



광역지역발전특별회계를 통한 지방재정사업의 성과창출

지역발전위원회 연구위원

조 기 현

I. 서론

참여정부는 지방분권과 균형발전에 대한 강력한 정책의지를 갖고 국정의 최우선과제로 추진하였으나 제한적인 성과에 머무르면서 소모적인 갈등만 초래하였다는 비판을 받기도 하였다. 지방분권을 예로 들면 사회복지사무를 지방에 이양하면서 충분한 재정지원 없이 분권교부세를 도입하였고, 오히려 지방의 실질적인 권한과 세입 확대에 중요한 의미를 갖는 특별지방행정기관의 지방이양이나 지방소비세 도입 등은 기대치에 미치지 못했다.

지역개발사업의 관리적 측면에서도 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)를 도입하여 안정적인 재정지원체계를 구축한 부분은 긍정적으로 평가할 수 있다. 반면에 지역간, 혹은 중앙부처간 이해관계를 벗어나지 못하고 소모적인 갈등을 초래하거나 소액·중복투자의 만연, 정치적인 안배방식을 답습한 점은 아쉬움으로 남는다. 특히, 일반적인 국고보조와 별다른 차이 없이 균특회계를 운용함으로써 자치단체의 사업 선택권과 계획권을 제약한 부분은 줄곧 지적받은 정책과제이었다. 자치단체가 지역의 특성을 살려 창의적인 사업을 발굴하기도 어려웠고, 지방비부담을 과도하게 요구하여 이월사업이 속출하였다. 균특사업의 평가체계도 현실과 동떨어지게 운용하여 도로, 공공시설 등 하드웨어적인 인프라사업에 편중되었으며 평가결과와 재원간 정책피드백도 미흡하였다.



이에 따라 이명박정부는 지방의 자치계획권과 재정자율권을 확대함으로써 차별화된 발전전략을 유도하고 있다. 이를 위하여 균특회계를 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)로 대체함과 동시에 포괄보조금제도를 도입하여 운용방식의 획기적 개편을 완료하였다. 포괄보조금(Block Grants)은 1966년 존슨행정부가 보건분야에 도입한 이래 직업훈련, 주택, 지역개발 등으로 확대하여 왔다. 지역개발 분야의 포괄보조금도 미국의 CDBG(Community Development Block Grant)를 필두로 영국의 단일회계예산(Single Pot Budget), 일본의 지역재생교부금 등으로 발전하여 왔다. 이것은 포괄보조금이 재정자원의 효율적 배분, 지방분권 확대, 지역수요 대응성 등에서 소기의 성과를 거둘 것으로 기대했기 때문이다. 그러나 정책목적, 대상사업과 관련하여 중앙정부와 자치단체의 이해관계가 충돌하거나 사업성과 부실, 예산낭비 등의 부작용이 속출하여 포괄보조금의 규모와 역할을 축소하는 사례도 발생하였다. 포괄보조금은 이처럼 순기능과 역기능이 공존하는 양면성을 지니고 있다. 중앙과 지방간 정책협조, 지방의 창의적·차별적인 사업 발굴, 자치단체 스스로의 내부관리 등에 따라 포괄보조금의 성과가 좌우되기 때문이다. 특히, 평가체계의 객관성, 평가결과와 포괄보조와의 연계성을 적절하게 확보해야 중앙정부와 자치단체 간 이해상충의 문제를 조정할 수 있으며 사업성과도 담보할 수 있게 된다.

이러한 맥락에서 본고는 먼저 그간 지역발전정책의 한계와 이명박정부의 지역발전정책을 개괄적으로 살펴보기로 한다. 이어서 지역발전정책의 핵심 내용을 설명한 후 지역발전정책의 재정지원수단인 광특회계 및 포괄보조금의 운용체계를 기술하였다. 마지막으로 광특회계 지방재정사업에 대한 성과평가 방향과 자치단체의 대응전략을 설명하기로 한다.

Ⅱ. 이명박정부 지역발전정책의 기초와 추진전략

1. 참여정부의 지역발전정책

균형발전을 국정의 핵심과제로 다루어 온 정부는 참여정부가 대표적이다. 참여정부는 역대 어느 정부보다도 균형발전에 대한 의지가 강력하였으며 임기말까지 일관되게 분산·균형정책을 추진하였다. 그러나 목표나 취지의 정당성에도 불구하고 추진과정에서 한계점도 일부 발생한 바, 참여정부 지역발전정책의 특성은 다음과 같다.

첫째, 참여정부의 균형발전은 혁신주도의 지역발전을 강조하였으나 정책목표와 이를 뒷받침하는 전략, 정책수단의 대응성이 미흡하였다. 균특회계는 재원의 통합이란 관점에서 참여정부 지역발전정책의 특징적 요소이지만 시행과정에서는 사업선정, 예

산신청 절차 등 운용방식은 하향식을 답습함으로써 변형된 국고보조금으로 변질되었다. 균특회계사업역시 너무 복잡한데다 이질적이거나 오히려 유사한 사업들이 혼재되어 있어 통합적 관리도 곤란하였다.

둘째, 참여정부는 지역 주도의 혁신체계를 강조하였으나 유사중복사업의 남발 등으로 재정사업의 성과창출은 미진하였다. 신활력, 살기좋은지역만들기 등 마을단위 지역개발사업이 대표적인 사례로 지적되고 있는데, 이들 재정사업은 본래 리더양성, 마을주민 교육 및 네트워킹 등 발전역량을 확보하여 흔히 이야기하는 ‘내발적 발전’을 지향하였다. 그러나 부처간·지역간 할거주의로 비슷한 사업들을 무분별하게 추진하여 예산낭비의 대표적인 사례로 지목되어 왔다. 더 근본적으로는 이들 사업들이 지역의 발전역량을 강화하는 사업보다는 기반시설을 구축, 확장하는 사업으로 변질되었다는 점이다.

〈표 II-1〉 그간 유사중복 지역개발사업 현황

구분	소관	사업명	관련법률
종합 개발	국토부	개발촉진지구개발	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률
	행안부	오지종합개발	오지개발촉진법
		도서종합개발	도서개발촉진법
		소도읍육성	지방소도읍육성지원법
		접경지역지원 신활력사업	접경지역지원법 국가균형발전특별법
농식품부	농식품부	정주기반확충 전원마을조성	농어촌정비법
		농촌마을종합개발	농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법
		신활력사업	국가균형발전특별법
해수부	해수부	어촌종합개발	농어촌정비법, 농어촌구조개선특별회계법
	산림청	산촌종합개발사업	산림기본법, 임업및산촌진흥촉진에 관한 법률
관광	농식품부	농촌전통테마마을 녹색농촌체험마을	농촌진흥법 농업·농촌기본법
	문광부	문화관광자원개발 문화역사마을	관광진흥법
	해수부	어촌체험마을	해양수산발전기본법
산업	농식품부	농공단지조성	농어촌정비법
		지역농업혁신클러스터	국가균형발전특별법
		지역특화사업보조	농업·농촌기본법
		친환경농업지구	친환경농업육성법
	지경부	농공단지운영지원	산업입지개발에 관한 법률
생활 기반	중기청	향토산업육성	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법
	해수부	수산물가공산업육성	수산물품질관리법
	농식품부	농촌생활용수개발	농어촌정비법
	행안부	농어촌주거환경개선	농어촌주택개량촉진법
	환경부	도서지역식수원개발	수도법

셋째, 참여정부는 지방분권과 분산, 균형발전을 동시병행적으로 추진함으로써 개별 국정과제의 선순환과 정책성과의 시너지화를 추구하였다. 중앙권한의 지방이양, 지방재정의 확충 등이 대표적인 지방분권 정책과제들이다. 그러나 실제 분권정책은 분권교부세 도입과 같이 의도와는 다른 방향으로 추진하거나 특별지방행정기관과 같이 핵심적인 권한의 지방이양으로 연결되지 못하였다.

넷째, 군특사업에 대한 계획과 평가가 부실하고 형식적이어서 지역의 특성화발전을 유도하는데 미흡하였다. 사업계획에 대한 성과평가도 정해진 틀에 따라 형식적으로 이루어졌으며 계획 - 집행 - 평가 - 환류의 선순환구조의 창출이 미흡하였다.

2. 이명박정부 지역발전정책의 기초

이명박정부는 그간 지역개발정책의 한계를 극복하고 세계사적 흐름을 능동적으로 수용하여 상생과 협력, 규모화, 차별화된 발전으로 지역의 경쟁력을 향상시키는데 궁극적인 가치를 부여하고 있다. 세계화와 지식기반 경제의 대두는 세계경제의 흐름을 크게 변모시키면서 국경의 의미가 쇠퇴해지고 지역이 새로운 경쟁단위로 부상하고 있다. 이것은 지역의 경쟁력이 확보될 때 비로소 국가경쟁력이 향상된다는 것을 의미한다(Globalization). 새로운 지역발전정책은 이러한 문제의식에서 출발하고 있다. 국내적으로는 종전 균형발전정책의 한계를 극복하고, 국경의 의미가 쇠퇴하듯이 우리도 지역간 경계를 뛰어넘어 협력화, 공동화, 규모화와 같은 새로운 패러다임으로 전환하는데 의의가 있다(Localization).

현재 정부가 지향하는 지역발전정책의 기초는 다음과 같다.

첫째, 글로벌경제에 부응하여 국가경쟁력과 지역경쟁력을 제고하며 모든 국민이 최저한의 삶의 질을 향유할 수 있도록 정책지원을 강화한다. FTA, 한반도 비핵화 등 중국과 북한을 포함한 동북아시아의 가치사슬이 급격히 통합되고 있고 역내의 발전경쟁도 격화되고 있다. 우리와 같은 소규모 개방경제에서는 외부 충격에 매우 취약하다는 사실은 이미 IMF 외환위기에서 경험한바 있다. 때문에 종전과 같이 시도 혹은 시·군 단위에서 상호간에 대립하기 보다는 통합적·상생적 협력에 기반하여 지역의 세계적 경쟁력을 확보하는데 심혈을 기울여야 한다.

둘째, 지역의 자율성에 기반한 내생적 특화발전을 도모한다. 균형발전의 의의는 “지역 각자가 보유한 잠재력을 극대화할 수 있는 여건을 조성함으로써 특성화된 발전을 추구하는 것”으로 재정립할 필요가 있다. 지역발전이 국가경쟁력 강화에 기여해야 한다고 해서 획일적인 국가주도 방식으로 회귀할 수는 없다. 지역발전은 지방자치

단체의 주도성, 역동성, 창의성에 기초해서 추진되어야 하며 이를 위해서는 분권과 자율성이 신장되어야 한다. 신지역발전정책은 권한과 자원 양 측면에서 실질적인 분권을 추구하며 이를 바탕으로 지방주도 발전양식으로 전환하는데 의의를 둔다.

셋째, 재정자원의 효율성을 추구한다. 관련 정책의 범정부적 통합, 부처별 사업지역의 통합, 그리고 관련 재원의 통합으로 그동안 무질서했던 지역발전체계를 재정비함으로써 사업적·재원적 측면에서 지방분권의 하부구조를 재정비하고 있다. 이론적으로 지방분권과 자원배분의 효율성은 배치되는 개념이 결코 아니다. 다만, 재정자원의 효율성을 위하여 과거와 같이 중앙정부가 직접규제하기 보다는 성과평가를 실시하고, 그 결과를 국고보조율에 연계하는 친시장적, 간접규제적 관리방식으로 전환한다. 이것은 국고보조율이라는 가격기능을 활용하여 재정자원의 효율적 배분을 지향한다는 의미이다.

넷째, 구조적으로 발전이 부진한 지역에 대한 정책지원도 병행함으로써 사회적 형평성과 국가통합성도 중시하고 있다. 성장축진지역, 특수상황지역 등은 구조적으로 조건이 불리하여 자력으로 지역경제의 활력을 증진시키거나 최저한의 삶의 질을 갖추기 힘든 지역이다. 따라서, 국가통합을 원에서 책임성을 갖고 저발전지역에 대한 정책지원이 다각적으로 이루어질 수 있도록 노력하고 있다. 더 나아가 교육, 의역경제 환경, 복지 등 주민밀착형 공공서비스가 제대로 공급되고 고품질로 개선됨으로써 전국 어디에 거주하든 동일 수준의 삶의 질이 보장되는 지역발전정책을 도모하고 있다.

3. 지역발전정책의 비전과 전략

지역발전정책은 기존의 행정구역을 초월하여 지속적인 경제성장, 지역간 공동발전, 실질적인 지방분권이 조화를 이룬 ‘창조적 지역발전’을 추구하여 궁극적으로 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 지역경쟁력을 확보’ 하는데 있다. 이를 위하여 광역경제권 중심의 ‘3차원적 열린 국토공간’을 창출하는 것이 지역발전정책의 핵심이다.

이미 학계에서는 세계경제의 재편과정에서 경쟁의 단위가 지역으로 변화되는 추세를 반영하여 Mega City, Global City, Super Region 등과 같은 글로벌 영향력을 지닌 거점도시 혹은 광역경제권의 개념을 제기한 바 있다. 광역경제권은 국내적으로 수도권에 대응하고 국제적으로는 동북아와 광역경제권과 경쟁할 수 있는 거점권역이며 지역경쟁력과 글로벌 경쟁력을 확보하는데 효과적인 수단으로 인정받고 있다. 프랑스, 영국, 독일, 일본 등 선진국들은 이미 경쟁의 공간단위를 확대하려는 시도가 뚜렷이 나타나고 있다.

< 외국의 정책패러다임 전환 사례 >

- (영국) '97년 신노동당 집권후 “지역격차 해소”에서 “지역의 내생적 성장 및 기업가 정신 고무”로 전환
- (프랑스) '03년 시라크 대통령 취임 이후, 과거 수도권 분산 등 “국토균형정책”에서 “대도시중심 지역경쟁력 제고”로 전환
- (일본) '01년 고이즈미 내각 출범후, 과거 “균형있는 발전”으로부터 “지역간 경쟁에 의한 지역경제 활성화”로 이행 천명(‘수도권 공장제한법’ 폐지)

이와 같이 급변하는 지역발전정책의 패러다임을 능동적으로 수용하여 새로운 지역발전정책은 ① 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축, ② 지역의 여건과 특성을 바탕으로 한 특성화된 지역발전, ③ 지방분권과 자율을 통한 지역주도적 발전체제, ④ 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전을 기본방향으로 설정하고 있다. 그리고 이를 뒷받침하는 추진전략으로 ① 모든 국토의 성장잠재력 극대화, ② 신성장동력 발굴 및 특화발전, ③ 행정적·재정적 권한이양에 의한 지방분권 확대, ④ 수도권과 지방의 상생발전, ⑤ 마지막으로 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등 참여정부 주요 시책들을 보완하여 추진한다는 전략을 설정하였다.

우선 열린 국토공간은 7대(혹은 5+2) 광역경제권의 육성을 근간으로 초광역개발권과 기초생활권을 연계하여 차별화된 발전전략을 구사하고 있다. 기초생활권은 시·군을 기본단위로 하되, 가능하면 생활권이 동일한 인접 시·군간에 공동·연계·협력사업을 추진함으로써 주민밀착형 행정을 지향하고 있다. 초광역개발권은 남북교류·접경벨트, 서해안신산업벨트, 남해안벨트, 동해안 에너지관광벨트 등 4대벨트가 기본 골격이다. 아울러 내륙지역에도 개발벨트를 추가적으로 설정하는 방안도 적극 검토하고 있다. 이들 3차원적 지역발전정책은 글로벌경쟁력(초광역개발권 및 광역경제권), 최저한의 삶의질 보장(기초생활권) 등 외형상 다르게 보일 수 있지만 사실은 상호 보완적인 관계를 형성하면서 중국적으로는 지역의 전반적인 발전을 견인하도록 구상하고 있다.

〈그림 II-1〉 이명박정부 지역발전정책의 비전과 전략

비전	일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조	
기본 방향	■ 세계화에 대응하는 광역경제권 구축 ■ 지역개성을 살린 특성화된 지역발전 ■ 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전 ■ 지역간 협력·상생을 통한 동반발전	
추진 전략 및 과제	모든 국토의 성장 잠재력 극대화	기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 단위 차별화된 발전
	신성장동력 발굴 및 지역특화발전	지역별 비교우위를 토대로 지역의 특성과 개성을 살린 신성장동력 구축
	행·재정적 권한의 지방이양(분권강화)	특별지방행정기관 지방이관, 지방재정자율성 제고, 지방계획개발권 강화 등
	수도권·지방 상생발전	지방 기업유치 및 투자여건 획기적 제고, 지방발전과 연계하여 수도권규제 합리화
	기존 시책 발전·보완	혁신행정중심도시기업도시 발전적 보완

Ⅲ. 지역발전정책과 재정지원체계 개편

1. 광역·지역발전특별회계의 설치

(1) 광역·지역발전특별회계의 정책적 특징

지역발전정책을 효과적으로 지원하기 위하여 군특회계를 광특회계로 대체하면서 운영방식도 크게 개편하였다. 먼저, 행정구역 단위의 분산투자로 자치단체간 소모적인 경쟁을 유발했던 부작용은 연계·협력사업의 발굴과 예산지원의 혜택을 부여하는 방식으로 전환하게 된다. 광특회계 지방재정사업의 시너지효과와 규모의 경제를 창출함으로써 지역의 경쟁력도 촉진할 방침이다. 둘째, 광특회계 내 지역개발계정을 포괄보조

금체제로 대폭 개편하였다. 그간 국회, 감사원 등으로부터 누차 지적받은 유사중복사업은 대대적으로 통폐합하였다. 특히, 행정안전부, 농림수산식품부 등 5개 부처가 분산적으로 추진했던 낙후지역 개발사업은 단일 사업군으로 통합하였다. 셋째, 자치단체의 실질적인 재정운용 자율권을 확대하였다. 종전에는 예산 편성시 사업별 세부 내역까지 심사받는 등 자치단체의 자율성이 제한적이었다. 오히려 균특회계는 기획재정부, 행정안전부, 국가균형발전위원회 등으로부터 사업계획 전반에 대하여 검토를 받아 일반국고보조금에 비해 예산편성 절차가 더 복잡하다는 지적을 받아 왔다. 이 부분은 포괄보조금의 획기적 도입과 함께 자치단체가 세출한도 내에서 자율적으로 세부 내역을 설계하고 집행할 수 있도록 예산편성 절차를 대폭 간소화 하였다. 소관 부처의 광특회계사업 예산심의권을 크게 축소하였으며 자치단체가 자신의 특성과 여건에 맞게 사업을 선택, 기획하여 추진할 수 있도록 보완하였다.

넷째, 지방의 재정책임성을 강화하였다. 포괄보조금의 지방재정의 자율성이 신장됨에 따라 이에 대응하여 광특회계 지방재정사업의 성과 향상을 적극 유도함으로써 자율과 책임의 조화를 지향하고 있다. 이를 위하여 평가체계를 대폭 보완하고 있으며 성과평가 결과를 광특회계 인센티브 재원으로 연계하여 실질적인 성과를 창출하는 자치단체에 재정적 혜택이 가도록 운용할 방침이다. 인센티브 재원의 규모도 2012년까지 3,000억원 규모로 확대하는 방안을 검토하고 있다.

〈그림 III- 1〉 광특회계 설치의 기본방향



(2) 광역·지역발전특별회계의 기본구조

외형상 광특회계는 균특회계와 마찬가지로 3개 계정으로 구성되어 있다. 종전의 지

역혁신사업계정을 광역발전계정으로 개편함과 동시에 규모경제화, 광역화, 협력·상생화를 뒷받침하고자 재원규모를 확대하였다. 지역개발사업계정은 시·군단위 기초생활권 발전정책을 체계적으로 지원할 목적으로 지역개발계정으로 명칭을 변경하였으며 포괄보조금체제로 대폭 정비하였다.

광역발전계정의 부처편성사업은 광역경제권 지원을 위한 시·도간 연계사업, 개발제한구역 관리 등 국가적 고려가 우선인 사업으로, 지역발전계획 및 중장기 투자계획, 시·도의 사업수요 등을 종합적으로 감안하여 소관 부처가 직접 예산을 편성한다. 지역개발계정은 지역의 일반적인 개발사업으로서 시·도가 신청한도 내에서 자율적으로 예산편성이 가능한 ‘시·도 자율편성사업’과 시·군·구에 세출한도액을 설정하여 한도액 범위 내에서는 사업선택의 자율권을 확대한 시·군·구 자율편성사업으로 구성된다. 다만, 자율선택권이 부여된 사업은 그간 비판을 받은 유사중복적 낙후지역 개발사업에 한정된다. 시·도 자율편성사업도 시·도가 직접 수행하는 사업과 시·군·구가 직접 수행하는 사업으로 구분되는데, 어떤 사업을 누가 직접 수행할 것인가는 시·도의 정책판단에 일임하였다.

〈표 III- 1〉 광특회계의 기본구조(2010년 기준)

	균특회계	광특회계
지역개발계정	① 시·도 자율편성사업 ② 시·군·구 자율편성사업 ③ 부처편성사업	① 시·도 자율편성사업 ② 시·군·구 자율편성사업 ※ 포괄보조금 대상
광역발전계정	④ 부처편성사업	③ 부처편성사업
제주특별자치도계정	⑤ 시·도 자율편성사업 ⑥ 균형발전기반지원사업 ⑦ 특행기관 이관사무 ⑧ 부처편성사업	④ 시·도 자율편성사업 (기초생활권 사업 포함) ⑤ 특행기관 이관사무 ⑥ 부처편성사업

2. 포괄보조금제도의 운용·관리체계

(1) 포괄보조금의 기본구조

가. 유사중복사업 통·폐합

포괄보조금을 도입하기 위하여 그간 문제점으로 지적받은 유사·중복사업에 대한 통·폐합 작업이 선행적으로 요구되었다. 즉, 포괄보조금을 도입하기 위해서는 비슷한 성격의 단위 세부사업을 하나의 사업군에 통합해야 하는 바, 200여개에 달하는 지역개발사업

을 어떻게 분류하여 통합할 것인가에 대한 정책판단이 필요하였다.

이를 위하여 먼저 5개 부처가 분산추진한 15개 낙후지역 개발사업('08년 예산기준, 1조 3,082억원)에 대한 대대적인 정비를 추진하였다. 이들 사업들은 공간적으로 마을, 읍면 단위에서 중복되며 소관부처의 이해관계나 정치적 요인, 사업목적과 추진주체 사이의 부조화 등으로 기반시설등에 편중됨으로써 내용상의 차이가 미흡하였다. 사업추진 방식도 공모제를 채택하여 중앙정부가 자치단체를 길들이는 수단으로 변질시켰다는 비판도 제기되어 왔다.

〈표 III- 2〉 포괄보조금 통합대상 낙후지역 종합개발사업 현황('08년 기준)

사업명	대상 지자체	'08년 예산 (억원)	사업내용
① 행정안전부	125	2,225	
• 접경지역 지원	15	511	• 도로, 마을회관 등 정주환경 개선
• 도서지역 개발	37	954	• 생산, 생활기반시설 확충
• 소도읍 육성	36	464	• 생활편익, 소득·문화기반시설 등
• 살기좋은지역 만들기	37	296	• 우수 지자체 인센티브
② 농림수산식품부	468	6,936	
• 신활력지원	70	1,882	• 특화품목 육성을 통한 자립기반 확립
• 농촌생활환경정비	243	3,109	• 먼단위 기초생활환경 정비
• 농촌마을종합개발	101	1,235	• 경관개선, 생활환경정비, 소득기반
• 전원마을 조성	39	103	• 기반시설, 부지조성 등
• 어촌종합개발	15	298	• 생활환경 개선, 생활소득기반 확충
• 농촌농업생활우수 개발		309	• 급수취약지역 지하수 개발 등
③ 국토해양부	154	3,099	
• 개발촉진지구 지원	34	1,816	• 낙후지역 기반시설 확충
• 주거환경 개선	88	1,133	• 도심불량주거지 내 도로, 상하수도 정비
• 살고싶은 도시 만들기	32	150	• 시범도시·마을 인센티브
④ 산림청	57	228	
• 산촌생태마을 조성	57	228	• 생활환경 개선, 생산기반시설 등
⑤ 환경부	15	594	
• 도서지역식수원 개발	15	594	• 도서지역의 식수원 개발

나. 포괄보조금제도의 기본구조

분산추진된 낙후지역 종합개발사업 정비를 토대로 지역개발계정을 24개(19+5) 사업군으로 구성한 포괄보조금제도를 도입하였다. 19개 사업군은 시·도 자율편성사업이며 5개 사업군은 통합한 낙후지역 종합개발사업으로서 시·군·구 자율편성사업으로 운용한다.

이번에 도입한 포괄보조금은 지방비부담을 요구하는 매칭형 보조금이며 계속사업은 종전 국고보조율, 신규사업은 통합보조율을 적용한다¹⁾.

〈표 III- 3〉 포괄보조금 사업군 세부사업 구조

	부처	포괄보조 사업명	사업재편 이전 세부사업
시·도 자율 편성 사업	문화부 문화재청	①문화시설 확충 및 운영	·박물관, 문예회관 등(18개)
		②관광자원 개발	·문화도시, 관광지 개발(8개)
		③체육진흥시설 지원	·운동장, 수영장 등(11개)
		④지역문화산업 육성지원	·문화콘텐츠센터 등(8개)
	농림부	⑤문화유산 관광자원화	·지역문화유산개발 등(5개)
		⑥농어촌자원복합산업화지원	·도농교류활성화 등(13개)
	농진청	⑦농어업기반정비	·발기반 정비 등(13개)
		⑧지역농촌지도사업 활성화	·농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	⑨산림경영자원 육성	·임산물 수출촉진 등(3개)
		⑩산림휴양·녹색공간조성	·휴양림, 수목원 등(4개)
시·군·구 자율 편성 사업	지경부 중기청	⑪지역특성화산업 육성	·섬유판선산업 등(10개)
		⑫전통시장/중소유통물류 기반지원	·전통시장 시설현대화 등(2개)
	복지부	⑬청소년시설 확충	·공부방, 수련시설 등(2개)
		⑭상수도시설 확충 및 관리	·생활용수공급 등(4개)
	환경부	⑮자연환경 보전 및 관리	·자연환경보전 등(2개)
		⑯해양 및 수자원 관리	·연안정비 등(3개)
	국토부	⑰대중교통 지원	·물류단지 지원 등(5개)
		⑱민자유치접속도로 지원	·가덕대교 건설 등(6개)
		⑲지역거점 조성지원	·국민임대산단 조성 등(2개)
	국토부 행안부 국토부 농림부 환경부	⑳성장촉진지역 개발	·개척지구 지원 등(3개)
		㉑특수상황지역 개발	·접경지역 지원 등(15개)
		㉒도시활력증진지역 개발	·주거환경 개선 등(16개)
		㉓일반농산어촌 개발	·전원마을 조성 등(15개)
		㉔도서지역식수원 개발	·도서지역 식수원 개발(1개)

19개 시·도 자율편성 사업군은 각 시·도가 신청한도 내에서 자율적으로 예산을 신청하며, 포괄보조사업 목적에 부합하는 범위에서 사업의 세부내역을 자율적으로 기획·설계할 수 있다.

1) 정부간 재정관계에서 최적 구도는 하위정부의 의사결정을 왜곡시키지 않는 비조건부 포괄보조금(unconditional block grants)이 바람직하다는 주장이 제기되어 왔다(Oates 1972, 1999). 다시 말해서 보조금의 지역간 외부성이 존재하면 조건부 포괄보조금은 외부성의 내부화 수단으로서 유용성이 미흡하다는 것이다(Bezdeck and Jonathan 1988). 그러나 Huber and Marco(2003)는 중앙정부가 지역주민의 선호와 수요를 정확하게 인지하기 어려운 정보의 비대칭 세계에서는 조건부 포괄보조금이 준최적(second-best optimum)을 가져온다는 점을 증명한 바 있다.

－ 포괄보조사업 목적에 부합하는 사업 －

- ① 기초생활권 기반확충사업 : 도서개발사업, 소도읍사업, 접경지역사업, 농어촌생활환경·전원마을조성·농촌농업생활용수개발, 어촌개발, 개축지구사업, 도시환경개선사업, 산촌개발사업, 지방상수도
- ② 지역사회기반시설 확충·개선
- ③ 지역의 문화·예술·체육·관광 개발·확충
- ④ 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반조성
- ⑤ 향토자원 개발 및 활용
- ⑥ 지역발전 관련 조사연구, 원리금 상환(공자기금, 일시차입) 등

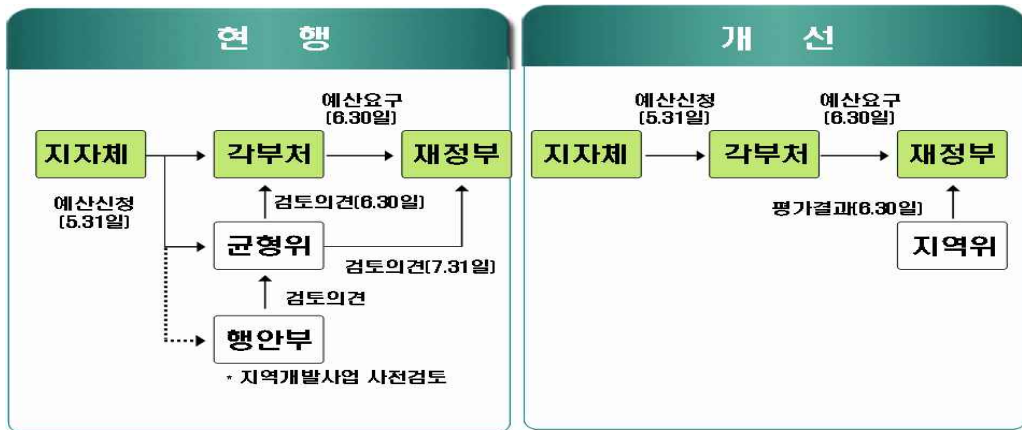
5개 시·군·구 자율편성 사업군은 소관 부처를 지정하여 사업지침과 사후관리 등의 제한적인 역할만 부여하며 기초자치단체에 예산편성 및 사업선택의 자율권을 부여하였다. 예를 들어 도시활력증진지역과 성장촉진지역은 국토부가 이들 지역의 지역발전을 위한 정책구상을 강구해야 한다. 국토해양부는 이러한 정책구상과 포괄보조금의 운용방향에 입각하여 도시활력증진지역과 성장촉진지역에 속하는 시·군의 포괄보조사업 계획서를 접수하고 검토하며 평가 등 사후관리를 수행해야 한다. 다만, 계속사업의 경우에는 종료시까지 해당 사업을 주관한 부처와 협의가 이루어져야 한다. 예를 들어 성장촉진지역에 해당하는 A군의 '살기좋은지역만들기사업'의 경우 A군은 당초 소관부처인 행정안전부와 앞으로 주관하게 될 국토해양부 모두가 정책협의 대상 부처가 된다. 이러한 구도는 살기좋은지역만들기사업이 종료될 때까지 지속되며 이후에는 성장촉진지역을 주관하는 국토해양부가 정책협의 대상이 된다.

(2) 포괄보조금제도의 운용체계

가. 포괄보조금 예산신청 절차

행정안전부와 지역발전위원회의 사전검토 절차를 폐지하여 예산신청 절차를 간소화하였다. 종전에는 행정안전부가 자치단체가 신청한 사업계획에 대한 사전검토를 한 후 국가균형발전위원회에 제출하면, 국가균형발전위원회는 다시 검토의견을 재정부에 전달하였다. 이처럼 소관 부처는 물론 행정안전부, 국가균형발전위원회 등이 간여함에 따라 사업의 적기추진, 불필요한 행정낭비 등의 불편함이 초래된 바, 행정안전부 및 지역발전위원회의 예산검토 절차를 폐지하여 이러한 부작용을 해소하였다.

〈그림 III- 2〉 포괄보조금 예산신청 절차



자치단체는 세출 한도액²⁾ 범위 내에서 계속사업을 자율적으로 선택할 수 있다. 자치단체는 이미 국고보조 내시가 확정된 사업을 대상으로 확대, 축소, 폐지 등을 자유롭게 선택할 수 있도록 자율권을 부여하였다. 다만, 광특회계 대상사업이어야 하며 신규사업은 예산 신청에 앞서 투자효율성, 시급성 등을 전반적으로 고려하여 다음 사항을 점검해야 한다. 아울러 지역개발계정은 19+5 사업군 체계하에 시도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업으로 구분하고 있기 때문에 예산신청 절차도 다르게 적용한다.

< 사전 검증 사항 >

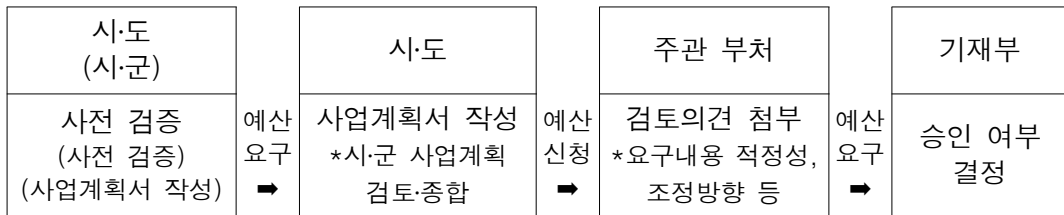
- ① 광특회계 지원대상 사업인지 여부
 - 광특회계 포괄보조사업의 목적에 부합하는지 여부
 - 광특회계 제외대상 사업(지방이양사무 등) 여부
- ② 투자효율성 측면에서 타당한지 여부
 - 다른 사업과의 유사·중복적인 설계 여부
 - 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 사전절차 이행 여부
- ③ 현재 추진할 시급성 및 집행 가능성
 - 현재 추진해야 할 시급성
 - 세부적인 집행계획의 마련 여부 등 집행 가능성
- ④ 물량 및 단가의 적정성
 - 현재의 사업수행 방식의 적정성, 투입비용 대비 효율성

2) 지자체별 포괄보조금 한도액(ceiling)은 이미 착수한 계속사업 기준으로 산정한다.

나. 시도 자율편성사업 예산신청 절차

사전검증 사항과 소관 부처 가이드라인을 충족한 사업에 한하여, 시·도는 세출한도 내에서 19개 사업군의 세부사업을 선택할 수 있다. 시·도는 시·도 자율편성에 해당하는 19개 사업 가운데 시·도가 직접 수행할지, 아니면 시·군에 위임시켜 추진할지 여부를 정책적으로 판단할 수 있다. 예컨대 사업의 목적, 내용 등이 비슷하거나 광역적 성격에 가깝다고 판단하면 시·도가 직접 수행하는 방식을 취할 수 있다. 반대로 지역의 특성에 맞게 차별화된 성과가 기대되는 사업은 시·군이 직접 수행하도록 조정할 수 있다. 이 경우 시·군은 해당 사업에 대한 사전검증 절차를 이행한 후, 시·도에 사업계획서를 제출하여야 하며, 시·도는 이를 검토하여 자체 사업계획과 함께 소관 부처에 예산을 신청한다. 이때, 소관 부처는 신청금액은 조정하지 않고 사전점검 이행사항, 시·도 자율편성사업 해당 여부 등을 중심으로 요구내용의 적정성, 조정방향 등 검토의견만 첨부하여 기획재정부에 제출한다.

〈그림 III- 3〉 시도 자율편성사업 예산신청 절차



다. 시·군·구 자율편성사업 예산신청 절차

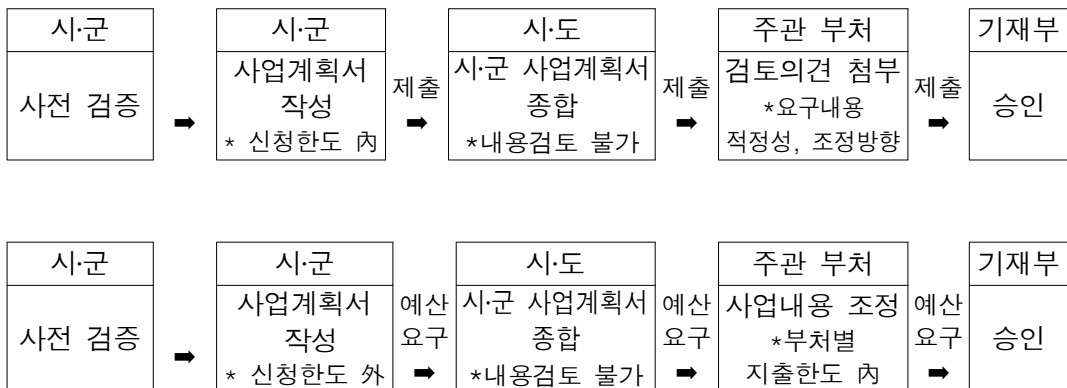
그간 유사중복 문제로 지적받은 기초생활권 기반정비 종합개발사업이 시·군·구 자율편성사업에 해당된다. 예를 들어 특수상황지역에 해당하는 15개 시·군은 주관부처가 행정안전부이며 소도읍육성, 접경지역지원 등 15개 사업이 자율편성 대상이 된다. 먼저 시·군은 〈표 III-4〉에 해당하면서 가이드라인을 충족한 사업을 한도액 범위 내에서 시·도에 신청한다. 이때, 시·도는 신청한도 준수 여부 등을 확인할 뿐 신청사업의 타당성, 적정성 등 내용은 조정할 수 없으며 단지 예산신청서를 취합, 작성하여 주관부처에 제출한다. 주관 부처 역시 가이드라인 충족도 등은 확인하되, 사업 내용은 조정하지 않고 검토의견만 작성하여 기획재정부에 제출한다.

〈표 III- 4〉 시·군·구 자율편성사업의 주관부처·지역별 예산신청 대상 사업

사업명(주관부처)	기존 사업
성장촉진지역 개발 (국토부)	①개축지구 지원 ②도서종합개발
특수상황지역 개발 (행안부)	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③접경지역지원 ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌 종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경 정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주 거환경개선 ⑭개축지구지원 ⑮산촌생태마을조성
도시활력증진지역 개발 (국토부)	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③지표수보강개발 ④살기좋은지역만들기 ⑤어 촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환 경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭개축지구지원 ⑮산촌생태마을조성 ⑯살고싶은도시만들기
일반 농산어촌 개발 (농식품부)	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③지표수보강개발 ④살기좋은지역만들기 ⑤어 촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환 경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭개축지구지원 ⑮산촌생태마을조성

다만, 신규사업은 신청한도와는 별개로 시·도에 신청하여야 한다. 신규사업도 포괄보조 대상사업을 충족시켜야 하며 일반국고보조와 같이 시·도, 소관 부처에 신청하여야 한다. 따라서, 시·군·구 자율편성사업의 예산신청 절차는 계속사업과 신규사업에 따라 다른 경로를 밟게 된다.

〈그림 III- 4〉 시·군·구 자율편성사업 예산신청 절차



라. 성장촉진지역에 대한 재정지원체계

포괄보조금은 원칙적으로 지방비 부담을 요구하는 대응보조금으로 운용한다. 자치단체가 부담하는 지방비는 계속사업의 경우 완료시까지 종전의 국고보조율을 적용하며 신규사업은 다음의 통합보조율체계로 운용하게 된다.

〈표 Ⅲ- 5〉 사업군별 통합보조율 체계

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
① 문화시설 확충 및 운영	40%	⑬ 민자유치접속도로 지원	100%
② 관광자원 개발	50%	⑭ 지역거점 조성지원	100%
③ 체육진흥시설 지원	30%	⑮ 문화유산 관광자원화	50%
④ 지역문화산업 육성 지원	50%	⑯ 지역농촌지도사업 활성화	50%
⑤ 농어촌자원 복합산업화 지원	50%	⑰ 산림경영자원 육성	80%
⑥ 농어업 기반정비	80%	⑱ 산림휴양녹색공간 조성	50%
⑦ 지역특성화산업 육성 지원	50%	⑲ 전통시장 및 중소유통물류기반 조성	60%
⑧ 청소년시설 확충	30 ~ 88%	⑳ 성장촉진지역 개발	100%
⑨ 상수도시설 확충 및 관리	70%	㉑ 특수상황지역 개발	70%
⑩ 자연환경 보전 및 관리	50%	㉒ 도시활력증진지역 개발	50%
⑪ 해양 및 수자원 관리	50%	㉓ 일반농산어촌 개발	70%
⑫ 대중교통 지원	90%	㉔ 도서지역식수원 개발	70%

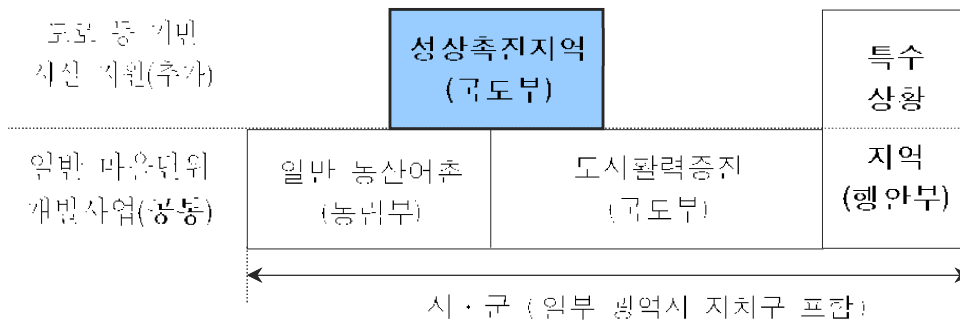
성장촉진지역에 대한 재정지원체계는 〈표 Ⅲ-4〉와 〈표 Ⅲ-5〉에 근거하여 재편하였다. 종전 국가균형발전특별법은 낙후지역을 도서지역, 접경지역, 폐광지역 등 특수한 조건에 놓인 낙후지역과 인구, 재정여건 등 대통령령으로 정하는 일반낙후지역을 포괄하여 낙후지역으로 지정하였다. 그러나 특수한 조건은 사회경제적 환경변화에 따라 가변적이기 때문에 특수상황지역으로 하고, 일반 낙후지역을 성장촉진지역으로 명칭을 변경하면서 특수상황지역과 분리하여 지정토록 하였다³⁾.

성장촉진지역은 도시활력증진지역 혹은 농산어촌지역에 포함되는 시·군 중에서 지정함으로 도시활력증진지역 및 농산어촌지역의 포괄보조사업을 기본적으로 신청할 수 있

3) 성장촉진지역은 군특법 시행령(제2조의2)에 의거하여 인구(인구밀도, 연평균 인구변화율), 소득수준, 재정상황, 지역접근성 기준으로 70개 시·군을 선정하였다. 접경지역과 도서지역은 특수상황지역으로 재분류되며 성장촉진지역과 중복하여 지정할 수 없다. 아울러 372개 도서지역은 성장촉진지역에 해당하지 않는 시·군의 부속 도서로 한정하였다.

으며 여기에 더하여 도로, 상수도 등 기반시설사업을 추가적으로 지원한다. 성장촉진지역으로 지정된 시·군은 기반시설사업 계획서를 작성하여 주관부처인 국토해양부에 신청하면, 사업의 우선순위, 타당성 등을 종합적으로 검토하여 추가 예산을 지원할 예정이다. 이때 추가적으로 지원하는 예산은 성장촉진지역의 통합보조율인 100%를 적용한다. 아울러 사·도는 사·도 자율편성사업을 추진할 때 성장촉진지역을 우선적으로 배려하여야 하며 중앙정부는 10%p 인상된 국고보조율을 적용한다.

〈그림 III - 5〉 성장촉진지역에 대한 재정지원체계



IV. 광특회계 지방재정사업의 평가체계 운용방향

1. 광특회계사업에 대한 인센티브제도 운용방향

국가균형발전특별법 개정과 광특회계의 도입에 따라 2010년부터는 자치단체별 예산 한도 외 '사업비'를 추가 지원하는 방식으로 인센티브제도를 운용할 예정이다. 이미 2009년에도 포괄보조금체계에 맞게 광특회계 지방재정사업에 대한 평가체계를 부분적으로 보완하였으나 지역발전정책을 보다 효과적으로 뒷받침하기 위하여 개편 작업을 진행하고 있다. 광특회계 관련 인센티브 구조는 크게 정책인센티브와 평가인센티브로 분리·운용하며 지역발전위원회가 이 중에서 지역발전사업 추진실적을 평가한다.

지역간 연계·협력사업 및 복합시설에 대해서는 예산신청한도 범위 내에서 통합보조율을 10%p 인상하여 지원하며 둘 이상의 시·군이 관할 구역에 효과가 미치는 신규 사업을 공동으로 추진하면 예산배정에 우선권을 주는 방안도 검토하고 있다. 자치단체의 자구 노력에 대해서도 인센티브를 제공할 방침이다. 이를 위하여 지역개발계정사업의 평가체

계를 지역발전위원회로 집중·통합함으로써 평가체계의 객관성과 체계성을 개선하였다⁴⁾. 평가 결과 우수 자치단체에 대한 인센티브도 대폭 확대하며 성과가 부진사업은 전년대비 10% 이상 세출구조조정 의무이행을 요구할 방침이다.

〈표 IV-1〉 광특회계 차등지원제도 개요(2010년도)

평가항목		평가 주체	구 분	평가지표	시행근거
정책인센티브					
	지역발전 정책협조도	재정부	계 속	물가안정노력등 지역정책 협조 실적	령 제42조5호
	지역경쟁력 향상사업	재정부	신 규	성장촉진지역사업, 공동사업 추진·복합시설사업 신청실적	법 제39조②
	광특회계 운영성과	재정부	계 속	집행실적, 효율적 운영등 예산편성지침 준수여부	령 제42조4호
평가인센티브					
	지역발전사업 추진실적	지역위	계 속	광역경제권 시행계획의 효과 상·효율성	법 제39조① 령 제42조2호
	지역경제 활성화 실적	재정부	신 규	법인세·부가세 징수실적 등 지역경제활성화 노력	법 제39조③ 령 제42조2호

2. 광특회계 지방재정사업 추진실적의 평가방향

광특회계사업의 추진실적에 대한 평가는 사업목적 및 성격에 부합되는 핵심 지표 중심으로 정성평가와 정량평가를 병행하는 방안을 검토하고 있다. 지방재정사업의 특성이 반영되고, 목적 지향적으로 설계·운용될 수 있도록 유형별 평가지표를 적용할 예정이다. 정량지표는 계량화 가능성, 측정의 현실성 등을 고려하여 선정하며 성과평가의 객관성을 담보하기 위하여 ‘상대비교 표준화법’을 개발하고 있다.

사업의 유형화는 목적 지향적 사업추진과 효율적인 평가관리를 위해 정량지표 후보군을 구축하고 있다. 지역개발계정은 19+5 사업체계를 ① 농산어촌개발 및 지역경제활성화, ② 지역사회기반시설 확충, ③ 문화·체육·관광진흥, ④ 시군구 자율편성사업으로 유형화 하며 광역발전계정은 5개 사업군(R&D지원, 인프라 구축 및 운영지원, 인력양성 및 대학지원, 기업지원, 커뮤니티 육성)으로 유형화 하는 방안을 적극 검토하고 있다.

지역개발계정을 사례로 유형화, 평가지표, 평가방식 등을 설명하면, 24개 사업군 중

4) 종전에는 행정안전부가 지역개발계정사업을, 지식경제부는 지역혁신계정사업을 평가함에 따라 평가기관의 빈번한 교체와 이로 인한 평가체계의 일관성 유지가 어려웠다.

농어촌자원복합산업화지원, 농어업기반정비, 농촌지도자사업화 활성화, 산림경영자원 육성 등 8개 사업군은 농어촌개발 및 지역경제활성화 유형에 포함된다. 지역사회 기반 시설 확충에는 상수도, 대중교통, 민자유치접속도로 지원 등 5개 사업군이 포함되며 문화시설, 체육시설, 청소년시설 등의 확충이나 관광자원 개발과 같은 6개 사업군은 문화·체육·관광진흥 유형에 해당한다.

〈표 IV-2〉 지역개발계정 사업군별 평가 유형(안)

유 형	지역개발계정 사업군
① 농산어촌 개발 및 지역경제 활성화	• 농어촌자원복합산업화지원 • 농어업기반정비 • 농촌지도자사업화 활성화 • 산림경영자원 육성 • 산림휴양·녹색공간 조성 • 지역특성화산업 육성 • 전통시장 및 중소유통물류기반 지원 • 자연환경 보전 및 관리
② 지역사회 기반시설 확충	• 상수도시설 확충 및 관리 • 해양 및 수자원관리 • 대중교통지원 • 민자유치접속도로 지원 • 지역거점 조성지원
③ 문화·체육·관광진흥	• 문화시설 확충 및 운영 • 관광자원개발 • 체육진흥시설 지원 • 지역문화산업육성지원 • 문화유산 관광자원화 • 청소년시설 확충
④ 시군구 자율편성사업	• 도시활력증진지역·성장촉진역·특수상활지역·일반농산 어촌 시군구 자율편성사업 • 도서지역 식수원개발 시군구 자율편성사업

평가지표는 이들 4개 유형에 공통적으로 적용되는 지표와 유형별 특성에 적합한 지표들로 구성된다. 성과평가는 ① 사업결과와 ② 지역기여도로 구분되어 있다. 사업결과에 대한 평가는 ‘목표대비 성과 달성도’를 기준으로 하되, 정량평가도 병행하여 상호보완적인 평가체계를 구상하고 있다. 지역기여도는 정성지표인 ‘지역발전기여도 및 확산효과’로 측정하되, 평가자의 자의성을 최소화 하고 객관성을 담보할 수 있도록 계량적 측정방식을 개발하고 있다. 예를 들어 정성지표라 해도 매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 부진 등으로 점수 구간을 설정하여 계량적인 상대평가방식을 적용할 수 있다.

사업결과의 정성지표인 ‘목표 대비 성과 달성도’, 정성지표인 ‘지역발전기여도 및 확

산효과는 모든 유형에 적용되는 공통지표이며 추진단계(신규, 계속)에 따라 배점도 다르게 적용한다.

〈표 IV-3〉 사업 추진단계별 배점기준

구 분	신규사업	계속사업
기 획	30	20
집 행	30	30
성 과	40	50

예컨대 농산어촌개발 및 지역경제활성화 유형을 사례로 들면, 정량평가는 지역특화단지 면적 증가율, 지역특화단지 방문객 증가율, 공동시설 입주(가동)율, 지역주민(기업) 입주율, 지원대상 사업자 매출 증가율, 지원대상 산업 매출 증가율, 지역특산물 판매 증가율 등을 적용할 수 있다. 이들 지표들은 대체로 최근 3년간 실적 평균치를 산출하도록 설계되어 있다. 또한 가능하면 해당 사업들의 직접적인 성과를 측정할 수 있도록 지표를 선정하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 IV-4〉 농산어촌개발 및 지역경제활성화 정량평가지표(예시 안)

평가지표	매우 우수 (5)	우수 (4)	보통 (3)	미흡 (2)	부진 (1)
지역특화단지 면적 증가율 (공통)	* 지역특화단지 : 당해 사업으로 조성하는 각종 단지, 공원시설 등 * 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 지역특화단지 면적증가율 3년 평균과 비교하여 배점				
지역특화단지 방문객 증가율 (선택)	* 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 지역특화단지 방문객 증가율 3년 평균과 비교하여 배점				
공동시설 입주(가동)율 (선택)	* 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 공동시설 입주(가동)율 3년 평균과 비교하여 배점				
지역주민(기업) 입주율 (선택)	* 지역주민(기업) : 입주 시점 2년 이내 지역에 계속하여 주민등록 (사업자등록)을 두고 있는 주민(기업) * 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 지역주민(기업) 입주율 3년 평균과 비교하여 배점				
지원대상 사업자 매출 증가율 (공통)	* 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 지역주민(기업) 매출 증가율 3년 평균과 비교하여 배점				
지원대상 산업 매출 증가율 (공통)	* 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 지원대상 산업 매출증가 율 3년 평균과 비교하여 배점				
기 타	지역특산물 판매 증가율(공통)				

정성평가 항목인 지역기여도는 다음의 지표들을 참고하여 매우 우수부터 부진까지 5단계 평가방식이 적용된다.

〈표 IV-5〉 농산어촌개발 및 지역경제활성화 정성평가지표(예시 안)

평가지표	100점-91점	90점-81점	80점-71점	70점-61점	60점 이하
인구변동을 (공통)	* 당해 지자체 3년간 인구증가율과 타 지자체 3년간 인구증가율 비교·평가				
고용증가율 (공통)	* 당해 지자체 전반적인 고용증가율 및 타 지자체와 동일사업 고용증가율 비교·평가(최근 3년간)				
지역경제 기여도 (공통)	* 당해 지자체 GRDP 증가율 및 타 지자체와 동일사업 GRDP 증가율 비교·평가(최근 3년간)				
기 타	지역인지도 향상을 통한 지역이미지 개선효과(공통)				

V. 지방자치단체 대응전략

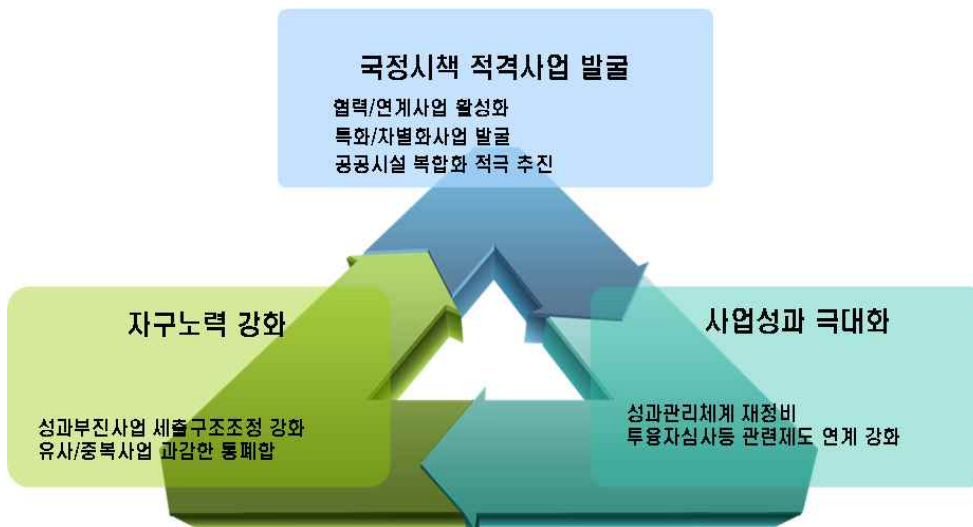
이명박정부의 지역발전정책은 상생과 협력, 특성화·규모화에 의한 지역의 경쟁력을 촉진하는데 있다. 이를 위하여 대상사업, 예산재정구조, 지원방식, 평가방식 등 추진체계 전반을 획기적으로 개편하였다. 지역간 상생·특화발전을 지향하며 물량 위주의 투자보다는 소프트웨어적 사업에 집중하고 있다. 특히, 지역간 연계·협력사업의 활성화를 통하여 함께 발전하는 전략을 취하고 있다.

따라서 지방자치단체는 지역발전정책의 철학과 정책기조에 적합한 재정사업들을 발굴하는데 역량을 투입하여야 한다. 지역발전정책의 지향점을 정확하게 이해하고, 이를 바탕으로 한 비전과 전략수립, 동원가능한 자원의 효율적 배분, 지역내 발전주체들을 결합한 거버넌스의 창출, 인접 자치단체간 연계·협력사업과 지역 특성을 살린 차별화된 사업의 발굴 등이 적극적으로 이루어져야 한다.

〈표 V-1〉 신정부 지역발전정책의 특징

	종전 지역발전정책(AS-IS)		새로운 지역발전정책(TO-BE)
목표	- 지역간 대립구도 - 산술적·기계적 균형화	➡	- 지역간 상생구도 - 지역별 특화발전
사업	- 기존 보조사업의 승계 - 다양한 성격 사업의 혼재 - 사업의 과도한 세분화 - 유사중복 사업 - 형식적, 분산적 낙후지역사업	➡	- 지역발전사업으로 재편 - 부적합사업의 이관 - 사업성격별 통폐합, 정비 - 유사사업 사업군화 - 실질적, 체계적 낙후지역사업
추진체계	- 지역혁신협의회 기능 미약 - 협의기능 중심 - 행정구역 단위 추진	➡	- 지역발전협의회로 개편 - 지역거버넌스의 중심기능 - 자치단체간 협력·상생 촉진
예산재정구조	- 국가균형발전특별회계 - 사업유형별 계정구분 - 지역혁신계정/지역개발계정	➡	- 광역·지역발전발전특별회계 - 권역유형별 계정구분 - 광역발전계정/지역개발계정
지원방식	- 개별사업별 보조 - 사업별 중앙부처 사업배정 - 확일적 지원	➡	- 사업군별 포괄보조 - 사업군별 지자체 사업선택 - 차등지원
평가방식	- 형식적 평가 - 평가 환류 미흡	➡	- 전략평가 - 평가와 재정·사업 연계

〈그림 V-1〉 광특회계 지방재정사업의 운용·관리체계



이를 위해서는 우선적으로 자치단체 차원의 조직정비가 시급하다. 자치단체간 협력과 상생을 위해서는 공동·연계사업을 발굴하고 추진해야 하는데, 이러한 기능은 사업부서별로 대응하기 보다는 전담부서를 지정하여 통합적·체계적으로 수행하는 편이 바람직하다. 사업부서별로 대응하게 되면 종전과 같이 하드웨어적 사업에 편중됨으로써 차별적이고 특성화된 소프트웨어적 사업은 경시될 가능성이 높다. 앞으로 광특회계 지방재정사업에 대한 성과평가는 더 엄정하게 실시할 예정이며 평가 결과는 인센티브 뿐만 아니라 자치단체의 세출한도액까지 영향을 미치기 때문에 적정 사업의 선정이 매우 중요해진다. 지역의 특성을 살린 차별화된 사업, 지역간 연계·협력사업, 지역리더나 자생적인 지역발전조직 등을 연계하여 발굴에 주력하여야 한다.

시·도와 시·군·구 사이의 협력체계를 재정비할 필요도 있다. 포괄보조금제도의 두드러진 특징은 ‘협력과 상생, 광역화를 통한 사업성과 극대화’를 뒷받침하는 제도적 수단이라는데 있다. 이것은 시·도가 시·군·구의 이해관계를 조정하고, 차별화된 특화사업을 발굴하는 등의 적극적인 노력이 필요하다는 것을 의미한다. 실제 광특회계 운용방식도 시·도 자율편성사업에 대한 조정권, 사업평가 등을 통하여 시·도가 조정기능을 발휘할 수 있도록 개선하였다. 때문에 시·도는 광역적 차원에서 광특회계사업을 조정하거나 시·군이 차별화된 특화사업이나 소프트웨어적 사업, 연계·협력사업, 공공시설의 복합화 등에 주력하도록 도비보조의 차등지원과 같은 제도적 보완장치를 적극 검토할 필요가 있다.

다음으로 균특법이 요구하는 광역경제권 발전계획이나 기초생활권 발전계획을 내실 있게 수립하여야 한다. 특히, 기초생활권 발전계획이 자율계획이라는 이유로 경시하는 일이 없도록 주의해야 한다. 기초생활권 발전계획을 자율계획으로 규정한 것은 의무계획에 따른 행정낭비 해소, 자치계획권의 보장, 특성화·차별화된 지역발전 유도를 염두해 두었기 때문이다. 포괄보조금의 도입으로 사업성과의 체계적 관리가 불가피하고, 그 일환으로 계획내용이나 사업성과가 우수한 자치단체에 대하여 재정지원방안을 강구하고 있으므로 내실있는 계획 수립은 대단히 중요하다. 계획수립은 사업추진 - 성과평가 - 인센티브 일련의 과정에서 출발점에 해당한다는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서, 학술용역 형태로 처리하기 보다는 거버넌스를 구축하여 스스로 계획을 수립하도록 노력하여야 한다. 이를 위해서는 지역발전정책에 대한 교육, 부서별 담당자로 구성된 T/F 설치, 관련 유사계획과의 연계 등을 적극 추진할 필요가 있다.

인력양성에도 관심을 기울일 필요가 있다. 시·도는 거점대학 육성, 시·군은 중등교육에서 전문대학까지 교육프로그램 혁신, 시설개선 등에 자원을 더 투입하도록 한다. 물론, 교육자치가 분리된 우리의 현실에서 동원할 수 있는 정책수단이 제한적이기는

하지만 지역여건에 맞는 발전전략이 실효성을 거두기 위해서는 인력양성이 전제되어야 한다. 향토산업, 자연산업, 전략산업, 선도산업 등 정부가 추진하는 각종 지역경제 활성화사업에 필요한 인재가 양성될 수 있도록 교육프로그램을 운용하여야 한다. 이 부분은 지역교육청의 협조가 필요한 사안이지만 사안에 따라서는 소요비용의 일부를 자치단체가 부담하는 방식도 검토할 필요가 있다.

마지막으로 광특회계 지방재정사업에 대한 세출구조조정 노력을 지속적으로 추진하여야 한다. 성과가 부진한 사업은 축소하거나 폐지하며 유사 사업들을 통합하여 사업성과를 제고함은 물론 인센티브 수혜를 받도록 노력하여야 한다. 이를 위해서는 예산부서가 중심을 잡고 엄정하게 대처해야 하지만 제도적인 장치를 이용하는 것도 검토할 수 있다. 전라북도의 재정사업 자율평가제도와 같이 민간전문가의 참여하에 성과평가를 실시하고 불필요한 사업에 대한 구조조정을 실시하는 방안도 검토할 수 있다.

〈참고문헌〉

김선기(2008), “기초생활권 지역발전의 접근”, 지역발전위원회 기초생활권 TF 간담회 발표논문

서정섭·조기현(2007), 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원

조기현(2009), “포괄보조금제도의 효율적 추진방안”, 지역개발학회 세미나 발표논문

한국지방행정연구원(2008), 「낙후지역정책의 발전방안」, 국가균형발전위원회 발주 용역보고서

Advisory Commission on Intergovernmental Relations(1977), *Block Grants : A Comparative Analysis*

Bahl, Roy(1999), *Implementation rules for fiscal decentralization*, Working Paper 99-1, School of Policy Studies, Georgie State University.

Bahl, Roy and J. Linn(1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press.

Bezdek, R. and J.D. Jonathan(1988), Federal Categorical Grants-in-Aid and State Local Government Expenditures, *Public Finance* 43, pp. 39 ~ 55.

Fisher, R.(1982) “Income and grant effect on local expenditure: The flypaper effect and other difficulties”, *Journal of Urban Economics* 12, pp.

324-345.

Huber Bernd, Marco Runkel(2003), *Optimal Design of Intergovernmental Grants under Asymmetric Information*, CESifo Working Paper 919

Oates, W.E.(1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich

Oates, W.E.(1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature* 37, pp. 1120 ~ 1149.

United States General Accounting Office(1995), *Block Grants: Characteristics, Experience, and Lessons Learned*, GAO/HEHS 95-74

Waller Margy(2005), "Block Grants: Flexibility vs. Stability in Social Services", *Policy Brief*, December, The Brookings Institution

Zeikate Signe(2002), *Investment Transfers : Survey of Ten Developed Countries*, The World Bank

