

지역상생발전기금 성과분석의 문제점과 개선과제*

Improvements of Performance Analysis of the Fund for Mutual Development of Municipalities in Korea

한재명**·하능식***·이슬이****

Han, Jae Myung·Ha, Neung-Sik·Lee, Sheullee

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지역상생발전기금의 운용 현황과 선행연구 검토
- III. 지역상생발전기금 성과분석의 문제점
- IV. 지역상생발전기금 성과분석의 개선과제
- V. 결론

본 연구의 목적은 지역상생발전기금 성과분석의 문제점을 알아보고, 지방자치단체 기금운용의 효율성과 기금사업의 효과성을 높이기 위한 개선과제를 모색하는 데 있다. 이를 위해 2018년 지역상생발전기금 운용에 대한 각 시·도의 자체 성과분석 보고서에 대한 종합분석을 실시하였다. 그 결과 기금사업에 대한 성과분석은 기금사업 용도의 불명확성, 성과분석 대상의 적합성 부족, 자체 성과분석의 실효성 미흡, 성과분석 결과의 환류 기능 결여 등의 문제점이 있는 것으로 나타났다. 따라서 향후 새로운 지역상생발전기금 성과분석의 개선을 위해 기금 설립목적 달성을 위한 사업용도 지정, 성과분석 대상의 제한, 자체 성과분석 보고서 작성 지침 제공, 성과분석 결과의 환류 기능 강화 등이 필요한 것으로 보인다.

* 본 논문은 2019년에 수행한 연구용역보고서 「2018년 지역상생발전기금 성과분석」(2019.11)의 일부를 수정·보완한 것입니다.

** 제1저자, 한국지방세연구원 연구위원

*** 공동저자, 한국지방세연구원 선임연구위원

**** 교신저자, 한국지방세연구원 연구원

논문 접수일: 2020. 01. 10, 심사기간: 2020. 01. 10 ~ 2020. 02. 14, 게재확정일: 2020. 02. 14

□ 주제어: 지역상생발전기금, 재정지원제정, 기금사업, 성과분석

The purpose of this study is to investigate the performance analysis of the FMDM(Fund for Mutual Development of Municipalities) with an aim to improve the efficiency and the effectiveness of the fund management. In this paper a comprehensive analysis was conducted on the Self-Performance Analysis Reports of metropolitan or provincial governments for the operation of FMDM in 2018. The results showed that the performance analysis of the fund programme was effected by the uncertainty of the purpose of the fund programme, the inappropriateness of the performance analysis target, the lack of the effectiveness of the self-performance analysis, and the absence of feedback of the results of the performance analysis. Therefore, to improve the performance of the FMDM it is necessary to select appropriate programmes to achieve the fund's objectives, to limit the target of the performance analysis, to provide guidelines for writing Self-Performance Analysis Report, and to invigorate the feedback of the results of the performance analysis results.

□ Keywords: FMDM(Fund for Mutual Development of Municipalities), Account for Financial Support, Fund Programme, Performance Analysis

I. 서론

1991년 지방자치 부활 이후 지역개발 및 사회복지 수요 급증 등 지방세출 증가 요인이 계속 늘어났지만 지방세입 체계는 이런 변화에 능동적으로 대응해 오지 못하였다(유태현, 2019a). 이런 문제를 해결하기 위한 한 방안으로 지방자치단체의 지역개발 사업에 소요되는 재원을 장기·저리로 조달할 수 있는 지방채 전담인수기관의 설치가 필요하다는 주장이 제기되었다. 이에 따라 1990년대 초반부터 2000년대 초반까지 수차례에 걸쳐 지방채 전담 금융기관 설립을 위한 법적·제도적 기반 마련이 시도되었으나 모두 무산되었다. 더욱이 2004년에 이르러 지방자치단체의 무분별한 기금 설치 및 난립 문제의 해소 등을 위해 「지방자치단체 기금관리기본법」이 제정되면서, 지방채 인수 등을 위한 지역발전협력기금 설치 및 운용 근거가 마련되었으나, 관련 부문 간 이해 충돌로 신설되지는 못하였다.

이러한 상황이 반전된 것은 2008년 이명박 정부의 수도권 규제 합리화 정책에 따라 지방 재정지원제도 개편이 추진되면서부터다. 구체적으로 당시 국가경쟁력강화위원회의 「국토 이용의 효율화 방안」(2008.10)과 지역발전위원회의 「지역경제활성화 대책」(2008.12)에 따라 수도권 규제 합리화 이익을 비수도권과의 상생 발전 재원으로 활용하도록 결정되었다. 이런 상황에서 지역발전위원회의 「지방재정지원제도 개편방안」(2009.9.16.)에 의해 지방소득세와 지방소비세 도입이 추진되었고, 이 중 지방소비세 신설 과정에서 지역상생발전기금이 탄생한 것이다.

이러한 지역상생발전기금의 신설은 이미 법적 근거가 마련된 지역발전협력기금을 확대하는 방식으로 이루어졌는데, 재원은 수도권 3개 시·도로 귀속되는 지방소비세액의 35% 등으로 조성하였다. 또한 기금 용도 항목으로 지역발전협력기금의 지방채 인수 기능에 추가해 지역 발전에 필요한 재정 지원 및 보조사업 지원도 포함시켰다.

지역상생발전기금은 이러한 지역발전 목표의 추구 및 역교부금 형식의 수평적 재정조정 기능의 수행은 물론, 지방자치단체 조합에 의한 자율적 운영·관리 등 여러 의의를 지닌다(조기현·양영철, 2012, p.9). 그러나 이러한 의의에도 불구하고 지역상생발전기금은 재원규모, 출연금액 산정방식, 재원 배분방식과 관련하여 다양한 문제점을 지목받고 있다(이현우, 2013: 17-20). 특히 17개 시·도를 대상으로 사전 기금사용계획의 수립 여부, 당초 목표 달성 정도, 결과의 환류 정도 등에 대한 심층 분석이 부족하여 지역상생발전기금의 성과관리가 제대로 이루어지지 않고 있다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다(신유호, 2010; 조봉업, 2010). 이는 지역상생발전기금 운용에 대한 성과관리가 보다 체계적으로 이루어질 필요가 있음을 의미한다.

더욱이 현 정부의 「재정분권 추진방안」(2018.10.30.)에 따르면 지방소비세 세율(2018년

11%)이 2019~2020년에 걸쳐 10%p 인상될 예정이다. 이에 따라 정부는 지역간 재정격차 완화를 위해 지방소비세 세율 인상분(10%p)의 일부에 대해 2020년부터 수도권 3개 시·도의 지역상생발전기금 출연 등을 추진할 예정이다. 이는 2020년부터 지방소비세 세율 인상분(10%p분)에 근거를 둔 새로운 지역상생발전기금의 계정체계, 존속기간, 재원 조달 방식(수도권 출연 이외 기타 재원 확보 여부), 수도권 출연금 규모 산정방식(조정교부금 및 지방교육청 전출 지방소비세분 제외 여부), 운영방식(유자관리계정 또는 재정지원계정 강화 여부) 측면에서 기금 운영체계의 변화가 나타날 수 있음을 의미한다(유태현, 2019b).

이와 같은 현실을 고려하여 본 연구는 2018년 지역상생발전기금 운용에 대한 각 시·도의 자체 성과분석 보고서에 대한 종합분석을 실시하여 현행 성과분석의 문제점을 알아보고, 지방자치단체 기금운용의 효율성과 기금사업의 효과성을 높이기 위한 개선과제를 모색하고자 한다. 또한 현행 기금 사업을 보다 효율화하는 제도개선 방안을 제시하는데 그치지 않고 향후 기금 운영체계와 관련한 주요 변화에 대비하여 성과분석 틀에 어떤 변화가 요구되는지도 제시하려 한다.

이를 위하여 본 연구는 다음과 같이 구성하였다. 2장에서는 지역상생발전기금의 운용 현황을 살펴보고 지역상생발전기금 관련 기존연구를 검토한다. 3장에서는 지역상생발전기금 성과분석의 의의를 알아보고 각종 문제점을 분석·정리한다. 4장에서는 앞의 문제점 분석 결과에 기초하여 지역상생발전기금 성과분석의 개선과제를 도출한다. 5장에서는 앞의 분석내용을 요약하고 결론을 맺는다.

II. 지역상생발전기금의 운용 현황과 선행연구 검토

1. 지역상생발전기금의 운용 현황

1) 지역상생발전기금의 의의¹⁾

지역상생발전기금은 수도권 규제 합리화에 따른 개발 이익을 비수도권에 지원하여 수도권과 비수도권의 상생발전 및 국가경제의 글로벌 경쟁력 향상을 위해 신설된 것이다.

이에 따라 지역상생발전기금은 지역 간 재정격차 완화보다는 수도권과 비수도권의 상생발

1) 조기현·양영철(2012, p.9)을 참조하였다.

전(지역발전)이라는 실천적 목표를 추구한다. 또한 특정 지방자치단체나 국가가 아닌 지방자치단체 조합이 운용·관리 주체가 됨으로써 지방자치단체 공동의 자율적 운용 및 관리가 가능하다. 아울러 동 기금의 재원은 서울, 인천, 경기 등 수도권 3개 시·도에서 출연하고, 이렇게 조성된 재원을 역으로 전 시·도에 교부하는 방식으로 운영되기 때문에 지역상생발전기금은 우리나라 최초로 전국을 대상으로 하는 역교부금 방식의 수평적 재정조정제도로 평가받고 있다. 다만 지역상생발전기금(특히 재정지원계정)은 각 시·도에 일반재원이 아니라 특정재원 형식으로 배분되기 때문에 또 다른 역교부금 방식의 수평적 재정조정제도인 서울시 재산세공동과세처럼 일반재원으로 활용되는 사례와 구분된다.

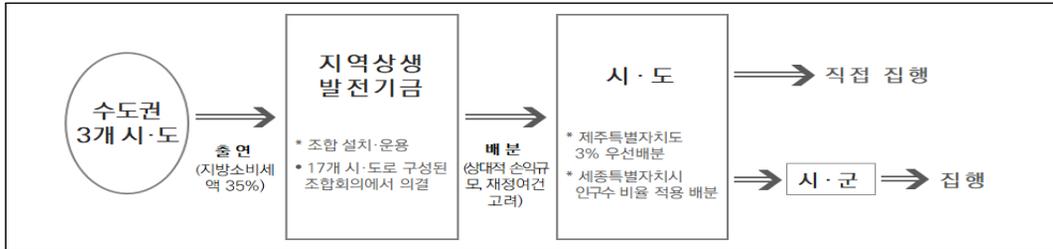
2) 2010~2019년 지역상생발전기금의 운용 방식

지역상생발전기금의 운영주체는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조 제2항 및 「지방자치법」 제159조 및 제160조에 따른 지방자치단체 조합이다.

2010~2019년 동안의 지역상생발전기금 운용 방식을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 동 기금의 재원은 서울, 인천, 경기 등 수도권 3개 광역자치단체에 귀속되는 지방소비세(5%p분)의 일정 비율로 조성된다. 둘째, 지역상생발전기금은 재정지원계정과 용자관리계정으로 구분된다. 이때 재정지원계정의 용도는 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원으로 한정된다. 셋째, 재정지원계정의 배분방식을 살펴보면, 재정지원계정 총액에서 보조사업 지원, 조합운영 경비 등을 차감한 금액 중 3%는 제주도에 우선 전출하고, 세종시에 대해서는 그 차감한 금액에 해당 자치단체 인구수 비율을 적용하여 산출한 금액을 전출한다. 제주도와 세종시의 경우 배분된 금액의 50%는 용자관리계정, 나머지 50%는 재정지원계정에 배분한다. 제주도와 세종시에 우선 배분되는 금액을 제외한 잔액 중 50%는 용자관리계정에 우선 전출하고 나머지 50%는 2010년 제도개편에 따른 상대적 손익규모 보전, 관할 기초자치단체의 재정력역지수 등을 고려하여 각 시·도에 배분한다. 이때 각 시·도는 재정지원계정 배분액 중 30% 이상은 관할 구역 안에 있는 시·군·구에 배분하도록 노력하여야 한다.²⁾ 넷째, 지방채 및 공사채(이상 지방채 등)의 인수대상 사업은 문화·관광개발, 농림·수산개발, 산업·중소기업육성, 수송 및 교통개발 사업, 기타 조합회의에서 인정하는 사업으로 한정된다.

2) 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정」 제4조 제2항

〈그림 1〉 지역상생발전기금의 운영 체계



자료: 조기현(2010, p.96) 수정·작성

3) 새로운 지역상생발전기금 운용 계획

관계부처 합동의 「재정분권 추진방안」(2018.10.30.)에 따르면 정부는 지방소비세 세율(2018년 11%)을 2019~2020년에 걸쳐 10%p 인상하며, 지역간 재정격차 완화를 위해 지방소비세 세율 인상분(10%p)의 일부에 대해 2020년부터 수도권 3개 시·도의 지역상생발전기금 출연 등을 추진한다는 계획이다.

최근 구체화된 지방소비세 인상(10%p, 8.5조원) 방안에 의하면 중앙정부 기능의 지방이양에 따른 지방자치단체 재원 보전분(3.6조원)을 지역상생발전기금 내 “전환사업보전계정”의 신설을 통해 출연하도록 할 예정이다. 이때 중앙정부 기능의 지방이양에 따라 요구되는 지방자치단체에 대한 재원 보전분은 2019년 국가균형특별회계의 지방이양 사업예산액에서 각 지방자치단체 몫에 해당한다. 그 배분은 지방이 이양사업을 실제 예산에 편성하는 정도를 조사하여 그 결과를 반영하는 방식에 따르도록 하고, 광역과 기초의 안정적 재원보장을 위해 시·도 계정(2.8조원)과 시·군·구 계정(0.8조원)을 구분하여 운영한다는 방침이다. 아울러 지방소비세 세율 인상과 관련하여 시·도 재원 보전분(2.8조원)은 조정교부금과 지방교육재정전출금 산정에서 제외한다. 이에 따라 감소되는 조정교부금과 지방교육재정전출금은 기초(0.8조원)와 지방교육청(0.1조원)에 직접 보전하도록 한다.

〈표 1〉 정부의 지방소비세 세율 인상분(10%p, 8.5조원) 배분방안

중앙정부 기능의 지방이양에 따른 지방자치단체 재원 보전분: 3.6조원		조정교부금 조정분	교육전출금 조정분	잔여 지방소비세 [권역별 가중치(1:2:3) 적용 및 수도권의 지역상생발전기금 출연] : 지방소비세 10%p 세율인상 중 4.7%p 해당
시·도 계정 2.8조원	시·군·구 계정 0.8조원	0.8조원	0.1조원	4.0조원 (수도권 지역상생발전기금 출연 4,200억원)

자료: 유태현(2019b, p.39)

한편 중앙기능의 지방이양에 따른 지방자치단체 자원 보전분(3.6조원), 시·도 자원 보전분을 조정교부금과 지방교육재정전출금 산정에서 제외함으로써 발생하는 조정교부금 조정분(0.8조원)과 지방교육재정전출금 조정분(0.1조원)은 2020~2022년 동안 정액(3.6조원+0.8조원+0.1조원=4.5조원)으로 운영한 이후 일몰될 예정이다. 다만 일몰 이전에 평가를 통해 연장 여부를 검토하고, 일몰하는 경우 잔여 지방소비세 배분기준에 통합할 전망이다.

요컨대 1단계 재정분권 추진에 따른 지방소비세 세율 인상분(10%p)의 일부(4.7%p)에 대해 2020년부터 수도권 3개 시·도의 지역상생발전기금 출연 등이 추진될 예정이며, 향후 전환사업보전계정에 대한 일몰이 결정되면 그 자원 규모가 더 커질 가능성도 있다.

2. 지역상생발전기금 관련 선행연구 검토

지역상생발전기금과 관련한 기존문헌은 크게 기금 일반을 다룬 연구와 재정지원계정을 통한 기금사업을 다룬 연구, 기금사업에 대한 성과분석을 다룬 연구로 분류될 수 있다. 우선 기금 일반에 대해 다룬 연구들은 기금의 운용, 규모 및 자원, 배분기준, 용자관리계정을 다룬 연구들로 세분된다. 첫째, 기금의 운용과 관련해서는 지역상생발전기금의 안정적 운용을 위해 정부의 1단계 재정분권 추진(2019~2020년)에 따른 지방소비세 개편과 연계하여 기금운용 방향을 모색해야 한다는 연구(유태현, 2018; 2019a)가 있다. 둘째, 기금의 규모 및 자원과 관련해서는 지역상생발전기금의 적정 규모 확보와 적절한 출연금 규모의 설정을 강조하는 연구가 존재한다(조기현, 2010; 권경득 외, 2017; 유태현, 2018). 이들 연구에서는 기금의 적정 규모를 확보하기 위한 방안으로 현행 출연 대상인 수도권 3개 시도의 출연비율 확대(조기현, 2010)는 물론 수도권 출연금과 더불어 중앙정부 혹은 타 지방재정조정을 통해 다른 재원을 늘리는 방안(한상우, 2011; 권경득 외, 2017; 유태현, 2018)도 제시한다. 셋째, 기금의 배분기준과 관련한 연구로는 이현우(2013)가 대표적이다. 그는 배분방식의 문제점으로 배분기준인 상대적 손익규모와 재정력역지수의 문제점, 수도권의 이중 불이익을 거론하고, 재정여건만 고려하는 방식으로 배분기준을 단순화하고 교육청전출금과 조정교부금 산정 시 기금출연액을 제외하도록 하는 개편이 필요함을 주장하였다. 넷째, 용자관리계정과 관련해서는 기금의 효율적인 운영 혹은 안정적인 자원확보 기반 마련을 위한 용자관리계정의 활성화와 지방채 인수전담기관으로서의 역할 강화를 주장하는 연구들이 있다(조봉업, 2010; 이현우, 2013; 조기현, 2017; 유태현, 2018). 특히 조봉업(2010)은 일본, 영국, 덴마크 및 스웨덴의 지방채 인수전담기관 설치와 관련한 사례 검토를 통해 지방채 인수전담을 위한 지역상생발전기금의 역할을 강조하였다. 조기현(2017)의 경우에도 용자관리계정의 지속가능한 운영 및 확대를 위해

조합채 발행을 적극 활용해야 함을 언급하였다. 조기현·양영철(2012)은 16개 시도의 기금담당 공무원 32명에 대한 설문조사 결과에 기초하여 용자관리계정의 활성화를 통한 안정적인 재원조달 기반의 구축이 필요함을 제시하였다. 이상의 연구들은 재정지원계정과 용자관리계정을 포괄하는 지역상생발전기금 전반을 대상으로 하거나, 용자관리계정에 중점을 두고 지역상생발전기금의 현황, 문제점 및 개선방안을 다루고 있다.

재정지원계정을 통한 기금사업과 관련한 기존문헌은 주로 기금용도에 초점을 맞춘다. 해당 연구들은 지역상생발전기금의 도입 취지에 부합하는 사업 위주로 기금사업이 운영되어야 함을 주장한다(조기현, 2010; 2017; 유태현, 2018; 조기현·양영철, 2012). 구체적으로 이들 연구에서는 국가 현안으로 부각되고 있는 저출산·고령화 관련 출산·보육·의료·주택·정주환경 등 사회개발사업으로 분야를 특정할 필요가 있음을 강조한다(조기현, 2017; 유태현, 2018). 유태현(2018)의 경우 각 시도별로 추천한 전문가로 구성된 전문 심의위원회를 갖추어 기금 대상사업을 선정하는 방안을 제안하고 있다.

기금사업에 대한 성과분석을 다룬 기존문헌은 성과분석의 체계 및 환류 측면으로 구분될 수 있다. 첫째, 성과분석의 체계를 다룬 연구로는 신유호(2010)와 한상우(2011)가 대표적이다. 신유호(2010)는 2010년 지역상생발전기금 신설에 앞서 행정안전부의 지방 기금사업 성과분석, 기획재정부의 중앙정부 기금사업 성과분석, 복권 기금사업 성과분석 등을 비교·분석하여 기금 성과분석의 기본방향 및 목적 설정, 사업 가이드라인 제시, 성과분석 규정 제정 등이 필요함을 제시하였다. 한상우(2011)는 기금의 합목적적 운용을 위해 기금사업에 대한 평가는 목표 혹은 성과 중심으로 운용되어야 하고, 정량지표의 개발, 시·도의 상위평가, 조합의 종합평가 연계가 필요함을 주장하였다. 둘째, 성과평가 결과의 환류와 관련한 문헌으로는 신유호(2010)와 조기현(2010)을 들 수 있다. 이들 연구는 향후 기금의 발전을 위해 기금사업의 평가체계 및 정책 환류 방향이 모색되어야 하며, 사업평가는 성과 및 결과 중심으로 운용되, 우수사업 및 우수 지자체에 혜택을 부여하는 인센티브제도 운영이 필요함을 강조한다.

이처럼 지역상생발전기금에 관한 기존문헌은 대체로 지역상생발전기금의 지속가능성을 위한 기금운용 방안과 기금의 규모 및 재원 확충의 필요성, 기금사업의 용도 지정 및 규모 확보, 지방채 인수 전담기관으로서의 역할 수행 등을 중심으로 이루어졌다. 성과분석을 다룬 일부 연구들의 경우에도 제도적 측면에서 기금 성과분석의 문제점을 도출하고 개선방안을 모색하고 있다. 그러나 1단계 재정분권 추진에 따른 새로운 지역상생발전기금의 운용과 관련하여 기금사업에 대한 성과분석을 자세히 다룬 연구는 보이지 않는다. 특히 각 시·도별 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서 결과에 기초하여 기금사업 운영과 관련한 구체적인 문제점들을 적시하고 새로운 성과분석 틀을 모색하는 연구는 미진한 상황이다.

이러한 측면을 고려하여 본 연구는 가장 최근 이루어진 2018년 지역상생발전기금 성과분

석 결과에 기초하여 현행 성과분석 방식의 문제점들을 도출하고, 2020년부터 새롭게 시행되는 지역상생발전기금 성과분석을 위한 합리적 틀을 구축하고자 한다. 이는 지역상생발전기금에 대한 일반론적인 문제점을 제시하고 개선방향을 모색했던 기존연구와 구별되는 본 연구의 독자적 기여 부분으로 볼 수 있을 것이다.

〈표 2〉 지역상생발전기금 관련 선행연구

구분	저자	주요 내용
기금 일반	운용	유태현 (2018; 2019a) - 지역상생발전기금의 안정적 운용을 위해 지방소비세 개편과 지역상생발전기금 운영방식의 연계 및 운영 틀의 개선 필요성 언급 - 지방소비세율 인상에 따른 수도권 출연금 인상분에 대해 규모, 존속기간, 운영체계의 정비 등에 대한 구체적인 방안 확정 필요성 제시
	규모 및 재원	권경득 외 (2017) - 지속가능한 재원 확보 방안 제시
		조기현 (2010) - 중장기적으로 지역상생발전기금의 적정규모 확보 필요(수도권 3개 시도의 출연비율 확대 혹은 지방채 인수자금 연계를 통한 적정규모 확보)
		한상우 (2011) - 재원규모 확보 방안으로 국세 증가분의 일정부분 출연, 수도권 지방소득세의 일부 출연, 지방자치단체의 보유기금 출연 방안 제시
	배분 기준	이현우 (2013) - 배분기준(상대적 손익규모, 재정력역지수) 및 산정방식에 따른 수도권 이중 불이익 개선 필요성 언급
	용자 관리 계정	이현우 (2013) - 용자관리계정 활성화, 용자관리계정을 통한 기금 확보, 중앙정부의 지원 필요성 제시
		조기현·양영철 (2012) - 용자관리계정의 활성화와 안정적인 재원조달 기반 구축 필요성 제시
		조기현 (2017) - 용자관리계정 활성화 및 조합채 발행 검토 주장
		조봉업 (2010) - 일본, 영국 등 해외사례 검토를 통해 지방채 인수 전담 금융기관의 필요성 강조
		한상우 (2011) - 지방채인수 전담기관으로서의 전문성 강화 필요
기금 사업	용도 지정	유태현 (2018) - 일자리 창출, 저출산·고령화 대책, 도시재생 사업 등 지역의 공동 현안 해결을 위한 사업 지원 필요 - 각 시도 추천 전문가로 구성된 전문 심의위원회를 통한 대상사업 선정
		조기현 (2010) - 단기적으로 연계·협력사업과 창조지역사업 중심의 기금 운용 주장
		조기현 (2017) - 재정지원계정의 고유목적 사업 특정화 필요(인구감소 관련 출산·보육·의료·주택·정주환경 등 사회개발사업)
성과 분석	체계	신유호 (2010) - 기금 사업에 대해 성과분석 방향 제시(①명확한 성과분석 기본방향과 목적, ②기금 도입 목적에 부합된 적정 사업의 가이드라인, ③성과분석 규정 제정)

구분	저자	주요 내용
환류	한상우 (2011)	- 목표중심, 성과중심으로의 기금사업 평가 제안①정량지표의 개발, ②지속적인 평가지표의 개선, ③사업에 따라 유동적인 정량-정성평가의 병행, ④시·도 상위평가, 조합 종합평가 연계)
	신유호 (2010)	- 선택과 집중에 따른 효율적 인센티브 재원 배분 필요성 제시
	조기현 (2010)	- 단기적 발전방향으로 기금사업의 평가체계 및 정책 환류 방향 모색 주장 - 기금사업의 평가는 성과중심, 결과중심으로 운용하되, 우수사업 및 지자체에 혜택을 부여하는 방식의 인센티브 필요

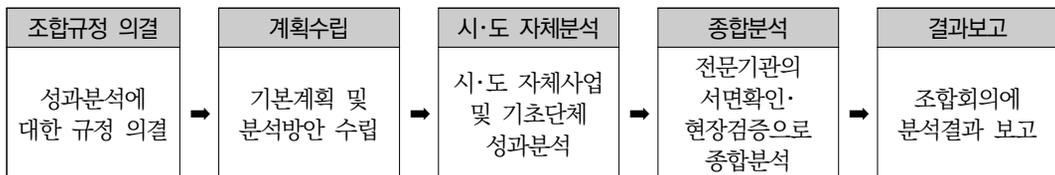
Ⅲ. 지역상생발전기금 성과분석의 문제점

1. 지역상생발전기금 성과분석 개요

1) 성과분석의 법적 근거 및 절차

「지방자치단체 기금관리기본법」 제14조 및 「지역상생발전기금조합 규약」 제25조 등은 지역상생발전기금 운용 성과분석을 매년 실시하도록 규정하고 있다. 이러한 기금운용 성과분석은 조합규정 의결, 기본계획 수립, 시·도의 자체 성과분석, 전문기관에 의한 종합분석, 조합회의의 결과보고의 순서로 진행된다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 지역상생발전기금 성과분석 흐름도



자료: 한국지방자치학회(2018, p.11) 수정·보완

한편 지역상생발전기금 성과분석은 지방자치단체 기금운용의 효율성을 대상으로 한다. 현재 지방자치단체에 대한 기금 배분이 재정지원계정의 배분방식에 의해 결정된다는 점을 고려하면 지방자치단체 기금운용의 효율성은 재정지원계정 운영의 효율성 측면에서 접근될 필요가 있다. 재정지원계정은 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원을 위해

운영되고 있는데, 이를 통해 배분되는 자금을 활용하여 지방자치단체는 나름의 사업을 수행한다. 따라서 지역상생발전기금 성과분석은 이 기금사업의 효율성 혹은 효과성을 대상으로 한다고 할 수 있다. 이에 따라 지역상생발전기금 성과분석은 발전기금이 투입된 사업이 소기의 성과를 거두었는지 여부를 알아보는데 주요 목적이 있다.³⁾

2) 성과분석 방법

기금 성과분석은 기금운용계획, 기금집행관리, 기금사업 성과 등에 대해 정성분석과 정량분석 방법을 병행하여 수행하며, 부문별 성과지표(〈표 3〉 참조)를 사용하여 시·도별 분석 결과를 종합적으로 검토하는 방식으로 이루어진다.

〈표 3〉 2018년 지역상생발전기금 성과분석 부문별 지표내용 및 배점기준

부문	분석지표	배점	
계획 [발전기금 집행체계]	1.1 발전기금 사용계획을 내실있게 수립하였는가? • 목적(지역발전재원)에 부합하게 기금사용계획을 세웠는지 여부	15	25
	1.2 지역상생발전기금의 목적과 취지에 부합된 사업에 예산을 지출하도록 계획을 수립하였는가?	10	
관리 [발전기금 집행관리]	2.1 당초 계획대로 지역발전상생기금을 사용하고 있는가? • 당초 계획에서 정한 사업에 예정된 금액만큼 집행되었는지 여부	15	35
	2.2 지역상생발전기금 사업에 대한 추진상황을 집행과정에서 모니터링하고 있는가?	10	
	2.3 발전기금 시·군·구 배분액은 적절한 수준인가?	10	
성과·환류	3.1 지역상생발전기금을 통하여 달성하고자 하는 목표를 달성하였는가? • 발전기금이 투입된 사업의 성과의 효과성, 환류도, 홍보성 고려	20	40

3) 1단계 재정분권 추진에 따라 2020년부터 지방소비세 인상분(10%p, 8.5조원)의 일부(3.6조원)가 지역상생발전기금 내 전환사업보전계정으로 출연된다. 이 전환사업보전계정은 균특회계 사업의 지방 이양에 따른 지방자치단체 재원 보전을 위해 신설된 것이다. 나머지 인상분의 대부분은 종전의 지방소비세 5%p분처럼 재정지원계정과 용자관리계정으로 구성된 지역상생발전기금에 출연된다. 즉 2020년부터 운영되는 새로운 지역상생발전기금은 종전의 재정지원계정과 용자관리계정에 더하여 전환사업보전계정 등 3개의 계정을 둔다. 따라서 기금 성과분석은 3개 계정 각각에 대해 그 운용 효율성 측면에서 실시될 필요가 있다. 그러나 2018년까지 진행된 기금 성과분석은 그 대상이 재정지원계정 지원사업에 국한되어 용자관리계정에 대한 성과분석이 부재하였고, 전환사업보전계정의 경우 그 성과분석 체계에 대한 구체적인 방안이 아직 제시되지 않고 있다. 따라서 본 연구는 재정지원계정 지원사업만을 대상으로 그 성과분석의 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다. 향후 전환사업보전계정에 대한 성과분석의 틀이 마련되고 그 결과가 공개되는 경우 기금 성과분석 영역을 재정지원계정은 물론 전환사업보전계정으로까지 확장할 수 있을 것이다. 이 경우 2022년 이후 전환사업보전계정 내 사업들에 대한 일몰 평가를 위해 기능이양 사업들을 대상으로 계속평가 혹은 기금사업 존치평가를 실시할 필요가 있을 것이다.

부문	분석지표	배점	
[발전기금활용한 성과·환류]	3.2 지역상생발전기금으로 추진된 사업 중에서 탁월한 성과를 창출하여 타 시·도에 전파할 우수사례가 있는가? • 우수사례로 달성한 성과의 효과성 및 타 시·도 전파 가능성 고려	20	
합 계		100	100
가감점	4.1 지역상생발전기금 업무 추진과정에 대한 협조도는 어떠한가?	5	5

자료: 지역상생발전기금조합 내부자료

3) 2018년 지역상생발전기금 규모

2018년 기준 지역상생발전기금의 실제 출연금 규모는 계획액(4,335억원) 대비 2억원이 부족한 4,333억원 수준이다. 2018년 배분 실적 기준으로 기금 재원(4,333억원) 중 절반에 가까운 2,160억원이 용자관리계정으로 배분되었고, 잔여 재원 중 파견 시·도 지원(2억원)과 조합경비(3억원)를 제외한 나머지 2,169억원은 재정지원계정을 통해 각 시·도에 교부되었다.

재정지원계정은 상대적 손익규모와 재정력을 고려하여 배분되는데, 전체 재정지원계정 금액 대비 배분액 비중은 광역시 중에서는 대구(10.0%), 광주(9.8%), 대전(8.8%), 울산(8.0%) 이, 도(道) 중에서는 강원(8.5%), 경북(8.1%), 전남(7.9%)이 크다.

〈표 4〉 2018년 시·도별 지역상생발전기금 출연금 및 배분실적

(단위: 억원, %)

구분	계획액			실적			
	합계	2018년분	2016년 정산분	합계	2018년분	2016년 정산분	
기금 총계	4,335	4,213	122	4,333 [100.0]	4,211	122	
출연	서울	1,878	1,755	122	1,876 [43.3]	1,753	122
	인천	384	384	0	384 [8.9]	384	0
	경기	2,074	2,074	0	2,074 [47.9]	2,074	0
재정지원계정(시·도분)	2,170	2,104	66	2,169 (100.0)	2,103	66	
배분	서울	86	79	7	85 (3.9)	78	7
	부산	90	91	0	90 (4.1)	91	0
	대구	218	208	10	218 (10.0)	208	10
	인천	23	64	0	23 (1.1)	64	0
	광주	212	202	9	212 (9.8)	202	9
	대전	190	181	9	190 (8.8)	181	9
	울산	174	176	0	174 (8.0)	176	0
	세종	13	11	2	13 (0.6)	11	2

구분	계획액			실적		
	합계	2018년분	2016년 정산분	합계	2018년분	2016년 정산분
경기	135	80	56	135 (6.2)	80	56
강원	184	156	28	184 (8.5)	156	28
충북	120	113	7	120 (5.5)	113	7
충남	99	102	0	99 (4.6)	102	0
전북	104	107	0	104 (4.8)	107	0
전남	172	177	0	172 (7.9)	177	0
경북	175	174	0	175 (8.1)	174	0
경남	112	119	0	112 (5.2)	119	0
제주	65	63	2	65 (3.0)	63	2
파견 시·도 지원	2	2	0	2	2	0
조합경비	3	3	0	3	3	0
용자관리계정	2,160	2,104	56	2,160	2,103	56

주: []안은 기금 총액에서 해당 시·도 출연액이 점유하는 비중이고, ()안은 재정지원계정(시·도분) 금액에서 해당 시·도 배분액이 점유하는 비중임. 서울의 경우 미출연금(195,000천원) 중 97,500천원 금액 배분하고, 인천의 경우 2016년 출연금 정산 부족분(3,580,039천원) 및 배분정산 반납분(536,733천원)은 2018년 배분시 상계처리함.

자료: 지역상생발전기금조합 내부자료

2. 지역상생발전기금 성과분석의 문제점

1) 기금사업 용도의 불명확성

지역상생발전기금은 대부분 지역발전과의 관련성이 높은 사업들에 투입되지만, 일부 사업들은 그 관련성이 낮아 보인다. 일반적으로 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야 사업들이 지역발전과의 관련성이 높고, 대체로 공공일자리 및 지역행사와 관련한 사업들이 속해 있는 사회복지, 농림해양수산 분야 사업들은 지역발전과 간접적인 관련성을 가진다. 2018년 기금사업 중 이 범주에서 속하는 사업수는 51개로 전체(61개)의 83.6%에 이른다.⁴⁾

4) 사회복지 분야의 노인복지관 신·증축 관련 사업 및 농림해양수산 분야의 재해예방 사업의 경우 지역발전과의 관련성이 낮은 점을 고려하여 이 범주 사업에서 제외하였다.

〈표 5〉 분야별 기금사업 현황

(단위: 개, 백만원, %)

분야	사업수		총사업비		기금 배분액	
일반공공행정	1	(1.6)	2,329	(0.4)	2,329	(1.1)
공공질서및안전	1	(1.6)	2,700	(0.5)	2,307	(1.0)
교육	4	(6.6)	42,256	(7.3)	15,976	(7.2)
사회복지	19	(31.1)	158,156	(27.1)	75,625	(34.2)
보건	1	(1.6)	10,380	(1.8)	2,500	(1.1)
농림해양수산	8	(13.1)	79,908	(13.7)	24,941	(11.3)
산업·중소기업	21	(34.4)	118,146	(20.3)	57,283	(25.9)
수송 및 교통	3	(4.9)	129,486	(22.2)	21,036	(9.5)
국토 및 지역개발	3	(4.9)	39,276	(6.7)	19,000	(8.6)
합계	61	(100.0)	582,637	(100.0)	220,997	(100.0)

주: ()안은 각 시·도별 전체 사업수 및 금액 대비 해당 분야 사업수 및 금액의 비율을 나타냄. 사회복지 분야 중 노인복지관 신·증축 관련 사업 및 농림해양수산 분야 중 재해예방 사업의 경우 지역발전과의 관련성이 낮다는 점에 유의할 필요가 있음. 시·도별 분야·부문별 기금사업 현황은 〈부표〉 참조
 자료: 각 시·도별 2018년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서

그런데 이러한 사업들 이외에 교육(4개), 일반공공행정(1개), 공공질서 및 안전(1개), 보건(1개) 분야 등 중장기적으로 지역발전을 위한 사회문화적 기반 형성을 목적으로 하지만 체계성을 결여한 채 단속적으로 추진됨으로써 지역발전에 대한 영향력이 미약해 보이는 사업들도 7개(11.5%) 존재한다.⁵⁾

2) 성과분석 대상의 적합성 부족

기금사업은 크게 국고보조사업과 시도비보조사업으로 대별된다. 2018년 기준으로 기금사업 중 국고보조사업수는 13개로 전체 61개 사업의 21.3%를 점유하고, 시도비보조사업은 48개로 전체의 78.7%를 차지한다(〈표 6〉 참조). 국고보조사업은 중앙정부가 기획하고 지방자치단체가 수행하는 방식으로 운영되기 때문에 사업 계획수립, 집행, 평가, 환류의 매 단계에서

5) 사회복지 분야의 노인복지관 신·증축 관련 사업 및 농림해양수산 분야의 재해예방 사업을 포함할 경우 10개(16.4%)가 된다. 한편 이들 10개 사업들은 지역공공서비스의 질을 높여 해당 지역으로의 인구유입에 기여하고 이것이 다시 양질의 지방공공서비스 수요를 증가시켜 지역개발을 촉진하는데 이바지할 수도 있다. 그러나 이러한 선순환 구조를 구축하기 위해서는 지역발전을 위한 체계적 로드맵 마련과 그 추진을 위한 막대한 자원 확보가 요구된다. 현재와 같이 소규모 사업들이 단속적으로 이루어지는 상황에서는 정주환경 개선-지역인구 증가-양질의 지역공공서비스 수요 증가-지역발전 촉진의 선순환 구조가 안착되기는 쉽지 않아 보인다.

지방의 역할이 제한적이다. 이는 국고보조사업이 지역상생발전기금을 통한 각 시·도의 능동적이고 적극적인 지역발전 관련 사업으로 보기 곤란한 측면이 있음을 의미한다. 따라서 기금사업의 핵심은 시도비보조사업이 될 수밖에 없고, 2018년 기준으로 전체 사업의 78.7%가 이에 해당한다.

〈표 6〉 기금사업의 재원구성별 분포

(단위: 개, %)

구분		사업수	
국고보조사업	국비+시도비	9	(14.8)
	국비+시도비+시군구비	3	(4.9)
	국비+시도비+기타	1	(1.6)
	소계	13	(21.3)
시도비보조사업	시도비	24	(39.3)
	시도비+시군구비	15	(24.6)
	시도비+자부담	1	(1.6)
	시도비+시군구비+자부담	4	(6.6)
	시도비+시군구비+교육청	2	(3.3)
	시도비+시군구비+기타	2	(3.3)
	소계	48	(78.7)
합계		61	(100.0)

자료: 각 시·도별 2018년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서

한편 시도비보조사업 예산은 시도비와 함께 시군구비, 자부담, 교육청부담 등 다양한 재원들로 구성된다. 여기서 주목할 사실은 국비와 시도비 외에 시군구비, 자부담, 교육청부담 등을 구체적으로 제시하지 않는 시·도 예산서 등의 영향으로 각 시·도의 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서에 제시된 총사업비가 시·도별로 상이한 재원구성을 갖는다는 점이다.

예를 들어, 대구형일자리디딤돌사업(공공근로사업), 노인일자리 및 사회활동지원사업(광주), 희망일자리사업(울산) 등 다수의 기금사업 총사업비는 다른 재원항목(국비, 시군구비, 자부담 등)을 제외한 시도비만으로 구성된다. 이와 대조적으로 노인일자리사업지원(대전), 3D프린팅 벤처집적지식산업센터건립(울산) 등 일부 기금사업 총사업비는 시도비는 물론 국고보조금, 시군구비 등 다른 재원항목들도 포함한다.

그 결과 총사업비 대비 기금투입의 비율을 산정할 때 이용되는 총사업비 개념이 시·도별 또는 사업별로 상이한 양상을 보인다. 이처럼 총사업비 개념이 다르면 시·도 간 총사업비 대비 기금투입 비율 비교·분석 시 주의가 필요하다. 즉 기금투입 비율 산정 시 분모에 들어가는

총사업비를 시도비 예산으로 한정할 것인지, 아니면 국고보조금, 시군구비, 자부담 등도 포함하는 총사업 예산으로 간주할 것인지를 분명히 할 필요가 있다는 것이다. 각 시·도는 이 두 상이한 범주의 사업예산 가운데 하나를 이용하여 2018년 자체 성과분석 보고서를 작성한 것으로 파악되기 때문이다.

한편 기금 관련 사업의 총 경비(총사업비) 중 투입된 기금 몫이 클수록 해당 사업이 기금 사업의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 이에 해당하는 사업을 총사업비 대비 기금 비중이 90% 이상인 사업으로 간주하면, 그 수는 23개로 전체 61개 사업의 37.7%를 점유한다(〈표 7〉 참조). 이와 대조적으로 총사업비 대비 기금 비중이 50% 미만인 사업수는 17개로 전체(61개)의 27.9%에 이른다. 이처럼 총사업비 대비 기금 투입 비율이 낮은 사업의 경우 기금사업의 성격이 미미할 수밖에 없고, 그 성과분석 결과가 온전히 기금투입에 의한 성과로 보기 곤란한 측면이 있다.

〈표 7〉 2018년 시·도별 기금 비중 구간별 사업내역

(단위: %)

시·도	사업명	총사업비 대비 기금 비중			
		0~30%미만	30~50%미만	90~100%미만	100%
서울	공공근로	17.0	.	.	.
대구	시내버스업체재정지원	10.6	.	.	.
	대구형일자리디딤돌사업(공공근로사업)	.	.	.	100.0
광주	광주청년드림수당	.	.	.	100.0
대전	노인일자리사업지원	23.7	.	.	.
	평생학습배달강좌운영	.	.	.	100.0
	대전시민대학운영	.	.	.	100.0
울산	3D프린팅벤처집적지식산업센터건립	.	49.1	.	.
	희망일자리사업	.	.	95.2	.
	도산노인복지관증축	.	.	.	100.0
경기	소규모기업환경개선사업	.	.	93.3	.
	중소기업판로지원을위한유경제플랫폼 구축운영	.	.	97.5	.
강원	정책숲가꾸기추진지원	23.0	.	.	.
충북	시골마을행복택시운영지원	13.9	.	.	.
	건강한결혼장려문화조성	18.8	.	.	.
	출산양육지원	24.1	.	.	.
	9988행복나누미사업	30.0	.	.	.

시·도	사업명	총사업비 대비 기금 비중			
		0~30%미만	30~50%미만	90%~100%미만	100%
충북	여성농어업인행복바우처사업	.	35.3	.	.
	도시가스공급시설설치비지원	.	40.0	.	.
	초등학교CCTV통합관제센터연계사업	.	.	.	100.0
충남	친환경학교급식비지원	25.8	.	.	.
전북	수도권이전기업지방투자촉진보조금지원	7.2	.	.	.
	비수도권기업투자보조금지원	20.7	.	.	.
	중소기업환경개선사업(14개 시군)	.	.	99.3	.
	벤처기업육성사업지원	.	.	.	100.0
	전북형청년취업지원	.	.	.	100.0
	친환경농산물학교급식지원	.	.	.	100.0
	전주국제발효식품엑스포개최	.	.	.	100.0
	4050(중장년층)취업지원	.	.	.	100.0
전남	일자리창출우수기업인증	.	.	90.0	.
	전남형강소기업육성	.	.	90.0	.
	선취업후진학과정운영	.	.	91.3	.
	지역공동체일자리사업	.	.	93.3	.
	비정규직노동센터운영	.	.	.	100.0
	청년일자리카페운영	.	.	.	100.0
경북	살기좋은경북만들기	.	42.5	.	.
	도시토목사업	.	49.6	.	.
경남	서민자녀교육지원사업	29.9	.	.	.
제주	지역고용촉진사업(2개 사업)	.	.	96.7	.
사업수		12	5	10	13
총사업수 대비 비율		19.7	8.2	16.4	21.3

주: 총사업수는 61개임. 제주의 경우 지역고용촉진사업은 2개 사업으로 간주
 자료: 각 시·도별 2018년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서

3) 자체 성과분석의 실효성 미흡

2018년 시·도 자체 성과분석 보고서에 대한 종합분석 결과에 따르면, 우선 각 시·도는 자체 성과분석 결과를 낙관적으로 보고하는 경향을 보인다. 각 시·도의 자체 성과분석 보고서에 따르면 종합점수는 제주(77.0점)와 대전(93.2점)을 제외하면 대체로 100점이거나 그에 가까운 수준이다(〈표 8〉 참조). 예를 들어, 계획 부문의 두 지표인 기금사용계획 수립여부, 목적에 부합하는 기금 사용에 대해서는 17개 시·도가 모두 만점(각각 15점, 10점)을 부여하였다. 관

리 부문 지표 중 계획적 집행과 기초배분의 적절성에 대해서는 각 시·도가 대체로 만점에 가까운 점수를 부여하였고, 대전(6.6점)과 전북(7.0점)을 제외하면 모니터링 여부도 만점(10.0점)을 기입하였다. 또한 성과·환류 부문 지표인 성과목표 달성도, 우수사례 환류 정도에 대해 서울, 광주, 대전, 강원, 경북, 제주를 제외하고 나머지 모든 시·도에서 만점(각각 20점)을 부여하였다. 다만 제주의 경우 ‘성과목표 달성도’와 ‘우수사례 환류 정도’에 대해 각각 16.7점, 0.3점을 부여하여 성과·환류 부문 점수(17.0점)가 다른 시·도(36.6~40.0점)와 비교하여 현저히 낮았다.

이처럼 각 시·도의 자체 성과분석 보고서가 거의 만점에 가까운 낙관적인 결과를 보여주고 있으나, 실제 동 보고서에 담긴 계획, 관리 및 성과·환류 부문별 근거자료가 이를 뒷받침해주기에는 구체성 및 일관성이 부족한 사례가 발견된다. 예를 들어, 지역상생발전기금 사용계획 수립의 내실성(15점)과 관련하여 부산, 인천, 세종, 충남, 경북, 제주의 경우 제출된 자료만으로 기금사용계획 수립여부에 대해 확인되지 않는다. 기금 사용용도의 목적 부합성(10점)과 관련해서는 각 시·도가 배분받은 기금을 대체로 지역발전 등 목적에 부합하는 사업에 투입하고 있는 것으로 분석하고 있는데, 경우에 따라서는 노인복지관 신·증축, 재난·안전관리 관련 사업 등 지역발전과의 관련성이 부족한 사업들이 존재된다. 또한 모니터링 실시 여부(10점)와 관련하여 모니터링을 극히 일부 사업에서만 실시한 대전과 부분적으로 실시한 전북만이 낮은 점수를 부여하고 있으나, 동 항목에 만점을 부여한 전남의 경우에도 모니터링이 일부 사업에서만 실시한 것으로 확인된다. 사업목표의 달성도(20점)와 관련해서는 대구를 제외한 대부분의 시·도에서 목표 달성도 관련 세부 항목에 대한 분석이 세부적으로 제시되어 있지 않는데, 그와 관련한 점수는 거의 만점에 가까운 20점을 부여하는 경향을 보인다.⁶⁾ 마지막으로 우수사례 환류(20점)와 관련하여 제주를 제외한 대부분의 시·도에서 대체로 1개씩 우수사례를 제시하고 있으나, 총사업비 대비 기금투입 비율이 50%를 하회하는 일부 사업들을 우수사례로 선정하는 것이 타당한지에 대해서는 이론(異論)이 있을 수 있어 보인다.

6) 더욱이 일부 기금사업들의 경우 시·도 자체 성과분석이 해당 사업의 효율성 혹은 효과성을 중심으로 이루어지지 않고 있다. 시·도별로 사업에 따라 성과분석이 없거나, 설문조사 등을 통해 성과를 간접적으로 측정하는 사례가 발견되기 때문이다. 예를 들어, 인천시민 여객선 운임 보조사업의 경우 동 사업을 통한 인천 섬에 대한 시내(市內) 방문객 증가 및 경제 활성화 정도에 관한 성과분석이 이루어질 필요가 있으나 인천시 자체 성과분석 보고서에는 이에 대한 언급이 없거나 관련 서류가 부재하다. 대전 중소기업 경영안정자금 및 창업자금 이차보전의 경우에는 2018년 11월 중소기업육성자금 지원업체 실태조사(설문)를 실시하여 전년 대비 매출액 증감, 융자금 활용도, 회사 경영상태, 만족도 등을 조사하였으나, 이러한 실태조사가 용자가 이루어지지 않은 대조군(control group) 없이 용자실행 기업만을 대상으로 이루어짐으로써 그 분석결과의 신뢰도가 높아 보이지 않는다.

〈표 8〉 2018년 시·도별 자체 성과분석 결과

시·도	계획			관리				성과·환류			종합점수 (100점)
	수립 여부 (15점)	기금목적 부합성 (10점)	소계 (25점)	계획적 집행 (15점)	모니터링 여부 (10점)	기초배분 적절성 (10점)	소계 (35점)	목표 달성도 (20점)	우수사례 환류 (20점)	소계 (40점)	
서울	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	18.0	19.0	37.0	97.0
부산	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
대구	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
인천	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
광주	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	18.0	20.0	38.0	98.0
대전	15.0	10.0	25.0	15.0	6.6	10.0	31.6	20.0	16.6	36.6	93.2
울산	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
세종	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	18.0	38.0	98.0
경기	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
강원	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	19.6	20.0	39.6	99.6
충북	15.0	10.0	25.0	14.7	10.0	10.0	34.7	20.0	20.0	40.0	99.7
충남	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
전북	15.0	10.0	25.0	15.0	7.0	10.0	32.0	20.0	20.0	40.0	97.0
전남	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	9.2	34.2	20.0	20.0	40.0	99.2
경북	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	18.0	38.0	98.0
경남	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	20.0	20.0	40.0	100.0
제주	15.0	10.0	25.0	15.0	10.0	10.0	35.0	16.7	0.3	17.0	77.0

주: 대전은 가점(5점)을 포함할 경우 종합점수는 93.2점이 아닌 98.2점이 되지만, 다른 지방자치단체의 경우 가점점 활용 사례가 없다는 점에서 이를 제외한 종합점수를 제시함. 전남의 경우 관리 부문의 기초배분 적절성 지표가 10점으로 제시되어 있으나, 실제 9.2점인 점을 고려하여 이를 반영함.

자료: 각 시·도별 2018년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서

4) 성과분석 결과의 환류 기능 결여

기금 성과분석은 조합규정 의결, 기본계획 수립, 시·도의 자체 성과분석, 전문기관에 의한 종합분석, 조합회의 결과보고의 순서로 진행된다. 그런데 조합회의 결과보고를 제외하면 성과분석 결과를 다음연도 기금배분액 및 사업예산으로 환류시키는 기능이 미비하다.

다만 후속조치로 성과분석 결과, 우수 지방자치단체 등을 대상으로 인센티브 지급이 가능하도록 되어 있다.⁷⁾ 인센티브 지급은 기금성과분석 결과 우수 지방자치단체에 대한 추가적인 재정지원금, 또는 효율적인 기금운용과 기금사업 성과창출에 기여한 국가 및 지방자치단체

7) 「지역상생발전기금 성과분석 및 인센티브에 관한 규정」 제4조~제7조

공무원에 대한 국내외 연수, 교육기회 부여 등을 포함한다. 인센티브 지급재원은 매년 기금운용계획의 지출계획액에서 조합운영경비를 제외한 금액 중 10% 범위 내에서 편성할 수 있고, 해당연도에 인센티브 지급이 없을 경우 익년도로 이월하여 사용할 수 있다. 또한 조합장은 기금성과분석 결과 기금운용의 성과가 현저하게 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 기금운용의 성과향상을 위한 조치를 권고할 수 있으며, 필요한 경우에는 그 권고의 내용을 공개할 수 있다. 그러나 이러한 우수 지방자치단체 등에 대한 인센티브 지급, 기금운용의 성과향상을 위한 조치 권고 등의 후속조치 규정은 사문화된 채 시행되지 않고 있다.

IV. 지역상생발전기금 성과분석의 개선과제

1. 기금 설립목적 달성을 위한 사업용도 지정

각 시·도에 교부되는 기금 배분액의 용도는 지역상생발전기금 출범 초기 일자리사업에 한정되었으나 2012년부터 지역발전 사업으로 확대되었다. 그런데 대부분의 지방투자사업이 지역발전과 관련한 사업처럼 보이기 때문에 각 시·도는 기금배분액을 사업용도가 지정되지 않은 일반재원처럼 운영하는 경향을 보인다. 더욱이 앞 장에서 본 바와 같이 지역상생발전기금은 지역발전과의 관련성이 높은 사업들뿐만 아니라 그렇지 않은 사업들에도 투입되는 사례가 관찰된다. 이에 따라 세입과 세출의 연계가 부족하여 성과측정이 곤란하고 비교·평가도 어려운 실정이다.

따라서 기금의 설립 및 존치 목적에 맞게 사업목표를 정하고, 기금용도를 어느 정도 특정할 필요가 있다. 사업 유형(또는 분야)은 하나로 고정할 필요는 없지만 3-4개 정도로 유형(분야)을 지정해 주고 시·도가 선택할 수 있도록 하되, 유형별 성과지표 설정 및 운영방식에 대한 가이드라인을 제시하여 사업운영의 효율화를 도모하고 기금의 존재 가치를 높일 필요가 있다. 예를 들어, 지역상생발전기금 사업유형을 국토 및 지역개발, 산업 및 중소기업, 사회복지(일자리, 취업 및 실업대책) 분야로 지정하고, 이 세 분야별로 성과지표를 구성하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

2. 성과분석 대상의 제한

현재 지역상생발전기금은 용도가 구체적으로 특정되지 않아 일반재원처럼 사용되는 경향이 있다. 그 결과 기금 고유사업이 존재하지 않고 표준적인 지표에 의한 성과분석이나 평가가 불가능한 실정이다. 즉 기금이 배분되면 일반회계에 배분되어 국비 등 타 재원으로 추진되는 사업에 포함됨에 따라 기금사업의 구체적 성과측정이 어려운 상황이다. 특히 국고보조사업에 시도비의 일정 비율로서 기금이 투입되는 경우 그 성과는 중앙정부 재정사업 성과평가의 틀 내에서 관리되기 때문에 성과분석 결과가 반드시 지역상생발전기금 투입에 따른 성과로 해석되기 쉽지 않다.

또한 총사업비 대비 시도비 비율이 낮거나 기금 투입 비율이 낮은 시도비보조사업의 경우 기금사업의 성격을 갖는다고 보기 곤란하며, 그 결과 해당 사업의 성과를 기금 배분액의 활용에 따른 결과라고 간주하기 어렵다. 예를 들어, 시도비보조사업의 사업비로 시도비보다 다른 재원(시군구비, 지부담 등)이 더 많이 투입되거나 혹은 동 사업의 시도비로 해당 시·도의 기금 배분액보다 일반재원이 더 많이 활용되는 경우, 그 성과분석 결과는 시도비 이외 다른 재원 혹은 해당 시·도의 일반재원이 투입됨에 따른 결과로 보는 것이 타당할 것이다. 이를 고려하면 시도비 비율과 기금투입 비율을 구분하여 시도비 비율은 총사업비 대비 시도비 예산의 비율로, 기금투입 비율은 시도비 대비 기금투입 예산의 비율로 정의하는 것이 바람직해 보인다. 이 경우 총사업비 범주에 시도비는 물론 국고보조금, 시군구비, 자부담 등도 포함시켜야 할 것이다. 즉 전체 사업비 중 시도비가 얼마나 편성되었는지와 시도비 중 기금이 얼마나 투입되었는지를 기준으로 기금사업의 여부 혹은 정도를 판단하는 것이 적절할 것이다.

따라서 국고보조사업보다는 시도비보조사업에 국한하여 성과분석을 실시하되, 총사업비 대비 시도비 비율이 높고 동시에 시도비 대비 기금투입 비율이 높은 사업에 한하여 재정사업 자율평가 방식 등을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 예를 들어, 기금사업은 사업 분야를 구체적으로 특정하고 해당사업의 기금투입 비율을 50% 이상으로 규정하여 기금 고유사업임을 명시하고 분야별 성과지표를 개발하여 그에 따른 사업수행과 분석·평가가 이루어지도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

3. 자체 성과분석 보고서 작성 지침 제공

앞 장에서 본 바와 같이 각 시·도는 자체 성과분석 결과를 낙관적으로 보고하는 경향이 있을 뿐만 아니라, 세부 분석지표별로 점수부여 방식의 구체성 및 일관성이 부족한 실정이다.

이를 고려할 때 분야별 성과지표의 개발·보급 및 이를 활용한 자체 성과보고서 작성 시 전국 17개 시·도가 참고할만한 성과지표 설명 및 분석사례 등을 담은 (가칭)「지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서 작성 지침」을 마련·배포할 필요가 있을 것이다. 이 경우 종전의 계획, 관리, 성과·환류의 지표체계는 유지하되 세부 항목별 분석지표는 새롭게 설정할 필요가 있어 보인다(표 9) 참조). 이 경우 시·도 자체분석에 따른 평가의 관대성 등 도덕적 해이 문제를 완화하기 위하여 가급적 정성지표보다는 정량지표로 지표체계를 구성할 필요가 있을 것이다.

〈표 9〉 새로운 지역상생발전기금 성과분석 지표체계(안)

영역	항목	분석지표	배점	
계획 발전기금 집행체계	사용계획의 적정성	- 다른 예산사업과 중복되지 않도록 설계되었는가? - 사업별 기금투입 비율은 적정하며 지속가능한가?	10	25
	목표와 수단의 연계성	- 정책목표의 적절성(분야별 정책목표의 합목적성 등) - 정책수단의 적절성(목표 부합성·연관성, 적시성, 여타 부문과의 연계성 등) * 계획이 적절한 시점에 수립되었는지, 합리적 일정을 포함하고 있는지, 추진방식과 관련하여 타 부문(지자체, 정부부처 등)과 유기적 연계 하에 마련되었는지 등을 포함 * 계획된 예산·인력 등 투입요소에 비해 효율성이 더 높은 대안이 있었는지 분석(기회비용)	10	
	계획의 충실성	- 계획수립 시 사전조사, 다양한 이해관계자의 의견수렴·반영 여부 및 정도	5	
관리 발전기금 집행관리	계획대비 집행의 적정성	- 수립된 실행계획에 맞추어 기금사업(일정, 내용 등)이 추진된 정도	15	35
	자원집행의 효율성	- 기금사업 추진을 위한 자원(조직, 인력, 예산 등)이 효율적으로 집행된 정도	10	
	환경변화에 대한 대응성	- 기금사업 시행과정에서 행정여건, 상황변화에 대응한 정도 및 효과성 * 모니터링 실시 등을 통한 환경변화 및 대응 정도 파악	10	
성과·환류 발전기금 활용한 성과·환류	목표 및 기대효과 달성도	- 당초 설정한 분야별 목표 달성도(계획 대비 실적) * 당초 사용계획 수립시 계획한 목표를 달성했는지, 기대효과가 발생되었거나 될 가능성이 있는지 등 * 당초 계획한 목표의 적절성도 분석하며, 기금사업들의 목표가 복합적이어서 목표가 불명료한 경우 해외사례, 유사정책과 비교하여 성과를 측정 * 기금사업들의 성과에 대한 국민체감도도 가급적 포함 * 성과는 최종결과 또는 효과뿐만 아니라 산출물, 소요시간 등에서도 분석	20	40
	자체분석 결과의 환류	- 기금사업들에 대한 자체분석 결과에 따른 문제점 및 개선과제 도출, 그리고 다음연도 사업계획으로의 반영 정도 - 자체분석 결과를 다음연도 예산편성 시 반영하는지 여부	20	
합 계			100	100
가감점		- 지역상생발전기금 업무 추진과정에 대한 협조 정도	5	5

자료: 국회예산정책처(2018, p.13)와 한국지방자치학회(2018, pp.87-88) 참조

또한 각 분석지표별로 「지방자치단체 합동평가 지표매뉴얼」(2019.10.16)의 사례를 참고하여 구체적인 작성 서식을 마련해야 할 것이다. 특히 동 지침에서 기금투입 비율 산정 시 분모에 들어가는 총사업비에 대한 정의를 분명히 할 필요가 있다. 즉 총사업비는 국고보조금, 시도비, 시군구비, 자부담 등의 합계로 간주하고, 시도비 비율과 기금투입 비율을 구분하여 시도비 비율은 총사업비 대비 시도비 예산의 비율로, 기금투입 비율은 시도비 대비 기금투입 예산의 비율로 정의할 필요가 있을 것이다.

이러한 자체 성과분석 보고서 작성 지침의 작성 및 배포는 각 시·도별로 실시하는 자체 성과분석이 좀 더 체계적으로 이루어지도록 돕고, 자체 성과분석 이후 독립된 기관에 의한 종합 분석 과정에서 17개 시·도의 자체평가 결과들을 적절히 상호 비교·평가하기 위한 것이다. 현재와 같이 시·도별로 수행되는 자체 성과분석이 계속 일관되지 못한 방식으로 이루어지는 경우 종합평가의 실효성을 담보하기 곤란하다는 점을 고려할 때 동 지침의 작성 및 배포는 기금 성과분석 체계를 합리화하는 기반 마련으로서의 성격을 갖는다고 할 수 있다.⁸⁾

4. 성과분석 결과의 환류 기능 강화

새로운 지역상생발전기금 성과분석은 지표설계, (시·도) 자체분석, 종합분석, 결과환류의 흐름을 갖는 체계로 세분화·구체화하여 진행할 필요가 있다. 현행 지역상생발전기금 성과분석은 기본계획 수립, 시·도 자체분석, 종합분석, 결과보고의 절차를 따라 이루어지는데, 여기에 분석지표 설계와 결과환류를 위한 절차를 추가하여 다른 분야에서 시행되고 있는 사업평가 방식과 유사한 절차를 따르도록 하자는 것이다.

예를 들어, 행정안전부가 주관하는 지방자치단체 합동평가는 평가지표 개발과 평가환류를 평가실시와 구분하여 별도로 관리한다(행정안전부, 2019, p.1). 평가지표개발 단계에서는 별도의 지표개발추진단을 구성하여 지표개발계획 수립, 부처별 제출 지표에 대한 의견수렴 및 심의 등의 과정을 거쳐 지표를 확정한다. 평가환류 단계에서는 부진지표 행정컨설팅, 재정인센티브 지급 및 포상, 우수사례·결과보고서 발간 및 부처 정책환류가 이루어진다.

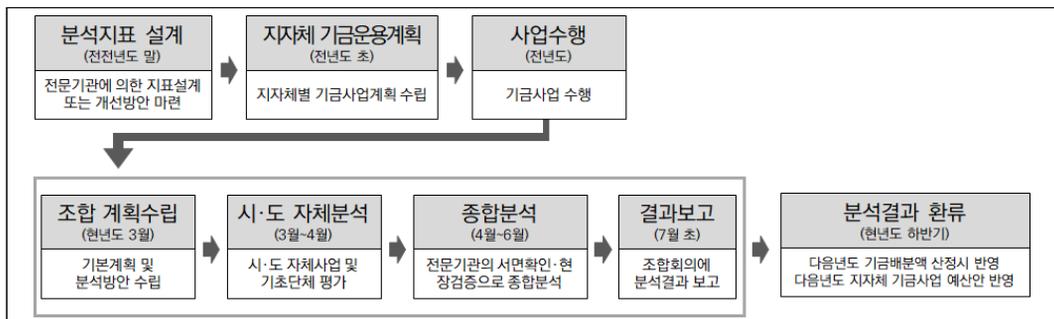
또한 행정안전부(구 국민안전처)가 주관하는 재난·안전사업에 대한 평가는 평가계획 수립,

8) 기금성과분석 체계를 합리화하고 기금에 대한 각 시·도의 재정책임성을 높이기 위해서는 시·도별 자체 성과분석을 해당 시·도의 예산담당관실이 아닌 독립된 기구의 구성을 통해 담당하도록 할 필요가 있다. 그러나 각 시·도별로 기금사업 수가 적게는 1~2개, 많게는 6~7개에 불과하여 독립된 기구의 운영에 따른 실익이 크지 않을 수 있다. 따라서 향후 기금규모가 커지고 그에 따라 기금사업 수도 많아지는 경우 시·도별 또는 권역별로 독립된 기구의 구성을 통해 기금사업에 대한 성과분석을 실시하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

부처별 자체평가, 전문 연구기관에 의한 메타평가(종합평가), 평가결과 환류 등의 절차에 따라 진행된다(국민안전처, 2017, p.1-2). 여기서 주목할 사실은 전년도 재난·안전사업 실적에 대한 평가 결과를 현년도에 이루어지는 각 부처의 다음연도 예산안 편성 또는 재난·안전예산 사전협의⁹⁾ 과정에서 반영하도록 하고 있다는 점이다.

한편 분석지표 설계는 각 연도 성과분석이 실시되기 전전년도 말(11~12월)까지 이루어지는 것이 바람직해 보인다(〈그림 3〉 참조). 이처럼 사전에 성과지표가 마련·공표되어야 이를 고려하여 각 시·도에서 전년도 기금사업 예산편성 및 집행이 이루어질 수 있고, 현년도에 실시되는 전년도 기금사업에 대한 성과분석의 실효성도 높일 수 있기 때문이다. 나아가 시·도 자체분석과 종합분석 시기는 가급적 현년도 상반기(3~6월)로 설정하여 그 결과가 각 시·도의 다음연도 예산편성 과정에서 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

〈그림 3〉 지역상생발전기금 성과분석 절차(안)



한편 지역상생발전기금을 배분받은 각 시·도 및 시·군·구는 대체로 지역발전 사업에 상생발전기금을 사용하고 있지만, 개별 사업별 세부적인 사용내역을 공개하지 않아 사후관리가 제대로 되지 않고 있다. 또한 지역상생발전기금 조합에서 매년 기금의 성과분석을 실시하고 있지만 성과분석 결과를 공개하지 않고 있으므로 향후에는 전문기관에 의한 성과분석으로 신뢰성을 제고하고 결과의 공개를 통해 그 실효성을 높일 필요가 있을 것이다.

나아가 성과분석 결과에 따른 인센티브 활성화로 사업 효율성을 제고할 필요가 있다. 덧붙여 말하면 현재 성과분석은 매년 실시하고 있으나, 결과에 따른 인센티브 규정이 활용되지 않고 있으므로 사업 효율성을 제고하기 위해 인센티브 활성화가 반드시 요구된다고 하겠다.

9) 재난·안전예산 사전협의는 행정안전부 주도로 각 부처 재난·안전예산 요구안에 대한 객관적 검토에 기초하여 투자효율성을 높이는 방향의 조정이 이루어지도록 하는 제도이다. 기획재정부는 재정운용원칙 등 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고 행정안전부의 검토의견을 토대로 재난·안전사업 예산안을 작성할 의무가 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제10조의2).

V. 결론

본 연구는 지역상생발전기금 성과분석의 문제점을 알아보고, 지방자치단체 기금운용의 효율성과 기금사업의 효과성을 높이기 위한 개선과제를 모색하였다. 또한 2020년부터 새롭게 시작되는 지역상생발전기금 관련 성과분석 틀에 어떤 변화가 요구되는지도 살펴보았다.

이를 위해 2018년 지역상생발전기금 운용에 대한 각 시·도의 자체 성과분석 보고서에 대한 종합분석을 실시하였다. 그 결과 다음과 같은 기금사업 성과분석의 문제점을 제시하였다. 우선 지역상생발전기금은 대부분 지역발전과의 관련성이 높은 사업들에 투입되지만, 일부 사업들은 그 관련성이 낮아 보인다. 또한 총사업비 대비 기금투입의 비율을 산정할 때 이용되는 총사업비 개념이 시·도별 또는 사업별로 상이한 양상을 보이고, 총사업비 대비 기금 투입 비율이 낮은 사업이 다수 존재한다. 아울러 각 시·도의 자체 성과분석 보고서가 거의 만점에 가까운 낙관적인 결과를 보여주고 있으나, 실제 동 보고서에 담긴 계획, 관리 및 성과·환류 부문별 근거자료가 이를 뒷받침해주기에는 구체성 및 일관성이 부족한 사례가 발견된다. 마지막으로 성과분석 결과를 다음연도 기금배분액 및 사업예산으로 환류시키는 기능이 미비하며, 우수 지방자치단체 등에 대한 인센티브 지급, 기금운용의 성과향상을 위한 조치 권고 등의 후속조치 규정도 사문화된 채 시행되지 않고 있다.

이러한 지역상생발전기금 성과분석의 문제점을 개선하기 위해서는 다음의 방안을 강구할 필요가 있을 것이다. 첫째, 기금의 설립 및 존치 목적에 맞게 사업목표를 정하고, 기금용도를 어느 정도 특정할 필요가 있다. 사업 유형(또는 분야)은 하나로 고정할 필요는 없지만 3-4개 정도로 유형(분야)을 지정하여 시·도가 선택할 수 있도록 하고, 유형별 성과지표 설정 및 운영방식에 대한 가이드라인을 제시하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

둘째, 성과분석은 국고보조사업보다는 시도비보조사업에 국한하여 실시하고, 총사업비 대비 시도비 비율이 높고 동시에 시도비 대비 기금 투입 비율이 높은 사업에 한하여 재정사업 자율평가 방식 등을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 예를 들어, 기금사업은 사업분야를 구체적으로 특정하고 해당사업의 기금 투입 비율을 50% 이상으로 규정하여 기금 고유사업임을 명시하고 분야별 성과지표를 개발하여 그에 따른 사업수행과 분석·평가가 이루어지도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

셋째, 분야별 성과지표를 개발·보급하고, 이를 활용한 자체 성과보고서 작성 시 전국 17개 시·도가 참고할만한 성과지표 설명 및 분석사례 등을 담은 (가칭)「지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서 작성 지침」을 마련·배포할 필요가 있다. 특히 동 지침에서 총사업비는 국고보조금, 시도비, 시군구비, 자부담 등의 합계로 간주하고, 시도비 비율과 기금투입 비율을 구분

하여 시도비 비율은 총사업비 대비 시도비 예산의 비율로, 기금투입 비율은 시도비 대비 기금 투입 예산의 비율로 정의할 필요가 있을 것이다.

넷째, 현행 지역상생발전기금 성과분석은 기본계획 수립, 시·도 자체분석, 종합분석, 결과 보고의 절차를 따라 이루어지는데, 여기에 분석지표 설계와 결과환류를 위한 절차를 추가하여 다른 분야에서 시행되고 있는 사업평가 방식과 유사한 절차를 따르도록 할 필요가 있다. 또한 전문기관에 의한 성과분석으로 신뢰성을 제고하고 결과의 공개를 통해 그 실효성을 높일 필요가 있을 것이다.

한편 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 사회복지(일자리 분야), 농림해양수산 분야 사업들이 지역발전과의 관련성이 직·간접적으로 높은 반면, 교육, 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 보건 분야 사업들은 중장기적으로 지역발전을 위한 사회문화적 기반 형성을 목적으로 하지만 체계성을 결여한 채 단속적으로 추진됨으로써 지역발전에 대한 영향력이 미약해 보인다고 전제하고 있다. 향후 좀 더 엄밀한 분석을 통해 이에 대한 검증이 이루어져야 할 것으로 보인다. 또한 이 과정에서 바람직한 총사업비 대비 기금액 비율을 산출하여 기존 결과와 비교분석할 필요가 있다. 둘째, 각 시·도의 자체 성과분석 결과는 해당 시·도 지역상생발전기금이 해당 지역의 경제력(GRDP) 발전에 어느 정도 기여하였는지에 대한 회귀분석을 통해 간접적으로 파악될 수 있으나 본 연구는 이러한 분석까지 다루지 않았다. 셋째, 본 연구는 2018년 지역상생발전기금 성과분석 결과에 기초하여 2020년부터 새롭게 시작되는 지역상생발전기금 관련 성과분석 체계의 개선방안을 도출하고 있다. 그런데 새로운 지역상생발전기금 운용 방식은 아직 확정되지 않은 상황이다. 따라서 향후 2020년 이후 실제 기금사업에 대한 성과분석이 이루어질 경우 그에 기초하여 보다 실질적인 개선방안이 마련될 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 한계에 대해서는 향후 연구를 통해 보완하도록 하겠다.

【참고문헌】

- 각 시·도. (2019). 2018년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서. 지역상생발전기금 내부자료.
- 국민안전처(현 행정안전부). (2017). 「2017년(16회계연도) 재난안전사업 평가 결과」.
- 국회예산정책처. (2018). 「국가의 주요 사업에 대한 평가 매뉴얼; 원칙, 방향 및 절차」.
- 권경득·최정열·조강주·이광원. (2017). 지역상생발전기금의 지속가능성에 관한 연구: 수도권과 비
수도권의 인식 차이를 중심으로. 「국가정책연구」, 31(4), 367-394.
- 신유호. (2010). 지방재, 세정 연구: 지방재정 쟁점; 지역상생발전기금사업 성과분석 방향. 「지방재
정과 지방세」, 32, 108-136.
- 유태현. (2018). 지역상생발전기금의 그간 운영성과와 정비방향. 「한국지방재정학회 세미나자료
집」, 19-44.
- 유태현. (2019a). 지역상생발전기금의 운영 실태와 내실화 방향. 「지방재정」, 2019(2), 28-49.
- 유태현. (2019b). 중앙과 지방 간 재정분권 추진 경과와 향후 과제. 「지방재정」, 2019(4), 12-37.
- 이현우. (2013). 지역상생발전기금 개선방안. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 1-34.
- 조기현. (2010). 지역상생발전기금의 정책적 의의와 향후 운용방안. 「지방재정과 지방세」, (33),
84-106.
- 조기현. (2017). 지역상생발전기금제도의 중장기 발전방향. 「한국지방재정학회 세미나자료집」,
25-43.
- 조기현·양영철. (2012). 지역상생발전기금제도의 발전방향. 「한국지방재정학회 세미나자료집」,
1-24.
- 조봉업. (2010). 지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향. 「지방재정과 지방세」, 28, 61-80.
- 한국지방자치학회. (2018). 「2017년 지역상생발전기금 성과 분석」.
- 한상우. (2011). 지역상생발전기금의 합목적적(合目的的) 운용방안. 「한국지방자치학회보」, 23(1),
257-277.
- 행정안전부. (2019.10). 「2020년(19년 실적) 지방자치단체 합동평가 지표매뉴얼」.

(부표) 시·도별 분야·부문별 기금사업 현황

(단위: 백만원, %)

시도	분야	부문	사업명	총사업비 (자체 보고서)		기금 배분액		총사업비 대비 기금 비율
서울	사회복지	노동	공공근로	49,907	(100.0)	8,493	(100.0)	17.0
부산	수송및교통	도로	자치구군도로건설지원	16,486	(100.0)	8,975	(100.0)	54.4
대구	사회복지	노동	대구형일자리디딤돌사업 (공공근로사업)	10,002	(8.3)	10,002	(45.9)	100.0
	수송및교통	대중교통·물류등 기타	시내버스업체체제정지원	111,000	(91.7)	11,783	(54.1)	10.6
인천	사회복지	노동	어린이하굣길길동무사업	3,040	(37.7)	2,400	(37.5)	78.9
	국토및지역개발	지역및도시	인천시민여객선운임보조	5,030	(62.3)	4,000	(62.5)	79.5
광주	교육	고등교육	광주청년드림수당	3,000	(12.6)	3,000	(14.2)	100.0
	사회복지	노인·청소년	노인일자리및사회활동지원사업	20,729	(87.4)	18,169	(85.8)	87.7
대전	교육	평생·직업교육	평생학습배달강좌운영	1,190	(2.2)	1,190	(6.3)	100.0
			대전시민대학운영	586	(1.1)	586	(3.1)	100.0
	사회복지	노인·청소년	노인일자리사업지원	33,282	(61.9)	7,883	(41.5)	23.7
		사회복지일반	행복나눔청년취업희망카드	9,000	(16.7)	4,500	(23.7)	50.0
	산업·중소기업	산업금융지원	중소기업경영안정자금 및 창업자금이자보전	7,000	(13.0)	3,500	(18.4)	50.0
			산업· 중소기업일반	소상공인경영개선자금	2,700	(5.0)	1,350	(7.1)
울산	사회복지	노인·청소년	남북노인복지관건립	5,120	(22.1)	4,460	(25.7)	87.1
			도산노인복지관증축	2,400	(10.3)	2,400	(13.8)	100.0
		노동	희망일자리사업	6,095	(26.3)	5,805	(33.4)	95.2
	산업·중소기업	산업진흥·고도화	3D프린팅벤처집적 지식산업센터건립	9,580	(41.3)	4,700	(27.1)	49.1
	세종	사회복지	노동	공공근로사업	920	(61.3)	810	(63.3)
농림해양수산		농업·농촌	복숭아축계및판촉전지원	400	(26.7)	310	(24.2)	77.5
		임업·산촌	산불감시원운영	180	(12.0)	160	(12.5)	88.9
경기	산업·중소기업	산업금융지원	소규모기업환경개선사업	4,500	(28.0)	4,200	(31.1)	93.3
		산업기술지원	경기도강소기업육성프로젝트	3,960	(24.7)	2,600	(19.3)	65.7
		에너지및자원 개발	경기도에너지센터설치및운영	3,600	(22.4)	2,800	(20.7)	77.8
		산업· 중소기업일반	중소기업판로지원을위한 공유경제플랫폼구축운영	4,000	(24.9)	3,900	(28.9)	97.5
강원	농림해양수산	임업·산촌	정착숲가꾸기추진지원	24,987	(58.9)	5,759	(31.3)	23.0
	산업·중소기업	산업금융지원	중소기업육성자금이자보전	15,208	(35.9)	11,336	(61.6)	74.5
		산업진흥·고도화	GTT국제무역·투자박람회육성	2,200	(5.2)	1,298	(7.1)	59.0
충북	일반공공행정	일반행정	초등학교CCTV통합관제센터 연계사업	2,329	(6.5)	2,329	(19.5)	100.0
	사회복지	보육·가족및여성	건강한결혼장려문화조성	3,200	(8.9)	600	(5.0)	18.8
		노인·청소년	9988행복나눔미사업	5,677	(15.9)	1,703	(14.2)	30.0

시도	분야	부문	사업명	총사업비 (자체 보고서)		기금 배분액		총사업비 대비 기금 비율	
	보건	보건의료	출산양육지원	10,380	(29.0)	2,500	(20.9)	24.1	
	농림해양수산	농업·농촌	여성농어업인행복바우처사업	7,224	(20.2)	2,550	(21.3)	35.3	
	산업·중소기업	산업진흥·고도화	도시가스공급시설설치비지원	5,000	(14.0)	2,000	(16.7)	40.0	
	수송및교통	대중교통·물류등 기타	시골마을행복택시운영지원	2,000	(5.6)	278	(2.3)	13.9	
충남	농림해양수산	농업·농촌	친환경학교급식비지원	38,342	(100.0)	9,887	(100.0)	25.8	
전북	사회복지	노동	4050(중장년층)취업지원	672	(1.4)	672	(6.4)	100.0	
			전북형청년취업지원	1,154	(2.3)	1,154	(11.1)	100.0	
	농림해양수산	농업·농촌	친환경농산물학교급식지원	2,918	(5.9)	2,918	(28.0)	100.0	
			전주국제발효식품엑스포개최	857	(1.7)	857	(8.2)	100.0	
	산업·중소기업	산업금융지원	벤처기업육성사업지원	300	(0.6)	300	(2.9)	100.0	
			무역및투자유치	비수도권기업투자보조금지원	6,512	(13.2)	1,346	(12.9)	20.7
		산업진흥·고도화	수도권이전기업 지방투자촉진보조금지원	36,222	(73.6)	2,590	(24.8)	7.2	
			산업· 중소기업일반	중소기업환경개선사업 (14개시군)	591	(1.2)	587	(5.6)	99.3
	전남	사회복지	노동	청년일자리카페운영	500	(2.6)	500	(2.9)	100.0
				청년근속장려금지원	1,500	(7.7)	1,300	(7.6)	86.7
지역공동체일자리사업				643	(3.3)	600	(3.5)	93.3	
산업·중소기업		산업금융지원	전남형강소기업육성	2,000	(10.3)	1,800	(10.5)	90.0	
			산업진흥·고도화	지역·산업맞춤형일자리창출	12,733	(65.6)	11,186	(65.1)	87.9
		산업· 중소기업일반	일자리창출우수기업인증	200	(1.0)	180	(1.0)	90.0	
			일자리종합센터운영	240	(1.2)	200	(1.2)	83.3	
			산학협력취업패키지과정	1,170	(6.0)	1,000	(5.8)	85.5	
			선취업후진학과정운영	230	(1.2)	210	(1.2)	91.3	
비정규직노동센터운영	200	(1.0)	200	(1.2)	100.0				
경북	농림해양수산	농업·농촌	재해예방노후수리시설정비	5,000	(12.7)	2,500	(14.3)	50.0	
	국토및지역개발	지역및도시	도시토목사업	6,452	(16.4)	3,200	(18.3)	49.6	
			살기좋은경북만들기	27,794	(70.8)	11,800	(67.4)	42.5	
경남	교육	유아및초중등교육	서민자녀교육지원사업	37,480	(100.0)	11,200	(100.0)	29.9	
제주	공공질서및안전	재난방재·민방위	지방하천정비사업	2,700	(38.5)	2,307	(35.6)	85.4	
	사회복지	취약계층지원	장애인고용지원	3,113	(44.4)	2,980	(46.0)	95.7	
		노인·청소년	공익형노인일자리사업	1,202	(17.1)	1,194	(18.4)	99.3	
합계				582,637		220,997		37.9	

주: 총사업비 또는 기금 배분액 옆의 ()안은 각각 해당 시·도의 전체 총사업비 또는 기금 배분액에서 해당 사업의 총사업비 또는 기금 배분액이 점유하는 비율을 나타냄.

자료: 각 시·도별 2018년 지역상생발전기금 자체 성과분석 보고서

한 재 명: 고려대학교에서 경제학 박사학위(「한국 공공부조제도의 구조 전환과 평가-빈곤완화, 노동공급 그리고 재정에 미치는 영향을 중심으로-」, 2014)를 취득하고, 현재 한국지방세연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방세, 지방재정 및 복지로 “새정부 주요 복지정책 추진에 따른 국가와 지방의 재정부담 전망과 평가”(「사회보장연구」, 공저, 2018), “사회복지 국고보조사업 확대에 따른 지방재정 압박이 지방예산편성 방식에 미친 영향 분석”(「경제학연구」, 공저, 2017), “학생수 변화를 고려한 지방교육재정교부금의 지역간 형평화 효과 분석”(「지방행정연구」, 2017) 등 10여 편의 논문을 게재하였다(jmhan02@kilf.re.kr).

하 능 식: 미국 퍼듀대학교(Purdue University)에서 경제학 박사학위(Essays on Unemployment Insurance, 2001)를 취득하고, 현재 한국지방세연구원 부원장으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방세, 지방재정 및 사회복지로 “지방세체계 개편을 통한 지방재정 확충방안”(「지방자치법연구」, 2014), “주행세에 의한 지방재정 왜곡현상과 정상화방안”(「한국지방재정논집」, 공저, 2013), “지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향”(「지방재정논집」, 공저, 2007) 등 다수의 논문을 발표하였다(nsha@kilf.re.kr).

이 슬 이: 성균관대학교에서 사회복지학 석사(「국가의 재정분권이 복지재정에 미치는 영향-OECD 19개 회원국을 중심으로-」, 2018)를 취득하고, 현재 한국지방세연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방세, 지방재정 및 사회복지로 “사회복지분권화 어떻게 할 것인가?”(「한국지역사회복지학회」, 공저, 2017), “국가의 재정분권이 복지재정에 미치는 영향”(「사회복지연구」, 2018), “항만지역 화물차량이 야기하는 외부불경제 내부화 방안”(「한국지방재정논집」, 공저, 2019) 등의 논문을 발표하였다(ss110345@kilf.re.kr).