

지역개발 재정확보 사례

1. 배경

- 지역개발을 위한 자금조달은 지역기반투자 확대나 지역개발의 기회를 제공할 뿐만 아니라, 그 방법에 따라 지역개발의 목적과 지속성(sustainability)에도 영향을 미침
 - 즉, 지역개발의 성공지표는 외부자금 유입 및 투자유치의 범위와 정도, 꾸준한 공적 자금 투입 없이도 지속적인 지역 성장가능성 등을 포함
- 또한 공적 예산의 제약성과 지역경제의 세계경제로의 편입 등으로 인해 지속적인 지역개발 성장을 위한 민간투자 유치, 세제 인센티브 제공 등, 자금조달을 위한 다양한 새로운 전략이 요구됨
- 세계 최고 신용평가기관인 S&P(Standard & Poors)에서는 지역경제의 성과를 기반으로 “10대 세계경제센터(*World's Top 10 Economic Centres*)” 를 선정하고 신용도 평가 등급을 제시함
 - 신용도 평가시 지역경제의 성과를 주요 요인으로 반영하였으며, 역동적이고 강력한 경제기반은 지역의 세계 수입의 성장과 긴밀히 연관되어 있음을 확인
- 다음은 S&P에서 G8국가를 중심으로, ① 국가 경제의 중요도, ② 각국에서의 주요 경제센터의 역할, ③ 양질의 서비스 전달 및 경제적 기여도, ④ 인구규모(1백만 이상) 등을 기준으로 10대 세계경제센터를 선정한 결과이며,
 - 이러한 도시들은 지역경제의 성장을 위해 세금기반의 인센티브 제공, 민간기관과의 협력 등에 이르기까지 다양한 재정확보 전략을 시행하여 왔음 [표 1 참조]

<표 1> S&P 선정, 10대 세계경제센터

순위	도시	신용도 평가등급
1	파리 (Paris)	AAA/Stable/--
2	런던광역시(Greater London Authority)	AA+/Stable/--
3	로스앤젤레스 (Los Angeles)	AA/Stable
4	마드리드 (Madrid)	A/Stable/A-1+
5	토론토 (Toronto)	A/Stable/A-1+
6	요코하마 (Yokohama)	AA-/Positive/--
7	시카고 (Chicago)	AA-/Stable
8	뉴욕시 (New York City)	AA-/Stable
9	밀라노 (Milan)	A+/Stable/--
10	모스크바 (Moscow)	BBB+/Stable/--

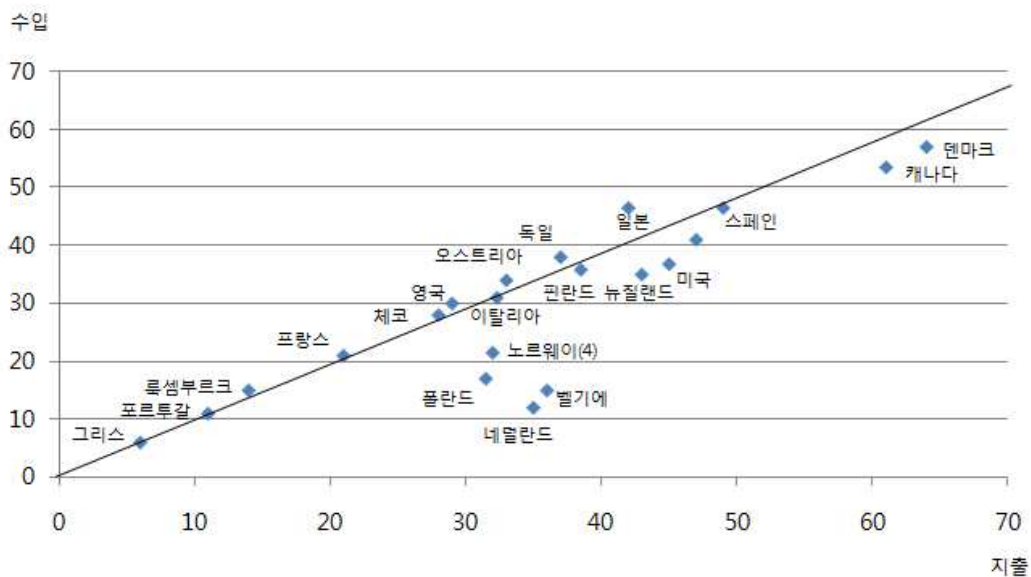
자료 : www.standardandpoors.com, (2007년 9월)

2. 지역개발 재정의 변화

(1) 지방정부의 재정현황

- o OECD 국가에서는 평균적으로 공공지출의 약 30% 정도가 지방정부에서 발생하며, 유럽에서는 지방정부에의 공공투자가 평균 70% 정도에 이릅니다

<그림 1> OECD 국가 정부수입·지출에서의 지방정부 비율



<표 2> 유럽국가의 지방정부 예산구성비

국가	지방세 (Local taxes)	수수료 등 추가징수금 (Fees and charges)	이전재원 (Transfers)	자본확충 (Capital raising)	기타
알바니아	2.50	3.00	94.00	0.00	0.50
오스트리아	16.30	21.00	43.70	10.00	9.00
벨기에	40.75	6.00	44.26	0.00	8.99
불가리아	1.00	10.00	78.00	2.00	9.00
키프로스	25.00	33.00	30.00	12.00	0.00
덴마크	52.20	22.30	24.50	0.00	1.00
에스토니아	0.10	0.90	91.00	2.00	6.00
핀란드	39.50	24.00	28.40	5.60	2.50
프랑스	42.00	8.00	29.00	9.00	12.00
독일	35.00	4.00	32.00	7.00	0.00
그리스	27.00	8.00	63.00	2.00	0.00
헝가리	13.00	8.17	63.61	6.71	8.51
아이슬란드	16.00	21.00	57.00	0.00	7.00
아일랜드	64.20	18.00	5.40	4.60	7.80
이탈리아	31.00	11.00	42.00	7.00	10.00
네덜란드	15.00	2.00	83.00	0.00	0.00
노르웨이	47.50	12.80	36.20	0.00	3.50
포르투갈	23.00	10.80	49.30	7.50	9.40
루마니아	5.00	16.00	79.00	0.00	0.00
러시아	22.00	2.50	72.50	0.00	3.00
스페인	29.80	18.50	27.10	14.90	9.70
스웨덴	56.00	15.00	20.00	0.00	9.00
스위스	46.00	24.00	18.00	3.00	9.00
체코	16.00	12.00	45.00	11.00	16.00
터키	4.76	20.90	48.86	0.00	25.48
영국	25.00	11.00	53.00	8.00	4.00
평균 (38개국)	25.73	12.24	49.03	5.55	6.88

* 이외의 유럽 국가는 크로아티아, 리트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 몰도바, 폴란드, 산마리노, 슬로바키아, 슬로베니아, 마케도니아, 우크라이나 등 포함

Source : Council of Europe, 2000.

o <표 2>에서 제시된 바와 같이, 지방정부 예산구성에서 지방세의 비율은 0.1%에서 64%에 이르기까지 국가별로 다양하게 나타나고 있음

- 특히, 아일랜드(64.2%), 스웨덴(56%), 덴마크(52.2%), 노르웨이(47.5%) 등에서 높은 지방세 비율을 보임

* 대한민국 지방세 비율 : 20.5% (2007년 기준)

o 이와 같이, 예산상 지방세에 높은 의존도를 보이는 지방정부는 지역경제개발을 위해 지역서비스 개선 및 편의시설 확충 등을 위한 자금 확보에 치중함

- 아울러 보다 적극적인 민간부문의 투자유치를 위한 인센티브를 제공하며, 민간 부문, 투자자 및 지역개발자간 인터페이스로 이루어짐
- o 반면, 네덜란드(83%), 에스토니아(91%) 등 이전재원(transfers)에 대한 의존도가 높은 경우, 지방정부는 사회 및 지역간 불균형 해소 등 공공정책의 요구에 부응하는 지역개발에 중점을 둠
 - * 대한민국 이전재원 비율 : 47.2% (2008년 당초예산)
- 실업자 지원, 신규 기업 및 채용 지원을 위한 자원 발굴 등 공공 및 사회부문 활동을 중심으로 개발이 진행되며, 자금 확보를 위해 상위정부와의 폭넓은 연계 및 협력이 요구됨
- 또한, 민간투자를 통한 지역경제 활성화를 위해 민간투자 확대를 위한 인센티브를 지속적으로 제공함과 동시에 국가이전재원 확보를 위한 방안도 강구해야 함
- o 결국, 지역개발시 민간 자본의 유입은 재정적·상업적 측면에서 장기적인 지역 개발 달성을 위해서는 모든 모델에서 필수적인 요인으로 인식되고 있음

(2) 민간부문과의 협력의 필요성

- o 최근 지역개발은 전기통신, 상업지역 개발, 최첨단 상업지구, 클러스터 형성, 공급 라인 형성, 지식자본 창출 등에 보다 치중하는 경향이 있음
 - 또한, 과거 도로와 교각 건설 및 공장 설립 등을 중심으로 이루어졌던 지역개발에 비해 가시적인 성과가 미약하며 투자수익이 잘 검증되지 않아 투자 유치를 위한 새로운 방안 모색이 필요
- o 공적 예산의 제한 및 지역주민 수요의 다양성 등으로 인하여 지속가능한 지역개발을 달성하기 위해서는 공적 자금 뿐만 아니라 민간 부문의 참여가 더욱 중요해짐
 - 지역경제개발은 시장경제의 영향에도 민감하며, 성과주기도 선거주기(3~4년) 보다는 사업주기(12~15년)와 유사함에 따라, 공공/민간기관간 장기적인 파트너십 구축 필요
- o 공공-민간 파트너십(Public-Private Partnership)에서 **공공부문의 역할은**,
 - ① 교육, 사회기반 시설 등 경제적으로 민감한 공공서비스의 효과적인 전달을 보장하고 이를 위해 사회기반 마련 혹은 규제환경 조성 등 공공부문 차원의 조정능력 행사
 - ② 개발프로젝트의 전문성 확보를 위해 공공 및 민간기관간 협력 증진 등
- o 그동안 지역투자재원에 대한 인식 부족, 민간투자유치 전략 미흡 등으로 지역발전전략이 활성화되지 못했으나, 지역개발이 성공적으로 이루어질 때 모든 참여기관이 실질적 수익 창출이 가능
 - 공공부문에는 직업 창출, 세수입 증대, 자산 가치 상승 등, 민간부문은 이윤 증가, 새로운 틈새시장 발굴 및 투자기회 증대 등의 효과 기대

민간투자의 중요성

- 보다 신속하고 효율적인 방식으로 보다 많은 자본 유입
- 지역투자시장 활성화를 지원하고, 투자회수(Disinvestment) 가능성 감소
- 상업의 활성화, 도시개발 정책 및 계획시 전문성 강화
- 다른 투자자들의 관심을 유도하며, 가치창출에 대한 확신 부여
- 지역개발 정책단계에서 보다 지속가능한 재정 전략 설립 가능
- 지역경제를 "지출(expenditure)"에서 "투자(investment)" 개념으로 전환

3. 지역개발 재정확보 방안 및 원칙

(1) 지역개발 재정확보 방안

- 공공부문과 민간기관간 지역개발프로젝트의 비용과 리스크를 분담하기 위한 메커니즘으로, 공공-민간 파트너십(PPP), 세금 기반의 인센티브 제공(tax-based incentive), 신용판매(credit) 및 공공사업 지원을 위한 민간투자 메커니즘 등 다양하게 존재함
 - 스코틀랜드의 글라스고(Glasgow) 지역에서는 교육과 보건 분야에서 PPP활용, 미국 메릴랜드 주의 볼티모어(Baltimore)에서는 신규 주거건축과 기업경영 개발을 위한 세금지원을 통해 민간 부문의 투자 장려
- 새로운 투자수단으로 캐나다에서는 “Business Improvement Districts(BID)” 를 개발하였으며, 미국, 남아프리카, 호주 등에서도 활용되고 있음
 - 수익자 부담원칙으로 부가세를 부담함으로써 공공 편의시설 증진, 사회기반 향상 및 무역환경 개선 등에 기여함
- 이외에도, 런던에서는 친환경 지역개발 장려를 위해 도시중심부로 진입하는 차량에 대한 혼잡통행료(congestion charge)를 징수함으로써 시민들의 교중교통 및 자전거 이용 활성화 및 도시오염을 줄 일 수 있음
- 최근, 세계은행, 아시아개발은행(ADB)등 국제금융기관도 지역개발을 위한 잠재적 파트너로 실질적인 재정지원, 전문기술(technical support) 및 우수사례 등을 전수 하고 있으며, 상업은행과 투자기관 역시 지역개발 재정에 중요한 역할을 담당
 - 독일 Stuttgart 지역투자은행(L-Bank)은 중소기업, 수출 및 주거건설에, 스페인 Catalan Banks는 바르셀로나 재개발을 위한 자금 조달에 기여

- 오스트리아와 뉴질랜드에서는 공공-민간 벤처자본 프로그램(Public-private venture capital programmes)을 통해 중소기업들의 성장 지원
- o 일부 유럽지역과 도시들에서는 지방자치도시의 연금기금이 중소기업과 도시재건의 주요 투자수단으로 이용되고 있음

(2) 지역개발 재정확보 기술(Tools) 및 주요원칙

- o 일반적으로 시장 자본이 유용함에도 지역개발을 위한 자금조달에 실패하는 경우가 있는데, 이는 민간자본을 유치하기 위해 충분히 설득력 있는 투자·개발정책을 제시하지 못한데 있음
 - 지역개발 담당자 및 금융전문가들의 커뮤니케이션, 리더십, 기술적인 측면의 미비 등으로 지적되고 있음
 - ▶ **Communication** : 지역정책결정자들은 사회 및 공공정책에 중점을 두는 반면, 투자자들은 지역시장의 수익에 중점을 두기 때문에 양자간 커뮤니케이션의 문제 발생
 - ▶ **Leadership** : 혼잡요금 부과, 채권 등 기존 자금조달방식에서 벗어나 자금조달의 최적방안을 선택하고 새로운 자금조달 수단 등을 채택할 수 있는 리더십 결여 및 정치적 대중성 추구
 - ▶ **Technical Skills** : 프로젝트 자금조달(PF), 전략적 자산관리 등에서의 기술을 갖추고 있는 전문인력의 부족 및 높은 임금
 - ▶ **Soft Skills** : 협상기술이나 마케팅 기술 등 투자유치를 위한 중요한 기술이지만 충분한 기술을 갖추고 있는 인력 부족
 - ⇒ 이러한 기술을 보완하고 발전시키는 것이 지역의 민간투자를 유치하기 위한 가장 시급한 과제임
- o 다음과 같이 보다 효과적인 개발을 위한 자금 활용 방안을 고려
 - ① 특정분야에서의 자금 조달을 위한 지방세 수입 증대
 - 필라델피아 주정부는 관광산업 촉진 및 사회기반시설 향상, 서비스산업 개발 등을 위한 목적으로 그 지역 모든 호텔에 지방세를 부과, 숙박대여에 부과된 세금의 7%를 지역도시개발 사업에 활용
 - ② 지방정부 차용 (borrowing), 지역경제의 생산적인 인프라 구축에 투자 지원
 - 이탈리아 Turin 지방정부는 도시전략개발 및 2006년 동계올림픽 준비를 위한 도시 인프라 개선을 지원하기 위해 채권 발행

OECD 지역개발 재정확보를 위한 주요원칙

1. 상위 정부와의 재정관계 증진 및 우수지역을 위한 효율적인 재정 운용
2. 지역개발을 위한 민간 부문의 적극적인 자금 조달 및 투자 유도
3. 대도시 편의시설, 비용 및 편익 분담 등을 위한 대도시 단위의 재정 운영 및 관리
4. 지역의 성장 편익 확대 및 적절한 배분
5. 민간 부문의 지역개발 협력투자를 위한 공공재정 운용의 유연성 확보
6. 재정적 독립성 확보를 위해 공공자산에 대한 지역적 차원의 관리
7. 지역의 공공 및 민간 부문의 재정적 개혁 실시
8. 민간 부문에 의한 지역경제의 장기적인 시장 형성에 기여
9. 재정공급 측면 보다 적절한 재정안 수립에 중점
10. 다양한 정부수준 간 전문적인 중개역할 필요

4. 시사점

- 지역개발의 자금조달 방식에서 새로운 변화가 모색되고 있음
 - 공공차관 도입, 조세기반의 인센티브제공을 통한 민간투자 유치, 분야별 투자 등은 일반화 되고 있으며, 공공-민간 공동투자를 통한 효과적인 개발의 필요 증대
- 지속적인 지역개발을 위해서 지역투자는 다양한 재원으로부터의 자금 확보, 즉 재원의 양적 증가뿐만 아니라, 자금 관리의 건전성 및 수익성 등 자금의 질적 측면도 중요하게 고려되어야 함
- 지역개발이 정부지출(expenditure)로 인한 결과가 아니라, 민간기관과의 협력을 통해 투자(investment)로 연계되어야 하며, 세계은행 등 국제금융기관과의 긴밀한 협력이 요구됨
- 지역개발 재정확보를 위한 다양한 수단, 재정개혁의 리더십, 지역발전 기금의 평가 방법 등의 분야에서 선진국가의 경험 및 사례에 대한 이해 제고

【참고자료】

OECD(2007), “Financing Local Development“, Paris.

OECD(2007), *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, Paris.

OECD(2008), “Public Governance Committee Multi-level Governance Symposium : The Role of the National level in Sub-national Capacity Building” , *Issues Document*, Paris.