효율성 강조로 인한 제도 도입 취지 상실 등으로 요약된다. 그리고 이 모든 문제의 해결책은 지역발전특별회계의 정체성 확보 및 발전적 축소²⁾로 연결될 것이다. 제도 존폐는 어렵고, 특히 중앙-지방정부 간 재정이전제도의 세 가지 축 중 하나를 개편하는 것은 더욱 큰 일이므로 이는 장기적 개선방안이 될 것이다.

본문에서 살펴본 바와 같이 지역발전특별회계를 특별회계라 보기 어려운 이유는 세부 사업이 복잡하고, 세입 재원이 복잡하고, 수입과 지출이 연계되지 않기 때문이다. 해결책은 지역발전특별회계의 발전적 축소다. 일반회계로부터 전입을 받아 시행해야 하는 사업들은 원래대로 국고보조금으로 돌리는 것이 더 효율적이다. 축소 시 세부 사업은 자연스럽게 단순화된다. 주세, 수도권 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역보

2) 발전적 축소라는 표현은 어색할 수 있으나, 규모를 줄임으로써 현재 지역발전특별회계의 많은 문제를 해결할 수 있기 때문에 제도가 오히려 발전할 것이라는 뜻에서 그대로 사용했다.

전부담금, 광역교통시설부담금 등의 다섯 가지 재원 규모로 처리할 수 있는 지역발전을 위한 핵심 사업이 어떤 것인지를 고민하고, 그에 초점을 맞추어 수입과 지출을 연계하면 특별회계로서의 위상도 살아날 것이다.

국고보조금제도와의 차이점이 적다는 것 역시 앞서 다룬 발전적 축소 부분에서 해결된다. 일반회계로부터 전입을 받아 시행해야 하는 데치 큰 지역발전특별회계사업들은 대부분 도로건설, 토목공사 등 기존의 국고보조금제도에서 온 경제발전계정일 확률이 높다. 현재 경제발전계정은 일반국고보조사업과 사업수행 방식이 동일해 일반회계와 구분할 실익이 없으며, 재원도 일반회계 재원이 투입되므로 구분할 필요성이 적다. 원래의 자리로 돌려놓는 것이 관리목적상이나 회계투명성과 관련해 더 효율적이다.

포괄보조금으로서의 역할을 제대로 하고 있지 못하다는 점 역시 마찬가지다. 주세 등 다섯 가지 세원만으로 처리할 수 있는 지역발전을 위한 핵심 사업이 어떤 것인지를 고민하고 그에 초점을 맞추어 포괄보조금을 새로 구성하게 되면 해결될 수 있는 문제다.

마지막으로 효율성 강조로 인한 제도 도입 취지 상실 부분이다. 이 부분은 현재 지역발전특별회계사업 중에서 생활기반계정과 관련이 있다. 공모에 의해 특정 지방자치단체, 형평성이 높은 군 단위보다는 효율성이 높은 시 단위로 재원이 배분되고 있는 실정이다(정창수 외, 2016). 생활기반계정은 결국 지방자치단체의 자율사업 재원인데, 지방자치단체의 자율사업과 관련해 지역발전특별회계보다 훨씬 강력한 자주재원이 있다. 바로 지방교부세다. 지방교부세는 지방자치단체가 자신의 계획과 필요에 따라 예산을 편성하고 집행할 수 있는 것이다(행정자치부, 2017). 서정섭(2013)은 생활기반계정의 발전방향으로 ‘포괄보조’, ‘지방자율’의 취지에 맞게 재원총량의 안정성과 투명성을 담보하는 지원방식으로 전환을 검토해야 하며, 지방교부세와 같이 내국세의 일정비율로 해 재원총량을 결정하는 방식으로 재원 안정성을 유지할 필요가 있다고 주장했다. 지방교부세방식을 굳이 따를 필요 없이, 지방자율과 관련된 재원을 아예 지방교부세로 넘겨주는 것도 지방자치단체의 자율성과 형평성을 강화하는 좋은 방법이라고 생각된다. ◉



참고문헌

- 강신재·백운성(2012), '광역·지역발전특별회계사업 평가체계의 자율성 확대를 위한 제언', 「충남경제」, 제2012권 제4호: 3-10.
- 강현수(2005), '국가균형발전특별회계 지역개발계정 예산편성과정 분석 및 개선 방향', 「르페브르의 실천전략과 사회공간」, 제24권: 205-241.
- 고영선 외 5(2008), '국가균형발전특별회계의 사업구조 및 제도개선방안', 기획재정부: 204.
- 국회예산정책처(2010), '광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가'
- 기획재정부(2016), '2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성 지침'
- 기획재정부(2017), '2018년도 지역발전특별회계 예산안 편성 지침'
- 김애진·박정수(2016), '지역발전특별회계 배분의 영향요인에 대한 연구-지방자치단체장의 정치적 특성을 중심으로-', 「한국정책학회보」, 제25권 제4호: 91-121.
- 김재훈(2007), '노무현 정부의 균형발전정책 평가: 균특회계 지역개발계정을 중심으로', 「한국행정학보」, 제41권 제4호: 113-128.
- 김재훈(2011), '미국의 신 재정연방주의와 사회복지 분야 포괄보조', 2011 지방재정세미나 발표논문.
- 김정훈·김현아(2007), '균형발전특별회계의 평가와 발전방향', 「재정포럼」, 제131권: 49-50.
- 김현아(2006), '균형발전특별회계 현황과 발전방안-지역개발계정을 중심으로-', 「재정포럼」, 제116권: 28-45.
- 박완규(2004), '노무현 정부 지방재정세제 개혁의 평가와 과제', 「지방행정연구」, 제18권 제4호: 3-20.
- 배득종(2006), '국가균형발전특별회계의 중장기적 개선과제', 「지방재정」, 2006년 제4호: 36-46.
- 배준구(2004), '노무현 정부 지역균형발전정책의 추진과제: 국가균형발전특별회계를 중심으로', 「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 2004년 제1호: 1-19.
- 서정섭(2009), '광역경제권 지역발전정책의 재원조달과 운영방안-광역·지역발전특별회계의 운영방향을 중심으로-', 「지방재정과 지방세」, 통권 제18호: 179-200.
- 서정섭(2013), '국고보조사업 개편방안', 지방재정전략회의 및 토론회 발표논문.
- 송우경(2014), '국가균형발전특별법 개정 의미와 주요내용', 「지방재정」, 2014년 제3호: 34-49.
- 신두섭(2014), '지역발전특별회계의 변천과정과 특징', 「지방재정」, 2014년 제3호: 10-33.
- 이성근 외 6(2013), '참여정부와 MB정부의 지역균형발전 및 지방분권정책의 평가', 「한국지역혁신논집」, 제4권 제3호: 61-83.
- 이원희(2014), '지역발전특별회계의 발전과제 : 박근혜정부 지역발전특별회계의 과제', 「지방재정」, 2014년 제3호: 50-67.
- 임성일(2007), '국가균형발전 특별회계의 문제와 개선방향', 「지방재정」, 2007년 제4호: 14-36.
- 정창수 외 2(2016), '지역발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점-충청남도 지역을 중심으로-', 「충남연구원 전략연구 보고서」, 2016-46.
- 조기현(2009), '지방재정사업 관리의 효율성 재고방안 : 광역지역발전특별회계를 통한 지방재정사업의 성과창출', 「지방재정과 지방세」, 제22권: 51-75.
- 조기현(2012), '포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향: 광역 지역발전특별회계를 중심으로', 「한국지방재정논집」 제17권 제1호: 41-73.
- 조세연구원(2011), '포괄보조금제도 운영현황 분석을 통한 제도 개선방안 연구', 지역발전위원회.
- 지역발전위원회·산업통상자원부(2015), 「2014년도 지역발전계획에 관한 연차보고서」.
- 지역발전위원회·산업통상자원부(2016), 「2015년도 지역발전계획에 관한 연차보고서」.
- 행정자치부(2017), '2017년 지방교부세 산정해설'

지방재정이 꽃피다

찾아가는 현장

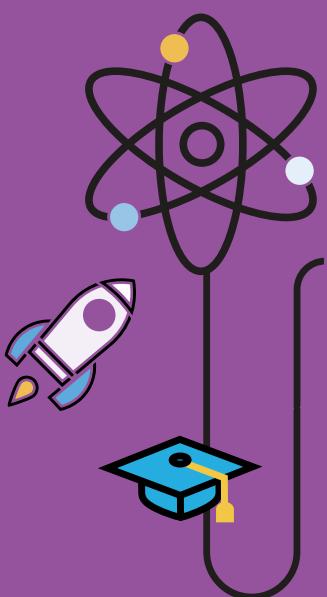
66 파주시청

행복 나들이

72 물맑은 양평메기수염축제 2017



LOCAL FINANCE ASSOCIATION



지방자치제를 본격적으로 시행한 지 25여 년이 흐르는 동안 우리는 수많은 시행착오와 각고의 노력 끝에 지방자치의 발전을 이끌어 왔다. 많은 지방자치단체들은 지역 특성에 맞는 참신한 아이디어로 지방재정의 안정을 도모하고 있다. 어떤 노하우와 노력으로 지방 재정의 혁신을 이끌고 있는지 그 비법을 듣기 위해 지방자치단체를 찾아가봤다.

또한 지방자치단체의 관광 활성화를 기대하며 여행·축제 정보를 소개한다.

‘파주-양주-육군 25사단’ 협업을 통한 소외지역 수돗물 공급

2016년도 지방재정개혁 우수사례 국무총리상 수상



경기도 파주시청

행정구역 및 군사접경 등의 문제로 인해 발생되는 사각지대가 지방자치단체별로 조금씩은 존재한다. 이러한 사각지대 소외문제를 지방자치단체 및 군부대가 힘을 합쳐 슬기롭게 해결해 귀감이 되는 사례가 있다. 그 예로 2016년도 지방재정개혁 우수사례에서 국무총리상을 수상한 파주시의 ‘지방자치단체 간 협업을 통한 소외지역 수돗물 공급’ 사업을 들 수 있다. 파주시 적성시내에서 상대적으로 멀리 위치하고 인근의 감악산 등 협준한 지형 문제로 수돗물 공급에 어려움이 많아 지하수 등을 활용하던 파주시 설마리마을 및 무건리감골마을과 접경지대 군부대인 육군 25사단에 파주시-양주시-육군 25사단이 상생 협력을 통해 지리적으로 유리한 양주시 수돗물을 공급하게 된 협업 사례다.

이 성공적인 관군 협업 사례를 통해 군부대는 사업비 18억 원을 절감했고, 파주시는 35억 원의 하수도 건설 사업비를 절감해 주민과 군부대가 처해있던 사각지대의 오랜 숙원을 해결할 수 있었다. 사각지대 소외문제를 해결하기 위해 애쓴 파주시청 맑은물환경사업단 상수도과 직원들의 이야기 및 노하우를 들어보았다.



경기도 파주시청 맑은물환경사업단 상수도과 박기홍 상수도사업팀장, 김종집 주무관, 최윤정 주무관, 이주현 상수도과장, 이상훈 주무관, 정재욱 주무관(좌에서 우로)

접경 소외지역의 물 복지를 생각하다

파주시청 맑은물환경사업단 상수도과는 차분하면서도 분주해 보였다. 이주현 상수도과장 이하 20여 명의 직원들 모두가 각자 현안에 집중하면서 지역주민들의 물 복지 실현을 위해 열심히 애쓰는 모습이 인상적이었다.

“파주시는 인구 44만 명이라는 인구 규모를 가지면서도 서울시와 안양시를 합한 면적보다 넓을 정도로 큰 규모의 도시입니다. 하지만 대부분의 시가지가 분지형태이고, 대표적인 군사접경지역이기 때문에 규제지역이기도 합니다. 파주시의 상수도 보급률은 98.5%로 대부분의 주민들이 원활한 물 복지 혜택을 받고 있지만 여러 가지 지역적 한계로 소외받은 1.5% 지역도 존재하는 것이 사실이었습니다. 사실 이번 문제는 오랫동안 저희 상수도과의 숙원 과제 중 하나였습니다. 많은 상하수도 업무를 하는 직원들이 물 복지 소외문제에 고민이 많을 것입니다.”

이주현 상수도과장은 소외지역의 물 공급 문제가 오랫동안 차근하게 사업을 추진해왔던 상수도과 직원들, 특히 상수시설팀의 많은 노고가 있었기에 해결될 수 있었다고 소회했다.

최근 주민들의 ‘물 복지’가 중요한 화두가 되고 있다. 특히 2017년 최악의 가뭄사태로 인해 상하수도 공급에 격차가 발생했고, 이에 따라 지역 간 보급 격차가 중요한 문제로 떠오르게 됐다. 상하수도가 보급되지 않아 지하수를 사용하는 지역주민들은 가뭄으로 인한 지하수 고갈 상태에 직면, 의식주의 기초적 생존에 위협을 받았기 때문이다.

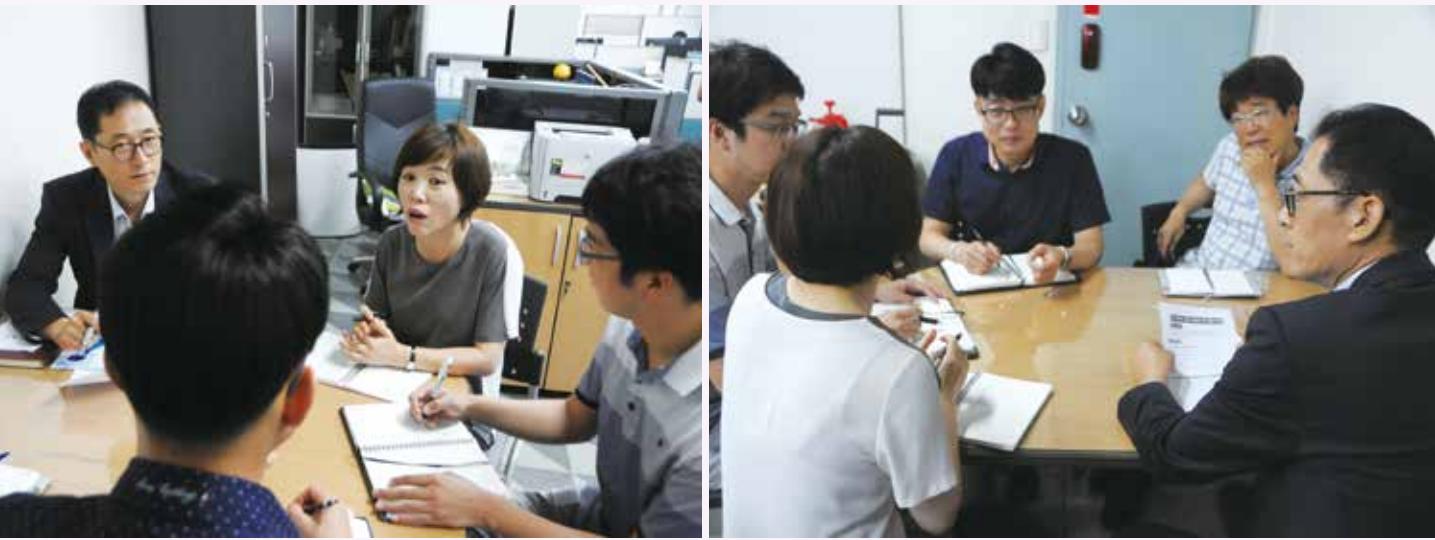
이번에 수돗물을 공급받게 된 적성면 설마리마을 및 육군 25사단 군부대는 해발 675m 감악산 자락에 위치하며, 적성시내로부터 약 6km 떨어

진 시경계에 위치한다. 행정구역상으로는 양주시에 더 가까우며, 35세대 115명의 주민이 거주하고 1,250명의 군장병이 주둔하고 있다. 이 지역주민들과 군장병들은 그동안 지하수와 계곡수를 활용해 생활용수 및 음용수로 사용해왔다. 소외지역의 물 공급 문제에 대해 파주시 상수도과 직원들이 본격적으로 고민을 하고 사업을 추진하게 된 계기도 올해와 같은 가뭄이었다.

“2013년부터 극심한 가뭄 아래로 2014년에 평년 강수량의 44% 밖에 되지 않는 643mm의 비가 내려 마을의 실질 상수도 역할을 했던 계곡수가 고갈됐고, 지하수는 수량 부족과 오염으로 사용할 수 없는 지경에 이르렀습니다. 군부대는 제한급수로 장병들의 기본 여전이 열악했습니다.

“파주시는 이해관계가 얹힌 양주시,
육군 25사단과 지속적으로 협의한 결과,
35억 원의 비용을 절감하면서 물 복지 소외지역
1.5%에 수돗물을 공급할 수 있었다”





소외지역 물 공급 문제를 해결하기 위해 회의를 하는 상수도과 직원들

마을 주민들은 적성시내를 비롯해 파주시민으로서의 동등한 물 복지 권리를 내세우며 상수도 공급을 정식으로 요구했습니다.”

본 사업을 기획하고 추진해왔던 상수시설팀 이상훈 주무관의 설명이다.

주민들의 ‘물 복지’ 실현은 매우 중요한 문제다. 그러나 지방공기업의 부채 문제가 지방자치단체 재정의 실질적인 큰 부담으로 작용하고 있는 오늘날, 지방재정 문제에 있어 증설사업을 추진하는 것은 쉬운 문제가 아닐 것이다.

“수돗물 공급을 위한 사업비용과 공사기간을 산출했더니 파주시 적성시내에서 마을까지 상수도관 5.8km를 매설하고, 관련 가압장 3개소를 신규 설치하는 데 3년의 사업기간과 35억 원의 사업비용이 드는 것으로 조사됐습니다. 상수도 공기업은 수돗물 공급사업으로 인해 매년 누적 적자가 심해

지는 형편이라 이러한 소외지역에 동일 수준으로 수돗물을 공급하기 위한 재정적인 여유가 없어 담당자로서 고민이 많았습니다.”

이상훈 주무관은 파주시의 상수도사업 적자 규모는 2015년 기준으로 59억 원 정도라고 설명했다. 35세대 주민의 물 복지 실현도 중요하지만, 사업 추진을 위해 적자폭을 2배로 늘리기에는 많은 고민이 있을 수밖에 없다는 파주시청 상수도과의 고민이 여실히 느껴졌다. 다행히 이 과정에서 행정구역 간 인접한 지방자치단체와 군부대가 협업해 문제를 해결할 수 있었다고 설명한다.

양보와 협치를 통한 숙원 사업 해결

2014년 9월 첫 회의를 시작했고, 2016년 1월에 설마리마을 주민들은 수돗물을 공급받았다. 1년 4개월 동안의 협업 과정이 쉽지만은 않아 보였다.

물 복지 실현 협의 과정

- 2014. 9. 22. : 상수도 공급 위한 관계자 회의
(파주시, 양주시, 25사단)
- 2015. 1. 23. : 상수도 공급 위한 관계자 회의(2차)
- 2015. 2. 23. : 실시설계용역 착수
- 2015. 3. 13. : 용역착수 보고회 및 관계자 회의(3차)
- 2015. 5. 23. : 실시설계용역 완료
- 2015. 6. 15. : 상수도 공급 위한 관계자 회의(4차)
- 2015. 8. 10.~12. 14. : 공사 시행
- 2016. 1. 20. : 수돗물 공급

상호 간 이해관계가 다르고 명분이 다른 문제를 양보하고 협치하는 과정에서 어려움은 없었을까.

“기나긴 협의 과정이었습니다. 설마리는 행정구역상 양주시가 훨씬 가까운 지역이었습니다. 그래서 양주시 상수도관을 확장하면 거리는 3.5km 정도 수준이면 해결되고, 사업기간도 3년에서 1년으로 축소되기 때문에 전체적으로 훨씬 효율적인 사업이었지요. 거리는 짧지만, 경사도가 높은 지역이기에 가압장은 우리시에서 추진하는 것과 같이 3개소가 필요했고 총사업비용은 17.2억 원 정도로 계상됐습니다.”

상수도과 박기홍 상수시설팀장의 설명이다. 비용이 절반 수준으로 줄어드니, 이제는 육군 25사단이 팔을 걷어붙였다. 실질적으로 군장병들이 이번 공사로 인해 수혜를 가장 많이 받을 수 있으며, 군의 사업예산으로 공사를 추진할 수 있는 수준으로 사업비용이 절감됐기 때문이다. 서로가 허심탄회하게 양보와 협치를 하니 해결의 실마리가 보이는 순간이었다. 추진 과정에서 또 다른 어려움은 없었을까.

“사업비용은 해결됐으나, 물 공급을 하는 양주

시청 도시환경사업소 수도과 입장에서 행정구역상 다른 지역주민들에게 일방적으로 공급하는 명분이 부족하다는 입장이었습니다. 해결책은 역시 군관 협치였습니다. 육군 25사단 산하의 7305부대 2포대의 주둔지가 행정구역상 양주시에 위치하고 있기 때문입니다. 파주시와 양주시 담당자들이 군부대가 지역에서 나름대로 큰 역할을 하고, 지역부대 장병들도 주민이라는 공감대를 형성해 군관 협업을 통한 대승적 합의가 가능했던 것입니다.”

파주시 및 양주시 두 지방자치단체는 양주시가 양주시 관할 부대와 아울러 인근의 파주시 주민과 파주시 관할 부대에 함께 수돗물을 공급하는 것으로 협의를 진행했다.

“수도요금 협의와 유지보수비용에 관한 이슈도 협의 과정에서 중요한 문제였습니다. 상수도 공급을 위해서는 가압장치와 관로가 필요한데, 이 유지보수비용이 연간 4,000여 만 원 이상 소요됩니다. 이 문제는 수도요금과 연계해 협의를 추진했습니다.”

이상훈 주무관의 설명이다. 아주현 상수도과장은 파주시의 물 생산원가는 953원이고, 양주시의





지방자치단체 간 협업을 통한 소외지역 수돗물 공급 사업을 기획 및 추진한 이상훈 주무관

생산원가는 1,192원이지만, 실질적으로 시민들에게 공급하는 단가는 이보다 20~30% 저렴한 가격이기에 양주시가 파주시 및 관할 부대 1,200여 명에게 공급하는 데는 한계가 있었다고 설명했다. 이를 파주시가 양주시의 생산원가만큼 주민 사용량을 정량 구입해 적자를 보전해주는 조건으로 수도요금 및 관리비용 보전을 결정했다고 덧붙였다.

논 제로섬 게임이 된 소외지역의 물 공급을 통한 주민 복지 실현

전국 지방자치단체의 상수도 보급률은 약 98.8%다. 높은 수준의 상수도 보급을 보이고 있지만 이 역시 오늘날 현시점에도 1.2%의 주민들이 수도가 아닌 지하수 등을 활용해 생활용수를 공급받고 있다는 의미가 된다. 2015년 12월 말 기준으로 우리나라 상수도 보급률은 전국 평균 98.8%로 유럽 선진국(독일 99.3%, 프랑스 100%, 영국 99.6%) 수준에 근접했으나, 농어촌(면지역)과 도

서지역의 지방·광역 상수도 보급률은 2016년 기준으로 76.3%에 불과하다. 이들 지역에 대한 상습적인 가뭄 현상 해결과 안정적 수질 관리가 필요 한 실정이다.

“소외지역 물 공급 사례는 비단 우리시만의 문제가 아니라, 군사접경지역이나 행정구역상 소외된 지역에서 현존하는 문제입니다.”

이주현 상수도과장의 설명이다. 이번 협업을 통해 양주시에 수돗물을 공급함으로써 군부대는 산하 부대 장병의 수도 공급을 위한 사업비용 18억 원을 절감했고, 양주시는 관로건설비용 17억 원을 절감하면서, 해당 보전 비용을 SOC 확충으로 투자할 수 있는 지역발전 조건을 한층 유리하게 조성했다. 그리고 파주시는 모든 건설사업비용인 35억 원을 절감한 것과 동시에 지역주민 및 관할 군부대의 오랜 숙원을 해결할 수 있었다. 이상훈 주무관은 맑은 물환경사업단의 김재군 단장 이하 모든 직원들의 관심 그리고 이주현 상수도장을 비롯해

격려를 아끼지 않은 전·현임 과장들과 상수도과 직원들의 도움이 없었다면 해결할 수 없는 문제였다며 겸손하게 웃었다.

파주시청의 사례를 들으면서 존 내쉬(John Nash)에 의해 제기됐던 논 제로섬(Non zero-sum game) 게임이 생각났다고 하면 과연일까. 논 제로섬 게임은 게임이론의 창시자인 폰 노이만(Johann Ludwig von Neumann)과 모르겐שטר른(Oskar Morgenstern)에 의해 발안된 제로섬 게임에 이어 게임이론의 유용성을 비약적으로 확대한 이론이다. 제로섬 게임과는 대조적으로 플레이어의 이득과 손실의 합이 제로가 되지 않음에 따라 적절한 대립과 협력을 통해 양방의 이득을 동시에 증가시킬 수 있는 개념이다.

우리 현실 사회에 존재하는 대부분의 게임적 상황이 제로섬이기보다는 논 제로섬 게임 상황일 가능성이 높다는 점에서, 이번 협업 사례가 그 무엇보다도 논 제로섬 게임을 잘 설명해주는 것 같아 흥미로웠다.

지역 현안에 대해 군관이 슬기롭게 협업 및 양보하는 과정을 통해 파주시-양주시-육군 25사단 모두가 사업비용을 절감하는 혁신을 이루었다. 파주시 설마리마을뿐만 아니라 행정구역 간의 미묘한 문제로 발생하는 사각지대들이 지방자치단체별로 조금씩 있기 마련이다. 이런 '아픈 손가락'의 현안과 숙원과제를 각 지방자치단체들이 인접 지방자치단체들과 협업해 해결할 수 있다는 희망을 파주시가 보여준 것 같았다. Ⓜ



강 속으로 ‘첨벙’, 한여름 더위를 낸다

- 물맑은 양평메기수염축제 2017

일 정	2017. 6. 2.(금) ~ 2017. 8. 31.(목) (91일간)
장 소	경기도 양평군 단월면 곱다니길 55 밤나무숲 자연휴식지 일원
주 제	물고기와 더위를 한 번에 잡는 양평메기수염축제
주최/주관	수미마을365일축제조직위원회
문 의 처	031-775-5205, 5215
홈 페 이 지	summerfestival.kr
프로 그램	메기 사냥, 뗏목타고 수중생태탐사, 사륜바이크 체험, 황토놀이 등

산세가 웅장하고 빼어나 경기도의 금강산이라 불리는 용문산자락, 계절마다 색다른 매력을 뽐내는 양평 수미마을이 1년 내내 여행객들을 불러 모운다. 드넓은 하천과 뜰을 배경으로 천혜의 자연을 품은 그곳에서 더위를 잡는 물놀이가 펼쳐지고 있다. 자연 속으로 풍덩, 일찬 나들이 속으로 첨벙, 빠져보자.





짧은 휴가, 다채로운 행사를 한 곳에서!

산세가 웅장한 용문산과 중원산에서 흘러나온 계곡물이 깊고 맑은 빛을 띠는 곳, 양평 수미마을은 고즈넉한 분위기를 연신 뿜어내고 있다. 이곳은 계절에 따라 다른 매력이 드러난다. 봄이면 딸기 수확, 가을이면 농작물 수확, 겨울이면 빙어 잡기 등 다양한 체험 프로그램이 상시 진행돼 365일 중 언제 방문해도 환영받는 기분이 들 것이다. 그중에서도 여름에는 물고기 사냥, 물대포 놀이, 사륜바이크 타기, 뗏목 탐험에 이어 어죽·메기숯불소금구이 시식 등 ‘물놀이’라고 하면 떠오르는 모든 것이 준비돼 있다. 게다가 물놀이 후 출출한 배를 달래줄 피자 만들기 체험도 있어 아이들과 함께 온 가족 단위 여행객들에게 안성맞춤이다.

황토와 메기의 촉감, 자연을 제대로 느끼다

메기 사냥을 하기 전에는 가족들과 삼삼오오 모여 황토진흙으로 페이스페인팅을 하는 재미도 있다. 얼굴에 메기수염을 그려 메기로 위장하는 것이다. 메기를 구석으로 몰고, 맨손으로 잡는 체험은 아이들이 자연 그대로를 느낄 수 있는 좋은 기회

다. 직접 잡은 메기를 숯불에 구워먹을 수 있으니 더할 나위 없는 자연 체험이 될 것이다. 다른 사람들과 어울리며 강 속에서 물총을 쏘고, 아슬아슬 뗏목을 타고 강을 건너면 어느덧 더위가 물러나 있을 것이다.

한편 양평 수미마을은 다른 여름 축제와 달리 단 한 명의 여행객이 방문해도 체험 프로그램을 운영한다. 또한 여름철 변덕스러운 날씨에도 여행객이 축제를 즐길 수 있도록 비가 오는 날의 프로그램이 따로 마련돼 있다. 수미래프팅, 비 내리는 걷기 좋은 산책코스, 감자전 먹거리 체험 등이 그것이다. 이번 여름, 양평에서 날씨 걱정 없이 마음껏 물놀이를 즐겨보자. ☺



지방재정이 열매 맺다

즐거운 소통

76 타인과 더불어 살기 위한 '이유 있는 No'

우리의 맛

80 백미(百味)의 으뜸은 장(醬)이어라!

Q&R

84 지방재정 질의회신 사례
정제문

지방재정 현황

90 재정 통계 및 관련 뉴스 수록

한국지방재정공제회 소식

독자퍼즐

LOCAL FINANCE ASSOCIATION



〈지방재정〉은 문화교양 칼럼을 통해 독자의 일상에 활기를 더해 주고자 한다. ‘즐거운 소통’은 조직이나 관계를 이어가는 데 있어 도움이 되는 심리 칼럼을 연재하며, 이번 호에서는 타인에게 일방적으로 맞추지 않고도 좋은 인간관계를 유지하는 방법을 소개한다. 전통음식에 얹힌 역사와 문화를 살펴보는 ‘우리의 맛’ 코너에서는 한국인의 영원한 소울푸드인 ‘장’에 대해 알아본다. 이어 ‘지방재정 질의회신 사례’에서는 업무에 참고할 만한 지방재정 관련 사안을 담아 실무자들의 궁금증을 해결해 준다. ‘지방재정 현황’에서는 국내·외 지방재정 동향을 살펴볼 수 있다.

타인과 더불어 살기 위한 ‘이유 있는 No’

“최선의 환경에서 다른 사람의 지지를 받으며 스스로 선택할 수 있게 되면, 자신을 희생자로 여기며 억누르던 감정으로부터 벗어난다. 그리하여 힘 있고 어른다우며 확신에 찬 삶을 살게 된다.”

- 미국 심리학자 데이비드 리초(2006), 〈어른이 된다는 것〉 -

우리는 대부분 다른 사람의 기대에서 자유롭지 못하다. 길거리를 걸을 때조차 우리는 마음대로 걷지 못한다. 음식을 먹는 것과 같은 작은 일에서부터 직장이나 배우자를 고르는 것처럼 인생을 좌우하는 큰 일까지, 스스로 원해서 선택한다고 생각하는 일조차 우리는 다른 사람의 시선에서 자유롭지 못하다.

물론, 혼자 살아갈 수 없는 사회 속에 우리가 속해 있기 때문에 어느 정도 타인에게 맞추는 것은 필요하다. 어떤 경우에는 그가 속한 가정이나 학교, 직장에서 벼랑받지 않기 위해 자신의 목소리를 감추고 사는 것이 필요할지도 모른다. 그러나 그 과정에서 점점 자신의 생각과 감정, 욕구가 줄어든다. 남에게 맞추어 살아가는 시간이 늘어갈수록 ‘나’라는 존재는 점차 사라지고, 무엇을 해도 그다지 좋지 않은 무미건조한 상태가 된다.



No라고 말하기 힘들어요

희정은 직장에서 남들이 부탁을 하면 거절을 못하고 다 떠맡곤 했다. 처음에는 어려운 부탁이 아니라 생각 없이 해주곤 했는데, 시간이 갈수록 점점 일이 불어나더니 산더미처럼 쌓였다. 때론 감당하지 못할 정도로 일이 늘어나 해야 하는 일조차 제대로 하지 못하고 부탁 받은 일도 평크를 내니 고생은 고생대로 하면서 비난까지 받는 상황에 이르렀다.

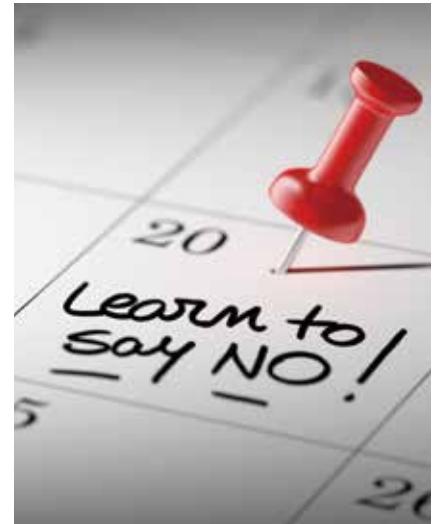
또 어떤 사람은 그녀가 일을 대신 해주어도 고마워하기는커녕 당연하게 생각했다. 그럴 때마다 화가 치밀지만, 말을 못하고 속으로만 끙끙거렸다. 최근에는 감정기복도 심해지고, 갑자기 눈물이 흥도는 때가 많아졌다고. 이렇게 거절을 못하는 자신이 참 한심하기도 하고 때론 죽고 싶은 생각도 든단다. 그녀에게 거절을 하기 어려운 이유를 물어보았다.

대령 : 거절하기 어려운 이유가 있을 것 같은데요, 어떤 이유가 있을까요?

희정 : 처음에는 '좋은 게 좋은 거지' 하는 생각에 부탁을 들어주기 시작했어요. 거절을 하면 '그 사람이 실망하지 않을까' 하는 생각도 들었고요. 그 사람과의 관계가 불편해질까봐 두렵기도 했어요.

그녀는 다른 사람을 실망시키고 싶지 않았다. 상대방의 기대에 부응해 칭찬이나 인정을 받고 싶을 때도 있었고, 부탁을 거절하면 다른 사람이 자신을 싫어하게 될 것이라는 불안한 마음도 있었다.

사실, 결과적으로는 자신의 한계를 넘어선 수락이 오히려 관계를 더 나쁘게 만든다는 것을 그녀도 알고 있지만, 당장의 거절이 두려운 나머지 No라고 하고 싶은 마음을 꾹꾹 누르며 사는 것이다.



그런데 그녀가 빠진 함정은 No라고 말했을 때 관계가 나빠질 것이라는 가정에 있다. 무조건 No라고 말하면 싫어하겠지만, Yes 사이에 No를 말하는 사람이 더 좋은 관계를 유지한다. 내가 No라고 말하면 상대방도 No라고 할 수 있어 시원시원한 의사소통이 이루어진다. 또 No라고 말할 때 상대방은 내 경계를 알고 내 기분을 상하지 않게 조심할 수 있다. 상대방이 악의가 있는 사람이라면 나를 함부로 하지 못하게 방어할 수 있고, 악의 없이 대하지만 나를 힘들게 하는 사람에게도 내가 어떤 사람인지를 보여줘 기분을 상하게 만드는 일을 줄일 수 있다. 그렇게 하면 상대방에게 느끼는 편안한 마음을 유지할 수 있어 언젠가 그 사람의 다른 요청을 들어줄 수 있다. 또 대부분의 사람들은 No 사이에 간간이 섞이는 Yes를 훨씬 더 고마워하고 크게 느끼는 법이다. 우리가 항상 존재하는 공기를 고마워하지는 않지만, 가끔 가서 마시는 술 속 공기는 정말 고마운 것과 다르지 않다.



나쁜 남자, 나쁜 여자가 사랑받는 중요한 이유

여자들은 나쁜 남자를 좋아한다. 남자들도 나쁜 여자에게 잘 헤어나오지 못한다. 주위 사람들이 보기에는 빨리 헤어지는 것이 최선의 방법인데, 당사자는 고통스러워하면서도 인연의 끈을 놓기 매우 어려워한다. 지켜보는 사람은 속이 터지고 화가 난다. 왜 그렇게 어리석을까?

사실 나쁜 남자, 나쁜 여자를 사랑하는 사람의 마음을 잘 들여다보면 중요한 이유 몇 가지를 발견할 수 있다. 우선, 사람은 사랑을 받을 때보다 타인을 보살피고 사랑할 때 더 큰 만족감을 느낀다. 알아서 잘 하고 빈틈이 없는 연인에겐 해줄 수 있는 것이 별로 없지만, 나쁜 남자나 여자는 안쓰러운 구석도 많고, 보살필 점이 참 많다. 또 그들은 가끔 좋은 모습을 보여준다. 매일 나를 힘들게 하다가도 어느 날 조금이라도 잘 하면 더 크게 감동을 받고, 조금이라도 변화하는 모습을 보이면 그 만족감과 보람이 배로 돌아온다. 그렇게 목말라 죽지 않을 만큼 주어지는 보상은 마치 도박에 중독되는 것과 똑같은 원리로 사람을 중독 시킨다.

물론, 우리는 관계에서 나쁜 남자나 여자가 될 필요는 없다. 다만, 우리가 원하는 사랑을 받고자 할 때, 무작정 상대방의 욕구를 들어주는 것보다 상대방이 크게 부담스럽지 않은 선에서 나를 도와

주고 보살필 수 있는 기회를 만들어 주는 것이 중요하다. 상대방이 먹고 싶은 것만 먹는 것보다 내가 먹고 싶은 것을 종종 말할 때 상대는 더 만족한다. 자신이 누군가에게 해주고 싶은 마음이 나를 통해 충족되기 때문이다. 이때 그가 뿌듯한 마음이 들도록 우리가 기쁜 마음을 잘 드러내고 표현하는 것이 중요하다. 물리적으로는 그 사람이 나를 위해 무언가를 해주었지만, 심리적으로는 내가 표현을 함으로써 서로 같이 주고받는 것이 된다.

Yes, No라는 말보다, Yes인 마음이 중요하다

똑같은 말도 그 말에 담긴 마음에 따라 다르게 전달되기도 한다. “이 바보야”라는 말을 한심하다는 눈빛으로 할 수 있는가 하면, 매우 사랑스러운 눈빛을 담아 할 수도 있다. 어떤 마음을 담느냐에 따라 전혀 다른 말이 되는데, 이처럼 Yes라고 말해도 No라는 마음이 담기기도 하고, No라고 하지만, Yes인 마음이 담기기도 한다.

친구가 돈을 빌려달라고 할 때 거절을 하면서도 친구가 힘든 상황에 대해 걱정해 줄 수 있고, 어떻게든 도와주고 싶은데 그러지 못하는 어려운 상황에 대해서도 얘기해줄 수 있다. 친구 입장에서는 실망하거나 낙담할 수는 있지만 자신을 믿지 못한다는 느낌이 들지 않고, 어쩔 수 없는 사정이 있다는 것을 안다면 그렇게 마음이 상하진 않을 것이다.

직장 상사가 일을 너무 많이 넘길 때도, “과장님 지금 일이 얼마나 많은 줄 아세요? 모르시나본데, 지금 저 죽을 지경이라고요. 도저히 이건 못하겠어요”라고 말하는 대신, “과장님 저 죽을 것 같아요. 밥 먹을 시간도 없어요. 그걸 아시는 과장님도 오죽하면 제게 말씀하실까 싶어서 꼭 해야겠다는 생각이 드는데, 어떻게 일을 줄일 방법이 없을까요?”



라고 말할 수도 있다. 전자는 상대방에게 불평을 할 뿐이지만, 후자는 상대방의 마음도 알아주고 내 사정도 알린다는 점에서 큰 차이가 있다.

No라고 말하면서 우리는 새로운 삶으로 나아간다

물론, 때로는 말로도 마음으로도 No라고 분명히 이야기해야 할 때가 있다. 사소한 불편함이 자주 반복돼 결국 큰 불편함이 되는 경우다. 참고 참다가 나중에 폭발하면 그동안 쌓아왔던 것이 다 무너지니 감정이 크지 않을 때 빨리 말하는 것이 더 좋다는 것을 우리는 알고 있다.

한편, 부모님이 원해서 몇 년을 매달린 고시공부를 그만둔다고 말하거나, 이제 결혼 생활을 중단하고 싶다고 배우자에게 말할 때처럼 평생을 좌우하는 No를 말해야 할 때도 있다. 사안이 중요할수록 원하는 것을 분명하게 이야기하기란 매우 어렵다. 그래서 사람들은 이런 이야기를 몇 달 혹은 몇 년을 미루기도 한다. 그러다 결국 도저히 견디지 못

할 것 같을 때 말을 한다.

말하기 어려운 만큼 No를 말하면 우리는 크게 성장할 수 있고 과거와는 다른 새로운 삶을 맞이 할 수 있다. 두려운 것을 입 밖으로 뱉고 나면, 우리는 상상했던 것만큼 두려운 일이 일어나지 않는다는 것을 알게 된다.

또 데이비드 리초가 말한 것처럼 자신을 희생자로 여기며 억누르던 감정으로부터 벗어날 수 있다. No를 말하면서 누구의 기대도 아닌 내 마음의 목소리로 선택을 했기 때문에 더 이상 누군가를 탓할 이유가 없어진다. 선택을 하고, 그 선택에 따른 결과를 받아들이는 삶은 내가 주인공이 되는 삶이다.

주인공이 되는 삶은 때로는 가는 길이 혼난하고 고통스러울지라도, 때로는 곁에 있던 사람들이 떠나갈지라도, 거기엔 내가 있고, 공허함 대신 하루하루 살아 움직이는 즐거움이 있다. 그 기분 좋은 마음은 다시 내 주변 사람들과 같이 더불어 살 수 있는 에너지를 줄 것이다. ☺

백미(百味)의 으뜸은
장(醬)이 어라!



미래학자인 앤빈 토플러는 그의 저서 〈제3의 물결〉에서 세계 음식문화는 소금의 맛에서 소스의 맛으로, 다시 제3의 맛인 발효의 맛으로 옮겨갈 것이라고 했다. 사실 발효의 맛은 예로부터 우리에게 너무도 익숙하다고 할 수 있는데, ‘한국적인 맛’의 바탕이 되어 온 ‘장(醬)’에서 그 기본을 찾을 수 있다.



장맛을 보면 그 집안을 알 수 있다

장은 우리나라에서 음식 맛을 낼 때 사용하는 천연 조미료로서 된장, 간장, 고추장 등을 통틀어 일컫는다. 우리나라의 장은 콩을 주원료로 한 ‘두장(豆醬)’으로, 중국의 고문헌인 〈삼국지 위지동이전〉에는 ‘고구려 사람이 발효식품을 잘 만든다’고 표기돼 있어 우리 민족이 일찍부터장을 담가 먹었음을 알려주고 있다. 특히 〈삼국사기 신라본기〉에 신문왕이 부인을 맞이하는 납폐 품목에 ‘장과 시(매주)’를 보냈다고 기록돼 있으며, 〈고려사 식화지〉에 1018년(현종 9)과 1052년(문종 6)에 짚주린 백성에게 구황작물로 곡식과 함께장을 지급했다는 기록이 있어 예로부터 장이 우리 민족에게는 없어서는 안 될 중요한 식품이었음을 짐작케 한다.

장맛을 결정짓는 요소에는 본 재료 외에도 햇빛, 바람, 미생물 등 자연의 힘이 작용한다. 또한 ‘장맛

을 보면 그 집안을 알 수 있다’는 말은 장이 음식의 맛을 결정짓는 재료에 그치지 않고, 하나의 문화로 확장됐음을 알게 한다. 장을 담그는 사람은 같아도 해마다 맛이 다르고 장독마다 빛깔이 다르니, 우리 민족은 중요한 의식을 치르듯 온 마음과 정성을 다해장을 담가왔던 것이다.

장 담그는 날은 말(馬)을 뜻하는 오(吾)자가 들어가는 날을 기본으로 했는데, 말이 콩을 좋아하기 때문이라고 한다. 반대로 물을 뜻하는 수(水)자나 신맛을 뜻하는 산(酸)자와 비슷한 신(申)자가 들어가는 날은 장이 물어지거나 시어지기 때문에장을 담그지 않았다고 한다. 또한 좋은 장맛을 기원하는 의미에서 숯과 붉은 고추를 새끼줄에 엮어 청솔가지와 함께 매달아 두었는데, 고추의 붉은색과 청솔가지의 푸른색이 잡귀를 물리친다고 여겼기 때문이다. ‘장맛이 없으면 그 해에 큰 재앙이 온다’고 할



만큼 우리 선조들에게 장 담그기는 집집마다 가장 큰 연중행사 가운데 하나였다.

채식 위주의 식단에 영양을 불어 넣은 메주

장을 담그기 위해서는 먼저 메주를 만들어야 한다. 메주의 기원을 따라가다 보면 초기 철기시대 말기에서 원삼국시대 초기에 걸쳐 만든 막메주, ‘말장’을 만날 수 있다. 중국의 〈사민월령〉에는 ‘말도(末都)’라는 이름으로 나타나고, 6세기의 〈제민요술〉에 까지 이어져 등장한다. 고려시대에는 장 자체를 ‘메주(미순)’라 했는데, 조선 초기에 그 뜻이 달라지면서 ‘말장(며주)’이라 하고, 1625년 〈훈몽자회〉에서는 ‘감장(甘醬)’ 혹은 ‘간장(醬油)’이라 했다. 또한 집집마다 ‘시간장’이 있어서 며느리에서 며느리로 물려 하며 집안 고유의 장맛을 지켜냈다.

메주를 만들기 위해 가장 기본이 되는 재료는 콩이다. 축산이 발달하지 않은 우리나라에는 예로부터 쌀을 주식으로 삼았는데, 고기를 섭취하지 못해 부족해진 단백질을 콩을 통해 섭취하는 지혜를 발휘했던 것이다. 콩은 늘 우리 식단의 큰 부분을 차지했으며 채식 위주의 식단만으로도 건강을 유지할 수 있게 한 원동력이 됐다. 메주를 발효시켜 만든 장은 냉장고가 없어도 장기보관이 가능하며, 면역력을 증가시키는 효과가 탁월할 뿐만 아니라, 오장 육부의 균형과 공명으로 자연치유력을 높여준다는 사실이 과학적으로 증명되고 있다.

우리 식문화의 뿌리이자 힘의 원천

메주를 기본으로 해 만들 수 있는 것에는 된장, 고추장, 간장, 청국장 등이 있다. 그 가운데 된장은 콩을 발효해 영양적 가치를 극대화한 식품으로 우리 식문화의 뿌리이자 힘의 원천이라 할 수 있다. 근래에는 된장에 함유된 미생물로 화장품을 만들기도 하고, 된장을 소스로 다양한 음식을 선보이는 퓨전 레스토랑도 속속 생겨났다. 140여 종이나 되는 별미장과 사라진 전통장류를 복원해 식문화의 풍부함을 이루기 위한 노력이 지속되고 있다.

된장에 얹힌 유명한 일화도 있다. 구한말 우리나라를 방문한 서양 기자들을 깜짝 놀라게 한 사건이 있었는데, 메주에 엉겨 붙은 곰팡이가 원인이었다. “사람이 곰팡이를 먹다니!”라고 소리치며 자신의 나라로 돌아간 기자들은 일제히 많은 지면을 할애해 메주를 비판하는 기사를 썼다. 이방인의 눈에 된장이 숙성되는 과정은 그저 불결하고 비위생적인 식문화로 비쳐졌을 것이다. 하지만 오랜 시간이 흐른 현재 발효식품은 가장 선진화된 식재료로 각광받고 있으니, 우리의 식문화가 얼마나 훌륭한가를



증명하는 예라고 할 수 있다.

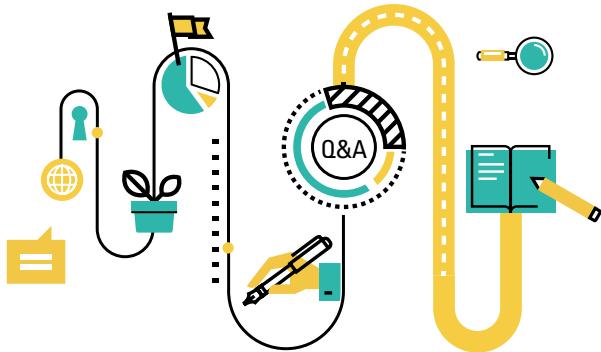
‘한국인의 매운 맛’ 고추장도 빼놓을 수 없다. 고추장은 메춧가루에 고춧가루를 섞어 만든다. 현재의 관점으로 보자면 된장의 맛을 한 차원 승화시킨 퓨전음식인 셈이다. 고추장 담금법에 대한 최초의 기록은 영조 때 이표가 쓴 〈수문사설〉에 남아있는 ‘순창 고추장 조법’이다. 기록을 보면 당시 순창 고추장은 전복, 새우, 홍합, 생강 등을 첨가하는 특이한 방법으로 담갔는데, 영양학적으로 매우 우수했음을 알 수 있다. 이어 조선 중기인 1766년 〈증보 산림경제〉에 등장하는 고추장은 막장과 같은 형태의 장으로 현대의 고추장과 유사하다. 고추장의 맛을 좋게 하기 위한 별법으로 말린 참깨, 생선, 다시마 등을 첨가한 기록도 보인다. 〈역주방문〉에는 보리쌀을 섞어 만드는 방법이, 〈규합총서〉에는 고추장 메주를 별도로 만드는 법 등이 남아 있어 고추

장 제조 기술이 지속적으로 발달했음을 엿볼 수 있다. 이후에 기록된 〈시의전서〉, 〈조선무쌍신식조리제법〉, 〈농가월령가〉 등의 여러 문헌을 통해 고추장의 변천사를 살펴볼 수 있다.

이처럼 장은 한국인의 밥상에서 결코 빼놓을 수 없는 소울푸드다. 아무리 먹어도 질리지 않는 감칠 맛은 오랜 시간 속에서 길어 올린 자연스러움에 있으며, 투박하고도 깊은 맛은 장을 담그는 이의 마음으로부터 비롯된다. 〈증보산림경제〉에는 다음과 같은 구절이 적혀 있다.

‘장은 백미(百味)의 으뜸이니 인간의 장맛이 좋지 않으면 좋은 찬과 아름다운 고기가 있다 할지라도 좋고 맛있는 찬을 마련하기 어렵고, 특히 가난한 자는 고기를 얻기 어렵더라도 아름다운 장이 있으면 밥반찬이 가히 염려 없어라.’ ◎

지방재정 질의회신 사례



01

Question

Answer

청소년회복지원협의회에 운영비 지원 가능 여부

(가칭)사단법인 청소년회복지원협의회 운영비 지원 여부와 관련해 「청소년복지지원법」 제40조의 규정을 「지방재정법」 제32조의2 제2항의 명시적 근거로 볼 수 있는지?

「청소년복지지원법」 제40조에서는 “국가 및 지방자치단체는 예산의 범위에서 청소년복지지원기관 및 청소년복지시설, 관련 단체의 운영에 필요한 예산의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다”고 규정하고 있고, 「지방재정법」 제32조의2 제2항에서는 “지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부(제17조 제1항에 따른 지출을 포함한다. 이하 같다)할 수 없다”고 규정하고 있음.

따라서 (가칭)청소년회복지원협의회에 대한 예산지원 여부는 (가칭)청소년회복지원협의회가 「청소년복지지원법」 제40조에서 규정하고 기관·단체에 해당하는지에 대한 법령 소관 부처의 해석, 「청소년복지지원법」 제40조의 취지, (가칭)청소년회복지원협의회의 설립목적 및 사업내용 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

또한, 동 조항에서는 지방자치단체의 운영비 지원을 의무화하고 있는 것은 아니므로 귀 시의 재정여건 등을 고려해 운영비 지원 여부를 결정해야 할 것으로 판단됨.

02

Question

Answer

수정예산의 범위 관련

제1회 추경예산안 제출 후 세입과 세출에 변경이 있어 수정예산안을 제출하려고 하는데 군비(세외수입)의 증가로 예산금액이 증가한 경우도 수정예산안을 제출할 수 있는지?

「지방자치법」 제127조 제4항에 따라 예산안이 의회에 제출된 후 사정변경이 있을 때, 이미 편성돼 의회에 제출한 예산안에 대한 수정예산안을 작성해 기제출한 예산안이 의결되기 전에 지방의회에 다시 제출할 수 있음. 이러한 절차에 따라 본래의 예산 가운데 일부가 수정된 것을 수정예산이라 규정하고 있음.

수정예산이 필요한 사정변경이 있는 경우는 ① 법령·조례 등의 제정으로 소요경비가 불가피하게 반영이 필요한 경우, ② 국고보조금, 지방교부세의 내시가 변경돼 예산을 수정할 필요가 있는 경우, ③ 기타 제출한 예산안의 내용 중 불가피하게 변경이 필요한 사항이 있는 경우 등이 있음.

따라서 질의한 사항은 수정예산이 필요한 사항 중 ③ 기타 제출한 예산안의 내용 중 불가피하게 변경이 필요한 사항이 있는 경우 등에 해당되는 것으로 보이나, 이에 대해서는 그 내용 및 관련 법령(규정, 조례, 지침) 등을 종합적으로 고려해 해당 지방자치단체가 판단해야 할 사항임.

03

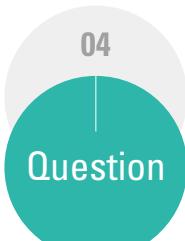
Question

Answer

보조금사업 자부담으로 현물이 가능한지 여부

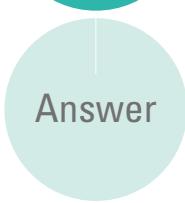
통상적으로 보조금 신청 시 보조비율에 따른 자부담을 사업자가 부담하게 되는데, 자부담으로 현금 대신 현물(대학교의 교육 관련 보조사업의 경우, 강의실 지원 등)을 부담하는 것이 가능한지?

질의하신 보조금 신청 시 자부담으로 현물이 대체 가능한지에 대한 사항은 원칙적으로는 불가하다고 사료됨. 다만 그 지방보조사업의 목적, 내용(사업계획서) 및 관련 법령(규정) 등을 종합적으로 고려해 교부 신청 시 사업계획서에 부대조건(의견)으로써 첨부하는 방법 등을 지방자치단체에서 판단해 볼 수 있을 것임.



04

Question



Answer

지방자치단체 수익사업 관련

지방자치단체가 수익사업(태양광발전사업)에 직접 투자가 가능한지?

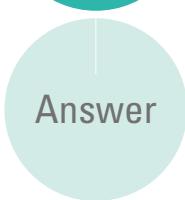
「지방자치법」은 지방자치단체가 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리하며, 법령이나 상급 지방자치단체 조례를 위반해 그 사무를 처리할 수 없도록 규정하고 있음(제8조, 제9조).

따라서 태양광발전사업의 직접 운영 가능 여부는 이 사업(사무)이 「지방자치법」 제8조 내지 제9조의 사무에 해당하는지에 관한 관계 부처의 관련 법령 해석이 필요함. 그리고 가능한 경우, 운영방법에 대해서는 행정효율성 측면에서 직접 운영하거나 지방직영기업 또는 공사·공단 등을 활용할지 여부를 귀 구에서 판단해야 할 것으로 보임.



05

Question



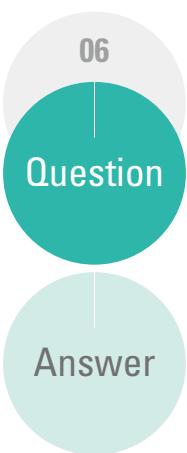
Answer

의회 식감된 예산의 성립 전 예산 사용 가능 여부

지방의회 심의 과정에서 식감된 사업예산에 대해 추후 국가나 시·도로부터 사업비 전액을 교부받을 경우, 성립 전 예산으로 편성해 집행이 가능한지, 아니면 차후 추경에 편성해 집행해야 하는지?

「지방재정법」 제45조에 따라 성립 전 사용할 수 있는 경비(1. 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 그 용도가 지정되고 소요 전액이 교부된 경비)는 추가경정예산의 성립 전에 사용할 수 있으며, 이는 같은 회계 연도의 차기 추가경정예산에 계상해야 함.

다만, 「지방재정법」 제45조 제1호에 해당되는지 여부는 각 '사업'을 기준으로 사업의 목적, 내용(운영) 및 '구체적 사용용도' 등을 종합적으로 고려해 지방자치단체가 판단해야 할 것으로 사료됨.

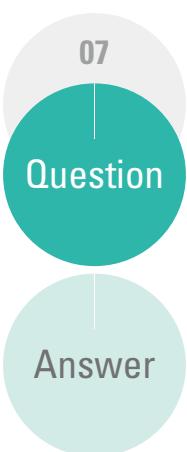


행사·축제 예산 총한도액 포함 여부

국가 또는 광역 지방자치단체, 기타 공공기관 등의 공모사업에 의한 행사·축제 경비도 기존에 결정된 총한도액의 범위에서 편성해야 하는지?

‘2017년도 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정자치부 훈령 제80호)’ 별표9 행사·축제 예산 효율화 추진방안에 따라 행사·축제 예산 총액한도제 대상은 행사·축제 관련 행사운영비, 행사실비보상금, 행사관련시설비, 민간행사보조금 4개 예산과목이 될 것임.

위 대상 과목 중 국정과제인 문화융성·외국인 유치 등을 위해 정부가 승인·선정하는 국제행사 및 지역축제, 전국체전은 총액한도제에서 제외되며 2년 이상 격년제로 개최하는 행사·축제는 기준액에서 제외 가능함. 전국 규모의 순회 행사(박람회 등), 시·도 규모의 순회 행사(도민체육대회 등) 등 특별한 사유가 있는 경우에는 행정자치부(시·군·구는 시·도)와 협의해 총액한도에서 제외 가능할 것임.



재정안정화기금 관련

재정안정화기금을 단순히 재난·재해 예방 및 복구와 지역경제 활성화를 위한 소요경비로 사용할 수 있는지, 아니면 대규모 재난·재해, 지역경제의 심각한 침체 등 긴급하게 기금 사용의 필요성이 인정될 때로 한정하는지?

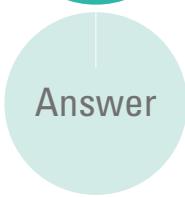
재정안정화기금은 지방자치단체의 연도 간 재정수입 불균형을 조정해 안정적인 재정운용이 가능하도록 세수가 증가할 때 일부를 적립하는 제도임. 현재 「지방재정법」에는 재정안정화기금 설치 근거와 한 회계연도의 사용 범위만 법률에서 규정할 예정이며, 기금의 적립요건 및 적립비율, 사용요건 등 구체적인 내용은 지역특성에 맞게 지방자치단체별 조례로 자율적으로 결정하도록 함으로써 지방자치단체의 자율성을 대폭 부여할 예정임.

따라서 질의하신 기금의 용도뿐만 아니라 기금의 조성, 운용 등은 귀 지방자치단체의 재정여건을 고려해 조례로 정하는 방법 등 지방자치단체의 자율성을 부여한다는 취지대로 판단해야 할 것으로 사료됨.



08

Question

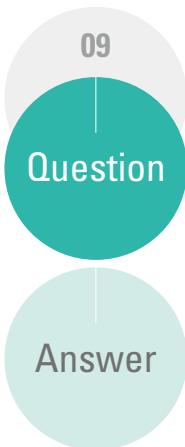


Answer

사고이월비 관련

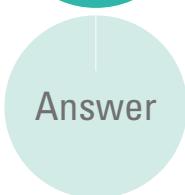
지출원인행위를 한 사고이월예산 중 그 부대경비로, 본 공사의 설계 변경(사토거리 증가, 사업구간 일부 추가 등 및 관급자재 추가 구입) 사유 발생에 따른 추가 지출이 가능한지?

「지방재정법」 제50조 제2항 제1호에 따른 사고이월비는 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내 지출하지 못한 경비를 다음연도에 이월해 사용할 수 있도록 한 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외 규정임. 이때, 지출하지 않은 그 부대경비(지출원인행위를 하지 않은 부대경비 포함)까지 지출원인행위를 하고 지출하지 못한 사업비와 함께 이월할 수 있도록 해 사고이월된 사업 추진에 차질이 없도록 하기 위한 취지임. 따라서 확정된 사고이월비(사업비 및 그 부대경비)는 이월된 내 역에 맞게 집행함이 적절할 것으로 사료됨.



09

Question



Answer

수익사업만을 위한 기금 조성 가능 여부

수익사업을 일반회계로 편성하고 발전사업 수익을 세외수입으로 편성 가능한지?

지방자치단체의 회계와 관련해서는 「지방재정법」(제9조 회계의 구분)과 「지방자치단체 기금관리기본법」(제2조 정의)에 따라 법률이나 조례로 설치 가능하므로 조례 제정 등에 대해서는 귀 구에서 판단할 사항으로 보임.

다만, 조례로 설치하는 기금의 경우에는 일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우에만 설치할 수 있다는 점(「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조 제3항)을 참고하기 바람. 또한 위 사업에 활용하고자 하는 통합관리기금, 사회복지 기금 등 기금재원은 고유의 설치목적이 있으므로, 이를 별도의 수익사업에 활용하는 것에 대해서는 검토가 선행될 필요가 있음. ☺



한국지방재정공제회는,
지방자치단체 등에 대한 효율적인 공제제도의 확립·운영으로
자치단체의 건전한 재정운영과 지방재정 발전에 기여하기 위해 설립되었습니다.

MISSION & HISTORY

지방재정 지원을 통하여 국민 삶의 질을 향상시킨다



MAIN WORKS



공제사업

민간 손해보험사보다 저렴한 공제회비로 고객맞춤형
지방재정 서비스를 제공하고 자치단체의 예산절감에 기여합니다.



회원지원사업

상호부조의 이념을 바탕으로 공제사업의 이익확원과
지역사회的发展에 기여합니다.



지방회계통계사업

지방회계제도의 연구와 지방재정통계 분석·검증 및
지방회계 전문교육을 통해 지방재정의 건전성 강화에 기여합니다.



옥외광고사업

기금조성 옥외광고 사업운영 및 간판 디자인 보급,
안전한 간판기준의 제시로 바람직한 옥외광고 문화를 형성합니다.

국내·외 지방재정 동향



〈우리나라 경제 지표〉

구분	금리 (국고채3년) (%) 한은 기준 금리(1.25)	주가(KOSPI)	소비자 물가지수	원/달러환율 (₩)
2017. 6.	1.67	2,372.20	102.67	1,131.62
2017. 3.	1.71	2,136.17	102.79	1,133.95
2016. 12.	1.69	2,021.67	101.56	1,183.30
2016. 9.	1.31	2,042.56	101.46	1,106.77
2016. 6.	1.33	1,977.03	100.79	1,168.36
2015	1.79	2,011.85	100.00	1,131.52
2014	2.59	1,982.16	99.30	1,053.12

자료 : 한국은행 경제통계시스템, 한국거래소(연·월 자료는 기간 중 평균) 자료 수집 홈페이지 <http://ecos.bok.or.kr>, 2017. 7. 19. 기준

지방재정 도우미 '지방재정365' 개선

자료 : 행정자치부(2017), '더 알기 쉽고 더 찾기 쉬운 지방재정 '지방재정365'에서 확인하세요' 보도자료(5. 30.)

국민 누구나 지방재정 정보를 한 곳에서 확인할 수 있는 지방재정 정보통합공개시스템인 '지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr>)'가 국민이 지방재정에 더 쉽게 접근하고, 이해할 수 있도록 개선됐음.

지방재정365는 지방자치단체뿐 아니라, 지방공기업, 출자·출연기관 및 교육청의 정보까지 연계해 통합공개하는 시스템으로, 작년 5월 대국민 서비스를 시작한 이래 지난 1년 간 약 82만 명이 방문하는 사이트로 성장함. 지방재정365는 그동안 지방재정 분야 전문가와 지방자치단체 공무원들이 매우 유용하게 활용해왔으나, 일반 국민이 이용하기에는 아직 다소 어려웠음. 이에 행정자치부는 지방재정 공개 국민자문단을 선발하고 지방재정365를 만들기 위한 12개 개선과제를 마련함. 이번 개선과제의 주요 목표는 국민의 눈높이에 맞는 지방재정 정보를 제공하고, 원하는 정보를 보다 쉽게 찾을 수 있도록 접근성을 높이는 것임.

〈주요 개선 내용〉

- 어린이를 위한 지방재정 교육 코너인 '어린이 배움터'는 이용자별 맞춤형 자료를 제공해 달리는 '지방재정 공개 국민자문단'의 의견을 반영한 결과로, 어린이의 눈높이에서 그림과 사례를 통해 살고 있는 동네의 살림살이 운영 현황을 설명
- 지방재정 흐름이나 지방세 구조와 같이 일반 국민에게 생소한 개념을 인포그래픽을 활용해 보여주고, 선 용어에 대해서는 그 용어가 실제 어떤 의미를 가지고 있는지, 어떤 기준에 따라 산정됐는지 등 상세한 설명을 제공
- 메뉴 하나하나에 들어가 볼 필요 없이, 국민의 관심이 높은 재정자립도, 행사·축제 현황 등 주요 지표를 메인화면 전면에 배치해 원하는 정보를 보다 쉽게 찾을 수 있도록 개선
- 이용자 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 개개인의 지방재정 관심 분야를 한 눈에 보여주는 마이페이지를 구축하고, 지방재정 최신 소식을 제공하는 뉴스레터 서비스도 진행
- 지방자치단체의 예산집행 현황을 사업별로 매일 공개해 집행액과 집행잔액을 하루 단위로 확인할 수 있는 '세부사업별 세출 현황' 메뉴를 마련(구체적인 사업 상세 설명과 통계목별 지출 현황을 확인할 수 있도록 지속 개선될 예정)

국내·외
지방재정 동향



지방재정365 주요 화면

〈메인화면〉



〈어린이 배움터〉

- 메인화면



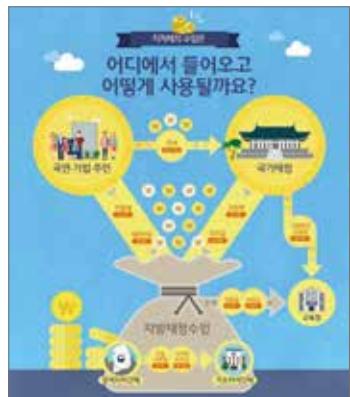
• 세부화면



〈세부사업별 세축 현황 매일 공개〉



〈인포그래픽〉



제3장 지방자치단체의 재정 제1절 예산구성 및 자행세 구조 이해



〈‘테마별 재정’ 지표상세설명〉

• 가편전



• 가편 후



중국

3세대 사회보장카드, 연내 시범 발행

출처 : <경제참고보>, 2017. 6. 2.

- 2017년 5월 중국 인력자원·사회보장부(이하 인사부)는 인민은행과 함께 연내에 우한시(武漢市), 청두시(成都市) 등 일부 지역에서 3세대 사회보장카드*를 시범 발행해 유통할 계획이라고 발표함.

* 중화인민공화국 사회보장카드 : 중국 인사부가 발급하는 IC카드로 기본 정보(성명, 신분증 번호, 호적지) 및 5 대 보험료 납부 상황 등이 입력돼 있고, 진료 후 결제, 5대 보험 업무 처리, 실업자 및 구직자 등록 기능을 포함하는 사회보장, 공공서비스 업무 처리 카드

- 금번 카드 발행 취지는 공공서비스의 매개체로써 국민에게 편의를 제공하는 것이며, '2013. 5. 계획'에 따르면 전 국민 90%가 카드를 소지하는 단계를 거쳐 최종적으로 1인 1카드 보유가 목표임.

* 중화인민공화국 사회보장카드 발행 역사

(1세대) 1999년 최초 사회보장카드 발급 유통 후 점점 기능 및 영역이 광범위해지는 추세
(2세대) 의료보험료 결산 기능과 금융 거래 기능이 추가됐고, 인사부가 2014년에 발표한 102개 카드 기능 목록 중 평균 80% 서비스가 진행 중
(현재) 카드 보급률은 72%이고, 발급 수량은 10억 장 이상이며, 현재 카드 중 80% 정도가 2세대 카드로 분석

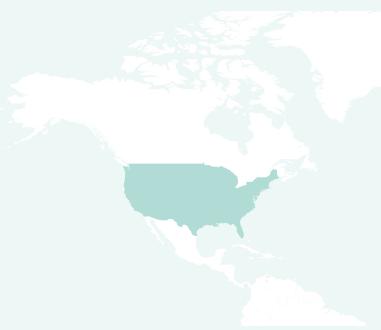
- 연내 발행될 3세대 사회보장카드는 비접촉식카드 기능을 추가하고, 기존 오프라인 사용 위주에서 인터넷과 빅데이터를 결합해 사회보장 온라인 서비스 플랫폼을 구축함으로써 편의성을 제고할 예정임.

- 인사부는 2020년까지 '인터넷+인적자원·사회보장' 실현이라는 목표를 제시했는데, 사회보장 카드의 데이터베이스*를 기반으로 전국적으로 통합된 개인정보 인증 플랫폼을 구축하고 온·오프라인 통합서비스를 제공할 것이라고 밝혔음.

* 2016년 말 기준 데이터베이스에 정보가 포함된 개인은 9억 2,900만 명으로 카드 보유자의 95.6%에 해당

- 데이터베이스와 더불어 개인정보 인증 플랫폼이 추후 구축되면 개인의 취업 상황, 건강 상태, 생활 수준, 취업과 창업 여부 등 각종 정보를 분석 가능함. 이에 각 개별 지역정부가 개인에게 지원 가능한 정책적 혜택을 파악하고 맞춤형 서비스를 제공할 것으로 기대함.

글로벌 지방재정 동향



미국

일리노이주, 미국 주정부 최초로 정크등급 강등 임박

출처 : 파이낸셜뉴스, 2017. 6. 25.

- 미국 50개 주 중 5번째로 인구가 많은 일리노이주의 신용등급이 '정크등급' 강등 위험에 놓이게 됐음. 미국 역사상 주정부의 신용등급이 정크 수준으로 떨어진 사례는 이번이 최초임. 〈AFP통신〉 등 주요 미국 언론사 보도에 따르면 일리노이주는 민주당과 공화당 정치인들의 힘겨루기로 2년째 파행적 예산 운영을 이어가고 있는 것으로 드러남.
- 국제신용평가사인 스탠더드앤드푸어스(S&P)는 "일리노이 주정부가 만약 3년 연속 예산안 합의를 이루지 못하면 누적된 지방 부채를 감당하기 어려울 것"이라며 "따라서 신용등급을 추가 하향해 정크본드 수준으로 낮출 것"이라고 경고함.
- 또 다른 신용평가사인 무디스 역시 현재 일리노이 주정부의 신용등급을 정크등급 바로 위인 'Baa3'으로 평가함. 무디스는 일리노이주의 공무원 연금 기금 부족 상태와 운영 예산의 40% 가 집행되지 못하고 있는 파행 상황을 지적함.
- 주정부의 한 관계자는 "이달 말일 기준 미지급 청구서에 대한 이자 및 수수료 규모만 8억 달러(약 9,000억 원)에 달한다"고 밝힘.
- 일리노이는 공화당 소속인 브루스 라우너 주지사와 민주당이 우위를 점하고 있는 주의회가 예산안에 합의하지 못하면서 2년째 법원 판결에 의존한 비상 체제로 운영되고 있음. 〈AFP통신〉은 "현재 일리노이 주의원들이 7월 1일까지 새 예산안을 통과시키기 위해 머리를 맞대고 있지만 마감시간 안에 예산안을 통과할 가능성은 희박해 보인다"고 보도함.
- 시카고 소재 투자회사인 퍼포먼스 트러스트 캐피탈 파트너스(PTCP)의 디렉터인 브라이언 배틀은 "일리노이 주정부의 문제는 이제 단순한 정치적 차이가 아니라 주민들에게 직접적인 영향을 미치는 중요한 문제로 부상했다"며 깊은 우려를 표명함. 〈블룸버그통신〉에 따르면 현재 일리노이주의 10년 만기 채권 수익률은 4.4%임. 이는 최상위 등급 채권보다 2.5%P 더 높은 편으로 투자 위험이 상당히 높다는 것을 의미함.
- 이와 같은 재정 문제로 인해 일리노이 주민들은 복권도 사지 못하는 상황에 처함. 일리노이 복권국의 제이슨 삼버그 대변인은 일리노이 주의회와 주정부가 즉시 예산안에 합의하지 않을 경우 미 44개주에서 판매되는 '파워볼'과 '메가밀리언' 복권을 판매할 수 없을 것이라는 통보를 받았다고 밝힘.

독일

연방정부-주정부 간 조세수입 배분 대폭 개혁

출처 : 한국일보, 2017. 6. 15. 기고문

- 지난 6월 1일 독일 연방하원은 연방정부와 주정부 간의 조세수입 배분(재정 조정, 재정 균등화)을 대폭 개혁하는 법안 비준을 추진함.
- 비준된 법에 따라 2020년부터 16개 주정부는 연방정부로부터 해마다 97억 5,000만 유로(약 12조 2,700억 원)를 지원 받는 대가로 연방정부가 주정부의 정책에 참여할 수 있는 권한을 강화하기로 합의함.
- 독일의 '기본법'(헌법)에서는 헌법에 명시되지 않은 권한은 주정부에 속한다고 정의하며 주정부가 독립적인 정치단위라고 규정함. '기본법'은 제28조, 제30조 등 몇 개 조항에 걸쳐 연방정부와 주정부 간 권한 및 조세수입 배분을 명시함.
- 교육과 환경, 이민 등은 주정부의 고유한 정책권한이며, 이를 위해 주정부는 소득세와 범인세, 부가세 가운데 상당 비율을 세입으로 쓸 수 있음. 독일은 연방정부가 주정부에 특정 비율로 세금을 교부하는 방식이 아니라 모든 주요 세금에 대해 연방정부와 주정부 간에 배분한다고 명시해 주정부에 거의 동등한 조세주권을 부여함(2015년 기준으로 소득세와 부가세의 연방정부 주정부의 교부비율은 1:1 수준). 반면, 연방정부는 국방과 외교 권한을 가지며, 여러 주에 걸친 인프라 건설을 추진할 때에도 주정부와 긴밀하게 협의함.
- 이번에 통과된 개혁 법안은 특히 가난한 지방정부에 대한 부유한 주의 재정조정 과정, 그리고 인프라 건설에 연방정부의 권한을 확대하는 것임. 가난한 지방정부의 대표적인 사례는 통일 후 수도 베를린은 꼽을 수 있는데, 구 동베를린 지역 인프라 건설에 대규모 재정을 쏟아 부었음에도 16개 주 가운데 구 동독의 5개 주를 제외하고 가장 가난한 주에 속함.
- 독일의 경제를 이끄는 부유한 바이에른주와 바덴-뷔르템베르크주 등이 해마다 베를린처럼 평균 소득에 미치지 못하는 가난한 몇 개 주를 지원해 재정을 조정해 왔음. 이번 개혁 이전에는 주정부끼리 합의해 지원해 주는 것이 주요 재원이었고 그 잔여분을 연방정부가 일부 지원해 주는 방식이었으나, 이번 법 개정으로 주요 재원 대부분을 연방정부가 부담하게 돼 부유한 주정부의 부담이 줄어듦.
- 이 법안은 10여 년 넘게 끌어오다가 연방하원에서 재적 의원의 3분의 2가 찬성해 비준됐고 주정부 대표들이 있는 연방 상원에서도 3분의 2가 확보돼 비준될 것으로 예상함.

국내 지방재정 동향



서울시, '저소득층 먹을 권리' 보장... 2만 가구에 식품바우처 배부

- 서울시는 내년부터 저소득층이 쌀·멥반찬을 사 먹을 수 있는 '식품바우처'를 배부하고, 임상영양사를 배치해 영양 고위험군에 속하는 65세 이상 어르신에게는 영양 상태를 고려한 '영양꾸러미(식품패키지)'를 제공할 예정임.
- '먹거리 기본권'은 서울 시민 누구나 경제적 형편이나 사회·지역·문화적 차이로 굶거나 안전한 먹거리에 접근하는데 불편을 겪지 않아야 한다는 개념임. 먹거리 기본권으로 대대적 정책을 펼치는 지방자치단체는 서울시가 최초임.
- 서울시는 우선 내년부터 임상영양사를 배치해 영양 고위험군에 속하는 65세 이상 어르신에 '영양꾸러미'를 제공할 계획임. 영양꾸러미는 지병이나 치아 상태 등을 고려해 삼끼기 쉬운 반조리 제품, 영양보충 음료 등 맞춤형으로 제공될 예정임. 중위소득 80% 이하 가구 중 먹거리 지원이 필요한 가구에 대해 밑반찬 등 식료품을 구입할 수 있는 '식품바우처'도 내년부터 새롭게 도입함. 식품바우처의 지원 금액과 지원 절차 등 세부적인 내용은 올 하반기 실시 예정인 '서울 먹거리 실태조사' 결과를 반영해 최종 결정할 예정임.

경기도, 도립 5개 박물관·미술관 9월부터 무료 관람

- 경기도는 '경기문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안'을 수정 의결해 도립 5개 박물관과 미술관을 연중 무료 관람으로 확대할 예정임.
- 해당 박물관 및 미술관은 경기도박물관, 백남준아트센터(용인), 경기도미술관(안산), 실학박물관(남양주), 전곡선사박물관(연천) 등 5개로 시범 운영할 예정임. 경기도어린이박물관(용인)은 첫째, 셋째 주말만 무료로 운영될 계획임.

전남 담양군, 군 조례 차원으로 우박 피해 농업시설물 지원

- 담양군은 지난 6월 집중적으로 내린 우박에 피해를 입은 농민의 고통을 덜어주기 위해 전국 최초로 군 조례에 의거, 긴급 예비비 7억 5,000만 원을 편성함. 국산 1중 비닐 기준으로 시설하우스 비닐 파열복구 비용의 40%에 해당하는 4억 1,000만 원을 지원하고 축사의 경우 폐슬레이트 총 처리비의 60%인 3억 4,000만 원을 특별 지원하기로 결정함.
- 또한 농가의 농업재해보험 가입을 적극 유도하기 위해 내년부터 시행하는 모든 보조사업은 보험 가입 농가를 우선 지원할 예정임.

NEWS



'옥외광고 선진화 공로' 대통령 기관 표창 수상

한국지방재정공제회 한국옥외광고센터가 옥외광고와 관련된 제도 개선 및 산업 진흥에 기여한 공로를 인정받아 대통령 기관 표창을 수상했다고 5월 11일 밝혔다. 이번 수상으로 한국옥외광고센터는 정책·제도 개선 지원 및 인력 육성, 간판개선 시범사업 내실화 및 디자인 전문성 추진, 바람직한 옥외광고문화 확산, 기금조성사업의 안정적 추진 등 4대 분야 전문기관으로서의 성과를 인정받았다.



지속가능경영 실현...창의제안 러닝 투어

한국지방재정공제회는 지속가능경영 실현을 위해 창의제안에 중점을 두고 있다. 창의제안은 임직원들의 아이디어로 창조경영과 활발한 소통을 이끄는 시스템이다. 5월 19일 10여 명의 임직원들은 자유로운 분위기 속에서 우수 제안기관인 제니퍼소프트를 방문해 사업화 현장을 직접 보고 느끼는 시간을 가졌다. 이를 통해 우수사례를 공유하고 한국지방재정공제회 혁신 방안에 대해 논의했다.



'자매결연 8년' 원평마을에서 봉사활동

한국지방재정공제회는 2010년 7월 강원도 원평마을과 첫 자매결연을 맺은 이후 1사1촌 운동을 통해 주민들과 지속적인 만남을 추진하고 있다. 6월 8일 임직원들은 매년 두 차례 진행하는 봉사활동의 일환으로 강원도 원평마을을 방문해 비닐하우스 보강, 우렁이 풀기, 제초작업 등 농번기 일손돕기에 나섰다. 또한 마을 곳곳 주민들의 이야기를 듣고 생활용품을 지원하거나 불편사항을 개선하는데 힘썼다.



임직원 마음 치유 돋는 상담 및 교육 실시

한국지방재정공제회는 6월 13일 하지현 정신의학과 전문의를 강사로 초청해 임직원들의 역량 강화를 돋는 영상교육을 실시했다. 하지현 박사는 마음에도 생활기스가 생긴다고 말하며 직장생활을 하면서 느끼는 걱정과 불안 등이 지극히 정상적이라고 강조했다. 또한 누구나 겪을 법한 고민을 사례 영상으로 보여줘 임직원들의 공감을 얻었으며, 스스로 마음을 치유하는 다양한 솔루션을 제시했다.



속초시 찾아가는 지방재정 세미나 개최

한국지방재정공제회는 속초시와 한국지방자치학회 등과 함께 6월 15~16일 속초시청 대회의실에서 '속초시 재정의 현주소와 건전재정 운용을 위한 발전방향'이라는 주제로 찾아가는 세미나를 개최했다. 이날 속초시장, 속초시의회의장, 강원연구원장 등 관련 전문가와 시·군 지방재정 담당공무원 200여 명은 속초시 재정 현황과 발전 방향에 대한 주제발표를 하고, 관광 관련 신 세원 확보 등에 대한 발전적 토의를 실시했다.



자치재정 자문회의 개최

한국지방재정공제회는 6월 19일 본관 17층 회의실에서 자치재정 자문회의를 개최했다. 임직원 및 재정 관련 자문위원들은 회의에 참석해 자치재정 현황과 전망, 재정 자립도 수준, 앞으로의 개선방향 등에 대해 논의했다. 이번 자문회의를 통해 나온 자문을 바탕으로 한국지방재정공제회는 회원인 각 지방자치단체가 자주성을 확보하고 자치재정을 실현할 수 있도록 더욱 힘쓸 예정이다.



영광군 찾아가는 지방세 세미나 개최

한국지방재정공제회는 영광군과 한국지방세학회, 행정자치부 등과 함께 6월 29~30일 영광예술의전당에서 '지방재정 운영의 개선과 지역 자원시설세의 정비'라는 주제로 찾아가는 세미나를 개최했다. 이날 세미나에 참석한 관련 전문가와 시·군 지방세 담당공무원 200여 명은 영광군의 재정 현황과 발전 방향, 사용후-핵연료 과세 방안 등에 대한 주제발표와 토론을 하며 신 세원 발굴의 당위성을 강조했다.



건물 및 시설물

일반보험보다 유리한 운영조건으로
신속한 재해보상과 재해복구를 지원



건물 · 시설물의
재해복구 공제사업을
지원합니다

지방관공선

지방관공선의 재해복구 및 관리
유지의 저비용·고효율화 지원



영조물

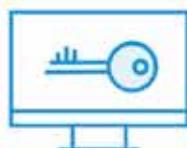
영조물의 설치·관리·하자 발생 시
손해보험사 전담으로 신속 처리



영조물 및 행정종합
손해배상 공제사업을
지원합니다

행정종합

지방자치단체 행정업무 과실에 따른
손해배상금 지급



사망 및 질병

자치단체 이·통장이 사고로 사망 또는
상해를 입었을 시 피해보상금 지급



단체상해 공제사업을
지원합니다



공제사업의
이익도
환원하고!

지역사회의
발전에
기여하고!

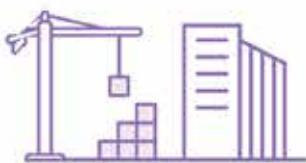
개발

연구

교육

LOFA

공공청사정비 및 지역개발
지방청사의 건축 및 정비를 지원하고
자치단체의 건전재정운영에 이바지



저금리 융자를 통해 지방재정을 지원합니다

지방관공선 건조비

지방관공선의 안전관리와 유지보수를
위한 건조비 및 수선비를 융자



특별재난지역

특별재난지역 선포 회원에 대해
재해복구 재정지원 제도 도입·운영



무상으로 지방재정을 지원합니다

지방관공선 검사

회원이 소유·사용·관리하는
지방관공선의 의무검사비 지원



지방재정 발전연구

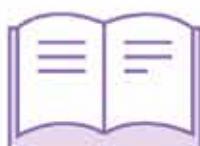
지방재정발전 제도연구·지원으로
건설하고 효율적인 재정운용



지방재정제도의 발전을 지원합니다

전문도서·세미나

합리적 재정운용과 전문자식 함양을
위한 도서발간 및 세미나 개최



지방재정



지방재정통계 산출 지원

지방재정통계 신축체계 개발 및
실무지원을 통해 투명성 및 신뢰성 제고



지방재정통계를
분석 · 검증합니다

지방재정통계 분석·검증

제계적인 지방재정통계 분석·검증으로
지방재정정책수립 기반 구축



지방회계제도 연구

지방회계 환경 변화에 맞춘
수요자 중심 체계적인 연구



지방회계제도 발전방안을
연구합니다

민·관·학 협력

전문가 집단과의 협력 확대로
지방회계 네트워크 강화



네트워크 및 세미나

전문가 인력풀·세미나개최로
신뢰성있는 성과를 위한 역할



지방회계 · 계약공무원의
직무능력 향상을
지원합니다

지방회계 집합교육

담당공무원·의원에 특화된
전문교육으로 직무역량 활성화



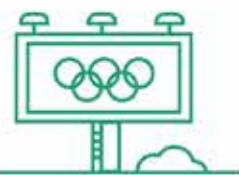
국내 유일의
옥외광고
전문기관

바람직한
옥외광고
문화!

LOFA

국제행사·지방자치단체 광고물 정비

기금배분을 통한 국제행사 및
불법광고물 정비지원



기금조성을 위한
옥외광고사업을
합니다



시범지역 선정 및 사업지원

전국 시·군·구 공모를 통한 자치단체
일정구역 간판개선



간판개선사업을 통해
쾌적한 환경을
조성합니다

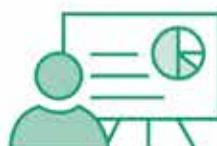
디자인 기반구축

옥외광고물 디자인 연구개발 및
디자인 고도화 실현을 위한
좋은 간판 나눔 프로젝트



산업진흥 지원

산업진흥 및 제도개선을 위한 연구 및
역량향상을 위한 교육·세미나 운영



옥외광고 산업진흥 및
전문지원의 역할을
강화합니다

바람직한 옥외광고문화 확산

바람직한 옥외광고문화 공모전,
시인프론티어(시민참여형 모니터단)
운영



한 페이지 지방재정 퀴즈

지방재정에 대한 다양한 상식,
그리고 꼭 숙지하고 넘어가야 할
지방재정의 핵심 내용들을 함께
알아보는 지방재정 퀴즈!



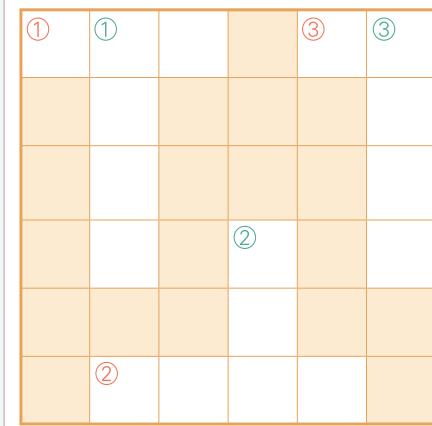
아래 이메일이나 엽서로 정답을
보내주시면 추첨을 통해 소정의
상품을 드립니다.

Quiz 지난 호 정답

인	구	영	향		
건					
비		레			
		지	방	의	회
		옹		견	
형	평			서	

지난 호 퀴즈 정답자

김태윤 fanc***@naver.com
김형철 khckhc5***@nate.com
김희경 cherryma***@naver.com
이양우 wooo1***@naver.com



세로

- ① 지역경제 활성화의 출발점은 우수한 〇〇〇〇으로, 지방자치단체는 이를 유입하기 위해 정주 기반을 마련하는 등 각고의 노력을 기울이고 있다. 과거 우리나라가 소득수준을 빠르게 향상시킬 수 있었던 이유 또한 〇〇〇〇이다.
- ② Mullen(1990)의 연구에 따르면 기업 유치와 관련해 〇〇〇 감면은 입지 선정에서의 교란과 토지의 비효율적인 사용을 초래, 지방정부의 재정을 압박하는 원인이 된다.
- ③ 지방자치단체에 기업이 유치되면 '〇〇〇〇→소득 증가→소비 증가→지방재정 확충' 등의 순환구조가 형성된다.

가로

- ① 늘어나는 재정 수요에 대응하기 위해서는 지방재정 확보 장치가 필요하다. 이를 위해 지방 〇〇〇〇 도입, 지방소득세와 지방소비세 세율 인상 등의 대안이 고려되고 있다.
- ② 지역경제 활성화 정책과 지방재정의 순환적 과정을 살펴보면 정책 성과가 〇〇〇〇으로 연계돼야 세출과 이어져 지방자치단체의 재정 투자가 지속될 수 있다.
- ③ 지역발전특별회계는 세부 사업과 세입 재원이 복잡하고, 수입과 지출이 연계되지 않아 특별회계라 보기 어렵다. 이에 일반회계로부터 전입을 받아 시행해야 하는 사업들은 원래대로 〇〇보조금으로 돌리는 것이 효율적이다.



<지방재정>은 독자 여러분의 참여를 기다립니다!

격월간 <지방재정>은 지방재정 가족 여러분들과 함께 만들어가는 전문 교양지입니다. 대문을 활짝 열어 놓고 지방재정 가족 여러분의 참여를 기다리고 있습니다. 지방재정 발전에 도움이 되는 글(업무개선 의견, 자치단체 우수사례, 에세이 등)을 보내주시면 채택된 원고에 대하여 소정의 원고료를 지급합니다.

| 보내실 곳 | 한국지방재정공제회

(우편번호) 04212 서울특별시 마포구 미포대로 136, 17층(공덕동, 지방재정회관)
Tel. 02) 3274-2052 / Fax. 02) 3274-2009 / E-mail. shchi@lofa.or.kr

지방재정통합공개시스템

지방재정 365



지방재정365는 흩어져 있던 지방재정 정보를 모아,
알기 쉽게 보여주는 공개 시스템입니다.

지금까지는



기관별 정보 공개



숫자와 표 위주로 공개



파일 다운로드만 가능

앞으로는



지방재정 정보
한곳에서 공개



국민

각종 그래프로
알기 쉽게 시각화



전문가

'맞춤형 조건검색',
'지자체간 비교' 등
심층분석 기능 신설



(open API)
재정정보 개방으로,
민간활용 촉진

당신의 뒤에서 힘이 되는 오직 하나의 기관

지방재정의 발전과 옥외광고 선진화에 기여하는
전문지원기관인 한국지방재정공제회는
지방재정지원 서비스를 통하여 국민의 삶의
질을 향상시키기 위해
오직 한 길만을 달려왔습니다.

고객의 뒤에서 믿음으로 함께하는 한국지방재정공제회
언제나 고객과 함께하겠습니다.