

## 지역발전특별회계 지역 배분 현황과 개선 방안

정 창 수

나라살림연구소 소장, 경희대 후마니타스칼리지  
jcs619@daum.net

이 연구는 충남을 중심으로 지역발전특별회계의 지역별 배분 현황을 파악해 보고, 지역발전특별회계 제도의 문제점과 개선 방안을 제안하고자 함

### CONTENTS

1. 지역발전특별회계란?
2. 지역균형발전과 지역발전특별회계
3. 지역발전특별회계 지역별 배분 현황
4. 지역발전특별회계 개선과제
5. 충남의 지역발전특별회계 전략 제언

### 요약

- ◀ 지역발전특별회계(이하 지특회계)는 국가균형발전을 위해 각 광역, 기초 지자체에 분배되는 보조금의 일종임.
  - 각 지역별 지특회계 분배 금액이나 분배 기준이 명료하게 공개되지 않아 지역별 분배 기준의 형평성과 합리성을 검증하기 어려움. 본 연구에서는 각 지역별 지특회계 분배 내역을 개별 수집하여 종합하는 방식으로 최근 10여 년 간 지특회계 지역 배분 현황을 분석함
- ◀ 분석 결과 각 지방자치단체가 받는 지특회계 총액은 특정 소수 사업의 변동에 따라 크게 좌우되고 있음. 지특회계를 소관하는 각 중앙부처별 지특회계 금액 역시 특정 한 두개 사업 변동에 의한 것임. 즉 지특회계의 지역별 배분이 통합적·중장기적 관점이나 거시적 전략에 의해 움직인다고 보기 어려움
- ◀ 배분공식에 따라 각 지역의 지특회계 신청 한도가 정해져 있으나 이는 계속사업에만 적용됨. 신규예산사업은 별도로 시군구가 시도에 신청하게 되어 있음.
- ◀ 2016년도 지특회계 총 규모는 약 10조 6천억 원이며, 이 중 충남 지특회계는 약 8,800억 원 규모임. 충남의 지특회계 규모는 지난 9년간(2008~2016) 약 2.1% 증가하였으나 낮은 증가율을 보임
- ◀ 신규예산사업의 적극적인 신청을 위해 도에서 시군구에 정보 등을 제공해주고 신청을 독려해야 함. 그렇지 않으면 기존 지특회계 사업이 종료되면서 전체 지특회계 분배 금액이 줄어들게 됨.



# 01

## 지역발전특별회계란?

- 지역발전특별회계(이하 ‘지특회계’)는 참여정부의 국가균형발전특별회계, 이명박 정부의 광역·지역발전특별회계, 그리고 박근혜 정부의 지역발전특별회계로 변화함
  - 현재의 지특회계는 기존 광역발전계정을 경제발전계정으로 바꾸고, 5+2 권역별 사업을 시·도 중심 지역협력권으로 전환했으며, 기존 24개 지역개발계정에서 지역행복생활협력사업을 추가하여 25개 포괄보조금사업으로 개편한 것임
  - 또한 세종특별자치시계정이 신설되면서 총4개 계정(생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도 계정, 세종특별자치시계정)으로 세분화함
  - 이전의 광특회계와 마찬가지로 경제발전계정 예산은 부처가 직접 예산을 편성함. 생활기반계정은 시·도가 자율 편성하는 사업과 시·군·구가 자율 편성하는 사업으로 구분됨. 또한, 제주특별자치도, 세종특별자치시계정은 시·도간 연계사업, 개발제한구역 관리 등 국가적 사업은 부처가 직접 편성하고 이외 사업은 자율 편성함

〈표 1〉 지특회계 편성체계

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

자료: 기획재정부, 지특회계 예산편성 관련 설명책자, 2014

## 02

## 지역균형발전과 지역발전특별회계

- 지역발전특별회계는 국가균형발전을 위해 각 광역, 기초 지자체에 분배되는 중앙정부 보조금의 일종임. 그러나 지특회계의 지역별 분배기준이 형평성과 합리성을 지녔는지 여부는 검증되지 않고 있음.
- 불투명한 지특회계
  - 정부는 각 지역별 지특회계 분배금액은 물론 관련기준조차 공개하지 않고 있음. 이에 본 연구에서는 각 지역별로 분배 내역을 조사한 자료를 종합하여 2008~2016년 간 지특회계 변화를 분석해 봄
- 지특회계 총 10조 원이 넘는 보조금
  - 2008년 8조 7,940억 원에서 2009년 9조 9,956억 원으로 13.7% 급증한 후 2010년 국가균형발전 특별회계에서 광역·지역발전특별회계로 변경됨. 이후, 2010년 9조 6,404억 원, 2011년 9조 5,187억 원, 2012년 9조 3,908억 원, 2013년 9조 5,157억 원, 2014년 9조 1,873억 원으로 지속적 감소 추세를 보임
  - 2015년 9.7% 증가하여 처음 10조원을 넘기고 2016년 5.6% 증가하여 10조 6,387억 원
  - 지특회계 증가율은 총지출 증가율의 절반 정도. 다만, 지특회계 변경 이후 2015년, 2016년은 지특회계 금액이 총지출 증가율을 상회함
- 제로섬 게임 형태인 지특회계 분배 현황
  - 지특회계 전체 금액은 큰 변화가 없으나, 각 시도별 지특회계 금액 변동 폭은 상대적으로 더 큼. 특정 지자체 지특회계 금액 상승은 타 지자체 지특회계 금액의 감소를 암시함

- 지자체의 지특회계 금액 변동은 거시적 계획이 아닌 특정 사업에 좌우됨
  - 지자체가 받는 지특회계 총액은 특정 사업에 크게 좌우됨. 특정 지특회계 사업이 진행되는 동안에는 지속적으로 금액이 분배되지만 사업이 중단되면 이를 보충할 다른 사업이 채워지지 않음
  - 특정 지자체가 지특회계 보조금 사업의 일정 금액이나 일정비율을 차지할 수 있는 기득권을 갖고 있지는 않음
  
- 중앙 부처별 지특회계 배분 현황
  - 지특회계사업은 특정 중앙정부부처에 편중되어 있음. 2016년 기준 지특회계 사업을 1천억 원 이상 편성하는 중앙부처는 교육부, 국민안전처, 국토교통부, 농림수산물부, 농촌진흥청, 문화체육관광부, 미래창조과학부, 보건복지부, 산림청, 산업통상자원부, 중소기업청, 해양수산부, 행정자치부, 환경부 이상 14개 부처임
  
- 중앙 부처별 지특회계 배분 금액 변화 이유
  - 중앙 부처별 지특회계 금액 변동폭은 특정 한 두 개 사업에 기인함. 일례로 2013년 약 240억 원이었던 경찰청 지특회계 금액이 2017년 경찰청 광역교통관리체계개선 사업 종료로 급감함
  - 전체 지특회계 편성금액에 대한 특정 부처의 기득권이 인정되지 않는다고 해석할 수 있음.
  - 이는 중앙 부처가 중장기적 관점에서 지역 균형발전 및 지역 형평성을 고려, 지특회계 사업을 각 지역에 분배할 수 있는 구조가 아니라는 것을 알려줌
  - 지특회계에는 1천억 원이 넘는 사업이 29개 있는데 이들의 합이 7.5조원에 달함. 전체 지특회계 약10조원을 기준으로 3/4이나 차지함

## 03

## 지역발전특별회계 지역별 배분 현황

- 지역별 지특회계 증가율은 수도권이 가장 높고 충남은 낮음
  - 2008년 대비 2016년 기준 시도별 지특회계 증가율은 서울이 131.8% 증가해 가장 높은 비율을 기록함. 서울 외에도 인천 55.2%, 경기 69.6% 등 수도권지역 지특회계 분배 비율이 급증하였으나 절대액수는 크지 않음
  - 수도권 이외 지역으로는 경북이 9년간 56.7% 증대하여 가장 높은 증가율을 기록했고 광주, 전남은 각각 -13%, -0.4%로 감소함.
  - 충남은 지난 9년간(2008~2016) 2.1% 증가하여 광주, 전남, 제주 다음으로 낮은 증가율을 보임

〈표 2〉 2008~2016 지역발전특별회계 광역지자체별 분배 변화 비율

(단위: 천원, %)

구분	2008년	2013년	2016년	9년간	최근 4년간
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%

자료: 지방재정 365, 각 지자체 예산자료 재구성, 예산기준

● 최근 4년간(2013~2016) 충청남도 지특회계 감소

- 최근 4년간 전국 지특회계 평균 증가율은 11.8%. 부산과 경북은 각각 43%, 23.6% 증가한 반면 울산, 인천, 충남은 각각 22%, 10%, 6.3% 감소함. 사실상 지역별 분배 형평성은 없음
- 충남은 광역도 중 가장 급격한 감소를 보임. 2009년 1조 원을 넘은 이후 지속적으로 감소하여 2016년 현재 8,813억 원까지 감소함

● 충남 기초지자체 지특회계 배분 현황

- 2008년 충남 지특회계 8,633억 원 중 60.4%(5,217억)가 본청으로 지원되고 나머지 39.6%가 기초지자체로 지원됨. 2016년 지특회계 8,813억 원 중 56.2%(4,955억)가 본청으로 지원됨
- 지난 9년간(2008~2016) 지자체별 지특회계는 예산군, 당진시, 서산시가 각각 207%, 97%, 65% 증가한 반면 보령시, 계룡시, 청양군, 천안시는 각각 39%, 29.5%, 25%, 12% 감소함
- 최근 4년 간 충청남도의 지특회계 보조금 자체는 감소되었으나 예산군, 당진시, 천안시는 각각 63%, 47%, 59% 증가, 계룡시, 서천군, 공주시는 49%, 41%, 30% 감소함
- 충청남도 기초지자체 중 지난 9년간 가장 많은 지특회계 금액이 배분된 지역은 서천군으로 총 2,888억 원. 다만 2008년 266억에서 2016년 237억 원으로 지속적 감소세를 보였고 특히 지난 4년간 41% 감소

〈표 3〉 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%

자료: 지방재정 365, 각 지자체 예산자료 재구성, 예산기준

## 04

# 지역발전특별회계 개선과제

- 지특회계 사업 편성에 있어서 탑다운(Top-down) 방식과 바텀업(Bottom-up) 방식 혼용의 딜레마
  - 중복적 사업편성 제한 등의 명분으로 중앙부처가 각 지역별 한도를 미리 정해놓고 직접 예산을 편성하는 탑다운 방식과, 해당 지자체가 예산 편성을 상위 지자체 또는 중앙행정 부처에 신청하는 생활기반계정의 바텀업 방식이 혼용되고 있음
  - 지역에 필요한 사업의 발굴과 시행은 바텀업 방식이 효율적임. 탑다운 방식의 경우 지역의 실질적 사업과 동떨어질 가능성 있음
  - 하지만 전체 지역의 형평성 추구는 중앙에서 조율된 탑다운 방식이 효율적임
  - 탑다운 방식과 바텀업 방식이 상호 배타적인 모습으로 나타나면 지특회계의 존재이유인 지역 균형발전의 원칙이 무너지는 현상이 발생함
- 지특회계 사업의 개선방안을 마련하기 위해 구체적인 현실진단을 통해 정확히 파악하는 것이 선행되어야 하지만, 현재 기획재정부가 지특회계 배분 내역 등을 일절 공개하고 있지 않아 지특회계의 지역적 형평성에 대한 연구는 사실상 전무한 실정임
  - 각 지자체별 분배 내역이 공개되면 불필요한 논란이 발생할 수도 있으나 10조 원에 이르는 지특회계사업이 효과적으로 편성되고 집행되고 있는지, 각 지역별 형평성을 추구하고 있는지 분석하여 그 개선방안을 마련할 필요가 있음
  - 이에 지특회계 사업을 통합하여 일부를 교부세 등으로 이전하는 방안도 고려해 볼 수 있음. 현재 중앙부처가 사업을 편성하는 경제발전계정은 지역현실이 반영되지 않은 사업을 각 지역에 분배하는 형식이어서 지역균형발전을 추구하기 어려운 방법이기 때문임



- 실제 지특회계 금액 분배액은 정해진 지역별 신청한도 비율을 따르지 않음.
  - 특정지역의 각 부처별 지특회계 금액은 한 두 개의 지특사업이 종료되거나 신설됨에 따라 변동이 매우 큼
  - 지역별 형평성을 고려하기 위한 지특회계 사업 종료 지역에 새로운 지특회계 사업의 우선적 분배는 나타나지 않음. 전체 지역의 형평성을 고려한 논리적 이유에 따라 지역별 지특회계 분배 금액이 정해지는 것이 아니라 각각의 사업 금액 변동에 따라 정해진다는 사실을 알 수 있음
  - 지역별 형평성을 고려해 전국 모든 지자체에 골고루 지특회계 사업을 분배하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않음

# 05

## 충남의 지역발전특별회계 전략 제언

- 충청남도 지특회계 배분이 감소되고 있는 가장 중요한 이유는 종료 사업보다 신규 사업이 적기 때문
  - 지특회계 금액 증감은 종료사업 대비 신규사업 규모에 영향을 받음
  - 예를 들어 국민안전처의 충남 지역 지특회계 금액 증가 이유는 소하천정비 예산이 포함되었기 때문임
  - 또한, 종료 및 신규사업이 아닌 계속사업의 금액 변화도 지특회계에 영향을 줌.
  
- 충남의 지특회계 확대 전략 : 지특회계 배분공식에 따른 신청한도는 계속사업에만 적용돼, 시군구 공모에 따른 신규예산 사업을 적극적으로 신청할 필요가 있음.
  - 지특회계는 명목상으로 배분공식에 따라 각 지역의 지특회계 신청 한도가 정해져 있음. 시도 자율 편성사업의 편성절차에 따르면 시도의 지특회계 신청 한도 내에서 계속사업과 신규사업을 신청함. 그러나 이는 시도별 기본한도를 유지하면서 사업내역을 조정하는 형식임.
  - 그러나 기초지방자치단체인 시군구의 신규 사업은 시군구 지출한도와 별도로 신청 가능함. 시군구가 직접 편성하는 지특회계 생활기반계정은 기존 계속사업에 소요되는 예산은 신청한도 내에서 자율적으로 편성하여 시도에 신청하나 신규 사업은 공모를 통해 기존 한도와 별도로 사업 신청이 가능함.
  - 결국 시군구의 지특회계 보조금 한도는 계속사업에만 적용되는 것으로 신규예산사업은 기존 신청 한도와는 별도로 시군구가 시도에 신청하게 되어 있음. 해당 중앙행정기관은 금액 조정 없이 검토의견만 달아서 시도지사 예산 신청을 토대로 사업별 예산안을 기획재정부에 제출함
  - 결국, 기존 지특보조금 신청 한도를 벗어나는 더 많은 지특회계 보조금 사업을 추진하고자 한다면 시군구가 신규 예산사업을 적극적으로 신청할 수 있도록 도에서 정보를 제공해주고 신청을 독려해야 함.

- 신규신청이 이어지지 않으면 기존 지특회계가 종료되면서 전체 지특회계 분배 금액이 줄어들 수 밖에 없음

정 창 수

나라살림연구소 소장, 경희대 후마니타스칼리지 객원교수  
02-336-0619, jcs619@daum.net

※ 본 글은 충남연구원 2016 전략과제 “지역발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점”을 요약, 재구성한 것임.

- 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)
- 조기현, 포괄보조금제도의 운용실태와 발전 방향: (2012)
- 한국농촌경제연구원(송미령·권인혜) 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향 (2011)
- 함께하는 시민행동, 신활력사업, 밀빠진 독 될 가능성이 크다 (2005)
- 
- 각 정부부처 예산안, 결산안, 사업설명자료
- 국가통계포털, <http://kosis.kr>
- 국회, 의안정보 <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>
- 기획재정부 열린재정, <http://www.openfiscaldata.go.kr/>
- 법제처 국가법령정보센터, <http://law.go.kr>
- 지방재정통합공개시스템 <http://lofin.moi.go.kr/portal/main.do>
- 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr>
- 행정안전부, 지방세정연감 각연도