

광역경제권 지역발전정책의 재원조달과 운영방안¹⁾

— 광역·지역발전특별회계의
운영방향을 중심으로 —

한국지방행정연구원 연구위원
서 정 섭

I. 기본방향

우리나라의 지역발전정책이 광역경제권 전략으로 전환되면서 이를 위한 국가의 재원조달 및 운영, 그리고 지방에 대한 지원시스템의 수단으로 국가균형발전특별회계(이하 ‘균특회계’)를 광역·지역발전특별회계(이하 ‘광역·지역발전특별회계’)로 확대·개편하여 운영하기로 되어 있다.²⁾ 이를 위해서는 사전에 몇 가지 고려해야 할 요소들이 있다.

- 1) 본 연구는 「지방세와 지방재정」 2009년 4월호의 “광역경제권 지역발전정책의 재원조달방안 검토”의 후속연구로, 한국지방행정연구원 「광역경제권 도입에 따른 재원조달과 운영방안」, 2008(연구보고서)의 연구중에서 광역·지역발전특별회계 운영방안 부분의 일부를 발췌하여 보완·수정한 것이다.
- 2) 국가균형발전특별회계는 국가균형발전특별법의 일부가 개정·공포(2009.4.22)되어 2010년부터 광역·지역발전특별회계로 전환되어 운영될 예정이다. 또한 기획재정부에서는 2010년도 광역·지역발전특별회계 예산안 작성 세부지침(잠정안)을 공개(2009.5.29)하였다. 본 연구는 필자의 사전적 연구로 정부발표와는 내용이 다소 상이할 수 있는 점이 있다.



첫째, 균특회계의 운영에서 노정되었던 문제점부터 해결해야 한다. 당초 균특회계는 여러 부처 혹은 회계로 나뉘어져 운영되어 온 지역개발관련 재원을 단일회계로 통합하여 지방의 자율성을 부여하는 측면에서 포괄보조금화 하여 지원을 하는 방식을 채택하였다. 하지만 균특회계의 운영과정에서 다음과 같은 한계 내지는 문제점이 지적되었다.

- (1) 재원규모 적음
- (2) 부적절 사업 존재
- (3) 타 부처 사업과 유사중복사업 존재
- (4) 포괄보조금의 불완전한 운영
- (5) 통합이 아니 묶음으로 국고보조사업의 운영방식과 동일
- (6) 기존 국고보조사업 중심의 운영으로 신규사업 추진 곤란
- (7) 사업추진 여부의 중앙부처 결정으로 지방자율성 미흡
- (8) 여러 부처 협의절차로 사업추진 및 운영과정 복잡

둘째, 광특회계는 이러한 균특회계의 문제점을 해결하면서 동시에 광역경제권 지역발전정책의 방향을 고려하여 설계되어야 할 것이다. 광특회계의 운영과 관련하여 고려해야 할 새로운 사항은 다음과 같은 것들이 있다.

- (1) 기초생활권, 광역경제권 추진방향과 내용(추진사업)
- (2) 지역주도의 지역개발과 광역지역의 경쟁력 강화(지방자율)
- (3) 별도의 집행기구 두지 않고 현행 행정단위의 수용(추진체계)
- (4) 시도간, 시군간, 시도와 시군간 협력사업 권장(협력사업)
- (5) 광역경제권의 단계적 추진으로 현재 기반조성 단계(형성과정)

셋째, 광특회계의 운영에서 가장 중요한 핵심은 재정지원방식의 결정이다. 균특회계는 재원지원방식이 시도자율편성(또는 시군구자율편성), 국가직접편성의 2가지의 형태로 운영하고 있다. 여기서 자율편성사업은 포괄보조금에 해당하고 국가직접편성은 기존의 국고보조사업과 동일한 형태이다. 향후 광특회계에서 양자의 방식을 어떻게, 어느 정도 운영할 것인가는 매우 중요하다. 기본적으로 지방의 자율성 측면에서 포괄보조의 비중이 높아야 할 것이다. 다만 포괄보조의 방식을 현행 방식 혹은 다른 방식을 택할 것인가는 정책방향 및 사업성격 등을 고려하여 결정할 필요가 있다. 그리고 포괄보조금의 단점으로 지적되는 정책반영도 미흡을 개선하기 위한 방법의 하나로 사업을 모니터 하고 성과평가 결과를 반영하는 등의 사후관리가 필요하다.

넷째, 광역경제권 지역발전정책과 관련한 재원지원은 광특회계로만 운영되는 것이 아니며, 다른 국고보조사업이나 사업 특성상 별도의 특별회계를 설치하여 운영하는





경우도 있다. 광특회계의 운영이 일반국고보조, 다른 특별회계 및 기타 재정지원과도 연계되어 운영될 수 있도록 해야 할 것이다.

본 연구에서는 이상의 논의를 종합하여 광특회계의 바람직한 운영방안을 모색해 보는데 중점을 두며 개별 사안에 대한 구체적인 대안모색은 후속연구 혹은 정부정책의 방안연구로 미루기로 한다.

II. 광특회계의 규모확대·구조개편

균특회계는 소관 부처별로 일반회계 및 다수의 특별회계를 통해 분산 추진하고 있던 균형발전 관련사업을 통합·지원함으로써 수요자인 지방의 특성 및 사업 우선순위에 따른 지역개발을 지원하는 회계이다. 그동안 균특회계의 재원은 2005년도 5.5조원에서 2007년도 7.1조원(제주계정 포함), 2008년도의 7.6조원으로 증가하였다. 정부의 국가재정운영계획(2007~2011)에 따르면 2007년 7조 1,498억원에서 2011년 9조 3319억원으로 증가될 계획이었다(〈표1〉 참조).

〈표 1〉 균특회계 투자계획(2007-2011 국가재정운영계획)

(단위: 억원)

	'07	'08	'09	'10	'11
균특회계	71,498 ^{*)}	76,227	81,334	87,032	93,319
증가율	-	6.6	6.7	7.0	7.2
연평균 6.9%					

1. 재원규모의 확대 필요성

정부에서는 광역경제권 추진의 방법으로 기존의 균특회계 7.6조원(2008년 기준)에서 1.4조원 정도 확대된 9조원 내외의 광특회계로 확대·개편하여 2010년부터 운영할 계획이라고 발표했다.³⁾ 재원의 확대는 타 회계 사업의 이관과 신규재원 발굴을 통해서 한다는 것이다. 재원규모의 적정규모를 논하기는 어렵지만 다음과 같은 이유에서

3) 국가균형발전위원회 및 기획재정부, “상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략” 및 “지역경쟁력 제고를 위한 재정·세제지원 및 규제완화”, 청와대 보고자료(1차 보고), 2008. 7.





10조원 이상의 규모는 될 필요가 있다.

첫째, 광특회계는 광역경제권 추진과 관련된 타회계 사업의 흡수가 필요하며, 일반회계, 다른 특별회계, 기금회계 등으로부터 관련 사업을 흡수할 필요가 있다.

둘째, 국고보조율 인상, 차등보조율 운영 및 각종 인센티브(평가 등) 적용 등을 위한 재원의 순증이 필요하다. 특히 재원규모의 확대에서 순증이 미흡한 상태로 타 회계 사업의 이관 중심으로 할 경우 지방자치단체의 재정운영에 어려움이 발생하여 효율적인 사업추진이 곤란 할 수 있다.

셋째, 정부가 계획하고 있는 재원규모인 9조원 정도는 2007년도 기준 연평균 증가율 6.9%를 고려하면 1조원 남짓을 타 회계로부터 흡수하는 규모이다. 다시 말해, 9조원 규모의 광특회계는 순증 없이 타 회계 사업의 이관을 통한 확대이다. 하지만 광역경제권 사업이 국가 혹은 광역적 성격이 강하고, 기초생활권 사업도 지방재원의 보전 차원에서 보조율을 인상할 필요가 있다. 여기에 차등보조 및 각종 인센티브를 위해 재정의 순증이 필요하다. 하나의 예로 국고보조율을 10% 포인트 정도만 인상한다 하여도 10조원 정도가 필요하다고 볼 수 있다.

2. 사업조정을 통한 재정규모 확대

균특회계의 광특회계로의 개편과 더불어 우선 사업조정이 필요하다. 사업조정은 광특회계로의 운영이 적합하지 않은 사업은 타 회계로 이관하고, 일반회계를 포함하여 다른 특별회계 사업 중 광특회계에 적합한 사업은 이관 받아야 한다.

우선, 현행 균특회계의 사업 중에는 회계의 취지에 부적합한 사업들이 있다. 예를 들면, 재해예방 등 국가가 직접 수행할 필요가 있는 사업이 대표적이며, 극히 일부 자치단체에 해당하는 국지적인 행사성 사업, 문화재·양묘·환경오염관리 등 일반회계나 관련 다른 특별회계가 있는 사업들은 관련회계로 이관하는 것이 필요하다. 균특회계를 광특회계로 확대·개편할 시 이들 사업은 타 회계로의 조정이 필요하다.

한편, 지역간 협력·연계 사업 등의 신규사업, 농산어촌의 소득·생산기반 확충, 친환경농업인프라 사업 등의 농산어촌 지역개발사업, 지역문화진흥 및 문화도시 조성 등의 지역문화 관련 지역개발사업, 지역연고 및 지역특화 산업육성 관련 사업 등은 광역·지역발전 특별회계로 흡수할 필요가 있다. 또한 경제자유구역, 산업단지 등 성장거점 지원사업과 광역도로·광역철도 등 지역 SOC 구축사업도 흡수할 필요가 있다. 이러한 측면에서 일반회계 사업 중 새로운 지역발전정책을 효율적으로 추진할 필요가 있는 사업은 광특회계로 이관될 필요가 있다. 2008년 기준 19개의 특별회계 중 광역





경제권 중심의 지역발전정책에 부합하는 사업이 포함되어 있는 회계는 균특회계 외에 농어촌구조개선특별회계, 교통시설특별회계, 환경개선특별회계, 행정중심복합도시특별회계, 혁신도시건설특별회계 등 5개의 특별회계가 있다. 이 중 환경개선특별회계, 행정중심복합도시특별회계, 혁신도시건설특별회계는 나름대로 특수목적이 있는 반면 농어촌구조개선특별회계와 교통시설특별회계는 광역경제권 추진사업과 밀접한 관계가 있는 사업들이 포함되어 있다(〈표2〉 참조).

〈표 2〉 일반회계 및 특별회계 중 광특회계로 이관 가능성 검토

회계별	사업내용	이관 가능성
일반회계	지역발전사업 전반	광역경제권 관련사업(신규사업) 편입
특별회계		
· 농어촌구조개선	농어촌구조개선사업 등	농산어촌 개발 및 산업진흥 관련 사업 편입 확대 필요(현재 낙후지역 및 농산어촌 개발촉진사업이 지역개발계정에 편입된 상태임)
· 교통시설	도로·철도, 공항·항만 확충사업	광역 도로 및 철도, 산업단지 도로 등 일부사업 편입 필요
· 환경개선	환경개선사업 투자·관리	일부사업 편입 필요
· 행정중심복합도시	행정중심복합도시 건설사업	현행 유지
· 혁신도시건설	혁신도시건설 사업	현행 유지

농어촌구조개선특별회계의 농산어촌 개발관련 일부사업이 균특회계에 포함되어 있지만 농산어촌 개발 및 산업진흥 관련사업의 확대 이관이 필요하다. 교통시설특별회계는 2008년 예산으로 13조원 정도로 운영되고 있으며 균특회계에는 포함되어 있지 않다. 하지만 광역경제권 추진을 위한 광특회계로 개편될 경우 교통시설특별회계의 광역도로 및 광역철도, 산업단지관련 도로사업들을 이관하는 것이 광특회계의 취지에 부합한다. 광역경제권 추진사업의 많은 부분이 광역적, 지역간 연계의 도로 등의 SOC 사업을 계획하고 있기 때문에 교통시설특별회계에 있는 관련 사업을 이관하여 추진하는 것이 바람직하다.





3. 신규재원을 통한 재원규모 확대

광특회계의 재원확대는 타 회계로부터의 사업편입뿐만 아니라 광역경제권 관련 신규사업 추진, 기준보조율 인상, 인센티브 재원재원 등을 위해 새로운 재원이 조달되어야 한다. 신규재원의 조달이 없이 기존 회계간의 조정만을 통하여 재원을 확대할 경우 기존 사업추진의 방법만을 달리한 것에 불과할 수 밖에 없다. 이러한 문제는 현재의 균특회계의 운영에서 여러 부처 혹은 회계에서 추진하던 사업을 하나의 회계에 통합하여 운영하지만 지방에 실질적인 재원증가가 없는 문제점을 답습하게 된다. 따라서 광특회계에서는 부처간 혹은 회계간 조정을 통한 통합 후에도, 추가적인 신규재원이 조달되어야 한다. 신규재원은 일반회계 전입금 확대, 기존 기금 및 새로운 기금 신설로부터의 전입금 확대, 부담금의 귀속 확대, 수도권 규제완화로 발생하는 추가수입의 활용 등을 통하여 조달·확대할 수 있다.

첫째, 광특회계의 신규재원으로 우선 일반회계로부터의 전입금이 증가하여야 한다. 일반회계 전입금의 확대는 광역경제권 신규사업 추진, 지역간 연계·협력사업 추진, 보조율 인상, 인센티브제 활용의 재원조달 측면에서 필요하다. 현재 균특회계의 경우 2008년 기준으로 총재원 76,382억원 중 40.8% 정도가 일반회계 전입금이다. 나머지는 국세인 주세, 특별회계 전입금 및 법정부담금으로 구성되어 있다.

둘째, 중앙기금은 효율적 사용과 지역발전 정책과 연계하는 측면에서 활용될 수 있다. 광특회계 재원조달에 있어서 기금을 활용할 경우 이미 지방에 이전되는 부분은 제외하여 검토할 필요가 있다. 예를 들면, 복권기금은 중앙기금은 60종 중 지방의 지역개발사업에 활용되는 대표적인 기금이다. 이 기금은 제주특별자치도 및 지방자치단체에 20.145%가 배분되며 나머지는 복지, 문화사업 등에 활용되고 있어 이들 사업에 배분되는 몫의 일정분을 광특회계에 배분될 수 있도록 하는 방안을 검토할 수 있다. 또한 4대강수계관리기금(한강, 금강, 낙동강, 영산강·섬진강)도 지역의 환경기초시설 및 숙원사업 등 지역개발사업에 활용되는 점을 고려하여 일정분을 활용할 수도 있을 것이다. 4대강수계관리기금의 활용은 지역간 연계·협력사업의 추진과 관련하여 활용할 필요가 있다. 4대강수계관리기금은 전액 지방자치단체의 재원이라는 점에서 광특회계의 재원으로 활용하는데 다소 한계가 있지만, 광역경제권 추진을 위해 지역간 연계·협력사업의 추진이라는 점에서 고려할 필요가 있다. 또한 새로운 기금(예를 들면, 지방발전기금)을 신설하여 그 재원을 활용하는 방안도 검토할 필요가 있다.

셋째, 중앙정부에 귀속되는 부담금 재원을 활용할 수 있을 것이다. 2007년에 징수된 부담금 총액은 14조 3,650억원으로, 이들 부담금은 중앙정부 기금(52.9%), 특별





회계(23.3%), 지방자치단체(12.4%), 공단 등 기타기관(11.4%)에 귀속되고 있다. 현재 건설교통부 소관 개발제한구역훼손부담금 100%, 개발부담금 50%, 과밀부담금 50%, 기반시설부담금 30%가 균특회계에 귀속되고 있다(〈표3〉 참조). 광특회계에 광역도로 및 철도, 경제자유구역 및 산업단지 기반도로 사업 등이 포함될 경우 교통시설특별회계로 귀속되는 광역교통시설부담금분(40%)은 사업과 연관되어 귀속되게 된다. 환경부 소관의 4대강 물이용부담금은 각각 4대강수계관리기금으로 귀속되고 있지만 부담금의 일정분을 광특회계에 귀속할 수도 있다. 중앙정부 및 기타기관에 귀속되는 부담금 중 지역발전사업과 관련된 부담금의 경우 일정분을 귀속할 수 있는 방안이 모색되어야 할 필요가 있다.

〈표 3〉 균특회계에 귀속되는 부담금의 내역('07년도 기준)

(단위 : 백만원, %)

구분	징수액	귀속액
개발제한구역훼손부담금	132,284	132,284(100)
개발부담금	188,162	94,081(50)
과밀부담금	183,173	91,587(50)
기반시설부담금	383,184	114,955(30)

자료 : 기획재정부, 2007년도 부담금운용보고서, 2008

Ⅲ. 광특회계의 계정구조 및 사업재편

1. 계정의 재편과 광역경제권 계정 신설

우리나라 지역발전정책의 재정지원 수단이라는 측면에서 균특회계와 광특회계는 그 운영목적이 동일하다. 하지만 지역발전정책의 추진방법이 전자는 지역간 균형발전인 반면, 후자는 지역주도의 지역개발과 동시에 광역경제권별 경쟁력 강화를 지향하다는 점에서 다르다고 볼 수 있다. 따라서 회계운영은 지역주도의 지역개발과 광역경제권별 경쟁력 강화를 달성할 수 있도록 하는 지원체제로의 변경이 필요하다.

균특회계는 별도의 제주계정을 제외하면 지역SOC 등 지역개발 중심의 지역개발계



정과 지역산업 진흥 중심의 지역혁신계정으로 구분하였으며 운영의 기본방향은 지역 간 균형발전에 초점을 두었다.

광역경제권 지역발전 추진은 시군단위의 기초생활권, 1~3개의 시도로 구성된 광역경제권, 그리고 특정지역을 벨트로 하는 초광역개발권으로 구분하여 추진하고 있다. 이러한 지역발전 추진전략에 연계하여 지방자치단체에 재원을 지원하기 위해서는 현행 계정간 사업의 조정 및 광역경제권 사업 추진을 위한 계정이 필요하다. 현행 계정을 기초생활권계정(지역개발계정), 광역경제권계정(광역발전계정)으로 하고 이에 부합하게 사업조정을 할 필요가 있다(〈표4〉 참조). 이 경우 조정기준은 재원투자의 파급효과를 고려하여 조정할 필요가 있다(〈표5〉 참조).

〈표 4〉 광역발전계정 신설 방안

현행	지역개발계정	지역혁신계정
개선	지역개발계정	광역발전계정
유형	기초생활권	광역경제권·초광역개발권
파급효과	국지적(시군)·지역적(시·도)	광역적(광역경제권)·국가적(국가전체)
계정 조정(예)	<ul style="list-style-type: none"> - 혁신에서 개발계정으로 예) 지역문화산업연구지원 - 일반·농특회계로부터 이관 	<ul style="list-style-type: none"> - 개발에서 혁신계정으로 예)국가지원지방도로 건설 - 일반·교특회계로부터 이관

〈표 5〉 투자재원 파급효과에 따른 계정 구분

구분	파급효과 범위	사례	계정
국가적	<ul style="list-style-type: none"> - 재원투자 혜택이 전국적인 사업 - 국가차원 최저수준 달성사업 - 국가표준사업 등 	접경지역 개발, 동·서·남해안벨트사업, 전국의 X축사업 등	광역발전계정사업
광역적	<ul style="list-style-type: none"> - 재원투자 혜택이 광역적인 사업 - 누출효과가 광역적인 사업 등 	지방산업단지공업단지, 국가지원지방도로 건설, 내포문화권도로 건설 등	
지역적	<ul style="list-style-type: none"> - 재원투자 혜택이 지역적인 사업 - 지방공공재를 생산하는 사업 등 	지역특성화연구개발, 구미디지털산업관, 지방기술혁신사업 등	지역개발계정사업
국지적	<ul style="list-style-type: none"> - 재원투자 혜택이 가장 좁은 사업 - 특정 지역의 공공재 사업 등 	지역산업마케팅, 농산물산지유통센터건립, 노인건강체육시설, 생활체육공원 등	





2. 유사·중복사업의 통폐합 추진

균특회계 사업 중에는 소관부처 내 사업간 유사사업, 부처간 유사사업으로 중복되어 있다는 지적이 있어 왔다. 사업성격 면에서 볼 때 지역개발계정 중 농림식품부의 농촌마을 종합개발과 어촌종합개발을 마을단위의 사업으로 유사사업이다. 낙후지역개발 관련하여 여러 부처에서 추진하고 있는 도서개발, 접경지역개발, 소도읍 육성, 신활력지역 사업, 농촌마을종합개발사업, 농어촌생활환경정비, 어촌종합개발, 산촌생태마을조성, 개발촉진지구지원 사업 등도 유사중복사업의 측면이 있다. 지역혁신계정 사업 중 산학협력중심(전문)대학 육성사업, NURI사업, 특성화 사업도 유사중복 부분이 있다는 지적도 있다.

〈표 6〉 유사사업(지역혁신계정)

산학협력중심 (전문)대학 육성사업	NURI사업	특성화사업 (수도권, 전문대)
<ul style="list-style-type: none"> - 사업 주요내용 · 주문형 인력양성 · 산학협력분야지원(중점) · 산학클러스트 구축 - 사업참여 학과 유사중복 - 사업재원 : 균특재원 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업주요내용 · 주문형 인력양성 · 참여학생 장학금지급 · 산학협력분야지원(부분) · 지역혁신클러스트 구축 - 사업참여 학과 유사중복 - 사업재원 : 균특재원 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업주요내용 · 주문형 인력양성 · 참여학생 장학금지급 · 산학협력분야지원(부분) - 사업참여 학과 유사중복 - 사업재원 : 균특재원

자료 : 한국직업능력개발원(2007)

유사·중복사업의 통폐합은 우선 부처내 유사사업을 통폐합하고, 경우에 따라서는 부처간 유사 사업도 통폐합할 필요가 있다. 이는 재원의 효율적 사용뿐만 아니라 포괄보조금의 운영구조에 대한 설계의 전제가 된다. 단위사업이든, 정책사업이든, 부처간 사업단위이든 통폐합이 전제되지 않으면 다양한 지원방식을 선택하여야 하기 때문에 제도의 설계가 복잡하고 재정운영의 비효율이 발생할 수 있다. 우선 부처내 사업의 통폐합이 이루어져야 하며, 단계적으로 부처간 통폐합도 이루어져야 할 필요가 있다. 부처간 통폐합이 전제되어야 영국의 RDA형 포괄보조금제도의 운영을 기대할 수 있을 것이다.



3. 사업의 블록화 형성

1) 지원방식을 고려한 블록화

균특회계의 지역개발계정 대부분, 지역혁신계정 일부분은 포괄보조금화 되어 운영되고 있다. 지역개발계정 중 시·도 자율편성사업은 SOC 등 일반적인 지역개발사업을 묶음으로 공식에 의해 배분함으로써 포괄보조금으로 운영되고 있다. 시군구 자율편성사업의 경우 도서, 오지 등 낙후지역사업은 신청에 의해 배분하지만 일정부분 내에서 예산운영의 자율성을 부여하여 부분적 포괄보조로 운영되고 있다. 지역혁신계정 중 시도자율편성사업은 기 추진 중인 지역진흥사업을 대상으로 신청한도 내에서 자율성을 주어 일종의 포괄보조 지원하고 있다. 나머지 사업은 국고보조사업과 동일하게 국가가 직접 편성하여 배분하고 있다. 종합컨대, 현재 균특회계는 ① 공식에 의해 배분하는 포괄보조금, ② 특정 사업군의 범위내, 신청한도내에서 사용의 자율성을 인정하는 포괄보조, ③ 국가가 직접 편성하여 사업별로 배분하는 방식으로 운영하고 있다 (<표7> 참조).

〈표 7〉 균특회계 편성체계

계정 편성방식		지역개발사업계정	지역혁신사업계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	①시·도 자율편성사업	④지자체(시·도) 자율편성사업	⑥자율편성사업 ⑦균형발전기반지원사업 ⑧특별지방행정기관 이 관사무수행경비 등*
	시·군·구	②균형발전기반지원사업	-	
국가직접편성		③국가직접 편성사업	⑤국가직접 편성사업	⑨국가직접 편성사업

주 : 음영부분이 포괄보조금(화)에 해당함

광특회계의 재정지원 방식은 균특회계에서와 같이 공식에 의한 배분, 일정범위 내 사용의 자율성을 인정하는 포괄보조, 국가의 직접 결정하는 방식의 3가지 유형으로 시도 대상 혹은 시군 대상을 고려하여 사업을 블록화 할 수 있을 것이다. 광특회계를 완전한 포괄보조금으로 운영하는 방식을 채택할 경우 광특회계 전체, 혹은 계정별 전체를 대상으로 포괄보조금 운영을 검토할 수 있다. 하지만 광특회계의 사업은 그





성격이 매우 다양하기 때문에 블록화하여 지원하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다.

2) 사업성격을 고려한 블록화

사업의 블록화는 우선 투자재원의 파급효과를 고려하여 공간적으로 분류할 수 있다. 투자재원의 파급효과가 시·군 내의 국지적인 장소, 시·도 정도의 지역적 장소, 몇 개의 시·도에 걸친 광역경제권 장소, 국가공간 등의 공간의 범위로 구분해 볼 수 있다.

또한 사업의 블록화는 사업의 성격을 기준으로 분류할 수도 있다. 사업의 성격에 의한 분류는 예를 들면, 종합개발사업, 생활기반조성사업, 관광사업, 문화복지사업, 특산품 및 지역산업, 연구개발 및 혁신역량사업으로 분류할 수 있다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 사업성격에 의한 블록의 유형화

유형	세부사업 사례
종합개발사업	개발촉진지구사업, 농촌마을종합개발, 정주권개발, 산촌종합개발, 어촌종합개발, 소도읍육성, 오지종합개발, 도서종합개발, 접경지역, 신활력사업
생활기반조성사업	주거환경개선, 농업생산기반종합정비, 발기반정비, 국가관리방조제, 지방관리방조제, 한밭대비용수개발, 자연휴양림 조성, 도시숲 조성, 연안정비사업, 고도정수처리시설, 도서지역식수원개발,
관광사업	녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을조성, 비엔날레지원, 관광지개발, 문화관광자원개발, 유교문화관광자원화, 어촌체험관광마을
문화·복지사업	공립문화시설건립, 노인건강문화시설조성, 생활체육시설 건립, 지역문화유산개발, 무형문화재전수지원, 농업인건강관리실설치
특산품, 지역산업	농공단지조성, 지역특화사업, 화훼수출단지조성, 농지기반조성, 농산물종합유통센터건립, 지역혁신특성화시범사업, 수산물가공산업육성, 자갈치시장현대화, 수산물직매장, 재래시장활성화, 창업보육센터건립
연구개발 혁신역량	지역연구기반조성, 지역대학우수과학자지원, 대덕R&D특구지원, 전문대특성화, 지역협력연구센터육성, 지역SW지원센터운영, 소프트타운활성화지원, 산학협력체제활성화, 해양생물연구센터설립 등

3) 소관부처를 고려한 사업블록화

균특회계의 사업은 문화관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지가족부, 환



경부, 국토해양부, 행정안전부, 교육과학기술부, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 문화재청, 경찰청 등의 13개 부처의 사업이 포함되어 있다. 광특회계로 확대·개편될 경우 단위사업 수가 증가하여 200개가 넘는 사업으로 이루어질 것이라고 한다.

소관부처별로 단위사업을 적게는 1개 많게는 5개 이내의 정책사업군으로 사업을 블록화 할 수도 있다. 이 경우의 사업블록화는 사업성격과 내용을 고려하여 유사한 사업을 묶음화하는 것을 의미한다. 사업블록이 너무 많으면 소그룹화 되어 포괄보조금의 효과를 거두기 어려운 점이 있으며, 일종의 국고보조사업 통폐합 정도의 효과에 그칠 수 있다. 예를 들면, 영국의 RDA는 하나의 묶음으로 지원되기 때문에 지역의 특성을 고려하여 재원 활용의 탄력성이 대단히 크다. 이에 비해 사업의 블록화가 많아지면 블록 내 자율성은 있지만 블록간 자율성이 없어져 지역발전 보조금을 단일의 회계로 통합한 목적이 훼손된다.

IV. 광특회계의 포괄보조금 운영방법

1. 계정별 구분운영

포괄보조금 운영방식은 미국의 CDBG나 영국의 RDA와 같이 단일예산으로 하여 회계전체, 혹은 계정전체를 포괄보조 방식으로 운영하는 방법도 있다. 하지만, 광특회계는 사업이 많고, 사업의 성격도 다르고, 지원대상도 기초단체·광역단체·광역경제권으로 배분해야 하기 때문에 이러한 방법은 현실성이 적다고 할 수 있다.

포괄보조금은 사업의 성격이 유사한 보조금을 통합하여 단일의 예산으로 포괄보조금화 하여 지원하면 관련사업의 범위 내에서 지방의 특성에 맞게 자율적으로 활용할 수 있는 장점이 있다. 예를 들면, 지역개발사업의 범위 내에서 A단체는 주거환경 개선에, B단체는 지역 SOC 사업에, 또 다른 C단체는 빈곤지역 개발에 지역의 특성에 맞게 활용할 수 있는 장점이 있다.

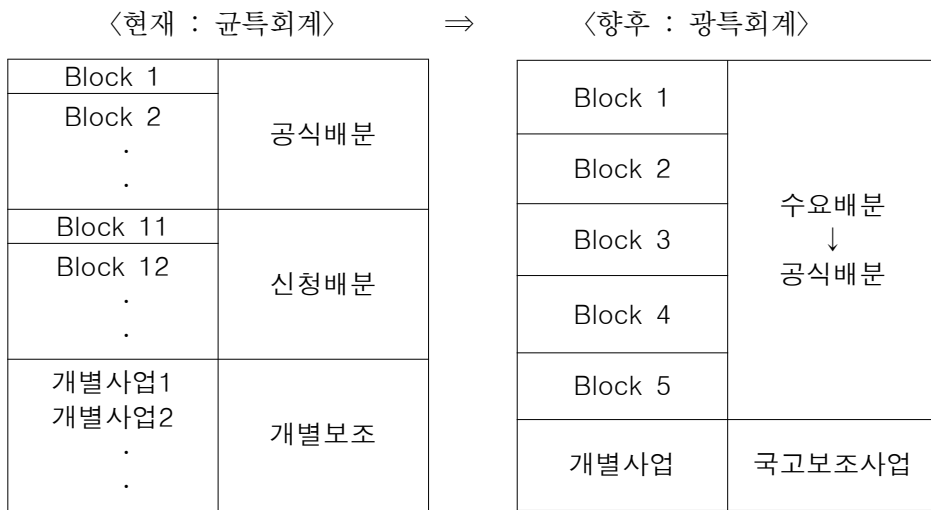
우리나라의 광특회계는 포괄하는 대상사업의 범위가 대단히 넓다. 재원투자 파급효과, 사업성격 등의 면에서 기초생활권 사업은 지역개발계정으로, 시·도 및 광역경제권 사업은 광역발전계정으로 분리하고 계정별로 포괄보조 하는 방법을 모색하여야 한다. 광특회계는 단계적으로 포괄보조금제도를 구축하는 접근방식을 채택할 필요가 있다. 포괄보조금으로 운영하기 위해서는 부처 간 통합이 가능한 사업은 통합하여 사업블록화를 하고 통합이 불가능한 사업은 부처 내 통합을 하여 사업을 블록화 해야 한





다. 그렇게 되어야 tny에 따라 공식 등에 의해 배분할 수 있을 것이다. 만약 부처 간 통합이 이루어지지 않고 부처 내 통합만 이루어진다면 그만큼 지방의 자율성을 제한하여 광특회계 운영의 효과가 그만큼 적어지고 단순히 보조금 통합의 효과만을 나타내는 것이라고 볼 수 있다. 그리고 포괄보조금제도의 운영에 맞지 않는 사업은 국고보조사업으로 환원하여 회계의 정체성을 확립할 필요도 있다.

[그림 1] 단계적 포괄보조금화 접근



2. 지역개발계정 운영방법

지역개발계정은 기초생활권 관련 계정으로, 시·군에 대한 지역개발보조금이다. 시·군에 대한 국고보조금이기 때문에 관련 광역자치단체의 재원부담을 동시에 고려해야 한다. 중앙으로부터 시·군에 직접 지원하기 보다는 현재 균특회계의 시·도자율편성사업 같이 시·도에 배분하고 시·도에서 시·군에 시·도비보조금을 더하여 지원하는 방식을 택할 필요가 있다. 시·군에 직접 지원해야 하는 사업은 시·군에 직접 배분될 수 있는 방안도 함께 검토되어야 한다. 예를 들면 낙후지역 개발과 같은 사업은 시·군에 직접 지원되는 시스템으로 설계될 필요가 있다. 지역개발계정의 경우 상호 성격이 다른 대상사업이 많은 점을 고려하여 사업군으로 구분하여 사업군별로 포괄보조금화하여 배분하는 것이 적절한 방법이다. 문제는 사업군을 어떻게 정할 것인가에 달려있다. 사업군을 분류할 경우 몇 개 정도로 할 것인가, 그리고 소관부처를 통합할 것인가



가, 분리할 것인가를 고려해야 한다. 또한 시·도 혹은 시·군 중 어디에 배분할 것인가도 고려해야 한다.

현행 균특회계의 경우 공식에 의해 시·도에 배분한 후 시·도에서 시·군으로 배분하는 유형, 시·군으로 직접 배분하는 유형, 국가가 사업별로 직접 예산을 편성하여 해당지역·기관에 배분하는 유형이 있다. 어떻게 보면 미국의 CDBG, 영국의 RDA, 일본의 지역재생기반강화교부금의 지원방식이 모두 합해진 형태를 취하고 있다.

〈표 9〉 자원배분의 경로

CDBG 유형	중앙정부(HUD) (부처내 사업통합)	⇒	지방정부 (공식배분)	⇒	사업 (자율형)
RDA 유형	중앙정부(BERR) (부처간 사업통합)	⇒	지역RDA(별도기구) (공식배분)	⇒	지방정부 등(사업) (자율형/매칭)
지역재정기반강 화교부금형	중앙정부(내각부) (지방의 신청)	⇒	중앙정부(부처) (이관)	⇒	지방정부 (보조율 적용배분)

지역개발계정의 포괄보조금 운영방향은 다음과 같은 단계적 접근이 필요하다.

첫째, 사업군(분야별 포괄지원)은 여러 가지 현실적 여건의 제약을 고려할 때 단기적으로는 다수의 중규모 사업으로 블록화 하여 지원하고, 중장기적으로는 소수의 대규모 사업으로 블록화 하여 지원하는 방향으로 나가야 할 것이다. 다수의 사업으로 블록화 할 경우 포괄보조금의 장점을 살릴 수 없고 단순히 국고보조사업을 몇 개씩 통합한 효과에 지나지 않는다.

둘째, 사업통합은 우선 부처 내의 사업을 통합한 후 단계적으로 부처간 통합이 이루어져야 한다. 부처간 통합이 이루어지지 않을 경우 대규모의 사업군 형성이 어렵다. 다시 말해, 부처간 통합이 이루어지지 않으면 포괄보조금의 운영효과를 달성하기 어렵다.

셋째, 지방자치단체로의 배분은 사업군별로 광역자치단체에 배분하는 방법을 택하는 것이 바람직하다. 그 다음 광역자치단체에서 지역특성에 맞게 시·군에 배분하는 경로로 지원해야 한다. 단, 낙후지역개발과 같이 특정지역을 대상으로 하는 사업은 시·군에 직접 배분해야 한다.

넷째, 지방자치단체의 자원배분 방식은 일정한 공식(회귀방정식 등, 분권교부세 경상수요 및 일반수요의 배분)에 의한 방법과 수요를 산정(우리나라 보통교부세 수요





산출)하여 배분하는 방식이 있다. 광특회계의 운영이 포괄보조금을 지향하기 때문에 지역개발계정의 재원배분은 공식으로 배분함을 원칙으로 해야 할 것이다.

다섯째, 지역개발계정은 기초생활권계정으로 낙후지역개발 관련 사업들이 포함된다. 낙후지역개발 사업은 우선 부처간 여러 사업들을 통합하여 하나의 사업군으로 하여 재원배분을 공식에 의해 배분하는 완전한 포괄보조금형식으로 운영할 필요가 있으며 낙후도를 고려하여 차등지원 할 필요가 있다.

3. 광역발전계정 운영방법

광역발전계정은 시·도 사업 및 광역경제권 사업이다. 광역발전계정은 대규모 사업 및 산업관련 사업으로 완전한 포괄보조금의 운영이 현재는 다소 곤란한 점이 있다. 광역발전계정은 기초자치단체 수준의 자율성이 강조되기 보다는 국가 혹은 광역적인 차원에서의 재원배분 전략이 우선시되고 있다.

영국의 RDA는 광역적 차원이지만 포괄보조금으로 운영되는 것은 우리와 같은 광역적 SOC, 선도산업 육성, 성장거점 육성 등의 하드웨어보다는 지역경제활성화와 관련된 소프트 프로그램이기 때문에 적용이 용이하다.

광역발전계정의 운영방향도 단계적 접근이 필요하다.

첫째, 광역경제권별 광역발전의 기반조성을 위해서 우선 광역적 SOC 투자, 지역별 선도산업 육성을 위한 기반투자의 하드웨어적 투자가 이루어져야 한다. 그리고 향후에는 이러한 하드웨어 중심에서 지역경제활성화와 관련된 소프트적 지원프로그램으로 전환하는 것도 검토되어야 할 것이다.

둘째, 단기적으로는 광역경제권별 또는 시·도별 국가의 재원배분 전략에 따라 재정을 지원하고 지역간 연계·협력 사업의 추진을 유도하여 광역경제권의 기반을 조성해야 할 것이다. 지역간 연계·협력사업의 추진에 대하여는 재정적 인센티브를 부여할 필요가 있다. 장기적으로 광역경제권별 추진기구가 설립되고 행·재정 집행의 법적지위를 갖게 될 경우 이 기구에 재원을 배분하여 사업을 추진할 수 있는 방안도 검토되어야 할 것이다.

셋째, 광역발전계정은 여건이 조성되면 현재의 제주계정과 같이 권역별 계정으로 나누어 운영할 필요가 있다. 권역별 계정을 두고 권역별로 수요를 산정하여 재원을 포괄지원 하는 방안을 고려 할 필요가 있다. 이 경우 영국의 지역 RDA에서와 같이 공식에 의해 재원을 배분받는 방법도 검토할 필요가 있다.



< 지역 계 정 >

○ 포괄보조금 운영구조

[계정]

지역 계 정

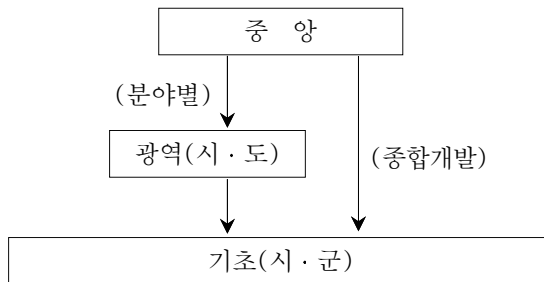
[분야별]



○ 배분방식

- 분 야 별 : 공식활용(최선), 수요추정(차선)
- 종합개발 : 공식활용
 - ※ 공식 혹은 수요산출 기법 개발 필요

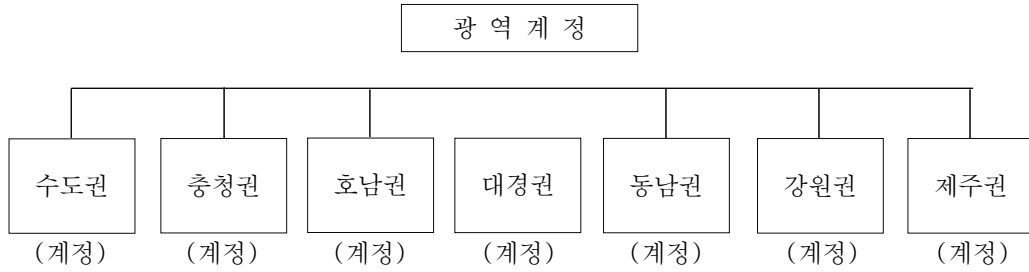
○ 배분경로





〈 광역계정 〉

○ 포괄보조금 운영구조

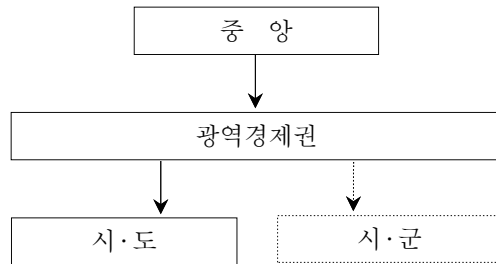


○ 배분방식

- 계정별 :

- 1단계 : 수요측정(보통교부세 산출방식)
- 2단계 : 공식배분(분권교부세 일반수요, 영국 RDA 방식)

○ 배분경로





V. 낙후지역 지원, 지역간 협력 유도 및 사후관리 강화

1. 낙후지역 종합개발사업의 「지역포괄보조」 별도 운영

현재 여러 부처에서 낙후지역개발을 위한 다양한 프로그램이 운영되고 있다. 낙후지역을 대상으로 여러 부처에서 개별사업을 하다 보니 유사사업이 중복투자되는 경우도 있다. 낙후지역 개발사업은 행정안전부에서 도서종합개발, 소도읍육성, 접경지역 지원, 살기좋은 지역만들기, 농림수산식품부에서 어촌어항관광조성, 농촌지역개발(농촌생태환경조성, 전원마을 조성, 농촌마을종합개발, 농촌농업생활용수개발), 신활력지원, 국토해양부에서 주거환경개선, 개발촉진지구지원, 살고 싶은 도시만들기, 산림청에서 산촌생태마을 조성, 환경부에서 도서지역식수원지원 등의 사업을 추진하고 있다 (<표10> 참조).

<표 10> 부처별 낙후지역개발 사업

사업명	소관부처	근거법	성격	사업 내용
도서개발	행안부	도서개발 촉진법	낙후도서 종합개발	▪ 호안도로, 마을안길, 농로, 진입로, 관광 안내판, 등산로, 농수산물 직판장, 저장고, 마을회관, 복지회관 등 생활 및 생산 기반, 문화복지시설
접경지역개발	행안부	접경지역 지원법	낙후접경 종합개발	▪ 교량, 도로, 복지시설, 상하수도, 하천정비, 소공원 등
소도읍육성	행안부	소도읍 육성법	소도읍 종합개발	▪ 지역산업진흥(특화산업, 재래시장 활성화, 기반시설 확충, 생활환경 정비, 문화관광활성화
신활력 지역사업	행안부/ 농식품부	균특법	낙후지역 종합개발	▪ 특화산업, 브랜드화산업 등 소득위주의 소프트 사업 및 생활환경 개선, 혁신교육 사업 추진
오지개발사업	행안부 →농식품부	오지개발 촉진법	낙후오지 종합개발	▪ 농경지진입로, 농로확포장, 간이상수도, 도수로, 농산물집하장, 복지회관등
농어촌생활 환경정비 (농촌정주기반 확충사업)	농식품부	농어촌 정비법	면지역 종합개발	▪ 마을안길, 연결도로, 교량, 상하수도, 복지 시설, 쓰레기처리장, 하천정비, 빈집철거, 소공원, 마을광장, 주차장, 수변공간정비, 관광안내판
농촌마을종합 개발	농식품부	삶의질법, 농어촌 정비법	마을단위 종합개발	▪ 기초생활, 문화복지, 소득, 경관, 환경, 휴양시설, 전통문화체험, 정보화시설 등





사업명	소관부처	근거법	성격	사업 내용
어촌종합개발	해수부 →농식품부	어촌 어항법	낙후어촌 종합개발	▪ 방파제, 선착장, 물량장, 소득원, 도로, 저온창고, 집하장, 어촌관광 부업시설 등
산촌생태마을 조성	산림청	산림 기본법	낙후산촌 개발	▪ 임업생산기반정비, 소득원개발, 주거환경 개선 등
개발촉진지구 사업	국토부	지역균형 개발법	낙후지역 기반시설 구축	▪ 접근교통망시설(도로) 건설
도서식수원 개발	환경부	수도법	도서식수 원개발	▪ 도서지역 상수도 설치사업, 수도관로

자료 : 행정안전부 내부자료

낙후지역 개발사업은 시·군의 특수지역을 대상으로 종합개발, 특정부문 지원 등의 사업으로 추진되고 있다. 이러한 점을 고려하여 낙후지역을 대상으로 종합개발사업을 추진할 수 있도록 포괄지원 하는 방법을 검토할 필요가 있다. 외국에서 운영하는 포괄보조금은, 예를 들면, 미국의 CDBG, 영국의 RDA, 일본의 지역재생기반강화교부금은 낙후지역의 발전을 고려하는 성격의 프로그램이라 할 수 있다.

낙후지역의 경우도 낙후 정도를 고려하여 3개 내지 4개 정도로 구분하여 차등지원 할 수 있으며 낙후도를 고려하여 보조율을 10%~20% 범위 내에서 인상 및 차등하여 지원하는 방안을 검토할 수 있다. 낙후지역의 분류는 인구증가율, 도로율, 제조업중사자비율, 재정력지수 등을 고려한 낙후도지수를 개발하여 사용할 수 있다.

2. 연계·협력사업 유도 및 인센티브 제공

광역경제권 기반조성으로 중요한 전략 중의 하나가 지역간 연계·협력사업의 추진이다. 지역간 협력은 광역-광역간, 광역-기초간, 기초-기초간 등 지방자치단체간 자율적인 협력을 바탕으로 한다. 지역간 협력사업의 추진은 광역경제권 형성의 중요한 기반이 되기 때문에 이를 유도하는 차원에서 인센티브를 제공해야 한다.

지방자치단체간 상호 연계·협력 사업의 추진은 중복투자로 인한 비효율을 낮추고 지역경쟁력을 높일 수 있을 것이다. 정부에서는 지방자치단체간 연계·협력 사업을 공모 및 매칭펀드 사업으로 추진하고자 하고 있다. 협력사업의 경우 지방의 매칭분담비율을 낮추는 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다. 협력사업은 파급효과가 큰 사업, 단체간 중복사업의 단일화로 인한 예산절감 사업 등이 우선 선정되어야 하며, 이들 사업에 대하여는 재정지원 등이 이루어져야 한다.



〈 지자체간 연계사업 예시 〉

- 시도간 협력을 통해 시너지효과를 창출할 수 있는 사업
- 산학연공동기술개발, 산학협력중심대학육성, 지방기술혁신사업, 테크노파크 조성 등
- * 사례 : (기존) 각 지자체(연구소, 대학교 등)별 R&D 추진
- (개선) A시(연구소시설), B시(인력양성), C시(산업체) 등 3개 지자체가 연계하여 R&D 공동 추진

자료 : 기획재정부, '09년도 예산편성지침, p. 183.

지역간 협력·연계의 가능사업은 혐오시설 설치, 공동시설 설치, 교육 및 연구개발, 행사개최 등 많은 부분에서 찾아 볼 수 있다(〈표11〉 참조). 협력사업의 경우 지방비 부담을 줄이고 중앙의 부담을 증대하는 등의 보조율 10%정도 인상하는 재정적 인센티브가 있어야 한다.

〈표 11〉 자치단체간 협력사업 유형별 대상사업

협력사업 유형	대 상 사 업
혐오시설 설치운영	음식물쓰레기처리, 폐기물처리(소각장, 매립장), 분뇨처리, 하수처리, 자원회수, 발전소(원자력, 화력)
도로·교통시설 설치	교로, 광역도로 신설 및 확포장, 고속화도로, 도시철도 연장
공공시설 설치 운영	복지회관, 박물관, 기념관, 홍보관, 도서관, 병원, 소방학교, 교도소, 레크레이션센터, 운동장, 공연장, 환경기술센터, 지역정보센터
지역·경제개발	관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척, 와자유치, 경마장, 광역촬영장, 벤처조합, 문화유적관리, 관광개발, 경지정리, 카지노사업, 화물기지
교육 및 연구개발	공동융역, 광역개발(도시)계획수립, 시험, 연구, 연구원공동운영, 교육시설 공동운영, 환경영향조사, 첨단기술산업네트워크
친선교류	문화, 예술, 체육, 청소년, 국제교류, 지역교류협력
물관리 및 환경보전	오염방지, 방역, 상수원비용분담, 광역상수도, 온천보전, 정수장, 오염측정망설치, 수질개선, 어업자원관리, 적조대응
행사개최	이벤트, 지역축제, 체육행사, Expo개최
일반재행 및 재정	구역, 조직, 인사(교류, 전문가고용),, 위탁교육, 관리, 경찰, 앰블런스, 화재공동감시·경보, 위험물긴급처리반, 공동부매(비품, 장비) 헬기공동임차, 버스시계 요금조정, 버스노선조정, 통합교통카드

자료 : 한국지방행정연구원(2002:205)





3. 포괄보조사업의 성과평가 등 사후관리 철저

포괄보조금은 단점 중에 하나로 지방정부의 지출 자율권에 따른 중앙정부의 지출 통제가 미흡하다는 것이다. 포괄보조금은 지방정부 재정운영의 불확실성이 높은 상황에서 지방정부의 재정책임성을 기대하기 어렵다는 점이 미국 CDBG의 운영에서 나타났다. 때문에 미국의 CDBG는 사후관리가 약하다는 문제가 제기되어 성과지표 개발 등의 성과평가에 대한 연구를 진행하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 영국의 RDA나 일본의 지역재생기반강화교부금은 사후평가를 강하게 하고 있다.

광특회계의 경우 포괄보조금이 운영되는 사업군에 대하여는 사후평가가 이루어져야 한다. 그리고 평가결과에 따라 계속지원 여부, 세출 구조조정 및 우수사례에 대한 예산 인상지원 등의 사후관리가 이루어져야 한다. 또한 우수단체에 대하여는 사업군간 칸막이를 일정 범위에서 탄력적으로 운영할 수 있는 권한을 부여하는 방안도 동시에 검토될 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 김은경, “광역경제권 추진의 기본방향과 재원조달 및 배분방향”, 한국지방재정학회발표논문, 2008.
- 국가균형발전위원회, “상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략, 청와대보고자료, 2008.7
- 국가균형발전위원회, “연계·특화 협력을 통한 광역경제권 활성화 전략”, 청와대보고자료, 2008.9
- 국가균형발전위원회, “지역발전정책 추진현황과 과제 - 2단계 지역발전정책 추진방향-”, 청와대보고자료, 2008.12
- 기획예산처, ‘08년 균특회계 지자체 자율편성 지침, 2007.5
- 기획재정부, 「09년도 예산편성지침」, 2009
- 기획재정부, 「중기재정운영계획(2008-2012)」, 2008
- 기획재정부, 「2008 나라살림」, 2008
- 기획재정부, 「2008년도 기금현황」, 2008
- 기획재정부, 「2007년도 부담금운영보고서」, 2008
- 기획재정부, 광역·지역발전특별회계 예산안 작성 세부지침, 2009.5.29



- 대한민국정부, 「2009년도 기금운용계획안」, 2009
- 하봉정·김재훈, “국가균형발전특별회계 예산편성의 시도별 분석:지역개발계정에 대한 평가 중심으로”, 한국지방자치학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문, 2008.
- 한국지방행정연구원, 자치단체간 협력사업 활성화 방안, 2002
- 한국지방행정연구원, 국가균형발전특별회계의 개선방안, 2005
- 한국지방행정연구원, 광역경제권 도입에 따른 자원조달과 운영방안, 2008.
- 한국조세연구원, 균형발전특별회계의 평가와 발전방안, 2006 