

지역발전특별회계의 문제점과 개혁방향

- 정의당식 지역경제 및 균형발전 방안 논의의 초석 -

고광용(미래정치센터 연구위원)

<연구요약>

본 연구는 정의당과 기존 진보진영이 사회적 경제를 넘어서는 지역발전 의제나 전략을 제시하지 못한다는 문제의식에서 출발했다. 그래서 정의당이 지역발전을 논의해야 하는 필요성을 제안하고, 이를 구상하고 구현시킬 초석으로써 지역발전특별회계의 변화과정 및 문제점을 분석하고 개혁방향을 제시하는 데 이 연구의 목적을 두었다. 지특회계는 2005년 균형발전특별회계(노무현정부)로 시작해, 2010년 광역지역발전특별회계(이명박정부), 2014년부터 현재의 지역발전특별회계로 변모되었으며, 각 변화과정별 내용과 특징을 정리하였다. 지특회계의 문제점으로 균형발전 부재(이명박·박근혜 정부 기간 수도권·대구/경북 대폭 증액, 충청·호남 예산유지/감소), 자원증가 담보, 국고 보조사업 성격 잔존, 지자체별 재정여건 미감안 동일한 보조율 설정, 지역발전 추진역량 부재, 부지매입비 지방부담 등이 지적되었다. 향후 지특회계 개혁방향을 제시하면서, 거시적 목표는 ‘균형과 자율(발전)의 조화를 바탕으로 한 균형적 지역발전 지향’으로 설정하고, 회계명을 지역균형발전특별회계로, 계정명을 생활기반계정을 지역(자율)개발계정, 경제발전계정을 균형발전계정으로 전환할 것을 제안하였다. 구체적인 개혁방향으로 자원규모의 점진적 확대, 진정한 포괄보조금화, 재정여건 감안 차등보조율 설정, 성장촉진지역 지역발전 추진역량 및 부지매입비 일부지원, 배분결과 공개 등을 제안하였다.

1. 서론 : 정의당식 지역발전, 지역발전특별회계에서 시작하자!

□ 진보정당 정의당의 지역발전 논의 필요성

- 진보정당이 지금까지 제대로 얘기하지 못하고 있는 영역이 있는 데, 바로 지역발전임. 지역발전에서 지역경제는 빼놓을 수 없고, 토목·건축 등 개발에 대해서 얘기해야 하기 때문인 것으로 보임. 하지만, 지역발전 개념을 농·어업과 그 식품을 포함한 지역경제, 문화·복지, 중소기업, 레저, 환경 등 전반의 내용을 담아 고민하면, 정의당이야말로 지역발전, 지역경제를 적극적으로 얘기해야 함
- 그렇다면, 정의당이 지역발전을 논의할 때, 가장 먼저 염두 할 것은 무엇일까? 그것은 무슨 돈으로 지역발전을 도모할 것이냐의 문제임. 공짜로 지역 문화시설을 확충하고, 관광자원을 개발하기는 어렵기 때문임

□ 지역발전의 기초 자원: 지역발전특별회계

- 정부가 지역발전을 위해 마련하고 써 온 돈이 바로, 지역발전특별회계임. 이 재원을 노무현 정부가 균형발전특별회계(이하 균특회계)로 도입하여, 이명박 정부가 광역지역발전특별회계(이하 광특회계)로, 박근혜정부에 지역발전특별회계(이하 지특회계)로 변모되어 왔음.
·특별회계란, 국가가 특정한 목적을 위해 수입·지출을 일반회계로부터 분리하여 독립적으로 회계처리하는 회계를 말함.
- 지특회계는 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 지역의 경쟁력을 강화하는 등 지역발전을 위해 특별히 설치한 재원으로, 2005년에 약 5.5조원으로 시작하여, 2017년 약 10조원에 이르고 있음

□ 균형발전과 차등(자율)발전의 상충과 균형적인 지역발전의 모색 필요성

- 특히, 한국의 지역발전은 개발시대 이후 차등적·불균형적으로 이루어져왔고, 수도권과 경상권(부산·울산) 중심으로 이루어져 왔기에, 균형발전이 요구됨
- 그러나 노무현 정부가 도모하고자 했던 균형발전 개념은 빠진 채, 차등적 지역발전으로 변화되고 있음. 최초 2005년 균특회계가 도입된 이후, 지역별 지역총생산

- (GRDP)을 보면, 그 격차는 더욱 커지고 있어, 균형적 지역발전은 퇴색되고 있음.
- 균형발전과 지역자율발전은 충돌되며, 동시에 달성하기 어렵기에 조화가 요구됨.
 - 우리당이 지역 발전을 논하기에 앞서, 이러한 지특회계의 변화과정과 문제점을 검토하고 향후 개혁방향을 논의하는 것은 반드시 필요한 일임
 - 이를 통해 본 연구는 정의당식 균형적인 지역발전의 구상과 구현을 동시에 도모해나가는 출발점이 되고자 함.

2. 지역발전특별회계의 변화과정 및 재원

1) 지역발전특별회계의 변화과정

□ 국가균형발전특별회계의 도입과 운용

- 지특회계는 노무현 정부 국정기조인 ‘균형발전’ 추진의 재원마련 필요성에 따라, 2004년 1월 제정된 국가균형발전특별법을 토대로, 지역간 불균형 해소, 자립형 지방화, 국가균형발전을 도모하기 위해 기존 국고보조 및 지방양여금, 토지관리 및 지역균형개발특별회계 등 개별 지원하던 지역발전사업 재원을 통합 신설했음.
- 균특회계의 회계는 지역간 차별 시정 목적의 지역개발사업계정과, 지역혁신 특성화 발전을 위해 지역혁신사업계정으로 나누어 운영하였음.
- 지역개발 계정은 국지도, 농어촌 개발사업 등으로 구성되어 있으며, 시도·시군구 자율편성사업, 국가직접편성사업으로 구분되며, 현재에 이르고 특히, 자율편성사업은 지자체에 지출한도를 총액배분하고, 사업을 선택하는 총액배분자율편성제도로 운영을 시작했음. 국가직접편성사업은 국고보조사업과 동일한 형태임. 지역혁신 계정은 지역산업 지원, 산학연 협력사업과 같이 지역경쟁력 강화 관련 사업으로 이는 국가직접사업으로 지원함.
- 그러므로, 균특회계의 특징은, 지방주도 예산편성, 지방의 신속적인 예산집행 및 자율권 확대, 중복투자 방지 및 투자효율 제고 등임.

□ 광역지역발전특별회계(2010~2013년)의 개편과 운용

- 이명박 정부는 지역발전정책 패러다임을 ‘균형발전’에서 ‘광역경제권 발전’으로 전환하면서, 핵심기조를 ‘광역화, 효율화, 자율화’로 정하고, 지역 중심의 개발과 전략적 국가재원 배분의 조화를 통한 지역경쟁력 제고에 주안점을 두고 광특회계를 광특회계로 명칭 및 계정을 변경하여 사업비를 지원하게 되었음.
- 광특회계의 핵심 추진전략은 마을 단위 대상, 기본적 삶의 질을 보장하는 ①기초생활권 보장, ②5+2 광역경제권 추진, 대외개방형 국토개발 및 국가경쟁력 제고를 위한 ③초광역권 개발로 나누었음.
- 광특회계는 추진전략에 따라 지역개발계정과 광역발전계정으로 나누고, 기존 지역개발사업계정에서 부처 직접편성사업을 광역발전계정으로 이관·통합하였음.
- 지역개발계정은 기존 시도·시군구 자율편성사업만 남기고, 기초생활권 생활기반 확충, 지역사회기반시설 확충·문화·예술·체육·관광 등에 사업을 지원하는 반면, 광역개발계정은 교통·물류망 확충, 지역 선도산업 및 전략산업 육성, 지방대학경쟁력 향상 및 지역인적자원 개발, 과학기술진흥 등에 지원함.
- 광특회계의 특징은 우선, 200여개의 세부사업 중 유사사업을 통폐합하여 20여개의 포괄보조사업으로 전환했다는 것임. 낙후지역사업은 성장촉진·특수산업·일반농산어촌·도시활력증진지역 등 4대 기초생활권사업 등으로 통폐합하였음.
- 둘째, 지자체의 실질적 자율성을 확대했음. 포괄보조금 제도 도입을 통해 시도별 지출한도 내 지자체가 자율적으로 세부내역을 설계 및 집행하게 했음. 지자체 신청사업에 대한 안행부, 지역발전위 사전심사 절차도 폐지하여 예산편성 절차를 대폭 간소화했음. 지역 특성과 여건에 맞게 지자체가 원하는 사업을 자유롭게 기획·시행할 수 있게 하였음. 그러나 실제, 이론적 의미의 포괄보조금 제도가 이루어지지 않았으며, 시도 자율편성사업의 경우 포괄보조사업이 도입되었고, 시군구 자율편성사업의 경우 배분방식을 실질적으로 고려할 때 여전히 내역사업이 살아 있어 국고보조사업이 유지되고 있는 것으로 나타난 바 있음(김현아, 2011).
- 셋째, 포괄보조사업에 대한 구조조정 및 차등지원을 강화했음. 최대 이월가능 기간을 2회계연도 제한하고, 집행하지 못할 경우 국고반납을 통해 집행율을 높이고자 했음. 또한, 지자체의 지역발전사업 추진실적을 평가하여 우수 지자체에 대해 예산안 편성과정에서 재원인센티브를 제공하였음.

- 포괄보조사업은 그 사업별로 보조율을 차등적으로 설정하여 중앙정부가 지자체로 하여금 임의대로 재원으로 쓰지 못하게 했음. 지역에 시급하다고 기재부가 판단한 사업에 대해서는 보조율을 높게 책정한 반면, 지자체장의 선심성 사업으로 변질될 우려가 있다고 판단한 사업에 대해서는 보조율을 낮게 책정함.
- 차등적 보조율 설정은 기재부 즉, 중앙정부의 자의적 판단이 개입된 것으로 지자체 입장에서는 여전히 자율적으로 사업을 선택하는 제약이 있음.

<표1> 광특회계 포괄보조사업 지원대상(12년)

계정	부처	포괄보조 사업명	보조율	'12년 예산 내역사업
시도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영	40%	· 박물관, 문예회관 등(15개)
		②관광자원 개발	50%	· 관광지 개발 등(3개)
		③체육진흥시설 지원	30%	· 생활체육공원 등(3개)
		④지방문화산업기반조성	50%	· 지역문화산업연구센터 등(5개)
	문화재청	⑤문화유산 관광자원개발	50%	· 남해안관광벨트 등(2개)
	농식품부	⑥농어촌자원복합산업화지원	50%	· 농어촌체험·관광지원 등(5개)
		⑦농어업기반정비	80%	· 발기반 정비 등(17개)
	농진청	⑧지역농촌지도사업 활성화	50%	· 농촌지도기반 조성 등(4개)
	산림청	⑨산림경영자원 육성	80%	· 임산물 수출촉진 등(3개)
		⑩산림휴양·녹색공간조성	50%	· 휴양림, 수목원 등(7개)
	지경부	⑪지역특성화산업 육성	50%	· 지역산업마케팅 등 (10개)
		⑫전통시장 및 중소기업기반 조성	60%	· 전통시장 시설현대화 등(2개)
여성부	⑬청소년시설 확충	30~88%	· 청소년수련시설(1개)	
환경부	⑭상수도시설 확충 및 관리 (도서지역식수원 개발사업 포함)	70%	· 생활용수공급 등(5개)	
	⑮자연환경 보전 및 관리	50%	· 자연환경보전 이용시설 등(3개)	
국토부	⑯해양 및 수자원 관리	50%	· 연안정비 등(3개)	
	⑰대중교통 지원	90%	· 화물자동차 공영차고지 등(2개)	
	⑱지역거점 조성지원	100%	· 지방산단공업용수도 등(2개)	
시군구 자율 편성 사업	국토부	⑲성장촉진지역 개발	100%	· 지역접근성시설 등(2개)
	행안부	⑳특수상황지역 개발	80%	· 기초생활기반확충 등(4개)
	국토부	㉑도시활력증진지역 개발	50%	· 주거지재생사업 등(4개)
	농식품부	㉒일반농산어촌 개발	70%	· 기초생활기반확충 등(4개)

주1 : 시·도는 지출한도 내에서 18개 포괄보조사업 중 선택하여 자원배분

주2 : 시군구는 지출한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업 선택

출처 : 기획재정부(2012. 4. 30), 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료

□ 지역발전특별회계의 개편과 운용

- 박근혜 정부는 지자체 자율성 제고 및 신지역발전정책 지원을 위해 지특회계로 개편함. ‘국민행복 시대 구현’이라는 국정비전 아래 기본 방향은 ①지역 주민 기반확충과 지역 발전역량 강화, ②지역경제 활력 회복 투자 강화, ③지역 일자리·복지·의료지원을 통한 삶의 질 향상, ④지역균형발전 시책 지속 추진 등임.
- 지특회계 핵심 추진전략은 ①행복생활권사업 추진 통한 주민 생활기반 확충, ②경제협력권산업 육성 등 통한 지역경제 활력 제고, ③지역발전 노력 및 성과에 상응한 인센티브 운영 등임
- 회계구조는 우선, 기존 지역개발계정을 생활기반계정으로 개편하고, 지방사무로 전환된 다양한 사업들을 반영하여 2014년 도입당시 25개에서 2015년 36개 포괄 보조사업으로 확대됨. 둘째, 광역발전계정을 경제발전계정으로 개편하고, 5+2권역을 폐지하고 시도 중심 “지역협력권”으로 전환함.
- 예산편성은 총액배분자율편성제도를 유지하되, 예산신청과 예산요구 기한을 20여일 넘게 앞당기고, 지역발전위로 하여금 예산편성의견 제출권한을 부여함
- 구체적으로 변화된 제도는 우선, 사전점검 등 편성요건을 강화하였음. 문화·체육 시설 신규사업에 대한 운영계획서 작성 및 타당성 검토를 의무화함. 문화·체육 관련 사업들은 기재부 시각에서 지선심정 사업으로 간주되어 보조율이 30~50%로 낮으며 이에 더해 지자체에 더욱 엄격한 기준을 부여하는 것으로 보임.
- 둘째, 포괄보조사업에 대한 구조조정 및 인센티브 지원. 추진여건 미성숙, 집행지연, 집행을 낮은 사업에 대해 세출구조조정을 실시함. 광특회계 때에 이어 생활기반사업 추진 및 회계운영에 대한 지자체 노력 및 성과에 대한 보상을 강화함.
- 지특회계의 기본 구조상 특징은 우선, 범국가적 통합관리가 요구되는 사업은 타 회계로 이관하고 지역 연계투자로 효율화가 가능한 사업은 지특회계로 수행, 둘째, 생활기반계정은 시도/시군구 자율편성사업으로 구성하고, 경제발전계정은 부처 직접편성사업으로 구성했음. 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 경제발전계정에 포함시킴. 전체적으로 기존 광특회계에서 크게 변화된 것은 없음.
- 다음은 ‘17 지특회계 포괄보조사업 목록과 보조율임. 자율편성사업은 시도 30개, 시군구 6개임. 시군구 사업에서 농림부 지역행복생활권 협력사업과 안전처 소화천정비가 추가됨. 지특회계 핵심인 행복생활권 사업답게 보조율(70~80%)이 높음.

<표2> 지역발전특별회계 편성체계

편성방식		계정		제주특별 자치도계정	세종특별 자치시계정
		생활기반계정	경제발전계정		
지자체 자율 편성	시·도	시도 자율편성사업	-	시도 및 시군구 자율편성사업, 특별지방행정기관 이관사무수행경비	시도 자율편성사업, 시군구 자율편성사업
	시·군·구	시군구 자율편성사업	-		
부처직접편성		-	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업

<표3> 지특회계 포괄보조사업 지원대상(16년)

부처		포괄보조 사업명	보조율	'16년 예산안 내역사업	
시도 자율 편성 사업	문화부	① 문화시설 확충 및 운영	40%	· 박물관, 문예회관 등	
		② 관광자원 개발	50%	· 관광지 개발 등	
		③ 체육진흥시설 지원	30%	· 생활체육공원 등	
		④ 지역문화산업기반 지원	50%	· 지역영상미디어센터 등	
		⑤ 산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	· 산업단지·폐산업시설 문화재생	
	문화재청	⑥ 문화유산 관광자원 개발	50%	· 지역문화유산 개발	
	농림부	⑦ 농촌자원복합산업화지원	50%	· 농촌체험관광 지원 등	
		⑧ 농업기반정비	80%	· 밭기반 정비 등	
		⑨ 지역전략식품산업육성	50%	· 향토산업육성 등	
	해수부	⑩ 어촌자원복합산업화지원	50%	· 어촌체험 관광지원 등	
		⑪ 어업기반정비	80%	· 지방어항 등	
		⑫ 해양 및 수자원 관리	50%	· 연안정비 등	
	농진청	⑬ 수산물산지가공시설	30%	· 수산물산지가공시설	
		⑭ 지역농촌지도사업 활성화	50%	· 농촌지도기반 조성 등	
		산림청	⑮ 산림경영자원 육성	80%	· 임산물 수출촉진 등
			⑯ 산림휴양·녹색공간조성	50%	· 숲길 조성·관리 등
		산업부	⑰ 임도시설(국유림 제외)	70%	· 임도시설
			⑱ 지역특성화산업 육성	50%	· 지역산업마케팅지원 등
		중기청	⑲ 전통시장 및 중소기업물류 기반지원	60%	· 전통시장 시설현대화 등
	여가부	⑳ 청소년시설 확충	30~88%	· 청소년시설 확충	
환경부		㉑ 상수도시설 확충 및 관리	70%	· 농어촌 생활용수 개발 등	
		㉒ 자연환경 보전 및 관리	50%	· 지역생태계 복원 등	
		㉓ 생태하천복원	50~70%	· 생태하천 복원	
국토부	㉔ 노후상수도 정비	50~70%	· 노후 상수관망·정수장		
	㉕ 대중교통 지원	70~90%	· 하물차 공영차고지 건설 등		
	㉖ 지역거점 조성지원	50~100%	· 지방산업단지 공업용수도 건설 등		
새만금 행자부 고용부 복지부	㉗ 주차환경개선지원	50%	· 공영주차장건설지원		
	㉘ 공업용수도 건설지원	100%	· 새만금 공업용수도 건설		
	㉙ 지역공동체 일자리 지원	50%	· 지역공동체 일자리 지원		
	㉚ 사회적기업 일자리창출	75%	· 사회적기업 일자리창출		
	복지부	㉛ 지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%	· 지역사회서비스 투자사업 등	
		시군구 자율 편성 사업	㉜ 성장촉진지역 개발	100%	· 지역개발 지원 등
㉝ 도시활력증진지역 개발	50%		· 주거지경 개선 등		
농림부	㉞ 특수상황지역 개발		80%	· 기초생활기반 확충 등	
	㉟ 일반농산어촌 개발		70%	· 기초생활기반 확충 등	
안전처	㊱ 지역행복생활권 협력사업	70~80%	· 63개 행복생활권 대상 등		
	㊲ 소하천정비	50%	· 소하천정비		

출처 : 기획재정부(2017), 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료

표4

균특·광특·지특 비교 및 변화과정

구 분	국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계	지역발전특별회계
목 적	· 국가균형발전 지원	· 지역의 특화 발전 및 광역 경제권 경쟁력 향상 지원	· 지역주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화
회 계 구 조	· 지역개발사업계정 : 6.2조원 · 지역혁신사업계정 : 2.0조원 · 제주특별자치도계정 : 0.4조원 ⇒ 합계 : 8.6조원('09예산기준)	· 지역개발계정 : 3.7조원 · 광역발전계정 : 5.8조원 · 제주특별자치도계정 : 0.4조원 ⇒ 합계 : 9.9조원('10예산기준)	· ① 생활기반계정 * 36개 포괄보조금사업으로 구성 · ② 경제발전계정 * 5 + 2 권역을 폐지, 시·도 중심 "지역협력권"으로 전환 · ③ 제주특별자치도계정 · ④ 세종특별자치도계정
지 역 계 정	· 200여개 세부사업으로 구성	· 22개 포괄보조사업으로 통폐합	
광 역 계 정	· 시·도 단위 사업에 주로 지원	· 시·도간 연계 사업 중점 지원	
재 원 배 분 ¹⁾	· 과거실적치(재원배분모델 적용) 기준으로 재원배분	· 지자체 노력 및 성과 등과 연동된 재원비중을 단계적으로 확대	
예 산 편 성			
예 산 검 토	· 200여 개의 세부사업을 대상으로 적정성 검토	· 20여개 포괄보조사업을 대상으로 적정성 검토	· 최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한 (미집행시 국고 반납)
예 산 집 행	· 낮은 실집행률, 상승적인 예산 이월 사례 빈번	· 최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한 (미집행시 국고 반납)	· 사업 집행후 남은 잔여예산은 각각 포괄보조금 사업 및 유사목적 사업에 사용 가능

주 : 1) 지역개발계정의 시·도자율편성사업 / 출처 : 기획재정부 '균특회계·광특회계·지특회계' 예산편성 관련 설명자료.

□ **문재인 정부 5개년 운영계획 속 지역발전특별회계 개편방향**

- 문재인 정부는 지난 7월 19일, 5개년 운영계획을 발표하면서 지역발전위원회를 개편하는데, 특히 균형발전 관련 정책 조율 기능을 강화하겠다고 밝힘. 또한 지역발전특별회계를 개편하여 지역의 자율성을 점차 확대하되, 중앙-지방 간 협약 제도 시행을 통한 성과평가 등 책임성을 확보하겠다고 밝혔음
- `현행 지방회계의 문제가 균형발전과 지역의 자율성이 담보되지 않기에 향후 그 점을 적극 보완하고 개편하겠다고 하고 있으나 구체적 방향은 나와 있지 않음

2) 지역발전특별회계의 재원규모

□ `17년 기준 지특회계 총 재원은 9.8조원(정부예산 대비 2.45%) 수준임

- 포괄보조사업으로 분류되는 생활기반계정은 4.7조원으로 총 재원의 약 48% 수준
- 그 외 여전히 큰 비중을 차지하는 경제발전계정 4.7조원, 제주계정 0.3조원, 세종계정 0.1조원 수준임.

<표5> 지역발전특별회계 재원규모 및 추이(2005~2017)

(단위 : 조원)

연도	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17
총액	5.5	5.9	6.8	7.8	9.1	9.9	10.0	9.4	10.0	9.4	10.4	10.0	9.8
생활	4.2	4.5	4.9	5.8	6.6	3.7	3.6	3.5	3.5	3.5	4.5	4.6	4.7
경제	1.3	1.4	1.5	1.7	2.1	5.8	5.8	5.6	6.1	5.5	5.4	4.9	4.7
세종/제주	-	0.35	0.39	0.44	0.38	0.39	0.39	0.38	0.35	0.34	0.5	0.5	0.4

주 : 균특회계(2005~2009), 광특회계(2010~2013), 지특회계(2014~2017)

출처 : 신두섭(2014)의 p.28;기획재정부 내부자료.

□ 지특회계 총 재원규모는 균특회계 도입 당시 `05년 약 5.5조원으로 시작하여, `09년 약 9.1조원으로 증가한 후 오르락내리락 하다가 `15년 이후 10조원 수준을 유지하고 있으나 하락세를 보이고 있음

- `10년 광특회계로 개편되면서 타 회계로부터 사업이 이관되어 8천억원 정도가 순증 했음, `14년 지특회계 개편이후, 6천억원의 재원이 감소했다가 `15년에 또한

다양한 국고보조사업들이 지방사무로 전환되고 포괄보조사업이 10개 이상 늘어나면서, 약 1조원 정도의 재원이 순증 했음.

- 광특회계 개편이후, '10년부터 지역계정이 반으로 줄고, 광역계정이 그 만큼 증가했는데, 이는 생활기반계정 내 국가직접편성사업이 경제발전계정으로 이관됐기 때문임. 하지만, 경제계정 또한 다른 예산항목인 복지 및 안전 분야 예산수요가 늘면서 0.7조원 정도가 감소하였음
- 전체적으로, 지속적으로 총 재원규모가 노무현 정부 때는 점증하여 증가했으나, 2009년 이명박 정부 이후 현재까지 재원규모가 증가되지 않고 유지되었음.

3. 지역발전특별회계의 문제점 분석

□ 균형발전의 본래 취지와 목적 상실 및 역행

- 지특회계가 처음 도입될 당시 재원마련 취지는 균형발전의 거시적 목표가 있었음. 하지만, 광특→지특회계로 변화되면서, 균형발전 가치는 거의 상실함
- 지특회계는 시도/시군구 자율편성사업 즉, 포괄보조사업이 핵심인데, 그 재원규모는 총 9,8조원에서 4.7조원에 불과함.
- 아울러 국가 전액보조가 아닌, 대부분 지방비부담이 요구되는 매칭펀드사업¹⁾들이기 때문에 재원여력이 넉넉지 않은 지자체는 지역발전재원을 사용치 못함. 또한 사업집행율에 따라 차년도 인센티브를 지급하므로 이러한 상황은 악순환이 됨.
- 이러한 과정에서 실질적으로 균형발전 목표는 달성하기 어렵고, 지역 간 빈익빈 부익부가 더욱 가속화 될 수 있으며, 차등적 지역발전이 우려됨.
- 실제 상기 우려는 현실화됨. 충남연구원(2016)은 각 지자체 예산자료를 재구성하여 광역지자체별 지역발전특별회계 분배 변화 비율을 지난 9년간 변화율과 박근혜 정부 이후 4년간 지특회계 증가율을 통해 증감 격차를 알아보았음
- 지난 9년간 지특회계 예산이 가장 높게 증가한 곳은 서울로 132%가 증대되었고, 박근혜 정부 4년간 15%가 증가했음. 서울 외 수도권인 인천과 경기의 경우 각각 지난 9년간 55.2%, 69.6%로 타 지역에 비해 상당히 높은 증가율을 보였음
- 수도권 외 지역에서는 대구경북이 타 지역에 비해 매우 높게 증가했는데 각각

1) 매칭펀드 : 중앙정부가 지자체에 예산지원 시 지자체 자구노력에 연계하여 자금을 배정하는 방식.

- 30.3%, 56.7%가 증가하였고, 박근혜 정부 최근 4년간을 보면 각각 27.3%, 23.7%의 증가율을 보였음. 공교롭게도 이명박·박근혜 대통령의 고향지역임
- 반면, 비수도권 지역 중 충청과 호남 지역의 경우 수도권과 대구경북 지역에 비해 상당히 낮은 증가율을 보이고 있음. 우선 충북과 충남은 지난 9년간 각각 20.4%, 2.1%, 최근 4년간은 더욱 심각한데 각각 11.4%, -6.3%로, 그나마 충북은 괜찮은데, 충남 지역은 예산감소가 심함. 호남지역을 보아도 충남과 사정이 다르지 않음. 광주, 전남, 전북 지역을 보면, 지난 9년간 각각 -13.2%, -0.4%, 5.1%, 최근 4년간 각각 3.4%, 6.2%, -4.4%로 큰 변화 없이 유지되었음. 타 지역의 가파른 증가세를 감안하면 상대규모는 상당히 감소한 것으로 보아도 무방함
 - 전체적으로 볼 때 지난 이명박·박근혜 정부 기간, 전체적으로 예산은 수도권과 대구경북 지역의 지특회계 예산은 가파른 증가를 보인 반면, 충청·호남 지역은 유지 혹은 감소를 보인 것으로 나타남. 즉, 지역균형발전이라는 본 회계 신설의 취지와 목적을 상실하거나 정면 배치되어 왔다는 것을 알 수 있음

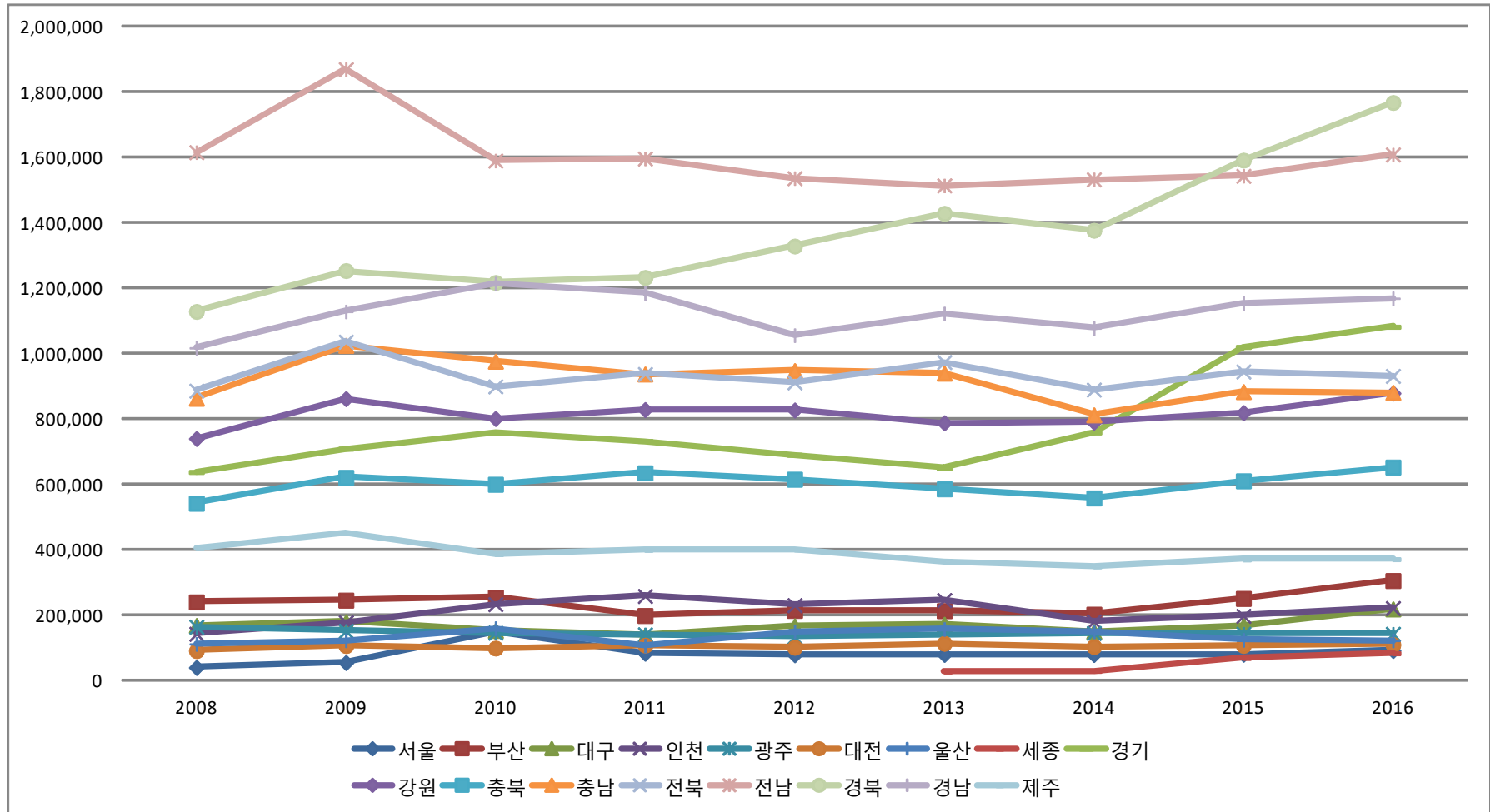
<표6> 지역발전특별회계 광역지자체별 분배 변화 비율

(단위: 백만원, %)

지역	2008년	2013년	2016년	지난 9년간	최근4년간
서울	39,491	79,611	91,552	131.8%	15.0%
부산	239,957	213,042	305,359	27.3%	43.3%
대구	167,706	171,560	218,509	30.3%	27.3%
인천	142,400	245,548	221,047	55.2%	-10.0%
광주	163,934	137,623	142,299	-13.2%	3.4%
대전	90,868	113,435	109,559	20.6%	-3.4%
울산	111,196	157,087	121,947	9.7%	-22.4%
세종		27,384	82,972	-	203.0%
경기	637,827	649,824	1,082,071	69.6%	66.5%
강원	740,242	788,162	879,224	18.8%	11.6%
충북	542,081	586,116	652,739	20.4%	11.4%
충남	863,298	940,122	881,296	2.1%	-6.3%
전북	886,706	974,302	931,820	5.1%	-4.4%
전남	1,616,526	1,514,808	1,609,363	-0.4%	6.2%
경북	1,129,150	1,429,457	1,768,883	56.7%	23.7%
경남	1,017,650	1,122,858	1,169,207	14.9%	4.1%
제주	404,951	364,717	370,875	-8.4%	1.7%
수도권	819,718	974,983	1,394,670	70.1%	43.0%
비수도권	7,974,264	8,540,712	9,244,050	15.9%	8.2%
대구·경북	1,296,856	1,601,017	1,987,392	53.2%	24.1%
계	8,793,982	9,515,695	10,638,720	21.0%	11.8%

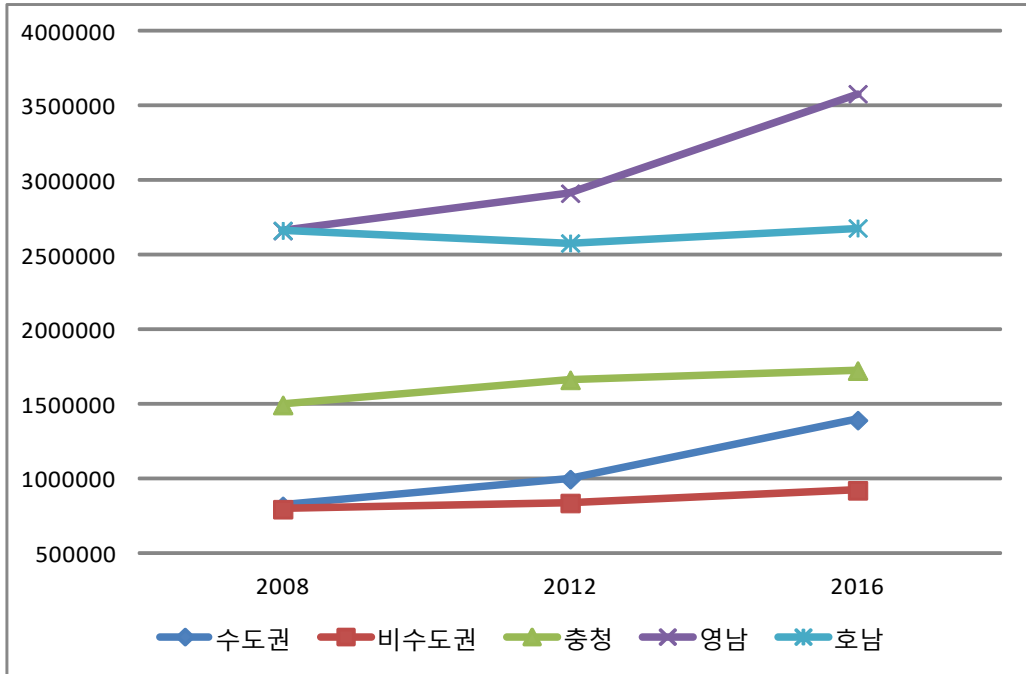
자료: 지방재정365 자료를 바탕으로 정리한 충남연구원(2016) 표를 재구성.

<그림1> 지역발전특별회계 광역지자체별 배분액 변화(단위: 백만원)



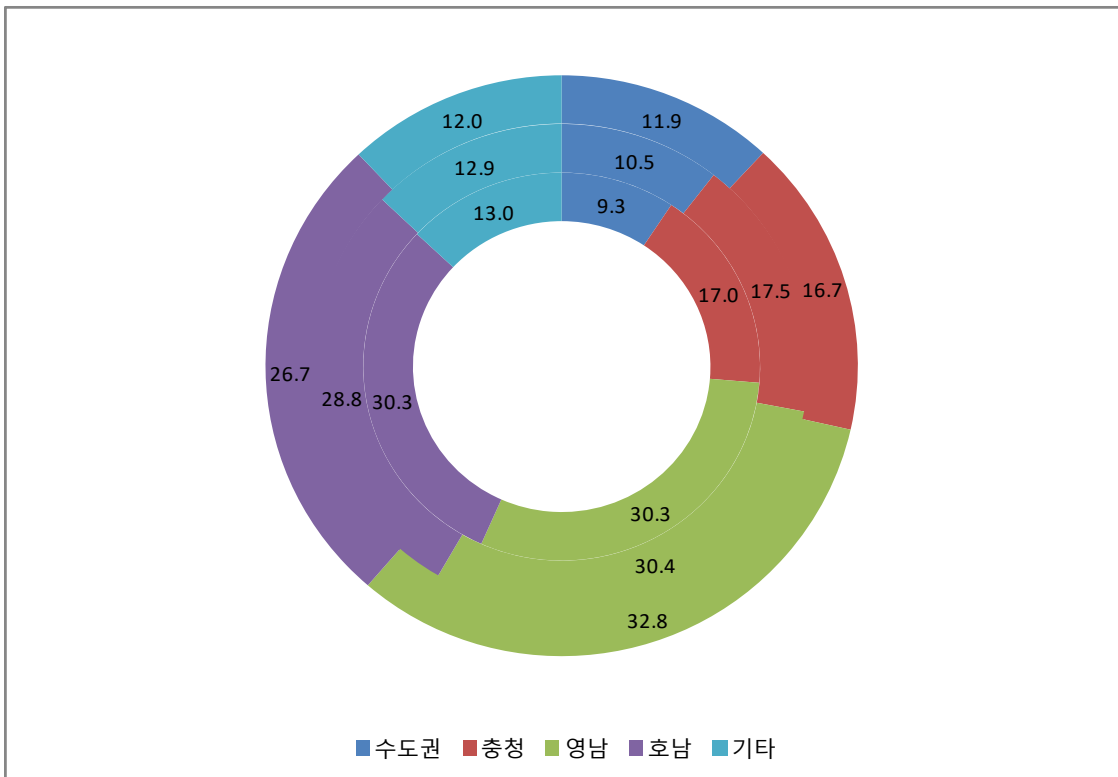
자료: 지방재정365

<그림2> 지역발전특별회계 권역별 배분액 변화



단위: 비수도권(천만원), 수도권(백만원)

<그림3> 지역발전특별회계 권역별 배분비중 변화(2008/이명박/박근혜 정부)



주: 원의 제일 안쪽(2008년), 가운데(이명박 정부), 바깥쪽(박근혜 정부), 기타(강원.제주)

○ 권역별 예산액 변화: 수도권.영남 지역의 상대적 급격한 증가

- 지특회계의 권역별 배분액 변화를 그래프로 보면, 지난 9년간 비수도권.충청.호남 지역의 경우, 별다른 변화 없이 약간 상승의 그치고, 특히 호남지역은 2012년에 오히려 배분액이 감소한 것으로 나타났음. 반면, 수도권.영남 지역은 모두 지난 9년간 50~70% 이상의 유의미한 증가를 보이고 있음.
- 전체 지특회계 예산 대비 권역별 예산의 비중변화를 보면, 수도권 지역은 2008년 9.3%에서 이명박 정부 10.5%, 박근혜 정부 11.9%로 지난 9년 2.6%p의 꾸준한 증가를 보였음. 또한 영남 지역은 2008년 30.3%로 시작해, 이명박 정부 30.4%, 박근혜 정부 32.8%로, 타 지역에 비해 약 2.5%p의 급격한 증가를 보임
- 반면, 호남 지역과 기타(강원.제주) 지역은 지난 9년간 각각 3.6%p, 1%p의 급격한 감소를 보였고, 특히 박근혜 정부 기간 각각 2.1%p, 0.9%p 감소하였음. 충청 지역은 2008년 이후 이명박 정부 기간에는 0.5%p 증가한 반면, 박근혜 정부에 0.8%p가 감소하여 지난 9년간 비교 할 때, 0.3%p 감소한 것으로 나타남
- 전체적으로 균형발전을 강조하는 지역발전특별회계 임에도 불구하고 수도권과 영남 지역의 집중적인 상대적 예산 비중의 증가를 보인 반면, 정작 지역발전이 요구되는 호남과 강원.제주 뿐만 아니라 충청 지역까지 지난 9년간 오히려 상대예산이 줄어든 것으로 나타남
- 이는 당초 설정된 지특회계의 역할과 목적에도 어긋나지만 동시에 박근혜 정부에 두드러진 수도권과 영남 지역의 편중적 예산 증가 이면에 호남 및 강원.제주 지역의 예산 감소는 배분과정에서 절차적 공정성과 형평성의 중대한 문제가 있을 것으로 상당한 의심을 불러일으킴

□ 지특회계 재원규모 제자리걸음

- 지특회계는 제약이 많긴 하지만, 그나마 지자체가 정해진 범위 내에서 각 지역의 발전을 위해 사업을 자율적으로 선택하여 추진할 수 있기에, 재원규모를 확대해 나가는 것이 재정운용 자율성을 높이고, 지역발전을 도모할 수 있는 길임.
- 그러나, 지특회계 재원규모는 이명박 정부이후 9~10조원 수준에서 머물러 있어, 자연 점증적 증가도 보이지 않고 답보상태에 놓여있음. 이는 박근혜 정부가 지특회계에 대한 관심과 노력이 낮다는 것을 반영함.

- 특히 포괄보조사업은 생활기반(지역)계정에 한정된 것으로 재원확충이 요구되는 부분인데, '11년 이후 오히려 2천억원이 줄었고, '15년에 포괄보조사업이 확대되면서 4.5조원 규모로 증가했으나, 향후 추가적인 증가는 기대하기 어려운 상황임
- 광특회계('10~'13년) 연평균 증가율은 0.4%에 불과했고, '14년에는 40억원 증가에 그쳤기 때문임. 정부재정 총지출 연평균 증가율에 계속해서 못 미치는 양상임. 새로이 개편된 생활기반계정 사업들을 통한 지역발전정책의 지속적인 집행을 위해 안정적 재원조달이 요구됨(신두섭, 2014).

□ 시도·시군구 자율편성사업 신청에 대한 유인 부족

- 지역발전정책에 대한 필요성에 대해 지자체들이 크게 공감하지만, 실제 현장에서 행복생활권사업 초기단계로 사업화에 대한 기본적 이해가 낮음. 또한 보조율이나 낮아 지방비매칭을 할 엄두를 못 내고 있어, 보조율 상향을 요구하고 있음. 국토교통부 지역발전특별회계 중 생화계정의 이월사유나 불용사유의 대부분은 자금부족에 기인하고 있음. 아울러 예산신청 실적에 따른 차등지원 등 재정인센티브 제공에 대해서도 지자체들이 공평한 것으로 인정하지 않고 있음(신두섭, 2014)

<표7> 국토교통부 지역발전특별회계 주요 계정별 지출·이월·불용액(2015)

(단위: 억원)

계정	예산	지출액	이월액	자금부족 이월	불용액	자금부족 불용
합계	32,974	27,749	2,763	1,016	2,462	94
생활	7,063	5,773	1,016	1,016	274	94

자료: 국토교통부 재정담당관실 내부자료.

□ 포괄보조로 지역의 자율성은 일부 높아졌으나, 여전히 국고보조사업의 형태

- 기존 내역사업들을 유형별로 묶어 포괄하고, 지역이 원하는 사업을 선택하여 재원을 받을 수 있게 됐기에 지역의 자율성은 높아지긴 했음.
- 하지만, 여전히 내역사업들이 살아있고, 기획재정부가 설정한 각 포괄보조 사업별 보조율이 정해져 있기에, 진정으로 원하는 사업을 자율적으로 선택하는 데 여전히 제약이 있음. 즉, 실질적으로 지자체입장에서는 여전히 국고보조사업의 형

태로 보조금을 받고 있음.

- 김현아(2011) 또한 근본적으로 경제발전(광역)계정의 경우, 기존 국고보조금과 차별화가 분명하지 않고, 시군구 자율편성사업의 경우 여전히 배분방식 면에서 공모를 통한 국고보조금적 성격을 그대로 갖고 있기에 포괄보조금으로서 역할은 못하고 있다고 비판한 바 있음.
- 송미령 외(2011)는 포괄보조금 예산이 시군 사업비에서 차지하는 비중이 낮아 시군의 적극적 제도 대응(참여) 의지가 낮다고 지적함.

□ 지자체별 재정여건을 감안치 않은 사업별 동일한 보조율 설정

- 결국 포괄보조사업도 아무리 지자체 자율편성으로 사업을 추진할 수 있으나 국고보조사업과 동일하게 대부분 지방비부담이 요구되는 매칭사업임.
- 현행 지역의 재정여건 고려 없이 사업별로 보조율을 30~100%로 동일하게 설정되어 있어 지자체별 재정여건에 따라 사업집행율은 크게 달라질 수 있음. 또한 사업별 보조율 차등화로 보조율 높은 사업을 우선 추진할 개연성이 높아지는 등 시도의 자원배분 교란 가능성이 높아짐(송미령외, 2011).
- 균특법 제39조에 따르면 지자체 재정상황을 감안하여 지원규모 뿐 아니라 보조비율 또한 차등을 둘 수 있게 규정하고 있음(김현아, 2011; 신두섭, 2014). 그러나 기획재정부는 지자체별 재정여건을 감안한 보조율 차등화에 상당히 소극적인 자세를 취하고 있음(송미령외, 2011). 현재, 성장촉진지역에 대해서는 보조율 10%p 상향 적용이 가능한 데, 여전히 미진한 수준임.
- 균형적 지역발전이라는 거시적 목표에 크게 역행하는 것임.

□ 지자체들의 지역발전 추진역량 부재

- 지특회계(포괄보조금) 제도의 성공적인 운용을 위해서는 지방의 지역발전 역량강화가 필수적임(송미령외, 2011). 하지만 현행 지자체들은 광특회계 포괄보조사업을 추진하기 위한 지방의 자율성과 창의성이 충분하지 않으며, 특히 사업추진 역량을 갖추고 있지 못함. 지역별로 지자체(정부)-민간기업(중소기업·대기업)-지역주민/노동자 간 네트워크, 즉, 노사민정 협의체 조직이 없는 것도 많고, 있더라도

- 고 상생적 지역발전을 위한 의지, 협력, 자원(인력·재정) 등이 부족한 상황임.
- 현재 지자체들이 제출한 기초생활권 발전계획은 타당성 뿐만 아니라 계획 이행을 위한 제도적 기반이 미흡한 것으로 평가되고 있음(국회예산정책처, 2010).
 - 복지비 지출확대에 따른 재원부담을 겪고 있는 지자체들 입장에서 지역발전을 위해 기꺼이 지방비를 부담할 수 있는 재원역량 또한 크지 않은 상황임. 또한 지역 발전수요가 상대적으로 높은 낙후지역 일수록 사업추진을 위한 조직·인력 뿐만 아니라 재원여력이 낮음.
 - 그렇다보니 집행률 제고를 위한 집행잔액 이관 및 미집행금액 국고환수를 하고 있음에도 예산 실적은 여전히 저조한 상태임.

□ 가장 큰 부담인 부지매입비는 정작 미지원

- 지자체가 사업추진 시 가장 큰 문제이자 돈이 드는 것은 부지(토지)매입임. 현행 지특회계 사업 세부지침에 따르면, 사전 타당성 검증과 더불어 부지 확보, 각종 영향평가, 지방재정투융자심사 등 사전행정 절차 미이행 사업은 원칙적으로 신청 자체를 불가하고 있음. 사전 행정절차 중 부지확보를 제외하고는 재원투자의 타당성 확보를 위해 충분히 수공이 가는 부분이지만, 국고지원이 확정되지 않은 상황에서 과중한 재원부담이 요구되는 부지매입부터 하는 것은 어불성설임.
- 이 또한 지특회계 집행률을 저하시키는 큰 요인으로 작용하고 있음.

4. 지역발전특별회계 우수 이용사례 및 성공요인

□ 지역발전사업 우수사례 및 성공요인

- 지역발전위원회는 2015 지역발전사업 우수사례로 1)자연환경 보존사업, 2)특색있는 농촌개발사업, 3)차별화 및 연계협력사업, 4)공공인프라 건설사업 등 4개 분야 21개 지역의 사업을 선정하였음

<표10> 2015년 지역발전사업 우수사례

내역사업	순번	지역	사업명	성공요인
자연환경 보존사업	1	강원 영월	지자체 도시숲 조성	명확한 목표설정과 시민 공감대 형성, 생태적 이미지 극대화
	2	전남	요도로변 가로수 및 녹색숲 조성사업	다양한 이해관계자(사업체, 시민단체 등)들과 공감형성 및 연계협력
특색있는 농촌개발 사업	1	충남 홍성	창조적 마을만들기, 시군역량강화	혁신적 네트워크 구성
	2	경남 거창	일반농어촌 정비	사업계획에서 전체적 로드맵 반영 및 연계협력사업 발굴
	3	경남 합천	창조적 마을만들기, 농촌중심지 활성화	공공주도 및 주민 주도 관광 콘텐츠 발굴
	4	경기 가평	농업인 맞춤형 교육시설 확충	지역주민의 수요 반영 사업기획, 인터넷 마케팅 활용
	5	충북 증평	스토리텔링 농촌만들기	적극적 테마 발굴
	6	경북 군위	청화산권역단위 종합정비	주민의 적극적 참여 및 주민 주도 사업 기획
	7	경남 함안	공한지를 활용 해바라기 재배 마을축제 등 6차산업 기반구축	자립형 마을만들기 및 차별적 테마 발굴
	8	제주	같이 함께 최남단 글로벌 다문화 창조학교	읍면 단위 사업기획을 통한 지역 특성 반영
차별화 및 연계협력 사업	1	경북	관광자원개발	4대권역 관광기획으로 관광상품 개발 및 지역간 연계시스템 구축
	2	대전	지역 특성을 반영한 지역 내 강소기업 육성	공공주도 + 정확한 지역현황 반영
	3	부산 동래	고도심 동래 「창조도시대학」 운영	명확한 목표설정과 시민의 공감대 형성

공공인프라 건설사업	1	제주	김만덕기념관 건립	적극적 테마 발굴 및 꾸준한 체험 콘텐츠 개발
	2	충남	예산당진 통합용수도사업	혁신적 방법 도입, 공공주도(도가 사업주체) 및 지자체 및 수자원공사와 협력체계 r u c n r
	3	전북	전북예술회관 기능보강	기존 인프라 활용 통한 성과 창출
	4	서울 구로	가로경관 개선	민간(주민) 주도형 사업 진행, 지역 특성 반영 및 문화공간 창출
	5	전남 목포	폐선부지 활용 웰빙공원 조성	지역 대학 및 자원 적극적 활용, 시민참여 유도
	6	울산 남구	장생포 고래문화마을 조성	지역특화 및 주변자원 활용 사업기획 및 쇠퇴지역 재생
	7	대구 남구	중심 시가지 재생	주민 적극 참여, 차별적 테마
	8	강원 고성	도로개설	공공주도

자료: 지역발전위원회, 2015 지역발전사업 우수사례; 권영섭 외(2016).

□ 우수사례 개요: 대구 남구 중심 시가지 재생사업²⁾

○ 사업배경과 남구 도시만들기지원센터

- 대구 남구는 지역경제 침체와 기반산업 쇠퇴로 도심공동화 지역 중 하나로, 대구 남구 도시만들기지원센터가 중심 시가지 재생사업을 주도적으로 추진함
- 2009년 9월 도시대학을 시작으로 남구지역에서 다양한 도시재생사업이 추진되고 있으며 현재 대구 YMCA가 대구 남구로부터 위탁 받아 도시재생 관련 각종 지원사업을 추진하고 있음. 추진 중인 여러 사업 중 ‘앞산 맛둘레길’ 사업은 2012년 지역발전사업 중심시가지재생 분야 우수사례로 선정, 또 다른 지역은 국토부 도시재생 선도지역으로 지정되어 대명행복문화마을 사업을 추진하고 있음
- 이 센터는 대구 YMCA 민간단체 위탁형으로 운영되며, 지역주민, 시민단체, 연구기관 등 간 교류협력 네트워크를 구축하고 지역 내 각종 개발사업 관리 및 발굴, 실제 사업 추진.모니터링을 담당하고 있음. 특히 주민 교육프로그램 등 다양한 주민참여 활동 지원 역할 수행

○ 대구 남구에서 성공적으로 추진한 도시활력증진지역개발 사업은 다음과 같음

- 도시재생사업 통해 문화예술 집적 문화중심지화, 경관기획.도시계획.공원녹지.광

2) 권영섭 외(2016)의 pp.129~142 요약.

고물 등 각 분야별 세분화된 업무를 한 부서 '도시재생과'로 통합.신설

- 앞산 맛둘레길(2010~2014): 사업비 100억원(국비50, 지방비50), 한전지중화 및 보행환경개선, 야간경과, 전 구간 도로폭 축소, 간판정비, 벽천분수, 별자리체험 학습장, 주민참여 프로그램 사업 ▶60여개 갤러리와 카페.레스토랑이 밀집되고 죽어있던 상권 부활
- 문화예술 생각대로(2011~2015): 사업비 100억원(국비50, 지방비50), 보행환경 개선사업, 5열 식재녹지축 조성, 전 구간 도로폭 축소(8차선→6차선), 간판정비, 청소년 블로존 및 청소년창작센터 건립, 각종 주민참여 프로그램 사업
- 2000배 행복마을 만들기(2014~2018): 사업비 120억원(국비60, 지방비60), 거주환경 개선 및 주민편의시설 증진, 보행환경 및 경관 개선, 주민참여 프로그램 사업
- 생생체험 창조 드림피아(2014~2016): 9억원(국비5.4, 지방비3.6), 취업 창업을 위한 취약계층 교육, 주민공체 자립기반 사업발굴 추진, 주민공동체 협동조합.마을기업 육성 지원, 마을축제 지원

○ 남구 도시재생사업 성공요인과 애로사항(권영섭 외, 2016)

- 성공요인: 1)지자체장 의지, 2)지원센터 설립 및 실질적 활동, 3)동질적 주민구성
남구는 경제적 쇠퇴 지역으로 미군부대 입지로 발전 가능성도 상대적으로 낮으며, 노인인구 비율 높아 지자체 예산 규모와 재정자립도 낮은 편임. 즉, 문화역사 자산 부족, 성장 잠재력 부족에도 지역특성이 없다는 사실이 더 절박하게 지역주민을 위한 삶의 공간 조성 필요성 인식 및 외부지원 노력 강구한 결과
- 애로사항: 1)지원센터 독립성 부재(독립적 수익구조 없이 전적으로 구 예산 의존 인력 구성 및 프로그램 운영으로 자율성과 독립성 저하), 2)실패 확률이 낮은 안정적 프로그램 선호 경향(경직된 예산 집행 및 주어진 시간 내 안정적 사업 추진을 위해 실패적은 프로그램 선호, 지역수요 기반 다양하고 새로운 프로그램 진행한계), 3)지자체 공무원과 주민 간 적극적 소통 및 합의 부족, 4)작은 한 지역에 너무 큰 규모 예산 배정 시 종종 주민과의 관계에서 문제 발생

5. 지역발전특별회계의 개혁방향

목표 : 균형적 지역발전 지향(균형과 자율의 조화)

□ 균형발전의 가치 회복 : 균형과 자율발전의 조화

- 현행 지특회계 포괄보조금 제도는 균형발전에 크게 역행하는 제도임. 무엇보다 지특회계의 지향 및 추진전략에 균형발전의 가치가 회복되어야 함.
- 이러한 맥락에서 지역발전특별회계를 가칭 ‘지역균형발전특별회계(안)’로 명칭변경하고 생활기반계정은 다시 ‘지역(자율)개발계정’으로, 국가직접사업으로 운영되는 경제발전계정을 ‘균형발전계정’으로 전환해야 함.
- 농·산·어촌/특수상황 지역 등 낙후된 곳을 우선순위로, 지역범주 넘거나 한정된 재원으로 사업추진 어려운 SOC 및 광역교통(버스/기차)·물류체계 구축, 병원(고령자보호, 산부인과 등) 설립, 인구규모 영세한 지역연계 소규모 대학 설립 및 경쟁력 향상, 지역인적자원 개발사업 및 이와 연계한 지역연계특화산업 육성 및 일자리 창출, 지역 과학기술 진흥 및 문화·관광자원 육성 등에 지원해야 함.
- 예를 들어, 기차역이 없는 기초 시군구에 순차적인 기차역 설치

<표8> 회계 및 계정 명칭변경(안)

회계	지역발전특별회계 → 지역균형발전특별회계	균형적 지역발전 자율과 균형의 조화
계정	생활기반계정 → 지역(자율)개발계정	
	경제발전계정 → 균형발전계정	

□ 재원규모의 점진적 확대(정부지출 대비 2.5%(10조원)에서 4%(16조원) 수준으로)

- 현재 지특회계 총 재원은 정부지출 대비 약 2.5%인 10조원 수준으로, ‘10년 이후 제자리걸음뿐만 아니라 순감하고 있는 상황임. 최소한 정부재원의 자연증가분만큼의 매년 점증적 재원증가가 필요함.
- 장기적으로 지특회계 재원규모를 현행 2.7%(10.3조원)에서 4%(‘17년 기준 16조

원) 수준까지 점진적으로 확대해 나가야함.

- 과거 발전주의 시절, 재벌 중 다수 기업이 정부의 적극적 차관제공 및 규제완화, 국민들의 높은 저축률에 기반 한 저금리 대출을 지원받아 성장한 바 있음. 특히 이러한 과정에서 수도권과 부산, 울산을 중심으로 한 지역의 차등적 발전이 이루어지면서, 지역 간 격차가 심해졌음.
- 그러므로 국토균형발전 재원마련을 위해 과거 재벌기업이 받았던 각종 국가(정부/국민)의 지원을 일부 돌려주고, 책임을 나누는 자세가 필요함. 5조원 세수확보(재원마련)의 기반은 법인세 실효세율 증대를 통해 가능하며, 그 시작은 연구개발 세액공제 등 다양한 법인세 감면혜택을 축소에 있음. '14년 기준, R&D 세액공제액은 3.4조원에 이룸

□ 포괄보조사업(국고보조사업의 포괄화)에서 진정한 포괄보조금 제도로 전환

- 현재 국가균형발전특별법으로 볼 때, 포괄보조사업은 포괄보조금의 형태로 지원하고 있으나, 실제 보조금의 집행구조를 보면, 기존 국고보조사업을 포괄화하여 지원하는 수준에 그치며, 이론적의 의미의 진정한 포괄보조금은 아님
- 기존 내역사업들을 그대로 둘게 아니라, 포괄한 사업의 성격에 맞게 창의적으로 구상하여 신청한 사업이 기존 내역사업과 다르다고 해서 예산신청을 거부해서는 안 됨. 지자체로 하여금 기존 내역사업 보다는 각 지역의 자원과 현실에 맞는 안을 제시할 수 있도록 하는 다양한 방안이 요구됨.
- 지역별 포괄보조금의 총액을 제시하고, 실질집행율을 높이기 위해 포괄보조사업별 보조율을 높여주고 탄력적으로 적용할 수 있는 여지를 주어야 광역시도와 기초시군구가 참여의지가 높아지고 진정한 포괄보조금으로 변화될 수 있음

□ 지자체별 재정여건 감안 보조율 설정 : 성장촉진지역/광역시 자치구 보조율 제고

- 인구가 적고 재정여건이 어려운 지자체일수록 지역발전 수요가 높음. 그러므로 우선, 현행 성장촉진지역 보조율 10%p 상향적용을 20~30% 정도로 올리는 재정여건 감안 차등보조율 제도가 도입되어야 함. 특히, 이들 지역은 문화·체육·관광 시설과 농림·해양 관련 산업지원에 대한 지역수요가 상대적으로 높을 수 있기에,

관련 포괄보조사업의 보조율을 현행 30~50%에서 50~80%로 높여주어야 함.

- 반면, 광역시 자치구의 경우에도 재정자립도와 자체사업비 비중이 낮은 곳이 많은데, 이러한 곳을 선별하여 도시활력증진지역 개발사업의 보조율을 기존 50%에서 70%로 상향지원 해주어야 함.

<표9> 포괄보조사업 재정여건 감안 차등보조율 설정(예시)

	부처	포괄보조 사업명(적용대상)	보조율 (기존)	성장촉진지역/ 광역시 자치구 차등보조율
시도 자율편성 사업	문화부	① 문화시설 확충 및 운영	40%	60~80%
		② 관광자원 개발	50%	70~80%
		③ 체육진흥시설 지원	30%	50~60%
		④ 지역문화산업기반 지원	50%	70~80%
		⑤ 산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	70~80%
	문화재청	⑥ 문화유산 관광자원 개발	50%	70~80%
	농림부	⑦ 농촌자원복합산업화지원	50%	70~80%
		⑧ 농업기반정비	80%	-
		⑨ 지역전략식품산업육성	50%	70~80%
	해수부	⑩ 어촌자원복합산업화지원	50%	70~80%
		⑪ 어업기반정비	80%	-
		⑫ 해양 및 수자원 관리	50%	-
		⑬ 수산물산지가공시설	30%	50~60%
농진청	⑭ 지역농촌지도사업 활성화	50%	70%	
행자부	⑯ 지역공동체 일자리 지원	50%	70%	
고용부	⑰ 사회적기업 일자리창출	75%	85%	
복지부	⑱ 지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%	70~90%	
시군구 자율편성 사업	국토부	⑳ 도시활력증진지역 개발	50%	70%~80%
	농림부	㉑ 일반농산어촌 개발	70%	80~90%
		㉒ 지역행복생활권 협력사업	70~80%	80~90%

□ 성장촉진지역 지역발전 추진역량 제고 : 광역별 중간지원조직(지역발전센터) 구성

- 지역발전 수요가 높은 성장촉진지역의 지역발전 추진역량 제고가 요구됨.
- 우선, 기존 노사민정 협의체 조직의 활성화를 통해, 지자체 지역발전 네트워크 구축 및 공고화가 필요함.
- 둘째, 광역별 중소기업지원센터를 현행 설립되고 있는 광역별 창조경제혁신센터와 융합 및 확대 개편하여 광역별 지역발전센터로 변모시키고, 그 안에서 중소기업지원 및 노사민정 협의체가 구성되고 그 역할을 광역별 지역발전 추진역량 제고

고 및 네트워크 활성화를 위한 중간지원조직으로 구성해야함.

- 셋째, 광역별 지역발전센터를 통해 각 시군구 기초생활권 발전계획의 타당성과 계획이행 위한 제도적 기반을 확충해 나가면 될 것임. 또한 이 센터는 기초단체의 지역발전을 전담할 조직과 인력의 전문성 향상을 위한 역할을 할 것임.

□ 성장촉진지역/광역시 자치구 부지매입비 일부지원

- 재원여력이 넉넉지 않은 성장촉진지역과 광역시 자치구 중에서 재정자립도와 자체사업비 비중을 동시에 감안³⁾하여 지특회계 사업 추진을 위한 부지매입비를 국비에서 50% 이내로 지원하는 방안을 고려할 필요가 있음.

□ 배분과정 및 결과의 투명한 공개 등 절차적 정당성 확보

- 기본적으로 현재 지특회계의 광역별 배분예산은 기재부에서 공개하고 있지 않음. 그런 상황에서 충남연구원이 지난 9년 간 지특회계 배분내역을 광역지자체별 재정자료를 역추적하여 분석한 결과, 정작 지역발전이 필요한 호남.충청.강원.제주 지역 예산 비중은 줄어든 반면, 수도권과 영남 지역은 예산 비중이 대폭 늘어남
- 수도권과 영남 지역의 예산 증가에 대한 기획재정부의 명확한 해명이 필요하며, 배분과정에 대해 필요한 부분은 감사를 거쳐 과도한 정치적 영향력이 행사된 경우 관련 정치인과 중앙.지방 관료, 사업추진 이해관계자에 대한 행정적.법적 처벌이 모두 요구됨. 국정감사 과정에서 기획재정부를 대상으로 특정 지역 예산 증가에 대한 설명 및 자료제출 요구, 향후 지특회계 배분과정 및 결과에 대한 투명한 공개를 제도화 해야 지특회계 운용의 절차적 정당성.신뢰를 확보해 나가는 길임

□ 사회적 경제를 넘어 정의당식 지역발전 초석으로써 지역발전특별회계 재원 고려

- 진보진영이나 정의당이 갖고 있던 지역발전 구상은 민간주도 혹은 정부/지자체 지원을 획득하는 차원에서 협동조합, 사회적/마을 기업 등의 사회적 경제를 구상

3) 재정자립도와 자체사업비 비중이 모두 낮을 경우에 한정함. 왜냐하면 일부 광역/기초 지자체의 경우 재정자립도가 낮으나 자체사업비 비중이 높은 경우도 많아, 그 기준을 마련하여 지원할 필요가 있음.

하기에 한계가 많았음. 앞으로는 지자체나 지방의원들이 적극 주도하여 지특회계를 활용한 지역발전전략이 나오고 꾸준히 추진되어야 함. 지특회계 세부 내역사업을 보면, 사회적기업/마을기업 등 사회적 경제기업 뿐만 아니라 지역의 농·어업 및 에너지 자원 활용 등이 있는데, 내년 지방선거에서 지역의 특성 및 환경·자원 맞춤형 지역경제 활성화 전략과 공약 등을 구상하고 구체적이고 설득력이 있게 제시하게 유도 혹은 의무화해야 함. 이 사업의 완성도 제고를 위해 각 지역별 지방선거 출마희망자가 해당 지역의 지역발전특별회계 내역사업 지출현황 및 문제점을 면밀히 분석하고 개선대안을 강구하는 작업이 요구됨

- 이에 대한 인센티브로 중앙당과 미래정치센터 공동으로 지방선거 출마희망자 대상 “지역발전특별회계 활용 출마지역 발전전략 제시” 공모 사업을 실시하여 지역별 우수사례 및 모델 발굴 및 시상, 공유함으로써 진보정당식 지역경제 활성화 모색 운동을 전국으로 확산할 수 있을 것으로 보임
- 결국 새로운 정의당식 지역발전 구상은 완전히 새로운 방안의 창조보다는 기존의 틀에서 개혁을 고민하되, 그 틀을 깨고 나가야 함. 현재 이미 지원하고 있는 제도인 지특회계와 그 포괄보조사업들을 면밀히 검토하고, 재원의 증장기적 확대와 더불어 지역리더들이 역량 있고, 창의성 넘치는 사업들을 제안할 수 있어야 함

참고문헌

- 국회예산정책처(2010), 광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가.
- 기획재정부(2012. 4), 2012년도 광역지역발전특별회계 설명자료.
- (2015. 4), 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료.
- 권영섭·최재성, 김동환, 이영아(2016), 지역발전특별회계 재정사업의 성공적 추진방안:
국토교통부 사업을 중심으로, 국토연구원 수시 16-39.
- 김현아(2011), 포괄보조금제도 운영현황 분석을 통한 제도 개선방안 연구, 지역발전위원회.
- 신두섭(2014), 지역발전특별회계의 변천과정과 특징, Local fiance Magazine Vol. 15.
- 송미령·권인혜(2011), 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향, 한국농촌경제연구원 정책연구보고 P146, 2011. 6.
- 지역발전위원회, 2015 지역발전사업 우수사례.
- 충남연구원(2016), 지역발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점-충청남도 지역을 중심으로-, 정창수·이상민·이승주 저, 전략연구 2016-46.

[부록] 지역발전특별회계 광역지자체별 배분내역(2008~2016)

지역	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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

자료: 지방재정365 자료를 바탕으로 충남연구원(2016)에서 정리.