

# 세계지방자치동향

## 지방행정

- 한국 초광역협력사업 및 특별지방자치단체 운영의 안정적 자원 지원 방안
- 일본 일본 지방자치단체와 수소 사회: 재생 에너지 확대와 지방 창생
- 미국 디지털 교육을 받는 노인들: 스마트 시니어(Smart Senior) 프로젝트

## 지역발전

- 미국 캘리포니아 주(州) 로스앤젤레스 카운티(Los Angeles County)  
“옥스포드 저류지 다용도 개선 프로젝트(Oxford Retention Basin  
Multi-Use Enhancement Project)”

# Global Trend

2022. 01.

제30호



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

## 초광역협력사업 및 특별지방자치단체 운영의 안정적 재원 지원 방안

### 배경

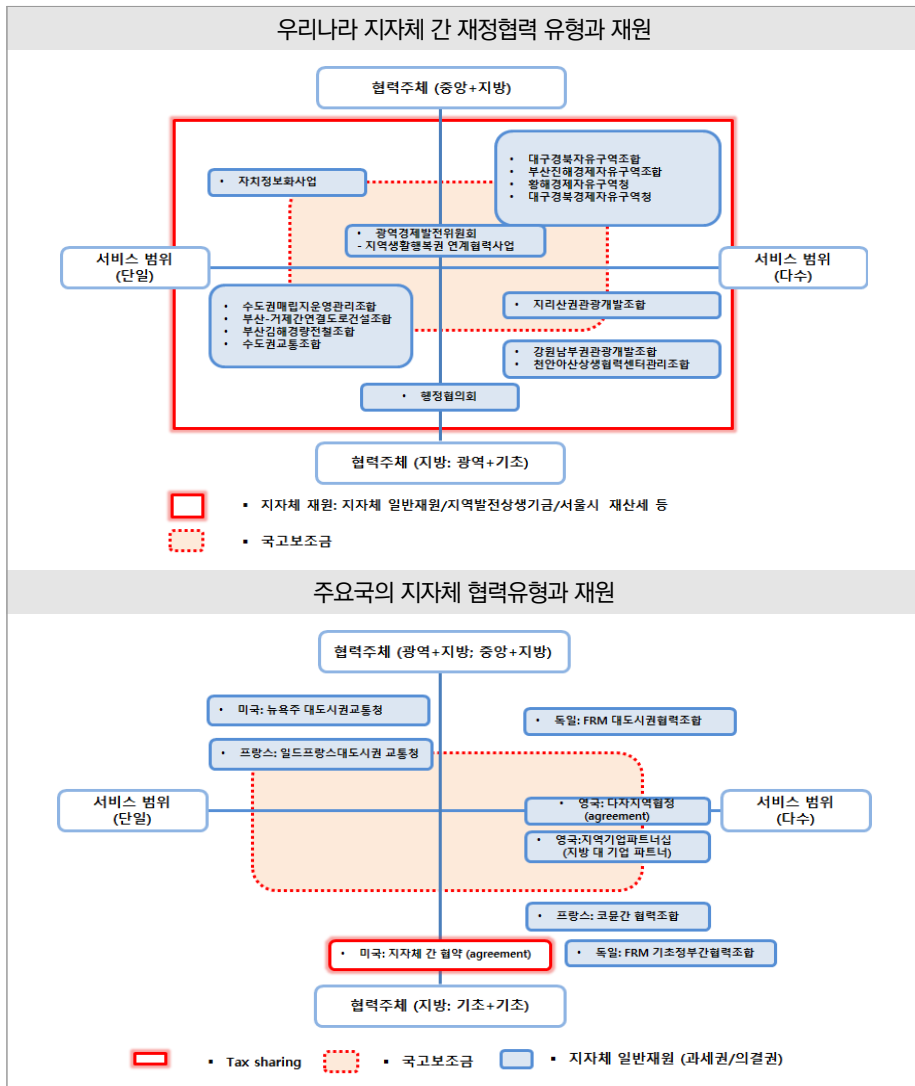
- 수도권 중심(전국 면적 대비 11.8% 면적)의 인구 및 자본이 집중되어 부동산, 낮은 출산율, 교통혼잡비용 증가 등의 과밀의 행정 비용 증가
- 고령화-저출산에 따른 비수도권 행정구역 인구감소에 따른 현행 자치단체의 분절화된 기능과 역할의 변화를 행정구역을 넘어서는 공동문제 해결방식의 협력 필요
- 주요 선진국의 광역대도시권 형성을 통한 국가 경쟁력 강화를 위한 정책 확대 추진(미국의 10개 초광역권 구축 전략, 영국의 City-Regions 정책에 따라 8개 도시권 형성 등)

### 국내사례

- 참여정부 시기에 국가균형발전위원회에서 시·도 행정구역 경계를 초월한 4대 초광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 영남권) 구상 발표, 균특회계 지원 및 공공기관 지방이전 정책과 연계 수행 계획
- 이명박 정부 시기에 균형발전을 위한 5+2 광역경제권 형성을 제시, ① 산업육성, ② 인재육성, ③ 인프라 확충의 3대 추진전략을 수립하여 수행
- 박근혜 정부 시기에는, 지역행복생활권 중심의 프로젝트를 추진, 63개 지역생활권을 구성하여 시·군·구 연계를 통한 생활권 중심의 사업 추진
- 문재인 정부에 와서는 ① 지방자치법을 전면개정하여, 특별지방자치단체 설립을 토대로 단일 행정구역을 넘어 연계·협력할 수 있는 제도 마련, ② 국가균형발전특별법의 개정을 통해, 중앙-지방 간 초광역 협력 거버넌스를 추진할 수 있는 “지역협약제도”의 근거 마련, 이를 토대로 초광역특별협약 마련, ③ 초광역협력사업 발굴 및 국가-지방 간 사무위임을 통한 보충성 원칙의 행정서비스 구현 등의 중앙-지방 간 협력을 통한 다양한 협력을 추진
- 자치단체별로, 동남권, 충청권, 대구·경북권, 광주·전남권, 전북권 등 광역차원의 특별지방자치단체 설립 및 행정통합 추진

## 자치단체 간 협력유형 및 재원 형태

- 우리나라는 ① 중앙-지방 간 사업단위 국고보조금 중심의 매칭재원, ② 지자체-지자체 간 분담금 활용, ③ 지자체-지자체 간 지역발전상생기금 및 서울시 재산공동세를 활용한 제한적 협력적 재정지원의 특성
- 주요국들은 ① 선거에 의한 주민 대표성의 법인격 조직, ② 과세권, 재정의결권 등의 안정적 행정서비스 운영을 위한 법적 지위 및 조직운영의 독자성 부여, ③ 지자체 간 계약에 따른 공동체 운영을 통한 특정 행정서비스의 협력적 지원의 특성



출처: 전성만·조기현 (2019)

### 자치단체 간 협력을 위한 재정협력 현황

- 국가 관련 법령에서 지방자치단체 간 협력을 규정하고 있는 것은 국토기본법, 국가균형발전특별법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등이 있으나, 균특법과 보조금법에서는 사업단위의 재정협력지원을 규정하고 있음
- 지자체 간 관련 법령에서 지방자치단체 간 협력을 규정하고 있는 것은 지방자치법, 지방재정법, 지방교부세법 등이 있으나 구체적인 재정협력에 관한 내용은 하위 규약으로 위임하고 있고, 지방자치단체의 재정협력 재원에 관한 구체적인 규정은 없는 것으로 보임
- 부가가치세법과 법인세법은 지방자치단체 조함에 관한 공공서비스 세액 면제관련 조항을 규정하고 있음

【 표 1 】 지자체 간 재정협력 관련 중앙차원의 법령

법령	조항	규정 내용	재정지원 기준
국토기본법	제3조 제3항 (국토의 균형있는 발전)	지역 간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원하여 지역 간 화합과 공동번영을 도모하여야 함	없음
국가균형발전특별법	제20조 제1항 (지역발전투자협약의 체결 등)	지방자치단체 상호 간에 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있음	없음
	제39조 제2항 제1호 (세출예산의 차등지원)	둘 이상 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업	예산편성시 우선반영, 지원규모·보조비율 차등지원
보조금의 예산및관리에 관한법률	시행령 제4조 제1항 (보조금지급대상의 범위와 기준보조율)	쓰레기소각시설의 기준보조율이 서울, 시·군 30%, 광역시 40%	서울·광역시는 공동시설만 지원, 시·군의 공동시설은 50% 지원
지방재정법	제23조 제1, 2항 (보조금의 교부)	국가(시·도)는 시책상 필요하다고 인정되는 때 예산의 범위 안에서 지방자치단체(시·군 및 자치구)에 보조금 교부할 수 있음	없음
지방자치법	제8장 (지방자치단체 상호 간의 관계)	① 협력과 분쟁조정, ② 사무위탁, ③ 행정협의회, ④ 지방자치단체 조합, ⑤ 지방자치단체장의 협의체 등에 대해 규정	②,③,④경우 규약에 경비부담, 지출방법 규정토록 함
	제11조	(지방채의 발행) ① 지방자치단체의 장은 다음 각호를 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있다.	지방채발행
	제12장 제206조 (특별지방자치단체)	① 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 특별회계를 설치 운영 ② 국가 및 시·도 사무 위임 시, 재정지원	① 규약으로 경비부담

법령	조항	규정 내용	재정지원 기준
지방교부세법	제9조 제1항 (특별교부세의 교부)	① 지역현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우(지역현안수요) ② 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있을 경우(시책수요)	없음
부가가치세법	제26조 (재화 또는 용역의 공급에 대한 면세)	제26조 ① 다음 각호의 재화 또는 용역의 공급에 대하여는 부가가치세를 면제한다. <개정 2015. 8. 11., 2016. 1. 19., 2018. 12. 31.> 19. 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것	면세대상
법인세법	제3조 (납세의무자)	제3조(납세의무자) ② 내국법인 중 국가와 지방자치단체(지방자치단체조합을 포함한다. 이하 같다)는 그 소득에 대한 법인세를 납부할 의무가 없다. <개정 2018. 12. 24.>	법인세면제

출처: 서정섭(2011)을 토대로 업데이트

- 서정섭(2011)은 ‘지자체 간 협력에 관한 재정지원 법률 (가칭)’을 통한 법령구축을 제시하면서, 법률 내에 1) 국고보조사업의 국고보조율 인상, 2) 광역·지역발전특별회계 인센티브 강화, 3) 지자체 간 세원공유(tax-sharing) 제도 도입, 4) 특별교부세 지원제도 신설, 5) 지역상생발전기금을 활용한 “협력사업 특별회계” 운영 등을 제시

【 표 2 】 지자체 간 협력촉진을 위한 재정적 수단

	지원수단	개선 내용	기준
중앙 재원	국고보조금	- 기준보조율 인상	사업단위
	균특회계	- 협력사업에 대한 사업단위의 기금(single pool) 마련	
	특별교부세 지원	- 현행 ‘시책수요’에 협력사업 산정항목 신설	사업단위
지방 재원	지역발전상생기금	- ‘협력특별회계’로 운영	협력체계 단위
	공동세(tax-sharing) 제도	- 광역도시권의 재산세 일정분 또는 증기분의 일정을 공동세	협력체계 단위 - 광역도시권 조합

### 초광역협력 지원전략의 한계

- 과거 정부에서 추진해왔던 초광역 협력사업이 활성화되지 못한 한계는 ① 국가균형발전위원회의 자문위원회 특성상 집행력 부족, ② 초광역 협력사업을 추진할 수 있는 통합재원의 부족 및 부처별 칸막이식 지원 한계, ③ 초광역 협력사업을 추진할 수 있는 법·행·재정적 근거 및

지원의 부족으로 볼 수 있음

- 또한, 문재인 정부에서 추진하고 있는 초광역협력 지원전략에는 재정분권을 통해서, 자치단체의 재정자율성과 책임성을 높이고자 하면서, 중앙차원의 재정지원 방안을 중심으로 재정지원안을 마련하고 있어 정책 방향성의 충돌이 있을 수 있음
- 향후 초광역협력 및 특별지방자치단체의 운영 안정성 및 지속가능한 행정서비스의 제공 방향성을 지향할 경우에는 지방자치단체 간 협력을 촉진할 수 있는 자치단체의 재정분권과 연계한 재원지원마련 설계 필요

## 자료

- 서정섭. (2011). 지방자치단체간 협력사업의 유인기재로서 재정기반 구축에 관한 연구. 『지방행정연구』, 25(1): 189-214.
- 전성만-조기현. (2019). 「지자체 간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 관계부처 합동자료. 「초광역협력 지원전략(안)」 (2021.10.13.일자).

---

## 전성만

(한국지방행정연구원 재정분석연구센터장)