

지역상생발전기금의 합목적적(合目的的) 운용방안

한 상 우

In Korea, there has been a big gap of level of regional development between capital and local area owing to the concentrated investment on the capital area. It caused gap of financial income between capital and local area. Furthermore, financial income of local government is relatively very low because of structure of financial income which is also very weak mainly due to the local tax system. In order to decrease the gap of level of regional development and financial income between capital and local area coexistent local development fund has established in 2010. This study is to suggest some ways of goal-oriented operation of coexistent local development fund by identifying the objectives and function of coexistent local development fund and examining the current status and reality of it. The most important objectives of coexistent local development fund are (1) decreasing the gap of level of regional development and financial income between capital and local area, (2) giving financial aids for the regional development projects adopted by local governments themselves and (3) giving financial supports for the cooperative inter-regional development programs, (4) and managing municipal bond for making profits that could be the additional finance for the fund. In this study, as ways to achieve these objectives, (1) expansion of the fund, (2) establishing a organization dealing with the municipal bond, (3) proper program items for the fund and (4) some crucial points in evaluating the programs are suggested.

주 제 어 : 지역상생발전기금, 지방채, 재정지원, 융자관리, 포괄보조금

key words : coexistent local development fund, municipal bond, financial aid, loan management, block grants

1. 서론

국가경쟁력강화위원회는 2008년 10월 30일, 제8차 회의를 통하여 「국토이용의 효율화 방안」 중의 하나로 수도권에 대한 그동안의 개발규제를 완화하고 동시에 이러한 규제완화로 인하여 발생하게 될 추가적인 개발이익을 기금으로 조성하여 지방자치단체가 제시하는 지역투자프로그램을 지원하기로 결정하였다. 이에 따라 정부는 「지방자치단체 기금관리기본법」을 개정하여¹⁾ 지역상생발전기금의 법적 근거를 마련하고 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」²⁾을 통하여 이 발전기금의 재원마련과 운용방안 등을 구체화하였다.

이에 따라 특별시, 광역시, 도, 특별자치도는 지방자치단체 간 상생(相生)³⁾발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금을 설치하고⁴⁾ 동시에 발전기금의 관리·운용을 위하여 「지방자치법」 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합을 설립⁵⁾하여 2010년 1월부터 이를 시행해 오고 있다.

그동안 이명박 대통령 정부는 중앙과 수도권과 비수도권이 함께 잘살 수 있는 상생발전의 지역정책을 강조해 왔다. 지역상생발전기금이 탄생하게 된 직접적인 계기는 수도권 기업의 해외 유출을 막고 수도권을 중심으로한 산업의 집적효과를 높이기 위하여 수도권 기업에 대한 규제를 완화⁶⁾하는데 따른 사후적 내지는 비수도권에 대한 보상적 조치의 결과⁷⁾라고 할 수 있으나 이는 부수적이거나 새로운 지방이전재원의 마련을 통하여 부족하고 불균형적인 지방재정을 확충하는 데 기여할 것으로 기대되고 있다.

지역상생발전기금은 우선 1차적으로 2010년부터 2012년까지는 수도권 개발이익의 지방 지원을 위해 수도권 시·도에 귀속되는 지방소비세 세입중 35%를 각출하여 매년 약3,000억원 규모로 조성되는 자금을 주된 재원으로 하고 여타 재원을 합하여 향후 10년간 조성하여 운용한다는 계획이다. 지역상생발전기금의 관리·운용 주체인 「지역상생발전기금조합」은 2010. 5. 7에 16개 시·도를 조합원으로 하여 설립되었으며 지역상생발전기금은 지

1) 일부개정 2010.01.01 법률 제9927호

2) 일부개정 2010.02.08 대통령령 제22024호

3) 지역상생은 어느 지역이 이익을 보면 다른 어느 지역이 손해를 보는 관계가 아니고 상호보완적 협력관계를 통해 공동이익을 증대시키고자 하는 노력의 결과라고 할 수 있다(하혜수, 2002).

4) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조 제①항.

5) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조 제②항.

6) 국가경쟁력강화위원회는 「국토이용의 효율화 방안」에서 수도권 집중억제를 위한 수도권 규제정책은 기업과 산업의 투자와 지역주민의 생활편의를 제약하는 등 부작용을 초래하였고, 수도권 규제가 기업 해외이전의 주요한 요인으로 작용하였다는 점, 그리고 일본, 영국, 프랑스 등 선진국에서도 경제침체, 세계 대도시권간의 경쟁우위 선점 필요성 등의 이유로 수도권 규제를 완화하는 방향으로 정책전환이 이루어지고 있음을 지적하고 있다.

7) 위 「방안」에서도 지역상생발전기금의 취지가 수도권 규제합리화에 따른 이익의 지방환원을 위하여 규제완화로 창출되는 경제적 성과를 비수도권 지역의 투자지원에 활용하는데 있음을 밝히고 있다.

역발전을 위한 포괄적 재정지원, 조합에서 용도를 정하여 지원하는 보조사업, 그리고 지방채·공사채 및 예치금 원리금 상환 등 용자관리기능을 포함하는 지방자치단체의 종합적인 금융기능을 위해 운영할 계획이다.

이 연구의 주된 연구문제는 첫째로, 지역상생발전기금이 본래의 목적을 달성하기 위해 충분하게 조성될 수 있는가에 대한 고찰을 토대로 이를 확충하기 위한 방안은 무엇인가? 둘째로는 지역상생발전기금의 본래의 취지와 목적을 규명하고 이러한 목적에 따라 합목적적으로 지역상생발전기금이 운영될 수 있도록 하기 위한 바람직한 운영체제는 어떤 것인가에 대한 검토이다. 지역상생발전기금이 설치되기 까지는 상당한 역사적 배경과 시대적 상황이 깔려 있다. 이로 인하여 자칫 지역상생발전기금이 설치목적이 입장에 따라서 다르게 해석되고 결과적으로는 향후 이 기금의 운용의 방향을 왜곡시킬 가능성이 있다.

따라서, 이 연구에서는 지역상생발전기금의 본래의 설치 및 운용 목적을 달성하기 위한 합목적적(合目的的)⁸⁾ 운용방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서 우선 지역상생발전기금의 도입배경과 법적 규정을 검토하여 지역상생발전기금의 정책적 목적을 규명해 보고자 한다. 그리고 현재까지의 운용실태와 재원조달과 배분방안에 대한 전망을 통하여 보다 합목적적이고 실현가능한 운영방안을 제시해 보고자 한다. 연구방법론에 있어서 이 연구는 지금까지의 선행연구논문과 국가경쟁력강화위원회, 중앙정부, 그리고 지역상생발전기금조합에서 발표한 자료들에 대한 문헌연구와 관련된 통계자료(2차자료)들을 근거로 실태를 고찰하고 규범론 내지 당위론의 입장에서 지역상생발전기금의 운용 개선방안을 제시하고자 하는 제도발전 지향적 연구라고 할 수 있다.

II. 선행연구의 검토 및 분석의 틀

1. 선행연구

지역상생발전기금의 운용발전방안과 관련된 선행연구는 시기적으로 2006년도 이전의 지방기금 관련 제도의 개선에 대한 연구와, 2010년 지역상생발전기금제도가 시행되면서 지역상생발전기금제도의 성과와 전망, 그리고 운용발전방안을 제시하는 연구들로 대별된다. 우선, 「지방자치단체기금관리기본법」이 제정되기 전에도 지방기금제도의 문제점을 개선하기 위한 방안들을 제시하는 일련의 연구들이 있다(원구환, 1998: 김종웅·이용삼, 2001: 서정섭·김태영, 2002: 이용환, 2004). 이 연구들에서 주장하는 지방기금 관리제도의 문제점들

8) 이 연구에서 합목적적(合目的的)이라 함은 조직의 행위와 성과가 당초에 정한 조직의 목표와 일관되게 합치하는 것을 의미하는 것으로 본다. 이 연구에서는 지역상생발전기금에 대한 이론들과 도입배경, 법령상의 성격을 검토하여 당위론적인 차원에서 목적을 먼저 규명해보고자 한다.

에 대한 개선방안들은 현행 지방자치단체 기금관리기본법에도 상당수 반영되어 있다고 보여진다. 특히, 이들 대부분의 연구에서 장기적 과제로 제시하고 있는 개별기금의 통합적 운영과 여유자금의 생산적 활용을 통한 시장 지향적 운영방식으로의 전환 주장은 현행 한시적으로 재정지원계정 측면에서만 운용되고 있는 지역상생발전기금의 향후 발전방향에 함의를 제공한다고 볼 수 있다.

한편, 국가기금에 대한 평가 결과를 분석한 계량적인 연구가 있다(이종욱, 2003: 김태일·김상헌, 2003). 이들 연구는 과거 기획예산처에서 수행한 기금평가에 대한 계량적 분석을 시도하고 있다. 이러한 연구들은 지역상생발전기금에 있어서도 운영효율성 등에 대한 실증적 분석이 가능하다는 함의를 제공해 주고 있다.

2010년 지역상생발전기금제도가 시행되면서 지역상생발전기금제도의 운용발전방안에 대한 본격적인 연구가 진행되었다(조봉업, 2010: 양영철, 2010: 조기현, 2010: 최용환, 2010: 김용창, 2008). 이 중 조봉업(2010)은 지역상생발전기금의 도입과정, 운용체계, 재원 및 기능 등 현황을 고찰하고 지역상생발전기금의 발전방향을 모색하기 위해 지방채 인수 전담 금융기관의 필요성 및 해외사례를 고찰하였으며, 향후 지역상생발전기금을 발전시키기 위한 과제로 지방채 인수전담을 위한 자금조달 방안, 조합의 전문역량 강화, 지방재정 컨설팅 확대를 제안하였다.

양영철(2010)은 파산제도나 재정위기관리제도와 같은 재정위기 예방수단의 뒷받침을 전제로 지방채시장의 활성화, 인수·유통시장의 건전한 육성이 필요하다고 주장하고 수평적 지방재정조정제도로서 지역상생발전기금의 재원확대 및 전략적 재정지원의 필요성을 강조하였다. 또한, 이를 구체화하기 위한 방안으로 지방채 인수전담 기관의 설치, 발전기금을 통한 지방채 이자부담 경감과 리스크 관리, 성과 모니터링 방안을 제시하였다.

조기현(2010)은 지역상생발전기금의 발전방향을 합리적으로 설정하기 위해서는 먼저 이 재원의 성격과 정책적 의의를 분명히 규명할 필요가 있다고 전제하고 여타 재원과 비교하여 지역상생발전기금의 정책적 의의를 종합적인 지역발전 지향, 지방자치단체 상호간의 자율적인 재정조정기능 수행, 세입기준 형평화 교부금의 역할, 시·도 상호간의 수평적 형평화 기능 수행으로 규정하고 있다. 이러한 목표달성을 위해 단기적인 방안으로 지역상생발전기금을 통해 연계·협력사업과 창조지역사업을 지원하는 방안이 마련되어야 하며 지역상생발전기금 운영방식으로 특별회계를 설치하는 방안과 사업의 평가체계를 제시하였다. 또한, 장기적인 방안으로 지역상생발전기금의 적정규모 확보, 지방채시장의 선진화방안을 제시하였다.

위 조봉업(2010), 양영철(2010), 조기현(2010)의 연구는 기본적으로 지역상생발전기금의 역할을 지방자치단체간 수평적 재정조정과 지역경제활성화를 위한 지방자치단체에 대한 전략적 재정지원 장치로서 인식하고 있다는 데 공통점이 있다고 할 수 있으나 지역상생발전기금의 목적달성을 위한 구체적인 방안에 있어서는 다소 견해의 차이를 보이고 있다. 그리고 최용환(2010)은 수도권과 비수도권 간 상생협력방안을 상생협력기금의 도입 및 조합

설립에 따른 기금의 효율적 운용방안을 통해 도출하고 있다. 한편, 김용창(2008)은 수평적 형평화 기금의 설립 필요성을 수도권과 비수도권간 재정격차 해소를 위한 핵심으로 간주 하면서, 현재 지역상생발전기금과 같은 기능을 가진 지방재정조정제도를 도입하여 지역균형발전정책을 수립할 것을 주장하고 있다.

한편, 지역상생발전기금사업의 성과분석과 관련된 연구로는 신유호(2010)의 연구가 있는데, 이 연구에서는 성과분석 사례에 대한 비교분석을 통하여 지역상생발전기금을 통해 재정지원을 받는 16개 광역시도 사업에 대한 성과분석방법을 제시하였다. 그리고 무엇보다도 바람직한 성과분석을 위해서는 장기적인 측면에서 이 기금의 본질적인 합목적성에 부합할 수 있도록 재정지원 기능 차원의 재정 형평성에 대한 기능을 폐지하고, 융자기능으로 조속히 전환할 것을 주장하고 있다.

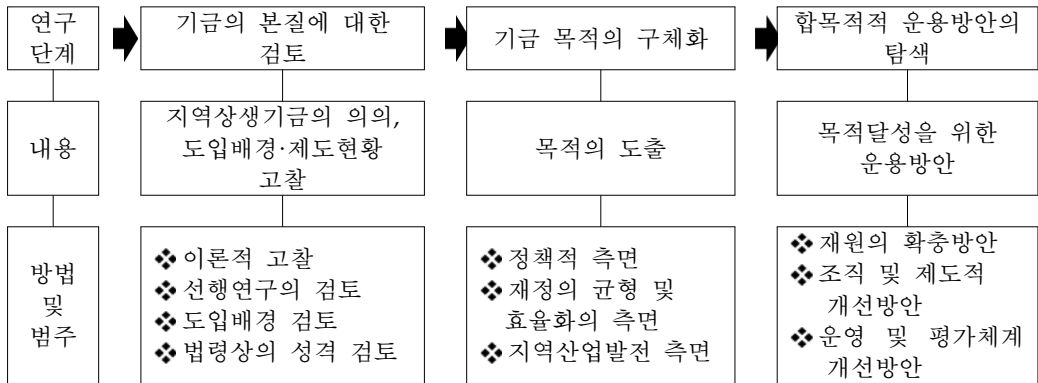
전체적으로 지금까지의 선행연구들을 살펴 건데, 이들 연구들은 기왕에 실시된 지역상생발전기금의 재원확보, 조직 및 기금의 관리체계, 기금의 배분, 그리고 기금사업의 사후 평가에 이르기 까지 이를 효율화하기 위한 나름대로의 방안을 제시하고 있다. 이들 제안된 방안들 중에는 공통적인 것들도 있으나 서로 양립불가능한 대안들도 포함되어 있다. 이러한 차이는 근본적으로 지역상생발전기금의 정책적 목적과 그 우선순위를 어디에 둘 것인가와 그 실현방법에 대한 경험적 인식의 차이에서 비롯된다고 사료된다. 따라서 지역상생발전기금의 운용발전방안을 논하는데 있어서는 우선 이 제도의 목적과 그 우선 순위를 정립한 이후에 이에 따라 구체적인 운용방안들을 체계화 할 필요가 있다고 할 수 있다.

2. 분석의 틀

지역상생기금은 본질적으로는 지방자치단체가 특정한 행정목적의 달성을 위하여 법률의 규정에 의하여 설치·운용하는 「자금」으로서의 성격을 갖는다.⁹⁾ 동시에 「특정한 행정목적」을 가지고 운용된다.¹⁰⁾ 따라서 지역상생기금의 합목적적 운용방안을 제시하기 위한 이 연구에서는 지역상생기금에 대한 이론들과 선행연구, 도입배경, 법령상의 성격을 검토하여 지역상생기금의 본질을 규명하고 이 기금이 추구하는 목적을 정책적 측면, 재정의 균형 및 효율화의 측면, 지역산업발전 측면에서 도출하여 각각의 목적을 달성하기 위한 합목적적 운용방안을 재원의 확충방안, 조직 및 제도적 개선방안, 운영 및 평가체계의 개선방안으로 구분하여 제시하고자 한다.

9) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제2조(정의) 이 법에서 "기금"이라 함은 지방자치단체가 특정한 행정목적의 달성을 위하여 「지방자치법」 제142조의 규정 또는 다른 법률의 규정에 의하여 설치·운용하는 자금을 말한다. 다만, 「지방공기업법」 제19조의 규정에 의한 지역개발을 위한 기금을 제외한다

10) 「지방자치법」 제142조(재산과 기금의 설치) ①지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다.



(그림-1) 분석의 틀

III. 지역상생발전기금의 도입배경과 목적

1. 도입배경

1) 감세정책에 의한 따른 비수도권 지방재정 수입의 감소

2008년 이명박 대통령 정부는 침체된 경기 활성화를 위하여 소득세율·법인세율 인하, 종합부동산세 세제개편 등 대규모 감세정책을 시행하였다. 그러나 이러한 감세정책은 내국세 수입의 감소에 따른 지방교부세 감소, 소득세·법인세 감소에 따른 소득할 주민세 감소, 종합부동산세 감소에 따른 부동산교부세 감소 등으로 지방자치단체의 세입감소를 초래하였다. 국회예산정책처(2009)의 추계에 따르면 2008년부터 2012년까지 5년간 중앙정부의 감세정책에 의한 지방자치단체의 총 세입감소액은 약 30조 1,700억원에 달하는 것으로 나타났다(<표-1>참조).

<표-1> 감세정책에 의한 지방재정수입 감소액 (2008년 - 2012년 누계 추계치)

(단위 : 억원)

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

자료 : 국회예산정책처(2009).

2) 수도권 규제완화에 따른 개발이익의 지방투자

중앙정부는 2008년 10월 제8차 국가경쟁력강화위원회를 개최하여 기업투자 촉진을 통한 경제난 극복을 위해 수도권의 기존 공장증설 및 첨단업종의 공장에 대한 규제를 대폭 완화하였다. 규제완화의 주요골자는 산업단지내(과밀억제·성장관리)는 규모·업종의 제한없이 공장의 신·증설 및 이전을 허용하고 성장관리·과밀억제권역 중 산업단지 외 지역에서는 기존공장 증설범위를 대폭 확대하며, 오염총량제 시행지역에 대한 환경규제를 총량제·배출규제 중심으로 전환하는 것이었다(양영철, 2010: 108). 동시에 2009.1월 「수도권정비계획법」, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 등 관련 법령의 일부 개정조치가 이루어짐에 따라 수도권규제완화로 인한 기업들의 공장 신·증설 투자확대가 이루어지게 되었다(양영철, 2010: 108-109).¹¹⁾ 이처럼 수도권규제완화로 인해 기업들의 공장 신·증설 투자확대가 이루어지게 됨에 따라 지역소득·소비지출 증가 등 지역경제가 활성화되고 그에 따라 수도권지역에서 거둬들이는 국세·지방세 세수의 증가를 기대할 수 있게 된다(양영철, 2010: 109).

그런데 이와 같은 수도권규제완화로 인한 개발이익¹²⁾을 지방자치단체에 대한 이전재원을 통해서 지방재정을 지원해야 하는 근거는 무엇인가에 대해서는 몇 가지 설명이 가능하다. 첫째는 그간 근대화과정을 거치면서 중앙집권적 발전정책으로 인해 인구와 자본유출로 인한 지방의 성장잠재력 손상, 국가전체의 비효율성 증대, 수도권과 지방이라는 구조로 대변되는 지역갈등은 당연히 해결해야 할 심각한 문제라는데 사회적 합의가 있어 왔다는 점

11) 2009년 9월 현재 수도권 41개 기업들이 총 3조4,430억원의 공장설립 투자실행계획을 갖고 있으며 이에 따라 약 1만여명의 고용창출효과가 있을 것으로 추계되었다(전국경제인연합회, 2009).

12) 일반적으로 개발이익(開發利益)이라 함은 도시계획·도로·철도·수도 등 공공사업이 시행됨에 따라 그 주변의 지가(地價)가 현저히 상승했을 경우, 그 지가상승으로 생기는 이익부분을 의미한다. 여기서는 수도권의 경제적 이익을 지방에 환원하는 것을 고려하기 때문에 수도권에서 거둬들이는 국세·지방세 증가분 전체를 개발이익으로 규정한다.

이다.¹³⁾ 둘째는 이는 국가 전체의 균형개발에 대한 중앙정부의 책임을 다하기 위한 지방 재정조정기능에 의한 재정이전 정책으로 이해 될 수 있으며 아무리 지방자치하에서도 특정 지역에서 발생한 조세 수입이 특정지역을 위한 재정수입이 되어야 한다는 논리는 성립할 수 없다는 점이다.

3) 불균형 개발에 의한 지방세수의 격차

우리나라의 수도권정책은 1964년 대도시 인구집중방지책부터 시작하여 2006년 제3차 수도권정비계획, 2007년 수도권 광역도시계획에 이르기까지 수도권 집중억제 관점에서 추진되어 왔다(김용창, 2008: 581). 그러나 그 동안 서울을 비롯한 수도권으로 지속적으로 인구가 유입되어 왔고, 지역내총생산(GRDP)의 비중 역시 인구 비중과 비슷한 속도로 증가(박완규, 2009: 110)하여 수도권과 비수도권 간에는 지역불균등에 따른 재정격차가 심화되어 왔다. 이러한 지역 간 재정격차의 심화는 지방세의 수도권 비중을 통해 단적으로 살펴볼 수 있다. <표-2>를 보면, 2007년도 이후 지방세의 수도권 비중은 전체의 58-59%에 달하고 있으며, 이러한 세원의 수도권 편중은 지방 재정 측면에서 지역 간 발전잠재력의 격차를 노정시켜 이를 해결하기 위한 수평적 재정조정 장치 도입의 필요성을 시사한다(조봉업, 2010: 61-62).

<표-2> 지방세 징수액의 수도권 편중 현황

구분	2007		2008		2009		2010	
	금액(억원)	%	금액(억원)	%	금액(억원)	%	금액(억원)	%
전체	435,142	100.0	450,890	100.0	451,913	100.0	478,785	100.0
수도권	255,575	58.7	266,0630	59.0	267,894	59.3	278,380	58.1

자료 : 행정안전부, 「2010년도 지방자치단체 예산개요」를 통해 수도권(서울, 인천, 경기) 비중산출, 2009년까지는 최종예산, 2010년도는 당초예산으로 산출.

4) 지방소득·소비세 도입에 따른 지방세수 격차의 심화

2010년 도입된 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 지방세로 전환하는 것으로 2012년 부터는 부가가치세의 5%를 추가 이양하는 방안을 고려하고 있는 세원이며, 지방세수의 확충과 지방재정의 안정화의 방안으로 도입되는 것으로 새로운 세원을 마련하지 않

13) 이러한 사회적 합의를 배경으로 「국토 이용의 효율화 방안」(국가경쟁력위원회, 2008. 10)에서 수도권규제의 합리적 개선과 병행하여 개발이익의 지방지원계획을 발표하였고 「지역경제 활성화 대책」(지역발전위원회, 2008. 12)에서도 규제합리화 이익을 지방과의 상생발전재원으로 활용할 계획임을 확인한 바 있다.

고 기존의 세수입을 통해 자주적 지방재정을 확보하기 위한 세원이라고 할 수 있다. 그러나 지방소비세 도입 이후인 2010년의 경우에 지방세수의 수도권(서울, 인천, 경기) 비중은 58.1%나 차지하고 있어(<표-2>) 이전과 비교할 때 지방소비세 도입으로 인하여 비수도권의 지방세수의 비중은 증가하지 않은 채로 여전히 수도권과 비수도권간의 지방세수의 격차는 그대로 유지 되고 있음을 알 수 있다. 더구나 지방소비세의 도입으로 인하여 오히려 비수도권 지역에 비해 재정적으로 안정화되어 있는 수도권이 훨씬 더 많은 재정증가효과를 가져오는 것으로 나타났다. 구체적인 예로서 재정자립도가 낮은 전남·전북의 경우 지방소비세 도입에 따른 재정증가 효과는 가장 낮게 나타나 지방소비세 도입으로 인한 수도권과 비수도권의 재정격차가 오히려 더 심화되었다는데 문제가 있다.

2. 지역상생발전기금의 목적

다음에서는 지금까지의 역사적 배경과 시대적 상황, 그리고 법적 규정을 토대로 지역상생발전기금의 운용목적을 다음과 같이 규명하고자 한다.

1) 특성화된 지역산업의 육성을 위한 재정지원

오늘날처럼 경제활동의 국가간 장벽이 점점 더 낮아지는 상황에서는 지역산업의 경쟁상대와 시장은 세계 여러 나라로 그 범위가 점점 더 확대된다. 다시 말하면, 비록 아무리 작은 한 지역에서의 생산되는 상품이나 서비스 품질, 그리고 가격과 기술수준은 이미 세계적이지 않으면 큰 성공을 기대하기 어렵다. 따라서 아무리 자율적 책임과 지역간의 경쟁을 강조하는 지방분권의 원리를 중시한다 하더라도 지역산업의 육성과 지원정책을 지역단위로 쪼개서 생각하는 우를 범해서는 안된다. 이를 위해서는 중앙정부, 광역지방자치단체 기초자치단체와 지방기업간의 효율적인 지원 조정과 협력체계가 잘 작동되지 않으면 안 된다. 국가 전체적으로 볼 때 동일한 사업이나 품목을 여러 지방자치단체가 경쟁하는 것은 대외 경쟁력강화에 불리한 경우가 많다. 특정 지역에서 가장 잘 할 수 있는 사업과 품종을 선택하도록 하는데 있어서나 광역적 사업의 시행을 설정하는데 있어서나 시·도와 같은 광역지방자치단체와 중앙정부의 조정역할이 중요하다. 지역발전정책은 부존자원을 활용한 차별화된 발전, 지역간의 협력을 통한 상생발전, 집적의 경제와 규모의 경제 등이 핵심적인 가치로 등장하고 있다. 최근에는 우리 나라의 지역발전정책도 세계적 패러다임을 적극적으로 수용하고 있다. 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 구성된 3차원적 지역발전전략이 그것이며 특화발전, 상생발전, 규모화에 의한 경쟁력 확보를 추구하고 있다. 그리고 이를 뒷받침하는 하부구조로서 분권화된 재정지원체계를 구축이 요청된다(조기현, 2010: 85). 따라서, 지역상생발전기금은 지역발전정책의 핵심 가치라 할 수 있는 특화발전과 상생발전을 효과적으로 수행할 수 있도록 운용될 필요가 있다.

2) 자율적 창의적 지역산업발전을 위한 재정지원

지방화시대의 지역산업발전정책이 과거와 다른 점은 중앙이 획일적으로 품목을 결정하고 지방이 생산하는 하향식이 아니라 많은 지방기업이 창의적인 상품을 개발하고 이를 중앙이 지원하는 상향식 체계라는 점이다. 그동안 중앙정부 주도의 하향식 지역발전전략을 구사하였으나 투자대비 성과는 만족스럽지 못하였다. 오히려 중앙정부의 사업지침에 구속되어 획일화된 사업들이 양산되거나 지역간의 갈등으로 나눠먹기식 사업배분이 관행적으로 이루어지는 등의 폐해가 발생하였다(조기현, 2010: 85).

그러나 문제는 앞에서 지적한 바와 같이 2008년 이후의 감세정책은 지방재정의 세입감소를 초래하였으며 특히, 주목할 만한 점은 감세정책에 의한 지방재정수입 감소액의 74.2%가 비수도권 지방자치단체에 집중되어 있다는 사실이다. 결국 지방자치단체의 순계예산규모는 그 증가 폭이 큰 폭으로 둔화될 수 밖에 없었으며 2010년 지방자치단체 순계예산규모는 139.9조원으로 전년대비 1.7%증가 하였는데 최근 5년간 가장 낮은 증가폭이라고 할 수 있다. 특히, 의존세입중 지방교부세가 전년대비 3.6%가 감소하였고 국고보조금은 예년 수준인 12.1%의 증가율만 보인 반면 지방채 수입이 40.2%나 급증하여 전체적으로 자체재원과 지방교부세의 감소를 지방채 발행증가로 보전하는 양상을 보였다(<표-3>참조). 요컨대, 중앙정부의 감세정책으로 인한 지방재정 수입의 감소에 대해서 중앙정부로 부터의 새로운 재원이전대책 마련이나 자체재원의 증가요인이 발생되지 않고서는 한, 날로 증가하는 지방재정수요를 감당하기가 점점 더 어려워질 상황에 놓여 있다. 따라서 지역상생발전기금은 자율적 창의적 지역산업발전을 촉진하기 위한 기능을 수행해야 한다.

<표-3> 연도별·세입 자원별 지방예산 규모

(단위 : 억원, %)

구분	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	액	대비	액	대비	액	대비	액	대비	액	대비	액	대비
계	923,673	9.7	1,013,522	9.7	1,119,864	10.5	1,249,666	11.6	1,375,349	10.1	1,398,565	1.7
	1,070,625	7.9	1,154,723	7.9	1,280,366	10.9	1,444,536	12.8	1,567,029	8.5	-	-
자체수입	570,721	6.3	606,733	6.3	659,241	8.6	736,501	11.7	808,378	9.8	794,341	△1.7
	666,536	4.5	696,350	4.5	780,526	12.1	840,663	7.7	863,669	2.7	-	-
지방세	336,952	4.7	352,751	4.7	380,732	7.9	435,497	14.4	470,670	8.1	478,785	1.7
	350,048	8.8	380,712	8.8	407,054	6.9	450,890	10.8	451,914	0.2	-	-
세외수입	233,769	8.6	253,982	8.6	278,509	9.7	301,004	8.1	337,708	12.2	315,556	△6.6
	316,488	△0.3	315,638	△0.3	373,472	18.3	389,774	4.4	411,755	5.6	-	-
의존수입	324,860	15.0	373,557	15.0	425,673	14.0	478,195	12.3	530,085	10.9	552,510	4.2
	368,277	14.1	420,282	14.1	464,493	10.5	566,491	22.0	605,542	6.9	-	-
지방교부세	172,047	12.3	193,177	12.3	214,083	10.8	241,296	12.7	265,081	9.9	255,505	△3.6
	196,541	6.5	209,278	6.5	245,341	17.2	306,787	25.0	280,998	△8.4	-	-
보조금	152,813	18.0	180,380	18.0	211,590	17.3	236,899	11.9	265,004	11.9	297,005	12.1
	171,736	22.9	211,004	22.9	219,152	3.9	259,703	18.5	324,545	25.0	-	-
지방채	28,092	18.3	33,232	18.3	34,950	5.2	34,970	0.1	36,886	5.5	51,714	40.2
	35,813	6.4	38,090	6.4	35,347	△7.2	37,382	5.8	97,817	161.7	-	-

자료: 행정안전부, 2010년도 지방자치단체 예산개요.

주: 각 연도 당초예산 및 결산 순계기준, 2010년도 예산은 당초예산 순계기준.

3) 수도권과 비수도권간의 재정격차의 해소

앞에서 지적한 대로 우리나라는 수도권과 비수도권간에는 지역불균등에 따른 재정격차가 심화되어 왔다. 그동안 지방재정에 대한 실질적인 배분이 양적 팽창에도 불구하고 전국적인 재정자립도는 평균 53.6%이고(2007년 기준) 이중 비수도권의 재정자립도는 42.9%에 불과해 지방재정의 중앙정부 의존도는 심화되고 있다. 지금까지 정부는 수도권과 비수도권의 경제적 격차를 해소하기 위해 다양한 지역정책을 추진하였으나, 이 과정에서 수도권과 비수도권간에 갈등이 야기되어 온 것도 사실이다. 뿐만 아니라 정부는 비수도권을 지원하는 다양한 정책들을 운영하고 있으나, 전반적으로 비수도권의 경쟁력은 아직 미흡하고 비수도권 간 협력도 충분치 못한 측면이 있다. 이러한 수도권과 비수도권 간의 격차를 완화하기 위해서는 상생협력할 수 있는 새로운 방안이 모색되어야 할 것이며 지역상생발전기금은 지방자치단체간 수평적 재원이전을 통하여 수도권과 비수도권간의 재정격차를 해소하는데 주안점을 두어야 할 것으로 본다.

4) 지방재정의 건전성과 재정효율화

우리나라의 지방자치단체는 민선단체장 출범이후 공약사업의 추진, 사회복지 수요, 국가

시책사업 경비부담 등으로 지방재정수요는 증가하는 상황임에도 불구하고 자체재원의 한계로 지방채발행은 지속적으로 증가되어 왔다¹⁴⁾. 국채와 달리 지방채는 상품성 및 유통기능이 미흡하고 수요기반의 미약하여 정부자금에 대한 의존성이 매우 높다. 2009년말 기준 지방채 잔액 25.6조원 중 정부자금 차입이 11.7조원으로 전체 지방채 잔액 중 46%를 차지하며 지방자치단체는 상대적으로 장기저리의 정부자금을 통해 지방채를 발행하고자 하나, 2010년의 경우 정부자금을 통해 0.6조 원밖에 인수하지 않아 지방자치단체 간 경쟁이 치열한 실정이다(조봉업, 2010: 73). 이러한 결과로 지방자치단체는 양질의 정부자금외의 지방채 인수를 위해 민간에서 소규모 지방채를 발행함에 따라 높은 이자를 부담하고 있다(조봉업, 2010: 73). 반면에 일부 지방자치단체는 재원이 풍부하여 각종 기금의 여유자금을 금고은행 등에 단순예치하고, 일부 지방자치단체는 재원이 부족하여 고금리의 은행차입 등 지방자치단체간 가용재원의 불균형이 발생하고 있다.¹⁵⁾ 이처럼 단순 예치되고 있는 재원을 실질적으로 필요한 지방자치단체에 저금리로 융자해줌으로써 지역발전상생기금을 수익재원으로 활용할 필요성이 있다(조봉업, 2010: 73). 요컨대, 지역상생발전기금은 지방채, 공사채 및 예치금 원리금 상환 등 융자관리기능을 수행함으로써 지방자치단체의 지방채 및 여유자금 관리를 통하여 지방재정의 건전성과 재정효율화에 기여할 수 있다.

IV. 지역상생발전기금의 운용실태 및 전망

1. 발전기금 관리·운용 주체

지역상생발전기금의 운용체계는 「지방자치단체 기금관리기본법」¹⁶⁾ 제17조¹⁷⁾ 및 동법 시행령 제12조와¹⁸⁾ 기금의 관리·운용을 위한 조합설립 및 그 조직에 대한 내용을 포함

14) 2005년 17.4조원에서 2009년 25.6조원으로 최근 5년간 지방채 증가율은 10.8%로 예산증가율 10.5% 보다 높게 나타났다.

15) 지방자치단체의 2010년도 기금 운용규모는 12.9조원이며 이중 6조원(46%)이 은행에 예치되고 있다. 또한 각종 인허가 등에 따른 공채매출로 조성된 지역개발기금도 2009년 조성액 3.7조원 중 0.3조원(8%)이 은행에 예치되고 있다.

16) 이하에서는 「기금법」으로 표기 한다.

17) 기금법 제17조(지역상생발전기금의 설치·운용 ① 특별시, 광역시, 도, 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生)발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금(이하 "발전기금"이라 한다)을 설치한다.

②제1항에 따라 발전기금을 설치하는 시·도는 발전기금의 관리·운용을 위하여 「지방자치법」 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합(이하 "조합"이라 한다)을 설립하여야 한다.

③조합은 발전기금의 관리·운용에 관한 사무를 대통령령이 정하는 전문기관에 위탁할 수 있다.

18) 기금법 시행령 제12조(전문기관) ①법 제17조제3항에서 "대통령령이 정하는 전문기관"이라 함은 「한국지방재정공제회법」에 의한 한국지방재정공제회를 말한다.

하고 있는 「지방자치법」 제159조 및 제160조¹⁹⁾에 명시 되어 있다. 발전기금의 관리·운용 주체는 지역상생발전기금조합이 되는데 이 조합은 16개 시·도를 조합원으로 하여 동 조합이 2010. 5. 7에 설립되었다. 조합은 의사결정기관으로 조합회의, 집행기관으로 조합장을 둔다. 조합회의는 16개 시·도 기획관리실장, 행정안전부 지방재정세제국장, 행정안전부장관이 추천하는 민간전문가 2명으로 구성되고, 조합규약의 제·개정, 기금운용계획 및 결산의 심의·의결, 조합장 선임 등 중요사항을 심의·의결하는 기관이다(조합규약 제6조, 제8조). 조합장은 재정분야의 학식과 경험을 갖춘 자로 행정안전부장관의 추천을 받아 조합회의 의결을 거쳐 선임되고, 조합을 대표하고 기금관리·운용사무를 총괄한다(조합규약 제13조). 또한 조합에는 조합의 사무를 처리하기 위하여 사무기구와 사무직원을 두는데 사무기구의 직원은 조합장이 임용하는 직원과 관계기관에서 파견하는 공무원으로 구성한다(조합규약 제14조). 다만 기금운용 초기에는 별도의 사무기구를 설치하지 않고 「지방자치단체기금관리기본법」 제17조 제③항과 동법 시행령 제12조에 근거하여 한국지방재정공제회에 조합사무를 포괄위탁 하였다(양영철, 2010: 114-115).

2. 기금의 재원 및 자금의 용도

1) 기금의 재원

발전기금의 재원은 ①지방자치단체의 통합관리기금, 지역개발기금, 기타 기금, ②「조합채」 발행을 통해서 조성한 자금, ③서울·인천·경기 등 수도권 지방자치단체의 출연금으로서 회계연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액, ④지방자치단체 출연금, ⑤지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금, ⑥발전기금 운용수익, ⑦그 밖의 수입금 등으로 마련한다(기금법 제17조의 2). 특히 ③ 수도권 지방자치단체의 출연금과 관련하여 당초에는 수도권 규제합리화에 따른 국세·지방세의 초과수입중 일정비율을 재원으로 구성할 계획이었으나 개발이익 축정의 어려움으로 재원예측에 한계가 노정되어 서울·인천·경기의 매년 지방소비세 세입 중 35%를 10년간 출연하여 재원을 조성키로 하였다(조봉업, 2010).

2) 지역상생발전기금의 용도

발전기금의 용도는 ①지방채(地方債) 인수, ②공사채(公社債) 인수, ③지방자치단체기금

19) 지방자치법 제159조(지방자치단체조합의 설립) ① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

예치에 따른 원리금 상환, ④지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원, ⑤그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출 등이다(기금법 제18조). 즉, 발전기금의 용도를 크게 '재정지원계정'과 '유자관리계정'으로 구분할 수 있는데 '재정지원계정'은 ④지방자치단체에 대한 재정지원 및 보조사업 지원을 말하며 그 재원은 기금법 제17조 2의 ③수도권 지방자치단체의 출연금, ⑥발전기금 운용수익 중 '재정지원계정'자신으로부터 발생한 수입, '유자관리계정'으로부터의 전입금으로 등으로 한다. '유자관리계정'은 ①지방채(地方債) 인수, ②공사채(公社債) 인수, ③지방자치단체기금 예치에 따른 원리금 상환 등을 말하는 것으로, 그 재원은 기금법 제17조 2의 ①지방자치단체로부터 예치받은 기금, ②「조합채」발행을 통해서 조성한 자금, ④지방자치단체 출연금, ⑤공익법인의 출연금, ⑥발전기금 운용수익 중 '유자관리계정'자신으로부터 발생한 수입, ⑦그 밖의 수입금 등으로 한다.

3. 재원조달 실태 및 전망

지역상생발전기금의 재원은 지방소비세의 세율²⁰⁾이 부가가치세의 5%를 유지하는 한 전액 지역발전을 위한 재정지원 및 보조사업을 지원하도록 부칙 제3조²¹⁾를 추가하였기 때문에 수도권 지방자치단체 및 공익법인의 출연금, 기금 운용수익 외의 다른 재원은 2012년까지는 지역상생발전기금의 재원으로 출연하는데 한계가 있을 것으로 보고 있다(조봉업, 2010: 69-70).

지역상생발전기금의 재원 중 서울특별시·인천광역시·경기도의 출연금으로 조성되는 출연 예상액 규모는 부가가치세 연평균 신장율 6.5%를 가정하여 추산할 경우 2019년까지의 총액은 약 3조 8,311억원에 이를 것으로 추정되고 있다.

<표-4> 연도별 출연 예상액

(단위: 억원)

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

자료: 조봉업(2010: 70)

주: 출연 예상액 규모는 부가가치세 연평균 신장율 6.5%를 가정하여 산출함.

- 20) 지방소비세는 2010년부터 부가가치세의 5%를 지방세로 전환하여 신설하며, 향후 3년간의 준비 과정을 거쳐 2013년부터는 부가가치세의 5%를 지방소비세로 추가 이양하여 부가가치세의 총 10%를 지방소비세로 이양할 계획이다.
- 21) 기금법 부칙 제3조(발전기금의 용도에 관한 특례) 제18조의 개정규정에도 불구하고 「지방세법」 제159조의5제2항에 따라 과세표준에 100분의 5를 적용하여 지방소비세 세액을 계산하는 한, 발전기금은 제18조제4호에서 규정한 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원 용도로만 활용하되, 재정지원은 각 지방자치단체의 재정여건 등을 감안하여야 한다.

4. 재정지원 실태 및 전망

지역상생발전기금의 시·도 지방자치단체에 대한 재정지원기준은 ① 지방소비세 도입, 부동산교부세 배분기준 개편 등에 따른 상대적 손익규모, ② 관할구역 안에 있는 시·군·구의 재정여건, ③ 기금재원의 일정 범위(10% 이내) 내에서 시행할 수 있는 지방자치단체 보조사업 지원, ④ 성과분석에 기초한 인센티브 지원 등이다. 이 중 ① 상대적 손익규모와 ② 재정여건에 의한 배분은 매년 기금운용 지출계획 총액에서 조합운영경비와 보조사업 지원금액을 제외한 잔액의 3%를 제주특별자치도에 우선 배분하고 나머지 잔액은 지방재정 지원제도 개편에 따른 시·도별 재원순증 효과가 전국 시·도의 평균 순증금액에 미달하는 금액의 50%를 서울·인천·경기 제외하고 여타 시·도에 배분한다. 이렇게 배분하고 남은 금액은 시·도 관할구역 안에 있는 시·군·구의 재정력 역지수의 최근 3년 평균이 차지하는 비중을 기준으로 시·도에 추가로 배분한다. 이 경우에는 서울·인천·경기 포함하여 배분하도록 되어 있다. 각 시·도는 상대적 손익규모 및 재정여건에 따라 배분받은 금액의 30% 이상은 관할구역 안에 있는 시·군·구에 배분되도록 하여야 한다.22)

<표-5> 2010년 지방자치단체별 기금배분액

(단위: 억원)

구분	시·도별 배분액 규모				
	①손익규모	②재정여건	합계(①+②)	배분비율(%)	순위
서울특별시		120	120	4.00	13
부산광역시		136	136	4.53	12
대구광역시	261	76	337	11.23	1
인천광역시		92	92	3.07	15
광주광역시	261	47	308	10.27	2
대전광역시	222	43	265	8.83	4
울산광역시	238	34	272	9.07	3
경기도		111	111	3.70	14
강원도		182	182	6.07	7
충청북도	47	114	161	5.37	9
충청남도		136	136	4.53	10
전라북도		148	148	4.93	11
전라남도		232	232	7.73	5
경상북도		231	231	7.70	6
경상남도		178	178	5.93	8
제주특별자치도		90	90	3.00	16
조합운영경비		n/a	1	0.03	n/a
합계	1,029	1,970	3,000	100.00	

자료: 지역상생발전기금조합 내부자료(2010).

22) 지역상생발전기금 재정지원계정 운용규정 제4조.

2010년 지방자치단체별 발전기금 배분액을 살펴 보면, 배분액 규모기준으로 상위 지방자치단체는 대구, 광주, 울산, 대전, 전남 순으로 나타났다.

V. 지역상생발전기금의 합목적적(合目的的) 운용방안

1. 기금 재원의 확충

지역상생발전기금의 안정된 운용과 합목적적(合目的的) 운용을 위해서는 우선 사업에 소요되는 기금재원이 충분히 확보되어야 한다. 뿐만 아니라 기금의 효과는 재원의 크기에 의해서 사업의 효과가 그 만큼 커질 수 있다. 이러한 지역상생발전기금을 확충하기 위한 방안으로서 다음 몇 가지를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

1) 국세 증가분의 일정부분 출연

지역상생발전기금의 수도권 규제완화에 따른 비수도권과의 격차의 완화라는 당초의 정책목적을 충실히 달성하기 위해서는 추가적으로 수도권규제완화로 인해서 증가하는 소득세·법인세·부가가치세 등의 국세 증가분의 일정부분을 출연하도록 규정하는 것이 요망된다고 할 수 있다. 더군다나 지방소비세의 도입이 오히려 수도권과 비수도권간의 격차를 확대시킨 결과를 감안한다면 이러한 격차를 완화하기 위한 정책적 수단으로 지역상생발전기금을 활용할 필요성이 커진다고 본다.

2) 수도권 지방소득세의 일부 출연

지역상생발전기금을 확충하기 위한 추가적인 방안으로 수도권 지방소득세의 일정부분도 출연하는 방안도 고려할 만하다. 앞서 논의한 대로 지방소득세의 수도권 집중도가 지방소비세보다 더 높기 때문이다. 유사한 사례로서 스웨덴의 경우 지방자치단체간 수평적 재정조정제도로서 세입형평화부담금(Income Equalisation Charge)을 들 수 있는데 개인소득세를 준으로 1인당 과세소득액이 전국 평균치를 일정비율(15%) 초과하는 지방자치단체들이 재원을 부담하고 이 재원을 재정상황이 열악한 지방자치단체에 교부함으로써 수평적 재정균형화에 기여하고 있다는 점에서(서정섭·조기현, 2007) 우리나라에서는 이러한 지역상생발전기금의 운용을 통하여 동일한 재정효과를 기대할 수 있을 것으로 본다.

3) 지방자치단체의 보유 기금 출연

2009년말 현재, 전국 지방자치단체의 기금의 총계규모는 12.9조원에 달하는데 이중 여유

자금은 6.1조원 정도로 파악되고 있다(<표-6>참조). 이들 지방자치단체의 여유자금을 지역 상생발전기금에 예치하고 조합은 자금이 필요한 지방자치단체에게 시중은행의 공공부문 대출금리보다 싼 이율로 대출해줌으로써 금융수익을 발생시켜 기금재원을 점차 늘려갈 수 있을 것이다.

<표-6> 2010년 지방자치단체 기금운용 현황

(단위 : 억원)

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

주: 전체 기금 수 : 2,342개(광역260, 기초2,082)

자료 : 행정안전부 내부자료(2009.2); 양영철, 2010: 131에서 인용.

2. 지방채인수 전담기관의 전문성 강화

앞으로 지역상생기금은 조합의 기금운용을 통하여 수도권과 비수도권간의 수평적 재정 조정기능뿐만 아니라 자체 수익사업으로 인한 자주적 지방재정의 운영과 확대에 기여할 것이 요망된다. 이를 위해 지역상생기금이 지방자치단체의 지방채를 인수하거나 상환자금을 대여해주는 역할을 수행하게 된다. 그러나 지방채를 인수하고 관리하는 금융업무는 비교적 전문적인 지식과 기술을 필요로 하는 업무라고 할 수 있다. 외국의 경우, <표-7>에서 보는 바와 같이 대부분 지방채인수 전담기관을 두고 있다(조봉업, 2010: 73). 향후 외국의 사례를 벤치마킹(bench marking)하여 보다 전문적인 지방채 관리를 전담하는 기관을 설립하거나 담당기관의 업무의 전문성을 향상시킬 필요성이 있을 것으로 판단된다.

<표-7> 외국의 지방채 인수 기관 현황

구 분	일본의 지방공공단체 금융기구	영국의 Public Works Loan Board	덴마크의 Kommune Kredit	스웨덴의 Kommuninvest 협력공동체
설립형태	특수 공법인	비영리 법정기관	지방자치단체조합	지방자치단체조합
설립목적	지방공기업에 대한 장기·저리 양질의 안정적인 자금 조달 및 공급	지방정부 지방채사업 심사 및 정부자금 융자	-지방자치단체의 공공사업 수행을 위한 장기저리자금의 공동조달 및 공급 -재정이 빈약한 지방자치단체의 자금조달	
구 성 원	· 지방자치단체	· 비영리 법정기구	· 지방자치단체 · 지역군	· 지방자치단체
재원의 조성	· 정부출자금 · 채권발행(정부보증) · 지방자치단체 출자금 · 기타운영수입	· 국립대출기금에서 차입하여 지방정부 융자	· 조합원 분담금 · 공모채 발행 · 운영수입	· 조합원 분담금 · 공모채 발행 · 운영수입

자료: 조봉업, 2010: 73 에서 발췌인용.

3. 기금의 목적달성을 위한 대상사업의 선정

다음으로 지역상생기금의 합목적적 운용을 위해서는 기금운용 대상사업의 선정이 본래의 기금운용 목적에 맞게 공정하고 합리적으로 이루어져야 한다. 다시 말하자면, 지역상생발전기금의 성공적인 정착여부는 궁극적으로 어떤 사업을 펼칠 것이며 이러한 사업들이 얼마나 성공을 거둘 수 있는가에 달려 있다고 할 수 있다. 이상에서 살펴 본 지역상생발전기금의 설치 배경, 법적 규정 그리고 설립목적을 토대로 지역상생발전기금의 대상사업을 예시적으로 제시하면 다음 <표-8>과 같다.

<표-8> 지역상생발전기금의 대상사업

사업분야	시행내용
① 지역특성화사업	- 지역내 특산물이나 기술을 활용한 특화산업 - 타 지역에 비하여 비교 우위를 점할 수 있는 사업 - 가급적이면 타 지역과 중복되는 사업은 피하도록 조정
② 지역경제활성화사업	- 기업유치에 필요한 기반조성사업 - 도로 개설 및 확·포장, 상·하수도, 환경시설 등 SOC사업 - 중소기업 물류기반 지원사업, 대중교통지원사업
③ 지역고용 촉진사업	- 지역고용을 촉진하는 사업 - 직업훈련사업, 취업알선사업, 사회공동체사업
④ 지역개발사업	- 지역특성을 살려 추진하는 문화사업, 관광개발사업 - 지역거점 조성지원사업
⑤ 생활환경개선사업	- 낙후지역의 문화, 교육, 의료의 서비스 개선사업
⑥ 연계·협력사업	- 지역간 연계, 협력으로 성과창출이 기대되는 사업 - 협오시설이나 선호시설에 대한 협력사업
⑦ 금융사업	- 지방채, 공사채 및 예치금 원리금 상환 등 융자관리가능 - 지방자치단체의 여유자금 관리를 통한 이익 창출

4. 기금사업의 합리적 평가체계 구축

이 연구에서 특히 지역상생기금의 목적에 대하여 강조하는 이유는 이 기금이 다양한 탄생배경으로부터 비롯되었으며 각기 입장이 다른 각 지방자치단체의 협의에 의하여 운용되기 때문에 자칫 이 기금의 정체성이 모호해질 수 있다는 것과 그리고 무엇보다도 지속적인 발전을 위해 합리적인 평가의 기준이 될 수 있는 목표를 명확히 하고자 하는데 있다. 지역상생발전기금의 합목적적인 운용을 위해서는 기금사업의 평가는 목표중심, 성과중심으로 운용하여야 한다. 구체적으로는 첫째, 각 사업별 목표와 성과를 정확하게 측정하도록 정량지표를 개발하여야 한다. 둘째로 평가는 평가자체만으로 끝나는 것이 아니라 향후 사업의 바람직한 방향을 유도하는 기능이 크다. 따라서 사업별로 상황에 따라 이러한 평가지표를 개선해 나갈 필요가 있다. 셋째로 평가대상이나 사업의 성격에 따라서는 정량평가와

함께 정성평가를 병행할 수 있도록 지표를 개발할 필요가 있다. 마지막으로 사업평가는 사업시행 자치단체의 자체평가, 시·도의 상위평가, 조합의 종합평가를 연계하여 평가하는 방식이 효율적이다. 가령 시·군·구 시행사업은 시·도가 평가하도록 하고, 시·도 사업은 시·도가 자체적으로 평가하면 조합이 종합평가를 하도록 한다. 다만, 이 때 평가의 목적이나 평가항목이 중복되어서는 안 되고 각 수준마다 이를 달리하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

VI. 결 론

‘지방의 경쟁력이 국가의 경쟁력’이라는 말이 결코 지방을 치켜세우고자하는 구호만은 아니다. 그래서 민선단체장하의 각급 지방자치단체는 지역산업 발전을 위해 지역의 사활을 걸고 매진해 오고 있는 것도 사실이다. 문제는 지금까지의 분권화과정에서 지역산업발전을 위한 노력들이 지역적 독자성을 강조한 나머지 우후죽순격의 지역간 경쟁체제를 유발하였고 그 결과, 지역여건의 비교우위에 기반을 둔 분업에 의한 집중(集中)효과와 관련 산업과 지역간의 협업에 의한 집적(集積)효과를 약화시켜 왔다는데 있다. 따라서 한편으로는 지방분권을 확대해 나가면서도 동시에 지역산업의 발전을 위해서는 국가의 지원체제와 정책방향이 개선되어야 한다. 또한, 국가의 지역산업 지원예산의 규모변화가 지역산업성장에 매우 직접적인 영향을 미치고 있는 우리나라의 현실을 간과해서는 안 된다. 왜냐하면 우리나라의 지방재정은 80:20의 국세와 지방세간의 세원배분에 기인하여 영세성과 구조적 취약성을 그 특징으로 하며 평균 60%의 낮은 지방재정자립도가 말해 주듯이 높은 의존재원의 비율과 사업투자성 예산 비율이 평균 10% 내외인 지방자치단체의 경직적인 예산구조를 감안할 때 ‘사업은 지방이 하되 지원은 국가가 해야 하는 매우 의존적인 재정구조를 가지고 있는 것이 우리 나라 지방재정의 현실이다.

지역상생발전기금은 우리나라 최초의 수평적 자원조정사례로서의 의의가 있다. 지역상생발전기금이 탄생하게 된 직접적인 계기는 수도권 기업에 대한 규제를 완화하는데 따른 사후적 내지는 비수도권에 대한 보상적 조치의 결과라고 할 수 있으나 이는 결과적으로 새로운 지방이전재원의 마련을 통하여 부족하고 불균형적인 지방재정을 확충하는 데 충분한 역할을 수행하여야 한다. 또한 16개 시·도를 조합원으로 설립한 지역상생발전기금조합은 수도권과 비수도권간 지역균형발전과 지역특성화사업, 지역경제활성화사업, 지역고용촉진사업, 지역개발사업, 생활환경개선사업, 연계·협력사업, 금융사업, 일자리 창출 등을 통해 한편으로는 지역의 자율성을 존중하면서 또 한편으로는 부족한 지방재정을 보전해 줌으로써 지역경제의 활성화를 위한 큰 원동력이 될 수 있어야 한다.

이를 위해서는 지역상생발전기금이 본래의 취지에 맞게 합목적으로 운용되는 것이 매우

중요한 과제라고 본다. 왜냐하면, 지역상생발전기금의 설치목적이 입장에 따라서 다르게 해석되고 결과적으로는 향후 이 기금의 운용의 방향을 왜곡시킬 가능성이 있기 때문이다. 새롭게 시작된 지역상생발전기금의 합목적적이고 효율적인 운영을 통하여 하루속히 지방재정의 자주성을 확대해 나가고 「경제활성화 → 지방재정확충 → 재투자」로 이어지는 지방재정의 선순환 구조가 형성될 때 지방자치의 정착과 발전의 토대가 공고해 질 것이다.

참 고 문 헌

- 국가경쟁력강화위원회.(2008). 「국토이용의 효율화 방안」.
- 국회예산정책처.(2010). 「2009 회계연도 결산 중점분석Ⅱ」.
- 김경수.(2009). “감세의 지방재정 영향 분석 : 지역별 지방재정 감소 및 지방소비세 세입증가 효과를 중심으로”. 「예산현안분석」, 제30호, 국회예산처.
- 김용창.(2008). “수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(Ⅰ)”. 「대한지리학회지」, 제43권 제4호.
- 김종희.(2010). “GRDP(지역내 총생산) 추정을 통한 지역 간 경제력 격차 분석”. 「지방행정연구」, 제24권 제1호, 한국지방행정연구원.
- 박원규.(2009). “수도권과 비수도권의 경제력 격차분석 및 완화방안의 모색”. 「입법과 정책」, 제1권 제1호. 서정섭·조기현.(2007). 「지방재정조정제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 손희준.(2008). 「지방재정론」. 서울: 대영문화사.
- 신유호.(2010). “지역상생발전기금사업 성과분석 방향”. 「지방재정과 지방세」, 통권 제32호, 한국지방재정공제회.
- 양영철.(2010). “지방재정 건전성 제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 과제” 「지방재정과 지방세」, 통권 제31호, 한국지방재정공제회.
- 이재원.(2009). “국가부채 급증에 따른 지방재정의 영향과 정책과제”. 「지방재정과 지방세」, 제5호.
- 이재은.(2009). “지방분권과 지방세의 역할”. 지방재정학회 지방세세미나 발표논문.
- 임성일.(2007). “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립”. 지방재정세미나 발표논문.
- 전국경제인연합회.(2008). 「투자활성화를 위한 수도권 공장입지규제의 합리화 방안」, 규제개혁시리즈 7.
- 조기현.(2010). “지역상생발전기금의 정책적 의의와 향후 운용방향”. 「지방재정과 지방세」, 통권 제33호. 한국지방재정공제회.
- 조봉업.(2010). “지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방안”. 「지방재정과 지방세」, 통권 제28호, 한국지방재정공제회.
- 지역발전위원회. (2008). 「지역경제 활성화 대책」.
- 지역발전위원회. (2009). 「지방재정 지원제도 개편방안」.
- 최상철. (2009). “수도권-비수도권 갈등 극복과 새로운 지역발전 정책”. 「국회보」, 제514호.
- 하해수. (2002). “지방정부간 분쟁해결을 위한 협상론적 분석”. 한국정부학회 공동학술회의 발표논문.
- 허재완.(2008). “수도권 경쟁력 강화와 지방발전을 위한 수도권-비수도권 상생전략. 「경기논단」, 봄호, 경기개발연구원.
- 한국지방재정학회.(2009). 「지역발전협력기금 설치 및 조합설립 방안 연구 용역보고서」, 2009. 7.
- Bairoch, Paul.(1988). Cities and Economic Development from the Dawn of History to the Present, Chicago : University of Chicago Press.
- Japan Finance Organization for Municipalities, DISCLOSURE 2009, 2009. 7.

[저자소개]

韓 尙 祐 한양대학교에서 박사학위를 받았고(논문: 한국 지방자치제의 지방재정지출에 대한 영향분석, 1996) 현재 한양대학교 공공정책대학원 부교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방재정, 자치경찰, 지역사회복지 등이고 저서로는 '세계대도시의 자치행정 및 Governance 비교연구'(2002), '민선자치정부출범이후 구정행정개혁사례 비교평가연구'(2004)가 있고 최근 논문으로는 '이계충제하의 도의 지위와 기능'(2005), '정당공천제 시행상의 문제점 개선을 위한 대안'(2009), '자치구의회의 정책기능에 관한 고찰(2010)' 등이 있다. Tel: 02-2220-0238, E-mail: sangw@hanyang.ac.kr.

