

재정분권 확대를 위한 지역발전특별회계 개편 과제: 충청남도를 중심으로

배인명(서울여자대학교 행정학과 교수)

목차

- I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황
 - 1. 국가균형발전특별회계
 - 2. 광역지역발전특별회계
 - 3. 지역발전특별회계
 - 4. 규모
 - 5. 충청남도의 현황
- II. 지역발전특별회계의 문제점
- III. 지역발전특별회계의 개선방안

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

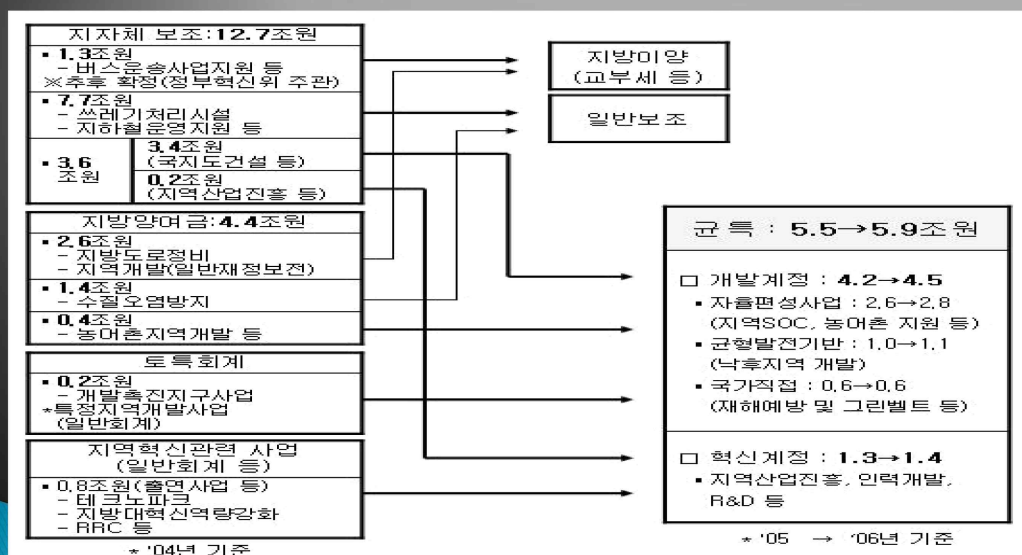
1. 국가균형발전특별회계

1) 내용

- ◆ 참여정부는 국가균형발전특별회계 도입하여 실시
- ◆ 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)는 “지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 데 이바지함”을 목적으로 하는 국가균형발전특별법을 지원하기 위해 설치
- ◆ 지방양여금의 폐지: 2004년 당시 4.4조원 가운데 2.6조원만 일반재원인 지방교부세로 편입되고, 나머지 1.8조원은 국고보조금사업 및 국가균형발전특별회계로 편입
- ◆ 국고보조금 정비: 2004년 총 533개의 국고보조금 사업(12.7조원)이 정비되면서 126개 국고보조금사업(3.6조원)이 국가균형개발특별회계사업으로 이관

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

1. 국가균형발전특별회계



자료: 기획예산처, 2006.4.6 국가균형발전특별회계 담당 공무원 연찬회 자료

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

1. 국가균형발전특별회계

- ▶ 도입 당시 국가균형발전특별회계는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구성되었고, 각각 재원(세입)과 대상사업(지출수요)을 달리하였음
- ▶ 지역개발사업계정
 - 세입: 그 재원은 주세의 100분의 80과 과밀부담금, 개발부담금, 기타 일반회계 및 특별회계의 전입금 등으로 구성
 - 주요사업: ①낙후지역 및 농어촌 개발 ②지역 사회기반시설 확충 ③지역문화 관광진흥사업 ④지역 고용창출 등 지역경제 활성화 사업 ⑤향토자원 개발·활용 등

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

1. 국가균형발전특별회계

- ▶ 지역혁신사업계정
 - 세입: 주세의 100분의 20, 기타 일반회계 및 특별회계의 전입금 등
 - 주요사업: ①지역혁신체제구축사업 ②지역전략산업 육성사업 ③지방대학 육성 및 지역인적자원개발 ④지역 과학기술혁신사업 ⑤공공기관·기업·대학의 지방이전 사업 등

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

1. 균형발전특별회계

- ▶ 2006년 이후 이러한 계정은 더욱 세분되었고, 제주계정이 신설되었음
- ▶ 지역개발사업 계정을 더욱 세분하여 지방자치단체 자율편성사업과 균형발전기반지원사업으로 나누고, 재해예방, 개발제한구역 관리 등 국가직접사업은 기타사업으로 별도 관리하기로 하였음
- ▶ 유사사업의 중복성 문제를 해결하기 위해 2006년에는 113개의 사업을 87개 사업으로 통폐합하였으며, 2007년 82개 자율편성사업, 10개의 균형발전특별회계사업, 13개의 국가직접편성사업이 운영

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

1. 국가균형발전특별회계

편성방식		계정	개발계정	혁신계정	제주계정
지자체 자율편성	시.도	①시.도 자율편성 사업	④혁신계정 지자체 자율편성사업	⑥자율편성사업 ⑦균형발전기반 지원사업 ⑧특별지방행정 기관 이관사무수 행경비 등*	
	시.군.구	②균형발전기반지 원사업	-		
국가직접편성		③기타사업 (재해예방사업 등)	⑤혁신계정 국가 직접편성사업	⑨국가직접편성 사업	

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

1. 국가균형발전특별회계

2) 의의

- ▶ 지역균형발전사업 및 지원체계의 종합화
- ▶ 국고보조사업에 대한 자치단체의 자율성 강화
 - 국가균형발전특별회계는 지역간 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하고 지방의 자율성을 강화함으로써 국가균형발전을 도모
 - 지자체 중심의 지역발전정책으로 전환: 포괄보조금제도의 활용 등
- ▶ 국가균형발전특별회계를 통한 국가지원사업의 다양화

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

2. 광역지역발전특별회계

1) 내용

- ▶ 새로운 지역 발전정책
 - 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 설정

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

2. 광역지역발전특별회계

▶ 기초생활권, 광역경제권, 초광역경제권 설정

- ① 기초생활권: 지역 주민의 기본적인 삶의 질 향상을 효율적으로 추진하기 위하여 주민의 일상생활이 이루어지는 권역: 시·군 중심
- ② 광역경제권: 지역 간의 연계 및 협력을 통한 지역경쟁력을 효율적으로 향상시키기 위하여 경제·산업권과 역사·문화적인 동질성 등을 고려하여 설정한 권역: 5+2 광역경제권
- ③ 초광역개발권: 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 광역경제권 간 또는 다른 광역경제권에 속하는 지방자치단체 간의 산업·문화·관광 및 교통 등의 연계·협력사업을 추진하는 권역

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

2. 광역지역발전특별회계

◆ MB 정부는 국가균형발전특별회계를 광역지역발전특별회계로 개편

▶ 지역혁신사업계정은 광역발전계정으로 변경

- 세입: 주세의 100분의 60, 개발제한구역 보전 부담금, 광역교통시설부담금, 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 등

◦ 세출:

1. 광역경제권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연(出捐)·보조 또는 융자
2. 광역경제권 지역선도산업 및 지역전략산업의 육성과 투자 및 고용창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 융자
3. 광역경제권에 속한 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역인적자원의 개발 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자
4. 광역경제권의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

2. 광역지역발전특별회계

▶ 세출:

5. 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방 이전에 관한 사업에 대한 융자 등 필요한 경비의 지원
6. 광역경제권에 속한 관광자원의 육성 촉진 및 문화·체육활동 지원 등에 대한 출연·보조 또는 융자
7. 광역경제권의 주요 성장거점에 대한 출연·보조 또는 융자
8. 관련 법령에 따라 지방으로 이관되는 특별지방행정기관의 이관사무 수행에 필요한 경비 등

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

2. 광역지역발전특별회계

- ◆ 지역개발사업계정은 지역개발계정으로 변경
- ▶ 세입: 주세의 100분의 40, 과밀부담금, 개발부담금, 기타 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 등
- ▶ 세출:
 - 가. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발사업으로서 다음 각각의 사항을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업
 - (1) 「도서개발 촉진법」에 따른 도서 개발에 관한 사항
 - (2) 「지방소도읍육성 지원법」에 따른 지방소도읍 육성에 관한 사항
 - (3) 「접경지역지원법」에 따른 접경지역 개발에 관한 사항

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

2. 광역지역발전특별회계

▶ 세출:

- (4) 「농어촌정비법」에 따른 농어촌생활환경 정비, 전원마을 조성, 농촌농업생활용수 개발에 관한 사항
- (5) 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 따른 농산어촌 개발에 관한 사항
- (6) 「어촌·어항법」에 따른 어촌 개발에 관한 사항
- (7) 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구 개발에 관한 사항
- (8) 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시환경 개선에 관한 사항
- (9) 「산림기본법」과 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 따른 산촌 개발에 관한 사항
- (10) 「수도법」에 따른 지방상수도 개발에 관한 사항

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

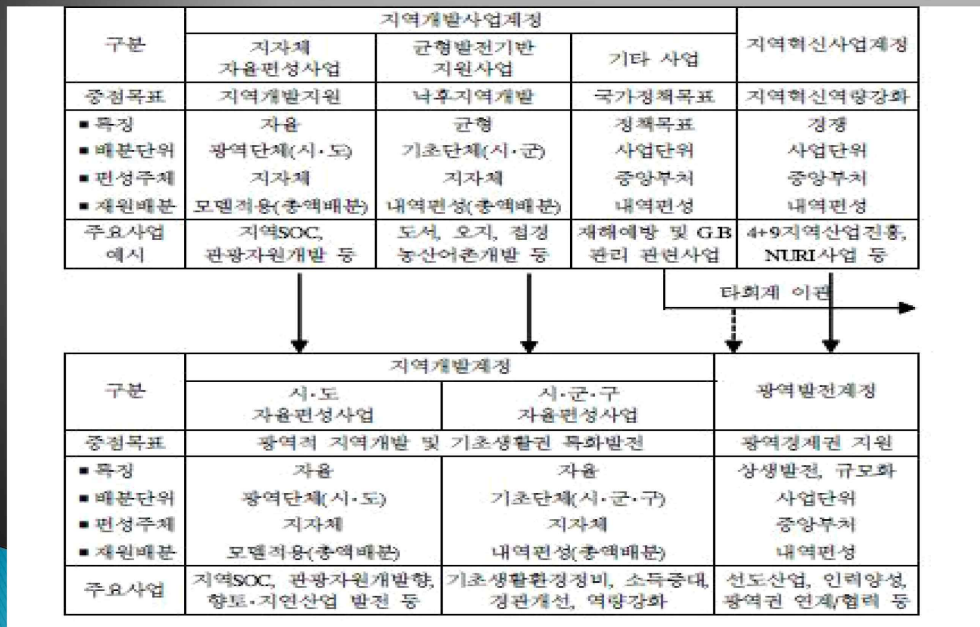
2. 광역지역발전특별회계

▶ 세출:

- 나. 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업
- 다. 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업
- 라. 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업
- 마. 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업
- 바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

2. 광역지역발전특별회계



I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

2. 광역지역발전특별회계

2) 의의

- ▶ 다음과 같은 점에서 균특회계의 문제점이 노정되어 이를 개선하기 위한 것임
- 여러 부처에서 분산 추진되던 균형발전 관련 예산사업들을 균특회계로 통합하였으나 부처간, 지역간 중복 투자와 소모적인 경쟁으로 성과창출 미흡
- 재원의 용도제한, 보조사업의 유형, 지방비 부담방식 등에서 기존 국고보조금 운용방식을 답습하여 지자체 자율성 제한
- 낙후지역, 지방R&D 등과 관련된 유사·중복사업의 남설, 행정구역 단위의 분산투자로 지역발전의 본질적 성과창출은 미흡
- 이에 따라 지역발전정책의 핵심 가치인 '광역화, 효율화, 자율화' 추진기반을 재정비하기위하여 균특회계를 광특회계로 개편

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

2. 광역지역발전특별회계

2) 의의

- ◆ 포괄보조금의 확대: 지역개발계정은 시·군 단위 기초생활권 발전정책을 지원하는 계정으로 200여개의 유사·중복사업을 정비하여 2014년 현재 24개 포괄보조금체계로 운영
 - 20개 포괄보조사업은 시·도자율편성
 - 낙후지역 개발 등과 관련된 4개 사업은 시·군·구

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

3. 지역발전특별회계

◆ 지역생활권 및 경제협력권의 신설

- "지역생활권": 지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시·군·구가 인근 시·군·구와 협의하여 설정한 권역
- "경제협력권": 지역의 경제발전과 성장잠재력 확충에 필요한 산업 및 교통 등의 협력사업 추진을 위하여 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)가 상호 협의하여 설정한 권역

◆ 초광역개발권, 광역경제권발전계획 및 광역경제권발전위원회의 폐지

- ◆ 목적 수정: 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

3. 지역발전특별회계

- ◆ 2015년부터 광역지역발전특별회계는 지역발전특별회계로 개편됨
 - ◆ 지역개발계정은 생활기반계정으로
 - ◆ 광역발전계정은 경제발전계정으로
 - ◆ 제주특별자치도계정 외에 세종특별자치시계정 추가

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

4. 규모

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
합 계	53,267	59,087	68,685	78,294	94,331	99,010	98,526	94,085	99,728
광역발전계정	12,767	13,960	14,921	16,770	54,024	58,946	58,252	55,541	61,452
지역개발계정	40,500	45,127	50,288	57,676	36,588	36,282	36,332	34,707	34,737
제주자치계정	-	-	3,476	3,848	3,719	3,782	3,942	3,837	3,543

I. 지역발전특별회계의 의의 및 현황

5. 충청남도 현황

	2014년도 예산액	구성비	2013년도 예산액	구성비	비교증감	증감률
총계	4,792,600,000	100.00%	4,586,700,000	100.00%	205,900,000	4.49%
지방세수입	1,116,000,000	23.29%	1,090,000,000	23.76%	26,000,000	2.39%
세외수입	165,931,743	3.46%	131,807,997	2.87%	34,123,746	25.89%
지방교부세	563,209,652	11.75%	524,600,297	11.44%	38,609,355	7.36%
국고보조금 등	2,445,840,910	51.03%	2,277,791,739	49.66%	168,049,171	7.38%
국고보조금	1,871,641,285	39.05%	1,648,458,399	35.94%	223,182,886	13.54%
광특회계보조금	480,391,904	10.02%	533,424,971	11.63%	△53,033,067	△9.94%
지방채	212,788,000	4.44%	200,593,000	4.37%	12,195,000	6.08%
보전수입등 및 내부거래	288,829,695	6.03%	361,906,967	7.89%	△73,077,272	△20.19%

II. 지역발전특별회계의 문제점

1. 정체성의 문제

- ▶ 균형발전특별회계, 광역·지역발전특별회계, 지역발전특별회계 등 정부의 변화에 따라 그 모습과 내용이 달라지고 있음
- ▶ 동 특별회계, 특히 경제발전계정(광역발전계정)은 국고보조사업과 유사하게 운영되고 있어 차별성이 부족
- ▶ 생활기반계정(지역개발계정)도 포괄보조금의 원래 취지에 맞지 않게 운영되고 있음
- ▶ 이러한 이유로 다른 지방재정제도(지방세, 지방교부세, 국고보조금 등)와의 연계 고리 및 역할분담을 명확히 확보하지 못하고 있는 실정임

II. 지역발전특별회계의 문제점

2. 포괄보조금의 취지 무색

- ▶ 다음과 같은 이유로 현행 우리나라 지역발전계정은 포괄보조금으로 보기에는 여러 가지 의문이 제기됨 (김현아, 2011)
 - 첫째, 우리나라 포괄보조금의 경우 과거 국고보조금으로부터 온 사업이 그대로 유지되고 있음
 - 둘째, 포괄보조금 사업은 대부분 매칭으로 이루어지고 있음
 - 셋째, 지역개발계정 중 '시도자율편성사업'의 경우에는 공식에 따라 배분하고 있으나(실질적으로 시도자율편성사업이 공식에 따라 배분 되고 있는가에 대해서는 다른 의견이 제시될 수 있음), '시군자율편성사업'의 경우, 공식에 따라 배분하지 않고 있음

II. 지역발전특별회계의 문제점

2. 포괄보조금의 취지 무색

- ▶ 부처의 가이드라인이 너무 엄격하여 포괄보조금으로서의 의미가 퇴색
- ▶ 지방자치단체들에 따라서는 포괄보조사업 예산의 효율적 배분을 위한 합리적 기준을 수립하지 않고 주먹구구식 혹은 추상적인 기준으로 예산을 배분하고 있음

II. 지역발전특별회계의 문제점

3. 과다한 지방비 부담

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
①문화시설 확충 및 운영	40%	⑬지역특성화산업 육성	50%
②관광자원 개발	50%	⑭전통시장 및 중소유통물류기반지원	60%
③체육진흥시설 지원	30%	⑮청소년시설 확충	30~88%
④지역문화산업 육성지원	50%	⑯상수도시설 확충 및 관리 (도서지역식수원 개발사업 포함)	70%
⑤문화유산 관광자원화	50%	⑰자연환경 보전 및 관리	50%
⑥농촌자원복합산업화지원	50%	⑱해양 및 수자원 관리	50%
⑦농업기반정비	80%	⑲대중교통 지원	90%
⑧어촌자원복합산업화지원	50%	⑳지역거점 조성지원	100%
⑨어업기반정비	80%	㉑성장촉진지역 개발	100%
⑩지역농촌지도사업 활성화	50%	㉒특수상황지역 개발	80%
⑪산림경영자원 육성	80%	㉓일반농산어촌 개발	70%
⑫산림휴양·녹색공간조성	50%	㉔도시활력증진지역 개발	50%

II. 지역발전특별회계의 문제점

3. 지방비 부담의 가중

- ▶ 이러한 지방비부담으로 지방재정건전성에 악영향을 미치고 있음(조기현, 2013)
- ▶ 시·도 자율편성사업의 경우 2011년 국비 부담률은 54.4%, 시·도 부담률은 13.7%, 시·군·구 부담률은 27.2%
- ▶ 시·군·구 자율편성사업의 경우 2011년 국비 부담률은 2011년 67.5%, 시·도 부담률은 6.9%, 시·군·구 부담률은 25.7%

II. 지역발전특별회계의 문제점

3. 지방비 부담의 가중

- ▶ 보조율에 대한 지방자치단체들은 많은 불만(지역발전위원회 내부자료, 2011)
 - 보조율이 낮음
 - 지방에서 추진하는 사업의 성격에 따라 통합보조율에 차등을 둔 것은 본래의 취지와는 달리 지방재정의 열악함으로 인하여 보다 높은 보조율의 사업 위주로 지출한도액을 배분하는 등 예산 배분에 있어서 비효율성을 초래할 개연성이 있음
 - 국고보조사업에 대한 지방비 매칭으로 인해 지방재정이 갈수록 어려워지고 있으며 지자체간 빈부격차를 가중시키고 있는 상황임
 - 지방비 부담이 필요한 신규사업에 대하여 일방적인 부담비율을 정하고 있음

II. 지역발전특별회계의 문제점

4. 배분방식의 문제점

- ▶ 기획재정부는 지역간 예산편중과 이에 따른 지역갈등을 이유로 산정기준과 결과에 대한 공개하지 않고 있음
- ▶ 시·도의 경우 충청남도과 전라북도, 경기도 등은 객관화된 공식으로 배분하고 있으나, 정도이며 대부분의 시·도는 공식 보다는 정책환경을 고려하여 재원을 배분하고 있음(조기현, 2012)

II. 지역발전특별회계의 개선방안

▶ 대안

- 폐지: 동 특별회계를 폐지하고 일반국고보조금과 통합하는 방안
- 축소: 일부사업은 국고보조금화하고 일부사업만 동 특별회계로 존속하는 방안
- 보완: 현재 제기되는 문제점들을 보완하는 방안
 - 포괄보조금의 강화, 지방비부담 완화, 공식에 의한 배분 등

II. 지역발전특별회계의 개선방안

1. 폐지

- ▶ 동 특별회계를 폐지를 하고 동 특별회계의 사업을 일반국고보조금사업으로 전환하는 방안
 - 동 특별회계 사업의 내용 등이 일반국고보조금사업과 큰 차별성이 없고, 원래 취지대로 운영되지 않는다고 판단된다면 굳이 특별회계로 존재할 이유가 없을 것임
- ▶ 단점: 하지만 동 회계를 폐지한다면 지역발전이나 지역균형발전에 대한 의지의 쇠퇴로 비칠 가능성이 높고, 또한 포괄보조금화하여 지방의 자율성을 제고하겠다는 원래 취지도 훼손될 가능성이 높음

II. 지역발전특별회계의 개선방안

2. 축소: 사업조정

- ▶ 광역을 대상으로 예산을 배분하는 것은 다음과 같은 측면에서 여러 가지 문제점을 내포하고 있음
 - 첫째, 광역자치단체 간의 지역불균형은 사실상 큰 의미가 없음
 - 둘째, 중앙정부로부터 광역자치단체에 예산이 배분되는 지역개발계정사업 등은 결국 광역에 의해 다시 기초자치단체로 배분되고 있는데, 이와 같이 최종적인 사업을 수행하는 기초단체는 행정적·정치적으로 큰 어려움을 겪고 있음
- ▶ 이러한 이유로 균형발전사업의 대상은 기초자치단체가 되어야만 그 효과성 및 효율성이 제고될 수 있을 것임

II. 지역발전특별회계의 개선방안

2. 축소: 사업조정

- ◆ 따라서 광역을 대상으로 하는 경제발전계정(광역발전계정)은 동 회계에서 제외하고 일반국고보조금으로 함
- ◆ 시·군·구 등 기초자치단체를 대상으로 하는 생활기반계정만 남기는 방안을 적극 고려해 볼 필요가 있음
- ◆ 이 경우 시·도 자율편성사업을 직접 시·군·구 자율편성사업화하는 방안도 고려해 볼 수 있음(단 중앙의 입장에서 볼 때 행정적으로 복잡)

II. 지역발전특별회계의 개선방안

3. 보완방안

1) 포괄보조금 강화

- ▶ 법정 기준에 입각하여 재원배분이 이루어져야 함
- ▶ 지방자치단체가 실질적인 정책결정의 주체로 기능할 수 있어야 함 블록 내에서 사업선택권과 계획수립권이 지방자치단체에 있어야 함
- ▶ 지방비 matching 은 폐지되는 것이 바람직함. 다만 급진적인 폐지는 여러 부작용을 야기할 가능성이 높기 때문에 중장기적인 계획을 세워 점차적으로 축소하여 나아가는 것이 바람직할 것임
- ▶ 상급정부의 개입은 최소화하여야 함: 부처 가이드라인 대폭 완화 등

II. 지역발전특별회계의 개선방안

3. 보완방안

2) 국고보조율의 폐지 및 상향조정

- ▶ 지방비부담으로 인한 재정건전성의 악화 문제, 그리고 포괄보조금을 강화하기 위해서는 동 특별회계의 지방비 부담을 점진적으로 폐지하여 나아가갈 필요가 있음
- ▶ 다만 급진적인 폐지는 여러 부작용을 야기할 가능성이 높기 때문에 지방비 부담은 3-5년의 계획을 세워 점차적으로 축소하여 나아가는 것이 바람직할 것임

II. 지역발전특별회계의 개선방안

3. 보완방안

3) 공식에 의한 배분 및 배분기준의 공개

- ▶ 기획재정부는 산정기준 및 산정내역을 공개하여야 함
- ▶ 시·도 역시 배분기준을 명확히 수립하고 이에 따라 배분하여야 함
- ▶ 이러한 조건이 만족되어야만 포괄보조금의 조건을 충족할 수 있고, 또한 객관성과 투명성을 제고할 수 있음

감사합니다!!!