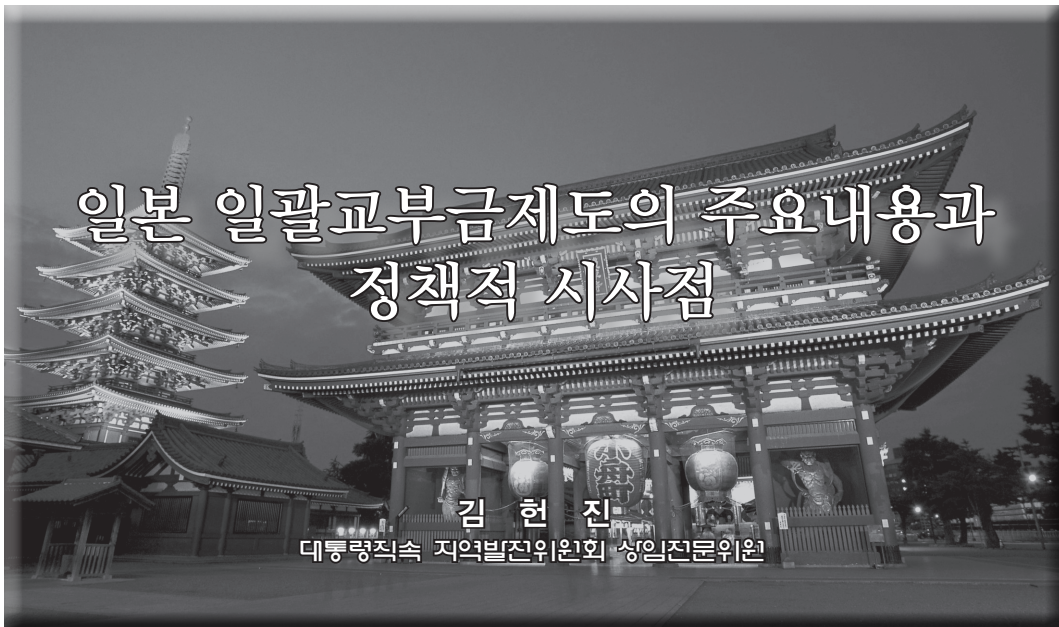




I. 서론

이명박정부는 “삶의 질이 개선되고 누구나 살고 싶어하는 창조적 지역발전”을 지향하고 있으며 가시적인 성과창출을 위하여 종전의 국가균형발전특별회계를 획기적으로 개편한 바 있다. 즉, 광역경제권 중심의 지역발전을 효과적으로 뒷받침하는 재정지원체계를 구축하고자 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 전환하였으며 자치단체의 재정자율성을 신장시키고 이를 바탕으로 차별화된 지역발전을 촉진시킬 목적으로 포괄보조금(block grants)을 전격적으로 도입하였다. 2010년부터 운용하고 있는 포괄보조금은 우선 광역·지역발전특별회계 내 지역개발계정에 적용하고 있으며 2011년에는 시·군·구 자율편성의 내역사업을 기능별로 재편함으로써 자치단체의 선택권을 확대할 예정이다.¹⁾ 지역개발계정의 예산사업을 포괄보조금체로 개편하게 된 배경은 부처별 유사·중복사업의 만

1) 광역·지역발전특별회계는 광역계정, 지역개발계정, 제주계정으로 구성되어 있다. 광역계정은 광역경제권 육성과 관련된 선도산업, 연계·협력사업, 도로 등이 주된 사업으로 부처 직접편성으로 운용된다. 지역개발계정은 200여개 이상의 지역개발사업을 시·도 자율편성(19개 정책사업군), 시·군·구 자율편성(5개 정책사업군)으로 통합하여 포괄보조금체로 운용하고 있다. 특히, 시·군·구 자율편성의 5개 정책사업군을 구성하는 내역사업은 환경개선, 역량강화 등 4개 기능으로 재편하게 된다.



연에 따른 폐해가 누차에 걸쳐 지적되어 왔기 때문이다. 이들 예산사업은 주로 낙후지역을 대상으로 한 종합개발 성격을 지니고 있어 중복 지원이 이루어진 반면에 사업성과는 부진함을 면치 못하였다.

한편 일본은 국가 재정악화의 개선과 지방분권 강화의 추진을 주요 배경으로 우리나라의 포괄보조금제도와 유사한 일괄교부금(一括交付金)제도를 내년 2011년도부터 단계적으로 도입할 예정이다.²⁾ 중앙부처의 횡단형 일괄보조금이 실현되면 목적도 장소도 정부가 한정해 온 보조금과는 달리, 지자체가 도로, 병원, 학교의 건설 등을 지역 사정에 맞게 현지의 판단으로 진행이 가능하게 될 것으로 전망하고 있다. 일본 내에서는 일괄교부금의 도입이 지방의 재정자립을 강화하고 자율화를 확대하는 계기가 될 것으로 기대하는 측면도 있으나 반대로 삼위일체의 연장에서 자치단체의 세입기반을 위축시키면서 불필요한 사무의 지방이양만 추진될 경우 재정건전성이 위협받는다라는 비판적 시각도 있다.

우리가 도입한 포괄보조금도 기대한 만큼의 자율성이 보장되지 않고 있으며 종전의 국고보조금 신청절차와 별다른 차이가 없다는 비판도 제기되고 있다. 물론 시행 첫해인 만큼 지속적인 제도개선이 필요하지만, 일본의 일괄교부금도 세입확충효과, 지방재정의 자율성 신장효과 등에서 우려의 목소리가 제기되는 것은 포괄보조금이 잉태하고 있는 본질적인 쟁점들이다. 정책선호 측면에서 중앙정부와 자치단체의 접점을 찾기가 어렵고, 지방재정의 자율과 책임이라는 관점에서도 자치단체의 재정운용 행태에 대한 믿음이 부족하면 낮은 수준의 자율권에 높은 수준의 책임만 부과되는 부작용이 발생할 수도 있다. 또한 부처별로 협력체계를 구축하여 통합적인 재정지원이 이루어지지 못하면 포괄보조금의 기대효과는 미흡할 수도 있다.³⁾

이처럼 포괄보조금은 태생적으로 자율성과 책임성, 성과창출 등에서 논란의 여지가 있으며 미국의

2) 2010년도 지방보조금의 총액은 10개부처 609개사업으로 약21조엔 규모(일본 총무성 발표자료 등)

3) 포괄보조금은 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 자치단체간 이해상충의 문제를 조정할 수 있으며 사업성과도 담보할 수 있게 된다. 조기현, “기초생활권 발전구상과 계획수립 과제 : 지원체계로서 포괄보조금제도의 의의”, 「지방재정」, 지방행정 제58권 제673호, 대한지방행정공제회, 2009

지역개발보조금(CDBG), 영국의 단일예산회계(single pot budget) 사례에서 보듯이 정책위험이 상존하고 있다. 일본의 일괄교부금은 포괄보조금의 장점과 부작용을 고심한 결과물로 이해되며 우리나라 포괄보조금의 발전적 운용과 관련하여 정책적 시사점이 크다고 생각한다.

II. 일괄교부금제도의 도입배경과 과정

1. 삼위일체개혁의 성과 부진

중앙집권으로부터 지방분권으로의 흐름은 1994년도에 중의원과 참의원이 함께 “지방분권추진결의”를 하였으며 이어서 2000년도에는 중앙과 지방을 대등하게 하는 “지방분권일치법”을 제정하였으나 중앙부처의 저항이 계속되어 큰 진전을 이루지는 못하였다. 그러나 고이즈미 내각이 출범한 2001년 4월 이후부터는 지방분권정책이 강력하게 추진되었다.

현재 일본의 지방재정은 국고보조금의 구속성이 강하여 자율성을 갖기가 매우 어려운 실정으로 지방교부세를 제외하면 일반정액 방식의 국고보조금은 거의 운용되지 못하고 있다. 우리나라와 마찬가지로 일본의 국고보조금은 매칭 방식으로 운용되고 있어 지방비 부담이 과중한 형편으로 국고보조사업의 적기 시행을 위하여 지방채발행이 불가피하게 이루어지고, 이에 따라 재정건전성이 급격하게 약화되고 있다. 이러한 문제들은 삼위일체 개혁으로 어느 정도 해소될 것으로 기대하였으나 그 성과는 미미할 뿐만 아니라 시대에 역행하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 즉, 국고보조금 삭감(4.7조엔), 지방교부세 삭감(5.1조엔) 등으로 의존재원의 비율을 낮추는 대신에 세원의 지방이양(3조엔)을 과감하게 추진하여 자주재원의 역할을 확대한다는 것이 삼위일체의 취지였으나 세원이양의 폭과 속도는 당초 기대치에 미치지지는 못하였다. 반면에 국고보조금과 지방교부세의 삭감은 예정대로 이루어져 지방세입은 크게 위축되는 결과를 초래하였다.

2. 민주당 54년만의 정권교체와 지방분권의 강화

한편 일본사회는 관료조직의 비대화와 비효율성, 중앙집권체제에 따른 제도 피로현상, 낙하산 인사, 각종 규제권한을 갖는 관료주도정치의 폐해 등이 사회문제로 대두되고 개선에 대한 사회적 요구가 거



세어졌다. 민주당은 작년 중의원 매니페스토(manifesto)에서 지역주권의 강화를 호소하며 54년만에 정권 교체에 성공하였으며 민주당의 지역분권강화는 메이지유신 이후 계속된 중앙집권체제를 근본적으로 개정하여 지역주권국가로 전환하는 계기가 되었다는 평가를 받았다.

특히, 민주당은 지방분권 강화와 함께 지방재정의 구조개혁에 많은 관심을 갖고 있다. 관련 자료를 살펴보면 지방분권에 관한 민주당의 기본방침은 재정구조 개혁에 역점을 두고 ① 자치단체의 자주재원을 확충할 것, ② 중앙정부의 간섭을 배제하고 지방의 자주성과 자립성을 높일 것, ③ 중앙과 지방간의 자금흐름을 간소화 하고 투명하게 할 것 등이다. 그리고 개혁 이후의 중앙과 지방의 재정관계는 대등한 위치로 재정한다는 방침하에 중앙정부 세입과 자치단체 세입의 비율을 1:1로 구상하고 있다.⁴⁾

3. 국고보조금의 문제점과 지역주권전략대강

국고보조금은 지방의 창의성을 살리지 못하고 법령에 의해 용도가 구속되는 등 분권적 지역발전을 저해하는 존재로 인식되어 왔다. 이에 지역주권전략회의에서 지역주권개혁의 기본구조를 나타내는 지역주권전략대강(기본방침)이 각의결정(閣議決定/2010.6.22)되어 보조금의 일괄교부금화를 비롯하여 지방행정을 법령으로 묶은 “의무·범위제한”의 대폭완화, 자치단체로의 권한이양, 중앙정부의 지방사무소 폐지 등 지역주권개혁을 위한 기본방침을 설정하였다.⁵⁾

〈참고내용 : 지역주권개혁의 전체상〉

- “지역주권개혁”은 “일본 헌법상의 이념아래 주민에 친근한 행정과 지방공공단체가 자주적이며 종합적으로 행함과 동시에 지역주민이 스스로의 판단과 책임을 갖고 지역의 각 문제에 대해 해결해 나갈 수 있도록 하기 위한 개혁이다.
- 중앙과 지방이 대등한 파트너십의 관계에 있는 것을 감안하고 지역의 자주적인 판단을 존중하면서 중앙과 지방이 협력한다. “보완성의 원칙”에 기초하여 주민에 근접한 행정을 가능한 한 지방공공단체에 맡기는 것을 기본으로 한다. 그 가운데서도 주민에 근접한 기초자치단체를 중시한다.

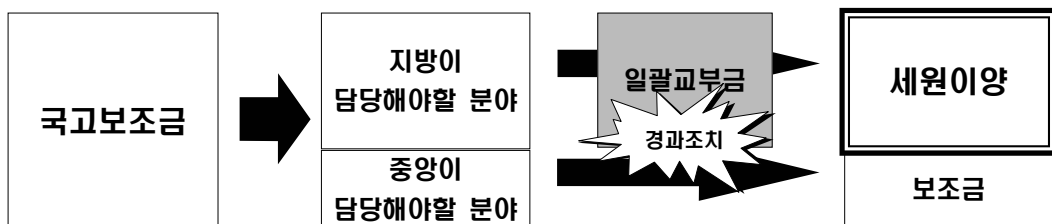
4) 일본 민주당 지방분권공청회, “세원이양, 보조금 교부금의 스케줄(안)” www.dpj.or.jp

5) 일괄교부금제도의 나머지 3개의 내용은 지방분권개혁추진위원회의 권고에 의한 것이고 일괄교부금만이 민주당의 매니페스토로서 신정권독자의 정책이다.

- 전략대강은 지역주권개혁을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위해 구성해야할 필요한 법제상의 조치와 그 외의 것을 포함하여 2~3년의 시간을 갖고 개혁의 방침을 명확히 한다. 전략대강에 기초한 개혁의 성과 등을 감안하여 2012년 여름을 목표로 “지역주권추진대강(가칭)”을 책정한다.
- 총리대신을 의장으로 하는 지역주권전략회의를 중심으로 보다 집중적이고 신속하게 개혁을 추진한다. 중앙과 지방의 협의의 장을 적시에 개최하고 중앙과 지방의 실질적인 협의를 도모하며 개혁의 효율적인 추진을 모색한다.

일괄교부금화는 기본적으로 지역주권개혁의 취지를 살리고 자치단체의 자율성을 높여 지역의 자기결정 재원구조를 구축하는데 의의가 있다. 지역주권개혁의 일환으로 일괄교부금제도는 국고보조금을 폐지하고 기본적으로 지방이 자유롭게 사용할 수 있도록 일괄 교부금화 한다는 것으로 2011년도부터 부분적으로 시행될 예정이다. 먼저 1단계로서 공공사업과 관련된 국고보조금을 교부금으로 전환하고, 2단계인 2012년 이후에는 경상사업 국고보조금과 각종 조건부 교부금을 일괄교부금으로 전환하게 된다.

〈그림 2-1〉 국고보조금의 일괄교부금화와 세원이양



Ⅲ. 일괄교부금제도의 주요 내용⁶⁾

1. 도입취지

6) 내각부 지역주권개혁에 관한 기본문서 · 각의결정 등의 내용을 기초로 작성하였다(www.cao.go.jp)



앞서 기술한 바와 같이, 일본 정부의 지역주권전략회의는 지역주권개혁의 일환으로서 기초지자체로의 권한 이양, 의무·범위제한의 대폭완화의 검토, 중앙정부 지방사무소의 개혁 등과 함께 국고보조금의 폐지와 일괄교부금화의 도입을 추진하고 있다. 일본 정부의 발표된 자료를 중심으로 일본 일괄교부금제도의 주요 내용을 간략히 보면 크게 취지, 대상범위, 제도설계로 나뉘어져 있다. 취지는 ‘지역주권을 확립하기 위해 국고보조금을 폐지하고 일괄교부금화하여 지방의 자유재량을 확대하며 실질적인 지방의 자주재원으로 전환한다’는 것이다. 특히 지역주민들이 예산을 직접 설계하고 활용하는 것이 중요하며 사후평가를 강화한다는 내용을 주요 핵심으로 삼고 있다.

2. 대상범위

일괄교부금 대상 사업의 범위는 폭넓게 해석함을 원칙으로 하고 있다. 즉, 모든 지자체에 획일적인 보험과 현금급부, 지방의 자유재량 확대에 기여하지 않는 의무적인 부담금이나 보조금 등은 일괄교부금의 대상에서 제외한다. 반면에 재해복구나 국가보상적 사업, 국고위탁금, 특정재원이 국비인 사업 등은 포함된다.

〈표 3-1〉 국고보조금 내역의 구분

경상	현금 급부	보육수당
	보험 급부	고령자의료보험, 노인수발보험 등
	서비스 급부	장애인복지, 의무교육 등
투자	투자	국토교통성의 교부금, 중앙부처의 시설정비비보조금

출처: 일본 총무성 자료를 근거로 필자 재구성

추진단계에 있어 투자사업과 관련되는 국고보조금, 교부금 등의 일괄교부금화는 2011년도 이후 실시하며 경상사업과 관련되는 국고보조금, 교부금 등의 일괄교부금은 2012년도 이후 단계적으로 실시한다. 이와 더불어 경상사업과 관련되는 국고부담금도 일괄교부금의 대상으로 검토될 예정이다.⁷⁾

7) 위의 표에서 보는 바와 같이 지자체의 국고보조금은 2010년도 예산에서 21조엔이다. 이 가운데 80%는 의료보장, 사회복지비와 공립초중고교원의 급여 등이다. 이 비용들은 국가의 기준에서 반드시 지출이 필요한 부분이며 지자체가 재량적으로 개입할 여지는 아직까지 그리 크지 않다.

〈표 3-2〉 일본 일괄교부금제도 추진 계획

2009	2010년도		2011	2012	2013
	하절기	동절기			
기본방침의 검토	기본방침 (지역주권전략대강)	예산화 관련 법안	시행 (공공사업)	새로운 검토 · 구체화 시행(사회보장, 의무교육)	

출처 : 일본 총무성 자료를 근거로 필자 재구성

〈표 3-3〉 2010년도 국고보조금 내용(합계21조엔)

14.8조엔	2.3조엔	3.9조엔
사회보장비(고령자의료, 생활보호, 노인수발 등)	의무교육비	공공사업비

출처 : 일본 총무성 자료를 근거로 필자 재구성

3. 제도설계

제도설계에 있어 기본관점은 지방의 자율성을 확대하는데 있다. 기존의 제도적 틀에 얽매이지 않고 가능한 한 커다란 블록으로 묶어 블록마다 사용처를 자유롭게 한 뒤에 지방의 자율성을 확대한다는 방침이다. 또한 중앙의 사전관여를 축소하고 사후관리를 중시하는 관점에서 재검토하며 사무의 간소화를 도모한다는 내용이다. 그리고 배분에 있어서도 지방의 예산수요를 감안하여 중앙의 관여를 최대한 축소하며 조건불리지역 등을 감안하여 산정할 예정이다. 이때 배분액 산정은 자치단체의 사업계획에 기초한 배분과 객관적 지표를 적용하는 이원적 구조를 검토하고 있다.

마지막으로 중앙과 지방의 역할분담과 지방의 추진체계 등을 감안하여 일괄교부금의 운용방식을 설계하게 된다. 제도설계는 지역주권전략회의가 중심이 되어 추진하되, 관계부처와 긴밀하게 협의하며 결정하며 이 과정에서 자치단체의 의견도 적극 수용할 예정이다.⁸⁾

8) 민주당이 매니페스토에서 국고보조금의 폐지와 함께 일괄교부금화를 내세웠지만 그 구체적인 대상과 범위의 제도설계 진행은 아직 미진하다. 예를 들어 매니페스토에서는 사회보장과 의무교육관계의 국고보조금은 폐지의 대상 외로 하고 있지만 전부 또는 일부를 대상 외로 하고 있는 지, 현금급부, 보험, 서비스 등 어느 범위까지를 대상으로 할지의 논의도 필요한 상황이다.



IV. 우리나라 포괄보조금제도

1. 도입배경

지난 참여정부는 지방분권과 국토균형발전을 국정의 최우선 과제로 선정하여 추진하여 왔다. 특히 지역개발사업에 있어 국가균형발전특별회계(이하, 균특회계)를 도입하여 안정적인 재정지원체계를 구축한 측면은 긍정적으로 받아들여지고 있다. 그러나 지역간 혹은 중앙부처간 이해관계를 벗어나지 못하고 소모적인 갈등을 초래하거나 소액 중복투자의 만연과 정치적인 안배방식을 답습한 점은 보완해야 할 문제로 남았다.

특히 일반적인 국고보조와 별반 다른 차이 없이 균특회계를 운용함으로써 자치단체의 사업 선택권과 계획권을 제약한 부분은 줄곧 지적받은 정책과제이다. 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.⁹⁾

한편, 이명박 정부는 이상과 같은 지적에 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.

2. 주요내용

(이명박정부 지역발전정책 기조 및 추진현황) 이명박정부는 “지역경쟁력이 국가경쟁력”이라는 인식하에 지역발전을 국가정책의 최우선 과제중 하나로 설정하였다. 우선 2009년 국가균형발전특별법을 개정하여 대통령직속 지역발전위원회의 정책수립 및 조정 기능을 강화하고 청와대에 지역발전비서관실을 신설하고 3차원적(기초생활권·광역경제권·초광역개발권) 지역발전정책 기조 하에 지방정부와 공동으로 체감적 지역발전시책을 발굴·추진 중에 있다.

9) 조기현, “시군단위 기초생활권의 변화와 전망: 포괄보조금제도를 중심으로” 「농정연구」, 통권제31호 농정연구센터, 2009

특히 지역발전시책과 관련하여 광역화 · 특성화 · 분권화를 통한 지역간 상생발전에 주안하고 있으며 광역경제권¹⁰⁾을 설정하여 행정구역 단위의 분산투자를 지양하고, 연계 · 협력토록 함으로써 투자 효율화, 시너지 효과 등을 도모하고 있다. 지역별 특성과 여건에 부합하고 비교우위를 갖는 산업을 선도산업으로 선정, 지역간 특성화된 분업구조를 조성하여 지역 성장동력과 경쟁력을 제고하고 있으며 지방 소득세 · 소비세 신설, 포괄보조금제도 도입 등을 통해 지방재정의 자율성을 제고하여 재정분권 노력을 가시화하고 있다. 한편, 광역 · 지역발전특별회계를 개편, 지난 5년간 지역발전 관련예산을 연평균 13.1% 증액(2005년 5.3조원 → 2010년 9.9조원)하였으며, 지역발전5개년계획(2009~2013)을 수립하고 장기재정지원(총 161조원) 대책을 마련하였다.

〈표 4-1〉 新지역발전정책 주요내용

〈기본방향〉

- ① 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축
- ② 지역여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전 추구
- ③ 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구

〈추진전략〉

- 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

지역발전정책 추진현황을 보면 우선 지역의 경쟁력 강화를 위해 지역개발사업의 광역화, 특성화, 연계협력화를 통해 지역의 경쟁력 기반확충을 도모하고 있다. 광역경제권별로 선택과 집중을 통해 신성장 산업육성, 인력양성, 인프라 구축 등 패키지형으로 투자하고 있으며 지역별로 경쟁력 있는 산업과 차별화된 개발사업을 선정하여 특성화를 지원하고 있거나 지원할 예정이다. 그리고 지자체간에 개발사업을 상호 연계 · 협력토록함으로써 지역갈등 문제를 해소하고 시너지 효과의 극대화를 모색하고 있으며 지역간 상생발전의 추진을 통해 수도권 과밀해소와 국토의 균형발전을 위하여 지역경제활성

10) 7개 권역(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권) 설정과 광역경제권발전위원회(위원장: 관련 시 · 도지사 공동) 신설



화와 지역간 상생발전 전략의 지속적 추진을 진행하기 위해 지역상생발전기금 신설, 지방 투자촉진 및 고용지원 강화 등을 추진하고 있다.

한편 지역개발체제 확립을 위해 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 분권적 지역발전제도의 정착과 지방의 자율성 및 책임성 강화를 강조하고 있다. 지방소득세 및 지방소비세를 도입하여 지방재정을 안정적으로 확충하였고 분권교부세의 운영기간을 2014년까지 5년간 연장하였다. 게다가 각 부처가 칸막이식으로 지원하던 200여개의 국고보조금 사업을 24개 포괄보조사업으로 통폐합(2010년 3.7조원 규모)하여 지자체의 자율성을 제고하고 사업평가 체계의 개선을 위해 지자체가 자율적으로 사업을 기획 및 집행하고 중앙정부는 사후평가를 통해 차년도 예산지원을 차등화하였다.

(광특회계) 광특회계는 균특법 개정 취지에 따라 “광역화, 효율화, 자율화”를 기조로 新지역발전정책을 효율적으로 지원하는 것을 운용 목표로 하고 있다. 특히 광특회계는 지역 중심의 개발과 전략적 국가재원 배분의 조화를 통한 지역경쟁력 제고에 주안점을 두고 개편되었다. 실질적 지역경쟁력의 제고를 목표로 하고 있는 광특회계의 정책방향은 광역연계를 통한 규모의 경제 추진, 유사 중복사업 통폐합을 통한 투자효율성 제고, 지자체의 실질적 자율성 확대, 지역발전 노력 및 성과에 사용한 인센티브 강화, 지자체의 재정운용 책임성 강화로 요약된다.

한편 광특회계의 운용방향을 살펴보면, 첫째 광역경제권 추진을 뒷받침한다는 것이다. 기존 행정구역 단위의 분산투자는 지자체간 소모적인 재원확보 경쟁만 유발하였다는 지적이 있었으나 광특회계의 개편은 광역경제권 중심으로 시·도간 연계투자를 활성화하고 시도단위 전략산업을 광역경제권 선도산업으로 전환하여 지역간 시너지 효과 및 규모의 경제 효과를 발생시킨다는 것이다.

둘째, 사업의 투자효율성 제고다. 기존의 사업간 유사·중복 및 균특회계 성격·취지에 부합하지 않는 일부 사업 포함에 대한 비판 등이 국회, 감사원 등으로부터 있었다. 특히 낙후지역사업의 경우 '09년 기준으로 행안부, 농림부 등 5개 부처가 18개 개발사업(약 1.6조원)을 분산·추진 중에 있다는 것이다. 이를 개편하여 유사사업 통폐합(200여개 세부사업 → 24개 포괄보조사업) 및 광특회계 성격에 부합하도록 회계·계정간 사업을 이관하며 낙후지역사업은 4대 기초생활권(일반농산어촌, 성장촉진·특수상황·도시생활환경개선지역) 사업 등으로 통폐합한다는 것이다. 여기서 지역·부처별 중복투자를 방지하고, 지역의 수요 및 비교우위를 감안한 차별화된 지원 제공을 기대하고 있다.

셋째, 지자체의 지자체의 실질적 자율성 확대이다. 기존 예산 편성시 사업별 세부 내역까지 심사받는 등 사업설계에 있어 지자체 자율성 제약받았던 것도 사실이다(예산신청시 재정부, 행안부, 균형위 등 다 단계적 검토 절차로 일반보조사업에 비해 예산편성 절차도 복잡). 개편된 이후에는 포괄보조금제도 도입을 통해 시·도별 재원 한도 내에서 지자체가 자율적으로 세부내역을 설계·집행하게 된다. 이는 재원의 용도를 포괄적으로 정한 포괄보조사업별(지역계정) 정책목표에 따라 세부내역을 자율적으로 설계하게 되며 지자체 신청사업에 대한 행안부, 지역발전위의 사전심사 절차 폐지로 예산편성 절차도 간소화하게 된다. 결국 지역 특성과 여건에 맞고 지자체가 원하는 사업을 지자체가 자유롭게 기획·시행이 기대된다.

넷째, 재원 배분의 실효성·합리성 제고이다. 기존 모델을 통해 시·도별 기본한도를 부여하고 있으나, 광특회계 신설 이전의 과거 실적치에 크게 좌우되고 재원의 효율적·전략적 운영에 대한 유인은 부족하다. 개편후에는 한도배분시 지자체의 지역발전 노력 및 성과 등과 연동된 재원비중을 단계적으로 확대된다.

다섯째, 지자체의 재정운영 책임성 제고이다. 그동안 상습적인 예산 이월 등에 따른 집행부진 등 지자체의 재정운영 책임성 미흡에 대한 비판 제기되어 왔다. 개편이후에는 집행가능한 사업위주로 예산을 편성하도록 최대 이월 가능기간을 2회계 연도로 제한하는 등 제도적 통제장치 마련하게 되었다. 그리고 포괄보조금제도를 도입하여 예산편성 과정에 대한 사전적 간섭을 최소화하고 사후적 평가를 강화하였다. 광특회계의 기본 구조를 보면, 3개 계정 6개 사업군으로 구분되어 있다.

〈표 4-2〉 2010년 광특회계 편성체계¹¹⁾

구 분	균특회계	광특회계
●지역개발계정	① 시·도자율편성사업 ② 시·군·구자율편성사업 ③ 부처편성사업	① 시·도자율편성사업 ② 시·군·구자율편성사업
●광역발전계정	④ 부처편성사업 ¹²⁾	③ 부처편성사업
●제주특별자치도계정	⑤ 시·도자율편성사업 ⑥ 균형발전기반지원사업 ⑦ 특행기관 이관사무 ⑧ 부처편성사업	④ 시·도자율편성사업 (기초생활권 사업 포함) ⑤ 특행기관 이관사무 ⑥ 부처편성사업

11) 기획재정부, “광특지역발전특별회계 예산안 작성 세부지침”, 2009.5.29

12) 종전 일부 혁신계정 사업의 경우 시·도별로 편성한도를 부여하였으나, 사업별 금액을 사전 제시하는 등 사실상 부처편성방식과 동일하게 운영



- ① 지역개발계정의 시·도 자율편성사업
 - 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 신청한도 내에서 자율적으로 예산 편성
- ② 지역개발계정의 시·군·구 자율편성사업
 - 성장촉진지역 등 기초생활권 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 신청한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산 편성
 - * 단, 1010년 신규소요는 부처가 직접편성
- ③ 광역발전계정의 부처편성사업
 - 광역경제권 지원을 위한 시도간 연계산업, 개발제한구역 관리 등 국가적 고려가 우선인 사업으로, 각 부처가 지역발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 직접 예산을 편성
- ④, ⑤ 제주특별자치도계정의 자율편성사업
 - 제주계정 대상사업 중 부처편성사업을 제외한 사업으로 제주특별자치도가 사업군별 신청한도 내에서 자율편성
- ⑥ 제주특별자치도계정의 부처편성사업
 - 예산신청 및 편성절차는 광역계정의 부처편성사업과 동일

광특회계 기본 구조상의 특징을 살펴보면 범국가적인 통합 관리가 필요한 사업은 타 회계로, 광역 연계투자로 효율화가 가능한 사업은 광특회계로 이관한 것이며, 지역계정은 시도 및 시군구 자율편성 사업으로 구성하고, 광역계정은 부처편성사업으로 구성된 것이다. 광특회계 안에서도 지자체 자율성이 요구되는 사업은 지역계정, 광역성이 요구되는 사업은 광역계정에 포함되어 있다. 그리고 제주계정의 경우, 종전 시도자율편성사업과 균형발전기반지원사업간 칸막이를 제거하여 재정운용의 자율성을 제고한 것이다. 이 가운데 지역개발계정이 “19+5”개의 포괄보조금제도의 대상이 된다.

〈표 4-3〉 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 확충등 산업기반조성
- ⑤ 향토자원 개발 및 활용
- ⑥ 지역발전 관련 조사·연구, 원리금 상환(공자기금, 일시차입) 등

〈표 4-4〉 포괄보조사업 지원대상

◇ 19개 포괄보조사업은 시도자율편성*, 낙후지역 개발 등과 관련된 5개 사업은 시군구자율편성**으로 운영

* 시 · 도는 신청한도 내에서 19개 포괄보조사업 중 선택하여 자원배분

** 시군구는 신청한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업 선택

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

※ 출처: 기획재정부, “광역지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료”, 2010.5.4.



V. 일괄교부금제도 도입의 주요쟁점과 과제

1. 중앙-지방간 의견차와 중앙의 관여 증가 우려

내각부에서 공개한 회의관련 내용을 보면 중앙의 10개 소관부처는 대체로 “국가의 정책적 목적에 부합되지 않는다”는 이유로 보조금의 폐지와 일괄교부금화에 대해 부정적인 입장을 취하고 있다. 특히 일괄교부금 비공개 의견청취에서 국토교통성은 “사용처에 대해 아무런 제약이 없다는 것은 있을 수 없다”며 높은 우려를 표명하고 있다.

〈표 5-1〉 일괄교부금관련 중앙부처 의견청취 일부¹³⁾

- “국가가 정책대응의 필요성을 인정하고 교부하는 이상, 사용처에 대해 아무런 제약이 없다는 것은 있을 수 없다(국토교통성)”
- “보육·노인수발 등 국가가 중앙집약적으로 수행해야 하는 정책은 지자체에 맡기는 것이 아니라 국가가 주체적으로 수행해야 한다(후생노동성)”
- “사용처에 일정의 제약이 없으면 식료의 안정공급과 환경대책이라는 국가의 정책목적을 달성할 수 없다(농림수산성)”

한편, 중앙의 사사로운 관여가 없어지고 지방 자율화와 권한이 확대된다는 측면에서 지방은 일괄교부금화에 대해 일단 긍정적인 입장이다. 지방분권개혁추진위원회 제4차 권고(2009.11.9)에 따르면 일괄교부금이 자유롭게 사용되면 특색있는 마을만들기가 보다 활성화 될 것이며 현행의 보조금 교부신청 사무가 없어져 지자체의 부담이 경감될 것이라고 예상하고 있다.

다만 i)보조금의 폐지와 일괄교부금의 창설에 따른 교부총액의 확보, ii)배분기준(대도시, 근교도

13) 2010.3.18. 비공개 의견청취관련 일부 내용(제3회 지역주권전략회의자료(2010.3.31)에서 발췌)

시, 농산어촌에 일괄교부금이 공평하게 배분되지 못하면 지역간 새로운 격차 발생의 우려 증가), iii) 재정력이 약한 지자체에 대한 배려, iv) 연도에 따른 편재성이 큰 사업으로의 대응, v) 단계적 실시의 공정 등을 미리 명확히 함과 동시에 vi) 제도설계에 있어 지자체의 충분한 의견 반영을 요청하고 있다.¹⁴⁾

그러나 지난 6월 각의결정된 지역주권전략대강의 일괄교부금 내용 가운데 이전 시안(試案)의 내용이 일부 삭제 또는 수정되어 중앙의 관여 여지가 있다. 국토교통성의 요구에 따라 기존 시안에서 “인구와 면적이라는 객관적 지표에 따른 배분”을 삭제하였고, 재무성도 “지자체로의 배분과 총액에서는 효율적·효과적인 재원의 활용을 모색한다” 등의 문구를 추가시켜 일괄교부금 제도의 재정규율의 의견을 추가하였다.

이외 제도설계에 있어 “지역주권전략회의를 중심으로 관계부처와 함께 검토” 문구의 추가로 중앙의 관여 여지를 남겼고 일괄교부금의 원칙에 있어서는 “지역이 자기 결정할 수 있는 재원으로서”라는 문구가 삭제되었다. 이는 “지역의 일은 지역에서 결정한다”는 “지역주권”의 원칙에서 크게 퇴색한 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-2〉 지역주권전략대강의 시안대비 삭제 또는 수정관련 일부내용

- 배분에 있어 정부의 관여를 일절 없애는 관점에서 인구와 면적이라는 객관적 지표에 따른 배분을 담을 예정이었지만 국토교통성 등의 요구에 따라 삭제
- 재무성도 “지자체로의 배분과 총액에서는 효율적·효과적인 재원의 활용을 모색한다” 등의 문언을 추가시켜 일괄교부금 제도의 재정규율의 의견 추가
- 제도설계에 대해 “지역주권전략회의를 중심으로 관계부처와 함께 검토”라는 표현이 더해져 중앙의 관여 여지 남김
- 대강이 각의결정 된 내용을 보면 일괄교부금의 원칙에 있어서는 “지역이 자기 결정할 수 있는 재원으로서”라는 문구가 삭제

14) 지방분권개혁추진위원회 제4차 권고안, 2009.11.9



2. 일괄교부금과 지방교부세의 모호한 관계

일괄교부금의 배분기준이 아직은 불명확하고 현행의 일괄교부금, 지방교부세와의 관계가 애매하며 지방교부세의 배분 감소가 우려된다. 일괄교부금이 블록보조금으로서 재원보장기능을 갖게 된다면 지방교부세제도의 위치가 모호하기 때문이다. 이 때문에 일괄교부금과 지방교부세제도와의 관계를 어떻게 정리해야하는가를 시급히 검토할 필요가 있다.¹⁵⁾

3. 사회보장 등 의무적 성격의 필요액 확보

일괄교부금이 지방의 자유도를 높이는 취지는 좋지만, 공공사업으로 편향되지 않게 할 필요가 있다. 지자체가 의무교육과 사회보장에 관심이 적을 경우 국가로서 최저한 보장해야하는 수준의 공공서비스가 공급되지 않는 지역이 발생할 우려가 있다.

그리고 사용처를 보험 급부, 현금 급부, 서비스 급부, 투자의 4분야로 묶은 블록보조금은 분야별로 금액을 결정하여 교부될 예정이다. 주민의 후생을 최대한으로 한다고 전제하는 경우 이론적으로는 사용처를 한정하지 않는 일반교부금이 지자체의 공공서비스 공급을 왜곡시키지 않도록 하는 것이 바람직하다.

4. 향후 전망과 과제

초기 민주당의 일괄교부금화는 과거 삼위일체개혁이 지방보조금만 삭감되고 권한과 재원의 이양은 거의 이루어지지 않았다는 비판을 의식하여 과감히 추진될 것으로 예상되었으나 현재 중앙-지방간 관점의 차이에 따른 의견조율을 중심으로 배분기준, 일괄교부금 총액확보, 사후평가관리 등 구체적인 방안이 제시되지 못하고 있는 상황이다. 종래의 보조금행정으로부터 근본적 전환을 모색하는 것이기 때

15) 일괄교부금제도의 기본방침에 지방교부세교부금의 총액에 대한 논의는 있지만 그 질적인 개혁에 대한 기재는 없다. 그러나 민주당이 정권여당이 되기 전에 발표한 “정책집INDEX2000”에는 “지방교부세제도와 일괄교부금의 통합도 포함한 검토를 하고 현행의 지방교부세제도보다도 재정조정과 재원보장의 기능을 한층 강화한 새로운 제도를 창설한다”고 되어 있다. 이러한 시점에서 보면 일괄교부금의 상세한 제도 설계에 있어 지방교부세제도를 포함한 재정조정·재원보장에 있어야 할 모습을 의논하고 개혁해야 할 것이다(카네시로(金坂成通) (주)PHP종합연구소 정치경제연구센터연구원/2010.7.14).

문에 지자체의 재량을 넓히는 것이 목적이지만 분배의 권한을 빼앗기는 부처의 반발도 강할 전망이다. 특히 대강책정을 주도한 오사카 세이지(逢坂誠二) 총리보좌관은 “총론은 찬성이지만 각론은 조정이 필요”라고 언급하고, 여름이후 중앙부처의 저항이 거세어질 전망이라고 보도하였다.¹⁶⁾

한편 지방으로부터 정권으로의 열의를 의심하는 목소리도 높아지고 있고 이에 전환의 일환으로서 지역주권전략대강이 발표되었다고 보는 시각도 있으며 참의원선거의 패배 등으로 지방측은 정권의 정책실행력에 의문을 품기 시작하였다. 앞서 통상국회에서는 지역주권개혁관련법안이 심의 중이며 이 때문에 성립되면 법률상의 지위가 명확히 될 것이었던 지역주권전략회의와 중앙과 지방의 협의의 장은 어중간한 상황이 계속되고 있다.

이와 같이 지역분권 강화의 실현으로의 명분이 부족하고 불안이 남아 있음에도 불구하고 재정자유도 확대와 함께 지방분권강화를 원하는 지방의 목소리는 점차 커질 것이고 연말 예산편성시에 일괄교부금화의 총액과 배분기준에 관한 구체적 모습이 드러날 전망이다. 다만, 제도를 설계하는데 있어 각 개별 지자체에 따라 의견은 다를 것이며 무엇보다도 지역의 특색에 맞게 각 지역의 독자적인 발전정책에 맞추어 디자인하고 지방재정전체의 방향성에 대해 어떠한 전략을 구축하는가 역시 매우 중요하다.

VI. 정책적 시사점

1. 중앙의 관여 및 권한 축소와 지방의 자유재량 확대

최종 방침이 정해지지 않은 채 일괄교부금의 찬반을 판단하는 것은 성급하지만 종래 중앙이 보조금의 사용처를 속박하는 조건부였다는 것을 고려하면 일본의 일괄교부금화는 지자체의 자유재량을 확대하는 일보 진전한 것이다. 그리고 내년도는 공공사업비 등 투자관련에 한하지만, 이후 2012년도부터는 의무교육, 사회보장관련비용 등으로 점차 그 범위를 넓혀 단계적으로 도입하는 제도로서 이는 종래의 보조금행정으로부터의 근본적 전환을 모색하는 것이다.

한편 국고보조금의 폐지와 일괄교부금화는 지자체의 재량을 넓히는 것이 목적이지만 분배의 권한

16) 시사통신 2010.6.21



을 빼앗기는 부처의 반발도 예상된다. 이러한 중앙의 반발을 최소화하는 것이 향후 정책추진과정에 있어 무엇보다도 시급한 과제이기도 하다.

2. 공공사업비로의 편향 방지를 위한 구분

한편 일괄교부금의 사용이 복지와 의료, 교육 등의 부문이 축소되지 않고 공공사업분야로 편향되지 않게 구분한 점은 평가할 만하다. 다만 편법을 동원한 공공사업비 부문으로의 전환 역시 방지 할 수 있는 제도도 추진과정에서 드러나면 보완할 수 있도록 해야한다.

3. 객관적인 정책성과 평가체계 구축 필요

특정보조금을 일괄교부금으로 전환하기 위해서는 개별 사업 단위가 아니라 정책 단위로 성과를 측정할 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 포괄보조금제도의 경우에도 기존 200여 개 단위사업이 24개 사업군으로 통합되었으므로 이러한 정책 평가가 중요한 과제이다.

현재까지는 광특회계 사업 등에서 여전히 사업별 실적 평가 수준을 벗어나지 못한 상황이며, 객관적인 성과지표 개발도 미흡하다. 개별 사업 수준이 아니라 몇 가지 주요 정책 목표를 설정하고 이에 대해 객관적으로 성과를 측정할 수 있는 체계 구축이 필요하다. 한편 사업 성과를 파악하기 위한 데이터 기반 구축 작업도 이와 병행해서 이루어져야 할 과제이다.

4. 지자체에 대한 객관적인 자원 배분 방안 모색

일본의 일괄교부금 제도에서는 일률적인 공식에 따른 자원 배분으로 낙후 지자체의 불리한 재정 여건이 심화될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 포괄보조금제도에서는 일본의 일괄교부금과 달리 공식에 의하지 않고 부처별 판단에 따라 신규 사업을 선정하고 있다. 그러나 이 경우에도 분권 강화 취지를 충분히 달성하기 위해서는 객관적인 기준 마련이 필요하다.

그리고 포괄보조금 취지에 맞도록 지속적으로 지자체 재량을 확대하는 방안 모색이 필요하다. 지역 발전도를 감안한 차등적 예산 배분이 가능토록 하는 객관적 지표 개발이 필요하며, 지자체의 사업계획

등에서 예측 가능성을 높이는 것도 과제이다. 이를 위해 성과 평가 결과 및 지역의 낙후도 등을 함께 고려하여 예산을 지원 가능토록 해야 할 것이다.

5. 지자체의 지역발전정책 추진 참여 확대를 위한 지원체계 구축

지자체 재량 강화와 병행하여 지방의 각종 정책 추진 역량을 강화하는 작업이 요구된다. 중앙정부에서는 사업 모니터링, 평가, 전문적인 컨설팅 등에 참여할 수 있도록 전문가 지원 시스템 구축을 지원하는 것이 중요하다. 지자체에서도 지역발전정책 추진에 참여하는 민간 파트너 역할을 강화함으로써 지자체의 자율성 확대에 상응한 지역 역량 강화를 추진할 필요가 있다.¹⁷⁾



17) 지방의 정책 추진 과정에 있어 민간의 참여 확대를 확대하는 노력이 필요하며 이와 관련하여 진안군 등 일부 지자체에서는 민간전문가를 행정조직 내에 고용하여 마을만들기 팀을 운영하고 있으며 이를 행정의 파트너로 독립시키는 작업을 진행 중이다. 이와 더불어 마을간사 제도 등을 통해 주민들이 각종 사업의 추진 과정에 참여할 수 있는 기반을 구축해야 한다.



< 참 고 문 헌 >

- 岡本全勝, “지방재정의 장래”, 2006
- 佐藤文俊, “삼위일체개혁과 장래상”, 2007
- 전국시장회 도시재정기본확립소위원회, “보조금의 일괄교부금화에 대한 생각에 대해”, 2010.4.7
- 도시분권심의회의회의자료, “각종단체의 재검토와 보조금의 일괄교부에 대해(안)”, 2008.1.23
- 조기현, “시군단위 기초생활권의 변화와 전망: 포괄보조금제도를 중심으로” 「농정연구」, 통권제31호
농정연구센터, 2009
- 조기현, “기초생활권 발전구상과 계획수립 과제 : 지원체계로서 포괄보조금제도의 의의”, 「지방재
정」, 지방행정 제58권 제673호, 대한지방행정공제회, 2009
- 기획재정부, “광특지역발전특별회계 예산안 작성 세부지침”, 2009.5.29
- 기획재정부, “광역지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료”, 2010.5.4
- 지방6단체, “국고보조부담금등에 관한 개혁안”, 2004.8.24
- 전국지사회(일괄교부금 프로젝트팀), “일괄교부금 제도설계의 대원칙”, 2010.4.6.
- 지방분권위원회, “제4차권고안”, 2009.11.9
- 제3회 지역주권전략회의자료, 2010.3.31
- 전국정촌회 지방공청회 의견자료, 2010.4.19
- 지정도시시장회, “일괄교부금에 관한 지정도시 제안”, 2010
- 강대현, “지역과 발전”, 가을호, 2010
- 일본 민주당 지방분권공청회, “세원이양, 보조금 교부금의 스케줄(안)” www.dpj.or.jp
- 일본 내각부 홈페이지 www.cao.go.jp
- 일본 총리관저 홈페이지 www.kantei.go.jp
- 시사통신사, www.jiji.com
- 치바일보, 2009.11.3
- 아사히신문, 2010.3.18
- 요미우리신문, 2010.6.21 / 2010.8.24
- 마이니찌신문, 2010.6.21
- 기후신문 2010.9.14