

지특회계 포괄보조사업 수산분야 추진방향



송 경 식 해양수산부 어촌어항과 주무관

들어가며

수산업의 인프라가 되는 어촌·어항은 크게 중앙정부가 개발의 중심이 되는 국가어항개발과 지방자치단체를 중심으로 한 지방어항을 비롯한 소규모 어항개발과 어촌개발사업으로 구분된다.

최근에는 지방자치시대가 정착되면서 어촌지역의 개발 역시 지방자치단체를 중심으로 추진되고 있다. 그런데 최근의



어촌 및 수산분야 개발 상황을 보면 급격한 인구감소와 투자금에 비해서 효과가 떨어진다는 지적에 따라 지역개발사업보다 비중이 떨어지고 있다. 실제로 지방특별회계 생활기반계정 포괄보조금 예산안을 보면 해양수산부의 경우 '14년 5.9%(2,050억/34,772억) → '15년 5.0%(2,262억/44,851억) 약 1% 감소가 예상된다.

이 수치는 각 지방자치단체에서 수산분야에 대한 적극적인 예산활동이 미진하다는 것을 나타낸다고 보여진다.

이러한 상황에서 기획재정부는 2015년부터 포괄보조사업의 회계를 광역·지역발전특별회계에서 지역발전특별회계로 개편 추진하기로 결정했다.

이에 본고에서는 이번에 개편되는 지역발전특별회계를 소개하여 각 지방자치단체 수산분야에서 예산확보 활동에 참고가 되도록 하고자 한다.

포괄보조사업이란?

포괄보조사업은 재원용도를 포괄적으로 지정하고 한도 내에서 지방자치단체가 자율적으로 기획·설계하도록 한 것으로 포괄보조사업 목적에 부합하는 경우 지방자치단체가 자율적으로 사업을 발굴하고 예산을 편성하도록 한 사업이다.

포괄보조사업은 2010년 예산부터 균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계(이하 “광특회계”)로 개편한 것으로 2009년 4월 22일 시·도 단위를 넘는 새로운 지역개발전략 추진하기 위해 균형발전특별회계를 개편하여 시행되고 있다.

오는 2015년부터는 지역발전특별회계(이하 “지특회계”)로 개편하여 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화발전을 지원하고, 지역 주민의 삶의 질 향상 및 지역경쟁력 강화를 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 추진되게 되었다.

그리고 광특회계에서 지특회계로 예산명칭을 바꾸면서 그 계정도 일부 조정하였다. 이와 함께 자율사업 다양화, 인센티브 확대가 그 특징이다.

광특회계와 지특회계 비교

2010년부터 2014년까지 시행된 광역·지역발전 특별회계(광특회계)와 2015년부터 시행될 지역발전특별회계를 비교해보자.

먼저 목적은 광특회계는 지역의 특화발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원인 반면 지특회계는 지역주민의 삶의 질 향상 및 지역경쟁력 강화이다. 회계구조는 첫째 지역개발계정, 광역발전계정, 제주특별자치도 계정 등 3개로 나누어져 있었으며 지역개발계정에는 24개 포괄보조금 사업으로 구성되어 있었다. 광역발전계정은 지역연계 협력사업에 중점지원하는 것이 원칙이다.

지특회계는 생활기반 계정, 경제발전계정으로 명칭을 바꾸고 제주특별자치도 계정은 유지, 세종특별자치도 계정은 신설하게 된다. 이외 사회발전 계정 신설을 검토 중에 있다.

예산의 집행은 살펴보면 최대 이월가능기간은 2회계연도로 제한하여 미집행 시 국고 반납하게 한다. 단, 사업 진행 후 남은 잔여재산은 유사한 사업에 전용가능하도록 하였다.

지특회계 운용 방향

지특회계의 운용목표는 “국민에게 행복을, 지역에 희망을”이며 기본방향은 “주민이 행복한 지역희망프로젝트”이다.

주요내용은 지역 주도의 “지역행복 생활권” 기반 확충, 지역 경제 활력 회복 투자 강화, 지역 일자리 및 복지 의료지원을 통한 삶의 질 향상, 지역 균형발전 시책 지속 추진이며 추진전략으로 지역밀착형 보조사업을 포괄보조로 전환하고 2015년 1월 1일부터 회계명칭을 광특회계에서 지특회계로 변경된다. 정책대상도 행정구역 중심에서 지역생활권 중심으로 전환된다.

지특회계의 주요 특징은 ① 지역의 자율성 확대 ② 시·도 사회복지사업 지원 ③ 국민 불평 해소와 삶의 질

개선을 통한 행복 체감도 제고 ④ 지역특화 프로젝트를 통한 지역경제 활력 회복 투지 강화 ⑤ 국민생활·안전을 위한 투자 강화 등이다.

지특회계 세출구조

지특회계의 세출구조는 총 4개 계정의 8개 사업군으로 구분된다.

그 내용을 보면 생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정으로 나뉘지며, 각 계정별로 예산 편성의 주체에 따라 지자체 자율편성사업(포괄보조금)과 중앙부처 직접편성사업으로 나눌 수 있다.

〈표 1〉 지특회계 세출구조

구 분 \ 계 정		생활기반계정	경제발전계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	③ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 ※ 시·군·구 기반구축사업 등 포함	④ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 ※ 시·군·구 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-		⑤ 특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처직접편성		-	⑥ 시·군·구 자율편성사업	⑦ 시·군·구 자율편성사업	⑧ 시·군·구 자율편성사업

수산분야 포괄보조사업 현황

시·도 자율 편성 사업인 수산분야 포괄보조사업은 어업기반정비사업과 어촌자원복합산업화지원사업으로 구분된다. 어업기반정비사업은 80% 보조율로 지자체 관리어항 등 12개 사업이 이에 속하며 어촌자원복합산업화지원사업은 50%의 보조율로 어촌어항 관광개발 등 6개 사업이 포함된다.

세부 사업별로 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 어업기반정비

어업기반정비사업은 어촌지역의 수산업 생산 활동에 필요한 어업생산기반시설, 어항기반시설, 수산자원 회복시설 설치·정비 등 기초 인프라 기반을 확충하여 어업 생산성 향상과 품질개선으로 어가소득 증대에 그 목적으로 두고 있다.

주요 지원 내용은 지자체 관리 어항기반시설 지원과 수산자원 회복사업 등이다.

본 사업의 추진경위를 살펴보면 2009년까지는 균특회계 세부사업별 추진하다 2010년부터는 「국가균형발전특별법」 개정('09. 4)에 따라 광특회계 농어업기반정비사업으로 추진해왔다. 2013년부터는 정부조직 개편('13. 3)으로 해양수산부 광특회계 어업기반정비사업으로 추진되고 있다. 어업기반정비 내역사업(12개)은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 어업기반정비 내역사업(12개)

• 지자체 관리 어항기반 구축	• 소형어선 인양기 설치
• 복합 다기능 부잔교 시설 설치	• 인공어초사업
• 수산종묘 관리사업	• 양식어장 관리
• 양식어장 자동화시설 장비 지원	• 내수면 어업생산시설
• 멸종위기종 생태계 복원	• 유류피해지역 자원조성
• 해조류부산물 재활용 지원	• 유휴어항 해양관광기능 리모델링

② 어촌자원복합산업화 지원

어촌자원복합산업화 지원사업의 사업목적은 어촌의 다양한 자원을 기반으로 어촌산업의 1·2·3차 복합산업화를 촉진하고 창업 및 기업유치를 활성화함으로써 지역의 경제활동 다각화와 소득·고용기회 증대를 도모하는 데 있다.

사업범위는 어촌자원복합산업화 목적에 부합되는 경우, 지원제외 대상사업 외 지원이 가능하다.

지원대상자는 어업인 조직, 생산자 단체, 수산물 가공업체, 시장·군수·구청장, 연구단체 등이다. 특혜시비 방지를 위해 가공업체 등에 대한 시설비 지원은 공모방식 등으로 선정한 경우에 한하여 지원이 가능하다. 단, 중소기업기본법 제조업 기준에 해당하는 중소기업에 대해서만 지원한다.

지원 보조율은 국고 50%, 지방비 50%(자부담 포함)이며 사업 시행기관은 시·도지사 및 시장·군수·구청장 등이 된다.

어촌자원복합산업화 내역사업(6개)은 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 어촌자원복합산업화 내역사업(6개)

• 어촌산업화 기획·평가 체계 구축	• 수산물 생산·유통 기반구축 지원
• 수산물 제조·가공 지원	• 수산물 체험·전시 지원
• 어촌체험·관광 지원(어촌테마공원조성, 어촌어항관광개발)	
• 특화 농공단지 조성	

향후 추진방향

수산분야 포괄보조사업 지특회계 운영의 기본방향은 어업위주, 단편적, 지역 자율에서 공간(어촌/어항/어장)중심, 패키지 지원, 지역 자율 및 책임 강조 등이다.

이에 따른 세부 추진방향으로는 ① 해양수산 정책방향과 연계한 사업계획 수립 및 예산편성으로 사업 효율화 추진 ② 시·도별 해양수산부문 포괄보조 예산을 확대하여 적기 해양수산사업과 연계 추진 ③ 생산/제조가공/R&D/마케팅이 결합된 패키지 형태 및 S/W분야 지원 강화 ④ 포괄보조사업 집행단계의 추진상황 점검

등 예산집행 모니터링 실시 등이다.

세부추진계획을 살펴보면 사업신청 시에 해양수산정책과 연계된 시·도별 기본계획 수립을 유도하고 이를 위해 수산정책방향을 고려한 포괄보조 사업시행 지침 마련·시행해야 한다. 보조사업과 연계된 부처 편성 개발사업을 우선 반영하고 예산 확대도 필요하다. 또 포괄보조 해양·수산분야 예산을 확대한 시·도에 대해서는 사업 우선 반영 등 우대방안의 마련이 추진되어야 한다.

사업 시행 시에는 사업의 타당성 검증 강화를 위한 “사전 사업성 검토” 도입이 필요하며 사전 사업성 검토는 해양수산 정책방향과 사전절차 이행여부 등이 점검되어야 한다. 이 사업성 검토결과에 따라 인센티브 및 패널티 부여한다. 예산요구서에 사전절차 이행여부를 확인할 수 있는 항목을 신설하는 것도 좋은 방안이다. 특히 예산편성 시 사전절차 이행 불투명 사업은 반영하지 않도록 한다.

사업대상지 선정 시에도 행복생활권과 연계된 사업 또는 주민 역량강화 실적이 있는 마을이나 어촌자원복합산업화 지원 사업 중 어촌산업화 기획/평가 체계구축 유형을 권장해야겠다.

평가는 광특회계 사업의 집행률 및 성과제고를 고려한 평가시스템 구축이 필요하다. 계속사업 예산 요구시 전년도 실적행률(예산현액기준)이 '60% 이하 사업'일 경우 예산 편성 부적합으로 처리하고 예산편성과정에 서 중앙부처 정책방향과 연계된 신규사업 등의 소요예산을 우선 반영 유도가 필요하다. 신규사업발굴 시에는 사업 필요성, 타당성, 성과지표 등을 종합적으로 검토하여 사업 우선지원 순위를 결정해야 한다.

객관성·공정성 및 효율성 제고를 위하여 수산개발 분야 전문가 등을 활용하여 시·도와 중앙정부에서 2단계로 나누어 검토하는 것이 바람직하며 모니터링을 할 때도 모니터링의 효율성 확보를 위해 2단계 모니터링 체계의 도입이 필요하다.

과거 집행실적(진도)점검 위주에서 집행 및 사후관리의 책임성/투명성 점검 위주로 전환된다.

중앙과 지방의 역할 분담을 통한 효율적인 모니터링 체계 구축이 요구되는데 지자체는 집행실적(진도) 등 전반적인 집행관리를 하고 해수부는 지자체의 사업집행 책임성/투명성 여부 점검에 중점을 둘 필요가 있다. 표본점검, 심층점검으로 위반사항에 대해 제재조치의 강화가 요구된다.

또 평가/모니터링 결과에 따라 인센티브 및 패널티 등 부여가 필요하다. 각종 사업평가 시 우대하고, '16년 예산부처 검토의견에도 반영해야 할 것으로 보인다.

사후관리 차원에서는 해양·수산분야에 특화된 다양한 사업화모델(모형)을 개발·보급이 필요하다. 또 수산 자원을 활용한 수산분야에 특화된 다양한 사업화모델을 개발하여 포괄보조체계를 조기 정착을 유도하는 것도 필요하다. 사업완료 지구 중 성과가 미흡한 지구에 대해서는 컨설팅 지원을 한다. 포괄보조업무편람 제작과 우수사례 발굴 및 홍보/포상 추진도 필요하다. 