건설이슈포커스

노후 인프라 투자 촉진을 위한 지역개발기금 활용 방안

2020. 3

김정주

■ 서론 ····· 4
■ 국내 노후 인프라 관리 체계 현황 진단 ····· 7
■ 지역개발기금 운용 현황 및 문제점 ····· 16
■ 지역개발기금을 활용한 노후 인프라 투자 확대 방안 모색 ····· 29
■ 결론 ····· 34

CERIK
Construction & Economy Research Institute of Korea
한국건설산업연구원

요 약

- 최근 국내 인프라의 노후화가 빠르게 진행되면서 법상 안전관리 대상 시설이 소규모 시설로 확대되는 등 인프라 관리 체계에 큰 변화가 발생하고 있음.

- 하지만 여전히 인프라 관리 체계에서 미진한 부분들이 존재하며, 특히 유지·보수 등 재투자와 관련된 재원 조달과 관련해서는 범정부 차원에서의 구체적인 전략이 부재함.

- 이에 본 연구에서는 상당한 규모의 유휴자금을 보유하고 있는 18개 지자체(창원시 포함)의 지역개발기금을 노후 인프라 투자 재원으로 활용하는 방안을 모색해보고자 하였음.
  - 지역개발기금은 전국 각 지자체들이 “지역개발사업 및 지방공기업 사업을 지원하기 위한 목적으로 「지방공기업법」 등 법령에 근거해 자체 조례로서 설치·운용하고 있는 기금”임.
  - 2017년도 말 기준으로 전국 18개 지자체들의 기금 조성액은 15조 7,000억원에 이르는데, 최근 지역 신규 인프라 투자 수요 감소로 기금의 활용도가 줄어들고 있는 것으로 알려지고 있음.

- 이를 위해 본 연구에서는 우선 ① 현 노후 인프라 관리 체계의 현황에 대한 진단을 실시하였으며, ② 지역개발기금의 운용 실태에 대한 분석과 노후 인프라 투자 재원으로서의 활용 가능성을 검토하였음
  - 현 노후 인프라 관리 체계는 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」에 따른 안전점검 및 진단 위주로 구성되어 있어, 최근 관리 대상 시설물의 증가에 따른 비용 조달과 관련해서는 충분한 시스템을 갖추지 못하고 있음.
  - 반면, 현재 18개 광역 지자체가 보유하고 있는 지역개발기금은 신규 인프라 투자 수요 감소 등으로 상당한 규모의 유휴자금이 활용처를 찾지 못해 지역 금고에 예치되어 있고, 주된 재원 조달 수단인 지역개발채권의 채권이율을 기금 운용 수익이 충당하지 못하는 일명 ‘역마진’ 우려가 커지는 등 여러 가지 운용상 어려움이 발생하고 있음.

- 이러한 진단 및 검토 결과를 토대로 실제 지역개발기금이 노후 인프라 투자 목적으로 활용되기 위해 필요한 제도적 개선 방안을 다음과 같이 검토·제시하였음.
  ① 지역개발기금의 지원대상 및 사업범위를 확대하는 한편, 동 기금을 통한 지원이 노후 인프라 투자로 이어질 수 있도록 하는 법적 장치를 마련해야 함.
  ② 지역개발기금의 융자 기간과 이율, 상환방식을 개선하고, 특히 노후 인프라 투자와 관련해서는 융자 조건을 보다 완화해 적용해야 함.
  ③ 지역개발기금 운용의 효율성을 높이기 위해 지역개발기금 재원을 출자 재원으로 하는 새로운 공공 인프라 펀드를 중앙정부 차원에서 조성해 운용하는 방안을 모색해야 함.
  ④ 지역개발기금을 적절히 활용할 수 있는 새로운 노후 인프라 민간투자사업 모델을 마련해야 하며, 민간투자의 저변을 확대하기 위해 노후 인프라 투자 플랫폼을 구축해야 함.
  ⑤ 관리 사각지대에 놓여 있는 ‘소규모 취약시설’, ‘소규모 노후 건축물’에 대해 지자체 차원에서 별도의 관리계획을 수립하는 한편, 지역개발기금 운용계획과 동 관리계획을 연계해 운영해야 함.

Ⅰ 서 론

국내 인프라의 노후화가 최근 빠르게 진행되고 있음.

- 우리나라의 인프라는 1970~1980년대 고도 경제성장기에 중장기적인 관리계획 없이 압축적으로 건설되었고, 이후에도 시설물의 장수명화를 위한 체계적인 실태조사 및 재투자가 이루어지지 못해 최근 노후화가 급속히 진행되고 있음.
- 실제로 국토교통부[1]에 따르면 2016년 말 기준 준공 후 30년 이상의 기간이 경과한 인프라 시설물의 비중은 전체 시설물의 10.3%를 차지하며, 동 비중은 이후 급속히 증가해 2026년에는 21.4%, 2036년에는 44.4%에 달할 것으로 전망됨.

각종 안전사고가 발생하면서, 노후 인프라의 관리가 중요한 정책과제로 대두되고 있음.

- 2014년 당시 서울 송파구 석촌호수 인근에서 다수의 지반 침하 현상이 발생하면서 노후 인프라에 대한 일반인들의 관심이 높아지기 시작하였음.
- 최근에는 다시 서울 아현지사 지하 통신구 화재사고(2018.11.24), 경기 고양시 백석역 열수송관 파열사고(2018.12.4) 등 일련의 안전사고가 발생했고, 이들 사고의 원인이 시설물 노후화로 인해 발생한 것임이 알려지면서 노후 인프라에 대한 투자 확대 논의가 본격화됨.

〈표 1〉 최근 10년간 발생한 노후 인프라 관련 사고 현황

(단위 : 건, 억원, 명)

연도	사고발생 건수	재산피해액	인명피해
2009	3	16	22
2010	3	16	7
2011	2	12	0
2012	0	0	0
2013	4	10	1,683
2014	7	767	237
2015	3	138	365
2016	7	37	489
2017	8	123	120
2018	6	283	18

주 : 인프라 등 시설 노후화와 관련 있는 유해 화학물질 유출사고, 고속철도 대형사고, 사업장 대규모 인적사고, 전력사고, 지하철 대형사고, 다중밀집시설 대형 화재사고, 다중밀집건축물 대형 붕괴사고의 7개 사고 유형에 대해 정리한 결과임.
자료 : 행정안전부, 각 연도「재난안전연감」자료를 저자가 재구성.

〈그림 1〉 KT 서울 아현지사 지하통신구 화재사고 (2018년 11월) 현장

주 : 2018년 11월 24일 서울시 서대문구 충정로3가에 위치한 KT아현지사 지하 통신구에서 화재가 발생해 일대 KT 유·무선 통신망의 기능이 전면 중단되는 사고가 발생하였음.
자료 : 온라인 검색 결과.

1) 국토교통부(2017.12),「제4차 시설물의 안전 및 유지관리 기본계획(2018~2022)」내용 참조.

정부의 대응 역시 빨라지고 있음.

- 2018년 1월부터 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」(이하 「시안법」)이 시행됨으로써 소규모 시설물들에 대한 안전관리가 강화되고, 대형 시설물들에 대한 성능평가제도가 도입됨.[2)]
- 2018년 12월에는 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」(이하 「기반시설관리법」)이 제정됨으로써 노후 인프라에 대한 관리 책임 부과, 중앙·지방정부 차원에서의 비용 지원 등에 관한 법적 기초가 마련되었음. 동 법률은 금년 1월 1일부터 시행 중임.
- 작년 6월에는 「지속가능한 기반시설 안전강화 종합대책」이 발표되었는데, 동 대책에서는 국민생활 안전에 큰 영향을 미치는 15종 기반시설에 대한 종합적인 안전관리 방안이 제시되었음.[3)]

하지만 노후 인프라 관리체계에서 아직까지 미진한 부분들이 존재하며, 특히 소요 재원의 조달과 관련해서는 범정부 차원에서의 구체적인 전략이 부재한 상태임.

- 정부의 기존 인프라 정책이 대형 인프라에 대한 신규 건설 중심이었기 때문에, 아직까지 노후 인프라에 대해서는 충분한 관리 시스템이 마련되어 있지 못함.
- 특히 노후 시설물들의 수가 급격히 증가하는 상황에서 유지·보수 및 재투자에 상당한 재원이 소요될 것으로 예상되는데, 현 시스템에서는 개별 시설물의 관리 주체가 해당 비용의 대부분을 스스로 조달해야 하는 상황임.

이에 본 연구에서는 상당한 규모의 유휴자금을 보유하고 있는 것으로 알려지고 있는 지역개발기금을 노후 인프라 투자 재원으로 활용하는 방안을 모색해 보고자 하였음.

- 현 시설물 관리체계 하에서 중앙정부와 지자체의 제한된 일반 예산만으로 노후 인프라에 대한 충분한 투자가 이루어지기 어려움.
- 한편 지역개발기금은 전국 각 지자체들이 “지역개발사업 및 지방공기업 사업을 지원하기 위한 목적으로 「지방공기업법」 등의 법령에 근거해 자체 조례로서 설치된 기금”임.
- 그런데 2017년도 말을 기준으로 전국 18개 지자체(창원시 포함)들의 기금 조성액은 15조 7,000억원에 이르며, 동 기금이 최근 수익성 있는 투자처를 찾지 못해 저금리 상황에서 역마진으로 인한 손실 등 여러 가지 운용상 애로를 경험하고 있는 것으로 알려짐.[4)]
- 따라서 본 연구에서는 대안적인 노후 인프라 투자 재원의 하나로 지역개발자금을 활용하는 방안을 모색해 보고자 하였음.[5)]

2) 국토교통부(2018.1.17), 「시설물 안전 관리체계 국토교통부 중심으로 일원화」 보도자료 내용 참조.
3) 관계부처 합동(2019.6), 「지속가능한 기반시설 안전강화 종합대책」 발표자료 참조.
4) 이현우 외(2019), “지방자치단체 지역개발기금의 효율적 운영방안 : 경기도 사례를 중심으로”, 한국지방재정논집 24(1), 한국지방재정학회의 내용을 참조.
5) 본 연구에서 제시된 방안은 지자체 입장에서 지역 건설투자 활성화를 통한 단기적인 경기부양 효과 외에도 지역 인프라 성능 제고를 통한 경쟁력 강화, 기금 운용수익 창출을 통한 재정여력 확보 측면에서도 도움을 줄 수 있을 것임.

본 연구에서는 '인프라'를 일반 국민들의 생활과 밀접하게 관련 있는 시설·건축물 전체를 의미하는 용어로 사용하였음.

- 현행법상 '인프라'에 대한 명확한 개념 정의는 존재하지 아니함. 「시안법」, 「기반시설관리법」, 「사회기반기설에 대한 민간투자법」(이하 「민투법」) 등에서 '시설물', '기반시설'에 대한 정의가 존재하나, 각 법률에서의 대상 시설물 범위가 상이함.
- 또한 최근에는 '생활밀착형 인프라'와 같은 새로운 개념이 등장하고 있는데, 이 속에는 기존에 기반시설의 개념에 포함되지 않았던 다양한 건축물들이 포함됨. 이는 정책적 관심이 국민 생활과 안전에 영향을 미칠 수 있는 모든 시설·건축물로 확대되고 있는 경향을 반영하는 것으로 볼 수 있음.[6)]
- 때문에 본 연구에서는 인프라의 개념을 폭넓게 정의하였으며, 이러한 개념적 바탕 위에서 국내 노후 인프라 관리체계 전반의 문제점을 바라보고 그에 대한 개선 방안을 포괄적으로 제시코자 하였음.

본 보고서의 순서는 다음과 같음.

- 제2장에서는 우리나라 인프라 관리 및 투자체계의 현황과 한계점을 확인함. 현재 중앙정부나 지자체의 재정에 주로 의존해 노후 인프라에 대한 투자가 이루어질 수밖에 없는 구조적 이유를 살펴보고, 그로 인해 소규모 시설물을 중심으로 관리 사각지대가 발생하고 있음을 설명하였음.
- 제3장에서는 지역개발기금의 운용 현황에 대해 살펴봄. 2017년에 지역개발기금에 대한 관리체계가 변화된 뒤 모든 대상 지자체의 지역개발기금 운용 현황에 대해 엄밀히 파악하기 어려운 측면이 있음. 그럼에도 불구하고 입수 가능한 최신의 자료를 활용해 지역개발기금 운용 측면에서의 문제점을 확인·제시코자 하였음.
- 제4장에서는 노후 인프라 투자를 위한 재원으로서 지역개발기금을 활용하기 위한 다양한 법·제도적 개선 방안을 모색·제시코자 하였음. 단순 아이디어 제시가 아닌, 기금이 실제 노후 인프라 투자에 활용될 수 있도록 하기 위해 가급적 구체적으로 대안을 제시하는 데 주안점을 두었음.
- 제5장에서는 앞에서의 논의를 요약함으로써 글을 마무리하였음.

6) 얼마 전 소규모 노후 건축물에 대한 안전관리 체계 도입에 관한 내용을 담은 「건축물관리법」이 새롭게 제정된 것도 유사한 맥락으로 이해할 수 있음.

Ⅱ 국내 노후 인프라 관리 체계 현황 진단

1. 진단 필요성

연이어 발생한 안전사고로 인해 노후 인프라 관리체계에 대한 다양한 문제 제기가 이루어지고 있음.

하지만 현 관리체계의 문제점에 대한 종합적 진단은 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 주로 공적인 안전관리 거버넌스가 가진 구조적 문제점에 관심이 집중되고 있음.

- 최근 제기되는 문제점들은 주로 시설물별로 상이한 관리기준, 관리책임 소재의 불분명, 종합적인 관리계획의 부재, 강화된 관리체계 하에서도 여전히 발생하는 관리의 사각지대 등에 대한 단편적인 것들임.

노후 인프라 관리체계에 대한 종합적인 진단과 대안 제시는 관리 거버넌스의 구조 외에도 ① 다양한 관리주체들이 소관 시설물 관리에 실제 투입할 수 있는 가용 자원의 크기, ② 외부 자원의 활용 가능성, ③ 이를 뒷받침하는 제도 또는 시스템의 유무 등을 종합적으로 고려해 이루어져야 함.

- 시설물 관리주체가 소관 시설물의 관리에 필요한 인력과 자금 등 자원을 실제로 어떻게 조달할 수 있는지, 만약 조달 가능성이 제약된다면 그 원인은 무엇인지를 확인하고, 그에 대한 보완 또는 개선방안을 제시하는 것이 현실적으로 필요한 작업일 것임.

이에 본 장에서는 먼저 현 노후 인프라 관리체계의 현황 및 문제점을 확인·진단해 보기로 함.

- 그동안 국내 인프라 관리는 1·2종 등 대형 시설물에 대한 사전 안전점검 및 진단 중심으로 이루어져 왔음. 반면 노후 인프라에 대한 유지·보수 등 재투자는 각 시설물에 대한 근거 법률에 따라 중앙부처와 소관 지자체가 주관이 되어 단편적으로 계획을 수립·집행하는 방식으로 수행되어 옴.
- 그런데 최근 시설물 관리의 전반적인 틀이 변화하면서 관리 대상 시설물의 수가 크게 증가한 반면, 실제 관리 업무를 수행할 인력, 예산, 시스템이 뒷받침되지 못하는 현상이 발생하고 있음.
- 이하에서는 현 노후 인프라 관리체계의 현황과 문제점을 ① 관리체계의 구조, ② 관리주체별 재투자에 필요한 재원 조달 수단의 한계, ③ 그로 인한 관리 사각지대의 발생 등의 부분에 초점을 맞춰 종합적으로 진단해 보기로 함.

2. 국내 노후 인프라 관리체계의 현황과 특징

국내 인프라 관리체계는 「시안법」에 따른 안전점검·진단 위주로 설계되어 있음.

- 현 노후 인프라 관리체계의 기본적 틀을 형성하고 있는 것은 「시안법」임. 동 법률에서는 법상 대상 시설물을 1종, 2종, 3종으로 구분하고 있고, 관리주체들에게 소관 시설물에 대한 관리계획 수립, 정기적인 안전점검과 진단, 성능평가 등의 의무를 차등적으로 부과하고 있음.[7]

노후 인프라 관리와 관련해 새로운 법률들이 제정되면서 관리 대상 시설물의 범위가 넓어지고, 각 시설물에 대한 적용 법률도 중첩되는 등 관리체계가 복잡해지고 있음.

- 새로 시행된 「기반시설관리법」에서도 관리계획 수립, 유지관리 및 성능평가에 관해 규정하고 있는데, 동 법률에서는 법 적용 대상 시설물을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」)상 '기반시설'로 규정하고 있음. 때문에 기존에 「시안법」이 적용되는 일부 시설물에 대해서 「기반시설관리법」이 중첩적으로 적용됨.
- 금년 5월부터 시행 예정인 「건축물관리법」의 경우 「건축법」에 따른 건축물을 대상으로 하며, 관리자에게 「시안법」과 유사한 형태로 관리계획 수립, 안전 점검·진단 실시 등의 의무를 부과하고 있음. 특히 「시안법」에서 정하고 있는 3종 시설물의 일부에 대해서는 「건축물관리법」이 중첩적으로 적용될 것으로 예상됨.

인프라 유지·보수 활동에 따른 비용을 기본적으로 관리주체가 부담해야 하는 구조임.

- 「시안법」과 「건축물관리법」에서는 안전 점검·진단의 실시 및 그에 따른 비용을 관리주체가 부담토록 명시하고 있으며, 제한적으로 안전 점검·진단에 소요되는 비용을 중앙정부나 지자체 등이 부담하거나,[8] 보수·보강 비용을 보조·융자할 수 있도록 규정하고 있음.[9]
- 「기반시설관리법」에서도 기반시설의 유지관리에 드는 비용을 원칙적으로 관리주체가 조달토록 규정하고 있으며,[10] 건설 당시 국가나 지자체가 비용을 부담한 경우나 관리계획이 수립된 기반시설에 대해서만 유지관리·성능개선에 소요되는 비용을 국가나 지자체가 지원할 수 있도록 규정하고 있음.[11]

「기반시설관리법」에서는 노후 인프라에 대한 재투자 자금 조달과 관련해 「민투법」상의 민간투자사업을 활용할 수 있도록 규정하고 있으나, 나머지 대부분의 법률에서는 관리주체의 자금조달 수단이나 방식에 대해 구체적으로 규정하고 있지 아니함.[12]

7) 다만, 개별 법률에서 별도로 관련 시설물의 안전관리 기준이나 안전점검 의무에 관해 규정하고 있는 경우가 있음. 「공동주택관리법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시가스사업법」, 「항만법」, 「저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률」 등이 그러한 예임.
8) 「시안법」 제11조, 제39조, 제56조, 「건축물관리법」 제26조, 제29조 참조.
9) 「건축물관리법」 제15조 참조.
10) 「기반시설관리법」 제10조 참조.
11) 「기반시설관리법」 제20조, 제21조 참조.

3. 국내 노후 인프라 관리체계의 문제점

(1) 관리체계의 분절화

인프라 유형 분류와 개념 정의가 개별 법률에 따라 다르고, 법률에 따라 동일한 명칭이 사용되는 경우에도 해당 시설에 속하는 세부 시설물의 종류, 그리고 각 법률이 적용되는 시설물의 범위가 상이함.

- '기반시설'의 범위를 명시적으로 규정하고 있는 법률로는 「국토계획법」, 「민투법」, 「시안법」, 「기반시설관리법」을 들 수 있음. 그런데 「국토계획법」과 「민투법」에서는 공동주택 등 건축물이 기반시설물에서 제외되어 있는 반면, 「시안법」에서는 3종 시설물에 일부 건축물을 포함하고 있는 등,[13] 각 법률에서 정의하고 있는 시설물 또는 기반시설의 개념적 범위가 상이함.
- 또한 「시안법」과 「민투법」에서 도로는 「도로법」 상 '도로' 및 '도로의 부속물'로 정의되는데, 「도로법」 상 도로는 차도, 터널, 궤도, 옹벽, 배수로, 도선장과 같이 설치 위치와 기능 중심으로 분류[14]됨. 하지만 「국토계획법」상 도로는 일반도로, 자동차 전용도로와 같이 도로 이용자의 특성, 그리고 설치 위치에 따라 정의·분류됨으로써 「도로법」의 분류체계와 상이함.[15]

동일한 유형에 속한 시설물이라고 하더라도 세부 시설물에 적용되는 법률이 세분화되어 있고, 그에 따라 소관부처-관리주체-관리 방식에 차이가 있음.

- 가령 수도 · 전기 · 가스공급설비, 방송 · 통신시설, 공동구 등은 「국토계획법」상 '유통 · 공급시설'로 분류됨. 그런데 수도시설은 「수도법」(환경부), 하수도시설은 「하수도법」(환경부), 전기공급시설은 「전기사업법」(산자부), 방송·통신시설은 「방송통신발전기본법」(과기부), 공동구는 「국토계획법」(국토부)으로 설치 및 관리에 관한 근거 법령과 소관 부처가 분산되어 있음.
- 때문에 개별 시설물에 대한 '시설 확충-관리-개량-유지관리'에 관한 계획과 예산의 수립·집행, 정보시스템 운용, 관리기준 수립 등의 작업을 각 법률에 근거해 개별 부처가 분산적으로 수행하고 있음.

결국, 지금의 시설물 관리체계는 시설물 종류, 관리주체별로 분절화되어 있고, 각 관리주체 역시 관리 담당 조직이나 전문 인력이 불충분해, 시설물 전반에 대한 체계적이고 효율적인 관리가 이루어지지 못하고 있음.[16]

12) 예외적으로 「도시 및 주거환경정비법」에서는 천재지변 등으로 인한 재개발·재건축사업과 관련해 「민투법」상 민관합동법인 또는 신탁업자가 사업시행자가 될 수 있도록 규정하고 있음.
13) 「시안법」 제7조, 「시안법 시행령」 제4조 및 [별표 1], 「시안법」 시행령 제3조, 「시설물의 안전 및 유지관리 실시 등에 관한 지침」 제99조 등 참조.
14) 「도로법」 제2조, 「도로법 시행령」 제2조, 제3조의 내용 참조.
15) 「국토계획법」 제2조 제6호, 「국토계획법 시행령」 제2조, 「도시 · 군계획시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제9조 이하의 내용을 참조.
16) 최기봉 외(2017.3), 「시설물 안전관리체계 종합개선대책 수립 연구」, 국토교통부 연구용역 보고서 p.16 이하의 내용을 참조.

〈표 2〉 주요 기반시설의 소관부처와 관리주체

기반시설	소관부처	관리주체	기반시설	소관부처	관리주체
일반도로	국토부	국가, 지자체	상수도	환경부	국가, 지자체, 수공
고속도로	국토부	도로공사	하수도	환경부	국가, 지자체
철도	국토부	철도시설공단	송유관	산자부	국가, 지자체, 석유공사 등
항만, 어항	해수부	국가, 지자체, 항만공사	가스관	산자부	가스공사
공항	국토부	공항공사	열수송관	산자부	국가, 지자체, 지역난방공사 등
댐	환경부, 산자부	수공, 한수원	전력구	산자부	한전
저수지	농식품부	국가, 지자체, 농어촌공사	통신구	과기부	KT
하천	국토부	국가, 지자체	공동구	국토부, 행안부	국가, 지자체

자료 : 관계부처 합동(2019.6), 「지속가능한 기반시설 안전강화 종합대책」, 정부발표자료, 국가법령정보센터의 관련 법률 내용, 온라인 검색 결과 등을 토대로 저자가 정리.

(2) 정부 예산 부족과 재투자 사업수행 방식의 제약

현 체계 하에서 인프라에 대한 유지·관리·재투자 비용은 기본적으로 해당 시설물에 대한 관리주체가 스스로 부담하거나 조달해야 함. 하지만 증가하는 노후 인프라 수에 비해 현재 관리주체들이 활용할 수 있는 재원의 규모는 매우 제한적임.

- 이승우 외(2018)에서는 2017년도 기준으로 교통, 환경, 주거, 문화, 체육, 관광, 복지, 안전 분야에서 노후 인프라에 대한 재투자 수요만 최소 41조 8,000억원에 이를 것으로 추정한 바 있음.[17]
- 하지만 2020년 중앙정부의 총인프라 예산은 22조 3,000억원, 노후 인프라에 대한 유지·보수 예산은 3조 9,000억원으로 이러한 재투자 수요에 크게 못 미침.[18]
- 또한, 지자체들의 전체 세입 중 70% 이상을 지방교부세나 국고보조금이 차지하고 있어, 자체 재원이 부족한 상당수의 지자체는 자율적으로 노후 인프라에 투자할 수 있는 재원이 부족함.[19]

특히 현행 법령체계 하에서는 국가나 지자체가 소유하고 있는 소규모 시설물에 대해서 외부 민간 재원을 활용해 투자를 실행하기 어려운 구조적인 문제점이 존재함.

- 국가나 지자체가 소유하고 있는 국·공유재산의 경우 행정 목적에 직접적으로 활용되는 '행정재산'과 그 외 '일반재산'으로 구분되는데,[20] 행정재산은 민간의 사용 또는 수익이 원칙적으로 제한되어 있고, 일반재산은 민간의 수익이 가능하나 대부, 매각, 양여 등에 관한 법적 거래 요건이 엄격해 관리주체들이 탄력적으로 민간 참여를 유도하기 어려운 측면이 있음.

17) 이승우 외(2018.9), 「생활밀착형 인프라 진단과 핵심 프로젝트」, 한국건설산업연구원 p.107 참조.
18) 연합인포맥스, "[2020 예산안] SOC 예산 3년 만에 20조원대…전년비 13%↑", 2019.8.29. 참조.
19) 김홍환(2019), 「이전 재원의 직접 재원화와 투자 컨트롤타워 구축이 필요하다」, 지방자치 2.0 지역 인프라, 한국건설산업연구원, pp.20~25.
20) 국가 또는 지자체가 소유하고 있는 국·공유재산은 행정재산과 일반재산으로 구분되며, 행정재산은 다시 ① 사무용, 사업용, 공무원 주거용으로 사용하는 '공용재산', ② 도로, 하천, 공원 등 공공용으로 사용하는 '공공용재산', ③ 공공기업이 사무용, 사업용, 직원 주거용으로 사용하는 '기업용재산', ④ 국가가 필요에 따라 보존하는 '보존용재산'으로 구분됨(「국유재산법」 제6조, 「공유재산법」 제5조 참조).

〈표 3〉 국·공유 재산의 활용상 법적 제약

구분	내용	「국유재산법」	「공유재산법」
사권 설정 제한	- 행정재산에 대해서는 원칙적으로 사권 설정이 금지 - 일반재산에 대해서는 재산의 활용가치를 높일 수 있는 등의 경우에 제한적으로 허용	법 11조	법 19조
영구 시설물 축조 제한	- 원칙적으로 국유재산에 건물, 교량 등 구조물 설치 금지 - 기부를 조건으로 하거나, 국가에 소유권이 귀속되는 경우, 기재부 장관이 승인한 위탁개발의 경우 제한적으로 허용 - 철거 등 원상회복에 대한 이행보증	법 18조	법 13조
행정재산 처분제한	- 행정재산은 원칙적으로 처분 불가	법 26, 27조	법 19조
행정재산 사용, 수익 허가 제한	- 재산의 용도 및 목적 범위 내에서만 사용허가 가능 - 제3자에 대한 사용·수익 허가 불가 - 사용 허가기간 및 갱신 제한(횟수 또는 총 사용·수익 허가기간) - 사용자의 원상회복 의무 부담	법 30, 37, 38조	법 20, 21조
일반재산 대부, 매각, 교환, 양여 등 제한	- 대부기간을 법정화 - 매각, 교환, 양여 가능 일반재산의 범위(목적)가 법정화 - 매각대금 납입 기한(계약 체결일로부터 60일 이내) 법정화 등	법 46, 50, 54, 55조	법 28, 31, 36, 40조

자료 : 국가법령정보센터 자료 정리.

- 또한 「국유재산법」, 「공유재산법」에는 민관협력 기반의 여러 가지 개발방식('민간참여개발', '신탁개발' 등)이 도입되어 있으나,[21] 개발 대상 토지의 제한성, 국·공유재산에 대한 정보 불충분, 민간의 사업 제안에 대한 인센티브 부족, 도시계획시설 변경에 따른 시행자의 기부채납 부담 등으로 아직까지 국·공유재산의 개발은 공공주도의 '기금개발'이나 '위탁개발' 중심으로 이뤄지고 있음.[22]

- 그런데 국유재산관리기금을 재원으로 한 기금개발의 경우 연간 재원이 약 1조원 정도로 제한적이고, 유휴 국유재산의 매입과 정부 청사 등의 신축사업에 주로 활용되고 있어, 증가하는 노후 시설물에 대한 재투자 재원으로 활용하는 데는 한계가 있음.[23]

- 위탁개발 역시 현재 주로 한국자산관리공사와 한국토지주택공사 등 공공기관을 통해서만 수행되고 있는데, 이들 기관의 개발사업 수행 가능 조직 및 인력, 자본조달 가능 규모 측면에 있어 제약이 존재하고, 민간 시행사의 입장에서는 낮은 위탁수수료율로 인해 참여 유인이 높지 않다는 문제점이 존재함.[24]

21) 「국유재산법」에서는 국유일반재산에 대한 개발방식으로 ① 기금개발, ② 신탁개발, ③ 위탁개발, ④ 민간참여개발의 4가지를 규정하고 있음. 기금개발은 '국유재산관리기금'의 재원으로 국유재산을 개발하는 것을 말하며, 신탁개발은 부동산 신탁업자에게 대상재산을 신탁해 개발하는 것을 말함. 위탁개발은 수탁기관(한국자산관리공사와 한국토지주택공사)이 스스로 개발비용을 조달해 국가로부터 위탁받은 국유재산을 개발한 뒤 준공과 동시에 소유권은 국가에 이전하고, 이후 일정기간 동안 임대 또는 분양으로부터 발생하는 수익 역시 국가로 귀속시키는 방식임. 이때 수탁기관은 위탁기관으로부터 개발비용 원금과 조달 이자만을 일정기간 동안 수취하게 됨. 마지막으로 민간참여개발은 5년 이상 활용되지 않은 재산 등을 대상으로 기재부와 민간사업자가 공동으로 국유지를 개발하는 것을 말함. 이들 4가지 개발방식 중 기금개발과 위탁개발방식은 주체 및 재원 측면에서 공공주도의 방식으로 볼 수 있고, 신탁개발과 민간참여개발은 민간 주도의 방식으로 볼 수 있음. 참고로 현재 「공유재산법」에서는 「국유재산법」과 달리 위탁개발과 신탁개발의 2가지 개발방식만을 규정하고 있음.

22) 그동안 민간 주도의 국·공유지 개발방식의 활성화와 관련해 여려가지 이슈들이 제기되어 옴. 신탁개발방식은 1994년 도입되었으나 실제 신탁개발이 이루어진 건은 많지 않으며, 신탁자의 자금 조달 부담, 국유 일반재산에 대한 정보 부족, 도시계획시설로 지정되어 있는 토지에 대한 도시관리계획 변경 및 과도한 기부채납 부담, 위탁개발 대비 높은 조달금리, 총괄청의 전문인력 부족 등이 개발사업 활성화의 장애요인으로 지목되어 옴. 민간참여개발 역시 2011년에 도입되었으나 실제로 거의 활용되지 못하고 있는데, 그 이유로는 「국유재산법」상 개발 대상지의 낮은 수익성, 토지 매입비용에 대한 부담, 민간투자사업에 비해 낮은 정부 혜택 등이 지적됨(서수정(2014.11.15), 「국유지 개발을 위한 제도 개선 및 정책방안」, Auri Brief 제100호, 건축도시공간연구소 ; 염철호 외(2018), 「노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구」, 기본연구보고서 2018-7, 건축도시공간연구소 등의 내용을 참조).

23) 뉴시스, "내년 국유재산관리기금 1.2조…유휴 국유지 활용안 국민공모", 2019.5.28.

공공기관의 경우 설립 근거법에 따른 기능상 제약과 부채비율 증가에 따른 부담 등으로 인해, 소유 시설물에 대한 다양한 재투자 모델을 구상해 실행하기 어려움.

- 공공기관의 경우 대부분 근거 법률에서 업무가 정해져 있고, 사업목적과 관련해 소관 부처로부터의 승인이나 관계부처와의 협의 하에 제한적으로만 채무부담 등 재무적 행위가 가능함. 때문에 부동산 투자신탁이나 리츠 등 타 법률에서 규정하고 있는 금융적 자금조달 수단을 활용하는 것이 용이하지 아니함.
- 또한 글로벌 금융위기 이후 위기 극복 과정에서 공공기관들의 재무건전성이 크게 악화되자 정부는 2014년부터 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 개정, 정부가 손실을 보전하는 공기업·준정부기관에 대해 매년 중장기재무관리계획을 수립해 국회에 제출토록 하는 등 부채관리를 크게 강화하였음.[25] 이로 인해 공공기관이 자율적으로 소유 시설물에 대한 재투자 행위를 하는 것이 용이하지 아니함.

(3) 민간투자사업 활용의 어려움

노후 인프라 투자를 위한 대체적 재원 조달 방안으로 「민투법」에 따른 '민간투자사업'을 활용하는 방안을 고려해볼 수 있으나, 현행법상 노후 인프라와 관련된 민간투자사업의 범위가 불명확하고 실행 근거 역시 부족함.

- 「민투법」 상 민간투자사업에는 사회기반시설의 신설, 증설, 개량 또는 운영에 관한 모든 사업이 포함됨. 때문에 원론적으로는 노후 인프라에 대한 투자를 민간투자사업 방식으로 수행할 수 있음. 또한 「기반시설관리법」에서도 재정부담 경감을 위해 기반시설의 유지관리 및 성능개선에 관한 재원 조달 과정에서 「민투법」을 적용할 수 있도록 하고 있음.
- 하지만 「민투법」은 사회기반시설에 대한 신규 투자 목적으로 제정되었기 때문에 개량 및 운영이 가능한 사회기반시설의 범위와 절차, 사업시행자의 권리에 관한 구체적인 규정이 미비하고, 시설의 운영을 위해 민간 사업자에게 소유권 또는 운영권을 임대·매각하는 경우에 대한 규정도 부재한 등 실제 활용이 쉽지 않음.[26]

「민투법」 상 민간투자사업의 추진방식이 제약적이어서 민간사업자 입장에서 다양한 수익모델을 구상해 적용하기 어려운 측면이 있음.

- 현행 「민투법」에서는 민간투자사업의 수행 방식을 BTO(Build-Transfer-Operate)와 BOT(Build-Operate-Transfer), BOO(Build-Own-Operate), BTL(Build-Transfer-Lease) 등으로 제한하고 있음.[27] 그런데 이들 방식은 주로 대규모 신규 인프라 건설에는 적합하지만 소규모 노후 인프라 투자 목적으로는 활용되기 곤란한 특징이 있음.

24) 건설경제신문, "'위탁개발사업 제도', 도입 10년 만에 대수술한다", 2018.11.27.
25) 최근에는 국회에서 중장기재무관리계획 수립 대상을 모든 공기업·준정부기관으로 확대하고, 계획의 이행 여부를 경영실적 평가에 반영토록 하는 법안이 발의되는 등 공공기관의 부채에 대한 통제가 더욱 강화되는 추세임.
26) 안종욱 외(2017), 「민간자본을 활용한 노후기반시설 관리 방안」, 수시연구보고서 17-4. 국토연구원 pp.26~27 참조.
27) 「민투법」 제4조 참조.

민간투자사업을 통해 노후 인프라에 대한 재투자와 그로 인한 이용료 인상이 발생할 경우 생활 필수재적인 성격을 가진 인프라에 대해서는 이용자 불만이 발생할 소지가 있음.

- 민간투자사업과 관련해 소수 건설 기업에게 과도한 이익이 집중된다는 일반인들의 부정적 인식은 노후 인프라에 대한 민간투자사업 역시 실행하기 어렵게 만드는 중요한 요인이 될 수 있음.

노후 인프라에 대한 재투자는 신규 투자에 비해 수익률이 낮을 가능성이 커서 민간 사업자가 적극적으로 사업에 참여할 유인이 적다는 점도 노후 인프라와 관련해 민간투자사업이 활용되기 어려운 요인으로 작용함.

(4) 안전관리 사각지대 존재

2018년 1월부터 「시안법」이 시행되면서 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 특정관리대상 시설물의 일부가 「시안법」상 '3종 시설물'에 포함되었음.

- 2016년도 말 기준 특정관리대상 시설물은 총 16만 7,000개(중앙정부 지정 6만 5,000개, 지자체 지정 10만 2,000개)에 달한 것으로 알려져 있고,[28] 2018년도에 처음 4만 7,000개의 3종 시설물이 지정됨.
- 참고로 「시설물의 안전 및 유지관리 실시 등에 관한 지침」에 따르면 교량, 터널, 육교 등 일반적인 공용시설물 외에도 준공 후 15년이 경과한 공동주택, 숙박시설, 운수시설 등 다양한 민간 소유 건축물이 3종 시설물로 지정할 수 있는 시설물에 포함됨.

〈표 4〉 '3종 시설물' 지정 대상 범위

구분		대상	구분		대상
토목	교량	- 준공 후 10년 이상 경과 교량으로 일정 연장길이 이상의 도로교량, 농어촌 도로교량, 철도교량 등	건축	공동주택	- 준공 후 15년 이상 경과한 5~15층 아파트 - 준공 후 15년 이상 경과한 연면적 660㎡ 초과, 4층 이하 연립주택
	터널	- 준공 후 10년 이상 경과 터널로 연장 300m 이상의 터널, 농어촌 도로터널, 1·2종 외 철도터널		공동주택 외 건축물	- 준공 후 15년 이상 경과, 일정 연면적 규모의 판매시설, 숙박시설, 문화 및 집회시설, 의료시설, 장례식장, 종교시설, 위락기설, 관광휴게시설, 수련시설, 노유자시설, 운동시설, 교육시설 등
	육교	- 설치 후 10년 이상 경과 보도 육교			
	지하차도	- 설치 후 10년 이상 경과 연장 100m 미만 지하차도		기타	- 건설공사 구조물과 부대시설로 중앙행정기관이나 지자체장이 안전관리가 필요한 것으로 인정한 시설물
	기타	- 중앙행정기관이나 지자체장이 안전관리가 필요한 것으로 인정한 기타 시설물			

자료 : 「시설물의 안전 및 유지관리 실시 등에 관한 지침」 [별표 31] 내용 요약.

28) 김진수(2018.1.22), 「국가 주요 시설물 안전점검 현황 및 향후 과제」, 이슈와 논점 제1412호, 국회입법조사처의 내용 참조.

그런데 민간 소유 시설물에 대해서는 중앙정부나 지자체가 적극적으로 3종 시설물로 지정해 관리주체에게 유지·보수 의무를 부과하기 어렵다는 문제가 존재함.

- 3종 시설물로 지정될 경우 해당 시설물의 관리주체는 「시안법」에 따라 지자체장이 수립·시행하는 시설물관리계획에 포함되어 안전점검 실시(법 11조), 설계도서 등 시설물에 대한 서류의 제출 및 보관(법 9조), 중대한 결함 존재시 긴급안전조치 시행(법 23조), 지자체장 등의 조치 명령에 따른 보수·보강(법 24조) 등 여러 가지 의무를 부담하게 됨.
- 그런데 「시안법」에서는 3종 시설물 관리주체 중 '지자체'에 대한 지원규정[29]만을 두고 있음. 때문에 민간 소유주는 시설물 지정을 꺼리는 경향이 있고, 지자체 역시 인력이나 예산 부족으로 시설물의 안전수준을 정확하게 파악하지 못하는 상태에서, 민간 시설물을 3종 시설물로 지정할 경우 그에 따라 새롭게 발생할 예산지출에 대한 부담으로 적극적으로 시설물을 지정하지 못하는 문제가 발생하고 있음.[30]

3종 시설물로도 지정되지 않은 '소규모 취약시설물'에 대해서는 관리가 더욱 제대로 이루어지기 어려움.

- 「시안법」 상 국토부(시설안전공단)가 소규모 취약시설물에 대해 안전점검을 실시할 수 있고, 필요시 소유자나 관리자에게 안전점검 실시 결과와 보수·보강 등 필요사항을 통보할 수 있음. 하지만 현실적으로 안전점검 신청을 소유자나 관리자가 해야 하고, 점검 결과 보수·보강조치가 필요한 것으로 확인된 경우에도 소유주 등에게 필요 조치를 법적으로 강제하기 어려운 문제가 존재함.[31]

3. 시사점

최근 법적인 사후 관리의 의무가 부과되는 대상 시설물이 크게 확대되고 있으나, 노후 인프라 관리체계는 여전히 시설물별 관리주체에 의해 분산 관리되는 구조를 취하고 있음.

- 이는 그간 우리나라의 인프라 정책이 대규모 시설물의 신규 공급에 주로 초점이 맞춰져 있었고, 일단 공급된 인프라의 사후 관리에 대한 관심이 그다지 높지 않았기 때문임. 결과적으로 개별 시설물에 대한 관리는 아직까지 대부분 관리주체의 자율 영역에 속해 있음.

그런데 비용 조달에 대한 충분한 고려 없이 관리 대상 시설만 확대되면서, 일부 관리주체의 입장에서 법상 의무를 충실히 이행하기 어려운 현상이 발생하고 있음.

- 현 인프라 관리체계 하에서 정부나 지자체의 예산에 의하지 않고서는 노후 인프라에 대한 재투자가

29) 「시안법」 제15조(지방자치단체에 대한 지원) 참조.
30) 건설경제신문, "[SOS! 생활SOC] 낮은 대가에 '엉터리' 安全점검…업체 선정과정도 '깜깜이'", 2018.10.10. ; 국민일보, "또 어디서… 공포로 번지는 90년대 '건설 광풍' 부메랑", 2018.12.14.
31) 경기일보, "[특별 기고] 소규모 취약시설 안전부터 꼼꼼히 챙기자", 2019.12.5.

제대로 이루어지기 어려운 구조적 문제점이 존재함. 이러한 문제점은 공공과 민간이 소유하고 있는 소규모 시설물에서 더욱 크게 나타남.

하지만 문제점 해결을 위해 단순히 노후 인프라에 대한 중앙정부의 예산 투입 확대를 주장하는 것은 현실적이지 못함.

- 인구구조의 변화, 경제성장 동력의 상실, 대외적 위기 요인의 상시화, 복지비용 증가 등으로 정부 재정에 대한 수요가 다원화되고 규모도 확대되는 상황에서, 제한된 정부 예산을 노후 인프라 부문으로 적극 유도하는 것은 결코 쉽지 아니함.

결국, 새로운 공공 재원 발굴과 민간이 참여할 수 있는 수익성 있는 투자 시장의 조성이 이뤄질 필요가 있고, 이로부터 발생하는 수입을 공공 목적으로 다시 전환해 활용하려는 발상의 전환이 필요함.

- 중앙정부와 지자체가 운영하고 있는 일반회계와 특별회계, 그리고 중앙정부가 지자체에 제공하는 국고보조금, 지방교부금, 지방양여금 등은 대부분 지출 목적사업이 정해져 있음. 때문에 기존의 정부·지자체 예산체계 하에서 노후 인프라에 대한 신규 재원을 확보하는 것이 용이하지 아니함.
- 따라서 대체 재원을 발굴할 필요가 있는데, 상당한 유휴자금을 보유하고 있는 '지역개발기금'은 본래 조성 목적에 비춰 볼 때 노후 인프라 투자 목적으로 활용해볼 여지가 충분히 있음. 아울러 동 자금을 직접 투자 재원으로 활용하는 것 외에, 민간자본 유도를 위한 소위 '마중물'로 활용하는 방안에 대해서도 생각해볼 수 있을 것임.
- 이러한 관점에서 다음 장에서는 지역개발기금의 운용 현황에 대해 살펴보는 한편, 실제로 노후 인프라 투자와 관련해 동 기금의 다각적인 활용 가능성에 대해 검토해 보기로 함.

Ⅲ 지역개발기금 운용 현황 및 문제점

1. 지역개발기금 개관

지역개발기금이란 지역개발사업 및 지방 공기업사업을 지원하기 위한 목적으로 지자체가 운용하고 있는 기금임.

지자체 기금은 크게 ① 자체기금, ② 법정 의무기금, ③ 법정 재량기금의 3가지로 구분되는데, 지역개발기금은 이 중 법정 재량기금에 속함.

- ① '자체기금'은 「지방자치법」 제142조에 따라 개별 지자체가 행정목적 달성 또는 공익상 필요에 의해 조례로 설치한 기금이고, ② '법정 의무기금'은 개별 법령에 근거해 설치되고 연간 적립액이 의무·법정화되어 있는 기금임. ③ '법정 재량기금'은 개별법에서 기금 설치를 지자체 재량사항으로 규정하고 있고, 조례를 통해 지자체가 개별적으로 설치하는 기금임.

지역개발기금은 1969년에 상수도 보급을 위한 재원 마련 목적으로 수도공채를 발행한 것에서 출발하였음. 이후 지방공기업이 수행하는 사업으로 재원의 사용범위가 확대되면서 1989년 4월부터 「지방공기업법」에 근거한 '공기업특별회계'로 설치·운용되어 옴.[32]

지역개발기금은 「지방자치단체 기금관리기본법」의 적용을 받은 지자체 기금의 하나임.

- 각급 지자체들이 「지방자치법」 또는 「지방재정법」에 근거해 자율적으로 기금을 설치·운용하면서 기금 수가 계속적으로 증가한 반면,[33] 이에 대한 기금관리·감독 체계가 미흡해 막대한 재원의 비효율적 운용에 대한 우려[34]가 제기되었음.
- 그 결과 2006년에 「지방자치단체 기금관리기본법」이 제정되었고, 이후 동 법률의 개정으로 2016년부터는 지역개발기금이 「지방자치단체 기금관리기본법」의 적용 대상에 포함되었음.[35]

32) 이희재(2016), 「지역개발기금제도 재원 조달 방식의 문제점과 개선방안」, 지방재정 2016-3, 한국지방재정공제회 p.29 참조.
33) 1999년에 99종 1,411개였던 지자체 기금 수가 2004년에는 198종 2,287개로 크게 증가하였음. 아울러 동 기간 중 기금 조성액은 5조 8,000억원에서 14조 9,000억원으로 2배 이상 증가하였음[좀 더 자세한 내용은 행정자치위원회(2005.6), 「지방자치단체기금관리기본법안[정부] 검토보고서」, 대한민국국회의 내용을 참조].
34) 2004년 감사원의 지방기금 운용 실태 감사에서 ① 지방기금 관리체계 부족, ② 일반회계 및 특별회계와의 사업 중복 집행, ③ 선심성 기금 집행, ④ 여유자금 은폐 등 지자체들의 비효율적 기금 운용의 난맥상이 드러남. 이는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제정의 직접적인 배경이 되었음[지역사회연구원(2017.12), 「경기도 지역개발기금 활용 확대방안 연구」, 경기도의회 연구용역보고서 p.17 참조].
35) 「지방자치단체 기금관리기본법」의 적용을 받지 않는 특별회계 형태로 운용됨으로써 투명성이 부족하고, 일반회계 재원 의존도가 높으며, 저금리 기조 하에서 고유목적사업 추진에 곤란을 겪는 등의 문제점으로 인해 지역개발기금이 「지방자치단체 기금관리기본법」의 적용 대상에 포함됨[자세한 내용은 지역사회연구원(2017.12), 「경기도 지역개발기금 활용 확대방안 연구」, 경기도의회 연구용역보고서 p.18 참조].

- **지역개발기금 설치 및 운용의 법적 근거는「지방자치법」제142조, 「지방공기업법」제19조, 그리고 각 지자체가 시행하고 있는 지역개발기금 설치 조례임.**
  - 현재 서울시를 포함해 총 18개 광역 지자체(창원시 포함)가 지역개발기금 설치 조례를 제정해 지역개발기금을 조성·운용하고 있음.

2. 지역개발기금의 조성 및 운용 현황

(1) 조성 현황

- **2017년 말 기준[36]으로 전국 18개 지자체가 조성·운용 중인 기금 수는 총 2,323개, 전체 조성액은 33조 6,000억원에 이름.**
  - 2017년도 기준 광역지자체 등의 총(순)계 예산 대비 이들 기금 조성액의 평균 비중은 각각 11%, 14.7%에 달함.

〈표 5〉 전국 지자체 연도별 기금조성 현황

(단위 : 개 / 천억원)

2013년		2014년		2015년		2016년		2017년주)	
기금 수	조성액	기금 수	조성액	기금 수	조성액	기금 수	조성액	기금 수	조성액
2,394	161	2,380	164	2,364	173	2,132	163	2,323	336

주 : 2017년에 기금 조성액이 큰 폭으로 증가한 이유는 2017 회계연도부터 지역개발기금이 기금으로 전환되었기 때문임.
자료 : 행정안전부(2018),「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상) - 예산 및 기금운용 개요」, 정부발간물 p.269의 표 인용.

〈표 6〉 전국 지자체 예산 대비 기금조성액 비율

(단위 : 천억원)

예산		기금조성액	기금조성액/예산 비율	
총계	순계		총계	순계
3,045	2,280	336	11.0%	14.7%

자료 : 행정안전부(2018),「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상) - 예산 및 기금운용 개요」, 정부발간물 p.273의 표 일부 인용.

- **2017년도 기준 지역개발기금은 전체 지자체 기금 조성액의 46.7%를 차지함.**
  - 지자체 총 기금조성액 33조 6,000억원 중 자체기금이 6조 4,000억원(19%), 법정 의무기금이 5조 2,000억원(15.6%), 법정 재량기금이 22조(65.4%)를 차지하는 것으로 확인되며, 이 중 지역개발기금 조성액은 15조 7,000억원으로 전체 기금조성액의 46.7%, 법정 재량기금의 71.4%를 차지함.
  - 참고로 광역 시·도 단위로 지역개발기금의 조성 현황을 살펴보면 광역시 중에서는 광주가 1조 3,500억원, 광역도 중에서는 경기도가 3조 5,000억원으로 가장 큰 금액을 보유하고 있는 것으로 나타남.

36) 2017년「지방자치단체 기금관리기본법」개정으로 지역개발기금이 공기업특별회계에서 지자체 기금으로 전환됨에 따라, 최근에는 각 지자체가 기금운용계획을 통해 지역개발기금 운용 현황에 관한 정보를 매년 공개하고 있음. 그러나 일부 지자체의 경우 기금운용계획을 공개하지 않고 있어 2018년도 이후 연도의 기금조성액 현황을 정확하게 파악하기 곤란함. 때문에 행정안전부가 마지막으로 전체 지자체를 대상으로 데이터를 수집·공개한 2017년도를 기준으로 지역개발기금 조성 현황에 대해 기술하였음.

〈표 7〉 전국 지자체 기금 조성 현황(2017년도 말 기준)

(단위 : 천억원, %)

구분			조성액	비중
자체			63.9	19.0
법정	의무	재난관리기금	29.5	8.8
		재해구호기금	7.2	2.2
		도시주거환경정비기금	7.0	2.1
		주민지원기금	2.2	0.7
		식품진흥기금	3.7	1.1
		옥외광고발전기금	0.8	0.2
		지방세발전기금	0.0	0.0
		관광진흥기금	0.5	0.2
		지역농어촌진흥기금	1.5	0.4
		소계	52.3	15.6
	재량	통합관리기금	15.3	4.6
		중소기업육성기금	38.4	11.4
		자활기금	2.6	0.8
		청소년육성기금	0.5	0.2
		지역문화진흥기금	1.7	0.5
		양성평등기금	3.7	1.1
		장사시설 주변지역 주민지원기금	0.0	0.0
		지역개발기금	157.0	46.7
		재정안정화기금	0.5	0.1
		소계	219.9	65.4
계			336.1	100

자료 : 행정안전부(2018), 「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상) - 예산 및 기금운용 개요」, 정부발간물 p.277의 표 인용.

〈표 5〉 전국 지자체 지역개발기금 조성 현황(2017년도 말 기준)

(단위 : 백억원)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
26	48	26	94	135	54	69	10	354	91	73	84	80	108	207	69	44

자료 : 행정안전부(2018), 「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상) - 예산 및 기금운용 개요」, 정부발간물 p.280의 표 인용.

(2) 운용 현황

지역개발기금은 개별 조례에서 정하는 바에 따라 ① (일반회계 또는 특별회계 등으로부터의) 출연금, ② 정부지원금이나 융자금, ③ 지역개발채권 발행수입, ④ 기금운용에 따른 이자수입, ⑤ 기타 지원금 등으로 조성됨.

- 참고로 일반적으로 지자체는 일정 목적을 위한 기금 재원 조달을 위해 지방채를 발행할 수 있으나, 지역개발기금에 대해서는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제6조에 따라 (지역개발채권 이외의) 지방채 발행을 통한 재원 조달이 제한됨.[37]

37) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제6조 제3항 참조.

현재 지역개발기금 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 지역개발채권 발행수입임.

- 지역개발기금 설치 초기에는 정부지원금, 일반회계지원금, 지방채 발행 등을 통해 재원을 조달했으나, 점차 이들 비중이 축소되어 옴.[38] 대신 현재는 지역개발기금 조성을 위해 지자체가 발행사는 '지역개발채권'이 지역개발기금의 주된 수입원임.
- 지역개발채권은 지자체장이 매 연도에 기금운용계획에 대한 의회 승인을 얻어 발행하게 됨.

〈표 8〉 전국 지자체 지역개발기금 연간 총 수입금 규모 및 수입 종류별 비중(2019년도 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	차입금 (공채발행액)	기금 운용 이자수입	융자이자	예탁이자	공공 예금이자	합계
금액	17,652	2,636	435	1,698	504	20,288
비중	87.0	13.0	2.1	8.4	2.5	100

주 : 지역개발기금을 운용하고 있는 18개 지자체 중 온라인상 기금운용계획을 확인할 수 있는 15개 지자체(충북, 세종, 창원 제외)를 대상으로 했으며, 2019년도 기금운용계획상 해당 연도 말 기준 계획금액을 기준으로 하여 저자가 계산하였음.
자료 : 각 지자체의 2019년도 기금운용계획서 자료 가공.

지역개발채권은 지역 내에서 이루어지는 일정 경제활동에 대한 강제소화채권[39]임.

- 지역개발채권 발행의 법률적 근거는 「지방공기업법」 제19조 제3항으로, 동 조항에서는 ① 지자체로부터 면허 또는 인허가를 받거나 지자체에 등록신청 또는 신고를 하는 자, ② 지자체 또는 지자체 출자 또는 전액 출연법인과 공사 도급계약을 체결하는 자, ③ 지자체 또는 지자체 출자 또는 전액 출연법인과 용역·물품구매·수리·제조계약을 체결하는 자를 지역개발채권의 매입대상으로 규정하고 있음.
- 아울러 동 조 제4항에서는 지역개발채권의 매입 절차, 매입 대상별 금액, 채권등록 방법, 이율 및 상환, 그 밖에 필요한 사항은 시·도 또는 대도시의 조례로 정하도록 하고 있음.

지역개발채권의 발행조건은 지자체별로 다소 차이가 있음.

- 모든 지자체가 일정 거치기간 경과 후 원리금을 일시 상환하는 복리채 형태로 지역개발채권을 발행하고 있으나, 거치기간(채권만기), 채권이율 등에 있어서 일부 지자체가 차이를 보이며, 매입대상과 매입금액 부분에서는 지자체에 따라 상당한 차이가 존재함.

38) 이현우 외(2019), "지방자치단체 지역개발기금의 효율적 운영방안 : 경기도 사례를 중심으로", 지방재정논집 24(1), 한국지방재정학회 p.153 참조.
39) 강제소화채권이란 정부나 지자체로부터 각종 인·허가 및 면허를 받거나 부동산·차량 등의 등기·등록시 또는 민간과 관공서 간의 사업계약 체결시에 의무적으로 매입해야 하는 채권을 말함. 국민주택채권(국채), 도시철도채권과 지역개발채권(지방채)이 대표적인 강제소화채권임[국내 강제소화채권에 대해서는 이태규(2007), 「강제소화채권의 비용과 정책적 시사점」, 연구보고서, 한국경제연구원의 내용을 참조].

〈표 9〉 지자체별 지역개발채권 발행조건 비교

구분	매입대상[주1)]	세부 매입대상 행위 및 매입금액[주2)]	거치기간 (채권만기)	채권이율
서울	- 자동차 신규 및 이전 등록자	- 비사업용 : 취득세 과표의 2/100~20/100 - 사업용 : 대당 2만~130만원	7년	1.25%(연) 최초 5년 복리 잔여 2년 단리
부산	- 도로·하천·구거·공유수면 점용 또는 사용 허가자 - 시·구·군 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조 계약을 체결한 자	- 점용·사용허가 : 점(사)용료의 2/100 - 도급 등 계약 : 계약금액의 2/100	5년	1.05% (연복리)
대구	- 시·구·군으로부터 면허·허가·인가를 받는 자 - 시·구·군에 신고·등록을 하는 자 - 시·구·군 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조 계약을 체결한 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 0.5/100~5/100 - 점용 또는 토석 등 채취 허가 : 점용료의 5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100~2.5/100	5년	1.05% (연복리)
인천	- 「지방공기업법」 제19조 제3항에 따라 자동차 등록, 각종 허가, 공사 도급 계약, 용역계약, 물품구매·수리·제조계약을 신청하는 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 1.5/100~5/100 - 점(사)용허가 : 점용료의 5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 2/100	5년	한국은행 기준금리 (연복리)
광주	- 시·구로부터 허가를 받거나 등록 신청하는 자 - 시, 구 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조계약을 체결한 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 0.25/100~6/100 - 점(사)용허가 또는 토석, 사리 채취 허가 : 점용료의 5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5 /100~2.5/100	5년	1.05% (연복리)
대전	- 「지방공기업법」 제19조 제3항 각호의 어느 하나에 해당하는 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 0.75/100~5/100 - 점(사)용허가 또는 토석, 사리 채취 허가 : 점용료의 5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100~2.5/100	5년	1.05% (연복리)
울산	- 시·구·군으로부터 허가를 받거나 등록을 신고·신청하는 자 - 시·구·군 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조 계약을 체결한 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 0.25/100~12/100 - 점(사)용허가 또는 토석, 사리 채취 허가 : 점용료의 5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100~2.5/100	5년	1.05% (연복리)
세종	- 시로부터 면허·허가·인가를 받거나 시에 신고·등록을 신청하는 자 - 시가 자본금을 전액 출자 및 출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조계약을 체결한 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 0.5/100~12/100 - 점(사)용허가 : 점용료의 5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100~2.5/100	5년	1.05% (연복리)
경기	- 도·시·군으로부터 허가를 받거나 등록을 신고·신청하는 자 - 도·시·군 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조계약을 체결한 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 0.25/100~12/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ 또는 1,000원/3.3㎡~2,000원/3.3㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100	5년	1.05% (연복리)

강원	- 「지방공기업법」 제19조 제3항 각호의 어느 하나에 해당하는 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 0.75/100~12/100 - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100~2.5/100	5년	1.05% (연복리)
충북	- 도·시·군으로부터 허가를 받거나 등록을 신청하는 자 - 도·시·군 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조 계약을 체결한 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 0.5/100~12/100 - 점용허가 : 점용료의 5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100	5년	1.05% (연복리)
충남	- 도·시·군으로부터 면허, 인(허)가를 받거나 신고·등록을 신청하는 자 - 도·시·군 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조 계약을 체결한 자	- 비사업용 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 1.5/100~5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100	5년	1.05% (연복리)
경북	- 도·시·군으로부터 면허, 인(허)가를 받거나 신고·등록을 신청하는 자 - 도·시·군 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조 계약을 체결한 자	- 비사업용 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 1.5/100-12/100 - 점용허가 : 점용료의 0.5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100~2.5/100	5년	기금운용심의 위원회에서 매년 결정
경남	- 도·시·군 자동차 신규 등록 신청자 - 도·시·군 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조 계약을 체결한 자	- 비사업용 자동차 신규 등록 : 취득세 과표의 1.5/100-5/100(단 7~10인승 이하 승용차 : 390,000원/1대) - 각종 계약 : 대금 청구액의 0.75/100~1.25/100	5년	1.05% (연복리)
전북	- 도·시·군으로부터 면허, 인(허)가를 받거나 신고·등록을 신청하는 자 - 도·시·군 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조계약을 체결한 자	- 비사업용 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 0.75/100~10/100 - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100~2.5/100	5년	1.05% (연복리)
전남	- 도·시·군으로부터 면허, 인(허)가를 받거나 신고·등록을 신청하는 자 - 도·시·군 또는 이들이 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조 계약을 체결한 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 취득세 과표의 0.25/100~12/100 - 점(사)용허가 또는 토석, 사리 채취 허가 : 점용료의 5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100~2.5/100	5년	1.05% (연복리)
창원	- 자동차 신규 등록 신청자 - 시 또는 시가 자본금을 전액 출자·출연한 법인과 공사 도급·용역·물품구매·수리·제조 계약을 체결한 자	- 비사업용 자동차 신규 등록 : 취득세 과표의 1.5/100~5/100(단 7~10인승 이하 승용차 : 390,000원/1대) - 각종 계약 : 대금 청구액의 0.75/100~1.5/100	5년	1.05% (연복리)
제주	- 「지방공기업법」 제19조 제3항에 따라 자동차 등록, 각종 허가, 공사 도급 계약, 용역계약, 물품구매·수리·제조 계약을 신청하는 자	- 자동차 신규(이전) 등록 : 등록세 과표의 0.5/100~12/100 - 점용허가 또는 토석, 사리 채취 허가 : 점용료의 5/100 - 형질변경 또는 골프장 등록 : 60원/㎡~3,000원/㎡ - 각종 계약 : 대금 청구액의 1.5/100~2.5/100	5년	1.05% (연복리)

주 : 1) 각 지자체의 지역개발기금 설치 조례의 문언을 요약.
2) 각 지자체의 지역개발기금 설치 조례 [별표]에서 정하고 있는 세부 매입대상 및 매입기준을 요약해서 정리.
자료 : 각 지자체의 지역개발기금 설치에 관한 조례와 시행규칙의 내용을 참고해 저자가 정리.

지역개발기금의 주된 사용 용도는 지자체가 수행하는 지역개발사업에 대한 융자이며, 융자 대상 사업, 융자 기간과 이율 등 융자 조건은 지자체별로 상당한 차이를 보임.

- 참고로 지역개발기금 설치의 법적 근거인 「지방공기업법」 제19조에서는 지자체가 ① 수도사업, 공업용수도사업, 도시철도사업 등 법 2조에서 명시하고 있는 사업[40] 중 대통령령[41]으로 정하는 일정 규모 이상의 사업에 투자하거나, ② 지역개발을 위한 기금 조성을 위해 지역개발채권을 발행할 수 있도록 규정하고 있음.

- 그런데 지역개발의 개념이 법적으로 명확하지 않은 가운데 지역개발채권의 발행을 통한 자금모집이 법적으로 가능하기 때문에, 위 ②의 목적으로 조성된 지역개발기금의 운용(융자 대상, 융자의 조건, 융자의 우선순위 등)에 관해서는 각 지자체가 스스로의 여건에 맞춰 제정한 조례가 1차적인 집행 기준으로 기능하고 있음.

〈표 10〉 지자체별 지역개발기금의 운용 방식 비교

구분	기금의 사용 용도	융자 기간	융자 이율	지역개발 사업에 우선융자[주1)]	계약보증금으로 사용[주2)]
서울	① 지역개발사업에 대한 융자 ② 지방공기업 수행 사업에 대한 융자 ③ 지역개발채권의 상환 ④ 기금 조성을 위한 융자 또는 기타 기금 운용 목적상 필요한 용도	7년 이내	1.35%(연) 최초 5년 복리 잔여 2년 단리	○	×
부산	① 지역개발사업에 대한 융자 ② 지방공기업 수행 사업에 대한 융자 ③ 지역개발채권의 상환 ④ 재정확충을 목적으로 하는 수익사업에 대한 융자 또는 기타 기금 운용 목적상 필요한 용도	2년 거치 10년 균분 원리금 상환	1.5%(연)	○	×
대구	① 지역개발사업(상·하수도사업, 토지·주택 개발사업, 도로 건설사업 등)에 대한 융자 ② 지역전략산업 육성 ③ 지역개발채권의 상환 ④ 기타 주민복리 증진 등 시장이 필요하다고 인정하는 사업에 대한 융자	5년 거치 10년 균분 원리금 상환	2.0%(연)	○	×
인천	① 주민복리 증진사업에 대한 융자 ② 지방공기업 사업에 대한 융자 ③ 지역개발사업에 대한 융자 ④ 기 발행 지방채의 차환	5년 거치 10년 균분 원리금 상환	2.5%(연)	×	×
광주	① 「지방공기업법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에서 열거하는 사업에 대한 융자 ② 주민복지 향상과 지역개발을 위한 사업 ③ 지역개발기금으로부터 융자받은 금액의 차환 및 지역개발채권의 상환	5년 거치 10년 균분 원리금 상환	2.0%(연)	○	○
대전	① 지역개발사업에 대한 융자 ② 지역개발채권의 원리금 상환	- 상·하수도 : 2년 거치 10년 균등분할 상환	2.0%(연)	×	○

40) p.28 참조.

41) 대통령령에서 정하고 있는 사업의 기준은 아래와 같음[「지방공기업법」 시행령 제2조(지방직영기업의 범위) 내용 참조].

구분	기준	구분	기준
수도사업	1일 생산능력 1만톤 이상	지방도로사업	도로 관리연장 50km 이상 또는 유료터널·교량 3개소 이상
공업용수도사업	1일 생산능력 1만톤 이상	하수도사업	1일 처리능력 1만톤 이상
궤도사업	보유 차량 50량 이상	주택사업	주택관리 연면적 또는 주택건설 면적 10만 평방미터 이상
자동차운송사업	보유 차량 30대 이상	토지개발사업	조성면적 10만 평방미터 이상

	③ 기금 관리·운용에 따른 부대경비	- 기타 사업 : 3년 거치 5년 균등분할 상환			
울산	① 지역개발사업(상·하수도사업, 도로건설사업, 지역발전 및 복리증진 등) 대한 융자 ② 지역개발채권의 원리금 상환 ③ 기타 시장이 인정하는 사업	- 상하수도 : 2년 거치 10년 균등분할 상환 - 기타 사업 : 3년 거치 5년 균등분할 상환	기금운용심의위원회 심의 후 시장이 결정	×	○
세종	① 지방공기업 수행 사업에 대한 융자 ② 지역개발 또는 재정확충을 목적으로 하는 수익사업에 대한 융자 ③ 지역개발채권의 상환 ④ 기타 주민복리 증진 등 시장이 필요하다고 인정하는 사업에 대한 융자	5년 거치 10년 균분 원리금 상환	2.0%(연)	○	○
경기	① 지역개발사업(상·하수도사업, 토지·주택 개발사업, 도로 건설사업 등)에 대한 융자 ② 공동주택 노후배관 교체사업(상·하수도 사업에 국한)에 대한 융자 ③ 경기도가 주무관청인 민간투자사업에 대한 융자 ④ 공공 임대주택사업에 대한 융자 ⑤ 사회적 기업 및 협동조합 육성 사업에 대한 융자 ⑥ 기타 도지사가 인정하는 사업	- 상하수도 사업 : 2년 거치 10년 균등분할 상환 - 토지 및 주택개발사업 : 3년 거치 2년 균등분할 상환 - 기타 사업 : 3년 거치 5년 균등분할 상환	1.5%(연)	○ (상·하수도 사업, 도로사업, 청소위생시설 사업)	○
강원	① 지역개발사업(상·하수도, 도로·주택건설, 유통단지 건설 등 공공투자사업)에 대한 융자 ② 지역개발채권의 원리금 상환 ③ 기금 관리·운용에 따른 부대경비 ④ 기타 주민복리를 위한 사업(의료보장, 재해복구, 관광개발, 기타 주민복리증진사업)에 대한 융자 ⑤ 원리금 상환이 가능한 경영 수익사업에 대한 융자 ⑥ 기타 도지사가 인정하는 사업	5년 거치 10년 균분 원리금 상환	한국은행 기준금리 + 0.25%	×	○
충북	① 상·하수도사업, 토지 및 주택 개발사업 등 지역개발사업에 대한 융자 ② 지역개발기금으로부터 융자받은 금액의 차환 및 지역개발채권의 상환 ③ 공공투자사업(도로 및 유통단지 건설 등)에의 융자 ④ 원리금 상환이 가능한 경영수익사업에 대한 융자 관광개발, 기타 주민복리증진사업)에 대한 융자 ⑤ 의료보장 및 재해복구사업에의 융자 ⑥ 정보통신기술사업(IT), 생명공학기술사업(BT)에의 융자 ⑦ 기타 정부와 지자체의 시책사업	5년 거치 10년 균분 원리금 상환	2.5%(연)	○ (공공투자사업, 재해복구사업, 기 발행 지방채의 차환)	○
충남	①「지방공기업법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에서 열거하는 사업에 대한 융자 ② 지역개발기금으로부터 융자받은 금액의 차환 ③ 기타 도지사가 인정하는 사업	5년 거치 10년 균분 원리금 상환	2.5%(연)	△ (지방공기업 수행 사업)	○
경북	① 지역개발사업(상·하수도사업, 토지 및 주택 개발사업 등)에 대한 융자 ② 정보통신기술사업(IT), 생명공학기술사업(BT) 및 주민소득증대사업에 대한 융자 ③ 지역개발기금으로부터 융자받은 금액의 차환 ④ 기타 도지사가 인정하는 사업	지역개발기금운용심의위원회에서 아래 3가지 조건 중 선택 ① 5년 거치 10년 균분상환 ② 3년 거치 5년 균분상환 ③ 3년 거치 2년 균분상환	지역개발기금운용심의위원회에서 결정	○ (상·하수도사업, 도시도로사업)	○
경남	① 상·하수도사업, 토지 및 주택개발사업, 도로건설사업 등 지역개발사업에 대한 융자 ② 지방채의 상환을 위한 차환자금 융자 ③ 기타 도지사가 인정하는 사업에 대한 융자	- 상·하수도 사업 : 2년 거치 10년 균등분할 상환 - 토지 및 주택개발사업 : 3년 거치 2년 균등분할 상환 - 기타 사업 : 3년 거치 5년 균등분할 상환	1.8%(연)	○ (상·하수도사업, 도시도로사업)	○
전북	① 상 · 하수도, 도로 · 주택건설 및 유통단지 건	5년 거치	1.75%(연)	○	○

	설 등 공공투자사업에의 융자 ② 사업의 수행으로 원리금 상환이 가능한 경영수익사업에의 융자 ③ 의료보장 및 재해복구 등을 위한 사업에의 융자 ④ 이미 발행한 지방채의 차환 ⑤ 기타 정부와 당해 지방자치단체의 시책사업 등에의 융자 ⑥ 도지사가 필요하다고 인정하는 사업에 대한 융자	10년 균분 원리금 상환		(공공투자 사업 등)	
전남	① 수도사업, 공업용수도사업 등 「지방공기업법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에서 정하는 사업에 대한 융자 ② 지역개발기금으로부터 융자받은 금액의 차환 및 지역개발채권의 상환을 위한 차환자금 ③ 도지사가 필요하다고 인정하는 사업에 대한 융자	지역개발기금운용심의위원회에서 아래 3가지 조건 중 선택 ① 5년 거치 10년 균분상환 ② 3년 거치 5년 균분상환 ③ 3년 거치 2년 균분상환	2.0%(연)	○ (상·하수도사업)	○
창원	① 수도사업, 공업용수도사업 등 「지방공기업법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에서 정하는 사업에 대한 융자 ② 지역개발기금으로부터 융자받은 금액의 차환 및 지역개발채권의 상환을 위한 차환자금 융자 ③ 시장이 필요하다고 인정하는 사업에 대한 융자	- 상하수도 사업 : 2년 거치 10년 균등분할 상환 - 토지 및 주택 개발사업 : 3년 거치 2년 균등분할 상환 - 기타 사업 : 3년 거치 5년 균등분할 상환	2.5%(연)	○ (상·하수도사업, 도로사업, 지역개발사업, 청소위생사업)	○
제주	① 수도사업, 공업용수도사업 등 「지방공기업법」 제2조에서 정하는 사업에 대한 융자 ② 지역개발기금으로부터 융자받은 금액의 차환 자금 융자	5년 거치 10년 균분 원리금 상환	- 상·하수도 사업 : 2.0 %(연) - 도시도로사업 : 2.5%(연) - 기타 사업 : 2.5%(연)	○ (상·하수도사업, 도시 도로사업)	○

주 : 1) 해당 지자체의 지역개발기금 설치 조례(시행규칙)에서 특정 사업에 대해 우선 융자 조항이 있는 경우를 의미.
2) 지역개발채권 보유자가 해당 채권을 지자체가 시행하는 각종 도급공사 등의 계약보증금으로 사용할 수 있도록 조례 또는 규칙에서 허용하고 있는 경우를 의미.
자료 : 각 지자체의 지역개발기금 설치에 관한 조례와 시행규칙의 내용을 참고해 저자가 정리.

3. 지역개발기금의 운용상 문제점

그간 지역개발기금은 일반·특별회계가 가진 제도적인 경직성을 피해 각 지자체가 자율적으로 지역에서 필요로 하는 인프라를 공급하기 위한 중요한 재원으로서 기능해 옴.[42)]

- 국고보조금이나 지방양여금 역시 지역 인프라 공급을 위한 재원으로 활용되나, 지원 대상 시설물의 범위가 제약되고, 자금 집행의 우선순위가 중앙정부의 정책에 좌우된다는 점에서 지자체 입장에서는 자율적인 이용에 제약이 존재함.

- 반면, 지역개발기금은 지자체가 안정적으로 공채 발행을 통해 재원을 조달할 수 있고, 활용 대상 사업에 대한 중앙정부 차원에서의 규제가 부재해 지역의 입장에서 반드시 필요한 공공재를 자율적으로 공급하는 데 주요한 재무적 수단으로 활용될 수 있음.

42) 이현우 외(2019), "지방자치단체 지역개발기금의 효율적 운영방안 : 경기도 사례를 중심으로", 지방재정논집 24(1), 한국지방재정학회 p.151 이하 내용 참조.

하지만 지역 인프라에 대한 신규 투자 수요가 줄어들면서 최근에는 기금의 본래 조성 취지와는 다른 목적으로 활용되는 경우가 늘고 있음.

- 지역개발기금은 본래 상·하수도 사업을 위해 설치된 상·하수도 지원금고가 확대 개편된 것으로, 이후 도로사업, 자동차운송사업, 주택사업, 토지개발사업 등으로 융자 범위가 점차 확대되어 옴. 따라서 본래 기금 설치 목적을 감안할 때 상·하수도사업, 공업용수도사업, 주택 및 토지개발사업 등 지역 건설사업 중심으로 활용되는 것이 바람직하다고 볼 것임.[43]

- 하지만 전국적으로 신규 인프라 투자 수요가 줄어들면서 본래 지역개발기금의 사용 목적이라고 할 수 있는 상·하수도사업 등 지역개발사업에 대한 신규 융자 비중은 감소하고 있고, 대신 기타 경영수익사업에 대한 융자 비중은 지속적으로 증가하고 있음.

〈표 11〉 사업 유형에 따른 지역개발기금 융자 잔액의 연도별 비중 변화

(단위 : 억원)

사업 구분	2002년	2007년	2013년
상수도	10,658 (28.0%)	6,597 (7.9%)	4,561 (3.4%)
하수도	2,598 (6.8%)	3,333 (4.0%)	4,267 (3.2%)
공영개발	4,425 (11.6%)	14,782 (17.6%)	19,309 (14.4%)
의료원	1,433 (3.8%)	1,739 (2.1%)	1,374 (1.0%)
도시도로	7,315 (19.2%)	25,308 (30.2%)	44,659 (33.2%)
기타 경영수익사업	11,680 (30.6%)	32,054 (38.2%)	60,277 (44.8%)
계	38,109 (100%)	83,814 (100%)	134,446 (100%)

주 : 1) ( ) 안의 숫자는 각 연도 융자 잔액 총계에서 각 사업에 대한 융자 잔액의 비중을 표시.
2) 2014년도 이후에는 사업 유형별로 지역개발기금 융자 잔액 자료가 공개되지 않고 있어 2013년도까지만 분석.
자료 : 해당 연도 지방공기업 결산 및 경영분석 자료를 저자가 가공해 정리.

- 또한, 일부 지자체의 경우 지역개발기금의 활용처를 찾지 못해 중소기업육성기금 등 타 기금에 대한 예탁금으로 활용하거나, 조례 개정을 통해 사회적 기업이나 협동조합에 대한 융자를 실시하는 등 본래의 기금 조성 목적과는 달리 자금을 활용하고 있는 사례들도 확인됨.

- 또한 2019년도 기준 15개 지자체[44]가 시·도 금고에 예치하고 있는 예치금만 4조원에 이르는 것으로 확인되는데,[45] 이와 관련해 지자체들의 기금운용계획상 지출계획을 살펴보면 하위 지자체나 지방공기업이 수행하는 사업과 관련되는 '기금융자'와 '예탁금'의 규모가 최근 뚜렷하게 감소하는 추세를 확인할 수 있음. 따라서 예치금의 상당 부분이 자금 운용처가 마땅치 않은 상황에서 기 발행 채권의 상환 목적으로 단순히 지역 금고에 예치되고 있을 것으로 추정됨.[46]

43) 2017년에 지역개발기금이 「지방자치단체 기금관리법」의 적용을 받는 기금으로 편입되었음은 앞서 언급한 바와 같음. 따라서 현재 지역개발기금은 세입·세출에 의하는 일반·특별회계와 구별되는 기금으로 볼 수 있는데, 「지방자치단체 기금관리법」에서 규정하고 있는 '기금의 설치 제한'(제3조), '기금의 관리 및 운용원칙'(제5조), '기금일몰제'(제5조) 등의 취지에 비추어 봤을 때 지역개발기금은 '지역개발'이라는 기금의 설치 목적에 맞게 운용되어야 할 것임. 다만 지역개발사업의 범위에 대해서는 각 지자체의 사정에 따라 그 내용이 달라질 가능성이 있음. 그럼에도 불구하고 지역개발기금 설치의 직접적인 근거가 되는 「지방공기업법」 제2조(적용 범위)에서 정하고 있는 사업(상·하수도사업, 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업 등)을 주된 지역개발사업으로 보는 것이 법 해석의 관점에서는 타당할 것임. 이에 관해서는 본 장 제4절에서 좀 더 자세히 언급하기로 함.

44) 기금운용계획상 예치금, 예탁금 금액을 확인하기 어려운 세종, 창원, 충남, 충북을 제외하였음.

45) 15개 시도(충북, 세종, 창원 제외)의 2019년도 기금운용계획상 2019년도 말 예상액을 기준으로 계산하였음.

안정적으로 발생하는 채권발행 수입에 비해 기금의 활용처를 찾지 못해 유휴자금이 늘어나면서, 일부 지자체에서는 기금 폐지 가능성까지 제기됨.

- 최근 중앙정부의 지자체 채무관리 강화 조치로 하위 지자체들의 융자 수요 감소와 조기상환이 이루어지면서 기금의 융자 지출이 크게 줄어들고 있음.[47] 최근 중앙정부 차원에서 지역개발사업에 대한 포괄보조금 등 다양한 형태의 직접적 재정지원이 확대된 것도 지역개발기금에 대한 융자 수요가 줄어든 하나의 요인으로 지목됨.[48]
- 때문에 채권 발행에 따른 부채 증가 부담을 완화하고, 역내에서 이루어지는 경제활동을 촉진하기 위해 지역개발채권 매입 대상을 축소 또는 면제하려는 움직임이 다수 지자체로 확산되고 있는데,[49] 이로 인해 일부 지자체서는 기금 폐지 가능성까지 제기됨.[50]

지역개발채권 이율과 융자·예치이율 간 마진 축소로 인한 손실 가능성 또한 높아지고 있음.

- 지역개발기금의 주된 자금조달 수단인 지역개발채권은 강제소화채권으로 일종의 '준조세'적인 성격을 가짐. 때문에 채권 이율을 낮춰 발행할 경우 채권 매입자의 경제적 비용이 증가하고, 자본시장을 교란하는 등 부작용이 야기됨.[51]
- 한편 지역개발채권의 발행 이율을 지나치게 낮춰 발행하는 것에 대한 정치적 부담이 존재하는데, 이는 다시 지역개발기금의 이율을 대폭 낮춰 융자를 실행하기 어려운 경제적 요인으로 작용함.
- 그런데 글로벌 금융위기 이후 저금리 상황이 지속되면서 상대적으로 이율이 높은 지역개발기금에 대한 융자 수요가 위축되고 있고, 동시에 지역금고 예치 이율 역시 낮아지고 있어 기금 운용에 따른 이자수입이 지속적으로 감소하고 있음.
- 때문에 (상대적으로 높은 발행 이율이 적용되고 있는) 기 발행 지역개발채권으로부터 발행하는 이자비용을 기금 이자수입으로 충당하지 못하는 일명 '역마진'에 대한 우려가 제기됨.[52]

결국, 지역개발기금은 지역 인프라 공급이라는 본래 존립 근거가 약화된 상태에서 기존의 운용방식을 획기적으로 전환해 나가지 못함으로써 기금 축소, 손실 가능성 증대, 사용목적 전환 필요성 대두 등 여러 가지 한계에 직면해 있는 것으로 볼 수 있음.

46) News1, "경기도 '지역개발기금 좀 쓰세요'… 잔액 1조 9천억 달해", 2017.7.3, 내용 참조.
47) 2007년에 전국 지자체를 대상으로 복식부기가 본격적으로 도입됨. 또한, 글로벌 금융위기 이후 일부 지자체에서 재정위기 우려가 제기되자 정부는 2011년부터 지자제 및 지방공기업을 대상으로 '재정위기관리제도' 도입, 통합부채관리체계(지자체+지방공기업+출연·출자기관) 구축, 중장기 재무관리계획 수립 의무화 등의 조치를 단계적으로 취해 나가기 시작함. 이러한 조치로 인해 각급 지자체들은 채무 감축에 대한 압박을 받기 시작했으며, 이는 궁극적으로 상위 지자체 등으로부터의 융자 수요를 위축시키는 요인으로 작용하게 됨[안전행정부(2013.12.11), 「지방공기업 부채감축 및 경영효율화 방안」 발표자료 등 참조].
48) 이현우 외(2019), "지방자치단체 지역개발기금의 효율적 운영방안 : 경기도 사례를 중심으로", 지방재정논집 24(1), 한국지방재정학회 pp.162~163 참조.
49) 이러한 경향은 기금조성액과 기금운용 수익의 절대 규모를 줄이고 기금 손실 발생 가능성을 높이는 결과를 초래할 수 있음. 지자체들의 채권발행 규모 축소 경향에 대해서는 AutoTimes, "차 살 때 채권 면제 지자체, 왜 늘어날까", 2018.2.23, 등을 참조.
50) 지역사회연구원(2017.12), 「경기도 지역개발기금 활용 확대방안 연구」, 경기도의회 연구용역보고서 p1, p.54 참조.
51) 좀 더 자세한 내용은 이태규(2007), 「강제소화채권의 비용과 정책적 시사점」, 연구보고서, 한국경제연구원의 내용을 참조.
52) 전라북도도청(2018.3.6), 「전북도, 재정혁신 강화로 예산 효율화 박차」 보도자료 내용 참조.

4. 노후 인프라 투자 재원으로서 지역개발기금 활용 가능성 검토

기금은 국가나 지자체가 특수 목적의 달성을 위해 세입·세출 예산 외로 운용하는 재정활동으로 재정 법령에 따라 설치·운용·폐지에 있어 엄격한 통제를 받는 공적 재원임.

- 국가나 지자체의 모든 재정활동은 '예산총계주의', '단일예산주의'라는 예산일반원칙[53]의 적용을 받음. 그리고 이러한 예산원칙의 예외로 운용되는 기금은 공익적 필요에 따라 불가피한 경우에만 그 목적에 맞게 설치·운용되어야 함.[54]
- 결국, 지역개발기금의 경우 '지역개발'이라고 하는 본래의 설치 목적에 부합하게 운용되어야 하며, 목적이 충분히 달성된 경우에는 폐지하는 것이 타당할 것임.

따라서 지역개발기금의 운용은 '지역개발'이라는 기금 설치 목적에 맞게 이뤄져야 할 것임. 다만 현재 '지역개발'에 대한 명확한 법적 정의는 존재하지 아니함.

- 지역개발의 개념에 대해 「지역개발 및 지원에 관한 법률」을 참고할 수 있으나, 동 법률은 낙후 지역에 대한 구역 지정 및 개발사업 추진에 관한 내용 중심이어서 동 법률로부터 지역개발기금의 목적이 되는 지역개발사업의 내용 범위를 구체적으로 도출하기는 어려움.[55]

그럼에도 불구하고 지역 내 노후 인프라에 대한 재투자 사업을 지역개발사업의 일종으로 해석해 볼 여지가 충분히 있음.

- 기금 설치·운용의 직접적 근거인 「지방공기업법」, 「지방지치단체 기금관리법」의 관련 조항을 문언적으로 해석할 경우, 지역개발사업 범위를 '「지방공기업법」 제2조에서 규정하고 있는 사업과 유사한 내용의 건설 또는 비(非)건설사업'으로 이해할 수 있음.
- 이는 특히 지자체들이 이미 다른 목적으로 설치해 운용하고 있는 각종 기금의 종류(〈표 7〉 참조)와 「지방공기업법」 시행규칙 제7조에서 지역개발기금의 운용시 우선 융자토록 하고 있는 대상 사업의 내용을 고려했을 때 더욱 그러함.

53) '예산총계주의'란 한 회계연도의 세입세출을 모두 예산에 편입하여야 한다는 예산완전성의 원칙임. 모든 세입과 세출 일체를 예산에 편입·계상함으로써 국가나 지자체의 재정활동을 분명하게 해 재정상 감독을 용이하게 하려는 것이 동 원칙의 목적임. 반면, '단일예산주의'란 국가의 세입·세출을 단일의 회계로 통일해 정리해야 함을 의미하며, 회계통일의 원칙이라고도 함. 예산을 한 줄기로 일관함으로써 세입·세출을 분명하게 파악하도록 하여 국가의 재정에 대한 이해를 용이하게 하는 것이 그 목적임. 참고로 예산의 원칙으로는 이 외에도 '회계연도 독립의 원칙', '건전재정 운영의 원칙', '예산의 목적 외 사용 금지원칙', '예산공개의 원칙' 등이 제시됨[이에 관해서는 한국조세재정연구원(2016), 「예산의 이해」, 기획재정부 pp.2~3 참조].

54) 때문에 「국가재정법」과 「기금관리기본법」, 「지방재정법」과 「지방자치단체 기금관리기본법」에서는 국가(지방)기금의 설치 및 존속기한 제한, 기금운용계획의 수립 및 재정운용계획에의 반영, 국회(지방의회)에의 제출 및 승인, 외부로의 운용상황 공개 등에 관한 여러 가지 법적인 통제장치들을 마련해 운영하고 있음. 다만, 현행 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조 제1항에서는 예외적으로 지역개발기금에 대해서는 존속기한을 조례에서 명시하지 않을 수 있도록 하고 있으며, 실제로 모든 지자체에서 지역개발기금에 대해서는 존속기한을 정하지 않고 있음.

55) 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에서의 지역개발 개념은 '지역경제 활성화'와 유사한 의미로 지역개발이란 용어를 사용하고 있는 「지방자치법」, 「지방공기업법」과는 개념의 수준에 있어 약간의 차이가 있음.

- 따라서 이미 노후 인프라 문제가 시급한 정책과제로 대두되고 있는 상황에서 노후 인프라에 대한 재투자 사업은 우선적으로 추진되어야 할 지역개발사업으로 해석해볼 수 있을 것임.

「지방공기업법」 제2조(적용 범위)
① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 "지방직영기업"이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.
1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)
2. 공업용수도사업
3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)
4. 자동차운송사업
5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)
6. 하수도사업
7. 주택사업
8. 토지개발사업
9. 주택(대통령령으로 정하는 공공복리시설을 포함한다)·토지 또는 공용·공공용 건축물의 관리 등의 수탁

(이하 생략)

「지방공기업법 시행규칙」 제7조(기금의 운용기준)

(이상 생략)

③ 제1항의 기금은 주민복지 향상과 지역개발 효과가 큰 다음 각 호의 사업에 우선적으로 융자되도록 하여야 한다.
1. 상·하수도, 도로·주택건설 및 유통단지 건설 등 공공투자사업
2. 사업의 수행으로 원리금 상환이 가능한 경영수익사업
3. 의료보장 및 재해복구 등을 위한 사업
4. 이미 발행한 지방채의 차환
5. 기타 정부와 당해 지방자치단체의 시책사업 등

다만, 지역개발기금을 실제 어떠한 방식으로 노후 인프라 투자 목적으로 활용할 것인지에 대해서는 자금조달과 활용 대상, 활용 결과의 모든 측면에서 신중한 고민이 이뤄져야 할 것임.

- ① 지역개발채권 발행을 통해 자금을 조달하는 과정에서 지역경제에 미칠 영향, ② 투자로부터 발생하게 될 비용과 수익, 그리고 지자체 차원에서의 재무적 부담, ③ 재투자로 인한 공공요금 인상 발생시 그에 따른 지자체 차원에서의 정치적 부담 등에 대한 다각적인 고려가 필요함.
- 결국, 지역개발기금을 노후 인프라에 투자 목적으로 활용할 경우, 적정 수익을 통해 기금의 지속가능성을 담보하면서도, 자금 조달 및 투자에 따른 비용이 지역 주민들의 경제적 부담으로 이어지지 않게 하는 것이 중요할 것임.

다음 장에서는 이러한 관점에서 지역개발기금의 노후 인프라 투자 목적으로 활용하기 위해 필요한 다각적인 제도 개선 방안을 모색·제시해 보기로 함.

Ⅳ 지역개발기금을 활용한 노후 인프라 투자 확대 방안 모색

1. 지원 대상 확대 및 노후 인프라에 대한 투자 촉진 장치 마련

「지방공기업법」 제2조에서는 지역개발기금의 융자 대상을 일정 규모 이상의 지방직영기업, 지방공사, 지방공단이 경영하는 사업으로 한정하고 있고,[56] 사업 종류 역시 수도사업, 공업용수도사업 등 9가지로 열거하고 있음.

- 각 지자체의 지역개발기금 설치 조례에서도 기금의 융자 용도를 대부분 '지역개발사업'이나 '지방공기업이 수행하는 사업'으로 국한하고 있음.

때문에 국가 또는 국가기관이 수행하는 사업이나 「신탁업법」, 「공익신탁업법」, 「부동산투자회사법」 등 타 법률에서 인정하는 별도 영업체가 수행하는 다양한 사업에 대해 지역개발기금을 지원 용도로 활용하기 곤란함.

- 이는 전통적인 지역개발사업이나 지방공기업 사업이 축소되는 상황에서 지역개발기금의 융자 역시 축소될 수밖에 없는 요인으로 작용하고 있음.

따라서 지역개발기금의 ① 융자 대상기관과 사업의 종류을 확대하고. ② (특히 노후 인프라 투자와 관련해) 기금 내 유휴자금이 노후 인프라 투자 사업으로 유입될 수 있도록 하는 제도적 기반을 마련해야 함.

- 이를 위해서는 「지방공기업법」 제2조에서 정하고 있는 융자 대상기관 및 사업의 종류와 각 지자체의 지역개발기금 설치 조례에서 정하고 있는 융자 대상 사업의 범위 확대가 필요함.

먼저 융자대상기관을 지자체나 지방공공기관 외에 (지역 내 개발사업과 연계된) 국가, 공공기관, 이들이 출자한 민간 영업체 등으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 이러한 제도 개선은 신탁개발, 민간참여개발 등 아직 활성화되지 못하고 있는 국·공유지 개발방식을 활성화하는 데에도 기여할 수 있을 것임.

지원 대상 사업의 종류를 확대하고, 노후 인프라에 대한 재투자 사업을 명시적으로 법에 포함시킬 필요가 있음.

- 참고로 기존에 열거주의 방식으로 규정하고 있던 민간투자사업의 대상 기반시설을 포괄주의 방식으로

56) p.28 참조.

변경하려는 「민투법」 개정안이 현재 국회에 상정되어 있음. 따라서 동 개정안의 내용과 유사하게 「지방공기업법」의 적용 대상 사업 역시 “도로, 철도, 상하수도 등 공공의 이익을 위한 시설의 신규건설·유지·보수 등과 관련되는 사업” 정도로 포괄적으로 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것임.

노후 인프라 투자 목적으로의 기금 사용을 촉진하기 위한 법적 장치 마련이 이뤄져야 함.

- ① 「지방공기업법 시행규칙」 제7조에서 정하고 있는 우선융자 대상에 관한 내용을 법으로 이관하고, ② 우선융자 대상에 노후 인프라 투자 사업을 명시적으로 포함시키며, ③ 「기반시설관리법」, 「시안법」, 「건축물관리법」, 「지하안전관리에 관한 특별법」 등의 각 시설물 관련 법률에서 규정하고 있는 실태조사 결과나 시설물 관리(정비)계획 등을 참고해 노후 인프라에 대한 우선융자 계획을 수립한 뒤, 이를 지자체 기금운용계획 안에 포함시키도록 법상 의무화하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

2. 지역개발기금 운용방식의 탄력성 제고

지역개발기금의 융자 대상 사업들은 대부분 수익성이 낮은 사업들이고, 융자 조건(융자기간 및 원리금 상환방식 등)이 경직적이며, 융자이율 역시 그다지 매력적이지 못함.

- 대다수 지자체에서 융자 기간을 2~5년으로 제한하고 있고, 원리금 균등상환방식을 취하고 있음. 또한, 2.0% 내외의 융자이율이 적용되는데, 기금 이용자가 하위 지자체 또는 지방 공공기관으로 미상환할 위험이 거의 없음을 감안할 때 최근의 금리 기조에 비춰 융자이율이 비교적 높은 편임.
- 때문에 하위 지자체나 지방 공공기관 입장에서 불가피하게 자금 수요가 있는 경우가 아니면 지역개발기금을 활용할 유인이 크지 않음.

따라서 각 지자체가 기금운용계획에서 대략적인 사항을 정하고, 개별 투자사업의 성격과 시행자[57]의 신용도에 따라 융자 기간, 이율, 상환방식을 달리 정할 수 있도록 함으로써 자금 수요자 입장에서 이용 유인을 높여야 함.[58]

- 융자 기간 및 상환방식, 이율을 사업의 유형에 따라 조례로써 사전적으로 정해 운용하는 지금의 방식

57) 이는 특히 위 1.에서 언급한 바와 같이 융자 대상 기관을 민간 영업체로 확대하는 경우를 전제한 것임.

58) 이는 기금의 수익 저변을 넓히는 것과 관련됨. 이 외에도 기존 운용방식의 틀 안에서 기금 운용의 효율성을 높이는 것도 필요할 것으로 생각되는데, 특히 지역개발기금에 대해서는 별도의 지정기준을 적용해 지역 금고를 별도로 선정함으로써 기금 예치금의 수익성을 높이는 방안에 대해서 고민이 필요한 것으로 생각됨. 현재 행정안전부의 「지방자치단체 금고지정 기준」에서는 지자체가 소관 현금, 유가증권, 세입·세출금 보관 및 지급 업무를 취급하는 지역 금고를 경쟁방식에 의해 평가 심사 및 지정토록 하고 있음. 그런데 동 기준의 내용을 살펴보면 평가항목 중 ‘자치단체에 대한 대출 및 예금금리’의 배점 비중이 100점 중 18점이며, 특히 ‘공공예금 적용금리’에 대한 배점 비중은 6점에 불과함. 참고로 동 기준에서는 평가항목을 ① 금융기관의 대·내외적 신용도 및 재무구조의 안정성(25점), ② 자치단체에 대한 대출 및 예금금리(17점), ③ 지역주민 이용 편리성(18점), ④ 금고업무 관리능력(22점), ⑤ 지역사회 기여 및 자치단체와 협력사업(7점), ⑥ 기타 조례 등으로 정하는 사항(11점)으로 구분하고 있음[좀 더 자세한 내용은 행정안전부(2019), 「지방자치단체 금고지정 기준」의 내용 참조]. 그런데 지역개발기금이 지역개발사업의 수행을 위한 융자 목적으로 조성·활용됨을 감안한다면, 현 금고지정 평가항목 중 지역사회에의 기여(10점)나 지역주민 이용의 편의성(17점)과 같은 항목들을 제외한 새로운 평가기준을 마련해 지역개발기금에 대해서만 별도로 지역 금고를 지정해 운영하는 방안을 생각해볼 수 있을 것임.

을 탈피해, 사업시행자와의 협의를 통해 융자 조건을 결정할 수 있도록 함으로써 자금 이용의 편리성을 높일 필요가 있음.

특히 노후 인프라 사업의 경우, 융자 대상 사업의 수익성이 크지 않을 가능성이 있으므로 융자 조건과 관련된 부분을 더욱 완화해 적용하는 방안을 모색해야 할 것임.

3. 공공 인프라 펀드의 조성 및 운용

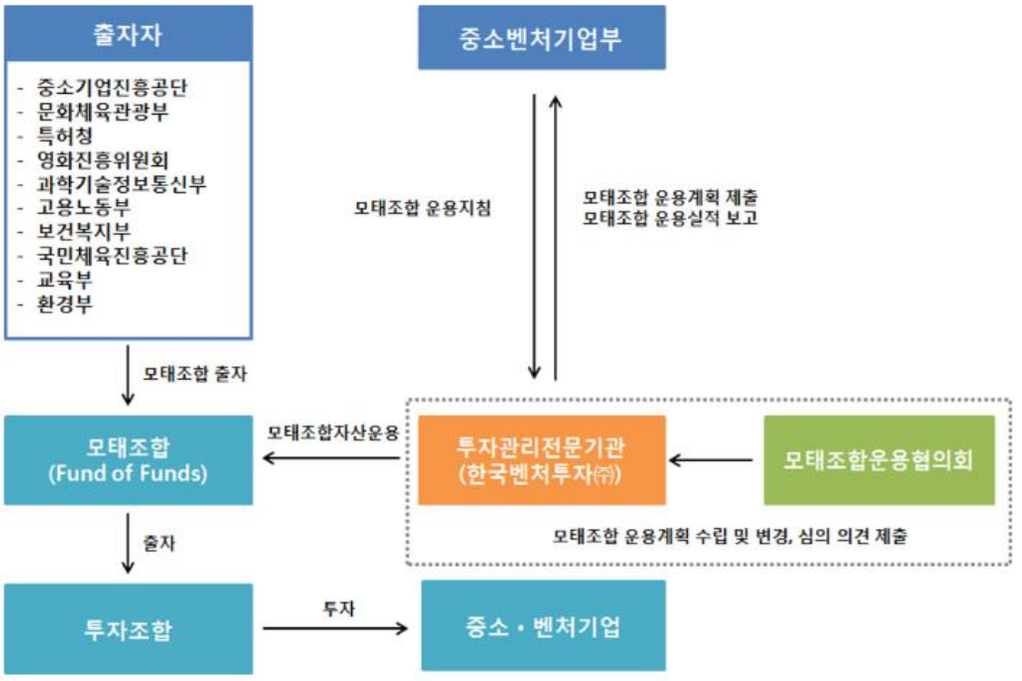
현재 지역개발기금의 투자대상은 해당 지역에서 이루어지는 사업으로 제한됨.

그런데 이러한 제한은 ① 기금 내 유휴자금이 범국가적 차원에서 효율적으로 활용되지 못하고, ② 지자체 입장에서도 수익성 있는 사업에의 투자를 통한 기금 확충과 이에 기반한 미래 지역개발사업 추진 여력 확보의 기회를 상실케 하는 요인으로 작용하게 됨.

따라서 지역개발기금을 해당 지역 외에서 이루어지는 지역개발사업에 활용하기 위한 방안으로 동 기금의 일부를 각 지자체가 출자하는 새로운 공공 인프라 펀드를 조성해 중앙정부가 운용하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

- 대부분의 지자체에서는 지역개발기금 운용을 1~2명의 담당 공무원이 수행하고 있고, 이들 공무원은 지역개발사업의 타당성 분석 등을 수행할 수 있는 전문성이 부족함. 때문에 각 지자체가 타지역에서 이루어지는 개발사업을 발굴해 적극적으로 투자를 실행하는 것이 현실적으로 불가능함.
- 따라서 각 지자체가 지역개발기금으로부터 일부 자금을 출자하는 공공 인프라 펀드를 조성하는 방안을 모색해 볼 필요가 있음. 참고로 이러한 공공펀드의 구조 설계와 관련해서는 현재 각 부처가 별도 계정에 자금을 출자하되 전체 기금(모펀드)은 한국벤처투자(주)가 통합된 형태로 관리하며, 프로젝트 베이스의 자펀드에 모펀드 자금을 투자한 뒤, 발생한 투자 수익을 각 계정으로 환원하는 '모태펀드'의 사례를 벤치마크 할 수 있을 것임.
- 그리고 만약 실제로 이러한 펀드를 설치할 경우 모펀드 운용 및 투자의사결정을 내리는 투자관리 전담기구가 필요해지는데, 국유재산관리기금을 운용하고 있는 한국자산관리공사나 주택도시기금을 운용하고 있는 주택도시보증공사를 전담기구로 활용할 경우 이들이 수행하는 개발사업과 연계해 시너지효과가 클 것으로 생각됨.
- 또한 각각의 지역 계정에서 일부 자금을 (국가가 관리하는) 노후 인프라 투자 전용 계정으로 출연할 경우, 이를 「기반시설관리법」에 따라 지자체가 부담해야 하는 성능개선 충당금으로 인정해 주거나, 운용을 통해 늘어난 자금을 (해당 지자체로의) 노후 인프라 개선을 위한 출연금 등으로 활용할 경우, 지자체 입장에서 펀드 납입 유인이 높아져 펀드 재원을 보다 효과적으로 마련할 수 있을 것임.

〈그림 2〉 모태펀드의 운영 구조



자료 : 온라인 검색 결과.

4. 노후 인프라 민간투자사업 모델 설계 및 투자 플랫폼 구축

현재 국내에서는 노후 인프라에 대한 재투자 사업으로 민간자본을 유도할 수 있는 체계적인 시스템이 미비함. 이는 시장성 있는 노후 인프라사업에 대해서도 충분한 투자가 이루어지지 못하는 일종의 시장실패 현상을 가져올 수 있음.

때문에 노후 인프라와 관련한 새로운 민간투자사업 모델을 마련해 시행하는 것이 중요한데, 특히 새로운 사업모델 개발과 관련해 지역개발기금을 적절히 활용함으로써 이후 이용자들의 시설 이용료 부담을 완화하는 등의 방안을 함께 고민할 필요가 있음.

- 앞서 언급한 바와 같이 노후 인프라에 대한 투자는 신규 투자에 비해 수익성이 낮고, 그로 인해 민간의 자발적 참여 유인이 높지 않을 가능성이 큼. 따라서 민간투자사업의 새로운 비즈니스 모델은 기본적으로 민간 투자자들의 기대 이익을 일정 수준 이상으로 높여주는 방향으로 설계되어야 함.
- 이를 위해 민간 투자자들과 사업 성패에 따른 리스크를 공유하거나, 자본 조달 비용을 낮춰주는 방향으로 지역개발기금이 운용되어야 할 것이나, 개별 지자체 차원에서 이러한 방식으로 기금을 운용하기 쉽지 않음. 대신 앞서 언급한 공공인프라 펀드를 통해 노후 인프라사업에 참여하는 민간 시행업체

와 공동투자를 실행하거나, 시행업체의 자금조달 과정에서 지역개발기금이 보증을 제공함으로써 궁극적으로 향후 시설 이용자의 비용 부담을 줄여주는 식의 사업수행 방식을 구상해 볼 수 있을 것임.[59]

민간 투자자가 노후 인프라시설 정보 조회와 개발 제안을 동시에 할 수 있는 형태의 투자 플랫폼을 구축하는 방안을 검토해야 함.

- 가령 최근 3종 시설물로 지정된 시설물의 상당수는 입지 여건이 양호해 민간에 의해 개발이 가능한 시설물이나, 각 소관부처와 지자체들은 시설물의 소재지와 관리주체만 공개하고 있고, 그 외 이들 시설물에 대해 세밀한 정보를 획득할 수 있는 효율적인 채널이 부재함.
- 따라서 정부와 지자체는 노후 국·공유 노후 인프라에 대한 입지와 인·허가 등 행정정보를 민간투자자가 쉽게 확인할 수 있는 플랫폼을 구축하고, 동시에 동 플랫폼을 통해 민간 투자자가 적극적으로 사업을 제안할 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음,
- 아울러 지자체는 민간투자자에게 사업 추진과 관련한 행정지원을 통해 사업 추진에 따른 불확실성을 줄여주고, 실제 사업 시행 과정에서는 지역개발기금 또는 공공 인프라 펀드의 활용을 통해 금융 부담이나 사업 리스크를 완화시켜주는 역할을 수행하는 것이 필요함.

5. 소규모 노후 시설물에 대한 별도 관리계획 수립 및 기금운용과의 연계성 확보

상당수의 노후 인프라는 정부나 지자체의 재정적 지원 없이는 재투자가 어려움.

- 「시안법」상 3종 시설물로도 지정되지 않는 '소규모 취약시설', 「건축물관리법」 상 '소규모 노후 건축물'이 주로 이러한 시설물에 해당함. 그런데 현행 법률 체계하에서 이들 시설물은 실질적으로 지자체 차원에서의 재량적 안전관리 영역에 속해 있으며, 체계적인 관리 시스템이 부족함.

따라서 이들 시설물에 대해서 각급 지자체가 스스로의 여건에 맞춰 재투자가 시급한 시설물을 선별해 자체적으로 관리계획을 수립·시행토록 의무화하는 한편, 동 계획과 지역개발기금의 운용계획을 유기적으로 연계시키는 방안을 모색할 필요가 있을 것임.

- 「시안법」과 「건축물관리법」 상에 이들 시설물에 대한 지자체 차원에서의 관리계획 수립과 함께, 유지·보수비용 조달에 관한 내용을 계획에 포함시키도록 의무화할 필요가 있음.
- 아울러 동 계획과 연계해 지자체 기금운용계획 안에 이들 시설물에 대한 지역개발기금 지원목표와 지원규모, 방식 등에 관한 내용을 포함시킴으로써 관리의 사각지대에 놓일 수 있는 소규모 노후 인프라 투자와 관련된 지역개발기금의 활용도와 공공성을 높일 수 있을 것임.

59) 좀 더 구체적으로 ① 지자체가 자기 지역 내에서 (공모 등의 방식으로) 제안되는 사업에 대해 ② (앞서 언급한) 공공인프라 펀드 투자관리 전담기구에 타당성 검토를 의뢰하고, ③ 타당성이 인정되는 사업에 대해서는 공공펀드 내 지역 계정을 활용해 대출·지분투자·보증 등의 지원을 제공하는 방식을 생각해 볼 수 있음.

V 결 론

최근 「기반시설관리법」 등 새로운 법제가 마련되고, 시설물 안전관리 체계 역시 이전에 비해 크게 달라지고 있으나, 유지·보수 등과 관련한 비용 조달 측면에서는 여전히 제도적 미비점들이 존재함.

- 중앙정부와 지자체가 기존 예산체계에서 노후 인프라에 대한 투자 재원을 충분히 조달하기 어렵고, 노후 인프라에 대한 민간투자사업 역시 제도적으로 완비되지 못하고 있는 등 제도적 한계가 존재함.
- 실제로 작년 6월에 정부가 발표한 「지속가능한 기반시설 안전강화 종합대책」에서도 '시설물 관리비용 증가에 대응한 목표설정 및 선제적 투자계획 부재'가 현 시설물 관리체계의 중요한 문제점 중 하나로 언급됨.[60]

이에 본 연구에서는 18개 광역 지자체들이 운용하고 있는 지역개발기금의 현황 분석 및 동 기금을 노후 인프라 투자 재원으로 활용하기 위한 다각적인 방안을 모색해 보고자 하였음.

- 본 연구를 통해 제안된 지역개발기금 운용 개선 방안은 아래와 같음.

① 지역개발기금의 지원대상 및 사업범위를 확대하는 한편, 동 기금을 통한 지원이 노후 인프라 투자로 이어질 수 있도록 하는 법적 장치를 마련해야 함.

② 지역개발기금의 융자 기간과 이율, 상환방식을 개선하고, 특히 노후 인프라 투자와 관련해서는 융자 조건을 보다 완화해 적용해야 함.

③ 지역개발기금 운용의 효율성을 높이기 위해 지역개발기금 재원을 출자 재원으로 하는 새로운 공공 인프라 펀드를 중앙정부 차원에서 조성해 운용하는 방안을 모색해야 함.

④ 지역개발기금을 적절히 활용할 수 있는 새로운 노후 인프라 민간투자사업 모델을 마련해야 하며, 민간투자의 저변을 확대하기 위해 노후 인프라 투자 플랫폼을 구축해야 함.

⑤ 관리 사각지대에 놓여 있는 '소규모 취약시설', '소규모 노후 건축물'에 대해 지자체 차원에서 별도의 관리계획을 수립하는 한편, 지역개발기금 운용계획과 동 관리계획을 연계해 운영해야 함.

향후 노후 인프라 재투자와 관련한 비용 조달 문제가 본격적인 정책 이슈로 대두될 것임. 이와 관련해 본 연구에서 제안한 아이디어와 제도적인 개선 방안들이 실질적인 도움이 될 수 있기를 기대함.

김 정 주(연구위원·kjj@cerik.re.kr)

60) 관계부처 합동(2019.6), 「지속가능한 기반시설 안전강화 종합대책」 발표자료 p.10 참조.