

기초 생활권 단위(시, 군)의 사업 추진실태와 개선과제*

박경** · 박진도***

요약: 이 글은 2010년 군특회계의 광특·지역회계로의 전환과 지역개발계정의 포괄보조금화 및 기초생활권 발전계획의 도입에 즈음하여 상주시와 서천군의 사례를 통하여 기초생활권 단위(시군)에서 국고보조금, 군특회계, 자체사업별로 어떤 사업이 실시되고 있고, 개선과제는 무엇인지를 살펴보았다. 장기적으로 지역개발사업의 지역적 통합(territorial integration)을 위해서는 차별성이 모호한 국고보조금과 군특회계가 통합될 필요가 있으며, 아울러 현행 7개군 24개 사업으로 되어 있는 포괄보조금 방식이 다원적 농촌개발의 개념에 걸맞게 기능적으로 재분류되어야 한다는 것이 이 글의 주요 주장이다.

주요어: 포괄보조금, 군특회계, 기초생활권, 시군단위 사업

1. 서론

1) 연구 배경과 목적

정부는 2010년부터 군특회계의 광특·지역회계(이하 광특회계)로의 전환과 기초생활권 발전계획의 도입에 즈음하여 현행 군특회계 210개 지역개발계정사업을 7개 분야, 24개 사업군으로 통폐합하는 대신에 기존의 관련지침이나 계획 등을 폐지할 계획이다¹⁾. 이번에 개편되는 24개 사업군은 중앙부처별로 살펴보면 ① 문화·관광·체육분야의 문화부 3개 사업군, 문화재청 1개 사업군 ② 농림·수산분야의 농식품부 2개 사업군(농어촌자원 복합산업화 지원, 농어업 기반 정비), 농진청 1개 사업군(농촌지역지도사업활성화), 산림청 2개 사업군(산림경영자원육성, 산림휴

양·녹색공간 조성), ③ 산업·중소기업분야의 지경부 1개 사업군, 중기청 1개 사업군, ④ 보건·복지분야의 복지부 1개 사업군, ⑤ 환경분야의 환경부 2개 사업군, ⑥ 수자원·교통분야의 국토부 2개 사업군, ⑦ 기초생활기반구축분야의 성장추진지역개발(국토부), 신성장거점개발(농식품부), 도시활력증진(국토부), 특수상황지역개발(행안부) 등 총 24개 사업군이다. 이 중 ①~⑥은 기능별사업군(총 19개)으로서 해당사업의 기능에 따른 분류인 반면, ⑦은 지역별사업군으로서(총 5개) 기초생활기반구축이라는 공통의 목적 하에 각 사업이 관장하는 공간적 특성에 따른 사업분류 방식을 취하고 있다.

이와 함께 기존의 각 부처별 세부사업별로 승인·지원되던 군특회계 지역개발계정은 포괄재정지원방식으로 변경되며, 아울러 문화관광체육, 농림수산,

* 이 글은 지역발전위원회에 제출한 박진도·박경 외(2009)의 보고서를 수정·보완한 글이다.

** 목원대학교 디지털경제학과(제1저자), bauiro@mokwon.ac.kr

*** 충남대학교 경제학과(교신저자), JDPARK@cnu.ac.kr

산업중소기업, 보건복지, 환경, 수자원교통, 기초생활 등 균특회계 포괄보조금 7개 분야²⁾ 및 기존의 자체·보조사업을 포함하여 시군단위별로 기초생활권 발전 계획을 수립하게 함으로써 지역 사업의 효율성과 자율성 제고를 꾀하고 있다(조기현, 2009).

따라서 2010년의 기초생활권 사업의 개편에 즈음하여 기초생활권 단위(시군)에서 지역개발사업의 재정지원제도와 사업추진 내용을 검토하여 개선과제를 추출함으로써, 균특회계의 포괄보조금화의 의의와 문제점을 평가하고 지역개발사업의 향후 발전방향을 논의해 볼 필요가 있으며 이것이 이 글의 목적이다.

2) 기존연구 동향과 이 글의 연구범위 및 내용

2003년 국가균형발전특별법이 새로 제정되고 이 법에 근거하여 2005년부터 국가균형발전특별회계 제도가 도입된 이후, 균특회계의 의의와 문제점에 대해서 많은 논의가 있었다. 균특회계는 지역의 창의와 자율성을 조장함으로써 지역 혁신역량의 강화에 기여해 온 것으로 평가되기도 하지만, 본래 목적과 달리 중앙 주도 및 부처별 사업추진, 그리고 사업의 경직성, 배분 방식의 불합리성 등에서 여러 가지 문제가 있다는 비판도 제기되어 왔다(고영선, 2008, 김정훈·김현아, 2006, 임성일·이창균·서정섭, 2005, 강현수, 2005, 이재원, 2007 등).

이 중에서도 균특회계는 사업 종류의 제한, 정해진 비율에 따른 지방비 부담률, 이·전용의 제한 등 운영방식에서 국고보조금과 본질적인 차별성을 보이지 못하고 있으며, 대상사업 측면에서도 재해예방 사업 등 도입 취지에 부합하지 않은 사업도 포함하여 그 정체성이 모호하다는 것이 가장 큰 문제로 제기되어 왔다(이재원, 2007, 고영선, 2008). 또한 균특회계는 균형발전 총 사업예산의 일부에 불과하고³⁾, 국가자원의 안배기능을 담당하는 국고보조금사업이나 재정의 형평화를 목적으로 하는 지방교부세 제도와 상호보완적인 장치와 수단을 확보하지 못하고 있는 것도 문제로 지적되어 왔다(임성일·이창균·서정섭, 2005).

한편 지역개발사업의 추진체계에 관해서도 ① 사업간 유사 중복, ② 부처분산적 사업추진과 사업간 연계성 부족, ③ 사업 추진 근거 법령의 복잡 및 다수 존재, ④ 중앙정부 주도의 하향식, 중층적 사업추진 구조 등의 문제가 지적되어 왔으며, 개선과제로 ① 사업간 통폐합, ② 균특회계사업의 재편과 포괄보조금화, ③ 정책 및 사업의 통합·계획적 추진, ④ 지역개발사업 추진구조의 분권화와 중앙-지자체 간의 명확한 역할분담 등이 제시되었다(송미령·박주영, 2004, 박경·구자인, 2006, 차미숙·박준화, 2008 등)

이번 정부의 균특회계 개편은 이런 비판을 반영한 것인데, 이 글에서는 기존 연구를 참조하면서 시군단위의 구체적인 실태에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 그간의 연구는 주로 정부보고서를 가지고 균특사업 전체 동향을 분석하거나, 지역개발사업의 시군단위 추진실태만 한정하여 사례 조사를 해 왔다. 시군단위 기초생활권 사업을 종합적으로 파악해보려면, 균특사업뿐만 아니라 국고보조사업, 자체사업까지 포함하여 전체적으로 시군 사업의 추진실태를 파악해 볼 필요가 있다. 이 가운데 균특사업이 가지는 차별성과 역할을 파악해야 현재 정부가 추진하고 있는 기초생활권 발전계획과 균특회계 예산제도의 포괄보조금 도입의 의의와 가능성을 전체적으로 분석할 수 있다. 따라서 이 글에서는 상주시와 서천군을 대상지역으로 선택하여 시군단위에서 균특사업뿐만 아니라 국고보조사업, 자체사업까지 포함하여 전체적으로 시군 사업의 추진실태를 파악하고자 한다.

상주시와 서천군을 대상지역으로 선택한 것은 기초생활권 중 120개 시군이 일반 농산어촌 지역이고, 이 두 지역은 일반 농산어촌 지역으로서, 상주는 도농통합시(주로 농업), 서천은 군 지역(주로 농업 및 수산업)이므로 지역 특성에 따른 차별성도 보일 수 있기 때문이다. 사업과 예산을 세항목 단위까지 분석하려면 예산 DB의 확보와 실과 담당자의 협조가 필수적인데, 이 두 지역이 상대적으로 협조를 얻기 쉬웠던 것도 이곳을 선택한 이유이다.

이 글의 제 2장에서는 시군별 세입과 세출, 재원별 주요사업 분야와 사업내용의 특징을 분석하고, 개선과제를 도출하여 제 3장에서는 이를 바탕으로 군특회계 예산제도 개편의 의의와 가능성을 평가하여 시군 사업의 지역적 통합(territorial integration)을 위한 사업구조 및 포괄보조금 발전 방향을 제시하며, 제 4장에서는 요약과 이 글의 한계를 중심으로 결론을 맺는다.

2. 시군별 사업 현황분석

1) 세입 및 세출 현황

상주시와 서천군의 2009년도 본예산 규모는 상주시가 약 4,680억 원, 서천군이 약 2,679억 원으로, 총세입 중에 지방세 수입이 4.5%(상주시)~6.4%(서천군)내외에 불과하여 세외수입과 지방세, 지방채 수입을 합친 자체재원 비중은 전체 예산의 약 18% 수준에 그친다⁴⁾. 의존 재원 중 지방교부세가 가장 크고(상주시 47%, 서천군 42%), 다음이 국고보조금(상주시

28%, 서천군 29%), 도비보조(상주시 6%, 서천군 9%) 순이다. 의존재원의 비중은 전체 세입의 약 82%에 달한다(<표 1> 참조).

한편 총 세출예산을 정책사업과 행정경비로 분류하면 상주시 및 서천군 공히 예산의 8할 정도가 사업비로 쓰이며, 나머지 2할은 인건비, 부서운영비 등 행정경비로 사용되고 있다(<표 2> 참조).

세출을 기능별로 살펴보면 상주시는 국토 및 지역개발이 22.9%로 가장 크고, 다음이 농림해양수산 18.4%, 사회복지가 17.1% 순이며, 서천군은 농림해양수산이 24.4%로 가장 크고, 다음이 사회복지 24.1%, 국토 및 지역개발 16.8% 순으로, 개발과 관련된 국토 및 지역개발, 농림수산해양, 의무지출 비중이 높은 사회복지분야의 예산이 크며, 산업 및 중소기업, 환경 등의 예산비중은 적은 것을 알 수 있다⁵⁾.

한편 시군별 사업현황 가운데 토목건설 관련 사업의 비중이 크다는 것이 문제점으로 지적되곤 하는데, 그 동안 주로 세출의 기능별 분류 중에 개발과 관련된 국토 및 지역개발, 농림수산해양의 비중의 크기를 가지고 그 규모를 추정해 왔다. 그러나 세출을 기능별로만 분석하면 수송 교통 및 환경보호, 문화 및 관광 등 다른 분야에도 실제로 토목건설 사업이 포함되

표 1. 상주시 및 서천군 세입 총괄(2009년도 본예산)

(단위: 천원, %)

구분	상주시		서천군	
	2009년도 본예산	구성비	2009년도 본예산	구성비
총계	468,000,000	100.0 %	267,917,000	100.0%
지방세 수입	21,234,000	4.5 %	17,250,000	6.4%
세외수입	54,270,619	11.6 %	26,279,778	9.8%
지방교부세	220,372,000	47.1 %	112,594,219	42.0%
조정교부금 및 재정보전금	5,520,205	1.2 %	5,500,000	2.1%
보조금	159,603,176	34.1 %	104,793,003	39.1%
• 국고보조금 등	131,646,002	28.1%	80,816,070	30.2%
• 시, 도비보조금 등	27,957,174	6.0%	23,976,933	8.9%
지방채 및 예치금회수	7,000,000	1.5 %	1,500,000	0.6%

자료: 상주시 및 서천군 예산 DB(이하 별도의 표기가 없으면 자료 출처 동일)

표 2. 상주시 및 서천군의 2009년도 사업비와 행정경비

성질별 분류	상주시		서천군	
	금액(천원)	비중	금액(천원)	비중
정책사업비	380,643,655	81.3%	217,894,751	81.3%
부서운영비, 인건비 등	87,356,345	18.7%	50,022,249	18.7%
합계	468,000,000	100.0%	267,917,000	100.0%

표 3. 상주시 및 서천군 전체 예산 중 분야별 시설관련비 비중

(단위: 천원, %)

분야명	상주시			서천시		
	사업비①	시설비 및 부대비②	시설관계비의 비중①/②	사업비①	시설비 및 부대비②	시설관계비의 비중①/②
공공질서및안전	10,719,845	7,209,281	67.3%	1,473,146	905,737	61.5%
국토및지역개발	87,135,672	72,029,919	82.7%	36,698,243	33,165,284	90.4%
농림해양수산	69,903,308	20,806,345	29.8%	53,167,283	18,989,410	35.7%
문화및관광	34,864,551	27,445,789	78.7%	9,429,111	5,203,614	55.2%
보건	5,022,621	28,000	0.6%	3,261,356	124,368	3.8%
사회복지	65,192,912	3,073,954	4.7%	52,468,242	2,789,710	5.3%
산업·중소기업	681,791	20,000	2.9%	3,214,925	1,902,000	59.2%
수송및교통	52,676,744	43,173,011	82.0%	12,179,242	7,120,920	58.5%
일반공공행정	21,615,259	1,242,324	5.7%	16,167,833	605,923	5.9%
환경보호	32,830,952	21,683,597	66.0%	29,835,370	18,927,910	63.4%
총계	380,643,655	196,712,220	51.7%	217,894,751	89,734,876	41.2%

어 있기 때문에 전체로 정확한 토목건설관련 사업비 규모를 알 수 없다. 이를 위하여 기능별 분류를 다시 시군 예산 DB에서 성질별 분류와 교차분석(성질별 분류의 자본지출 중 시설비 및 부대경비)하여 토목건설사업 비중을 다시 살펴보면 다음과 같다.

즉, 국토 및 지역개발은 예상대로 약 82%(상주시)~90%(서천군)가 시설관계비로 구성되어 있다(표 3) 참조). 한편 문화관광은 소프트한 분야임에도 불구하고 상주시는 약 78%, 서천군은 55.2%가 시설관련 사업으로 되어 있어, 시군단위에서 문화관광사업이라고 하더라도 주로 공원조성이나 관광단지 조성 등과 같은 개발사업에 치중되어 있음을 알 수 있다. 또 수송 교통 및 환경보호, 공공질서 및 안전분야도 시설비 관련비 비중이 60% 이상을 차지하며, 농림해

양 수산도 약 30% 이상이 시설관련비로 구성되어 있다. 이에 따라 전체 사업 예산 중 시설관련비는 상주시 경우 무려 51.7%, 서천군 경우 41.2%나 되어(보건 복지를 제외하면 이 비중은 상주시 62.4%, 서천군 53.5% 까지 올라간다), 실제 기초 시군단위의 예산에 토목건설사업이 매우 크다는 것을 구체적인 수치로 확인할 수 있다.

2) 재원별 사업추진 현황

(1) 전체 현황과 재원별 비중

정책사업을 국고보조사업(국고보조+기금사업), 군특사업, 도비사업, 그리고 시군 자체사업으로 나누면, 상주시의 경우 정책사업비 중에 국고보조금 사업^①

표 4. 상주시 정책사업의 재원별 사업 건수 및 금액 비중(2009년 본 예산)

(단위: 건, 백만원, %)

구분	사업건수	(%)	사업비 총액	(%)	국고보조금	균특	기금	도비	시비
국고보조사업	127	15.1%	123,447	32.4%	89,532	-	-	8,022	25,893
균특사업	40	4.8%	74,468	19.6%	-	32,488	-	5,992	35,989
기금보조사업	46	5.5%	12,494	3.3%	-	-	8,030	1,290	3,174
도비사업	205	24.4%	41,497	10.9%	-	-	-	12,567	28,930
자체사업	422	50.2%	128,737	33.8%	-	-	-	-	128,737
합계	840	100.0%	380,644	100.0%	89,532	32,488	8,030	27,871	222,726

- 주) 1. 국고보조사업 및 균특사업, 기금, 도비사업의 사업비 총액은 대응 투자된 도비 및 시비 분까지 모두 포함된 금액임.
 2. 분권교부세 사업(지방분권이양사업)은 자체사업으로 분류, 포함(다음 표도 동일).

표 5. 서천군 정책사업의 재원별 사업 건수 및 금액 비중(2009년 본 예산)

(단위: 건, 백만원, %)

구분	사업건수	(%)	사업비 총액	(%)	국고보조금	균특	기금	도비	도비
국고보조금 사업	141	18.6%	71,483	32.8%	48,254	-	-	5,008	18,221
균특 사업	44	5.8%	50,273	23.1%	-	31,507	-	7,282	11,484
기금보조 사업	36	4.7%	2,365	1.1%	-	-	1,016	350	999
도비 사업	117	15.4%	20,545	9.4%	-	-	-	8,286	12,259
자체 사업	423	55.6%	73,229	33.6%	-	-	-	1,308	71,921
총 합계	761	100.0%	217,895	100.0%	48,254	31,507	1,016	22,234	114,884

의 비중이 32.4%를 차지하며, 균특사업은 19.6%, 도비사업은 10.9%, 시 자체 사업은 33.8%이고, 서천군의 경우 국고보조금 사업이 33.9%로 가장 비중이 크고, 다음으로 균특사업이 24.5%, 도비사업이 9.7%, 군 자체 사업이 27.1%를 차지한다(〈표 4〉 및 〈표 5〉 참조). 서천군이 상주시 보다 균특사업의 비중이 높은 것은 서천군이 상주시 보다 균특사업의 공모에 채택된 것이 많기 때문이다. 예를 들어 농촌마을종합개발사업은 서천군이 3개소인데 반해 상주시는 1개소에서 실시되고 있다.

이상에서 보듯이 시군단위에서 국도비(국고보조, 균특, 도비) 사업을 합한 총 비중이 약 66%(상주시)~73%(서천군)에 달해, 시군의 경우 주요사업을 거의 국도비로 수행하고 있음을 다시 한 번 확인할 수 있다. 상주시와 서천군의 자주재원(지방세 + 세외수입+지방교부세)은 각각 전체 예산의 약 66%와 약 60%를 차지하여, 자주재원의 비중으로만 본다면 상

당부분 독자사업을 할 수 있을 것으로 기대되지만, 이 중에 많은 부분이 국도비 사업에 대응투자로 충당되기 때문에, 이를 제외하고 시가 독자적인 계획을 가지고 실시할 수 있는 사업(자체사업)은 약 27%(서천군)~34%(상주시)에 불과하다. 그러나 이 자체사업도 뒤에서 보듯이 소규모 주민숙원사업 위주이므로 종합적인 계획을 가지고 기초생활권 발전 계획을 추진할 수 없는 실정이다.

한편 사업 건수로는 상주시의 경우 총 840건, 서천군의 경우 총 761건의 사업이 수행되며, 사업 건 당 평균 사업비는 서천군이 2억 86백만원, 상주시는 4억 53백만원의 규모로 전체적으로 규모가 작다⁷⁾. 이 중에 자체사업은 사업액 비중에 비하여 총 사업건수 비중이 50.2%(상주시)~55.6%(서천군)나 되어 자체사업이 국도비 사업에 비해 훨씬 소규모 분산적임을 알 수 있다.⁸⁾

(2) 재원별 주요 사업 분야와 사업내용의 특징

① 중점 지원 분야의 차이

분야별로 나누면 국고보조사업의 가장 큰 지원 분야는 복지·의료이다. 다음이 농어업·농산촌 분야(서천군)나 기반 SOC(상주시)로서 기반 SOC 중에는 도로, 상하수도수질 분야가 크다. 특별히 상주시 경우 도로분야 국고보조사업 규모가 큰 것은 국도대체 우회도로 사업비가 크기 때문이다(이하 <그림 1~8> 및 부록 <표 1, 2> 참조).

반면에 균특사업은 기반 SOC 분야가 가장 크고, 특히 이 중에서 지역개발사업과 관련된 지역 및 도시 분야(도시기반정비, 농촌생활환경정비 등)가 크다. 다음이 농어촌·농어업분야로, 이 두 부분을 합치면 균특사업의 약 65%(상주시)~73%(서천군)를 차지한다.⁹⁾

도비사업은 농림어업·농산어촌과 복지, 기반 SOC(지역 및 도시 분야 등)에 주로 지원되며, 국고보조금과 균특의 보완 역할을 하면서 지원분야는 훨씬 다분야에 걸쳐 있다. 한편 자체 사업은 주로 상하수도 수질, 지역 및 도시 등 SOC 분야와, 일반행정, 농업농촌, 폐기물 등을 지원한다. SOC 분야가 큰 것은 소규모 주민 숙원사업과 지방도 사업의 비중이 크기 때문이다.

따라서 크게 볼 때 국고보조금과 균특은 지원 분야가 다르다. 국고보조금은 복지(노인, 청소년, 여성),

도로(국도대체 우회도로), 상하수도 수질이 주요 지원 분야인데 반하여, 균특사업은 지역 및 도시관련분야와 농촌·농업관련분야가 중심 지원 분야이다. 이것은 균특회계를 만들 때 기존의 국고보조금 사업 중에 주로 지역개발에 관련된 국토해양부, 농수산식품부의 하드한 사업들을 편입하였기 때문이다.

도비 사업의 지원분야는 국고보조사업과 유사한 패턴을 보이는데, 이는 도비 사업이 주로 국고보조금 사업을 보완하는 역할을 하기 때문으로 해석할 수 있다. 자체사업은 주로 소규모 주민 숙원사업이나 지방도 사업, 행재정 사무관련 사업이 중심지원 분야이나, 다른 재원의 사업과 달리 소규모로 여러 분야에 다양하게 지원된다. 이것은 다른 재원으로 할 수 없는 사업을 자체재원으로 수행하기 때문이다.

② 재원별 토목건설 사업 관련 비율

균특 사업은 약 86%(상주시)~89%(서천군)가 시설 관련 사업이나, 국고보조사업은 약 21%(서천군)~46%(상주시)만 시설관련 사업이다.¹⁰⁾ 한편 도비와 자체사업의 경우는 각각 상주시가 34.7%와 43.3%, 그리고 서천군이 46.7%와 29.1%가 시설관련 사업이다(<표 6> 참조).

이렇게 볼때 농촌개발, 지역 및 도시, 관광문화체육 등 주요 지역개발의 시설관련 토목건설 사업의 대부분은 균특사업으로 지원되며, 나머지 시설사업의

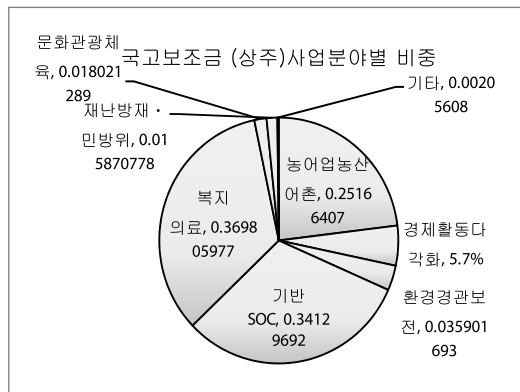


그림 1

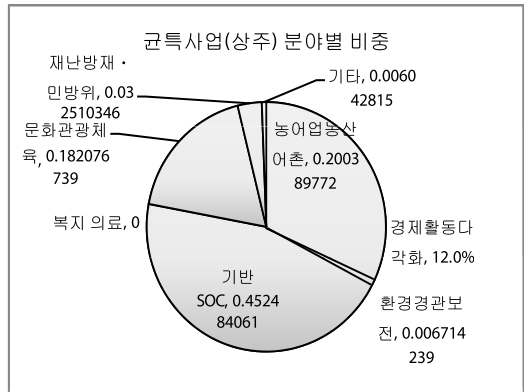


그림 2

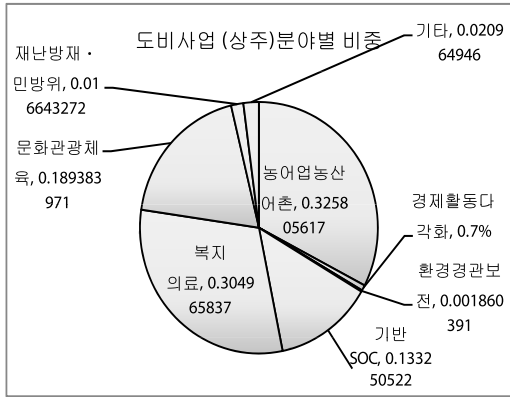


그림 3

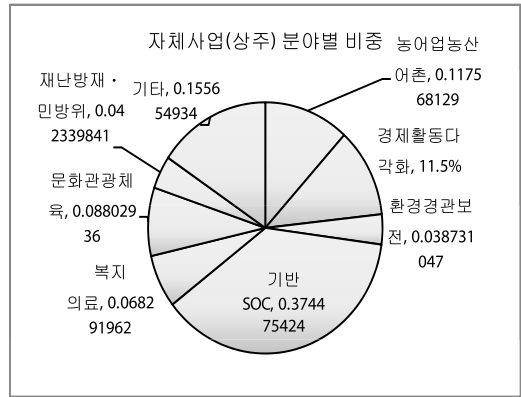


그림 4

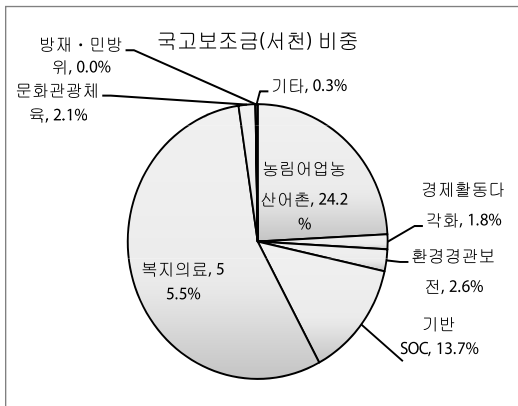


그림 5

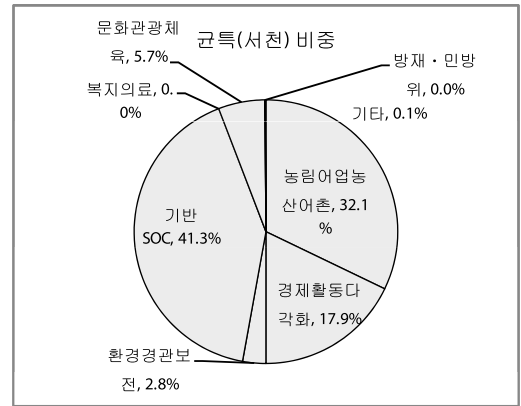


그림 6

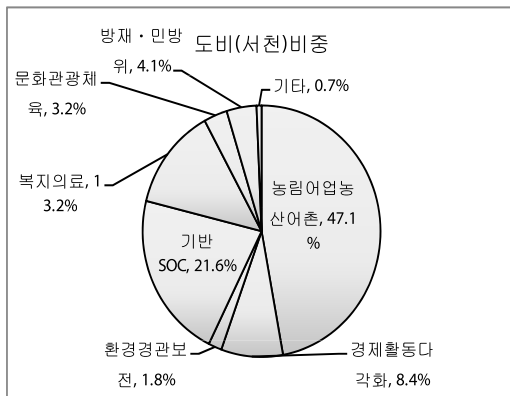


그림 7

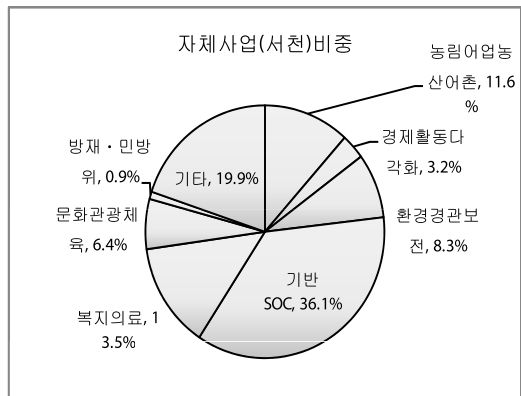


그림 8

표 6. 상주시 및 서천군의 재원별 토목건설 사업 관련 비율

(단위: 천원, %)

구분	상주시			서천시		
	사업비①	시설비 및 부대비②	시설관계비의 비중①/②	사업비①	시설비 및 부대비②	시설관계비의 비중①/②
국고보조 등 사업	135,941,221	62,457,019	45.9%	73,847,965	15,552,147	22.40%
균특사업	74,468,601	64,116,370	86.1%	50,272,581	44,775,051	89.10%
도비사업	41,496,648	14,416,425	34.7%	20,545,032	9,596,102	46.70%
자체사업	128,737,185	55,722,406	43.3%	73,229,173	19,811,576	133.80%
총합계	380,643,655	196,712,220	51.7%	217,894,751	89,734,876	41.20%

일부는 국고보조금 등으로 지원되나 균특사업을 제외한 여타 재원은 주로 소프트한 사업에 초점이 맞춰져 있다는 것을 알 수 있다. 균특 사업이 지역개발사업을 대표한다고 볼 때, 최근 지역개발사업이 SOC 보다는 소득 및 경관보전 등을 강조하고 있는데 비하여 86~89%가 시설위주 사업이라는 것은 과도하게 많은 비중이라고 하지 않을 수 없다.

③ 유사 중복 분야

보건 복지는 국고보조, 지역개발은 균특으로 지원 분야에 있어서 차별성이 있더라도 보건 복지를 제외하고 대부분의 사업분야에서 국고보조사업과 균특사업이 같이 실시되고 있다.¹¹⁾ 즉, 상주시 사례를 보면 21개 정책사업분야 중에 관광, 체육(이상 균특 만), 그리고 복지관련 및 보건의료, 폐기물(이상 국고보조 만)을 제외하고 문화, 농업농촌, 지역 및 도시, 상하수도 등 11개 정책사업분야에서 국고사업과 균특사업이 같이 실시되고 있다. 따라서 이들 분야에서 국고보조금 사업과 균특사업의 차별성은 미미하다고 할 수 있다.

하지만 구체적인 세부사업 내용을 보면 지원분야가 다르다. 대표적인 분야가 농업농촌분야인데, 국고보조금 사업의 농업농촌 분야 사업은 시설 관련비가 약 8%정도에 불과한데 비해, 균특사업은 51%나 된다. 이것은 세부사업내용으로 볼 때, 국고보조금 사업은 농축산업 육성(친환경농업, RPC 등) 및 농촌복지의 소프트 사업(영육아지원)에, 균특은 농업인프라

(농업생산기반조성)에 특화되어 있기 때문이다.

그러나 당초 균특사업을 설계할 때, 국가정책과 연계성이 강하여 중앙정부에서 관리해야 하는 사업은 국고보조금으로 남겨두고, 지역적 성격과 균형발전적 성격이 강한 사업은 균특회계로 넘겨 관리한다는 취지에 비추어 볼 때 농촌복지(국고)만 제외하면 이런 취지가 농업농촌분야에 적용되고 있다고 보기 어렵다. 즉, 상주시의 경우 농축산업의 소프트한 사업 지원은 국고보조금이, 생산기반과 같은 하드한 사업은 균특이 지원하는 식으로 국고보조금 사업과 균특사업이 구분되어 있다.¹²⁾ 이것은 문화예술분야도 마찬가지이다. 국고보조금 사업은 문화예술 진흥과 같은 소프트 사업을 하는데 비하여 균특사업은 박물관 건립 등 하드한 사업을 하는 방식으로 양자가 구분되어 있다.

한편 국고보조금사업을 소프트 사업, 균특사업을 하드사업으로 구분하더라도, 이런 원칙은 일관되지 않는다. 예를 들어 농업농촌분야에서 지역농산업 특화품목 육성과 같은 소프트한 사업도 균특에서 지원되고 있다¹³⁾. 따라서 양자를 ‘국가목적 사업과 지방적 사업’ 또는 ‘소프트한 사업과 하드한 사업’ 어느 원칙에서 보더라도 일관성 있게 사업분야가 나뉘어 있지 않다.¹⁴⁾¹⁵⁾

유사한 사례로 상하수도 분야를 들 수 있다. 상하수도 분야의 경우(서천군 사례) 농어촌 생활용수 개발은 균특, 상하수도 관련은 국고보조사업으로 지원 분야가 나뉘나, 사업내용으로 보면 역시 왜 농어촌생

활용수 개발은 균특으로 지원하고 농어촌마을하수도 정비는 국고보조금에서 지원하는지 그 원칙을 찾기 어렵다.

이에 따라 지역개발과 관련된 SOC, 농업농촌, 환경분야의 경우 관할 중앙부서와 연계하여 사업이 실과로 배분되기 때문에 관련부서가 여러 실과로 나뉘어져 있어 통합적 운영이 곤란한 체제로 되어 있다. 예를 들어 농업농촌의 경우 상주시를 예를 들면 농업기술센터, 축산특작과, 건설산업과, 전략개발추진팀, 농정과 등으로 분산되어 있으며, 국토 및 지역개발의 경우 건설사업과, 기업유치지원팀, 도시과, 산림공원과, 새마을체육과, 한방산업단지관리사업소 등으로 관련 부서가 다기하다.

3) 소결

이상의 시군사업 실태를 요약하면 다음과 같은 몇 가지 사실을 정리할 수 있다.

첫째, 지방세 등 자체 재원의 비중이 매우 낮고(상주시 18%, 서천군 17%), 중앙정부(지방교부세, 국고보조금, 균특 등)에 대한 의존이 매우 높다. 지방교부세의 비중이 상대적으로 높으나, 경상비 및 국가보조금 사업에 대한 매칭 펀드로 인해 자주세원으로 행정경비(인건비, 부서운영비)와 각종 국도비 사업의 부담분을 충당하고 나면 사업 예산의 약 3할 정도만 자체적으로 계획하여 실시 할 수 있을 정도로 세출의 자율성이 취약하다.

둘째, 기초자치단체의 사업을 기능별로 살펴볼 때 SOC 인프라 구축 등 토목사업 위주의 개발사업의 비중이 크고 교육·의료·복지·지역산업·일자리창출 등 실질적으로 기초생활 발전을 추진할 사업은 빈약한 수준이며, 경제활동다각화 및 주체역량 강화, 환경 및 경관보전 예산은 매우 미흡하다. 특히 전체 사업 예산 중 시설관련비가 41.2%(서천), 51.7%(상주)나 되며, 균특 사업의 경우 상주시 약 86%, 서천군 약 89%가 시설관련 사업비로 토목건설사업의 위주의 사업관행에서 벗어나는 것이 시급한 과제이다.

셋째, 사업예산 중 국도비(국고보조, 균특, 도비) 사업을 합한 총 비중이 상주시 경우 약 66%, 서천군 경우 약 73%로, 시군 단위에서 주요사업을 거의 국도비에 의존하고 있다. 이 국도비는 소액분산적이며 지자체 계획에 따라 통합적으로 사용하기 어려운 구조로 되어 있다. 한편 자체사업도 소규모 주민숙원사업 위주이므로 종합적인 계획을 가지고 시군단위에서는 기초생활권 발전 계획을 추진할 수 없는 실정이다.

넷째, 크게 봐서 보건·복지·의료는 국고보조금, 지역개발 및 농업농촌의 인프라 구축은 균특, 소규모 주민숙원사업 및 지방도는 시군 자체사업이 담당하는 형태로 되어 있으나, 기초생활권 종합발전을 위해서는 지역을 중심으로 국고보조금과 균특사업, 지자체사업 등이 통합될 필요가 있다. 또한 국고보조사업과 균특사업이 중점지원분야가 다르더라도, 농업농촌, 문화, 지역 및 도시 개발 등 여러 분야에서 국고보조사업과 균특사업이 동시에 지원되며, 세부사업별로 국고보조금은 주로 소프트 사업이고 균특사업은 주로 시설 등 하드한 사업에 쓰이나 일관된 구분기준이 있지는 않으며, 모두 '지역적 사업'이란 점에서 국고보조사업과 균특사업을 특별히 구분할 필요가 있는지 의심된다.

다섯째, 이 결과 SOC, 농촌개발 등 지역개발 담당부서가 여러 실과로 나뉘어져 통합적 운영이 부족하다. 또한 도로, 농촌개발, 농업기반조성 등 균특회계의 시군 자율사업의 대부분은 시설관련 사업이란 이유로 건설과가 담당하기 때문에 하드한 사업에 편중되고 창의적 사업 구상에 한계가 있다.

3. 포괄보조금의 의의와 평가 및 발전 방향

1) 의의와 한계

정부는 2010년부터 현행 균특회계 지역개발계정사

업을 포괄보조금화 하고, 문화관광체육, 농림수산, 산업중소기업, 보건복지, 환경, 수자원교통, 기초생활 등 포괄보조금 7개 분야와 기존의 자체·보조사업 연계하여 기초생활권 발전계획을 수립토록 할 예정이다.

이런 포괄보조금 제도의 도입과 기초생활권 발전 계획 수립은 앞의 시군 사업추진 실태에 비추어 얼마나 자율성과 사업의 효율성 제고에 효과를 거둘 수 있겠는가?

기초생활권 발전계획은 시군의 종합 발전계획에 해당하나, 종합발전 계획을 수립하고 시행할 제도나 예산의 뒷받침이 현재로서는 불분명하다. 우선 임의 계획이며, 기초생활권 발전계획을 뒷받침할 균특회계(현 광특회계)도 시군 사업비의 일부(상주는 19.6%, 서천은 24.5%)에 지나지 않는다. 더욱이 균특회계(지역개발사업계정)는 시설사업 비중이 크고 주민의 삶(생활)과 직접 관련이 있는 예산은 취약하다. 또한 지역의 계획 수립능력이 과연 있는지와 시군의 기획능력과 지자체 내 실과의 업무조정을 어떻게 갖출 것인가도 향후 실시과정에서 제기되는 우려들이다.

그럼에도 불구하고 기초생활권 발전계획과 같이 추진되는 균특회계의 포괄보조금화는 균특회계의 효과성과 지역의 자율성을 일부 높일 수 있을 것으로 기대된다. 비록 광특회계는 시군 사업비의 일부에 지나지 않지만, 광특회계는 시군 지역의 지역개발의 주요 부문인 기반 SOC의 약 25%(상주시)~34%(서천군), 농어업농산어촌의 약 19%(상주시)~30%(서천군)를 차지하여 이를 자율적으로 사용할 수 있다는 점에서 그 의의를 평가할 수 있다. 그러나 포괄보조금화가 지역의 자율성을 높이는데 목표가 있다는 점을 고려할 때, 지역발전에 중요한 또 다른 재원인 국고보조금은 그대로 놔두고 균특회계만 포괄보조금화 하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없다. 더구나 포괄보조금화하더라도 균특회계가 지닌 정체성의 혼란은 여전히 해결되지 않는다. 즉, 균특회계의 목적이 '지역 균형발전'에서 광특회계의 '지역경쟁력 강화'로 바

뀌었으나 실질적 차별성을 찾기 어렵고, 또한 국고보조금과 균특의 차별성도 여전히 모호하다. 한편 실제 운용과정에서 자율성을 제한 할 요인도 여전히 존재한다. 광특사업의 대부분이 다년도 사업(시설관련 계속사업)이므로 현 사업별 예산 편성 방식이 3-4년간 계속될 전망이다. 향후에서 지자체의 기획능력 미약과 중앙정부의 비명시적 관여로 인해 현재의 사업 관행이 지속될 가능성이 크다. 광특회계 중에 광역발전계정은 중앙정부 주도로 남아있고, 포괄보조금으로 변경되는 지역개발계정의 경우도 타당성 검토 등을 통한 실질적 통제(투자 심의, 예비 타당성)나, 가이드라인에서 사업예시(예, 농촌마을종합개발사업, 전원마을조성사업 등)를 통한 관여도 여전히 남아 있다는 것이 그런 예이다.

2) 통합적 접근을 위한 사업구조 개편방향

(1) 지역개발 범위와 개념의 재정립

이와 같이 포괄보조금화 과정에서 여러 가지 문제가 나타나는 것은 애초에 균특회계를 설계할 때 그 정체성과 지역개발 개념이 불명료했기 때문이다. 더구나 균특회계가 포괄보조금화되면서 시군 자체재원, 국고보조금, 균특회계 사이의 차별성이 더욱 희박해져 관리 문제와 정체성의 혼동을 초래하고 있다. 즉, 종전에는 균특회계 내 사업(주로 지역개발사업)의 유사중복성이 문제였으나, 이제는 균특회계와 국고보조금, 자체사업 간에 유사중복성도 문제시되고 있다.

이 뿐만 아니라 광특회계의 시군구 자율사업과 시도별 자율사업도 실제 사업내용과 성격에 있어서 차별성이 크지 않다. 예를 들어 시도 한도사업 중 농림수산식품부의 특화품목육성사업, 지식경제부의 지역산업특성화육성지원과 농촌진흥청의 지역활력화작목기반조성 등은 모두 경제활동다각화에 속하는 사업으로서, 시도별 자율사업에 속하는 소도읍, 신활력 지역지원, 농촌마을종합개발 사업 가운데에도 이런 경제활동다각화 사업들을 할 수 있도록 되어 있어,

표 7. 군특회계 계정별 예산과 2010년 광특·지역 개편 내용

(단위: 억원)

구분	2008년 예산	2009년 예산안	2010년 광특·지역회계 계정 개편
지역개발사업계정	55,764	58,548	지역개발사업계정
- 시도자율편성	30,273	31,623	- 시도자율편성
- 균형발전기반	11,193	11,604	- 시군자율편성
- 국가직접편성	14,298	15,321	
지역혁신사업계정	16,770	19,535	광역발전계정
- 시도자율편성	6,943	8,284	- 국가직접편성
- 국가직접편성	9,824	11,250	

표 8. 농촌정책의 재 분류

	정책범주	정책형태(대상)	목적(기대효과)
농촌 정책	협회의 농촌 개발정책	농업개발	농업생산 및 가공·유통 구조의 혁신, 환경친화적 농업구조로의 전환
		경제활동다각화	기존 산업의 활성화, 관광 등 새로운 취업기회 및 소득원의 개발
		환경 및 경관보전	환경농업의 장려, 농촌지역의 자연 환경 및 유산을 회복하고 유지하고 새롭게 창조/ 직불제
		주체역량강화	교육 및 훈련, 새로운 경제활동 기회의 제공 등을 통한 농촌주민의 협력 및 주체역량 개발
	생활환경개선 및 복지향상정책	생활환경정비 복지 및 공공서비스	농촌주민의 기본적 요구(basic needs)를 국민적 최저한의 개념에 기초하여 보장함
	문화관광체육	문화 및 체육기반정비	삶의 문화적 수준 제고

자료: 박진도, 박경 외, 2003

현재와 같이 부처중심의 이런 구분방식은 별로 실효성이 높다고 보이지 않는다.

또한 약 1조원에 달하는 시군자율편성 사업을 하나의 포괄보조금으로 묶음으로써 관리와 평가의 문제가 야기되고 있는데, '일반농산촌 지역' 포괄보조금을 예로 들면 종전에 균형발전기반사업에 속하던 도서지역종합개발, 소도읍육성, 전원마을조성, 농촌마을종합개발, 주거환경개선 등 15개 사업을 하나의 포괄보조금으로 묶어 성과관리를 하도록 되어 있으나, 이 사업들의 성격이 각각 달라 효과적인 관리가 가능할지 의심스럽다.

이런 것들은 광특회계를 포괄보조금화하고 유사사업들을 통폐합하더라도 여전히 농촌개발사업이 기존

의 부처별, 공간별로 설계되어 있는 것에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다.¹⁶⁾ 따라서 이왕 개편하려면 기존의 부처별 농촌개발사업이 공간별로 설계되어있는 것에서 벗어나 <표 8>과 같이 농촌개발의 목표와 대상범위에 따라 기능별로 사업을 특성화하고, 중앙부처가 제시하는 포괄적 사업목록에서 각 지자체가 자율적으로 사업을 선정하고 기초생활권 발전 종합계획에 기초하여 필요 예산을 신청하는 상향식(bottom-up)방식으로 변경할 필요가 있다.

(2) 사업체계와 구조의 개편 방향

그렇다면 어떻게 사업구조를 개편하는 것이 바람직할까? 앞의 농촌정책의 재분류에 기초하여 광특회

계의 지역개발계정 사업을 다시 나누면 우선 시군구 자율사업은 기존의 사업을 없애고 다음과 같이 재통합 정리할 수 있다(〈그림 9〉 참조).

첫째, 소도읍 육성, 면정주기반확충, 어촌종합개발, 오지 및 도서종합개발 등 정주기반 확충과 기초생활환경 개선사업을 주요내용으로 하는 사업은 '농어촌기초생활환경 개선사업'으로 통합하고, 농가→마을→권역→읍면→시군의 점적, 선적, 면적 사업으로 수직적 위계를 가지고 정비하도록 한다.

둘째, 소도읍 육성, 농촌마을종합개발사업, 신활력 지역개발에 포함되어 있는 경제활동 다각화 및 소득증대사업은 별도의 '농어촌 경제활동 다각화' 사업으로 묶어 시행하도록 한다. 여기에 각종 마을단위 체험마을 사업도 같이 묶도록 한다. 이 경우 경제활동 다각화 사업은 기초생활환경 개선 사업과 달리 시군 자율로 사업의 성격에 따라 유연한 권역을 설정하여 실시하도록 한다.

셋째, 신규로 경관환경 관련사업, 주민역량강화사

업을 신설 보장하여 다원적 농촌발전을 지원한다.

한편 현재 부서별로 포괄보조금이 설계되어 있는 시도별 자율사업도 위의 기준에 따라 기능별로 재분류하여 통폐합 할 필요가 있다. 즉, 예를 들어 경제활동다각화 관련 사업은 현재 담당 부서별로 농어촌자원 복합산업화지원(농림수산식품부), 지역특화산업육성지원(지식경제부), 전통시장 및 중소기업육성기반 조성(중소기업청) 등으로 나뉘어 포괄보조금화하게 되어 있는데, 이를 담당부서와 무관하게 경제활동다각화라는 하나의 블록(block) 포괄보조금으로 통합하도록 한다(〈표 9〉 참조).

아울러 기존의 국고보조사업도 이 기준에 따라 재분류하여 포괄보조금하여 기초생활발전 계획에 통합하도록 한다. 이 경우 보조금 사업 중에 보조금으로 남길 것과 균특으로 이전할 것, 지방으로 이양할 것을 재분류가 필요할 것이다. 그리고 현재 구체적 사업분야가 별도로 설정되어 있지 않는 주체역량강화사업과 환경 및 경관보전 사업도 신설하여 사업내용

구분	담당부처	SOC 및 생활 환경개선	소득기반, 도농교류	경관 보전	주체역량강화
녹색농촌체험	농식품부		○	△	△
전통테마마을	농진청		○	△	△
어촌체험마을	농식품부		△	△	△
전원마을조성	농식품부	○			
소도읍육성	행안부	○	○		△
정주권개발	농식품부	○	○	△	
농촌마을종합개발	농식품부	○	○	△	○
어촌종합개발	농식품부		△		
산촌생태마을	산림청	○	△	△	
접경지지원	행안부	○	△		
도서종합개발	행안부	○	△		
오지종합개발	농식품부	○	△		
신활력지역	농식품부		○		△
사업 통합과 개편 방향		기초생활환경 개선사업 (통합)	경제활동 다각화사업 (통합)	경관환경 관련사업 (통합)	주민역량 강화사업 (신설, 통합)

주) ○ 은 중점사업분야, △는 부차적 사업분야를 표시

그림 9. 신규 개편의 기본방향

표 9. 광특·지역회계 지역개발계정 시도 자율사업의 재편 방안

정책형태(대상)	사업명
농림어업개발	산림경영자원육성(산림청), 지역농촌지도사업활성화지원(농촌진흥청)
경제활동다각화	농어촌자원 복합산업화지원(농림수산식품부), 지역특화산업육성지원(지식경제부), 전통시장 및 중소기업물류 기반 조성(중소기업청), 관광자원개발, 지방문화산업 기반조성(문화체육관광부), 문화유산관광자원 개발(문화재청) 및 광역발전계획의 광역클러스터활성화 및 향토산업육성
환경 및 경관보전	자연환경보전 및 관리(환경부)
주체역량강화	* 해당사업 없음
기초 SOC 정비	농어업기반정비(농식품부), 상수도시설확충 및 관리(환경부), 해양 및 수자원 관리, 대중교통지원, 민자유치접속도로 지원, 지역거점조성지원(국토해양부), 산림휴양녹색공간 조성(산림청)
의료 복지	청소년시설확충(보건복지부)
문화 및 체육기반정비	문화시설확충 및 운영, 체육진흥시설지원(문화체육관광부)

을 확대 보완해야 할 것이다.

참고로 이런 방식으로 상주시 국고보조금, 균특, 도비, 자체사업을 재분류하면 <그림 10>와 같다. 여기서 알 수 있듯이 2009년 본 예산 기준으로 농촌개발에 속하는 사업예산은 전체의 약 63%이며, 주로 SOC 분야와 농어업개발이 크고 지역의 경제 사회, 환경적 발전과 밀접한 경제활동다각화나 주체역량강화, 환경경관보전 분야 예산은 매우 미흡하다는 것을 알 수 있다.

(3) 분야별 특성에 따른 사업추진

이런 분류 방식은 기능별 분야의 성격에 따라 적합한 사업실시와 계획방식을 채택할 수 있고, 효과적인 사업수행과 평가를 가능하게 한다는 장점이 있다. 지역개발은 분야에 따라 일정 기준을 정해 전국 공통의 정비나 지원이 필요한 부문이 있고, 지역 자율로 독자적인 계획에 따라 개성있는 정책을 추진할 부문이 있는데, 현재 포괄보조금 가이드라인과 기초생활권 발전 계획에서 이의 구분이 없이 추진하도록 되어 있다.

영국의 경우 농촌개발정책은 토지기준 지원정책(Land-based scheme)과 사업별 지원정책(Project-based scheme) 등 두 가지로 나뉘는데, 토지기준 지

원정책(Land-based scheme)은 일정한 기준에 따라 일률적으로 지원되며, 이것은 지역특색을 살리기 어렵기 때문에 중앙정부가 하향식으로 기준을 정해 지원하도록 되어 있다. 그러나 경제활성화 등을 대상으로 하는 사업별 지원정책(Project-based scheme)은 지역의 특색을 살릴 수 있는 부문이므로 지역의 독자적 궁리와 계획에 따라 제출한 사업계획을 심사하여 지원하도록 되어 있다.

이런 점을 고려할 때 현재의 기초생활권 발전계획은 3부문으로 나눌 필요가 있다. 즉, '생활환경정비 계획(교육, 인프라, 교통, 복지)'의 경우 국민최저한(National minimum)은 영국과 같이 농촌서비스 공급 표준 지표를 설정하여 중앙에서 계획을 세워 순차적으로 지원하도록 하며(지방이 별도의 계획을 수립할 필요 없고, 다만 지방의 특색을 살릴 수 있도록 유연성 부여), 국민최저한 이상의 생활환경 개선은 지역 스스로의 계획에 따라 자체 자금을 활용하도록 한다.

다음으로 '경제활성화(농림어업 포함) 및 특색 있는 자연문화환경 정비 계획'의 경우 공간적 위계로 지원하기 보다는 사업별(project) 방식으로 지역이 독자적으로 수립한 계획을 중앙정부가 심사하여 다년간 포괄예산으로 지원하도록 한다.

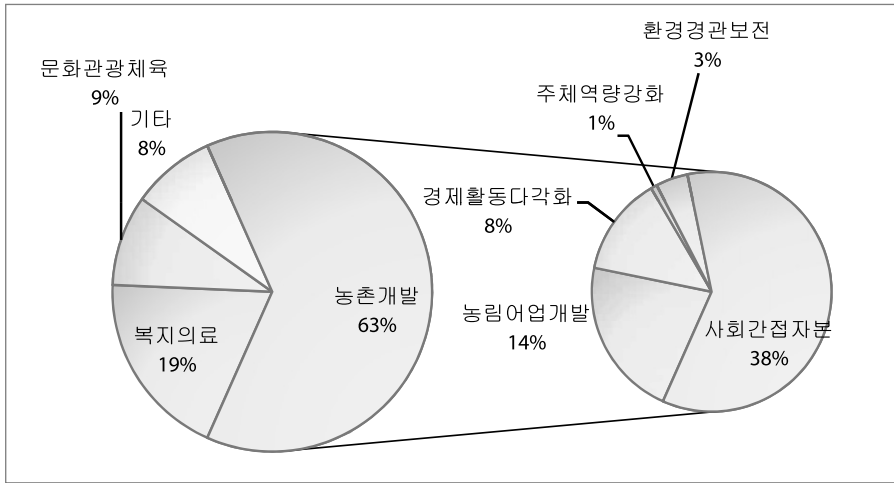


그림 10. 상주시 정책분야별(농촌개발 및 복지 등) 예산 비중

그리고 ‘낙후 및 조건불리지역 계획’은 차등지원 제도 도입하여 지역 스스로의 종합계획아래 지원(일본의 과소채, 유럽의 구조조정기금, 영국의 조건불리 지역 직불제 등)하도록 한다.

4. 맺음말

지금까지 상주시와 서천군의 사례를 통하여 기초생활권 단위(시군)에서 재원별 사업실태와 개선과제를 살펴보았다. 균특회계의 도입은 지역의 창의와 자율성 제고에 기여한 면이 적지 않으나 불분명한 정책성과 사업의 경직성, 중앙의 관여 등으로 본래 목적을 충분히 달성하고 있다고 평가하기 어렵다. 이의 개선을 위해 2010년부터 도입되는 균특회계의 포괄보조금화도 여전히 지역사업의 효율성과 자율성을 제고하기에는 한계가 있다. 포괄보조금화가 도입되면 예상되는 지역의 기회역량부족이나 선심예산 문제를 차치하고서도, 지역개발사업의 지역적 통합(territorial integration)을 위해서는 차별성이 모호한 국고보조금과 균특회계가 통합될 필요가 있으며, 국

고보조금도 대폭 축소하여 자주재원화할 필요가 있다.

물론 균특회계의 존폐 여부에 대해서는 논자에 따라 이견이 있을 수 있다. 김정훈 외(2008)는 국가 목적사업인 지역개발을 효과적으로 관리하기 위해 현행 균특회계 체제를 유지하되 자율성을 제고하는 방향으로 포괄보조금화 할 것을 주장하나, 고영선(2008)은 균특회계의 대부분은 지역사업이므로 공유지의 비극으로 인한 비효율성을 막기 위해 지역 자체 재원으로 충당하는 것이 바람직하며, 균특회계를 폐지하여 지방이양해야 한다고 주장한다. 균특회계의 향배는 결국 균형과 효율성의 상충문제로 귀결되는데, 이는 보다 세밀한 논의가 필요한 부분이다. 다만 국고보조금도 향후 포괄보조금으로 바뀐다면 굳이 균특회계를 별도로 유지할 필요는 없을 것으로 보인다. 이런 문제는 국가의 공간적 기능 재배분과 적정 재정분권(optimal fiscal decentralization)의 수준과 관계된 문제로서 추가적인 연구과제로 남긴다¹⁷⁾.

아울러 포괄보조금 제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 지역의 자주역량과 기획력의 개발, 중앙 및 지방의 거버넌스 체계 구축, 단체장의 기회주의적 예산사용 억제, 평가 시스템의 구축 등도 과제인데, 이

것도 다른 기회에 다루기로 한다.

주

- 1) 균특회계는 광역·지역발전특별회계(개정 2009.4.22)로 개정되어 2010년부터 시행하기로 되어 있으며, 이와 동시에 광역경제권, 기초생활권, 초광역경제권 3개 권역별로 발전계획을 수립·시행할 예정인데, 이 중에서 기초생활권 발전 계획은 총 163개 시·군 단위를 대상으로 삶의 질 개선에 초점을 두고 수립·시행되는 계획이다(단 시군별로 수립되는 임의계획임).
- 2) 기초생활권발전계획 상 포괄보조사업으로 편성되는 7개 분야 24개 사업군의 예산규모는 지자체 전체예산의 10~20%에 달할 것으로 전망된다.
- 3) 제 1차 국가균형발전 5개년 계획(2004-8)의 재원구성을 보면 총투자비 66,6조원 가운데 균특은 27,9조원(41.8%)이고, 나머지는 기타 국비 25.1, 지방비 21.7%, 민자 11.4%로 구성되어 있어 총 사업비 중에 균특회계는 41.8%에 불과하고, 균형발전과 관련이 있는 대규모 건설사업과 혁신도시 등은 타 재원으로 지원되는 것으로 되어 있어 균특이 균형발전 총예산에서 담당하는 비중은 일부에 불과하다(고영선, 2008).
- 4) 일반적으로 자체재원은 세외수입과 지방세, 지방채 수입을 합친 금액으로 계산하나, 세외수입은 대부분이 세계잉여금(국고보조금 사업 등의 이월예산)으로서 엄밀한 의미에서 자체 재원이라 할 수 없기 때문에 이를 감안하면 자체재원의 비중은 더욱 줄어든다.
- 5) 인건비, 행정경비 등을 제외한 정책사업비만 가지고 분석, 2009년 본예산 기준.
- 6) 국고보조금 사업이란 국고보조금만 아니라 대응투자분인 도비와 시비를 포함한 총 사업비를 의미한다. 이하 균특사업과 도비사업도 마찬가지로이다. 정책사업 중에 국고보조금, 균특, 도비만의 비중을 따지면 상주시의 경우 각각 25.6%, 8.5%, 7.3%이며, 서천군의 경우 각각 22.6%, 14.5%, 10.2%이다.
- 7) 참고로 상주시 총 공무원 수는 1,175명으로 1인당 시민 91명꼴이다. 이 인원으로 총 연간 631,922건, 하루 1,731건의 민원서류를 처리하면서(자료 상주시 홈페이지 상주시 주요통계). 840여건의 정책사업도 수행하고 있다. 서천군의 경우는 총 공무원 수가 688명으로 1인당 시민 89

명 꼴이며, 이 인원으로 총 연간 801,064건, 하루 2,195건의 민원서류를 처리하면서(자료: 서천군 통계연보, 2007 말 현재), 760 여건의 정책사업도 수행한다. 즉, 공무원 1인당 과도한 사업을 담당하고 있으며, 이 때문에 사업관리가 부실해 질 가능성이 클 것임을 짐작할 수 있다.

- 8) 상주시의 국고보조사업의 평균사업비는 9억 72백만원, 균특사업은 18억 62백만원, 도비와 자체사업은 각각 2억 2백만원 및 3억 5백만원이고, 서천군의 국고보조사업의 평균사업비는 5억 6백만원, 균특사업은 11억 42백만원, 도비와 자체사업은 각각 1억 76백만원 및 1억 73백만원이다. 상주시 보다 서천군의 평균 사업당 사업비 규모가 훨씬 작는데, 이것은 서천군이 규모가 작더라도 상주시와 거의 같은 건수의 국고 및 균특사업을 수행하기 때문으로 보인다. 즉, 작은 균일 수록 국고 및 균특의 중앙정부 위임사업 부담이 클 것으로 예상되나 더 자세한 것은 향후 추가 조사가 필요할 것이다.
- 9) 한편 특기할 사항으로 상주시의 경우 문화관광체육분야가 균특사업의 약 18%를 차지하는데, 이는 문장대주변정비, 유교문화권관광자원화, 상주박물관 정비 등의 관광개발사업이 서천군보다 상대적으로 많기 때문이다.
- 10) 국고보조사업 중에 서천군보다 상주시의 시설관련 사업 비중이 높은 것은 240억원 규모의 국도대체우회도로 사업이 국고보조로 실시중이기 때문이다.
- 11) 물론 같은 사업에 국고보조금과 균특이 동시에 지원되지 않는다는.
- 12) 균특에서 지원되는 생산기반정비사업을 국가목적의 사업 보다는 지역적, 균형발전적 성격이 더 강하다고 하여 균특사업에 편입하였으나, 과연 이렇게 볼 수 있는지의 문이다. EU나 일본의 경우 농축산업 진흥과 농축산업 생산기반 조성은 모두 농촌지역개발사업으로 분류하여 통합적으로 관리 운영하고 있다.
- 13) 즉, 상주시의 예를 보면 균특에서 지원되는 사업으로서 특화품목육성사업(친환경농업, 장류산업다각화), 지역농업클러스터활성화지원(고랭지포도), 지역활력화작목기반조성(시설토양염류 장애 경감사업), 특화품목육성사업(농업기술센터, 기능성나무 순채단지 조성, 잔나비버섯균사체 생산기반 조성 등), 신활력지역지원사업(축산특작, 명실상감 한우 육성 사업) 등이 있으며, 같은 분야에 국고보조금으로 지원되는 사업으로서 지역농

- 업특성화기술지원(오디 빵, 양잠산업지원)이 있다.
- 14) 또 다른 예로서는 농촌관광의 경우 녹색농촌체험마을 사무장 인건비 지원은 국고보조금으로 지원되고, 녹색농촌체험마을조성사업(시설비)는 균특회계로 지원된다.
 - 15) 서천군의 경우도 마찬가지인데, 원예특작기반 조성사업 중 과원정비 지원사업은 국고보조로, 고추비가림하우스 및 고품질수박시설 지원(이상 지역특화지원)은 균특으로 지원되는 등 사실상 국고보조와 균특의 지원분야에 차별성의 없다.
 - 16) 이미 유럽에서는 농촌개발을 농업생산기반 조성, 도농격차 시정을 위한 기초생활환경이란 좁은 개념에서 벗어나 농촌의 경제적, 사회적, 환경적 지속가능한 발전을 통합적으로 도모한다는 관점에서 농촌개발정책의 범위를 재설정하고 있다. 즉, 농업·농촌이 가진 다원적 기능 발휘에 초점을 두고, 농촌개발을 기능별로 분류하여 농업개발, 경제활동다각화, 환경 및 경관보전, 주제역량 강화, 기반적 SOC 향상을 정책의 대상으로 포함하고 있다(자세한 것은 박진도·박경·유정규, 2003을 참조할 것).
 - 17) 이와 관련한 자세한 논의는 Jones and Yokoyama, 2005, 박기백·김현아, 2005, 이영·현진권, 2006, 김정훈, 김현아, 2008 등을 참조할 것.

참고문헌

강현수, 2005, “국가균형발전특별회계 지역개발계정 예산 편성과정 분석 및 개선방향,” 공간과 사회 24, pp.205-239

고영선, 2008, “국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안,” 고영선 편, 지역개발정책의 방향과 전략, KDI, pp.187-261.

김정연 외, 2007, 농촌개발정책 추진체계의 변화동향과 정비방안, 충남발전연구원

김정훈, 2007, “분권의 개념과 적정재정분권,” 재정논집 21(2), 한국재정학회, pp.69-72.

김정훈·김현아, 2008, 참여정부 재정분권 평가와 정책과제, 한국조세연구원.

농림수산식품부, 2009, 광특회계 포괄보조사업 예산신청 가

이드라인(안), 2009.5.21.

농정연구센터, 2009, “시군단위 기초생활권 정책의 변화와 전망- 월례세미나 지상증제 3,” 계간 농정연구 통권 31, pp.116-129.

박경·구자인, 2006, 중앙-시·군단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.

박기백·김현아, 2005, 지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구: 지방정부 재정운용에 관한 실증분석, 한국조세연구원.

박진도·박경·유정규, 2003, 상향식 농촌발전 전략에 관한 연구, 농정연구센터.

박진도·박경·김태연·유정규·서정민·박창규, 2009, 기초생활권 단위(시·군)사업의 추진실태 조사 및 개선방안 연구, 지역재단, 대통령 직속 지역발전위원회.

송미령·박주영, 2004, 농촌지역개발사업의 체계화 방안, 한국농촌경제연구원

이영·현진권, 2006, “한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?,” 공공경제 11(1), pp.93-120.

이동필 외, 2006, 농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.

이성우, 2006, “농촌지역개발사업의 문제점과 개선방안,” 계간 농정연구 18.

이재원, 2007, “지방재정 분권 vs 책임, 어떻게 접근할 것인가? - 균특회계 운영을 중심으로,” 2007~2011년 국가재정운용계획 - 균형발전 및 지방재정 분야 공개토론회 자료집, 국가재정운용계획 균형발전 및 지방재정 분야 작업반.

임성일·이창균·서정섭, 2005, 국가균형발전특별회계의 개선방안, 한국지방행정연구원.

조기현, 2009, “시군단위 기초생활권 정책의 변화와 전망,” 계간 농정연구 31, 농정연구센터, pp.91-115.

차미숙·박준화, 2008, “지역개발사업의 추진실태와 개선과제,” 월간국토 통권 322, pp.120-129.

최병호, 2007, “재정분권이론과 적절한 지방재정 구조의 모색,” 한국지방재정논집 12(1), pp.129-160.

OECD, 2006, *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*.

Jones, R. S. and T. Yokoyama, 2005. *Getting the Most out of Public-sector Decentralization in Korea*, Economics Department Working Papers 468,

Washington D.C.: World Bank.

교신: 박진도, 305-764, 대전 유성구 대학로 79(궁동) 충남
대학교 경제학과, 전화: 010-9045-5188, 이메일:
JDPARK@cnu.ac.kr

Correspondence: Jin-Do Park, Department of Economics,

Chungnam national university, 79 Daehangno,
Yuseong-gu, Daejeon, 305-764, Korea, Tel: 010-
9045-5188, E-mail: JDPARK@cnu.ac.kr

최초투고일 2009년 12월 15일

최종접수일 2009년 12월 24일

부록

[부록 표 1] 상주시 자원별 정책분야별 사업금액 및 비중(2009년 본예산 기준)

(단위: 천원, %)

분야명	부문명	국고보조 (기금포함)	%	균특	%	도비	%	자체	%
농림어 업농산 어촌	소계	34,211,521	25.2%	14,922,746	20.0%	13,519,841	32.6%	15,135,390	11.8%
	농업·농촌	18,784,286	13.8%	12,115,346	16.3%	12,215,453	29.4%	13,765,958	10.7%
	임업·산촌	7,541,045	5.5%	2,807,400	3.8%	1,304,388	3.1%	1,369,432	1.1%
경제 활동 다각화	소계	7,788,628	5.7%	8,920,000	12.0%	295,682	0.7%	14,793,100	11.5%
	산업단지	7,735,000	5.7%	8,900,000	12.0%	-	0.0%	14,158,870	11.0%
	산업진흥·고도화	-	0.0%	-	0.0%	16,766	0.0%	139,498	0.1%
	산업금융지원	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%	431,152	0.3%
	노동	43,628	0.0%	20,000	0.0%	278,916	0.7%	1,900	0.0%
	식품의약안전	10,000	0.0%	-	0.0%	-	0.0%	61,680	0.0%
환경 경관 보전	소계	4,880,520	3.6%	500,000	0.7%	77,200	0.2%	4,986,126	3.9%
	대기	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%	64,810	0.1%
	폐기물	4,866,000	3.6%	-	0.0%	53,300	0.1%	4,483,984	3.5%
	자연보호	14,520	0.0%	500,000	0.7%	23,900	0.1%	437,332	0.3%
	기타	-	-	-	-	-	-	-	-
기반 SOC	소계	46,396,320	34.1%	33,695,855	45.2%	5,529,450	13.3%	48,208,912	37.4%
	대중교통등	-	0.0%	-	0.0%	735,550	1.8%	9,517,845	7.4%
	도로	24,540,000	18.1%	400,000	0.5%	3,720,000	9.0%	13,763,349	10.7%
	지역 및도시	5,506,700	4.1%	32,025,855	43.0%	148,800	0.4%	18,660,447	14.5%
	상하수도·수질	14,019,110	10.3%	1,270,000	1.7%	860,000	2.1%	6,237,996	4.8%
	에너지및자원개발	-	0.0%	-	0.0%	65,100	0.2%	29,275	0.0%
복지 의료	소계	50,271,876	37.0%	-	0.0%	12,655,060	30.5%	8,791,715	6.8%
	기초생활보장	14,719,522	10.8%	-	0.0%	756,770	1.8%	4,041,135	3.1%
	노인·청소년	21,750,039	16.0%	-	0.0%	5,335,776	12.9%	1,070,091	0.8%
	취약계층지원	4,244,236	3.1%	-	0.0%	3,712,922	8.9%	1,170,377	0.9%
	보건의료	2,192,365	1.6%	-	0.0%	762,487	1.8%	1,996,089	1.6%
	보육·가족및여성	5,446,472	4.0%	-	0.0%	2,087,105	5.0%	514,023	0.4%
문화 관광 체육	소계	2,449,836	1.8%	13,559,000	18.2%	7,858,800	18.9%	11,332,652	8.8%
	문화예술	48,712	0.0%	1,200,000	1.6%	36,200	0.1%	2,889,103	2.2%
	문화재	1,729,650	1.3%	2,904,000	3.9%	663,600	1.6%	527,457	0.4%
	관광	31,080	0.0%	4,955,000	6.7%	187,000	0.5%	4,080,113	3.2%
	체육	304,657	0.2%	4,500,000	6.0%	6,972,000	16.8%	3,835,979	3.0%
문화관 광체육	소계	2,157,493	1.6%	2,421,000	3.3%	690,640	1.7%	5,450,712	4.2%
기타	소계	279,506	0.2%	450,000	0.6%	869,975	2.1%	20,038,578	15.6%
	지방행·재정지원	-	0.0%	-	0.0%	6,330	0.0%	2,118,926	1.6%
	일반행정	256,706	0.2%	450,000	0.6%	863,645	2.1%	16,867,038	13.1%
	입법및선거관리	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%	1,052,614	0.8%
	총합계	135,941,221	100.0%	74,468,601	100.0%	41,496,648	100.0%	128,737,185	100.0%

[부록 표 2] 서천군 재원별 정책분야별 사업비 및 비중

(단위: 천원, %)

분야명	부문명	국고보조 (기금포함)	%	균특	%	도비	%	자체	%
농림 어업 농산 어촌	소계	19,734,645	24.2%	16,153,140	32.1%	9,678,469	47.1%	7,601,029	11.6%
	농업·농촌	13,588,783	16.6%	9,068,500	18.0%	8,457,808	41.2%	5,603,286	8.6%
	임업·산촌	4,825,633	5.9%	383,140	0.8%	941,261	4.6%	634,802	1.0%
	해양수산·어촌	1,320,229	1.6%	6,701,500	13.3%	279,400	1.4%	1,362,941	2.1%
경제 활동 다각화	소계	1,430,647	1.8%	8,987,000	17.9%	1,725,000	8.4%	2,116,574	3.2%
	산업단지	1,000,000	1.2%	7,200,000	14.3%	1,725,000	8.4%	1,111,872	1.7%
	산업·중소기업일반	430,647	0.5%	12,000	0.0%	-	0.0%	617,357	0.9%
	산업진흥·고도화	-	0.0%	1,775,000	3.5%	-	0.0%	351,184	0.5%
	식품의약품안전	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%	36,161	0.1%
환경 경관 보전	소계	2,100,000	2.6%	1,430,000	2.8%	372,114	1.8%	5,426,525	8.3%
	대기	-	0.0%	-	0.0%	24,960	0.1%	83,576	0.1%
	폐기물	1,920,000	2.4%	-	0.0%	44,000	0.2%	5,210,315	8.0%
	환경보호일반 자연보호	- 180,000	0.0% 0.2%	- 1,430,000	0.0% 2.8%	- 303,154	0.0% 1.5%	41,920 90,714	0.1% 0.1%
기반 SOC	소계	11,171,751	13.7%	20,766,638	41.3%	4,430,916	21.6%	23,597,376	36.1%
	대중교통등	705,232	0.9%	-	0.0%	10,000	0.0%	4,199,504	6.4%
	도로	-	0.0%	1,900,000	3.8%	1,485	0.0%	5,363,021	8.2%
	주택	-	0.0%	1,055,600	2.1%	170,000	0.8%	365,000	0.6%
	지역 및 도시	751,667	0.9%	7,082,288	14.1%	3,335,000	16.2%	5,548,099	8.5%
	상하수도·수질	7,105,000	8.7%	5,128,750	10.2%	299,431	1.5%	7,973,550	12.2%
	에너지및자원개발	-	0.0%	-	0.0%	25,000	0.1%	3,737	0.0%
	수자원	2,609,852	3.2%	5,600,000	11.1%	590,000	2.9%	144,465	0.2%
복지 의료	소계	45,336,935	55.5%	-	0.0%	2,710,830	13.2%	8,841,023	13.5%
	기초생활보장	12,703,767	15.5%	-	0.0%	7,260	0.0%	1,385,550	2.1%
	노인·청소년	21,920,615	26.8%	-	0.0%	565,856	2.8%	2,307,970	3.5%
	취약계층지원	4,428,899	5.4%	-	0.0%	762,885	3.7%	570,821	0.9%
	보건의료	1,426,338	1.7%	-	0.0%	68,859	0.3%	1,729,998	2.6%
	보육·가족 및 여성	4,340,439	5.3%	-	0.0%	692,470	3.4%	212,156	0.3%
	사회복지일반	516,877	0.6%	-	0.0%	53,500	0.3%	386,136	0.6%
	평생·직업교육	-	0.0%	-	0.0%	560,000	2.7%	2,248,392	3.4%
문화 관광 체육	소계	1,706,141	2.1%	2,885,803	5.7%	653,097	3.2%	4,184,070	6.4%
	문화예술	114,000	0.1%	-	0.0%	-	0.0%	1,221,448	1.9%
	문화재	979,957	1.2%	1,165,803	2.3%	293,097	1.4%	190,142	0.3%
	관광 체육	470,000 142,184	0.6% 0.2%	1,520,000 200,000	3.0% 0.4%	- 360,000	0.0% 1.8%	1,468,940 1,303,540	2.2% 2.0%
문화관 광체육	소계	16,400	0.0%	-	0.0%	835,871	4.1%	620,875	0.9%
기타	소계	204,955	0.3%	50,000	0.1%	138,735	0.7%	12,988,192	19.9%
	일반행정	204,955	0.3%	50,000	0.1%	138,735	0.7%	8,113,892	12.4%
	입법및선거관리	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%	534,929	0.8%
	지방행·재정지원	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%	1,248,934	1.9%
	보훈	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%	22,441	0.0%
	예비비	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%	3,067,996	4.7%
총합계		81,701,474	100.0%	50,272,581	100.0%	20,545,032	100.0%	65,375,664	100.0%

A Case study on Structure and Mechanism of Local Development Project in Korea

Kyoung Park* · Jin-Do Park**

Abstract : This article is researched to analyze what kinds of projects were conducted by the special grant, the balanced development special account(BSDA), and the municipal projects in the case of Sangjucity and Seochengun, in the introduction time of the block grants of BSDA and the municipal development plan in 2010. Furthermore this study presents the problems and the direction of improvement. For the territorial integration of a regional development in long-term, I suggest that the special grant and BSDA are necessary to be integrated because of ambiguous difference. And also the block grants of current 24 projects in 7 groups should be reclassified as the concept and the functional feature of pluralistic rural development.

Keywords : block grant, the balanced development special account, local development

* Professor, Department of Economics, Mokwon university

** Professor, Department of Economics, Chungnam national university