

전략연구 2016-46

지역발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점

-충청남도 지역을 중심으로-

정창수 · 이상민 · 이승주

발 간 사

지역발전특별회계는 국토의 균형발전을 위해서 만들어진 재정시스템입니다. 10조원을 넘는 규모로 편성되고 있습니다. 그런데 지역균형발전 효과와 형평성을 실증적으로 분석한 연구는 찾아보기 어렵습니다. 지역발전특별회계 보조금이 어떤 지역에 얼마나 분배되고 있는지 관련 자료가 공개되지 않고 있기 때문입니다.

이번 연구를 통해 지역발전특별회계의 각 지역별 분배내역이 집계되었습니다. 분석결과 지역발전특별회계는 형평성 있는 지역균형발전을 도모하지 못하고 있음이 드러났습니다. 이론적 배경을 가진 논리와 시스템을 통해 각 지역에 분배되는 것이 아니라 각 부처가 제각각 예산을 편성하다보니 특정 지역에 중복하여 지원하는 일이 발생하거나 또는 소외되는 지역이 나타나게 되는 현상이 발생하게 됩니다.

특히, 충청남도의 지역발전특별회계 분배금액은 최근 4년간 가파르게 하락하고 있음을 보여주고 있습니다. 충청남도로 분배되는 신규 지특회계 사업보다 더 많은 기존의 사업이 종료되고 있습니다. 또한, 충청남도에서 진행되는 지특회계 계속 사업의 금액도 하락하고 있습니다.

지역발전특별회계의 지역별 분배내역이 공개 되어서 실태가 파악되지 않고는 개선방안을 고려할 수 없음은 자명한 일입니다. 각 중앙부처의 세부 단위사업별 분배내역을 모두 밝히는 추가연구도 필요합니다. 모쪼록 이 연구가 국토의 균형발전을 추구하는 지역발전특별회계가 만들어진 취지에 부합하도록 작동할 수 있는 계기가 되었으면 합니다. 이를 위해 애써준 나라살림연구소 정창수 소장과 이상민 연구위원, 이승주 연구위원에게 감사의 뜻을 전합니다.

2016년 12월 31일
충남연구원장 강 현 수

연구 요약

제1장 연구배경 및 목적

10조 원의 규모로 운영되는 지역발전특별회계(이하, 지특회계)는 지방자치단체들에게 소중한 지역개발 자원이다. 그러나 각 계정별 규모, 시도와 시군구 간의 배분문제, 광역 간의 자원 배분의 불균형 문제, 지방 보조율 증가에 따른 지방재정 부담 증가와 집행부진의 문제, 지역발전특별위원회의 약화와 기획재정부 권한 집중의 문제 등이 발생하여 여러 비판이 제기되고 있다.

특히 충청남도의 경우 여러 가지 경로로 정리된 지특회계 재원의 배분 결과 측면에서 심각한 소외를 보이고 있고 또 그 경향이 심화되고 있다. 따라서 10조 원이나 되는 지역발전특별회계 제도 전반에 대한 평가 및 연구와 현재 배분 현황에 대한 심층 분석을 통해서 다양한 제도개선책을 제시할 필요성이 대두된다.

이에 기초부터 광역 지방자치단체의 지역발전특별회계 보조금 수령 데이터를 연도별로 모두 수집해 실질 데이터를 기반으로 하는 지역발전특별회계 제도 분석을 시도하였으며, 이를 바탕으로 지역발전특별회계 보조금이 그 본래 취지에 맞게 운영되고 있는지에 대한 전반적인 평가를 진행하고자 한다.

제2장 관련 이론 및 정책동향

지특회계 관련한 기존 연구는 지특회계를 통한 국고보조사업이 다른 보조사업과의 차별적인 측면에서 포괄보조금 제도를 연구하는 선행연구들이 있다. 또한, 지역의 자율성 측면에서 지특회계가 긍정적으로 작용하는지 여부를 연구하기도 하였다. 세입안전성 측면에서 지특회계를 바라보기도 하는데 주세, 부담금 외에 일반, 특별회계 전입금등으로 이루어져 있어 재원의 안정성을 연구하기도 한다. 지특회계의 적절한 보조율에 대한 연구도 다수 존재하며, 평가와 인센티브에 대한 설계 측면으로 바라보기도 한다.

그러나 그동안의 연구는 지특회계 사업의 지역균형발전 효과와 형평성을 실증적으로 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 기획재정부가 지특회계 사업의 지역별 배분내역 정보를 공개하고 있지 않기 때문이다. 이에 본 연구는 기획재정부 각 부서별 자료뿐만 아니라 행정자치부 자료

와 각 지자체 보유한 지특회계 관련 자료를 보충하여 지난 9년간 전국 각 광역지자체, 기초지자체별로 분배된 지특회계 규모를 산출하고 그 의미를 분석해 보았다. 또한, 이번연구는 각 지자체 별 지특회계 사업 금액을 추산했을 뿐만 아니라 각 중앙부처별 지특회계 사업과 지난 5년 동안의 금액을 정리하였다.

제3장 지역발전특별회계 각 지역별 분배 현황과 문제점

지역발전특별회계 전체 금액은 크게 증가하거나 크게 감소하지 않고 증감을 반복하였으나 각 시도별 지특 금액은 변동 폭이 대단히 크다. 지역발전특별회계 보조금 절대금액이 가장 많은 지역은 전남과 경북이다. 그러나 경북의 지역발전특별회계 금액은 가파르게 상승하고 있는 추세이나 전남은 감소하고 있는 추세를 보인다. 충남은 지난 2009년 1조원을 돌파한 이후 2016년 현재까지 감소하는 추세가 지속되고 있다. 특히, 충남은 광역시를 제외한 광역도 중에서 가장 급격하게 감소하고 있는 광역도라는 사실이 더욱 두드러지게 나타난다.

지자체별로 보면 지난 9년간 예산군, 당진시, 서산시 207%, 97%, 65% 증가하였다. 반면 보령시, 계룡시, 청양군, 천안시는 각각 39%, 29.5%, 25%, 12% 감소하였다. 특히, 최근 4년간은 충청남도 지특회계 보조금 전체가 감소되었으나 예산군, 당진시, 천안시는 각각 63%, 47%, 59% 증가하였다. 반면 계룡시, 서천군, 공주시는 49%, 41%, 30% 감소하였다.

이에 이번 연구를 통해 각 지자체별 분배 내역을 도출하여 살펴본 결과 현재의 지역발전특별회계는 형평성 있는 지역균형발전을 도모하지 못하고 있음이 드러났다. 지역분배 원칙이나 일관성을 찾기 어려웠으며 특히, 최근 충청남도의 지역발전특별회계 분배금액은 최근 4년간 가파르게 하락하고 있음을 알 수 있다.

전국 기초지자체별 지특회계 분배 금액 중, 시 단위 지자체와 군 단위 지자체의 지특회계 금액 배분 금액을 별도로 합산한 결과에 따르면 전국 시 단위 지자체는 지난 9년 간 지특회계 금액이 45% 증가한 반면 전국 군 단위 지자체는 18% 증가에 그친다. 이는 지특회계가 국가균형발전에 위배되는 방향으로 변화되고 있다는 사실을 나타낸다. 지특회계 금액 분배가 국가균형발전을 위한 형평성 위주로 고려 되었다기 보다는 특정 개별 사업을 잘 수행할 것이라고 평가되는 지역에 배분 되어 왔다고 볼 수 있다.

특정 지역의 전체 지특 회계 사업의 분배 금액은 특정한 산식이나 일정한 논리적 이유를 통해 정해지지 않는 다는 사실이 드러났다.

기획재정부는 비록 지특회계 사업의 실제 지역별 신청한도 금액은 공개되지 않고 있다 하더라도 지역별 신청한도를 산정하는 규칙이 존재하고 있음은 밝히고 있다. 그러나 특정지역의 실질 지특회계 분배 금액은 실질적으로는 신청한도에 따라 정해지는 것이 아니다. 각 부처별 특정지역의 지특회계 금액은 한 두 개의 지특사업이 종료되거나 신설됨에 따라 변동성이 매우 크게 나타났다.

결국 전체 지역의 형평성을 고려할 수 있는 논리적 이유에 따라 지역별 지특회계 분배 금액이 정해지는 것이 아니라 각각의 사업금액의 변동에 따라 변해진다는 사실이 드러났다. 즉, 균형 있는 지역발전을 위해 탄생한 지특회계가 각 지역의 균형 있는 발전을 위한 원칙과 계획을 통해 분배되는 것이 아니라 각각의 지역 발전 사업이 개별적으로 지원되고 분배되는 결과로 나타나게 된다.

제4장 지역발전특별회계 각 기관별 배분 현황과 문제점

2017년 지특회계 총 예산금액은 2016년 보다 다소 감소한 9.8조원으로 집계되었다.

지특회계 보조금으로 가장 많은 금액을 배분 받은 국토교통부는 13년 2조8631억원에서 17년 2조4270억원으로 다소 감소하였다. 농림축산식품부는 13년 1조4143만원에서 17년 1조4199만원으로 비슷하게 유지되고 있다. 산업통상자원부는 1조3938만원에서 1조1095만원으로 다소 감소되었다.

반면, 교육부는 2013년 7256만원에서 8874만원으로 22% 증대되었고 문체부는 6504억원에서 8214억원으로 26% 증대되었다. 보건복지부와 행정자치부도 2013년에는 30억원, 2250억원에서 2017년 2781억원, 3042억원으로 증가 하였다.

2017년 예산 기준으로 단위사업별 지특회계 배분현황 중 1천억원이 넘는 사업은 총 29개 사업의 합은 7.5조원에 이른다. 전체 지특회계 금액이 약 10조원인 것과 비교해서 생각하면 약 3/4의 금액이 단 29개 사업에 집중된다는 의미이다.

2013년부터 2017년까지 각 부처별, 단위사업별 지역발전특별회계 전체 배분현황 분석결과 각 부처별 지특회계 금액의 변동성이 큰 이유는 소관 단위 사업 중 특정 한 두 개의 사업의 변동에 기인했음을 알 수 있다. 일례로 경찰청 소관의 지특회계 금액이 급감한 이유는 2013년도에는 240억원에 이르는 경찰청 소관의 광역교통관리체계개선 사업이 2017년도에 종료되었기 때문이다. 마찬가지로 노동부의 지특회계 사업이 급증한 이유는 2015년도에 815억원에 이르는

사회적기업 육성사업이 신규로 편성되었기 때문이다.

이는 특정 부처의 전체 지특회계 편성금액의 기득권은 인정되지 않는다고 해석 될 수 있다. 즉, 특정 정부부처가 편성 할 수 있는 전체 규모를 정해놓고 중장기적 관점에서 지역균형발전 및 지역 형평성을 고려하여 지특회계 사업을 각 지역에 분배할 수 없는 구조라는 사실을 시사한다.

각 중앙부처는 각각의 사업의 타당성 등을 판단하여 각 지특회계 사업을 특정 지자체에 분배한다. 중앙부처가 각각 지특회계 사업을 편성하는 과정에서 특정 지자체는 중복지원을 받는 경우가 발생하고 다른 지자체는 지특회계 사업에서 소외되는 일이 생긴다.

각 중앙부처의 사업을 재조정하는 기획재정부가 지자체 분배 내역 등 관련 정보를 투명해야 할 필요성이 커진다.

제5장 지역발전특별회계 개선방향 및 충남의 전략

지특회계 사업이 효율적으로 수행되는 것과 지특회계 사업을 통해 지역별 형평성을 이루는 것에는 상당부분 모순이 존재한다. 지역적 불균형 문제는 이미 심각하게 진행된 상태여서 어느 특정 지역이 상대적 우위뿐만 아니라 절대적 우위까지 선점하고 있다. 이런 상태에서는 특정사업의 효율적 수행을 위해 선정해야할 지역과 균형발전을 위해 선택해야 할 지역은 모순적일 수 있다.

현재는 지특회계 사업 편성 방식이 탑다운 방식과 바텀업 방식이 명확히 구별되지 않고 혼용되어 있다. 각 지역별 한도를 미리 정해놓고 각 지역에 존재 할 수 있는 중복적 사업편성을 막는 등의 명분으로 일정 산식에 따라 중앙부처가 직접 예산을 편성하는 탑다운 방식이 있다. 또한, 생활기반계정은 해당지자체가 예산 편성과 신청을 상위 지자체 또는 중앙행정 부처에 신청하는 바텀업 방식도 존재한다. 그러나 탑다운 방식과 바텀업 방식이 기대했던 대로 상보적인 조화로 표현되지 않고 상호 배타적인 모순으로 나타나면서 지특회계의 존재이유인 지역균형발전의 원칙이 무너지는 현상이 발생하게 된다.

지특회계의 개선방안은 첫째, 기획재정부는 지특회계 사업이 어떤 지자체에 귀속되는지 그 전체 통계 정보를 공개하여 국회, 학계, 시민사회, 각 지자체 등이 지특회계의 효과를 파악하고 평가 할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 지특회계 금액 일부를 교부세로 전환할 필요성이 있다. 교부세는 지특회계 보조금 보다 지자체 형평성에 도움이 된다. 전체 지자체에 분배되는 산식에 따라 정확히 배분된다. 또한, 교부세는 지자체의 자주재원으로 지자체가 자신의 계획과 필요에

따라 예산을 편성하고 집행할 수 있다. 전체 지자체의 배분내역이 지특회계 수입이 교부세로 전환되는 금액만큼 세수 중립적으로 교부세 비율을 조정할 수 있다.

신규사업과 종료사업을 비교해서 조사한 결과 충청남도가 광역도 중에서는 경기도에 이어 두 번째로 종료사업과 신규사업 차이가 가장 큰 것으로 나타났다(2014~2016 간 신규사업은 63억원, 종료사업은 885억원).

충청남도 지특회계 사업이 최근 감소하는 이유는 신규사업 대비 종료사업이 많이 증가하는 이유도 있지만 각각의 계속사업도 금액이 감소하는 이유도 있다는 사실도 드러났다. 국민안전처 처럼 최근 충청남도의 사업액수가 증가하는 부처는 특정 계속사업에서 충남으로 분배되는 금액이 증가하는 것이 아니라 신규사업이(소하천정비) 새롭게 책정되었기 때문이었다. 지특회계 사업은 지원 했수가 늘어나면 지원 금액이 줄어드는 특징이 있는 경우가 많다. 즉, 기존의 지원 받고 있던 계속사업만 유지하고 있으면 전체 지특회계 사업 금액은 줄어들 수 밖에 없다.

결국 지특회계 보조금액수를 더 많이 분배받고자 한다면, 신규사업이나 또는 기존 계속사업 외에 그동안 배정 받지 못했던 사업을 지속적으로 발굴해서 배정 받아야 한다는 사실을 알 수 있다.

제6장 결론

그동안 지역발전특별회계 보조금의 각 지자체별 분배 내역은 공개되지 않았다. 정보의 비공개로 인해 지역균형발전의 원래 목적대로 지역발전특별회계가 잘 운영되고 있는지 알 수 없었다. 이번 연구를 통해 각 지자체별 분배 내역을 도출하여 살펴본 결과 현재의 지역발전특별회계는 형평성 있는 지역균형발전을 도모하지 못하고 있음이 드러났다. 지역분배 원칙이나 일관성을 찾기 어려웠으며 특히, 최근 충청남도의 지역발전특별회계 분배금액은 최근 4년간 가파르게 하락하고 있음을 알 수 있다.

광역별 지특회계 사업 신청한도(실링) 및 분배기준도 공개되지 않고 있다. 각 지자체별 지특회계 한도액은 사업신청 한도액이기에 전체 사업규모가 정해지는 것은 아니다. 특히, 지자체가 신규사업을 신청할 경우는 한도액 범위 밖에서 신청가능하다. 공개되지 않은 신청한도가 각 지자체의 균형발전을 위해 유효한 수준으로 적용될 수 없음을 짐작할 수 있다. 각 지자체의 지특회계 보조금 규모의 변동 폭은 상당히 커서 지자체가 계획적이고 예측가능한 행정이 어려워진다.

이번 연구를 통해 각 지역별 지특회계 사업의 연도별 통계적 분배 결과가 새롭게 밝혀지고 각 중앙부처의 지특회계 전체 세부 단위사업의 구체적 내용의 변화는 별도로 정리되었다. 다만, 각 중앙부처의 지특회계 사업의 구체적 내용 각각이 어떤 지자체로 분배되었는지는 일부만 추적하는데 그쳤다.

중앙부처의 지특회계 세부 단위 사업이 어떤 지자체로 분배되었는지 파악된 부처는 국민안전처, 중소기업청, 산업통상자원부, 여성가족부, 식품의약품안전처 이상 5개 중앙부처이다. 상기한 5개 중앙부처 뿐만 아니라 지특회계 사업을 편성하는 전체 중앙부처의 세부 단위 사업이 어떤 지자체로 분배되었는지 알아보는 추가 연구가 요구되는 바이기도 하다.

목 차

제1장 머리말

1. 연구배경 및 목적 1
2. 지역발전특별회계의 역사적 배경 3
3. 지역발전특별회계의 편성절차 7

제2장 관련이론 및 정책동향

1. 선행연구 정리 및 분석 12
2. 선행연구와의 차별성 및 한계 22

제3장 지역발전특별회계 각 지역별 분배현황 및 문제점

1. 지역발전특별회계 광역 지자체별 분배현황 24
2. 지난 9년간 기초지자체별 분배현황 29

제4장 지역발전특별회계 각 기관별 배분 현황과 문제점

1. 최근 5년간 기관별 지역발전특별회계 배분 현황 39
2. 최근 5년간 기관별 지역발전특별회계배분 문제점 45

제5장 지역발전특별회계 개선방향 및 충남의 전략

1. 지역발전특별회계의 딜레마 50
2. 지역발전특별회계의 개선방안 54
3. 충청남도의 전략 56

제6장 결론

1. 결론 67
- ※ 부록 1. 전국 각 기초지자체별 2008~2016년까지 지특회계 금액 변화 71
- ※ 부록 2. 2013~2017 지역발전특별회계 단위사업별 배분 변화 80
- ※ 부록 3. 지역특별발전회계 세부사업현황 89
- 참고문헌 101

표 목 차

<표1> 광역·지역발전특별회계 개요	3
<표2> 지역발전특별회계 개요	4
<표3> 지특회계 편성체계	5
<표4> 2008~2016 지역발전특별회계 광역지자체별 분배 내역	25
<표5> 2008~2016 지역발전특별회계 광역지자체별 분배 변화 비율	26
<표6> 2008~2016 지역발전특별회계 충청남도 지자체별 분배 변화	29
<표7> 2008~2016 지역발전특별회계 충남 지자체별 분배 변화 비율	30
<표8> 2008~2016 지역발전특별회계 충청북도 지자체별 분배 변화	32
<표9> 2008~2016 지역발전특별회계 충북지자체별 분배 변화 비율	33
<표10> 2008~2016 전국 각 시 단위 및 군 단위 지자체의 지역발전특별회계 분배 변화 비율	35
<표11> 2013~2017 지역발전특별회계 부처별 배분 금액 변화	40
<표12> 2013~2017 지역발전특별회계 1천억원 초과 단위사업 배분 변화	41
<표13> 2013~2017 지역발전특별회계 단위사업별 배분 변화(일부)	43
<표14> 2013~2017 중소기업청 지특회계 단위사업별 배분 변화	45
<표15> 2013~2017 중소기업청 지특회계 귀속 지자체별 분배 변화	47
<표16> 2013~2017 중소기업청 지특회계 귀속 지자체별 분배 변화	48
<표17> 국가균형발전특별법 제1조 목적 조항 변화	51
<표18> 2014년, 2016년 국토교통부 지특회계 사업 지자체별 종료내역	57
<표19> 2014년~ 2016년 충남 귀속되는 국토교통부 지특회계 사업 종료내역	58
<표20> 2015년~2017 국토교통부 지특회계 사업 신규내역	59
<표21> 2015년~ 2017년 충남 귀속되는 국토교통부 지특회계 신규사업 내역	60
<표22> 최근 3년간 국토교통부 지특회계 사업 신규사업 - 종료사업	61

<표23> 2013~ 2016년 국민안전처 지특회계 사업 중 충남 분배 금액 변화	63
<표24> 2013~ 2016년 중소기업청 지특회계 사업 중 충남 분배 금액 변화	63
<표25> 2013~ 2016년 산업통상자원부 지특사업 중 충남 분배 금액 변화	64
<표26> 2013~ 2016년 여성가족부 지특회계 사업 중 충남 분배 금액 변화	64
<표27> 2013~ 2016년 식품의약품안전처 지특 사업 중 충남 분배 금액 변화	65
<표28> 경제발전계정 지역특별발전회계 세부사업현황(일부)	66

그림 목 차

<그림1> 지특회계 시군구 자율사업 편성절차	8
<그림2> 지특회계 시도 자율사업 편성절차	10
<그림3> 2008~2016 지역발전특별회계 광역지자체별 분배 변화 그래프	28
<그림3> 2008~2016 지역발전특별회계 충남지자체별 분배 변화 그래프	31
<그림4> 지역정책 수립의 협의 과정	53

제1장 머리말

1. 연구배경 및 목적

1) 연구의 필요성: 지역균형 발전을 위한 제도에서 지역 불균형성 발생

산업화와 중앙집권적 개발 시대를 지나면서 우리나라는 국토의 불균형 발전 문제가 심화되었다. 고도 성장기를 지나면서 이에 대한 반성이 있었지만 그럼에도 불구하고 지방대도시 중심의 분산형 거점개발은 대도시와 중소도시 및 농촌지역과의 불균형을 더욱 심화시켰다. 1990년에 들어서야 비로소 수도권 규제강화를 통해서 지역 간 형평성을 높이기 위한 노력이 시작되었지만 수도권에 대한 규제와 제한이 지방의 발전으로 연결되지는 못했다.

참여정부가 들어서고 분권, 혁신, 균형의 이념을 지향하며 국가균형발전법을 통과시키고 국가균형발전위원회를 구성하여 균형발전의 기틀을 마련했다. 이러한 국토의 균형발전이라는 과제 추진을 재정적으로 뒷받침하고자 국가균형발전특별회계를 설계하고 시행하였다. 이명박 정부는 이를 광역발전 추진 방향으로 변형하여 적용하였다. 이 과정에서 지역의 자율성 제고를 위해 포괄보조금이 도입되었다. 그러나 국가균형발전위원회가 국가의 균형 발전에 걸 맞는 예산을 조정할 수 있는 기능은 축소되고 사후평가 기능 위주로 조직이 편성되면서 이름도 지역발전위원회로 바뀌어 오늘에 이르고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 지역발전특별회계는(이하: 지특회계) 10조 원의 규모를 유지하며 많은 지방자치단체들에게 지역개발 재원으로서의 역할을 유지하고 있다. 그러나 재원의 안정성과 각 계정별 규모, 시도와 시군구 간의 배분문제, 광역 간의 재원 배분의 불균형 문제, 지방보조율 증가에 따른 지방재정 부담 증가와 집행부진의 문제, 지역발전특별위원회의 약화와 기재부 권한 집중의 문제, 지역발전 정책의 정체성 약화와 그로인한 일반회계나 기타 특별회계 사업의 이양 문제 등 여러 가지 해결되지 문제들이 지속되고 있다. 특히 포괄보조금 도입의

취지와는 달리 기존의 국고보조사업과의 차별화는 약화되고 불투명성 문제에 따른 정치적으로 독립되지 못한 예산 편성이라는 우려까지 나오면서 여러 가지 비판이 제기되고 있다.

특히 충청남도의 경우 이번 연구를 통해 정리된 지특회계 재원의 배분 결과 측면에서 심각한 소외를 보이고 있고 또 그 경향이 심화되고 있다. 따라서 10조 원이나 되는 지역발전특별회계 제도 전반에 대한 평가 및 연구와 현재 배분 현황에 대한 심층 분석을 통해서 충청남도가 소외되고 있는 원인을 찾아내고 이에 대한 개선을 요구하는 동시에 잃어버린 국가균형발전정책에 대한 정체성에 대해 문제를 제기하고 특별회계 본래 설립 취지에 부합하는 다양한 제도 개선책을 제시할 필요성에 다다르게 되었다.

최근 들어 수도권 규제가 오히려 완화되는 등 지역 균형 발전을 역행하는 제도가 큰 저항 없이 추진되고 참여정부가 추진했던 다양한 국토균형발전 정책들의 추진이 둔화되는 문제에 대해서 참여정부의 핵심 국토균형발전 정책의 상징인 세종시를 품고 있는 충남에서 데이터에 근거한 제도 개선방안을 제시할 필요성이 있다고 평가된다.

(2) 사회적 요구의 부합성 : 구체적 데이터를 통한 연구

그 동안 지특회계에 대한 연구는 많이 있었지만 실제로 지특회계의 재원이 어떻게 배분되고 있는지에 대한 현황 데이터가 부재하여 지특회계의 지역균형 발전의 효과성을 밝히는데 근본적인 한계가 있었다. 지특회계 존재의 목적인 지역의 균형발전이라는 목적도 형평성 있는 재원의 분배가 공개된 공식 데이터로 입증되어야 성과에 대한 평가가 가능하기 때문이다.

제도와 관련된 평가와 개선방안에 대한 연구는 상당부분 진척이 되었지만 데이터 결과로 이어지는 인과관계가 설명되지 못하는 연구의 주장은 지특제도의 평가를 검증하기에는 상당부분 한계가 있었다.

이번 연구는 그래서 투명한 정보 공개가 되지 않는 상황에서 일단 기초부터 광역 지방자치단체의 지역발전특별회계 보조금 수령 데이터를 연도별로 모두 수집해 실질 데이터를 기반으로 하는 지역발전특별회계 제도 분석을 시도하였으며, 이를 바탕으로 지역발전특별회계 보조금이 그 본래 취지에 맞게 운영되고 있는지에 대한 전반적인 평가를 진행하고자 했다.

2. 지역발전특별회계의 역사적 배경

지역발전특별회계는 참여정부의 국가균형발전특별회계에서 이명박 정부의 광역·지역발전특별회계를 거쳐 박근혜 정부의 지역발전특별회계로 변화되어 왔다. 국가균형발전특별법은 2003년 12월에 제정되어 2004년 4월부터 시행되어왔으며 국가균형발전특별회계는 2005년부터 운영되어 왔다. 2009년 4월에는 국가균형발전 특별법을 개정하여 기존의 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 변경하여 2010년 1월부터 시행되었다.

광역·지역발전특별회계는 포괄보조금(Block Grants)제도를 도입하고 200여개 지역발전 사업을 22개 사업군으로 통합하여 운영하는 것이므로 이전의 국가균형발전특별회계와 주요한 차이를 보인다. 22개 사업군은 18개 시도자율편성 사업과 4개 시군구자율편성사업으로 나누어진다.

개정은 3개의 개정으로 분류되는데 지역개발계정과 광역발전계정 그리고 제주계정을 별도로 운영한다. 광역발전계정은 기존의 국고보조금과 마찬가지로 중앙정부의 소관 부처가 예산 편성권을 가지고 직접 편성하고 운영하게 된다. 반면 지역개발계정은 지방자치단체가 예산을 직접편성하게 되는데 시·도가 자율적으로 편성하는 부분과 시·군·구가 자율적으로 편성하는 부분으로 나누어진다.

<표 1> 광역·지역발전특별회계 개요

계정 편성방식		지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	1) 시·도 자율편성사업		4) 시·도자율편성사업 * 기초생활권 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	2) 시군구 자율편성사업	-	5) 특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처직접편성			3) 부처직접 편성사업	6) 부처직접 편성사업

* 안전행정부, 광역지역발전특별회계 현황 및 문제점

지역발전특별회계는 2014년부터 이전의 광역·지역발전특별회계를 다음 <표2>와 같이 개편하여 만들었다.

<표 2> 지역발전특별회계 개요

구 분	광역·지역발전특별회계	지역발전특별회계
목 적	· 지역의 특화 발전 및 광역 경제권 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 생활기반계정으로 개명 * 지역행복생활권협력사업을 추가하여 25개 포괄보조금사업으로 구성 · ② 경제발전계정으로 개명 * 5 + 2 권역을 폐지, 시·도 중심 “지역협력권”으로 전환 · ③ 제주특별자치도계정 · ④ 세종특별자치도계정(신설)
예 산 편 성	<pre> graph LR A[지방] -- "예산신청 (5.31일)" --> B[부처] B -- "예산요구 (6.30일)" --> C[기재] D[지역] -- "평가결과 (6.30)" --> C </pre>	<pre> graph LR A[지방] -- "예산신청 (5.31일)" --> B[부처] B -- "예산요구 (6.13일)" --> C[기재] D[지역] -- "예산편성의견 (5.31)" --> C E[지역] -- "평가결과 (6.13일)" --> C </pre>
예 산 집 행	· 최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한 (미집행시 국고 반납) · 사업 집행 후 남은 잔여예산은 유사한 사업에 전용 가능	· 최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한 (미집행시 국고 반납) · 사업 집행 후 남은 잔여예산은 유사한 사업에 전용 가능

* 기획재정부, 지특회계 예산편성 관련 설명책자, 2014

지특회계의 전환은 이전의 군특회계에서 광특회계로 전환하는 것 만큼의 대규모의 개편은 아니다. 가장 달라진 점은 광역발전계정을 경제발전계정으로 이름을 바꾸고 기존의 5+2 권역별 사업을 시, 도 중심 지역협력권으로 전환한 것과 기존의 24개 지역개발계정에서 지역행복생활협력사업을 추가하여 25개 포괄보조금사업으로 개편한 것 정도다 또한 세종특별자치도계정을 신설하여 총 4개의 계정(생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치도계정)으로 되었다.

<표3> 지특회계 편성체계

계정 편성방식		생활기반계정	경제발전계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	①시·도 자율편성사업	-	③ 시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축사업 등 포함	④ 시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축사업 등 포함 ⑤ 특별지방행정 기관이관사무 수행경비
	시·군·구	②시·군·구 자율편성사업	-		
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

* 기획재정부, 지특회계 예산편성 관련 설명책자, 2014

결국, 현재의 지특회계에서도 이전의 광특회계와 마찬가지로 경제발전계정(구 광역발전계정)의 예산은 부처가 직접 예산을 편성한다. 생활기반계정(구 지역개발계정)은 시·도가 자율적으로 편성하는 사업과 시·군·구가 자율적으로 편성하는 사업으로 나누어진다. 또한, 제주특별자치도, 세종특별자치시계정은 시·도간 연계사업, 개발제한구역 관리 등 국가적 사업은 부처가 직접편성하고 이외의 사업은 자율편성하는 것이 원칙으로 되어 있다. 생활기반계정은¹⁾ 재정효과가 특정지역에

1) 기획재정부, 지특회계 예산편성 관련 설명책자, 2014

국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업이 포함되며 경제발전계정은 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역이 협력이 필요한 사업이 속한다.

기존의 광역·지역발전특별회계에서 지역발전특별회계로의 개편에 따라 예산편성의 기본 방향도 전환되었는데²⁾ ①선택과 집중을 통해 ‘국민행복 시대’ 실현 뒷받침, ② 재정구조를 정상화하여 국민의 신뢰와 정책 체감도를 제고, ③재정 건전성을 단계적으로 회복해 나가기 위한 기반을 마련한다는 재정운용 방향을 제시하고 있다. 지특회계의 운용방향은 ①지역의 자율성 확대와 ②시·도 사회복지사업의 지원, ③국민불편해소와 삶의 질 개선을 통한 행복 체감도 제고, ④지역 녹화프로젝트를 통한 지역경제 활력 회복 투자 강화, ⑤국민생활·안전을 위한 투자 강화 등에 있다고 기획재정부는 설명하였다.

지특회계의 운영방안을 보면, 첫째, 사전점검 등 편성요건을 강화하고 있다. 운영계획서 작성 및 타당성 검토를 한 후 예산 요구 시에 기획재정부에 제출하게 하고 있으며, 공립박물관 건립타당성 사전평가를 실시, 사업 계획서 제출기한을 준수하게 하고 있다. 둘째 포괄보조사업에 대한 구조조정 및 인센티브를 지원하고 있다. 특히 추진여건이 미성숙 및 집행지연, 실행률이 저조한 사업에 대해서는 세출 구조조정을 실시하여 포괄보조사업의 내실화를 도모하고자 하고 있다. 그리고 지자체의 노력 및 성과에 대한 보상을 강화하며 시군구 자율사업에 대한 인센티브 제도를 지속적으로 추진한다는 계획이다. 시군구 자율사업 배분은 계속사업 85%, 신규사업 10%, 인센티브 5% 등으로 구분하고 있다. 셋째, 주민행복체감도 제고 및 창의성을 살린 신규사업을 추진한다. 마지막 네 번째 인센티브제 운용의 효율성을 제고한다. 특히 지자체의 국민 생활·안전 분야에 대한 자율적인 투자확대를 유도하기 위해 관련 평가항목 추가와 함께 그간 인센티브 제도의 운영과정에서 문제점으로 지적되거나 시의성이 떨어지는 평가항목의 지원규모를 조정할 계획임을 알 수 있다.

2) 기획재정부, 지특회계 예산편성 관련 설명책자, 2014

3. 지역발전특별회계의 편성절차

지역발전특별회계는 중앙정부가 편성하는 경제발전계정과 지방정부가 편성하는 생활기반계정 등으로 나누어진다는 사실은 앞에서 정리하였다. 편성주체가 각각 다른 지특회계가 어떤 절차를 통해 편성되고 배분, 분배되는지 살펴보도록 하자.

(1) 시군구 자율편성사업

지특회계 생활기반계정 중 일부는 기초지방자치단체인 시군구가 자율적으로 예산을 편성하는 사업이다. 시군구는 계속사업의 소요되는 예산을 신청한도 내에서 자율적으로 편성하여 시도에 신청한다.

다만, 각 사업별로 기획재정부에서 인정하는 국비지원 전체규모 범위 내에서 신청한다. 기본계획에 반영된 사업내역을 벗어난 신규내역을 신청하는 것은 불가능하다. 성장촉진지역 개별사업은 성장촉진지역으로 지정된 지방자치단체에 한해 신청 가능하다. 신규예산사업은 기존 신청한도와는 별도로 시군구가 시도에 신청한다.

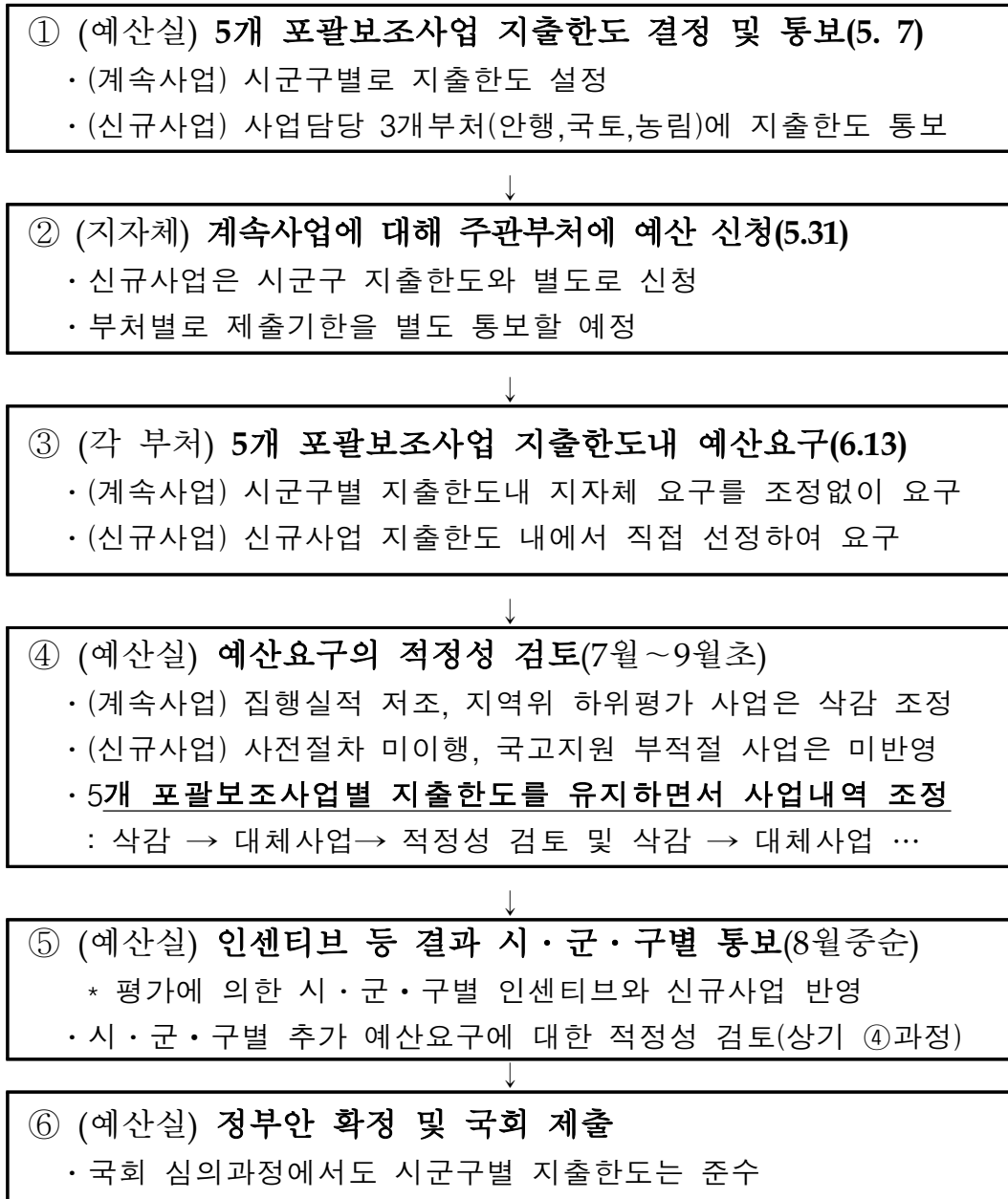
시도지사는 기초자치단체가 신청한 예산신청내역을 조정하지 않고 종합하여 예산신청서를 작성한다.

해당사업을 주관하는 중앙행정기관은 계속사업의 경우 지특회계의 예산안을 6월13일까지 기획재정부에 신청금액을 조절하지 않고 제출한다. 다만 부서의 검토의견을 제출하는데 요구하는 내용의 적정성, 조정방향 등에 대한 검토의견이 포함된다.

신규사업일 경우는 부처별 지출한도를 벗어나지 않는 범위 내에서 낙후도(개발수요), 기존 지원내용(분산투자 방지), 사업의 타당성 등을 고려하여 사업을 선정하고 적정한 소요금액을 요구한다.

중앙행정기관은 각 사업별로 지원되는 지방자치단체 및 사업시행 주체를 구분하여 시도지사의 예산 신청을 토대로 작성한 사업별 예산안을 기획재정부에 제출한다.

<그림1> 지특회계 시군구 자율사업 편성절차



* 기획재정부, 지특회계 예산편성 관련 설명책자, 2014

(2) 시도 자율편성사업

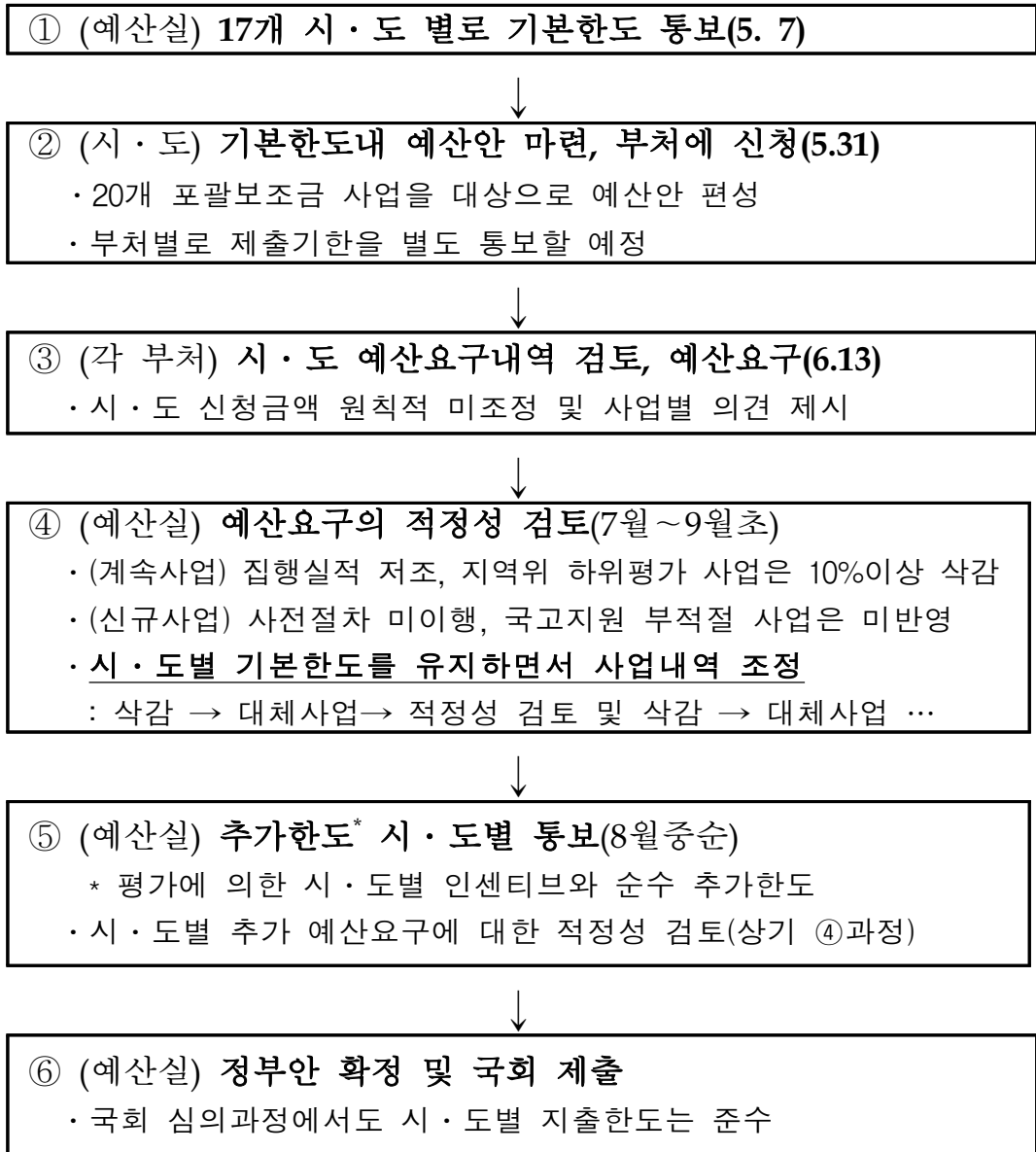
생활기반계정의 일부 및 세종, 제주계정의 일부는 지방자치단체가 편성하고 예산을 신청하는 시도자율편성사업이다. 시도지사는 관할 시군구의 신청과 시도 발전계획 등을 토대로 시군구장의 의견을 수렴하여 예산 신청서를 작성한다. 지특 보조금이 지방정부도 상당부분 비용을 부담한다는 점에서 해당 지자체의 지방비 부담능력도 주요한 요소가 된다.

시도지사가 시도별 신청한도 내에서 종합 조정하여 기존의 20개 포괄보조사업 중 선택하여 예산을 직접 편성한다. 포괄보조사업의 목적에 부합하는 사업을 신청해야 하는데 기존 세부사업을 참고하거나 포괄보조사업에 합당한 신규 내역도 신청이 가능하다.

해당 사업에 맞는 중앙행정기관의 장에게 5월 까지 제출한다. 이 과정에서 지역발전위원회 또는 안전행정부에는 제출할 필요가 없다.

중앙행정기관은 지특회계 예산안을 6월 13일까지 기획재정부에 제출하게 된다. 이 과정에서 중앙행정기관은 각 시도가 신청한 금액을 조절할 수 없다. 다만 시도의 예산신청서를 평가하고 검토의견을 제출하는데 요구내용의 적절성과 조정방향까지 부처의 의견을 종합하여 제시하게 된다. 예산서를 제출할 때, 중앙행정기관은 각 계정별 소관 세입예산안을 작성하여 기획재정부에 별도로 요구한다.

<그림2 >지특회계 시도 자율사업 편성절차



* 기획재정부, 지특회계 예산편성 관련 설명책자, 2014

(3) 부처 직접편성 사업

경제발전계정의 일부 및 세종, 제주계정의 일부는 중앙부처가 직접 예산을 편성하는 사업이다. 다른 국고지원사업 등과 동일한 절차로 각 지역별 개발에 필요한 예산종류와 금액 등을 감안하여 시도지사가 예산 신청을 한다.

반면에 토지관리사업, 개발제한구역 토지매입사업, 개발제한구역관리사업 등은 지자체의 예산 신청 없이 해당 부처가(국토교통부)가 직접 예산을 요구한다.

중앙행정기관은 지특회계의 예산안을 6월 13일까지 기획재정부에 제출한다. 다른 국고지원사업과 같은 절차로 지자체 신청내용을 검토할 뿐만 아니라 금액을 조정하여 부처별 지출한도 내에서 예산을 요구한다.

중앙행정기관은 각 계정별(경제발전계정, 세종, 제주계정) 소관 세입예산을 별도로 요구한다.

(4) 지역발전위원회 역할

지역발전위원회는 국가균형발전특별법³⁾에 따라 지역발전 관련된 예산 사업에 대한 의견을 기획재정부에 통보해야 한다. 지역발전 계획에 따른 투자방향에 대한 의견과 평가결과를 5.31일까지 기획재정부에 통보한다. 한편, 전년도 부문별 시행계획 추진 실적에 대한 종합평가 결과 등을 바탕으로 예산편성안에 대한 의견을 6월 13일까지 기획재정부에 통보한다.

지역발전위원회는 지특회계의 R&D 사업 검토의견은 미래창조과학부에 4월 30일까지 통보한다. 미래창조과학부는 지역발전위원회가 제시한 지특회계의 R&D 사업관련 의견을 반영한 검토의견서를 7월 31일까지 기획재정부에 제출한다.

3) 국가균형발전특별법 제 38조 제4항: 지역발전위원회는 지역발전시책의 투자방향에 관한 의견과 제9조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 회계의 예산편성에 관한 의견을 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 통보할 수 있다.

제5항 기획재정부장관은 제4항에 따른 지역발전위원회의 의견을 들어야 한다.

제2장 관련 이론 및 정책동향

1. 선행연구 정리 및 분석

기존의 연구들은 참여정부가 국가발전특별회계를 신설하고 나서 설계된 특별회계의 운영상의 문제점과 개선에 대한 연구에 한 차례 집중이 되었고 이명박 정부가 광역·지역발전특별회계를 설계하고 운영을 시작할 때에 한 차례 집중이 되었다. 그리고 박근혜 정부가 들어서고 지역발전 정책을 입안하고 추진하는 단계에서 기존의 광역·지역발전특별회계의 개선과 관련한 연구가 상당부분 이뤄졌다.

참여정부가 국가균형발전특별회계를 구상하게 된 계기는 국정기조 중의 하나를 ‘균형발전’으로 잡으면서 시작되었다. 그래서 참여정부의 국가균형발전특별회계의 추진은 이 같은 참여정부의 분권과 분업 및 분산의 정책추진을 위한 자원 배분 계획의 일환으로 평가할 수 있다. 그래서 참여정부가 국가균형발전특별법을 제정하고 이를 추진하기 위해 설립한 정부혁신지방분권위원회는 이 같은 참여정부의 국가균형 발전에 대한 비전과 이를 뒷받침하는 재정지원제도 및 특별회계 운영에 대해서 정리하고 있다.

국가균형발전법 제30조에서 국가균형발전특별회계의 설치 목적을 규정하고 있는데, 그 내용은 ‘국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진’하기 위한 것으로 규정하고 있다. 여기에서 지역혁신이란, ‘지역의 인적자원개발, 과학기술, 산업생산, 기업지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것’을 의미한다고 동법 제2조에서 또한 규정하고 있다. 그러나 이것은 광의의 도입배경이라고 할 수 있을 것이고, 구체적인 균특회계의 추진 이유는 국고보조사업에서 개별 사업별 심사로 인하여 발생하는 중앙정부 재정 지원의 임의성, 부처간 칸막이식·중복적 사업 지원으로 자원 배분의 경직성 등을 지양하는 것이다.⁴⁾

또한 포괄보조금 형식으로 배정된 일정한 재원을 대상으로 지자체가 기획 능력과 자율적인

창의력을 개발할 수 있는 기회를 제공하고자 하는 것도 균특회계를 도입한 중요한 목적이었다.⁵⁾

이렇게 참여정부에 설치된 국가균형발전특별회계는 종전에 비해 약 1조원의 지방관련 재원의 확충이 있었다는 측면과 그 동안 운영되어 왔던 지역발전 관련 재원을 하나의 특별회계로 통합 연계시키고자 하여 효율성을 제고하고자 하였다는 측면에서 그 역할의 의의가 있다고 평가한다.⁶⁾

(1) 국고보조사업과의 차별화 측면에서 포괄보조금 제도 연구

조기현(2011)은 포괄보조금(Block Grants)이란, 일반정액보조금과 특정정률보조금의 중간 영역의 형태를 띠고 있다고 할 수 있으며, 유사한 내역사업을 공통의 사업군으로 묶고, 사업군 내에서는 내역에 대한 자치단체의 선택권을 허용하게 된다. 이른바 비조건부 포괄보조금이 여기에 해당하게 된다. 지방자치단체는 비조건부 포괄보조금을 포괄보조금의 원형으로 받아들이는 경향이 있으며, 비조건부 포괄보조금은 보통교부세에 미치지 못하지만 상당 수준 용도상의 자율성을 허용, 지방비부담도 부과되지 않는 이전재원임을 알 수 있다고 보았다. 또한 김현아(2011)는 이러한 포괄보조금이 정착된 것은 레이건 행정부 이후이며, 오늘날 우리가 사용하고 있는 포괄보조금제도의 용어는 1980년대 이후 미국형 포괄보조금의 개념에 유사함을 이야기하고 있다.

기존 국고보조사업의 중앙정부 부처의 재정지원의 임의성 문제를 개선하기 위한 방안의 일환으로 균형발전특별회계가 추진되었지만 그에 대한 개선이 충분하지 못한 문제가 있었다. 이에 대한 구체적인 지적과 개선에 대한 연구가 주를 이루고 있는데, 이미 설계단계의 연구에서 김정훈(2001)은 지역균형발전특별법 도입방안과 지역균형발전 포괄보조금의 구체적인 내용을 설명한 바 있다. 재원의 구성, 대상사업, 공식개발 배분모형 등 이미 상당한 논의가 진행된 바 있다. 지방양여금의 포괄보조금화에 대한 서베이 조사에서 일선 지방자치단체 공무원들의 압도적인 지지도 나타난 바 있다. “따라서, 우리나라에서의 균특회계 도입 내 지역개발계정은

4) 남창우. 2007. ‘국가균형발전특별회계의 실태와 과제’

5) 정부혁신지방분권위원회. 2005. ‘참여정부의 재정세계개혁’

6) 남창우. 2007. ‘국가균형발전특별회계의 실태와 과제’

국고보조금의 문제점, 지방양여금의 정체성 미약 등에 따른 포괄보조금에 관한 논의의 결과로서 중앙정부 예산부처와 지방자치단체 간에 공감대를 형성함으로써 이루어진 것으로 보는 것이 타당하다.”⁷⁾

그래서 김현아(2006)은 이러한 초기의 문제의식이 보다 정교하게 제도화되어야 한다는 점을 강조하면서 특히 지역발전계정의 포괄보조금 추진을 강하게 주장한 바 있다. “균특회계의 의의는 무엇보다 지방정부 지출의 자율성 확보이다. 법에 근거하여 각 사업별로 개별 부처가 지방자치단체에 배분하는 기존의 국고보조금 방식의 경우, 배분결정의 임의성, 지방여건 차별화의 어려움 등으로 자치단체 입장으로는 굳이 하지 않아도 될 사업을 해야 하는 경우 지방비 과다부담, 꼭 필요한 사업임에도 기타 자치단체와 나누어 배분받다보니 선택과 집중이 어려운 경우 등이 발생하였다.

지방자치단체가 정해진 한도 내에서 필요한 사업에 사용할 수 있는 권한이 주어지지 못했거나, 예산확보를 위해서 우선순위가 낮은 사업일지라도 예산이 신청되어 추진되는 사례가 발생하였다. 2005년부터는 일정 부분 안에서 지방자치단체가 필요한 사업에 사용할 수 있게 됨으로써 자원배분의 효율성을 기대할 수 있게 된 것이 가장 큰 의의이다. 따라서, 이제부터 지방자치단체는 국가가 정해준 사업만을 하는 것이 아니라 자체적으로 기획하여 사업별 자원배분을 결정할 수 있게 되었다.”⁸⁾고 균형발전특별회계의 도입으로 인한 긍정적인 측면을 인정하였지만 사업운영의 자율성과 동시에 재정운영의 책임성을 보장할 수 있는 제도개선의 필요성을 강조하였다.

그러나 사실상 이와 같은 배분방식의 차이가 실제 지역주민의 삶의 질 향상으로 나타나기 위해서는 자치단체의 재정운영방식 및 사업운영방식이 달라져야 한다. 지역적 특성에 따른 재정수요를 파악하고, 연차별 재정계획을 수립하여 재원이 효율적으로 집행될 수 있도록 사후관리체제를 강화해야 한다. 이는 사업운영의 자율성과 함께 주어지는 재정운영의 책임성 문제를 의미한다. 포괄보조금 배분 이후 지방정부의 재정책임성 평가를 위해 대부분의 나라들이 고심하고 있는 부분이 바로 평가 문제이다(Noto Nonna, 1977).

미국의 경우, 30년 이상 집행해 온 포괄보조금의 경우에서도 배분 이후의 지방정부 지출 변

7) 김현아. 2006. ‘균형발전특별회계 현황과 발전방안’

8) 김현아. 2006. ‘균형발전특별회계 현황과 발전방안’

화에 대하여 많은 연구가 이루어지고 있지만, 여전히 정규모형을 통한 접근은 어려운 상황이고, 그때마다 다른 접근방식(ad hoc)을 통하여 평가지표를 개발하고 있는 실정이다(Richardson, 2005). 미국의 경우, 포괄보조금 이후 특정부분의 재정지출이 감소하는 등 사업별 국고보조금(matching grant)과 비교했을 때 재정지출 규모와 패턴이 달라지는 것이 문제점으로 지적된 바 있다(Gramlich, 1985). 반면, 포괄보조금 이후 지방정부 재원이 일부 삭감될 경우 지방정부 스스로 재원조달 방법을 강구하여 진행되어 오던 사업의 차질을 최소화하여 재정책임성이 개선되었다는 분석도 있다(Perterson et al.(1986)).⁹⁾이렇게 김현아(2006)은 균특회계가 본래의 취지대로 운영되기 위해서는 우선 중앙정부의 모니터 기능을 강화하고 지방정부가 확보된 재원의 책임성을 갖도록 하는 것이 필요하다는 점을 강조했다.

포괄보조금 제도는 이명박 정부에서 보다 본격적으로 추진되었고 이명박 정부의 광역지역 특별회계 추진을 전후로 하여 포괄보조금에 대한 보다 다양한 연구가 진행되었다. 이명박 정부가 도입한 포괄보조금제도는 시·도별 지출한도 내에서 지자체가 자율적으로 세부내역을 설계·집행할 수 있도록 하였다. 재원의 용도를 포괄적으로 정한 포괄보조사업별(지역발전계정) 정책목표에 따라 세부내역을 자율적으로 설계하도록 하였으며, 지자체 신청사업에 대한 행정안전부(현 안전행정부), 지역발전위원회의 사전심사 절차를 폐지하여 예산편성 절차도 간소화하였다. 이를 통해 지역특성과 여건에 맞고 지자체가 원하는 사업을 지자체가 자유롭게 기획·시행하도록 하였다.

지역개발계정 내에서 포괄보조사업의 현황을 보면, 20개 포괄보조사업은 시·도자율편성으로, 낙후지역 개발 등과 관련된 4개 사업은 시·군·구 자율편성으로 나누어 운영하고 있다. 시·도는 지출한도 내에서 20개 포괄보조사업 중 선택하여 재원을 배분하며, 시군구는 지출한도 내에서 해당지역별 기초생활권 개발사업을 선택한다.¹⁰⁾ 그러나 이러한 모습은 사업의 투자효율성을 제고하기 위한 측면에서 기존의 지역개발계정의 200여개의 사업을 24개 포괄보조사업으로 재편한 것으로 평가하는 것이 더 바람직해 보인다.

9) 김현아. 2006. '균형발전특별회계 현황과 발전방안'

10) 신두섭. 2014. '지역발전특별회계의 변천과정과 특징'

(2) 지역의 자율성에 대한 연구

균형발전특별회계를 설계하는 데 있어서 중요한 쟁점 중의 하나가 바로 지역의 자율성을 높이겠다는 측면이었기 때문에 이에 대한 개선과 발전에 대한 연구가 적지 않다. 하정봉, 김재훈(2009)은 시도 자율편성사업은 지역개발계정의 가장 많은 예산이 배분된 부문으로 그동안 국고보조금제도가 가지고 있었던 자율성 저해의 문제를 해결하기 위하여 중앙정부가 일정 산식을 통해서 결정한 총액을 광역자치단체에게 배분하여 그 한도 내에서 광역자치단체가 스스로의 우선순위에 따라 예산을 편성하는 방안을 강조하고 있다. 실제로 균형발전특별회계의 시도 자율편성사업은 주로 지방의 지역개발을 위한 사업들로 이루어지며, 지역SOC, 농림, 관광, 자원개발 사업들이 여기에 포함된다. 이는 종래의 국고보조금제도가 지역의 특성을 무시하고 중앙부처의 우선순위에 따라서 운영됨으로써 지역의 재정자율권과 효율성을 저해하였던 점을 개선하기 위한 것이기도 하다.

지역 자율성 제고를 보장하는 제도는 사실 지방교부세가 그 역할을 하고 있다. 그리고 이를 보다 지역균형 발전이라는 측면에서 보장하는 의미로서 함께 운영된 제도로서 지방양여금 제도가 있었다. 그러나 김현아(2006)은 지방양여금은 당초 취지대로 포괄보조금의 역할을 수행할 수 있으리라는 기대에 부응하지 못하였고, 오히려 지방재정 운영의 자율성과 탄력성을 저해하는 요소로 작용하게 되어 재편성 및 폐지의 대상으로 지적하고 있다.

김현아(2006)는 특히 기존의 국고보조사업이 지방정부의 지출의 자율성 확보를 저해하고 있다고 보았는데, 법에 근거하여 각 사업별로 개별 부처가 지방자치단체에 배분하는 기존의 국고보조금 방식의 경우, 배분결정의 임의성, 지방여건 차별화의 어려움 등으로 자치단체 입장으로는 굳이 하지 않아도 될 사업을 해야 하는 경우 지방비 과다부담, 꼭 필요한 사업임에도 기타 자치단체와 나누어 배분받다보니 선택과 집중이 어려운 경우 등이 발생하였다. 지방자치단체가 정해진 한도 내에서 필요한 사업에 사용할 수 있는 권한이 주어지지 못했다거나, 예산 확보를 위해서 우선순위가 낮은 사업일지라도 예산이 신청되어 추진되는 사례가 발생하였다고 평가하고 있다.

특히 지역의 자율성을 높이기 위한 제도적 개선의 포인트가 포괄보조금인 만큼 이에 대한 연구가 집중되어 있다. 이에 대한 연구는 포괄보조금의 적정규모에 대한 부분, 보조율에 대한

부분, 시군구의 자율성 제고 부분에 대해서 연구가 있었다. 신두섭(2014)은 포괄보조금의 적정 규모 유지에 대해서 광역·지역발전특별회계 지출규모는 광특회계 개편(2009년) 이후 소폭 증가(2009년 9조 4,000억 원 → 2011년 9조 9,000억원)하고 연평균 증가율 2.2%를 보였으며, 2013년 추경 예산이 9조 9,760억 원 규모이다. 광특회계 개편 전의 예산 증가를 보면, 2005년 5조 3,000억 원, 2008년 7조 8,000억 원으로 연평균 증가율이 13.7%로서 이와 비교하여 저조한 실적임을 지적하고 있다. 또 포괄보조금에 대해서 신두섭(2014)은 자율편성사업의 보조율이 지역의 재정여건을 고려하지 않고 사업별(30~100%)로 모든 지역에 동일하게 설정되고 있음을 지적하였다. 재정여건 뿐만 아니라 지역의 사회경제적 여건까지 충분히 고려될 필요성을 강조하고 있다.

여기에 더해서 이원희(2014)는 지역의 상향식 접근(Bottom Up)에 의한 공모사업을 지원하는 것이다. 이는 지역의 자율성에 기반 하는 것이다. 다만 이러한 자발적 노력을 지원하기 위해서 중간지원조직의 지원이나 지역발전위원회의 컨설팅 기능을 강화할 필요가 있다. 이러한 사업이 잘 발굴되고 지원되는 경우에 박근혜 정부의 이미지를 형성하는 지역발전 정책이 될 수 있다. 이를 위해 지역의 자발적 조직을 활성화시키고 활용할 필요가 있다고 주장하였다.

그러나 이와는 달리 특별회계의 구조를 단순화하고 Top-down제도로 완전히 전환해야 한다는 주장도 있었다. 배득중(2006)은 세계 각국의 지방재정제도를 오랫동안 분석한 Bahl(1999)은 지방재정이전제도가 성공적이 되기 위해서는 제도의 실제 집행 문제를 최소화하도록 제도를 설계해야 한다고 한다. 그래서 Bahl은 지방재정지원제도의 성공적인 설계요건 12개 중 하나로 단순화를 언급하였다.

그러나 현재의 균특회계는 단순 설계와는 거리가 있다. 지역혁신계정에 대해서는 부처별 탑다운(Top-down) 예산제도를 도입하였지만, 지역개발계정에 대해서는 광역시도별 탑다운(Top-down) 예산제도를 사용하고 있다. 그 뿐 아니라 같은 지역개발계정 중에서도 자치단체의 자율편성사업과 국가 직접재원배분 사업이 혼재하고 있다. 즉, 예산편성절차가 한 회계 내에서도 매우 복잡하게 구성되어 있는 것이다. 사업특성별로 재원배분 방식을 특화시키는 것도 나름대로 장점이 있지만, 단순화 시킬 수 있는 것은 최대한 단순화 시키는 것이 효율적이다. 지역개발계정의 자율편성 대상사업들에 대한 재원배분의 경우, 현행의 지방교부세 제도와 유사한 측면이 있으므로, 이 두 가지 재원배분 간의 조정 또는 통합을 통해 예산배분 방식과 절

차를 간소화 할 수 있다. 지역개발계정의 광역시도별 탑다운 예산제도도 하루 속히 기초단체 별 탑다운 예산 제도로 전환하여야 한다. 그래야 중앙기관-광역시도-기초자치단체로 이루어지는 3단계 예산편성절차가 중앙기관-기초자치단체의 2단계 절차로 단순화 될 수 있다고 주장한 바 있다.

뿐만 아니라 예산편성절차의 복잡성이 지역의 자율성을 저해하는 요소가 되고 있다는 연구도 있다. 균형발전특별회계 때부터 지금까지 지속되는 문제로서 기존 부처가 실질적으로 사업을 담당하고 있지만 사업 지원의 결정과 편성은 균형위원회(지금의 지역발전특별위원회), 부처, 기획예산처(지금의 기획재정부) 등을 모두 거쳐야 하는 번거로움이 있기 때문이다.

이성수, 안국찬(2007)은 지자체 자율편성 사업의 예를 들어 살펴보면, 예산편성절차는 3월말 편성지침시달, 4월말 지자체 예산신청, 5월말 주무부처 의견제출, 6월말 국가균형위원회 검토 의견제출, 그리고 기획예산처의 협의·보완을 거쳐 10월초에 국회에 제출한다. 이러한 편성절차는 소관 중앙부처만 상대하였던 일반 국고보조사업과는 달리 균특회계의 경우에는 각 지자체가 중앙부처, 균형위원회, 기획예산처 등 여러 부처에 예산을 신청하고 중복 심의를 받게 됨을 알 수 있다.

특히 지역혁신계정의 R&D 관련 사업의 경우에는 국가과학기술위원회와 과학기술부의 심의까지 받게 되므로 더욱 절차가 복잡하다. 이로 인한 일선 지자체의 업무량이 과다하다는 것을 능히 짐작할 수 있다. 또한 예산의 자율 편성 기간이 지나치게 짧다는 문제점도 안고 있다. 3월말에 편성지침이 시달되나, 실제 예산편성의 잣대가 되는 시도별 신청한도액의 교부는 4월이 되어야 각 지자체에 전달되고 있는 실정이다. 1년 중 지자체가 예산을 자율 신청하는 기간은 1개월에 불과하고 나머지 11개월은 기획예산처의 한도액 설정, 각 기관의 심의 및 국회 심의 등에 할당되는 것이다. 중앙부처 심의 시 전년대비 10%이상을 의무적으로 세출구조조정을 시행하고 있는데 이 또한 기 시행하는 사업에 대한 퇴출이란 점에서 지자체 입장에서는 매우 곤혹스러운 일임을 지적하고 있다.

(3) 세입안정성 측면의 선행연구

본래 참여정부가 균형발전 실현을 위해서 균특회계라는 독립회계를 구상했던 의도가 안정적인 재원 확보와 안정적인 재정 지출을 위함이라고 평가할 수 있는데, 남창우(2007)는 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 제고하기 위해 기존의 예산지원방식을 전환하여 신설했음을 정리한 바 있다.

국가균형발전특별법 제32조에는 지역개발사업계정의 세입과 지출사업을 규정하고 있다. 남창우(2007)는 세입은 주세수입의 100분의 80, 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역 훼손부담금, 농어촌 구조개선특별회계 전입금, 공공자금관리기금의 예수금, 일반회계 또는 특별회계로부터의 전입금, 지역혁신사업계정으로부터의 전입금, 기타 용자금의 원리금, 소속재산 임대료 및 매각수입, 일시차입금, 세계잉여금, 기타수입금 등으로 구성되어 있는 사실을 정리한 바 있다.

처음 균특회계는 지방양여금을 폐지하고 기존의 재원인 주세를 재원으로 출발하였고 광특회계와 지특회계까지 모두 이러한 틀을 유지하고 있다. 이원희(2013)는 이로 인해 여전히 국가의 차원에서 보면 광특회계 지역계정은 세입 안정성이 부족하고, 지출항목의 명확한 구분도 안 되는 문제점을 지적하고 있다. 균특법 제34조에 의하면 지역계정은 주세의 40%, 수도권정비과밀부담금, 개발부담금, 농어촌구조개선특별회계 전입금, 공자기금 예수금, 일반·특별회계 전입금 등을 재원으로 하고 있다.

즉 현재 지역계정 세입에는 주세 일부, 부담금 외에 일반·특별회계 전입금 등이 포함되어 있어 재원 총량이 안정적이지 않다는 쟁점이 있다. 전입금이 상황에 따른 협의에 의해 결정되기 때문에 세출의 안정성을 담보하기에 한계가 있기 때문이다. 특히 국가에 의한 지역의 지원이라는 이름을 달지 않고 국가적 사업으로 집행되던 사업이 광특이라는 이름으로 지역 지원 수단으로 명명되면 실제의 지원 규모와 관계없이 지방 지원 총량만 증가하는 것처럼 보이는 착시 현상이 발생할 수 있다. 즉 광특을 통해 새로운 사업이 구성되는 것이 아니라, 이미 다른 회계를 통해 지원되는 사업이 단순히 광특을 통과하도록 함으로써 광특의 규모를 부풀리는 기능을 수행할 수 있기 때문이라고 지적하고 있다.

(4) 지역발전특별회계의 보조율에 대한 연구

보조율의 문제는 기존의 국고보조금과 마찬가지로의 문제라고도 볼 수 있는데, 특히 지역을 위해서 쓰는 것을 명분으로 하는 만큼 지역발전특별회계는 지방비의 부담을 높이는 방향으로 설계되는 경향이 있었다. 이성수, 안국찬(2007)은 균특회계 보조사업의 경우 보조사업의 실적 이 부진한 사유로는 사업수행에 필요한 지방비를 확보하지 못하거나 사업계획의 변경, 행정절 차의미비 등 각 단위사업마다 여러 사유가 있겠으나 가장 큰 요인이 지방비 부담방식에 있다 고 보고 있다. 특히 지방비 과중으로 자치단체가 재정압박을 받고 있는 현실이며, 이는 재정부 담능력이 있는 지자체일수록 더 많은 사업을 추진할 수 있어 지자체간 불균등 현상이 매우 심화될 문제마저 있어 균형발전이라는 균특회계의 목적에 보다 충실하기 위해서는 차등보조 율 제도를 확대 적용해야 할 것이며, 이 경우 대상사업의 선정이나 차등보조율의 산정은 사업 의 성격, 지방의 재정상황, 사업의 평가결과 등을 종합적으로 고려하여 합리적으로 결정해야 한다고 주장하였다. 무엇보다도 앞에서 본 것처럼 균특회계의 주요한 세입원인 주세수입의 경 우 주세소비량의 감소 주세 등으로 인하여 매년 감소하고 있어 균특회계의 안정적 재원확보 측면에서 대책마련이 시급한 실정이라고 지적하고 있다.

보조율 문제는 정부가 바뀔 때마다 유연하게 적용하는 방향으로 조금씩 개선이 되어 왔지만, 신두섭(2014)은 현재 포괄보조사업별 보조율이 다양하게 적용되고 있는데, 시·도자율편성사업 으로 성장추진지역에서 시행하는 사업에 대해 예산신청 한도 내에서 보조율 10%p 상향조정 가능한 정도이다. 포괄보조금(지역개발계정의 2012년도 및 2014년도)의 예산 규모는 광특회계 전체 예산의 37% 수준이다. 포괄보조금 제도의 발전을 위해서는 향후 지특회계 규모의 확대 와 함께 생활기반계정(포괄보조금 사업)의 예산규모 확대가 필요하다고 주장한다.

아울러 지역의 재정여건을 감안한 포괄보조금 보조율제도 마련이 시급한데, 현재 시·도자율 편성사업의 보조율이 지역의 재정여건 고려없이 사업별(30 ~ 100%)로 모든 지역에 동일하게 설정되어 있다. 따라서 균특법 제39조에 지자체의 재정상황 등을 감안하여 지원규모뿐 아니라 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 규정하고 있는 바와 같이 지자체 재정여건을 감안하여 보조율을 차별화 할 수 있도록 보완하여 지방의 재정부담을 일정부분 완화할 필요가 있다고 지적하고 있다.

(5) 평가와 인센티브 강화에 대한 연구

배득중(2006)은 군특과 관련하여 가장 큰 우려 사항은, 앞으로 정권이 바뀌는 등 정책 환경이 크게 바뀌는 경우에도 군특 자체가 존속할 수 있겠는가 하는 의구심이다. 이런 우려를 해소하기 위해서는 군특의 성과에 대한 객관적인 평가가 제시될 수 있어야 한다. 현재 균형발전영향평가제도를 도입하기 위한 노력이 진행 중이다.

그러나 균형발전영향평가제도는 해당 사업을 수행하는 것이 타당하다는 것을 입증하기 위한 “사전적” 평가제도이다. 그러나 모든 사업을 시행하는 근원적인 이유는 사업시행의 결과 그것이 국민의 생활에 긍정적인 효과를 주기 위한 것이다. 따라서 군특의 존재이유를 확보하기 위해서는 시행된 사업들에 대하여 “사후적”으로 성과를 평가하는 방법을 개발하여, 군특사업들의 합리성을 객관적으로 입증하여야 한다.

아직은 군특을 시행한 지 얼마 안 되기 때문에 사후적 평가제도에 관한 관심이 적은 상태이나, 이 제도는 조만간 도입되어야 할 것이다. 평가제도를 마련함과 함께 평가결과가 우수한 자치단체에 대한 재정인센티브 제도를 강화하여야 한다. 이런 인센티브 재원으로 2006년에는 총 100억원이 배정되었고, 2007년부터는 그 규모를 300억원-500억원으로 점차 확대할 예정이다. 하지만 재정 인센티브 재원규모를 총 재원의 2%-3%로 확대할 필요가 있다고 주장한 바 있다.

이원희(2013)은 포괄보조금이 지방자치단체의 자율적 선택을 강조하는 수준만큼이나 이에 대한 평가기능도 중요하는 점을 강조했다. 포괄보조금 제도의 작동원리인 재정효율화(재원을 주는 쪽)와 자율성 확보(받는 쪽)가 잘 작동되기 위해서는 성과평가가제 기능을 발휘할 수 있어야 한다. 이를 통해 성과평가 개선을 통한 포괄보조금의 실효성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 현재 광특과 관련하여 지역발전위원회가 평가의 총괄 기능을 담당하고 있고, 매우 정교한 평가 체계를 갖추고 있다.

특히, 2014년부터는 지방자치단체와 중앙행정기관에서 자체평가를 하도록 하는 특징을 보이고 있으며 이러한 방향이 바람직하다고 평가한 바 있다.

2. 선행연구와의 차별성 및 한계

기존의 지특회계 관련 연구는 지특회계의 구조와 특정 사례를 통해 지특회계 사업편성, 운영의 의미와 개선방안 등의 문제를 다루는 것이 대부분이다. 그러나 지특회계 사업의 지역 균형발전 효과와 지역별 형평성을 실증적으로 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 전체 각 광역지자체와 기초지자체 별로 전체 지특회계 사업을 지특회계 전체 사업을 연도별로 정리한 연구는 전무한 실정이다. 이는 기획재정부가 지특회계 사업의 지역별 배분내역 정보를 공개하지 않고 있기 때문이다.

지특회계 사업은 국가균형발전의 정신으로 시작되었다. 이는 지특회계의 여러 가지 기능 중, 지금도 핵심적인 부분으로 다루어지고 있는 부분이다. 그러나 기획재정부가 공개하고 있지 않아 지특회계가 국토균형발전의 역할을 효과적으로 충실하게 수행하고 있는지 파악하기가 불가능하다.

이에, 본 연구는 기획재정부 각 부서별 자료뿐만 아니라 행정자치부 자료와 각 지자체가 보유한 지특회계 관련된 자료를 보충하여 지난 9년 간 전국 각 광역지자체와 각 기초지자체 별로 배분된 지특회계의 규모를 산출하고 의미를 추측해 보았다. 광역지자체, 기초지자체의 공간적인 측면뿐만 아니라 2008년부터 2016년까지 9년 동안의 시간적인 측면도 모두 고려하여 지특회계 배분 금액의 형평성을 추산하였다.

각 기초지자체 별로 추산된 지특회계 규모 자료를 통해 지특회계가 국토균형발전이라는 목적에 부합하는지 실증적으로 파악할 수 있다. 특정지역에 편중되었는지 또는, 지역적 형평성을 고려하여 배분, 분배되었는지를 분석하여 형식적 균형 여부를 실증적으로 판단할 수 있다. 또한, 형식적, 기계적 균형뿐만 아니라 국토의 균형발전을 위해 어떤 낙후지역을 우선적으로 배려하여 지역특성에 맞는 사업이 편성되었는지도 실증적으로 파악해 보고자 한다.

다만, 각 연도별 특정 지자체의 지특회계 규모를 파악하고 각각의 지자체의 지특회계 전체 규모가 감소하거나 또는 증가하는 객관적 이유를 파악하기에는 여전히 제한된 자료의 한계가 있다.

기획재정부는 각 시도별, 시군구별 지특회계 신청 한도금액을 정하여 통보한다. 그러나 그 한도금액은 공개하고 있지 않고 있다. 신청 한도금액을 산정하는 방법이 적절한지, 또는 산정

하는 방식에 따라 예외나 특혜 없이 잘 분배되고 있는지, 실제 분배된 금액이 지자체의 실정에 잘 부합하는지 등의 연구는 진행될 수 없다.

지자체는 배정된 한도금액에 맞춰 지특회계 사업을 신청한다. 한도금액에 미달하는 금액을 신청하는 일은 거의 발생하지 않는다고 한다. 중앙정부 각 부처는 해당 지자체가 신청한 예산 금액을 원칙적으로 조정하지 않고 기획재정부에 해당 부처의 검토의견과 함께 제출한다. 기획재정부는 해당부처의 검토의견을 참고하여 사업적 타당성 차원의 질적인 평가를 하게 된다. 질적인 평가 외에 국토균형발전이라는 형평성 차원의 평가도 고려되고 있다. 그러나 특정 지역 지자체에 지특회계 사업 배분 금액을 밝힌 이번 연구를 통해서도 국토균형발전이라는 형평성이 어떤 방식으로 어느 정도나 고려되었는지는 알 수 없다.

또한, 이번연구는 각 지자체 별 지특회계 사업 금액을 추산했을 뿐만 아니라 각 중앙부처별 지특회계 사업과 지난 5년 동안의 금액을 정리하였다. 지난 5년간 어떤 지특회계 사업이 어떤 부처를 통해 편성, 집행 되었는지를 파악하고 그 의미를 판단해 보았다. 다만, 이번연구에서는 각각의 중앙부처에서 파악된 지특회계 사업이 각각 어느 지자체로 배분되었는지를 모두 파악하는데까지는 이르지 못했다.

즉, 중앙부처의 지특회계 사업은 전수 조사하여 분석 정리하고 각 지자체별 지특회계 사업 배분내역도 도출하였다. 그러나 각 중앙부처별로 파악된 각각의 지특회계 세부 단위 사업별로 특정 지자체로 연결되어 그 상관성을 파악하는 것은 시간과 자료의 한계로 일부¹¹⁾에 그쳤다.

추후 연구를 통해 밝혀져야 할 과제로 보인다.

11) 지특회계 사업 편성하는 총 21개 중앙부처 중, 국민안전처, 중소기업청, 산업통상자원부, 여성가족부, 식품의약품안전처 이상 네 개 부처

제3장 지역발전특별회계 각 지역별 분배 현황 및 문제점

1. 지역발전특별회계 광역 지자체별 분배현황

(1) 지난 9년간 광역별 지역발전특별회계 분배현황

2008년부터 2016년까지 지난 9년간 지역발전특별회계(이하 지특회계)의 각 광역지자체 별 전체 금액(예산기준)의 변화는 다음 <표4>와 같다.

지난 2008년 전체 금액은 8조 7940억원이었다. 지특회계 전체 금액은 이후 증감을 반복하여 2016년에는 10조 6387억원으로 증가하였다. 9년간 21% 증가한 금액으로 연 평균 2.4% 만큼 증가한 수치다.

2008년 8조 7940억원에서 2009년에는 9조 9956억원으로 13.7% 급증한 이후 2010년에는 기존의 국가균형발전특별회계에서 광역·지역발전특별회계로 변경되었다. 이후, 2010년 9조 6404억원, 2011년 9조 5187억원, 2012년 9조 3908억원, 2013년 9조 5157억원, 2014년 9조 1873억원으로 소폭이나 지속적으로 감소하는 추세를 나타냈다.

2015년 박근혜 정부에서 기존의 광역·지역발전특별회계에서 지특회계로 변화된 이후 지특회계 금액은 급격히 증가하였다. 2015년 9.7% 증가하여 처음 10조원을 넘고 2016년 5.6% 증가하여 10조 6387억원에 이르렀다.

같은 기간 동안 우리나라 총지출은 2008년 257.2조원에서 2016년 386.4조원으로 약 50% 증가하였다. 총지출 증가와 비교한다면 지특회계 증가율은 총지출 증가에 비해 약 절반에 못 미치는 정도만큼 증가했다. 다만, 지특회계로 변경된 이후 2015년 총지출 증가율 8.1%, 2016년 총지출 증가율 3.6% 보다 지특회계 금액은 더 많이 증가하였다.

지특회계 전체 금액은 크게 증가하거나 크게 감소하지 않고 증감을 반복하였으나 각 시도별 지특회계 금액은 변동 폭이 상대적으로 더 크다. 이는 어떤 지자체의 지특회계 금액 분배 금액

이 커지면 상대적으로 다른 지자체의 지특회계 금액이 줄어든다는 사실을 암시한다. 즉, 지특회계 분배는 일정한 파이를 나누어 먹는 제로섬 게임의 형태를 보인다.

<표 4> 2008~2016 지역발전특별회계 광역지자체별 분배 내역
(단위: 백만원)

시도	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
서울	39,491	54,383	149,384	82,877	78,351	79,611	79,306	79,928	91,552
부산	239,957	245,519	254,591	198,366	213,902	213,042	202,494	250,674	305,359
대구	167,706	179,162	152,581	137,387	166,797	171,600	149,622	167,601	218,509
인천	142,400	177,552	233,232	258,052	230,040	245,548	180,110	197,332	221,047
광주	163,934	151,157	145,609	140,702	133,721	137,623	145,004	142,498	142,299
대전	90,868	106,267	98,836	107,711	101,163	113,435	103,682	107,058	109,559
울산	111,196	122,301	159,666	106,316	149,899	157,087	150,123	123,895	121,947
세종	-	-	-	-	-	27,384	29,142	68,786	82,972
경기	637,827	709,174	758,623	732,702	690,452	649,824	758,785	1,020,512	1,082,071
강원	740,242	862,127	801,507	828,757	827,335	788,162	790,254	819,267	879,224
충북	542,081	621,174	600,194	635,132	615,650	586,116	558,351	610,620	652,739
충남	863,298	1,025,347	976,807	937,514	947,942	940,122	812,441	883,558	881,296
전북	886,706	1,036,572	899,635	937,570	912,119	974,302	889,864	945,281	931,820
전남	1,616,526	1,870,460	1,590,995	1,597,283	1,537,007	1,514,808	1,533,392	1,544,332	1,609,363
경북	1,129,150	1,254,157	1,217,931	1,233,217	1,329,497	1,429,457	1,377,728	1,592,484	1,768,883
경남	1,017,650	1,128,860	1,214,420	1,185,702	1,056,508	1,122,858	1,078,100	1,154,359	1,169,207
제주	404,951	451,373	386,346	399,393	400,445	364,717	348,944	370,005	370,875
계	8,793,982	9,995,584	9,640,357	9,518,679	9,390,828	9,515,695	9,187,342	10,078,191	10,638,720

* 지방재정 365, 각 지자체 예산자료를 통해 재구성, 예산기준

지난 9년간 변화율과 박근혜 정부 이후 4년간 각 광역지자체별 지특회계 증가율을 통해 각 광역지자체 지역 간의 지특회계 증감 격차를 다음 <표5>을 통해 알아보고자 한다.

<표5> 2008~2016 지역발전특별회계 광역지자체별 분배 변화 비율

(단위: 천원, %)

	2008년	2013년	2016년	9년간	최근4년간
서울	39,490,729	79,610,910	91,551,841	131.8%	15.0%
부산	239,956,999	213,041,545	305,358,630	27.3%	43.3%
대구	167,705,562	171,599,739	218,508,640	30.3%	27.3%
인천	142,399,759	245,547,796	221,046,771	55.2%	-10.0%
광주	163,933,506	137,623,042	142,298,993	-13.2%	3.4%
대전	90,868,012	113,435,008	109,559,304	20.6%	-3.4%
울산	111,196,120	157,086,509	121,947,285	9.7%	-22.4%
세종		27,384,415	82,971,780	-	203.0%
경기	637,827,255	649,824,412	1,082,070,741	69.6%	66.5%
강원	740,241,900	788,161,505	879,224,058	18.8%	11.6%
충북	542,081,088	586,116,288	652,739,394	20.4%	11.4%
충남	863,298,165	940,122,302	881,295,501	2.1%	-6.3%
전북	886,706,072	974,301,928	931,819,589	5.1%	-4.4%
전남	1,616,526,216	1,514,808,432	1,609,363,448	-0.4%	6.2%
경북	1,129,150,282	1,429,456,679	1,768,882,728	56.7%	23.7%
경남	1,017,649,895	1,122,857,519	1,169,206,629	14.9%	4.1%
제주	404,950,747	364,717,408	370,874,500	-8.4%	1.7%
계	8,793,982,307	9,515,695,437	10,638,719,832	21.0%	11.8%

* 지방재정 365, 각 지자체 예산자료를 통해 재구성, 예산기준

지난 9년간 가장 지특회계 금액 증가 비율이 가장 높은 자자체는 서울시다. 서울시는 지난 2008년 394억원에서 2016년 916억원으로 132% 증대되었다. 그러나 서울시는 지특회계 보조금액 절대액수가 1천억원도 되지 않을 정도로 적은 규모고 2010년 1,494억원으로 급증한 것은 일종의 아웃라이어(outlier)로 보인다. 이후 점차적으로 안정되어 2016년은 916억원으로 되었다.

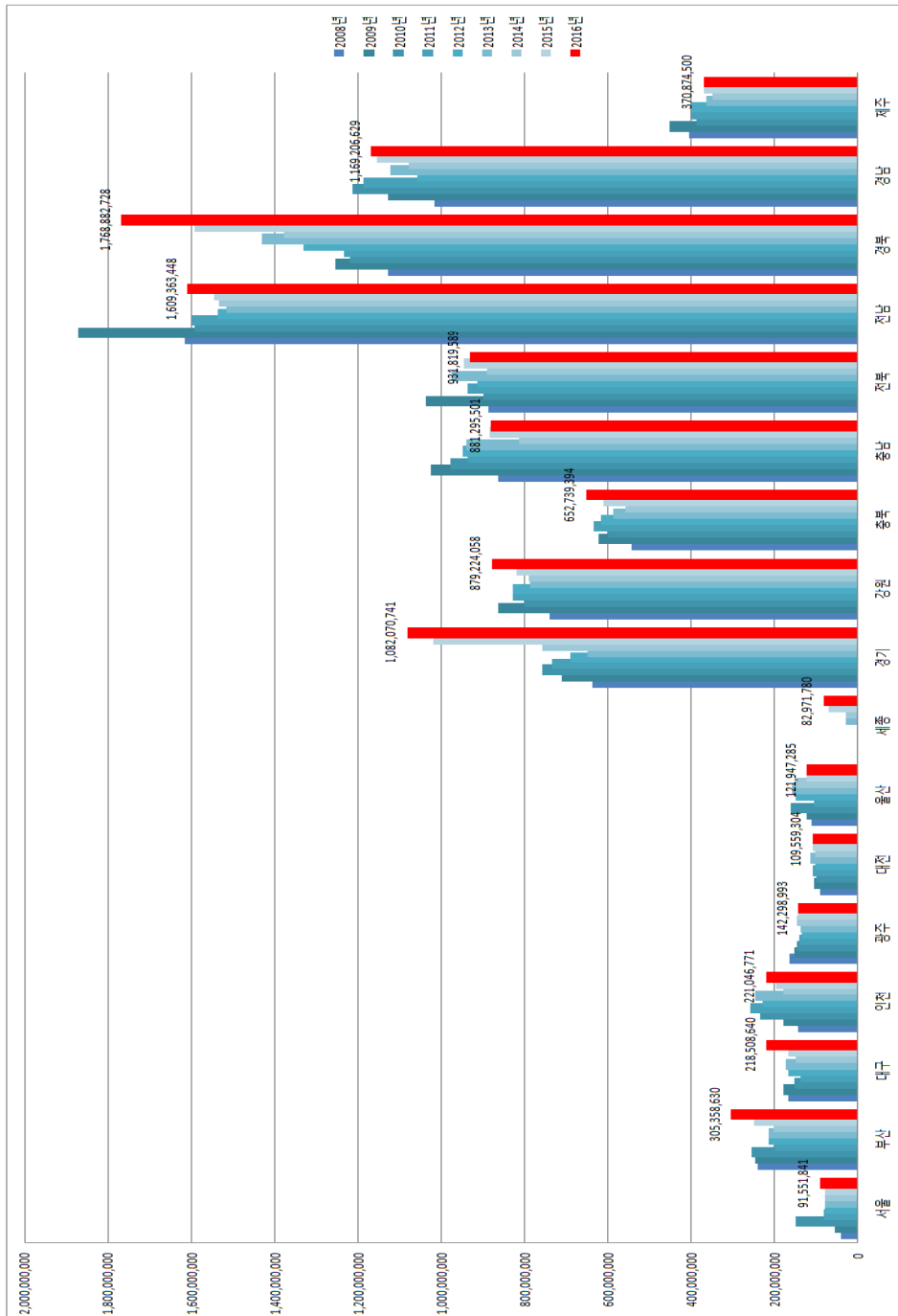
서울 외에도 인천 55%, 경기 69.6% 등 수도권지역이 지특회계 분배 비율이 급증했다. 수도권 이외 지역으로는 경북이 9년간 56.7%증대하여 가장 높은 증가율을 기록했고 광주, 전남은 각각 -13%, -0.4%로 오히려 감소하였다. 충남은 9년간 2.1% 증대하여 광주, 전남, 제주를 제외하고는 가장 낮은 증가비율을 기록했다.

특히, 최근 4년간 지특회계 분배 금액 비율 증감은 더욱 편차가 두드러지게 나타난다. 4년간 전국 평균은 11.8% 증가했다. 그러나 부산과 경북은 각각 43%, 23.6% 증대한 반면 울산, 인천, 충남은 오히려 각각 22%, 10%, 6.3% 감소하였다. 지특회계 지역별 분배형평성에 대한 고려는 사실상 없었다고 해석 가능하다.

이를 그래프로 표시하면 그 차이는 더욱 두드러지게 표현된다. 절대금액이 가장 많은 지역은 전남과 경북이다. 그러나 경북의 지특회계 금액은 가파르게 상승하고 있는 추세이나 전남은 감소하고 있는 추세를 보인다.

충남은 지난 2009년 1조원을 돌파한 이후 2016년 현재까지 감소하는 추세가 지속되고 있다. 특히, 충남은 광역시를 제외한 광역도 중에서 가장 급격하게 감소하고 있는 광역도라는 사실이 더욱 두드러지게 나타난다. 물론 충남 연기군은 세종특별자치시로 새롭게 편입되어 통계적 착시로 해석될 가능성도 있다. 그러나 세종특별자치시가 되기 이전의 연기군의 2012년 지특회계 금액은 151억원에 불과하다. 이는 2012년 충남도 전체 지특회계금액인 9479억원의 1.6%에 불과한 금액이다. 결국, 충남도의 지특회계금액이 지난 2009년을 정점으로 지속적으로 감소하고 있는 이유는 연기군이 세종특별자치시로 분리 된 이유만으로는 설명되지 않는다.

<그림3> 2008~2016 지역발전특별회계 광역지자체별 단배 변화 그래프



2. 지난 9년간 기초지자체별 지역발전특별회계 분배현황

1) 충청남도 9년간 지역발전특별회계 분배현황

충남도 전체 지특회계 금액은 지난 2009년 1조원을 초과한 이후로 지속적으로 감소추세에 있다. 그러나 충청남도 기초지자체 별로 보면 증감 격차가 크게 나타난다.

<표6> 2008~2016 지역발전특별회계 충청남도 지자체별 분배 변화

(단위: 백만원)

충남	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
본청	521,682	600,090	571,916	540,718	554,285	553,407	500,359	505,784	495,528
천안시	23,441	16,682	17,546	29,082	28,171	12,893	8,394	13,845	20,451
공주시	19,384	30,655	33,149	23,252	29,413	29,804	17,949	19,294	21,009
보령시	41,771	38,484	34,856	28,413	30,453	25,206	19,013	19,736	25,453
아산시	28,750	35,041	33,124	38,176	30,259	32,097	20,404	30,364	28,030
서산시	17,544	18,677	20,664	27,219	27,627	29,130	27,367	34,901	28,986
논산시	25,200	33,009	28,508	31,876	25,194	30,084	20,414	24,207	25,573
계룡시	5,091	4,582	4,405	5,074	4,794	7,023	7,030	5,224	3,591
금산군	18,381	27,578	27,597	25,299	29,709	32,171	27,598	26,568	27,921
연기군	12,588	16,733	12,337	15,192	15,137	-	-	-	-
부여군	24,895	27,603	23,041	25,842	23,915	32,980	30,821	36,302	32,820
서천군	26,599	31,507	38,327	32,195	34,997	39,922	30,594	31,015	23,652
청양군	24,569	33,652	33,055	20,276	17,698	19,806	15,783	19,670	18,361
홍성군	19,314	26,083	23,911	25,160	30,732	24,313	17,848	21,834	28,350
예산군	14,607	25,087	21,359	27,419	24,116	27,575	25,574	38,684	44,842
태안군	20,765	36,850	30,404	19,979	20,453	18,516	19,281	22,274	19,773
당진시	18,717	23,035	22,609	22,342	20,989	25,195	24,011	33,858	36,955
계	863,298	1,025,347	976,807	937,514	947,942	940,122	812,441	883,558	881,296

* 지방재정 365, 각 지자체 예산자료를 통해 재구성, 예산기준

2008년 충청남도 전체 지특회계 보조금액 8633억원 중 5217억원(60.4%)이 본청으로 지원되고 나머지 39.6%가 기초지자체로 지출되었다. 2016년 충청북도 전체 지특회계 보조금액 8813억원 중 4955억원(56.2%)가 본청으로 지원되었다.

지자체별로 보면 지난 9년간 예산군, 당진시, 서산시는 207%, 97%, 65% 증가하였다. 반면 보령시, 계룡시, 청양군, 천안시는 각각 39%, 29.5%, 25%, 12% 감소하였다. 특히, 최근 4년 간은 충청남도 지특회계 보조금 전체가 감소되었으나 예산군, 당진시, 천안시는 각각 63%, 47%, 59% 증가하였다. 반면 계룡시, 서천군, 공주시는 49%, 41%, 30% 감소하였다.

<표7> 2008~2016 지역발전특별회계 충남 지자체별 분배 변화 비율

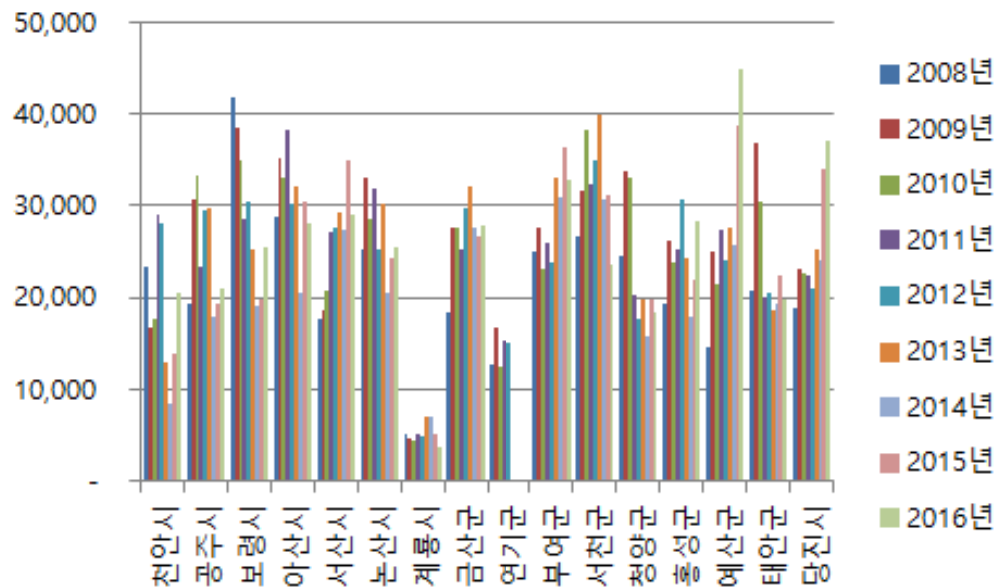
(단위: 천원, %)

충남	2008년	2013년	2016년	9년간	최근4년간
본청	521,681,633	553,406,971	495,528,013	-5.0%	-10.5%
천안시	23,441,032	12,892,510	20,450,618	-12.8%	58.6%
공주시	19,384,223	29,804,076	21,008,812	8.4%	-29.5%
보령시	41,770,660	25,205,900	25,453,286	-39.1%	1.0%
아산시	28,749,560	32,097,396	28,030,194	-2.5%	-12.7%
서산시	17,543,789	29,130,401	28,986,003	65.2%	-0.5%
논산시	25,200,341	30,084,431	25,572,796	1.5%	-15.0%
계룡시	5,090,680	7,022,800	3,591,262	-29.5%	-48.9%
금산군	18,380,800	32,170,625	27,920,617	51.9%	-13.2%
연기군	12,588,400	0	0		
부여군	24,895,206	32,980,370	32,820,380	31.8%	-0.5%
서천군	26,599,280	39,922,119	23,652,381	-11.1%	-40.8%
청양군	24,568,650	19,805,983	18,360,830	-25.3%	-7.3%
홍성군	19,314,480	24,312,805	28,349,668	46.8%	16.6%
예산군	14,607,445	27,574,538	44,841,959	207.0%	62.6%
태안군	20,764,736	18,516,286	19,773,261	-4.8%	6.8%
당진시	18,717,250	25,195,091	36,955,421	97.4%	46.7%
계	863,298,165	940,122,302	881,295,501	2.1%	-6.3%

* 지방재정 365, 각 지자체 예산자료를 통해 재구성, 예산기준

위와 같은 충남도 각 기초지자체별 지특회계 금액 변화를 그래프로 나타내면 <그림2>와 같다.

<그림3> 2008~2016 지역발전특별회계 충남지자체별 분배 변화 그래프



2) 충청북도 9년간 지역발전특별회계 분배 현황

2008년 충청북도 전체 지특회계 보조금액 5421억원 중 3173억원(58.5%)이 본청으로 지원되고 나머지 41.5%가 기초지자체로 지출되었다. 2016년 충청북도 전체 지특회계 보조금액 6527억원 중 3710억원(56.8%)가 본청으로 지원되었다. 본청으로 가는 지특회계 비율은 다소 감소했다.

<표8> 2008~2016 지역발전특별회계 충청북도 지자체별 분배 변화

(단위: 천원)

충북	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
본청	317,335	368,554	341,274	356,200	354,779	347,062	322,655	332,499	370,967
청주시	9,280	12,139	19,772	7,868	12,325	11,369	14,194	61,891	49,347
충주시	35,573	27,920	40,748	69,657	60,111	56,098	31,882	26,897	26,500
제천시	19,038	29,278	18,087	16,830	18,765	18,873	21,246	22,565	25,118
청원군	13,129	15,330	21,861	24,026	20,658	21,364	19,636	-	-
보은군	20,464	23,996	14,376	16,901	14,437	14,220	13,980	15,570	17,805
옥천군	19,816	18,342	18,118	14,473	14,829	16,409	17,124	21,831	23,821
영동군	18,841	20,559	18,717	21,164	16,437	17,945	18,969	21,674	21,799
진천군	9,095	13,531	15,461	24,995	22,427	16,046	15,045	19,925	22,519
괴산군	24,204	34,618	42,495	28,941	22,354	19,160	20,005	24,961	24,438
음성군	14,820	13,966	10,508	18,721	13,574	15,982	21,545	23,619	31,517
단양군	21,149	32,602	28,183	16,061	30,768	17,035	21,212	18,480	21,575
증평군	19,338	10,337	10,594	19,296	14,186	14,554	20,858	20,709	17,333
계	542,081	621,174	600,194	635,132	615,650	586,116	558,351	610,620	652,739

* 지방재정 365, 각 지자체 예산자료를 통해 재구성, 예산기준

지자체별로 보면 통합된 청주시와 청원군을 합친 통합청주시는 지난 9년간 120% 급증했고 진천군, 음성군은 각각 147.6% 112.7% 증가하였다. 반면 충주시, 보은군, 증평군은 같은 기간 동안 25.5%, 13%, 10% 감소하였다. 특히, 최근 4년간 통합청주시는 51%, 음성군은 97% 증가한 반면 충주시는 53% 감소하였다.

<표 9> 2008~2016 지역발전특별회계 충북지자체별 분배 변화 비율

(단위: 천원, %)

충북	2008년	2013년	2016년	9년간	최근4년간
본청	317,335,004	347,061,772	370,967,450	16.9%	6.9%
통합청주	22,409,382	32,732,983	49,346,798	120.2%	50.8%
청주시	9,280,200	11,369,240	49,346,798	431.7%	334.0%
충주시	35,572,507	56,097,812	26,499,933	-25.5%	-52.8%
제천시	19,037,633	18,873,000	25,117,799	31.9%	33.1%
청원군	13,129,182	21,363,743	0	-100.0%	-100.0%
보은군	20,463,754	14,219,980	17,805,405	-13.0%	25.2%
옥천군	19,816,013	16,408,685	23,820,598	20.2%	45.2%
영동군	18,840,725	17,944,828	21,799,414	15.7%	21.5%
진천군	9,095,295	16,045,987	22,519,430	147.6%	40.3%
괴산군	24,203,919	19,160,236	24,437,726	1.0%	27.5%
음성군	14,820,270	15,982,479	31,517,331	112.7%	97.2%
단양군	21,149,059	17,034,729	21,574,875	2.0%	26.7%
증평군	19,337,527	14,553,797	17,332,635	-10.4%	19.1%
계	542,081,088	586,116,288	652,739,394	20.4%	11.4%

* 지방재정 365, 각 지자체 예산자료를 통해 재구성, 예산기준

3. 소결: 지자체별 형평성 고려부족.

광역지자체별 지특회계 금액 변화를 보면 지특회계 지역별 금액 분배가 지역별 형평성을 충분히 고려하여 분배되지 않았음을 알 수 있다. 사실상 극단치(outlier)인 서울을 제외하고 분석해도 경기도와 경북도는 지난 9년간 지특회계 금액이 70%, 57% 급증한 반면 광주와 전남은 같은 기간 동안 13%, 0.4% 감소하였다.

또한, 최근 4년간 지특회계 금액 변화를 보면 충청남도는 광역도 중에 지특회계 금액이 6.3% 감소하여 가장 많이 감소한 광역도라는 사실이 드러났다. 충청남도는 지난 9년 동안 총 8조 2683억원의 지특회계 금액이 배분되었다. 지난 2008년 8633억원에서 2016년 8813억원으로 2.1% 증대되었다. 충청남도 기초지자체 중, 지난 9년간 가장 많은 지특회계 금액이 배분된 지역은 서천군으로 총 2888억원의 지특회계 금액이 배분되었다. 다만 서천군은 2008년 266억원에서 2016년 237억원으로 지속적으로 감소되고 있다. 특히, 지난 4년간은 41% 감소되었다.

기초지자체별 지특회계 금액을 보면 지특회계가 지역 형평성 고려 없이 분배되었음이 더욱 잘 나타난다. 기초지자체의 기간별 지특금액 변동 폭이 커진 이유는 특정 지특회계 사업에 크게 좌우된다. 즉, 특정 지특회계 사업이 수년에 걸쳐 진행되는 동안에는 지특회계 금액이 지속적으로 분배되다가 그 사업이 중단될 때는 이를 보충하는 의미로 다른 지특회계 사업이 채워지지 않는다. 즉, 특정 지자체가 지특회계 보조금 사업의 일정 금액이나 일정비율을 차지할 수 있는 기득권을 인정받지 않는다는 의미다.

또한, 지난 2008년도에는 군 단위 재정력이 낮은 지자체에 지특회계 금액이 더 많이 배분되는 경향에서 점차 시단위의 상대적으로 재정력이 높은 지자체로 편중되었다. 이는 처음의 국가균형발전회계에서 추구하던 국가균형발전에서 점차 중앙정부가 편성한 특정 신규사업이 군 단위 지자체 보다는 시 단위 지자체에 더 많이 몰렸음을 시사한다.

<표 10>은 통해 전국 기초지자체별 지특회계 분배 금액 중, 시 단위 지자체와 군 단위 지자체의 지특회계 금액 배분 금액을 별도로 합산한 결과를 보여준다. 2008년도에는 전국 시 단위 지자체보다 군 단위 지자체에 1.3배 더 많은 금액이 배분 된다. 그러나 이 차이는 지속적으로 줄어드는 경향성을 나타낸다.

결국, 전국 시 단위 지자체는 지난 9년 간 지특회계 금액이 45% 증가한 반면 전국 군 단위

지자체는 18% 증가에 그친다. 이는 지특회계가 국가균형발전에 위배되는 방향으로 변화되고 있다는 사실을 나타낸다. 지특회계 금액 분배가 국가균형발전을 위한 형평성 위주로 고려되었다기 보다는 특정 개별 사업을 잘 수행할 것이라고 평가되는 지역에 배분 되어 왔다고 볼 수 있다.

<표10¹²⁾> 2008~2016 전국 각 시 단위 및 군 단위 지자체의 지역발전특별회계 분배 변화 비율
(단위: 천원, %)

	전국 시 단위	전국 군 단위
2008년	1,314,337,831	1,702,889,269
2009년	1,517,710,021	1,999,530,155
2010년	1,665,980,766	1,817,008,434
2011년	1,757,179,817	1,861,050,399
2012년	1,664,551,325	1,869,911,838
2013년	1,630,712,040	1,830,376,933
2014년	1,585,985,269	1,816,282,307
2015년	1,804,405,483	1,924,878,233
2016년	1,907,578,485	2,017,638,654
9년합	14,848,441,037	16,839,566,222
9년 변화	45.1%	18.5%
4년 변화	17.0%	10.2%

* 서울, 세종, 제주 제외

충남도와 충북도를 제외한 나머지 전국 기초지자체별 9년 간 지특회계¹³⁾의 특징은 다음과 같다. 서울은 사실상 기초지자체에는 지특회계 보조금이 거의 지불되지 않는다. 다만 본청으로 배분되는 지특회계 금액은 지난 9년동안 크게 증가하였다. 서울전체 지특회계 금액은 지난 2008년

12) 본 보고서 부록 부표1에서 시단위 기초지자체와 군단위 기초지자체 합 추출

13) 본 보고서 부록 부표1

395억원에서 2016년 916억원으로 132% 증가하였다. 이중 서울 본청으로 가는 지특회계 금액은 지난 2008년에는 318억원에서 꾸준히 증가하여 2016년에는 903억원으로 184% 증대 하였다. 서울로 가는 지특회계 보조금은 거의 대부분이 본청으로 가고 있으며, 서울 기초 지자체로 가는 사업은 예외적으로 시행되다가 해당 사업이 종료된다고 다른 지특 사업으로 대체되지는 않는다.

부산으로 배분된 지특회계 금액은 지난 9년간 총 2조 1239억원으로 지난 2008년 2400억원에서 2016년 3054억원으로 27% 증대하였다. 부산본청으로 가는 지특회계 금액은 동 기간 동안 2119억원에서 2513억원으로 19% 증대되었다. 지난 9년동안 가장 많은 지특회계 금액이 배분된 기초지자체는 부산 강서구로 총 474억원이 배분되었다. 지난 9년 동안 가장 많은 지특회계 금액이 배분된 기초지자체는 505억원이 배분된 부산 기장군이다. 다만, 최근 4년 동안은 63% 금액이 감소되었다.

대구는 지난 9년간 총 1조5110억원의 지특회계 금액이 배분 되었다. 지난 2008년 1677억원에서 2016년에는 1조 5110억원으로 30% 증대하였다. 대구 본청으로 가는 지특금액은 같은 기간 동안 1252억원에서 1635억원으로 31% 증대되었다. 지난 9년동안 지특회계가 가장 많이 배분된 기초지자체는 달성군으로 총 993억원이 배분되었다. 달성군은 2016년에도 92억원이 배분 되어 대구 광역시 내 가장 많은 지특 금액이 배분된 기초지자체다. 특히, 최근 4년간에 69% 상승을 보이고 있다.

인천은 지난 9년간 총 1조 8853억원의 지특회계 금액이 배분되었다. 지난 2008년 1424억원에서 2016년 2210억원으로 55% 증가 되었다. 같은 기간 동안 인천 본청은 981억원에서 1361억원으로 39% 증대되었다. 지난 9년간 가장 많은 금액이 배분된 지자체는 강화군으로 총 3118억원의 지특회계 금액이 배분되었다. 다만, 최근 4년 동안 30% 감소 하고 있다.

광주는 지난 9년간 총 1조 3025억원의 지특회계 금액이 배분되었다. 지난 2008년 1639억원에서 2016년 1423억원으로 13.2% 감소하였다. 광주 본청으로 배분되는 지특회계 금액은 같은 기간 동안 1468억원에서 1168억원 으로 20% 감소되었다. 지난 9년간 가장 많은 지특회계 금액이 배분된 광주 내 기초지자체는 광주 동구로 501억원이 배분되었다. 특히, 동구는 최근 4년간 162% 증대 되었다.

대전은 지난 9년간 총 9386억원의 지특회계 금액이 배분되었다. 지난 2008년 909억원에서 2016년 1096억원으로 20% 증대되었다. 같은 기간 동안 본청으로 배분된 지특회계 금액은 712억원

에서 758억원으로 6.5% 증대되었다. 지난 9년 동안 대전 동구는 총 580억원의 지특회계 금액이 배분되어 대전광역시 중 가장 많은 지특회계 금액이 배분되었다. 특히, 동구는 최근 4년간 17% 증대되었다.

울산은 지난 9년 동안 총 1조 2024억원의 지특회계 금액이 배분 되었다. 지난 2008년 1112억원에서 2016년 1조 2024억원으로 9.7% 증대되었다. 울산 본청은 같은기간 동안 868억원에서 912억원으로 5% 증대되었다. 울산 울주군은 지난 9년 동안 총 1116억원의 가장 많은 지특회계 금액이 배분된 기초지자체다. 다만, 최근 4년간은 65% 감소되고 있다.

경기도는 지난 9년간 총 7조 340억원의 지특회계 금액이 배분되었다. 2008년 6378억원에서 2016년 1조 821억원으로 70% 증대되었다. 경기도 본청은 같은 기간 동안 4032억원에서 7074억원으로 75% 증대되었다. 경기도내 기초지자체중 지난 9년 동안 가장 많은 지특회계가 배분된 지자체는 김포시로 총 1684억원이 배분되었다. 다만, 최근 4년간 증가율은 2%에 그친다.

강원도는 지난 9년간 지특회계 배분 금액이 총 7조 3369억원에 이른다. 지난 2008년 7402억원에서 2016년 8792억원으로 19% 증대되었다. 같은 기간 동안 본청으로 배분된 지특회계 금액은 4382억원에서 4945억원으로 13% 증대되었다. 지난 9년 동안 강원도 내 기초지자체에서 가장많은 지특회계 금액을 배분받은 지자체는 고성군으로 3053억원이 배분 되었다.

전라북도는 지난 9년 동안 총 8조4138억원이 배분되었다. 2008년 8867억원에서 2016년 9318억원으로 5.1% 증대되었다. 전라북도 본청은 같은 기간 동안 5402억원에서 5219억원으로 3.4% 감소되었다. 전라북도 내 지난 9년 동안 가장 많은 지특회계 금액이 배분된 지자체는 고창군으로 총 3399억원이 배분되었다. 다만, 2008년 490억원에서 2016년 299억원으로 지난 9년간 지속적으로 감소되어왔다.

전라남도는 지난 9년 동안 총 14조 4142억원의 지특회계 금액이 배분되었다. 지난 2008년에는 1조 6165억원에서 2016년에는 1조 6094억원으로 0.4% 감소되었다. 전라남도 본청은 같은 기간동안 총 8조 2094억원이 배분 되었는데 2008년 9352억원에서 2016년 9479억원으로 1.4% 증대되었다. 신안군은 지난 9년간 총 6325억원의 지특회계 보조금이 배분되어 전라남도 기초지자체 중 가장 많은 지특회계 금액이 배분되었다. 다만 신안군의 지특회계 규모는 지난 2008년 1067억원에서 2016년 521억원으로 51% 감소되는 추세에 있다.

경상북도는 지난 9년 동안 총 12조 3325억원의 지특회계 금액이 배분되었다. 지난 2008년도

에 1조 1292억원에서 2016년에는 57% 증가된 1조 7689억원이 배분되었다. 경상북도 본청은 같은 기간 동안 6501억원에서 9863억원으로 24% 증대되었다. 경상북도 기초지자체 중 지난 9년간 가장 많은 지특회계가 배분된 지자체는 안동시로 총 3950억원이 배정되었다. 다만, 안동시는 최근 4년 동안 28% 감소하는 추세다.

경상남도에는 지난 9년 동안 총 10조 1277억원의 지특회계 금액이 배분되었다. 지난 2008년에는 1조 176억원에서 2016년 1조 1692억원으로 15% 증대되었다. 경상남도 본청은 같은 기간 동안 6881억원에서 6544억원으로 5% 감소하였다. 경상남도 지자체중 지난 9년간 가장 많은 지특회계 금액이 배분된 기초 지자체는 창원시로 총 4115억원이 배정받았으며 최근 4년 동안 19%로 증대되고 있다.

제주도는 지난 9년 동안 총 3조 4970억원의 지특회계 금액이 배분 되었다. 지난 2008년에는 4050억원이 배분되다가 2016년 3709억원으로 8.4% 감소되었다.

제4장 지역발전특별회계 각 기관별 배분 현황과 문제점

1. 최근 5년간 기관별 지역발전특별회계 배분 현황

1) 전체 중앙부처 지역발전특별회계 5년간 배분금액 변화

제3장에서는 각 지자체 별 분배되는 지특회계 금액을 분석해 보았다. 제4장에서는 각 중앙부처별 편성 및 배분되는 지특회계 금액을 분석해 보고자 한다. 최근 5년간 기관별 지특회계 배분현황은 다음<표11>과 같다. 2017년 예산안 중 지특회계 금액은 2016년 보다 다소 감소한 9.8조원으로 집계되었다.

지특회계 금액은 정부 각 부처별로 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 그러나 이는 지특회계의 효과를 극대화 하고자 하는 논리적 근거나 이론적인 이유에서 발생한 것이 아니라 균특회계 출발 시 통폐합 되어서 만들어졌던 기존 회계사업의 경로의존성에 따른 이유로 보인다. 예를 들어 기존 지역의 도로관련 예산이 편입되어서 균특회계가 만들어졌다는 경로의존성에 따라 현재 지특회계에 도로 관련된 사업 비중이 높게 나타나게 된다.

지특회계 보조금으로 가장 많은 금액을 배분 받은 국토교통부는 13년 2조 8631억원에서 17년 2조 4270억원으로 다소 감소하였다. 농림축산식품부는 13년 1조4143만원에서 17년 1조 4199만원으로 비슷하게 유지되고 있다. 산업통상자원부는 1조3938만원에서 1조1095만원으로 다소 감소되었다.

반면, 교육부는 2013년 7256만원에서 8874만원으로 22% 증대되었고 문체부는 6504억원에서 8214억원으로 26% 증대되었다. 보건복지부와 행정자치부도 2013년에는 30억원, 2250억원에서

2017년 2781억원, 3042억원으로 증가 하였다.

가장 높은 증가율을 보인 부처는 보건복지부다. 지난 2013년에는 30억원에 불과했던 지특회계 사업금액이 2017년 예산안에는 2781억원이 되어 9000% 이상 증대 되었다. 또한 지특회계 금액이 가장 많이 감소된 부처는 경찰청으로 2013년 270억원에서 2017년 예산안은 38억원으로 85% 감소하였다.

<표11> 2013~2017 지역발전특별회계 부처별 배분 금액 변화

(단위: 천원, %)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	증감률
경찰청	27,014,000	27,101,000	19,235,000	5,467,000	3,834,000	-85.8
노동부	8,564,000	9,790,000	90,058,000	84,313,000	81,302,000	849.3
교육부	725,590,000	834,774,000	866,720,000	857,324,000	887,392,000	22.3
보훈처	1,473,000	1,582,000	1,701,000	1,688,000	1,788,000	21.4
안전처	230,134,000	133,190,000	358,603,000	276,169,000	243,369,000	5.8
국토부	2,863,138,000	2,651,968,000	2,776,217,000	2,588,205,000	2,426,984,000	-15.2
농림부	1,414,296,000	1,335,677,000	1,383,322,000	1,389,164,000	1,419,889,000	0.4
농진청	94,624,000	91,617,000	98,569,000	104,096,000	98,309,000	3.9
문화재청	16,241,000	9,828,000	13,366,000	14,730,000	22,161,000	36.5
문체부	650,430,000	666,938,000	725,907,000	781,647,000	821,417,000	26.3
미창부	210,098,000	186,030,000	239,882,000	235,198,000	222,286,000	5.8
보건부	3,044,000	0	272,036,000	268,195,000	278,111,000	9036
산림청	316,596,000	320,593,000	330,532,000	319,510,000	327,274,000	3.4
산자부	1,393,771,000	1,325,686,000	1,299,253,000	1,198,795,000	1,109,473,000	-20.4
새만청	0	0	10,646,000	8,401,000	4,264,000	
식품처	4,594,000	4,732,000	4,732,000	4,495,000	4,270,000	-7.1
여가부	50,550,000	44,991,000	72,612,000	48,117,000	67,491,000	33.5
중기청	324,709,000	314,091,000	266,049,000	269,246,000	261,557,000	-19.4
해수부	401,591,000	404,452,000	434,389,000	432,102,000	426,546,000	6.2
행자부	224,955,000	213,618,000	250,247,000	313,896,000	304,160,000	35.2
환경부	768,800,000	783,433,000	824,864,000	773,168,000	810,040,000	5.4
합계	9,730,212,013	9,360,091,014	10,338,940,015	9,973,926,016	9,821,917,017	0.9

* 기획재정부 열린재정자료 추출 및 재구성

2) 1천억원 초과 단위사업 배분 변화

2017년 예산 기준으로 단위사업별 지특회계 배분현황 중 1천억원이 넘는 사업은 총 29개가 있다. 이들 사업 전체를 금액 순으로 나열하면 다음 <표12>과 같다. 1천억원이 넘는 사업은 총 29개가 있는데 이들 사업의 합은 7.5조원에 이른다. 전체 지특회계 금액이 약 10조원인 것과 비교해서 생각하면 약 3/4의 금액이 단 29개 사업에 집중된다는 의미이다.

1조원이 넘는 사업은 농림축산식품부 소관 생활기반계정 일반농산어촌개발 사업이 유일하다. 국토부 광역철도건설지원사업이 6019억원으로 그 뒤를 이었다. 산업통상자원부의 광역경제권 산업경쟁력강화사업이 5718억원으로 세 번째로 규모가 큰 지특회계 보조금 사업이다.

환경부의 수질개선기반구축사업은 15년도에 생긴 신규 사업으로 2551억원 규모의 사업이다. 또한 보건복지부의 지역 자율형 사회서비스 투자사업도 15년도에 새로 생긴 사업으로 2136억원 규모의 사업이다. 15년에 생긴 국민안전처의 소하천정비 사업도 2037억원 규모의 사업이며 15년 이후에는 일천억원이 넘는 신규 지특회계 사업은 없다.

1천억원이 넘는 단위 사업 중 국토부의 산업단지진입도로지원 사업은 13년도에는 7941억원에서 17년도에는 3646억원으로 54%가 감소하여 일천억원이 넘는 단위 사업 중에서는 감소율이 가장 크게 나타났다.

<표 12> 2013~2017 지역발전특별회계 1천억원 초과 단위사업 배분 변화 (단위: 백만원)

소관명	계정명	단위사업 명	2013	2014	2015	2016	2017
농림부	생활	일반농산어촌개발	897,900	918,044	969,564	986,560	1,003,570
국토부	경제	광역철도건설지원	361,629	313,496	535,924	587,340	601,900
산자부	경제	광역경제권산업경쟁력강화	685,462	644,798	527,989	562,443	571,792
국토부	경제	국가지원지방도건설	643,582	544,210	545,043	495,070	469,702
환경부	생활	상수도시설확충및관리	369,556	361,533	371,963	359,809	412,138
국토부	경제	산업단지진입도로지원	794,143	762,932	723,262	473,423	364,620
교육부	경제	특성화전문대학육성	254,000	269,575	296,924	297,184	267,515

교육부	경제	산학협력선도대학(LINC)육성	218,400	246,662	246,662	246,830	260,198
환경부	생활	수질개선기반구축	-	-	278,865	268,275	255,059
문체부	생활	관광자원개발	207,195	228,725	222,978	215,026	239,678
보건부	생활	지역자율형사회서비스투자사업	-	-	206,254	216,202	213,569
국토부	생활	성장촉진지역개발	220,100	209,095	209,095	209,095	209,095
문체부	경제	광역관광자원개발	182,922	119,944	174,070	204,175	204,677
안전처	생활	소하천정비	-	-	220,642	199,333	203,726
산자부	경제	광역경제권거점기관지원	213,204	269,488	396,394	293,046	198,701
행자부	생활	특수상황지역개발	196,800	186,761	186,522	187,127	187,486
교육부	경제	지방대학육성사업	198,360	203,140	207,540	207,540	179,861
문체부	생활	문화시설확충및운영	142,512	136,460	126,019	155,306	173,813
농림부	생활	농업기반정비	122,767	119,140	149,219	151,947	170,928
농림부	생활	농촌자원복합산업화지원	203,377	171,586	152,917	151,925	152,628
산림청	생활	산림휴양녹색공간조성	145,296	143,188	146,713	148,060	150,489
국토부	생활	도시활력증진지역개발	108,597	103,167	104,167	145,167	145,192
국토부	경제	개발제한구역지원	126,000	134,499	132,071	137,011	144,108
중기청	경제	산학연협력기술개발(R&D)	138,878	145,822	152,003	138,236	130,814
문체부	생활	체육진흥시설지원	102,745	141,120	127,825	125,935	128,448
해수부	생활	어업기반정비	125,925	143,278	148,498	148,859	122,167
미창부	경제	연구개발특구육성	124,615	91,545	91,617	109,031	112,953
산자부	경제	광역경제권투자유치활성화	120,805	106,329	117,765	102,246	112,134
산림청	생활	산림경영자원육성(지특,생활)	22,065	20,778	116,938	106,833	100,020

* 기획재정부 열린재정자료 추출 및 재구성

3) 5년간 각 부처별, 단위사업별 지특회계 배분 현황

2013년부터 2017년까지 각 부처별, 단위사업별 지역발전특별회계 배분현황 전체는 다음 <부록2>에 수록하였다.

각 부처별 지특회계 금액의 변동성이 큰 이유는 소관 단위 사업 중 특정 한 두 개의 사업의 변동에 기인했음을 알 수 있다. 일례로 경찰청 소관의 지특회계 금액이 급감한 이유는 2013년도에는 240억원에 이르는 경찰청 소관의 광역교통관리체계개선 사업이 2017년도에 종료¹⁴⁾되었기 때문이다. 마찬가지로 노동부의 지특회계 사업이 급증한 이유는 2015년도에 815억원에 이르는 사회적기업 육성사업이 신규로 편성되었기 때문이다. 반면 큰 규모의 신규사업이나 종료사업이 없는 교육부의 지특회계 편성금액은 지난 5년 동안 크게 변화하지 않았다.

<표13> 2013~2017 지역발전특별회계 단위사업별 배분 변화(일부)

(단위: 천원)

소관명	단위사업명	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
경찰청	광역교통관리체계개선	24,000,000	23,876,000	15,116,000	1,741,000	0
경찰청	광역교통관리체계개선			572,000	0	
경찰청	제주이관인력지원	3,014,000	3,225,000	3,547,000	3,726,000	3,834,000
소계		27,014,000	27,101,000	19,235,000	5,467,000	3,834,000
노동부	사회적기업육성			81,489,000	75,179,000	72,182,000
노동부	사회적기업육성			303,000	572,000	635,000

14) 경찰청이 CCTV 등을 설치하는 사업이나 감사원 및 국회에서 국토부와의 사업 중복이 우려된다는 지적으로 종료되었음.

노동부	자치단체 직업 능력개발지원(제주)	275,000	275,000	247,000	261,000	235,000
노동부	제주이관업무지원	8,289,000	9,515,000	8,019,000	8,301,000	8,250,000
소계		8,564,000	9,790,000	90,058,000	84,313,000	81,302,000

교육부	대학교육 역량 강화	0	57,272,000	59,400,000	59,400,000	74,359,000
교육부	산학협력 선도대학 (LINC) 육성	218,400,000	246,662,000	246,662,000	246,830,000	260,198,000
교육부	지방대학육성사업	198,360,000	203,140,000	207,540,000	207,540,000	179,861,000
교육부	지역혁신창의인력양성사업	27,580,000	27,580,000	26,201,000	16,902,000	7,959,000
교육부	산학협력 선도 전문대학 육성	15,000,000	19,500,000	19,500,000	19,500,000	88,827,000
교육부	특성화 전문대학 육성	254,000,000	269,575,000	296,924,000	297,184,000	267,515,000
교육부	학교기업지원사업	12,250,000	11,045,000	10,493,000	9,968,000	8,673,000
소계		725,590,000	834,774,000	866,720,000	857,324,000	887,392,000

* 기획재정부 열린재정자료 추출 및 재구성(전체 표는 부록 2에 수록)

2. 최근 5년간 기관별 지역발전특별회계 배분 문제점

각 지자체의 지특회계 금액의 변동은 특정 지특회계 사업의 종료 및 신설에 따라 좌우된다는 사실을 제3장에서 전체 지자체 지특회계 금액조사를 통해 보여주었다. 각 중앙부처의 지특회계 편성금액 변동 폭이 큰 것도 마찬가지 이유다. 각 중앙부처가 편성하는 지특회계 특정 단위사업이 종료되거나 신규로 편성되기 때문이다. 이는 특정 부처의 전체 지특회계 편성금액의 기득권은 인정되지 않는다고 해석 될 수 있다.

이는 특정 정부부처가 편성 할 수 있는 전체 규모를 정해놓고 중장기적 관점에서 지역균형 발전 및 지역 형평성을 고려하여 지특회계 사업을 각 지역에 분배할 수 없는 구조라는 사실을 시사한다.

일례로 중소기업청이 편성하는 각 지특회계 사업이 귀속되는 지자체를 추적하여 지특 사업이 각각의 지자체로 어떻게 분배되는지 알아보도록 한다.

<표14> 2013~2017 중소기업청 지특회계 단위사업별 배분 변화

(단위: 백만원)

	총 계	2013	2014	2015	2016
전통시장및중소유통물류기반조성(생활)	414,552	137,885	136,499	77,805	62,363
- (유통물류기반조성)	16,097	16,097	0	0	0
전통시장및중소유통물류기반조성(세종)	7	0	0	7	0
전통시장및중소유통물류기반조성(제주)	19,555	5,127	5,786	4,432	4,210
제주이관업무지원	5,292	980	1,040	2,102	1,170
창업인프라지원(경제발전)	62,612	29,900	4,000	7,000	21,712
창업인프라지원(세종)	240	0	0	120	120
창업인프라지원(제주)	960	240	240	240	240
합계	519,315	190,229	147,565	91,706	89,815

* 각 연도별 중소기업청 예산서 취합

<표14>는 중소기업이 편성하는 최근 4년간의 지특사업 세부 단위사업별 전체 금액을 조사하여 정리한 결과이다. 중소기업청이 편성하는 지특회계 사업은 전통시장 및 중소유통물류기반조성사업(생활기반), 전통시장 및 중소유통 물류기반조성사업(세종), 전통시장 및 중소유통 물류기반조성사업(제주), 창업 인프라지원(경제발전), 창업인프라지원(세종), 창업인프라지원(제주), 제주이관업무지원(제주) 이상 7개 사업이 있다.

중소기업 소관 지특회계 사업 중 지자체 귀속금액을 알기 어려운 경제발전계정인 산학협력 기술개발을 제외하고 지자체 귀속금액이 산출가능 한 전체 지특회계 사업은 <표 15>와 같다. 지난 2013년에 1902억원에서 지속적으로 감소하여 2014년에는 1476억원, 2015년에는 917억원, 2016년에는 898억원으로 감소되었다.

중소기업청의 지특회계 예산이 급감한 이유는 중소기업청의 지특회계 예산 전체의 전체 규모를 새롭게 정한 것이라기보다는 ‘전통시장 및 중소유통 물류기반조성’사업이 큰 폭으로 감소한 이유로 해석하는 것이 더 합리적이다. 즉, 특정부처의 지특회계 사업 규모는 지역별 형평성이나 지역발전전략을 고려하여 각 부처별 지특회계 예산 금액이 정해지는 방식이 아니다. 각각의 중앙부처별로 지특회계 사업이 시행되면서 전체 규모가 정해지는 방식으로 정해지는 측면이 있다는 사실을 짐작 할 수 있다.

그런데 <표14>의 중소기업청의 연도별 각 지자체별 분배현황을 귀속지자체 별로 취합하여 재분류하면 다음 <표15>과 같이 나타난다.

중소기업청의 전체 지특예산도 특정 사업의 종료 여부에 따라 변동 폭이 크게 나타나지만 이를 지역 귀속 효과를 보면 변동 폭이 더욱 확대된다는 사실을 알 수 있다. 지난 4년 동안 중소기업청 소관 지특회계 사업은 전체적으로 53% 감소했으나 대전지역은 75% 증가하고 서울지역은 약 2% 감소하는데 그쳤다. 반면에 충청남도 지역은 65% 감소하고 전라남도와 경상북도는 전액이 감소되었다. 이는 특정지역에 귀속되는 특정 사업이 종료되거나 변경된 결과로 전체 지역 형평성 등을 고려하여 변화했다고 판단 할 수 없다.

<표15> 2013~2017 중소기업청 지특회계 귀속 지자체별 분배 변화

(단위: 백만원)

	2013	2014	2015	2016	4년 합계	13~16변화 율
계	190,229	147,565	91,706	89,815	519,315	-52.8%
서울	9700	10000	8611	9500	37,811	-2.1%
인천	4950	4702	2596	2601	14,849	-47.5%
대전	4119	3568	1363	7235	16,285	75.6%
광주	13000	6325	8695	6262	34,282	-51.8%
대구	24080	7200	3646	11992	46,918	-50.2%
울산	5800	9548	1651	2200	19,199	-62.1%
부산	19400	15500	14174	14074	63,148	-27.5%
제주	6347	7066	5774	5620	24,807	-11.5%
세종	480	1000	127	120	1,727	-75.0%
경기	14997	10628	6039	5029	36,693	-66.5%
강원	10713	10233	4307	6304	31,557	-41.2%
충북	8441	11429	5357	3519	28,746	-58.3%
충남	8986	7459	3147	3280	22,872	-63.5%
전북	5644	3543	2743	2864	14,794	-49.3%
전남	16702	16209	11338	0	44,249	-100.0%
경북	14330	11215	7147	0	32,692	-100.0%
경남	22540	11940	4991	9215	48,686	-59.1%

* 각 연도별 중소기업청 예산서 취합

예를 들어 중소기업청 예산 중, 전통시장 및 중소유통물류기반조성 사업(생활기반)과 창업 인프라지원(경제발전)의 4년간 각 지역별 귀속효과 분석은 다음 <표16>와 같다.

전통시장 및 중소유통 물류기반 조성사업은 전국 전체 지자체로 차등적으로 배정되는 사업이다.

반면, 창업인프라 지원사업은 일부 특정 지자체에 선택적으로 배정되는 사업이다. 그런데 창업 인프라 지원 사업은 전통시장 및 중소기업 물류기반 조성사업에서 상대적으로 배정을 적게 받은 지자체 위주로 형평성을 고려하여 배정되는 사업은 아닌 것으로 보인다.

<표16> 2016~2017 중소기업청 지특회계 귀속 지자체별 분배 변화

(단위: 백만원)

2013년			2014년		2015년		2016년	
사업명	전통시장 중소유통 물류기반 조성	창업 인프라 지원	전통시장 중소유통 물류기반 조성	창업 인프라 지원	전통시장 중소유통 물류기반 조성	창업 인프라 지원	전통시장 중소유통 물류기반 조성	창업 인프라 지원
계정	생활 기반	경제 발전	생활 기반	경제 발전	생활 기반	경제 발전	생활 기반	경제 발전
계	159,109	30,140	142,285	4,240	82,244	7,360	66,573	22,072
서울	9,700		10,000		8,611		9,500	
인천	4,950		4,702		2,596		2,601	
대전	4,119		3,568		363	1,000	2,260	4,975
광주	7,000	6,000	6,325		5,695	3,000	3,362	2,900
대구	8,080	16,000	7,200		2,646	1,000	5,000	6,992
울산	5,800		9,548		1,651		2,200	
부산	11,500	7,900	11,500	4,000	12,174	2,000	12,174	1,900
제주	5,127	240	5,786	240	4,432	240	4,210	240
세종	480		1,000		7	120		120
경기	14,997		10,628		6,039		5,029	
강원	10,713		10,233		4,307		6,304	
충북	8,441		11,429		5,357		3,519	
충남	8,986		7,459		3,147		3,280	
전북	5,644		3,543		2,743		2,864	
전남	16,702		16,209		11,338			
경북	14,330		11,215		7,147			
경남	22,540		11,940		3,991		4,270	4,945

* 각 연도별 중소기업청 예산서 취합

즉, 중소기업청에서 편성하는 각각의 사업은 지자체 형평성을 통합적으로 고려하여 편성하는 것은 아니다. 예를 들어 대구의 경우 2016년 전통시장 및 중소유통 물류기반조성 사업 액수가 전년도 26억원에서 50억원으로 증대되었으나 창업인프라 지원금액 역시 10억원에서 70억원으로 증대되었다. 이는 각각의 지특회계 사업이 지역별 형평성을 고려하여 분배되는 것이 아니라 각 사업별로 독립된 기준을 가지고 특정 지역에 배분 되고 있다는 사실을 시사한다.

각각의 사업이 독립된 기준을 가지고 특정 사업에 가장 적합한 지역에 배분되는 것은 특정 사업의 효율성을 높이는 데는 긍정적으로 작용할 수 있다. 다만, 각각의 중앙부처가 지역별 형평성 등을 충분히 고려하지 않고 각 사업별로 지역을 선택한다면 특정 지역에 중복지원이 되거나 소외 될 수 있다는 문제점이 발생한다.

제5장 지역발전특별회계 개선방향 및 충남의 전략

1. 지역발전특별회계의 딜레마

1) 형평성과 효율성 조화의 딜레마

지특회계 사업이 효율적으로 수행되는 것과 지특회계 사업을 통해 지역별 형평성을 이루는 것에는 상당부분 모순이 존재한다. 특정 지특회계 사업이 효율적으로 수행되고자 한다면 각각의 지특회계 사업을 가장 잘 수행할 수 있는 인프라와 조건을 갖춘 지역에 배분 되는 것이 효율적일 수 있다.

반면, 지특회계의 근거 법은 처음 시작부터 지금까지 ‘국가균형발전특별법’이다. 그런데 국가균형발전특별법의 목적은 처음 균특회계 제정당시에는 국토 불균형 해소가 강조되다가 (형평성 강조) 광역·지역발전특별회계로 개편될 때는 지역경쟁력 증진이 강조되었다.(효율성 강조) 이후, 현재 지특회계 개편 당시 국가의 균형적인 발전이 다시 강조되고 있다.(형평성과 효율성 조화)

국가균형발전특별법 제1조 목적 조항은 2004년 제정 당시 ‘지역간 불균형을 해소하고’로 시작했으나 2009년 개정당시 ‘지역의 특성에 맞는 발전’으로 시작하게 되었다. 그러나 2014년 현재의 지특회계로 변화당시 ‘지역간의 불균형을 해소하고 지역의 특성에 맞는 발전’으로 각 지역의 형평성과 효율성 모두를 균형 있게 추진해야 한다는 선언적 의지를 표현하게 되었다.

<표17> 국가균형발전특별법 제1조 목적 조항 변화

제정 및 개정연도	특별회계 명	제1조 목적 조항
2004년 제정	국가균형발전 특별회계	제1조 (목적) <u>이 법은 지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 데 이바지함을 목적으로 한다.</u>
2009년 개정	광역·지역발전 특별회계	제1조(목적) <u>이 법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</u>
2014년 개정	지역발전 특별회계	제1조(목적) <u>이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</u>

* 법제처 ‘국가균형발전특별법’연혁 법령 재구성

그러나 지역의 특성에 맞는 발전을 추구하는 것과 지역 간의 불균형을 해소하는 데는 길항 작용이 존재한다. 현재 우리나라의 지역적 불균형 문제는 이미 심각하게 진행된 상태여서 어느 특정 지역이 상대적 우위뿐만 아니라 절대적 우위까지 선점하고 있는 경우가 많다. 신규 지특회계 사업은 각 지자체별 공모나 신청 평가를 통해 배정된다. 이때, 각각의 부처가 특정 지역에 중복하여 지원하는 일이 발생하거나 또는 소외되는 지역이 나타나게 된다.

물론 현재도 배분공식에 따라 각 지역이 지특회계를 신청 할 수 있는 한도가 정해져 있다. 기초지방자치단체인 시군구가 직접 편성하는 지특회계 생활기반계정은 기존 계속사업의 소요 되는 예산을 신청한도 내에서 자율적으로 편성하여 시도에 신청한다. 그러나 이러한 한도는 계속사업에만 적용되는 것으로 신규예산사업은 기존 신청한도와는 별도로 시군구가 시도에 신청하게 되어 있다. 해당 중앙행정기관은 검토의견만 달아서 금액을 조정하지 않고 시도지사의 예산 신청을 토대로 작성한 사업별 예산안을 기획재정부에 제출한다.

특히, 중앙정부가 직접 예산을 편성하는 사업은 신청한도가 무의미하다. 지방자치단체의 예산편성권이 없이 직접 편성하니 기존의 신청한도와 상관없이 예산이 편성되고 배분된다.

결국, 각 중앙부처가 사업의 효율적 진행을 만을 추구 할수록 오히려 국토의 균형발전이 저해될 수 있다. 사업별 인센티브 체제를 강화하고 패널티 방식을 고려하는 것은 지특회계 사업의 효율적 진행을 위해서 필요한 측면이 있다. 그러나 이러한 효율적 측면의 강조가 지역의 균형발전이라는 특별법과 지특회계 도입 목적에 역행할 수도 있다는 인식도 동시에 해야 한다.

2) 탐다운 방식과 바텀업 방식의 딜레마

현재는 지특회계 사업 편성 방식이 탐다운 방식과 바텀업 방식이 명확히 구별되지 않고 혼용되어 있다. 각 지역별 한도를 미리 정해놓고 각 지역에 존재 할 수 있는 중복적 사업편성을 막는 등의 명분으로 일정 산식에 따라 중앙부처가 직접 예산을 편성하는 탐다운 방식이 있다. 또한, 생활기반계정은 해당지자체가 예산 편성과 신청을 상위 지자체 또는 중앙행정 부처에 신청하는 바텀업 방식도 존재한다.

그러나 이러한 탐다운 방식과 바텀업 방식의 혼용은 상보적으로 작용되지 않고 있다. 원칙적으로는 지역에 필요한 사업의 발굴은 바텀업 방식을 통해 사업이 발굴되고 시행되는 것이 더 효율적일 때가 많다. 중앙정부가 탐다운 방식으로 직접 편성하는 사업이 분배되는 경우에는 지역에서 실제 필요한 사업과 괴리가 발생할 가능성이 있다.

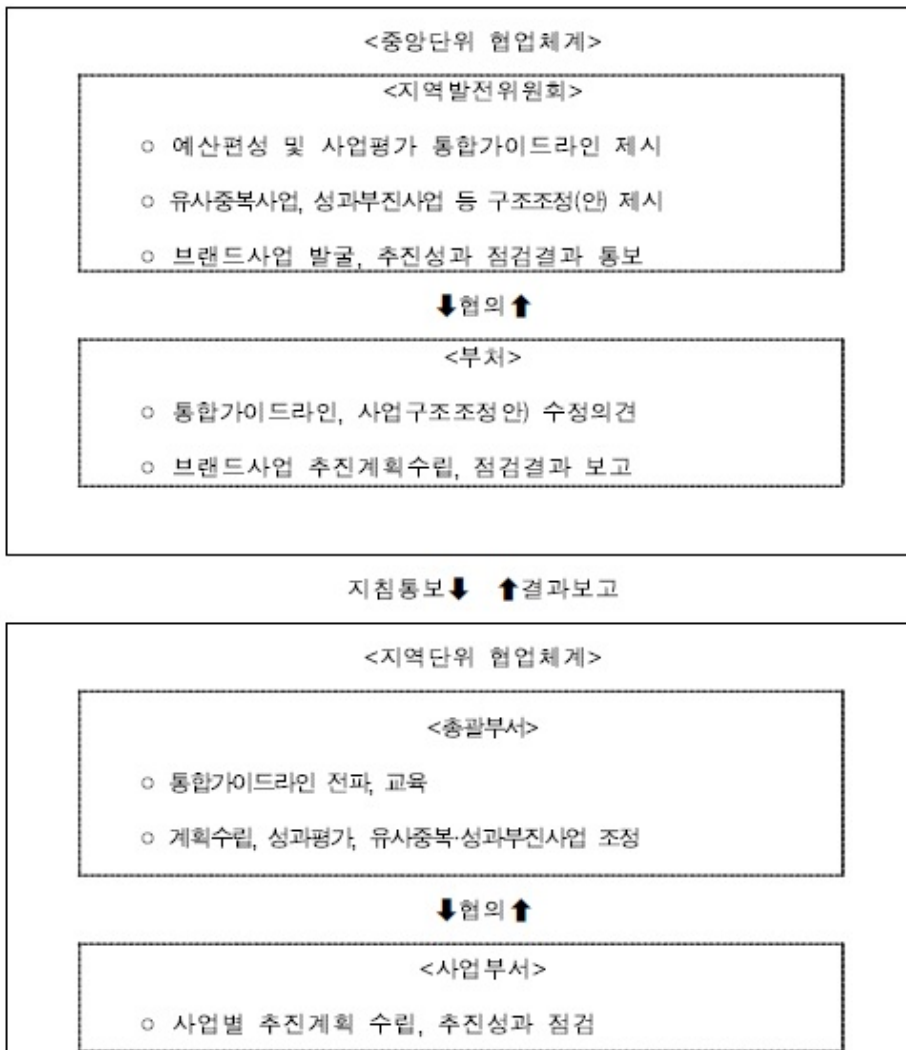
반면, 중앙에서 조율된 상태로 탐다운 방식으로 전체 지역의 형평성이 추구되어야 할 필요가 있다. 적절한 탐다운 방식을 통한 적절한 규제가 없이 예산 신청 한도가 적절하게 설정되지 않는다면 각각의 중앙행정 부처가 별도로 편성하고 배분하는 사업들이 특정지역의 중복지원과 예산지원의 소외를 낳을 수 있다.

즉, 전체 국토 균형발전의 중장기적 측면에서 고려되어 특정지역이 지특회계 금액이 감소하거나 또는 증가하는 것이 아니라 단순히 각 중앙행정부처의 사업이 개별적으로 특정 지역에 귀속되는 결과로 지역별 편차가 발생하는 사례가 발생하게 된다.

기획재정부와 중앙부처가 중앙에서 예산사업을 직접 편성하는 이유는 각 지역이 국가 전체적 수요를 고려하지 않고 유행하는 사업을 중복적으로 예산을 편성하는 것을 막고자 한다는 것이다. 그러나 중앙의 각 부처가 지특회계 사업을 직접 편성하여 지역에 분배하다 보니 특정지역이 중복적으로 지특회계 예산이 배정받는 결과로 이어지게 된다.

결국, 탑다운 방식과 바텀업 방식이 기대했던 대로 상보적인 조화로 표현되지 않고 상호 배타적인 모순으로 나타나면서 지특회계의 존재이유인 지역 균형발전의 원칙이 무너지는 현상이 발생하게 된다. 바람직한 중앙단위의 협의 체계와 지역단위의 협의 및 협력 체계는 다음 <그림 4>와 같으나 이러한 이상이 현재 지특회계 현실에 잘 정착 되고 있지는 않다.

<그림 4> 지역정책 수립의 협의 과정



* 국회예산정책처, 광역지역발전특별회계 사업의 집행실태 및 사례 연구 (변형), 2013

2. 지역발전특별회계의 개선방안

1) 정보공개 확대를 통한 정확한 현실 진단

지특회계 사업의 개선방안을 마련하고자 한다면 구체적인 현실진단을 통해 지특회계 사업을 정확히 파악 하는 것이 선행되어야 하는 것은 자명하다. 그러나 현재 기획재정부가 지특회계 배분 내역 등을 일체 공개하고 있지 않아 지특회계의 지역적 형평성에 대한 기존의 연구는 사실상 전무한 실정이다.

이번 연구에서 각각의 중앙정부의 지특회계 사업내역을 정리하였다. 이와 별도로 각각의 지자체에 지특회계 사업 금액이 얼마나 분배되는지 파악하여 공개하였다. 또한, 국민안전처, 중소기업청, 산업통상자원부, 여성가족부, 식약처 이상 5개의 중앙 예산편성 부처의 각각의 세부 지특회계 사업이 어떤 지자체로 귀속되었는지까지 파악 되었다. 다만, 자료의 한계, 시간의 한계 등으로 인해 상기한 5개의 중앙예산 편성부처를 제외한 전체 중앙부처의 지특회계 각각의 사업이 어떤 지자체로 귀속되었는지는 아직 파악 되지 못했다. 각 지자체는 각각 신청할 수 있는 사업 한도가 정해져 있다. 그러나 그 한도 금액이 공개되지 않아 합리적인지 여부도 판단하기 어렵다.

기획재정부는 각 중앙정부의 지특회계 사업이 어떤 지자체에 귀속되는지 그 전체 통계 정보를 공개하여 국회, 학계, 시민사회, 각 지자체 등이 지특회계의 효과를 파악하고 평가 할 수 있도록 해야 한다. 기획재정부는 각 지자체별 분배 내역이 공개 되면 불필요한 논란이 발생할 수 있다고 주장한다. 그러나 10조원에 이르는 특별회계의 사업이 효과적으로 편성되고 집행되고 있는지 파악하고 각 지역별 형평성을 추고하고 있는지 분석하여 그 개선방안을 고려하는 것은 꼭 필요한 일이다.

2) 지역형평성 추구라는 존재 목적 상실한 지특회계의 과감한 통폐합 및 교부세 등의 이전을 통한 축소

지특회계 사업은 지역균형발전을 위한 지역균형발전특별법을 통해 존재한다. 그러나 현재 지특회계 운영현실을 보면 지역별 분배내역이 공개되지 않아 지역균형발전의 효과가 있는지 검증조차 할 수 없는 상태로 운영되고 있다. 본 연구를 통해서 지역별 분배내역을 분석해 보면 지역균형발전을 위해 운영될 수 있는 구조와 의지 모두 부족한 실정이다.

이에 지특회계 사업을 통폐합 하여 일부를 교부세 등으로 이전하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 균특회계가 처음 만들어졌을 때는 지방자치 주권을 강화시키는 방향으로 만들어졌다. 지자체 보조금 사업 중 일부는(버스운송사업지원, 시도 지정문화재 보수) 교부세 등을 통해 지방으로 이양하였고 기존 지방도로정비 등의 사업을 수행하는 지방양여금도 지방으로 이양되었다. 과거 국지도 건설, 지역산업진흥등의 보조금 사업이 균특회계로 새롭게 편입된 것은 지방자치의 자주권이 확대되는 방향으로 이동했다고 해석 가능하다.

그런데 현재 중앙부처가 사업을 편성하는 경제발전계정은 지역자치 정신에는 부합하지 않는다. 지역현실이 반영되지 않은 사업을 중앙부처가 기안하고 각 지방에 분배하는 형식은 지역균형 발전을 추구하기 어려운 방법이다. 실제로 해당 중앙부처가 경제발전계정의 각각의 사업들이 어떤 지자체에 귀속되었는지 파악하지 못하는 경우도 많이 있다.

이에 10조원에 이르는 지특회계 금액 일부를 교부세로 전환할 필요성이 있다. 교부세는 지특회계 보조금 보다 지자체 형평성에 도움이 된다. 전체 지자체에 분배되는 산식에 따라 정확히 배분된다. 또한, 교부세는 지자체의 자주재원으로 지자체가 자신의 계획과 필요에 따라 예산을 편성하고 집행할 수 있다. 전체 지자체의 배분내역이 지특회계 수입이 교부세로 전환되는 금액만큼 세수 중립적으로 교부세 비율을 조정할 수 있다.

3. 충청남도의 전략

1) 신규사업과 종료사업으로 본 지자체 형평성

지특회계 사업은 신규사업 및 종료사업의 비중이 크지 않다. 지특회계 사업자체가 포괄보조금 형식을 띠고 있어 상대적으로 포괄적인 성격을 지니고 있어 사업 자체가 신설되거나 종료되는 일이 드물다. 또한, 지특회계 사업의 형식과 내용이 이미 정해져 있는 부분이 많아 새로운 신규 사업이 만들어지기 어렵다.

특정 지역에서는 사업이 종료되어도 비슷한 사업이 다른 지역에서 진행되면서 예산서 상에는 신규나 종료가 아니라 계속되는 사업으로 표시된다.

지특회계 사업은 상술한대로 특정 중앙정부부처는 편중되어 있다. 2016년 기준 지특회계 사업을 1천억원 이상 편성하는 중앙부처는 교육부, 국민안전처, 국토교통부, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 문화체육관광부, 미래창조과학부, 보건복지부, 산림청, 산업통상자원부, 중소기업청, 해양수산부, 행정자치부, 환경부 이상 14개 부처이다.

이들 14개 부처의 2016년 지특회계 종료사업을 해당 중앙부처의 예산서를 통한 조사 결과 교육부, 국민안전처, 농촌진흥청, 문화체육관광부, 보건복지부, 산림청, 산업통상자원부, 중소기업청, 해양수산부, 행정자치부, 환경부 이상 11개부서는 예산서상 종료된 지특회계 사업은 단 한 건도 없었다. 또한 농림수산식품부, 미래창조과학부는 종료된 지특회계 사업이 각 한 건 존재하였다.

반면, 지특회계 사업을 가장 많이 배분받아 편성하는 중앙부처인 국토교통부¹⁵⁾는 2016년 종료된 지특회계 사업만 15건에 이른다.

국토교통부 지특회계 사업의 다수는 도로 관련 예산사업이다. 도로관련 예산은 사업 특성상 특정 사업이 끝나면 종료되고 신규 사업이 편성된다. 이에 국토교통부예산 중심으로 연도별 신규사업과 종료사업을 분석해 보고자 한다. 이를 통해 지특회계의 지역별 분배내역의 비대칭성이 어떤 과정에서 발생하는지 알아보고자 한다. 특히, 충청남도 중심으로 지역의 신규 및 종료 사업을 지특회계 단위사업 수준으로 분석해 보도록 하자.

15) 2017년 기준으로 2조 4천억원이 넘는 지특회계 예산을 편성한다.

지난 2014년에서 2016년 최근 3년 동안 국토교통부 지특회계 종료 사업의 각 시도별로 귀속 내역을 정리하면 다음 <표 18>과 같다.

<표 18> 2014년, 2016년 국토교통부 지특회계 사업 지자체별 종료내역

(단위: 백만원)

	2014년	2015년	2016년	합계
서울	0	21,901	0	21,901
부산	0	13,885	208	14,093
대구	41,420	0	0	41,420
광주	2,143	17,705	219	20,067
인천	9,191	149,520	0	158,711
울산	30,214	24,338	0	54,552
대전	0	6,350	0	6,350
경기	82,068	25,747	8171	115,986
강원	5,976	8,509	6043	20,528
충북	25,180	19,769	8640	53,589
충남	39,297	24,804	24368	88,469
전북	4,152	25,381	9631	39,164
전남	5,845	37,982	0	43,827
경북	0	27,658	0	27,658
경남	0	31,394	13461	44,855

* 국토교통부 연도별 예산안 재분류

2014년 ~ 2016년 동안 국토교통부 종료사업 액수가 가장 많은 시도는 인천, 경기, 그리고 충남이다. 인천, 경기, 충남은 동 기간 동안 각각 1587억원, 1159억원, 885억원의 지특회계 사업이 종료되었다. 인천이 가장 높게 나오는 이유는 1500억원에 육박하는 대규모 사업인 수원-인천 복선전철 사업의 지특회계 예산지원이 중단되었기 때문이다. 이에 반해 경기도와 충남은 다수의 지특회계 사업이 종료된 결과로 분석된다.

<표 19> 2014년~ 2016년 충남 귀속되는 국토교통부 지특회계 사업 종료내역

(단위: 백만원)

구분	2014결산	2015예산	2016예산안	
		본예산	요구	조정
강경-연무국지도건설	14,712	-	-	
합덕-우강국지도건설	8,085	-	-	
염치-삼거 국지도건설		900	500	
성연-운산 국지도건설	8,400	10,818	-	
예산예당산단진입도로	5,973	-	-	
당진합덕인더스산단진입도로	1,013	-	-	
서산테크노밸리산단진입도로	10,624	10,486	-	
공주송산산단진입도로		2,600	-	
아산탕정2산단진입도로	9,514	-	-	
당진송산산단진입도로	20,268	21,333	24,368	24,368
합계	48,807	24,804		24,368

* 국토교통부 연도별 예산안 재분류

충청남도로 귀속되는 국토교통부 지특회계 사업 중 지난 2014년도, 2015년도, 와 2016년도에 종료된 사업은 위 <표 19>과 같다. 해당 도로사업이 종료되면 사업이 종료 되는 것은 당연하다. 다만 종료되는 사업규모에 비해 신규사업이 적어지게 되면 결과적으로 지역에 분배되는 전체 지특회계 사업규모가 줄어들게 된다. 2017년 종료 사업은 당진송산산단진입도로 한 건이다. 한편, 염치-삼거 국지도 건설사업은 15년도에 종료되지 않고 16년도에 국토교통부가 예산 요청을 했으나 정부 예산안에는 누락되었다.

<표 20>은 국토교통부가 편성하는 신규 지특회계 사업을 2015년~2017년 정부안까지 지역별 연도별 배정 내역을 정리한 표이다.

<표 20> 2015년~2017 국토교통부 지특회계 사업 신규내역

(단위: 백만원)

	15년정부안	16년요구안	16년정부안	17년정부안	3년 합계
서울	0	23,000	9,500	16,500	26,000
부산	5,000	20,100	11,200	4,000	20,200
대구	0	1,200	16,800	5,000	21,800
광주	2,600	3,000	1,500	2,340	6,440
인천	0	0	200	0	200
울산	2,274	18,000	18,540	1,320	22,134
대전	850	1,500	1,150	2,910	4,910
경기	21,792	0	0	8,370	30,162
강원	20,270	100	200	0	20,470
충북	7,254	2,004	1,864	2,000	11,118
충남	3,229	2,600	2,100	1,010	6,339
전북	2,300	800	1,000	870	4,170
전남	2,539	0	0	0	2,539
경북	3,700	0	0	380	4,080
경남	6,261	1,400	1,400	700	8,361

* 국토교통부 연도별 예산안 재분류

지난 3년간 신규 지특회계 사업이 귀속된 지자체를 보면 경기도가 300억원이 넘는 지특회계 금액을 분배 받아 최고금액을 기록한다. 이는 2005년 파주법원과(11억원), 천왕-광명도로(200억원) 등의 큰 사업을 유치했기 때문이다.

그 뒤로는 서울이 260억원으로 두 번째 큰 규모를 차지한다. 이는 2016년 동부간선광역도로 확장사업(100억원) 등 큰 사업을 유치했기 때문이다. 최근 국토교통부 신규 지특회계 사업은 서울, 경기 등 수도권에 편중되었음을 알 수 있다.

경기도를 제외한 자치도 중에 신규 사업이 많이 분배된 곳은 강원도다. 199억원 규모의 레고랜드코리아 조성사업으로 분석된다.

<표21>는 2015년 ~ 2017년 동안 충남으로 귀속되는 국토교통부 지특회계 신규사업 내역을 분석했다. 2015년도에는 산업단지 사업이 남공주와 공주송선에 배정되었다. 다만 2016년, 2017년 충남의 신규 지특회계사업은 신규 도로건설에 국한된다. 2016년에는 내포신도시첨단산단 진입도로 등 산단 진입도로 총 3건의 사업이 신규로 분배되었으며 2017년에는 아산탕정산단 진입도로와 당진-서산 국지도 건설 사업에 지특회계 사업이 배정되었다.

<표 21> 2015년~ 2017년 충남 귀속되는 국토교통부 지특회계 신규사업 내역

(단위: 백만원)

구분	2015년	2016년		2017년
		요구	정부안	
남공주 산업단지	629	-	-	
공주송선 산업단지	2,600	-	-	
내포신도시첨단산단진입도로		1,300	1,000	
천안LG가전산단진입도로		700	600	
예산예당산단진입도로		600	500	
아산탕정산단진입도로				810
당진-서산국지도건설				200
합계	3,229	2,600	2,100	1,010

* 국토교통부 연도별 예산안 재분류

이상 각 시도별 국토교통부 신규 지특회계 사업과 종료 사업을 정리해 놓으면 다음 <표 22> 이 된다. 2014년 ~ 2016년 종료된 지특회계 사업금액과 2015년 ~ 2017년 신규 지특회계 사업의 액수를 비교해 보았다. 같은 기간 동안 국토교통부의 지특회계 사업 금액이 감소했는데 이는 종료된 사업액수가 신설된 사업액수보다 더 큰 것에 기인한다는 사실을 알 수 있다.

<표 22> 최근 3년간 국토교통부 지특회계 사업 신규사업 - 종료사업

(단위: 백만원)

	3년 신규합계	3년 종료합계	신규사업- 종료사업
서울	26,000	21,901	4,099
부산	20,200	14,093	6,107
대구	21,800	41,420	-19,620
광주	6,440	20,067	-13,627
인천	200	158,711	-158,511
울산	22,134	54,552	-32,418
대전	4,910	6,350	-1,440
경기	30,162	115,986	-85,824
강원	20,470	20,528	-58
충북	11,118	53,589	-42,471
충남	6,339	88,469	-82,130
전북	4,170	39,164	-34,994
전남	2,539	43,827	-41,288
경북	4,080	27,658	-23,578
경남	8,361	44,855	-36,494

* 국토교통부 연도별 예산안 재분류

최근 3년간 국토교통부 신규사업과 종료사업 금액을 시도별로 비교해보면 서울, 부산 같은 대도시의 신규사업은 상대적으로 증가한 반면 다른 시도들의 신규 지특회계 사업은 종료된 사업의 금액에 미치지 못했다.

광역시도 중에서 신규 지특회계 사업금액과 종료된 지특회계 사업금액 차이가 가장 큰 곳은 경기도이며 약 858억원이 감소하였다. 충청남도는 경기도를 제외하고는 신규 지특예산과 종료된 지특예산 차이가 가장 큰 곳으로 821억원이 감소하였다.

제 3장에서 충청남도의 지특회계금액 감소율이 높다는 사실이 밝혀졌는데 그 이유는 충청남도에 분배되던 특정 지특회계 사업이 다른 지역으로 옮겨간 것뿐만 아니라 충남에 귀속되는 신규사업보다 종료사업이 더 많은 것도 충남의 지특회계 금액이 감소된 중요한 이유가 된다는 사실을 알 수 있다.

2) 5개 정부부처 지특회계 사업별 충남 분배 금액 변화

앞서 충청남도의 신규 지특회계 사업 보다 종료된 지특회계 사업이 많은 것이 충청남도의 지특회계 금액 감소이유 중 하나 라는 사실이 밝혀졌다. 이 번 장에서는 지특회계 계속 사업의 충청남도 분배금액 변화를 살펴보도록 하자.

각 지역별 지특회계 금액 전체 분배 금액의 통계는 이전 장에서 살펴보았다. 전체 분배 금액이 아니라 중앙정부 부처별 특정 세부단위 사업의 지역별 분배내역을 분석해 보았다. 자료와 시간의 제약으로 인해 전체 중앙부처를 대상이 아니라 국민안전처, 중소기업청, 산업통상자원부, 여성가족부, 식품의약품안전처 이상 5개 중앙부서의 세부단위 사업의 지역별 분배내역에 한하여 조사하였다. 조사 결과 중 충청남도에 해당하는 지특 사업은 다음과 같다.

○국민안전처

2013년부터 2016년 까지 4년간 국민안전처 지특회계 사업 중 충청남도에 분배된 세부 단위 사업은 어린이 안전영상 정보 인프라구축, 지역교통 안전환경개선, 소화천 정비 이상 3개 사업이다.

그런데 어린이 안전영상 정보 인프라구축 사업은 2013년 25억원에서 16년에는 16억원으로 감소하였다. 특히 지역교통 안전환경개선 사업은 13년 100억원에서 16년 15억원으로 크게 감소

하였다. 다만 15년부터 258억원 예산의 소하천정비 사업이 새로 배정되어 전체 금액은 다시 증대하였다.

<표 23> 2013~ 2016년 국민안전처 지특회계 사업 중 충남 분배 금액 변화

(단위: 백만원)

	어린이안전영상 정보인프라구축	지역교통 안전환경개선	소하천정비	소계
계정명	경제발전계정	경제발전계정	생활기반계정	
2013	2,475	10,195		12,670
2014	2,013	4,540		6,553
2015	1,994	2,467	25,847	30,308
2016	1,616	1,525	19,193	22,334
합계	8,098	18,727	45,040	71,865

* 각 연도별 국민안전처 예산안

○중소기업청

2013년부터 2016년 까지 4년간 중소기업청 지특회계 사업 중 충청남도에 분배된 세부 단위 사업은 전통시장 중소 유통 물류기반조성 사업 한건 있다. 이 사업은 지난 13년에는 90억원의 사업이 배정되었으나 이후 감소하여 16년에는 33억원으로 감소하였다.

<표 24> 2013~ 2016년 중소기업청 지특회계 사업 중 충남 분배 금액 변화

(단위: 백만원)

	전통시장중소유통물류기반조성
계정명	생활기반계정
2013	8,986
2014	7,459
2015	3,147
2016	3,280
합계	22,872

* 각 연도별 중소기업청 예산안

○산업통상자원부

2013년부터 2016년 까지 4년간 산업통상자원부 지특회계 사업 중 충청남도에 분배된 세부 단위사업은 자유구역청 투자유치지원사업과 지역특성화산업 육성 사업 두 건 있다.경제자유 구역청 투자유치지원은 지난 2014년까지 충남에 지원 되었으며 지역특성화산업 육성 예산도 지난 2013년 2350백만원에서 2016년 1404백만원으로 감소하였다.

<표 25> 2013~ 2016년 산업통상자원부 지특사업 중 충남 분배 금액 변화

(단위: 백만원)

	자유구역청투자유치지원	지역특성화산업 육성	소계
계정명	경제발전계정	생활기반계정	
2013	280	2,350	2,630
2014	231	2,265	2,496
2015	0	1,797	1,797
2016	0	1,404	1,404
합계	511	7816	8,327

* 각 연도별 산업통상자원부 예산안

○여성가족부

2013년부터 2016년 까지 4년간 여성가족부 지특회계 사업 중 충청남도에 분배된 세부 단위 사업은 청소년 시설확충 사업이다.지난 2013년도에는 22억원이 지원되었으나 2016년도에는 11억원 으로 절반이 감소하였다.

<표 26> 2013~ 2016년 여성가족부 지특회계 사업 중 충남 분배 금액 변화

(단위: 백만원)

	청소년시설확충
계정명	생활기반계정
2013	2206
2014	1300
2015	900
2016	1100
합계	5,506

* 각 연도별 여성가족부 예산안

○식품의약품안전처

2013년부터 2016년 까지 4년간 식품의약품안전처 지특회계 사업 중 충청남도에 분배된 세부 단위사업은 식의약품 안전 감시 및 대응 사업이다. 지난 2013년에는 2.7억원이 지원 되었으나 2016년에는 2.5억원으로 소폭 감소하였다.

<표 27> 2013~ 2016년 식품의약품안전처 지특 사업 중 충남 분배 금액 변화

(단위: 백만원)

	식의약품 안전 감시 및 대응
계정명	생활기반계정
2013	271
2014	279
2015	278
2016	248
합계	1,076

* 각 연도별 식품의약품안전처 예산안

이상 5개 중앙정부부처의 지특회계 각 사업별 지자체 귀속 내역을 충청남도 중심으로 파악해 보았다. 5개 중앙부처의 각 지특 사업 내역을 보면 중단되지 않는 계속사업임에도 각 사업별 지원액수는 모두 감소하는 추세라는 사실을 발견할 수 있다.

충청남도 지특회계 사업이 최근 감소하는 이유는 신규사업 대비 종료사업이 많이 증가하는 이유도 있지만 각각의 계속사업도 금액이 감소하는 이유도 있다는 사실도 드러났다. 국민안전처 처럼 최근 충청남도의 사업액수가 증가하는 부처는 특정 계속사업에서 충남으로 분배되는 금액이 증가하는 것이 아니라 신규사업이(소하천정비) 새롭게 책정되었기 때문이었다. 지특회계 사업은 지원 했수가 늘어나면 지원 금액이 줄어드는 특징이 있는 경우가 많다. 즉, 기존의 지원 받고 있던 계속사업만 유지하고 있으면 전체 지특회계 사업 금액은 줄어들 수 밖에 없다.

결국 지특회계 보조금액수를 더 많이 분배받고자 한다면, 신규사업이나 또는 기존 계속사업 외에 그동안 배정 받지 못했던 사업을 지속적으로 발굴해서 배정 받아야 한다는 사실을 알 수 있다.

각 중앙예산편성 부처별 사업 중에서 충청남도 지역 특성에 맞는 사업이 무엇인지 끊임없이 발굴하고 새로운 사업지 지원받지 못한다면 지특회계 전체 보조금액수는 줄어들게 된다.

이에 각 중앙부처 계정별 지특회계사업 예시는 다음 <표28>와 같다. <표28>에서 지특회계 사업을 예시로 일부 나열하였다. 전체 지특회계 세부내역은 <부표3>에 정리해 두었다.

<표 28> 경제발전계정 지역특별발전회계 세부사업현황(일부)

부처명	프로그램	세부사업명
미래 창조과 학부	광역경제권거점기관지원	신산업창출을위한SW융합기술고도화(R&D) 실감미디어산업R&D기반구축 및 성과확산사업(R&D)
	광역경제권산업경쟁력강화	지역SW산업진흥지원(정보화, 경제)
	기초기술연구회 소속 출연연구기관 지원	부산동남권지역본부이전사업 제조업ICT 융합지원동 건립 한국생명공학연구원 첨단의료유전체연구지원 한국에너지기술연구원 광주바이오에너지연구센터지원 한국전기연구원 광주전력변환연구시험센터지원
	모바일융합산업활성화(R&D)	해외통신 사업자 인증랩 구축
	산학협력 활성화 지원	산학협력 활성화 지원(R&D)
교육부	대학교육 역량 강화	학부교육 선도대학육성(ACE)(R&D)
	산학협력 선도대학(LINC) 육성	산학협력 선도대학(LINC) 육성(R&D)
	산학협력선도전문대학육성	산학협력선도전문대학육성
	지방대학육성사업	지방대학육성사업(R&D)
	지역혁신창의인력양성사업	지역혁신창의인력양성사업(R&D)
	특성화 전문대학 육성	특성화전문대학육성
	학교기업지원사업	학교기업지원사업(R&D)
행정자 치부	광역경제권추진지원	지역균형발전추진지원
	접경초광역권발전지원	접경권발전지원
	지자체자율통합지원	지방자치단체자율통합지원금
	어린이안전영상정보 인프라구축	어린이안전영상정보인프라구축
	위험도로구조개선	위험도로구조개선
문화 체육 관광부	관광레저 개발 육성	기업도시진입도로지원 레고랜드코리아기반시설조성
		3대문화권 생태관광기반조성
	광역관광자원개발	중부내륙권관광개발 한반도생태평화벨트조성
		서부내륙권 광역관광개발
	지역문화 컨설팅 지원	지역문화 컨설팅 지원
	친환경농업인프라구축	친환경농업기반구축(지자체)
농림 축산 식품부	친환경농산물 종합물류 센터건립	친환경농산물 종합물류센터건립

제6장 결론

(1) 각 지역별 지역발전특별회계 분배 금액 도출 및 분석:

실제 지특회계 금액 분배액은 정해진 지역별 신청한도 비율을 따르지 않아.

지역발전특별회계는 국가균형발전특별법에 따라 국토의 균형발전을 위해 만들어진 예산 시스템이다. 총 10조원의 규모로 양적인 성장을 이뤘으나 국토의 균형발전에 대한 지특회계의 효과성이 그동안 검증되어오지 못했다.

그동안 지역발전특별회계 보조금의 각 지자체별 분배 내역은 공개되지 않았다. 정보의 비공개로 인해 지역균형발전의 원래 목적대로 지역발전특별회계가 잘 운영되고 있는지 알 수 없었다.

광역별 지특회계 사업 신청한도(실링) 및 분배기준도 공개되지 않고 있다. 각 지자체별 지특회계 한도액은 사업신청 한도액이기에 전체 사업규모가 정해지는 것은 아니다. 특히, 지자체가 신규사업을 신청할 경우는 한도액 범위 밖에서 신청가능하다. 공개되지 않은 신청한도가 각 지자체의 균형발전을 위해 유효한 수준으로 적용될 수 없음을 짐작할 수 있다. 즉, 각 지자체에 분배되는 지특회계 전체 금액이 정해져 있거나 기득권을 인정받는 기존 지특회계 보조금 규모가 존재하는 것이 아니다. 불과 1~2년 사이에도 각 지자체의 지특회계 보조금 규모의 변동 폭은 상당히 크게 나타난다는 사실이 드러났다. 지자체가 계획적이고 예측가능한 행정이 어려워 진다는 의미다.

물론 기획재정부는 각 중앙정부와 각 지자체의 지특회계 배분내역을 조정하고 있으나 기획재정부의 조정능력의 유효성은 정보 제공의 미비로 검증될 수 없어서 기존의 관련 연구는 전무한 실정이다. 불투명한 예산 분배는 권력구도에 영향을 받는 정치예산의 성격으로 변질 될 가능성까지 있다.

이에 이번 연구를 통해 각 지자체별 분배 내역을 도출하여 살펴본 결과 현재의 지역발전특별회계는 형평성 있는 지역균형발전을 도모하지 못하고 있음이 드러났다. 지역분배 원칙이나 일관성을 찾기 어려웠으며 특히, 최근 충청남도의 지역발전특별회계 분배금액은 최근 4년간 가파르게 하락하고 있음을 알 수 있다.

특정 지역의 전체 지특 회계 사업의 분배 금액은 특정한 산식이나 일정한 논리적 이유를 통해 정해지지 않는다는 사실이 드러났다.

기획재정부는 비록 지특회계 사업의 실제 지역별 신청한도 금액은 공개되지 않고 있다 하더라도 지역별 신청한도를 산정하는 규칙이 존재하고 있음은 밝히¹⁶⁾고 있다. 그러나 특정지역의 전체 지특회계 금액은 실질적으로는 신청한도가 크리티컬하게 정해지는 것이 아니다. 각 부처별 특정지역의 지특회계 금액은 한 두 개의 지특사업이 종료되거나 신설됨에 따라 변동성이 매우 크게 나타났다.

지역별 형평성을 고려하기 위해서 지특회계 사업이 종료되는 지역에 새로운 지특회계 사업이 우선적으로 분배되는 경향은 나타나지 않고 있다. 전체 지역의 형평성을 고려할 수 있는 논리적 이유에 따라 지역별 지특회계 분배 금액이 정해지는 것이 아니라 각각의 사업금액의 변동에 따라 변해진다는 사실이 드러났다. 각각의 지특회계 사업이 전국 지자체의 지역별 형평성을 고려해서 전국 모든 지자체에 골고루 분배하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다. 농촌 관련 지특회계 사업은 농촌에, 해양관련 지특회계 사업은 바다를 끼고 있는 지자체에 배분되는 것은 당연하다. 결국 각 지특회계 사업이 효율성 있게 집행되도록 각 지특회계 사업별로 특정 지자체를 선정하여 지원되는 것의 결과적 총합이 각 지역별 지특회계 분배내역이 된다.

즉, 균형 있는 지역발전을 위해 탄생한 지특회계가 각 지역의 균형 있는 발전을 위한 원칙과 계획을 통해 분배되는 것이 아니라 각각의 지역 발전 사업이 개별적으로 지원되고 분배되는 결과로 나타나게 된다.

16) 기획재정부, 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료, 2014

(2) 각 정부부처별 지난 9년간 광역별 지역발전특별회계 분배현황 실제 지특회계 금액 배분액은 정해진 부처별 한도 비율에 비례하지 않아.

이번 연구를 통해서 각 중앙부처의 각각의 지특회계 사업의 예산 변동내역을 정리해 보았다. 각 중앙부처가 심사하거나 직접 편성 할 수 있는 지특회계 사업의 규모가 일정하게 유지되고 있지 않다.

기획재정부의 지특회계 예산편성 관련 설명책자를 보면 “소관 부처는 각 시도의 신청 내용 등을 검토하여 부처별 지출 한도 내에서 조정하여 기획재정부에 예산 요구” 한다고 한다. 그러나 부처별 지출 한도가 존재한다고 하더라도 이는 각 부처별 지특회계 예산을 크리티컬하게 제약하는 요소가 되지 못한다. 기획재정부에 예산 요구할 수 있는 한도금액이 있다 하더라도 특정 지특회계 사업의 종료, 금액변동, 신설 등의 영향을 더 크게 받기 때문이다.

각 중앙부처는 각각의 사업의 타당성 등을 판단하여 각 지특회계 사업을 특정 지자체에 분배한다. 중앙부처가 각각 지특회계 사업을 편성하는 과정에서 특정 지자체는 중복지원을 받는 경우가 발생하고 다른 지자체는 지특회계 사업에서 소외되는 일이 생긴다.

이는 현재의 지특회계시스템이 지역균형발전에 효과적으로 작용할 수 없다는 사실을 시사한다. 또한 각 중앙부처의 사업을 재조정하는 기획재정부가 지자체 분배 내역 등 관련 정보를 투명해야 할 필요성이 커진다.

이번 연구를 통해 각 지역별 지특회계 사업의 연도별 통계적 분배 결과가 새롭게 밝혀지고 각 중앙부처의 지특회계 전체 세부 단위사업의 구체적 내용의 변화는 별도로 정리하였다. 다만, 각 중앙부처의 지특회계 각각의 세부 단위사업이 어떤 지자체로 분배되었는지는 일부 중앙부처만 예시적으로 파악하였다.

중앙부처의 지특회계 세부 단위 사업이 어떤 지자체로 분배되었는지 파악된 부처는 지특회계를 편성하는 전체 21개 중앙 부처 중, 국민안전처, 중소기업청, 산업통상자원부, 여성가족부, 식품의약품안전처 이상 5개 중앙부처이다. 상기한 5개 중앙부처 뿐만 아니라 지특회계 사업을 편성하는 전체 중앙부처의 세부 단위 사업이 어떤 지자체로 분배되었는지 알아보는 추가 연구가 요구되는 바이기도 하다.

5개 중앙부처의 세부 단위사업별 지특회계 분배내역 분석결과 지역별 형평성을 추구할 수 있는 장치가 부재하다는 사실이 밝혀졌다.

중소기업청은 ‘전통시장및물류기반구축’과 같은 전국 전체 광역지자체에 지원되는 소관 지특회계 사업이 있어 비교적 지역별 형평성을 고려할 수 있는 부처이다. 그러나 충청남도는 2013년부터 2016년까지 중소기업청의 지특회계 예산이 64% 급감한 반면 대전은 같은 기간 동안 76% 급증하였다. 이렇게 급작스러운 변화는 지역별 형평성을 추구하고자 정해진 기준과 원칙에 따라 지역에 분배하는 것이 아님을 알 수 있다.

또한 여성가족부의 지특회계 사업을 보면 같은 기간 동안 충남은 50%가 감소한 반면 광주 는 172% 급증했다. 특히, 여성가족부의 지역별 귀속금액이 파악 가능한 전체 지특회계 금액은 2013년 506억원, 2014년 512억원, 2015년 820억원으로 증대되었다가 2016년 445억원으로 급감 하였다. 이렇게 급작스러운 변화가 정해진 각 부처별 지특 한도 금액에 따라 발생했다고 보기 어렵다.

<부록1> 전국 각 기초지자체별 2008~2016년까지 지특회계 금액 변화

서울	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
본청	31,803	43,170	140,318	78,824	75,119	72,829	77,820	79,799	90,279
종로구	1,533	2,072							
중구									99
용산구									132
성동구									
광진구	3,339	1,542	1,500						
동대문구				1,093	1,010	4,247			
중랑구	1,797	131	460	1,782					
성북구									
강북구									
도봉구									
노원구									
은평구					500	469	513		140
서대문구									102
마포구			79			299	714		
양천구									
강서구		4,598	2,440	906	1,246		175	129	
구로구									
금천구		1,459	3,566	200	128	1,608			737
영등포구	746	922	1,020	73	349	159	85		64
동작구									
관악구	273	489							
서초구									
강남구									
송파구									
강동구									
계	39,491	54,383	149,384	82,877	78,351	79,611	79,306	79,928	91,552

부산									
본청	211,910	216,854	229,967	166,309	179,402	177,947	171,568	216,231	251,312
중구		2,242	341	1,911	2,784	1,823	2,284	2,874	5,258
서구	1,420	1,284	1,744	1,783	653	1,192	988	1,375	3,321
동구	17	67	133	1,398	275		2,745	817	564
영도구	924	599	1,943	577	658	28	583	2,269	2,270
진구									6,659
동래구	21	121	1,079	513	1,791	3,325	3,498	2,909	2,537
남구			14	600		726	1,424	593	864
북구	1,697	1,685	4,629	3,187	2,070	1,660	1,123	1,317	2,394
해운대구	1,489	1,942	3,018	2,658	3,882	2,841	2,777	4,743	1,164
사하구				2,437	2,071	3,182	1,228	2,780	5,725
금정구	688	1,263	977	6,844	4,106	4,934	3,537	2,243	4,356
강서구	9,211	11,058	4,156	2,962	6,015	3,426	484	4,147	5,926
연제구	117	538	532	255	230	75	425	270	2,865
수영구	1,403	1,218	1,312	354	1,204	2,175	1,645	2,153	2,243
사상구	2,517	3,038	309	1,297	1,201	1,553	3,710	602	4,860
기장군	8,543	3,612	4,437	5,281	7,559	8,155	4,475	5,352	3,041
계	239,957	245,519	254,591	198,366	213,902	213,042	202,494	250,674	305,359

대구									
본청	125,223	128,625	111,244	105,257	125,988	137,668	100,191	110,363	163,460
중구	4,996	2,200	3,854	5,480	4,904	6,127	5,420	7,490	5,970
동구	6,109	11,960	9,680	4,386	7,749	2,650	3,139	4,943	6,253
서구	105	462	1,890	2,285	1,232	3,879	3,858	8,466	3,047
남구	1,117	3,875	2,387	3,391	4,926	3,435	6,136	3,401	6,208
북구	6,818	5,244	3,772	6,926	4,888	5,407	9,749	5,861	7,628
수성구	1,699	2,851	2,503	2,385	5,325	4,515	7,802	6,538	7,396
달서구	5,132	3,837	3,288	2,549	2,521	2,482	3,862	9,926	9,384
달성군	16,506	20,109	13,964	4,730	9,264	5,437	9,465	10,615	9,163
계	167,706	179,162	152,581	137,387	166,797	171,600	149,622	167,601	218,509

인천

본청	98,085	115,807	147,330	177,073	147,747	171,272	113,528	131,149	136,120
중구	606	340	2,048	2,723	973	1,607	2,344	3,301	4,210
동구	750	3,843	2,081	46	1,563	1,716	-	1,354	2,833
남구	6,317	2,488	8,781	7,786	900	4,613	2,135	3,795	5,541
연수구	-	-	-	-	-	-	-	1,678	3,648
남동구	2,389	3,286	6,390	2,951	3,646	929	6,125	8,198	5,864
부평구	1,621	2,426	3,889	5,000	489	-	-	1,231	4,229
계양구	18	1,904	4,478	1,532	1,435	4,267	6,293	1,520	4,963
서구	1,518	1,570	1,288	361	1,043	2,538	1,251	2,013	3,222
강화군	20,943	30,681	43,856	45,836	51,924	39,312	27,714	24,087	27,438
옹진군	10,154	15,207	13,091	14,743	20,320	19,294	20,721	19,005	22,977
계	142,400	177,552	233,232	258,052	230,040	245,548	180,110	197,332	221,047

광주

본청	146,797	131,374	124,341	117,053	109,661	120,643	125,909	112,433	116,820
동구	7,110	2,877	3,839	4,179	9,671	2,891	2,232	9,710	7,580
서구	5,708	3,517	2,828	6,758	3,242	7,004	1,629	4,398	4,557
남구	2,483	2,144	5,023	1,127	3,683	4,076	6,249	5,900	3,680
북구	1,836	4,470	5,211	5,310	4,532	789	537	2,020	2,251
광산구	-	6,773	4,365	6,274	2,932	2,220	8,447	8,036	7,412
계	163,934	151,157	145,609	140,702	133,721	137,623	145,004	142,498	142,299

대전

본청	71,159	82,817	80,653	82,874	78,348	89,068	83,160	80,696	75,755
동구	6,289	7,193	9,265	8,212	7,465	6,303	1,628	4,281	7,342
중구	4,687	4,840	3,312	3,990	8,243	7,586	4,552	1,446	8,597
서구	484	3,082	2,262	4,594	511	1,023	1,854	5,188	7,738
유성구	5,181	6,244	1,367	2,593	2,461	4,485	5,283	8,515	5,653
대덕구	3,069	2,091	1,977	5,447	4,135	4,971	7,205	6,932	4,475
계	90,868	106,267	98,836	107,711	101,163	113,435	103,682	107,058	109,559

울산

본청	86,836	95,200	131,811	75,324	109,909	116,897	115,617	90,019	91,178
중구	7,253	8,489	7,712	6,739	7,487	4,854	9,052	10,210	6,602
남구	5,015	4,954	828	2,114	4,619	6,511	6,917	9,116	5,338
동구	664	2,010	4,083	3,462	3,584	7,060	5,490	3,798	5,921
북구	2,223	2,634	3,101	2,847	4,159	2,296	2,146	2,761	6,080
울주군	9,204	9,014	12,131	15,830	20,141	19,469	10,902	7,992	6,828
계	111,196	122,301	159,666	106,316	149,899	157,087	150,123	123,895	121,947

세종

본청	-	-	-	-	-	27,384	29,142	68,786	82,972
경기									
본청	403,234	433,652	457,593	439,841	406,287	394,282	487,107	647,070	707,420
수원시	10,068	5,901	15,521	14,426	15,457	8,387	12,429	16,074	12,859
성남시	989	948	775	1,317	841	3,966	6,711	8,014	5,750
의정부시	1,943	1,834	2,427	7,978	2,028	2,775	8,046	14,482	3,059
안양시	4,623	5,352	14,159	7,603	3,134	3,125	3,326	6,081	4,855
부천시	12,770	7,674	24,730	9,534	12,994	5,580	13,364	19,617	27,977
광명시	2,938	1,680	1,614	1,738	711	3,417	3,140	1,083	5,797
평택시	15,130	26,610	13,031	7,802	10,271	13,217	16,144	18,170	25,106
동두천시	5,176	4,993	3,953	6,174	10,941	9,576	4,562	6,370	9,260
안산시	4,010	5,226	5,403	5,296	6,594	4,207	5,346	6,175	6,196
고양시	8,526	10,863	4,663	4,135	4,374	9,964	20,729	16,623	16,103
과천시	692	1,367	1,139	2,647	1,317	542	32	61	392
구리시	3,822	4,354	2,202	8,867	1,729	2,098	128	2,238	2,667
남양주시	5,198	8,001	13,642	8,298	16,635	9,062	10,414	15,513	18,591
오산시	662	2,635	1,846	2,904	2,105	2,402	7,382	14,416	15,223
시흥시	4,750	8,879	9,075	2,897	5,754	5,435	6,674	7,733	10,954
군포시	38	274	953	38	715	1,976	562	1,456	2,178
의왕시	2,398	2,501	3,786	3,504	2,132	3,032	1,767	5,544	5,862
하남시	5,441	9,907	13,221	26,827	35,967	15,482	8,631	11,243	2,039

용인시	6,656	15,029	7,210	7,721	4,307	4,180	4,058	24,279	24,537
파주시	17,376	11,974	10,137	11,341	19,046	15,975	13,246	14,504	22,022
이천시	8,956	11,856	8,961	15,549	13,703	18,981	14,343	10,864	10,040
안성시	12,588	14,165	9,244	17,779	11,289	12,212	11,916	15,732	15,750
김포시	11,603	17,631	50,346	14,190	12,926	16,492	13,034	15,336	16,811
화성시	8,022	12,224	8,531	10,860	6,455	8,686	8,096	19,043	14,715
광주시	5,607	6,908	3,341	9,629	6,533	2,940	4,629	8,191	10,014
양주시	12,351	11,114	9,829	13,431	11,327	11,909	13,449	17,634	19,963
여주군	9,205	10,461	10,402	13,017	12,704	10,156	13,409	21,708	9,495
연천군	11,710	17,883	13,473	14,439	9,801	8,597	8,002	10,766	11,236
포천군	15,761	18,981	17,588	16,240	18,529	20,682	21,582	18,846	17,991
가평군	8,213	5,735	5,896	9,920	10,304	8,478	8,853	12,139	12,681
양평군	17,370	12,560	13,931	16,763	13,543	12,013	7,674	13,507	14,528
계	637,827	709,174	758,623	732,702	690,452	649,824	758,785	1,005,512	1,082,071

강원

본청	438,210	487,417	471,504	468,091	458,781	448,779	434,905	464,817	494,549
춘천시	17,151	20,479	19,032	18,272	15,249	10,984	12,351	18,584	20,942
원주시	15,101	18,719	17,376	34,961	38,039	23,374	23,498	21,531	33,103
강릉시	24,214	28,665	27,450	20,981	19,832	21,987	26,106	15,349	20,395
동해시	11,598	21,229	10,471	9,820	13,420	12,021	6,115	5,332	9,690
태백시	6,374	7,130	10,065	6,793	7,654	4,390	7,379	9,632	10,613
속초시	11,284	12,614	8,390	9,872	14,409	10,007	8,722	10,480	10,060
삼척시	16,782	21,008	20,494	22,541	17,232	22,169	21,516	20,115	14,319
홍천군	11,386	15,628	15,500	11,225	14,830	17,662	14,134	13,342	20,437
횡성군	21,800	27,647	20,162	22,168	24,920	18,859	22,406	17,351	18,769
영월군	17,832	20,377	16,894	18,342	21,698	23,491	21,300	26,608	26,827
평창군	19,522	23,525	15,304	24,242	17,646	13,329	14,881	19,491	26,010
정선군	11,278	12,413	11,395	13,476	13,524	20,182	14,533	20,906	18,749
철원군	17,929	23,001	18,590	22,462	14,887	22,377	25,793	29,276	28,990
화천군	17,469	21,842	17,843	22,160	21,424	22,199	23,453	21,033	29,165
양구군	28,715	28,459	23,748	23,058	25,452	24,473	26,287	27,273	21,622

인제군	19,662	25,193	27,242	24,769	25,737	16,970	20,525	20,837	19,756
고성군	17,647	25,781	30,728	32,424	42,056	38,624	48,491	38,202	31,342
양양군	16,287	21,002	19,322	23,098	20,545	16,287	17,861	19,107	23,886
계	740,242	862,127	801,507	828,757	827,335	788,162	790,254	819,267	879,224

전북

본청	540,249	609,021	515,296	530,658	517,441	560,788	516,844	544,808	521,972
전주시	14,199	20,327	22,910	28,794	29,866	30,640	17,782	21,657	31,555
군산시	26,093	31,233	25,734	38,277	33,506	37,247	35,919	32,241	38,234
익산시	14,188	21,990	22,240	29,526	23,097	20,674	17,652	24,697	27,912
정읍시	21,731	28,694	39,345	24,792	22,358	23,693	23,615	24,260	26,745
남원시	29,601	36,789	29,419	31,132	34,334	37,419	38,064	38,155	31,971
김제시	20,700	25,235	36,799	37,530	36,309	32,809	36,588	29,663	27,932
완주군	20,702	28,144	19,463	21,850	25,872	23,962	19,862	29,513	29,799
진안군	22,144	28,188	21,360	23,743	18,947	18,636	20,223	21,187	25,695
무주군	21,069	30,953	30,956	30,199	36,530	32,522	22,272	26,418	24,998
장수군	22,453	22,517	24,033	20,001	22,089	22,691	21,337	18,156	21,305
임실군	26,505	28,831	25,198	26,055	22,583	23,124	24,205	29,578	27,979
순창군	34,087	36,675	21,864	22,013	22,828	30,290	27,702	29,188	27,138
고창군	48,975	54,302	36,452	42,656	31,644	29,695	31,535	34,677	29,939
부안군	24,011	33,673	28,567	30,344	34,716	50,113	36,265	41,084	38,646
계	886,706	1,086,572	899,635	937,570	912,119	974,302	889,864	945,281	931,820

전남

본청	935,177	1,067,435	873,283	874,762	848,322	862,710	886,523	913,251	947,939
목포시	18,119	30,817	23,795	21,156	16,816	13,752	15,312	10,465	15,107
여수시	30,898	37,469	40,779	62,798	51,124	47,899	38,942	43,329	39,649
순천시	23,714	23,985	30,608	35,884	32,661	18,302	14,685	14,777	24,460
나주시	24,406	18,426	25,656	26,926	25,171	20,010	17,427	16,389	23,389
광양시	20,825	26,194	17,536	23,749	21,119	25,332	24,558	21,299	25,929
담양군	25,213	24,834	25,364	21,342	21,368	20,579	27,575	27,924	31,657
곡성군	19,207	29,335	25,058	17,886	21,197	31,111	27,943	27,738	31,844

구례군	11,432	22,487	20,458	23,035	20,171	21,467	26,089	24,636	24,747
고흥군	40,878	51,440	47,593	42,658	45,196	37,803	42,218	40,875	42,881
보성군	33,216	37,830	40,505	26,716	33,413	34,759	40,551	35,293	33,174
화순군	19,075	27,477	34,349	33,960	35,363	24,917	15,987	19,572	25,461
장흥군	35,309	45,483	40,292	35,959	32,363	31,207	24,622	23,518	25,916
강진군	33,428	39,677	28,026	23,291	23,026	25,577	23,925	28,726	24,278
해남군	19,127	25,834	26,667	30,014	28,325	33,169	34,441	31,303	26,720
영암군	20,408	25,859	25,499	30,432	22,973	22,176	22,773	22,252	26,353
무안군	32,990	35,720	22,052	31,206	34,671	29,053	33,904	32,549	38,786
함평군	18,624	21,243	17,952	27,481	19,958	22,008	16,585	18,078	31,120
영광군	27,422	33,239	28,142	25,496	21,555	22,341	21,791	23,993	21,772
장성군	22,483	31,651	30,851	33,523	33,096	39,105	31,230	29,616	20,105
완도군	46,242	60,392	44,408	49,793	45,498	49,565	45,981	40,090	43,160
진도군	51,602	47,938	44,126	33,091	42,213	30,808	45,482	42,145	32,860
신안군	106,733	105,696	77,995	66,123	61,410	51,160	54,850	56,514	52,058
계	161,656	187,460	159,095	157,283	153,707	151,488	153,392	154,332	160,363

경북									
본청	650,134	706,515	668,028	680,463	731,255	798,641	779,096	887,723	986,339
포항시	18,210	28,306	27,737	31,049	35,232	35,065	24,661	33,497	34,842
경주시	20,452	19,724	24,006	32,333	32,499	39,150	33,908	48,210	48,090
김천시	17,794	22,863	17,231	18,426	31,967	22,687	26,860	38,360	31,366
안동시	43,435	40,085	59,384	37,973	48,841	47,288	41,112	42,657	34,208
구미시	15,165	17,099	20,715	21,779	24,546	27,341	23,996	26,520	38,663
영주시	19,545	21,598	23,041	30,014	25,012	25,804	30,305	28,547	41,127
영천시	17,140	25,507	34,698	40,528	33,341	48,795	43,004	47,574	50,208
상주시	36,312	32,488	34,869	41,583	34,152	25,629	17,738	31,697	26,595
문경시	23,662	25,579	21,619	15,911	15,329	22,291	25,511	29,583	42,466
경산시	12,718	18,730	18,987	18,195	17,390	23,416	19,390	17,766	17,431
군위군	13,455	14,650	19,705	25,160	29,100	25,947	24,409	29,520	49,193
의성군	29,849	29,551	28,463	21,260	29,387	23,366	23,617	27,180	39,300
청송군	23,324	23,661	21,090	19,227	15,014	17,625	18,676	23,453	24,008

영양군	19,775	19,431	17,958	16,271	21,813	25,058	18,729	21,222	28,380
영덕군	31,908	35,078	27,506	26,516	30,087	20,963	27,767	22,551	31,083
청도군	13,228	15,082	21,828	29,125	32,034	32,348	30,987	33,416	24,666
고령군	19,112	19,966	18,615	20,954	20,977	31,292	25,014	47,858	36,935
성주군	15,891	26,774	18,522	20,783	22,896	26,434	31,161	31,969	43,923
칠곡군	9,039	11,055	11,870	10,431	13,141	16,833	17,931	28,114	28,950
예천군	21,837	24,117	12,302	16,335	16,118	21,054	20,140	26,894	34,124
봉화군	20,986	24,491	19,740	17,022	23,584	27,210	22,073	23,371	18,113
울진군	21,808	25,489	24,420	21,410	24,507	21,143	19,483	23,352	36,832
울릉군	14,372	26,313	25,595	20,469	21,275	24,074	32,160	21,453	22,042
계	112,150	125,457	121,793	123,217	132,497	142,947	137,728	152,484	176,883

경남									
본청	688,083	745,766	721,453	643,945	581,762	650,411	612,691	651,786	654,400
창원시	13,280	12,735	55,054	47,880	50,515	50,970	59,016	61,272	60,768
마산시	12,035	18,669	-	-	-	-	-	-	-
진주시	17,072	17,841	47,604	25,688	19,199	22,747	19,483	26,113	23,439
진해시	5,558	8,057	-	-	-	-	-	-	-
통영시	23,690	24,609	34,922	37,449	36,084	34,796	29,126	29,163	20,645
사천시	16,884	16,611	24,403	29,378	23,268	14,929	18,121	17,830	22,577
김해시	20,703	23,318	37,144	61,321	34,237	27,401	23,580	17,841	17,811
밀양시	11,892	15,484	20,998	33,244	24,003	25,575	27,804	35,846	24,900
거제시	11,300	14,021	18,033	29,475	28,480	33,404	40,045	31,280	33,298
양산시	8,787	14,066	22,954	17,677	17,631	24,530	20,145	24,193	30,970
의령군	17,279	16,770	18,382	25,294	20,093	22,580	18,539	23,759	23,684
함안군	22,809	15,768	18,331	14,706	18,061	14,401	14,926	19,322	23,928
창녕군	13,268	17,675	21,324	22,776	16,448	15,970	18,626	22,481	32,124
고성군	14,470	19,150	17,079	19,748	23,691	30,910	24,264	24,139	25,507
남해군	24,379	29,775	26,350	30,165	23,228	25,712	22,512	26,623	27,164
하동군	18,111	21,590	27,568	32,074	34,768	25,403	22,903	20,141	32,018
산청군	17,964	23,696	27,307	20,415	19,136	22,620	21,515	26,588	27,461
함양군	24,374	29,996	36,616	36,783	34,756	23,984	26,473	32,169	28,872

거창군	18,184	25,556	21,206	35,549	30,678	30,797	29,678	27,898	22,448
합천군	17,525	17,710	17,692	22,132	20,470	25,716	28,651	35,915	37,191
계	101,750	112,860	121,440	118,702	105,608	112,285	107,810	115,439	116,207

제주

본청	404,951	451,373	386,346	399,393	400,445	364,717	348,944	370,005	370,875
계	404,951	451,373	386,346	399,393	400,445	364,717	348,944	370,005	370,875

<부록2> 2013~2017 지역발전특별회계 단위사업별 배분 변화

(단위: 천원)

소관명	단위사업명	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
경찰청	광역교통관리체계개선	24,000,000	23,876,000	15,116,000	1,741,000	0
경찰청	광역교통관리체계개선			572,000	0	
경찰청	제주이관인력지원	3,014,000	3,225,000	3,547,000	3,726,000	3,834,000
소계		27,014,000	27,101,000	19,235,000	5,467,000	3,834,000

노동부	사회적기업육성			81,489,000	75,179,000	72,182,000
노동부	사회적기업육성			303,000	572,000	635,000
노동부	지체장애자능력개발지원(제주)	275,000	275,000	247,000	261,000	235,000
노동부	제주이관업무지원	8,289,000	9,515,000	8,019,000	8,301,000	8,250,000
소계		8,564,000	9,790,000	90,058,000	84,313,000	81,302,000

교육부	대학교육 역량 강화	0	57,272,000	59,400,000	59,400,000	74,359,000
교육부	산학협력 선도대학(LINC) 육성	218,400,000	246,662,000	246,662,000	246,830,000	260,198,000
교육부	지방대학육성사업	198,360,000	203,140,000	207,540,000	207,540,000	179,861,000
교육부	지역혁신창의인력양성사업	27,580,000	27,580,000	26,201,000	16,902,000	7,959,000
교육부	산학협력 선도 전문대학 육성	15,000,000	19,500,000	19,500,000	19,500,000	88,827,000
교육부	특성화 전문대학 육성	254,000,000	269,575,000	296,924,000	297,184,000	267,515,000
교육부	학교기업지원사업	12,250,000	11,045,000	10,493,000	9,968,000	8,673,000
소계		725,590,000	834,774,000	866,720,000	857,324,000	887,392,000

보훈처	제주이관업무지원	1,473,000	1,582,000	1,701,000	1,688,000	1,788,000
-----	----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

안전처	어린이안전영상정보인프라구축	62,030,000	54,640,000	52,574,000	34,606,000	0
안전처	지역교통안전환경개선	158,360,000	73,400,000	64,600,000	21,990,000	24,444,000
안전처	소하천정비			220,642,000	199,333,000	203,726,000
안전처	소하천정비			6,000,000	5,762,000	4,924,000

안전처	재해위험지역정비			4,227,000	7,041,000	6,337,000
안전처	소하천정비			7,838,000	6,437,000	2,882,000
안전처	119시설장비현대화(제주)	350,000	500,000	722,000	0	
안전처	지역교통안전환경개선(제주)	9,394,000	4,650,000	2000000	1,000,000	1,056,000

국토부		13,036,000	0			
국토부		1,350,000	0			
국토부	광역도로	132,160,000	77,893,000	82,586,000	66,256,000	76,857,000
국토부	국가지원지방도건설	643,582,000	544,210,000	545,043,000	495,070,000	469,702,000
국토부	광역BRT(지특)	3,900,000	4,900,000	500,000	0	
국토부	대도시권광역교통계획수립	150,000	250,000	760,000	560,000	160,000
국토부	대중교통지원(경제)	129,000,000	142,311,000	77,787,000	94,962,000	83,523,000
국토부	도시BRT(지특)	500,000	500,000	3,000,000	12,300,000	19,000,000
국토부	환승체계구축(지특)	5,043,000	15,928,000	10,250,000	6,232,000	5,278,000
국토부	지역발전거점센터지원	6,300,000	8,000,000	7,882,000	8,670,000	8,163,000
국토부	광역철도건설지원	361,629,000	313,496,000	535,924,000	587,340,000	601,900,000
국토부	산업단지진입도로지원	794,143,000	762,932,000	723,262,000	473,423,000	364,620,000
국토부	개발부담금 징수 및 관리	13,222,000	13,222,000	17,464,000	11,457,000	10,884,000
국토부	기반시설부담금운영	8,400,000	1,640,000	1,480,000	1,406,000	700,000
국토부	개발제한구역지원	126,000,000	134,499,000	132,071,000	137,011,000	144,108,000
국토부	기업도시기반시설지원	2,500,000	1,800,000	3,600,000	4,400,000	0
국토부	초광역 개발권 시범사업 지원	19,380,000	34,660,000	26,682,000	14,110,000	14,420,000
국토부	대중교통지원(생활)	47,831,000	86,667,000	85,009,000	95,766,000	68,828,000
국토부	주차환경개선지원			17,638,000	45,280,000	54,401,000
국토부	지역거점조성지원	130,611,000	107,899,000	89,796,000	83,827,000	83,729,000
국토부	도시활력증진지역개발	108,597,000	103,167,000	104,167,000	145,167,000	145,192,000
국토부	성장촉진지역개발	220,100,000	209,095,000	209,095,000	209,095,000	209,095,000
국토부	주차환경개선지원(세종)			1,000,000	1,000,000	1,000,000

국토부	산업단지진입도로지원			37,741,000	21,372,000	17,482,000
국토부	지역거점조성지원			800,000	5,009,000	4,400,000
국토부	제 주 구국도 건설	53,643,000	51,911,000	22,000,000	24,250,000	3,516,000
국토부	제 주 구국도 유지관리	23,413,000	27,468,000	28,710,000	30,325,000	29,188,000
국토부	주차환경개선지원(제주)			3,800,000	5,250,000	6,000,000
국토부	제 주 도로관리단 지원	3,088,000	3,168,000	3,382,000	3,483,000	3,540,000
국토부	제주국제자유도시기반시설지원	15,460,000	6,262,000	4,708,000	5,184,000	1,298,000
국토부	해양 및 수자원관리(제주)	100,000	90,000	80,000	0	

농림부						6,900,000
농림부		2,100,000	0			
농림부		17,700,000	0			
농림부		30,000,000	0			
농림부	친환경축산단지조성	0	4,500,000	0		
농림부	지역전략식품산업육성	58,800,000	49,058,000	0		
농림부	친환경농업인프라구축(지특)	30,111,000	20,184,000	11,450,000	15,180,000	7,747,000
농림부	농업기반정비	122,767,000	119,140,000	149,219,000	151,947,000	170,928,000
농림부	농촌자원 복합산업화지원	203,377,000	171,586,000	152,917,000	151,925,000	152,628,000
농림부	일반농산어촌개발	897,900,000	918,044,000	969,564,000	986,560,000	1,003,570,000
농림부	지역전략식품산업육성(생활)			40,399,000	28,833,000	25,393,000
농림부	농업기반정비(세종)			1,723,000	1,000,000	1,000,000
농림부	농촌자원복합산업화지원(세종)			1,509,000	845,000	795,000
농림부	일반농산어촌개발(세종)			4,840,000	4,972,000	5,074,000
농림부	농업기반정비(제주)	24,012,000	26,894,000	23,276,000	19,377,000	19,563,000
농림부	농촌자원 복합산업화지원(제주)	7,183,000	6,981,000	5,995,000	7,279,000	5,132,000
농림부	일반농산어촌개발(제주)	20,346,000	19,290,000	18,930,000	18,822,000	18,219,000
농림부	지역전략식품산업육성(제주)			3,500,000	2,424,000	2,940,000

		1,198,000	1,198,000			
농진청	지역농업연구기반및전라작목육성특기체	24,629,000	24,029,000	22,828,000	21,687,000	20,603,000
농진청	6차산업 활성화 지원	24,485,000	26,678,000	29,581,000	27,420,000	24,825,000
농진청	지역농촌지도사업활성화지원	40,160,000	34,640,000	38,798,000	48,034,000	46,383,000
농진청	6차산업 활성화 지원			295,000	0	
농진청	지역농촌지도사업활성화지원			500,000	280,000	325,000
농진청	지역농업연구기반및전라작목육성(지특, 제주)			1,388,000	1,319,000	1,253,000
농진청	6차산업 활성화 지원	1,500,000	1,605,000	1,444,000	1,346,000	910,000
농진청	지역농촌지도사업활성화지원	3,850,000	4,665,000	3,735,000	4,010,000	4,010,000
문화재단	자연문화재 활용	3,272,000	0	0		
문화재단	지역문화유산개발	200,000	0	500,000	2,500,000	3,250,000
문화재단	문화유산관광자원개발	12,769,000	9,828,000	12,866,000	12,230,000	18,911,000
문체부	관광레저 개발 육성	2,450,000	8,746,000	29,920,000	26,547,000	37,076,000
문체부	광역관광자원개발	182,922,000	119,944,000	174,070,000	204,175,000	204,677,000
문체부	지역문화 컨설팅 지원	385,000	343,000	336,000	319,000	302,000
문체부	관광자원개발	207,195,000	228,725,000	222,978,000	215,026,000	239,678,000
문체부	시각예술 진흥기반 구축(생활)			9,330,000	10,972,000	8,116,000
문체부	문화시설 확충및 운영	142,512,000	136,460,000	126,019,000	155,306,000	173,813,000
문체부	지방문화산업기반조성	3,329,000	11,450,000	12,300,000	20,490,000	8,610,000
문체부	체육진흥시설지원	102,745,000	141,120,000	127,825,000	125,935,000	128,448,000
문체부					565,000	165,000
문체부	전통종교문화유산보존(세종)			80,000	0	2,000,000
문체부	문화시설 확충및 운영(세종)			80,000	536,000	1,629,000
문체부	체육진흥시설지원(세종)			990,000	2,160,000	0

문체부	기초 관광자원개발(제주)	5,900,000	13,715,000	11,460,000	11,650,000	9,650,000
문체부	시각예술 진흥기반 구축(제주)			2,545,000	0	
문체부	문화시설 확충및운영(제주)	2,069,000	3,082,000	5,902,000	3,640,000	3,891,000
문체부	지역문화 컨설팅 지원(제주)	23,000	23,000	22,000	21,000	21,000
문체부	지방문화산업기반조성(제주)	300,000	330,000	300,000	285,000	1,100,000
문체부	체육진흥시설지원(제주)	600,000	3,000,000	1,750,000	4,020,000	2,241,000

미창부	연구개발특구육성	124,615,000	91,545,000	91,617,000	109,031,000	112,953,000
미창부	과학기술특구소속출연연구기관지원			12,560,000	16,644,000	26,667,000
미창부	대단위 다목적 전자선 실험연구센터			2,500,000	2,500,000	3,500,000
미창부	수출용 신형 연구로 개발 및 실험사업			54,670,000	22,231,000	3,880,000
미창부	중입자가속기 기술개발			7,000,000	5,000,000	500,000
미창부	지역기초연구활성화	10,700,000	6,200,000	5,560,000	0	
미창부	산학연협력 활성화 지원	17,325,000	16,100,000	14,600,000	25,627,000	23,227,000
미창부	광역경제권거점기관지원	17,500,000	29,782,000	31,742,000	32,736,000	24,029,000
미창부	광역경제권산업경쟁력강화	15,238,000	14,025,000	14,654,000	13,999,000	13,500,000
미창부						7,280,000
미창부	모바일융합산업활성화(R&D)	23,720,000	27,348,000	4,000,000	6,500,000	5,866,000
미창부	광역경제권산업경쟁력강화	1,000,000	1,030,000	979,000	930,000	884,000

보건부		3,044,000	0			
보건부	첨단의료복합단지조성			58,472,000	44,465,000	56,798,000
보건부	지역자율형 사회서비스 투자사업			206,254,000	216,202,000	213,569,000
보건부	지역자율형 사회서비스 투자사업			629,000	700,000	1,139,000
보건부	지역자율형 사회서비스 투자사업			6,681,000	6,828,000	6,605,000

산림청	산림휴양녹색공간조성(지특,경제)	8,599,000	5,090,000	3,362,000	3,461,000	3,461,000
산림청	산림경영자원육성(지특,경제)	134,936,000	143,546,000	56,941,000	55,000,000	67,100,000
산림청	산림휴양녹색공간조성(지특,생활)	145,296,000	143,188,000	146,713,000	148,060,000	150,489,000
산림청	산림경영자원육성(지특,생활)	22,065,000	20,778,000	116,938,000	106,833,000	100,020,000
산림청						240,000
산림청	산림경영자원육성(지특,세종)			683,000	540,000	616,000
산림청	산림휴양녹색공간조성(지특,제주)	4,340,000	3,900,000	3,570,000	4,288,000	4,107,000
산림청	산림경영자원육성(지특,제주)	1,360,000	4,091,000	2,325,000	1,328,000	1,241,000

산자부	경제자유구역지원	133,290,000	87,083,000	69,452,000	63,628,000	62,466,000
산자부	외국인투자유치활성화	176,599,000	160,141,000	88,202,000	67,080,000	56,904,000
산자부	광역경제권거점기관지원	213,204,000	269,488,000	396,394,000	293,046,000	198,701,000
산자부	광역경제권산업경쟁력강화	685,462,000	644,798,000	527,989,000	562,443,000	571,792,000
산자부	지역생활권발전협의체운영	4,054,000	3,232,000	3,070,000	3,070,000	2,809,000
산자부	광역경제권투자유치활성화	120,805,000	106,329,000	117,765,000	102,246,000	112,134,000
산자부	지역특성화산업육성	59,337,000	53,486,000	87,091,000	87,295,000	81,830,000
산자부	광역경제권투자유치활성화			8,000,000	18,807,000	22,000,000
산자부	지역특성화산업육성			200,000	150,000	200,000
산자부	외국인투자유치활성화(제주)	750,000	750,000	750,000	675,000	0
산자부	지역특화산업육성지원	270,000	379,000	340,000	355,000	637,000

새만청	새만금개발사업지원			6,646,000	3,401,000	698,000
새만청	새만금개발사업지원			4,000,000	5,000,000	3,566,000

식품처	식의약품 안전관리 강화	4,458,000	4,592,000	4,592,000	4,362,000	4,144,000
식품처	식의약품 안전관리 강화	136,000	140,000	140,000	133,000	126,000



여가부	가족친화환경 조성			7,048,000	0	5,000,000
여가부	청 소년 시설 확충	49,168,000	43,531,000	62,264,000	45,877,000	60,474,000
여가부	청 소년 시설 확충	1,382,000	1,460,000	3,300,000	2,240,000	2,017,000

중기청	산학연협력기술개발(지특, R&D)	138,878,000	145,822,000	152,003,000	138,236,000	130,814,000
중기청	창업인프라지원(지특)	25,502,000	24,704,000	30,340,000	47,840,000	52,788,000
중기청	전통시장및중소유통물류기반조성(지특)	153,982,000	136,499,000	77,805,000	77,430,000	72,153,000
중기청	전통시장및중소유통물류기반조성(지특)			7,000	0	180,000
중기청	창업인프라지원(지특)			120,000	120,000	120,000
중기청	제주이관업무지원	980,000	1,040,000	1,102,000	1,170,000	1,242,000
중기청	전통시장및중소유통물류기반조성(지특)	5,127,000	5,786,000	4,432,000	4,210,000	4,020,000
중기청	창업인프라지원(지특)	240,000	240,000	240,000	240,000	240,000

해수부	특행기관 지방이전	3,300,000	3,300,000	3,135,000	3,467,000	3,467,000
해수부	수산물유통개선(지특)	19,840,000	17,975,000	14,096,000	0	
해수부	안전한수산물공급관리(지특)	1,450,000	600,000	600,000	600,000	600,000
해수부	수산자원 관리	28,371,000	22,871,000	22,871,000	23,521,000	25,521,000
해수부	수산물가공(지특)	28,022,000	25,670,000	5,517,000	0	
해수부	식품산업육성	15,400,000	15,391,000	18,074,000	16,284,000	17,290,000
해수부	수산물가공(생활)			17,367,000	19,924,000	22,306,000
해수부	어업기반정비	125,925,000	143,278,000	148,498,000	148,859,000	122,167,000
해수부	어촌자원 복합산업화지원	16,046,000	15,317,000	15,419,000	16,679,000	27,862,000
해수부	해양 및 수자원 관리	48,237,000	46,478,000	44,978,000	62,343,000	68,226,000
해수부	제주 이관업무 지원	1,762,000	1,881,000	2,008,000	2,152,000	2,294,000
해수부	일반항 건설(제주도)	47,823,000	22,911,000	59,500,000	65,246,000	59,913,000
해수부	주요항 건설(제주)	16,965,000	29,000,000	19,679,000	12,729,000	13,000,000

해수부	항만시설유지보수(제주도)	8,500,000	8,500,000	9,468,000	10,000,000	7,000,000
해수부	수산경영안정(제주)	12,000	12,000	12,000	12,000	12,000
해수부	친환경어업(지특)	500,000	1,000,000	1,000,000	0	
해수부	수산물가공(제주)	3,024,000	2,640,000	1,874,000	2,502,000	1,600,000
해수부	어업기반정비(제주)	17,947,000	21,760,000	22,358,000	17,948,000	24,780,000
해수부	어촌자원 복합산업화지원(제주)	1,417,000	2,012,000	1,400,000	4,300,000	4,401,000
해수부	어항기반시설 조성(제주)	13,050,000	18,160,000	22,300,000	22,300,000	21,900,000
해수부	해양 및 수자원관리(제주)	4,000,000	5,696,000	4,235,000	3,236,000	4,207,000

행자부					12,990,000	11,100,000
행자부					36,498,000	29,594,000
행자부	지자체 자율통합지원	7,332,000	7,332,000	16,685,000	16,685,000	16,685,000
행자부	광역경제권 추진지원	250,000	200,000	200,000	200,000	190,000
행자부	접경초광역권 발전지원	17,874,000	16,635,000	18,959,000	27,438,000	28,886,000
행자부	지역일자리창출			23,689,000	29,033,000	27,216,000
행자부	특수상황지역개발	196,800,000	186,761,000	186,522,000	187,127,000	187,486,000
행자부	지역일자리창출(세종)			68,000	249,000	310,000
행자부				1,000,000	1,002,000	406,000
행자부	지역일자리창출(제주)			195,000	370,000	342,000
행자부	자원봉사활성화지원(제주)	130,000	50,000	50,000	30,000	30,000
행자부	특수상황지역개발(제주)	2,569,000	2,640,000	2,879,000	2,274,000	1,915,000

환경부	수질개선키반구축	288,592,000	260,524,000	0		
환경부	고도정수처리시설설치	6,000,000	50,000,000	35,247,000	8,557,000	8,568,000
환경부	상수관망최적관리시스템 구축	33,431,000	34,245,000	25,679,000	0	
환경부	생태계보전(경제)	0	1,500,000	3,090,000	15,977,000	17,599,000
환경부	환경기술개발(지특)	7,654,000	7,271,000	7,271,000	6,907,000	5,726,000

환경부	상수도시설 확충 및 관리	369,556,000	361,533,000	371,963,000	359,809,000	412,138,000
환경부	수질개선기반구축			278,865,000	268,275,000	255,059,000
환경부	자연환경 보전 및 관리	47,441,000	48,602,000	39,647,000	50,430,000	46,327,000
환경부	상수관망최적관리시스템 구축			2,266,000	0	
환경부	상수도시설 확충및 관리			7,870,000	11,023,000	7,782,000
환경부	하수관거			11,021,000	17,917,000	17,820,000
환경부	하수처리시설 확충			10,344,000	2,759,000	2,955,000
환경부	자연환경 보전 및 관리(세종)			350,000	315,000	3,521,000
환경부	상수도시설 확충 및 관리(제주)	7,002,000	9,530,000	15,350,000	16,799,000	17,896,000
환경부	하수도시설 확충 및 관리(제주)	1,784,000	2,099,000	4,673,000	3,835,000	3,000,000
환경부	수질개선기반구축			3,121,000	2,803,000	0
환경부	자연환경 보전 및 관리(제주)	6,314,000	7,135,000	7,105,000	6,620,000	9,740,000
환경부	폐기물처리시설 확충(제주)	900,000	860,000	860,000	992,000	1,750,000
환경부	제주 이관업무 지원	126,000	134,000	142,000	150,000	159,000
		9,731,410,000	9,361,289,000	10,338,940,000	9,973,926,000	9,821,917,000

<부록 3>

1. 경제발전계정(구 광역발전계정)

<부록 표3-1: 경제발전계정 지역특별발전회계 세부사업현황>

부처명	프로그램	세부사업명
미래 창조과 학부	광역경제권거점기관지원	신산업창출을위한SW융합기술고도화(R&D)
		실감미디어산업R&D기반구축 및 성과확산사업(R&D)
	광역경제권산업경쟁력강화	지역SW산업진흥지원(정보화,경제)
	기초기술연구회 소속 출연 연구기관 지원	부산동남권지역본부이전사업
		제조업ICT 융합지원동 건립
		한국생명공학연구원첨단의료유전체연구원지원
		한국에너지기술연구원광주바이오에너지연구센터지원
		한국전기연구원 광주전력변환연구시험센터지원
	모바일융합산업활성화(R&D)	해외통신 사업자 인증랩 구축
	산학연협력 활성화 지원	산학연협력 활성화 지원(R&D)
	연구개발특구육성	연구개발특구육성
		연구개발특구육성(R&D)
	ICT, SW융합지역사회문제(SOS)해결	ICT, SW융합지역사회문제(SOS)해결
	차세대의료정보시스템 생태 계 구축	차세대의료정보시스템 생태계 구축
	중입자가속기기술개발(R&D)	중입자가속기 기술개발(R&D)
	중입자가속기기술개발(R&D)	중입자가속기 기술개발(R&D)
	연구개발특구운영및인프라지원	연구개발특구운영및인프라지원
	연구개발특구-과학벨트 연계 성과확산 지원	연구개발특구-과학벨트 연계 성과확산 지원
	한국전기연구원 광주전력변 환연구시험센터지원	한국전기연구원 광주전력변환연구시험센터지원
	한국생산기술연구원제주분원 설 치(R&D)	한국생산기술연구원 제주분원 설치(R&D)
교육부	대학교육 역량 강화	학부교육 선도대학육성(ACE)(R&D)

	산학협력 선도대학(LINC) 육성	산학협력 선도대학(LINC) 육성(R&D)
	산학협력선도전문대학육성	산학협력선도전문대학육성
	지방대학육성사업	지방대학육성사업(R&D)
	지역혁신창의인력양성사업	지역혁신창의인력양성사업(R&D)
	특성화 전문대학 육성	특성화전문대학육성
	학교기업지원사업	학교기업지원사업(R&D)
행정자치부	광역경제권추진지원	지역균형발전추진지원
	접경초광역권발전지원	접경권발전지원
	지자체자율통합지원	지방자치단체자율통합지원금
	어린이안전영상정보인프라구축	어린이안전영상정보인프라구축
	위험도로구조개선	위험도로구조개선
문화체육관광부	관광레저 개발 육성	기업도시진입도로지원
		레고랜드코리아기반시설조성
	광역관광자원개발	3대문화권 생태관광기반조성
		중부내륙권관광개발
		한반도생태평화벨트조성
농림축산식품부	서부내륙권 광역관광개발	서부내륙권 광역관광개발
	지역문화 컨설팅 지원	지역문화 컨설팅 지원
	친환경농업인프라구축	친환경농업기반구축(지자체)
	친환경농산물 종합물류센터건립	친환경농산물 종합물류센터건립
산업통상자원부	경제자유구역지원	경제자유구역기획단운영
		구역청투자유치지원
		기타기반시설지원
	광역경제권산업경쟁력강화	경제협력권산업육성
		경제협력권산업육성(R&D)
		산업집적지경쟁력강화(R&D)
		산학융합지구구성사업(R&D)
		지역산업육성지원
		지역투자촉진
		지역특화산업육성
		지역특화산업육성(R&D)
	외국인투자유치활성화	외국교육연구기관유치지원
		투자유치기반조성

	지역생활권발전협의체운영	지역생활권발전협의체지원
	창의산업거점기관지원(R&D)	창의산업거점기관지원(R&D)
	시스템산업거점기관지원(R&D)	시스템산업거점기관지원(R&D)
	소재부품산업거점기관지원(R&D)	소재부품산업거점기관지원(R&D)
	전문생산기술연구소지원(R&D)	전문생산기술연구소지원(R&D)
	주요기반시설지원	주요기반시설지원
환경부	고도정수처리시설설치	고도정수처리시설설치
	생태계보전(광역)	자연생태공간조성
	환경기술개발	녹색환경지원센터운영
	생태휴식공간 확대	생태휴식공간 확대
	국립호남권생물자원관 건립	국립호남권생물자원관 건립
국토교통부	개발부담금 징수 및 관리	개발부담금징수및관리
	개발제한구역지원	개발제한구역관리
	광역BRT(단위사업)	광역BRT 구축
	광역도로건설(단위사업)	광역도로건설
	광역철도건설지원(단위사업)	광역철도건설지원
	국가지원지방도건설(단위사업)	국가지원지방도건설
	기반시설부담금운영	기반시설부담금환급및수수료지원
	기업도시기반시설지원	기업도시기반시설지원
	대도시권광역교통계획수립	광역교통개선대책평가용역
		광주북부순환도로
		대도시권교통혼잡도로지원
		덕천동-아시아드
		산성터널(금정측) 도로건설
		산성터널(화명측)접속도로건설
		산성터널민간투자사업
		옥동-농소 도로건설 1공구
		옥동-농소 도로건설 2공구
		하남산단외곽도로건설

	산업단지진입도로지원(단위사업)	산업단지진입도로지원(단위사업)
	지역발전거점센터지원	국토교통기술지역특성화(R&D)
	을숙도-장림 혼잡도로	을숙도-장림 혼잡도로
	상개-매암 혼잡도로	상개-매암 혼잡도로
	용두-담양 혼잡도로	용두-담양 혼잡도로
	동천 제방겸용도로(우안제)	동천 제방겸용도로(우안제)
	환승센터구축지원	환승센터구축지원
	대중교통전용지구시범조성	대중교통전용지구시범조성
	혁신도시 신학연 클러스터 조성 지원	
	해안및내륙권발전사업지원	
해양 수산부	수산자원관리	수산어업행정지원
	식품산업육성	서남권친환경수산종합지원단지조성
		수산식품산업거점단지조성
	안전한수산물공급관리	수산물안전검사체계구축
	특행기관 지방이전	특행기관지방이전운영지원
국민 안전처	어린이안전영상정보인프라구축	어린이안전영상정보인프라구축
	지역교통안전환경개선	지역교통안전환경개선
경찰청	광역교통관리체계개선	광역교통관리체계개선(자치단체)
문화 재청	오대산사고전시관건립	오대산사고전시관건립
	근대문화유산 자원 활용	근대문화유산 자원 활용
농촌 진흥청	6차산업활성화 지원	농식품 가공·체험 기술보급(보조)
		지역농업특성화기술지원(보조)
	지역농업연구기반및전략작목육성	지역농업연구기반 및 전략작목육성(R&D,보조)
산림청	산림경영자원육성	임도시설

	산림휴양녹색공간조성	숲길네트워크구축
중소 기업청	산학연협력기술개발	산학연협력기술개발(R&D)
	창업인프라지원	창업인프라지원
새만금 개발청	새만금 관광활성화 지원	새만금 관광활성화 지원

2. 생활기반계정(구 지역개발계정)

1) 시·도 자율편성사업

<부록 표3-2 생활기반계정 시도자율편성사업 세부사업현황>

부처명	포괄보조사업	세부 내역사업명
문화체육 관광부	1. 지방문화산업기반조성	작은영화관 건립지원
		지방문화산업기반조성
	2. 문화시설확충 및 운영	공공도서관건립지원
		공립미술관건립지원
		공공박물관건립지원
		문예회관건립지원
		문화예술인기념시설조성
		문화특화지역조성사업
		민자사업정부지급금(BTL)
		비엔날레지원
		생활문화센터조성
		역사전통문화도시조성
		작은도서관조성

		전통문화진흥지원
		전통사찰보수정비
		지방문화원시설비지원
		지역특화문화행사지원
	3. 관광자원개발	관광안내체계구축
		관광지개발
		광역권관광자원개발
		국민여가캠핑장조성
		문화관광자원개발
		생태녹색관광자원개발
		생태녹색탐방로안내체계구축
		전통한옥체험숙박시설운영지원
	4. 체육진흥시설지원	노인건강체육시설지원
		레저스포츠시설지원
		생활체육공원조성지원
		운동장생활체육시설지원
		지방체육시설지원
농림축산 식품부	5. 농업기반정비	가축분뇨처리지원
		논의발작물재배기반지원
		농업경영컨설팅
		농업인교육훈련
		대구획경지정리
		발기반정비
		소규모배수개선
		시군수리시설개보수

	6. 농촌자원복합산업화지원	6차산업화지원
		농공단지조성 및 정비지원
		농산물생산 • 유통기반구축지원
		농산물 제조 • 가공 지원
		농산물체험전시지원
		농촌산업화기획평가체계구축
		농촌 체험 • 관광 지원
		특화농공단지조성및노후단지개보수지원
	7.지역전략식품산업육성	지역전략식품산업육성
		향토산업육성
해양수산부	8. 해양 및 수자원 관리	마리나시설조성
		연안정비
		조업중인양쓰레기수매
		해양관광자원시설지원
		해양쓰레기선상집하장설치
		해양쓰레기정화
	9. 어업기반정비	내수면어업생산시설
		멸종위기어종생태계복원
		복합다기능부잔교시설
		소형어선인양기설치
		수산종묘관리사업
		양식어장관리
		양식어장자동화시설장비지원
		어업인편익시설조성

		어초어장관리
		유류피해지역지원조성
		인공어초사업
		지자체관리어항건설
		해조류부산물재활용
	10.어촌자원복합산업화지원	(이관)수산물유통시설건립
		수산물생산유통기반구축
		수산식품특화단지조성개보수
		어촌체험관광지원
	11. 수산물가공산업육성	수산물산지가공시설
		수산물처리저장시설
		수산물공동가공시설 현대화
산업통상 자원부	12. 지역특성화산업육성	국내전시회참가기업지원
		지역산업마케팅지원
		지역특성화산업육성지원
환경부	13. 상수도시설확충및관리	강변여과수개발
		고도정수처리시설설치
		농어촌생활용수개발
		도서지역식수원개발
		소규모수도시설개량
		식수전용저수지확충사업
	14. 자연환경보전 및 관리	비산먼지저감사업
		산업단지완충녹지조성
		자연환경보전이용시설
	15. 생태하천복원	생태하천복원

여성가족부	17. 청소년시설확충	청소년시설확충
국토교통부	18. 대중교통지원	거점지역기반시설지원
		물류단지진입도로조성
		화물자동차공영차고지건설지원
	19. 주차환경개선지원	공영주차장 조성지원
	20. 지역거점조성 지원	산학연유치지원센터지원
		지방산업단지공업용수도건설지원
		혁신도시비즈니스센터지원
문화재청	21. 문화유산관광자원개발	지역문화유산개발
농촌진흥청	22.지역농촌지도사업활성화 지원	농작업환경개선편이장비지원
		농촌건강장수마을육성
		농촌지도기반조성
		지역활력화작목기반조성
산림청	23. 산림경영자원육성	나무은행 조성·운영
		목재이용가공지원
		산림서비스증진
		임산물 관광자원 산업화
		임산물수출촉진
	24. 산림휴양녹색공간조성	산림레포츠시설조성
		산림생태문화체험단지조성
		산림휴양치유인프라구축
		숲길조성관리
		유아숲체험원조성
		지방수목원및박물관조성
		지방정원조성

		지역생태숲조성
		지자체도시숲조성
		지자체자연휴양림조성
		치유의숲조성
	25. 임도시설(국유림제외)	임도시설
중소기업청	27.사회적기업육성(일자리창출)	사회적기업일자리창출사업
보건복지부	28. 지역자율형 사회서비스 투자사업(신규)	가사간병방문지원사업
		산모신생아건강관리지원사업
		지역사회서비스투자사업
새만금개발청	29. 새만금산업단지 공업용 수도건설지원	공업용수도건설지원
행정자치부	30. 지역공동체 일자리	마을기업육성
		지역공동체일자리사업

2) 시·군·구 자율편성사업

<부록 표3-3: 생활기반계정 시군구자율편성사업 세부사업현황>

부처명	포괄보조사업	세부내역사업명
행정자치부	1. 특수상황지역개발	기초생활기반확충
		지역경관개선
		지역소득증대
		지역역량강화
농림축산 식품부	2. 일반농산어촌개발	기초생활기반확충
		지역소득증대
		지역경관개선
		지역역량강화
	3.지역행복생활권협력사업	농어촌취약지역생활여건개조
		도시취약지역생활여건개조
		연계협력사업
국토교통부	4. 성장촉진지역개발	개발촉진지구지원사업
		기초생활기반확충
		도서성장기반지원
		지역개발지원
		지역접근성시설지원
	5.도시활력증진지역개발	도시재생신규(유보)
		경제기반형도시재생
		근린재생형(일반형)
		근린재생형(중심시가지형)
		도시생활환경개선
		지역역량강화
국민안전처	6. 소하천정비	소하천정비

참 고 문 헌

- 국회예산정책처. 광역 지역발전특별회계 포괄보조 사업 평가. (2010)
- 국회예산정책처, 광역지역발전특별회계 사업의 집행실태 및 사례 연구(2013)
- 기획재정부, 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료(2014)
- 기획재정부, 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료(2015)
- 김재훈. “균특회계 예산배분의 적정성 평가: 지역개발계정을 중심으로”. (2010)
- 김현아. “균형발전특별회계 현황과 발전방안”. (2006)
- 신두섭, 광역 지역 발전 특별회계 개편방안- 포괄보조금을 중심으로, 2013
- 신두섭. 지역발전특별회계의 변천과정과 특징, (2014)
- 송미령·권인혜, 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향, 한국농촌경제연구원(2011)
- 정책연구보고 P146, 2011. 6.
- 조기현. 포괄보조금제도의 운용실태와 발전 방향: (2012).
- 함께하는 시민행동. 신활력사업, 밀빠진 독 될 가능성이 크다」 2005.
- 이준구, 재정학, 2011
- 국가통계포털, kosis.kr
- 행정안전부, 지방세정연감 각연도
- 한국은행 경제통계시스템, ecos.bok.or.kr
- 기획재정부 열린재정, <http://www.openfiscaldata.go.kr/>
- 국회의안정보시스템, likms.assembly.go.k
- 법제처 국가법령정보센터, law.go.kr
- 국회, 의안정보 <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>
- 지방재정통합공개시스템 <http://lofin.moi.go.kr/portal/main.do>
- 각 정부부처 예산안, 결산안, 사업설명자료

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 정창수 나라살림연구소 소장

공동연구 · 이상민 나라살림연구소 연구위원

이승주 나라살림연구소 연구위원

전략연구 2016-46 · 지역발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점
- 충청남도 지역을 중심으로

글쓴이 · 정창수, 이상민, 이승주

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2016년 12월 31일 / 발행 · 2016년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1124(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-390-2 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2016. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.