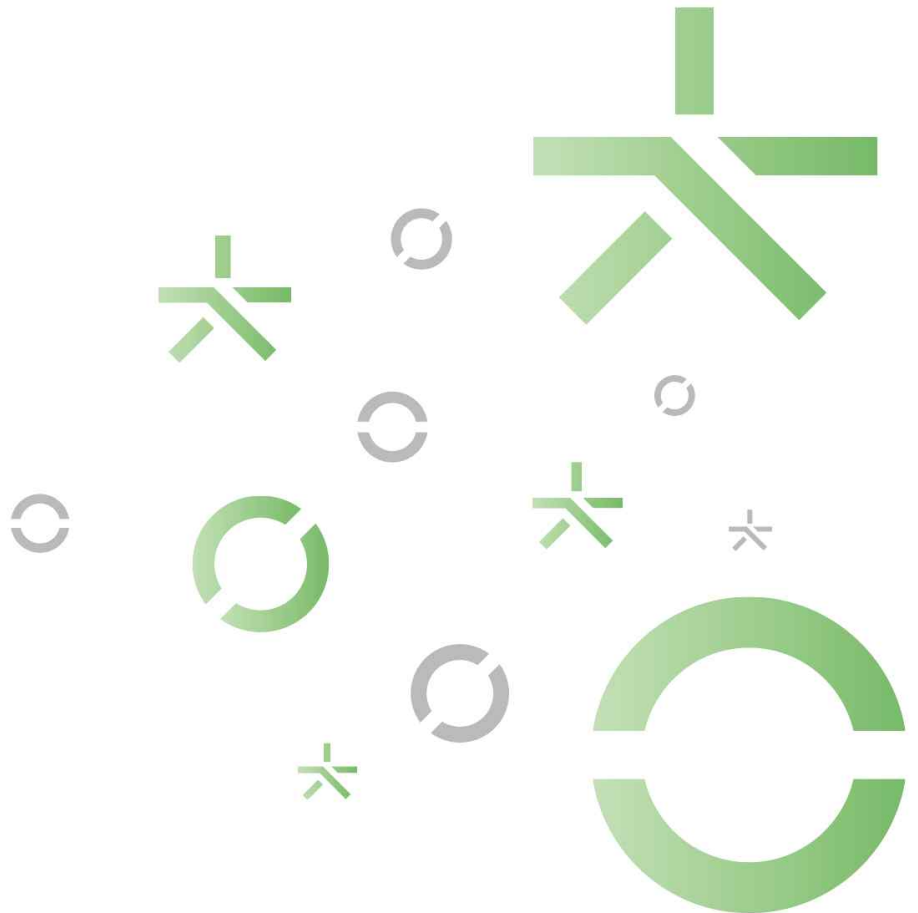


인천시 원도심활성화특별회계 운용 실태와 개선방안

임성일·채은경·안지선



연구책임

임성일	도시사회연구부 초빙연구위원
채은경	도시사회연구부 연구위원

연구참여

안지선	도시사회연구부 전임연구원
-----	---------------

본 연구 결과는 연구진의 견해로서
인천광역시의 정책과는 다를 수 있습니다.

1. 연구 목적

- 본 연구는 인천시 원도심활성화특별회계의 최근 4년간(2018~2021년도) 운용 실태를 분석하고, 동 특별회계의 지속가능한 발전방안을 마련하는 데 목적을 두고 있음.
 - 2022년도 말 종료 예정인 원도심활성화특별회계의 도입 목적과 운용 성과, 인천시 재정 여건 등을 고려하여 동 특별회계의 존치 여부와 제도적·관리적 개선방안을 제시하고자 함.

2. 원도심활성화특별회계 현황

- 원도심활성화특별회계는 인천시가 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전을 도모하기 위하여 설치한 특별회계임.
 - 법령(법률, 대통령령)에 근거한 법정의무 또는 법정재량 형태의 특별회계는 아니며, 인천시 조례에 기반을 둔 자체재량적 특별회계임.
 - 2018년도부터 2022년도까지 매년 2천억원 이상의 재원을 투입하여 5년간 1조원 이상의 예산을 투자·운영할 것을 목표로 하고 있음.
 - 세입 재원의 상당 부분은 인천시 재정에 의존하고 있어 특별회계의 고유성과 재정 독립성(자율성)이 부족한 재정구조를 갖고 있음.
 - '22년도 예산 기준 일반회계 전입금 63.9%, 국고보조금 18.5%, 지방채 12.2% 등임.
 - 4개의 계정(도시기반계정, 환경녹지계정, 교육문화경제계정, 발전소 도서개발계정)으로 구성되어 있으며, 각 계정별 관리·운용자와 총괄관리 책임자가 상이함.
- 최근까지 집행된 예산의 규모와 세부사업 내역을 거시적으로 살펴보고, 주요 190개 사업을 대상으로 연도별·지역별·사업유형별·선정기준별 배분 실태 등을 검토함.
 - 자세한 내용은 본 보고서의 제3장 내용을 참고

3. 원도심활성화특별회계 운용 성과

○ 본 연구는 원도심활성화특별회계의 성과 점검을 위한 분석 틀로서 3개의 부문, 20개의 성과평가 요소들을 설정하였으며, 분석 결과를 종합한 것은 다음과 같음.

[요약 표 1] 원도심활성화특별회계 운영 성과 점검의 결과

부문	평가항목		평가 내용	성과 판단 및 근거	
조례 규정	목적/사 명/기능	원도심 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 명확한 지리·공간적 개념 정의 • 원도심 인접지역과의 관계 	○	대부분 사업/예산이 원도심 지역에 투입
		경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 명확한 개념 정의 • 성과측정에 필요한 수단·자료 등 	△	실천적 개념 부재, 사업효과 불분명
		균형 발전	<ul style="list-style-type: none"> • 명확한 개념 정의 • 성과측정에 필요한 수단·자료 등 	△	실천적 개념 부재, 사업효과 불분명
	대상 사업	대상사업 실행	<ul style="list-style-type: none"> • 4개 계정별 대상사업 범주 내에서 사업 실행 여부 	○	대체로 조례 규정 사업 범주 준수
		목적 부합성	<ul style="list-style-type: none"> • 수행사업이 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전 실현 여부 	△	조례 규정 사업 범주와 설치 목적 간의 간극
	재정/예 산	예산별도 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 일반회계 세입·세출 예산과의 별도 운영 	○	일반회계와 별도 설치 및 운영
		재정 안정성	<ul style="list-style-type: none"> • 매년/중기 단위의 안정적 자원 확보 여부 	○	명시된 금액을 초과 확보하여 운영
	성과 관리	회계 총괄관리 책임	<ul style="list-style-type: none"> • 예산업무 담당부서장에게 부여된 책임과 역할 이행 수준 	△	형식적 준수, 실질적 관리 취약
		실질적 성과 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 성과관리체계(성과관리 목표, 관리 수단·방법·자료 등) 구축 여부 	×	성과관리체계 미비, 성과관리 미실시
	기타	한시제도 연장 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 한시 도래 여부 • 연장 관련 조치·방법 마련 여부 	○	일몰기간 미도래, 관련 조치 결여
재정 원칙	건전성	지방채무 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채 점유 비중, 감당역량 등 	△	지방채 수준 다소 과다, 균형예산 준수 필요
		재정적자 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 특별회계의 적자운영 상태 	△	
	효율성	예산 집행률	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 예산의 적시·적정지출 수준 	○	일반회계와 타 특별회계 비해 비교적 양호
		불용액 비율	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 예산의 불용액 수준 	○	
	안정성	자원 안정성	<ul style="list-style-type: none"> • 예산의 변동성 및 안정성 	△	자원 안정성 양호, 자체수입 취약
		자원 지속성	<ul style="list-style-type: none"> • 예산의 중기적 지속성 	△	
투명성	운영 정보 공개	<ul style="list-style-type: none"> • 사업/예산 운영에 관한 주요 정보의 적시·적정 수단 마련과 공개 방법 	△	사업/예산 운영 관련 주요 공개 제한적	
회계 고유성	차별성	일반회계와의 차별성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업/예산의 내용, 특성, 운영방식, 효과의 실질적 차별성 유무 	×	사업의 내용, 특징, 운영방식, 차별성 취약
	독립성	자체수입 보유	<ul style="list-style-type: none"> • 자체수입 확보 수준 	△	자체수입 취약
		자체사업 수행	<ul style="list-style-type: none"> • 특별회계 주도 자체사업 결정 수준 	○	인천시 주도 하에 사업 추진

주: ○, △, × 표시는 성과평가의 결과로서 각각 양호, 보통, 낮음(불량)을 의미함.

4. 원도심활성화특별회계 개선방안

1) 개선 방향

- 본 연구는 원도심활성화특별회계의 운용 실태와 성과 점검 내용을 바탕으로 다음의 3가지 개선 방향을 상정해 보았으며, 이를 종합한 것은 다음과 같음.
- (1안) 현행 특별회계를 폐지하고 일반회계 사업으로 전환, (2안) 현행 특별회계의 존속 기한을 연장하되 구조 등 개선, (3안) 타 특별회계로 전환하며 사업 등 조정

[요약 표 2] 원도심활성화특별회계 개선 방향

구분	현행 특별회계 폐지	현행 특별회계 개선 유지	타 특별회계로의 전환
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 원도심활성화특별회계 폐지 → 일반회계 사업으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 원도심활성화특별회계 유지 → 존속 기한 연장, 구조 개편 	<ul style="list-style-type: none"> • 원도심활성화특별회계 폐지 → 도시재생특별회계로 전환
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 회계 통·폐합으로 재정 운영의 유연성 확보 및 행정 간편화 • 외부 지적사항 일부 해소 	<ul style="list-style-type: none"> • 원도심 활성화에 필요한 사업 재원의 안정적 확보 • 외부 지적사항 일부 해소 • 주요 시정정책 일관성 확보 • 이월액 증가에 따른 보통교부세 손실 최소화 • 지역자원시설세 운용을 위한 별도 특별회계의 설치 및 관련 조례 제·개정 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 원도심 활성화에 필요한 사업 재원의 안정적 확보 • 도시재생특별회계가 적용받고 있는 법적 근거를 활용한 세입 자원 확대 가능 • 자체재량 회계에서 법적재량 회계로 전환함에 따라 일반회계 외의 차별성 및 독립성 확보 가능 • 원도심 활성화 사업의 지휘본부 일원화: 사업의 전문성을 갖춘 부서(재생정책과)가 특별회계 예산을 총괄 관리함으로써 사업 추진의 동력 강화 • 외부 지적사항 해소 • 이월액 증가에 따른 보통교부세 손실 최소화 • 지역자원시설세 운용을 위한 별도의 특별회계 설치 불필요
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 원도심 활성화에 필요한 사업 재원의 안정적 확보 불투명 • 특별회계 폐지에 따른 새로운 사회적 논쟁과 행정 불신 대두 • 일반회계 이월 사업비 증가에 따른 보통교부세 손실 우려 • 지역자원시설세 운용을 위한 별도의 특별회계 설치 및 관련 조례 제·개정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 독립성 결여: 일반회계 전 출금과 지방채 발행 등 인천시 재정 의존에 의한 운용 불가피 • 원도심 활성화 사업의 지휘본부 일원화: 사업의 전문성을 갖춘 부서(재생정책과)와 특별회계 총괄관리 부서(예산담당관실) 간 이원화로 인해 사업추진 동력 저하 우려 	<ul style="list-style-type: none"> • 원도심 활성화 사업의 축소 논쟁 및 시정정책의 비밀관성 문제 • 원도심활성화특별회계의 도입 목적을 포괄하지 못한 채 도시 재생 사업만을 위한 특별회계로 전략할 우려 • 원도심활성화특별회계의 설치 근거뿐만 아니라 도시재생특별회계가 적용받고 있는 근거 조례의 개정도 필요

- 이하에서는 원도심활성화특별회계를 개선하여 유지하거나, 다른 특별회계로 전환하는 경우에 대비한 제도적·관리적 개선방안을 제시함.
 - 개선 방향 2안과 3안을 염두에 둔 제안이라 할 수 있으나, 1안의 경우에도 사업 운영상에 시사하는 바가 있을 것으로 사료됨.

2) 제도적 개선방안

- 원도심활성화특별회계의 목적과 기능을 대표하는 핵심 개념으로서, ‘원도심 지역’, ‘경쟁력 강화’, ‘균형발전’에 대한 실천적 정의를 명확히 하고, 관련한 실무지침을 마련해야 함.
 - 원도심 개념에 관한 4가지 안, 경쟁력 강화와 균형발전 개념에 관한 2가지 안을 제안함.
- 대상사업을 재구조화하여 특별회계 목적과 사업 간의 최적합성을 도모해야 함.
 - 5년 단위의 종합계획 수립과 위원회 등의 자문 기구를 통한 대상사업 선정을 제안함.
- 현행 4개 계정의 체계를 축소 또는 단일화하여 예산 효과를 극대화할 필요가 있음.
 - 관련 사업과 실무부서 간의 연계 차원에서 회계 계정 통합안 2가지를 제안함.

3) 관리적 개선방안

- 재원조달체계를 개선하여 특별회계로서의 재정 독립성을 확보할 필요가 있음.
 - 신규 재원(세원)의 발굴은 범(汎) 인천시 차원에서 추진하여 원도심활성화특별회계로 이전해 주는 방식이 바람직하고 합리적임.
 - 원도심 활성화에 관한 중·장기 계획 수립 시, 재원조달체계를 논의하고 모색하는 추가적인 연구가 이루어져야 할 것으로 보임.
- 특별회계 사업(계정) 간의 융합과 연계를 도모하고, 운용 성과를 주기적으로 점검·관리해 나갈 수 있는 종합관리체계를 구축할 필요가 있음.
 - 객관적인 성과 측정을 위한 정성적·정량적 지표 개발이 선제되어야 할 것임.
 - 한시적 특별회계의 틀을 유지하려 한다면 성과평가는 장기적 관점이 아닌 중기적 시계(예: 1년 단위 일반평가와 2~3년 단위 종합평가)로 추진하는 것이 합리적임.
- 주민의 수요와 호응도를 점검하고, 사업·예산 정보를 확대 공시할 필요가 있음.

1 연구 개요

1. 연구 목적	3
2. 연구 범위	4
3. 연구 방법	5

2 지방재정과 인천시 재정 현황

1. 지방재정의 기본 구조와 특징	9
2. 인천시 재정의 현황과 구조	14

3 인천시 원도심활성화특별회계 운용 실태

1. 원도심활성화특별회계 개요	25
2. 원도심활성화특별회계 세입·세출 현황	28
3. 원도심활성화특별회계 사업 현황	35

4 인천시 원도심활성화특별회계 문제점과 성과

1. 특별회계 설치의 긍정적·부정적 측면	67
2. 원도심활성화특별회계 문제점	70
3. 원도심활성화특별회계 주요 성과	78

5 인천시 원도심활성화특별회계 개선방안

1. 원도심활성화특별회계 개선 방향	95
2. 원도심활성화특별회계 제도적 개선방안	100
3. 원도심활성화특별회계 관리적 개선방안	107

참고문헌	111
------------	-----

[표 2-1] 중앙-지방 간 세입·세출(재정사용액) 구조의 변화(2005~2021년도)	10
[표 2-2] 국세와 지방세의 수입 변화(2010~2021년도)	11
[표 2-3] 지방자치단체 유형별 사회복지지출 비중(2021년도 예산 기준)	13
[표 2-4] 인천시 본청의 세입 예산 변화(2018~2022년도)	15
[표 2-5] 인천시 본청의 세출 예산 변화(2018~2022년도)	16
[표 2-6] 인천시 본청의 회계별 예산 현황(2022년도 기준)	18
[표 2-7] 인천시 본청과 동종자치단체 간 주요 재정지표 비교(2022년도 기준)	20
[표 2-8] 인천시 본청 및 군·구별 재정자립도 변화(2017~2022년도)	21
[표 2-9] 인천시 본청 및 군·구별 재정자주도 변화(2017~2022년도)	21
[표 3-1] 원도심활성화특별회계 세입 현황(2022년도 예산)	29
[표 3-2] 원도심활성화특별회계 세출 계정과 사업 항목	30
[표 3-3] 원도심활성화특별회계 세출 현황(2022년도 예산)	31
[표 3-4] 원도심활성화특별회계 계정별·사업별 세출 현황(2022년도 예산)	31
[표 3-5] 원도심활성화특별회계 예산편성 현황(2018~2022년도)	32
[표 3-6] 원도심활성화특별회계 계정별 예산편성 현황(2018~2022년도)	33
[표 3-7] 원도심활성화특별회계 예산규모 변화 (전체 계정, 2018~2022년도)	35
[표 3-8] 원도심활성화특별회계 예산규모 변화 (발전소 계정 제외, 2018~2022년도)	36
[표 3-9] 원도심활성화특별회계 예산규모 상위 10개 사업 변화(2018~2022년도)	37
[표 3-10] 원도심활성화특별회계 예산규모 상위 15개 사업 변화(2018~2022년도)	38
[표 3-11] 원도심활성화특별회계 조직별 예산규모 변화(2018~2022년도)	39
[표 3-12] 주요 사업(190개)의 지역별 사업비와 점유율 변화(2018~2022년도)	42
[표 3-13] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 지역별 사업유형별 사업비 분포	48
[표 3-14] 주요 사업(190개)의 지역별 사업수와 점유율 변화(2018~2022년도)	53
[표 3-15] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 지역별 사업유형별 사업수 분포	59
[표 3-16] 주요 사업(190개)의 지역별 평균사업비 변화(2018~2022년도)	60
[표 3-17] 주요 사업(190개)의 선정기준별 원도심 활성화 기여도	61
[표 3-18] 주요 사업(190개)의 선정기준별 사업비 변화(2018~2022년도)	63
[표 3-19] 주요 사업(190개)의 선정기준별 사업수 변화(2018~2022년도)	63

[표 4-1] 원도심활성화특별회계 운영 성과 점검의 기본 틀 84

[표 4-2] 인천시 채무 현황 및 전망(2017~2025년도) 88

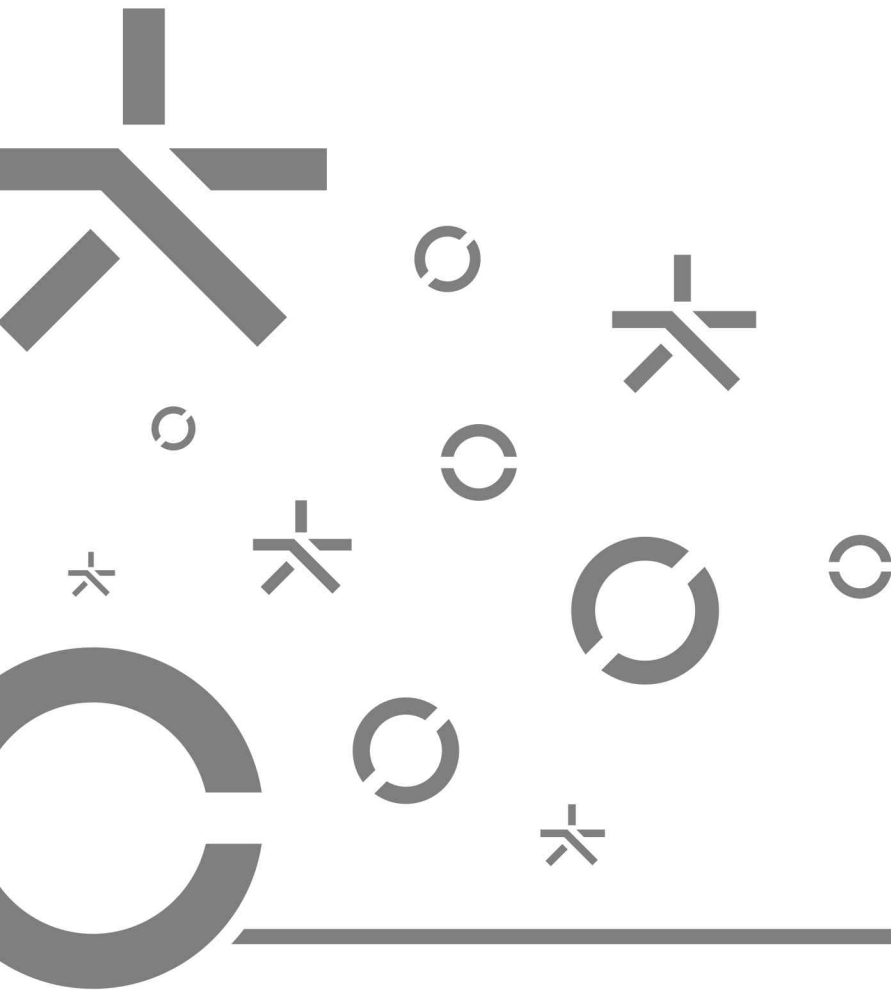
[표 4-3] 원도심활성화특별회계 운영 성과 점검의 결과 92

[표 5-1] 원도심활성화특별회계 개선 방향 99

[표 5-2] 원도심활성화특별회계 계정의 통합 방안 105

[그림 1-1] 연구의 흐름과 접근	6
[그림 3-1] 원도심활성화특별회계 예산규모 변화(2018~2022년도)	36
[그림 3-2] 원도심활성화특별회계의 주요 조직별 예산규모 변화(2018~2022년도)	40
[그림 3-3] 주요 사업(190개)의 자치구별 사업비 변화(2018~2022년도)	41
[그림 3-4] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 지역별 사업비 분포도	43
[그림 3-5] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업비 분포도: 8개 자치구	44
[그림 3-6] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업비 분포도: 중구	45
[그림 3-7] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업비 분포도: 연수구	46
[그림 3-8] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업비 분포도: 서구	47
[그림 3-9] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업유형별 사업비 분포도의 범례	49
[그림 3-10] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 '주차장 건설' 사업비 분포도: 8개 자치구	50
[그림 3-11] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 '도시재생' 사업비 분포도: 8개 자치구	51
[그림 3-12] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 '공원조성' 사업비 분포도: 8개 자치구	52
[그림 3-13] 주요 사업(190개)의 자치구별 사업수 변화(2018~2022년도)	53
[그림 3-14] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 지역별 사업수 분포도	54
[그림 3-15] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업수 분포도: 8개 자치구	55
[그림 3-16] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업수 분포도: 중구	56
[그림 3-17] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업수 분포도: 연수구	57
[그림 3-18] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업수 분포도: 서구	58
[그림 3-19] 주요 사업(190개)의 자치구별 평균사업비 변화(2018~2022년도)	60
[그림 3-20] 주요 사업(190개)의 선정기준별 사업비 변화(2018~2022년도)	62
[그림 3-21] 주요 사업(190개)의 선정기준별 사업수 변화(2018~2022년도)	62
[그림 4-1] 인천시 특별회계 및 기금의 평가 절차	81

연구 개요



연구 개요

1. 연구 목적

- 본 연구는 인천시 원도심활성화특별회계의 최근 4년간(2018~2021회계연도) 운용 실태를 분석하고, 동 특별회계의 지속가능한 발전방안을 마련하는 데 목적이 있음.
 - 인천시 원도심활성화특별회계의 운용 실태에 관한 다양한 분석을 통하여 그 유용성과 문제점 및 한계점을 객관적으로 점검하고자 함.
 - 이를 바탕으로 금년(2022회계연도) 말 종료 예정인 원도심활성화특별회계의 향후 존치 여부에 대해서도 심도 있게 검토하여 제언하고자 함.
- 연구를 수행하는 과정에서 특히 중점을 두는 것은 원도심활성화특별회계의 도입 목적인 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전에 관한 사항이지만, 다음과 같은 면에서 근본적인 한계가 있음을 밝힘.
 - 인천시 원도심활성화특별회계의 운영 조례나 행정운영 지침 등에서 이들에 대한 개념 정의, 미래 비전, 목표, 그리고 진전 상태 등의 점검 수단을 제시하지 못하고 있어 연구 수행에 근본적인 한계가 존재함.
 - 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」는 특별회계의 기능과 목적에 대해 선언적으로 규정하고 있을 뿐, 그것을 측정하고 관리하기 위한 실천적 수단에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않음.
 - 원도심활성화특별회계의 사업 대상자인 원도심 지역의 개념 정의와 공간적 구분이 명확하지 못하여, 원도심의 지리적 여건과 특성을 반영한 사업을 효율적으로 실시하기 어려운 근본적 문제를 갖고 있음.

2. 연구 범위

1) 시간적·공간적 범위

- 본 연구는 인천시가 운영 중인 원도심활성화특별회계를 분석대상으로 함.
- 인천시 원도심활성화특별회계의 운용 실태는 최근 4년간(2018~2021회계연도)의 사업과 회계자료를 기준으로 분석함.
 - 2022년도 예산 정보 등도 참고·분석 자료로 활용함.
- 우리나라의 지방재정 및 인천시 재정 현황 등은 2010년 이후 재정·예산 자료를 기준으로 함.

2) 내용적 범위

- 첫째, 거시적인 측면에서 인천시의 재정 현황과 주요 과제를 살펴봄.
 - 본격적인 연구에 앞서 원도심활성화특별회계의 근거를 이루는 인천시 재정 현황과 주요 과제를 점검함.
 - 인천시 재정의 현재 상태와 주요 특징, 문제점, 과제 등에 대해 검토함.
 - 이를 통해 인천시 재정에서 원도심활성화특별회계의 위상과 기능 및 역할 등을 파악함.
- 둘째, 인천시 원도심활성화특별회계의 현황과 운용 성과 및 문제점을 분석함.
 - 원도심활성화특별회계의 최근 4년간(2018~2021회계연도) 운용 실태를 파악할 수 있는 논리 구조를 설정하고, 동 특별회계의 운용 성과와 문제점을 평가함.
 - 원도심활성화특별회계의 운영 조례를 검토하여 도입 목적과 기능, 특징 등을 확인함.
 - 원도심활성화특별회계의 예산 현황과 주요 계정별 운영 방식, 사업 추진 실적 등을 검토하여 동 특별회계의 주요 성과와 문제점, 당면과제 등을 진단함.
- 셋째, 상기 내용을 바탕으로 인천시 원도심활성화특별회계의 발전방안을 모색함.
 - 원도심활성화특별회계의 도입 목적과 운용 성과, 인천시의 재정 여건, 우리나라 지방재정의 환경변화 요인 등을 종합적으로 고려하여 동 특별회계의 단기 및 장기 발전방안을 제시함.
 - 제도적·관리적 개선방안, 준치 여부 등 향후 발전방안을 제시하고자 함.

3. 연구 방법

1) 문헌조사

- 문헌조사는 국내·외 관련 문헌으로부터 본 연구의 방향을 설정하고 내용을 강화하거나 시사점을 도출하기 위해 사용됨.
- 지방재정 및 인천시 재정과 원도심활성화특별회계 등에 관한 정보가 바탕이 됨.
 - 특별회계를 비롯한 예산의 운용 실태와 성과분석에 관한 선행연구를 살펴봄.
 - 지방자치단체 및 인천시 재정과 예산에 관한 문헌자료를 조사함.
 - 인천시 원도심활성화특별회계의 근거 법령과 사업 등에 관한 행정자료를 검토함.

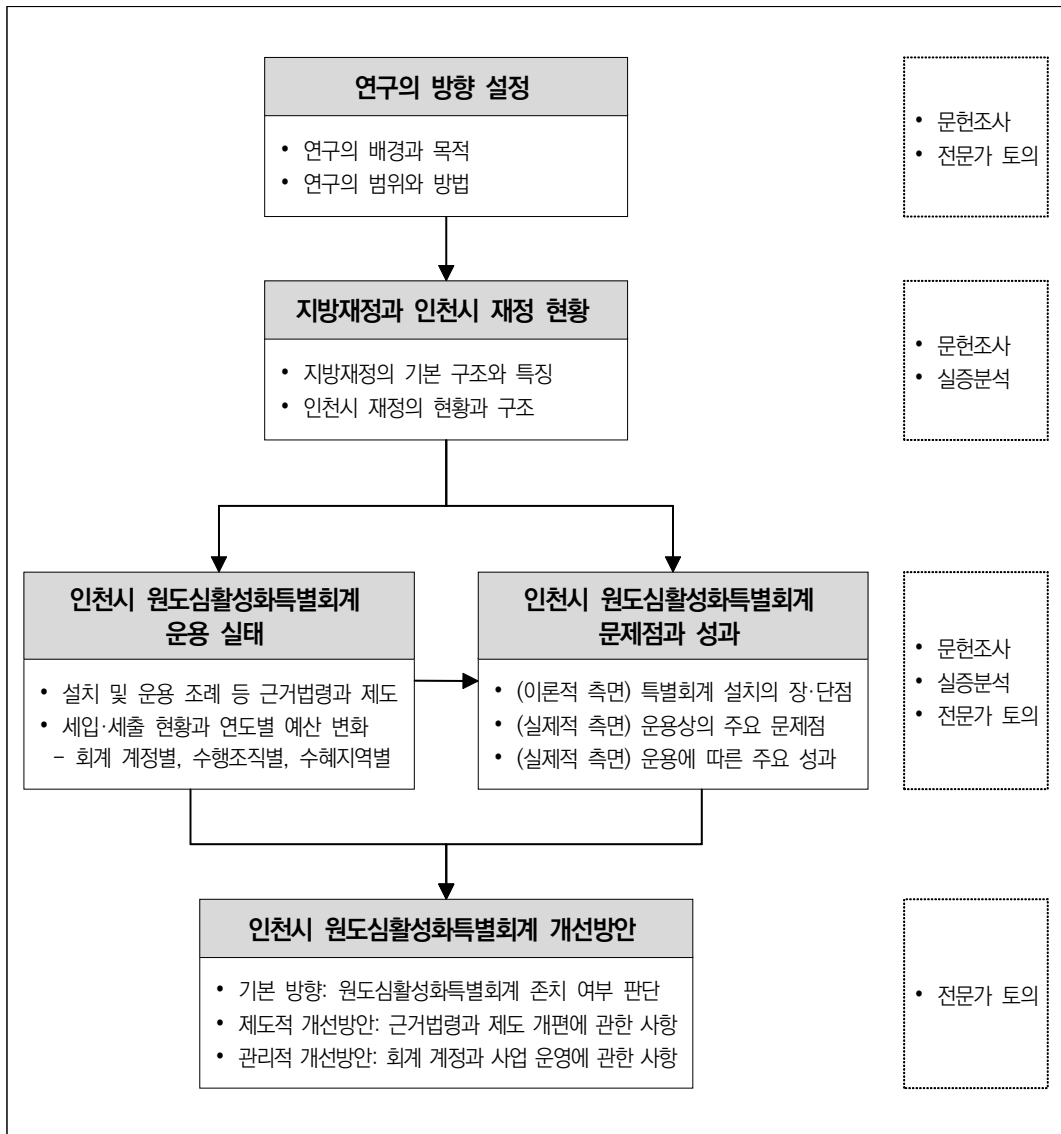
2) 실증분석

- 실증분석은 본 연구의 분석대상인 인천시 원도심활성화특별회계의 현황과 운용 실태를 객관적으로 평가하기 위해 사용됨.
- 실증분석을 통해 도출된 주요 결과와 정책적 함의는 인천시 원도심활성화특별회계의 존치 여부 및 개선방안 등을 강구하는 데 활용됨.
 - 우리나라 지방재정의 구조와 인천시의 재정 현황 및 특징, 주요 변화 등을 검토함.
 - 인천시 원도심활성화특별회계의 세입·세출 현황과 연도별 추이 등을 조사함.
 - 연도별 사업 규모, 회계 계정별·수행조직별·수혜지역별 사업비 변화 등을 분석함.

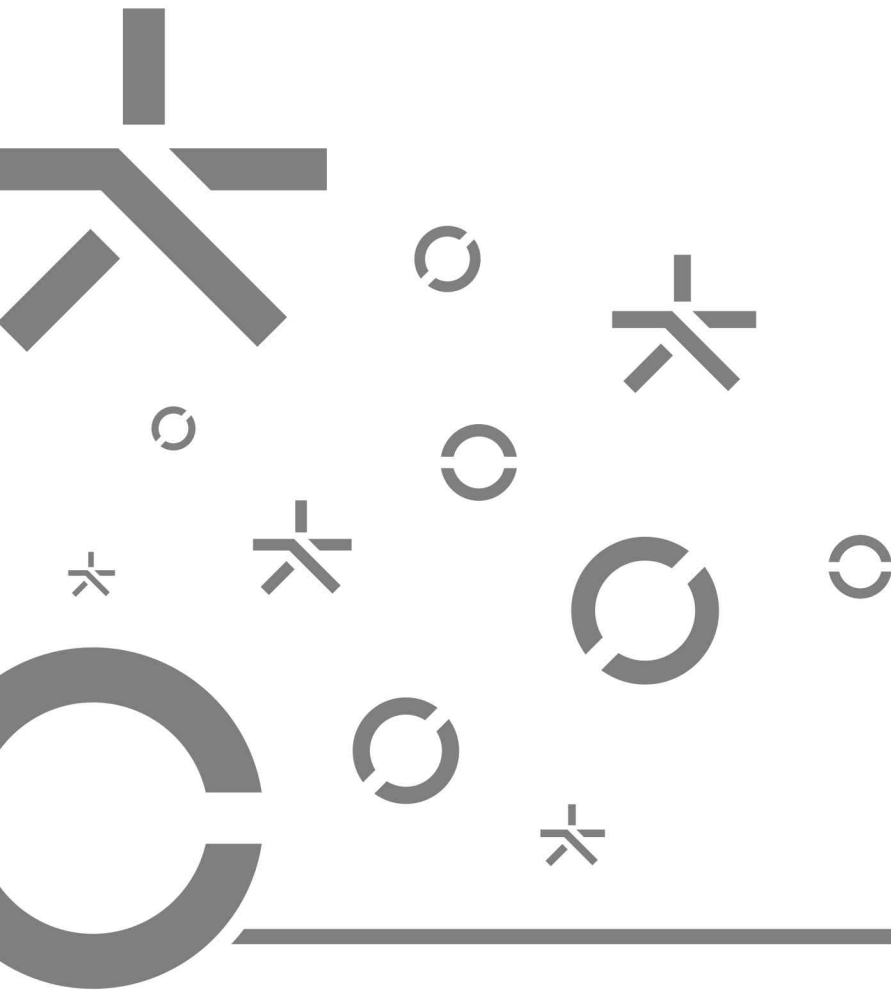
3) 전문가 토의

- 전문가 토의는 본 연구의 논리 구조와 분석 과정의 적절성 및 신뢰성을 강화하고, 분석 결과와 정책제언의 현실 적합성 등을 확보하기 위해 사용됨.
- 관계 공무원과 학계 전문가 등의 자문회의를 통해 이루어짐.
 - 분석 기준의 타당성과 수정·보완이 필요한 사항에 대하여 의견을 청취함.
 - 분석 결과에 따른 정책적 함의와 개선방안의 실천 가능성 등에 대하여 논의함.
 - 주요 재정이론과 정책 현실성을 상호 보완할 수 있는 방안에 대해 논의함.

[그림 1-1] 연구의 흐름과 접근



지방재정과 인천시 재정 현황



지방재정과 인천시 재정 현황

1. 지방재정의 기본 구조와 특징

1) 중앙재정과 지방재정의 역학관계

- 우리나라의 지방재정은 지방자치제도가 실시된 이후 규모 면에서 지속적으로 성장해 왔고, 그 과정에서 중앙-지방 간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)와 자원배분, 재정운영체계에 큰 변화가 발생함(임성일, 2015, 2018).
 - 국민이 어느 지역에 거주하더라도 최소한의 일정한 행정 수준(national minimum standard)을 제공받을 수 있도록 해주는 정부간재정이전제도 (intergovernmental fiscal transfer)가 다양하게 발전해 옴(이미애 외, 2021).
- 지방재정의 규모는 1995년의 42.6조원에서 2021년의 263.1조원으로 약 6.2배 확대되었고, 전체 국가재정에서 지방이 사용한 재정 규모(재정사용액)는 일반자치단체 재정과 교육자치단체 재정을 모두 포함할 경우 약 60%에 달함.
 - 지방재정의 양적 성장은 놀라운 수준이며, 적어도 외형적으로는 재정의 3대 기능¹⁾ 중 하나인 자원배분 기능이 지방단위에서 적극적이고 광범위하게 실현된 것으로 평가할 수 있음(임성일, 2019, pp.5-6)²⁾.

1) 국가 및 지방자치단체가 수행하는 경제활동 즉, 재정(public finance)에 요구되는 기능은 크게 세 가지로 구분할 수 있음. 첫째는 공공재 등의 자원배분(resource allocation)을 통해 효율성을 제고하는 것임. 둘째는 소득 재분배(income redistribution)를 통해 형평성을 확보하는 것임. 셋째는 경기 조절을 통해 경제 안정화(macroeconomic stabilization)를 도모하는 것임(Musgrave, 1959; Oates, 1972).

2) 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체도 관할지역에서 재정의 3개 기능에 대한 책임을 지고 있음. 우리나라만 하더라도 지방자치단체가 통화팽창(inflation)의 문제로 인해 화폐 공급권을 갖고 있던 못하더라도, 재정지출의 확대 등으로 지역 물가를 안정시키고 있으며, 전략·기반산업을 확충함으로써 경제 안정화 및 성장을 꾀하고 있음. 또한, 주민의 기본적인 행정수요와 최소한의 생활수준을 보장하기 위한 소득 재분배 정책을 전개하고 있으며, 이양받은 사무의 범위 내에서 각종 공공재와 행정서비스 등의 자원 배분자 역할도 수행하고 있음(안지선·이미애, 2021, p.136).

- 2021년도 순계예산 기준으로 중앙과 지방의 재정사용액은 각각 241.4조원, 323조원이며, 두 주체는 각각 국가재정의 42.8%와 57.2%를 사용하고 있음(행정안전부, 2021, p.24, [표 2-1] 참고).
 - 지방의 재정사용액(323조원)은 일반자치단체 248.4조원, 교육자치단체 74.6조원으로 구분할 수 있으며, 전체 국가재정에서 차지하는 비중은 각각 44.0%, 13.2%임.
- 중앙정부의 재정사용액 점유비율은 오랫동안 40%대를 유지해 오다가 2018년과 2019년에는 30%대 후반으로 하락하였음.
 - 전 세계적인 감염병 위기(COVID-19 pandemic)에 대응하는 과정에서 2020년과 2021년에는 중앙정부의 재정사용액 점유비율이 다시 40%대로 올라섰음.

[표 2-1] 중앙-지방 간 세입·세출(재정사용액) 구조의 변화(2005~2021년도) (단위: %)

구분	세입			세출			A-B	A-C	B-D	C/A ×100	D/B ×100
	중앙재정 (A)	지방재정		중앙재정 (B)	지방재정						
		일반(C)	교육		일반(D)	교육					
2005	57.6	31.8	10.6	47.2	38.6	14.2	10.4	25.8	8.6	55.2	81.8
2010	55.5	34.4	10.1	43.7	42.8	13.5	11.8	21.1	0.9	62.0	97.9
2015	55.7	33.7	10.6	42.5	43.1	14.4	13.2	22.0	-0.6	60.5	101.4
2016	55.1	34.4	10.5	41.9	43.9	14.2	13.2	20.7	-2.0	62.4	104.8
2017	54.6	34.8	10.6	40.0	45.1	14.9	14.6	19.8	-5.1	63.7	112.8
2018	54.4	34.7	10.9	39.5	45.4	15.1	14.9	19.7	-5.9	63.8	114.9
2019	54.5	34.8	10.7	38.5	46.4	15.1	16.0	19.7	-7.9	63.9	120.5
2020	54.1	35.5	10.4	40.7	45.0	14.3	13.4	18.6	-4.3	65.6	110.6
2021	55.5	35.0	9.5	42.8	44.0	13.2	12.7	20.5	-1.2	63.1	102.8

자료: 행정안전부(각연도), 지방자치단체 예산개요 및 통합재정 개요, 재구성(임성일 자료(2019) 보완)

2) 우리나라 지방재정의 특징: 정형화된 사실(stylized fact)³⁾

(1) 지방재정 수입의 특징적 현상

- 우리나라 지방자치단체의 재정 수입은 일부 지역을 제외하면 대부분 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부 이전재원을 중심으로 조달되고 있음.
 - 다만, 근래 들어 정부의 재정분권 정책 등에 힘입어 지방세의 비중이 크게 늘어나면서 거시적으로 지방세와 이전재원 간의 상대격차는 줄어드는 추세임.
 - 현재 지방세 중심으로 재정을 운영하고 있는 지방자치단체는 서울시를 비롯한 소수의 대도시들이며, 대부분 수도권에 위치한 보통교부세 불교부단체임.
- 지방재정의 수입 구조가 이전재원 중심으로 형성된 원인은 우리나라의 조세체계가 국세 중심으로 구조화되고 법률상 지방세 과세권이 제약된 데 있음.
 - 그 결과 지방자치단체가 재정 자율성과 독립성을 확장하는 데는 기본적인계가 있음.
- 국세와 지방세의 배분은 지방자치 실시 이후 줄곧 약 8 대 2의 국세 편중 구조를 유지해 오다가 최근 지방분권 정책에 힘입어 약 75% 대 25%의 구조로 전환되었음(행정안전부, 2021, p.26, [표 2-2] 참고).

[표 2-2] 국세와 지방세의 수입 변화(2010~2021년도)

(단위: 조원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
조세	266.9	244.7	256.9	255.7	267.2	288.9	318.1	345.8	377.9	384.0	371.9	375.3
국세	177.7 (78.3)	192.4 (78.6)	203.0 (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)	293.5 (76.4)	279.7 (75.2)	282.7 (75.3)
지방세	49.2 (21.7)	52.3 (21.4)	53.9 (21.0)	53.8 (21.0)	61.7 (23.1)	71.0 (24.6)	75.5 (23.7)	80.4 (23.3)	84.3 (22.3)	90.5 (23.6)	92.2 (24.8)	92.6 (24.7)

주: 1) 2019년도까지는 결산, 2020년도는 최종예산, 2021년도는 당초예산 기준임.

2) 괄호 안의 수치는 국세와 지방세의 상대적 비중(%)을 의미함.

자료: 행정안전부(각연도), 지방자치단체 예산개요 및 통합재정 개요, 재구성

3) 임성일(2019), 확장적 재정정책 시기의 지방재정 운영: 재정 건전성과 책임성을 중심으로. 한국지방재정학회·한국재정학회·한국재정정책학회 2019 공동학술대회 자료집, pp,5~12 내용을 수정 보완하여 작성한 것임.

(2) 지방재정 지출의 특징적 현상

- 우리나라의 지방재정 지출은 중앙정부 주도의 보조사업 중심으로 이루어지고 있으며, 그 결과 지방자치단체의 지출 권한(spending power)과 집행의 자율성이 여러 면에서 구속과 제약을 받고 있음.
 - 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업의 대부분은 법·제도와 중앙정부 정책에 의해 의무화 또는 통제되고 있음
 - 구체적으로, 국고보조사업의 정책과 기획, 운영방식 등 주요 사항이 중앙정부에 의해 주도되고 결정됨.
- 이러한 현실은 그동안 지방재정이 비록 양적인 규모팽창(국가재정 자원의 약 60%를 지방이 사용)을 이루었지만, 운영의 내실과 질적 측면에서는 상당히 더딘 성장 경로를 겪고 있는 것으로 평가됨(임성일, 2019).
- 지방재정 지출부문에서 지난 10 여 년간 나타난 가장 괄목할 만한 현상은 사회복지지출 수요의 급팽창과 그에 상응하는 예산의 급성장임.
 - 지방재정 중에서 사회복지지출 예산이 차지하는 비중은 2000년대 초·중반까지 10% 대였던 것이 2010년대 초에는 20%대에 들어섰고, 최근에는 드디어 30%대에 진입함.
 - 이러한 급격한 국면전환은 지방재정이 단독적으로 만들어 내는 것이 아니고, 국가 차원의 사회복지 수요·지출 급증추세와 맞물려 발생하는 현상임.
 - 현실적으로, 지방자치단체가 독자적으로 수행하는 사회복지지출(사업)은 전체 사회복지지출의 10% 미만에 불과하고, 나머지 90% 이상은 중앙정부가 주도하는 국고보조 사업과 관련된 지출임.
- 중앙재정의 보건·복지 분야 예산은 2010년 이후 현재까지 타의 추종을 불허하는 높은 증가율을 보여 왔으며, 이는 특히 최근에 한층 더 두드러졌음.
 - 정부 재정의 분야별 자원배분 변화(2016~2021년도)에 따르면, 총지출의 연평균 증가율은 7.6%인데, 이에 비해 보건·복지·고용 분야의 연평균 증가율은 10.1%로 높게 나타났음(국회예산정책처, 2021, p.70, p.72).

- 중앙정부 국고보조사업에서 사회복지 보조사업이 차지하는 비중(금액 기준)은 과거 30%대 중반이었던 것이 2010년을 전후로 50%대 초반에 진입한 후 2019년에는 마침내 60%대(61.7%)를 돌파하였음(행정안전부, 2019, p.92).
- 다만, 지방재정에서 사회복지지출이 차지하는 비중은 지방자치단체 수준별로 큰 차이가 있는데, 그 배경에는 인구 특성, 지방자치단체 사무기능, 재정 여건 등이 자리하고 있음([표 2-3] 참고).

[표 2-3] 지방자치단체 유형별 사회복지지출 비중(2021년도 예산 기준) (단위: %)

구분	특별시	광역시	특별자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	37.9	40.6	27.2	37.2	24.5	37.7	23.6	57.9
최고	37.9	43.0	27.2	41.9	24.5	53.0	44.3	70.4
		부산 본청		경기 본청		경기 의정부	부산 기장	부산 북구
최저	서울 본청	35.0	세종	31.2	제주	20.5	8.6	36.0
		울산 본청		전남 본청		경기 과천	경북 울릉	서울 중구

주: 일반회계 총계예산 기준이며, 사회복지지출 비중의 전국 평균은 32.3%임; 일반회계와 특별회계를 합친 사회복지지출 비중의 전국 평균은 30.6%임.

자료: 행정안전부(2021), 2021년도 지방자치단체 통합재정 개요. p.361, p.363 재인용

- 대체로 말해서, 인구가 많고 밀집된 도시형 지방자치단체(특히, 기초사회복지 업무를 담당하면서 한정된 사무기능을 수행하는 자치구)와 인구 고령화 비율이 매우 높은 농촌형 지방자치단체 간에는 사회복지지출의 예산비중, 중요도, 공급대상, 수혜자 측면에서 상당한 차이가 있음.
- 이러한 현상은 과거 성장 주도형 경제 구조 하에서 형성된 ‘사회간접자본(SOC) 주도형 재정구조’(1970년대 이후 2000년대 중반까지 지속됨)가 마침내 ‘사회복지 주도형 재정구조’로 세대를 교체하는 일대 전환적 현상으로 간주됨(임성일, 2015, 2019).
- 다만, 현실적으로 지방자치단체가 자체적으로 추진하는 사회복지 재정지출(사업)은 전체 지방 사회복지예산의 10% 미만에 불과하고, 나머지 대부분을 중앙정부와 정치권이 정책과 사업을 결정하고 있는 점은 지방재정의 한계와 과제임.

- 사회복지 사업 대부분은 법률과 국가정책에 따른 의무적·경직성 특성을 강하게 지니므로, 향후 지방자치단체의 재정지출 권한과 여력 등에 더욱 큰 제약을 가할 것으로 예상된다.
- 본 연구의 대상지역인 인천시의 상황 또한 국가와 지방자치단체의 보편적 상황과 크게 다르지 않으므로, 인천시는 이러한 현실과 자신의 현재와 미래 재정 상태를 객관적으로 점검하고 그에 대한 예방적 조치를 철저히 강구해야 함.

2. 인천시 재정의 현황과 구조

1) 세입·세출 운용 현황

- 2022년도 예산 기준으로 인천시 본청의 세입 예산은 13조 1,442억원이며, 이는 2018년도의 8조 9,336억원에서 연평균 10.1% 증가해 온 것으로 분석됨(〔표 2-4〕참고).
 - 재원별로 살펴보면, 자체수입 46.1%(6조 579억원), 이전수입 36.1%(4조 7,440억원), 지방채 0.3%(412억원), 보전수입 등 및 내부거래 17.5%(2조 3,011억원)로 구성됨.
- 최근 5년간(2018~2022년도)의 재원별 증가율을 비교해 보면, 이전수입 증가율이 자체수입 증가율을 압도하는데, 이는 인천시의 재정이 이전수입 주도로 성장하였음을 말해줌.
 - 자체수입이 연평균 4.3% 늘어나는 동안 이전수입은 자체수입의 3배가 넘는 연평균 14.5%의 높은 증가율을 보였음.
- 이에 따라 전체 세입에서 자체수입이 차지하는 비중은 2018년도의 57.3%에서 2022년도의 46.1%로 11.3%p 줄어든 반면, 이전수입의 점유비중은 2018년도의 30.9%에서 2022년도의 36.1%로 5.1%p 늘어남.
- 이는 중앙정부에 대한 인천시 본청의 세입 의존도가 확대되고 있음을 의미함.
 - 여전히 인천시 본청의 세입 구조는 자체수입 중심이지만, 이전수입과의 비중 차이가 2018년도의 26.4%p에서 2022년도의 10%p로 상당히 좁혀진 상황임.

[표 2-4] 인천시 본청의 세입 예산 변화(2018~2022년도)

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균증가율
합계	89,336	101,105	112,617	119,547	131,442	10.1
자체수입	51,226 (57.3)	51,817 (51.3)	54,648 (48.5)	56,863 (47.6)	60,579 (46.1)	4.3
지방세수입	38,321 (42.9)	37,774 (37.4)	38,571 (34.2)	38,730 (32.4)	43,722 (33.3)	3.4
세외수입	12,905 (14.4)	14,043 (13.9)	16,077 (14.3)	18,133 (15.2)	16,857 (12.8)	6.9
이전수입	27,648 (30.9)	33,172 (32.8)	39,850 (35.4)	42,980 (36.0)	47,440 (36.1)	14.5
지방교부세	5,180 (5.8)	6,080 (6.0)	7,560 (6.7)	7,953 (6.7)	9,280 (7.1)	15.7
보조금	22,468 (25.1)	27,092 (26.8)	32,291 (28.7)	35,027 (29.3)	38,160 (29.0)	14.2
지방채	0 (0.0)	220 (0.2)	2,500 (2.2)	3,780 (3.2)	412 (0.3)	-
보전수입등 및 내부거래	10,462 (11.7)	15,895 (15.7)	15,618 (13.9)	15,924 (13.3)	23,011 (17.5)	21.8

주: 당초예산 기준이며, 괄호 안은 해당연도 세입 예산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료: 행정안전부(각 년도), 지방자치단체 통합재정 개요. 재구성

- 인천시 본청의 세출 예산을 기능별로 살펴보면(2022년도 예산 기준), 일반행정비 20.2%(2조 6,489억원), 사회개발비 51.8%(6조 8,082억원), 경제개발비 28.1%(3조 6,870억원) 등으로 구성되어 있음([표 2-5] 참고).
- 세부 항목별로는 사회복지 분야 지출 비중이 전체 세출 예산의 34%(4조 4,649억원)를 차지하여 월등히 높으며, 그다음으로 국토 및 지역개발 12.9%(1조 6,920억원), 교통 및 물류 10.6%(1조 3,873억원), 일반공공행정 10%(1조 3,120억원) 등의 순으로 나타남.
- 최근 5년간(2018~2022년도)의 항목별 증감률을 비교해 보면, 일반행정비가 연평균 7.5%씩 증가하는 동안 사회개발비와 경제개발비는 각각 8.6%, 15.7%으로 규모와 비중을 확대하였음.
- 사회복지 분야는 전체 예산에서 차지하는 비중이 큰 가운데 높은 연평균 증가율(12.2%)을 기록하면서 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음.

- 전 세계적인 감염병 위기(COVID-19 pandemic) 대응과 경기 부양 등의 영향으로 2020년도부터 산업·중소기업 및 에너지, 공공질서 및 안전 분야의 예산이 급증한 것은 최근의 특징적 현상으로 인식됨.

[표 2-5] 인천시 본청의 세출 예산 변화(2018~2022년도)

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균증감률
합계	89,336	101,105	112,617	119,547	131,442	10.1
일반행정비	19,820 (22.2)	21,001 (20.8)	21,931 (19.5)	24,339 (20.4)	26,489 (20.2)	7.5
일반공공행정	11,435	10,678	10,765	11,404	13,120	3.5
공공질서 및 안전	1,922	3,626	4,126	5,318	5,424	29.6
예비비	400	372	267	297	182	-17.9
기타	6,063	6,325	6,773	7,320	7,763	6.4
사회개발비	48,977 (54.8)	55,687 (55.1)	62,111 (55.2)	63,829 (53.4)	68,082 (51.8)	8.6
교육	7,542	7,995	7,696	8,078	8,226	2.2
문화 및 관광	4,374	4,100	4,420	3,976	4,657	1.6
환경	8,534	9,873	11,216	9,899	9,949	3.9
사회복지	28,184	33,232	38,246	41,395	44,649	12.2
보건	343	487	533	481	601	15.1
경제개발비	20,540 (23.0)	24,418 (24.2)	28,574 (25.4)	31,378 (26.2)	36,870 (28.1)	15.7
농림해양수산	1,406	2,203	1,642	1,564	1,900	7.8
산업·중소기업 및 에너지	631	717	2,166	4,440	3,744	56.1
교통 및 물류	9,896	10,737	13,993	11,680	13,873	8.8
국토 및 지역개발	8,223	10,482	10,459	13,332	16,920	19.8
과학기술	384	279	314	362	433	3.0

주: 당초예산 기준이며, 괄호 안은 해당연도 세출 예산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료: 행정안전부(각 년도), 지방자치단체 통합재정 개요. 재구성

2) 특별회계 운용 현황

- 인천시 예산은 「지방재정법」 제9조에 따라 일반회계와 특별회계로 구성됨.
 - 인천시 본청의 2022년도 세입 예산(13조 1,442억원) 중에서 일반회계는 71%(9조 3,264억원), 특별회계는 29%(3조 8,178억원)를 차지하고 있음.
- 2022년도 현재 인천시의 특별회계는 총 18개이며, 공기업특별회계 3개와 기타특별회계 15개가 설치·운용 중임([표 2-6] 참고).
 - 특별회계 예산(3조 8,178억원)은 공기업특별회계 47.4%(1조 8,115억원), 기타특별회계 52.6%(2조 63억원)로 구성됨.
- 지방자치단체의 특별회계는 설치 근거의 입법 형태와 규정의 유형에 따라 법정의무, 법정재량, 자체재량으로 분류될 수 있음.
 - 법정의무와 법정재량은 국가사업을 운영하는 과정에서 발생하는 부담금, 수입금, 과징금 등을 부과·징수하거나 관리하기 위하여 특별회계를 설치하는 경우에 해당함.
 - 즉, 특별회계가 법령(법률, 대통령령)에 근거하여 설치된 경우임.
 - 법정의무와 법정재량의 차이는 특별회계 설치를 규정하고 있는 조문이 강행규정인지, 임의규정인지에 따라 구분됨.
 - 법정의무는 법령에서 특별회계 설치를 강제한 경우에 해당함(예: “설치하여야 한다”).
 - 법정재량은 법령에서 특별회계의 설치 여부를 지방자치단체의 판단에 자율적으로 맡긴 경우에 해당함(예: “설치할 수 있다”).
 - 자체재량은 지방자치단체가 자체 사업의 활성화와 효율적 운영 등을 위하여 특별회계를 설치하는 경우에 해당함.
 - 즉, 특별회계가 자치법규(조례, 시행규칙)에 근거하여 설치된 경우임.
- 2022년도 현재 인천시의 특별회계(18개)는 법정의무 7개, 법정재량 3개, 자체재량 8개가 설치·운용 중에 있음.
 - 공기업특별회계(3개)는 모두 법정의무 사항에 따라 설치·운용 중인 특별회계임.
 - 기타특별회계(15개)는 법정의무 4개, 법정재량 3개, 자체재량 8개로 구성됨.

[표 2-6] 인천시 본청의 회계별 예산 현황(2022년도 기준)

(단위: 억원, %)

구분	예산액		설치근거		입법 형태
	규모	비중	법령	자치법규	
합계	131,442				
일반회계	93,264				
특별회계	38,178				
공기업특별회계	18,115				
상수도사업	3,706		• 지방공기업법 제13조	• 인천광역시 수도사업 설치 조례 제4조	법정 의무
하수도사업	2,533		• 지방공기업법 제13조	• 인천광역시 하수도사업 설치 조례 제9조	
경제자유구역사업	11,876		• 지방공기업법 제13조 • 경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법 제27조의7	• 인천광역시 경제자유구역사업 설치 조례 제7조	
기타특별회계	20,063	100.0			
학교용지부담금	128	0.6	• 학교용지 확보 등에 관한 특례법 제5조의4	• 인천광역시 학교용지부담금 운영에 관한 조례 제2조	법정 의무
소방	3,809	19.0	• 소방재정지원 및 사·도 소방특별회계 설치법	• 인천광역시 소방특별회계 운영에 관한 조례	
의료급여기금	6,956	34.7	• 의료급여법 제25조	• 인천광역시 의료급여기금 특별회계 설치 및 운용 조례	
광역교통시설	686	3.4	• 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 제11조의7	• 인천광역시 광역교통시설 특별회계 설치 및 광역교통시설부담금 부과·징수에 관한 조례	
수질개선	87	0.4	• 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 제16조	• 인천광역시 수질개선특별회계 설치 및 운용 조례	
도시교통사업	498	2.5	• 도시교통장비 촉진법 제49조 • 주차장법 제21조의2 • 여객자동차 운수사업법 제88조 • 교통안전법 제65조 • 도로교통법 제161조	• 인천광역시 도시교통사업 특별회계 설치 조례	법정 재량
도시개발	332	1.7	• 도시개발법 제60조	• 인천광역시 도시개발 조례 제8조	자체 재량
수도권매립지주변 환경개선	1,113	5.5		• 인천광역시 수도권매립지 주변지역 환경개선 특별회계 설치 및 운영 조례	
공공폐수시설	30	0.1		• 인천광역시 공공폐수처리시설 운영 및 비용부담 조례 제16조	
오류지구토지구획 정리사업	6	0.0		• 인천광역시 오류지구 토지구획정리사업 시행 조례 제9조	
마전지구토지구획 정리사업	26	0.1		• 인천광역시 마전지구 토지구획정리사업 시행 조례 제9조	
블로지구토지구획 정리사업	18	0.1		• 인천광역시 블로지구 토지구획정리사업 시행 조례 제9조	
도시철도사업	2,886	14.4		• 인천광역시 도시철도사업 특별회계 설치 조례	
원도심활성화	3,375	16.8		• 인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례	
지하도상가	114	0.6		• 인천광역시 지하도상가 특별회계 설치와 운용 조례	

주: 예산액은 당초예산 기준이며, 설치근거에 담긴 조문 번호는 2022년 4월 20일 기준 시행 법규를 확인하여 기재한 것임.

자료: 인천광역시(각연도), 세입·세출예산서; 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)

- 본 연구의 대상이 되는 원도심활성화특별회계는 인천시 재량에 의해 설치된 기타특별 회계이며, 그 규모와 역할 면에서 기타특별회계의 중심적 위치를 맡고 있음.
- 원도심활성화특별회계는 2022년 예산 기준으로 인천시 기타특별회계(2조 63억원)의 16.8%(3,375억원)를 차지하고 있음.
 - 이는 의료급여기금특별회계(6,956억원, 34.7%), 소방특별회계(3,809억원, 19%)에 이어 세 번째로 많은 비중을 점유하는 것임.
 - 의료급여기금특별회계와 소방특별회계가 법정업무 사항에 따라 조성된 회계인 점을 고려하면, 인천시 재량에 의해 설치된 원도심활성화특별회계의 예산 규모와 의의는 상당히 크다고 말할 수 있음.

3) 주요 재정지표 변화

- 앞서 살펴본 인천시의 재정 현황과 구조가 다른 지방자치단체(특히, 유사단체)와 비교하여 어떠한 수준에 있는지를 가늠해 볼 필요가 있음.
- 지방자치단체 간에 재정 상태와 여건을 비교할 때 자주 활용되는 지표로는 재정자립도, 재정자주도, 주민 1인당 지방세, 주민 1인당 세출예산액, 전체 예산대비 사회복지비 지출 비중 등이 있음.
 - 재정자립도는 지방자치단체가 자체적으로 조달 가능한 세입의 규모를 의미함.
 - 재정자립도가 높을수록 지방자치단체의 세입 징수 기반이 좋은 것으로 평가함.

$$\text{재정자립도} = \frac{\text{지방세(지방교육세 제외)} + \text{세외수입}}{\text{일반회계 예산규모(지방교육세 제외)}} \times 100$$

- 재정자주도는 지방자치단체의 일반회계 예산 규모에서 자주재원 즉, 자체수입(지방세 +세외수입)과 지방교부세, 조정교부금을 합한 규모가 차지하는 비중을 의미함.
 - 재정자주도가 높을수록 지방자치단체의 세입 활용 재량권이 큰 것으로 판단함.

$$\text{재정자주도} = \frac{\text{지방세(지방교육세 제외)} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{조정교부금등}}{\text{일반회계 예산규모(지방교육세 제외)}} \times 100$$

- 인천시 재정에 관한 주요 지표를 동종 자치단체(광역시: 부산시, 대구시, 광주시, 대전시, 울산시)와 비교해 본 결과는 다음과 같음([표 2-7] 참고).
- 2022년도 예산 기준으로 인천시의 재정자립도는 51.1%이고 재정자주도는 61.1%인데, 이는 동종 자치단체 가운데 가장 높은 수준임.
 - 재정자립도는 인천시 다음으로 울산시 43.7%, 대구시 43.6%, 부산시 43%, 대전시 38.7%, 광주시 37.6% 순으로 파악됨.
 - 재정자주도는 인천시 다음으로 울산시 61%, 대전시 60.6%, 대구시 59.1%, 광주시 58.6%, 부산시 54.3% 순으로 파악됨.
- 주민 1인당 지방세는 인천시가 148.3만원으로 광주시의 149.6만원 다음으로 많지만, 주민 1인당 세출예산액은 316.3만원으로 동종 자치단체 중에서 가장 적음.
 - 주민 1인당 지방세는 광주시 149.6만원, 인천시 148.3만원, 대구시 147.6만원, 부산시 144.5만원, 울산시 140.7만원, 대전시 140.5만원 순으로 많음.
 - 주민 1인당 세출예산액은 광주시 393.3만원, 대전시 369.6만원, 대구시 336.5만원, 부산시 332.1만원, 울산시 326.2만원, 인천시 316.3만원 순으로 많음.
- 전체 예산액 대비 사회복지지출 비중이 가장 적은 곳은 울산시이고, 다음이 인천시임.
 - 동 비중이 가장 높은 곳은 부산시이고, 그다음이 대구시 38.4%, 대전시 37.9%, 광주시 37.4%, 인천시 34.0%, 울산시 33.0% 순임.

[표 2-7] 인천시 본청과 동종자치단체 간 주요 재정지표 비교(2022년도 기준)

구분	단위	인천	부산	대구	광주	대전	울산
총 규모	억원	13,144	14,269	10,144	7,009	6,365	4,410
재정자립도	%	51.1	43.0	43.0	37.6	38.7	43.7
재정자주도	%	61.1	54.3	59.1	58.6	60.6	61.0
주민 1인당 지방세	천원	1,483	1,445	1,476	1,496	1,405	1,407
주민 1인당 세출예산액	천원	3,163	3,321	3,365	3,933	3,696	3,262
사회복지지출액	억원	4,465	5,996	3,890	2,623	2,414	1,456
전체 예산대비 비중	%	34.0	42.0	38.4	37.4	37.9	33.0

주: 1인당 세출예산액은 일반회계, 사회복지비는 일반회계와 특별회계 총계예산 기준이며, 인구수는 2021년 12월 31일 기준임.

○ 인천시의 재정자립도와 재정자주도 변화를 본청과 10개 군·구로 나누어서 살펴보면, 다음과 같음([표 2-8], [표 2-9] 참고).

- 전반적으로 재정 여건이 악화하는 추세가 나타나고 있으며, 재정자립도 측면에서는 중구와 서구, 연수구가 다른 군·구보다 양호한 것으로 나타남.

[표 2-8] 인천시 본청 및 군·구별 재정자립도 변화(2017~2022년도)

(단위: %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
인천시 평균(순계)	60.5	60.3	57.7	54.0	50.3	52.8
인천시 본청	59.6	60.1	57.4	51.8	47.5	51.1
자치구 평균	26.6	24.8	23.9	23.5	23.1	22.3
중구	46.5	42.0	42.0	45.2	44.0	38.9
동구	13.4	10.4	9.0	11.5	10.6	11.5
미추홀구	17.8	16.6	15.8	14.9	14.4	13.7
연수구	33.1	32.9	31.9	33.1	31.5	30.3
남동구	26.1	24.5	22.8	21.6	22.0	20.4
부평구	19.7	19.0	18.2	17.4	17.1	16.6
계양구	19.6	18.3	16.8	15.2	15.6	16.0
서구	36.7	33.4	33.2	31.9	31.3	31.0
군 평균	10.9	10.3	10.9	12.5	12.4	11.0
강화군	11.6	11.0	12.6	14.5	14.2	12.5
옹진군	9.8	9.2	7.8	9.0	9.0	8.4

자료: 인천광역시(2022), 2022년도 예산개요. p.29 재구성

[표 2-9] 인천시 본청 및 군·구별 재정자주도 변화(2017~2022년도)

(단위: %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
인천시 평균(순계)	71.0	70.7	68.7	66.3	62.7	66.5
인천시 본청	67.8	68.3	66.0	61.4	56.8	61.1
자치구 평균	41.3	38.6	37.0	37.1	37.0	37.3
중구	55.5	51.6	50.9	54.6	50.6	47.4
동구	49.2	41.9	38.9	46.1	42.4	49.9
미추홀구	38.8	36.7	34.2	32.8	33.2	32.0
연수구	41.0	40.2	39.1	40.4	40.2	40.8
남동구	39.1	34.7	32.8	32.1	33.5	33.0
부평구	36.5	35.8	33.6	32.4	32.6	33.7
계양구	41.6	39.0	35.8	37.2	38.8	38.2
서구	42.0	38.4	38.9	37.8	37.3	38.7
군 평균	53.8	52.2	54.9	55.2	54.0	55.8
강화군	53.7	51.6	55.1	56.2	54.5	56.8
옹진군	53.9	53.1	54.5	53.3	53.0	54.2

자료: 인천광역시(2022), 2022년도 예산개요. p.30 재구성

인천시 원도심활성화특별회계 운용 실태



인천시 원도심활성화특별회계 운용 실태

1. 원도심활성화특별회계 개요

1) 근거 법령과 설치 목적

- 현재 인천시가 운영 중인 원도심활성화특별회계는 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」에 기반을 두고 있음.
 - 해당 조례가 2017년 12월 4일 제정·시행되어 원도심활성화특별회계는 2018년부터 인천시 회계로서 설치·운용됨.
- 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」 제1조는 조례의 제정 목적이 “원도심 활성화에 필요한 세입세출예산을 별도로 운용하기 위하여 인천광역시 원도심활성화특별회계를 설치하고 그 관리·운용에 필요한 사항을 규정”하는 데 있음을 분명히 하고 있음.
- 따라서 원도심활성화특별회계의 설치 목적은 재정의 효율적 운영을 통해 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전을 도모하는 데 있다고 할 수 있음.

2) 주요 기능과 특징

- 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」가 규정하고 있는 원도심활성화특별회계의 주요 기능과 특징을 정리하면 다음과 같음.
- 원도심활성화특별회계의 설치 목적은 원도심 활성화에 필요한 세입·세출 예산을 별도로 운영함으로써 재원과 목적사업의 안정성, 지속성 등을 확보하는 데 있음.
 - 궁극적으로는 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전을 도모하는 데 있음.

- 따라서 원도심활성화특별회계의 예산을 통해 건설 및 생성되는 모든 산출물(output)과 그에 따른 주요 성과(outcome)에 대한 점검·평가는 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전의 상태 변화에 초점을 두어야 할 것임.
- 특별회계의 연간 및 중기 재정운용 규모는 매년 2천억원 이상, 5년간 1조원 이상임.
 - 매년 최소 2,000억원 이상의 재원을 투입하여 향후 5년간(2018~2022년도) 1조원 규모의 예산을 투자·운영할 것을 목표로 명시하고 있음.
- 특별회계의 운영 기간에 대해서는 제한을 두고 있음.
 - 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」는 2022년 12월 31일까지만 효력을 지니는 조례이므로, 원도심활성화특별회계는 2018년도부터 2022년도까지 5년 동안만 한시적으로 운영되는 특별회계라 할 수 있음.
 - 동 특별회계의 운영이나 조례의 연장 문제에 대해서는 특별한 단서규정이 없는 상태이므로, 향후 조례 제·개정 등을 통해 다양한 형태로 조정이 가능할 것임.

3) 회계 계정과 주요 사업

- 원도심활성화특별회계의 계정은 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」 제2조에 따라 도시기반계정, 환경녹지계정, 교육문화경제계정, 발전소 도서개발계정의 4가지로 구분됨.
 - 발전소 도서개발계정은 원도심활성화특별회계 신설 당시에 존재하지 않았던 계정임.
 - 목적세인 지역자원시설세의 운용을 위해서는 별도 특별회계 설치가 필요하였는데, 인천시가 동 특별회계를 통해 운용하기로 함에 따라 발전소 도서개발계정이 추가됨.
 - 발전소 도서개발계정은 다른 3개 계정과 달리 2020년도부터 운용됨.
- 해당 조례 제4조에 따른 회계 계정별 주요 사업은 다음과 같음⁴⁾.
 - 도시기반계정: ① 도시재생관련 사업 및 도시정비기금 출연, ② 경인고속도로 일반화 관련 사업, ③ 주차장·도로·교통시설 확충 및 개보수, ④ 예수금 원리금 상환 등

4) 조례에서는 계정별 대상사업의 대체적인 범주만을 세출 항목으로 제시하고 있음. 대상사업의 선정 기준이나 구체적인 지침 등에 대해서는 규정하고 있지 않음. 이에 대한 내용은 본 보고서 '제4장 제2절 원도심활성화특별회계의 문제점'에서 다룸.

- 환경녹지계정: ① 공원·녹지조성 및 군·구의 공원·족지조성에 대한 지원(보상비 포함), ② 생태하천 개선 사업, ③ 그 밖의 환경시설 확충 사업, ④ 예수금 원리금 상환 등
- 교육문화경제계정: ① 학교·보육시설 확충·개선, ② 근린생활권 문화체육시설 확충, ③ 법령에 따라 군·구가 지원하지 못하는 지역의 학교에 대한 지원, ④ 전통시장 활성화 관련 지원, ④ 예수금 원리금 상환 등
 - 각 계정과의 관계가 불분명한 사업의 경우에는 교육문화경제계정에 편성함.
- 발전소 도서개발계정: ① 석탄 화력발전소 주변 지역의 안전·방재대책 및 환경개선 사업, ② 신재생에너지 보급 및 지원 사업, ③ 에너지절약 사업 등에 필요한 경비, ④ 취약계층 에너지 복지 사업
- 그 밖에 시장이 「지방세법」 제141조의 설치목적에 따라 필요하다고 인정하는 사업

4) 회계의 관리·운영 책임

- 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」 제2조에 따라 회계의 총괄 관리 책임은 예산업무 담당부서의 장에게 있음.
- 4개 계정의 예산안 편성을 위한 예산안 시안 작성과 예산의 집행 및 결산 업무를 담당할 관리·운영자로는 다음과 같은 부서의 장을 두고 있음⁵⁾.
 - 도시기반계정: 도시재생업무를 담당하는 부서의 장
 - 환경녹지계정: 공원녹지업무를 담당하는 부서의 장
 - 교육문화경제계정: 교육지원업무를 담당하는 부서의 장
 - 발전소 도서개발계정: 에너지 관련 업무를 담당하는 부서의 장

5) 조례에서는 총괄 관리 책임자와 각 계정별 관리·운영자의 역할, 권한, 책임 범위 등에 대해 구체적인 내용을 명시하고 있지 않음. 이는 원도심활성화특별회계의 종합적·체계적 운용에 걸림돌로 작용하고 있음. 관련 내용은 본 보고서 '제4장 제2절 원도심활성화특별회계의 문제점'에서 다룸.

2. 원도심활성화특별회계 세입·세출 현황

- 원도심활성화특별회계의 재정은 일반적인 지방재정과 마찬가지로 크게 수입과 지출이라는 두 예산회계(세입세출예산 및 결산)로 구조화되어 운영 중임.
 - 다만, 원도심활성화특별회계의 설치 목적, 기능, 재정 규모, 정책 및 사업 구성 등을 살펴볼 때, 일반회계에 비해 매우 제한적이고 예외적인 예산을 운영하고 있음.

1) 세입

- 원도심활성화특별회계의 세입 항목은 조례 제3조에서 다음과 같이 규정하고 있음.
 - 「지방세법」 제142조제1항제1호에 따라 특정자원에 부과·징수하는 지역자원시설세 중 법령에 따라 의무적으로 전출되는 금액을 제외한 금액(용진군 전출금 65% 제외)
 - 국고보조금, 기금 보조금, 특별교부세, 용자금, 부담금 및 개발이익금 등
 - 일반회계로부터의 전입금
 - 다른 회계로부터의 예수금
 - 회계의 운용에 따른 수입금 및 세외수입
- 아울러 조례에서는 원도심활성화특별회계의 연간 세입 총량(총액)의 최저 수준을 다음과 같이 정하고 있는데, 이는 매우 예외적인 조치임.
 - 조례 제3조에서는 연간 세입의 최저 수준을 “예수금 원리금 상환액을 제외한 금액이 연간 2천억원 이상이 되도록”이라고 규정하고 있음.
 - 특별회계의 연간 최저 세입한도를 규정한 것은 재원 안정성을 확보하여 사업의 지속가능성을 담보하기 위한 조치로 간주되며, 동 회계의 상대적 중요성을 시사함.
- 원도심활성화특별회계의 세입 재원 중 일반회계 전입금, 국고보조금, 지방채를 제외한 나머지는 영세하고 세입 탄력성이 약하다는 점을 감안하면, 연간 세입의 최저한도를 규정한 것은 결국 일반회계로부터의 전입금을 암묵적으로 요구(전제)하는 것으로 이해됨.
 - 이는 특정 회계연도에 인천시의 재정이 어려움에 처할 경우, 인천시 재정(일반회계)을 압박하거나 제한적 경직성을 초래하는 요인으로 작용할 수 있음.

- 2022년도 예산 기준으로 원도심활성화특별회계의 재원별 세입 내역을 살펴보면 다음과 같음([표 3-1] 참고).
- 총액 3,375억원은 일반회계 전출금 63.9%(2,158억원), 국고보조금 18.5%(623억원), 지방채 12.2%(412억원), 부담금 5%(170억원), 기타 0.4%(12억원)로 구성됨.
- 이러한 세입 내역은 원도심활성화특별회계가 사실상 자체수입이 거의 없는 상태에서 인천시 재정(일반회계 전출금, 지방채)과 국고보조금에 의존하고 있는 ‘취약한 재정구조’를 단적으로 보여주며, 특별회계의 고유성과 재정 독립성(자율성)의 부족을 시사함.
- 특히, 원도심활성화특별회계의 사업 목적과 성격을 감안할 때, 지방채가 수입의 10% 이상을 차지하는 것은 바람직하지 않음.
 - 특별회계가 조절 가능한 재원으로 지방채를 인식하는 시각도 존재하나, 지방채 발행은 인천시와 시의회, 행정안전부 조건 등에 의해 제약받고 있는 점을 인지해야 함.

[표 3-1] 원도심활성화특별회계 세입 현황(2022년도 예산)

(단위: 백만원, %)

구분	합계	일반회계 전출금	국고보조금	지방채	부담금	기타 (임대료 수입 등)
금액	337,495	215,796	62,288	41,206	16,956	1,249
비율	100.0	63.9	18.5	12.2	5.0	0.4

주: 부담금 수입은 검단지역 도로개설 관련 한국토지주택공사 부담금(8,478백만원)과 인천도시공사 부담금(8,478백만원)임.
 자료: 인천광역시(2022). 원도심활성화특별회계 관리 및 운영 현황. 재구성.

2) 세출

- 원도심활성화특별회계의 세출 항목은 조례 제4조에 의해 도시기반계정, 환경녹지계정, 교육문화경제계정, 발전소 도서개발계정의 4개 계정으로 구분됨.
- 각 계정별 주요 세출 항목은 다음과 같음([표 3-2] 참고).
 - 도시기반계정: 도시재생관련 사업 및 도시정비기금 출연, 경인고속도로 일반화 관련 사업, 주차장·도로·교통시설 확충 및 개보수, 예수금 원리금 상환 등
 - 환경녹지계정: 공원·녹지 조성 및 군·구의 공원·죽지 조성에 대한 지원(보상비 포함), 생태하천 개선 사업, 그 밖의 환경시설 확충 사업, 예수금 원리금 상환 등

- 교육문화경제계정: 학교·보육시설 확충·개선, 근린생활권 문화체육시설 확충, 법령에 따라 군·구가 지원하지 못하는 지역의 학교에 대한 지원, 전통시장 활성화 관련 지원, 예수금 원리금 상환 등
- 발전소 도서개발계정: 석탄 화력발전소 주변 지역의 안전·방재대책 및 환경개선 사업, 신재생에너지 보급 및 지원 사업, 에너지절약 사업 등에 필요한 경비, 취약계층 에너지 복지 사업

[표 3-2] 원도심활성화특별회계 세출 계정과 사업 항목

계정명	세출 항목
도시기반계정	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생관련 사업 및 도시정비기금 출연 • 경인고속도로 일반화관련 사업 • 주차장·도로·교통시설 확충 및 개보수 • 예수금 원리금 상환 등
환경녹지계정	<ul style="list-style-type: none"> • 공원·녹지조성 및 군·구의 공원·녹지조성에 대한 지원 • 생태하천 개선사업 • 그 밖의 환경시설 확충 사업 • 예수금 원리금 상환 등
교육문화경제계정	<ul style="list-style-type: none"> • 학교·보육시설 확충·개선 • 근린생활권 문화체육시설 확충 • 법령에 따라 군·구가 지원하지 못하는 지역의 학교에 대한 지원 • 전통시장 활성화 관련 지원 • 예수금 원리금 상환 등
발전소 도서개발계정	<ul style="list-style-type: none"> • 석탄 화력발전소 주변 지역의 안전·방재대책 및 환경개선 사업 • 신재생에너지 보급 및 지원 사업 • 에너지절약 사업 등에 필요한 경비 • 취약계층 에너지 복지사업

주: 발전소 도서개발계정은 2019년 1월부터 설치·운영됨.

- 참고로 조례 제4조에서는 이상의 4개 세출계정 사업으로 명시된 것 이외의 사업 즉, “그 밖에 시장이 「지방세법」 제141조의 설치목적에 따라 필요하다고 인정하는 사업”에 대하여는 다음과 같이 처리하도록 조치하고 있음.
 - 사업의 특성을 감안하여 관련 계정에 편성하되, 관련 계정이 불분명한 때에는 교육문화경제계정에 편성함.
- 2022년도 예산 기준으로 원도심활성화특별회계 전체 관점에서의 주요 사업과 각 계정별 주요 지출사업의 내역을 살펴보면, 다음과 같음([표 3-3], [표 3-4] 참고).

- (1) 주요 사업 기준: 전체 예산(3,375억원)에 대하여 도시재생 27.1%(915억원), 청사건립 25.7%(867억원), 공원조성 18%(608억원), 주차장 11.2%(378억원), 도로 5.3%(180억원), 전통시장 4%(135억원) 등의 용도로 사업비가 지출되고 있음.

[표 3-3] 원도심활성화특별회계 세출 현황(2022년도 예산) (단위: 백만원, %)

구분	합계	도시재생	청사건립	공원조성	주차장	도로	전통시장	기타
금액	337,495	91,524	86,687	60,825	37,751	18,039	13,468	29,201
비율	100.0	27.1	25.7	18.0	11.2	5.3	4.0	8.7

자료: 인천광역시(2022). 원도심활성화특별회계 관리 및 운영 현황. 재구성.

- (2) 4개 계정 기준: 회계 계정 중에서는 도시기반계정이 45.8%(1,547억원)를 차지하여 비중이 가장 크고, 그다음은 교육문화경제계정 34%(1,146억원), 환경녹지계정 18%(608억원), 발전소 도서개발계정 2.2%(74억원)의 순임.
 - 현재 원도심활성화특별회계의 주력 사업군은 도시기반계정(사업)으로, 전체 예산의 절반가량을 차지함(다만, 주요 사업은 연도별로 차이가 있음([표 3-6] 참고).
 - 도시기반계정의 주요 사업은 도시재생(뉴딜)과 주차장 확충 사업임.
 - 그밖에 예산의 규모 면에서 중요한 사업으로는 환경녹지계정의 장기미집행 공원조성 사업과 교육문화계정의 청사건립 사업을 지목할 수 있음.

[표 3-4] 원도심활성화특별회계 계정별·사업별 세출 현황(2022년도 예산) (단위: 백만원, %)

구분	규모	비중	주요사업
합계	337,495	100.0	
도시기반계정	154,686	45.8	• 도시재생(뉴딜) 91,524
			• 주차장 확충 37,751
			• 도로개설 18,039
			• 청사건립 및 도시경관 7,372
환경녹지계정	60,825	18.0	• 장기미집행 공원조성 60,825
교육문화경제계정	114,605	34.0	• 청사건립 86,687
			• 전통시장 활성화 지원 13,468
			• 산업시설 환경개선(남동공단) 8,600
			• 학교노후시설 개선지원 4,000
			• 군·구 테마여행상품 개발 1,850
발전소 도서개발계정	7,379	2.2	• 영흥동 해안길 조성사업 6,929
			• 영흥동 마을환경 개선 450

자료: 인천광역시(2022). 원도심활성화특별회계 관리 및 운영 현황. 재구성.

3) 연도별 예산 변화

- 원도심활성화특별회계가 도입된 이후 최근까지의 연도별 예산 현황을 살펴보면 다음과 같음([표 3-5] 참고).
 - 예산 규모는 시행 첫해인 2018년을 제외하고는 매년 조례가 규정하는 최저 예산금액 조건(2천억원 이상)을 충족하였으며, 2022년에는 처음으로 3,000억원대에 진입함.
 - 원도심활성화특별회계가 인천시 예산에서 차지하는 비중은 연도별로 최저 1.9%에서 최고 2.6% 수준을 유지하였고, 5년간(2018~2022년)의 평균은 2.2%임.
 - 원도심활성화특별회계의 5년간(2018~2022년 예산 기준 연평균 성장률은 17.2%로 매우 높는데, 이는 인천시의 재정 성장률과 지방재정 성장률을 크게 상회하는 수준임.
 - 참고로 2016~2021년 중 당초예산 기준으로 지방재정의 연평균 성장률은 8.1%임.⁶⁾
- 종합적으로, 원도심활성화특별회계는 태생적인 ‘재정(예산) 구조 취약성’에도 불구하고 그동안 ‘지속적인 고(高)성장세’를 보여 왔음.
- 문제는 이러한 예산 증가가 원도심 지역의 경쟁력 강화나 균형발전에 어떠한 영향을 미치고 변화를 주었는지에 대해 판단할 수 있는 기준(잣대)이 없고, 따라서 예산 집행에 따른 진정한 성과를 파악할 수 없다는 것임.
 - 원도심활성화특별회계의 예산은 매년 집행되어 관련 사업이 완성되었지만(물리적 산출물(output) 생성), 그에 따른 성과(outcome)나 실질적인 영향과 변화(impact and change)에 대하여는 객관적으로 파악하지 못하고 있음.

[표 3-5] 원도심활성화특별회계 예산편성 현황(2018~2022년도)

(단위: 억원, %)

구분	계	2018	2019	2020	2021	2022	연평균증가율	
전체 예산	596,565	95,662	110,676	125,400	133,385	131,442	8.3	
원도심활성화 특별회계	규모	13,361	1,791	2,891	2,334	2,971	3,375	17.2
	비율	2.2	1.9	2.6	1.9	2.2	2.6	-

주: 2018~2021년도는 최종예산, 2022년도는 당초예산 기준임.

자료: 인천광역시(2022). 원도심활성화특별회계 관리 및 운영 현황. 재구성.

6) 행정안전부 자료(2021년도 지방재정 통합재정 개요, 2021, p. 29)를 참조하여 산출한 것임.

- 원도심활성화특별회계의 계정별 예산편성 현황을 연도별로 나누어 살펴보면 다음과 같음([표 3-6] 참고).
- 연도별로 계정별 사업 규모가 조금씩 상이하긴 하지만, 대체로 보아 도시기반계정에 속하는 사업이 매년 전체 예산의 50% 이상을 차지하는 주력 분야로 역할하고 있음.
 - 그 가운데 환경녹지계정과 교육문화경제계정 사업이 보완적 역할을 하고 있음.
- 그동안의 추이를 보면, 도시기반계정 사업의 점유 비중은 감소 추세, 환경녹지계정 사업의 점유 비중은 증가 추세, 그리고 교육문화경제계정 사업은 현상 유지의 경향을 보이고 있음.
 - 단, 2022년에는 환경녹지계정 사업의 점유 비중이 크게 줄어들고, 교육문화경제계정 사업의 점유비중이 매우 크게 증가하는 현상이 나타났음.
 - 2020년부터 예산 사업으로 편성된 발전소 도서개발계정 사업은 특별회계 전체 예산의 1% 미만의 미미한 규모로 운영되고 있음.
 - 단, 2022년에는 발전소 도서개발계정 사업의 점유비중이 처음으로 0%대(0.4~0.6%)를 깨고 일약 3.0% 수준으로 도약하였음.

[표 3-6] 원도심활성화특별회계 계정별 예산편성 현황(2018~2022년도)

(단위: 백만원, %)

구분	4개 계정									주도 계정
	예산액	도시기반		환경녹지		교육문화경제		발전소 도서개발		
		규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중	
2018	179,080	133,991	74.8	29,804	16.6	15,285	8.5	-	-	• 도시기반 (압도적 주도)
2019	289,067	155,225	53.7	111,834	38.7	22,008	7.6	-	-	• 도시기반 • 환경녹지
2020	233,377	146,019	62.6	70,774	30.3	15,084	6.5	1,500	0.6	• 도시기반 • 환경녹지
2021	268,926	147,208	54.7	99,031	36.8	21,552	8.0	1,135	0.4	• 도시기반 • 환경녹지
2022	337,495	154,686	45.8	60,825	18.0	114,605	33.9	10,014	3.0	• 도시기반 • 교육문화경제

주: 1) 발전소 도서개발계정은 2019년 1월부터 설치·운영됨.

2) 주도 계정은 연도별·계정별 사업의 예산 점유 비중을 토대로 연구자가 판단하여 기재한 것임.

자료: 인천광역시(2022). 원도심활성화특별회계 합본 예산서(2018~2021년도). 재구성

4) 2022년도 주요 추진계획

- 인천시의 원도심활성화특별회계 운영에 관한 「2022년도 주요 추진계획」을 살펴보면, 그것은 크게 (1) 제도 개선, (2) 재원 확보, (3) 예산편성의 세 부문에 중점을 두고 있음(인천광역시, 2022).
 - 제도 개선은 특별회계의 운영 과정에서 드러난 문제점과 동 제도의 운영에 따른 성과를 객관적으로 분석하여 제도 개선 및 발전방안을 마련하는 데 핵심이 있음.
 - 이를 토대로 원도심활성화특별회계의 일몰기한(2022년 12월 31일) 도래에 대비하는 정책적 판단 준거를 마련하는 데 목표를 두고 있음.
 - 즉, 동 제도의 존치 여부 판단을 위한 준거 마련을 계획하고 있음.
 - 재원 확보는 특별회계의 지속적 활성화를 위해 예산 규모를 계속 확대해 나가는 것을 목표로 하는데, 핵심은 재정건전성 유지 범위 내에서 지방채를 적극적으로 발행하고 다각도에서 국비 확보 노력을 기울이는 데 있음.
 - 예산편성은 도시재생(뉴딜) 사업 및 「인천광역시 5개년 주차종합계획」 등 원도심 지역 핵심사업에 집중적으로 투자하는 정책의 방향성을 착실히 실천해 나가는 데 중점을 두고 있음.
- 인천시가 계획하고 제시한 신규 세원(세원) 확충방안은 바람직한 정책 방향이지만, 그것이 실질성과 실천 가능성을 확보하기 위해서는 다음의 사실을 유념하면서 추진해야 할 것임.
 - 신 세원 발굴과 관련하여 현재 상태에서 조례 개정 등의 조치가 단행되지 않는 한 특별회계가 독자적으로 신규 세원을 발굴하는 것은 무리임.
 - 따라서 신규 세원에 대한 접근은 범 인천시 차원에서 추진되는 것이 바람직하며, 이때 발굴한 세원에 대해 예산기법을 활용해서 원도심활성화특별회계로 이전해 주는 것이 합리적임.

3. 원도심활성화특별회계 사업 현황

- 이 절에서는 인천시가 원도심활성화특별회계를 통해 추진해 온 사업들을 세부사업 기준으로 통계적 기법을 활용해 종합적으로 점검함.
 - 기초통계분석에는 기본적으로 평균, 표준편차, 변이계수, 최대/최소비율을 사용함.
- 이를 토대로 동 특별회계 운영에 관한 거시적 현상과 판단 정보를 도출하고자 함.
 - 주요 사업과 담당부서, 주요 영향 등에 관한 대체적인 정보를 파악하여 향후 제도 개선을 위한 시사점 도출과 방향성 탐색 등에 적극적으로 활용하고자 함.

1) 전체 사업 분석

- 원도심활성화특별회계의 5년간(2018~2022년도, 세부사업 기준) 예산 규모 변화에 대하여 분석한 결과는 다음과 같음([표 3-7], [표 3-8], [그림 3-1] 참고).
- 세부사업의 규모는 연도별로 차이가 있으며, 평균 24~46억원을 유지하고 있음.
 - 세부사업의 중위값(median)은 평균보다 훨씬 작고 연도별로 편차를 보였으며, 매년 8.7~19.3억원 범위를 유지하는 것으로 나타남.
 - 세부사업의 중위값이 평균보다 크게 낮은 것은 일부 대형사업이 원도심활성화특별회계 사업의 평균값을 끌어당기는 효과에 따른 것으로 추측됨.
- 세부사업 간의 규모 편차는 큰 것으로 분석되었는데, 최대/최소비율이 연도별로 작게는 7.5배, 크게는 43.3배 차이 나는 것으로 나타남.
 - 이는 변이계수 분석 결과(1.5589~2.2975)에 의해서도 뒷받침되고 있음.

[표 3-7] 원도심활성화특별회계 예산규모 변화 (전체 계정, 2018~2022년도)

(단위: 천원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
합계	179,080,386	289,066,734	233,377,251	297,115,568	337,495,019
평균	2,420,005	3,247,941	2,954,142	3,579,706	4,560,744
중위값	869,704	900,000	1,085,000	1,056,000	1,930,681
표준편차	3,772,630	5,730,838	6,717,052	6,465,526	10,478,214
변이계수	1.5589	1.7645	2.2738	1.8062	2.2975
최대값/최소값	7,473	10,033	23,046	21,443	43,343
비고	3개 계정	3개 계정	4개 계정	4개 계정	4개 계정

주: 1) 변이계수(coefficient of variation) = 표준편차/평균

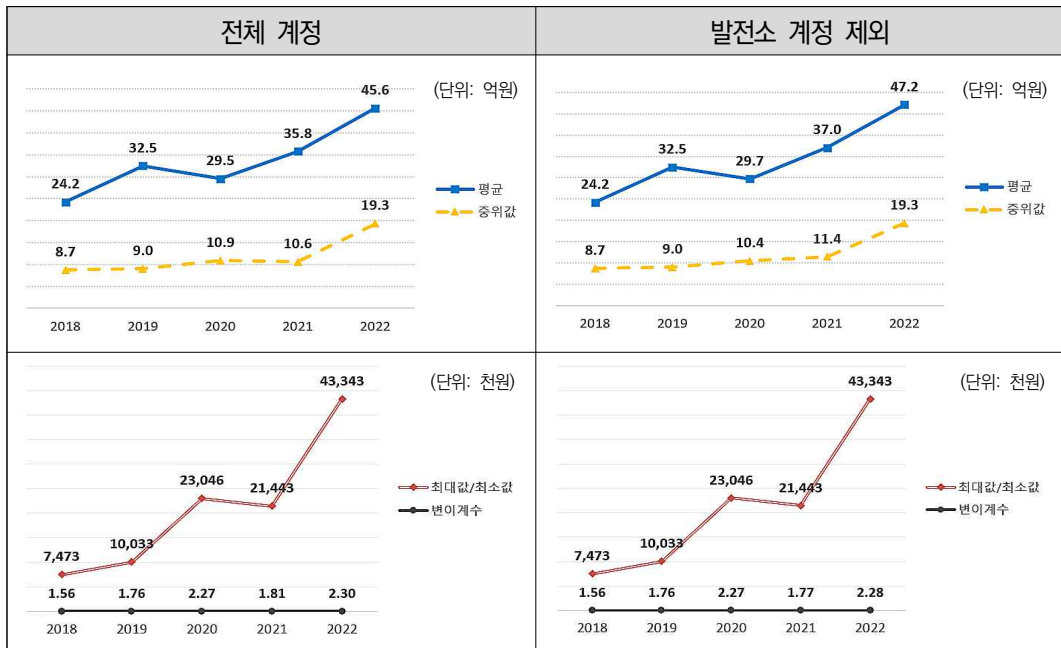
2) 기존 3개 계정(도시기반, 환경녹지, 교육문화경제)에 2020년도부터 1개 계정(발전소 도서개발)이 추가됨.

[표 3-8] 원도심활성화특별회계 예산규모 변화 (발전소 계정 제외, 2018~2022년도) (단위: 천원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
합계	179,080,386	289,066,734	231,877,251	295,980,568	330,115,931
평균	2,420,005	3,247,941	2,972,785	3,699,757	4,715,942
중위값	869,704	900,000	1,042,500	1,142,969	1,930,681
표준편차	3,772,630	5,730,838	6,757,941	6,555,233	10,746,851
변이계수	1.5589	1.7645	2.2733	1.7718	2.2788
최대값/최소값	7,473	10,033	23,046	21,443	43,343

주: 1) 변이계수 = 표준편차/평균
 2) 2020년도부터 신설된 발전소 도서개발계정을 제외한 수치임.

[그림 3-1] 원도심활성화특별회계 예산규모 변화(2018~2022년도)



주: 기존 3개 계정(도시기반, 환경녹지, 교육문화경제)에 2020회계연도부터 1개 계정(발전소 도서개발)이 추가됨.

- 원도심활성화특별회계 사업(2018~2022년, 세부사업 기준) 중에서 매년 예산 규모 상위 10위에 포함되는 사업은 무엇이며, 이들 사업이 동 특별회계 예산에서 차지하는 점유 비중은 어떠한지에 대해 살펴보았는데, 그 결과는 다음과 같음([표 3-9] 참고).
- 5년간 지속적으로 예산 규모 상위 10위에 포함된 세부사업은 공영주차장 조성사업과 (근린)공원 조성사업의 두 유형이었고, 그 외에는 연도별로 각기 다른 사업들(신규 사업)이 새롭게 상위 10위 사업에 포함됨.

○ 상위 10위에 포함된 세부사업의 예산이 동 특별회계의 전체 예산에서 차지하는 비중은 약 60% 내외(58.2~62.5%)인 것으로 나타남.

- 상위 10위 사업의 평균은 2018년 1,049억원에서 2022년 2,003억원으로 증가함.

[표 3-9] 원도심활성화특별회계 예산규모 상위 10개 사업 변화(2018~2022년도) (단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	
상위 10개 사업 목록	1	검단산업단지~검단IC간 도로개설	소래습지생태공원 조성	공영주차장 조성 (균특보조사업)	도시재생 뉴딜사업 (중심, 일반근린, 주거지)	루원복합청사 건립 지원
	2	공영주차장 건설 (보조사업)	인천 개항창조도시 재생사업(직접사업)	자치단체 공원조성 지원사업	검단중앙공원 조성	도시재생 뉴딜사업 (중심, 일반근린, 주거지)
	3	인천 개항창조도시 재생사업(직접사업)	검단산업단지~검단IC간 도로개설	50년을 돌아온, 사람의 길	자치단체 공원조성 지원사업	십정공원 조성
	4	일반화 도로개량	공영주차장 건설(보조사업)	문학근린공원 조성	공영주차장 조성 (균특보조사업)	공영주차장 조성 (균특보조사업)
	5	소래습지생태공원 조성	자치단체 공원조성 지원사업	관교근린공원 조성	도롱농도시생태공원 조성	인천 개항창조도시 재생사업(직접사업)
	6	인천을 선도하는 지속가능부평 11번가	연희공원 조성	새별근린공원 조성	검단산업단지~검단IC간 도로개설	공영주차장 건설 (보조사업)
	7	문학근린공원 조성	검단산업단지~검단우회도로간 도로확장	봉수대길 왕길사거리 지하차도 건설	전통시장 주차환경개선사업	봉수대길 왕길사거리 지하차도 건설
	8	서구 상생마을 도시재생사업	인천을 선도하는 지속가능부평 11번가	검단산업단지~검단IC간 도로개설	십정공원 조성	동인천역 2030 역전 프로젝트
	9	경찰학교이전부지 중1-327호선 도로개설	50년을 돌아온, 사람의 길	청년과 어르신인 오픈 플라이스 비룡공감 2080	계산택지4 공영주차장 확충	일반화 도로개량
	10	패밀리, 컬처 노믹스 타운, 송림골	도롱농도시생태공원 조성	검단산업단지~검단우회도로간 도로확장	청솔근린공원 조성	관교근린공원 조성
상위 10개 사업 예산액 합계	1,049	1,655	1,458	1,728	2,003	
전체 예산액 대비 비중	58.59	59.74	62.46	58.17	59.36	

주: 2019년도에는 예산규모 10위와 11위 사업의 예산액이 동일함. 즉, 상위 10순위 사업이 11개 존재함.

- 연도별 비교를 위해 '상위 10개 사업 예산액 합계' 계산 시에는 1개 사업의 예산액만 반영함(10개 사업액 합산).
- '전체 예산액 대비 비중' 즉, '해당연도 원도심활성화특별회계 예산액에서 상위 10개 사업 예산액이 차지하는 비중'을 구할 때에는 2개 사업의 예산액을 모두 반영함(11개 사업의 예산액이 차지하는 비중으로 산출)

○ 원도심활성화특별회계 사업(2018~2022년, 세부사업 기준) 중에서 매년 예산 규모 상위 15위에 해당하는 사업들을 파악하고, 이들 사업이 동 특별회계 예산에서 차지하는 점유 비중을 살펴본 결과는 다음과 같음([표 3-10] 참고).

○ 상위 15위에 포함된 세부사업의 예산이 동 특별회계의 전체 예산에서 차지하는 비중은 약 70% 내외(68.3~71.3%)인 것으로 나타남.

- 상위 15위 사업의 평균은 2018년 1,247억원에서 2022년 2,362억원으로 증가함.

[표 3-10] 원도심활성화특별회계 예산규모 상위 15개 사업 변화(2018~2022년도) (단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	
상위 15개 사업 목록	1	검단산업단지~검단C간 도로개설	소래습지생태공원 조성	공영주차장 조성 (균특보조사업)	도시재생 뉴딜사업 (중심, 일반근린, 주거지)	루원복합청사 건립 지원
	2	공영주차장 건설 (보조사업)	인천 개항창조도시 재생사업(직접사업)	자치단체 공원조성 지원사업	검단중앙공원 조성	도시재생 뉴딜사업 (중심, 일반근린, 주거지)
	3	인천 개항창조도시 재생사업(직접사업)	검단산업단지~검단C간 도로개설	50년을 돌아온, 사람의 길	자치단체 공원조성 지원사업	십정공원 조성
	4	일반화 도로개량	공영주차장 건설(보조사업)	문학근린공원 조성	공영주차장 조성 (균특보조사업)	공영주차장 조성 (균특보조사업)
	5	소래습지생태공원 조성	자치단체 공원조성 지원사업	관교근린공원 조성	도롱농도시생태공원 조성	인천 개항창조도시 재생사업(직접사업)
	6	인천을 선도하는 지속가능부평 11번가	연희공원 조성	새별근린공원 조성	검단산업단지~검단C간 도로개설	공영주차장 건설 (보조사업)
	7	문학근린공원 조성	검단산업단지~검단우회도로간 도로확장	봉수대길 왕길사거리 지하차도 건설	전통시장 주차환경개선사업	봉수대길 왕길사거리 지하차도 건설
	8	서구 상생마을 도시재생사업	인천을 선도하는 지속가능부평 11번가	검단산업단지~검단C간 도로개설	십정공원 조성	동인천역 2030 역전 프로젝트
	9	경찰학교이전부지 중1-327호선 도로개설	50년을 돌아온, 사람의 길	청년과 어르신인 오픈 플라이스 비룡공감 2080	계산택지4 공영주차장 확충	일반화 도로개량
	10	패밀리, 컬러 노믹스 타운, 송림골	도롱농도시생태공원 조성	검단산업단지~검단우회도로간 도로확장	청솔근린공원 조성	관교근린공원 조성
	11	강화 옹진 도서지역 버스운송사업 지원	청량산림휴양공원 조성	중앙근린공원 지하주차장 확충	도시재생 뉴딜사업 (우리동네살리기)	장기미집행공원 지방채증권 원리금상환
	12	검단산업단지~검단우회도로간 도로확장	전통시장 주차환경개선사업	계양근린공원 조성	검단산업단지~검단우회도로간 도로확장	개항장 문화지구 문화적 도시재생
	13	연희공원 조성	계양근린공원 조성	학교노후시설 개선 지원	관교근린공원 조성	전통시장 주차환경개선사업
	14	장미근린공원 조성	강화 옹진 도서지역 버스운송사업 지원	고려 총절의 역사를 간직한 남산마을	인천 개항창조도시 재생사업(직접사업)	남동국가산업단지 재생사업 추진
	15	학교노후시설 개선 지원	전통시장 시설현대화	서쪽 하늘아래 반짝이는 효성마을	예수금 원리금상환	중앙근린공원 지하주차장 확충
상위 15개 사업 예산액 합계	1,247	1,975	1,664	2,057	2,362	
전체 예산액 대비 비중	69.6	68.3	71.3	69.2	70.0	

- 원도심활성화특별회계 사업을 주도적으로 운영 관리하는 인천시 내의 부서에 대해 파악해 보면 다음과 같음([표 3-11], [그림 3-2] 참고).
 - 주도 부서란 예산집행 점유 비중을 기준으로, 연도별로 원도심활성화특별회계 예산의 10% 이상을 차지하는 과 단위 조직을 의미함.
- 전체적으로(매년) 교통관리과, 도로과, 재생정책과, 공원조성과의 4개 부서가 주도적 인 역할을 하는 가운데 재생콘텐츠과도 연도별로 일정한 역할을 하는 것으로 판단됨.
 - 특히 2019년 이후 공원조성과의 주도 경향이 뚜렷한데, 이는 원도심활성화특별회계의 상위 10위, 15위 사업 변화를 통해서도 알 수 있음([표 3-9], [표 3-10] 참고).
 - 이러한 최근의 추세와 관련하여 도시 발전의 측면에서 공원조성의 필요성과 중요성은 인정되지만, 이것이 원도심활성화특별회계의 설립 취지와 목적 및 기능에 가장 잘 부합하는 것인지에 대하여는 다각도에서 종합적으로 점검해 볼 필요가 있음.

[표 3-11] 원도심활성화특별회계 조직별 예산규모 변화(2018~2022년도)

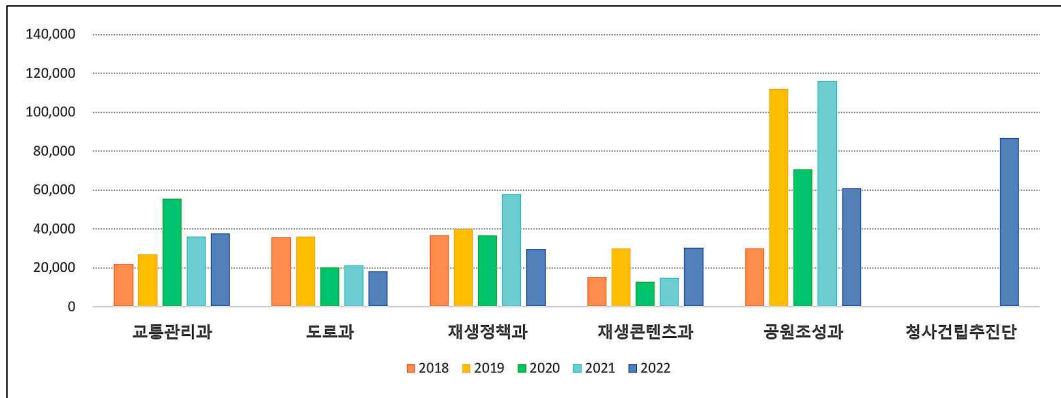
(단위: 백만원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	예산액	전체 대비 비중	예산액	전체 대비 비중	예산액	전체 대비 비중	예산액	전체 대비 비중	예산액	전체 대비 비중
합계	179,080	100.0	289,067	100.0	233,377	100.0	297,116	100.0	337,495	100.0
교육협력담당관	3,700	2.07	4,000	1.38	4,000	1.71	4,000	1.35	4,000	1.19
산업진흥과	2,400	1.34	800	0.28	3,021	1.29	1,100	0.37	8,600	2.55
소상공인정책과	6,900	3.85	15,257	5.28	6,349	2.72	18,156	6.11	13,468	3.99
관광진흥과	2,285	1.28	1,951	0.68	1,713	0.73	1,557	0.52	1,850	0.55
버스정책과	4,403	2.46	6,317	2.19	-	-	-	-	-	-
교통관리과	21,746	12.14	26,847	9.29	55,571	23.81	35,852	12.07	37,751	11.19
도로과	35,765	19.97	35,910	12.42	20,252	8.68	21,157	7.12	18,039	5.35
재생정책과	36,823	20.56	39,981	13.83	36,811	15.77	57,977	19.51	29,577	8.76
재생콘텐츠과	15,125	8.45	30,094	10.41	12,696	5.44	14,783	4.98	30,143	8.93
고속도로재생과	10,709	5.98	7,700	2.66	15,362	6.58	12,933	4.35	21,943	6.50
주거재생과	7,236	4.04	5,019	1.74	1,000	0.43	5,216	1.76	9,860	2.92
공원조성과	29,804	16.64	111,834	38.69	70,774	30.33	116,136	39.09	60,825	18.02
도시경관과	2,184	1.22	3,356	1.16	4,328	1.85	7,112	2.39	7,372	2.18
에너지정책과	-	-	-	-	1,500	0.64	585	0.20	450	0.13
해양친수과	-	-	-	-	-	-	550	0.19	6,929	2.05
청사건립추진단	-	-	-	-	-	-	-	-	86,687	25.69

주: 1) 담당관·과 단위로 조직별 예산을 분류한 것임.

2) '전체 대비 비중'은 해당연도 원도심활성화특별회계 예산액에서 해당 조직의 사업예산 총액이 차지하는 비중을 의미함.

[그림 3-2] 원도심활성화특별회계의 주요 조직별 예산규모 변화(2018~2022년도) (단위: 천원)



- 그동안의 사업추진 실태를 살펴보면, 제도 도입의 초기에는 어느 정도 집중 투자하는 특성을 보였으나, 차츰 그로부터 벗어나 다양한 소규모 사업에 분산투자하는 현상을 드러내고 있음.
- 이러한 경향은 특별회계의 도입 목적(원도심 경쟁력 강화와 지역균형발전 향상)에 충실한 정책과 사업의 집중화 전략 및 실행을 가로막거나 약화시키는 요인으로 작용하고 있음.
 - 극단적으로는 일반회계에 포함시키는 것이 다소 부담스럽거나 무리한 사업에 대하여 특별회계 이용하는 행정 편의적인 행태로 인식될 소지가 있는 현상도 관측됨.
- 2022년에는 청사건립 사업과 그것을 관리하는 조직으로서 청사건립추진단이 전체 원도심활성화특별회계 예산의 1/4 이상(25.7%)을 사용하고 있음.
- 해당 사업이 과연 원도심활성화특별회계 사업의 목적과 기능에 부합하는지에 대하여 의문이 제기됨.
 - 이는 일반회계 사업으로 추진하는 것이 재정의 원칙과 합리성에 부합함.
 - 지방자치단체 청사는 전체 주민을 위한 공익성과 지방공공재(local public goods)의 특성을 지니므로, 그 건설에 필요한 자원 조달과 사업 수행은 시민의 세금(지방세)을 기반으로 운영되는 일반회계 중심으로 이루어지는 것이 합리적임.

2) 주요 사업(190개) 분석

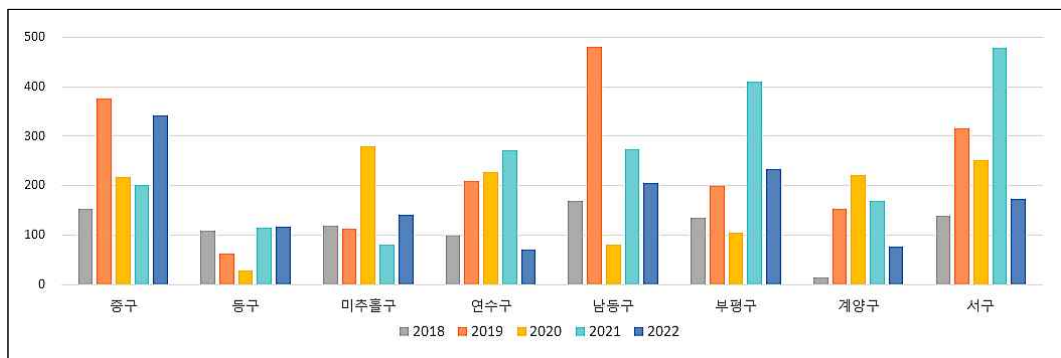
- 앞에서는 원도심활성화특별회계의 전체 사업에 대한 기초통계분석을 하였는데, 여기서는 또 다른 관점에서 원도심활성화특별회계 설치 이후 최근까지 집행된 주요 사업 190개를 대상으로 기초통계분석을 실시하고 있음.
- 무엇보다도 원도심활성화특별회계의 주요 사업 190개에 대한 연도별 사업비와 사업수 등에 초점을 두고, 이들이 인천시의 각 지역(8개 자치구와 2개 군 지역)에 어떻게 배분되었는지에 대해 파악해 보고자 함.
 - 이는 동 특별회계가 송도·청라·영종 등의 신도시를 제외한 나머지 지역 내에서도 얼마나 균형·불균형하게 사업/예산을 배분해 왔는지 현상적으로 파악하기 위한 것임.
 - 원도심 지역 내에서도 여러 측면에서 지역 간 균형·불균형 문제가 존재할 수 있음. 이러한 분석 결과는 동 특별회계의 정책적 개선방안 모색 등에 유용한 시사점을 제공할 수 있을 것임.

(1) 연도별·지역별 배분 실태: 사업비 기준

- 원도심활성화특별회계가 수행한 사업의 규모와 비율을 중심으로, 그것이 각 지역에 매년 어떻게 배분되었는지 살펴보면 다음과 같음([그림 3-3], [표 3-12] 참고).
- 연도별로 차이가 있지만, 전체 사업 예산의 10% 이상을 4년 이상 사용한 지역은 중구, 남동구, 서구의 3개 자치구임.
 - 특히, 서구는 5년 연속 10% 이상 사업 예산을 차지하는 유일한 자치구임.

[그림 3-3] 주요 사업(190개)의 자치구별 사업비 변화(2018~2022년도)

(단위: 억원)



주: 강화군과 옹진군은 제외하고 나타낸 것임.

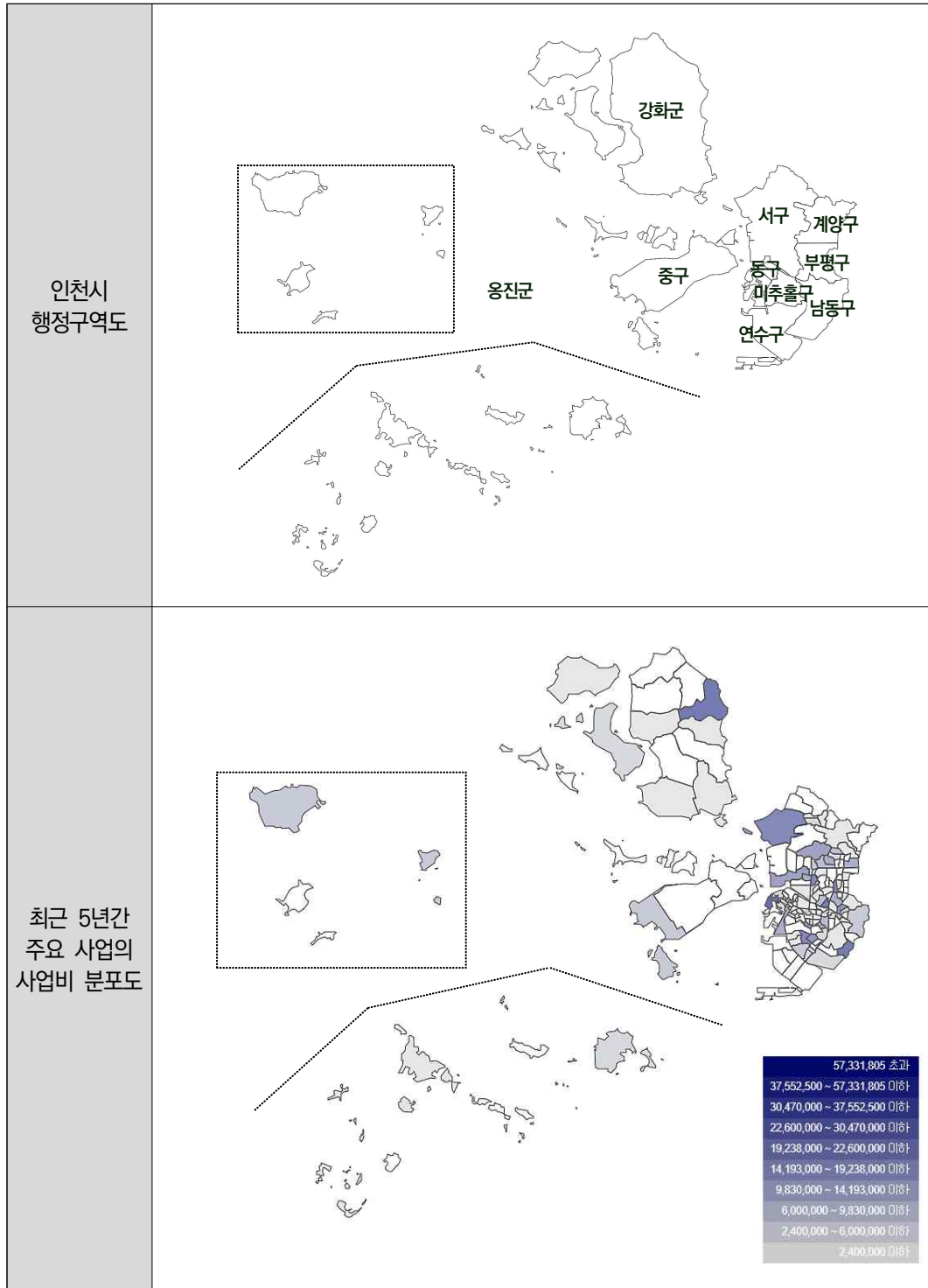
[표 3-12] 주요 사업(190개)의 지역별 사업비와 점유율 변화(2018~2022년도) (단위: 백만원, %)

구분	합계		2018		2019		2020		2021		2022	
	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율
인천시	847,257	100.0	99,306	100.0	214,527	100.0	179,842	100.0	208,776	100.0	144,807	100.0
중구	129,001	15.2	15,396	15.5	37,544	17.5	21,690	12.1	20,180	9.7	34,191	23.6
동구	43,278	5.1	10,849	10.9	6,318	2.9	2,786	1.5	11,585	5.5	11,740	8.1
미추홀구	73,265	8.6	11,892	12.0	11,376	5.3	27,979	15.6	7,999	3.8	14,020	9.7
연수구	87,895	10.4	9,845	9.9	21,002	9.8	22,819	12.7	27,199	13.0	7,030	4.9
남동구	120,872	14.3	17,016	17.1	47,948	22.4	8,150	4.5	27,302	13.1	20,456	14.1
부평구	108,436	12.8	13,520	13.6	19,857	9.3	10,559	5.9	41,092	19.7	23,408	16.2
계양구	63,492	7.5	1,509	1.5	15,247	7.1	22,071	12.3	16,941	8.1	7,724	5.3
서구	135,822	16.0	13,916	14.0	31,580	14.7	25,142	14.0	47,871	22.9	17,313	12.0
강화군	67,824	8.0	5,013	5.0	20,356	9.5	33,094	18.4	4,175	2.0	5,187	3.6
옹진군	17,372	2.1	350	0.4	3,300	1.5	5,553	3.1	4,431	2.1	3,738	2.6

주: 합계는 연도별 누적 사업비와 전체 예산 대비 점유비율을 의미함.

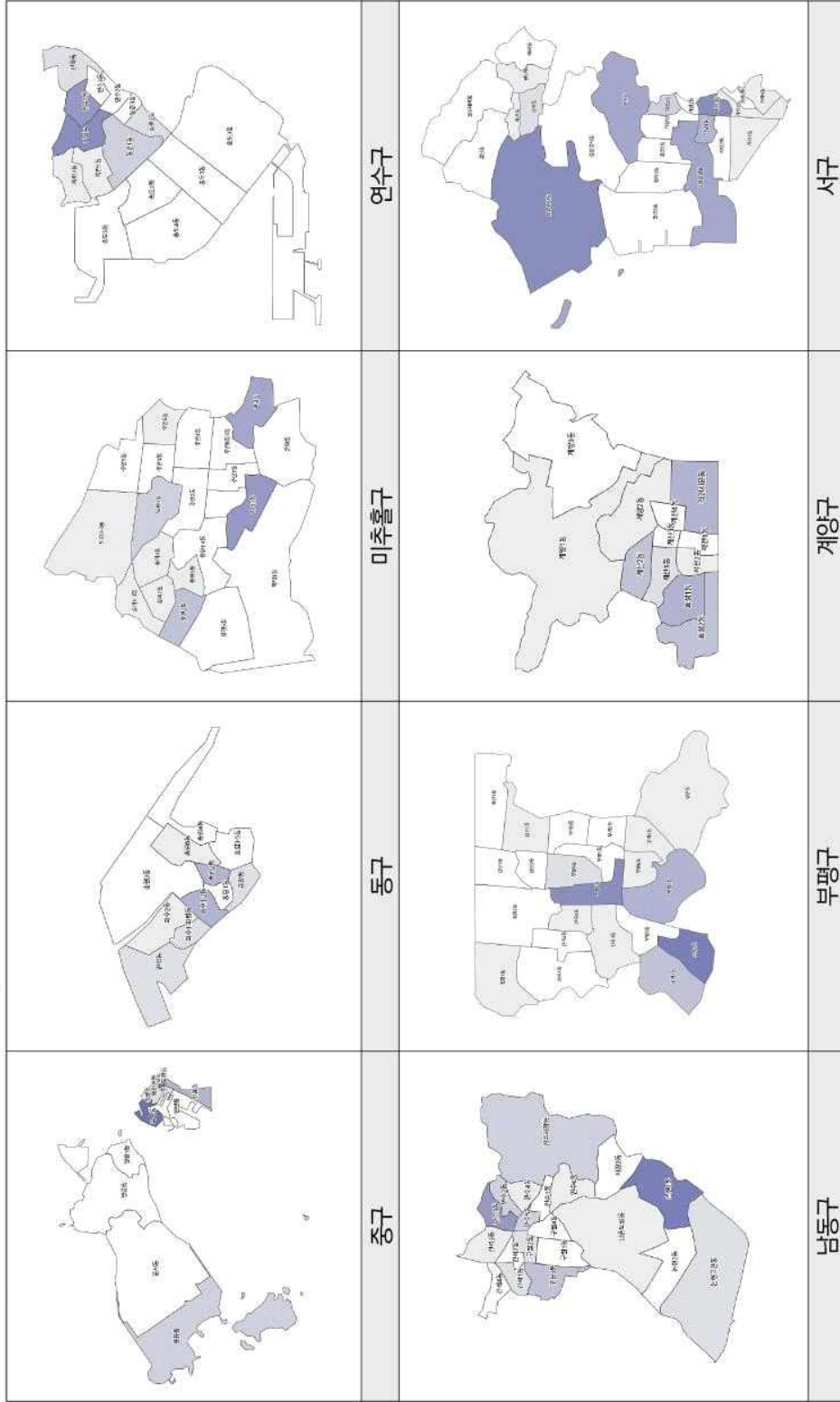
- 이와 같은 원도심활성화특별회계 누적사업비의 지역별 배분 현황이 정책적 합리성(재정 형평성 등)을 확보하려면 원도심 지역을 포함한 인천시의 지역별 낙후도(발전 격차)에 대한 기본 정보가 존재하고, 그것과 자원배분 상태가 일정한 틀에서 조화를 이루는 결과(현상)가 관측되어야 함.
 - 현실적으로 인천시의 지역별 낙후도(발전 격차)에 대한 객관적인 통계 및 정책자료가 부재한 상태를 감안할 때, 적어도 원도심활성화특별회계 자금이 가장 많이 사용된 주차장사업과 공원사업의 실태 변화에 대한 정보는 도출되어야 할 것임.
 - 예컨대, 인구 천명당 주차장 면적, 인구 천명당 공원 면적 등을 지적할 수 있음.
 - 바람직하기는 이들 사업의 수행에 따른 주민만족도 향상 등에 대한 결과가 뒷받침되는 것이 필요함.
- 원도심활성화특별회계가 수행한 사업의 5년간 누적사업비가 인천시의 지역별로 어떻게 배분되었는지에 대하여 지리적 분포를 통해 점검한 결과는 [그림 3-4]부터 [그림 3-8]에 잘 나타나 있음.

[그림 3-4] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 지역별 사업비 분포도



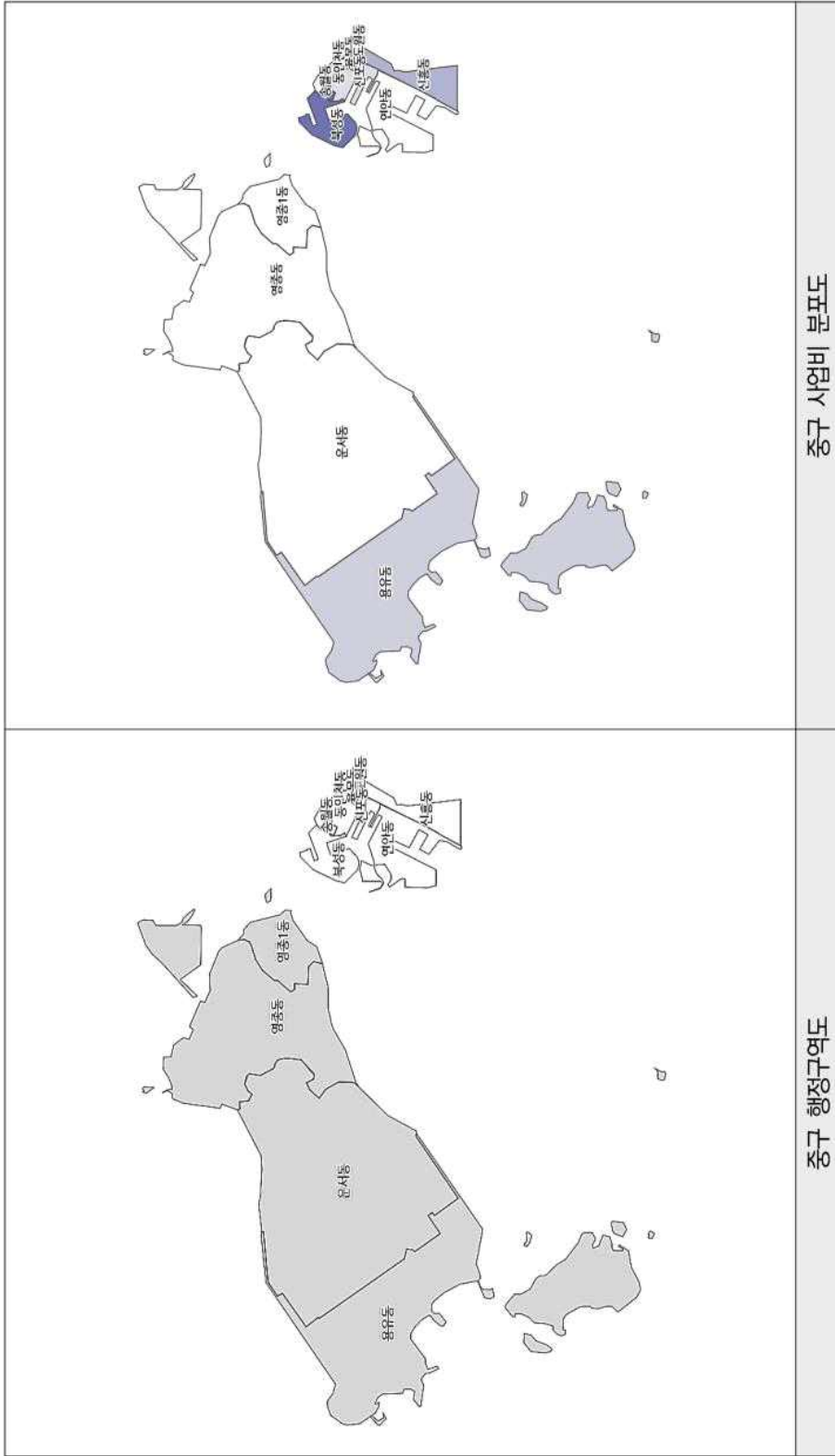
주: 아래 그림은 주요 190개 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업비 합계액을 인천시 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업비가 없는 곳은 흰색으로 표시하였으며, 색상이 짙어질수록 금액이 큰 것을 의미함.

[그림 3-5] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업비 분포도: 8개 자치구



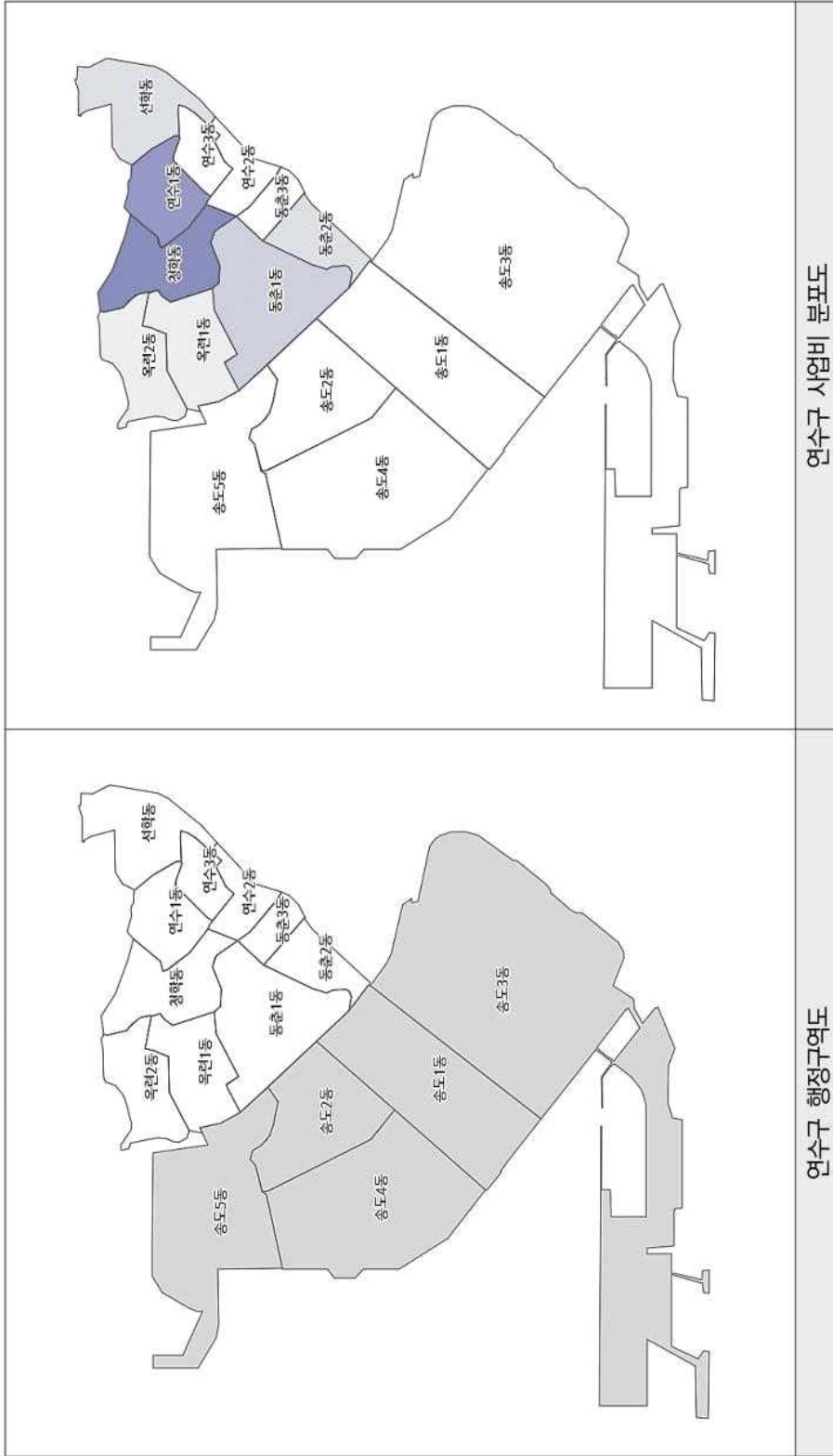
주: 주요 190개 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업비 합계액을 각 자치구 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업비가 없는 곳은 흰색으로 표시하였으며, 색상이 짙어질수록 금액이 큰 것을 의미함. 인천경제자유구역(IFEZ)이 조성되어 있는 중구, 연수구, 서구에 대한 상세 분포도는 [그림 3-6], [그림 3-7], [그림 3-8] 참고.

[그림 3-6] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업비 분포도: 중구



주: 1) 좌측 그림은 인천시 중구의 행정구역(동 단위)을 나타낸 것이며, 회색으로 표시한 곳은 인천경제자유구역(IFEZ)을 포함하는 행정구역(동 단위)을 의미함.
 2) 우측 그림은 주요 190개 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업비 중에서 인천시 중구에 대한 금액을 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업비가 없는 곳은 흰색으로 표시하였고, 색상이 짙어질수록 금액이 큰 것을 의미함.

[그림 3-7] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업비 분포도: 연수구



주: 1) 좌측 그림은 인천시 연수구의 행정구역(동 단위)을 나타낸 것임. 회색으로 표시한 곳은 인천경제자유구역(IFEZ)을 포함하는 행정구역(동 단위)을 의미함.
 2) 우측 그림은 주요 190개 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업비 중에서 인천시 연수구에 대한 금액을 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업비가 없는 곳은 흰색으로 표시하였고, 색상이 짙어질수록 금액이 큰 것을 의미함.

- 원도심활성화특별회계가 수행한 사업의 3개 유형(주차장 건설, 도시재생, 공원조성)을 기준으로, 5년간의 누적사업비가 인천시의 지역별로 어떻게 배분되었는지 살펴본 결과는 다음과 같음([표 3-13] 참고).
- 유형별로 보면, 공원조성 사업이 전체 예산의 41.2%(3,488억원)로 가장 많은 비중을 차지하고, 그다음이 도시재생 38.5%(3,260억원), 주차장 건설 20.4%(1,725억원)임.

[표 3-13] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 지역별 사업유형별 사업비 분포 (단위: 천원, %)

구분	합계		주차장 건설		도시재생		공원조성	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
인천시	847,256,824	100.0	172,492,000	20.4	325,994,052	38.5	348,770,772	41.2
중구	129,001,420	15.2	19,503,000	2.3	109,492,420	12.9	6,000	0.0
동구	43,277,500	5.1	0	0.0	43,277,500	5.1	0	0.0
미추홀구	73,265,200	8.6	7,221,000	0.9	20,244,200	2.4	45,800,000	5.4
연수구	87,894,900	10.4	16,267,000	1.9	13,793,900	1.6	57,834,000	6.8
남동구	120,872,000	14.3	33,868,000	4.0	11,952,000	1.4	75,052,000	8.9
부평구	108,436,081	12.8	22,926,000	2.7	31,457,970	3.7	54,052,111	6.4
계양구	63,492,411	7.5	24,031,000	2.8	12,675,750	1.5	26,785,661	3.2
서구	135,821,507	16.0	21,175,000	2.5	48,505,507	5.7	66,141,000	7.8
강화군	67,823,805	8.0	23,017,000	2.7	21,706,805	2.6	23,100,000	2.7
옹진군	17,372,000	2.1	4,484,000	0.5	12,888,000	1.5	0	0.0

주: 최근 5년간(2018~2022년도)의 누적 사업비와 전체 예산 대비 점유비율을 의미함.

- 주차장 건설 사업은 남동구가 전체 주차장 건설 사업 예산의 19.6%(339억원)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 뒤이어 계양구 13.7%(240억원), 강화군 13.3%(230억원), 부평구 13.3%(229억원) 등의 순으로 나타남.
 - 이들 4개 지역이 전체 주차장 건설 사업 예산의 2/3가량(60.2%)을 사용하고 있음.
- 도시재생 사업은 중구가 전체 도시재생 사업 예산의 33.6%(1,095억원)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그다음이 서구 14.9%(485억원), 동구 13.3%(433억원), 부평구 9.6%(315억원) 등의 순임.
 - 이들 4개 지역이 전체 도시재생사업 예산의 71.4%를 사용하고 있음.
 - 특히 중구는 전체의 1/3 이상을 사용하여 압도적인 1위를 기록하고 있는데(특정 예산의 집중 경향), 주된 원인은 국고보조사업과 관련이 있는 것으로 보임.

- 공원조성 사업은 남동구가 전체 공원조성 사업 예산의 21.5%(751억원)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그다음이 서구 19%(661억원), 연수구 16.6%(578억원), 부평구 15.5%(541억원) 등의 순으로 파악됨.

• 이들 4개 지역이 전체 공원조성 사업 예산의 약 3/4(72.6%)을 사용하고 있음.

○ 이러한 3개 사업 유형(주차장 건설, 도시재생, 공원조성)별로 5년간의 누적사업비가 인천시의 자치구 간에 어떻게 배분되었는지에 대한 지리적 분포 상태를 살펴본 결과가 [그림 3-10], [그림 3-11], [그림 3-12]에 나타나 있음.

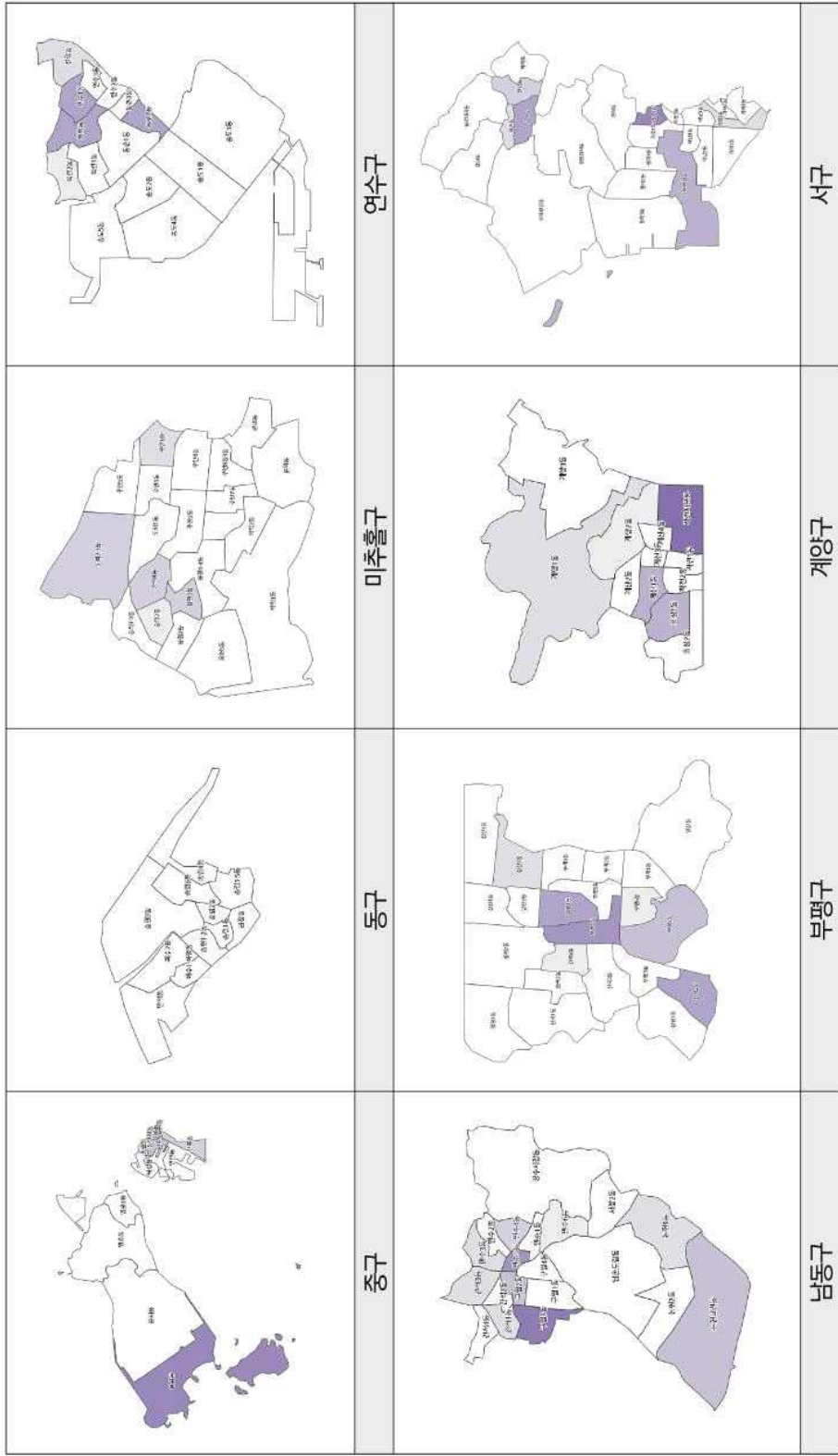
- 지리적 분포도 상에 나타나는 음영의 범례에 대한 설명은 [그림 3-9]와 같음.

[그림 3-9] 최근 5년간 주요 사업(190)개의 사업유형별 사업비 분포도의 범례 (단위: 천원)

주차장 건설	도시재생	공원조성
14,193,000 초과	14,193,000 초과	34,907,111 초과
12,525,000 ~ 14,193,000 미하	12,525,000 ~ 14,193,000 미하	30,500,000 ~ 34,907,111 미하
7,430,000 ~ 12,525,000 미하	7,430,000 ~ 12,525,000 미하	25,466,000 ~ 30,500,000 미하
6,000,000 ~ 7,430,000 미하	6,000,000 ~ 7,430,000 미하	22,600,000 ~ 25,466,000 미하
4,292,000 ~ 6,000,000 미하	4,292,000 ~ 6,000,000 미하	20,841,000 ~ 22,600,000 미하
3,500,000 ~ 4,292,000 미하	3,500,000 ~ 4,292,000 미하	14,800,000 ~ 20,841,000 미하
2,400,000 ~ 3,500,000 미하	2,400,000 ~ 3,500,000 미하	10,000,000 ~ 14,800,000 미하
1,500,000 ~ 2,400,000 미하	1,500,000 ~ 2,400,000 미하	7,650,000 ~ 10,000,000 미하
731,000 ~ 1,500,000 미하	731,000 ~ 1,500,000 미하	3,065,000 ~ 7,650,000 미하
731,000 미하	731,000 미하	3,065,000 미하

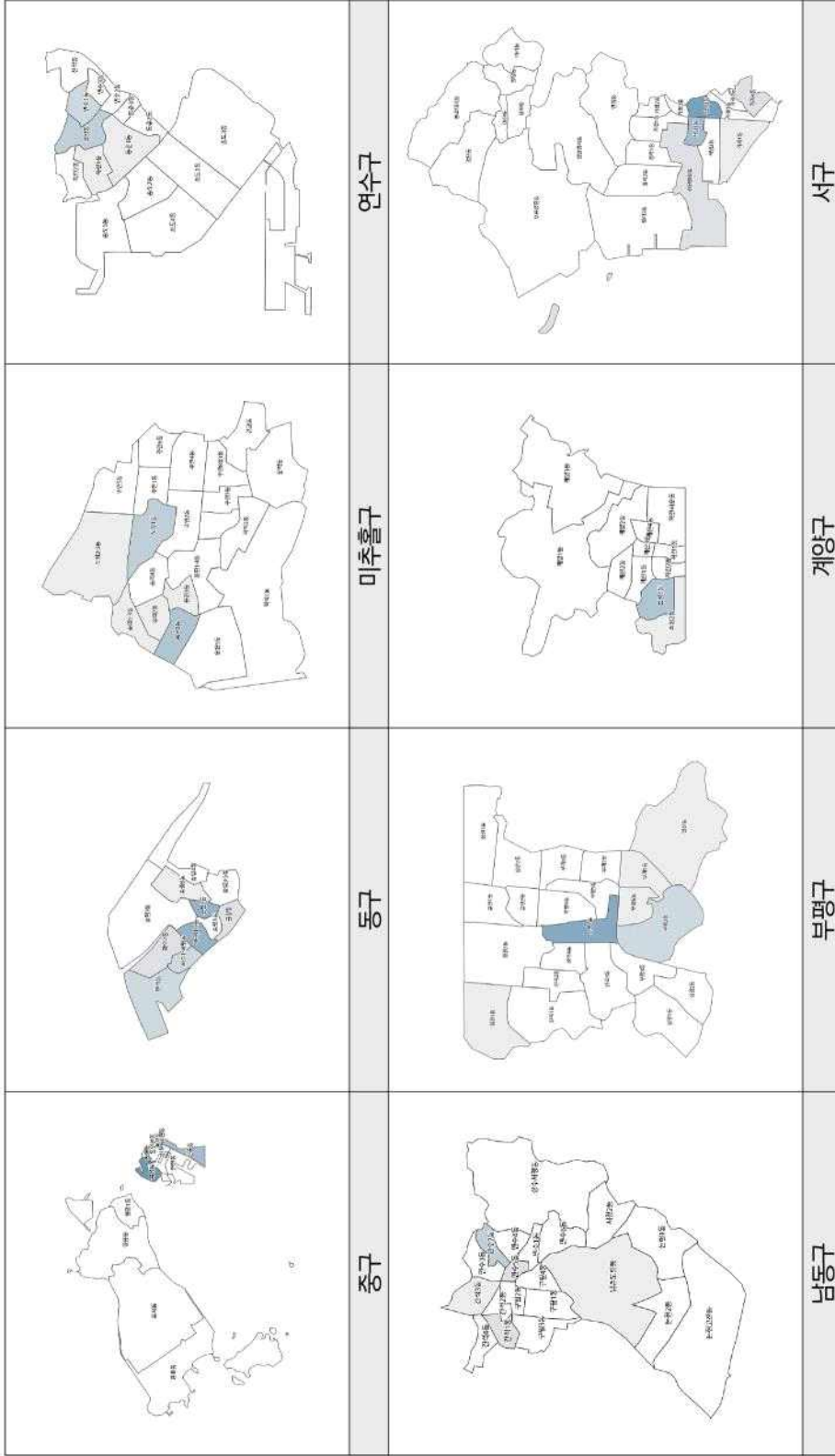
주: 최근 5년간(2018~2022년도)의 누적 사업비 분포도에 대한 범례임.

[그림 3-10] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 '주차장 건설' 사업비 분포도: 8개 자치구



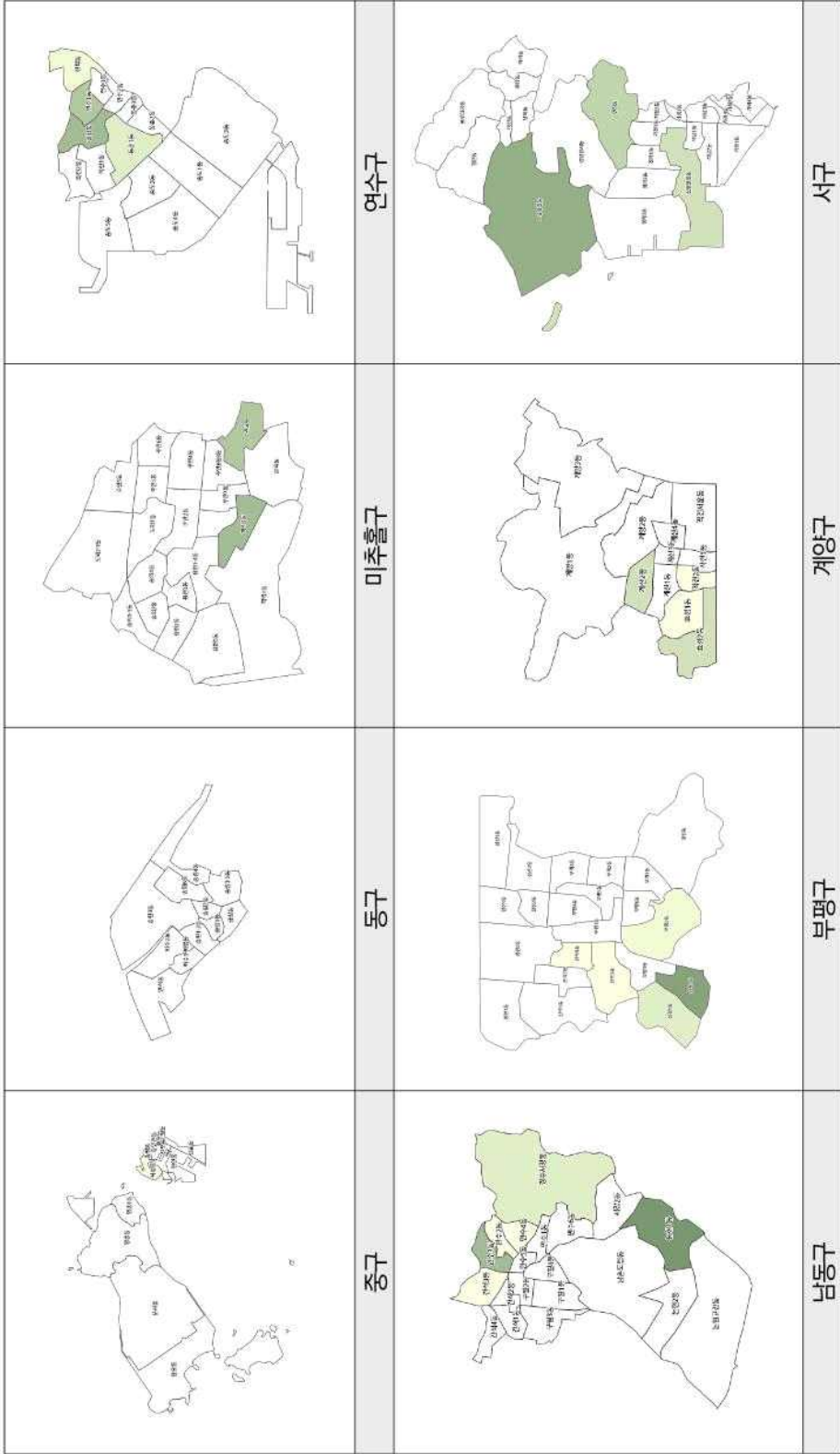
주: 주차장 건설 관련 주요 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업비 합계액을 각 자치구 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업비가 없는 곳은 흰색으로 표시하였으며, 색상이 짙어질수록 금액이 큰 것을 의미함.

[그림 3-11] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 '도시재생' 사업비 분포도: 8개 자치구



주: 도시재생 관련 주요 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업비 합계액을 각 자치구 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업비가 없는 곳은 흰색으로 표시하였으며, 색상이 짙어질수록 금액이 큰 것을 의미함.

[그림 3-12] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 '공익조성' 사업비 분포도: 8개 자치구



주: 도시재생 관련 주요 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업비 합계액을 각 자치구 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업비가 없는 곳은 흰색으로 표시하였으며, 색상이 짙어질수록 금액이 큰 것을 의미함.

(2) 연도별·지역별 배분 실태: 사업수 기준

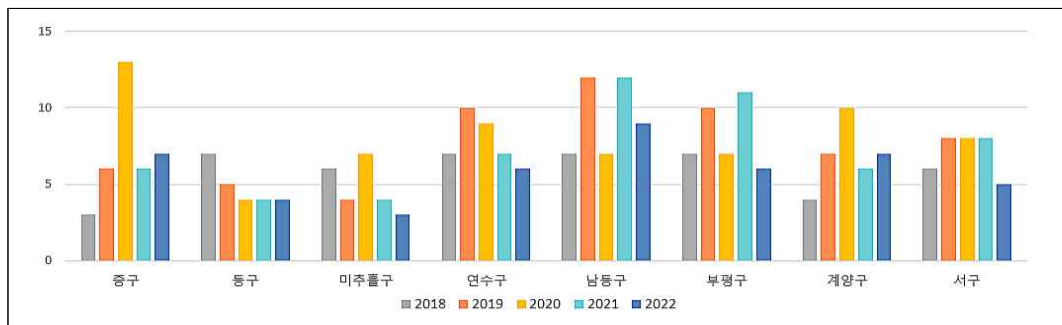
- 원도심활성화특별회계가 수행한 사업의 수와 비율을 중심으로, 그것이 각 지역에 어떻게 배분되었는지 살펴본 결과는 다음과 같음([표 3-14], [그림 3-13] 참고).
- 연도별로 차이가 있지만, 전체 사업 건수가 가장 많은 자치구는 남동구(47개, 14.2%), 부평구(41개, 12.4%), 연수구(39개, 11.8%)의 순으로 파악됨.
 - 이는 앞서 살펴본 사업비 기준 결과와 차이를 보이는데, 그 원인은 지역별로 할당되는 사업당 규모의 차이에서 비롯되는 것으로 추측됨.
 - 예컨대 사업비 기준으로 가장 많이 투자된 곳(지역)은 서구(16%)와 중구(15.2%)인데, 이들은 사업수 기준으로 상위 3개 지역 내에 들지 못하였음.

[표 3-14] 주요 사업(190개)의 지역별 사업수와 점유율 변화(2018~2022년도) (단위: 건, %)

구분	합계		2018		2019		2020		2021		2022	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
인천시	330	100.0	54	100.0	72	100.0	90	100.0	62	100.0	52	100.0
중구	35	10.6	3	5.6	6	8.3	13	14.4	6	9.7	7	13.5
동구	24	7.3	7	13.0	5	6.9	4	4.4	4	6.5	4	7.7
미추홀구	24	7.3	6	11.1	4	5.6	7	7.8	4	6.5	3	5.8
연수구	39	11.8	7	13.0	10	13.9	9	10.0	7	11.3	6	11.5
남동구	47	14.2	7	13.0	12	16.7	7	7.8	12	19.4	9	17.3
부평구	41	12.4	7	13.0	10	13.9	7	7.8	11	17.7	6	11.5
계양구	34	10.3	4	7.4	7	9.7	10	11.1	6	9.7	7	13.5
서구	35	10.6	6	11.1	8	11.1	8	8.9	8	12.9	5	9.6
강화군	40	12.1	6	11.1	8	11.1	21	23.3	2	3.2	3	5.8
옹진군	11	3.3	1	1.9	2	2.8	4	4.4	2	3.2	2	3.8

주: 합계는 연도별 누적 사업수와 전체 사업수 대비 점유비율을 의미함.

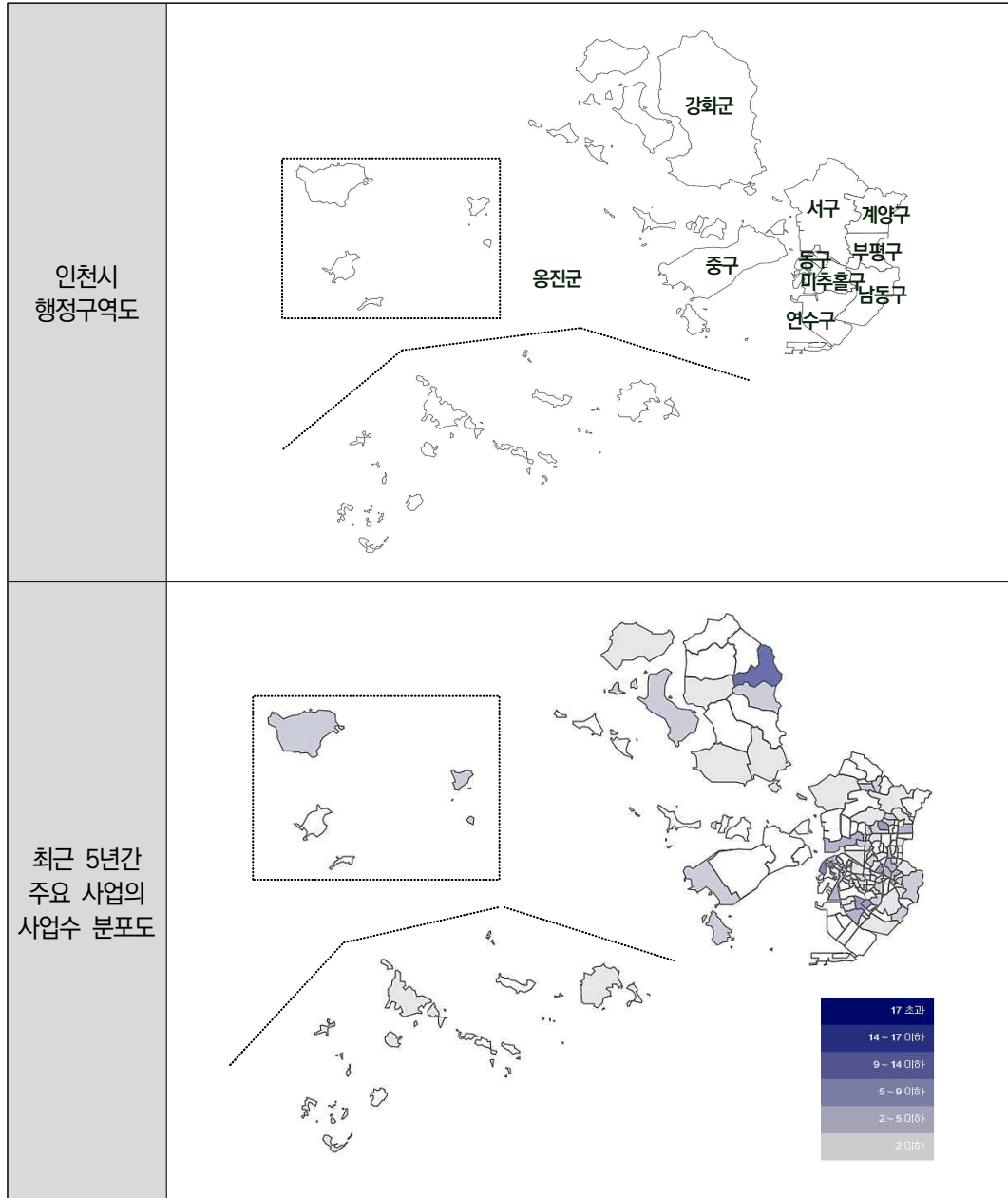
[그림 3-13] 주요 사업(190개)의 자치구별 사업수 변화(2018~2022년도) (단위: 건)



주: 강화군과 옹진군은 제외하고 나타낸 것임.

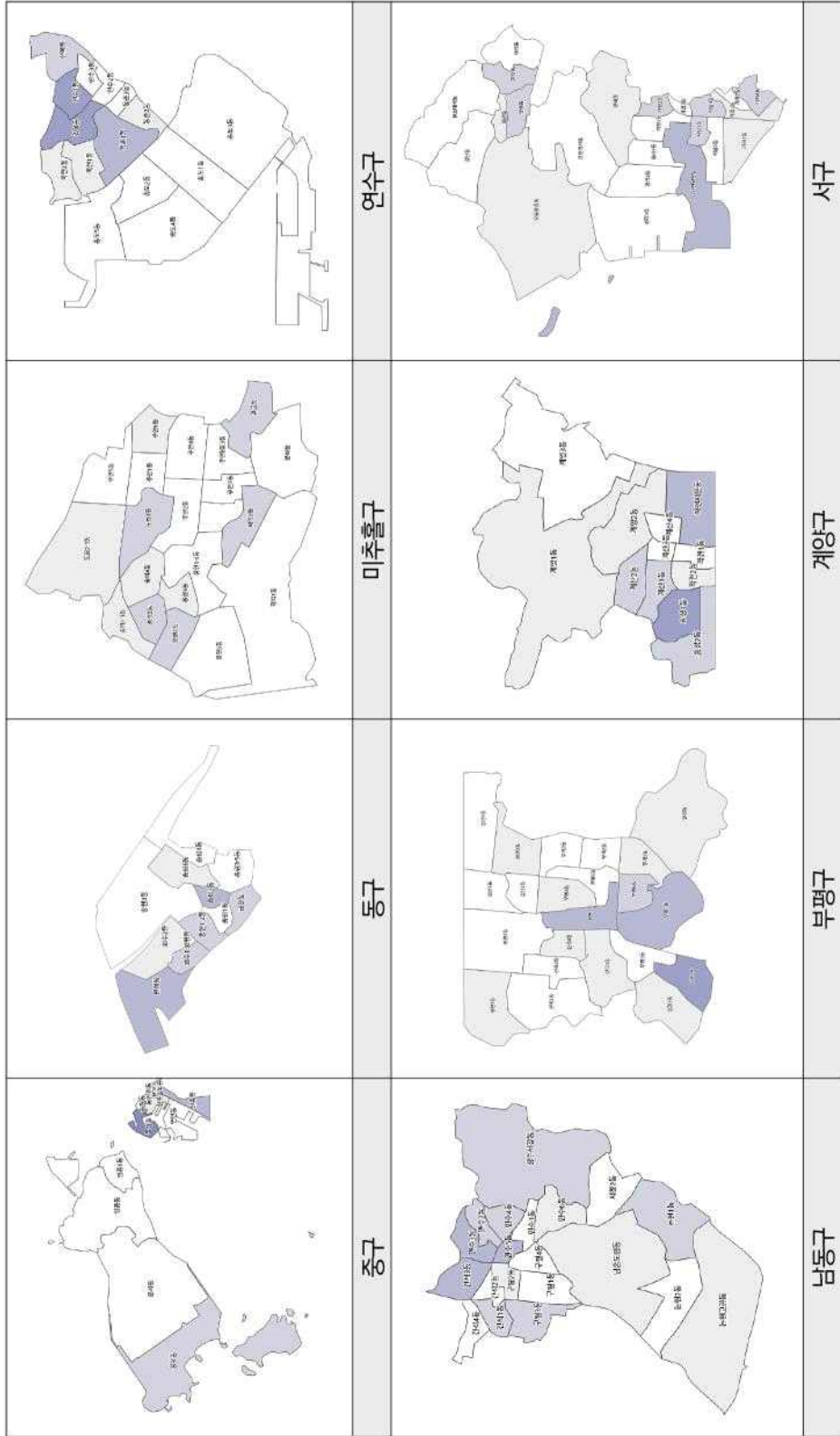
- 원도심활성화특별회계가 수행한 사업의 5년간 누적사업수가 인천시의 지역별로 어떻게 배분되었는지에 대하여 지리적 분포를 통해 점검한 결과는 [그림 3-14]부터 [그림 3-18]에 잘 나타나 있음.

[그림 3-14] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 지역별 사업수 분포도



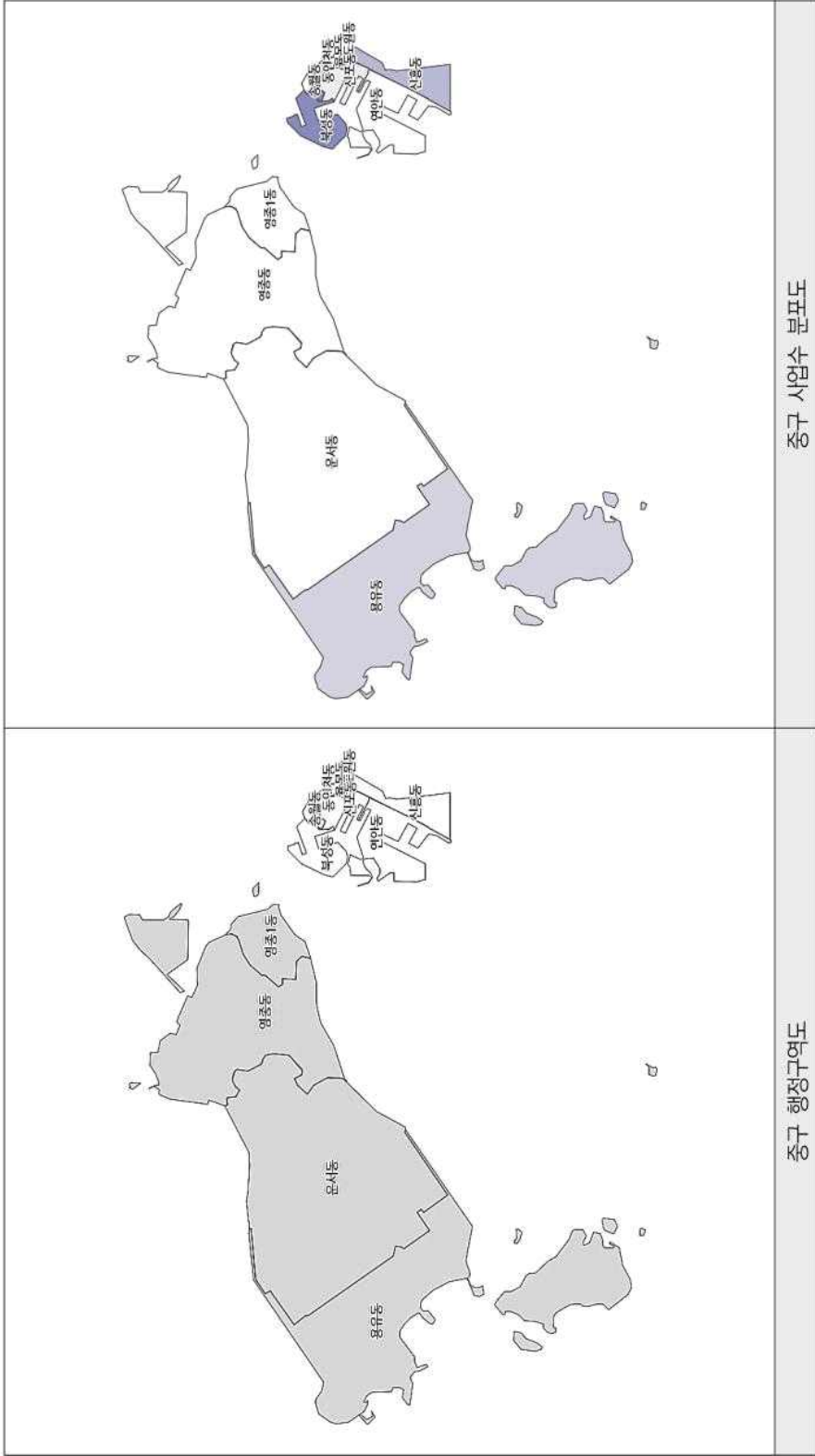
주: 아래 그림은 주요 190개 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업수 총계를 인천시 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업이 없는 곳은 흰색으로 표시하였으며, 색상이 짙어질수록 사업수가 많은 것을 의미함.

[그림 3-15] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업수 분포도: 8개 자치구



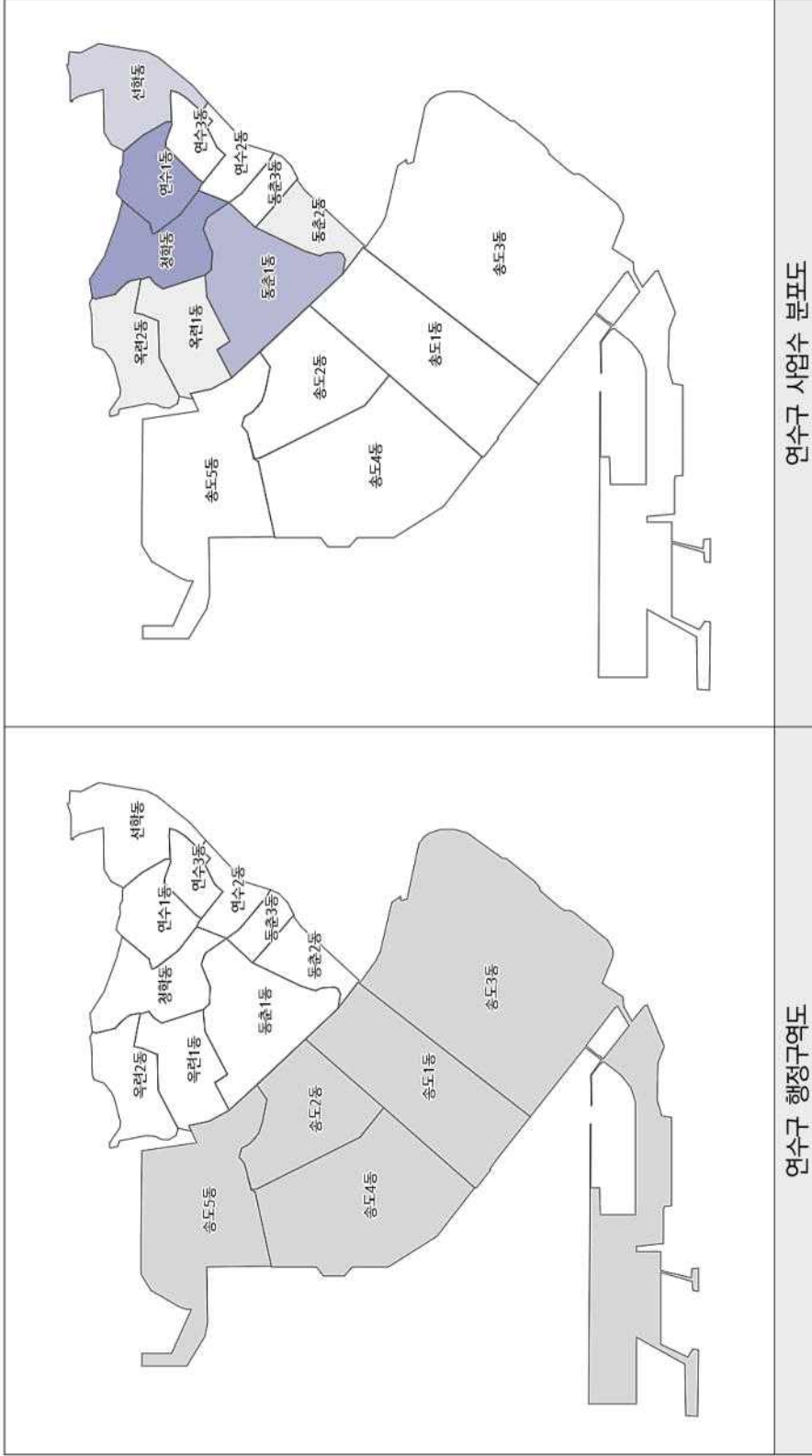
주: 주요 190개 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업수 총계를 각 자치구 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업이 없는 곳은 흰색으로 표시하였으며, 색상이 짙어질수록 사업수가 많은 것을 의미함. 인천경제자유구역(FEZ)이 조성되어 있는 중구, 연수구, 서구에 대한 상세 분포도는 [그림 3-16], [그림 3-17], [그림 3-18] 참고.

[그림 3-16] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업수 분포도: 중구



주: 1) 좌측 그림은 인천시 중구의 행정구역(동 단위)을 나타낸 것임. 회색으로 표시한 곳은 인천경제자유구역(IFEZ)을 포함하는 행정구역(동 단위)을 의미함.
 2) 우측 그림은 주요 190개 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업수 중에서 인천시 중구에 편성된 사업수를 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업이 없는 곳은 회색으로 표시하였고, 색상이 짙어질수록 사업수가 많은 것을 의미함.

[그림 3-17] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 사업수 분포도: 연수구



주: 1) 좌측 그림은 인천시 연수구의 행정구역(동 단위)을 나타낸 것임. 회색으로 표시한 곳은 인천경제자유구역(IFEZ)을 포함하는 행정구역(동 단위)을 의미함.
 2) 우측 그림은 주요 190개 사업의 최근 5년간(2018~2022년도) 사업수 중에서 인천시 연수구에 편성된 사업수를 행정구역(동 단위)별로 나타낸 것임. 사업이 없는 곳은 흰색으로 표시하였고, 색상이 짙어질수록 사업수가 많은 것을 의미함.

- 원도심활성화특별회계가 수행한 사업 가운데 3개 유형(주차장 건설, 도시재생, 공원 조성)을 기준으로, 5년간의 누적사업수가 인천시의 지역별로 어떻게 배분되었는지에 대해 살펴본 결과는 다음과 같음([표 3-15] 참고).
- 유형별로 보면, 주차장 건설 사업이 전체 사업수의 39.1%(129건)로 가장 많은 비중을 차지하고, 그다음이 도시재생 36.4%(120건), 공원조성 24.5%(81건)로 파악됨.
 - 주차장 건설 사업은 남동구와 강화군이 전체 주차장 건설 사업수의 각각 18.6%(24건)를 차지하여 공동 1위이고, 그 뒤를 이어 계양구 13.2%(17건), 부평구 11.6%(15건) 등의 순으로 나타남.
 - 이들 4개 지역에서 전체 주차장 건설 사업수의 2/3가량(62%)이 추진되고 있음.
 - 도시재생 사업은 동구가 전체 도시재생 사업수의 20%(24건)로 가장 많은 비중을 차지하고, 뒤이어 중구 16.7%(20건), 서구 11.7%(14건), 부평구 10%(6건) 등임.
 - 이들 4개 지역에서 전체 도시재생 사업수의 약 2/3(58.3%)가 추진되고 있음.
 - 공원조성 사업은 연수구가 전체 공원조성 사업수의 23.5%(19건)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그다음으로는 남동구와 부평구가 각각 17.3%(14건), 계양구 14.8%(12건) 등의 순인 것으로 나타남.
 - 이들 4개 지역에서 전체 공원조성 사업수의 대부분(72.8%)이 추진되고 있음.

[표 3-15] 최근 5년간 주요 사업(190개)의 지역별 사업유형별 사업수 분포 (단위: 건, %)

구분	합계		주차장 건설		도시재생		공원조성	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
인천시	330	100.0	129	39.1	120	36.4	81	24.5
중구	35	10.6	14	4.2	20	6.1	1	0.3
동구	24	7.3	0	0.0	24	7.3	0	0.0
미추홀구	24	7.3	5	1.5	11	3.3	8	2.4
연수구	39	11.8	11	3.3	9	2.7	19	5.8
남동구	47	14.2	24	7.3	9	2.7	14	4.2
부평구	41	12.4	15	4.5	12	3.6	14	4.2
계양구	34	10.3	17	5.2	5	1.5	12	3.6
서구	35	10.6	14	4.2	14	4.2	7	2.1
강화군	40	12.1	24	7.3	10	3.0	6	1.8
옹진군	11	3.3	5	1.5	6	1.8	0	0.0

주: 최근 5년간(2018~2022년도)의 누적 사업수와 전체 사업수 대비 점유비율을 의미함.

(3) 연도별·지역별 배분 실태: 평균사업비 기준

- 원도심활성화특별회계가 수행한 사업의 평균사업비(사업비를 사업수로 나눈 금액)를 도출한 다음 그것이 각 지역에 어떻게 배분되었는지에 대해 살펴본 결과는 다음과 같음([표 3-16], [그림 3-19] 참고).
- 연도별로 차이가 있지만, 대체로 인천시의 평균사업비보다 많은 금액이 배분되고 있는 지역은 중구, 미추홀구, 부평구, 서구의 4개 자치구임.
 - 특히 서구는 5년 연속 인천시의 평균사업비 금액을 상회하는 유일한 자치구임.
 - 중구는 특별회계 운영 첫 해인 2018년과 2019년, 그리고 2022년의 평균사업비가 인천시 평균사업비보다 각각 2.8배, 2.1배, 1.8배가량 많은 주요 수혜지역임.

[표 3-16] 주요 사업(190개)의 지역별 평균사업비 변화(2018~2022년도)

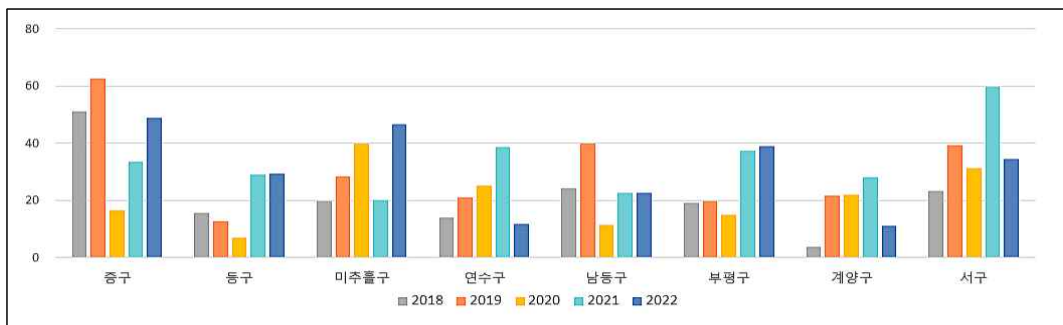
(단위: 천원)

구분	합계	2018	2019	2020	2021	2022
인천시	2,567,445	1,838,998	2,979,538	1,998,242	3,367,353	2,784,742
중구	3,685,755	5,132,000	6,257,333	1,668,462	3,363,403	4,884,429
동구	1,803,229	1,549,857	1,263,500	696,500	2,896,250	2,935,000
미추홀구	3,052,717	1,982,000	2,844,000	3,996,929	1,999,800	4,673,167
연수구	2,253,715	1,406,429	2,100,200	2,535,389	3,885,571	1,171,733
남동구	2,571,745	2,430,857	3,995,667	1,164,286	2,275,167	2,272,889
부평구	2,644,782	1,931,429	1,985,708	1,508,429	3,735,636	3,901,333
계양구	1,867,424	377,353	2,178,143	2,207,100	2,823,500	1,103,429
서구	3,880,614	2,319,333	3,947,453	3,142,743	5,983,905	3,462,540
강화군	1,695,595	835,417	2,544,438	1,575,895	2,087,500	1,729,000
옹진군	1,579,273	350,000	1,650,000	1,388,250	2,215,500	1,869,000

주: 평균 사업비 = 사업비 / 사업수

[그림 3-19] 주요 사업(190개)의 자치구별 평균사업비 변화(2018~2022년도)

(단위: 억원)



주: 1) 강화군과 옹진군은 제외하고 나타낸 것임

2) 평균 사업비 = 사업비 / 사업수

(4) 연도별·지역별 배분 실태: 선정 기준

- 원도심활성화특별회계의 주요 190개 사업을 대상으로 이들 사업이 실제로 어떠한 기준에 의해 선정되어 온 것인지에 대해 인천시 담당부서의 의견을 조사한 결과는 다음과 같음([그림 3-20], [그림 3-21], [표 3-18], [표 3-19] 참고).⁷⁾
- 주차장 건설 사업은 원도심 지역의 주차난 해소 목적에서 추진되어 온 것으로 파악되며, 그중에는 건설사업과 함께 민간주차장 이용사업 등이 포함되어 있음.
- 도시재생 사업은 중앙정부(국토교통부)가 지원하는 국고보조사업(공모사업)의 일환으로 실시된 자체사업 등이 반영되어 있음.
 - 인천시가 전문용역을 통해 수립한 도시재생 활성화 계획은 인천시 도시재생협의회 심의를 거친 후 국고보조사업 공모에 신청하는 구조를 취하고 있음.
 - 공모사업의 선정과 선정 후 실시를 위해 많은 사업비 및 관련부서의 행정노력이 투입되어 온 것으로 파악됨.
- 공원조성 사업은 도시계획시설의 일몰제에 대비하여 장기미집행 공원사업을 조속히 추진하기 위한 목적에서 원도심활성화특별회계 재원을 사용해온 것으로 파악됨.

7) 원도심활성화특별회계의 운영에 직접 관여하는 관계공무원을 대상으로 주요 사업군(190개 사업의 3개 사업군)의 선정이 원도심활성화특별회계의 목적(경쟁력 강화, 균형발전)에 어느 정도 부합하는지 5점 척도의 설문조사를 실시하였고, 그 결과는 아래의 [표 3-17]과 같음.

설문분석 결과에 어느 정도 공감은 하나, 응답자가 자기 분야의 사업 위주로 응답하였을 가능성과 응답자 수가 매우 제한적임을 감안해 볼 때, 결과의 객관성을 담보하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단됨. 참고 자료의 기능으로 활용하는 것이 바람직할 것으로 사료됨. 향후 인천시 내부의 유관부서(필요 시 전체 부서)로 확대하여 풍부한 표본(sample)을 확보하고, 교차 응답 등 정교한 방식을 동원한다면 객관적인 정보 도출이 가능할 것으로 예상됨.

[표 3-17] 주요 사업(190개)의 선정기준별 원도심 활성화 기여도

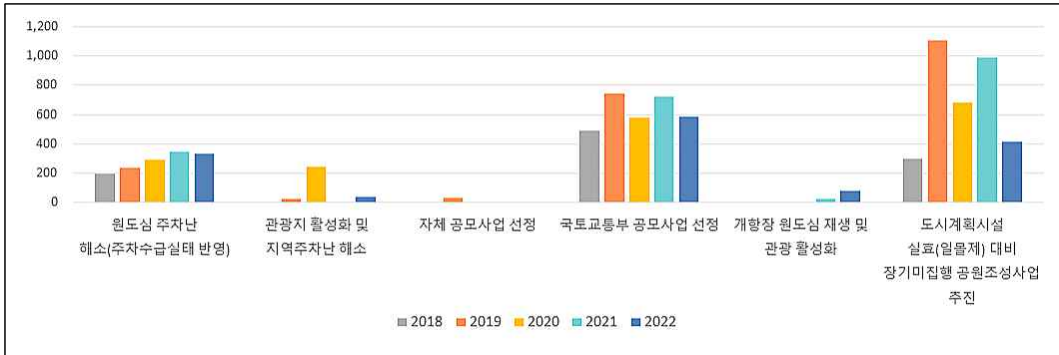
(단위: 점)

구분		지역 경쟁력 강화	지역 균형발전
주차장 건설	원도심 주차난 해소(주차수급실태 반영)	5.00	5.00
	관광지 활성화 및 지역주차난 해소	4.00	5.00
도시재생	자체 공모사업 선정	4.00	4.00
	국토교통부 공모사업 선정	3.87	3.89
	개항장 원도심 재생 및 관광 활성화	4.00	4.00
공원조성	도시계획시설 실효(일몰제) 대비 장기미집행 공원조성사업 추진	4.23	4.23

주: 5점 척도로 측정함. '매우 그렇다' 5점, '그렇다' 4점, '보통이다' 3점, '그렇지 않다' 2점, '매우 그렇지 않다' 1점

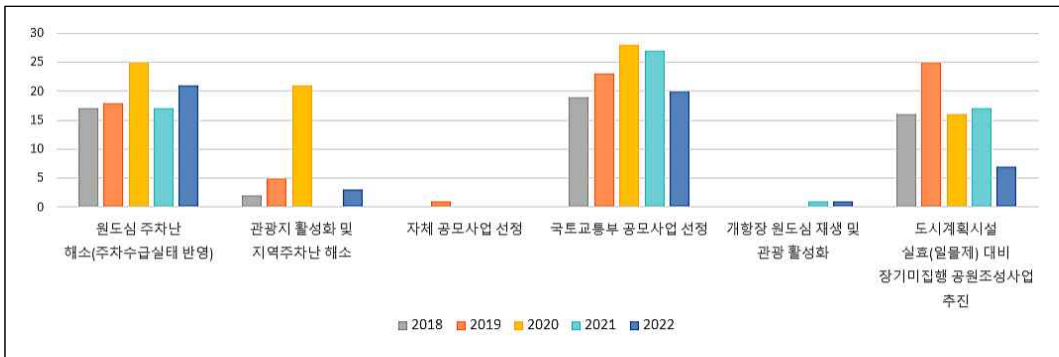
[그림 3-20] 주요 사업(190개)의 선정기준별 사업비 변화(2018~2022년도)

(단위: 억원)



[그림 3-21] 주요 사업(190개)의 선정기준별 사업수 변화(2018~2022년도)

(단위: 억원)



[표 3-18] 주요 사업(190개)의 선정기준별 사업비 변화(2018~2022년도)

(단위: 백만원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율
주최장 건설	847,257	100.0	99,306	100.0	214,527	100.0	179,842	100.0	208,776	100.0
원도심 주차난 해소(주차수급실태 반영)	140,823	16.6	19,507	19.6	23,962	11.2	29,195	16.2	34,989	16.8
관광지 활성화 및 지역주차난 해소	31,669	3.7	800	0.8	2,475	1.2	24,644	13.7		
자치 공모사업 선정	3,400	0.4			3,400	1.6				
도시재생	312,165	36.8	49,291	49.6	74,233	34.6	57,703	32.1	72,087	34.5
개항장 원도심 재생 및 관광 활성화	10,429	1.2							2,600	1.2
도시계획시설 실효(일몰제) 대비	348,771	41.2	29,708	29.9	110,457	51.5	68,300	38.0	99,100	47.5
공원조성										
장기미집행 공원조성사업 추진										
합계										
규모	847,257	100.0	99,306	100.0	214,527	100.0	179,842	100.0	208,776	100.0
비율	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	
규모										
비율										

주: 합계는 연도별 누적 사업비와 전체 예산 대비 점유비율을 의미함.

[표 3-19] 주요 사업(190개)의 선정기준별 사업수 변화(2018~2022년도)

(단위: 건, %)

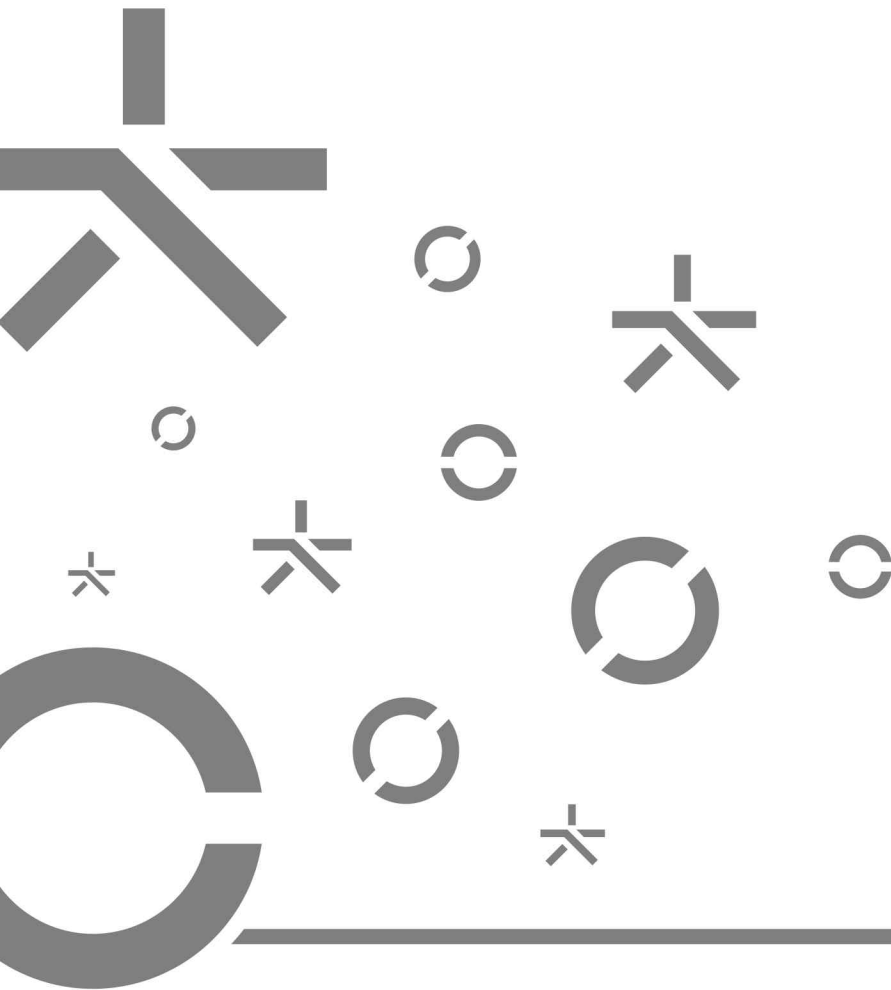
구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
주최장 건설	330	100.0	54	100.0	72	100.0	90	100.0	62	100.0
원도심 주차난 해소(주차수급실태 반영)	98	29.7	17	31.5	18	25.0	25	27.8	17	27.4
관광지 활성화 및 지역주차난 해소	31	9.4	2	3.7	5	6.9	21	23.3		
자치 공모사업 선정	1	0.3			1	1.4				
도시재생	117	35.5	19	35.2	23	31.9	28	31.1	27	43.5
개항장 원도심 재생 및 관광 활성화	2	0.6							1	1.6
도시계획시설 실효(일몰제) 대비	81	24.5	16	29.6	25	34.7	16	17.8	17	27.4
공원조성										
장기미집행 공원조성사업 추진										
합계										
건수	330	100.0	54	100.0	72	100.0	90	100.0	62	100.0
비율	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	
건수										
비율										

주: 합계는 연도별 누적 사업수와 전체 사업수 대비 점유비율을 의미함.

3) 소결: 특징적 현상과 정책적 시사점

- 지금까지 살펴본 원도심활성화특별회계의 운영과 관련된 기초통계분석 결과가 제시하는 주요 특징적 현상과 정책적 시사와 함의에 대해 요약 정리하면 다음과 같음.
- 원도심활성화특별회계 사업(예산)이 송도·청라·영종 신도시를 제외한 나머지 지역 내에서도 상당히 불균등한 형태로 배분되어 온 것으로 파악됨.
 - 지역별 사업비와 사업수 등의 분포를 살펴본 결과, 불균등 배분을 확인할 수 있었음.
 - 원도심 지역 내에 존재하는 지역 간 균형·불균형 상태를 더욱 면밀하고 객관적으로 점검할 필요성이 제기됨.
 - 특히, 원도심활성화특별회계의 주력 사업인 주차장 상태(수요, 공급능력, 지역적 특수 여건 등)와 근린공원 상태 등에 대한 기존 현황, 사업 추진에 따른 변화·개선 상태 등에 대한 객관적인 자료 확보와 점검이 필요함.
- 원도심활성화특별회계 사업 중 일부가 제도의 기본 목적(원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전)을 충실히 구현하기에 적합하지 않은 형태(사업 구성, 규모, 운영 등)로 실시되는 현상이 관측됨.
 - 제도 도입 초기와 달리 사업의 영세·소규모화 경향이 나타나고 있음.
 - 제도의 도입 취지에 부합하지 않는 사업들이 실시되고 있음(태생적·운영적 한계).
- 원도심활성화특별회계는 공원조성 사업과 주차장 건설사업(원도심 지역 주차난 해소) 등에 집중되고 있는데, 넓게 보면 동 특별회계의 목적과 관련이 있지만, 좁게 보면 균형발전 등에 필요한 핵심 기반시설 구축 및 강화와는 거리가 있음.
 - 가장 많은 비중을 차지하는 국고보조사업(국토교통부 시행 도시재생 국고보조 공모사업)의 경우에는 동 특별회계의 운용 목적인 원도심 활성화에 부합한다고 할 수 있음.

인천시 원도심활성화특별회계 문제점과 성과



인천시 원도심활성화특별회계 문제점과 성과

1. 특별회계 설치의 긍정적·부정적 측면

- 지방재정의 일부를 일반회계에서 분리하여 특별회계나 기금 등으로 구분해 운영할 경우에는 그에 따른 장점과 단점이 수반됨.
 - 이는 재정이론과 원리, 제도의 목적과 기능, 행정실무의 실용적 관점 등을 통하여 파악할 수 있음.
- 이 절에서는 원론적인 관점에서 특별회계를 설치 및 운용함에 따른 긍정적·부정적 효과를 정리하고자 함.

1) 특별회계 설치의 긍정적 측면

- 중요한 정책 우선순위 사업(시정 기초, 시장 공약, 주민 숙원, 주민복지 향상 관련 사업)이나 특정 정책목적을 수행함에 있어서 사업의 집중화, 재원과 사업의 안전성 및 계속성, 지속가능성 등을 확보할 수 있음.
 - 집중화: 특정 정책목적에 맞는 사업(군)을 엄선하여 별도로 운영 관리함으로써 해당 사업(군)의 효율성과 효과성을 최대화할 수 있음.
 - 안정성: 특별회계를 통해 기본 예산을 확보함으로써 연도 내와 연도 간의 사업을 안정적으로 추진하거나 적기에 추진할 수 있음.
 - 계속성과 지속가능성: 특별회계의 설치 기간 중에는 재원과 사업의 안정성이 보장되어 관련 정책과 사업이 단일 회계연도를 넘어, 중기 단위의 넓은 예산 시야에서 계속성과 지속가능성을 유지할 수 있음.

- 특별회계가 제대로 운영될 경우에는 특별회계의 계정과 사업들이 핵심 정책목적(예를 들면, 원도심 경쟁력 강화, 균형발전 향상)을 중심으로 전체 예산(사업)과 개별 예산(사업)이 상호 연계성을 갖고 종합적이고 체계적으로 운영·관리될 수 있음.
 - 이를 통해 특별회계의 예산 및 사업에 대한 관리가 효과적으로 이루어질 수 있고, 특별회계가 목적하고 목표로 하는 사업의 사회적·경제적 효과가 향상되는 성과를 얻을 수 있음.
 - 그 결과 전체적으로 재정운용의 효율성과 효과성이 제고됨.
- 특별회계의 정책목적에 맞는 사업을 엄선해서 지속적으로 추진하고 종합적으로 관리해 나갈 경우 사업의 효율성(비용 대비 산출물)을 제고할 수 있음.
 - 인천시의 특정 정책목적과 목표를 구체적으로 맞출 수 있고(targeting), 여기에 적절한 집행 점검(monitoring)과 성과관리체계가 구비될 경우에는 재정의 효율성과 효과성을 크게 증진시킬 수 있음.
 - 특별회계를 통한 사업의 효율성과 효과성의 향상이 이루어질 경우에는 동 특별회계가 목적으로 하는 성과(outcome, results)가 중기 시야에서 달성될 수 있으며, 그 결과 지역사회에 긍정적인 영향과 변화가 나타날 수 있음.

2) 특별회계 설치의 부정적 측면

- 일반회계와 분리된 특별회계를 설치하는 경우에 제기되는 가장 큰 문제는 예산운영의 종합성(통합성)과 경쟁성 저하, 유연성(탄력성) 감소, 경직성(칸막이화 포함) 증가임.
 - 예를 들어, 원도심활성화특별회계 사업들이 인천시의 일반회계 예산에 포함될 경우 각 사업의 최종 결정은 매년 전체 예산검토(편성) 과정에서 수많은 사업들과 상호 정치적·정책적 경쟁과정을 거치며 이루어지지만, 특별회계로 분리하여 운영될 경우에는 그러한 과정이 상대적으로 약화됨.
 - 현실적으로 원도심활성화특별회계 사업 중 상당수는 일반회계 사업과 비교하여 특성과 기능, 효과 등에서 뚜렷한 차이를 보이지 못하고 있음.

- 특별회계가 도입 목적의 정당성과 목표 달성의 실용성(실천 가능성을 담보하는 정책 개념과 수단 및 방법)을 충분히 확보하지 못할 경우에는 지방재정의 비효율적인 운영과 낭비 현상이 나타날 수 있음.
 - 예컨대, 원도심활성화특별회계는 도입 목적인 원도심의 경쟁력 강화와 균형발전 향상에 어느 정도 기여하고 있는지에 대해 점검할 수 있는 수단과 방법을 확보하지 않은 상태에서 각 계정별로 다양한 사업들이 실시되고 있는 문제를 갖고 있음.
 - 이는 원도심활성화특별회계가 안고 있는 가장 큰 문제이자, 인천시 의회 등으로부터 특별회계로서의 존재 이유에 대해 비판받는 주요 요인이 되고 있음.
 - 원도심활성화특별회계 사업들이 본래 목적을 수행하는 목표와 과정 및 성과와의 관계가 불분명한 상태가 계속될 경우 동 회계의 정당성과 합리성을 고수하기에는 이론과 실제 면에서 무리가 뒤따름.
- 특히, 특별회계 내의 계정이나 주요 사업들이 종합적 체계 하에서 관리되지 않을 경우에는 ‘예산 및 사업 칸막이 현상’이 발생하고, 그 결과 재정의 나누어 먹기, 경직화, 비효율적 운영 문제가 발생함.
- 다만, 이상에서 기술한 특별회계 설치의 단점과 부정적 측면은 특정 특별회계가 얼마나 충실히 구조화되고, 그에 대한 감시·관리체계를 효과적으로 구축하여 운영하는지 여부에 따라 달라질 수 있음.
 - 구체적으로, 원도심활성화특별회계가 제도의 도입 목적을 충실히 이행할 수 있는 방향으로 그 틀과 운영의 내용 및 방식을 확고히 (재)정립할 경우에는 이 문제를 해소할 수 있음.
 - 이와 관련된 내용(현재 상태)은 곧이어 다루는 원도심활성화특별회계제도의 문제점 부분에서 구체적으로 파악됨.

2. 원도심활성화특별회계 문제점

- 이 절에서는 특별회계 설치가 갖는 긍정적인 효과에도 불구하고, 원도심활성화특별회계가 안고 있는 주요 문제점에 대해 정리하고자 함.
- 주요 문제점으로서 본 연구는 크게 다음의 6가지를 제시하고자 함.
 - 1) 제도의 목적 적합성과 실천 가능성, 2) 도입 목적의 이행 충실성, 3) 재원 문제와 재정 자율성, 4) 종합적인 운영·관리체계의 미비, 5) 일반회계 사업과의 차별성 부족 및 대상사업 선정기준의 미비, 6) 기타 문제
- 아울러 인천시의 지역 언론과 인천시 의회가 제기하는 문제점도 검토하고자 함.

1) 제도의 목적 적합성과 실천 가능성

- 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」가 천명하는 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전이라는 두 목적을 실제로 동 특별회계가 충분히 감당하고 적절히 수행할 수 있을 만큼 합리적이고 타당한지에 대한 목적 적합성 문제가 제기됨.
- 인천시의 원도심 지역이 신도시 지역에 비해 도시기반과 생활·문화·경제 여건 등에서 상대적으로 취약하고 쇠퇴 현상을 겪고 있는 사실을 인식할 때, 경쟁력 향상 문제와 지역균형발전 문제가 인천시와 주민의 주요 관심사항인 것은 분명함.
 - 특히, 지역균형발전은 국가 차원에서도 매우 중요시되고 있는 정치적·정책적 관심사이자 개념임을 인식할 때, 그에 대한 목적 적합성은 충분히 인정됨.
 - 다만, 경쟁력 강화는 개념의 모호성(추상성) 문제와 더불어 그것을 구체적으로 뒷받침해 줄 수 있는 대상사업의 선정에 애로와 한계가 있음.
- 그럼에도 불구하고 현행 원도심활성화특별회계가 경쟁력 강화와 균형발전이라는 거대 사안을 충실히 수행할 수 있을 만큼의 재정 규모와 운영 구조(수단, 방법, 실시 방식 등)를 가지고 있는지에 대해 근본적인 문제제기가 이루어질 수 있음.

2) 도입 목적의 이행 충실성

- 현재 원도심활성화특별회계는 도입 목적과 핵심 기능인 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전이 구체적으로 무엇을 의미하고(실천적 정의), 또한 그것이 목표로 하는

비전과 미래의 변화된 상태가 무엇인지에 대해 실천적인(손에 잡히는) 개념을 갖지 못한 채 여러 가지 사업을 운영하고 있음.

- 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」는 특별회계의 기능과 목적에 대해 선언적으로 규정하고 있을 뿐, 그것을 측정하고 관리하는 실천 수단(기준, 잣대)에 대하여는 전혀 언급하지 않고 있음.

○ 이러한 상태에서 원도심활성화특별회계 사업을 통해 실제로 그러한 목적이 어느 정도 구현되고 있는지를 알지도, 점검 및 평가하지도 못하는 제도 운영의 문제를 보여 왔음.

- 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전 향상을 논하면서 그와 관련된 현재 상태의 진단이나 미래 목표와 변화의 상태를 종합적으로 측정 및 평가하는 체계와 기준(지표나 지수, 기타 사회과학적 측정 기준) 없이 특별회계 예산을 편성하고 집행해 왔음.

- 그 결과 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전에 관련된 특별회계 예산지출(사업)의 추진 성과와 파급효과에 대한 객관적인 평가도 없었음.

○ 종합적으로, 원도심활성화특별회계가 안고 있는 가장 큰 문제는 특별회계를 통한 예산 집행이 도입 목적인 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전에 미치는 영향 등을 실질적·객관적으로 점검할 수 있는 수단과 방법을 갖추지 못하고 있다는 것임.

○ 원도심활성화특별회계가 주관하는 사업의 대상지역을 결정하는 ‘원도심’ 지역에 대한 개념 정의와 지리적·공간적 구분을 명확히 제시하지 못하여 지역적 여건과 특성을 반영하는 사업을 효율적으로 실시하기 어려운 문제를 야기하고 있음.

- 원도심, 구도심, 구도시, 신도시, 신도심 등 관련 용어와 개념이 난무하는 가운데 이들(특히, 원도심)을 둘러싼 불명확성(모호성)과 기준 설정 부재가 혼란을 초래함.

- 현재 원도심 지역에 대한 지역적 개념 정의는 인천시와 시의회, 관련 전문가 집단, 언론, 시민사회 등 인천시에 관심을 갖는 이해관계자 사이에서 일치 또는 확정되지 못하고 있는 상태임(이론적·실무적 정의 부재).

○ 이러한 상태에서 원도심활성화특별회계가 매년 소정의 예산과 사업을 책정하여 다양한 산출물(각종 투자사업, 경상지원/보조 등)을 생성하고 있지만, 그것이 과연 특별회계의 본래 목적 상태를 구현하고 있는 것인지에 대하여는 알 수가 없음.

- 따라서 구체적 성과는 차치하고 방향성(원도심활성화특별회계의 목적하는 방향으로의 진진)조차 가능하기 어려운 상황도 발생하고 있음.

3) 자원 문제와 재정 자율성

- 원도심활성화특별회계는 자체(고유)재원을 거의 확보하지 못한 상태에서 일반회계 전입금과 지방채에 의존하는 재원조달체계를 운영하고 있음.
 - 이는 특별회계 고유의 특성과 안정적 재원 확보 측면에서 취약성을 드러내는 것임.
- 세입 재원 중에서 일반회계 전입금, 국고보조금, 지방채를 제외한 나머지는 대부분 영세하고 세입 탄력성이 부족함.
 - 다만, 국고보조금은 외부 자원으로 매년 변동성이 있고, 인천시가 임의로 조절할 수 없는 비통제성 재원(uncontrollable fund)의 특성을 지님.
 - 국고보조금은 중앙정부와 지방자치단체가 상호 이해관계를 지니는 사업에 지원되며, 대부분의 사업이 정부의 정책을 반영하는 것이기 때문임(예: 도시재생 등).
- 다만, 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」에서 특별회계의 연간 및 중기재정 운영 규모에 대해 명시적으로 규정하고 있어서 재원확보의 안정적 장치는 마련되어 있으며, 실제로 재원을 충실히 조달해 왔음.
 - 동 조례는 매년 최소 2,000억원 이상의 재원을 투입하여 5년간(2018~2022년) 1조원 규모를 투자·운영하는 것을 목표로 규정하고 있음.
 - 원도심활성화특별회계는 5년간(2018~2022년) 연평균 17.2%의 높은 성장률을 보이면서 당초 목표한 5년간 1조원의 운영 목표를 초과 달성함(5년간 1.34조원 운영).

4) 종합적 운영·관리체계의 미비

- 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」는 총괄 관리 책임자의 역할과 권한 및 책임 범위, 그리고 총괄 관리 책임자와 각 계정별 관리 운용자 간의 권한·역할·책임 범위에 대해 구체적으로 명시하지 않고 있는 문제점을 안고 있음.
 - 이는 특별회계 특유(고유)의 종합적·체계적 운영이 원활하게 이루어지지 못하는 걸림돌로 작용하며, 사업의 효율성화 효과성을 떨어뜨리는 요인이 되고 있음.

- 그동안 원도심활성화특별회계의 4개 계정이 하나의 종합적인 정책적·전략적 틀 아래에서 상호 연계협력체계로 운영되지 못한 결과, 도입 목적(원도심 지역의 경쟁력 강화, 지역균형발전)을 효율적이고 효과적으로 수행하지 못하였음.
 - 현재 4개 계정과 관리부서가 각각 별도로 사업을 운영하는 등 사실상 계정별로 각기 다른 재정살림(칸막이 운영)을 하고 있는 실정임.
 - 그 결과 특별회계의 도입 목적과 주요 사업의 유형 및 특성에 따른 계정 간 융합사업(연계 협력사업)이 실시되지 않는 문제가 나타나고 있음.
 - 이 과정에서 사실상 특별회계의 정체성을 구현하지 못하는 사업들(보편적 일반회계 사업)이 다수 편입되는 문제 현상이 발생하고 있으며, 나아가 상승효과(synergy effect)의 부족, 재정집행의 효율성 및 효과성 미흡 문제 등이 나타남.
- 원도심활성화특별회계 전체를 중기적인 시야에서 종합적으로 관리하는 조직 및 운영체계가 결여되어 특별회계의 운영 장점인 효율성과 효과성 향상이 제대로 실현되지 못함.
 - 조례상으로는 예산관리부서가 전체를 총괄하는 것으로 되어 있지만, 그것은 형식적으로 예산을 조절하는 것일 뿐, 사업 간 연계·협력 및 통합 관리를 수행하는 실질적 상태에는 이르지 못하고 있음.

5) 일반회계 사업과의 차별성 부족 및 대상사업 선정기준의 미비

- 원도심활성화특별회계가 수행하는 사업 중 일부는 특별회계 고유의 목적과 사업 특성을 반영하지 못하고 있는데, 그 결과 인천시의 일반회계 사업과 비교해 뚜렷한 차별성이나 장점을 발휘하지 못하는 문제점이 나타나고 있음.
 - 원도심활성화특별회계의 도입 목적에 비추어 보아 4개 계정의 구분과 각 계정별로 제시된 사업 범주(지출 항목)의 내용 중에서 목적 관련성이 없거나 약한 것들이 다수 존재하며, 실제로 수행되는 사업들 가운데 조례의 취지와 정신에 부합하지 않는 것들도 적지 않음.
 - 예를 들어, 청사건립 사업(조례 명시 사업이 아님)과 도시정비기금 출연(일반회계 출연 가능) 등이 그에 해당함.

- 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」에서 4개 계정(도시기반계정, 환경녹지계정, 교육문화경제계정, 발전소 도서개발계정)으로 구분하여 명시하고 있는 세출 항목은 대상사업의 범위를 의미하는데, 이것이 지나치게 포괄적이고 행정 편의적으로 구조화되어 사업의 남용 가능성을 유발함.
 - 무엇보다도 그것을 실천적·실무적으로 뒷받침해줄 수 있는 대상사업의 선정기준이 마련되어 있지 못한 것이 문제임.
 - 현재 명시된 세출 항목의 내용은 특별회계의 정체성과 고유성을 충분히 반영해 줄 수 있을 정도의 합리적인 구체성을 지니고 있지 못함.
- 부연하면, 일반회계 사업과 특성 면에서 명확히 구별해 주는 대상사업 선정기준이 없어서 매년 예산편성 과정에서 선정되는 원도심활성화특별회계 사업의 상당수가 일반회계 사업과 차별적인 의미와 효과를 확보하지 못하고 있음.
 - 이는 인천시 재정을 둘러싼 이해관계자들(행정부, 의회, 시민, 시민사회, 전문가, 투자자 등)이 동 특별회계에 대한 비판과 회의를 제기하는 주요 요인으로 작용함.

6) 기타 문제

- 특별회계의 장점을 활용하여 사업의 종합성과 계속성을 담보해 줄 수 있는 원도심활성화특별회계 고유의 중기종합계획(중기재정계획이 아닌 3년 또는 5년간의 종합계획)이 필요한데, 현재는 그러한 장치 없이 단편적·분산적으로 사업이 실시되고 있음.
- 원도심활성화특별회계 예산 운영과 관련하여 보전수입과 지방채 발행 및 상환이 상당히 많은 비중을 차지하는 문제가 발생함.
- 원도심활성화특별회계의 사업과 자금이 원도심 지역 내에서도 상당히 불균등한 형태로 안배되는 문제가 나타남(지역별 사업비·사업수 등의 불균등한 배분).
- 제도 도입 초기와 달리 원도심활성화특별회계 사업이 영세·소규모화 되는 경향이 나타나고 있어서 사업의 효율성 및 효과성 저하문제가 우려되는 한편 제도의 도입 취지에 부합하지 않는 사업들이 실시되는 문제도 나타나고 있음.

- 원도심활성화특별회계의 사업과 자금 중 상당 부분이 중앙정부에 의해 주도되고 거기에 인천시의 이해관계가 부합하는 국고보조사업(도시재생 관련 국고보조 공모 사업)에 투입되는 문제가 나타나고 있음.
 - 이들 국고보조사업은 원도심활성화특별회계 사업으로서의 고유성과 정체성이 취약하고, 정책과 사업의 주도권을 인천시가 확보하지 못하는 문제가 있음.

7) 지역 언론 및 인천시의회가 제기하는 문제점

(1) 지역 언론

- 먼저, 인천지역의 언론이 바라보는 원도심활성화특별회계의 주요 문제점을 정리하면 다음과 같으며⁸⁾, 그 중 일부는 앞서 본 연구가 제시한 사항을 포함하고 있음.
- 첫째, 특별회계의 예산집행 대상지역 즉, 원도심 지역에 대한 구체적인 지리적·공간적 개념이 모호하며, 인천시 고유의 균형발전정책(방향)을 실천하는 제도 운영이 미흡함.
 - 원도심 지역에 대한 개념 부재와 원도심·신도시 구분에 대한 공감대가 부족함.
 - 신도시 정의를 (1) 송도, 청라, 영종이라는 세 개의 국제도시 지역에 한정할 것인지, (2) 이들 지역과 함께 대규모 택지개발지역(예컨대 남동구 서창2지구, 논현2지구 등)이 이루어진 지역을 추가할 것인지 등의 합의되지 않음.
- 둘째, 원도심활성화특별회계의 설치 목적과 정합성을 뒷받침해 줄 수 있는 자체수입이 크게 부족하여 특별회계의 존재의의에 문제가 제기됨.
 - 소규모 일반회계라는 비판이 제기됨.
- 셋째, 예산집행 기준이 모호하며, 사업의 결정이 내부적 판단과 정치적 판단에 의해 이루어지는 경향이 있고, 다수의 불합리한 사업이 실시되는 문제가 있음.
 - 원도심활성화특별회계 사업 중 상당수가 국고보조사업(국가균형발전특별회계 보조 사업)인데, 이들이 특별회계 사업으로 추진되는 것이 바람직한지의 문제가 제기됨.
 - 원도심 이외의 지역에 원도심활성화특별회계 예산이 집행된 문제 사례가 있음.
 - 다만, 지적된 사항은 상대적으로 매우 미미한 것들임.

8) 이창욱(2002.2.23.~24). '특별함을 잃은 원도심 활성화 특별회계', 인천일보 기획보도.

- 전국에 보편적으로 존재하는 균형발전 사업이 아닌 인천시의 특성을 큰 그림 속에서 반영하는 지역 고유의(인천만의 색깔이 담긴) 대상사업을 추진하지 못하고 있음.
- 넷째, 원도심활성화특별회계 운영 및 관리를 전담하는 부서 조직이 부재하여 사업이 기존의 일반회계 사업과 차별화 없이 여러 조직에서 분산 운영되는 문제가 나타남.
- 그 외 제기된 문제점으로는 (1) 원도심활성화특별회계가 많은 예산을 사용한 주차장 사업 중 일부(예: 민간주차장 개방사업)에 효율성 및 효과성 문제와 주민 불만 발생 문제, (2) 원도심 주민들의 공감 및 호응도 부족, (3) 대상사업 범위가 넓고 포괄적인 데 따르는 기능 및 효과 부족 등이 있음.

(2) 인천시의회

- 원도심활성화특별회계 운영과 관련하여 인천시의회가 지적한 사항⁹⁾은 크게 두 가지로 구분되는데, 하나는 특별회계의 재정 운영 구조에 관한 것이고, 또 다른 하나는 특별회계 사업 운영의 종합적·체계적 관리체계 부재에 관한 것임.
- 첫째, 「지방재정법」 제9조제2항에 근거할 때, 특별회계의 고유(자체)재원이 부재한 상태에서 사실상 일반회계와 비슷한 방식으로 운영되는 문제점을 안고 있음.
 - 「지방재정법」 제9조제2항에 의거하여 “특별회계는 특정사업을 운영할 때 또는 특정 자금이나 특정 세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수” 있음.
- 원도심활성화특별회계는 세입이 특정재원이 아닌 일반회계 전입금 등으로 운영되고 있는데, 일반회계 전입금은 특정재원이 부족하여 사업 추진이 어려울 경우 보전하는 재원이므로, 특별회계를 설치하였다 하여 원도심 활성화 시책에 필요한 재원을 안정적으로 확보하였다고 볼 수 없음¹⁰⁾.
 - 2022년도 기준 원도심활성화특별회계 세입 내역을 살펴보면, 전체 3,375억원 중 일반회계 전입금 2,158억원(63.9%), 국고보조금 623억원(18.5%), 지방채 412억원(12.2%), 부담금 170억원(5%), 임대료 수입 등 기타 12억원(0.4%)로 운영되고 있음.

9) 인천광역시(2022). 2020회계연도 결산 관련 지적사항 관리카드: 원도심활성화특별회계.

10) 이에 대해 인천시 전체 입장에서 생각해 보면, 전입·전출금은 제로섬 게임(zero-sum game)에 해당하나, 자금을 받는(일반회계로부터의 전입금) 입장에서는 자원 안정성을 확보하는 것으로 간주될 수 있음.

- 일반회계 전입금에 포함된 지역자원시설세는 목적세로서 「지방재정법」 제9조제2항 단서 조항에 따라 특별회계를 설치하여 운영하도록 되어 있는데, 원도심 활성화를 위한 특정재원이 아닌 보전재원으로서의 지역자원시설세는 다른 특별회계에서 활용하는 방안을 강구할 필요가 있음.
- 둘째, 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」에서는 특별회계의 총괄관리를 예산부서에서 하도록 규정하고 있으나, 실제로는 세출 예산을 운영하는 14개 부서가 개별적으로 사업을 운영하는 등 전체를 총괄하는 지휘본부(control tower)가 부재하여 여러 문제가 발생하고 있음.
 - 각 사업 부서에서 일반회계로 편성하여 운영할 수 있음에도 불구하고, 특별회계 설치에 따른 회계 구분으로 인하여 행정력 낭비와 총계예산 규모를 키우는 문제를 불러일으키고 있음.
 - 원도심 활성화를 위한 사업을 종합적으로 조정·지원하는 총괄부서 없이 각 부서에서 추진하는 일반회계 사업 중 원도심 관련 사업만 특별회계로 편성하여 회계를 달리할 뿐, 원도심활성화특별회계 설치의 실익은 적을 것으로 판단됨.
 - 원도심활성화특별회계의 일몰기한(2022년 12월 31일)과 연계하여 관리 운용상 문제점에 대한 다양한 개선방안을 마련하여 시행할 것을 요망함.
 - 일각에서는 원도심활성화특별회계가 활용되기 어려운 측면이 있으므로, 인천시 예산이 원도심 활성화에 실질적으로 사용될 수 있도록 동 특별회계를 과감히 폐지하고 주차장특별회계 등에 투자하는 방안을 검토할 것을 요구하기도 함.
- 종합하면, 원도심활성화특별회계 운영과 관련하여 인천시의회가 지적한 사항의 핵심은 동 특별회계가 일반회계와 분리 운영되어야 하는 고유성 내지 정체성을 충실히 실행하는 형태로 예산(사업)을 운영하지 못하는 점에 있음.
 - 이는 제도의 본질과 기능에 대한 문제 지적이지만, 한편으로 원도심활성화특별회계의 운영조례를 제정한 인천시의회의 기본 책임 문제가 복합적으로 혼재되는 다소 모순되는 상황을 불러일으키는 것임.
- 인천시의회(행정안전위원회)가 2020년도 결산심의 과정에서 지적한 주요 사항에 대하여 인천시(예산담당관)는 다음과 같은 향후 추진계획과 기대효과를 제시하였음.

- 개선 방안: 계정별 예산집행·결산의 적정성 및 특별회계 운영의 실익을 분석하여 개선방안 마련 및 일몰기한(2022년 12월 31일)과 연계한 준치 여부 검토
- 재원 확보: 국비와 지방채 추가 확보 및 신규 세원 발굴 적극 검토
- 사업 발굴: 「인천광역시 5개년 주차종합계획」 마련 등 원도심 문제 해결을 위한 부서 협의와 사업 발굴 강화
- 예산 편성: 원도심 생활불편 해소사업에 우선적으로 투자
- 기대 효과: 원도심활성화특별회계의 도입 목적인 효율적 운영을 통한 원도심 경쟁력 강화와 지역균형발전 도모
 - 원도심: 기반시설 및 편익시설 지속 확충과 정비로 쾌적한 주거환경 제공
 - 균형발전: 특별회계의 효율적 운영을 통한 원도심 경쟁력 강화와 지역균형발전 도모

3. 원도심활성화특별회계 주요 성과

- 이 절에서는 금년(2022년)으로 운영 5년차(마지막 연도)를 맞이한 원도심활성화특별회계가 달성해 온 주요 성과에 대해 정리해 보고자 함.
- 먼저, 인천시가 바라보는 원도심활성화특별회계의 주요 성과를 기술하고, 동 특별회계를 포함하여 인천시가 시행 중인 특별회계 성과 점검의 틀을 소개함.
- 다음으로, 본 연구가 원도심활성화특별회계의 운영 성과를 점검하기 위해 수립한 성과 분석의 틀을 제시하고, 부문별 운영 성과를 평가·기술하고자 함.

1) 인천시 관점에서 본 주요 성과

- 인천시(유관부서)는 그동안 추진해 온 원도심활성화특별회계의 주요 운영 성과를 다음과 같은 관점 및 기준에서 평가하고 있음.
 - 원도심활성화특별회계의 (1) 설치목표 및 목적 이행 정도, (2) 관련 예산 증가율, (3) 핵심사업(주차장 건설, 도시재생, 공원조성)의 적기 추진 여부, (4) 기타(지역자원 시설세 특정자원·시설분 운용회계 마련 등) 측면에서 제시하고 있음(인천광역시, 2022).

- 인천시(2022)의 특별회계 추진 성과 기준에 의하면, 원도심활성화특별회계는 목적 이행도, 예산 증가율, 핵심사업의 적기 추진 등 요소를 충실히 이행한 것으로 평가됨.
 - 설치 목적의 이행 측면에서 당초 목표한 '5년간 1조원 운영'의 목표는 초과 달성됨.
 - 5년간 1.34조원이 운영되는 등 안정적인 예산 확보로 원도심활성화 사업이 추진됨.
 - 예산 증가율 측면에서 보면, 2018년 1,791억원에서 2022년 3,375억원으로 연평균 17.2%의 고성장을 유지·운영해 온 것으로 나타나 긍정적으로 평가됨.
 - 사회복지, 코로나19 방역사업 등 각종 세출 수요가 지속적으로 증가하는 여건 속에서도 특별회계의 설치로 인해 원도심에 투입되는 사업 규모가 지속적으로 확대될 수 있었음.
 - 핵심사업의 적기 추진 측면에서 보면, 5년간 도시재생 사업 4,010억원, 공원조성 사업 3,893억원, 주차장 건설 사업 1,778억원 등이 투입되면서 원도심 지역에 추진하려던 사업들이 속도를 높일 수 있었음.
 - 53개의 도시재생뉴딜사업과 48개의 장기미집행 공원사업이 추진되었으며, 주차장 134개소 및 11,456면이 확충됨.
 - 한편, 지역자원시설세의 경우 목적세를 위한 별도의 특별회계 설치·운영이 필요한데, 원도심활성화특별회계를 통해 특정자원·시설분 운용을 위한 회계를 마련할 수 있었음.
 - 만약 원도심활성화특별회계가 폐지된다면 지역자원시설세 운용을 위한 별도의 특별회계의 설치와 조례 제·개정 등이 필요한 상황임.
- 그런데 문제는 인천시의 특별회계 추진 성과 기준에는 원도심활성화특별회계의 본원적 목적인 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전 향상 상태를 점검(측정) 평가하는 내용과 잣대가 없다는 것임.
- 아울러 예산 증가율이나 핵심사업의 적기 추진 여부 등도 중요하지만, 이들은 동 특별회계의 운영 유지에 필요한 외형적 조건에 속하며, 예산의 건전성과 효율성, 그리고 재정의 책임성과 투명성(fiscal accountability and transparency)을 점검하고 분석하는 기준(잣대)이 아니라는 점을 인식할 필요가 있음.
- 또한, 인천시의회 일각에서 인천시의 관점과 달리 원도심활성화특별회계의 거시적 틀과 운영 방식에 대해 강한 비판을 하면서 특별회계의 효율성과 목적 달성에 문제를 제기하고 있는 사실을 상기할 필요가 있음.

- 현실적으로, 원도심활성화특별회계의 운영과 관련하여 인천시와 인천시의회 간에 보는 시각과 입장면에서 상당한 간극이 존재하고 있는 것으로 판단됨.
- 금년(2022년) 말로 원도심활성화특별회계의 시행이 만료되는 점을 인식할 때, 가능한 빠른 시일 내에 동 특별회계의 존재 이유와 성과, 그리고 미래 운용의 가능성에 대한 객관적인 평가와 더불어 개선방안을 모색할 필요성이 절실하다고 할 수 있음.

2) 인천시의 원도심활성화특별회계 성과 점검의 틀

- 인천시는 관련 법령에 의거하여 원도심활성화특별회계를 포함한 대다수 특별회계와 기금에 대해 매년 일정한 평가를 실시하고 있음.
 - 그 취지는 결산자료의 분석하고 성과지표 달성도 등을 평가함으로써, 특별회계와 기금의 통폐합 등 재정비를 도모해 재정운영의 효율성을 제고하려는 데 있음.
- 특별회계와 기금에 대한 평가는 「지방재정법」 등 관련 법령과 「인천광역시 재정운영 조례」에 근거하여 실시하고 있음.
 - 관련 법령: 「지방재정법」 제9조(회계의 구분), 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조(기금의 존속기한) 및 제15조(기금의 통합·폐지)
 - 인천시 조례: 「인천광역시 재정운영 조례」 제5조(특별회계와 기금에 대한 평가 등)¹¹⁾ 및 제10조(재정계획심의위원회 설치)¹²⁾
- 특별회계와 기금의 평가 목적은 (1) 결산과정을 통해 예산이 적법하게 집행되었는지를 평가하여 다음연도 사업계획과 예산에 반영하고, (2) 재정의 효율적 관리·운용을 위하여 특별회계 및 기금의 건전성과 효율성, 존치 필요성 등을 점검하는 데 있음.
- 평가의 대상은 기타특별회계와 기금이며, 공기업특별회계는 대상에 포함하지 않음.
- 평가의 절차에 따른 평가 방법과 내용의 기본적 구조는 같음([그림 4-1] 참고).

11) 제5조(특별회계와 기금에 대한 평가 등) ① 결산을 총괄하는 부서의 장은 각 특별회계와 기금 운영의 건전성과 효율성, 존치 필요성 등을 평가한 시안을 작성한 후 제10조의 재정계획심의위원회의 심의를 거쳐 확정한다. ② 제1항에 따른 평가 결과에 따른 조치사항에 대하여 각 특별회계 해당 부서의 장은 결산을 총괄하는 부서의 장에게 이행계획을 제출하여야 한다. ③ 시장은 존치 필요성이 없다고 평가된 특별회계나 기금에 대해서는 폐지하거나 관련 회계와 통합 등 개선방안을 강구하여야 한다.

12) 제10조(재정계획심의위원회 설치) ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 2. 특별회계와 기금의 신설 또는 존속기한의 연장에 관한 사항, 3. 특별회계와 기금에 대한 평가 결과와 조치사항 확정

[그림 4-1] 인천시 특별회계 및 기금의 평가 절차



주: 기타특별회계와 기금만 평가대상이고, 공기업특별회계는 그에 해당되지 않음.

① 자체 성과분석 보고서 제출

- 기타특별회계와 기금의 각 소관부서는 특정 회계연도의 결산 분석과 성과 달성도 평가 등을 실시하고, 그 결과를 담은 성과분석 보고서를 회계부서에 제출함.

② 성과평가 결과 및 조치사항 통보

- 소관부서의 자체평가 성과분석 보고서(①)에 대하여 회계담당관을 비롯한 회계부서가 총괄 평가하고, 후속 조치사항 등을 해당부서에 통보함.

- 성과평가 결과, 통·폐합, 존속기한 연장*, 조례 개정 등 개선이 필요한 특별회계와 기금에 대해서는 이행계획 및 내부방침 등의 수립·제출을 요청할 수 있음.

* 2022년 말 존속기한이 도래하는 기금은 내부방침 등 사전절차를 병행 추진함

③ 이행계획 및 내부방침 수립

- 성과평가 결과 및 조치사항을 통보(②)받은 부서는 수립·제출을 요청받은 특별회계와 기금에 대하여 이행계획 및 내부방침을 수립해야 함.

④ 조치결과 및 심의요구서 제출

- 해당부서는 이행계획 및 내부방침 수립(③)에 따른 실제 조치결과와 재정계획심의위원회 심의요구서 등을 작성하여 회계·예산부서에 제출함.

⑤ 재정계획심의위원회 심의

⑥ 조례 제·개정 등 절차 이행

- 문제는 평가의 대상과 내용이 매우 단순하며, 실제로 해당 특별회계가 수행하는 사업의 효율성이나 성과에 대한 평가 방법과 내용이 없다는 것임.
- 현재의 인천시 특별회계 성과평가체계와 방식은 간단한 세입내역과 주요 지출 추진현황, 내부거래 내역, 감사지적 사항 등에 대한 정보만 개괄적으로 점검하는 것으로 사실상 성과평가와는 거리가 먼 수준임.
 - 특별회계의 재정 건전성과 효율성 나아가 제도 도입 목적의 충족성과 달성도를 파악하는 진정한 성과평가와는 사실상 무관하다고 말할 수 있음.

3) 본 연구의 원도심활성화특별회계 성과 점검의 틀

- 여기서는 보다 객관적인 관점에서 원도심활성화특별회계의 주요 운영 성과를 살펴볼 수 있는 기본 틀을 설정하고, 동 특별회계의 추진 성과를 점검해 보고자 함.
- 다만, 현실적으로 원도심활성화특별회계의 성과 점검에 필요한 거시적·미시적 자료와 정보가 부족하고, 관련 지표 등이 정립되지 않은 상태여서 본 연구가 원도심활성화특별회계의 성과를 평가하는 데는 기본 제약과 한계가 있음을 밝힘.
 - 성과 점검의 기본원칙으로 정량적 평가를 설정하고 정성적 평가는 보완적 수단으로 활용하는 것을 고려해 보았으나(정량평가 주도 원칙), 현실적으로 정량평가에 필요한 통계자료가 부족하고, 관련한 평가지수나 지표 등이 정립되지 않은 점을 감안함.
- 본 연구는 원도심활성화특별회계의 성과를 평가하는 기본 틀을 구축하고 대체적인 성과의 윤곽을 제시하는 수준에 머물 예정임.
 - 보다 객관적인 성과평가는 향후 후속연구와 풍부한 자료의 구축, 그리고 행정의 노력을 통해 점진적으로 발전해 나갈 수 있을 것임.
- 본 연구는 원도심활성화특별회계의 성과 점검을 위한 기본 틀로서 다음의 세 가지 부문을 설정하고, 그 아래 구체적인 성과평가 요소들을 두고자 함([표 4-1] 참고).
 - 부문 I은 조례 규정, 부문 II는 재정 원칙, 부문 III은 특별회계 고유성임.

(1) 부문 I. 조례 규정

- 부문 I(조례 규정)은 원도심활성화특별회계가 근거 조례의 정책목적 및 핵심 내용(조건)들을 충실히 구현하고 있는지에 대해 점검하는 데 중점을 둠.
 - 동 특별회계가 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」 상에 명시된 목적과 기능, 역할, 주요 조건 등에 부합하는 방식으로 충실히 운영되고 있는지 그 상태와 수준을 객관적으로 점검하는 것을 의미함.
 - 원도심활성화특별회계의 예산집행과 수행사업이 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전 도모 등 제도의 도입 목적에 부합하면서 긍정적 효과를 유발하는지에 대해 평가함.
 - 원도심활성화특별회계의 예산집행과 수행사업이 인천시 재정의 효율성과 시민 세금의 금전적 가치(value for money) 측면에서 특별히 구분하여 운영될 필요성과 정당성이 있는지에 대해 검토함.
 - 핵심 평가항목은 목적/사명/기능, 대상사업, 재정/예산, 성과관리, 기타의 5개임.

(2) 부문 II. 재정 원칙

- 부문 II(재정 원칙)는 원도심활성화특별회계가 동 특별회계의 운영에 필요한 재정 원리를 충실히 이행하고 있는지에 대해 점검하는 데 중점을 둠.
 - 현행 원도심활성화특별회계가 재정운영의 원리인 건전성, 효율성, 투명성 등을 제대로 준수 및 실천하고 있는지에 대해 점검하는 것을 의미함.
 - 핵심 평가항목은 재정의 건전성, 효율성, 안정성, 투명성 등 4개임.
 - 건전성은 원도심활성화특별회계가 균형재정(balanced budget)과 채무 제로(debt free/zero) 또는 감당 가능한 채무(affordable debt) 수준을 유지하는 것을 의미함.
 - 효율성은 원도심활성화특별회계가 수행하는 사업이 예산 대비 산출물을 극대화하는 것을 의미하는데, 사업 예산(비용)의 적정성, 예산 집행(사업 수행)의 적시성, 집행률 최대화와 불용액 최소화 등의 사업 생산성 향상 요인들을 포함함.
 - 안정성은 원도심활성화특별회계가 재원을 안정적으로 확보하고 본연의 사업을 지속적으로 수행 가능한 것을 의미함.
 - 투명성은 예산의 편성에서부터 집행(사업 수행)과 사업 관리, 결산과 환류 등 모든 재정 운영의 과정이 시민들에게 적시에 적절한 내용과 방법으로 공개하는 것을 의미함.

(3) 부문 III. 특별회계 고유성

- 부문 III(특별회계 고유성)은 원도심활성화특별회계가 특별회계로서의 고유성(장점)과 정체성을 제대로 구현하고 있는지 점검하는 데 중점을 둠.
 - 원도심활성화특별회계가 일정 수준의 고유(자체) 재원을 확보하고, 일반회계 사업과 구별되는 뚜렷한 정체성과 재정 효과성 등을 보이는지에 대해 점검하는 것을 의미함.
 - 원도심활성화특별회계의 예산집행과 수행사업이 특별회계의 고유성과 정체성을 유지하면서 운영되고 있는지를 평가함.
 - 핵심 평가항목은 회계 자율성과 자체사업 수행 등 2개임.

[표 4-1] 원도심활성화특별회계 운영 성과 점검의 기본 틀

부문	핵심 평가항목	세부 평가요소	주요 내용
조례 규정	목적/사명/기능	원도심 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 특별회계가 조례상에 명시된 목적과 기능, 요건 등에 부합하는 방식으로 운영되고 있는지에 대해 점검 • 예산집행과 수행사업이 원도심 지역의 경쟁력 강화 및 균형발전 도모 등 제도 도입의 목적에 상응하면서 긍정적인 효과를 유발하는지에 대해 평가 • 인천시 재정의 효율성과 시민 세금의 금전적 가치 측면에서 특별히 구분하여 운영될 필요성과 정당성이 있는지에 대해 검토
		경쟁력 강화	
		균형발전	
	대상사업	대상사업 실행	
		목적 부합성	
	재정/예산	예산 별도 운영	
		재원 안정성	
성과관리	회계 총괄관리 책임		
	실질적 성과관리		
기타	한시제도 연장 조치		
재정 원칙	건전성	지방채무 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 특별회계가 재정운영의 원리인 재정의 건전성, 효율성, 투명성 등을 제대로 준수하고 실천하고 있는지에 대해 점검
		재정적자 여부	
	효율성	예산 집행률	
		불용액 비율	
	안정성	재원 안정성	
재원 지속성			
투명성	운영 정보 공개		
특별회계 고유성	차별성	일반회계와의 차별성	<ul style="list-style-type: none"> • 특별회계가 일정한 고유(자체)재원을 확보하고, 일반회계 사업과는 구별되는 정체성과 재정 효과성을 유지하며 운영되고 있는지에 대해 평가
	독립성	자체수입 보유	
		자체사업 수행	

4) 본 연구의 원도심활성화특별회계 운영 성과 점검

(1) 성과 점검의 세부항목: 부문 I

○ 부문 I의 5개 평가항목(목적/사명/기능, 대상사업, 재정/예산, 성과관리, 기타)에 대한 세부 평가요소와 성과 판단의 내용은 다음과 같음.

① 목적/사명/기능

○ 목적/사명/기능은 원도심 지역, 경쟁력 강화, 균형발전의 세 항목으로 구성되며, 이에 대한 성과 판단은 다음과 같음.

○ 원도심 지역: 명확한 개념 정의의 부재, 성과측정에 필요한 수단·방법·자료의 미비 등에도 불구하고 거의 대부분의 예산이 원도심 지역에 투입된 것으로 평가됨.

- 일부 예산이 송도국제도시 등 신도시 지역에 투입된 것을 지적하는 목소리도 있었으나 (조현경, 2019.12.05; 이창욱, 2022.02.23), 본 보고서 제3장에서 원도심활성화특별회계의 주요 사업 내역을 분석한 결과, 그것은 상대적으로 미미한 수준으로 판단됨.

○ 경쟁력 강화: 명확한 개념 정의의 부재, 성과측정에 필요한 수단·방법·자료의 미비, 사업효과의 불분명 등으로 인하여 성과 달성의 상태를 객관적으로 평가하기는 어려우나, 보통 수준으로 판단됨.

- 다만, 주차장 건설 사업 등을 통해 관련 시설과 서비스가 확장 공급된 점을 고려하면 일정 부분 경쟁력 강화에 기여한 것으로 평가됨.

• 지난 5년간 원도심 지역에 주차장 134개소, 11,456면이 확충됨(인천광역시, 2022).

○ 균형발전: 명확한 개념 정의의 부재, 성과측정에 필요한 수단·방법·자료의 미비, 사업효과의 불분명 등으로 인하여 성과 달성의 상태를 객관적으로 평가하기는 어려우나, 보통 수준으로 판단됨.

- 본 보고서 제3장에서 원도심활성화특별회계의 주요 사업 내역 등을 분석한 결과, 송도·청라·영종 국제도시 이외의 지역 위주로 사업/예산이 배분되고는 있으나, 나머지 지역 내에서도 사업/예산의 수혜 정도가 불균등한 것으로 나타남.

○ 한편, 목적세인 지역자원시설세는 별도의 특별회계 설치를 통한 운용이 필요한데, 원도심활성화특별회계를 이용하여 특정자원·시설분 운용 회계가 마련될 수 있었음.

- 만약 원도심활성화특별회계가 폐지된다면 지역자원시설세 운용을 위한 별도의 특별 회계 설치와 조례의 제·개정이 필요한 상황임.

② 대상사업

- 대상사업은 대상사업 실행과 목적 부합성이라는 두 개 항목으로 구성되며, 이들에 대한 성과 판단은 다음과 같음.
- 대상사업 실행: 특별회계 사업의 대부분은 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」 제4조에서 규정한 회계 계정별 대상사업의 범주 내에서 추진되어 온 것으로 확인되어, 적어도 외형적으로는 성과 달성의 상태가 양호한 것으로 판단됨.
- 목적 부합성: 특별회계 사업이 실제로 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전에 기여하고 있는지에 대해서는 현재 상태에서 양호하다고 평가하기 어려움.
 - 실제 수행된 대표 사업들이 원도심활성화특별회계의 설치 목적을 본질적·우선적으로 구현해 주는 것이라 보기 어려움.
 - 예컨대, 청사건립 사업은 조례 제4조에 따른 명시 사업이 아니며(〔표 3-2〕 참고), 모든 시민을 대상으로 하는 공공성이 높은 사업이므로 일반회계를 재원으로 추진하는 것이 타당함.
 - 공원 조성 사업은 도시발전의 측면에서 필요성과 중요성이 인정될 수 있겠으나, 원도심 지역의 성장 동력 제고라는 근본적인 취지 달성에 우선순위가 높은 사업이라고 보기 어려움.

③ 재정/예산

- 재정/예산은 예산 분리(별도) 운영과 재원 안정성이라는 두 개 항목으로 구성되며, 이들에 대한 성과 판단은 다음과 같음.
- 예산 분리(별도) 운영: 조례에서 요구하는 세입·세출 예산의 별도 운영(일반회계와의 구분 운영)이 그대로 실현되고 있어서 성과 달성의 상태가 양호한 것으로 평가됨.
- 재원 안정성: 매년 및 증기 단위에서 재원을 안정적으로 확보하고 있는지를 살펴보면, 현재는 성과 달성의 상태가 양호한 것으로 평가됨(〔표 3-5〕 참고).

④ 성과관리

- 성과관리는 회계의 총괄관리 책임과 실질적 성과관리라는 두 개 항목으로 구성되며, 이들에 대한 성과 판단은 다음과 같음.
- 회계 총괄관리 책임: 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」 제2조에 명시된 예산업무 담당부서장에 대한 책임 부여는 형식적으로는 완성된 것으로 보이지만, 실질적 관점에서 보면 양호한 성과달성으로 평가하기 어려움.
 - 현재는 4개 계정별 관리·운용 부서가 편성한 사업/예산을 예산업무 담당부서가 취합하는 수준에 그치고 있음.
 - 각 계정 간에 상승(synergy) 효과를 보일 수 있는 세부 사업/예산들을 연계·통합하여 운용하는 단계로 진일보할 필요가 있음.
- 실질적 성과관리: 「인천광역시 재정운영 조례」 제5조에 따른 일반적인 차원에서의 특별회계 성과평가가 실시되고 있기는 하나, 원도심활성화특별회계의 설치 목적 달성도 등을 점검할 수 있는 실질적 성과관리는 이루어지고 있지 못한 것으로 판단됨.
 - 동 특별회계의 목적/사명/기능을 판단하기 위한 명확한 개념 정의가 부재한 탓에 성과측정 및 관리에 필요한 수단·방법·자료 등이 미비하여 실질적인 성과관리를 전개해 나가기 어려운 상황임.

⑤ 기타

- 기타는 5년 한시제도 연장 조치라는 단일 항목으로 구성되며, 이에 대한 성과 판단은 다음과 같음.
- 5년 한시제도 연장 조치: 일몰기간의 범위 내에서 특별회계가 운용되고 있다는 점에서 한시제도의 운영은 준수되고 있으나, 제도 연장과 관련된 조치나 방법이 충분하지는 않다는 점에서 성과 달성의 상태는 보통으로 판단됨.
 - 원도심활성화특별회계의 시행이 금년(2022년) 말에 만료되는 점을 고려하면, 가능한 빠른 시일 내에 동 특별회계의 존치 여부를 판단·결정해야 함.
 - 특별회계를 존치하려는 경우에는 시행 기한 연장을 위한 근거 논리를 마련하고 시의회 등이 동의할 수 있는 제도 개선방안을 꾀하여야 할 것임.

(2) 성과 점검의 세부항목: 부문 II

○ 부문 II의 4개 평가항목(건전성, 효율성, 안정성, 투명성)에 대한 세부 평가요소와 성과 판단의 내용은 다음과 같음.

① 건전성

○ 건전성은 지방채무 수준과 재정적자 여부라는 두 개 항목으로 구성되며, 이들에 대한 성과 판단은 다음과 같음.

○ 지방채무 수준: 지방채 발행 대상사업, 지방채 점유 비중, 감당역량 등을 점검하여 채무 수준을 판단할 수 있는데, 이 부문의 성과 달성 상태는 보통으로 평가됨.

- 원도심활성화특별회계는 다른 특별회계에 비해 지방채를 비교적 적극적으로 발행해 왔는데, 비록 원리금 상환 압박 등은 없으나 동 특별회계의 성격을 감안하면 다소 과도한 발행을 추진하고 있는 것으로 판단됨.

• 2022년도 예산 기준으로 원도심활성화특별회계의 예산 3,375억원 중에서 지방채 비중은 12.2%(412억원)로, 총액의 10% 이상을 차지하고 있음([표 3-1] 참고).

• 최근 3년간 원도심활성화특별회계의 지방채 발행 규모는 해당연도의 인천시 발행액에 대하여 2019년도 37.6%, 2020년도 15.9%, 2021년도 19.6%를 차지할 만큼 적지 않은 편임([표 4-2] 참고).¹³⁾

- 이는 세대 간 형평성(intergenerational equity)의 관점에서 문제가 될 수 있음.

13) 원도심활성화특별회계 설치 전후 인천시의 지방채 발행 현황과 향후 전망을 정리하면 다음과 같음.

[표 4-2] 인천시 채무 현황 및 전망(2017~2025년도)

(단위: 억원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
채무 규모	22,449	20,489	19,704	19,702	21,395	20,967	20,966	20,910	20,611
지방채 발행액	1,179	1,253	2,180	4,233	5,197	2,176	2,703	2,862	2,862
일반회계	-	-	-	1,995	2,331	-	1,000	1,000	1,000
도시철도특별회계	-	-	-	-	-	-	-	326	326
원도심활성화 특별회계	-	-	820 (37.6)	675 (15.9)	1,019 (19.6)	640 (29.4)	167 (6.2)		
지역개발채권	1,179	1,253	1,360	1,265	1,847	1,536	1,536	1,536	1,536
임대형 민자사업	-	-	1,686	1,598	1,509				
상환액	7,365	3,213	4,651	4,235	3,504	2,603	2,705	2,918	3,161

주: 1) 2021년도 채무 현황은 실제 결산에 따라 변동될 수 있으며, BTL(임대형민자사업) 잔액은 2019년도부터 채무에 반영됨.

2) 괄호 안의 수치는 해당연도 지방채 발행액 대비 원도심활성화특별회계의 지방채 발행액 비중을 의미함.

자료: 인천광역시(2022). 2022년도 예산개요. 재구성

- 재정적자 여부(유무): 원도심활성화특별회계에 대한 재정적자는 없는 것으로 파악되어 성과 달성의 상태는 양호한 것으로 평가됨.

② 효율성

- 효율성은 예산 집행률, 불용액 비율이라는 두 개 항목으로 구성되며, 이들에 대한 성과 판단은 다음과 같음.
- 예산 집행률: 사업 예산의 적시·적정 지출의 수준은 양호한 것으로 판단됨.
 - 원도심활성화특별회계의 예산 집행률(2018~2020년도)은 평균 71.14%임.
 - 해당연도의 인천시 특별회계 예산 집행률 평균이 55.08%이고, 일반회계를 포함한 전체 예산 집행률 평균이 53.42%인 점을 고려하면, 상당히 양호한 수준임.
- 불용액 비율: 사업 예산의 불용액 수준은 양호한 것으로 판단됨.
 - 원도심활성화특별회계의 불용액 비율(2018~2020년도)은 평균 0.97%임.
 - 해당연도의 인천시 특별회계 불용액 비율이 40.74%이고, 일반회계를 포함한 전체 불용액 비율이 42.9%인 점을 고려하면, 매우 양호한 수준임.

③ 안정성

- 안정성은 재원 안정성과 재원 지속성이라는 두 개 항목으로 구성되며, 이들에 대한 성과 판단은 다음과 같음.
- 재원 안정성: 예산의 변동성 내지는 안정성은 양호한 것으로 평가됨(〔표 3-6〕 참고).
- 재원 지속성: 예산(재원)의 중기적 지속성은 양호한 것으로 평가됨(〔표 3-5〕 참고).

④ 투명성

- 투명성은 운영 정보 공개라는 단일 항목으로 구성되며, 성과 판단은 다음과 같음.
- 예산/사업 운영 정보 공개: 예산/사업 운영과 관련된 주요 정보를 적시에, 적절한 수단과 방법을 사용하여 공개하는지 점검해 본 결과, 보통 수준으로 판단됨.
 - 현행 지방재정공시제도(예산, 결산 등)의 기본 요건 준수를 권고함.

(3) 성과 점검의 세부항목: 부문 III

○ 부문 III의 2개 평가항목(차별성, 독립성)에 대한 세부 평가요소와 성과 판단의 내용은 다음과 같음.

① 차별성

○ 차별성은 일반회계와의 차별성이라는 단일 항목으로 구성되며, 이에 대한 성과 판단은 다음과 같음.

○ 일반회계와의 차별적 특성: 예산/사업의 내용, 특성, 운영방식, 효과 면에서 일반회계와 실질적인 차별성이 있는지 평가해 본 결과, 대체로 보아 미진한 것으로 판단됨.

- 원도심활성화특별회계가 수행하는 4개 계정별 사업 범주(지출 항목)의 내용 중에서 설치 목적과의 관련성이 없거나 약한 것들이 다수 존재함.

• 일반회계에서 보편적으로 수행되는 사업들도 적지 않음.

• 예를 들어, 청사건립, 다수 국고보조 공모사업, 도로·교통시설 확충 및 개보수, 교육문화 경제계정의 대다수 사업(문화체육시설 확충 포함) 등이 그에 해당함.

② 독립성

○ 독립성은 자체수입 보유와 자체사업 수행이라는 두 개 항목으로 구성되며, 이들에 대한 성과 판단은 다음과 같음.

○ 자체수입 보유: 자체수입을 통한 자원 조달의 수준을 점검해 본 결과, 취약한 재정구조를 가지고 있는 것으로 나타나 성과 달성의 수준은 낮은 것으로 판단됨.

- 특별회계의 세입 재원 상당량은 인천시 재정(일반회계 전출금 및 지방채)과 국고보조금에 의존하여 운영되고 있음([표 3-1] 참고).

○ 자체사업 수행: 인천시가 특별회계 사업을 주도적으로 결정하는지 살펴본 결과, 성과 달성의 상태는 양호한 것으로 판단됨.

- 중앙정부(국토교통부)가 지원하는 국고보조사업(공모사업)의 일환으로 추진되는 사업들도 인천시가 전문용역을 통해 도시재생 활성화 계획 등을 자체 수립한 후, 도시재생 협의회 심의를 거쳐 공모에 신청하는 구조임.

(4) 성과 점검 결과 종합

- 성과 점검의 기본 틀과 세부 항목에 의해 원도심활성화특별회계를 분석해 본 결과를 종합하면 다음과 같음([표 4-3] 참고).
- 원도심활성화특별회계가 크고 작은 문제와 한계를 지니고 있는 것은 분명하지만, 조례 규정의 실행과 재정운영 원리 등의 관점에서 그동안 이루어 낸 재정적 성과와 효과가 제기되는 문제와 한계를 능가하는 것으로 평가됨.
 - 제도 운영의 유용성이 운용에 따른 문제점보다 더 크고 실익이 있음.
- 다만, 특별회계의 존치를 위해서는 문제점 개선과 과감한 구조 개편 등이 요구됨.

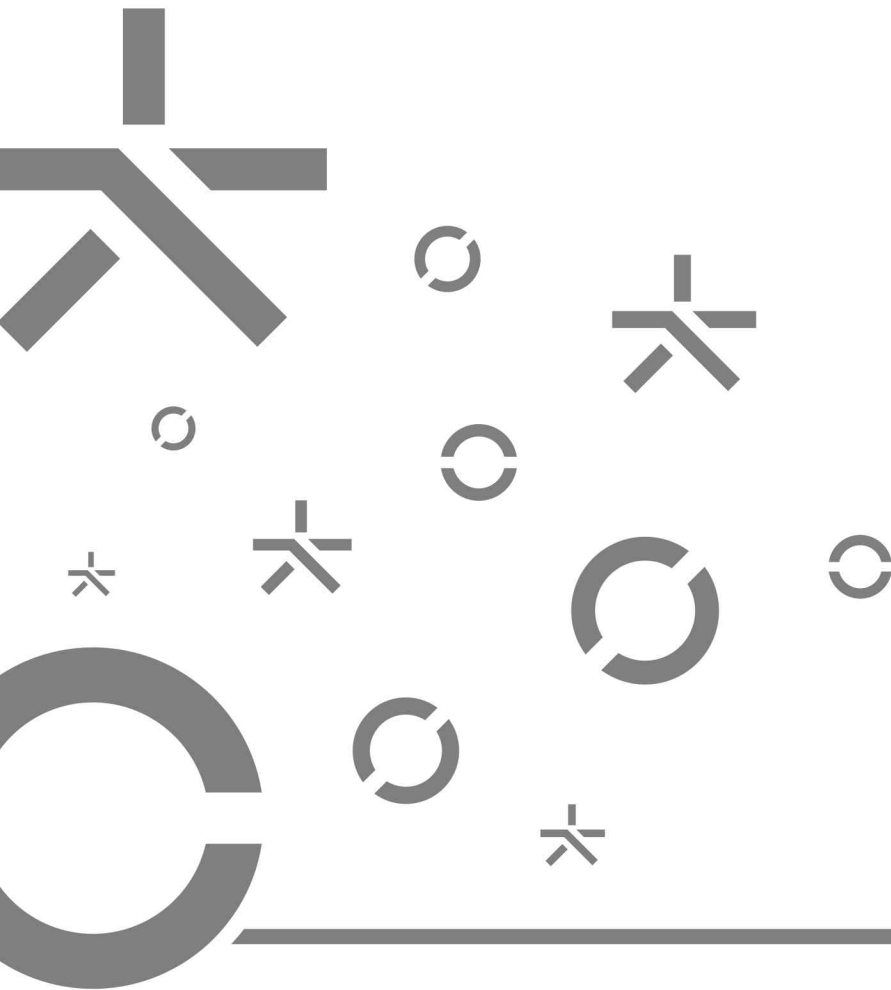
[표 4-3] 원도심활성화특별회계 운영 성과 점검의 결과

부문	평가항목		평가 내용	성과 판단 및 근거	
조례 규정	목적/ 사명/ 기능	원도심 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 명확한 지리·공간적 개념 정의 • 원도심 인접지역과의 관계 	○	대부분 사업/예산이 원도심 지역에 투입
		경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 명확한 개념 정의 • 성과측정에 필요한 수단·자료 등 	△	실천적 개념 부재, 사업효과 불분명
		균형 발전	<ul style="list-style-type: none"> • 명확한 개념 정의 • 성과측정에 필요한 수단·자료 등 	△	실천적 개념 부재, 사업효과 불분명
	대상 사업	대상사업 실행	<ul style="list-style-type: none"> • 4개 계정별 대상사업 범주 내에서 사업 실행 여부 	○	대체로 조례 규정 사업 범주 준수
		목적 부합성	<ul style="list-style-type: none"> • 수행사업이 원도심 지역의 경쟁력 강화와 균형발전 실현 여부 	△	조례 규정 사업 범주와 설치 목적 간의 간극
	재정/ 예산	예산별도 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 일반회계 세입·세출 예산과의 별도 운영 	○	일반회계와 별도 설치 및 운영
		재정 안정성	<ul style="list-style-type: none"> • 매년/중기 단위의 안정적 자원 확보 여부 	○	명시된 금액을 초과 확보하여 운영
	성과 관리	회계 총괄관리 책임	<ul style="list-style-type: none"> • 예산업무 담당부서장에게 부여된 책임과 역할 이행 수준 	△	형식적 준수, 실질적 관리 취약
		실질적 성과 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 성과관리체계(성과관리 목표, 관리 수단·방법·자료 등) 구축 여부 	×	성과관리체계 미비, 성과관리 미실시
	기타	한시제도 연장 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 한시 도래 여부 • 연장 관련 조치·방법 마련 여부 	○	일몰기간 미도래, 관련 조치 결여
재정 원칙	건전성	지방채무 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채 점유 비중, 감당역량 등 	△	지방채 수준 다소 과다, 균형예산 준수 필요
		재정적자 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 특별회계의 적자운영 상태 	△	
	효율성	예산 집행률	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 예산의 적시·적정지출 수준 	○	일반회계와 타 특별회계 비해 비교적 양호
		불용액 비율	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 예산의 불용액 수준 	○	

부문	평가항목		평가 내용	성과 판단 및 근거	
	안정성	재원 안정성	• 예산의 변동성 및 안정성	△	재원 안정성 양호, 자체수입 취약
		재원 지속성	• 예산의 증기적 지속성	△	
	투명성	운영 정보 공개	• 사업/예산 운영에 관한 주요 정보의 적시·적정 수단 마련과 공개 방법	△	사업/예산 운영 관련 주요 공개 제한적
회계 고유성	차별성	일반회계와의 차별성	• 사업/예산의 내용, 특성, 운영방식, 효과의 실질적 차별성 유무	×	사업의 내용, 특징, 운영방식, 차별성 취약
	독립성	자체수입 보유	• 자체수입 확보 수준	△	자체수입 취약
		자체사업 수행	• 특별회계 주도 자체사업 결정 수준	○	인천시 주도 하에 사업을 추진

주: ○, △, × 표시는 성과평가의 결과로서 각각 양호, 보통, 낮음(불량)을 의미함.

인천시 원도심활성화특별회계 개선방안



인천시 원도심활성화특별회계 개선방안

1. 원도심활성화특별회계 개선 방향

- 본 연구는 인천시 원도심활성화특별회계 운용실태 및 성과 점검 내용을 바탕으로, 다음과 같은 세 가지의 개선 방향을 상정해 봄.
 - 1) 현행 특별회계 폐지, 2) 현행 특별회계 개선 유지, 3) 타 특별회계로의 전환

1) 현행 특별회계 폐지

- 첫째는 현재의 원도심활성화특별회계를 폐지하고, 사업을 일반회계로 전환하는 것임.
 - 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」와 특별회계를 폐지하고, 재원과 기존 사업들을 일반회계로 전환하는 방안임.
- 장점은 회계의 통·폐합을 통해 재정 운영의 유연성을 확보하고, 제기된 지적사항의 일부를 해소하는 등 행정의 간소화를 도모할 수 있다는 것임.
- 단점은 원도심 활성화를 위한 사업 재원의 안정적인 확보가 어려울 수 있고, 특별회계 폐지에 따른 새로운 사회적 논쟁과 행정 불신 및 정책 비일관성 등이 대두될 수 있다는 것임.
 - 원도심활성화특별회계가 많은 논의와 고심 끝에 중요한 시정목표를 안고 출범하였는데, 목표 달성의 중간 단계에서 폐지된다면 정책의 일관성과 효율성 측면에서 적지 않은 문제가 발생할 수 있음.
 - 또한, 일반회계 이월 사업비 증가로 인해 중앙정부로부터의 보통교부세 손실(penalty)이 발생할 수 있는 우려도 존재함.

- 현재는 원도심활성화특별회계가 지역자원시설세 특정자원·시설분 운용 회계의 역할을 하고 있는데, 동 특별회계가 폐지된다면 별도의 특별회계를 신설하고 관련 조례를 제·개정하는 조치 등이 필요함.

2) 현행 특별회계 개선 유지

- 둘째는 원도심활성화특별회계의 존속 기한을 연장하여 유지하되, 세출 사업을 구조조정하거나 계정을 통합하는 등 제도적·관리적 체계를 개선하는 것임.
 - 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」를 개정하여 특별회계의 존속 기한을 연장하되, 취지에 부합하지 않는 것으로 지적된 사업들(예: 청사 건립 사업)은 일반회계로 전환하고, 현행 4개 계정을 2개 또는 단일 계정으로 통합하는 조치 등을 고려하는 방안임.
- 장점은 원도심 활성화에 필요한 사업 재원을 안정적으로 확보할 수 있고, 제기된 지적사항의 일부를 해소하여 한 단계 진보된 특별회계로 거듭날 수 있다는 것임.
 - 무엇보다도 중요한 것은 원도심활성화특별회계가 중요한 시정목표(목적)의 중간 달성과정에서 중단되지 않고 지속성을 갖고 그 성과 달성에 매진할 수 있는 점임.
- 단점은 현행 원도심활성화특별회계가 갖고 있는 재정 독립성의 결여 문제나 지휘본부(control tower)의 이원화 문제 등을 해소하기 어렵다는 것임.
 - 특별회계가 독자적으로 신규 세원을 발굴하는 데는 한계가 있으므로, 현재와 같이 재원의 상당 부분을 일반회계 전출금과 지방채에 의존하여 운용하는 것이 불가피함.
 - 조례에서는 예산부서(예산담당관실)가 특별회계의 총괄관리를 맡도록 규정하고 있는데, 이들이 원도심 활성화 사업에 전문성을 갖춘 부서(재생정책과)처럼 세부 사업을 모색하고 편성하기는 어려워 사업 추진의 동력이 저하될 수 있음.

3) 타 특별회계로의 전환

- 셋째는 원도심활성화특별회계를 다른 특별회계로 전환하여 관련 조례와 사업 내용 등을 조정하는 것임.

- 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」를 폐지하되, 원도심활성화특별회계는 다른 조례의 특별회계(예: 도시재생특별회계)로 전환하여 운용하는 방안임.
 - 인천시가 2015년부터 시행 중인 「인천광역시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」는 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계의 설치를 규정하고 있는데(제14조)¹⁴⁾, 실제로는 관련 예산이 편성 및 운용되고 있지 않음(〔표 2-6〕 참고).
 - 인천시가 2005년부터 시행 중인 「인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례」는 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」의 제정 취지 등이 유사하지만, 원도심활성화특별회계를 도시균형발전사업의 재원 대상으로 명시하고 있지 않음(제17조)¹⁵⁾.
- 장점은 타 특별회계가 적용받고 있는 법적 근거를 활용하여 세입 재원을 확대할 수 있고, 원도심 활성화 사업 모색에 전문성을 갖춘 부서가 특별회계의 예산을 총괄 관리하는 등 지휘본부(control tower)의 일원화를 꾀할 수 있다는 것임.
 - 원도심활성화특별회계를 「인천광역시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제14조에 따른 도시재생특별회계로 전환할 경우, 상위법인 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」¹⁶⁾에 근거한 신규 자체수입의 발굴이 가능함.

14) 제14조(도시재생특별회계의 설치·운용) ① 시장은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제28조에 따라 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치한다.

15) 제17조(재원의 확보) 도시균형발전에 소요되는 재원은 일반회계 이외 다음과 같은 특별회계, 기금 등을 사용할 수 있다.

1. 인천광역시 도시개발특별회계
2. 인천광역시 교통사업특별회계
3. 인천광역시지역개발기금
4. 인천광역시 중소기업육성기금
5. 인천광역시도시및주거환경정비기금
6. 기타 차입금, 보조금 등

16) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제28조(도시재생특별회계의 설치 및 운용) ① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있다. 다만, 도시는는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있다.

② 도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 「지방세법」 제112조(제1항제1호는 제외한다)에 따라 부과·징수되는 재산세 중 대통령령으로 정하는 일정비율 이상의 금액
2. 「개발이익환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 중 지방자치단체귀속분의 일부
3. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금 중 지방자치단체 귀속분
4. 「수도권정비계획법」에 따라 시·도에 귀속되는 과밀부담금 중 해당 시·도의 조례로 정하는 비율의 금액

- 입법 형태상 원도심활성화특별회계는 인천시 조례에 따라 설치된 자체재량 특별회계에 해당하지만(〔표 2-6〕 참고), 도시재생특별회계는 법령(법률·대통령령)에 의해 설치되는 특별회계이므로, 일반회계와의 차별성 및 독립성 확보가 가능하다는 이점도 있음.
- 원도심 활성화 사업에 전문성을 갖춘 부서(재생정책과)가 특별회계의 총괄관리를 맡게 되어 사업 추진의 동력과 실효성이 향상될 수 있음.
- 단점은 원도심 활성화 사업 축소에 따른 사회적 논쟁과 시정정책의 비일관성 등이 대두될 수 있고, 원도심활성화특별회계의 설치 근거뿐만 아니라 다른 특별회계가 적용받고 있는 근거 법령도 개편해야 한다는 것임.
- 원도심 지역과 도시재생을 필요로 하는 지역이 상당 부분 중첩될 수도 있으나, 그렇지 않은 경우도 존재하므로, 원도심 지역의 활성화를 내세웠던 정책기조의 변화 등에 비판이 제기될 수 있음.
 - 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제13조 및 동법 시행령 제17조에 근거하여 도시재생특별회계의 사업대상지로 선정될 수 있는 지역은 3가지 기준(① 인구 감소, ② 사업체수 감소, ③ 주거환경 악화) 중 2개 이상의 요건을 갖춘 곳임.¹⁷⁾
 - 원도심활성화특별회계의 도입 목적을 포괄하는 도시재생특별회계로 운용되는 것이 아니라 도시재생만을 위한 특별회계로 전략할 우려가 있음.
- 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례」는 물론 「인천광역시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 등도 개정이 필요함.

-
- 5. 일반회계로부터의 전입금
 - 6. 정부의 보조금
 - 7. 차입금
 - 8. 해당 도시재생특별회계 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수익금
 - 17) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」 제28조(도시재생활성화지역 지정의 세부 기준) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제13조제5항에 따른 도시재생활성화지역 지정의 세부 기준은 다음 각 호와 같다.
 1. 인구가 현저히 감소하는 지역: 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 지역
 - 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역
 - 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역
 2. 총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역: 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 지역
 - 가. 최근 10년간 「통계법」 제18조에 따라 통계청이 승인한 전국사업체조사 결과에 따른 총 사업체 수(이하 이 호에서 “총 사업체 수”)가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역
 - 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역
 3. 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역: 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

[표 5-1] 원도심활성화특별회계 개선 방향

구분	현행 특별회계 폐지	현행 특별회계 개선 유지	타 특별회계로의 전환
특징	<ul style="list-style-type: none"> 원도심활성화특별회계 폐지 → 일반회계 사업으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> 원도심활성화특별회계 유지 → 존속 기한 연장, 구조 개편 	<ul style="list-style-type: none"> 원도심활성화특별회계 폐지 → 도시재생특별회계로 전환
장점	<ul style="list-style-type: none"> 회계 통·폐합으로 재정 운영의 유연성 확보 및 행정 간편화 외부 지적사항 일부 해소 	<ul style="list-style-type: none"> 원도심 활성화에 필요한 사업 재원의 안정적 확보 외부 지적사항 일부 해소 주요 시정정책 일관성 확보 이월액 증가에 따른 보통교부세 손실 최소화 지역자원시설세 운용을 위한 별도 특별회계의 설치 및 관련 조례 제·개정 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> 원도심 활성화에 필요한 사업 재원의 안정적 확보 도시재생특별회계가 적용받고 있는 법적 근거를 활용한 세입 재원 확대 가능 자체재량 회계에서 법적재량 회계로 전환함에 따라 일반회계 외의 차별성 및 독립성 확보 가능 원도심 활성화 사업의 지휘본부 일원화: 사업의 전문성을 갖춘 부서(재생정책과)가 특별회계 예산을 총괄 관리함으로써 사업 추진의 동력 강화 외부 지적사항 해소 이월액 증가에 따른 보통교부세 손실 최소화 지역자원시설세 운용을 위한 별도의 특별회계 설치 불필요
단점	<ul style="list-style-type: none"> 원도심 활성화에 필요한 사업 재원의 안정적 확보 불투명 특별회계 폐지에 따른 새로운 사회적 논쟁과 행정 불신 대두 일반회계 이월 사업비 증가에 따른 보통교부세 손실 우려 지역자원시설세 운용을 위한 별도의 특별회계 설치 및 관련 조례 제·개정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 재정 독립성 결여: 일반회계 전 출금과 지방채 발행 등 인천시 재정 의존에 의한 운용 불가피 원도심 활성화 사업의 지휘본부 일원화: 사업의 전문성을 갖춘 부서(재생정책과)와 특별회계 총괄관리 부서(예산담당관실) 간 이원화로 인해 사업추진 동력 저하 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 원도심 활성화 사업의 축소 논쟁 및 시정정책의 비일관성 문제 원도심활성화특별회계의 도입 목적을 포괄하지 못한 채 도시 재생 사업만을 위한 특별회계로 전략할 우려 원도심활성화특별회계의 설치 근거뿐만 아니라 도시재생특별회계가 적용받고 있는 근거 조례의 개정도 필요

2. 원도심활성화특별회계 제도적 개선방안

- 이 절에서는 인천시 원도심활성화특별회계를 개선하여 유지하거나, 다른 특별회계로 전환하는 경우에 대비한 제도적 개선방안을 제시함.
 - 앞서 제안한 원도심활성화특별회계의 세 가지 개선 방향 중 '2) 현행 특별회계 개선 유지'와 '3) 타 특별회계로의 전환'의 경우를 염두에 둔 개선방안이라 할 수 있음.
 - 원도심활성화특별회계를 폐지하고 일반회계 사업으로 전환하는 '1) 현행 특별회계 폐지'의 경우에도 사업 운영상에 시사하는 바가 있을 것으로 사료됨.

1) 목적 및 기능 명확화: 실천적 개념 정의

- 원도심활성화특별회계의 개선방안을 모색하는 과정에서 가장 우선적으로 중요하게 다루어져야 할 사안은 동 특별회계의 목적 및 기능과 관련된 핵심 개념을 보다 명확히 구체화하는 것임.
 - 즉, 원도심활성화특별회계의 목적과 기능을 대표하는 3대 핵심 개념(key concept)으로서 '원도심 지역', '경쟁력 강화', '균형발전'에 대한 실천적 정의를 명확히 하고, 그것을 보완해 주는 실무지침(guide line)을 마련하는 것임.

(1) 원도심 지역

- 「인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운영 조례」의 목적 조항에서 제시된 원도심 지역은 동 특별회계의 예산이 구체적으로 집행되는 지리적·공간적 대상으로, 이에 대해 명확히 규정하는 것은 재정운영의 효율성과 책임성을 실현하는 차원에서 매우 중요함.
- 원도심에 대한 개념 정의와 관련하여 다음의 몇 가지 대안을 제시하고자 함.
 - 대안 1: 인천시 행정구역에서 송도·영종·청라 국제도시를 제외한 모든 지역
 - 대안 2: 인천시 행정구역에서 송도·영종·청라 국제도시와 최근 조성된 대규모의 택지개발지역(예컨대 남동구 서창2지구, 논현2지구 등)을 제외한 모든 지역
 - 대안 3: 인천시 행정구역에서 전통적 원도심(예: 중구 내륙지역)을 대표하는 지역
 - 대안 4: 인천시 행정구역상의 모든 지역

- 대안 1은 지역적 구분이 명확한 장점은 있지만, 원도심활성화특별회계의 재원 규모와 대상 사업을 고려할 때 대상지역의 범위가 광범위하여 예산집행의 효과(즉, 제도 목적달성 효과)가 약화될 가능성이 큼.
- 대안 2는 송도·영종·청라 국제도시 지역이 다른 지역에 비해 도시기반시설과 생활문화 시설 등 전반적으로 발전 수준이 우월한 것은 인정되지만, 새로 개발된 지역과 관련하여 다음과 같은 취약성이 있음.
 - 최근에 새로 개발된 지역을 명확히 판단해 줄 수 있는 기준 내지 근거를 설정하기가 어렵고, 이들의 경우 3개 국제도시 지역(송도, 영종, 청라)과 달리 주변지역과 연결성을 지니고 있어 차별적(차등적) 접근을 하기가 쉽지 않음.
- 대안 3은 원도심활성화특별회계가 관여하는 지역이 지나치게 협소하여 이에 대해 매년 3천억원 이상(2022년 예산 기준)의 재정 투자를 하는 것이 바람직하지 않음.
- 대안 4는 원도심활성화특별회계가 지나치게 광범위하여 실질적이고 효과적인 예산 집행(사업 수행)이 어려움(이 경우 '원도심' 개념은 사실상 불필요함).
 - 하지만 대안 4는 인천시 전 지역과 전체 시민이 관여된다는 장점이 있고, 무엇보다도 원도심활성화특별회계의 주된 재원이 인천시민의 세금에 기반을 두는 일반회계 전입 금임을 감안할 때 그 나름의 의미가 있음.
 - 대안 4를 채택할 경우, 원도심활성화특별회계의 예산 배분(사업 수행) 과정에서 객관적인 차등적 배분방식을 고안하여 적절히 활용하는 접근을 취하는 것이 합리적임.
 - 대안 4를 채택할 경우 원도심활성화특별회계는 사실상 '인천시 경쟁력 강화 및 균형발전 특별회계' 내지 '인천시 균형발전특별회계'로의 전환을 함축함.
- 이상의 내용을 고려하면서 본 연구는 바람직한 대안을 선택하는 판단 기준(준거)으로 다음의 네 가지 기준을 제시하고자 함.
 - 특별회계 목적 부합성
 - 특별회계 예산(재원) 규모와 영향력(단위사업 규모의 소규모·영세화 방지)
 - 재정 효율성 및 효과성
 - 지역 간 균형발전의 실천

- 제시된 판단 기준을 종합적으로 적용해 본 결과, 대안 1이 가장 적절한(무난한) 것으로 판단되고, 차선책으로 대안 2가 고려될 수 있음.
 - 다만, 대안 1은 앞서 언급한 것처럼 특별회계 예산의 포괄범위(budget coverage)가 매우 넓어서 지역별로 배분되는 예산과 단위사업이 소규모·영세화될 가능성이 있음.
 - 그 결과, 원도심 지역의 경쟁력 강화 및 균형발전 개선 효과가 미미하거나 더디게 발생할 수 있음.
 - 경우에 따라서는 인천시의 전 지역에 걸쳐 ‘소규모 나눠 먹기식 예산집행’ 현상이 나타날 수도 있음.
 - 따라서 이러한 문제를 방지할 수 있는 원도심활성화특별회계의 재구조화(예산 규모 포함)가 반드시 필요함.
 - 대안 2를 선택할 경우에는 원도심활성화특별회계의 예산이 신도시 지역으로 집행되는 규모와 사업수를 최소화하는 전략을 취할 수 있음.
- 참고로 원도심 지역과 소위 신도시 지역 간에 사업 또는 지역 특성상 일부 연계가 있을 경우에는 사업의 효율성 및 효과성 관점에서 일부 예산이 신도시 지역에도 투입되는 것을 예외적으로 인정해 주어야 할 것임(신규 조항 신설 필요).

(2) 경쟁력 강화와 균형발전

- 원도심활성화특별회계의 핵심 기능인 ‘경쟁력 강화’와 ‘균형발전’에 대한 개념 정의와 관련하여 다음의 몇 가지 대안을 제시하고자 함.
 - 대안 1: 현행 목적인 ‘경쟁력 강화’와 ‘균형발전’을 그대로 수용하는 방안
 - 대안 2: ‘원도심 지역 균형발전’으로 제도의 목적을 단일화하는 방안
- 앞서 점검·분석한 내용을 종합적으로 고려해 볼 때, 대안 1(원도심 경쟁력 강화와 균형발전의 개념을 모두 가져가는 방안)보다는 대안 2(원도심 지역의 균형발전 개념으로 단일화하는 방안)가 합리적일 것으로 판단됨.
 - 현실적으로 ‘경쟁력 강화’의 의미와 구체적 내용이 모호하고, 그것을 측정해 줄 수 있는 수단 등이 마땅하지 않은 사실을 인식할 때, 이를 원도심활성화특별회계의 목적과 기능에서 제외하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

- 이에 비해 '지역균형발전' 개념은 원도심 지역과 새로 개발 중인 신도시 지역 간의 격차 요인에 대해 비교적 명확하게 파악할 수가 있고, 특별회계 사업이 체계적·효율적으로 수행될 경우에는 그에 따른 균형발전 효과의 진전 상태를 측정할 수 있음.
- 목적의 단일화가 이루어질 경우 원도심활성화특별회계는 신도시-원도심 간의 비교보다도 원도심 지역 내의 균형발전에 더욱 많은 관심과 노력을 경주할 수 있는 제도로써 거듭날 수 있을 것임.
 - 이를 위해서는 원도심 지역 간에도 예산과 사업이 균형 있게 안배될 수 있도록 3~5년 단위의 중기적 종합계획을 수립하고, 매년 일정한 배분방식에 의해 예산을 운용·집행할 수 있는 방향으로 제도 개선을 해야 할 것임.
 - 이 과정에서 현재와 같이 계정별·조직별(부서별)로 분리된 예산 및 사업 운영체계는 상호 연계·통합하는 방식으로 전환할 필요가 있음.

2) 대상사업의 집중화와 계정 통합

(1) 대상사업의 선택과 집중

- 원도심활성화특별회계의 대상사업을 기존의 복잡다단한 구조에서 동 특별회계의 목적과 기능에 가장 잘 부합하는 핵심 투자사업 중심으로 단순하고 명확화하게 집중화시킬 필요가 있음.
 - 대상사업의 재구조화를 통해 특별회계 목적과 사업 간의 최적합성을 모색해야 함.
 - 균형발전에 미치는 영향력이 크고 주민 호응도가 높은 소수에 집중하며, 사업 간 연계 효과를 이끌어 냄으로써 투자 효과의 극대화를 도모해야 함.
- 현재 특별·광역시에 설치된 특별회계 중에는 서울시의 균형발전특별회계가 인천시의 원도심활성화특별회계와 유사한 취지에서 운용 중인데, 서울시의 경우에는 5년 단위로 수립하는 지역균형발전계획을 통해 대상사업을 재(정립)해 나가고 있음.
 - 서울시 지역균형발전계획은 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 제5조에 따라 다음의 사항을 포함하여 수립하고 있으며, 서울시는 해당 계획을 고시하기에 앞서 주민 공청회, 지역균형발전위원회¹⁸⁾ 자문, 시의회 의견 청취 절차 등을 거쳐야 함.

18) 서울시 지역균형발전위원회는 지역균형발전계획의 수립과 점검 및 평가에 관한 사항 등을 심의·자문하기 위한 기구임. 전체 위원은 15~25명 범위 내로 구성됨. 위원장은 서울시 지역균형발전 업무를 관장하는 부시장이 하며,

- 지역 간 격차실태 등 여건 분석
 - 지역균형발전의 기본방향 및 목표
 - 다음의 각 분야별 추진 전략 ① 자치구 재정 배분, ② 산업·경제 활성화, ③ 문화·복지·교육·환경·보건 여건 개선, ④ 근린재생 및 중심시가지 도시재생, ⑤ 노후 주거지 정비, ⑥ 기반시설 확충, ⑦ 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 분야
 - 추진방안 및 점검·평가체계
 - 그밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- 서울시 균형발전특별회계는 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 제12조에 따라 지역균형발전 사업에 필요한 경비의 지출, 사업비의 보조, 위탁사업비의 지원 등에 활용되고 있음.

(2) 특별회계 계정의 통합

- 원도심활성화특별회계는 대상사업을 선택 및 집중하고, 관련 사업과 조직을 상호 연계 및 통합하는 방식으로 전환하여 예산 효과를 극대화할 필요가 있는데, 이를 위해서는 현행 4개 계정체계를 축소 또는 단일화하는 조정이 필요해 보임.
- 계정의 통합·조정 시 적용되는 원칙은 원도심활성화특별회계의 도입 목적과 각 회계 계정이 갖는 밀접성 및 실용성임.
 - 각 계정별 지출 항목의 내용 중에서 제도의 목적과 관련성이 없거나 약한 것들은 과감히 제외하고, 제도의 목적과 주된 기능에 부합하는 새로운 핵심 요소는 포함하는 방식으로 접근해야 함.
 - 기존에 지출되었거나 집행이 예정된 사업들 가운데서도 조례 명시사업과 취지에 부합하지 않는 것들은 대상사업(범주)에서 제외할 필요가 있음.
 - 예컨대, 청사건립 사업은 조례상에 명시된 사업이 아니며, 경인고속도로 일반화 관련 사업 등은 공공성이 높은 사업이므로 일반회계 사업으로 추진하는 것이 적절해 보임.

부위원장은 위원 중에서 호선하여 결정함. 참여위원으로는 시의회 의원, 3급(승진예정자 포함) 이상의 시 공무원, 재경·복지·산업·경제·교통·교육·문화·도시계획·건축 등의 분야에 식견과 경험이 풍부한 자 또는 관련한 시민단체 대표자 등이 임명 또는 위촉됨. 조례에서는 시의회 의원이나 시 공무원보다는 민간부문 위원 수가 2배 이상 많도록 규정하고 있음(서울특별시 지역균형발전 지원 조례 제8조 및 제9조).

- 통상적으로 주차장, 도로, 교통시설 확충 및 개보수 사업 등은 일반회계 사업으로 진행되는 경우가 많으므로, 특별회계 사업으로 구분하여 시행하려는 경우에는 그 기준을 명확히 하여 추진할 필요가 있음.
 - 교육문화경제계정의 대다수 사업들도 일반회계로 추진하는 것이 적절해 보임.
- 원도심활성화특별회계의 현행 4개 계정(도시기반계정, 환경녹지계정, 교육문화경제계정, 발전소 도서개발계정)의 통합 방식으로서 다음과 같은 대안을 제시함.
- 대안 1: 2개 계정(지역균형발전계정, 발전소 도서개발계정)으로 통합하는 방안
 - 대안 2: 현행 4개 계정을 단일 계정으로 통합하는 방안

[표 5-2] 원도심활성화특별회계 계정의 통합 방안

현행 4개 계정		통합안 1	통합안 2
도시기반 계정	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생관련 사업 및 도시정비기금 출연 • 경인고속도로 일반화관련 사업 • 주차장·도로·교통시설 확충 및 개보수 • 예수금 원리금 상환 등 	지역균형 발전계정	(단일계정)
환경녹지 계정	<ul style="list-style-type: none"> • 공원·녹지조성 및 군·구의 공원·녹지조성에 대한 지원 • 생태하천 개선사업 • 그 밖의 환경시설 확충 사업 • 예수금 원리금 상환 등 		
교육문화 경제계정	<ul style="list-style-type: none"> • 학교·보육시설 확충·개선 • 근린생활권 문화체육시설 확충 • 법령에 따라 군·구가 지원하지 못하는 지역의 학교에 대한 지원 • 전통시장 활성화 관련 지원 • 예수금 원리금 상환 등 		
발전소 도서개발 계정	<ul style="list-style-type: none"> • 석탄 화력발전소 주변 지역의 안전·방재대책 및 환경개선 사업 • 신재생에너지 보급 및 지원 사업 • 에너지절약 사업 등에 필요한 경비 • 취약계층 에너지 복지사업 	발전소 도서개발 계정	

- 대안 1은 지역자원시설세의 운용을 위해 마련된 ‘발전소 도서개발 계정’을 제외한 나머지 3개 계정을 ‘지역균형발전 계정’으로 통합하여 운영하는 방안임.
- 계정별 관리·운용자로서 지역균형발전계정은 도시재생업무를 담당하는 부서의 장, 발전소 도서개발계정은 에너지 관련 업무를 담당하는 부서의 장이 맡는 것을 제안함.
- 대안 2는 모든 계정을 하나의 계정으로 통합하여 운영하는 방안임.

- 어떠한 방식으로 통합하든 특별회계 사업의 집중화와 단순화를 꾀할 수 있음.
 - 어떠한 대안을 택하든 회계의 총괄 관리 책임은 현행 '예산업무 담당부서의 장'에서 '도시재생업무를 담당하는 부서의 장'으로 변경할 것을 제안함.
 - 현재는 사업의 전문성을 갖춘 부서(도시재생업무를 담당하는 부서)와 원도심활성화특별회계의 총괄 관리 책임을 맡은 부서(예산업무를 담당하는 부서)가 이원화되어 있음.
 - 인천시에서 도새재생업무를 담당하고 있는 재생정책과는 「인천 원도심 균형발전 계획」 및 「2030년 인천도시재생전략계획」 등을 수립하여 관련 사업을 추진해 오고 있으므로, 원도심 활성화 사업의 추진 동력 강화와 실효성 제고 등을 위해 지휘본부(control tower)를 일원화하는 것이 적절해 보임.
 - 「인천광역시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제14조에 따라 인천시가 설치해야 하는 도시재생특별회계의 총괄 관리 책임도 재생정책과에 있음.

3) 대상사업 선정 기준

- 원도심활성화특별회계의 대상사업을 선정하는 과정에서는 다음과 같은 사항을 판단 기준으로 고려하여 추진할 것을 제안함.
 - 일반회계와의 차별성: 특별·광역시가 일반회계 사업으로 수행하는 통상적·보편적 사업은 제외해야 함.
 - 사업 목적의 실질적 실천 가능성과 효과: 해당 사업이 특별회계 설치 목적에 부합하지, 시민 세금의 금전적 가치(value for money) 측면에서 추진이 필요한 사업인지 등을 검토해야 함.
 - 유사·중복성: 일반회계와의 유사·중복성 뿐만 아니라 원도심활성화특별회계의 계정 내에서의 유사·중복성도 검토할 필요가 있음.
 - 재정 효율성: 수행하려는 사업의 예산(비용)이 적정한지, 투입대비 산출(물)의 효과를 고려하여 현 시점에서 우선하여 추진될 필요가 있는 사업인지 검토해야 함.
 - 부서 간 융합 사업: 연계 효과를 유발할 수 있는 사업은 각 사업의 개별적인 추진보다 융합 추진이 적절함.

- 주민의 수요와 호응: 해당 지역 주민의 공통적인 수요에 의한 것인지, 기존 추진 사업에 대한 주민 호응도가 어떠한지 등을 점검할 필요가 있음.
- 세대 간 형평성: 현재 세대와 다음 세대가 공공서비스의 혜택을 함께 향유할 수 있는 투자사업

3. 원도심활성화특별회계 관리적 개선방안

- 이 절에서는 인천시 원도심활성화특별회계를 개선하여 유지하거나, 다른 특별회계로 전환하는 경우에 대비한 관리적 개선방안을 제시함.
 - 앞서 제안한 원도심활성화특별회계의 세 가지 개선 방향 중 '2) 현행 특별회계 개선 유지'와 '3) 타 특별회계로의 전환'의 경우를 염두에 둔 개선방안이라 할 수 있음.
 - 원도심활성화특별회계를 폐지하고 일반회계 사업으로 전환하는 '1) 현행 특별회계 폐지'의 경우에도 사업 운영상에 시사하는 바가 있을 것으로 사료됨.

1) 재원조달체계 개선

- 원도심활성화특별회계가 안고 있는 가장 큰 문제 중 하나는 자체수입 부족에 따른 재정구조의 취약성이라 할 수 있는데, 이에 다음과 같은 방안을 제시함.
 - 다만, 현재의 인천시 재정여건 및 구조 하에서 원도심활성화특별회계가 자체수입을 독자적으로 대폭 확대하는 데에는 근본적인 한계가 있음.
 - 인천시가 특별회계의 틀 안에서 원도심 활성화 사업을 추진하고자 한다면, 보다 근본적인 측면에서 재원의 독립성과 안정성을 확보할 수 있는 방안 모색이 필요함.
 - 원도심 활성화에 관한 중·장기 계획 수립 시, 이와 연계한 재원조달체계를 논의하고 모색하는 추가적인 연구가 이루어져야 할 것으로 보임.
- 첫째, 일반회계 지원(전입금)의 안정성 보장 장치를 마련하는 것임.
 - 대안 1: 현재의 연간 최저한도 설정 방식에서 금액을 상향 조정하는 방안임.
 - 대안 2: 현재의 총액(정액) 지원 방식에서 비율 지원 방식으로 변경하는 방안임.

- 현재는 매년 2천억원 이상의 재원으로 투입하도록 되어 있는데(인천광역시 원도심활성화 특별회계 설치 및 운용 조례 제3조제2항), 예를 들면 원도심활성화특별회계 예산의 최저 60% 이상을 일반회계가 부담하도록 하거나, 인천시 예산의 일정 비율을 원도심활성화특별회계에 지원하도록 조치하는 것임.
- 둘째, 신도시 지역의 개발부담금 등 주요 부담금 수입의 일정 부분을 원도심활성화특별회계에 공유하는 것임.
 - 송도, 영종, 청라 국제도시를 개발하는 과정에 인천시민과 기업의 세금이 활용된 만큼 개발에 따른 혜택의 반대급부로서 3개 지역의 재정 수입 중 일부 특히, 주요 부담금 수입의 일부를 원도심 지역의 균형발전 재원으로 활용하는 것은 비교적 합리적인 접근임.
- 셋째, 지방채 발행의 합리적인 수준을 설정하는 것임.
 - 원도심활성화특별회계의 사업 목적과 성격을 감안할 때, 지방채가 수입의 10% 이상을 차지하는 것은 바람직하지 않음([표 3-1] 참고).
 - 원도심활성화특별회계의 지방채 발행 규모는 해당연도 인천시 발행액의 상당량을 차지하고 있음('19년도 37.6%, '20년도 15.9%, '21년도 19.6%, [표 4-2] 참고).
 - 세대 간 형평성(intergenerational equity)의 관점에서 문제점이 될 수 있으므로, 지방채를 활용하고자 한다면 적절한 발행 수준을 설정할 필요가 있음.
- 넷째, 신규 재원은 범(汎) 인천시 차원에서 발굴하여 특별회계로 이전해야 함.
 - 인천시(2022)가 계획하고 있는 원도심활성화특별회계의 신규 재원(세원) 확충 모색은 바람직한 방향임.
 - 그러나, 신규 세원은 범 인천시 차원에서 추진되는 것이 바람직하며, 이때 발굴한 세원에 대해 예산기법을 활용해 원도심활성화특별회계로 이전해 주는 것이 합리적임.
 - 현재 상태에서 조례 개정 등의 조치가 단행되지 않는 한 특별회계가 독자적으로 신규 세원을 발굴하는 것은 무리임.

2) 종합관리체계 구축

- 원도심활성화특별회계가 안고 있는 가장 큰 문제 중 하나는 도입 목적의 달성 수준을 주기적으로 점검하고 관리해 나갈 수 있는 체계가 구축되어 있지 않다는 것인데, 이를 위한 개선방안으로서 다음의 사항들을 제안함.
- 첫째, 원도심활성화특별회계의 4개 계정과 소속 사업들이 분리 운영되는 방식에서 벗어나 특별회계 사업 전체가 종합적이고 체계적인 틀 속에서 상호 연계 및 협력 관계를 유지할 수 있는 방식으로 개선해야 함.
 - 이러한 운영 방식의 전환이 이루어질 경우, 원도심활성화특별회계가 종합적 상승효과를 발휘하면서 재정집행의 효율성과 효과성을 향상시킬 수 있을 것으로 기대됨.
 - 제도 도입 이후 지금까지 각 계정(사업) 간의 융합이나 연계·협력을 통해 복합적인 상승효과를 유발한 경우는 거의 없었음.
 - 각 계정을 관장하는 조직들이 상호 독립적으로 해당 계정과 사업을 운영해 옴.
 - 원도심활성화특별회계의 예산과 사업을 실질적으로 통괄 관리할 수 있는 조직단위 내지 담당관을 별도 구축하는 방안도 고려할 필요가 있음.
- 둘째, 원도심활성화특별회계의 운용 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 정성적·정량적인 지표를 개발하고, 이를 토대로 동 특별회계의 사업을 보완 및 조정해 나가는 접근 방식을 도입해야 함.
 - 원도심활성화특별회계가 제도의 도입 목적을 충실히 이행할 수 있는 방향으로 그 틀과 운영의 내용 및 방식을 확고히 재정립하고, 운영 과정과 결과에 대한 감시·관리 구조를 체계적으로 구축할 필요가 있음.
 - 원도심 활성화에 관한 중기적 시계의 종합계획을 수립하여 예산을 편성 및 집행하고 주기적인 성과평가로 사업의 추진 과정과 결과를 점검할 필요가 있음.
 - 만약 운용 기한에 제한을 두는 한시적 특별회계의 틀을 유지하려 한다면(예: 5년 한시), 성과평가는 장기적 관점이 아닌 중기적 시계(예: 1년 단위의 일반적 평가와 2~3년 단위의 종합평가를 시행)에서 추진하는 것이 합리적일 것임.

3) 주민과의 소통 및 참여

- 원도심활성화특별회계의 운용 성과 제고를 위해서는 지역 주민의 수요와 호응도를 지속적으로 조사하여 반영하는 노력이 필요함.
 - 추진하려는 사업이 주민의 공통적인 수요에 의한 것인지, 기존의 추진 사업에 대한 주민 호응도는 어떠한지 등을 점검할 필요가 있음.
- 또한, 재정의 투명성과 책임성을 강화하기 위한 차원에서 원도심활성화특별회계 운용에 관한 예산과 사업 정보를 확대 공시하는 조치를 고려할 필요가 있음.
 - 현재는 인천시청 홈페이지 등에 대외적으로 공개된 자료의 범위와 내용이 제한적임.
 - 주민 참여를 통한 사업 계획의 수립 및 위원회 제도 등의 적극적인 활용을 제안함.

주제어 ▶ 원도심, 균형발전, 특별회계

참고문헌

■ 단행본/연구보고서

- 국회예산정책처. (2021). 2021 대한민국 지방재정. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2022). 2022 대한민국 재정. 서울: 국회예산정책처.
- 박성준·이선화·이채정·임성일. (2020). 초고령사회의 재정분권. 서울: 국회미래연구원.
- 박충훈·이용환·봉인식·이현우·장혜윤·손희준·라휘문·김진덕·장현경·가선영. (2019). 민선7기 기금 및 특별회계 정비방안 마련을 위한 연구. 경기: 경기연구원.
- 이미애·안지선. (2020). 인천시 인구구조 변화에 따른 재정정책방향. 인천: 인천연구원.
- 이미애·안지선. (2020). 재정건전화를 위한 특별회계 및 기금 운용실태 분석. 인천: 인천연구원.
- 이미애·최원구·최태림·채은경·안지선. (2021). 자치구 조정교부금 제도개선 연구용역. 인천: 인천연구원.
- 임성일. (2017). 지방재정의 책임성 제고 방안. 서울: 한국조세재정연구원.
- 임성일. (2018). 우리나라의 재정분권 상태 측정에 관한 연구: 재정지출부문을 중심으로. 서울: 한국지방세연구원.
- 채은경·김정옥·석종수·이미애·안지선·정남숙·서지민. (2019). 성과관리제도 개선을 위한 성과지표 개발. 인천: 인천연구원.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, Chapter 1. An economic approach to federalism, pp.3-30. New York, NY: Harcourt Brace Jonvanovich.

■ 학술지/학위논문

- 안지선·이미애. (2021). 지방정부의 지역개발정책이 지역내 재정구조에 미치는 영향 분석: 인천경제자유구역 조성 정책을 중심으로. 한국정책학회보, 30(4), 135-164.
- 임성일. (2015). 지방재정의 현실과 한 단계 높은 재정분권의 모색. 지방자치 20주년 기념 서울 지방분권 국제포럼 자료집.
- 임성일. (2019). 확장적 재정정책 시기의 지방재정 운영: 재정 건전성과 책임성을 중심으로. 한국지방재정학회·한국재정학회·한국재정정책학회 2019 공동학술대회 자료집, 3-37.

■ 관련 법

- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법. (법률 제17814호). 2022. 1. 1. [타법개정]
- 서울특별시 지역균형발전 지원 조례. (서울특별시조례 제7784호). 2021. 1. 1. [타법개정]
- 인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례. (인천광역시조례 제5722호). 2017. 1. 1. [일부개정]
- 인천광역시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례. (인천광역시조례 제6757). 2022. 1. 13. [일부개정]
- 인천광역시 원도심활성화특별회계 설치 및 운용 조례. (인천광역시조례 제6760호). 2022. 1. 13. [일부개정]
- 인천광역시 재정운영 조례. (인천광역시조례 제6710호). 2021. 11. 8. [일부개정]
- 지방세법. (법률 제17893호). 2002. 1. 13. [타법개정]
- 지방자치단체 기금관리기본법. (법률 제17893호). 2022. 1. 13. [타법개정]
- 지방자치단체 기금관리기본법 시행령. (대통령령 제32293호). 2022. 1. 1. [타법개정]
- 지방재정법. (법률 제17893호). 2022. 1. 13. [타법개정]
- 지방재정법 시행령. (대통령령 제32223호). 2022. 1. 13. [타법개정]

■ 행정자료

- 인천광역시. (2019). 인천 원도심 균형발전계획.
- 인천광역시. (2019). 2030년 인천 도시재생전략계획.
- 인천광역시. (2021). 행정사무감사 지적사항 처리계획: 원도심활성화특별회계.
- 인천광역시. (2021.3). 원도심활성화특별회계 개선방안 관련 시정질의.
- 인천광역시. (2022). 2022~2026년도 중기지방재정계획.
- 인천광역시. (2022). 2020회계연도 결산 관련 지적사항 관리카드: 원도심활성화특별회계.
- 인천광역시. (2022). 2022년도 예산개요.
- 인천광역시. (2022). 원도심활성화특별회계 계정별 사업(2018~2022년도).
- 인천광역시. (2022). 원도심활성화특별회계 합본 예산서(2018~2021년도).
- 인천광역시. (2022.4). 원도심활성화특별회계 보전수입 내역.
- 인천광역시. (2022.4). 원도심활성화특별회계 지방채 발행 내역.
- 인천광역시. (2022.4). 회계별 집행 및 불용 현황.
- 인천광역시. (각연도). 세입·세출예산서.

행정안전부. (각연도). 지방자치단체 예산개요.

행정안전부. (각연도). 지방자치단체 통합재정 개요.

■ 보도자료/신문기사

이창욱. (2022.2.23.). [특별함 잃은 '원도심 활성화 특별회계'] (상) 원도심 활성화 예산, 신도심 사용이 웬 말. 인천일보. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1132794>(검색일: 2022년 3월 10일)

이창욱. (2022.2.23.). [특별함 잃은 '원도심 활성화 특별회계'] (상) 집행 기준 애매모호...신도심 학교 사업에도 평평. 인천일보. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1132811>(검색일: 2022년 3월 10일)

이창욱. (2022.2.23.). [특별함 잃은 '원도심 활성화 특별회계'] (중) 귀걸이 코걸이 예산, 시민은 왜 썼는지 황당. 인천일보. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1132979>(검색일: 2022년 3월 10일)

이창욱. (2022.2.23.). [특별함 잃은 '원도심 활성화 특별회계'] (중) 자체 세원 부족한 '반쪽짜리'...사실상 일반회계. 인천일보. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1132980>(검색일: 2022년 3월 10일)

이창욱. (2022.2.24.). [특별함 잃은 '원도심 활성화 특별회계'] (하) 전국 어디나 있는 사업, 균형발전 큰 그림 없다. 인천일보. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1133159>(검색일: 2022년 3월 10일)

이창욱. (2022.2.24.). [특별함 잃은 '원도심 활성화 특별회계'] (하) 효력 끝나가는 특별회계...기간 연장 필요할까. 인천일보. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1133160>(검색일: 2022년 3월 10일)

인천광역시(2022.2.25.). 원도심활성화특별회계 기획보도(인천일보) 관련 조치계획.

조현경. (2019.12.5.). 원도심 학교 활성화 자금 신도시로 줄줄. 기호일보. <https://www.kihoilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=840042>(검색일: 2022년 3월 10일)

■ 전자문서자료/홈페이지

법제처 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr>

인천광역시 정보공개포털. <https://www.incheon.go.kr/open>

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

2022년도 기획연구

인천시 원도심활성화특별회계 운영 실태와 개선방안

발행인 이용식

발행일 2022년 6월 30일

발행처 인천연구원

인쇄처 청송출판인쇄사

I S B N 979-11-6870-044-4 93350

주소 22711 인천광역시 서구 심곡로 98

© 인천연구원 2022

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 인천연구원의 공식적 입장과는 다를 수 있습니다.
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.