

낙후지역 발전을 위한 광역자치단체 특별회계 운영 사례 비교연구

A Comparative Study on the Case of Wide-area Autonomous Communities's Special Accounts Operation for Distressed Region Development

이성재*, 김형오**
Sung Jae Lee, Hyeong O Kim

Abstract

The government established Special Accounts for Balanced National Development in 2005, and the Metropolitan Council has enacted and executed ordinance relevant to special accounts to relieve regional unbalanced growth and to promote regional balanced growth.

This study derived a political implication through the comparison · analysis of the background of establishment and its purpose, the selection criteria of support target, finance scale and tax revenue finance, appropriation target and finance distribution, etc. on the basis of Chungcheongnam-do Special Accounts for Balanced Development and Jeollabuk-do Eastern part Special Accounts among the special accounts implemented in metropolitan council.

The major conclusions of this study are as follows. First, the transition from the concept of balanced development to specialized development is necessary for the development of distressed region. Second, the pure wastefulness ratio of the local government's tax revenue finance of special accounts designed

* 전북발전연구원 연구위원. e-mail: okleader11@jthink.kr

** 전북발전연구원 부연구위원. e-mail: eventkim2000@jthink.kr

concentrating upon special accounts for Wide-area Autonomous Communities development should be gradually expanded. Third, Special Accounting budget should be supported to promote specialized development through the selection and concentration centering around comparatively advantageous resource within the region. Fourth, the strategic special accounts budget application system of cities and counties to utilize the projects of the government and the province to achieve the goal of cities and counties should be prepared.

주요어(key words): 낙후지역(Distressed Region), 특별회계(Special Account)

1. 서론

21세기는 지식정보화를 기반으로 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 시대로, 국가경쟁력을 확보하기 위해서는 지역의 경쟁력을 키워가는 전략이 무엇보다 중요하게 되었다(기획예산처, 2004). 이는 미국, 일본, 중국 등 국가의 경쟁력을 중시하던 시대에서 뉴욕, 도쿄, 상해 등 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하는 시기로 전환되었음을 의미한다.

전 세계적으로 지역의 경쟁력을 강화시키기 위해 다양한 정책과 사업을 추진하는 과정에서 국가와 국가, 지역과 지역 간 경쟁이 심화되고 있다. 이에 따라 한정된 국토의 자원과 예산의 효율성을 극대화시키기 위해 발전 잠재력이 양호한 지역을 중심으로 역량을 집중함에 따라 국토 내 불균형 성장을 초래하게 되었다. 이는 지역의 경쟁력 강화를 위한 선택과 집중의 정책 추진 → 수요와 공급의 논리에 따른 외부의 개발수요 창출 → 정책과 사업의 집중을 통한 성장의 집적화라는 긍정적 측면도 있지만, 발전 잠재력 부족 → 개발수요 미흡 → 인구유출 및 재정악화 →

발전격차의 심화라는 악순환을 초래하는 부정적 측면이 동시에 존재한다.

지역의 불균형 성장을 완화하고 국토 내 균형발전을 도모하기 위해 참여정부에서는 2005년 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)를 도입하였다. 균특회계는 국가균형발전이라는 정책목표 달성을 재정적으로 뒷받침하기 위해 신설되었으나, 자원조달 및 배분방식, 지방비 부담 수준 및 부담방식, 사후평가 등에 있어 문제점이 야기됨에 따라 이명박 정부는 2010년부터 기존의 균특회계를 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)로 개편하였다. 광특회계는 지역개발계정 예산을 포괄보조 방식으로 지원³⁾하여 지역의 자율적인 개발사업 추진을 담보함에 따라 균형발전을 도모할 수 있는 여건을 조성하였다.

정부에서 균특회계 도입과 광특회계로의 개편이 추진되는 시기에 광역자치단체에서는 지역의 불균형 성장을 완화하고, 균형발전을 촉진하기 위해 특별회계 관련 조례를 제정·시행(충청북도, 충청남도, 전라북도 등)하고 있다. 또한, 타 지자체에서도 만성적 낙후지역의 발전을 도모하기 위해 관련 조례를 제정하려는 시도가 이루어지고 있는 실정이다.

광역자치단체에서 기 운영되고 있는 특별회계는 지자체의 낙후지역 발전 지원이라는 측면에서 상호 유사한 배경을 지니고 있지만, 세부 운영 방식에서는 지역의 여건에 따라 다소 차이가 있다.

따라서 본 연구는 광역자치단체에서 시행하고 있는 낙후지역 발전을 위한 특별회계를 대상으로 세부적인 운영 실태를 비교·분석하여 낙후지역 발전을 위한 특별회계 운영방안을 제시하고자 한다. 연구의 결과는 낙후지역 지원을 위한 특별회계 운영 방향과 타 지자체의 관련 조례 제정의 정책적 기초자료로 활용 될 수 있을 것이다.

3) 기존 균특회계 내 지역개발계정 사업 약 200여개를 24개 정책사업군으로 재편(2010년)하면서 지자체별 예산실링 한도 내에서 자율적인 사업추진이 가능하도록 포괄보조 제도를 도입하였다.

2. 연구 범위 및 방법

2.1. 연구 범위

낙후지역 발전을 위한 특별회계 운영 사례를 분석하기 위해 광역자치단체의 사례 고찰에 앞서 정부의 낙후지역 지원 사업과 이를 제도적으로 뒷받침하는 예산운영 체계를 살펴볼 필요가 있다. 따라서 연구의 시간적 범위는 낙후지역의 지원과 균형발전 정책이 강화된 참여정부 시기부터 현재까지로 설정하였다.

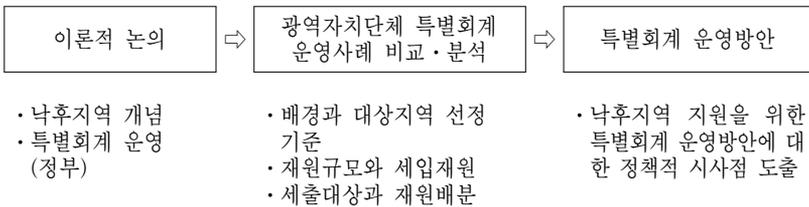
내용적 범위는 낙후지역 지원과 관련된 정부의 특별회계 운영에 대한 내용을 살펴보고, 광역자치단체에서 낙후지역 지원을 위해 운영하고 있는 특별회계를 대상으로 배경과 목적, 세입재원과 예산규모, 세출대상, 그리고 재원배분 등에 대한 비교·분석을 실시하였다. 전국의 광역자치단체에서 낙후지역 지원을 위한 조례 제정 현황을 살펴보면, 「충청북도 지역균형발전 지원 조례(’07.4.13)」, 「충청남도 지역균형발전 지원 조례(’07.3.30)」, 「전라북도 동부권 발전 지원에 관한 조례(’06.5.12)」, 「전라남도 시·군 경계지역 균형발전 지원 조례(’10.4.13)」, 「경상남도 지역균형발전 지원 조례(’11.8.18)」, 「제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례(’12.7.18)」 등 6개 도에서 운영 중이다.

충청북도와 충청남도의 조례는 제정 시기와 주요 내용이 유사하고, 전라남도, 경상남도, 제주특별자치도는 운영시기가 짧기 때문에 본 연구에서는 충청남도 균형발전특별회계와 전라북도 동부권 특별회계를 비교·분석하였다.

2.2. 연구 체계

낙후지역 발전을 위한 지자체의 특별회계 운영 사례를 살펴보기 위해 우선, 낙후지역과 특별회계에 대한 이론적 논의를 고찰하고, 다음으로, 광역자치단체의 낙후지역 지원을 위한 특별회계 운영 실태를 비교·분석하였다. 그리고 분석 결과를 토대로 특별회계 운영방안에 대한 정책적 시사점을 도출하였다.

〈표 1〉 연구의 추진체계



3. 이론적 논의

3.1. 낙후지역

낙후지역에 대한 학술적 정의를 살펴보면, 참여정부 시절 균형발전위원회에서는 '기초수요가 전국 최소수준에 미치지 못하여 주민들의 삶의 질이 저하된 지역'으로, 최윤기는 '여타 지역에 비해 소득수준이 현저히 낮고 자력으로 성장동력을 창출하기 어려워 성장이 정체되거나 다른 지역과의 성장격차가 확대된 지역'으로 정의하고 있다. Leo Klaassen에 따르면, 낙후지역(distressed area)이란 '주어진 한 시점에서 경제적인

몇 가지 측면이 타 지역, 특히 국가 전체에 비해 불리한 처지에 있는 지역'으로 정의하고, 상대적이고 가변적인 개념으로 접근하고 있다. 즉, 낙후지역은 국가 내 다른 지역보다 발전 정도가 더딘 지역을 의미하기 때문에 상대적인 개념이며, 국가의 발전정도에 따라 최저국민수준(national minimum)이 가변적으로 결정되므로 낙후지역을 선정하는 구체적인 기준도 변하게 되는 가변성을 언급하였다(김현호, 2008). 따라서 낙후지역에 대한 개념은 '국가 또는 지역에서 다른 지역보다 상대적으로 발전 수준이 저하된 지역'으로 이해하는 것이 바람직할 것이다.

과거의 성장거점 개발방식으로 인한 국토의 불균형적 발전을 해소하기 위해 다양한 낙후지역 개발사업들이 추진되고 있는데, 1970년대 시작된 기초환경개선 사업부터 1980년대 농어촌지역종합개발, 1990년대 오지, 도서개발, 개발촉진지구, 산촌종합개발 사업, 2000년대 초의 신활력지원 사업, 다양한 농촌체험마을, 그리고 최근에는 마을 또는 권역단위로 추진되는 마을사업 등이 대표적인 사례다.

일부 중앙부처에서는 관련 법률을 통해 낙후지역 지원을 위한 사업을 추진하고 있는데 주요 내용은 다음과 같다.

농림수산식품부는 '국가균형발전특별법(2004)' 제16조에 의거하여 산업화 과정에서 소외된 전국의 낙후지역을 대상으로 신활력지역 지원사업('05년-'10년)⁴⁾을 추진하였다.

국토해양부는 '지역균형개발 및 중소기업 육성에 관한 법률'에 근거하여 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 개발을 촉진하기 위해 개발촉진지구를 지정·개발하고 있다. 또한 '신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법'에 근거하여 '국가균형발전특별법' 제2조제7

4) 2005년부터 시작된 신활력사업은 당초 행정자치부에서 시작하였으나, 농촌 관련사업의 종합·체계화 및 지역개발 지원을 강화하고, 사업내용이 농업·농촌 분야가 많은 성격을 고려하여 2007년 1월부터 농림수산식품부로 이관되어 추진되었다.

호 및 제8호의 지역(성장촉진지역 및 특수상황지역)을 대상으로 신발전 지역발전촉진지구와 신발전지역투자촉진지구를 운영하고 있다.

〈표 1〉 낙후지역 선정 기준

구 분	지정기준	부 처
도서지역	만조시 4면이 바다로 둘러쌓인 지역 중 10인 이상 상시 거주하는 도서	행안부
오지지역	개발지표(인구증감율, 인구밀도, 소득세할주민세) 각각의 지표값이 전국 면 평균 이하인 지역 중 하위 30%지역	행안부
접경지역	민통선 이남 20km 이내 시군의 읍면동으로 최근 5년간 인구증감률, 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자비율, 군사시설보호구역 점유비율 중 3개 이상이 전국 평균보다 저조한 지역	행안부
개발촉진지구	8개 지표(인구밀도, 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력지수, 노령화지수, 총사업체 종사자율, 도로율, 지역접근성) 중 전국하위 30% 미만 시·군	국토부
신발전지역	성장촉진지역 및 특수상황지역	국토부
신활력사업	인구변화율, 인구밀도, 소득할주민세, 재정력지수 등 전국 234개 자치단체 중 하위 30%	(행안부) 농림부
성장촉진지역	시·군을 대상으로 연평균 인구변화율, 소득수준, 재정 상황 및 지역 접근성 등을 지역발전위원회가 5년마다 종합평가한 결과 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 지역 중에서 지역발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관과 국토해양부장관이 공동으로 지정·고시하는 지역	국토부

이와 같이 낙후지역 활성화를 위해 다양한 부처에서 여러 사업들이 추진되고 있는데, 낙후지역을 정의하거나 대상 지역을 규정하고 있는 개별 법 및 각 법률의 소관부처가 다양하여 목적·취지·포괄범위 등이 상이하기 때문에 총괄적인 개념 정리는 결여되어 있는 상태이다.

다만, 국가균형발전위원회가 주관이 되어 2004년 제정한 ‘국가균형발전특별법’ 제2조제5호에서 낙후지역을 ① 오지개발촉진법상의 오지, ②

도서개발촉진법상의 도서, ③ 접경지역지원법상의 접경지역, ④ 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률에서 정한 개발촉진지구, ⑤ 연평균 인구감소율, 재정상황 및 소득수준 등의 지표를 종합평가하여 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역 등으로 정의하였으나, 지식경제부와 기획재정부 주관으로 2009년 개정된 ‘국가균형발전특별법’에서는 낙후지역에 대한 정의가 삭제되고, 유사한 개념으로 성장촉진지역이 도입되었다. 성장촉진지역은 동법 제2조7호에서 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로 구분하고 있다.

3.2. 특별회계

특별회계의 일반적 의미는 ‘국가가 특정사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때 법률로써 설치한 회계(한눈에 보는 대한민국재정, 2008)’ 의미한다. 중앙정부 재정(기획재정부가 편성하여 국회의 의결을 거쳐 집행)은 일반회계, 18개 특별회계, 60개 기금으로 구성된다(2008년 기준).

정부가 운영하는 특별회계 중 낙후지역의 직접적인 지원과 관련된 특별회계는 없지만, 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)는 지자체 사업선택의 자율성을 부여하여 자치단체 내에서 균형발전을 도모할 수 있도록 설계되어 있다.

광특회계는 이명박 정부 출범에 따라 국가균형발전특별회계를 개편하여 광역발전계정, 지역개발계정, 제주특별자치도계정 등 3개 계정으로 이루어져 있다.

〈표 2〉 광역·지역발전특별회계의 기본구조

국가균형발전특별회계		광역·지역발전특별회계	
지역개발사업 계정	① 자치단체 자율편성사업 ② 균형발전기반 지원사업 ③ 부처편성사업	지역개발 계정	① 시·도 자율편성사업 ② 시·군·구 자율편성사업 ※ 포괄보조금 대상
지역혁신사업 계정	④ 부처편성사업	광역발전 계정	③ 부처편성사업
제주특별 자치도 계정	⑤ 시·도 자율편성사업 ⑥ 균형발전기반 지원사업 ⑦ 특행기관 이관사무 ⑧ 부처편성사업	제주특별 자치도 계정	④ 시·도 자율편성사업 ⑤ 특행기관 이관사무 ⑥ 부처편성사업

지자체의 자율성을 부여하는 지역개발계정은 시도 자율편성사업과 시군 자율편성사업으로 구분되는데, 시도 자율편성사업은 각 부처 소관 18개 사업이 시도의 선택에 따라 예산 한도를 채워 가는 체계의 포괄적 지원 방식으로, 시도가 예산 한도 내에서 18개 포괄보조사업 중에서 선택하여 재원 배분을 하는 것이다. 시군구 자율편성사업은 유사·중복 문제를 해결하기 위해 전국 163개 시·군·구를 3개 지역⁵⁾으로 구분하여 시군구가 예산 한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업을 선택하도록 하는 방식이다.

5) 도시활력증진 지역(25개 시, 3개 군)은 국토해양부, 접경 및 도서지역 등 특수상황지역(15개 시군)은 행정안전부, 일반농산어촌 지역(120개 시군)은 농림수산식품부가 주관하여 사업을 추진한다.

〈표 3〉 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계의 비교

구분	국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계
목적	▪ 국가균형발전 지원	▪ 지역의 특화발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원
회계구조	▪ 지역개발사업계정 : 6.2조원 ▪ 지역혁신사업계정 : 2.0조원 ▪ 제주특별자치도계정 : 0.4조원 → 합계 : 8.6조원('09년 예산 기준)	▪ 지역개발계정 : 3.7조원 ▪ 광역발전계정 : 5.8조원 ▪ 제주특별자치도계정 : 0.4조원 → 합계 : 9.9조원('10년 예산 기준)
지역계정	▪ 200여 개 세부사업으로 구성	▪ 22개 포괄보조사업으로 통폐합
광역계정	▪ 시·도 단위 사업에 주로 지원	▪ 시·도간 연계사업 중점 지원
예산편성		
재원배분	▪ 과거 실적치(재원배분모델 적용) 기준으로 재원배분	▪ 지자체 노력 및 성과 등과 연동된 재원 비중을 단계적으로 확대
예산집행	▪ 낮은 집행률, 상승적인 예산 이월	▪ 최대 이월가능 기간을 2회계 연도로 제한(미집행 시 국고 반납)

자료 : 송미령 외, 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향, 2011, p9.
전라북도, 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료, 2011, p8.

4. 낙후지역 지원을 위한 특별회계 운영사례 분석

4.1. 사례분석의 개요

충청남도는 2007년 3월 30일 '충청남도 지역균형발전 지원 조례'를 제정하여 제6조에 따라 '충청남도 균형발전특별회계(이하 충남 균특회계)'를 설치·운영하고 있다. 전라북도는 2006년 5월 12일 '전라북도 동부권 균형발전 지원에 관한 조례'를 제정하였으나, 당시 특별회계⁶⁾를 설치하지 않다가 2010년 11월 5일 '전라북도 동부권 발전 지원에 관한 조례'로 전부개정하고, 2011년부터 본격적으로 '동부권 특별회계'를 설치·운영하고 있다.

전라북도 사례에서 나타나는 특이점은 조례의 명칭이 「전라북도 동부권 균형발전 지원에 관한 조례」에서 「전라북도 동부권 발전 지원에 관한 조례」로 전부개정 되었고, 조례 전부개정시 당초 '동부권 균형발전 특별회계'에서 '동부권 특별회계'로 명칭이 변경되었다. 즉, 조례명에 '균형발전'을 사용하고 있는 전국의 타 지자체와는 달리 전라북도는 균형이라는 단어를 모두 삭제하고 '동부권 발전', '동부권 특별회계'로 명시하고 있다. 또한 제2조에서 '동부권 발전사업이란 식품·관광 등 동부권의 특화발전 및 경쟁력 강화에 기여할 수 있는 사업을 말한다.'라고 정의하고 있다. 이는 지역발전 정책의 패러다임 변화에 맞추어 낙후지역을 바라보는 관점이 '균형발전'에서 '특화발전'으로 전환되었음을 의미하고, 식품과 관광 사업 중심의 선택과 집중을 통해 특화발전을 도모함을 의미한다.

충청남도과 전라북도의 특별회계 운영에 대한 비교·분석 대상은 다음

6) 전라북도 동부권 균형발전 지원에 관한 조례 제6조(재정지원 특례)에 동부권균형발전 특별회계를 설치·운영할 수 있다고 명시만 되어 있었고, 실제 특별회계가 설치된 시기는 2010년 전부개정을 통해 동부권 특별회계를 도입하였다.

과 같다. 첫째, 특별회계 설치의 배경과 목적, 둘째, 특별회계 지원 대상 지역의 선정기준, 셋째, 재원규모와 세입재원, 넷째, 세출대상과 재원배분이다.

4.2. 특별회계 설치의 배경과 목적

4.2.1. 충청남도 균형발전특별회계

‘충청남도 지역균형발전 지원 조례’ 제1조(목적) 및 제6조(특별회계의 설치)에 따르면, ‘충청남도 내의 지역 간 균형발전을 통하여 도 전체의 경쟁력을 높이고, 도민의 삶의 질 향상과 골고루 잘사는 도를 건설하기 위한 균형발전 개발계획을 재정적으로 지원하기 위해 충청남도 균형발전 특별회계’를 설치·운영한다’라고 명시되어 있다.

4.2.2. 전라북도 동부권 특별회계

‘전라북도 동부권 발전 지원에 관한 조례’ 제1조(목적) 및 제6조(특별회계의 설치·운영)에 따르면, ‘동부권 지역의 특화발전을 통한 경쟁력 강화를 위한 동부권 발전계획을 재정적으로 지원하기 위해 동부권 특별회계’를 설치·운영한다’라고 명시되어 있다.

충남 균특회계와 동부권 특별회계는 낙후된 지역의 계획을 재정적으로 지원하기 위해 설치된 배경은 유사하지만, 충남 균특회계는 ‘균형’이 강조된 개념으로 지역간 균형발전을 목적으로 설치·운영되고 있는 반면, 동부권 특별회계는 ‘특화발전’이 강조된 개념으로 만성적으로 낙후된 동부권 지역⁷⁾의 특화된 경쟁력 도모를 목적으로 설치·운영되고 있다.

7) 전라북도 행정구역은 총 14개 시·군으로 구분되어 있으며, 이 중 동부권 지역은 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군 등 6개 시·군을 의미한다.

〈표 4〉 충남·전북의 특별회계 설치 배경 및 목적

구분	충청남도 균형발전특별회계	전라북도 동부권 특별회계
배경	• 균형발전 개발계획의 재정적 지원	• 동부권 발전계획의 재정적 지원
목적	• 지역간 균형발전을 통해 도 경쟁력 제고	• 동부권의 특화발전을 통한 경쟁력 강화

4.3. 특별회계 지원대상 선정 기준

4.3.1. 충청남도 균형발전특별회계

충남 균특회계 지원 대상지역은 각 시군별 발전수준을 분석하여 매 5년마다 다음 사항을 고려하여 선정하는데, 크게 4개 분야, 6개 지표로 구성되어 있다.

- ① 인구 분야 : 인구가 일정기간 동안 감소 또는 정체되거나 고령화의 정도가 심하여 지역발전의 저해요인이 되고 있는 시·군
- ② 경제 분야 : 주민의 취업기반이 미약한 시·군
- ③ 재정 분야 : 지방재정의 기반이 취약하고 소득수준이 낮은 시·군
- ④ 도로 분야 : 사회기반시설이 미약하여 낙후의 원인이 되고 있는 시·군

인구 분야는 최근 10년 간의 연평균 인구증가율과 노령화지수를 세부 지표로 사용하고 있으며, 경제 분야는 최근 총사업체 종사자 비율과 최근 5년간 소득세할 주민세 총액의 평균, 재정분야는 최근 5년 간 시군의 재정력지수, 도로 분야는 최근 도로율을 각각 세부 지표로 사용하고 있다. 각각의 세부지표 값을 분석한 후, 지표별 평균 값 및 표준편차 산출을 통해 지표별 Z값(6개 분석지표의 점수를 표준화하여 평균 미만인 시군)을 산정하여 최종적으로 충남 균특회계 대상지역을 선정한다.

2007년 지표별 Z값을 통해 선정한 시군은 총 15개 시·군 중 공주시, 부여군, 보령시, 서천군, 태안군, 논산시, 금산군, 청양군 등 8개 시·군이다. 홍성군과 예산군은 낙후도 순위가 각각 5, 6위로 분석되었으나 신

도청 도시 건설로 성장의 계기를 보유했다고 판단하여 지원 대상지역에서 제외되었다.

4.3.2. 전라북도 동부권 특별회계

동부권 특별회계 지원 대상지역 선정기준은 충남과 유사하지만, 선정 지역의 기준, 부문, 세부 지표에서 차이를 보이고 있다. 동부권 특별회계의 경우, 적용기한을 2011년부터 2020년까지 10년 간 한시적으로 명시하고 있어 일정 기간 이후 대상지역을 다시 선정하는 단계를 거치지 않는다. 그리고 낙후지역 지원을 위한 특별회계 설치 시 전라북도 내 시·군 중에서 동부권 지역을 선정하여 출발하였기 때문에 명칭 또한 동부권 특별회계로 명시되어 있다.

다만, 최초 동부권 지역 선정 시 사용한 지표는 6개 분야, 8개 지표로 구성되어 있는데, ①인구, ②산업, ③지역기반시설, ④교통, ⑤보건·사회보장, ⑥행·재정 및 기타 분야로 구분하고, 인구 분야는 최근 5년 간 연평균 인구증가율, 산업분야는 제조업 종사자 비율, 지역기반시설은 도로율, 교통 분야는 승용차 보유비율, 보건·사회보장 분야는 인구 당 의사수와 노령화지수, 행·재정 및 기타 분야는 재정자립도와 도시적 토지이용비율을 세부 지표로 사용하였다. 지표값들을 통해 최종 대상지역을 선정한 절차는 세부 항목별 발전지표 분석, 지표별 평균 값 및 표준편차 산출, 지표별 Z값 산정 순으로 충남과 동일하다.

〈표 5〉 충남·전북 특별회계 대상지역 선정기준 지표

지표	충청남도 균형발전특별회계	전라북도 동부권 특별회계
인구	인구증가율, 노령화지수	인구증가율, 노령화지수
경제	총사업체 종사자비율, 소득세할 주민세, 재정력지수	제조업 종사자비율, 재정자립도, 승용차보유비율
기반시설	도로율	도로율, 인구 당 의사수, 도시적 토지이용비율

충남 균특회계는 행정안전부의 신활력사업 대상지역 선정 시 활용되었던 지표와 유사하며, 동부권 특별회계는 국토해양부의 낙후지역형 개발촉진지구 및 한국개발연구원의 예비타당성조사에서 활용하는 지표(국토부 지표에 가중치 부여)와 유사한 성격을 보이고 있다.

〈표 6〉 중앙부처의 낙후지역 선정기준 지표

지표	행정안전부 (신활력사업)	국토해양부 (개발촉진지구)	한국개발연구원 (예비타당성조사)
인구	인구감소율 인구밀도	인구증가율 노령화지수	인구증가율(8.9%) 노령화지수(4.4%)
경제	소득세할 주민세 재정력지수	제조업 종사자비율 재정자립도 승용차보유비율	제조업 종사자비율(13.1%) 재정자립도(29.1%) 승용차보유비율(12.4%)
기반 시설		도로율 인구당 의사수 도시적 토지이용비율	도로율(11.7%) 인구당 의사수(6.3%) 도시적 토지이용비율(14.2%)

주 : 한국개발연구원의 ()는 가중치 값을 의미함

4.4. 특별회계 세입재원 및 재원규모

4.4.1. 충청남도 균형발전특별회계

충남 균특회계의 세입 재원은 ① 도 보통세 징수액의 5% 이내, ② 국가균형발전특별법 제34조의 규정에 의한 광특회계 내 지역개발계정 도배정분의 10% 이내, ③ 지방채 및 기타 수입금으로 구성되어 있으며, 재원 규모는 광특 290억 원, 도비 290억원 등 년 간 총 580억 원에 이른다.

4.4.2. 동부권 특별회계

동부권 특별회계의 세입 재원은 ① 도 보통세 징수액의 4% 이내, ② 국가균형발전특별법 제34조의 규정에 의한 광특회계 내 지역개발계정 도 배정분의 10% 이내, ③ 그 밖의 수입금으로 구성되어 있으며, 재원 규모는 광특 200억 원, 도비 100억 원 등 년 간 총 300억 원에 이른다. 단, 지원은 2011년부터 2020년까지 10년 간 한시적으로 이루어진다.

세입 재원의 세부 비율은 다소 차이가 있지만, 세입 재원은 두 사례 모두 광특회계 내 지역개발계정 시도자율편성예산과 도 보통세로 이루어져 있다. 이처럼 세입재원이 광특예산을 기반으로 하고 있어 많은 문제점들에 직면할 수밖에 없는 한계가 있다. 첫째, 광특회계는 광역·지역 발전특별회계 예산편성 지침(기획재정부)을 준용해야 하기 때문에 지침에서 명시한 대상사업 유형에 맞는 사업만 추진해야 하는 문제점이 있다. 이는 시·군에서 지역의 균형발전 또는 특화발전을 위해 추진하는 사업이 광특회계 대상사업 중심으로 이루어질 수밖에 없는 태생적 한계를 내포하고 있음을 의미한다. 예를들어 광역자치단체에서 시군의 특화발전을 위한 사업 지원시 <표 7>에서 제시하고 있는 사업유형에 부합하지 않을 경우 특별회계 예산지원이 불가하다. 즉 특별회계는 지자체의 특별한 사업을 추진하기 위해 설치되었지만 특별회계 재원이 광특예산에 기반하고 있어 당초 시군의 취지에 따라 특별한 사업을 지원하는데 한계가 발생한다. 따라서 광역자치단체가 특별한 재원으로 특별한 사업을 지원하기 위해서는 사업선택의 제약이 발생하는 광특회계 예산 비율을 줄여야 할 것이다. 정부에서 제시하고 있는 광특회계 지역개발계정 중 도 배정분에 해당하는 시도자율편성사업의 내역은 다음과 같다.

〈표 7〉 광특회계 지역개발계정 중 시도자율편성사업 내역

부처	포괄보조사업명	'11년 예산 내역사업
문화부	① 문화시설 확충 및 운영	• 박물관, 문예회관 등(14개)
	② 관광자원 개발	• 관광지 개발 등(3개)
	③ 체육진흥시설 지원	• 생활체육공원 등(3개)
	④ 지역문화산업 육성지원	• 지역영상미디어센터 등(6개)
	⑤ 문화유산 관광자원화	• 남해안관광벨트 등(2개)
농림부	⑥ 농어촌자원복합산업화지원	• 농어촌테마공원 조성 등(15개)
	⑦ 농어업기반정비	• 밭기반 정비 등(15개)
농진청	⑧ 지역농촌지도사업 활성화	• 농촌지도기반 조성 등(4개)
산림청	⑨ 산림경영자원 육성	• 임산물 수출촉진 등(3개)
	⑩ 산림휴양·녹색공간조성	• 휴양림, 수목원 등(6개)
지경부	⑪ 지역특성화산업 육성	• 지역산업마케팅 등 (13개)
중기청	⑫ 전통시장 및 중소기업물류 기반 지원	• 전통시장 시설현대화 등(1개)
여성부	⑬ 청소년시설 확충	• 청소년수련시설 등(1개)
환경부	⑭ 상수도시설 확충 및 관리	• 생활용수공급 등(5개)
	⑮ 자연환경 보전 및 관리	• 자연환경보전 등(3개)
국토부	⑯ 해양 및 수자원 관리	• 연안정비 등(3개)
	⑰ 대중교통 지원	• 물류단지 지원 등(3개)
	⑱ 지역거점 조성지원	• 지방산단공업용수도 등(2개)

주 : 전라북도, 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료, 2011.5

둘째, 정부는 균특회계를 광특회계로 개편하면서 포괄보조사업 형태로 지자체의 자율성을 확대하였으나, 여전히 신규 사업의 경우 중앙부처의 심의를 거치도록 되어 있고, 사업의 성격과 내용보다는 시군의 지역 유형⁸⁾에 따라 소관 부처에 대응해야 하는 문제가 발생하고 있다. 예를 들

8) 균특회계를 광특회계로 개편시 정부는 전국의 시군을 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역, 특수상황지역, 성장촉진지역으로 구분하고 각각 국토해양부, 농림수산식품부, 행정안전부, 국토해양부가 광특예산 내 신규사업을 심의하도록 규정하고 있다.

면, 농업기반정비사업은 사업의 성격상 농림부가 검토하는 것이 타당하나 도시활력증진지역에 해당하는 시 지역에서 농어업기반정비와 관련된 신규 사업 추진시 관련 심의를 국토해양부가 담당하고 있다.

셋째, 지역개발계정(시도자율편성+시군구자율편성) 예산이 점차 감소함에 따라 광역자치단체의 특별회계 지원 예산이 감소하게 되는 문제점을 지적할 수 있다. 지역개발계정 예산의 감소는 시도자율편성예산 감소로 이어지고, 이는 다시 충남 균특회계와 동부권 특별회계 감소로 이어진다. 균특회계 운영 당시 중앙부처 예산에 해당하는 광역발전계정 예산은 '05년 12,767억(24.0%), '07년 14,921억(21.7%), '09년 54,024억(57.3%), '11년 58,252억(59.1%)으로 지속적인 증가추세를 보이고 있지만, 자치단체 예산에 해당하는 지역개발계정 예산은 '05년 40,500억(76.0%), '07년 50,288억(73.2%), '09년 36,588억(38.8%), '11년 36,332억(36.9%) 원으로 균특회계 시 증가했다가 광특회계 시 감소하는 추세를 보이고 있다.

〈표 8〉 광특회계 예산규모 추이

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
합계(억원)	53,267	59,087	68,685	78,294	94,311	99,010	98,526
광역발전계정	12,767 (24.0%)	13,960 (23.6%)	14,921 (21.7%)	16,770 (21.4%)	54,024 (57.3%)	58,946 (59.5%)	58,252 (59.1%)
지역개발계정	40,500 (76.0%)	45,127 (76.4%)	50,288 (73.2%)	57,676 (73.7%)	36,588 (38.8%)	36,282 (36.6%)	36,332 (36.9%)
제주자치계정	-	-	3,476 (5.1%)	3,848 (4.9%)	3,719 (3.9%)	3,782 (3.8%)	3,942 (4.0%)

자료 : 대한민국 재정, 국가예산처, 각년도

4.5. 특별회계 세출대상 및 자원배분

4.5.1. 충청남도 균형발전특별회계

충청남도 균형발전 기본계획(5년 단위)을 수립하고, 연도별 균형발전 사업 시행계획을 수립하여 사업을 지원하고 있으며, 최초 수립된 충청남도 균형발전 개발계획 사업조서(2008~2012)에 따르면 크게 문화·관광, 기반시설확충, 지역특화, 생산·유통 분야 등 4개 부문으로 구분하여 8개 시군에 총 48개 사업⁹⁾을 지원하고 있다.

8개 시군을 대상으로 총 580억 원 규모의 특별회계 예산을 지원하고 있는데, 자원배분은 시와 군 지역의 낙후도 지수를 고려하여 시 지역에 년 간 180억 원(60억 원×3개 시)을 지원하고, 군 지역에는 년 간 400억 원(80억×5개 군)을 지원하고 있다.

〈표 9〉 충청남도 균형발전계획 사업(2008~2012)

분야	지구	예산(백만원)	사업명
계	48	478,202	
문화관광	21	336,258	공주문화관광지 조성(공주시), 대천해수욕장관광지, 舊대천역사문화관광지 조성(보령시), 기호유교문화권개발, 백제군사박물관테마공원조성, 탐정호관광지종합개발(논산시), 서동공원관광공원화사업, 백제호관광단지조성(부여군), 장항선 폐선활용관광진흥사업, 도시민유치전원마을조성, 서천읍 문화관광복합지구 조성(서천군), 외국체험관광마을조성, 지천종합관광지조성, 칠갑산도립온천관광지 조성, 까치내휴양관광지 조성(청양군), 백사장향해양관광자원개발, 신두사구생태공원 조성, 만리포집단지설지구 정비(태안군)

9) 당초 문화관광 분야 21개 사업, 기반시설확충 분야 9개 사업, 지역특화 분야 12개 사업, 생산유통 분야 6개 사업으로 총 48개 사업이 확정되었으나, 일부 사업의 변경으로 인해 '11년 기준, 문화관광 분야 22개 사업(증1), 기반시설확충 분야 9개 사업, 지역특화 분야 16개 사업(증4), 생산유통분야 6개 사업으로 총 53개 사업이 추진되고 있다.

기반 시설 확충	9	42,162	양촌농어촌지방상수도, 국방대학교이전지원사업(논산시), 개삼터관광진입도로개설(금산군), 옥산남면농어촌지방상수도사업, 백제호-백제역사재현단지연결도로(부여군), 장항도선장해상기반시설확충(서천군), 이원농어촌지방상수도, 안면우회도로개설, 황도교가설(태안군)
지역 특화	12	86,105	금산인삼명품화사업, 금산인삼향토산업육성, 금산인삼마케팅지원, 금산약초 물류집하장설치, 인삼약초전문농공단지, 금산인삼약초테마파크조성, 금산재래시장활성화프로젝트, 국제인삼약초표준센터설립, 인삼약초비즈니스타운조성, 금산인삼자조협력시스템구축, 인삼시장안테나-샵 설치(금산군), 특산물예작물공공육묘장 설치(청양군)
생산 유통	6	13,767	장항수산물처리저장시설·김육상채묘냉동보관시설, 서면수산물위판장건립, 비인수산물직매장시설지원, 장항수산물산지가공시설지원(서천군), 청양재래시장활성화사업(청양군)

자료 : 충남발전연구원, 충청남도 균형발전개발계획, 2008

4.5.2. 동부권 특별회계

2006년 ‘전라북도 동부권 균형발전 지원에 관한 조례’에 근거하여 수립한 전라북도 동부권 균형개발 계획에 따르면, 정주기반, 지역 SOC, 농업농촌, 산업경제, 문화관광, 기타 부문 등 6개 분야에 총 79개 사업을 지원하도록 계획을 수립하였다.

이후, ‘전라북도 동부권 발전 지원에 관한 조례’로 전부개정(‘11년) 됨에 따라 2011년 동부권 특별회계가 설치되고, 전라북도 동부권 발전계획(5년 단위)에 근거하여 크게 식품과 관광을 중심으로 지원하는 체제로 개편되었다. 6개 시군의 식품과 관광 분야를 대상으로 도 정책방향과 부합하는 대표사업을 각각 1개씩 선정하여 총 12개 사업을 지원하고 있다.

6개 시군을 대상으로 년 간 총 300억 원 규모의 특별회계 예산을 지원하고 있는데, 재원배분은 시군을 구분하지 않고, 1개 시군당 균등하게 약 50억 원 규모의 예산을 배정하고, 광특예산이 약 2/3, 도 예산이 약 1/3 비율로 지원된다.

〈표 10〉 전라북도 동부권특별회계 대상 사업(2011~2014년)

분야	지구	예산(백만원)	사업명
계	12	168,316	
식품	6	69,646	허브클러스터(남원시), 홍삼클러스터(진안군), 천마클러스터(무주군), 오미자클러스터(장수군), 치즈클러스터(임실군), 장류클러스터(순창군)
관광	6	98,670	광한루원주변 관광타운 조성(남원시), 마이산로하스레저타운(진안군), 반딧불산림체험숙박관광단지(무주군), 말산업클러스터(장수군), 치즈팜투어벨트 조성(임실군), 강천산관광벨리 조성(순창군)

자료 : 전라북도 내부자료, 2012

충남 균특회계는 지역의 균형발전을 목표로 설치되었기 때문에 특별회계의 세출대상을 지역의 불균형 해소에 주안점을 두고, 시군에서 필요한 문화관광, 기반시설확충, 지역특화, 생산유통 분야에 지원함에 따라 예산 지원이 여러 사업에 분산되고 단위사업 지원규모가 작은 특징을 보이고 있다. 1개 시군에 평균 6개 사업이 추진되고, 단위 사업 당 소요예산 규모가 99.6억원이다. 이는 시 군의 수요에 따라 다양한 사업을 추진할 수 있는 장점이 있지만, 예산의 효율성면에서는 문제점이 대두될 수 있다.

반면, 동부권 특별회계는 낙후지역의 특화발전을 목표로 설치되었기 때문에 특별회계의 세출대상을 지역의 비교우위 자원인 식품과 관광을 중심으로 1개 시군에 2개 사업만을 지원하고 있는 특징을 보이고 있다. 이는 수요자인 시군의 수요에 능동적으로 대응 하는 데는 다소 한계가 있지만, 선택과 집중을 통해 필요한 사업에 필요한 예산을 집중하여 특화발전을 도모할 수 있다는 장점이 있다.

물론 특별회계 설치·운영 시기가 짧아 단위사업에 예산이 집중되는 경우와 여러사업에 분산 투자됨에 따라 나타나는 성과를 논하기는 어렵지만 지금까지 지자체에서 각종 지역개발사업을 산발적으로 추진하는 과

정에서 드러난 시행착오를 고려하고, 지역의 한정된 자원을 효율적으로 활용하기 위해서는 대상사업의 결정과 사업추진에 선택과 집중은 불가피하다고 할 수 있다.

5. 결론

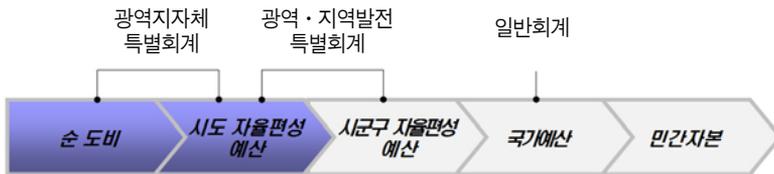
본 연구에서는 지역 내 낙후지역 발전을 위해 광역자치단체에서 설치·운영하고 있는 특별회계 중 충청남도와 전라북도 사례를 비교하여 특별회계의 개념과 목적, 대상지역 선정기준, 재원규모 및 세입재원, 세출대상 및 재원배분 등에 대해 분석하였다. 분석을 통해 도출된 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 특별회계의 세입재원은 광특회계 보다는 순도비 중심으로 설계되어야 한다. 순도비 중심의 세입재원 설계는 광역자치단체의 재정악화 문제에 직면할 수 있으나, 광특회계에 따른 사업선택의 제약성, 사업의 성격과 내용보다는 시군의 지역 유형에 따른 소관부처 대응에서 나타나는 문제, 광특회계 내 지역개발계정 감소에 따른 특별회계 예산 확보 문제 등을 개선하기 위해 순도비 비중을 점진적으로 확대시키는 것이 바람직하다. 이는 광특회계 대상사업 중심의 사업설계에서 순도비 대상사업을 중심으로 기획하고, 광특회계 대상사업은 순도비 사업을 지원하는 전략적 사업구상을 의미한다. 또한 장기적으로는 다양한 세입재원 검토와 이에 따른 안정적 예산확보를 위한 노력이 요구된다.

둘째, 특별회계 세출대상 측면에서 지원사업의 선택과 집중이 필요하다. 지역의 불균형 해소에 중점을 두고 시군의 수요를 적극 반영하게 되면, 단위사업에 대한 지원규모가 축소되고, 예산지원이 여러 사업에 분산됨에 따라 나눠먹기식 구조가 초래될 수 있다. 따라서 지역의 비교우

위 자원을 중심으로 정부 및 도의 정책과 부합되고, 지역의 특화발전을 도모할 수 있는 사업에 집중하여 재정자립도가 낮은 지자체의 한정된 예산이 효율적으로 활용될 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 기초자치단체의 전략적인 특별회계 예산 활용체계가 마련되어야 한다. 즉, 정부 및 도의 공모사업에 일방적으로 대응하는 시스템에서 시군의 목표를 달성하기 위해 정부 및 도 사업을 활용하는 사업추진 시스템으로의 전환이 필요하다. 기존의 사업 추진 방식은 부처 또는 도가 기획한 사업에 시군이 대응하는 시스템으로 국가예산 사업, 국고보조사업, 도비사업, 시군비 사업 등 다양한 재원에 따른 사업들이 개별 목표를 달성하기 위해 추진되는 경우가 빈번하며, 시군의 특화발전을 위해 요구되는 사업에 집중하기에는 한계가 있어왔다. 따라서 지자체의 특별회계를 통한 공공부문의 선 투자 이후 일반회계 등의 국가예산을 확보하고, 이후 민간투자를 촉진할 수 있는 예산체계가 확립되어야 할 것이다.



〈그림 1〉 특별회계 예산 활용체계

■ 참고 문헌 ■

- 국회예산정책처. (2008). *한눈에 보는 대한민국 재정 2008*, 30-34.
- 기획예산처. (2004). *균형발전특별회계 홍보*, 3.
- 김현호. (2008). *낙후지역 지원을 위한 제도 기반 구축*. 한국지방행정연구원, 3
- 송미령. (2011). *포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향*. 농촌경제연구원, 9-10.
- 전라북도. (2011). *광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료*, 12-13.
- 최윤기 & 사공 목. (2005). *낙후지역 발전모델에 관한 연구*. 산업연구원, 25.
- 충남발전연구원. (2008). *충청남도 균형발전개발계획*, 8-11.

논문투고일: 2012. 7. 27

1차수정일: 2012. 8. 20

게재확정일: 2012. 9. 12