

2024~2028 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 공공질서·안전·일반·지방행정 분야 |

2024.12

본 자료는 2024~2028년 국가재정운용계획 지원단에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.



공공질서·안전·일반·

지방행정 분야

연구책임자 한국조세재정연구원: 고창수 부연구위원

공동연구진 한국조세재정연구원: 김현아 선임연구위원

중 앙 대 학 교: 고선 교수

배 재 대 학 교: 이혁우 교수

한 국 행 정 연 구 원: 오윤경 선임연구위원

목 차

제1장 공공질서·안전·일반·지방행정 분야 재정투자 평가	1
1. 재정투자의 현황과 추이	1
가. 공공질서·안전 분야	2
나. 일반·지방행정 분야	14
2. 성과와 한계	20
가. 지방교육재정	20
나. 균형발전	21
다. 재난	23
제2장 공공질서·안전·일반·지방행정 분야 정책환경 변화 및 전망	26
1. 사회·경제적 여건 변화 및 전망	26
가. 지방교육재정	26
나. 균형발전	28
다. 재난	29
2. 재정운용 환경 변화 및 전망	37
가. 지방교육재정	37
나. 균형발전	38
다. 재난	40
제3장 지방재정과 교육재정의 연계 방안	42
1. 현황과 문제점	42
가. 지방재정과 교육재정이 직면한 도전	42
나. 독특한 지방교육 행·재정 제도의 성과	45
2. 개선방안	47
가. 지방자치단체와 교육청 간 재정 협력 촉진	48
나. 지방교육재정제도의 재정책무성 강화	51
다. 지방자치단체와 지방교육자치단체의 거버넌스 협력 및 연계 강화	55

3. 소결	57
제4장 지역 활성화 정책 추진현황 및 효율적 재정지원 방안	59
1. 현황과 문제점	59
가. 지역 활성화 정책과 재정지원	59
나. 4대 특구와 지역중심 활성화 정책	60
다. 4대 특구의 문제점	70
2. 개선방안	88
가. 기회발전특구	89
나. 교육발전특구	90
다. 도심융합특구	94
라. 문화특구	95
제5장 화재 안전관리 재정투자 및 산불 안전관리 방안	96
1. 화재 안전관리 재정투자 효과성 제고	96
가. 현황과 문제점	96
나. 개선방안	100
2. 산불 안전관리 강화와 투자 확대	102
가. 현황과 문제점	102
나. 개선방안	104
참고문헌	106

표 목 차

〈표 1-1〉 국가재정운용계획 상 분야별 자원배분 계획	1
〈표 1-2〉 공공질서·안전 분야 재정투자 추이(2018~2022년)	3
〈표 1-3〉 재해예방 인프라 구축 재정투자 추이	3
〈표 1-4〉 2024년 소방청 세부 사업 현황	5
〈표 1-5〉 2024년 타 부처 소관 화재 관련 세부 사업 현황	7
〈표 1-6〉 2024년 지방재정 기능별 단체별 세출예산 중 안전 관련 예산 현황	9
〈표 1-7〉 2024년 지방재정 기능별 회계별 세출예산 중 안전 관련 예산 현황	9
〈표 1-8〉 2024년 지방재정 기능별 재원별 세출예산 중 안전 관련 예산 현황	9
〈표 1-9〉 2024년 산림청 세부 사업 중 ‘임업·산촌’ 사업 현황	11
〈표 1-10〉 2024년 지역별 ‘산불’ 관련 세부사업 현황	12
〈표 1-11〉 공공질서·안전 분야 세부분야별 투자계획 (2023~2027년)	13
〈표 1-12〉 일반·지방행정 분야 재정투자 추이(2018~2022년)	14
〈표 1-13〉 특구 관련 중앙정부 재정투자 추이(2010~2024년)	17
〈표 1-14〉 100억원 이상 규모의 특구 관련 세부사업(2010~2024년)	17
〈표 1-15〉 특구 관련 조세지출예산 추이(2010~2024년)	18
〈표 1-16〉 국가재정운용계획상 일반·지방행정 분야 투자계획	19
〈표 1-17〉 균특회계 규모 추이(2018~2024년)	22
〈표 1-18〉 최근 5년간 재난안전사업 예산 요구액 증가 추이	24
〈표 2-1〉 화재 발생 동향 (2023년)	30
〈표 2-2〉 화재 주요 통계 (2019~2023년)	31
〈표 2-3〉 최근 10년(2014~2023)간 지역별 산불 발생 현황	36
〈표 2-4〉 최근 10년(2014~2023)간 원인별 산불 발생 현황	37
〈표 3-1〉 지방교육행정협의회 관련 현행 법률	49
〈표 3-2〉 지방교육재정 세입구조	54

〈표 4-1〉 기회발전특구의 세금감면	62
〈표 4-2〉 교육발전특구 시범지역 지정 결과	65
〈표 4-3〉 도시융합특구 선도지역 주요 내용	66
〈표 4-4〉 문화특구 지정현황(2023.12.)	68
〈표 4-5〉 우리나라 주요 특구제도(시기별)	76
〈표 4-6〉 유사특구 간 도입 시설 및 기능 비교	77
〈표 5-1〉 소방공무원 국가직화 관련 이슈	97
〈표 5-2〉 2018~2022년 소방 분야 시도 예산	100

그림 목 차

[그림 1-1] 소방청 예산 규모 추이	4
[그림 1-2] 산림청 예산 규모 변화	10
[그림 1-3] GDP 대비 일반정부 유초중등 교육 분야 지출	15
[그림 1-4] 일반정부 총지출 대비 유초중등 교육 분야 지출	16
[그림 1-5] 1인당 GDP 대비 학령인구 1인당 유초중등 교육분야 지출	16
[그림 1-6] 분야별 재난안전예산 추이	23
[그림 2-1] 학교급별 전국 단위 학령인구 추이	26
[그림 2-2] 연령별 인구구조 변화 전망	27
[그림 2-3] 발화열원·요인별 화재 현황	32
[그림 2-4] 다중이용업소 화재 현황	33
[그림 2-5] 임야 화재 현황	34
[그림 2-6] 산불 발생 동향	36
[그림 3-1] 3-17세 학령인구 1인당 유초중등 교육분야 지출	43
[그림 3-2] 3~17세 인구 1인당 교육교부금 규모 장기전망	44
[그림 3-3] 학교회계 세입 구조	55
[그림 5-1] 소방안전교부세 대상 사업 구분	99
[그림 5-2] 2021 회계연도 소방안전특별회계 세입·세출 분포도(서울시)	100

제1장 공공질서·안전·일반·지방행정 분야 재정투자 평가

1. 재정투자의 현황과 추이¹⁾

본 보고서는 국가재정운용계획의 12개 분야별 구분에 따르면 ‘공공질서·안전’ 및 ‘일반·지방행정’ 분야에 해당한다. 기획재정부의 「2023~2027년 국가재정운용계획」에 따르면 동 분야에 대한 연도별 자원배분 계획은 <표 1-1>에 제시된 바와 같다.²⁾

<표 1-1> 국가재정운용계획 상 분야별 자원배분 계획

(단위: 조원, %)

구분	2023	2024	2025	2026	2027	연평균 증가율
공공질서·안전	22.9	24.3	24.9	25.8	26.7	3.8
일반·지방행정	112.2	111.3	120.1	124.8	129.3	3.6
지방교부세	75.3	66.8	75.5	79.6	83.7	2.8
그 외	36.9	44.5	44.6	45.2	45.6	5.9

자료: 기획재정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」, 2023.

국가재정운용계획에 따르면 2023~2027년 재정지출의 연평균 증가율은 3.6%로 계획되었다. <표 1-1>에 제시되었듯 일반·지방행정 분야의 증가율은 총지출 증가 속도와 유사한 수준으로 계획되었으며, 공공질서·안전 분야의 증가율은 총지출 증가 속도에 비해 소폭 높게 계획되었다.

다른 분야의 증가율과 비교해 보면 4.9%의 증가율이 계획된 보건·복지·고용 분야, 5.8%의 증가율이 계획된 외교·통일 분야는 공공질서·안전 및 일반·지방행정 분야에 비해 재정지출이 상대적으로 빠르게 증가할 것으로 계획되었다.

3.6%의 증가율이 계획된 국방 분야는 공공질서·안전 및 일반·지방행정 분야와 비교적 유사한 수준으로 계획되었으며, 교육(2%)·문화·체육·관광(2.1%) 등 분야의 재정지출은 공공질서·안전 및 일반·지방행정 분야에 비해 느린 속도로 증가할 것으로 계획되었다.

1) 기획재정부의 「2023~2027년 국가재정운용계획」을 바탕으로 작성하였음.

2) 이하 본 보고서에서 지칭하는 ‘국가재정운용계획’은 별도의 언급이 없다면 기획재정부의 「2023~2027년 국가재정운용계획」을 의미함.

국가재정운용계획에 제시된 분야별 연평균 증가율은 각 분야에 대한 정부의 재정투자 의지를 반영하지만, 이에 더해 법상 규정된 의무지출에 대한 자동적인 지출 증가분 또한 포함되어 있음을 고려하여 정책 의도를 해석할 필요가 있다. 예를 들어 보건·복지·고용 분야는 타 분야 대비 증가율이 높게 계획되어 있는데, 높은 증가율은 해당 분야에 대한 정부의 재정투자 의지를 반영하였을 수도 있지만 고령인구 규모의 증가에 기인한 수급자 수의 증가 및 물가상승에 따라 조정되는 급여액 상승이 견인하는 기초연금 예산의 빠른 증가(6%)에 기인한 측면도 크다고 볼 수 있다.

일반·지방·행정 분야의 증가율 해석에도 유의할 필요가 있는데, 일반·지방·행정 분야 재정지출은 지방교부세를 포함하고 지방교부세 지출은 법적으로 내국세 수입에 크게 연동되는 측면이 있기 때문이다. 지방교부세 및 그 외 일반·지방행정 분야 재정지출로 나누어 살펴보면 지방교부세를 제외한 분야의 재정지출이 상대적으로 빠르게 증가하고 있으며, 그 수준은 다른 분야의 지출 증가 속도에 비해 상당히 높은 수준으로 판단된다. 지방교부세의 증가율은 연평균 2.8%로 나타났는데, 해당 수치는 동 기간 국세수입 연평균 증가율로 제시된 2.7%와 상당히 유사한 수준이다.

이어서 공공질서·안전 및 일반·지방행정 분야에 대해 국가재정운용계획에서 제시된 정책 방향 및 그동안의 재정투자 경향은 다음과 같다.

가. 공공질서·안전 분야

공공질서·안전 분야의 재량지출은 2023~2027년 계획기간 중 연평균 3.8% 증가할 것으로 계획되어 있으며, 국가재정운용계획은 큰 차원에서 두 가지 정책 방향을 제시하였다. 첫 번째 방향은 범죄 대응과 관련된 정책 방향이다. 구체적으로 범죄 대응 마약·딥페이크·스토킹·보이스피싱 등의 범죄에 강력 대응하고 여성·아동·장애인 등 범죄 피해 약자에 대한 보호와 사회적 취약계층에 대한 법률구조 지원을 강화한다는 내용이 담겼다. 최신 ICT 기술을 활용한 보호관찰 및 전자감독을 통한 재범 방지 역량을 강화하며, 첨단과학수사 장비를 확충하는 등 신종범죄 대응을 위한 수사역량을 강화한다는 방향 또한 언급되었다.

다음으로 재해·안전 관련 정책 방향이 언급되었다. 구체적으로 안전한 사회 조성을 위한 기후·환경 리스크에 대비한 재해예방 인프라 투자를 강화하고 해양 사고 예방·대응과 해양 경비 역량 제고를 위해 노력한다는 방향이 언급되었다.

<그동안의 재정투자 분석>

아래 <표 1-2>는 공공질서·안전 분야 재정투자의 2018~2022년 추이를 나타낸 것이다.

<표 1-2> 공공질서·안전 분야 재정투자 추이(2018~2022년)

(단위: 조원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율(%)
공공질서·안전	19.1	20.1	20.8	22.3	22.3	3.9

자료: 기획재정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」

공공질서·안전 분야의 그간 주요 투자 방향은 범죄피해자 보호 및 지원 강화, 취약계층의 법률복지 사각지대 해소, 안전한 사회를 위한 보호관찰 및 전자감독 기능 강화, 국민 생활에서의 안전 체감도 대폭 개선, 재해예방 인프라 구축, 해양 사고 예방·대응 강화 및 해양 경비 역량 제고로 요약되며 세부 내용은 다음과 같다.

첫째, 범죄피해자 보호 및 지원을 강화하였다. 2011년 범죄피해자보호기금 설치, 법률조력 제도, 스마일센터 등 피해자 지원시설 운영이 구체적 사례이다.

둘째, 취약계층의 법률복지 사각지대를 해소하였다. 대한법률구조공단을 통한 취약계층 법률구조 서비스 제공, 법률홈닥터를 통한 법률 상담 등 찾아가는 법률 서비스 지원 등이 구체적 사례에 해당한다.

셋째, 안전한 사회를 위한 보호관찰 및 전자감독 기능을 강화하였다. 교육 및 치료적 처우 병행 실시, 고위험 대상자에 대한 1:1 전담 전자 감독 등이 구체적 사례이다.

넷째, 국민생활에서의 안전체감도를 대폭 개선하였다. 민생침해범죄 대응 및 국민안전확보 노력, 치안 협력망 구성 등을 통해 국민들의 체감안전도가 크게 개선(2019년 74.7에서 2022년 78.8로 상승)된 것이 성과이다.

다섯째, 재해예방 인프라를 구축하였다. 위험시설 보수 등을 통해 재해 발생 우려가 큰 지역을 중점 정비하고, 풍수해생활권 종합정비 확대 등 재해예방 투자를 확대하는 방향의 투자가 이루어져 왔으며, 아래 <표 1-3>은 재해예방 인프라 구축과 관련된 재정투자 추이를 2014~2023년 기간에 대해 별도로 제시하였다.

<표 1-3> 재해예방 인프라 구축 재정투자 추이

(단위: 억원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
재해위험지역 정비	3523	4640	3692	3586	3760	3992	4365	5205	6178	7033
우수저류시설	655	881	718	710	695	553	695	695	695	785

자료: 기획재정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」

여섯째, 해양사고 예방·대응을 강화하였고 및 해양 경비 역량을 제고하였다. 구체적으로 해경합정 증강(2018년 331척에서 2023년 361척으로), 노후 경비합정 대체 건조, 항공전략 증강, 연안구조정 확보 및 구조장비 확충이 이루어졌다.

다음으로 공공질서·안전 분야 중 본 보고서에서 중점적으로 다루는 세부 주제인 화재·산불 분야의 재정투자 현황을 상세히 살펴보았다. 화재 관련 예산은 분야별 예산으로 볼 때 ‘2020 공공질서 및 안전’에 속하는 것으로 보이지만, 해당 분야를 구성하는 부문이 ‘법원 및 헌재’, ‘법무 및 검찰’, ‘경찰’, ‘해경’, ‘재난관리’로 구분되어 있어, 화재와 관련한 구체적인 예산 정보를 확인하기 어려운 상황으로 판단된다.

화재 분야 재정투자 현황을 구체적으로 제시하기 위해 간접적으로 예산 규모를 유추해볼 수 있다. 화재 안전관리 예산은 소방사무가 지방사무로 분류됨에 따라 대부분 지방재정으로 분류되어 있으며, 화재 안전관리에 대한 중앙정부의 예산 규모는 소방청 예산으로 편성된 규모를 통해 유추해볼 수 있다.

소방청의 예산은 소방청의 기능에 따르면 화재 예방 및 대응 외, 구조구급 등 재난관리 현장총괄대응 기관으로서의 역할을 수행하기 위한 예산을 포함하고 있다. 법상 소방업무의 범위를 명확하게 살펴보면, 「소방기본법」의 목적은 소방업무를 “화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등”으로 규정하고 있다(「소방기본법」 제1조).

소방청의 예산 전체가 화재 분야 예산으로 보기는 어려우나, 소방 사무의 주요 분야가 화재 예방 및 대응이라는 점에서 소방청 예산은 화재 분야 재정투자 현황을 유추해볼 수 있는 대리변수로서의 의미를 갖는다고 판단된다. 소방청의 예산 규모는 2021년 2,098억원이었으며 매년 증가하는 추세를 보였다. 구체적으로 2023년에는 3,088억원, 2024년에는 3,404억원 규모로 편성되었다.³⁾

[그림 1-1] 소방청 예산 규모 추이

(단위: 억원)



자료: 열린재정 웹사이트, ‘중앙관서별 총 지출 추이’

3) 기획재정부 열린재정 웹사이트의 ‘중앙관서별 총 지출추이’ 정보 참고.

일반회계로 분류되는 예산에 더해 응급의료기금(보건복지부), 국유재산관리기금(기획재정부), 전력산업기반기금(산업통상자원부), 기후대응기금(기획재정부) 등 다양한 기금을 활용하고 있으며, 기금 예산은 2024년 기준 총 555억원 규모로 편성되었다(응급의료기금 314억원, 국유재산관리기금 220억원, 전력산업기반기금 20억원, 기후대응기금 1억원).⁴⁾ 소방안전교부세는 행정안전부 예산으로 편성되어 있으나, 활용처는 지역 소방본부의 노후 차량·장비 보강 및 소방공무원 인건비이며, 예산 규모는 2024년 기준 7,447억원이 편성되었다.

소방청의 세부사업 정보를 <표 1-4>를 이용하여 살펴보면, 세부사업 중 직접적으로 화재 예방에 관한 사업은 단위사업 기준으로 ‘화재예방제도 선진화’ 사업이며, 4,381,000천원 규모이다. 화재 대응 관련 사업들이 일반 재난 현장 대응 기능과 혼재되어 있어 별도 사업으로 구분하는 것이 어려운 상황이다. 소방청의 R&D 예산은 22,182,000천원으로 전체 예산의 6.5% 규모이다.⁵⁾

<표 1-4> 2024년 소방청 세부 사업 현황

(단위: 천원)

프로 그램명	단위사업명	세부사업명	정부안금액	국회확정금액
소방 정책 지원	119현장대응력 강화	국립소방박물관 건립	1,134,000	1,134,000
		소방 무선통신망 구축 운영	1,545,000	1,545,000
		소방안전교육	842,000	842,000
		현장대응역량강화	2,116,000	2,116,000
	소방교육강화	소방교육훈련운영	3,966,000	3,966,000
		소방시험관리운영	1,416,000	1,416,000
		중앙소방학교운영	3,738,000	3,738,000
	소방시설장비지원	소방장비기본규격개발	395,000	395,000
		실화재훈련시설구축	4,094,000	5,459,000
		재난현장 지휘역량강화센터 구축	3,940,000	3,940,000
		전국 소방헬기 통합관리 운영지원	3,833,000	3,833,000
	소방안전기술개발	ESS·수소시설 화재안전 기술연구개발(R&D)	600,000	600,000
		국민위해인자에대응한기체분자식 별·분석기술개발(R&D)(소방청)	470,000	470,000
		난접근성특수화재진화를위한고 기능성소화탄및무인능동진압기 술개발(R&D)	1,250,000	1,250,000
		소방구급서비스 스마트첨단기술개발(R&D)	3,200,000	3,200,000
		소방대응력 강화를 위한 장비기술 개발(R&D)	2,000,000	2,000,000

4) 기획재정부 열린재정 웹사이트의 ‘세부사업별 예산편성현황’ 정보 참고.

5) 진한 이탤릭체로 표시된 세부사업은 정부안과 국회확정금액이 상이한 세부사업이다.

〈표 1-4〉의 계속

프로 그램명	단위사업명	세부사업명	정부안금액	국회확정금액
		소방현장탐색·진압활동지원센서 및로봇기술개발(R&D)	1,268,000	1,268,000
		소방현장활동지원 기술개발(R&D)	3,185,000	3,185,000
		실감기반 첨단소방훈련체계 구축연구(R&D)	2,361,000	2,361,000
		재난현장긴급대응기술개발(R&D)	3,906,000	3,906,000
		전기기반모빌리티 관련시설 및 부품화재대응 기술개발(R&D)	3,942,000	3,942,000
	소방안전연구	국립소방연구원운영	1,252,000	1,252,000
		소방기술·기준 연구강화	432,000	432,000
		화재조사 과학화 지원	825,000	825,000
	소방정보시스템구축 (정보화)	119구급현장 대응 스마트시스템 구축(정보화)	1,677,000	1,677,000
		소방정보시스템구축(정보화)	11,334,000	11,334,000
		소방행정 정보화(정보화)	2,206,000	2,206,000
	자율소방안전관리강화	국립소방병원 건립	69,291,000	71,298,000
		소방공무원보건안전지원	4,163,000	4,163,000
		소방보조인력양성및운영	15,456,000	15,456,000
		의용소방대및소방의날행사지원	565,000	565,000
		정책우수지역본부 지원	130,000	130,000
	중앙119구조본부지원	119구조견양성및운영	709,000	709,000
		중앙119특수구조대지원	49,899,000	49,899,000
		지진대비대응 역량강화	11,978,000	11,978,000
		화학재난합동방재센터시설장비 지원	9,013,000	9,013,000
중앙소방학교수입대 체경비	중앙소방학교수입대체경비	1,512,000	1,512,000	
화재예방제도 선진화	119빅데이터 분석운영	1,910,000	1,910,000	
	소방산업육성지원	785,000	1,208,000	
	화재안전및시설기준개발	1,263,000	1,263,000	
소방 행정 지원	소방정책홍보및행정 지원	119종합상황관리	20,090,000	20,090,000
		소방정책홍보	804,000	804,000
		정책연구개발	148,000	148,000
		행정효율성증진및능력개발	341,000	341,000
	소방청기본경비	119대응국기본경비	534,000	534,000
		119대응국기본경비(총액)	52,000	52,000
		119종합상황실기본경비	162,000	162,000
		119종합상황실기본경비(총액)	11,000	11,000
		감사담당관실기본경비	105,000	105,000
		감사담당관실기본경비(총액)	29,000	29,000
		기관운영기본경비	754,000	754,000
	기관운영기본경비(총액)	1,178,000	1,178,000	

〈표 1-4〉의 계속

프로 그램명	단위사업명	세부사업명	정부안금액	국회확정금액
		기획조정관실기본경비	845,000	845,000
		기획조정관실기본경비(총액)	94,000	94,000
		대변인실기본경비	231,000	231,000
		대변인실기본경비(총액)	12,000	12,000
		소방재정운영관리	295,000	295,000
		소방재정운영관리(총액)	327,000	327,000
		장비기술국기본경비	577,000	577,000
		장비기술국기본경비(총액)	52,000	52,000
		화재예방국기본경비	372,000	372,000
		화재예방국기본경비(총액)	66,000	66,000
	소방청인건비	국립소방연구원인건비	3,310,000	3,310,000
		소방청인건비	68,007,000	68,007,000
	소속기관기본경비	국립소방연구원기본경비	526,000	526,000
		국립소방연구원기본경비(총액)	90,000	90,000
		중앙119구조본부기본경비	1,428,000	1,428,000
		중앙119구조본부기본경비(총액)	1,038,000	1,610,000
		중앙소방학교기본경비	729,000	729,000
		중앙소방학교기본경비(총액)	214,000	214,000

자료: 열린재정, ‘세출_지출 세부사업 예산 편성 현황’

소방청 외 타 부처의 세부사업 중 ‘화재’를 키워드로 포함하는 세부사업의 소관부처는 국토부, 산업부이다 (<표 1-5>). 해당 세부사업들을 살펴보면 신산업 분야의 특수화재, 신기술 활용 화재안전관리 고도화와 관련한 R&D 사업 중심으로 편성되어 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 1-5〉 2024년 타 부처 소관 화재 관련 세부 사업 현황

(단위: 천원)

소관명	회 계 명	분야명	부문명	프로그램명	단위사 업명	세부사업명	정부안 금액	국회확 정금액
국토 교통 부	일 반 회 계	교통및 물류	물류등 기타	국토교통 연구개발	교통물 류연구	물류시설화재안 전성및위험도관 리기술개발(R&D)	3,000,000	3,000,000
				국토교통 연구개발	도시건 축연구	디지털트윈 기반 화재재난 지원 통합플랫폼 기술개발(국토부) (R&D)	1,000,000	1,000,000

<표 1-5>의 계속

소관명	회계명	분야명	부문명	프로그램명	단위사업명	세부사업명	정부안 금액	국회확정금액
산업 통상 자원 부	일반 회계	산업·중 소기업 및 에너지	산업혁 신지원	산업경쟁 력기반구 축	산업기 술기반 구축	EV용 고에너지밀도 리튬이온전지 화재안전성 평가 기반구축	0	3,500,000
						디지털트윈기반 화재재난 지원통합 플랫폼 기술 개발사업(R&D) (산업부)	600,000	600,000
						제조기 반기술 개발	960,000	960,000
	전력 산업 기 반 기 금	산업·중 소기업 및 에너지	에너지 및 자원개발	에너지 자원정책	전기안 전관리 (기금)	전기화재 대응 소방활동 지원	0	2,000,000

자료: 열린재정, '세출_지출 세부사업 예산 편성 현황'

다음으로 지방재정의 소방 예산 규모를 살펴본다(<표 1-6>). 2024년 지방재정 총 예산 규모에서 '공공질서 및 안전' 분야가 차지하는 비중은 3.23%(14,036,563백만원)이며, 이 중 소방 부문은 6,841,119백만원 규모를 나타내어 전체 예산의 1.58%, '공공질서 및 안전' 분야 예산의 48.74%에 해당한다. 소방 부문 예산의 98.97%에 달하는 6,770,565백만원은 광역자치단체(시도)의 예산으로 편성되며, 기초 지자체(시, 군)에 편성되는 규모는 약 1% 수준이다.

〈표 1-6〉 2024년 지방재정 기능별 단체별 세출예산 중 안전 관련 예산 현황

(단위: 백만원)

분야/부문	계	특별·광역시	도	시	군	자치구
총계	433,901,361	107,200,511	112,442,740	112,196,194	49,861,053	52,200,863
공공질서및안전	14,036,563	3,718,851	7,375,225	1,233,995	1,321,827	386,665
경찰	195,444	57,165	101,131	28,526	5,375	3,248
재난방재·민방위	7,000,000	848,001	3,317,214	1,136,992	1,314,376	383,417
소방	6,841,119	2,813,685	3,956,880	68,478	2,076	

출처: 지방재정 365, '기능별 단체별 세출예산'

<표 1-7>은 2024년 기능별·회계별 2024년 예산 중 안전 관련 예산 현황을 제시하고 있다. 소방 부문은 일반회계 5,095,390백만원 (74.48%), 기타특별회계(소방특별회계) 1,745,729백만원(25.52%)로 구성된 것을 확인할 수 있다.

〈표 1-7〉 2024년 지방재정 기능별 회계별 세출예산 중 안전 관련 예산 현황

(단위: 백만원)

분야-부문	계	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
총계	433,901,361	376,149,523	18,520,436	39,231,402
공공질서및안전	14,036,563	12,171,489	0	1,865,074
경찰	195,444	195,354	0	90
재난방재·민방위	7,000,000	6,880,744	0	119,255
소방	6,841,119	5,095,390	0	1,745,729

자료: 지방재정 365, '기능별 회계별 세출예산'

소방안전교부세는 2024년 기준 전체 지방재정의 0.2%(888,827백만원) 규모를 차지하며, 이 중 49.3%에 해당하는 438,200백만원이 '공공질서 및 안전' 분야에 해당한다.

〈표 1-8〉 2024년 지방재정 기능별 자원별 세출예산 중 안전 관련 예산 현황

(단위: 백만원, %)

분야	합계	공공질서및안전
총계(비중)	433,901,361 (100)	14,036,563 (3.23)
국고 보조금	124,155,348	418,859
균특 보조금	12,726,768	1,418,563
기금 보조금	12,418,633	32,028
특별 교부세	27,841	20

〈표 1-8〉의 계속

분야	합계	공공질서및 안전
소방안전 교부세	888,827	438,200
시도비	154,886,846	9,782,743
특별 교부금	3,920	
시군구비	124,593,612	1,869,477
지방소멸대응기금	544,759	2,400
지방채	3,383,051	74,273
민자	28	
기타	271,727	

자료: 지방재정 365, ‘기능별 재원별 세출예산’

다음으로 산불 분야 재정투자 현황을 살펴본다. 산불 분야에 해당되는 예산은 산림청 예산에 일부 포함되어 있으나 대부분 지자체에서 편성하고 있는 상황이다.

[그림 1-2]는 산림청의 예산 규모를 제시하고 있다. 산림청 예산은 2021년 2조 5,009억원으로 전년 대비 약 10% 정도 증가하였다가 2022년 다시 2조 3,753억원으로 감소한 후, 2023년 2조 4,837억원, 2024년 2조 6,126억원으로 증가하는 추세를 보였다.

[그림 1-2] 산림청 예산 규모 변화

(단위: 억원)



출처: 열린재정, ‘중앙관서별 총지출 추이’

분야별 예산 규모를 기준으로 살펴보면 산불 관련 예산은 ‘100 농림수산’에 속하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 하위 부문이 ‘농업농촌’, ‘임업산촌’, ‘수산어촌’, ‘식품업’으로 구분되어 있고, 임업산촌에 해당하는 예산 중에서도 산불의 비중은 매우 낮기 때문에 기능별 예산의 분류체계를 통해 산불 관련 예산을 확인하기는 어려운 상황이다.6)

<표 1-9>는 산림청 세부사업 중 ‘임업·산촌’에 해당하는 사업의 현황을 제시한 것이다. 세부사업은 총 139건이며, 이 중 산림청 소관 사업이 130건으로 대다수를 차지한다(9건은 기재부의 기금사업(국유재산관리기금, 기후대응기금, 복권기금)). 산림청 소관 ‘임업·산촌’ 부문 세부사업 중, ‘산림재난관리’ 사업은 총 6개 사업이며, 이 중 4개 사업이 산불 관련 사업에 해당하고 그 규모는 381,828,000천원 수준으로 나타났다.

<표 1-9> 2024년 산림청 세부 사업 중 ‘임업·산촌’ 사업 현황

(단위: 천원)

분야명	부문명	프로그램명	단위사업명	세부사업명	정부안금액	국회확정금액
농림수산	임업·산촌	산림재난관리	산림재해대응(일반)	산림재해대책비	100,000,000	100,000,000
				산림재해일자리	107,050,000	107,050,000
			산림헬기(일반)	산림헬기 도입·운영	112,344,000	112,344,000
				산불 예방 및 대응	산불방지대책	62,434,000

자료: 열린재정, ‘세출_지출 세부사업 예산 편성 현황’

지방재정의 산불 관련 예산 규모도 살펴볼 필요가 있는데, 앞서 살펴본 소방과 달리 ‘임업·산촌’ 부문의 예산에 산불 이외 사업이 대다수를 차지하여 산불 관련 예산은 기능별 예산으로 지자체 예산을 확인하기 어려운 상황이다.

대안으로 세부사업 중 ‘산불’을 키워드로 하는 사업을 검색하여 확인하면 전국 지자체에 총 2,060개 세부사업이 편성되어 있는 것을 알 수 있다(<표 1-10>7). 특별·광역시보다는 도 지역에 사업이 더 많이 편성되어 있으며, 특히 산불 취약 지역인 강원, 경북, 경남 지역 예산 규모가 큰 것을 확인할 수 있다.

재원의 단체별 출처로 예산을 구분하여 살펴보면, 국비로 지원되는 규모가 208,006.35백만원으로 26.97%에 해당하며, 시도비와 시군구비는 각각 195,841.98백만원(25.39%), 362,180.44백만원(46.96%)으로 나타나 예산 중 시군구비의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 일반회계 외에 구성되어 있는 회계로는 소방특별회계로 ‘산불전문진화차 보강’(서울, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북) 사업이 편성되어 있고, 인천은 재난관리기금으로 ‘산불대책비’를 편성하였다.

6) 농림수산 예산은 2019년 20.4조원에서, 2023년 24.4조원으로 매년 지속적으로 증가하는 상황이다(열린 재정, ‘분야별 자원배분’).

7) 지방재정 365 웹사이트의 지역별 세부사업별 세출현황을 참고하여 17개 광역시도의 세부사업별 세출현황으로부터 세부사업명에 ‘산불’을 포함한 사업을 추출하여 분석하였다.

〈표 1-10〉 2024년 지역별 ‘산불’ 관련 세부사업 현황

(단위: 개, 백만원)

지역	세부사업 수	예산 총계	국비	시도비	시군구비
서울	85	6,953.09	3,153.04	2,058.51	1,741.53
부산	85	20,998.33	2,214.70	4,718.55	1,4065.08
대구	55	19,146.36	3,410.22	5,125.08	1,0611.07
광주	30	2,607.27	1,218.85	736.04	652.38
인천	83	7,233.63	2,174.29	1,500.31	3,559.02
대전	52	9,063.12	2,963.92	2,954.69	2,759.20
울산	44	14,808.74	2,559.02	5,139.93	7,109.79
세종	10	1,573.63	668.37	905.26	0.00
경기	267	56,006.37	15,136.72	14,219.49	26,650.16
강원	224	115,898.36	32,098.60	34,992.45	48,807.32
충북	144	62,262.44	19,633.64	17,587.57	25,041.23
충남	184	69,935.93	23,537.12	14,202.04	27,448.90
전북	162	49,849.32	18,655.08	10,230.86	20,963.38
전남	208	60,297.47	19,298.74	18,825.19	22,173.55
경북	237	157,215.01	33,707.22	37,783.70	85,724.08
경남	165	112,155.63	26,261.31	20,970.58	64,873.74
제주	25	5,207.23	1,315.51	3,891.73	0.00
총합계	2,060	771,211.95	208,006.35	195,841.98	362,180.44

자료: 지방재정 365, ‘지역별 세부사업 세출현황’

<2023~2027년 국가재정운용계획 정책방향 및 재정투자 중점>

공공질서·안전 분야에 대해 국가재정운용계획에 제시된 정책 방향들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 범죄와 관련된 정책 방향들이 다수 제시되었다. 구체적으로 마약범죄 대응 역량 강화(첨단 마약 수사장비, 차량 도입 등을 통해 마약수사 역량 강화 및 마약범죄 근절 도모), 범죄피해자 보호 및 지원 강화(원스톱솔루션 센터 설치, 범죄피해자 생계비·의료비 지원, 피해자 국선변호사 사업 확대, 미성년 성폭력 피해자 지원 강화, 경호서비스 지원 확대), 사회적 취약계층에 대한 맞춤형 법률구조서비스 제공(법률구조 플랫폼 구축, 불법사금융 피해자, 전세사기 피해자 등 사회적 취약계층에 대한 법률지원 강화), 교정시설 효율화, 전자감독 투자 확대를 통한 재범방지 기능 강화가 넓은 의미에서 범죄와 관련되어 제시된 정책 방향들이다.

범죄 이외의 법무행정과 관련된 정책 방향으로는 외국인 정책 협업예산 지원을 통한 한국사회 정착 및 사회통합 지원, 사회적 약자 재판청구권의 실질적 보장(재판절차 내 사회

적·경제적 취약계층 지원 확대), 법원의 후견적 기능 강화(가정법원 면접교섭센터 확대 설치, 저소득층 피부견인에 대한 국선후견인 선임 비용 지원 확대)가 제시되었다.

다음으로 재난과 관련된 정책 방향들로는 기후변화로 인한 풍수해 등 자연재난 예방투자 확대(빗물 배수터널 등 재해예방 인프라 투자를 확대하여 극한기후에 대비, 풍수해 생활권 종합정비사업 등 재해위험요인 해소를 위한 정비사업 지속 추진), 디지털플랫폼 기반 재난안전관리 추진(One ID·모바일 기반 통합적 재난안전관리 및 대국민 맞춤형 원스톱 서비스 제공을 추진하고 재난·안전 시스템을 ‘국민안전24’로 개편), 안전훈련 강화를 위한 현장 대응력 확보(재난대응 훈련 표준 모델을 지속 개발·보급하고 컨설팅 제공, 신종·복합재난 대상 신규 중점 훈련을 강화하며 화재진압 훈련 시설의 확대, 권역별 지진대비·대응 훈련장 및 지진대응장비 비축기지 설립), 현장 중심의 해양치안 관리 역량 강화(경비함정 증강 및 헬기, 연안구조정 노후 대체 지속 추진, 잠수 등 현장 임무장비 확보를 통한 구조역량 강화)가 제시되었다. <표 1-11>은 공공질서·안전 분야에 대한 투자 계획을 세부적으로 구분하여 제시한 것이다. 동 분야에 대한 재정투자는 법무행정 및 치안 관련 예산에 대한 투자가 확대되는 방향으로 계획되어 있으며, 해경 및 재난관리로 분류되는 재정투자의 증가는 다소 낮은 수준으로 판단된다.

<표 1-11> 공공질서·안전 분야 세부분야별 투자계획 (2023~2027년)

(단위: 억원, %)

구분	2023	2024	2025	2026	2027	연평균 증가율
공공질서·안전	229,311	243,328	249,411	257,891	266,663	3.8
법원및헌재	22,440	23,138	24,109	25,089	26,547	4.3
법무및검찰	44,300	45,520	45,841	48,160	50,569	3.4
경찰	128,604	132,978	142,183	148,853	153,058	4.6
해경	18,260	19,252	19,463	18,934	19,674	1.9
재난관리	16,246	22,440	17,816	16,855	16,814	0.9

자료: 기획재정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」

국가재정운용계획에 포함된 화재 및 산불과 관련된 내용을 정리하면 다음과 같다. 화재와 관련하여 전기차 화재에 대비해 화재예방이 가능한 충전기 도입, 소방관 화재진압 훈련시설을 확대하여 화재대응역량을 강화할 계획이 언급되었다. 화재진압 훈련시설 확대의 구체적 정책 방안으로는 실화재훈련시설 구축이 언급되었다. 실화재훈련시설은 13개 교육기관 중 8개 기관에만 설치되어 있는 상황이고, 국고보조를 통해 실화재훈련시설이 없는 전국 소방학교 5개소에 실화재훈련시설을 2024~2025년에 걸쳐 구축할 계획이 제시되었다. 관련 예산으로 2024년 3개소에 대해 4,094백만원이 계획되어 있으며, 화재훈련시설 구축을

통해 신입자에 더해 재직자의 보수교육도 확대할 계획이 제시되었다. 산불과 관련하여서는 산불 대응을 위해 헬기 및 고성능 산불진화차량 확충을 통해 진화 역량을 강화할 계획이 언급되었다.

나. 일반·지방행정 분야

국가재정운용계획에 나타난 2023~2027년 계획기간 중 일반·지방행정 분야 예산의 연평균 증가율은 3.6% 수준(112.2조원 → 129.3조원)으로 제시되었다. 동 분야의 재정지출에서 큰 비중을 차지하는 지방이전재원을 살펴보면 지방교부세는 75.3조원에서 83.7조원으로 연평균 2.7% 증가할 것으로 전망되었으며, 교부세를 제외한 일반·지방행정 분야는 연평균 5.4% 증가할 것으로 전망되었다. 동 분야에 대한 주요 투자 방향으로는 향후 디지털플랫폼 정부 구현과 관련하여 행정서비스통합플랫폼, 마이데이터 확산 등 국민이 체감 가능한 사업에 대한 적극 투자가 언급되었다. 또한 저신용자·소상공인·청년 등 취약계층을 위해 최저신용자 한시 특례보증, 새출발기금, 청년도약계좌 등 금융지원의 강화가 언급되었다.

균형발전과 관련하여 민·관 협업을 통해 지방소멸 대응에 대응할 수 있도록 지역 활성화 투자 펀드를 신규 조성하고, 지방소멸대응기금에 대한 출자를 계속한다는 계획이 제시되었으며, 접경지역, 주한미군 공여구역, 섬 지역 등 낙후지역에 대한 투자를 지속 지원하고, 자율주행로봇, 자율주행차, 드론 등 신산업 성장을 위한 주소체계 고도화에 대한 적극 투자 방향이 제시되었다.

<그동안의 재정투자 분석>

〈표 1-12〉 일반·지방행정 분야 재정투자 추이(2018~2022년)

(단위: 조원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
일반·지방행정	69.0	76.6	79.0	84.7	98.1	9.2

자료: 기획재정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」

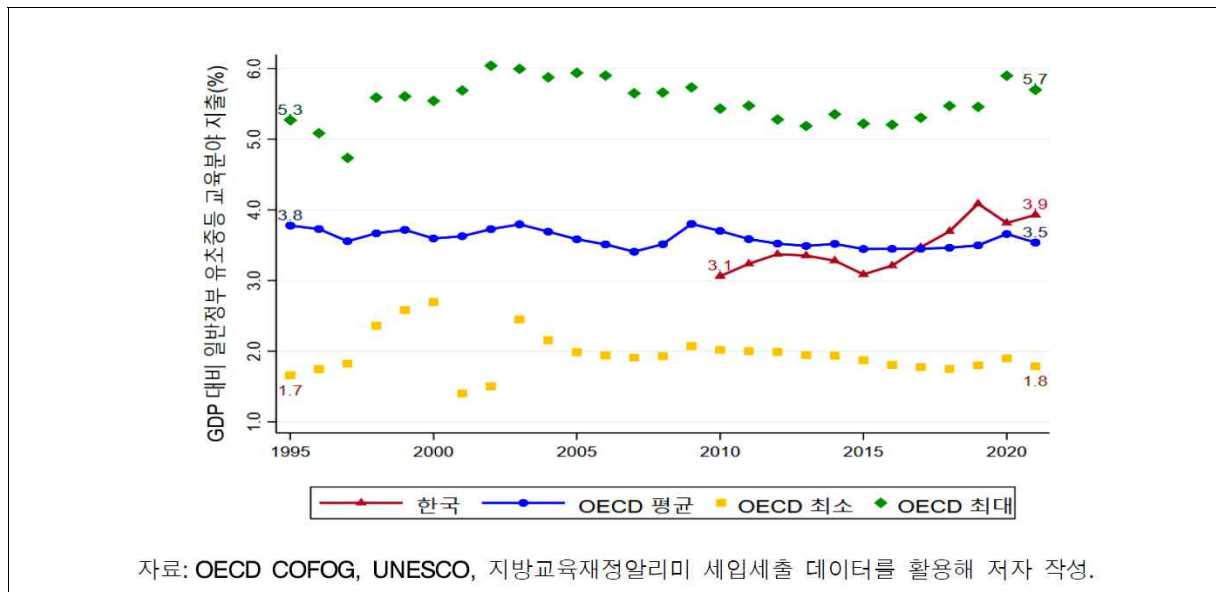
일반·지방행정 분야의 그간 주요 투자 방향으로는 “어디서나 살기 좋은 지방시대 구현”을 목표로 지방재정 확충, 낙후지역 정주여건 개선 등의 방향이 제시된 바 있다. 분야별 세부 내용을 살펴보면 지방재정의 확충과 관련하여 세수여건에 따른 교부세 확대, 지방소비세율의 단계적 인상, 지방소멸대응기금 신설, 고향사랑기부제 시행 등이 이루어졌다. 균형발전과 관련하여 접경지역 등 낙후지역 인프라 설치, 주한미군 공여구역 주변지역 및 이전지역의 주민편의 제고, 섬 가치 제고 및 섬 활성화를 위한 지역 LPG 배관망 확충, 작은섬 공동방직 사업 추진이 이루어졌다.

디지털 정부의 성공적 추진을 위한 기반 마련을 위해 행정서비스통합플랫폼 체계 구축, AI 등 첨단기술 중심의 전자정부 전환을 위한 로드맵 마련 및 비전 선포가 이루어졌으며, 금융시장 변동성 대응 및 민생안정을 위한 금융지원을 위해 채권시장안정펀드 등 적극적 시장안정조치, 대환대출, 새출발기금, 안심전환대출 등 취약계층을 위한 민생안정대책이 시행되었다.

이어서 일반·지방행정 분야 중 본 보고서에서 중점적으로 다루고 있는 초중등 교육 및 지역 특구제도와 관련된 재정투자의 추이를 상세히 살펴본다.

초중등 교육에 대한 재정투자와 관련하여, 김학수 외(2023)는 다양한 측면에서 우리나라의 초중등 교육 분야 지출에 대한 추세 및 국제비교를 수행한 바 있다.

[그림 1-3] GDP 대비 일반정부 유초중등 교육 분야 지출

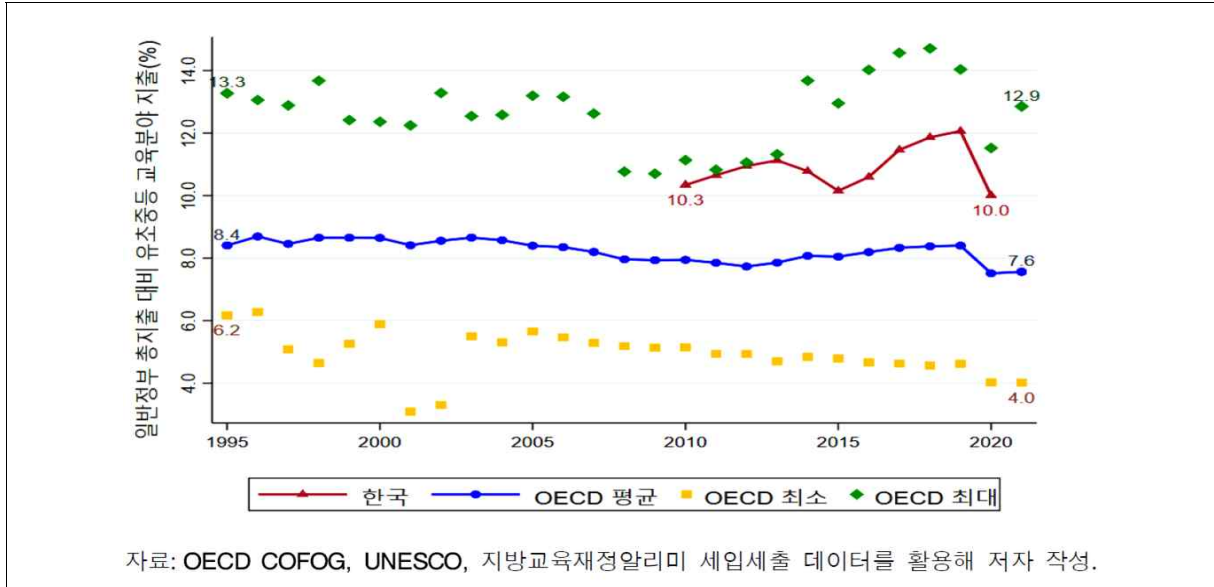


출처: 김학수 외(2023), [그림 2-3]

[그림 1-3]은 GDP 대비 일반정부 유초중등 교육 분야 지출 비중을 나타낸 것으로, 그림에 제시된 추세를 살펴보면 우리나라의 지출 비중은 2010년 OECD 평균에 미치지 못한 것으로 나타났으나, 2010년 중반 이후로 지출 비중이 급격하게 증가하여 2018년 이후로 OECD 평균을 상회하는 수준이 지속적으로 나타나고 있는 상황이다. 우리나라는 장기간 계속된 저출생 경향으로 인해 학령인구가 지속적으로 감소하고 있는데, [그림 1-3]은 학령인구를 고려하지 않은 수치임을 해석 과정에서 고려할 필요가 있다.

[그림 1-4] 일반정부 총지출 대비 유초중등 교육 분야 지출

(단위: %)

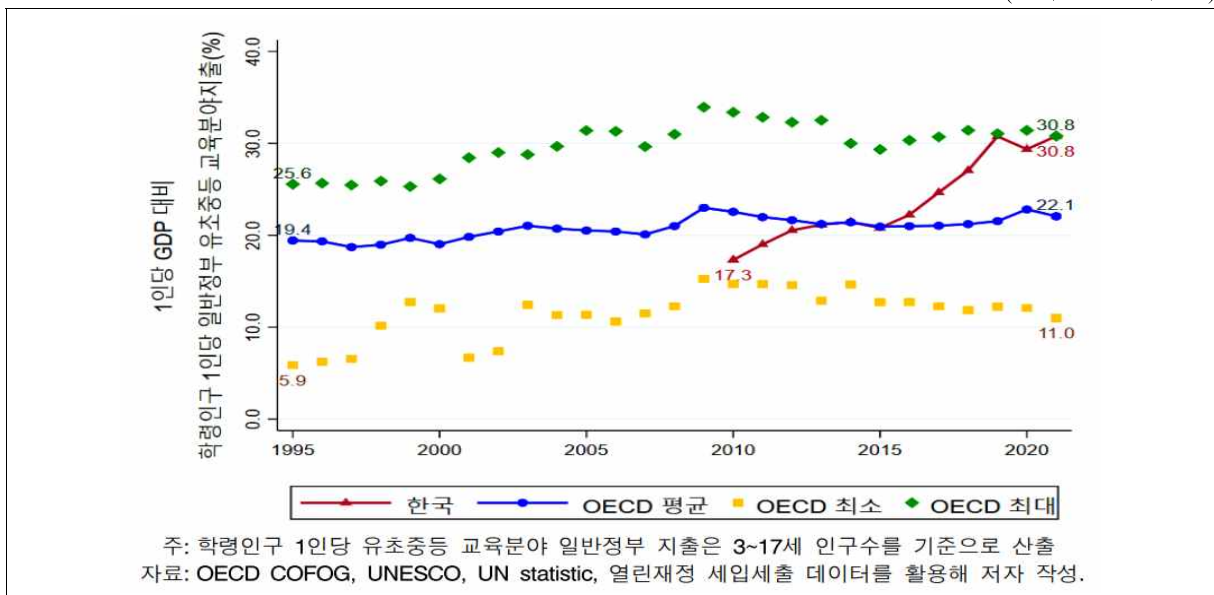


출처: 김학수 외(2023), [그림 2-4]

[그림 1-4]는 일반정부 총지출 대비 유초중등 교육 분야의 지출 비중을 나타낸 것으로, 우리나라의 수치는 2010~2021년 기간 중 10% 수준에서 등락하고 있다. 동 그림이 제시하고 있는 지출 비중의 급격한 변동성은 우리나라 교육 분야 지출의 상당 부분이 세입과 연동되는 지방교육재정교부금 규모의 변화에 따라 움직인다는 점에 기인하는 것으로 판단된다.

[그림 1-5] 1인당 GDP 대비 학령인구 1인당 유초중등 교육분야 지출

(단위: GDP 대비 %)



출처: 김학수 외(2023), [그림 2-12]

[그림 1-5]는 1인당 GDP 대비 학령인구 1인당 유초중등 교육 분야 지출을 나타낸 것으로, [그림 1-3]에 비해 두드러지게 빠른 속도로 비중이 증가하고 있는 추세를 확인할 수 있다. [그림 1-3]과 [그림 1-5]의 차이는 우리나라의 교육재정 투자 수준에 대한 국제비교를 수행하는 과정에서 급격히 변화하는 학령인구의 규모를 고려하는 것이 중요하다는 것을 시사한다.

유초중등 교육 분야에 대한 재정투자를 종합하면 그간 정부의 투자는 타국과 비교했을 때 절대적 규모와 투자의 증가폭 측면에서 상당한 수준으로 이루어졌다고 판단된다. 특히 최근 급속하게 진행된 학령인구의 감소를 고려한 1인당 교육 지출의 증가 속도는 두드러지게 가파른 것으로 보인다. 다만 학생 1인당 교육비 지출의 증가는 학생 개개인이 경험하는 교육의 질을 향상시켰을 가능성이 있음을 고려하더라도 증가분의 일정 부분은 학교시설 및 인력 유지비 등을 포함한 정상적 성격을 지닌 지출 규모가 근본적으로 경직적이라는 점에 기인했을 가능성이 있음에는 주의할 필요가 있다. 이 경우 지출 규모의 지속적인 증가가 학생 인적자본의 증가라는 긍정적 효과를 발생시킬 가능성을 보장하기 어려울 수 있기 때문이다.

다음으로 지역기반 특구 관련 재정투자 추이를 살펴보기 위한 목적으로, ‘특구’를 세부사업명으로 포함한 중앙정부 예산의 2010~2024년 추이를 <표 1-13>에 제시하였다. 연도별로 일부 등락이 있지만 큰 틀에서 특구와 관련된 중앙정부의 투자는 지속적인 증가 추세를 보인 것으로 판단된다.

<표 1-13> 특구 관련 중앙정부 재정투자 추이(2010~2024년)

(단위: 십억원)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
50.9	61.9	97.4	119.5	106.3	113.2	136.4	147.7	103.3	99.3	197.2	297.9	269.6	234.6	166.0

자료: 열린재정, ‘세부사업 예산편성현황’, 각 연도. 세부사업명에 ‘특구’를 포함한 중앙정부 지출 정부안기준 집계임.

<표 1-14>는 사업명에 ‘특구’를 포함하는 중앙정부의 주요 세부사업(100억 이상)을 연도별로 제시한다. 100억원 미만 규모로 편성되어 표에는 포함되지 않은 세부사업들이 존재하는데, 관광특구, 교육국제화특구, 예술특구, 해양관광레저특구 등과 관련된 사업들이 이에 해당한다.

<표 1-14> 100억원 이상 규모의 특구 관련 세부사업(2010~2024년)

(단위: 억원)

연도	주무부처	세부사업명	예산
2010	지식경제부	연구개발특구육성(R&D)	374
2011	지식경제부	연구개발특구육성(R&D)	331
2011	지식경제부	연구개발특구육성	105
2011	지식경제부	추가연구개발특구육성(R&D)	100

자료: 열린재정, ‘세부사업 예산편성현황’, 각 연도. 세부사업명에 ‘특구’를 포함한 중앙정부 지출 정부안기준 집계임.

특구 관련 주요 세부사업들 중 연구개발특구의 비중이 상당히 높은 것을 알 수 있으며, 또한 2020년 이후 규제자유특구에 배정된 예산이 상당한 비중을 차지한 것을 확인할 수 있다.

연구개발특구 관련 예산의 상당 부분은 기존에 지정되어 있던 특구(대덕연구단지 등)와 법상 관련된 기관들이 수행하는 R&D 사업으로 판단된다. 이 점을 고려하면 연구개발특구 예산의 증가는 지역균형발전을 위한 신규 투자의 성격만 존재하는 것이 아니라 과학기술 분야에 대한 투자 강화 성격이 혼재되어 있음을 해석에 고려할 필요가 있다.

특구에 대한 정부의 지원은 재정지출이 아닌 조세지출 형태로도 이루어질 수 있다. 각 연도의 조세지출예산서를 참고하여 예산서에 제시된 특구 관련 내용을 간략히 살펴보았으며, ‘특구’를 포함한 조세지출 예산의 2010~2024년 추이는 아래 <표 1-15>에 제시하였다.

<표 1-15> 특구 관련 조세지출예산 추이(2010~2024년)

(단위: 억원)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
223	261	205	118	70	41	33	40	53	31	106	52	116	114	118

자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 본예산. 2010~2022년은 실적 기준. 2023~2024년 전망치.

특구와 관련된 조세지출 예산은 연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면(조특법 제12조의2)에 근거한다. 동 법은 소득세와 법인세 감면을 규정하고 있는데, 감면 규모 측면에서 법인세의 규모가 절대적으로 높게 구성되어 있다.⁸⁾ 법인세에 대한 감면이라는 조세지출 성격을 고려했을 때 <표 1-15>에 제시된 조세지출 예산 규모의 변동은 특구에 대한 정부의 조세지출 지원의 강도를 나타내는 측면보다는 법인 이익의 높은 변동성과 관련이 깊을 것으로 판단되므로 해석에 주의할 필요가 있다.

<2023~2027년 국가재정운용계획 정책방향 및 재정투자 중점>

일반·지방행정 분야에 대해 국가재정운용계획에 제시된 정책 방향을 다음과 같이 요약할 수 있다. 정부 서비스에 대한 투자라는 측면에서 모바일 주민등록증 등 국민 체감형 서비스 구현(정부24를 통합포털로 전면 개편, Any-ID 추진, 모바일 신분증 확대, 마이AI서비스 구현, 공공 마이데이터 서비스 확대), 투명하게 공개하고, 국민의견을 소중히 여기는 데이터 기반 행정(국민관심정보 발굴 및 사전공개 제도 강화, 공공데이터법 및 데이터기반행정법 개정 추진, 청원24 개통)이 제시되었다.

다음으로 금융과 관련하여 최저신용자, 영세 소상공인, 청년 등 취약계층에 대한 금융지

8) 「2024년 조세지출 예산서」를 기준으로 2022년 소득세 감면 실적은 0.4억원, 2023~2024년 소득세 감면 전망치는 0억원으로 전망되었다.

원의 확대(특례보증 상품 규모 확대, 채무조정 지원 확대, 개인채무자보호법 제정 추진, 자영업자 대상 저금리 대환 프로그램 대상자 확대 등 이용편의 제고, 청년도약계좌를 통한 청년의 자산형성 지원)가 정책 방향으로 제시되었다.

기업지원에 대해서는 미래성장동력 확충 및 기업부실 방지(① 글로벌초격차 산업 지원 ② 미래유망산업 육성 ③ 사업재편 및 산업구조 고도화 ④ 유니콘 벤처·중소·중견기업 육성 ⑤ 3高현상 등에 따른 기업경영애로 해소 등 5대 중점전략 사업과 수출 지원 등을 위한 금융지원을 확대하고 혁신성장펀드 15조원을 조성해 미래성장동력과 혁신적 벤처 육성을 위한 모험자본을 공급하며, 기업구조혁신펀드 조성·기업구조조정촉진법 기한 연장 추진 등으로 기업 재기를 도움)가 정책 방향으로 제시되었다.

균형발전과 관련하여 민간의 역량과 자금을 활용한 지역 활력 제고(지역이 추진하고자 하는 프로젝트를 민간 전문가들이 수익성, 지속가능성 등을 기반으로 최종 결정하고, 그 재원은 재정과 민간자본으로 구성된 ‘지역 활성화 투자 펀드’를 조성), 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대 본격 추진(지방시대위원회를 출범하고 지방분권·균형발전의 통합적 추진 체계를 구축하고, 인구감소지역에 대한 지원을 확대하며 생활인구 개념을 본격 도입함), 접경지역 등 낙후지역 발전 지원(접경지역, 주한미군 공여구역, 섬 지역 등 낙후지역에 대한 인프라 지원 등을 추진하여 포용적 지역발전에 기여)가 정책 방향 및 재정투자의 중점으로 제시되었다.

<표 1-16>은 일반·지방행정 분야의 투자 계획을 세부적으로 제시한 표이다. 분야의 연평균 증가율과 비교했을 때 입법 및 선거관리 및 금융지원에 대한 증가율이 상당히 빠르게 계획되어 있으며, 반면 국정운영과 정부자원관리의 증가율은 점차 감소하는 방향의 계획이 제시되었다.

〈표 1-16〉 국가재정운용계획상 일반·지방행정 분야 투자계획

(단위: 억원, %)

구분	2023	2024	2025	2026	2027	연평균 증가율
일반·지방행정	1,121,543	1,112,616	1,200,965	1,248,178	1,292,511	3.6
일반행정	33,584	35,087	36,207	35,534	33,805	0.2
입법및선거관리	11,537	15,992	11,796	12,970	14,947	6.7
국정운영	6,800	6,621	6,558	6,487	6,459	△1.3
재정·금융	282,686	331,616	345,081	365,611	371,300	7.1
지방행정·재정지원	775,938	712,495	788,985	815,866	856,430	2.5
정부자원관리	10,998	10,805	12,328	11,709	9,570	△3.4

자료: 기획재정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」

본 보고서의 주안점 중 하나인 ‘교육’과 관련하여 국가재정운용계획은 크게 다음과 같은 재정투자 방향 및 정책 예시를 제시하였다. 첫째, 생애주기별 교육비 부담 경감(교육급여, 장애인 맞춤형 교육과정 개발 및 특화 학습도구 보급, 특수교육 대상 학생의 학습 참여·편의성 보장, 대안교육 관리 방안 모색, 다문화가정 등 취약계층 지원기관 운영 관리, 맞춤형 교수·학습지도방식 연구 등 지원, 평생학습체계 강화, 장애인과 저소득층 성인 대상 평생교육바우처 지원 확대, 신산업분야 평생학습 지속 추진), 둘째, 저소득층 대학생 학자금 지원 강화(국가장학금 지속 지원, 근로장학금 확대, 학자금 대출 금리 저금리로 유지, 생활비 대출한도 확대, 지자체 주도 대학지원체계 구축 및 글로벌 대학 집중 육성, 지자체 협력 관련 7개 대학 재정지원사업을 RISE로 통합, 글로벌 대학 투자, 대학일반재정지원사업의 성과중심 전환), 셋째, 디지털 교육혁신 및 글로벌 역량 강화(인공지능 디지털교과서 도입 및 디지털 교육컨텐츠 개발·보급, 에듀테크 소프트랩 확대 운영, 한국어 보급 지원) 이다.

교육과 관련된 중점사업 및 제도개선 과제로는 유아교육·보육 통합 추진(특히, 기존 유아보육·교육 예산 외 추가 소요 예산을 지방교육재정이 부담하는 방향으로 설계), 첨단분야 인재양성 등 고등·평생교육지원 특별회계 확대·내실화(반도체 특성화 대학 등 첨단산업 특성화 대학 지원, 고등·평생교육지원 특별회계 확대 및 내실화 노력)가 제시되었다.

2. 성과와 한계

본 절은 보고서의 세부 주제를 고려하여 그간 교육재정, 균형발전, 재난(화재, 산불)에 대한 재정투입의 성과와 한계를 개략적으로 제시한다.

가. 지방교육재정

우리나라의 초중등 교육 투자는 지방교육재정교부금 제도에 따라 국세수입과 밀접하게 연동되는 의무지출의 성격이 크며, 따라서 경제 성장과 국세수입에 비례하여 그 규모가 증가해 왔다. 이에 따라 초중등 교육의 여건과 관련된 양적 지표가 지속적으로 개선되고 있으며, 학업 성취도 또한 높은 수준으로 나타나는 상황이다.

교육부의 2023년 보도자료에 따르면 우리나라의 초등학교 교사 1인 당 학생 수는 2015년 16.8명에서 2021년 16.1명으로, 중학교는 15.7명에서 13.3명으로, 고등학교는 14.1명에서 10.7명으로 감소하는 추세를 보였다. 초등학교는 OECD 평균 수준보다 다소 높았으나 중학교는 유사하였고 고등학교는 크게 낮은 수준으로 나타났다.⁹⁾ 국공립학교 초임교사의 법정 급여는 OECD 평균보다 낮았으나, 15년차 교사의 급여는 높은 것으로 나타났다.

초중등교육 대상 GDP 대비 공교육비 지출은 3.5%로, OECD 평균 3.6%와 유사한 수준이

9) 교육부, 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2023 결과 발표」, 보도자료, 2023. 9. 12.

었으며, 정부/민간투자의 상대적 비율 측면에서는 94.7%로 OECD 평균 91.2%에 비해 높게 나타났다. 초중등교육 이후 고등교육 이수율 측면에서 한국은 2022년 기준 만 25~64세 52.8%, 25~34세 69.6%로 OECD 평균 각 40.4%, 47.2%에 비해 크게 높게 나타났다.

학업 성과 측면에서 주오이시디대표부의 2022년 브리핑자료에 따르면 전체 81개 국 중 수학 3~7위, 읽기 2~12위, 과학 2~9위로 우수한 결과를 보인 것으로 나타났다.¹⁰⁾

그러나 저출생 고령화에 따른 인구구조 변화가 재정에 미치는 영향을 고려했을 때 교육 재정 지출의 지속가능성에 대한 문제가 제기되고 있는 상황이며, 초중등 교육과 다르게 고등교육에 대한 투자는 타국 대비 높은 수준으로 보기 어려운 것으로 판단된다. 구체적으로 김현아 외(2023)는 GDP 대비 고등교육 재정지출은 0.7% 내외로 OECD 평균 1%에 미치지 못함을 보고한 바 있다. 특히 학생 1인당 교육비로 환산하면 초중등학교와 고등학교는 선진국 평균의 125%, 156.3%로 매우 높으나, 대학생은 70% 수준으로 낮음을 지적하였다. 동 연구는 재정지출 효율성에 대한 분석을 수행하였는데 우리나라의 전반적인 교육 성과는 우수하지만, 고용률 지표 및 고등교육 이수자의 상대적 임금 지표를 분석한 결과, 고등교육 분야의 낮은 성과 효율성을 지적한 바 있다.

인구구조의 급격한 변화는 재정수요에도 큰 변화가 생길 것임을 의미하는데, 현행 교부금 체제에서는 고등교육 투자를 포함하여 인구구조 변화에 따라 발생하는 신규 수요에 대해 재정을 탄력적으로 배분하기 어렵다는 문제점이 존재하는 상황이다.

나. 균형발전¹¹⁾

균형발전을 위한 재정투자는 다부처에 분포하며, 해당 사업의 재원 및 사업이 속한 회계도 개별 사업에 따라 다양하게 분포한다. 균형발전에 대한 재정투자과 그 성과를 논의하기 위해 지역균형발전특별회계(이하 균특회계)를 살펴볼 수 있다. 균특회계는 균형발전과 관련된 사업을 효율적으로 추진하기 위해 중앙정부가 지방자치단체를 지원하는 재원으로, 정책의 목적과 관련성이 높은 사업으로 볼 수 있을 것이다(류영아, 2023).

<표 1-17>에 따르면 균특회계의 규모는 2005년 5.4조원으로 시작하여 2024년에 13조원까지 규모가 확대된 상황이다. 균형발전을 위한 정부의 투자는 지속적으로 이루어진 것으로 판단된다.

10) 주오이시디대표부, 「국제학업성취도평가(PISA) 2022 주요 결과」, 2023. 12.

11) 지방시대위원회(2023)의 내용을 참고하여 작성하였음.

〈표 1-17〉 균특회계 규모 추이(2018~2024년)

(단위: 조원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
지역균형발전특별회계	9.9	10.7	9.2	10.3	10.9	11.7	13
지역자율계정	4.1	5.2	2.3	2.5	2.3	2.4	3.1
지역지원계정	1.3	4.3	6.6	7.5	8.2	9.0	9.6
제주·세종계정	·	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3

자료: 지방시대위원회(2023)

우리나라의 균형발전 정책의 최상위 계획은 2004년 이후 국가균형발전 5개년 계획과 지방분권 종합계획을 토대로 이루어져 왔으며, 2023년 최초로 두 계획을 통합하여 지방시대 종합계획을 발표한 바 있다. 최신 계획인 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」은 계획 수립의 배경으로 수도권과 비수도권 간의 격차 확대, 지방인구 감소 가속화를 제시하였다.

2004년부터 균형발전을 위한 계획 수립 및 재정투자가 이루어졌음에도 불구하고 균형발전과 관련된 지표, 예를 들어 수도권과 비수도권의 격차 또는 수도권 집중화 관련 지표들은 개선되지 않고 있는 상황으로 판단된다.

제1차 지방시대 종합계획에서는 한계점의 원인으로 (1) 중앙정부 주도적 정책, (2) 지방경제 체질 악화, (3) 지방인재 유출 심화의 세 가지를 제시하였다. 구체적으로 중앙정부 주도형의 문제는 획일적 정책으로 지방의 생활여건·발전역량을 고려한 맞춤형 대응이 어렵다는 점에 기인한다. 지방경제의 체질 악화는 지방에 밀집된 제조업 위주 전통 주력산업의 성장동력이 둔화되는 상황에서 R&D투자, 스타트업·벤처기업이 집중되고 지식기반산업이 밀집한 수도권과의 격차가 확대되는 점에 기인한다. 마지막으로 지방인재의 유출 심화는 수도권과 비수도권의 교육·정주환경 격차가 확대되어 지방에서의 인구가 유출된다는 점을 의미하며, 특히 지방에서 육성한 인재가 해당 지역에 정주하며 지역발전을 견인하는 선순환 구조가 취약함을 뜻한다.

다만 지속적으로 균형발전 관련 지표들이 악화된다는 표면적 사실만으로 균형발전 관련 재정투자의 효과성이 미진하였다고 단언하기는 어려운 측면이 있음을 고려할 필요가 있다. 시계열 변화만으로 판단하기에는 균형발전을 지향하는 정부의 다양한 정책적 노력이 없었을 경우 어떤 시계열 패턴이 나타날지, 즉 반사실적 상황에 대한 논의에는 한계가 있기 때문이다.

균형발전 정책에 대한 효과성 평가는 엇갈리는 것으로 보인다. 최근 논의를 살펴보면 전문가들은 중간 수준으로 목표 달성도를 평가한 것으로 보이며, 지역격차 해소에 대해서는 여러 목표 중 달성도가 상대적으로 더 낮은 것으로 평가한 바 있다. 구체적으로 송우경(2023)에 따르면 20년간 균형발전정책의 목표 달성도에 대한 전문가들의 포커스 그룹 인터뷰

부 결과 10점 척도에 총괄 5.6, 지역 경쟁력 제고 5.8, 삶의 질 개선 5.8, 지역격차 해소 5.0으로 평가된 결과가 존재한다(산업연구원, 2023). 또한 국토연구원(2022)의 조사 결과 7점 척도의 목표 달성도 평가에서 전문가들은 자립적 발전에 3.78, 국가경쟁력 강화 3.63, 균등한 삶의 질 구현 3.57, 지역간 불균형 해소 3.50으로 평가한 바 있다.

다. 재난¹²⁾

「재난 및 안전관리 기본법」 제10조의2에 따라 행정안전부는 각 부서의 재난안전예산 요구서를 검토하여 매년 6월 30일까지 투자방향과 우선순위를 기재부에 통보한다. 검토대상 사업은 기획재정부와 협의하며, 2024년 대상사업은 391개로 2023년 377개에 비해 증가하였고, 28개 부처에 걸쳐 있다.

2024년 요구액은 총 391개 사업 24.6조원으로 2023년의 23.2조원보다 5.9% 증가한 수준이다. 재난 대응의 단계별로 구분하여 보았을 때 비중은 예방 분야 71.5%, 복구 분야 18.7%, 대비·대응 9.8%로 나타났다. 재난 분야별로 구분하였을 때는 사회재난 50.8%, 자연재난 25.6%, 공통 23.6%로 나타났다. 최근 3개 연도 요구액 변화를 살펴보면, 전 분야에 대해 대체로 증가하는 추세가 관찰되었다([그림 1-6]).

[그림 1-6] 분야별 재난안전예산 추이



자료: 행정안전부(2023)

정부의 재난안전 분야 전반에 대한 투자는 최근 지속적으로 확대되어 왔다. 재난안전사업(R&D 예산 제외)의 예산 요구액은 최근 5년 간 증가하는 추이를 보였다(<표 1-18>).

12) 행정안전부(2023)와 국가재정운용계획 지원단(2023)을 참고하여 작성하였음.

〈표 1-18〉 최근 5년간 재난안전사업 예산 요구액 증가 추이

(단위: 조원)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
재난안전사업 예산	16.7	18.2	23.1	24.3	24.6

자료: 국가재정운용계획 지원단(2023)의 <표 5-2>, p. 163

2015~2020년 기간 재난안전예산은 연평균 3.6% 증액되고, 특히 태풍·홍수 분야는 최근 10년간 2,255억원에서 6,575억원으로 투자 규모가 크게 확대된 바 있다.

반면 예산의 체계적인 관리는 부족한 것으로 평가되며, 재난 발생에 따른 피해액은 점차 증가하고 있는 상황이다. 구체적으로 자연재난 대비 사회재난에 대한 투자 비중이 높으나 재난의 빈도와 피해는 자연재난으로 인한 피해가 빈번한 상황이다. 또한 타 부처에 분산된 예산에 대한 체계적 관리 체계가 미흡하여 재난 관련 예산의 계정 설정 또는 예산의 분류·관리 방안 마련이 필요한 것으로 진단되었다.

다음으로 본 보고서에서 구체적으로 논의하는 화재와 산불 분야에 초점을 맞추어 성과와 한계를 평가한다.

화재 분야는 소방청의 예산 규모가 증가하고 있으나, 기본적으로 지자체 예산이 중심이 되는 구조로 판단된다. 소방청의 예산 전체가 화재 안전관리에 해당한다고 보기는 어렵지만 대체로 관련성이 높으며, 예산 규모는 지속적으로 확대되는 추세이다. 여러 관련 기금을 소방청에서 편성하여 활용할 수 있게 하면서 화재 예방, 119 구급 등에 투입되는 예산이 확대되었다. 소방청의 독립·개청(2017년), 소방공무원의 국가직화(2020년)을 통해 소방청의 기능이 확대되었으며, 이 과정에서 소방 장비, 소방 복지 측면의 개선을 위한 예산이 확대되었다.

다만 소방공무원의 국가직화에도 불구하고 재정 구조는 지자체 예산이 중심인 상황이 지속되고 있다.¹³⁾ 소방공무원 국가직화는 신분의 변화만 이루어졌을 뿐 소방사무는 여전히 지방정부의 사무로 분류됨에 따라, 소방청의 재정 투입 구조는 크게 달라지지 않은 것으로 보인다.

잠재적 화재 예방 수요에 선제적으로 대응하기 위한 R&D 예산이 편성되고 있는데, 신산업 분야 특수 화재, 신기술 활용 화재예방 등의 예산은 타 부처 R&D 예산으로 편성되고 있는 상황이다. 구체적으로 디지털 트윈 기반 화재재난 지원통합 플랫폼 구축(국토부·산업부), 리튬이온전지 화재안전성 평가기반 구축(산업부) 등 타 부처의 산업과 화재예방 현장 대응 기관인 소방청, 소방본부 등 현장 기능과의 연계성을 강화할 필요성이 있다.

다음으로 산불과 관련한 중앙정부 예산은 산림청 4개 세부사업에 해당하며, 대부분 지자체 예산이 중심이다. 다만 산불 관련 예산은 기능별 세출 예산을 통해 확인하기 어렵고 세

13) 소방청 내부자료에 따르면 2024년 예산 기준, 전체 소방 예산 8조 1,371억원 중 소방청 예산은 3,993억원(4.9%)이며, 시도 소방 예산이 7조 7,378억원(95.1%)로 구성된다.

부 사업명을 통해 확인하는 것 외에, 산불과 관련한 예산을 확인할 방법이 부재하다는 한계 점이 존재한다. 세부사업을 기준으로 확인한 결과, 산림재난관리 6개 사업 중 4개 사업이 산불 관련 사업에 해당하며, 이는 산림청 예산의 약 15%에 해당한다.¹⁴⁾

예산의 상당 부분은 대응(대책비)에 해당하며(207,050,000천원), 헬기 구입이 112,344,000천원, 예방 사업은 ‘산불방지대책’에 편성된 62,434,000천원에 불과한 상황이다.

지자체의 예산에서 국비 예산 지원이 차지하는 비율은 약 25%이며, 기초지자체 예산이 약 46%에 해당하여 가장 많은 비중을 차지한다.¹⁵⁾

14) 기획재정부 열린재정 웹사이트, ‘세출_지출 세부사업 예산 편성 현황’

15) 지방재정 365, ‘지역별 세부사업 세출현황’

제2장

공공질서·안전·일반·지방행정 분야 정책환경 변화 및 전망

본 장은 본 보고서의 세부 주제를 고려하여 지방재정과 교육재정의 연계, 특구제도 등 균형발전 정책, 재난 대비 정책을 중심으로 정책환경 및 재정운용 환경의 변화와 전망을 개략적으로 제시한다.

1. 사회·경제적 여건 변화 및 전망

가. 지방교육재정

장기간 지속된 저출생 경향으로 인해 학령인구의 규모는 상당 기간 감소하고 있는 상황이며, 중기적 시계에서도 감소 추세는 지속될 것으로 전망된다([그림 2-1]).

[그림 2-1] 학교급별 전국 단위 학령인구 추이

(단위: 명)



자료: 청소년정책분석평가센터 웹사이트 (<https://www.ypec.re.kr/board?menuId=MENU00327>, 검색일자: 2024. 5. 15.)

2024년의 학령인구 규모는 초등학생 약 247.4만명, 중학생 약 137.9만명, 고등학생 약 136.9만명으로 추계되었으나, 2030년 추계 규모는 각각 179.7만명, 114.3만명, 132.1만명으로 나타나 점차 감소하였던 출산율과 연계되어 연령대가 낮은 코호트부터 코호트의 규모가 급격하게 감소하는 모습이 전망된다. 이와 같은 학령인구의 감소는 교육서비스의 수요 및 이에 대한 적절한 재정지출 규모에 대한 점점의 필요성을 높일 것으로 판단된다.

[그림 2-2] 연령별 인구구조 변화 전망



자료: 통계청(2021)

동시에 고령인구의 규모 및 고령인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 지속적으로 높아질 것으로 예상된다([그림 2-2]). 오나래(2023)는 2050년 전남, 경북, 강원 등 10개 시도에서 부양자보다 피부양자가 많아질 것으로 전망한 바 있다.

환경 변화 및 정책 대응에 의해 현재 경험하는 저출생 경향이 향후 다소 개선될 것으로 전망되더라도 고령인구 규모의 급증 및 학령 및 생산연령인구의 감소는 상당 기간 해결되기 어려운 문제로 보이므로 중기 및 장기 시계에서 지속적으로 고민이 필요할 것으로 판단된다.

교육재정 측면에서 우리나라의 인구구조 변화 방향은 (1) 재정의 지속가능성, (2) 교육 분야 재정투자의 방향성 측면에서 도전과제가 존재한다는 것을 의미한다.

우선 기초연금 등 고령화와 발맞추어 지출이 증가할 것으로 전망되는 일반재정사업에 더해 국민연금을 포함한 공적연금과 건강보험·노인장기요양보험에 대한 지출을 포괄적으로 고려했을 때 재정지출 규모의 증가 압력이 매우 높을 것으로 예상된다.

이 점을 고려하면 인적자본 고도화 측면에서 교육 분야에 대한 재정투자의 중요성을 인지하더라도, 국세수입의 상당 부분을 고정된 비율로 교육재정(초·중·등 교육)에 지속적으로

투자할 경우 타 분야에서 필연적으로 발생할 재정투자의 증가분이 모두 국가채무로 누적될 수밖에 없는 상황이다. 따라서 재정의 지속가능성 측면에서 교육분야에 대한 재정투자 규모에 대한 심도 있는 논의가 필요하다.

교육 분야 재정투자의 총규모에 대한 검토도 중요하지만, 초중등 분야 및 고등교육 분야에 대한 방향성 점검 또한 중요하다.

현재 우리나라의 교육 분야 재정투자는 고등교육에 비해 초중등 분야에 편중된 상황으로 판단된다. 김현아(2022)는 2015년 이후 교육재정 중 유아 및 초중등교육에 80% 이상이 투자되었으며, 고등교육의 비중은 약 15% 내외로 나타났음을 보고한 바 있다. 동 보고서는 OECD(2014)에 따르면 선진국의 경우 양적 확대를 통한 교육성과 제고가 한계에 이르고 있으며, 추가적인 재정투입보다 사회경제적 요인의 영향력이 강하다고 밝혔다. OECD(2021)에 따르면 고부가가치 산업의 비중이 높고 기대수명이 긴 국가들일수록 고등교육 지출에 보다 집중적으로 대응함을 밝힌 바 있다. 동 보고서에 따르면 우리나라는 15세까지의 PISA 성적 결과는 우수하나 16~65세 성인의 문해력과 문제 해결력을 평가하는 PIAAC 수치는 OECD 평균을 하회하고 있음을 밝혔다.

교육 분야에 대한 재정투자를 통해 얻을 수 있는 추가적인 인적자본 향상 효과에 대한 심도 있는 고민이 필요하며, 타국 사례를 종합해볼 때 초중등 교육과 고등교육 분야에 대한 투자 비중을 고등교육 분야에 대한 투자 비중을 늘리는 방향으로 재검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

나. 균형발전¹⁶⁾

수도권과 비수도권 간의 격차는 다방면으로 확대되고 있는 것으로 판단된다. 수도권-비수도권의 GRDP 격차는 2010년 -1.2%p에서 2021년 5.6%p로 확대되었으며, 2021년 기준 취업자의 50.5%, 2022년 기준 100대 기업의 본사 중 86%, 전체 인구의 50.5%가 수도권에 거주·위치하는 상황이다. 반면 지방인구의 감소는 가속화되고 있는 상황으로, 전체 기초자치단체의 40%인 89개가 인구 감소지역으로 지정된 상황이다.

정민수 외(2024)에 따르면 수도권 및 충청권에 비해 동남·호남·대경권의 부진이 두드러지며, 지역간 성장 격차는 절반 이상 생산성의 격차에서 기인한 것으로 나타났다. 수도권과 충청권의 높은 생산성은 집적경제에서 상당 부분 비롯된 것으로 나타났으며, 구체적으로 30대 기업 중 수도권 기업의 비중이 95.5%이며, 10대 종합대학교는 모두 수도권에 위치하는 상황이다.

지방인구의, 특히 생산성이 높은 인구의 감소는 다양한 경로를 통해 지역의 발전을 악화시킬 수 있다. 고급·숙련인력의 이주는 해당 산업의 고용주들 입장에서 인력 확보의 어려움

16) 지방시대위원회(2023)의 내용을 참고하여 작성하였음.

을 의미하며, 결과적으로 신규 사업체의 유입을 저해하고 기존 사업체의 이탈을 가속화시킬 가능성이 높아질 것으로 보인다. 일자리의 감소는 다시 인구 유입을 악화시키는 요인으로 작용하며, 또한 연관 산업에 종사하며 유사한 기술을 가진 사업체 및 종사자의 집적으로 인해 발생할 수 있는 긍정적인 외부효과가 줄어들 것이라는 것을 의미한다.

인구의 감소는 지역의 소비활동을 정체시킬 뿐 아니라 신규 인프라 조성, 상급종합병원이나 문화시설 등 일정한 수요가 필요한 서비스업종의 활성화, 양질의 교육환경 형성 등에 부정적인 영향을 미치게 되어 지역의 정주여건을 악화시켜 고급·숙련인력 등의 지역으로의 유입을 어렵게 하는 요인 중 하나로 작용할 수 있다.

향후 우리나라의 총인구 규모가 장기간 지속된 저출생 경향으로 인해 지속적으로 감소할 것으로 예상되는 상황에서 수도권 대비 비수도권의 인구 규모 유지는 어려울 것으로 전망되며, 각 지역의 절대적인 인구 규모의 유지보다는 인구 및 생산요소들의 효율적 활용 방안 및 재정 등 사회 다방면의 지속가능성 확보 방안을 모색해야 할 것으로 판단된다.

정민수 외(2024)는 비수도권에서 ‘집적경제’를 실현할 수 있는 대도시에 투자를 집중해야 함을 권고한 바 있다. 저개발지역의 발전에 초점을 맞춘 지역 공공투자 방향은 지역거점 형성에는 제한적인 역할이 예상되며, 인구이동 및 지역 간 산업·무역 연계를 고려한 일반균형모형 분석 결과 지역 거점도시 집중 투자로 생산성을 제고하면 주변지역으로 효과가 파급되고 수도권 위주의 생산성 개선 상황과 비교할 때 중소도시·군 지역 경제에도 더 나은 성과를 거두는 것으로 나타났다는 결과를 보고하였다.

정진도(2023) 또한 문어발식 지역산업 발전전략을 벗어나 지역 특유의 핵심 역량을 창출하고 전후방 연계산업의 수직적 확장과 심화를 도모하여야 함을 언급하였다. 동 보고서는 McKinsey의 주장을 인용하여 전국적으로 산재한 클러스터 대신 소수의 메가클러스터를 창출할 필요가 있음을 언급하였다.

다. 재난¹⁷⁾

재난에 대한 재정투자 방향을 고려할 때 중장기적으로 기후변화로 인한 재난이 위기를 초래할 가능성이 제기된 바 있다. 기후변화에 의해 기온 상승에 따른 홍수 피해, 산사태 증가가 현실화되고 있으며, 남부지방을 중심으로 도로·철도 시설 등 공공시설에 대한 범람 피해가 예상되는 상황이다.

기후변화로 인한 재난은 결과적으로 생산 및 정주활동 여건에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상되며, 기후변화 자체와 기후변화로 인한 생산 및 정주활동 여건의 악화는 사회재난의 발생과도 연관될 수 있을 것으로 판단된다.

전통적으로 재난관리는 자연재난을 중심으로 발전해왔으나, 최근 사회재난의 발생 빈도

17) 국가재정운용계획 지원단(2023)의 내용을 참고하여 작성되었음.

및 피해규모가 증가하는 양상이 나타나고 있다. 사회재난은 각종 사고 등 인적 재난에서부터 국가기반시설 마비까지 매우 넓은 범위에서 국가적 위기를 초래하는 위험요인을 다루고 있어, 일괄적인 관리체계로 접근하기 어려운 특성이 있다.

통합적 재난관리 원칙에 따라, 재난유형에 관계없이 대응에 필요한 공통된 기능을 총괄 관리하기 위해 행정안전부가 재난관리 총괄을 담당하고 있으나, 각 재난유형별 전문적 지식에 기반한 관리를 위해 각 소관 부처의 역할은 중요하다. 사회재난에 대한 총괄관리는 행안부에서 담당하지만, 각 유형별로 소관 부처 및 개별 법령에 근거하여 관리되고 있어, 세부 유형에 대한 검토 및 관리 방안을 이해할 필요성이 있다.

특히 화재는 사회재난 중 가장 빈발하는 유형이자, 국민들이 생활환경 내에서 발생할 수 있어 사회적 관심도가 높은 재난 유형이라 할 수 있다. 또한 산불은 기후변화의 영향으로 우리나라뿐만 아니라, 전 세계적으로 대형 산불이 발생하고 있어 심각도가 높은 유형이라 할 수 있다.

다음으로 최근 화재 발생 동향 및 관련 이슈를 검토한다. 2023년 화재는 38,857건이 발생하였고, 화재로 인한 인명 피해는 2477명이 발생하였다(<표 2-1>).¹⁸⁾ 위험물 등 새로운 화재위험 요인이 등장하고 있는 한편, 전통적인 위험요인인 담뱃불, 주방화재, 전기적 요인 등이 지속적으로 화재 발생을 유발하고 있는 상황이다.

〈표 2-1〉 화재 발생 동향 (2023년)

(단위: 건, 명, 천원)

구분	화재 건수	사망	부상	인명 피해계	부동산 피해	동산 피해	재산 피해	재산피해/건당
합계	38,857	283	2,194	2,477	343,596,906	609,348,143	952,945,049	24,524
건축구조물	25,064	230	1,745	1,975	312,986,198	512,019,503	825,005,701	32,916
선박항공기	97	1	13	14	8,138	9,266,784	9,274,922	95,618
위험물가스제조소등	37	0	19	19	230,269	833,183	1,063,452	28,742
임야	1,519	9	123	132	27,775,919	39,156,830	66,932,749	44,064
자동차철도차량	4,725	32	163	195	1,305,112	42,269,147	43,574,259	9,222
기타(쓰레기 화재 등)	7,415	11	131	142	1,291,270	5,802,696	7,093,966	957

출처: 국가화재정보시스템, ‘화재유형’

18) 국가화재정보시스템

<표 2-2>는 최근 5년(2019-2023)간의 화재 주요 통계이다. 통계에 따르면 5년 간 총 115,237건의 화재가 발생하였으며, 인명피해는 7,276명(사망 901, 부상 6,375), 재산피해는 3,262,507,924천원이 발생한 것으로 집계되었다.

<표 2-2> 화재 주요 통계 (2019~2023년)

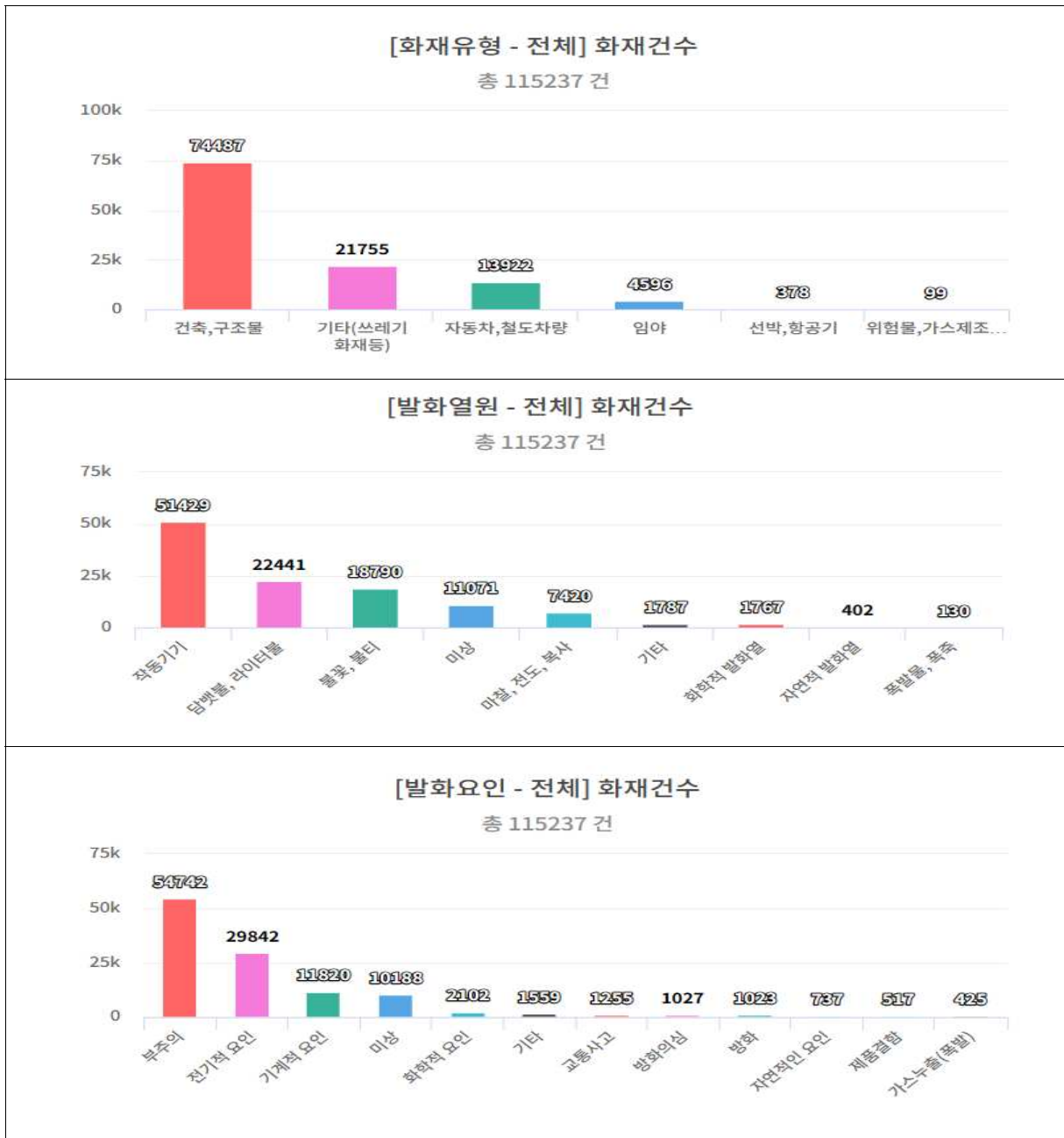
(단위: 건, 명, 천원)

구분	화재 건수	사망	부상	인명 피해 계	부동산피해 (천원)	동산피해 (천원)	재산피해 (천원)	재산피해 /건당 (천원)
합계	115,237	901	6,375	7,276	1,220,582,319	2,041,925,605	3,262,507,924	28,311
건축구조물	74,487	752	5,162	5,914	1,101,868,469	1,628,147,417	2,730,015,886	36,651
선박항공기	378	11	42	53	26,603	30,846,670	30,873,273	81,675
위험물가스제조소등	99	3	62	65	5,205,768	20,602,963	25,808,731	260,694
임야	4,596	20	237	257	73,808,051	224,849,727	298,657,778	64,982
자동차철도차량	13,922	84	496	580	35,517,801	118,086,060	153,603,861	11,033
기타(쓰레기 화재등)	21,755	31	376	407	4,155,627	19,392,768	23,548,395	1,082

출처: 국가화재정보시스템, '화재유형'

[그림 2-3]은 발화열원 및 요인별로 화재 현황을 구분하여 보여주고 있다. 총 115,237건의 화재 중, 74,487건은 건축, 구조물에서 발생하였으며, 기타(21,755건), 자동차, 철도차량(13,922건) 순으로 나타났다. 산불을 포함하는 '임야'는 4,596건으로 4순위를 차지하였다. 발화열원을 기준으로 살펴보면 작동기기가 51,429건으로 가장 많았고, 담뱃불,ライター불(22,441건), 불꽃, 불티(18,790건) 순으로 나타났다. 발화요인별로 살펴보면 부주의가 54,742건으로 가장 많았고 전기적 요인 29,842건, 기계적 요인 11,820건 순으로 나타났다.

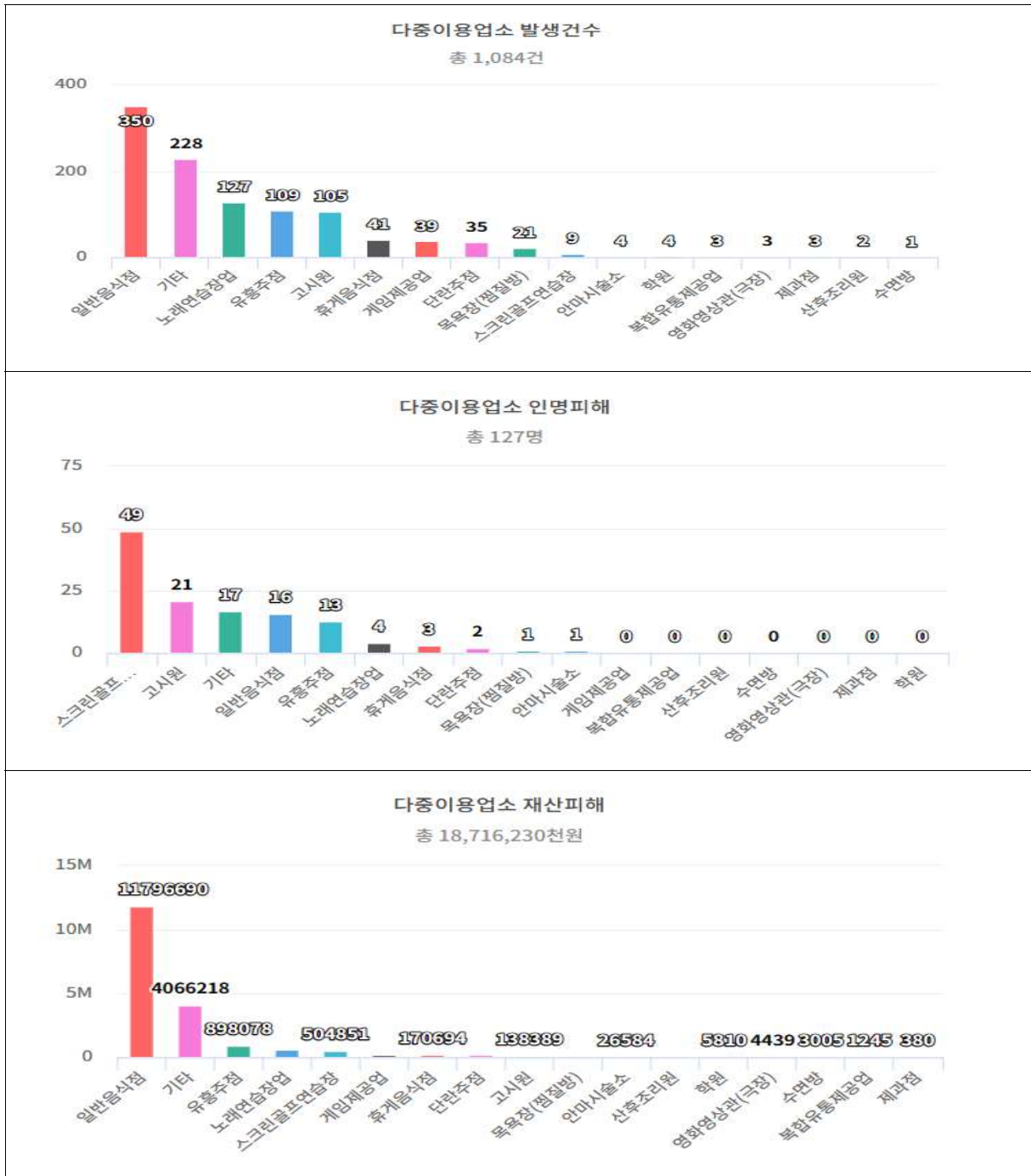
[그림 2-3] 발화열원·요인별 화재 현황



출처: 국가화재정보시스템, '화재통계'

[그림 2-4]는 최근 5년(2019-2023)간의 '다중이용업소'의 화재 주요 통계를 제시한다. 다중이용업소에서 발생한 화재는 총 1,084건으로, 일반음식점(350건), 기타(228건), 노래연습장업(127건) 순으로 발생하였다. 인명피해를 기준으로 보면, 스크린골프연습장이 49명으로 가장 많았고, 고시원(21건), 기타(17건), 일반음식점(16건) 순으로 나타났다. 재산피해의 경우 총 18,716,230천원 중 일반음식점에서 발생한 화재로 인한 재산피해 규모가 11,796,690천원으로 63%를 차지하고 있다.

[그림 2-4] 다중이용업소 화재 현황



출처: 국가화재정보시스템, ‘화재통계’

[그림 2-5]는 최근 5년(2019~2023)간의 ‘임야’ 화재 주요 통계를 보여준다. 임야 화재는 들불과 산불로 구분되며, 총 4,596건 중 들불 화재가 2,810건, 산불 화재가 1,786건으로 나타났다. 인명피해를 기준으로보면 총 257명의 인명피해 중 산불로 인한 피해가 162명으로 나타났다(약 63%). 재산피해 규모를 기준으로 총 재산피해 298,657,778천원 중 절대다수인 296,053,328천원이 산불로 인해 발생하고 있는 상황이다.

[그림 2-5] 임야 화재 현황



출처: 국가화재정보시스템, ‘화재통계’

화재통계의 동향에서 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 인명피해는 다중이용업소 등을 포함하는 건축구조물에서 압도적으로 많은 것으로 나타난다. 재산피해의 경우 다중이용업소가 가장 크고 다음으로 산불 순이며, 건당 재산피해액으로는 위험물 가스 제조소 화재 유형이 가장 큰 것으로 나타났다.

화재 발생 경향과 인명 피해 발생 경향은 반드시 일치하지 않으며, 다중이용업소의 경

우 대피가 어려운 구조의 건축물에서 인명피해가 크게 발생한 것으로 보인다. 임야 화재의 경우 주로 산불의 피해가 큰 것으로 보이거나 발생 건수 기준으로는 들불이 많고, 인명피해를 보았을 때 상당한 비중인 37%가 들불 화재에서 발생하는 것으로 보인다.

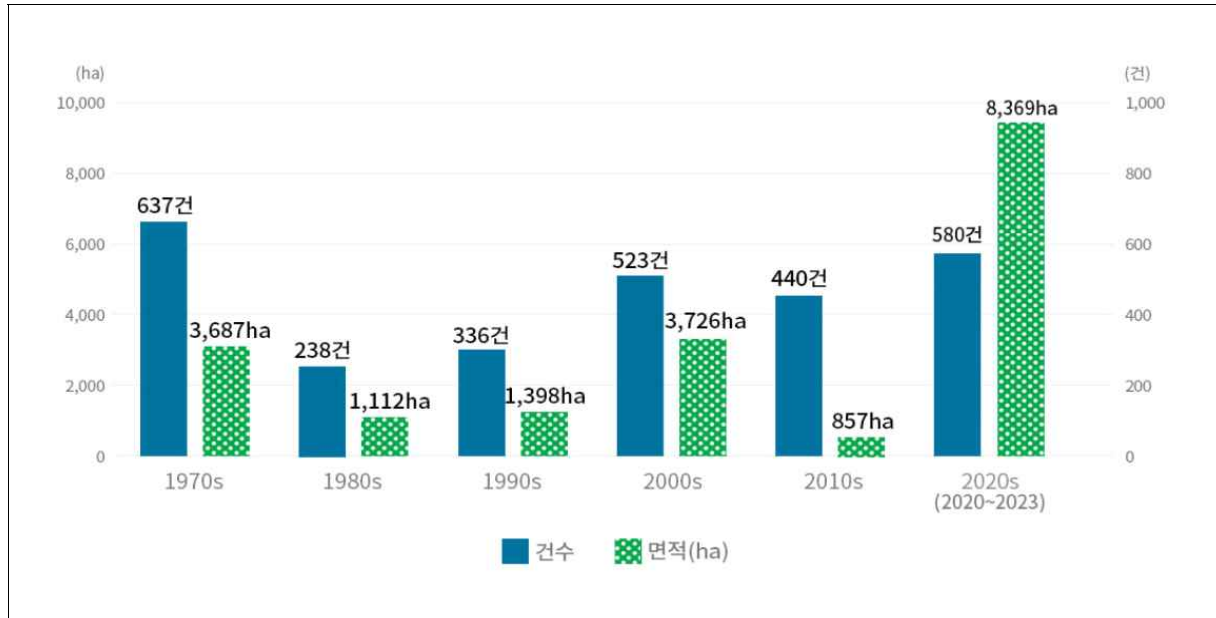
향후 화재와 관련된 재정투자 방향성을 검토하는 과정에서 최근 신종 화재 위험요인이 확대되는 추세를 고려할 필요가 있다. 현재 화재 통계는 기존에 주목하였던 발화 원인과 발화 장소 등을 기준으로 분류되어 집계되고 있으나, 공식 통계에 나타나지 않는 신종 화재 원인에 대한 위험성이 증가하고 있다. 오윤경 외(2023)의 연구에서는 한국화재보험협회가 제공하는 화재 사고자료 680건(2023년 1~3월 발생건수)을 분석하여 새롭게 나타나는 화재 원인을 조사한 결과, 반려동물에 의한 화재, 신형 기기·가전, 배터리, 자살시도로 인한 화재 등 최근 사회·기술적 변화에 따른 화재 사례를 확인할 수 있었다. 최근 발생한 인천 청라 전기차 배터리 화재 사고, 경기 화성 아리셀 화재 사고 등 배터리로 인한 대규모 화재 사고의 경우에도 기존의 화재예방 및 대응 방식과는 다른 화재 안전관리 접근방식을 요구하고 있는 것으로 판단된다.

다음으로 산불 발생 동향 및 관련 이슈를 검토한다. [그림 2-6]은 산불 발생 동향을 제시하고 있는데, 산불 발생 건수는 2020년대 들어서 증가하는 추세를 보이며, 특히 피해 면적이 크게 증가하는 등 산불의 심각성이 높아지는 추세이다.

최근 10년(2014~2023)간 연평균 567건의 산불이 발생하였으며, 4,004ha의 면적이 피해를 입은 것으로 나타났다. 최근 10년간 산불 발생 건수가 가장 많은 지역은 경기, 경북, 강원 순으로 나타났고, 피해 면적은 경북, 강원이 대부분을 차지했으며 다음으로 충남, 경남 순으로 나타났다. 발생 원인을 기준으로 33%(186.2건)가 입산자 실화에 의한 산불이었고, 기타로 분류된 원인(174.1건)이 다음으로 많았다. 피해 면적 기준으로는 기타 원인 69%(2,770.04ha), 입산자 실화 17%(688.04ha) 순으로 나타났다.

최근 기후변화 영향으로 대형 산불의 발생이 전 세계적으로 이슈가 되고 있으며, 우리나라의 경우 등산, 캠핑 등 산지를 중심으로 하는 여가생활 수요의 확대 등으로 인해 산불 위험성이 높아지는 경향을 보이고 있다.

[그림 2-6] 산불 발생 동향



출처: 산림청 홈페이지, 산불발생현황(https://www.forest.go.kr/kfswb/kfi/kfs/frfr/selectFrfrStats.do?mn=AR04_01_03)

<표 2-3> 최근 10년(2014~2023)간 지역별 산불 발생 현황

(단위: 건, ha)

지역	건수	면적
서울	11.2	1.81
부산	14.1	17.98
대구	11	14.65
인천	19.6	6.87
광주	3.6	0.69
대전	7.2	2.08
울산	12.9	58.61
경기	126.1	49.87
강원	78.4	1101.36
충북	25.3	33.45
충남	38.3	282.97
전북	28.2	9.95
전남	43.4	110.53
경북	92.4	2110.47
경남	50.6	201.18
제주	0.3	0.21
세종	4.2	1.01
합계	566.8	4003.67

출처: 산림청 홈페이지, 산불발생현황(https://www.forest.go.kr/kfswb/kfi/kfs/frfr/selectFrfrStats.do?mn=AR04_01_03)

〈표 2-4〉 최근 10년(2014~2023)간 원인별 산불 발생 현황

(단위: 건, ha)

원인	건수	면적(ha)
입산자 실화	186.2	688.04
농산부산물 소각	67.8	78.39
쓰레기 소각	71.4	242.14
담뱃불 실화	33.6	174.6
건축물 화재 비화	33.7	50.45
기타	174.1	2770.04
합계	566.8	4003.66

출처: 산림청 홈페이지, 산불발생현황 (https://www.forest.go.kr/kfsweb/kfi/kfs/frfr/selectFrfrStats.do?mm=AR04_01_03)

2. 재정운용 환경 변화 및 전망

가. 지방교육재정

저출생 및 고령화는 교육 분야 또는 지방재정에 한정하지 않고 중앙정부, 기금 등 우리나라 재정에 전반적으로 부정적 영향을 미칠 것으로 전망되며, 이에 따라 재정지출 전반을 효율화할 필요성이 높아질 것으로 예상된다.

고령인구의 증가는 사회복지지출 수요의 증가를 의미하며, 고령화 정도가 높은 지방자치단체의 재정에는 특히 큰 영향을 미칠 가능성이 있다. 예를 들어 65세 이상 고령자를 대상으로 소득 및 재산 기준에 따라 지급하는 기초연금을 위한 재정지출은 지방재정에서 일부 부담하는데, 2024년 예산안 기준으로 기초연금 예산이 지방자치단체 전체 예산의 50%를 상회하는 지방자치단체가 10곳으로 나타난 바 있다.¹⁹⁾ 반면 학령인구는 지속적으로 감소할 것으로 전망됨에 따라 교육 관련 지출 규모가 현재와 유사한 수준으로 유지된다면 학생 1인당 교육비 투자 규모는 큰 폭으로 증가할 것으로 전망된다.

현재 초중등 교육비 재원의 상당한 부분은 중앙정부에서 지방교육재정으로 교부하는 지방교육재정교부금이 차지하며, 그 비율은 대략 70%에 달할 정도로 높은 상황이다.²⁰⁾ 중앙정부의 지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 매해 국민들이 납부하는 내국세수의 20.79%와 교육세 세수 일부의 합계로 정해지며, 초중고 교육비 재원으로 사용되는 중앙정부의 의무지출이다. 동 항목은 법상 정의된 의무지출임에 따라 교육재정의 수요 변화, 즉 학생 수의 변화에 따라 탄력적으로 지출 규모를 조정하기 어려운 상황이다.

19) 중앙일보, 「지방 재정까지 위협하는 기초연금...40만원 '인상 폭탄'까지 예고」, 2024. 1. 22., <https://www.joongang.co.kr/article/25223666#home>, 검색일자: 2024. 5. 15.

20) 지방교육재정알리미 웹사이트, 「지방교육재정배움교실」, [https://eduinfo.go.kr/portal/theme/forOrdinaryMain.do?pageUrl=forOrdiRbudg#none](https://eduinfo.go.kr/portal/theme/forOrdinaryMain.do?pageUrl=forOrdiRbudg#none;)., 검색일자: 2024. 5. 15.

교육 분야 투자의 효율성을 극대화하기 위해 교부금의 지출 목적에 따라 구분된 경계를 제거하는 방식으로 재정지출을 효율화할 필요성이 있다는 문제의식 또한 제기되고 있다. 김현아(2017)는 교육성과 측면을 고려하더라도 교육재정의 일방적인 중앙정부 재정 부담 규모를 축소하고, 광역 및 기초자치단체의 재정 부담을 증가시키는 동시에 권한도 부여하는 방식이 긍정적일 수 있다고 평가하였으며 지방교육재정과 일반지방재정의 연계를 강화하는 대안을 제시하였던 선행연구들 또한 소개한 바 있다. 오나래(2023)는 초저출산 및 고령인구 급증을 고려하면 향후 지방자치단체와 교육청 간 재원 배분의 불균형이 가중될 것으로 진단하고, 대안으로 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 법정률 조정, 교육재정 수요를 반영한 지방자치단체 법정전출금의 탄력적 운용 모색, 지방자치단체의 교육경비보조금 등 재량지출에 대한 통제를 제시한 바 있다.

교육재정교부금 관련 법령 개정은 국민적 합의가 필요한 사항으로, 절충적인 대안으로는 교육재정교부금의 재원을 ‘교육’ 목적에 부합하는 다른 사업들에 활용하는 방안을 고려해볼 수 있다. 기 시행되고 있는 고등·평생교육지원특별회계도 교육재정 집행의 유연성을 높인 사례 중 하나이며, 돌봄과 초중등 학교 인프라의 연결을 강화하는 등 저출산 대응 정책의 일환으로 지속적으로 추진되고 있는 다양한 사업들을 교육재정교부금의 재원을 통해 해결하는 방안도 검토해볼 수 있을 것으로 판단된다.

나. 균형발전

비수도권 지방인구의 감소는 다양한 경로를 통해 재정 여건을 악화시킬 수 있다. 지역 인구규모의 감소, 특히 경제활동인구 규모의 감소는 비수도권 지역 세입에 전반적으로 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다고 판단된다. 고급·숙련인력의 이주는 지역의 소비활동을 정체시키며 고급인력의 집적과 연관되는 고급 서비스업종의 밀집도, 교육환경 형성 등에 부정적인 영향을 미치게 되어 신규 고급·숙련인력의 지역 유입을 어렵게 하는 요인 중 하나로 작용할 수 있다. 고급인력이 비수도권에서 수도권으로 이동하는 인구이동의 방향성은 비수도권 지역의 주택가격에도 부정적인 영향을 미치고, 지역의 경제활동·주택 거래 등에 크게 영향을 받는 지역의 자체 세입에도 부정적인 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

반면 지역의 세출 측면을 고려하면, 세출은 상대적으로 노인, 빈곤층 등 활발히 경제활동을 수행하지 않는 인구규모가 커질 때 동반하여 증가할 가능성이 크다. 따라서 세입의 둔화와 다르게 세출 규모는 크게 줄어들지 않거나 오히려 증가할 가능성이 높을 것으로 판단된다. 예를 들어 지역의 기능 유지를 위해 도로, 상하수도 등 필수 인프라에 대한 지출은 필수적이지만, 관련 지출의 규모는 지역 인구의 감소와 비례하여 줄어들지 않을 가능성이 높다.

종합하면 지속적인 인구 유입이 발생하며 고급인력의 집적이 가속화되는 일부 수도권

지역을 제외하면 지역의 자체 재정 여건이 전반적으로 악화될 가능성이 크다는 점에서 우려할 부분이 있는 것으로 보인다.

지역발전정책에 대한 재정수요는 앞으로 증가할 것으로 전망된다. 그러나 우리나라의 전반적인 인구 감소 추세를 고려할 때 특정한 지역이 아닌 다수의 비수도권 지역이 향후 지역발전에 대한 위기감을 갖고 있을 것으로 보이며, 중앙정부가 지역발전정책의 지향점에 대한 명확한 컨센서스를 갖고 있지 않을 경우 다지역 분산형 재정투자가 이루어질 가능성 또한 매우 높은 상황으로 판단된다.

예를 들어 행정안전부의 지방소멸대응기금은 연 1조원 규모로 122개 지방자치단체가 지원 대상으로 설정되어 있다.²¹⁾ 동 기금의 배분방식을 살펴보면 정책배분되는 광역계정에 25%, 성과 지향적 운용에 따라 차등 배분되는 기초계정에 75%가 배분되는데, 기초지원계정에 해당하는 89개 인구감소지역의 지역당 배분 금액은 144~64억 수준으로 제시되었다. 100억원 내외의 규모를 고려하면 소규모 인구감소지역 거주민들에 대한 복지정책으로서의 의미는 있을 수 있으나, 지역발전의 동력을 유지 또는 만들기 위한 금액으로는 매우 부족할 수 있음에 유의할 필요가 있다.

지금까지의 균형발전 정책에 대한 심층 분석 및 평가를 통해 지역발전정책을 위한 중앙정부 재정투자의 지향점을 보다 명확히 하고, 비수도권 발전의 효과성에 우선순위를 두지 않은 정치적인 단순 배분 방식은 최대한 지양해야 할 것으로 판단된다.

지역의 재정과 관련하여 중앙·지방 간 재원의 배분 문제 또한 지속적으로 논의되는 주제이다. 현재 우리나라의 재정구조는 지방교부세를 비롯한 중앙정부의 재원이 자체 세입 여력이 부족한 지역의 재정 수요를 일정 수준 충족시키고 있는 상황으로 볼 수 있다. 향후 지역발전의 불균형이 심화될수록 지방교부세 및 국고보조금 등을 포함한 재원의 지방이전 방식을 조정함으로써 발전 정도가 낮은 지역의 재정수요를 충족시키는 방향으로 나아갈 것으로 예상된다.

이러한 점에서 종합부동산세의 지방세 이양, 지방세수의 증가를 통한 재정분권 등의 이슈는 지역 간 불균형적 발전을 전망할 경우 지역 간 격차를 확대시킬 것으로 전망된다. 관련 선행연구로 김현아·조임곤(2020)은 지역 간 경제력 격차 완화를 목적으로 국세를 지방세로 이양하는 대안에 대한 의문을 제기한 바 있으며, 지역발전전략과 중앙·지방 간 재정관계에 대한 통합적 접근을 통해 지역발전 관련 정책 목표와 (지방정부를 포함한) 재정의 지속가능성을 조화시키는 방안을 중장기적으로 고민해야 할 것으로 판단된다.

21) 행정안전부 웹사이트, ‘지방소멸대응기금’, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/localextinctionFund/screen.do>, 검색일자: 2024. 10. 28.

다. 재난²²⁾

기후변화에 따라 자연재난에 기인한 재난 발생 가능성은 점차 높아질 것으로 예상되며, 동 분야에 대한 풍수해보험 등 재정지출의 필요성 또한 증가할 것으로 전망된다. 인구구조 변화에 따라 전반적인 재정 운용에 대한 효율성을 높이는 것이 긴요한 상황에서, 다부처 및 여러 회계·기금에 분산된 재난·안전 관련 예산에 대한 통합적 관리체계가 부재한 상황임을 고려하여야 할 것으로 판단된다. 따라서 재정 지속가능성 확보를 위한 거시적 관점에서 재난 관련 재정지출에 대한 추계, 관리 및 효율적 집행을 도모할 통제 방안을 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다.

화재와 관련된 정책적 환경 중 검토가 필요한 부분을 구체적으로 살펴보면, 소방공무원 국가직화 이후 국가 예산 확대의 필요성에 대한 검토가 필요하다. 2020년 소방공무원의 국가직화가 이루어졌으나, 신분의 전환 이외에 구조적인 변화는 이루어지지 않은 것으로 보인다. 이에 따라 소방공무원 국가직화 당시 기대하였던 이슈가 해결되지 못한 채 신분만 변화한 상태가 유지되고 있다.

1992년 이후 지방사무로 분류되었던 소방사무로 인해 대부분의 화재 관련 사업 등의 예산은 지자체에서 확보하여 운영하는 상황이다. 소방사무의 특성 변화 및 화재 외 재난 현장 대응 총괄 기관으로서의 역할을 수행하면서 소방사무의 국가·공동 사무의 비중이 증가하였고, 소방공무원의 처우 개선 등의 문제로 2020년 소방공무원의 국가직화가 이루어진 것이다. 그러나 소방공무원의 신분변화 이외, 인사권, 예산권 등은 여전히 지자체장에게 있어 실질적인 변화가 크지 않은 실정이며, 경찰과 같은 국가화를 요구하고 있는 상황이다.

소방청은 국가 차원에서의 통일성 있는 화재예방 정책 운영 및 일사불란한 재난대응체계 구축을 위해 인사, 예산 등의 권한을 행사할 수 있도록 국가 재정 투입 확대를 요구하고 있는 상황이다. 화재예방 사업의 체계화를 위해 소방청은 「화재예방법」을 제정하는 등 제도적 정비를 실시하였으나, 실제 집행이 이루어지는 지자체를 총괄할 수 있는 정책 수단은 부재한 상황이다. 화재예방 정책의 응집력을 위해 중앙정부 차원의 정책 등이 필요하다는 요구가 있으나 이를 현장에서 집행하기 위한 예산 및 권한은 지자체에 있어 효과적인 추진이 어려운 실정이다.

소방안전교부세를 통해 소방장비 노후화에 대응하고 이를 확대하여 국가직 공무원 인건비를 지원하도록 하고 있으나,²³⁾ 지난해 교부세 배분 비율 특례 조항(소방 75%, 안전 25%)을 폐지하는 논의가 추진되기도 한 바 있다(연합뉴스, 2023.11.08.).

종합하면 화재와 관련한 재정투입은 지자체를 중심으로 이루어지며 소방공무원의 국가직화를 계기로 국가재정 투입에 대한 요구가 지속되고 있는 상황에서, 효과적 화재안전관

22) 국가재정운용계획(2023)의 내용을 일부 참고하여 작성하였음.

23) 행정안전부 블로그, 2023년 기준 8692억원 규모 중 인건비 4829억, 사업비 3853억원 규모

리의 기능을 수행하기 위한 재정지원체계에 대한 전반적인 검토가 필요한 상황이다.

다음으로 산불 관련 정책적 환경을 살펴보면, 산불 관리에 대한 국가 차원의 관심은 다소 부족한 상황으로 판단된다. 산불 안전관리는 산림청이 주관기관이지만 관련 유관기관들이 제도적으로 명시되어 있으며, 특히 산불진화 등 현장에서의 권한에 있어 산림청과 소방청의 역할이 중첩되는 부분이 발생하는 상황이다. 산불진화기관은 주관기관인 산림청에 더해 국방부, 환경부(국립공원공단), 기상청, 경찰청, 소방청, 문화재청 등이 유관기관으로 포함된다(산불진화기관의 임무와 역할에 관한 규정). 산불현장의 통합지휘본부장은 지방자치단체장 또는 국유림관리소장이 맡도록 되어 있으며, 둘 이상의 시군구에서 발생하면 시도지사가, 둘 이상의 시도에 걸쳐 발생하면 산림청장이 통합지휘하도록 되어 있다. 즉, 산불현장 대응과 관련해서 산림청과 지자체, 그리고 화재대응 주관기관인 소방청의 역할이 요구되며 각 주체별로 산불에 대한 재정투입 현황 등에 대한 체계적인 검토가 요구된다.

산불에 대한 재정투자 방향성에 대해 산불의 ‘예방’ 관점의 예산이 확대되어야 한다는 주장이 제기된다. 산불의 피해가 확대되면서 사전 예방 기능의 필요성이 강조되고 있으며, 예방 측면에 있어서도 각 유관 기관의 재정투입 확대가 예상되는 상황이다. 이는 산불예방 및 취약시설 보호 등의 책임이 있는 유관기관(환경부, 기상청, 문화재청 등)에서도 산불과 관련한 행·재정적 수요 확대가 필요하기 때문이다. 예를 들어 전 세계적으로도 효율적인 산불 대응을 위한 첨단 장비 도입의 필요성이 높아짐에 따라 이에 대한 재정투입 수요가 더욱 증가할 가능성이 높다. 종합적으로 산불 예방에 필요한 기능 및 장비 등의 수요와 현황에 대해 검토하고 이에 대한 재정지원체계의 효과적 운영 방안에 대한 검토가 필요하다.

제3장

지방재정과 교육재정의 연계 방안

1. 현황과 문제점

우리나라의 초중등 교육재정은 중앙정부에서 재원조달의 책무를 주로 맡지만 재정지출은 지방정부에서 이루어지는 이원화된 구조를 갖고 있다. 이는 통상적으로 중앙정부에서 재원조달과 지출을 모두 담당하는 중앙집중식 체계 또는 지방정부에서 재원조달 책무와 집행권한을 모두 갖고 있는 분권화된 체계 중 하나를 따르고 있는 세계 주요국과 다른 독특한 체계이다(고선·김진영, 2010). 이에 더하여 많은 국가에서 교육 분야 지출을 일반재정의 한 분야로 지출하는 방식과 달리 우리나라는 지방교육재정교부금 제도와 지방교육재정 제도를 통하여 중앙정부에서 지방정부와 분리하여 별도의 계정으로 지출 부담을 구분하고 있다(김현아, 2017). 이뿐만이 아니다. 지방교육자치제도 하에서 초중등 교육 행정 및 재정 주체가 일반 지방자치단체가 아닌 교육지방자치단체, 즉 시·도 교육청으로 분리되어 있다는 점도 특별하다. 이러한 특징들 속에서 우리나라의 교육재정 제도는 많은 도전에 직면해 있고, 그 속에서 지방재정과 연계 필요성이 다양한 방식과 층위에서 제기되고 있다.

가. 지방재정과 교육재정이 직면한 도전

우리나라의 지방자치단체는 인구 고령화로 인한 세입기반 약화와 복지지출 확대에 따른 세출부담 증가의 이중압력 속에서 지방재정의 새로운 도전에 직면해 있다. 반면 교육재정은 학령인구는 감소하지만 내국세 연동 지방교육재정교부금은 꾸준히 증가하면서 교육수요와 무관한 1인당 재원의 급격한 증가를 경험중이다. 재정규모와 별개로 일반 지방자치와 지방교육자치가 분리되면서 지방교육행정이 비효율적으로 이루어지고 있으며, 이를 극복하기 위해 지방자치단체와 지방교육자치단체 간의 연계와 협력이 강화되어야 한다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다.

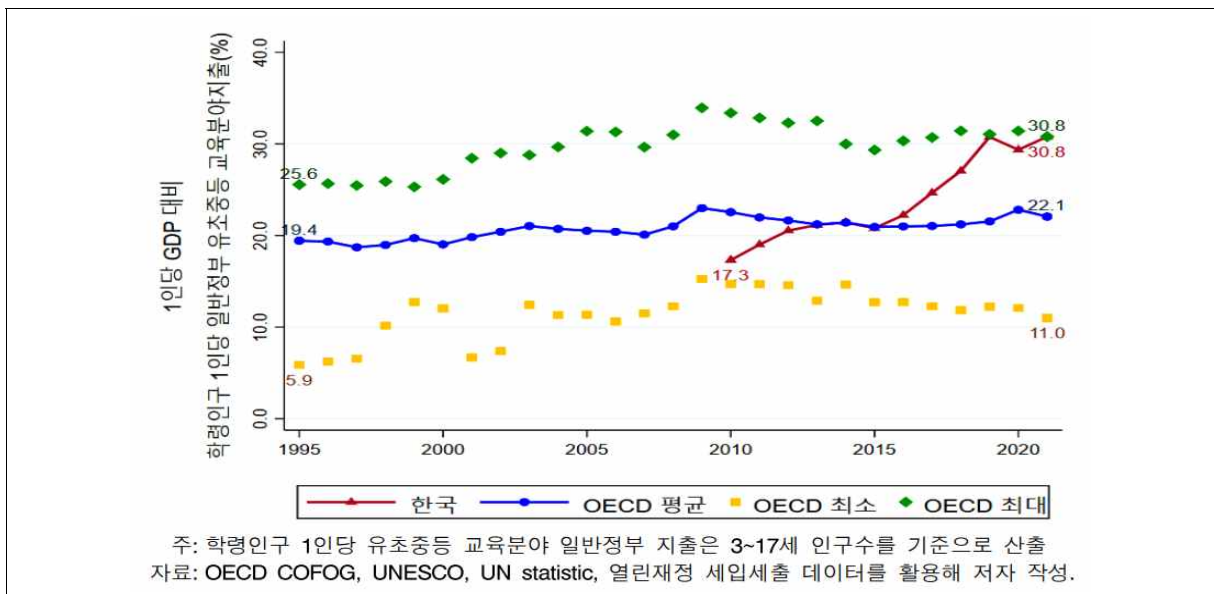
교육재정의 경우 현재 가장 큰 문제는 경직된 지방교육재정 교부금 산정방식으로부터 비롯되고 있다. 지방교육자치제도 하에서 초중등 학교교육 재정의 근간은 지방교육재정 교부금으로 이루어진다. 지방교육재정교부금은 현재 내국세수의 20.79%로 고정되어 있다. 경

제가 성장하고 내국세수가 증가하면서 지방교육재정교부금도 꾸준히 증가한다. 하지만 학령인구가 빠르게 줄어들면서 초·중·등 학교교육에 대한 수요도 감소하고 있다. 한정된 재정 자원은 여러 분야의 지출에 합리적으로 배분할 필요가 있는데 내국세수의 일정 비율로 고정된 경직적인 교육재정 제도로 인하여 재정의 배분이 재정수요에 부합하여 효율적으로 배분되지 못하고 있다.

[그림 3-1]는 유아교육, 초등교육, 중등교육 대상인 3-17세 인구 1인당 유초중등 교육분야 지출의 1인당 GDP 대비 비중을 보여준다. 우리나라는 2010년 OECD 평균을 크게 하회하여 최소 수준에 근접한 비중을 나타내었으나, 2010~2021년 기간 중 급속도로 증가하여 2010년대 후반에는 OECD 최대 수준에 근접한 것으로 나타났다. 김학수 외(2023)에 따르면 2014~2016년의 국세수입 결손 시기에도 1인당 GDP 비중이 크게 감소하지 않는 등 그림에 표시된 기간의 학령인구 1인당 일반정부 유초중등 교육 분야 지출 증가는 학령인구 감소에도 크게 기인한 것으로 분석하였다.

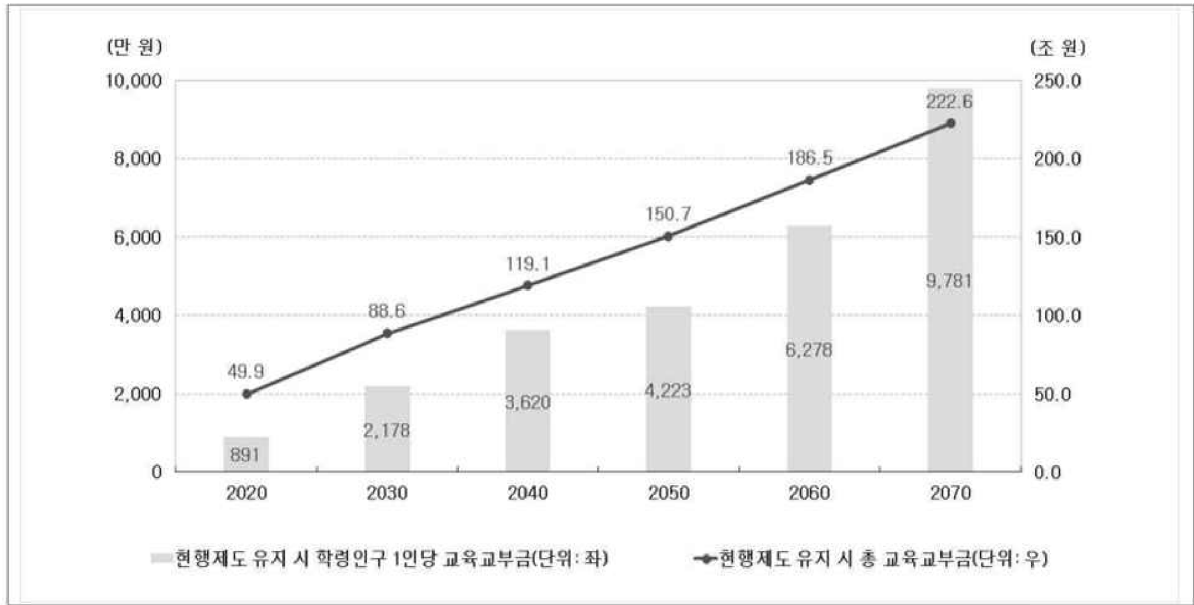
[그림 3-2]는 감사원(2023)이 제시한 현 제도 유지 시 교육교부금 규모의 장기전망 결과를 보여준다. 만 6~17세 학령인구가 2020년 560여 만 명에서 2070년 227여 만명으로 감소할 것으로 전망되었으며, 이에 따라 1인당 교육교부금은 2020년 891만원에서 2070년에는 9,781만원으로 약 10.98배 증가할 것으로 전망하였다.

[그림 3-1] 3-17세 학령인구 1인당 유초중등 교육분야 지출



자료: 김학수 외(2023), [그림 2-12]

[그림 3-2] 3~17세 인구 1인당 교육교부금 규모 장기전망



주: 교육교부금 중 교육세분은 제외하는 것으로 가정하고 산출
 자료: 통계청·한국조세재정연구원·KDI 자료 및 교육부 제출자료 재구성, 감사원(2023)

경직적인 교육재정 제도가 가져오는 또 다른 문제는 교육재정 재원 규모의 변동성이 불필요하게 커진다는 점이다. 내국세수 규모는 경기변동에 따라 결정되므로 전반적인 경제상황이 양호할 때에는 실제 재정수요를 초과하여 과다하게 교육 부문으로 재원이 배분된다. 반면 당초 예상과 다르게 경제상황이 양호하지 못할 때에는 예산에 편성했던 수준의 재정이 교육 부문에 배분되지 못하면서 문제가 발생할 수 있다. 이러한 재정 불안정성의 근본 원인은 내국세수에 연동하여 경직적으로 지방교육재정의 수입이 결정되는 제도 특성에 있다. 즉, 교육재정의 규모를 재정수요에 맞추어 합리적으로 배분하면 해결될 수 있는 문제이다.

또 다른 문제는 교육재정 재원조달의 책무는 국가와 지방자치단체가 갖는 반면 재정지출과 집행을 통한 사업 수행은 선출직 교육감이 이끄는 시도교육청, 즉 지방교육자치단체를 통해 이루어지는 이원화된 구조에서 발생한다. 선거라는 정치 과정을 통해 선출된 교육감은 당선 후 재임기간 동안 자신과 지지층의 견해 및 이해관계를 고려하여 재량사업을 추진한다. 이 과정에서 재원조성과 관련된 재정책무 없이 사업집행과 관련된 재정권한을 행사하면서 교육 분야에 배분된 자원이 합리적이거나 효율적으로 사용되지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 학령인구 감소에도 불구하고 내국세수 연동 방식에 따라 경직적으로 교육재정 배분 자원이 증가하면서 이러한 문제는 더욱 심화될 수 있다.

한편, 일반 지방자치제도와 지방교육자치제도가 분리되면서 지역정책과 지역의 교육정책도 서로 충분히 연계되지 못하고 비효율적으로 추진될 수 있다. 지역별 학교의 설치와 운

영, 통폐합, 시설투자 등은 지역 주민들의 다양한 정책지원 수요를 반영하여 다른 지역개발 및 지원 정책과 함께 종합적으로 결정되어 추진될 필요가 있다. 예를 들면, 지방자치로부터 교육자치가 분리되어 있지 않다면 학령인구가 급감한 지역에서는 인근 학교와의 통폐합을 통해 학교 규모를 유지하고 교육의 질 하락을 방지하면서 동시에 재정자원을 재배분하여 지역사회의 수요에 부응하는 교육 부문 외의 문화·산업·복지정책 지원을 늘리는 등 합리적이고 효율적인 방향으로 다양한 정책 지원을 시도해 볼 수 있다. 하지만 지방자치로부터 교육자치가 분리된 상황에서는 이러한 정책 조율과 자원 재배분이 요원하다.

지방행정과 지방교육행정의 분리에서 오는 근본적인 비효율성 문제도 있다. 지방교육자치제도를 일반 지방자치제도와 분리하여 별도로 선거를 치르고, 시도교육청과 같은 별도의 지방교육자치단체를 운영할 경우, 지방행정의 일부로 지방교육행정이 통합되어 있는 경우에 비해 행정비용이 증가한다. 따라서 지방교육행정을 지방행정으로부터 분리하여 운영하는 데에서 오는 편익이 이러한 행정비용보다 높아야 지방행정과 지방교육행정의 분리가 합리화된다. 하지만 실제로 이러한 편익이 행정비용 이상으로 충분한지에 대해서는 최근 많은 의문이 제기되고 있다. 송기창(2019)은 지방교육행정을 지방행정과 분리해서 자치로 운영해야 하는 근거를 헌법에 규정된 교육의 자주성, 전문성, 정치 중립성으로부터 찾는다. 하지만 교육의 자주성과 전문성이 지방교육행정을 지방행정으로부터 분리해야만 보장되는지 의문이다. 현행 직선제 시도교육감 선출 방식이 정치 중립성을 실질적으로 보장하는지도 의문이다.

최근 지방대학에 대한 지원 사업을 통해 지방자치단체의 재정부담이 증가하고 있는 점도 새로운 문제로 부각되고 있다. 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 사업과 글로벌대학30 사업 등은 지방대학 지원을 위한 지방자치단체의 재정부담을 증가시키고 있다. 그래서 지방 고등교육 지원사업을 위한 재원 확충을 위해 상대적으로 풍족한 초중등 지방교육재정 제도의 개선과 조정이 필요하다는 지적이 나오고 있다. 유보통합을 통해 어린이집 등 보육 사업도 교육부에서 담당하게 되면서 지방자치단체와 지방교육자치단체 간 사업비용 조달과 재정책무를 둘러싼 논란도 생겨나고 있다.

나. 독특한 지방교육 행·재정 제도의 성과

우리나라의 독특한 지방교육자치제도와 지방교육재정제도는 역사적인 산물이다. 중앙정부와 지방정부 사이의 이원화된 제도는 당초 식민지 시기부터 미국식 지방교육자치제도에 기초하여 초중등 학교교육 운영체계가 설계되었지만 충분한 재원의 조달이 이루어지지 못하던 배경 속에서 중앙정부의 주도로 교육재정을 확충하려는 의지와 노력의 결과였다. 중앙정부의 지방교육재정 지원이 늘어나면서 1950년대에 초등교육이 확대되고, 이후 1960년대부터 중학교 및 고등학교 교육도 폭넓게 확대될 수 있었다. 1961년 5·16 군사정변 이후로

는 주민 직선제에 바탕한 지방교육자치제도가 한동안 정지되면서 실질적으로 초중등 학교 교육 운영이 중앙정부 주도와 관리하에 이루어지기도 했다. 1990년대 이후 지방자치제도가 부활하면서 지방교육자치제도도 다시 본격화되기 시작했다. 시·도 교육감 직선제가 실시된 이후로는 초중등교육에서 재정권한과 재정책무가 분리된 이원화된 행정 및 재정체계가 고착화되었다.

우리나라의 독특한 초중등 교육행정 및 재정체계의 핵심 성과는 초중등교육의 보편적인 확대가 빠르게 이루어졌다는 점을 들 수 있다. 특히 지방정부의 재정능력이 제한되거나 취약한 상황에서 중앙정부 또는 상급 정부의 재정지원은 학교교육의 확산과 질적 향상에 상당한 영향을 끼쳤다.

초중등 학교교육의 보편적 확대와 대학교육의 팽창을 바탕으로 한 인적자본에 대한 적극적인 투자는 한강의 기적으로 종종 불리는 우리나라의 급격한 경제성장의 한 동력이 되었다. OECD 교육통계를 살펴보더라도 우리나라는 중등교육 이수율과 고등교육 진학률 등 여러 양적 지표에서 세계 최상위권으로 나타난다. OECD 국제학업성취도 비교연구(PISA)에서도 우리나라 초등학생과 중학생의 학업성취도는 세계 최상위권 수준을 보여주고 있다.

하지만 초중등 및 고등교육의 양적 팽창 이후 교육에 대한 투자가 효율적으로 이루어지고 있는지는 의문이다. 초중등 교육에서는 학교 밖에서 이루어지는 이른바 사교육이 팽배해 있다. 고등교육은 국가장학금 제도 실시 이래 대학 등록금이 10년 넘도록 명목가격으로 동결되어 심각한 재정위기를 겪고 있다. 지표상으로도 OECD 국제학업성취도 조사결과는 최근 정체되거나 다소 하락하고 있다. 국제성인역량조사(PIAAC) 결과에 따르면 우리나라 성인의 인지역량 수준이 다른 국가들에 비해 높지 않은 것으로 나타난다. 한편 초중등교육에서는 교육투자와 성과에서 지역 및 소득수준에 따른 격차가 확대되고 있고, 이러한 교육 격차 확대는 특히 코로나19 이후로 더욱 심화되고 있다.

한편 김학수 외(2023)에 따르면 교육감 직선제 실시 이후 초중등 교육성고가 개선되었다는 실증분석 결과는 찾기가 어렵다. 김태훈이 작성한 김학수 외(2023)의 제3장은 교육감 직선제 도입에 따라 학생들의 학업성취도와 건강상태가 어떻게 변했는지 분석한다. 교육감 직선제 도입 시기가 시도별로 차이가 난 점을 활용하여 이중차분 모형으로 분석한 결과에 따르면 교육감 직선제가 도입되었을 때 대학수학능력시험의 국어 및 영어 교과 성적이 1, 2등급인 학생의 비율이 줄어들고, 5, 6등급인 학생 비율은 늘어났다. 한편 교육감 직선제가 도입되면서 학생들의 스트레스, 주관적 건강, 행복감, 흡연, 음주 등에는 뚜렷한 변화가 식별되지 않았다.

또한 시도 교육감이 단위 학교로 재량 배분하는 목적사업비 자료를 분석해보면 지역별 교육감 선거 득표율과 배분금액 사이에 선거 사이클에 따라 밀접한 관계가 나타나기도 했다. 고선이 작성한 김학수 외(2023)의 제4장에서는 시군 단위로 지역의 정규 학교에 시도교

육청이 교부한 목적사업비 총액이 해당 지역 교육감 득표율과 어떠한 관계를 갖는지 살펴본다. 분석 결과에 따르면 지방선거가 끝난 직후에는 당선된 교육감이 자신의 득표비율이 높았던 지역에 3~17세 학령인구 1인당 목적사업비를 더 많이 배분하는 경향이 관찰되었다. 하지만 시간이 더 지나 다음 지방선거가 다가오면 현직 교육감의 득표비율이 낮았던 지역에 대한 학령인구 1인당 목적사업비 배분액이 증가하였다.

이러한 점들을 종합해 보면 시도 교육감을 선거를 통해 선출하는 지방교육자치 제도가 당초 기대한 성과는 거두지 못하는 반면 우려했던 여러 정치적인 문제점들이 노정되고 있다고 볼 수 있다. 교육감 직선제가 도입되면서 시험 성적이 상위권인 학생 비율은 감소하는 반면 중하위권 학생의 비중이 늘어났다. 학생의 스트레스나 정신건강 수준을 나타내는 다양한 지표의 변화는 일어나지 않았다. 반면 직선제를 통해 선출된 교육감들은 시도 목적사업비를 각급 학교에 배분할 때 선거 주기 및 득표율에 따라 차등적으로 배분하는 경향이 있다는 점이 자료 분석에서 나타났다.

2. 개선방안

현행 지방교육재정제도를 급진적으로 개혁하는 방안으로는 일반 지방재정과 지방교육재정의 통합이 있다. 지방재정과 지방교육재정이 하나의 지방재정으로 통합될 경우 지방자치제도의 취지에 맞는 지역 수요에 적절히 대응하는 지방교육재정 제도가 실시될 수 있다. 또한 교육재정과 다른 재정 사이의 경계를 허물면서 재원의 합리적이고 효율적인 배분이 이루어질 수 있다. 하지만 일반 지방재정과 지방교육재정이 통합될 경우 학령인구 감소와 교육재정 수요가 줄어드는 현실 속에서 교육재정의 규모가 축소될 가능성이 크고, 이에 대한 교육계의 반발이 극심하기 때문에 현실적으로 바로 일반 지방재정과 지방교육재정의 통합을 추진하기에는 어려움이 매우 크다.

일반 지방재정과 지방교육재정을 통합하지는 않더라도 지방재정이 부족하고 지방교육재정은 상대적으로 풍족하다는 점을 감안하여 지방교육재정교부금의 법정교부율을 낮추고, 이를 통해 조성된 재원으로 지방교부세의 법정교부율을 높이자는 의견도 제시되고 있다(오나래, 2023). 하지만 이해당사자 간의 조정이 쉽지 않기 때문에 이러한 방안도 현실화되기는 어려워 보인다. 또한 이광현(2016)은 지방교부세와 지방교육재정교부금은 수요항목과 측정단위가 서로 다르기에 통합을 통한 시너지 효과가 없다고 주장하기도 한다. 이러한 측면에서 지방재정과 지방교육재정의 통합과 일원화보다는 지방자치단체와 교육청 간 협력과 공동사업추진부터 단계적으로 추진해야 한다는 의견이 제시되기도 한다.

이하에서는 우선 지방자치단체와 교육청 간의 재정 협력에 관한 현황을 살펴보고, 이를

개선하고 지방자치단체와 교육청의 연계 협력을 강화하기 위해 제시된 의견들을 검토해 보겠다. 그다음에는 지방재정과 지방교육재정이 분리되어 운영되면서 드러나는 핵심 문제 중 하나인 지방교육재정의 책무성을 강화하기 위해 제안된 교육재정 제도 개선방안에 대해 논의해 보겠다. 마지막으로 단순한 재정의 연계·협력·통합을 넘어 지방자치단체와 지방교육자치단체의 거버넌스 협력 및 연계 강화에 대해 더 큰 관점에서 다루는 의견들에 대해 토의해 보겠다.

가. 지방자치단체와 교육청 간 재정 협력 촉진

현재 지방자치단체와 교육청의 재정 협력을 가져오기 위한 여러 위원회가 설치되어 운영되고 있다. 대표적인 예는 교육행정협의회이다(남창우·최정연, 2022). 교육행정협의회는 교육자치단체와 지방자치단체의 사업 연계와 협력사업 추진에 대한 논의를 하기 위해 결성되었다. 광역시도는 시도교육청과, 시군은 시군 교육지원청과 협의회를 연다. 주로 지방자치단체의 교육경비보조금을 활용한 교육청의 사업 추진과 관련된 협의회가 이루어진다.

하지만 이러한 위원회들이 형식적으로 운영되고, 기능이 중복되며 비효율적이라는 비판이 이루어지기도 한다(구균철, 2022). 예를 들면, 교육지원심의위원회는 광역시도와 시도교육청의 교육지원 협력사업 등에 대한 안전을 심의하기 위해 구성되었다. 하지만 이러한 안전들은 교육행정협의회에서도 논의가 이루어진다. 지방자치단체와 시도교육청은 민관협의회, 학교급식지원심의위원회, 과학기술교육지원심의위원회, 평생교육위원회 등 다수의 교육협력 협의체를 설치하여 운영하지만 형식적 운영을 넘어 실제 지방자치단체와 지방교육자치단체 사이의 적극적인 연계와 통합으로 이어지고 있는지는 의문이다. 실제로 경상북도의 사례를 보면 시군과 교육지원청 사이에 교육행정협의회가 개최된 현황은 대부분 연 1회에 불과하다(남창우·최정연, 2022). 교육행정협의회가 실질적인 협의를 진행하는 기구라기 보다는 형식적으로 개최되고 있을 가능성이 크다.

지방교육행정협의회의 기능 강화를 위해 제도를 개선해야 한다는 의견도 제시되고 있다. 지방교육행정협의회는 「지방교육자치에 관한 법률」 제41조에 따라 설치되었다. 「지방교육재정교부금법」 제11조에서는 시도교육감이 일반회계 전입금을 사용하는 세출예산 편성시 같은 지역 시도지사와 협의하도록 규정하고, 「지방교육재정교부금법 시행령」 제8조에서는 이러한 협의를 지방교육행정협의회를 통해 실시해야 한다고 정한다. 이에 따라 시도교육감은 시도의회에 예산안을 제출하기 30일 전까지 지방교육행정협의회 개최를 요청하고, 시도교육감과 시도지사는 이와 같은 요청이 있는 날부터 10일 이내에 협의를 개시하고 예산안을 시도의회에 제출하기 5일 전까지 협의를 종료해야 한다고 정하였다. 관련 법령은 <표3-1>에 정리되어 있다. 하지만 이러한 규정에서는 시도교육감이 편성하는 예산에 대해 시도지사가 협의를 통해 어느 정도까지 관여하고 개입할 수 있는지 분명하지 않다. 김재훈

은 김학수 외(2021)의 제2부 제2장에서 지방자치단체의 지방교육자치단체 예산편성에 대한 적극적인 개입의 제도화를 주장한다. 예를 들면, 교육청 예산을 시도 예산부서에서 편성하거나, 아니면 교육청이 편성한 예산을 시도 예산부서에서 검토하여 시도예산과 중복된 부분을 효율적으로 조정하는 방식이다.

〈표 3-1〉 지방교육행정협의회 관련 현행 법률

<p>「지방교육자치에 관한 법률」 제41조(지방교육행정협의회의 설치) ①지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다. ②제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정한다.</p>
<p>「지방교육재정교부금법」 제11조(지방자치단체의 부담) ⑥ 시·도의 교육감은 제2항부터 제5항까지에 따른 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때에는 미리 해당 시·도지사와 협의하여야 한다. <개정 2021. 12. 28.></p>
<p>「지방교육재정교부금법 시행령」 제8조(전입금 세출예산 협의 등) ① 법 제11조제6항에 따른 협의는 「지방교육자치에 관한 법률」 제41조제1항에 따른 지방교육행정협의회를 통하여 실시한다. 이 경우 그 협의 사항에는 전입금의 전입시기가 포함되어야 한다. <개정 2016. 12. 30.> ② 시·도의 교육감은 시·도의회에 예산안을 제출하기 30일 전까지 해당 시·도지사에게 제1항에 따른 협의를 위한 지방교육행정협의회의 개최를 요청하여야 한다. <개정 2022. 11. 1.> ③ 시·도의 교육감과 시·도지사는 제2항에 따른 요청이 있는 날부터 10일 이내에 지방교육행정협의회를 통한 협의를 개시하고, 시·도의 교육감이 시·도의회에 예산안을 제출하기 5일 전까지 그 협의를 종료하여야 한다. <개정 2022. 11. 1.> ④ 시·도의 교육감은 시·도의회에 예산안을 제출하는 경우 제1항에 따른 협의의 결과를 첨부하여야 한다. <개정 2022. 11. 1.> ⑤ 시·도의 교육감과 시·도지사는 특별한 사정이 없는 한 제1항에 따라 협의된 사항을 준수하여야 한다. <개정 2022. 11. 1.></p>

자료: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

김민희·장지현(2015)은 일반 지방재정과 지방교육재정 사이의 연계와 협력을 촉진하기 위한 방안으로 공동사업비 운영제도, 인력교류 활성화, 중앙정부의 제도적 지원 확대를 제안한다. 공동사업비는 지방자치단체와 시도교육청의 사업 중 중복되는 것을 공동으로 발굴하고 공동투자심사 등을 운영하는 제도이다. 또한 지방재정과 지방교육재정의 연계 협력에는 공동 협력, 정보 공유, 상호 개방이 중요한데 이는 지방자치단체와 시도교육청 사이의 인력교류를 통해 증진될 수 있다고 지적한다. 또한 중앙정부가 정부합동평가에 재정협력

지표를 포함하고, 지방재정과 지방교육재정의 연계 협력에 대한 노력을 지방재정교부금과 지방교육재정교부금 교부 시 인센티브로 보상하는 등 제도적으로 시도교육청과 지방자치단체 사이의 재정 협력을 지원할 수 있다고 주장한다.

현재 지방교육재정 제도에서 광역자치단체는 지방교육재정에 법정전입금에 더해 교육비특별회계에 비법정전입금을 지원할 수 있다. 또한 광역 및 기초자치단체는 특정 교육사업의 지원을 위해 교육경비보조금을 지출할 수 있다. 교육경비보조금은 지방자치단체의 교육비 지원 조례를 근거로 하여 지방자치단체로부터 시도교육청의 교육비특별회계가 아닌 단위학교의 회계로 특정 사업 수행을 위해 직접 지원된다(김민희, 2011). 지방자치단체가 교육경비를 보조할 수 있는 사업의 범위는 대통령령인 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」에서 다음 6개 항목으로 규정되어 있다.

1. 학교의 급식시설·설비사업
2. 학교의 교육정보화사업
- 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업
3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업
4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업
5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업
6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

김민희(2011)는 2010년 및 2011년 서울·경기·전북·제주의 교육지원사업 현황을 각 시도 교육청 내부자료에 근거하여 보여준다. 학교의 급식시설·설비사업으로는 오븐기 설치, 노후 시설 보강사업 등이 수행되었다. 교육정보화 사업의 사례는 구체적으로 발견되지 않았다. 학교의 교육시설과 환경개선사업으로는 책걸상·칠판 교체, 과학교육 인프라 확충, 냉·난방 시설 지원, 손소독기 구입 지원 등이 이루어졌다. 학교교육과정 운영 지원 사업으로는 원어민 영어보조교사 배치, 실업계교·전문계교 지원, 과학·수학교사 심화학습 등을 실시했다. 지역주민을 위한 교육과정 개발과 운영 사업으로는 문화·예술체육활동 지원, 방과후학교, 돌봄교실, 유아교육 지원, 대안교육지원, 다문화가정자녀 멘토제, 평생교육 프로그램 개발운영 등이 진행되었다. 체육·문화 공간 설치사업으로는 학교 체육시설 보강·개선, 인조잔디구장 조성 등이 펼쳐졌다. 이외의 사업으로는 친환경·무상급식 지원이 이루어졌다. 투자규모로는 급식비 지원 규모가 컸고, 원어민 보조교사 채용 경비지원, 체육시설 투자, 방과후 교실과 돌봄교실 지원금액도 상당했다.

김민희(2022)는 지방자치단체와 교육청 간 재정·사업 연계방식을 직접지원과 간접지원

으로 나누고, 사업수행 연계협력 방식을 직접 사업연계협력형과 간접 사업연계협력형으로 나누는 뒤 각각을 조합한 네 개의 범주로 교육청과 지방자치단체의 연계 및 협력 유형을 나누었다. 지방자치단체가 직접 재정지원을 하고 지방자치단체와 교육청 간에 직접 사업연계 협력을 수행하는 경우로는 교육경비보조금 사업, 학교용지부담금 지출 등이 있었다. 재정을 직접 지원하지만 직접 사업수행과정에서 연계 협력이 이루어지지 않는 경우로는 지방자치단체의 교육비특별회계 법정전입금 및 비법정전입금 지원이 있었다. 지방자치단체가 재정을 간접지원하지만 직접 사업연계협력에 나서는 경우로는 혁신교육지구사업, 마을교육공동체 사업 등이 있었고 최근 급격히 증가하고 있었다. 마지막으로 지방자치단체가 재정을 간접지원하고 연계협력도 직접적으로 이루어지지 않은 경우로는 교육협력관제, 주민참여예산제 연계, 공동투자심사 등이 해당했고, 활성화 정도가 상당히 낮았다.

이와 같은 현실 속에서 김민희(2022)는 지방자치단체와 시도교육청 사이의 공동사업비 제도를 제안한다. 지방자치단체와 교육청이 함께 추진하는 사업을 위해 공동사업비를 편성, 집행하는 방식이다. 이를 위해서는 조례제정, 조직설치, 공동사업발굴, 재원확보, 성과관리, 중앙정부 사업과의 관계조정 등이 필요하므로 단기간에 실현하기는 어려울 수 있다. 또한 협의체를 통한 재정 연계와 협력에도 어려움을 겪는 상황에서 공동사업비 편성 및 운영이 현실적으로 가능한지에 대해서도 의문이 제기된다. 방만한 지방교육재정의 합리적인 조정이 아니라 교육청이 사업 확대를 위해 지방재정을 남용하는 통로로 이용될 우려도 일각에서는 제기되고 있다. 한편, 오나래(2022)는 단기적으로 지방교육행정협의회를 통해 공동사업비 제도를 운영하고, 중장기적으로는 지방자치단체나 교육청에 별도의 특별회계나 기금을 설치하여 운영하는 방안을 제안한다. 이에 더하여 김민희(2022)는 장기적으로 지방자치단체와 교육청 간 재정통합공시, 공동성과관리 등을 추진할 수 있다고 주장한다. 하지만 이러한 단계로 발전해 나갈 때에는 지방자치단체와 교육청이 서로 분리되어 운영되어야 할 이유에 대한 보다 근원적인 검토가 필요해 보인다.

나. 지방교육재정제도의 재정책무성 강화

지방교육재정의 재정책무성을 강화하기 위해서는 중앙정부의 이전지출인 교부금 중심의 재원조달을 줄이고 지방세를 통한 재원조달 비율을 늘릴 필요가 있다. 중앙정부의 역할은 초중등교육이 국가에서 정하는 기준 이상의 수준과 품질로 제공되기 위한 재원을 학령인구 규모를 기준으로 지역 특수성을 추가로 감안해 배분하는 정도가 적정하다. 이외의 지역 교육수요와 교육투자에 대한 의지는 지역 교육수요를 감안하여 지방재정으로 이루어지는 게 바람직하다.

구균철(2022)은 지방재정의 자율성 강화가 재정책무를 동반한 교육투자 증가로 이루어질 수 있는 사례로 최근 제주특별자치도의 경험을 제시한다. 일반적으로 지방세 등 지방재

정의 자체재원이 증가하면 지방교부세 교부액은 감액될 수 있다. 하지만 제주특별자치도는 보통교부세 총액의 3.0%를 미리 배분받기 때문에 지방세 수입이 증가할 경우 이를 추가 재원으로 자체적으로 활용할 수 있다. 제주특별자치도 교육청 역시 지방교부금 제도와 유사하게 지방교육재정 보통교부금 총액의 1.57%를 광역자치단체 전입금과 상관없이 배분받는다. 이러한 환경 속에서 제주특별자치도에서는 2017년 교육비특별회계 전출 비율에 관한 조례를 개정하여 다른 도에서는 도세의 3.6%를 지방교육재정에 전입하는 것과 달리 5.0%를 전입하도록 정했다. 지방재정의 자율성이 커지면 교육투자가 늘어날 수 있음을 보여주는 사례이다.

김성주·김진(2023)은 지방재정의 지방교육재정 지원 방식을 교육재정 수요에 비례하여 보조하는 방식으로 개혁하자고 제안한다. 현재 지방교육재정 제도의 가장 큰 문제점은 내국세 연동 방식으로 재원규모가 경직된 지방교육재정교부금 제도에 있다. 만약 이러한 문제점을 교육재정 수요에 연동하는 방식으로 개혁한다면 지방자치단체의 교육재정 지원 방식도 바뀔 필요가 있다. 이러한 방식의 한 예로 김성주·김진(2023)은 광역시도의 지방교육재정에 대한 법정전입금의 역할을 축소하는 대신 지방자치단체의 교육경비보조금을 확대하는 방안을 제시한다. 특히 현재 6개 범위로 지정된 교육경비보조금 지출을 교육청과 교육지원청 및 단위학교 전체 사업에 대해 지방자치단체가 보조사업 형태로 지원할 수 있도록 개선하는 방안을 구체적으로 제안하고 있다.

고등 및 평생교육지원 특별회계가 신설되고, 지방대학에 대한 지원의 주도권을 지방자치단체가 향후 갖게 되면서 고등교육 지원사업은 광역시도가 주도하게 된다. 하지만 시도교육청은 유초중등교육 사무를 관장하기 때문에 RISE 사업 등 고등교육 부문에서는 지방재정과 지방교육재정의 연계 및 협력이 구체적으로 보이지는 않는다. 한편 유보통합이 실현되고 시도교육청이 보육사업을 맡게 되면 지방자치단체의 보육재정 지원 규모가 상당하므로 시도교육청과 지방자치단체 사이의 연계협력 필요성이 커진다.

김현아(2017)도 해외에서 분권화가 교육성과 제고에 긍정적인 역할을 미쳤다는 연구문헌 결과에 기초하여 장기적으로 중앙정부의 교육재정 부담 몫을 줄이고 광역 및 기초 단위에서 지방자치단체의 재정부담을 확대하는 대신 일반 지방자치단체에 교육과 관련한 권한도 부여하는 방식으로 개혁해 나갈 필요가 있다고 주장한다.

시·도 및 시·군·구 등 지방자치단체가 교육재정 재원부담에 기여하는 구조와 방식에 대해서도 개선이 필요하다. 복잡하게 구성된 교육재정 제도는 간소화하여 명확하게 개혁하는 것이 바람직해 보인다. 국가의 역할은 국가에서 목표로 한 최소한의 교육을 실시하는 데에 한정하고, 그 이상은 각 지방자치단체가 자율적으로 방향을 정하여 투자하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치단체가 지방교육에 대한 투자를 적극적으로 할 수 있도록 지방재정의 역량을 강화해야 한다. 한편 지방교육자치단체에 과세권을

부과하기 보다는 지방자치단체의 과세권을 통해 재정을 확충하고 지방자치단체에서 지방교육에 대해 적극 투자할 수 있도록 제도를 정비하는 방향이 타당하다고 판단된다.

이러한 개선 방향의 한 예는 김재훈이 김학수 외(2021) 제2부 제2장에서 주장한 법정전출금의 임의전출금 전환이다. 김재훈은 시도의 지방교육재정 전출금 비율을 시도의회에서 결정하고, 대신 「지방교육재정교부금법」에 전출비율의 범위를 규정하자고 제안한다. 이러한 방식은 국가에서 최소한의 교육재정을 교부금 지급을 통해 보장하는 경우 각 지역의 자율적인 교육투자 결정을 통해 지역교육 수요에 부응하는 교육투자 확대를 가져올 수 있다.

지방자치단체의 지방교육재정 법정 전출금을 임의전출금으로 일괄 전환하기 이전에 단계적으로 조정해 나갈 수도 있다. 예를 들면, 2024년 일몰 예정인 담배소비세 부가 지방교육세를 일몰에 따라 폐지하고, 대신 해당 금액만큼 담배소비세를 인상을 검토해 볼 수 있다. 특별시와 광역시의 경우에는 담배소비세액의 45%를 지방교육재정으로 법정 전출하기 때문에 담배소비세 부가 지방교육세 폐지에 따른 실제 교육재정 전출금 감소 규모는 줄어든다. 이에 더하여 담배소비세 부가 지방교육세 폐지에 따른 담배소비세 증가액 중 지방교육재정으로 법정 전출하지 않는 금액을 일정 기간 동안 교육경비보조금으로 의무 집행하도록 제도화할 수도 있다. 교육경비보조금의 경우 법정 전출이 아닌 임의전출이므로 시도에서 해당 교육투자 분야 내용과 방식을 상대적으로 자율 결정할 수 있다는 장점이 있다. 이와 같은 방식으로 다양하고 복잡한 지방자치단체의 교육재정 법정 전출금을 단계적으로 임의전출금으로 전환해 나갈 수 있다.

한편 현재의 비법정 전출금과 교육경비보조금 제도를 법정 전출금 제도 개선에 활용하는 방식에 대해서도 검토해 볼 수 있다. 예를 들면, 지방자치단체가 비법정 전출금 및 교육경비보조금을 통해 지방교육재정에 기여할 경우 그 기여분의 전체 또는 일정 비율만큼 법정전출금을 경감해 주는 방식도 가능하다. 이렇게 할 경우 지방자치단체가 교육재정에 더욱 적극적으로 기여하고, 지방자치단체와 지방교육자치단체 간 재정협력과 연계가 더욱 긴밀해지는 계기가 마련될 수 있다.

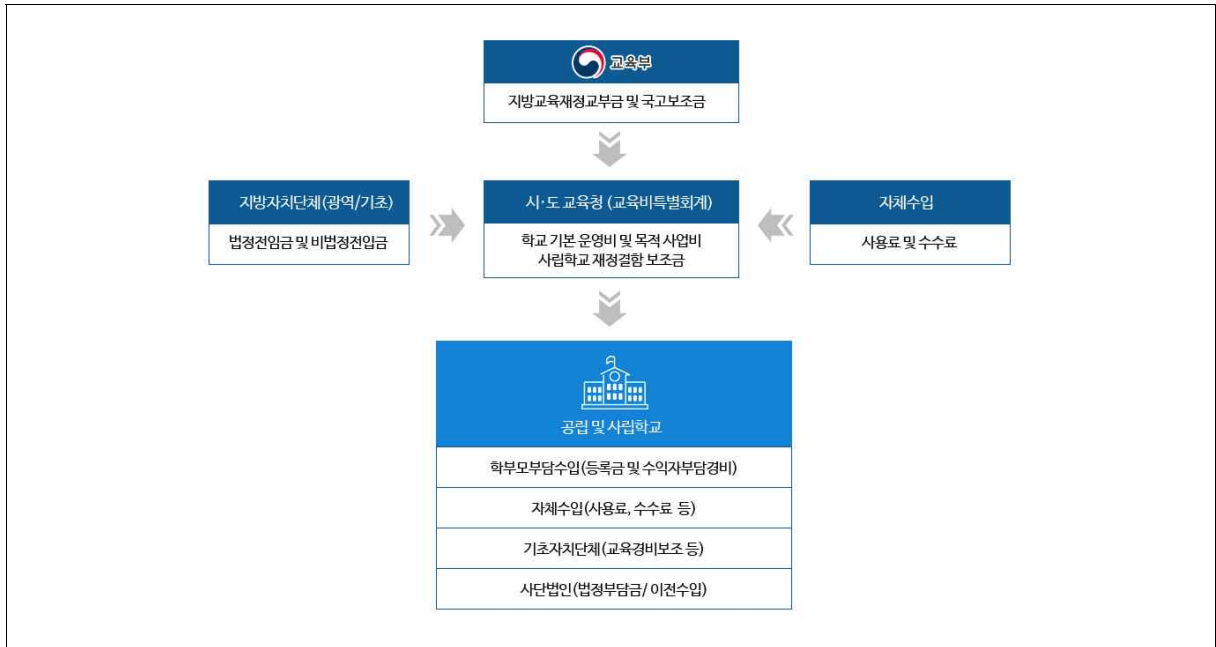
최근 정부의 부담금 제도개선을 통해 학교용지부담금 제도가 폐지되며 기존 부담금 수입으로 충당하던 학교용지 비용의 일부를 지방자치단체가 추가로 부담하게 되었다. 이를 계기로 지방자치단체의 교육재정 투자에 대한 본격적인 논의와 제도개선이 필요해 보인다.

〈표 3-2〉 지방교육재정 세입구조

국가 이전수입 (지방교육재정 교부금)	내국세분 교부금	내국세 총액의 20.79% (2020년부터) * 내국세: 소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입
	교육세분 교부금	국세 교육세 중 유아교육지원특별회계 지원금을 제외한 금액의 50% * 나머지 50%는 고등·평생교육지원 특별회계로 전입 * 교육세: 금융, 보험업자 수입금액의 0.5%, 개별소비세액의 30%(등·중유, 부탄 및 부산물 유류 15%), 교통세액(휘발유, 경유)의 15%, 주세액의 10%(주세율 70% 초과 주류는 30%)
지방자치단체 일반회계 전입금	지방교육세	취득세액의 10%, 등록세액의 20%, 균등할 주민세액의 10~25%, 재산세액의 20%, 담배소비세액의 43.99%, 레저(경주, 마권)세액의 40%, 자동차세액의 30%
	담배소비세 전입금	특별시·광역시 담배소비세액의 45%
	시도세 전입금	시·도세 총액(목적세 제외)의 3.6~10% (특별시 10%, 광역시 및 경기 5%, 그 외 3.6%)
	교부금 보전금	지방소비세 확대분(부가가치세의 6%) 중 20.79% (지방교육재정교부금 감소분)
	기타	학교용지부담금(학교용지확보 경비의 1/2), 공공도서관운영비 등
자체수입	입학금 및 수업료, 사용료 및 수수료 수입, 자산수입, 이자수입, 기타수입 등	
차입 및 기타	지방교육채 및 금융기관 차입금, 순세계잉여금 등	

자료: 지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr>)

[그림 3-3] 학교회계 세입 구조



자료: 지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr>)

다. 지방자치단체와 지방교육자치단체의 거버넌스 협력 및 연계 강화

초중등 교육 거버넌스를 적극적으로 개혁하는 하나의 방법은 교육감 직선제를 폐지하고 지방교육자치제도와 일반 지방자치제도를 통합하는 것이다. 초중등교육의 운영을 지방자치의 한 사무로 포함하고, 시도 교육청은 광역시도의 관할 아래 운영될 수 있다. 이 경우 시도교육감은 광역시장 또는 도지사가 임명하게 된다. 하지만 이러한 방식이 개혁은 현행 제도를 옹호하는 사람들의 적극적인 반대와 관련법 개정의 어려움 때문에 요원해 보인다.

이에 대한 대안으로 제시되는 방식은 시도교육감을 계속 직선제로 선출하되 당초 지방선거 때부터 시도지사과 함께 출마하여 선거를 치루는 러닝메이트 제도로 실시하는 것이다. 러닝메이트 제도가 제안된 배경에는 시도지사와 시도교육감 사이의 협력이 정치 및 이념 성향 차이로 잘 이루어지지 않는다는 지적이 있다. 시도교육감의 경우 교육의 정치적 중립성을 이유로 정당가입을 불허하고 있는데, 실질적으로 시도교육감의 이념 및 정치 성향이 뚜렷하고 지방교육정책에 영향을 미침에도 불구하고 표면적으로 정당 가입을 불허해도 의미가 없다는 주장도 있다. 시도교육감 선거에서 소속 정당이 없음으로 인해 유권자들에게 정보 전달이 부족하고 투표율이 떨어진다는 의견도 제시된다. 시도지사와 시도교육감 러닝메이트 제도는 현 제도하에서 이러한 지적들에 대해 보완할 수 있는 한 가지 방법이다. 한편, 이와 관련하여 러닝메이트 제도는 의미있는 제도개선 방안이 아니며, 시도 교육감의 정당 가입을 허용하여도 헌법상 문제가 되지 않는다는 주장도 있다(양태건, 2023).

한편 현행 지방자치제도와 지방교육자치제도 하에서 광역시도와 시도교육청 간 거버넌스의 통합 또는 적극적인 협력 및 연계 이외에도 교육 분권을 확대하여 지방자치와 지방교육자치의 연계협력을 실질적으로 강화할 수도 있다. 사교육이 팽배하며 학교 교육의 다양성에 대한 요구가 커지고, 지역 간 소득수준 간 교육격차가 확대되는 상황에서 정규 학교교육의 다양성을 제고하고 역량을 강화하기 위해 단위 학교의 권한을 강화하자는 주장도 점점 커지고 있다.

단위 학교의 자율성을 제고하기 위해서는 특히 단위 학교의 거버넌스 체계를 개선할 필요성이 크다. 현재와 같이 연공서열에 따라 퇴임 직전에 최고위직으로 학교장을 임명직으로 맡게 되는 방식을 떠나 학교장직을 단위 학교 교육프로그램을 기획, 운영 및 관리하고 지원하는 행정직으로 개편하고 임명제가 아닌 공모제를 통한 선임 방식을 확대할 필요가 있다. 단위 학교에 대한 재정지원은 시도교육청에서 포괄적으로 총액교부하는 방식으로 재정집행의 자율성을 확대해 주는 방식으로 이루어지는 게 바람직하다. 단위 학교의 행정 및 재정 자율성이 확대되면 시도 및 시군구 지방자치단체의 단위 학교에 대한 직접적인 재정 지원이 확대될 수 있고 적극적인 협력과 연계를 통한 공동 사업추진이 활성화될 수 있다.

교육 분권화 확대는 최근 세계적으로 나타나는 추세이기도 하다(김현아, 2017). 스웨덴은 1990년대 교육개혁을 통해 기존 중앙집권 방식으로부터 지방정부를 통해 유치중등 및 성인 교육을 함께 운영하는 분권화된 방식으로의 전환이 이루어졌다. 개혁 이후 스웨덴의 주요 교육성과 지표가 향상되는 결과가 나타났다. 일본의 경우 2000년대 이후 교육개혁을 통해 지방의회와 지방 교육위원회를 통합 운영하고, 지방교육행정에 광역 및 기초단위 지방정부의 역할을 확대 강화해왔다. 독일은 “지역 단위의 학습(Learning Locally)” 프로그램을 연방정부 차원에서 실시하여 지방자치단체의 교육체제 운영 역량 강화를 돕고 있다.

교육자치의 단위를 현재와 같은 시·도 광역단위가 아닌 시·군·구 기초단위로 실시하도록 제도를 개선해 보자는 의견도 있다. 교육자치 제도의 취지 중 한 가지는 지역의 수요와 특성을 반영하는 다양한 교육을 자율적으로 실시하는 데에 있다. 하지만 광역시도 단위에서는 지역 간 차별성을 충분히 갖춘 교육자치가 실시되기 쉽지 않다. 따라서 당초 교육자치제도가 설계되었던 대로 시군구 단위로 교육자치를 실시할 경우 자율성에 바탕을 둔 교육의 다양화와 지역 간 경쟁을 통한 효율적 교육투자가 이루어질 수 있다. 하지만 시도가 아닌 시군구 단위로 실시할 경우 지방교육자치단체의 재정역량이 하락할 수 있고 지역 간 격차가 더욱 심화될 수 있다는 문제도 있다.

3. 소결

최근 인구 고령화로 인한 세입기반 약화와 복지지출 확대에 따른 세출부담 증가는 지방재정의 어려움을 가중하고 있다. 하지만 교육재정은 학령인구 감소에도 불구하고 경직적인 지방교육재정교부금 제도에 따라 교부금이 꾸준히 증가하면서 학령인구 1인당 교육재정은 급격하게 증가하고 있다. 이로 인한 재정배분의 비효율성을 개선하기 위해 지방교육재정과 지방재정의 통합, 또는 지방자치제도와 지방교육자치제도의 통합에 대한 논의가 종종 이루어지지만 현실적으로 어려운 상황이다.

이러한 상황 속에서 교육재정과 지방재정의 연계를 단계적으로 강화하며 재정 효율성을 제고하기 위한 여러 가지 제도개선 방안이 제시되고 있다.

첫 번째는, 지방자치단체와 교육청 간의 재정협력을 촉진하는 방안이다. 현재 대표적인 시도와 시도교육청 간 재정협력 기구는 지방교육행정협의회이다. 하지만 현행 지방교육행정협의회가 유명무실하다는 지적이 많다. 지방교육행정협의회가 설치된 취지는 일반회계 전입예산에 대해 시도가 시도교육청의 재정지출에 관여할 수 있는 경로를 만드는 데에 있으므로, 지방교육행정협의회의 운영과 기능을 제도적으로 강화하여 시도가 시도교육청 예산편성과 사업지출에 개입하고 관여할 수 있는 여지를 확대시켜 재정효율성 강화를 도모해 볼 수 있다.

두 번째는, 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 기여를 법정 전출금 중심에서 임의전출금 중심으로 전환하여, 지방교육의 수요에 맞는 효율적인 투자가 이루어지도록 제도를 개선하는 방안이다. 이 경우 국가의 지방교육재정 교부 제도를 최소한의 교육재정을 보장하는 방식으로 정비하고, 지방자치단체의 교육재정 기여는 시도지사가 결정하고 시도의회에서 인준하는 임의전출금을 통해 실시하여 지방자치단체가 지역의 교육수요에 부응하는 합리적이고 적절한 교육투자를 수행하도록 유도할 수 있다. 임의전출금을 교육경비보조금 형태로 지출할 경우 지방자치단체의 교육재정에 대한 관여와 통제 수준이 더욱 높아질 수 있다. 법정 전출금의 임의전출금 전환을 급격하게 실시하기는 어려우므로, 복잡한 지방자치단체의 법정 전출금 제도에서 항목별로 단계적으로 전환을 시도해 볼 수 있다. 2024년 일몰 예정인 담배소비세 부가 지방교육세의 경우 이러한 제도 전환의 출발점이 될 수 있다.

세 번째는, 지방자치단체와 지방교육자치단체의 거버넌스 협력 및 연계 강화이다. 거버넌스 구조의 개혁 없이 재정제도만 바꾸기는 어렵다. 궁극적으로는 지방교육자치와 지방자치를 통합하는 방안을 검토해 볼 수 있지만 현실적으로는 단기간에 이루기 쉽지 않다. 시도지사와 시도교육감을 러닝메이트로 선출하는 방식에 대해서도 검토해 볼 수 있다. 한편 시도의 법정전출금을 임의전출금으로 전환하고, 이를 시도교육청 회계 대신 학교회계에 직접 지급하는 교육경비보조금을 확대하는 제도 개선과 동시에 단위 학교의 자율성을 강화하는

방식으로 교육 거버넌스 체계를 개선해 볼 수도 있다. 학교장의 자율성과 책무를 강화하고, 단위학교의 자율성을 키우면서 동시에 지자체의 단위학교에 대한 직접적인 재정지원을 강화하는 방식은 현행 제도의 여러 문제점들을 우회하여 개선하는 방안으로 작동할 수 있다. 이를 위해서는 특히 학교장의 자격기준과 선발 방식을 개선할 필요가 있다. 한편 지방교육 자치제도를 시도 단위가 아닌 시군구 단위로 실시하는 방안에 대한 검토도 필요해 보인다.

제4장

지역 활성화 정책 추진현황 및 효율적 재정지원 방안

1. 현황과 문제점

가. 지역 활성화 정책과 재정지원

정부는 지역발전과 활성화를 위한 다양한 정책수단을 설계, 적용해 왔다. 정부정책 수단은 크게 규제와 재정으로 대별된다. 규제는 정부가 재정투입 없이도 입법을 통해 정책토대를 마련하여, 민간의 의사결정에 개입, 특정한 방향으로의 유도하는 것을 의미한다. 지역활성화를 위한 규제정책으로 가장 대표적인 것이 「수도권정비법」에 따라 수도권으로의 집중을 제한하는 것이다. 동법 제1조에서는 “이 법은 수도권 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 (지역을)²⁴⁾ 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다. 이 법에 따라 수도권에는 학교, 공장, 공공청사, 업무용건축물, 판매용건축물, 연수시설 등 인구집중유발시설에 대한 입지제한이 정해져 있다.

재정지원은 중앙정부가 예산안에 편성하는 재정지출의 형태로 지역발전과 활성화를 목적으로 이루어지는 지원 수단을 의미하는데 지방교부세가 대표적이다. 지방교부세란 지방자치단체 간 재정력 격차를 해소하고 지방재정 균형을 위해 국세 중 일정액을 법률로 정해²⁵⁾ 지방자치단체별 재정력을 반영해 재정을 배정하는 정책이다. 지방교부세를 통해 지방자치단체는 자치단체 운영에 필요한 재원을 안정적으로 보장받을 수 있다. 그 결과 재정자립도가 높은 지자체는 자체재원의 비중이 높지만, 낮은 지자체의 경우 지방교부세에 대한 의존이 상대적으로 높아지게 된다.²⁶⁾

24) (지역을)은 「수도권정비법」의 목적을 보다 분명하게 표현하기 위해 저자가 삽입한 것임. (지역을) 대신에 국가전체로 표현할 수도 있을 것이다.

25) 법정률은 '99년까지 13.27%, '00년부터 15%, '05년 19.13%, '06년~ 현재 19.24%로 변동해왔다.

26) 일반적으로 지방교부세는 보통교부세가 가장 보편적이다. 그 외 특별교부세가 있는데 이것은 당초 보통교부세 배정에서 산정할 수 없었던 특별한 재정수요에 대응하기 위한 것으로 재해 등으로 인해 특별한 재정수요가 있으나, 재정수입 등이 감소했을 경우 등에 지급된다. 정부는 「지방교부세법」에 따라 지역현안특별수요, 재난안전수요, 국가지방협력수요로 구분되어 교부된다.

또한 지방보조금은 민간이 자율적으로 수행하는 사무나 사업 중 지방자치단체가 권장하는 사업에 한하여 단체 또는 개인에 지원하거나, 광역자치단체가 정책상 필요에 따라 기초자치단체 등에 지원하는 「지방자치단체 보조금에 관하여 법률」에 근거한 재정상의 원조가 있다. 여기에서 “지방자치단체가 권장하는 사업”이란 공익성과 시책 연관성, 효과성 및 사회적 파급력이 있는 사업으로 지역경제 활성화, 지역정보화, 환경보호 등 시정 주요시책 추진사업, 기초질서 지키기, 안보의식 고취, 학교폭력 및 성폭력 추방, 도덕성 회복, 시민권익 증진 등 시민의식개혁 추진사업, 향토사연구, 음악·문화·미술 등 문화예술사업과 같은 문화·예술·체육관련 행사 등을 의미한다. 이들 사업은 민간이 추진하기에는 상당한 비용이 소요되어 지방자치단체가 해당 사업을 추진하지 않으면 해당 사업 자체가 사실상 어렵게 된다거나, 주민필수시설에 대한 민간부담 시 과도한 부담으로 인한 시설 존속이 어려워지는 경우를 의미한다.

한편 정부는 이들 재정지원 외에도 다양한 정책 사업을 도입하여 지역활성화를 도모한다. 예를 들어 규제자유특구의 경우 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」에 따라 수도권을 제외한 광역자치단체에 혁신사업이나 전략산업을 육성하기 위해 도입된 제도이다. 이 제도에서는 특구 내 신기술·신산업에 대한 규제샌드박스 적용 외에도 동법 제97조 “국가와 지방자치단체는 규제자유특구 내 혁신사업 또는 전략산업의 육성을 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 재정지원을 할 수 있다”에 따라 실증 R&D, 사업화 지원, 기반조성 등 혁신사업에 대한 재정지원도 가능하게 되어 있다.

이처럼 정부는 지역 활성화를 위해 규제정책 외에 다양한 재정지원 정책을 추진하고 있으며 이들 근거를 법률로 정하고 있다.

나. 4대 특구와 지역중심 활성화 정책

1) 4대 특구정책의 개념²⁷⁾

4대 특구는 기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구이다. 이들 4대 특구는 대통령직속 지방시대위원회가 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제6조(지방시대 종합계획의 수립)에 따라 국무회의 심의 및 대통령 승인(2023.10.30.)으로 확정된 것으로 「제1차 지방시대 종합계획 (2023~2027)」의 핵심정책이다. 지방시대 종합계획은 5년 단위의 중기(中期) 법정 계획에 해당하는 범정부계획으로 국가재정운용계획에서도 중요한 부문으로 다루어질 필요가 있다.²⁸⁾

27) 「제1차 지방시대 종합계획 (2023~2027)」, pp. 7~13을 참고·요약함.

28) 지방시대종합계획은 2004년 이후, 개별적으로 추진되어 온 국가균형발전(지역발전) 5개년 계획 및 지방분권(자치분권) 종합계획을 최초로 통합, 추진한 계획으로 지방분권과 균형발전을 아우르는 것이다.

한편 정부가 4대 특구를 핵심으로 하는 지방시대 종합계획을 수립한 이유는 수도권과 비수도권의 격차가 생산, 고용, 기업 활동, 인구에 전반에 걸쳐 확대되고 있고, 특히 지방인구의 감소가 급격하게 이루어지고 있기 때문이다. 2023년 현재, 전체 시·군·구의 40%인 89개 지역이 인구감소지역으로 지정되어 있다. 그러나 그동안의 지역발전 정책이 중앙정부 주도적으로 이루어지다 보니 지방의 생활여건과 발전역량과 괴리가 있었고 그 결과 실질적 성과 창출에 한계가 있었다. 지방정부 종합계획에서 지방정부 주도의 정책 추진을 그 핵심 기조로 삼고 있는 것은 이 때문이다.

특히 지역주민의 정착에 필수적인 의료, 문화 환경의 적절한 배치를 위해서는 지역과 주민을 잘 파악하고 있는 지방정부의 역할이 중요하다. 무엇보다 지역 활성화를 위해서는 경제 활력을 주도하는 기업이 핵심이다. 수도권 집중이 점점 가속화되고 있는 상황에서 비수도권에도 기업이전 혹은 신규기업의 창업 등이 절실한 상황이다. 기업이 창출하는 일자리는 지역의 고용을 증가시키고, 자연스럽게 지역소비를 활성화해 지역 전반의 활성화를 유도하게 된다. 이에 따른 청년인구의 증가는 결혼과 출산의 증가로 이어질 수도 있다. 지방시대 종합계획에서는 교육도 강조되고 있다. 지역 간 교육격차가 결국 수도권과 비수도권의 불균형을 확대시키는 원인이 되고 있기 때문이다. 지역에 공교육 경쟁력이 제고되고, 지방대학의 경쟁력이 강화되어 지역 청년인구의 수도권 유출이 이루어지는 환경을 바꾸어야 지방에도 사람이 모이고, 혁신이 이루어질 수 있기 때문이다.

2) 4대 특구와 그 현황

(1) 기회발전특구

기회발전특구는 기업의 지방이전과 투자촉진으로 청년이 원하는 양질의 신규일자리를 제공함으로써 지방인구 유입을 유도하기 위한 것이다. 이 특구는 설계단계에서부터 지방정부가 주도해 특구신청, 지방시대위원회의 심의·의결 후, 산업통상자원부 고시로 지정되도록 되어 있으며 광역자치시 150만평, 광역자치도 200만평의 상한을 두고, 이 면적 총량 내에 지방정부의 운영의 자율성을 부여하기 위해 시행령이 아닌 조례 중심의 법체계로 운영되는 것으로 설계되어 있다.

기회발전특구에 대해서는 기업지원, 규제특례, 보조금 가산 등의 지원을 인센티브로 제공하도록 되어 있다. 먼저 기업에 대해서는 지방이전 시 세금감면을 통한 다양한 재정지원이 이루어진다. 즉 수도권 기업이 비수도권의 기회발전특구로 이전하게 되면 투자재원 마련을 위한 수도권 부동산 매각 시 양도세 감면, 투자이행을 위해 기회발전특구 내 부동산 취득에 대한 취득세 및 재산세 감면, 경영활동에 대한 법인세 감면 등 기업 활동 전 단계에

대한 세금 감면이 이루어진다. 이를 위해 행정안전부는 「지방세특례제한법 시행규칙」을 통해 수도권에서 비수도권 기회발전특구로 이전하는 기업²⁹⁾에 대해 사업용부동산에 대한 감면을 정했다. 기존에는 수도권 과밀억제권역에서 일반지역으로 이전하는 기업에 부동산 가액 범위에서 감면이 제한적으로 시행되던 것을 대폭 확대한 것이다.

구체적으로 그 내용을 보면, 수도권에서 기회발전특구로 이전하는 기업은 부동산 취득 가액의 한도 없이 지방세를 감면받게 되는데, 본점·주사무소·공장이 이전하는 경우,³⁰⁾ 기회발전특구 내에 기업을 창업하는 경우, 본점·주사무소 등은 수도권에 두고 특구 내 공장을 신·증설하는 경우 각 유형에 따라 다음과 같이 최대 100%까지 세금감면을 설계하고 있다.

〈표 4-1〉 기회발전특구의 세금감면

(「지방세특례제한법」 제80조의2)

대상구분	지방세 감면율
① 본점·주사무소·공장 이전 (수도권 → 비수도권 특구) * 수도권의 경우, 인구감소지역과 접경지역을 제외한 지역	· (취득세) 50%+최대 50%(조례) · (재산세) 5년간 100% + 5년간 최대 50%(조례)
② 특구 내 창업	· (취득세) 50% + 최대 50%(조례) · (재산세) 5년간 100% +5년간 최대 50%(조례) (수도권: 취득세 50%+최대25%(조례), 재산세 3년 100%+2년 50%)
③ 특구 내 공장 신·증설	· (취득세) 50% + 최대 25%(조례) · (재산세) 5년간 75% (수도권: 취득세 50%+최대25%(조례), 재산세 5년 35%)

주: 적용 감면율이 100%(법정 50%+조례 50%)인 경우, 그 산출세액이 취득세 200만원, 재산세 50만원을 초과하게 되면 85%에 해당하는 감면율을 적용(「지방세특례제한법」 제177조의2)

규제특례로는 기존의 신속확인·실증특례·임시허가로 이루어지는 규제자유특구에 더해, 지방정부가 규제를 아예 직접 설계하는 기회발전특구특례 제도를 도입하도록 되어 있다. 이렇게 되면 국민의 건강과 안전, 환경 등에 문제가 없는 경우 지방투자에 걸림돌이 되는 규제에 대해 지방정부가 신청하면, 지방시대위원회의 심의와 의결을 거쳐 해당 규제의 적용을 배제하도록 되어 있다. 마지막으로 3~50%로 되어 있는 지방투자촉진보조금 지원 비율을 5% 상향하고 민간재원 특구펀드에 대해서는 일정기간 투자 시에 이자·배당소득 세제 혜택을 적용한다. 현재 지방투자촉진보조금은 지방투자 촉진을 위해 기업 지방이전 등 투자금액의 일부를 보조금으로 지원하는 것으로 현재 최대 100억원 수준으로 정해져 있다.

29) 이때, 수도권(서울·인천·경기) 내 인구감소지역인 (인천)강화군·옹진군, (경기)가평군·연천군 등 4곳과 접경지역인 (인천)강화군·옹진군, (경기)김포시·고양시·파주시·동두천시·포천시·양주시·연천군 등 9곳은 제외한다. 이는 수도권 내에서도 지역 간 상황에 따른 역차별을 방지하기 위한 것이다.

30) 지방세 감면을 위해서는 수도권 외 기회발전특구에서 본점이나 공장을 이전해 사업을 시작하기 전에 부동산을 취득하고 이전하기 전 6개월 이상 수도권에서 사업(조업)을 한 기업이어야 한다. 또 기회발전특구에서 사업 시작 후 6개월 내 기존의 본점·공장을 폐쇄해야 하는 등의 기준을 모두 충족해야 한다.

그 외 기회발전특구에서는 창업활성화를 위해 스타트업 클러스터 조성 및 지방정부와 기회발전특구 협력방안 모색을 위해 창업기반시설 집중 구축 및 창업 유관기관 이전을 통해 창업 인프라를 집적하고 창조경제혁신센터 등을 통한 차별화된 스타트업 지원을 추진하는 내용도 있다.

2024년 상반기 말 8개 시도가 제1차, 기회발전특구로 지정되었다.³¹⁾ 특구 지정면적 순서는 경북(구미·안동·포항·상주), 전남(광양·여수·목포·해남·순천), 전북(전주·익산·정읍·김제), 대구(수성구·달성군·북구), 대전(유성구), 경남(고성), 부산(동구·남구), 제주(서귀포) 순서로 나타났다. 구체적인 신청 사례로 대구광역시는 (주)엘앤에프, SK(주), C&C의 이차전지 양극재 공장, 인공지능 데이터센터 등 신규투자를 중심으로, 전라남도는 (주)포스코퓨처엠의 이차전지 양극재 공장 신규투자, 수도권 이전기업인 (주)로커스의 애니메이션 스튜디오를 포함, 경상북도는 SK실트론, SK바이오사이언스의 반도체 웨이퍼 공장, 백신 생산시설 등의 신규투자를 중심으로, 부산광역시는 금융기업을 중심으로 기회발전특구를 신청했다.³²⁾

(2) 교육발전특구

교육발전특구는 지방에서도 양질의 교육을 가능하게 하여, 유아부터 초·중·고, 대학교육까지 연계하여 사교육 없이 공교육만으로 주민이 원하는 교육서비스를 제공할 수 있도록 되어 있다. 즉 이는 지역공교육, 대학진학 및 취업여건 개선을 위해 지방 주도로 지역산업과 연계한 대학 재정지원으로 ‘지역 인재양성 - 취업·창업 - 정주’의 지역발전 생태계를 구축하기 위한 정책으로 지방자치단체, 교육청, 대학, 지역기업, 지역 공공기관 등이 협력해 지역발전의 틀에서 지역의 교육혁신과 지역인재 양성 및 정주를 종합적으로 구축하는 것이다.

교육발전특구의 성공을 위해서는 지역 주도가 필수적이다. 교육정책에 대한 지방정부의 책무성을 강화하는 것이 그것이다. 이를 위해 교육부는 기초지자체의 경우, 지방자치단체장과 교육감이 공동으로, 광역지자체나 광역지자체가 지정하는 기초지자체의 경우, 광역지자체장과 교육감이 공동으로 교육발전특구를 신청하도록 하고 있다. 교육부에서는 교육발전특구의 성과 도출을 위해 지역맞춤형 규제특례를 상향식으로 제안하면 이를 검토, 다양한 특례를 개선방안을 마련할 계획이다. 이런 교육발전특구는 교육부의 지역혁신 중심 대학지원체계(RISE, Regional Innovation System & Education), 교육국제화 특구 등과 연계시켜 운영하는 것으로 발표했다.³³⁾ 구체적으로 교육발전특구에는 다양한 정책패키지가 설계되어 있다.

31) 법률신문, 「8개 시·도에 대한 기회발전특구 지정 및 특구 투자 기업에 대한 인센티브 제공」, <https://www.lawtimes.co.kr/LawFirm-NewsLetter/201155>, 2024. 8. 14.

32) 산업통상자원부, 보도자료 「기회발전특구 지정신청 본격화」, 2024. 3. 31.

33) 교육부, 보도자료 「교육발전특구 시범지역 지정 추진계획」, 2023. 12. 5.

먼저 유아에서 초중고에 걸쳐 아이 키우기 좋은 환경을 조성하기 위해 지방정부의 돌봄을 강화하고, 지역주도 공교육을 혁신하며, 디지털 수업혁신으로 공교육 경쟁력을 제고하고 사교육비의 절감 유도를 지방정부 스스로 제안하도록 요구하고 있다. 고교와 대학에 대해서는 상호 연계 프로그램의 강화, 지역인재장학금·지역인재전형을 확대하여 지방대학에서도 역량 있는 인재양성이 가능하도록 하는 방안을 설계할 수 있다.

한편 지방대학의 경쟁력 강화를 위해서는 RISE 체계 구축, 글로벌 대학 지정, 외국인재 유치에 대해 지방정부 주도로 지역발전과 연계하여 대학을 지원하도록 제시하고 있다. RISE 체계에서는 지역대학이 지역발전의 허브가 될 수 있도록 교육부의 대학재정지원사업의 50% 이상(2조원 이상)을 지방정부 주도로 전환시키고 있다. 지방정부 주도로 지역생태계에 맞는 대학정책을 추진하도록 하기 위해서이다. 이 사업으로 지역-대학 간 소통이 활발해지고 있으며, 경상북도의 경우 고등교육에 지방정부 가용재원의 10%를 투자하는 등의 움직임도 보이고 있다.

글로벌 대학의 경우 대학혁신을 유도하기 위해 30개 혁신모델을 지정하여, 5년 간 1,000 억원을 지원하게 되어 있다. 이 사업으로 무학과·무학년, 융합전공 등 학문과 학과 간 벽을 허물고, 대학과 지방정부 그리고 산업계와의 벽허물기도 유도하고 있다. 이는 지역특화 인재양성을 유도함과 동시에 전공융합을 통해 사회맞춤형 인재를 양성하기 위한 것이다.

그 외 외국인재를 유치하여 인력이 부족한 분야에 실무인재를 양성할 필요가 있으며 이를 위해 지방정부-지방대학-기업이 협력하여 유학생을 유치하고 교육하며, 이들의 정주여건을 강화하기 위한 정책을 설계하도록 하고 있다. 이를 통해 지역맞춤형, 업종맞춤형 외국인재의 유치 및 교육이 가능하다.

한편 교육발전특구는 2024년 2월 28일 시범지역을 발표하여 사업을 본격화하고 있다. 이들 시범지역 선정을 위해 정부는 교육발전특구위원회를 통해 지정의 합목적성(20%), 사업계획의 우수성(40%), 연계·협력의 적절성(20%), 재정 계획의 적정성(10%), 성과관리의 체계성(10%)을 중심으로 확인·평가하였다. 정부는 이를 위해 선도지역과 관리지역으로 구분하여 선도지역의 경우 3년의 시범운영 기간 이후, 종합평가를 거쳐 교육발전특구로 정식으로 지정되고, 관리지역의 경우 매년 연차평가를 거쳐 성과관리와 지원을 받게 된다. 특히 이들 특구에 대해서 정부는 세부추진계획을 세우고 지방교육재정 특별교부금을 지원하고 다양한 특례를 반영하기 위해 (가칭)교육발전특구 지정·운영을 위한 특별법을 마련할 계획이다.

〈표 4-2〉 교육발전특구 시범지역 지정 결과

유형	신청 단위	신청 현황	지정(안)	지자체명	
				선도지역	관리지역
1 유형	기초 지자체	29건 (30개 기초지자체)	20건 (21개 기초지자체)	(강원) 춘천, 화천, 원주 (충북) 충주, 진천-음성, (경북) 포항, 구미, 상주, 울진	(인천) 강화 (경기) 고양, 양주, 동두천 (충북) 제천, 옥천, 괴산 (충남) 서산 (경북) 칠곡, 봉화 (전남) 광양
2 유형	광역 지자체	6건 (6개 광역지자체 전 지역)	6건 (6개 광역지자체 전 지역)	부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 제주	
3 유형	광역 지자체가 지정하는 기초 지자체	5건 (5개 광역, 22개 기초지자체)	5건 (5개 광역, 22개 기초지자체)	경북 (안동-예천) 경남 (진주, 사천, 고성, 창원, 김해, 양산, 거제, 밀양) 전북 (익산, 남원, 완주, 무주, 부안) 전남 (나주, 목포, 무안, 신안, 영암, 강진)	충남 (아산)

자료: 교육부, 보도자료 「교육발전특구 시범지역 1차 지정 결과 발표」, 2024. 2. 28.

(3) 도심융합특구

도심융합특구는 지방 대도시 도심에 지방정부 주도의 산업·주거·문화 등 복합개발로 기업을 유치하고 일자리를 창출하기 위한 것이다. 기존에는 도심과 떨어진 외곽 위주의 개발로 산업·문화 인프라가 부족하고 접근성이 열악해 지방에 기업과 인재유치에 대한 한계를 극복하기 위한 것이다. 이는 2000년대 이후, 도청 이전 입지, 혁신도시 입지, KTX 역사의 입지 등이 기존의 도심에서 떨어진 외진 곳에 입지함으로써 개발을 위한 재원이 막대하게 소요되고, 그럼에도 불구하고 인구유입에는 실패하는 등의 경험에서도 확인된다.

도심융합특구는 기존의 특구 중에서는 도시재생혁신지구와 유사한 측면이 있다. 도시재생혁신지구는 쇠퇴한 도시 및 산업기능을 회복하기 위해 산업, 상업, 문화, 행정 기능이 집적된 복합거점시설을 조성하는 것이다(이우정, 2023). 도심융합특구와 유사 하지만, 도심융합특구는 광역시 중심의 지방대도시로 범위를 한정하고, 별도의 면적제한 규정이 없다는 차이가 있다. 이런 면에서 도심융합특구가 보다 지역거점에 중점을 둔 적극적 지역 활성화 전략으로 볼 수 있다.

도심융합특구의 대표적인 예는 판교의 테크노 벨리와 같이 직(일터)-주(주거)-락(여가)이 복합적으로 가능한 청년이 선호하는 거점지역을 개발하여 쇠퇴하는 지방도시의 매력을 제고하는 것이다. 그리고 이를 위해 공간조성, 입주기업 지원, 정주여건 개선, 운영관리체계 마련 등 복합적 대응이 필요하다.

먼저 공간조성을 위해서는 기업 지원공간과 양질의 문화·주거·상업 시설을 도심에 종합적으로 제공하고 이를 위해 용도·용적률·높이 등 도시 및 건축규제를 파격적으로 완화하여 고밀도 복합개발이 가능하도록 하는 것이다.³⁴⁾ 입주기업에 대해서는 규제자유특구, 디지털 혁신거점, 기회발전특구 등 다양한 지구 지정을 통해 기업 프로그램을 집중하고 정주여건 개선을 위해서는 주택공급 특례, 자율학교 설립 지원 등 학교 및 교육과정 특례를 마련한다. 그리고 이를 체계화하기 위해 시도별 도심융합특구진흥재단과 같은 전담기관을 설립하도록 되어 있다.

정부는 도심융합특구를 활성화하기 위해 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 법률」을 2023년 10월 24일 제정하였으며, 2024년 4월 25일부터 시행되었다. 정부는 이 법에 따라 하위법령을 구체화함과 동시에 이미 도심융합특구로 지정된 광주, 대구, 대전, 부산, 울산에 대해³⁵⁾ 지역별 특화사업을 육성하기 위한 기본계획 및 실시계획을 지원하고 있기도 하다.

〈표 4-3〉 도시융합특구 선도지역 주요 내용

	주요 내용
부산광역시	- 해운대구 센텀2지구에 로봇과 인공지능, 미래 모빌리티 등의 첨단산업을 육성, 2030년까지 복합문화공간(BS-Square) 조성 예정.
대구광역시	- 옛 경북도청을 혁신거점으로 삼고 경북대와 삼성창조캠퍼스까지 ‘트라이앵글 특구’ 조성 예정. - 이를 통해 인재양성과 창업을 연계해 '도심 특화형 스마트 서비스 로봇 기술 개발' 사업을 추진할 예정. - 신기술을 적용한 물류·배송 서비스로봇을 개발하고, 이를 통해 일자리 창출과 고령화 등 사회 문제를 해결하고자 함.
광주광역시	- 2031년까지 약 6천억원을 투입해 상무지구 특구 조성 예정. - 기업종합지원센터 등을 활용해 청년 창업과 중견기업의 이전을 유도하고자 함. - 평생주택, 에너지파크, 대표 도서관 등 배후 인프라도 구축할 예정.

34) 한편 정부는 공간혁신구역 선도사업을 추진하여 토지의 용도제한을 없애고 용적률과 건폐율도 지방자치단체가 자유롭게 정하는 ‘한국형 화이트존’을 도입하고 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정안이 2024년 8월 7일 시행되면, 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체복합구역이 도입되어 싱가포르 마리나 베이 등과 같은 성공사례의 도출이 가능할 수도 있다. 마리나베이는 원래 노후 항만 배후지역이었으나 화이트 존의 도입으로 주거, 관광, 국제업무의 복합단지로 전환에 성공했다.

35) 도심융합특구의 경우, 2020년 12월에 대구와 광주가 선정된 이후, 2021년 3월과 11월에 대전과 부산, 그리고 2022년 12월 울산까지 차례로 도심융합특구로 선정이 완료되었다.

〈표 4-3〉의 계속

	주요 내용
대전광역시	<ul style="list-style-type: none"> - 역세권과 옛 충남도청 주변 원도심에 철도·트램·도심 항공교통을 연계해 '미래형 환승센터'를 건립할 예정. - 호텔·컨벤션 등 랜드마크도 함께 지을 예정. - 미래형 환승센터와 랜드마크 건설을 위해 국비(5억원)를 확보함.
울산광역시	<ul style="list-style-type: none"> - 울주군 역세권과 중구 혁신지구, 탄소 중립 지구, 탄소배출 저감 기술개발 지구 등 6개 지구 구축 예정. - 이를 위한 기본계획을 5월 중에 수립할 예정.

자료: 나라살림연구소, 「도심융합특구 추진 관련 지역 동향」, 『나라살림 view』, 2024. 1. 28.

(4) 문화특구

문화특구는 지역에 대한민국 문화도시를 지정해 지역 콘텐츠 브랜드를 육성하기 위한 것이다. 지역의 정체성을 담은 로컬리즘을 통해 지역경쟁력의 한 축을 마련한다는 것이 그것이다. 지역의 경쟁력 있는 콘텐츠가 브랜드화되면 지방의 관광자원이 될 수 있으며 이를 토대로 지역문화 및 콘텐츠 진흥사업이 본격화될 수 있다. 지역체류형 여행모델을 통한 내수활성화가 가능하며 이 과정에서 지역의 차별적 경쟁력도 창출할 수 있다.

우리나라에서도 문화도시 개념은 이미 도입되어 2019년부터 2022년까지 24곳을 지정해서 운영하고 있다.³⁶⁾ 한편 대한민국 문화도시³⁷⁾는 2023년 12월, 7개 권역에 대해 문화·경제·사회적 효과 및 지속가능성, 지속가능한 지역발전 가능성, 특성화 사업의 특화성과 매력성, 문화를 통한 균형발전 선도 가능성 등을 종합적으로 고려, 13개의 문화특구를 지정하게 된다. 이들 지역은 부산 수영구, 대구 수성구, 세종특별자치시, 경기 안성시, 강원 속초시, 충북 충주시, 충남 홍성군, 전북 전주시, 전남 순천시, 전남 진도군, 경북 안동시, 경남 진주시, 경남 통영시이다. 이들 지자체는 1년간 예비사업을 통해 문화도시심의위원회의 실적 심사를 거쳐서 ‘대한민국 문화도시’로 최종 지정될 예정이다. 이렇게 지정된 지역에 대해서는 문화향유 개발 프로그램, 문화공간 조성, 지역문화에 기반한 콘텐츠 생산과 확산, 문화인력 양성 등 사업에 대해 3년간 도시별 최대 200억원(국비 100억원, 지방비 100억원)을 지원하게 된다.

36) 1차(2019.12) 7개(부산 영도구, 경기 부천시, 강원 원주시, 충북 청주시, 충남 천안시, 경북 포항시, 제주 서귀포시), 2차(2021.1) 5개(인천 부평구, 강원 강릉시, 강원 춘천시, 전북 완주군, 경남 김해시), 3차(2021.12.) 6개(서울 영등포구, 경기 수원시, 충남 공주시, 전북 익산시, 전남 목포시, 경남 밀양시), 4차(2022.12.) 6개(울산광역시, 대구 달성군, 경기 의정부시, 강원 영월군, 전북 고창군, 경북 칠곡군)이다.

37) 문화도시는 유럽연합(EU)에서 매년 선정하는 유럽문화도시(European City of Culture)에서 유래한 개념이다. 1985년 그리스가 최초로 지정되었으며 지정된 도시는 1년의 사업기간 동안 도시의 삶과 문화적 정체성을 폭넓게 홍보할 수 있는 기회를 갖게 된다.

〈표 4-4〉 문화특구 지정현황(2023.12.)

구분	지역	주요 내용
지역만의 특화 문화로 세계적인 문화도시 성장	안동시	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 유교문화·정신문화 등 전통문화 자원을 활용해 ‘세계인을 사로잡는 전통문화도시’를 비전으로 제시함. - 낙동강 문화벨트, 유교문화권 등 경북권 문화 균형발전을 선도할 수 있는 역량과 여건을 갖춘 것으로 평가받음. - 안동시는 안동만이 가진 전통문화 콘텐츠를 확대·재생산해 고령인구의 일자리 창출과 지방소멸 위기 극복의 대안을 제시하겠다는 포부를 밝힘.
	안성시	<ul style="list-style-type: none"> - 안성장(場), 바우덕이* 등 안성의 역사문화자원을 활용해 경기권역 전체를 아우르는 ‘장인(匠人)문화’를 통해 삶의 씬을 실현하는 안성문화장을 표방하며, 문화 웰니스 도시로의 성장을 추진할 계획. - ‘바우덕이’는 19세기 중엽, 뛰어난 기량으로 안성남사당패의 꼭두쇠 자리에 오른 유일한 여성. 안성시는 이를 기념해 2001년부터 ‘안성맞춤 남사당 바우덕이 축제’를 매년 개최해오고 있음.
	진도군	<ul style="list-style-type: none"> - 진도아리랑, 전통 무용 등을 기반으로 ‘민속문화 마스터클래스’ 특성화 사업계획을 수립, 한국을 대표하는 민속문화도시로의 성장 가능성을 보여줌. - 향후 민속문화예술 아카이빙 구축, 문화예술 거점시설·스테이 조성, 진도 퓨전 민속문화예술 축제 등을 통해 ‘민속문화 수도’의 이미지를 확립
	진주시	<ul style="list-style-type: none"> - 보부상으로 대표되는 문화상단(商團)의 가치를 담아, ‘K-기업가정신으로 성장하는 문화도시 진주’를 비전으로 설정함. - 문화기업가를 발굴하고 육성함으로써 자생력을 갖춘 문화생태계를 만들고, 경남의 문화-관광-경제를 잇는 광역연계형 사업을 추진할 계획, △남강 기업가정신의 길 △보부상 시장길 △차(茶)문화 명상길 등 문화관광 로드 조성하고자 함.
	통영시	<ul style="list-style-type: none"> - 과거 12공방(工房)으로 대표되는 예술자원을 계승·발전시킨 ‘통영 12 프로젝트’ 사업을 추진, ‘통영, 도시 자체가 예술’이라는 도시 브랜딩을 부각 - ‘삼도수군통제영’ 내에 군수품·진상품을 제작하는 공방이 밀집했었고, 부채·소반·갓 등 품질 좋은 공예품이 생산되며 전국으로 널리 알려짐.
	세종시	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 ‘행정’ 중심 발전전략에 따른 지역 내 문화불균형 문제를 해소하고, 세종을 대표하는 한글을 도시 곳곳에 입혀 ‘세계를 잇는 한글문화도시’로 도약한다는 계획. - △문화생활권을 조성하는 ‘누림’, △문화다양성을 실천하는 ‘채움’, △문화기반시설을 통해 지역경제 활성화를 도모하는 ‘가꿈’, △세종충청-세계를 잇는 초광역 문화연대를 꿈꾸는 ‘이음’의 4대 분야, 32개 세부사업을 추진
	대구 수성구	<ul style="list-style-type: none"> - 대한민국을 대표하는 ‘시각예술허브와 공예생태계’를 조성해, 수도권과는 차별화한 콘텐츠를 선보여 지방소멸 위기 극복 선도모델을 제시한다는 구상으로 △들안예술마을 공예 제작 및 판매, △캐릭터 마케팅 활성화, △미술관 클러스터 구축 기반 조성 등 사업추진에 박차를 가할 예정. - 수성못과 맞닿은 들안길 일원의 노후된 주택·상가 건물을 리노베이션해 ‘청년공방’과 ‘꿈꾸는 예술터’ 등 공공예술촌 7개소를 조성

〈표 4-4〉의 계속

구분	지역	주요 내용
	순천시	<ul style="list-style-type: none"> - ‘정원’으로 도시를 변화시킨 경험을 토대로, ‘정원’에 ‘문화콘텐츠’를 접목시켜, 다시 한번 문화를 통해 도시를 획기적으로 변화시킨다는 전략 - 올해 ‘애니메이션 클러스터 조성’을 앵커사업으로 삼아, 향후 애니메이션 제작기지 조성, 애니메이션 산업전 및 페스티벌 등을 추진하며, 세계적 정원을 보유한 강점을 살려 정원세어하우스, 정원 야(夜)시장 등을 조성해 체류형 관광객을 늘리고 광양·여수 등 인접 지역과 시너지 효과를 높일 계획
	전주시	<ul style="list-style-type: none"> - 대한민국을 대표하는 전통문화도시에서, 전통문화와 첨단기술을 접목한 문화산업 생산기지로의 전환을 도모할 방침으로, - ‘팔복예술공장’을 중심으로 1960년대 형성된 노후산업단지에 과감한 투자를 집중해, 한국형 바우하우스인 ‘K-컬처캠퍼스’를 조성해 지역에 활력을 불어넣겠다는 계획
	충주시	<ul style="list-style-type: none"> - 지역에서 활발하게 활동하는 문화창작자(크리에이터), 지역주민 등과 협력해 ‘중부권 글로벌 중심도시’로 도약하겠다는 전략을 수립 - 충주·충청·세계를 연결하는 도시 브랜딩 ‘더 충주(The Chungju)’를 기치로 내걸어, △관아골 문화마당(문화콘텐츠 소모임) △위대한 향해(문화콘텐츠 해외교류) △목계나루 페스타(충청권 문화콘텐츠 해외진출) △충주 작(대형 문화콘텐츠 이벤트) 등 4개 핵심사업을 추진할 예정
	속초시	<ul style="list-style-type: none"> - ‘Go EAST 동행 속초’의 슬로건 아래, △속초다움의 발견 △창조커뮤니티 구축 △영감(靈感) 비즈니스 활성화 △글로벌 문화 확산 등 4개 분야 사업을 추진할 예정
지역에서도 누구나 문화를 누리는 거점 도시	부산 수영구	<ul style="list-style-type: none"> - ‘골목에서 바다로 함께 성장하는 문화연결도시 수영’을 비전으로, 대한민국 국민 누구나 365일 문화를 즐길 수 있는 문화향유 거점도시를 지향. - △사회구성원 연결, △골목과 바다의 연결, △도시와 도시의 연결, △어민·수군 협력체 어방 계승 등 4개의 목표를 제시 (※ 어방(漁坊)은 예로부터 어로활동이 활발했던 수영지역의 어업협동체를 일컫는 말로, 매년 광안리 일원에서 전통어촌민속을 주제로 ‘어방축제’가 개최되고 있음)
	홍성군	<ul style="list-style-type: none"> - 도농복합도시의 문화불균형 한계를 극복하기 위해, 지역을 5개 지역 콘텐츠 특구로 구분해 유기적인 문화도시 조성계획을 표방했으며, - △지식인들과 크리에이터들이 모여 사는 클러스터 공동체 만들기 ‘통’ △하이퍼로컬에서 글로벌까지 협업하는 생활인구 ‘공존’ △문화터가 모여 백년터가 되고, 로컬 콘텐츠타운이 되는 ‘마을’ △새로운 생산·협동·지속으로 도시활력을 채우는 ‘자립’ 등 4개 테마를 중심으로 사업을 추진할 방침

자료: 나라살림연구소, 「도심융합특구 추진 관련 지역 동향」, 『나라살림 view』, 2024. 3. 20.

다. 4대 특구의 문제점

1) 4대 특구정1책의 방향 및 전제조건 점검

(1) 지역거점 중심 지원정책의 타당성

4대 특구 중 도심융합특구는 부산, 대구, 대전, 광주, 울산과 같은 광역도시를 대상으로 하고, 기회발전특구는 부산광역시, 대구광역시, 경상북도, 전라북도가 지자체 내 특정한 산업거점을 대상으로 신청하였다는 점에서 지역거점 중심의 지원정책으로 볼 수 있다. 한편, 교육발전특구는 광역지방자치단체 6개와 기초지방자치단체 20건, 광역자치단체가 지정하는 기초지자체 5개 등 31개가 지정되는 등 광역과 기초를 아우르고 있다. 다만 선정된 광역 지방자치단체가 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 제주 등 거점 지역에 해당하며, 이들 지역에 소재한 초·중·고·대학의 교육기관이 그 외의 지역에 비해 압도적으로 많다는 점을 고려한다면 지역거점 지원의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다. 다만 문화특구의 경우, 모두 기초지방자치단체로 지정되어 있어 그 성격이 다소 다르다.

결국, 4대 특구정책은 대체로 지역의 광역 도심 등 정주거점, 산업단지 등 산업거점 지역을 대상으로 한 지역 활성화 전략으로 볼 수 있다. 그렇다면 이는 타당한 것일까? 이를 논하기 위해서는 지역균형 발전전략에서 지역분산 발전전략과 지역거점 발전전략 중 어느 것이 타당한지에 대한 분석이 필요하다. 우리나라에서 지역분산 발전전략의 대표적인 것이 혁신도시이다. 2004년 「국가균형발전특별법」 제정에 따라 공공기관 지방이전을 핵심으로 한 국가균형발전 정책은 기존 도시를 활용하는 혁신지구와 새롭게 도시를 건설하는 혁신도시를 축으로 진행되었다. 이에 따라 전국 10개의 혁신도시가 건설되었는데 강원원주, 충북 음성·진천, 경북김천, 경남진주, 광주전남나주, 전북전주·완주, 대구신서, 울산우정, 부산동삼·문현·센텀, 제주서귀포가 그것이다. 이후 혁신도시는 제4차 국가균형발전계획의 중요한 부분으로 채택, 기반시설 설치, 정주여건 개선으로 지역산업 생태계와 결합하려는 시도가 이루어졌다. 이를 위해 혁신도시 특화발전전략이 수립되었고, 2018년에는 혁신도시종합발전계획이 채택되었다.

그런데 이런 혁신도시에 대해서는 성과보다 정책실패로 판단하는 진단이 압도적으로 많다. 임예진·조영태(2022)는 나주 혁신도시가 전라남도 및 광주광역시의 인구규모와 구성 모두에 어떤 영향도 미치지 못한 것으로 분석하고 있다. 김혜림·문태현(2023)은 경남혁신도시 분석을 통해 인구이전의 효과는 있었지만 산업 부문에 미치는 영향은 크지 않았음을 분석하면서 지역발전을 위해서는 공공기관 이전에 대한 정책이 신중하게 이루어질 필요가 있다고 결론짓고 있다.³⁸⁾

38) 혁신도시의 실패에 대해서는 언론 기사를 통해 보다 생생하게 확인할 수 있다. 중앙일보(2023. 4. 28.) 「혁

물론 임태경(2021)은 수도권에서 비수도권으로 순유입된 청년은 지역경제 활성화에 긍정적인 효과를 주는 것으로 분석하였다. 그러나 임태경의 분석은 지역 중 혁신도시와 비혁신도시를 비교한 것으로, 공공기관 이전에 따른 인위적 인구이동으로 발생하는 진천, 음성, 증평과 같은 혁신도시의 인구증가와 청주, 충주, 제천, 보은, 옥천, 영동, 괴산, 단양과 같은 자연인구 감소와 함께 지역 쇠퇴가 이루어지는 지역을 비교한 것으로 국가 전체 관점에서 혁신도시에 따른 지역 활성화가 실제로 이루어졌는지를 판단하는 자료로는 한계가 있다. 전미선·김정숙(2021)의 연구도 동일한 관점을 갖고 있다. 이들은 강원, 전남, 경북, 경남의 혁신도시 소재의 기초지방자치단체로의 인구이동이 공공기관 이전으로 긍정적인 효과를 가져왔다고 지적하면서 혁신도시 정책의 정책목표를 달성하고 있다고 분석하고 있다. 그러나 인위적 인구이동에 따른 혁신도시로의 인구증가를 정책효과로 판단할 수는 없다. 혁신도시의 진정한 목표는 지역발전을 통한 지역경제의 활성화, 이로 인한 수도권, 비수도권의 균형발전의 실현이기 때문이다.

이에 대해 이재하(2005)는 이미 혁신도시 조성 초기, 시·도별 소규모의 10개의 공공기관 이전 신도시형 혁신도시 조성은 거의 불가능하며, 최적의 혁신여건과 수준 높은 정주공간을 갖춘 지역 혁신거점으로 혁신도시가 작동하기 위해서는 2개 이상의 시·도가 통합된 광역경제권 단위별로 1개의 혁신도시를 조성하는 것이 바람직하고 주장하였다. 이는 이보영(2011)도 마찬가지이다. 혁신도시에서 진정한 혁신이 일어날 가능성은 희박하며 인위적인 공공기관 이전을 통한 혁신도시 조성으로 지역 및 국가경쟁력을 기대할 수 없다는 것이다.

이런 관점에서 광역거점을 중심으로 한 특구전략은 기존의 지역분산 전략보다는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 그 이유는 단순히 물리적 분산만으로는 지역의 발전이 이루어질 수 없으며, 오히려 지역 이전에 따른 공공기관 직원 등의 정주를 불리하게 하는 부작용을 초래할 수 있다는 점이다. 따라서 전국에 광역거점을 고도화하고, 정주여건을 수도권 수준으로 높일 수 있다면 해당 거점을 중심으로 지역발전의 확산이 가능하다. 이를 위해서는 도심융합특구와 같은 광역 도심의 고도발전과 교육발전특구와 같은 고품질 교육과 돌봄의 제공은 필수이다. 아울러 4대 특구와 별도로 지하철, 도시철도 등 교통인프라의 개발이 필요하다. 백화점, 공연시설과 같은 주민선호 시설에 대한 민자 유치 및 공공투자도 필요하다. 광역 도심 주변 산업단지에 조성된 기회발전특구에서의 공장 신·증설, 창업이 이루어질 때, 이들 지역으로의 인구의 유입도 기대할 수 있다.

신도시 16년 혁신은 없고, 텅빈 거리뿐»; 연합뉴스(2022. 1. 3.) 「전망만 장밋빛...현실은 빈손»; 대전일보(2023. 5. 24.) 「혁신도시 시즌2, 벌써 3년... 희망고문 멈추고 속도 내야»; 경향신문(2022. 5. 3.) 「텅텅비고 허허벌판... 공공기관 뿐인 도시에 정착할 삶은...»; 시사저널(2019. 3. 27.) 「혁신도시의 무모한 도전과 실, 등 기사명만으로도 혁신도시의 실패를 진단하고 있는 것을 알 수 있다. 이들 기사들은 혁신도시에 실제 거주하거나 이전한 공공기관 직원에 대한 인터뷰를 담고 있다는 점에서 연구논문과 다른 차원에서 혁신도시의 현실을 판단할 수 있게 해준다.

요컨대 4대 특구전략은 지역 다극 발전전략(Regional Poly-centric Development Strategy)으로 지역에 수도권에 필적할 도시 인프라를 만들어 내려는 정책으로 의미가 있다. 진정한 지역균형을 위해서는 물리적 분산정책이 아닌 지역도 수도권 수준으로 경쟁력을 갖추도록 할 필요가 있기 때문이다.

(2) 지역중심 정책인가, 혁신중심 정책인가

지역발전 정책은 개별 지역을 구분하여, 각각의 지역의 발전을 추진하는 지역주의 정책과 지역 간 융합과 개방, 경쟁을 통해 혁신을 유도하여 지역의 발전을 추진하는 혁신중심 정책이 있다. 국가발전에서 보호주의와 자유주의가 있는 것처럼 지역정책도 마찬가지이다. 그렇다면 지역중심 정책보다는 혁신중심 정책이 타당하다. 지역중심 정책은 각각의 지역의 단절을 전제로, 지역 내의 발전을 위한 재원을 투입하는 것으로 타당성이 낮다. 보다 바람직한 방법은 혁신주의 정책에서처럼 지역의 개방을 중심으로 인구와 산업이동이란 불확실성 속에 각 지역이 인구와 산업을 유치하기 위해 보다 나은 전략 수립을 위해 경쟁하도록 해야 한다. 그렇다면 이런 점에서 4대 특구는 어떻게 평가할 수 있을까?

도심융합특구와 문화특구는 전형적인 혁신중심 정책에 해당한다. 지역의 정주여건을 포함, 경쟁력을 높여서 인구와 산업의 유입을 유도하기 때문이다. 도심융합특구에서 인프라 투자와 이를 통한 기업유치를 목표로 하는 것은 전형적인 모습이다. 지식경제기반 산업에서 혁신적 인력은 기업 경쟁력에 결정적인 요소이며, 이들 혁신적 인재가 밀집된 도심 내 공간을 확보하는 것은 지역경쟁력에 매우 중요하다. 판교 제2테크노벨리, 스페인 바르셀로나의 포블레노우, 미국 세인트루이스 코텍스 혁신지구, 싱가포르 원노스 지구는 모두 산업, 주거, 문화가 어우러진 직·주·락(work, live, play)이 갖추어진 도시이다. 도심융합특구는 이런 지구를 지역 거점에 구축하려는 것이다. 문화특구 역시, 지역의 문화경쟁력을 높임으로써 다른 지역과는 다른 문화·관광 자산을 창출할 수 있고 이를 통해 지역의 차별성을 확보한다. 각각의 도심융합특구와 문화특구의 구축은 이들 특구 간의 자연스러운 경쟁이 유발되며, 각 지방자치단체에서는 각각 보다 나은 도시, 지방 환경을 조성하기 위해 노력하게 만들게 된다.

교육발전특구는 이와 다르다. 지역중심 혁신정책이기 때문이다. 교육발전특구의 가장 중요한 목표 중 하나는 지역정주 인재를 양성하는 것이다. 이것은 자기 지역에서 초·중·고·대학 교육을 받은 학생들이 자기 지역에 머물면서 지역 산업체에 취직을 하거나, 지역산업 관련 창업을 하고 이를 통해 지역산업과 지역경쟁력을 제고시킨다는 논리이다. 지역인구 감소의 시대, 지역청년이 지역에 머무르는 것으로 지역의 인구 급감 문제에 대응할 수 있다.

그런데 혁신중심 정책에 비해 이런 지역중심 정책은 그 실효성이 상대적으로 낮다. 이유는 간단하다. 현실적으로 어떤 교육발전특구든 해당 지역에서 교육받은 학생들이 굳이 교육발전특구가 위치한 지역에 취직이나 창업을 하지는 않을 것이기 때문이다. 이들은 전국,

세계 어디에나 진출할 기회가 있다. 그렇다면 교육발전특구에서 굳이 특정한 지역산업을 정해, 그것에 조화된 중등·고등 교육 생태계를 인위적으로 만들 필요가 없을 것이다. 그런 지역산업에 굳이 지역인재만 취직할 필요도 없다. 다른 지역에서 유입된 인재도 충분히 이들 산업체로의 취직이 가능하기 때문이다. 즉 청년들은 지역과 무관하게 보다 더 정주여건이 좋거나, 보나 발전하고 잠재력이 높은 산업, 자기 자신의 선호와 역량에 부합하는 산업으로의 이동을 자유롭게 하는 상황에서 교육발전특구로 지역정주 인재를 양성한다는 목표를 세워 추진한다는 것은 모순적일 수 있다는 것이다.

기회발전특구에 대한 효과 역시 이런 관점에서 보면 유보적이다. 수도권으로의 지방 이전을 유도하기 위한 세제 인센티브를 유도하는 것만으로 수도권에서도 충분히 경쟁력이 있는 기업이 굳이 지방으로 이전할 리는 없을 것이기 때문이다. 이들 기업이 지역으로 이전하기 위해서는 해당 지역이 다른 지역보다 기업환경이 나은 지역이 되어야 한다. 역설적으로 수도권에서 지역으로 이전하는 기업은, 수도권에서 사업을 축소하거나 정리하려는 기업으로 마침 기회발전특구에서 제안하는 부동산 취득세나 재산세를 고려하면 지방으로 사업 이전을 결정하는 것이 타당하다고 판단한 기업일 수도 있다.

따라서 교육발전특구에서 지역정주 인재양성 정도를 성과로 삼거나 기회발전특구에서 단순히 수도권에서 지역 이전 기업 수만을 성과로 삼아 특구의 성공여부를 평가해서는 안 된다. 그리고 교육발전특구의 경우, 지역정주 인재양성과 같은 지역제한적 목표를 탈피하여 해당 지역의 교육경쟁력을 높이는 그 자체에 주목해야 한다. 대전광역시의 대학이 대전에 위치한 산업체만을 대상으로 현장실습을 하는 것보다, 수도권을 포함한 전국 어느 곳이라도 경쟁력이 있으면서 대학의 경쟁력 있는 학과와 연계하여 산학프로그램을 운영하는 것이 훨씬 타당성이 높은 혁신중심 정책이라 볼 수 있다.

(3) 4대 특구: zero-sum인가, positive-sum인가

특구정책의 목적은 지역 활성화이다. 수도권을 제외한 지역의 발전이 지역소멸에 대응할 수 있다는 논리이다. 지역산업이 발전하고 이를 위한 교육, 문화, 도심 고도화가 이루어지면 지역의 정주여건이 높아질 수 있다는 전략이 특구정책의 핵심이다. 그러나 이 정책이 지역, 특구만이 아닌 국가 전체의 관점에서 보면, 어떤 성과가 있을 것인지 점검할 필요가 있다. 기회발전특구와 같이 수도권의 기업을 기회발전특구가 있는 지역으로 이전하게 되면 수도권의 생산성은 그만큼 줄어들게 된다. 이런 관점에서 지역발전특구는 수도권과 지역의 제로섬 게임(zero-sum game)이 될 수 있다.³⁹⁾ 이런 제로섬 게임으로 도출된 지역특구의 성

39) 이런 점에서 「조세특례제한법」 제60조(공장의 대도시 밖 이전에 대한 법인세 과세특례), 제61조(법인 본사를 수도권과밀억제권 밖으로 이전하는 데 따른 양도차익에 대한 법인세 과세특례), 제63조(수도권 밖으로 공장을 이전하는 기업에 대한 세액감면 등), 제63조의2(수도권 밖으로 본사를 이전하는 법인에 대한

과는 지역활성화는 될 수 있을지 모르지만 국가 전체로는 지역 간 배분이 변화한 것일 뿐이다.

따라서 특구정책이 효과를 가지기 위해서는 포지티브 섬(positive-sum) 정책으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 수도권에서 기회발전특구로의 공장이전을 결정하는 기업의 경우, 이전을 통해 창출되는 부가가치가 수도권에서보다 훨씬 높아야 할 것이다. 수익창출을 목적으로 하는 기업이 기회발전특구 정책만으로 이전을 결정할 리는 없을 것이기 때문이다. 이는 기회발전특구의 성공을 위해서는 기업 이전을 유도할 수 있는 지역의 효과적인 전략이 수반되고 이것이 기업의 투자전략 수립에 충분히 매력적인 필요가 있음을 의미한다. 이것이 기회발전특구에 더해, 도심융합특구, 교육발전특구, 문화특구 정책이 함께 제안되고 있는 이유일 것이다.

이들 특구정책 중에서는 무엇보다 도심융합특구의 성공적 안착이 중요하다. 교육발전특구와 문화특구는 지역의 교육여건과 문화여건의 개선과 같은 시간이 걸리고 무형적인 변화에 대한 투자라면, 도심융합특구는 광역지자체의 도심이 수도권 수준으로 활성화되는 하드웨어적 투자를 의미하는 것으로 지역의 정주여건이 보다 직접적인 경쟁력을 갖도록 할 수 있는 것이고, 이것이 기업 이전에 긍정적 요소로 작동할 것이기 때문이다. 또한 보다 효과를 얻기 위해서는 지방자치단체가 다른 지방자치단체보다 더 기업에 대해 매력적인 제안을 할 수 있는 자세를 비롯한 그 외의 권한이 위임되어야 할 것이다.⁴⁰⁾ 그래야 지역 간 기업유치 경쟁이 실질적으로 가능할 것이기 때문이다.

한편 기회발전특구가 포지티브 섬으로 이루어지기 위해서는 수도권으로부터 지방으로의 세금감면을 통한 기업 혹은 공장 이전보다는 우리나라 기업이나 외국기업이 신규투자를 통한 공장신설과 창업이 특구에서 이루어질 수 있어야 함을 의미한다. 물론 해외기업의 리쇼어링(re-shoring)을 적극적으로 유치하는 것도 하나의 전략이 될 수 있다. 그리고 이들 중 리쇼어링 기업에 대한 지원보다는 국내기업에 대한 투자를 지원하는 것이 훨씬 효과적이다. 투자액 10억원당 국내기업의 고용창출이 2.48명으로 리쇼어링 기업의 고용창출인 1.17명보다 2배 정도 높게 나타나고 있기도 하다(정성훈, 2023). 이는 기회발전특구보다 고도의 정책패키지를 지방자치단체가 설계하여 기업에 제안할 수 있어야 하며, 필요한 경우 중앙

세액감면 등의 효과는 매우 제한적이거나 제로섬(zero-sum) 게임에 불과할 수도 있다.

40) 조세감면만으로 기업이전의 효과는 매우 제한적이다. 기획재정부·한국조세재정연구원(2020)이 「조세특례제한법」 제63조와 제63조의2가 그 입법목적인 수도권의 인구집중완화, 기업의 지방이전 촉진, 국토의 균형발전에 얼마나 효과적인지를 분석한 결과, 7년간 100%, 3년간 50% 소득세, 법인세의 일정기간 세액감면이 이루어지는 이 정책의 경우, 세액감면에도 불구하고 정책대상 기업 중 과밀억제권역 혹은 수도권 밖으로 이전한 기업은 극히 일부로 기업의 지방이전 효과는 제한적으로 판단하고 있으며, 조세감면을 받은 기업의 상당수는 조세감면이 없더라도 지방으로 이전했을 것으로 보고 있다. 수혜기업에 대한 설문조사에서 제63조(지방이전 중소기업)의 경우, 약 8.7%, 제63조의2(과밀억제권 밖 이전기업)의 경우 14.7%만이 감면이 없었다면 이전을 포기했을 것으로 답하였다.

정부에도 협력을 요청할 수 있어야 함을 의미한다.

한편 우리나라는 리쇼어링 기업에 대해서만 적용되는 법률⁴¹⁾과 보조금 지원제도를 운영하고 있는 유일한 국가이다. 그러나 우리나라 리쇼어링 기업 지원은 해외 생산 활동을 일정 수준 축소하고 동일 활동에 대한 투자를 시행한 기업을 대상으로 한다(정성훈, 2023).⁴²⁾ 미국이 축소 전제를 두고 있지 않는 등 해외 주요국이 리쇼어링을 기업 자체의 국내로의 회귀가 아닌 국내산업 육성과 생산능력 확대의 입장에서 접근하고 있는 것과는 대조적이다. 한편 정성훈(2023)의 분석결과에 의하면 해외 리쇼어링 기업에 영향을 미치는 핵심요인으로 노동비용을 들고 있으며,⁴³⁾ 리쇼어링 기업을 해외 생산을 축소하는 관점에서 접근하기 보다 이와 무관하게 국내 생산을 확대하는 기업으로 정의해서 기업정책을 추진해야 함을 주장하고 있다. 현재와 같은 리쇼어링 정책은 해외사업이 부진하여 정리하려는 기업들에 인센티브를 준 결과 오히려 국내 기업을 역차별하는 효과를 초래할 수도 있기 때문이다.

결과적으로 지역 활성화를 위한 기업 이전 혹은 신설을 통한 산업 활성화를 위해서는 이전과 무관하게 지역에 창업이나 공장을 신·증설하는 기업에 대한 지원이 기회발전특구를 포함한 지역 정책 패키지로 설계될 수 있어야 한다. 예를 들어, 기회발전특구에서 설계되어 있는 취득세나 재산세의 감면에 더해 법인세의 감면, 경우에 따라서는 공공요금의 지원 등 다양한 정책도 고려해 볼 수 있을 것이다.

(4) 기존 관련 정책(특구)과의 조화 가능성 점검

우리나라에서 특구제도는 1980년부터 시작되었다.⁴⁴⁾ 2010년까지는 관광특구, 연구개발 특구, 경제자유구역 등 지역경제 활성화를 위해 도시 외곽을 중심으로 대규모 단지를 조성하는 계획단위의 통합개발 수단으로, 이후에는 도시재생혁신지구와 같은 쇠퇴한 도심이나 역세권을 대상으로 토지이용 복합화를 통한 혁신거점 조성이 이루어졌다.

이들 특구제도는 그 목적은 각각 다르지만, 추진방식이나 지원제도는 유사성을 보이고 있다(박정은, 2023). 즉 특구에서는 사업시행자, 입주기업에 대해 조세감면, 규제특례(공장 설립, 건축규제, 인허가 절차 간소화 등), 재정지원(부담금 감면 등)이 유사하게 제시되고 있다. 따라서 4대 특구제도는 기존의 특구와의 중복을 초래할 수도 있다. 특히 2010년대 들어 만들어진 특별가로구역, 입지규제최소구역, 복합개발진흥지구, 규제자유특구, 도시재생

41) 「해외진출기업의 국내복귀 지원에 관한 법률」(2013년 8월 제정, 2023년 12월 시행), 2023년까지 지원대상 범위와 혜택을 확대해 옴.

42) 우리나라에서 유턴기업의 선정여건은 해외 사업장의 청산·양도 또는 축소(생산량의 25% 이상)를 대상으로 하며, 비수도권으로의 2개 이상 협력형 복귀의 경우에는 10% 이상 축소, 연구개발업의 경우 경상연구개발비의 10-25% 이상 축소를 요건으로 한다. 기존 국내사업장이 없거나 첨단·공급망 핵심업종의 경우 해외사업장 구조조정 요건은 면제된다.

43) 국내 최저임금 수준, 해외노동비용, 노동집약도 등이 리쇼어링에 영향을 미치는 중요한 요인으로 나타났다.

44) 2023년 현재, 우리나라 특구는 총 24개가 도입·운영 중이며, 지역경제 활성화 및 기업과 산업유치를 목적으로 한 것이 16개, 토지이용 복합화 및 혁신거점 조성이 8개이다.

혁신지구는 도심이나 역세권을 중심으로 이루어지는 사업으로 이런 중복은 향후 재정효율성 측면에서도 문제가 있을 수 있다.

박정은(2023)은 도시재생혁신지구, 투자선도지구, 혁신성장진흥구역, 도심융합특구 각각에 해당하는 대표지역을 비교·분석하고 있는데 이들은 모두 복합거점 조성방식으로 산업, 문화, 복지, 주거, 교통 등 다양한 기능이 집적된 형태이며, 규모는 다르지만 도입되는 기능이나 시설은 유사한 것으로 확인하고 있다.

<표 4-5> 우리나라 주요 특구제도(시기별)

도입시기	특구제도	근거법
1980-2000년대	특별계획구역(1980)	건축법
	관광특구(1993)	관광진흥법
	경제자유구역(2002)	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률
	지역특화발전특구(2004)	지역특화발전특구에 대한 규제특례법
	연구개발특구(2005)	대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법
	특별건축구역(2007)	건축법
2010년대	특별가로구역(2014)	건축법
	입지규제최소구역(2015)	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
	복합개발진흥지구(2017)	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
	복합용도지구(2017)	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
	규제자유특구(2018)	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법
도시재생혁신지구(2019)	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	
2020년대	도심융합특구(2021)	도심융합특구 조정 및 육성에 관한 특별법

출처: 박정은(2023), p. 2.

〈표 4-6〉 유사특구 간 도입 시설 및 기능 비교

구분	도시재생혁신지구	투자선도지구	혁신성장진흥구역	도심융합특구
위치	광주역(KTX)	광주송정역(KTX)	부산광역시 강서구	대전역
규모	14,000m ²	560,427m ²	2,773,000m ²	1,230,000m ²
개발 방식	역세권개발	역세권개발	산업클러스터 조성	역세권개발
도입 시설	기업혁신성장센터	공공시설	공공자율혁신클러스터 (공공혁신용지/지식 산업센터 등)	창업공간 존 (메이커스페이스, 공공청사)
	복합 R&D 시설	산업시설 연구지원시설	헬스케어·로봇 클러스터(의료·업무· 연구시설용지)	창업공간 존 (연구시설, 바이오기업 등)
	사회문화혁신센터	-		성장엔진 존(코워킹 공간, 도서관, 회의실, 컨퍼런스 홀, 게스트하우스 등)
	공공주택 등	주거시설	위터에너지 사이언스 빌리지(단독주택용지)	공공주택 존
	-	환승주차장	-	교통인프라
	-	상업·업무시설	AI/VR/클러스터 (근린상업시설용지)	-
	-	-	수열에너지클러스터 (유통판매시설용지)	-

출처: 박정은(2023), p. 2.

물론 특구제도는 대도시 또는 지방중소도시 등 특정한 대상을 한정하고 있지는 않다. 다만 지역특화발전지구, 투자선도지구, 도심융합특구 등은 광역시·도를 대상으로 한정하고 있다. 그리고 대부분의 특구는 산업단지나 기업, 대학 밀집지역이나 집적화가 필요한 지역을 대상으로 정하고 있다. 예를 들어 산학융합지구나 연구개발 특구를 들 수 있다. 따라서 이들 특구는 중복 가능성이 존재한다. 같은 사업자가 중복된 특구 지정에 따른 수혜를 중복으로 받을 수도 있으며, 특구사업 자체의 비효율적인 시행도 가능하다.

기회발전특구 역시 마찬가지이다. 특구 내 수도권으로부터의 이전, 공장의 신·증설, 창업 기업에 대한 부동산 취득세와 재산세의 감면을 주된 내용으로 하는 이 제도 역시, 규제자유 특구에서도 특구 내에서 조세감면, 부담금 감면을 하고 있으며 개발된 제품에 대한 사업화 및 판로 지원도 하고 있다. 규제자유특구에서는 여기에 더해 허용 건축물 범위 조성, 예비타당성 조사 특례와 같은 규제완화, 기업주식 보유비율 별도 규정 가능 등의 지원도 정하고 있다.

한편 문화도시의 경우, 2019년에서 2022년까지 이미 24개의 지방자치단체가 지정되었으

며, 문화특구로는 13개가 지정이 되었다(전술한 4대 특구와 그 현황 중 문화특구 참조). 기존에 문화특구와 유사한 지역으로는 관광특구가 있다. 이들 관광특구에 대해서는 시설과 옥외광고물 허용과 같은 규제완화, 문화·체육·교통·주차시설 등 조성에 따른 지원이 이루어졌다. 따라서 시설지원에 대해서는 관광특구와 이들 문화특구와의 중복이 발생할 수도 있다. 이는 문화특구의 지원예산에 대한 점검 시 기존 특구지원과의 중복을 검토할 필요가 있음을 의미한다. 한편 문화특구에서 고려할 점은, 이미 문화도시 24개, 문화특구 13개 등이 지정됨으로써 자칫 이 사업이 지역문화 특화와 같은 사업목적보다 지방자치단체에 대한 문화영역의 일반지원 사업화가 될 우려가 있다는 것이다. 사실 문화특구의 지정은 객관적 판단에 어려움이 있을 수 있다. 모든 지방자치단체는 각각 자신의 개성을 갖는 문화적 자산이 있을 수밖에 없으며, 이런 의미에서 각 지방자치단체 모두는 문화도시의 잠재력을 가진 것으로 평가될 수도 있기 때문이다. 이는 특구지정에 있어서 그 대상과 목적을 명확하게 설정할 필요가 있음을 의미한다.

한편 교육발전특구의 경우, 지방자치단체가 지역의 교육발전계획을 세우고, 이에 근거해 예산을 집행하는 것으로 기존 교육부의 직접 재정사업 수행에서 정책방식의 전환이 이루어지는 것이다. 라이즈(RISE) 사업의 경우, 지역주도 고등교육 정책이고, 글로컬의 경우, 신규로 지방대학 사업설계가 이루어지는 것으로 사업 간 기회발전특구나 도심융합특구, 문화특구와 같이 유사제도 간 중복의 가능성은 낮다고 볼 수 있다. 다만 교육발전특구의 세부사업 설계에 따라 기존 대학재정지원사업을 통한 세부사업, 초중등 교육지원사업과의 중복의 가능성은 있을 수 있다. 특히 교육발전특구의 경우, 주로 수혜대상이 학교, 교육기관, 학생으로 명확하게 특정되므로, 최종 수혜자 측면에서는 유사사업의 중복대상이 될 수 있으며, 이런 경우, 사업의 중복, 재정의 효율성 측면에서도 문제가 있을 수 있지만, 여러 사업을 통해 지원되는 재정규모 대비 학교, 교육기관, 학생 수의 한정성으로 인한 사업수행 성과의 품질이 낮아질 수도 있다. 예를 들어, 하나의 학교, 한 명의 학생이 복수의 유사사업에 따른 과업을 수행하는 것에 따른 피로감과 몰입도의 저하 등이 초래될 수 있기 때문이다. 최종 수혜자 입장에서 재정지원은 다른 측면에서는 지원에 따른 과업이 늘어나는 것이기 때문이다.

(5) 재원규모에 대한 예상과 진단

대통령직속 지방시대위원회는 「2024년 지방시대 시행계획」을 의결(2024. 4. 4.)하며, 지방시대 4+10 이행과제에 대한 예산안도 심의·의결하였다. 총 42.2조원에 국비는 24.6조원, 지방비는 15.0조원, 민간자본은 2.6조원이다. 이는 2023년보다 15.6% 증가한 것으로, 단년도 기준으로는 가장 많은 금액이다. 그런데 이 예산은 4대 특구에 더해 인구감소 지역 부활 3종 프로젝트, 초광역권 활성화, 지역정책과제 등이 포함된 예산이다. 특히 이들 예산은 시도별 지역정책과제와 문화관광·교통물류 인프라 과제, 지역의 의료·복지 등 생활여건 개선

및 환경·생태자원 보전에 많은 비중을 차지하고 있다. 4대 특구 관련 예산은 전체 예산에 비해서는 상대적으로 적다.

「2024년 지방시대 시행계획」에서 제시한 국비예산 24.6조원에서는 각 특구별 구분된 예산을 명시하고 있지는 않는데, 세부 내역의 분석을 통해 각 특구에 해당하는 사업을 분석해 볼 수 있다. 이 시행계획에서는 총 436개의 사업에 대한 예산을 제시하고 있는데, 이 중 교육발전특구와 관련된 예산은 없다. 다만 디지털교육혁신으로 수도권·지방의 교육격차 해소 106억원, 대학규제 개혁을 통한 자율적 발전지원에 53억원, 지역혁신 및 지역창업 허브로서 지방대학의 역할 강화에 2,145억원이 계획되어 있다. 교육발전특구의 경우, 지방비 예산 등을 통해 이루어질 것임을 짐작할 수 있다.

한편 핵심과제 기회발전특구와 혁신성장거점 육성으로 성장 동력확충 내에 기회발전특구 조성 및 지방투자 활성화란 과제로 9개의 세부사업에 대해 5,843억원이 제시되어 있다. 기회발전특구에만 국한된 예산은 이 예산 중 일부가 될 것임을 짐작할 수 있다. 한편 같은 핵심과제 안에는 지역별 첨단산업 육성거점 신설 331억원, 지역성장 거점 고도화 941억원이 제시되어 있어 기회발전특구 등 지역 산업인프라 조성 및 확충과 관련된 사업으로 보인다.

지역의 효율적 성장을 지원하는 공간조성이라는 핵심과제 안에는 지방 광역도시 융합거점 개발에 290억원이 제시되어 있는데 이것은 도심융합특구 예산에 해당하는 것으로 판단된다. 그 외 문화특구의 경우, 핵심과제인 지역 고유자원을 활용한 문화·관광 육성 내에 제시된 과제인 문화·관광분야 지역정책과제 300억원, 환경·복지 분야 지역정책과제 593억원, 지역자원 기반의 특화형 문화관광 육성에 4,223억원, 지역 연안자원 기반 특화형 해양관광 육성개발에 417억원 중 특히 지역자원 기반의 특화형 문화관광 육성에 해당하는 것으로 판단된다.

따라서 2024년 국비예산만을 놓고 보면, 교육발전특구는 지방비로 운영되며, 기회발전특구는 5,843억원 미만, 도심융합특구는 290억원, 문화특구는 4,223억원 미만 수준이 될 것으로 보인다. 물론 이 중 기회발전특구와 도심융합특구의 경우, 특구 내에 공공인프라 및 사업이 추진되는 과정에서 다른 항목의 예산이 투입될 가능성도 있다. 예를 들어 국토교통부는 도심융합특구에 각 지역별로 AI, 서비스로봇, 미래 모빌리티, 스마트빌딩, 에너지 산업 등 핵심 선도 기술에 대해 지역도심융합기술 연구개발 사업을 추진하기 위해 2026년까지 280억원을 지원할 계획을 밝히기도 했다.⁴⁵⁾

그런데 재정지원을 근간으로 설계된 4대 특구 예산이 상대적으로 많지 않은 것은 다음과 같은 이유 때문이다.

먼저 기회발전특구의 경우, 특구 내 조건을 갖춘 기업에 대한 조세감면이 핵심이고, 도

45) 국토교통부 보도자료(2023. 11. 9.), 「지방시대를 열어갈 도심융합특구에 R&D를 더하다」.

심융합특구의 경우에는 도심개발을 위한 조세감면이 부담금 감면 등 재정지원이 이루어진다. 교육발전특구는 LINC 3.0, LIFE, HIVE 사업 등 교육부를 중심으로 하던 기존 사업예산을 통폐합하여 2조원 수준의 재정을 지방자치단체의 설계로 이루어지는 교육정책에 투입한다. 문화특구의 경우 현재 지정된 13개의 도시에 대한 시범사업 이후, 대한민국 문화도시를 선정 3년간 도시별 최대 200억원(국비 100억원, 지방비 100억원)의 예산을 지원하게 된다.

각 특구로 보면, 교육발전특구와 문화특구는 특구운동을 위해 투입하기로 예정된 예산이 대체로 정해져 있는 반면 기회발전특구, 도심융합특구의 경우, 특구 내 사업시행자에게 지원이 이루어지는 방식으로 설계되어 있어서 정책대상의 변화에 따라 재정투입규모도 달라질 수 있다. 예를 들어 기회발전특구에서 공장을 신·증설한 기업이 많을수록 재정소요도 커질 수 있는 것이다. 그렇다면 이들 재정규모에 대해 어떻게 판단할 수 있을까?

먼저 교육발전특구의 경우, 기존 중앙정부에서 운용하던 사업의 재원을 지방자치단체로 이전(transfer)하는 것에 불과하다. 물론 지방자치단체는 중앙정부로부터 보다 많은 재원을 유치하기 위해 자체재원을 매칭하기도 한다. 그러나 이들 매칭 재원은 기존 지자체가 운용하던 자체재원의 조정에 의한 것이고, 이는 지자체가 교육으로 재정을 더 투입하도록 유도하는 효과가 있다. 결과적으로 교육발전특구의 운용으로 정부가 추가로 재정이 소요되는 규모는 상대적으로 적을 것으로 전망된다.

문화특구의 경우, 향후 대한민국 문화도시로 지정된 지자체에 대해 3년간 최대 200억 원이 지원된다고 할 때, 만약 현재 지정된 문화특구 13곳 모두에 대한 지원이 이루어진다면, 최대 2,600억원이 3년간 소요되고, 이는 연간 약 866억원 정도의 예산이 소요될 것으로 분석할 수 있다. 그런데 이미 살펴본 것처럼 정부는 2019~2022년 이미 40여개 곳의 지자체에 문화도시를 선정하였으며, 이들 지역에 대해서 최대 200억원을 5년간 지원하는 것으로 설계하고 운영했었다.⁴⁶⁾ 따라서 문화특구의 경우, 기존의 문화도시 사업을 지속한다는 면에서 기존 재정에 대한 추가 소요 수준은 적을 것으로 판단된다.

물론 2024년 지정된 문화도시 13곳은 기존에 지정된 문화도시와 다른 지역으로 추가적인 지원이 소요될 수 있지만 이 역시, 2019년에 지정된 문화도시가 2023년에 종료되고, 이들 지자체가 1차와 2차에 걸쳐 12개였던 것을 고려한다면, 역시 기존 운용 수준의 재정투입이 이루어질 것임을 짐작할 수 있다. 물론 이는 문화도시 운영에 대한 최대한의 예산을 가정한 것으로, 재정상황, 지자체의 문화도시 운영 성과에 따른 차등지원 및 일부 선택적 지원방식으로 운용될 경우, 문화특구에 투입되는 예산은 이보다 적을 가능성이 높다.

기회발전특구의 경우, 특구로 이전하는 기업이나 공장을 신설·증설, 혹은 창업하는 기업에 대한 취득세와 재산세의 감면이 이루어지는 것이 핵심이다. 그런데 기업이나 공장을 신설·증설하거나 창업하는 기업의 경우에는 원래는 존재하지 않았던 그래서 세금을 걷을 필

46) 문화체육관광부(2021. 3.), 「문화도시 지원 가이드라인」, p. 29.

요도 없었던 기업에 대해, 이제 공장 설립이나 창업이라는 신규행위를 해서 발생하게 되는 세금을 감면해 주는 것이다. 따라서 이들 기업에 대한 세금감면은 분명 혜택을 부여하는 것이지만 정부 입장에서 보면, 전년도의 수입이 줄어들거나, 추가적인 재정 부담이 발생하는 것은 아니다. 따라서 이 특구제도를 통해 기존보다 공장 신·증설이나 창업을 하는 기업이 많아지면 많아질수록 정부의 추가적 재정부담 없이도 경제적 성과가 제고되는 성과를 기대할 수 있다. 아울러 정부는 법인세 등의 추가수입을 기대할 수 있으며, 민간소비 활성화로 인한 소비세 수입의 증가도 발생할 수 있다. 물론 기회발전특구를 지정하고, 특구 내 기업 입주 환경 개선을 위한 재정투자에 소요되는 비용은 추가로 발생될 수 있을 것이다. 그러나 기회발전특구가 기존의 산업단지에 대해 신청을 하는 경우가 대다수이므로, 이 역시 기존 산업단지의 관리 및 운영에 소요되는 예산으로 상당부분 충당할 수 있을 것이다.

이것은 기회발전특구에 수도권에서부터 이전해 온 기업 대한 지원의 경우에도 같다. 이들 기업은 수도권에서 업을 하던 중이었기 때문에 이전과 새롭게 공장취득 행위로 인해 발생하는 재산세와 취득세, 양도세 등은 원래 이전이 없었다면 발생하지 않았을 세금이다. 따라서 기회발전특구로의 이전이 있었기에 전년도에 비해 이번 연도에 정부가 받을 수 있었던 세금을 감면한 것일 뿐 정부 입장에서는 전년도보다 재정지출이 늘어난 것은 아니다. 다만 기업은 정부가 기회발전특구에 대한 지원을 한다고 해서 이전하는 것이 아니라, 이전을 통해 경영성과를 높일 수 있다는 판단을 할 때 이전하게 된다. 즉 정부의 조세감면 등의 인센티브는 이전 결정의 부수적인 부분일 뿐이다.

그런데 도심융합특구의 경우, 도심에 공공이 주도하는 특구조성과 이들 특구에 세제감면 등을 통해 기업을 유치하는 것이다. 그러나 이런 도심융합특구의 성공적 운영을 위해서는 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 법률」에서 규정한 사항들을 각 도심융합특구가 차별적으로 시행하는 과정에서 추가적인 재정이 지속적으로 소요될 가능성이 크다. 예를 들어, 도심융합특구 조성을 위한 도로·전기·통신 인프라의 구축 및 공원조성, 공공주택사업이나 도시 및 주거환경정비사업, 도심융합특구 사업자에 대한 행·재정적 지원, 도심융합특구 지원조직으로 도심융합특구 진흥재단과 기업종합지원센터의 설치 등이 그것이다. 경우에 따라서는 지방정부의 도심융합특구 계획 수립에 대한 지원이 이루어질 수도 있다.

따라서 4대 특구 중 도심융합특구의 경우, 도심융합특구가 안정화될 때까지 가장 많은 추가예산이 소요될 것으로 예상된다. 이는 교육발전특구, 기회발전특구, 문화특구가 기업이전과 같은 개별적인 사건이나, 크고 작은 프로그램에 대한 재정지원, 조세감면이 이루어지는 것과 달리 도심융합특구의 경우, 공공 인프라 구축 등을 포함한 대규모의 재정투자사업이 이루어지는 사업이기 때문이다. 물론 이런 재정투자 중에는 민간자본으로 추진될 수도 있을 것이다.

이렇게 볼 때, 4대 특구 사업은 정부의 신규 재정이 대규모로 발생하는 사업이라기보다

기존 지속사업을 다시 정비하여 사업의 성과를 극대화하기 위한 것임을 알 수 있다. 이는 4대 특구 과정에서 기존 사업을 어떻게 조정할 것인지가 핵심이 될 것이다. 기존에 지역문화 지원 사업을 추진하면서, 여기에 더해 문화특구에 대한 예산을 중복지원하며, 도시재생 혁신지구에 투입되는 예산이 도심융합특구와 중복되어 지원되는지, 초·중·고·대학에 대한 기존 지원에도 불구하고 사실상 유사한 프로그램으로 중복 사업이 이루어지지 않는지를 점검할 필요가 있다.

특히 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구는 이를 보다 면밀하게 살필 필요가 있다. 이들 사업은 기본적으로 상향식의 계획을 지방자치단체가 제안하면, 중앙정부가 이를 선정하는 구조를 가지고 있다. 각 지방자치단체는 각자 자기 지역에 부합하는 발전계획과 그에 대한 사업을 개발·설계할 수 있다. 그러나 이들 발전계획과 사업 중 일부는 기존에 중앙정부에 의해 하향식으로 추진하던 사업과 중복될 수도 있다. 예컨대 기존에도 각 지방교육청에서 특성화고 지원 사업이 추진되었다면, 교육발전특구를 위해 지자체가 제안한 특성화고 지원사업과 중복이 된다. 여기에 더해, 대학재정지원사업에서 고교연계 교과과정 운영이 있거나, 고용노동부가 산업인력관리공단을 통해 특성화 고등학교에 대한 지원 프로그램을 운영하고 있다면 이 역시 중복의 가능성이 존재한다.

(6) 재정지원 방식에 대한 진단

4대 특구 사업에서는 각각 재정지원 설계를 차별적으로 하고 있다. 기회발전특구의 경우, 기회발전특구를 지정하고 이 특구에서 이전, 신·증설, 창업을 하면 취득세와 재산세를 감면해 준다. 개별 기업의 활동에 대한 지원이므로 이런 지원방식 자체는 중복으로 인한 비효율 등 재정지원 자체의 누수가 있을 여지는 적다. 그러나 이런 방식이 기회발전특구 내 기업을 지속적으로 유도하여 특구를 활성화시킬 수 있는 방식인지에 대해서는 검토가 필요하다. 기업의 투자결정은 세금감면과 같은 변수 외에도 다양한 변수가 영향을 미치기 때문이다.

도심융합특구에서는 광역거점에서 자체 발전계획을 작성하고, 국토교통부 등 주무부처가 이를 선정하는 방식으로 되어 있다. 이는 기존의 중앙정부 중심 개발계획보다 지역의 수요를 보다 정확하게 반영할 수 있다는 장점이 있다. 지방거점에 산업·주거·문화 등 복합혁신공간을 구축하고, 이 지역에 민·관의 자원을 집중하는 방식으로 특구 내 민자사업을 유치할 수도 있고, 정부가 직접 재정을 투입해 인프라를 구축할 수도 있다. 특구 내 사업자에 대해서는 세금혜택 등을 부여함으로써 특구 활성화를 유도할 수도 있다. 한마디로 도심융합특구에서는 특구 내에서 매우 다양한 개별 사업이 이루어지며, 특구의 성격에 부합한다면 무정형의 사업이 공공, 민간에서 이루어질 수 있다. 따라서 도심융합특구가 성공하기 위해서는 먼저 복합개발을 통한 하드웨어를 확실하게 갖추어야 할 것이다. 선택과 집중에 따

른 공공재정 투자가 필요하며, 민간자본을 유치하는 사업에 대해서는 그 불확실성을 정부가 줄여주어야 한다.

교육발전특구는 공모 방식으로 이루어진다. 지방자치단체가 신청하고, 교육부가 지정하고 재정을 지원한다. 지자체는 교육부의 국비예산에 더해 지방정부 예산을 매칭해서 교육발전특구 사업을 수행하게 된다. 따라서 교육발전특구는 지방자치단체가 제출한 계획에 기반한 사업(프로그램) 단위로 이루어지게 된다. 이것은 지방대학 육성사업인 RISE(Regional Innovation System and Education)도 마찬가지이다. 지방자치단체는 라이즈 계획을 제출하게 되고 교육부의 컨설팅을 거쳐 최종 계획이 확정되고, 그 계획에 대한 재정이 배정된다. 역시 라이즈 계획은 사업과 그 하위 프로젝트로 이루어져 있다. 그런데 이런 교육발전특구의 재정지원 방식은 검토가 필요하다.

먼저 지방자치단체가 계획을 세워 추진하는 사업은 결국은 해당 지방자치단체의 교육기관(초·중등·고등)에 의해 수행된다는 것이다. 이것은 지방자치단체가 수립한 계획이 각각 서로 다른 목표와 여건, 역량을 가진 교육기관의 사정과 조화롭지 않을 가능성이 있다. 특히 지역의 전략산업 위주로 산업연계를 토대로 한 교육발전특구의 방향성은 특정산업과 연계성이 높은 몇몇 학교, 대학, 특정학과에 대해서만 사업범위가 국한될 수도 있다. 이렇게 되면 사업 수행에서 기존의 각 교육기관의 자율성보다는 지방자치단체의 정책방향에 보다 가중치가 두어질 가능성이 높다. 더구나 선거로 지방자치단체의 장이 교체되는 경우, 공약 이행 과정에서 사업의 초점이나 방향이 수시로 바뀔 수도 있다.

RISE 사업의 경우, 기존 LINC 3.0, HIVE, LIFE 등의 사업을 통합하여 재원을 마련하여 지방자치단체와 대학이 연계하는 형태로 대학재정지원이 이루어진다. 이를 위해 각 지자체에는 RISE 센터가 설치되어, 이를 중심으로 사업이 이루어진다. 그런데 RISE 센터가 사업을 총괄관리한다는 것은 기존 사업들이 각 대학에 사업비를 배정하면, 이 중 20% 내외를 인건비로 배정, 사업단을 구성해 각자 사업을 설계하고 추진하던 개별관리 방식에서, 각 대학은 RISE 센터에서 설계하여 공모한 사업을 공모 혹은 배정을 받아 수행만을 하는 구조로 변화할 가능성이 있다. 기존 사업 중 가장 규모가 큰 LINC 사업의 경우, 2012년부터 수행대학에 연 50억원 정도의 지원이 이루어지던 사업임을 고려하면, 이런 변화로 대학은 그동안 쌓아온 사업관리 및 사업수행의 노하우를 상실하게 될 수도 있다. 대학이 스스로 계획을 세워 수행해 오던 방식에서, 아무리 지자체와 대학이 소통한다고 해도, 지자체 RISE 센터 주도로 설정한 계획과 사업에 대학이 종속될 가능성이 높기 때문이다.

교육발전특구에서 수행하는 다양한 사업이 주로 공모로 이루어질 우려도 있다. 교육발전특구 운영기관 혹은 RISE 센터 자신들이 설계한 계획을 개별 사업을 나누어 공모하게 되면, 이를 수주하기 위해 다수 지역 교육기관이 제안서를 제출, 선정받게 되는 구조가 된다. 이런 공모는 제한된 자원을 효율적으로 집행하고 각 제안서의 품질을 평가하는 등의 장점

이 있지만, 다른 한편 이를 운영하기 위한 상당한 행정비용이 초래될 수도 있다. 예를들어, 교육발전특구에서 40개, RISE 센터에서 20개 정도의 사업을 수행한다고 하면, 지역의 교육기관은 이를 위한 각각의 사업제안서를 작성해야 한다. LINC 3.0 사업의 경우, 전국 75개 정도의 대학이 수행하는 일반사업임에도, 재정지원방식이 바뀜으로 인해, 과거에는 한번의 LINC 3.0 사업계획서를 작성하던 것에서, 이제는 수십 개의 제안서를 수시로 쪼개서 작성해야 하는 방식으로 이루어지게 되는 것이다. 이 과정에서 기존 사업수행의 노하우는 사라지고, 지자체가 가이드하는 분야, 사업, 방식으로 개별 사업의 운영이 파편화되어 운영될 수도 있다.

문화특구의 경우 2023년에 지정된 지자체에 시범사업을 통해 대한민국 문화도시를 지정하고, 문화향유 개발 프로그램, 문화 공간 조성, 지역문화에 기반 한 콘텐츠 생산과 확산, 문화인력 양성 등 사업에 대해 3년간 도시별 최대 200억원을 지원한다. 이것은 각 지역의 문화자원의 특징에 따라 제안된 내용을 실현하기 위해 사업을 정하고, 이를 수행하는 것으로 그 자체로는 재정지원 방식에 문제는 덜하다. 다만 이미 제시한 것처럼 이들 사업이 기존에 지역에서 수행했거나 지원을 받았던 사업들과 중복성이 있는지, 중복투자나 과잉투자로 인한 비효율이 있는지에 대해서는 점검할 필요가 있다.

(7) 4대 특구 정책의 효과 도출 가능성

4대 특구정책은 그 자체가 목적이 아니다. 지역 활성화라는 구체적이고 분명한 목적을 갖는다. 물론 지역 활성화를 판단하는 지표는 여러 가지이다. 지역인구가 늘어나는 것일 수도 있고, 지역산업이 활성화되는 것일 수도 있다. 도시기반시설의 고도화 수준과 같은 지역 정주여건을 제고하는 것일 수도 있다. 그런데 이들에 대한 판단에서 가장 고려되어야 할 점은 4대 특구로 인한 지역 활성화가 다른 지역의 경쟁력을 희생시키는 대가여서는 안 되는 점이다.

이것은 4대 특구의 시행으로 인구감소 시대, 수도권 인구의 지방으로의 이동으로 수도권 인구가 줄어들 수는 있어도, 수도권 산업성세가 같이 줄어들고, 그것이 지방으로 이전되는 것이어서는 진정한 4대 특구정책의 효과로 볼 수는 없음을 의미한다. 4대 특구는 어디까지나 수도권의 경쟁력을 유지하거나, 혹은 더 높이는 것을 전제로 지역의 산업경쟁력이 제고되는 것이어야 한다. 그러면 지역의 인구가 증가하고, 이들 인구증가를 가속화시키기 위해서는 지역 정주여건의 개선이 필요한 것이다. 그렇다면 이런 4대 특구의 정책효과는 어떻게 제고될 수 있을까?

먼저 광역거점 방식의 혁신정책이 정부 교체와 무관하게 지속적으로 일관성 있게 이루어져야 한다.⁴⁷⁾ 정부가 바뀔 때마다 지역발전 전략을 새롭게 만들고, 지원방식이나 지원 대상을 변경해서는 곤란하다. 지역을 수도권 수준으로 고도화하기 위해서는 분산균형 정책이

아닌, 거점에 대한 인프라, 교육, 문화투자가 이루어져야 하며, 거점으로 산업과 교통, 민간 서비스업 등이 활성화되어야 한다. 분산균형 전략에 입각한 정책으로 전국의 정주여건을 균형화하는 것보다, 지역에 고도화된 거점지역을 개발함으로써 이들 지역으로의 인구이동을 유도하고, 이런 집적화를 통한 지역경쟁력을 제고하는 것이 실효성 있는 지역 활성화 전략이기 때문이다.

이를 위해서는 정부의 재원도 이에 기반하여 구조조정될 필요가 있다. 예를 들어 광역거점이 교통의 획기적 개선을 위해서는 예비타당성 조사의 면제나 차별화된 기준을 적용하는 것 등을 통해 지역에 대한 인프라 투자가 획기적으로 개선될 수 있도록 해야 할 것이다.

지역에 국내외 산업유치에 대한 획기적인 조치가 필요하다. 기업이 입지를 결정하는 요인은 매우 다양하다. 조세와 보조금도 영향을 미치지만, 노동비용도 영향을 미친다. 전후방 산업생태계도 영향을 미치고, 교통 인프라도 중요하다. 전력 소비가 많은 기업의 경우, 전력의 안정적 공급과 그 가격도 중요하다. 사실 이런 요소가 모두 갖추어졌다고 하더라도 기업의 투자를 얻어내는 것은 쉬운 일이 아니다. 기업에 사업성과는 늘 불확실한 것이어서 시장상황과 전망도 결정적으로 중요하기 때문이다. 정책효과를 도출하는 데 있어서 재정은 투입에 불과하고 규제는 과정 환경까지의 개선을 의미한다.⁴⁸⁾ 그럼에도 최종적인 성과에 이르기 위해서는 여러 요인이 작동해야 한다. 재정지원 이외에 다양한 규제설계, 인센티브 설계가 필요한 이유는 이 때문이다.

따라서 정부가 지역 활성화를 추진하려 한다면, 공공기관 이전과 같은 정부가 결정하면 되는 상대적으로 용이한 방식이 아닌 기업유치를 위해 최대한의 노력을 할 필요가 있다. 이를 위해 필요하다면, 기회발전특구에서 설계하는 취득세, 재산세 감면에 더해 지역 투자 기업에 대한 중앙정부, 지방정부 차원에서 재정, 비재정적 지원을 마련해야 할 것이다. 기회발전특구에서 제안하는 취득세, 재산세 감면만으로 공장 신증설이나 창업을 결정하는 기업은 그렇게 많지 않을 것이다.⁴⁹⁾ 이렇게 지역 산업을 통해 일자리가 늘어나면, 지역정주여건

47) 예를 들어, 교육발전특구의 경우, 2024-2028년까지 계획이 마련된다. 이후에는 사업추진이 불확실할 수도 있다는 의미이다. 이것은 라이즈(RISE) 체계, 문화특구 등도 마찬가지이다. 그리고 실제로 지금까지는 정부가 바뀔 때마다 기존의 사업들이 재편되길 반복해 왔다. 이런 방식으로는 사업추진에 혼동과 일관성 결여로 인해 기존의 지역에 대한 투자가 다시 원점으로 돌아갈 수도 있다.

48) 재정정책이 그 자체로 효과를 발휘하는 경우는 드물다. 산림녹화의 경우 재정투입만으로 조림이 가능할 수도 있으나, 이런 정책은 드물다. 대부분의 정책은 재정이든, 규제든 정부의 간여결과 민간주체의 행위가 변화하고 그 결과로써 성과가 제고되어야 최종적인 정책효과를 도출할 수 있는 경우이다. 지역 활성화 역시 마찬가지이다. 재정투입이 적재적소에 이루어진다고 해도 그것만으로 부족하다.

49) 이렇게 볼 때, 재정지원은 기업투자에 대한 인센티브 중 하나를 더해 주는 것이다. 그런데 기업은 이런 인센티브만으로 투자를 결정하지 않는다. 기업투자에는 보다 많은 요소가 영향을 주며, 무엇보다 수익창출 가능성이 핵심이다. 한편 기업이 투자를 결정했다면, 가장 중요한 것은 그런 투자결정을 실현할 수 있는 규제걸림돌이 없는 것이 중요하다. 기업 입장에서 투자를 하기로 결정했다는 것은 사업성이 있다는 판단을 한 것이고, 이는 재정지원과 같은 인센티브와 무관하게, 규제와 같은 진입제한 없다면 자신들이 선택한 지역으로 입지를 결정할 것이기 때문이다.

이 제고되고, 이를 통해 지역에 정주하게 된 사람들이 소비하는 과정에서 지역의 부가가치가 높아진다는 선순환을 만들어 낼 수 있다.

대전 신세계백화점 유치가 대표적인 예이다. 2021년 8월 개점한 대전 신세계 백화점은 첫째 4개월에 매출 3천억원, 2022년에는 8,600억원, 2023년에는 9,400억원을 달성했다. 2021년 개점 시 대전신세계, 이마트, 신세계인터내셔널, 신세계푸드, 스타벅스코리아, 신세계 L&B, 신세계센트럴시티, 신세계까사미아 등 총 8개사와 삼구, 위피크, 빌컴 등 104개 신세계 파트너사가 참여하고, 한스크, 라도무스, (주)동양환경 등 지역 강소기업도 3개사가 함께하는 등 총 115개사에서 3,000명을 채용하는 대규모 온라인 채용박람회를 개최하기도 했다(서울경제, 2021. 5. 19. 「대전 출점 앞둔 신세계, 지역에서 3,000명 채용한다」). 지역에 신규 산업, 신규기업 유치가 필요함을 보여주는 대표적인 사례이다.

이는 청주지역에 위치한 SK하이닉스의 사례에서도 확인된다. SK 하이닉스 청주사업장 직원은 7천-8천명 수준이고, 협력사 근로자까지 더하면 1만여 명이다. 이 기업이 납부한 지방소득세는 2021년 883억 2,300만원에 이르렀다(중부매일, 2022.6.12. 「SK 하이닉스가 불러온 상전벽해」). 청주시의 경우, SK하이닉스 외에도 LG 에너지솔루션이 2023년 6,000억원을 투자하기로 하는 등 활발한 기업활동과 신규투자를 통해 지역의 부가가치를 높여가고 있기도 하다.

따라서 4대 특구의 효과를 기대하기 위해서는 특구정책에서 설계하는 재정지원뿐만 아니라 비재정적 요소 특히 규제애로의 해소가 매우 중요하다. 기업의 신규입지와 신설은 재정정보다는 규제의 영향을 많이 받는다. 그리고 규제애로의 해소 여부도 중요하지만 속도도 중요하다. 기업의 입지결정 애로에 얼마나 신속하게 대응하는가가 중요한 것이다. SK 용인 반도체 공장의 경우, 부지확보 후 6년째 착공을 못하고 있는데 이는 규제 해소가 더딘 까닭이다. 인근 지역인 여주시의 경우, 반도체 공장입지로 인한 농업용수 부족을 이유로 1년 6개월간 용수공급 시설의 인허가가 지연되었고, 안성시는 방류수에 대한 환경영향평가 요구로 1년 지연되었다. 그 외 LNG 발전소 건설문제가 친환경 발전이슈로 다시 공전 중이다(조선일보, 2024.4.28. 이번엔 발전소가 발목). 사실 기업이 지역의 특정지역에 입지를 결정하는 것은 조세감면과 같은 재정지원보다는 규제가 더 큰 영향을 미친다. 기업 입장에서는 재정지원은 사업에 대한 정부지원의 수준을 의미하는 것이지만, 규제는 사업 자체의 개시 가능성, 즉 진입 여부와 관련이 있는 것이기 때문이다. 4대 특구와 함께 적절한 Policy-Mix 설계와 문제해결 대응이 그때그때 적시에 이루어져야 하는 것은 이 때문이다.

한편 4대 특구 각각의 성격을 정확하게 규정하는 것도 중요하다. 기회발전특구의 경우, 특구지역으로의 기업의 이전, 공장의 신·증설, 기업의 창업이 이루어져야 효과가 도출된다. 이것은 기회발전특구의 성과는 기타 기업의 투자여건이 마련되고 대내외 경기의 긍정적 기대가 있는 등 여러 요건이 충족되어야 가능할 수 있음을 의미한다. 물론 이 과정에서 정부

가 투자여력이 있는 대기업에 기회발전특구로의 투자를 유도할 수도 있을 것이다.

그런데 도심융합특구의 경우, 정부에 의한 인프라 투자의 성격을 갖는 것으로 그 자체로 성과이며, 효과를 유발할 수 있다. 광역지역 거점에 정부와 민자투자가 이루어져 도심재생이 이루어지고, 정주여건이 개선되며, 나아가 교통에 대한 투자를 통해 접근성이 강화되면 해당 지역으로의 기업이나 상업시설의 유입이 이루어지게 되고 사람들도 자연스럽게 밀집하게 된다. 우리나라에서 수도권 집중현상은 고속철도로 심화된 측면이 있다. 지역에서 수도권으로의 접근성이 높아질수록 사람들은 보다 나은 정주환경을 가진 수도권으로 이전하거나 생활인구로 편입되어갔기 때문이다. 이를 해소하고 지역의 발전을 유도하기 위해서는 지역허브에 수도권에 필적할 수준의 높은 정주환경을 구축할 필요가 있다.

이런 도심융합특구의 성과는 기회발전특구에 비해 직접적일 수 있다. 아울러 기회발전특구가 기업의 이전, 공장 신·증설, 기업창업이 이루어지는 상황에 개별 기업에 대한 재정 지원 수요가 발생하는 반면, 도심융합특구는 민자 사업을 유치한다고 하더라도 정부의 대규모 재정투입이 특정 시기에 집중적으로 이루어져야 한다는 특징이 있다.

그 외 교육발전특구와 문화특구의 경우, 지방자치단체 중심의 새로운 재정사업이 이루어지는 만큼 이들 특구에 배정된 예산규모에 따라 재정수준이 결정되게 된다. 그리고 교육발전특구와 문화특구의 효과는 기회발전특구와 도심융합특구에 비해 간접적이고 상대적으로 부수적일 수 있다. 이유는 교육발전특구를 통해 지역의 교육여건의 개선과 문화특구를 통한 문화적 정체성의 확립은 지역활성화를 위한 요소이긴 하지만, 이것이 특구사업과 직접적이고 즉각적인 효과를 유발하기는 어려울 수 있기 때문이다. 즉 이들 두 개의 특구만으로 지역 활성화가 이루어지는 직접적 연계성을 갖지는 않을 수 있다. 다만 교육발전특구를 통해 지역의 교육여건이 개선되고, 특히 지역대학의 경쟁력이 강화되어 지역정주형의 인재가 양성되고, 이들이 지역산업체로 진출하는 등의 선순환의 생태계가 구축된다면, 교육발전특구는 지역활성화에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 교육발전특구만으로 지역대학의 경쟁력이 강화되는 데는 실질적인 한계가 있을 가능성이 높다. 지역대학의 경쟁력 강화는 매우 다양한 요인들이 작동되기 때문에 교육발전특구에서 설계하는 사업으로는 충분하지 않을 가능성이 높기 때문이다.

따라서 이런 점에서 평가해보면, 4대 특구 중 정부가 가장 직접적이고, 즉각적인 효과를 낼 수 있는 것은 도심융합특구임을 알 수 있다. 즉 도심융합특구를 통해 비교적 단기간에 계획적으로 광역거점의 수준을 고도화하고, 이와 병행하여 기회발전특구와 규제자유특구 등 다른 특구제도 및 정부의 추가적인 지역으로의 기업유치 전략을 활용하여 산업 활성화를 적극적으로 추진해야 할 것이다. 그리고 교육발전특구와 문화특구를 꾸준히 지속하여 교육과 문화 등 지역의 핵심 정주요인에 대한 경쟁력을 제고 하는 것이 필요하다. 무엇보다 이들 특구의 성공을 위해서는 충분한 재정지원이 핵심이다. 기업 이전 및 공장 신·증설, 창

업이 가능하다면, 기회발전특구에서 제안하는 이상의 인센티브까지 고려될 수 있어야 하며, 도심융합특구는 광역거점의 확실한 변모가 가능한 수준의 투자가 이루어져야 한다. 교육발전특구의 경우에도 지역 초·중·고·대학의 수를 고려할 때, 광역권별 1천억, 2천억원 정도의 투자로는 효과가 미미할 수밖에 없다. 물론 필요하다면, 특정한 교육기관에 대한 집중적인 전략투자도 이루어져야 할 것이다. 이는 문화특구 역시 마찬가지이다.

2. 개선방안

특구정책은 1980년대부터 시작되어 2023년 현재, 23개가 시행되고 있다. 이들 특구제도는 이미 살펴본 것처럼 각각 그 필요에 의해 도입되었지만 목적과 설계에 있어서 유사한 특구가 상당하다. 따라서 지방시대위원회에서 제안한 4개 특구가 기존 특구제도와는 차별적이면서도 지방발전이라는 목적을 달성해낼 수 있는지에 대한 고려가 먼저 필요하다. 다만, 이미 살펴본 것처럼 제시된 4대 특구인 기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구의 경우, 기존 특구와 차별성이 없다.

다만 지방정부가 스스로 특구를 설계한다는 점에서 기존의 중앙정부 주도의 특구제도와 향후 제도운용상의 차이를 기대해 볼 수 있다. 지방이 자신들의 발전수요를 스스로 진단해, 적절한 발전전략을 세워 추진하는 과정에서 각 지역별로 차별적인 지역발전을 추동할 수 있을 것이기 때문이다. 또한 4대 특구 정책은 주로 지역거점 혁신기반 발전전략을 취한다는 점에서 기존의 단순 균형논리에 입각한 지역발전전략과 차별화되는 것으로 성공적 정책 집행이 이루어진다면, 기존의 지방발전 정책의 반복된 실패를 극복할 수도 있을 것이다.

4대 특구의 목적인 지방시대를 가능하게 하는 지역발전을 위해서는 산업경쟁력을 바탕으로 한 양질의 일자리, 수도권 수준의 정주조건을 갖춘 인프라 및 콘텐츠 경쟁력이 있어야 한다. 아울러 지역에서 필요한 일자리를 제공하며, 지역주민의 교육수요를 충족시킬 수 있는 교육수준이 제고되어야 한다. 이것이 4대 특구 설계가 산업경쟁력을 목적으로 하는 기회발전특구, 교육수준 제고에 목적을 둔 교육발전특구, 도시경쟁력 강화를 목적으로 하는 도심융합특구, 문화콘텐츠 양양에 초점을 둔 문화특구로 정해진 이유이다. 다만 세금감면과 보조금 지급이라는 특구 설계의 유사성은 기존에서 이미 유사한 특구가 운영되는 상황에서 얼마나 차별적이면서 높은 정책성적을 달성해 낼 수 있을지 세심한 점검이 필요하다. 아울러 이미 검토한 것처럼 지방의 발전이 특정한 지역의 성과를 축소시키는 결과로 이루어지는 제로섬 게임을 유도하는 정책으로 변질되지 않도록 해야 할 것이다.

이와 같은 틀 속에서 개별 특구에 대한 개선방안을 각각 제시하면 다음과 같다.

가. 기회발전특구

기회발전특구는 지방정부가 주도해 특구를 신청하고, 산업통상자원부가 지원받는 방식으로 결정된다. 2024년, 3월 31일 기준 기회발전특구를 신청한 지역은 대구광역시, 전라남도, 부산광역시, 경상북도이다. 이들 지역을 기회발전특구로 지정하는데 가장 중요한 것은 전체 국가 관점에서 산업의 전략적 집적이다. 우리나라는 전라남도 여천은 석유화학, 포철과 광양은 제철, 창원은 기계, 구미는 전자 등 특정한 산업을 집적시키는 방식으로 성공적인 지역발전 전략을 수행한 경험이 있다. 이는 기회발전특구가 각 지역의 특화경쟁력을 갖출 수 있도록 설계되어야 한다는 점을 의미한다. 이런 점에서 대구광역시, 전라남도가 이차전지 양극재 공장에 대해 신청했다는 것과 같은 지역 간 중복에 대해서는 중앙정부 차원에서 기회발전특구 지정 시 고려할 필요가 있다.

이는 기존의 특구와의 조화성 고려에서도 마찬가지이다. 예를 들어 규제자유특구의 경우 경북은 이차전지 리사이클링과 산업용 램프, 전라남도는 모빌리티와 차세대 전력 송배전, 부산광역시는 블록체인과 LPG선박, 대구광역시는 첨단의료기기 및 폐인체지방활용과 이동식 협동로봇 산업으로 특화하고 있다. 따라서 기존 특구의 산업과 4대 특구에서 산업 분야에 대한 조화에도 고려가 필요하다.

물론 산업은 정부의 집적전략도 중요하고 자생적 클러스터의 형성에 따라 발전되지만 정부정책이 특구의 형태로 산업을 교체하거나 산발적으로 형성시키는 방향으로 진행되어서는 오히려 자연스러운 산업집적을 저해할 수도 있다. 아울러 지방정부 입장에서는 기회발전특구로 지정되면 지정된 특구 내의 기업에 세금감면 지원을 할 수 있게 되거나, 기업 이전을 유도할 수 있기 때문에 이 과정에 기회발전특구 지정을 위해 최대의 노력을 기울이게 된다. 이 과정에서 기존 특구에서 정해진 산업과 데이터센터, 첨단의료 등 신산업을 선택할 수도 있다. 이런 경우, 중앙정부에서는 해당 산업에 대한 특구발전의 잠재력을 고려한 지정이 필요하다.

특히 이 과정에서 기존 특구의 지속성을 살려나가는 것이 오히려 중요할 수 있다. 즉 기회발전특구와 같은 새로운 특구를 만드는 것보다, 전혀 다른 특구의 개념으로 접근하는 것은 곤란하고 기존의 클러스터를 최대한 활용하는 것이 중요하다. 또한 판교지역과 같은 신산업 클러스터의 구축이 필요하다면, 국가 수준에서 진행하는 것이 바람직할 수도 있다. 즉 기회발전특구에서 지역이 주도하는 특구로 정하는 것보다는 국가의 전략적 의사결정이 중요하다.

이 과정에서 가장 중요한 것이 특구지정에서 정치적 영향력의 배제이다. 우리나라 지역발전정책이 분산정책으로 전개되어 온 이유는 각 지역의 이해관계가 의사결정과정에서 고려되면서 각 지역에 고른 배분을 염두에 두었기 때문이라는 진단이 많다. 기회발전특구에

서도 이런 방식이어서는 안 될 것이다. 기회발전특구 간의 차별성, 기존 특구에서 정해 놓은 산업과의 조화성, 지역에 이미 존재하는 경쟁력 있는 특화산업을 고려한 특구지정이 필요하다.

한편 기회발전특구의 기업에 대한 세금감면 방식의 지원은 개별 기업 입장에서는 파격적인 지원일 수 있지만 기업의 입지 결정은 세금만이 아님을 고려할 필요가 있다. 기회발전특구의 기업에 대해서는 보조금 등 정책조합(policy mix)도 적극적으로 고려해야 할 것이다. 아울러 세금감면에 있어서도 특구발전이 보다 지속될 수 있는 방식도 고려할 필요가 있다. 이에 대해서는 미국의 기회특구(opportunity zone)를 참고할 수 있다. 미국은 부동산이나 주식 등을 처분하면 처분이익이 20% 정도를 세금(capital gain tax)으로 내야 한다. 그런데 이를 기회특구펀드(qualified opportunity)에 투자하면 처분이익세 납부를 유예해 준다. 기회특구에 대한 장기투자를 유도하기 위해 최소 5년 이상 투자해야 세금감면을 받을 수 있고, 이후부터는 기간이 늘어날수록 감면혜택이 늘어나도록 설계하고 있다(정다연, 2023).

기회발전특구의 성공을 위해 무엇보다 중요한 것은 적시에 이루어지는 규제개혁이다. 세금감면과 보조금은 기업의 재정 부담을 덜어주는 조치이지만, 무엇보다 기업 입장에서는 규제로 초래되는 비용이 크다. 나아가 불합리한 규제는 사업에의 진입 자체를 저해한다. 공장증설에 대한 세금감면과 보조금을 주는 것보다, 공장건설을 가로막는 규제를 적시에 개선하고, 이 과정에서 초래되는 수많은 행정적 거래비용을 줄여주는 것이 중요한 것이다. 산업단지 등에 대한 규제개혁이 파격적으로 이루어져왔지만 기업에 대한 규제환경은 여전히 개선할 점이 많다. 이런 점에서 기회발전특구에 대해서 포괄적 규제유예를 적용하거나 정부와 기업이 아예 기업특화 규제를 새로 설계하는 방식과 같은 파격적인 정책설계를 고려해 볼 수도 있다.

나. 교육발전특구

교육발전특구는 지방이 스스로 자기 지역의 교육경쟁력을 제고하기 위한 정책이다. 기존에서 선거로 선출되는 교육감에 따라 지역은 각각 차별적인 정책을 설계하고 집행해 왔지만 교육발전특구는 두 가지 차별적 성격을 갖는다. 하나는 초·중등·고등 교육을 포함한 교육발전전략을 유도함으로써 기존에는 배제되었던 고등교육 영역까지를 포함하게 한 것이다. 다른 하나는 교육발전특구 신청과 시범지역 선정 및 본 지정 과정에서 지방정부는 지정의 가능성을 높이기 위해 지방교육재정 특별교부금 외 스스로 지방정부 예산을 매칭하게 된다는 점이다. 이는 지방에 교육예산의 증가를 의미하며, 지역에서는 이를 보다 효율적으로 사용하게 유도하는 기능을 할 수도 있다. 교육부에서는 이런 교육발전특구의 성공을 위해 RISE 사업과 글로벌 사업 모두에 대해 지방정부와 신청 대학에 지방정부, 지방산업과의

연계를 요구하고 있다. RISE 사업의 경우, 기존 교육부 주도 사업예산을 배정하며, 그 규모를 약 2조원 수준으로 제시하고 있기도 하다.

이처럼 지방정부가 교육발전에 보다 관심을 갖도록 유도하는 데 교육발전특구의 역할을 기대할 수 있다. 그런데 여기에 반드시 고려해야 할 점이 있다. 대학과 같은 고등교육을 포함한 지역 교육정책이 지방정부의 정책방향과 연계되는 과정에서 교육정책의 독자성보다 지역정책과의 융합이 강조될 가능성이 있다는 점이다. 교육감과 지방자치단체장 모두 4년 주기 선거로 선출된다. 이는 지방정부는 4년마다 정책의 방향이 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 지역전략산업도 바뀔 수 있고, 예산투입의 우선순위도 바뀐다. 이런 상황에서 교육정책을 지역정책과 연계시키게 되면 교육정책의 일관성에도 영향을 미칠 수 있다. 특히 대학의 경우, 고유의 기능이 있음에도 불구하고 지방정부에서 제시하는 산업방향에 대학운영, 학과운영 전반에 영향을 받게 될 가능성도 있다. 교육발전특구의 성공을 위해서는 지역의 수요를 반영하되 초·중등·고등 교육이 기본적인 역할과 기능을 전제로 해야 한다는 이해가 필요하다.

한편 교육발전특구에서 제시하는 개별 사업 차원에서도 고려해야 할 점이 있다. 여기에서는 대표적인 사업을 다루기로 한다.

먼저 돌봄 교실 정책이다. 초등학생에 대해 2025년까지 저녁 8시까지 운영하고, 석식도 제공하는 정책이다. 초등학교에 대해 정규수업 외 이루어지는 방과후학교 등 연장 돌봄 시간을 더 늘려 맞벌이 부부 등의 육아 부담을 덜어주려는 취지이다. 돌봄 유형을 다양화해서, 틈새 돌봄, 일시 돌봄 등도 제시했다. 돌봄 정책은 그 취지로는 각 지방자치단체, 교육청의 자율적인 프로그램이라기보다는 국가 수준의 정책으로 판단된다. 그리고 이는 돌봄에 따른 부수적인 예산소요 및 학교, 교사 등과 같은 이해당사자와의 협의가 필요한 정책이기도 하다. 돌봄이 주로 초등학교에서 이루어진다는 점을 고려한다면, 프로그램 운영 등은 예산을 통한 사업으로 진행할 수 있지만, 밤 8시까지 학교에서는 관리 인력의 배치가 필요하기 때문이다. 따라서 이 정책의 성공을 위해서는 이를 교육발전특구에 포함시키는 것보다는 교육부에서 주도적으로 이해당사자와의 협의 및 예산의 마련에 나서야 한다. 이 과정에서 이 사업에 투입되는 재정적 충당 가능성에 대해서도 고려할 필요가 있다. 2025년부터 전국에 이를 시행하는 데는 상당한 재정이 추가로 소요될 수 있기 때문이다.

교육발전특구에서 각 지방자치단체, 교육청이 설계하는 사업은 그 취지와 무관하게 기존 각급 학교에 수행하고 있는 과업이 상당하다는 점에서 오히려 교육현장의 혼란을 초래할 수도 있다. 특히 초등, 중등 교육에서 이러한 우려가 있다. 특히 현실적으로 중등교육의 경우, 입시와 직간접적으로 관련된 교육과정 운영이 이루어지고 있다. 이런 상황에서 만약 추가적인 사업이 교육발전특구를 통해 이루어질 경우, 교사는 물론이며 학생들에게도 부담을 야기할 수도 있다. 사업에서 제시하는 성과지표를 관리하는 과정에서 정량적 성과를 충

족하기 위해 현실적으로는 도움이 되지 않는 사업을 위한 사업이 이루어질 수도 있다. 예를 들어, 특성화 고등학교에 대해 지역정주 인력을 양성한다는 명목으로 지역산업 연계 교육과정 운영을 도입하거나 지역산업계 전문가가 포함된 교육과정 운영을 확대하여 이를 성과 지표로 제시할 경우, 그 취지와는 무관하게 사업수행 과정에서 각 교사, 학생들에 오히려 혼란스러워진 교육과정으로 부담을 초래할 수도 있다. 이미 고등학교의 경우 고교학점제⁵⁰⁾와 같은 학생선택권 강화를 위한 프로그램이 도입된 상황에서 유사사업의 중복시행이 초래될 수도 있다.

고등발전특구 내 고등교육 사업, 즉 대학을 대상으로 하는 사업은 교육부의 대학정책과 관련해서 보다 근본적인 검토와 대안 제시가 필요하다. 교육발전특구가 수도권이 아닌 지방의 교육경쟁력 강화를 도모한다는 점에서 이는 중요하다. 수도권에 비해 그 외 지역의 경우, 학령인구 감소, 등록금 제한, 그로 인한 교육경쟁력 약화 등의 어려움을 상대적으로 더 크게 겪고 있기 때문이다.

대학경영에 필요한 기본 재원은 등록금이다. 등록금 규제는 2010년에 도입되어 직전 3개년도 물가상승률의 1.5배 이내 인상으로 제한하고, 2012년부터는 등록금 인상 시 국가장학금 II 유형⁵¹⁾ 지급 불가 정책을 운영 중이다. 이 정책으로 대부분의 대학은 2024년까지 등록금을 인상하지 못했거나 매우 제한적으로만 인상할 수 있었다. 2010년 등록금 회계 등 자체 수입으로 대학경영이 가능했던 대학들이 2024년이 되면, 국가장학금 확보, 대학혁신지원사업, 그 외 국가사업 등의 수주 없이는 정상적인 운영이 불가능해졌다. 그 결과 대학교육의 자율성이 줄어들고, 교육부의 대학정책이 각종 사업설계 과정에서 대학에 미치는 영향력이 커졌다.⁵²⁾ 특성화, 산학, 특성화, 인문학, 대학 간 공유, 무전공과 융합 등에 따라 대학은 이를 충족시키기 위해 학과를 구조조정하고, 교수채용의 분야를 결정하며, 학사제도를 수정해 온 것이다. 대학교육의 자율성을 회복한다는 측면에서, 현재의 대학 재정정책은 전면적인 수정이 필요하다. 등록금 인상이 가능하도록 해서, 대학의 일반운영은 스스로의 재원으로 이루어질 수 있도록 개선할 필요가 있다. 장학금 비율 등도 대학이 자율적으로 정할 수 있도록 해야 한다. 대학을 통해 정부가 수행하려는 특정사업에 대해서만 재원을 마련해, 사업으로 발주하고 대학의 공모를 받아 경쟁력이 있는 대학에 지원해야 한다. 이런 측면에서 보면, 등록금 인상 자율화, 대학혁신지원사업 및 일반재정 지원성격의 대학재정지원 사

50) 고교학점제란 학생이 기초 소양과 기본 학력을 바탕으로 진로 및 적성에 따라 과목을 선택하고, 이수 기준에 도달한 과목에 대해 학점을 취득, 누적하여 졸업하는 제도이다.

51) 국가장학금 II 유형은 한국장학재단에서 선발하는 소득연계 국가장학금으로 대학의 적극적인 등록금 부담완화를 도모하기 위해 대학 자체 노력과 연계한 장학금이다. 대학은 국가장학금 II 유형을 학생들에게 수혜하기 위해 등록금을 인상하면 안 된다. 이 장학금 정책으로 대학은 법적으로는 직전 3개년 물가상승률 1.5배 이내 등록금 인상이 가능하지만 사실상 등록금 인상은 더욱 어려워졌다.

52) 특정한 목적지향성 사업은 국립대 통합유도, 대학의 퇴출유도, 정원감축유도, 무전공 등 교과과정 조정 등의 수단으로 활용될 가능성이 있으며 실제로 교육부의 대학정책은 이런 방식으로 이루어져 왔다.

업의 축소를 통해 대학경영의 자율성도 보장해 주어야 한다.

한편, 2022년 지방교육재정교부금 중 일부를 고등교육에 배정하는 안을 기획재정부에서 발표하고 여야가 이를 협의하는 과정에서 2023년부터 고등·평생교육지원 특별회계가 신설되었다. 교육발전특구의 고등교육 관련 재정의 일부도 이 회계에서 재원을 삼고 있다. 예를 들어, 지방대학·전문대학 활성화 사업의 경우, 2025년 이후, RISE 사업의 일부로 편입될 가능성이 높다. 다만, 이 회계에서 고등교육 부분은 국립대학과 사립대학과의 격차가 현저히 크다. 예를 들어, 2023년 고등·평생교육지원 특별회계에서 국립대학 육성에는 4,580억원이 지원된 반면, 지방대학·전문대학 활성화 사업은 2,500억원이 배정되었다. 그런데 국립대학에는 부실한 시설 확충에 1조 19억원, 실험실습기자재 확충으로 2,680억원이 배정되었다. 국립대학과 그 외의 대학과의 예산배정의 편중이 매우 크다. 물론 국립대학의 경우, 정부의 정책적인 고등교육 정책 수행에 따른 예산이 필요할 수 있지만, 지난 15년간 등록금 인상제한으로 대학시설 등에 대한 투자가 극도로 제한될 수밖에 없었던 사립대학에 비해 등록금 외에도 정책적 지원에 따라 시설·장비·공간 등의 확충이 가능해서 상대적으로 상황이 나은 국립대학에 대한 지원이 사립대학에 대한 지원에 비해 상대적으로 크다는 점은 예산배정의 균형 차원에서 재고될 필요가 있다. 이것은 37개 국립대에 비해 사립대는 155곳으로 많으며, 학생 수도 더 많다는 점에서 재정 수혜자의 편중 해소 차원에서도 필요하다.⁵³⁾ 이는 수도권이 아닌 지방에서도 마찬가지이다.

한편 RISE 사업과 글로컬 사업은 교육발전특구 내 대표적인 고등교육 사업이다. 이 두 사업의 목적은 지역정주 인재를 양성하는 것이다. 지역정주 인재란 지역에서 지역산업 수요에서 요구되는 역량을 갖춘 교육을 받은 후, 지역산업체에 진입함으로써 지역발전에 역할을 할 뿐만 아니라 인구감소 등 지역의 축소 경향에도 대응할 수 있다는 것이다. 그러나 이것은 지나치게 단순논리이다. 특히 대학과 같은 고등교육기관이 그렇다. 대학에 대해서 지역정주인력 양성을 가장 집중적으로 제안하고 있다는 점에서 이는 모순적이다.

먼저 대학에는 해당 지역 출신만이 입학하지 않는다. 수도권 집중이 가속화되면서 역설적으로 수도권에서 입학을 하지 못하는 학생들이 많아지고 있다. 수도권에서 지방으로 입학한 학생이 많다는 것이다. 이미 지방의 경우, 수도권 출신 학생이 40%가 넘는 대학도 상당하다. 즉 대학은 전국 어느 지역출신이든 입학하는 곳이다. 당연히 이들은 졸업 후에도 대학이 입지한 지역에서만 취·창업하지 않는다. 원래 출신지, 혹은 좋은 일자리가 있는 곳이라면 어디로든 갈 수 있다.

요컨대 지역정주는 교육발전특구의 목적이 될 수 없다는 것이다. 오히려 지역의 산업이

53) 2021년 기준 학생 1인당 연간교육비는 국공립대가 2,084만 6천원, 사립대는 1,589만 9천원으로 494만 7천원이 국공립대가 많다. 교육비는 주로 학교운영인건비, 시설비, 도서구입비, 기계기구 매입비 등이다. 이들 예산에 자체 예산뿐 아니라, 대학에 대한 정부재정지원도 포함된다는 점에서 국립대와 사립대의 격차는 기본적으로는 정부의 정책에 의해 초래된 것이다.

발전하고, 정주여건이 나아지면 해당 지역으로 다른 지역대학 출신의 학생들까지 진입해 오게 된다. 따라서 대학에서 해당 지역산업에서 요구하는 산학교육을 중심으로 설계하는 국지적 합리성에 기반한 교육과정을 운영하기 위해 RISE 사업, 글로컬 사업 등 교육발전특구의 하위 사업에서 이런 방식의 사업설계를 요구하는 것은 타당하지 않다.

한편 RISE 사업의 경우, 기존의 대학재정지원사업인 LINC 3.0, LiFE, HiVE 등의 사업에 산을 통합해서 운영하는 것이다. 그런데 이 과정에서 기존의 사업을 완전히 리셋하게 하는 것은 곤란하다. 통상 정부사업이 없어지면 사업단이 해체되며, 그로 인한 인력의 고용도 종료된다. 그런데 이렇게 되면 정부가 십 수 년 동안 재정지원을 통해 쌓은 노하우까지 사라지게 된다. LINC 사업의 경우, 2012년부터 시작된 5년 주기 사업으로 2022년의 경우, 134개의 대학에 대한 지원이 이루어지는 대학의 산학중심 사업이다. 따라서 이런 사업을 RISE 사업을 위해 폐지하는 경우, 대학의 산학 역량이 약화될 수도 있다.

다. 도심융합특구

도심융합특구는 광역거점의 정주여건을 개선하여 수도권에 비해서도 경쟁력이 있는 지역의 거점 중심지를 확보하려는 전략이다. 단순 분산정책에 비하면 지역발전을 위해 보다 합리적인 방식으로 특히, 지방이 스스로 도심융합특구를 설계, 신청하는 과정을 통해 지역의 수요를 반영한 개발이 가능하다.

그러나 도심융합특구의 경우 기존의 도시재생혁신지구, 투자선도지구와 그 내용이 사실상 유사한 사업임을 고려할 필요가 있다. 이는 기존의 사업과 상충되거나, 중복재정투자로 인한 비효율이 발생할 수도 있다는 의미이다. 특히 같은 도시 내 여러 지구에 이들 특구 지정이 이루어지면, 산만한 도시개발이 이루어질 수도 있다. 지방정부 입장에서는 각 지구의 선정이 이루어지면, 기업에 대한 보조금이나 세금혜택, 그 외 공공투자사업을 유치할 수 있기 때문에 유사한 특구, 지구 등의 사업 모두에 관심을 가질 가능성이 높다.

다만 도심융합특구와 같은 지구, 지역단위 개발정책의 경우, 정부의 재정투자만으로 사업의 성과를 달성하기에는 한계가 있다. 2019년 도입된 도시재생혁신지구의 경우, 1,000억 원 이상의 사업규모를 권장하고 있는데, 국비지원은 기반시설과 생활 SOC 등 공공시설 설치비용에 총 사업비 10-15% 이내에서 최대 250억 원을 지원하는 것으로 되어 있다. 이 경우 지방비의 매칭은 필수이다. 물론 정부에서는 이들 지구 내에서 사업성을 높이기 위해 입지규제를 완화해 주는데 용적률, 건폐율, 건축물 높이 제한 등을 완화하는 것이 그것이다(이상준, 2022). 결국 도시재생혁신지구의 성과를 도출하기 위해서는 민간자본의 적극적인 유치가 필수이고 사업성이 그 핵심임을 알 수 있다.

이는 도심융합특구도 마찬가지이다. 대구, 광주, 대전, 부산, 울산 등 기 지정된 도심융합특구의 성공적 사업수행을 위해서는 국비지원과 민간자본의 투자를 유치할 수 있어야 한

다. 예를 들어 2022년, 대전역과 충남도청 이전 부지를 연계하는 계획으로 124만㎡에 대해 도심융합특구로 선정된 대전지역의 경우, 5,543억원의 투자계획을 제시하였다. 그러나 이들 투자금액을 어떻게 유치하여 도심융합특구를 실현할 수 있을 것인지는 모호하다. 정부는 기본계획 수립 명목으로 3억원을 지원하고, 기업에 대해서도 사업화를 명분으로 10억 원을 지원하지만 이 정도로는 계획을 실현하는 데 한계가 있다. 물론 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법」에 따라 도심융합특구에 대해 도시·건축규제 완화, 부담금 감면, 절차 간소화 등 각종 특례를 적용하는 것으로 되어 있지만 이 역시도 민간의 투자가 있을 때 의미가 있는 것이다.

이를 위해서는 도심융합특구 내의 산업 및 기업 클러스터 핵심 분야, 도심융합특구로의 교통 등 접근성, 메가시티와 같은 광역권역에 기초한 발전전략과의 조화, 주변 배후지역 및 관련 전후방 사업과의 연계 등에 대한 종합적인 검토가 필요하며 이런 포괄적 계획 내에서 필요한 경우, 추가적인 공공인프라 설치 등을 위한 재정지원 등이 검토되어야 할 것이다.

라. 문화특구

지역문화에 대한 지원은 특구가 아니더라도 오랫동안 이루어진 정책이었다. 문화체육관광부, 국가유산청, 각 지방자치단체는 지역의 문화자원에 대한 지원을 통해 문화유산 보호뿐만 아니라 이를 통한 지역의 경쟁력 제고를 도모해 온 것이다. 이런 의미에서 문화특구 사업 역시 기존의 지역에 대한 문화지원 정책에서 차별성을 갖는 것은 아니다. 특히 문화특구 정책이 발표되기 전에도 정부는 2019~2022년까지 24곳의 문화도시를 지정하였다. 2024년에는 7개의 권역에 대해 13개의 문화특구를 지정하고, 시범사업 후 최대 200억원(지방비 100억원)의 지원을 예정하고 있다. 지원명목은 문화프로그램 개발, 문화 공간 조성, 지역문화 콘텐츠 개발 등이다. 그런데 이들 사업 역시 기존에도 이미 다양하게 이루어져 왔으며, 특히 지역에 대표적 문화유산이 있는 지역은 개별 사업 수준에서 지원이 이루어지기도 했다. 안동의 하회마을, 도산서원, 전주의 한옥마을 권역, 순천의 대한민국 국가정원 등이 대표적이다. 여기에 더해 국가유산청에서는 2021년 400건, 2022년 405건, 2023년 410건 등 지역문화재 활용사업을 지속적으로 추진해 오고 있기도 하다.

따라서 문화특구에서는 각 지역에서 제안된 세부사업들이 기존의 국가유산청 등에서 수행되고 있는 사업과의 중복투자의 가능성에 대해서는 반드시 점검이 필요하다. 아울러 이들 문화특구 사업이 자칫 문화자원에 대한 지원을 명목으로 특구를 지정해, 재정을 산발적으로 배정하는 형식이 되지 않도록 해야 할 것이다. 그리고 필요하다면 중앙정부가 특구로 지정해 해당 지역에 대해서만 지원을 하는 방식보다는 기존의 국가유산청과 문화체육관광부의 정책기조를 유지하면서 지역 중에서 문화자원이 풍부하고 이에 대한 투자를 통해 경쟁력을 가지는 곳이 있다면 지방정부 스스로 자신의 예산의 범위 내에서 문화 부문에 투자하도록 하는 것이 타당하다.

제5장

화재 안전관리 재정투자 및 산불 안전관리 방안

1. 화재 안전관리 재정투자 효과성 제고

가. 현황과 문제점

화재는 가장 빈발하는 사회재난 중 하나로, 국민들의 위험 체감도가 가장 높으며 가장 오랫동안 관리체계가 구축되어온 영역 중 하나이다. 대한민국 정부 수립 시기에서부터 소방의 기능이 포함되어 발전해왔으며, 화재예방 및 대응의 고도화가 이루어져왔다. 그러나 생활양식의 변화, 신기술의 등장 등 화재 원인이 다양해지고 있으며, 전기설비 등 노후화에 따른 화재 취약시설의 확대 등으로 인해 화재 안전관리의 효과적 재정투입이 필요한 시점이라 할 수 있다. 본 원고에서는 우리나라 화재 안전관리의 효과성을 관리 체계상의 문제와 연계하여 짚어보고자 한다.

소방 기능은 정부 수립 시기부터 내무부에 포함되어 있었으며, 1971년 소방사무를 지방사무로 이관하여 서울, 부산에 소방본부가 설치되었으나, 당시에는 지방자치체제가 아니었으므로 국가 소관의 영역으로 볼 수 있었다. 1992년 지방자치제도의 부활 시기, 소방 사무가 광역자치 소방체제로 전환되면서 내무부 소방국 직원 등은 국가직으로, 시도 소속 소방공무원은 지방직으로 이원화되었다 (김홍환 외, 2022: 21-22)

소방 사무의 지방직화는 화재 안전관리 및 재난관리에 있어, 현장 중심적인 대응체계를 갖춘다는 장점이 있으며, 관할 소방서장 등이 현장지휘관으로서의 역할을 수행할 수 있는 체계를 구축해왔다. 그러나 화재 안전과 관련한 환경변화로 인해 화재 안전관리 기능의 고도화가 요구되면서 소방공무원 국가직화의 요구가 커졌고, 2019년 「정부조직법」 개정을 통해 2020년 소방공무원 전원의 국가직화가 이루어졌다(김홍환 외, 2022: 22-23).

소방공무원의 국가직화가 추진된 배경에는 다음과 같은 이유가 있었다. 첫째, 보편적 안전 서비스의 제공을 위해 국가적 차원의 소방서비스에 대한 논의가 필요하다는 점이다. 소방 기능이 지방 사무로 운영되면서 지역별 재정격차에 따라 소방 안전 서비스의 질적 차이가 나타나게 되었고, 이를 해소하기 위해서 국가 차원의 자원 배분을 통해 보편적이고 표준화된 체계에 대한 요구가 나타났다. 또한 화재와 관련한 사무 특성이 변화함에 따라, 국가 단위의 통일성 및 응집력 있는 화재 안전관리 정책 기능의 강화 필요성이 제기되었다. 분석 관점에 따라 다르지만, 기본적으로 소방사무 중 국가사무 또는 공동 사무의 비중이 커졌다

는 점에는 다수의 연구가 동의하고 있다. 구조구급, 재난 현장 대응 총괄 등 화재 이외의 소방사무를 제외하고 화재 안전관리 관점으로만 보더라도, 지역(지자체) 범위를 넘어서는 대형 화재의 빈발, 화학물질 등 위험물로 인한 폭발성 화재, 초고층 건축물 등 특수 환경에서의 화재 안전관리 등 국가적 차원의 화재 안전관리 정책 수행 필요성이 높아졌음을 알 수 있다.

둘째, 재난 대응의 효율성 측면에서 국가적 소방공무원 운영 필요성이 제기되었다. 대규모 재난 상황에서 지역별로 분절화된 소방 체계로는 일사불란한 대응이 어렵다는 점에서, 지역 경계를 넘어서는 위험에 대한 총괄 대응 체계를 구축하고 현장 지휘체계의 일원화가 요구된다는 점이다. 경기도와 인접한 서울시 관할 지역에서 화재가 발생하는 경우, 절대적 거리가 경기 소방이 더 가까움에도 불구하고 해당 지역을 소관하는 서울 소방이 출동해야 하는 사례가 바로 이러한 문제에 대해 자주 설명되는 예시라 할 수 있다. 짧은 시간 내에 현장에 대응해야 하는 재난 상황의 특성상 지휘체계의 사전적 조율·조정 시스템이 갖춰져 있지 않으면 오히려 현장의 혼란을 초래할 수 있기 때문에, 이를 효율적으로 대응하기 위해 중앙정부 중심의 지휘명령 체계가 필요하다는 점이다.

셋째, 소방공무원의 전문성 및 복지의 개선을 위해 국가적 차원의 관리가 필요하다는 점이다. 앞서 보편적 서비스 제공과 마찬가지로, 지방직 소방공무원의 교육훈련, 전문 장비의 확충 등은 지역별 재정 수준에 따라 다르게 투자되기 때문에 궁극적으로 전문성 수준의 차이가 나타날 수밖에 없다. 이러한 전문성 및 역량 수준의 차이는 소방공무원이 현장에서 당면할 수 있는 위험성과도 직결되는 문제이기 때문에, 이러한 문제의 해결을 위해서도 국가 차원의 투자와 관리가 요구된다. 또한 소방사무가 더 이상 지역에 한정된다고 보기 어렵기 때문에 초광역적, 국가적 관점을 견지한 현장 지휘 역량이 요구되므로, 중앙-지방 간 인사 교류 확대, 효과적 인력 배치도 소방의 전문적 역량을 강화하기 위해 고려할 필요가 있다. 소방공무원의 인사 제도를 종합적으로 검토함으로써 분절적 인력관리체계에서 발생하는 비효율성 제거뿐만 아니라, 투명성, 공정성 등을 확보할 수 있는 시스템을 강화하여 소방 서비스의 질적 제고를 도모할 필요가 있다.

〈표 5-1〉 소방공무원 국가직화 관련 이슈

목표/쟁점	주요 내용	관련 이슈
보편적 안전서비스의 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 지역별 재정격차에 상관없는 보편적, 표준화된 소방서비스의 제공 - 국가 단위에서의 통일된 정책 기능 강화 필요(국가·공동 사무의 비중이 증가함에 따른 국가적 정책 기능 필요) 	<ul style="list-style-type: none"> - 인사권, 소방특별회계 설치·운영 권한이 지자체장에게 있기 때문에, 소방 자원의 분배 및 국가 차원의 정책 총괄·조정 기능 미흡
재난 대응 효율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 복합재난, 지역 경계를 넘어서는 위험 등에 대한 총괄 대응 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 중심 재난관리체계와 배치되는 지휘권 운영 방향

〈표 5-1〉의 계속

목표/쟁점	주요 내용	관련 이슈
	- 의사결정체계의 일원화를 통한 현장지휘 체계 효율성 제고	- 소방청장이 지휘권을 갖는 경우, 지자체 장과의 지휘권 명확화 필요
소방공무원 전문적 인력 및 자원관리	- 국가직화를 통해 중앙-지방 간 인사교류 등 인력 배치가 효과적으로 이루어질 수 있음 - 중앙 차원의 교육훈련 투자 확대 및 고도화가 가능해짐에 따라 전문성 강화 효과	- 지역 단위 시스템의 통합 및 실질적 복지 개선 필요(지역소방학교 등의 통합 및 공동 운영체계 구축 필요)
현장 중심 재난관리체계 약화 우려	- 국가직화로 인해 지역 위험 특성 기반 서비스 제공의 한계 - 구조활동 등이 지역 주민 밀착형 안전서비스로 이루어지고 있으나, 지자체 지역주민의 수요보다는 중앙정부 관점에서 업무를 수행하게 될 소지	- 화재예방 정책에 있어 소방청장의 지휘감독을 받더라도 지역 위험 특성을 진단하고 반영할 수 있는 정책 설계 및 운영 필요
국가재정 부담 우려	- 국가공무원으로 전환됨에 따른 국가 재정 부담 증가	- 장기적, 안정적 관점에서 소방 자원 확보 필요

출처: 오윤경 외(2019)

이러한 배경에서 소방공무원의 국가직화가 추진되었으나, 신분의 전환 이외 인사권, 예산권 등 핵심적인 기능의 운영이 사실상 그대로 유지되고 있어, 위에서 제시한 국가직화 필요성에서 제기된 문제점들은 해소되지 못한 채 남아있다고 볼 수 있다. 인사권, 소방특별회계 설치·운용 권한이 지자체장에게 있기 때문에, 소방 자원의 분배 및 국가 차원의 정책 총괄·조정 기능은 미흡한 실정이다.

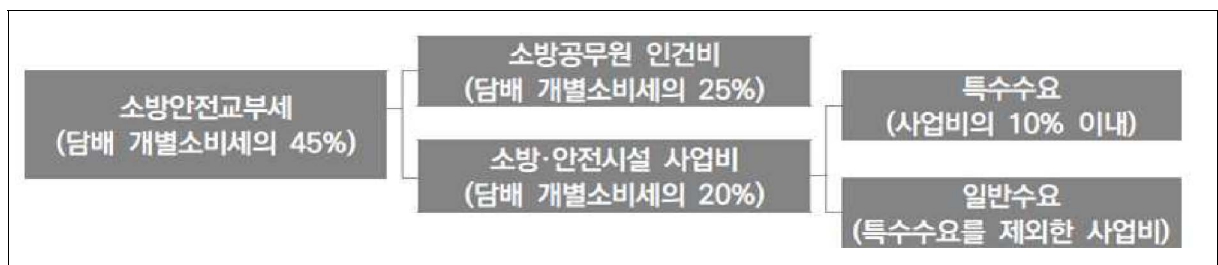
인사권의 경우, 국가직화를 통해 소방령 5급 이상은 대통령이, 소방령 6급 이하의 소방청장이 임용하는 것으로 전환되었으나, 시도 소속 소방공무원(소방준감 3급-소방사9급)은 시도지사에게 위임하고 있어 실제 운영상의 차이는 크지 않다(소방공무원 임용령). 다만, 국가직화를 계기로 현장 인력 2만명 충원이 이루어짐에 따라, 시도별 현장인력 부족률 편차가 31.1%에서 4.2% 감소한 26.9%로 변화하였다(소방청 내부자료). 국가직화 이후 표준화된 인사시스템을 구축하여 전국을 통합운영하고 있으나, 실제 인사는 시도별로 개별적으로 이루어지기 때문에, 통합적 체계라 보기 어렵다.

재정의 경우, 「소방특별회계법」(2019년 제정)에 따라 시도 소방예산의 독립·안정성을 확보하고자 하였으나, 기본적으로 국가 예산 지원이 확대된 것은 한정적이다. 법 제정으로 소방분야 세입규모를 명시하여 소방 정책 사업비를 확보함으로써 안정적으로 예산을 확보하는 효과는 있었으나, 국가의 지원이 확대된 부분은 증원된 2만명에 대한 인건비(연 5천억원)만 투입되었다(소방청 내부자료).

「지방재정법」에 따라 자치사무로 구분된 사무에 대해서는 지방자치단체가 부담하도록 규정하고 있으며(제20조), 부담금⁵⁴⁾, 교부금⁵⁵⁾을 통해 공동사무, 국가사무의 위임 등에 대해 국가가 경비를 부담하도록 하고 있다. 소방사무는 지방사무로 분류됨에 따라 지자체가 예산을 확보하는 것을 원칙으로 하며, 국가 위임 사무 수행에 대한 예산 지원으로 소방안전교부세를 2015년 도입하여 운영하고 있다. 노후 소방 장비 확충을 목적으로 도입된 소방안전교부세는 2017년까지 소방 분야에 사업비 75% 이상을 투자하도록 한 바 있다. 이 같은 특례 조항은 2017년(2018~2020), 2020년(2021~2023) 연장된 바 있으며, 2023년 한시적으로 다시 연장되어 현재 유지되고 있다(한재명·장백산 외, 2023:5).

국가직화 이후 증원된 인력의 인건비 충당을 위해 기존 담배분 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 하던 소방안전교부세의 재원 규모를 담배분 개별소비세 45%로 인상하고 20% 초과 금액은 소방인건비로 우선 충당하도록 하였다(한재명·장백산 외, 2023:35).

[그림 5-1] 소방안전교부세 대상 사업 구분



자료: 행정안전부, 「2023년 소방안전교부세 해설」, p.83

시도의 소방예산은 2022년 기준으로 세입 예산의 대부분이 일반회계 전입금 (62.4%)이며, 소방분 지역자원시설세 22.1%, 소방안전교부세가 11%를 차지하고 있다. 세출 예산의 대부분 (71.3%)이 인건비로 사용되고 있으며, 사업비가 25.1%를 차지하고 있다. 즉, 소방공무원 국가직화에도 불구하고 중앙정부의 예산이 확충되지 못하였기 때문에, 여전히 소방에 대한 투자는 지자체 여건에 따라 달라질 수밖에 없는 한계를 갖는다. 소방청(중앙정부) 단위에서의 화재 안전관리 정책 기능이 강화된다고 하더라도 실제 집행이 이루어지는 곳은 지역 소방인데, 중앙정부 차원에서 예산 통제를 통해 통일성 있는 정책 방향을 유도하기 어렵고, 지역의 사업비 수준은 오히려 감소한 것으로 나타나 (28.4%(2018년) → 25.1%(2022년)), 국가직화를 통한 화재 안전관리 정책 기능이 강화되었다고 보기 어렵다(한재명·장백산 외, 2023:26).

54) 부담금: “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간 이해 관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다”

55) 교부금: “국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다”

〈표 5-2〉 2018~2022년 소방 분야 시도 예산

(단위 : 억원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율 (18~22)	
세입	합계	50,743 (100.0)	55,066 (100.0)	57,645 (100.0)	66,893 (100.0)	71,913 (100.0)	9.1	
	일반회계 전입금	32,892 (64.8)	36,044 (65.5)	34,819 (60.4)	39,713 (59.4)	44,842 (62.4)	8.1	
	소방분 지역자원시설세	12,651 (24.9)	13,685 (24.9)	14,346 (24.9)	15,382 (23.0)	15,858 (22.1)	5.8	
	소방안전교부세	3,369 (6.6)	3,059 (5.6)	6,132 (10.6)	9,268 (13.9)	7,933 (11.0)	23.9	
	보조금	628 (1.2)	794 (1.4)	510 (0.9)	679 (1.0)	888 (1.2)	9.1	
	기타	1,203 (2.4)	1,485 (2.7)	1,838 (3.2)	1,852 (2.8)	2,391 (3.3)	18.7	
세출	합계	50,743 (100.0)	55,066 (100.0)	57,645 (100.0)	66,893 (100.0)	71,913 (100.0)	9.1	
	소방공무원 인건비	34,016 (67.0)	36,967 (67.1)	40,547 (70.3)	46,465 (69.5)	51,260 (71.3)	10.8	
	정책 사업비	소계	16,727 (33.0)	18,098 (32.9)	17,098 (29.7)	20,429 (30.5)	20,653 (28.7)	5.4
		사업비	14,430 (28.4)	15,705 (28.5)	14,234 (24.7)	17,259 (25.8)	18,058 (25.1)	5.8
		기본경비	1,485 (2.9)	1,587 (2.9)	1,677 (2.9)	2,000 (3.0)	2,170 (3.0)	10.0
기타		812 (1.6)	806 (1.5)	1,187 (2.1)	1,170 (1.7)	425 (0.6)	-14.9	

주: 최종예산 기준임.

자료: 소방청 내부자료

출처: 한재명·장백산 외 (2023:26) 재인용

〈그림 5-2〉 2021 회계연도 소방안전특별회계 세입·세출 분포도(서울시)



출처: 박남권(2021)

나. 개선방안

앞서 논의한 시도 중심 화재 안전관리(소방 사무)의 한계와 이를 극복하기 위한 궁극적인 방안은 경찰과 같은 국가직화가 이루어지는 것이다. 그러기 위해서는 지방 소방본부를 대신할 특별행정기관(지방청)의 설치, 소방사무에 투입되는 막대한 재원의 국가 부담 등이 전제되어야 하기 때문에 전면적인 전환은 이루어지기 어려운 실정이다. 또한 국가적 차원의 재난관리체계는 지자체를 중심으로 현장 상황관리를 운영하도록 하고 있어, 재난 현장 총괄기관인 소방이 소방청장 중심으로 재난 대응 체계를 운영하는 것이 바람직한 방향인지에 대해 신중한 검토가 필요하다.

전면적 전환은 어려울 수 있으나, 지속적으로 ‘반쪽짜리’ 국가직화의 한계와 문제를 보완하기 위한 논의가 필요하며, 특히 화재 안전관리에 대한 국가적 정책 방향에 부합하는 시도 소방본부의 집행 기능 강화를 위해서는 재정적 수단을 활용하여 관리체계의 일관성 및 효과성을 제고할 필요가 있다.

첫째, 소방안전교부세 중 화재 안전관리 목적의 재원을 안정적으로 확보할 필요가 있다. 현재 소방안전교부세는 2차례 특례 연장(3년) 및 2023년 한시적 연장(1년)을 통해 현재 사업비의 75%를 노후 소방 장비 교체 등 소방사무에 투입하도록 하고 있고, 일반 안전수요가 25%를 차지한다. 소방안전교부세의 화재 안전관리 투입 비율을 투자 소요 예측·분석에 근거하여 법적 근거를 마련함으로써 안정적 소방 재원을 확보할 필요가 있으며, 소방청의 화재 안전관리 정책 방향에 부합하는 시도 본부 예산 투입이 이루어지도록 용도를 제시하는 방법도 고려해볼 필요가 있다.

둘째, 국가 소방특별회계 설치에 대해 고려해 볼 수 있다. 중앙정부 차원의 특별회계를 설치하고 이를 지역 소방 특별회계로 이전 및 국고 보조 형태로 운영하는 방식이다. 예산 규모 측면에서 시도 소방의 약 10% 수준에 불과한 중앙정부의 예산을 확충하여 중앙정부 의도에 따라 운영할 수 있도록 함으로써, 화재 안전 정책의 통일성 및 응집력을 확보할 수 있고, 자원 배분 측면에서도 전국적으로 보편적 수준을 유지·운영할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 교부금의 형태가 아니기 때문에, 소방청 차원에서 국고보조 형태로 사업을 유연하게 운영하며 국가적 차원의 정책을 추진할 수 있어 소방청이 시도 소방본부를 총괄할 수 있는 정책 수단이 강화되는 효과가 있을 수 있다.

셋째, 전면적인 국가 소방 예산의 확충이 어렵다면 우선적으로 교육훈련 시스템 측면에서 국가적 운영체계를 마련할 필요가 있다. 소방공무원의 교육훈련은 단순한 지식의 습득이 아닌 현장에서의 대응 역량과 안전성 확보에 결정적 영향요인이라 할 수 있다. 현재는 지자체별 재정 여건에 따라 교육 기회 및 수준의 편차가 큰 편이며 (1인당 연평균 교육시간 2배 차이, 기본교육 이수율 3배 차이)(소방청 내부자료), 소방청 각 부서별로 필요한 교육을 시도 소방학교에 개별 요청함에 따라 국가 차원에서 기획된 교육에 대한 확산 체계가 미흡하다. 시도 소방학교의 운영에 있어 중앙 소방학교를 중심으로 통합적으로 운영할 수 있는 시스템을 구축하여 보편적 교육훈련 체계를 마련할 필요가 있다.

2. 산불 안전관리 강화와 투자 확대

가. 현황과 문제점

최근 국내외적으로 발생하는 산불의 빈도 및 규모는 기존에 우리가 알고 있던 산불 재난의 위험성에 대한 인식의 전면적 전환을 요구하고 있다. 2022년 UN의 보고서에 따르면, 2030년까지 14%, 2050년까지 30%, 21세기 말까지 50%의 산불이 증가할 것이라고 예측하고 있다. 이 보고서는 전 세계적인 산불 추세가 크게 변화하고 있으며 “이전에는 산불에 영향을 받지 않던 지역에서도 산불이 발생할 것”이라 경고하여, 산불 위험 양상에 대해 새롭게 접근하고 이해할 필요성을 제시하고 있다. 특히 기후변화로 인한 고온, 가뭄, 강풍 등이 대형 산불의 발생 원인이 되고 있으며, 기존의 방식으로 진압하기 어렵다는 점을 적시하고 있다 (뉴스트리 코리아, 2022. 2. 25.).

이 UN 보고서는 근본적으로 산불 대비책의 변화가 필요함을 설명하며, 정부의 산불에 대한 재정 투자가 응급구조, 대응에 집중되어 있고 계획 및 예방 지출은 1%도 되지 않는다는 점을 지적하고 있다. 투입 예산의 50%는 계획 및 예방, 대비, 30%는 대응, 20%는 복구에 투입하는 구조를 제안하고 있다(뉴스트리 코리아, 2022. 2. 25.).

2023년 발생한 하와이 마우이섬 산불은 미국에서 발생한 가장 치명적 산불 사례 중 하나로, 산불 위험을 경고한 이전 보고서에도 불구하고 비상계획, 자원 등이 확충되지 못하였다는 평가를 받는다. 2021년 마우이 카운티의 산불예방 보고서는 “위험한 연료원을 대체하기 위한 공격적 계획 수립”의 필요성을 언급한 바 있다. 가뭄에 말라버리는 초목이 화재 발생 시 빠르게 탈 수 있어, 이에 대한 조치가 필요하나, 하와이의 산림 및 야생동물 부서의 예산이 2,800만달러에 불과하다는 점을 지적하고 있다(USA Today, 2023).

이와 같이, 국제기구, 해외 주요국들은 기후변화로 인한 산불 발생 양상의 변화와 위험성의 증가, 대응 방식의 고도화, 예방 및 대비 투자의 확대 필요성을 제시하고 있다.

우리나라에서도 산불의 피해가 커지면서 산불 대책 강화의 필요성이 강조되고 있다. 산림청에 따르면, 2023년 총 596건의 산불이 발생하였고, 피해 면적은 4,991.97헥타르, 피해 금액은 285,403백만원으로 집계되었다. 이는 2014~2023년 10년 평균에 비해 각각 5%, 25%, 26%로 높은 수치로서 최근 산불 피해 규모가 증가하는 추세를 보이고 있음을 의미한다(산림청, 2024). 산불의 피해규모가 커지면서 대응 인프라에 대한 문제 제기가 지속적으로 이루어지고 있다.

산불 진화에 투입되는 헬기 운영의 경우, 산림청 보유 헬기는 총 48대로, 초대형 헬기 7대, 대형 헬기 29대, 중소형 헬기 12개가 운영되고 있으며, 대형 산불 시에는 지자체 임차 헬기, 소방청, 국방부, 경찰청 등 유관기관 헬기 150대가 투입된다. 최근 러시아-우크라이나

전쟁 장기화로 인한 부품 수급 중단으로 8대의 헬기가 가동 중단 상태이며, 48대 헬기 중 기령 20년이 넘는 헬기가 33대로 전체의 70%에 달하는 것으로 나타나 장비의 운용 문제와 노후화 이슈가 심각한 상황으로 판단된다.

초대형 헬기는 총 7대로, 강원 지역에 3대가 배치되어 있고, 원주 산림항공본부에 2대, 영동지역에는 강릉에 1대가 배치되어 있다. 임도 없이도 주행이 가능하고 일반산불진화차보다 3배 많은 물을 뿌릴 수 있는 고성능 산불진화특수차의 경우에도 총 6대로, 동부, 북부 지방 산림청이 보유한 2대와, 강릉, 고성, 삼척에 4대가 배치되어 있다. 초대형 진화헬기의 경우 대당 550억원, 고성능 산불진화차는 대당 7억 5,000만원으로 대규모 예산이 투입되기 때문에, 쉽게 확충이 이루어지지 못하고 있다(강원일보, 2023; 굿모닝충청, 2024; 경향신문, 2024).

기본적으로 대형 산불에 투입될 수 있는 인프라를 충분히 갖추지 못하고 있다는 점이 우리나라 산불 안전관리의 가장 1차적 문제라 할 수 있다. UN 보고서에서 제시한 바와 같이, 기존의 진압 방식으로 감당하기 어려운 양상의 산불이 전개될 위험성이 높고, 향후 이러한 산불은 더욱 확대될 가능성이 높을 것으로 예측되고 있는 시점에서, 보다 적극적이고 효과적인 장비 확충 및 운영 방식이 마련될 필요가 있다.

응집력 있는 산불 안전관리 투자와 관리가 이루어지지 못하는 데에는 다양한 유관기관 간 협업 및 적극적 대응이 부족한 점을 들 수 있다. 앞서 재정 투입 현황에서 검토한 바와 같이, 산불 관련 재정 투입은 기본적으로 산림청 소관의 영역이다. 산림청과 소방청의 권한 범위가 명확히 구분되기 어려운 가운데, 재난관리 주관기관을 산림청으로 규정하고 있다. 그러나 화재 진압의 관점에서 소방청과의 관계, 그리고 지자체 및 지자체 소속의 소방본부 역시 주요 대응 기관이기 때문에, 주요 주체 간 예산(자원) 투입 및 활용에 대한 체계화가 필요하다.

산불 재난 대응에 있어서도, 현장 통합지휘본부장을 지방자치단체장 또는 국유림관리소장이 맡도록 되어 있고, 둘 이상의 기초지자체에서 발생하면 시도지사가, 둘 이상의 시도에 걸쳐 발생하면 산림청장이 지휘하도록 하고 있는데, 산림청 중심의 지휘체계와 지자체 중심의 지휘체계가 명확히 구분되지 않는다. 물론 종합적인 재난대응을 위해 양 지휘체계의 협업이 요구되나, 지자체 장 소속의 소방본부의 개입, 그리고 소방공무원의 국가직화로 인해 대형 재난에 대해 소방청장이 지휘할 수 있는 권한을 갖게 된 점 등을 고려할 때 산불 재난에 대한 지휘체계의 정립이 필요하다.

또한 국방부, 환경부(국립공원공단), 기상청, 경찰청, 문화재청 등도 유관 기관에 포함되어 있어, 각 기관에서의 재정 투입 및 산불 관련 사업 추진이 필요하나, 예산 투입 현황으로 볼 때 가시적으로 사업이 추진되고 있다고 보기는 어렵다.

나. 개선방안

산불 안전관리는 최근 발생한 강원도 대형 산불을 경험하며 대응체계 중심으로 개선되어 온 바가 있으나, 다른 재난 유형에 비해 관심이 낮은 것이 사실이다. 전반적인 정책 강화 및 체계화가 요구되는 가운데, 고려해볼 필요가 있는 주요 개선사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 종합적, 중장기적 계획의 수립이다. 하와이 산불 등 주요 국가의 치명적, 파괴적 산불 사례가 시사하듯, 산불 위험성에 대한 경고와 예측이 지속적으로 제기되었음에도 불구하고, 종합적인 관점에서의 계획과 계획에 근거한 투자가 이루어지지 못했다는 점이 문제가 되었다. 우리나라는 산림청 중심의 계획 수립, 산불 발생 기간에 대한 집중 관리 등이 이루어지고 있으나, 종합적으로 산불의 예방 및 위험경감, 산불 재난의 대비와 대응, 복구에 이르기까지 종합적인 관점의 계획을 제시하지 못하고 있다. 앞서 현황분석에서 제시한 바와 같이, 산불 안전관리 예산은 산불대책비, 장비 구입 등의 예산이 지자체 중심으로 편성되어 있어, 종합적이고 중장기적인 접근보다는 현안 중심의 산불 안전관리가 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

범정부적 관점에서 중장기적으로 최악의 재난 상황 시나리오를 염두에 둔 투자 방향을 제시하는 계획을 수립할 필요가 있으며, 산지 인근 여가 활동의 증가, 산지 주변 설비의 노후화 등 산불 관련 여건 변화를 고려하여 종합적인 분석과 대책이 마련될 필요가 있다. 산불 고위험 지역인 강원, 경북 등에 대해서는 특별 계획을 마련하여 파괴적 산불 발생에 대비할 필요가 있다.

둘째, 산불 재난 대응 인프라의 강화가 필요하다. 산불 진화에 특화된 장비 (초대형 헬기, 고성능 산불진화차 등)의 확충 뿐만 아니라, 과학적 기술 기반의 예측 및 탐지 기능 강화가 요구된다. 이미 산림청에서는 ICT 플랫폼 기반 산불 감시 체계 구축을 계획하고 있다. 산불 감지 센서나 AI 학습과 연계된 지능형 CCTV를 이용하여 24시간 연기·불꽃을 자동 감지하는 체계로, 연내 10개소 설치를 예정하고 있다. 또한 드론을 이용한 산불 진화 기능 강화 (드론 산불 진화대 10개 팀 운영)을 위해 열화상 카메라 장착 드론을 통해 산불 이동선을 확인하도록 하고 드론 분사 에어로졸 크기를 두 배 가까이 향상 시키는 계획을 가지고 있다(산림청 보도자료, 2023). 이에 더하여, 우리나라 지형적, 기상적 특성 등을 고려한 예측 시뮬레이션을 통한 주민 대피 효과성 제고 등 다양한 과학기술 기반의 접근을 통해 산불 안전 관리 고도화를 도모할 필요가 있다.

2019년, 2021년 강원도 산불 이후 산불과 관련한 R&D 과제가 확대되었는데, 기술개발 결과를 현장에 적용하고 확산하기 위한 노력이 필요하다. 또한 행안부, 산림청, 소방청 등 주요 부처에서 각각 추진하고 있는 R&D 과제의 시너지를 창출할 수 있도록 과제 기획 및

결과의 활용에 이르기까지 협력체계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 산불 대응의 지휘체계 및 안전관리 전반의 추진체계 재정립이 필요하다. 산불 재난 대응 지휘체계의 경우 산불 진화 지휘권 논란이 지속되어온 만큼, 역할 분담과 협업에 대한 논의 및 훈련 등이 필요하다. 현재 산불 현장의 통합지휘본부장은 규모에 따라 기초 및 광역 지자체장 또는 국유림관리소장 및 산림청장이 맡도록 되어 있다. 산불 규모에 따른 지역재난안전대책본부(지자체장이 본부장) 설치 기준과 연계하여 지휘체계를 명확히 할 필요가 있으며, 특히 소방본부 및 소방청장의 지휘권과 명확히 할 필요가 있다.

또한 최근 산불 사례에서 취약성, 위험성이 높은 것으로 나타난 시설의 관리 책임기관의 산불 안전관리 기능을 강화할 필요가 있다. 산지에 위치하고 있는 문화재의 산불 취약성이 지속적으로 문제 제기되고 있어 지정 문화재의 화재 안전관리가 강화된 바 있지만, 비지정 문화재 등 관리 사각지대에 놓인 문화재에 대해서도 관리체계를 보완할 필요가 있다. 산불 발화 위험성이 높은 산림 내 발전설비 등의 관리체계도 강화할 필요가 있으며, 산지 내 사무가 연관된 부처들의 산불 위험에 대한 관리 기능 강화가 필요하다.

넷째, 대형 산불에 대한 국제적 관심이 높아진 만큼, 국제협력에 대해 관심을 높일 필요가 있다. worst case scenario를 고려한 재난대응 체계 구축이 필요하다는 관점에서 볼 때, 지금의 인프라 수준으로는 동시다발적인 산불 발생 시 대응이 어렵기 때문에, 국제협력을 통한 대응을 사전에 논의할 필요가 있다. 최근 미국, 캐나다 등의 대형 산불 사례를 볼 때, 구조 및 구호에 있어 국제적 지원과 협력이 필요한 상황들이 있을 수 있으며, 이러한 대형 산불의 수습과 복구 과정에서의 정보 공유 역시 중요한 학습 자료가 될 수 있다. 지역별 특성, 산지 특성, 주민 특성 등을 고려한 다양한 사례와 전략을 국제협력에 기반하여 다양하게 학습하고 이해하기 위한 노력이 필요하다.

참고문헌

<국내 문헌>

- 감사원, 『감사보고서 - 지방교육재정교부금 제도 운영실태 -』, 2023. 7.
- 고선·김진영, 『지방자치단체를 통한 교육재원 조달 연구』, 한국조세연구원, 2010.
- 구균철, 「일반지방재정과 지방교육재정 간 연계 강화 방안」, 『지방세포럼』, 63, 2022, pp. 24~37.
- 국가재정운용계획 지원단, 『2023~2027 국가재정운용계획 지원단 보고서-안보·안전 분야-』, 2023.
- 국토연구원, 『국가균형발전 3.0 패러다임 구축과 실천전략』, 경제인문사회연구원, 2022.
- 기획재정부, 「2023~2027 국가재정운용계획」, 2023.
- 김무열·권성오·최승문, 『2020 조세특례 심층평가(Ⅲ) 법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면 및 수도권과밀억제권역 밖으로 이전하는 중소기업에 대한 세액감면』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2020.
- 김민희, 「지방자치단체 교육비 지원 사례 분석」, 『한국자치행정학보』, 25(3), 2011, pp. 223~244.
- 김민희, 「교육청과 지방자치단체 간 연계 협력 유형 및 개선방안」, 『한국자치행정학보』, 36(1), 2022, pp. 189~207.
- 김민희·장지현, 「지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안」, 『지방행정연구』, 29(4), 2015, pp. 27~63.
- 김성주·김진, 『지방재정과 지방교육재정의 합리적 운영방안』, 한국지방행정연구원, 2023.
- 김학수·고선·김진영·김재훈·정종필·최병호, 『학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화』, 2021~2025 국가재정운용계획 지원단 보고서, 국가재정운용계획지원단, 2021.
- 김학수·고선·김태훈, 『인구축소사회에 적합한 초중고 교육행정 및 재정 개편방안』, 한국개발연구원, 2023.
- 김현아, 「지방재정과 교육재정 연계를 통한 교육성과 확보 방향」, 『재정포럼』, 2017년 10월호, 한국조세재정연구원, pp. 32~66.
- 김현아, 「고등교육 재정투자 확대를 위한 지방교육재정 개편방안 제언」, 월간 『재정동향』, 2022년 2월호, 한국조세재정연구원, 2022, pp. 18~24.
- 김현아·박노옥·김정환, 『분야별 재정지출 효율성 측정에 관한 연구: 교육과 보건을 중심으로』, 연구보고서 23-08, 한국조세재정연구원, 2023.
- 김혜림·문태현, 「혁신도시 조성에 따른 지역 인구 및 산업부문 효과 분석: 경남혁신도시를 중심

- 으로], 『국토계획』, 제58권 제6호, 2023.
- 김홍환·박찬신, 『지방 소방재정 확충방안 검토 - 소방사무·인력 분석을 통한 자원보전을 중심으로』, 한국지방세연구원, 2022.
- 류영아, 「지역균형발전특별회계의 투명성과 자율성 제고 과제」, 『이슈와 논점』, 제2136호, 국회 입법조사처, 2023. 9.
- 문화체육관광부, 「문화도시 지원 가이드라인」, 2021. 3.
- 박남권, 「소방특별회계의 도입배경과 개선방안」, 『예산과 정책』, 통권 제36호, 서울시의회, 2021, pp. 22~28.
- 박정은, 「유사 특구제도 종합 비교·분석을 통한 효율적 특구제도 운영방안」, 『국토정책 Brief』, No.931, 국토연구원, 2023.
- 산림청, 「2024년도 전국 산불방지 종합대책」, 2024. 1.
- 산업연구원, 『지역정책 20년의 공과와 신균형발전정책 방향 모색』, 2023.
- 송기창, 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」의 관계 고찰, 『교육정치학연구』, 26(4), 2019, pp. 1~28.
- 송우경, 「균형발전정책의 변천과 지방시대」, 균형발전 국제컨퍼런스 발표자료, 지역균형발전 연구센터, 산업연구원, 2023.
- 양태건, 「지방교육자치 발전을 위한 교육감선출제도의 발전적 모색」, 『헌법학연구』, 29(4), 2023, pp. 397~439.
- 오나래, 『지방자치단체-교육청 간 공동사업비 제도 도입방안 연구』, 한국지방세연구원, 2022.
- 오나래, 「지방재정의 지속가능성 제고를 위한 지방재정-지방교육재정 간 연계 방향 모색」, 『Tax Issue Paper』, 제106호, 2023. 10.
- 오윤경·김경우·김황열, 「소방공무원 국가직 전환의 이슈와 쟁점」, 한국행정연구원 이슈페이퍼, 통권 제90호, 2019.
- 오윤경·허준영·김정일, 『화재예방 및 안전문화 활성화 방안에 관한 연구』, 한국행정연구원·소방 안전원, 2023.
- 이광현, 「지방재정과 지방교육재정의 통합논의에 대한 비판적 검토」, 『교육정치학연구』, 23(4), 2016, pp. 167~193.
- 이보영, 「혁신도시와 지역 및 국가의 경쟁력」, 『한국경제지리학회지』 제14권 제1호, 2011.
- 이상준, 「도시재생혁신지구 추진현황과 성과」, 『국토』 2022년 6월호(통권 제488호), 국토연구원, 2022.
- 이우정, 「도심융합특구 추진현황과 쟁점사항」, 『지방정부 정책&이슈』, 2023.
- 이재하, 「혁신도시 개발의 문제점과 바람직한 방향」, 『국토계획』 제40권 제6호, 2005.

- 임성일·손희준, 「지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립」, 『지방행정연구』, 25(3), 2011, pp. 59~92.
- 임예진·조영태, 「혁신도시의 인구효과 분석: 나주 혁신도시를 중심으로」, 『한국인구학』, 제4권 제2호, 2022.
- 임태경, 「지역경제 활성화에 대한 청년인구 유입의 효과성 분석: 충북혁신도시 사례를 중심으로」, 『한국지방행정학회보』, 제18권 제3호, 2021.
- 전미선·김정숙, 「혁신도시 정책의 인구이동 효과 분석: 통제집단합성법을 활용하여」, 『한국정책학회보』 Vol.30. No.4, 2021.
- 정다연, 「기회발전특구 도입의 의미와 과제」, 『이슈와 논점』, 제2118호, 국회입법조사처, 2023.
- 정민수·이영호·유재성·김의정, 「지역경제 성장요인 분석과 거점도시 중심 균형발전」, 『BOK 이슈노트』, 제2024-15호, 2024.
- 정성훈, 「리쇼어링 기업의 특징과 투자의 결정요인」, 『KDI Focus』, Vol. 127, 2023.
- 정진도, 「지역균형발전 전략으로서의 메가시티, 쟁점과 과제」, 『이슈와 논점』, 제2163호, 국회입법조사처, 2023.
- 주만수, 「지방재정과 교육재정의 연계와 지역 간 자원배분에 관한 종합적 분석」, 『한국지방재정논집』, 22(1), 2017, pp. 123~159.
- 주오이시디대표부, 「국제학업성취도평가(PISA) 2022 주요 결과」, 2023. 12.
- 지방시대위원회, 「제1차 지방시대 종합계획 2023-2027」, 2023.
- 최정연·남창우, 「지방자치단체와 교육청 간 정책사업 공동추진 실태 및 구성원의 인식 분석: 경상북도 사례를 중심으로」, 『도시행정학보』, 35(4), 2022, pp. 215~231.
- 통계청, 「2020~2060 장래인구추계」, 2021.
- 한국산업기술진흥원, 『기회발전특구에 대한 정책제언: 미국, 일본, 중국 사례를 중심으로』, 2023.
- 한국지방행정연구원, 『규제특례지역(‘기회발전특구’ ODZ) 지정 및 운영방안』, 2022.
- 한재명·장백산, 『소방안전교부세 분야 간 배분비율 개선 방안 연구』, 한국지방세연구원, 2023.
- 행정안전부, 『2023년 소방안전교부세 해설』, 2023.

<외국 문헌>

- OECD, “All on board: Making inclusive growth happen,” OECD Publishing, Paris, 2014.
- OECD, “Education at a Glance: Indicators 2021,” OECD Publishing, Paris, 2021.

<보도자료 및 언론기사>

- 교육부, 보도자료, 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2023 결과 발표」, 2023. 9. 12
- 교육부, 보도자료, 「교육발전특구 시범지역 지정 추진계획」, 2023. 12. 5
- 국토교통부, 보도자료, 「지방시대를 열어갈 도심융합특구에 R&D를 더하다」, 2023. 11. 9.
- 산림청, 보도자료, 「산불, 인공지능이 탐지, 국가중요시설로의 차단 확실히 - 2023년도 ‘전국 산불방지 종합대책’ 발표」 2023. 1. 30.
- 산업통상자원부, 보도자료, 「기회발전특구 지정신청 본격화」, 2024. 3. 31
- 행정안전부, 보도자료, 「2024년 재난안전예산, 예측·예방 중심 과학적 재난안전관리에 과감히 투자」, 2023. 7. 3.
- 강원일보, 「대형산불 '투자없이는 못 막는다' ... 영동 초대형 헬기 1대, 특수진화차 6대 뿐」, 2023. 4. 14., <https://www.kwnews.co.kr/page/view/2023041317121787943> (검색일: 2024. 5.10).
- 경향신문, 「50년 넘은 산림청 대형헬기...마음 놓고 타겠나」, 2024. 10. 15., <https://www.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202410151450001> (검색일: 2024. 10 .27.).
- 경향신문, 「텅텅비고 허허벌판... 공공기관뿐인 도시에 정착할 삶은...」, 2022. 5. 3.
- 굿모닝충청, 「산불진화 헬기 48대 중 9대 가동 중단...러-우 전쟁 여파」, 2024. 10. 16., <https://www.goodmorningcc.com/news/articleView.html?idxno=406646> (검색일: 2024. 10. 27.).
- 뉴스트리 코리아, 「기후위기와 산불의 악순환... UN "산불 2050년까지 30% 증가」, 2022. 2. 25., https://www.newstree.kr/newsView/ntr202202250005#google_vignette, (검색일: 2024.5.10.).
- 대전일보, 「혁신도시 시즌2, 벌써 3년... 희망고문 멈추고 속도 내야」, 2023. 5. 24.
- 법률신문, 「8개 시·도에 대한 기회발전특구 지정 및 특구 투자 기업에 대한 인센티브 제공」, <https://www.lawtimes.co.kr/LawFirm-NewsLetter/201155>, 2024. 8. 14.
- 서울경제, 「대전 출점 앞둔 신세계, 지역에서 3,000명 채용한다」, 2021. 5. 19
- 시사저널, 「혁신도시의 무모한 도전과 실」, 2019. 3. 27.
- 연합뉴스, 「소방안전교부세 특례 폐지 안돼... 국민 안전 큰 위협」, 2023. 11. 8., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231108084800057> (검색일: 2024.5.3.).
- 연합뉴스, 「전망만 장밋빛...현실은 빈손」, 2022. 1. 3.
- 중부매일, 「SK 하이닉스가 불러온 상전벽해」, 2022. 6. 12.
- 중앙일보, 「지방 재정까지 위협하는 기초연금...40만원 ‘인상 폭탄’까지 예고」, 2024. 1. 22., <https://www.joongang.co.kr/article/25223666#home>, (검색일: 2024. 5. 15.)
- 중앙일보, 「혁신도시 16년 혁신은 없고, 텅빈 거리뿐」, 2023. 4. 28.

USA Today “‘The next Maui could be anywhere’: Hawaii tragedy points to US wildfire vulnerability” (2023. 8. 19.) <https://www.usatoday.com/story/news/nation/2023/08/19/global-warming-and-poor-emergency-plans-put-wildfire-risk-on-americas-doorstep/70614906007/> (검색일: 2024. 5. 10.)

<웹사이트 자료>

국가화재정보시스템 홈페이지, 화재통계, <https://www.nfds.go.kr/stat/general.do>, (검색일자: 2024. 5. 2.).

나라살림연구소, 「도심융합특구 추진 관련 지역 동향」, 『나라살림view』, https://narasallim.net/view3/1349?sfl=wr_subject&stx=%EB%8F%84%EC%8B%AC%EC%9C%B5%ED%95%A9&sop=and (검색일: 2024. 1. 28.)

나라살림연구소, 「‘대한민국 문화도시’ 추진 동향」, 『나라살림view』, https://narasallim.net/view3/1387?sfl=wr_subject&stx=%EB%AC%B8%ED%99%94%EB%8F%84%EC%8B%9C&sop=and (검색일: 2024. 3. 20.)

법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

산림청 홈페이지, 산불발생현황, https://www.forest.go.kr/kfswweb/kfi/kfs/frfr/selectFrfrStats.do?mn=AR04_01_03 (검색일: 2024. 5. 10.).

열린재정 재정정보공개시스템 홈페이지, 제정분석통계, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>, (검색일: 2024. 4. 20.).

지방교육재정알리미 「제1차 지방시대 종합계획 2023~2027」(<https://eduinfo.go.kr>)

지방교육재정알리미 웹사이트, 「지방교육재정배움교실」, <https://eduinfo.go.kr/portal/theme/forOrdinaryMain.do?pageUrl=forOrdinaryRbudg#none;>, (검색일: 2024. 5. 15.).

지방재정 365 지방재정통합공개시스템 홈페이지, 지방재정통계, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF3110101.do>, (검색일: 2024. 4. 20.).

청소년정책분석평가센터 웹사이트 (<https://www.ypec.re.kr/board?menuId=MENU00327>, 검색일: 2024. 5. 15.)

행정안전부 웹사이트, 「지방소멸대응기금」, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/localextinctionFund/screen.do>, (검색일: 2024. 10.) 28.

행정안전부, 블로그, 「2023년 소방안전교부세 전국 17개 시도에 8,692억원을 교부합니다」, <https://blog.naver.com/mopaspr/222972756919> (검색일: 2024. 5. 10.).



**2024~2028
국가재정운용계획**

지원단 보고서

| 공공질서·안전·일반·지방행정 분야 |