
- 지방자치단체와 민간이 주도하는 -
「지역활성화 투자 펀드」
운영 방안

2023. 7. 12.

관 계 부 처 합 동

순 서

I. 추진 배경	1
II. 지역활성화 투자 펀드 운영 방안	4
1. 기본 방향	4
2. 세부 내용	5
① [거버넌스] 펀드 조성과 프로젝트 파이낸싱 활용 ...	5
② [프로젝트] 지자체와 민간이 원하는 대규모 사업 추진 ..	6
③ [인센티브] 민간의 참여를 촉진할 실효성있는 유인체계 ...	7
III. 향후 추진계획	9

I. 추진 배경

1. 그간 지역투자의 한계

◇ 지난 5년간 지역투자(최종 통합재정지출 기준)는 '18년 239조 원
→ '22년 330조 원(+91조 원, 연평균 +8.4%)으로 크게 증가

□ 그간에 국고보조 증가¹⁾, 지방소멸대응기금 신설²⁾, 지방
소비세율 인상³⁾ 등 대규모 중앙재원 이전

* 1) 50→82조 원(연평균 +13.2%), 2) 年 1조원씩 10년간 지원 ('22~'31년)
3) ('20년) 21% → ('23년) 25.3%, +4.3%p 인상

□ 또한, 지방교부세는 '18년 49조 원 → '22년 81조 원으로 증가(연평균 +13.4%)

◇ 그럼에도, 농어촌은 물론 지방거점도시도 지역활성화 효과 미약

□ '19년부터 수도권 - 비수도권 인구가 역전됐고, 군(郡) 단위 등
농어촌 지역은 소멸 위기를 넘어 소멸이 현실화

○ 82개 군 대다수(70개)가 인구감소·관심지역으로 지정됐고('21년),
69개 군은 사망 신고가 출생 신고의 2배 이상*

* (예시) 합천군 8.8배(출생 86명, 사망 759명, 곡성군 8.7배(출생 44명, 사망 381명)

○ 비수도권 도(道) 지역 초등학교 중 41%는 학생수 60명
이하(학년당 10명 이하)로 폐교 검토 또는 통폐합 권고 대상

□ 산업구조 변화로 기업과 일자리의 수도권 쏠림이 심화¹⁾ 되고,
지방거점 도시도 쇠락²⁾

* 1) 비수도권 GRDP 비율: ('17) 50.4% → ('22) 47.5%

비수도권 일자리 비율: ('17) 50.2% → ('22) 48.6%

2) (예시) 울산시는 최근 3년간('20~'22년) 인구 순유출율 전국 1위 (3.7만명
순유출), 유출 원인은 일자리(51.1%), 연령대는 20대(42.5%) 중심

○ 특히 매출액 상위 1,000대 기업의 74.3%, 벤처기업(3년 미만)의
70.7%가 수도권에 위치하는 등 일자리 질의 격차는 더욱 심각

2. 원인 분석

◇ 지역경제 활성화 효과 없는 단발적·소규모 투자가 빈발

- 지역 간 형평 위주의 중앙정부 재정 지원*과 한정된 지자체 재원 사정으로 인해 결국 단발적·소규모 사업으로 귀결

* (예시) 지방소멸대응기금(年 1조원)도 107개 기초지자체 분산 배분
→ 총 558개 사업, 사업당 평균금액 18억원 (23년)

- 이러한 단발적·소규모 사업에 대해 대부분 효과 없이 예산 낭비만 초래한다는 비판이 다수 제기

◇ 지자체보다 중앙정부, 시장보다 官 주도로 지역개발사업이 추진되어 사업 자체의 지속가능성 취약

- 국고보조사업은 중앙정부가 기획하는 Top-down 방식 및 부처별 사업추진으로 지역 실정에 맞는 사업 발굴에 한계
- 지자체 자체 사업도 엄밀한 사업성 검증 없이 추진되어 일자리 창출 등 경제적 파급효과는 미흡

◇ 지자체의 사업기획 경험 부족과 지방사업 특유의 각종 리스크로 인해 민간은 지역투자에 소극적

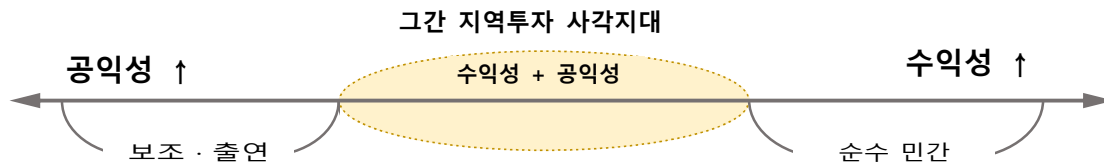
- 지자체는 시장에 대한 경험이 부족하고, 민간은 사업추진 계속성 및 사업성이 불확실한 지자체 사업에 대해 투자를 망설이는 측면
- 또한, 예비타당성조사¹⁾, 중앙투자심사²⁾, 각종 인·허가 등 중앙·지방 규제 및 절차는 시의성 있는 사업추진에 부담

* 1) 대규모 국비지원 사업(총사업비 500억원, 국비 300억원 이상)은 예타 필요
2) 일정규모 이상(시·도 300억원) 지자체 사업도 행안부 중앙투자심사 필요

⇒ 지역이 원하는 대규모 지속가능한 프로젝트 추진이 곤란

3. 개선 방향

- ◇ “일자리”와 “사람”이 모이는 지속가능한 지역 발전을 위해 지역투자 패러다임을 근본적으로 전환 필요
- ◇ 재정이 마중물이 되고, 민간 자금 및 금융기법을 활용하여 지역이 원하는 사업을 신속히 추진하는 “펀드 방식” 도입



- ◇ 단발적·소규모 사업 ⇨ 민간 자금을 활용하여 지역경제 파급효과가 큰 대규모 프로젝트 추진 가능
 - **[재원]** 재정과 시중의 풍부한 민간자금 및 금융기법을 결합, 레버리지를 활용하여 충분한 규모의 프로젝트 재원을 마련
 - **[거버넌스]** 지자체와 민간이 사업주체가 되고, 정부는 마중물 투자로 펀드 조성
 - **[투자·회수]** 지속가능한 수익을 창출하는 융복합 프로젝트에 투자하고, 수익은 회수되어 출자자에게 분배 또는 재투자(지자체)
- ◇ 지역 특성과 사업성이 결여된 사업 ⇨ 지자체와 민간이 지역 실정에 맞고 수익성이 기반된 지속가능한 사업을 발굴
 - **[지역 실정 반영]** 지자체와 민간이 Bottom-up 방식으로 사업 발굴
 - **[수익성·공익성]** 민간 참여를 위해서는 우선적으로 수익성이 기반되어야 하며, 지자체의 사업 참여로 공익성도 확보
- ◇ 리스크, 규제 등 걸림돌 ⇨ 획기적 개선으로 민간투자 환경 조성
 - **[리스크 분담]** 지자체는 기반시설 지원, 수요 확약 등 민간의 적극적 투자를 위한 인센티브 강화에 노력
 - **[규제 개선]** 중앙정부와 지자체는 투자 골든타임 확보를 위해 각종 규제 개선·절차 간소화

Ⅱ. 지역활성화 투자 펀드 운영 방안

1. 기본 방향

- ◇ 지자체·민간 주도로 프로젝트를 발굴하면, 중앙정부가 마중물 투자, 규제개선으로 지원하는 「지역활성화 투자 펀드」 조성·운영
- ◇ 정부(재정, 소멸기금)·정책금융(산은)이 모펀드 조성
 - ⇒ 프로젝트 파이낸싱을 통해 민간자본을 활용한 대규모 투자 기대

【 지역활성화 투자 펀드 체계 】

펀드 목적	지역이 발굴한 대규모 투자 프로젝트 신속 추진 → “일자리”와 “사람”이 모이는 지속가능한 지역 활성화		
기본 방향	펀드 조성	프로젝트 발굴	인센티브 제공
	단발적·소규모 재정의존 ⇨ 풍부한 민간자본 활용	중앙정부 Top-Down ⇨ 지자체 Bottom-up	투자 걸림돌 ⇨ 마중물 + 규제완화
세부 구조	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> 정부재정·산은·소멸기금, 모펀드에 출자 지자체·민간·금융기관 SPC 설립 → 프로젝트 파이낸싱 민간 금융기관 PF 대출을 통한 레버리지 	
	프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> Negative 방식으로 지역 실정에 맞는 사업 발굴 대규모 융·복합 프로젝트 등 추진 시장 경쟁으로 사업성 있는 프로젝트 선정 	
	인센티브	<ul style="list-style-type: none"> 후순위 출자, PF 보증 등 안정적 수익 창출 지자체 출자, 중앙투자심사 등 투자규제 개선 전문 컨설팅단을 통한 애로사항 발굴·해소 	

2. 세부 내용

1 [거버넌스] 펀드 조성 and 프로젝트 파이낸싱 활용

◇ 정부 및 정책금융기관이 모펀드를 조성하여 투자 마중물 제공, 지자체·민간은 SPC 설립과 자펀드 결성 통해 프로젝트 추진

□ [펀드 조성] 공공부문이 민간투자 마중물을 위한 모펀드 조성
→ 민간 등 출자를 포함하여 프로젝트별 자펀드 결성

○ (모펀드) 정부재정, 지방소멸대응기금, 정책금융기관(산은) 출자를 통해 조성

○ (자펀드¹⁾) 모펀드 출자에 더하여 민간 등²⁾ 출자까지 포함하여 프로젝트 펀드³⁾ 결성

* 1) 출자 규모·비율 등은 사업효과, 수익성, 리스크 등을 고려, 프로젝트별로 탄력적

2) 필요시 지자체도 출자 가능

3) 투자대상이 명확하고 현금흐름이 예측 가능한 프로젝트 선정 후 자금을 모집하고 투자

【 모펀드·자펀드 운영기관 】

- (모펀드 운영위원회) 출자사업 추진계획·운영방향 수립, 투자 가이드라인 제정 등
- (모펀드 위탁운용사) 투자심의위원회를 통해 독립적 의사결정 수행
- (자펀드 위탁운용사) 모펀드 출자 신청, 펀드 결성, 프로젝트 자금 집행 등

□ [SPC 설립] 프로젝트 파이낸싱(PF)*을 활용하기 위해 지자체, 민간기업(시행사 등), 금융기관 등이 SPC(특수목적법인) 공동 설립

* 특정사업의 사업성과 장래 현금흐름을 보고 자금을 지원하는 금융기법

○ SPC는 프로젝트 추진 주체로서 각종 인허가 획득, 자펀드 결성, 대출 조달 등 프로젝트 전반을 주도적으로 추진

□ [PF 대출] 프로젝트 파이낸싱의 일환으로 SPC는 출자분 외에도 금융기관 등에서 대출을 조달하여 사업 자금 마련

◇ 지역과 시장을 잘 아는 지자체·민간이 직접 발굴·설계하는 대규모 융·복합 프로젝트 추진

□ **(Negative 방식)** 편드 목적, 공익성 등을 크게 저해하지 않는 범위 내에서 각종 창의적인 수익 프로젝트에 투자

【 일부 부적합 분야 예시 】

- 수도권 소재 사업
- 사행성 도박, 유흥주점, 위험물 저장·취급 시설 등 포함 사업
- 상업용 부동산 개발사업 등 단순 분양수익 추구 사업

□ **(Bottom-up 발굴)** 중앙정부가 아닌, 지자체와 민간이 공익성과 수익성을 주도적으로 판단하여 프로젝트 추진을 의사 결정

□ **(대규모 융·복합 프로젝트)** 레버리지 효과를 통해 국고보조나 지자체 자체 추진이 어려운 대규모 융·복합개발

* (예시) 대규모 스마트팜, 에너지 융·복합 클러스터, 복합 관광리조트 등

□ **(수익성 기반)** 모펀드의 자펀드 출자, 자펀드 결성, SPC 설립, PF 대출 등 모든 단계에 수익성을 바탕으로 사업 선정

○ 지역 안배, 정치 논리 등과 무관하게, 철저히 수익성 여부를 민간(시장)에서 면밀하게 판단

* (예시) 모펀드 위탁운용사 내에 민간 금융전문가로 구성되는 투자심의위원회가 프로젝트별 자펀드 출자 여부에 대한 독립적인 최종 의사결정 수행

□ **(공익성 확보)** 민간과 함께 지자체가 직접 사업 주체(SPC)로서 지역경제 효과가 큰 프로젝트를 발굴·추진

○ 지속가능한 지역경제 활성화 도모* + 수익도 같이 향유하여 지역 사회·주민에게 환류

* (예시) 일자리 창출, 세수 증가, 인구 유입, 지역상권 활성화 등

◇ 프로젝트 추진의 리스크와 불확실성을 줄이고, 수익성을 제고할 수 있도록 실효성 있는 각종 인센티브 제공

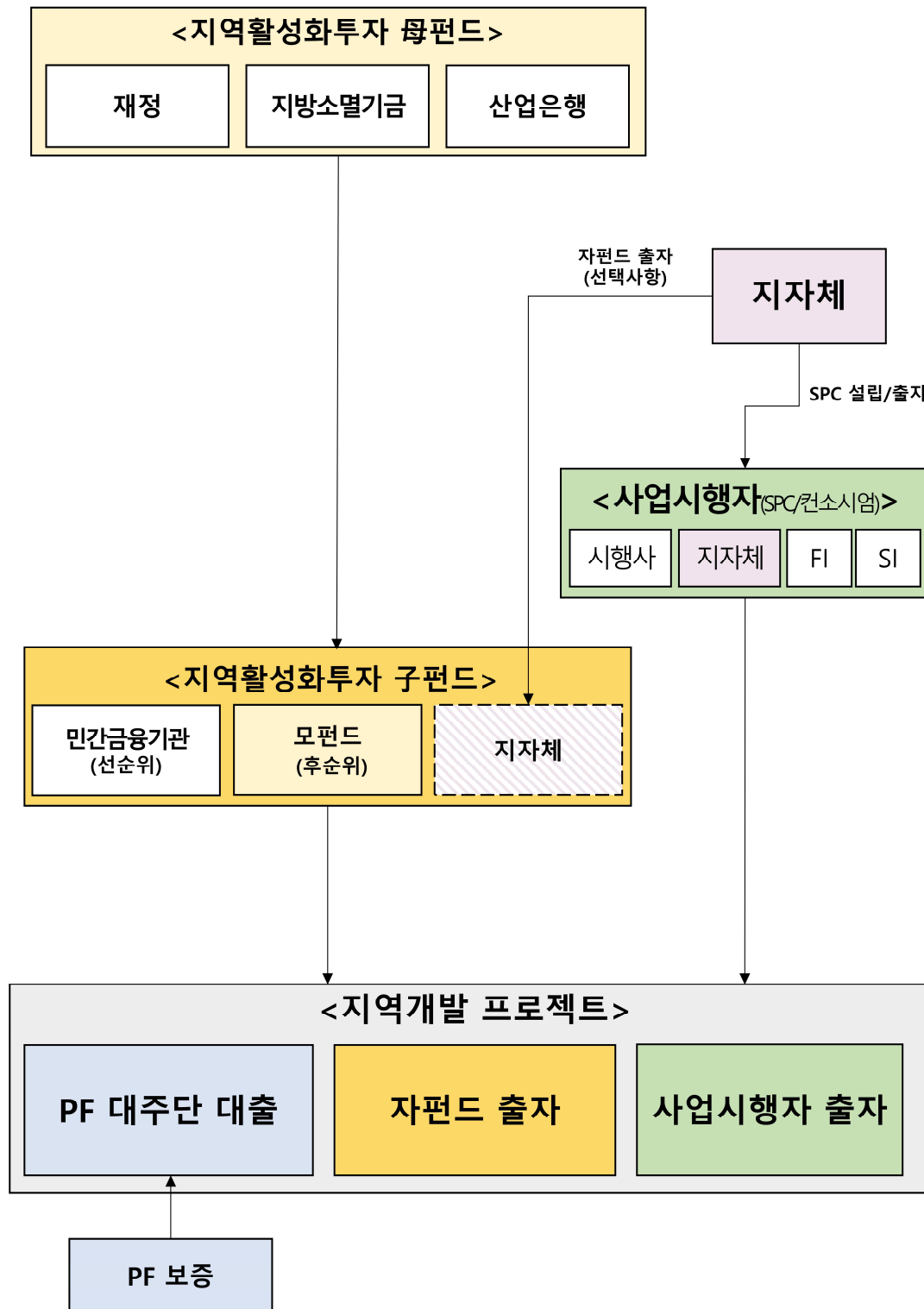
- **[모펀드의 자펀드 후순위 출자]** 조성된 모펀드 자금은 자펀드에 후순위로 출자하여 민간의 투자 리스크를 최우선 분담
- **[특례보증]** 프로젝트의 PF 대출에 특례보증을 제공하여 보다 낮은 금리의 대규모 자금조달 촉진
- **[수요 확보]** 지자체는 안정적 수익 흐름에 기여하도록 일부 수요 확보 등을 제공하여 민간투자 유인
 - * (예시) 혁신캠퍼스, 대규모 리조트 등 건립 후 일부 시설을 지자체가 일정기간 동안 임대 또는 이용
- **[규제 개선 등]** 지자체, 민간의 의사결정 및 프로젝트 추진을 지연시키는 각종 규제(중앙, 지방)를 적극 개선하고 절차 등 간소화

【 규제 개선 추진사항 예시 】

- **(지자체 출자-SPC 설립) 자펀드 직접 출자(필요시)에 대한 법령 근거* 마련, 지역활성화 투자 프로젝트 추진을 위한 민관합동 SPC 설립 절차 간소화****
 - * 그간 법령 근거가 없어 주로 지방공기업 등을 통해 우회 출자
→ 지역개발을 위한 펀드(주식회사) 출자 근거 마련
 - ** 현재 타당성 조사 등 최장 17개월 소요
- **(중앙투자심사) 同 펀드활용 사업 신청시 신속 처리하는 Fast-Track 운영**
(모펀드 투자심사위원회를 통해 중앙투자심사에서 중점적으로 심사하는 투자 수익성 등의 검토를 거치는 점을 감안)
 - * 지자체 사업 중 총사업비 300억원 이상 사업은 행안부 중앙투자심사 실시
- **(각종 중앙정부 규제) 다수 프로젝트와 연계된 공통 규제는 지속 발굴·완화**
→ 부총리 주재 「경제 규제혁신 TF」 상정
- **(각종 지자체 규제) 해당 프로젝트 규제는 사업 주체로서 지자체가 적극 개선**

⇒ 정부는 현재 운영 중인 관계부처, 정책금융기관, 민간 전문가 등으로 구성된 컨설팅단을 통해 앞으로도 지자체의 프로젝트 추진을 계속 지원할 계획

【 「지역활성화 투자 펀드」 세부 구조(안) 】



Ⅲ. 향후 추진계획

◇ '24.1분기 내 지역활성화 투자 펀드의 성공적 출시를 위해 사업 발굴, 민간투자 유치, 규제 개선, 펀드 조성 등을 차질없이 준비

□ [사업 발굴] 지자체 대상 컨설팅 및 민간의 투자발굴 지원

- 지자체의 사업발굴 역량 강화를 위한 1대1 컨설팅 제공 (계속)
- 민간의 투자제안 지원을 위한 민·관 합동 찾아가는 지자체 현장 설명회(Road-show) (계속)

□ [민간투자 유치] 민간자본 & 역량 활용을 위한 금융권 등 홍보

- 민간 자산운용사, 연기금 등 금융기관 대상 펀드사업 설명 및 투자 공감대 형성을 위해 투자 설명회(IR) 개최 ('23.8월, 10월)
- 민간의 투자역량 활용 및 사업수행 주체간 네트워킹을 위해 자산운용사 - 지자체간 투자 매칭데이 개최 ('23.10월)

□ [규제 개선 등] 투자 걸림돌 제거를 위해 신속 추진

- SPC 설립 및 재정투자심사 fast-track 추진 (~'23.12월)
- 지자체·소멸기금 출자 근거 마련을 위한 법령 개정 (~'23.12월)

□ [펀드 조성] 모펀드 출자, 투자가이드라인·거버넌스 작업 완료 등

- 정부 등 모펀드 출자 관련 '24년 예산 확정 ('23.12월)
- 모펀드 투자가이드라인, 거버넌스 등 펀드 운영 작업 마무리 ('23.8월)