

## 국가균형발전특별회계 평가와 향후 과제

김재훈

## 국가균형발전특별회계 평가와 향후 과제

1관1쇄 인쇄/ 2007년 12월 10일

1관1쇄 발행/ 2007년 12월 14일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 김종석

편집인/ 김종석

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관  
전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2007

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 3771-0057

---

ISBN 978-89-8031-464-5

6,000원

\* 제작대행: (주)FKI미디어

요 약 ..... 7

I. 서 론 ..... 13

II. 국가균형발전특별회계의 신설 배경 및 과정 ..... 16

1. 국가균형발전특별회계의 신설 배경 ..... 16

    (1) 사회·경제적 배경 ..... 6

    (2) 정치적 배경 ..... 0

    (3) 행정적 배경 ..... 3

2. 국가균형발전회계의 신설 과정 ..... 31

III. 국가균형발전특별회계제도의 개요 및 특성 ..... 36

1. 개 요 ..... 36

2. 특 성 ..... 39

    (1) 지역개발계정 지방자치단체 자율편성사업 ..... 4

    (2) 지역개발계정 균형발전기반지원사업 ..... 4

    (3) 지역개발계정 기타 사업 ..... 6

    (4) 지역혁신계정 ..... 8

## 목 차

---

IV. 평 가 .....	61
1. 지역 간 격차 해소 .....	61
2. 국고보조금의 효율성 제고 .....	66
3. 국가균형발전특별회계의 성격 및 운영상의 문제 .....	73
V. 향후 과제 .....	76
1. 재원의 추가 조성 .....	76
2. 자율편성대상사업의 재원배분방식 개선 .....	77
3. 중복사업 해소 및 포괄보조금 성격 강화 .....	78
4. 지방자치단체의 자율성 강화 및 책임성 확보 .....	79
5. 국가균형특별회계의 폐지 및 포괄보조금화 .....	80
VI. 요약 및 결론 .....	83
참고문헌 .....	86

표 1. 1인당 GRDP 증가율 추이(당해연도 가격) .....	21
표 2. 1인당 GRDP 하위 3개 지역의 상위 3개 지역에 대한 비율(실질가격 기준) .....	9
표 3. 지방재정과 국고보조금 비중 .....	30
표 4. 국고보조금 개편 내역 .....	32
표 5. 양여금 폐지 및 배분 .....	33
표 6. 2006년도 균특회계 세입예산 .....	7
표 7. 2006년도 균특회계 계정별 세출예산 .....	8
표 8. 국가균형발전특별회계의 재원배분방식 .....	40
표 9. 지방자치단체 자율편성대상사업 세출예산 .....	45
표 10. 신활력사업 예산 과정 .....	48
표 11. 균형발전기반지원사업 세출예산 .....	49
표 12. 지역개발계정 기타 사업 세출예산 .....	51
표 13. 국가균형발전체계 .....	53
표 14. 지역혁신계정 사업별 세출예산 .....	56
표 15. 4개 지역산업진흥사업 2단계 사업 개요 .....	8
표 16. 4개 지역산업진흥사업 2단계 사업의 지원조건 .....	8
표 17. 9개 지역산업진흥사업의 개요 .....	9
표 18. 국가균형발전특별회계, 지방 및 중앙의 일반회계 재원 증감 .....	62
표 19. 국가균형특별회계 대상사업의 기준보조율 유형 .....	69
표 20. 신활력사업과 지방소도읍개발사업 간 사업내용 비교 .....	71
표 21. 국가균형발전특별회계 사업의 통합 계획 .....	72

## 그림 목차

---

그림 1. 지역별 GRDP 비중(2002년) .....	02
그림 2. 균특회계 대상사업 체계 .....	35
그림 3. 지역개발계정(자율편성대상사업)의 예산편성 과정 .....	4
그림 4. 국가균형발전을 위한 제도적 기반 .....	53
그림 5. 지역혁신계정의 예산배분 과정 .....	55
그림 6. 국가균형특별회계와 지방교부세 비교 .....	65
그림 7. 종전의 지원방식과 국가균형발전특별회계의 패키지 지원방식 비교 .....	71

## 1. 연구배경 및 목적

외환위기 이후 수도권과 비수도권의 격차가 점점 더 벌어짐에 따라 참여정부는 행정수도 이전, 혁신도시 건설 등 다양한 국가균형발전정책을 펴고 있다. 이러한 노력의 일환으로 국가균형발전특별법에 따라 국가균형발전특별회계가 설치되었으나, 이 회계는 도입 초기부터 그 실효성에 대한 논란이 끊이지 않았고, 그 이후에도 특별회계의 구조 및 운영 측면에서의 적절성에 대한 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 국가균형발전특별회계는 2005년부터 예산을 편성하여 예산집행이 3년도 채 이루어지지 않았지만, 이러한 이유들 때문에 참여정부의 막바지에 이르러 이 특별회계를 평가하고 앞으로의 과제를 제시하는 것은 의미가 있다고 하겠다.

## 2. 연구내용

국가균형발전특별회계는 분권과 분산을 주요 국정지표로 채택한 참여정부에 의해서 지역 간 불균형의 해소와 국고보조금의 효율화를 위하여 도입되었다. 이 회계는 5조 원 규모의 추가적인 재원 조성을 통해서 균형발전을 달성하고자 했던 본래의 취지와는 달리 기

존에 여러 부처들에 의해서 다양한 모습으로 추진되던 사업들을 별도의 회계로 묶은 것에 지나지 않았다. 그 결과, 국가균형발전이라는 본래의 취지를 달성하는 데에는 그다지 성공적이라고 보기 어렵다. 각 부처들이 각각의 정책목적을 위하여 추진하던 사업들이 국가균형발전특별회계라는 명칭의 회계에 편입되었다고 해서 갑자기 그 사업들이 국가균형발전에 특별히 더 기여할 수 있을 것이라고 기대하기 어렵기 때문이다.

그러나 반면에 국고보조금의 효율성 제고라는 정책목적은 일부 달성된 것으로 보인다. 국가균형특별회계의 가장 큰 부분을 차지하는 지역개발계정의 자율편성대상사업은 지방자치단체들이 중앙부처들이 제시한 다양한 사업들 가운데 자기 지역의 지역개발을 위하여 스스로의 판단하에 가장 효율적·효과적인 사업들을 선택하여 사업계획을 세우고 예산을 신청하는 방식으로 전환함으로써 하향식 국고보조금제도의 폐해를 많이 축소시킬 수 있었다. 도입 초기단계인 현재까지는 중앙부처의 강압적인 요구 때문에 자율편성이 방해받는 경우도 있으나, 점차 지방자치단체들이 주도권을 쥐고 국고보조금사업을 수행해 나갈 수 있을 것으로 보인다. 그러나 지역개발계정의 여타 사업과 지역혁신계정의 사업들은 여전히 기존의 국고보조금제도와 동일한 방법으로 지원되고 있다.

국가균형발전특별회계는 지역발전을 위한 다양한 사업들의 효율성을 극대화하고자 설계되었다. 이를 위해서 지역발전을 위한 국가계획과 지역계획을 연계하고 그에 입각하여 예산을 배분하는 체제를 수립하였으나, 실제로는 부처 이기주의를 극복하지 못하고 중복된 사업이 여전히 많이 발견되었다. 또한 지방자치단체들의 예산편성과정에서 사업의 국가계획 및 지역계획 적합성을 검토하는 지역



혁신협의회와 국가균형발전위원회의 기능이 충실하게 이루어지지 못함으로써 예산편성의 효율성이 저하되었다.

국가균형발전특별회계의 본래 목적을 달성하기 위해서 이 연구는 재원의 확대, 자율편성대상사업의 산식 개선 및 시군구 단위의 예산 배분, 지방자치단체의 자율성 강화, 국가균형특별회계의 폐지 및 포괄보조금화를 향후 추진하여야 할 과제로 제시하였다. 특히 가장 과격한 안으로 국가균형특별회계를 폐지하고 유사한 정책목적에 따라 몇 개의 포괄보조금으로 재구성하고, 각각의 성격에 따라 적절한 기준에 따라 예산을 배분할 것을 제시하였다. 포괄보조금의 성격에 맞지 않는 사업들은 본래의 국고보조금사업으로 환원할 것을 제안하였다.

### 3. 평 가

국가균형특별회계는 국가균형발전이라는 중요한 정책목적을 가지고 출범하였으나, 절반의 성공만을 거두었다고 볼 수 있다. 특히 국가균형발전위원회가 출범하면서, 그 재원으로 갑작스럽게 만들어진 측면도 있다. 향후 새 정부가 들어서면 이 국가균형특별위원회의 위상에 변화가 생길 수도 있고 그에 따라 국가균형특별회계제도 영향을 받을 수 있을 것이다. 국가균형발전이라는 정책목적은 여전히 중요한 정책의제로 남아 있을 것이지만, 그 구현방식은 얼마든지 달라질 수 있다. 따라서 이들 사업의 효율적·효과적인 추진을 위한 논의는 계속 이루어져야 할 것이다.



균형 있는 공공부문 규모와 역할 모색

# 국가균형발전특별회계 평가와 향후 과제





## I. 서 론

노무현 후보는 국가균형발전의 실현을 핵심적인 공약사항으로 내걸고 2002년 대통령 선거에서 승리하였다. 국가균형발전은 시대와 국가를 초월하여 추구되는 정책목표이지만, 우리나라는 특히 수도권과 비수도권의 격차가 심각하였기 때문에 그 정당성이 인정되었다. 이러한 배경하에 참여정부는 수도 이전, 혁신도시 건설, 국가균형발전특별법 제정, 대통령 직속 국가균형발전특별위원회 설치 등을 통한 국가균형발전을 추진해 왔고, 이러한 노력의 일환으로 국가균형발전특별법에 근거하여 국가균형발전특별회계가 설치되었다.

국가균형발전특별법 제2조 제1호는 “국가균형발전이라 함은 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 개발을 도모하여 국가경쟁력을 강화하는 것”으로 규정하여, 국가균형발전의 장기목표를 국가경쟁력의 강화로, 그 주요한 수단을 ‘기회의 균등’과 ‘발전역량의 강화’로 파악하고 있다. 이러한 시각은 발전을 위한 기회만 균등하다면 발전역량의 차이로 인하여 초래되는 지역의 낙후성은 인정한다는 의미로서 일반적으로 균형발전을 지역 간 격차 완화로 파악하는 시각과는 차이가 있다. 이는 특히 현재 수도권과 비수도권 간 격차가 심각한 상태에서 이러한 접근이 지역 간의 격차 해소에 기여할 수 있을지는 매우 회의적이라는 점에서 국가균형발전특별법의 근본적인 개념적 한계를 드러낸다고 할 수 있다.

국가균형발전특별회계는 국가균형발전계획이라는 상위계획을 재

정적으로 지원하고 이전부터 추진되어 온 다양한 지역개발 및 지역 혁신을 위한 사업들을 지역특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하는 것을 명시적 목표로 삼았다(동법 제30조). 일반적으로 균형발전은 지역 간 형평성을 추구하는 것으로 효율적 자원배분과는 상충되는 개념으로 여겨진다. 그러나 지역혁신, 지역특성 및 우선순위, 효율적 추진 등의 핵심단어들을 고려할 때 국가균형발전특별회계는 오히려 효율적 자원배분을 추구하는 것처럼 해석될 여지도 있다. 이러한 법률 규정은 국가균형발전특별회계가 애초부터 지역 간 격차 완화를 통한 국가균형발전을 추구하는 제도적 장치가 되기 어려웠던 이유가 된다. 초기의 희망과는 달리 재원의 추가적인 조성에 실패하고 여기 저기 흩어져 있던 기존 사업들의 종전 예산규모인 5조 원으로 설치된 국가균형발전특별회계가 기존 사업들의 효율적 추진체계 구축에 초점을 맞추게 되었던 것은 이러한 시각에서 이해가 된다.

설립 초기부터 그 규모의 과소로 인하여 회의적인 시각을 감수해야 했던 국가균형발전특별회계는 2005년부터 예산을 편성하여 아직 예산집행이 2년도 채 이루어지지 않았다. 아직 도입 초기의 제도로서 제도 운영에서 발생하는 여러 가지의 문제점을 교정해 나가는 단계에 있는 것이다. 그러나 이 제도가 가지고 있는 구조상 및 운영상의 문제점은 어느 정도 드러난 상태이고, 참여정부 출범기에 급하게 만들어진 제도이기 때문에 참여정부의 막바지에 이르러 이 특별회계를 평가하고 앞으로의 과제를 제시하는 것은 의미가 있다고 하겠다.

이 연구는 우선 국가균형발전특별회계가 왜 탄생하게 되었고, 어떠한 과정을 거쳐서 탄생하였으며, 어떠한 사업들이 어떠한 방식으

로 수행되었는가를 살펴보고자 한다. 다음으로 이 회계의 문제점이 무엇인가를 평가하고 이 회계가 향후에 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

## II. 국가균형발전특별회계의 신설 배경 및 과정

균형발전특별회계가 신설된 배경은 수십 년 동안 지적되어 온 수도권 집중에 관련된 사회경제적 배경, 노무현 정부의 특성 및 대통령 선거전략과 관련된 정치적 배경 그리고 국고보조금제도의 개선과 관련된 행정적 배경으로 구분할 수 있다. 이들을 차례로 논의한다.

### 1. 국가균형발전특별회계의 신설 배경

#### (1) 사회·경제적 배경

우리나라는 1960년대와 1970년대에 중앙집권적 체제하에서 한강의 기적이라고 불리는 국가주도의 고도경제성장을 달성하는데 성공하였다. 이 과정에서 부족한 재원의 효율적 사용을 위하여 불가피하게 채택된 수도권 중심의 불균형전략으로 인하여 수도권과 비수도권의 격차가 심각하게 벌어지게 되었다. 그에 따라 수도권 과밀화에 따른 비용의 증가 및 지방의 유희자원 증대에 따른 경제적 비효율과 함께 비수도권 주민들의 소외감 및 그로 인한 반발과 같은 정치적 갈등이 증폭되었다. 이러한 점들은 1997년의 외환위기를 수습하는 과정에서 수도권 집중현상이 다시 심화되고 지방과의 격차가 증대에 따라 더욱 악화되었다.

노무현 정부가 출범하기 직전인 2002년에 지역내총생산(GRDP) 기



준의 지역별 경제규모는 전국 대비 지역별 지역내총생산(GRDP) 비중은 서울(21.9%), 경기(21.1%)가 월등히 높았고, 경남(6.8%), 경북(6.6%), 부산(6.1%) 등 영남권이 다음으로 높은 수준이었고, 제주(0.9%), 광주(2.3%), 대전(2.4%), 강원(2.5%) 등의 지역이 낮았다.<sup>1)</sup> 그 결과, 서울은 가장 작은 제주에 비해서는 23배 이상 규모가 컸으며, 영남권의 가장 높은 지역인 경남보다 3배 이상 컸다. 총 GRDP에서 서울, 경기 및 인천을 합한 비중은 거의 절반 정도에 달하여, 수도권과 비수도권의 격차가 심각한 상태였다.

또한 1986~2002년 중 지역별 연평균 GRDP 성장률은 지역별 경제성장의 추이를 보면, 경기(11.4%)가 가장 높고 강원(4.2%), 전북(4.4%)이 가장 낮은 수준을 보인 외에는 대체로 5~7%대의 비교적 고른 성장을 나타냈다는 점에서, 이는 이미 상당한 성장을 이룬 수도권과 그렇지 않은 비수도권의 격차가 더욱 커지고 있다는 것을 보여준다. 그러나 제조업 성장에 있어서는 경기의 14.0%에서 제주의 -0.6%까지 지역별 큰 편차를 보이고 있다.

1인당 GRDP를 기준으로 보면, 1986~2002년 중 전국 기준으로 연평균 11.3% 증가한 가운데 충남(13.5%)·북(12.0%), 전남(12.7%) 및 경북(12.0%)의 증가가 두드러졌다. 연도별로는 1986년부터 1995년까지는 전국 평균이 연 15%에 달하는 높은 증가율을 기록하였으나 1990년대 후반 이후부터 5~8% 대로 증가율이 급격히 둔화된 가운데 경남은 인구수에 비해 경제규모가 상대적으로 큰 울산이 1998년에 광역시로의 분리하면서 1990년대 후반 부(負)의 증가율을 나타냈다. 1990년대 후반의 경제성장률은 경남으로부터 분리된 울산이 가장 높은 8.9%, 충청남도(8.8%)와 경기도(8.1%)가 비교적 높은 8%대의

1) 이하의 내용은 한국은행(2004)을 참조하였다.

성장을 보인 반면, 인천, 대구, 광주 등이 5% 미만의 낮은 증가율을 나타냈다. 1990년대 중반 이후 1인당 GRDP 하위 3개 지역의 상위 3개 지역에 대한 비율이 1985년의 70.0%에서 꾸준히 낮아져 2002년에는 61.8%로 하락함으로써 지역별 소득 격차가 점차 확대되는 추세를 보여주었다.

표 1. 1인당 GRDP 증가율 추이(당해연도 가격)

(단위: %)

구 분	1986~1990 <sup>1)</sup>	1991~1995	1996~2000 <sup>2)</sup>	2001	2002	1986~2002
전 국	16.0	13.9	6.2	5.4	8.5	11.3
서울특별시	16.1	13.8	5.8	4.8	12.2	11.4
부산광역시	15.1	11.5	5.3	8.5	8.7	10.3
대구광역시	16.9	12.5	3.9	6.6	10.5	10.7
인천광역시	15.3	10.8	2.8	12.6	9.8	9.7
광주광역시	21.7	12.6	4.3	6.2	6.2	10.6
대전광역시	17.9	9.4	6.2	7.9	9.1	8.6
울산광역시	-	-	8.9	5.1	3.9	6.7
경 기 도	16.0	10.8	8.1	2.4	7.8	10.8
강 원 도	13.9	14.1	5.2	6.4	6.3	10.5
충 청 북 도	14.3	17.0	7.9	2.6	6.5	12.0
충 청 남 도	13.2	21.1	8.8	7.8	8.2	13.5
전 라 북 도	15.0	17.5	5.5	4.2	5.4	11.6
전 라 남 도	16.3	19.5	6.7	3.4	3.2	12.7
경 상 북 도	17.2	14.5	6.4	5.5	9.1	12.0
경 상 남 도	15.4	15.3	-0.1	9.1	6.6	9.7
제 주 도	17.5	15.8	4.6	0.3	10.1	11.6

주: 1) 광주(1988~1990), 대전(1990)

2) 울산(1999~2000)

자료: 통계청

표 2. 1인당 GRDP 하위 3개 지역의 상위 3개 지역에 대한 비율(실질가격 기준)  
(전국=100, 단위: %)

구 분	하위 3개 지역		상위 3개 지역		(A/B)
		평균(A)		평균(B)	
1985	충남, 전남, 전북	82.6	경남, 경기, 충북	118.0	70.0
1990	전북, 강원, 충남	83.1	경남, 서울, 경기	115.6	71.9
1995	부산, 강원, 전북	82.4	경남, 충북, 서울	116.9	70.5
2000	부산, 강원, 전북	75.2	경남, 충북, 경기	121.5	61.9
2002	강원, 전북, 부산	73.6	경남, 충북, 경기	119.1	61.8

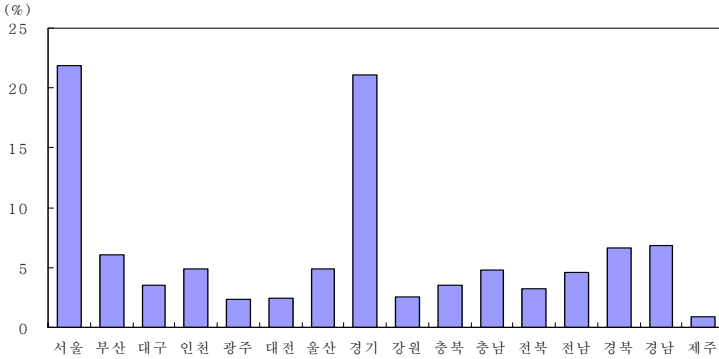
주: 일관성 유지를 위해 인천, 대전, 광주, 대구, 울산은 각각 경기, 충남, 전남, 경북, 경남에 포함

자료: 통계청

그 밖에 수도권의 인구비중이 1998년도 45.6%에서 2001년도에는 46.5%로 증가하고, 지역혁신을 주도하는 연구개발능력도 수도권에 집중되어, 연구개발비, 연구인력, 연구개발기관, 전문기술행정인력의 60% 내외가 수도권에 몰려 있었다. 지식산업의 수도권비율이 1997년도 33.7%에서 2000년도에는 40.5%로 증가하는 등, 수도권이 지식기반 제조업으로 구조가 고도화되어 향후 비수도권과의 격차가 더욱 확대될 가능성이 높았다.

노무현 정부는 산업화과정에서 발생한 이러한 문제들로 국가경쟁력이 저하하고 있으며, 이러한 문제들을 해결하지 못한 채 세계화에 따른 무한경쟁에서 승리할 수 없다고 판단하였다. 균형발전특별회계의 신설은 이러한 사회경제적 문제에 대한 노무현 정부의 대응이라고 볼 수 있다.

■ 그림 1. 지역별 GRDP 비중(2002년)



## (2) 정치적 배경

대통령선거 과정에서부터 노무현 후보측은 균형발전과 지방분권을 중요한 선거공약으로 내세우고, 노무현 후보를 지지하는 지역의 교수 등 지식인들을 중심으로 한 시민단체와 함께 이에 대한 대대적인 캠페인을 벌였다. 이 과정에서 노무현 후보의 분권·균형발전전략에 대한 구상이 많이 드러났다. 대통령 선거과정에서 노무현 후보의 국가균형에 대한 이론적 토대를 제공하였고, 집권 후에는 국가균형발전위원회를 설치한 후, 위원장직을 계속 수행하고 있는 성경룡 교수가 대통령선거 이전에 발표한 “분권·분산 시대를 열기 위한 국가개혁 과제”에 제시한 분산사회의 비전은 다음과 같다.

“산업 시대, 중앙집권 시대, 국가주도적 발전 시대에는 수도권집중이 불가피한 측면이 있었다. 그러나 이제 세계화 시대, 지식정보화 시대에는 분산사회가 새로운 사회발전의 좌표가 되어야 한다. 분산사회라는 비전의 정립을 통해 우리는 무엇보다도 수도권 집중으

로 말미암아 수도권과 비수도권 사이에 존재하는 극심한 불균형을 시정하고자 한다. … (중략) 분산사회는 수도권과 비수도권, 그리고 모든 지방이 균형 있고 특성 있게 발전하는 ‘균형사회’로 성숙할 수 있을 것이다(성경룡, 2002).”

이러한 비전하에 성경룡 교수는 국가의 균형발전을 위하여 행정수도의 건설, 공공기관의 지방이전, 지역균형발전특별법 제정, 지방교육여건의 획기적 개선, 기업이전 촉진 및 국토균형발전기획단 설치를 제안하고 있다. 행정수도의 건설, 공공기관의 지방이전 및 기업이전은 정부 및 민간의 기관들을 지방으로 이전함으로써 지방의 고용증가 및 지역경제 활성화를 돕고자 하는 것이고, 국토균형발전기획단은 이들 기관들의 지방이전을 위한 장·단기 계획을 수립하고 그것을 실천하는 주체로서의 역할을 기대한 것이다.

균형발전특별회계는 지역균형발전특별법을 통해서 현실화된다. 성교수에 따르면, 이 법은 “10년 정도의 한시법으로 제정하되 지역개발 투자를 위한 특별회계의 설치, 공공기관 및 기업의 지방이전 촉진을 위한 금융·세제 지원방안, 지역별로 비교우위가 있는 3개 내외의 전략산업 육성방안, 산업군집(industrial cluster)을 조성하기 위한 지원방안, 계획협약(plan contract) 제도의 도입 방안, 지방대 졸업생을 위한 취업 할당제의 한시적 의무화, 지방대 출신 고용촉진기금의 설치, 대통령 직속의 국토균형발전특별위원회 설치 등의 내용을 포함해야 할 것”을 주장하고 있다. 또한 “이 중에서 특히 지역발전을 위한 특별회계의 경우 교부금, 양여금, 보조금 등 기존의 재원 외에 별도의 신규 재원을 확보하여 지역발전의 효과가 실질적으로 나타날 수 있도록 매년 5조 원 이상의 자금을 조성하는 방안을 검토”하고, “국토균형발전특별위원회의 경우 대통령 직속으로 하되 여기에는

기획예산처, 재경부, 건교부, 행자부 등 관련 부처의 장관과 16개 시도 지사가 모두 참여하는 국가적 차원의 특위가 되도록 해야 할 것”을 제안하고 있다(성경룡, 2002: 13-14).

이러한 내용들은 대통령 선거공약, 국가균형발전법의 제정 및 국가균형발전위원회의 설립에 대부분 반영되었으나, 균형발전특별회계를 위하여 교부금, 양여금, 보조금 등 기존의 지방재정조정을 위한 재원 외에 매년 별도의 신규재원 5조 원 이상의 자금을 조성하는 것만은 현실화되지 않았다. 균형발전특별회계가 기존의 양여금과 보조금에 일부 재원을 추가하여 5조 원의 재원을 만들어졌기 때문에 균형발전특별회계가 실제로 균형발전을 달성하기 위하여 설치된 것인지 혹은 단순히 후술하는 국고보조금제도의 문제를 해결하기 위한 것인지에 관해서 나중에 두고두고 논란을 불러일으켰다.

이러한 국가균형발전특별회계의 설치에 지방분권특별법과 지역균형발전특별법의 제정, 특별지방행정기관 이양, 공공기관의 이전, 국가균형원·전국시도지사회의·국토균형발전기획단의 설치 등의 여타 분산화를 위한 개혁수단과 함께 2002년 대통령선거에 있어서 중요한 선거전략으로 사용되었다. 성경룡 교수는 논문에서 이러한 분산화개혁이 “냉전·독재·국가주도 시대에 정착된 집권국가·집중사회의 낡은 패러다임을 분권국가·분산사회의 새로운 패러다임으로 재편하는 근본적인 국가개조 프로그램”이고, “만약 이 선거에서 분권·분산을 위한 광범위한 개혁연합이 결성된다면 행정수도 건설 … (중략)과 같은 대대적인 개혁프로젝트가 강력하게 추진되게 될 것”이므로, “이번 대선이 분권과 분산의 새로운 시대를 개막하는 역사적 선거가 될 수 있도록 모든 민주개혁 진영의 대동단결이 필요하다”고 촉구하고 있다. 민주 대 반민주, 자주 대 친미, 강남 대 강북, 조중동 대 친

여 언론의 대결구도를 조성하는 방식은 국가균형발전정책에도 유사하게 적용되어 수도권과 비수도권을 가르는 방식의 선거전략으로 사용되었다고 볼 수 있다.

2003년에 출범한 노무현 정부는 지역혁신과 지방주도의 새로운 국가균형발전 패러다임으로 지역 간 균형발전과 국가경쟁력 강화를 위하여 2003년 4월 대통령 자문기구로 국가균형발전위원회를 설치하였고, 지방분권과 정부혁신을 위하여 정부혁신지방분권위원회를 설치하였다. 지방분권정책과 수도이전을 포함한 국가균형발전정책은 지방의 표, 특히 충청도 지역의 표를 확보할 수 있는 효과적인 지렛대로 평가되었기 때문에 2002년 대선뿐만 아니라 그 이후의 총선, 지방선거는 물론 2007년 대통령선거에까지 영향을 미칠 수 있는 장기적인 정치이슈가 될 것으로 기대되었다.

### (3) 행정적 배경

국고보조금은 국가가 특정한 정책목적을 위해서 또는 지방자치단체의 재정사정상 필요하다고 인정할 때 용도를 정하여 비용의 일부를 지방자치단체에 지원하는 자금을 말한다. 일반적으로 용도가 정해져 있다는 점에서 용도 제한 없이 세입공유적 성격을 갖는 지방교부세와 다르다. 우리나라 지방재정법은 국고보조금을 광의로 볼 때 단체위임사무에 관해서 지원하는 부담금, 기관위임사무에 대해서 지원하는 교부금 및 자치사무에 대해서 지원하는 협의의 보조금 등 세 가지 종류의 국고보조금을 규정하고 있다. 국고보조금은 중앙정부가 재원을 지방자치단체에 지원하지만, 그 용도가 지정되어 있기 때문에 지방자치단체의 재원배분에 있어서의 자율성을 크게 저해한다

는 비판을 받아왔다. 국가균형발전특별회계는 이러한 국고보조금의 문제를 개선하기 위하여 새로운 국고보조금 신청 및 교부체계를 도입하였다. 국가균형발전특별회계가 해결하고자 한 국고보조금의 문제점을 여기서 다음의 네 가지로 정리한다(김재훈, 1995).

첫째, 국가가 사업을 선정하고 사업수행방식도 정해서 지원하는 하향식 국고보조방식은 지방공무원들의 기획능력과 창의력 개발을 저해한다. 국고보조금은 국가의 정책목적을 위하여 지원되는 자금인 만큼 구체적인 용도가 지정되어 있고, 그 수행방식도 지침의 형태로 사전에 세부적으로 결정되어 있는 세목형 보조금이다. 이러한 자금을 받는 지방자치단체의 공무원들은 사업수행에 관련된 지침에 구속되게 된다. 지침에 규정된 사업수행방식이 특성이 서로 다른 지방자치단체 모두에 가장 적절하기를 기대하기는 어렵지만, 많은 경우에 지침의 내용이 상세하게 규정되어 있기 때문에 지방공무원들이 지역 실정에 적합한 방식으로 사업을 수행할 여지가 그리 많지 않다. 수십 년간 계속된 중앙집권적 체제하에서 국가의 지침에 순응하던 관행과 문화 속에서 지방자치단체 공무원들은 각 지방자치단체 고유의 상황에 맞도록 지침을 조정하여 해당 지역에 가장 적절한 방식으로 사업을 수행하는 것에 익숙하지 않게 되었다. 그 결과, 지방자치단체 공무원들은 해당 지역에 가장 필요한 사업우선순위를 결정하고 그 사업을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 방법을 찾아내는 능력이 부족하게 되었다. 이러한 모습은 지방자치단체에 권한이 지속적으로 이양되면서 약간씩 개선되기는 하였지만, 국고보조금사업의 영역에서는 여전히 크게 달라지지 않았다.

둘째, 국고보조금제도는 지방자치단체의 한정된 자금을 그 지역에서 가장 필요한 부문에 사용하지 못하고 중앙정부의 판단에 의하여



지출하여야 한다는 점에서 일종의 “지역자원의 징발(conscription of local resources)”을 초래하며, 이는 지방자치의 본질을 훼손할 수 있다. 지방재정법 제22조는 국가로부터 부담금을 지급받는 경우의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 당해 회계연도의 예산에 계상할 것을 규정하고 있다. 이 규정은 지방비 부담 실패로 국가가 지원한 사업이 효과적으로 이루어지지 않을 가능성을 배제하기 위한 것이나, 해당 사업이 지방자치단체의 뜻과는 상관없이 국가의 정책의지에 따라 이루어진 것이라면 문제가 될 수 있다. 이 규정이 지방자치단체가 정한 예산배분 우선순위를 무시하고, 국가의 정책의지가 담긴 부담금 사업을 우선해서 지원해야 한다는 것이기 때문이다.

국고보조금의 설계자들은 이러한 점을 충분히 인식하고 여러 가지의 대비책을 마련하였다. 국가의 보조금은 원칙적으로 지방자치단체의 신청에 의하여 교부되며(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제4조), 협의의 국고보조금에 대하여는 중앙정부의 재정부담 지시를 금지하고(지방재정법 제23조 제3항) 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안(지방재정법 제25조)과 경비(지방재정법 제26조)는 행정자치부장관의 의견을 들어야 한다는(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제7조) 등의 원칙이 법률로 규정되어 있는 것도 중앙행정기관의 자의적 국고보조금 신설을 통한 지방자치 본질훼손의 위험을 미연에 방지하기 위한 제도적 장치이다.

그러나 이러한 장치들은 신청주의원칙의 예외를 허용하는 조항에 의하여 본래의 목적을 달성하는데 실패한 것으로 보인다. 우선 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제5조는 “국가는 … 보조금의 예산 계상신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책수행상 부득이하여 대통령령이 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있

다”고 규정하고 있으며, 동법 시행령 제3조는 신청 없이 보조금을 계상할 수 있는 경우를 ①국가가 소요경비의 전액을 교부하는 보조사업의 경우 ②재해발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인해 보조금의 교부가 불가피한 경우 ③기타 기획예산처장관이 국가의 주요시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업의 경우로 구체적으로 규정하고 있다.

이 가운데 첫 번째 조항은 국가가 전액보조하는 경우이므로, 지방자치단체가 재정적 부담을 크게 지지 않으며, 두 번째 조항은 재해발생 시의 지원이므로 지방자치단체가 반대할 이유가 없으나, 기획예산처장관의 판단에 의한 보조금 교부여부가 결정됨을 규정한 세 번째 조항이 문제가 된다. 지방자치단체에 대한 일부보조가 지방자치단체의 신청 없이 결정되더라도, 행정자치부장관의 의견을 들어야 하기 때문에, 해당 중앙행정기관의 자의적인 보조금결정을 완화할 수 있을 것으로 기대되었다. 그러나 중앙행정기관이 행정자치부에 협의요청을 등한시하고 행정자치부도 지방자치단체의 부담을 증가시키는 보조금에 대한 감시자 역할을 제대로 하고자 하는 의지도 없었기 때문에 이러한 기대도 무산되어 왔다. 또한 협의의 보조금 교부 시 지방자치단체에 재정부담지시를 금지한 지방재정법 제23조 제3항은 “법령 또는 조례가 정하는 경우와 국가시책상 부득이한 경우”에 재원부담지시가 가능하도록 예외규정을 두고 있기 때문에, 중앙행정기관의 자의적인 보조금계상에 바람막이가 되지 못한다.

현실적으로 지방자치단체가 신청하지 않은 보조금의 계상이 어느 정도나 이루어지고 있는가에 대한 통계는 나와 있지 않다. 그러나 중앙집권적 행정체제하에서 지방자치단체 공무원들이 중앙행정기관의 의도대로 신청을 하기 쉬웠을 것이고 앞에서 제시된 각종 예외

규정들로 인하여 지방자치단체가 중앙행정기관의 자의적인 보조금 계상에 대하여 거부하기 어려웠을 것이라는 추정이 가능하다. 실제로 이러한 점은 많은 지방자치단체 실무공무원들과의 면담에서 확인된다.

셋째, 부처 간 칸막이식, 중복적 사업 지원으로 인하여 비효율적인 재원배분이 이루어진다. 국고보조금은 잘게 쪼개어져서 지방자치단체에 교부되는 것이 어느 나라에서나 일반적인 현상이다. 중앙정부의 정책목적달성을 위하여 지방자치단체를 유인하고 때로는 강제하는 국고보조금은 태생적으로 용도제한을 포함한 각종 조건이 달려 있을 수밖에 없고, 따라서 중앙정부의 구체적 정책목적들이 다양한 만큼 세분되기 마련이다. 그런데 이러한 다양성의 정도가 과다해서 오히려 중앙정부의 정책목적에 방해가 될 정도가 된다면 문제가 아닐 수 없다. 이러한 문제로는 보조금의 중복적 교부, 소액보조금 초래, 지방자치단체장의 조정력 약화 등을 들 수 있다.

국고보조금은 중앙행정기관 내의 각 부서 단위(과 또는 국단위)로 선정되고 액수가 결정된다. 예산과 조직의 확대를 지상과제로 생각하는 각 부서 공무원들은 소관사업과 관련된 보조사업을 새로이 개발하고 보조금 액수를 증가시키는 노력을 경주한다. 이러한 현상은 두 가지로 나타난다. 하나는 미국의 경우처럼 많은 기관들이 유사한 보조금을 경쟁적으로 신설하는 경우이다. 미국의 회계감사원의 보고에 따르면, 지역개발에 관련된 186개의 보조금이 21개 연방기관에 의하여 관리되었으며 그 가운데 담당부처인 도시개발부는 단지 19개만을 관리하였다고 한다(Comptroller General, 1975: 18). 또 다른 하나의 현상은 보조금의 규모가 영세화된다. 재원이 충분하지 못한 경우가 많고 각 부서 간 알력으로 인하여 정부 전체는 고사하

고 부처 차원의 보조사업 통폐합마저 잘 이루어지지 못하기 때문이다. 이는 국고보조금 사업수가 2000년의 384개에서 2004년에는 533개로 40% 가까이 증가하였다는 점에서 잘 나타난다(정부혁신지방분권위원회, 2004).<sup>2)</sup>

이러한 보조금의 중복적 교부 및 소액결정은 여러 가지 행정적 문제를 야기한다. 우선 보조금의 종류가 많아질수록 이들을 파악하고 보조금신청을 위하여 필요한 여러 가지 행정서식을 작성하며 보조사업의 진행과정에서 요구되는 교부기관에 대한 보고 및 자료제출 등에 필요한 행정비용이 증가된다.<sup>3)</sup> 특히, 보조금을 지급하는 중앙행정기관들은 보조금 수령기관이 보조사업의 본래 목적을 충실히 달성하는지의 여부를 감독하게 되는데, 이들 기관이 때때로 “확인사살(overkill)”을 하기 위하여 보조목적과는 직접 관계가 없는 정보를 요청하기도 함으로써 문제를 더욱 악화시킨다.

넷째, 국고보조금사업 및 보조율의 결정이 자의적으로 이루어지고 있다. 국고보조금이 국가전체 이익의 추구하고 지역 간 격차해소라는 소기의 목적을 성공적으로 달성하기 위해서는 무엇보다도 보조금대상사업의 선정이 적절하게 이루어져야 한다. 그러나 현재 보조금이 지급되고 있는 사업들 가운데는 국고보조금 형태의 중앙정부 지원이 반드시 필요하지 않은 사업들과 사업내용이 유사함에도 불구하고 보조율이 서로 다른 사업들이 포함되어 있다. 이는 여러 법률에 걸쳐서 존재하는 국고보조금사업의 선정에 관련된 규정들이 서로

---

2) 행정자치부의 자료에 따르면 531개로 약간의 차이가 난다(행정자치부, 2006).

3) 행정비용의 과다는 지방의 행·재정자원을 중앙정부가 의도하는 정책목적을 위하여 사용하기보다는 보조사업의 관리 쪽으로 돌림으로써 지방자치단체는 물론 중앙정부 모두에게 손해를 끼치게 된다.

연계되어 있지 않고 그 기준이 되고 있는 사무구분이 추상적이며 애매모호하기 때문이다. 지방재정법 제18조 및 제20조가 단체위임사무, 기관위임사무, 자치사무의 구분에 따라 부담금, 교부금, 협의의 보조금을 규정하고 있으며, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조는 “지방자치단체에 대한 국고보조금은 대상사업의 범위, … 국고보조율은 대통령령으로 정한다”고 명시하고 있다.

이러한 여러 가지 문제점을 가지고 있는 국고보조금은 <표 3>이 제시하는 바와 같이 최근 지방세나 양여금 또는 교부세에 비해서 상대적으로 크게 늘어났다. 지방세가 95년의 15조3천억 원에서 2002년에는 31조6천억 원으로 2.06배 증가하였고, 지방세와 이전재정의 합에서 차지하는 비율은 1995년의 29.2%보다 0.6%포인트 적은 28.6%로 감소하였다. 지방교부세는 1995년의 5조7천억 원에서 12조5천억 원으로 2.20배 증가하였고, 지방세와 이전재정의 합에서 차지하는 비율은 1995년의 10.8%에서 11.3%로 0.5%포인트 많아졌다. 지방양여금도 이와 유사한 모습을 보이는데, 1991년의 1조9천억 원에서 2002년에는 4조2천억 원으로 2.24배 증가하였고, 지방세와 이전재정의 합에서 차지하는 비율은 1991년의 3.6%에서 3.8%로 0.2%포인트 증가하였다. 지방자치단체의 세입은 1995년의 52조4천억 원에서 2002년에는 110조5천억 원으로 2.11배 증가하여, 지방세, 지방교부세 및 지방양여금과 마찬가지로 1995년부터 2002년까지 2배를 약간 넘는 수준으로 증가하였다. 이와는 달리 국고보조금은 1991년의 3조9천억 원에서 2002년에는 110조5천억 원으로 무려 4배 이상 증가하였고, 세입에서 차지하는 비중은 7.4%에서 14.7%로 무려 7.3%포인트나 증가하였다. 지방세, 지방교부세 및 지방양여금이 세입합계에서 차지하는 비율이 0.5%포인트 이내로 증가하였고, 특히 지방세의 구성

비가 오히려 0.6%포인트 감소한 것과는 큰 대비를 보여주었다.

【 표 3. 지방재정과 국고보조금 비중

(단위: 억 원, %)

구 분	1995(A)	2000	2001	2002(B)	B/A (B-A)
지방세	153,169 (29.2)	203,616 (26.4)	266,399 (28.3)	315,835 (28.6)	2.06 (-0.6)
지방교부세	56,746 (10.8)	84,494 (10.9)	123,500 (13.1)	124,791 (11.3)	2.20 (0.5)
지방양여금	18,701 (3.6)	37,134 (4.8)	46,281 (4.9)	41,901 (3.8)	2.24 (0.2)
국고보조금	38,883 (7.4)	98,885 (12.8)	111,779 (11.9)	162,189 (14.7)	4.17 (7.3)
계	523,789	771,761	939,956	1,105,078	2.11

주: 1) 일반회계와 특별회계를 합친 세입순계이며, 2002년까지는 결산액, 2003년도와 2004년도는 각각 최종예산액, 당초예산액임; 국고보조금의 경우 2003년도부터는 중앙부처 확정액임.

2) “계”의 금액에는 세외수입, 지방채 등이 포함되었고, ( ) 안의 수치는 구성비임.

자료: 행정자치부, 『2004년도 지방자치단체예산개요』, 2004. (임성일 등, 2005)에서 수정 인용.

이처럼 용도가 제한되어 있어서 지방공무원들의 정책개발능력을 크게 저해하고, 지방의 자원을 징발하여 지방자치의 본질을 훼손할 가능성이 높으며, 부처 간 칸막이식, 중복적 및 소액의 사업 지원으로 인하여 비효율적인 자원배분이 이루어지고, 사업의 결정이 자의적으로 이루어지는 국고보조금이 여타 재원에 비하여 점점 확대되고 있는 것이 명백해지자 국고보조금의 정비가 참여정부의 매우 중요한 정책의제로 떠올랐다.

## 2. 국가균형발전회계의 신설 과정

국가균형발전회계는 국가균형발전을 추구하는 노무현 후보 측의 요구와 국고보조금제도의 효율화를 추구하는 기획예산처의 요구가 맞아 떨어져서 만들어진 정치적 산물이라고 할 수 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 당시 위원장으로 임명된 성경룡 교수를 정점으로 하는 국가균형발전위원회는 노무현 후보의 공약사항인 균형발전을 달성하기 위하여 기존의 지방에 대한 지원제도인 지방교부세, 지방양여금 및 국고보조금을 제외하고 5조 원 정도의 추가적인 재원으로 조성된 국가균형발전특별회계를 설치하기를 원하고 있었다. 이와는 별도로 기획예산처는 당시 참여정부의 분권화 기조에 발맞추고 국고보조금제도의 효율화를 위하여 지방양여금 폐지와 국고보조금제도의 정비를 추진하고 있었다.

국가균형발전위원회의 요구에 대해서 당시 재정상황으로는 국가재정에서 5조 원의 재원을 추가로 조성하여 국가균형특별회계를 설치하는 것이 불가능하다고 판단한 기획예산처는 기존의 국고보조금 일부를 국가균형발전특별회계의 재원으로 조성할 것을 대안으로 제시하였다. 국가균형발전위원회는 이처럼 자원부족을 이유로 신규재원의 조성을 거부하는 기획예산처의 반대를 극복하는데 실패하고, 기존 재원인 국고보조금을 국가균형발전사업으로 편입시키고 그 재원을 특별회계의 재원으로 할 것에 동의하였다. 기획예산처는 국가균형발전회계의 보조사업 시행방식을 지방자치단체의 자율성을 증대하는 방향으로 설정함으로써 신규재원 조성 부담도 지지 않으면서 국고보조금의 효율성을 제고하는 등 원하는 것을 모두 성취하였다.

국가균형발전위원회는 국가균형발전을 위하여 신규재원 5조 원을 조성하겠다는 본래의 목표는 달성하지 못했지만, 여하튼 균형발전 관련 국고보조사업들과 일부 지방양여금사업을 모아서 국가균형발전특별회계를 설치할 수 있었다는 점에서 절반의 성공을 거두었다고 볼 수 있다. 2004년에 총 533개의 국고보조금 사업(12조7천억 원)이 정비되면서 126개 국고보조금사업(3조6천억 원)이 국가균형개발특별회계사업으로 이관되었는데,<sup>4)</sup> 이때 적용된 기준은 ①도서종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원지방도 등 낙후지역, 농산어촌 및 지역SOC 개발 관련 사업 ②공공도서관 건립, 지역문화회관 건립, 남해안관광벨트 등 지역의 문화·예술·관광자원 개발 관련 사업 ③지역산업 진흥, 지역문화산업기반조성, 지방과학기술혁신 등 지역전략산업, 문화관광클러스터 등 지역혁신 관련 사업 ④농공단지, 개발제한구역 관리 등 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업 등이었다.

표 4. 국고보조금 개편 내역

보조사업(533개 사업, 12조7천억 원)		
↓		
지방이양 (163개, 1조1천억 원)	군특사업 이관 (126개, 3조6천억 원)	보조사업 유지 (233개, 7조9천억 원)

또한 지방양여금사업 가운데에는 2004년 당시 3,554억 원이었던 농어촌지역개발사업과 303억 원이었던 청소년육성사업 예산이 국가균형발전특별회계사업으로 이관되었다. 지역개발사업의 7,562억 원

4) 163개 사업(1.1조 원)은 지방으로 이양되고, 233개 사업(7.9조 원)은 국고보조사업으로 유지되었다.



과 도로정비사업 1조9,134억 원은 교부세에 편입되었고, 나머지 수질오염방지사업을 위한 1조3,419억 원은 국고보조금에 편입되었다.

표 5. 양여금 폐지 및 배분

현행			개편 (2004 예산, 억 원)		
양여금 (43,972)	일반재정보전 (명칭: 「지역개발」)	7,562	}	교부세	26,696
	도로정비	19,134		국가균형발전 특별회계	3,857
	농어촌지역개발	3,554			
	청소년육성	303			
	수질오염방지	13,419		보조금	13,419

국가균형발전특별회계는 특별회계가 설치되기 위해서는 특정의 재원이 필요하였으며 따라서 일반회계로 지원되던 기존 국고보조금 사업예산의 방식은 적용되기 어렵다는 점이 지적되었다. 본래 국가균형발전특별위원회는 교부세로 전환되는 지방양여금의 규모가 4조 4천억 원에 이르는 것을 발견하고, 이 재원을 모두 국가균형발전특별회계의 재원으로 전환하고자 하였다. 그러나 지방양여금 가운데에는 수질오염방지사업과 같이 지역균형발전과는 전혀 상관없는 사업들이 포함되어 있었기 때문에 이 시도는 실패하였다. 이때 대안으로 등장한 것이 지방양여금의 주된 재원이었던 주세였다. 당시 기획예산처는 지방양여금을 폐지하고 도로정비사업과 지역개발사업에 사용되던 예산을 일반재원인 지방교부세로 흡수하는 것을 검토하고 있었기 때문에<sup>5)</sup> 지방양여금의 주된 재원이었던 주세를 국가균형발

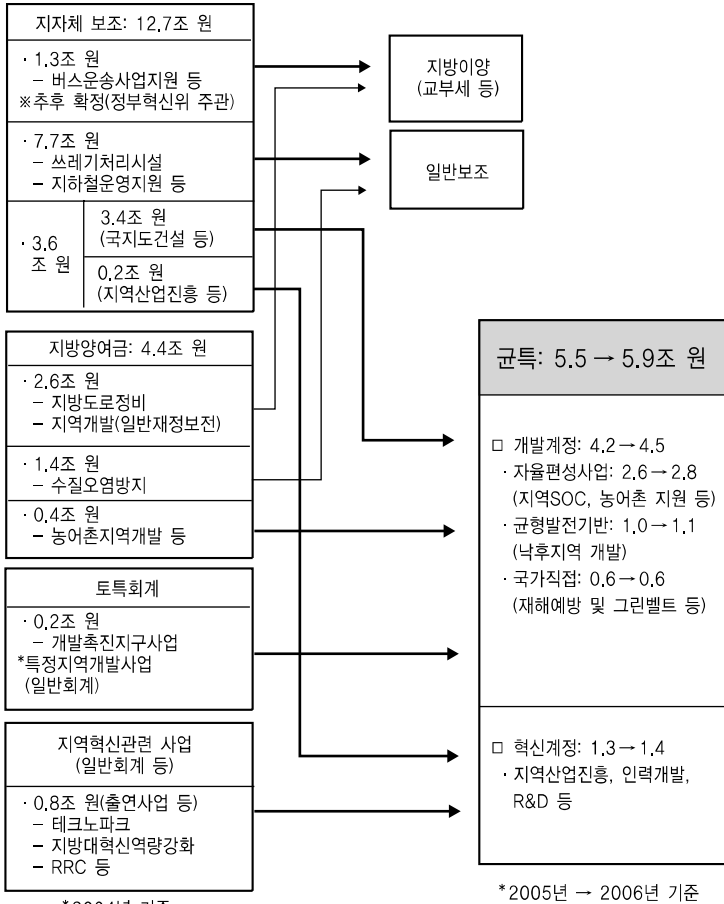
5) 2004년 당시 도로정비사업예산과 지역개발사업예산 2조6,696억 원은 내국세의

전특별회계 재원으로 삼는 것이 대안으로 떠올랐다. 국고보조금 일부를 국가균형발전특별회계에 편입하는 안에 대해서 별다른 반대가 없었던 것과는 달리 지방양여금 폐지안은 행정자치부의 강력한 반대에 부딪치게 되었다. 행정자치부는 다양한 이유를 들어 지방양여금의 폐지에 반대하였는데, 기획예산처의 지방양여금 폐지안에 대하여 주세를 국가균형발전특별회계의 재원으로 삼고 싶어 하던 국가균형발전위원회가 찬성함으로써 결국 지방양여금이 폐지되기에 이르렀다. 지방양여금의 경우, 2004년 당시 4조4천억 원 가운데 2조6천억 원만 일반재원인 지방교부세로 편입되고, 나머지 1조8천억 원은 오히려 국고보조금사업 및 국가균형발전특별회계로 편입됨으로써 재정분권화에 역행한다는 비난을 많이 받았다. 이 과정에서 지방분권을 강조하는 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전특별위원회 간에 상당한 마찰이 있었던 것으로 알려졌다. 균특의 재원 조성 내역이 <그림 2>에 제시되어 있다.

---

2.8%에 해당하는 것인데, 여기에 0.3%를 추가하여 총 3.3%포인트가 증가하여 교부세율이 15%에서 18.3%로 인상되게 되었다. 또한, 분권교부세 도입에 따라 0.83%포인트 인상됨에 따라 2005년부터 지방교부세의 내국세 비중은 19.13%로 인상되었다(참여정부의 재정세계개혁, 2005: 56).

그림 2. 균특회계 대상사업 체계



자료: 기획예산처, 국가균형발전특별회계 담당 공무원 연찬회 자료, 2006. 4. 6, p.6.

### Ⅲ. 국가균형발전특별회계제도의 개요 및 특성

#### 1. 개 요

국가균형발전특별회계는 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위하여 설치되었다(국가균형발전특별법 제30조). 이 회계는 기획예산처장관이 관리·운영하며(동법 제31조 제1항), 회계는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구분한다(동법 제32조). 이 회계는 개발이익 환수에 관한 법률에 의하여 개발부담금으로 물납받은 토지, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 국가가 매수한 토지, 기반시설부담금에 관한 법률에 의하여 기반시설부담금으로 물납받은 토지 등을 지역개발계정의 소속재산으로 하며, 그 관리·운영은 관계 중앙행정기관의 장이 한다.

국가균형발전특별법 제34조와 제35조는 각각 지역개발계정과 지역혁신계정의 세입·세출을 규정하고 있다. 이에 따르면, 지역개발계정의 세입은 주세의 80%, 일반회계 전입금, 농특회계·농어촌구조개선특별회계·자동차교통관리특별회계 등 특별회계 전입금, 그린벨트 훼손부담금·개발부담금·과밀부담금·기반시설부담금 등 부담금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 소속재산의 임대료 및 매각대금 등으로 구성되어 있으며, 지역혁신계정의 세입은 주세의 20%, 통신사업특별회계 전입금, 공공자금관리기금 예수금, 기반시설부담금의 20/100, 기타 전입금, 차입금, 잉여금 등으로 구성된다.

2005년도 및 2006년도 균형발전특별회계의 계정별 세입예산이 <표 6>에 제시되어 있다. 이 표에 따르면 2006년 균형발전특별회계의 세입 예산 총액은 5조9,067억 원으로 이 가운데 76.4%인 4조5,127억 원이 개발계정이고, 나머지 23.6%인 1조3,940억 원이 혁신계정이다. 이 회계에서 가장 높은 비중을 차지하는 세입항목은 주세로 양 계정의 세입을 모두 합하면 2조5,603억 원(43.3%), 다음으로 높은 비중을 차지하는 세입항목은 일반회계 전입금으로 1,043억 원(17.0%)이다. 이 회계의 2006년도 세입은 2005년의 5조4,930억 원에 비하여 7.5%(4,137억 원) 증가한 것이다. 2006년도에 지역개발계정은 4조5,127억 원으로 전년도에 비하여 7.3%(3,069억 원) 증가하였으며, 혁신계정은 1조3,940억 원으로 전년도에 비하여 8.3%(2,650억 원) 증가하였다. 세입 가운데 주세는 오히려 감소하였으나, 일반회계전입금은 3,913억 원이나 증가하였다.

표 6. 2006년도 균특회계 세입예산

(단위: 억 원, %)

구 분	2005 예산 (A)	2006 예산 (B)	증감 (B-A)	증감률
합 계	54,930	59,067	4,137	7.5
[개발계정]	42,058	45,127(76.4%)	3,069	7.3
○주세 80%	21,345	20,482	△863	△4.0
○각종 부담금 등	2,654	3,577	923	34.8
○농특전입금	5,168	5,662	494	9.6
○농특세전입금	8,980	8,790	△190	△2.1
○일반회계전입금	3,911	6,616	2,705	69.1
[혁신계정]	12,872	13,940(23.6%)	2,650	8.3
○주세 20%	5,336	5,121	△215	△4.0
○농특전입금	120	200	80	66.7
○통특전입금	197	192	△5	△2.5
○일반회계전입금	7,219	8,427	1,208	16.7

자료: 2006년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서

국가균형발전특별법 제34조와 35조에 따르면, 지역개발사업계정의 세출은 낙후지역 및 농산어촌의 개발관련사업, 낙후지역 및 농산어촌의 개발, 지역사회기반시설의 확충 및 개선, 지역문화·예술·관광자원의 개발·확충, 고용창출 등 지역경제 활성화, 향토자원의 개발 및 활용 등의 지방자치단체 보조사업과 개발제한구역의 지정 및 관리 및 기타 수입 관련 사업에 필요한 경비 및 지역개발계정의 관리 및 운영에 필요한 경비를 포함하고 있으며 지역혁신계정의 세출은 지역혁신체계, 지역전략산업, 지방대학육성 등, 지역과학기술, 지역정보화, 인구집중시설 지방이전사업, 지역혁신조사연구 및 기타 수입 관련 사업에 필요한 경비 및 지역개발계정의 관리 및 운영에 필요한 경비를 포함하고 있다.

표 7. 2006년도 균특회계 계정별 세출예산

(단위: 억 원, %)

구 분	2005 예산 (A)	2006 예산 (B)	증감 (B-A)	증감률
합 계	54,930	59,067	4,137	7.5*
○ 지역개발사업 계정	42,058	45,127(100%)	3,069	7.3
• 시·도자율편성대상사업	26,131	28,291(62.7%)	2,160	8.3
• 균형발전기반 지원사업	9,682	10,363(23.0%)	681	7.0
• 재해예방사업	4,445	5,100(11.3%)	655	14.7
• 그린벨트·토지관리 등	1,800	1,373( 3.0%)	△427	△23.7
○ 지역혁신사업 계정	12,872	13,940	1,068	8.3

주: \*는 2005년에 재해예방사업과 균형발전기반 중 농산어촌개발은 자율편성에 속함.

자료: 2006년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서

2006년도 국가균형발전특별회계의 계정별 세출예산이 <표 7>에

제시되어 있다. 이에 따르면 지역개발사업계정의 예산 4조5,127억 원 가운데 가장 높은 비중을 차지하는 시도자율편성대상사업은 2조 8,291억 원으로 62.75%를 차지하였고, 다음으로 균형발전기반사업이 1조363억 원으로 23%를 차지하였다. 그 밖에 재해예방사업과 그린 벨트·토지관리 등이 6,473억 원으로 14.3%를 차지하였다. 지역개발 계정은 전년도에 비하여 7.3%인 3,069억 원이 증가하였고, 지역혁신 계정은 8.3%인 1,068억 원이 증가하였다.

## 2. 특 성

2006년 균특회계의 예산은 2개 계정을 4개 부문으로 특성화하여 편성하였다<표 8>. 즉 지역개발계정은 지역개발지원사업, 균형발전 기반지원사업 및 국가정책목표사업 등 3개 부문으로 구분하고, 지역 혁신계정을 지역혁신역량강화사업으로 표시하였다. 이처럼 개발계정과 혁신계정을 구분한 것 외에 다시 개발계정을 3개 부문으로 구분한 것은 각각의 다양한 목표를 가진 사업들을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 방식을 택할 수 있도록 허용하기 위한 것이다. 이처럼 균특회계의 예산은 다양한 특성을 지닌 다양한 사업으로 구성되어 있기 때문에 균특예산 일반에 대한 특성을 논의하는 것은 부적절하다. 균특예산의 각각의 부문들에 대해서 특성을 논의하고, 그 특성을 통해서 기대하는 바를 충족시켰는지 여부를 균특회계의 판단하는 기준으로 삼고자 한다.

표 8. 국가균형발전특별회계의 자원배분방식

구 분	개발계정			혁신계정
	지자체 자율편성사업	균형발전기반 지원사업	기타 사업	
중점목표	지역개발지원	낙후지역 등 개발	국가정책목표	지역혁신역량강화
• 특 징	자 율	균 형	정책목표	경 쟁
• 배분단위	광역단체(시·도)	기초단체(시·군)	사업단위	사업단위
• 편성주체	지자체	지자체	중앙부처	중앙부처
• 방 식	모델적용(총액배분)	내역편성(총액배분)	내역편성	내역편성
2006예산	2.9조 원(91개 사업)	1.0조 원(11개 사업)	0.6조 원(9개 사업)	1.4조 원(35개 사업)
주요사업	• 지역SOC, 농림관광 자원개발 등	• 도서, 오지, 접경 농산어촌개발 등	• 재해예방 및 G.B 관련사업	• 4+9지역산업진흥, NURI사업 등

### (1) 지역개발계정 지방자치단체 자율편성사업

개발계정의 지자체 자율편성사업은 2006년에 가장 많은 예산인 2조9천억 원이 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 편성하도록 허용하고 있다. 이 사업들은 주로 지방의 지역개발을 위한 사업들이 이루어지며, 지역SOC, 농림, 관광, 자원개발사업들이 여기에 포함된다.

광역자치단체에 대한 예산편성권한의 부여는 이 사업의 주도권을 종래의 중앙부처로부터 지방자치단체로 넘기는 것을 의미한다. 지역의 사정은 해당 지방자치단체가 가장 잘 알기 때문에 지방자치단체로 하여금 사업의 우선순위를 선정하도록 허용할 때 예산의 배분적 효율성을 제고할 수 있다는 전제에 근거한다. 이는 종래의 국고



보조금제도가 지역의 특성을 무시하고 중앙부처의 우선순위에 따라서 운영됨으로써 지역의 재정자율권과 효율성을 저해하였던 점을 개선하기 위한 것이다.

각 지방자치단체들에게 배분되는 예산액수는 중앙정부가 정하는 산식에 의하여 지출한도의 형식으로 결정되기 때문에 지방자치단체들의 이해가 크게 걸려 있는 부분이다. 따라서 모든 지방자치단체들의 관심이 집중되어 중앙정부가 각별히 신경을 쓰게 되었다.<sup>6)</sup> 우선, 산식의 결정에 있어서 각 지방자치단체들에 대한 2004년도 예산의 최근 3년간 지원실적치에서 크게 벗어나지 않도록 하는 것을 최우선적으로 고려하였다. 이는 자치단체들에 대한 기존의 예산배분이 균형발전에 기여할 수 있다는 평가에 입각한 것이라기보다는 기존 예산과 차이가 많이 나도록 예산을 배분했을 경우 제기될 지방자치단체들의 반발을 고려한 것이다.

다음으로 지방자치단체들의 의견수렴을 위하여 2004년 7~8월 중에 전국 8개 권역별 토론회를 통하여 광역자치단체 및 기초자치단체의 의견을 수렴하였다. 지방자치단체들은 공통적으로 ①새로운 배분모델에 따른 재원배분액이 전년보다는 감소되지 않도록 모델을 설계하고 ②광역자치단체 별 재원배분모델뿐만 아니라 기초자치단체별 재원배분모델도 개발할 필요가 있고 ③지방의 재정력을 반영하고 신규사업 추진을 위한 추가재원을 확충할 필요가 있다는 점을 요구하였다. 그러나 과거실적치의 반영에 있어서는 지방자치단체의 사정에 따라 서로 상충되는 요구를 하기도 하였다. 즉 과거에 많은 예산지원을 받아 왔던 지방자치단체들은 재정사업의 안정적 추진을

---

6) 아직도 기획예산처는 정치적 논란을 우려하여 지방자치단체별 한도액에 관한 자료를 공개하고 있지 않다.

위하여 과거실적치 반영을 확대할 것을 요구한 반면, 그렇지 않았던 지방자치단체들은 과거실적치 반영이 빈익빈·부익부를 초래하게 되므로 국가균형발전특별회계의 한도액 결정에서는 그 영향을 최소화할 것을 요구하였다. 결국, 지방자치단체들의 주장을 한 마디로 요약하면, “우리 자치단체에는 과거보다 더 많이 배분해 달라”는 것으로, 이들을 모두 만족시키는 해법을 찾기는 쉽지 않았다.

2005년도 자치단체별 한도액 설정을 위한 균특회계 산식의 결정에는 지역개발사업 수요와 낙후도를 고려하였다. 지역개발사업의 수요를 나타내는 변수로 인구와 면적을, 낙후도를 나타내는 변수로 재정력지수, 주민세소득할, 낙후지역 면적, 노령인구비율을 고려하였으나, 모형의 단순화를 위하여 최종적으로 인구, 면적, 주민세소득 및 노령인구만을 포함하였다. 아래의 산식에 따르면, 인구가 1% 증가할 때 지방자치단체의 지출한도가 1.12% 증가하고, 주민세 소득할이 1% 증가할 때 자치단체의 지출한도가 0.77% 감소한다.

$$\begin{aligned} \text{Log}[y] = & 3.84 + 1.12 \times \text{Log}[\text{인구}] - 0.77 \times \text{Log}[\text{주민세소득세할}] \\ & + 0.28 \times \text{Log}[\text{면적}] + 9.86 \times \text{노령인구비중} \end{aligned}$$

2006년의 지출한도를 위한 산식 결정에 있어서 ①배분공식의 주요 설명변수 결정 ②과거실적치의 반영률 ③재해관련사업 등 특정사업의 제외 여부 ④제도변경에 따른 보정재원의 활용 여부 및 규모 ⑤광역·기초자치단체 간 재원배분 기준의 결정이 중요한 이슈가 되었다. 우선 과거실적치를 50% 반영하고, 나머지 50%에 대해서만 회귀모형을 적용하였다. 과거실적치의 고려는 재정사업의 안정성과 자치단체의 반발 최소화를 위한 것이다. 지역개발계정 총액의 2~3%를 보정재원으로 설정하여 민자접속도로사업과 같이 포괄보조금의

배분공식에서 반영되기 어려운 일부 계속사업 지원을 검토하였고, 대상사업 가운데 포함되어 있는 일부 이질적 사업들을 제외할 것을 검토하였다. 그러나 광역·기초자치단체 간의 배분기준 및 기초자치단체 간의 배분기준은 중앙정부가 제공하지 않고 있으며, 단지 광역자치단체의 자체재원과 기초자치단체에 대한 배분액 간 비율을 사전에 설정·공표함으로써 해당 광역자치단체의 자의적인 배분을 막고자 하는 노력을 기울였다.

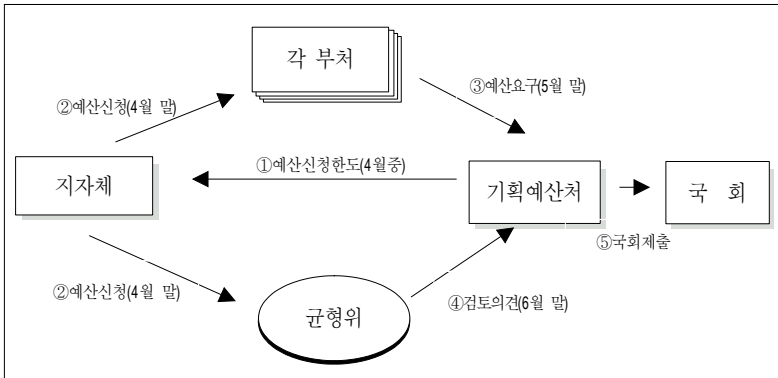
2006년도에는 인구, 면적, 주민세 소득할, 노령인구 비중 등 기준의 변수에 재정력지수를 추가하였고, 새로운 모형 적용에 따른 배분액의 변동폭을 일정수준( $\pm 5\%$ ) 이내로 제한되도록 모형을 수립하였다. 실제 배분에 있어서는 이러한 모형에 따른 추정치를 3분의 2 반영하였고, 나머지 3분의 1은 과거실적치를 반영하였다. 이는 모형추정치와 과거실적치를 각각 50%씩 반영하던 전년도에 비하여 과거실적치의 비중을 낮추고 모형추정치의 비율을 높인 것이다. 모형에 따르면, 인구 1% 증가할 때 배분액은 1.14% 증가하고, 주민세 소득할이 1% 증가할 때 배분액은 0.73%가 감소한다는 것을 의미한다.

$$\begin{aligned} \text{모형추정치 } \text{Log}[y] = & 3.78 - 0.34 \times (\text{재정력지수}) + 1.14 \times \text{Log}[\text{인구}] \\ & + 0.27 \times \text{Log}[\text{면적}] - 0.73 \times \text{Log}[\text{주민세소득세할}] \\ & + 8.11 \times (\text{노령인구비중}) \end{aligned}$$

지방자치단체 자율편성사업은 지방자치단체의 자율성을 강화하기 위하여 일반 국고보조금과는 다른 절차를 채택하고 있다<그림 3>. 먼저 국가균형발전위원회는 4월 중에 시도협의회를 개최하여 산식에 의하여 결정된 지출한도를 중심으로 협의한 후 시도예산신청도액을 결정하여 지방자치단체에 시달한다. 다음으로 지방자치단체는 4월 말까지 해당 사업의 주무부처와 국가균형발전위원회에 예산

을 신청한다. 각 부처와 국가균형위원회는 각 지방자치단체의 예산 신청을 검토한 후 주무부처는 5월 말까지 부처 예산안에 포함하여 예산을 기획예산처에 요구하고, 국가균형발전특별위원회는 6월 말까지 검토의견을 기획예산처에 제출한다. 기획예산처는 이를 고려하여 편성한 예산안을 국회에 제출한다.

【 그림 3. 지역개발계정(자율편성대상사업)의 예산편성 과정



자료: 국가균형발전위원회. 2005. 1.

부처는 지방자치단체들이 제출한 개별 사업예산에 대해서 조정할 권한을 갖지 않는다. 지방자치단체들은 주어진 한도 내에서 스스로의 우선순위에 따라 여러 부처의 다양한 사업들을 신청할 수 있다는 점에서 종래에 지방자치단체들이 중앙부처에게 국고보조금을 달라고 요청하던 양자의 관계가 이제는 중앙부처가 지방자치단체에게 자기 부처의 사업을 채택해 달라고 요청하는 관계로 전환하였다. 그러나 여전히 부처가 시행하고 있는 여타 사업들을 통해서 지방자치단체들로 하여금 부처가 원하는 사업에 자율편성예산을 배정하도록 압력을 넣는 사례가 발견된다. 예컨대, 부처에 신규사업에 대한 국

고보조를 요청하면 해당 사업을 자율편성대상사업으로 편성하라는 답을 얻기가 일쑤라는 것이다. 그리고 기획예산처는 지방자치단체가 어떠한 사업을 선정하는가에 대해서는 관여하지 않지만, 사업예산 내역의 적정성은 판단하기 때문에 이 과정에서 지방자치단체들과의 마찰이 발생할 여지가 크다.

지방자치단체 자율편성 대상사업의 세출예산은 2005년에는 총 3조3,322억 원이었는데, 2006년에는 2조8,291억 원으로 5,031억 원 감소하였다. 이는 2005년에 자율편성사업에 속하던 재해예방사업과 균형발전기반 중 농산어촌개발이 제외되었기 때문이다. 2006년의 총 2조8,291억 원은 생산기반 확충과 소득원 개발 등에 사용되는 농어촌투자에 1조891억 원, 국지방도와 생활용수 등에 사용되는 지역 SOC등이 1조7,400억 원이 배분되었다<표 9>.

표 9. 지방자치단체 자율편성대상사업 세출예산

(단위: 억 원, %)

구 분	2005 예산 (A)	2006 예산 (B)	증 감 (B-A)	증감률
합 계	33,322*	28,291	△5,031	△15.1
• 농어촌 투자	14,149	10,891	△3,258	△23.0
- 생산기반 확충	7,517	6,818	△699	△9.3
- 소득원 개발 등	6,632	4,703	△1,929	△29.1
• 지역 SOC 등	19,173	17,400	△1,773	△9.2
- 국지도	5,197	6,606	1,409	27.1
- 생활용수 등	13,976	10,794	△3,182	△22.8

주: \*는 2005년에 재해예방사업과 균형발전기반 중 농산어촌개발은 자율편성에 속함.

자료: 2006년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서

## (2) 지역개발계정 균형발전기반지원사업

지역개발계정의 균형발전기반지원사업은 오지개발, 도서종합개발, 접경지역 지원, 소도읍 육성, 개발촉진지구 개발, 도서지역식수원 개발, 농어촌생활환경 정비, 농촌마을종합개발, 어촌종합개발, 산촌종합개발 및 신활력지역 지원 등 도서, 오지, 접경농산어촌개발 등 낙후지역의 개발을 지원하기 위한 사업들이 포함되어 있으며, 2006년도 예산은 11개 사업에 1조 원이 배분되었다. 이들 가운데 노무현 정부 들어서 새로 시행된 지방소도읍개발사업과 신활력지역사업을 제외하고는 모두 1990년부터 시작된 국고보조금사업들로 유사한 내용이 중복적으로 여러 부처에 의해서 시행되어 왔다. 이러한 국고보조금사업들이 노무현 정부의 균형개발정책을 지원하기 위하여 균형발전특별회계에 편입되어 시행되었다. 여기서는 지방소도읍개발사업과 신활력지역사업을 중심으로 논의하기로 한다.

이 사업의 대상이 되는 낙후지역들은 시군 단위로 분포되어 있는 경우가 많기 때문에 시군 단위로 배분한다. 그러나 이 사업은 매우 다양한 사업들을 포함하고 있기 때문에 예산편성방식은 약간씩 다르다. 대체로 중앙정부의 사업계획 등에 의해서 미리 결정된 예산에 따라 각 시군별로 지원되는 예산액수가 결정되고, 각 시군이 이에 의거하여 예산을 편성하도록 한다. 이처럼 중앙부처의 의지 및 판단이 각 사업의 시군별 예산배분에 결정적인 영향을 미치기 때문에 자율편성사업부문과는 별도로 처리한다. 또한 이 사업은 지방자치단체가 신청하면 중앙부처가 심사 및 선정하는 형식으로 이루어진 종래의 국고보조금형식과도 다르다. 따라서 특정 공식에 의하여 시군별 배정금액이 결정되는 것이 아니라 해당 사업 별로 사업계획이 결

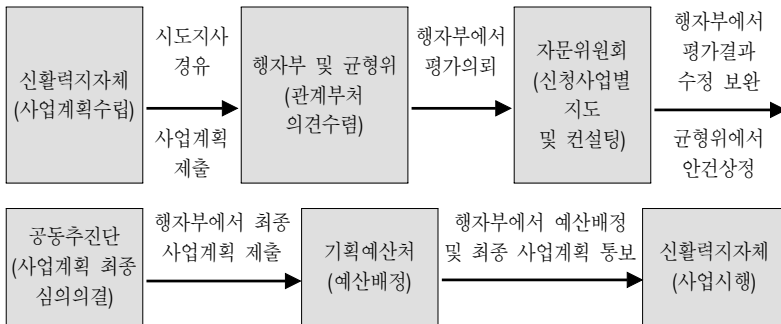
정되면, 그에 따라 연차별 투자계획이 나오므로 이 사업들의 해당 연도 금액이 모두 더해져서 각 시군의 균형발전기반지원사업 전체 예산액수가 나오게 된다.

그러나 어떤 지방자치단체에 어느 정도의 예산이 배분되는가를 결정하는 방식은 사업에 따라 다르다. 우선, 소도읍육성사업의 경우, 행정자치부장관이 미리 지정한 194개 읍지역이 있는 시군의 시장군수가 시도지사와의 협의를 거쳐 소도읍 종합육성계획을 수립한다. 이 가운데 개발잠재력이 높은 거점 읍지역을 선정하여 집중 지원하는 선택과 집중 방식으로 추진하고, 대상사업도 지역 특화사업의 육성, 일일시장, 5일시장, 중심 상점가의 현대화·전문화사업 지원, 쾌적한 생활기반조성을 위한 도시 인프라 확충, 전통문화와 역사자원의 복원·보존, 관광활성화 사업 등 특정 분야로 집중화한다. 지원대상은 시군의 육성계획을 상향식 공모제 방식으로 채택한다. 즉 지역주민과 자치단체, 전문가가 읍의 육성 콘텐츠를 테마로 발굴 및 이를 구체화한 육성계획을 복수로 공모하고, 관련 전문가로 구성된 민간심의·자문위원회에서 육성계획을 심사, 대상사업과 지역 등을 선정지원한다. 2003년에는 14개, 2004년부터는 20개의 읍을 선정하여 지원하였다.

그러나 신활력사업의 경우 행정자치부가 관계 전문가, 관계 부처 및 균형발전위원회와의 협의를 통해서 결정된 인구변화율, 인구밀도, 소득할 주민세, 재정력지수 등 지표에 따라 낙후지역을 결정하고, 낙후 정도에 따라 시군별로 재원을 배분한다. 이때 신활력사업 전체 예산액수는 행정자치부가 결정한다. 신활력사업은 3년마다 지역을 선정하도록 되어 있어서 한 번 선정된 지방자치단체는 3년 간 자금을 지원받을 수 있다. 이러한 내용은 2004년 8월 및 9월에 걸쳐

국가균형발전위원회 심의·의결을 거쳐 관보에 게재 및 고시되었으며, 2007년에 다시 선정하도록 되어 있다. 소도읍육성사업이 시군간의 경쟁을 통한 공모제로 운영되는 반면, 신활력사업의 경우 객관적인 자료를 통해서 관련 지표값을 기준으로 지원 대상 시군을 선정하는 방식을 채택하고 있다. 이렇게 선정된 시군의 경우에도 사업계획의 수정을 통해서 행정자치부 및 균형발전위원회가 관여하며, 이렇게 확정된 사업계획에 따라 예산이 결정된다<표 10>.

【 표 10. 신활력사업 예산 과정】



균형발전기반지원사업은 2006년까지는 이처럼 사업별로 금액을 정해줌으로써 특정 군, 특정 면에 특정액수를 지원하는 식으로 내역 편성방식이 이용되었다. 그러나 2007년부터는 각 시군의 균형발전기반지원사업의 총액을 결정하는 방식은 동일하지만, 예산을 신청할 때 주어진 총액 한도 내에서 우선순위를 시군이 판단하여 사업 간에 액수를 조정하여 신청할 수 있도록 허용하였다. 균형발전기반지원사업예산은 중앙정부의 여러 부처들이 각 사업별로 결정하여 배분한 액수에 근거한 것이기 때문에 지방자치단체의 우선순위 및 당해연도 필요투자액수와는 다를 수 있다. 이는 종래의 국고보조금제도



문제의 해결을 위해서 출범한 균형발전특별회계가 여전히 동일한 문제를 그대로 안고 있었다는 것을 의미한다. 따라서 한 편으로는 지방자치단체로 하여금 예산집행과정에서 시군의 예산편성상의 자율성을 제고하기 위한 제도 변경이라는 점에서 긍정적인 변화라고 하겠다. 그러나 다른 한 편으로는 이처럼 집행과정에서 수정을 가능하게 할 것이라면, 애초부터 편성과정에서 자치단체의 의사를 존중하는 것이 예산과정상의 불필요한 절차를 생략할 수 있다는 점에서 낙후지역 개발이라는 사업 한계 내에서 해당 시군이 자유롭게 사용할 수 있도록 자율편성사업과 통합편성하는 것이 더 효율적이지 않겠는가 하는 의문이 들 수 있다.

표 11. 균형발전기반지원사업 세출예산

(단위: 억 원, %)

구 분	2005 예산 (A)	2006 예산 (B)	증감 (B-A)	증감률
합 계	9,682	10,363	681	7.0
• 오지개발	1,100	1,083	△17	△1.5
• 도서종합개발	900	900	-	-
• 접경지역 지원	400	480	80	20.0
• 소도읍 육성	437	617	180	41.2
• 개발촉진지구 개발	1,602	1,753	151	9.4
• 도서지역식수원 개발	498	544	46	9.2
• 농어촌생활환경 정비	1,916	2,160	244	12.7
• 농촌마을종합개발	428	434	6	1.4
• 어촌종합개발	254	309	55	21.7
• 산촌종합개발	145	183	38	26.2
• 신활력지역 지원	2,000	1,900	△100	5.0

주: \*는 2005년에 농어촌생활환경정비 및 농·어·산촌종합개발사업은 시·도 자율편성 대상 자료: 2006년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서

균형발전기반지원사업은 2005년에는 총 9,682억 원을 배분하였으나, 2006년에는 총 1조363억 원을 배분하여 681억 원이 증가하였다 <표 11>. 이들 사업 가운데 농어촌생활환경정비 및 농·어·산촌종합개발사업은 시·도 자율편성 대상이었던 것이 균형발전기반지원사업으로 수정·분류된 것이다. 개별 사업으로는 규모는 작지만 소도읍육성사업이 180억 원(41.2%) 증가한 617억 원이 배분되었고, 농어촌생활환경 정비사업이 가장 많은 액수인 244억 원이 증가하여 2,160억 원의 예산이 배분되었다. 오지개발사업과 신활력지역지원사업은 오히려 각각 17억 원과 100억 원이 감소되어 각각 1,083억 원과 1,900억 원이 배분되었다.

### (3) 지역개발계정 기타 사업

지역개발계정의 기타 사업은 국가정책목표의 달성을 위해서 필요한 사업들을 모아 놓은 잔여적 개념의 사업군으로 2006년에는 1조4천억 원이 배분되었다. 이는 종래의 국고보조금의 성격을 그대로 유지하고 있는 부문으로 각 부처가 지방자치단체의 의지 여하와 관계없이 국가의 필요에 의하여 사업단위로 구체적인 내역을 정하여 예산을 편성하는 방식을 채택하고 있다. 이는 국가균형발전특별회계를 설치할 때에 5조 원의 규모를 만들기 위하여 균형발전에 관련된 각종 국고보조금사업들을 모을 때 이 회계에 포함된 사업들로, 재해예방이나 그린벨트 관련 사업들이 포함되어 있으며, 자율편성이나 균형발전의 성격이 두드러지지 않는 국고보조금사업이라고 할 수 있다.

따라서 일반 국고보조금사업의 절차에 따라 예산이 편성되고 집

행된다. 즉 시군구가 사업부서 및 예산부서 간의 협의를 거쳐 작성한 예산안을 시도에 제출하면, 시도는 역시 사업부서와 예산부서 간의 협의를 거쳐서 시도비 부담 등을 결정하여 행정자치부에 예산안을 제출한다. 시도 사업부서는 국고보조금 예산안 편성과정에서 관련 중앙부처와 협의한다. 행정자치부는 시도가 신청한 내역을 종합, 조정하고 이를 기획예산처 및 중앙부처들에게 통보한다. 기획예산처는 각 부처가 제출한 국고보조금 국비 부담에 관해서 협의하고 예산안을 심의, 조정한다. 기획예산처는 결정된 국고보조금 예산안을 10월 15일까지 시도별 내역을 행정자치부에 통보한다.

【 표 12. 지역개발계정 기타 사업 세출예산

(단위: 억 원, %)

구 분	2005 예산 (A)	2006 예산 (B)	증감 (B-A)	증감률
계	4,445	5,100	706	14.7
- 재해위험지구 정비	1,015	1,165	150	14.8
- 수해상습지 개선	2,234	2,500	266	11.9
- 하도준설	535	700	165	30.8
- 국가관리방조제	306	340	34	11.1
- 지방관리방조제	355	395	40	11.3
계	1,720	1,366	△354	△20.6
• 그린벨트 사업	1,484	1,178	△306	△20.6
• 토지관리	236	188	△48	△20.3

자료: 2006년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서

지역개발계정의 기타 사업은 재해방지 관련 사업과 토지관리 사업으로 구성되어 있다<표 12>. 재해방지사업으로는 재해위험지구

정비, 수해상습지 개선, 하도준설, 국가관리방조제 및 지방관리방조제 사업을 포함하고, 토지 관련 사업은 그린벨트사업과 토지관리사업을 포함한다. 재해방지사업은 2005년 4,445억 원에서 5,100억 원으로 706억 원이 증가하였으나, 토지관련사업은 2005년 1,720억 원에서 1,366억 원으로 오히려 354억 원이 감소하였다. 재해관련사업에서 수해상습지 개선사업이 가장 많이(266억 원) 증가하였고, 하도준설사업이 가장 높은 증가율(30.8%)을 보였다. 토지관련사업에서는 그린벨트사업 예산이 1,484억 원에서 1,176억 원으로 306억 원 감소하였다.

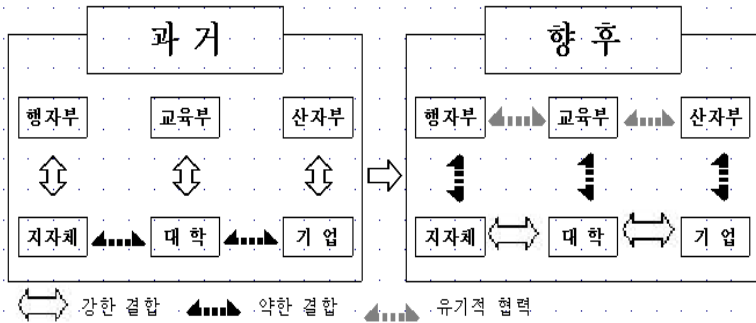
#### (4) 지역혁신계정

지역혁신계정은 지역혁신역량의 강화를 목적으로 하는 사업들로 구성되어 있다. 이들 사업은 지방자치단체·대학·기업의 협력을 통해서 지역발전을 위한 연구개발 및 실용화를 촉진하는 사업들과 지방대학의 역량을 강화하기 위한 사업(NURI사업) 등이 여기에 포함된다. 지역경제 활성화는 기업의 활성화에서 비롯되고, 기업의 활성화는 대학에 의한 우수한 인재의 공급과 기업이 필요로 하는 기술을 제공할 수 있는 대학의 연구역량 강화 및 이들을 연결시켜주고 필요한 자금을 지원하는 지방자치단체의 역할 강화에 의해서 촉진될 수 있다는 점에 착안한 것이다.

종전에는 여러 부처가 지역혁신역량의 강화를 추구하는 유사한 사업을 다양하게 수행하고 있었다. 이 사업들의 지원을 받기 위하여 지역의 대학 및 연구소가 서로 다른 부처들의 사업 공모에 각각 참여하여 각 부처에 직접 예산을 신청하였기 때문에 사업 간의 연

계가 이루어지지 않았다. 그 결과 사업별 관리는 잘 되었으나, 해당 지역 전체 차원에서 볼 때 예산의 효율성은 달성하기 어려웠다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 지방자치단체를 예산과정에 참여시켜서 예산 지원 및 우선순위 조정자의 역할을 수행하도록 한 것이다<그림 4>.

▣ 그림 4. 국가균형발전을 위한 제도적 기반



▣ 표 13. 국가균형발전체계

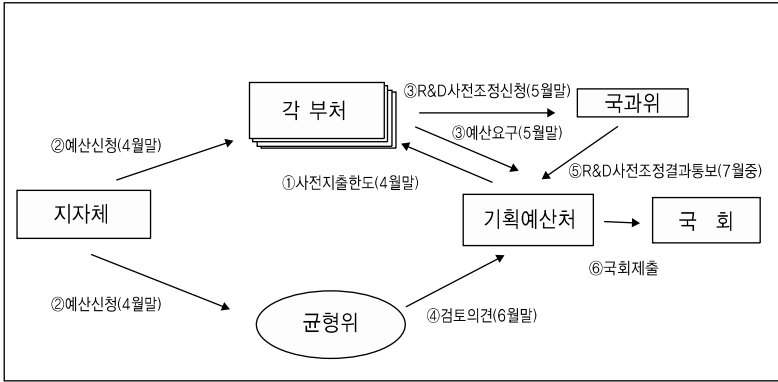
국가균형발전 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령소속기구로 균형발전의 기본방향과 정책 조정</li> <li>• 국가균형발전 관련 각종 계획의 수립 및 평가 등</li> </ul>
지역혁신협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 내 산학연관 혁신주체들이 참여하는 대표기구</li> <li>• 지역발전 비전과 전략, 지역혁신산업의 기획·조정</li> <li>• 민주적 합치구조로 지역 내 합의 도출</li> </ul>
지역사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치역량, 혁신역량, 기획역량의 강화</li> <li>• 주민 참여 확대 및 책임성 제고</li> </ul>

자료: 국가균형발전위원회, 국가균형발전을 위한 제도적 기반, 2005. 11. 2.

해당 지역의 지방자치단체, 기업체 및 연구소의 협력을 확보하기 위하여 국가균형발전위원회는 지역혁신역량 강화를 위한 체계를 수립하였다<표 13>. 즉 대통령 소속 기구인 국가균형발전위원회가 균형발전의 기본 방향과 정책조정, 국가균형발전 관련 각종 계획의 수립 및 평가를 담당하고, 지역에서는 지역 내 지방자치단체, 기업체, 연구소, 대학 및 지방자치단체가 참여하여 지역발전 비전과 전략, 지역혁신산업의 기획·조정을 담당하는 지역혁신협의회를 두었다. 지역혁신협의회는 민주적 협치구조로 지역 내 합의를 도출하고, 지역사회의 혁신역량 및 기획역량을 강화하는 주체로서 국가균형발전 위원회와 긴밀한 협력을 하도록 하였다.

지역혁신계정사업들은 해당 사업으로부터 국고보조를 받고 싶은 지방자치단체나 대학들이 경쟁하여, 적절한 지원자가 국고보조금 수혜대상으로 선정되는 방식을 채택하고 있다. 이들 사업은 교육인적자원부, 산업자원부 등 관련 부처에 의해서 공모가 이루어지고, 경쟁에 의해서 지원대상자가 결정된다는 점에서 지역개발계정 균형발전기반지원사업의 일부 사업들과 유사한 성격을 지닌다. 그러나 이러한 균형발전기반지원사업들이 낙후지역에 대한 지원을 위주로 결정되는 반면, 지역혁신계정의 사업들은 지역혁신역량의 강화를 위한 사업 위주로 결정된다는 점에서 차이가 난다. 즉 지역혁신역량의 강화를 효과적으로 할 수 있는 사업자 및 그 사업계획에 대해서 지원하기 때문에 반드시 낙후된 지역에 더 많은 예산이 배분되리라는 보장이 없다.

그림 5. 지역혁신계정의 예산배분 과정



<그림 5>는 지역혁신계정의 예산배분 과정을 나타내고 있다. 우선 기획예산처는 각 부처에 국가 전체의 시각에서 해당 부처에게 배분되는 사전지출한도를 통보하고, 지방자치단체는 행정자치부의 국고보조금 신청지침과 기획예산처의 균특회계 지자체 자율편성지침 등에 입각하여 4월 말까지 각 부처 및 국가균형발전위원회에 예산을 신청한다. 각 부처는 지방자치단체들이 요구한 예산을 포함한 자체 예산을 편성하여 5월 말까지 기획예산처에 예산을 요구하고, 국가균형발전위원회는 지방자치단체 사업들의 균형발전 목적 적합성 등에 관하여 검토하고 6월 말까지 기획예산처에 자체 검토의견을 제출한다. 각 부처는 기획예산처에 예산을 요구하는 5월 말까지 부처 간의 중복적인 R&D 예산사업 편성을 방지하기 위하여 국가과학기술위원회에 사전조정을 신청한다. 국가과학기술위원회는 부처들의 R&D 예산을 사전에 조정하여 그 결과를 7월 중에 기획예산처에 통보한다. 기획예산처는 각 부처의 예산요구, 국가과학기술위원회의 R&D 사전조정결과 및 국가균형발전위원회의 검토의견을 고려하여 예산

을 편성하고, 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출한다.

【 표 14. 지역혁신계정 사업별 세출예산

(단위: 억 원, %)

구 분	2005 예산 (A)	2006 예산 (B)	증감 (B-A)	증감률
합 계	12,872	13,940(100%)	1,068	8.3*
• 지역전략산업 육성	6,525	7,135(51.2%)	610	9.3
- 4개 2단계 + 9개 지역 산업진흥	3,900	4,265	365	9.4
- 지역혁신 특성화(RIS) 사업	650	709	59	9.1
- 산업단지 클러스터 조성	300	463	163	54.3
- 지역혁신산업 기반구축 등	1,675	1,698	23	1.4
• 지역 인적자원 개발	4,630	4,880(35.0%)	250	5.4
- 지방대학 혁신역량 강화	2,400	2,600	200	8.3
- 산·학·연 협력체제 활성화 지원	450	500	150	11.1
- 전문대특성화 등	1,780	1,780	-	-
• 지역 과학기술 확충	180	340(2.4%)	160	88.9
- 지방과학연구단지 육성	80	90	10	12.5
- 대덕 R&D 특구 육성	100	250	150	150
• 기타(농업·문화 혁신 등)	1,537	1,585(11.4%)	48	3.1

자료: 2006년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서

2006년 현재 27개의 사업이 지역혁신계정을 통해서 이루어지고 있다. 이는 2005년의 23개 사업보다 4개 사업이 늘어난 것이다. <표 14>는 지역혁신계정의 예산을 사업별로 구분한 것으로, 지역전략산업육성이 7,135억 원으로 51.2%를 차지하고, 지역인적자원개발이 4,880억 원으로 35.0%를 차지하여 이 두 가지 사업이 전체의 약 86%를 차지하고 있다. 개별 사업단위로 보면, 4개 지역 2단계 진흥



사업과 9개 지역 진흥사업에 가장 많은 4,265억 원이 배분되었고, 지역혁신산업기반 구축 등에 1,698억 원이 배분되었다. 그 밖에 지역혁신 클러스터 조성 및 산업단지 클러스터 조성에는 각각 709억 원과 463억 원이 배분되었다. 지역인적자원개발에는 지방대학 혁신 역량강화사업에 가장 많은 2,600억 원이 배분되었고, 전문대특성화 등에 1,780억 원이 배분되었다. 지역과학기술 확충과 기타 농업·문화혁신 등에 각각 180억 원과 1,537억 원이 배분되었다. 지역혁신계정 전체 예산은 2005년의 1조2,872억 원에 비하여 8.3%가 증가하여 2006년에는 1조3,940억 원이 되었는데, 지역전략산업 육성에서 가장 많은 610억 원이 증가하였고, 특히 그 가운데 4개 2단계+9개 지역산업진흥사업이 9.4%(365억 원) 증가하였다.

본래 4개 지역 진흥사업은 외환위기 이후 지역 경제가 급속하게 침체되면서 지역경제의 기반이 되어 왔던 기존의 주력 산업들이 붕괴할 위험에 직면하게 되자, 산업자원부가 1999년부터 지역의 기반 산업을 지원함으로써 지역경제의 회복 및 진흥을 목표로 시행한 제도이다. 1999년에는 대구의 섬유산업, 2000년에는 부산의 신발산업, 경남의 기계산업 및 산업기반이 취약한 광주에 시범적으로 신산업인 광(光)산업 대상의 지역산업진흥사업을 실시하였다. 2003년까지 진행된 1단계 사업에 대한 평가 결과, 대구의 섬유산업, 부산의 신발산업 등이 성과가 미흡한 것으로 나타나 규모를 축소하여 산·학·연 공동기술개발과제 위주로 지원하였다. 대신, 이들 지역에는 2004년부터 2008년까지 국비 1조2,036억 원을 투입하여 부산에는 부품소재 및 생물, 대구에는 신기술산업, 광주에는 전자부품, 경남에는 지능형 홈네트워크, 생물 등을 추가하여 미래성장동력산업을 지역별로 2~3개씩 추가하여 지역의 혁신역량을 강화하는 등 2단계 사업을

추진하고 있다. 4개 지역 2단계 진흥사업은 매칭펀드 방식으로, 국가가 당해 연도 소요자금의 일부를 보조금 혹은 출연금 형태로 지원하도록 하고 있다. 연구개발과 인력양성은 출연사업으로 하고, 센터 건축, 장비구축 및 해외마케팅은 보조사업으로 하고 있다. 또한 지원 조건은 장비구축의 보조율이 100%에 달하며, 해외마케팅은 40%에 불과하다. 연구개발의 경우, 국비에서 75%를 지원하도록 되어 있다.

표 15. 4개 지역산업진흥사업 2단계 사업 개요

(단위: 억 원)

구 분	부산	대구	광주	경남
전략산업	신발+ 부품소재, 생물	신기술산업	광+ 전자부품	지능형 홈네트워크, 생물
지역혁신 인프라	783	786	757	457
지역특화 R&D	1,266	1,095	1,187	1,912
기업지원서비스 등	218	389	383	263
계	2,267 (2,887)	2,270 (2,930)	2,327 (2,967)	2,632 (3,252)

주: 국비지원 기준, ( ) 안은 융자 포함 시 금액

자료: 2006년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서

표 16. 4개 지역산업진흥사업 2단계 사업의 지원조건

사업내용	지원조건	비고
센터건축	국비 50%	보조사업
장비구축	국비 100%	보조사업
연구개발	국비 75%(민자 25%)	출연사업
인력양성	국비 60%	출연사업
해외마케팅	국비 40%	보조사업

자료: 권오성, 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안, 2005. 한국행정연구원, p.252.

4개 지역 진흥사업이 광주와 영남의 3개 지역 등, 특정 지역에서

만 시행됨으로써 이 사업에서 제외된 전라권 및 충청권의 지역들이 소외감이 들게 되어 9개의 모든 광역자치단체들이 진흥사업의 확대를 요구하게 되었다. 이에 따라 정부는 2002년부터 2007년까지 수도권에 위치한 서울, 인천 및 경기도를 제외한 나머지 9개 지역을 대상으로 한 지역산업진흥사업을 추진하였다. 이를 위하여 산업발전법에 근거하여 2000년부터 각 시도가 주체가 되어 지역전략사업을 중심으로 한 지역혁신체제(regional innovation system) 구축을 위한 지역산업진흥계획을 수립하였고, 타당성조사를 거쳐서 2002년 지역산업진흥기본계획을 확정하여 시행하였다. 지역혁신 인프라 구축사업으로 대전·충남·충북지역에 전자, 생물(의학·화학·동물자원) 등 10개 사업, 전남·전북·제주지역에 자동차부품, 기계, 생물(자생식물·농업) 등 9개 사업, 울산·경북·강원지역에 자동차·전자·생물(의료·환경) 등 8개 사업에 총 5,194억 원, 지역특화기술개발사업에 2,250억 원 등 총 7,444억 원을 투입할 계획이다. 지역특화기술개발사업의 경우 예산의 2분의 1은 지역별로 배분하고, 2분의 1은 공동경쟁을 통해서 배분하도록 하고 있다.

표 17. 9개 지역산업진흥사업의 개요

(단위: 억 원)

구 분	국비	내 역
○ 지역혁신 인프라 구축	5,194	
- 대전·충남·충북 (10개 사업)	1,931	• 전자, 생물(의학·화학·동물자원)
- 전남·전북·제주 (9개 사업)	1,613	• 자동차부품, 기계, 생물(자생식물·농업)
- 울산·경북·강원 (8개 사업)	1,650	• 자동차·전자·생물(의료·환경)
○ 지역특화기술개발 등	2,250	• 지역별 배분 1/2, 공동경쟁 1/2
합 계	7,444 (11,067)	

주: ( ) 안은 용자 포함 시 금액

자료: 2006년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서

지방대학혁신역량강화사업은 2003년 1월에 참여정부 국정핵심과제로 선정된 사업으로 대학의 특성화분야를 집중 육성하고, 지역사회가 필요로 하는 우수인력을 양성하며, 사업단의 구성과 상호협력체계를 구축하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 4년제 지방대학들이 중심이 되어 지역의 대학, 지방자치단체, 산업체, 연구소 및 NGO 등이 참여하여 추진하는 인력양성사업을 지원한다. 이 사업은 분야에 대한 제한은 없으나, 비수도권 13개 광역자치단체의 권역을 대상으로 제한하며, 사업단 간의 경쟁을 통해서 지원 대상을 결정하는 방식을 채택하고 있다. 이때 사업단이 제출한 사업계획서를 ‘지역인적자원개발협의체’의 검토를 거쳐 중앙 단위에서 최종 평가하여 선정하며, 사업규모에 따라 총사업비의 5~10%에 해당하는 자금을 지방자치단체 또는 산업체가 대응투자할 것을 요건으로 정하고 있다. 그러나 2005년의 실제 국고지원비율을 지역별로 보면 충청북도와 경상남도의 75.7%에서 대전광역시의 95.8%까지 넓게 분포하고 있다. 2004년도에 2,200억 원을 놓고 경쟁을 통하여 112개 사업단이 선정되었으나, 2005년에는 1차년도 사업들에 대한 평가를 통해서 7개 사업단의 선정을 취소하고, 61개 사업단의 사업비를 삭감하였으며, 2005년도에는 2차에 걸쳐 18개 사업단이 추가로 선정되었다. 2006년도 현재 130개 사업단에 대해서 지원이 이루어지고 있다.

## IV. 평 가

국가균형발전특별회계는 참여정부의 국정이념에 따라 설계한 중요한 제도로서 많은 기대를 가지고 도입이 추진되었다. 그러나 도입 단계부터 국가균형발전위원회, 행정자치부 및 기획예산처가 서로 다른 생각을 가지고 이 문제에 접근하면서 많은 불협화음과 제도의 왜곡을 낳았다. 특히 국가균형발전을 위한 재원 마련을 최우선의 목적으로 추구한 국가균형발전위원회와 세목형 보조금의 포괄보조금화를 최우선의 목적으로 추구한 기획예산처의 서로 다른 목적을 국가균형특별회계라는 하나의 그릇에 담다 보니 여러 가지 문제를 초래하게 되었다. 여기서는 첫째, 수도권 집중을 포함한 지역 간 격차의 문제를 극복하는데 효과적이었는지, 둘째, 기존의 세목형 국고보조금제도가 갖는 다양한 문제를 해결하는데 효과적이었는지, 셋째, 국가균형발전특별회계 성격 및 운영상의 문제점은 무엇인지를 중심으로 평가하고자 한다.

### 1. 지역 간 격차 해소

지역 간 격차의 해소를 위해서는 이를 위한 대규모 재원의 조성 및 조성된 재원의 낙후 지역 위주의 효율적 지원이 필요하다. 참여정부 출범과 함께 설립된 국가균형발전위원회는 지역균형발전을 위한 재원으로 기획예산처에 기존의 지방교부세, 지방양여금 및 국고보조금

외에 5조 원의 추가적인 재원을 요구하였다. 기획예산처는 이 추가적 재원의 확보가 난망하자 부득불 기존의 지방양여금 일부와 일반회계의 국고보조금의 형태로 이미 시행되던 지역개발과 지역혁신 관련 예산 약 5조 원을 모아 국가균형특별회계의 재원으로 제공하였다. 이렇게 2005년에 균특회계에 포함된 예산은 지방자치단체 국·지도 건설을 위한 국고보조사업 3조4천억 원, 농어촌 지역개발을 위한 지방양여금 4천억 원, 토특 2천억 원 등 지역개발계정의 4조 원과 지방자치단체 국고보조금 2천억 원과 일반회계의 각종 출연사업들 8천억 원 등 지역혁신계정의 1조 원이었다<표 18>.

【 표 18. 국가균형발전특별회계, 지방 및 중앙의 일반회계 재원 증감

(단위: 조 원, %)

구 분	2004		2005	2006	2004~2006 증가율	
	지자체 국고보조	지방양여금 토특				
지역개발계정	지자체 국고보조	3.4	4.0	4.2	4.5	12.5
	지방양여금	0.4				
	토특	0.2				
혁신계정	지자체 국고보조	0.2	1.0	1.3	1.4	40.0
	일반회계 혁신사업	0.8				
계			5.0	5.5	5.9	18.0
	지방 순계예산(당초)		87.7	92.4	101.4	16.1
	중앙 세입예산(당초)		119.6	135.2	144.9	21.2

자료: 기획예산처, 2006. 예산연대표(1998~2006), 행정자치부, 2006. 지방재정공개시스템(재정고). 기획예산처, 2006. 국가균형발전특별회계 담당 공무원 연찬회 자료.

이처럼 국가균형특별회계에 해당하는 예산이 2004년에는 지역개발계정 4조 원과 혁신계정 1조 원을 모두 합한 총예산이 5조 원이었

는데, 2005년에는 5조5천억 원이 되었고, 2006년에는 5조9천억 원으로 증가하였다. 이는 2년 동안 18.0% 증가한 것으로 같은 기간 동안의 중앙정부 예산증가율 21.2%와 지방자치단체의 예산증가율 16.1%와 비교할 때 참여정부가 균형발전을 위하여 추가적인 재원을 조성하였다고 평가하기 어렵다. 이는 이미 지방에서 지출되던 다양한 사업들을 국가균형발전특별회계라는 우산 밑으로 끌어들이는 것으로 사업이 속한 회계의 배열만 달리한 것이라는 비판을 받을 수 있다. 이렇게 형성된 국가균형발전특별회계가 국가균형발전이라는 본래의 목적을 달성하지 못하는 것은 당연한 일이라고 하겠다.

다음으로 이렇게 조성된 재원들이 지역 간 격차를 해소하는 데 도움이 되었는지를 ①낙후지역에 주로 투입되었는가 ②효율적으로 투입되었는가를 파악함으로써 평가할 수 있다. 국가균형발전특별회계는 계정에 따라, 사업에 따라 배분방식이 다르다. 가장 규모가 큰 지역개발계정의 지방자치단체 자율편성대상사업의 경우, 광역자치단체 별로 재정수요와 낙후도를 고려한 산식에 의하여 한도액을 결정하고, 구체적인 사업은 지방자치단체가 스스로의 우선순위에 의해서 결정하도록 허용하는 방식을 채택하고 있다. 첫째, 지역별 한도액을 정하는 데 있어서 낙후도와 함께 지역개발수요를 고려한다는 것은 이 재원의 성격이 전적으로 균형발전을 추구하는 것은 아니라는 것을 알 수 있다. 둘째, 지방자치단체들의 반발을 최소화하기 위하여 한시적으로 기존의 실적을 상당부분 반영하여 배분하는 것을 원칙으로 하고 있다. 산식이 2005년에는 총액의 2분의 1, 2006년에는 총액의 3분의 2만을 좌우하고, 나머지 각각 2분의 1과 3분의 1은 이전의 실적에 따라 배분하는 방식을 채택하고 있는데, 이는 국가균형발전특별회계의 설치가 기존의 사업들보다 더욱 효과적으로 균형

발전을 추구하는 것을 구조적으로 제한하고 있음을 의미한다. 셋째, 광역자치단체 수준에서 산식에 따라 예산을 배분하는데, 구체적인 사업계획을 수립하는 광역자치단체가 사업의 효과가 큰 사업 위주로 예산을 편성하기 때문에 광역자치단체 내의 지역 간 격차를 해소하지 못하는 경우가 많이 발생한다. 예컨대, 2006년도 사업에는 부산영상도시 육성, 광주문화중심도시 조성, 대전웰컴센터 건립 등 지역의 중심도시에 예산이 배분되거나, 지방산업단지 공업용수 건설지원과 같이 이미 산업단지가 조성된 지역에 예산이 배분되는 경우가 많이 있다.

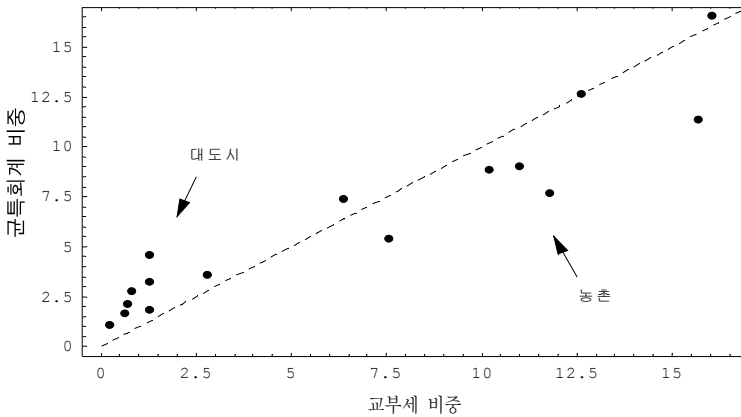
균형발전기반지원사업은 시군(의 면) 단위의 낙후지역에 대한 지원사업을 중심으로 구성되어 있기 때문에 균형발전에 긍정적인 역할을 하고 있다고 할 수 있으나, 여전히 과거에 시행되던 사업 위주로 이루어져 있으며, 그 규모도 크게 증가된 바가 없다.

지역개발계정의 지방자치단체 자율편성대상사업과 균형발전기반지원사업이 명시적으로 낙후지역에 대한 지원을 목적으로 조성된 것과는 달리, 혁신계정은 지역혁신역량의 강화를 위하여 교육부, 산자부, 과기부 등에서 산발적으로 지원되던 사업들을 하나의 계정에 소속시킨 것이다. 이러한 사업들의 상당수는 수도권 이외의 지역을 대상으로 하는 사업들이 대부분이지만, 산학협력중심대학사업과 같이 수도권에 있는 대학들에게 지원되는 사업도 포함되어 있다. 또한 대부분의 사업에 있어서 경쟁을 통해서 사업자를 선정하기 때문에 가장 우수한 사업계획을 제출한 사업자가 지원을 받게 됨으로써 오히려 지역혁신역량이 뛰어난 지역에 예산이 배분되는 결과를 초래하게 된다. 이는 지역 간 격차를 해소하기 위한 국가균형발전특별회계의 설치 취지와는 상충되는 문제를 낳는다.



국가균형발전회계는 워낙 다양한 사업들을 포함하고 있기 때문에 이 회계가 전체 국가균형발전에 기여하는가 여부는 시군별로 그 낙 후도와 균특회계에서 배분된 전체 예산과의 상관관계를 이용하여 평가할 수 있다. 그러나 현재 정부는 산식만 공개하고, 그 산식에 의거하여 실제로 계산된 시도별 한도액조차 공개하지 않고 있기 때문에 실제로 어느 정도의 예산이 각 시도에 배분되었는지를 알 수 없고, 시군에 배분된 내역은 집계조차 못하고 있는 실정이다. 따라서 여기서는 시도 수준에서 분석하여 공개된 자료 위주로 논의한다.

■ 그림 6. 국가균형특별회계와 지방교부세 비교



주: 1) 교부세 비중: 광역지자체 교부세(과거 7년 누적)의 배분액 비중

2) 균특회계 비중: 2005년 균특총액의 배분액 비중

자료: 김정훈, 2005~2009년 국가재정운용계획: 균형발전분야 토론회, 2005.

김정훈(2005)은 원자료를 통한 분석결과로서 <그림 6>을 제시하면서, 왼쪽 아래에 있는 점들이 대도시 지역의 지방자치단체들이고, 오른쪽 위에 있는 점들이 농촌 지역의 지방자치단체들이라고 표시하였다. 이 그림은 대도시들에서는 지방재정에 있어서 국가균형발

전특별회계가 차지하는 비중이 교부세가 차지하는 비중보다 더 높으며, 농촌지역의 지방자치단체들에서는 국가균형발전특별회계가 차지하는 비중이 교부세가 차지하는 비중보다 더 낮다는 점을 보여 준다. 이는 기준재정수요에 비하여 기준재정수입액이 적은 지역일 수록 더 많이 배분하는 지방교부세에 비하여 국가균형발전특별회계의 지방자치단체 자율편성사업에 배분하는 예산은 농촌지역보다 대도시에 상대적으로 더 많이 배분되는 경향이 있다는 점을 나타낸다. 따라서 지역격차의 완화를 위해서는 국가균형발전특별회계의 설치보다는 지방교부세의 강화가 더욱 효과적이었을 것이라는 주장이 가능하다.

## 2. 국고보조금의 효율성 제고

국가균형발전특별회계의 의의로서 정치권이나 정부에서는 지역균형발전을 위한 핵심적 수단의 설치를 들고 있지만, 기획예산처는 국고보조금제도의 효율성 제고를 들고 있다. 즉 세목형 국고보조금의 증가에 따라 국고보조금의 블록화를 통한 국고보조금 정비가 필요한 참에, 국가균형발전위원회가 만들어지면서 5조 원의 재원을 요구하자 지역개발 및 지역혁신에 관련이 있는 국고보조금들을 모아서 해당 금액을 조성하고, 그 가운데 블록화가 가능한 일부를 지역개발계정으로 구분하여 국고보조금의 정비를 실행하였다는 것이다. 이러한 시각에서 볼 때, 국가균형발전특별회계가 지역격차를 교정하는 것에 있어서 지방교부세보다 열등하다는 비판은 과녁을 벗어난 것이라고 오히려 비판한다.

여기서는 국고보조금의 문제점으로 지적된 첫째 하향식 국고보조 방식, 둘째 지방자원의 징발, 셋째 부처 간 칸막이식 및 중복적 사업 지원 등이 개선되었는지 여부를 평가한다. 우선 하향식 국고보조방식의 문제는 지역개발계정의 시도자율편성대상사업에 있어서는 해소되었다. 지방자치단체들이 사업선정의 주도권을 쥐게 되었기 때문에 중앙부처들은 오히려 지방자치단체에게 자기 부처의 사업을 채택할 것을 요청하는 상황이 되었기 때문이다. 그러나 지역개발계정의 균형발전기반지원사업, 재해예방사업·그린벨트관리사업, 그리고 지역혁신사업계정의 사업들에 대해서는 이전의 국고보조사업과 달라진 것이 거의 없다. 지역개발계정의 지역균형기반지원사업의 하나인 소도읍육성사업의 경우, 지방자치단체들이 스스로 사업계획을 수립하는 상향식 공모제를 도입하여 지방자치단체의 자율성을 높였다는 평가도 있으나(국가균형발전위원회·산업자원부, 2005), 여전히 사업의 선정권한을 가지고 있는 중앙부처의 정책방향과 정책의지에 맞는 사업계획서를 제출한 지방자치단체가 예산을 지원받는다든 점에서 하향식 국고보조방식에서 완전히 탈피했다고는 보기 어렵다. 무엇보다도 대부분의 사업들이 국가균형발전특별회계 설치 이전에 국고보조금사업으로 시행된 사업들로서, 중앙부처의 의지와 계획이 사업의 기본방향을 이루고 지방자치단체들이 여기에 부합되는 사업을 수행하도록 하는 체제로 되어 있기 때문에 “균특회계가 지방자치단체의 자주적 의사결정권을 크게 강화하지 못하였다고 보는 것이 타당하다(배인명, 2005)”고 평가된다.

둘째, 국가균형발전특별회계의 사업들 대부분은 여전히 일부 국고보조의 경우가 많기 때문에 사업수행에 있어서 일정 부분의 지방비 부담을 해야 한다. 임성일 등(2005)이 정리한 <표 19>에 따르면,

2005년도의 132개 사업 가운데 기준보조율이 100%인 사업은 3.8%인 5개 사업에 불과하였고 기준보조율이 50% 이하인 사업은 전체의 66개로 50%에 달하는 등 지방비 부담이 여전한 것으로 나타났다. 재해예방사업·그린벨트관리사업을 제외한 시도자율편성대상사업, 균형발전기반지원사업, 그리고 혁신계정의 사업들의 경우, 지방자치단체 스스로의 판단에 의하여 사업의 우선순위를 정하거나, 스스로의 계획을 세워서 사업 공모에 참여하는 것이기 때문에 이때 수반되는 지방비는 스스로의 선택에 의하여 부담하는 것으로 볼 수 있겠다. 그러나 재정능력이 현저하게 약해서 지방비 부담 때문에 국가균형발전특별회계의 사업을 제대로 수행하기 어려운 일부 시·군에 대해서 지방비 부담을 강요한다면, 균특사업의 지방비를 조달하느라 지역에 정말 필요한 사업을 아예 하지 못하거나, 균특사업을 신청조차 못할 수 있다는 문제가 발생한다. 즉 지역자원의 징발이 이루어지거나 실제로 지역개발이 필요한 지역에 국가균형발전특별회계사업이 시행되지 않게 되는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 문제에 대해서 지방자치단체 공무원들은 “국고보조사업이니 만큼 지방비 부담을 해야 한다지만, 지역 간 격차를 개선하겠다는 균형발전특별회계의 시도자율편성대상사업에서 만큼은 지방비 부담 없이 필요한 사업을 하도록 할 필요가 있다”고 주장한다. 용도는 지정하되 보조율을 100%로 인상하게 되면 결국 균형발전특별회계를 통해서 할 수 있는 사업의 수가 줄어드는 문제는 있으나, 낙후된 지방자치단체의 부족한 지역자원을 징발하지 않게 된다는 장점이 있다.

표 19. 국가균형특별회계 대상사업의 기준보조율 유형

기준보조율	보조사업 수
30	12 ( 9.1%)
40	2 ( 1.5%)
50	52 (39.4%)
60	5 ( 3.8%)
70	12 ( 9.1%)
80	13 ( 9.8%)
90	1 ( 0.8%)
100	5 ( 3.8%)
정액보조	21(15.9%)
기타	9 ( 6.8%)
합계	132 (100.0%)

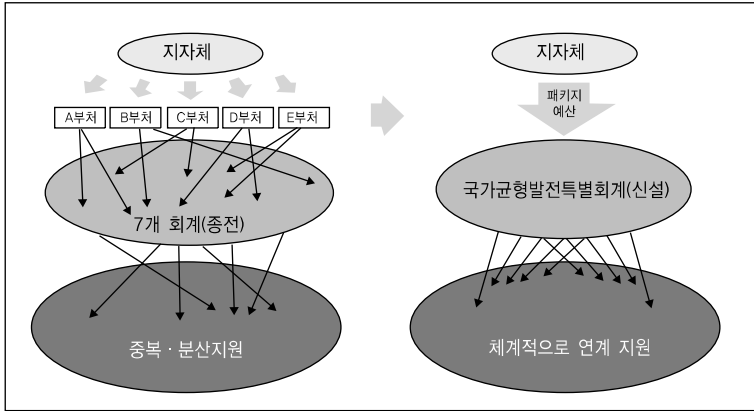
자료: 임성일·이창균·서정섭, 국가균형발전특별회계의 개선방안, 2005, p.51.

셋째, 국가균형발전특별회계의 설치 목적 가운데 하나는 <그림 7> 이 나타내는 바와 같이 여러 부처와 여러 회계에서 칸막이식으로 분산되어 중복적으로 지원되던 지역개발 및 지역혁신에 관련된 사업들을 하나의 회계로 모아서 체계적으로 연계·지원하기 위한 것이었다. 그러나 이러한 목적은 효과적으로 달성된 것으로 인식되고 있지 않다. <표 20>에 제시된 균형발전기반지원사업의 신활력사업과 지방소도읍개발사업의 예를 보면, 동일한 지역에 유사한 사업들이 이 름을 달리하여 추진되고 있다(함께하는시민행동, 2005). 이 두 사업 모두 행정자치부가 시행하는 사업들이다. 이들 가운데 충북 금산군, 전남 함평군, 경북 봉화군, 경남 산청군 등 일부 지역은 신활력사업에서 내용적 우수성을 인정받아 예산지원을 추가적으로 받기도 하

였다. 이는 동일한 부처가 시행하는 사업들조차 중복적인 사업이 걸러지지 않고 있으며, 동일한 내용의 사업을 추진하는 데 있어서 서로 다른 사업예산으로 중복지원이 되고 있음을 보여주고 있다. 체계적인 지원을 목적으로 만들어진 국가균형발전특별회계의 사업들에 대해서도 종전의 국고보조금에 대해서 지적된 문제점, 즉 “현재 각 부처로 산재되어 있는 지역개발사업들에 대한 통합적인 사고가 필요하다. 주관부처와 각 지자체의 담당부서가 복잡한 연결고리를 가지고 있는 현재의 상황은 사업의 일관된 진행이나 현실성에 큰 장애가 될 수 있다. 따라서 국가균형이라는 거대한 틀 속에서의 통합된 고려가 반드시 필요하다”는 점이 그대로 이들 사업에 대해서도 지적되고 있는 것이다(함께하는시민행동, 2005). 이러한 점은 국가균형발전특별회계의 각종 사업들이 이전에 부처가 하던 사업내용을 그대로 유지하고 있고, 국가균형발전위원회가 이러한 중복적인 사업들을 걸러주는 기능을 제대로 하지 못하고 있으며, 낙후지역의 개발을 위한 종합적인 계획이 국가균형발전계획 등에 적절하게 반영되어 체계적으로 추진되고 있지 않음을 의미한다.

이외에도 산자부의 산학협력중심대학육성사업, 테크노파크(TP), 기술혁신센터(TIC), 지역협력연구센터(RRC), 과학기술부의 우수연구센터(SRC, ERC), 정통부의 지역소프트웨어지원센터, 환경부의 지역환경기술개발센터 등 지역거점사업들의 중복(배인명, 2005; 김선배, 2005; 국회예산정책처, 2005, 2006년도 예산안 및 기금운용계획안 분석 요약)과 농림부의 농촌마을개발사업, 산림청의 산촌종합개발사업, 해수부의 어촌종합개발사업 등의 중복에 대한 지적(김선배, 2005)이 있었다.

그림 7. 종전의 지원방식과 국가균형발전특별회계의 패키지 지원방식 비교



자료: 국가균형발전위원회. 2004.

표 20. 신활력사업과 지방소도읍개발사업 간 사업내용 비교

(단위: 억 원)

구분	신활력사업	지방소도읍개발사업	배정된 예산 (신활력/지방소도읍)
충북 금산군	인삼, 약초를 통한 오감체험형 건 강특화사업	인삼·약초산업의 메가 - 인삼·약초타운 조성	68.7 / 504
전남 함평군	나비·곤충산업 클러스터 구축사업	한국곤충생태체험타운 건설	95.4 / 595
경북 봉화군	파인토피아 봉화 - 춘양목 산림휴양 테마파크 조성, 송이 명품화	천년의 향기 봉화 송이 특성화 청정문화관광사업	150.75 / 973
경북 고령군	대가야 르네상스 고령 만들기	고아 세라믹 전문단지 대가야 역사관광 순환도로 개설	81.4 / 260
경남 산청군	친환경 한방약초산업 육성사업	한방약초 로지스틱스 한방약전거리 등	172.5 / 322
경남 남해군	남해안 최대의 웰빙 휴양지 보물섬 구현을 위한 잠재력 발굴 추진	보물섬 예비뉴 조성 남해 실버랜드 조성 등 매립지 관광타운 조성	137.2 / 413
계			705.95 / 3067

주: 각 사업의 예산은 국비+지방비+민간투자를 포함하고 있음.

자료: 함께하는시민행동(2005)에서 재인용

이러한 문제점들을 해결하기 위하여 정부는 2006년부터 유사·중복성이 지적되어 온 56개 사업을 22개 사업으로 통합함으로써 효율성을 제고하고자 하였다<표 21>. 그러나 이러한 사업통합은 동일한 부처가 수행하는 사업들 간에 이루어진 것으로서 단위사업에 대한 정리 없이 상위개념으로 묶기만 하는 기술적·형식적 통합으로 통합의 효과가 잘 나타날 것인지 여부는 불확실하다(국회예산정책처, 2005).

【 표 21. 국가균형발전특별회계 사업의 통합 계획】

구분	현행(통합 검토대상)	개편(통합)
지역혁신계정사업	34개 (11개)	27개 (4개)
지역개발계정사업	113개 (45개)	87개 (18개)
합계	147개 (56개)	114개 (22개)

자료: 기획예산처 보도자료, 2006년부터 유사·중복 균형발전사업 통합, 2005. 8. 8.

또한 산업자원부의 지역전략산업진흥사업과 교육부의 지방대학혁신역량강화(NURI)사업, 산업자원부의 혁신클러스터사업과 교육부의 산학협력중심대학사업 등과 같이 유사한 사업이 두 개 이상의 부처에 의해서 수행되는 사업은 이번 통합에서 제외되었으며, 대신 부처간 연계 추진 및 공동지침 개발을 통해서 실질적인 통합의 효과를 낼 수 있도록 하였다. 그러나 각 부처가 중심이 되어 사업을 각각 관리하는 시스템하에서 부처 할거주의를 극복할 수 있는 아무런 장치가 없다는 점에서 그 효과를 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 이러한 점은 “지역혁신사업이 지역에서 지역혁신계획에 의해서 종합적으로 조정되고 있는가”라는 질문에 대해서 지방공무원, 대학교수, 공공연구기관, 혁신지원기관 및 기업체 임직원 100명 가운데 21%만이 조정이 잘 되고 있다고 응답하였고, 절반 이상인 53%는 조



정되고 있으나 실효성이 없다고 대답하였으며, 그저 그렇다, 잘 안됨, 전혀 안됨으로 대답한 사람도 각각 19%, 11%, 2%에 달하는 것으로 나타난 점에서도 확인된다(이민형, 2005).

### 3. 국가균형발전특별회계의 성격 및 운영상의 문제

국가균형발전특별회계는 절차가 복잡해짐에 따른 예산편성상의 비효율, 다양한 사업들을 집합으로 인한 정체성의 문제, 재원의 불안정성과 일반회계에 대한 과도한 의존의 문제를 가지고 있다. 이들을 차례로 보면 다음과 같다.

첫째, 국가균형발전특별회계는 시도자율편성대상사업, 균형발전기반지원사업, 지역혁신사업계정의 사업들이 서로 예산신청절차가 다르고 지원양식이 다 달라서 전에 비하여 지방자치단체의 예산 신청 과정이 매우 복잡해졌다. 특히 이전에 없던 지역혁신협의회와 국가균형발전위원회가 예산편성과정에 개입하게 되는데, 그 기능 및 성과에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 시도자율편성대상사업의 경우, 시도가 예산서를 편성하는 과정에서 지역혁신협의회를 통해 시군구청장의 의견을 수렴하도록 하고 있으나 실제로는 운용되고 있지 않는 경우도 있으며, 주로 지역혁신계정 사업 위주로 지역혁신협의회가 이용된다. 지역혁신위원회는 국가균형발전특별회계의 사업들이 지역혁신발전계획에 적합한지 여부를 판단하는 기능을 담당하는데 사업들이 워낙 다양하기 때문에 협의회가 다양한 배경의 인물들로 구성되다 보니 심도 있는 논의가 이루어지기 어렵고, 예산신청 일정에 쫓기다 보면 논의에 필요한 시간도 충분히 확보하기 어렵다.

그 결과, 지역혁신협의회의 논의과정에서 사업내용이 바뀌는 경우는 거의 없고 시간만 지체되고 실제 도움은 되지 않는다는 불만이 지방 공무원들로부터 나오고 있다. 중앙에서는 국가균형발전위원회가 국가균형발전특별회계의 모든 사업예산을 검토하여 지방자치단체 간 사업 중복성 여부와 국가균형발전계획에의 부합 여부 등에 관한 검토의견을 기획예산처에 제시하도록 되어 있는데, 지역혁신계획과 중앙의 국가균형발전계획의 연계가 체계적으로 이루어져 있다면, 구태여 국가균형발전위원회가 검토의견을 낼 필요가 있는지 의문이다. 시도 입장에서는 지역혁신협의회, 국가균형위원회, 해당 부처 및 기획예산처를 거치는 동안 계속 중복적인 검토를 받게 되기 때문에 매우 번거로운 절차로 인식되고 있다.

둘째, 국가균형발전특별회계를 구성하는 지역개발계정과 지역혁신계정은 상충된 목표를 가지고 서로 다른 절차를 통해서 예산을 배분하고 있다. 지역에 국가균형발전에 관련된 사업들을 모아 놓았지만, 지역개발계정 가운데 자율편성대상사업은 균형발전보다는 포괄보조금의 성격에 더 강조점이 가 있는 제도이고, 재해예방·그린벨트 관리사업은 과거의 국고보조사업과 동일한 제도이며, 지역혁신계정은 지역혁신역량이 더 많은 지방자치단체에 유리한 제도이므로, 이들 제도는 지역균형발전과 직접적인 관련이 있다고 보기는 어려운 측면이 있다. 낙후지역 개발을 위한 사업은 균형발전기반지원사업에 불과한 실정이다. 이처럼 서로 성격이 다르고 독립적으로 운영되고 있다 보니 각 부처 혹은 사업단위로는 지방자치단체에 배분된 예산에 관한 자료가 집계될 수 있으나, 균특회계 전체로서 각 지방자치단체에 어느 정도의 예산이 배분되었는지조차도 파악되지 않고 있는 것으로 알려져 있다. 이는 국가균형발전특별회계의 정체성을

불명확하게 하고, 국가균형발전특별회계를 전체로서 평가하는 것을 불가능하게 하는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 국가균형발전특별회계의 재원에 관한 것으로 재원의 불안정성과 일반회계에 대한 과도한 의존의 문제가 있다. 국가균형발전특별회계 세입의 절반에도 못 미치는 주세는 그 규모가 절대적으로 부족한 상황이고,<sup>7)</sup> 여기에 경제상황에 따라 가변적인 특성을 가지고 있으며(이동우, 2005), 중장기적으로도 안정적으로 확보할 수 있는 재원이라고 보기 어렵다(임성일 등, 2005). 또한 부담금의 경우도 규모가 작고 불규칙적이기 때문에 국가균형발전을 위한 안정적 재원으로서 기능하기 어렵다. 결국, 일반회계를 비롯한 통특 및 농특으로부터의 전입금으로 2005년에는 46.5%, 2006년에는 50.6%를 보충할 수밖에 없었다. 이는 특정한 세입을 특정한 세출에 충당하기 위해서 일반회계와는 별도로 계리한다는 특별회계의 목적을 제대로 달성하지 못한다는 것을 의미한다. 게다가 목적세로서의 주세와 국가균형발전 간의 논리적 인과관계도 확인되지 않으며, 실제 주세의 인상 등에 있어서도 국가균형발전에 관한 논의는 전혀 이루어지지 않는다(이동우, 2005). 이처럼 국가균형발전을 위한 특별회계가 별도로 설치되어야 한다는 주장도 그다지 설득력을 갖는다고 보기 어렵다.

---

7) 2005년 예산의 48.6%와 2006년 예산의 43.3%를 차지하고 있다.

## V. 향후 과제

이처럼 다양한 문제점을 지니고 있는 국가균형발전특별회계는 앞으로 개선해야 할 부분이 적지 않다. 여기서는 앞에서 지적된 문제점들을 중심으로 앞으로의 과제에 관해서 논의한다.

### 1. 재원의 추가 조성

국가균형발전특별회계의 사업은 대부분 기존의 국고보조금 혹은 출연금 사업들이고, 예산도 그다지 늘지 않았다. 2004년도 기준으로 볼 때 국가균형발전특별회계에 편입된 사업의 예산은 5조 원이었는데, 2005년도에 국가균형발전특별회계 예산은 5조5천억 원으로 5천억 원 증가한 것뿐이다. 2006년에는 4천억 원 더 증가한 5조9천억이 되었다. 2005년에 새롭게 시작된 신활력사업의 2,442억 원을 고려한다면 이러한 수치는 통상적인 자연증가분을 넘어서지 못한다. 결국, 사업내용이나 예산은 거의 전과 같으면서 국가균형발전특별회계라는 타이틀만 달았다는 이야기가 된다. 균형발전이라는 본래의 목적을 달성하기 위해서는 대규모의 추가재원 조성이 필수적이다. 그러나 이는 최근 계속되는 적자국채 발행이나 향후 국방, 복지 등의 분야에서 예상되는 재정 소요 등을 고려할 때 달성하기 쉽지 않은 과제이다. 이를 위해서는 경제활성화를 위한 다양한 대책과 기존 사업의 효율화 및 우선순위의 재설정 등을 통해서 필요한 재원을 확보할

수 있어야 할 것이다.

## 2. 자율편성대상사업의 자원배분방식 개선

균형발전을 위한 자율편성대상사업들의 경우, 산식의 계산결과와 기존의 사업실적을 기준으로 예산을 배분하고 있다. 그러나 이 산식에는 수요와 낙후도가 동시에 반영되고 있기 때문에 낙후되어 있는 지역에 전적으로 지원해 주는 것에 비해서 그 효과가 낮을 수밖에 없다. 기존의 사업실적의 비중이 여전히 상당한 수준이기는 하지만 해마다 줄어들고 있다는 점에서는 긍정적이다. 그러나 산식의 개선 과정에서 여전히 현재의 실적에 대한 설명력을 주요 고려요인으로 삼고 있다는 점에서 한계가 있다. 또한 향후 사업실적의 비중을 지속적으로 낮추는 동시에 산식에서 점차 수요의 비중을 낮추고 낙후도의 비중을 높이는 방식으로 변경함으로써 낙후 지역에 대한 지원을 늘려서 균형발전을 추구할 필요가 있다.<sup>8)</sup> 물론, 여기에는 기존 사업으로부터의 수혜를 받는 지방자치단체들로부터 강한 반발이 예상되나 국가균형발전특별회계라는 명칭을 그대로 유지하려면 이러한 반발을 극복할 수 있어야 할 것이다. 그렇지 않으면, 명칭과 실제가 다르다는 비난을 피하기 어려울 것이다.

동일한 맥락에서 이와 함께 시도 수준에서 이루어지는 예산배분을 시군구 차원으로 낮출 필요가 있다. 지역 간 격차는 수도권과 비수

---

8) 수요를 완전히 무시하는 경우 자원의 비효율적 배분이 이루어질 것이므로 어디까지 낮출 것인가를 판단하기 위해서는 효율과 형평의 상대적 가치에 대한 국민적 합의가 필요하다.

도권의 광역자치단체 간의 차이도 심각하지만, 지방의 동일한 광역자치단체 내에서의 지역 간 격차도 매우 심각하다. 그런데 이 특별회계의 사업들이 광역자치단체 차원에서 편성되다 보니 광역자치단체 전체에 가장 높은 편익을 가져다주는 사업 위주로, 즉 효율성 위주로 사업이 결정되고 예산이 배분되는 경향을 보인다. 이는 오히려 상대적으로 더 개발된 지역에 예산지원을 집중시켜 해당 광역자치단체 내에서의 지역 간 격차를 오히려 크게 하는 결과를 초래한다. 따라서 낙후도를 기준으로 국가가 직접 시군구 단위로 배분하는 것을 고려할 필요가 있다. 그러나 이때 지원대상이 되는 사업들이 이미 결정되어 있기 때문에 낙후지역에는 적절하지 않은 사업이 있을 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 적어도 자율편성대상사업의 경우, 적용가능사업을 아주 포괄적으로 설정하고, 국고보조율을 100%에 가깝게 운영하는 것을 검토할 필요가 있다. 이러한 대안은 이 사업이 지방비 부담을 의무화하는 국고보조금 형태로 운영되기 때문에 재정 형편이 어려운 낙후지역의 시군에서는 오히려 사용하기가 어려울 수 있다는 우려를 잠재울 수 있다는 장점이 있다.

### 3. 중복사업 해소 및 포괄보조금 성격 강화

국고보조금사업들의 포괄보조금화는 국가균형발전특별회계 설치의 주요한 목적 가운데 하나였으나, 앞에서 이미 지적된 바와 같이 여전히 중복적인 사업들이 많이 발견되었고, 지방자치단체의 자율편성은 한계를 가지고 있었다. 2005년에 지역혁신계정의 사업들을 대상으로 부처 내의 유사한 사업들이 1차로 정리되었으나, 부처 간의

중복 사업들은 그대로 유사한 목적을 위해서 별도로 추진되고 있다. 이러한 유사한 사업들에 대한 정리가 2차로 이루어져야 할 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 대상사업을 부처 중심이 아닌 사업의 특성과 기능을 중심으로 블록화해야 한다는 주장이 있다 (임성일 등, 2005). 그러나 이 대안은 독점적으로 균형발전사업을 담당하는 정부조직이 설치되지 않는 한 사실상 실현되기 어렵고 균형발전이 교육부, 산자부, 과기부 등 다양한 부처들에 의해서 이루어지고 있다는 점을 고려할 때 현실화되기 어려운 안이라고 하겠다. 결국 서로 다른 부처에 의해서 이루어지는 유사·중복 국고보조금사업의 문제는 국가균형발전위원회와 기획예산처가 협력하여 정리하고, 사업수행은 현행과 같이 부처에 맡길 수밖에 없을 것이다.

#### 4. 지방자치단체의 자율성 강화 및 책임성 확보

균특사업의 포괄보조금 성격 강화의 효과를 제고하기 위해서는 지방자치단체가 자율적으로 사업과 예산을 선택할 수 있는 여지를 확대해 주어야 한다. 지역개발계정의 경우, 자율편성대상사업은 지방자치단체의 예산편성상의 자율성이 대폭 확대되었다. 그러나 계속사업들이 종료되고 신규사업으로 대체하여야 하는데, 기획예산처의 예산사정과정에서 사업성격상 지방자치단체 예산으로 하는 것이 적절하다거나 편성내역이 불명확하거나 과다하다는 등의 이유를 들어 허용하지 않는 경우가 발생하고 있다. 자율편성대상사업의 경우, 예산편성과정에서 가급적 지방자치단체의 의사가 존중되어야 한다. 지역혁신계정 사업의 경우, 2007년 예산부터 지방자치단체들의 자율

편성이 일부 사업에 대해서 허용되었으나, 실제로는 거의 활용되지 않고 있다. 대부분의 사업들이 이미 사전에 계획되어 있고 각 부처가 각 시도에 배분할 수 있는 재원이 한계가 있기 때문에 특정 지방자치단체가 특정 사업을 대폭 줄이고, 다른 사업의 예산을 대폭 늘리는 방식의 예산편성이 불가능하기 때문이다. 따라서 이 부분에 대한 개선이 있어야 할 것이다. 또한 예산편성과정에서 지역혁신협의회와 국가균형발전위원회를 거치도록 되어 있는데, 이러한 절차가 예산의 효율화 혹은 합리화에 큰 도움을 주지 못하면서 지방자치단체의 예산편성절차를 복잡하게 하고 추가적인 부담을 주게 된다. 지역혁신협의회와 국가균형발전위원회의 검토의견을 분석하고, 그 검토의견이 어느 정도 예산편성에 반영되었는가를 분석하여 예산편성 과정을 단순화할 필요가 있다. 그리고 이러한 자율성 강화가 소기의 성과를 거두기 위해서는 지방자치단체의 예산능력 배양과 책임성 확보를 통해서 시도자율편성사업들의 집행부진과 같은 문제점들을 해소할 수 있어야 할 것이다.

## 5. 국가균형특별회계의 폐지 및 포괄보조금화

국가균형특별회계는 이미 지적된 바와 같이 국가균형발전위원회의 재원 요구와 기획예산처의 국고보조금 개편 필요라는 두 가지 목표를 달성하기 위하여 타협적으로 생산된 기형적인 제도이다. 서로 다른 요구를 하나의 제도 안에 수용하려고 하다 보니 근본적인 한계를 가지고 있다. 여러 문제점들을 개선하기 위해서 다양한 대안들이 제시되었으나 이들은 대부분 현재의 균형발전특별회계 체제를 그대



로 유지시키는 전제에서 제시된 것들로 이러한 근본적인 한계를 극복하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

이러한 한계를 극복할 수 있는 안은 국고보조금제도 개편에 충실하여 국가균형발전특별회계를 폐지하는 것이 될 수 있을 것이다. 첫째, 현재처럼 6조 원에 미달하는 수준의 재원으로 지역균형발전을 추구하는 것이 충분하지 않고 앞으로도 지역균형발전특별회계를 위한 추가적인 대규모 재원조성이 쉽지 않다면, 지금과 같이 특별회계의 성격이 약하고 복잡한 절차를 갖는 특별회계를 폐지한다. 둘째, 전체 사업을 몇 개의 포괄보조금으로 묶은 후, 그 총액 안에서는 지방자치단체들이 재량을 가지고 사업을 선택할 수 있도록 허용한다. 셋째, 낙후지역이 더 많은 지원을 받는 사업이 아니라면, 즉 지방자치단체 혹은 민간의 혁신역량에 따라 지원하는 사업들은 본래의 국고보조금으로 환원시킨다.

포괄보조금에 관해서 자세히 설명하면 다음과 같다. 각각의 포괄보조금은 균형발전과 관련된 분명한 정책목적을 수행하는 것들이어야 하며, 그 목적에 따라 재정수요를 산정하여, 각 포괄보조금 단위로 지원액수를 결정한다. 또한 각 포괄보조금의 성격에 따라 각 지방자치단체에 지원하는 예산액수를 결정하도록 하여야 한다. 포괄보조금의 숫자는 가급적 작을수록 좋다. 이때 걸림돌로 작용할 수 있는 것은 유사한 목적을 수행하는 사업들이 서로 다른 법률에 의거해서 서로 다른 부처들에 의하여 추진되는 경우인데, 이는 현재 자율편성대상사업의 체계를 따라서 지방자치단체의 선택에 의하여 사업이 선정되고 예산이 지원되는 방식을 택하면 될 것이다. 중앙부처 수준에서는 부처이기주의에 의하여 칸막이식으로 예산이 책정된다 하더라도 지방에서 자치단체들이 각 사업들을 적절하게 조합하여

사용할 수 있도록 허용하는 것이다. 이때의 자원배분은 낙후도만을 기준으로 해서는 안 될 것이다. 아무도 살지 않는 곳에 자원을 배분하는 것은 비효율적일 수 있기 때문이다. 따라서 지방교부세처럼 지방재정수요와 지방재정수입 모두를 고려하여 그 차액을 기준으로 자원을 배분하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 낙후도와 지방재정부족액의 상대적 비중은 균형발전의 개념 정의에 따라 달라질 수 있을 것이므로 이에 대한 심도 있는 연구와 논의가 필요할 것이다. 이러한 업무를 담당하는 조직으로는 참여정부에서 신설된 국가균형발전위원회가 될 수도 있으나, 업무의 성격상 대통령 직속의 위원회가 담당하는 것보다는 부처 수준의 기획예산처나 행정자치부가 담당하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 기획예산처는 현재 국고보조금 및 균형발전특별회계를 관리하고 있는 부처이니 가능하고, 행정자치부는 현재도 지방자치단체의 예산을 관할하고 있고, 2004년까지는 타 부처의 사업이 포함된 지방양여금사업을 총괄했던 것을 고려하면 별 무리가 없어 보인다. 현재 기획예산처에 균형발전재정기획관이 있고, 행정자치부에는 지역균형발전지원본부가 설치되어 있는데, 새 정부에서는 양 부처 간의 기능조정이 필요할 것으로 보인다.

## VI. 요약 및 결론

국가균형발전특별회계는 분권과 분산을 주요 국정지표로 채택한 참여정부에 의해서 지역 간 불균형의 해소와 국고보조금의 효율화를 위하여 도입되었다. 이 회계는 5조 원 규모의 추가적인 재원 조성을 통해서 균형발전을 달성하고자 했던 본래의 취지와는 달리 여러 부처들에 의해서 다양한 모습으로 추진되고 있던 사업들을 별도의 회계로 묶은 것에 지나지 않았다. 그 결과 국가균형발전이라는 본래의 취지를 달성하는 데에는 그다지 성공적이라고 보기 어렵다. 각 부처들이 각각의 정책목적을 위하여 추진하던 사업들이 국가균형발전특별회계라는 명칭의 회계에 편입되었다고 해서 갑자기 그 사업들이 국가균형발전에 특별히 더 기여할 수 있을 것이라고 기대하기 어렵기 때문이다.

그러나 반면에 국고보조금의 효율성 제고라는 정책목적은 일부 달성된 것으로 보인다. 국가균형특별회계의 가장 큰 부분을 차지하는 지역개발계정의 자율편성대상사업은 지방자치단체들이 중앙부처들이 제시한 다양한 사업들 가운데 자기 지역의 지역개발을 위하여 스스로의 판단하에 가장 효율적·효과적인 사업들을 선택하여 사업계획을 세우고 예산을 신청하는 방식으로 전환함으로써 하향식 국고보조금제도의 폐해를 많이 감소시킬 수 있었다. 도입 초기단계인 현재까지는 중앙부처의 강압적인 요구 때문에 자율편성이 방해받는 경우도 있으나, 점차 지방자치단체들이 주도권을 쥐고 국고보조금사업을 수행해 나갈 수 있을 것으로 보인다. 그러나 지역개발계정의

여타 사업과 지역혁신계정의 사업들은 여전히 기존의 국고보조금제도와 동일한 방법으로 지원되고 있다.

국가균형발전특별회계는 지역발전을 위한 다양한 사업들의 효율성을 극대화하고자 설계되었다. 이를 위해서 지역발전을 위한 국가계획과 지역계획을 연계하고 그에 입각하여 예산을 배분하는 체제를 수립하였으나, 실제로는 부처 이기주의를 극복하지 못하고 중복된 사업이 여전히 많이 발견되었다. 또한 지방자치단체들의 예산편성과정에서 사업의 국가계획 및 지역계획 적합성을 검토하는 지역혁신협의회와 국가균형발전위원회의 기능이 충실하게 이루어지지 못함으로써 예산편성의 효율성이 저하되었다.

국가균형발전특별회계의 본래의 목적을 달성하기 위해서 이 연구는 재원의 확대, 자율편성대상사업의 산식 개선 및 시군구 단위의 예산배분, 지방자치단체의 자율성 강화, 국가균형특별회계의 폐지 및 포괄보조금화를 향후 추진하여야 할 과제로 제시하였다. 특히 가장 과격한 안으로 국가균형특별회계를 폐지하고 유사한 정책목적에 따라 몇 개의 포괄보조금으로 재구성하고, 각각의 성격에 따라 적절한 기준에 따라 예산을 배분할 것을 제시하였다. 포괄보조금의 성격에 맞지 않는 사업들은 본래의 국고보조금사업으로 환원할 것을 제안하였다.

국가균형특별회계는 국가균형발전이라는 중요한 정책목적을 가지고 출범하였으나, 절반의 성공만을 거두었다고 볼 수 있다. 특히 국가균형발전위원회가 출범하면서, 그 재원으로 갑작스럽게 만들어진 측면도 있다. 향후 새 정부가 들어서면 이 국가균형특별위원회의 위상에 변화가 생길 수도 있고 그에 따라 국가균형특별회계제도 영향을 받을 수 있을 것이다. 국가균형발전이라는 정책목적은 여전히 중

요한 정책의제로 남아 있을 것이지만, 그 구현방식은 얼마든지 달라질 수 있다. 따라서 이들 사업의 효율적·효과적인 추진을 위한 논의는 계속 이루어져야 할 것이다.

---

## 참고문헌

- 국가균형발전위원회, 『국가균형발전의 비전과 과제』, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『신활력지역 발전구상』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『국가균형발전특별회계 운영체계 및 발전방안』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『국가균형발전의 비전과 전략』, 2005.
- 국가균형발전위원회·산업자원부, 『2004년도 국가균형발전사업 추진실적 평가보고서』, 2005.
- 국회예산정책처, 『예산안 및 기금운용계획안 분석 요약』, 2005.
- 권오성·배인명, 『김성철, 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안』, 한국행정연구원, 2005.
- 기획예산처, 『국가균형발전특별회계 '05년 세입세출 예산안 개요』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『국가균형발전특별회계 '06 예산안 편성지침』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『균형발전특별회계 지방자치단체별 재원배분 개선방안』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『국가균형발전특별회계 '06년 세입세출 예산안 개요』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『07년 지자체 자율편성지침』, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『국가재정운용계획 균형발전분야 공개토론회 자료』, 2006.
- 김선배, 『지역혁신정책의 문제점과 개선방안: 국가균형발전사업을 중심으로』, 세미나자료, 2005.
- 김재훈, 『정부간 협력체계 구축방안』, 한국행정연구원, 1995.
- 김정훈, 『외국의 국고보조금제도』, 한국조세연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『국고보조금의 개편방향』, 한국조세연구원, 2001.
- 김현아, 『균형발전특별회계 도입과 관련하여 지역개발계정을 중심으로』, 경제사회연구회 발표논문, 2005.

- 노기성·배득중, 『국가균형발전특별회계제도의 운영현황과 발전방안』, 문형표·고영선 편, 『2005년 국가예산과 정책목표: 중장기 정책우선순위와 재정운영방향』, 한국개발원, 2005.
- 배인명, 『국가균형발전특별회계의 문제점에 대한 소고』, 2005.
- 산업자원부, 『국가균형발전의 정책과제와 산업자원부 주요 균형발전시책』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『05년 국가균형발전시행계획-총괄편』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『05하반기 산업자원부 자체평가보고서』, 2005.
- 성경룡, 『분권, 분산시대를 열기 위한 국가개혁과제』, 새천년민주당 행정수도이전토론회, 2002.
- 이동우, 『국가균형발전특별회계의 신규재원조달방안 검토』, 지역경제, 2005.
- 이민형, 『지역혁신시스템 구축을 위한 지역혁신사업의 효과성 제고방안』, 정책연구 2005-14, 과학기술정책연구원, 2005.
- 이재원, 『참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제』, 『한국사회와 행정』 16:1, 2005, pp.325-346.
- 임성일, 국고보조금제도의 개편내용에 대한 검토와 향후 과제. 지방재정 2:127, 2004. pp.39-55.
- 임성일·이창균·서정섭, 『국가균형발전특별회계의 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2005.
- 함께하는 시민행동, 『신활력사업, 밑 빠진 독 될 가능성이 크다』, 2005.
- 전라북도, 『균형발전특별회계 운영현황』, 2004.
- 정부혁신지방분권위원회, 『국고보조금 정비방안』, 2004.
- 한국은행, 『GRDP로 본 지역경제의 현황 및 주요 특징』, 보도자료, 2004. 12. 20.
- 행정자치부, 『국고보조금신청지침』, 2006.