

발 간 등 록 번 호

11-1371000-000996-01

지역문화 진흥을 위한 재원 확충에 관한 연구

중앙-지방 정부 간 협력적 재정관계 구축을 중심으로

2019.12



문화체육관광부

제 출 문

문화체육관광부 장관 귀하

본 보고서를 『지역문화 진흥을 위한 재원 확충에 관한 연구: 중앙-지방 정부 간 협력적 재정관계 구축을 중심으로』 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2019년 12월

한국문화관광연구원 원장 김 대 관

●●● 연구참여

연구책임

윤소영 | 한국문화관광연구원 연구위원

정보람 | 한국문화관광연구원 연구원

공동연구

한승준 | 서울여자대학교 행정학과 교수

연구보조

황선혜 | 한국문화관광연구원 위촉연구원

정보영 | 한국문화관광연구원 위촉연구조원

요약 및 정책적 시사점

1. 중앙-지방 재정관계 및 지방재정 문제점 진단

■ 중앙-지방 정부 세입과 세출 간의 불균형 발생

- 우리나라 세입 구조는 국세가 중심이 되어 지방세 자체재원이 낮은 편으로 2019년 기준 지방세 21.7%(81.8조 원), 국세 78.3%(294.8조 원) 비중이나 실제 지방자치단체의 재정사용액은 2019년 기준 지방정부 50.6%, 중앙정부 49.4% 수준임
- 지방자치단체는 세입대비 세출 규모가 크고 증가하는 재정수요를 중앙정부의 재원 이전(국고보조금, 교부금)에 의존하는 형태로 운영되고 있음

■ 지방자치단체 간 재정 불균형, 재정자립도 약화

- 지방재정은 세원의 중앙 편중성이 높을 뿐만 아니라 낮은 재정자립도와 자치단체 간 재정불균형 등 사회·경제적 환경요인의 차이로 지방자치단체 상호 간 세입능력과 세출수준 차이가 큰 실정임
- 2018년 243개 지방자치단체 중 91.4%(222개)는 재정자립도 50% 미만, 63.8%(155개)는 재정자립도 30% 미만이며, 82개 군은 모두 재정자립도가 50% 미만으로 열악함

■ 중앙정부 의존성 악화, 지방자치단체 재정책임성 저하

- 지방의 자체세입에 해당하는 지방세와 중앙정부에서 재원배분을 통해 확보되는 의존재원(지방교부세와 국고보조금)의 비중을 보면 중앙정부에서 지원을 받아야 하는 의존재원의 비중이 더 높게 나타나고 있음
 - 지방재정의 세입은 지방세 및 세외수입, 기타 지방채, 자체수입과 지방교부세 및 국고보조금 등의 의존재원으로 구성되는데, 2005년 의존재원이 지방세 비중을 추월하였고, 2017년 기준 의존재원은 35.1%(92조 원) 수준임
- 의존재원 중심의 지방세입 체계는 지방재정의 책임성 약화를 초래하고 지원에 의존하느라 지방 행정 효율성은 낮게 운영되고 있는 실정

2. 문화분야 재정분권 경험과 지역문화재정 실태

■ 현 정부, 연방제 수준의 지방분권 추진 ⇒ 세입구조 개선에도 지방재정 부담

- ④ 현 정부는 자주재원 중심의 지방분권을 위해 국세의 비중을 축소하고 지방세의 비중을 높이는 세원의 지방이양을 추진하여 연방제 수준의 지방의 자율성과 책임성을 강화 및 국가균형발전을 촉진
- ④ 지방소비세율 인상으로 국세와 지방세 비율은 2019년 75%:25%, 2020년 74%:26%로 지방세 비중이 확대될 전망이지만, 여전히 지출(총재정사용액 2019년 중앙:지방=49%:51%) 수준에 못 미치는 실정
- ④ 지방이양 측면에서는 2020년 3.5조 원 규모의 지역밀착형사무 중심으로 지방이양을 확정하면서, 2005년 국고보조사업 정비 시 지방이양한 9,581억원의 3배 수준으로 지방분권 정책 경험에서 최대 규모의 지방이양 추진

■ 지난 지방분권 및 재정관계 변화 ⇒ 문체부 정부간 재정관계 검토 필요

- ④ 2005년 재정분권시 국고보조금 개편 작업은 국고보조금을 3가지 유형으로 구분하였는데(지방이양, 국고보조금 존치, 균특회계), 이 중 문화분야는 지역개발 성격이 강한 특성으로 균특회계 이관 비율이 높았음
 - 복지, 교육 관련 사업은 주로 지방이양 사업으로 선택, 복지, 농림, 환경 관련 사업은 국고보조금으로 존치 사업으로 선택, SOC, 농림 문화 및 관광 산업 등은 지역개발 성격이 강한 균특회계 사업으로 선택되었음
 - 2005년 문화관광부 국고보조금의 82%(3,509억원, 29개)가 균특회계로 이관되었고, 정비된 재정구조는 현재까지 이어져 2019년 문화체육관광부 국고보조금의 53.7%(9,261억원)가 균특회계로 구성됨

■ 문체부, 국고보조금 비중이 전체 부처(29개) 중 4번째로 최상위권

- ④ 문화분야는 국고보조금 의존도가 높은 분야로 2019년 기준 29개 중앙정부 부처 중 문화체육관광부는 총지출 대비 국고보조금 비율이 4번째로 높은 부처로 29.1%를 국고보조금 사업으로 지출
- ④ 특히 문체부를 포함 복지부, 환경부, 농림부, 국토부 등 국고보조금 상위 5개 부처가 89%(521,984억원)의 국고보조금을 차지하고 있어 해당 부처는 재정이전시스템을 적극 검토할 필요가 있음

■ 지역 간 문화격차 심화 가능성

- 과거 2005년 지방분권으로 지방이양 경험에서 지방정부의 재정자율성 확보 의도와 달리 결과적으로 지방이양이 국고보조사업에 대한 지방정부의 재정부담 증가로 인식되는 경향을 나타냄
- 영유아 보육, 아동급식, 기초연금, 기초생활보장 등 법에 의해 의무적으로 지출되는 의무지출 비중이 높은 사회복지지출수요가 급증하고 있음
- 이에 지방분권이 확대되면 지역 간 경제적 격차에 의해서 지방자치단체별 재정격차가 커질 수 있고, 지방자치단체 입장에서 우선순위가 낮다고 판단되는 사업들에서 예산 규모가 축소되거나 폐지될 수 있음
 - 지역 간 자원 및 세원의 불균형한 편재로 인해 조세체제의 개편만으로는 오히려 지역 간 재정격차를 더욱 심화시켜 지방자치단체 간 빈익빈 부익부 현상을 조장할 수 있음
- 더불어 문화 분야 민간 투자가 활성화된 대도시와 중소도시 간, 재정자립도가 높은 지체와 정부 투자에 의존하는 재정 여건이 열악한 중소 지방자치단체 간 문화격차 확대가 우려가 있음

■ 지방자치단체 문화재정 운용의 주민참여 활성화 병행 필요

- 지방분권 정책은 궁극적으로 지방자치에서 주민참여는 주민이 직접 자신의 이익과 권익을 보호할 수 있게 하고, 원하는 것을 표현하며 이에 대한 해결책을 모색하는 시스템을 표방함
 - 지방정책 결정에서 지역 내에 거주하는 주민이 삶의 환경과 도시의 개선방안을 고민하고 적극적으로 제안, 관리하는 주민참여 활성화 시스템을 의미함
- 한편 문화서비스에 대한 높은 수요와 문화사업의 특성상 선심성·낭비성 축제나 사후관리(운영 전문성 및 지속가능성)에 있어서 더욱 강도 높은 검토가 필요하다는 요구가 있었음
- 문화 및 체육시설 투자 국고보조사업 비효율성 및 매개기관의 복잡한 이해관계 등의 쟁점이 제기되고 있어 지방분권의 혁신효과를 기대하기 위해서는 지방이양과 주민참여 제도의 병행 필요

3. 중앙-지방 정부 간 문화분야 재정협약 사례 검토

■ 정부 간 재정협약 : 사업의 성과에 따라 재원을 배정하는 예산+성과계약

- 정부 간 재정협약은 정부가 예산을 배정할 때 사업별 성과에 따라 재원을 배정 혹은 할당하는 예산계약과 재원합의(Budget Contracts and Resource Agreements) 형식의 성과계약(Performance Contracts)임
- 우리나라에서는 포괄보조금은 2005년부터 분권교부세와 국가균형발전특별회계를 시작으로 볼 수 있는데, 성과관리적 접근보다 국고보조 방식으로 포괄요소를 도입한 재정총량을 통제하는 수요관리형으로 운영되고 있음
 - ACIR(1977)¹⁾는 최초로 포괄보조를 행정용어로 정립하였는데 “포괄보조란 중앙정부의 지방이전재원 중 하나로 재정 지원을 받는 지방정부가 사업운용에 재량을 가지고 포괄적 기능 영역에 사용될 수 있게 법적 공식에 따라 배분되는 재원”이라고 정의하였으며, 포괄보조는 조건과 형태를 다양하게 설계될 수 있음

■ 주요 국가에서는 지방분권으로 인한 문화적 불균형 우려, 지방자치단체 문화재정 확충을 위한 재정협약, 기금설치 등 추진

- 프랑스와 영국은 지방분권과 관련하여 지역의 문화사업 축소와 쇠퇴, 지역 간 문화적 불균형에 대한 문제를 문화관련 중앙부처의 중요한 정책영역으로 추진하고 있음
- 문화관련 중앙부처에서 지역의 문화적 발전과 지역 간 문화격차 해소를 위한 예산(혹은 기금, 교부금)을 별도로 편성, 정부 간 재정협약 등으로 지방자치단체의 재정적 어려움이 문화사업 축소로 이어지지 않도록 하였음
 - 프랑스는 82년 지방분권을 추진하면서 문화분야에 대해서는 문화적 낙후지역에 예산을 지원하는 ‘문화특별교부금(Dotation Culturelle Spéciale)’을 설치
 - 더하여 프랑스는 2013년 올랑드 정부에서 문화부(Ministère de la Culture)와 지방자치단체 간의 예산협정(Pactes Culturels)을 체결하여 지방자치단체의 부족한 재정을 충당하고 성과를 협약하고 있음
 - 영국 문화부(DCMS, Department for Digital, Culture, Media & Sport)는 2018년 지역 간 문화적 형평성과 균형발전을 위해 예산을 지원하는 문화발전기금(CDF, Cultural Development Fund)을 설치·운영하고 있음

1) GAO(1995;2006), Aronson & Hilley(1986), 주만수(2001), 임성일(2003) 등에서도 동일하게 인용

■ 협약으로 중앙과 지방정부 간에 관계 형성

- 지방분권과 맞물려 문화적으로 고립되는 분권화의 부작용을 방지하고 문화를 형평성 있게 제공하기 위해 계약(협약)으로 중앙과 지역의 관계를 형성, 상향식 제안과 논의과정을 중시할 필요
- 우리나라의 경우 중앙정부와 지방자치단체가 사업계획 및 투자분담에 대해 상호 약속하는 ‘지역개발투자협약제도’와 ‘농촌협약제도’가 있으나 실질적 협약 이행은 미흡한 실정임
 - 지역발전투자협약제도는 2004년 「국가균형발전특별법」 제정 당시 지역발전투자협약을 법제화하였음에도 불구하고 협약의 필요성이나 추진 당위성 등에 대한 이해당사자간의 인식 부족 등으로 실제 협약이 이행된 실적은 없었음
 - 2019년 국토부에서 협약의 기본원칙, 대상, 재원조달, 협약방법 등이 명시된 지침을 마련하여 시범사업을 추진 중에 있으며 2021년부터 본격 협약 예정임
 - 농촌협약제도는 농식품부에서 2020년 신규사업으로 시범사업을 추진 중에 있으며 2021년부터 본격 협약 예정임

■ 주요국에서는 문화사업의 특성을 고려하여 다년간 사업지원 체계 운영

- 문화분야 사업은 유형적인 산출물에 대하여 가성비로 성과가 측정되는 제조업 분야와 비교할 때 문화사업은 산출물은 무형적이고 경험적인 특성을 본질적으로 내포하고 있기 때문에 성과측정이 명확하게 이루어지기 어려움
- 성과주기도 일정치 않은데 예를 들어 공연예술단체의 활동지원이 창의적인 작품기획으로 연결되는가, 나아가 수혜자의 만족이나 접근성 개선에 효과적이었는가 등은 단년도 예산투입의 성과로 창출되기에 무리가 있음
- 프랑스 문화부의 지역문화사업국(DRAC, Direction regionale des Affaires culturelles)과 광역자치단체인 레지옹(région)²⁾의 협약은 다년간(3년, 5년 등) 추진을 기본으로 하며, 레지옹이 DRAC에 문화 프로젝트 관련 예산을 신청하고 DRAC의 검토에 의해 협약이 체결됨
- 긍정적인 점은 사업 초기 단계부터 3년 이상 중장기 시각으로 사업의 목표와 정책적 지향점을 명확히 설정하기 때문에 실행조직은 정책사업의 효과성과 효율성 측면에서 성과관리 관점의 전략을 수립할 수 있음

2) 프랑스의 지방행정체제는 레지옹(région, 광역자치단체), 데파르트망(département, 광역과 기초의 중간층위), 코뮌(commune, 기초자치단체) 등 3층위로 구성되어 있음

4. 문화분야 주민참여예산편성 실태 및 국외사례 검토

■ 주민의 자발적 참여를 통한 지역 문화정책 결정 및 예산편성 중요

- 주민참여예산제도(Citizen Participatory Budgeting)는 지방재정활동의 민주성, 투명성, 효율성을 확보하기 위해 지방자치단체의 예산과정에 지역 주민의 참여를 법적·제도적으로 보장하는 제도로, 우리나라에서는 「지방재정법」에 근거하여 2011년부터 의무 규정으로 시행하고 있음
- 참여예산제도는 시민들에게 정책에 대한 홍보, 창의적인 아이디어 발굴, 실질적으로 삶의 질을 개선할 수 있는 사업 발굴을 위해 전 세계적으로 적극 활용 및 확대하고 있는 추세임
 - 파리는 지방세를 인상하지 않은 프랑스의 자치단체 중 하나로 중앙정부 이전재원은 지속 감소하고 있어 자체 가용재원이 제한적인 상황에서도 2014년부터 2020년 기간 동안 파리시 전체 예산의 5% 수준을 참여예산으로 편성할 계획임
 - 포르투갈의 카스카이스는 전체 예산에서 참여예산이 차지하는 비율이 최소 2013년 4.69%에서 최고 2015년 18.27%로 상당히 높은 비율의 예산권을 시민에게 부여하고 있음
- 지방분권과 지방자치가 제대로 작동하기 위해서는 주민의 자발적 참여를 통해 지역의 정책을 자율적으로 결정하고 그에 대한 책임을 부여하는 주민 참여예산 편성이 중요함

■ 제도적 강제성에도 불구하고, 주민참여예산편성의 실질적 편성권 미흡

- 우리나라의 주민참여예산제도는 「지방재정법」에 근거하여 2011년부터 의무적으로 운영하게 되어있으나, 주민투표 없이 위원회에서 제안 의견을 취사선택하는 등 주민의 실질적 예산 편성권은 미흡한 실정임
 - 2019년 243개 지방자치단체 중 90.53%(220개) 지방자치단체에서 주민참여예산기구(주민참여예산 위원회, 분과위원회, 지역회의 등)를 구성하고 있으나, 위원회 운영이 형식적이거나 주민투표 과정 없이 지방자치단체에서 제안의견을 취사선택하는 경우가 다수임
 - 본 연구에서 조사한 결과 문화관련 분과위원회를 운영하고 있는 지방자치단체의 80%는 주민투표를 진행하지 않고 주민들로부터 제안된 사업을 위원회 심의로 선정하고 있었음

- 예산의 편성과정에 대한 제한된 주민참여권으로는 주민참여예산제도는 형식화되고, 참여한 위원들도 효능감을 상실하게 될 것이며, 오히려 기득계층과 이익집단이 주민참여예산제도를 악용할 우려도 높음

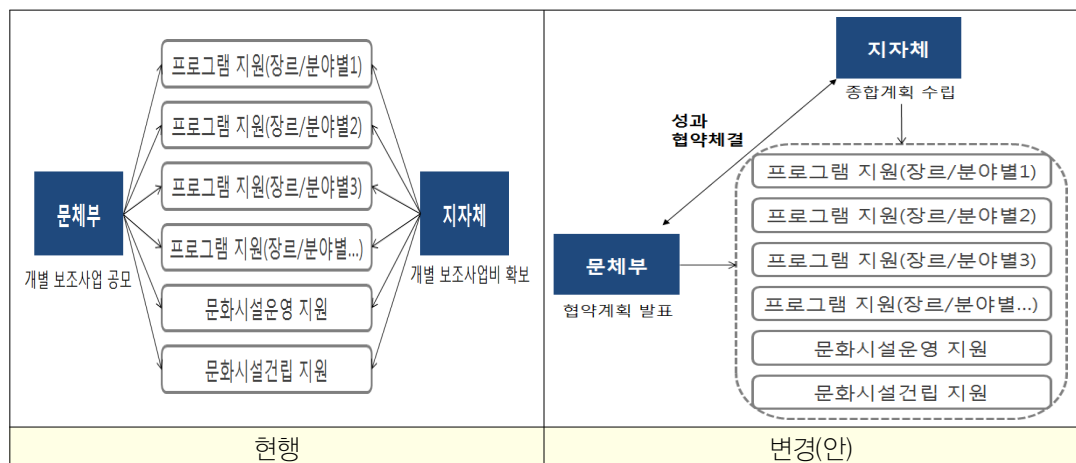
■ 주민참여예산 편성은 주로 문화사업, 문화분야 참여예산 활성화 필요

- 주요 국가 사례에서 참여예산제도는 참여민주주의, 정책에 대한 신뢰 형성을 위한 목적으로 출발하였는데, 시민의 제안으로 편성된 사업은 광의의 문화, 특히 생활문화와 밀접한 관계가 있는 사업이 주를 이루고 있음
- 참여예산에 시민을 적극적으로 동원하고 양질의 아이디어를 발굴하는 것이 대부분의 도전과제로 발견되었고, 주로 홍보, 교육, 정보공개, 워크숍 등을 다각화하는 전략으로 접근하고 있음(예산편성만큼 중요한 점은 시민참여)

5. 중앙-지방 간 협력적 재정관계 구축을 위한 과제

■ 중앙-지방자치단체 간 성과협약을 체결, 포괄형 프로그램에 재정을 지원

- 국고보조사업 지원방식을 장르/분야별 소규모 개별 보조사업에서, 문체부가 제시하는 협약계획(주제)에 대해 지방자치단체가 지역실정에 맞게 종합계획을 수립하고 성과를 협약하는 방식으로 전환을 제안함
- 재정협약은 중앙-지방 정부 간 재정관계에서 집행재량과 성과책임을 교환하는 구조로, 중앙정부와 지방자치단체 간 성과협약을 체결하는 과정에서 정책이 지향하는 성과가치를 중심으로 수평적 협력 관계를 형성할 수 있음



■ 포괄보조형 재정협약 사업 유형 설계, 문화도시 시범 확대

- ④ 중앙과 지방정부가 사업에 대한 권한과 책임을 공유하면서 사업에 대한 지방자치단체의 기획과 집행재량의 확대를 위해서는 특정 정책에 대해 중범위 수준으로 개별사업을 통합할 필요
- ④ 협약의 대상사무는 중앙정부와 지방자치단체 간에 공동의 관련성을 가지는 사무를 대상으로 하고, 정책 환경 변화와 사업의 특징, 전달체계를 고려하여 구체적으로 판단되어야 함
- ④ 문체부 사업 중 ‘문화도시 지정 및 지원 사업’의 경우 문화를 통한 지역발전 계획 전반에 대해 종합적으로 지원하는 일종의 포괄보조형 사업으로 성과협약 시범도입 적용이 적절할 수 있음

■ 성과지표 및 재정협약 방식 설계, 주민참여예산 연계

- ④ 중앙-지방자치단체 간 협약제도의 경우 협약체결 결과보다 과정에 의미가 있다할 수 있는데, 지방자치단체의 현황진단과 중앙-지방자치단체 간의 논의과정, 지역특성에 맞는 성과목표에 대한 자체적인 고민과 이를 문서화하는 일련의 과정이 중요함
- ④ 성과계약에서는 지방자치단체의 선호를 충분히 반영해야 하며, 성과지표는 지방자치단체와 지역사회의 역량을 고려하고 운영체계 역시 자율적으로 지역에 위임하는 것이 바람직하며, 다년(3년 이상)을 계획할 때 성과관리 차원에서 의미 있는 효과를 기대할 수 있음
- ④ 다만, 지역의 자율성 보장과 함께 지방자치가 표방하는 재정운용의 투명성과 책임성 확보, 지역주민의 참여 유도를 위해 협약사업 이행조건에 주민참여예산 편성을 제시하는 방안을 고려할 수 있음

■ 지방자치단체의 사업기획 및 운영, 평가능력의 개발

- ④ 재정협약(성과계약형 포괄보조프로그램)을 운영하기 위해서는 지방자치단체의 사업 계획 및 운영 역량을 진단·개발하는 사전 준비가 필요
 - 그간 국고보조사업 지원방식이 중앙정부가 설계한 표준 지침을 지방자치단체가 단순 수용하는 방식으로 진행되어, 지방자치단체 단위의 자체 전략계획을 수립·운영할 역량이 축적되지 못하였음

- ④ 협약제도 도입으로 예상되는 변화에 지방자치단체가 적응하고 과도한 사업 운영 부담 감소를 위한 중앙정부의 지원이 동반되어야 하며, 지방자치단체에게 사업기획 및 운영과 관련된 컨설팅 제공이 필요함
- ④ 행정조직과 기존 주민 조직 중심으로만 사업 추진기구를 구성하던 관행에서 탈피하고, 사업 과정에서 지역사회의 다양한 주체들이 참여하는 보다 확대된 파트너십 형성을 유도해야 함
- ④ 이러한 파트너십에는 기존 주민 조직이나 활동기관(문화재단 등)뿐 아니라 사회적경제 조직, 민간 사업체, 각종 지역의 협·단체 등이 참여할 수 있도록 해야 함

목 차

제1장 연구개요	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구 범위 및 방법	4
1. 연구 범위	4
2. 연구 방법	5
3. 연구 수행 체계	6
제2장 중앙-지방 재정관계 및 지방재정 문제점 진단	7
제1절 중앙-지방 정부간 재정관계	9
1. 중앙-지방 정부 간 재정구조	9
2. 중앙-지방 정부간 재정관계	12
제2절 정부 간 재원이전 개념과 현황	17
1. 재원이전 정책 개념	17
2. 우리나라의 중앙정부 지방재정조정제도 현황	19
제3절 지방재정 현황 및 문제점 진단	25
1. 세입구조의 중앙 편중	25
2. 지방자치단체 간 재정 불균형 및 재정자립도 약화	27
3. 중앙정부 의존, 지방자치단체 행정효율성 저하	28
제3장 문화분야 재정분권 경험과 지역문화재정 실태	31
제1절 문화분야 지방분권 경과 및 현황	33
1. 지방분권 정책의 변화	33
2. 문화분야 지방분권 경험	38
3. 현 정부 지방분권 정책 및 지방이양 현황	49
제2절 지역 문화분야 재정운용 실태	54
1. 지역문화재정의 역할과 기능	54
2. 지역문화진흥 정책과 재정지출의 현황	57
3. 문화분야 국고보조사업 특성	65

제3절 문화분야 지방재정 주요 쟁점	71
1. 문화분야 정부 간 재정관계 검토 필요	71
2. 문체부 소액 재량지출 국고보조 특징, 지역간 문화격차 우려	73
3. 지역 내 문화분야 재정운용 책임성 강화 방안 필요	74
제4장 중앙-지방 정부 간 문화분야 재정협약 사례 검토	77
제1절 중앙-지방 정부 간 재정협약 개념 및 국내사례	79
1. 중앙-지방 정부 간 재정협약의 개념	79
2. 중앙-지방 정부간 재정협약 국내사례	82
제2절 문화분야 정부간 재정협약 국외사례	88
1. 프랑스	88
2. 영국	98
제3절 시사점	109
1. 지방분권과 관련, 국가에서 지방자치단체 문화격차 해소 노력 ..	109
2. 중앙정부와 사업제공 주체 간 재정협약관계 형성	109
3. 문화사업의 성과주기를 고려, 다년간 사업지원 체계	111
제5장 문화분야 주민참여예산편성 실태 및 국외사례 검토	113
제1절 문화분야 주민참여예산편성 현황	115
1. 주민참여 예산편성의 개념 및 제도도입 경과	115
2. 문화분야 주민참여예산제 운영 현황	122
제2절 문화분야 주민참여예산 국외사례	131
1. 프랑스 파리	131
2. 포르투갈 리스본	137
3. 포르투갈 카스카이스	142
제3절 시사점	146
1. 지방분권, 주민자치 역량이 핵심	146
2. 실질적인 “주민참여” 예산 반영 미흡	147
3. 주민의 문화사업 요구 ↑, 문화분야 참여예산편성 활성화 필요 ..	148

제6장 중앙-지방 간 협력적 재정관계 구축을 위한 과제 149

제1절 | 문화분야 정부 간 협력적 재정관계 구축 방향 151

1. 기본방향 151
2. 중앙정부의 재정이전 방식 전환 154
3. 지방자치단체의 사업기획 및 운영, 성과창출 능력 개발 155

제2절 | 문화분야 정부간 재정협약 도입 방안 157

1. 문화분야 정부간 재정협약 사업유형 도출 157
2. 중앙-지방 정부 간 책임분담 161
3. 지역주민 참여형 문화정책 추진체계 형성 163
4. 성과관리 및 모니터링 체계 개발 164

제3절 | 법제도 정비 방안 167

참고문헌 168

부록 171

부록 1 | 주민참여예산 문화관련 위원회 및 사업선정 현황 173

부록 2 | 프랑스 중앙정부와 지방정부 문화발전협약서 175

부록 3 | 영국 문화예술위원회의 다년계약(NP) 표준약관 185

표 목 차

〈표 1-1〉 주요 전문가 자문위원	5
〈표 2-1〉 우리나라의 조세 구성	10
〈표 2-2〉 정부간 관계의 모델 유형	12
〈표 2-3〉 연도별 국세와 지방세 규모 및 비율 현황(2010년~2019년)	16
〈표 2-4〉 중앙정부의 지방재정조정제도 개요	19
〈표 2-5〉 보통교부세의 기준재정 수요액 산정의 측정항목 및 측정단위	22
〈표 2-6〉 보통교부세의 기준재정 수요액 산정의 측정항목 및 측정단위	23
〈표 2-7〉 지방세, 지방교부세, 국고보조금 비중 변화(2004년~2017년)	24
〈표 2-8〉 국세와 지방세 규모 및 비율(2019년)	25
〈표 2-9〉 통합재정 기준 재정사용액(2019년)	26
〈표 2-10〉 지방자치단체 유형별 재정자립도(2009년~2019년)	27
〈표 2-11〉 지방재정자립도 분포(2018년)	28
〈표 2-12〉 의존재원 규모 변화(2004년~2017년)	29
〈표 3-1〉 이전재원에서 국고보조금 비율	38
〈표 3-2〉 국고보조사업 정비 기준(2005년)	39
〈표 3-3〉 부처별 국고보조사업 정비방안 확정(2005년)	40
〈표 3-4〉 문화관광부 지방이양 및 균특회계 대상사업 내역(2005년)	41
〈표 3-5〉 지역협력형사업(지역문화예술지원사업) 지방비 매칭 실적(2009년~2014년) ...	44
〈표 3-6〉 문예진흥기금 지역협력형사업(지역문화예술지원) 예산(2009년~2019년) ...	44
〈표 3-7〉 지역협력형사업(지역문화예술지원) 세부사업별 주요내용	45
〈표 3-8〉 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계 비교(2010년)	47
〈표 3-9〉 광역·지역발전특별회계(지역개발계정) 예산안(2010년)	47
〈표 3-10〉 재정분권 추진에 따른 지방재정 모습	51
〈표 3-11〉 2020년 지방이양 대상사업(문체부)	53
〈표 3-12〉 「지역문화진흥법」 재정관련 주요내용	55
〈표 3-13〉 문화체육관광부 지역문화정책관 지역문화정책과 주요 업무	56
〈표 3-14〉 문화체육관광부 지역문화정책관 예산(2019년)	56
〈표 3-15〉 지방자치단체 분야별·회계별 세출예산 현황(2019년)	59
〈표 3-16〉 중앙정부 및 지방자치단체 분야별 예산 구성비(2019년)	60
〈표 3-17〉 지방자치단체 분야별 재원배분 추이(2008년~2019년)	61

〈표 3-18〉 분야·부문별 재량지출 통계(2018년 기준)	61
〈표 3-19〉 지방자치단체 vs 문화체육관광부 문화 및 관광분야 부문별 예산(2019년) ..	62
〈표 3-20〉 지방자치단체 문화 및 관광분야 부문별 예산비중(2014년~2019년)	63
〈표 3-21〉 지방자치단체 규모별 총지출 대비 문화재정 비중(2019년)	64
〈표 3-22〉 지방자치단체별 1인당 문화재정(2019년)	65
〈표 3-23〉 중앙정부 부처별 국고보조금 현황(2019년)	66
〈표 3-24〉 지방자치단체 문화재정 재원별 예산규모 추이(2008년~2019년)	67
〈표 3-25〉 지방자치단체 분야별 및 재정활동별 예산규모(2019년)	68
〈표 3-26〉 지방자치단체 문화재정의 재정활동별 예산규모 추이(2008년~2019년)	69
〈표 3-27〉 광역자치단체별 문화재정의 국비(보조금) 규모(2019년)	70
〈표 4-1〉 포괄보조금(Block Grant) 성과결합형 유형의 특징 비교	81
〈표 4-2〉 농어촌정비법 중 협약 관련 내용	85
〈표 4-3〉 ‘지출혁신 2.0’과제 중 농촌계약협약제도 도입 관련 내용	86
〈표 4-2〉 연도별 프랑스 문화발전협약 현황(1982년~1991년)	93
〈표 4-3〉 문화발전기금(CDF)을 통한 지역의 경제적 성장 기대효과	100
〈표 4-4〉 문화부와 산하기관 간 협약서 예시	102
〈표 4-5〉 문화부와 산하기관 협약시 성과지표 주요 내용	103
〈표 4-6〉 문화부와 문화시설 협약시 성과지표 주요 내용	104
〈표 4-7〉 ACE 규모별 NPO 예산 현황(2016/2017년)	107
〈표 5-1〉 주민참여예산기구 구성 지방자치단체 현황	118
〈표 5-2〉 지방자치단체별 세출예산 대비 주민참여예산 비율(2018년)	119
〈표 5-3〉 주민참여예산제 운영조례 모델안(2010년)	120
〈표 5-4〉 주민참여예산제도 운영조례 모델 적용 현황(2018년)	121
〈표 5-5〉 주민참여예산제 분과위원회 설치 지방자치단체 규모 및 비율(2018년)	123
〈표 5-6〉 주민참여예산제 분과위원회 설치 지방자치단체 목록(2018년)	123
〈표 5-7〉 주민참여예산제 문화분야 분과위원회 운영 지방자치단체 현황(2018년)	124
〈표 5-8〉 주민참여예산제 문화분야 분과위원회 운영 지방자치단체 목록(2018년)	125
〈표 5-9〉 지방자치단체별 문화 관련 분과위원회 명칭(2018년)	125
〈표 5-10〉 주민참여예산 최종 사업 선정 방식 지방자치단체 적용 현황(2018년)	127
〈표 5-11〉 서울특별시 참여예산 편성결과(2018년)	129
〈표 5-12〉 서울특별시 문화분야 주민참여예산 편성목록(2018년 편성 기준)	130

〈표 5-13〉 참여예산 온라인 및 오프라인 투표 추이(2016년~2018년, 파리)	133
〈표 5-14〉 참여예산 분야별 편성 개수(2014년~2019년, 파리)	133
〈표 5-15〉 주민참여예산 편성 현황(2019년, 파리)	134
〈표 5-16〉 주민참여예산 중 문화관련 사업 내역(2019년, 파리)	134
〈표 5-17〉 분야별 참여예산 제안서 접수 실적(2018년~2019년, 리스본)	139
〈표 5-18〉 분야별 참여예산 편성 실적(2018년~2019년, 리스본)	139
〈표 5-19〉 분야별 참여예산 편성 실적(2017년~2018년, 리스본)	140
〈표 5-20〉 주민참여예산 편성 현황(2018년~2019년, 리스본)	140
〈표 5-21〉 주민참여예산 중 문화관련 사업 내역(2018년~2019년, 리스본)	141
〈표 5-22〉 참여예산 규모(2018년, 카스카이스)	143
〈표 5-23〉 참여예산 참가자 및 프로젝트 실적(2018년, 카스카이스)	144
〈표 5-24〉 분야별 참여예산 편성 실적(2018년, 카스카이스)	144
〈표 5-25〉 주민참여예산 유형별 편성 현황(2018년, 카스카이스)	145
〈표 5-26〉 주민참여예산 중 문화관련 사업 내역(2018년, 카스카이스)	145
〈표 6-1〉 문화분야 포괄보조형 재정협약 사업(안)	158

그림 목 차

[그림 2-1] 우리나라 조세구조	9
[그림 2-2] 우리나라 재정 흐름(2019년 기준)	11
[그림 2-3] 2018년 통합재정 지출규모 및 통합재정사용액 비율	11
[그림 2-4] 중앙-지방간 재정분담과 책임성·효율성	14
[그림 2-5] 연도별 국세와 지방세 규모 및 비율 현황(2010년~2019년)	16
[그림 2-6] 지방자치 실시 이후 주요 지방재정이전제도의 변화	20
[그림 2-7] 지방재정 지방세 및 이전재원 추이(2004년~2017년)	23
[그림 2-8] 의존재원 규모 변화(2004년~2017년)	29
[그림 3-1] 문재인 정부 자치분권 6대전략 33개 과제	37
[그림 3-2] 지역협력형 사업 지원방식	43
[그림 3-3] 문재인 정부 재정분권 추진방안 기본원칙	49
[그림 3-4] 부처별 균특회계 지방이양 대상사업(2019.4)	52
[그림 3-5] 정부 간 분야별 재원배분 구성비 비교(2019년)	59
[그림 3-6] 지방자치단체 문화 및 관광분야 부문별 예산비중(2014년~2019년)	63
[그림 3-7] 지방자치단체 재정지출 분야별 재정활동별 규모(2019년)	67
[그림 3-8] 지방자치단체 문화재정의 재정활동별 예산규모 추이(2008년~2019년)	69
[그림 4-1] 농촌협약의 기본 구조	87
[그림 4-2] 프랑스 Drac 설치 현황	89
[그림 4-3] 프랑스 문화발전협약(conventions de développement culturel) 절차 · 92	
[그림 4-4] ACE 예산 지원구조(2018/2019년)	105
[그림 4-5] 런던 및 타 지역 NP예산 편성 계획	107
[그림 4-6] 영국 문화예술위원회(ACE) NPO 회계정보 분석(2016~2017년)	108
[그림 5-1] 위원회의 심의를 통해 사업을 선정	127
[그림 5-2] 온/오프라인 투표를 통해 최종 사업을 선정	128
[그림 5-3] 온/오프라인 투표 후 위원회 최종심의와 합산하여 사업을 선정	128
[그림 5-4] 2019년 파리지 참여예산 사업 투표 현장	132
[그림 6-1] 정부 간 재정협약(성과협약형 포괄보조프로그램) 도입 방안	152
[그림 6-2] 문화체육관광부의 문화도시 지정 절차	160



제 1 장

연구개요

제1절 | 연구 배경 및 목적

제2절 | 연구 범위 및 방법

제1절 | 연구 배경 및 목적

■ 2020년 3.5조 원 규모 지방이양, 지역문화 사업의 대규모 지방이양 예정

- 2018년 10월 30일 「재정분권 추진방안」을 확정·발표, 지방세 확충과 연계하여, 군특 포괄보조 사업을 중심으로 '20년에 3.5조원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양 계획
- 19개 부처 소관, 66개 법률의 일괄개정을 통한 권한이양이 추진되고 있으며, 문화체육관광부의 문화시설 확충 및 운영사업, 관광개발사업 등 지역밀착형 문화사업이 대규모 지방사무로 이양될 예정임

■ 지방재정 부담이 심화되는 가운데, 지역 간 문화재정 격차 심화

- 지방소비세율 인상으로 국세와 지방세 비율은 2019년 75%:25%에서 74%:26%로 지방세 비중이 커지지만, 여전히 지출(총재정사용액 2019년 예산기준 중앙:지방=49%:51%)과의 불일치, 지방정부의 재원조달 부족 예상
- 한편 지방자치단체 문화재정 비중은(총지출대비 문화 및 관광 분야 예산) 최소 0.57%부터 최대 13.28%로 지방자치단체 간 문화재정격차가 상당한 실정임

■ 지역 간 문화격차 해소를 위한 지역문화재정 확충 및 배분 방안 모색 필요

- 지방자치단체의 예산 제약으로 인해서 대규모 지방이양은 사회복지 등 의 무지출에 대한 부담을 고려할 때, 문화사업에 대한 투자는 후순위로 밀릴 가능성이 크고 지역 간 문화격차가 확대되는 부작용이 우려됨
- 따라서 중앙정부 차원에서 지역 간 문화격차 보전과 지속적이고 안정적인 지역 문화정책 수행의 기반이 되는 지역문화 재원 마련에 대한 구체적인 방안 모색 필요

제2절 | 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

■ 시간적 범위 : 기준년도 2019년

■ 공간적 범위 : 지방자치단체 문화재정(국가재정 “문화 및 관광”분야)

■ 내용적 범위

- 중앙-지방 재정관계 및 지방재정 문제점 진단
 - 중앙-지방 정부 간 재정관계 검토
 - 정부 간 재원이전 개념과 현황 분석, 지방재정 현황 및 문제점 진단
- 문화분야 재정분권 경험과 지방자치단체 문화분야 재정실태 분석
 - 과거 재정분권 경험 분석, 현 정부 재정분권 현황 및 전망 검토
 - 분권과 문화재정의 관계 분석, 문화재정 격차 분석
- 중앙-지방 정부 간 문화분야 재정협약 사례 검토
 - 재정협약 개념 및 국내 정부 간 재정협약 현황 검토
 - 국외 지방분권 및 문화격차에 대응한 문화분야 재정협약 사례 분석
- 지역문화진흥을 위한 중앙-지방 간 협력적 재정관계 구축 방안 제안
 - 중앙-지방 재정협약 제도 도입(수평적 관계, 성과관리 및 컨설팅 강조)
 - 주민참여예산제의 문화분야 활성화 방안 제시

지역문화재정의현황,
재정분권과지역문화
재정의관계분석

문화분야
지역이전재원
국외사례검토

지역문화진흥을위한
재원이전
제도개혁제안

2. 연구 방법

- ④ [문헌분석(literature review)] 문화정책의 경향, 문화재정 자료를 수록하고 있는 홈페이지, 각종 정부백서, 통계자료, 논문 등을 통한 문헌분석(literature review) 등 문헌 및 선행연구를 검토함
- ④ [심층인터뷰(in-depth interview)] 관련부처·기관의 담당자 인터뷰를 통해 문서상 드러나지 않는 환경적 요인을 심층 파악하고 정책적으로 실현가능한 대안을 마련함
- ④ [주요국 현장 사례조사] 지방분권 및 문화 격차에 따른 문화분야 재정이전 관련 시사할 수 있는 주요국을 대상으로 정부 간 협약, 기금설치 등 현황을 분석하고, 주민참여예산제 관련 현장 사례조사를 실시함
 - 프랑스, 영국 등 주요국가에서는 중앙-지방정부 간에 지역별 혹은 테마 유형별로 재정협약을 통해 사업 추진하고 있음
 - 파리는 2014-2020년 기간동안 약 5억 유로를(총지출 대비 5%) 주민참여예산제로 편성할 예정이며, 특히 문화 및 문화재 대상으로 참여예산 사업 편성
 - 리스본시와 카스카이스시는 인프라 조성보다 삶의 질, 문화관련 사업을 대상으로 참여예산 사업이 편성되고 있으며, 특히 카스카이스 시의 참여예산비율은 총지출 대비 최대 18%이상을 차지하고 있음
- ④ [전문가 자문] 학계 및 현장 전문가 자문 회의를 통해 합리적이고 효율적인 지역의 문화재정 운용방안을 논의함

〈표 1-1〉 주요 전문가 자문위원

성함	소속 및 직위
이재원	부경대학교 행정학과 교수
최현선	명지대학교 행정학과 교수
오영민	동국대학교 행정학과 교수
임동완	단국대학교 공공관리학과 교수

3. 연구 수행 체계

☑ 연구기간 : 2019.06.03.~2019.12.02.(6개월)





제 2 장

중앙-지방 재정관계 및 지방재정 문제점 진단

제1절 | 중앙-지방 정부간 재정관계

제2절 | 정부 간 재원이전 개념과 현황

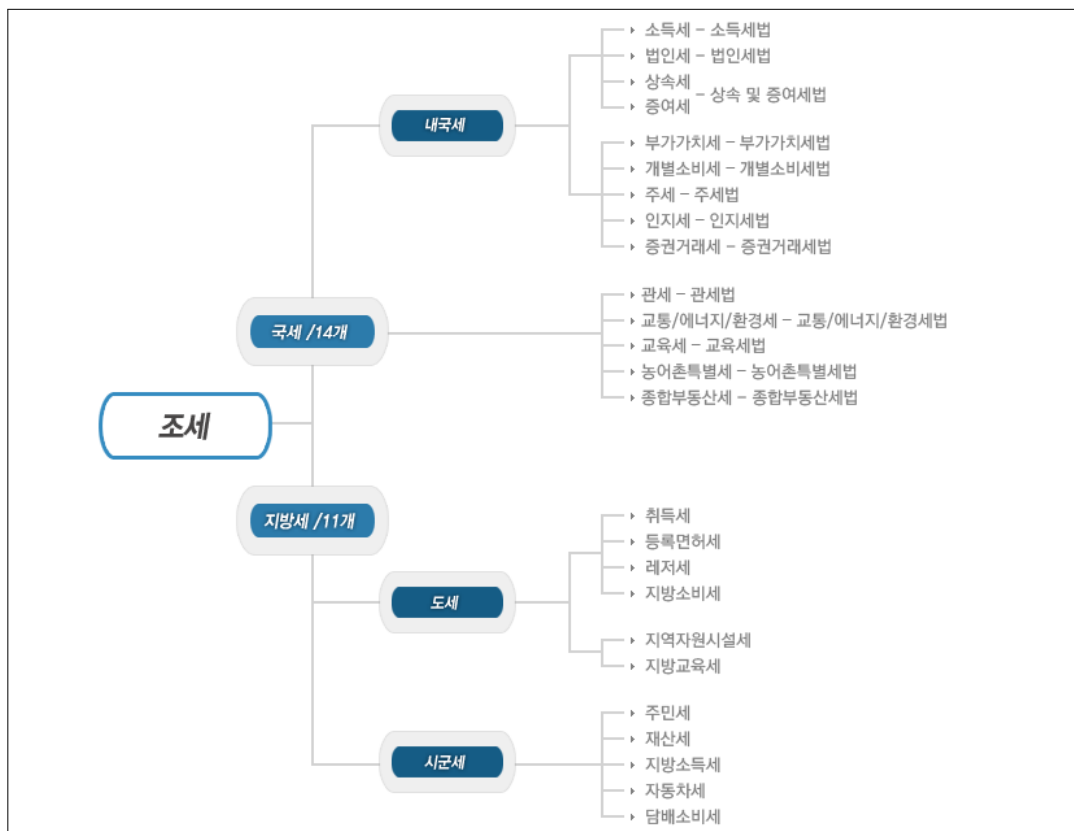
제3절 | 지방재정 현황 및 문제점 진단

제1절 | 중앙-지방 정부간 재정관계

1. 중앙-지방 정부 간 재정구조

□ 조세 구조 : 국세와 지방세로 구분

- ☑ 우리나라 조세 구조는 국세와 지방세로 구성되며, 국세는 소득세, 법인세, 상속세 등의 직접세와 부가가치세, 개별소비세, 주세 등 간접세 및 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세, 교육세 등의 목적세로 분류됨
- ☑ 지방세는 도세에 취득세, 등록면허세 등 보통세와 지역자원시설세, 지방교육세의 목적세를 포함하고 시·군세는 주민세, 재산세, 자동차세 등 보통세로 분류되며, 광역시에서는 등록면허세와 재산세가 보통세로 자치구세에 해당하고 나머지는 광역시세로 포함됨



자료 : “열린재정”, 2019.11.30. 검색, http://www.openfiscaldata.go.kr/m/mobile/baeoom/baeoom.do?viewCont=7_1

[그림 2-1] 우리나라 조세구조

- 2018년 기준 징수된 조세규모는 약 370조 원으로 14개 항목의 국세는 약 294조 원, 11개 항목의 지방세는 약 80조 원이 징수되었음
- 국세는 소득세, 부가가치세, 법인세, 교통·에너지·환경세 순으로 높은 세원규모를 차지하며, 지방세의 경우에는 취득세, 지방소득세, 재산세, 자동차세 순으로 높은 세원규모를 차지하고 있음

〈표 2-1〉 우리나라의 조세 구성

(단위: 조 원)

구분		주요내용
국세 (14개) 293.6조원	직접세(5개)	소득세(84.5), 법인세(70.9), 상속세(2.8), 증여세(4.5), 종합부동산세(1.9)
	간접세(5개)	부가가치세(70.0), 개별소비세(10.5), 주세(3.3), 인지세(0.9), 증권거래세(6.2)
	관세 및 목적세(4개)	관세(8.8), 교통·에너지·환경세(15.3), 농어촌특별세(4.4), 교육세(5.1) *과년도수입(4.4)
지방세 (11개) 80.4조원	도세(6개)	등록면허세(1.6), 취득세(23.5), 지방소비세(7.3), 레저세(1.1), 지방교육세(6.4), 지역자원시설세(1.5)
	시·군세(5개)	자동차세(7.8), 재산세(10.7), 지방소득세(14.4), 주민세(1.9), 담배소비세(3.6) *과년도수입(0.7)

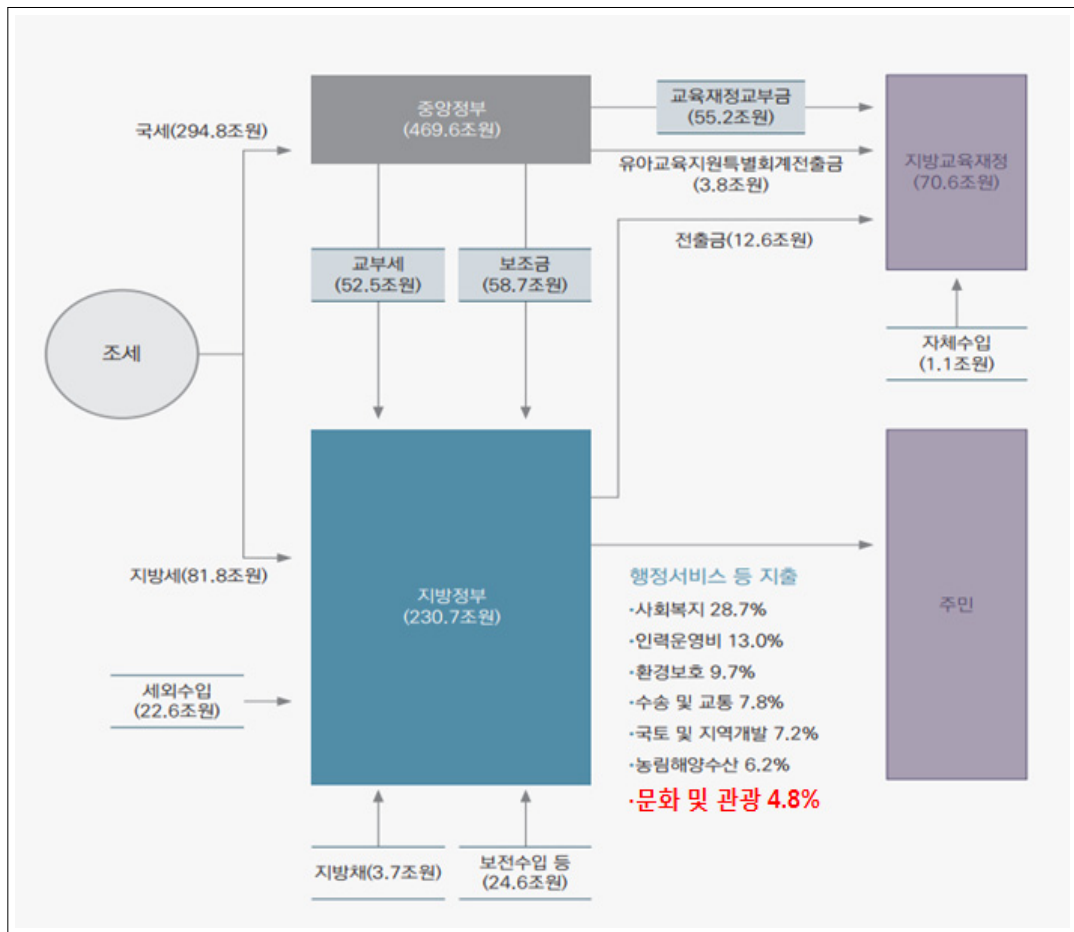
주: 국세는 2018년 실적치, 지방세는 2017년 실적치

자료: 행정안전부(2018). 2018년 지방세통계연감; 국회예산정책처(2019), 2019 경제·재정수첩 재인용

■ 중앙재정, 지방재정, 교육재정의 예산(일반회계, 특별회계)과 기금

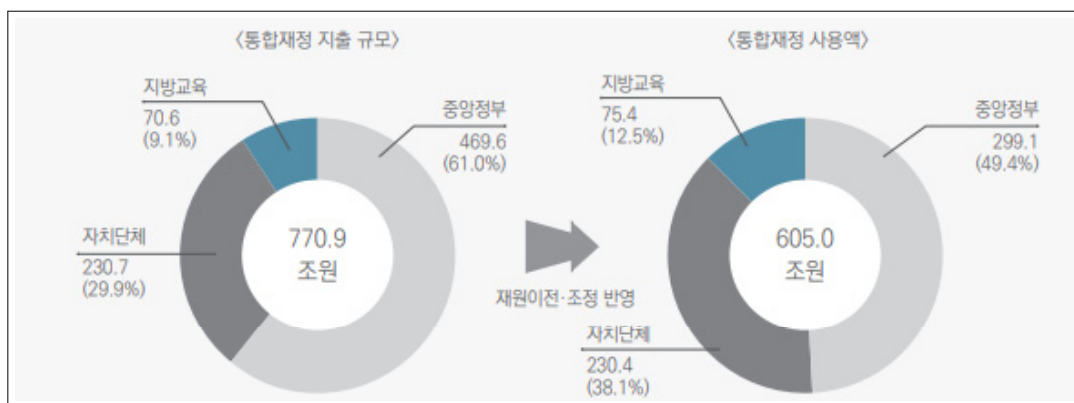
- 정부재정³⁾은 중앙재정, 지방재정의 이원적 구조를 지니고 있으며, 지방재정은 일반재정과 교육재정으로 구분되고 일반재정은 광역자치단체 재정과 기초자치단체 재정으로 구분됨
- 회계기준은 예산(일반회계·특별회계), 기금으로 구성되는데, 지방정부의 일반재정은 예산(일반회계, 특별회계)과 기금으로 구성되고 교육재정은 교육비특별회계를 통해 별도로 운용됨
- 예산과 기금을 합한 2019년 예산규모는 중앙정부 469.6조 원(61%), 지방정부 자치단체 230.7조 원, 지방교육 70.6조 원이며, 재원 이전(교부금, 국고보조금 등)을 반영한 통합재정사용액은 중앙정부 299.1조 원(49.4%), 자치단체 230.4조 원, 지방교육 75.4조 원 수준임

3) 정부재정은 정부가 조세수입 등을 주요 재원으로 하여 공공서비스, 경제개발, 사회복지 등을 제공하기 위한 지출활동을 하는데 있어 정부의 재원조달 및 지출활동을 의미함



자료 : 국회예산정책처(2019). 대한민국 지방재정 재구성

[그림 2-2] 우리나라 재정 흐름(2019년 기준)



- 주 1) 통합재정지출은 일반회계, 특별회계, 기금의 지출을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전지출을 뺀 금액
 2) 통합재정사용액은 통합재정지출에서 재원 이전(교부금, 국고보조금 등)을 반영한 금액으로 국가 및 지방자치단체의 실제 재정사용액을 의미

자료 : 행정안전부(2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정개요

[그림 2-3] 2018년 통합재정 지출규모 및 통합재정사용액 비율

2. 중앙-지방 정부간 재정관계

■ 중앙-지방 정부간 관계는 정치적, 행정적, 재정적, 사업적 상호작용을 의미

- 정부간 관계(Inter-Governmental Relations: IGR)란 한 국가의 시스템 내에 존재하는 여러 수준의 정부 단위들 간의 정치적, 행정적, 재정적, 사업적 상호작용을 의미함(Wright, 1988)
- 일반적으로 정부간 관계는 중앙정부와 지방정부간의 관계 또는 지방정부간의 관계를 포괄적으로 의미하며, 중앙-지방 정부 간 권한 및 사무 배분은 정부 간 관계에서 출발함
- 개별 국가에서 운영하는 지방자치의 형태에 따라 지방정부에도 복수의 층위가 있을 수 있고 지방정부의 여건에 따라 중앙정부와 지방정부의 관계가 다르게 정의될 수 있어 정부간 관계는 다양한 시각이 존재
- 윤영진(2016)의 연구에서는 중앙정부와 지방정부 간 관계의 모델을 학자에 따라 수직적인 A 모델, 수평적인 B 모델, 상호의존적인 C 모델로 크게 구분하였음
- 이 중 C 모델은 집권과 분권의 축을 중심으로 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계에서 상호의존적 협력을 중시하는 관계를 의미하며, 정부 간 재정 관계도 이러한 상호의존적 모델에 근거하고 있음

〈표 2-2〉 정부간 관계의 모델 유형

학자	A 모델(수직적)	B 모델(수평적)	C 모델(상호의존적)
라이트	포괄 권위 모델	대등 권위 모델	중첩 권위 모델
무라마쓰	수직적 행정통제 모델	수평적 정치경쟁 모델	상호의존 모델
아마카와	집권·융합 모델	분권·분리 모델	분권·융합 모델
오재일	관치 모델	자치 모델	상호의존 모델
로즈			권력-의존 모델

자료 : 윤영진(2016). 새 지방 재정론

■ 정부 간 재정관계는 중앙정부와 지방정부 간에 재정적 연관관계

- 정부 간 재정관계(Intergovernmental Fiscal Relations)는 정부 간 관계들에서 재정분야를 중심으로 중앙정부와 지방정부 간에 상호 재정적 연계 관계를 의미하며, 국가 재정의 결정권과 집행권으로도 해석됨

- ① 정부 간 재정관계는 시간 및 공간적 상황에 따라 다양하게 정립되어 왔으며, 모든 시대와 국가에 보편적으로 적용될 수 있는 일반이론은 정립되어 있지 않음
- ② 미국을 중심으로 한 정부 간 재정관계 논의의 주요 내용은 ①공공선택론에 기초한 효율성 강조, ②정부 간 이전재정을 통한 재정 형평화, ③정부 간 조세권한의 분담, ④1990년대 신공공관리론에 기초한 성과주의 등장 등으로 살펴볼 수 있으며 다음과 같음

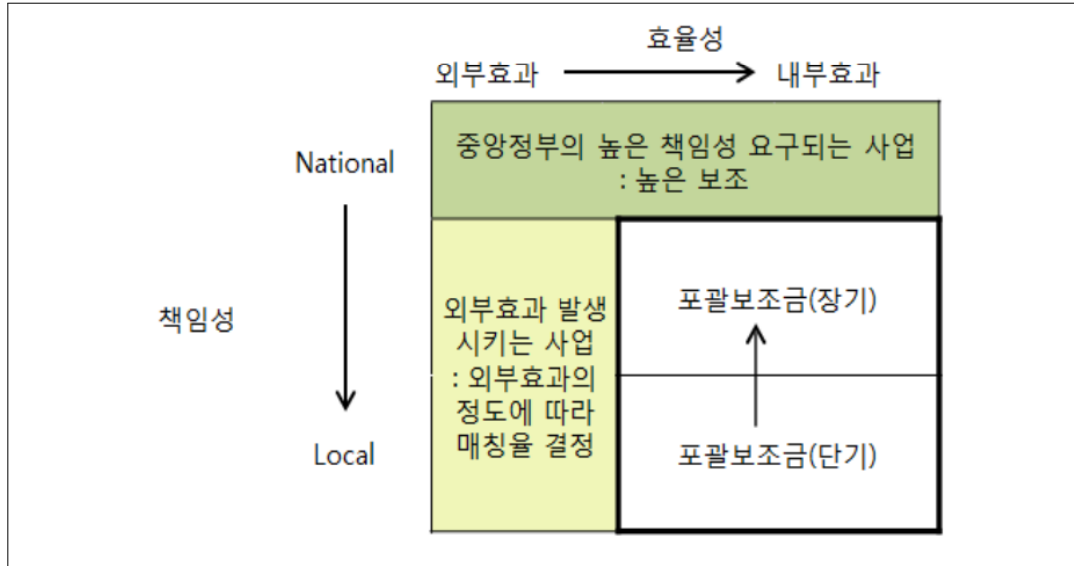
■ 정부 간 재정관계 논의 1 : 공공선택론에 기초한 효율성 강조

- ① 1980년대 이후 미국은 연방정부의 재정적자에 대응하는 과정에서 주정부에 대한 재정 지원을 대폭 축소하면서, 연방정부 복지프로그램에서 주 및 지방자치단체의 자율성을 높이는 신재정연방주의(New Fiscal Federalism)가 등장하였음
- ② 신재정연방주의란 작은 단위로 분권화된 지방자치단체가 많고, 주민의 선호에 따른 선택이 가능해지고, 정부 간 경쟁이 확대될 때 효율성이 높아진다는 주장임
- ③ 시장실패를 치유하여 효율성을 높여야 할 정부가 비대해짐으로써 정부실패가 발생하고 비효율성이 증가하였으므로, 이에 대안은 작은 정부이고, 이를 위한 수단으로 재정분권이 필요하다는 것을 의미함(하혜수 외, 2017)

■ 정부 간 재정관계 논의 2 : 정부 간 이전재정을 통한 재정 형평화

- ① 한 국가 내에서 모든 국민에게 지역적인 차별 없이 최소 수준의 표준적 공공서비스(National Minimum)를 제공하기 위해 이전재정을 활용해야 한다는 주장임
- ② 이는 중앙정부가 국세를 통해 걷어 들인 세금을 지방자치단체가 공공서비스를 제공하는데 자유롭게 사용할 수 있도록 하는 일반교부금의 근거로 활용되며, 보조금과 관련된 논의는 외부성의 정도에 따라 중앙정부가 적정 보조율 수준을 결정하는 제도에 활용됨
- ③ 보충성의 법칙(Law of Subsidiarity)에 따라 공공서비스는 최하위 단위의 지방자치단체에서 공급될수록 더 효과적이며, 공공서비스의 집행은 지방자

치단체가 수행하되, 필요한 재정의 일부를 중앙정부가 지원하는 개별보조금제도가 정립되었음



자료 : 박지현(2014). 중앙과 지방간 사회복지 재정분담에 관한 연구, 한국지방세연구원

[그림 2-4] 중앙-지방간 재정분담과 책임성·효율성

■ 정부 간 재정관계 논의 3 : 정부 간 조세권한의 분담

- ☞ Musgrave(1983)는 조세의 기능분담에 대한 여섯 가지 원칙을 정했는데 현재까지 국세와 지방세를 구분하는 준거로 활용되고 있음
- ☞ 첫째, 경제 안정화에 적합한 조세는 국세로 하고, 둘째, 과세표준이 전국에 걸쳐 불균등하게 분포되면 국세로 하며 셋째, 과세표준의 이동성이 있는 개인세(Personal Taxes)는 국세로 함
- ☞ 넷째, 경기변동과 관계없이 상대적으로 안정성이 있는 세입은 지방세로 하고 다섯째, 관할구역 간 이동성이 약한 세원은 지방세로 하며 여섯째, 사용자부담금은 중앙과 지방 모두 수입원으로 활용할 수 있다고 봄

■ 정부 간 재정관계 논의 4 : 1990년대 신공공관리론에 기초한 성과주의

- ☞ 1990년대 신공공관리론(NPM: New Public Management)에 기초한 성과주의 혁신에 따라 정부 재정기능에 대한 근본적인 구조조정이 진행되었으며, 성과주의에서 주민들에게 중요한 것은 정부 간 재정기능의 분담과 형태가 아니라 주민 스스로 공급 주체를 선택하는 것임

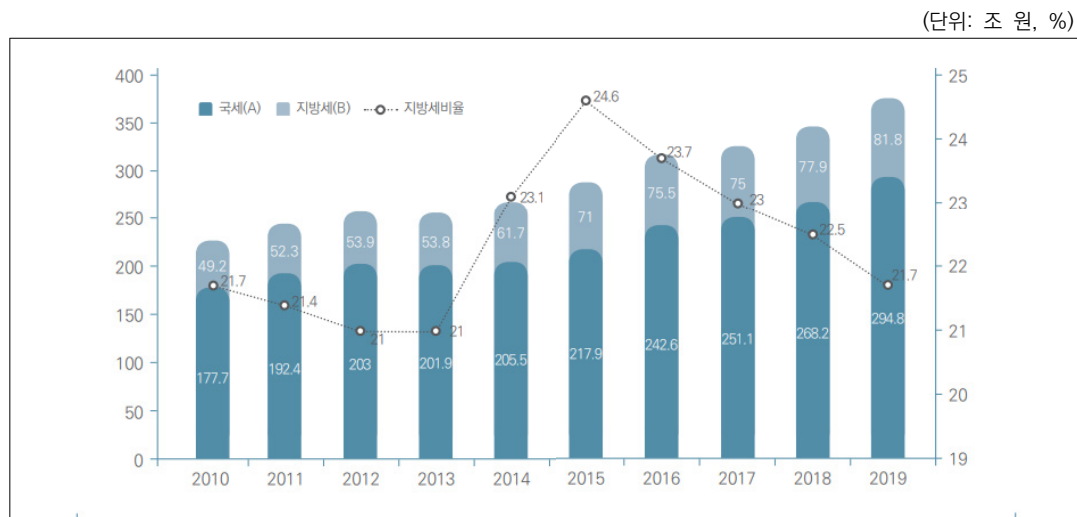
- 신공공관리적 정부개혁은 정부의 성과와 효율성을 높이기 위하여 공공관리에 민간의 관리기법을 적용하기 위하여 시작되었으며, 전통적 관료제의 병폐였던 정부실패를 극복하려는 노력에 기초를 두고 있음(오영민 외, 2014)
 - 신공공관리론의 주요 원리 : ①자원의 억제와 절약을 통한 감축관리, ②공공부문의 성과 및 결과 중심의 관리, ③경쟁을 통한 공공부문의 민간화, ④의사결정과 조직구조의 분권화와 자율성 확대, ⑤ 불합리한 절차와 규제의 간소화와 투명성 제고
- 지방자치단체의 역할 증대가 경제적 혹은 재정적으로 정당하기 위해서는 공공서비스 자체가 가지는 경제적 특성뿐만 아니라 실제 운영과정의 효율성을 확보하여 주민들의 선택을 받아야 함

■ 재정분권, 국가와 지방자치단체 간 권한과 책임의 배분을 나타냄

- 재정분권(Fiscal Decentralization)은 중앙정부에 편중되어 있는 행정 및 재정 기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 자주적인 재원조달과 재정운영을 할 수 있도록 하는, 중앙과 지방정부 간 재정기능의 분담을 의미함(송원근, 2018)
- 재정분권은 재정상의 의사 결정 권한과 책임을 중앙정부와 지방정부가 어떻게 분담하고 있느냐를 보는 개념이며, 재정상의 의사결정권이 집권적인지 분권적인지의 정보를 나타냄
- 지방분권은 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분해 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루고, 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 의미함
- 수도권과 지방의 불균형에 따른 문제점을 해결하기 위한 방안 중 하나가 지방분권이라 할 수 있는데, 지방분권이 제대로 작동하기 위해서는 중앙과 지방의 협력이 요구됨
 - 현재 우리나라는 저출산·고령화 사회에 접어들면서 지방 인구가 감소하고 수도권 인구가 전체 인구의 49.5%를 차지하는 등 수도권과 지방의 인구불균형이 심화되고 있음
 - 한편 중앙정부의 공공서비스는 전국적으로 획일적인 기준과 지침에 따라 적용되고 있어 지역여건에 맞는 맞춤형 서비스 제공이 어려운 실정

■ 우리나라 재정배분 관계는 국세 중심의 중앙정부 의존적 구조 형성

- ☞ 정부 간 재정배분 관계에서 조세할당은 1991년 79대 21, 2000년 82대 18, 2013년 80대 20으로 나타났으며, 2019년 현재 우리나라 지방세 규모는 81조원으로 지방세가 차지하는 비율은 21.7%에 머물러 있음
 - 지방세 비중이 2013년까지는 21% 수준이었고 이후 조금씩 상승하여 2015년에 지방세 비중이 24.6%까지 상승하였다가 최근 다시 감소
- ☞ 지난 30년 동안 우리나라 전체 조세에서 지방세가 차지하는 비중은 크게 증가하지 않았으며, 이는 국세 중심의 구조가 오랫동안 고착화되어 왔음을 의미함



주 : 2016년까지는 결산액, 2017년은 최종예산액, 2018년은 당초예산액 순계기준
 자료 : 행정안전부(2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정개요

[그림 2-5] 연도별 국세와 지방세 규모 및 비율 현황(2010년~2019년)

〈표 2-3〉 연도별 국세와 지방세 규모 및 비율 현황(2010년~2019년)

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
국세(A)	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	251.1	268.2	294.8	5.8
지방세(B)	49.2	52.3	53.9	53.8	61.7	71.0	75.5	75.0	77.9	81.8	5.8
총조세(A+B)	226.9	244.7	257.0	255.7	267.2	288.9	318.1	326.1	346.1	376.6	5.8
국세비율	78.3	78.6	79.0	79.0	76.9	75.4	76.3	77.0	77.5	78.3	-
지방세비율	21.7	21.4	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.0	22.5	21.7	-

주: 2017년까지는 결산액, 2018년은 최종예산액, 2019년은 당초예산 순계 기준
 자료 : 행정안전부(2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요

제2절 | 정부 간 재원이전 개념과 현황

1. 재원이전 정책 개념

■ 중앙-지방 정부 간 기능배분과 재원조달 능력 차이 발생

- ④ 지방자치단체는 공공재의 공급의무가 중앙정부에 비하여 크지만 재원조달 능력은 한정되어 있어 중앙정부와 지방자치단체 간의 기능배분과 재원조달 능력에 차이가 있음
- ④ 즉 지방자치단체의 재원확보 능력이 공공서비스의 공급의무와 불일치함으로써 지방재정에 제약을 가져오는 재정불균형 문제가 발생하게 되는데, 이를 수직적 재정불균형(Vertical Fiscal Imbalance) 이라고 함
- ④ 또한 지방자치단체 간 조세부담 능력과 사회·경제적 환경요인의 차이로 세입 능력과 세출 수준에 차이가 나타나는 지방자치단체 상호 간의 재정격차(Fiscal Disparities)문제가 발생하고, 이를 수평적 재정불균형(Horizontal Fiscal Imbalance) 이라고 함

■ 중앙정부가 지방정부에 재원을 지원하여 지역 간 균형발전을 유도

- ④ 정부재정은 국가의 총 조세가 중앙정부와 지방자치단체의 기능배분에 따라 국세와 지방세로 배분된 후, 지방자치단체의 부족한 재원을 중앙정부가 재원을 이전하여 충원해 주는 재원배분이 이루어지고 있음
- ④ 중앙-지방 간 재원이전 정책은 중앙정부의 재원 일부를 지방자치단체에 지원해주는 정책으로, 재정력이 취약한 낙후지역에 재원이전 장치를 보강함으로써 지역의 상대적 불균형을 완화하고 균형발전을 도모함
- ④ 즉 지역 간 재정력 격차를 해소하여 지방자치단체 간의 수평적 재정관계를 확보하기 위한 것이며, 더불어 국가적 이해관계 및 국가와 지방이 상호이해관계를 갖는 사업을 합리적이고 효율적으로 수행 가능케 함

■ 재원이전은 외부 유출효과, 자원배분의 효율성과 형평성 고려 필요

- 중앙-지방 간 재원이전은 지방자치단체 재정지출 또는 공공서비스의 외부 유출 효과, 과세대상의 지역 간 이동가능성 등을 고려하면서 자원 배분의 효율성과 형평성을 동시에 확보하는 것이 중요
 - 외부효과(externality) 또는 확산효과(spillover)는 지방자치단체가 제공하는 서비스의 혜택(또는 비용)이 반드시 관할지역에 국한하지 않고 외부로 확산되는 현상을 의미함
 - 경제 이론에서는 국고보조금과 같은 이전재원의 활성화 근거를 외부효과에서 착안하고 있으며, 중앙정부가 이전재원을 적절히 활용할 경우 외부효과를 상쇄하게 되어 효율성이 확보된다고 보고 있음(ACIR, 1977; Break, 1980)
- 또한 지방자치단체 간 경쟁을 효과적으로 유도할 수 있고, 재정력의 격차를 최소화할 수 있는 자원배분 체계를 구축하는 것이 핵심 과제임(송상훈 외, 2011)

■ 지역 간 격차완화와 국가최소기준 유지를 위해 지방재정 조정제도 추진

- 지방재정조정제도(Local Fiscal Adjustment System)는 지역 간의 경제 및 재정격차 해소와 함께 국민이 어떠한 지역에 살더라도 국가 최소한의 공공서비스(National Minimum)를 향유할 수 있도록 하기 위한 제도임
 - 지역 간의 재정불균형을 바로잡고, 국가최소(National Minimum)의 기준을 보조하기 위해 공급하는 공공서비스, 지역 간의 확산 효과(Spillover effect)를 보정하거나 특정 정책의 추진을 촉진하기 위해 재원을 이전
- 지방재정조정제도는 상위정부인 중앙정부(혹은 광역자치단체)에서 하위지방정부로 일정 규모의 재원을 이전하여 정부 간 재정형평성을 제고하고, 국가 전체적으로 파급효과가 큰 지역공공재의 효율적 공급을 위한 제도임
- 즉 지방자치단체가 National Minimum을 유지하는데 필요한 재원을 보장해 주면서, 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화시키기 위해 국세수입의 일부 또는 기타 자금을 일정 기준에 따라 지방자치단체에 배분함
 - 지방재정조정제도의 기능은 ①지방자치단체 간의 자원불균형을 조정(재정형평화 기능)하고, ② 일정한 행정수준을 유지하기 위한 재원을 보장(재원보장 기능)하며, ③ 국가적 관심사항에 대한 참여를 촉구하고 일정한 역할을 분담하며, ④ 재난 등의 특별대책에 따른 보조 등임

2. 우리나라의 중앙정부 지방재정조정제도 현황

■ 지방재정조정제도는 결정방식, 배분방식, 자원조달방식에 따라 여러 형태

- ① 지방재정조정제도는 국가의 정치체제 즉, 단일형 국가나 연방형 국가나, 중앙집권적인가, 중앙정부와 지방정부간의 사무배분 및 세원배분이 어떤 형태로 되어있는가 등에 따라 다양하게 나타나고 있음
- ② 또한 사업 결정방식과 배분방식, 그리고 자원조달방식에 따라 지방자치단체에 자율적으로 제공되기도 하고, 목적을 정해서 제공되는 등 다양한 형태로 나타남
- ③ 일반적으로 사용용도에 대한 제한의 유무, 배분공식의 유무, 지방비부담의 유무, 규모의 제한성 유무 등을 기준으로 분류할 수 있으며, 정책 목표에 따라 적절한 수단이 선택되어야 함

■ 우리나라의 정부 간 재정이전은 지방교부세와 국고보조금 제도로 구분

- ① 우리나라의 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정이전시스템은 크게 지방교부세제도와 국고보조금 제도를 중심으로 구분

〈표 2-4〉 중앙정부의 지방재정조정제도 개요

구분	국고보조금	지방교부세
근거	「보조금 관리에 관한 법률」	「지방교부세법」
재원구성	국가 예산으로 계상	<ul style="list-style-type: none"> 보통·특별교부세: 내국세의 19.24% 부동산교부세: 종합부동산세 전액 소방안전교부세: 담배에 부과되는 개별소비세의 27.5%
용도	용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용	<ul style="list-style-type: none"> 보통·부동산교부세: 용도지정 없이 자치단체 일반예산으로 사용 특별교부세: 용도지정, 조건부여 가능 소방안전교부세: 특수수요는 용도 지정 가능 - 소방분야에 교부세 총액의 75%이상 사용 규정
성격	특정목적재원 (이전재원 성격)	<ul style="list-style-type: none"> 보통·부동산교부세: 일반재원(자주재원 성격) 특별교부세: 특정목적재원(이전재원 성격) 소방안전교부세: 일반 및 특정재원(자주재원 성격)

주: 소방안전교부세율은 기존 20%에서 2019년 35%, 2020년 45%로 인상될 계획이나, 2019년도의 경우 소방직 국가직 화 시기(2019.7.1.예정)를 고려하여 인상분 15%p(담배 개별소비세의 20%→35%) 중 절반만을 계상한 27.5%(기존 20% + 7.5%)가 적용될 예정임

자료: 행정안전부(2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요

- ☞ 지난 20년 간 많은 변화를 거쳐 현재 우리나라의 재정이전제도는 지방교부세제도(보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세)와 국고보조금제도(국고보조금, 지역발전특별회계) 등으로 구조화됨
 - 지방양여금제도(1991~2004), 국가균형발전특별회계(2005~2009), 분권교부세제도(2005~2014), 부동산교부세제도(2006~현재), 광역·지역발전특별회계(2010~2014), 지역발전특별회계(2015~현재), 지역상생발전기금(2010~현재), 소방안전교부세(2015 신설)
- ☞ 일련의 구조개편을 거친 결과 우리나라의 재정이전제도는 형식적으로는 지방교부세와 국고보조금 중심의 체제를 구축하고 있으나 실제 운영상황을 보면 그것보다 훨씬 다양화 되고 복잡한 구조를 갖고 있음

지방재정이전제도	1991년	2005년	2015년 현재	비고
I. 지방교부세 계열				일반 형평성
• 보통교부세				특정 효율/형평성
• 특별교부세				특정 효율성
• 분권교부세		(2005~2013)		특정 효율/형평성
• 부동산교부세		(2006~현재)		특정 효율성
• 소방안전교부세			(2015)	특정 효율성
II. 국고보조금 계열				특정 효율성
• 국고보조금				특정 효율성
• 지방양여금	(1991~2004)			특정 효율성
• 국가균형발전특별회계		(2005~2009)		특정 효율성
• 광역·지역발전특별회계			(2010~2014)	특정 효율성
• 지역발전특별회계			(2015)	특정 효율성
III. 기타				
• 지역상생발전기금			(2010~현재)	특정 효율/형평성

자료 : 임성일(2015). 2015년도 지방재정 정책의 운영방향

[그림 2-6] 지방자치 실시 이후 주요 지방재정이전제도의 변화

■ 국고보조금 : 국가예산으로 특정목적 달성을 지원하기 위해 교부

- ☞ 지방자치단체 국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 의거하여 지방자치단체로 하여금 특정 목적을 달성하도록 지원하기 위하여 자치단체에 교부하는 재원을 의미함

- ④ 국고보조금의 재원은 해당연도에 중앙정부의 예산으로 계상된 일반회계, 특별회계, 기금으로 구성되고 사업별로 용도와 조건이 지정되어 특정 목적으로 집행해야 하며 일정한 지방비 부담이 필요함
- ④ 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하는 것과 재정상의 원조를 위하여 교부하는 제도로써, 지방자치단체의 축제 및 행사에 대해서도 국고보조금을 지원
 - 국가적으로 중요한 사업을 장려하거나 국가가 지방자치단체에 위임한 사무의 경비를 보전하기 위하여 사업비의 일부, 혹은 전부를 지원
- ④ 교부 목적에 따라 부담금·교부금·협회의 보조금으로, 지방비 부담방식에 따라 정률보조금·정액보조금으로, 지원내용에 따라 자본보조금·경상보조금으로, 교부조건에 따라 특정보조금·포괄보조금으로 구분됨
 - 정액보조금(lump-sum specific grants)은 국가가 특정사업에 대해 고정된 금액을 보조하는 형태이고, 정률보조금(matching specific grants)은 지방자치단체의 재정 부담규모에 따라 특정사업의 보조금액이 변하는 보조금
 - 보조금의 지원내용을 기준으로 인건비, 운영비, 여비, 용역비 등 물건비성 경비에 대한 경상적 지원을 위한 경상보조금과 토지매입비, 시설건축비, 자산취득 등을 위한 자본적 경비를 지원하는 자본보조금으로 구분
 - 특정보조금(specific grant)은 특정 공공사업에 사용하도록 용도를 지정하여 지원하는 보조금으로서, 선택적 보조금(selective grant) 또는 조건부 보조금(conditional grant)
 - 포괄보조금은 일정한 유형의 사업이나 서비스에 사용할 것을 정해서 보조를 해주되, 사업이나 서비스의 내용을 구체적으로 특정하지 않고 포괄적인 사업군에 대하여 주 및 지방정부에게 폭넓은 재량권을 인정하고 있는 보조금

■ 지방교부세 : 국세수입의 일부를 지방자치단체 행정운영 재원으로 교부

- ④ 지방교부세는 「지방교부세법」에 의거하여 지방자치단체 재원보장과 재정불균형 완화를 위해 일반자치단체에 교부하는 재원으로 국세수입의 일부를 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부
- ④ 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세의 4가지로 구분되며 보통교부세·부동산교부세는 용도가 정해져 있지 않은 일반재원이며, 특별교부세·소방안전교부세는 용도가 지정되어 있는 특정재원임

- ❖ 지방교부세의 재원은 해당연도 내국세 총액의 19.24%, 종합부동산세 총액, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%, 전년도 정산액(내국세, 종합부동산세, 개별소비세의 예산액과 결산액 간의 차이로 인한 교부세 차액)으로 구성
- ❖ 현재 지방교부세는 일반재원으로 교부되는 보통교부세(정률분 교부세의 97%)와 특별한 재정수요 발생 시 교부하는 특별교부세(정률분 교부세의 3%)로 구성
- ❖ 지방교부세 중 가장 큰 재원에 해당되는 보통교부세는 지방정부별 기준재정 수입액과 기준재정 수요액을 산정한 후 재정미달액을 기준으로 포괄 배분하는 방식이고 지방정부에서 자율적으로 사용할 수 있는 자주 재원의 성격을 지님
- ❖ 보통교부세 산정의 기준재정 수요액은 지방정부마다 기본행정에 필요한 기본경비로서 기초수요액에 보정수요액과 수요개선의 자체노력을 고려하여 산정함

〈표 2-5〉 보통교부세의 기준재정 수요액 산정의 측정항목 및 측정단위

	측정항목	측정단위	표시단위
1. 일반행정비	가. 인건비	공무원수	명
	나. 일반관리비	공무원수	명
	다. 안전관리비	인구수	명
2. 문화환경비	가. 문화관광비	인구수	명
	나. 환경보호비	인구수	명
3. 사회복지비	가. 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수	명
	나. 노인복지비	노령인구수	명
	다. 아동복지비	아동수	명
	라. 장애인복지비	등록장애인수	명
	마. 보건사회복지비	인구수	명
4. 지역경제비	가. 농업비	경지면적	천제곱미터
	나. 임수산비	산림·어장·갯벌 면적	천제곱미터
	다. 산업경제비	사업체종사자수	명
	라. 도로관리비	도로면적	천제곱미터
	마. 교통관리비	자동차대수	대
	바. 지역관리비	행정구역면적	천제곱미터

자료 : 지방교부세법 시행령 제5조1항 관련 별표1

□ 의존재원이 전체 세입의 42.5%를 차지, 국고보조금 증가 경향이 강함

- ☞ 지방재정의 세입은 지방세 및 세외수입, 기타 지방채, 자체수입과 지방교부세 및 국고보조금의 의존재원⁴⁾으로 구성되는데, 2019년 당초예산 기준 의존재원은 전체의 42.5%(98조 2,652억원)를 차지함

〈표 2-6〉 보통교부세의 기준재정 수요액 산정의 측정항목 및 측정단위

(단위: 억 원)

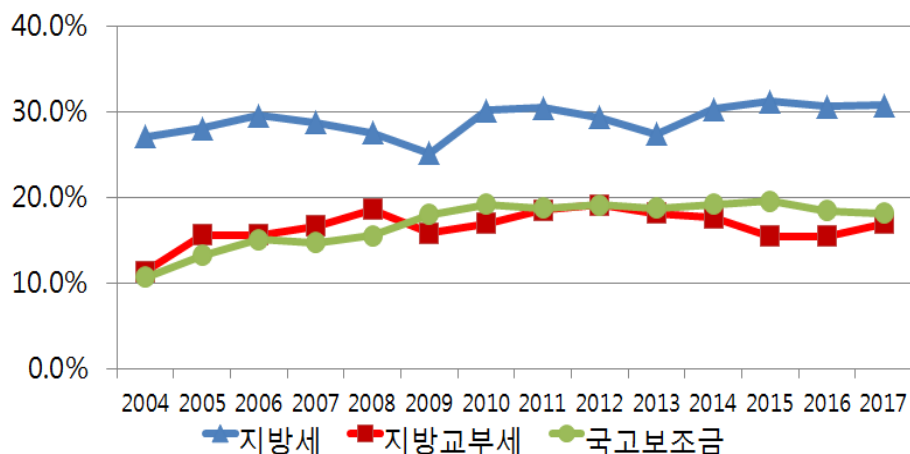
자체 수입		이전재원(의존재원) 수입		기타	합계
지방세	세외수입	지방교부세	국고보조금		
818,267	225,837	432,954	549,698	283,396	2,310,152
35.4%	9.8%	18.7%	23.8%	12.3%	100.0%

주: 순계예산, 당초예산 기준

자료: 행정안전부(2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정개요(상)

- ☞ 지방교부세와 국고보조금을 포함하고 있는 이전재원은 증가 추세를 나타내고 있으며, 특히 국고보조금 증가 경향이 강함

- 총 세입대비 국고보조금은 2004년 10.72%에서 2017년 18.12%로 7.4%p 증가하였으며, 동 기간 지방교부세는 2004년 11.31%에서 2017년 16.95%로 5.64%p 증가하였고 자체수입인 지방세는 2004년 27.14%에서 2017년 30.72%로 3.58%p 증가에 그침



주 1) 순계, 결산 기준

2) 지방세는 자체수입, 지방교부세, 국고보조금은 이전재원에 속함

자료: 행정안전부(2019), 지방재정연감, 각연도 자료를 참고하여 재작성

[그림 2-7] 지방재정 지방세 및 이전재원 추이(2004년~2017년)

4) 의존재원은 중앙정부의 재원분할 성격을 띠면서 중앙과 지방정부 사이에 공통된 정책목표를 수행하고 있다는 점에서 이전재원이라고도 함

〈표 2-7〉 지방세, 지방교부세, 국고보조금 비중 변화(2004년~2017년)

(단위: 백만 원)

년도	세입액	지방세	교부세	국고보조금
2004	125,843,536	34,159,391 (27.14%)	14,234,544 (11.31%)	13,496,361 (10.72%)
2005	128,414,560	35,976,900 (28.02%)	20,025,251 (15.59%)	16,945,663 (13.20%)
2006	139,824,206	41,281,810 (29.52%)	21,744,140 (15.55%)	21,119,964 (15.10%)
2007	151,756,297	43,531,553 (28.69%)	25,239,375 (16.63%)	22,352,188 (14.73%)
2008	166,804,986	45,835,149 (27.48%)	31,094,330 (18.64%)	25,808,477 (15.47%)
2009	179,656,845	45,056,548 (25.08%)	28,451,177 (15.84%)	32,379,833 (18.02%)
2010	166,428,367	50,079,901 (30.09%)	28,199,005 (16.94%)	32,033,270 (19.25%)
2011	172,282,229	52,298,622 (30.36%)	31,937,666 (18.54%)	32,294,739 (18.75%)
2012	184,043,592	53,938,064 (29.31%)	35,206,283 (19.13%)	35,104,628 (19.07%)
2013	196,609,269	53,778,881 (27.35%)	35,574,966 (18.09%)	36,837,890 (18.74%)
2014	203,865,078	61,722,471 (30.28%)	35,921,055 (17.62%)	39,195,156 (19.23%)
2015	227,512,047	70,977,794 (31.20%)	34,991,266 (15.38%)	44,425,934 (19.53%)
2016	246,790,508	75,530,583 (30.61%)	38,016,221 (15.40%)	45,530,752 (18.45%)
2017	261,723,584	80,406,286 (30.72%)	44,354,677 (16.95%)	47,431,725 (18.12%)

주: 순계, 결산 기준, ()는 총 세입액 대비 비중

자료: 행정안전부(2019). 지방재정연감, 각연도 자료를 참고하여 재작성

제3절 | 지방재정 현황 및 문제점 진단

1. 세입구조의 중앙 편중

▣ 지방 세입과 세출 간의 불균형 발생

- ☞ 우리나라 세입 구조는 국세가 중심이 되어 지방세 자체재원이 낮은 편으로 2019년 기준 국세 78.3%(294.8조 원), 지방세 21.7%(81.8조 원) 비중임
 - 국세 : 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 종합부동산세, 부가가치세, 개별소비세, 주세, 인지세, 증권거래세, 관세, 교육세, 교통에너지환경세, 농어촌특별세
 - 지방세 : 취득세, 등록면허세, 지방소비세, 레저세, 지역자원시설세, 지방교육세, 지방소득세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세

〈표 2-8〉 국세와 지방세 규모 및 비율(2019년)

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
조세	226.9	244.7	256.9	255.7	267.2	288.9	318.1	345.8	377.9	376.6
국세	177.7 (78.3)	192.4 (78.6)	203 (79.0)	201.9 (79.0)	205.5 (76.9)	217.9 (75.4)	242.6 (76.3)	265.4 (76.7)	293.6 (77.7)	294.8 (78.3)
지방세	49.2 (21.7)	52.3 (21.4)	53.9 (21.0)	53.8 (21.0)	61.7 (23.1)	71 (24.6)	75.5 (23.7)	80.4 (23.3)	84.3 (22.3)	81.8 (21.7)

자료 : 행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요

- ☞ 국세수입은 지방교부금, 국고보조금 등을 통해 지방으로 상당부분이 이전되고 있으며, 이를 포함하여 실제 지방자치단체의 재정사용액은 2019년 기준 중앙정부 49.4%(299.1조 원), 지방정부 50.6%(305.8조 원)⁵⁾ 수준임
 - 통합재정지출은 일반회계, 특별회계, 기금의 지출을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전지출을 뺀 금액을 의미하고, 통합재정사용액은 통합재정지출에서 재원 이전(교부금, 국고보조금 등)을 반영한 금액으로 국가 및 지방자치단체의 실제 재정사용액을 나타냄
 - 통합재정지출에 재원이전과 재원조정을 감안한 2019년도 통합재정 기준 재정사용액은 중앙정부 299.1조원(49.4%), 일반재정 230.4조원(38.1%), 교육재정 75.4조원(12.5%)임

5) 지방정부 재정사용액은 자치단체 재정과 지방교육 재정의 합을 의미함

〈표 2-9〉 통합재정 기준 재정사용액(2019년)

(단위: 억 원)

구분		중앙정부	자치단체	지방교육	합
통합재정지출(A)		4,695,752	2,307,488	705,960	7,709,200
이전 재원	중앙정부→일반재정1)	△1,111,751	0	0	△1,111,751
	중앙정부→교육재정2)	△592,645	0	0	△592,645
	일반재정→교육재정3)	0	△132,802	0	△132,802
	소계(B)	△1,704,396	△132,802	0	△1,659,657
재원조정(C)4)		0	129,099	48,442	0
통합재정사용액(A+B+C)		2,991,356 (49.4%)	2,303,785 (38.1%)	754,402 (12.5%)	6,049,543 (100%)

주: 1) 지방교부세 52조 4,618억원, 국고보조금 58조 7,133억원

2) 지방교육재정교부금 55조 2,488억원, 유아교육지원특별회계 3조 8,153억원, 교육보조금 2,004억원

3) 교육부담금·교육전출금 10조 4,413억원, 교육보조금 2조 8,389억원

4) 재원조정은 재원이전을 받는 지방자치단체가 이전재원을 세입예산으로 편성할 때 재원이전을 주는 주체가 편성한 재원이전액보다 적게 편성하여 나타나는 것으로 향후 지방자치단체의 추가경정예산 편성에 의해 조정됨

자료: 행정안전부(2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정개요(상)

- ☞ 우리나라 지방자치단체의 재정여건이 취약한 근본적 이유는 재원 신장성을 담보할 수 있는 세원이 중앙에 집중되어 있고, 자체재원인 지방세와 지방세외수입의 과세대상이 협소하기 때문임(유태현, 2019)
- ☞ 이처럼 지방자치단체의 재원은 세원이 영세한 재산과세를 중심으로 구성되어 있으며, 증가하는 재정수요를 중앙정부의 재원이전에 의존하는 형태로 운영되고 있음
- ☞ 정부 간 세원배분과 재원배분의 차이는 자원배분의 효율성과 지방정부의 책임성을 저하시켜 국가 운영의 전반적 효율을 저감시키고 중앙정부에 세세히 관여되는 통제적이고 의존적 체제를 초래하고 있음
- ☞ 정부 간 재정관계에서 지방재정은 보조금 의존경향을 강하게 나타내고 있으며 향후 우리나라의 중앙·지방간 재정관계는 의존적, 상·하위적 관계에서 협상과 교환이 가능한 상태로 도약할 필요가 있음(임성일, 2013)

2. 지방자치단체 간 재정 불균형 및 재정자립도 악화

■ 지방재정 세원의 중앙 편중, 지방자치단체 간 재정 불균형, 재정자립도 악화

- 지방재정은 세원의 중앙 편중성이 높을 뿐만 아니라 낮은 재정자립도와 자치단체 간 재정불균형 등 사회·경제적 환경요인의 차이로 지방자치단체 상호 간 세입능력과 세출수준 차이가 큰 실정임
- 우리나라는 지방자치제 실시 이후 지방분권을 강화하기 위한 노력이 지속되어 왔음에도 불구하고 2000년 이후 지방자치단체 재정자립도는 다소의 등락을 보였지만 대체로 악화되는 추세를 나타냄
 - 재정자립도란 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석 지표로, 지방자치단체의 연도별 전국 평균 재정자립도⁶⁾를 보면 2009년부터 2019년까지 최저 50.3%에서 최고 53.7% 수준임
- 지방자치단체 유형별 재정자립도를 분석하면 특별시·광역시의 경우 높은 재정자립도를 보이고 있으나 점진적으로 자립도 수준이 낮아지고 있으며, 도는 점진적으로 재정자립도 수준이 높아지고 있으나, 시는 재정자립도가 낮아지고 있음

〈표 2-10〉 지방자치단체 유형별 재정자립도(2009년~2019년)

(단위: %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국평균	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4
특·광역시	72.7	68.3	68.6	69.1	66.8	64.8	65.8	66.6	67.0	65.7	62.7
도	33.3	31.6	33.0	34.8	34.1	33.2	34.8	35.9	38.3	39.0	36.9
시	40.7	40.0	38.0	37.1	36.8	36.5	35.9	37.4	39.2	37.9	31.1
군	17.8	18.0	17.1	16.4	16.1	16.6	17.0	18.0	18.8	18.5	18.3
자치구	37.3	35.4	36.6	36.0	33.9	31.1	29.2	29.7	30.8	30.3	29.8

자료 : 행정안전부(2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

6) 재정자립도란 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표로, 일반회계의 세입중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하며 일반적으로 비율이 높을수록 세입정수기반이 좋은 것을 의미함
 재정자립도 = (지방세 + 세외수입) x 100 / 일반회계 예산규모

- 2018년 243개 지방자치단체 중 91.4%(222개)는 재정자립도 50% 미만, 63.8%(155개)는 재정자립도 30% 미만이며, 82개 군은 모두 재정자립도가 50% 미만으로 열악함

〈표 2-11〉 지방재정자립도 분포(2018년)

(단위: 개)

구분	합계	시·도	시	군	자치구
합계	243(100%)	17	75	82	69
10%미만	1(0.4%)	—	—	1	—
10~30%미만	154(63.4%)	4	31	77	42
30~50%미만	67(27.6%)	7	35	4	21
50~70%미만	20(8.2%)	5	9	—	6
70~90%미만	1(0.4%)	1	—	—	—

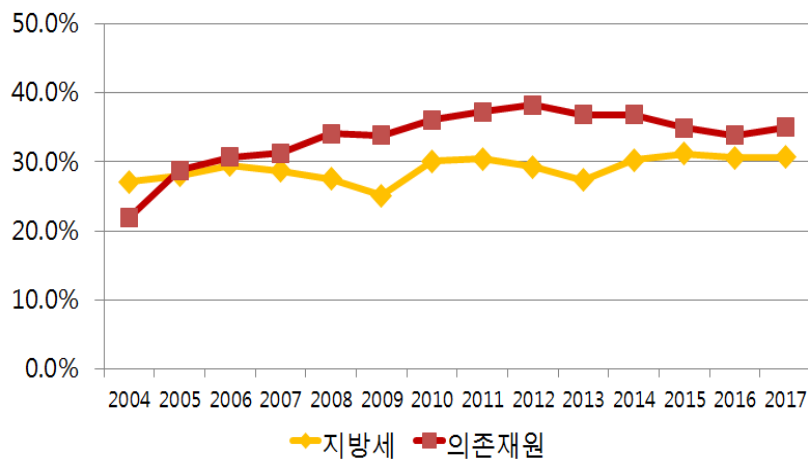
자료 : 행정안전부(2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

3. 중앙정부 의존, 지방자치단체 행정효율성 저하

■ 중앙정부 의존성 악화, 지방자치단체 재정책임성 저하

- ☞ 지방의 자체세입에 해당되는 지방세와 중앙정부에서 자원배분을 통해 확보되는 의존재원(지방교부세와 국고보조금)의 비중을 보면 중앙정부에서 지원을 받아야 하는 의존재원의 비중이 더 높게 나타나고 있음
- ☞ 일부 대도시를 제외한 개별 지방정부는 지방세와 같은 자체세입의 비중이 매우 낮아 과세 자주권이 현저히 낮아지고 있고 중앙정부 의존재원은 높아지는 추세임
- ☞ 이전재원(의존재원) 중심의 지방세입 체계는 지방재정의 책임성 약화를 초래하고 지원에 의존하느라 지방 행정효율성은 낮게 운영되고 있는 실정
- ☞ 지방재정의 세입은 지방세 및 세외수입, 기타 지방채, 자체수입과 지방교부세 및 국고보조금 등의 의존 재원으로 구성되는데, 2005년 의존재원이 지방세 비중을 추월하였고, 2017년 의존재원은 35.1%(92조 원)를 차지하고 있음

- ⑤ 의존재원 비중이 증가하고, 지방자치단체의 재정책임성이 하락함에 따라 문화분야의 경우 지방자치단체에서 박물관, 문화체육시설 등 문화시설에 대해 이용객 수요를 고려하지 않고 경쟁적으로 국고보조금 확보에만 집중하고 일단 건립을 추진하는 문제점이 발생하고 있음



주: 의존재원은 지방교부세와 국고보조금의 합이며, 순계, 결산기준임
 자료: 행정안전부(2019). 지방재정연감, 각연도 자료를 참고하여 재작성

[그림 2-8] 의존재원 규모 변화(2004년~2017년)

〈표 2-12〉 의존재원 규모 변화(2004년~2017년)

(단위: 조 원, %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
지방세	34 (27.1)	36 (28.0)	41 (29.5)	44 (28.7)	46 (27.5)	45 (25.1)	50 (30.1)	52 (30.4)	54 (29.3)	54 (27.4)	62 (30.3)	71 (31.2)	76 (30.6)	80 (30.7)
의존재원	28 (22.0)	37 (28.8)	43 (30.7)	48 (31.4)	57 (34.1)	61 (33.9)	60 (36.2)	64 (37.3)	70 (38.2)	72 (36.8)	75 (36.8)	79 (34.9)	84 (33.9)	92 (35.1)

주 1: 의존재원은 지방교부세와 국고보조금의 합이며, 순계, 결산기준

2: ()는 구성비

자료: 행정안전부(2019). 지방재정연감, 각연도 자료를 참고하여 재작성



제 3 장

문화분야 재정분권 경험과 지역문화재정 실태

제1절 | 문화분야 지방분권 경과 및 현황

제2절 | 지역 문화분야 재정운용 실태

제3절 | 문화분야 지방재정 주요 쟁점

제1절 | 문화분야 지방분권 경과 및 현황

1. 지방분권 정책의 변화

■ 대한민국 정부 수립 후, 「지방자치법」 개정에도 실질적 지방자치 지연

- 대한민국 정부 수립 후 1948년 제헌헌법은 지방 자치에 관한 규정을 두어 1949년에 지방 자치법이 제정되었고, 장면정부(1960년~1961년)는 「지방자치법」을 개정하여 지방 자치제의 실시를 지도하였음
- 그러나 1961년 박정희 군사정부는 지방의회를 해산하고 「지방 자치에 관한 임시조치법」을 제정하여 그에 저촉되는 지방 자치법의 효력을 정지시켰음
- 또한 1972년 유신헌법은 지방의회의 구성을 조국의 통일 때까지 유예하다는 규정을 부칙에 두었고, 1980년 헌법도 지방의회의 구성을 지방 자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 하되 그 구성 시기는 법률로 정한다는 부칙조항을 두었음

■ 91년 지방자치제도 공식 부활, 95년 지방자치단체장 선거 실시

- 1987년 헌법에 와서 지방의회의 구성에 관한 유예 규정이 철폐되고 1988년에는 「지방 자치법」이 전면 개정되었고, 이에 따라 1991년 상반기에 각급 지방의회가 구성되었음
- 1991년 3월에 시 · 군 · 구 · 자치구 의원선거가, 6월에는 시 · 도 의원선거가 실시됨으로써 지방자치제도가 공식적으로 부활하였고, 지방자치단체장 선거는 당시 1992년 6월 30일까지로 법정화되어 있었으나 95년까지 기한이 지연되었음
- 1994년 3월 「공직선거 및 선거부정방지법」의 제정으로 지방자치단체장 선거를 1995년 6월 27일에 실시하였고 주민투표제 도입 조항을 넣어 주민의 직접 참정의 기회를 부여하도록 하였음

■ 김대중 정부, 지방자치에 관한 주민의 직접참여 확대와 제도개선 추진

- 김대중 정부는 지방자치에 관한 주민의 직접 참여를 확대하기 위하여 주민의 조례 제정과 개폐 청구제와 주민감사청구제를 도입하고 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 마련하였음
- 또한 각급 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 장이 전국적 협의체를 마련하는 등 현행 제도의 운영상 미비점을 개선·보완하고, 적극적인 국가사무의 지방이양을 추진하였음
 - 1999년 1월 29일 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」과 1999년 7월 29일 동법 시행령을 제정하여 국가사무 지방이양 추진조직은 지방이양추진위원회가 담당하도록 하였음

■ 노무현 정부, 국정과제로 지방분권을 설정하기 시작, 적극적 분권 추진

- 노무현 정부는 지방분권을 중요한 국정과제로 설정하기 시작하였고, 「지방분권특별법」을 제정 등의 적극적인 지방분권과 균형발전을 위한 정책을 추진
 - 지방분권은 노무현정부에서 국정과제로 강조한 이후 현재까지 정부의 중요한 국정과제로 설정하고 있음
- 지방분권의 추진 원칙으로 ‘선분권 후보완의 원칙’, ‘보충성의 원칙’, ‘포괄성의 원칙’을 제시하였고, 2003년 지방분권을 추진하기 위한 로드맵(20개의 주요 과제와 33개의 세부과제)을 발표하였음
 - 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰를 기반으로 먼저 지방분권을 추진하고 다소간의 문제는 추후에 보완한다는 원칙, 지역주민에게 가장 가까운 지방자치단체에게 우선적으로 관할권을 인정하는 국가조직원리로 기능(사무)을 이양하는 보충성의 원칙, 소단위 사무이양에서 포괄적으로 대단위 및 기능별 사무이양하는 포괄성 원칙 등이 기본 원칙임
 - 계획의 주요 내용은 중앙-지방정부간의 권한배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치역량강화, 지방의정활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화, 협력적 정부 간 관계정립 등
- 역대정부 가운데 가장 적극적으로 지방분권과 균형발전을 추진한 정부로 평가되고 있으나, 당시 역점을 두었던 「지방일괄이양법」 제정과 특별지방행정기관 정비는 관계기관의 반대로 무산되었음

■ 이명박 정부, 지방소비세와 지방소득세 등 일부 가시적 성과

- ④ 이명박 정부도 정권의 출범과 함께 100대 국정과제에 ‘지방분권’ 확대를 설정하고 「지방분권촉진에관한 특별법」을 제정으로 이원화되어 있던 지방분권 관련 정부위원회를 일원화하였음
 - 국정과제에는 지방행정체제의 개편, 광역경제권 구축, 자치경찰제 도입 등이 포함되어 있고, 참여정부의 ‘정부혁신·지방분권위원회’와 ‘지방이양추진위원회’를 통합하여 하나의 ‘지방분권촉진위원회’로 출범
- ④ 정부는 대통령소속 지방분권촉진위원회의 출범과 동시에 권한 및 기능 재배분, 지방재정 확충, 자치역량 강화, 협력 및 공감대 확산 등 4개 분야에 20개 과제로 구분하여 제시하였음
 - 각 부처로부터 분권 과제 실행계획을 제출받아 과제별로 3차례의 실무위원회 검토·조정을 거쳐 2009년 2월 위원회의 심의·의결을 거쳐 과제발표
 - 지방분권 과제를 효율적으로 추진하기 위한 추진전략은 성과창출, 지방의 다양성과 책임성 확보, 기능배분과 자원보장의 연계 등으로 설정
- ④ 분권과제는 지방의 다양성과 책임성 확보라는 기본적 전제하에 추진하고자 하였고, 사무이양 등 지방분권 추진에 재원도 동시에 이양되도록 추진하였음(정우열, 2016)
- ④ 일부 특별지방행정기관을 정비하고 지방재정 확충을 위해 지방소비세와 지방소득세를 도입하는 등 가시적인 성과도 있었지만, ‘지방분권 확대’와는 거리가 먼 형식적 접근에 불과했다는 평가를 받음(김성호, 2015)

■ 박근혜 정부, 지방분권 강조에도 불구하고 실질적 성과 미흡

- ④ 박근혜 정부도 지방자치 관련 국정과제로 2개의 과제(지방분권 강화, 지방재정 확충 및 건전성 강화)를 채택하고 이에 따라 지방자치발전위원회는 2014년 12월 ‘지방자치발전 종합계획’을 발표하고 4개 분야 20개 과제를 추진하였음
- ④ 지방시대 선도와 지방자치 실현을 위한 기본전략 4대 중점 분야로서 강력한 지방분권 기조 추진, 지방의 자율성과 역량 강화로 생산적 자치 기반 확보, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 생활근린자치 활성화 촉진 등을 추진하였음

- ❖ 그러나 「지방일괄이양법」 제정은 이전정부와 마찬가지로 무산되었고, 교육 자치·자치경찰제 도입 등 대부분의 과제들도 실질적인 성과를 거두지 못하는 한계

■ 문재인 정부, 연방제 수준의 강력한 지방분권 추진 발표

- ❖ 2017년 출범한 문재인 정부도 주요 국정과제로 지방분권을 내세우고 있으며, 실질적 지방분권 국가를 만들기 위해 2018년 3월 26일 대한민국헌법 개정안을 발의하였으나, 국회 의결 정족수 부족으로 폐기되었음
 - 대한민국 헌법 개정안에는 중앙과 지방이 독자적 수평적 관계임을 드러내기 위해 ‘지방자치단체’를 ‘지방정부’로 명칭 변경, 지방분권의 핵심인 ‘자치입법권’, ‘자치행정권’, ‘자치재정권’, ‘자치복지권’ 등에 관한 내용 등이 포함되어 있음
- ❖ 2018년 9월 대통령소속 자치분권위원회가 6대 추진전략과 33개 과제로 구성된 자치분권 종합계획을 수립하여, ‘우리 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전하에 주민과 함께하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회 건설을 목표로 제시하고 있음
 - 6대 추진전략은 주민주권의 구현, 중앙권한의 획기적 지방이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체간의 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 강화, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선 등임
- ❖ 중앙과 지방이 동반자적 관계를 형성하고, 지역의 자율성·다양성·창의성을 존중하여 자치권 확대 및 주민주권을 구현하며, 더불어 저출생·고령화 등 미래 사회 변화에 대응하는데 중점을 두고 있음
- ❖ 후속조치로 2019년 2월 자치분권 시행계획을 확정하였다. 이에 앞서 2018년 3월에는 재정분권 추진방안을 마련하고, 10월에는 관계부처 합동 재정분권 추진방안을 발표하였음

추진전략	과제명
1 주민주권 구현	① 주민 참여권 보장 ② 속의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제·개정 및 주민직접발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
2 중앙권한의 획기적인 지방이양	① 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ② 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
3 재정분권의 강력한 추진	① 국세·지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고향사랑 기부제 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
4 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
5 자치단체의 자율성과 책임성 확대	① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화 ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
6 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

자료: 자치분권위원회(2018.10). 자치분권 종합계획

[그림 3-1] 문재인 정부 자치분권 6대전략 33개 과제

- ☑ 현재까지 문재인 정부는 「지방자치법」 전부개정안을 정부입법형태로 국회에 발의하고, 재정분권의 조치로 지방소비세 10% 인상에 대한 관련 부처간의 합의 도출 등을 주요 성과로 평가되고 있음

2. 문화분야 지방분권 경험

1) 2005년 국고보조금 정비

■ 국고보조사업 증가로 지방자율성 제약, 국고보조금 정비 추진

- 국고보조금이 이전재원의 20% 이상을 차지하면서 중앙정부는 지방을 통제하는 수단으로 이를 활용하고, 지방정부는 국고지원으로 지방사무까지 추진하려는 경향이 나타나 지방 재정자율성을 제약하게 됨(정부혁신지방분권위원회, 2005)

〈표 3-1〉 이전재원에서 국고보조금 비율

(단위: 조 원)

구분	1991	1995	1997	1999	2001	2004
·국고보조금(A)	2.0	3.9	5.9	8.6	10.6	12.7
·전체이전재원(B)	13.1	22.4	30.6	31.6	46.1	53.7
A/B(%)	15.3	17.4	19.3	27.2	23.0	23.6

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004.7), 국고보조금 정비방안

- 이에 참여정부는 지방분권을 12대 국정핵심과제로 선정하고, 2003년 4월 7일 대통령 소속의 ‘정부혁신지방분권위원회’ 설치, 2004년 7월 국고보조금 사업의 일괄 정비를 추진하였음
- ‘국고보조사업 정비방안(2004)’에 따라 지방사무의 성격이 강한 사업들은 지방으로 이양하거나 분권교부세 사업으로 전환하였고, 국고보조금을 재편하여 ‘균형발전특별회계’를 도입하였음

■ 지방이양, 균형발전특별회계 이관 등 중앙-지방 간 사무 재편

- 국고보조금 개편 작업은 국고보조금을 세 유형으로 구분하여 지방이양, 국고보조금 존치, 균특회계로 구분
 - 지방이양 : 명백한 지방사무, 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업, 단순한 지방재정 보전 성격의 보조사업, 국고보조의 실익이 낮은 소액보조사업 등의 경우는 관련 기능과 재원을 완전 이양
 - 국고보조 : 명백한 국가사무, 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업, 중앙정부 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우 등의 경우는 현행 지원방식을 유지

- 균특회계 : 균특회계는 당시 새롭게 신설된 회계로서 국가가 사업선정 및 수행 방식을 정해 하향식 지원하는 국고보조 방식의 문제점을 해결하고 한정된 예산을 지역 판단으로 필요한 부문에 지출할 수 있도록 재정자율성을 확대한 회계

〈표 3-2〉 국고보조사업 정비 기준(2005년)

구분	국고보조사업 정비기준
지방이양	1. 명백한 지방사무에 대한 국고보조사업 (시도수리계수리시설 관리, 지방문화재보수정비, 지역특화사업 등) 2. 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업 (지역평생교육센터, 장애인체육관, 여성농업인센터 운영 등) 3. 단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업 (공자기금 등의 이차보전사업 등) 4. 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업 (지역단위 소규모 문화관광축제, 수산물위생안전, 친환경화장실 등)
국고보조 (존치)	1. 사무성격상 명백하게 국가사무인 경우 (여권발급업무, 국가안전관리시스템 등) 2. 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업 (환경, 산림, 보건의료 분야 보조사업 등) 3. 중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우 (농업구조조정 지원, 국민기초생활보장, 교육과정개정 등)
균특회계	1. 낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC개발 관련 사업 (도서종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원지방도 등) 2. 지역의 문화예술관광자원 개발 관련 사업 (공공도서관 건립, 지역문화회관 건립, 남해안관광벨트 등) 3. 지역전략산업, 문화관광클러스터 등 지역혁신 관련 사업 (지역산업 진흥, 지역문화산업기반 조성, 지방과학기술혁신 등) 4. 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업 등 (농공단지, 개발제한구역 관리 등)

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004). 국고보조금 정비방안

■ 2005년 9,581억원 지방이양 35,777억원 균특회계 이관 추진

- 2005년 13개 부처 149개 사업 9,581억원을 지방으로 이양하면서 국고보조사업이 대폭 축소되었고, 이 중 문화관광부 사업은 24개 356억 원으로 사업 수로는 보건복지부 다음으로 지방이양 사업수가 많은 부처임
 - 보건복지부가 지방이양사무의 45%에 해당하는 67건으로 가장 많고, 문화관광부 16.1%(24건), 해양수산부 10.7%(16건)의 순으로 많음
- 균특회계는 총 35,777억원 이관하였는데 이 중 문화관광부는 전체 균특이관의 9.8%에 해당하는 3,509억 원으로 건설교통부 11,946억원(33.4%), 농림부 8,923억원(24.9%) 다음으로 균특회계이관 사업이 많은 부처임

〈표 3-3〉 부처별 국고보조사업 정비방안 확정(2005년)

(단위: 억원)

구 분	국고보조금 (‘04년 예산)		지방이양				균특회계	
			금 액		사 업 수			
합 계	126,568	(100%)	9,581	(100%)	149	(100%)	35,777	(100%)
재정경제부	21	(0.0%)	—	—	—	—	—	—
교육인적자원부	1,544	(1.2%)	—	—	—	—	—	—
외교통상부	115	(0.1%)	—	—	—	—	—	—
국방부	81	(0.1%)	—	—	—	—	—	—
행정자치부	5,703	(4.5%)	742	(7.7%)	4	(2.7%)	2,171	(6.1%)
문화관광부	4,280	(3.4%)	356	(3.7%)	24	(16.1%)	3,509	(9.8%)
농림부	16,216	(12.8%)	222	(2.3%)	9	(6.0%)	8,923	(24.9%)
산업자원부	4,858	(3.8%)	—	—	—	—	2,554	(7.1%)
보건복지부	49,368	(39.0%)	5,959	(62.2%)	67	(45.0%)	—	—
환경부	4,515	(3.6%)	90	(0.9%)	5	(3.4%)	1,467	(4.1%)
노동부	187	(0.1%)	61	(0.6%)	1	(0.7%)	—	—
여성가족부	4,199	(3.3%)	75	(0.8%)	2	(1.3%)	—	—
건설교통부	24,109	(19.0%)	1,331	(13.9%)	7	(4.7%)	11,946	(33.4%)
해양수산부	2,839	(2.2%)	157	(1.6%)	16	(10.7%)	1,917	(5.4%)
국가보훈처	64	(0.1%)	64	(0.7%)	1	(0.7%)	—	—
경찰청	476	(0.4%)	—	—	—	—	—	—
문화재청	2,313	(1.8%)	410	(4.3%)	2	(1.3%)	449	(1.3%)
농업진흥청	694	(0.5%)	102	(1.1%)	9	(6.0%)	240	(0.7%)
산림청	3,392	(2.7%)	11	(0.1%)	2	(1.3%)	1,010	(2.8%)
중소기업청	1,590	(1.3%)	—	—	—	—	1,590	(4.4%)
식품의약청	3	(0.0%)	—	(0.0%)	—	(0.0%)	—	(0.0%)

주1: 보건복지부 국고보조사업 국민기초생활보장관련예산 3.6조원 포함

2: '04년 종료사업 등 11개 사업, 617억원

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004). 국고보조금 정비방안

■ 문광부 국고보조금의 82%(3,509억원) 균특이관, 8.3%(256억원)지방이양

- ☞ 문화관광부 국고보조사업 총 4,280억 원(61개)중 356억 원(8.3%, 24개)은 지방이양, 3,509억 원(82.0%, 29개)은 균특사업으로 이관되었고, 415억 원(9.7%, 8개)은 국고보조사업으로 존치되었음
- ☞ 즉 문화관광부의 부처 내 국고보조금 정비 상황을 살펴보면 문화분야는 지역개발 성격이 강한 특성으로 균특회계 이관 비율이 높았음

〈표 3-4〉 문화관광부 지방이양 및 균특회계 대상사업 내역(2005년)

(단위: 백만원)

지방이양 대상사업	'04예산	균특회계 대상사업	'04예산
1. 전통향교문화전승보존	234	1. 공공도서관	22,380
2. 공공도서관운영	12,600	2. 농어촌공공도서관	11,200
3. 농어촌공공도서관	800	3. 공공박물관	29,000
4. 문화의집조성	2,000	4. 지방문예회관	22,100
5. 장애인편의시설설치	700	5. 경주세계엑스포상징조형물	4,000
6. 문화시설운영평가인센티브	245	6. 광주문화중심도시육성	6,000
7. 관리책임자대회	50	7. 노인건강문화타운	1,500
8. 예술창작스튜디오조성	200	8. 지역박물관	1,200
9. 유명예술인기념조형물설치	200	9. 부산비엔날레	1,000
10. 조각공원조성	1,000	10. 광주비엔날레	4,000
11. 통영국제음악제	300	11. 지방문화원	1,000
12. 문화학교운영	896	12. 통영음악당	450
13. 지방문화원사업활동지원	5,963	13. 광주야외음악당	1,000
14. 지역별특성화사업	321	14. 동해야외음악당	500
15. 문화인물기념사업	160	15. 지방문화산업기반조성	15,000
16. 노량해전재현	50	16. 대구디자인패션산업	500
17. 문화의거리조성	800	17. 부산영상도시	4,000
18. 조선통신사행렬재현	500	18. 관광지개발	40,500
19. 근대문인탄생100주년기념	200	19. 남해안관광벨트	24,612
20. 예술창작공간조성	2,000	20. 유교문화권관광개발	39,084
21. 찾아가는문화활동	2,000	21. 관광문화숙박단지	5,000
22. 공주미술제	200	22. 유스호스텔건립	3,000
23. 청소년문화의집	2,200	23. 문화관광자원개발	53,100
24. 청소년상담실운영	2,009	24. 생태녹색관광개발	7,450
		25. 생활체육공원조성	30,000
		26. 운동장체육관건립	10,451
		27. 종목별체육시설	5,750
		28. 노인건강체육시설	500
		29. 청소년수련관	6,600

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004.7). 국고보조금 정비방안

■ 분권교부세 신설(내국세의 0.83%)로 지방이양 재원 충당 계획

- ☞ 지방이양 사업의 재원을 마련하기 위해서 2004년 12월 「지방교부세법」을 개정하여 내국세의 0.83%를 재원으로 하는 ‘분권교부세’를 신설하였고 지방이양 사업을 추진하는데 필요한 재원을 충당하고자 하였음
- ☞ 보통교부세와 특별교부세로 구성된 기존의 지방교부세에 분권교부세를 신설하여 2005년부터 2009년까지 5년간 한시적으로 운영한 후 2010년부터는 보통교부세로 전환하도록 계획하였음

■ 그러나 재원부족으로 지방의 재정부담 가중

- ❖ 지방이양 재정규모를 분권교부세가 완전히 충당하지 못하였고(2005년 8,454억원, 이양금액의 88.2%) 신규 사회복지수요 등이 급증하였으며, 당초 예상했던 담배소비세 확충이 이루어지지 않게 되는 등 재원부족으로 지방의 재정부담이 가중되었음
- ❖ 분권교부세 부족분을 충당하기로 하였던 담배소비세가 예상보다 적게 징수됨으로써 재원부족 현상이 심화되어 2006년부터는 분권교부세 법정률을 내국세 총액의 0.83%에서 0.94%로 0.11% 상향 조정함
 - 지방자치단체 재정부담 가속화로 분권교부세 제도를 2014년까지 5년간 연장하고 2015년부터 보통교부세로 통합하였음

■ 2005년 지방이양은 효율성 및 자율성 측면에서 한계 평가

- ❖ 2005년 지방이양은 행정분권 접근이 지배적이었으며 재정에 대한 고려는 충분하지 않아 결과적으로 지방은 사무이양에 따라 많은 일을 수행하지만 재정손실이 발생하는 부작용 발생(이재원, 2018)
- ❖ 국고보조금 제도 자체의 비효율 및 낭비요인을 개선하고 지역별 문화정책 추진의 자율성 및 책임성 강화하고자 추진하였으나 효율성 및 자율성 측면에서의 한계를 나타내었음
 - 지방이양은 국고보조금제도 운영 과정에서 나타난 지방자치단체의 자율적 재정 운영 제약과 지방비 부담 가중 등의 문제점을 해소하고 실질적인 자치권한 확대를 도모하는 데 취지가 있음

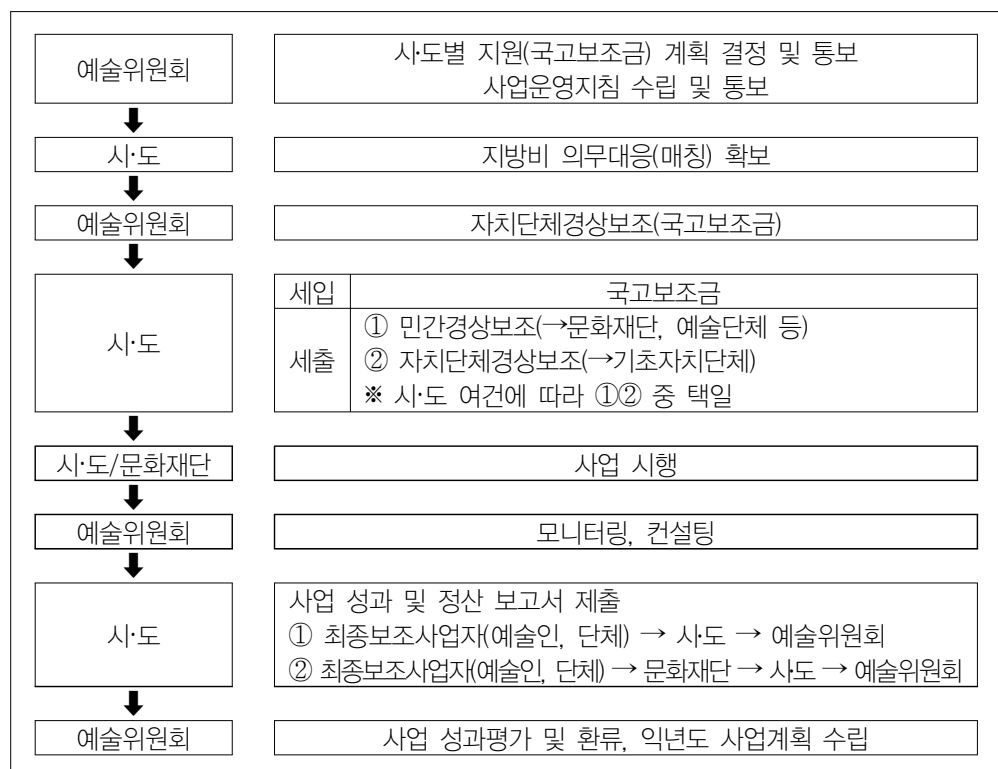
■ 중앙의 우선순위에 따른 소액다건 국고보조사업(소액분산투자) 지속

- ❖ 국고보조금 정비방안 이후에도 국고보조사업은 지속 증가하였으며 각종 공모사업에서는 지방보다는 중앙 관점의 보조사업 운영이 강화되어 사업의 책임성은 악화된 실정
- ❖ 지방 재정지출 부담이 가속화되자 지역에서는 재정분권을 중앙정부의 재정 부담에 대한 지방 전가로 인식하는 등 의도하였던 분권인식에 대한 변화는 미흡하였고 여전히 국고보조사업과 유사한 형태로 운영되는 경향을 나타냄

2) 2009년 문화예술진흥기금 시도매칭 추진(지역협력형사업)

■ 지역을 대상으로 문예위 직접배분 사업을 시도매칭 Fund로 개편

- 2000년대 후반 서울 중심의 문예진흥기금 지원 현실, 지역문화재단(위원회) 설립 증가에 따른 한국문화예술위원회와 지역문화재단 간의 기능 중복 등의 문제를 해결하기 위한 대책마련이 요구되었음
- 2009년부터 기존의 지역배분형 사업을 지역협력형 사업⁷⁾으로 확대 전환하여 문예진흥기금과 광역자치단체의 예산을 매칭으로 추진하도록 지역문화예술사업 재정지원 체계를 개편함
 - 1999년부터 지역배분형 사업이라는 명칭으로 한국문화예술위원회가 직접 심의 해오던 소규모 지역성 사업을 통합, 2009년부터 지역협력형사업으로 각 시도에 배분하고 매칭펀드 사업으로 개편
 - 기존 지역배분형사업 외에 새로이 지역별 특성화가 필요한 지원사업, 일반적인 창작 지원사업 등을 지역협력형사업으로 포함하여 매칭펀드로 지원을 확대함



[그림 3-2] 지역협력형 사업 지원방식

7) 지역협력형 사업의 확대와 함께 선택과 집중, 간접지원, 사후지원, 생활 속의 예술확대 등과 같은 문화예술분야 지원방향을 제시

- 지역협력형사업의 확대는 중앙 위주의 집권화된 예술 지원행정탈피, 지원의 중복성 배제와 중앙-지역간 협력체계 강화, 중앙과 지역의 지원정책 특성화를 통한 효과성 제고, 수도권과 지방 간 문화의 균점화 등에 목표를 두고 있음(정광렬, 2010)

■ 지방자치단체 재정수준 및 사업 필요에 따라 추진, 지방문화재정 확대 계기

- ‘지역협력형사업(지역문화예술지원사업)’은 중앙-지방간 협력형 사업으로 16개 시·도의 예산 매칭이 이루어지면서 지역문화재정을 적극적으로 확대하는 계기가 되었음

〈표 3-5〉 지역협력형사업(지역문화예술지원사업) 지방비 매칭 실적(2009년~2014년)

(단위 : 백만원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
기금	18,300	19,300	16,491	17,801	17,900	23,771
지방비	25,524	30,738	28,317	23,512	25,036	26,556

자료: 문화체육관광부(각년도). 예산 및 기금 사업설명서

- 박근혜 정부에서 국정과제로 문예진흥기금 지역협력형 사업 확대를 강조하면서 2014년부터 지역의 자율성 확대 요구를 대폭 수용한 지역문화특화사업으로 사업내용과 방식 전면 개편하였음

- 박근혜정부 국정과제 108. 문화참여 기회 확대와 문화격차 해소 - 문예진흥기금 지역협력형 사업 대폭 확대

〈표 3-6〉 문예진흥기금 지역협력형사업(지역문화예술지원) 예산(2009년~2019년)

(단위 : 백만원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
총 계	20,098	22,650	20,250	20,250	20,560	24,820	24,820	24,820	7,389	7,389	6,739
지역문화예술특성화지원 (구 지역문화예술활동지원)	11,598	10,800	11,100	9,890	9,890	16,190	16,190	16,190	-	-	-
·공연장상주단체육성지원	8,500	8,500	6,800	8,060	8,070	8,400	8,400	8,400	7,119	7,119	6,469
지방자치단체공연예술활성지원	-	3,150	2,350	2,000	2,300	-	-	-	-	-	-
지역문화예술지원사업운영	-	-	300	300	300	230	230	230	270	270	270

자료: 문화체육관광부(각년도). 예산 및 기금 사업설명서

〈표 3-7〉 지역협력형사업(지역문화예술지원) 세부사업별 주요내용

구분	주요내용
지역문화예술 특성화지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 고유의 문화자원과 특성을 반영한 문화예술사업 지원금 배분(자치단체경상보조) → 17개 광역시도·문화재단이 지방비 매칭 → 각 지역의 문화예술창작역량 강화 및 문화향유권 확대를 위하여 민간 예술가·단체의 활동을 해당 지역 내 공모방식으로 지원 - 지원사업의 포괄적인 유형을 제시해 주고 각 지역이 여건과 정책에 따라 구체적인 사업내용을 자율 설계하도록 함으로써 지역의 자율성과 특성화 제고
공연장상주단체육성지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 공연장과 예술단체 간 인적·물적 협력사업에 대한 지원금 배분(자치단체경상보조) → 17개 광역시도·문화재단이 지방비 매칭 → 각 지역의 문예회관 등 공공 공연장과 공연단체 간 사전협약 체결을 조건으로 하여 공모방식으로 지원 - 공연장과 공연예술단체 간 상생협력을 통해 안정적 환경 속에 단체의 예술적 창작역량을 강화하고, 공연장의 운영 활성화를 도모하며, 지역민의 문화향수 기회를 확대
지방자치단체 공연예술활성지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 대표적인 공예예술축제 등에 대한 지원을 통하여 지역 문화예술을 활성화하고 지역민의 문화 수요 충족
지역문화예술 지원사업운영	<ul style="list-style-type: none"> - 문화예술진흥법 제36조(협의체의 구성)에 의거 전국의 광역시도·문화재단 간 문화예술지원 네트워크 구축 및 협력 기능을 위해 설립된 「한국지역문화지원협의회」의 운영비 지원(민간경상보조) - 지역문화예술특성화지원 및 공연장상주단체육성지원의 각 지방자치단체별 사업 운영에 대한 모니터링 및 성과평가 수행(직접사업, 평가용역위탁) - 지역문화협력관의 지역 상주(지방권역별 각 1명씩)를 통한 사업운영 컨설팅 등 수행으로 지역 문화행정역량 강화(직접사업)

- 2014년 수립된 지역문화예술지원 사업 특성화 방안은 기본적으로 포괄적·상향식 사업으로 지역의 자율성, 고유 문화자원, 환경이 반영되는 지역 문화예술의 특성화 발전 지원하고자 함

 - 지방자치단체, 지역문화재단과의 수평적 협력활동을 통하여 지역 예술현장의견에 기반 한 사업 운영
- 또한 지역의 사업 선택·예산 배정, 운영 자율성에 따른 책임성을 강화하고, 지역문화협력관계 운영을 통한 지역 문화예술행정 역량 강화 지원함

 - 보조금 관리(보조사업 배정, 집행 및 정산 등) 철저, 사업운영 및 성과 평가-환류 강화 등을 통하여 지역 책임성 강조
 - 보조사업 배정을 위한 지원심의, 보조사업 운영 컨설팅, 모니터링 및 평가 활동을 통하여 지역의 보조사업 운영역량 강화를 지원

■ 지역특화사업에 대한 포괄지원을 지원하는 지특회계로 이관

- 그러나 지역협력형 사업의 세부내역사업은 재정운용 환경변화에 따라 재원을 이관하거나 사업을 통합하는 과정을 거쳤고, 현재는 지역의 공연장과 예술단체 간 협력사업에 대해 시도매칭으로 지원하는 ‘공연장 상주단체 육성지원’으로 축소되었음
- 지역협력형 사업의 대부분을 차지하던 ‘지역문화예술특성화지원’ 사업은 지역의 문화자원 활용사업에 대한 포괄지원 형태임에 따라 지역특화사업에 포괄지원하는 회계인 지역발전특별회계로 이관되었음
 - 지방자치단체공연예술활성화지원 사업은 2010년 국고에서 문예기금으로 이관되었다가 2014년 관광기금의 축제지원 사업으로 통합되었음
 - 지역협력형사업 중 시도 지방비 매칭을 통해 추진되던 지역문화예술특성화지원(2016년 16,190백만 원)은 2017년부터 문화예술진흥기금에서 지역발전특별회계로 이관

3) 2010년 포괄보조금 방식 전환 확대

■ 이명박 정부, 지역밀착형 문화 보조사업을 포괄보조 방식으로 전환

- 2010년 이명박 정부는 지역발전정책 패러다임을 ‘균형발전’에서 ‘광역경제권 발전’으로 전환하면서, 광역지역발전특별회계 지역개발계정에 지역밀착형 복지·문화 보조사업 중 일부를 포괄보조금 방식으로 전환
 - 광역화, 효율화, 자율화를 기조로 새로운 지역발전 정책을 지원하기 위해 ‘광역·지역발전특별회계’ 개편
- 지역개발계정은 200여개의 세부사업 중 유사사업을 통합하여 20여개의 포괄보조 사업으로 전환하였는데, 이에 따라 지역은 시도별 지출한도 내에서 부처 간 사업을 자율적으로 설계 할 수 있게 되었음
 - 지역개발계정은 (2005년)지역개발사업계정→(2010년)지역개발계정→(2014년)생활기반계정→(2018년)지역자율계정의 순으로 명칭이 변경되었음
- 포괄보조금 방식의 도입으로 예산편성 시 광역단위에서 지역별 여건 및 상황에 따라 자율 배정하는 권한과 그에 따른 추진 및 관리 임무를 부여함

〈표 3-8〉 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계 비교(2010년)

구분	국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계
목적	국가균형발전 지원	지역의 특화 발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원
회계구조	① 지역개발사업계정 ② 지역혁신사업계정 ③ 제주특별자치도계정	① 지역개발계정 ② 광역발전계정 ③ 제주특별자치도계정
지역계정	200여개 세부사업으로 구성	22개 포괄보조 사업으로 통폐합
광역계정	시·도 단위 사업에 주로 지원	시·도간 연계 사업 중점 지원

자료: 기획재정부(2010). 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료

- ④ 지특회계 이관과 포괄보조금 방식 강화로 지방자치단체의 예산편성 자율성 강화하였으며, 지역의 문화시설 건립 및 하드웨어 구축비용(지방문예회관 건립, 비엔날레 지원, 공립도서관·미술관 건립 등)은 지특회계 이관됨

〈표 3-9〉 광역·지역발전특별회계(지역개발계정) 예산안(2010년)

(단위 : 억 원)

구분	부처	광특회계 사업(지역개발계정)	사업재편 이전 세부사업	2010년
사도 자율 편성 사업	문화체육관광부	1. 문화시설 확충 및 운영	박물관, 문예회관 등(18개)	1,438
		2. 관광자원 개발	문화도시, 관광지 개발(8개)	2,048
		3. 체육진흥시설 지원	운동장, 수영장 등(11개)	910
		4. 지방문화산업 기반조성	문화콘텐츠센터 등(8개)	255
	문화재청	5. 문화유산 관광자원화	지역문화유산개발 등(5개)	303
	농림수산 식품부	6. 농어촌자원복합산업화지원	도농교류활성화 등(13개)	2,219
		7. 농어업기반정비	밭기반 정비 등(13개)	2,399
	농촌진흥청	8. 지역농촌지도사업 활성화	농촌지도기반 조성 등(5개)	313
	산림청	9. 산림경영자원 육성	임산물 수출촉진 등(3개)	684
		10. 산림휴양·녹색공간조성	휴양림, 수목원 등(4개)	1,352
	지식경제부	11. 지역특성화산업육성	섬유판선산업 등(10개)	702
	중소기업청	12. 전통시장 및 중소유통물류기반지원	전통시장 시설현대화 등(2개)	1,568
	여성가족부	13. 청소년시설 확충	공부방, 수련시설 등(2개)	359
	환경부	14. 상수도시설 확충 및 관리	생활용수공급 등(4개)	2,875
		15. 자연환경 보전 및 관리	자연환경보전 등(2개)	828
	국토해양부	16. 해양 및 수자원 관리	연안정비 등(3개)	474
		17. 대중교통지원	물류단지 지원 등(5개)	426
		18. 민자유치접속도로 지원	가덕대교 건설 등(6개)	1,405
		19. 지역거점 조성지원	국민임대산단 조성 등(2개)	1,161
	소 계			21,719

구분	부처	광특회계 사업(지역개발계정)	사업재편 이전 세부사업	2010년
시군구 자율 편성 사업	국토해양부	20. 성장촉진지역 개발	개축지구 지원 등(3개)	2,137
	행정안전부	21. 특수상황지역 개발	접경지역 지원 등(15개)	1,913
	국토해양부	22. 도시활력증진지역 개발	주거환경 개선 등(16개)	1,015
	농림수산식품부	23. 일반농산어촌 개발	전원마을 조성 등(15개)	9,581
	환경부	24. 도서지역식수원 개발	도서지역 식수원 개발(1개)	560
	소 계			15,206
총 계				36,924

자료: 김호성 외(2011). 2011년도 예산안 중점분석 I, 국회예산정책처

■ 박근혜 정부, 포괄보조사업 확대 지속, 문화분야 사전편성 요건 강화

- 2015년 박근혜 정부는 지방자치단체 자율성 제고 및 신지역발전정책 지원을 위해 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편, 광특회계의 큰 틀은 유지하되 회계명칭을 변경하고 포괄보조 사업을 확대하였음
 - 지특회계 핵심 추진전략은 ①행복생활권사업 추진 통한 주민 생활기반 확충, ② 경제협력권산업 육성 등 통한 지역경제 활력 제고, ③지역발전 노력 및 성과에 상응한 인센티브 운영 등임
 - 회계구조는 기존 지역개발계정을 생활기반계정으로 개편하고, 지방사무로 전환된 다양한 사업들을 반영하여 2014년 도입당시 25개에서 2015년 36개 포괄보조사업으로 확대하였고, 광역발전계정을 경제발전계정으로 개편하고, 5+2권역을 폐지, 시도 중심 '지역협력권'으로 전환함
 - 생활기반계정은 시도/시군구 자율편성사업으로 구성하고, 경제발전계정은 부처 직접편성사업으로 구성했음. 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 경제발전계정에 포함시킴
- 광특회계에서 큰 변화는 없으나 문화분야에서는 문화 및 체육시설 관련 사전점검 등 편성요건을 강화하였고, 문화·체육시설 신규사업에 대한 운영계획서 작성 및 타당성 검토를 의무화하였음
- 문화·체육관련 사업들은 기재부 시각에서 선심성 사업으로 간주되어 보조율이 30~50%로 낮고 더욱 엄격한 기준을 부여함

3. 현 정부 지방분권 정책 및 지방이양 현황

1) 2018년 범정부 재정분권 추진방안 발표

▣ 지방세 중심의 재정분권으로 정부 간 재정관계 개편 추진

- 현 정부는 자주재원 중심의 지방분권을 위해 국세의 비중을 축소하고 지방세의 비중을 높이는 세원의 지방이양을 추진하여 연방제 수준의 지방의 자율성과 책임성을 강화 및 국가균형발전을 촉진하고자 계획하고 있음
- 2017년 8월 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 국정과제로 설정하고 재정분권 추진방안을 수립, 2018년 10월 30일 관계부처합동 「재정분권 추진방안」을 발표하였음
- 기본 원칙은 지방세 개편으로 중앙 지방 정부간 재정관계 틀을 개편하는 것으로 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부에 이양(국세: 지방세 7:3 수준)하고자 계획함

▶ 재정분권 추진방안 기본원칙

- ① (지방의 자율성책임성 제고) 중앙의 기능·재원을 지방으로 대폭 이양하여 국세 대 지방세 비율을 ‘22년까지 7:3으로 개선
- ② (균형발전 촉진과 재정격차 완화) 지역간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련하여 어느 지역도 현재보다 불리해지지 않도록 설계
- ③ (단계적 추진) 재정분권 성과의 조속한 실현을 위해 19년부터 시행하는 1단계 추진방안과 근본적 제도개편을 추진하는 2단계 추진방안으로 구분

▶ 1단계 재정분권 추진(‘19~’20년)

- (지방세 확충) 지방소비세 도입(‘10년) 이후 최대폭(10%p)으로 지방세 확충
- (기능이양) 기능이양(‘20년 3.5조원 내외)으로 지방의 자율성책임성과 권한 확대
- (소방직 국가직화 지원) 소방안전교부세율 인상으로 안정적 재원 확보
- (재정격차 완화) 재원을 전국에 고르게 배분, 상생과 통합의 지방자치 구현

▶ 2단계 재정분권 추진(‘21~’22년)

- 충분한 의견수렴을 거쳐 지방세 확충방안, 추가적 기능이양 방안 등을 포함해 지방재정제도를 근본적으로 개편

▶ 기대효과

- ① 국세:지방세 비율 7:3 달성 ② 지방의 권한기능재원 대폭 강화 → 강력한 재정분권을 통한 균형발전 지원

[그림 3-3] 문재인 정부 재정분권 추진방안 기본원칙

■ 1단계(2019~2020): 지방소비세율 19년 15%(+4%p), 20년 21%(+6%p) 인상

- 재정분권의 성과가 조속히 실현되도록 2019년부터 시행될 수 있는 1단계 추진방안과 지역의 자율성 강화와 균형발전을 위하여 근본적인 제도개편을 추진하는 2단계 추진방안으로 구분
- 1단계 재정분권(2019~2020)은 국세 중 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)로 인상 계획
- 국정과제 추진에 따른 복지사업, 지방공무원 증원 등 지방의 재정부담과 기능이양을 고려하여 2010년에 도입된 지방소비세율을 11%에서 2019년 15%, 2020년 21%로 단계적 인상을 계획함

■ '19년 3.3조원, '20년 8.4조원의 지방재정 확충, 지역별 가중치에 고려 배분

- 세수조정을 통해 2019년 3.3조원, 2020년 8.4조원의 지방재정이 확충될 것으로 전망되며 균형발전과 지역 간 재정격차 완화를 위하여 지방소비세율 인상분에 지역별 가중치에 따른 배분방식을 적용할 예정이며, 2020년부터는 수도권에서 '지역상생발전기금'을 출연할 예정
 - 지방소비세율 지역별 가중치 : 2010년 지방소비세 도입 시부터 소비지수×지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 적용
- 구체적인 배분방안은 지방소비세 확충분 전체(10%p, 약 8.5조 원)에서 일반사업 전환분(3.6조 원) 및 기초·교육청 재원변동분(0.9조 원)을 3년간 정액으로 보전, 나머지(4.0조 원)는 기존 방식대로 지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 적용하여 배분하고 수도권에서는 상생기금 35%를 출연함

■ 2020년 3.5조원 규모 지역밀착형사무 중심의 지방이양 계획

- 「재정분권 추진방안」은 2020년 지방세 확충과 연계하여 지역밀착형 사무를 중심으로(균특 포괄보조 사업) 3.5조원 내외의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양하여 지방정부의 자율성과 권한 확충 계획임
- 한편 「지방일괄이양법」으로 중앙정부의 행정권한과 사무를 지방에 넘기고자 19개 부처소관, 66개 법률의 일괄개정을 통해 571개 중앙정부 사무 권한이양을 추진하고 있음

- ④ 「지방이양일괄법」제정안에서 문체부는 3개 법률, 19개 사무를 이양 대상으로 규정하고 있으며, 사립미술관·박물관 등록, 음반·음악영상물 제작업 신고, 지방문화원의 설립인가 등의 사무를 포함하고 있음
 - 박물관 및 미술관 진흥법 제16조에 따른 박물관 및 미술관 등록 등 7개 사무(시도→시도, 인구50만 이상 대도시)
 - 음악산업 진흥에 관한 법률 제16조에 따른 음반 음악 영상물 제작업 등의 신고 등 10개 사무(국가→지방자치단체/시도→시군구/시도, 시군구→시군구/국가, 지방자치단체→지방자치단체)
 - 지방문화진흥법 제4조에 따른 지방문화원 설립 인가 등 2개 사무(국가→지방자치단체)

■ 2단계(2021~2022): 국세와 지방세 비율을 7:3으로 개선

- ④ 2단계 재정분권(2021~2022)은 지방재정의 자율성·책임성을 획기적으로 강화하고 국가균형발전을 촉진하기 위해 지방재정제도를 근본적으로 개편함으로써 국세 : 지방세 비율을 7:3으로 개선할 계획임
- ④ 지방분권세 등을 포함한 국세-지방세 구조 개편 또는 지방재정조정제도 개편과 함께 지방소득세, 교육세 등 추가적인 지방세수 확충방안 검토하고 추가적인 중앙정부 기능의 지방정부 이양방안과 지방교육재정교부금 제도 개편, 지방 자율성 제고를 위한 자원배분, 지방제도 개선 등 검토할 계획임

〈표 3-10〉 재정분권 추진에 따른 지방재정 모습

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조원 * 지방소비세율 +4%p	5.1조원 * 지방소비세율 +6%p	8.4조원	11.7조원	12조원+a * 국세 지방세 전환 포함	20.4조원+a
소방직 지원	0.3조원 * 소방안전교부세율 +15%p	0.2조원 * 소방안전교부세율 +10%p	0.5조원	0.8조원		
기능이양	-	-3.5조원 내외	-3.5조원 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원	-	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

주 1) '19년: '19년 예산안, '20년: '18-'22 국가재정운용계획 기준

2) 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안

자료 : 관계부처합동(2018), 재정분권 추진방안

2) 2020년 3조 5천억원 국고보조사업의 지방이양 시작

2020년 균특회계사업을 중심으로 3조5천억원 지방이양 추진

- ☞ 2019년 4월, 기재부는 재정분권 추진방안(2018.10)에 의거 지방소비세율이 인상됨에 따라서 국가균형발전특별회계 지방이양 대상사업을 발표
- ☞ 2019년 37+6개 균특회계 포괄보조사업은 2020년 예산편성지침을 기준으로 15+5개로 축소·개편, 지역자율계정 중 37개 시도자율편성사업은 15개 포괄보조 사업으로 축소하였음
 - ‘농촌자원복합산업화지원사업’ 및 ‘지역전략식품산업육성사업’ 등의 농식품부 사업(7조7천억원), 도활사업을 포함하는 국토부사업(7조5천억원), 문체부 관광자원개발사업 등 대부분 시도자율편성사업 지방이양됨
 - 다만, 지역밀착형 생활SOC 사업은 국가가 중점적으로 추진하기 위하여 지방이양사업 대상에서 제외됨에 따라 체육관, 도서관 등 기반시설 확충사업은 제외됨



자료 : 한국지방행정연구원(2019). 광역자치단체, 자체 지역균형발전정책 추진시스템이 필요하다

[그림 3-4] 부처별 균특회계 지방이양 대상사업(2019.4)

2020년 문체부 관광자원개발사업 등 403,599백만원 지방이양

- ☞ 문화체육관광부 2019년 지방자치단체 국고보조금 1조 7,246억원 중 23.4%인 409,599백만원이 지방이양사업으로 이전(균특회계 394,204백만원, 문예기금 9,395백만원) 예정

〈표 3-11〉 2020년 지방이양 대상사업(문체부)

(단위 : 백만 원)

구분	사업명	'19예산	지방이양
〈 총 계 〉		540,984	403,599
균특자율계정 (시도)	□ 문화시설 확충 및 운영	244,949	107,564
	(공립미술관 건립지원)	(15,991)	(15,991)
	(역사·전통문화도시조성)	(5,040)	(5,040)
	(문화특화지역조성사업)	(10,268)	(10,268)
	(지역문화예술특성화지원)	(17,177)	(17,177)
	(문예회관 건립 지원)	(20,613)	(20,613)
	(지방문화원 건립 지원)	(14,504)	(14,504)
	(문화예술인 기념시설 조성)	(3,136)	(3,136)
	(전통문화진흥지원)	(3,980)	(3,980)
	(민자사업정부지급금(BTL))	(12,735)	(12,735)
	(복합문화시설조성)	(2,800)	(2,800)
	(전통사찰 보수정비)	(520)	(520)
	(제주 태고문화센터 건립)	(800)	(800)
	□ 관광자원개발	260,272	260,272
문예 기금	□ 지방문화사업 기반지원	9,538	9,538
	□ 지역문화행사지원	16,830	16,830
	□ 예술의 관광자원	21,233	9,395
	(지역대표공연예술제)	(9,395)	(9,395)

제2절 | 지역 문화분야 재정운용 실태

1. 지역문화재정의 역할과 기능

■ 지역문화재정은 지역문화정책에 소요되는 국가 재원

- ‘문화재정(Cultural Budget)’이란 문화 영역에 소요되는 국가 재원으로 ‘일정한 기간 동안 한 국가가 문화 영역에 지출할 목적으로 수립한 수입과 지출의 예정된 계획’으로 정의
- 재정은 정책의 실질이므로 정책이나 사업은 구체적인 재정 행위가 수반될 때 실효성을 가질 수 있는데(김상철, 2017), 지역문화재정은 지역문화정책에 소요되는 국가 재원으로 볼 수 있음
- 지역문화란 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동을 의미함
 - 「지역문화진흥법」 제2조1항에서 정의하는 지역문화는 「지방자치법」에 따른 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동을 의미

■ 경제적 효과, 지역민 문화욕구와 복지, 지역정체성과 공동체 등의 효과로 지역문화정책 강조

- 박혜자(2011)의 연구에서 정리한 지역문화정책이 강조되는 이유는 크게 4가지로 정리되며, 관광객 유치로 지역의 경제적 효과, 지역민 문화욕구와 문화복지 수요에 대응, 지역정체성 확립과 공동체 결속력 제고, 자치·분권적인 행정을 확립을 위한 수단 등임
 - 각 지역은 지역의 독자성과 우위성을 강화하는 수단으로 지역의 문화예술을 활용해 기업과 관광객 유치 등을 활용하고 있음
 - 소득 수준의 향상으로 지역민의 문화 욕구와 문화복지에 대한 수요가 증가했고, 지방자치제 실시 이후 이를 충족시켜야 할 지방정부의 필요성과 책임성이 더욱 높아졌음

- 지역문화는 지역정체성 확립과 공동체의 결속력 제고를 통한 지방자치 정착의 토대가 되고 있음
- 지역문화는 집권적 행정구조를 자율적, 분권적 행정구조로 바꾸는 데 유용하기 때문이다. 지방정부 주도의 지역문화정책은 지역 특성을 살릴 수 있는 자치·분권적인 행정을 확립하기 위한 수단의 성격을 갖음
- 「지역문화진흥법」에서 지역문화진흥의 기본원칙은(제3조), ①지역 간의 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화, ②지역주민의 삶의 질 향상 추구, ③생활문화가 활성화될 수 있는 여건 조성, ④지역문화의 고유한 원형의 우선적 보존으로 명시하고 있음

■ 국가와 지방자치단체는 지역문화진흥 정책 수립 및 지원, 재원확보 필요

- 「지역문화진흥법」에 의해 국가와 지방자치단체는 지역문화진흥 정책을 수립 및 지원하고, 지방자치단체는 재정확충을 위한 시책을 강구하고 국가는 지역문화진흥 재정확충을 위해 필요한 예산을 지원해야 함
- 지방자치단체는 지역문화진흥 재정의 확충에 필요한 시책을 강구하여야 하며, 국가는 이에 따른 지역문화진흥 재정 확충을 위하여 필요한 예산을 지원할 수 있음(지역문화진흥법 제21조)
- 또한 지방자치단체는 지역문화진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 지역문화진흥기금을 설치할 수 있음(제22조)

〈표 3-12〉 「지역문화진흥법」 재정관련 주요내용

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 지역문화의 진흥을 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다.

② 지방자치단체는 이 법의 시행을 위하여 재원의 확보 등 필요한 사항이 있을 경우 해당 지역문화 실정에 맞게 조례를 제정하는 등 각종 시책을 적극 추진하여야 한다.

...

제21조(지역문화진흥 재정의 확충) ① 지방자치단체는 지역문화진흥 재정의 확충에 필요한 시책을 강구하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따른 지역문화진흥 재정 확충을 위하여 필요한 예산을 지원할 수 있다.

제22조(지역문화진흥기금의 조성) ① 지방자치단체는 지역문화진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 지역문화진흥기금을 설치할 수 있다. ...

■ '17년 문체부는 지역·계층 간 문화 격차 문제에 대응하고자 조직개편

- 2017년 문화체육관광부는 지역·계층 간 문화 격차 문제에 대응하고자 문화기반정책관을 지역문화정책관으로 재편하고, 생활문화와 지역문화의 균형 발전을 위한 정책을 좀 더 조직적으로 추진하기 시작

〈표 3-13〉 문화체육관광부 지역문화정책관 지역문화정책과 주요 업무

- 지역문화정책에 관한 종합계획의 수립·조정 및 추진
- 문화·창조도시 조성 및 진흥에 관한 사항
- 향토문화의 보존 및 조사·연구의 지원
- 지방문화원의 육성·지원에 관한 사항
- 여가정책에 관한 종합계획의 수립·조정 및 추진
- 여가지수·지표의 개발 및 조사
- 생활문화 동호회 및 생활문화 프로그램 운영에 관한 사항
- 아시아문화중심도시 추진단과 관련된 업무

자료 : 문화체육관광부 홈페이지

〈표 3-14〉 문화체육관광부 지역문화정책관 예산(2019년)

(단위 : 백만 원)

회계구분	사업명	'17예산	'18예산	구성비
일반회계	합계	373,942	374,711	100%
	① 지역문화 진흥	35,894	44,504	11.9%
	② 국민문화활동 지원	17,200	17,622	4.7%
	③ 어르신 문화프로그램 운영	4,209	3,788	1.0%
	④ 박물관 진흥 지원	7,819	7,931	2.1%
	⑤ 국민문화향유권 확대	29,376	31,472	8.4%
	⑥ 도서관정책 개발 및 서비스환경 개선	9,663	6,073	1.6%
	⑦ 해외작은도서관 조성	550	630	0.2%
	⑧ 도서관 지식콘텐츠 창조적 관리·확산	861	809	0.2%
지역발전특 별회계	소 계	105,572	112,829	30.1%
	① 지역특화문화행사 지원	7,000	4,620	1.2%
	② 문화시설 확충 및 운영(생활·제주·세종)	179,333	180,359	48.1%
	③ 지역문화컨설팅 지원(경제·세종)	323	323	0.1%
	④ 산업단지, 폐산업시설 문화재생(생활·세종)	10,116	4,770	1.3%
아시아문화 중심도시조 성특별회계	소 계	196,772	190,072	50.7%
	① 문화중심도시조성 및 운영	388	365	0.1%
	② 문화중심도시육성(지방자치단체)	13,650	9,443	2.5%
	③ 문화중심도시조성위원회 및 추진단 운영	428	407	0.1%
	④ 아시아문화전당 콘텐츠 및 운영	48,539	55,265	14.7%
	⑤ 아시아 문화역량강화 지원(ODA)	(신규)	850	1.5%
	⑥ 아시아문화포털구축(정보화)	1,185	1,010	0.3%
	⑦ 문화전당 인건비 및 기본경비	4,516	4,470	1.2%
	⑧ 국립아시아문화전당 건립(17년 종료)	2,892	-	-
	소 계	71,598	71,810	19.2%

2. 지역문화진흥 정책과 재정지출의 현황

1) 지역문화진흥 정책 현황 및 특징

■ 노무현 정부, 지역문화 및 균형발전 관련 정책을 강조

- 노무현 정부는 「창의한국」 수립으로 국가균형발전의 문화적 토대 구축을 위해 지역의 문화역량 제고, 쾌적하고 아름다운 공간환경 조성, 문화시설의 균형적 확충과 운영활성화, 국민에게 다가가는 문화정보체계 구축, 지역문화의 역동적 특성화, 농어촌의 문화환경 조성, 신행정수도 문화기획 등을 추진하였음
- 또한 「새예술정책」 수립으로 개성있는 지역문화 진흥 추구, 문화체육관광부에 지역문화과 신설을 추진하였고, 「지역문화 활성화 대책」 수립으로 지역문화예술관련 정책을 계획하고 아시아문화중심도시 사업을 추진하였음
 - 「지역문화 활성화 대책」에서 인력과 프로그램 지원을 통한 문화기반시설의 운영 활성화, 문화예술교육의 확대를 통한 지역의 문화적 활력 제고, 민·관·학 연계를 통한 지역문화 발전체계 정립, 지방문화원을 지역문화진흥의 구심체로 육성, 주민생활과 밀접한 생활친화적 문화공간 조성 운영, 문화관광을 통한 기초단위 마을 살리기 운동 등 추진

■ 이명박 정부, 지역밀착형 사업 확대 및 예술지원방식 개선

- 이명박 정부의 지역문화예술 관련 주요 정책으로는 예술지원방식 개선 및 지역협력(지역협력형 사업) 확대 등의 주요 변화가 있었음
 - 2010년 예술창작 및 표현활동 지원(50억원), 공연예술전문단체 집중육성(35억원), 지역문예진흥기금 지원(48억원), 무대공연작품 제작지원(50억원) 등 지역협력형 사업추진을 통한 예술지원 재원 규모를 총 183억 원으로 확대
 - 예술지원 정책 개편방향은 ①선택과 집중, ②간접지원, ③사후지원, ④생활속의 예술 향유환경 조성 등 4대 예술지원 원칙을 바탕으로 하고 있음
- 지역재단 중심 지원으로 지역 현지밀착형 지원사업 확대, 일반시민들이 생활하는 일터와 가정, 커뮤니티 속에서의 예술 향유기회 확대, 전문 예술가 중심 지원에서 나아가 수요자가 직접 창작활동에 참여하는 생활 속 예술활동 참여 여건 마련 등을 추진하였음(양혜원, 2018)

■ 박근혜 정부, 지역문화진흥법 제정 등 제도정비, 생활문화 확대

- 박근혜 정부는 「지역문화진흥법」 제정 등 지역문화 진흥제도 정비, 지역간 문화의 균형적 발전 도모, 지역문화예술에 대한 지원 확대, 「지역문화진흥 기본계획 2020」 수립 등을 추진하였음
- 「지역문화진흥법」 제정 이후 지역문화 및 생활문화에 대한 관심이 더욱 증가하였으며 지역문화 자생력 강화를 위한 사업을 추진해 나갔음
 - 지역 간 문화격차 및 문화 불균형의 심화, 지역문화 정책추진을 위한 기반체계 구축 미흡, 지역문화 정책 및 사업 추진을 위한 재정여건의 열악 등을 문제점으로 인식하고 지역문화 역량 강화, 지역문화 격차 해소, 지역문화 발굴 관련 사업 계획을 수립

■ 문재인 정부, 지역문화분권과 고유성 유지·발전을 위한 지역문화정책 추진

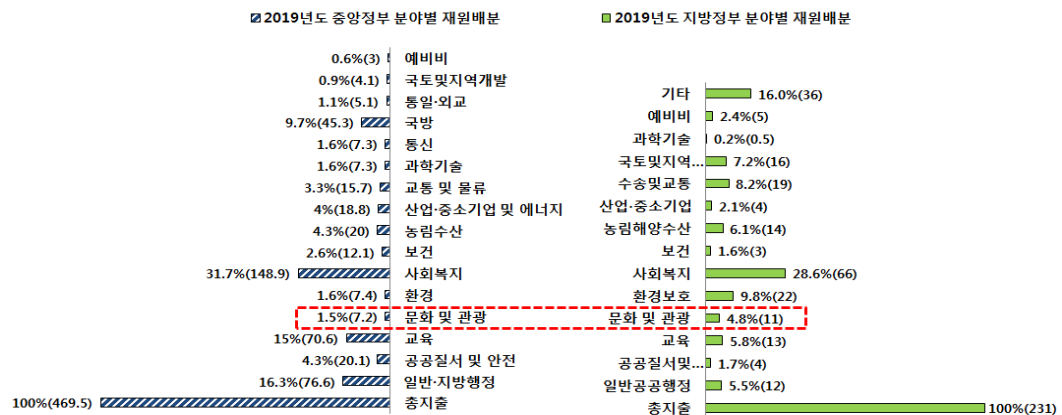
- 문재인 정부의 문화 관련 과제에는 제도와 일상에서 국민주권과 주민자치 확대를 위한 풀뿌리 민주주의 실현, 더불어 잘사는 경제, 지역의 균형 발전과 자치분권 강화를 지향
- 2018년 5월에 발표된 「문화비전2030, 사람이 있는 문화」를 통해 각 지역의 문화적 분권과 고유성을 살릴 수 있는 분권형 문화정책의 이행을 방향으로 설정하고 있음
- 「문화비전2030」에서 ‘지역문화분권 실현’을 위해 ‘지역 문화의 고유성 유지·발전, 지역 내 문화자치 역량을 위한 기반조성, 지역주민 참여 활성화를 위한 체계 마련 및 계기 제공’ 등을 주요한 과제로 제시하였음
- 특히 지방자치의 핵심은 자주적인 재정운영과 정책 수립과 집행에 있으며 문화 분야도 이와 다르지 않음을 강조하고 지역문화 자원 확충을 위한 제도적 방안을 모색하고자 함
 - 이를 위해서 지역문화진흥 재원의 지속적 확충, 포괄적 보조사업 확대, 지역 주민 참여문화예산제도 지원, 지역문화정책 전담기관과 정보화 전담기관 지정 활성화, 지역문화자치 지표 개발, 생활문화, 지역의 문화인력 양성과 활동 지원 등의 추진과제를 설정하고 있음

2) 지방자치단체 문화재정 운용 현황

■ 문화 및 관광분야 투자 비중은 중앙정부보다 지방자치단체가 높음

- ☞ 2019년 지방자치단체 문화 및 관광분야 예산 규모(11조원)는 지방자치단체 총지출 231조 대비 4.8% 수준으로 동 기간 중앙정부 총지출 대비 문화 및 관광분야 비중인 1.5%를 크게 상회하는 규모임

(단위: %, 조 원)



주: 당초예산, 순계기준

자료: 지방재정통합공개시스템, 통합재정개요(예산)

[그림 3-5] 정부 간 분야별 재원배분 구성비 비교(2019년)

〈표 3-15〉 지방자치단체 분야별 회계별 세출예산 현황(2019년)

(단위: 억 원)

분야	계	비중(%)	일반회계	특별회계
계	2,310,152	100	1,822,464	487,688
일반공공행정	125,331	5.4	121,130	4,202
공공질서 및 안전	40,336	1.7	26,619	13,717
교육	134,422	5.8	130,807	3,615
문화 및 관광	110,233	4.8	103,853	6,381
환경보호	226,708	9.8	84,150	142,558
사회복지	661,588	28.6	559,214	102,375
보건	37,002	1.6	36,985	17
농림해양수산	141,542	6.1	137,227	4,315
산업·중소기업	48,202	2.1	42,463	5,739
수송 및 교통	190,101	8.2	122,833	67,268
국토 및 지역개발	165,482	7.2	100,407	65,075
과학기술	5,601	0.2	3,699	1,902
예비비	56,047	2.4	37,009	19,037
인력운영비	298,994	12.9	256,707	42,287
기본경비 등	68,562	3.0	59,361	9,201

주: 인력운영비: 보수, 기타직보수, 무기계약직보수, 직급보조비, 성과상여금, 연금지급금, 국민건강보험금

자료: 행정안전부(2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정개요(상)

- ☞ 상대적으로 중앙정부보다 지방자치단체에서 편성비중이 높은 분야는 문화 및 관광을 포함하여 환경보호, 농림해양수산, 수송 및 교통, 국토 및 지역 개발 등으로 주로 2020년 지방이양 대상 분야에 속함

〈표 3-16〉 중앙정부 및 지방자치단체 분야별 예산 구성비(2019년)

〈중앙정부보다 지자체 예산편성 비중이 높은 분야〉			〈중앙정부보다 지자체 예산편성 비중이 낮은 분야〉		
분야	지방자치단체	중앙정부	분야	지방자치단체	중앙정부
문화및관광	4.8%	1.5%	일반공공행정	5.4%	16.3%
환경보호	9.8%	1.6%	공공질서및안전	1.7%	4.3%
농림해양수산	6.1%	4.3%	교육	5.8%	15.0%
수송및교통	8.2%	3.3%	사회복지	28.6%	31.7%
국토및지역개발	7.2%	0.9%	보건	1.6%	2.6%
			산업중소기업	2.1%	4.0%
			과학기술	0.2%	1.6%
			예비비	2.4%	0.6%

주: 지방자치단체에만 편성된 분야인 기타 15.9%, 중앙정부에만 편성된 분야인 통일·외교 1.1%, 통신 1.6%, 국방 9.7%는 제외

자료: 행정안전부(2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정개요(상)

■ 지자체 문화 및 관광 예산은 연평균 5%대 증가, 사회복지 분야 투자 가속화

- ☞ 지방자치단체의 문화재정 규모는 최근 12년간(2008년~2019년) 연평균 5.6% 증가하여 동 기간 지방자치단체 총지출 증감률 5.7%를 하회하는 수준임
- ☞ 지방자치단체의 예산 증가 속도와 규모 모두 큰 분야는 사회복지 분야로 19년 기준 총지출 대비 사회복지 분야 예산이 28.6%로 기능별 재정 구분 중 규모가 가장 크고 속도도 지난 12년간(2008년~2019년) 연평균 10.7%씩 급성장하여, 사회복지 분야가 지방자치단체 재정지출 영향력이 큼
- ☞ 지방자치단체 분야별 예산 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 사회복지(보건, 복지, 고용) 분야는 18년 기준 68%가 법률에 근거하여 의무적으로 지출해야하는 의무지출 사업비중이 높은 실정
 - 문화 및 관광분야는 대부분 정책적 결정에 따라 편성되는 재량지출로 구성

〈표 3-17〉 지방자치단체 분야별 자원배분 추이(2008년~2019년)

(단위 : 조 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
일반공공행정	11.0	10.3	12.0	12.5	12.9	13.0	13.8	14.2	15.4	11.9	12.6	12.5	1.2
공공질서 및 안전	2.0	2.0	2.2	2.3	2.8	2.9	2.7	3.0	3.4	3.4	3.7	4.0	6.6
교육	7.0	7.9	8.1	9.0	9.8	10.0	9.7	10.1	10.7	11.7	12.9	13.4	6.2
문화및관광	6.0 (4.84)	7.1 (5.16)	7.8 (5.57)	7.0 (4.95)	7.4 (4.93)	7.8 (5.00)	8.0 (4.89)	8.6 (4.99)	9.0 (4.90)	9.8 (5.08)	10.3 (4.88)	11.0 (4.77)	5.6 -
환경보호	13.7	14.4	14.9	15.0	15.4	15.8	16.3	17.1	18.2	19.1	20.8	22.7	4.7
사회복지	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	35.0	40.1	44.1	46.6	49.5	57.1	66.2	10.7
보건	1.9	1.9	2.2	2.0	2.1	2.3	2.4	2.7	2.9	3.2	3.5	3.7	6.3
농림해양수산	8.1	9.3	9.7	9.8	10.4	10.9	11.2	11.5	11.8	12.3	13.2	14.2	5.3
산업·중소기업	2.6	2.9	3.0	3.0	3.3	3.2	3.0	3.2	3.5	4.0	4.5	4.8	5.8
수송및교통	16.3	18.4	16.5	15.1	15.7	15.5	15.2	15.6	16.5	17.3	18.3	19.0	1.4
국토및지역개발	12.9	14.5	12.8	11.6	12.6	12.2	11.5	11.5	12.4	13.2	14.2	16.5	2.3
과학기술	0.7	0.7	0.4	0.3	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	△2.1
예비비	2.2	2.4	2.2	2.3	3.1	3.1	3.0	3.4	4.5	4.9	5.1	5.6	8.7
기타	19.0	21.6	21.4	22.5	24.2	24.5	26.1	27.6	29.3	32.6	33.9	36.8	6.2
합계	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9	163.6	173.3	184.6	193.2	210.7	231.0	5.7

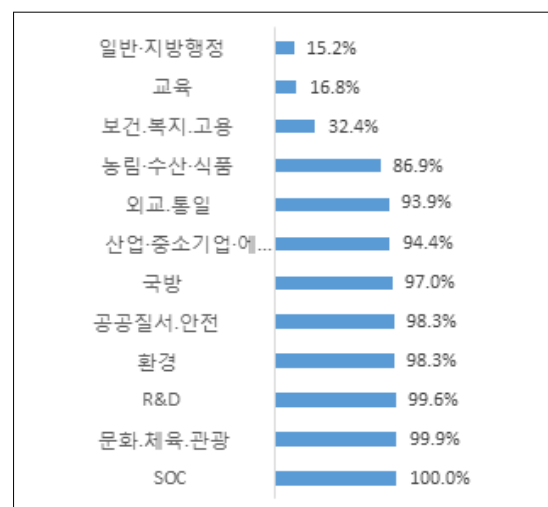
주 : 1) 당초예산, 순계기준

2) ()는 구성비

자료 : 행정안전부(각 년도). 지방자치단체 통합재정 개요(상)-세출구조별·기능별 예산규모

〈표 3-18〉 분야부문별 재량지출 통계(2018년 기준)

분야	재량지출 비중
보건복지고용 분야	32.4
교육 분야	16.8
문화체육관광분야	99.9
R&D 분야	99.6
산업·중소기업·에너지	94.4
SOC 분야	100.0
농림·수산·식품 분야	86.9
환경분야	98.3
국방 분야	97.0
외교·통일분야	93.9
공공질서안전 분야	98.3
일반·지방행정 분야	15.2



■ 지방자치단체 문화 및 관광분야 투자는 중앙정부보다 체육에 우선순위

- 2019년 기준 지방자치단체 문화 및 관광분야 예산의 부문별 구성비는 체육 34.6%(38,188억 원), 문화예술 33.7%(37,130억 원), 관광 15.8%(17,384억 원), 문화재 10.4%(11,475억 원), 문화 및 관광일반 5.5%(6,053억 원) 순임
- 이는 중앙정부의 문화 및 관광분야 예산의 부문별 구성비가 문화예술 42.9%(31,069억), 관광 19.5%(14,140억), 체육 20.2%(14,647억), 문화재 12.4%(9,008억) 문화 및 관광일반 5%(3,632억) 순을 나타내는 것과 비교할 때, 지방자치단체가 중앙정부보다 문화재정의 체육부문 우선순위가 높음

〈표 3-19〉 지방자치단체 vs 문화체육관광부 문화 및 관광분야 부문별 예산(2019년)

(단위: 억 원, %)

구분	지방자치단체		문화체육관광부	
	예산	구성비	예산	구성비
소계	110,233	(100)	72,796	(100)
문화예술	37,130	(33.7)	31,069	(42.9)
관광	17,384	(15.8)	14,140	(19.5)
체육	38,188	(34.6)	14,647	(20.2)
문화재	11,475	(10.4)	9,008	(12.4)
문화 및 관광일반	6,053	(5.5)	3,632	(5)

주 : 지방자치단체 순계 기준

자료 : 지방재정통합공개시스템, 통합재정개요(예산), 열린재정(재정정보공개시스템)

■ 지방자치단체 문화 및 관광분야 부문별 연평균(2014~2019년) 증감률은 문화 및 관광일반>문화재>문화예술>관광>체육 순임

- 2014년도에서 2019년도 지방자치단체 문화 및 관광분야의 부문별 예산의 연평균 증감률은 문화 및 관광일반(16.7%), 문화재(9.9%), 문화예술(9.3%), 관광(7.4%), 체육(2.3%) 순임
- 2014년 대비 2019년 부문별 구성비 변화의 폭이 가장 큰 부문은 체육으로 2014년 42.6%에서 2019년 34.6%로 8%p 감소하였고, 문화예술 부문은 2014년 29.8%에서 2019년 33.7%로 3.9%p 증가하였음

〈표 3-20〉 지방자치단체 문화 및 관광분야 부문별 예산비중(2014년~2019년)

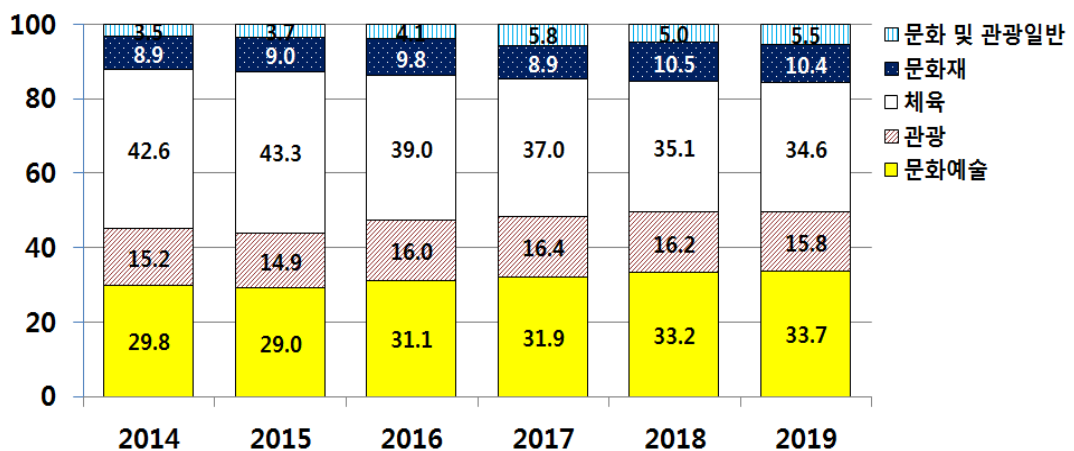
(단위: 억 원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
문화 및 관광							
소계	79,981 (100.0)	86,489 (100.0)	90,403 (100.0)	98,145 (100.0)	102,866 (100.0)	110,233 (100.0)	6.6
문화예술	23,805 (29.8)	25,092 (29.0)	28,106 (31.1)	31,346 (31.9)	34,159 (33.2)	37,131 (33.7)	9.3
관광	12,147 (15.2)	12,891 (14.9)	14,457 (16.0)	16,133 (16.4)	16,701 (16.2)	17,384 (15.8)	7.4
체육	34,078 (42.6)	37,478 (43.3)	35,283 (39.0)	36,296 (37.0)	36,116 (35.1)	38,189 (34.6)	2.3
문화재	7,152 (8.9)	7,798 (9.0)	8,845 (9.8)	8,726 (8.9)	10,786 (10.5)	11,476 (10.4)	9.9
문화 및 관광일반	2,800 (3.5)	3,230 (3.7)	3,712 (4.1)	5,645 (5.8)	5,104 (5.0)	6,054 (5.5)	16.7

주: 순계 기준

자료: 행정안전부(각 년도). 지방자치단체 통합재정 개요

(단위: %)



주: 당초 예산, 순계 기준

자료: 행정안전부(각 년도). 지방자치단체 통합재정 개요

[그림 3-6] 지방자치단체 문화 및 관광분야 부문별 예산비중(2014년~2019년)

자치단체 유형별 문화재정 비중에도 상당한 격차를 나타냄

- 전국 243개 지방자치단체들의 문화재정 규모를 상대적으로 비교하기 위하여 각 자치단체의 총예산 대비 문화 및 관광분야 비율을 구간별로 나누어 비교한 결과, 1%미만 구간부터 13%이상 15%미만 구간까지 지방자치단체 간 격차가 상당한 것으로 나타남

- 지방자치단체 문화재정 비중은(총지출대비 문화 및 관광분야 예산) 최저 0.44% 부터 최고 14.54%까지 지방자치단체 간 문화재정격차가 상당한 실정
- 광역자치단체는 최고 광주 10.65%, 최저 경남 2.70%, 기초자치단체의 시는 최고 경북안동시 14.54%, 최저 경남양산시 2.54%, 군은 최고 충남부여군 11.10%, 최저 인천 옹진군 1.52%, 구는 최고 부산금정구 6.48%, 최저 부산진구 0.44%의 격차를 보임

〈표 3-21〉 지방자치단체 규모별 총지출 대비 문화재정 비중(2019년)

(단위: 개, %)

구분	합계	구성비	광역시·도	시	군	자치구
자치단체 합계	243	(100.0)	17	75	82	69
1%미만	1	(0.4)	0	0	0	1
1%이상 3%미만	42	(17.3)	0	0	1	41
3%이상 5%미만	74	(30.5)	8	29	13	24
5%이상 7%미만	76	(31.3)	7	31	35	3
7%이상 9%미만	32	(13.2)	1	11	20	0
9%이상 11%미만	11	(4.5)	0	1	10	0
11%이상 13%미만	6	(2.5)	1	2	3	0
13%이상 15%미만	0	(0.0)	0	0	0	0
15%이상 17%미만	1	(0.4)	0	1	0	0

주 : 2019년도 자료, 순계 기준

자료 : 지방재정통합공개시스템. 통합재정개요(예산)

■ 자치단체별 문화재정 비율은 서울(3.3%)이 가장 낮고, 강원이(7.3%) 가장 높으며 지역별 문화재정 비중이 2배 이상의 편차를 나타냄

- 2019년 기준 지방자치단체의 총지출 대비 문화 및 관광분야 비율을 지역별로 보면 서울계(3.3%)에서 가장 낮은 비율을, 강원계(7.3%)에서 가장 높은 비율을 보이며, 지역별 비율 편차가 2배 이상 나타남
- 각 지역의 인구수를 고려한 1인당 문화재정(인구수 대비 자치단체 문화재정) 주로 서울과 경기도를 비롯한 수도권 지역과 대구, 부산 등 광역자치단체가 상대적으로 문화재정 규모가 작게 나타남

〈표 3-22〉 지방자치단체별 1인당 문화재정(2019년)

자치단체	총지출 (A, 백만원)	문화및관광 지출 (B, 백만원)	인구 수 (C, 천명)	문화재정 비율 (B/A, %)	1인당 문화재정 (B/C, 원)
전국계	231,015,190	110,023,322	51,833	4.8	212,970
서울계	36,427,604	1,202,956	9,770	3.3	123,128
부산계	12,543,135	425,517	3,434	3.4	123,913
대구계	8,991,962	348,280	2,455	3.9	141,866
인천계	11,539,820	486,303	2,956	4.2	164,514
광주계	5,328,382	332,433	1,458	6.2	228,013
대전계	5,043,640	223,403	1,486	4.4	150,338
울산계	4,457,310	255,166	1,152	5.7	221,498
세종계	1,468,578	54,334	322	3.7	168,739
경기계	46,970,041	1,987,738	13,116	4.2	151,551
강원계	11,146,371	808,258	1,540	7.3	524,843
충북계	8,731,174	457,831	1,598	5.2	286,503
충남계	12,225,713	644,366	2,125	5.3	303,231
전북계	11,891,404	666,582	1,830	5.6	364,252
전남계	14,541,430	770,766	1,874	5.3	411,295
경북계	17,575,619	1,121,487	2,671	6.4	419,875
경남계	17,016,015	972,151	3,369	5.7	288,558
제주계	5,116,992	265,739	668	5.2	397,813

주 : 당초예산, 순계기준, 주민등록 인구통계는 2019년 3월 말 기준

자료 : 지방재정통합공개시스템, 행정안전부 주민등록 인구통계

3. 문화분야 국고보조사업 특성

■ 문체부, 재량지출 국고보조사업이 비중이 높고 대부분 균특회계로 보조

- 2019년 29개 중앙부처 전체 국고보조금은 588,444억원으로 이 중 문체부를 포함 복지부, 환경부, 농림부, 국토부 등 국고보조금 상위 5개 부처가 88.7%(521,984억원)의 국고보조금을 차지하고 있음
- 29개 중앙정부 부처 중 문화체육관광부는 부처 총지출 대비 국고보조금 비율이 4번째로 높은 부처로 29.1%를 국고보조금 사업으로 지출하고 있으며, 국고보조금 중 53.7%(9,261억원)는 균특회계 보조임

〈표 3-23〉 중앙정부 부처별 국고보조금 현황(2019년)

(단위: %, 억 원)

부처별		국고보조금 계(A)	회계별 국고보조금 규모				부처예산 (B)	국고 보조금 비중 (A/B)
			일반회계	균특회계	기타특별 회계	기금		
상위 5개 부처	보건복지부	363,169	349,133 (96.14)	2,768 (0.76)	439 (0.12)	10,829 (2.98)	725,148	50.1
	환경부	46,163	256 (0.55)	10,318 (0.02)	29,152 (63.15)	6,437 (13.94)	78,497	58.8
	농림축산수산부	43,619	72 (0.17)	14,152 (32.44)	23,019 (52.77)	6,376 (14.62)	146,595	29.8
	문화체육관광부	17,246	1,247 (7.23)	9,261 (53.70)	209 (1.21)	6,529 (37.86)	59,233	29.1
	국토교통부	51,787	18,796 (36.29)	23,039 (44.49)	3,462 (6.69)	6,490 (12.53)	432,191	12.0
소계(상위 5개 부처)		521,984 (88.7)	369,504 (70.79)	59,538 (11.41)	56,281 (10.78)	36,661 (7.02)	1,441,665	36.2
기타(부처청, 24개)		66,460 (11.3)	23,825 (35.85)	22,547 (33.93)	8,842 (13.30)	11,246 (16.92)	2,820,489	2.4
정부 총계(부처청 총 29개)		588,444 (100.0)	393,329 (66.84)	82,085 (13.95)	65,123 (11.07)	47,907 (8.14)	4,262,153	13.8

주: 당초예산 기준, ()는 국고보조금 회계별 구성비

자료: 행정안전부(2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

■ 지방자치단체 문화재정 재원별⁸⁾ 구성은 국비 14.36%, 시도비 32.60%, 시군구비 52.95%

- 2019년 지방자치단체 문화 및 관광분야 예산의 재원별 구성을 살펴보면 국비 14.36%(15,832억 원), 시도비 32.60%(35,935억 원), 시군구비 52.95%(58,369억 원)으로 기초단위로 갈수록 재원부담 비중이 높아지는 것으로 나타남
- 2008년과 비교해 보면 시군구비 비중은 5.41%p 증가(2008년 47.5%→2019년 52.95%)하였고, 시도비는 6.73%p 감소(2008년 39.33%→2019년 32.60%), 국비는 1.23%p 증가(2008년 13.13%→2019년 14.36%)함

8) 지방자치단체의 예산을 재원별로 보면, 중앙정부가 부담하는 국비, 광역자치단체가 부담하는 시도비, 그리고 기초자치단체에서 부담하는 시군구비로 구성됨

〈표 3-24〉 지방자치단체 문화재정 자원별 예산규모 추이(2008년~2019년)

(단위: 억 원, %)

년도	합계	국비	시도비	시군구비	기타
2008	60,465 (100.0)	7,936 (13.13)	23,781 (39.33)	28,747 (47.54)	1 (0.00)
2009	70,938 (100.0)	9,170 (12.93)	26,769 (37.74)	34,657 (48.86)	343 (0.48)
2010	77,949 (100.0)	11,502 (14.76)	30,555 (39.20)	35,888 (46.04)	4 (0.01)
2011	69,872 (100.0)	11,711 (16.76)	24,341 (34.84)	33,820 (48.40)	0 (0.00)
2012	74,441 (100.0)	12,270 (16.48)	26,749 (35.93)	35,422 (47.58)	0 (0.00)
2013	78,408 (100.0)	13,744 (17.53)	27,153 (34.63)	37,510 (47.84)	0 (0.00)
2014	79,981 (99.98)	14,001 (17.51)	27,685 (34.61)	38,281 (47.86)	14 (0.02)
2015	86,489 (100.0)	15,214 (17.59)	31,473 (36.39)	39,788 (46.0)	14 (0.02)
2016	90,403 (100.0)	17,121 (18.94)	28,950 (32.02)	44,322 (49.03)	11 (0.01)
2017	98,145 (100.0)	16,565 (16.88)	32,278 (32.89)	49,294 (50.23)	9 (0.01)
2018	102,866 (100.0)	14,121 (13.73)	33,210 (32.28)	55,435 (53.89)	99 (0.10)
2019	110,233 (100.0)	15,832 (14.36)	35,935 (32.60)	58,369 (52.95)	97 (0.09)

주 1) 본예산, 순계기준

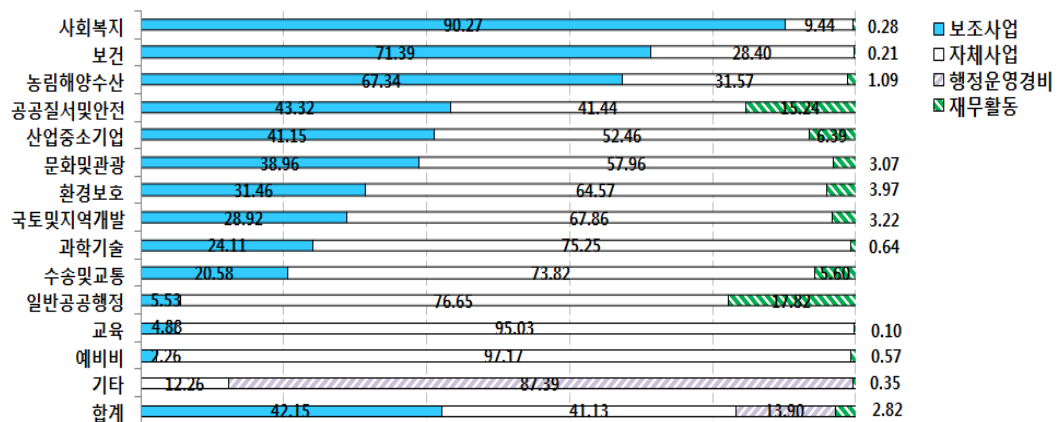
2) ()는 구성비

자료 : 행정안전부(각 년도), 지방자치단체 통합재정 개요(하)

■ 지방자치단체 문화재정의 38.96%는 보조사업으로 지출

- 19년 기준 문화재정의 38.96%는 상급기관으로부터 재원을 보조받는 보조사업으로 구성되어 있고 이는 전체 보조사업 비중(42.15%)보다 작은 규모임
- 재정지출 분야별(세출 항목별) 보조사업 비중이 크게 다르며, 지방자치단체 재정활동의 많은 부분(자체 41.13%, 보조 42.15%)이 보조사업으로 진행되고 있음

(단위: %)



주 : 본예산, 순계기준

자료 : 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(하)

[그림 3-7] 지방자치단체 재정지출 분야별 재정활동별 규모(2019년)

〈표 3-25〉 지방자치단체 분야별 및 재정활동별 예산규모(2019년)

(단위: 백만 원, %)

구분	합계	정책사업			행정운영경비	재무활동
		소계	보조사업	자체사업		
합계	231,015,190	192,374,918	97,363,585 (42.15)	95,011,333 (41.13)	32,120,728	6,519,544
일반공공행정	12,533,137	10,300,281	693,176 (5.53)	9,607,105 (76.65)	—	2,232,856
공공질서및안전	4,033,555	3,418,803	1,747,379 (43.32)	1,671,424 (41.44)	—	614,752
교육	13,442,211	13,429,012	655,479 (4.88)	12,773,533 (95.03)	—	13,199
문화및관광	11,023,322	10,684,666	4,295,122 (38.96)	6,389,545 (57.96)	—	338,656
환경보호	22,670,768	21,770,716	7,131,708 (31.46)	14,639,008 (64.57)	—	900,052
사회복지	66,158,836	65,970,676	59,724,576 (90.27)	6,246,101 (9.44)	—	188,159
보건	3,700,214	3,692,607	2,641,718 (71.39)	1,050,889 (28.40)	—	7,607
농림해양수산	14,154,240	13,999,380	9,531,528 (67.34)	4,467,852 (31.57)	—	154,860
산업중소기업	4,820,170	4,512,203	1,983,605 (41.15)	2,528,597 (52.46)	—	307,967
수송및교통	19,010,122	17,946,111	3,912,126 (20.58)	14,033,985 (73.82)	—	1,064,011
국토및지역개발	16,548,151	16,014,765	4,785,368 (28.92)	11,229,397 (67.86)	—	533,386
과학기술	560,133	556,547	135,042 (24.11)	421,505 (75.25)	—	3,586
예비비	5,604,667	5,572,675	126,759 (2.26)	5,445,916 (97.17)	—	31,992
기타	36,755,663	4,506,476	—	4,506,476 (12.26)	32,120,728	128,460

주 : 1) 당초예산, 순계기준

2) ()는 합계 대비 구성비

자료 : 행정안전부(2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(하)

- 최근 10여 년간 지방자치단체 문화재정의 보조사업 지출비중 추이를 보면 2008년 37.22%(2조 2,510억 원)에서 2013년 49.03%(3조 8,447억 원)까지 지속적으로 증가하여 한때 자체사업 지출비중을 추월하였다가 다시 감소하기 시작하여 2019년에는 39.96%(4조 2,951억 원)수준에 이릅니다

〈표 3-26〉 지방자치단체 문화재정의 재정활동별 예산규모 추이(2008년~2019년)

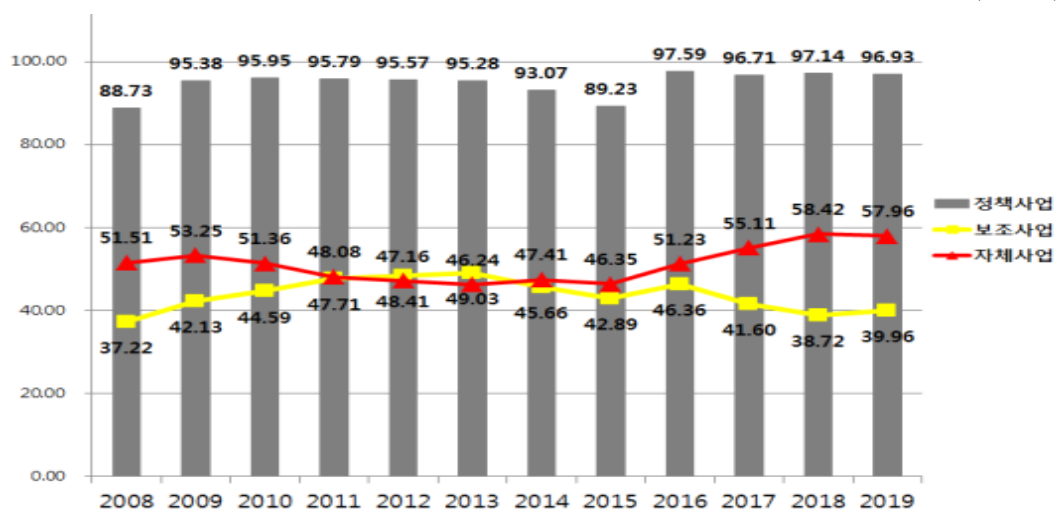
(단위: 백만 원, %)

년도	합계	정책사업			행정운영경비	재무활동
		소계	보조사업	자체사업		
2008	6,047,481 (100.00)	5,366,027 (88.73)	2,251,029 (37.22)	3,114,998 (51.51)	655,620 (10.84)	25,835 (0.43)
2009	70,938 (100.00)	67,660 (95.38)	29,883 (42.13)	37,777 (53.25)	—	3,278 (4.62)
2010	7,794,872 (100.00)	7,478,971 (95.95)	3,475,857 (44.59)	4,003,114 (51.36)	—	315,901 (4.05)
2011	6,987,203 (100.00)	6,693,324 (95.79)	3,333,747 (47.71)	3,359,577 (48.08)	—	293,879 (4.21)
2012	7,444,117 (100.00)	7,114,517 (95.57)	3,604,039 (48.41)	3,510,478 (47.16)	—	329,600 (4.43)
2013	7,840,758 (100.00)	7,470,397 (95.28)	3,844,707 (49.03)	3,625,690 (46.24)	—	370,361 (4.72)
2014	7,998,142 (100.00)	7,443,665 (93.07)	3,652,010 (45.66)	3,791,655 (47.41)	—	554,477 (6.93)
2015	8,648,889 (100.00)	7,717,762 (89.23)	3,709,336 (42.89)	4,008,426 (46.35)	—	931,127 (10.77)
2016	9,040,340 (100.00)	8,822,232 (97.59)	4,190,935 (46.36)	4,631,297 (51.23)	—	218,108 (2.41)
2017	9,814,540 (100.00)	9,491,309 (96.71)	4,082,651 (41.60)	5,408,658 (55.11)	—	323,231 (3.29)
2018	10,286,626 (100.00)	9,992,726 (97.14)	3,983,130 (38.72)	6,009,596 (58.42)	—	293,900 (2.86)
2019	11,023,322 (100.00)	10,684,666 (96.93)	4,295,122 (39.96)	6,389,545 (57.96)	—	338,656 (3.07)

주 : 본예산, 순계기준

자료 : 행정안전부(각년도) 2008~2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(하)

(단위: %)



주 : 본예산, 순계기준

자료 : 행정안전부(각년도) 2008~2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(하)

[그림 3-8] 지방자치단체 문화재정의 재정활동별 예산규모 추이(2008년~2019년)

■ 광역자치단체별 문화재정의 국비(보조금)⁹⁾ 비중이 큰 차이를 나타냄

- 2019년 지방자치단체 문화분야 재정지출 국비(보조금) 비중은 광역자치단체별로 크게 다르며, 국비비중은 최저 6.76%(인천)에서 최고 61.36%(전남)으로 약 9배 이상의 격차를 나타냄

〈표 3-27〉 광역자치단체별 문화재정의 국비(보조금) 규모(2019년)

(단위: 백만 원)

시 · 도	총계 (A)	국비 계(보조금)(B)		지방비 (시도비)	지방채	기타
			구성비(B/A)			
서울본청	848,866	130,689	15.40%	718,177	0	0
부산본청	354,839	61,964	17.46%	259,016	33,860	0
대구본청	248,346	45,016	18.13%	191,330	12,000	0
인천본청	409,962	27,702	6.76%	382,259	0	0
광주본청	322,042	60,074	18.65%	261,969	0	0
대전본청	195,056	18,072	9.27%	176,984	0	0
울산본청	151,847	25,480	16.78%	116,367	10,000	0
세종본청	54,334	5,979	11.00%	42,055	0	6,300
경기본청	566,982	159,846	28.19%	407,135	0	0
강원본청	278,025	100,642	36.20%	177,382	0	0
충북본청	158,838	64,620	40.68%	94,218	0	0
충남본청	245,595	134,069	54.59%	108,561	0	2,965
전북본청	291,384	146,901	50.41%	144,483	0	0
전남본청	270,006	165,683	61.36%	104,323	0	0
경북본청	484,020	274,704	56.75%	209,316	0	0
경남본청	236,971	131,015	55.29%	105,956	0	0
제주본청	265,739	55,825	21.01%	209,914	0	0

주 : 본예산, 순계기준

자료 : 지방재정통합공개시스템, 기능별 재원별 세출예산(예산현황)

9) 지방조정제도를 통해 중앙정부에서 지방정부로 보조되는 재원인 국고보조금, 지특보조금, 기금보조금, 교부세(특별교부세, 소방안전교부세) 포함

제3절 | 문화분야 지방재정 주요 쟁점

1. 문화분야 정부 간 재정관계 검토 필요

■ 지역에서 문화정책의 중요성 확대, 자치와 분권, 균형발전이 주요 현안

- ① 중앙정부의 문화 분야에 대한 지원이 이루어지고 있는 것과는 별개로 지방 자치단체 차원에서도 문화 분야에 대한 지속적인 투자가 이루어지고 있음

 - 2010년에서 2019년까지의 지방자치단체 ‘문화 및 관광’ 예산은 총 예산의 4~5% 수준을 지속적으로 유지하고 있으며, 중앙정부의 ‘문화 및 관광’ 예산은 총 예산의 약 1.5% 수준에 그침
- ② 이는 지방자치의 실현에 따라 문화 분야에서도 지방분권화가 지속적으로 이루어지고 있으며, 지방자치단체 차원에서도 문화가 지역 주민들의 삶의 질 제고와 지역경제 활성화의 중요한 요소가 될 수 있다는 인식이 확산되고 있기 때문으로 볼 수 있음
- ③ 특히 「지역문화진흥법」 제정 이후 지역문화 및 생활문화에 대한 관심은 더욱 확대되었으며, 문화격차 해소와 지역의 문화역량 강화를 중심으로 지역 문화정책이 강조되어 왔음
- ④ 문화분야는 개인과 공동체, 지역의 자유와 자율성이 타 분야보다 요구되기 때문에 ‘자치’와 ‘분권’이 강조되어야 하며, 자치분권 못지않게 문화적 균형 발전이 중요한 현안 중 하나임
- ⑤ 분권의 관점에서 볼 때, 지역문화진흥은 원칙적으로 지역 여건의 실시간 파악이 가능하고, 지역 내 가용자원을 직접적이고 효율적으로 동원할 수 있는 지방자치단체가 이니셔티브를 가지고 추진되어야 함
- ⑥ 지방자치의 원리에 입각한 문화자치의 구성요소로는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권과 함께 자치재정권이 있으며, 주요 내용으로는 제도적, 재정적, 추진체계 및 역량이 있음
- ⑦ 우리나라의 경우 도시-농촌, 시-군-구, 재정자립도 등에 따라 지역 간 문화격차가 존재하기 때문에 지역 간 균형발전도 중요한 현안임

■ 현 정부, 연방제 수준의 지방분권 추진으로 대규모 지방이양 추진

- 현 정부는 자주재원 중심의 지방분권을 위해 국세의 비중을 축소하고 지방세의 비중을 높이는 세원의 지방이양을 추진하여 연방제 수준의 지방의 자율성과 책임성을 강화 및 국가균형발전을 촉진
- 국세 중 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)로 인상하여 지방자치단체 자주재원을 확보함으로써 세출 측면에서 정부간 재정관계에서 중앙정부의 정책 혹은 재정개입을 줄이고 지방정부의 자율적인 재정사업 운영 영역 확대하고자 함
- 「부가가치세법」, 「지방세법」, 「지방기금법」, 「지방재정법」, 「교육교부금법」, 「세종시특별법」이 시행되면 지방소비세 도입('10년) 이후 최대 규모의 지방세 확충과 더불어 국고보조사업 정비에 따라 지방 재정의 자율성이 강화될 것으로 예상
- 지방이양 측면에서는 2020년 3.5조원 규모의 지역밀착형사무 중심으로 지방이양을 확정하면서, 2005년 국고보조사업 정비 시 지방이양한 9,581억원의 3배 수준으로 지방분권 정책 경험에서 최대 규모의 지방이양이 추진

■ 지난 지방분권 및 재정관계 변화 ⇒ 문체부 정부간 재정관계 검토 필요

- 2005년 재정분권 시 국고보조금 개편 작업은 국고보조금을 세 유형으로 구분하여 지방이양, 국고보조금 존치, 균특회계로 구분하였는데, 문화분야는 지역개발 성격이 강한 특성으로 균특회계 이관 비율이 높았음
 - 복지, 교육 관련 사업은 주로 지방이양 사업으로 선택, 복지, 농림, 환경 관련 사업은 국고보조금으로 존치 사업으로 선택, SOC, 농림 문화 및 관광 산업 등은 지역개발 성격이 강한 균특회계 사업으로 선택되었음
- 당시 문화관광부 사업은 지역의 문화예술관광자원 개발 관련 사업(공공도서관 건립, 지역문화회관 건립, 남해안관광벨트 등), 문화관광클러스터 등 지역혁신 관련 사무특징이 균특회계 이관기준에 포함됨
- 균특회계는 지방분권당시 신설된 회계로 국가가 사업선정 및 수행방식을 정해 하향식 지원하는 국고보조 방식의 문제점을 해결하고 한정된 예산을 지역 판단으로 필요한 부문에 지출할 수 있도록 도입됨

- ④ 예산을 일괄하여 하나의 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 하여 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고하기 위해 기존의 예산지원방식을 전환하여 신설
 - 균특회계의 도입 당시 포괄보조금화 하는 것이 강력히 주장되었으나 실질적으로는 균특회계사업(자율편성사업 등)의 경우를 제외하고는 현행 국고보조금과 유사하며, 2004년 말에 폐지된 지방양여금과도 큰 차이가 없음
- ④ 2005년 문화관광부 국고보조금의 82%(3,509억 원, 29개)가 균특회계로 이관되었고, 정비된 재정구조는 현재까지 이어져 2019년 문화체육관광부 국고보조금의 53.7%(9,261억 원)이 균특회계로 구성됨
- ④ 현 정부의 지방이양은 균특회계를 중심으로 추진되고 있는데, 기존에 균특회계 비중이 높은 문체부 특성을 고려하여 재정분권을 연계할 때 문체부와 지방자치단체 정부간 재정관계의 재정립과 문체부 정책단위 차원에서의 종합 접근 필요
- ④ 지방분권과 연계하여 국가가 수행하는 기능 가운데 분권적 수행이 가능한 부분은 지방정부가 담당하도록 전환하는 지출구조를 검토할 필요가 있음

2. 문체부 소액 재량지출 국고보조 특징, 지역간 문화격차 우려

■ 문체부, 국고보조금 비중이 전체 부처(29개) 중 4번째로 최상위권

- ④ 문화분야는 국고보조금 의존도가 높은 분야로 2019년 기준 29개 중앙정부 부처 중 문화체육관광부는 부처 총지출 대비 국고보조금 비율이 4번째로 높은 부처로 29.1%를 국고보조금 사업으로 지출
- ④ 특히 문체부를 포함 복지부, 환경부, 농림부, 국토부 등 국고보조금 상위 5개 부처가 89%(521,984억 원)의 국고보조금을 차지하고 있어 해당 부처는 재정이전시스템을 적극 검토할 필요가 있음

■ 세입구조 개선에도 지방재정 부담, 지역간 문화격차 심화 가능성

- ④ 지방소비세율 인상으로 국세와 지방세 비율은 2019년 75%:25%, 2020년 74%:26%로 지방세 비중이 확대될 전망이지만, 여전히 지출(총재정사용액 2019년 예산기준 중앙:지방=49%:51%) 수준에 미치지 못하여 지방재정 부담은 불가피할 것으로 예상

- ❖ 과거 2005년 지방분권으로 지방이양 경험에서 지방정부의 재정자율성 확보 의도와 달리 결과적으로 지방이양이 국고보조사업에 대한 지방정부의 재정부담 증가로 인식되는 경향을 나타냄
- ❖ 더욱이 재정의 수입구조가 악화되는 상황에서 영유아 보육, 아동급식, 기초연금, 기초생활보장 등 법에 의해 의무적으로 지출되는 의무지출 비중이 높은 사회복지지출수요가 급증하고 있음
 - 광역·기초 지방자치단체 243개의 복지예산은 2017년 79조여 원에서 2019년에는 105조 5000억 원으로 증가
- ❖ 이에 지방분권이 확대되면 지역 간 경제적 격차에 의해서 지방자치단체별 재정격차가 커질 수 있고, 지방자치단체 입장에서 우선순위가 낮다고 판단되는 사업들에서 예산 규모가 축소되거나 폐지될 수 있음
 - 지역 간 재원 및 세원의 불균형한 편재로 인해 조세체제의 개편만으로는 오히려 지역 간 재정격차를 더욱 심화시켜 지방자치단체 간 빈익빈 부익부 현상을 조장할 수 있음
 - 문화기반시설, 예술인 등 문화인프가는 수도권에 편중된 실정이나 2014년부터 2016년까지 문화예술관람률 증가율은 읍면지역(13.9%)이 가장 높고, 다음으로 중소도시(11.0%), 대도시(7.8%) 순으로 문화 소외지역일수록 문화 수요가 더 많이 확대되는 추세
- ❖ 지방재정이 열악한 실정에서 사회복지 등 의무지출에 대한 부담과 경제적 효율성 측정이 어려운 문화분야의 특성에 따라 문화사업이 투자 후순위로 밀릴 가능성이 높음
- ❖ 더불어 문화 분야 민간 투자가 활성화된 대도시와 중소도시 간, 재정자립도가 높은 지지체와 정부 투자에 의존하는 재정 여건이 열악한 중소 지방자치단체 간 문화격차 확대가 우려가 있음

3. 지역 내 문화분야 재정운용 책임성 강화 방안 필요

■ 문화재정 운용의 주민참여 활성화 제도 병행 필요

- ❖ 중앙정부는 국고보조금 관리제도를 강화하였지만 의미있는 수준에서 성과와 효율의 개선효과에 한계를 경험하였고 기대와 달리 정부간 재정사업의

정보비대칭과 도덕적 해이 문제가 심화되는 경향을 나타냄

- ④ 지방분권 정책은 궁극적으로 지방자치단체의 실질적 재원조달 능력을 보강함으로써 지방재정의 자율적 대응능력을 높이는 데 정책의 초점을 맞추고 있음
 - 현 정부는 자치분권 5대 추진전략으로 ①주민자치 구현, ②중앙권한의 획기적 지방이양, ③재정분권의 강력한 추진, ④중앙-지방 및 자치단체간의 협력 강화, ⑤자치단체의 자율성과 책임성 확대, ⑥지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선을 제시하는 등 중앙정부와 지방정부의 수평적이고도 상호협력적 관계를 지향하고 있음
- ④ 지방분권 정책은 궁극적으로 지방자치에서 주민참여는 주민이 직접 자신의 이익과 권익을 보호할 수 있게 하고, 원하는 것을 표현하며 이에 대한 해결책을 모색하는 시스템을 표방함
 - 지방정책 결정에서 지역 내에 거주하는 주민이 삶의 환경과 도시의 개선방안을 고민하고 적극적으로 제안, 관리하는 주민참여 활성화 시스템
- ④ 특히 문화 및 체육시설 투자 국고보조사업 비효율성 및 매개기관의 복잡한 이해관계 등의 쟁점이 제기되고 있어 지방분권의 혁신효과를 기대하기 위해서는 지방이양과 주민참여 제도의 병행 필요
- ④ 그간 문화서비스에 대한 높은 수요와 문화사업의 특성상 선심성·낭비성 축제나 사후관리(운영 전문성 및 지속가능성)에 있어서 보다 강도 높은 검토가 필요하다는 요구가 있었음
- ④ 따라서 지방분권으로 지방자치단체 내에서 재정자율성이 높아진 만큼 예산관리의 투명성 확보를 위한 문화분야에 대한 주민참여예산제 확대가 필요



제 4 장

중앙-지방 정부 간 문화분야 재정협약 사례 검토

제1절 | 중앙-지방 정부 간 재정협약 개념 및 국내사례

제2절 | 문화분야 정부 간 재정협약 국외사례

제3절 | 시사점

제1절 | 중앙-지방 정부 간 재정협약 개념 및 국내사례

1. 중앙-지방 정부 간 재정협약의 개념

■ 정부 간 재정협약은 사업의 성과에 따라 재원을 배정하는 예산계약과 재원합의를 중심으로 하는 성과계약의 유형

- 정부 간 재정협약은 정부가 예산을 배정할 때 사업별 성과에 따라 재원을 배정 혹은 할당하는 예산계약과 재원합의(Budget Contracts and Resource Agreements) 형식의 성과계약(Performance Contracts)임
- 재정협약은 성과계약의 한 유형으로 성과협약, 협력협약, 계약협약 등 다양한 용어로 사용되고 있으나 기본적으로 두 주체간의 거래관계를 명문화하고 제도화한 것을 의미함
- 중앙부처 간에 혹은 중앙부처와 지방자치단체 간, 공공과 민간 간에 합의된 성과목표의 수준에 대한 대가로 재원을 할당하며, 예산편성 권한과 유연성을 인정하면서 성과모니터링 방법과 성과목표를 교환함

■ 정부운영 방식의 전환으로서 성과지향적 재정체제를 의미

- 협약 혹은 계약적 접근은 정부성과와 효율성을 증시하는 공공관리주의 정부개혁에서 강조하는 성과관리와 같은 의미로 사용되고 있으며, 다수의 국가에서 협약 혹은 계약의 형태로 정부 간 관계를 형성하고 있음
- 정부 재정활동과 공공부문 관리방식에 대해서 성과, 재량권, 예산, 책임 등의 요소를 명문화함으로써 재정에 관한 합리적 의사결정 체계와 효율적 재정관리를 위한 유인구조를 구축하는 정부운영방식의 전환을 의미
- 정부가 이루고자 하는 정책 목표를 최소의 경비로 달성하거나, 일정한 지출 하에서 최상의 목표를 달성하고자 하는 재정의 효율화는 성과중심의 재정운용 제도로 선진 각국에서 도입함(정유훈·안태훈, 2013)

■ 재정협약, 성과계약체계의 핵심수단으로서 포괄보조 활용

- ④ 정부 간의 재정협약은 주로 보조금 운영방식을 재정합의와 형식으로 전환하려는 접근에서 이루어지고 있으며, 재정운영체계에서 포괄적인¹⁰⁾ 성과계약을 체결하는 방식임
- ④ 중앙·지방간 성과계약 방식을 도입한 재정 수단 중 하나로 포괄보조를 활용할 수 있으며, 미국의 성과계약형 포괄보조가 정부 간 재정관계에 성과계약 방식을 도입한 대표적 모델임(한국사회서비스연구원, 2017)
- ④ 성과계약형 포괄보조는 중앙정부와 지방자치단체 수평적으로 동등한 지위에서 사업의 성과 중심으로 협약을 체결하고 유사 부문 사업의 보조금을 프로그램 단위로 묶어서 지원하는 방식을 의미함
- ④ 미국은 80년대부터 포괄보조 프로그램을 전면 도입하면서 개별 보조사업을 대폭 축소하였고, 90년대 연방정부와 주정부간 보조사업에 대해 성과계약체제로 전환하였음
 - 90년대 정부혁신론에서 중앙정부의 권한이양 주제가 부각되었는데 미국의 경우 완전한 권한이양 대신, 연방정부의 개별보조프로그램을 구조조정하는 방안을 추진하였음

■ 우리나라의 포괄보조는 성과관리보다 수요관리형으로 운영에 한계

- ④ 우리나라에서는 포괄보조금은 2005년부터 분권교부세와 국가균형발전특별회계를 시작으로 볼 수 있는데 성과관리적 접근보다 국고보조방식으로서 포괄요소를 도입한 재정총량을 통제하는 수요관리형으로 운영되고 있음
 - ACIR(1977)¹¹⁾는 최초로 포괄보조를 행정용어로 정립하였는데 “포괄보조란 중앙정부의 지방이전재원 중 하나로 재정 지원을 받는 지방정부가 사업운영에 재량을 가지고 포괄적 기능 영역에 사용될 수 있게 법적 공식에 따라 배분되는 재원”이라고 정의하였으며, 포괄보조는 조건과 형태를 다양하게 설계될 수 있음
 - 즉 포괄보조는 실용적 용어로서 협약(계약)의 결합에 따라 다양하게 접근될 수 있으며, 국내에서 적용되고 있는 균특회계 개념을 기준으로 성과를 결합한 모델

10) ‘포괄화’의 의미는 여러 국고보조금 사업을 개별적으로 관리하는 것이 아닌 하나의 회계 내에서 관리하는 것으로 재원의 배분단계에서는 이전재원의 유연성을 확보하고 활용단계에서는 지방자치단체가 자율성을 발휘할 수 있는 여지를 주는 것을 의미(김정훈, 김현아, 2006)

11) GAO(1995;2006), Aronson & Hilley(1986), 주만수(2001), 임성일(2003) 등에서도 인용

설계를 비교한 표는 다음과 같음

〈표 4-1〉 포괄보조금(Block Grant) 성과결합형 유형의 특징 비교

개별 보조금(Project Grant)	포괄보조금(Block Grant)	
	균특회계 지역자율계정	성과협약형 포괄보조프로그램
- 사용 목적과 용도가 정해진 국가 사무 수행관리에 주요 목적	- 지방자치단체 재원의 자율성 확보, 효율적 자원배분 등에 주요 목적	- 중앙-지방 정부간 전략적 성과 관리(권한과 책임)에 주요 목적
‘경쟁’ 원칙 - 중앙정부가 사업을 기획하고, 일반적으로 경쟁에 입각해서 특정 사업을 위한 자격 있는 지원자(지방자치단체, 민간)에게 교부됨	‘균형’ 원칙 - 균형발전을 위해 사·도별 배분된 예산한도(ceiling) 내에서 자치단체가 자율적으로 사업종류와 사업별 지원금액을 결정	“경쟁”+“균형” 원칙 - 지방자치단체가 지역별 여건과 특성을 고려해 중장기 계획을 세우면, 중앙정부가 검토 및 평가하여 재정을 지원하는 방식 - 재정협약에 의한 자원확충은 지방자치단체간 재정력 격차에 따른 부족재원 충당이 가능
소관부처 : 재원배분권한 ○, 사업관리기능 ○	소관부처 : 재원배분권한 ×, 사업관리기능 ○	소관부처 : 재원배분권한 ○, 사업관리기능 ○

- 개별부처 단위에서 포괄보조금 시도는 보건복지부에서 소규모 개별사업을 통합한 ‘지역자율형사회서비스투자사업’, ‘지역사회통합건강증진사업’ 사례가 있음
 - 지역자율형사회서비스투자사업은 보건복지부의 국고보조사업 가운데 지방자치단체가 주도적으로 운영하는 수요자 및 시장 중심의 보편적 사회서비스정책을 수행하는 대표적인 사업
 - 500여개로 운영되던 사회서비스 사업의 개별사업 관리 어려움에 따라, 지방자치단체별 세입재원 총량을 산식을 정하여 광역자치단체에 배분하고 지방자치단체는 총액범위내에서 자율적으로 사회서비스 전자바우처 사업을 설계·운영하는 포괄보조로 사업운영 방식을 개편하였음
 - 지역사회통합건강증진사업은 지방자치단체의 보건소의 각종 소규모 보건사업에 대한 17개의 영세보조사업(국고보조율 50%)들을 하나로 통합한 통합보조프로그램임
 - 보건소에서 자율적으로 개별사업을 설계·운영함에 따라 지방자치단체에서는 지역주민을 대상으로 실시하는 건강생활 실천 및 만성질환 예방, 취약계층 건강관리를 목적으로 하는 사업을 통합하여 지역특성 및 주민수요에 맞게 사업을 기획·추진하고 있음

2. 중앙-지방 정부간 재정협약 국내사례

1) 국토개발분야, 지역개발투자협약제도

■ 지역발전사업의 안정적 재원확보 및 성과중심 지원, 지역개발투자협약제도

- 지역개발투자협약이란 지역개발사업을 정부와 지방자치단체가 공동으로 추진하기 위해 사업계획 및 투자분담에 대해 정부와 지방자치단체가 상호 약속하는 활동임(박양호·이원섭, 2000)
- 지역개발투자협약제도는 2004년 「국가균형발전특별법」 제정 시 지역발전 투자협약으로 법제화되어 있으며, 지역발전사업의 안정적 재원확보 및 성과중심 지원을 위해 도입되었음
 - 「국가균형발전특별법」에 따르면 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간에 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 협약을 체결하는 제도임
 - 이에 따라 지방자치단체가 자율적으로 지역발전 계획을 수립하고 중앙과 지방자치단체간 협의 조정 후 협약을 체결(균형위 의결)하여 사업 추진할 수 있음
- 여기서의 협약은 중앙과 지방자치단체 간 지역균형개발 사업에 대해 성과를 협의하고 포괄 지원하는 제도로 지방자치단체는 안정적 재원을 확보하고 중앙정부는 객관적 성과관리가 가능함

■ 80년대 프랑스에서 도입한 계획계약 제도 모델

- 국내의 지역개발투자협약 개념은 80년대 프랑스에서 지방분권화 과정에서 도입한 계획계약(Plan Contract) 제도를 모델로 하여, ‘국가·레지옹간 계획계약(Contrat de plan Etat-Région)’을 참고하여 설계되었음
- 프랑스는 중앙집권적 국가로 수도권의 집중화를 해소하기 위해 30여 년 전부터 지방분권화를 추진하고 있으며, 1982년 지방자치제도 도입과 함께 계획계약 제도를 도입하였음
 - 계획계약은 1982년에 ‘계획의 개혁(reforme de la planification)’에 관한 법률’에 의해, 중앙의 대리인인 레지옹 지사(préfet de région)와 레지옹 의회 의장이 국토개발과 지역발전에 관한 중장기적 사업에 관해 합의하는 제도임

- 현재까지 프랑스 계획계약은 6차례 체결되었으며 시행에 대한 결과는 제도가 성공적으로 정착하여 공공주체들의 협력에 기여하였고, 지방자치단체들이 만족하고 선호하고 있는 것으로 평가되고 있음(국토연구원, 2019)

■ 중앙-지방 정부간 역할분담 미흡, 하향식 지역개발한계에 대응한 운영체제

- 지역개발투자협약은 2000년대 들어서 지역개발의 추진과정에서 중앙정부와 지방정부간의 적절한 역할분담이 이루어지지 못한 채, 중앙정부 주도의 하향식 지역개발방식에 대한 대안으로 추진되었음
 - 부처별·분절적·단발적으로 추진되고 있던 사업들을 정부 간 협력 하에 안정적 재원확보와 성과지향적 사업추진 기반을 구축하기 위해 도입됨
- 구체적으로 지방자치단체 간 사업의 중복투자, 지역의견 및 지역여건의 고려 미흡, 지역개발사업의 남발과 이에 따른 국가예산지원요구 팽배, 국가의 안정적 재정지원 불투명 등의 문제점이 거론되었음(한승준, 2011)
- 한편 지방자치제도 실시 이후 재정능력에 관계없이 선거 등 정치적 논리에 의한 사업을 추진하는 문제로 고속도로, 항만, 공항 등에 경제성 고려없는 난개발 문제가 대두되었음(박양호, 2002)
- 이러한 문제점을 해소하고, 지방분산, 지방분권, 지역혁신 등 여건변화에 적극 대응하기 위한 새로운 정부운영체제로 지역개발투자협약이 추진됨

■ 그러나 여건 미성숙으로 05년 도입이후 실질적 이행 지연

- 지역발전투자협약제도는 법령의 규정에도 불구하고 협약의 필요성이나 추진 당위성 등에 대한 이해당사자간의 인식 부족 등으로 실제 협약이 이행된 실적은 없음
- 이는 실제로 당사자 간의 협력을 촉진할 수 있는 법제도적 장치가 없기 때문에 협력체제의 정착이 어려운 것으로 판단되고 있으며, 협약을 통한 사무처리 정착이 가능하도록 법제도 기반 마련이 요구되었음

■ 19년 제4차 국가균형발전 5개년계획 발표, 19년 협약 시범사업 추진 중

- 2019년 1월 발표된 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)에서는 지역발전투자협약 제도의 재도입을 계획, 중앙-지방자치단체 간 협약사업에

대하여 예산 지원, 규제 특례, 제도 개선 등 맞춤형·포괄적 지원을 계획

- 이에 지역이 자율적으로 수립한 지역발전전략을 중앙 부처들과 다년간 협약체결을 전제로 포괄 지원하는 지역발전투자협약 제도를 2019년부터 시범추진하고, 2021년부터는 본 사업으로 확대할 예정임
- 현재 지역발전투자협약 시범사업(11개)을 추진중에 있으며 시범사업 과정에 대한 면밀한 분석을 통해 '20년 시범사업 및 '21년 본제도 도입 준비를 위한 제도개선방안을 마련할 계획임
 - 11개 시범사업: 서귀포, 거창·합천, 부산, 광주, 군산, 청주·증평, 세종, 의성, 완도, 강릉, 홍성
 - '19년 시범사업에서 예산배정 및 사업추진에 따른 지방자치단체의 제도개선 요청사항 검토 및 투자협약 변경안 마련 등 지원
- 투자협약제도의 범용성 강화를 위한 기존 균형발전사업 연계방안을 마련하고 생활밀착형 SOC사업, 혁신도시, 도시재생 등 기존 균형발전 사업들과 효율적 연계 및 상승효과 발생을 위한 방안을 검토함

■ 국토부, '지역발전투자협약 운영지침' 제정·고시, 21년부터 본격 협약 예정

- 19년 11월 국토교통부는 지역발전투자협약의 체결과 운영 등에 필요한 세부사항을 정한 '지역발전투자협약 운영지침'을 고시하였고, 2021년부터 본격적으로 협약을 추진할 예정임
- 동 지침은 지역발전투자협약의 기본원칙, 대상사업, 재원조달, 협약안에 포함되어야 할 내용과 제출 필요서류 등 협약 추진절차, 협약의 변경과 해약, 협약사업에 대한 지원내용 등 규정하고 있음
 - 기본 원칙 : 협약의 당사자는 협력적 관계를 유지하며 공동으로 노력하고(협력의 원칙), 지역이 스스로 사업을 선정할 수 있도록 자율성을 최대한 보장(자율성의 원칙). 협약의 대상은 상호 이해가 일치하는 전략사업으로 하며(전략성의 원칙), 사업규모·투자비용·사업기간·재원조달 방법 등이 구체적으로 제시된 사업으로 함(구체성의 원칙)
 - 협약 대상 : 기본적으로 균특법에 따른 '국가균형발전'을 위한 사업으로서 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간에 공동으로 추진하는 사업을 대상으로 하되, 그 밖에 다부처 관련성, 지역주도 추진 필요성, 중장기 예산 소요, 사업의 실행가능성 등을 종합적으로 고려함

- 재원 조달 : 상호 일정비율을 분담하지만 지방자치단체 재정여건 등을 감안하여 차등 분담할 수 있음. 관계부처와 지방자치단체는 협약사업을 추진하기 위해 균형발전특별회계를 우선 지원하고 예산 편성에 이를 즉시 반영하여야 함
- 협약 체결 : 지방자치단체 장은 협약안을 마련하여 시·도 혁신협의회 심의를 거쳐 균형위에 제출함. 균형위는 관계부처 의견조회를 거쳐 검토의견을 작성하고, 이를 기초로 주관부처는 지방자치단체와 협의하여 체결안을 마련하고, 균형위 심의·의결을 거쳐 체결안이 확정되면 공동으로 협약을 체결함
- 변경 및 해약 : 협약사업을 추진하면서 총사업비 또는 사업면적이 30% 이상 변경되거나, 협약기간이 1년 이상 변경되는 등 중대한 변경사유가 있는 경우에는 균형위 심의·의결을 거쳐 변경 가능함. 협약체결 당사자 간 합의하는 경우 균형위 심의·의결을 거쳐 해약도 가능함
- 협약 지원 : 균형위와 국토부는 관계부처 및 지방자치단체 장이 요청하는 경우 합동지원팀을 구성·운영할 수 있으며, 국토부는 국가균형발전지원센터를 활용하여 지역발전투자협약 추진과정 모니터링 및 사업컨설팅, 성과평가, 제도개선 연구 등을 지원할 수 있음

2) 농림분야, 농촌협약제도

■ 법적근거 마련, 정부 간 지역개발사업의 연계 추진을 위한 협약 명시

- 「농어촌정비법」에 따르면 중앙부처 간, 중앙부처와 지방자치단체 간에 농어촌정비사업과 타 분야 개발업무와 추진·연계될 수 있도록 협약에 의한 지역개발사업 추진방식을 명시하고 있음
- 농어촌정비법(제125조, 농어촌 정비협약)에서는 “농림수산식품부장관, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 농어촌 정비에 관한 협약을 체결할 수 있다”고 규정

〈표 4-2〉 농어촌정비법 중 협약 관련 내용

제125조(농어촌 정비협약) ① 농림축산식품부장관·해양수산부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 상호 간에 농어촌정비사업이 농어촌지역에서의 교육·의료·교통·문화 및 환경 등 개발업무와 연계 추진될 수 있도록 농어촌 정비에 관한 협약을 체결할 수 있다. ② 국가 및 지방자치단체는 농어촌 정비협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 필요한 예산 지원을 위하여 노력하여야 한다.

■ 농식품부, 지방분권에 따른 사업 지방이양에 대응하여 농촌협약제도 도입

- 재정분권에 따라 일반농산어촌개발사업의 일부가 지방으로 이양되면서 정부가 사업을 주도적으로 기획하던 과거와 달리 정부는 정책의 방향만 설정하고, 지방자치단체가 구체적인 실행수단을 기획할 필요성 강조
 - 2018년 8월 자치분권 추진을 위한 ‘자치분권 종합계획’에 따라 정부부처간 협의를 거쳐 39개 사업을 지방으로 이양하기로 결정, 그 중 일반농산어촌개발사업이 포함되어 있음
 - 농촌 중심지 활성화 등 거점 조성과 관련한 사업은 농식품부가 그대로 담당하되 마을만들기사업 등 지역 밀착형사업(균특회계)은 지방자치단체로 이양되었고, 이양된 사업의 재원규모는 약 4,387억원임
 - 제16차 경제관계장관회의(‘18.9.11) ‘지출혁신 2.0’과제 중 하나로 ‘농림예산 중앙-지방간 협력체계 구축, 농촌계획협약제도 등 각종 농업지원 사업을 패키지로 지방자치단체에 일괄 지원’ 설정

〈표 4-3〉 ‘지출혁신 2.0’과제 중 농촌계약협약제도 도입 관련 내용

◆ (검토배경) 농림분야에서 국가의 종합계획과 지방자치단체 개별사업 간 통합·연계 부족으로 효율성 저하
◆ (검토방향) 중앙-지방자치단체간 농림정책 협력체계 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌계획협약제도 등 주요 사업에 지방자치단체가 수립한 계획이나 지역 여건 및 특성을 반영하여 패키지로 일괄 지원하는 체계 마련
① 농촌계약협약제도 도입 → 지방자치단체가 수립한 농촌계획에 국가와 지방자치단체가 협약을 체결하고, 정책수단 패키지 지원
② 지역단위 푸드플랜 구축 → 지방자치단체의 지역여건을 반영한 자체 먹거리순환 종합전략인 지역단위 푸드플랜 수립 및 운영 지원
③ 스마트팜 혁신밸리 조성 → 지방자치단체 공모를 통해 지방자치단체 특성을 고려한 스마트팜 확산 거점 마련, 핵심·연계사업 패키지 지원

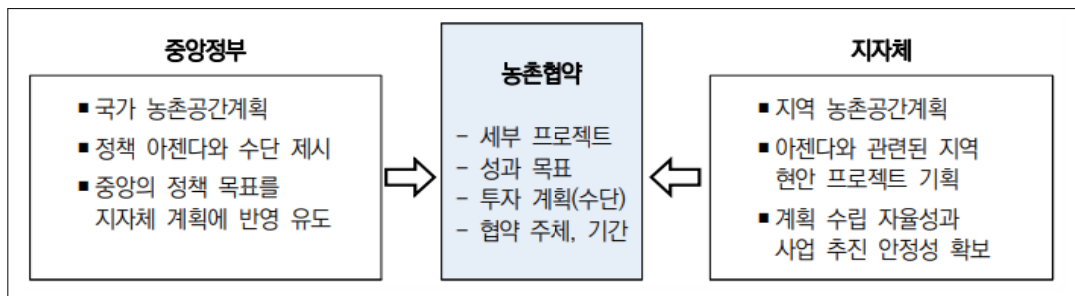
- 2019년 7월 농림축산식품부는 재정분권에 따른 중앙정부 사업의 지방이양으로 새로운 농촌정책 추진체계인 ‘농촌협약’ 제도 도입 계획을 발표하였음
 - 저출산·고령화·저성장 등 농촌을 둘러싼 변화 대응에 한계와 더불어 자치분권 시대에 맞는 새로운 농촌정책을 추진하고자하는 것임
- 농촌협약이란 중앙정부와 지방자치단체가 협약을 통해 공동의 정책 목표를 달성하는 새로운 협력 거버넌스로 지방자치단체의 계획에 대해 중앙정부의 재정지원을 약속하는 재정협약임

■ 지방자치단체의 ‘농촌공간계획’에 대해 중앙정부의 재정지원 협약 체결 계획

- ④ 중앙정부가 사업을 기획하면 지방자치단체가 참여해 예산을 받는 기존 방식과는 달리 지방자치단체가 중장기 마스터플랜을 세우면, 이를 전제로 중앙정부가 지원하는 ‘선(先)계획 후(後)지원’ 방식임
- ④ 이를 위해 우선적으로 지방자치단체는 지역별 여건과 특성을 고려해 농촌공간을 계획적으로 활용하고 정비하는 전략으로서 농촌정책의 중장기 마스터플랜인 ‘농촌공간계획’을 수립해야 함
- ④ 지방자치단체가 자체적으로 세운 계획에 따라 중앙정부의 재정이 들어가기 때문에 중앙정부와 지방정부의 재정협약이 필요하며, 협약을 맺는 주체는 농식품부 장관과 시장·군수임

■ 농촌계획협약은 농촌생활권을 조성하는 정책수단으로 ‘20년 신규예산 90억원

- ④ 농촌계획협약은 농촌 마을사업 지방이양에 대응, 중앙과 지방이 협업하여 농촌 생활권(중심지~배후마을)을 조성하는 정책수단으로, 2020년 신규예산 편성된 예산은 90억원 규모임(농어촌구조개선특별회계/9개소×10억원)
 - 지역별 여건에 맞는 방식으로 농촌의 문제를 해결할 수 있도록 중앙정부와 지방이 계약의 형태로 협력할 수 있는 농촌협약 시범사업 도입
 - 시범사업을 거쳐 시·군과 2020년 최종 협약을 체결하고, 예산이 확정되면 2021년부터 본격 협약 사업을 추진 예정임
- ④ 희망하는 시군과 함께 사업계획을 수립하고 전문가 컨설팅, 중앙정부와의 지속적 협력을 통해 우수한 농촌정주여건 종합계획을 수립하여 농촌협약이 이루어 질 수 있도록 행정·기술적 지원을 계획임



자료 : 한국농촌경제연구원(2019). 지방분권시대 농촌 지역개발의 거버넌스 정립방안 연구

[그림 4-1] 농촌협약의 기본 구조

제2절 | 문화분야 정부간 재정협약 국외사례

1. 프랑스

1) 중앙-지방 정부간 문화분야 재정관계

■ 지방분권 과정에서 문화분야에 대한 특별문화보조금 설치

- 프랑스는 80년대 초 지방분권을 추진하면서 문화 분야에 중앙의 권한과 재원을 지방자치단체로의 이양을 비롯한 각종 개혁을 단행하였는데, 문화 분야에 대해서는 특별문화보조금(Dotation¹²⁾ culturelle spéciale)을 설치함
- 특별문화보조금은 문화적으로 낙후된 지역을 위해 1982년부터 1985년까지 내무부예산 중 매년 5억 프랑을 지방공공기관(Établissements publics régionaux)과 지방자치단체 등에 지원하도록 하였음¹³⁾
- 구체적으로 특별 문화보조금의 70%(3억 5천만 프랑)는 지방공공기관과 지방자치단체들의 문화 활동에 따른 부담을 경감시키는 데 사용하고 각 지역에 대한 특별문화기금의 배분은 의회의 결정에 따르며 나머지 30%(1억 5천만 프랑)는 특별 문화개발보조금으로 자유롭게 배분하도록 하였음
- 또한 광역단체들은 국가와 함께 문화분야의 기금인 FRAM(Fonds Régionaux d'Acquisition des Musées: 박물관구매레지옹기금)과 FRAC(Fonds Régionaux d'Art Contemporaine: 현대미술레지옹기금)을 만들어서 운영하고 있음

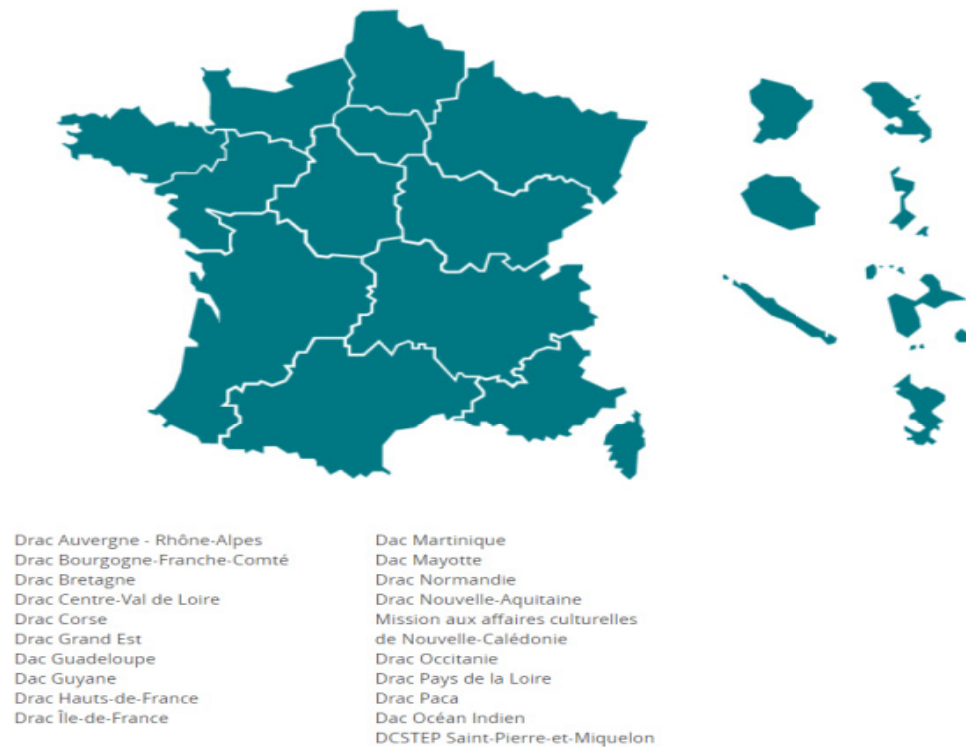
■ 지역의 문화행정 분산을 위한 기구 운영 : DRAC

- 지방분권으로 지방정부의 문화정책 실행에 대한 요구가 커지자 지방정부와 중앙정부 즉, 문화통신부와의 사이를 연계하는 지역문화사업국(DRAC : Direction regionale des Affaires culturelles)을 설치

12) dotation : 교부금, 이전재원을 자치단체 자유롭게 사용

13) 1982년 3월 2일의 [레지옹, 데파르트망, 꼬뮌의 자유와 권리에 관한 법] 중 제93조의 문화정책관련부분조항에 명시

- 문화부 소속의 DRAC은 문화 부문의 지방 분권화(Décentralisation)와 함께 프랑스 문화 정책의 두 축을 이루는 문화 행정의 현지화(Déconcentration)를 담당하는 핵심 부서로 1977년부터 현재 각 레지옹(광역단위 지방자치단체)마다 설치됨



[그림 4-2] 프랑스 Drac 설치 현황

- DRAC은 문화부에서 결정된 정책을 각 지방의 상황에 맞게 실행에 옮기고, 전문가 양성, 문화행사 기획, 문화유산 관리 등의 업무와 지역사회에 자문 역할(독서, 음악, 시각 예술, 무용, 연극, 영화 및 시청각, 과학 및 기술 문화, 박물관, 기록 및 유산 등)을 수행함
- DRAC은 문화부로부터 지방정부 보조금 예산 배분권한을 위임받았으며, 관할구역의 프로젝트(문화, 예술, 교육 및 지식의 전달, 문화 다양성과 확장 및 보급을 위한 지원, 예술 관련 사업 등)에 따라 매년 예산을 정부부처에 요구함

2) 중앙-지방 정부간 문화분야 재정협약 주요내용

■ 중앙-지방 정부간 협력은 대체로 계약, 협약 형태로 조절

- 프랑스의 중앙정부와 지방정부의 협력은 대체로 ‘계약’이거나 ‘협약’의 형태로 ‘임시협력(coopération ponctuelle)’, ‘공동자금조달(cofinancement organisé)’, ‘관공동관리(cogestion d'institution)’, ‘계약정책(politiques contractuelles)’ 등(Mario, 2000) 국가와 지방자치단체 간의 이익을 상호 조절함
- 프랑스는 한국과 달리 상급자치단체¹⁴⁾가 하급자치단체를 감독·통제하는 권한이 없고, 동등한 관계이고 지방의회가 집행기관을 겸하는 기관통합형으로서 지방의회와 집행부는 동일체로 간주되기에 지방자치단체가 수행하는 권한을 갖는 모든 집행사무에 대하여 의회의 관여가 허용
- 문화헌장정책(Charter culturelle)은 1974년에 처음 시작되어 1979년까지 지방자치단체들과 5년 동안 총 27개의 협정체결로 지역문화 발전에 노력하였으나 실효성을 거두지 못하다가, 1981년 자크 랑(Jack Lang)이 문화부장관이 되면서 문화발전협약제도로 발전함
 - 1974년부터 1979년까지 마르세이유, 그르노블, 보르도 등 몇몇 도시와 도, 레지옹은 정부와 ‘문화 헌장Chartes culturelles’을 맺어 중앙에 집중되어 있던 문화를 지방으로 분산시키고자 하였으나 행정 지원체계의 한계와 중앙정부의 의지 부족으로 크게 성공하지는 못함(Poirrier & Rizzardo, 2009)
- 최근 프랑스 지방정부들이 재정적인 어려움으로 문화정책을 위한 예산을 축소하는 경향이 확대되고 있는 가운데 중앙정부의 지방정부에 대한 협약은 지방정부 간 협력체 형성과 행정, 재정적 지원에 중요한 역할을 하고 있음
 - 2015-2016년 문화예산은 레지옹은 4%, 데파르트망(département)’은 5%가 감소되었고, 문화예산 삭감에 대해서는 지역 간 격차가 매우 크며 최대 10% 감소된 지역도 있음(L'Observatoire des politiques culturelles, 2017)

■ 지역 간 균형 있는 문화재정 배분을 위해 문화발전협약 제도 운영

- 프랑스의 지방분권과 맞물려 문화적으로 고립되는 분권화의 위험을 방지하고 문화를 형평성 있게 제공하기위해 계약(협약)으로 중앙과 지역의 관계를

14) 지방 행정구역은 ‘레지옹(région)’, ‘도(département)’, ‘시(코뮌, commune)’으로 구성

형성하는 문화발전협약(conventions de développement culturel) 제도를 운영함

- ④ 지역 간 균형 있는 문화사업의 균등분배와 문화에 대한 대중의 접근성을 높이기 위한 목적으로 협약을 체결 하고 있으며, 지방정부가 재정이 어려워짐으로 인해서 문화정책에 대한 예산이 축소되지 않게 하기 위한 재정 협약임
- ④ 기본적으로 문화권(누구나 문화를 누릴 권리, 부유하거나 가난하거나 지역 간 격차없는 문화 향유)이 매우 중요하고, 문화권은 지방자치단체의 의무가 아닌 국가 차원의 의무이기 때문에 국가에서 지역 문화정책에 대한 보완 필요

■ 문화발전협약 유형 : 예술교육, 독서, 도시 및 역사, 농촌 등의 테마

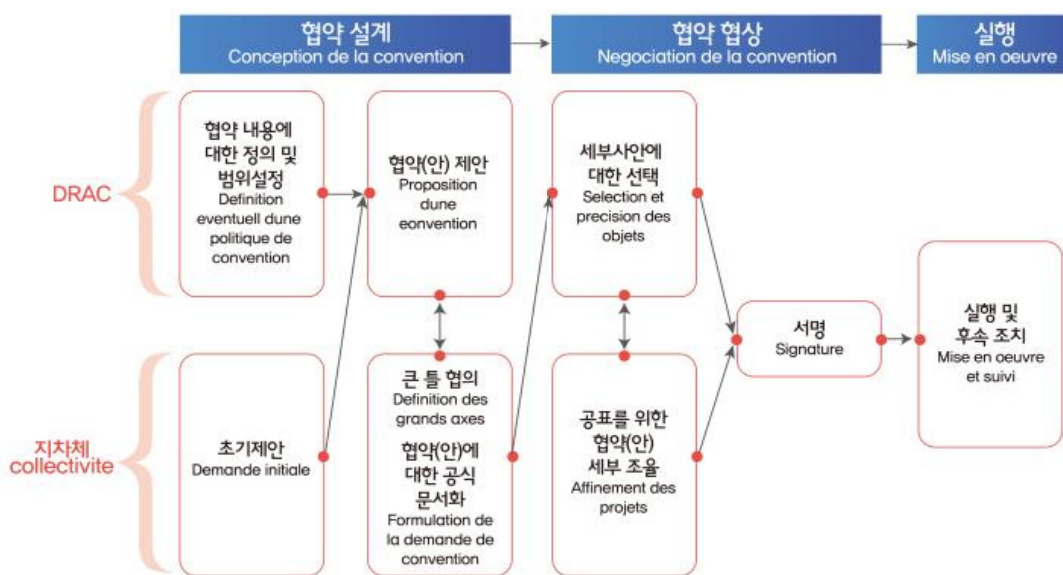
- ④ 중앙정부인 문화매체부와 지방정부 간에 협정으로, 3년 동안 지역의 음악 프로젝트, 문화유산, 독서, 커뮤니티 프로젝트에 기술 및 재정적 지원을 하며, 중앙정부를 대표해서 DRAC과 지방정부가 계약을 체결함
 - 계약은 1년을 기본기간으로 하고 1년에서 2년을 갱신할 수 있기 때문에 대부분은 갱신기간을 포함하여 3년간 계약관계에 있음
- ④ 문화발전협약의 대표적 유형으로는 예술교육만 관련된 예술 교육 계약(CLEA), 지역 독서 계약(CTL), 도시 그리고 예술과 역사의 협약(VPAH), 농촌과의 협약 등을 들 수 있음

■ 중앙과 지방(시도, 기초) 다자간, 양자간 다양한 협약 구성

- ④ 정부와 레지옹, 도, 기초자치단체인 코뮌 등이 다자간 협약, 또는 정부와 지방자치단체 중 한 단체와 협약을 맺는 양자간 협약 등 여건에 맞춰 협력 대상과 협약을 맺음
- ④ 파리 인구집중화 현상과 도시화 현상에 대한 문제인식을 강하게 가지고 있으며, 파리 외 지역으로 예술가 및 예술시설 배치를 위해 소규모 지역 간의 연계를 중요하게 여겨, 코뮌단위를 자체적으로 연계한 지역을 대상으로 협약을 추진하기 시작함
- ④ DRAC과 레지옹의 협약은 다년간(3년, 5년 등) 추진을 기본으로 하며, 레

지용이 DRAC에 문화 프로젝트 관련 예산을 신청하고 DRAC의 검토에 의해 협약이 체결됨(DRAC은 레지옹과 협의 혹은 단독적인 판단으로 예산배분을 결정함)

- ① 협약을 위해서는 ①지역의 실태조사(문화자원 상황, 시설 운영 현황 등), 주거, 교통관계, 소득수준 등 지방자치단체 일반사항 포함하여 전반적인 환경조사, ②지방자치단체 자체 vision 검토(지방자치단체의 자체 비전이 있어야 함) 등이 사전 요구되며 주로 3년 이상의 다년간 협약임



자료: DRAC(1993). Les conventions de développement culturel : un milliard en dix ans; 한국문화관광연구원 (2018), 문화분야 재정구조 개선 및 신규과제 발굴

[그림 4-3] 프랑스 문화발전협약(conventions de développement culturel) 절차

■ 중앙-지방 정부간 수평적 협약, 지방정부의 제안과 협상과정을 중시

- ① 문화발전 협약은 법에 의한 의무계약이 아닌 협약관계로 중앙정부와 지역의 요청에 따라 중앙정부와 지방정부가 예산을 함께 사용하고 프로젝트 내용에 대해 조정하는 수평적 협약 관계를 중시함
- ② 일반적으로 DRAC이 협약내용을 정의 및 범위 설정을 하면 지방자치단체가 지역의 특성에 맞춰 협약내용을 초기제안하고, 이를 서로 문서화하고 세부 사안에 대하여 조율하는 과정을 거쳐, 후속조치까지 과정을 협약함
 - 협약을 위해서 지방자치단체의 문화담당 부서장과 DRAC 간의 약 6개월간의 준비기간이 소요

- 지역의 비전은 예를들어 문화시설의 근접성 확보 노력, 도서관, 음악학교, 등 시설건립 및 운영관련 비전, 예술가 배치, 행사 등의 계획과 의지를 의미함
- ④ ‘문화발전협약’은 82년부터 91년까지 10년 동안 총 1,228건의 협약이 체결되었고, 500여개의 기초단체(communes), 80여개의 도(Departements), 50여개의 기초단체조합(syndicate de communes), 10여개의 레지옹(regions)과 문화부와 협약을 체결하였음(Ministère de l'éducation nationale et de la culture, la documentation française, 1993)
- ⑤ 2015년 기준으로 351개의 협약 중에서 40%가 광역지방자치단체 보다는 작은 지역의 지방정부와 체결하고 있으며, 2019년 현재 현재 8개 디파르트먼트(파리 내) 중 4개 지역과 협약을 운영하고 있음

〈표 4-2〉 연도별 프랑스 문화발전협약 현황(1982년~1991년)

(단위: 개)

구분	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	합계
총 협약 수	78	113	117	119	72	95	124	174	176	161	1,228
구분	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	합계
départements	10	20	19	13	18	34	28	23	26	23	224
villes	68	87	85	91	49	52	88	121	130	119	890
pays	-	6	13	13	5	7	5	12	14	15	90
régions	-	-	-	2	-	2	3	8	6	4	25

자료: DRAC(1993). Les conventions de développement culturel : un milliard en dix ans.; 한국문화관광연구원 (2018), 문화분야 재정구조 개선 및 신규과제 발굴

■ 지방자치단체는 포괄적 범위 내에서 사업제안, 정책목표 및 지표는 구체적으로 문서화

- ④ 포괄적 협약이지만 지표는 구체적으로 설정하는데, 구체적인 목표 및 지표는 협약관련 지역과 회의를 통해 설정하고(1년 후 목표치 등) 부록에 명시함
- ⑤ 재정매칭 비율은 국가의 책무 정도에 따라 사업별 다르게 책정되며 DRAC과 지방자치단체 담당자 간 협약관련 협의 후 지방자치단체는 시의회 결정에 따라 협약 및 사업추진을 확정함
 - 협약서 구성은 ①개요, ②전문, ③협약사업의 목표, ④협약사업의 주요내용, ⑤모니터링 및 평가방법, ⑥파트너십 약속, ⑦의사소통 방안, ⑧계약기간, ⑨수정 관련 사항, ⑩계약해지 관련 사항, ⑪서명 등으로 주로 구성됨

- 전문 : 문화에 대해 국가와 지방자치단체의 공동책임 및 문화민주주의의 공동 비전 명시, 국가의 문화정책과 협약과의 관계, 해당지역 문화정책 중 창작, 독서, 예술 문화 교육 보편화, 문화 유산의 보존 및 활용이라는 각 범위설정
- 지역의 개괄적인 소개와 점검요소, 대표 문화유산 설명, 문화 기관 및 단체들 소개, 협정의 목적(주요 협력원칙, 우선 대상, 중앙정부와 지방정부의 관련 문화 정책)
- 활동계획 : 창작활동 지원 및 예술활동 참여강화, 우선 문화 지역 등 문화 서비스 제공 체계, 문화 보편화와 예술문화 교육의 목적과 계획, 문화유산과 고고학 사이트 보존과 활용을 위한 파트너십
- 협약의 실효성을 위해 운영과 평가, 기간, 의무사항, 수정과 해지, 그리고 행정 소송에 대한 세부사항을 명시

■ **협약의 주요목적에 지역문화의 다양성, 노인 등 문화소외층 배려, 지역의 문화불균형 해소, 예술교육 등을 강조**

- 협약의 주요 목적과 문화 서비스 활동계획에는 항상 지역 문화의 다양성을 살리고, 노인들과 시설에 수용되어 있는 문화 소외층에 대한 배려, 지역 내에서 각 지구별 문화 불균형 해소(예를 들어 우선 문화지역 등), 아동 및 청소년에 대한 예술문화 교육(EAC)이라는 협정의 가장 중요한 목적을 반복, 강조하고 있음
- 또한 이 파트너십은 2016년에 발의된 창작, 건축과 문화유산 관리법(LCAP)에 의거하거나 그 범위를 한정함
- 데파르트망은 지역 의회를 통해 재정을 지원하며 지역 의회가 이에 관한 예산 의결권한을 가지고, 꼬뮌 등의 지방자치단체는 지역 전문가와 관련 기관을 통해 직접적인 문화 서비스를 제공함
- 필요시 중앙 정부는 일부의 재정지원 외에도 DRAC을 통해 전문인력을 지원할 수 있는데 특히 문화유산과 고고학 분야는 이 곳에서 자문과 교육을 주로 담당함
- 문화발전 협약에 대한 운영은 양측이 참여하는 운영위원회가 주도하며, 이 위원회가 결산과 평가, 다음 예산계획에도 관여함
- 협약서는 현재 운영되고 있는 국가 문화정책, 데파르트망이 주도하는 문화 정책 및 조치 그리고 지방자치단체에서 실행하고 있는 서비스들이 서로 상

충하지 않고 시너지 효과를 내도록 서로 협력관계를 구축한다는 사항과 그 체계와 구조를 명시하고 있음

- ④ 협약서에 대한 첨부 자료(Annexes)는 창작지원, 문화 서비스 제공 체계, 문화 보편화, 문화유산 및 고고학 사이트에 대한 조명과 활용을 주제로 세 부사항을 아래와 같은 내용으로 구성되어 있음
 - 현재에 진행되고 있는 문화 서비스와 대표 프로그램에 대해 설명
 - 중앙 정부와 데파르트망이 공동으로 지원하는 각 관련단체 명단
 - 일드프랑스 지역문화사업국(DRAC)과의 부분 계약, 예술인 레지던스 설립 계획
 - 2014년에 처음 시작된 데파르트망 예술 문화 교육의 지역 협정
 - 지방자치단체가 활동 기간과 미션 레지던스 협동작업을 위해 전문가를 모집하는 한편, 중앙정부와 데파르트망은 활동재원을 지원한다는 지원분야 명시
 - 위의 각 주제마다 현 프로젝트와 발전 프로젝트로 나누어 설명 : 발전 프로젝트로 중앙 정부와 데파르트망이 지원하는 레지던스 프로그램의 강화, 퐁피두 센터의 예 제시 등 현재 진행중인 프로그램의 활용사례를 구체적으로 설명

■ 협약서는 파트너 간 역할과 모니터링 사항을 구체적으로 명시

- ④ 협약서는 파트너 간 역할과 모니터링 사항을 구체적으로 명시하고 있는데, DRAC-지방자치단체 담당부서는 매년 미팅을 통해 사업을 검토 및 평가하고 결과에 따라 내용 수정 가능함
 - 예를들어 서명 대표자는 매년 말 부서에서 정성 및 정량, 재무보고서를 작성하고 이를 평가하며, 평가에서 당사자 간 수정이 필요할 경우 재정 약정 금액을 수정 결정하고 재 서명할 수 있음 등의 평가 및 수정사항 명시

■ 다년도 협약(Convention pluriannuelle)

- ④ 2년 이상의 '다년도 협약(Convention pluriannuelle)'은 협약이 유효한 몇 년간이라는 기간이 명시되어 있으며, 뒤이어 다른 협약서와 달리 중앙 정부가 재정지원을 하는 금액과 조건, 그 예산안이 전체 비용에서 차지하는 비율 등이 비교적 자세히 나타나 있음
- ④ 특별 문화 서비스활동을 위한 추가 재정에 대한 내용도 있으며, 지원금 분배에 대한 구체적인 도표, 예산계획 시기, 지원금 지급 계좌명과 은행명까지 명기하도록 되어 있음

- ④ 이는 다년도 협약의 특성상 각 년도별 지원금 분배와 사용처, 수급방법 등이 중요하게 다루어지기 때문임
- ④ 또한 재정에 대한 내용 속에는 프로젝트 시행 후 6개월안에 재정명세서, 연간 활동 보고서를 의무적으로 제출해야한다는 것과 관련 법조항 등이 있음
- ④ 협약 내용과 달리 프로젝트 시행이 늦어졌을 경우 등기우편으로 행정기관에 언제든지 알려야하며, 행정기관의 동의 없이 협약한 활동 내용이 달라지는 경우 이미 받은 지원금을 환불해야하고 지원금이 감축되거나 정지될 수 있다는 점도 함께 명기되어 있음
- ④ 행정기관의 점검내용(예를 들어 지원금 금액을 넘지 말아야 함)에도 초과 분담액의 환불사항을 다시 언급했으며, 현장점검, 재정사항 점검에 대한 내용도 있음
- ④ 협약내용에 대한 수정은 원칙적으로 등기우편을 통한 사전고지에 의해서만 가능하는 내용이 있으며, 협약해지와 소송에 대한 내용은 다른 협약서 양식과 비슷함

■ 문화관련 협회와 맺는 지역 협약(Contrat local)

- ④ 중앙정부와 지방자치단체 사이에 합의하는 협약 외에도 문화관련 협회들과 맺는 지역 협약이 있으며, 그 예로 ‘예술 교육 지역 협약(Contrat local d’éducation artistique)’이 있음
- ④ 예술교육지역협약은 해당 협회, 꼬뮌 등 관련 지방자치단체, 데파르트망 지방정부, 그리고 중앙정부가 함께 맺는 협약임
- ④ 협약서는 협약의 목적과 내용(관련 및 개입부분 명사, 기간, 관련 주체, 분야 및 개시일)으로 시작하여 운영위원회와 평가, 각 파트너들 사이의 이행 의무사항, 커뮤니케이션, 책임과 보험에 대한 내용으로 구성됨
- ④ 계약기간과 고지, 해지 등의 내용은 여타의 다른 협약서와 비슷하며, 각 계약주체(예를 들어 중앙정부를 대표하는 지역문화국, 관련 아카데미-학군, 데파르트망, 관련 꼬뮌들 혹은 도시들, 해당문화 협회)가 차지하는 재정지원금의 금액부터 맡은 역할, 협약을 위해 제공해야 하는 사항 등도 포함되었음

■ 지방자치단체의 재정적 축소를 막기 위한 예산협정(Pactes culturels) 체결

- ① 문화협정(Pactes culturels)은 2015년 1월에 프랑스 지방자치단체의 경제적 어려움으로 문화정책에 대한 재정적 축소를 막기 위한 중앙정부의 노력의 일환으로 국가(Etat)가 지방자치단체와 문화예산 지원의 협정을 의미함
- ② 문화협정을 체결하게 된 배경은 2013년 올랑드 정부에서 문화예산에 대한 축소를(2013년 -4%, 2014년 -2%) 해오면서 발생했던 문제(시민들의 문화 접근권과 문화향유권에 부정적인 영향)를 극복하기 위한 조치임
- ③ 협정 내용은 중앙정부 즉 문화통신부가 3년 동안 지방정부의 문화와 관련된 예산을 유지할 수 있도록 예산을 편성한다는 내용을 담고 있는 금융협정이며, 3년 동안 문화예산을 축소하지 않는다는 계약에 동의를 해야 함
 - 문화협정을 맺기 위해서는 전년도 문화예산지출을 명시하고 이에 준하는 예산을 향후 3년(2015, 2016, 2017)간 유지할 것을 협정에 명시함
 - 문화와 관련된 예산은 예술 창작, 보급을 위한 조직 지원, 양질의 문화 양성(특히 예술교육), 문화유산의 보전과 증진 등에 해당되는 사업임
 - 1년의 협약기간을 유지하는 ‘문화발전협약’은 1~2년 갱신할 수 있으며 정부와 레지옹, 도, 기초자치단체인 코뮌 등이 다자간 협약, 또는 정부와 지방자치단체 중 한 단체와 협약을 맺을 수도 있는 등 다양한 주체 간 협약을 맺음
- ④ 문화협정은 다음의 4가지를 강조하고 있음

- ① 예술 창작, 확산, 혁신에 기여하는 우호적인 환경 조성
 - ② 문화·예술 교육의 범주 안에서 좋은 문화교육의 발전
 - ③ 현재는 많은 대중들이 접근을 가능하게 그리고 미래의 세대에게 전해 질 수 있도록 문화유산의 가치를 보존
 - ④ 자신의 선택으로 인한 문화활동을 누릴 수 있는 권리 인식
- ⑤ 2016년 7월말 기준으로 60개가 넘는 문화협정이 체결되었고, 이로서 지방자치단체는 3억4천7백만 유로 수준의 연간 문화예산을 유지하고, 국가는 1억1천만유로 지원을 약속함
- ⑥ 문화협정은 ‘재정협정’이기 때문에 중앙정부의 지원을 받는 만큼 지방정부도 지출이 발생하여 모든 지방자치단체들이 문화협정을 체결하려고 하는 것은 아니며, 주로 지역민의 문화서비스 수요가 커 지역의 사업 우선순위가 문화인 경우 부족한 재정을 충당하기 위해 협약을 맺고 있음

2. 영국

1) 중앙-지방 정부간 문화분야 재정관계

■ 살고 싶은 도시의 기준 : 학군보다 예술과 문화 우선 고려

- 영국인들은 살고 싶은 도시를 고려할 때 학군보다 예술과 문화를 우선순위로 보고 있으며, 예술과 문화를 삶의 필수적인 요소로 보고 웰빙에 기여하는 것으로 인식하고 있음(ACE, 2019)
 - ACE 2019년 The Value of Arts and Culture in Place-shaping 보고서에 따르면, 43%의 응답자가 교육 여건을, 44%의 응답자가 지역의 예술적 요건을 중요 사항으로 고려하는 것으로 나타났음
 - 여기서 예술적 요건이란 극장, 갤러리와 도서관 등의 사람들이 문화적 경험을 공유하고 즐기려 모이는 공간을 의미하며, 퍼포먼스, 전시, 축제 등의 문화행사는 도시의 쇠락을 막고, 도심을 방문하고 교류하기 좋은 곳 만들
 - 동 조사에서 68%의 응답자가 커뮤니티 소속감 증진에 이러한 문화행사들이 매우 중요하다고 응답하였고, 36%의 응답자는 예술과 문화가 그들의 삶에 필수적이며 이것이 응답자들의 웰빙에 기여한다고 응답하였음
 - 이는 Hull 의 도시 문화프로그램 평가에서도 나타나는 반응으로, 90%의 Hull 지역 주민이 프로그램 기간동안 문화 활동에 참가했으며, 그 중 80%의 주민들이 프로젝트 참여로 인해 더 행복을 느꼈다고 응답했음(Serota 2019)

■ 2018년 정부지원의 창조도시 성공을 계기로 문화발전기금을 설치·운영

- 2018년 영국은 지역의 도시가 창조적이고 문화적으로 성장하는데 투자하기 위해 2천만 파운드 규모의 문화발전기금(CDF, Cultural Development Fund)을 설치하였음
- 문화발전 기금은 구체적인 예술기구이나 문화적 장소에 기금을 지원하는 것이 아닌 지역에 초점을 두어 기금을 지원하는 방식으로 정부가 출범시킨 창조 거점 도시들의 성공을 바탕으로 기획되었음
 - West Country 에 있는 Bristol Temple Quater 는 디자인, 미디어, 음악 산업에서 수 천개 고용을 창출하였음
 - Hull이 2013년 영국의 문화 도시(city of culture)로 선정된 후, 4년 동안 £3

billion 의 투자를 받으며, 관광 산업에서 연 £300million에 다다른 경제 창출 효과와 2017년 800개 이상의 새로운 일자리를 창출하는 등 문화와 창조산업에 집중된 투자가 지역에 의미있고 중요한 경제적 성장에 기여하며 활력을 불어넣는 것에 대한 확고한 증거로 작용하였음

- Margate의 Turner Contemporary art gallery는 연간 400,000명의 관람객이 방문하는 명소로, Kent 에 £68million의 경제 창출 효과를 보고 있으며, Margate에 150여개의 새로운 사업체가 형성되는 것에 도움을 주었음
- 2018년 여름 35%의 방문객들이 Turner Contemporary art gallery를 보기 위해 Margate에 방문했다고 응답했으며, Forkestone Triennial Exhibition의 설립과 시내 Creative Quater의 개발은 예술이 사람들이 이전에는 전혀 고려하지 않았던 지역으로 끌어들이고, 방문하게 하며 지역 사업체들의 발전에 기여하였음

- 이와 같은 도시들의 성공은 예술과 유산, 창조산업 전반에 걸친 상당한 투자가 진정하고 지속적인 변화를 가져오며 예술과 문화가 도시 지역의 경제 성장과 생산성에 미치는 영향을 입증하고 계량화 할 수 있는 기회임
- 문화발전기금지원자가이드(2018) 에서는 기금 지원 대상을 명확히 하기 위해 문화와 창조산업을 정의하고 있으며, 문화발전기금에서 지원대상인 문화와 창조산업이란 아래와 같음
 - 예술, 박물관, 도서관, 건축과 자연, 무형유산을 포함하는 유산과 상업적 창조산업을 포함
 - 창조산업은 창의적 직업군(creative occupations)의 비중이 높은 산업군을 의미하며 창조산업의 목록은 광고, 건축, 예술&문화, 공예, 크리에이티브(createch), 디자인, 패션, 게임, 음악, TV & 영화, 출판 등임
- 창조산업의 정의는 산업적 접근을 기반하고 있지만, 문화발전기금 지원자들에게는 장소기반의 파트너십, 컨소시엄 형성 등 실질적 추진체계를 중요한 조건으로 강조하고 있음

■ 디지털문화미디어체육부(DCMS) 소관으로 문화발전기금 설치

- 2018년 초 창의산업 분야 협상(Creative Industries Sector Deal)이 시작되면서 정부는 문화를 통한 지역성장을 위해 향후 2년간 2천만 파운드를 투자하는 문화발전기금을 지원하기로 결정

- ④ 문화를 통한 지역성장과 지역 균형발전을 위해 도시가 창조적이고 문화적으로 성장하는데 투자하는 문화발전기금을 2천만 파운드 규모, 디지털문화 미디어체육부(DCMS) 소관으로 설치됨
- ④ 영국정부가 문화와 창조산업 분야에 기대하는 “Great Art and Culture for Everyone”을 고려, 지역 불균형을 해소하며 문화와 창조산업에의 접근을 늘리고 다양화하고, 지역 주민들의 창조산업에서의 커리어를 개발하는 기회를 넓히는 초석이 될 것으로 기대
- ④ 문화발전기금(CDF)의 목표는 지역기반 문화 이니셔티브와 창의적인 산업에 투자함으로써 문화 중심의 경제 성장과 생산성 전략을 개발하여 지역 주민들의 기술과 지식을 기반으로 살고, 일하고, 방문하고 싶은 지역으로 만들고자 함

〈표 4-3〉 문화발전기금(CDF)을 통한 지역의 경제적 성장 기대효과

- 전역에 1,300개 이상의 새로운 고용을 창출
- 2,000 여 명에게 역량 개발 등의 교육 혜택
- 700개 이상의 기업 지원
- 매치펀딩으로 인한 추가적 금액 £17.5 million 투입

- ④ 문화발전기금(CDF) 2천만 파운드 중 1,850만 파운드는 사업 지원을 위해 사용되고 평가를 위한 예산을 별도로 계획하고 있으며, 2019년과 2022년 사이에 자금을 공급할 예정임

■ 문화예술위원회(ACE)에서 사업 및 기금관리, DCMS에서 대상자 선정

- ④ 전략적 기금운영을 위해 문화예술위원회(ACE)에서 문화발전기금 대상사업을 선정하고 기금을 관리함
 - 기금은 Arts Council England (ACE)의 온라인 기금 관리 시스템 Grantium으로 관리됨
- ④ 지역의 파트너십 관계를 통해 공공 및 민간 부문에서 연합(consortium)을 이끌 지방정부, 지역 기업 파트너십 등 조직에서 지원 가능하며, 반드시 지방정부일 필요는 없음
- ④ 리드 기구(lead organisation)는 제안한 사업의 목적에 적합한 최소한 하나의 문화, 유산, 창조산업 분야의 기구와 파트너십이 있어야 하며, 파트너십은

2개 이상의 지방정부, 또는 시 단위, 문화단체 연합, 지역 사업체 파트너십, 연합을 이끌 공공 또는 민간분야 등을 의미함

- ④ 지역은 재생을 돕고 일자리를 창출하며 투자 효과를 극대화하기 위해 특정 지역의 여러 프로젝트에 7백만 파운드까지 입찰 할 수 있으며, 창조적 인 사업을 위한 새로운 공간, 역사적인 건물을 다시 박물관이나 미술관을 사용하거나 재개발하는 데 사용할 수 있음
- ④ 사업은 최소 3백만파운드에서 최대 7백만파운드까지 신청 가능하고 신청자는 최소 20%의 부담금(기업 스폰서십, 개인 기부, 크라우드 펀딩 등 비 공적자금 포함 필수) 확보해야 함
 - 매칭펀드는 최소 요건으로 20%를 부담하도록 제시하고 있으나 일반적으로 매칭펀딩 비율이 높을수록 경쟁력이 있다고 판단함
 - 파트너십과 매칭 펀딩은 비 공적 자금(예: 기업 스폰서십, 개인 기부, 크라우드 펀딩) 일부를 반드시 포함해야 함
- ④ 지원을 통한 혜택과 성장이 도시와 마을 내 지리적 지역에 어떤 방법으로 공유될지, 지역 내 특정 사회-경제적 그룹 내의 개인들에게 기회가 돌아갈지 등을 고려하도록 권장함
- ④ 또한 지역 간 형평성과 균형발전을 위해 런던 이외의 도시에 대한 투자에 주력하고 있어 런던지역과 런던에 주소지가 등록된 단체는 기금의 지원 대상에서 제외되고 개인도 제외됨
- ④ 지원된 사업이 소득을 창출할 것으로 예상한다면 사회적 투자(social investment)를 요구 할 수 있음
 - 사회적 투자란 투자에 의한 경제적 보상 뿐만 아니라 사회와 환경에 긍정적 변화를 가져올 수 있는 투자 전략을 추구하는 것을 지칭하며, 사업이 수익구조가 있다면(e.g. 스튜디오 제공자, 창조산업 공간 운영, 교육 확장 등) 지원자들은 현금흐름 (cash flow)과 예상 수익에 관해 언급해야 함
- ④ 지원자 평가, 지원협약 (funding agreement), 기금 모니터링을 등이 이루어지고 있으며, ACE에서 추천된 전문가 자문 패널 (Expert Advisory Panel)에 의해 평가됨
- ④ 전문가 자문 패널은 DCMS 장관에게 보내질 마지막 단계의 추천을 위해 다양한 지역과 지역 규모, 지역의 경제적 특징을 등을 고려한 균형잡힌 기

준(balancing criteria)으로 심사함

- ☞ 자문위원은 Heritage Lottery Fund와 Historic England, NESTA, Creative England와 DCMS의 Commercial and Creative Industries Teams의 상급자(senior) 등이 참여
- ☞ ACE의 다른 기금과는 다르게 문화발전기금의 재원이 DCMS이기 때문에 최종 기금수혜자는 DCMS 장관이 결정함

2) 문화분야 공공사업에 대한 재정협약 주요내용

■ 문화부와 산하기관은 협약(Management Agreements)을 통해 파트너십을 형성

- ☞ 문화부와 산하기관은 다년협약을 기본으로 하며, 약 20페이지 분량의 협약서(Management Agreement)를 작성하며, 협약 사항에는 우선순위, 성과 지표(KPI), 의무, 책임 및 모니터링 활동 등에 대한 조건이 명시됨

〈표 4-4〉 문화부와 산하기관 간 협약서 예시

PART A Priorities, Funding and Engagement
국무 장관의 우선권Secretary of State's Priorities
재정 할당Financial Allocation
성과 측정Performance Measures
관여 방식 Engagement
PART B Financial Controls
위임된 재무 제한사항Delegated Financial Limits
지출 통제Spend Controls
조달 Procurement
효율성Efficiency
경영정보Management Information
PART C Governance Framework
개괄
관리 방식과 책임Governance and Accountability
DCMS 재무 책임자의 책임 DCMS Principal Accounting Officer's responsibilities
해당기관재무 책임자의 책임Accounting Officer's Responsibility
이사회/위원회 The Board
의장의 책임Chairs responsibilities
개인 위원회 멤버의 책임Individual Board members' responsibilities
출판과 정보 전략Publications and Information Strategy
내부 감사Internal Audit
외부 감사External Audit
접근 권한Right of Access

공적 자금 관리 및 정부 차원의 기업 지침 Managing Public Money and Other Government-wide corporate guidance and Instructions
 리스크 관리Risk Management
 비즈니스 플랜Business Planning
 직원Staff
 평가Review
 Arrangements in the event that an Arm's Length Body is wound up
 예산 Grant-in-aids Budgets and Grant-in Aid
 Grant-in aid 와 보호된 보조금Grant-in aid and Any ring-fenced grants
 보조금 외의 수입 투자 Investing non grant income
 부처 성과 보고 Reporting Performance to the department
 위임된 권한Delegated Authorities
 정부 은행 서비스 이용 면제Exemption from using the Government Banking Service
 Borrowing Voted Loans
 Capital Projects
 2010 평등법 준수Compliance with the equality Act 2010
 사이버 보안Cyber Security

- 성과지표(Key Performance Indicator)는 약 4-5개로 소속기관과 의논을 통해 실현가능한 계획과 타겟을 설정하며, 세부사업에 대한 내용은 정부의 우선순위에 따라 산하기관의 재량으로 추진함
 - 예술 위원회(ACE)가 2012-15년 경영 계약(Management Agreement)에서 설정한 3가지 KPI는 ①NPO의 기여 소득 증가, ②NPO/MPMs에서의 지속적인 관람객 숫자, ③NPO/MPMs를 통한 디지털 관람객 활동의 증가임
- 성과 측정에 관한 주요 내용은 기관에 따라 모두 다르나 공통적으로 다음의 사항을 포함

〈표 4-5〉 문화부와 산하기간 협약시 성과지표 주요 내용

- 기관을 효율적으로 운영하여 재정 관리가 우수하고 지원에 합당한 가치가 있음
- 향후 경영 전략
- 지속성에 초점을 두며 Lottery Funding의 요구사항을 만족함
- 인력에 있어서 사회적 배경의 다양성 (BAME, 성, 장애, 지역을 고려한 인력)
- 다양성의 촉진, 관리 및 평가
- 어린이, 청년들 대상의 사업
- 관련 분야의 인재 양성 지원
- 시기적절하고 질 높은 문화 프로그램 제공
- 공공 지원금의 지역별 분산 지원
- 기간 준수 및 높은 고객 만족 달성
- DCMS 및 다른 정부 부서와 효과적인 협력

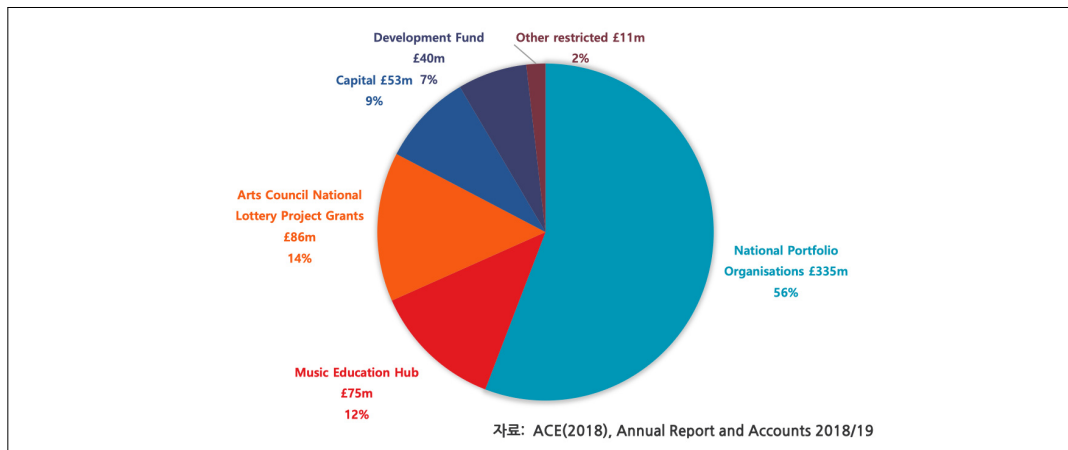
- 박물관, 극장 등 문화시설에 대한 성과측정은 다음의 성과지표를 포함

〈표 4-6〉 문화부와 문화시설 협약시 성과지표 주요 내용

- ① 접근성
 - 박물관/미술관 실제 관람자 수
 - 웹사이트 방문자수
- ② 관람자 프로필
 - 16세 미만 영국 국적 어린이 관람자 수
 - 16세 이상 영국 국적 관람자수
 - 16세 이상 영국 국적 소수민족 관람자 수
 - 16세 이상 장애가 있거나 만성 중증 질환이 있는 관람자 수
 - 해외 관람자 수
- ③ 교육/ 원조
 - 정규 교육과정의 16세 미만 어린이 직접 방문수
 - 현장의 교육 및 참여 활동에 참여한 16세 미만 어린이 사례 수
 - 외부 봉사 활동에 참여한 16세 미만 어린이 사례 수
 - 교육 및 참여 활동에 참여한 16세 이상의 성인 수
 - 외부 봉사 활동에 참여한 16세 이상 성인 사례 수
- ④ 고객만족
 - 몇 %의 방문자가 가족이나 친구에게 방문을 추천하는가
- ⑤ 수입창출
 - 관람티켓수입
 - 기타 상품 판매 (대관, 라이선싱, 컨설팅, 머천다이징을 포함)
 - 기부
- ⑥ 지역관계
 - 장소 대여 횟수

■ ACE는 문화예술분야에 계약으로 다년지원 추진 : NP(National Portfolio)

- ACE 예산은 크게 세 가지로 구분되며((1) National portfolio (2) Project funding system (3) Development funds ACE) 이 중 지원금을 기관 혹은 단체에게 4년간 장기 지원하는 예산은 NP(National portfolio)임
- NP예산은 ACE 예산의 3가지 구분 중 가장 큰 규모로 절반이 넘는 56% ACE의 예산이 NP(National Portfolio) 로 지원되며 2019년 현재 828개의 조직이 ACE와 다년간 예산 지원 협약을 맺고 있음
 - ACE의 2018/2019 예산은 £726million 으로 국고보조금 £497million, 복권 기금 £229million로 구성되어 있음



자료 : ACE(2018). Annual Report and Accounts 2018/2019

[그림 4-4] ACE 예산 지원구조(2018/2019년)

- NP 계약의 주요내용은 지원금 사용 방안, 주요 사업, 예산편성 등 다년간의 비즈니스 플랜을 중심으로 하며, 계약사항 준수와 활동내용은 ACE 직원(Relationship manager)이 모니터링 함
 - NPO 모니터링은 기관의 목표, 조직 경영 구조, 재무로 평가되며, 조직 경영구조, 재무 모니터링은 모든 NPO에 공통적으로 적용되지만, 기관의 목적 및 계획 달성에 관한 평가는 기관이 NPO신청 시 제시한 비즈니스 플랜의 달성 목표에 따라 다름
- NP 지원협약은 ①매년 지원 금액, ②4개년 비즈니스 플랜에 따른 기구의 목표와 달성 방식, ③ACE의 10개년 전략(Great Art and Culture for Everyone)에의 공헌 방식, ④표준약관(standard terms and conditions)을 포함하고 있음
 - 다만 다년간 지원 (4년) 중 표준약관과 지원금액은 상황에 따라 바뀔 가능성이 있으며, 부가적인 요구사항 또는 조건이 있을 수 있음
 - 이러한 변경 사항은 ACE와 NP 모두 사전에 충분히 숙지하고 있어야 하며, 변경사항에 대해 부가적 협약이 맺어질 수 있음
- NP는 비즈니스 플랜을 매년 1월 이전 새롭게 업데이트해 제공해야 하고, ACE는 완전히 새로운 비즈니스 플랜을 요구하지 않지만, 매해 수입과 지출, 예산 부분 등의 변경사항은 반드시 업데이트 되어야 하며, 계획된 사업과 활동에 관해 가능한 한 많은 정보를 제공해야 함
- 매년 제출된 비즈니스플랜의 리뷰를 통해 기구의 포트폴리오를 평가하며, 리뷰 결과에 따라 지원계획을 수정, 보완함

〈NP 계약시 비즈니스플랜 사례(Bridge Organisation)〉

ACE는 10개의 Bridge Organization으로 구성된 네트워크를 지원하여 어린이와 청소년이 예술과 문화적 기회에 접근할 수 있도록 한다. 이들은 지역 학교, 미술 기관, 박물관, 도서관, 음악 교육 허브, 지역 당국, 추가 교육 및 고등 교육 기관 그리고 많은 다른 파트너들과 문화적 제공 네트워크를 개발하기 위해 일하며 Artsmark를 달성하기 위한 학교들과 예술 상을 수여하는 단체들을 지원한다. ACE는 매년 £ 10m파운드를 Bridge Organization에 투자하는데 이는 문화 교육 과제를 충족하기 위한 활동을 촉진하도록 쓰인다. Bridge Organization은 교육부와 공동으로 지원된다. 다음은 이 기관들의 목표 달성 평가 항목이다.

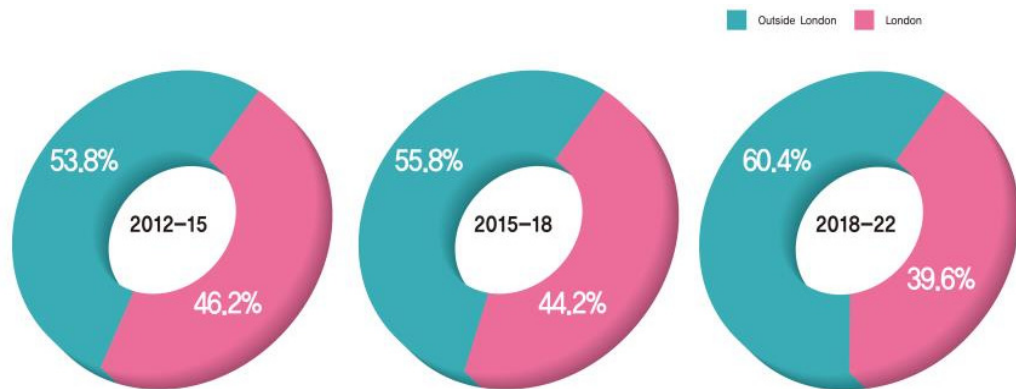
- 이 기관은 대상이 되는 학교, 문화 단체, 음악 교육 허브에 보편적으로 정보를 제공하고 있는가?
- 이 기관은 ACE와 협소한 장소에서 특정 네트워크와 문화 교육 파트너십을 통합하고, 개발하여 목표로 하고 있는 제안을 제공하였는가?
- 이 기관은 ACE 연간 파트너십 투자 예산의 목표와 100% 일치 하였는가?
- 이 기관은 이 기관이 담당하는 지리적 영역에서 Artmarks(ACE가 인정한 학교 문화 예술 교육 프로그램 품질 기준. 학교는 성과에 따라 Silver, Gold, Platinum 등급이 부여) 의 50%를 달성하였는가?
- 이 기관은 Arts Award 조정에서의 30%의 연간 성장률을 달성하였는가?

- ☞ 다년지원이 정부의 Spending review 기간과 매치가 안 될 때가 있고 정부가 바뀌어 ACE에 할당되어지는 예산이 줄어드는 경우도 있는데 이 경우는 Development funds에서 필요한 재원을 충당함
- 정부정책이 바뀌어 NP 계약을 새롭게 체결해야 될 때에는 기관과 단체들에게 통보함(ACE 에서 지원을 멈추려는 것이 아니라 정부의 정책이 바뀌어 발생하는 일이기 때문에 기관과 단체는 이를 수용함)

■ NP 대상을 지역 간 균형분배, 더 작고 다양한 기관 지원, 자생력 확보로 설계

- ☞ ACE는 2022년까지 기금의 재조정 일환으로 소규모 기관과 런던 외에 위치한 문화 예술 기관으로 지원의 폭을 늘리고, 2018년부터 고품질의 문화 프로그램을 제공하는 도서관을 NP 지원대상에 포함하는 등 지원범위를 넓힘
- 2018년 66개의 박물관과 7개의 도서관이 새로운 NPO 협약을 맺었으며 이 협약은 기존 3년간의 협약 기간에서 1년 더 늘어난 4년의 펀딩 협약으로 계약됨

- 2022년까지 문화예술계의 다양성 향상과 사회적 격차 해소를 위해 연간 £ 212.5 million가 투입 될 계획이며, 특히 역사적으로 지원이 적었던 지역을 대상으로 우수한 문화 클러스터 환경 조성을 위한 기금을 분배할 예정임
- NP 예산은 지역별로 런던에 가장 집약 되어 있는데 2012년부터 2018년 까지 그 집중도는 꾸준히 하락세이며, 2022년 까지 런던에 집중되는 지원이 약 7% 가량 줄어들 예정으로 런던 지역이 39.6%, 타 지역 60.4%를 차지할 것으로 예상됨



자료: ACE(2017). Our National Portfolio in numbers, 2018-22

[그림 4-5] 런던 및 타 지역 NP예산 편성 계획

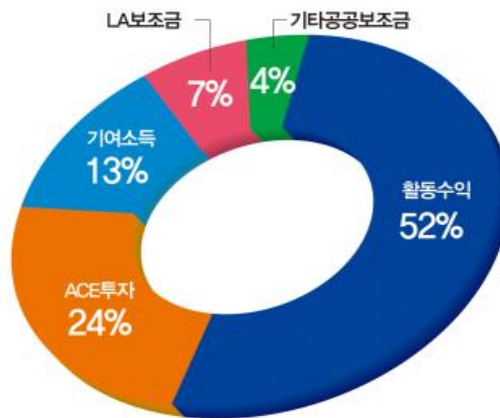
- 또한 연간 £ 2.5 million의 수익을 창출하는 대형 NPO인 로얄 오페라 하우스, 사우스뱅크 센터, 로얄 국립 극장, 로얄 셰익스피어컴퍼니 등에는 기금을 평균 3% 인하하였고, 더 작고 다양한 기관을 NPO로 도입하는데 주력할 계획임
- NPO는 조직의 규모별 구분은 수익을 기준으로 하며, 소규모 기관(연 수익 £250,000 이하), 중형 기관(연 수익 £760,000이하), 대형 기관(연 수익 £760,000이상)으로 분류하며 2016/2017 규모별 예산 분배는 다음과 같음

〈표 4-7〉 ACE 규모별 NPO 예산 현황(2016/2017년)

규모	기관 수	%	ACE NPO Grant 16/17 (£)	%
소규모	144	22	13,234,897	4
중규모	216	33	35,943,314	11
대규모	289	289	287,097,865	85
합계	649	100	336,276,076	100

자료: ACE(2017). Annual Report & Accounts 2016/2017

- ACE로부터 지원금을 받는 NPO의 수입구조는 정부지원금보다 활동수익금(티켓 판매, 워크샵, 머천다이즈 및 멤버십 등을 포함하는 핵심 활동) 규모가 큼
- 2016년 4월부터 2017년 3월까지의 NPO 회계정보를 분석해 보면 활동수익 52%, Art Council의 투자 24%, 스폰서십, 신탁금, 기부 등의 기여소득 13%, LA보조금(Local Authority Grant, NPO가 속한 지방자치단체 보조금) 7%, 기타 공공 보조금 4%를 차지함



자료: ACE(2017). Annual Report & Accounts 2016/2017

[그림 4-6] 영국 문화예술위원회(ACE) NPO 회계정보 분석(2016~2017년)

- 특히 ACE는 문화예술 관련 기관에 관객 데이터를 제공하고 컨설팅을 통한 관객개발 등의 역할을 수행하는 Sector Support Organizations (SSO)를 새로운 범주의 NPO를 지정하여 문화예술계의 자생력 확보를 위한 지원을 확대함
- 현재 58개의 SSO가 있으며 이 중 24개가 NPO로 지정됨

제3절 | 시사점

1. 지방분권과 관련, 국가에서 지방자치단체 문화격차 해소 노력

■ 주요국가에서는 지방분권으로 인한 문화적 불균형을 우려

- ④ 프랑스와 영국은 지방분권과 관련하여 지역의 문화사업 축소와 쇠퇴, 지역 간 문화적 불균형에 대한 문제를 문화관련 중앙부처에서 중요한 정책영역으로 추진하고 있음
- ④ 문화관련 중앙부처에서 지역의 문화적 발전과 지역간 문화격차 해소를 위한 예산(혹은 기금, 교부금)을 별도로 편성하여 지방자치단체의 재정적 어려움이 문화사업 축소로 이어지지 않도록 하였음
 - 프랑스는 82년 지방분권을 추진하면서 문화분야에 대해서는 문화적 낙후지역에 예산을 지원하는 ‘문화특별교부금(dotation culturelle spéciale)’을 설치
 - 더하여 프랑스는 2013년 올랑드 정부에서의 문화예산 축소가 지방자치단체의 문화사업의 축소로 이어지는 문제를 극복하기 위해 문화부와 지방자치단체 간의 예산협정(Pactes culturels)을 체결하여 지방자치단체의 부족한 재정을 충당
 - 영국은 2018년 지역 간 문화적 형평성과 균형발전을 위해 예산을 지원하는 문화발전기금(CDF, Cultural Development Fund)을 설치·운영

2. 중앙정부와 사업제공 주체 간 재정협약관계 형성

■ 협약으로 중앙과 지방정부 간에 관계 형성

- ④ 지방분권과 맞물려 문화적으로 고립되는 분권화의 위험을 방지하고 문화를 형평성 있게 제공하기 위해 계약(협약)으로 중앙과 지역의 관계를 형성, 상호식 제안과 논의과정을 중시
- 프랑스는 문화부를 대신하여 각 지방자치단체에 설치된 DRAC에서 지방자치단체 및 민간과 문화발전협약(conventions de développement culturelle)을 맺음

- 일반적으로 DRAC이 협약내용을 정의 및 범위 설정을 하면 지방자치단체가 지역의 특성에 맞춰 협약내용을 초기제안하고, 이를 서로 문서화하고 세부 사안에 대하여 조율하는 과정을 거쳐, 후속조치까지 일련의 과정을 협약
- 문화발전협약의 대표적 유형으로는 예술교육만 관련된 예술 교육 계약 (CLEA), 지역 독서 계약 (CTL), 도시 그리고 예술과 역사의 협약(VPAH), 농촌과의 협약 등을 들 수 있음
- 영국은 문화부와 산하기관 간에 사업운영협약서(Management Agreement)을 작성하며, 협약 사항에는 우선순위, 성과지표(KPI), 의무, 책임 및 모니터링 활동 등에 대한 조건이 명시됨
 - 성과지표는 약 4-5개로 상호 협의하여 실현가능한 계획과 타겟을 설정하며, 세부사업에 대한 내용은 정부의 우선순위에 따라 산하기관의 재량으로 추진
- 다만 협약에 의한 관계이기 때문에 평가를 업무의 중요한 영역으로 인식하고 있으며, 평가단계 역시 단편적인 재무활동에 대한 평가를 넘어 조직단위에서의 목표달성을 측정하고 있음
- 이는 중앙정부가 지방자치단체 및 민간에 대한 재정적 보조를 단순한 지원 관점이 아닌 재정사업의 성과 관점에서 효과적이고 효율적인 결과를 중시하고 있는 것임
- 우리나라의 경우 지역개발사업을 정부와 지방자치단체가 공동으로 추진하기 위해 사업계획 및 투자분담에 대해 정부와 지방자치단체가 상호 약속하는 ‘지역개발투자협약제도’와 ‘농촌협약제도’가 있으나 실질적 협약 이행은 미흡한 실정임
 - 지역발전투자협약제도는 2004년 「국가균형발전특별법」 제정시 지역발전투자협약을 법제화하였음에도 불구하고 협약의 필요성이나 추진 당위성 등에 대한 이해당사자간의 인식 부족 등으로 실제 협약이 이행된 실적은 없었으며, 2019년 현재 국토부에서 협약의 기본원칙, 대상, 재원조달, 협약방법 등이 명시된 지침을 마련하여 시범사업을 추진 중에 있으며 2021년부터 본격 협약 예정
 - 농촌협약제도는 농식품부에서 2020년 신규사업으로 시범사업을 추진 중에 있으며 2021년부터 본격 협약 예정임
- 이는 실제적으로 당사자 간의 협력을 촉진할 수 있는 법제도적 장치가 없기 때문에 협력체제의 정착이 어려운 것으로 판단되고 있으며, 협약을 통한 사무처리 정착이 가능하도록 법제도 기반 마련이 요구되었음

3. 문화사업의 성과주기를 고려, 다년간 사업지원 체계

■ 주요국에서는 문화사업의 특성을 고려하여 다년간 사업지원 체계 운영

- ④ 문화분야 사업은 유형적인 산출물에 대하여 가성비로 성과가 측정되는 제조업 분야와 비교할 때 문화사업은 산출물은 무형적이고 경험적인 특성을 본질적으로 내포하고 있기 때문에 성과측정이 명확하게 이루어지기 어려움
- ④ 성과주기도 일정치 않은데 예를들어 공연예술단체의 활동지원이 창의적인 작품기획으로 연결되는가, 나아가 수혜자의 만족이나 접근성 개선에 효과적이었는가 등은 단년도 예산투입의 성과로 창출되기에 무리가 있음
- ④ 사업의 결과는 단순 예산투입에 대한 결과(output)가 아닌 사업운용에 대한 성과(outcome)를 요구하지만 현실 세계에서는 단년 지원으로 가시적 성과를 내기 어렵다보니 사업특성에 맞지않는 왜곡된 목표치를 설정하거나 사업의 목표와 무관하게 참가율, 집행률 등 경직된 지표를 적용하는 실정
- ④ 사업의 특성과 성과주기를 고려하지 않고 협약형 포괄보조가 설계될 경우 보조사업 요구자는 성과창출을 통한 자생력 확보보다 일회성 예산수급에 관심을 가질 여지가 높음
- ④ 프랑스 DRAC과 레지옹의 협약은 다년간(3년, 5년 등) 추진을 기본으로 하며, 레지옹이 DRAC에 문화 프로젝트 관련 예산을 신청하고 DRAC의 검토에 의해 협약이 체결됨
 - 영국 ACE 예산은 크게 세가지로 구분되며((1) National portfolio (2) Project funding system (3) Development funds ACE) 이 중 지원금을 기관 혹은 단체에게 4년간 장기 지원하는 예산은 NP(National portfolio)임
- ④ 긍정적인 점은 사업 초기단계부터 3년이상 중장기 시각으로 사업의 목표와 정책적 지향점을 명확히 설정하기 때문에 실행조직은 정책사업의 효과성과 효율성 측면에서 성과관리 관점의 전략을 수립할 수 있음



제 5 장

문화분야

주민참여예산편성 실태 및 국외사례 검토

제1절 | 문화분야 주민참여예산편성 현황

제2절 | 문화분야 주민참여예산 국외사례

제3절 | 시사점

제1절 | 문화분야 주민참여예산편성 현황

1. 주민참여 예산편성의 개념 및 제도도입 경과

1) 주민참여예산 편성의 의의

■ 주민들이 지방자치단체 예산편성에 참여하는 주민참여예산제도. '11년 의무 시행

- ☞ 주민참여예산제이란 공청회, 설문조사 또는 사업공모 등 다양한 방식으로 지방자치단체의 예산 편성 과정에 주민이 직접 참여하는 제도를 의미함
- ☞ 주민참여예산은 시민들이 시 정부의 예산결정과정에 참여하여 직접 예산을 결정하고 각종 공공자금의 사용을 감독하기 위해 1989년 브라질의 포르투 알레그리에서 최초로 시작되었음
- ☞ 이후 브라질 전역은 물론 북미, 유럽, 아시아, 아프리카 등으로 확산되었고, 전 세계적으로 1,000개 이상의 도시에서 주민참여예산제도를 시행중에 있으며(서정섭, 2018), 우리나라는 2011년 의무 도입됨
- 국내에서 주민참여예산제도는 「지방재정법」 제 39조에 근거, 지방자치단체장은 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 제도를 마련·시행하고, 의견수렴 결과를 지방의회에 의무제출하여야 함

지방재정법

제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제39조에 따른 지방의회의 의결 사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 "주민참여예산제도"라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다. ② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 "주민참여예산기구"라 한다)를 둘 수 있다. ③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다. ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다. ⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

■ 주민참여예산제, 지방자치 실질적 구현을 위해 필요

- ④ 주민참여예산제도는 예산편성에 주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기 결정이라는 지방자치의 이념을 구현함(곽채기, 2003)
- ④ 우리나라의 경우 자치단체장과 의회, 지방자치단체 공무원들의 관료적 예산편성과 그 과정에서 발생하는 예산낭비, 재정의 비효율성 등을 지방자치단체 주민들의 직접적인 참여를 통해 극복하고자 하는데 의의가 있음
 - 관료 및 단체장들의 실패를 극복하기 위한 제도적 장치로 주민들이 참여해서 사업의 필요성과 타당성, 예상되는 효과 및 성과에 대해 평가하고 그 결과를 바탕으로 예산을 편성
 - 예산운영과정에 대한 사전적·적극적인 시민참여 및 통제를 통해 재정운영의 대응성과 민주성, 책임성을 확보하기 위한 사전적·적극적인 통제장치
- ④ 그간 전통적으로 지방자치단체가 독점해 왔던 예산편성을 지역사회와 주민에게로의 분권화 혹은 권한이양하여 자치행정의 실현하고자 함에 의의가 있음
 - 예산은 사업 수립 및 집행의 직접적인 영향요인이고 자치단체가 시행하는 사업은 주민의 일상생활에 커다란 영향을 미치기 때문에 주민의 의견을 반영한 예산수립은 무엇보다도 중요(유희숙·김예승, 2012)

■ 문화분야 중장기 계획인 ‘문화비전 2030’에서 주민참여예산 확대를 설정

- ④ 문화분야는 문화 및 스포츠 시설, 여가 프로그램, 문화활동 등은 삶의 질과 밀접한 분야로 주민참여예산제의 검토대상 분야 중에서도 수요가 높은 분야이므로 주민참여예산제도 적용이 필요
- ④ ‘주민참여 문화예산제도’는 18년 5월 발표한 ‘사람이 있는 문화 - 문화비전 2030’에서 제시한 과제이며(의제6 지역문화 분권 실현 과제), 현 정부의 국정과제 실천과제 지방자치단체 주요 정책 및 사업까지 주민참여예산제 확대 운영을 설정하고 있음

2) 주민참여예산 제도 경과

■ 2010년 행안부가 주민참여예산제 운영 조례 모델안을 발표

- 2003년 7월 행안부가 예산편성지침에서 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 지역주민들이 예산편성 과정에 참여하는 ‘참여형 예산편성제’ 도입을 권고
- 2004년 3월 광주광역시 북구에서 전국 최초로 「광주광역시 북구 주민참여예산제 운영조례」가 제정되었고, 2006년 행안부의 ‘주민참여예산제 표준조례’가 통보되면서 지방자치단체의 조례제정은 가속화되었음
- 2010년 행안부는 지방자치단체에서 주민참여예산제도 관련 조례를 제정하도록 권장 및 유도함으로써 실질적인 주민들의 의견을 반영하고 주민들의 참여를 이끌어 내기 위해 ‘주민참여예산제 운영조례 모델안’을 발표
 - 2010년 운영조례 모델안은 1, 2, 3 으로 구성되어 있으며, 1안은 가장 기본적인 내용이고 3안으로 갈수록 심화된 제도 구성 요건을 제시하고 있는데, 지방자치단체는 지역 실정에 맞게 모델을 선택하여 조례를 제정할 수 있음

■ 2011년부터 「지방재정법」에 의거 주민참여예산제도 의무적 운영

- 2005년 8월 주민참여예산제 운영 근거규정을 마련하였고, 2011년부터는 「지방재정법」에 근거하여 의무적으로 지방자치단체에서 주민참여예산제를 운영하고 있음
- 2011년 주민참여예산제도 의무화 이후 현재까지 각 지방자치단체의 실질적인 주민참여예산 편성을 위해 몇 차례 「지방재정법」 개정으로 제도의 기반을 마련하였음

■ 2014년 주민참여 강화, 2015년 평가도입, 2018년 주민참여예산기구 운영

- 2014년 5월, 「지방재정법」 개정으로 지방의회에 제출하는 예산안에 주민의견서 첨부를 의무화하면서 예산편성 과정에 주민의견수렴을 의무 시행토록 하였고, 2015년 5월 행정안전부장관의 지방자치단체 주민참여예산제 운영 평가 근거를 마련하였음

- 2018년 3월 「지방재정법」개정으로 주민참여 범위를 예산편성 중심에서 집행, 결산 등에 이르는 예산과정 전체로 대하였으며, 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 설치·운영하도록 규정하고 있음

19년 기준 90.5%(221개) 지방자치단체에서 주민참여예산기구 운영

- 일반적으로 주민의 참여가 실질적으로 보장되어 참여예산제도가 활성화될 수 있는 기본적 주민집회의 구조는 지역회의, 주민참여예산위원회(분과위원회), 총회(또는 조정위원회), 지원협의회(또는 연구회)의 네 형태임(송창석, 2015)
 - 주민참여예산 위원회는 예산편성에 대해 주민의견을 수렴하고 의견수렴을 위한 설명회나 공청회, 토론회 등을 개최하는 역할을 함. 예산편성과 관련하여 시장이 부의하는 사항이나 그 밖에 위원회의 목적 달성을 위하여 필요한 활동을 수행함
 - 분과위원회의 경우 각 분과별 주민의견을 수렴하고 집약하는 역할을 담당하고 주민참여예산 편성 시 사업우선순위 검토 및 결정의견을 제출함
 - 지역회의는 예산편성 방향과 중점투자분야 등에 대한 주민의견을 수렴하고 예산편성과 관련한 사업심의 및 심의결과를 위원회에 제출하는 역할을 담당함. 이외에도 위원회 위원을 추천하거나 기타 지역회의의 목표 달성을 위하여 필요한 활동을 수행함
- 2019년 행정안전부 조사에 따르면 전체 243개 지방자치단체 중 90.53%(220개) 지방자치단체에서 주민참여예산기구(주민참여예산 위원회, 분과위원회, 지역회의 등)를 구성하고 있음

〈표 5-1〉 주민참여예산기구 구성 지방자치단체 현황

(단위: 개)

구분	주민참여예산기구 구성			위원회가 아닌 기타기구만 구성	주민참여 예산기구 미구성
	소계	위원회만 구성	기타기구 병행		
지방자치단체수	220	52	168	1	22

주 : 지역회의, 운영위원회, 분과위원회 등이 포함

자료 : 행정안전부(2019). 보도자료 “확 바뀌는 지역사회! 주민참여예산제로 만들어갑니다.”

3) 주민참여예산 제도 운영 현황 및 이슈

■ '18년 기준 주민참여예산 편성은 대부분 0.5% 미만에 그침

- 2018년 기준 각 지방자치단체 재정공시 자료에 따르면 239개 지방자치단체의 60.7%(145개 지방자치단체)가 지방자치단체 총예산의 0.5% 미만을 주민참여예산으로 편성하고 있으며, 11개(4.6%) 지방자치단체는 주민참여예산편성을 하지 않는 것으로 나타남

〈표 5-2〉 지방자치단체별 세출예산 대비 주민참여예산 비율(2018년)

(단위: 개, %)

구분	합계	구성비	광역시·도	시	군	자치구
자치단체 합계	242	(100.0)	17	75	81	69
0.01% 미만	11	(4.5)	0	2	9	0
0.01%이상 0.3%미만	98	(40.5)	7	23	21	47
0.3%이상 0.5%미만	36	(14.9)	1	18	8	9
0.5%이상 1.0%미만	26	(10.7)	0	12	8	6
1% 이상	71	(29.3)	9	20	35	7

주 : 지방자치단체 243개 중 재정공시 자료 상 예산 확인불가 1개 지방자치단체 제외, 242개 지방자치단체 대상 분석
자료 : 각 지방자치단체 홈페이지 재정공시

■ 운영조례는 광역시도일수록 강화된 모델, 군 단위일수록 기본모델 적용

- 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있으며, 행자부의 표준조례 모델 3가지 안을 참고하여 지방자치단체에서 다양한 형태로 운영하고 있음
- 조례를 운영하고 있는 상황을 지방자치단체 유형별로 살펴보면 규모가 큰 광역시·도와 시는 성숙된 모델인 3안을 주로 적용하고 있고, 상대적으로 규모가 작은 군은 1안을 적용하고 있는 것으로 확인됨
 - 1안은 기본적인 정보공개와 주민참여를 선언적으로 제시하는 수준으로 주민참여예산위원회 운영 역시 임의조항으로 강제하고 있지 않음
 - 2안은 주민참여의 구체적인 기제로 주민참여예산위원회 설치를 의무화하는 조항을 두고 있으나 그 세부사항에 대한 규정은 포함하고 있지 않음
 - 3안은 주민참여예산위원회 운영을 위한 세부규정과 분과위원회까지 명문화 한 모델안으로 주민의 참여가 가장 많이 보장된 모델안임

〈표 5-3〉 주민참여예산제 운영조례 모델안(2010년)

구분	모델안 비교		
	모델안 1	모델안 2	모델안 3
총칙	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(시장의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(군수의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(구청장의 책무) 제5조(주민의 권리)
운영계획	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 공고 및 적용 범위) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출)
위원회	제10조(위원회 운영 등)	제10조(주민참여예산위원회) 제11조(위원회의 기능) 제12조(위원회 구성) 제13조(위원회의 운영) 제14조(연구회 운영 등)	제9조(결과 공개) 제10조(위원회 구성) 제11조(위원의 위촉 및 임기) 제12조(위원장 및 간사의 직무) 제13조(기능) 제14조(운영원칙) 제15조(분과위원회) 제16조(회의 및 의결) 제17조(회의록 공개의 원칙) 제18조(해촉) 제19조(의견청취) 제20조(관계기관 등의 협조요청) 제21조(주민참여 등 홍보) 제22조(위원에 대한 교육) 제23조(재정 및 실무지원)
지원 기타 부칙	제11조(시행규칙) 부 칙	제15조(시행규칙) 부 칙	제24조(시행규칙) 부 칙

자료: 행정자치부(2010). 주민참여예산제 운영모델안

- 2018년 행자부의 운영조례 모델 적용 현황을 살펴보면 241개 지방자치단체 중 모델 3안이 45.2%(109개 지방자치단체)로 가장 많고, 다음으로 1안 34.4%(83개 지방자치단체), 2안 22.3%(49개 지방자치단체) 순임
- 1안과 2안의 혼합 혹은 2안과 3안의 혼합 모델을 운영하고 있는 지방자치단체도 3개로 확인되었음

〈표 5-4〉 주민참여예산제도 운영조례 모델 적용 현황(2018년)

(단위: 개, %)

구분	계	1안	2안	3안	혼합형
총계	241 (100.00%)	83 (34.44%)	49 (20.33%)	109 (45.23%)	3 (1.24%)
광역시·도	17 (100.00%)	1 (5.88%)	4 (23.53%)	11 (64.71%)	1 (5.88%)
시	74 (100.00%)	25 (33.78%)	8 (10.81%)	41 (55.41%)	0 (0.00%)
군	82 (100.00%)	45 (54.88%)	23 (28.05%)	14 (17.07%)	0 (0.00%)
자치구	68 (100.00%)	12 (17.65%)	14 (20.59%)	42 (61.76%)	2 (2.94%)

주 : 지방자치단체 243개 중 재정공시 자료 상 모델 확인 불가 2개 지방자치단체 제외, 241개 지방자치단체 대상 분석
 자료 : 지방자치단체 홈페이지 재정공시

■ 주민의 실질적 예산편성 권한 부족, 의견제시형 혹은 위원회형 중심 운영

- 윤성일·임동완(2016)의 연구에서는 우리나라 주민참여예산제도가 참여기구가 구성되어 있지 않은 의견제시형이 41.5%, 여러 참여기구 중 주민참여위원회만 갖추고 있는 위원회형 35%로 주민의 실질적 예산편성 권한이 부족함을 지적하고 있음
 - 의견제시형은 주민 참여기구 없이 운영되는 형태로 지방자치단체 홈페이지 참여예산방, 설문조사, 설명회, 공청회 등을 통하여 주민들이 의견을 제시하고 지방자치단체에서 의견을 취사선택하는 유형으로 형식적 운영 가능성이 높음
 - 위원회형은 지역회의, 민관협의회, 사업박람회 등이 없이 주민참여예산위원회만 갖추고 있는 형태로, 주민참여예산제도가 지방재정법을 통해 의무사항으로 변경되면서 형식적으로 제도를 도입한 경우로 볼 수 있음
- 「지방재정법」에 의해 주민참여예산제도의 형식은 갖추어졌으나 주민들에게 실질적으로 예산편성 권한을 위임한 것으로 보기는 어려운 한계가 있음

■ 참여 주민의 전문성, 특정 집단의 이권 개입 유의 필요

- 주민참여예산제도는 주민 누구나 참여할 수 있다는 장점과 동시에 지역과 예산에 대한 이해가 부족한 상황에서의 사업제안을 하거나 특정 집단이나 계층의 이권 개입 등으로 인한 예산낭비 우려도 있음

- ④ 주민참여예산제도 초기 단계인 상황에서 주민의 제안사업은 단순 의견, 지역 숙원, 이익집단 사업, 미성숙 사업, 법령저촉사업 등으로 실제 예산편성에 무리가 있는 경우가 다수임(한국지방행정연구원, 2018)
- ④ 또한 기득 계층의 참여가 높음으로 인하여 교육 수준, 성별, 소득 수준 등의 차이에 따라 민주주의적 합의 과정에 또 다른 불균형을 초래할 수도 있음(김기현, 2017)
- ④ 일부 지방자치단체에서는 참여대상 확대를 위해 청소년 참여예산제도를 시행하거나, 시민을 대상으로 하는 예산학교를 운영하는 등 주민참여의 질적 개선을 위해 노력하고 있음

2. 문화분야 주민참여예산제 운영 현황

1) 문화분야 주민참여예산 편성 조사 개요

- ④ 문화분야의 주민참여예산 편성 현황 및 운영 실태를 파악하고자 전국 243개 지방자치단체를 대상으로 2018년도 주민참여예산 운영계획을 수집·분석하였음
- ④ 자료 수집은 8월 28일부터 9월 23일까지 약 한 달간 이루어졌으며 각 지방자치단체의 홈페이지 자료와 정보공개청구시스템을 통해 운영계획 자료를 요청하는 방식으로 이루어졌음
- ④ 전국 243개 지방자치단체 중 12곳이 2018년 주민참여예산 운영계획을 수립하고 있지 않음에 최종적으로 231개 지방자치단체를 대상으로 문화분야 주민참여예산제 운영 현황을 분석함
- ④ 문화분야 주민참여예산 운영현황은 주민 의견의 우선순위를 결정하고 행정에 전달하는 역할을 하는 핵심 의사결정 단위인 ‘주민참여예산위원회(분과위원회)’ 구성 및 운영 현황을 중심으로 분석하였음
 - 지방자치단체의 각 행정 부서는 지역회의에서 제출된 사업제안을 포함한 부서별 예산편성 안을 작성하여 예산위원회에 상정하고, 각 분과위원회 위원은 주민을 대표하여 예산안을 검토함
 - 분과위원회 위원 선출방식은 지역마다 상이하며, 각 지방자치단체의 상황에 맞춰 예산의 주요분야에 대해 분과위원회를 설치·운영하고 있음

2) 문화분야 주민참여예산 편성 현황

■ 45.9% 지방자치단체에서 주민참여예산 편성을 위한 분과 위원회를 운영

- 주민참여 예산편성에 관한 주민의 의견 수렴 등 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있으며 분과위원회는 지방자치단체의 업무 분야를 고려하여 그에 알맞은 분과 수를 구성함
- 분석대상 231개 지방자치단체 중 분과위원회가 설치되어 있는 비율은 45.9%(106개 지방자치단체)로 확인, 전국의 절반 수준의 지방자치단체에서 분과위원회를 운영하는 것으로 나타남
 - 총 106개 지방자치단체에서 분과위원회를 운영하고 있으며 구체적으로 15개 특별시·도, 44개 시, 18개 군, 29개 구에서 분과위원회를 운영하고 있음
- 특별시·도의 경우 15개, 시의 경우 44개, 군의 경우 18개, 구의 경우 29개로 특별시·도와 시의 경우 각각 88.2%와 62.9%의 비율로 지방자치단체 규모가 클수록 분과위원회 운영 비중이 높음

〈표 5-5〉 주민참여예산제 분과위원회 설치 지방자치단체 규모 및 비율(2018년)

(단위: 수)

구분	계	특별시·도	시	군	구
분과위원회 운영 지방자치단체	106 (45.89%)	15 (88.24%)	44 (61.11%)	18 (24.66%)	29 (42.03%)
분석대상 지방자치단체	231	17	72	73	69

자료 : 지방자치단체 홈페이지 재정공시

〈표 5-6〉 주민참여예산제 분과위원회 설치 지방자치단체 목록(2018년)

구분	지방자치단체 목록
서울(14)	서울본청/서울종로구/서울용산구/서울성동구/서울성북구/서울강북구/서울도봉구/서울노원구/서울은평구/서울양천구/서울강서구/서울관악구/서울구로구/서울강동구
부산(5)	부산본청/부산동래구/부산해운대구/부산연제구/부산사상구
대구(1)	대구본청
인천(5)	인천본청/인천미추홀구/인천연수구/인천부평구/인천서구
광주(5)	광주본청/광주동구/광주서구/광주북구/광주광산구
대전(3)	대전본청/대전서구/대전대덕구
울산(3)	울산본청/울산동구/울산북구
세종(1)	세종본청

구분	지방자치단체 목록
경기(23)	경기본청/경기수원시/경기고양시/경기용인시/경기부천시/경기안산시/경기안양시/경기 남양주시/경기화성시/경기평택시/경기의정부시/경기파주시/경기광명시/경기군포시/경 기이천시/경기양주시/경기도산시/경기안성시/경기의왕시/경기하남시/경기여주시/경기 과천시/경기양평군
강원(8)	강원본청/강원춘천시/강원원주시/강원강릉시/강원태백시/강원속초시/강원삼척시/강원 영월군
충북(5)	충북본청/충북청주시/충부제천시/충북옥천군/충북진천군
충남(8)	충남본청/충남천안시/충남당진시/충남부여군/충남서천군/충남청양군/충남홍성군/충남 예산군
전북(11)	전북전주시/전북군산시/전북익산시/전북남원시/전북김제시/전북완주군/전북무주군/전 북장수군/전북임실군/전북순창군/전북고창군
전남(9)	전남본청/전남목포시/전남여주시/전남순천시/전남나주시/전남광양시/전남담양군/전남 무안군/전남완도군
경북(4)	경북본청/경북포항시/경북구미시/경북영주시
제주(1)	제주본청

주 : ()는 시도 내 문화분야 분과위원회 운영 지방자치단체 개수

자료 : 지방자치단체 홈페이지 재정공시

■ 분과위원회 설치된 지방자치단체의 48.4%는 문화분야 분과위원회를 운영

- 분과위원회가 설치되어 있는 106개 지방자치단체 중 51.9%(55개 지방자
치단체)는 문화 관련한 분과위원회를 설치·운영하여 문화분야를 참여예산편
성에 중요한 영역으로 다루고 있음
 - 총 55개 지방자치단체에서 문화관련 분과위원회를 운영하고 있으며 구체적으로
12개 특별시·도, 23개 시, 8개 군, 12개 구에서 분과위원회를 운영하고 있음
- 문화분야 분과위원회 운영 역시 특별시·도, 시는 각각 80.0%(12개 지방자
치단체), 52.3%(23개 지방자치단체)로 지방자치단체 규모가 클수록 운영비
율이 높은 것으로 나타남

〈표 5-7〉 주민참여예산제 문화분야 분과위원회 운영 지방자치단체 현황(2018년)

(단위: 개)

구분	계	특별시·도	시	군	구
문화분야 분과위원회 운영 지방자치단체	55 (51.89%)	12 (80.00%)	23 (52.27%)	8 (44.44%)	12 (41.38%)
분과위원회 운영 지방자치단체	106	15	44	18	29

자료 : 각 지방자치단체 홈페이지 재정공시

〈표 5-8〉 주민참여예산제 문화분야 분과위원회 운영 지방자치단체 목록(2018년)

구분	지방자치단체 목록
서울(6)	서울본청/서울종로구/서울성북구/서울도봉구/서울은평구/서울강동구
부산(1)	부산본청
대구(1)	대구본청
인천(3)	인천본청/인천부평구/인천서구
광주(4)	광주본청/광주서구/광주북구/광주광산구
대전(1)	대전본청
울산(2)	울산동구/울산북구
경기(14)	경기본청/경기수원시/경기고양시/경기부천시/경기안산시/경기안양시/경기화성시/경기광명시/경기군포시/경기이천시/경기오산시/경기의왕시/경기여주시/경기양평군
강원(4)	강원본청/강원강릉시/강원태백시/강원속초시
충북(4)	충북본청/충북청주시/충북옥천군/충북진천군
충남(2)	충남본청/충남천안시
전북(6)	전북전주시/전북익산시/전북남원시/전북무주군/전북장수군/전북고창군
전남(6)	전남본청/전남목포시/전남여수시/전남순천시/전남무안군/전남완도군
경북(1)	경북본청

주 : ()는 시도 내 문화분야 분과위원회 운영 지방자치단체 개수

자료 : 지방자치단체 홈페이지 재정공시

- ❶ 문화 관련 분과위원회 구성은 지방자치단체마다 차이를 보였으나 대부분 문화와 관광, 문화와 체육, 문화와 복지, 문화와 교육과 연계 통합하여 하나의 분과로 운영하는 것으로 나타났음

〈표 5-9〉 지방자치단체별 문화 관련 분과위원회 명칭(2018년)

(단위: 개)

구분	문화 관련 분과위원회 분과 명칭
서울 (6)	문화·관광체육/문화체육/교육문화/역사·문화/문화체육/문화경제
부산 (1)	경제문화
대구 (1)	문화체육관광
인천 (3)	문화관광/문화환경/문화복지
광주 (4)	문화관광체육/정보문화/문화보건/복지문화
대전 (1)	문화체육
울산 (2)	재정문화/문화·체육·복지
경기 (14)	문광복지/문화복지/문화관광/문광복지/복지문화/복지문화/교육문화/경제문화/복지문화/복지문화/복지문화/문화복지/문화복지/문화·관광·체육·교육
강원 (4)	사회문화/관광·문화·복지/문화복지·산업경제/행정·문화·체육
충북 (4)	문화체육/행정문화/복지문화/문화체육
충남 (2)	문화복지/문화체육

구분	문화 관련 분과위원회 분과 명칭
전북 (6)	문화경제/문화산업/문화관광체육/문화자치/문화관광/사회문화/문화자치
전남 (6)	경제·관광/복지문화/관광·문화/경제관광/문화체육/행정(관광문화)
경북 (1)	문화관광체육

주 : ()는 시도 내 문화분야 분과위원회 운영 지방자치단체 개수

자료 : 지방자치단체 홈페이지 재정공시

■ 주민참여 예산편성 및 확정 방식, 지방자치단체에 따라 상이함

- 주민들이 제안한 사업은 해당 부서 및 예산담당 부서, 주민참여예산 위원회 심의 또는 주민 투표 등을 통해 결정되는데, 공모사업 접수를 받는 방법은 지방자치단체가 거의 동일하나 사업을 편성하고 확정하는 방법은 지방자치단체별 차이가 있음
- 크게 위원회에서 심의하여 예산안을 결정하는 경우, 온라인(전자)투표와 현장 투표를 통해 사업을 선정하여 예산안을 결정하는 경우, 투표 후 위원회 최종심의를 거쳐 예산안을 결정하는 경우, 주민투표와 위원회 심사 점수를 합산하여 예산안을 결정하는 경우로 구분 가능함
- 사업제안을 받는 방법은 홈페이지, 이메일, 팩스, 방문 등 지방자치단체에 따라 다양한 경로를 활용하고 있으며, 상시로 접수를 받는 지방자치단체가 있는 반면, 공고기간을 통해서만 접수를 받는 지방자치단체도 있음

■ 문화관련 분과위원회 설치 지방자치단체 중 80%는 주민투표 없이 사업 선정

- 문화관련 분과위원회를 운영하고 있는 55개 지방자치단체 중 80%(44개 지방자치단체)는 주민투표를 진행하지 않고 제안된 사업을 위원회 심의로 사업을 선정하고 있음
- 이외 10.91%(6개 지방자치단체)는 주민투표를 통해 사업을 최종 선정하고, 9.09%(5개 지방자치단체)에서는 주민투표와 위원회 심의를 합산하여 사업을 선정하고 있음

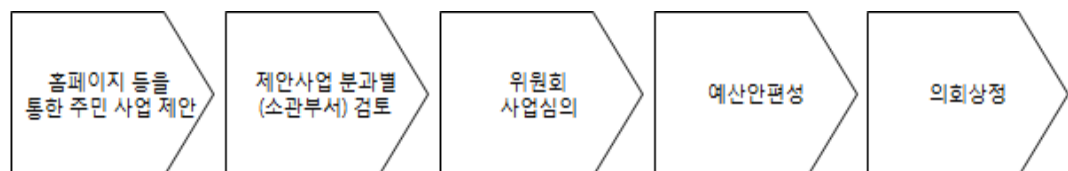
〈표 5-10〉 주민참여예산 최종 사업 선정 방식 지방자치단체 적용 현황(2018년)

(단위: 지방자치단체 수)

구분	계	특별사·도	시	군	구
(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정	44 (80.00%)	8 (66.67%)	22 (95.65%)	7 (70.00%)	7 (70.00%)
(유형2) 주민투표로 최종 사업선정	6 (10.91%)	1 (8.33%)	1 (4.35%)	1 (10.00%)	3 (30.00%)
(유형3) 주민투표와 위원회심의 합산으로 최종 사업선정	5 (9.09%)	3 (25.00%)	0 (0.00%)	2 (20.00%)	0 (0.00%)
문화분야 분과위원회 운영 지방자치단체	55 (100.00%)	12 (100.00%)	23 (100.00%)	10 (100.00%)	10 (100.00%)

■ 유형 1 : 주민참여예산위원회(협의회)의 심의를 통해 최종 사업을 선정

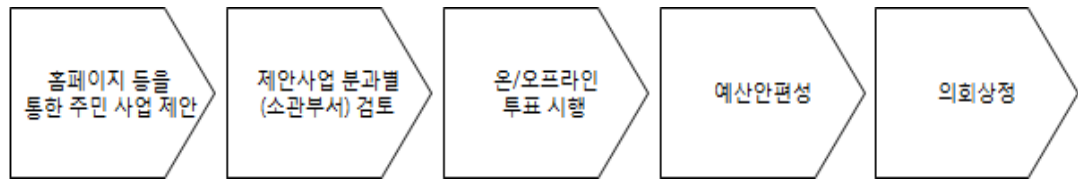
- 주민으로부터 사업접수를 받은 후 위원회(주민참여예산위원회, 예산협의회, 분과위원회)에서 사업 우선순위를 조정 및 심의하고 조정안을 확정하여 의회에 제출
- 문화관련 분과위원회를 구성하고 있는 55개 지방자치단체 중 8개 특별사·도, 22개 시, 7개 군, 7개 구 등 총 44개 지방자치단체가 제안된 사업을 위원회 심의로 사업을 최종 선정하고 있음



[그림 5-1] 위원회의 심의를 통해 사업을 선정

■ 유형 2 : 온/오프라인 투표를 통해 최종 사업을 선정

- 주민으로부터 사업접수를 받은 후 주민참여예산위원회에서 사업을 심의하고 우선순위를 조정한 후, 전자투표와 현장투표를 통해 사업을 선정하여 예산안을 의회에 제출
- 문화관련 분과위원회를 구성하고 있는 55개 지방자치단체 중 1개 특별사·도, 1개 시, 1개 군, 3개 구 등 총 6개 지방자치단체가 제안된 사업을 온/오프라인 투표를 통해 최종 선정하고 있음



[그림 5-2] 온/오프라인 투표를 통해 최종 사업을 선정

■ 유형 3 : 온/오프라인 투표 후 위원회 최종심의와 합산하여 사업을 선정

- ① 주민으로부터 사업접수를 받은 후 사업심의를 통해 우선순위 조정을 거친 후 주민투표를 시행, 위원회 심사 접수와 합산하여 최종사업을 선정, 예산안 의회 제출
- ② 문화관련 분과위원회를 구성하고 있는 55개 지방자치단체 중 3개 특별시·도, 2개 군(시와 구는 없음) 등 총 5개 지방자치단체가 제안된 사업을 온/오프라인 투표 결과와 위원회 심사를 합산하여 최종 선정하고 있음



[그림 5-3] 온/오프라인 투표 후 위원회 최종심의와 합산하여 사업을 선정

4) 문화분야 주민참여예산 편성 주요 사례

- ① 2018년 기준 서울시 사례를 살펴보면, 747개 사업의 542억원 규모가 주민참여예산 사업으로 편성되었고, 이 중 문화부문 사업이 220개 55억원으로 가장 많으며 다음으로 환경, 도시안전, 일자리, 복지 순임
- ② 주민참여예산으로 편성된 문화사업은 동단위 계획형이 172개(전체 341개), 구단위 계획형이 19개(전체 104개)로 많고, 시정협치형과 시정참여형과 같은 광역형 사업은 적은 것이 특징적임
- ③ 또한 사업개수는 분야 중 가장 많지만 사업비 규모는 사업개수 대비 적은 수준으로 기반시설 개보수 등 인프라 조정보다 프로그램 제공 사업 특성이 많은 까닭에 사업개수 대비 사업비 규모는 작은 것으로 판단됨
 - 시정참여형사업 : 2개 이상 자치구의 시민 편의 향상과 광역도시 문제해결을 위

한 사업. 총 350억원 규모로 일반 사업 40억원 미만, 행사성 사업은 3억원 미만으로 제한. 시정 주요 분야 시 사무로 시비투자 대상 사업 선정.

- 시정협치형사업 : 도시문제 해결을 위해 사업선정, 집행 등 전과정에 민과 관이 공동 참여하는 사업. 서울시민(3인이상 공동제안), 단체. 개인의 경우 대표제안자 1인을 포함한 3인이상 사업 공동 제안자 필요. 민-관 공동으로 추진할 수 있는 사업에 대하여 사업계획서를 작성 및 제출. 지방자치법, 지방재정법, 그 밖의 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하는 사업, 이미 설치 운영 중인 시 또는 자치구 시설에 대한 운영비의 신규 또는 증액을 요구하는 사업, 단년도 사업이 아닌 계속사업은 부적격
- 지역참여형사업 : 자치구에서 추진하는 사무로서 지역사회 주민불편해소를 위한 생활밀착형 사업 (시정참여형 신청 사업중 자치구 소관사업은 해당자치구로 소관됨). 1건당 사업비 2억원 이내, 행사성 사업은 5천만원 이내로 제한. 사업 내용이 자치구간 전파하여 시너지 효과를 유발할 수 있는 사업. 사업 실행력과 효과성이 있으며 다수의 주민에게 혜택이 돌아가는 사업.
- 구 단위 계획형 사업 : 해당 구를 대상으로 하는, 구의 문제 해결을 위한 사업
- 동 단위 계획형 사업 : 해당 동을 대상으로 하는, 동의 문제 해결을 위한 사업

〈표 5-11〉 서울특별시 참여예산 편성결과(2018년)

(단위 : 건, 억원, %)

구분		계	여성	경제 일자리	복지	교통	문화	환경	관광 체육	도시 안전	주택	공원
계	사업수	747 (100.0)	29 (3.9)	81 (10.8)	76 (10.2)	42 (5.6)	220 (29.5)	130 (17.4)	13 (1.7)	66 (8.8)	11 (1.5)	79 (10.6)
	사업비	541.8	45.7	56.3	41.5	43.9	55.1	74.1	47.3	52.4	25.2	100.4
시정 참여형	사업수	142	10	10	8	18	5	13	6	11	7	54
	사업비	314.9	21.5	17.7	20.3	25.5	14.8	48.1	40.0	27.9	18.7	80.4
시정 협치형	사업수	15	2	2	2	—	3	4	1	—	1	—
	사업비	42.5	13.0	6.3	3.0	—	2.1	11.7	3.0	—	3.5	—
지역 참여형	사업수	145	6	8	24	13	21	14	3	31	1	24
	사업비	89.3	4.8	5.2	8.7	10.2	11.8	4.4	1.9	21.0	2.0	19.4
구 단위 계획형	사업수	104	10	38	15	9	19	5	1	4	2	1
	사업비	70.5	6.3	26.1	8.0	8.1	15.0	1.9	2.4	1.2	1.0	1.5
동 단위 계획형	사업수	341	1	23	27	2	172	94	2	20	—	—
	사업비	24.6	0.1	1.0	1.5	0.1	11.4	8.1	0.1	2.4	—	—

자료 : 서울특별시 참여예산 홈페이지

- ☞ 참여예산으로 선정된 문화분야 사업목록을 살펴보면 도서관, 생활문화센터 등 문화기반시설 조성 및 운영 지원, 예술교육, 축제 등 프로그램 등 지역의 시설을 활용한 사업이나 다양한 문화관련 사업 프로그램을 제안하고 있음
- ☞ 주로 일상생활 내에서 참여할 수 있는 축제나 프로젝트, 공동체 및 네트워크 운영 등 생활 일선에서 추진되는 사업으로 구성되어 있음

〈표 5-12〉 서울특별시 문화분야 주민참여예산 편성목록(2018년 편성 기준)

(단위 : 백만원)

지방자치단체명		사업명	예산
		총 계	26,92.1
서울특별시 (38)	시정 참여형	동대문구립도서관 상호대차시스템구축(시민참여)	500
		뇌병변(뇌성마비)장애인을 위한 복지 생활용품 디자인 개발 및 의복 리폼교육	100
		생활문화지원센터 조성 및 운영	500
		눈으로 보고 마음으로 그리고	277.7
	지역 참여형	찾아가는 우리 동네 음악회	20
		마을미술관이 아이들을 키운다(시민참여)	170
		마을문고가 너무 좋아요(이중슬라이드 서가 설치)	20
		주민과 예술인이 함께하는 2019년 잔다리 문화축제	20
		자꾸자꾸 찾고 싶은 깨끗한 우리 동네 동네북	20
		주민참여 형 예술마을 프로젝트사업	150
		노후 되고 불편한 도서관 이용환경 개선	70
		작은 도서관의 작은 변화, 어린이들의 큰 꿈을 지켜주세요	40
		마을 주민 문화공동체 공간 조성	25
		무중력시대 활성화를 위한 제안	127.8
		트렁크 책 축제	30
		도서관 이용자의 건강을 살펴주세요	40
		잡자는 학교 도서관 책을 주민 손으로 보내주세요	100
		주민들이 안전하고 쾌적하게 이용할 수 있는 개방형 문화공간을 만들어주세요	30
		우리 마을에 다문화꽃이 피었습니다.(문화체험카페)	39.4
		공구도서관 운영	50
		교육소외계층을 찾아가는 평생학습	39.2
		망리산에서 밥한끼! 망리1동문고에서 책한권!	
		합정동 꾸머 로드	10
		유적지 및 문화재활용한 예술, 청년 일자리 창출을 위한 교육, 체험, 놀이, 공연, 캐릭터 상품 제작을 위한 융합 콘텐츠 제작 <문화 놀이터 선사>	100
		문화소외지역 찾아가는 작은 영화관 운영	3
	시정협 치형	서울시민과 함께 한성백제 역사 찾기	50
		시민참여예산제 확산을 위한 시민네트워크 구성	80
		사립(민간)작은도서관 운영 실태조사 및 활성화 지원사업	80

주 : 구단위 계획형, 동단위 계획형 사업목록은 표에서 제외됨

자료 : 서울특별시 참여예산 홈페이지

제2절 | 문화분야 주민참여예산 국외사례

1. 프랑스 파리

1) 주민참여예산 편성 배경 및 특징

- ❖ 파리는 프랑스의 수도로 2001년부터 참여예산 관련 시범사업을 추진하다가 2014년부터 2020년까지 중장기 참여예산 계획 수립 하에 본격적으로 참여예산을 운영하고 있음
- ❖ 파리시는 2014년 9월부터 ‘시민참여예산제’를 도입해 시민들이 시의 예산 중 5% 규모로, 5년간 약 5억 유로 규모를 참여예산으로 시민이 직접 결정할 수 있도록 계획하고 있음
- ❖ 파리시는 참여예산제도의 후발 자치시이지만 빠르게 성과를 나타내고 있으며, 예산규모는 2014년부터 2년간 점진적으로 증가하다가 2016년 1억 유로에 도달하였음
- ❖ 운영절차는 ①제안서 제출, ②타당성 검토, ③정치적 결정, ④투표, ⑤최종 프로젝트 결정 등의 과정을 거침
 - 아이디어 수준으로 제안된 프로젝트는 유사하거나 보완적인 프로젝트와 결합하는 공동건설 워크숍을 통해 제안자와 전문가들 간에 논의과정을 거치고 프로젝트를 군집화 함
- ❖ 2019년 현재 2084건 프로젝트 제출, 이 중 타당성 검토에서 1091건 프로젝트 적격 판단, 정치적 결정에서 1,076 실행가능한 프로젝트 포함 125개 공동 설계 등 위원회에서 잠재적 프로젝트로 검토·선정하여 투표에 올린 프로젝트는 430개임(1302개 프로젝트 거부, 62%)
- ❖ 참여예산 제안 유형은 2가지로 구분되는데 ①세느강, 공연시설 및 체육시설 등 파리 전역에 걸친 Tout Paris(TP), ② 어린이집, 시민광장 등 각 구단위에서 시행하는 근린사업인 d'arrondissements(BA)가 있음
- ❖ 한편 경제적으로 어려운 지역의 자금 조달을 위해 3천만 유로 참여예산을 특별배정하고 있음



자료: 연구자 직접 촬영

[그림 5-4] 2019년 파리시 참여예산 사업 투표 현장

- ☑ 파리 위원회(Parisian Commission)는 도시 규모에 맞는 프로젝트를 선정하는데, 파리 정부의 집행부와 입법부 소속 9명과 시민 10명이 포함되어 구성 운영하고 있음

 - 정부 관계자는 지역민주주의, 시민참여, 시민사회, 청년, 고용 등을 위한 부시장, 문화, 유산, 미술, 문화, 야간 기업, 자치구와의 관계 등의 담당자, 금융, 공공/민간 경제 기업, 공공 입찰 및 이권 등을 담당하는 부시장, 파리 시의회를 구성하는 각 정치 집단의 대표 등으로 구성
 - 일반시민은 8명은 PB 웹 플랫폼에 등록된 파리 사람들 중에서 무작위로 선택 (개별 프로젝트 제안자 2명, 집단을 대표하는 프로젝트 제안자 2명, Neighborhoods Councils를 대표하여 프로젝트를 제안하는 2명, 웹 플랫폼에 등록자 2명), 파리청년위원회 대표, 파리학생위원회 대표 등으로 구성
- ☑ 또한 파리시 20개 구마다 각각 위원회가 존재하며, 122개의 이웃 위원회가 형성되어 있어 지역 수준에서 참여하기 위한 주요 통로가 지역 내에 정착되어 있음
- ☑ 위원회가 선별한 프로젝트에 대한 최종 투표는 파리시민 누구나 국적과 나이에 상관없이 투표에 참여 가능하며, 참가자별 자신의 지구에서 최대 4개, 파리시에서 최대 4개 프로젝트에 투표할 수 있음
- ☑ 투표는 온·오프라인으로 모두 가능하지만, 파리시는 보다 적극적인 시민참여를 독려하기 위해 오프라인(물리적인 투표) 투표 활성화를 위해 투표 포인트를 늘리고 찾아가는 투표함을 설치하는 등의 노력으로 현재 디지털 투표를 종이투표가 추월하였음

〈표 5-13〉 참여예산 온라인 및 오프라인 투표 추이(2016년~2018년, 파리)

구분	2016	2017	2018
디지털 투표	45,151	38,282	39,127
종이 투표	47,658	59,987	88,753

자료 : 파리지 제공자료 연구자 재구성

- 파리는 시 예산 이외에 공공조직에서도 참여예산을 통한 사업결정이 이루어지고 있는데, 임대주택을 공급하는 파리 아비타(Paris Habitat)에서도 2017년부터 참여예산으로 일부 사업을 추진하고 있음
 - 파리 아비타(Paris Habitat)의 참여예산 결정과정은 파리지와 동일한 시스템이나, 참여연령이 7세부터 가능하도록 되어있음
 - 2018년 파리 아비타(Paris Habitat) 제출된 아이디어 수 718건, 투표 수 2,244건, 최종편성 26개사업 1,472,100유로
- 파리의 참여 예산은 시민 참여율이 높은 편인데, 2018년 210,793명 파리지민 투표 참여(전년대비 25.5% 증가)하였고, 특히 사회 주거민의(공공임대주택 등) 참여예산(paris habitat, RIVP, Elogie-Siemp)에 3,165명 파리지민 투표 참여하여 전년대비 58% 크게 증가하였음
 - 2018년 대학 및 학교의 참여예산 참여 학생 79,748명(전년대비 18% 증가), 노동계급 참여 24,755명(전체 유권자의 28%) 수준임

2) 주민참여예산편성 현황

- 참여예산으로 선정된 사업들은 대부분 예술 및 문화적 사업들이 많고, 도시의 일상 생활에서 중요하게 여기는 사업들로 2019년 참여예산으로 편성된 사업 개수는 ‘교육과 청소년’, ‘환경’이 각각 33개, ‘연대와 사회적 응집력’ 29개, ‘생활환경’ 28개, ‘문화와 유산’ 26개 등으로 나타남

〈표 5-14〉 참여예산 분야별 편성 개수(2014년~2019년, 파리)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
생활환경	3	77	74	77	22	28
문화와 유산	1	10	29	14	24	26
경제 고용	1	1	1	1	2	0
교육과 청소년	1	23	32	29	32	33
환경	1	30	34	20	23	33

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
예방 및 보안	0	7	5	8	14	12
환경미화	1	2	3	4	7	6
건강	0	0	2	2	2	1
연대와 사회적 응집력	0	7	16	14	22	29
스포츠	1	18	12	13	24	19
운송 및 이동성	0	13	11	11	5	5
디지털 도시	0	0	0	3	3	2

자료: 파리 참여예산 홈페이지(<https://budgetparticipatif.paris.fr>)

- 2019년 파리시에서 참여예산으로 선정된 사업은 총 194개, 약 87백만유로 예산 규모이며, 유형별로는 파리전역 11개 사업 33백만유로 파리 지역 단위 183개 사업 55백만유로 수준임

〈표 5-15〉 주민참여예산 편성 현황(2019년, 파리)

(단위: 건, €)

구분	사업 수	투표수	반영 예산
총 계	194	500,263	87,339,500
파리 전역	11	251,672	32,600,000
파리 지역단위(구 단위)	183	248,591	54,739,500

자료: 파리 참여예산 홈페이지(<https://budgetparticipatif.paris.fr>)

〈표 5-16〉 주민참여예산 중 문화관련 사업 내역(2019년, 파리)

(단위: 건, €)

유형	분야	투표수	반영예산	사업 명
파리 전역	스포츠	11,793	3,000,000	스포츠를 위한 주말 학교 개방 (Ouvrir les cours d'école aux sportifs les week-ends)
파리 지역	스포츠	776	200,000	rue Vaucanson의 스케이트 파크 (Un skatepark rue Vaucanson)
파리 지역	스포츠	1,050	255,000	보다 쾌적한 스포츠 장비 (Des équipements sportifs plus accueillants pour les usagers)
파리 지역	스포츠	1,909	75,000	11지구 정원의 야외 스포츠 (Faire du sport en plein air dans les jardins du 11e)
파리 지역	스포츠	1,520	765,000	12지구의 수중장비 및 스포츠 장비 최신화 (Rénovons les équipements sportifs et aquatiques du 12e)
파리 지역	스포츠	2,857	110,000	펜싱 센터 Caillaux의 현대화 (Modernisation du centre d'escrime Caillaux)
파리 지역	스포츠	2,308	280,000	모두를 위한 스포츠 (Du sport partout pour tous)
파리 지역	스포츠	919	70,000	학교에서 암벽 등반 (L'escalade à l'école)

유형	분야	투표수	반영예산	사업 명
파리 지역	스포츠	1,654	650,000	스포츠 장비 정리 (Rénovation des équipements sportifs Didot et Jules Noël)
파리 지역	스포츠	1,370	130,000	어린이들을 위한 안전벽, 체조 기구 설치 (Un mur d'escalade et des agrès à Rosa Parks)
파리 지역	스포츠	417	15,000	Trocadéro 정원에 2 개의 탁구대 설치 (Installation de deux tables de ping-pong dans les jardins du Trocadéro)
파리 지역	스포츠	393	100,000	스트리트 농구장 (Street basket à Auteuil Sud)
파리 지역	스포츠	1,248	30,000	Batignolles광장에 적합한 공원 공간 구성 (Un fitpark pour le square des Batignolles)
파리 지역	스포츠	1,066	570,000	Porte d'Asnières 축구장 개조 및 수리 (Le terrain de foot du stade de la Porte d'Asnières r énov é)
파리 지역	스포츠	1,467	500,000	Bertrand Dauvin 스포츠 센터 위생 시설 개선 (Am éliorons l'accueil des utilisateurs de Bertrand Dauvin)
파리 지역	스포츠	2,446	800,000	Lilas 및 Curial 체육관 보수 (Rénover les gymnases Lilas et Curial)
파리 지역	스포츠	2,330	500,000	20자구의 스포츠 장비 최신화 (Moderniser les équipements sportifs du 20e)
파리 지역	스포츠	2,010	400,000	20자구의 보드 및 클라이밍 경로 추가 (Glisser et grimper dans le 20e)
파리 지역	스포츠	727	300,000	TEP Mouraud의 수리 (Refection du TEP Mouraud)
파리 지역	문화와 유산	665	120,000	위대한 Saint Eustache 기관의 보존 (Sauvegarde du grand orgue de Saint Eustache)
파리 지역	문화와 유산	506	360,000	Molière분수를 지킵시다! (Sauvons la fontaine Molière!)
파리 지역	문화와 유산	482	200,000	Charlotte Delbo 도서관 확장 (Agrandissement de la bibliothèque Charlotte Delbo)
파리 지역	문화와 유산	355	300,000	Louvois 분수의 재복원 (Suite de la restauration de la fontaine Louvois)
파리 지역	문화와 유산	734	15,000	Jussieu 광장 분수 복원 (Rénovation de la fontaine de la place Jussieu)
파리 지역	문화와 유산	776	400,000	Saint-Germain-des-Prés 교회 현관 강화 (Mise en valeur du porche de l'église Saint-Germain-des-Prés)
파리 지역	문화와 유산	579	100,000	Saint-Sulpice Church에서 성문 및 스테인드 글라스 복원 (Restauration de statues et de vitraux à l'église Saint-Sulpice)
파리 지역	문화와 유산	421	20,000	6지구 음악원의 초기 음악 교육 활성화를 위한 악기 구비 (Acquisition d'instruments pour le département de musique ancienne du conservatoire du 6e)
파리 지역	문화와 유산	366	65,000	Edmond-Rostand 광장의 분수대 장식 (Embellissement du bassin de la fontaine de la place Edmond-Rostand)

유형	분야	투표수	반영예산	사업 명
파리 지역	문화와 유산	538	150,000	Saint-François-Xavier 교회 시계 복원 및 성능 강화 (Restauration et mise aux normes de sécurité des horloges de l'église Saint-François-Xavier)
파리 지역	문화와 유산	370	25,000	가로등 조명 수리 (Restauration et remise en service des lampadaires télescopiques)
파리 지역	문화와 유산	838	500,000	카미유 생상스 음악원 개선 (Auditorium dans le conservatoire Camille Saint-Saëns)
파리 지역	문화와 유산	555	80,000	유럽지구와 화가 (Les peintres et le quartier de l'Europe)
파리 지역	문화와 유산	1,995	240,000	11지구 거리에서 예술과 문화 (De l'art et de la culture dans les rues du 11e)
파리 지역	문화와 유산	480	30,000	Reuilly-Saint Eloi의 상징적 인 벽에 2 개의 벽화 (Deux fresques sur des murs emblématiques à Reuilly - Saint Eloi)
파리 지역	문화와 유산	1,154	400,000	예술학교 시설 및 장비 구축 (Pour un conservatoire plus adapté et mieux équipé)
파리 지역	문화와 유산	1475	280,000	젊은 아마추어 예술가들과 예술가들을 위한 새로운 공간 마련 (Un nouvel espace pour les jeunes et artistes amateurs)
파리 지역	문화와 유산	1,320	240,000	14지구 문화산책 (Balade culturelle dans le 14e)
파리 지역	문화와 유산	965	800,000	Beaux-Arts Workshops 전시회 갤러리 (Une galerie d'exposition aux Ateliers Beaux-Arts)
파리 지역	문화와 유산	1,984	850,000	Batignolles 도서관 개조 (La bibliothèque des Batignolles réaménagée et accessible)
파리 지역	문화와 유산	878	10,000	Jean Leclaire 광장의 책장 (Une bibliothèque solidaire dans le square Jean Leclaire)
파리 지역	문화와 유산	903	1,300,000	Saint-Bernard 교회 보수 (Éclairer l'église Saint-Bernard et restaurer sa flèche)
파리 지역	문화와 유산	905	50,000	파리 코뮌 기념하기 (Commémorer la Commune de Paris)
파리 지역	문화와 유산	731	500,000	Baudouin 광장의 파빌리온 미적 개선 (Embellir le Pavillon Carré de Baudouin)
파리 지역	문화와 유산	680	10,000	Saint-Blaise주민들을 위한 이동식 행사 무대 설치 (Acquérir une scène mobile pour les habitants de Saint-Blaise)
파리 지역	문화와 유산	359	40,000	rue Levert의 계단 색칠 (Donner de la couleur à l'escalier de la rue Levert)

자료: 파리 참여예산 홈페이지(<https://budgetparticipatif.paris.fr>)

2. 포르투갈 리스본

1) 주민참여예산 편성 배경 및 특징

- ☑ 리스본은 포르투갈의 수도로 2008년부터 2019년까지 11년째 참여예산을 운영, 이는 참여민주주의의 가치에서 영감을 받은 제도로서 공공정책에 대한 관심과 대화를 촉진하고 도시의 가용 자원으로 최선의 해결책을 모색하기 위해 도입됨

 - 브라질 포르트 알레고레스 사례를 참고하여 참여예산제를 도입·운영하고 있으며, 참여예산제를 최초 도입한 2008년 리스본 시장은 현재의 국무총리임
 - 정책 영향 및 형성, 도시의 변화, 이해 관계자 간 상호 보완관계 조성, 공동 책임 및 상호 연계성 증대 등을 위해 참여예산 운영
- ☑ 리스본의 참여예산은 투표권자의 범위가 넓는데 도입 초기부터 투표권을 리스본에 거주하는 18세 이상의 모든 시민은 참여예산에 제안 및 투표가 가능하였고, 현재는 16세이상 모든 시민 참여 가능

 - 리스본에서 노동, 학업 등을 위해 거주하거나, 협회 및 기업 또는 시민사회 조직을 대표하더라도 국적 제한없이 16세 이상 리스본 거주자는 참여 가능
 - 이는 리스본의 특성상 이주민이 많고 인구이동이 많은 특징을 고려한 것으로 초기 2008년부터 투표권을 개방하였음
 - “포용”을 중요한 테마로 여기고 있어, 2018년 아랍어로도 제안받은 바가 있으며 중국인 커뮤니티와 컨택하여 참여를 독려하기도 하였음
- ☑ 참여예산 절차는 온·오프라인을 통해 시민 아이디어를 제안받고, 전문가 자문 및 기술적 분석을 거쳐 정리된 사업에 대해 시민투표를 통해 최종 결정함
- ☑ Citizen feedback : ①평가, 보고서 발행 및 다음 주기 준비, ②운영 규칙 및 예산 채택, ③제안서 제출(온라인 및 직접), ④프로젝트의 기술적 분석 및 구성, ⑤프로젝트 목록화(임시), ⑥불만사항 접수, 최종 프로젝트 목록의 정당성 및 세부사항 평가, ⑦투표, ⑧예산반영
- ☑ 참여예산 관련 절차, 목표, 권리와 책임 등은 규정(Charter)에서 정의하고 원칙을 제시하는데, 매년 개발 및 보완을 지속하여 개정하고 있으며 이는 여러 유럽국가의 선진모델로 인정받고 있음

- ④ 새로운 참여 정책 구축하기 위해 시민의 의견 수집, 시의회와 시민 간의 공동 책임을 장려 등을 위한 시스템, 공간조성, 투명성 관리 등을 위한 노력을 지속하고 있으며, 이와 관련된 제안을 매달 1회 시의원, 시민이 참여하는 미팅을 통해 직접 의견을 수렴하고 있음

 - 5UIT(Unidades Intervenção Territory)의 보다 공평한 분배, 의결권 관리 조치(ID 번호 관리), 웹사이트는 투명한 사용과 정기적으로 업데이트된 우수 프로젝트에 대한 정보 제공 등
- ④ 프로젝트는 2가지 유형으로 구분되어 최대 프로젝트 금액이 설정되어 있는데 1)도시 간 프로젝트(Structural Project)는 5만유로~30만유로, 2)지역 프로젝트(Local Projects)는 5만~10만유로 내에서 프로젝트가 설계
- ④ 최종 예산 결정시, 제안자와 관련 업체에게 예산이 배부되지 않고 시에서 예산을 직접 집행함(이는 타 도시 사례를 참고한 것). 제안은 개인 단위에서만 제안 가능하고 NGO 등 비영리 단체도 제안이 불가능함
- ④ 프로젝트의 기술적 분석 등을 위해 총 70개 회원 파트너가 참여하며 구체적으로 5명의 멤버 PB 팀 공무원, 33명의 시청 분야별 공무원, 8명의 시의원, 24명의 구역단위 실무자 등을 통해 분야별, 구역별 기술검토가 진행됨
- ④ 2008부터 현재까지 11번째 에디션에 걸쳐 시민들의 제안 결과 총 6,743개 제안, 2,097개 프로젝트가 투표 진행, 139개 프로젝트가 채택(winning)되었으며, 총 303,208표 투표, 총 3,631,366,800유로 예산이 반영되었음

 - 139건 채택 프로젝트 현황 : 70건 완료, 10건 수행 중, 11건 구현 중, 3건 공개 입찰 중, 42 연구 중, 3건 지역 위임

2) 주민참여예산편성 현황

- ④ 예산규모는 매년 예산상황에 따라 결정되는데 초기 2017/18년 251만유로, 올해 2018/19년에는 500만유로 투자 예정이며, 최초 도입시점인 2008년에는 약 510만유로가 투자되었음. 이는 전체 리스본시 예산의 약 1.5~2% 수준에 해당
- ④ 제안서 접수 및 검토한 2018/19 실적을 살펴보면 제안서 제출 539건 (Structural 324건, Local 215건)이 접수되어 환경 및 운송, 어린이놀이

터, 문화 및 스포츠 공공시설 등 제안이 많고, 기술검토를 통해 122건이 투표에 제출되었음(Structural 60건, Local 62건)

〈표 5-17〉 분야별 참여예산 제안서 접수 실적(2018년~2019년, 리스본)

구분	제안서 접수	
	건수	구성비
환경, 녹색 구조, 기후 및 에너지	115	21.34%
문화와 국제 관계	64	11.87%
경제와 혁신, 도시 서비스 및 스포츠	65	12.06%
교육 및 사회적 권리	63	11.69%
주택 및 지역개발	18	3.34%
이동성과 안전	118	21.89%
계획, 도시, 유산 및 지방 자치 단체	70	12.99%
도시, 참여 및 정보 시스템과의 관계	7	1.30%
관광 및 시민 보호	19	3.53%

자료: 리스본 참여예산 홈페이지(<https://op.lisboaparticipa.pt>)

- 2018/2019년 기준 분야별 참여예산 편성 실적을 살펴보면 총 250만 유로 19건 사업 중 교육 및 사회적 권리가 715천유로(28.54%)로 가장 높고 두 번째로 문화와 국제관계가 64만유로(25.55%), 다음으로 환경, 녹색 구조, 기후 및 에너지가 50만유로(19.96%)가 높게 나타남. 투자금액과 사업 개수를 볼 때 대체로 문화분야에 투자가 높은 것을 알 수 있음

〈표 5-18〉 분야별 참여예산 편성 실적(2018년~2019년, 리스본)

구분	참여예산		사업개수
	투자금액(유로)	구성비	
환경, 녹색 구조, 기후 및 에너지	500,000	19.96%	3
문화와 국제 관계	640,000	25.55%	5
경제와 혁신, 도시 서비스 및 스포츠	150,000	5.99%	2
교육 및 사회적 권리	715,000	28.54%	6
이동성과 안전	100,000	3.99%	1
계획, 도시, 유산 및 지방 자치 단체	400,000	15.97%	2
총계	2,505,000	100.00%	19

자료: 리스본 참여예산 홈페이지(<https://op.lisboaparticipa.pt>)

- 앞선 기간인 2017/2018년 기준 분야별 참여예산 편성 실적을 살펴보면 총 251만 유로 15건 사업 중 문화분야가 725천유로(28.85%)로 가장 높고 다음으로 스포츠가 640만유로(25.47%)를 나타내어 전반적으로 문화 및 스포츠 분야 투자가 높음

〈표 5-19〉 분야별 참여예산 편성 실적(2017년~2018년, 리스본)

구분	참여예산		사업개수
	투자금액(유로)	구성비	
교육	155,000	6.17%	2
도로인프라, 이동성 및 운송	150,000	5.97%	1
문화	725,000	28.85%	3
스포츠	640,000	25.47%	3
녹색구조, 환경 및 에너지	300,000	11.94%	2
사회적 권리	150,000	5.97%	1
도시재활 및 공공 공간	393,000	15.64%	3
총계	2,513,000	100.00%	15

자료 : 리스본시 제공자료 연구자 재구성

- 2018/2019년 리스본에서 참여예산으로 선정된 사업은 총 19개, 약 250만유로 예산 규모이며, 유형별로는 리스본전역 6개 사업 134만유로 리스본 지역단위 13개 사업 117만유로 수준임

〈표 5-20〉 주민참여예산 편성 현황(2018년~2019년, 리스본)

(단위: 개, €)

구분	사업수	투표수	반영 예산
총 계	19	27,062	2,505,000
리스본 전역	6	13,574	1,340,000
리스본 지역단위	13	13,488	1,165,000

자료: 리스본 참여예산 홈페이지(<https://op.lisboaparticipa.pt>)

- 리스본 참여예산은 전역단위에서 6개 사업 중 문화와 국제관계 3개와 계획, 도시, 유산 및 지방자치단체 1개로 편성되었으며, 지역단위에서 문화와 국제관계는 2개의 사업, 경제와 혁신, 도시 서비스 및 스포츠 2개의 사업, 혁신, 도시, 유산 및 지방자치단체 1개의 사업으로 편성되었음.

〈표 5-21〉 주민참여예산 중 문화관련 사업 내역(2018년~2019년, 리스본)

(단위: 개, €)

유형	분야	투표수	반영예산	사업 명
리스본 전역	문화와 국제관계	5,591	80,000	육군 공물 동상 (Estátua de Homenagem ao Pupilo do Exército)
리스본 전역	문화와 국제관계	2,308	300,000	파크 아트 갤러리 (Galerias de artes do parque)
리스본 전역	문화와 국제관계	1,953	60,000	Sousa Mendes에 있는 Cónsul Aristides 기념비 (Monumento ao Cónsul Aristides de Sousa Mendes)
리스본 전역	계획, 도시, 유산 및 지방 자치 단체	810	300,000	미술 광장 (O Largo das Belas-Artes)
리스본 지역	문화와 국제관계	360	100,000	nº 45 da Avenida Mouzinho de Albuquerque의 45번지에 서 놀이터와 그림벽화 재계 (Requalificação do parque infantil e pintura de mural na empena do nº 45 da Avenida Mouzinho de Albuquerque)
리스본 지역	문화와 국제관계	543	100,000	파크 아트 박스 (Caixa de Artes do Parque)
리스본 지역	경제와 혁신, 도시 서비스 및 스포츠	1,151	100,000	Penha de França 인큐베이션 및 동적공간 (Espaço de incubação e dinamização da Penha de França)
리스본 지역	경제와 혁신, 도시 서비스 및 스포츠	489	50,000	강아지 공원 (Parque para cães)
리스본 지역	계획, 도시, 유산 및 지방 자치 단체	399	100,000	Rua Adelino Nunes의 주변 재계 (Requalificação da Envolvente da Rua Adelino Nunes)

자료: 리스본 참여예산 홈페이지(<https://op.lisboaparticipa.pt>)

- 리스본시의 조사 결과에 따르면, 대다수의 제안자들은 지속적으로 제안에 참여하고, 주로 SNS와 웹사이트를 통해 참여예산제도를 알게 되었으며, 제안서 제출 및 투표에 온라인 플랫폼을 선호함
 - 전체의 85%는 SMS(문자)를 통해 투표, 지원자 대다수는 30세~49세 사이
- 시민 참여 강화를 위해 open model을 지향, 데이터 재사용 및 공유 장려, 기업가 정신 및 혁신 촉진하고 있으며, 시민들이 자유롭게 정보에 근거한 의견을 표현할 수 있도록 다양하고 효과적인 수단, 즉 공공 상담 및 주제별 상담을 제공함
- 향후과제로 프로젝트 실행 속도 향상, 지속적인 개선 관점에서 신뢰성 보장 (투표컨트롤), Lisboa Participa 웹 사이트에서 피드백 및 책임 향상 및 투명성과 신뢰성 유지, parish councils와의 업무 및 관계 강화, 프로젝트 실행의 여러 단계에서 시민 참여 확대, 파트너 운영 네트워크 세부

조정 등을 고려하고 있음

- 2020년부터 테마를 지정하여 집중적으로 참여예산 분야를 발굴할 예정이며, 2020년에는 Green city, 2021년은 인해 sports well being으로 테마 지정 계획임. 이는 유럽에서 리스본이 2020년에는 Green city, 2021년 sports city로 지정되었기 때문

3. 포르투갈 카스카이스

1) 주민참여예산 편성 배경 및 특징

- 카스카이스는 포르투갈의 리스본 인근 연안도시로 2011년부터 2019년까지 8년째 참여예산제를 운영, 참여예산제도는 정책에 대한 불신과 민주주의에 대한 요구에서 출발하여 참여민주주의와 정부-시민간 신뢰 구축을 위해 추진됨
 - 카스카이스는 정책에 대한 불신으로 지방 선거 참여율 감소가 악화되자 참여예산제도를 적극적으로 수용 및 운영하게 되었으며, 매년 예산규모에 차이는 있으나 도시 총지출 대비 참여예산 비중이 가장 높은 비율을 기록함(약 15%)
- 카스카이스 역시 리스본 사례와 같이 참여예산은 투표권자의 범위가 넓은데 도입 초기부터 투표권을 국적제한 없이 개방하였고, 현재는 카스카이스에 거주하는 12세 이상 모든 시민 참여가 가능함
 - 특히 신체적, 정신적 장애가 있는 시민의 참여를 위해 간병인이 참여할 수 있는 행사를 운영하고, 장기 실업자까지 투표권을 확대하였으며, 아이들은 독립적인 투표권 행사를 위해 부모와 분리하여 투표할 수 있게 하였음
- 참여예산 절차는 온·오프라인을 통해 시민 아이디어를 제안받고, 전문가 자문 및 기술적 분석을 거쳐 정리된 사업에 대해 시민투표를 통해 최종 결정함
 - ①평가, 보고서 발행 및 다음 주기 준비, ②운영 규칙 및 예산 채택, ③제안서 제출, ④기술 분석 및 제안안의 개선 가능성 검토, ⑤프로젝트 검토 결과 발표 ⑥불만사항 접수 및 처리, 불만 대응 ⑦최종 투표 결과 공개 ⑧우수 프로젝트 공개 등의 절차를 거침
- 제안할 수 있는 사업을 제한하고 있으며 기술검토시(홀수로 구성된 기술위

원회) 다음과 같은 사항을 검토함

- ①시의 법적 책임에 위배되지 않을 것, ②참여예산 사업의 영향을 받을 지역을 명시하여야 함, ③사업은 투자의 개념이 포함되어 있어야 함(즉 일회성의 이벤트는 제외), ④하나의 사업은 30만유로를 넘을 수 없음, ⑤사업의 기간은 2년을 넘을 수 없음, ⑤시의 지속가능 전략에 부합 등을 검토, ⑥종교 및 정치집단에 연계되지 않을 것 등임

- 프로젝트는 2가지 유형으로 구분되어 참가자는 유형에 맞춰 제안할 수 있으며, A유형은 공식적인 단체의 활동 또는 개인에게 이익이 되는 제안(예 : 협회, 학교, 스포츠 그룹을 통한 사업), B유형은 시민 전반에 직접 혜택이 되는 제안임

2) 주민참여예산편성 현황

- 2011~2018년 기간동안 139개 프로젝트에 27.9백만 유로가 투자되었는데 이는 주민 1인당 및 지방자치단체 총지출 대비 투자비율로 살펴볼 때 유럽 최대 규모로 파악되고 있음
- 예산규모는 매년 예산상황에 따라 결정되는데 지방자치단체 총 투자금액 대비 참여예산 비율은 제도가 도입된 2011년에는 5.1%를 차지하기 시작하여, 최고 수준에 도달한 2015년에는 18.27%(주민 1인당 €74.70) 비중으로 매우 높음

〈표 5-22〉 참여예산 규모(2018년, 카스카이스)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
참여예산	2.1M€	2.5M€	1.5M€	1.5M€	4.02M€	4.2M€	6.3M€	5.8M€
총지출	39.6M€	29.7M€	32M€	18.5M€	22M€	33M€	41.8M€	72.7M€
총지출대비 참여예산 비율	5.3%	8.42%	4.69%	8.11%	18.27%	12.73%	15.07%	7.98%

주 : 다년 투자계획 상의 총지출

자료 : 카스카이스시 제공자료 연구자 재구성

- 2018년 총 유권자 39,245명 중 1,055명이 참가하였고, 온라인과 오프라인을 통해 접수된 제안서 중 39개의 사업이 투표에 상정되었고 최종 24개 사업이 투표를 통해 선정되었음

〈표 5-23〉 참여예산 참가자 및 프로젝트 실적(2018년, 카스카이스)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
참가자 수	총 참가자 수	504	395	762	747	862	1,119	1,083	1,055
	총 유권자 수	6,903	23,198	33,715	41,005	55,919	58,567	75,357	39,245
제안서 수	온라인 제출	—	—	—	—	—	41	52	17
	온라인 투표	—	—	—	—	—	31	39	14
	9 sessions	286	223	201	100	81	84	65	74
	본회의	130	147	105	81	81	84	65	74
	기술적 분석	48	48	47	43	46	55(SPP) 2(OL)	52(SPP) 2(OL) 4(OPJ)	54(SPP) 2(OL) 5(OPJ)
프로젝트 수	투표	30	32	26	31	40	37	36	39
	투표 후	12	15	7	9	21	24	27	24

주 1) 투표 수는 2017년 91,655건, 2018년 78,449건으로 각각 집계됨

2) SPP(Public Participation Session), OL(Propostas online), OPJ(Propostas para a comunidade OP Jovem)

자료 : 카스카이스시 제공자료 연구자 재구성

- ☞ 2018년 기준 분야별 참여예산 편성 실적을 살펴보면 총 569만 유로 24건 사업 중 스포츠분야가 776천유로(13.65%)로 가장 높고 다음으로 교육 69만유로(12.15%), 건물재생, 문화 각각 60만유로(10.55%)를 나타내어 전반적으로 스포츠, 교육, 문화 분야 투자가 높음

〈표 5-24〉 분야별 참여예산 편성 실적(2018년, 카스카이스)

구분	참여예산		사업개수
	투자금액(유로)	구성비	
스포츠	776,250	13.65%	3
교육, 훈련 및 평생 학습	690,850	12.15%	4
건물재생	600,000	10.55%	2
문화	600,000	10.55%	2
식량안보와 지속가능한 농업	580,284	10.20%	2
지속가능한 녹지	502,950	8.84%	2
건강	493,517	8.68%	2
놀이장비	355,379	6.25%	2
도로 시설물	300,000	5.28%	1
기술혁신	300,000	5.28%	1
공공 공간의 도시 재개발	254,973	4.48%	1
운송 및 이동성	175,763	3.09%	1
지속가능한 에너지	57,000	1.00%	1
총계	5,686,966	100.00%	24

자료 : 카스카이스시 제공자료 연구자 재구성

〈표 5-25〉 주민참여예산 유형별 편성 현황(2018년, 카스카이스)

(단위: 개, €)

구 분	사업수	반영 예산
총 계	24	5,869,012
A 유형	19	4,617,572
B 유형	5	1,251,440

자료: 카스카이스 참여예산 홈페이지(<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/op-2018/projetos>)

☞ 주민참여예산에서 문화관련 사업을 살펴보면 7개의 사업 모두 A 유형이며, 이는 문화분야 사업이 시민 전반의 혜택보다는 단체 또는 개인의 이익에 우선되는 유형으로 편성됨되는 것으로 해석됨

- A유형은 공식적인 단체의 활동 또는 개인에게 이익이 되는 제안(예 : 협회, 학교, 스포츠 그룹을 통한 사업), B유형은 시민 전반에 직접 혜택이 되는 제안임

〈표 5-26〉 주민참여예산 중 문화관련 사업 내역(2018년, 카스카이스)

(단위: 개, €)

유형	분야	반영예산	사업 명
A 유형	스포츠	176,250	Parede Foot-Ball Club의 조명 개조 및 차량 인수 (Renovação da iluminação e aquisição de viatura para o Parede Foot-Ball Clube)
A 유형	스포츠	300,000	Ibn Mucana 고등학교의 스포츠 시설 수리 (Renovação das instalações desportivas da Escola Secundária Ibn Mucana)
A 유형	스포츠	300,000	Alapraia Sports Complex의 2 개의 탈의실 및 수도망 개조 (Renovação de dois balneários e da rede de águas do Complexo Desportivo da Alapraia)
A 유형	문화	300,000	야외 영화관 (Cinema ao ar livre)
A 유형	문화	300,000	Zambujeiro 문화 시민 센터 건물 개조 (Requalificação do edifício do Centro Cultural e Cívico do Zambujeiro)
A 유형	놀이 기구	250,453.00	“비 또는 빛” 차단을 위한 EB2/3 Alapraia 지붕 설치 (“Lá fora fa a chuva ou faça sol” – Colocação de coberturas na EB2/3 Alapraia)
A 유형	놀이 기구	105,126.00	Conceição da Abóboda AECA 1400의 스카우트 그룹화 (Equipar o Agrupamento dos Escuteiros da Conceição da Abóboda AECA 1400)

자료: 카스카이스 참여예산 홈페이지(<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/op-2018/projetos>)

제3절 | 시사점

1. 지방분권, 주민자치 역량이 핵심

■ 주민의 자발적 참여를 통한 지역의 정책결정 및 예산편성 중요

- ④ 주민참여예산제도(Citizen Participatory Budgeting)는 지방자치단체의 예산과정에 지역주민의 참여를 법적·제도적으로 보장하여 지방재정활동의 민주성, 투명성, 효율성을 확보하기 위한 제도임
- ④ 국내에서 주민참여예산제도는 브라질 사례를 벤치마킹하여「지방재정법」에 근거하여 2011년부터 의무 규정으로 시행하고 있음
 - 주민참여예산제도는 1989년에 브라질의 포르트 알레그리(Porto Alegre)시에서 처음 실시된 이후 남미, 유럽, 아시아, 아프리카 등으로 확산
- ④ 참여예산제도는 시민들에게 정책에 대한 홍보, 창의적인 아이디어 발굴, 실질적으로 삶의 질을 개선할 수 있는 사업 발굴을 위해 전 세계적으로 적극적으로 활용 및 확대하고 있는 추세임
 - 파리는 지방세를 인상하지 않은 프랑스의 지방자치단체 중 하나이며 중앙정부 이전재원은 지속 감소하고 있어 자체 가용재원이 제한적인 상황에서도 파리지 전체 예산의 5% 수준을 참여예산으로 편성 계획
 - 포르투갈의 카스카이스도 전체 예산에서 참여예산이 차지하는 비율이 최소 수준일 시기가 2013년 4.69%, 최고수준일 시기가 2015년 18.27%로 상당히 높은 비율의 예산권을 시민에게 부여하고 있음
- ④ 참여 예산의 가장 중요한 측면은 시민이 예산사업을 제안하는 과정에서 삶에서 필요한 정책지원 사업에 대한 고민과 도시의 미래를 생각하게 되고 공동체 의식을 강화한다는 점임
- ④ 지방분권과 지방자치가 제대로 작동하기 위해서는 주민의 자발적 참여를 통해 지역의 정책을 자율적으로 결정하고 그에 대한 책임을 부여하는 주민 참여예산 편성이 중요함

2. 실질적인 “주민참여” 예산 반영 미흡

■ 제도적 강제성에도 불구하고, 주민참여예산편성의 실질적 편성권 미흡

- ① 우리나라의 주민참여예산제도는 「지방재정법」에 근거하여 2011년부터 의무적으로 운영하도록 되어있으나, 주민의 실질적 예산 편성권은 미흡한 실정임
- ② 2019년 행정안전부 조사에 따르면 전체 243개 지방자치단체 중 90.53%(220개) 지방자치단체에서 주민참여예산기구(주민참여예산 위원회, 분과위원회, 지역회의 등)를 구성하고 있으나, 위원회 운영이 형식적이거나 주민투표 과정 없이 지방자치단체에서 제안의견을 취사선택하는 경우가 다수임
- ③ 본 연구에서 조사한 결과 문화분야의 경우 문화관련 분과위원회를 운영하고 있는 지방자치단체를 대상으로 조사한 결과 분과위원회 구성 지방자치단체의 80%는 주민투표를 진행하지 않고 제안된 사업을 위원회 심의로 선정하고 있었음
- ④ 예산의 편성과정에 대한 제한된 주민참여권으로는 주민참여예산제도는 형식화되고, 참여한 위원들도 효능감을 상실하게 될 것이며, 오히려 기득계층과 이익집단이 주민참여예산제도를 악용할 우려도 높음
- ⑤ 참여예산 사업은 시민의 아이디어 제안에서 투표를 위해 목록화하는 단계까지 전문가의 기술평가 및 타당성, 중복 통합 가능성 검토를 거치는데, 이 과정의 논의구조(시민과 전문가 혹은 정책 관계자 간의 협의)가 섬세히 형성될 필요가 있음
- ⑥ 주민참여예산제도가 실질적으로 작동하기 위해서는 주민의 일반제안과 위원회에서 예산을 제안하고, 지역회의에서 제안된 예산을 심의 조정할 수 있는 권한을 가지고 있어야 함
- ⑦ 한편 주민의 제안사업은 단순 의견, 지역 숙원, 이익집단 사업, 미성숙 사업, 법령저촉사업 등으로 실제 예산편성에 무리가 있는 경우도 다수 발견되어, 지역 정책과 예산에 대한 시민교육도 중요함

3. 주민의 문화사업 요구 ↑, 문화분야 참여예산편성 활성화 필요

■ 주민참여예산 편성은 주로 문화사업, 문화분야 참여예산 활성화 필요

- 국외사례에서 참여예산제도는 참여민주주의, 정책에 대한 신뢰를 위한 목적으로 출발하였는데, 시민의 제안으로 편성된 사업은 대부분 광의의 문화, 특히 생활문화와 밀접한 관계가 있는 사업이 주를 이루고 있음
- 조사대상 국가들은 매년 시행착오와 의견수렴 등을 거쳐 관련 절차와 규정을 수정 보완(예산, 시민과 정부의 참여 방식, 제도적 법적 틀 등)하는 작업을 지속하고 있음
- 참여예산에 시민을 적극적으로 동원하고 양질의 아이디어를 발굴하는 것이 대부분의 사례에서 도전과제로 발견되었고, 주로 홍보, 교육, 정보공개, 워크숍 등을 다각화하는 전략으로 접근하고 있음(예산편성만큼 중요한 점은 시민참여)
- 참여대상을 학생, 아동으로 확대하고, 다양한 이주민의 참여를 독려하며(외국어 서비스 제공), 경제적 소외지역을 대상으로 우선 지원하는 등의 노력
- 디지털 플랫폼은 참여를 용이하게 하지만 한편으로 온라인 상호 작용의 특성상 토론과 대면 토론이 제한되기 때문에 최근 들어서는 오프라인 투표를 유도하는 경향
- 중앙-지방자치단체 간 협약제도의 경우 협약체결 결과보다 과정에 의미가 있는데, 지방자치단체의 현황진단과 중앙-지방자치단체 간의 논의과정, 지역특성에 맞는 성과목표에 대한 자체적인 고민과 이를 문서화하는 일련의 과정이 중요
- 특히 주체간(중앙, 지방자치단체, 실행기관 등) 역할과 연계협력에 대한 구체적인 방안을 중시하고, 문서화 하는 과정에서 협력사업이 궁극적으로 공헌하는 사항에 대해 정리됨으로서 보다 사업목표와 방향을 명료하게 하는 효과가 있음



제 6 장

중앙-지방 간 협력적 재정관계 구축을 위한 과제

제1절 | 문화분야 정부 간 협력적 재정관계 구축 방향

제2절 | 문화분야 정부간 재정협약 도입 방안

제3절 | 법제도 정비 방안

제1절 | 문화분야 정부 간 협력적 재정관계 구축 방향

1. 기본방향

■ 협약형 전략적 포괄보조프로그램 등 정부간 재정관계 개편 필요

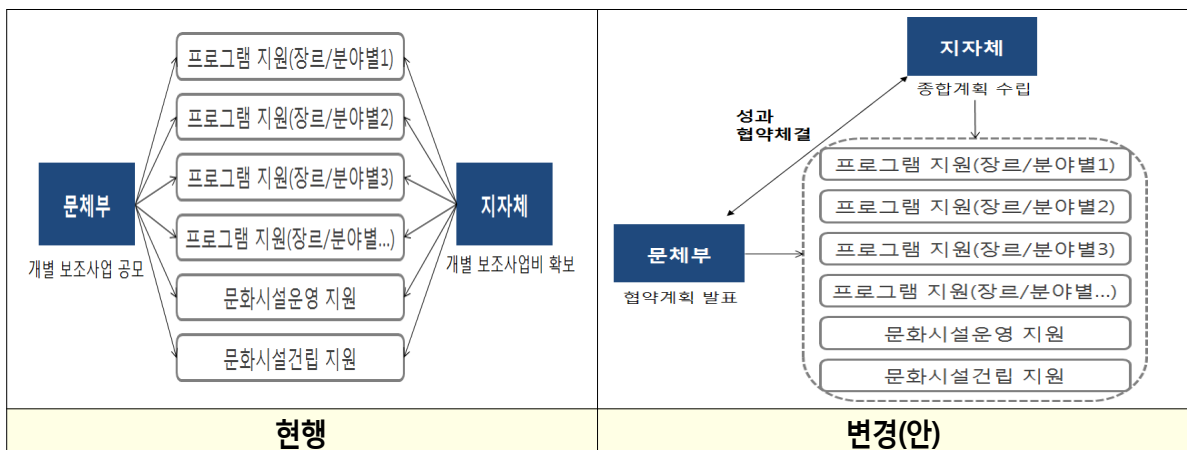
- ☞ 우리나라 조세할당 구조는 세입은 중앙정부에 집중되지만 실제 집행은 지방자치단체가 더욱 크기 때문에 구조적으로 항상 지방자치단체의 예산이 부족하게 되어있고 부족한 예산은 이전재원으로 충당해야 함

 - 2019년 기준 지방세 21.7%(국세 78.3%) 비중이나, 최종 재정 사용액은 통합재정 기준 지방정부 50.6%(중앙정부 49.4%) 수준으로 중앙정부 비중을 추월
- ☞ 문화분야 국고보조사업은 대부분 소규모 영세사업으로 지원되고 있으며, 주로 대규모로 지원되던 시설확충 등 사업은 지특회계 생활기반계정으로 2020년 394,204백만원 규모가 이양되었음

 - 2019년 문화체육관광부의 지방자치단체 국고보조금 1조 7,246억원 중 23.4%인 403,599백만원이 지방이양사업으로 이전(균특회계 394,204백만원, 문예기금 9,395백만원) 예정
- ☞ 지방이양으로 지방자치단체의 재정환경의 변화가 예상되는 가운데 지역주민과 지방자치단체의 수요가 높은 문화분야의 정책이 균형적으로 추진될 수 있도록 지방자치단체의 안정적인 문화분야 재원 확보 방안과 함께 지방자치단체의 자율성을 증대시킬 수 있는 재정지원 시스템이 필요함

 - 2019년 지방자치단체의 문화 및 관광분야 예산 규모(11조원)는 지방자치단체 총지출 231조 대비 4.8% 수준으로 동 기간 중앙정부 총지출 대비 문화 및 관광분야 비중인 1.5%를 크게 상회
- ☞ 부처 혹은 관련 정책부문의 정부간 재정관계의 정비는 부처의 국고보조 사업관리 및 집행방식과 관련되며, 이에 중앙과 지방정부 간 재정관계 개편은 국고보조금 시스템 개편에 해당됨
- ☞ 특히 정부의 지방분권 추진에 따른 지방이양으로 이전재원 축소 규모가 결정되면 보통교부세와 국고보조금 규모에 많은 영향이 발생되는데, 지방세 확충에 따른 이전재원 축소는 국고보조금 제도의 개편에 집중될 것으로 전망됨

- ❖ 문체부 국고보조사업의 특징인 소규모 재량지출 사업의 구조적 특성은 성과계약형 전략적 포괄보조프로그램과 같은 신분권적 정부간 재정관계로 접근할 필요(이재원, 2018)
- ❖ 지방자치단체와 각 중앙부처의 재정재량 사업, 소규모 재정사업으로 개별 사업단위로 지방이양이나 기준보조를 개편을 모색하는 미시적 접근은 적절치 않을 수 있기 때문임
- ❖ 국고보조사업 지원방식을 장르/분야별 소규모 개별 보조사업에서, 문체부가 제시하는 협약계획(주제)에 대해 지방자치단체가 지역실정에 맞게 종합계획을 수립하고 성과를 협약하는 방식으로 전환을 제안함
 - 중앙정부와 지방자치단체간 성과협약을 체결하는 과정에서 정책이 지향하는 성과가치를 중심으로 수평적 협약관계를 구축, 중앙과 지방 정부 간 재정관계에서 집행재량과 성과책임의 교환구조를 형성하는 것임



[그림 6-1] 정부 간 재정협약(성과협약형 포괄보조프로그램) 도입 방안

■ 하향식 정책사업 배분에서 중앙 지방정부간 기능 공유 체제로 전환

- ❖ 분권의 관점에서, 지역문화진흥은 지역 내 가용자원을 직접적이고 효율적으로 동원하고 지방자치단체가 이니셔티브를 가지고 추진되어야 함
- ❖ 중앙정부와 지방자치단체는 정책이 지향하는 성과 가치를 중심으로 수평적 협약관계를 제도화하는 방향으로 국고보조사업을 포괄형 재정협약 방식으로 개편할 필요

- ④ 포괄형 재정협약은 그간 개별 국고보조사업에서 중앙정부가 기획하고 지방정부가 집행하는 하향식 재정배분의 한계를 개선하고, 동시에 지방자치단체의 문화정책 기획을 중앙과 지방이 협력하는 기능공유 체제로 전환을 의미함
- ④ 즉 개별사업단위의 국고보조사업 운영체계에서 정책부문별 혹은 정부간 포괄보조형 성과계약체제로 전환하여 중앙정부는 재정확보에 지방자치단체는 사업 성과에 더 책임을 부담하는 방식의 관계 구축임
- ④ 이 때 단순히 일부 유사 보조사업단위를 하나의 보조금을 통합하는 포괄보조금이 아닌 사업의 성과 관리, 모니터링 등을 체계적으로 진행하며, 지방자치단체 및 현장의 정책을 효과적으로 지원하는 기반 구축이 중요
- ④ 정부 간 재정협약에는 기본적으로 예산지원방식의 변화를 넘어 중앙과 지방 정부간 역할변화와 관련된 행정관리 및 평가기법 등 성과관리 체계의 개발을 필요로 함
- ④ 협약을 체결하는 과정에서 정책성과와 목표에 대해 점검하게 되고 사업수행은 정책효과 관점에서 추진하게 되어 협약을 통한 관계는 정책의 성과관리 강화에 효과적임
- ④ 현행 회계에서도 ‘지역발전특별회계’ 사업이 과거의 국고보조금 사업의 일부를 별도의 포괄재원으로 구성하는 포괄보조금 사업을 운영하고는 있으나 지역의 기획능력 제고와 자율성 확보에는 미흡한 실정임
- ④ 이는 지특회계 사업의 경우 중앙 예산당국인 기획재정부에서 포괄보조를 운영하고 있기 때문에 예산의 총량관리와 지원체계 종합화에는 유리하지만 정책사업의 전략적 계획 수립과 성과관리 차원에는 주무부처 관리보다 상대적으로 어려운 구조기 때문임
- ④ 주무부처에서 보괄보조 프로그램을 운영할 경우 보다 정책맞춤형으로 지방자치단체와의 성과관리 계획을 수립할 수 있고 이에 따른 지역사회 맞춤형 문화정책 기획과 지역사업의 선택권과 자율성이 확보될 수 있음

■ 예산운영체계의 혁신과 지방자치단체의 기획 강화 기대

- ④ 협약형 포괄보조의 장점은 중앙과 지방 정부간 재정관계에서 집행재량과 성과책임의 교환구조를 형성하는 것임

- ④ 중앙정부의 관리감독으로부터 지방정부 수준에서 관할하는 포괄보조로 전환됨에 따라 집행단위에서 많은 재량이 인정되고 우선순위 설정에 대한 중앙정부의 간섭을 줄일 수 있음
- ④ 개별 국고보조사업 보다 행정관리 요건이 축소되어 중앙정부는 관리효율성 향상 지방정부는 행정부담 완화의 장점이 있고 지방자치단체의 연성예산제 약이 사전적으로 억제되어 재정효율성에 긍정적임
- ④ 중앙정부 입장에서는 현행의 소액다건형 개별 국고보조금 체계는 행정 및 재정관리, 전달체계를 복잡하게 하여 부처의 성과계획서와 성과관리 체계를 설계·운영하는 것이 쉽지 않은 실정임
 - 문화체육관광부 사업의 3/2는 지방자치단체 또는 민간을 통해 추진되는 국고보고사업으로 대부분의 개별 사업이 소속기관 혹은 산하기관 등에 위탁 관리하고 있어 개별 사업별, 전달체계별로 성과관리체계가 분리되어 있음
 - 문화체육관광부의 전달체계는 소속기관, 산하 공공기관, 각 지방자치단체, 기초와 광역 문화재단, 협·단체 등이 포함되는 복잡한 구조임
 - 또한 중앙·지방간 역할분담체계가 정립되지 않아 국고보조사업의 보조율에서 일관성있는 기준이 설정되지 않아 부처 내 유사한 사업에서도 상이한 국고보조율이 적용되는 사례를 지적받기도 함
 - 개별사업별 분리 추진은 행정관리 부담을 과다하게 하고 사업들 간 연계, 종합적인 시너지 효과를 기대하기 어려운 구조로 유사·중복의 낭비, 행정력 낭비 등의 기대효과 대비 관리비용이 큼
- ④ 협약형 포괄보조의 경우 지방자치단체는 협약을 체결하기 위해 중앙정부에서 제시한 큰 틀의 주제(협약형 포괄보조프로그램)에 따라 관련 문화정책과 비전, 전략 등을 담은 계획을 수립하게 함으로써 성과관리와 지방자치단체의 기획능력 강화를 기대할 수 있음

2. 중앙정부의 재정이전 방식 전환

□ 포괄형 재정협약(성과협약) 체계를 제도화할 필요

- ④ 포괄형 사업에 대한 계획과 재원에 대하여 중앙과 지방 정부간 긴밀한 협의가 요구되며, 소관 부처인 문화체육관광부가 포괄보조형 사업에 대해 재

원을 승인하는 계획의 승인권을 행사할 수 있어야 함

- ④ 협약제도의 도입을 위해서는 협약을 위한 포괄보조형 사업설계, 사업별 목적과 내용, 재원조달, 성과목표 등이 포함된 종합계획의 수립이 필요하며, 협약이 실질적으로 작동될 수 있도록 관련 법·제도 마련 필요

■ 지방자치단체 간 연계·통합적 문화정책 유도

- ④ 그동안 개별 보조사업으로 사업이 추진되어온 관성에 의해 대부분 지방자치단체들이 통합적인 문화정책 추진 경험을 축적하지 못한 실정이므로 지방자치단체 자체적으로 주요한 문화정책을 발굴하고 관계기관 및 지방자치단체 간 연계 문화정책을 수립하도록 유도 필요
- ④ 지역성을 고려한 지방자치단체의 문화정책 추진을 이끌어내도록 전문성 있는 민간인력을 활용할 수 있도록 하며, 협약제도 체계 내에서 문화정책 수립 과정을 중시하고 지원할 필요가 있음

■ 지방자치단체의 협약 이행과 사업운영 부담 감소를 위한 지원 필요

- ④ 협약 대상 사업 설정 및 지방자치단체 이행 사항 규정, 모니터링과 평가 절차 등을 구체화해야 하며, 문체부의 지침에 따라 집행하던 개별 국고보조사업 체계에 익숙한 지방자치단체에게 협약제도 부담을 경감시킬 필요
- ④ 중앙과 지방정부 간에 재정협약 도입 시 지방자치단체의 성과책임과 과도한 사업운영 부담 감소를 위한 중앙정부의 컨설팅, 정보자료 제공, 연수회 등 지원이 필요

3. 지방자치단체의 사업기획 및 운영, 성과창출 능력 개발

■ 지방자치단체 주도 문화정책 추진체계 형성, 지역주민 및 지역조직 참여 확대

- ④ 지방자치단체가 주도하는 지역 문화정책 기조 하에서 개별 사업을 체계적이고 조화롭게 연계시켜 이끌어 나갈 지역 단위의 문화정책 계획 수립이 중요
- ④ 주민들의 자치 역량의 뒷받침 없이 분권 강화만으로는 문화정책의 지속적

성과 창출을 기대하기 어려우므로, 지역사회 내의 조직이 주도하는 추진체계 구축 필요

- 그동안 문화도시, 문화영향평가제도 등을 추진하면서 주민 참여가 확대되었지만 여전히 조직적인 역량은 미비하며 관 주도형 사업 관행이 우세한데, 분권적 문화정책 기조 하에서 이를 극복하는 것은 더욱 절실함
- 주민 조직 주도의 정책 추진 방식 확산 방안을 모색해야 하며, 각 지방자치단체의 특성에 맞도록 현장에서 활동할 수 있는 주체양성 및 그러한 과정을 지원할 중간지원 조직의 적극적 활용이 요구됨

제2절 | 문화분야 정부간 재정협약 도입 방안

1. 문화분야 정부간 재정협약 사업유형 도출

■ 포괄보조형 재정협약 사업 유형 설계

- ④ 중앙과 지방정부가 사업에 대한 권한과 책임을 공유하면서 사업에 대한 지방자치단체의 기획과 집행재량의 확대를 위해서는 특정 정책에 대해 중범위 수준으로 개별사업을 통합하는 포괄보조 형식이 있음
- ④ 일정규모로 사업을 규모화하여 지방자치단체로 하여금 세부사업이 아닌 정책단위에서 기획하고 구체적인 지출방식과 자원배분 규모에 대한 재량을 확대하는 방안임
- ④ 이는 자원 확보의 책임은 중앙에 있지만 사업의 성과 책임은 지방이 더 많이 부담하는 방식으로 포괄적인 정책지침은 중앙에서 설계하지만 구체적인 집행계획은 지방자치단체가 담당함
- ④ 지방분권으로 인한 중앙정부 사업의 지방이양에 따라 발생할 수 있는 지방자치단체 재정격차에 따른 문화격차 부작용을 예방하면서 지방자치단체 실정에 맞는 문화정책을 지원할 수 있을 것임
- ④ 협약의 대상사무는 중앙정부와 지방자치단체 간에 공동적 관련성을 가지는 사무를 대상으로 하고, 정책환경의 변화와 사업의 특징, 전달체계를 고려하여 구체적·개별적으로 판단되어야 함
- ④ 주요 정책의제를 중심으로 기존 개별사업을 통합하여 포괄형 보조사업을 구상하는 것이 효과적이며, 현재의 문화체육관광부 사업을 기준으로 했을 때 지방정부와 협약을 통해 지원 가능한 사업(안)은 다음과 같음
 - 프랑스의 문화발전협약의 대표적 유형으로는 예술교육만 관련된 예술 교육 계약 (CLEA), 지역 독서 계약 (CTL), 도시 그리고 예술과 역사의 협약(VPAH), 농촌과의 협약 등을 추진하고 있음

〈표 6-1〉 문화분야 포괄보조형 재정협약 사업(안)

구분	포괄보조형 협약대상 사업(안)
문화적 도시	공공디자인 및 공간문화 진흥, 지역문화예술지원, 지역문화진흥
생활문화	지역문화 행사지원, 공연예술활용 관광자원화
전통문화	전통문화 진흥, 전통스토리 계승 및 활용, 공연예술 진흥기반 조성

- ❖ 이 때 단순히 일부 유사 보조사업 단위를 하나의 보조금을 통합하는 포괄 보조금이 아닌 사업의 성과 관리, 모니터링 등을 체계적으로 진행하며, 지방자치단체 및 현장의 정책을 효과적으로 지원하는 기반 구축이 중요
- ❖ 문화체육관광부 사업 중 문화도시 지정 및 지원 사업의 경우 개별사업을 지원하는 것이 아닌 문화를 통한 지역발전 계획 전반에 대해 종합적으로 지원하는 일종의 포괄보조형 사업임
- ❖ 그러나 성과계약 관점의 접근보다는 지방자치단체의 계획에 대해 종합지원, 포괄 지원하는 보조금 통합 측면에서의 재정지원 의미를 두고 있으며 현재 사업의 초기단계이므로 전략적으로 성과관리 방안을 설계하는 것이 중요함
- ❖ 문화도시 사업은 기본적으로 지방자치단체의 계획에 대한 종합지원을 컨셉으로 하여 포괄보조 형태를 갖추고 있으므로 성과관리 체계를 반영할 경우 포괄보조형 재정협약 사업의 모델이 될 수 있음
 - 앞서 국내 정부간 재정협약 사례에서 기술하였듯이 농림축산식품부는 ‘농촌협약’ 제도를 도입하여 협약을 체결한 지방자치단체를(중장기 계획 수립 지방자치단체) 대상으로 지역에서 필요로 하는 사업을 포괄적으로 지원할 계획임

■ 지방자치단체 선호를 반영한 재정협약, 수요를 반영한 자원배분이 중요

- ❖ 중앙·지방간 성과계약에서는 지방자치단체의 선호를 충분히 반영해야 하며, 성과지표는 전국 단위로 표준화하기 보다는 지역별로 다양하게 설계하고 지방자치단체와 지역사회의 역량이 고려되어야 함
- ❖ 성과계약에서는 프로그램의 성과목표에 초점을 맞추고 지방자치단체의 사업추진방식 혹은 운영체계는 자율적으로 위임하는 것이 바람직할 것임
- ❖ 포괄보조에서는 기존에 개별 보조금으로 운영하던 방식을 준용하여 사업별로 재원을 배분하는 상향식 배분 보다는 지역별 관련 계획 이행을 위한 재

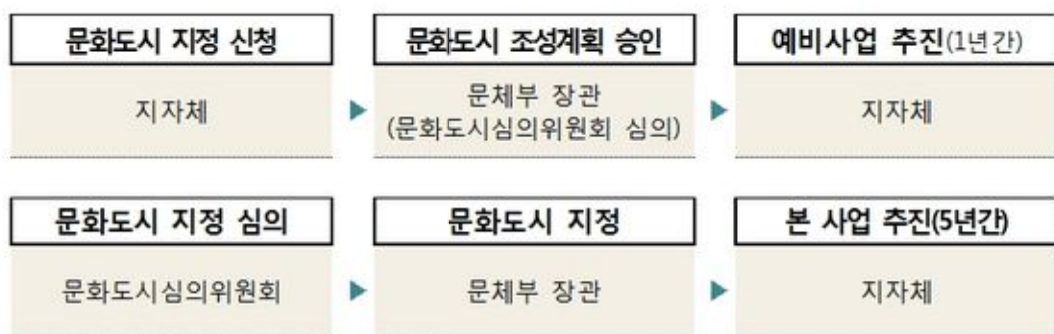
정수요를 산정하여 자원배분 접근을 설계할 필요

- ④ 개별 사업단위로 재원을 산정하면 상대적으로 지원조건이 유리한 사업 중심으로 지방자치단체가 선택적으로 예산을 확보할 가능성이 있으므로, 특정 사업에 재원이 과다하게 배분되지 않도록 성과목표를 중심으로 계약을 체결해야 함
- ④ 하나의 협약형 포괄프로그램에서 추구하는 성과목표는 지방자치단체별로 다양할 수 있는데, 성과목표에 따라 적정규모를 산정하고 성과별로 표준 단가를 설정할 수 있음
- ④ 지방자치단체별로 달성해야 하는 성과목표치를 결정하면 표준단가와 성과 목표 규모에 기준하여 재정수요를 잠정적으로 산정할 수 있음
- ④ 지방비 부담 방식은 개별사업단위 보다는 전체 국고보조금의 총량에 대한 총액매칭으로 설계하여 개별 단위사업별 자원배분에서 지방자치단체의 자율적인 재량을 인정하는 것이 효과적일 수 있음

■ 협약기간 : 최소 3~5년 단위의 다년 협약

- ④ 협약은 기본적으로 다년으로 3년 이상을 계획할 때 성과관리 차원에서 의미있는 효과를 기대할 수 있으며, 특히 문화분야의 경우 단기간 성과창출이 어려운 특성에 의해 단년지원으로 성과를 기대하기 어려움
 - 유형적인 산출물에 대하여 가성비로 성과가 측정되는 제조업 분야와 비교할 때 문화분야 사업의 산출물은 무형적이고 경험적인 특성을 본질적으로 내포하고 있기 때문에 성과측정이 명확하게 이루어지기 어려움
 - 성과주기도 일정치 않은데 예를들어 공연예술단체의 활동지원이 창의적인 작품 기획으로 연결되는가, 나아가 수혜자의 만족이나 접근성 개선에 효과적이었는가 등은 단년도 예산투입의 성과로 창출되기에 무리가 있음
 - 사업의 결과는 단순 예산투입에 대한 결과(output)가 아닌 사업운용에 대한 성과(outcome)를 요구하지만 현실 세계에서는 단년 지원으로 가시적 성과를 내기 어렵다보니 사업특성에 맞지않는 왜곡된 목표치를 설정하거나 사업의 목표와 무관하게 참가율, 집행률 등 경직된 지표를 적용하는 실정
- ④ 사업의 특성과 성과주기를 고려하지 않고 협약형 포괄보조가 설계될 경우 보조사업 요구자는 성과창출을 통한 자생력 확보보다 일회성 예산수급에 관심을 가질 여지가 높음

- ❖ 따라서 다년간 달성해야하는 목표를 설정하고 상호 협약을 추진해야 하며, 다년 협약은 지방자치단체, 사업기관이 사전에 대략적인 예산금액을 파악함으로써, 안정적인 사업운영을 가능하게 함
- ❖ 지방자치단체의 사업 준비, 계획 착수, 조직 구성 등을 통해 성과까지 창출까지 연결되도록 시기별로 적합한 성과지표를 구성하고 다년간 사업을 지원하되 매년 평가를 통해 성과를 점검하고 그 결과가 차년도 예산에 영향을 미치는 구조를 설계할 필요
- ❖ 협약기간을 중장기 단위로 다년간 추진할 경우, 단계적 사업 방식을 채택하여 실질적 성과 창출이 가능한 사업들을 중점적으로 지원할 수 있는데, 현재 문화도시 선정 사업의 경우 예비사업을 거쳐 본 사업을 지정하도록 2단계로 구분하고 있어 성과유도에 효과적임
 - 단계적 사업방식은 예를들어 1단계는 사업계획 설계 후 실행사업 발굴, 계획 우선순위 선별, 지역 내 추진 조직 형성 등을 진행하고 1단계에 대한 평가를 거쳐, 2단계에 본격적인 시설 투자가 필요한 사업을 선정하여 후속 과정을 진행하는 방식임
 - 문화체육관광부의 문화도시 사업의 경우 지방자치단체의 ‘문화도시 조성계획’ 수립 및 문화도시 지정 신청, 조성계획을 승인받은 지방자치단체의 1년간의 예비사업 추진, 문체부의 예비사업 평가 후 본사업 추진(5년간 재정지원)



[그림 6-2] 문화체육관광부의 문화도시 지정 절차

2. 중앙-지방 정부 간 책임분담

■ 중앙은 정책의 방향을 제시, 지방자치단체는 지역실정에 맞는 계획을 수립

- ④ 문화사업은 소액다건형 지원체계를 가지고 있으며 문화사업의 증가로 인해 중앙정부의 사업관리 등 업무 부담이 가중되어, 중앙정부의 정책기획 기능, 전략적 성과관리기능 수행이 제약되고 있음
- ④ 재정협약형 포괄보조의 도입은 중앙정부에서 지방자치단체로 사업을 중분류 규모로 보조함에 따라 세부적인 실행사업 선정, 심의, 승인 등 사업운영의 주요 책임이 중앙정부에서 지방자치단체로 일부 이양할 수 있음
 - 기존의 개별 보조금 지급방식은 중앙정부가 개별 사업을 심의, 승인하는 등 사업운영 과정 및 성과에 대한 책임이 부여되어 있어 사업 개수가 늘어날수록 행정부담이 과중되었음
- ④ 중앙과 지방정부 간의 역할 분담은 중앙정부는 주요정책의 주제와 방향만 제시하고, 지방자치단체에서 수립한 문화정책 계획을 심사·평가, 전략 목표 협의하는 책임 구조임
- ④ 협약은 지방자치단체가 지역 내의 자원을 활용하고 시너지 효과를 낼 수 있도록 연계하여 계획방향을 수립하고 이를 달성하기 위한 구체적 수단은 정부와 지방자치단체가 함께 발굴하고 협업하여 지원하는 협력체계임
- ④ 이에 따라 지방자치단체는 각 지역의 실정에 맞는 문화정책을 수립하고 사업을 계획해야하며, 중앙정부는 재정보호와 성과목표 설계를 협의하는 역할이 부여됨

■ 제도 도입에 대한 선호파악과 예상문제점 사전분석 필요

- ④ 지방정부의 재정협약형 포괄보조금 지원제도의 도입에 대한 선호를 사전에 파악하여, 제도의 전이과정에서 나타나는 문제를 파악하여 제도 정립 필요함
- ④ 지방정부의 협약제도 선호도, 사업성과 달성에 대한 책임에 대한인식, 사업 추진역량, 예상되는 문제점 등에 관한 분석이 필요함
- ④ 이를위해 협약제도 본격 도입 전, 주요정책과 부처 내 유사한 개별사업을 선별·통합하여 재정협약형 포괄보조프로그램을 설계하고 시범사업을 거쳐

제도를 보완하는 작업이 선행되어야 함

■ 지방자치단체의 사업기획 및 운영, 평가능력의 개발

- 그동안 개별 국고보조사업은 중앙정부가 설계한 표준 지침을 지방자치단체가 단순 수용하는 방식으로 진행되어, 지방자치단체 단위의 자체 전략계획을 수립·운영할 역량이 축적되지 못하였음
- 따라서 성과계약형 포괄보조프로그램을 운영하기 위해서는 지방자치단체의 사업 계획 및 운영 역량을 진단·개발하는 사전 준비가 우선적으로 전제되어야 함
- 협약제도 도입으로 예상되는 변화에 지방자치단체가 적응하고 과도한 사업 운영 부담 감소를 위한 중앙정부의 지원이 동반되어야 하며, 지방자치단체에게 사업기획 및 운영과 관련된 컨설팅 제공이 필요함
- 지역의 기획력을 향상시키기 위해, 지역 내외 문화관련 단체, 전문가의 컨설팅 등을 활용하여 기획능력을 향상시킬 수 있을 것으로 기대함
- 또한 지방자치단체 내에서 블록(Block)으로 묶여 있는 사업을 운영할 수 있는 행정, 조직체계가 구성되어야 하며, 중앙과 지방자치단체 간 협약시 조직체계 구성과 정비 상황을 점검해야 함
- 지역 차원의 문화정책의 비전, 전략을 도출하고 이를 구체화하는 과제들을 담아서 계획을 수립토록 하되, 기존 지방자치단체를 대상으로 하는 개별사업과 차별화되도록 사업전략을 제시할 필요가 있음
- 특히 지역 내에서 문화정책이 자생력을 갖출 수 있도록 지역 내 자원을 활용하고, 인근 지방자치단체 및 관계 기관과 연계사업 등의 내용을 중점적으로 전략에 포함하여 계획을 수립할 수 있도록 함
- 계획에서는 충실한 사전 실태 조사를 통해 협약 추진의 근거인 기초 데이터를 제시하도록 하고, 특히 중앙 단위에서 기존 통계자료로 파악하기 힘든 마을단위의 실태 자료를 포함토록 할 필요가 있음

3. 지역주민 참여형 문화정책 추진체계 형성

■ 지역주민 및 다양한 유형의 중간조직 참여 확대

- 다양한 주체들이 참여하는 지역 활동그룹에서 주도하여 전략 수립, 사업 선정 및 관리 등의 절차가 진행되는 상향식 문화정책 계획 개발 과정을 지향할 필요가 있음
- 행정조직과 기존 주민 조직 중심으로만 사업 추진기구를 구성하던 관행에서 탈피하고, 사업 과정에서 지역사회의 다양한 주체들이 참여하는 보다 확대된 파트너십 형성을 유도해야 함
- 이러한 파트너십에는 기존 주민 조직이나 활동기관(문화재단 등)뿐 아니라 협동조합, 사회적경제 조직, 민간 사업체, 각종 지역의 협·단체 등이 참여할 수 있도록 해야 함
- 필요시 지역 외부 주체들도 적절한 역할을 발휘하도록 파트너십 과정에 참여토록 함

■ 지역 내 사업선정에 주민참여예산 편성 방식 부여

- 재정협약형 포괄보조는 개별보조사업 방식과 달리 실행사업 선정, 심의, 승인 등 사업운영의 주요 권한이 지방자치단체로 이관됨에 따라 지역의 자율성이 보장되지만 지역의 운영방식에 따라 재정운용의 투명성과 책임성에 차이가 있을 수 있음
- 문화 및 체육시설 투자 국고보조사업 비효율성 및 매개기관의 복잡한 이해관계 등의 쟁점이 제기되고 있어 지방분권의 혁신효과를 기대하기 위해서는 지방이양과 주민참여 제도의 병행 필요
 - 그간 문화서비스에 대한 높은 수요와 문화사업의 특성상 선심성·낭비성 축제나 사후관리(운영 전문성 및 지속가능성)에 있어서 보다 강도 높은 검토가 필요하다는 요구가 있었음
- 협약방식은 지방분권에 따른 자치보장에 도입 의도를 내포하고 있기 때문에 지방자치가 표방하는 지역문제에 대한 주민 참여를 적극적으로 유도할 필요가 있음

- ④ 따라서 협약사업 이행조건에 사업선정 및 실행예산 편성 과정에서 주민의 직접 의견을 수렴하도록 주민참여예산 편성을 조건으로 제안하는 방안을 고려할 수 있음
- ④ 앞서 문체부 사업 중 포괄보조형 사업으로 추진되고 있는 “문화도시 지정 및 지원 사업”에 대하여 국고보조 조건에(협약 체결시 협약 이행조건에 포함) 주민참여 예산 편성을 의무화 하는 방안을 고려할 수 있음

4. 성과관리 및 모니터링 체계 개발

■ 문체부 중기계획의 성과목표를 기초하되 지역별 특성에 맞춰 지표 설계

- ④ 성과관리를 위한 평가지표체계를 구성할 때는 중앙정부인 문화체육관광부의 중기계획에서 지향하는 성과목표를 기초로 하여 지역별 구체적인 지표를 개발·적용해야 함
- ④ 성과지표는 전국 단위로 표준화하기 보다는 지역별로 다양하게 고려해야 하며 지방자치단체와 지역사회의 역량에 따라 사업 추진체계와 방식이 다를 수 있다는 조건이 전제되어야 함
- ④ 성과계약에서는 프로그램의 성과목표에 초점을 맞추고 지방자치단체의 사업 추진방식 혹은 운영체계는 자율적으로 위임하는 것이 바람직함
- ④ 구체적인 성과목표(예, 문화시설 이용률)를 근거로 지방자치단체와 성과계약을 체결하고 개별 사업에 대한 자원배분과 집행의 재량을 보장할 필요가 있음
 - 협약에 대한 모니터링 및 성과 평가지표는 투입(input), 실적(output), 산출 또는 결과(outcome or result), 파급효과(impact) 등으로 구성되어야 함
 - 협약 체결의 선결조건은 구체적이고 객관적인 기초 데이터이며, 협약 체결 이전에 실태조사를 거쳐 구축되어 있어야 함
 - 협약 체결 시점의 지표를 사업 시행 후 어느 수준까지 끌어올릴지에 대한 목표가 객관적이고 단계적으로 제시되어야 함
 - 단계별 성과 목표치 수준을 제시하고 단년도 평가를 거쳐 후속 이행방안을 판단할 수 있도록 설계되어야 함

- 사업비의 일정 부분을 성과관리를 위해 할당하도록 지침을 정하여 효과적으로 성과지표 산출 및 관리를 유도하고 성과관리 관점의 사업진행을 유도함
- 영국 ACE의 다년지원인 NP 협약이 평가를 업무의 중요한 영역으로 인식하고 있고(별도예산 편성), 평가단계 역시 단편적인 재무활동에 대한 평가를 넘어 조직단위에서의 목표달성을 측정하고 있음

■ 광역자치단체와 기초자치단체에 대한 계약주체 결정 필요

- 성과계약의 주체를 사업의 특성과 지방자치단체의 재정 의사결정 구조를 고려하여 광역과 기초자치단체에 대한 구분이 필요함
- 지역주민의 근린생활권을 중심으로 공급되는 서비스의 경우 기초자치단체가 계획을 수립하고 계약의 주체가 되는 것이 적절하나, 기초자치단체의 수가 많아 중앙정부의 계약관리 업무에 과중이 올 수 있음
- 이러한 경우의 절충적인 대안으로 중앙정부와 광역자치단체 간 성과계약 체계가 적절할 수 있으며, 광역자치단체와 협약할 경우 광역자치단체의 시도비 보조금 지원에도 유연하게 반응될 수 있음
- 또한 문화분야는 각종 전달체계가 복잡하게 있는데, 민간전달체계에 역할을 부여할 것인지, 지방자치단체에 위탁할 것인지에 대한 결정도 중요함
- 협약이 현장에서 효과적으로 작동하기 위해서는 계약주체들인 지방자치단체가 사업계획을 지역 실정에 맞게 수립하고 및 자원관리 역량 조건을 충족하는 것이 중요함

■ 지방자치단체 합동평가 시 문화정책 관련 항목 반영

- 지방분권 강화 이후 지방자치단체 차원의 문화정책이 지속적으로 추진될 수 있도록 유도하기 위해 행안부에서 주관하여 매년 실시하는 지방자치단체 합동평가 지표에 관련 사항을 반영토록 함
- 문화정책 분야에서 반영 가능한 지표 항목으로 지방자치단체 차원의 통합적 문화사업 추진체계 형성, 문화사업 전담민간 전문가 채용, 지역조직 육성 및 활용, 주민참여예산을 통한 문화정책 사업 선정 등을 고려할 수 있음

■ 평가 결과에 따라 성과인센티브 및 패널티 부여

- ④ 재정협약은 사업추진에 대해 폭넓은 재량권을 부여하고 있기 때문에 협약 시 사업의 성과를 측정할 수 있는 명확한 기준 확보와 이에 따른 유인 및 패널티 적용이 중요함
- ④ 특정 자치단체가 협약체결 사업의 성과를 달성하였다면, 유사 및 연계사업에 재량적으로 사용할 수 있는 재원을 추가로 교부하거나 차년도 국고보조사업 교부시에 보조사업 요건을 완화하는 것을 허용할 필요가 있음
- ④ 반대로 성과를 달성하지 못하거나 부적절한 예산사용이 확인된 경우에는 보조금 지급 수준을 감축 등을 적용시킴으로써 해당 지방자치단체에 패널티를 부과하는 방안을 마련할 필요가 있음
- ④ 이를 위해서는 협약과 모니터링 과정에서 사업의 정의와 목적, 달성가능한 목표치와 객관적인 평가지표 도출 등이 중요하며, 이 기간과 KPI 도출 과정을 사업수행의 중요한 미션으로 인식할 필요가 있음
- ④ 미국의 경우 TANF(Temporary Assistance to Needy Family) 프로그램은 사업 평가 결과(주로 일자리 관련 성과지표 결과)에 따라 현금 인센티브 혹은 보조금 지급 감축의 패널티를 부과하고 있음(기획재정부, 2015)
 - 전국주지사협의회와 미국사회복지협회가 참여하고 연방정부 보건휴먼서비스 장관이 중심이 되어 성과지표를 개발하고 있음

제3절 | 법제도 정비 방안

■ 문화분야 정부간 재정협약제도 도입을 위한 시범사업 추진

- ④ 협약이 실질적으로 작동하기 위해서는 문화분야 정부간 재정협약 제도가 공식 도입되고 관련 법령 정비가 이루어지는 등 준비가 필요하기 때문에 도입하기 이전 시범 운영 과정을 일정 기간 거칠 필요가 있음
- ④ 시범운영 과정에는 협약제도의 수요와 성과관리 제도 설계 과정에서의 고려사항, 애로사항 등을 파악하여 제도도입 이후 부작용을 최소화할 수 있는 장치를 마련해야 함

■ (가칭)문화발전협약을 지원하는 제도적 기반 마련

- ④ ‘지역개발투자협약제도’는 법적 근거가 마련되었음에도 협약의 본질이 당사자간의 합의에 의존하기 때문에, 협약을 체결하기까지 합의에 이르는 과정이 쉽지 않아 협약제도가 활성화되지 못한 측면이 있음
- ④ 따라서 문화분야 정부간 재정협약에 관한 법률적 근거를 마련하는 것이 중요하며, 법률에는 협약체결, 지방자치단체에 대한 활동 지원, 행정 지원체계 구축 등의 사항을 규정할 필요
- ④ 「지역문화진흥법」을 개정하여 “문화체육관광부장관, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 지역의 문화분야 정책에 대한 재정협약을 체결할 수 있다”고 규정하는 방안을 고려

■ 협약에 기반한 정책 추진을 위한 문화체육관광부 사업 방식 변화

- ④ 문화분야 재정협약의 도입 및 확산을 위해 문화도시 지정 및 육성과 같은 포괄적 보조사업 외에 문화체육관광부 차원에서 지방자치단체에 대하여 지원 가능한 패키지를 구성하는 준비 작업 필요
- ④ 문화체육관광부 부처 내 사업들을 중심으로 연계 지원 가능한 사업 범위를 도출하도록 부처 내 협의가 우선적으로 진행되어야 함

참고문헌

- 곽재기(2003), 주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할, 법률행정논총, 23(2).
- 관계부처합동(2018), 재정분권 추진방안.
- 국토연구원(2019), 정부·지자체 협력기반 한국형 계획계약제 발전방안 연구, 국가균형발전위원회·국토교통부.
- 국회예산정책처(2019), 대한민국 지방재정.
- 기획재정부(2010), 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료.
- 김기현(2017), 주민참여예산제도의 운영 효율화 방안 연구: 순천시를 중심으로. 공공정책연구, 24(1), 51-75.
- 김상철(2017), 박근혜 국정농단을 계기로 본 문화재정 구조와 운영의 문제점, 공정한 문화예술정책 수립을 위한 연속토론회.
- 김호성 외(2011), 2011년도 예산안 중점분석 1, 국회예산정책처.
- 문화체육관광부(각년도) 예산 및 기금 사업 설명서.
- 박양호(2002), 제4차 국토종합계획과 지역간 협력제휴의 유도, 국토: 지역간 협력제휴와 새로운 지역개발, 국토연구원.
- 박양호, 이원섭(2000), 지역개발 투자협약제도 도입방안, 국토연구원.
- 박지현(2014), 중앙과 지방간 사회복지 재정분담에 관한 연구, 한국지방세연구원.
- 박혜자(2011), 문화정책과 행정, 대영문화사.
- 송상훈 외(2011), 분권시대 지방교부세의 발전방향, 경기개발연구원.
- 송원근(2018), 주요국의 재정분권 추진현황과 시사점, 국회예산정책처.
- 송창석(2015), 주민참여예산 운영평가를 위한 지표(안), 미발표.
- 서정섭(2018), 지방자치단체 주민참여예산제 발전방향, 한국지방행정연구원.
- 양혜원 외(2018), 지역분권 관점에서의 주요국가 예술지원정책 분석 연구: 영국, 프랑스, 미국을 중심으로, 한국문화관광연구원.
- 오영민, 박노옥, 원종학(2014), 신공공관리론의 평가와 정책적 시사점, 한국조세재정연구원.
- 유희숙, 김예승(2012), 주민참여제의 현황과 정책과제. 한국정책연구, 12(1), 243-260.
- 윤태현(2019), 문재인 정부 재정분권 정책의 영향과 관련 부문의 대응과제, 2019 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집, 319-342.
- 윤성일, 임동완(2016), 참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형과 시사점. 한국콘텐츠학회논문지, 16(6), 49-50.
- 윤영진(2016), 새 지방재정론, 대영문화사.

- 이재원(2018), 지방분권시대의 국고보조금 개편방안, 한국지방세연구원.
- 임성일(2015), 2015년도 지방재정 정책의 운영방향, 지방자치 Focus, 92, 2-19.
- 임성일(2013), 우리나라의 중앙·지방 정부간 재정관계 재정립, 저스티스, 134(3), 394-427.
- 정광렬(2010), 예술정책의 성과와 과제, 한국문화관광연구원.
- 정유훈·안태훈(2013), 성과중심 재정운용 방향에 대한 고찰, 예산정책연구, 2(2), 165-184.
- 정부혁신지방분권위원회(2004), 국고보조금 정비방안.
- 하혜수 외(2017), 사회보장분야 중앙-지방간 역할분담 및 연계성 확보방안, 보건복지부·한국지방자치학회.
- 한국농촌경제연구원(2019), 지방분권시대 농촌 지역개발의 거버넌스 정립방안 연구, 농림축산식품부.
- 한국문화관광연구원(2018), 문화분야 재정구조 개선 및 신규과제 발굴, 문화체육관광부.
- 한국사회서비스연구원(2017), 복지재정 운영체계 분석연구, 보건복지부.
- 한승준(2011), 해외제도 도입의 제약요인에 관한 연구 : 프랑스 계획계약제도 도입사례를 중심으로, 경성대학교사회과학연구소, 27(4), 397-418.
- 한국지방행정연구원(2019), 광역자치단체, 자체 지역균형발전 정책 추천 시스템이 필요하다, 지방 자치 정책 브리프.
- 행정안전부(각년도) 지방자치단체 통합재정 개요.
- 행정안전부(각년도) 지방재정연감.
- 행정안전부 보도자료(2019). 확 바뀌는 지역사회! 주민참여예산제로 만들어 갑니다.
- ACE(2018). Annual Report and Accounts 2018/2019
- ACE(2017). Annual Report & Accounts 2016/2017.
- ACE(2017), Our National Portfolio in numbers, 2018-22.
- ACIR(1977), Improving Federal Grants Management, A-53, Washington, D.C.
- Break, G. F.(1980), Financing Government in a Federal System, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- DRAC(1993), Les conventions de développement culturel: un milliard en dix ans”, n 98 dossier du Ministère de l'éducation nationale et de la culture, la documentation française.
- Kenyon, Daphne A. (1997). Tax Policy in an Intergovernmental Setting: Is it Time for the U.S. to Change. Ronald C. Fisher. ed. Intergovernmental Fiscal Relations. Boston: Kluwer Academic Publishers, p.77-86.
- L'Observatoire des politiques culturelles(2017), Droits culturels : controverses et horizons d'action.

Nicholas Serota(2019, Aug 26), Why the arts can lead the revival of Britain's towns, The Guardian.
Philippe Poirrie & Ren Rizzardo(2009), Une ambition partagée ? : La coopération entre le
ministère de la culture et les collectivités territoriales (1959-2009), Paris : Documentation
française.
Wright, D. S. (1988). Understanding Intergovernmental Relations, California: Brooks & Cole
Publishing Company.

<웹사이트>

기획재정부 홈페이지 <http://www.mosf.go.kr>

기획재정부 e나라도움 <http://www.gosims.go.kr/hg/hg001/retrieveMain.do>

기획재정부 열린재정(재정정보공개시스템) <http://www.openfiscaldata.go.kr>

문화체육관광부 홈페이지 <http://www.mcst.go.kr/main.jsp>

서울특별시 참여예산 홈페이지 <https://yesan.seoul.go.kr/intro/index.do>

법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>

행정안전부 홈페이지 <https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>

행정안전부 지방재정통합공개시스템 <http://lofin.mois.go.kr/>

영국 문화부 <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport>

영국 예술위원회 <https://www.artscouncil.org.uk/>

프랑스 문화부 <http://www.culturecommunication.gouv.fr/>

프랑스 파리 참여예산 홈페이지 <https://budgetparticipatif.paris.fr>

포르투갈 리스본 참여예산 홈페이지 <https://op.lisboaparticipa.pt>

포르투갈 카스카이스 참여예산 홈페이지 <https://op.cascais.pt>



부록

부록1 | 주민참여예산 문화관련 위원회 및 사업선정 현황

부록2 | 프랑스 중앙정부와 지방정부 문화발전협약서

부록3 | 영국 문화예술위원회의 다년계약(NP) 표준약관

부록 1 | 주민참여예산 문화관련 위원회 및 사업선정 현황

구분	지방자치단체명	분과위원회 명	참여예산 선정 유형
서울	서울시	문화·관광체육	(유형3)주민투표와 위원회심의 합산으로 최종 사업선정
	종로구	문화체육	(유형2) 주민투표로 최종 사업선정
	성북구	교육문화	(유형2) 주민투표로 최종 사업선정
	도봉구	역사·문화	(유형3)주민투표와 위원회심의 합산으로 최종 사업선정
	은평구	문화체육	(유형3)주민투표와 위원회심의 합산으로 최종 사업선정
	강동구	문화경제	(유형2) 주민투표로 최종 사업선정
부산	부산시	경제문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
대구	대주시	문화체육관광	(유형2) 주민투표로 최종 사업선정
인천	인천시	문화관광	(유형3)주민투표와 위원회심의 합산으로 최종 사업선정
	부평구	문화환경	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	서구	문화복지	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
광주	광주시	문화관광체육	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	서구	정보문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	북구	문화보건	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	광산구	복지문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
대전	대전시	문화체육	(유형3)주민투표와 위원회심의 합산으로 최종 사업선정
울산	동구	재정문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	북구	문화·체육·복지	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
경기	경기도	문광복지	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	수원시	문화복지	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	고양시	문화관광	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	부천시	복지문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	안산시	복지문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	안양시	교육문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	화성시	경제문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	광명시	복지문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	군포시	복지문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	이천시	복지문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	오산시	복지문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	의왕시	문화복지	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	여주시	문화복지	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	양평군	문화관광체육교육	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정

구분	지방자치단체명	분과위원회 명	참여예산 선정 유형
강원	강원도	사회문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	강릉시	관광·문화·복지	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	태백시	문화복지·산업경제	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	속초시	행정·문화·체육	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
충북	충청북도	문화체육	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	청주시	행정문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	옥천군	복지문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	진천군	문화체육	(유형2) 주민투표로 최종 사업선정
충남	충청남도	문화복지	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	천안시	문화체육	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
전북	전주시	문화경제	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	익산시	문화산업	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	남원시	문화관광체육	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	무주군	문화관광	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	장수군	사회문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	고창군	문화자치	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
전남	전라남도	경제·관광	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	목포시	복지문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	여수시	관광·문화	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	순천시	경제관광	(유형2) 주민투표로 최종 사업선정
	무안군	문화체육	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
	완도군	행정(관광문화)	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정
경북	경상북도	문화관광체육	(유형1) 위원회 심의로 최종 사업선정

부록 2 | 프랑스 중앙정부와 지방정부 문화발전협약서

Convention de développement culturel 2019-2020-2021-2022

<2019, 2020, 2021, 2022년 문화발전협약서>

문화부 산하 일드프랑스 문화지역국(DRAC)을 대표해 일드프랑스 도지사 겸 파리 시장
OOO과, OOO지방자치단체(ex-Département)를 대표해 OOO가,

아래의 사항들을 함께 고려하여,

- 2018-2022년 일드프랑스 문화지역국의 계획
- 2017년 11월에 통과된 공공 독서 도립 발전계획안, 2018년 3월에 통과된 문화유산 활용
및 보존 계획안, 2018년 9월에 통과된 문화 및 예술교육 계획과 예술교육의 행사계획안
이 첨부된 2016년 6월 27일 에손느 지역의회의에 의해 승인된 문화정책 심의안
- 베르사이유, 일드프랑스, 에손느 데파르트망의 교육학구와 일드프랑스 문화지역국 사이
의 2019-2021년 파트너십 협약

정부와 에손느 데파르트망은 아래와 같이 파트너십을 발전시키기로 결정한다.

전문

문화는 국가와 지방자치단체가 각자의 권한을 넘어 공동으로 책임을 져야한다. 국가와 지
방자치단체의 문화 정책은 문화민주주의의 공익에 대한 공동 비전으로 표현된다.

국가의 문화정책

현 협약서는 2016년 7월 7일에 발표된 창작, 건축과 문화유산 관련법에 따라공연, 조형예
술, 독서, 문화유산과 고고학, 박물관, 영화분야에서 그리고 창의력, 경험과 발전영역을 위
한 국가 문화정책 방향과 범위 안에 있다.

국가와 지방자치단체 사이의 협력강화, 그리고 협약체제의 발전이 중앙정부의 우선 과제이다. 국가는 사회와 지역의 단절된 부분에 관심을 기울이며, 문화정책의 발전을 원하는 지방자치단체와 협약한다. 지역연대 및 평생 문화혜택 제공에 대한 국가의 역할과 이에 대한 대중화, 예술과 문화교육의 보편화와 관련한 청소년 교육부분에 특별한 관심을 둔다.

지역연대와 예술문화교육의 보편화에 우선권을 두고 국가는 지역다양성을 고려하고, 다년 협약의 체결로 관련 제도들을 엮고 지역 문화정비와 지역 문화발전을 도모한다. 이와 같은 목적 아래, 중앙정부는 예술활동 참여를 독려, 지역에서의 도시 및 농촌 지역정책 안에서 예술가와 작품들을 발굴하고 특히 문화유산의 보존과 활용사업에 관여한다.

에손느 데파르트망의 문화정책

현 협약은 2016년 6월 27일 지역의회에서 협정한 지역 문화정책의 범주 안에 있으며 ‘문화와 국제활동부(Direction de la culture et de l'action internationale, DCAI)’에 의해 실행된다. 데파르트망은 문화의 전 분야에 관여한다 : 독서, 예술문화 교육, 미술교육, 공연예술, 현대미술, 영화, 문화유산, 고고학, 박물관, 과학기술 문화.

평가와 자문, 그리고 파트너들(지방자치단체, 전문가 팀, 네트워크, 협회들)들의 수행 외에 데파르트망은 문화관련 조직과 현장들을(샤마랑드 지구, 프랑스 사진 미술관, 푸지타 메종 아뜰리에, 에티올 고고학 사이트 등) 지휘하고 모든 종류의 관련 행사들을 조직하며, 예술 문화 교육의 다양한 활동들을 지원한다.

지역의 문화 정책은 4가지 주요한 우선 원칙에 따른다 : 창작과 창의력 지원, 독서활동 발전, 예술 문화 교육의 보편화와 문화 유산의 보존과 활용. 다른 사업 활동계획들은 지역과 관계자들의 조직망 안에서 실행된다. 이는 지역 문화 정책을 구조화하고 보다 풍부하게 만들 수 있으며 파트너십을 만들고 활동조직망 안에서 사업을 체계화한다.

중앙정부와 지방정부는 이러한 공동 비전을 공유하면서 그들의 협력관계를 발전시키도록 한다.

000(에손느) 지역

50년이라는 짧은 역사를 가진 에손느 데프르트망은 프랑스 내에서 ‘젊은 주(州)’라 할 수 있다. 이 지역의 경제는 태양 싱크로트론, 에브리-꾸호꾸혼느의 제노폴, 싸크레의 CEA 등과 같은 경쟁력있는 연구 센터들과 연구소들이 뒷받침하고 있다. 현재 인구는 1300만 명

이상이며 2010년과 2015년 사이에 평균 2.66퍼센트 증가하는 추세이다. 에손느 사람의 30퍼센트가 20대 미만으로 젊은데 이는 파리-사크레 대학, 에꼴 폴리테크니끄, 고등 광학 학교, 쉬펠렉 등 고등 교육기관이 있기 때문이다.

에손느에는 194개의 코뮌, 4개의 도시 EPCI, 6개의 도서 EPCI와 그랑 오를리 센느 비에브르 지역 공공기관에 통합된 6개의 코뮌(communes)으로 구성되어 있다. 북쪽의 도시지역이 인구의 80퍼센트를 차지하며, 전체 면적의 반 이상인 남쪽은 농촌지역이다. 도시 정책차원에서 39개의 우선 지구에 많은 문화 활동이 활발히 이루어지고 있다. 또한 교육, 직업, 건강, 공공 서비스와 문화로의 접근이 불평등하지 않도록 농촌지역을 위한 정책을 진행하고 있다. 특히 지역의회와 데파르트망에 의해 조직된 문화기관이 <문화생산(Fabrique de culture)>이라는 라벨인증을 받은 메레빌의 실로(Silo à Méréville)를 지원하고 있다.

다양한 문화유산

에손느는 역사적 건축 문화유산(성, 교회, 옛 건물들)과 현대 건축 문화유산(주택과 종교건축물들)이 풍부하다. 총 74개의 지정문화재와 273개의 역사적 기념물들이 있다. 공원들도 에손느의 중요 관광지들이다. 다양한 매력이 있는 이 곳들은 샤마랑드와 메레빌 지역을 포함해 6곳이 <주목할 만한 정원(Jardin remarquable)> 라벨인증을 받았다. 고고학 사이트는 에티올의 마다레니앙 중요 선사시대 고고지역 주변으로 집중되어 있다.

에손느 지역 문화유산으로는 세 개의 유명한 주택들과 <프랑스의 박물관>이라는 라벨을 받은 5개의 박물관이 있다. 마지막으로 에손느 남쪽의 에탐포아 주거공동체 지역은 <예술과 역사 도시 지역(Ville et Pays d'Art et d'Histoire)> 라벨인증을 받은 곳이다.

문화 기관 및 단체들

많은 단체들이 국가인증을 받았다. (*관련 단체명) 이들은 데파르트망에 의해 '문화단체' 인증을 받은 20개의 단체 혹은 조직 중의 일부이다.

에손느는 또한 예술과 과학분야와도 관련된 곳이기도 하다. '에손느 문화 공동체(Collectif)'와 SIANA는 과학예술 네트워크(Transversale des réseaux Arts Sciences, TRAS)로 국립 정보망을 구성한다. 중요한 작업은 이 공동체와 SIANA와 에꼴 폴리테크닉의 예술 과학분과, 파리 사클레 대학, 브레티니의 CAC, 샤마랑드의 도립 전문부(Domaine départemental) 등과 연합한 파트너십을 활용한다.

에손느 지방에는 160개 이상의 많은 도서관과 미디어관이 있으며 매해 한 개에서 세 개 정도 새로운 곳이 생겨 다양성을 이룬다. 도립 미디어관이 주도한 ‘독서증진에 대한 도립 계획’은 이 분야에서 지방자치단체의 노력을 확대하고 심화시켰다.

에손느 데파르트망은 모든 분야의 예술 단체와 회사를 지원한다 : 음악, 춤, 극장, 서커스, 오디오비주얼, 문화유산 등. 창작활동, 전파, 문화 활동을 하는 에손느 관련 문화기관에 대한 지원은 예술가, 문화와 문화 유산 협회 그리고 많은 문화단체들의 활동을 돕는다.

이 단체조직이 데파르트망 북쪽지역에서 전반적으로 그 수준이 높다면, 남쪽 농촌지역은 이와 같은 단체가 적은 편이다. 그래서 중앙정부와 데파르트망은 지역의 불균형 해소를 위해 예술 문화 참여와 예술 문화 교육 프로젝트를 그 곳(농촌지역)에서 우선적으로 시행한다.

지방자치단체의 문화정책관련 지원

에손느 데파르트망은 각 지구별 문화정책 지원조치, 즉 지역 문화 협정을 통해 긴 기간 동안 의미있게 지역문화발전을 위해 힘써왔다. 약 20년간의 지역 협약 이후에 데파르트망은 오늘날 79여개 이상의 꼬뮌과 EPCI의 문화적 지원을 이끌어냈다. 이는 지역 문화 정책을 만들고 발전시키고 공고히 하는데 매우 중요한 역할을 했다. 예술 문화 교육의 모든 과정들은 전문가들의 주도로 운영된다.

1항 : 목적

현 협정서는 에손느 지역 연대와 농촌지역의 문화균형을 위해 구성된 문화플랜의 발전을 증진시키는 데에 목적이 있다. 이는 각 구역(bloc communal) 문화정책 발전과 함께 하며 지역 정책과 정부 정책을 일관성있게 적용한다.

이와 같은 관점에서, 중앙정부와 지방자치단체는 (이 협약을) 진행하는 데 있어 다음과 같은 주요 우선 4가지 협력원칙에 동의한다.

- 창작활동을 지원하고, 원칙들 사이에서 협상을 원활하게 하며, 예술가 레지던스 발전 등 지역의 예술활동을 강화한다.
- 예술 문화 소통 프로젝트의 발전과 문화 주체자들의 경계없는 활발한 활동을 통해 문화 서비스의 전파를 장려한다.
- 평생 예술 문화 교육과 구조적인 네트워크를 잘 조직하고 발전을 강화하여 문화 보편화에 이바지한다.
- 문화유산과 고고학 지역의 발전과 활용에 이바지한다.

위의 4가지 원칙의 범위 안에서 공동으로 실행되는 모든 방안들은 중학생, 장애인, 문화소외계층, 노인층, 특히 시설에 홀로 있는 사람들 등 지역의 젊은 계층이나 문화취약계층의 (문화 서비스) 발전에 공헌할 것이다.

그들이 지역에서 (문화서비스를) 잘 접할 수 있도록 중앙 정부와 지방자치단체는 협약된 사항들을 적용하면서 그들에게 적절하면서도 지방자치단체와 잘 조합된 조치들을 한 데 모으고 결합할 수 있기를 바란다.

- 중앙정부 : 예술 교육 지역 협정(CLEA), 예술 문화 교육에 대한 국가 협정(CTEAC), 예술 교육 국가 협정(CTEA), 독서 국가 협정(CTLI) ; 독서 활동 도립 협정(CDLI), 예술 문화 국가 레지던스, 정착 레지던스, 다년(계약) 레지던스
- 지방정부 : 국가 문화 협정(CCT), 구조적 문화 기관들(OSC), 문화기관지원(AOC), 문화투자지원(AIC), 공공 독서발전 증진 계획(PDDL), 문화재 보존과 활용 및 예술 문화교육 발전을 위한 계획(PDEAC), 예술교육 도립 계획(SDEA).

2항 : 활동계획

1. 창작활동 지원, 예술활동 참여강화

역할과 목적

예술 창작과 문화 활동은 에손느에서 활발하고 다양하게 진행되고 있다. 그러나 발전과 쇄신은 공권력의 지원이 필요하다. 중앙정부와 지방자치단체는 최우선 지역에 더욱 주의를 기울이도록 하는데, 즉 에손느의 농촌지역과 도시정책 지구들의 현 다양성을 간직하고 새롭게 하는 데에 서로 합의한다.

위와 같은 목적 안에서 아래와 같은 사항들을 서로 조합하길 바란다 :

- 에손느에 있는 현 예술가 집단의 작업을 지원한다.
- 지역협약 조치들을 한 데 모아 문화 정비사업을 발전시킨다.
- 구조적 문화기관을 강화하고 예술가 레지던스 집단의 참여를 도와주는 프로젝트를 지원한다.
- 창작, 예술 문화의 출판과 교육 프로젝트의 발전을 통해 예술과 지역 원리에 맞는 형태로 예술적 참여를 돕는다.

현 문화활동 장소들을 보강하면서, 정착 레지던스들은 보다 실용적이며 (문화)조직이 잘 안 갖추어진 지역의 정비가 지속적으로 이루어지는 곳으로 만든다. 또한 이 곳에서 지역문화 다양성을 지원하고, 지역 서비스 센터를 함께 만들도록 지원한다.

장기 레지던스들은 다양한 예술적 접근과 만남을 고취시키고 여러 파트너들을 만들거나 혹은 보다 장기적인 프로젝트를 시작할 수 있도록 지원한다. 특히 (이제껏) 많이 상연되지 못한 전통 예술 춤을 위해 접근가능한 (친근한) 공연들이 필요한 것도 사실이다.

예술 문화 교육 프로젝트들은 또한 예술공연단들이 적은 지역에서 예술참여활동을 발전하고 강화하도록 한다. 이와 같은 것들이 바로 에손느의 4가지 예술 문화 교육 지역 협정(CLEA)의 범위 안에서 제안되는 레지던스들의 역할이다.

활동과 발전계획들은 첨부사항에서 다시 다룬다.

2. 문화제공의 체계

역할과 목적

지역 연대감과 모든 지역에서 문화적 접근이 용이하도록 현 협약서의 목적을 더욱 상세히 규정해 중앙정부와 지방자치단체는 다음과 같은 두 가지 측면을 결합하여 잘 통용되는 문화 서비스를 제공하길 바란다.

- 문화활동 프로젝트의 발전을 도모한다.
- 우선적으로 에손느 지역과 이 지역 외 다른 지방의 주요 문화 활동가들을 격려한다.

중앙정부와 지방자치단체는 <우선 문화 지역(territoires culturels prioritaires)>을 정하고, 문화 전파를 함께 추진하고 지역에서 자발성 정책 속에서 관련 주체자들(문화조직, 예술가, 협회, 지방자치단체, 정부 파트너들 ...)과 동반한다. 특히 에손느 지역에 대한 <마이크로 폴리 Micro-folies디지털 뮤지엄> 혁신계획을 실현하는 데에 동의한다.

활동과 발전계획들은 첨부사항에서 다시 다룬다.

3. 문화 보편화와 예술문화 교육

역할과 목적

‘예술문화 교육(EAC)’은 흔히 취학계층과 연계된다. 교육부와 다른 관련부처들은 EAC를

실행할 사실상 첫 번째 프로젝트 파트너들이다. 3살부터 18살 사이의 아동 및 청소년들이 우선 대상이다. 호기심과 비판정신을 향상시키고 세계를 더 잘고 새로운 예술 문화 경험을 하는 데에 아동 및 청소년기는 특별한 시기이다. 그런데 이 시기만 (이와 같은 문화 경험을 해야하는) 유일한 시기는 아니다.

몇 년 전부터 중앙정부와 지방자치단체의 문화 서비스는 지역의 모든 지역민을 대상으로 확대되어 왔다 : 유아, 보건 및 사회 시설들, 노인시설, 장애인 시설과 감옥과 같은 수용소 등에 있는 혼자 있는 사람들까지. 이러한 모든 사람들을 위해 일을 한다는 것은 그들이 쉽게 이동할 수 있도록 혜택을 주거나 사는 곳이나 일하거나 모이는 장소에서 그들과 만나는 방법으로 그들 앞에 다가가야한다는 것을 의미한다. 모두를 위한 평생 예술 문화 교육은 개별화된 교육에 이바지하며, 각 개인의 문화 정체성을 확립하는 요소이다.

학술적인 의미에서 중앙정부와 지방자치단체의 파트너십은 지역 문화국(DRAC)과 베르사이유 아카데미(문화활동 학술 심의회 - DAAC, 지역 교육 조사위, 국립 교육담당부), 지역 의회, 세 군데의 관련 학구의 대표들을 모아 예술 문화 교육 전략 위원회를 구성한다. 이들은 지역 예술 문화 교육의 분포 상태에 대한 자료를 공유하고 대상계층과 우선 지역, ADAGE확대적용에 대해 논의한다. 중앙정부와 지방자치단체는 이와 같은 다양한 협조체제를 따르도록 한다.

기존의 협정 조치들(CLEA, CTEAC, CTLI...) 외에 베르사이유 아카데미에서 제공하는 (문화) 서비스에 적합한 프로그램을 보강하면서, 중앙정부는 고등학교 예술 교육 정비와 학교 과정 내에 예술 문화 지역 레지던스들을 매년 운영하여 예술문화 교육(EAC)을 발전시킨다.

지방자치단체는 특히 예술문화 교육을 통해 아동과 청소년의 (문화 서비스) 접근을 보편화하는 국가비전을 따르며, 중학교에서 지원하는 교육활동을 통해 에손느 지방에서 자체적으로 재계한다. 이는 2018년 베르사이유 아카데미와 맺은 파트너 협약 안에서 발전된다. 또한 이는 현 상황점검과 넓은 범위로 합의된 2018년의 도립 예술문화 교육(PDEAC)과도 관련있다. 이로 인해 취약과 불평등한 상황이 드러났으나, 한편 예술문화 교육프로젝트의 혜택을 받는 젊은 에손느인들이 100퍼센트가 되도록 하는 지역에서의 일종의 성공사례를 보여줄 수 있었다.

이 도립 예술문화 교육 계획(PDEAC)은 에손느 주민들에게 제공되는 많은 프로젝트를 확장하는 역할을 했으며, 모두에게 예술문화 교육의 세 가지 원리들을 지킨다는 프로젝트의 역할과도 관련이 있다. 이를 위해 도립 예술문화 교육 계획(PDEAC)은 공공정책의 지역화

과정을 미리 고려해야하며, 동시에 이를 지역에서 자발적으로 실현하도록 하기 위해 관련 주체기관의 협의과정을 따른다. 이에 2019년에는 2019-2021년 교육목표를 정하기 위해 베르사이유 아카데미와 함께 협약의 범위를 합의해야 할 것이다. 이 협약은 2019년 입학부터 적용이 되며, 가능하면 일드프랑스 지역의회와 지역문화국(DRAC)이 서로 연합하여 첫 번째 대상지구들을 담당하도록 한다.

마지막으로, 예술 교육의 새로운 도립 도표(SDEA)는 도립 예술문화 교육 계획에 전적으로 의지하고 있다. 예술 교육의 보편화, 학생들과 예술분야 아마추어들에게 혜택과 방법, 각 문화 주체자나 기관들의 네트워크망 구축, 그리고 이들의 문화발전 지역정책 안에서의 통합 등이 2018-2022 새 예술 교육 도립 도표의 주된 내용이다. 지방정부는 이에 상응하는 프로젝트의 재정을 담당하고 도 차원의 조직을 통해 각 영역에 종사하는 기관을 지원하는 데 힘써야 한다.

활동과 발전계획들은 첨부사항에서 다시 다룬다.

4. 문화유산과 고고학 지구의 활용

역할과 목적

역사적 기념물의 지역 보존은 에손느의 문화유산을 복원하기 위해 에손느 지방과 일드프랑스 지역의회의 파트너십을 통해 발전된다.

지역문화국(DRAC)은 동시에 샤마랑드(Chamarande)와 메레빌(Méreville)과 같은 다년 복원 프로젝트 등 이 지역 문화재 복원사업에 참여한다.

지방정부와 중앙정부는 해당 지역의 지방자치단체 혹은 개인 소유의 역사적 기념물로 보호되고 있는 문화유산의 복원 프로젝트를 공동으로 제안하고 문화유산 보호에 협력한다.

일드프랑스 지역문화국은 지방 및 데파르트망과 함께 이 프로젝트의 공동 재정 안에서 작은 액수부터 지방 재정까지 우선적으로 각 코뮌에 있는 역사적 기념물 복원사업을 지원한다.

에손느 지역민들의 자기 고장에 대한 발견과 이해를 통해 자기 정체성을 성립하고 지역 소속감을 주는 것이 우선적으로 필요하다.

이 파트너십은 에손느 문화유산의 보존과 이해를 같이 발전시키는 데에 목적이 있다. 이 문화유산의 다양한 분야, 즉 고고학, 과학, 건축, 역사 혹은 기념물 등을 더 많이 알고 활용하면서, 중앙정부와 데파르트망의 파트너십은 대중들에게 문화유산에 대한 관심과 이해

를 강화하는데 목적을 둔다.

게다가 파트너십은 동시에 2016년 7월 7일 LCAP법으로 규정된 앞으로의 5년 계획방향을 제시하며, 프랑스의 5개 박물관 및 미술관과 과학 문화 프로젝트를 지원한다.

마지막으로 파트너십은 또한 에티올(Etiolles)과 타르테레(Tarterets) 에손느 고고학 사이트에 속하는 <일드프랑스 남쪽의 마지막 사냥과 채집> 고고학 프로젝트에도 참여한다.

활동과 발전 계획들은 첨부사항에서 다시 다룬다.

3항 : 운영과 평가

현 협약의 기간동안 도의회 의장 그리고 일드프랑스 지역문화국장이 대표인 운영위원회가 매해 마지막 3개월에 일년에 한 번씩 회의를 소집한다. 각 담당업무에 적합한 자격을 가진 사람들을 소집할 수 있다. 이 위원회는 1항에 언급된 우선권에 따라 공동 방향을 정하고 전년도의 파트너십에 대한 자세한 결산과 다음 년도의 발전 전망에 대해 분석한다.

협약의 이행기간 안에 각 부분별로 함께 사회적 실효성 혹은 공익 측면에서의 활동효과에 대한 기간 전체 평가가 이루어진다.

4항 : 기간

현 협약서는 2019년에서 2022년까지 4년간 유효하다.

5항 : 커뮤니케이션의 측면에서 의무사항들

중앙 정부와 데파르트망은 현 협약에 정의된 파트너십을 더 잘 실행하도록 2항에 언급되고 첨부된 활동들에 대해 모든 커뮤니케이션 과정을 잘 기록하는 의무를 갖는다.

데파르트망은 이 활동과 관련된 모든 정보자료와 도구들 그리고 알림(전단지, 포스터, 소책자, 출판물, 소셜 네트워크 등)에 중앙정부의 지원사항을 명시해야 한다.

6항 : 협약의 수정과 해지

현 협약 조치들의 모든 수정사항은 고지의 대상이다.

둘 중 하나가 현 협약에 규정된 의무사항을 지키지 않을 시에 협정은 실효성이 없어지고 한 쪽이 등기우편으로 보낸 후 30일 이후에 모든 권리를 해지할 수 있다.

7항 : 행정소송

현 협정의 적용과 관련해 어떤 법적인 분쟁이 생길 경우, 양쪽은 파리의 행정법정으로 소환될 수 있다.

에브리에서 두 개의 원본 작성, 날짜

중앙정부, 문화부, 도지사

에손느 독립 의회 의장

부록 3 | 영국 문화예술위원회의 다년계약(NP) 표준약관

표준약관(standard terms and conditions)은 다음을 포함한다.

1. 정의 Definition

1.1. 기구는 표준약관 하에 지원을 받는 기구를 의미한다.

1.2 ACE 는 Arts Council England로 ACE의 직원과 ACE를 대표하는 이를 포함한다.

1.3 합의 활동 Agreed Activity 란 지원기간 동안 실행될 ACE와 합의된 사업과 활동, 즉 ACE에 기구가 제출한 신청서와 비즈니스 플랜에 기반한 사업과 활동을 말하며, 이는 지원협약에 첨부되어야 한다.

1.4 지원협약이란 이 표준약관을 포함해 기구가 받아들인 협약으로 지원금, 모니터링 스케줄, 부가적 조건, 지원금 제안서 (grant offer letter)과 기구가 동의한 기타 조건들이 포함된다.

1.5 지원 기간이란 지원금 제안서에 명시된 기간이다.

2. 합의 활동 The Agreed Activity

2.1. 기구는 지원협약서에 첨부된 합의 활동에서 정의된 사업을 이행한다. 기구는 오직 명시된 사업 지원을 목적으로 기금이 지원되는 것임을 인식해야 한다.

2.2 합의 활동은 리포트, 모니터링, 성과 평가에 부분적 대상이 된다.

2.3 기구는 지원 기간 내에 사업기간의 중대한 연기, 사업 실행의 실패, 또는 ACE에 보고한 합의 활동에 지급될 매치펀딩의 철회와 같은 사업 실행에 중대한 위협이 있을 경우 ACE에 즉각적으로 보고해야 한다.

3. 지원금 Funding

3.1 수시로 필요한 정보를 만족스럽게 수신하며, ACE는 기구에 총 지원금을 모니터링 스케줄에 따라 분할 지급함에 동의한다.

3.2 ACE는 이 협정에 의거해 표준 약관이 기구의 이사회 (또는 이와 동등한 지위)에 정식으로 통과되지 않을 경우 어떠한 지불도 이행하지 않을 것이다. 지원협약 또한 이사회 구성원들 (또는 이와 동등한 위치의 구성원)에게 정식으로 통과되어야 한다. 기구는 지원협약이 발효되는 지원기간 동안 지원금의 수령과 합의활동의 실행이 올바르게 구성되고, 규제되며, 기구의 내규에서 규정한 범위 내에서 이루어 짐을 보장한다.

3.3. 기구는 이 표준 약관에 관해서 협상할 수 없으며, ACE와의 사전 서면 동의 없이 협정의 조항을 수정 할 수 없다는 것을 수용해야 한다. 이를 위해 추가 조건(additional condition), 합의활동, 지원금 조달기간 및 모니터링 스케줄에 명시된 지불 일정과 날짜, 금액을 포함한 사항들이 지원협정에 첨부 한다.

3.4 기구는 기구가 모니터링 스케줄에 명시된 총 지원금액 보다 더 많이 지출 한다고 해도, ACE는 지원금액을 증액하지 않는 다는 것을 받아들인다.

3.5 기구는 지원금 사용과 지출 내역을 연차 결산 보고서 (annual account)에 “Art Council Funding” 항목 아래에 보고 한다. 만약 기구가 하나 이상의 restricted fund를 받았다면, 각 기금을 식별 할 수 있도록 다른 항목으로 만들어 기술 한다. 기구가 ACE로부터 두 개 이상의 기금을 받은 경우, 두 개의 기금을 별도로 기록 하도록 한다. 기구는 지원금과 관련하여 지출하지 않은 자금과 자산을 별도로 식별할 수 있도록 보고한다.

4. VAT

4.1 기금은 어떠한 과세 조달을 위한 목적으로 쓰일 수 없다. 기구는 ACE의 의무가 보조금 외에 부가가치세와 관련해 어떠한 금액도 지불하지 않는다는 것을 수용한다.

4.2 기구가 VAT에 등록된 경우, 또는 VAT를 등록할 의무가 있는 경우, 관련 기록과 최신 기록을 보관해야 하며, 이러한 기록을 ACE가 확인 할 수 있게끔 사본을 제출해야 한다.

4.3. 지원금 사용에 합의활동과 관련된 VAT 비용의 전부 또는 일부를 포함하고, 기구가 후속적으로 부가가치세를 회수하는 경우, 보조금으로 지급된 VAT를 즉시 상환해야 한다.

5. 모니터링 Monitoring

5.1 본 계약과 관련하여 ACE는 지원 기구를 위한 기구전담관리자 (relationship manager)를 지정한다. 기구전담관리자는 기구가 ACE간의 주된 접촉점 역할을 한다. 기구전담관리자의 역할은 다음과 같다: •지원금과 합의된 활동에 관련된 모든 제반사항에 대해 당사자간의 주요 접촉점 역할을 한다. •조직을 모니터링하며, 기구가 펀딩 계약서(Funding Agreement)를 준수하고 ACE의 모니터링 의무사항에따른 기타 의무사항들을 수행하게 하며, 문제들의 발견 시 관련 동료에게 공유한다. (이 행동지침은 최소 분기마다 수행되어야 한다) •정기적으로 또는 특별한 상황에 소집되는 조직 이사회 회의에 참관자로 참석한다 •기구의 활동에 함께 참여하고 기구의 자기감찰, 방향, 운영, 활동들에 대해 문의하는 기구의 주요 동반자로 활동한다.

5.2 ACE는 독립 평가자에게 기구의 업무를 경험해 볼 것을 의뢰할 수 있으며 (Sector Support Organisations, Museum Development Providers, Bridge and networking organisations, 정규 교육의 일환으로 참여하는 컨퍼런스와 활동들은 제외) 기구의 업무의 질에 대한 평가보고서를 작성하도록 의뢰할 수 있다. 기구는 ACE가 평가대상을 선정하는 과정을 도울 수 있으나, 평가대상의 선택에 대한 최종 결정권은 ACE가 가진다.

6. 기구의 의무 Obligation of Organisation

6.1 ACE는 기구와 서면으로 합의한 지원협약에 포함된 것으로 간주되는 모든 특정 또는 추가적인 조건들을 준수할 것을 요구한다.

6.2. 더불어, ACE는 기구가 하기 의무사항들을 준수할 것을 요구한다:

6.2.1. ACE는 기구의 합의된 활동과 자금이 얼마나 효과적으로 사용되는지를 감시하고 평가한다. 이를 위해, ACE는 적절하다고 판단되는시점에 관련 정보들을 기구에 요청할 수 있으며 기구는 해당정보를 ACE에 제공해야 한다. 이는 별도의 제약 없이 감찰 스케줄에 기재된 정보를 포함하며, 사업 계획, 감찰보고/수정, 이사회 기록, 기구의 비축자금 정책 및 ACE가 판단 하기에 합의된 활동의 수행과 관련이 있는 정보들, 사용된 지원금 및 DCMS 보고를 위해 필요한 기구의 운영 및 재무 정보 등을 포함한다. 조직은 ACE가 이와 같은 정보를 DCMS와 공유하는 것에 동의한다.

6.2.2. 조직은 법적 지위(legal status)의 중대한 변화나, 자산의 이전, 또는 기구에의 해 또는 합의된 활동에 근거하여 설립된 기업과의 합병과 통합 등의 활동에 앞서 ACE로부터 사전 서면 동의서를 받아야 한다.

기구는 1) 공공적으로 자금이 지원된 예술 및 문화 (지원금과 복권기금 모두), 그리고 마케팅 및 커뮤니케이션 활동들을 지지한다. 2) 관련 분야에서, ACE와 다른 복권 배급자와 적극적으로 협업하여 예술과 문화를 지원하는 국립복권의 역할을 담당한다. 3) ACE가제공하는 가이드라인에 따라모든 디지털 및 서면 마케팅 자산에 지원금 상 로고 또는 복권 지원금 상 로고를 (해당되는대로) 사용한다. 4) 기구가 사용하는 이미지, 음원 비주얼 콘텐츠를 ACE와 공유하며, ACE의 소통 채널들에 사용에 있어 해당 동의서를 취득한다.

6.2.4. 기구는 지원금과 ACE가 요구하는 합의된 활동에 대한 홍보에 동의한다.

6.2.4.1. ACE는 지원금의 수여에 대한 마케팅 및 홍보를 원하는 방식으로 진행할 수 있으며 기구는 언론과 미디어와 연관된 활동들을 포함한 홍보와 마케팅의 지원을 위해 합리적인 범위 내에서 요청되는 사항들을 수행한다.

6.2.4.2. 기구는 예술과 문화 공공 지원금의 가치와 영향을 지지하는 ACE의 활동들을 돕는다. 이 지지 활동의 성격은 기구의 규모과 능력에 달려있으며, ACE의 커뮤니케이션 팀과 조직의 관계 담당자와의 대화를 통해 협의된다.

6.2.4.3. ACE가 제공하는 가이드에 따라, 기구는 ACE와 투자와 관련하여 발행하는 모든 보도자료에 최종 합의된 표준문안(boilerplate)을 사용해야 한다. ACE의

지원에 대한 표기법의 전반적인 세부내용은

www.artscouncil.org.uk/grantawardlogo에서 확인할 수 있다.

6.2.5. 기구는 자신의 사업과 관련된 모든 책임을 지며 이는 면책 없이 다음의 사항들을 포함한다:

6.2.5.1. 기구는 본 지원협약서가 효능이 있는 한 운영진의 현재와 미래의 구성원에게 계약서의 사본을 공유해야 하며 조직의 재무상태와 합의된 활동에 대한 주기적인 갱신된 내용을 전달해야 한다.

6.2.5.2. 기구는 관리와 운영에 있어 조언을 받을 의무가 있으며, 이는 재무, 회계, 세금, 상환능력, 법, 보험 및 다른 전문 분야에 대한 조언이 필요한지 여부를 고려하는 것을 포함한다.

6.2.5.3. 기구는 상환능력에 위협이 되는 변화를 인식한 경우 즉각 ACE에게 알려야 하며 채무자와 협의가 제안되는지를 ACE에 알려야 한다.

6.2.5.4. 기구에 위협이 되고 지원금을 받는 기간 동안 합의된 활동을 이행하는데 부정적인 영향을 미치는 법적인 이슈 그리고 규제 관련 감사가 예상될 시 해당 사실들을 즉각 서면으로 ACE에 알려야 한다.

6.2.6. 기구가 사업과, 합의된 활동에 따라자금이 지원되는 활동들을 진행함에 있어, 기구는 법이 요구하는 모든 승인, 동의, 면허를 취득해야 하며, 관련법과정부의 요구사항들을 준수하고, 관리, 보고, 운영에 최선을 다해야 하며, 이는 다음에 내용들을 포함한다 (하기내용들에 제한되지 않음):

6.2.6.1. 기구는 아이들, 젊은이, 사회적 약자들의 안전을 보장하기 위해 적절한 방침과 절차를 정립하고, 이 절차들을 준수하는 일에 최선을 다해야 한다. 이는 Disclosure and Barring Service 관련 위험에 노출된 어린이와 어른들을 감독하고 관리하며 직접적으로 접촉하는 직원, 봉사활동 참여자, 신탁관리자, 파트너, 계약자 등의 신원 확인과 공개의 절차를 포함한다.

6.2.6.2. 적절하고 효과적인 규정을 정립하고 평등과 다양성, 괴롭힘에 대한 내부절차를 유지하며, 이러한 규정과 절차를 준수하는 일에 최선을 다해야 한다.

6.2.6.3. 사업의 모든 부문에서 적절하고 효과적인 징계, 고충, 내부고발 규정을 정립하고 수행해야 한다.

6.2.6.4. 사업의 모든 부문에서 기회평등의 방침을 정립하고 지속적으로 준수하며, 관련 기회평등 법령을 준수한다.

6.2.6.5. 데이터 보호법을 항상 준수한다. 데이터보호법은 (i) 일반적인 데이터 보호법 ((EU)2016/679) (이하 'GDPR')이 더 이상 영국에서 직접적으로 유효하지 않은 시점까지 준수되어야 하며 영국 내에 추후에 개정된 국가 법, 규정, 부차적인 규정들을 포함됨을 의미하며 (ii) 추후에 GDPR 또는 1998 데이터 보호법을 대체하는 법령 등을 의미한다.

6.2.6.6. 인턴십 제공에 관련된 법적 의무를 준수한다.

6.2.6.7. 관련 노동조합과 고용인 협회가 동의한 것과 유사한 또는 이상의 급여, fee 및 subsistence arrangements를 보장한다.

6.2.6.8. 수익 및 손실, 운영보고서 및 자금지원 계약서에 따라 재정이 지원된 직원에 대한 인사기록 및 급여기록을 지원금 지원이 완료된 시점으로부터 7년 동안 보관한다. 기구는 법에 명시된 반납금(return) 직원에게 지불해야 하며, 소득세와 건강보험 분담금등과 같은 연금 및 급여 공제와 관련된 모든 금액을 지불 한다.

6.2.6.9. 현금으로 결제하는 방식의 물품과 서비스 구매를 진행한다. 이는 물품과 서비스를 최선의 가격으로 취득하는 것을 의미하며, £10,000를 초과하는 자본재나 서비스 또는 일련의 자본재/서비스 취득 시 견적과 입찰 경쟁에 대한 사내정책과 절차를 적절히 정립하고 유지하는 것을 의미한다.

6.2.6.10. 자금이 지원된 활동과 관련된 잠재적인 리스크를 고려하고 참여자 모두를 보호할 수 있는 적절한 행동을 취하고, 항상 적절하고 충분한 보험체계를 유지한다.

6.2.6.11. 충분한 보험체계를 항상 유지하며, 요청 시 보험정책 관련 사본을 제공한다. 이는 기구가 자금이 지원된 자산의 전체 대체 가치를 보장하는 직원/공중 책임보험을 포함한다.

6.3. 기구는 ACE의 담당자와 위원회 멤버, 그리고 자문단이 기구에 전문적인 자문을 제공할 수 없으며 기구의 운영에 참여할 수 없음에 동의한다. ACE는 기구의 어떠한 행동이나, 부채 및 법적 책임에 대해 책임지지 않는다. ACE는 합의한 날짜에 지원금을 결제하지 않을 시에 발생하는 손실과 비용에 대해 책임지지 않는다. ACE는 기구를 상대로 한 소송에 대해서 책임지지 않는다.

6.4. 기구는 ACE의 사전 서면 동의 없이 지원금으로 지원된 자산을(지적재산권 포함) 증여하거나, 담보로 대출 할 수 없다. 지원금이 공공 자금에서 지원되므로, 기구는 ACE가 동의할시, 해당 자산을 최대의 시장가로 처분하여 수령한 지원금 전액/일부를 반납 할 것을 요청할 수 있다. 기구는 합의된 활동 그리고 본 펀딩 계약서와 관련하여 발생하는 문제들에 대해 합리적인 범위 내에서 요청될 때, 국가 감사원과 기타 에어전트에게 회의, 행사, 재정 기록, 기타 정보 및 부지에 접근권을 제공하며, ACE는 요청된 자료들을 수령하는 시점까지 지원금 전달을 연기할 수 있다.

6.5 기구는 각 조항에 명시된 규정을 준수해야 한다.

6.6. 요청시, 청중/참여자, 직원채용, 투어링, 수입 및 비용 데이터를 포함하는 활동 등에 대한 정보를 ACE에 제공한다. 기구는 ACE에 관련 데이터를 전달하기 전에 데이터 보호 법령에 따라 모든 적절한 동의를 얻어야 한다. ACE는 요청한 자료를 받을 때 까지 지원금 전달을 연기할 수 있다.

6.7. 기구는 ACE에 기 제공된 계좌정보, 주택자금의 세부정보 등의 변화가 있는 경우 즉시 ACE에 해당 사실을 통보한다.

6.8. 기구로부터 ACE가 받은 모든 정보는 정보공개법 (Freedom of Information Act)의 영향을 받는다. 법적으로 2000년도 정보공개법 (Freedom of Information Act 2000)에 따른 요청이 있는 경우 ACE는 기구의 정보를 공공에 공유해야 한다. 관련하여 정보공개법에 따라 ACE가 어떻게 application을 관리하는지는 웹사이트 www.artscouncil.org.uk에서 확인할 수 있다.

6.9. ACE는 신규 모집과 관련하여 자문을 받은 권리가 있으며, 기구가 신탁 관리자와 임원을 모집할 때 면접을 참관할 수 있다.

6.10. 기구는 정부와 국립복권이 지원하는 지원금이 유효한 경우에만 미래의 지원금이 유지됨을 수 있음을 이해하며, 추후에 지원금이 줄어들 수 있음을 이해한다

6.11. 기구는 지원금이 공공자금에서 지원됨을 알고 승인될 수 없는 국가보조금 형태로 전달될 수 없음을 이해한다. 승인될 수 없는 국가보조금으로 인식될 경우, 기구는 전액을 모두 반환해야 한다.

6.12. 기구는 ACE의 사전 서면 동의 없이 다른 기구 및 개인에게 본 계약과 지원금, 기타 권리의 일부를 증여할 수 없다. 만약 ACE가 합의된 활동들을 수행하기 위해 다른 기구와 파트너십을 맺도록 요청한 경우 기구는 사전 승인을 위해 파트너십 계약서를 ACE에 제출해야 하며, 다른 기구나 개인이 본 계약상의 제3자 권리를 얻는 일이 없도록 해야 한다.

6.13. 기구가 본 계약 내용을 위반하거나, ACE가 합의된 활동들의 이행을 보장받을 필요가 있다고 생각하는 경우, 또는 ACE가 공공자금을 보호할 필요가 있다고 판단하는 경우에 서면으로 지원금에 대한 추가적인 계약내용 및 조건을 부과할 수 있다.

7. 계약의 종료

7.1. 기구가 본 계약의 내용 및 조건을 위반한 경우, ACE의 절대적인 재량으로 지원금의 일부 혹은 전부의 지원을 보류하거나 기 지원된 금액의 반납을 요구할 수 있다. 기구는 해당 요청을 전달받은 즉시 지원금을 반납해야 한다.

7.2. ACE는 지원금과 관련된 문제들에 대해 감사를 원하는 경우 지원금 전달을 유예할 수 있다. (ACE가 기구에 지원하는 기타 지원금 포함) 예술위원회가 감사를 통해 문제점을 발견하지 못한 경우에도, 기구는 지원금 유예로 인해 직간접적으로 발생하는 법적 책임에 대해 ACE가 책임지지 않음을 이해한다.

7.3. ACE는 다음의 경우에 지원금의 일부 혹은 전부의 전달을 유예하거나 반납을 요구할 수 있다.:

7.3.1. 기구가 사업장이 폐쇄된 경우 (ACE의 사전 서면 동의서에 따라, 다른 기구

에 의해 교체되거나 합병하여 본 계약이 ACE가 만족할 정도로 지원금의 목적이 수행되는 경우는 제외)

7.3.2. ACE의 사전 서면 동의 없이, 합의된 활동에 상당한 변화가 발생한 경우.

7.3.3. 합리적인 관리, 철저함, 능숙도로 지원금의 목적을 달성하지 못한 경우, 그리고 ACE가 기구의 전문성 업무능력 등으로부터 예상한 기준치에 부합하게 지원금의 목적이 달성되지 못한 경우

7.3.4. 본 계약 기간 또는 적용 기간 동안, 기구가 실수로 또는 ACE를 속이기 위해 잘못된 정보를 전달한 경우

7.3.5. 기구가 파산하거나, 파산의 명령을 받거나, 분쟁해결안이 통과되어 파산절차가 진행되는 경우, 또는 운영진과 관리자, 파산 관재인 및 유사 담당자가 임명되어 기구의 대부분의 자산을 관리하는 경우, 또는 기구와 채무자들과의 협의 단계가 진행중인 경우.

7.3.6. 불법적으로 행동하거나 태만히 행동하는 경우

7.3.7. ACE의 의해 합의된 활동을 이행하는데 상당한 악영향을 미치는 방식으로 행동하는 경우 또는 ACE와 기구의 평판에 손상이 가는 행동을 하는 경우, 또는 공공자금을 보호할 필요가 있다고 판단되는 경우.

7.3.8. ACE의 사전 서면 동의 없이 지원금의 일부나, 사업 및 합의된 활동에 근거하여 지원된 활동들을 증여하거나 판매하는 경우.

7.4. 기구가본 계약 내용을 위반하고 ACE가 즉시 권리를 시행하지 않는 경우에, 이에 서면으로 전달한 경우에만 본 계약의 권리가 포기된다.

7.5. 기구가 ACE와 관련된 다른 주요 수입원과 지원금이 있는 경우, 본 펀딩 계약서의 내용과 조건에 동일하게 부합할 의무가 있다. 만약 다른 계약의 조건과 내용이 지원협약 계약 내용과 조건과 상충하는 경우, 합의된 활동의 이행에 직접적인 관련이 있는 경우에만 기타 계약의 조건과 내용이 우선된다.

7.6. 기구가 펀딩 계약서의 계약내용을 위반하는 경우, ACE는 기구와 맺은 다른 지원금계약을 위반한 것과 동일한 것으로 처분할 수 있다.

7.7. 지원협약 및 계약내용과 조건 등은 다음 중 가장 긴 기간 동안 효력을 가진다:

7.7.1. 지원금의 마지막 전달시점으로부터 1년

7.7.2. 미사용 지원금의 보유기간

7.7.3. 자산 감시를 위한 지원금에 의해 요구되는 최대 유효기간

7.7.4. 기구가 지원협약서를 위반하거나 위반의 행위가 지속되는 경우
(합의된 활동의 수행 또는 지원금 지출과 관련된 보고의 미완료 등을 포함한다)

8. 기타 계약내용과 조건

8.1. ACE는 다음의 경우 지원금에 대한 추가적인 계약조건을 부과할 수 있다:

- 1) 기구가 Grant Agreement를 위반한 경우
- 2) ACE 또는 다른 지원자가 합의된 활동을 위한 지원금의 일부를 유예한 경우.
- 3) 합의된 활동 및 공공자금의 지원자로서 ACE의 역할에 해가 되는 방식으로 기구가 합의된 활동을 수행한다고 판단되는 경우. 이와 같은 의심을 피하기 위해, 추가적인 계약조건은 합의된 활동의 수행 속도와 방법 등에 적용되며 기구의 불법행동과 부주의한 행동에 적용된다.
- 4) 예술 위원회가 공공자금을 보호할 필요를 느끼는 경우
- 5) ACE가 application form과 기타 합의된 변동사항에 따라 합의된 활동이 제대로 수행되기 위해 추가적인 계약조건이 필요하다고 판단되는 경우.

지역문화 진흥을 위한 재원 확충에 관한 연구
: 중앙-지방 정부 간 협력적 재정관계 구축을 중심으로

발 행 일	2019년 12월	
발 행 처	문화체육관광부	
연구기관	한국문화관광연구원	
인 쇄 처	AMC+	
ISBN	979-11-6357-162-9 93300	비매품
