

지방재정 사업과 정부 간 관계:

지역발전특별회계를 중심으로

신두섭 (한국지방행정연구원)

I. 들어가며

지방자치단체의 재정은, 민선자치가 시작된 1995년 이후 지방분권의 추진 및 재정분권에 대한 요구 등 제 환경 변화를 통해 지속적으로 규모 및 제도적 변화를 함께 해 왔다. 그러나, 지방재정의 대표적 지표라고 할 수 있는 지방재정자립도와 지방재정자주도는 점점 낮아지고 있는 것이 현실이다. 지방자치단체에서는 가용재원 축소, 재정 수요 증가 등 재정적 악조건이 증가하고 있으며, 이러한 상황에 더하여 국가보조금 중 하나인 지역발전특별회계의 개편에 대한 계획이 제시되면서 지자체의 관심이 쏠리게 되었다.

우리나라의 지역발전에 있어 핵심 동력이라고 할 수 있는 재정적 지원제도는 2003년 노무현 정부 출범 이후 정권 교체 때 마다 큰 변화를 가져오고 있다. 과거 국가균형발전특별회계 이후 광역·지역발전특별회계, 그리고 현 정부의 지역발전특별회계로 이어지는 제도적 변화에는 그 시대의 지역발전 정책을 추진하기 위한 정책적 의도가 각 회계별 사업 구성에 잘 나타나 있다. 특히 우리나라는 농촌지역이나 특수 상황지역, 지역적 특수성을 고려하는 등 지역개발의 전략 수립과 함께, 이에 따른 지원제도가 새롭게 도입되는 등 그 지원제도 또한 변화되어 왔다고 할 수 있다.

즉 도입 초기에 지역발전이라는 대 전제하에 지역별, 사업별 지원을 위해 설계된 특별회계의 지금까지 변화해온 과정을 고찰하는 과정에서, 정부가 추구하는 지역민들의 행복을 구현하는 중요한 사업 추진의 시사점을 찾기에 충분할 것으로 생각된다.

이 소고에서는 먼저 II장에서 정부간 재정관계 중 재정적 측면에서의 국가로부터의 재정적 이전관계에 대한 간단히 고찰하고자 한다. 제III장과 IV장에서는 국가균형발전특별법의 도입 배경 및 발전 과정과, 이후 광역·지역발전특별회계, 그리고 현 정부의 지역발전특별회계의 변화과정 속에서 회계별 특징 및 문제점을 고찰하고 V장에서는 현 정부의 지역발전특별회계의 개편에 있어 주요 과제 및 방향에 대해 제시하고자 한다.

Ⅱ. 정부간 재정관계

1. 중앙과 지방정부의 재정관계

일반적으로 정부간 재정관계를 이야기할 때 재정적인 측면에서는 중앙정부로부터 지방정부로의 재정 이전(수직적 관계)과 지방정부간 재정 이전(수평적 관계)로 구분해 볼 수 있다. 또한 분류방식에 따라서는 보조금을 크게 일반보조금과 특정보조금으로 구분하고 있다. 이 중 일반보조금은 조건이 붙지 않아 비조건부 보조금이라고 하며, 용도나 지방비 부담의 조건을 붙게 되는 경우는 특정보조금이라고 한다. 이와 같은 중앙정부로부터의 이전재원은 재원 성격에 따라 의존재원으로 구분할 수 있으며, 이 의존재원에는 지방교부세와 국고보조금으로 대분류한다. 여기서 지방교부세는 지방재정조정제도 중 하나이며, 지자체의 행정 운영에 필요한 재원을 교부함으로써 재정을 조정하는 주요 목적을 가지고 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부간의 재정 조정은 수직적 관계로서 의존적 성격이 강한 것을 알 수 있다. 또한 국고보조금은 매우 경직적이어서 대부분의 사업이 지방자치단체의 일정부분의 부담을 요구하고 있으며(매칭), 지자체의 자율성을 증대시키는 재원과는 거리가 멀다고 할 수 있다. 이러한 국고보조금과 지방교부세의 성격을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 1〉 이전재원별 특성

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	재정형평화 요소		
지방교부세	보통교부세			일반	내국세 일정율 (18.3%)	96%	공식	재원보장 재정격차 완화	○ (지역균형 수요)	
		특별 교부세	시책추진분			특정	24%	임의	특정사업 장려	×
			재해대책분 (우수단체 재정지원 겸용)			특정	1.6%	임의	재해복구 (국가정책추진)	×
	분권 교부세	경상수요		포괄 매칭	내국세 일정율 0.94%	재량적	공식	재원보장 재정격차 완화	○ (역재정력 지수)	
		비경상 수요	일반수요			특정 매칭	특정 부문 지원	공식	재원보장 재정격차 완화	○ (역재정력 지수)
			특정수요			특정 매칭		임의	특정사업 장려	×
	부동산 교부세	재정여건(50%)		일반	종합부동산세 100%		공식	재정격차 완화	○ (역재정력 지수)	
		사회복지(25%)		일반			공식	사회복지 장려	△	
		지역교육(20%)		일반			공식	지역교육	×	
		부동산보유세 규모(5%)		일반			공식	징세지원책	×	

국 고 보조금	일반 보조금	법정보조금		특정 매칭	재량적		임의 (공식)	특정사업 장려	○ (차등보조)
		비법정보조금		특정 매칭	특정부문지원		임의	특정사업 장려	×
	광특 보조금	지역개발 계정	시도 자율	포괄 매칭	국세수입 일정분 (신축적)	재량적	공식	재원보장 특정사업 장려	○ (재정여건)
			시군구 자율	포괄 매칭		재량적	공식	재원보장 특정사업 장려	○ (차등보조)
광역발전계정		특정 매칭		재량적		임의	특정사업 장려	×	

주 : 1) 편의상 광특보조금의 제주특별자치도계정은 제외하였다.

- 2) 총액규모 결정방식에서 중앙정부가 예산형편 등을 정책적으로 고려해서 예산에 반영하면 재정적으로 분류하였다.
- 3) 재정형평화 요소의 △는 사회보장비지수, 노령인구지수, 기초생활수급권자 수 등 낙후지역 관련 지수를 이용한 간접적인 재정형평화 요소를 의미한다.
- 4) 법정보조금의 공식주의란 기초생활보장, 영유아보육지원, 기초노령연금 등 일부 공식으로 차등보조를 운용하는 일부 국고보조사업이 해당한다.

자료) 라휘문(2014:234) ; 조기현(2013:62) 재인용

또한, 광역자치단체에서 기초자치단체로의 재정이전이 이루어지는데, 이때에는 시·도비보조금과 재정보전금 그리고 특별·광역시와 자치구 사이에서 운영되고 있는 조정교부금이 그것이다. 조정교부금의 특징은 시도비보조금과 재정보전금을 비교함으로써 보다 명확해질 수 있을 것이다.

〈표 2〉 지방자치단체 간 재정조정제도의 비교

구분	시·도비보조금	조정교부금	재정보전금
근거	지방재정법 제23조 제2항 및 제3항	지방자치법 제173조 동법시행령 제117조	지방재정법 제29조 동법 시행령 제36조
목적	시·도의 시책상 필요한 특정사업 지원	자치구의 재원보장 및 재정불균형 완화	시, 군의 세입보전 및 시책추진 지원
재원	시·도의 일반회계 또는 특별회계예산	특별·광역시세 보통세	도세 또는 관할구역 내 군이 있는 광역시 중 조례로 정하는 일정액
재원성격	특정재원(의존재원)	일반재원(자주재원)	일반재원(자주재원)
배분	사업별 용도지정	재정부족액 기준배정	인구, 도세징수실적, 시·군 재정사정 등 감안

자료) 라휘문(2014:228) ; 박광배(2011:338) 재인용

중앙정부로부터 지방정부로의 재정적 지원 중 가장 중요한 것은 역시 부족 재원에 대한 보전적 차원의 지방교부세일 것이다.

1) 지방교부세

지방교부세는 국세와 지방세가 약 8:2의 비율인 반면 중앙정부와 지자체의 세출이 약 4:6

의 비율로 정부간 세입 및 세출의 미스매치를 완화하기 위한 내국세의 일정비율을 지자체에 교부하는 재원이다. 이러한 지원은 결국 지방자치단체 간의 재정력의 격차를 줄이기 위한 수단으로 활용되고 있으며, 내국세의 19.24%를 재원으로 하고 있다. 현재 지방교부세는 크게 4가지로 구성되는데, 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등이다. 특히 가장 많은 비중을 차지하는 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액 만큼 보전이 된다. 이 보통교부세는 용도가 지정되지 않은 지방의 일반재원으로 국가와 지방의 세원배분을 보완하는 성격을 가진다. 2012년도 당초 예산 기준의 국가와 지방의 재정 구성 비율은 62.7: 37.3로 지방의 역할 또한 큰 것을 알 수 있다.

특별교부세는 객관성과 통일성을 중시하는 보통교부세의 산정과정상 필연적으로 발생할 수밖에 없는 획일성과 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해 특별히 교부하는 지방교부세임을 알 수 있다. 따라서 그 재원배분은 지역현안수요에 30%, 시책수요 20%, 재해대책수요 50%의 구성 비율로 되어 있다(라휘문, 2014: 221~222).

또한 노무현 정부 때 도입된 분권교부세는 지방분권 차원에서 정부간 재정관계의 새로운 일획을 긋게 된 제도이며, 5년 한시적으로 도입되었으나 제도의 안정적 정착을 위해 5년 추가연장하여 2015년부터 보통교부세로 통합하게 된다. 2004년도 기준 13개 부처 149개 사업(약 9,581억원의 사업비)이 지방으로 이양되었다(김재훈, 2007: 203)¹⁾. 그 재원은 내국세 총액의 0.83%(8,454억원, 이양규모의 88.2%)로 정하고 이양규모에 못 미치는 1,127억 원은 담배소비세 인상으로 늘어나는 지방세(4,200억원) 중에서 활용하도록 되어 있다. 하지만, 2006년부터 세율은 0.11%상향하여 내국세 총액의 0.94%로 조정하였다.

마지막, 부동산교부세는 2004년말에 지방세로만 운영되던 재산세와 종합토지세를 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하면서 2005년부터 종합부동산세제도가 시행, 징수세액 전액을 지자체 일반재원인 부동산교부금으로 교부하여 지방재정 확충과 지역균형발전을 위해 지출되고 있다. 재원 전액은 시·군·구의 균형재원으로 교부되며, 배분액 산정은 지자체의 재정여건 50%, 사회복지 25%, 지역교육 20%, 보유세규모 5% 등이다.

2) 국고보조금제도

국고보조금은 국가외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상 원조를 하기 위해 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로 대통령령으로 정하는 것을 지칭한다. 이 국고보조금 역시 경비의 성질, 보조형태, 신청여부, 교부조건 등에 의해 다양하게 분류해 볼 수 있다. 그러나, 이러한 국고보조금은 해를 거듭할수록 지방비 부담 비율이 증가하고 있다.

1) 2010년 유사 및 중복사업의 통폐합 등 대상사업 구조조정으로 2011년도 90개 사업으로 조정

2009년 36%, 2010년 37%, 2011년 38%, 2012년 39%로 증가하여 왔다. 이러한 추이는 국고보조금의 일반적인 현황으로 일반보고금뿐만 아니라 지특회계에 있어서도 보조금 금액 감소, 부담금 증가 등의 공식은 이어지고 있다.

따라서, 다음 II장부터는 특별보조금인 지특회계를 중심으로 지금까지의 변천 및 최근 개편 논의가 진행되고 있는 상황을 점검하고 향후 개편에 있어서 과제를 정리해 보고자 한다.

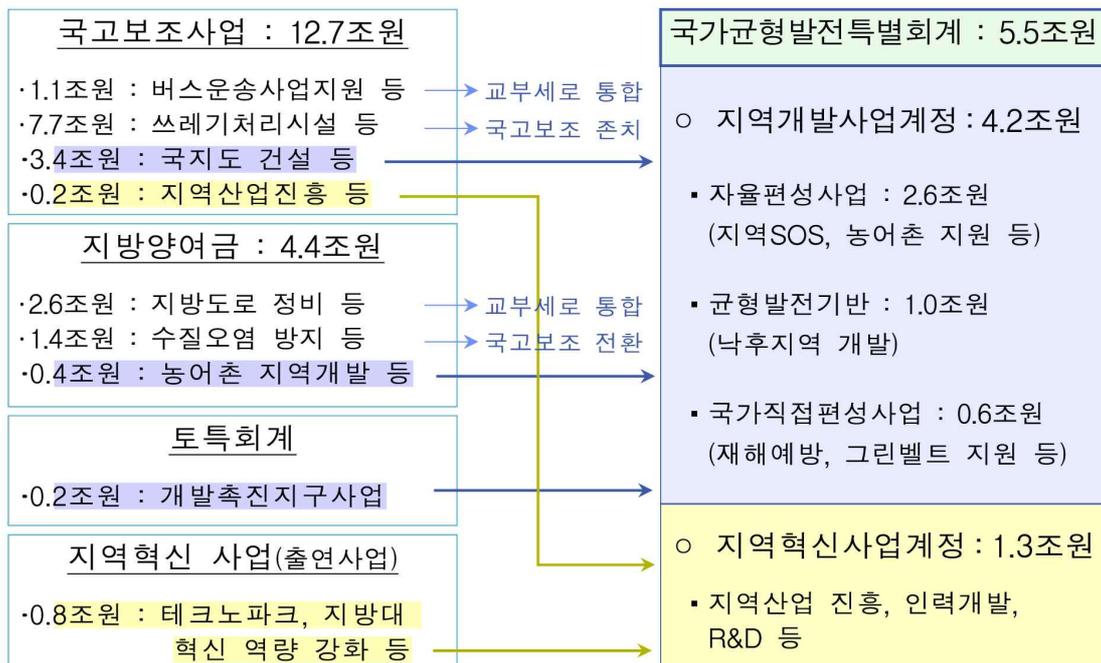
Ⅲ. 균특법 개정과 특별회계의 개편

1. 국가균형특별회계('05 ~'09)의 신설과 운용

1) 신설배경 및 개요

2003년, 노무현 정부(참여정부)에서는 국정기조인 '균형발전' 추진을 위해 상징성 있는 별도의 특별회계의 신설 필요성을 제기하게 된다. 당시에는 지역발전 관련 사업을 일반 국고보조, 지방양여금, '토지관리 및 지역균형개발특별회계(토특회계)' 등에서 개별적으로 지원하고 있었다. 이에 따라, 기존 국고보조사업, 양여금, 토특회계 등의 사업과 재원을 재편해, '05년에 「국가균형발전특별회계」를 신설하게 되었다.

〈표 3〉 국가균형발전특별회계의 신설



노무현 정부(참여정부)에서는 국정기조인 ‘균형발전’ 추진을 위해 처음 국가균형발전특별회계가 신설되는 시기에는 지역개발사업과 지역혁신사업의 2가지 계정이 있었는데, 이후 '06년 제주특별자치도 출범에 따라 특별행정기관 이관 사무, 경비 지원 등을 위해 「제주특별자치도계정」을 별도로 설치하게 되었다.

2) 계정구조와 운용방식

지역개발사업계정은 국지도, 농어촌 개발 사업 등으로 구성되어 있으며, 시도자율편성사업과 시군구 자율편성사업, 그리고 국가직접편성사업으로 구분된다. 먼저 시·도자율편성사업은 시·도에 지출한도를 총액으로 배분하고, 시·도가 200개 내외의 세부사업 중에서 원하는 사업을 선택하도록 하고 있다. 또한 시군구 자율편성사업은 시군구에 지출한도를 총액으로 배분하고, 시군구가 소도읍 육성 등 15개 낙후지역 개발사업을 선택하도록 한다. 아울러 국가직접편성사업은 하천재해예방 등 일부 사업은 국가가 직접 예산을 편성해 지역에 지원하게 하고 있다.

다음으로 지역혁신사업계정은 지역산업 지원, 산학연 협력사업 등 지역경쟁력 강화와 관련된 사업으로 구성되어 있다. 국가가 직접 사업을 기획·편성하여 지원하게 된다.

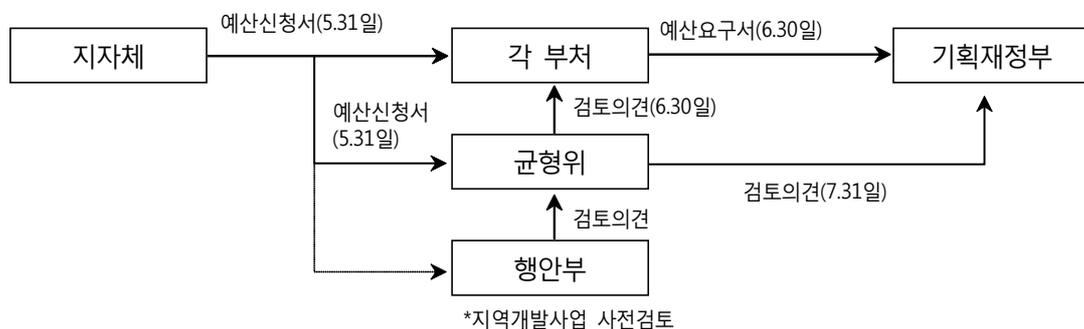
마지막 제주특별자치도계정은 지역개발·지역혁신계정의 사업과 특별지방행정기관 이관사무 수행경비를 지원하도록 하고 있다.

3) 예산편성절차

국가균형발전특별회계의 예산편성 절차에 대해 간략히 고찰하고자 한다. 일반 국고보조사업과 달리 국가균형발전특별위원회와 행정안전부(현 안전행정부)가 지방자치단체의 요구 내용을 검토한 후, 재정당국과 부처에 예산편성의견을 제출하게 된다.

이를 그림으로 나타낸 것이 아래의 표와 같다.

〈표 4〉 국가균형발전특별회계의 예산편성 절차



2. 광역지역발전특별회계('10~'13년)의 개편과 운용

노무현 정부의 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)는 이명박정부의 지역정책 방향이 '균형발전'에서 '광역경제권'발전으로 바뀐에 따라 회계·계정명칭 변경, 사업재편 등의 필요성이 제기 되었다. 그리고 예산 편성, 집행과정에서 지자체의 자율성을 확대해야 한다는 요구도 증가하였다. 아울러 일반 국고보조사업에 비해 복잡하고, 중층적인 예산편성 절차를 개선해야 한다는 목소리 제기되면서 균특회계의 개편 작업이 시작되었다.²⁾

그 주요 개편 내용을 보면 크게 4가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 회계 명칭이 개편되었다. 기존의 '국가균형발전특별회계'를 '광역·지역발전특별회계'로 명칭을 개편한 것이다. 이는 광역경제권 추진을 재정적으로 뒷받침하는 회계라는 취지에서 회계명칭을 변경하게 된 것이다. 둘째, 계정구조의 변경이다. 지역개발·지역혁신·제주계정의 3개 계정의 계정 수는 유지되었으나 '지역혁신'이 '광역발전'으로 개편된 것이다. 특히 광역경제권 선도산업, 인재양성 등 핵심사업을 추가하고, 타 회계·기금 간의 사업재편을 통해 광역계정을 설치하게 되었다. 셋째, 포괄보조금 제도가 도입되었다. 기존의 지역개발사업계정의 200여개의 세부사업을 20개 내외의 포괄보조사업으로 통합, 사업 성격·목적은 포괄적으로 규정하게 되었다. 마지막 네 번째, 예산편성절차의 변경이다. 예산편성절차 간소화 차원에서 지역발전위원회와 행정안전부의 검토 및 의견제출 절차를 폐지하게 되었다.

여기서 광역·지역발전특별회계의 운용방향을 간단히 보면 우선, 운용 목표는 국가균형발전특별법(이하 균특법) 개정 취지에 따라 "광역화, 효율화, 자율화"를 기조로 新지역발전정책을 효율적으로 지원하는 것이다. 아울러 기본 방향으로 3가지를 설정하였는데, 그것은 ① 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축, ② 지역여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전 추구, ③ 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구 등이다. 또한, 이를 추진하기 위한 전략으로 ① 기초생활권 개발(마을 단위 대상, 기본적 삶의 질 보장), ② 광역경제권 추진(5+2 광역경제권 설정), ③ 초광역권 개발(대외개방형 국토개발 및 국가경쟁력 제고) 등을 설정하고 있다. 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)는 지역 중심의 개발과 전략적 국가재원 배분의 조화를 통한 지역경쟁력 제고에 주안점을 두고 사업비를 지원하고 있다.

실제 회계운용을 위한 방향 설정으로서 첫째, 사업의 투자 효율성 제고 측면에서는 유사사업을 통폐합하였는데 200여개의 세부사업을 24개의 포괄보조사업으로 조정, 광특회계 성격에 맞도록 회계 및 계정간 이관 작업을 시행하였다. 그 내용은 낙후지역사업은 4대 기초생활권사업인 성장촉진, 특수상황, 일반농산어촌, 도시활력증진지역 등으로 통폐합하여 지역·부처별 중복 투자를 방지하고, 지역의 수요 및 비교우위를 감안한 차별화된 지원이 될 수 있도록

2) 일반 국고보조사업은 지자체가 소관 부처와 재정당국에만 가면 되지만, 균특사업은 부처, 행안부, 균형위, 기재부에 가서 설명해야 되는 문제

록 하였다. 둘째, 지자체의 실질적 자율성 확대를 위해 시도하였다. 포괄보조금제도 도입을 통해 시·도별 지출한도 내에서 지자체가 자율적으로 세부내역을 설계·집행할 수 있도록 하였는데, 재원의 용도를 포괄적으로 정한 포괄보조사업별(지역개발계정) 정책목표에 따라 세부내역을 자율적으로 설계하도록 하였으며, 지자체 신청사업에 대한 행정안전부(현 안전행정부), 지역발전위원회의 사전심사 절차를 폐지하여 예산편성 절차도 간소화하게 되었다. 이를 통해 지역 특성과 여건에 맞고 지자체가 원하는 사업을 지자체가 자유롭게 기획·시행하도록 한 것이다. 지역개발계정 내에서 포괄보조사업의 현황을 보면, 20개 포괄보조사업은 시·도자율편성으로, 낙후지역 개발 등과 관련된 4개 사업은 시·군·구자율편성으로 나누어 운영하고 있다. 시·도는 지출한도 내에서 20개 포괄보조사업 중 선택하여 재원을 배분하며, 시군구는 지출한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업을 선택한다.

〈표 5〉 지역개발계정 포괄보조사업 현황

	부처	포괄보조 사업명	보조율	'13년 예산 내역사업
시도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영	40%	·박물관, 문예회관 등(14개)
		②관광자원 개발	50%	·관광지 개발 등(3개)
		③체육진흥시설 지원	30%	·생활체육공원 등(3개)
		④지역문화산업 육성지원	50%	·지역영상미디어센터 등(4개)
	문화재청	⑤문화유산 관광자원화	50%	·남해안관광벨트 등(4개)
	농림부	⑥농촌자원복합산업화지원	50%	·녹색농촌체험마을 조성 등(12개)
		⑦농업기반정비	80%	·밭기반 정비 등(4개)
	해수부	⑧어촌자원복합산업화지원	50%	·어촌어항 관광개발 등(4개)
		⑨어업기반정비	80%	·지방 어항 등(12개)
		⑩해양 및 수자원 관리	50%	·연안정비 등(3개)
	농진청	⑪지역농촌지도사업 활성화	50%	·농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	⑫산림경영자원 육성	80%	·임산물 수출촉진 등(3개)
		⑬산림휴양·녹색공간조성	50%	·휴양림, 수목원 등(6개)
	산업부	⑭지역특성화산업 육성	50%	·패션산업 지원 등 (19개)
중기청		⑮전통시장 및 중소기업물류 기반 지원	60%	·전통시장 시설현대화 등(2개)
여가부	⑯청소년시설 확충	30~88%	·청소년수련시설 등(2개)	
환경부	⑰상수도시설 확충 및 관리 (도서지역식수원 개발사업 포함)	70%	·생활용수공급 등(4개)	
	⑱자연환경 보전 및 관리	50%	·자연환경보전 등(3개)	
	국토부	⑲대중교통 지원	90%	·특정지역기반시설지원등(2개)
⑳지역거점 조성지원		100%	·지방산단공업용수도 등(2개)	
시군구 자율 편성 사업	국토부	㉑성장촉진지역 개발	100%	·개척지구 지원 등(2개)
	안행부	㉒특수상황지역 개발	80%	·접경지역 지원 등(15개)
	국토부	㉓도시활력증진지역 개발	50%	·주거환경 개선 등(16개)
	농림부	㉔일반농산어촌 개발	70%	·전원마을 조성 등(15개)

셋째, 재원 배분의 실효성 및 합리성을 제고한다는 것이다. 지출한도 배분시 지자체의 지역발전 추진 실적 노력 및 회계운영 성과 등과 연동된 재원비중을 단계적으로 확대 실시함으

이렇게 광특회계는 지역의 발전을 위한 국가 차원의 기본 방향은 변화가 없지만, 회계명 및 계정명 변경을 통해 광역단위의 지역발전 계획 및 추진을 위한 회계제도 변화를 꾀하게 되었다.

보다 구체적으로 내용을 살펴보면 우선, 광역경제권 중심으로 연계투자를 활성화하였고, 따라서 종전에는 행정구역 단위로 분산 투자되어 자치단체간 소모적인 재원확보 경쟁을 유발한 측면이 있는데 이를 극복하기 위한 전반적 체계를 재구성하고자 한 것인 시도단위사업에서 시도간 연계사업으로 변경한 것이다.

그리고, 사업의 투자 효율성을 제고하기 위하여 지역개발계정의 200여개 사업을 24개 포괄보조사업으로 재편하고 광특회계 및 각각의 계정 성격에 부합하도록 회계 계정 간 사업이 관을 실시하였다. 아울러, 지방자치단체의 자율성 증가에 상응한 책임성 확보를 위해 집행 가능한 사업위주로 예산을 편성하도록 최대 이월 가능기간을 2회계 연도로 제한하는 등 제도적 통제장치를 마련하였다(김현아, 2011).

국회예산정책처의 분석(2010)에서는 포괄보조금 제도 도입에 따라 예산편성 과정에서 사전적 간섭을 최소화하되 사후적 평가를 강화한 것으로 보고 있는데 이를 바탕으로 지방자치단체별 재원 배분 시 평가결과를 반영하는 등 자치단체의 책임성을 확보하고자 하는 특성이 있음을 강조하였다. 다만, 지방자치단체의 실질적 자율성을 확대하기 위해 재원용도를 포괄적으로 정하는 포괄보조금 제도를 도입하여 시도별 재원 한도 내에서 지방자치단체가 자율적으로 세부 내역을 설계하고 집행할 수 있게 개편하는 것이 바람직하다는 지적도 있었다. 이러한 분석 내용은 「지역발전위원회」 2009년 지역발전계획에 관한 연차보고서의 내용에 해당하며 실질적으로는 과거 혁신계정 보다 광역계정 규모가 증가하였고, 지역개발계정이 규모면에서 축소된 점을 본다면 포괄보조금 제도의 확대로 보기에 한계가 있음을 알 수 있는 부분이다(이재원, 2013; 김현아, 2011).

지방자치단체의 예산 기획 및 집행의 자율성을 확보하기 위한 재원은 ‘지역개발계정’ 부분이다. 지방자치단체의 자율성이 요구되는 사업, 즉 포괄보조사업은 지역개발계정 내에 속하며, 그 중에서도 시도자율편성사업의 경우만이 포괄보조사업에 해당하고, 시군구자율편성사업은 배분방식면에서 과거 국고보조금적인 성격으로 보는 것이 타당하다는 지적도 있다(김현아, 2011). 기타 광역계정의 경우, 국가적 고려가 우선인 국가직접편성사업에 해당한다.

광특회계의 특징인 ‘광역화’를 반영한 광역계정은 사업의 집중도를 높이고 시·도간 연계사업을 활성화하여 뚜렷한 가시성을 기대할 수 있다는 장점이 있고, 기초생활권 포괄보조사업의 도입(시군구자율편성사업)은 부처 간 혼재되어 있던 중복사업을 조정하는 등의 예산효율화 측면에서는 성과가 있을 것으로 예상되었다. 그러나, 근본적으로 광역계정의 경우, 기존 국고보조금과의 차별화가 분명하지 않고, 시군구자율편성사업의 경우 여전히 배분방식 측면에서 공모를 통한 국고보조금적인 성격을 그대로 가지고 있는 등 실질적인 포괄보조금으로서

의 역할은 못하고 있다는 비판이 많았다(김현아, 2011; 배인명, 2013; 이재원, 2013).

〈표 7〉 최근 광역·지역발전특별회계의 계정별 운용규모 (억원)

구분	'12(A)	'13(B)	증 감		세입	세출
			(B-A)	%		
< 총 계 >	94,085	99,728	5,643	6.0		
【지역개발계정】	34,707	34,737	30	0.0		
■ 시도 자율편성	20,473	20,503	30	0.0	주세 40%, 과밀·개발부담금, 일반회계 전입금 등	기초생활권(성장추진, 특수상황, 농산어촌, 도시활력증진)생활기반 확충, 지역사회기반시설 확충, 문화·예술·체육·관광 등
■ 시군구자율편성	14,234	14,234	-	-		
【광역발전계정】	55,538	61,452	5,914	10.7	주세 60%, 개발제한구역보전· 광역교통시설부담금, 일반회계전입금 등	교통·물류망 확충, 지역선도산업 및 전략산업 육성, 지방대학경쟁력 향상 및 지역인적자원개발, 과학기술진흥 등
【제주특별자치도계정】	3,840	3,543	△297	△7.7		
■ 시도자율편성	1,177	1,146	△31	△2.6	일반회계 전입금 등	지역개발계정 +광역발전계정 +특별지방행정기관 지원
■ 시군구자율편성	229	229	-	-		
■ 특별지방행정기관	1,899	1,826	△73	△3.8		
■ 국가직접편성	535	341	△194	△36.3		

Ⅲ. 지역발전특별회계('14~)의 개편과 운용

1. 지역발전특별회계의 편성 기본방향과 운용 방향

기존의 광역·지역발전특별회계에서 지역발전특별회계로의 개편에 따라 예산 편성의 기본 방향도 전환되었는데 국정비전인 ‘국민행복 시대 구현’이라는 목표 하에 ①선택과 집중을 통해 ‘국민행복 시대’ 실현 뒷받침, ② 재정구조를 정상화하여 국민의 신뢰와 정책 체감도를 제고, ③재정 건전성을 단계적으로 회복해 나가기 위한 기반을 마련한다는 재정운용 방향을 제시하고 있다. 특히 지특회계(지역발전특별회계)의 운용방향은 국정비전을 실현하고 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을’을 기본 방향으로 ‘주민이 행복한 지역희망프로젝트’를 추진하고자 하며, 지역 주민의 삶의 질을 향상시키고 지역의 경쟁력을 강화할 수 있는 사업을 중점 지원하는데 있다. 지특회계의 운용방향은 ①지역의 자율성 확대와 ②시·도 사회복지사업의 지원,

③국민불편해소와 삶의 질 개선을 통한 행복 체감도 제고, ④지역 녹화프로젝트를 통한 지역 경제 활력 회복 투자 강화, ⑤국민생활·안전을 위한 투자 강화 등에 있다.

〈표 8〉 지역발전특별회계의 구조 현황

구 분	광역·지역발전특별회계	지역발전특별회계
목 적	·지역의 특화 발전 및 광역 경제권 경쟁력 향상 지원	·지역주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화
회 계 구 조	·① 지역개발계정 * 24개 포괄보조금사업으로 구성 ·② 광역발전계정 * 지역연계협력사업 중점지원 ·③ 제주특별자치도계정	·① 생활기반계정으로 개명 * 지역행복생활권협력사업을 추가하여 25개 포괄보조금사업으로 구성 * 지특회계, 일반회계 등에서 포괄보조사업으로 전환 ⁴⁾ 을 검토 ·② 경제발전계정으로 개명 * 5 + 2 권역을 폐지, 시·도 중심 “지역협력권”으로 전환 ·③ 제주특별자치도계정 ·④ 세종특별자치도계정(신설) (사회발전계정 신설 검토중)
예 산 편 성	<p>예산신청 (5.31일) → 지방 → 부처 → 예산요구 (6.30일) → 기재부 평가결과(6.30) ↑ 지역위</p>	<p>예산신청 (5.31일) → 지방 → 부처 → 예산요구 (6.13일) → 기재부 예산편성의견(5.31) ↑ 지역위 평가결과(6.13일) ↑ 지역위</p>
예 산 집 행 ⁴⁾	·최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한 (미집행시 국고 반납) ·사업 집행후 남은 잔여예산은 유사한 사업에 전용 가능	·최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한 (미집행시 국고 반납) ·사업 집행후 남은 잔여예산은 유사한 사업에 전용 가능

지특회계의 운영방안을 보면, 첫째, 사전점검 등 편성요건을 강화하고 있다. 운영계획서 작성 및 타당성 검토를 한 후 예산 요구 시에 기획재정부에 제출하게 하고 있으며, 공급박물관 건립타당성 사전평가를 실시, 사업 계획서 제출기한을 준수하게 하고 있다. 둘째 포괄보조사

4) 「국가균형발전특별법」을 기본으로 하되 규정이 없으면 「보조금관리에 관한 법률」을 준용

업에 대한 구조조정 및 인센티브를 지원하고 있다. 특히 추진여건이 미성숙 및 집행지연, 실 집행률이 저조한 사업에 대해서는 세출 구조조정을 실시하여 포괄보조사업의 내실화를 도모하고자 하고 있다. 그리고 지자체의 노력 및 성과에 대한 보상을 강화하며 시군구 자율사업에 대한 인센티브 제도를 지속적으로 추진한다는 계획이다. 시군구 자율사업 배분은 계속사업 85%, 신규사업 10%, 인센티브 5% 등으로 구분하고 있다. 셋째, 주민행복체감도 제고 및 창의성을 살린 신규사업을 추진한다. 마지막 네 번째 인센티브제 운용의 효율성을 제고한다. 특히 지자체의 국민 생활·안전 분야에 대한 자율적인 투자확대를 유도하기 위해 관련 평가항목 추가와 함께 그간 인센티브 제도의 운영과정에서 문제점으로 지적되거나 시의성이 떨어지는 평가항목의 지원규모를 조정할 계획임을 알 수 있다.

지특회계의 기본구조는 크게 4개의 계정으로 구성되어 있다. 첫째, 시·도 자율편성사업(생활기반계정)은 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산 편성이 가능하다. 둘째, 시·군·구 자율편성사업(생활기반계정)으로 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하게 된다. 셋째, 세종·제주계정의 자율편성사업이다. 이는 세종 및 제주계정 대상사업 중 부처직접 편성사업을 제외한 사업으로 세종특별자치시와 제주특별자치도가 사업군별 지출 한도 내에서 자율편성하게 된다. 넷째, 부처직접편성사업으로서 경제발전계정, 세종·제주계정이다. 경제협력권 지원을 위한 시·도간 연계사업, 개발제한구역 관리 등 국가적 우선순위가 높은 사업으로 각 부처가 시도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거하여 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성하게 된다.

〈표 9〉 지역발전특별회계 편성체계

편성방식		계정	생활기반계정	경제발전계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지자체 자율편성	시·도	①시·도 자율편성사업	-	-	③시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축사업 등 포함	④시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	②시·군·구 자율편성사업	-	-	-	⑤특별지방행정 기관이관사무 수행경비
부처직접편성		-	-	⑥부처직접 편성사업	⑦부처직접 편성사업	⑧부처직접 편성사업

자료) 기획재정부(2014), 「지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」에서 재인용
주) 사회발전계정의 체계는 추후 재공지 예정

2. 지역발전특별회계의 계정별 주요 내용

1) 생활기반계정

생활기반계정의 내용을 보면, '20+5'의 포괄보조사업으로 구성되어 있다. 이것은 과거 광역·지역발전특별회계의 24개 포괄보조사업의 159개 내역사업에서 '지역행복생활권 협력사업'의 56개 행복생활권 대상 사업이 포함되었고 국토부의 '대중교통 지원' 및 '지역거점 조성지원'사업의 내역 사업이 당초 4개 내역사업에서 14개로 증가한 것을 알 수 있다. 따라서 기존의 24개 사업의 159개 내역사업에서 15개 사업의 167개 사업과 56개 행복생활권 대상 사업이 추가된 것을 알 수 있다.

그 내용을 보면 ① 지방자치단체별 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증지지역 등의 개발사업, 지역사회기반시설의 확충 및 개선관련 사업 등 6개 항목의 보조사업, ② 지역발전을 촉진하기 위한 조사·연구사업에 필요한 경비, ③ 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, ④일시차입금의 원리금 상환, ⑤ 계정의 관리·운영에 필요한 경비, ⑥ 회계의 경제발전계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로의 전출금, ⑦그 밖에 지역발전에 관하여 대통령령으로 정하는 사업에 의한 자금의 융자 등 필요한 경비의 지원 등이 해당된다.

2) 경제개발계정

경제발전계정의 대상 사업은 균특법 제35조 제2항에서 정한 대상사업이 되며, 그 대상 사업은, ① 경제협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, ② 지역특화산업 및 경제협력권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, ③ 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역인적자원의 개발 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, ④지역의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, ⑤ 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 융자 등 필요한 경비의 지원, 지역의 문화·관광자원의 육성 촉진 및 환경 보전 사업 등에 대한 출연·보조 또는 융자, ⑦지역의 주요 성장거점에 대한 출연·보조 또는 융자, ⑧관련 법령에 따라 지방으로 이관되는 특별지방행정기관의 이관사무 수행에 필요한 경비, ⑨「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」제26조 제2항에 따른 사업에 필요한 경비), ⑩ 경제협력권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비, ⑪「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환,

5) 주민지원사업, 토지매수비용, 훼손지복구, 공원화사업, 인공조림조성, 개발제한구역의 합리적 관리를 위한 조사·연구 등에 드는 비용

⑫ 제33조 제1항에 따른 소속 재산의 관리·운영에 필요한 경비, ⑬ 제37조 제1항에 따른 일시차입금의 원리금 상환, ⑭ 계정의 관리·운영에 필요한 경비, ⑮ 회계의 생활기반계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로의 전출금, ⑯ 그 밖에 지역발전에 관한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원 등의 16개와 부처직접편성의 290개 사업이 명시된 것에서 각 부처에 예산을 신청하게 되어 있다.

3) 제주특별자치도계정

제주특별자치도 계정은, 균특법 제35조의 2, 제2항에서 정한 대상사업이 추가 되는데 그 주요 내용을 보면, 우선 ① 제주특별자치도에 대한 다음의 각 목의 출연·보조 또는 용자 등이 대상이다. 여기에는 ‘생활기반계정의 지원대상인 지방자치단체 사업에 대한 보조와 그 밖에 지역발전에 관하여 대통령령으로 정하는 사업에의 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원’, ‘경제발전계정에서 지원되는 사업에 대한 출연·보조 또는 용자’, ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」제26조 제2항에 따른 사업에 필요한 경비, 경제협력권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비, 그 밖에 지역발전에 관한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원 등’이 대상이 된다. 또한, ② 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 이관되는 특별지방행정기관 이관사무의 수행에 필요한 경비와 자치경찰로 이체(移替)되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영비 일부 사업과, ③ 제37조 제1항에 따른 일시차입금의 원리금 상환, ④ 회계의 생활기반계정 및 경제발전계정 및 세종특별자치시계정으로의 전출금, ⑤ 그 밖에 계정의 관리와 운영에 필요한 경비 등이다.

4) 세종특별자치시계정

세종특별자치시의 계정은, 균특법 제35조의 3, 제2항에서 정한 대상사업이 추가 되는데 그 주요 내용을 보면, 우선 ① 세종특별자치시에 대한 다음 각 목의 출연·보조 또는 용자 등 즉, ‘생활기반계정의 지원대상인 지방자치단체 사업에 대한 보조와 그 밖에 지역발전에 관하여 대통령령으로 정하는 사업에의 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원’, ‘경제발전계정에서 지원되는 사업에 대한 출연·보조 또는 용자’, ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」제26조 제2항에 따른 사업에 필요한 경비, 경제협력권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비, 그 밖에 지역발전에 관한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원 등’이다. ② 제37조 제1항에 따른 일시차입금의 원리금 상환, ③ 회계의 생활기반계정, 경제발전계정 및 제주특별자치도계정으로의 전출금, ④ 그 밖에 계정의 관리와 운영에 필요한 경비 등이다.

3. 지역발전특별회계의 지원제외사업 등

지특회계로부터의 지원 제외사업은 균특법 시행령 36에 제외대상을 규정하고 있는데, 그 내용을 보면, ① 일반여권발급 등 국가를 대신하여 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 보조사업, ② 초·중등 교육지원을 위하여 교육자치단체에 지원하는 보조사업(만 5세아 무상교육보육비 지원, 장애아교육 지원 등), ③ 농어업인에 대한 직불제도와 관련한 다음의 보조사업(농농업직접지불, 친환경직접지불, 환경친화형 양식어업 직접지불 등), ④ 취약계층에 대한 복지지원과 관련한 다음의 보조사업(장애수당·장애아동부양수당 지원, 저소득모자·부자가정 지원, 국민기초생활보장수급자 생계급여·교육급여·의료급여 등), ⑤ 수질·대기오염 방지, 폐기물 처리 등 환경개선과 관련한 보조사업(상수원보호구역 주민 지원, 공단 폐수종말처리시설 건설, 농어촌 폐기물종합처리시설 건설), ⑥ 에너지정책의 수행과 관련한 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 보조사업(지역에너지 개발, 석탄비축 및 진흥지구개발 지원, 광산지역 공해 방지 시설 및 장비 지원), ⑦ 그 밖에 국가의 정책목표 달성을 위하여 기획재정부장관이 매년 예산안편성지침에서 명시하거나 예산으로 정하는 사업 등이다.

또한, 2014년 연도말로 분권교부세의 일반교부세로의 통합이 되며 지방사무로 전환되는 사업이 163개 사업이 있어(보조금관리에 관한 법률 시행령 제4조) 이 사업에 대한 지원 신청을 할 수 없다.

그리고, 균특법 제41조에 근거하여 지특회계 대상사업의 중복신청을 금지하고 있으며, 다만 국가시책을 수행하기 위한 부득이한 경우에만 신청 가능하다고 규정하고 있다⁶⁾.

IV. 지역발전특별회계 개편과 향후 과제

1. 지역발전특별회계 개편의 의의

기존의 광역·지역발전특별회계에서 지역발전특별회계로의 개편은 지역 주민의 행복 증진 및 지역발전의 근간이 될 수 있는 안정적 재원 확보 측면에서 그 의의가 있다고 할 수 있다. 특히 이번 지특회계로의 개편에서는 지자체의 자율성을 증대하기 위한 포괄보조금 영역을 확대하였다는 데 큰 의의가 있다고 할 수 있다. 기존의 지역개발계정의 자율편성(포괄보조) 사업을 생활기반계정의 자율편성 사업(포괄보조 사업)으로 계정명을 개정하였으며 그 내역 사

6) 국제행사 개최, 재해 발생 등 국가시책의 수행상 예측하지 못한 대규모 재정소요가 발생한 경우, 그 밖에 기획재정부장관이 국가의 주요 시책 수행상 일반회계 및 다른 특별회계에서 추가 지원을 받을 필요가 있다고 인정한 경우(균특법시행령 제44조)

업도 167개의 내역사업으로 확대 개편하였다.

이 외에도 시군구 자율편성사업으로 191개 지방자치단체가 참여한 56개 행복생활권 대상 사업이 추가되었다. 이러한 포괄보조금 사업과 관련하여 지금까지 여전히 각 부처의 예산 편성 시 세부사업 단위로 검토가 되어지고 있어 자율성 침해에 대한 지적이 있어 왔다. 또한 부처의 복잡하고 세밀한 사업지침이 오히려 지자체의 자율성을 제약한다는 지적이다.

2. 지역발전특별회계 향후 검토 과제와 시사점

전술한 개편 내용을 감안할 때 다음의 심도 있는 검토와 중앙 담당부처에 협의가 필요할 것이다.

첫째, 기존의 지역개발계정(즉, 개정된 생활기반계정)의 규모 확대에 대한 요구가 꾸준히 지속되어 왔다. 연평균 회계 운용규모 증가율을 보면 균특회계는 16.3%('05~'09년), 광특회계는 0.4%('10~'13년)에 불과하였다. 따라서 2015년 지특회계에서는 생활기반계정뿐만 아니라 추가 도입 검토가 되고 있는 사회발전계정(자율/부처편성, 신설)까지 포함한 규모 확대가 필요할 것이다. 이것은 재원 확대 없는 계정 증가는 한정된 파이를 세분화함으로 지자체의 자율성 확대와는 정반대의 방향으로 지특회계가 추진될 수밖에 없어 개편 취지에 어긋난다고 할 수 있다⁷⁾.

〈표 10〉 지역발전특별회계의 운용규모 및 추이

(억원)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
< 합 계 >	54,930	59,067	67,928	78,377	90,769	98,615	99,584	94,085	99,728	93,613
지역계정	42,058	45,127	49,114	57,676	65,668	36,924	36,332	34,707	34,737	34,773
광역계정	12,872	13,940	15,338	16,770	20,672	57,907	58,264	55,541	61,452	55,398
제주계정	-	-	3,476	3,931	4,429	3,784	3,938	3,837	3,543	3,443

주1) '05~'09년까지는 균특회계, '10년부터는 광특회계로 개편(타 회계에서 사업 이관). '14년은 예산규모

지역발전특별회계의 규모는 당초 '05년 5.4조원에서 '11년을 정점으로 큰 변화 없이 10조 이내에서 예산이 책정되어 있는 것을 알 수 있다. 그리고 기존의 광역발전, 지역개발, 제주 등의 계정간 구성비율도 큰 차이 없이 일정한 비율을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 추세는 광특회계 개편 전의 예산 증가율인 '05년 5.3조원에서 '08년 7.8조원, 연평균 증가율 13.7%와 비교하여 저조한 실적이다.

아울러 이러한 증감률의 추이를 감안하여 실제 '15년도 지특회계 규모를 최근 정부재정 총지출의 연평균 증가율 이상으로 편성할 필요가 있을 것이다. 아울러 새롭게 개편된 생활기반

7) 특히, 지자체 자율편성 위주로 운영되는 지역개발계정은 '10년 이후로 지속적으로 감소

계정의 사업들에 대한 지역발전정책의 차질 없는 집행을 위해 안정적 자원 조달이 필요하다.

둘째, 기존의 광역지역발전특별회계에서는 규모의 경제와 지역간 상생발전을 도모하기 위하여 연계·협력 사업을 ‘10년부터 추진·지원 하였으며, 기초생활권, 광역권, 초광역권 사업을 추진하였다. 하지만 2013년 박근혜정부의 지역발전 정책에서는 지역주민의 행복이 중심이 된 행복생활권 정책이 주요 정책의 이슈가 되었다. 따라서 이러한 변화에 지자체는 인접한 지자체간 생활권을 설정한 후 연계·협력할 수 있는 사업을 발굴(현재 191개 단체, 56개 생활권)하여 추진을 계획하고 있다. 이러한 새로운 지역발전 정책에 대한 필요성은 각 지자체에서 공감하나, 아직 생활권 사업 초기단계로 실제 사업화에 대한 개념 이해나 보조율에 대한 상향 적용의 요구, 예산신청 실적에 따른 차등지원 등 재정적 인센티브 제공에 대한 중앙부처와 협의할 사항이 산적해 있는 것이 현실이다. 원칙적으로 시·도별 한도 내에서 신청해야 하는 등 지자체의 시도 및 시군구별 자율편성 사업의 신청에 대한 유인이 부족한 실정이다. 따라서 현재 지역발전위원회의 지역생활권에서의 행복생활권 관련 사업에 대한 지원 및 컨설팅 역할이 매우 중요한 시기이기 때문에 초기 조속한 정착을 위한 가이드라인의 고도화 및 수시 사업 운영에 대한 협조체제가 구축되어야 할 것이다. 즉 사업에 대한 우수사업발굴, 교육·컨설팅 및 평가 등 전반에 대한 역할이 제고되어야 할 것이다.

또한 현재 25개의 포괄보조사업의 경우 각 부처 소관 사업에 대해 지역위의 종합·조정 기능이 강화되지 않으면 지금까지와 같이 유사 중복사업의 구분이 희박하며, 재정지출의 비효율성 초래, 사업 내용에 대한 이해 부족 및 발굴 사업의 한계 등 제반 문제에 대한 극복에 있어 장기간이 걸릴 가능성이 높다. 그리고 지역위에서 선정하는 우수사업들은 신규사업으로 적극 반영하여 지역발전 정책 사업으로 선도적 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 지역발전 사업은 지역이 주체가 되는 분권과 자율의 원칙에 부합되는 사업으로 발전시켜나가야 할 것이다. 그러기 위해서는 포괄보조사업의 보완이 필요한데, 종전 200여개 세부사업을 통·폐합한 지역개발계정의 22개 포괄보조 사업을 시행해 왔으며, 이제부터는 생활기반계정을 중심으로 한 ‘20+5’개의 포괄보조사업이 추진되게 된다. 시도는 지출한도 내에서 20개 포괄보조사업 중 선택하여 재원이 배분되며, 시군구는 지출한도 내에서 해당 지역별 시군구 개발사업을 선택하게 된다. ‘14년 예산 내역사업은 전술한 바와 같이 167개의 세부 내역사업과 56개 행복생활권 대상 사업으로 구성된다. 따라서 지자체의 자율적 사업개발과 자원배분에 대한 의의는 바람직하나 당초 국고사업으로 추진하던 사업이 포괄보조사업으로 추진될 경우 필요사업이 우선순위에 밀려 추진이 어렵게 되는 경우가 발생하게 된다. 따라서 이러한 경우는 추가적으로 지자체의 재원에 의한 사업 추진이 될 수밖에 없어 결국 지방자치단체의 추가재원 확보가 필요하게 되고 재정 부담은 증가할 수밖에 없다. 이러한 상황은 재정이 열악한 지자체 일수록 지자체 재정부담이 클 수밖에 없다. 예를 들면 전라북도는 현재 사회복지 예산 비중이 전국 1위인 약 36.8%(1조 6,898억원)이며, 사회복지 지출에 있어 외부

환경변화에 대한 탄력성은 떨어질 수밖에 없다. 따라서 이러한 재정 부담의 가중을 최소화하기 위해서라도 지자체 차원차원의 분야별 사업별 지출의 부담 정도를 분석하고 탄력성이 낮으며 외부 충격이 강한 사업에 대해서는 국고보조사업으로 추진될 수 있도록 전략적 접근이 필요할 것이다.

그리고, 현재 포괄보조사업별 보조율이 다양하게 적용되고 있는데, 시·도자율편성사업으로 성장촉진지역에서 시행하는 사업에 대해 예산신청 한도 내에서 보조율 10%p 상향 조정 가능한 정도이다. 포괄보조금(지역개발계정의 '12년도 및 '14년도)의 예산 규모는 광특회계 전체 예산의 37% 수준이다. 포괄보조금 제도의 발전을 위해서는 향후 지특회계 규모의 확대와 함께 생활기반계정(포괄보조금 사업)의 예산 규모의 확대가 필요하다. 아울러 지역의 재정여건을 감안한 포괄보조금 보조율 제도 마련이 시급한데, 현재 시·도자율편성사업의 보조율이 지역의 재정여건 고려 없이 사업별(30~100%)로 모든 지역에 동일하게 설정되어 있다. 따라서 균특법 제39조에 지자체의 재정상황 등을 감안하여 지원규모 뿐 아니라 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 규정하고 있는바, 이에 근거하여 전라북도 차원의 재정여건을 감안하여 보조율을 차별화 할 수 있도록 보완을 요구하며 지방의 재정부담을 일정 부분 완화하도록 해야 할 것이다.

넷째, 지역발전특별회계 사업평가의 피드백 기능을 강화할 필요가 있을 것이다. 과거 '11년도에는 「광역·지역발전특별회계」로 '10년도에 수행된 1,895개 사업(9.6조원)의 실적을 평가하였다. 평가를 통해 지역발전 사업 추진실적 등을 평가하여 우수 지자체에 대해서는 예산안 편성과정에서 인센티브를 제공하여 오고 있다. 이러한 결과는, 향후 '15년 예산편성에 적극 반영함으로써 포괄보조금 제도 시행에 따라 지자체의 자율성 제고와 지자체의 책임성 확보를 위한 사업평가의 중요성이 확대될 수 있는 분위기 조성이 필요함을 시사하고 있다. 인센티브를 우수 지자체에 차등 배분하고, 전년대비 인센티브 규모를 점차적으로 확대하여 지자체간 경쟁을 촉진함으로써 사업의 중요성과 노력도에 따른 차등화를 분명히 함으로써 자율성 향상과 노력도 증진의 효과를 꾀할 필요가 있다.

다섯째, 유사·중복사업의 지속적 개선과 재정의 효율성 제고이다. 부처별 중복 투자를 방지하기 위해 유사·중복사업 통폐합을 지속적으로 추진하는 것이 필요한데, 지특회계 성격에 부합하도록 회계·계정간 사업이관을 추진하여야 한다. 기존의 광역계정에서 기획재정부가 검토하고 있는 경제발전계정과 생활기반계정으로 이관하게 되는 사업이나, 추가 계정을 신설하고자 하는 사회발전계정 등이 사업간 유사 중복사업은 아니었는지 그리고, 이러한 개선 과정 속에 지방재정 사업으로 이관되는 사업이 없는지에 대한 부분도 면밀한 검토가 필요하다⁸⁾.

8) 기존의 유사중복성에 대한 평가에서는 '지방 세계수준의 연구중심대학 육성사업(교과부)'에 대한 과제 단위 중복성이나, 수산물 관련 유사사업(농식품부) 간 중복성, '지역인재육성 활성화 지원사업(교과부)'의 통합 조정, '산학협력중심 대학사업(교과부, 지경부)'의 세부 사업내용 조정 및 연

참고자료

- 국회예산정책처(2010), 광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가
 기획재정부(2014) ‘2014년도 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료
 김재훈(2007), 참여정부 정부간 재정관계의 주요쟁점분석: 사회복지부문을 중심으로, 「지방정부연구」,
 한국지방정부학회, 11(3), 201~219,
 김현아외(2011), 포괄보조금제도 운영현황 분석을 통한 제도 개선방안 연구, 지역발전위원회
 라휘문(2014), 「지방재정론」, 한국행정DB센터.
 서정섭(2009), ‘광역경제권 지역발전정책의 재원조달과 운영방안: 광역지역발전특별회계의 운영방향
 을 중심으로’, 「지방재정과 지방세」한국지방재정공제회.
 윤석완외(2012), 광역·지역발전특별회계 개선방안에 대한 연구, 지역발전위원회
 이성근외(2010), 지방의 재정자율성 제고 등을 위한 광역·지역발전특별회계사업 개편방안연구, 지역발
 전위원회.
 이재원외(2013), 재정열악 지자체의 재정사업 관리에서 자율성과 책임성 제고 방안, 지역발전위원회.
 조기현(2009), ‘광역지역발전특별회계를 통한 지방재정사업의 성과창출’, 「지방재정과 지방세」한국지
 방재정공제회.
 지역발전위원회(2014), 광역·지역발전특별회계 개편방향(내부자료)

참고 1

광특회계 계정·사업구조 개편내용 요약

국가균형발전특별회계

◇ 총 규모 : 8.6조원

< 지역개발사업계정 > 6.2조원

① 시·도 자율편성사업	3.2조원
▪ 관광개발, 전통시장 등	2.1조원
▪ 경작로 확포장, 주거환경개선 등	0.2조원
▪ 국지도, 광역관광자원 등	0.6조원
▪ 배수개선(단수 조정)	0.3조원
* 균특 지역계정 국가직접에서 이관	

② 시·군·구 자율편성사업	1.2조원
▪ 농촌개발, 개축지구, 도서 등	1.2조원
* 균특 지역계정 시도자율에서 이관	
* 균특 혁신계정 국가직접에서 이관	

③ 국가직접편성사업	1.8조원
▪ 하천재해예방 등	1.2조원
▪ BRT, 대도시권교통혼잡도로 등	0.5조원
▪ 소규모 수도시설 등	0.1조원

< 지역혁신사업계정 > 2.0조원

▪ 지역산업, 지방대학 지원 등	1.9조원
▪ 살기좋은지역·도시 등	0.1조원

* 균특 지역계정 시도자율에서 이관

* 균특 지역계정 국가직접에서 이관

* 타 회계에서 이관

< 제주특별자치도계정 > 0.4조원

광역·지역발전특별회계

◇ 총 규모 : 9.9조원

< 지역개발계정 > → 포괄보조금 3.7조원

① 시·도 자율편성사업	2.2조원
▪ 관광개발, 전통시장 등	2.1조원
* 지역계정 시·군·구 자율편성으로 이관	
* 광역계정으로 이관	
* 타회계로 이관	
▪ 소규모수도 수도시설 등	0.1조원

② 시·군·구 자율편성사업	1.5조원
▪ 농촌개발, 개축지구, 도서 등	1.2조원
▪ 경작로 확포장, 주거환경개선 등	0.2조원
▪ 살기좋은지역·도시 만들기 등	0.1조원

* 타회계로 이관

* 광역계정으로 이관

* 지역계정 시도 자율편성으로 이관

< 광역발전계정 > 5.8조원

▪ 지역산업, 지방대학 지원 등	2.4조원
* 지역계정 시·군·구 자율편성으로 이관	

* 국지도, 광역관광자원 등 0.6조원

* BRT, 대도시권교통혼잡도로 등 0.5조원

* 광역도로·철도 등 2.3조원

< 제주특별자치도계정 > 0.4조원

참고 2

2014년 시·도별 예산규모(광역+기초 총계규모)

(단위 : 백만원)

시 도 별	계	일반회계	특별회계	자립도	
				총괄	본청
합 계	220,309,904	179,631,410	40,678,494	44.8	
서 울	34,275,126	26,220,359	8,054,767	80.0	80.4
부 산	12,222,165	9,938,403	2,283,762	51.4	47.5
대 구	8,734,657	7,081,550	1,653,107	46.1	42.1
인 천	11,351,418	8,599,665	2,751,753	62.6	61.6
광 주	5,172,720	4,420,665	752,055	41.9	36.8
대 전	5,027,653	4,112,777	914,876	49.4	43.6
울 산	4,237,075	3,444,742	792,333	61.4	53.3
세 종	760,485	535,475	225,010	47.6	47.6
경 기	40,296,097	31,148,406	9,147,691	61.2	48.7
강 원	10,804,390	9,278,643	1,525,747	22.2	18.7
충 북	9,025,640	7,672,188	1,353,452	26.5	21.5
충 남	12,387,380	10,627,247	1,760,133	30.2	25.6
전 북	12,195,090	10,682,442	1,512,648	22.8	17.6
전 남	14,524,814	12,978,573	1,546,241	17.4	13.8
경 북	18,480,133	15,641,051	2,839,082	22.7	19.6
경 남	17,232,588	14,540,083	2,692,505	36.0	32.3
제 주	3,582,474	2,709,142	873,333	30.1	29.6

※ 백만단위 사사오입으로 실제규모와 약간의 오차가 있음