

# 국가균형발전 특별회계의 문제와 개선방향

임성일

한국지방행정연구원 선임연구위원

## 1. 서론<sup>1)</sup>

2005년에 신설된 국가균형발전특별회계(이하 '균특'이라 함)제도는 종전에 여러 부처에서 분산 추진되었던 지역개발 및 균형발전 관련 사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 국가 차원에서 지역간 균형발전을 체계적으로 추진할 목적으로 도입되었다. 동 제도는 지역선호사업을 배려하고 일부 배분공식에 의해 자금을 배분하는 등 그 나름의 제도적 특성을 보였으나, 도입과정에서 표방한 포괄보조금(block grant)제도의 구현이나 진정한 의미에서의 국가균형발전을 충실히 달성하는 데는 성공하지 못하고 있다(임성일 외, 2005). 균특제도는 한편으로 대상사업과 운영방식(예산편성, 배분기준, 보조율) 면에서 기존의 국고보조사업과 본질적인 특성 차이를 보이지 못하여 제도의 정체성 문제에 직면하고 있고, 또 다른 한편으로는 재원조달, 중앙·지방정부간의 상호 이해관계 형성, 정책목적 달성방식, 파급효과 등의 측면에서 적지 않은 문제와 한계를 노정하고 있다. 무엇보다도 현재의 균특제도가 보조금의 성격 면에서 포괄보조금보다 특정보조금(specific grant)의 유형에 속하는 것으로 평가되는

1) 이 글에서 다루어지는 내용의 상당 부분은 임성일의 글(임성일·이창균·서정섭, 국가균형발전특별회계의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2005; 임성일·김현아, "국가균형발전특별회계 운영의 효율성 및 책임성 제고방안", KDI, 2007)을 참고하고 있음을 밝혀 둔다.

점이나, 균형발전의 파급효과 면에서 충분성과 확실성이 부족한 문제가 동 제도의 중장기 지속가능성에 심각한 의문과 도전을 유발하고 있다.

균특제도에 국한된 문제만은 아니지만, 재정이전제도의 일부인 균특제도가 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 두 축에 해당하는 조세제도 및 다른 재정이전제도(지방교부세·국고보조금 등)와의 연계장치 없이 운영되는 점도 동 제도의 한계로 지목될 수 있다. 균형발전사업을 지원하는 균특제도가 특히, 지방자치단체 간에 존재하는 수평적 재정불균형을 조정하는 지방교부세제도와 긴밀한 연계장치를 갖지 못하는 것은 중앙·지방정부간 재정관계의 효과적 운영은 물론 국가재정자원의 효율적, 형평적 활용에 제약을 가하는 요인으로 작용한다. 그리고 균특에 속한 다수의 사업들(특히, 지역혁신계정 사업들)이 진정 국가균형발전의 정책목적을 충족시키는 수단적 장치인지에 대하여도 강한 의문이 제기되고, 또한 균특사업의 균형발전 파급효과가 실제 어느 정도 인지에 대하여도 객관적으로 검증되지 못하는 등 크고 작은 문제들이 균특의 운영을 둘러싸고 제기되고 있다.

이러한 사실은 종합적으로 현재의 균특제도가 도입과정에서 의도하였던 정책목적을 효과적으로 달성하는데 있어서 적지 않은 차질을 보이고 있거나 상당한 애로를 겪고 있음을 단적으로 시사한다. 그동안 정부는 균특제도의 실시 과정에서도 부분적으로 제도 보완을 시도했지만, 앞서 지적한 바와 같은 제도의 정체성과 도입 목적 달성 그리고 지속가능성 등 보다 본질적인 문제와 한계를 개선하는 형태의 구조개편은 단행하지 않았다. 균특제도는 현 참여정부가 역점을 두고 추진한 국가·지방간 재정이전제도 개편(균특제도 신설, 지방양여금제도 폐지, 국고보조금제도 개편, 지방교부세제도 개편 등)의 한 가운데 서 있으면서 약 7조원의 국가재정자원을 사용하는 중요한 재정제도이다. 그러므로 이 시점에서 동 제도의 기능과 역할, 운영방식, 파급효과 등을 종합적으로 재검토하면서 동 제도의 중장기 지속가능성 여부를 냉정하게 판단해 볼 필요가 있다.

이와 같은 문제인식을 가지면서 이 글은 현행 균특제도의 실태와 문제점을 전반적으로 살펴보면서 동 제도의 개선 및 발전방안을 거시적 관점에서 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

## II. 국가균형발전특별회계의 현황 및 실태

### 1. 개요 - 체계와 구조

균특제도는 그 동안 여러 부처에서 분산 추진되어 왔던 각종 지역개발 및 균형발전사업을 하나의

특별회계로 통합 운영함으로써 국가재정운영의 효율성, 계획성, 일관성을 달성하고자 하는 그 나름의 합리적인 정책목적을 배경으로 출범하였다. 이와 같은 도입 배경을 바탕으로 균특은 국가균형발전계획을 재정적으로 뒷받침하는 핵심수단으로서 기능을 하면서 국가균형발전특별법에서 규정하는 다양한 지역개발사업과 지역혁신사업을 주도하고 있다.

균특은 2005년 출범 당시 2개의 계정(지역개발사업계정, 지역혁신사업계정)에 약 5조원 규모로 출발하였으나, 그 후 차츰 규모가 늘어나면서 2007년 현재 약 7조원 규모로 증가하였다. 금년(2007년)부터는 균특계정에 기존의 지역개발사업계정(시·도 자율편성, 균형발전기반지원, 국가직접편성)과 지역혁신사업계정(시·도 자율편성, 국가직접편성) 외에 제주특별자치도계정(균특 고유사업+국고보조사업 등의 종합지원 관리)이 추가로 신설되었다<sup>2)</sup>(국가균형발전특별법 제34조 제2항, 제35조 제2항 참조).

2008년도 예산편성지침(기획예산처)에 의하면 균특은 3개 계정(개발계정, 혁신계정, 제주계정)의 9개 사업 군으로 구성되어 있다. 지역개발사업계정은 ① 시·도 자율편성사업(지역SOC 등 지역의 일반개발사업으로 지방자치단체가 시·도별 신청한도 내에서 자율적으로 편성하는 사업), ② 균형발전기반지원사업(도서, 오지 등 낙후지역 개발사업으로 해당 기초자치단체가 시·군·구별 신청한도 내에서 자율적으로 편성하는 사업), ③ 기타사업(재해예방, 개발제한구역관리 등 국가가 직접 수행하는 사업으로 예산신청 및 편성절차는 다른 회계의 국고보조사업과 동일함)으로 구분된다. 지역혁신사업계정은 ① 혁신계정 중 지자체 자율편성사업(지역산업진흥사업 중심으로 지방자치단체가 기 추진 중인 사업을 대상으로 시·도별 신청한도 내에서 자율적으로 편성함)과 ② 혁신계정 중 국가직접편성사업(지역교육·인력분야 지원사업을 주 대상으로 부처가 직접 편성함)으로 구분된다. 제주계정은 기본구조 면에서 다른 두 계정과 동일하나, 지역의 특성을 반영하는 일부 사업에 있어서 차이를 보이고 있다. 제주계정 중 자율편성사업은 '07년 제주계정 대상사업 중 제주특별자치도가 사업군별 신청한도 내에서 자율적으로 편성하는 사업을 의미하며, 국가직접편성사업은 재해예방 등 국가직접사업을 의미한다.

〈표 1〉 국가균형발전특별회계의 편성체계(2007)

편성방식	계 정		개발계정	혁신계정
	시·도	시·군·구		
지자체 자율편성	시·도		① 시·도 자율편성사업	④ 혁신계정 지자체 자율편성사업
	시·군·구		② 균형발전기반지원사업	-
국가직접편성			③ 기타사업 : 재해예방사업 등	⑤ 혁신계정 국가직접 편성사업

주: 제3의 계정으로 신설된 제주계정은 지자체 자율편성(⑥자율편성사업, ⑦균형발전 기반지원사업, ⑧특별행정기관 이관사무 수행경비 등)과 국가직접편성(⑨국가직접 편성사업)으로 구분된다(기획예산처)

자료: 기획예산처

〈표 2〉 국가균형발전특별회계의 체계와 사업(2007)

(단위: 억원)

구 분	사 업
□ 전체 규모	67,929
① 지역개발사업계정	49,115
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·도 자율편성(2.9조원)</li> <li>• 균형발전기반지원(1.1조원)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군·구 자율편성 (1.0조원, 11개 계속사업)</li> <li>- 국가직접편성 (0.1조원, 11개 신규사업)</li> </ul> </li> <li>• 국가직접편성(0.9조원)</li> </ul>	지역 SOC, 농림 및 문화관광사업(70개) (국지도, 민자접속도로, 배수개선, 지역특화산업, 관광자원 개발, 문화시설 건립지원, 재래시장활성화 등)  낙후지역개발 사업(11개) (접경, 오지, 도서, 소도읍, 신활력, 농어촌 생활환경정비, 농촌/어촌/산촌종합개발, 개발촉진지구 지원, 도서지역식수원개발)  재해 및 그린벨트 사업(12개) (재해위험지구 정비, 농업재해예방, 하천재해예방, 개발제한구역 관리 등)
② 지역혁신사업계정	15,338
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·도 자율편성 (0.5조원, 16개 사업의 계속사업)</li> <li>• 국가직접편성 (1.0조원, 16개 사업의 신규사업 및 기타 13개)</li> </ul>	지역전략산업 진흥, 테크노파크 조성, 지방연구중심대학, 과학연구단지 육성, 지방문화산업 육성, 지역 S/W산업 진흥 등  산업단지 혁신클러스터, 기업지방이전 촉진, 산학협력중심대학 지원, 지방대학혁신 역량강화(Nuri), 살기좋은 지역만들기 등
③ 제주특별자치도계정(07년 신설)	3,476
	제주도 국고보조사업, 7개 특별행정기관, 자치경찰 이체 인건비 등

주: '07년도 균특 규모는 전년대비 7.6% 증가한 것임  
 자료: 기획예산처

2007년도 균특 예산은 총 6조 7,929억원이고, 이것은 지역개발사업계정 4조 9,115억원(균특 예산의 72.3%), 지역혁신사업계정 1조 5,338억원(22.6%), 그리고 제주특별자치도 계정 3,476억원(5.1%)으로 구성되어 있다. 각 사업계정별 내역을 살펴보면, i) 지역개발사업계정은 시·도 자율편성사업 2.9조원, 균형발전기반지원 1.1조원, 국가직접편성 0.9조원, ii) 지역혁신계정은 시·도 자율편성사업 0.5조원, 국가직접편성사업 1.0조원, 그리고 iii) 제주특별자치도 계정은 3,476억원으로 각각 구성되어 있다.

2007년도 균특의 정책적 특징으로는 지자체 자율편성사업을 상대적으로 확대한 점과 지역경제 활

2) 제주특별자치도계정은 2006년에 출범한 제주특별자치도에 대해 국가가 재정을 효과적으로 지원할 목적으로 신설한 예외적 재정제도라 할 수 있다.

성화 분야(산업·중소기업, R&D 등)와 재해예방분야를 중점적으로 지원하는 점을 꼽을 수 있다. 지자체 자율편성사업의 경우 '06년 2.8조원에서 '07년 4.5조원으로 대폭 증액을 하였는데, 그 주요 내역은 다음과 같다(기획예산처).

- ① 낙후지역 개발사업(오지개발, 도서개발, 소도읍 육성, 신활력 지원, 농촌마을개발 등 11개 사업의 계속사업 : 총 1.0조원 수준)의 경우 기존의 사업별 지원방식에서 시·군·구에 낙후지역 개발사업의 총 한도를 부여하고 그 안에서 자율적으로 편성하도록 제도를 개선하였다(사업별 재원 칸막이 제거, 시·군·구 자율성 강화).
- ② 지역혁신분야사업(지역전략산업 진흥, 지방문화산업 육성 등 16개 사업의 계속사업 : 총 0.5조원 수준)의 경우에도 시·도에게 자율편성권을 부여하는 등 지방의 선호와 자율성을 높이고자 시도하였다.
- ③ 관련사업의 효율적인 운영, 관리를 위해 농어촌지역개발사업 중 신활력 지원(1,882억원)과 오지개발사업(1,134억원)을 행정자치부 소관에서 농림부로 이관하였다.
- ④ 그밖에 기존 지역개발사업과의 연계 추진을 통한 사업의 효율화를 도모하였다.

〈표 3〉 국가균형발전특별회계의 분야별 투자규모와 변동 상태

(단위: 억원, %)

구 분	'06년	'07년	비 고
계	63,114	67,929 (7.6%)	전년 대비 7.6% 증가
■ 지역 SOC	16,765	18,190 (8.4)	국지도(5,889), 하천재해예방(3,435)
■ 농어촌 지역개발	21,227	22,425 (5.6)	농업생산기반정비(3,675), 신활력(1,882)
■ 문화·관광개발	4,641	4,795 (3.3)	문화관광자원개발(1,031), 지방체육시설(836)
■ 산업·중소기업	9,631	10,633 (10.4)	지역전략산업(4,236), 재래시장 활성화(1,616)
■ 인적자원 육성	4,880	4,874 (?0.1)	지방대학혁신역량 강화(2,594)
■ 과학기술·정보화	532	864 (62.4)	지방과학연구단지(177), 지역S/W산업진흥(187)
■ 환 경	2,035	2,368 (16.3)	급수취약지역식수원개발(1,907)
■ 기 타	3,403	3,779 (11.0)	재해위험지구정비(1,332)

자료: 기획예산처

## 2. 재원 및 대상사업

균특을 구성하는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정은 각각 재원(세입)과 대상사업(지출수요)을 달리하고 있다. 두 계정을 합친 총예산 규모(2007년)는 6.4조원이고, 이 중 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정은 각각 전체 예산의 76%(4.9조원)와 24%(1.5조원)를 사용하고 있다(제주특별자치도계정은 별도 고려). 2007년도 현재 균특사업은 10여 개 부처가 관장하는 100개 이상의 사업으로 구성되어 있으며<sup>3)</sup>, 각 계정별 세입과 지출사업의 내역이 <표 4>와 <표 5>에 수록되어 있다. 균특의 재원과 대상사업은 대부분 기존의 국고보조사업, 지방양여금사업, 국가직접 사업(개발촉진지구 등), 출연금사업 등으로부터 이관 설치된 것으로 형성되어 있다.

균특의 재원은 기본적으로 신규 재원보다 기존 자금(주세수입, 과밀부담금 등 각종 부담금, 각종 특별회계 전입금, 일반회계 전입금, 세계잉여금 등)을 기반으로 조달되었다. 균특제도가 약 5조원 규모로 출범할 당시 정부가 “국가균형발전”이라는 거대한 정책목표를 천명하면서 기존 사업자금을 제외하면 실제 1조원도 되지 않는 신규 자금만을 추가적으로 투입한 사실은 동 제도의 역량 및 성장 가능성을 가늠케 하는 태생적 한계로 간주된다. 정확한 추계는 하기 어렵지만, 국가 차원에서 지역간에 존재하는 경제적·문화적 격차와 불균형 문제를 근본적으로 해소하기에는 연간 5-7조원 규모의 재원 투자는 턱없이 부족해 보인다.

균특의 기간 재원에 해당하는 주세수입의 증장기 성장성이 불투명한 점은 균특재원의 불안정성 문제를 제기하기에 충분하다. 최근 10여 년간의 관련통계를 분석해 본 결과 주세수입의 연평균 증가율이 국세수입(내국세 수입)의 연평균 증가율보다 낮았고, 이러한 경향은 앞으로도 크게 변하지 않을 것으로 예상된다. 이러한 사실은 균특의 재원 신장률이 지방교부세나 국고보조금제도의 재원 신장률에 비해 상대적으로 뒤떨어질 가능성이 높음을 암시한다. 앞으로 국가 일반회계로부터의 전입금이 강화되거나 (내)국세와 연계가 이루어지지 않는 한 균특의 규모가 크게 성장할 가능성은 상당히 낮아 보인다.

3) 주요 부처별로 파악하면, 지역개발계정 예산의 60% 이상을 건교부와 농림부가 관장하고 있고, 지역혁신계정 예산의 약 80~90%를 산자부와 교육인적자원부가 주관하고 있다(소수 부처의 균특사업 주도).

〈표 4〉 지역개발사업계정 내역

세입(자원)	주세수입의 100분의 80, 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역훼손부담금, 농어촌구조개선특별회계 전입금, 농어촌특별세관리특별회계법 전입금, 자동차교통관리개선특별회계 전입금, 공공자금관리기금의 예수금, 일반회계 또는 특별회계로부터의 전입금, 지역혁신사업계정으로부터의 전입금, 기타 용자금의 원리금, 소속재산 임대료 및 매각수입, 일시차입금, 세계잉여금, 기타수입금 등
지출사업	지방자치단체에 대한 사업보조(낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련사업, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련사업, 지역의 문화·예술 및 관광자원의 개발 및 확충 관련사업, 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화에 관한 사업, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업, 기타 대통령령이 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업), 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 관련 사업경비, 국가균형발전과 관련하여 지역개발을 촉진하기 위한 조사·연구 사업에 필요한 경비, 공공자금관리기금의 예수금에 대한 원리금 상환, 소속재산의 관리·운영경비, 일시차입금의 원리금 상환, 계정의 관리·운영에 필요한 경비, 지역혁신사업계정으로의 전출금, 그밖에 지역개발 및 토지 관리에 관하여 대통령령이 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 소요경비의 지원 등

자료: 기획예산처

〈표 5〉 지역혁신사업계정의 내역

세입(자원)	주세수입의 100분의 20, 통신사업특별회계로부터의 전입금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 일반회계 또는 특별회계로부터의 전입금, 지역개발사업계정으로부터의 전입금, 기타 용자금의 원리금, 일시차입금, 세계잉여금, 기타수입금 등
지출사업	지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지역전략산업의 육성관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지방대학의 육성 및 지역인적자원의 개발관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지역의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥에 관한 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 소요경비의 지원, 지역의 균형발전과 관련하여 지역혁신을 촉진하기 위한 조사·연구 사업에 필요한 경비, 공공자금관리기금의 예수금에 대한 원리금 상환, 일시차입금의 원리금 상환, 계정의 관리·운영에 필요한 경비, 지역혁신사업계정으로의 전출금, 그밖에 지역혁신에 관한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 소요경비의 지원

자료: 기획예산처

〈표 6〉 국가균형발전특별회계의 계정별 자원과 지출수요

'04예산 (5.0조원) 개발계정(4.0조원)	'05예산 (5.5조원) 개발계정(4.2조원)	'07예산 (6.8조원) 개발계정(4.9조원)
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 국고보조금(123개, 3.4조원) - 도서종합개발, 수해상습지 개선 등</li> <li>□ 지방양여금(3개, 0.4조원) - 오지개발, 농어촌생활환경정비, 청소년육성</li> <li>□ 국가직접사업 등(6개, 0.2조원) - 개축지구, GB사업 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 국고보조금(116개, 3.6조원) - 도서종합개발, 수해상습지 개선 등</li> <li>□ 지방양여금(3개, 0.3조원) - 오지개발, 농어촌생활환경정비, 청소년육성</li> <li>□ 국가직접사업 등(6개, 0.3조원) - 개축지구, GB사업 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 시·도 자율편성(70개, 2.9조원) - 국지도, 문화시설건립 지원 등</li> <li>□ 균형발전기반지원(11개, 1.1조원) - 오지개발, 농어촌생활환경정비, 신활력 등</li> <li>□ 국가직접사업 등(12개, 0.9조원) - 재해위험지구 정비, GB사업 등</li> </ul>
혁신계정(1.0조원)	혁신계정(1.3조원)	혁신계정(1.5조원)
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 보조금, 출연금 등(23개) - 4+9개 지역진흥사업, 지방대학혁신역량강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 보조금, 출연금 등(35개) - 4+9개 지역진흥사업, 지방대학혁신역량강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 보조금, 출연금 등(45개) - 산업단지 혁신클러스터, 지방대학혁신역량강화</li> </ul>

주: 기획예산처(2005년도 국가균형발전특별회계 운용 개요, 2005)와 보도자료(2007)를 정리한 것임.

### 3. 지방자치단체의 예산 신청 등<sup>4)</sup>

지방자치단체의 균특예산 신청은 시·도지사가 예산신청서를 관계 중앙행정기관의 장 및 국가균형발전위원회에 제출하는 절차를 통해 이루어진다(지방자치단체가 국가균형발전위원회에 예산을 제출할 때에는 반드시 행정자치부장관을 경유해야 한다). 이 때 국가균형발전위원회는 시·도지사가 제출한 예산신청서를 국가균형발전계획과의 정합성, 지자체 사업우선순위의 타당성 등에 초점을 두고 검토한 다음 검토의견서를 7월 31일까지 기획예산처 장관에게 제출하도록 되어 있다. 연구개발사업의 경우 국가균형발전위원회는 연구개발사업에 대한 검토의견을 국가과학기술위원회에 제출해야 하며, 동 위원회는 각 지방자치단체의 R&D 사업 신청내용과 국가균형발전계획과의 연계성, 지방자치단체별 중복신청, 국가균형발전위원회 의견 등을 종합 검토한 다음 검토의견서를 기획예산처 장관에게 제출해야 한다(7월 31일 한).

여기에서 2008년도 예산편성지침에서 강조하는 주요 예산신청 관련사항을 요약 기술하면 다음과 같다(지역개발계정 사업 중심).

첫째, 개발계정 중 시·도 자율편성사업의 경우 i) 성과부진 사업<sup>5)</sup>은 자율편성 시 전년 대비 10% 이상 의무적으로 세출 구조조정을 하며, ii) 부지 확보, 각종 영향평가, 지방재정투융자심사 등 사전이행 절차를 완료하지 못한 사업은 균특예산을 신청할 수 없으며, iii) 국회·감사원·언론 등에서 예산 낭비사례 또는 선심성·행사성 사업으로 지적된 사업은 최대한 신청을 억제한다.

둘째, 개발계정 중 균형발전기반 지원사업의 경우 시·군·구는 계속사업에 대해 신청년도 내에서 자율적으로 편성하여 시·도에 신청하되, i) 사업추진이 곤란할 정도의 급격한 사업별 예산조정은 자제하고, ii) 각 사업별로 재정당국에서 인정한 국비지원 총규모를 초과하거나 기본계획 반영사업 이외의 신규 내역에 대한 예산 신청은 허용하지 않는 것으로 한다.

셋째, 개발계정 중 기타사업의 경우 시·도지사는 국가균형발전특별회계 이외의 국고보조사업과 동일한 절차에 따라 예산을 신청한다. 다만, 토지관리사업, 개발제한구역 토지매입사업, 개발제한구역 관리사업(일부)은 자치단체가 예산 신청을 하지 않고 건설교통부가 직접 예산을 요구한다.

4) 기획예산처의 예산편성지침(2008)을 참고하여 정리하였음.

5) 균특사업 중에서 집행실적이 부진한 사업(예산현액 기준 집행실적 50% 이하)과 균형위 평가결과 하위에 속하는 사업을 말한다.

#### 4. 제주특별자치도계정의 신설

정부는 제주특별자치도의 정착, 발전을 국가재정제도를 통해 적극적으로 뒷받침할 목적으로 2007년에 제주특별자치도계정을 군특 내에 신설하였다(국가균형발전특별법 제32조(계정의 구분): 회계는 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정 및 제주특별자치도 계정으로 구분한다)<sup>6)</sup>. 신설된 제주특별자치도계정은 134개 국고보조사업, 7개 특별지방행정기관(제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청, 제주지방노동사무소 및 제주지방노동위원회, 제주지방중소기업청, 제주보훈지청, 제주환경출장소) 사업 및 자치경찰운영 경비를 포함하여 총 3,476억원 규모로 편성되었다.

### III. 국가균형발전특별회계의 제도적 의의와 문제 및 한계

군특제도는 제도적 의의와 장점을 갖는 동시에 문제와 한계를 지니고 있다. 군특제도가 시행된 지 불과 2년 남짓하기 때문에 현실적으로 군특제도의 목적 달성 정도를 객관적으로 점검하기에는 기본 제약이 존재하지만, 여기서는 그동안 관측되어 온 운영 실태를 군특의 도입 목적 등에 비추어 동 제도의 장점과 문제점 그리고 한계에 관하여 기술하고자 한다.

#### 1. 국가균형발전특별회계의 의의와 장점

군특제도가 지니는 의의와 장점에 관하여 간단히 기술하면 다음과 같다.

첫째, 군특제도는 종전에 여러 부처에서 다수의 예산회계를 통해 산발적으로 운영해 오던 지역개발 사업을 하나의 특별회계 속에 통합, 운영할 수 있는 제도적 기반을 구축한 점에서 중요한 의의가 있다. 이러한 조치 결과 그 동안 각 부처별로 단편적이고 일부 중복적으로 운영되었던 각종 지역개발사업들이 거시적 차원에서 종합적이고 체계적으로 수행될 수 있는 운영시스템의 틀 안에 들어오게 되었다. 아직은 완성도가 매우 높은 수준은 아니지만, 군특제도가 시행되면서 부처 중심의 단편적이고 중복적인 사업추진의 관행들은 조금씩 사라지고 있다.

6) 제주특별자치도 계정의 근거 법령으로는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제76조(제주자치도에 대한 국가의 재정지원) ② “국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 “국가균형발전특별법”의 국가균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다”를 지적할 수 있다.

둘째, 균특제도는 기존의 국고보조사업과 비교할 때 사업의 선정과 보조금의 안배 과정에서 지방의 선호와 자율성을 배려하는 제도적 장치를 상대적으로 많이 구비하고 있다. 이러한 사실은 지역개발계정 사업 중 지자체 자율편성사업이 전체 균특 예산과 지역개발사업계정 예산의 각각 57.4%와 79.6%를 차지하는 사실을 통해 미루어 짐작할 수 있다(물론 지자체 자율편성사업이 지방의 선호와 자율성을 완전히 보장해 주는 운영시스템이라고 말할 수는 없다). 이와 같은 제도적 특성은 지방자치와 지방분권을 추구하는 시대적 변화 상황에 부응할 뿐 아니라 지방자치단체가 선호하는 공공사업을 국가가 적극적으로 지원해줌으로써 재정운영의 효율과 효과를 실질적으로 제고시키는 순기능 측면에서 의미가 있다.

셋째, 균특제도는, 비록 일부 사업에 한정되지만, 배분공식을 사용해서 자금을 배분하는 장점을 갖고 있다. 국가와 지방이 상호이해관계를 지니는 모든 사업에 대해 공식을 사용해서 자금을 배분할 수는 없지만, 가능한 배분공식을 많이 사용할수록 자금배분의 객관성과 사업추진의 계획성 및 예측가능성이 높아지는 것은 분명하다.

넷째, 균특제도는 사업의 성과를 예산에 반영하는 보조금제도로서 장점이 있다. 균특의 사업성과 평가체계와 운영 수준은 현재 초보단계에 불과하지만, 그 동안 국고보조사업이나 지방양여금사업에 대한 성과평가가 전혀 이루어지지 않았음을 감안할 때 균특제도의 성과관리 접근은 재정의 효율적 관리 측면에서 바람직한 시도로 간주된다.

## 2. 국가균형발전특별회계의 문제와 한계

이상에서 기술한 바와 같이 균특제도는 그 나름의 제도적 의의와 장점을 갖고 있지만, 동 제도는 다음과 같은 문제와 한계를 지니고 있다(임성일 외, 2005, 2007 참조).

### (1) 정체성 문제

균특제도가 안고 있는 가장 큰 문제점은 기존의 국고보조사업과 본질적인 차이를 보이지 못하는 데 있다. 구체적으로, 균특제도는 대상사업, 사업의 규모, 자금의 사용용도 지정, 자금배분방식, 지방비 부담 등 여러 면에서 국고보조금제도와 큰 차이를 보이지 못하며, 이로 인해 정체성 문제의 골레를 벗어나지 못하고 있다. 물론 균특사업이 국고보조사업에 비해 제한된 범위에서나마 자금용도에 포괄성을 부여하고 공식에 의한 자금배분, 잔액의 정산·반납제도 폐지 등 보다 유연한 장치를 내장하고 있

는 것은 사실이나, 전체 시스템적 관점에서 볼 때 그것이 국고보조사업과 본질적인 차이를 인정할 만큼 중요하고 영향력 있는 요인으로 간주될 수는 없다.

무엇보다도 제도의 도입단계에서 매우 진지하게 구상되었던 포괄보조금제도의 구축방안이 실시 과정에서 무시되고 대부분의 사업들이 특정보조금 방식으로 운영되는 것이 균특제도의 정체성을 위협하는 가장 큰 요인으로 작용하고 있다. 일반적으로 포괄보조금과 특정보조금을 구분 짓는 가장 중요한 기준으로 보조금의 사용용도 지정(사용용도 범위의 협소성·포괄성 포함), 배분공식 사용, 지방비 부담의 유무 등을 들 수 있다. 이러한 기준에 비추어 볼 때 현행 균특사업은 일부 배분공식 적용사업을 제외하고는 이상의 요건을 충족하지 못하는 실정이어서 균특 전체로는 특정보조금으로 간주되는 것이 타당하다. 이와 같은 제도적 특성을 간과할 때, 지방선호 사업을 지원하고 지방에 상당한 자율과 선택을 부여하려는 균특제도의 운영기조가 충실히 반영되는 데는 기본한계가 있다.

균특사업이 다수의 소규모 단위사업으로 구성되고 부처간·사업간의 연계가 부족한 문제(국고보조사업의 고질적 문제)도 균특의 정체성에 영향을 미치는 요인이다. 균특이 도입되면서 하나의 통합적 특별회계가 탄생되기는 했으나 여전히 그 속에 다수의 소규모 사업과 “부처 칸막이”가 존재하고, 부처간 선의의 경쟁보다 새로운 형태의 “지분(이해) 챙기기” 현상이 부각되는 경향이 생기고 있다. 이것은 한마디로, 균특제도가 지역개발사업과 관련재원을 하나의 특별회계로 통합하는 형식적 통합에는 성공하였지만, 운영·관리 방식을 전면적으로 개조하는 실질적 통합에는 성공하지 못하고 있음을 의미한다. 이러한 상태에서 부처간(사업간)의 조정, 나아가 지역개발계정과 지역혁신계정간의 조정은 쉽지 않을 것이며, 이것은 궁극적으로 국가재정자원의 비효율적 활용 문제로 이어진다.

균특의 핵심계정인 지역개발계정과 지역혁신계정의 정책목표가 상이하고, 양자의 경제·재정적 효과를 연계하는 제도적 장치가 없는 점도 균특의 정체성 문제를 초래하고 있다. 두 계정을 면밀히 살펴보면, 양자는 정책의 목표, 대상사업의 유형과 성격, 재원, 운영방식, 재정·지역경제 파급효과 등에서 큰 차이를 나타내고 있다. 비록 법령상에는 표명되어 있지 않지만, 사실상 효율성(지역혁신계정)과 형평성(지역개발계정)이라는 상호 상충적인 정책목표를 추구하는 두 계정을 하나의 특별회계 속에 포함시켜 가동한 결과, 적절한 제도적 수단(사업, 배분방식 등)의 선택과 정책효과 측정·관리 면에서 매우 어려운 상황이 초래되고 있다. 두 계정의 존재는 현실적으로 상호 조화적이고 상승적인 정책효과를 가져다주기보다 균특제도의 중장기 발전을 저해하는 장애요인으로 작용할 가능성이 크다.

## (2) 지역균형발전의 실천적 개념 정의 미비와 낙후지역 지원성과 부족

지역균형발전을 추구하는 균특 예산이 낙후지역에 집중해서 충분히 안배되지 못하는 문제가 나타나고 있다. 이 문제는 기본적으로 정부의 정책의지와 전략의 부족에 기인하고 있다. 구체적으로 언급하자면, 낙후지역과 균형발전에 대한 보다 정교한 실천적 개념과 운영수단을 고안하지 못한 상태에서 정부가 균특제도를 실시한데서 그 원인을 찾을 수 있다<sup>7)</sup>. 참여정부는 균형발전을 국정기조로 천명하였음에도 불구하고 지역(또는 지역간)의 발전 정도 내지 낙후 정도를 개념적으로 정의하고 구체적으로 측정하는 운영인프라의 구축문제에 대하여는 상대적으로 소홀하였다. 예를 들어, 이론과 실제에 있어서 유용한 변수로 인정되는 지역별 개인소득(personal income)이나 고용 수준 등에 대한 기초인프라를 구축하였다면 지역간의 불균형 상태를 최소한 합리적으로 비교 점검할 수 있는 기틀이 마련되었을 것이다. 만일 앞으로도 계속해서 균특제도가 “균형, 불균형”에 대한 명확한 실천적 개념정의와 적용수단을 철저히 구비하지 못한다면 동 제도의 역량과 운영의 한계는 크게 협소해 질 것이 분명하다.

현실적으로 균특 자금이 거의 전국에 걸쳐 지역간에 큰 편차 없이 배분되고 있는 현상은 균특제도가 낙후지역이나 조건불리지역을 대상으로 자금을 중점 지원해 주는 시스템이 아님을 단적으로 시사한다. 이러한 현상은 균특이 탄생하는 과정에서 지방양여금사업과 국고보조금사업 중 균형발전과 무관한 다수의 사업들을 흡수(소위 “잡탕식 사업 구조화”)할 때부터 어느 정도 예견된 바이다. 균특제도가 진정 균형발전을 추구하는 제도로서 거듭나기 위해서는 무엇보다도 균형발전과 직접적인 관계가 없는 사업들을 시스템에서 과감하게 탈락시키는 사업 재구조화 작업을 단행해야 한다.

지역개발계정의 자율편성사업의 경우에도 균형발전이나 낙후개발에 중점을 두는 자금의 배분이 이루어지지 않는 현상이 나타난다. 이러한 현상은 중앙정부의 자금배분공식이 갖는 한계와 시·도의 자금배분 권한에서 빚어지는 내재적 문제와 관련이 있다. 예를 들면, 현재 중앙정부가 균특 자금을 안배하는 과정에서 지역간 재정력 격차를 반영할 목적으로 사용하고 있는 재정력지수와 주민세 소득할 변수는 지역의 재정력(fiscal capacity)이나 소득을 대리하는 변수로서는 여러 면에서 부적합하다(이에 대하여는 뒤에서 구체적으로 언급된다). 자율편성사업은 중앙정부가 인구, 면적 등 일정한 배분기준에 의해 산정한 한도액의 범위 내에서 각 시·도가 예산을 신청하는데, 이 때 시·도는 관할 기초자치단체 간에 존재하는 경제·사회적 낙후 정도의 차이를 충분히 반영하지 않은 채 자금을 배분하는 경

7) 이것은 어떤 면에서 소프트웨어(software)가 제대로 구축되지 않은 상태에서 하드웨어(hardware)를 시장에 내어 놓는 것에 비유할 수 있다.

향이 있다(시·도는 자체적으로 수립한 배분공식이나 기타 정책적 결정에 의해 균특예산을 기초자치단체에 재 배분하는데 이 과정에서 적지 않은 정치적 의사결정과 정책판단이 가미되고 있는 것이 현실이다). 현재까지 파악된 바에 의하면 시·도 가운데서 매우 정치화된 배분공식과 유용한 통계자료를 가지고 기초자치단체에 균특 자금을 배분하는 곳은 없는 것으로 파악된다. 특히, 일부의 경우 객관적인 배분기준을 제대로 구비하지 못하는 실정이어서 진정한 의미에서의 균형발전을 위한 재원배분은 기대할 수가 없다.

### (3) 재원의 규모 충분성, 안정성 문제

균특의 재원 규모와 내역을 파악하면 재원의 충분성(적정성) 및 안정성 측면에서 문제가 발견되는데, 이것은 동 제도의 중장기 지속가능성을 위협하는 요인이 될 수 있다.

먼저, 국가 차원에서 추진하는 거대 정책목표 - “지역간 격차 해소”와 “균형발전” - 을 재정적으로 뒷받침해 주는 기간제도의 규모가 연간 5-7조원(국가예산 대비 2~3%)인 사실은 재원의 충분성 문제를 제기하기에 충분하다(물론 재원 규모의 충분성과 적정성을 논하기 위해서는 지역간에 존재하는 경제·사회적 격차와 불균형 현상의 경제적 교정 가치에 대하여 보다 철저한 추정이 수반되어야 한다). 역설적으로 표현해서, GDP의 1%도 되지 않는 예산을 매년 투입해서 지역간 불균형을 근본적으로 완화하려는 접근은 지역간 불균형의 상태가 심각하지 않을 경우에만 가능할 수 있다.

다음으로, 앞서 언급한 바와 같이 균특제도를 도입하는 과정에서 신규 자금이 크게 투입되지 못한 점이 균특제도의 성장과 관련된 태생적 한계이자 향후의 재원확충 가능성을 제약하는 요인임을 지적하고자 한다. 이러한 가운데 균특의 기간 재원인 주세수입의 중장기 성장성이 취약한 현상이 관측되는데, 이것은 균특 재원의 단기 불안정성 요인이자 지속적으로 균특제도의 확대 가능성에 위협을 가하는 요인으로 작용할 가능성이 크다.

### (4) 사업절차의 복잡성, 광역·기초자치단체간 역할 분담 문제

균특사업은 지방자치단체의 입장에서 예산의 신청단계부터 확정단계에 이르기까지 직접 상대해야 할 중앙부서가 국고보조사업에 비해 많은 문제점을 내포하고 있다. 사업절차의 복잡성 문제는 균특제도의 도입 취지에 맞지 않으며, 자치단체로 하여금 불필요한 시간과 인력을 소모하도록 하는 원인이

된다. 제도운영의 본질이 아니면서 불필요하게 비효율성을 유발하는 문제점들은 과감하게 개선되어야 한다.

균특사업의 운영을 둘러싼 광역과 기초자치단체간의 권한 및 역할 분담과 관련해서 문제가 발생하고 있다. 현실적으로 지역개발계정 사업 중 많은 부분이 기초자치단체에서 실시되는데 반해 각종 권한의 행사와 사업관리는 광역자치단체 중심으로 이루어지는데, 이를 둘러싸고 적지 않은 문제가 발생하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 시·도에서 시·군·구로 자금이 배분되는 일부 계정의 경우 균특의 자금 안배가 시장과 도지사의 정책판단과 의지에 의해 좌우되는 경향이 나타나며, 그 결과 정책운영의 자의성 문제와 기초자치단체의 자율성 및 선호 확보에 애로가 발생한다. 광역자치단체가 기초자치단체에 균특 자금을 재 배분하는 과정에서 정치적 판단과 지역 안배 요인들을 완전히 배제하기가 어려운 현실을 인식할 때 광역자치단체의 권한과 역할에 대하여 다각도에서 심도 있게 재검토할 필요가 있다.

현재와 같이 광역자치단체의 권한과 역할이 강조될 경우 기초자치단체로서는 중앙정부와 광역자치단체라는 두 기구를 대상으로 업무를 협상하고 조정해야 하기 때문에 자연히 사업운영의 자율성과 책임성을 유연하게 발휘하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 균특제도의 취지와 재정효율성의 구현 관점에 입각할 때 실제 사업을 실시하는 자치단체에 대해 사업운영의 자율성을 보다 많이 부여하는 것이 합리적이다.

##### (5) 배분공식의 한계와 배분결과 미공개 문제

일부 균특사업(자율편성사업 등)의 예산배정 과정에서 사용하는 배분공식의 객관성 문제가 제기되고, 또한 제한된 분석대상(16개 시·도 자료)을 가지고 회귀분석을 실시하는데 따른 문제가 발생하고 있다. 예컨대, 자율편성사업의 한도액을 설정하는 배분공식에 지역의 낙후 정도를 파악하는 변수로 재정력지수와 주민세 소득할을 사용하는 것은 여러 면에서 적절하지 않다. 혹자는 통계자료의 이용가능성 한계로 인해 불가피하게 이들 변수를 사용한다고 강변할지 모르지만, 이들 변수가 내포하는 문제와 한계를 명확히 인식한다면 그러한 주장은 설득력을 잃게 된다(당장 자료이용이 어렵다면 시간을 두고 투자를 해서 적절한 자료를 구득하는 것이 바른 접근일 것이다).

무엇보다도 현행 재정력지수에는 재정수요(fiscal needs) 산정의 불합리성이 내재되어 있고, 주민세 소득할은 소득과세에 포함되지 않는 지역의 다양한 소득(자영업 소득 등)을 체계적으로 포괄하지 못하는 문제점(즉, 실제 소득의 지역간 차이를 추정하는데 실패하는 문제점)을 안고 있다. 이러한 상

황을 인식할 때, 지역별 개인소득을 추계하는 등 지역간의 균형·불균형을 합리적으로 비교 점검할 수 있는 객관적 통계(자료)시스템을 구축하는 작업이 하루 속히 추진되어야 한다. 그리고 배분공식에 사용된 변수 가운데 인구와 같이 재정의 수요(needs)적 측면과 함께 재정의 능력 및 낙후 정도를 동시에 반영하는 변수들이 있는데, 이에 대한 정책적 논거가 제대로 정리되어 있지 않다.

또 다른 큰 문제는 균특 자금의 지역별 배분내역을 공개하지 않는 정부의 입장이다. 균특 예산이 편성, 집행된 지 3년에 이른 지금까지 자금배분의 세부 내역이 공개되지 않은 결과 균특의 정책 목적 달성 상태와 결과에 대해 객관적으로 파악할 길이 없다. 국가재정자원의 사용 결과를 적시에, 적절한 방식으로 공개하지 않는 것은 우선 재정의 투명성(fiscal transparency)을 강조하는 재정 운용의 시대적 정신에 부합하지 않는다. 그 뿐 아니라 이러한 현상은 실천적 측면에서 자금 배분의 객관성, 사업·지역·연도간의 실적 평가, 경제적 파급효과의 측정을 객관적으로 할 수 없게 만들며, 총체적으로 자치단체의 재정책임성(fiscal accountability)을 확보하는데 중요한 장애요인으로 작용한다.

균특 자금에 대한 각종 정보 - 자치단체별, 사업유형별, 계정별, 세부사업별 배분내역 등 - 가 공개될 경우 국가 차원과 지역간 비교 차원에서 균형발전 달성도를 측정할 수 있음은 물론 각종 경제·사회·인구·예산회계 통계와 연계된 다양한 계량분석을 실시할 수가 있다. 이러한 분석정보를 토대로 배분공식과 변수의 적정성 검증, 개발계정과 혁신계정간의 관계성, 나아가 균특제도의 위상과 중장기 개선방향을 모색할 수가 있다. 지역별·자치단체별로 왜, 어떤 사업에, 얼마의 보조금을 받고 있는지에 대한 기본정보가 제공되지 않을 경우 유사 자치단체간의 비교를 통한 경쟁과 견제·점검이 불가능하고, 자치단체간의 상호학습(mutual learning)효과를 기대할 수 없다. 이러한 상태에서는 균특사업의 경쟁가격을 측정할 수가 없고, 가격신호기능(price signalling)이 작동하지 않을 경우 정책결정의 참된 가치와 효과를 객관적으로 측정할 방법이 없다. 따라서 국가재정자원의 효율과 효과를 객관적으로 판단할 수가 없다.

## (6) 지역선호사업 지원정책의 한계와 일부 사업의 집행실적 부진

균특제도가 의도하는 지역선호사업의 배려 정책목표가 세부 전략의 미비와 지방의 현실 한계에 부딪혀 제대로 구현되지 못하는 한계가 노정되고 있다. 구체적으로 언급하면, 사업신청과 최종결정 사이에 시간적 간극이 존재하고, 시·도별 한도와 시·도 소속 기초자치단체간의 사업경쟁으로 인해 지역선호사업의 채택 비율이 낮은 현상이 나타난다. 여기에다 신청사업의 규모 다양성, 개별 사업의 불가분성, 정치적 안배 경향 등이 더해지면서 보편적, 평준화 지향적 자금안배현상이라 할 수 있는 소위

‘지역단위의 나눠 먹기식 안배’ 경향이 두드러지고 있다.

균특사업 가운데 집행이 적기에 이루어지지 못하여 사업을 이월시키는 현상이 증가하고 있는데 이 문제에 대하여 예의 주시할 필요가 있다. 사업의 이월사례는 다양한 원인에 의해 발생하는데, 크게 보아 균특의 자체 장치 미비와 일부 지자체의 도덕적 해이 등이 복합해서 나타나고 있다<sup>8)</sup>. 중요한 사실은 과도한 사업이월이 재정운영의 효율성과 계획성에 문제를 초래하고, 그것이 지속될 경우 지방자치단체의 재정 자율성과 책임성간에 심각한 괴리현상을 유발시킨다는 점이다.

〈표 7〉 이월사업 예 - 문화예술인기념사업 예산집행 내역('06. 10월 현재)

(단위: 백만원)

세부사업명	'05년도		'06년도		'07년도
	예산액	집행액	예산액 (예산현액)	10월까지 집행액	예산안
강릉 김동명 문학관	150	-			
인제 박인환 문학관	200	-			
충주 충주문학관	150	20			
홍성 만해문학체험관	450	315	450	-	
무주 놀인 문학관	500	-			500
해남 김남주 문학관	200	미교부 (사업포기)	100	미교부 (사업포기)	
강화 문학관			100	10	100
박동진 판소리기념관			420	-	210
석정 문학관			400	64	600
정채봉 기념문학관			190	-	113
박재삼 문학관			180	-	171
김천 문학관					400
임제(백호) 문학관					300
합 계	1,650	335	1,840	74	2,394

주 : 집행실적 부진사유

- 일부 지자체의 사업계획 변경 및 문화재 발굴조사 실시 등으로 인한 사업 지연
- 국고보조율이 다른 사업보다 크게 낮아 지방비 확보가 어려워 집행실적이 부진

자료 : 기획예산처

## (7) 기타

균특제도는 지방세제도와 다른 재정이전제도와 상호 연계 및 보완장치를 확보하지 못한 채 독자적으로 운영되는 한계를 지니고 있다. 특히, 균특이 재정형평기능을 담당하는 지방교부세제도와 배분과

8) 이월사업 증가현상은 지방자치단체가 사전타당성 조사, 지역주민 상황, 재원확보 방안 등에 대한 명확한 검증절차 없이 투자사업을 추진하는 관행과 관련이 있다. 일부 자치단체들은 균특사업이 국고보조사업에 비해 유리한 점(예 : 정산반납시스템 부재, 예산전용가능성)을 편의적으로 활용하는 도덕적 해이(moral hazard)를 보이는 것으로 파악된다.

정, 배분효과, 사후 조정 등의 차원에서 연계시스템을 갖지 못하는 것은 재정자원의 효과적 관리에 문제가 있다.

균특사업의 성과평가시스템에도 문제가 있다. 현재 균특사업의 성과평가는 자치단체의 구조조정 노력, 편성지침 준수 여부, 국가정책과의 정합성의 세 항목을 중심으로 이루어지는데, 세부 수단과 접근방법을 검토해 볼 때 종합적이고 객관적인 평가체계라고 간주하기 어렵다. 균특 내에 소규모사업이 많은 것도 균특의 사업평가를 어렵게 만드는 요인이다. 일반적으로 사업수가 많을수록 평가에 소요되는 인력과 시간 등 각종 정보비용이 커져 제대로 된 평가를 하기가 어렵고, 그 과정에서 소위 “나눠 먹기식 사업” 관행이 암묵적으로 자행될 가능성이 높아진다.

#### IV. 국가균형발전특별회계의 개선방향

여기서는 앞서 기술한 국가균형발전특별회계의 장점과 문제 및 한계를 염두에 두면서 균특제도의 중장기 개선방향을 모색하고자 한다. 그 접근에 있어서는 지방자치의 환경변화와 중앙·지방간 재원 배분 체계의 재정립을 염두에 두면서 균특제도의 정체성 확립, 배분방식 및 대상사업 조정, 차등보조율, 기타 운영체계 전반에 걸치는 실천적 정책대안을 모색하는 것이 바람직하지만, 여기서는 지면 제약 등의 이유로 균특의 제도적 정체성을 확립하는 문제에 중점을 두고 기술하고자 한다. 균특의 정체성 확립문제는 균특이 지속적으로 발전하기 위한 필수조건이라 할 수 있는데, 이와 관련하여 이 글에서는 균특의 정책 목표 명확화, 대상사업의 구조조정과 포괄보조금제도로의 발전, 자본보조금제도로의 변화 등의 이슈들을 중점적으로 다루면서 기타 균특제도의 개선방안에 관하여도 간단히 언급하고자 한다.

##### 1. 균특제도의 목적 명확화 및 포괄보조금제도로의 전환

균특제도의 정체성을 확립하기 위해서는 무엇보다도 균특의 목적과 기능을 지역간 균형발전에 초점을 두고 포괄보조금제도로의 전환을 모색함으로써 기존 제도와의 차별화를 이루는 전략을 구사해야 한다.

균특제도가 내재적으로 안고 있는 본질적 문제가 “균형 발전”에 대한 실천개념의 부족과 균형발전의 변화 상태를 구체적으로 측정해 주는 수단의 불비에 있음은 이미 앞에서 지적한 바이다. 앞으로 균

특제도가 발전하기 위해서는 진정 무엇이 (불)균형인지, 불균형의 교정 상태와 목표가 무엇이고 어디까지인지, 그리고 그 변화 상태를 어떻게 측정하고 그 결과를 어떤 방식으로 정책에 반영할 것인지 등의 이슈를 보다 명확히 하는 작업이 반드시 선행되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 지역의 재정 상태와 낙후도를 판단케 해주는 지역별 개인소득과 같은 중요한 정보를 추계하고 공표하는 재정통계 인프라가 조속히 완비되어야 한다.

균특의 특성과 운영기조를 포괄보조금(block grant) 방식으로 전환해야 한다. 이를 위해서는 i) 단기적으로는 다수의 중·소규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 초보적 포괄보조금 방식을 채택하고, ii) 중장기적으로는 소수의 (중)대규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 완성형 포괄보조금제도를 구축하는 접근이 바람직하다(그림 1 참조).

현실 여건을 감안하면서 현재 100개가 넘는 사업을 10여 개의 사업군과 소수의 예외적 개별사업으로 재구조화한 다음 이들을 포괄보조금 방식으로 운영하는 것이 합리적이다(이 과정에서는 균형발전에 부합하지 않는 사업을 국고보조사업 등으로 이관하는 한편 불가피한 경우에 한해 예외적으로 개별사업으로 존치하는 조치를 취할 수 있다). 구체적으로, 다양한 이질적 사업들을 일정한 기준과 원리에 의해 동질적 사업군으로 유형화한 다음 소수의 ‘미니 포괄보조금(mini block grant)’ 주도로 균특을 운영하는 접근방식을 취할 필요가 있다. 이 경우 미니 블럭별로 배분공식을 개발하고, 미니 블럭 단위 또는 그 속의 기능·프로그램·대형사업 단위별로 성과평가체제를 구축하고 평가해야 한다. 이 때 중앙정부는 넓은 범위의 사업영역을 지정해 주고(지방의 자율성과 선택성 제고) 그 범위를 기본단위로 지방의 균특재정 운영을 통제, 관리한다(중앙의 포괄적 성과관리). 이러한 접근을 할 경우 균특사업에 대한 모니터링(monitoring)과 성과평가가 지금보다 훨씬 거시적 차원에서 효과적으로 이루어질 것으로 기대된다.

마지막으로, 미니 포괄보조금제도가 정착하고 그 효과가 입증되는 단계에 도달하면 균특제도를 진정한 의미의 포괄보조금제도(약 5-10개 포괄보조)로 전환시키는 것이 바람직하다. 그리고 이 단계에서는 균특 포괄보조금제도를 균형발전 부문의 자본보조금(capital grant)제도로 발전시키는 방안을 강구하되, 가능하다면 지방교부세제도와 직접 또는 간접으로 연계시켜 구축하는 방안을 모색하는 것도 필요하다. 자본보조금제도가 존재하지 않는 우리의 재정시스템에 ‘균특 자본보조금제도’가 도입될 경우 자금운영의 목적과 성과평가가 한층 더 분명해져 균특제도가 추구하는 균형발전의 목표를 달성하는데 있어서 보다 효과적인 접근이 가능할 것으로 기대된다.

[그림 1] 국가균형발전특별회계의 단계적 포괄보조금화 접근

	〈현행〉	〈단기 대안〉	〈중·장기 대안〉
자율 편성 사업	1. 배수개선 · · · 100, 100여 개 사업	Block A Block B · · · ※C~M의 중소블럭사업 · Block N	Block A Block B · · · 총 5~10개 Block
균형 발전 기반 지원 사업	1. 소도읍육성 · · · N. 산촌종합개발	개별 사업 1. 2. · · · · 20개 내외 개별사업	
기타 사업	1. 국가관리방조제 9. 재해위험지구정비		

자료 : 임성일 외(2005), 전계서.

## 2. 대상사업의 구조조정

균특제도의 정체성을 확립하기 위해서는 대상사업에 대한 구조조정이 필수적이다. 앞서 언급한 바와 같이 균특에 속한 사업들은 이름만 같은 균특사업일 뿐 그 내용과 특성 그리고 정책 목표를 뜯어보면 실제로 사업 간에 상당한 차이가 존재하고 있음을 알 수 있다. 지역개발 및 균형발전에 직접적으로 기여하는 사업이 있는가 하면 국가의 산업정책이나 다양한 이해관계가 걸려 있는 사업들이 균특 속에 산재해 있다.

이러한 상황에서 균특제도가 정체성을 확립하기 위해서는 균특의 대상사업들을 원점에서 재검토한 다음 새롭게 구조화하는 작업을 진행해야 한다. 이를 위해서는 균특의 도입목적과 특성에 적합한 대상사업의 선정원리를 개발하는 한편 균특사업의 포괄적 유형화 모색(중분류 기준), 균형개발 부적합 사업의 국고보조사업 이관 등을 실시해야 한다.

이와 관련하여 먼저, 지역혁신계정을 균특 시스템에서 분리시켜야 한다. 앞서 기술한 바와 같이 지역혁신계정 사업들은 기초단위의 지역발전수단이 아니고 정책효과 면에서도 지역개발계정과 상호 보완적인 수단으로 작동하고 있지 않다. 지역혁신계정은 국가산업정책을 지역별로 안배, 강화하는 지역정책과 밀접한 관련이 있으며, 결론적으로 낙후지역이나 조건불리지역의 균형을 도모하는 사업과는 거리가 멀다.

그 다음으로 균특사업 중에서 균형발전과 관련이 없거나 관련성이 낮은 사업들을 국고보조사업으

로 이전시키는 작업을 추진해야 한다. 이러한 사업 재구조화 작업이 완료될 때 균특은 비로소 제도적 정체성을 확립할 수가 있고, 일관성 있는 정책의 집행과 사업수행에 대한 재정성과평가를 객관적으로 수행할 수가 있다.

### 3. 지방의 자율성 및 책임성 제고

균특사업의 운영기조와 운영방식을 지방자치단체의 재정 자율성과 재정 책임성을 동시에 제고시키는 방향으로 개선해야 한다. 이를 위해서는 앞서 언급한 포괄보조 방식을 강화(‘재정 자율성 제고’)하고, 감시·평가기능을 강화(‘재정 책임성 확보’)하는 접근이 우선적으로 요구된다. 자치단체의 자율성 향상을 위해서는 가능한 자율편성사업에 한해 자치단체가 신청한 사업을 그대로(또는 대부분) 수용하는 운영체제를 채택하는 것이 바람직하다. 특히, 시·군의 자율편성이 보장되기 위해서는 도 자율편성한다액의 상당 비중을 시·군이 자율적으로 편성하도록 전환하고, 부처별·사업별 칸막이를 점진적으로 해소하면서 사업단위를 확대시키는 것이 바람직하다.

현재 광역자치단체 중심으로 운영되고 있는 균특의 운영시스템을 실질적 재정수요자인 기초자치단체 중심으로 전환시키는 것도 지방의 자율성과 책임성을 제고시키는 차원에서 중요하다. 앞서 파악한 바와 같이 현실적으로 광역자치단체가 균특 재원을 효율적으로 활용하지 못하고 있는 점과, 지방의 자율성을 높이려는 균특의 취지를 동시에 감안할 때 앞으로 균특은 기초자치단체 중심으로 운영되는 것이 바람직하다.

균특자금의 배분을 지방교부세와 같이 중앙정부가 객관적인 배분공식을 개발하고 그에 의해 전국 지방자치단체에 배분하는 시스템으로 전환하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이러한 접근이 현실화될 경우 균특자금과 지방교부세자금간에 상호 비교·연계될 수가 있고 그를 통해 자치단체간의 경쟁 및 학습효과가 나타날 수 있다. 아울러 이러한 접근은 재정의 형평(fiscal equity)을 지향하는 자금 끼리 동일한 방향성과 긴밀한 연계성을 갖게 해줌으로써 재정의 효율성을 높일 수 있는 장점이 있다.

### 4. 기타 개선방향

현재 다단계의 복잡한 형태를 취하고 있는 기준보조율체계를 보조사업의 유형화, 국고보조사업의 보조율 체계, 포괄보조금화 등을 염두에 두면서 보다 단순한 체계로 조정할 필요가 있다. 이 과정에서

는 유사사업에 대하여는 동일한 보조율이 적용되도록 조정하고, 사업별 보조율 규정방식 대신 사업군별로 보조율을 규정하는 새로운 방안을 강구할 필요가 있다.

균특사업의 사업실적 및 성과기준을 현재와 같은 일차적 항목 - 예산집행율, 공사진척률, 균특회계 세출구조조정 실적, 예산안편성지침 준수 수준, 국가정책에 대한 협조정도 등 - 에서 탈피하여 실질적인 성과와 파급효과(예: 소득증대, 고용창출, 복지향상 등)를 측정하는 방안을 모색해야 한다. 그리고 주요 균특사업에 대하여는 상시 모니터링제도를 도입하고, 비용-효과분석(cost-benefit analysis)의 실시를 의무화하도록 한다. 이와 함께 균특사업의 성과평가를 단기 실적에만 치중하지 말고 중기(3년 내외) 관점에서 실질적인 균형발전효과를 평가하는 방향으로 정책을 선회해야 한다.

균특자금의 배분방식의 객관성과 공정성을 높일 수 있도록 지역 발전도(낙후도), 재정상태, 재정수요 등을 적절히 반영하는 변수와 배분공식을 개발하고, 3~5년 단위로 균특제도의 기본체제를 근본적으로 재검토하는 지속가능한 시스템을 구축해야 한다. 이와 더불어 균특 자금의 배분내역을 투명하게 공개하고, 이들 정보와 지역재정·경제 통계자료를 활용하여 다양한 분석을 실시해야 한다.

그밖에 지방비 부담문제 개선(단기에는 지방비부담 대상 감축, 중장기에는 부문별 지방비부담 완화와 지방비부담제도 폐지에 중점을 두는 것이 바람직함), 차등보조율 적용 문제, 예산신청 절차 간소화, 사업 집행 부진 해소와 사업관리 책임성 제고, 자치단체의 도덕적 해이(moral hazard) 차단 등과 관련된 문제와 이슈들을 참신하게 개선해 나가야 한다.

## V. 결론

국가균형발전특별회계제도는 지역개발 및 균형발전 관련 사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 국가 차원에서 지역간 균형발전을 체계적으로 추진할 목적으로 도입되었다. 동 제도는 지역선호사업을 배려하고 일부 배분공식에 의해 자금을 배분하는 등 그 나름의 제도적 의의와 장점을 지니지만, 도입 과정에서 표방한 포괄보조금(block grant)제도의 구현이나 진정한 의미에서의 국가균형발전을 충실히 달성하는 데는 성공하지 못하고 있다.

균특제도가 안고 있는 문제와 한계를 압축적으로 표현하자면, 보조금제도로서의 정체성 결여와 균형발전 파급효과의 충분성 및 확실성의 부족으로 대표될 수 있다. 이것은 제도의 존재의의와 직결되는 심각한 문제이며, 이와 관련하여 일각에서는 균특제도의 중장기 지속가능성에 우려와 부정적 의견을 표명하고 있다. 이러한 문제점을 인식한 정부는 그동안 일부 제도개선을 시도했지만, 그것은 균특

제도의 정체성을 정립할 정도의 본질적인 구조개편이 아니었다.

균특제도는 지방양여금제도의 폐지를 초래한 주역이면서 현재 국고보조금제도, 지방교부세제도와 함께 국가·지방간 재정이전제도의 핵심을 형성하고 있다. 연간 약 7조원의 국가재정자원을 사용하는 균특이 재정이전제도로써의 역할을 충실히 수행하면서 지속가능성을 담보 받기 위해서는 현 시점에서 보다 근본적인 제도적 개선을 단행해야만 한다.

이를 위해서는 먼저 균특제도가 자신만의 고유한 정체성을 확립해야 한다. 달리 말하자면, 균특제도는 오래전부터 자기 영역을 고수하고 있는 지방교부세제도 및 국고보조금제도와 분명한 차별성을 보여 주어야만 한다. 후발 제도가 기존 제도와 차별성을 갖지 못할 경우 사업과 파급효과의 중복으로 인해 재정운영의 비효율성과 예산낭비현상이 초래될 가능성이 높다. 지방교부세제도와 비교할 때 현재의 균특은 크게 충돌하거나 중복되지 않고 있으며, 다만 형평성(equity)을 추구하는 정책의 철학 내지 기초 면에서 양자는 동일한 방향성을 갖는다(이것은 중장기적으로 균특과 지방교부세간에 중복 내지 경합 영역이 생겨날 가능성이 있음을 시사한다). 이에 비해 균특은 국고보조금제도와는 대상사업과 운영방식 등 여러 면에서 제도적 유사성을 보이고 있다. 그러므로 균특의 정체성 정립 문제는 우선적으로 국고보조금제도와 분명히 다른 제도적 목적과 운영수단과 방식을 선택하는 과제와 밀접히 연관되어 있다.

이를 위해서는 무엇보다도 균특의 정책 목표를 명확히 하고 대상사업의 구조조정과 포괄보조금제도로의 전환을 적극적으로 추진해야 한다. 구체적으로, 균특제도의 정책 목적을 문자 그대로 “국가균형발전”에 집중시키고, 균형발전에 대한 실천개념과 균형발전의 수준과 변화 상태를 객관적으로 측정하는 수단을 완비해야 한다. 일반적으로 정책과 제도의 목적이 명확하지 않거나 복수의 모호성을 가질 경우 정책의 성과 점검이 어려워져 제도가 실패할 가능성이 높다. 이러한 사실을 인식하고 균특은 정책 목적을 명확히 설정하는 문제에 있어서 매우 엄격하고 신중히 접근해야 한다. 아울러 대상사업을 균형발전 분야에 한정하고, 대상지역 또한 엄격한 잣대에 의해 전국 보편이 아닌 특정 낙후지역을 중심으로 선정함으로써 균특의 “목표 지향적 보조금(target grant)” 특성을 강화할 필요가 있다(‘사업의 집중과 지역의 선별’). 이와 같은 새로운 조치가 성공적으로 실시될 경우 균특제도는 균형발전과 관련된 사업군을 중심으로 포괄보조금 방식의 운영체제를 가동할 수가 있게 되고, 이것은 다른 아닌 현행 국고보조금제도의 대상사업 및 운영방식과 확연히 다른 보조금체제를 의미한다.

균특의 특성과 운영기조를 포괄보조금 방식으로 전환할 경우 단기적으로는 다수의 중·소규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 초보적 포괄보조금 방식을 채택하고, 중장기적으로는 소수의 (중)대규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 완성형 포괄보조금제도를

구축하는 접근이 바람직하다. 이 과정에서는 대상사업을 부처 중심이 아닌 사업의 특성과 기능 중심으로 블록화하고, 중장기 시각에서 지방교부세 및 국고보조사업과의 정책효과와 연계성을 공유하는 제도적 장치를 고안하는데 최선을 다해야 한다. 아울러 중장기적으로는 균특제도 자체이거나 아니면 균특과 지방교부세의 일부를 연계하여 균형발전 부분의 자본보조금(capital grant)제도를 구축하는 방안을 깊이 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 균특자금의 배분관련 정보를 적시에, 적절한 방법으로 공개하는 투명한 재정운영시스템을 조속히 정립해야 한다. 다양한 방식으로 데이터를 수집하고 그것을 다각도에서 공개하고 분석할 때 비로소 균특제도가 진정한 개선을 모색할 수 있고, 또한 성공할 수 있다. 재정정보의 공개가 납세자의 알권리를 충족시켜 주고 경쟁과 효율을 조장하는 첩경임을 인식할 때, 정부가 정치적 이유 등을 빌미로 자금배분 정보를 공개하지 않는 것은 정부 스스로가 제도 발전의 발목을 잡는 어리석은 행위와도 같다. 객관적으로 볼 때, 현재 정부가 고안한 모든 균특사업의 성과평가시스템을 통틀어도 균특자금의 배분정보를 공개하는 효과와 도저히 비교할 수 없음을 정부는 깨달아야 한다. ☺

#### ❖❖❖ 참고문헌 ❖❖❖

- 기획예산처, 2008년도 예산안작성 세부지침, 2007.  
 기획예산처, 07년도 균특회계 지자체 자율편성 지침, 균형발전기획관, 2006.  
 기획예산처, “2006년도 세출운용 집행계획”에 따른 국가균형발전특회계 운용요령, 균형발전기획관, 2006.  
 김정훈·김현아, 국가균형발전특별회계 평가와 발전방향, 한국조세연구원, 2006.  
 김현아, “균형발전특별회계 현황과 발전방안”, 「재정포럼」, 한국조세연구원, 2006.  
 임성일·김현아, “국가균형발전특별회계 운영의 효율성 및 책임성 제고방안”, KDI, 2007.  
 임성일·이창균·서정섭, 「국가균형발전특별회계의 도입배경과 제도적 의의」, 한국지방행정연구원, 2005.