

분권과 균형발전을 위한 국가균형발전특별회계 개편 방안

강 현 수

충남연구원장

hskang@cni.re.kr

이 연구에서는 국가균형발전특별회계 운영의 문제점을 진단하고 이 특별회계가 분권과 균형발전을 촉진하는 재원이 되기 위한 개편 방안을 제언함

CONTENTS

1. 국가균형발전특별회계 개요와 변천과정
2. 2017년 지역발전특별회계 구조와 현황
3. 국가균형발전특별회계 운영의 문제점과 개선방안
4. 정책 제언

요약

- ◀ 지난 2월 국회에서 국가균형발전특별법 개정 법률안이 통과되면서 균형발전을 지원하는 정부 재원인 지역발전특별회계의 명칭이 노무현 정부 당시의 명칭인 국가균형발전특별회계로 복원되었음
- ◀ 이번 국가균형발전특별회계 명칭 복원을 계기로 현재 국고보조금과 별 차이 없이 운영되고 있는 국가균형발전특별회계가 분권과 균형발전을 촉진하는 재원 역할을 할 수 있도록 회계 운영의 개혁이 필요함
- ◀ 현재 지적되고 있는 국가균형발전특별회계의 문제점으로는 지방자치단체의 재정 운영 자율성이 별로 없다는 점, 각 지역별 배분 기준이 불투명하다는 점, 회계 사업의 체감 성과가 미흡하고 균형발전 정책을 책임지고 총괄해야 할 국가균형발전위원회의 역할이 취약하다는 점 등을 들 수 있음.
- ◀ 국가균형발전특별회계의 개혁 방안을 다음과 같이 제언함
 - 첫째, 지방자치단체가 스스로 책임지고 지역 실정에 맞게 사업을 기획 집행할 수 있도록 명실상부한 포괄보조금으로 운영되어야 함.
 - 둘째, 낙후 지역에 더 많이 지원될 수 있도록 객관적 기준에 따라 지역의 발전 수준을 구분하고, 이를 근거로 투명하고 합리적인 차등지원을 해야 함
 - 셋째, 재정 사업의 효과를 높이기 위해 국가균형발전위원회의 컨설팅 기능과 함께 총괄조정 및 성과평가 기능을 강화해야 함.

01

국가균형발전특별회계 개요와 변천과정

- 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)는 국가균형발전 정책을 재정적으로 뒷받침하기 위한 특별회계로 국가균형발전특별법에 근거하고 있음
- 균형발전 정책을 핵심 국정과제로 추진하던 노무현 정부는 2004년 1월 국가균형발전 특별법을 제정하여 균특회계 신설 근거를 마련하고, 2005년 정부 예산부터 균특회계를 운영함
- 균특회계는 기본적으로 균형발전을 위해 각 지방자치단체에 지원하는 중앙정부의 이전 재원이지만, 지역 사정에 맞는 사업들을 지방자치단체가 자발적으로 선택하고 기획 집행하는 것을 유도하는 포괄보조금 성격의 재원으로 설계됨.
 - 노무현 정부 시절 처음 만들어진 균특회계는 낙후지역 개발, 지역 SOC, 농어촌 지원을 목적으로 하는 ‘지역개발사업계정’과, 지역산업 지원, 연구개발 및 인력개발을 목적으로 하는 ‘지역혁신사업계정’으로 구성되었음. 이후 ‘제주특별자치도계정’이 신설됨.
- 이명박 정부는 핵심 지역발전 정책으로 광역경제권 정책을 추진하면서, 2010년 예산부터 균특회계를 광역·지역발전특별회계로 명칭 개편함
 - 지역개발사업계정이 ‘지역개발계정’으로, 지역혁신사업계정이 ‘광역발전계정’으로 명칭 변경됨

〈표 1〉 노무현 정부 국가균형발전특별회계와 이명박 정부 광역·지역발전특별회계 비교 (2010년 기준)

구 분	국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계
목 적	국가균형발전 지원	지역의 특화 발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원
회 계 구 조	① 지역개발사업계정 ② 지역혁신사업계정 ③ 제주특별자치도계정	① 지역개발계정 ② 광역발전계정 ③ 제주특별자치도계정
지 역 계 정	200여개 세부사업으로 구성	22개 포괄보조사업으로 통폐합
광 역 계 정	시·도 단위 사업에 주로 지원	시·도간 연계 사업 중점 지원

출처 : 기획재정부 (2010) 일부 발췌

- 박근혜 정부는 지역의 자율성을 중시하는 지역발전정책을 추진한다는 명분으로, 2015년 예산부터 광역·지역발전특별회계를 다시 지역발전특별회계로 명칭 개편함
 - 지역개발계정이 ‘생활기반계정’으로, 광역발전계정이 ‘경제발전계정’으로 명칭 변경됨. ‘세종특별자치도 계정’이 신설됨.

〈표 2〉 이명박 정부 광역·지역발전특별회계와 박근혜 정부 지역발전특별회계 비교(2014년 기준)

구 분	광역·지역발전특별회계	지역발전특별회계
목 적	지역의 특화 발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원	지역주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화
회 계 구 조	① 지역개발계정 * 24개 포괄보조금사업으로 구성 ② 광역발전계정 * 지역연계협력사업 중점지원 ③ 제주특별자치도계정	① 생활기반계정 * 37개 포괄보조금사업으로 구성 ② 경제발전계정 * 5+2 권역을 폐지, 시도 중심 “지역협력권”으로 전환 ③ 제주특별자치도계정 ④ 세종특별자치도계정

출처 : 기획재정부 (2014) 일부 발췌

- 문재인 정부 출범 이후 지난 2월 국가균형발전특별법이 개정되고 지역발전특별회계가 다시 노무현 정부 당시 명칭인 균특회계로 복원됨
 - 생활기반계정은 ‘지역자율계정’으로, 경제발전계정은 ‘지역자원계정’으로 명칭이 다시 변경됨.

02

2017년 지역발전특별회계 구조와 현황

- 2017년 말 현재¹⁾ 지역발전특별회계는 4개 계정 8개 사업군으로 구성되며 크게 지자체 자율편성 사업인 생활기반계정과 부처 직접편성 사업인 경제발전계정으로 구분됨
 - 지역발전특별회계 안에서 재정효과가 특정지역에 국한되고 지자체 자율성이 요구되는 사업은 생활기반 계정에 포함되고, 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 경제발전계정에 포함됨.
 - 지자체 자율편성 사업인 생활기반계정은 다시 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업으로 구분됨.
 - 세종특별자치시계정과 제주특별자치도계정을 별도 운영

〈표 3〉 지역발전특별회계 편성체계 (2017년 말 기준)

편성방식 \ 계정		생활기반계정	경제발전계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지자체 자율 편성 (포괄 보조금)	시·도	①시·도 자율편성사업	—	③시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축사업 등 포함	④시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축사업 등 포함 ⑤특별지방행정 기관이 관사무 수행경비
	시·군·구	②시·군·구 자율편성사업	—		
부처직접편성		—	⑥부처직접 편성사업	⑦부처직접 편성사업	⑧부처직접 편성사업

출처: 기획재정부 (2017)

1) 2018년 2월 28일 국가균형발전특별법 개정안 국회 통과 이후 지역발전특별회계는 국가균형발전특별회계로, 생활기반계정은 지역자율계정으로, 경제발전계정은 지역지원계정으로 각각 명칭이 변경되었음

● 지역발전특별회계에 속한 각 사업과 계정의 특징은 다음과 같음(기획재정부 2017)

가. 시·도 자율편성사업 [생활기반계정] (위 표의 ①)

- 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산 편성

나. 시·군·구 자율편성사업 [생활기반계정] (위 표의 ②)

- 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 지출한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산 편성. 단 신규소요는 부처가 공모를 통해 선정

다. 자율편성사업 [세종·제주계정] (위 표의 ③, ④, ⑤)

- 세종 및 제주계정 대상사업 중 부처 직접편성 사업을 제외한 사업으로 세종특별자치시와 제주특별자치도가 사업군별 지출한도 내에서 자율편성. 단 시군구 자율편성사업의 신규소요는 부처가 공모를 통해 선정

라. 부처직접편성사업 [경제발전계정, 세종·제주계정] (위 표의 ⑥, ⑦, ⑧)

- 경제협력권 지원을 위한 시·도간 연계사업 등 국가적 우선순위가 높은 사업으로 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성

● 지역발전특별회계 규모는 약 연 10조 원으로 2017년도 예산은 생활기반 계정 4.6조, 경제발전 계정 4.9조원으로 구성됨. <표 4 참조>

- 2005년 균특회계가 처음 만들어질 당시 약 5조원 규모로 시작하였으나, 2009년 SOC 사업이 대규모로 편입되면서 경제발전계정 예산규모가 급증한 이후 지금까지 10조원 규모로 유지됨
- 처음 만들어진 이후 지금까지 생활기반계정 규모는 큰 변동이 없으나, 경제발전계정 규모는 크게 증가

<표 4> 국가발전특별회계 연도별 규모 변화

(단위 : 조원)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
경제발전계정	1.3	1.4	1.5	1.7	5.41)	5.8	5.8	5.5	6.2	5.5	5.4	4.9
생활기반계정	4.1	4.5	5.0	5.8	3.82)	3.7	3.6	3.5	3.4	3.5	4.5 ³⁾	4.6
제주·세종계정	—	—	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5
합 계	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.4	10.4	10.0

주: 1) 광역선도산업, 교특회계(광역도로 등)에서 광역기반시설사업의 이관 등으로 증액

2) 국가지원지방도로의 광역계정 이관, 재해예방 관련사업의 일반회계 이관 등으로 감액

출처 : 기획재정부 내부자료

● 지자체 자율편성 사업인 생활기반계정은 31개의 시·도 자율편성사업과 6개의 시·군·구 자율편성 사업으로 구성되며 각 사업별로 중앙정부 보조율은 조금씩 다름. <표 5 참조>

- 부처 직접편성사업인 경제발전계정은 110개의 각 부처사업으로 구성되어 있음.

〈표 5〉 현행 국가균형발전특별회계 지자체 자율편성 사업과 보조율

	부처	포괄보조 사업명	보조율	내역사업(예시)
시도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영	30~70%	· 박물관, 문예회관 등
		②관광자원 개발	50%	· 관광지 개발 등
		③체육진흥시설 지원	30%	· 생활체육공원 조성 등
		④지방문화산업기반 지원	50~80%	· 작은 영화관 등
		⑤산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	· 산업단지·폐산업시설 문화재생
	문화재청	⑥문화유산 관광자원 개발	50%	· 지역문화유산 개발
	농림부	⑦농촌자원복합산업화지원	50%	· 농촌체험관광 지원 등
		⑧농업기반정비	80%	· 발기반 정비 등
		⑨지역전략식품산업육성	50%	· 향토산업육성 등
	해수부	⑩어촌자원복합산업화지원	50%	· 어촌체험 관광지원 등
		⑪어업기반정비	80%	· 지방어항 등
		⑫해양 및 수자원 관리	50%	· 연안정비 등
		⑬수산물가공산업육성	30~50%	· 수산물산지가공시설 등
	농진청	⑭지역농촌지도사업 활성화	50%	· 농촌지도기반 조성 등
	산림청	⑮산림경영자원 육성	80%	· 임산물 수출촉진 등
		⑯산림휴양·녹색공간조성	50%	· 숲길 조성·관리 등
		⑰임도시설(국유림 제외)	70%	· 임도시설
	산업부	⑱지역특성화산업 육성	50%	· 지역산업마케팅지원 등
	중기청	⑲전통시장 및 중소유통물류 기반조성	60%	· 전통시장 시설현대화 등
	여가부	⑳청소년시설 확충	30~88%	· 청소년시설 확충
	환경부	㉑상수도시설 확충 및 관리	70%	· 농어촌 생활용수 개발 등
		㉒자연환경 보전 및 관리	50%	· 지역생태계 복원 등
		㉓생태하천복원	50~70%	· 생태하천 복원
		㉔노후상수도 정비	50~70%	· 노후 상수관망·정수장
	국토부	㉕대중교통 지원	70~90%	· 화물차 공영차고지 건설 등
		㉖지역거점 조성지원	50~100%	· 지방산업단지 공업용수도 건설 등
		㉗주차환경개선지원	50%	· 공영주차장건설지원
	새만금	㉘공업용수도 건설지원	100%	· 새만금 공업용수도 건설
	행자부	㉙지역공동체 일자리 지원	50%	· 지역공동체 일자리 지원 등
	고용부	㉚사회적기업 일자리창출	75%	· 사회적기업 일자리창출
	복지부	㉛지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%	· 지역사회서비스 투자사업 등
시군구 자율 편성 사업	국토부	㉜성장촉진지역 개발	100%	· 지역개발 지원 등
		㉝도시활력증진지역 개발	50%	· 주거환경 개선 등
	행자부	㉞특수상향지역 개발	80%	· 기초생활기반 확충 등
	농림부	㉟일반농산어촌 개발	70%	· 기초생활기반 확충 등
		㊱지역행복생활권 협력사업	70~80%	· 63개 행복생활권 대상 등
	안전처	㊲소하천정비	50%	· 소하천정비

03

국가균형발전특별회계 운영의 문제점과 개선방안

- 균특회계는 지방자치단체가 주어진 재원의 한도 내에서 사업계획을 수립할 수 있도록 자율적 재정운영과 책임성을 유도하며, 중앙정부로서는 부처 간 칸막이로 인한 중복적 사업지원에 따른 문제점을 극복하려는 목적을 가지고 탄생한 제도임
 - 그런데 균특회계가 만들어진지 10여년이 더 지났지만 원래 설치 목적대로 운영되지 못하고 있다는 비판들이 이어져 왔음.
- 그동안 지적되어 온 균특회계 운영의 문제점들은 다음과 같음
- 첫째, 균특회계의 설립 취지와는 달리 지방자치단체의 재정 운영 자율성이 별로 없다는 점임.
 - 균특회계가 국고보조금이나 종전의 지방양여금보다 지방자치단체의 자율성을 높이겠다는 취지에서 만들어졌음에도 불구하고, 그동안 운영되어 온 과정을 보면 여전히 중앙부처 주도의 관행에서 벗어나지 못하고 있음.
 - 특히 지역자율계정(과거 생활기반계정)은 포괄보조금으로 운영된다고 국가균형발전특별법에 명시되어 있음에도 불구하고 진정한 의미의 포괄보조금과는 거리가 멀게 운영되어 왔음
- 둘째, 균형발전을 위해 만들어진 균특회계의 각 지역별 배분 기준이 불투명하다는 점임
 - 그동안 정부는 균특회계의 각 지역별 배분 기준과 배분 액수를 공개하지 않고 있음.
 - 각 지방자치단체 예산자료를 취합해서 균특회계의 지역별 배분 액수를 역추적인 연구에 따르면, 각 지역별 배분 액수는 국가적 차원의 균형발전 정책 원칙이나 일관성 있는 사전 계획에 의하여 배분된 것이 아니라, 특별회계를 구성하는 각 부처의 여러 개별사업들이 각 지역별로 배분된 결과의 합에 의한 것임 (정창수, 2016)

- 셋째. 균특회계로 운영되는 사업들의 지역 체감 성과가 미흡하고, 국가적으로 균형발전 정책을 책임지고 관장해야 할 국가균형발전위원회의 역할과 책임이 취약하다는 점
 - 2005년 처음 균특회계가 도입된 이후 예산 규모는 5조원대에서 10조 원 대로 두 배 가량 확대되었으나, 지역 현장의 체감 성과는 여전히 미흡함 (정종석, 2017)
 - 균특회계로 추진되는 사업의 성과가 높지 못한 이유는 지역의 자율성 부족으로 인해 지역의 현실 여건에 맞게 지역이 능동적으로 주도하는 지역맞춤형 사업 기획이 되지 못하고, 중앙 부처 주도의 획일적인 사업 기획을 각 지역이 책임감 없이 수동적으로 따르기 때문임
 - 각 부문정책을 담당하는 중앙부처별로 지역 사업을 추진하고 있지만, 부처 간 각개약진식 사업 추진으로 인한 유사 중복사업과 이른바 칸막이 행정에 따른 비효율도 발생됨
 - 개별 부처 사업들이 지역 현장에서 통합되지 못하는 이유는 지역의 자율성 부재가 근본 원인이지만, 각 부처의 고유한 부문(sector) 정책 사업들을 국가균형발전을 목표로 중앙의 관점과 지역의 관점을 효과적으로 조율해야 할 국가균형발전위원회의 역할이 취약한 것도 또 하나의 원인임
- 이제부터 균특회계 운영의 문제점과 개선 방안을 구체적으로 살펴보고자 함

(1) 지역의 자율성 확대를 위한 포괄보조금 방식의 운영

- 균특회계는 국고보조금이나 기존에 있었던 지방양여금이 지방자치단체보다는 중앙 각 부처의 투자우선순위에 의해 배분되어 지역의 자율적인 사업 추진 및 지역사업간 연계가 미흡하다는 문제의식에서 출발하였음.
- 균특회계를 새로 만든 목적도 각 지역의 자율과 책임 아래 지역의 특성과 우선순위가 존중되는 지역사업이 추진될 수 있도록 하기 위함이었음
- 하지만 균특회계를 구성하는 지역자율계정과 지역지원계정 모두 중앙부처 중심으로 운영되고 있어서 지역의 자율성 증대에 별 기여를 하지 못한다는 지적을 받고 있음
- 예산 규모에서 볼 때도 균특회계를 구성하는 두 축인 지역자율계정(과거 생활기반계정)과 지역지원계정(과거 경제발전계정) 중 지방자치단체가 자율적으로 편성하도록 설계된 지역자율계정의 예산 규모가 그동안 정체되었지만, 중앙 각 부처가 직접 편성하는 지역지원

계정의 예산 규모는 대폭 늘어났음.

- 중앙 부처 직접편성사업인 지역지원계정 사업은 균특회계에 속해 있으나 실제 운영은 일반 국고보조금과 거의 차이 없이 운영되고 있음.
 - 현재 110가지 부처 직접편성사업이 여타의 국고지원사업과 동일한 절차로 지방자치단체가 소관부처로 예산을 신청함
 - 현재 국고보조금 사업은 중앙정부 각 부처가 세세한 지침을 통해 예산의 용도를 일일이 규정하고 있어서 (속칭 꼬리표 예산) 지방정부의 선택권과 자율성이 거의 없이 운영되고 있음
- 따라서 지역지원계정은 지역의 자율성 증대라는 균특회계 설립 취지에 맞게 단계적으로 지역자율계정처럼 포괄보조금으로 변경하는 것이 바람직함
 - 이때 부처의 일반사업과 구분이 어려워 굳이 균특회계로 편성할 이유가 없는 사업은 부처의 국고보조금 사업으로 환원하여, 국고보조금과 차별되는 균특회계 성격을 명확히 할 필요가 있음
- 한편 지역자율계정(과거 생활기반계정으로 시도 자율편성과 시군구 자율편성으로 구성되는 지자체 자율편성 사업)은 국가균형발전특별법에 포괄보조금으로 운영한다고 명시되어 있음에도 불구하고 그렇게 운영되지 못하고 있음
 - 국가균형발전특별법 제40조에 따르면 지역자율계정은 포괄보조금으로 편성 지원한다고 명확히 명기되어 있음.

현행 국가균형발전특별법 제 40조 (2018년 2월 개정)

(포괄보조금의 지원) ① 정부는 제34조제2항에 따른 지역자율계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도 및 시·군·구별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 “포괄보조금”이라 한다)으로 편성하여 지원한다.

② 제1항에 따라 정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에 수개의 세부내역을 구분하여서는 아니 된다

- 포괄보조금(block grants)이란 중앙정부의 지방정부에 대한 이전재원의 하나로 재정지원을 받는 지방정부가 사업운용에 재량을 가지고 포괄적인 기능영역에 사용될 수 있게 배분되는 재원이라고 정의됨 (국회예산정책처 2010)

- 포괄보조금으로 운영되려면 각 지역별로 포괄적으로 사용 가능한 예산 총액이 투명하고 객관화된 공식에 의해 배분되어야 하고, 각 지방자치단체가 예산 운영에 자율적 선택권을 가지고 있어야 함.
- 따라서 균특회계 지역자율계정은 이번에 계정 명칭 변경을 계기로 국가균형발전특별법에 명기된 대로 실질적인 포괄보조금 방식으로 운영되어야 함.
 - 이를 위해 우선 지역자율계정의 지역별 배분 기준이 투명하고 객관화되어야 하며, 중앙부처의 지나친 관여와 통제가 축소되고, 각 지방자치단체의 예산 운영 선택권이 확대되어야 함
 - 지방자치단체의 예산 운영 선택권이 확대되는 것은 문재인 정부의 지방분권 확대 기조에 부합할 뿐만 아니라, 각 중앙부처의 유사중복적 지역 사업 선별에 도움이 되어 국가 예산 전체의 효율성 증진에도 기여할 것임
- 지역 자율성을 강화하기 위해서는 또한 현재 각 부처별로 지나치게 세분화된 지역자율계정사업의 통합이 필요함.
 - 현재 지역자율계정은 시도 자율편성사업 (15개 부처 31개 포괄보조사업)과 시군구 자율편성사업(4개 부처, 6개 포괄보조사업)으로 나누어져 있고, 각 사업들은 다시 여러 개의 내역사업으로 나누어져 있어서 지나치게 세분화되어 있음
 - 부처별 포괄보조사업에서 지역의 재량권 범위를 최대한 확대하면서 사업의 가지는 줄인다면, 각 지방자치단체가 지역의 여건에 맞는 창의적인 사업을 기획 집행할 수 있는 여지가 열려서 지역의 정책 역량이 강화될 뿐 아니라 사업의 체감 성과도 높일 수 있을 것임
- 포괄보조사업, 즉 지자체 자율편성사업의 신규 사업 선정을 지금처럼 공모 방식으로 운영하는 것은 포괄보조금 원리에 어긋날 뿐 아니라 지역의 자율 선택을 제약하는 것이므로, 부처 공모사업을 대폭 축소하거나 폐지해야 함
 - 현재 지역자율계정의 경우 기존 계속 사업을 제외한 신규 소요는 부처가 공모를 통해 선정하도록 기획재정부 예산 편성 지침에 명기되어 있음
 - 부처 공모사업은 지역 간 경쟁을 촉진하여 좋은 사업을 발굴한다는 장점도 있지만, 중앙부처의 세세한 가이드라인 운영 및 엄격한 통제와, 지역 간 경쟁을 뚫고 공모에 선정되기 위해 중앙부처의 눈치를 볼 수밖에 없는 구조 때문에 지방자치단체의 자율성이 제약된다는 단점이 있음 (권영섭 외 2016)
- 이 문제를 해결하기 위해서는 지역자율계정의 경우 포괄보조금 운영의 기본 원칙대로 투명하고 객관적인 공식에 의해 지역별 예산 배분 한도를 정해주고, 이 한도 내에서 중앙부처의 공모사업 대신 각 지역에서 자율적으로 사업을 선정할 수 있도록 해야 함.

- 중앙정부는 ‘지원하되 간섭하지 않는다’는 원칙을 실천할 필요가 있음
- 중앙정부는 공모 대신 컨설팅을 통해 지역에서 좋은 사업이 기획 발굴되도록 유도함과 동시에 지역이 낭비적이거나 비효율적인 사업을 선정하지 못하도록 명료한 성과 목표를 제시하고 엄격한 사후 평가를 시행하여야 함

(2) 불투명한 배분기준의 투명성 확보와 합리적 차등지원

- 균특회계의 또 하나의 문제점은 특별회계 재정이 각 지역별로 어떻게 배분되고 있는지, 배분 공식은 어떠한지에 대해 제대로 공개되지 않아 실제 배분 과정에 대해 알 수 없다는 것임.
 - 현재 균특회계 예산 편성 과정을 전체적으로 책임지고 있는 기획재정부는 이 특별회계의 지역별 배분 과정과 배분 결과를 비공개하고 있음. 또한 지역자율계정의 지역별 한도액 산정공식 역시 비공개하고 있음.
 - 배분과정이 불투명하기 때문에 유력 정치인이나 지역 국회의원의 로비에 따라 특별회계 재정이 특정 지역에 더 많이 배정되는 것이 아닌가 하는 의혹과 공정성 시비를 낳고 있음
 - 균특회계의 불투명한 분배로 인해 권력구도에 영향을 받는 정치예산의 성격으로 변질될 가능성에 대한 우려도 있음 (정창수 2016)
- 지역 입장에서는 균특회계 예산규모를 사전 예측하기 어렵기 때문에 지역 현실에 맞는 특화 사업을 사전 준비하지 못하고, 대신 중앙정부의 정책 동향 변화에만 관심을 집중하게 됨.
- 균특회계가 실질적인 포괄보조금으로 운영되려면, 각 지역별로 포괄적으로 사용할 수 있는 예산 총액이 관련 중앙부처들이 개별 사업별로 지역에 배분하는 예산의 총합이 아니라, 국가균형발전의 관점에서 각 지역의 발전 수준을 객관적으로 반영한 투명하고 합리적인 공식에 의해 배분되어야 함.
- 균형발전을 위한 중앙정부 재원이라는 균특회계 특성상 낙후된 지역에 더 많은 지원이 필요하며, 이를 위해 지역의 발전 수준을 객관적으로 구분하는 기준 마련이 선행되어야 함.
 - 광역자치단체와 기초자치단체별로 각각 객관적 기준에 따라 지역의 발전 수준을 3-5 등급으로 구분할 수 있음

- 지역의 발전수준을 측정하는 지표는 누구나 쉽게 이해하고 공감할 수 있게 단순하면서도 객관성과 측정 편의성이 높은 지표가 좋음. (예, 지역 인구 증감 지표)
- 전국적으로 각 시도 및 시군구가 객관화된 지역발전 수준에 따라 구분된다면 낙후 지역에 더 많은 지원을 줄 수 있는 제도적 근거가 마련됨. 이 구분에 따라 균특회계 보조율도 지역의 발전 수준에 따라 차등화하여 낙후 지역에 국가 보조비율을 높일 수 있음

(3) 재정사업의 효과를 높이기 위한 국가균형발전위원회의 총괄조정 및 성과평가 강화

- 균특회계로 시행되는 재정사업의 체감 성과를 높이기 위해서는 지역이 처한 문제를 해결할 수 있는 효과적이고 실효성 있는 사업이 선정되어야 함.
 - 중앙부처가 사업 기획과 선정을 주도하는 방식의 문제점은 각 지역의 특수한 상황을 파악하기 어렵다는 점과 각 부처별 각개약진식 사업 추진으로 유사 중복사업 혼재와 칸막이 행정 등 비효율을 들 수 있음
 - 이런 문제를 해결하기 위해 지역 상황을 가장 잘 아는 지방자치단체의 자율성 확대가 필요함. 지방자치단체가 지역에 배분된 포괄보조금 범위 안에서 창의적인 사업을 기획 집행한다면 각 중앙부처별 중복 사업 추진 문제도 해소될 수 있음
- 하지만 지방자치단체의 자율성이 확대될 때 자칫 자치단체장과 지방의회 의원들의 사적 이해관계나 자의적 판단에 의해 불합리하거나 낭비적인 사업이 선정될 가능성도 있음. 또 각 지역이 같은 산업을 서로 경쟁적으로 중복 육성하는 등 지역별 중복투자에 따른 국가적 비효율이 발생할 수 있음
 - 이를 방지하기 위해 국가균형발전위원회와 소관 중앙부처의 사전 성과 목표 제시, 중간 모니터링, 사후 평가제도가 보완되어야 함
 - 균특회계가 포괄보조금으로 운영되더라도 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 재원인 지방교부금과는 성격이 다른 국비의 일종이므로, 국가의 정책 목적에 맞게 활용될 수 있도록 사전 목표 제시와 사후 평가는 필수적임.
- 이번 국가균형발전위원회의 명칭 복원을 계기로 균형발전을 위한 국가균형발전위원회의 컨트롤타워 기능을 강화해야 함. 특히 국가균형발전위원회의 균특회계 예산에 대한 심의와 총괄 조정 권한을 실질적으로 강화해야 함

- 이번에 새로 개정된 국가균형발전특별법에서는 균특회계 예산편성에 있어 기획재정부장관 및 과학기술정보통신부장관은 국가균형발전위원회 의견을 감안하여 예산을 편성 및 조정·배분하여야 한다고 명시함 (2018년 2월 새로 개정된 국가균형발전특별법 제 38조 5항 참조)
 - 여기서 한걸음 더 나아가 국가균형발전위원회는 현재 국가연구개발(R&D)사업에 대해 과학기술기본법에 근거해 국가과학기술심의회가 가지고 있는 예산 조정 권한 수준의 균형발전 사업 예산 조정 권한을 확보해야 함
- 국가균형발전위원회의 또 하나 중요한 역할은 중앙부처 간, 지방자치단체 간, 중앙정부와 지방자치단체 간 중복 유사 사업을 조정하고 연계협력을 촉진하는 것임.
 - 국가균형발전위원회는 개별 중앙부처가 담당하는 각 부문별 지역 정책 사업들의 유사 중복을 방지하면서 지역의 발전을 위해 효과적으로 활용되도록 조율하는 역할을 담당해야 함.
 - 또한 국가균형발전위원회는 각 지방자치단체 사이의 유사 중복 사업과 과열경쟁을 방지하면서, 지역이 자율적으로 기획하고 추진하는 사업의 효과를 높이기 위한 컨설팅과 심사평가 역할을 담당해야 함
- 지역 간 연계협력을 촉진하기 위해 균특회계에 가칭 ‘지역협력’ 계정을 신설하는 방안도 적극 검토할 필요가 있음. 이 계정을 통해 가까이 인접한 지역 간 혹은 도시와 농촌 지역 간 상생 협력 사업을 유도할 수 있음
- 균특회계 운영에서 국가균형발전위원회의 역할이 커진다면 그만큼 각 부처와 기획재정부의 불필요한 간섭은 축소될 필요가 있음.
 - 현재 균특회계는 각 부처와 기획재정부, 국가균형발전위원회 세 곳의 사업 심의나 평가 과정을 거쳐야 하기 때문에 예산 절차가 복잡하고 불필요한 행정낭비가 있다는 지적을 받고 있음 (이원희, 2013)

(4) 재정 분권과 연계된 균특회계 재편

- 한편 문재인 정부의 국정 과제인 재정 분권 확대와 관련하여 균특회계도 큰 폭의 구조적 개편을 고려할 수 있음
 - 문재인 정부는 현재 8:2 수준인 국세와 지방세 비중을 7:3을 거쳐 6:4 수준으로 개편하여 지방재정을 확충하겠다는 자치분권 로드맵을 발표한 바 있음.

- 재정 분권의 취지에 맞게 현재 국세인 균특회계 재원을 지역의 자체 재원인 지방세 재원으로 이전하는 방안과, 국세이지만 지역의 자주재원으로 활용되고 있는 지방교부세로 이전하는 방안도 검토 가능함
 - 균특회계를 구성하는 두 축의 회계 중 지역자율계정만 지역 자주재원으로 이전하고, 지역지원계정은 균특회계에 남겨서 균형발전을 위한 중앙정부 재원으로 사용하되 현재의 지역자율계정처럼 포괄보조금 방식으로 운영할 수도 있음

- 현재 국고보조금과 별 차이 없이 운영되는 균특회계를 지방교부세로 전환한다면 그 장점은 다음과 같음 (정창수 2016)
 - 지방교부세는 매우 복잡하기는 하나 이미 공개된 배분 산식에 의해 각 지역별로 배분되기 때문에 투명하고 예측 가능함
 - 현재의 지방교부세 배분 산식은 낙후 지역에 유리하게 되어 있기 때문에 균형발전의 목적에도 부합함
 - 교부세는 지자체의 자주재원으로 각 지자체가 자신의 계획과 필요에 따라 자율적으로 재원을 운영할 수 있을 뿐만 아니라 지자체의 재정 책임성도 높일 수 있음

- 이렇게 재정 분권 취지로 균특회계 재원을 지방의 자주재원으로 이전한다면 지역 간 부익부 빈익빈 현상이 발생하지 않도록 지방재정조정제도 도입을 통한 지역 간 재정 균형 장치 마련이 필요함.

- 만약 균특회계가 지방세 혹은 지방교부세 재원으로 이전된다면 현재 국고보조금 중 균형발전과 관련성이 높은 일반사업 재원이나 특별회계 재원을 새로 균특회계로 편입하는 것이 바람직함

- 현재 발전 지역과 낙후 지역 사이의 수평적 재정조정 기능을 하고 있는 지역상생발전기금 전체 혹은 일부를 균특회계에 편입하는 방안도 검토될 수 있음
 - 지역상생발전기금은 수도권과 비수도권의 상생 발전을 목적으로 서울, 경기, 인천 3개 수도권 광역자치단체가 매년 지방소비세 징수액의 35%를 출연하는 재원임. 문재인 정부의 재정분권 로드맵에 따라 국세 일부가 지방세로 전환된다면, 앞으로 지역상생발전기금 규모도 상당히 커질 것으로 예측됨

04 정책 제언

- 문재인 정부는 지방분권과 균형발전을 핵심 국정과제로 추진 중이며, 국가균형발전특별법을 개정하여 지역발전특별회계의 명칭을 국가균형발전특별회계로 바꾸었음.
 - 회계 명칭 변경을 계기로 지금까지 국고보조금과 별 차이 없이 운영되었던 균특회계의 운영 방향을 지역의 자율성을 촉진하고 균형발전 사업의 성과를 높이는 쪽으로 개편해야 함.
- 각 지방자치단체가 자기 책임을 가지고 현장의 실정에 맞게 사업을 기획 집행할 수 있도록 균특회계를 명실상부한 포괄보조금으로 운영해야 한다고 제안함.
 - 이를 위해 지역자율계정의 경우 현재 법에 명시된 대로 포괄보조금으로 운영하고, 지역지원계정 역시 점진적으로 포괄보조금으로 전환되어야 함
- 균특회계가 포괄보조금으로 운영되기 위해서는 균형발전의 관점에서 각 지역의 발전 수준을 객관적으로 구분하고 그 기준에 따라 투명하고 합리적으로 배분되어야 함.
 - 각 지역 간에 더 많은 중앙정부 예산 확보를 위한 제로섬(zero-sum) 방식의 소모적 경쟁이 아니라, 사전에 정해진 지역 예산 규모에 맞춘 창의적 사업 추진 성과를 놓고 선의의 경쟁을 하도록 유도.
- 국가균형발전위원회는 균특회계 사업의 컨설팅, 심의조정, 평가 권한을 강화하고 중앙부처 간, 지역 간, 중앙과 지역 간 연계 협력을 촉진하는 역할을 수행해야 함

강 현 수

충남연구원장

041-840-1114, hskang@cni.re.kr

- 강현수, 2005, “국가균형발전특별회계 지역개발계정 예산편성과정 분석 및 개선 방향”, 공간과 사회 통권 제 24호
- 국회예산정책처, 2010, 광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가
- 권영섭 외, 2016, 지역발전특별회계 재정사업의 성공적 추진방안: 국토교통부 사업을 중심으로, 국토연구원
- 기획재정부, 2010, 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료 2010.
- 기획재정부, 2014, 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료 2014. 5.
- 기획재정부, 2017, 지역발전특별회계 예산안 편성 지침 2017.4.
- 김정훈·김현아, 2006, 균형발전특별회계의 평가와 발전방안, 한국조세연구원
- 이원희, 2013, 광역지역발전특별회계 사업의 집행 실태 및 사례 연구, 국회예산정책처 연구용역보고서
- 정종석, 2017, “지역균형발전을 위한 재정지원제도 개선” 지역발전위원회 외, 분권화시대 재정분권 실천방안 토론회 발표문 2017.4.
- 정창수, 2017, “지역발전특별회계 지역배분 현황과 개선방안” 충남연구원 충남리포트 Vol. 267.
- 정창수 외, 2016, 지역발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점-충청남도 지역을 중심으로, 충남연구원 전략과제보고서
- 조기현, 2012, “포괄보조금제도의 운영 실태와 발전방향: 광역·지역발전특별회계를 중심으로” 한국지방재정논집 제17권 제1호