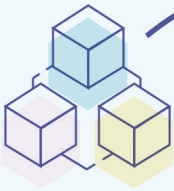


지방정부 정책&이슈

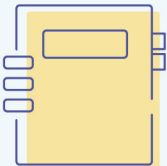
2024.7 | Vol. 7



『지방시대 종합계획』의 지방분권과제 분석 및 개선 방향

윤 태 웅

(대한민국시도지사협의회 선임연구위원)



『지방시대 종합계획』의 지방분권과제 분석 및 개선 방향

2024.7 | Vol. 7

윤태웅 (대한민국시도지사협의회 정책연구센터 선임연구위원)

I. 문제의 제기

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 “과감한 지방분권을 통한 지방정부의 주도성 확립”과 “지역 주도의 균형발전을 통한 국가발전 도모” 등을 골자로 하는 이른바 ‘지방시대’의 실현을 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 지방시대 실현을 위한 보다 체계적이고 혁신적인 지방분권·균형발전 국정과제를 마련하기 위해, 2022년 3월 대통령 직인수위원회 내에 ‘지역균형발전특별위원회’를 구성·운영하였으며, 본 특별위원회로 하여금 강력한 지방분권과 지역균형발전을 위한 국정과제의 마련과 제안을 전담하도록 하였다.

〈표 1〉 윤석열 대통령 당선인 『대통령직인수위원회 지역균형발전특위 간담회』 발언내용(‘22.3)

“저는 ‘지방시대’라고 하는 이 모토를 가지고 새 정부를 운영할 생각입니다. 지방자치 및 분권, 재정 독립성, 또 지방산업 어떤 것을 선택해서 집중할 지를 스스로 결정하게 하는 이러한 지방분권·자치, 또 자주성에서 지방발전의 돌파구를 찾는 것을 생각하고 있습니다. 전체적으로 보면, 도시와 지방이 발전하는 것이 곧 국가발전이라는 생각을 가지고 있습니다.”

자료: 대한민국시도지사협의회(2023).

이후 대통령직인수위원회가 제안한 국정과제들에 대한 범정부 차원의 검토를 거쳐 2022년 7월 『윤석열정부 120대 국정과제』가 국무회의를 통과하였다. 인수위원회 제안 내용에 비해 적극성이 떨어진다는 비판이 존재하기도 하였으나, 국정과제의 기본 방향은 윤석열 대통령이 대선 후보자 시절부터 국가발전의 핵심 공약으로 제시한 ‘지방시대 실현’에 있다는 것이 공통된 의견이다.

〈표 2〉 윤석열 대통령의 지방시대 관련 주요 발언 내용

구 분	주요 발언 내용
민선 8기 시·도지사 간담회 (2022.07.08.)	- 누구나 어느 지역에 사느냐 관계없이 공정한 기회를 누릴 권리가 있고, 경제와 산업을 꽃피우는 진정한 지방시대를 열것음 - 지방시대를 열려면 중앙권한의 지방이양을 적극 추진해야 함
제2회 중앙지방협력회의 (2022.10.07.)	지방시대를 위해서는 지방정부(현장)에 각종 권한을 넘기고, 중앙정부는 지방정부를 적극 지원해야 함
세계지방정부연합(UCLG) 대전총회(2022.10.12.)	- 지방정부의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이므로, 지방정부가 국제무대 주역으로 자리매김하도록 적극 뒷받침하겠음 - 이번 총회가 세계적 지방시대를 꽃피우는 기회가 될 것임
제1차 국정과제 점검회의 (2022.12.15.)	- 지방정부에 고등교육에 대한 권한을 완전히 이양하겠음 - 시·도지사-교육감 러닝메이트로 선출하면 지방시대와 지역균형발전에 도움이 될 것임 - 국회에서 더 고민을 해주면 지방정부가 자율성을 가지고, 지방정부끼리 치열하게 경쟁하는 구조를 만들 수 있을 것임
2023년 제2회 국무회의 (2023.01.10.)	- 지방시대 개막의 첫 단추는 중앙권한의 과감한 지방이양을 통해 스스로 역량을 펼칠 수 있는 기반을 마련해 주어야 함 - 지방정부가 고도의 자치권을 확보하여, 주도적으로 자기 지역의 발전정책을 펴나갈 수 있어야 함
제3회 중앙지방협력회의 (2023.02.10.)	- 지방시대를 위해 중앙권한을 과감히 이양하고, 지역 스스로 비교우위에 있는 성장동력 발굴·주도하도록 지원하겠음 - 중앙정부는 외교·안보·통상·산업 등의 기본정책 위주로 하고, 나머지는 지방정부가 우선하는 혁명적 지방시대 열것음
강원특별자치도 출범식 (2023.06.09.)	- 지방분권과 지역균형발전을 하나의 틀에서 유기적으로 작동시켜 공정한 접근성을 보장하고, 지역의 재정권한을 강화하겠음 - 지역 스스로 경쟁력 있는 산업을 정해서 중앙정부가 이를 적극 지원하는 균형발전의 전략을 실현해 나갈 것임
지방시대위원회 ‘지방시대 선포식’ (2023.09.14.)	‘지역의 경쟁력이 곧 국가 경쟁력’이며, 모든 권한을 중앙정부가 쥐고 말로만 지방을 외치던 과거의 전철을 밟지 않겠음 - 지역균형발전의 핵심으로 지역의 재정자주권 강화, 지역이 스스로 발굴한 비교우위 산업에 대한 정부지원 등을 추진하고, 지역산업과 연계된 교육을 통해 양질의 일자리 창출하겠음 - 지역의 기업 유치를 위한 세제 지원, 정주여건 개선, 토지 규제 권한의 지방이양 등을 과감하게 추진하고, 지역의 산업단지에 주거시설 및 복합 문화공간을 조성하겠음 - 누구나 거주지 인근에서 필수 의료서비스를 충분히 제공받고, 권역별로 문화도시를 지정해 문화 접근성을 확대하겠음

자료: 대한민국시도지사협의회(2023).

이에 따라, 2023년 7월 대통령소속 지방시대위원회가 출범하였으며, 위원회의 심의·의결과 국무회의의 심을 거쳐 지방시대의 체계적인 추진과 실현을 위한 『제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)』을 2023년 11월에 발표하였다. 동 계획에서는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 실현하기 위한 지방분권과 교육개혁·혁신성장·특화발전·생활복지 등의 5대 전략을 제시하고 있다.

〈그림 1〉 지방시대 비전과 전략



자료: 지방시대위원회(2003) p.17.

이상과 같이 윤석열 대통령의 각종 공식석상에서의 발언 내용과 지방시대위원회의 『지방시대 종합계획』의 주요 내용을 살펴볼 때, 현 정부의 지방시대 실현을 위한 가장 중요하고 핵심적인 전략 과제가 ‘지방분권 강화를 통한 지역 주도성 확보’임을 알 수 있다. 따라서 현 정부의 국정과제, 『지방시대 종합계획』 등에서 제시하고 있는 지방분권 관련 정책 및 계획 등을 살펴보고, 우리나라 지방분권의 선도적 촉진 주체인 대한민국의도지사협의회의 지방분권 관련 정책·과제 등을 비교·분석하여, 지방시대 실현을 위한 실질적인 지방분권과제의 개선·보완 방향을 제시해 보고자 한다.

II. 현 정부의 지방분권과제 분석

분권(分權)은 각종 정책의 결정·집행 권한 등이 하나의 정치조직에 집중되지 아니하고 수직적인 관계에 있는 각 정치단위에 분산되어 있는 정치조직 원리이다. 분권화된 정치시스템은 권력을 하나의 극에 집중시키지 아니하고 여러 단계의 정치단위에 분점 시키는 수직적 권력분점의 원리를 말하는 것이다(임승빈, 2014: 14).

지방분권은 중앙정부와 지방정부간 권한이 배분되어 있는 상태(김익식, 1990: 1378) 또는 국가의 지리적 계층구조상 권한 및 권력이 지방에 분산되어 있는 정도(Smith, 1985) 등 중앙과 지방간 권한 배분에 관한 것으로서 지방분권은 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담에 있어서 지방정부에게 역할의 중점이 주어지도록 하는 정부간 역할배분의 원리를 의미한다(이승중, 2003). 따라서 이 부분에서는 ‘중앙정부 권한의 지방이양’ 관점에서 지방분권과 관련된 『지방시대 종합계획』의 주요 내용들을 살펴보고자 하며, 비교·분석의 이해를 돕기 위하여 종합계획 이전의 지방분권 관련 정부 계획 및 정책들을 함께 살펴보았다.¹⁾

1) 구체적으로, 제20대 대통령직인수위원회가 2022년 4월 발표한 『지역균형발전 비전』, 대한민국정부가 2022년 7월 발표한 『윤석열정부 120대 국정과제』, 대통령소속 지방시대위원회가 2023년 11월 발표한 『제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)』 등에서 각각 ‘지방분권 강화’를 제목으로 하는 중기능 단위 계획·전략 및 정책·과제의 내용들을 중심으로 분석하였으며, 중앙정부 권한의 지방이양과는 다소 거리가 있는 ①지방의회 자율성, ②지방자치단체 기관구성 다양화, ③지방의 자치역량 및 책임성·투명성, ④일부·특정 지방자치단체(특별자치시·도 등)에 국한된 사항 등과 관련된 내용들은 분석의 대상에서 제외하였다.

1. 대통령직인수위원회 『지역균형발전 비전』의 지방분권과제 분석

제20대 대통령직인수위원회에서는 지방분권과제를 마련하기 위해 위원회 내에 별도의 ‘지역균형발전특별위원회’ 설치·운영하였으며, ‘지방분권 강화’ 및 ‘지방재정력 강화’를 위한 국정과제로서 다음의 6가지 실천과제를 제안하였다(제20대 대통령직인수위원회, 2022).

첫째, ‘국가와 지방자치단체 단 기능 재조정’으로서 중앙정부와 지방정부 간 사무배분의 기본 원칙인 ‘보충성의 원칙’을 법제화하고, 이에 입각하여 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간 기능을 재조정하겠다는 것이다.

둘째, ‘지방자치단체의 자치권 강화’로서 지방자치단체의 입법권·재정권·조직권·인사권·행정권·계획권 등을 제한하는 관련법을 개정하여 지방자치단체의 자치권을 강화하겠다는 것이다.

셋째, ‘자치경찰권 강화’로서 국가경찰로부터 이원화된 자치경찰제를 통해 시·도 소속의 자치경찰이 자치경찰사무를 집행하고, 시·도지사가 지휘권과 인사권을 행사해야 한다는 것이며, 기초자치단체 단위에서도 자치경찰과 관련된 시범사업을 실시하는 방안을 검토하겠다는 것이다.

넷째, ‘지방재정 권한 강화를 위한 재정자주도 기반의 목표 설정’으로서 재정자주도(총 세입예산 대비 자주재원(지방이 자기 결정권이 있는 재원) 비율) 제고를 지방재정 강화의 지향점으로 설정하여, 대통령 임기 내 적정 수준의 재정자주도를 달성하겠다는 것이다.

다섯째, ‘지방의 자주재원 확충’으로서 지방교부세의 법정률 등 지방재정 조정제도의 개선을 검토하고, 특별교부세 일부를 보통교부세에 통합하여 지방재정의 자율성을 강화하겠다는 것이다.

여섯째, ‘균형발전특별회계 및 국고보조금 제도 개선’으로서 균형발전정책에 부합하는 타 회계·기금사업을 균특회계로 전환, 균특회계 투자 규모 및 지역 자율사업의 비중 확대, 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있는 사업들을 선정하여 포괄보조 방식으로 점진적 전환 등을 추진하겠다는 것이다.

〈표 3〉 대통령직인수위원회의 지방분권과제

국정과제	실천과제	주요 내용
지방분권 강화	• 국가-지방 기능 재조정	▶ 보충성 원칙 법제화 ▶ 중앙-광역-기초 기능 재조정
	• 지방자치권 강화	▶ 지방의 입법권·재정권·조직권·행정권 및 인사권·계획권 등 강화
	• 자치경찰권 강화	▶ 이원화 자치경찰제를 통하여 시·도지사의 지휘권·인사권 확보
지방재정력 강화	• 지방재정 권한 강화	▶ 지방재정 강화의 지향점으로 ‘재정자주도 제고’ 설정 및 확대 추진
	• 지방의 자주재원 확충	▶ 지방교부세 법정률 개선 검토 ▶ 특별교부세 일부를 보통교부세로 통합
	• 균특회계 및 국고보조금 제도 개선	▶ 타 회계·기금사업→균특회계로 전환 ▶ 균특회계 투자규모 및 지역자율사업 확대 ▶ 지역자율사업의 포괄보조 방식 점진전환

자료: 제20대 대통령직인수위원회(2022).

2. 『윤석열정부 120대 국정과제』의 지방분권과제 분석

2022년 4월 대통령직인수위원회에서 제안한 각종 국정과제들은 관계 중앙부처의 검토 등을 거쳐 같은 해 7월 국무회의를 통과함으로써 『윤석열정부 120대 국정과제』로 재탄생하게 되었다. 그러나 이 과정에서 인수위원회에서 제시하였던 지방분권과제의 내용과 강도가 일부 약화되었다는 비판이 존재하였다. 그럼에도 불구하고, 120대 국정과제 모두 대통령의 ‘지방시대 실현’에 방점을 두고 있는 바, 국정과제 가운데 ‘지방분권 강화’ 및 ‘지방재정력 강화’를 위한 주요 과제들을 살펴보면 다음과 같다 (대한민국정부, 2022).

첫째, ‘국가-지방 기능조정’으로서 보충성 원칙에 따른 국가-시·도-시·군·구 사무 배분기준 보완 및 사무총조사, 사무정보관리시스템 구축 등 이양 기반 마련 등을 제시하고 있다.

둘째, ‘자치권 강화’로서 지방자치단체가 행정수요에 원활하게 대응할 수 있도록 자치 입법권 확대 및 자치조직·인사제도 개선, 계획수립권한 지방이양 등을 제시하고 있다.

셋째, ‘자치경찰권 강화’로서 범정부 추진체계를 구성하여 이원화 자치경찰 모델 마

련 및 시범실시(제주·세종·강원) 후 성과분석·제도개선을 통한 전면시행 등을 제시하고 있다.

넷째, ‘재정자주도 기반 목표 설정’으로서 재정자주도 제고를 지방재정 강화의 지향점으로 설정하고, 적정 재정자주도 달성 추진 등을 제시하고 있다.

다섯째, ‘지방의 자주재원 확충’으로서 지방 재정수요를 충족하기 위해 국가·지방 재정여건 및 재정준칙 등을 고려한 지방교부세 법정률 등 검토, 지방세 신세원 발굴, 지방교부세-지방소비세 배분기준 개선 등을 제시하고 있다.

여섯째, ‘균특회계 및 국고보조금 제도개선’으로서 지방시대 지역균형발전 정책에 부합할 수 있도록 균형발전특별회계 규모 및 지역 자율사업의 유형 확대²⁾ 등을 제시하고 있다.

〈표 4〉 『윤석열정부 120대 국정과제』의 지방분권과제

국정과제	실천과제	주요 내용
지방분권 강화	• 국가-지방 기능조정	▶ 보충석 원칙에 따른 사무배분기준 보완 ▶ 사무총조사, 사무정보관리시스템 구축
	• 자치권 강화	▶ 자치입법권 확대, 자치조직·인사제도 개선 ▶ 계획수립권한 지방이양
	• 자치경찰권 강화	▶ 이원화 자치경찰모델 마련 및 시범실시 ▶ 성과분석·제도개선 통해 전면시행
지방재정력 강화	• 재정자주도 기반 목표 설정	▶ 지방재정 강화의 지향점으로 ‘재정자주도 제고’ 설정 및 확대 추진
	• 지방의 자주재원 확충	▶ 지방교부세 법정률 검토 ▶ 지방세 신세원 발굴
	• 균특회계 및 국고보조금 제도개선	▶ 균형발전특별회계 규모 확대 ▶ 지역자율사업의 포괄보조 방식 점진전환

자료: 대한민국정부(2022).

이를 대통령직인수위원회의 지역균형발전특별위원회에서 제안한 국정과제와 비교해 보면, 관계 중앙부처별 검토 및 국무회의 심의·의결 과정에서 상당 부분 약화 또는 순화된 것을 알 수 있는데, 이를 살펴보면 다음과 같다.

2) 지역이 자율적으로 추진할 수 있는 보조사업은 점진적으로 포괄보조 방식으로 전환하겠다고 밝히고 있다.

① ‘국가-지방 기능 (재)조정’과 관련하여 인수위원회에서는 ‘중앙-광역-기초 기능 재조정’을 추진하겠다고 하였으나, 최종 국정과제에서는 이 부분이 삭제되었으며 단순히 ‘사무총조사’만 실시하겠다는 내용으로 대체되었다. ② ‘지방자치권 강화’와 관련하여 인수위원회에서는 자치입법권·재정권·행정권·조직권 및 인사권·계획권 등 포괄적인 자치권 강화를 추진하겠다고 하였으나, 최종 국정과제에서는 자치입법권·조직권 및 인사권·계획권만 반영되었다. ③ ‘자치경찰권 강화’와 관련하여 인수위원회에서는 ‘시·도지사의 지휘권·인사권 확보’를 추진하겠다고 하였으나, 최종 국정과제에서는 해당 내용이 반영되지 않았다. ④ 인수위원회에서 제시한 ‘지방재정 권한 강화’는 동일한 내용으로 최종 국정과제에 제목만 ‘재정자주도 기반 목표 설정’으로 변경되었다. ⑤ ‘지방의 자주재원 확충’과 관련하여 인수위원회에서는 ‘특별교부세의 일부에 대한 보통교부세로 통합’을 추진하겠다고 하였으나, 최종 국정과제에 반영되지 않았다. ⑥ ‘균특회계 및 국고보조금 제도개선’과 관련하여 인수위원회에서는 ‘균형발전과 관련된 타 회계·기금사업의 균특회계 전환’을 추진하겠다고 하였으나, 최종 국정과제에는 반영되지 않았다.

〈표 5〉 인수위(지역균형발전특위) 및 정부의 지방분권 국정과제 비교

대통령직인수위원회 지역균형발전특별위원회 『지역균형발전 비전(’22.4)』		대한민국정부 『윤석열정부 120대 국정과제(’22.7)』	
과제명	주요 내용	과제명	주요 내용
국가-지방 기능 재조정	보충성 원칙 법제화, 중앙-광역-기초 기능 재조정	국가-지방 기능조정	사무배분기준 보완, 사무총조사, 정보시스템 구축
지방자치권 강화	자치입법권·재정권·행정권·조직권 및 인사권·계획권 강화	자치권 강화	자치입법권 확대, 자치조직·인사제도 개선, 계획수립권 이양
자치경찰권 강화	이원화 자치경찰제 도입, 시·도지사 지휘권·인사권 확보, 기초단위 시범실시 검토	자치경찰권 강화	이원화 자치경찰모델 마련 및 시범실시, 성과분석·제도개선 통해 전면시행
지방재정 권한 강화	지방재정 강화의 지향점으로 ‘재정자주도’ 설정 및 확대	재정자주도 기반 목표 설정	지방재정 강화의 지향점으로 ‘재정자주도’ 설정 및 확대
지방의 자주재원 확충	지방교부세 법정률 개선 검토, 특교세(일부)→보통교부세 통합	지방의 자주재원 확충	지방교부세 법정률 검토, 지방세 신세원 발굴
균특회계 및 국고보조금 제도 개선	타 회계·기금사업→균특회계 전환. 균특회계 투자규모 확대 및 지역자율사업의 포괄보조 방식 점진 전환	균특회계 및 국고보조금 제도 개선	균특회계 투자규모 확대 및 지역자율사업의 포괄보조 방식 점진 전환

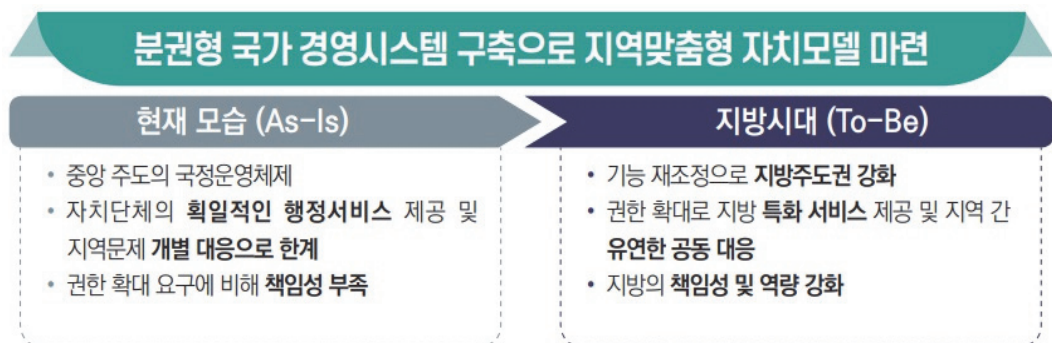
3. 지방시대위원회 『지방시대 종합계획』의 지방분권과제 분석

지방시대위원회의 『지방시대 종합계획』은 이상에서 살펴본 지방분권 관련 국정과제를 중심으로, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(약칭 : 지방분권균형발전법)」 제6조~제10조에 의해 ‘지방시대 종합계획’, ‘시·도 지방시대 계획’, ‘중앙정부 부문별 계획’, ‘초광역권 발전계획’ 등으로 구성되어 있는데, 이 가운데 각각의 계획별로 지방분권과제들을 분석해 보고자 한다.

1) 『지방시대 종합계획』의 <중점 추진과제> 관련 지방분권과제

지방시대위원회는 <지방시대 종합계획>의 중점 추진과제 가운데 ‘분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련’을 선정하고, 세부 지방분권과제로서 ‘과감한 권한이양’, ‘지방재정력 강화’ 등을 제시하고 있는데, 이를 살펴보면 다음과 같다(대통령소속 지방시대위원회, 2023).

〈그림 2〉 『지방시대 종합계획』에 따른 지방분권 추진의 현재와 미래



자료: 대통령소속 지방시대위원회(2023). <제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)>.

첫째, ‘과감한 권한이양’으로서 주민편의를 증진하고 행정수요에 효율적으로 대응할 수 있도록 중앙권한의 지방이양을 추진하고, 지방정부의 자치조직권(지방정부의 기구 설치 자율성 확대, 행정안전부와와의 각종 협의 규정 폐지 등) 및 지역개발 관련 자치계획권 등을 이양하며, 지방정부와 특별지방행정기관 간 중복기능 등을 고려한 정비를 추진해 나갈 계획이다.

둘째, ‘지방재정력 강화’로서 지방주도 발전을 추진할 수 있도록 재정운용의 자율성

강화, 균형발전을 위한 지방정부 간 재정 균형장치 확보 등을 추진해 나갈 계획이다. 이를 위해 지역균형발전특별회계 재원 규모 및 포괄보조금 성격인 지역자율계정 비중 확대, 조례에 의한 지방세 감면 허용범위 개선, 지역 간 불균형 해소를 위한 보통교부세 및 조정교부금 배분기준 개선 등을 검토해 나갈 예정이다.

〈표 6〉『지방시대 종합계획』의 〈중점 추진과제〉에 따른 지방분권과제

지방분권과제	주요 내용
과감한 권한이양	• 자치조직권 및 지역개발 관련 자치계획권 등 권한 이양 • 지방-특별지방행정기관 간 중복기능 등을 고려하여 정비 추진
지방재정력 강화	• 지특회계 재원규모 및 포괄보조금 성격인 지역자율계정 비중 확대 • 조례로 지방세 감면 가능한 허용범위 개선(지방세특례제한법 개정) • 지역불균형 해소 위한 보통교부세·조정교부금 배분기준 개선 검토

2) 〈시·도 지방시대 계획〉 관련 지방분권과제

〈시·도 지방시대 계획〉은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제7조에 따라 시·도지사가 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고, 관할 시장·군수·구청장의 의견을 수렴하여 동법 제67조에 따른 시·도 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 5년을 단위로 수립하는 계획이다. 〈시·도 지방시대 계획〉에 따라 시·도 차원에서 요구 및 추진하는 지방분권과제를 살펴보면, 다음과 같다(대통령소속 지방시대위원회, 2023).

〈표 7〉『지방시대 종합계획』의 〈시·도 지방시대 계획〉에 따른 지방분권과제

시·도	지방분권과제	주요 내용
서울	권한과 책임을 높이는 실질적 자치분권 실현	• 자치조직권·자치입법권 및 자주재원 확대 • 규제혁신 필요성 적극 건의·추진 등
부산	국가 경영 과감한 자치분권	• (국가권한 이양)지방시대 이양사무 발굴추진단 구성·운영 • (공공기관 효율화)공공서비스 강화 및 재정건전성 제고
대구	자율성 키우는 과감한 지방분권	• (자치조직권 강화)조직체계 및 기능·역할 등 정립 • (재정건전성 확보)기금·특별회계 정비 등
인천	시민 중심의 자치분권 실현	• (행정체제 개편)2군·8구 체제 → 2군·9구 체제 • (시민역량 강화)자치분권아카데미 등 자치분권역량 강화
광주	시민이 주인되는 자치분권 선도도시	• (시민주도 정책기획)시민 정책참여, 주민자치 활성화 등 • 광주-전남 상생협력 모델 구축(특별지방자치단체 설립)

시·도	지방분권과제	주요 내용
대 전	자율과 책임이 조화를 이루는 자치분권 도시	• 자치행정력, 자치조직권, 자치경찰권 강화 추진 • 지방세 조례감면 자율성 확대 등 자주재원 확충 등
울 산	시민의 삶을 바꾸는 행복한 생활기반 마련	• 국가권한 지방이양, 주민자치 활성화 • 개발제한구역 제도 개선 등
세 종	지역이 중심이 되는 실질적 자치분권 도시	• 특별자치시 선도적 자치분권 모델 구현(세종시법 개정) • 지역 여건에 맞는 주민자치 활성화
경 기	도민이 주도하는 행정 체계 마련	• 경기북부특별자치도 설치 추진 • 도민발안제 활성화, 주민자치 활성화 지원 등
강 원	강원특별자치도 출범 통한 자치분권 선도	• 강원특별법 특례 확대 추진 • 지방세입 확충 기반 강화 등
충 북	실질적 자치분권 강화, 도민이 행복한 충북	• 자치조직권 강화, 지방재정 자율성 및 자주재원 확충 • 충청권 특별지방자치단체 설립, 충북형 자치경찰제 추진
충 남	지역이 중심되고 도민이 행복한 실질적 자치분권	• 충청권 특별지방자치단체 설립, 중앙권한 지방이양 발굴 • 자치조직권 강화, 지방재정 자율성 및 자주재원 확충 등
전 북	자주·자립·자강의 특별자치 전북	• 특례 지속 발굴 및 권한 이양 • 지속가능한 자치재정 확보 등
전 남	도민의 삶이 바뀌는 자치분권 실현	• 중앙권한 지방이양 및 시·군 특례 발굴 • 자주재원 확대 등을 통한 지방재정력 강화 등
경 북	자치분권 통한 실질적 지방자치제 확립	• 시·군 컨설팅 중심의 플랫폼 행정체계(경상북도) 전환 • 특행기관-지방 간 유사·중복기능 지방이양 추진 등
경 남	모두가 주인이 되는 자치 경남	• 지방이양사무 및 시·군 특례 발굴 지원 및 추진 • 성과·전문성 중심 인사·조직 운영, 지방세 확보 분야 발굴
제 주	도민 모두가 주인이 되는 자치분권 제주	• 광역지방정부로서 분권모델 완성(포괄적 권한 설정 등) • 재정분권 및 자주재원 확충, 자치역량 제고 등

자료: 대통령소속 지방시대위원회(2023). <제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)>.

〈시·도 지방시대 계획〉의 지방분권과제를 살펴볼 때, 다수 시·도에서 ①국가사무 지방이양, ②자치조직권·입법권 및 자치경찰권 강화, ③지방재정 자율성 및 자주재원 확충 등을 공통적으로 제시하고 있는 것으로 분석된다. 그러나 〈시·도 지방시대 계획〉에서 제시하고 있는 지방분권과제는 시·도가 자율적·주도적으로 추진할 수 있는 것이 아니므로, 이에 대한 실질적인 성과가 결국 중앙정부의 의지와 노력에 달려 있다는 한계를 가진다.

3) 〈중앙정부 부문별 계획〉 관련 지방분권과제

〈중앙정부 부문별 계획〉은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제8조

에 따라 중앙행정기관의 장이 해당 기관의 지방자치분권 및 지역균형발전의 추진을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사과 협의하여 5년을 단위로 하는 수립하는 계획이다. <중앙정부 부문별 계획>에 따라 중앙정부 차원에서 추진하는 지방분권과제를 살펴보면, 다음과 같다(대통령소속 지방시대위원회, 2023).

〈표 8〉 『지방시대 종합계획』의 <중앙정부 부문별 계획>에 따른 지방분권과제

지방분권과제	주요 내용	소관부처
지방정부 행정권한 확대	• (권한이양)지역산업·개발 규제, 인·허가권 등 지방이양 • (특례발굴)특례시 및 시·군·구 대상 지역맞춤형 특례 발굴 • (자치조직권)기구 설치 자율성 확대, 정원 운영 효율화 등	행안부
특별지방행정기관 기능정비	• 중소·환경·고용 분야 우선 검토 후 기능정비 방안 마련 • 지방정부 수요 반영 → 검토분야 확대(해양수산·산림 등)	
자치입법권 강화	• (법체계 개선)법령사항→조례위임 등 조례 입법지위 상향 • (자치분권 사전협의제)법적근거 상향(시행령→법률) 등	
자주채원 확충 및 세입기반 강화	• (지방재정)지방정부의 자율적 재정 활용 및 재정력 강화 • (공유재산)유휴·저활용 재산 발굴 등 지자체 재정기반 확충	행안부 기재부
지방재정 자율성 강화	• (지특회계)사업발굴, 타 회계·기금 이관 등 규모 지속 확충 • (포괄보조)지자체 스스로 편성 가능한 포괄보조사업 확대 • (국고보조사업)지방재정영향평가 확대 등 사전심의 강화 • (지방세)조례감면 자율성 확대 등 법령개정 추진	
지자체 간 재정균형장치 강화	• (보통교부세)보통교부세 배분기준 개편 검토 • (조정교부금)시·도의 조정교부금 자율성 확대방안 검토 • (부동산교부세)부동산교부세*의 균형발전재원 역할강화 검토 * 종합부동산세(국세)를 지자체 균형재원으로 활용	

자료: 대통령소속 지방시대위원회(2023). <제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)>.

<중앙정부 부문별 계획>은 지방시대위원회에서 수립한 『지방시대 종합계획』의 기본 방향에 입각하여, 실질적인 지방분권의 주체인 중앙정부가 직접 과제를 선정하여 계획을 수립하였다는 점에 의의가 있다. 그러나 지방분권과제의 대부분이 대통령의 강력한 ‘지방시대 실현’ 의지를 담아내고 있는지에 대해서는 지방분권·지방자치 전문가들을 중심으로 다소 비판적인 의견과 우려가 제기되고 있는 실정이다.

다시 말해, 대통령이 지방시대 실현의 수단으로 지속 강조하는 “과감한 지방분권을 통한 지방정부의 주도성 확립” 및 “지역 주도의 균형발전을 통한 국가발전 도모”라는 국정운영의 방향을 중앙정부의 지방분권과제들이 충족시키지 못하고 있다는 것이다. 따라서 앞으로 5년 동안 추진될 『지방시대 종합계획』의 지방분권과제들에 대한 개

선·보완을 통해, 보다 획기적이고 실질적인 내용으로 구성되어야 하겠으며, 이에 근거한 다양한 지방분권과제들이 마련되어 강력하게 추진될 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 『지방시대 종합계획』의 지방분권과제 개선 방향

이 부분에서는 전국 17개 시·도(지사)의 공통적인 입장과 의견을 토대로 지방분권과제를 마련하여, 지속적으로 정부와 국회 등에 정책·입법 반영을 건의 또는 협의해 나가고 있는 명실상부한 지방분권 촉진·선도 주체인 대한민국시도지사협의회의 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』의 내용을 중심으로, 향후 『지방시대 종합계획』의 개선·보완 추진방향을 제시해 보고자 한다.

1. 대한민국시도지사협의회의 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』

대한민국시도지사협의회는 1999년 1월 전국 시·도지사들이 제주도에서 설립을 의결하였고, 이후 본격적인 준비 과정을 거쳐 2005년 4월 공식 출범과 함께 체계적인 지방분권 추진을 위한 사무처를 개소하여 현재에 이르고 있다. 2023년 8월, 대한민국시도지사협의회에서는 출범 이후 지속적으로 추진 중인 과제들과 정권의 변화에 따라 추가적으로 반영된 과제들을 종합하여, 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』를 확정하였는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(대한민국시도지사협의회, 2023).

첫째, ‘지방자치권 확대’ 분야로서 ①자치조직권 확대, ②자치경찰권 강화, ③자치입법권 확대, ④특별지방자치단체 활성화, ⑤지방영향평가제도 도입 등의 5개 정책과제를 제시하고 있다. 둘째, ‘지속가능 균형발전’ 분야로서 ①지역발전 통합생태계 조성 및 활성화, ②지역균형발전 재원 확충 및 지원, ③다극-네트워크형 권역발전, ④균형발전 거버넌스 개선 등의 4개 정책과제를 제시하고 있다. 셋째, ‘중앙-지방 기능 재조정’ 분야로서 ①특별지방행정기관 지방 일괄이관, ②중앙권한 지방이양 및 사무구분체계 개선, ③지방정부 남북교류협력 역할 확대·강화, ④지방외교 제도 정비·강화 등의 4개 정책과제를 제시하고 있다. 넷째, ‘재정 분권·협치 강화’ 분야로서 ①자주재정 확충 및 지방재정력 강화, ②교육재정 합리화 및 시·도 고등·평생교육 강화, ③중앙-지방 재정협치 강화, ④국고보조금제도 정비·개혁, ⑤소방안전 재원 확충 및 제도

개선 등의 5개 정책과제를 제시하고 있다. 다섯째, ‘지방분권형 헌법개정’ 분야로서 ①지방분권 개헌 등의 1개 정책과제를 제시하고 있다.

〈표 9〉 대한민국시도지사협의회 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』

I. 지방자치권 확대 : 5개 정책과제	
정책과제	주요 내용
자치조직권 확대	• 부단체장 정수·직급 및 사무분장 조례위임 • 행정기구 및 정원·직급 등 일체 조례위임 • 기준인건비 산정 관련 ‘지방 이익신청권’ 보장
자치경찰권 강화	• 국가경찰(국가직)-자치경찰(지방직) 이원화 • 시·도지사 지휘·감독권 등 실질적 권한 강화 • 자치경찰 관련 제반비용 전액 국비지원
자치입법권 확대	• 조례범위 “법률 위반하지 않는 범위”로 확대 • 주민 권리제한·의무부과 법률위임조항 삭제 • 조례위반행위 벌칙 강화(과태료 부과규모 확대 등)
특별지방자치단체 활성화	• 설치·해산 관련 행안부장관 승인규정 폐지 • 특별지방자치단체에 대한 국가사무 포괄이양 • 특별지방자치단체 활성화 위한 국가지원 강화
지방영향평가제도 도입	• 국가 정책·입법과정에 지방의견 수렴 의무화 • 지방영향분석서 제출 등 지방행정·재정 및 균형발전 관련 영향평가제도 도입
II. 지속가능 균형발전 : 4개 정책과제	
정책과제	주요 내용
지역발전 통합생태계 조성·활성화	• 기업-지식(기술)-사회혁신 생태계 연계·통합 • GB 해제권한 시·도위임 확대(30만㎡→100만㎡) 및 중앙정부 심의 간소화·폐지
지역균형발전 자원 확충·지원	• 균특회계 규모·계정 확대 및 투명성 강화 • 초광역협력사업 관련 포괄보조금제 운영 • 국고보조율 차등 인상(60%→80~100%)
다극-네트워크형 권역발전	• 권역-초광역 조화 통한 맞춤형 국토계획 수립 • 지방주도 초광역협력 추진 및 국가 지원 • KBS·MBC(본사) 등 공공기관 지방이전 가속화
균형발전 거버넌스 개선	• 대통령비서실 ‘분권·균형발전수석(차관급)’ 신설 • 중앙지방협력회의-지방시대위원회 연계 강화 (종합계획·시행계획 수립시 협력회의 상정 등)

Ⅲ. 중앙-지방 기능 재조정 : 4개 정책과제	
정책과제	주요내용
특별지방행정기관 지방 일괄이관	• 중기·고용·환경(환경영향평가 포함) 분야 특행 우선이관 및 특행기관 남설(濫設) 방지 • 대상기관별 기능·인력·조직·예산 등 일괄이관
중앙권한 사무이양 및 사무구분체계 개선	• 개별사무→기능 중심 포괄·일괄 지방이양 • 권한이양에 따른 국가 행정·재정 지원 강화 • 위임사무 폐지 및 국가사무-자치사무 이분화
지방정부 남북교류협력 확대·강화	• 남북관계발전 주체로서 '지방정부' 명기 • 지방정부의 자율적·주체적 남북교류협력 추진 등을 위한 법제 개선
지방외교 제도 정비·강화	• 지방정부 국제교류·협력 경쟁력 제고·강화 및 지방 외교 활성화 위한 근거법률 제정 • 외국인근로자 정책 합리화(광역비자 발급 등)

Ⅳ. 재정 분권·협치 강화 : 5개 정책과제	
정책과제	주요 내용
자주재정 확충 및 지방재정력 강화	• 지방정부 재정자주도 80% 실현 • 교부세율 5%p(내국세 19.24%→24.24%) 인상 • 지방소비세율 인상 및 지방소득세 확대
교육재정 합리화 및 시·도 고등·평생교육 강화	• 교육부 특별회계 → 시·도 포괄보조금으로 지원 • 시·도 보통세 및 지방교육세 전출률 인하 • 지방정부 고등교육정책 권한·기능 강화
중앙-지방 재정협치 강화	• 지방재정 정책에 대한 지방참여 강화 • 공모형 보조사업 및 지방비 부담 축소 • 중앙-지방 '균형·상생발전 공동협력기금' 조성
국고보조금제도 정비·개혁	• 소득보전형 복지사업 → 전액 국비부담 전환 • 유사·소규모 보조사업 통합 → 포괄보조금제 확대 • 지방재정부담심의회 역할 및 권한 강화
소방안전 자원 확충 및 제도 개선	• 소방공무원 인건비 전액 국비부담 • 소방안전교부세율 인상(45%→100%) • 국가 '소방안전특별회계' 설치 → 시·도 지원

Ⅳ. 지방분권형 헌법개정 : 1개 정책과제	
정책과제	주요 내용
지방분권 개헌	• '지방분권국가' 천명, '지방정부' 명칭변경, '보충성 원칙' 명시, '지방자치권' 보장 • 지역대표형 상원제 도입 및 지방의견 반영

자료: 대한민국시도지사협의회(2023).

2. 『지방시대 종합계획』의 지방분권과제 개선 방향

대한민국시도지사협의회의 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』는 지난 2023년 6월 개최된 총회에서 결정된 사안으로, 전국 17개 시·도의 공통적인 지방분권과제에 해당한다. 따라서 지방시대위원회를 비롯한 행정안전부·기획재정부 등의 지방분권 관련 중앙정부 차원에서 대한민국시도지사협의회의 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』를 모두 『지방시대 종합계획』 및 <중앙정부 부문별 계획>에 적극 수용 및 반영해야 할 필요가 있다.

특히, ‘과감한 지방분권 및 권한이양’, ‘지방주도성 확립’, ‘지방 주도 지역균형발전을 통한 국가발전 도모’ 등을 핵심으로 하는 현 정부의 ‘지방시대’ 실현을 위해서는 자기 권한 축소·약화 등에 소극적일 수밖에 없는 중앙정부 중심의 지방분권 정책·과제가 아니라, 지방 현장에서 주민의 의견을 바탕으로 지역의 창의적·자율적 발전을 도모하는 지방정부 중심의 지방분권 정책·과제가 결정 및 집행되어야 할 것이다.

그러나 『지방시대 종합계획』이 이미 확정·발표됨에 따라 근본적인 계획·과제 및 내용들을 개선·보완하기에는 현실적으로 제약이 존재할 것으로 판단된다. 다만, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제7조 및 제8조에서 시·도 및 중앙정부로 하여금 매년 시행계획을 수립하여 지방시대위원회에 제출하도록 하고 있고, 지방시대위원회로 하여금 <시·도 지방시대 시행계획>, <중앙정부 부문별 시행계획> 등에 대한 의견을 제시할 수 있도록 하고 있으며(제10조), 각 시행계획에 대한 추진실적의 평가 권한을 부여하고 있으므로(제11조 제1항~제3항), 이를 통해 지속적으로 개선·보완해 나가야 할 것이다.

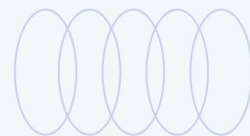
또한, 대통령의 발언과 같이 “지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력”이라는 적극적인 지방분권의 필요성과 공감대를 바탕으로, 전국 17개 시·도 및 대한민국시도지사협의회를 지금까지와 같이 국가 정책을 위한 하부 행정기관으로 인식할 것이 아니라, 국가발전의 협력적 파트너³⁾ 또는 정책의 건전한 경쟁자로 인식하여, 지방시대위원회를 비롯한 중앙부처의 각종 정책과정 및 평가과정에 대한 실질적인 참여를 보장해야 할

3) 이와 관련하여, 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」 제1조에서는 “국가와 지방자치단체의 대등하고 협력적인 관계”를 천명하고 있다.

것이다. 이를 통해, 지방정부가 주도성을 가지고 지역의 발전과 주민 삶의 질 향상을 도모해 나가도록 하고, 중앙정부는 이에 대한 종합적인 행·재정적 지원을 담당해 나가야 할 것이다.

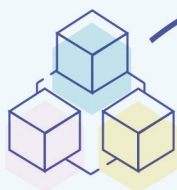
참고문헌

- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간 권한배분의 측정 : 지방분권 이론의 정립을 위한 시론. <한국행정학보>. 24(3): 1373-1398.
- 대통령직속 지방시대위원회. (2023). <제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)>. 세종.
- 대한민국시도지사협의회. (2023). <지방분권형 국가경영시스템>. 서울.
- 대한민국시도지사협의회. (2023). <지속가능 지방정부 실현 5대 분야 19개 정책과제>. 내부자료. 서울.
- 대한민국정부. (2022). <윤석열정부 120대 국정과제>.
- 이승중. (2003). <지방자치론>. 서울.
- 임승빈. (2014). <지방자치론>. 파주.
- 제20대 대통령직인수위원회. (2022). <지역균형발전 비전 대국민 발표>.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. London : Allen & Unwin.



지방정부 정책&이슈

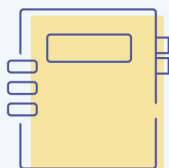
2024.7 | Vol. 7



지방재정의 자율성·책임성 제고를 위한 쟁점과 과제 : 국고보조금제 혁신을 중심으로

박 관 규

(대한민국시도지사협의회 정책연구센터장)



지방재정의 자율성·책임성 제고를 위한 쟁점과 과제 : 국고보조금제 혁신을 중심으로

2024.7 | Vol. 7

박관규 (대한민국시도지사협의회 정책연구센터장)

I. 시작하는 글

지방재정의 자율성은 재정의 효율성과 효과성을 결정하는 요인이 된다. 세입의 대상과 규모를 스스로 결정하는 것은 물론, 세출의 대상과 크기를 스스로 결정하여 집행할 수 있는 정도가 높을수록 재정의 쓰임새가 올바르고 그 효과가 높게 나타나게 된다.

우리나라 국가 전체의 재정운용은 오랫동안 중앙정부 중심으로 짜여지고 실제로 운용되어 왔다. 세입 측면에서 조세 수입과 비조세 수입은 모두 80% 정도를 중앙이 차지하고 있다. 반면 최종 재정사용액은 중앙정부가 42%, 지방정부가 58% 정도(교육부 문 포함)를 차지하고 있다. 20% 내외의 세입 점유율을 지닌 지방정부들은 최종 재정사용액 비중에서 나타나는 38% 포인트의 격차를 중앙정부의 이전재원으로 충당하고 있는 것이다. 즉 지방정부의 자체수입은 이전재원의 절반 정도밖에 되지 않는다. 결국 중앙정부로부터의 이전재원이 자체수입의 2배 가까이 된다는 것이다.

이처럼 지방정부의 세입 자율성은 매우 낮다. 세출 측면에서도 자금의 사용처가 정해진 국고보조금의 규모가 급격히 증가하고 있다. 국고보조금의 증가에 따른 대응지방비의 증가는 지방재정의 자율성을 크게 제약하고 있다.

본 글은 현 정부가 강조하는 「지방시대」에 적합한 지방재정구조를 가지고 있는가에 대한 문제의식에서 시작한다. 다시 말해, 지방주도의 지역발전과 균형발전을 추진한다는 국정운영 방향에 적합한 중앙-지방 재정관계를 구축하고 있으며, 지방정부(특히 시·도)는 스스로 지역발전정책을 결정하고 추진하며, 그 결과에 따라 세입과 세출의 책임을 부담하고 있는가에 대한 질문에서 시작한다. 하지만, 제한된 지면과 시간 때문에 중앙과 지방의 재정관계, 특히 세입을 구성하고 있는 모든 요소들을 논의할 수

없다.

따라서 본 글은 지방정부의 세입 중 지방세와 지방교부세는 제외하고, 국고보조금 세입과 운영방식 등이 지방재정의 자율성과 책임성에 어떠한 부정적 영향을 미친다는 점을 강조하면서 국고보조금제도의 혁신을 위한 방향을 제시하고자 한다.

II. 국고보조금 및 국고보조사업과 관련한 이론과 현실

1. 국고보조금의 의의 : 유형과 특징

국고보조금이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다(보조금법 제2조).

국고보조사업은 크게 사업형과 급여형으로 구분이 가능하다.

〈표 1〉 국고보조사업의 유형

구분	수행방식	내 용
사업형	직접수행형	중앙정부와 지방자치단체가 디지털예산회계시스템(dBrain), 지방재정관리 시스템(e호조), 지방 교육 행·재정통합시스템(K-education) 등과 같은 시스템을 활용하여 직접 국고보조사업을 수행
	위탁수행형	중앙정부와 지방자치단체가 공모 등의 방식으로 선정한 보조사업자가 국고 보조사업을 수행
급여형	직접수행형	담당 지방자치단체가 행복e음 등과 연계하여 수급자 자격검증을 수행하고, 국고보조금과 지방자치단체 부담금을 포함하여 수급자에게 직접 지급
	예탁관리 기관 지급형	예탁관리기관이 국고보조금과 지방자치단체 부담금을 통합 예치 및 관리하고 어린이집, 병원 등과 같이 수급자가 선택한 서비스 제공기관에 국고보조금을 지급하는 방식으로 운영

자료: 한국재정정보원(2018).

이와 같은 국고보조금은 몇 가지 특징을 지닌다. 첫째, 국고보조금은 정부의 출연금이나 출자금과 달리 의무적으로 사후 정산을 하고 집행 잔액을 반환해야 한다(사후 정산과 잔액 반납의 의무). 일반적으로 정부의 출연금은 정부출연기관을 대상으로 지원하며, 출자금은 공익 사업을 수행하는 법인에 한해 지원하는 특징이 있다. 둘째, 국고보조금을 지정된 용도로 사용하지 않으면 보조금 지원이 취소되거나 향후 보조사업에서 배제되는 등의 불이익을 받는다(용도의 준수 및 처벌). 국고보조금은 사업별로 용도가 지정되어 있으며(보조금법 제22조제1항), 다른 용도에 사용 시 보조금 지원이 취소(보조금법 제30조제1항), 보조사업 수행 배제(보조금법 제31조의2제1항) 및 보조금의 환수(법 제33조제1항) 그리고 벌칙(법 제41조)을 받을 수 있다. 끝으로 국가는 지방자치단체가 추진하는 전체 사업 비용의 일정 비율이나 일정액을 지원하기 때문에 지방자치단체는 지방비(matching fund)를 확보해야 한다(대응지방비 준비). 지방자치단체의 지방비 부담은 2014년부터 2018년까지 21.7~24.3조원 정도이며, 최근에는 40조원 가까이 되고 있다.

〈표 2〉 연도별 국고보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담 현황

(단위 : 조 원, %)

구분	2014		2015		2016		2017		2018	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
지방비	23.33	38.2	23.02	35.7	24.27	36.2	21.71	33.3	23.46	33.2

주: 지방자치단체에서 당초 예산에 편성한 금액

자료: 행정안전부(2018).

2. 국고보조금 규모의 변화

국세 수입의 증가에 따라 중앙정부는 국고보조금 규모의 확대하는 재정운용을 추구해 오고 있다. 즉 중앙정부는 대응지방비를 부담하는 국고보조사업을 확대하는 방식으로 중앙재정을 운용하고 있다. 최근, 국고보조금의 규모는 2018년 66.9조원에서 2022년 102.3조원으로 연평균 11.3%씩 증가하고 있다. 특히 지방정부에 대한 국고보조금 증가율은 12.3%로서 민간단체에 대한 보조금 증가율인 8.2%에 비해 절반 이상 높다. 이에 따라 전체 국고보조금 중 지방자치단체에 대한 비중이 점차 증가하고 있다.

2023년 현재, 중앙과 지방이 함께 수행하는 국고보조사업의 총 규모는 122.1조원이며, 이 중 국비는 83.1조원이고 지방비는 39.0조원이다. 중앙정부의 총예산이 2018년 428.8조원에서 2022년 607.7조원으로 178.9조원 증가할 때 국고보조금은 35.4조원 증가하여 증가액의 20.0%를 차지하고 있다. 즉 중앙정부 세출 증가액의 20%를 국고보조사업비 증가가 차지하고 있는 것이다.

〈표 3〉 국고보조금의 규모(2018-2022)

(단위 : 조 원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
합 계(A)	66.9	77.9	86.7	97.9	102.3	11.3
자치단체보조(B)	50.3	58.8	65.6	74.8	79.5	12.3
% (B/A*100)	75.0	75.5	75.6	76.4	77.6	-
민간보조(C)	16.8	19.1	21.1	23.1	22.9	8.2
% (C/A*100)	25.0	24.5	24.4	23.6	22.4	-
총예산(D)	428.8	469.6	512.3	558.0	607.7	9.1
% (A/D*100)	15.6	16.6	16.9	17.5	16.8	-

주: 국회 확정 본예산 기준
자료: 국고보조금통합관리시스템(2022.11. 기준). 한국재정정보원(2023). 재인용.

국고보조금의 증가는 보조사업의 유형에 따라서도 차이가 있다. 사업형과 급여형 국고보조사업 중 사업형 국고보조사업의 보조금 비중이 감소하고 있다. 이는 국민과 주민의 최소한의 인간다운 삶의 보장을 위해 사회보장 분야 국고보조사업의 규모가 증가하였음을 의미한다.

지난 2018년 급여형 보조금이 차지하는 비중이 26.7%였지만 2022년에는 44.5%까지 증가한 반면, 사업형 국고보조금의 비중은 2018년 60.1%(40.2조원)에서 2022년 55.5%(56.8조원)으로 감소하였다. 국고보조금 전체 규모가 증가하고 있지만, 특별히 급여형의 증가 폭이 크다는 것이다. 이는 사회복지 부문의 국고보조사업이 확대하였다는 점을 의미하며, 지역경제산업 등의 발전을 위한 재정사업보다는 국민들의 소득을 공공재정을 통해 향상시키는 정책이 더 크게 확대되었다는 점을 의미한다.

〈표 4〉 국고보조금의 유형별 규모(2018-2022)

(단위 : 조 원, %)

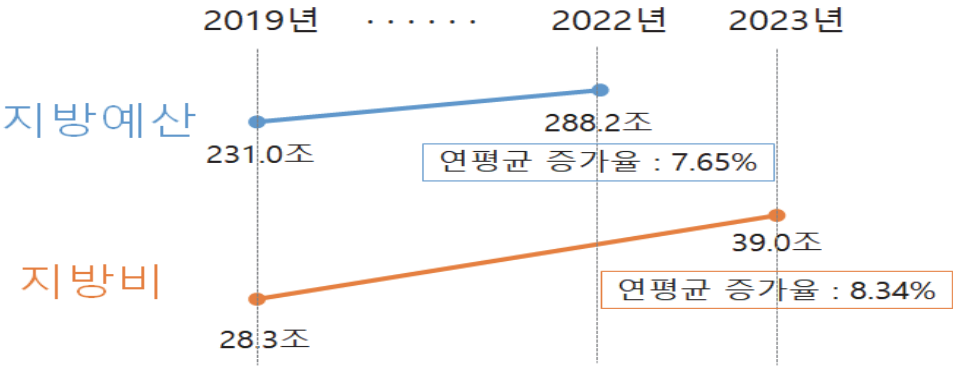
구 분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
합 계(A)	66.9	77.9	86.7	97.9	102.3	11.3
사업형 국고보조금(B)	40.2	43.5	48.6	53.7	56.8	9.0
% (B/A*100)	60.1	55.8	56.1	54.9	55.5	-
급여형 국고보조금(C)	26.7	34.4	38.1	44.1	45.5	14.6
% (C/A*100)	39.9	44.2	43.9	45.1	44.5	-

주: 국회 확정 본예산 기준
자료: 국고보조금통합관리시스템(2022.11. 기준), 한국재정정보원(2023), 재인용.

국고보조사업 증가는 지방재정에 부담이 되는 측면도 있다. 지방세 및 지방교부세 수입의 증가에 비해 국고보조사업 대응지방비의 증가 속도가 더 빠르다. 최근 지방정부의 예산규모는 2019년 231.0조 원에서 2022년 288.2조 원으로 연평균 7.65% 증가한 반면, 대응지방비는 2019년 28.3조원에서 39.0조원으로 연평균 8.34% 증가하고 있다. 또한 재정분권과 지역경제 상황에 따라 지방세입이 증가하고 국세의 일부로 교부되는 자주재원(지방교부세)도 증가하고 있다. 다만 증가한 자주재원(지방세와 지방교부세)의 증가분의 대부분이 증가하고 있는 국고보조사업의 대응비로 투자되고 있다. 이처럼 지방재정의 자율성은 침해되고 있고, 재정분권의 추진에도 불구하고 현저하게 신장되고 있다고 보기 어렵다.

〈그림 1〉 지방예산 대비 국고보조사업 대응지방비 변화

(단위 : 조 원, %)



자료: 행정안전부(2023).

국고보조금 증가의 모습이 나타나고 있는 또 다른 특징은 바로 공모형 국고보조사업이 증가하고 있다는 점이다. 예를 들어, 2023년도 해양수산부의 국고보조사업과 예산을 공모형과 비공모형 그리고 지방자치단체보조와 민간보조로 구분하여 그 배분 구조를 보면 그 특징이 잘 나타나고 있다. 즉, 해양수산부의 2023년도 국고보조사업 342개 중, 공모형 사업은 76개로 22.2%를 차지하고 있으며, 비공모형 사업은 266개로 전체의 77.8%를 차지하고 있다.. 하지만 이를 사업비를 기준으로 구분하면 공모형 보조사업의 비중은 37.4%로 대폭 증가하는 반면, 비공모형 보조사업의 비중은 62.6%로 크게 감소한다. 결국 중앙부처는 단위 사업당 보조금 규모의 격차를 크게 두고 있다는 의미가 되며, 지방은 중앙이 기획하고 선정한 발전사업을 추진해야 한다는 의미가 되며, 이는 지방정부의 재정 책임성과 자율성을 감소시키는 요인이 된다.

〈표 5〉 해양수산부 국고보조금 현황(2023년)

(단위 : 억 원, %)

구 분	부분	사업 수			사업비		
		갯수	비중1	비중2	금액	비중1	비중2
공 모	민 간	39개	11.4	22.2	1,831	10.7	37.4
	자치단체	37개	10.8		4,575	26.7	
비공모	민 간	120개	35.1	77.8	3,838	22.4	62.6
	자치단체	146개	42.7		6,876	40.2	
합 계		342개	100.0	100.0	17,120	100.0	100.0

자료: 해양수산부(2023).

3. 균형발전특별회계 예산 규모의 변화

지역균형발전특별회계가 신설(2005년)된 이후 여러 차례 변화가 있었다. 전체적으로 균특회계 규모는 증가하고 있다. 다만 지역자율계정과 지역지원계정 사이의 비중은 많은 변화가 있다. 특히 최근(2020년 이후)에는 재정분권의 추진에 따라 부가가치세를 지방소비세로 전환하는 비율을 상향하여 지방세입의 증가에 상응하도록 국고보조금을 축소하는 방안으로 지역자율계정 국고보조사업을 지방으로 이양함으로써 지역자율계정 예산이 약 3조원 정도 감소하였다.

지역발전균형발전 특별회계의 규모는 2005년 5.4조원에서 시작하여 209년 9.6조원으로 증가한 이후, 현재까지 10조원에서 11조원 사이에 머물고 있다. 같은 기간 동

안 국가재정 규모가 208.0조원에서 607.7조원으로 2.9배 증가한 반면, 균특회계는 2.0배 증가하였다. 이를 연평균 증가율로 계산하면 국가재정은 6.5% 증가한 반면, 균특회계는 4.2% 증가한 수준이다.

전체 예산의 증가에 비해 균형발전특별회계 예산이 상대적으로 적게 증가하였다. 그럼에도 불구하고, 최근에 중앙정부는 지역균형발전의 중요성을 강조하면서 균특회계의 지역지원계정 사업비를 확대하고 있다. 이러한 현상에 대해 균형발전과 연계성이 없거나 오히려 역행하는 사업이 지역지원계정 사업에 포함되어 있다는 지적이 있다.

또한 균특회계 지역지원계정 중 지역산업 육성, 지역과학기술 진흥, 산학협력 촉진 등을 위해 추진 중인 지역R&D의 경우, 부처별·사업별 칸막이 운영방식이 지속되고 있다는 비판이 있다. 사업별 칸막이 운영구조 및 분절적 추진으로 인하여 사업 간 역할분담 및 차별화를 통한 부처와 사업들의 통합적 추진에 한계가 있다는 것이다.

〈표 6〉 지역균형발전특별회계 세출규모 변화

(단위 : 조 원)

구 분	'05	'18	'19	'20	'21	'22	'23*
균형발전특별회계 합계	5.4	9.9	10.7	9.2	10.3	10.9	11.7
지역자율계정	4.1	5.2	5.5	2.3	2.5	2.3	2.4
지역지원계정	1.3	4.3	4.8	6.6	7.5	8.2	9.0
제주·세종계정	-	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3

자료: 지방시대위원회(2023)·국가균형발전위원회(2021)를 활용하여 재구성.

III. 국고보조사업 혁신을 위한 쟁점과 과제

1. 현행 국고보조금제도의 공공재정 효율성 확보의 정도와 여부

국고보조사업에 대한 가장 대표적 비판은 각종 국고보조사업들이 분절적으로 운영되어 국가 전체적 효율성을 저해하고 있다는 것이다. 또한 전국적으로 지정되어 운영되고 있는 여러 가지의 특별지구(간단히 명하여 특구)들도 서로 연계되거나 통합적으로 운영되지 못하고 있다는 비판이 많다. 즉 개별 중앙부처들이 각종 국고보조사업과 특구 등을 분절적으로 계획·운영하고 있으며, 중앙부처의 공모형 사업에 지방정부들이

과도하게 경쟁하여 국가 전체적으로 자원 배분의 비효율성 초래하고 있다는 것이다.

최근 연구에 따르면, 중앙정부가 제도화하여 전국적으로 운영하고 있는 특구의 유형은 61가지에 이르며, 근거 법률도 46개에 이른다. 이에 근거하여 14개 중앙부처들은 51개 유형의 특구를 968개 지정하고 있다. 이에 더하여 산업단지는 전국적으로 1,274 곳이 지정되어 있다.

앞에서도 언급하였지만, 2023년도에 지방정부에 대한 국고보조금이 83.1조원인데, 이에 대한 대응지방비는 39.0조원이며, 이는 지방정부는 자체 지방세 수입의 40% 정도를 대응지방비로 소진하고 있는 셈이다. 나머지 세입은 지방정부의 인건비 등 경상경비에 충당하게 되어 지역발전을 위한 자체 계획을 수립할 여건이 없게 된다. 이처럼 중앙정부 중심의 계획 수립과 국고보조사업의 추진은 지방정부는 수동적이고 중앙재원을 확보하기 위해 경쟁하게 되어 더욱 중앙의존성이 강화되고, 결국 스스로 기획하고 발전하는 역량을 개발하는 기회를 상실하는 악순환에 빠지는 문제점을 나타내고 있다.

2. 칸막이 문제 해소를 위한 지역발전투자협약 사업의 효과성 여부

개별 부처의 분절적 칸막이 운영의 문제를 개선하기 위해 2019년 이후 지역발전투자협약 사업이 도입되었다. 예를 들어, 2019년에는 11개 지역에서 지역발전투자협약 시범사업이 실시되었고, 그 이후로 생활SOC 복합화, 학교시설 복합화 및 지역활력타운 조성사업 등이 추진되고 있다.

지역발전투자협약 사업에 대해서는 한시적으로 국고보조율을 10%p 인상하였고, 전국적으로 530개 사업이 선정되어 추진되고 있다. 530개 사업은 2020년 289개 사업, 2021년 149개 사업 및 2022년 92개 사업 등으로 구성되어 있다. 이들 사업은 5개년 사업으로써 아직도 진행 중에 있다. 학교시설복합화 사업은 지방정부별로 차등 지원이 이루어지고 있으며, 총 200개교가 공모를 통해 선정되어 5년 동안 (2023-2027) 1조 8천억원이 투입된다.

하지만 현행 지역발전투자협약 사업은 안정적이고 독립적으로 추진되는 하나의 제도가 아니라 소규모의 국고보조사업 형태로 운영되는 한계가 있다. 지역발전을 위한 통합적 사업으로써 시너지 효과를 내기 보다는 부처별 사업의 속성을 여전히 나타내

고 있다는 점이다. 국보조사업이 지닌 개별 사후정산과 사업비 반납 등의 행정적 분절성이 여전히 남아 있으며, 시도 차원의 넓은 발전계획보다는 작은 지역에 소규모 사업에 한정되어 있어 효과를 기대하기 어려운 측면이 있다. 또한 지역발전투자협약은 부처별 예산을 먼저 확보하고 사업을 공모하는 방식으로 운영하는 등 중앙부처 주도의 단위 사업이 중심이 되는 기존 국고보조사업의 한계를 가지고 있다.

3. 지역균형발전특별회계 지역자율계정 사업의 효율성 정도와 여부

현재 지역발전특별회계 지역자율계정 사업의 예산은 기회재정부가 배정한 한도(실링) 내에서 주어진 사업 목록 내에서 사업계획을 편성한다. 시·도는 지역자율계정 사업에 열거된 범위에서 일반적 개발사업에 예산을 편성하게 된다. 그리고 시·군·구는 기반구축사업 범위에서 주어진 한도 내에서 사업을 편성하지만, 중앙부처별로 제시한 대상사업의 범위 내에서 별도의 사업운영 지침에 따라 예산을 편성한다.

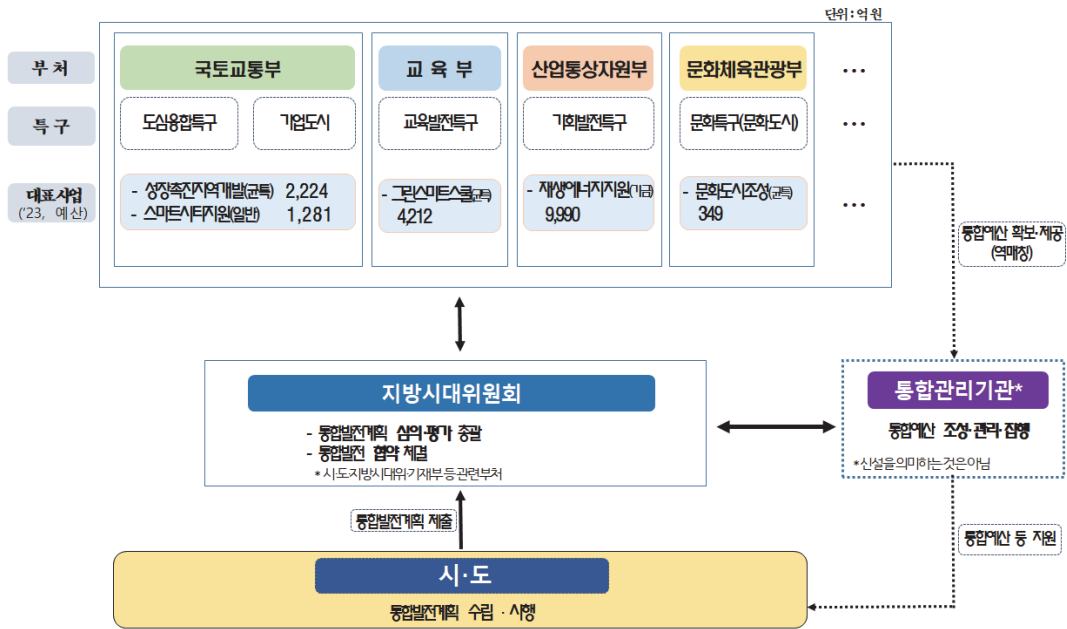
따라서 지역자율계정의 사업들도 온전한 지방주도의 상향식 발전계획의 수립과 시행을 확보한 것으로 보기 어렵다. 2022년 지역자율계정은 시·도 자율편성사업(12개 부처, 24개 사업)과 시·군·구 자율편성사업(3개 부처 5개 사업)으로 구성되었다. 또한 균형발전특별회계 지역지원계정 또는 다른 회계(일반 및 특별)나 기금의 국고보조사업의 증가 속도에 비해 지역자율계정의 보조금 증가율이 매우 낮은 수준이다.

IV. 국고보조금제 혁신의 방향

1. 지역 주도성을 인정하는 체계 구축과 운영

중앙부처별·사업별 칸막이와 분절적 운영의 문제점은 주로 중앙부처가 사업을 계획하고 예산을 배정하는 재정체계에 기인한다. 예를 들어, 윤석열정부가 핵심과제로 강조하며 추진하고 있는 기회발전특구, 도심융합특구, 교육발전특구, 문화특구(문화도시), 기업도시 등은 단일 부처의 핵심과제가 되고 있으며, 부처 간의 연계와 조정 등은 거의 이루어지지 않는 체계로 추진되고 있다.

〈그림 2〉 지방주도 통합발전계획의 실행을 위한 체계도(예시)



자료: 대한민국시도지사협의회(2023).

따라서 분절적이고 칸막이식으로 설계되고 운영되고 있는 다양한 중앙부처들의 다양한 국정과제 또는 정책사업들을 지역 현장에서 통합하는 방향으로 전환하는 것이 필요하다. 중앙부처들이 기획하고 추진하고 있는 특별구역 지정이나 각종의 재정사업들을 최소한 지역 수준에서 시·도 정부가 통합적으로 활용하여 지역 또는 권역 발전계획에 반영하고, 그 계획이 실효적으로 추진될 수 있도록 체계를 정비하는 것이다.

지방정부(시·도)는 중앙부처의 기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구, 국가첨단전략산업단지 등 국정과제를 고려하여 실현 가능하고 실질적으로 집행할 수 있는 발전계획을 수립하고 추진하도록 하여 지역 주도성을 확보하는 것이 바람직하다. 지방정부의 지역발전계획은 산업경제, 인력 양성과 공급, 지역의 정주여건(직주락), 교육환경, 여가오락 환경 등을 종합적으로 고려한 일종의 통합발전계획을 수립하는 것이 매우 중요하다.

2. 중앙-지방 협력 거버넌스 기반의 지역통합발전계획 수립과 추진

지방정부(시·도), 중앙부처 및 지방시대위원회 등은 지역 주도의 통합발전계획이 효율적으로 수립되고 추진될 수 있도록 협력적 거버넌스 구축·운영하는 것이 중요하다. 지방시대위원회는 지방정부(시·도)가 제출한 통합발전계획의 타당성 및 적절성 등을 심의·평가하고, 통합발전계획 사업비의 적정성을 평가하여 중앙과 지방의 예산에 반영되도록 주관해야 한다. 대부분의 중앙부처 장관이 지방시대위원회 위원이므로 지방정부의 통합발전계획의 타당성과 적절성을 심의하고 평가하는 과정에 참여하게 된다. 또한 지방시대위원회 위원이 아닌 중앙부처의 장관도 필요한 경우에 이 과정에 참여하도록 한다. 지방시대위원회 당연직 위원인 중앙부처(장관)은 14개 부처(기획재정부, 교육부, 과학기술정보통신부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 국토교통부, 해양수산부, 중소벤처기업부, 국무조정실)이다.

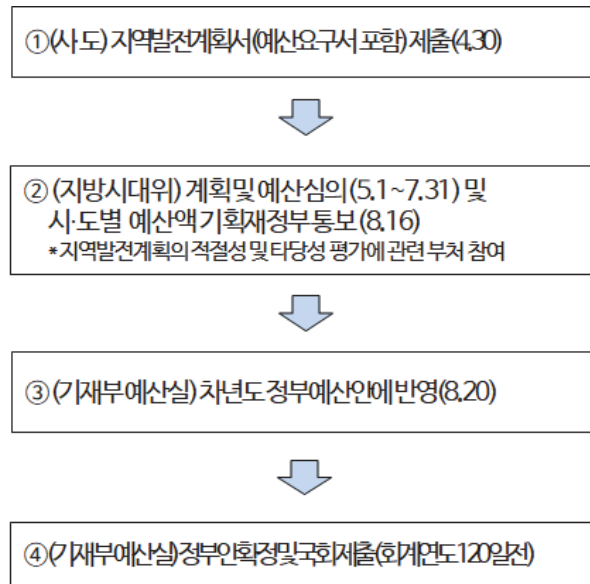
이는 기존 국고보조사업의 공모방식으로 추진하는 것에서 벗어나 지방정부(시·도)가 수립한 계획을 지방시대위원회가 중심이 되어 조정·조율하고, 계획을 실행하기 위한 재원조달 방안까지 포함하도록 하여 지역발전계획의 실행력을 제고하는 방안이 된다.

3. 지역 주도 통합발전계획 실행 재원 확보와 관리체계 구축·운영

지역주도 통합발전계획의 실효적 시행을 위해 중앙과 지방은 충분한 재원을 확보하고, 예산 편성과 사업관리 효율화를 위한 관리체계를 정립하여 운영해야 한다. 지방정부는 통합발전계획을 실행하기 위한 자주재원을 책임 있게 조달하고, 중앙정부는 국고보조금 효율화 등을 통해 중앙대응 재원을 충분히 확보해야 한다.

지방정부가 먼저 기획하고 중앙정부가 이후에 재원을 추가하는 형식이 되므로 이는 역매칭으로 부를 수 있으며, 중앙정부가 부담하는 대응비는 대응국비로 칭할 수 있다. 즉 기존의 대응지방비 또는 매칭(matching)에 대응하는 개념으로 대응국비 또는 역매칭 제도를 도입하는 것이다. 역매칭(대응국비)이란 매칭 지방비 또는 대응지방비에 대응하는 개념으로써 지방이 주도하고 계획한 사업을 추진하기 위한 예산에 대해 중앙정부가 대응 재원을 부담하는 것을 의미한다.

〈그림 3〉 지방 재정책임성 제고를 위한 국고보조사업 예산편성 절차

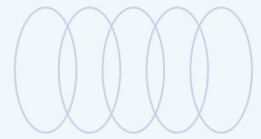


지방정부는 자체수입(지방세+세외수입)과 자주재원(교부세 등)을 가지고 있으며, 이에 기반하여 통합발전계획을 추진하기 위한 재원을 우선적으로 확보해야 한다. 그리고 중앙정부는 2023년 현재 83.1조원에 이르는 지방정부에 대한 국고보조금의 일부를 재원으로 하여 통합발전계획에 대응하는 예산(재원)을 확보해 두어야 한다. 확보한 재원의 운용을 위해 지역균형발전특별회계를 우선 활용(별도 계정 신설 포함)하되, 필요한 경우 새로운 적합한 대안을 공동으로 모색할 필요가 있다. 별도계정(가칭 지역통합발전계획계정) 예산의 편성절차는 균특회계의 자율계정 예산 편성 절차를 개편하여 활용할 수 있다(그림 3 참조).

중앙과 지방은 통합발전계획을 안정적으로 시행할 수 있도록 기존의 지역발전투자협약 관련 법제를 대폭 보완하여 제도적으로 정착시켜 지속적으로 유지·발전시켜 나갈 수 있도록 협력해야 한다. 지방시대위원회 등은 기존 지역발전투자협약의 한계를 극복하기 위한 관련 법령(지방자치분권 및 지역균형발전특별법(제31조) 및 동법 시행령(제42조)) 등을 정비하는 것이 필요하다. 또한 지역 주도 통합발전계획의 성공적 추진을 위해 사업과 예산 등을 종합적으로 관리하는 기관(통합관리기관)이 필요하다. 통합관리기관은 자문위원회인 지방시대위원회의 기능적 한계를 보완하는 기관이 될 수 있으며, 중앙부처를 통할하는 권한과 기능을 갖는 것이 바람직하다.

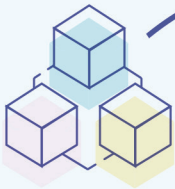
참고문헌

- 국가균형발전위원회. (2021). 〈내부자료〉. 서울.
- 기획재정부. (2022). 〈2023년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침〉. 세종.
- 대한민국시도지사협의회. (2023). 〈내부자료〉. 서울.
- 지방시대위원회. (2023). 〈내부자료〉. 세종.
- 한국재정정보원. (2018). 〈국고보조금 이해하기〉. 서울.
(2023). 〈재정정보분석〉 서울.
- 해양수산부. (2023). 〈2023년도 해양수산부 보조사업 총괄표〉. 세종.
- 행정안전부. (2018). 〈2018년도 지방자치단체 통합 재정 개요(상)〉. 세종.
(2023) 〈보도자료〉 2023. 2. 2.



지방정부 정책&이슈

2024.7 | Vol. 7

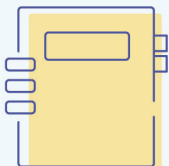


미국의 지역발전 프로그램 사례 : 매사추세츠주의 전환적 지역개발계획

(Transformative Development Initiative, TDI)

이우정

(대한민국시도지사협의회 연구위원)



미국의 지역발전 프로그램 사례 : 매사추세츠주의 전환적 지역개발계획 (Transformative Development Initiative, TDI)

이우정 (대한민국시도지사협의회 정책연구센터 연구위원)

I. 들어가며

미국의 매사추세츠주는 쇠퇴해 가는 산업도시를 살리기 위해 2014년부터 전환적 지역개발 프로그램(Transformative Development Initiative, 이하 TDI)을 도입하여 추진하고 있다. 기존의 주정부나 시정부 주도의 단편적이고 산발적인 개발 방식의 문제점을 인식하고 새로운 전략적 접근법을 시도한 것이다. 3년 단위로 공모를 통해 매사추세츠주 일부 도시의 지구(TDI District)를 선정하여 지역의 사정에 맞는 프로그램을 제공한다.

이는 정책도구함 접근법(toolbox approach)으로 불리며, 동원 가능한 모든 수단을 집어넣어 놓고 해당 지구별로 필요한 것을 꺼내어 적용하는 접근 방법이다. TDI의 가능한 수단은 역량 강화(TDI fellows programe), 파트너십 개발(partnership development), 창의적 경제 계획(Creative economy initiative), 소상공인 성장 지원(TDI Local), 지분출자(TDI Equity Investment), 기술 지원(Technical Assistance) 등이 있다.

TDI의 주요 특징은 상향식 접근법으로 각 지방정부(city)가 특정 지역을 선정하고 공공과 민간 그리고 비영리기관들의 파트너십을 구성하여 개발을 주도한다. 이에 각 지구의 독특한 비전과 요구에 맞추어 기술 지원, 투자, TDI fellow 등 맞춤형 지원을 한다. 또한 이해관계자와 지역사회의 참여를 강화하고 기업가적 접근법에 따라 유연하고 기민하게 대응하여 각 지구가 새로운 아이디어를 실험할 수 있도록 지원하는 것이다.

이 글에서는 매사추세츠주의 TDI 사례를 소개하고 우리나라 지역발전 정책의 추진에 시사점을 제시하고자 한다.

II. 매사추세츠주 개관 및 TDI의 추진배경

1. 매사추세츠주(The Commonwealth of Massachusetts) 개관

미국 매사추세츠는 미국 동부에 위치한 주(州)이고 공식 명칭은 The Commonwealth of Massachusetts이다. 주도는 Boston이며 카운티는 14개, 도시 및 타운은 351개이다. 주의 인구는 2022년 기준 약698만명으로 미국내 15번째이다. 면적은 약 2만 7000km²로 이는 미국에서 44번째 크기이며 우리나라 강원도의 1.6배 크기이다. 1인당 개인소득은 2023년 기준으로 약8만7000달러로 미국내 3위이다. 주요산업은 금융, 생명공학(BT), 교육, 정보통신공학(IT) 부분이다. 주의 재정규모의 경우 2023년도 회계연도 기준으로 총지출액은 799억달러 정도이다.

2. TDI 추진 배경

미국 매사추세츠주의 오래된 중소 산업도시들을 살리기 위해 주와 시정부가 많은 노력을 하였음에도 도시에 대한 인식이 변하지 않고 안전 문제도 지속적으로 나타났다. 구산업 도시들의 산발적인 도시 재개발과 부채지주의 방치로 인해 투자 부진과 함께 저성장 문제는 지속되었다. 즉 주정부나 시정부에서 정책이 있었지만 산발적이고 단편적인 투자로 인해 민간투자가 뒤따르지 않아 도시 이미지는 그대로였다. 대표적으로 브록턴(Brockton)이라는 도시의 사례이다. 브록턴은 과거 공업도시로 신발, 식품, 인쇄 등 제조업이 발달하였는데 산업 전환에 따라 쇠퇴하고 있는 곳이다. 이 도시의 활력을 찾기 위하여 매사추세츠 베이 교통공단(MBTA) 통근열차 역 근처에 역사적인 산업 건물을 아파트로 전환하기 위해 투자하였고, 브록턴 엔터프라이즈 빌딩을 상업건물로 리모델링 추진, 브록턴 네이버후드 헬스센터 건립 지원 등 개별 프로젝트로 진행하였으나 도시의 전반적 활력을 되살리는데 한계가 있었다.

이에 주정부는 개별 투자를 넘어 다양한 이해관계자를 결집하고 투자를 연계하여 가시적 성과를 낼 수 있는 전략을 모색하였다. 민간투자가 따라올 수 있는 여건 마련

에 초점을 맞추고 “유연하고 실험적”인 현장 중심의 접근법을 도입 필요성을 강조하였다.

정책적 배경으로 2012년도 보스턴 연방준비은행(FRB)의 ‘Resurgent Cities’(이하 도시의 부활) 연구였다. 도시의 부활은 도시 재생의 가능성과 특징을 제시하였다. 산업구조의 변화와 도시화의 새로운 물결 등 변화하는 경제와 사회 환경에서 도시가 어떻게 적응하고 번영할 수 있는지에 대한 시사점이 있다. 도시가 과거의 쇠퇴에서 벗어나 새로운 활력을 찾아가는 과정을 설명하고 경제적 혁신, 인적자원의 중요성, 삶의 질 향상, 그리고 협력적 접근 방식의 중요성을 강조하였다. 경제적 재생 측면에서 과거 산업 쇠퇴를 겪은 도시들이 지식기반경제나 혁신산업 등으로의 전환을 통해 경제적 회복을 할 수 있다. 인적 자본 집중의 경우 고학력, 고숙련 인력 유입 증가와 창조 계급(creative class) 집중으로 혁신과 생산성 향상에 주목하였다. 문화시설, 공원, 대중교통 등 도시 기반 시설의 질적 향상을 통한 도시 환경 개선이 있다. 협력적 거버넌스의 경우 공공과 민간 그리고 비영리 섹터 간의 협력 강화 등 다양한 이해관계자들의 참여를 통한 포용적 도시 발전을 추구하였다.

2013년도에 역시 보스턴 연방준비은행(FRB)은 ‘작동하는 도시 과제(Working Cities Challenge)’이라는 구체적 실행 프로그램으로 발전시켰다. 도시의 부활은 주로 대도시의 재생에 초점을 맞추었지만 Working Cities Challenge는 중소도시로 관심을 확대하였다. 접근 방식에 있어서도 협력적 리더십과 경쟁 기반의 지원을 도입하는 등 기존 접근방식에서 진화하였다. 도시의 부활에서 정책적 연속성을 갖고 추진한 것이며, 이는 본 글에서 다루는 TDI까지 이어진다. 실행 주체도 기존의 연구 중심 논의에서 ‘작동하는 도시 과제(Working Cities Challenge)’는 연방준비은행 주도로 다양한 이해관계자가 참여할 수 있도록 하였다.

정리하면 보스턴 연방준비은행이 추진한 ‘도시의 부활’(Resurgent cities)¹⁾ 및 ‘작동하는 도시 과제(Working Cities Challenge)’ 보고서에 기반하여 도시에 대한 시스템 변화 필요성을 확인하였고 TDI 프로그램은 이러한 철학에 근거하여 도입되었다.

1) Yolanda K. Kodrzycki and Ana Patricia Munoz. 2013. Economic Distress and Resurgence in US Central Cities: Concepts, Causes, and Policy Levers. Boston, MA: The Federal Reserve Bank of Boston. www.bostonfed.org/about/ar/ar2009/lessons-from-resurgent-cities.pdf.

III. TDI 개념적 틀, 구성 및 성과

1. TDI 개념적 틀²⁾

TDI는 특정 지구(district)내에서 경제 성장을 가속화할 수 있도록 기획된 중견도시(Gateway cities)³⁾ 대상의 프로그램이다.⁴⁾ 구체적으로는 매사추세츠 주정부가 26개의 중견도시(Gateway cities)를 대상으로 공모를 통해 지역개발을 진행하는 ‘단기, 촉매’ 프로그램(short-term, catalytic programe)이라 할 수 있다. 중견도시(Gateway cities)는 주(州)경제의 앵커 역할을 하는 도시로 법적 정의는 다음과 같다. 인구는 3만5천명에서 25만명 사이, 도시의 중위가구소득이 주(州) 중위값 이하이고 성인 중 대학 졸업자 비율이 주(州)평균보다 낮은 도시이다. 매사추세츠 주의회는 주(州)내에 총 26개의 중견도시(Gateway cities)⁵⁾를 지정하였다.

2) 매사추세츠주 일반법(Chapter 23, Section 46)에서 Transformative Development의 정의는 “redevelopment on a scale and character capable of catalyzing significant follow-on private investment, leading over time to transformation of an entire downtown or urban neighborhood, and consistent with local plans” 이다.

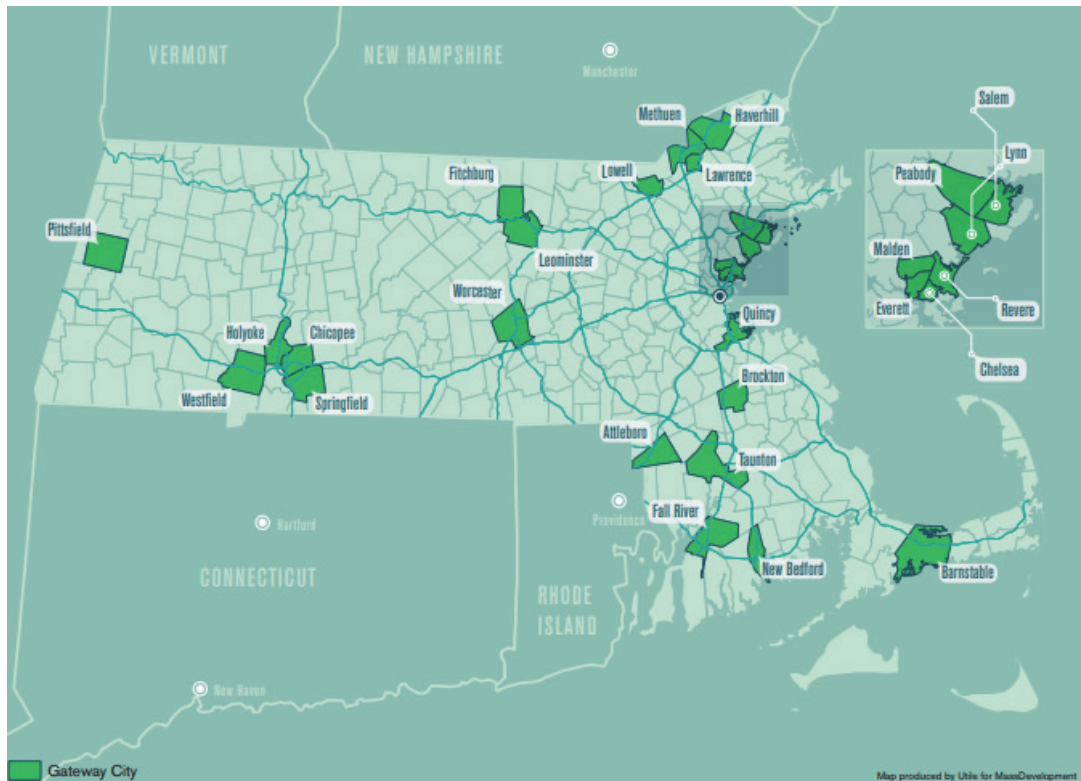
3) Gateway Cities는 주(州) 주변지역 경제의 기반이 되는 중규모(midsized)의 도시 중심지이다. 여러 세대를 거쳐 지역민에게 좋은 일자리를 제공하고 이주민에게 아메리칸 드림(American Dream)을 향한 “관문”(gateway)을 제공하는 산업의 본거지로서 이름을 붙였다. 제조업 쇠퇴로 인해 이들 도시들이 어려움을 겪고 있지만 여전히 주(州)에서 차지하는 경제적 지위를 고려하여 본 글에서는 중견도시로 번역한다.

(출처 : <https://massinc.org/our-work/policy-center/gateway-cities/about-the-gateway-cities/>)

4) TDI is a program for gateway cities designed to accelerate economic growth within focused district.(출처: MassDevelopment(2018))

5) 주법률(Massachusetts General Law Chapter 23A Section 3A)에서 26개 중견도시 지정. Attleboro, Barnstable, Brockton, Chelsea, Chicopee, Everett, Fall River, Fitchburg, Haverhill, Holyoke, Lawrence, Leominster, Lowell, Lynn, Malden, Methuen, New Bedford, Peabody, Pittsfield, Quincy, Revere, Salem, Springfield, Taunton, Westfield, Worcester

〈그림 1〉 매사추세츠주 중견도시(gateway cities) 분포



자료: MASSDEVELOPMENT·UMASS DONAHUE INSTITUTE(2016), P.3

TDI의 목표는 지역의 민관협력을 통한 적극적 참여와 지역사회 정체성을 강화하는 것이다. 이를 통해 궁극적으로 지역 주민들의 삶의 질을 향상시키고 지역내 투자와 경제활동을 촉진시킬 수 있다고 보았다. TDI는 단일 문제 해결에 초점을 맞추기보다 ‘TDI 지구(TDI District)’라고 불리는 도보 5분 거리의 좁은 반경 내에서 다양한 노력, 자원 및 투자 등을 결합하여 지역에서 후속 투자가 일어날 수 있도록 임계값(critical mass)을 만드는데 초점을 두었다. 다양한 규모와 다양한 부문에서의 노력들이 하나의 지구(district)에서 집중되기 위해서 무엇보다 협력(collaboration)과 조정(coordination)의 중요성을 강조하였다. 이를 위해 TDI는 기획역량과 네트워킹을 강조하면서 ‘강력한 파트너십’과 이를 이끌어낼 수 있는 ‘사람’에 집중하였다.

2. TDI의 원칙, 구성

TDI는 앞에서 설명한 바와 같이 매사추세츠 주정부가 주(州)내의 26개 중견도시 (gateway cities)를 대상으로 공모를 통해 진행하는 도시발전 프로그램이다. 2014년에 제도적 기반을 마련한 후 매사추세츠주 개발금융공사(이하 MassD ; MassDevelopment)가 주관하여 사업을 시행하고 있다. 공모로 지구(distirct)를 지정하여 해당 지구의 특성에 맞는 프로그램을 지원하는 것이다. 지금까지 완료되었거나 진행 중인 지구는 28개에 해당하며 선정된 지구 전체에 투입된 TDI 자원은 3,800만달러 규모이다⁶⁾.

1) TDI의 주요 원칙

TDI는 세 가지 주요 원칙에 기반하여 프로그램을 추진하거나 투자가 이루어진다. 첫째는 “지역 협력적 파트너십(Local Collaborative Partnership)”이다. 이는 성공적인 발전을 위해 비전을 함께 수립, 이를 위해 아이디어를 서로 연계하고 프로젝트가 지속적으로 운영되기 위해 지역내 사람들이나 기관들간의 강력한 파트너십이 필요하다고 보았다. 둘째는 “지구(District)에 대한 전략적 접근(Strategic district Focus)”인데, 이는 장소 기반의 개발 전략은 지역이 출발점이며 이를 위해 지구를 전략적으로 고려할 필요가 있다. 절대 단일(isolated) 투자로는 추가 성장이 자동적으로 일어날 수 없다. 셋째, “지역사회 참여(Community engagement)”이다. TDI는 역량 지원과 재정지원을 통해 지역사회 참여를 도모 및 강화하여 궁극적으로 내·외부적 투자를 통해 다시 지역사회가 그 이점을 누리도록 하는 것이다.

〈표 1〉 TDI 주요 원칙(Principles)

원칙	주요 내용
지역 협력적 파트너십 (Local Collaborative Partnership)	- 비전 수립, 아이디어 연계, 프로젝트 지속 추진
지구에 대한 전략적 접근 (Strategic District Focus)	- 지역을 고려한 지역 개발 전략, 추가적인 성장이 일어날 수 있도록 투자
지역사회 참여 (Community Engagement)	- 역량 및 재정지원을 통해 지역사회가 참여하고 지역사회에 그 이익이 돌아갈 수 있도록 함

자료: Ash and Jones(2015).

6) <https://www.massdevelopment.com/products-and-services/community-development/tdi/>

2) TDI의 구성 : 지원 프로그램⁷⁾

TDI는 toolbox 접근 방식을 사용하는데, TDI 지구에서 적용할 수 있는 다양한 프로그램을 두고 지구 상황에 맞는 프로그램을 적용한다. 프로그램의 주요 목적은 파트너십 구축과 지역사회 참여 기반 마련을 위한 것이다. 또한 파일럿 프로그램을 통해 새로운 아이디어를 실험하고 그 중 유의미한 것은 공식 지원 프로그램으로 확장시키는 형태로 진행하기도 한다.

TDI 프로그램은 2024년 현재 기준으로 <표-2>과 같이 총 6개의 하위 프로그램을 운영하고 있다. 이들 프로그램은 위에서 말한 세가지 원칙에 기반한 것이다. TDI의 가장 대표적인 프로그램은 “TDI 펠로우(TDI Fellows)”이다. TDI 펠로우는 MassD에 고용된 직원으로 해당 전문가를 TDI 지구에 파견하여 지역에 맞는 개발 계획을 만들 수 있도록 경제 개발 전문 지식과 협력적 리더십을 제공한다. FDI 펠로우는 장소 기반의 경제 개발을 위해 조정 역할을 하고 각 TDI 파트너십별로 일상 업무를 이끌고 추진한다. 이들은 유연성, 호기심, 기업가정신을 갖고 현장 업무(field work)에 더 중점을 두고 있다. 2024년 현재, 13명의 TDI 펠로우가 활동 중이다.

둘째는 “파트너십 개발(Partnership Development)” 프로그램이다. TDI 펠로우들은 TDI 파트너십을 구성하는 다양한 분야의 이해관계자들과 네트워크를 활성화시킨다. 이를 통해 목표, 전략 그리고 실행가능한 정책이 지구(district)가 탈바꿈하는 것을 촉진시킬 수 있다. 파트너십은 주로 시정부, 지역의 주민공동체, 기업, 리더 등 지역의 주요 기관으로 이루어진다.

셋째로 “창조경제 이니셔티브(Creative Economy Initiative)” 프로그램이 있다. 창의·문화 기반의 경제가 중견도시의 도심지와 상업지구에 큰 영향을 끼친다는 것을 인식하고 TDI는 Barr 재단⁸⁾의 지원하에 창의적이고 문화적인 활동을 확장하고 있다. 두 개의 하위 프로그램이 있는데, TDI 창의 도시(TDI Creative Cities)와 “TDI 창의 촉진 보조금(TDI Creative Catalyst Grant)”이다. TDI Creative Cities는 TDI 지구가 있는 도시에 창의적이고 문화적 경제 생태계를 만드는 것이다. 이는 중

7) TDI 프로그램은 MassDevelopment홈페이지를 참고하였고 현재 지정된 TDI 지구에 시행중임.

출처 : <https://www.massdevelopment.com/products-and-services/community-development/tdi/approach>

8) Barr재단은 보스턴에 있는 민간 비영리단체이다. 예술, 창의성, 기후, 교육 분야에서 주요 프로그램을 운영하고 있음

합적 프로그램으로 2년 이상 진행하고 5가지 상호 연계된 프로그램을 지원한다. 5가지 프로그램은 파트너십 성장, 리더십 개발, 프로젝트 실행, 장소 지정 그리고 네트워크 조정 및 조직이다. TDI Creative 촉진 보조금은 현재 지정된 TDI 지구 뿐 아니라 기존 지구 모두에 적용 가능한 프로그램이다. TDI 지역의 개인이나 조직 등 프로젝트 팀이 2만달러에서 10만달러 사이에서 보조금을 신청하여 이를 통해 지역의 예술 및 문화 인프라를 강화하고 경제 활성화를 위한 대중 프로젝트를 추진할 수 있도록 하는 것이다. 이 프로그램은 지역 주도의 프로젝트가 실행하는 것을 지원하고, 이를 통해 새로운 접근방식들이 실험을 통해 보다 포괄적이고 지속가능한 예술문화 네트워크 형성이 가능하도록 했다.

넷째, “TDI Local”은 중소기업의 성장을 지원하는 프로그램이다. 지역의 파트너들은 각각의 목적에 맞게 프로그램을 기획하여 신청하고 선정되면 MassD로부터 보조금을 지원받는다. 과거 프로그램으로 지역 개선을 위해 기업의 외관 정비 공사를 위한 지원, 비어있는 매장에 문을 여는 사업체에 대하여 증축 보조금 제공 그리고 상업지구의 가시성이나 마케팅 그리고 조명이나 길찾기 등을 향상시키는 사업 등이 있었다.

다섯째로 “TDI 지분 투자(TDI Equity Investment)”는 TDI 지구를 지원하는 여러 수단 중에서 가장 중요한 부동산 관련 프로그램이다. 이는 TDI 지구와 그 주변 지역에도 추가적인 변화와 발전이 일어날 수 있을 정도로 잠재력을 가진 상업용 부동산 개발을 지원하는 것이다. 이 프로그램을 통해 MassD는 TDI지구 내에서 상당한 경제적 영향을 끼칠 수 있는 1층이나 상업 공간을 활성화하는 단기 프로젝트에 투자한다. 이는 또한 주정부나 MassD가 최우선으로 고려하는 사항이기도 하다.

마지막으로 “기술적 지원(Technical Assistance)”은 MassD가 지역의 주요 프로젝트에 참여할 수 있도록 전문가 및 컨설턴트를 중계하는 것이다. 기획연구, 전략 수립, 도심 디자인 전략, 시장 전략, 지역사회 비전 수립, 소상공인 매장 활성화, 산업클러스터 분석, 마케팅과 브랜딩 등 분야에서 기술적 지원을 제공하였다.

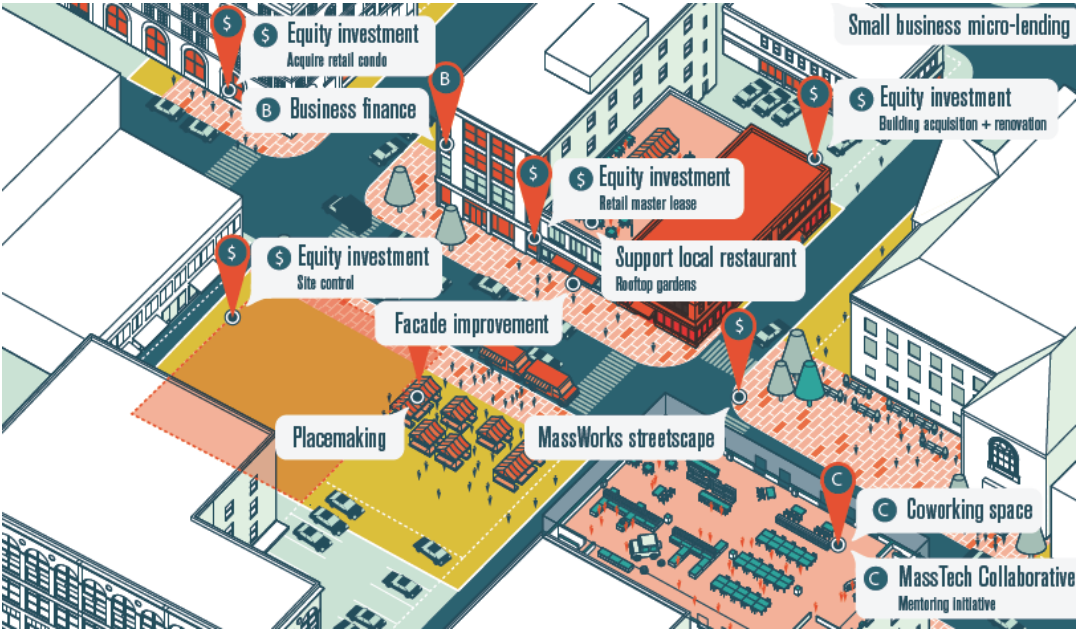
이러한 다양한 프로그램이 특정 지구(district)에서 적용되는 모습을 일러스트레이션으로 표현한 것이 <그림-2>이다.

〈표 2〉 TDI 자원 프로그램(2024년 기준)

프로그램	주요 내용
① TDI Fellows	- TDI 지구(District)의 경제개발 전문 지식과 협력적 리더십 제공 - MassD에 고용된 직원으로 지구에 파견
② Partnership Development	- 다양한 분야(시정부, 지역 주민공동체, 기업, 리더 등)의 이해관계자들과 네트워크 육성
③ Creative Economy Initiative	- TDI 지구내 창의적이고 문화적인 활동 확장 - 하위 프로그램 : TDI Creative Cities, TDI Creative 촉진 보조금 (TDI Creative Catalyst Grant)
④ TDI Local	- 중소기업 성장 지원 프로그램
⑤ TDI Equity Investment	- TDI 지구와 그 주변지역에 대한 영향력이 큰 상업용 부동산 개발을 지원
⑥ Technical Assistance	- MassD가 지역의 주요 프로젝트에 참여할 수 있는 기술전문가나 컨설턴트 중계

자료: <https://www.massdevelopment.com/products-and-services/community-development/tDI/approach.html>의 내용 정리 (2024.7.8.일 검색 결과)

〈그림 2〉 TDI 프로그램 적용 사례



자료: MASSDEVELOPMENT·UMASS DONAHUE INSTITUTE(2016), P.6

3. TDI 프로그램 추진 과정 및 성과

TDI의 주관기관은 MassD이며 이 기관에서 공모를 내면 신청자는 각 도시에서 도보 5분 거리 정도의 공간을 정하고(TDI District), 공공-민간-비영리기관의 리더들이 ‘TDI 파트너십’을 구성한 후 제안서를 제출한다. 제안서는 해당 지구의 특성, 여건, 추진방향 등을 기술하고 이를 실현하는데 있어서 기회요인, 장애 요소나 어려움, 지원이 필요한 부분들로 내용을 구성한다⁹⁾. MassD는 공모를 받아 지구를 선정하고 지구별로 필요에 따라 ‘맞춤형’ 지원을 제공한다. 세부 지원 프로그램은 메뉴판식이 아니라 파일럿 프로그램 등을 통해 새로운 아이디어를 실험하고 유의미한 것은 공식 프로그램으로 확장시키는 방식으로 진행한다.

2014년도에 10개의 TDI 지구가 지정되었고, 이후 2개의 지구가 추가로 지정되었다. 지구는 상업지에 국한하지 않으며 주거지역도 가능하다. <그림-3>에서 매사추세츠주에서 2014년도에 지구로 지정된 곳의 분포를 볼 수 있다. 2014년부터 2016년까지 시범사업 기간 3년 동안 MassD는 해당 TDI 지구에 7,200만 달러 이상 투입하였고, 710만불 정도는 TDI 프로그램에 투입되었다. 같은 기간 동안 알려진 민간 및 공공 투자는 해당 지역에서 총 4억6,900만달러 이상이였다. 그 중 TDI 노력과 직접적으로 관련된 금액은 3,800만달러이다. 이러한 자금은 공동 작업 공간, 문화 시설, 지역사회보건센터와 같은 개발 및 장소 구축 프로젝트와 지역 사회 공간에 대한 지원에 지출되었다.¹⁰⁾

이후 2017년도에 14개 TDI 지구가 지정되었고, 2022년에는 13개가 지정되었다. 매사추세츠 주정부의 5개년 투자계획에 따르면 TDI 프로그램에 2만달러에서 4만달러가 꾸준히 배정되었고¹¹⁾, MassD의 재무제표에 의하면 TDI 프로그램에 지출 가능한 재원은 2022년도에는 3,170만달러¹²⁾, 2023년도에는 2,640만달러¹³⁾이다. 2023년 회계연도 기준으로 TDI는 총 520만 달러의 보조금을 지급했고 120만 달러 상당의 직접적 프로젝트 비용이 발생했다. 특히 직접 비용은 TDI가 자체적으로 수행한

9) 이윤석(2022) 경제인문사회연구회 균형발전연구단 세미나 발제자료 참고

10) UMASS DONAHUE INSTITUTE(2018).

11) Commonwealth of Massachusetts(2018)., Commonwealth of Massachusetts(2022).

12) Massachusetts Development Finance Agency(2022).

13) Massachusetts Development Finance Agency(2023).

프로젝트에 투입된 금액으로 볼 수 있다.

〈그림 3〉 2014년 지정된 12개 TDI 지구(District)



자료: MASSDEVELOPMENT·UMASS DONAHUE INSTITUTE(2016), P.6

IV. TDI 사례의 시사점

TDI의 주요 컨셉은 지역에서 민간투자가 연달아 일어날 수 있는 ‘모멘텀’을 만들기 위해 작은 지구(TDI District)를 대상으로 가능한 많은 정책 수단과 노력을 집중하는 것이다. 다양한 규모와 부문에 노력, 자원, 투자를 집중시켜 일종의 ‘임계량(critical mass)’을 만드는데 초점을 둔다. 이를 위해 두 가지를 중시하는데, 하나는 ‘더 나은 협력과 조정(better collaboration & coordination)’, 둘째는 ‘강력한 파트너십’과 이를 이끌어낼 수 있는 ‘사람’이다. 즉, 프로그램의 기획 역량과 네트워킹을 강조하고 있다고 볼 수 있다.

TDI의 접근 방식은 ‘상향식(bottom-up)’이고, ‘정책도구함 접근법(toolbox approach)’이 활용된다. 여러 정책 수단을 적용하는 것에 있어서 정해진 틀에서 천편일

률적인 수단을 적용하지 않고 ‘유연하고 실험적’으로 현장 상황에 맞도록 하고 있다. 또한 동원 가능한 모든 수단을 다 모아 두고 해당 지구(district)의 특성에 맞게 필요한 것을 적용한다. 이와 같이 프로그램이 매우 유연하고 새로운 정책 도입이 쉽다.

마지막으로 TDI 프로그램에서 가장 주목할 만한 것으로 “TDI 펠로우(TDI Fellows)”이다. 지역 현장에서의 기획 역량 부족 문제를 보완하기 위해 MassD에서 전문가를 파견하여 지원한다. TDI 펠로우는 해당 TDI 지구의 경제 개발에서 메인 에인전트 역할을 한다. 이들은 도시계획, 커뮤니티 개발 및 파트너십 구축, 부동산, 지역 경제 개발 등에 전문성을 가진 경력 15년 이상의 전문가이다. 이들은 현장에서 새로운 파트너십을 파악하고 만들어가며, 재원과 인력 등 개발사업 추진을 위한 자원을 확보, 개발 사업 구상에서 본인이 가진 전문성을 발휘하고 지역의 리더십을 이끄는 실질적 역할을 하도록 부여하였다.

TDI는 주정부가 예산을 지원하여 지역의 경제 개발을 위한 사회적 자본과 역량 강화(capacity building), 협력(collaboration)이 실제 이루어지도록 하는 부분에 초점을 맞추고 있다.

참고문헌

- 이운석. (2022). 경제인문사회연구회 균형발전연구단 세미나 발제자료
- Yolanda K. Kodrzycki and Ana Patricia Munoz. (2013). *Economic Distress and Resurgence in US Central Cities: Concepts, Causes, and Policy Levers*. Boston, MA: The Federal Reserve Bank of Boston.
- Jay Ash and Marty Jones. (2015). *Targeted Redevelopment Assistance to Strengthen Massachusetts Gateway Cities*. MassBenchmarks
- MASSDEVELOPMENT·UMASS DONAHUE INSTITUTE. (2016). TDI Gateway City Economic Snapshot 2016
- Anne Gatling Haynes. (2018). *Transforming local economic development Massachusetts' older industrial cities*. Brookings
- Commonwealth of Massachusetts. (2018). Five-Year Capital Investment Plan-FY2018-2022
- MassDevelopment. (2018). Transformative Development Initiative-Building a Culture of Co-investment in Small Cities.
- UMASS DONAHUE INSTITUTE. (2018). Gateway City Economic Snapshot TDI 2018
- Massachusetts Development Finance Agency. (2022). Financial Statement issued in accordance with Government Auditing Standards
- Commonwealth of Massachusetts. (2022) Five-Year Capital Investment Plan-FY2022-2026
- Massachusetts Development Finance Agency. (2023). Financial Statement issued in accordance with Government Auditing Standards
- <https://www.massdevelopment.com/products-and-services/community-development/tdi/>
- <https://www.massdevelopment.com/products-and-services/community-development/tdi/approachhtml>

