

국가균형발전특별회계의 개선방안

Improving the Special Account for the
Balanced National Development

2005. 12.



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구자

임성일 (연구위원)

이창균 (연구위원)

서정섭 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.


 서 문
 

2005년도부터 우리나라의 정부간 재정이전제도에에는 큰 변화가 있었습니다. 종전의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 새로운 3두체제로 변화 되었습니다. 국가균형발전특별회계는 지역균형발전을 목적으로 지방자치단체에 재정을 지원해 주는 보조금체제로서 그 동안 여러 부처에서 분산 추진되어 온 지역발전사업들을 별도의 특별회계로 신설하여 보다 효과적으로 관리하고자 하는 정책 목적을 갖고 도입되었습니다. 그러나 도입과정에서 충분한 준비과정을 거치지 못한 관계로 제도운영에 대한 체계가 제대로 정비되지 못한 채 실시되고 있는 등 제도의 정체성 문제에도 직면하고 있는 실정입니다.

본 연구는 이와 같은 현실을 인식하면서 국가균형발전특별회계의 현황과 문제, 한계와 당면과제 등을 객관적으로 분석한 다음 그 결과를 토대로 동제도의 개선을 위한 정책대안을 모색하는데 연구의 초점을 두었습니다. 연구수행에 있어서 문제파악 및 현실적 대안 모색을 보다 철저히 하기 위하여 설문조사 등 실증분석을 통해서 연구의 신뢰성을 높이고자 노력하였습니다.

본 연구는 결론적으로 국가균형발전특별회계의 정체성 확립, 균특회계 대상사업 유형화, 배분공식, 보조율 및 차등보조율 개선, 기타 예산편성 및 집행, 사업평가 등의 개선방안에 관한 새로운 정책대안을 제시하고 있습니다. 정책당국, 지방공무원과 학계에 많은 참고가 되기를 기대합니다. 끝으로 본 과제를 수행한 임성일 연구위원, 이창균 연구위원, 서정섭 수석연구원의 노고에 감사드립니다.

2005년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 주 현

요 약

국가균형발전특별회계는 그 동안 여러 부처에서 분산 추진되어 온 지역사업들을 별도의 특별회계를 신설하여 보다 효과적으로 관리하고자 하는 정책 목적을 갖고 도입되었다. 국가균형발전특별회계는 지역선호사업을 배려하고 배분공식에 의해 자금을 배분하는 등 지방자치단체의 재정 자율성을 상당 수준 보장하는 포괄보조금제도를 정책목표로 표방하고 도입되었다. 그러나 실제 도입과정에서는 그러한 정책목표를 충실히 구현하지 못하고 있고 현재 대상사업, 운영방식 등의 측면에서 사실상 국고보조사업과 본질적인 차이를 보이지 못하고 있는 등 제도의 정체성 문제에 직면하고 있다.

국가균형발전특별회계는 지역균형개발사업들을 별도의 특별회계를 신설하여 보다 효과적으로 관리하고자 하는 정책 목적을 갖고 도입되어 지역간 균형발전을 도모하고 지방분권을 적극적으로 뒷받침하는 재정제도이지만 현재 다음과 같은 문제와 한계를 노정하고 있다. 첫째, 국가균형발전특별회계는 보조금제도의 특성 면에서 기존의 국고보조사업과 큰 차이를 보이지 못하는 등 정체성 문제를 노정하고 있다. 보조사업의 유형, 자금의 사용용도 지정, 자금배분, 지방비 부담방식 등의 측면에서 기존의 국고보조금제도와 본질적인 차이를 나타내지 못하고 있다. 둘째, 국가균형발전특별회계는 지역선호사업을 배려하고 객관적인 배분공식을 토대로 자금을 배분하는 등 지방에 상당한 자율성을 부여하는 포괄보조금제도를 모델로 구상하였으나, 실시과정에서는 그러하지 못하고 있다. 셋째, 균특회계사업 속에는 국고보조사업과 마찬가지로 소규모 단위사업들이 많이 포함되어 있다. 국가균형발전특별회계는 지역발전 관련 재원을 하나의 특별회계로 통합시켜 보조사업의 효과를 높일 목적으로 도입되었지만, 실체는 각 부처 단위 부처가 중심이 되어 대상사업을 분할, 관리하는 시스템이 작동되고 있다. 넷째, 지방자치단체의 입장에서 예산신청 단계부터 자금 확정단계에 이르기까지 직접 상대해야

할 중앙부서가 국고보조사업보다 더 많아 경우에 따라서는 행정의 비효율성과 관료주의의 폐해가 나타날 수도 있다. 다섯째, 국가균형발전특별회계는 재원의 규모면에서 상대적으로 빈약할 뿐 아니라 재원의 안정성 측면에서도 다소 불안정한 요인을 안고 있다. 국가균형발전과 지방분권을 중추적으로 지원하는 재정수단으로서 5.5조원 규모는 상대적으로 빈약한 규모이다. 주세 등 균특회계의 기간 재원들을 살펴보면 중장기적으로 안정성이 담보되는 재원이 아니다. 여섯째, 국가균형발전특별회계는 특별회계 내부의 두 사업계정(지역개발계정, 지역혁신계정)을 연계시키는 제도적 장치를 갖고 있지 않을 뿐 아니라 양자간에 정책 목표 면에서 상충되는 현상이 관측된다. 일곱째, 국가균형발전특별회계는 다른 지방재정제도(지방세, 지방교부세, 국고보조금 등)와의 연계 고리를 확보하지 못하고 있다. 국가자원의 안배기능을 담당하는 국고보조사업이나 재정의 형평화를 목적으로 하는 지방교부세제도와 상호 보완적인 장치와 수단을 확보하지 못하고 있다.

본 연구에서는 국가균형발전특별회계의 효율적인 운영을 위한 다음과 같은 방안을 제시하였다.

첫째, 국가균형발전특별회계제도의 정체성 확립의 기본방향으로 동 제도의 특성과 운영기조를 포괄보조금 형식으로 전환하는 정책 대안에 중점을 두어야 한다. 여러 가지 현실 여건의 제약을 고려할 때 단기적으로는 다수의 중·소규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 초보적 포괄보조금 방식을 선택하고 중장기적으로는 소수의 (중)대규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 완성형 포괄보조금제도를 구축하는 접근방식을 채택할 것을 정책 제안하고자 한다. 이 과정에서 정부는 지방교부세의 기능과 국고보조금으로 지원하는 사업 그리고 균특회계로 지원하는 사업의 특징과 정책효과를 면밀히 분석하여 각 제도적 특성과 목적에 적절하도록 대상사업과 재원 그리고 운영방식을 재검토하는 정책적 접근을 시도해야 한다.

둘째, 균특회계 대상사업의 유형화를 통한 기준보조율의 재설정 및 보조율 결정체계의 개선과 아울러 중장기적 차원에서 균특회계의 대상사업 자체에 대한 재검토도 고려할 필요성이 있다. 균특회계의 실시초기인 지금 대상사업을 단기적으로 크게 재조정할 경우 사업효과의 검증 부재, 정책 신뢰성 및 혼란 초래 그리고 재정운영상 혼란(이미 많은 사업이 다년도 사업으로 예산이 편성되어 그 조정에 애로가 있음) 초래 등의 문제가 나타날 가능성이 있다. 향후 균특회계사업의 효과를 검증한 다음 균특회계의 설립목적과 취지, 국고보조사업과의 비교 검토 등을 종합적으로 고려하여 균특회계 대상사업을 조정할 필요성이 있다.

셋째, 현행 균특회계 보조율은 개별 사업별로 일일이 보조금액 혹은 보조율을 규정하고 있는데, 이를 개선하여 보조율을 포괄적으로 규정하는 방식으로 전환할 필요성이 있다. 즉, 현행 방식에서 탈피하여 앞에서 제시한 기준보조율 재설정(5단계의 보조율 체계: 정액보조 사업, 보조율 100%, 80%, 60%, 40% 사업) 방안을 고려하여 보조율을 포괄적으로 규정할 필요성이 있다. 또한 균특회계사업에 차등보조율 적용의 필요성은 균특회계의 균형발전 합목적성을 달성하기 위해서 필요한 것으로 판단된다. 균특회계사업에 대한 차등보조율제 적용방법으로는 재정력지수를 기준으로 단기적으로 기준보조율에 10%포인트 인상보조율을 적용하는 것이 여러 의미에서 현실적으로 가장 바람직하다.

넷째, 균특회계의 배분방식을 개선하는 우선과제로서 균특회계에 대상사업의 과거 실적치를 반영하는 배분방식을 단기간에 최소화하고 가능한 빠른 시일 안에 이러한 접근을 폐지시키는 정책변화를 추구해야 한다. 균특회계의 배분과정에서는 개별사업의 과거 3년 실적을 주로 반영하였으나 향후에는 균특회계사업의 기본취지와 기능을 구현할 수 있도록 과거 실적치를 과감하게 배제하고 지역의 발전도(낙후도)와 재정수요 및 여건을 적절히 감안하는 배분공식을 개발·적용해야 한다. 그리고 배분방식의 개발에서는 균특

회계는 지역균형발전을 지원하는 보조금체계이므로 지역의 발전상태(낙후 상태)를 가장 중점적으로 감안하고 그 다음으로 재정상태와 사업수요를 고려하는 것이 합리적이다.

다섯째, 국가균형발전특별회계의 예산신청 절차를 간소화 할 필요가 있으며, 시·도에서 관련 중앙부서, 기획예산처, 국가균형발전위원회의 하나의 부서에만 신청하여 상호 연계되어 운영될 수 있도록 할 필요가 있다. 국가균형발전특별회계의 예산신청은 시·도에서 관련 중앙부서(농림사업의 경우 농림부)에만 신청하고 기획예산처와 국가균형발전위원회에는 관련 중앙부서에서 통보받을 수 있도록 하는 중앙부서간 연계운영을 함으로써 지방의 불필요한 업무 중복을 간소화 할 필요가 있다.

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구 목적 및 배경	1
제2절 연구범위 및 방법	3
1. 연구범위	3
2. 연구방법	4
제2장 국가균형발전특별회계의 도입배경과 제도적 의의 ..	6
제1절 국가균형발전특별회계의 도입 배경	6
제2절 국가균형발전특별회계의 이론적 고찰	8
1. 국가균형발전특별회계의 기능	8
2. 보조금 이론 측면에서의 국가균형발전특별회계의 특성	11
3. 보조금제도의 보조율에 관한 이론적 논거	13
4. 국가균형발전특별회계의 지방재정상 위상 및 역할	15
제3장 국가균형발전특별회계의 현황과 문제점	19
제1절 국가균형발전특별회계의 현황	19
1. 개요	19
2. 자원 및 대상사업	20
3. 운영체계-사업별 운영과 자원배분체계	41
4. 예산편성 및 사업평가 체계	45
5. 자원배분방식	50

제2절 국가균형발전특별회계의 문제와 한계점	55
제3절 설문조사 결과의 분석	58
1. 설문조사 개요	58
2. 설문분석 결과	59
제4장 국가균형발전특별회계제도의 개선방안	75
제1절 제도개선 기본방향	75
제2절 국가균형발전특별회계의 정체성 확립	77
1. 보조금제도의 변화에 대응	77
2. 포괄보조금제도로의 전환	83
3. 정부간 보조금제도의 중장기 구조개편과 결부된 국가균형발전특별회계의 위상(정체성) 정립	89
제3절 국가균형발전특별회계의 보조율 개선	92
1. 국가균형발전특별회계사업의 기준보조율 정비	92
2. 균특회계사업의 차등보조율 적용방안	110
제4절 국가균형발전특별회계의 자원배분 및 운영체계의 개선 ..	134
1. 자원배분방식의 개선	134
2. 운영체계의 개선	144
제5장 요약 및 정책건의	152
제1절 요약	152
제2절 정책건의	154
【참고문헌】	160

【Abstract】	165
【부 록 1】	170
【부 록 2】	172
【부 록 3】	176

표 목 차

표 2-1. 우리나라의 정부간 재정이전(보조금) 체제의 변화	16
표 3-1. 국가균형발전특별회계 계정별 재원과 지출수요	22
표 3-2. 국가균형발전특별회계 계정별 재원과 지출수요	23
표 3-3. 국가균형발전특별회계의 소관별 재원규모 비교	25
표 3-4. 국세·주세 수입의 연도별 변화추이(1993~2002년)	26
표 3-5. 지역혁신사업계정 현황	27
표 3-6. 균특회계 세입·세출 총괄	29
표 3-7. 2005년도 균특회계 세입예산	30
표 3-8. 2005년도 균특회계 계정별 세출예산	31
표 3-9. 2005년도 균특회계 기능별 세출예산	31
표 3-10. 지자체 자율편성 대상사업 세출예산	32
표 3-11. 낙후지역 개발사업 세출예산	33
표 3-12. 그린벨트 및 토지관리 세출예산	33
표 3-13. 지역혁신계정 사업별 세출예산	34
표 3-14. 대상사업별 세출예산	35
표 3-15. 계정별 운영 및 재원배분 체계	42
표 3-16. 균특회계 대상사업 목록	43
표 3-17. 국가균형발전특별회계 보조사업의 예산과정	49
표 3-18. 지역혁신사업계정(R&D관련 출연사업)	49
표 3-19. 국가균형발전특별회계 사업의 기준보조율 유형	51
표 3-20. 국가균형발전특별회계 대상사업의 기준보조율	51
표 3-21. 국가균형발전특별회계 대상사업 규모(2005년 예산기준)	53
표 3-22. 국고보조사업 분야별 기준보조율의 실태	54
표 3-23. 국고보조사업 분야별 기준보조율의 실태	59

표 4-1. 우리나라의 정부간 재정이전제도(보조금제도)	82
표 4-2. 중앙·지방간 자원배분 체계의 주요 관계요인	84
표 4-3. 기준보조율에 따른 국고보조금 지급대상 사업사례	92
표 4-4. 공공서비스의 지역적 혜택 범위에 의한 분류와 사업례	95
표 4-5. 투자재원혜택의 지역적 범위에 의한 구분	96
표 4-6. 투자재원혜택의 지역적 범위에 의한 구분의 세부사업 사례	96
표 4-7. 자치단체 관련성에 의한 사업구분	97
표 4-8. 자치단체 자체성에 의한 세부사업 사례	98
표 4-9. 보조율 조정방안(안)	100
표 4-10. 2005년도 균특회계 부처별 국고보조사업 현황	105
표 4-11. 2006년도 균특회계 계정별 대상사업 현황	107
표 4-12. 사업성격에 의한 유형화 및 세부사업 사례	109
표 4-13. 사업내용에 의한 유형화 및 세부사업 사례	110
표 4-14. 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황	112
표 4-15. 일본 지방재정 세입 및 보조금 구성비	115
표 4-16. 일본 국고보조사업에 대한 보조율 및 지방비부담 사례	117
표 4-17. 보조금등의 불교부조치 사례(재정력지수 1.00초과 또는 불교부단체)	118
표 4-18. 재정력에 대응한 보조율의 조정조치 사례	119
표 4-19. 선택기준의 격차조치 사례(재정력지수 1.00 또는 불교부단체)	120
표 4-20. 지방재정분석 지표체계	126
표 4-21. 시·도 분청 재정력지수 연도간 현황	127
표 4-22. 연도별 재정자립도 추이	128
표 4-23. 3개 지표에 의한 재정력 비교 검토	130
표 4-24. 국가균형발전특별회계 사업 통합현황	148
표 4-25. 균특회계 평가항목 및 방법	149

그림목차

그림 2-1. 보조금(Grants)의 유형	13
그림 2-2. 주요 지방재정 세입변수의 변화추이	17
그림 2-3. 지방재정의 상대적 비중 변화 추이(1990~2004년)	17
그림 3-1. 균특회계 예산지원방식의 전환	20
그림 3-2. 국가균형발전특별회계 재원과 대상사업 체계(2004년 기준)	24
그림 3-3. 지역개발계정 예산편성절차	46
그림 3-4. 지역혁신계정 예산편성절차	47
그림 4-1. 국가균형발전특별회계의 개선방안 모색	77
그림 4-2. 지방세와 보조금, 일반보조금과 특정보조금의 변화추이 (1990~2004년) ·	79
그림 4-3. 국가균형발전특별회계의 단계적 포괄보조금화 접근	88
그림 4-4. 보조금제도의 중장기 개편방향	91



제1장 서론

제1절 연구 목적 및 배경

참여정부의 적극적인 지방분권, 균형발전 정책의 추진으로 인해 중앙정부와 지방자치단체간의 재정관계에 구조변화가 이루어지고 있고, 그 과정에서 국가균형발전특별회계라는 새로운 정부간 보조금제도가 탄생하였다. 그 결과 2005년 현재 우리나라의 정부간 재정이전제도(Intergovernmental Fiscal Transfer System)는 종전의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 새로운 3두체제로 변화되었다.

국가균형발전특별회계는 지역균형발전을 목적으로 해당 지방자치단체에 재정을 지원해 주는 보조금제도로 기존 재원(국고보조금, 지방양여금, 부담금 재원 일부 등)과 신규 재원을 토대로 지역개발사업과 지역혁신사업을 지원하는데 중점을 두고 있다. 2005년 현재(예산 기준) 총 54,930억원의 예산이 배정되었고, 이것은 지역개발계정 42,058억원(76.6%)과 지역혁신계정 12,872억원(23.4%)으로 구성되어 있다. 지역혁신사업은 교육부와 산자부가 주도하는 광역단위의 사업이 주종을 이루고, 지역개발사업은 행자부, 농림부, 건교부 등 여러 부처에서 수행하는 100여 개의 사업으로 구성되어 있다.

국가균형발전특별회계는 그 동안 여러 부처에서 분산 추진되어 온 지역사업들을 별도의 특별회계를 신설하여 보다 효과적으로 관리하고자 하는 정책

목적 을 갖고 도입되었다. 그리고 국가균형발전특별회계는 지역선호사업을 배려하고 배분공식에 의해 자금을 배분하는 등 지방자치단체의 재정 자율성을 상당 수준 보장하는 포괄보조금(block grant) 제도를 정책목표로 표방하고 도입되었다. 그러나 실제 도입과정에서는 그러한 정책목표를 충실히 구현하지 못하고 있고 현재 대상사업, 운영방식(예산편성, 배분기준, 보조율) 등의 측면에서 사실상 국고보조사업과 본질적인 차이를 보이지 못하고 있는 등 제도의 정체성(identity) 문제에 직면하고 있다. 그 뿐 아니라 국가균형발전특별회계는 충분한 도입 준비과정을 거치지 못하고 상대적으로 급히 도입된 관계로 재원조달, 운영방식, 이해당사자간의 공감대 구축, 정책목적 달성방식, 파급효과 등의 측면에서 적지 않은 문제와 한계를 노정하고 있는 실정이다. 더욱 주목해야 할 사실은 국가균형발전특별회계사업(이하 균특회계사업)의 상당수가 국가 차원의 지역간 균형발전에 직접적으로 유의미한 파급효과를 창출하는 것이 아니라는 점이다. 이와 관련하여 특히, 우리가 지향하고자 하는 균형발전의 “실천적 개념”과 그 달성에 요구되는 “적정 재정수단” 그리고 목표의 진전 상태를 계량적으로 비교·분석할 수 있는 “지표나 모델의 정립”이 체계적으로 정비되지 못한 채 국가균형발전특별회계가 실시되고 있는 점은 깊이 생각해 보아야 할 정책이슈라 하겠다.

새로운 보조금제도의 도입은 재정운영의 형평성과 효율성 그리고 지방재정의 자주성과 자율성 등에 다양한 영향을 미친다. 2000년 이후 최근에 단행된 일련의 재정조치들 즉, 일반보조금인 지방교부세의 증가(법정교부율의 인상조정: 15%→19.13%)와 보통교부세·특별교부세간의 위상 조정, 국가균형발전특별회계의 신설 그리고 국고보조금제도의 조정 등은 국가와 지역단위의 재정·경제에 다양한 파급효과를 유발할 뿐 아니라 중앙·지방간의 재정관계를 실질적으로 변화시키는 정책수단으로서 영향을 미칠 것이 예상된다. 아울러 이들은 각 지방자치단체의 재정위상(fiscal position)과 재정지출의 대상 및 형태에도 상당한 변화를 초래할 것으로 예상된다.

이와 같은 현실 상황을 인식하면서 본 연구는 국가·지방재정의 발전 차원에서 신설된 국가균형발전특별회계의 현황과 문제, 한계와 당면과제 등을 객관적으로 분석한 다음 그 결과를 토대로 동 제도의 개선을 위한 정책대안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구에서 주된 연구 대상 또는 내용으로 삼고 있는 연구의 범위에 관하여 간략히 언급하면 다음과 같다.

첫째, 국가균형발전특별회계의 도입 배경·목적·의의 등에 관한 기초연구에 해당하는 내용을 연구범위에 포함시키고 있다. 여기에는 제도의 도입 배경 및 목적, 보조금제도로서의 이론적 특성, 다른 보조금제도(정부간 재정이전제도: intergovernmental transfers)와의 관계, 지방재정상의 위상 등에 관한 기초연구들이 포함되고 있다.

둘째, 국가균형발전특별회계의 운영 현황 및 문제점을 파악하고 분석하는 내용들을 연구범위에 포함시키고 있다. 이와 관련해서는 특히, 국가균형발전특별회계의 대상사업, 운영방식(배분방식, 보조율 및 차등보조율제도 활용 여부, 신청제도 등), 내부사업간 연계, 다른 재정제도(보조금제도, 조세제도 등)와의 관계, 국가균형발전특별회계의 정책목적 구현 가능성 등에 관한 주제들을 중점적으로 다루고 있다. 이들 주제를 다루는 과정에서는 정부의 제도도입 목적과 논리를 객관적 시각에서 점검하고 예상되는 문제점과 한계를 논리적, 그리고 설문조사 결과 등을 통해 제시하고 있다. 검토 분석

의 근거로는 관련 법령 및 운영 지침, 제도도입 과정에서 제시된 정부 문건, 예산회계제도, 관련 문헌 및 통계, 지방의 의견, 전문가 견해, 설문조사 결과 등이 활용되고 있다. 특히 균특회계의 문제점을 도출하는 과정에서는 국가균형발전특별회계를 독립적으로 분석하기도 하지만 정부간 재정관계 또는 지방재정조정제도라는 보다 종합적인 틀 안에서 접근하고자 한다.

셋째, 국가균형발전특별회계의 효과적 운영을 위한 개선방안을 모색하는 내용들을 연구범위에 포함시키고 있다. 여기서는 균특회계의 현황 및 문제점에 대한 분석 결과를 토대로 동 제도의 개선방안을 제시하되 특히, 다음의 사항에 중점을 두고 접근하고 있다. 즉, 국가균형발전특별회계의 정체성 확립, 대상사업 유형화, 배분방식(배분공식, 보조율 및 차등보조율) 개선, 기타 제도 개선방안(사업신청, 예산편성 및 집행, 사업평가 등의 개선방안)에 관한 정책대안이 중점적으로 다루어진다.

2. 연구방법

본 연구의 수행방법으로는 문헌연구방법을 기본적으로 채택하면서 연구의 필요에 따라 관계공무원과의 면담, 기초통계 분석, 설문조사를 병행 실시하는 접근방법을 취하고 있다.

문헌연구로는 기존의 관련 논문 및 자료를 토대로 한 서술식 접근방식을 취하며 국가균형발전특별회계와 관계된 국내외 문헌(정부 내부자료 포함)을 논리적으로 취합 정리하고 있다.

기초통계 분석은 연구의 주제를 실증적으로 뒷받침해주는 접근방법으로 국가균형발전특별회계와 관련된 예산·회계·통계자료의 이용이 가능한 범위에서 최대한 활용하고자 한다.

실무자 및 전문가 면담·토의 방식은 국가균형발전특별회계의 현황 및 문제점 파악 그리고 대안의 모색 과정에서 비공식적이며 보완적인 연구접근 방법으로 활용되고 있다.

국가균형발전특별회계가 금년부터 새롭게 시행되는 관계로 통계 및 계량 분석에 기본적인 제약이 있고 동 제도의 도입과정에서 충분한 지방의 공감과 동의가 이루어지지 않은 부분이 있기 때문에 본 과제에서는 설문조사를 실시하여 분석에 필요한 질적 정보(quality information)를 얻고자 시도하였다. 설문조사는 연구자의 조사여건 한계 등으로 인해 지방자치단체의 관계공무원을 주 대상으로 실시하였다.

제2장 국가균형발전특별회계의 도입배경과 제도적 의의

제1절 국가균형발전특별회계의 도입 배경

참여정부는 지방분권, 지방분산, 지방분업 등 3분 정책과 더불어 국가균형발전을 국정기조의 한 원리로 천명하면서 국가균형발전의 목표로 “지역혁신체계에 기반을 둔 혁신주도형 지역발전”을 설정하였다. 이것은 지역 내 혁신주체 상호간의 네트워킹(networking), 공동학습, 혁신의 창출 전파, 성과 향상을 위한 지역혁신체제 구축을 통한 혁신주도형 지역발전을 도모하는 방향을 담고 있다.

참여정부의 국가균형발전정책은 크게 4대 분야 - 지역혁신정책, 균형정책, 수도권정책, 관련법 제정 및 제도개선 - 를 중심으로 세부 과제를 추진하는 접근방식을 취하고 있다. 현재 지역혁신정책은 대학, 연구기관, 기업, 자치단체 등 혁신 주체간의 상호 네트워킹을 통한 공동학습, 공동연구개발 및 그 결과물의 활용을 토대로 지역발전을 도모하는 접근에 중점을 두고 있다. 정부는 지역혁신체제를 효율적으로 구축하기 위해 지역 거버넌스(governance) 구축, 전략산업 육성, 지방대학 육성, 혁신 클러스터 조성을 핵심정책으로 채택하고 추진 중에 있다. 균형정책은 지역간 격차를 보정하는 정책으로 낙후지역에 대한 정부투자를 확대하고 공공기관을 이전하는 정책을 주요 수단으로 삼고 있다. 이와 관련하여 금년 7월에는 공공기관의 지방이전계획이 확정·발표되었다.

국가균형발전과 관련된 법 제정 및 제도개선의 내용에는 국가균형발전특

별법의 제정을 필두로 국가균형발전위원회의 설치 운영, 지역혁신체계의 구축, 지역전략산업의 활성화, 지방대학 육성, 지역기반시설의 확충, 수도권외 계획적 관리 등이 포함되어 있다. 국가균형발전특별법은 2003년 12월 29일에 국회를 통과하였고, 이듬해인 2004년 1월 17일에 공포되었다. 국가균형발전특별법은 지역간 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하는 방안으로 국가균형발전특별회계를 설치·운영함으로써 일관성 있고 지속적인 국가균형발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 특별법의 핵심내용으로는 국가균형발전특별회계의 신설, 수도권과 지방의 발전 격차 해소, 지방의 창의성과 다양성을 살린 지역개발, 중앙 차원의 지역균형발전관련 정책의 조정, 지방의 이니셔티브를 강화하는 선택과 집중 시스템 구축, 낙후지역 지원방안 등이 있다.

이와 같이 국가균형발전특별회계는 국가균형발전특별법을 실천적으로 구현해 주는 제도적 장치로 탄생되었다. 동 제도는 기존의 국고보조사업과 지방양여금사업 그리고 몇개의 특별회계사업과 신규사업을 흡수하면서 지역간 균형발전과 지역산업의 혁신을 도모하는 중추적 기능을 담당하게 되었다. 국가균형발전특별회계의 탄생으로 인해 우리나라의 중앙·지방간 보조금체계는 종전의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금체계의 체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 신체제로 변화되었다. 국가균형발전특별회계는 그 동안 각 중앙 부처가 7개의 회계(일반회계, 지방양여금특별회계 등)를 통해 개별적으로 분산 추진해 왔던 균형발전 관련 사업을 하나의 특별회계로 통합 관리한다는 측면에서 중요한 의의를 지닌다. 그리고 동 회계는 아울러 지방자치단체들이 제한적이거나 재원의 한도(ceiling) 범위에서 자신이 선호하는 우선순위 사업을 추진할 수 있는 기회를 갖게 되는 장점을 가지고 있다. 만일 국가균형발전특별회계가 그 의도대로 부처간 칸막이식·중복사업지원을 없앨 수 있다면 보조금의 효율과 형평성이 높아지는 것은 물론 지방의 자율성도 제고될 것으로 기대된다. 그러나 국가균형발전특

별회계의 도입단계에서 밀도 있게 논의되었던 포괄보조금(block grant) 방식은 구체화되지 못하고 2005년 현재의 균특회계는 과거의 소관 부처별 국고보조사업보다 조금 융통성이 늘어난 형태의 보조금제도로 자리하고 있는 실정이다. 이것은 국가균형발전특별회계의 정체성 문제와 직결되는 동시에 우리나라의 중앙·지방간 재정관계의 향후 실효성과 결부되는 문제이므로 본 연구에서는 이에 관하여 심층적인 분석과 대안을 제시하고자 한다.¹⁾

제2절 국가균형발전특별회계의 이론적 고찰

1. 국가균형발전특별회계의 기능

국가균형발전특별회계는 국고보조금과 유사한 특정보조금(special grant) 이면서 중앙과 지방간의 정부간 자원배분 수단으로서 다음과 같은 측면에서 매우 중요한 역할과 의의를 지니고 있다.²⁾

첫째, 국가 차원에서 중요한 행정서비스에 대하여 전국적으로 일정한(최소) 수준(national minimum)을 유지하는 기능을 담당한다. 예를 들어, 의무교육이나 사회보장 등 국가가 중대한 이해와 책임을 갖는 행정서비스에

1) 참여정부는 국가·지방간의 자원배분 틀을 재조정하는 과정에서 조세제도보다는 보조금제도 중심의 제도 변화를 모색하였고 이 과정에서 지방양여금제도가 폐지되고 국가균형발전특별회계가 탄생하였다.

2) 神野直彦, 分權型稅財政制度を創る、ぎょうせい, 2000.12. pp. 73-79 참조. 국가균형발전특별회계 대상사업의 상당수가 국고보조사업(일부 지방양여금사업 포함)에 그 뿌리를 두고 있고 실제 운영상 국고보조금과 큰 차이를 보이지 않으므로 국고보조금에 대한 일반적인 논리 틀의 범주를 바탕으로 국가균형발전특별회계의 역할과 의의를 파악할 수 있다.

대하여 국가가 그 경비의 일부를 부담함으로써 자치단체의 재정력에 관계없이 해당사업의 실시와 일정한 행정수준의 유지를 가능케 해준다. 일본의 경우 대체로 국고부담금이 이러한 기능을 수행한다.

둘째, 주요 사회기반 공공시설을 계획적이고 중점적으로 정비하는 기능을 담당한다. 시민의 생활수준 향상에 필요한 공공시설은 원칙적으로 지방자치단체가 자주적인 사업주체가 되어 건설·정비에 나서는 것이 원칙이지만 대규모 도로, 하천, 항만 등의 경우 국가가 적극적으로 나서서 계획적으로 정비·지원할 필요성이 있다. 특히, 사회복지시설의 경우 전국적인 균형을 고려하면서 계획적으로 그 수준을 향상시키는 접근이 필요한데, 이 때 국가가 나서서 해당시설의 정비 비용을 일부 부담함으로써 국가계획의 달성과 아울러 자치단체의 투자수준 확보를 가능하게 해준다.

셋째, 국가 차원의 시책을 보급하고 정착시키는 기능을 담당한다. 예를 들어, 지방행정사무로서 아직 충분히 정착되지 않거나 국가 입장에서 새로운 사업을 지방단위에 정착시키거나 혹은 보급을 장려하고자 할 경우 국가가 경비의 일부를 부담하여 보조하는 정책은 바람직하고 효과적인 정책으로 기능한다. 산업진흥이나 문화진흥 등의 목적으로 교부되는 각종 장려적 성격의 보조금이 이에 해당된다.

넷째, 행정서비스의 공급과 관련하여 국민의 실질적 부담을 조정하는 기능을 담당한다. 행정서비스는 유형과 성격에 따라 혜택의 범위가 달리 나타나는데, 그것은 기본적으로 특정 행정서비스가 창출하는 외부효과(external effect)나 누출효과(spill-over effect)에 의해 결정된다. 이들 현상을 개별 행정서비스 단위로 객관적으로 측정하고 관계 자치단체를 대상으로 적절한 수익과 부담의 관계를 조정하는 것은 이론적으로는 가능하나 현실적으로는 불가능하다. 이와 같은 문제에 대하여 국고보조금이나 국가균형발전특별회계와 같은 특정 유형의 조건부보조금들이 그 해결 수단으로 활용될 수 있다. 즉, 재정지출사업 중 전국적인 확산효과를 가지고 있는 사업

이나 장래에 다양한 효과가 예상되는 선구적이고 실험적인 사업의 경우 정부가 특정보조금을 지급함으로써 해당사업을 진작, 확산시킬 수 있다. 이 때 국가가 지급하는 특정 목적의 보조금은 행정서비스의 누출효과나 외부효과를 조절 해소하는 기능을 담당한다. 어떤 지방자치단체가 제공하는 공공재가 다른 지역 주민에게 편익을 주는 경우, 그 지방자치단체는 외부편익을 무시하고 공공재의 양을 결정하게 되고 이로 인해 공공재는 적정수준 이하로 공급되는 현상은 이미 잘 알려져 있다. 이 때 외부효과를 해소할 목적으로 중앙정부는 특정한 용도의 보조금을 지급하게 된다.³⁾ 이러한 접근은 고전적인 “피구식(Pigouvian) 조세-보조금”의 접근은 한 부분에 해당한다.

다섯째, 지방자치단체의 재정을 지원하는 기능을 담당한다. 재정기반이 취약한 자치단체에 대해 국가가 특별히 재정을 보조함으로써 자치단체의 재정 건전성을 유지시켜 주는 동시에 지역간의 재정력 격차를 시정하는데 기여한다.

여섯째, 본래 국가가 수행해야 할 사업에 대하여 국가가 경비를 부담하고 그 사업의 실시를 자치단체에게 위임함으로써 국민의 편익을 향상시키고 해당 사무 처리에 소요되는 국가적 비용을 억제하는 기능을 담당한다. 일본의 경우 국고위탁금이 주로 이 기능을 담당한다.

일곱째, 국가 자원의 배분기능(resource allocation)을 담당한다. 일반적으로 상당수의 지방자치단체들은 자신이 제공하는 행정서비스에 필요한 경비를 지방세로 충당하지 못하는 상황에 처해 있다. 이때 국고보조금이나 균특회계 등을 통하여 국고(국가가 수납한 세수 등에 의한 재정수입)의 일부를 지방자치단체에게 지원해 주는 조치가 취해지면 자연히 국가 자원의 배분이 이루어진다.

종합적으로, 국가균형발전특별회계는 (1)중앙·지방간 재정관계 재정립, (2)지역균형발전 및 국가최소서비스의 구현, (3)외부효과의 해소·조절,

3) 주만수, 국고보조금 개선방안, 행정자치부 연구용역보고서, 2000.

(4) 국가자원의 효율적 안배 등의 관점에서 중요한 재정 정책적 의미와 기능을 갖고 있다.

2. 보조금 이론 측면에서의 국가균형발전특별회계의 특성

국가균형발전특별회계는 예산회계의 운영상 특별회계라고 불릴 뿐 실질적으로는 보조금제도의 한 유형에 속한다. 따라서 국가균형발전특별회계의 신설은 사실상 새로운 보조금제도의 탄생으로 간주된다. 그것은 동 제도의 상당 부분이 기존의 국고보조사업을 수용하고 있고 자금의 운영방식 또한 국고보조금의 운영방식과 유사한 측면에서 인정된다. 구체적으로 자금의 사용용도 지정, 배분공식에 근거하지 않는 자금배정, 지방비 부담방식에 의한 사업 운영 등 핵심 운영방식 면에서 볼 때 국가균형발전특별회계는 기존의 국고보조금제도와 본질적인 차이를 나타내지 못하고 있다.⁴⁾

국가균형발전특별회계의 보조금적 특성은 국가균형발전특별회계가 수행하는 업무(대상사업, 사업용도)와 관련하여 자금지출 방식 등을 보조금 일반이론에 비추어 봄으로써 그 규명이 가능하다.

서로 다른 수준의 정부간(예: 중앙정부→지방자치단체)에 지원되는 보조금은 이론적 측면에서 다양한 유형으로 구분되고 있으며, 그 유형에 따라 재정적 기능과 파급효과 면에서 차이가 발생한다.

국가와 지방간의 재정이전(intergovernmental fiscal transfers)의 핵심에 해당하는 보조금의 이론(R. Fisher)에 의하면, 보조금은 다음의 기준을 토대로 여러 유형으로 구분될 수 있다(<그림 2-1> 참조).

4) 다만, 예산집행에 있어서 국고보조금제도에 비해 전용과 이월의 범위와 융통성을 많이 부여하는 점, 균특회계 프로그램이 국가균형발전 5개년계획 및 국가재정운영 계획과 연동 운영되는 점, 그리고 지역선호사업 우선정책을 채택하는 점 등에서 국고보조사업과 차이가 있다.

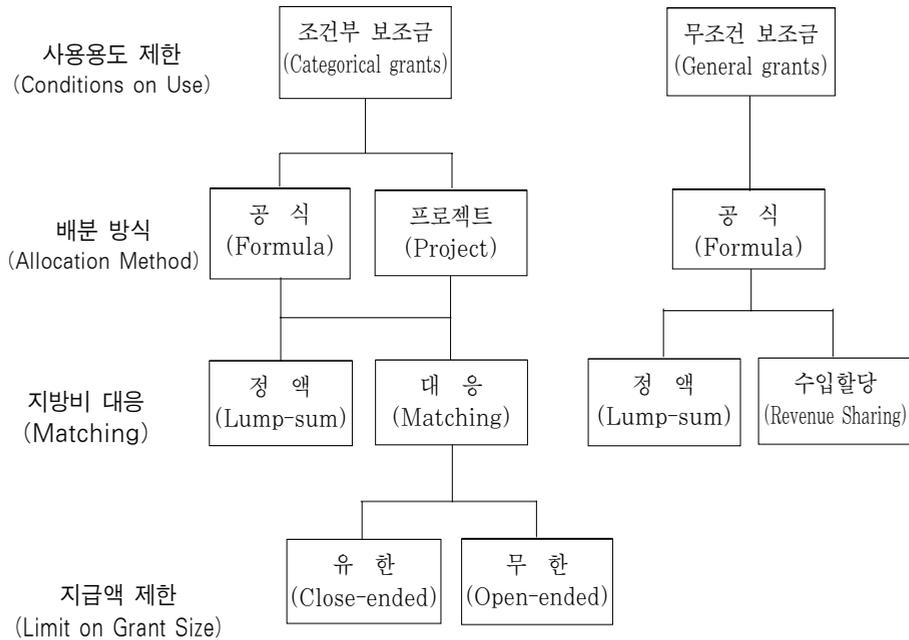
먼저, 지급된 자금이 특정한 용도에 사용되어야 하는 제한이 있는지 여부에 따라 조건부 보조금 또는 특정보조금(conditional grants, specific grants)과 무조건 보조금 또는 일반보조금(unconditional grants, general grants)으로 구분된다. 그 다음으로는 국가의 보조금 지급에 부응하여 지방비 부담이 뒤따르는지의 여부에 따라 대응보조금(matching grants, percentage grants)과 비대응보조금(non-matching grants, lump sum grants)으로 구분된다. 대응보조금의 경우 국가의 지원 금액에 제한이 있는지의 여부에 따라 무한보조금(open-ended grants)과 유한보조금(close-ended grants)으로 구분된다.

이와 같은 분류 기준에 따르면, 국가균형발전특별회계는 크게 보아 사용용도가 제한된 조건부 보조금(categorical grants)이면서 사업별 지방비부담 배분방식(matching grants)을 채택하는 유한대응보조금(close-ended matching grants)으로 규정된다. 이와 같은 특성은 현행 국고보조금과 기본적으로 유사하며, 2004년 말에 폐지된 지방양여금과도 큰 차이가 없는 것으로 파악된다. 다만, 일부 균특회계사업의 경우 위의 특성 분류에 예외가 될 수 있다.

종합적으로, 국가균형발전특별회계의 대상사업들은 일반보조금의 특성을 가질 정도의 포괄보조금이 아니고 종래 국고보조사업과 유사한 특정보조금(specific grant)사업으로 정의된다. 이와 같은 정의에 따르면, 현재의 국가균형발전특별회계는 도입 단계에서 강력히 제창되었던 포괄보조금제도와 실질적으로 동떨어진 것으로 제도의 정체성과 역할면에서 근본적인 문제가 제기될 수 있다.

그림 2-1. 보조금(Grants)의 유형

〈분류기준〉



자료: R. C. Fisher, 1996, p.209.

3. 보조금제도의 보조율에 관한 이론적 논거

국가균형발전특별회계는 국고보조금과 비슷하게 국가가 지방자치단체에 대하여 국가와 지방이 상호 이해관계를 지니는 행정활동의 수행에 필요한 경비의 일부를 특별한 사용용도를 지정해서 교부하는 특정재원으로서의 특성을 지닌다.⁵⁾ 현행 균특회계사업 중에는 사업비용의 일부를 지방자치단체

5) 국고보조금은 일정한 행정목적용을 가지고 특정한 지출에 충당하기 위하여 국가에서 지방자치단체에 대해 지출되는 금전으로 그에 상응하는 반대급부를 수반하지 않고 있다(神野直彦、分權型稅財政制度を創る、ぎょうせい、2000.12. p. 69).

가 분담할 것을 조건으로 지원되는 정률보조금과 비용분담 조건이 동반되지 않는 정액보조금의 두 유형이 있다. 현재 사용 중인 정률보조금은 대부분 중앙정부가 지원할 자금의 총액에 제한이 있는 폐쇄형(유한) 정률보조금이며, 무한 정률보조금제도는 활용되지 않고 있다. 폐쇄형 정률보조금에는 중앙정부가 특정 공공재의 공급량 또는 질적인 수준을 정해 놓고 그 조건을 만족시키는 경우에 제한된 금액을 지원하는 방법과 이러한 조건 없이 특정 사업에 사용할 것을 목적으로 일정 한도 내의 자금을 지원하는 방법이 있다.

일반적으로 중앙정부가 대상사업에 따라 상이한 유형의 정률 보조와 정액 보조의 보조금을 지방에 지급하는 이론적 논거는 대체로 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 보조금 지급을 통하여 소득효과와 대체효과를 기대할 경우에는 정률보조금제도를 활용하는 것이 바람직하다. 정률보조금이 주어지면 자치단체 입장에서는 보조받는 만큼의 비율로 공공재를 보다 싼 비용으로 조달할 수 있게 되어 결과적으로 민간재의 소비와 공공재의 소비 모두가 늘어나는 효과가 나타난다. 소득효과(income effect)는 수혜정부가 보조금을 통해 사실상의 가용예산이 늘어나서 나타나는 효과이고, 대체효과는 정률보조금을 통해 해당 공공재의 공급비용이 줄어들어서 민간의 공공재 소비가 늘어나는 대신 민간재 소비가 줄어드는 효과를 말한다.⁶⁾

둘째, 외부효과가 큰 공공재(자치단체들은 일반적으로 이러한 공공재의 공급량을 적극적으로 공급하지 않는 경향이 있음)에 대하여 외부성 문제를 해소할 목적으로 중앙정부 차원에서 보조금을 지급할 경우는 일반적으로 정률보조금이 바람직한 것으로 판단되고 있다.

셋째, 중앙정부가 가치재(worthy goods)의 생산과 수준을 향상시키기 위해 보조금을 지급할 경우에는 정률보조금이 적절한 것으로 파악되고 있다.

넷째, 국가적으로 결정된 행정서비스의 최저수준(national minimum)

6) 우명동, 지방재정론, 해남, 2001, pp. 202-203.

을 보장하기 위하여 보조금을 지급할 경우에는 특정서비스에 대한 중앙정부의 희망 공급수준과 지방자치단체의 자발적 선택수준의 차이를 상쇄하는 정액보조금이 바람직한 것으로 인식된다. 이에 해당되는 것으로는 최저생계보장 등과 같은 국가최저수준 사업들이 통상 정액보조 대상사업으로 수행되는 사례를 들 수 있다.

다섯째, 사업의 성격상 국가가 수행해야 할 행정업무이지만 주민의 편의 등을 위해 지방단위에서 수행하는 것이 국가적으로 효율적일 경우에는 해당 보조사업의 소요경비 전액을 정액으로 보조하는 것이 합리적이다.

여섯째, 지방비 부담을 통해 사업을 유도할 필요성이 있는 사업이나 지역간 재정력 격차 등을 고려하여 보조금을 차등지급(예: 차등보조율제도)할 필요가 있는 보조사업은 정률보조 대상사업으로 하고, 지방비를 부담시키지 않으면서 해당 사업을 보조하거나 단순한 재정지원일 경우는 정액보조 대상사업으로 시행하는 것이 합리적이다. 일반적으로 정률보조금은 비용의 일부를 부담하는 것을 조건으로 지원되는 반면 정액보조금은 비용분담 조건이 수반되지 않는다.

4. 국가균형발전특별회계의 지방재정상 위상 및 역할

2005년을 기점으로 우리나라의 정부간 재정이전제도(중앙·지방간 보조금제도)는 종전의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계(신설)의 시스템으로 구조 변화되었다. 이러한 변화는 단·중기 관점에서 중앙·지방간의 재원배분 규모와 체계, 배분방식, 파급효과에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 아울러 보조금제도 구조개편의 단행 결과, 재정이전제도의 구성이 종전의 특정보조금 중심체제에서 일반보조금 중심체제로 변화되었고, 이것은 지방재정의 위상과 운영방식에 변화를 초래할 것으로 예상된다.

표 2-1. 우리나라의 정부간 재정이전(보조금) 체제의 변화

시 기	보조금제도의 체제
1990년 이전	· 양대 체제 - 지방교부세, 국고보조금
1991-2004년	· 3대 체제 - 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금
2005년 현재	· 3대 체제 - 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계

국가균형발전특별회계가 재정적 관점에서 지나는 중요한 의의는 그 동안 분산 운영되어 왔던 지역발전 관련 재원을 하나의 특별회계로 통합 연계시키고자 하는 점(효율성 제고 측면)과 관련재원을 종전보다 다소 확충한 점(재원확충)에 있다. 특히, 전자와 연관하여 그 동안 유사한 사업들이 서로 다른 회계와 부처를 통해 각기 달리 운영되어온 비효율성을 개선할 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서 고무적이다. 그러나 실제로는 국가균형발전특별회계 보조사업 관리가 부처별로 분할되어 있고 유사사업의 통·폐합 내지 연계성 제고가 충실히 이루어지지 못하는 문제점을 노정하고 있다. 이러한 상태에서는 부처간(사업간) 조정, 사업의 지역개발계정과 지역혁신계정간의 조정이 쉽지 않아 동 제도가 의도하는 정책효과가 나타날 수 있을 지 의문이 제기된다. 후자에 관하여 논하면 기존의 보조사업 재원(국고보조금, 지방양여금, 특별회계 재원 등) 이외에 약 1조원 규모의 신규재원이 조달되었다.

국가균형발전특별회계는 크게 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정의 두 계정으로 구성되어 있으며(법 제30조), 두 계정의 예산 비중은 약 80 대 20으로 지역개발사업계정이 주도하고 있다. 2005년 현재 동 회계는 약 150여 개의 단위사업으로 구성되어 있으며, 제도의 도입 단계에서 강력하게 주창되었던 포괄보조 방식은 아직 구현되지 않고 있다. 국가균형발전특별회계 중 지역개발사업계정은 4개 부처(문광부, 건교부, 농림부, 해양수산

부)가 주도하고, 지역혁신사업계정은 교육인적자원부와 산자부가 주도하고 있다.

그림 2-2. 주요 지방재정 세입변수의 변화추이

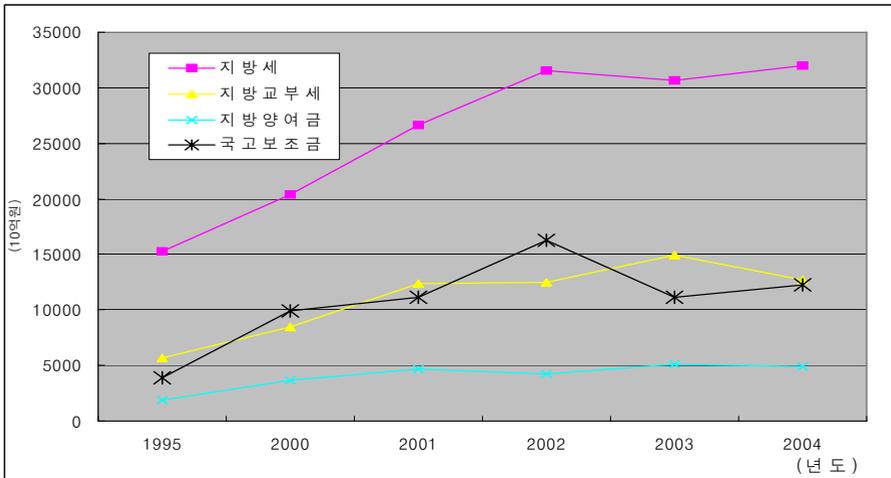
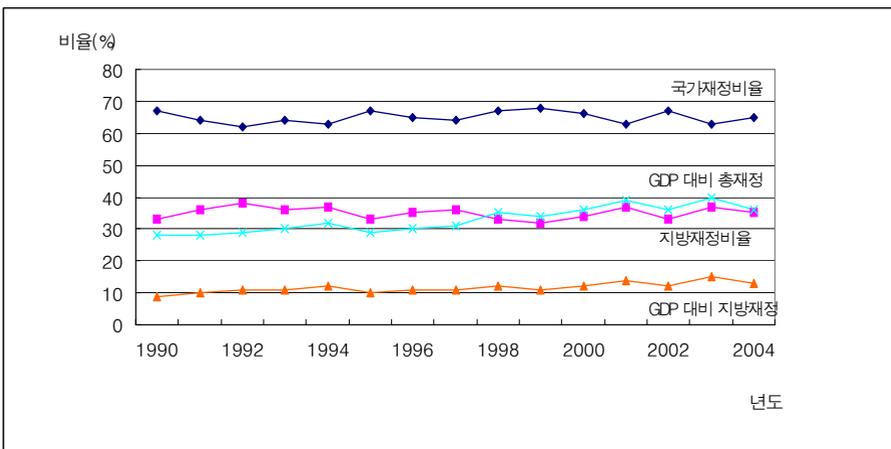


그림 2-3. 지방재정의 상대적 비중 변화 추이(1990~2004년)



주: 국가균형발전특별회계는 2005년 예산부터 반영이 되어 본 그림에는 포함되지 않음

국가균형발전특별회계의 규모(2005년 예산 기준)는 총 54,930억원인데, 이는 2005년도 지방재정 총 규모(일반+특별회계)의 5.95%에 해당하는 규모이다. 그리고 지방세, 지방교부세, 국고보조금 대비 각각 16.3%, 31.9%, 35.9%에 해당하며 폐지된 지방양여금의 113.2%(48,546억원)에 해당하는 규모이다. 이와 같은 규모(상대 규모 포함)를 가지고 정부가 의도하고 표방하는 국가단위의 지역간 균형을 달성하기에는 사실상 역부족이라 할 수 있다. 예를 들어, 지방재정의 형평화 기능을 담당하는 지방교부세의 1/3에도 미치지 못하는 규모이고, 균특회계예산 5조 4,930억원을 단순히 250개 자치단체로 나눌 경우 각 자치단체 당 약 220억원을 할당시켜 줄 수 있는 자원배분능력에 지나지 않고 있다.

제3장 국가균형발전특별회계의 현황과 문제점

제1절 국가균형발전특별회계의 현황

1. 개요

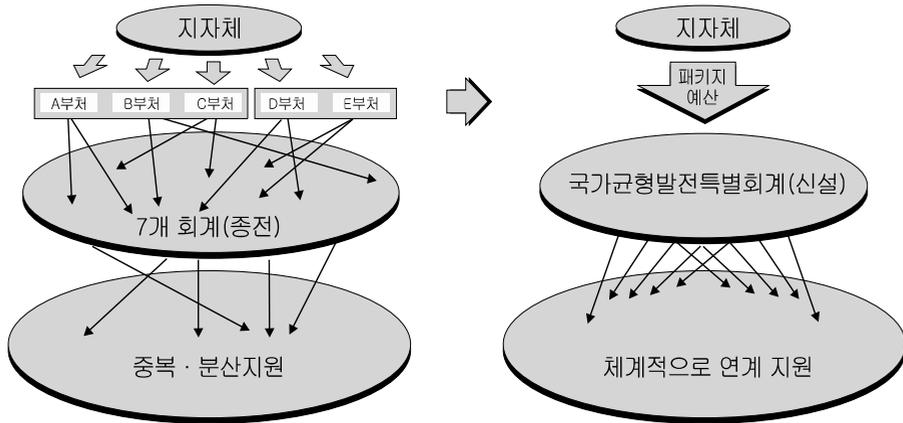
국가균형발전특별회계는 그동안 여러 부처에서 분산 추진되던 균형발전 관련 사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 지역개발, 혁신발전을 체계적으로 추진하고 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하기 위하여 설치되었다(국가균형발전위원회·산업자원부, 2005: 115).

이러한 균특회계는 국가균형발전계획의 추진, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위한 새로운 중앙재원 지원체계의 하나이다. 이는 그동안 각 부처에서 다수의 특별회계(양여금, 토지관리및지역균형개발, 농어촌 구조개선 등) 및 일반회계를 통해 개별·분산 추진하고 있는 균형발전사업을 하나의 특별회계로 통합함으로써 체계적인 지원을 하고, 지방재정지원을 공급자(중앙정부) 중심에서 수요자(지방자치단체) 중심으로 전환할 필요성을 토대로 설치되었다(산업연구원, 2004: 142-143).

다시말해, 균특회계는 각 중앙부처가 7개의 회계(일반회계 등)를 통해 분산 추진해 왔던 균형발전관련 사업을 하나의 특별회계로 통합한 것으로, 예산을 일괄하여 하나의 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 하여 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고

하기 위해 기존의 예산지원방식을 전환하여 신설되었다(〈그림 3-1〉 참조).

그림 3-1. 균특회계 예산지원방식의 전환



자료: 기획예산처, 『전국이 골고루 잘사는 사회』 국가균형발전특별회계가 뒷받침합니다, 2004. 6. p.6.

균특회계는 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성, 지역인력양성 및 연구개발 등 지역혁신 및 특성화발전을 지원하기 위한 지역혁신사업계정(역동적 균형)과 낙후지역개발, 농산어촌 개발, 그린벨트 관련 사업 등 지역간 차별 시정을 위한 지역개발사업계정(통합적 균형)으로 구성되는데, 이에 관한 구체적인 내용은 뒤에서 상세하게 되어 있다.

2. 재원 및 대상사업

가. 법적 규정

균특회계를 구성하는 두 계정(지역개발사업계정과 지역혁신사업계정)은 각각 재원(세입)과 대상사업(지출수요)을 달리하고 있다. 2005년도 현재 2

개 계정을 합친 총예산 규모는 약 5.5조원이고, 지역개발사업계정이 전체의 약 80%(4.2조원) 그리고 지역혁신사업계정이 전체의 약 20%(1.3조원)의 예산을 사용하는 것으로 편성되어 있는데 그 구체적 내용은 다음과 같다.

국가균형발전특별법 제32조에는 지역개발사업계정의 세입과 지출사업을 규정하고 있다.

세입은 주세수입의 100분의 80, 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역 훼손부담금, 농어촌구조개선특별회계 전입금, 농어촌특별세관리특별회계법 전입금, 자동차교통관리개선특별회계 전입금, 공공자금관리기금의 예수금, 일반회계 또는 특별회계로부터의 전입금, 지역혁신사업계정으로부터의 전입금, 기타 용자금의 원리금, 소속재산 임대료 및 매각수입, 일시차입금, 세계잉여금, 기타수입금 등으로 구성되어 있다.

지출사업은 지방자치단체에 대한 사업보조(낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련사업, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련사업, 지역의 문화·예술 및 관광자원의 개발 및 확충 관련사업, 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화에 관한 사업, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업, 기타 대통령령이 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업), 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 관련 사업경비, 국가균형발전과 관련하여 지역개발을 촉진하기 위한 조사·연구 사업에 필요한 경비, 공공자금관리기금의 예수금에 대한 원리금 상환, 소속재산의 관리·운영경비, 일시차입금의 원리금 상환, 계정의 관리·운영에 필요한 경비, 지역혁신사업계정으로의 전출금, 그밖에 지역개발 및 토지 관리에 관하여 대통령령이 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 융자 등 소요경비의 지원 등으로 구성되어 있다.

그리고 국가균형발전특별법 제33조에서는 지역혁신사업계정의 세입과 지출사업을 다음과 같이 규정하고 있다.

세입은 주세수입의 100분의 20, 통신사업특별회계로부터의 전입금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 일반회계 또는 특별회계로부터의 전입

금, 지역개발사업계정으로부터의 전입금, 기타 용자금의 원리금, 일시차입금, 세계잉여금, 기타수입금으로 구성되어 있다.

세출사업은 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지역전략산업의 육성관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지방대학의 육성 및 지역인적자원의 개발관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지역의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥에 관한 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 소요경비의 지원, 지역의 균형발전과 관련하여 지역혁신을 촉진하기 위한 조사·연구 사업에 필요한 경비, 공공자금관리기금의 예수금에 대한 원리금 상환, 일시차입금의 원리금 상환, 계정의 관리·운영에 필요한 경비, 지역혁신사업계정으로의 전출금, 그밖에 지역혁신에 관한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 소요경비의 지원으로 구성되어 있다.

국가균형발전특별회계의 계정별 재원(세입)과 지출수요(세출)를 구분하여 정리하면 <표 3-1>과 같이 요약할 수 있다.

표 3-1. 국가균형발전특별회계 계정별 재원과 지출수요

구 분	지역개발사업계정	지역혁신사업계정
세입	- 주세 80% - 토지개발특별회계 재원(과밀부담금 등) - 일반회계 및 타 특별회계 전입 등	- 주세 20% - 일반회계 및 타 특별회계 전입 등
세출	- 지자체 보조사업 중 지역개발사업1) - 농어촌지역개발(중전 양여금사업) - 개발촉진지구 지원 등	▪ 지역혁신체제(RIS) 및 전략산업 육성 ▪ 지방대학·지역R&D 지원 등

주: 국가정책적으로 필요하나 지방자치단체의 선호도가 낮은 사업은 제외(기초생활보장·장애인·여성·보훈 등 취약계층 지원, 수질오염방지·폐기물처리 지원 등)

자료: 기획예산처, 2005년도 국가균형발전특별회계 운용 개요, 2005.3. p.2.

나. 계정별·소관별 재원과 대상사업

실제적으로 국가균형발전특별회계의 재원과 사업은 기존의 국고보조사업, 지방양여금특별회계사업, 국가직접 사업(개발촉진지구 등), 출연금사업 등을 이관 설치된 것이라 해도 과언이 아니다(〈그림 3-2〉 참조).

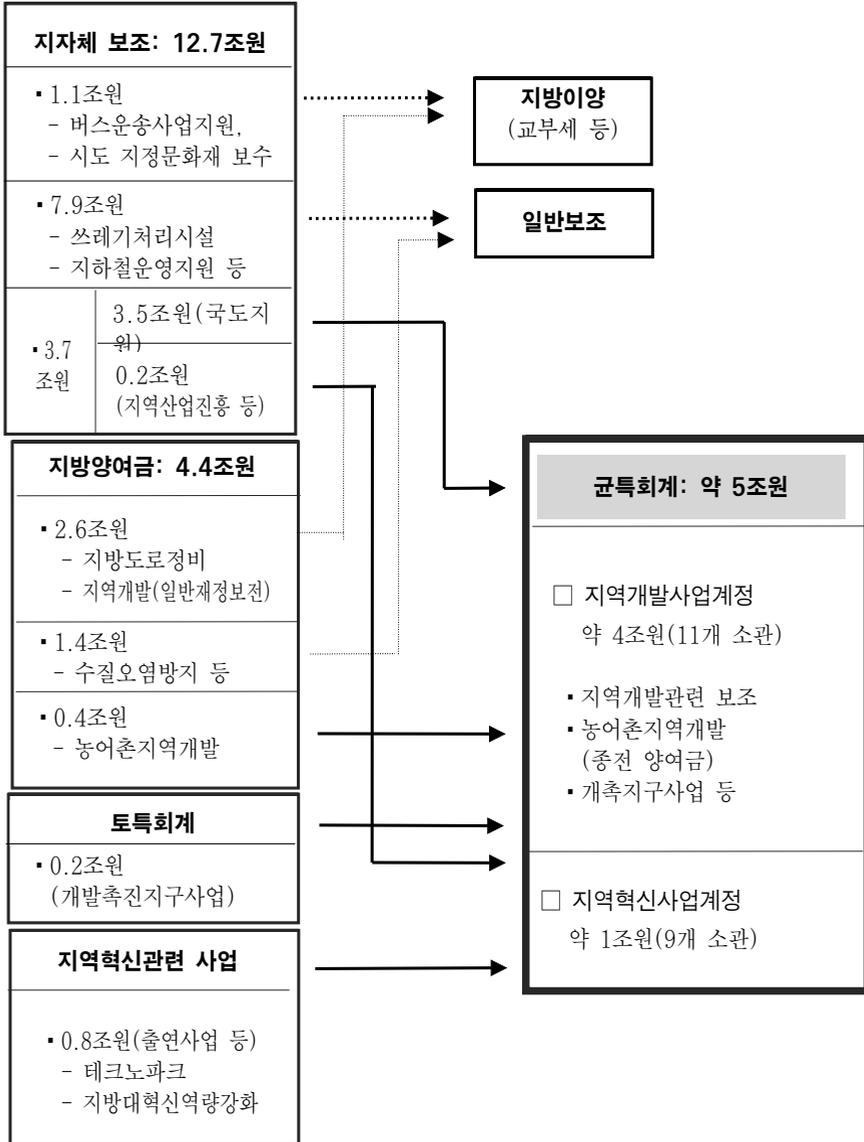
2004년도 기준으로 총재원은 5조원이며 지역개발계정은 4조원 규모에 국고보조금 3.4조원(123개 사업), 지방양여금 0.4조원(3개 사업), 국가직접사업 0.2조원(6개 사업)이며 지역혁신계정은 국고보조금 및 출연금 1조원(23개 사업)으로 구성되어 있다. 2005년도의 경우 총 재원은 5.5조원이며 지역개발계정 4.2조원으로 국고보조금 3.5조원(116개 사업), 지방양여금 0.3조원(3개 사업), 국가직접사업 0.3조원(6개 사업)이며 지역혁신계정은 국고보조금 및 출연금 1.3조원(35개 사업)으로 구성되어 있다.

표 3-2. 국가균형발전특별회계 계정별 재원과 지출수요

'04예산 (5.0조원)	'05예산 (5.5조원)
개발계정(4.0조원)	개발계정(4.2조원)
국고보조금(123개, 3.4조원) - 도서종합개발, 수해상습지 개선 등 지방양여금(3개, 0.4조원) - 오지개발, 농어촌생활환경정비, 청소년육성 국가직접사업 등(6개, 0.2조원) - 개촉지구, GB사업 등	국고보조금(116개, 3.6조원) - 도서종합개발, 수해상습지 개선 등 지방양여금(3개, 0.3조원) - 오지개발, 농어촌생활환경정비, 청소년육성 국가직접사업 등(6개, 0.3조원) - 개촉지구, GB사업 등
혁신계정(1.0조원)	혁신계정(1.3조원)
보조금, 출연금 등(23개) - 4+9개 지역진흥사업, 지방대학혁신 역량강화	보조금, 출연금 등 (35개) - 4+9개 지역진흥사업, 지방대학혁신역 량강화

자료: 기획예산처, 2005년도 국가균형발전특별회계 운용 개요, 2005.3, p.2.

그림 3-2. 국가균형발전특별회계 자원과 대상사업 체계(2004년 기준)



자료: 기획예산처, 2005년도 국가균형발전특별회계 운용 개요, 2005.3, p.4.

표 3-3. 국가균형발전특별회계의 소관별 재원규모 비교

'04(50,144억원)	'05(54,930억원)
개발계정(39,922)	개발계정(42,058)
- 행자부(2,430)	- 행자부(4,975)
- 문광부(3,648)	- 문광부(3,620)
- 농림부(11,269)	- 농림부(11,207)
- 산자부(307)	- 산자부(512)
- 환경부(1,467)	- 환경부(1,654)
- 건교부(14,493)	- 건교부(14,134)
- 해수부(1,897)	- 해수부(1,959)
- 문화재청(449)	- 문화재청(463)
- 농진청(172)	- 농진청(194)
- 산림청(1,010)	- 산림청(1,100)
- 중기청(1,830)	- 중기청(1,225)
- 방재청(950)	- 방재청(1,015)
혁신계정(10,222)	혁신계정(12,872)
- 산자부(3,865)	- 산자부(6,525)
- 교육부(4,180)	- 교육부(4,736)
- 과기부(813)	- 과기부(180)
- 문광부(155)	- 문광부(205)
- 해수부(20)	- 해수부(35)
- 환경부(64)	- 환경부(64)
- 정통부(197)	- 정통부(197)
- 건교부()	- 건교부(20)
- 농림부()	- 농림부(120)
- 농진청(68)	- 농진청(119)
- 중기청(860)	- 중기청(671)

자료: 기획예산처, 2005년도 국가균형발전특별회계 운용 개요, 2005.3, p.7.

2004년도 예산을 기준할 때, 지역개발계정의 전체 예산의 60% 이상을 2개 부처-건교부(36.3%), 농림부(28.2%)-가 사용하고, 지역혁신계정사업의 경우 산자부(37.8%)와 교육인적자원부(40.9%) 두 부서가 전체 예산의 약 80%를 점유하는 것으로 나타나고 있다. 2005년의 경우 지역개발계정은 전년도와 비슷한 현상을 보이며, 지역혁신계정은 산자부(50.7%)와 교육인적자원부(36.8%)가 전체 예산의 90% 가까이 점유하는 것으로 나타나고 있다(<표 3-3> 참조).

국가균형발전특별회계의 재원은 신규재원보다 기존의 사업과 연계된 자금을 기반으로 하고 있는데 그 중에서도 특히, 기간 재원에 해당하는 주세수입의 중장기적 성장성이 불투명하여 균특회계 재원의 불안정성이 예상된다. <표 3-4>에 나타난 바와 같이, 분석기간(1993-2002) 중의 연평균 주세수입 증가율은 국세수입 증가율(11.7%)과 내국세 수입 증가율(10.5%)을 밑돌고 있다.

주세수입은 과거 성장률이 양호하였으나 최근에 와서 그 성장률의 둔화추세가 뚜렷하고, 무엇보다도 향후 성장 가능성 면에서 긍정적이지 않다는 점에서 문제를 안고 있다. 술, 담배 등 '사회적 악(social bad)'에 대한 정책변화와 개인의 소비행태 변화의 관점에서 주세의 성장률 감소가 예상된다. 우리나라에서 소위 '죄악세(sin tax)'에 대한 세수 전망은 대체로 밝지 않은 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 2005년도 담배소비세 수입은 전년 대비 약 90% 수준으로 전망(세율인상에 따른 세수 감소)되고 있다.

표 3-4. 국세·주세 수입의 연도별 변화추이(1993~2002년)

(단위: 억원)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	증가율 (%)
국 세 계	392,606	472,618	567,745	649,602	699,277	677,977	756,580	929,347	957,928	1,039,678	11.7
내국세계	341,745	384,490	443,820	492,023	521,532	512,378	563,931	711,061	740,273	808,322	10.5
주 세	13,676	15,458	18,245	20,838	17,898	18,145	20,780	18,644	24,682	26,550	8.5

주: 각 연도 실적치이며, 증가율은 1994~2002년 중의 연평균 세수증가율을 의미함
 자료: 재정경제부, 조세개요, 2003; 국세청, 국세통계연보, 2003.

국가균형발전특별회계의 지역혁신계정사업들은 성격상 지역개발계정사업과 상당한 차이가 있으며, 또한 사업의 특성에 따라 출연·보조·융자·경비지원 등 그 재정지원 방식을 달리하기 때문에 이들을 일괄적으로 보조금사업으로 규정하기는 어렵다고 본다.

출연의 경우는 출연대상이 입지하는 자치단체의 지역경제와 재정에 중장기적으로 파급효과를 가져다 줄 것으로 예상된다. 보조의 경우는 지방재정의 부담을 경감하는 동시에 지역경제 측면에서도 중장기적 파급효과를 창출할 것으로 예상된다. 다만, 지방비 부담의 문제를 안고 있는 자치단체의 경우 지방비 부담을 동반하는 보조는 재정의 경직화 요인으로 작용할 가능성이 크다. 융자의 경우, 보조금보다 강도는 낮지만 융자조건에 따라 준보조금적 특성을 야기할 것으로 보인다. 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중 유발시설의 지방이전과 관련된 사업에 대한 융자지원은 해당지역의 지역경제와 지방재정에 긍정적인 파급효과를 주는 재정지원시스템으로 작용할 가능성이 크다.

표 3-5. 지역혁신사업계정 현황

소관 ¹⁾	회계	사업명	지원형태	시행주체	공모 ²⁾
산자부	일반	4개시도 전략산업육성 2단계	보조·출연	지자체·기획단	
	"	9개지역 산업진흥	보조·출연	지자체·기획단	
	"	지역혁신특성화(RIS) 시범사업	출연	지자체	○
	"	테크노파크(TP) 조성	출연	제3섹터재단법인	
	"	지역기술혁신센터(TIC)	출연	대학·연구소	○
	"	기업지방이전촉진	보조 (일부 민간)	지자체(기업)	○
	"	산업기술인력양성 * 지역혁신인력양성	출연	대학·연구소	○
교육부	일반	지방대학 혁신역량 강화	민간보조	지방대 산학협력단	○
	"	산학연 협력체제활성화 지원	민간보조	지방대 산학협력단	○
	"	전문대 다양화·특성화	민간보조	전문대학	○
과기부	일반	지방과학기술 혁신사업	출연	지자체	○
	"	지역협력연구센터(RRC)	출연	지방대학	○
	"	지역대학 우수과학자 지원	출연	한국과학재단	○
문광부	일반	지방문화산업 기반조성	보조	지자체	
	일반	대구디자인패션산업육성	보조	지자체	
해수부	일반	해양생물연구센터 설립	보조	지자체(지방대학)	
환경부	환특	지역환경기술센터 운영	민간보조	시·도 센터(16개소)	

(계 속)

소관 ¹⁾	회계	사 업 명	지원형태	시행주체	공모 ²⁾
정통부	통특	소프트타운 활성화 지원	출연	한국소프트웨어진흥원 (지자체 및 지역센터)	○
	"	지역소프트웨어 지원센터 운영지원	출연	한국소프트웨어진흥원 (지자체 및 지역센터)	○
농진청	일반	지역연구기반조성	보조	지자체 (도농업기술원)	
중기청	일반	창업보육센터	출연	대학 등	○
	"	산학연 공동기술개발	출연	기업·대학	○
	"	벤처육성촉진지구	보조	지자체	

주: 1. 소관 및 회계 구분은 2004년 예산기준임

2. 공모사업은 공모와 관련한 별도 지침을 시달(4월중)하는 것을 의미함

자료: 기획예산처

종합적으로, 지역개발계정사업과 지역혁신계정사업은 사업의 목적, 특성, 자금운영방식, 파급효과 등의 측면에서 상당한 차이를 보일 것으로 예상된다. 이러한 관점에서 볼 때, 두 사업계정간에 연계와 접점을 갖기는 쉽지 않을 것이다. 대표적으로, 지역혁신계정은 효율성(efficiency)을 목표로 하는 반면 지역개발계정은 형평성(equity)을 가장 중요한 판단기준 내지 목표로 삼을 것이므로 두 부문간에는 상호 보완적 기능보다 상충적 기능이 나타날 가능성이 있다.

다. 세입·세출 현황⁷⁾

1) 세입·세출 총괄

2005년도 균특회계 예산은 지역개발계정 4.2조원, 지역혁신계정은 1.3조원 등 총 5.5조원 규모로 편성되었으며 이는 2004년 대비 약 4,800억원이 늘어난 규모('04년 50,930억원, 9.5% 증가)이다.

7) 국가균형발전특별회계의 세입·세출예산은 국가균형발전위원회·산업자원부, 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2005, pp. 118-123을 참고하여 작성하였음.

표 3-6. 균특회계 세입·세출 총괄

(단위: 억원)

세 입				세 출			
	'04	'05	증감(%)		'04	'05	증감(%)
합 계	50,144	54,930	4,786(9.5)	합 계	50,144	54,930	4,786(9.5)
지역개발계정 · 자체세입 · 전입금	39,922 25,743 14,179	42,058 26,156 15,902	2,136(5.4) 413 1,723	지역개발계정 · 자율편성 · 그린벨트 등	39,922 33,291 6,631	42,058 33,322 8,736	2,136(5.4) 31 2,105
지역혁신계정 · 자체세입 · 전입금	10,222 5,594 4,628	12,872 5,875 6,997	2,650(25.9) 281 2,369	지역혁신계정 · 지역전략산업 · 인력·R&D등	10,222 3,865 6,357	12,872 6,525 6,347	2,650(25.9) 2,660 △10

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부, 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2005, p.118.

2005년도 균특회계 세입은 기획예산처 소관과 건설교통부 소관으로 구성되어 있다. 기획예산처 소관 세입에는 주세, 전입금(일반회계·특별회계 전입금)이 있으며 건설교통부 소관 세입에는 각종 부담금 등이 있다. 2005년도 주세 세입은 2조 9,377억원으로 전년대비 1,408억원이 증가했으며, 특별회계 전입금으로 농특(농어촌구조개선특별회계) 전입금 5,288억원, 농특세(농어촌특별세관리특별회계) 전입금 8,980억원, 통신사업특별회계 전입금 2,029억원이 편성되었고 부담금 등 (구)토지관리및지역균형개발특별회계 소관 세입 2,654억원이 편성되었다. 이외 주세, 부담금 등을 제외한 부족한 세입보전을 위한 일반회계 전입금은 8,434억원으로 전년대비 2,930억원이 증가하였다.

표 3-7. 2005년도 균특회계 세입예산

(단위: 억원)

구 분	'04예산	'05예산	증 감	%
합 계	50,144	54,930	4,786	9.5
[지역개발계정]	39,922	42,058	2,136	5.4
○ 주세80%	22,375	23,502	1,127	5.0
○ 각종 부담금 등	3,368	2,654	△714	△21.2
○ 농특전입금	4,779	5,168	389	8.1
○ 농특세전입금	6,655	6,951	296	4.4
○ 농특세추가전입금	1,672	2,029	357	21.4
○ 일반회계전입금	1,073	1,754	681	63.5
[지역혁신계정]	10,222	12,872	2,650	25.9
○ 주세20%	5,594	5,875	281	5.0
○ 농특전입금	-	120	순증	-
○ 통특전입금	197	197	-	-
○ 일반회계전입금	4,431	6,680	2,249	50.8

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부, 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2005, p.118.

2005년도 균특회계 세출은 계정별로 살펴보면 지역개발계정의 낙후지역 개발사업이 대폭 확대(4,313→6,937억원)되었고, 지역혁신 촉진을 위한 지역혁신계정 예산이 증가(전년대비 25.9%)하였다. 그리고 기능별로 살펴보면 지역 SOC분야는 소폭 감소한 반면, 지역산업진흥(58.2% 증가) 및 인적자원개발 분야(13.3% 증가)는 대폭 증가하였다.

표 3-8. 2005년도 균특회계 계정별 세출예산

(단위: 억원)

구 분	'04예산(A)	'05예산(B)	증감(B-A)	%
합 계	50,144	54,930	4,786	9.5
○ 지역개발사업 계정	39,922	42,058	2,136	5.4
- 자율편성 대상사업	33,291	33,322	31	0.1
- 낙후지역 개발	4,313	6,937	2,624	60.8
- 그린벨트·토지관리 등	2,318	1,798	△520	△22.4
○ 지역혁신사업 계정	10,222	12,872	2,650	25.9

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부, 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2005, p.120.

표 3-9. 2005년도 균특회계 기능별 세출예산

(단위: 억원)

구 분	'04예산(A)	'05예산(B)	증감(B-A)	%
합 계	50,144	54,930	4,786	9.5
○ 농어촌	14,171	14,424	253	1.8
○ SOC	12,615	12,434	△181	△1.4
○ 산업·중소기업 (지역산업진흥)	6,862 (3,565)	8,933 (5,641)	2,071 (2,076)	30.2 (58.2)
○ 인적자원 개발	4,180	4,736	556	13.3
○ 기타(문화관광, 환경 등)	12,316	14,403	2,087	16.9

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부, 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2005, p.120.

2) 분야별 내역

지방자치단체 자율편성 대상사업의 예산은 2005년 기준 3.3조원으로 전년 대비 0.1% 증가하였다. 2005년도 예산에서 나타나는 특징은 그동안 확충된 지역 SOC·농업생산기반정비 등 하드웨어보다 소득원개발, 생활용수

등 주민편의시설에 우선적으로 재원을 배분한 것으로 나타나고 있다(〈표 3-10〉 참조).

낙후지역 개발사업의 예산은 2005년도에 7,000억원 정도로 전년 대비 61% 증가하였다. 이는 도서·접경·개축 등 기존 낙후지역 개발사업 지원과 소도읍 육성사업의 지원대상을 확대(36개에서 43개로)하였으며, 신활력지역(70개 시·군, 2,000억원)의 지역혁신사업을 신규로 지원하였기 때문이다. 정부 계획에 따르면, 신활력지역 지원사업은 기존의 하드웨어(H/W) 위주의 낙후지역 개발사업과 달리 새로운 소득원 창출 등 소프트웨어(S/W), Brain Ware 지원 사업으로서 낙후도에 따라 시·군당 20~30억원 차등지원 할 계획이다(〈표 3-11〉 참조).

그린벨트 및 토지관리 관련 사업은 2005년 예산이 1,720억원으로 전년 대비 8.4% 감소하였다. 이는 개발제한구역(Green Belt) 관련사업에 대해 GB훼손부담금 세입범위 내에서 지원(1,410→1,484억원)한 반면, 토지관리 사업은 실수요를 반영하여 사업비 규모를 축소 조정하였기 때문이다(〈표 3-12〉 참조).

표 3-10. 지자체 자율편성 대상사업 세출예산

(단위: 억원)

구 분	'04예산(A)	'05예산(B)	증감(B-A)	%
합 계	33,291	33,322	31	0.1
· 농어촌 투자	14,083	14,149	66	0.5
- 생산기반 확충	7,690	7,517	△173	△2.2
- 소득원 개발	4,047	4,702	655	16.2
· 지역 SOC 등	19,208	19,173	△35	△0.2
- 국지도	5,347	5,197	△150	△2.8
- 생활용수	1,268	1,435	167	13.2

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부, 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2005, p.121.

표 3-11. 낙후지역 개발사업 세출예산

(단위: 억원)

사업명	'04예산	'05예산	증 감	
				%
합 계	4,313	6,937	2,624	60.8
- 오지개발	1,208	1,100	△108	△8.9
- 도서개발	850	900	50	5.9
- 접경지역 개발	300	400	100	33.3
- 소도읍 육성	(300)	437	순증	-
- 개척지구 개발	1,490	1,602	112	7.5
- 도서식수원 개발	465	498	33	7.1
- 신활력지역	-	2,000	순증	-

* ()안은 증액교부금

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부, 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2005, p.122.

표 3-12. 그린벨트 및 토지관리 세출예산

(단위: 억원)

사업명	'04예산	'05예산	증 감	
				%
계	1,878	1,720	△158	△8.4
- 그린벨트 사업	1,410	1,484	74	5.2
- 토지관리	468	236	△232	△49.2

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부, 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2005, p.122.

지역혁신계정의 2005년도 예산은 1.3조원 정도로 전년 대비 26% 증가하였다. 각 분야별 예산 증가 내역을 보면 지역전략사업 육성 47%, 지역인적자원개발 7.5%, 지역과학기술 확충 260%, 기타사업 4% 정도 증가하였다. 이러한 예산 증가는 정부의 지역혁신체계 구축과 지역별 전략산업 육성을 집중 지원하였기 때문이다. 산업단지 혁신클러스터(산자부 300억원)는

창원, 울산, 구미 등 7개 시범 단위를 선정·지원하였고 지역농업 클러스터(농림부 120억원, 농진청 50억원)와 부천(출판만화), 춘천(애니메이션), 대전(영상), 광주(캐릭터영상) 등 지방문화산업 클러스터 육성을 지원(문광부 150억원)하였다. 4개지역 2단계 및 9개 지역 사업 등 자립형 지방화의 기틀 마련을 위한 지역산업진흥사업을 확대하였으며,('04년 2,345억원 →'05년 3,600억원) 지방대학 혁신역량강화사업(NURI 사업) 예산을 2,200억원에서 2,400억원으로 증액하는 등 지역혁신체계의 인적기반인 지방대학육성을 위한 지원을 확대하였다. 그 밖에도 산학협력중심대학(산자부)사업에 신규로 120억원을 예산반영하고, 산학협력체제 활성화지원(교육부)사업 예산을 300억원에서 450억원으로 증액하였으며 지역과학기술 연구기반조성 지원을 위한 대덕 R&D특구(100억원), 지방과학연구단지 육성 등을 예산에 반영하였다.

표 3-13. 지역혁신계정 사업별 세출예산

(단위: 억원)

구 분	'04예산(A)	'05예산(B)	증감(B-A)	%
합 계	10,222	12,872	2,650	25.9
· 지역전략산업 육성	4,398	6,525	2,077	47.2
- 4개 2단계+9개지역 산업진흥	2,345	3,600	1,255	53.5
- 지역혁신특성화(RIS) 사업	500	650	150	10.0
- 산업단지 클러스터조성(신규)	-	300	300	-
- 지역혁신산업기반구축(신규)	-	300	300	-
· 지역 인적자원 개발	4,405	4,736	331	7.5
- 지방대학 혁신역량 강화	2,200	2,400	200	9.1
- 산학연 협력체제활성화 지원	300	450	150	50.0
· 지역 과학기술 확충	50	180	130	260.0
- 지방과학연구단지 육성	50	80	30	60.0
- 대덕 R&D 특구 육성(신규)	-	100	100	-
· 기타(농업·문화 혁신 등)	1,369	1,431	62	4.5

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부, 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2005, p.123.

3) 대상사업별 예산

2005년도 국가균형발전특별회계는 15개 부처의 사업으로 구성되어 있으며 지역개발계정사업 113개, 지역혁신계정 34개 사업으로 총 147개 사업으로 예산이 편성되어 있다(〈표3-14〉 참조).

지역개발계정사업 중 예산규모가 큰 사업은 국가지원지방도사업(5,197억원), 수해상습지 개선사업(2,234억원), 농업기반조성(2,028억원), 배수개선(2,150억원), 신활력사업(2,000억원), 농어촌 생활환경조성정비(1,916억원), 개발촉진지구 정비(1,602억원), 주거환경개선(1,441억원), 오지종합개발(1,100억원), 재래시장활성화(1,068억원), 재해위험지구정비(1,015억원), 말기반조성(1,002억원) 등이다.

그리고 지역혁신계정사업은 산자부의 4+9사업(3,600억원), 교육인적자원부의 지방대학혁신역량강화(NURI)(2,400억원), 전문대 다양화·특성화(1,680억원) 등이다.

표 3-14. 대상사업별 세출예산

- 지역개발 계정

소 관	대상사업	'05예산 (억원)
		총 계
행자부	소도읍육성	437
	오지종합개발	1,100
	도서종합개발	900
	접경지역지원	400
	신활력사업	2,000

(계 속)

소 관	대상사업	'05예산 (억원)
문화관광부	공공도서관 건립 지원	175
	농어촌공공도서관 건립지원	99
	경주엑스포상징조형물	35
	노인건강문화센터 건립	10
	지방문화원 시설비 지원	10
	문화예술인 기념시설 조성	17
	통영음악당 건립	10
	광주문화중심도시 육성	61
	부산영상도시 육성	400
	관광지 개발	415
	문화관광자원개발	672
	생태녹색관광자원개발	110
	남해관광벨트 개발	295
	유교문화관광 자원화	337
	웰컴센터 설립	20
	컨벤션센터 건립	35
	생활체육공원 조성	220
	노인건강체육시설 조성	9
	지방체육시설 지원	254
	비엔날레 지원	15
공립문화시설건립지원 (문예회관, 박물관, 미술관 등)	534	
산업자원부	청주국제공예비엔날레	13
	귀금속보석산업클러스터	12
	중소유통공동도매물류센터 건립	78
	지역산업마케팅 지원	68
	구미디지털전자산업관	30
	외국인 투자유치	121
	광주디자인비엔날레	20

(계 속)

소 관	대상사업	'05예산 (억원)
농림부	농촌마을종합개발	428
	농어촌생활환경정비	1,916
	녹색농촌체험활동	47
	농촌생활용수개발	471
	농지기반 조성	2,028
	밭기반정비	1,002
	농업생산기반종합정비	133
	일반용수개발	715
	한밭대비 용수개발	118
	국가관리방조제	306
	지방관리방조제	355
	농산물 종합유통센터 건립	81
	농산물 산지유통센터 건립	160
	소비자밀착형직판장 지원	3
	농산물물류표준화	67
	배수개선	2,150
	농공단지 조성	420
	미곡종합처리장 증설	93
	지역특화사업	612
	씨감자생산기반조성	70
환경부	강변여과수 개발	10
	농어촌생활용수개발	969
	도서지역 식수원개발	498
	고도정수처리시설	9
	자연환경보전이용시설	142
	산업단지완충녹지조성사업	25

(계 속)

소 관	대상사업	'05예산 (억원)
건설교통부	백제문화권 도로건설	140
	내포문화권 도로건설	20
	수해상습지 개선사업	2,234
	하도준설사업	535
	국가지원지방도사업	5,197
	민자사업 접속도로	666
	유통단지 진입도로	161
	지방산단 공업용수 건설	160
	국민임대산업단지 기반시설	132
	주거환경개선	1,441
	화물자동차 공영차고지	25
	개발촉진지구지원	1,602
	개발제한구역 주민지원사업	657
	개발제한구역 토지매입비	698
	개발제한구역 관리	129
	토지관리	236
해양수산부	인공어초	409
	수산종묘매입방류	63
	도립수산종묘배양장 지원	12
	토속어류생태보전	20
	어장정화	211
	수산물위판장시설	4
	수산물직매장	19
	수산물도매시장건설	140
	자갈치시장현대화	30
	수산물산지가공시설	19
	수산물가공산업육성	60
	오염해역 준설	107
연안정비사업	174	

(계 속)

소 관	대상사업	'05예산 (억원)
해 양 수산부	지방어항건설	353
	해양관광자원개발	31
	어촌체험관광마을	55
	어촌종합개발	254
문화재청	유교문화관광자원화	136
	남해안 관광벨트	163
	백제역사재현단지조성	75
	지역문화유산개발	59
	무형문화재 전수지원	27
농 촌 진흥청	농촌지도기반조성	147
	농업인건강관리실 설치	27
	농촌전통테마마을조성	20
산림청	목재제품야외전시장	26
	목재집하장시설지원	0.5
	지방수목원 조성	86
	지역산림박물관건립	40
	지역생태숲 조성	80
	묘목생산기반조성	6
	지자체 자연휴양림 조성	103
	지자체 도시숲 조성	108
	산촌종합개발	145
	임도시설	506
중 소 기업청	재래시장 활성화	1,068
	지역신용보증재단보조	156
청소년 위원회	청소년시설확충지원	376
소 방 방재청	재해위험지구정비	1,015

- 지역혁신계정사업

소 관	대상사업	'05예산 (억원)
총 계	34개 사업	12,766
산자부	4개시도전략산업육성 2단계	1,800
	9개지역산업진흥	1,800
	지역혁신산업기반구축	300
	지역기술혁신센터(TIC)	220
	지역협력연구센터육성(RRC)	260
	테크노파크(TP) 조성	200
	지방산업기술혁신	305
	기업지방이전촉진	300
	지역혁신특성화(RIS)사업	650
	지역혁신인력양성	270
	산업단지혁신클러스터추진	300
	산학협력중심대학지원	120
교육부	지방대학혁신역량강화(NURI)	2,400
	산학연협력체제활성화지원	450
	지방연구중심대학육성	100
	전문대 다양화·특성화	1,680
과기부	지방과학연구단지육성	80
	대덕R&D특구육성	100
문광부	지방문화산업기반조성	150
	대구디자인패션산업육성	5
	지역영상미디어센터	20
	지역문화산업연구센터(CRC)	25
	지방대활용지역문화컨설팅지원	5
해수부	해양생물연구센터 설립	35
환경부	지역환경기술센터 운영	64
정통부	소프트타운 활성화 지원	152
	지역소프트웨어지원센터	45
농진청	지역연구기반조성	70
	지역농업클러스터육성	50
중기청	창업보육센터	150
	산학연 공동기술개발	421
	벤처육성촉진지구	100
건교부	지역특성화연구개발	20
농림부	지역농업클러스터	120

3. 운영체계-사업별 운영과 자원배분체계

국가균형발전특별회계는 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전시책을 추진하는 체계로 운영하는 특징을 가지고 있다. 지역개발계정은 사전에 시·도별 예산신청한도를 설정하고, 지역혁신계정은 중앙부처 위주의 사업추진체계를 중앙·지방의 협조체제로 전환하여 운영하고 있다. 그리고 국가균형발전특별회계는 국가재정운영계획, 국가균형발전5개년계획과 예산편성을 유기적으로 연계하여 체계적·안정적인 재정지원을 통해 사업의 효율성을 제고하고자 하고 있다.

여기에서는 국가균형발전특별회계 운영체계의 특징을 사업별 운영방식과 자원배분을 중심으로 살펴보고자 한다.

정부는 2006년부터 국가균형발전특별회계를 4부문으로 특성화하여 발전을 유도하고 있다. 지역개발계정은 지자체 자율편성사업과 균형발전기반 지원사업, 기타사업으로 3분하고 지역혁신 역량강화를 위해 지역혁신계정을 운영할 계획에 있다.

국가균형발전특별회계의 각 계정별, 운영방식별의 사업은 '05년도 기준으로 지자체 자율편성사업 91개 사업, 균형발전기반 지원사업 11개 사업, 기타사업으로 재해예방 등 9개 사업, 지역혁신계정 35개 사업을 지정하고 있다. 2006년도부터 운영계획 중인 국가균형발전특별회계의 각 계정별, 사업 운영방식별 특징을 살펴보면 다음과 같다.

지자체 자율편성사업은 예산편성주체가 지방자치단체로 지방의 자율성을 강조하고 있으며, 자원배분은 광역자치단체에 대하여 공식에 의해 재원을 배분하는 특징을 가지고 있으며 지역 SOC, 관광자원 개발 등 지역개발지원 사업을 대상으로 하고 있다.

균형발전기반 지원사업은 도서, 오지, 접경, 농·산어촌 개발 등 낙후지역 개발 등 국가균형발전에 중점을 두고 있으며 재원은 시·군단위에 배분되는

특징을 가지고 있다.

지역개발계정 중 기타사업은 그린벨트관리 및 재해예방관련 사업에 대하여 중앙부처에서 사업별로 예산을 편성하여 지원하는 특징을 가지고 있다.

지역혁신계정은 지방자치단체의 사업신청에 대하여 중앙부처에서 심사하여 사업별로 재원을 배분하는 특징을 가지고 있으며 9개 지역 산업진흥, 4개 시도 지역산업 2단계사업, 누리(NURI) 사업 등을 지원하는 계정이다.

이상을 종합하여 국가균형발전특별회계의 계정별 운영 및 재원배분체계와 운영방식별 대상사업을 정리하면 <표 3-15>, <표 3-16>과 같다.

표 3-15. 계정별 운영 및 재원배분 체계

구 분	지역개발계정			지역혁신계정
	지자체 자율편성사업	균형발전기반 지원사업	기타 사업	
중점목표	지역개발지원	낙후지역등개발	국가정책목표	지역혁신역량강화
· 특징	자율	균형	정책목표	경쟁
· 배분 단위	광역단체(시·도)	기초단체(시·군)	사업단위	사업단위
· 편성주체	지자체	지자체	중앙부처	중앙부처
· 방식	모델적용(총액배분)	내역편성(총액배분)	내역편성	내역편성
'05예산	2.6조원(91개사업)	1.0조원(11개사업)	0.6조원(9개사업)	1.3조원(35개사업)
주요 사업 예시	· 지역SOC, 관 광자원개발 등	· 도서, 오지, 접경 농산어촌개발 등	· 재해예방 및 G.B 관리 관련사업	· 4+9지역산업진 흥, NURI사업 등

자료: 기획예산처, 국가균형발전특별회계 '06년도 예산안 편성 추가지침, 2005, p.1.

표 3-16. 균특회계 대상사업 목록

- 지역개발사업계정

구분	소관	사업명	
자율 편성 사업 (시·도 한도 사업)	농림부	배수개선, 농업생산기반종합정비, 발기반정비, 한발대비용수개발, 농지기반조성(대구회, 기계화장작로), 일반용수개발, (소규모, 지표수), 지역특화사업, 미곡종합처리장증설, 농산물종합유통센터건설, 농산물물류표준화, 농산물산지유통센터건립, 소비자밀착형직판장지원, 씨감자생산기반조성, 농공단지조성, 농촌생활용수개발, 농촌지역개발(녹색농촌체험활동)	
	건교부	지방산업단지공업용수건설, 주거환경개선, 백제문화권도로건설, 내포문화권도로건설, 국민임대산업단지기반시설, 국가지원지방도, 민자유치건설보조, 유통단지진입도로, 화물자동차공영차고지	
	문광부	공립문화시설건립지원, 경주엑스포상징조형물건립, 농어촌공공도서관건립, 광주문화중심도시조성, 문화예술인기납시설조성(지역문화관), 비엔날레지원, 지방문화원시설비지원, 통영음악당건립, 부산영상도시육성, 관광지개발, 문화관광자원개발, 생태녹색관광자원개발, 남해안관광벨트, 유교문화관광자원화, 웰컴센터건립, 컨벤션센터건립, 청소년시설지원, 생활체육공원조성, 지방체육시설지원	
	산자부	청주국제공예비엔날레, 귀금속보석산업클러스터, 광주디자인비엔날레, 지역산업마케팅지원, 중소유통공동매물류센터건립, 외국인투자유치, 구미디지털전자산업관	
	환경부	강변어과수개발, 고도정수처리시설, 농어촌생활용수개발, 자연환경보전이용시설, 산업단지완충녹지조성	
	해수부	어장정화(특별관리어장정화, 양식어장정화, 적조방제), 토속어류생태보전, 인공어초(어초어장관리, 인공어초시설, 해중립조성), 수산종묘매입방류, 도립수산종묘배양장지원, 수산물위관장시설, 수산물직매장, 수산물도매시장건설, 수산물산지가공시설, 자갈치시장현대화, 어촌체험관광마을, 수산물가공산업육성, 오염해역준설, 연안정비사업, 해양관광자원개발, 지방어항건설	
	문화재청	유교문화관광자원화, 남해관광벨트, 백제역사재현단지조성, 지역문화유산개발, 무형문화재전수지원	
	농진청	농촌지도기반조성, 농업인건강관리시설치, 농촌전통테마마을조성	
	산림청	묘목생산기반조성	
	환경부	목재제품야외전시장, 산림조항목재집하장시설, 자연휴양림조성, 도시숲조성, 수목원조성, 산림박물관건립, 생태숲조성, 임도시설	
	중기청	제재시장활성화, 지역신용보증재단보조	
	균형 발전 기반 지원 사업 (시·군 한도 사업)	행자부	소도읍육성, 오지종합개발, 도서종합개발, 접경지역지원, 신활력지역지원
	농림부	농촌마을종합개발, 농어촌생활환경정비	
건교부	개발촉진지구지원		
환경부	도서지역식수원개발		
해수부	어촌종합개발		
산림청	산촌종합개발		
기타 사업 (재해예 방및GB 관련 사업)	농림부	국가관리방조제, 지방관리방조제	
건교부	수해상습지개선, 하도준설, 개발제한구역관리, 개발제한구역토지매입비		
건교부	개발제한구역주민지원사업, 토지관리		
방재청	재해위험지구정비		

- 지역혁신계정

소 관	사 업 명
농림부	지역농업클러스터활성화
건교부	지역특성화연구개발
문광부	지방대활용지역문화컨설팅, 지역특성화연구개발, 지방문화산업기반조성, 대구디자인패션산업육성, 지역문화산업연구센터지원, 지역영상미디어센터
산자부	테크노파크조성, 지역기술혁신센터, 산학협력중심대학지원, 산업단지혁신클러스터, 지방기술혁신산업, 9개지역산업진흥, 4개시도지역산업2단계, 지역혁신특성화시범사업, 기업지방이전촉진, 지역혁신산업기반구축
환경부	지역환경기술센터
해수부	해양생물연구센터
교육부	산학연협력체제활성화, 지방연구중심대학육성, 지방대학혁신역량강화, 전문대특성화
과기부	지방과학연구단지육성, 대덕R&D특구육성
정통부	지역SW지원센터운영, 소프트타운활성화지원
농진청	지역연구기반조성, 지역농업클러스터육성
중기청	벤처기업촉진지구육성, 창업보육센터건립, 산학연공동기술개발

지역개발사업계정 대상사업에 대한 예산신청의 특징은 다음과 같다. 시·도 자율편성사업은 시·도지사가 시·도별 예산신청 한도내에서 투자 우선순위를 종합 조정하여 예산을 신청한다. 사업시행주체가 시·군·구인 사업에 대하여는 '06년도부터는 시·도지사가 시·군·구의 장과의 협의를 통해 원칙적으로 시·군·구별로 지출한도를 부여하는 방안을 도입 추진하고 있다. 다시 말해 기획예산처가 각 시·도에 예산신청한도액을 부여하고, 각 시·도는 해당 지역 내 각 시·군·군에 예산신청한도액을 부여하여 예산을 편성하도록 하는 것이다.

균형발전기반 지원사업은 해당 시·군·구의 장이 사업별 신청한도에 따라 시·도지사에게 예산신청서를 제출하고 시·도지사는 이를 조정하지 않고 종합하여 예산을 신청한다. 이는 기획예산처가 각 시·군에 사업별 신청한도액을 부여하여 예산신청을 하도록 하고 있다.

기타사업(재해예방 등)에 대하여는 시·도지사가 기초자치단체의 장의 의견을 반영하여 예산을 신청하면 각 부처에서 조정하여 예산을 배분한다. 여

기서는 지방자치단체가 예산신청 한 것을 부처별 예산신청한도액의 범위내에서 조정하여 배분한다.

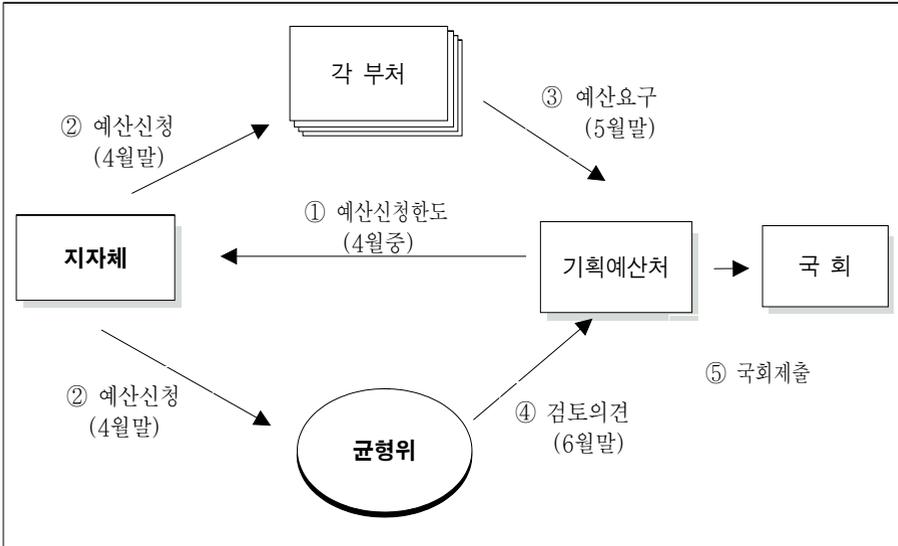
지역혁신계정은 시·도지사가 기초자치단체의 장의 의견을 반영하여 예산을 신청하면 각 부처에서 조정하여 예산을 배분한다.

4. 예산편성 및 사업평가 체계

국가균형발전특별회계의 예산운영은 지방자치단체의 지역혁신발전계획과 중앙부처의 부문별 계획을 기초로 5년 단위의 계획을 수립하면서 그것을 단년도 예산편성과 연계시키고 있다.

지역개발사업계정은 사전에 설정된 시·도별 예산신청 한도의 범위에서 자율편성을 하는 방식(top-down 방식)을 취하고 있다. 기획예산처는 시·도 협의(균형위 주관)를 거쳐 시·도별 예산신청 한도를 결정, 시달(4월 중)하고, 시·도는 신청한도 내에서 해당 지역혁신협의회를 통해 시·군·구의 장의 의견을 수렴하여 계정별 예산신청사업의 우선순위를 명시한 예산신청서를 작성, 관계 중앙행정기관의 장 및 국가균형발전위원회에 제출한다. 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 신청(안)에 대해 국가정책과의 정합성·중복성을 점검하고 해당 검토의견을 첨부하여 기획예산처에 예산을 요구한다. 기획예산처는 각 주무부처 및 국가균형발전위원회의 검토의견과 지방자치단체와 협의·보완한 내용을 토대로 예산안을 편성 국회에 제출한다(〈그림 3-3〉 참조).

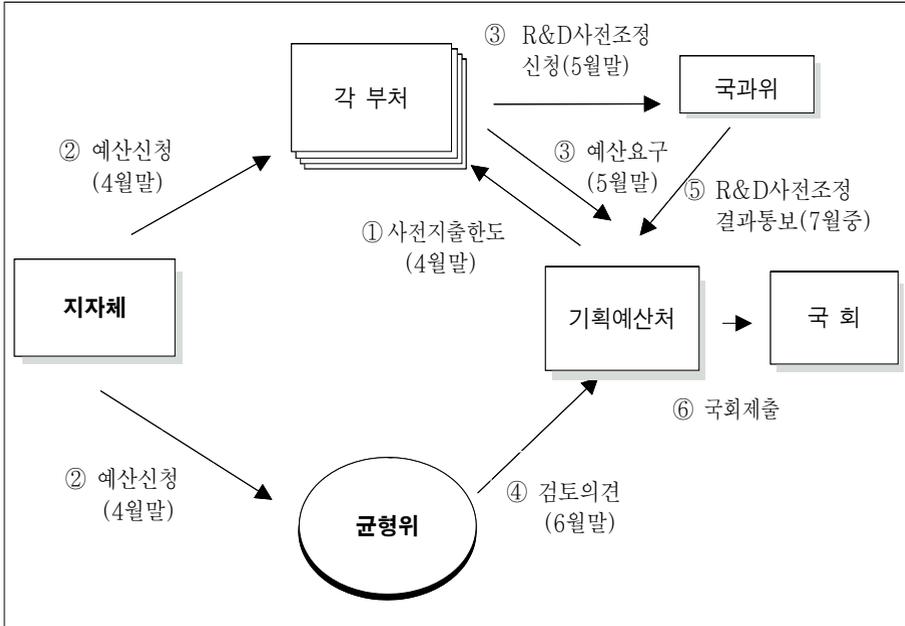
그림 3-3. 지역개발계정 예산편성절차



자료: 기획예산처

지역혁신계정은 부처별 총액배분 자율편성(Top-down)을 한다. 기획예산처는 부처별 사전 지출한도를 결정하여 시달(4월 말)하고, 지방자치단체는 자체 지역혁신발전계획을 토대로 소관 부처 및 국가균형발전위원회에 예산신청을 한다. 각 부처는 자기 한도 내에서 지방자치단체의 예산신청(자치단체는 자체 지역혁신발전계획을 토대로 소관 부처에 예산을 신청함)을 기초로 기획예산처에 예산요구를 하며 R&D예산의 경우 국가과학기술위원회의 사전조정 신청을 한다. 그리고 기획예산처는 각 부처의 예산요구에 대하여 국가균형발전위원회 의견, 국가과학기술위원회 조정의견 등을 토대로 예산안을 확정하여 국회에 제출한다(〈그림 3-4〉 참조).

그림 3-4. 지역혁신계정 예산편성절차



자료: 기획예산처

현재 국가균형발전특별회계사업은 투명성, 책임성, 실효성을 높일 목적으로 관련 평가체계를 구축하고 있다. 평가시스템은 각 단계별 평가방식을 취하며, 크게 사전평가(예산 신청서에 대한 검토)와 사후평가(연차별 시행계획의 실적 평가)로 구분된다. 사전평가는 매년 5~6월에 자치단체가 제출하는 예산신청서를 주로 검토하는 것을 의미하고, 사후평가는 매년 3~4월에 자치단체와 부처가 제출하는 전년도 시행계획 추진실적을 평가하는 것을 의미한다. 평가 결과 우수한 자치단체에 대하여는 일종의 인센티브를 제공하는 계획을 갖고 있다.

앞서 보조금 이론 면에서 국가균형발전특별회계를 국고보조금제도와 동일한 특정보조금(specific grant)으로 규정하였지만, 예산집행 면에서 보면 국가균형발전특별회계사업은 기존의 국고보조금보다 많은 융통성과 탄력

성을 부여하고 있는 것은 사실이다. 국가균형발전특별회계는 일반 국고보조금과 달리 소관 부처별 세출예산 총액의 일정 범위 내에서 사실상 자율적인 전용이 가능토록 허용하고 있다.⁸⁾

아울러 국고보조금법의 적용에 대해 일부 예외(배제)적 사항을 제시함으로써 지방의 편이와 효율성 제고 측면을 고려하고 있다. 보조금 교부조건 부과 및 교부결정 취소 등 부처의 사전통제를 최소화하고 사후 정산제(사업비 확정 후 집행 잔액 반납) 적용을 배제하고 있다. 반면, 보조사업의 수행상황 보고, 실적보고, 법령위반 및 허위·부정 시 교부 결정취소 등 최소한의 통제장치는 현행대로 유지하고 있다(〈표 3-17〉, 〈표 3-18〉 참조).

8) 국가균형발전특별회계는 현행 방식에 의하면 소관 부처와 기획예산처 협의 하에 전용이 가능(예산회계법 제37조)하며, 현행 보조금의 경우 원칙적으로 전용이 불가하다. 사업비 총액의 일정 범위 내 전용의 경우 예외적인 상황을 제외하고 소관 부처가 사실상 자치단체의 전용 요청을 그대로 승인하도록 규정하고 있다. 아울러 예산의 이월범위를 확대하고 있다. 현재는 명시·사고이월인 경우에 한해 예산 이월이 가능하지만(예산회계법 제38조 제1항), 균특회계법에서는 명시·사고이월 외에도 단위사업비 총액의 100분의 20 범위 내에서 이월 사용이 허용되어 사업비 집행 잔액의 이월도 가능해졌다.

표 3-17. 국가균형발전특별회계 보조사업의 예산과정

	종 전 (각 부처 주도)	개 선 (지자체 주도)
예산 신청	- 지자체는 우선순위 고려 없이 각 부처 사업별로 최대한 예산신청 → 지자체 우선순위 미반영	- 지자체별 예산신청한도 및 자체재원 능력을 고려하여 필요 사업 신청 → 지자체 우선순위 반영
예산요구·편성	- 각 부처 및 예산처는 가용재원 범위 내에서 삭감·조정에 치중 → 지역발전전략 반영 미흡	- 예산신청 한도 내 사업은 부처·균형위의 이견이 없는 한 지자체 신청안을 존중 편성 → 지역발전전략 중점 반영
예산 집행	- 부처가 지자체별 예산교부액을 재조정 - 사후 정산제 적용, 전용 제한 → 안정적·신축적 사업집행 제약	- 국회 예산확정과 함께 지자체별 예산교부액도 사실상 확정 - 사후 정산제 적용 배제, 전용범위 확대 → 자율적·안정적 사업 추진가능

자료: 기획예산처

표 3-18. 지역혁신사업계정(R&D관련 출연사업)

	종 전 (지자체 비참여)	개 선 (지자체 참여)
예산 신청	- 대학·연구소가 자체 선호에 따라 부처에 직접 신청 → 지자체의 참여 기회 미비로 지역 우선순위 및 지역특성화 곤란	- 지자체가 지역혁신협의회를 중심으로 지역 우선순위를 고려하여 예산 신청 → 지역 투자 우선순위 및 지역특성화 전략 반영
예산 집행	- 예산확정후 집행단계에서 사후 공모를 통해 사업 확정 → 단기간내 연구계획수립·평가·선정 등 공모절차 등으로 사업추진 지연 및 연구기간 부족 초래	- 국회 예산확정과 동시에 지자체별 예산 배분 내역 확정 ※ 집행단계에서 지자체의 신축성 있는 사업 추진 → 지자체 수요에 부응한 치밀한 사업 계획을 사전 수립하여 효율적 재정집행 가능

자료: 기획예산처

5. 자원배분방식

국가균형발전특별회계사업은 국고보조사업과 유사하게 지방비 부담제도(matching fund system)를 채택하고 있고, 지방비부담 수준을 결정하는 기준보조율은 사업유형별로 다양하다.

현행 균특회계사업의 기준보조율은 20%~100%의 다단계로 매우 복잡하게 구성되어 있는 동시에 국가가 임의로 결정할 수 있는 경우가 많은 등 여러 면에서 불합리한 보조율 체계를 가지고 있다. 정액보조를 포함하여 보조율의 종류가 20개 내외로 복잡하다. 그리고 지역혁신계정의 사업들은 대부분 보조율이 정해져 있지 않은 상황이다.

국가균형발전특별회계의 지방에 대한 자원배분은 국고보조사업의 기준보조율 체제로 운영되고 있다. '05년의 경우, 과거 3년간 배분을 고려하여 배분하고 '06년도 부터는 지역개발계정 자율편성사업을 대상으로 일정한 공식에 의해 배분하려고 하고 있다. 자원배분은 기본요소(인구 및 면적)와 낙후도 요소(주민세소득할, 노령인구 비율, 재정력지수 등)를 고려하고 있다.

국가균형발전특별회계 사업의 주요 기준보조율을 살펴보면, 기준보조율 50%사업이 전체의 39.4%를 차지하고 그 다음이 정액사업, 80% 보조율 사업(9.8%), 70% 보조율 사업(9.0%), 30% 보조율사업(9.0%), 기타의 순으로 나타나고 있다(〈표 3-19〉, 〈표 3-20〉, 〈표 3-21〉 참조).

표 3-19. 국가균형발전특별회계 사업의 기준보조율 유형

기준보조율(%)	보조사업 수
30	12 (9.1%)
40	2 (1.5%)
50	52 (39.4%)
60	5 (3.8%)
70	12 (9.1%)
80	13 (9.8%)
90	1 (0.8%)
100	5 (3.8%)
정액보조	21 (15.9%)
기 타	9 (6.8%)
합 계	132 (100%)

주: 기타에는 중앙정부가 직접 지원하는 것으로 30~50%, 70~85%, 70~30%, 100~30%, 70~100% 등이 있음

표 3-20. 국가균형발전특별회계 대상사업의 기준보조율

기준 보조율	대 상 사 업
30	화훼수출단지조성, 화물자동차공영차고지, 문화예술인기념시설조성, 지방문화원시설비지원, 중소유통공동도매물류센터건립, 수산물위관장시설, 수산물직판장, 수산물산지가공시설
20-30	공립문화시설건립지원
20-50	수산물가공산업육성
30-40	미곡종합처리장증설
30-50	농산물산지유통센터건립, 자연환경보전이용시설
30-70	지역문화유산개발, 묘목생산기반조성
40	지역산업마케팅지원, 산업조합목적집하장시설, 지역신용보증재단보조
40-75	외국인투자유치

(계 속)

기준 보조율(%)	대 상 사 업
50	지방행정정보화, 지역특화사업보조, 농산물종합유통센터건설, 농산물물류표준화, 소비자밀착형직판장지원, 씨감자생산기반조성, 일반경지정리, 지역농업클러스터활성화(농림부, 혁신), 주거환경개선지원, 유통단지진입도로, 저상버스도입보조, 관광지개발, 문화관광자원개발, 생태녹색관광자원개발, 남해안관광벨트, 유교문화관광자원화(문광부), 웰컴센터건립, 생활체육공원조성, 노인건강체육시설조성, 지방체육시설, 지방대활용지역문화컨설팅, 지방문화산업기반조성, 대구디자인패션산업육성, 지역영상미디어센터, 귀금속보석산업클러스트, 기업지방이전촉진, 강변여과수개발사업, 고도정수처리시설, 토속어류생태보전, 도립수산물종묘배양장지원, 어촌체험관광마을, 연안정비사업, 해양관광자원개발, 지역특산어류전시관, 수산물유통센터, 해양생물연구센터설립, 대덕R&D특구육성, 백제역사재현단지조성, 무형문화재전수지원, 농촌지도기반조성, 농업인건강관리시설, 농촌진흥테마마을조성, 지역연구기반조성, 지역농업클러스트육성(농진청, 혁신), 목재제품야외전시장, 도시숲조성, 수목원조성, 산림박물관건립, 생태숲조성, 벤처기업촉진지구육성
50-70	유교문화관광자원화(문화재청), 남해안관광벨트, 자연휴양림조성
50-80	농촌지역개발, 어장정화사업
50-100	일반용수개발
60	수해상습지개선, 하도준설, 재래시장활성화, 재해위험지구정비
60-70	9개지역산업진흥, 4개시도지역산업2단계
70	오지종합개발, 도서종합개발, 접경지역지원, 지역관리방조제, 김치종합센터육성, 개발제한구역주민지원, 도서지역식수원개발, 수산종묘매입방류, 수산물도매시장건설, 오염해역준설, 산촌개발
70-88	청소년시설지원
80	발기반정비, 한밭대비용수개발, 농지기반조성, 농촌생활용수개발, 농어촌공공도서관건립, 농어촌생활용수개발, 인공어초, 어촌종합개발, 지방어항건설, 입도시설
90	농업생산기반종합정비
100	배수개선, 국가관리방조제, 지방산업단지공업용수건설, 백제문화권도로건설, 개발촉진지구조성
정액	소도읍육성, 신활력지역지원, 농공단지조성, 개발제한구역관리, 내포문화권도로건설, 국민임대산업단지기반시설조성, 국가지원지방도건설, 민자유치건설보조, 경주세계문화엑스포기념상징조형, 노인건강문화시설조성, 광주문화중심도시조성, 부산비엔날레지원, 광주비엔날레지원, 통영음악당건립, 부산영상도시육성, 컨벤션센터건립, 광주야외음악당건립, 동해야외음악당건립, 관광숙박문화단지조성, 광주종합전시장건립, 광주디자인비엔날레지원사업, 청주국제공예비엔날레지원사업, 구미디지털전자산업관, 산업단지완충녹지조성, 자갈치시장현대화
미정	개발제한구역토지매입비, 토지관리, 지역특성화연구개발, 지역문화산업연구센터지원, 테크노파크조성, 지역기술혁신센터, 지역인력양성, 산학협력중심대학지원, 산업단지혁신클러스트, 지방기술혁신산업, 지역협력연구센터육성, 지역혁신특성화시범사업, 지역혁신산업기반구축, 지역환경기술센터, 산학협력체계활성화, 지역대학우수과학자지원, 지방연구중심대학육성, 지방대학혁신역량강화, 전문대학성화, 지방과학기술혁신사업, 지역협력연구센터육성, 지역대학우수과학자지원, 지역SW지원센터운영, 스포츠타운활성화지원, 창업보육센터건립, 산학연공동기술개발

주: 국고보조사업 기준보조율에 근거하여 정리한 것임

표 3-21. 국가균형발전특별회계 대상사업 규모(2005년 예산기준)

규 모	대 상 사 업
예산 없음 (’05년도)	일반경지정리, 광주야외음악당건립, 동해야외공연장건립, 관광속박문화단지조성, 지역특산어류전시관, 수산물유통센터, 지역협력연구센터육성, 지역대학우수과학자지원 <8개 사업>
1억원 미만	산림조합목재집하장시설 <1개 사업>
1억원-10억원	소비지밀착형직판장지원, 지방문화원시설비지원, 노인건강체육시설조성, 지방대 활용지역문화컨설팅, 대구디자인패션산업육성, 고도정수처리시설, 수산물위판장 시설, 묘목생산기반조성 <9개 사업>
10억원-20억원	화훼수출단지조성, 노인건강문화시설지원, 문화예술인기념시설지원, 비엔날레지원, 통영음악당건립, 청주국제공예비엔날레, 귀금속보석산업클러스트, 강변여과수개발사업, 도립수산물묘배양장지원, 수산물직판장, 수산물산지가공시설 <11개 사업>
20억원-50억원	김치종합센터육성, 내포문화권도로건설, 화물자동차공영차고지, 지역특성화연구개발, 경주엑스포상징조형물건립, 웰컴센터건립, 컨벤션센터건립, 지역문화산업연구센터지원, 광주비엔날레지원, 구미디지털전자산업관, 산업단지완충녹지조성, 토속어류생태보전, 자갈치시장현대화, 해양관광자원개발, 해양생물연구센터설립, 무형문화재전수지원, 농업인건강관리시설치, 농촌전통테마마을조성, 목재제품야외전시장, 산림박물관건립 <20개 사업>
50억원-100억원	저상버스도입보조 외 15개 사업
100억원-200억원	지방행정정보화 외 31개 사업
200억원-500억원	소도읍육성 외 30개 사업
500억원-1,000억원	도서종합개발 외 11개 사업
1,000억원-2,000억원	오지종합개발, 발기반정비, 개발촉진지구지원, 9개지역산업진흥, 4개시도지역산업2단계, 전문대특성화, 재래시장활성화, 재해위험지구정비<9개 사업>
2,000억원-5,000억원	신활력지역지원, 배수개선, 농지기반조성, 수해상습지개선, 지방대학혁신역량강화
5,000억원 이상	국가지원지방도

국가균형발전특별회계 사업의 기준보조율은 대상사업별로 결정되고 있지만 단위사업의 범위·내용 면에서 차이가 크다. 예컨대, ‘도서종합개발’은 하나의 단위사업으로 분류되지만, ‘도서종합개발’사업 속에는 특성이 다른 다양한 하위사업이 포함될 수 있다(<표 3-22> 참조).

표 3-22. 국고보조사업 분야별 기준보조율의 실태

기준 보조율	농림어업분야	환경분야	보건복지분야	문화관광분야	건설교통분야
정액	가축방역 농공단지조성 지원	하수처리장 이차보전 천연가스자동차 보전금 외 4개 사업	-	문화의집 운영지원 문화관광축제지 원 외 18개 사업	개발제한구역관 리비지원 벽지버스노선소 실보상지원 외6개사업
100%	국가관리방조제 개보수의 8개 농업용수개발 (암반층)	-	공익근무요원인 건비 외3개	-	제주도개발사업 특별회계지원외 2개
80%	농업생산기반정 비사업 외5개 기타: 농업생산 기반종합 정비사업 (90%)	-	공공의료기반확 충 외1개 기타: 일시구호 노숙자보호 (85%)	-	-
70%	농수산물물류센 터건설 외 3개 농업용수개발 (충적층)	도서지역 식수원개발	결핵환자보호 시설운영	전국체육대회운 영보조 외5개 기타: 우리문화 한아름교육 (75%)	-
50%	농산물물류표준 화 외 5개 기타: 지역특화 작업(50-70%)	음식물쓰레기공 동처리시설설치 외 11개 기타: 오수처리 시설설치지원 (60%)	아동시설기능보 강 외 12개 기타: 장애인 보호시설(50-7 0) 외 6개	관광지개발 외 31개 기타: 남도국악단일본 공연지원 (2/3)	광역도로건설지 원 외 3개 기타: 수해상습 지개선사업 (2/3)
30%	농업인자녀학자 금지원 외 6개 기타: 농산물공 관장건설(40%)	쓰레기매립시설 설치 외 4개 기타: 농공단지 폐수종말 처리시설 (30-70%)	재가장애인보호 기타: 여성복지 시설기능보강 (30-50%)	공립박물관건립 지원 외 6개 기타: 전통사찰 정비 및 보존사업지원 (40%)	버스공영차고지 건설지원 기타: 도시철도 건설보조 (40-50%)
30% 이하	농산물산지유통 센터건설 외 6개 기타: 농산물유통시설 보완 (20-70%)	-	사회복지관운영 (20%) 보육사업 (15-50%)	공공도서관건립 운영지원 (20-50%)	수도권환승주차 장건설지원 (25%)

동일한 부처에서 실시하는 사업 가운데서도 사업의 유사·중복현상과 상이한 보조율을 적용하는 현상이 나타나고 있다. 예를 들면, 농진청의 지역농업클러스터 관련 사업, 문광부와 문화재청의 유교문화관광자원화 관련 사업 등이다. 국가균형발전특별회계사업이 안고 있는 불합리한 보조율 체계는 근본적으로 기존 국고보조사업의 기준보조율 구분 기준이 불명확하고 불합리한 데서 기인하고 있다. 국가균형발전특별회계사업은 원래 각 부처에서 분산·추진되던 국고보조 지역개발사업을 대부분 이관받은 것으로 구성되어서 기존의 국고보조율을 대체로 답습하여 채택하고 있다.

현행 국고보조사업의 기준보조율을 살펴보면, 유사사업간에도 서로 다른 보조율이 적용되는 등 기준보조율의 설정에 객관성과 논리성이 결여되어 있다. 현재 기준보조율은 100%, 70%, 50%, 30%로 규정되어 있으나 실제로는 15%~100% 범위 내에서 애매하게 적용되고 있다. 특히, 기준보조율이 20%~70%로 책정되어 있는 경우에는 보조율의 적용이 매우 애매한 실정이다. 현실적으로 이와 같은 사례가 적지 않아 기준보조율의 적용 면에서 일관성과 객관성 그리고 합리성이 결여되어 있다.

제2절 국가균형발전특별회계의 문제와 한계점

국가균형발전특별회계는 여러 부처에서 분산 추진되어 온 지역균형개발 사업들을 별도의 특별회계를 신설하여 보다 효과적으로 관리하고자 하는 정책 목적을 갖고 도입되었지만, 지역간 균형발전을 도모하고 지방분권을 적극적으로 뒷받침하는 재정제도로서 그 문제와 한계를 노정하고 있다.

첫째, 국가균형발전특별회계는 보조금제도의 특성 면에서 기존의 국고보

조사업과 큰 차이를 보이지 못하는 등 정체성 문제를 노정하고 있다. 보조사업의 유형, 자금의 사용용도 지정, 자금배분, 지방비 부담방식 등의 측면에서 국가균형발전특별회계는 기존의 국고보조금제도와 본질적인 차이를 나타내지 못하고 있다.

둘째, 국가균형발전특별회계는 지역선호사업을 배려하고 객관적인 배분공식을 토대로 자금을 배분하는 등 지방에 상당한 자율성을 부여하는 포괄보조금제도를 모델로 구상하였으나 실제, 실시과정에서는 그러하지 못하고 있다. 지역선호사업의 경우 사업신청과 최종 결정 사이에 상당한 괴리현상이 나타나고 있다. 시·도별 한도와 시·도에 속한 기초자치단체간의 사업배정 경쟁으로 인하여 지역선호사업의 채택 비율이 낮다. 아울러 각 자치단체가 선호하여 신청하는 사업의 규모가 다양할 뿐 아니라 개별 사업이 지니는 불가분성으로 인해 사업선정 과정에서 자금의 적정 안배가 사실상 불가능하다. 예컨대, 120억원의 균특회계자금이 3개 기초자치단체에 배분되는 경우를 상정할 때(A 단체의 지역우선순위 사업 : ① 50억원 사업, ② 50억원 사업, ③ 20억원 사업 ; B 단체의 지역우선순위 사업 : ① 70억원 사업, ② 40억원 사업, ③ 10억원 사업 ; C 단체 지역우선순위 사업 : ① 20억원 사업, ② 20억원 사업 ③~⑧ 10억원 사업을 각각 가정함), A, B 단체의 최선호 사업은 채택될 가능성이 낮은 반면 C 단체의 경우 지역우선순위 사업이 채택될 가능성이 높다. 지방의 선호사업과 자율성을 극대화 시키는 내부장치를 갖고 있지 못하다.

셋째, 균특회계사업 속에는 국고보조사업과 마찬가지로 소규모 단위사업들이 많이 포함되어 있고 특히, 각 사업의 운영에 있어서 부처의 관리영역이 분할되어 있다. 국가균형발전특별회계는 지역발전 관련 재원을 하나의 특별회계로 통합시켜 보조사업의 효과를 높일 목적으로 도입되었지만, 실제로는 각 부처 단위 부처가 중심이 되어 대상사업을 분할, 관리하는 시스템이 작동되고 있다. 이러한 상태에서 부처간(사업간) 조정, 나아가 지역개발계정과

지역혁신계정간의 조정은 쉽지 않을 것이 예상되어 부처 이기주의 및 할거주의의 관행이 유지될 가능성이 높다.

넷째, 지방자치단체의 입장에서 예산신청 단계부터 자금 확정단계에 이르기까지 직접 상대해야 할 중앙부서가 국고보조사업보다 더 많아 경우에 따라서는 행정의 비효율성과 관료주의의 폐해가 나타날 수도 있다.

다섯째, 국가균형발전특별회계는 재원의 규모면에서 상대적으로 빈약할 뿐 아니라 재원의 안정성 측면에서도 다소 불안정한 요인을 안고 있다. 국가균형발전과 지방분권을 중추적으로 지원하는 재정수단으로서 5.5조원 규모는 상대적으로 빈약한 규모이다. 주세 등 균특회계의 기간 재원들을 살펴보면 중장기적으로 안정성이 담보되는 재원이 아니다.

여섯째, 국가균형발전특별회계는 특별회계 내부의 두 사업계정(지역개발계정, 지역혁신계정)을 연계시키는 제도적 장치를 갖고 있지 않을 뿐 아니라 양자간에 정책 목표 면에서 상충되는 현상이 관측된다. 사업의 특징, 목적, 재원 및 운영방식, 재정 및 지역경제 파급효과 등에서 상당한 차이가 존재한다. 그리고 효율성 목표(지역혁신계정)와 형평성 목표(지역개발계정)의 조화 곤란하다.

일곱째, 국가균형발전특별회계는 다른 지방재정제도(지방세, 지방교부세, 국고보조금 등)와의 연계 고리를 확보하지 못하고 있다. 국가자원의 안배기능을 담당하는 국고보조사업이나 재정의 형평화를 목적으로 하는 지방교부세제도와 상호 보완적인 장치와 수단을 확보하지 못하고 있다. 특히, 지방재정의 수평적 형평화 기능을 담당하는 지방교부세제도와 배분과정, 사후 조정 등의 차원에서 연계시스템을 갖지 못하는 것은 국가재정자원의 거시 관리 면에서 문제를 노정하는 것이라 할 수 있다. 다만, 2006년도부터 일부 균특회계사업의 배분에 있어서 재정력지수와 인구수 등을 고려하는 것으로 결정되어서 지방교부세와 부분적인 연계가 이루어질 것으로 예상된다.

종합적으로, 국가균형발전특별회계는 충분한 도입 준비과정을 갖지 못하

고 상대적으로 급히 도입된 관계로 재원조달, 운영방식, 이해당사자간의 공감대 구축, 정책목적 달성방식, 파급효과 등의 측면에서 적지 않은 문제와 한계를 노정하고 있다.

제3절 설문조사 결과의 분석

1. 설문조사 개요

설문조사는 국가균형발전특별회계 운영의 초기년도로 각종 통계 및 사례 수집의 한계를 극복하기 위한 일환으로 시행하였으며 국가균형발전특별회계의 제도 및 운영과 관련한 기본적인 사항을 중심으로 이루어졌다.⁹⁾ 국가균형발전특별회계의 운영이 1년도 지나지 않은 상태에서 이루어진 점에서 설문조사의 신뢰도에 약간의 한계는 있으나 이를 보완하기 위하여 지방자치단체 담당자를 중심으로 쟁점사항에 대하여는 의견조사를 병행하였다.

국가균형발전특별회의 설치·운영에 대하여 지방자치단체 공무원을 대상으로 1) 도입목적 및 취지, 2) 재정적 위상, 3) 대상사업 및 유형화, 4) 재원조달, 5) 재원배분 방식, 6) 지방비부담, 기준보조율, 차등보조율, 7) 운영체계, 8) 기타사항으로 구분하여 38개 문항을 설문하였다. 설문문항은 국

9) 국가균형발전특별회계의 문제점과 한계를 파악하기 위하여 250개 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였으며 그 결과는 제2장 제2절에 포함하여 기술하여야 하나 본 연구에서는 별도의 제3절로 분리하여 기술하고자 한다. 설문분석은 기간내에 회수된 설문응답 중 완성도가 있는 응답설문인 100여부를 대상으로 분석하였다. 설문과정에서 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하지 않았으며, 지방자치단체의 재정력 등의 특성을 구분하여 분석할 수 있는 방법을 채택하지는 못하였다. 또한 중앙부처를 고려하지 못한 점도 있다.

가균형발전특별회계 관련 주요 분야를 구분하여 5개 내외의 설문문항으로 구성하였다.

표 3-23. 국고보조사업 분야별 기준보조율의 실태

구 분	문 항 수
1. 도입목적 및 취지 분야	5개 문항
2. 위상 분야	5개 문항
3. 대상사업 및 유형화	5개 문항
4. 재원조달 및 재원배분	5개 문항
5. 지방비부담, 기준보조율, 차등보조율 분야	9개 문항
6. 운영체계 분야	5개 문항
7. 기타	4개 문항

2. 설문분석 결과

가. 도입목적 및 취지 분야

국가균형발전특별회계는 도입초기 년도로 제도적 정착이 이루어지지 않은 상태이기 때문에 지방에 긍정적인 인식을 많이 주지 못하는 것으로 나타나고 있다. 특히, 지방의 재정자율성, 지방 선호사업 수행, 지역간 불균형 완화 등의 도입 주목적에 대하여 응답자의 절반 정도만 긍정적으로 인식하고 있다. 설문결과 “매우 그렇다”와 “그렇다”의 긍정적 인식에 재정자율성 증가 55.5%, 지방선호 사업 반영 51.8%, 지역불균형 완화 51.9%로 응답하고 있다.

· 국가균형발전특별회계의 도입으로 지방재정 전반에 걸쳐 귀 자치단체의 재정자율성이 증가되었는가?

응답	비율
매우 그렇다	18.5
그렇다	37.0
보통이다	33.3
그렇지 않다	11.1
매우 그렇지 않다	0
합계	100

· 국가균형발전특별회계의 도입 이후 동 제도 도입취지와 같이 지방의 선호사업(우선사업)이 적절히 반영되고 있다고 생각하십니까?

응답	비율
매우 그렇다	22.2
그렇다	29.6
보통이다	4.1
그렇지 않다	7.4
매우 그렇지 않다	0
합계	100

· 국가균형발전특별회계가 중장기적으로 지역간 불균형 완화에 기여할 것으로 예상하십니까?

응답	비율
매우 그렇다	18.5
그렇다	33.4
보통이다	37.0
그렇지 않다	11.1
매우 그렇지 않다	0
합계	100

나. 위상 분야

국가균형발전특별회계의 위상과 관련하여 본 회계 운영의 실효성, 지방재정운영에의 기여에 대하여는 긍정적이지 못한 인식을 하고 있다. 기존 지방재정조정제도를 개편하여 국가균형발전특별회계를 설치하여 운영하는 것에 대하여도 응답자의 절반 정도만 긍정적으로 인식하고 있다.

국가균형발전특별회계의 위상과 관련하여 설문결과 “매우 그렇다”와 “그렇다”의 긍정적 인식에 제도운영의 실효성 48.2%, 지방재정운영에의 기여 48.1%로 응답자의 절반 이하가 긍정적으로 인식하고 있다.

반면, 기존 지방재정조정제도의 개편 55.5%, 과거 국고보조사업 및 지방양여금사업과 비교하여 55.5%의 응답자인 절반 남짓 정도가 긍정적으로 인식하고 있다.

국가균형발전특별회계의 위상과 관련하여서는 지방공무원들이 현재 제도의 실효성과는 무관하게 기존 제도의 개편운영에 대하여 긍정적으로 인식하는 특징을 보이고 있다.

· 균형발전특별회계의 운영이 실효성면에서 볼 때 필요하다고 생각하십니까?

응답	비율
매우 그렇다	14.8
그렇다	33.4
보통이다	29.6
그렇지 않다	22.2
매우 그렇지 않다	0
합계	100

· 국가균형발전특별회계의 운영이 지방재정운영에 기여할 것으로 예상하십니까?

응답	비율
매우 그렇다	11.1
그렇다	37.0
보통이다	44.5
그렇지 않다	3.7
매우 그렇지 않다	0
무응답	3.7
합계	100

· 기존 지방재정조정제도를 개편하여 국가균형발전특별회계의 운영이 바람직하다고 생각하십니까?

응답	비율
매우 그렇다	18.5
그렇다	37.0
보통이다	33.4
그렇지 않다	11.1
매우 그렇지 않다	0
합계	100

· 국가균형발전특별회계의 운영이 과거 국고보조사업, 지방양여금사업 등과 비교하여 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?

응답	비율
매우 그렇다	14.8
그렇다	40.7
보통이다	29.6
그렇지 않다	14.8
매우 그렇지 않다	0
합계	100

다. 대상사업 및 유형화

국가균형발전특별회계의 대상사업 및 사업 유형화는 적절하지 못한 편으로 나타나고 있다. 설문결과 사업유형화는 사업의 성격과 내용으로 유형화하는 것이 바람직 한 것으로 인식하고 있다.

국가균형발전특별회계 대상사업의 적절성과 관련하여 설문결과 “매우 그렇다”와 “그렇다”의 긍정적 인식에 37%로 현행 대상사업에 대하여 긍정적인 응답이 낮은 실정이다.

국가균형발전특별회계를 지역개발계정과 지역혁신계정으로 구분하여 운영하는 것에 대하여 응답자의 33.3%만 긍정적 인식을 하고 있는 것으로 나타났다으며, 사업의 기능(국가 및 지방기능)이나 사업의 내용(낙후지역개발, 지역SOC 등)으로 유형화하여 구분하는 것도 대안으로 인식하고 있다.

· 현행 국가균형발전특별회계 대상사업은 적절한가?

응답	비율
매우 그렇다	3.7
그렇다	14.8
보통이다	22.2
그렇지 않다	48.1
매우 그렇지 않다	11.1
무응답	3.70
합계	100

· 현행 국가균형발전특별회계의 운영이 지역개발계정과 지역혁신계정으로 구분(유형화)하여 운영하는 것이 적절한가?

응답	비율
매우 그렇다	7.4
그렇다	25.9
보통이다	44.4
그렇지 않다	18.5
매우 그렇지 않다	0
무응답	3.7
합계	100

- **현행 국가균형발전특별회계의구분(지역개발계정과지역혁신계정)이 바람직하지 않다면 구분 기준이 될 수 있는 것을 선택하여 주십시오(2개 복수 선택)**

응답	비율
투자재원혜택의 지역적 범위(국가적, 광역적, 지역적, 국지적 사업)	13.9
사업의 국가 및 지방의 기능(국가적, 국가 및 지방사업, 지방사업)	25.0
사업의 성격(종합개발, 생활기반조성, 관광, 문화·복지, 특산품 및 지역산업, 교육 및 혁신역량)	22.2
사업내용(낙후지역개발사업, 지역SOC 사업, 소득창출·기반사업, 교육·혁신역량)	25.0
소득창출여부(소득창출, 소득비창출, 인력자원 개발 등)	11.1
중앙부처별 구분	0
기타	2.8
합계	100

라. 재원조달

국가균형개발특별회계의 재원규모에 대한 설문에서 응답자의 절반 정도(48.14%)가 현재의 5조원 규모에 대하여 적정하다고 인식하고 있으며, 반면 규모의 확대에 대하여는 다양한 응답을 하고 있으나 10조원까지 확대하는 것에 응답하는 단체도 나타나고 있다. 참고로 정부의 국가재정운영계획(2004~2008)에 따르면 2008년에 국가균형발전특별회계의 재원규모로 6.9조원을 계획하고 있다.¹⁰⁾

기존의 지방재정조정제도를 개편하여 국가균형발전특별회계를 설치하면서 신규 추가재원을 마련하지 않은 것에 대하여는 부정적인 인식을 하지 않는 것으로 나타나고 있다.

10) 대한민국정부, 2004~2008년 국가재정운영계획, 2004, p. 198.

- 국가균형발전특별회계의 재원이 현재 정도(5조원)가 바람직하다고 생각하십니까?

응답	비율
매우 그렇다	7.4
그렇다	40.7
보통이다	33.3
그렇지 않다	11.1
매우 그렇지 않다	0
무응답	7.4
합계	100

- 국가균형발전특별회계의 재원규모가 적다면 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?

응답	비율
6조원 정도	14.8
7조원 정도	3.7
8조원 정도	14.8
9조원 정도	0
10조원 정도	33.3
무응답	33.3
합계	100

- 국가균형발전특별회계의 재원은 신규재원 추가없이 기존의 지방양여금, 보조금, 특별교부세 등 이미 지방에 지원하던 재원을 사용합니다. 이와 관련하여 바람직한 방법이라고 생각하십니까?

응답	비율
매우 그렇다	18.5
그렇다	22.2
보통이다	40.7
그렇지 않다	11.1
매우 그렇지 않다	0
무응답	7.4
합계	100

다. 재원배분

국가균형발전특별회계의 사업결정과 재원배분에 대하여는 만족하지는 않지만 대체로 부정적으로 인식하지는 않는 것으로 나타나고 있다. 또한 재원 배분에 있어서는 현재와 같이 지방비를 부담하는 지방비 매칭배분을 원하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 배분공식을 사용하여 배분할 경우 그 기준으로 광역자치단체, 기초자치단체 모두 재정력을 고려할 것을 요구하고 있는 것으로 나타나고 있다.

- 2005년 국가균형발전특별회계의 사업결정 및 재원배분과 관련하여 귀 단체의 의견은 어떠하십니까?

응답	비율
매우 만족한다	18.5
만족한다	25.9
보통이다	48.2
미흡하다	0
매우 미흡하다	0
무응답	7.4
합계	100

- 국가균형발전특별회계의 재원배분을 현재와 같은 지방비 부담비율방식 대신 일정한 배분공식을 토대로 배분하는 것이 바람직하다고 생각 하십니까?

응답	비율
매우 그렇다	3.7
그렇다	3.7
보통이다	33.3
그렇지 않다	29.6
매우 그렇지 않다	22.2
무응답	7.4
합계	100

- 국가균형발전특별회계의 재원을 일정한 공식으로 배분할 경우 중앙정부가 시·도별로 배분하는데 가장 중요한 기준으로 적합한 것을 선택하여 주십시오(2개 복수선택)

응답	비율
재정력지수	30.4
재정자립도	19.6
공무원	2.2
인구수	17.4
면적	8.7
최근 몇 년간의 실제 보조금의 규모	17.4
기타	4.3
합계	100

- 시·도가 시·군·자치구에 배분할 때 가장 중요한 요소는 무엇입니까?

응답	비율
재정력지수	14.9
재정자립도	18.5
공무원	3.7
인구수	7.4
면적	0
최근 몇 년간의 실제 보조금의 규모	7.4
기타	11.1
무응답	37.0
합계	100

바. 지방비부담, 기준보조율, 차등보조율

국가균형발전특별회계의 지방비부담에 대하여 기존 국고보조사업과 비교하여 볼 때 개선된 점이 있으나 경우에 따라서는 지방비 부담이 크다는 응답도 있다.

· 국가균형발전특별회계의 지방비부담이 기존의 국고보조사업 지방비부담과 비교해 볼 때 어떠하십니까?

응답	비율
매우 개선되었다	0
개선되었다	44.4
보통이다	44.4
개선되지 못했다	3.7
매우 개선되지 못했다	0
무응답	7.4
합계	100

· 지방비 부담 수준은 사업별로 다르지만, 현재 국가균형발전특별회계사업 전체적으로 볼 때 지방비부담 수준이 어떠하다고 평가하고 계십니까?

응답	비율
매우 크다	0
크다	22.2
보통이다	40.7
크지 않다	22.2
매우 크지 않다	7.4
무응답	7.4
합계	100

국가균형개발특별회계 사업의 기준보조율 조정에 대하여는 그다지 원하지 않고 있다. 다만, 기준보조율 조정의 필요시 사업성격(국가 및 지방사무), 지방비 부담규모를 기준으로 할 것을 요구하고 있다.

기준보조율 조정방법은 다양하게 응답하고 있으나 정액보조, 100%, 80%, 50%, 30%로 응답하여 현재의 기준보조율을 다소 상향조정할 것을 요구하고 있다.

· 국가균형발전특별회계사업의 기준보조율의 조정이 필요하다고 생각하십니까?

응답	비율
매우 필요하다	0
필요하다	3.7
보통이다	25.9
필요치 않다	51.9
매우 필요치 않다	11.1
무응답	7.4
합계	100

· 기준보조율의 조정 기준으로 가장 주요한 2가지는?

응답	비율
국가정책 선호도	4.4
경제적 파급효과(국지적, 지역적, 전국적)	15.6
국가 및 지방 사무성격(1)(국가사업, 국가 및 지방사업, 자체사업)	35.6
국가 및 지방사무 성격(2)(종합개발, 관광, 문화 복지 등)	13.3
사업비 규모	2.2
지방비부담 규모	28.9
기타	0
합계	100

· 기준보조율의 조정방법은?

응답	비율
현행그대로	7.4
정액보조 및 100,70,50,30%로	14.8
정액보조 및 100,80,60,40%로	18.5
정액보조 및 100,75,50,25%로	18.5
정액보조 및 100,80,50,30%로	22.2
기타	3.7
무응답	14.8
합계	100

국가균형개발특별회계 사업의 차등보조에 대하여는 반대의 응답이 많은 실정이다. 하지만 이는 재정력 격차에 의한 자치단체간의 이해상충의 단면을 나타내고 있는 것으로 볼 수 있다. 다만, 기준보조율 조정의 필요시 사업 성격(국가 및 지방사무), 지방비 부담규모를 기준으로 할 것을 요구하고 있다. 차등보조의 적용기준으로는 재정력이나 지역낙후도를 선호하고 있으며 차등보조 적용대상사업은 지방비부담비율이 큰 사업을 중심으로 하여 10~20%의 단계적 적용을 원하고 있는 것으로 나타나고 있다.

- 국가균형발전특별회계의 운영과정에서 자치단체의 재정력을 고려하여 차등적 보조를 적용하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

응답	비율
적극 찬성한다	3.7
찬성한다	14.8
보통이다	22.2
반대한다	44.4
적극 반대한다	7.4
무응답	7.4
합계	100

- 재정력 고려 차등보조를 적용기준으로는 2가지를 선택하여 주십시오

응답	비율
재정력지수	32.6
재정자립도	20.0
일반회계 자체사업 대비 인건비비율	15.6
기본적세출소요비중	17.8
신활력지역(낙후지역) 선정기준	20.0
기타	0
합계	100

· 차등보조율 적용대상사업으로 바람직한 사업은

응답	비율
모든 국고보조사업	22.2
정책보조사업을 제외한 모든보조사업	18.5
균특회계 사업만 적용	11.1
사업비규모 일정기준 이상	14.8
지방비부담비율 일정기준 이상	22.2
기타	0
무응답	11.1
합계	100

· 차등보조율 적용수준은

응답	비율
기준보조율 10%포인트 차등적용	29.6
기준보조율 20%포인트 차등적용	18.5
기준보조율 10~20%포인트 단계적 적용	44.4
기타	0
무응답	7.40
합계	100

사. 운영체계 및 성과평가

국가균형발전특별회계의 사업신청 및 예산편성 절차에 대하여 “적절하다” 이상의 긍정적인 응답이 적은 실정이며, 균특회계의 효율적인 운영을 위해 특별위원회 설치의 필요성이 필요하다고 인식하고 있다.

국가균형발전특별회계의 사용잔액은 자치단체의 일반재원화 하는 것을 원하며, 기존의 국고보조사업의 운영과 다른 점이 많을 것으로 인식하고 있다.

그리고 국가균형발전특별회계사업 운영과 관련하여 중앙정부 및 상급정부의 간섭 등에 대한 부담을 크게 느끼지 않는 것으로 나타나고 있다.

· 국가균형발전특별회계의 운영과정에서 **현행 사업신청절차 및 예산편성 절차가 적절한가?**

응답	비율
매우 적절하다	7.4
적절하다	25.9
보통이다	48.1
적절치 않다	11.1
매우 적절치 않다	0
무응답	7.4
합계	100

· 국가균형발전특별회계의 운영과정에서 **사업의 성과평가 및 인센티브 부여에 대하여 어떻게 생각하십니까?**

응답	비율
매우 적절하다	7.4
적절하다	25.9
보통이다	48.1
적절하지 않다	11.1
매우 적절하지 않다	0
무응답	7.4
합계	100

· 국가균형발전특별회계의 **효율적 운영을 위해서 특별위원회의 설치가 필요하다고 생각하십니까?**

응답	비율
매우 필요하다	18.5
필요하다	48.1
보통이다	14.8
필요치 않다	11.1
매우 필요치 않다	0
무응답	7.4
합계	100

· 국가균형발전특별회계의 운영에서 사용잔액의 활용방법에 대하여 어떻게 생각하십니까?

응답	비율
자치단체 자원의 일반재원	70.4
유사보조사업 전용	22.2
국고반납	0
지방채 상환	0
예비비 전용 등	0
무응답	7.4
합계	100

· 국가균형발전특별회계의 운영이 일반국고보조금사업의 운영과 비교할 때 다른 점이 있습니까?

응답	비율
동일하다	3.7
많다	29.6
매우 많다	59.3
무응답	7.4
합계	100

· 국가균형발전특별회계의 운영이 국가 및 상위정부(관련 부처 및 시도 등)의 역할 등으로 인하여 행정적, 정치적 부담이 더 많아진 적이 있습니까?

응답	비율
매우 그렇다	0
그렇다	7.4
보통이다	37.0
그렇지 않다	29.6
매우 그렇지 않다	18.5
무응답	7.4
합계	100

아. 기타

국가균형발전특별회계의 설치에 따라 기존의 지방양여금제도의 폐지에 대하여는 부정적 인식은 적은 실정이며, 국가균형발전특별회계의 운영과 관련하여 기초자치단체에서 느끼는 부담은 지방비부담이 가장 크며, 시·도의 과도한 감독, 간섭으로 인식하고 있다.

- 국가균형발전특별회계 도입과정에서 지방양여금제도가 폐지되었습니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

응답	비율
매우 잘된 일이다	11.11
잘된 일이다	33.33
보통이다	22.22
잘못된 일이다	18.51
매우 잘못된 일이다	3.70
무응답	11.11
합계	100

- 국가균형발전특별회계의 운영과 관련하여 시군구에서 느끼는 실질적인 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까?

응답	비율
지방비 부담	37.03
국가의 과도한 간섭 및 감독	0
시도의 과도한 감독 및 간섭	25.92
사업시청 및 예산편성의 까다로운 절차	7.40
기타	3.70
합계	74.07
무응답	25.92
합계	100

제4장 국가균형발전특별회계제도의 개선방안

제1절 제도개선의 기본방향

이 장에서는 앞에서 파악한 국가균형발전특별회계의 문제점과 한계를 충분히 인식하고 그에 대한 개선방안을 구체적으로 모색한다.

개선방안을 모색하는 과정에서는 중장기적 관점에서 지방자치의 환경 변화와 중앙·지방간 자원배분체계의 재정립을 염두에 두면서 구체적으로 국가균형발전특별회계의 정체성 확립, 배분방식, 배분공식, 기준보조율 조정 및 사업의 유형화, 차등보조율 개선, 운영체계 개선(사업신청, 예산편성 및 집행, 사업평가)에 관한 실천적인 정책대안의 모색에 중점을 두고자 한다.

국가균형발전특별회계의 개선방안은 부분별로 필요한 경우에 크게 단기와 중·장기로 구분하고 있다. 단, 단·장기 정책대안에 대한 구분을 별도의 항이나 절로 나누어 기술하지 않고 관련되는 항, 절에서 단·장기의 정책대안을 적절히 기술하는 방식을 취하고자 한다. 기간의 구분은 대체로 말해 단기는 향후 1~3년 이내 그리고 중·장기는 향후 3~10년의 기간을 함축하고 있다.

본 연구에서는 국가균형발전특별회계의 효과적 운용을 목적으로 하는 제도개선의 기본방향을 다음과 같이 설정하고자 한다(〈그림 4-1〉 참조).

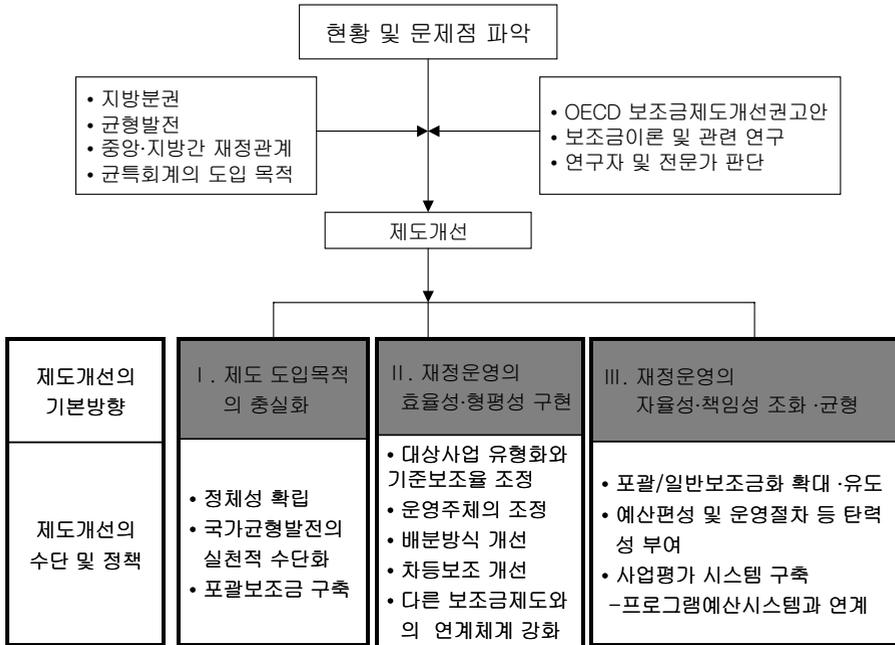
첫째, 국가균형발전특별회계제도의 도입목적을 충실히 달성할 수 있는 방향으로 제도의 정체성(identity)을 확립하고 관련 정책수단을 보완, 개선해 나간다. 이와 관련해서는 특히, 국가균형발전특별회계의 보조금적 특성과

기능을 보다 명확히 하는 정책변화를 모색하는데 초점을 두며, 이것은 도입 단계에서 강조되었던 포괄보조금제도로의 전환과 밀접한 연관성을 지닌다.

둘째, 국가균형발전특별회계를 국가 재정자원(fiscal resource)의 효율적 활용과 형평적 배분을 구현할 수 있는 정부간 재정이전체도로 정착, 발전시켜 나간다. 이를 위해서는 대상사업의 유형화를 통한 기준보조율의 합리적 조정, 차등보조율 적용의 개선, 예산 및 사업운영관리 방식의 개선, 관련된 정책 수단들을 실질적으로 개발 보완하는 접근을 취할 필요가 있다.

셋째, 국가균형발전특별회계사업의 운영기조와 방식에 있어서 지방자치단체의 재정 자율성 제고와 재정 책임성 확보간의 조화와 균형을 모색하는 방향으로 제도를 개선해 나간다. 이를 위해서는 지방자치단체들이 균특회계사업을 자율적으로 수행할 수 있도록 관련 제도적 장치(예: 포괄보조 방식)를 강화하는 한편 균특회계사업에 대한 감시·평가기능이 체계적으로 수행될 수 있도록 뒷받침 해주는 재정 책임성 장치가 마련되어야 한다. 사업 수행의 책임성이 담보된 지방의 자율성이 행사되기 위해서는 무엇보다도 주요 균특회계사업 단위를 대상으로 비용-효과분석(cost-benefit analysis)이 이루어져야 하며 아울러 그에 필요한 관련 인프라가 구축되어야 한다.

그림 4-1. 국가균형발전특별회계의 개선방안 모색



제2절 국가균형발전특별회계의 정체성 확립

1. 보조금제도의 변화에 대응

지방자치제도가 부활된 이후 지방재정의 규모는 급격히 증가하였고 그 과정에서 보조금제도의 성장이 결정적으로 중요한 역할을 하였다. 1990년과 2004년을 비교하면, 지방재정의 총 규모(일반회계+특별회계, 순계기준)는 1990년의 229,140억원에서 2004년(최종예산)의 988,924억원으로 14년 동안 무려 4.3배나 급증하였다. 이와 같이 지방재정의 규모가 급격히 증

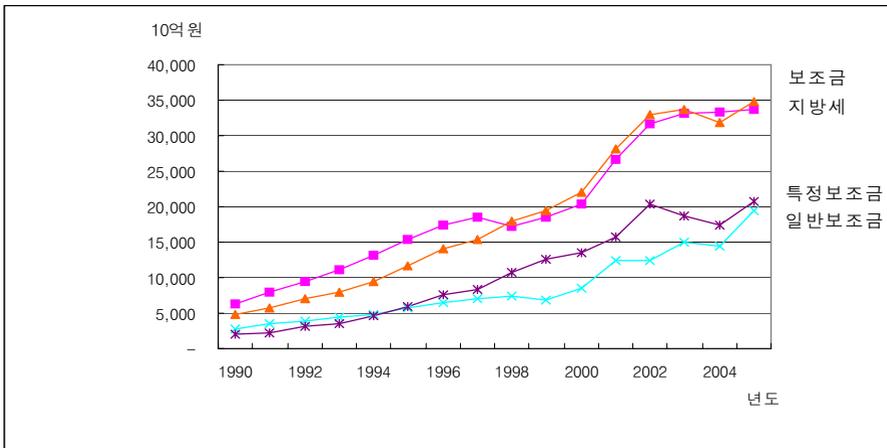
가하게 된 배경에는 고도경제성장에 따른 세입확충과 재정분권화 정책이 중요한 역할을 하였다. 대체로 말해, 지방자치의 실시 초기인 1990년대 초반과 2000년대에는 지방재정의 성장이 국가경제의 성장 요인보다 재정분권정책 요인에 의해 더 큰 영향을 받은 것으로 파악된다. 그에 비해 1990년대 후반에 이루어진 지방재정의 성장은 재정분권보다 국가경제성장 요인에 의한 바가 더 큰 것으로 분석된다.

세입 요인 가운데서 지방재정의 확충에 가장 큰 기여를 한 것은 정부간 재정이전제도(보조금제도)이다. 그것은 보조금제도의 성장 속도가 지방세수입의 성장 속도를 크게 앞지르는 통계를 통해 단적으로 파악할 수 있다. 통합회계(일반회계+특별회계) 기준으로 1990년과 2004년을 단순 비교해 본 결과 지방세수입은 5.2배 증가한 반면 보조금수입(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금)은 6.4배 증가한 것으로 나타났다. 그 결과 90년대 중반까지 지방세수입이 보조금 규모를 크게 앞지르던 지방세입 구조가 90년대 후반부터는 역전 양상을 보이기 시작하였고 최근에 와서는 양자가 거의 비슷한 구조로 변모되었다(〈그림 4-2〉 참조). 이와 같은 사실을 인식할 때 우리나라의 재정분권은 보조금제도 중심으로 추진되어 왔다고 해도 과언이 아니다.

우리나라의 보조금제도는 규모 면에서 괄목할만한 성장을 거듭하였음에도 불구하고 지방자치단체들이 자율적으로 활용할 수 없는 특정보조금(specific grant) 중심으로 제도 운영이 이루어진 한계를 노정하였다. 그러나 이와 같은 특정보조금 중심 체제는 근년의 보조금제도 구조개편 과정에서 지방교부세와 같은 일반보조금의 비중이 크게 늘어나면서 특정보조금과 일반보조금(general grant)이 대등한 체제로 변화되었다. 〈그림 4-2〉에 나타난 바와 같이, 전체 보조금 가운데 일반보조금이 차지하는 비중은 1990년 후반 이후 크게 떨어졌다가 2002년부터 다시 증가추세로 돌아섰고, 2004년에는 거의 50% 수준에 육박하게 되었다. 이와 같은 국면 전환의 배경에는 참여정부의 적극적인 재정분권 정책 - 지방교부세의 내국세 법

정을 상향조정(15%→19.13%), 국고보조금제도의 구조개편¹¹⁾, 지방양여금제도의 폐지, 국가균형발전특별회계 신설 - 이 일조하였다.

그림 4-2. 지방세와 보조금, 일반보조금과 특정보조금의 변화추이 (1990~2004년)



주: 국가균형발전특별회계는 2005년부터 도입된 관계로 그림의 비중에는 영향을 주지 않고 있음

여기에서 본 연구의 주제와 밀접한 관계가 있는 보조금제도의 주요 변화 내용을 요약하면 다음과 같다(임성일, 2005: 25-29).

지방자치 실시 이후 발생하였던 보조금제도의 구조변화는 지방양여금제도의 도입(1991)과 동 제도의 폐지(2004년 말) 그리고 국가균형발전특별회계의 신설(2005년)로 압축될 수 있다. 이러한 구조변화 결과 2005년 현재 우리나라의 중앙·지방간 보조금제도(정부간 재정이전제도)는 종전의 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가

11) 정부는 보충성의 원칙, 포괄적 지원원칙, 성과지향적 자기책임원칙 아래 국고보조사업을 종합 검토한 다음 사업존치(사업 통·폐합, block화 등 포함), 사업의 지방양여, 국가균형발전특별회계사업 이관의 세 유형으로 구분하였다.

균형발전특별회계의 새로운 3두체제로 변화되었다. 그리고 지방교부세제도의 한 구성요인이었던 증액교부금제도의 폐지와 분권교부세제도의 도입(국고보조사업의 지방이양에 따른 재원이양 기능을 담당하는 5년 한시제도임) 또한 보조금제도의 기능과 역할에 변화를 초래하는 일종의 구조개편으로 간주된다.

보조금제도 자체의 변화는 아니지만 지방교부세의 법정교부율 인상조치(2000년: 내국세 13.27%→15%, 2005년: 내국세 15%→19.13%)나 지방교부세의 구성체제 변화(보통교부세의 비중 확대와 특별교부세의 비중 축소, 증액교부금 제도의 폐지)는 보조금제도의 질적 변화요인으로 간주될 수 있다. 특히, 최근에 단행된 지방교부세의 법정교부율 인상은 우리나라의 보조금체제를 종전의 특정보조금 중심체제에서 일반보조금과 특정보조금이 대등한 체제로 변화되는 전기를 마련한 점에서 중요한 의미가 있다.¹²⁾

특히, 현재의 참여정부는 지방분권, 국가균형발전정책을 적극적으로 추진하는 과정에서 다른 어느 정부보다 강력한 보조금제도의 구조개편을 단행하였고 그 결과 지방재정의 총량이 증가되었다. 보조금제도의 개편에 따른 지방재정의 순증효과(2005년 기준)는 약 1.5조원 규모로 추정되며 이것은 지방재정세입의 1.6%, 국가재정(중앙·지방재정 합계)의 0.6%에 해당한다. 그러므로 보조금제도의 개편에 따른 중앙·지방간 수직적 불균형의 완화는 1% 미만인 것으로 추정된다(임성일, 2005: 27-29). 여기에 만일 신설된 종합부동산세의 세수 배분을 감안(종합부동산세 예상수입 약 7,000억

12) 중앙·지방간의 보조금제도 외에 지방자치단체간(광역·기초자치단체간)의 보조금제도에도 변화가 주어졌다. 구체적으로, 지방자치 실시 이전부터 운영되었던 시·도비보조금제도와 조정교부금제도 외에 재정보전금제도(2000년)가 신설되었다. 시·도비보조금은 국고보조금의 보완적 기능을 담당하는 특정보조금이고 조정교부금은 지방교부세와 유사한 일반보조금이다. 이에 비해 재정보전금은 일반보조금의 특성을 지니면서도 재정형평화 기능을 갖지 않는 점에서 지방교부세나 조정교부금과 분명한 차이를 보인다.

원 중 지방자치단체의 보유세수입 감소 총당분을 제외한 2,000~3,000억 원을 감안)하더라도 참여정부의 재정분권정책에 따른 지방재정의 순증효과(단년도 기준)는 대략 2조원 안팎일 것으로 추정된다.¹³⁾

우리나라의 재정이전제도를 살펴볼 때, 재정규모 면에서는 지방교부세가 가장 강력한 재정형평화 수단이지만 재정의 효과면에서는 국고보조금이 강력한 수단으로 간주된다. 이와 같은 맥락에서 향후 균특회계사업의 규모가 확장될 경우 균특회계사업 또한 상당한 재정파급효과를 초래할 것이 예상된다. 일반적으로 국고보조금과 균특회계사업이 시·도비보조와 국고보조금 수혜단체의 지방비 부담을 수반하는 점을 감안한다면 이들이 지방재정상에서 차지하는 중요성과 파급효과는 총액 규모가 제시하는 것보다 더 큰 것으로 평가된다. 그것은 보조사업에 따른 지방비 부담 즉, 매칭 펀드(matching fund) 시스템¹⁴⁾이 가격효과(price effect)와 소득효과(income effect) 메커니즘을 통해 지방재정과 지역경제에 직·간접적인 영향을 미치기 때문이다(Fisher, pp. 348-362). 이와 같은 관점에서 볼 때, 국가균형발전특별

13) 지방재정의 총량 증가에 가장 큰 기여를 한 것으로는 지방교부세의 법정율 인상(15%→19.13%)을 들 수 있고 그 다음으로는 국가균형발전특별회계의 도입을 들 수 있다. 전자와 관련해서는 신설된 분권교부세(국고보조사업의 지방이양에 따른 재정이양 자금: 내국세수입의 0.83%)와 지방도로분 교부금(중전 지방양여금의 도로사업을 지원하는 교부금: 매년 8,500억원) 그리고 증액교부금제도의 폐지 요인 등이 고려되어야 하는데 그 결과 지방교부세의 법정율 인상에 따른 지방재정 순증효과는 내국세수입의 약 2% 내외인 것으로 평가된다. 후자 즉, 국가균형발전특별회계의 신설로 인한 지방재정의 순증효과는 지방양여금제도의 폐지에 따른 지방재원의 상실분과 국가균형발전특별회계의 신설 과정에서 동 회계에 편입된 기존의 국고보조사업 재원 등을 종합적으로 고려할 때 국가균형발전특별회계의 신설에 따른 지방재정의 순증효과는 약 5,000~8,000억원 규모로 파악된다. 국고보조금의 경우는 대상사업의 조정과 함께 재원이양(분권교부세 등)도 함께 이루어졌으므로 지방재정의 순증효과는 중립적이라 말할 수 있다.

14) 참고로 2003년도 기준으로 국고보조에 대한 지방비 부담비율은 국가 64.6%, 지방 33.0%, 수익자부담금 등 2.4%로 나타났고, 이러한 비율은 최근 크게 변화되지 않았다. 국가균형발전특별회계에 대한 지방비 부담비율은 정확히 파악되지 않고 있지만 국고보조사업의 중전 지방비 부담비율과 대등소이한 것으로 추정된다.

회계의 구조와 운영방식을 균형발전과 재정운영 효율성 관점에 입각하여 체계적으로 구조개편하는 일은 매우 중요하고 시의 적절하다.

표 4-1. 우리나라의 정부간 재정이전제도(보조금제도)

보조금제도		예산규모 (억원)	유형	지방비 부담	용도 지정	재 원
중앙· 지방간 재정 이전	지방 교부세	194,845	G	×	×	내국세수입 일정분
	국고 보조금	153,502	S	○	○	국고지출(예산 연계)
	지방 양여금 (‘04말 폐지)	48,546	S	○	○	3개 국세항목 연계
	국가균형 발전특별 회계	54,980	S	○	○	주세, 부담금, 특별회계 예산이전 등
지방 자치 단체간 재정 이전 (광역 →기초)	조정 교부금	29,330	G	×	×	취득세, 등록세 수입 일정분
	시도 보조금	39,889	S	○	○	광역자치단체 예산
	재정 보전금	21,176	G	×	△	시·도 지방세수입

주: 예산규모는 2005년 당초예산 기준이며(단, 지방양여금은 2004년 당초예산임), 지방교부세 속에는 분권교부세(8,453억원)와 도로사업 양여금(8,500억원)이 포함되어 있음; G, S는 각각 일반보조금, 특정보조금을 의미하며 <표>에는 지방교육재정교부금과 지방교육양여금은 포함되어 있지 않음

자료: 임성일에서 재인용(2005, p.29)

2. 포괄보조금제도로의 전환¹⁵⁾

앞서 파악한 바와 같이 국가균형발전특별회계제도는 도입 초기부터 정체성 문제에 직면하고 있으므로 동 제도의 정착 및 발전을 위해서는 무엇보다도 동 제도의 정체성을 확립해 주는 개선이 시급히 요구된다. 이 문제는 제도 운영의 목적 달성 및 효과극대화과 직결되는 중요 사안이므로 정체성을 위협하는 문제의 원인과 핵심을 정확히 간파하고 그에 대해 적극적으로 대처하는 접근 자세가 필요하다. 그 접근에 있어서는 국가균형발전특별회계가 국가 차원의 균형발전을 실질적으로 뒷받침해 주는 재정제도로써 역할을 충실히 수행할 수 있도록 제도의 기능과 정체성을 확립하는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 그리고 이 과정에서는 중앙·지방정부간 자원배분체계, 보조금 이론, 다른 재정이전제도와와의 관계 정립, 균특회계 자체의 특성 강화 등 다각도의 종합적인 검토가 필수적으로 수반되어야 한다.

이와 같은 문제인식을 갖고서 본 연구에서는 국가균형발전특별회계제도의 정체성 확립의 기본방향으로 동 제도의 특성과 운영기조를 일반보조금(general grant) 내지 포괄보조금(block grant) 형식으로 전환하는 정책 대안에 중점을 두고 접근하고자 한다. 이 과정에서는 지방자치단체의 재정 운영 자율성을 제고하되 동시에 보조금 활용에 따르는 책임성 강화장치가 마련되어야 한다. 이러한 기본방향은 균특회계의 도입단계에서 강조되었던 포괄보조금제도의 구현이라는 관점과 또한 사업블록의 범위 내에서 지방의 재정 자율성을 지금보다 한층 더 높여줄 수 있다는 관점에서 그 합리성이 인정된다. 그리고 지방재정의 책임성 확보는 보조금사업에 대한 평가가 실질적으로 이루어지지 못하고 있는 지금까지의 관행을 탈피하여 재정지출의 효과성 극대화를 모색하는 새로운 보조금 장치를 모색한다는 점에서 그 의미

15) 본항과 다음 항에서 다루어지는 내용의 일부는 임성일의 논문(2005)을 상당 부분 활용하고 있다.

가 인정된다.

이러한 기본방향은 우리나라의 보조금제도를 특정보조금 중심 구조에서 일반보조금 중심 구조로 전환하는 큰 그림 속에서 추진될 필요가 있다.

표 4-2. 중앙지방간 자원배분 체계의 주요 관계요인

	중앙정부	지방자치단체	연계 상태	자원배분관련 주요과제
세입	<ul style="list-style-type: none"> • 조세제도 - 국세 - 징수기관: - 국세청 - 조세(국세)감면 - 조세지출 • 국가세외수입 	<ul style="list-style-type: none"> • 조세제도 - 지방세 - 징수기관: 자치단체 - 지방세 감면 - 조세지출 • 지방세외수입 	<ul style="list-style-type: none"> △ △ △ ○ - △ 	<ul style="list-style-type: none"> • 국세·지방세 배분 및 운영 • 징세행정체제 • 세외수입관련 법규·규제, 감독
재정이전제도	<ul style="list-style-type: none"> • 국채기구부담금 • 지방교부세 • (지방양여금) • 국고보조금 • 국가균형발전 특별회계 	<ul style="list-style-type: none"> - • 지방교부세 • (지방양여금) • 국고보조금 ※재정보전금·보조금 (도→시·군) ※조정교부금 (특별·광역시→자치구) 	<ul style="list-style-type: none"> - ○ ○ ◎ 	<ul style="list-style-type: none"> • 이전재정제도구조 및 운영방식 • 재정인센티브제도
채무제도	<ul style="list-style-type: none"> • 국채 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채 발행승인·규제 • 지방채 지원정책금융(재원, 이자율 등) • 감채기금 정책
지출 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> • 예산회계법 등 지출사항 • 예산편성지침 • 재정관리제도 -중기재정계획 -예비타당성분석 -통합재정분석 -성과감사 -기타 제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정법 등 지출사항 • 예산편성지침 • 지방재정관리제도 -중기재정계획 -투·융자심사제도 -재정분석진단제도 -성과감사 -기타 제도 	<ul style="list-style-type: none"> △ ○ △ 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정의 자율성 및 자기책임성 제고 • 예산회계제도 개편

주: ◎, ○, △는 우리의 현실을 반영한 것으로 중앙·지방간의 재정연계 상태가 각각 높음, 보통, 낮음을 의미함(임성일(2005)에서 재인용)

일반적으로 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)는 크게 보아 조세제도, 재정이전제도, 채무제도, 지출 및 기타부문으로 구분 접근될 수 있는데(임성일, 2004; <표 4-1> 참조), 이러한 틀 속에서 국가균형발전특별회계의 정체성과 자리 매김이 이루어져야 한다. <표 4-1>에 제시된 정책수단 가운데서 재정·경제적 파급효과가 크면서 중앙·지방간의 재정연계를 실질적으로 높이는 정책수단은 조세제도와 보조금제도이다. 특히, 국세 중심의 세원배분 구조를 지니고 있는 한국적 상황에서는 그동안 보조금제도가 국가와 지방간의 재정관계를 주도해 왔고 이에 관한 구체적인 내용은 다음 항에서 언급되고 있다.

국가균형발전특별회계가 지역경제의 파급효과를 높이고 지방재정을 실질적으로 뒷받침하는 재정제도로 발전하기 위해서는 객관적인 배분방식을 토대로 지방의 자율성을 높여 주는 포괄보조금제도로 전환시키는 정책의 변화가 필요하다. 정부도 이러한 필요성을 인식하고 2006년부터 일부 균특회계보조사업을 대상으로 배분공식에 의해 자금을 배분하려는 시도를 하고 있다. 하지만 뒤의 개선방안에서 언급하고 있는 바와 같이 새로운 배분장치는 중앙정부가 광역자치단체만을 대상으로 운영하는 문제와 함께 배분공식에 사용되는 변수의 적정성 문제 그리고 기초통계의 부족 문제 등 여러 가지 문제점을 지니고 있다.

국가균형발전특별회계를 포괄보조금으로 전환시키는 정책 전환은 경제성장 및 분권화의 진전과 더불어 보조금제도가 특정보조금 중심에서 일반보조금 중심 체제로 변화되는 국제적 추세와 보조를 같이 하는 것이고 OECD의 권고사항(OECD 한국보고서)을 일정 부분 충족시켜 주는 긍정적인 변화로 평가된다. 그리고 이것은 균특회계의 도입과정에서 전문가 그룹을 중심으로 검토, 강조된 사항을 구체화하는 측면과 균특회계의 도입취지를 실질적으로 구현하는 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

정부가 실제로 이러한 사실을 긍정적으로 수용한 결과 균특회계의 상당

부분이 실질적 의미의 포괄보조금으로 변화된다면 우리나라의 보조금제도는 명실상부하게 일반보조금 중심체제로 변화되는 중요한 전기를 맞게 된다. 예컨대, 2005년도 예산을 기준으로 할 때 균특회계의 1/3 이상이 일반보조금(포괄보조금)으로 전환되는 것으로 가정할 경우 우리나라의 보조금제도는 지방자치 실시 이후 처음으로 일반보조금의 규모가 특정보조금의 규모를 능가하는 현상을 노정하게 된다.

미국 ACIR(Advisory on Commission Intergovernmental Relations)의 정의에 의하면, 포괄보조금이란 기능적으로 광범위하게 설정해 둔 보조 대상 사업에 대하여 중앙정부가 지방정부에게 재정이전 해주는 것으로 보조금이 법정 배분공식(statutory formula)에 의해 배분되는 보조금제도를 의미한다(ACIR, 1976). 포괄보조금은 보조금의 대상사업 범위와 사용용도에 있어서 넓은 의미에서 상당히 느슨한 제한만 있으므로 일반보조금과 비슷한 효과를 나타내지만, 여전히 느슨한 제한이 있다는 점에서는 특정보조금의 성격과 효과를 나타낸다.

이와 같이 포괄보조금은 기존의 균특회계사업에 비해 중앙정부 자금의 일부를 지방이 자율적이고 유연하게 활용할 수 있게 해주면서 보조금 사용의 책임성을 지방에 부여하는 특성이 보강된 것이라 할 수 있다. 지방자치단체는 포괄적 사업범위내에서 자신의 투자우선사업을 선정, 관리할 수 있는 권한과 함께 그에 상응하는 재정책임을 맡아야 하는 의무를 지니게 된다. 이때 중앙정부는 국가차원이 정책목표 달성 - 즉, 자금 사용의 효과와 유용성 - 에 대하여 감시·감독·평가를 통한 책임성을 점검해야 한다.¹⁶⁾

16) 균특회계사업의 수행과 관련된 재정책임성에 대하여 분명한 정의를 해준 다음 그것을 구체적으로 측정·평가할 수 있는 제도적 장치를 고안하는 일이다. 일반적으로 특정보조금의 경우 각종 법규와 지침 등에서 재정책임의 범위와 내용이 정의되어 그에 따른 성과측정이 어느 정도 가능하지만 포괄보조금의 경우 특성상 사업수행에 따른 성과측정이 쉽지 않으므로 포괄보조금의 도입과정에서는 이 문제에 대하여 신중하게 접근해야 한다.

포괄보조금제도로 전환하기 위해서는 무엇보다도 제도의 도입목적을 분명히 정립하고 대상사업의 조정과 조정된 대상사업을 대상으로 객관적인 배분공식을 적용하는 조치를 마련하는 것이 중요하다. 이때 도입목적은 간단 명료할수록 바람직하며 객관적인 사업평가를 염두에 두고 제시되어야 한다.

현재의 상황에서 균특회계가 실질적인 포괄보조금제도로 발전하기 위해서는 대상사업을 부처 중심이 아닌 사업의 특성과 기능 중심으로 블록화(중·소 규모 블록화 및 필요시 대규모 블록화)하고 그에 적절한 배분공식을 개발하는 작업이 우선적으로 필요하다.¹⁷⁾ 여기에서 ‘부처 중심이 아닌’이란 의미는 유사사업이면서도 각기 다른 부처가 사업의 예산과 운영을 주도하는 지금의 관행을 탈피하는 것을 의미하며 단일 부처가 균특회계사업을 주도해야 하는 것을 뜻하지는 않는다. 이때 각 포괄보조금사업별로 그에 속하는 대상사업 또는 자격요건을 구체적으로 열거해 주어야 한다. 즉, 관련법령에서 해당 포괄보조금을 받을 수 있는 자격요인(대상단체, 대상사업, 재정상태 등)을 명시해주면 그 요건을 충족시키는 자치단체에 대해서는 법적 배분공식을 토대로 보조금액이 배분되는 체제로서 지방교부세의 배분방식과 유사하다.

만일 중장기적으로 균특회계가 소수의 블록사업(예컨대, 5~10개 블록)으로 정비된다면 해당 블록별로 관계부처가 배분공식을 개발하는 등 실질적인 사업운영 주체로 역할을 하는 것이 바람직하다. 이 경우에도 균특회계 전체를 관장하는 단일기구는 존재할 필요가 있고, 지방자치단체의 균특회계사

17) 국가균형발전특별회계는 여러 부처에서 분산 추진되어 온 지역사업들을 별도의 특별회계를 신설하여 보다 효과적으로 관리하고자 하는 정책 목적과 관련 수단으로서 도입되었지만, 지역간 균형발전을 도모하고 지방분권을 적극적으로 뒷받침하는 재정제도로써 그 문제와 한계를 노정하고 있다. 특히, 제도 도입을 위한 충분한 준비과정을 갖지 못한 관계로 재원조달, 운영방식(예산편성, 배분기준, 보조율), 이해당사자간의 공감대 구축, 정책목적 달성방식, 파급효과 등의 측면에서 적지 않은 문제와 한계를 노정한다.

3. 정부간 보조금제도의 중장기 구조개편과 결부된 국가균형발전특별회계의 위상(정체성) 정립

지방자치 실시 이후 현재까지 전개된 중앙·지방간의 재정관계는 재정이전제도(보조금제도) 중심으로 추진되었음은 앞에서 입증한 바이다. 이 과정에서 긍정적인 효과도 있었지만 지방재정의 자주성, 책임성, 도덕적 해이, 징세노력 등의 관점에서 문제와 부정적 현상들이 나타났다(임성일, 2005).

특히, 최근에 와서 재정분권이 정부개혁 정책과 맞물리면서 재정이전제도의 기능에 혼선이 발생하였고 무엇보다도 지방교부세의 기능에 혼란을 초래하는 “재정형평화 교란효과”가 심각한 수준으로 나타났다. 외환위기 이후 지방재정의 수평적불균형 상태를 계량 분석해 본 결과 전반적으로 악화된 것으로 나타났고, 이 과정에서는 지방교부세조차 재정형평화 기능을 일관성 있게 발휘하지 못한 것으로 나타났다. 아울러 중앙·지방간의 재정관계를 형성해 나가는 조세제도와 재정이전제도간 그리고 재정이전제도 상호간의 연계성 결여로 인해 도덕적 해이현상 등과 재정 책임성 문제가 야기되고 있다. 이러한 상황을 종합적으로 인식할 때 지방교부세제도와 더불어 또 다른 재정형평화 수단인 균특회계가 제대로 된 형평화기능을 담당하지 못할 경우 국가 차원의 재정형평화 기능이 기본 골간부터 흔들리는 결과가 나타날 수 있음을 분명히 인식할 필요가 있다.

이러한 결과를 인식할 때 현재 진행 중인 재정분권의 방향을 올바르게 정립하고 국가균형발전특별회계의 정체성을 확립하는 문제는 중요한 의미를 지닌다. 국가균형발전특별회계의 개선방안은 재정이전제도의 큰 틀 속에서 모색되어야 하며 그것은 지방재정의 자율성과 효율성을 높여 주는 방향으로 체제 개편이 이루어져야 한다.

이를 위해서는 단기적으로 지방교부세, 국고보조금제도, 국가균형발전특별회계제도의 질적 향상을 동반하는 내실 있는 구조변화를 유도해야 하며,

특히 지방교부세의 “재정형평화 교란요인”을 교정하고 균특회계의 “진정한 균형발전 기능”을 구현하는데 주력해야 한다. 한마디로 이들 제도의 구조변화는 재정의 수직적·수평적 불균형의 교정과 외부효과의 교정을 중점적으로 담당하면서 국가 차원의 정책목적 달성, 국가사무 수행에 대한 지불수단으로서의 기능을 보완적으로 수행할 수 있는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다(Weist, 2002:12).

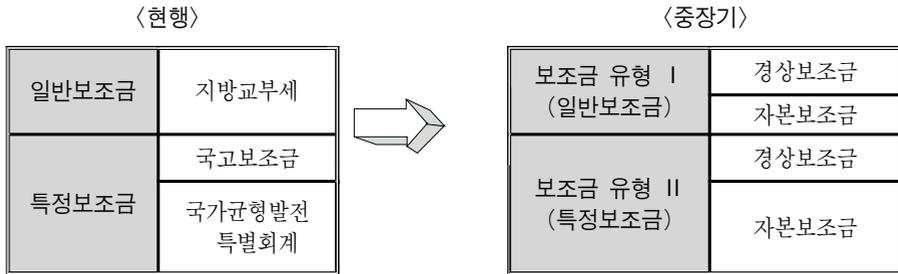
이러한 기본방향 아래 향후의 보조금제도 개편은 지방자치단체들이 재원을 자율적이고 안정적으로 사용할 수 있는 세입 자율성(revenue autonomy)을 높이는 방식 즉, 일반보조금 주도 방식으로 구조화하는데 정책의 초점을 맞추어야 한다. 이러한 정책 전환은 세계적 경향과도 맥을 같이 할 뿐 아니라 특정 보조금 의존도를 과감히 축소시킬 것을 제안하는 OECD의 정책권고안(OECD(a), 2003:118)과도 부합한다. 이와 관련하여 중장기적으로 보조금 제도의 틀을 보조금의 성격과 활용도를 기준으로 경상보조금과 자본보조금으로 구분하는 새로운 체계를 구축할 필요가 있다. 이 경우 몇 가지 정책대안이 제시될 수 있으나 그 중 한 대안으로 보조금제도를 크게 두 종류(일반보조금과 특정보조금)로 설정한 다음 각각에 대해 경상보조와 자본보조의 두 부문으로 구조화하는 방안을 제시할 수 있다. 이 방안을 현행 지방교부세에 적용해 보면, 지방교부세는 지방자치단체의 경상재원을 지원하는 부문과 자본투자재원을 지원하는 부문으로 이원화되고 균특회계는 균형발전을 지원하는 자본보조금(capital grant)으로 분류된다.

경상보조와 자본보조를 구분하는 접근방식은 선진국에서 보편적으로 활용되고 있을 뿐 아니라 국가자원의 효율적 활용 차원에서도 중요한 의미를 지닌다. 특히, 자본보조금을 구분할 경우 자본투자의 대상사업 범위가 명확해지는 동시에 성과평가가 용이해져 자본투자의 효율성이 높아진다.¹⁸⁾ 이

18) 현재 지방교부세의 재원 중에는 경상비지원과 사업비지원 자금이 함께 포함되어 있고 국고보조금과 국가균형발전특별회계의 경우에도 비슷한 현상이 관측되고 있

러한 변화의 필요성을 인식하면서 향후의 보조금제도는 재정형평화 기능만을 전담하는 일반보조금(보조금 유형 I)과 이전재정의 재배분 기능을 제외한 기능(외부효과 교정, 정부정책 및 재정 효율성 제고 기능 등)을 전담하는 특정보조금(보조금 유형 II)의 두 시스템으로 구축되는 것이 바람직하다.

그림 4-4. 보조금제도의 중장기 개편방향



* 단, 특정보조금은 자본보조 중심

이와 같은 중·장기적 시각을 가질 때 국가균형발전특별회계는 국가균형발전과 지방분권을 실질적으로 뒷받침해 주는 자본보조금제도로서의 역할을 할 수 있도록 그 정체성을 확립하는데 초점을 맞추어야 한다. 정체성 확립의 기본방향은 도입단계에서 제기되었고 앞의 항에서 재차 강조된 포괄보조금(block grant)제도의 구축에 두는 것이 합리적이며, 그 운영에 있어서는 사업블록의 범위 내에서 지방의 재정운영 자율성을 제고하되 보조금 활용에 따르는 사업성과 평가 등 책임성 강화장치를 확립하는 새로운 제도운영의 틀을 갖추어야 한다.

다. 경상보조와 자본보조의 구분이 없는 상태에서는 중앙정부(또는 자치단체 스스로)가 보조금 관련 재정지출의 성과와 책임을 평가하기가 사실상 힘들다.

제3절 국가균형발전특별회계의 보조율 개선

1. 국가균형발전특별회계사업의 기준보조율 정비

가. 기본방향

균특회계의 현황 및 문제점 부분에서 이미 분석한 바와 같이 균특회계사업의 기준보조율은 20%~100%의 범위에서 매우 복잡하고 불합리한 체계로 되어 있어 기준보조율의 정비가 필요하다. 이와 관련하여 본 연구에서는 기준보조율의 정비를 위한 기본방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

표 4-3. 기준보조율에 따른 국고보조금 지급대상 사업사례

기준 보조율	대상사업 예시
100%	일반여권발급, 지방병무행정지원, 침수지 배수개선, 농작물의 원종생산, 농어민 직업훈련지원 등 순수 국가사업을 지방이 위임받아 시행하는 사업
80%	일반경지정리, 토양개량사업, 어장정비정리, 인공어초시설, 일반계고교직업교육, 생활보호대상자에 대한 보호(학자금 등 지원, 서울시는 50%), 사회복지전문요원 인건비(서울시는 50%), 소년소녀가장의 보호(서울시는 50%), 고용촉진훈련 등
70%	도시종합개발, 오염해역준설, 결핵환자보호시설운영, 화장장·납골당시설, 국가지정문화재의 보수정비, 경로당운영지원(서울시는 40%), 노령수당(서울시는 50%), 응급의료사업지원
50%	119구조·구급대장비, 지방공사의료원 시설지원, 축산분뇨처리시설지원, 고도정수처리시설, 공단계수종말처리시설, 농어촌생활용수개발, 산림박물관, 농업기계화훈련지원, 지방문화원지원, 시·도지정 문화재의 보수정비, 지방과학관시설 등
40%	농산물공판장건설, 양식기반시설지원, 육림사업 등
30%	농어민자녀학자금지원, 상수도보호구역 주민지원, 도시형종합폐기물처리시설, 수산물종합판매장시설, 산불방지시설·장비의 확보운영, 공립박물관건립 등
20%	농수산물규격출하, 지역특화시범사업, 초중등학교 교원용 PC보급, 초중등학교 전산망구축 등
정액	농어촌오폐수처리시설지원, 국가지원 지방도건설, 경전철건설, 지방문예회관건립, 광산기반시설확충 및 대체산업육성 등

첫째, 기존 국고보조사업의 기준보조율을 참고하여 그와 균형을 맞추는 관점에서 균특회계사업의 기준보조율 체계를 정비해 나갈 필요성이 있다는 점이다. 참고로 국고보조사업의 기준보조율별 대상사업에 대한 사례는 <표 4-3>과 같이 나타나고 있다.

둘째, 기존에 논의되고 있는 일정한 기준에 의해 균특회계사업을 몇 가지로 유형화하고 이를 토대로 균특회계사업의 기준보조율이 자동적으로 책정될 수 있는 체계가 구축될 수 있는 방향으로 균특회계사업의 기준보조율을 재설정할 필요성이 있다는 점이다. 이렇게 할 경우, 일정한 기준에 의해 설정된 기본 유형에 따라 기존 균특회계사업의 기준보조율은 재조정될 수 있고 아울러 어떤 사업이 신규로 균특회계사업으로 채택될 경우에도 해당 사업이 어느 유형에 속하는 사업인지를 결정하면 기준보조율은 자동적으로 설정되게 된다. 이 때 만일 해당 사업이 어느 유형에 속하는 지가 불명확하거나 그 구분설정이 모호할 경우에는 보조금심의위원회 등과 같은 객관적인 심의 기구에서 심의하여 결정하게 하면 보완이 될 수 있을 것이다.

셋째, 기준보조율의 수준 및 정도는 균특회계사업의 이해관계와 공간적 특성(파급효과)을 고려하여 기본적으로 지방이해사업과 국가이해사업으로 구분하여 기준보조율을 설정할 필요성이 있다는 점이다. 즉, 지방이해사업은 가능한 자치단체의 부담으로 하고 국고보조사업으로 국가가 지원할 필요성이 있는 국가이해사업의 경우에는 국가가 실질수준의 기준보조율을 담보하도록 유도하여 국가와 지방의 책임을 보다 명확히 할 필요성이 있다. 다시 말하면, 지방사업은 지방이 전적으로 수행하고 만약 국가가 국가보조사업으로 필요한 사업에 대하여는 현행 20% 등의 낮은 기준보조율을 지양하고 일정 수준 이상의 보조율을 지원하여 국가와 지방의 사업책임성 및 기능분담을 보다 명확히 할 필요성이 있다.

나. 기준보조율 구분기준을 위한 균특회계대상사업의 유형화

1) 유형화의 준거

이상의 기본방향에 따라 균특회계 대상사업의 기준보조율 재설정을 위해서는 먼저 대상사업의 유형화가 필요하고 이를 기준으로 균특회계 대상사업의 기준보조율을 규정하는 접근이 합리적이라 할 수 있다. 이렇게 할 경우, 균특회계 대상사업의 성격을 객관적으로 유형화시킬 경우 합리적인 유형별로 기준보조율을 설정할 수 있는 편의성이 나타날 수 있고 나아가 이를 가지고 후술하는 차등보조율제 적용의 근거기준으로 채택할 수 있다.

유형화의 대상은 균특회계와 직접 관계되는 15개 중앙부처 164개의 지역개발계정 및 지역혁신계정의 사업을 들 수 있다. 그러나 균특회계 대상사업의 성격과 내용, 운영주체, 사업운영방식에 따라 수많은 종류의 사업 유형화가 가능한 상황에서 공감대가 높은 사업 유형화의 도출은 매우 어려우므로 본 연구에서는 일반적으로 논의되고 있는 몇 가지 근거를 기준으로 유형화를 시도하고자 한다. 즉, 균특회계 대상사업의 구분기준으로 일반적으로 활용되고 있는 공공서비스의 지역적 혜택범위와 국가의 이해정도를 기준으로 검토한다.

유형화의 기준은 사업방식, 사업내용, 사업성격, 사업주체, 사업적용의 대상, 사업의 공간적 범위 등 다양한 준거(準據)가 있을 수 있다. 그 중에서도 공공서비스의 지역적 혜택범위 구분(G. F. Break 분류)¹⁹⁾이 균특회계를 포함한 국가가 지급하는 보조금의 지급취지와 대상사업 및 보조율 설정에 가장 부합하는 판단준거가 될 수 있을 것이다.

19) G. F. Break에 의한 공공서비스의 지역적 혜택범위 분류는 다음과 같다. 첫째, 국지적인 사업으로는 공공서비스의 특정혜택이 지방자치단체 내에 존재하는 경우. 둘째, 지역적 사업으로는 공공서비스의 특정혜택이 지방자치단체 행정구역을 넘어 지역적 수준에 미치는 경우. 셋째, 전국적 사업으로는 공공서비스의 특정혜택이 지역적 차원을 넘어 전국적 수준에 미치는 경우이다.

표 4-4. 공공서비스의 지역적 혜택 범위에 의한 분류와 사업례

국지적	소방, 치안, 공원 및 위락시설, 공공도서관, 건강, 사회복지, 체육시설, 농가 소득도로원, 상수도, 도시가로정비
지역적	대기 및 수질오염, 상수공급, 공원 및 위락시설, 공공도서관, 하수 및 오물 처리, 쓰레기 처리, 대중교통, 체육시설, 지방문화, 지역개발, 간선도로 및 지방도, 공항, 도시계획 및 재개발, 건강 및 사회복지, 지하철, 사방사업, 용수개발, 경지정리
전국적	교육(기술훈련 및 재교육 포함), 국립공원 및 위락시설, 저소득층 지원, 전염병 예방, 연구개발, 생산유통, 지역개발, 소득분배사업, 환경보전

자료: Break(1980)

한편, 균특회계 대상사업의 유형화 기준에 대한 설문조사 결과에 의하면, 국가 및 지방적 사무성격에 의한 유형화가 48.1%로 가장 높게 나타나고 있고 경제적 파급효과에 의한 유형화가 25.9%로 선호하고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 따라서 균특회계사업에 대한 보조금의 지급수준 즉, 기준보조를 문제는 공공재원의 지방투입에 대한 공공서비스 혜택의 범위와 정도가 주요한 고려대상이 될 수 있을 것으로 판단된다.

2) 유형화의 방향

가) 투자재원혜택의 지역적 범위에 의한 구분

균특회계사업의 유형화 접근단계로서 먼저 재정정책 차원에서 투자재원의 혜택이 미치는 국지적인 장소, 그 보다 넓은 지방, 몇 개의 지방에 걸친 광역, 국가공간 등의 공간의 범위를 구분해 볼 수 있다. 즉, 투자재원의 지역적(공간적) 혜택범위에 따라 국가적 사업, 광역적 사업, 지역적 사업, 국지적 사업의 4가지로 구분해 볼 수 있다(〈표 4-5〉 참조).

표 4-5. 투자재원혜택의 지역적 범위에 의한 구분

유 형	사 업 성 격
국가적 사업	- 재원투자의 혜택이 전국적인 사업 - 국가차원의 최저주거수준을 달성하기 위한 사업 - 국가표준사업 등
광역적 사업	- 재원투자의 혜택이 광역적인 사업 - 누출효과(spill-over effect)가 광역적인 사업 등
지역적 사업	- 재원투자의 혜택이 지역적인 사업 - 지방공공재를 생산하는 사업 등
국지적 사업	- 재원투자의 혜택이 가장 좁은 사업 - 특정 지역에 위치하는 공공재 사업 등

이상과 같은 국가적 사업, 광역적 사업, 지역적 사업, 국지적 사업 기준을 토대로 현행 균특회계사업을 유형별로 대략적으로 분류할 경우, <표 4-6>과 같이 정리해 볼 수 있을 것이다. 그러나 해당 사업이 국가적 사업인지 혹은 광역적 사업인지 아니면 지역적 사업인지 국지적 사업인지가 명확하게 구분 되지 않을 경우에는 보조금심의위원회 등의 객관적 기구를 통하여 심의결정 하도록 하면 보완이 될 수 있을 것이다.

표 4-6. 투자재원혜택의 지역적 범위에 의한 구분의 세부사업 사례

유 형	세부사업 사례
국가적 사업	국가관리방조제, 개발촉진지구사업, 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 접경지역지원, 산촌개발, 어촌개발, 농촌마을종합개발사업, 남해안 관광벨트사업, 농어촌생활용수개발, 주거환경개선사업, 지방행정정보화사업 등
광역적 사업	개발제한구역관리, 지방산업단지공업단지, 국가지원지방도로 건설, 내포문화권도로 건설, 농공단지조성, 독립수산종묘배양장지원, 백제역사재현단지조성, 재해위험지구정비 등
지역적 사업	지역특성화연구개발, 지역인력양성, 산학연협력중심대학지원, 지역혁신산업 기반구축, 지역혁신체계구축, 구미디지털산업관, 지방기술혁신사업, 지역협력 연구센터육성 등
국지적 사업	지역산업마케팅, 화훼수출단지조성, 지역신용보증재단보조, 외국인투자유치, 농산물산지유통센터건립, 노인건강체육시설, 유통단지진입도로, 생활체육공원, 지방체육시설 등

나) 사업의 자치단체 관련성에 의한 구분

균특회계사업에 대한 유형화의 또 하나의 방향으로는 사업의 자치단체 관련성에 의한 구분을 고려해 볼 수 있다. 이는 균특회계사업을 자치단체의 관련성 즉, 자체사업적 성격의 정도에 따라 자체성이 강한 사업과 국가사업성이 강한 사업을 축으로 4가지 유형으로 구분할 수 있다(〈표 4-7〉 참조). 구체적으로 4가지 유형은 지방자치단체 자체사업, 준자체사업, 준국가사업, 국가사업으로 구분해 볼 수 있는데, 후자의 두 개는 국가의 보조성이 강한 사업이라 할 수 있다.

표 4-7. 자치단체 관련성에 의한 사업구분

유형	사업성격
국가사업	- 국가사무의 성격이 강한 사업 - 균특회계사업에 대한 책임성이 강한 사업
준국가사업	- 지방사무보다 국가사무의 성격이 강한 사업 - 균특회계에 대한 책임성이 비교적 강함
준자체사업	- 국가사무보다 지방사무의 성격이 강한 사업 - 균특회계에 대한 책임성이 비교적 약함
자체사업	- 지방사무의 성격이 강한 사업 - 균특회계에 대한 책임성이 약한 사업 등

이상과 같은 국가사업, 준국가사업, 준자체사업, 자체사업 기준을 토대로 현행 균특회계사업을 유형별로 대략적으로 구분해 볼 경우, 〈표 4-8〉과 같이 정리해 볼 수 있다. 이 경우에 있어서도 해당 사업의 특성이 자체사업인지 혹은 준자체사업인지 아니면 준국가사업인지 국가사업인지가 명확하게 구분되지 않을 경우는 앞에서 언급한 바와 같이 보조금심의위원회 등의 기구를 통하여 심의결정하도록 하면 보완이 될 수 있을 것으로 판단된다.

표 4-8. 자치단체 자체성에 의한 세부사업 사례

유형	세부사업 사례
국가사업	국가관리방조제, 개발제한구역관리, 국가지원지방도로 건설, 개발촉진지구사업, 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 접경지역지원, 산촌개발, 어촌개발, 농촌마을종합개발사업, 남해안 관광벨트사업, 농어촌생활용수개발, 주거환경개선사업, 지방행정정보화사업 등
준국가사업	지방관리방조제, 지방산업단지공업단지, 내포문화권도로 건설, 농공단지조성, 독립수산종묘배양장지원, 백제역사재현단지조성, 재해위험지구정비 등
준자체사업	저상버스도입보조, 하도준설, 지역특성화연구개발, 지역인력양성, 산학연협력중심대학지원, 지역혁신산업기반구축, 지역혁신체계구축, 구미디지털산업관, 지방기술혁신사업, 지역협력연구센터육성 등
자체사업	유통단지진입도로, 지역산업마케팅, 화훼수출단지조성, 지역신용보증재단보조, 외국인투자유치, 농산물산지유통센터건립, 노인건강체육시설, 유통단지진입도로, 생활체육공원, 지방체육시설 등

이상에서 제시한 균특회계 대상사업의 유형화(해당사업의 국가 및 지역적 관련성과 파급효과를 동시에 고려하는 유형화) 방향을 토대로 이하에서 균특회계사업의 기준보조율 정비방안을 구체적으로 제시하고자 한다.

다. 유형화에 따른 균특회계사업의 기준보조율 정비방안

1) 보조율의 단순화와 포괄화를 통한 기준보조율의 정비

균특회계사업의 보조율체계 조정은 앞서 기술한 보조사업의 유형화와 국고보조사업의 보조율 체계, 그리고 포괄보조금화의 유도를 염두에 두면서 추진되는 것이 합리적이라 할 수 있다. 이들을 종합적으로 고려할 때, 균특회계사업의 기준보조율은 정액보조금과 20%단위로 4단계의 정률보조 즉, 100%, 80%, 60%, 40% 등 5가지 유형으로 단순화하고, 동일한 사업을 수행하는 경우 동일한 보조율을 적용하여 투명성과 예측성을 제고하는 방향으로 제도를 개선할 필요성이 있다.

균특회계사업의 기준보조율을 정액보조금을 포함하여 5가지 유형으로 구분하는 이유에 관하여 언급하면 다음과 같다.

첫째, 현행 기준보조율이 법령상으로는 가장 낮은 30%에서 시작하여 대체로 20%의 간격을 두는 5유형(정액보조 포함)으로 구성되어 있는 점을 반영하고 있다. 즉, 기준보조율이 안고 있는 문제점의 하나는 현행 기준보조율의 구분 자체가 불합리하다기 보다 법령상의 기준보조율을 제대로 지키지 않고 있다는 점인데, 이러한 사실을 인식하고 본 연구에서는 현행 법령상의 기준보조율 구분(5유형)을 반영하고 있다.

둘째, 정률보조금의 보조율 구분에 있어서는 최하위 기준보조율을 40%부터 시작하여 60%, 80%, 100%로 기준보조율을 조정하는 접근을 취하고자 한다. 그 논거로는 현행 균특회계 보조율은 거의 대부분 40% 이상이라는 점을 들 수 있다. 이는 또한 향후 중앙과 지방의 사무 및 기능 재배분과 지방분권의 기본원칙(지방의 사무는 가능한 지방재원으로 충당해야 한다는 기본원칙)에 따라 만약 국가가 필요하여 지방자치단체에게 보조사업을 수행시킬 경우에는 일정 수준의 재원이 보장되어야 한다는 점을 고려한 것으로 즉, 지방사무는 가능한 지방재원으로 처리하고 국가가 필요한 보조사업의 경우에는 최소 40% 수준 이상을 보조하여 현재 문제가 되고 있는 지방비부담을 줄이면서 균특회계사업에 대한 책임성을 보다 강화하기 위한 것이다. 아울러 자체사업과 보조사업의 구분을 보다 명확히 하면서 균특회계 보조사업을 보다 원활히 수행할 수 있는 여건을 마련하는데 효과가 있다는 점을 고려한 것이다.

셋째, 설문조사 결과에서도 100%, 80%, 60%, 40%의 구분을 선호하고 있는 점을 긍정적으로 반영하고 있다.

이상에서 기술한 내용을 토대로 보다 구체적인 기준보조율 조정방안을 제시하면 다음과 같다(〈표 4-9〉 참조). ① 전적으로 국가이해 사무이거나 국가적 사업인 경우는 100%의 기준보조율을 적용, ② 국가와 지방 쌍방이 이

해를 가지고 있으나 보다 국가 우선적이고 특별히 장려하는 정책적인 사업인 경우는 80%의 기준보조율을 적용, ③ 지역사업이나 광역적으로 조정이 필요하거나 지역적 파급효과가 큰 사업인 경우는 60%의 기준보조율을 적용, ④ 지역적 사업이나 국가가 필요하다고 인정되는 사업은 40% 수준의 기준보조율을 적용한다.

한편, 균특회계 해당사업이 이상의 각 기준보조율 중 어디에 해당하는지가 불분명한 경우는 앞에서 언급한 보조금심의위원회 등의 기구를 통하여 심의결정하고 아울러 다른 법률에서 국고보조율의 차등적용 등이 구체적으로 정해져 있는 경우 그 법률상의 국고보조율(액)을 적용할 경우, 구분이 다소 불명확한 사업이 있더라도 보완이 될 수 있을 것으로 판단된다.

표 4-9. 보조율 조정방안(안)

보조율 개선방안	사업성격	균특회계사업의 예	비고 (현행)
국가적 이 해 사 업 (100%)	전국적 표준 서비스 내지는 전국적 최저수준을 요하는 사업, 순수 공공재를 생산하는 사업, 누출효과가 전국적인 사업, 기관위임사무 등을 포함하여 전적으로 국가가 이해관계를 갖는 순 국가사업을 지방자치단체가 위임받아 이행하는 경우	배수개선, 국가관리방조제, 일반용수개발, 지방산업단지공업용수건설, 백제문화권도로건설, 개발촉진지구지원	100%
		-	
국 가 우선적 정 책 사 업 (80%)	누출효과가 전국적이며 순수공공재와 지방공공재의 중간성격을 지니는 공공서비스를 생산하는 사업, 형평성과 소득분배의 성격을 갖는 사업	오지종합개발, 도서종합개발, 접경지역지원, 농업생산기반종합정비, 발기반정비, 지방방조제관리, 한밭대비용수개발, 농지기반조성, 김치종합센터육성, 농촌생활용수개발, 농촌지역개발, 개발제한구역주민지원, 수해상습지개선, 하도준설, 농어촌공공도서관건립, 외국인투자유치, 도서지역식수원개발사업, 농어촌생활용수개발, 어장정화사업, 인공어초, 수산종묘매입방류, 수산물도매시장건설, 오염해역준설, 어촌종합개발, 지방어항건설, 유교문화관광자원화, 남해안관광벨트, 지역문화유산개발, 묘목생산기반조성, 산촌개발, 자연휴양림조성, 임도시설, 재래시장활성화, 재해위험지구정비	60% - 90%
		9개지역산업진흥, 4개시도지역산업2단계	

(계 속)

보조율 개선방안	사업성격	균특회계사업의 예	비고 (현행)
광역적 지역 파급 효과 사업 (60%)	<p>누출효과가 지역적이며 순수공공재와 지방공공재의 중간성격을 지니는 공공서비스를 생산하는 사업, 형평과 소득분배의 성격을 갖는 사업</p> <p>광역적이고 지역파급효과 사무</p>	<p>지방행정정보화, 지역특화사업, 농산물종합유통센터건설, 농산물물류표준화, 농산물산지유통센터건립, 소비자밀착형직판장 지원, 씨감자생산기반조성, 일반경지정리, 주건환경개선, 유통단지진입도로, 저상버스도입보조, 관광지개발, 문화관광자원개발, 생태·녹색관광자원개발, 귀금속보석산업클러스트, 강변여과수개발사업, 고도정수처리시설, 지역환경보전이용시설, 토속어류생태보전, 도립수산물요배양장지원, 어촌체험관광마을, 수산물가공산업육성, 연안정비사업, 해양관광자원개발, 지역특산어류전시관, 수산물유통센터, 백제역사재현단지조성, 무형문화재전수지원, 농촌지도기반조성, 농업인건강관리시설치, 농촌전통테마마을조성, 목재제품야외전시장, 도시숲조성, 수목원조성, 산림박물관건립, 생태숲조성,</p>	50%
	<p>지역농업클러스트활성화, 지방대활용지역문화컨설팅, 지방문화산업기반조성, 대구디자인패션산업육성, 지역영상미디어센터, 기업지방이전촉진, 해양생물연구센터건립, 대덕R&D특구육성, 지역연구기반조성, 지역농업클러스트육성, 벤처기업촉진지구육성</p>		
지역적 사 업 (40%)	<p>누출효과가 국지적이며 지방공공재를 생산하는 사업 중에서 국가가 이해관계를 표방하는 사업</p>	<p>미곡종합처리장증설, 화훼수출단지조성, 화물자동차공영차고지, 공립문화시설건립 지원(박물관, 도서관, 문예회관), 문화예술인기념시설조성, 지방문화원시설비지원, 지역산업마케팅지원, 중소기업공동매물류센터건립, 수산물위판장시설, 수산물직매장, 수산물산지가공시설, 산림조합 목재집하장시설, 지역신용보증재단보조,</p>	40% 이하
	-		

(계 속)

보조율 개선방안	사업성격	균특회계사업의 예	비고 (현행)
정액 보조	다른 법률에서 국고보조율이 구체적으로 정해져 있는 그 법률상의 국고보조율	소도읍육성, 신활력지역지원, 농공단지조성, 개발제한구역정리, 개발제한구역토지매입비, 내포문화권도로건설, 국민임대사업단지기반시설, 토지관리, 국가지원지방도사업, 민자접속도로, 경주세계문화엑스포상징조형물건립, 노인건강문화시설지원, 광주문화중심도시조성, 비엔날레지원, 통영음악당건립, 부산영상도시육성, 청주국제공예비엔날레, 광주디자인비엔날레, 광주종합전시장건립, 구미디지털전자산업관, 산업단지완충녹지조성, 자갈치시장현대화 지역특성화연구개발, 지역문화산업연구센터지원, 테크노파크조성, 지역기술혁신센터, 지역인력양성, 산학협력중심대학지원, 산업단지혁신클러스터, 지방기술혁신산업, 지역협력연구센터육성, 지역혁신특성화시범사업, 지역혁신산업기반구축, 지역환경기술센터, 산학연협력체제활성화, 지역대학우수과학자지원, 지방연구중심대학육성, 지방대학혁신역량강화, 전문대특성화, 지방과학기술혁신사업, 지역SW지원센터운영, 소프트타운활성화지원, 창업보육센터건립, 산학연공동기술개발	정액

- 주: 1. “위”, “아래”칸은 각각 지역개발, 지역혁신 계정의 사업임
 2. 동일사업이면서 상이한 보조율은 높은 보조율을 적용함

2) 동일유형 사업의 동일 보조율 적용

현재 균특회계사업들 가운데서는 유사사업임에도 불구하고 상이한 보조율이 적용되는 불합리성이 나타나고 있는데, 이에 대해 동일유형의 사업에 대하여는 동일한 보조율을 적용하는 원칙을 수립할 필요가 있다. 예를 들어, 행정자치부의 오지종합개발과 도서종합개발(70%), 농림부의 농촌지역개발(50-80%), 해수부의 어촌종합개발(80%), 산림청의 산촌개발(70%) 사업을 들 수 있다. 또한 농림수산부 사업 중 농산물종합유통센터 건립(50%), 농산물산지유통센터건립(자치단체 50%, 단체 30%)을 들 수 있다. 또한

문화관광부사업 중 노인건강문화시설 조성(정액), 노인건강체육시설 조성(50%)을 들 수 있으며 환경부사업 중 도서지역식수원개발(70%), 농어촌 생활용수개발(80%) 등이 사례라 할 수 있다.

한편, 동일유형의 균특회계사업 가운데서도 사업대상지역, 사업주체 등에 따라 보조율을 달리하는 문제도 발견되는데, 이 또한 사업성격의 유사성을 고려하여 동일한 보조율을 적용할 필요가 있다. 예를 들어, 농림부의 '농촌 지역개발' 사업은 다시 사업성격에 따라 녹색체험활동(50%), 농촌마을종합개발(80%), 정주기반(정액), 전원마을(50%) 등으로 세분화되면서 각각 보조율을 달리하고 있다. 또한 산자부의 '외국인투자유치' 사업은 수도권(40%), 기타 지역(75%)으로 구분되면서 보조율을 달리하고 있으며 건교부의 '어장정화'사업은 특별관리어장(80%), 양식어장(80%), 적조방제(50%)사업으로 구분되면서 보조율을 달리하는 사례라 할 수 있다.

따라서 종합적으로 부서내, 부처간을 막론하고 유사사업간에는 동일 보조율을 적용하는 것이 보조율 적용의 투명성, 명료성, 간결성을 확보하는 차원에서 바람직하다.

3) 기준보조율의 규정방식 개선-보조율의 포괄규정화

현행 균특회계 보조율은 개별 사업별로 일일이 보조금액 혹은 보조율을 규정하고 있는데, 이를 개선하여 보조율을 포괄적으로 규정하는 방식으로 전환할 필요성이 있다. 즉, 현행 방식에서 탈피하여 앞에서 제시한 기준보조율 재설정(5단계의 보조율 체계:정액보조 사업, 보조율 100%, 80%, 60%, 40% 사업) 방안을 고려하여 보조율을 포괄적으로 규정할 필요성이 있다.

이와 같은 접근을 취할 경우, 기존의 균특회계사업이나 신규로 균특회계 사업으로 채택될 경우에 법령에 규정된 유형에 근거하여 해당 보조사업의 기준보조율을 자동적으로 예측할 수 있어서 행정낭비를 줄이고 보조율과 관

런된 논란의 여지를 줄일 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 즉, 균특회계사업의 성격에 의해 기준보조율이 자동적으로 정해지게 되므로 법령에 구체적인 대상사업을 일일이 열거할 필요가 없어지게 되며 또한 지방비부담에 대한 논란과 함께 중앙정부의 자의성 개입의 여지가 줄어들어 지방비부담관련 보조사업의 투명성과 예측성이 확보될 수 있을 것이다.

4) 균특회계 대상사업의 재검토

앞서 제시한 균특회계 대상사업의 유형화를 통한 기준보조율의 재설정 및 보조율 결정체계의 개선과 아울러 중장기적 차원에서 균특회계의 대상사업 자체에 대한 재검토도 고려할 필요성이 있다. 그러나 균특회계의 실시초기인 지금 대상사업을 단기적으로 크게 재조정할 경우 사업효과의 검증 부재, 정책 신뢰성 및 혼란 초래 그리고 재정운영상 혼란(이미 많은 사업이 다년도 사업으로 예산이 편성되어 그 조정에 애로가 있음) 초래 등의 문제가 나타날 가능성이 있다. 따라서 향후 균특회계사업의 효과를 검증한 다음 균특회계의 설립목적과 취지, 국고보조사업과의 비교 검토 등을 종합적으로 고려하여 균특회계 대상사업을 조정할 필요성이 있다.

균특회계사업은 국가균형발전특별법에 의해 설치되었고 그 대상과 범위는 지역간 균형발전과 지역산업의 혁신을 통한 지방화를 촉진하는 목적을 달성할 수 있는 사업에 한정되고 있으나 실제 운영 중인 사업들 가운데는 이러한 목적을 충족시켜 주지 못하는 것들이 적지 않다.

균특회계 대상사업은 <표 4-10>에서 알 수 있듯이, 기존의 국고보조사업과 지방양여금사업 그리고 몇몇 특별회계사업을 대체로 이관받은 결과 기존의 국고보조사업과 균특회계사업간의 명확한 구분이 없는 대상사업으로 구성되어 있어서 결과적으로 균특회계의 정체성의 문제가 제기될 수 있어 대상사업의 재검토가 필요하다.²⁰⁾

표 4-10. 2005년도 균특회계 부처별 국고보조사업 현황

부처별	사업 현황
교육인적 자원부	지방대학 혁신역량 강화, 산학연 협력체제활성화 지원(산학협력중심대학육성), 전문대 다양화·특성화, 지방연구중심대학 육성사업, 지역대학 우수과학자 지원 사업, 지역인적자원개발 사업, 산학연 협력체제활성화 지원(학교기업육성)
행 정 자치부	도서종합개발사업, 접경지역지원, 소도읍육성사업, 오지종합개발, 지방행정정보화, 신활력지역지원
과 학 기술부	과학연구단지육성사업, 대덕R&D특구육성사업
문 화 관광부	대구디자인패션산업 육성, 청소년공부방 운영지원, 비엔날레 지원, 지방대활용지역문화컨설팅지원, 통영음악당건립, 지방운동장 건립지원, 지방체육관 건립지원, 생활체육공원 조성, 노인건강체육시설 조성, 청소년활동장확충, 지방문화산업기반 조성, 부산영상도시 육성, 지역문학관건립, 지방문화원 시설비 지원, 남해안관광벨트개발, 유교문화권관광개발, 관광지개발, 문화관광자원개발, 생태녹색관광개발, 공립문화기반시설 건립지원, 농어촌 공공도서관 건립 지원, 경주세계문화엑스포 상징조형물 건립, 광주 문화중심도시 조성, 전문체육시설지원, 운동장·체육관 리모델링, 노인건강문화시설 조성, 컨벤션뷰로활성화사업, 지역영상미디어센터 설립, 제주웹캠센터건립
농림부	지역농업클러스터지원, 농정평가(지역특화)사업, 미곡종합처리장, 농산물종합유통센터, 농산물물류표준화, 김치종합센터조성, 화훼수출단지조성, 농산물산지유통센터설치지원, 배수개선, 농업생산기반종합정비, 농공단지조성, 녹색농촌체험활동지원, 발기반정비, 경지정리, 기계화경작로확포장사업, 지표수보강개발, 한밭대비용수개발, 소규모용수개발, 국가관리방조제개보수, 지방관리방조제개보수, 농촌농업생활용수개발, 농촌마을종합개발, 소비자밀착형직판장지원, 농어촌생활환경정비, 씨감자생산기반조성, 지역농업클러스터지원
산 업 자원부	외국인투자유치, 9개 지역산업진흥, 기업지방이전촉진, 지역혁신특성화(RIS)시범사업, 테크노파크(TP)조성, 지역혁신인력양성, 지역산업마케팅지원, 산업단지혁신클러스터, 지역혁신산업기반구축, 구미디지털전자산업관, 광주종합전시장건립, 중소기업도매물류센터건립, 4개시도 지역산업 2단계사업, 지역기술혁신센터(TIC), 청주국제공예비엔날레지원사업, 산학협력중심 대학 육성, 광주디자인비엔날레, 보석산업진흥, 지역혁신연구센터, 지역혁신기술개발

20) 국가균형발전특별회계는 그 동안 각 중앙 부처가 7개의 회계(일반회계, 지방양여금특별회계 등)를 통해 개별적으로 분산 추진해 왔던 균형발전 관련사업을 하나의 특별회계로 통합한 결과 다양한 사업이 혼재되어 있는 실정이다.

(계 속)

부처별	사업 현황
환경부	자연환경보전이용시설지원, 고도정수처리시설, 도서지역식수원개발사업, 강변여과수개발사업, 농어촌지방상수도개발, 울산산업단지완충녹지조성
건설교통부	저상버스 도입지원, 화물자동차 공영차고지 건설지원사업, 개발제한구역관리, 개발제한구역 주민지원사업, 지방산업단지 공업용수지원, 주거환경개선사업, 국민임대산업단지 기반시설지원, 하도준설 사업, 수해상습지 개선사업, 유통단지진입도로공사지원, 국가지원지방도 건설, 민자유치활성화지원, 백제문화권 도로개선, 내포문화권특정지역개발, 개발촉진지구지원
해양수산부	어장정화사업, 적조방제사업, 오염해역준설사업, 연안정비사업, 인공어초시설사업, 어촌종합개발사업, 어촌체험마을조성, 지방어항건설사업, 수산물도매시장건설, 수산물직매장시설, 수산물가공산업육성, 수산종묘매입방류, 어초어장관리 사업, 자갈치시장 현대화, 해중립조성사업, 도립수산종묘배양장지원, 해양생물연구센터 설립(동해안), 토속어류생태보존, 수산물위판장시설, 수산물산지가공시설, 해양관광자원개발
문화재청	유교문화관광자원화, 남해안관광벨트사업, 백제역사재현단지 조성, 무형문화재전수교육관 건립지원, 무형문화재전승기반구축, 전국리선사문화체험관광벨트조성, 양주회암사지사업
농촌진흥청	특화사업겸임연구관추진, 농촌지도기반조성, 농업인건강관리실 설치, 농촌전통테마마을 조성, 지역연구기반조성, 지역농과대학지원
산림청	임도시설, 도시숲조성관리, 지역산림박물관건립, 지역생태숲조성, 목재유통지원, 목재제품야외전시장, 지방수목원조성, 산촌개발, 묘목생산기반조성, 임도시설, 자연휴양림조성
중소기업청	지역신용재단보조, 재래시장활성화, 벤처기업육성촉진지구지원, 창업보육센터
소방방재청	재해위험지구정비

한편, 균특회계사업은 <표 4-11>과 같이, 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 크게 구분되어 있고 이 중 지역개발사업계정은 자치단체 자율편성사업, 균형발전기반지원사업, 기타사업으로 세분화되어 구성되어 있다. 균특회계의 지역개발계정은 주로 형평성을 달성하는 사업을 대상으로 하고 있는 반면 지역혁신계정은 주로 효율성을 달성하는 사업을 대상으로 하고 있어 두 사업계정간에 연계와 접점을 갖기가 어렵고 균특회계의 정체성 및 목적달성 명확성 등에 논란을 초래하고 있다.

표 4-11. 2006년도 균특회계 계정별 대상사업 현황

구 분	사 업 명
지역 개발 사업 계정	배수개선, 농업생산기반종합정비, 말기반정비, 한발대비용수개발, 농지기반조성(대구획, 기계화경작로), 일반용수개발(소규모, 지표수), 지역특화사업, 미곡종합처리장증설, 농산물종합유통센터건설, 농산물물류표준화, 농산물산지유통센터건립, 소비자밀착형직관장지원, 씨감자생산기반조성, 농공단지조성, 농촌생활용수개발, 농촌지역개발(녹색농촌체험활동), 지방산업단지공업용수건설, 주거환경개선, 백제문화권도로건설, 내포문화권도로건설, 국민임대산업단지기반시설, 국가지원지방도, 민자유치건설보조, 유통단지진입도로, 화물자동차공영차고지, 공립문화시설건립지원, 경주엑스포상징조형물건립, 농어촌공공도서관건립, 광주문화중심도시조성, 문화예술인기념시설조성(지역문화관), 비엔날레지원, 지방문화원시설비지원, 통영음악당건립, 부산영상도시육성, 관광지개발, 문화관광자원개발, 생태녹색관광자원개발, 남해안관광벨트, 유교문화관광자원화, 웰컴센터건립, 컨벤션센터건립, 청소년시설지원, 생활체육공원조성, 지방체육시설지원, 청주국제공예비엔날레, 귀금속보석산업클러스터, 광주디자인비엔날레, 지역산업마케팅지원, 중소기업공동매물류센터건립, 외국인투자유치, 구미디지털전자산업단, 강변여과수개발, 고도정수처리시설, 농어촌생활용수개발, 자연환경보전이용시설, 산업단지완충녹지조성, 어장정화(특별관리어장정화, 양식어장정화, 적조방제), 토축어류생태보전, 인공어초(어초어장관리, 인공어초시설, 해중립조성), 수산종묘매입방류, 도립수산종묘배양장지원, 수산물위판장시설, 수산물직매장, 수산물도매시장건설, 수산물산지공시시설, 자갈치시장현대화, 어촌체험관광마을, 수산물가공산업육성, 오염해역준설, 연안정비사업, 해양관광자원개발, 지방어항건설, 유교문화관광자원화, 남해관광벨트, 백제역사재현단지조성, 지역문화유산개발, 무형문화재전수지원, 농촌지도기반조성, 농업인건강관리실설치, 농촌전통테마마을조성, 목목생산기반조성, 목재제품야외전시장, 산림조항목재집하장시설, 자연휴양림조성, 도시숲조성, 수목원조성, 산림박물관건립, 생태숲조성, 임도시설, 재래시장활성화, 지역신용보증재단보조
	균형발전기반지원사업 소도육육성, 오지종합개발, 도서종합개발, 접경지역지원, 생활력지역지원, 농촌마을종합개발, 농어촌생활환경정비, 개발촉진지구지원, 도서지역식수원개발, 어촌종합개발, 산촌종합개발
	기타사업재해예방및GB관련사업 국가관리방조제, 지방관리방조제, 수해상습지개선, 하도준설, 개발제한구역관리, 개발제한구역도지매입비, 개발제한구역주민지원사업, 토지관리, 재해위험지구정비
지역혁신사업계정	지역농업클러스터활성화, 지역특성화연구개발, 지방대활용지역문화컨설팅, 지역특성화연구개발, 지방문화산업기반조성, 대구디자인패션산업육성, 지역문화산업연구센터지원, 지역영상미디어센터, 테크노파크조성, 지역기술혁신센터, 산학협력중심대학지원, 산업단지혁신클러스터, 지방기술혁신산업, 9개지역산업진흥, 4개시도지역산업2단계, 지역혁신특성화시범사업, 기업지방이전촉진, 지역혁신산업기반구축, 지역환경기술센터, 해양생물연구센터, 산학연협력체제활성화, 지방연구중심대학육성, 지방대학혁신역량강화, 전문대특성화, 지방과학연구단지육성, 대덕R&D특구육성, 지역SW지원센터운영, 소프트타운활성화지원, 지역연구기반조성, 지역농업클러스터육성, 벤처기업촉진지구육성, 창업보육센터건립, 산학연공동기술개발

이와 같은 상황을 고려해 볼 때 균특회계사업을 지역개발사업계정과 지역 혁신사업계정으로 구분·운영할 필요성이 있는지에 대하여 재검토할 필요성

이 있다. 순수한 의미에서 기초자치단체 중심의 지역발전수단으로 볼 수 없는 지역혁신사업계정을 전체를 균특회계에서 분리시키거나 아니면 일부 사업만을 떼어서 분리시키는 방안을 심도있게 검토할 필요가 있다.

따라서 균특회계사업의 정체성을 보다 확실히 하고 세부적으로 구분된 대상사업을 보다 포괄적으로 운영할 수 있도록 하기 위해서는 대상사업의 재검토가 필요하다. 이를 위해서는 현재의 균특회계 대상사업 가운데서 균특회계 목적 및 취지에 맞지 않는 사업은 일반회계 국고보조사업으로 이관하는 조치가 필요하다. 또한 균특회계사업의 구분을 중분류 기준에 의거해 현재보다 포괄적으로 사업을 유형화할 필요가 있다. 다만, 균특회계사업이 시행 초년도이고 또한 많은 사업이 다년도에 걸친 예산편성과 결부되어 있는 현실을 고려하여 단기 조정보다는 사업의 효과검증 등을 고려하면서 중장기적으로 재조정하는 것이 바람직할 것이다.

이 경우, 제4장 2절에서 언급한 바와 같이 단기적으로는 다수의 중·소규모 사업블록을 구성하는데 중점을 두고 중·장기적으로는 소수의 (중)대규모 사업블록을 구축하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 단·장기적으로 균특회계 대상사업을 재조정하는데 있어서는 다음과 같은 기본 접근방향을 고려하는 것이 바람직하다.

첫째, 균특회계사업 가운데서 균특회계의 취지에 비추어 부적합한 사업들을 과감하게 대상사업에서 제외시켜 나갈 필요성이 있다. 예를 들어, 균특회계 취지에 맞지 않는 지역개발사업계정 중 기타사업, 자율편성사업 중 경주엑스포상징조형물 건립 등 극히 일부의 자치단체에 해당하는 국지적 사업, 공공용건축물 조성사업, 청주국제공예비엔날레 등 극히 국지적인 행사성 사업 등을 대상사업에서 제외시키는 것이 바람직하다. 반면에 기존의 국고보조사업중 균특회계사업 취지에 합당한 사업은 새로이 균특회계사업으로 이관할 필요성이 있는데, 정보화마을 사업은 이에 해당된다고 볼 수 있다.

둘째, 균특회계사업을 사업의 성격 및 내용을 기준으로 유형화하여 구분

하는 접근이 필요하다. 예를 들어, 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정의 구분 그리고 지역개발사업의 3대 유형화(자율편성사업, 균형발전기반지원사업, 기타사업)에 따라 재원배분방식, 사업추진체계, 사업성격 등에 있어서 다소 혼란스러운 현상을 사업성격 혹은 사업내용 등의 기준에 의해 사업의 구분을 재정리할 필요성이 있다. 이와 같은 접근을 취할 경우, 균특회계사업의 포괄화가 가능해지고 신규 균특회계사업이 발생할 경우에도 사업성격 및 내용에 따라 유형화가 자동으로 이루어질 수 있을 것이다.

이상의 내용을 종합해 볼 때, 균특회계사업의 재조정은 사업성격을 기준으로 구분하는 방안과 사업내용을 기준으로 구분하는 방안을 통해 추진될 수 있다. 먼저, 사업성격을 기준으로 유형화할 경우는 대체적으로 다음의 6가지 유형으로 구분해 볼 수 있다(〈표 4-12〉 참조).

표 4-12. 사업성격에 의한 유형화 및 세부사업 사례

유형	세부사업 사례
종합개발사업	개발촉진지구사업, 농촌마을종합개발, 정주권개발, 산촌종합개발, 어촌종합개발, 소도읍육성, 오지종합개발, 도서종합개발, 접경지역, 신활력사업
생활기반 조성사업	주거환경개선, 개발제한구역관리, 국가지원지방도로, 백제문화권 도로건설 등 배수개선, 농업생산기반종합정비, 말기반정비, 국가관리방조제, 지방관리방조제, 한밭대비용수개발, 재해위험지구정비, 자연휴양림 조성, 도시숲 조성, 임도시설, 어장정화시설, 토속어류생태보전, 연안정비사업, 강변여과수개발, 고도정수처리시설, 도서지역 식수원개발, 지역정보화
관광사업	녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을조성, 비엔날레지원, 관광지개발, 문화관광자원개발, 유교문화관광자원화, 남해안관광벨트, 청주국제공예비엔날레, 광주디자인비엔날레, 어촌체험관광마을, 해양관광자원개발
문화·복지사업	공립문화시설건립, 노인건강문화시설조성, 생활체육시설 건립, 지역문화유산개발, 무형문화재전수지원, 농업인건강관리시설치
특산품 및 지역산업	농공단지조성, 경지정리, 하도준설, 지역특화사업, 화훼수출단지조성 농지기반조성, 농산물종합유통센터건립, 외국인투자유치, 구미디지털전산산업관, 9개지역산업진흥, 지역혁신특성화시범사업, 지역혁신산업기반구축, 수산물가공산업육성, 자갈치시장현대화, 수산물직매장, 재래시장활성화, 지역신용보증재단보조, 벤처기업촉진지구육성, 창업보육센터건립
연구 개발, 혁신역량	지역연구기반조성, 지역대학우수과학자지원, 대덕R&D특구지원, 국방과학기술혁신사업, 전문대특성화, 지역협력연구센터육성, 지역SW지원센터운영, 소프트웨어융합성화지원, 산학연협력체제활성화, 해양생물연구센터설립 등

다음으로 사업의 내용을 기준으로 유형화할 경우는 대체로 다음과 같은 4개의 유형으로 구분해 볼 수 있다(〈표 4-13〉 참조).

표 4-13. 사업내용에 의한 유형화 및 세부사업 사례

유형	세부사업 사례
낙후지역 개발사업	개발촉진지구사업, 농촌마을종합개발, 농촌전통테마마을 조성, 정주권개발, 산촌종합개발, 어촌종합개발, 소도읍육성, 오지종합개발, 도서종합개발, 접경지역, 주거환경개선 등
지역 SOC	국가관리방조제, 지방관리방조제, 농지기반조성, 일반용수개발/ 일반경지정리, 개발제한구역관리, 도로건설, 하도준설, 유통단지진입도로/ 노인건강문화시설, 농어촌공공도서관/ 생활체육공원, 노인건강체육시설, 컨벤션센터건립, 야외음악당건립/ 광주종합진시장건립/ 강변여과수개발, 고도정수처리시설/ 도서지역식수원개발, 농어촌생활용수개발/ 지방어항건설/ 묘목생산기반조성, 생태숲 조성/ 재래시장활성화 등
소득창출 기반사업	신활력사업, 화훼수출단지조성, 농산물유통센터건립, 씨감자생산기반조성/ 민자유치건설보조/ 관광지개발, 문화관광자원개발, 생태녹색관광자원개발, 유교문화관광자원화, 관광숙박문화단지조성, 대구디자인패션산업육성, 지역문화산업연구센터지원, 지역역상미디어센터/ 청주국제공예비엔날레, 외국인투자유치/ 수산종묘배양장지원, 수산물위판장 시설, 수산물산지가공시설, 어촌체험마을관광, 수산물유통센터/ 유교관광자원화, 남해안 관광벨트/ 창업보육센터 건립 등
교육, 혁신 역량	테크노파크조성, 지역인력양성, 산학협력중심대학지원, 산업단지혁신클러스터, 지방기술혁신산업, 지역혁신산업기반구축, 지역기술혁신센터, 지역혁신산업기반구축, 지역환경기술센터/ 산학연공동기술개발 등

2. 균특회계사업의 차등보조율 적용방안

가. 차등보조율 적용의 필요성

1) 차등지원을 통한 균특회계의 균형발전 합목적성 제고

균특회계사업에 대하여 차등보조율 제도를 적용해야 할 필요성에 대해서는 논란의 여지가 있기 때문에 차등보조율제 적용 필요성 및 논리적 설득력

이 검토되어야 할 것이다.

먼저 균특회계사업에 차등보조율 적용의 필요성은 균특회계의 균형발전 합목적성을 달성하기 위해서 필요한 것으로 판단된다. 그 이유는 국가균형발전특별회계를 설치하여 보조사업을 추진하는 목적이 지역균형발전특별법에 근거한 균형발전의 달성에 있기 때문이라 할 수 있다. 이는 국가균형발전특별회계 대상사업 선정기준에도 나타나 있듯이, 균특회계는 지역문화 및 전략사업도 포함하고 있지만 핵심은 낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC개발 관련 사업, 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업에 있기 때문에 차등보조율의 적용이 필요하다고 볼 수 있다.

이와 같이 균특회계사업은 주로 지역균형발전 관련사업이 핵심을 이루고 있으므로 그 목적을 원활히 달성하기 위해서는 국고의 재정지원도 균형발전이 가능한 방향으로 운영되는 것이 바람직하다.

2) 지방비부담 경감을 통한 균특회계사업 추진 활성화

재정력이 취약한 자치단체에서도 균특회계사업이 활발히 추진되어 국가가 목적으로 한 균형발전을 달성하기 위해서는 이들에 대해 차등보조율을 적용함으로써 지방비부담을 경감시키는 효과를 유발시키는 것이 중요하다.

현재 우리나라의 국고보조금 운영상 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 것 가운데 하나가 다름 아닌 과중한 지방비부담 문제이다. 지방비부담의 과중은 2005년 7조 3,337억원, 2004년 6조 22억원, 2003년 5조 698억원으로 2000년 5조 1,217억원에 비해 크게 증가하고 있는 실정이다.

표 4-14. 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황

(단위: 억원)

구 분	2001		2002		2003		2004		2005	
	액	구성비								
국고보조사업	158,770	100	164,102	100	167,693	100	188,693	100	230,391	100
국고보조금	111,779	70	107,633	64	111,074	66	125,007	66	153,502	67
지방비부담	46,991	30	56,469	36	56,619	34	60,022	34	73,337	33

국가에서 시책적 또는 장려적으로 사업을 추진하는 경우, 재정상태가 취약한 자치단체는 지방비부담이 어려워 국고보조금을 반납하거나 미 부담하는 현상이 발생하고 있는 실정인데, 이는 결과적으로 국가와 지방간의 시책이 연계되지 못하는 상황으로 이어질 수 있다. 따라서 지방비부담의 과중이 자치단체의 재정압박을 초래하는 한 요인으로 작용하고 있는 현실을 감안할 때, 기준보조율에 인상보조율을 적용하여 지방비부담을 차등화하는 차등보조율제를 적용할 경우 지방비부담의 압박을 완화시켜 보다 원활한 균특회계사업의 수행을 기대할 수 있다.

3) 자치단체간의 재정격차 심화에 따른 완화대응

우리나라 지방재정 문제점의 하나로 지적되고 있는 자치단체간의 재정력 격차로 인한 균특회계사업의 지역적 원활한 추진을 저해할 수 있는 상황에서 이를 차등보조율제 적용을 통해서 완화할 필요성이 있다.

자치단체간의 세수구조는 매우 심한 불균형을 보이고 있는데, 서울시 및

광역시외의 경우는 지방세수입이 각각 88%, 65%를 차지하고 있는 반면 군의 경우는 지방세수입이 8% 수준으로 세입대비 비중이 매우 낮다. 또한 세입 자주기반을 나타내는 재정력지수 기준으로 볼 경우, 서울 1.11, 전남 0.32, 과천 2.65, 신안 0.08으로 자치단체별 편차가 매우 큰 실정이다.

이와 같은 상황에서 재정력이 좋은 자치단체는 국고보조금을 확보하여 개발을 촉진하고 지역경제를 활성화시켜 유효수요와 고용기회를 확대시켜 궁극적으로 소득과 세입원을 증가시키고 있고 이에 반해 재정력이 취약한 자치단체에서는 재정사정으로 인해 국고보조사업을 적극적으로 유치하지 못하게 되고 그 결과 개발 지연, 지역경제 침체, 지방재정의 영세화 등 악순환이 지속되면 지방재정의 빈익빈·부익부 현상과 지역간 격차 확대 가능성을 내포하고 있다.

이를 완화하기 위해서는 자치단체에 대한 재원보장이 필요하고 또한 재정력이 미약한 자치단체를 배려하는 차원에서 차등보조율을 적용할 필요가 있다. 특히, 우리나라 시군간의 재정력 격차가 심한 현실을 고려할 때 기초자치단체로 재원이 배분되는 균특회계사업에 대하여 차등보조율을 적용할 경우 시군간의 재정력 격차가 다소 완화되어 균특회계사업의 원활한 추진을 유도할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

4) 법에 규정된 차등보조율제도 적용의 실효성 확보

현재 국가균형발전특별법 제39조에 의하면, 균특회계의 세출예산을 편성함에 있어서 자치단체의 재정상황 및 평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등을 차등할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 동법시행령 제42조에는 차등지원의 기준으로 자치단체 재정상황, 평가결과 반영, 낙후지역의 정도, 기타 자체재원 확보상황 및 사업의 지역기여도 등이 제시되어 있다.

이를 근거로 하여 2006년도부터 균특회계 지역개발계정의 지자체 자율편

성사업을 대상으로 차등보조율을 시범적으로 도입하는 방안이 계획되어 있다. 즉, 2006년도 예산요구시 신활력지역으로 선정된 시군에 대해 지역개발계정의 자치단체자율편성사업에 한해 국고보조율을 10% 상향 요구를 할 수 있도록 해주고 있다(단, 보조율 상한은 80%).

이상과 같이 2006년도부터 실시될 균특회계의 차등보조율 적용은 지자체 자율편성사업이라는 일부 사업에 한정하고 또한 해당 지역도 신활력지역이라는 일부 자치단체를 대상으로 하고 있는 등(차등보조율의 범위도 10% 수준으로 제한) 그 범위가 제한적이어서 그 효과가 미약할 것으로 예상되어 이에 대한 재검토의 필요성이 있다.

이는 균특회계사업(전체 146개 사업 5조 5천억원) 중 지자체 자율편성사업 91개 2조 6천억원에 불과하고 대상 자치단체도 신활력지역으로 선정된 70개 자치단체에 한정하고 있으며 또한 기준보조율에 10% 인상보조율을 적용하는 수준으로 계획되어 있는 실정이다.

따라서 자치단체간 재정력격차가 심한 현실을 고려할 경우, 재정력이 취약한 자치단체에서도 균특회계 사업을 보다 원활히 추진될 수 있도록 국가균형발전특별법에 명시되어 있는 보조사업의 차등지원을 확대 적용하여 법적 취지를 달성할 수 있는 효과를 거둘 수 있도록 제도를 현실화하는 정책을 적극적으로 추진할 필요성이 있다. 특히, 균특회계사업의 경우는 자치단체가 신청을 하여 광역자치단체별로 재원의 실링(ceiling)이 확정되고 사업수 및 사업유형이 국고보조금에 비해 매우 적어서 차등보조율제도의 적용이 상대적으로 용이한 상황에 있다는 점도 고려될 수 있다.

나. 일본 국고보조금의 차등보조율 사례

1) 국고보조금의 보조율 체계

일본의 국고보조금은 지방재정 세입 중 약 14%를 차지하고 있는데, 우리

나라와 같이 지방재정에서 차지하는 비중은 여전히 높으나 최근의 삼위일체 개혁에 의해 국고보조금의 일부 폐지를 통한 지방이전과 지방세 확충 등의 조치가 단행되면서 국고보조금의 비중은 점차 낮아지고 있는 실정이다. 국고보조금은 2004년의 12조 1,238억엔에서 2005년의 11조 1,976억엔으로 감소되었고, 세입비중에 있어서도 전체 세입의 14.3%에서 13.4%로 감소하고 있다.²¹⁾

표 4-15. 일본 지방재정 세입 및 보조금 구성비

(단위: 억엔, %)

구 분	2005		2004	
	금 액	비 중	금 액	비 중
지방세	333,189	39.8	323,231	38.2
지방양여세	18,419	2.2	11,452	1.4
지방특례교부금	15,180	1.8	11,048	1.3
지방교부세	168,979	20.2	168,861	19.9
국고지출금	111,976	13.4	121,238	14.3
지방채	122,619	14.6	141,448	16.7
사용료 및 수수료	16,438	1.9	16,420	1.9
잡수입	50,896	6.1	52,971	6.3
총 계	837,687	100.0	846,669	100.0

자료: 總務省 homepage, www.soumu.go.jp

21) 일본의 국고지출금은 크게 국고부담금, 국고보조금, 국고위탁금으로 구분되고 있는데, 이를 국고지출금(협의로는 이들을 국고보조금이라 부름)이라 총칭하고 있으며 이는 우리나라의 국고보조금에 해당된다. 먼저, 국고부담금은 국가·지방의 공동책임하에 수행되는 사업에 대한 의무적 경비보조이다. 국고보조금은 국가가 지방의 특정사업을 장려하는 장려적 성격의 보조금이다. 국고위탁금은 국가사무를 지방이 대행하는데 따르는 경비지급 보조금이다.

이와 같이 지방세입에 높은 비중을 차지하고 있는 국고보조금의 보조율 혹은 지방비부담은 일본 지방재정법 제10조에 규정하고 있다.²²⁾ 즉, 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 법령에 기초하여 실시해야 하는 사무에 대한 경비는 국가가 전부 또는 일부를 부담하기로 규정되어 있다. 그리고 지방재정법 제11조에 의해 국가와 자치단체가 경비를 부담해야 경비의 종목, 산정기준 및 국가와 지방이 부담해야 할 비율은 법률 또는 정령으로 정해야 한다고 규정하고 있다. 이에 근거하여 일본 국고보조사업의 보조율 사례는 <표 4-16>과 같다.

22) 특히 지방재정법 10조의 4에서 자치단체가 부담할 의무가 없는 경비를 열거하고 있다. 국회의원 선거, 국민투표, 국가통계, 외국인등록, 검역, 의약품검증, 아편 단속, 건강보험, 국민보험, 자작농의 창설유지 기타 농업상 이용관계의 조정

표 4-16. 일본 국고보조사업에 대한 보조율 및 지방비부담 사례

(단위: 천엔)

성칭명	국고보조금	보조율	2004년		
			보조금액	지방부담액	계
총무성/ 소방청	긴급소방원조대 활동비부담금	10/10	25,610	0	25,610
농 립 수산업성	모델사업농촌진흥대책지방 자치단체사업추진비보조금	1/2	200,000	200,000	400,000
	삼림정비지역활동지원 추진교부금	정액	149,650	0	149,650
환경성	디젤차배출가스저감 대책추진비보조	1/2	100,000	100,000	200,000
	산업폐기물모델시설 정비비보조금	1/4	1,506,000	2,753,104	4,259,104
	이산화탄소배출억제 대책사업비교부금	정액	1,200,000	0	1,200,000
국 토 교통성	외국선박유동방제대책비 보조금	1/2	100,000	100,000	200,000
	북방영토인접지역진흥 사업추진비보조금	1/2	100,000	100,000	200,000
	지역가꾸기교부금	정액	133,000,000	196,500,000	329,500,000
내각부	시설주변정비통합사업비 보조금	9/10	54,000	6,000	60,000
경제산업성/ 중소기업청	중소상업활성화종합지원 보조금	1/2	2,333,712	2,333,712	4,667,424
	중심시가지등중소상업 활성화시설정비비보조금	1/2	2,850,000	2,850,000	5,700,000

자료: 總務省, 平成6年度 地方公共團體補助金 要覽

2) 차등보조율 적용기준 및 사례

가) 재정력을 기준으로 국고보조율 교부를 제한함으로써 차등보조 이상과 같이 국고보조사업에 대해 기본적으로 보조율이 정해져 있으나 같은 내용의 사업이라 하더라도 지방자치단체의 재정력 및 사업내용, 국가의

예산사정 등을 고려하여 부분적으로 국고보조율을 차등적용하고 있다. 차등보조율 적용의 기준으로는 기본적으로 재정력지수를 활용하고 있으며, 대체로 말해 다음의 3가지 형태를 취하고 있는 것으로 나타나고 있다.

첫째, 일부 국고보조사업에 대하여는 재정력을 기준으로 재정력지수가 1.00을 초과하거나 지방교부세 불교부단체의 경우에는 국고보조금을 교부하지 않음으로서 사실상 국고보조율에 차등을 주는 경우를 들 수 있다. 즉, 재정력지수가 1.00를 초과하거나 지방교부세 불교부단체는 기준보조율을 지급하지 않고 재정력이 그 이하인 자치단체는 규정된 보조율을 적용함으로써 보조율에 차등을 주는 사례이다.

예를 들어, 후생노동성의 의료시설등시설정비비보조금의 경우는 의료시설에 따라 보조율이 1/3, 1/2, 3/4 등으로 차등보조율을 적용하되 재정력지수 1.00을 초과하거나 지방교부세 불교부단체인 경우는 이를 지급하지 않고 있다.

표 4-17. 보조금등의 불교부조치 사례(재정력지수 1.00초과 또는 불교부단체)

성칭명	보조금명	보조근거	비 고
문 부 과학성	학교교육설비 정비비등보조금	예산보조	- 정액
후 생 노동성	보건위생시설등시설정비비보조금	지역보건법/ 예산보조	- 보건위생대상사업에 따라 1/3, 1/2, 2/3 등 보조율 차등
	의료시설등설비정비비보조금	의료법 /예산보조	- 의료시설에 따라 1/3, 1/2, 3/4 등 보조율 차등

자료: 總務省 交付稅課 내부자료

나) 재정력지수를 기준으로 국고보조율을 차등보조

일부 국고보조사업에 대하여는 자치단체의 재정력을 고려하여 재정력지수를 기준으로 재정력지수의 역수를 이용한 차등보조제도를 활용하거나 재

정력지수 1.00을 초과 또는 지방교부세 불교부단체에 대해서는 보조율을 별도로 설정하는 경우를 들 수 있다. 이 경우는 2형태를 취하고 있는데, 하나는 전적으로 재정력지수를 기준으로 재정력지수 역수를 이용한 차등보조와 재정력지수 1.00을 초과하거나 지방교부세 불교부단체인 경우는 보조율을 별도로 설정함으로써 차등 지원하는 경우이다.

표 4-18. 재정력에 대응한 보조율의 조정조치 사례

성칭명	보조금명	보조근거	비고
1) 재정력지수의 역수를 이용한 차등보조			
환경성	교부지방채원리상환금등보조금	예산보조	-재정력지수에 따라 3/10, 5/10, 10/10 보조율 차등 -2004년 국고보조금합계액은 160억엔으로 평균 국고보조율은 6.5/10
후생 노동성	의료관계자양성 확보대책비등 보조금	예산보조	-재정력지수에 따라 1/2, 정액, 10/10 보조율 차등 -2004년 국고보조금합계액은 8,056억엔, 지방비 부담합계액은 7,534억엔
	결핵의료비 보조금	예산보조	-재정력지수에 따라 1/2, 8/10, 10/10 보조율 차등 -2004년 국고보조금합계액은 464억엔, 지방비 부담합계액은 463억엔
2) 보조율을 별도설정(재정력지수 1.00초과 또는 불교부단체)			
후생 노동성	마약등대책 추진비보조금	마약단속법/ 예산보조	-재정력지수 1.00초과이거나 지방교부세 불교부 단체인 경우는 1/2, 1/3 상당액의 정액지원 -2004년 국고보조금합계액은 108억엔, 지방비부 담합계액은 175억엔

자료: 總務省 交付稅課 내부자료

예를 들어, 환경성의 교부지방채원리상환금등보조금의 경우는 재정력지수에 따라 3/10, 5/10, 10/10로 보조율을 차등 적용하고 있다. 그리고 재정력지수 1.00 또는 지방교부세 불교부단체인 경우, 보조율을 별도로 설정

하는 사례를 들 수 있는데, 후생노동성의 마약등대책추진비보조금이 사례로서 재정력지수 1.00초과이거나 지방교부세 불교부단체인 경우는 1/2, 1/3 상당액을 정액으로 차등지원하고 있다.

다) 재정력을 기준으로 해당사업의 사업단위 등 선택기준을 달리하는 차등보조

일부 국고보조사업의 경우 대해서는 재정력을 기준으로 재정력지수 1.00을 초과하거나 지방교부세의 불교부단체에 대하여 사업의 단위 등 선택기준에 격차를 주어 차등보조하는 경우를 들 수 있다. 예를 들어, 국토교통성의 하천개수비보조의 경우는 하천의 등급에 따라 1급은 2/3, 2급은 5.5/10로 차등지원하고 있다.

표 4-19. 선택기준의 격차조치 사례(재정력지수 1.00 또는 불교부단체)

성청명	보조금명	보조근거	비고
국 토 교통성	하천개수비보조	예산보조	-하천의 등급에 따라 1급은 2/3, 2급은 5.5/10 차등지원
	지방도 개수비보조	도로법 및 도로정비 긴급조치법	-지방도의 성격에 따라 1/2, 2/3 등 차등지원
경찰청	도도부현 경찰시설 정비비보조	경찰법	-선택기준에 따라 5/10, 10/10, 정액으로 차등보조 -2004년 국고보조금합계액은 213억엔으로 국고보조금이 사업비의 50%

자료: 總務省 交付稅課 내부자료

다. 차등보조를 적용 기본방향

우리나라의 지역간 재정력격차 심화현상을 고려할 때 국가균형발전의 국가정책목표를 달성하기 위해서는 일정 수준의 차등보조율제를 적용해야 할

필요성과 합리성이 인정될 수 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이, 2006년도부터 시범적으로 도입되는 균특회계의 차등보조율 적용은 균특회계를 통한 지역균형발전의 합목적성을 고려할 경우 그 효과가 미약할 것으로 예상되어 재검토의 필요성이 있다.

균특회계의 차등보조율제가 실용성과 효과를 나타내기 위해서는 다음과 같은 과제에 대해 재검토할 필요성이 있다. ① 차등보조율 대상사업의 재검토, ② 차등보조율 적용 자치단체 즉, 차등보조율 적용기준의 재검토, ③ 차등보조율 적용 수준의 재검토를 들 수 있다.

그리고 차등보조율제도의 적용 방안을 모색하는 과정에서는 기본방향으로는 자치단체의 공감대 수렴과 지역간 격차 완화라는 정책적 관점을 고려하면서 다음과 같이 점진적인 확대를 고려할 필요성이 있다.

첫째, 재정력이 풍부한 자치단체와 빈곤한 자치단체간의 이해관계가 상충되는 현실적인 문제점이 있으므로 급격한 변화를 지양하고 이해관계가 크게 대립되지 않는 수준을 고려하여 점진적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 차등보조율제 적용에 대한 자치단체의 설문조사 결과를 보면 51%가 반대이고 찬성은 41% 수준으로 나타나고 있다는 점을 고려할 필요성이 있다. 그러나 이는 차등보조율제 적용의 필요성이 없다는 의미라기 보다는 재정력이 높은 자치단체의 반대가 있어 재정력 수준에 따라 자치단체간의 이해가 상충되는 것으로 해석될 수 있다는 점도 인식할 필요성이 있다. 따라서 차등보조율제 적용방법 및 수준의 적절한 선택이 중요하다.

둘째, 균특회계사업을 대상으로 차등보조율제도를 우선적으로 적용하면서 차츰 일반국고보조사업으로 대상사업을 점진적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 설문조사 결과를 보면, 차등보조율 적용대상사업으로는 “모든 국고보조사업 및 지방비부담비율이 높은 사업”을 각각 22.2%로 가장 선호하는 것으로 나타나고 있고 다음으로 “정액보조사업을 제외한 모든 국고보조사업” 18.5%, “사업비규모 일정기준 이상”이 14.8%, “균특회계사업만

적용”이 11.1% 순으로 나타나고 있다. 이는 결과적으로 자치단체 입장에서는 대체로 전체 국고보조사업을 대상으로 차등보조율제를 적용하는 것을 선호하고 있는 것으로 이해될 수도 있으나 이는 일치된 의견이라기 보다는 다양한 의견이 분산되고 있음을 보여주는 것으로 어떤 의미에서 실현 가능한 대상사업부터 단계적으로 적용하는 것이 보다 바람직하다는 점을 시사하고 있다고도 볼 수 있다.

셋째, 단기적으로는 인상보조율을 적용하고 장기적으로는 인상보조율및 인하보조율을 동시에 적용하는 것이 바람직하다. 설문조사 결과에 의하면, “인상보조율 적용후 단계적으로 인상 및 인하보조율을 동시적용”에 대한 응답이 48.1%로 가장 높고 그리고 “인상보조율만 적용 및 인상인하보조율 동시적용”이 각각 18.5%로 나타나고 있어 대체로 “인상보조율을 우선적으로 적용”하는 것을 선호하는 것으로 나타나고 있음을 고려할 필요성이 있다.

넷째, 급격한 차등보조율 적용에 한계가 있음을 고려하여 부분적이고 점진적인 차등보조율제 적용이 바람직하다. 이는 차등보조율 적용에 대한 현실적인 적용상의 어려움뿐만 아니라 차등보조율 적용 필요성에 대한 학계 등의 일관된 합의가 이루어지지 않는 등 논란의 여지를 고려해야 한다는 점이다.²³⁾

23) 국고보조사업에 대한 차등보조율이 제도적으로 규정되어 있으나 현실적으로 적용되지 않은 이유로는 대체로 다음과 같이 지적되고 있다. 첫째, 보조금의 신청을 시·군·구 기초자치단체로 신청받지 않음에 따라 자치단체별 보조금의 규모를 확정할 수가 없어 적용하지 못하고 있는 실정. 둘째, 국고보조금은 재정격차의 해소 목적보다 특정사업의 시행을 위한 소요재원의 국가지원의 성격이 강하므로 차등보조율 적용이 불합리하다는 인식. 셋째, 예산편성방법에 있어 현행 사업별 심의방식에서 자치단체별 심의방식으로 전환되어야 하는 국고보조금 관리상 어려움이 있다는 점. 넷째, 차등보조율 적용에 있어 자치단체간 상반된 의견, 즉 재정력이 우수한 단체는 차등보조율제도 시행에 소극적 입장 등이다.

라. 차등보조율의 적용방안

1) 차등보조율 적용 대상사업의 설정

차등보조율제도의 적용을 위해서는 먼저 차등보조율을 적용하는 대상사업의 설정이 필요한데 이와 관련하여 다음의 두가지 방안을 검토하고자 한다.

첫째, 균특회계사업 중 정액보조사업 및 보조율 100% 사업을 제외한 모든 사업을 차등보조율 적용의 대상사업으로 포함시키는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이는 2006년도부터 시행예정인 차등보조율제 적용안을 기초로 하되 대상사업의 범위를 낙후지역개발사업 및 기타 재해관련사업 등을 포함한 모든 지역개발계정사업으로 확대하고 차등보조율의 상환율 80%보다 훨씬 높게 상향조정하는 방안이라 할 수 있다.

지역혁신계정사업을 제외한 것은 지역혁신계정사업은 자치단체별로 사업과 자금을 배분하는 지역개발계정과 달리 부처별로 관장되는 등 사업성격상 차등보조율 적용대상으로는 적합하지 않기 때문이다.²⁴⁾ 그리고 정액보조는 대체로 법에 근거하여 일정 금액을 지원하는 것이고, 보조율 100%의 사업은 차등보조율 적용의 의미가 없으므로 제외하는 것이 바람직하다. 그 외 모든 사업을 대상사업으로 고려한 것은 향후 전체 국고보조금사업에 차등보조율제를 확대 적용할 것에 대비하여 차등보조율제 적용 대상사업의 범위를 가능한 확대하여 시범적으로 적용하는 것이 보다 의의가 있다고 판단되기 때문이다.

결론적으로, 2006년 도입예정인 차등보조율제 적용범위 및 수준을 보다 확대하여 실질적으로 재정력이 빈곤한 자치단체의 지방비부담을 줄이면서 차등보조율제 적용의 실효성을 높이고 향후 전체 국고보조금의 차등보조율제 적용에 대비하는데 의의가 있다.

24) 지역혁신계정의 사업은 사업에 대한 평가결과 혹은 사업의 지역기여도 등을 반영한 인센티브 차원에서 별도의 방법을 적용하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

둘째, 대상사업의 성격을 기준으로 일부 해당 사업에 한해 차등보조율을 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이는 설문조사에서도 선호하고 있듯이, 사업비규모 및 지방비부담비율을 고려한 기준으로 지방비부담이 비교적 크거나 사업비규모가 커서 그 파급효과가 전국적이거나 광역적인 사업에 대해 차등보조율제의 우선 적용 대상사업으로 하는 방안이다. 보조사업의 성격에 의한 구분이 아니라 사업규모 및 지방비부담 규모를 기준으로 차등보조율을 적용함으로써 지방자치단체의 보조사업 수행에 따른 지방비부담을 실질적으로 줄여주는 효과를 가져다 주는 방안이라 할 수 있다.

따라서 균특회계사업 중 사업비 규모가 적거나 지방비부담비율이 낮아 차등보조율제의 적용효과가 낮은 사업은 차등보조율 적용대상에서 제외하는 것이다. 예를 들어, 사업비가 규모로 일정규모 이상인 사업과 지방비부담비율이 50% 이상인 사업에 한해 적용함으로써 차등보조율제 적용의 복잡함을 배제하고 적용의 효과가 큰 사업을 우선적으로 고려하여 차등보조율제 적용의 실효성을 제고하는 전략이라 할 수 있다.

2) 차등보조율 적용기준의 설정

가) 차등보조율 적용 기준설정의 기본방향

현행 국가균형발전특별법에 제시된 균특회계사업의 차등지원 기준은 자치단체 재정상황, 균특회계사업 평가결과, 낙후지역 정도, 자체재원 확보상황이나 당해사업의 지역발전 기여도 등을 고려하도록 되어 있어 기준이 혼재되어 명확하지 않다.²⁵⁾ 그리고 2006년도부터 적용될 차등보조율제 적용 기준(신활력지역을 차등보조율 적용기준으로 선정)은 자치단체의 재정력을

25) 차등보조율제도라는 함목적성을 달성하는 기준으로는 재정상황 및 낙후도가 고려될 수 있다. 다만, 평가결과 및 사업의 지역발전 기여도 등의 기준은 지역혁신계정 사업의 선정 및 계획 시 인센티브로 기준으로 활용될 수 있을 것이다.

반영하는 기준으로서 한계가 있으므로 이에 대한 재검토가 필요하다.

한편, 국가균형발전특별법의 규정에서 언급하는 차등보조지원은 일반적으로 이해되는 차등보조율제도의 합목적성을 뚜렷하게 규정하고 있지 못하는데 반해 『보조금의예산및관리에관한법률』에서 규정하는 차등보조율제도의 내용은 보다 명확하다 할 수 있다. 즉, 『보조금의예산및관리에관한법률』에서 규정하고 있는 차등보조율제도는 재정력이 취약한 자치단체와 재정력이 높은 자치단체를 구분하여 재정여건이 어려운 자치단체의 개발을 촉진시키기 위하여 차등보조율제도를 적용하는 취지를 명확히 하고 있다.²⁶⁾

따라서 균특회계사업에서는 무엇보다도 차등보조율제도의 적용 목적을 명확히 규정하는 기준을 설정해야 할 것이다. 차등보조율제 적용기준으로 앞에서 검토한 일본의 사례 및 국고보조금법에 의한 기준을 보더라도 재정력을 반영하고 있다는 점은 인식될 필요성이 있다. 설문조사 결과에 의하면, 차등보조율 적용기준으로 재정력지수가 가장 적절한 것으로 나타났고 (59.3%) 그 다음으로 신활력지역(33.3%), 재정자립도 순으로 나타났는데 이를 반영할 필요가 있다.

차등보조율제의 적용기준을 재정력 기준으로 할 경우 다양한 기준이 고려될 수 있으나 가장 적절한 대표기준을 설정하여 단순화하는 접근이 바람직하다. 먼저, 국가균형발전특별법에 규정된 보조사업의 차등지원 기준(자치

26) 『보조금의예산및관리에관한법률』(제10조)과 동법 시행령(제5조)에서는 차등보조율제도를 구체적으로 규정하고 있다. 차등보조율제도는 인상보조율과 인하보조율로 구성되어 마련되어 있는데, 인상보조율의 경우는 인건비충당지수, 재정력지수, 기본적세출소요비중 3개 기준을 고려하여 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 가산하는 체계로 되어 있다. 그리고 인하보조율은 교부세 불교부단체에 한하여 특별시, 광역시, 도시군으로 구분하여 기준보조율에 각각 20%, 15%, 10%를 차감하는 체계로 되어 있다. 그러나 현실적으로 차등보조율제는 적용되지 않고 있다. 따라서 균특회계사업에 대해 우선적으로 차등보조율제를 적용한 후 이러한 정책변화를 통하여 『보조금의예산및관리에관한법률』을 적용받는 국고보조사업 전체로 차등보조율제가 확대 적용되는 계기를 마련할 필요성이 있다.

단체 재정상황을 판단할 수 있는 재정력지수, 재정자립도, 낙후지역 정도를 판단할 수 있는 신활력지역(낙후지역) 기준)을 심도있게 검토해야 할 것이다. 그리고 「보조금의예산및관리에관한법률」에서 제시하고 있는 차등보조율 제도 적용기준 즉, 재정력지수, 인건비자체충당능력지수, 기본적세출소요비중 등 다양한 기준을 검토해 볼 필요성이 있다.

나) 차등보조율 적용기준의 검토

① 재정력지수

재정력지수는 자치단체의 재정수요와 재정수입(능력)을 동시에 고려하는 지표로서 지방자치단체 재정력을 나타내는 비교적 튼튼한 이론적 기반을 지니고 있다고 볼 수 있다.

현실적으로 재정력지수에 의해 자치단체의 재정력을 인식하고 재정력 격차를 완화하기 위해 지방교부세를 지급하고 있다. 그리고 현행 행정자치부의 재정분석·진단제도에서 기본적으로 사용하는 재정분석지표는 10개 지표로 구성되는데, 그 중에서 자치단체의 재정력 및 재정자립도 지표로 재정력지수와 재정자립도가 기준지표로 사용되고 있다.

표 4-20. 지방재정분석 지표체계

상위목표	건전성		효율성	
하위목표	자주성	안정성	생산성	노력성
분석지표	재정자립도 재정력지수	경상수지비율 세입세출충당비율 지방채상환비율	재정계획운영비율 세입예산반영비율 투자비율	자체수입증감율 경상경비증감율
성격	-재정상태분석 -재정능력측정	-재정구조분석 -재무구조, 수지의 탄력성 측정	-재정관리분석 -재정운영의 계획성 재 원배분의합리성 측정	-재정노력분석 -세입징수, 예산 절감노력 측정
활용	중앙의 의존재원 지원기준	재정진단 대상단체 선정기준	재정인센티브 및 우수단체시상 기준	

자료: 행정자치부

재정력지수를 균특회계의 차등보조를 적용기준으로 고려할 수 있는 또 하나의 이유는 연도간에 지수의 변동이 거의 없고 안정적이어서 기준으로서 상대적으로 실효성이 높다는 점을 들 수 있다.

표 4-21. 시·도 본청 재정력지수 연도간 현황

(단위: %)

단체별	연도별 재정력지수		
	2002	2003	2004
합계	0.614	0.633	0.698
서울	1.146	1.105	1.271
광역시계	0.886	0.892	0.929
부산	0.901	0.905	0.926
대구	0.913	0.910	0.922
인천	0.965	0.992	1.106
광주	0.744	0.745	0.773
대전	0.848	0.854	0.865
울산	0.862	0.861	0.881
도계	0.648	0.691	0.761
경기	1.220	1.294	1.121
강원	0.341	0.355	0.405
충북	0.313	0.354	0.428
충남	0.434	0.455	0.509
전북	0.310	0.335	0.385
전남	0.258	0.292	0.312
경북	0.385	0.404	0.427
경남	0.533	0.565	0.630
제주	0.448	0.491	0.547
시계	0.545	0.556	0.605
군계	0.171	0.178	0.167

㉔ 재정자립도

재정자립도 지표는 그 나름의 이론적 기반을 갖고 있고 현재 자치단체의 재정자주성 및 재정력을 측정하는 지표로 일반적으로 활용되고 있다.

재정자립도의 경우도 자치단체의 재정분석진단 지표로 오래전부터 활용

되고 있어 차등보조율 적용의 후보기준으로 검토해볼 수 있으나 다음과 같은 문제와 한계가 있다. 재정자립도는 분모에 포함되는 보조사업의 규모나 지방교부세 등 실질적인 재정수입이 커질수록 자립도가 떨어지고 이로 인해 연도간 격차가 발생하는 등 기본적인 문제를 안고 있어 재정력지수보다 신뢰성이 결여되어 그 활용에 한계가 있다.

표 4-22. 연도별 재정자립도 추이

(단위: %)

연도별	전국평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001	57.6	84.8	35.2	49.6	21.0	45.0
2002	54.6	79.8	34.6	47.5	19.1	46.0
2003	56.2	82.2	39.4	46.8	18.8	43.2
2004	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	42.6
2005	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3

주: 2004까지는 결산기준, 2005년은 예산기준임

자료: 행정자치부, 2005년 지방자치단체 예산개요, 2005.

③ 인건비자체충당능력지수 및 기본적세출소요비중

현행 보조금의예산및관리에관한법률에서 차등보조율 적용기준으로 규정하고 있는 인건비자체충당능력지수는 자치단체의 재정력을 측정하는 하나의 기준이 될 수 있으나 다음과 같은 이유로 인해 현실적으로 균특회계 차등보조율의 적용기준으로 사용되기에는 부적합하다고 판단된다. 특히, 2005년부터 총액인건비제도의 시범적 도입으로 인건비의 비중이나 운영방식이 전면적으로 변화되어 그 활용성이 낮다고 볼 수 있다. 또한 산정방식의 요인이 되는 지방세 및 세외수입의 연도간 변화가 심해 기준으로 적용하는데 한계가 있다.

한편, 기본적세출소요비중의 경우도 현행 차등보조율 적용기준의 하나로

예시되어 있지만 이 또한 다음과 같은 이유로 인해 균특회계의 차등보조율 적용기준으로는 현실적으로 부적합하다고 판단된다. 자치단체의 경상예산의 변동 및 채무상환에 따라 연도간에 지수의 변동이 심하다는 점을 들 수 있다. 또한 인건비자체충당능력지수와 마찬가지로 그 산정공식에 인건비가 포함되어 있어서 총액인건비제의 도입될 경우 기준으로 활용하기에는 현실적으로 부적합하다고 판단된다.

④ 지역낙후도에 의한 신활력지역 선정기준

국가균형발전특별법에 의한 균특회계사업의 차등지원의 기준으로 2006년도부터는 신활력지역(낙후지역)을 적용하는 것으로 되어 있으나 이 기준의 재검토가 필요하다.

2005년부터 도입된 신활력지역사업은 산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 경제기반이 부족한 기초자치단체를 선정하여 집중 지원하는 제도이다. 대상지역의 선정기준으로는 관계부처, 지방자치단체 및 전문가 협의를 거쳐 다음의 분야 4개 지표가 채택되었다. ① 인구적 측면으로 인구변화율, 인구밀도, ② 산업·경제적 측면으로 소득할주민세, ③ 재정적 측면으로 재정력지수 등이다. 이와 같은 선정기준에 입각하여 전국 234개 기초자치단체 중 낙후도 하위 30%의 70개 시·군을 선정하였다.

선정된 신활력지역(낙후지역)들이 대체로 재정력지수 혹은 재정자립도가 낮은 지역들이어서 재정력이 일정 수준 반영되어 있어 균특회계의 차등보조율 적용기준으로 활용될 의의는 있다고 볼 수 있다.

그러나 신활력지역 기준을 분석해 본 결과, 재정력지수 및 재정자립도가 극히 낮은 일부 지역이 제외되는 등 선정기준에 문제와 한계가 있는 것으로 분석된다. 예컨대, <표 4-23>에서 알 수 있듯이 삼척시, 정읍시, 옥천군, 서천군 등 일부 자치단체의 경우는 재정력지수 및 재정자립도가 신활력지역으로 선정된 자치단체보다도 상당 수준 낮음에도 불구하고 신활력지역 선정과

정에서 제외되고 있다. 이를 그대로 차등보조율 적용 기준으로 활용할 경우 해당 자치단체의 반발이 생겨날 우려가 있다.

표 4-23. 3개 지표에 의한 재정력 비교 검토

순위	신활력지역	재정력지수	재정자립도
신활력 지역으로 선정된 자치단체 1위-70위	화천군	0.085	12.8
	양구군	0.105	21.5
	진안군	0.079	11.9
	임실군	0.086	13.5
	순창군	0.077	11.0
	곡성군	0.087	10.9
	신안군	0.060	7.1
	군위군	0.088	10.5
	청송군	0.088	14.3
	영양군	0.059	8.9
	봉화군	0.085	9.2
	울릉군(5% 범위 이내)	0.095	17.1
	인제군	0.101	20.3
	청양군	0.105	12.1
	무주군	0.106	19.1
	장수군	0.092	12.1
	구례군	0.103	12.1
	보성군	0.091	9.5
	장흥군	0.094	9.3
	강진군	0.094	8.2
	진도군	0.116	10.6
	의령군	0.099	11.8
	함양군(10% 범위 이내)	0.102	8.5
	영월군	0.115	13.4
	정선군	0.138	23.4
	영양군	0.101	16.1
	보은군	0.103	8.4
	괴산군	0.107	13.2
	고창군	0.120	10.3
	고흥군	0.107	8.6
	완도군	0.107	11.3
	영덕군	0.107	11.4
하동군	0.151	15.5	
산청군	0.114	12.9	
합천군(15% 범위 이내)	0.118	12.6	

(계 속)

순위	신활력지역	재정력지수	재정자립도
신활력 지역으로 선정된 자치단체 1위-70위	용진군	0.185	31.8
	고성군	0.137	19.3
	영동군	0.119	13.7
	중평군		15.1
	담양군	0.126	15.9
	해남군	0.120	11.8
	함평군	0.126	11.4
	의성군	0.116	13.0
	청도군	0.114	10.0
	성주군	0.146	16.2
	예천군	0.126	11.4
	남해군(20% 범위 이내)	0.121	13.7
	홍천군	0.155	15.4
	단양군	0.129	17.4
	금산군	0.172	17.1
	남원시	0.145	13.9
	김제시	0.157	16.0
	부안군	0.130	13.8
	화순군	0.155	16.8
	무안군	0.128	10.5
	장성군	0.129	10.9
	상주시	0.137	13.9
	문경시	0.147	14.5
	거창군(25% 범위 이내)	0.140	16.7
	강화군	0.169	14.3
	태백시	0.193	18.4
	횡성군	0.154	15.5
	평창군	0.165	18.1
	철원군	0.167	13.2
	부여군	0.176	13.2
	나주시	0.149	17.2
	영암군	0.153	13.1
고령군	0.150	18.2	
창녕군	0.179	19.1	
고성군(30% 범위 이내)	0.165(70등)	13.9	

다) 차등보조율제 적용기준의 평가 및 선택

이상의 검토 결과를 종합해 볼 때, 균특회계의 차등보조율 적용기준으로는 재정력지수가 차등보조율제도가 목적하고 있는 재정력 격차 보전의 목적

을 달성할 수 있는 가장 적합한 기준으로 판단된다.

재정자립도 및 신활력지역은 차등보조율 적용기준으로 현실적인 한계를 보이고 있으나 재정력지수는 자치단체의 재정력을 상대적으로 다른 지표보다 가장 잘 나타내고 있고 현실적으로 지방교부세의 배분 근거로 매년 산정 활용되고 있어서 추가적인 작업의 필요가 없다. 그리고 연도간에 변동이 없어 기준으로서의 활용성이 높은 점과 앞서 검토한 바와 같이, 일본의 경우도 기본적으로 재정력지수를 기준으로 차등보조율제를 적용하고 있는 점 그리고 설문조사에서도 가장 선호하고 있다는 점을 들 수 있다.

결과적으로 재정력지수를 기준으로 실질적인 자치단체의 재정력을 반영해 줌으로서 지역간 격차해소라는 차등보조율제 적용의 법적 취지를 보다 제고할 필요성이 있다.

3) 차등보조율 적용수준 및 적용방법

차등보조율제 적용을 위해서는 차등보조율 대상사업 및 적용기준에 대한 검토에 이어 차등보조율의 적용 수준을 어떤 수준으로 할 것인가를 결정할 필요성이 있다.

설문조사 결과 및 차등보조율에 대한 인식 등을 고려할 경우, 앞에서도 언급하였듯이 단기적으로는 인상보조율만을 적용하고 장기적으로는 인상보조율 및 인하보조율을 동시에 적용하는 것이 바람직하다. 그리고 차등보조율 적용수준을 과도한 수준의 차등을보다는 지방비부담을 다소 완화하는 합리적 수준을 고려하여 다음의 두가지 방안을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 10% 단일 차등보조율 적용방안을 들 수 있다. 이는 보조율의 차등폭을 가장 작게 적용하는 방안으로 보조율 차등의 폭이 너무 크면 동일보조사업간의 보조율 형평성 문제가 제기될 수 있고 또한 차등보조 대상에서 제외된 자치단체의 반발이 우려되는 점을 고려하고 있다. 이 경우, 차등보조의

효과가 미흡하여 차등보조율제도의 실효성을 담보하기 어려운 단점과 한계가 있다.

둘째, 10%에서 20%의 단계적 차등보조율 적용 방안을 들 수 있다. 이는 차등보조율 적용대상 자치단체를 자치단체의 재정력 기준으로 두 단계로 구분하여 낮은 자치단체 그룹에 대해서는 기준보조율에 20%포인트 보조율을 인상해 주고, 나머지 자치단체에 대해서는 기준보조율에 10%포인트 보조율을 인상해 주는 방안이다. 차등보조율 적용 초기에 있어서 사업간 및 자치단체간 형평성을 감안하여 급격한 변화를 가능한 배제하면서도 상대적으로 재정력이 취약한 자치단체에 더 많이 재원을 지원하는 접근방식이라 할 수 있다.

이상의 내용을 종합적으로 고려할 때, 차등보조율의 적용수준은 자치단체간 이해관계와 급격한 변화에 대한 저항 등 현실적 상황을 고려하여 단기적으로는 기준보조율에 10%포인트 인상보조율을 적용하고 장기적으로는 재정력에 따라 20%포인트까지 단계별 인상보조율을 확대 적용하는 것이 바람직하다.

결과적으로 균특회계사업에 대한 차등보조율제 적용방법으로는 재정력지수를 기준으로 단기적으로 기준보조율에 10%포인트 인상보조율을 적용하는 것이 여러 의미에서 현실적으로 가장 바람직하다. 이를 근거로 차등보조율 적용에 의한 기준보조율 및 지방비부담율 체계는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

$$\text{균특회계지방비차등부담율} = 100\% - ((\text{기준보조율}(\%) + \text{인상보조율}(10\% \text{포인트}))$$

제4절 국가균형발전특별회계의 재원배분 및 운영체계의 개선

1. 재원배분방식의 개선

국가균형발전특별회계의 재원배분 방식을 합리적으로 개선하는 문제는 균특회계의 효과적 운영 측면에서 매우 중요한 사항에 속한다. 이 문제는 국가균형발전특별회계의 정체성 확립과 결부될 뿐 아니라 지방자치단체의 수용성 등 동 제도의 성공적 정착·발전에 결정적으로 영향을 미치는 사안이라 할 수 있다.

제3장에서 언급한 바와 같이 2005년도 예산배정 과정에서는 자치단체 자율편성사업의 경우 광역자치단체를 대상으로 기존사업의 역사적 배분실태를 존중하는 자금배정 방식을 취하였다.²⁷⁾ 이와 같은 배분방식은 “제도 전환기 (transitional period)”를 인정하더라도 균특회계의 도입목적과 기능에는 부합하지 않는 것으로 평가된다. 기존 배분방식과 기득권을 최대한 존중하는 접근은 새로운 제도의 특성을 반영하지 못하는 것일 뿐 아니라 제도도입을 위한 준비를 충분히 하지 못하였음을 간접적으로 표출하는 단면이라 할 수 있다.

그리고 균특회계의 자금(자치단체 자율편성사업)을 중앙정부로부터 직접

27) 균특회계의 근간을 이루는 지역개발계정의 자금배분이 객관적인 배분공식이 자치단체별 최근 실적을 토대로 실시된 것은 무엇보다도 균특회계사업의 상당수가 국고보조사업으로부터 이전된 점과 밀접한 관련이 있다. 이러한 제도적 형성 배경을 인식할 때 특정한 배분공식을 개발하여 자금을 배분할 경우 자칫 자치단체간에 현격한 배분의 격차가 생겨날 수도 있어서 정치적 부담과 지방의 수용성 면에서 적지 않은 문제가 발생할 수 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 현재와 같이 지나치게 과거 실적에 치중하는 배분접근은 새로운 제도의 도입취지와 미래지향적 정책운용의 측면과 배치되는 것이라 평할 수 있다.

배분 받는 대상을 광역자치단체로 국한시키는 접근은 어떤 면에서 균특회계 사업의 실수요자라 할 수 있는 기초자치단체를 도외시하는 것으로 제도운영상의 중대한 결함이라 할 수 있다 (물론 지역개발계정의 균형발전기반 지원 사업은 해당 시·군에 직접 배분되고 있지만 이것은 전체 균특회계사업의 20% 미만에 불과하다).²⁸⁾ 만일 균특회계사업의 대부분이 기초자치단체의 경계를 넘어서는 광역적 사업의 특성을 지닌다면 이러한 접근은 나름대로 합리성을 가질 수 있으나 이것은 현실 상황에 비추어볼 때 적절히 뒷받침되지 못하고 있다. 중앙정부가 균특회계자금을 광역자치단체를 대상으로 배분하는 현행 정책은 한마디로 국가균형발전의 비교·측정대상을 기초자치단체가 아닌 광역자치단체 단위로 선정하고 있음을 암묵적으로 의미한다. 이와 관련된 문제와 개선방안에 관한 내용은 다음 항에서 구체적으로 언급되고 있다.

이와 같은 사실을 인식하면서 향후 균특회계의 자원배분을 다음과 같은 방식으로 개선할 것을 제안하고자 한다.

가. 광역자치단체 중심의 자원배분방식 개선

균특회계의 자원배분 방식을 현재의 광역자치단체 중심체제에서 기초자치단체 중심체제로 변화시켜야 한다. 앞서 지적한 바와 같이, 균특회계의 70~80%에 해당하는 재원의 직접적 배분대상을 광역자치단체(시·도)로 설정하

28) 균특회계는 기존의 국고보조금과 달리 시·도별 지출한도를 사전에 부여하고 지방자치단체가 정한 우선순위를 고려하는 예산편성되는 운영방식을 채택하고 있다. 2005년의 경우 지역개발계정의 자치단체 지출한도는 광역자치단체를 대상으로 배분되었고, 배분은 지역개발계정에 포함된 사업들의 최근 3년간 지원실적 기준을 토대로 이루어졌다(다만, 특정지역 개발사업(오지·도서·접경·개축 등)과 신활력지역사업 등 자율편성 대상에서 제외되었음). 그리고 지역혁신계정에 속한 모든 사업들은 부처별 지출한도 내에서 광역자치단체를 대상으로 지원되었다.

고, 기초자치단체에 대하여는 중앙정부가 배분공식을 활용하여 직접 배분하는 접근을 취하고 있지 않는 현행 방식은 다음의 관점에서 문제가 있다.

먼저, 2005년도 자치단체 자율편성사업 91개(2·6조원) 중 광역단위의 사업으로 간주할 수 있는 것은 백제문화권도로건설, 오염해역준설 등 전체의 10~20%에 불과한 것으로 파악된다. 그 다음으로 광역자치단체 중심의 균특회계 재원 배분방식은 지방교부세의 배분방식과 뚜렷이 차이를 보이는 것으로 균특회계가 지방교부세 제도간의 연계·분석을 어렵게 만드는 요인으로 작용한다. 그리고 기초자치단체에 대한 균특회계재원의 배분을 광역자치단체에 일임하는 접근은 현실적으로 광역자치단체의 정책 자의성을 강화시키는 문제점을 초래하는 원인으로 작용할 뿐 아니라 균특회계재원의 전국적 재정형평화 기능을 약화시키는 요인으로 작용한다. 이러한 접근방식은 광역단위에서 그에 속하는 기초지역의 여건을 고려하는 자금의 안배를 할 수 있다는 측면에서 일부 합리성이 인정된다. “국가균형발전”이라는 개념과 그 달성이 전국 단위에서의 형평 내지 균형을 지속적으로 추구하는 접근과 결부되어 있음을 인식할 때, 그러한 접근에는 상당한 불합리성이 있다. 따라서 균특회계자금의 광역자치단체 주도형 배분은 향후 지양되어야 하고 그 대신 중앙정부가 보다 정치화된 공식을 개발하여 광역 및 기초자치단체를 대상으로 배분을 주도하는 방식으로 변화되어야 한다.

이러한 정책제안의 합리성은 다음에 기초하고 있다. 먼저, 균특회계의 실제 수혜대상 즉, 균형발전의 기초단위가 광역자치단체이기보다 기초자치단체라는 사실이다. 국가 관점에서 보는 ‘불균형 발전’은 광역자치단체 수준에서도 교정되어야 하지만 보다 시급하고 중요한 것은 기초자치단체 수준의 불균형 발전을 교정하는 일이다. 이러한 관점에 입각할 때 균특회계는 자치단체들간에 존재하는 불균형의 시정에 정책의 기능과 중점을 부여해야 한다. 따라서 중앙정부가 광역자치단체를 직접적인 배분단위로 설정하고 기초자치단체에 대한 재원배분을 해당 광역자치단체에 일임하는 제도운영방식은

전국 단위의 불균형 발전도를 교정하는 접근으로서 문제와 한계가 있다.

그 다음으로는 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 정책 자의성 및 재량권 남용의 가능성을 축소시킨다는 관점에서 균특회계재원이 기초자치단체에게 직접 배분되어야 할 합리성이 존재한다. 현재 기초자치단체의 경우 시·도와 중앙정부(관계부처 및 위원회)를 대상으로 다단계의 사업 협의과정과 재원배정 경로를 통과해야 하는 절차적 번거로움과 복잡성을 겪고 있다. 제3장의 설문조사 결과에서 파악된 바와 같이, 균특회계가 기존의 국고보조사업에 비해 상대적으로 지방의 수용성을 많이 갖는 반면 지방자치단체에 의해 부정적으로 평가되는 요인이 다름 아닌 다단계 경로와 연관된 업무의 중복성 문제이다. 그리고 지방재정의 형평화기능을 담당하는 지방교부세의 배분이 수혜 당사자인 개별 자치단체에게 직접 배분되고 있는 점도 균특회계재원의 배분이 광역자치단체 중심체제에서 벗어나야 하는 합리성으로 인정된다. 이 점은 특히, 관련 보조금제도의 연계성 강화를 통해 보조금제도 전체의 재정 파급효과를 극대화시킨다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

종합적으로, 균특회계의 배분방식을 현행 광역자치단체 중심에서 벗어나 가능하면 지방교부세의 배분체제와 같이 중앙정부가 객관적인 배분공식을 개발하고 그것을 토대로 전 자치단체를 대상으로 자금을 배분하는 방식으로 개편하는 것이 재정의 형평성과 효율성 차원에서 바람직할 것으로 판단된다. 이러한 변화가 주어질 경우 균특회계는 지방교부세와 직접적인 연계성을 지니고 그 배분과 운영효과 등의 측면에서 상호 보완·발전해 나갈 수 있다.

나. 신청한도 대상의 조정

현재 지역개발계정의 신청한도(ceiling) 대상사업(시·도별 기본한도와 낙후지역 추가지원으로 구분됨)에서 제외되고 있는 오지개발, 도서개발, 접경지역개발, 개발촉진지구개발 등 낙후지역 관련 기존사업과 신규 사업들을

신청한도에 포함시키는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

이것은 부처별로 분산 추진 중인 낙후지역사업을 일반 지역개발사업과 통합 고려함으로써 균특회계사업의 효과를 높일 수 있다는 점에서 그 의미가 있다. 아울러 이것은 재원배분 등 주요 정책판단의 과정에서 가능한 예외 대상을 최소화하는 것이 제도의 체계성과 정책 일관성 유지 차원에서 합리적이라는 점에서 그 의미가 있다(예외적 접근의 허용은 시간의 경과와 더불어 제도의 특성을 상실하게 만드는 요인임은 이미 여러 제도를 통하여 입증되었다).

다. 포괄보조금제도로의 전환 모색

균특회계 대상사업(현행 지역개발사업 및 신규·조정사업 포함) 전체를 대상으로 포괄보조금(block grant)으로 전환시켜 나가는 전략적 목표를 설정하고 그것을 중기재정계획과 연계시키면서 연차적으로 포괄보조대상을 확대해 나가는 접근방식을 취할 것을 제안한다. 즉, 현재 3개 유형으로 구분 운영되는 지역개발계정사업 - 자치단체 자율편성사업, 낙후지역개발사업, 기타사업 - 을 포괄보조의 개념과 실천가능성에 입각하여 재조정할 필요가 있다(대상사업의 기능과 파급효과를 고려하는 사업블록의 구축). 현재 운영 중인 3개 유형사업은 그 구분의 합리성과 실익이 취약하므로 그에 대한 조정이 불가피하다. 아울러 실질적 관점에서 “균형발전”과 무관한 상당수의 사업들²⁹⁾을 재조정해 주어야 한다. 보다 구체적으로 언급하면 이들 세 유형의

29) 균특회계의 지역개발계정 속에 포함된 종전의 국고보조사업이나 그린벨트(Green Belt) 및 토지관리에 관한 사업등은 균특회계의 도입 목적이나 기능에 크게 부합되지 않는 것들이다. 예를 들어, 그린벨트 관련사업은 관련 부담금 세입의 범위 내에서 지원되고 있는데 이는 사업의 특성은 물론 균특회계 내에서 특정사업과 특정 재원간에 연계되는 문제점을 노정한다. 지역혁신계정에서 지원하는 지역전략산업육성(산자부, 농림부·농진청, 문광부 주도), 지역산업진흥사업, 지

사업구분을 사업의 기능과 특성 그리고 파급효과의 관점에서 다시 유형화한 다음 이들을 포괄보조 방식으로 재편하는 접근이 요구된다. 이 때 포괄보조의 규모와 방식은 대상사업 유형화의 특성과 성과평가 가능성 등을 토대로 결정할 필요가 있다.

‘블록화’(또는 일반재원화)가 가능한 사업들을 대상으로 대형 및 ‘소형 포괄보조금(mini block grant)’으로 전환시키는 작업이 요구되며, 그 구체적인 접근에 관하여는 앞 절에서 언급하였다(〈그림 4-3〉 참조). 이 때의 블록화란 작게는 몇 개의 영세·유사사업을 통합하는 것을 의미하고, 크게는 재정의 중·소 기능 단위에서 다수의 균특회계사업을 그룹핑(grouping) 해주는 것을 의미한다.

이 문제는 우리나라의 보조금제도를 종전의 특정보조금 중심 구조에서 일반보조금 중심 구조로 전환하는 큰 그림 속에서 추진될 필요가 있다. 실질적인 포괄보조금제도로 발전하기 위해서는 앞서 강조한 바와 같이 대상사업을 부처 중심이 아닌 사업의 특성과 기능 중심으로 블록화하고 그에 적절한 배분공식을 개발하는 작업이 우선적으로 필요하다.³⁰⁾ 이와 함께 국가 차원에서 중요한 의미를 지니는 보조사업을 대상으로 무한정율보조금(open-ended matching grant)제도를 시범 적용하는 방안도 적극적으로 검토해볼 필요가 있다.

역인적자원 및 R&D 사업 등이 진정 국가균형발전 차원에서 추진되어야 할 성격인지에 대하여는 다각도에서 심도 있게 검토될 필요가 있다. 이들 산업은 균형발전보다 국가 및 지역의 경쟁력 향상과 생산성 향상을 진작하는 특성을 갖고 있다.

30) 국가균형발전특별회계는 여러 부처에서 분산 추진되어 온 지역사업들을 별도의 특별회계를 신설하여 보다 효과적으로 관리하고자 하는 정책 목적과 관련 수단으로서 도입되었지만, 지역간 균형발전을 도모하고 지방분권을 적극적으로 뒷받침하는 재정제도로서 그 문제와 한계를 노정하고 있다. 특히, 제도 도입을 위한 충분한 준비과정을 갖지 못한 관계로 재원조달, 운영방식(예산편성, 배분기준, 보조율), 이해당사자간의 공감대 구축, 정책목적 달성방식, 파급효과 등의 측면에서 적지 않은 문제와 한계를 노정하고 있음은 본 연구에서 강조하고 있는 바이다.

라. 배분방식의 객관화 및 자원배분 내역의 공개

균특회계의 자치단체별 자원배분 방식을 일정한 원리에 의해 객관화시키는 동시에 자원배분 내역을 투명하게 공개하도록 조치해야 한다.

2006년도 「균특회계 예산안 작성지침」에 의하면 자치단체(시·도) 자율 편성사업의 경우 해당사업의 과거 실적치(33.3%) 외에 특정 변수를 활용하는 배분공식에 따른 자원배분(66.7%) 방식을 적용하는 것으로 되어 있는데 이에 대한 문제와 한계가 내재하고 있다. 문제와 한계의 핵심은 무엇보다도 지역의 사업수요와 낙후도 등을 객관적으로 비교 분석할 수 있는 적정 변수와 배분공식(formula)이 적절히 개발되지 못한 점에서 발견된다.³¹⁾

이와 관련하여 현재 균특회계의 자원배분을 지역의 재정력과 낙후도를 측정하는 변수로 사용되는 재정력지수와 지방세 변수의 “적정성”에 대해 다음과 같은 문제점이 있음을 지적하고자 한다. 지방교부세의 산정과정에서 중요한 역할을 담당하는 재정력지수는 이론 면에서 타당성이 있지만 기준재정수요와 기준재정수입의 산정과정에서 적지 않은 문제와 모순이 내재하는 기본한계를 노정하고 있다. 다만, 앞절의 차등보조율 적용기준으로서 재정력 지수가 제안된 점은 전체 균특회계 자원배분을 객관적인 배분공식을 개발한다는 전제하에 이를 기초로 해당 등 사업의 성격에 따라 차등보조율을 적용할 경우는 재정력 지수는 나름대로 그 의의가 있다. 그러나 균특회계재원의 배분공식에 주민세 소득할 변수를 주민소득의 대변수(proxy variable)로 사용하는 데는 여러 가지 편의(bias)와 부작용이 수반된다. 예컨대, 주민세 소득할이 전국의 기초자치단체에 걸쳐 동일한 분포와 편의가 존재한다는 실

31) 새로운 「자원배분모델」은 균특회계(개발계정)의 자율편성사업을 대상으로 적용하고 이때 자원배분에 고려되는 요인은 크게 기본요소와 낙후도 요소로 구분된다. 기본요소에는 인구 및 면적(농경지 및 낙후지역면적 등)이 포함되고 낙후도 요소에는 주민세소득세할, 노령인구비율, 재정력지수 등이 포함되는 것으로 구상되고 있다.

증분석도 없고(원천징수대상자, 자영업자 분포 등), 특히 중소도시와 군으로 갈수록 주민세 소득률이 갖는 소득 대변수로서의 중요성과 변별력이 떨어진다. 그리고 주민세 소득률이 기본적으로 누진구조를 점도 자료 활용의 유용성을 제약하는 요인이 된다.

균특회계의 배분방식을 개선하는 우선과제로서 균특회계에 대상사업의 과거 실적치를 반영하는 배분방식을 단기간에 최소화하고 가능한 빠른 시일 안에 이러한 접근을 폐지시키는 정책변화를 추구해야 한다. 2005년도 균특회계의 배분과정에서는 개별사업의 과거 3년 실적을 주로 반영하였으나 향후에는 균특회계사업의 기본취지와 기능을 구현할 수 있도록 과거 실적치를 과감하게 배제하고 지역의 발전도(낙후도)와 재정수요 및 여건을 적절히 감안하는 배분공식을 개발·적용해야 한다.

그 다음으로 중요한 것은 객관적인 배분방식을 개발, 적용하는 과제이다. 균특회계는 지역균형발전을 지원하는 보조금체계이므로 지역의 발전상태(낙후상태)를 가장 중점적으로 감안하고 그 다음으로 재정상태와 사업수요를 고려하는 것이 합리적이다. 대체로 말해, 주민소득, 인구(인구특성변수), 면적, 행정서비스 공급비용 격차, 기타 재정상태 및 낙후상태 변수들을 반영하는 배분공식을 개발하는 것이 바람직할 것이다. 특히, 인구변수의 경우 지금까지 보편적으로 활용되어 왔던 단순 절대인구 기준이 아니라 인구의 특성(연령, 교육, 소득, 사회·경제적 여건, 성비 등)을 구체적이고 세밀하게 반영하는 실천적인 접근을 취하는 것이 중요하다.

세계 각국은 지역간의 발전 격차를 일정 수준 완화·교정할 목적으로 다양한 정책 수단을 개발 활용하고 있다. 유럽연합(EU: European Union)의 경우 대형기금(fund)을 조정하여 회원국의 특정 낙후지역을 지원하는 체제를 취하고 있다. 예를 들어, 지역결속기금(Cohesion Fund)이 경우 1인당 국민소득을 기준으로 유럽연합 국가의 평균 1인당 국민소득의 90% 이하 국가를 대상으로 보조금을 지급하고 있다. 이에 비해 구조기금

(Structural Fund)의 경우 회원국가에 속하는 특정 낙후지역을 대상으로 보조금을 지급하고 있다. 구조기금은 크게 네 유형 - ERDP, ESF, EAGGF, FIG - 으로 구분되는데 이 중에서 균특회계에 시사를 주는 보조금은 ERDP(European Regional Development Fund) 즉, 유럽지역 개발기금이다. ERDP는 지역의 고용창출, 인프라구축, 기업성장 교육·훈련, R&D, 환경보전과 관련된 자금지원기능을 담당하며, 그 배분과정에서는 소득(1인당 GDP), 인구밀도, 실업률, 빈곤지수, 기타 범죄·교육관련 지수들이 주요 배분요인으로 사용되고 있다(EU: ERDP 참조).

지역간 균형발전을 목표로 하는 보조금제도의 외국사례와 관련문헌을 참고로 할 때 일반적으로 많이 활용되는 사회·경제·환경 변수로는 소득, 지역총생산, 인구, 인구특성(고령인구 등 인구구성, 교육수준 등), 인구밀도, 인구증감, 빈곤층(poverty line) 비율, 면적, 지역의 과소 상태(sparsity), 산지면적, 실업률, 교육·문화·주택·의료·환경시설 등 기초 인프라, 자연환경, 재정력 등이 있다. 정부는 이들 변수에 관한 구체적인 통계자료를 토대로 우리의 실상을 측정해 주는 “균형, 불균형발전”의 결정요인과 개선상태의 측정요인들을 발굴해야 할 것이다. 그리고 그 결과를 가지고 균특회계의 재원을 가장 효과적으로 배분해 줄 수 있는 적정 배분 모델을 확정(model specification)해야 한다.

마지막으로, 균특회계의 배분과 관련된 일체의 정보나 통계가 공개되지 않고 있는 현재의 상황은 정보공개와 재정운영의 투명성 측면에서 중대한 문제라 할 수 있다. 그리고 이것은 결과적으로 균특회계사업의 재정 파급효과와 다른 보조금제도와의 연계효과를 파악할 수 없게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 2005년의 경우 제도도입의 초기에 따른 어려움(정치적 부담 등)으로 인해 자치단체별 균특회계재원 배분내역이 공개되지 않았는데 이것은 균특회계의 도입정신에 배치되는 조치이다.

현실적으로 시·도 단위의 자금 배정 내역과 기초자치단체의 자금배분 내

역이 공개되지 않는 “재정 불투명성”은 국가균형발전특별회계의 정체성과 존재의의에 상당히 부정적인 이미지를 부가하고 있다. 재원배분내역이 공개되지 않은 상황에서 관련 제도에 대한 재정·경제적 계량분석은 물론 보조금제도 전체의 재정효과를 파악할 수가 없다. 이와 같은 통계자료의 제약으로 인해 본 연구에서는 주요 사회·경제·재정적 변수를 활용하여 회귀분석 등 다양한 관련 시뮬레이션(simulation)을 시도해 볼 수 없는 한계를 경험하고 있다.

라. 균형발전의 개념 및 측정기준 구체화

균특회계가 내재적으로 안고 있는 가장 심각한 문제는 “균형 발전”에 대한 구체적이고 실천성을 담보로 하는 개념이 취약한 점과 그 결과 그에 관한 자치단체의 현 상태와 변화 상태를 구체적으로 측정해줄 수 있는 변수 내지 기준을 발견하기 어려운 점에 있다. 이러한 문제를 타개하기 위해서는 지역의 재정 상태와 낙후도를 가늠해줄 수 있는 개인소득(personal income)에 대한 추계와 관련 통계의 발표가 조속히 이루어져야 한다. 국가재정의 약 25조원 이상이 형평 또는 균등의 목적을 위해 사용되는 현실 상황에서 자금의 배분기준과 성과측정에 필수적인 변수가 이용불가능하다는 사실은 국가의 중대한 실책이라 아니할 수 없다.

그리고 균특회계의 배분기준과 운영방식은 한번 채택되면 그대로 지속되기 보다는 매년 필요시 부분적으로 제도적 수정·개선이 이루어지고 최소한 3~5년 단위로 대상사업과 배분방식 등 제도의 기본체제가 근본적으로 재검토되는 탄력적 시스템이어야 한다.

마지막으로, 국가균형발전특별회계의 재원 규모를 확대하고 재원의 안정성을 확보하는 문제도 개선해야 할 과제이다. 국가 차원의 균형발전을 추구하는 핵심 재정수단으로서 현재의 5.5조원 규모는 상대적으로 미흡하며 회

계의 실질적인 균형발전의 수단으로 가동하기 위해서는 최소 10조원 이상의 규모를 유지해야 할 것이다. 그리고 제3장에서 분석한 바와 같이 주세 등 기간 재원의 중장기적 전망이 불투명한 점을 인식할 때 재원문제의 해소를 다각도에서 접근해야 할 것이다.

2. 운영체계의 개선

가. 예산신청 절차의 간소화

국가균형발전특별회계의 예산편성은 지방자치단체의 예산신청 → 중앙행정기관의 예산요구 → 국가균형발전위원회의 예산신청서 검토 등의 절차로 이루어진다. 시·도지사는 4월 30일까지 예산신청서를 관계 중앙행정기관의 장 및 국가균형발전위원회에 제출하고, 중앙행정기관의 장은 국가균형발전특별회계의 예산안을 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하며, 국가균형발전위원회는 시·도지사가 제출한 예산신청서에 대한 검토의견서를 6월 30일까지 기획예산처장관에게 통보하는 절차로 이루어진다.

시·도에서 국가균형발전특별회계의 예산신청은 시·도별로 주어진 예산실링의 범위내에서 관련 중앙부서(농림사업의 경우 농림부), 기획예산처, 국가균형발전위원회의 3개의 중앙부처에 신청하고 있어 예산신청절차가 복잡하고, 그로 인해 지방(시·도)에서는 업무의 과다·중복이 발생하고 있다.

기존 국고보조사업의 경우 시·도의 해당부서에서 관련 중앙부서에 예산을 신청하면 관계 중앙부서에서 타당성을 검토하고 지원액을 기획예산처와 협의하여 확정하는 절차를 거치므로 지방의 예산신청 절차가 단순하다. 이와 비교하여 볼 때, 국가균형발전특별회계의 예산신청절차는 국고보조사업의 예산신청절차와 비교하여 볼 때 3중의 신청절차로 이루어지기 때문에 복잡하다.

국가균형발전특별회계의 예산신청 절차를 간소화 할 필요가 있으며, 시·도에서 관련 중앙부서, 기획예산처, 국가균형발전위원회의 하나의 부서에만 신청하여 상호 연계되어 운영될 수 있도록 할 필요가 있다. 국가균형발전특별회계의 예산신청은 시·도에서 관련 중앙부서(농림사업의 경우 농림부)에만 신청하고 기획예산처와 국가균형발전위원회에는 관련 중앙부서에서 통보받을 수 있도록 하는 중앙부서간 연계운동을 함으로써 지방의 불필요한 업무 중복을 간소화 할 필요가 있다.

나. 예산신청 기간의 조정

국가균형발전특별회계의 예산편성지침상 기획예산처로부터 각 시·도에 예산신청한도를 4월 중에 통보하고 각 시·도에서는 각 부처, 국가균형발전위원회 및 기획예산처에 4월 말까지 예산신청을 하도록 하고 있다.

2005년도의 경우, 기획예산처로부터 각 시·도에 4월 10일경에 예산신청한도를 통보하여 각 시·도에서 20여 일의 단기에 관련 업무를 충분히 검토하는데 다소 무리가 따르고 있다.

도 자율편성사업의 경우, 각 시·에서는 기획예산처로부터 예산신청한도액을 통보받으면(4월 10일 경) 각 시·도의 예산담당관실에서는 각 시·국·원의 자료를 받아 종합검토 및 조정작업을 하여 4월 30일까지 관계중앙행정기관 및 국가균형발전위원회에 해당 시·도의 예산을 신청하고 있다. 대부분의 시·도는 각 시·도의 부서별 자료를 활용하여 시·군·구의 배정액을 결정하고 있으며 현재 4개 도(충남, 전북, 경북, 제주)는 도 자율편성사업의 50%를 해당 지역 시·군에 다시 예산신청한도 배정하여 그 범위내에서 시·의 예산신청을 받은 후 도에서 조정·검토·합산의 과정을 거쳐 해당 도의 예산신청을 하고 있다.

현재 국가균형발전특별회계의 예산신청기간은 실제로 20여 일도 안되는

단기간에 이루어지고 있다. 물론 각 시·도에서는 기획예산처의 예산신청한도액이 통보되기 전부터 준비는 하지만 실제 예산신청한도액이 부여되는 시기는 4월 10일 경으로 각 시·도에서 예산신청에 대한 충분한 검토가 이루어지기 어려운 실정이다.

각 시·도에서 국가균형발전특별회계의 예산신청에 대한 충분한 검토를 위해서는 예산신청기간을 연장할 필요가 있으며, 그 방법으로는 기획예산처의 각 시·도 대한 예산신청한도 부여를 3월 중으로 하는 방안과 시·도에서 예산신청기간을 5월 중으로 하는 방안이 있을 수 있으나 각 부처에서 기획예산처에 예산을 요구하는 기간이 5월 말이므로 전자의 방안이 바람직할 것이다.

다. 지역특성 반영 및 자율성 제고를 위한 자율편성 확대

국가균형발전특별회계 지역개발계정의 도 자율편성사업이 부처의 이해관계 및 국가균형발전위원회의 견해차이 등으로 시·도에서 신청한 사업이 그대로 수용되기 보다는 사업조정내지는 사업축소가 되는 경우가 있다. 이러한 사례의 발생은 기획예산처가 부여한 예산신청한도에서 자율편성한 시도의 예산에 대하여 관여하는 것으로 자율편성의 목적을 퇴색시키고 있다.

한편, 지역개발계정 중 '도 자율편성사업'의 경우도 시·군의 사업에 대하여 현재 2 가지 유형으로 이루이고 있으며, 하나는 도에서 전적으로 편성하는 경우와 다른 하나는 시·군에 어느 정도 예산신청한도액을 부여하여 시·군에서 자율편성 한 예산을 수용하는 경우가 있다.

도 자율편성사업의 경우 도에서 전적으로 편성하는 경우 시·군의 의견을 반영하지만 시·군 우선사업, 숙원사업, 역점시책사업 등이 반영되지 못할 수 있으며, 시·군의 자율편성 사업을 수용하는 경우에도 도에서 종합검토

및 조정과정에서 배제될 수 있어 자율편성의 의미를 퇴색시킬 수 있다. 도 자율편성사업에 대하여 일정부분 시·군의 자율편성을 부여토록 하는 것은 기획예산처의 권고사항이며 이를 전 시·도에 권장하고자 평가항목으로 설정하고 있으며 배분모델은 기획예산처 개발 배분공식을 준용하고 있으며 현재 4개 도에서 운영하고 있다.

〈시·군 자율편성 방법〉

- 도 자율편성 한도액의 50%를 시·군에 배정
- 배분방법: 과거실적치 33.3% + 배분모델 66.7%
- 배분모델: 기획예산처 개발 배분공식 준용
- 변 동 폭: $\pm 5\%$ 수준(사업의 안정적 추진 도모)

각 시·도 및 각 시·군·구의 자율편성권을 최대보장하기 위해서는 자율 편성사업에 대하여는 그대로 수용할 필요가 있으며, 시·군의 자율편성을 어느 정도 보장하기 위해서는 도 자율편성한도액의 50%를 해당 지역 시·군의 자율편성으로 전환할 필요가 있어 이를 적극 권장하고 평가할 필요가 있다.

또한 자율편성사업 중 도 및 시군에서 신청한 사업이 중앙 및 도의 조정과정에서 제외되거나 시·도, 시·군의 의견이 반영되지 제대로 반영되지 않는 요인 중의 하나가 자율편성대상사업이 과거 국고보조사업을 대상으로 하여 사업이 구체적으로 정해져 있기 때문이다. 시·도 및 시·군·구의 신청 사업이 제대로 반영되고 역점시책사업, 자치단체 필요사업이 반영되기 위해서는 현행의 개별사업 접근보다는 사업의 통합으로 일종의 부문사업으로 설정할 필요가 있다. 기획예산처는 147개 균형발전사업 중 유사·중복성이 있는 56개 사업을 선정하여 2006년 예산부터 22개 사업으로 통합하기로 하였으며, 이에 따라 국가균형발전특별회계 전체적으로 147개 사업이 114개 사업으로 조정하고 있다.

표 4-24. 국가균형발전특별회계 사업 통합현황

구 분	현행(통합검토 대상)	개편(통합)
지역개발계정사업	34개(11개)	27개(4개)
지역혁신계정사업	113개(45개)	87개(18개)
합 계	147개(56개)	114개(22개)

현재 자율편성사업에 대하여 유사·중복사업 중심으로 투자의 효율성을 높이기 위해 사업통합을 추진하고 있지만 이와 병행하여 사업을 부문사업으로 설정하여 지역특성의 반영과 지방자치단체의 자율성이 제고될 수 있도록 할 필요가 있다.

라. 성과지향(사후평가)의 평가체계 구축

정부는 「2006년도 예산안편성지침 및 기준」과 「균특회계 성과평가세부지침」에 따라 균특회계 개발계정의 자율편성대상사업에 대한 지자체의 균특회계 운영성과 및 추진실적을 평가하여 우수한 평가를 받은 지자체에 대해 2006년 예산안에 113억원의 성과 인센티브를 추가 반영하고 있다.³²⁾

32) 국가균형발전위원회를 중심으로 국가균형발전정책에 대한 평가체계를 마련하여 매년 전년도 사업에 대한 추진실적평가와 차년도 재정지원균형발전사업요구의 평가를 실시하여 평가결과에 따라 균형발전사업간 중복조정 및 연계를 강화하고 차년도 예산편성에 반영함으로써 균형발전정책에 대한 실질적인 성과관리를 하고 국가균형발전사업의 지속적 성과 향상과 효율적 추진을 도모하고 있음. 또한 평가를 통해 지자체의 지속적인 성과향상, 경쟁을 통한 사업 효율적 추진을 위해 사업평가 등 평가결과가 우수한 지자체에 대한 재정인센티브를 제공하여 지자체간 경쟁을 촉진하고 있음. 인센티브 재원은 2006년 총 100억원, 2007년부터(300-500억원)으로 단계적으로 규모를 확대할 방침임(국가균형발전위원회·산업자원부; 134).

평가항목은 <표 4-25>에서 보는 바와 같이 세출구조조정 실적, 예산집행 실적, 균특회계 운영성과, 시·군별 자율배분, 운영지침 부합정도 등으로 하고 있다.

표 4-25. 균특회계 평가항목 및 방법

구 분	평가지표 및 환산점수 작성방법
<계>	<ul style="list-style-type: none"> 총점(시·군) = 기본점수(100점) + ①-② + ③ 총점(시·도) = 기본점수(100점) + ①-② + ③ + ④ + ⑤
① 세출구조조정 실적	<ul style="list-style-type: none"> (구조조정 비율)/(목표 구조조정 비율) × 100
② 예산집행실적	<ul style="list-style-type: none"> '04년 이월·불용된 사업비/'04사업비 × 100
③ 균특회계 운영성과	<ul style="list-style-type: none"> 우수사례 가점, 감사 지적사항 감점 등(-5점~+5점)
④ 시·군별 자율배분	<ul style="list-style-type: none"> '06지출한도의 50%이상을 시·군 지출한도로 할당한 경우 가점(5점)
⑤ 균특회계 운영지침 부합정도(-5점 범위내에서 감점)	<ul style="list-style-type: none"> 필수사업비에 적정 소요를 배정하지 않은 경우 전년도에 국고지원대상에서 배제된 사업 반복신청 국고지원비율에 맞지 않게 신청하는 사업의 수가 일정규모 이상인 경우

국가균형발전특별회계의 추진실적에 대해 매년 평가하는 시스템을 갖춘 것은 매우 바람직하지만, 평가항목들을 살펴보면 실질적인 성과에 대한 평가보다는 사업의 실적이나 중앙정부 지침에 대한 부합정도의 평가에 그치고 있다(배인명, 2005 : 83). 사업별 성과기준이나 실적을 살펴보아도 예산집행을, 공사진척을 등 산출(output) 중심으로 되어 있어 이어한 이러한 기준으로는 실질적인 균형발전 효과를 평가하기에 미흡하다고 판단된다.

평가방식을 산업자원부·국가균형발전위원회(2005)가 지적하였듯이, 최종적인 성과지향(performance-oriented)으로 전환하고 사업실적 및 성과

의 기준을 현행 예산집행률, 공사진척률 등 일차적 항목에서 탈피하여 실질적인 성과 및 파급효과(예, 소득증대, 고용창출, 복지향상 등)의 구현 위주에 초점을 맞출 필요가 있다.

한편, 사후평가제도를 성공적으로 정착하기 위해서는 상시적(사전-중간-사후)인 평가 및 모니터링제도를 도입하여 단기적이 아니라 중장기적인 관점에서 균형발전효과를 평가함을 도모해야 한다.

자치단체의 균특회계 사용에 대한 중앙정부의 감시·감독방법을 지금까지 투입(input)과 법령준수에 치중하던 방식으로부터 벗어나 균특회계사업의 결과와 성과(result & outcomes)에 초점을 두는 관리책임방식으로 선회할 필요가 있다. “자율과 책임”의 기조하에 중앙과 지방에 상호만족을 줄 수 있는 제도적 장치를 마련하는 동시에 운영주체의 세련화가 뒤따라야 할 것이다. 중앙정부는 국가정책목표의 수행여부 측정과 아울러 사업이 계획, 수행, 관리 전반에 대한 감시·감독에 상당한 노력과 관심을 두어야 하며 균특회계사업의 경우 성과관리에 중점을 두어야 한다.

성과관리는 프로그램 중심으로 이루어지는 것이 합리적이며, 이를 위해서는 프로그램별로 성과목표와 성과측정 기준, 소요비용, 프로그램의 진행 및 수행결과에 대한 정보가 제시되어야 한다. 성과관리체계의 구축과 관련해서는 일반적으로 행정부문에서 핵심 업무를 평가하면서 자치단체의 비전(vision)을 설정하고 그 다음으로 미션(mission) 설정, 전략적 과제 발굴, 핵심 업무의 선정, 주요 성공과제의 확인 등 전략적 계획과정을 진행하는 방법론을 참고할 필요가 있다.

성과관리 단위가 프로그램을 중심으로 설계되면, 그 다음으로는 각 프로그램별로 기대되는 성과목표(산출물, 성과, 정책 영향 등)를 설정하고 그것을 구체적으로 측정해 주는 지표를 개발해야 한다. 지표는 가능하면 계량지표를 중심으로 운영하되, 경우에 따라서는 주민만족도 조사, 전문가 토의 등 질적, 비계량적 측정방법을 활용할 수 있다. 그러나 질적 지표를 활용할 경

우에도 가능한 그 객관성을 최대한 높여야 한다. 프로그램예산제도를 도입하는 초기단계에서는 다양한 이해 그룹 - 관계 공무원, 지방의원, 지역주민, 시민단체, 관계 전문가 등 - 이 함께 모여 성과목표와 성과지표를 결정하는 절차를 밟는 것이 바람직하다. 그 후 제도가 정착단계에 이르면 매우 민감한 사안을 제외하고는 관계 공무원을 중심으로 성과목표와 관련 지표를 자체적으로 수정 보완하는 접근을 취할 수 있을 것이다.



제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

국가균형발전특별회계는 그동안 여러 부처에서 분산 추진되던 균형발전 관련 사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 지역개발, 혁신발전을 체계적으로 추진하고 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하기 위하여 2005년도에 설치되었다. 국가균형발전특별회계는 지역선호사업을 배려하고 배분공식에 의해 자금을 배분하는 등 지방자치단체의 재정 자율성을 상당 수준 보장하는 포괄보조금(block grant) 제도를 정책목표로 표방하고 도입되었다.

그러나 실제 도입과정에서는 그러한 정책목표를 충실히 구현하지 못하고 있고 현재 대상사업, 운영방식(예산편성, 배분기준, 보조율) 등의 측면에서 사실상 국고보조사업과 본질적인 차이를 보이지 못하고 있는 등 제도의 정체성(identity) 문제에 직면하고 있다. 그 뿐 아니라 국가균형발전특별회계는 충분한 도입 준비과정을 거치지 못하고 상대적으로 급히 도입된 관계로 재원조달, 운영방식, 이해당사자간의 공감대 구축, 정책목적 달성방식, 파급효과 등의 측면에서 적지 않은 문제와 한계를 노정하고 있는 실정이다.

첫째, 국가균형발전특별회계는 보조금제도의 특성 면에서 기존의 국고보조사업과 큰 차이를 보이지 못하는 등 정체성 문제를 노정하고 있다. 보조사업의 유형, 자금의 사용용도 지정, 자금배분, 지방비 부담방식 등의 측면에서 국가균형발전특별회계는 기존의 국고보조금제도와 본질적인 차이를 나타

내지 못하고 있다.

둘째, 국가균형발전특별회계는 지역선호사업을 배려하고 객관적인 배분 공식을 토대로 자금을 배분하는 등 지방에 상당한 자율성을 부여하는 포괄 보조금제도를 모델로 구상하였으나, 실시과정에서는 그러하지 못하고 있다. 지역선호사업의 경우 사업신청과 최종 결정 사이에 상당한 괴리현상이 나타나고 있다. 시·도별 한도와 시·도에 속한 기초자치단체간의 사업배정 경쟁으로 인하여 지역선호사업의 채택 비율이 낮다. 아울러 각 자치단체가 선호하여 신청하는 사업의 규모가 다양할 뿐 아니라 개별 사업이 지니는 불가분성으로 인해 사업선정 과정에서 자금의 적정 안배가 사실상 불가능하다.

셋째, 균특회계사업 속에는 국고보조사업과 마찬가지로 소규모 단위사업들이 많이 포함되어 있고 특히, 각 사업의 운영에 있어서 부처의 관리영역이 분할되어 있다. 국가균형발전특별회계는 지역발전 관련 재원을 하나의 특별회계로 통합시켜 보조사업의 효과를 높일 목적으로 도입되었지만, 실체는 각 부처 단위 부처가 중심이 되어 대상사업을 분할, 관리하는 시스템이 작동되고 있다. 이러한 상태에서 부처간(사업간) 조정, 나아가 지역개발계정과 지역혁신계정간의 조정은 쉽지 않을 것이 예상되어 부처 이기주의 및 할거주의의 관행이 유지될 가능성이 높다.

넷째, 지방자치단체의 입장에서 예산신청 단계부터 자금 확정단계에 이르기까지 직접 상대해야 할 중앙부서가 국고보조사업보다 더 많아 경우에 따라서는 행정의 비효율성과 관료주의의 폐해가 나타날 수도 있다.

다섯째, 국가균형발전특별회계는 재원의 규모면에서 상대적으로 빈약할 뿐 아니라 재원의 안정성 측면에서도 다소 불안정한 요인을 안고 있다. 국가균형발전과 지방분권을 중추적으로 지원하는 재정수단으로서 5.5조원 규모는 상대적으로 빈약한 규모이다. 주세 등 균특회계의 기간 재원들을 살펴보면 중장기적으로 안정성이 담보되는 재원이 아니다.

여섯째, 국가균형발전특별회계는 특별회계 내부의 두 사업계정(지역개발

계정, 지역혁신계정)을 연계시키는 제도적 장치를 갖고 있지 않을 뿐 아니라 양자간에 정책 목표 면에서 상충되는 현상이 관측된다. 사업의 특징, 목적, 재원 및 운영방식, 재정 및 지역경제 파급효과 등에서 상당한 차이가 존재한다. 그리고 효율성 목표(지역혁신계정)와 형평성 목표(지역개발계정)의 조화 곤란하다.

일곱째, 국가균형발전특별회계는 다른 지방재정제도(지방세, 지방교부세, 국고보조금 등)와의 연계 고리를 확보하지 못하고 있다. 국가자원의 안배기능을 담당하는 국고보조사업이나 재정의 형평화를 목적으로 하는 지방교부세제도와 상호 보완적인 장치와 수단을 확보하지 못하고 있다. 특히, 지방재정의 수평적 형평화 기능을 담당하는 지방교부세제도와 배분과정, 사후 조정 등의 차원에서 연계시스템을 갖지 못하는 것은 국가재정자원의 거시 관리 면에서 문제를 노정하는 것이라 할 수 있다.

제2절 정책건의

1. 포괄보조금제도로의 전환

국가균형발전특별회계제도의 정체성 확립의 기본방향으로 동 제도의 특성과 운영기조를 포괄보조금(block grant) 형식으로 전환하는 정책 대안에 중점을 두어야 한다. 여러 가지 현실 여건의 제약을 고려할 때 단기적으로는 다수의 중·소규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 초보적 포괄보조금 방식을 선택하고 중장기적으로는 소수의 (중)대규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 완성형 포괄보조금제도를 구축

하는 접근방식을 채택할 것을 정책 제안하고자 한다. 이 과정에서 정부는 지방교부세의 기능과 국고보조금으로 지원하는 사업 그리고 균특회계로 지원하는 사업의 특징과 정책효과를 면밀히 분석하여 각 제도적 특성과 목적에 적절하도록 대상사업과 재원 그리고 운영방식을 재검토하는 정책적 접근을 시도해야 한다.

현재의 상황에서 균특회계가 실질적인 포괄보조금제도로 발전하기 위해서는 대상사업을 부처 중심이 아닌 사업의 특성과 기능 중심으로 블록화(중·소 규모 블록화 및 필요시 대규모 블록화)하고 그에 적절한 배분공식을 개발하는 작업이 필요하다. 또한 각 포괄보조금사업별로 그에 속하는 대상사업 또는 자격요건을 구체적으로 열거해 주어야 한다. 즉, 관련법령에서 해당 포괄보조금을 받을 수 있는 자격요인(대상단체, 대상사업, 재정상태 등)을 명시해주면 그 요건을 충족시키는 자치단체에 대해서는 법적 배분공식을 토대로 보조금액이 배분되는 체제로서 지방교부세의 배분방식과 유사하다.

2. 대상사업 재검토

균특회계 대상사업의 유형화를 통한 기준보조율의 재설정 및 보조율 결정 체계의 개선과 아울러 중장기적 차원에서 균특회계의 대상사업 자체에 대한 재검토도 고려할 필요성이 있다. 균특회계의 실시초기인 지금 대상사업을 단기적으로 크게 재조정할 경우 사업효과의 검증 부재, 정책 신뢰성 및 혼란 초래 그리고 재정운영상 혼란(이미 많은 사업이 다년도 사업으로 예산이 편성되어 그 조정에 애로가 있음) 초래 등의 문제가 나타날 가능성이 있다. 향후 균특회계사업의 효과를 검증한 다음 균특회계의 설립목적과 취지, 국고보조사업과의 비교 검토 등을 종합적으로 고려하여 균특회계 대상사업을 조정할 필요성이 있다.

균특회계사업을 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구분·운영할 필요성이 있는지에 대하여 재검토할 필요성이 있다. 순수한 의미에서 기초자치단체 중심의 지역발전수단으로 볼 수 없는 지역혁신사업계정을 전체를 균특회계에서 분리시키거나 아니면 일부 사업만을 떼어서 분리시키는 방안을 심도있게 검토할 필요가 있다. 균특회계사업의 정체성을 보다 확실히 하고 세부적으로 구분된 대상사업을 보다 포괄적으로 운영할 수 있도록 하기 위해서는 대상사업의 재검토가 필요하다. 현재의 균특회계 대상사업 가운데서 균특회계 목적 및 취지에 맞지 않는 사업은 일반회계 국고보조사업으로 이관하는 조치가 필요하다. 또한 균특회계사업의 구분을 중분류 기준에 의거해 현재보다 포괄적으로 사업을 유형화할 필요가 있다. 다만, 현실을 고려하여 단기 조정보다는 사업의 효과검증 등을 고려하면서 중장기적으로 재조정하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 단기적으로는 다수의 중·소규모 사업블록을 구성하는데 중점을 두고 중·장기적으로는 소수의 (중)대규모 사업블록을 구축하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

3. 기준보조율 조정과 차등보조율 적용

균특회계사업의 보조율체계 조정은 보조사업의 유형화와 국고보조사업의 보조율 체계, 그리고 포괄보조금화의 유도를 염두에 두면서 추진되는 것이 합리적이다. 균특회계사업의 기준보조율은 정액보조금과 20%단위로 4단계의 정률보조 즉, 100%, 80%, 60%, 40% 등 5가지 유형으로 단순화하고, 동일한 사업을 수행하는 경우 동일한 보조율을 적용하여 투명성과 예측성을 제고하는 방향으로 제도를 개선할 필요성이 있다. 현행 균특회계 보조율은 개별 사업별로 일일이 보조금액 혹은 보조율을 규정하고 있는데, 이를 개선하여 보조율을 포괄적으로 규정하는 방식으로 전환할 필요성이 있다. 즉, 현

행 방식에서 탈피하여 앞에서 제시한 기준보조율 재설정(5단계의 보조율 체계: 정액보조 사업, 보조율 100%, 80%, 60%, 40% 사업) 방안을 고려하여 보조율을 포괄적으로 규정할 필요성이 있다.

균특회계사업에 차등보조율 적용의 필요성은 균특회계의 균형발전 합목적성을 달성하기 위해서 필요한 것으로 판단된다. 국가균형발전특별회계를 설치하여 보조사업을 추진하는 목적이 지역균형발전특별법에 근거한 균형발전의 달성에 있기 때문이라 할 수 있다. 이는 국가균형발전특별회계 대상사업 선정기준에도 나타나 있듯이, 균특회계는 지역문화 및 전략사업도 포함하고 있지만 핵심은 낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC개발 관련 사업, 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업에 있기 때문에 차등보조율의 적용이 필요하다고 볼 수 있다. 균특회계사업에 대한 차등보조율제 적용방법으로는 재정력지수를 기준으로 단기적으로 기준보조율에 10%포인트 인상보조율을 적용하는 것이 여러 의미에서 현실적으로 가장 바람직하다.

4. 재원배분방식의 개선

균특회계의 배분방식을 현행 광역자치단체 중심에서 벗어나 가능하면 지방교부세의 배분체계와 같이 중앙정부가 객관적인 배분공식을 개발하고 그것을 토대로 전 자치단체를 대상으로 자금을 배분하는 방식으로 개편하는 것이 재정의 형평성과 효율성 차원에서 바람직할 것으로 판단된다. 이러한 변화가 주어질 경우 균특회계는 지방교부세와 직접적인 연계성을 지니고 그 배분과 운영효과 등의 측면에서 상호 보완·발전해 나갈 수 있다.

균특회계의 배분방식을 개선하는 우선과제로서 균특회계에 대상사업의 과거 실적치를 반영하는 배분방식을 단기간에 최소화하고 가능한 빠른 시일 안에 이러한 접근을 폐지시키는 정책변화를 추구해야 한다. 균특회계의 배

분과정에서는 개별사업의 과거 3년 실적을 주로 반영하였으나 향후에는 균특회계사업의 기본취지와 기능을 구현할 수 있도록 과거 실적치를 과감하게 배제하고 지역의 발전도(낙후도)와 재정수요 및 여건을 적절히 감안하는 배분공식을 개발·적용해야 한다. 그리고 배분방식의 개발에서는 균특회계는 지역균형발전을 지원하는 보조금체계이므로 지역의 발전상태(낙후상태)를 가장 중점적으로 감안하고 그 다음으로 재정상태와 사업수요를 고려하는 것이 합리적이다. 주민소득, 인구(인구특성변수), 면적, 행정서비스 공급비용 격차, 기타 재정상태 및 낙후상태 변수들을 반영하는 배분공식을 개발하는 것이 바람직할 것이다. 특히, 인구변수의 경우 지금까지 보편적으로 활용되어 왔던 단순 절대인구 기준이 아니라 인구의 특성(연령, 교육, 소득, 사회·경제적 여건, 성비 등)을 구체적이고 세밀하게 반영하는 실천적인 접근을 취하는 것이 중요하다.

5. 운영체계의 개선

국가균형발전특별회계의 예산신청 절차를 간소화 할 필요가 있으며, 시·도에서 관련 중앙부서, 기획예산처, 국가균형발전위원회의 하나의 부서에만 신청하여 상호 연계되어 운영될 수 있도록 할 필요가 있다. 국가균형발전특별회계의 예산신청은 시·도에서 관련 중앙부서(농림사업의 경우 농림부)에만 신청하고 기획예산처와 국가균형발전위원회에는 관련 중앙부서에서 통보받을 수 있도록 하는 중앙부서간 연계운동을 함으로써 지방의 불필요한 업무 중복을 간소화 할 필요가 있다.

국가균형발전특별회계의 예산신청기간은 실제로 20여 일도 안되는 단기간에 이루어지고 있다. 물론 각 시·도에서는 기획예산처의 예산신청한도액이 통보되기 전부터 준비는 하지만 실제 예산신청한도액이 부여되는 시기는

4월 10일 경으로 각 시·에서 예산신청에 대한 충분한 검토가 이루어지기 어려운 실정이다. 각 시·도에서 국가균형발전특별회계의 예산신청에 대한 충분한 검토를 위해서는 예산신청기간을 연장할 필요가 있으며, 그 방법으로는 기획예산처의 각 시·도 대한 예산신청한도 부여를 3월 중으로 하는 방안과 시·도에서 예산신청기간을 5월 중으로 하는 방안이 있을 수 있으나 각 부처에서 기획예산처에 예산을 요구하는 기간이 5월 말이므로 전자의 방안을 바람직할 것이다.

각 시·도 및 각 시·군·구의 자율편성권을 최대보장하기 위해서는 자율편성사업에 대하여는 신청한 사업을 그대로 수용할 필요가 있으며, 시·군의 자율편성을 어느 정도 보장하기 위해서는 도 자율편성한도액의 50%를 해당 지역 시·군의 자율편성으로 전환할 필요가 있다. 또한 현재 자율편성사업에 대하여 유사·중복사업 중심으로 투자의 효율성을 높이기 위해 사업통합을 추진하고 있지만 이와 병행하여 사업을 부문사업으로 설정하여 지역 특성의 반영과 지방자치단체의 자율성이 제고될 수 있도록 할 필요가 있다.

국가균형발전특별회계의 추진실적에 대해 매년 평가하는 시스템을 갖추고 평가방식을 최종적인 성과지향(performance-oriented)으로 전환하고 사업실적 및 성과의 기준을 현행 예산집행율, 공사진척률 등 일차적 항목에서 탈피하여 실질적인 성과 및 파급효과(예, 소득증대, 고용창출, 복지향상 등)의 구현 위주에 초점을 맞출 필요가 있다. 사후평가제도를 성공적으로 정착하기 위해서는 상시적(사전-중간-사후)인 평가 및 모니터링제도를 도입하여 단기적이 아니라 중장기적인 관점에서 균형발전효과를 평가함을 도모해야 한다. 균특회계사업에 대한 성과관리는 프로그램 중심으로 이루어지는 것이 합리적이며, 이를 위해서는 프로그램별로 성과목표와 성과측정 기준, 소요비용, 프로그램의 진행 및 수행결과에 대한 정보가 제시되어야 한다.

【참고문헌】

I. 국내문헌

- 곽채기, “지방재정 확충을 위한 지방세제 개편방안,” 한국지방재정학회 하계 세미나 발표논문, 2005.
- 박완규, “지방분권에 대비한 국가와 지방재정의 연계 운영방안,” 미발표 논문, 2003.
- 박정수, “지방재정 자율성과 책임성 확보방안,” 미발표 논문, 2003.
- 배인명, “균형발전특별회계에 대한 평가”, 지방분권과 지방재정의 자율성 제고를 위한 지방세제 개혁, 제2회 혁신박람회(한국지방재정학회) 발표논문, 2005.
- 서강경제인포럼, 지방재정조정제도 개선방안에 관한 연구, 2000.
- 이재은, “3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제,” 2004년도 춘계학술대회 발표 논문, 한국지방재정학회, 2004.
- 이미경, “지역개발을 위한 재원의 조성: 영국의 사례와 시사점,” 재정정책논집 제6집, 2월, 2004.
- 이창균, 국고보조금의 지방비부담에 관한 연구, 한국지방재정학회, 2002.
- 이창균 · 서정섭, 광역자치단체의 재정조정에 관한 연구, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2000.
- 임성일, “지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구 - 일반시를 중심으로,” 재정논집, 제13집 제2호, 1999.
- _____, “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분체계의 재구축,” 한국지방재정논집 제8권 제2호, 2004.
- _____, “재정분권의 진행 상태에 관한 분석과 향후 과제 - 보조금 주도형 재정분권으로부터의 전환” 한국재정공공경제학회 추계 정기학술대회 발표논문, 2005.

- 전상경, “분권화시대의 국고보조금 개선방안,” 『자치재정의 이상과 갈등』, 강원개발연구원, 1999.
- 최 광, 경제원리와 정책, 비봉출판사, 2003.
- 한국지방행정연구원, 종합부동산세 재원 배분방안 공청회, 2005.
- 국가균형발전특별위원회, 국가균형발전의 비전과 과제, 2003.
- 국가균형발전위원회·산업자원부, 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2005.
- 국가균형발전사업평가위원회, 2005년도 국가균형발전사업에 대한 전년도 추진실적 평가보고서, 2005.
- 경상북도, 2006년 균특회계 예산안 작성지침, 2005.
- 기획예산처, 예산개요; 예산개요 참고자료, 각 년도.
- _____, 국가균형발전특별회계 운영개요, 2005.
- _____, 2006년도 2006년도균특회계 예산안 편성지침, 2005.
- _____, 균형발전특별회계 지방자치단체별 재원배분개선방안, 2005.
- _____, 균특회계 실무연찬회, 2005.
- 재정경제부, 조세개요, 2004.
- 정부혁신지방분권위원회, 국고보조금 정비방안 국무회의 보고자료, 2004. 7.
- 중앙대학교 국가정책연구소, 국고보조금제도 개선방안에 관한 연구, 2003.
- 통계청, 한국의 사회지표, 2004.
- 행정자치부, 2005년도 지방자치단체 예산개요, 2005.
- _____, 지방재정연감, 각 년도.
- 한국농촌경제연구원, 균특회계 농촌지역개발사업 현황, 2004. 8.

II. 외국문헌

- Anderson, John E., *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger, 1994.
- Bahl, Roy, "Implementation Rules for Fiscal Decentralization," *Working Paper 99-1*, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, 1999.
- Bird, R. M. and M. Smart, "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries," *World Development*, Vol. 30, No. 6, 2002.
- Break, G., *Financing Government in a Federal System*, The Brookings Institution, 1980.
- Buchanan, J. M., "Public Finance and Public Choice," In *Readings in State & Local Public Finance*(edited by Dick Netzer and Matthew P. Drennan), Blackwell, 1997.
- Dana Weist, "Decentralization and Public Expenditure Analysis and Management, *PRMPS*, 2002, (dwsit@worldbank.org).
- Ebel, R. and S. Yilmaz, "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," in *Public Finance in Developing and Transitional Countries*, edited by J. Martinez-Vazquez and J. Allen, 2003.
- ERDF, <http://europe.eu.int/scadplus/leg/en/lvb>(European Regional Development Fund).
- Fender, J. and P. A. Watt, "Should Central Government Seek to Control the Level of Local Authority Expenditures?," *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 2, June, 2002.
- Gramlich, Edward. M., "The Economics of Fiscal Federalism and

- Its Reform,” In *Readings in State & Local Public Finance*(edited by Dick Netzer and Matthew P. Drennan), Blackwell, 1997.
- IMF, *Supplement to the Government Finance Statistics*, 2002.
- IMF, *Government Finance Statistics*, 2002.
- Joumard, I and P. M. Kongsrud, “Fiscal Relations across Government Levels,” OECD, ECO/WKP(2003)29, 2003.
- Lim, Sung-II, “Reform of the Intergovernmental Fiscal Transfer System in a Changing World: The Case of Korea,” KALF·IMF Conference, 2002.
- Oakland, W., “Fiscal Equalization: An Empty Box,” *National Tax Journal*, Vol. 47, 1994.
- Oats, Wallace, “An Economic Approach to Federalism,” In *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OECD(a), *Economic Surveys: Korea*, 2003.
- OECD(b), *Revenue Statistics(1965-2002)*, 2003.
- Peloquin, D., “Foundations of a Sound Intergovernmental Transfer System,” Paper Presented at the International Conference on Intergovernmental Transfers, Seoul, June 2005.
- Rodden, J. A., et al., *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, 2003 .
- Shah, A., “Lessons from International Practices of Intergovernmental Fiscal Transfers,” Paper Presented at the International Conference on Intergovernmental Transfers, Seoul, June, 2005.

Schneider, Martin, "Local Fiscal Equalization Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria," *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 1, 2002.

Ter-Minassian, T., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997.

Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956.

宮本憲一, 補助金の政治経済學, 朝日選書, 1990.

神野直彦, 分權型稅財政制度を創る, ぎょうせい, 2000.12.

原正之(總務省自治財政局調整課長), 三位一體改革のなかの補助金改革について, 自治研究 第80卷4號(通卷 962號), 2004.4 .

總務省, 平成6年度 地方公共團體補助金要覽, 2004.

總務省 homepage, www.soumu.go.jp.

[Abstract]

Improving the Special Account for the Balanced National Development

The purpose of this study is to improve the Special Account for Balanced National Development (SABND). SABND was established in 2005 to consolidate various fund sources related to balanced regional development, which are managed by the different departments in the central government and to execute them in an efficient manner. At the conception stage, SABND apparently aimed at a kind of block grants which not only provide a relatively high degree of fiscal autonomy to local authorities by distributing the grant money through the objective formulas but also reflect the priority of local authorities. However, in the process of introduction, SABND failed to actualize the original policy concept in many aspects, leading to identity problems (particularly, similarity with the National Subsidy in terms of programs, program operation, subsidy ratio, and etc.).

SABND has revealed various problems and limitations related to the issues such as financing (stability of the related funds), operation and management of the grants system, consensus build-up among the stakeholders, methods of accomplishing

policy objects, policy effects, and etc., mostly owing to a lack of time for sufficient preparation. In addition, possibilities of inefficiency related to the program execution and also some bureaucratic problems are raised. The conflicting policy goals of equality and efficiency between the two separate accounts within the SABND (between the Account for Regional Development and the Account for Regional Innovation) are also of a great concern at the moment. Lastly, SABND has virtually no policy linkages with other fiscal systems especially, in the macro system of the intergovernmental fiscal relations such as Local Shared Tax (general grants) and the National Subsidy (specific grants) and local tax and non-tax revenue systems, which are considered as a major problem in the context of the macro-management of local finance system.

Considering all the problems and limitations of SABND, this study proposed the following policy alternatives for the improvement of SABND in the future.

1. To transform SABND into a block grant system

It is necessary to transform SABND into a block grant system to enhance both the efficient use of the grants money and autonomy of local authorities. Considering various obstacles of reality surrounding the system, it might be reasonable to establish many mini-block grant programs (say, within 20) by consolidating similar projects and distribute the related grants

money through the distribution formulae in the short-run, while gradually establishing 4-5 relatively big block grants. In the process, the management system of SABND needs to be changed from the current line Ministry-oriented system to the program and projects-oriented one.

2. A complete re-adjustment of the programs and projects of SABND

It needs to re-adjust (restructure) the programs and projects of SABND from the basic aspects. This approach is particularly important from the aspects of improving the efficiency and effectiveness of SABND operation (programs). With the restructuring, the current Subsidy Ratio and the ways of determining the ratio need to be thoroughly reviewed. Nevertheless, the range and magnitudes of the restructuring need to be efficiently minimized in the sense that a rather wide-range restructuring might cause too much complexity and problems to a smooth operation of SABND which has a history of barely over one-year. In addition, a proper balance and a clear-cut identity must be maintained between SABND and the National Subsidy systems in the process of the restructuring.

In addition, the government has to thoroughly review whether it is more beneficial (cost effective) to maintain the two seemingly different policy instruments, the Account for Regional Development and the Account for Regional Innovation within the SABND.

3. Adjustment of the Subsidy Ratio and an application of the Differentiated Subsidy Ratio

The current system of the Subsidy Ratio is too complicated and also lacks principle. In this regard, this study proposes that the basic Subsidy Ratio be changed into 5 types i.e., 100%, 80%, 60%, 40%, and the lump-sum subsidy. It might be controversial to introduce the so-called Differentiated Subsidy Ratio System in SABND, applying a rather favorable Subsidy Ratio to the more financially disadvantaged areas compared to the relatively financially rich areas, however, this kind of approach has a merit of meeting the spirit and the policy purpose of SABND.

4. To change the grant distribution system

It is necessary to develop and apply the distribution formulae to the programs of SABND as possible as it could, although there are some areas (programs, projects) difficult to apply the distribution formulae at present. This kind of approach basically meets the spirit and the purpose of SABND, quite differently from the current Subsidy Ratio-oriented approach. By doing so, it finally becomes possible to have a policy linkage between SABND and the Local Shared Tax which is the major intergovernmental fiscal transfer system in Korea aiming at mitigating the fiscal imbalances in terms of the vertical and horizontal senses. In doing this, a gradual approach is needed

considering all the circumstances surrounding the local financing system in Korea. In designing the distribution formulae, most of all, variables related to fiscal ability and needs and population-characteristics need to be considered, and also other variables such as area size, sparsity, cost difference might be considered.

5. Others

Other policy proposals this study recommends for the success of SABND are a simplification of the fund application process for SABND, the adjustment and an expansion of SABND fund application period, real guarantee for the fiscal autonomy of local authorities related to the specifically prescribed areas, and the development of a performance evaluation system for SABND programs.

【부 록 1】

지방재정제도 변화와 참여정부 재정분권정책

〈표〉 재정 및 GDP성장률과 주요 지방재정제도의 변화

(단위: %)

기 간	연 도	지방 재정 성장률	중앙 재정 성장률	GDP 성장률	주요 지방재정제도 변화
지방자치 실시 초기 및 민선자치 단체장 체제 출범기 (1991-1997)	1991	35.2	21.0	9.4	지방양여금제도 도입, 탄력세율제도 도입(6개 세목), 사용료·수수료 요율조정권 지방 이양
	1992	22.0	11.4	5.9	지역개발세 신설
	1993	8.3	16.8	6.1	
	1994	24.6	21.7	8.5	경영수익사업 추진
	1995	1.9	17.0	9.2	
	1996	21.2	14.8	7.0	마권세의 경주·마권세 전환
	1997	14.7	10.5	4.7	탄력세율제도 확대(취득세, 등록세, 재산세), 국고보조금제도 조정
외환위기 시기 (1998-2000)	1998	1.3	14.0	-6.9	
	1999	4.6	8.6	9.5	
	2000	20.5	8.2	8.5	지방교부세 법정교부율 인상(13.27%→15%), 주행세 신설, 재정보전금제도 신설
외환위기 이후 시기 (2001-2004)	2001	21.6	10.9	3.8	지방교육세 신설 및 세율인상, 농지세의 농업소득세 전환, 경주·마권세의 레저세 전환
	2002	-7.9	5.7	7.0	
	2003	33.8	12.1	3.1	
	2004	1.4	2.7	4.6	* 주 2 참고

주 1: 지방자치 실시 이전에 담배소비세 도입(1989), 종합토지세 도입(1989), 지역개발기금 설치(1989) 등 지방재정 확충을 위한 사전적 조치가 일부 단행되었음

주 2: 2004, 2005년에는 지방양여금제도 폐지, 지방교부세 법정교부율 인상, 분권교부세 신설, 국가균형발전특별회계 신설, 종합부동산세 신설 등 지방재정제도상의 주요 변화가 있었음

자료: 임성일 재인용; 행정자치부(지방재정연감), 기획예산처(예산개요), 한국은행 자료를 토대로 계산한 것임

〈표〉 참여정부의 지방분권정책 등에 따른 지방재정 순증효과

(단위: 억원)

	2005년도		증 감	
	제도개편 전 (A)	제도개편 후 (B)	전후대비 (B-A)	비율(%)
총 계	943,610	958,313	14,703	1.6
I. 자체수입	570,721	570,721	-	-
II. 의존수입	344,797	359,500	14,703	4.3
· 지방교부세	153,394	194,845	41,451	27.0
· 보통·특별교부세	152,780	177,891	25,111	순증
· 도로분교부세	-	8,500	8,500	기존재원 전환
· 분권교부세	-	8,454	8,454	기존재원 전환
· 증액교부금	614	-	△614	순감(제도폐지)
· 지방양여금	49,756	-	△49,756	순감(제도폐지)
· 국고보조금·균특회계	141,647	164,655	23,008	16.2
· 국고보조금	141,647	109,725	△31,922	△22.5
· 균특회계	-	54,930	54,930	순증 및 기존재원 활용

주1: 2005년도를 기준으로 산정한 것이며, 2004년도에 있었던 지방재정의 순증효과는 산정하지 않았음

주2: 제도개편 전의 수치는 지방교부세의 경우 법정율 15%를 적용한 것이고 증액교부금, 국고보조금, 지방양여금의 경우 예상증가율을 고려하여 산정한 것임; 제도개편 후의 수치는 제도개편이 반영된 2005년도 예산을 의미함

주3: 금년에 예상되는 종합부동산세 세수 추정치 약 7,000억원은 반영되지 않았음

주4: 부분은 2005년도에 제도 개편된 재원을 표시함

【부 록 2】

국가균형발전특별회계 사업 및 통합 내역

□ 지역혁신계정사업

소 관	현 재	'05예산 (억원)	통합 후
		총 계	
산자부	4개시도전략산업육성 2단계	1,800	지역전략산업 진흥
	9개지역산업진흥	1,800	
	지역혁신산업기반구축	300	지역기술혁신거점구축
	지역기술혁신센터(TIC)	220	
	지역협력연구센터육성(RRC)	260	
	테크노파크(TP) 조성	200	
	지방산업기술혁신	305	지방산업기술혁신
	기업지방이전촉진	300	기업지방이전촉진
	지역혁신특성화(RIS)사업	650	지역혁신특성화(RIS)사업
	지역혁신인력양성	270	지역혁신인력양성
산업단지혁신클러스터추진	300	산업단지혁신클러스터추진	
산학협력중심대학지원	120	산학협력중심대학지원	
교육부	지방대학혁신역량강화(NURI)	2,400	지방대학혁신역량강화(NURI)
	산학연협력체제활성화지원	450	산학연협력체제활성화지원
	지방연구중심대학육성	100	지방연구중심대학육성
	전문대 다양화·특성화	1,680	전문대 다양화·특성화
과기부	지방과학연구단지육성	80	지방과학연구단지육성
	대덕R&D특구육성	100	대덕R&D특구육성
문광부	지방문화산업기반조성	150	지역문화산업육성
	대구디자인패션산업육성	5	
	지역영상미디어센터	20	
	지역문화산업연구센터(CRC)	25	
	지방대활용 지역문화컨설팅지원	5	지방대활용 지역문화컨설팅지원
해수부	해양생물연구센터 설립	35	해양생물연구센터 설립
환경부	지역환경기술센터 운영	64	지역환경기술센터 운영
정통부	소프트타운 활성화 지원	152	지역소프트웨어진흥
	지역소프트웨어지원센터	45	
농진청	지역연구기반조성	70	지역연구기반조성
	지역농업클러스터육성	50	지역농업클러스터육성
중기청	창업보육센터	150	창업보육센터
	산학연 공동기술개발	421	산학연 공동기술개발
	벤처육성촉진지구	100	벤처육성촉진지구
건교부	지역특성화연구개발	20	지역특성화연구개발
농림부	지역농업클러스터	120	지역농업클러스터

□ 지역개발계정사업

소 관	현 재	05예산 (억원)	통합 후
		총 계	
행자부	소도읍육성	437	소도읍육성
	오지종합개발	1100	오지종합개발
	도시종합개발	900	도시종합개발
	접경지역지원	400	접경지역지원
	신활력사업	2,000	신활력사업
문 화 관광부	공공도서관 건립 지원	175	공공도서관 건립지원
	농어촌공공도서관 건립지원	99	
	경주엑스포상징조형물	35	문화시설 건립 지원
	노인건강문화센터 건립	10	
	지방문화원 시설비 지원	10	
	문화예술인 기념시설 조성	17	예술기반시설 확충
	통영음악당 건립	10	
	광주문화중심도시 육성	61	광주문화중심도시 육성
	부산영상도시 육성	400	부산영상도시 육성
	관광지 개발	415	기초관광자원 개발
	문화관광자원개발	672	
	생태녹색관광자원개발	110	광역관광기반시설 확충
	남해관광벨트 개발	295	
	유교문화관광 자원화	337	
	웰컴센터 설립	20	제주 웰컴센터 설립
	컨벤션센터 건립	35	대전 컨벤션 센터 건립
	생활체육공원 조성	220	생활체육기반시설 조성
	노인건강체육시설 조성	9	
	지방체육시설 지원	254	
	비엔날레 지원	15	비엔날레 지원
공립문화시설건립지원 (문예회관, 박물관, 미술관)	534	공립문화시설건립지원 (문예회관, 박물관, 미술관)	
산 업 자원부	청주국제공예비엔날레	13	청주국제공예비엔날레
	귀금속보석산업클러스터	12	귀금속보석산업클러스터
	중소유통공동도매물류센터 건립	78	중소유통공동도매물류센터 건립
	지역산업마케팅 지원	68	지역산업마케팅 지원
	구미디지털전자산업관	30	구미디지털전자산업관
	외국인 투자유치	121	외국인 투자유치
	광주디자인비엔날레	20	광주디자인비엔날레

(계 속)

소 관	현 재	'05예산 (억원)	통합 후
농림부	농촌마을종합개발	428	농촌마을종합개발
	농어촌생활환경정비	1,916	농어촌생활환경정비
	녹색농촌체험활동	47	녹색농촌체험활동
	농촌생활용수개발	471	농촌생활용수개발
	농지기반 조성	2,028	농업생산기반정비
	밭기반정비	1,002	
	농업생산기반종합정비	133	
	일반용수개발	715	용수개발·관리
	한밭대비 용수개발	118	
	국가관리방조제	306	방조제 개보수
	지방관리방조제	355	
	농산물 종합유통센터 건립	81	농산물유통개선
	농산물 산지유통센터 건립	160	
	소비자밀착형직관장 지원	3	
	농산물물류표준화	67	농산물물류효율화
	배수개선	2,150	배수개선
	농공단지 조성	420	소득원 개발
	미곡종합처리장 증설	93	미곡종합처리장 지원
	지역특화사업	612	지역농업육성
씨감자생산기반조성	70	종자관리	
강변어과수 개발	10	강변어과수 개발	
농어촌생활용수개발	969	급수취약지역 식수원 개발	
도시지역 식수원개발	498		
고도정수처리시설	9	고도정수처리시설	
자연환경보전이용시설	142	자연환경보전이용시설	
산업단지원충녹지조성사업	25	산업단지원충녹지조성사업	
백제문화권 도로건설	140	특정지역 도로건설	
내포문화권 도로건설	20		
수해상습지 개선사업	2,234	하천재해예방	
하도준설사업	535		
국가지원지방도사업	5,197	국가지원지방도사업	
민자사업 접속도로	666	민자사업 접속도로	
유통단지 진입도로	161	유통단지 진입도로	
지방산단 공업용수 건설	160	지방산단 공업용수 건설	
국민임대산업단지 기반시설	132	국민임대산업단지 기반시설	
주거환경개선	1,441	주거환경개선	
화물자동차 공영차고지	25	화물자동차 공영차고지	
개발촉진지구지원	1,602	개발촉진지구지원	
개발제한구역 주민지원사업	657	개발제한구역 주민지원사업	
개발제한구역 토지매입비	698	개발제한구역 토지매입비	
개발제한구역 관리	129	개발제한구역 관리	
토지관리	236	토지관리	

(계 속)

소 관	현 재	'05예산 (억원)	통합 후
해양수산부	인공어초	409	수산자원관리·조성
	수산종묘매입방류	63	
	도립수산종묘배양장 지원	12	
	토속어류생태보전	20	
	어장정화	211	
	수산물위판장시설	4	수산물유통안전관리
	수산물직매장	19	
	수산물도매시장건설	140	
	자갈치시장현대화	30	
	수산물산지가공시설	19	수산물 가공산업 육성
	수산물가공산업육성	60	
	오염해역 준설	107	오염해역 준설
	연안정비사업	174	연안정비사업
	지방어항건설	353	지방어항건설
	해양관광자원개발	31	해양관광자원개발
어촌체험관광마을	55	어촌체험관광마을	
어촌종합개발	254	어촌종합개발	
문화재청	유교문화관광자원화	136	유교문화관광자원화
	남해안 관광벨트	163	남해안 관광벨트
	백제역사재현단지조성	75	백제역사재현단지조성
	지역문화유산개발	59	지역문화유산개발
무형문화재 전수지원	27	무형문화재 전수지원	
농촌진흥청	농촌지도기반조성	147	농촌지도기반조성
	농업인건강관리실 설치	27	농업인건강관리실 설치
	농촌전통테마마을조성	20	농촌전통테마마을조성
산림청	목재제품야외전시장	26	목재이용가공 지원
	목재집하장시설지원	0.5	
	지방수목원 조성	86	지방수목원·박물관 운영
	지역산림박물관건립	40	
	지역생태숲 조성	80	지역생태숲 조성
	묘목생산기반조성	6	묘목생산기반조성
	지자체 자연휴양림 조성	103	지자체 자연휴양림 조성
	지자체 도시숲 조성	108	지자체 도시숲 조성
	산촌종합개발	145	산촌종합개발
임도시설	506	임도시설	
중소기업청	재래시장 활성화	1,068	재래시장 활성화
	지역신용보증재단보조	156	지역신용보증재단보조
청소년위원회	청소년시설확충지원	376	청소년시설확충지원
소방재청	재해위험지구정비	1,015	재해위험지구정비

【부 록 3】

『국가균형발전특별회계 개선방안』 설문지

I. “국가균형발전특별회계” 도입목적 및 취지

1. 국가균형발전특별회계의 도입으로 인하여 지방재정 전반에 걸쳐 (귀 자치단체)의 재정자율성이 증가되었다고 생각하십니까?
 - ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

2. 만일 재정자율성이 증가하였다고 생각할 경우 어떤 측면에서 증가하였다고 생각하십니까?
 - ① 보조금 관련 예산편성 ② 보조금 관련 예산지출(집행)
 - ③ 보조금 관련 결산 및 정산 ④ 보조금 관련 감사 및 평가
 - ⑤ 기타

3. 국가균형발전특별회계의 도입 이후 동 제도 도입취지와 같이 지방의 선호사업(우선사업)이 적절히 반영되고 있다고 생각하십니까?
 - ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다
 - ⑤ 매우 그렇지 않다

4. 국가균형발전특별회계의 예산배정 과정에서 귀 자치단체의 선호사업이 반영된 비율(사업 수 기준)은 대체로 어느 정도입니까?
 - ① 90% 이상 ② 70%-90% ③ 50%-70% ④ 30%-50% ⑤ 30% 미만

5. 국가균형발전특별회계가 중장기적으로 지역간 불균형 완화에 기여할 것으로 예상하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

II. “국가균형발전특별회계” 위상

6. 균형발전특별회계의 운영이 실효성면에서 볼 때 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

7. 국가균형발전특별회계의 운영이 지방재정운영에 기여하고 있습니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

8. 기존의 지방재정조정제도를 개편하여 국가균형발전특별회계의 운영이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

9. 국가균형발전특별회계의 운영이 현행 국고보조금제도, 지방교부세제도 등 다른 지방재정조정제도의 운영에 부(負:부정적)의 영향을 미치고 있습니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

10. 국가균형발전특별회계의 운영이 과거 국고보조사업, 지방양여금사업 등과 비교하여 긍정적인 영향을 미치고 있습니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Ⅲ. “국가균형발전특별회계”의 대상사업 및 유형화

11. 현행 국가균형발전특별회계 대상사업은 적절한가?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

11-1. 현행 국가균형발전특별회계 대상사업으로 적절하지 않은 사업은?
()

12. 현행 국가균형발전특별회계의 운영이 지역개발계정과 지역혁신계정으로 구분(유형화)하여 운영하는 것이 적절한가?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

12-1. 현행 국가균형발전특별회계의 구분(지역개발계정과 지역혁신계정)이 바람직하지 않다면 바람직한 구분 기준일 될 수 있는 2개를 선택하여 주십시오

- ① 투자재원혜택의 지역적 범위(국가적, 광역적, 지역적, 국지적 사업)
- ② 사업의 국가 및 지방적 기능(국가사업, 국가 및 지방사업, 지방사업)
- ③ 사업의 성격(종합개발, 생활기반조성, 관광, 문화·복지, 특산품 및 지역산업, 교육 및 혁신역량)
- ④ 사업내용(낙후지역개발사업, 지역 SOC 사업, 소득창출·기반사업, 교육·혁신역량)
- ⑤ 소득창출여부(소득창출, 소득비창출, 인력자원 개발 등)
- ⑥ 중앙부처별 구분
- ⑦ 기타 ()

13. 현행 국고보조사업 중 국가균형발전특별회계사업으로 이관되는 것이 바람직한 사업은?

()

14. 현행 국가균형발전특별회계사업 중 국고보조사업으로 이관되는 것이 바람직한 사업은?

()

15. 현행 국가균형발전특별회계사업 중 지방으로 이양하는 것이 바람직한 사업은?

()

IV. “국가균형발전특별회계”의 재원조달 및 재원배분

16. 국가균형발전특별회계의 재원이 현재 정도(5조원 정도)가 바람직하다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

16-1. 국가균형발전특별회계의 재원규모가 적다면 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?

① 6조원 정도 ② 7조원 정도 ③ 8조원 정도
④ 9조원 정도 ⑤ 10조원 정도

17. 국가균형발전특별회계의 재원은 신규재원 추가없이 기존의 지방양여금, 국고보조금, 특별교부세 등 이미 지방에 지원하던 재원을 사용합니다. 이와 관련하여 바람직한 방법이라고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

17-1. 국가균형발전특별회계의 신규재원을 어떻게 조달하여야 바람직합니까?

()

18. 2005년도 국가균형발전특별회계의 사업결정 및 자원배분과 관련하여 귀 단체의 의견은 어떠하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

19. 국가균형발전특별회계의 자원배분을 현재와 같은 지방비 부담비율 방식 대신 일정한 배분공식(예: 지방교부세 배분방식)을 토대로 배분하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

20. 국가균형발전특별회계의 재원을 일정한 공식으로 배분할 경우 중앙정부가 시·도별로 배분하는데 가장 중요한 기준으로 적합한 것 2개를 선택하여 주십시오

- ① 재정력지수 ② 재정자립도 ③ 공무원수 ④ 인구수 ⑤ 면적

- ⑥ 최근 몇 년간의 실제 보조금의 규모 ⑦ 기타 ()

20-1. 시·도가 시·군·자치구에 배분할 때 가장 중요한 요소는 무엇입니까?

- ① 재정력지수 ② 재정자립도 ③ 공무원수 ④ 인구수

- ⑤ 면적 ⑥ 최근 몇 년간의 실제 보조금의 규모

- ⑦ 기타()

V. “국가균형발전특별회계” 의 지방비부담, 기준보조율, 차등보조율

21. 국가균형발전특별회계의 지방비부담이 기존의 국고보조사업 지방비부담과 비교하여 볼 때 어떠하십니까?

- ① 매우 개선되었다 ② 개선되었다 ③ 보통이다 ④ 개선되지 못했다
⑤ 매우 개선되지 못했다

22. 지방비부담 수준은 사업별로 다르지만, 현재 국가균형발전특별회계사업 전체적으로 지방비부담 수준이 어떠하다고 평가하고 계십니까?

- ① 매우 크다 ② 크다 ③ 보통이다 ④ 크지 않다 ⑤ 매우 크지 않다

23. 지방비부담이 지방재정에 미치는 효과에 대하여 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 기술하여 주십시오(귀 단체의 입장에서)

(긍정적 측면) :

(부정적 측면) :

24. 국가균형발전특별회계 사업의 기준보조율의 조정이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 보통이다 ④ 필요치 않다
⑤ 매우 필요치 않다

24-1. 기준보조율의 조정의 기준으로 가장 주요한 2가지는 ?

- ① 국가정책 선호도 ② 경제적 파급효과(국지적, 지역적, 전국적) ③ 국가 및 지방 사무성격(I)(국가사업, 국가 및 지방사업, 자체사업) ④ 국가 및 지방사무 성격(II) ⑤ 사업비 규모 ⑥ 지방비부담 규모 ⑦ 기타()

24-2. 기준보조율의 조정방법은 ?

- ① 현행 그대로
- ② 정액보조 및 100, 70, 50, 30%로
- ③ 정액보조 및 100, 80, 60, 40%로
- ④ 정액보조 및 100, 75, 50, 25%로
- ⑤ 정액보조 및 100, 80, 50, 30%로 ⑥기타 ()

25. 국가균형발전특별회계의 운영과정에서 자치단체의 재정력을 고려하여 차등적 보조를 적용하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 적극 찬성이다 ② 찬성이다 ③ 보통이다 ④ 반대한다 ⑤ 적극 반대한다

26. 재정력 고려 차등보조율 적용기준으로는 2가지를 선택하여 주십시오

- ① 재정력지수 ② 재정자립도 ③ 일반회계 자체사업 대비 인건비비율
- ④ 기본적세출소요비중 ⑤ 신활력지역(낙후지역) 선정기준
- ⑥ 기타 ()

27. 차등보조율 적용대상사업으로 바람직한 사업은?

- ① 모든 국고보조사업 ② 정액보조사업을 제외한 모든보조사업
- ③ 균특회계 사업만 적용 ④ 사업비규모 일정기준 이상
- ⑤ 지방비부담비율 일정기준 이상 ⑥ 기타 ()

28. 차등보조율 적용수준은?

- ① 기준보조율 10% 포인트 차등적용
- ② 기준보조율 20% 포인트 차등적용
- ③ 기준보조율 10-20% 포인트 단계적 적용
- ④ 기타 ()

32. 국가균형발전특별회계의 효율적인 운영을 위하여 특별위원회의 설치가 필요하다고 생각하십니까?
- ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 보통이다 ④ 필요치 않다
⑤ 매우 필요치 않다
33. 국가균형발전특별회계의 운영에서 사용잔액의 활용방법에 대하여 어떻게 생각하십니까?
- ① 자치단체 자율의 일반재원 ② 유사 보조사업 전용 ③ 국고반납
④ 지방채 상환 ⑤ 예비비 전용 등
34. 국가균형발전특별회계의 운영이 일반국고보조사업의 운영과 비교할 때 다른 점이 있습니까?
- ① 매우 많다 ② 많다 ③ 동일하다

VII. “국가균형발전특별회계” 관련 기타 사항

35. 국가균형발전특별회계의 운영이 국가 및 상위정부(관련 부처 및 시도 등)의 역할 등으로 인하여 혹시 행정적, 정치적 부담이 더 많아진 점이 있습니까?
- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다
⑤ 매우 그렇지 않다

36. 국가균형발전특별회계제도가 단기와 중장기 관점에서 개선해야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까?

(단기: 시급한 개선 요인) :

(중장기 개선요인) :

37. 국가균형발전특별회계 도입과정에서 지방양여금제도가 폐지되었습니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 잘된 일이다 ② 잘된 일이다 ③ 보통이다 ④ 잘못된 일이다
⑤ 매우 잘못된 일이다

38. 국가균형발전특별회계의 운영과 관련하여 시·군·구에서 느끼는 실질적인 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지방비부담 ② 국가의 과도한 간섭 및 감독
③ 시도의 과도한 감독 및 간섭
④ 사업신청 및 예산편성의 까다로운 절차
⑤ 기타()

국가균형발전특별회계의 개선방안

발행일 : 2005년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 현대에드컴

Tel. 02)2275-8125

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-280-8

