The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.1 (2018 Spring) http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.1.13

# 지역발전특별회계에 대한 지방자치단체 담당자 인식분석 및 함의: 생활기반계정을 중심으로\*

김 재 훈\*\* 하 정 봉\*\*\*

#### 국문요약

지역발전특별회계는 지역발전에 있어서 핵심적인 재정적 지원제도이다. 그 가운데서도 생활기반계정은 국고보조금의 획일적 제약을 완화하여 포괄보조금적 성격을 강화하기 위해 도입한 것으로 지방자치단체의 재량확대와 함께 지역활성화에 기여할 것으로 기대되었다. 본 연구는 지역발전특별회계 생활기반계정에 초점을 맞추어 설문조사및 인터뷰 등을 통해 당초의 도입 목적대로 제도가 운영되고 있는지에 대해 그 실태를 진단하고 개선방안을 모색하였다. 실태분석결과 생활기반계정 사업은 국고보조 사업에 비해 집행률이 저조하며 내역사업의 신규신청이 저조한 것으로 나타났다. 특히 최근 들어 국고보조사업에서 지역발전특별회계로 이관되는 사업이 증가하고 있으며 자금없는 이월로 인해 타 회계를 활용한 사업의 선집행이 이루어지는 경우도 적지 않는 것으로 분석되었다. 이에 대해 본연구는 포괄사업별 배분산식에 의거한 예산배정, 포괄보조사업의 정체성 강화, 지역발전위 평가의 심층성과 공개성강화, 이관사업 통제를 위한 중앙지방간 협의의 제도화, 자금없는 이월을 금지하는 법적 장치 마련 등을 개선방안으로 제시하였다.

주제어: 지역발전특별회계, 생활기반계정, 이관사업, 자금없는 이월, 지방자치단체 담당자 인식분석

# Ⅰ. 서론

우리나라의 지역발전에 있어 중요한 정책수단인 재정적 지원제도는 2003년 노무현정부 때 만들어진 국가균형발전특별회계 이후 광역·지역발전특별회계(광특회계), 그리고 박근혜 정부의 지역발전특별회계(지특회계)로 이어지고 있다. 이러한 제도변화는 해당 정권의 지역정책 방향을 반영하는 한편 기존 특별회계의 문제점을 개선하려는 노력의 결과라고 볼 수 있다. 예를 들어 이명박정부는 기존의 '균형발전' 중시에서 '광역경제권' 중시로 전환하였으며 박근혜정부는 성과평가

<sup>\*</sup> 이 연구는 서울과학기술대학교 교내연구비의 지원으로 수행되었습니다.

<sup>\*\*</sup> 제1저자

<sup>\*\*\*</sup> 교신저자

와 인센티브를 강화하는 동시에 지역행복생활권 협력사업을 추가하였다.<sup>1)</sup> 그 결과 지역개발사업 계정과 지역혁신사업계정으로 시작했던 균형발전특별회계는 2017년 현재 생활기반계정, 경제발 전계정, 세종특별자치시계정 및 제주특별자치도계정으로 구성되어 있다. 이 가운데서 지역의 사정에 따라 적절한 사업을 선택하도록 함으로써 재원의 효율성을 높이고자 한 것은 생활기반계정이다. 생활기반계정은 타 계정들과는 달리 지방자치단체의 재량을 확대함으로써 그동안 비판받아온 국고보조금의 통제적 특성을 완화할 수 있는 포괄보조금의 성격을 지닌 획기적인 재정이전제도로 알려져 왔다.

그러나 지역발전특별회계 생활기반계정의 사업이 신규사업 개발 등에 있어서 지방자치단체의 자율성을 제한하고 있기 때문에 이 사업들이 실제로 포괄보조금에 해당하는지가 불명확하고, 배분내역의 공개가 제대로 이루어지지 않으며, 지방비 부담이 과중하여 지방재정을 더욱 어렵게 하고 있다는 비판을 받고 있다. 게다가 일반적인 국고보조사업과는 달리 사업선택이 기획재정부, 사업소관 부처, 지방자치단체가 모두 관여하고 있다는 점에서 중앙부처에 의한 사업관리가 미흡하고 사업의 집행률이 과도하게 낮다는 문제점 등이 지속적으로 지적되어 왔다. 최근에는 국고보조사업에서 지역특별회계로의 이관사업 증가, 자금없는 이월경향 등과 같은 새로운 문제점들이 행정현장에서 발견되고 있다.

본 연구에서는 지역발전특별회계 특히 생활기반계정에 초점을 맞추어 그간 주요한 쟁점으로 다루어져 온 사안들과 새롭게 대두되는 사안들을 종합적·체계적으로 분석해 보고 이를 바탕으로 생활기반계정의 개선을 위한 정책적 함의를 제시해 보고자 한다. 지역발전특별회계 관련 선행연구들은 다양하게 이루어져 왔지만 박근혜정부 등장이후의 제도 및 운영변화를 반영한 연구는 드문 편이다. 특히 최근 지방자치단체의 재정에 부담을 주는 방향으로 이루어지고 있는 이관사업 증가나 자금 없는 이월의 실태 등을 조명하고자 한다. e호조에서 확보한 데이터와 광역 및 기초지방자치단체 지역발전특별회계 담당자들을 대상으로 한 설문조사 그리고 인터뷰조사를 활용하여 생활기반계정의 운영실태분석과 함께 개선방안을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 지역발전특별회계제도와 선행연구

## 1. 지역발전특별회계의 현황

국가균형발전특별회계는 노무현정부시기에 신설되어, 이명박정부와 박근혜정부를 거치면서 특별회계 명칭변경과 더불어 계정내용에도 상당한 변화가 있었다. 현행 지역발전특별회계의 기본 구조를 살펴보면 〈표 1〉에서 보듯이 크게 4개 계정으로 구성되어 있다. 각 계정별 특징을 살펴보면 다음과 같다(신두섭, 2014a: 45; 기획재정부, 2016b: 40-41). 시·도 자율편성사업(생활기반계정)

<sup>1)</sup> 예산규모는 2005년 당시 5.4조원에서 출발하여 2011년 이후 10조원 내외에서 편성되고 있다.

은 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성할 수 있다. 시·군·구자율편성사업(생활기반계정)은 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하게 된다. 세종 및 제주계정의 자율편성사 업은 세종특별자치시와 제주특별자치도가 사업군별 지출 한도 내에서 자율편성하게 된다. 부처직 접편성사업은 경제발전계정 그리고 세종 및 제주계정에서 자율편성사업을 제외한 사업으로 구성 된다. 경제협력권 지원을 위한 시·도간 연계사업, 개발제한구역 관리 등 국가적 우선순위가 높은 사업으로 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거하여 지방자치단체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성한다.

계정 편성방식		생활기반계정	경제발전계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정		
지자체	시도	①시·도 자율편성사업	-	③시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구	④시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축		
자율 편성	시군구	②시·군·구 자율편성사업	_	기반구축사업 등 포함	사업 등 포함 ⑤특별지방행정기관 이관사무수행경비		
부처직접편성		-	⑥부처직접 편성사업	⑦부처직접 편성사업	8)부처직접 편성사업		

〈표 1〉 지역발전특별회계의 구성

자료: 기획재정부(2016a)

2016년도 지역발전특별회계 세출현황을 살펴보면, 총지출 99,739억원 가운데 자율편성으로 운 영되는 생활기반계정 총액은 45,901억원으로 전체의 46.0%를 차지하고 있다. 생활기반계정에서 시·도 자율편성과 시·군·구 자율편성 예산을 비교하면 각각 28,628억원, 17,273억원으로 시·도 자율편성예산이 더 높게 나타났다. 총지출 가운데 차지하는 금액 및 비중이 가장 높은 것은 경제 발전계정으로 49,184억원이며 전체의 49.3%를 차지하는 것으로 나타났다.

생활기반계정은 크게 시·도자율편성 사업과 시·군·구 자율편성 사업으로 구분되며 앞서 언급 한 바와 같이 시·도자율편성 사업의 예산규모가 약 10.000억원 정도 많다. 각 세부 내역사업도 시·도자율편성 사업의 경우가 상당히 세분화 되어 있으며 다양하다고 할 수 있다. 부처별로 살펴 보면 문화체육부, 농식품부 사업이 6개씩으로 가장 많으며 국토부, 해수부 각 4개, 환경부 3개 사 업으로 나타났다. 시·군·구 자율편성 사업의 경우 총 6개 사업으로 구성되어 있어 시·도자율편성 사업에 비해 선택지가 좁다고 할 수 있다. 기초생활기반 확충, 소득증대, 경관개선, 지역역량강화 를 주요 포괄보조사업으로 설정하고 있는데 국토부와 농식품부 사업이 각 2개로 높은 비중을 차 지하고 있다. 시·군·구 자율편성 사업에서는 지역구분이 중요한데 전국 기초자치단체를 도시활력 증진(국토부), 농산어촌(농식품부), 특수상황(행안부) 지역으로 분할하여 주무 부처별로 관리하며 낙후도 하위 70개 지역은 성장촉진(국토부) 지역으로 중복지정하여 지원하고 있다. 그리고 농산어 촌 지역 재원을 활용하여 2개 이상 시군, 다부처 사업이 연계된 지역행복권 협력사업을 2014년부 터 실시하고 있다.2)

〈표 2〉 2017년도 포괄보조금 사업목록

	포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
•	①문화시설 확충(문체)	40%	⑮산림휴양 조성(산림)	50%
	②관광자원 개발(문체)	50%	⑪임도시설(산림)	70%
	③체육진흥시설(문체)	30%	⑱지역특성화산업(산업)	50%
	④문화산업기반(문체)	50%	<sup>19</sup> 전통시장 및 유통물류(중기)	60%
	⑤산업단지 문화재생(문체)	50%	20청소년시설(여가)	30~88%
	⑥문화유산 관광개발(문화재)	50%	②)상수도시설(환경)	70%
시도	⑦농촌자원산업화(농식품)	50%	⑳자연환경 보전(환경)	50%
자 <del>율</del> 편성	⑧농업기반정비(농식품)	80%	ႍ 생태하천 복원(환경)	50~70%
사업	⑨지역식품산업(농식품)	50%	❷대중교통 지원(국토)	70~90%
	⑩어촌자원산업화(해수)	50%	鄕지역거점 조성(국토)	50~100%
	⑪어업기반정비(해수)	80%	∞주차환경개선(국토)	50%
	⑫해양 및 수자원(해수)	50%	② 새만금 공업용수(새만금청)	100%
	[3]수산물 산지가공(해수)	30%	ᅠඎ공동체 일자리(행자)	50%
	⑭농촌지도사업(농진)	50%	鄕사회적기업 일자리(고용)	75%
	⑤산림자원 육성(산림)	80%	③)지역자율형 사회서비스(복지)	50~80%
시군구	①성장촉진지역개발(국토)	100%	④일반농산어촌개발(농식품)	70%
자율편성	②특수상황지역개발(행자)	80%	⑤소하천정비(안전처)	50%
사업 	③도시활력증진사업(국토)	50%	⑥지역행복생활권 협력사업(농식품)	70~80%

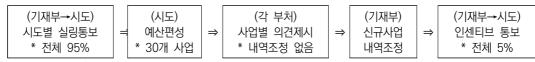
자료: 기획재정부(2017b).

전체 자율편성 사업의 수는 2011년부터 2013년까지 22개 수준을 유지해 오다가 2015년 25개, 2017년 37개로 증가하였다. 시·도사업과 시·군·구사업으로 구분하여 보면 시·군·구 사업은 2011년 4개에서 2017년 6개로 2개 사업만이 증가한데 반해 시·도자율편성 사업은 18개 사업에서 31개 사업으로 13개 사업이 증가하여 시·도자율편성 사업위주로 단위사업이 증가하였음을 알 수 있다.

한편, 각 사업별 보조율은 일정정도 재량을 인정하는 경우와 고정된 보조율을 제시하는 사업으로 나눌 수 있다. 청소년 시설 확충, 생태하천 복원, 대중교통 지원 등은 전자에 속하고 관광자원 개발, 어업기반정비, 주차환경개선 등은 후자에 속한다. 보조율 비중을 살펴보면 최고 100%(성장촉진지역 개발)에서부터 최소 30%(체육진흥시설 지원)까지 다양하게 설정되어 있다(〈표 2〉 참조).

<sup>2)</sup> 각 유형별 기초지방자치단체 수는 일반농산어촌 117곳으로 가장 많고, 도시활력증진 100곳, 특수상황 15 곳, 성장촉진 70곳이다.

#### 〈그림 1〉 시·도자율편성사업 예산편성 절차



자료: 기획재정부(2017b).

시·도자율편성 사업의 예산편성 과정은 〈그림 1〉에 나타나 있는데, 기획재정부가 4월 14일까지 16개 시·도에 개별적으로 기본 한도액을 통보함으로써 예산과정이 시작된다. 이에 시·도는 기본 한도 내로 예산편성지침 설명자료에 제시된 사업들 가운데 선택하여 예산안을 마련하고, 이를 4 월말까지 각 부처에 신청한다. 각 부처는 시·도의 예산요구내역을 검토하고 5월말경 기획재정부 에 예산을 요구한다. 각 부처는 시·도가 예산을 요구하면, 그 내역을 검토하여 사업 별로 요구 내 용의 적정성, 조정방향 등에 관한 의견을 제시하나, 이 경우에 시·도가 신청한 금액은 원칙적으로 조정해서는 안된다. 기획재정부는 6월부터 8월말까지 부처가 요구한 지역발전특별회계예산의 적 정성을 검토하는데 집행실적이 60% 이하거나 지역발전위원회 평가 결과 하위에 해당하는 등 성과 가 부진한 사업은 원칙적으로 전년 대비 10%이상 세출구조조정을 의무화하고 있다. 기획재정부의 예산 검토과정에서 삭감되는 사업의 경우, 시·도로 하여금 대체사업을 요구하도록 하여 그 적정 성을 검토하고, 대체사업도 삭감되면 또 다른 대체사업을 요구하도록 하는 등, 반복적인 작업을 수행하게 된다. 기획재정부는 7월말경 추가한도를 시·도에 통보하고. 이에 따른 새로운 요구사업 에 대해서 검토가 이루어지기도 한다. 그리고 8월 중순 쯤에는 지역발전위원회의 평가 결과에 따 라 추가한도를 부여하고, 이외에도 예산과정에서 발생한 여유재원이 있는 경우에 시·도에 순수한 추가하도를 부여하다.3 시·군·구의 예산편성 절차도 시·도와 유사하나 지역행복생활권 협력사업 에 대해서는 2017년의 경우 7월말 경에 지출한도가 통보되었다.

### 2. 선행연구의 검토

지역발전특별회계에 대한 선행연구는 국가균형발전특별회계 도입이래 다양하게 이루어져 왔 다. 그런데 앞서 언급한 바와 같이 정권교체와 함께 제도변화가 이루어졌는데 박근혜정부의 지역 발전특별회계는 이명박정부의 광역·지역발전특별회계와 유사한 성격이 적지 않기에 광역·지역 발전특별회계가 도입된 2010년 이후의 주요연구들에 초점을 맞추어 선행연구를 검토하기로 한다.

선행연구 경향은 크게 예산배분과 관련된 연구, 제도설계 특성분석에 관한 연구, 제도운용실태 에 관한 연구로 압축해 볼 수 있다. 첫째, 예산배분과 관련하여 이원희(2013)는 광역·지역발전특 별회계 사업의 집행실태를 분석하였다. 분석결과 광역·지역발전특별회계로 변경되면서 지역자율 계정보다는 광역발전계정의 비중이 높아지는 점 그리고 이로 인해 국고보조사업과의 차이가 희석 되는 점을 문제점으로 지적하면서 포괄보조금 성격의 강화 및 보조율 상향을 제안하였다. 김현아

<sup>3)</sup> 사업군내 평가는 5단계 상대평가를 진행하는 것으로 되어 있으며, S(10%), A(15%), B(50%), C(15%), D(10%)로 구분된다. 평가에 의한 시·도 및 시·군·구 인센티브액은 전체의 5%정도 이다.

(2016)는 2005년 이후 10년간의 포괄보조금 운영을 통한 중앙정부와 지방자치단체의 행태변화 여부에 대해 배분자료를 이용해 분석을 시도하였다. 포괄보조금 도입이후 해당지역에서 관련부처국고보조금이 증가하였는데 이를 통해 해당 지방자치단체가 특정 부처의 사업구성시 포괄보조사업과 국고보조사업을 중복적으로 사용할 가능성이 있다고 해석한다. 김애진·박정수(2016)는 전국 226개 시·군·구의 2009년부터 2015년까지 7년에 걸친 지역발전특별회계 세부 내역별 자료를 이용하여 지역발전특별회계 배분의 영향 요인에 대해 지방자치단체장의 정치적 특성에 초점을 두고 분석을 시도하였다. 그 결과 지방자치단체장의 지지도, 집권여당 소속 여부, 정치인 출신 여부가지역발전특별회계 배분에 영향을 미치는 핵심적인 요인이라고 지적하였다. 정창수·이상민·이승주(2017)는 지방자치단체가 보유한 지역발전특별회계 관련자료를 이용하여 최근 9년간 전국 각광역지방자치단체, 기초지방자치단체로 분배된 지역발전특별회계 규모를 산출하고 그 의미를 분석하였다. 배분 현황분석 결과 지역간 예산배분의 원칙과 일관성을 찾아보기 어려우며 지역발전특별회계 금액 배분이 국가균형발전을 위한 형평성 위주로 이루어졌다기보다는 특정 개별 사업을 잘 수행할 것이라고 평가되는 지역에 집중되었다고 주장하였다.

둘째, 제도설계 특성과 관련하여 신두섭(2014)은 지역발전특별회계의 변천과정을 검토하고 그제도개선을 위한 과제를 언급하고 있다. 노무현정부 출범이후 정권교체 때마다 지역발전특별회계제도가 변화를 겪고 있음을 지적하면서 이는 정권별 지역정책방향이 상이하였기 때문이라고 분석한다. 이원희(2014)도 대통령이 바뀔 때마다 정책이 크게 변하는 특성을 언급하면서 지역균형 정책이 없는 것이 아니라 너무 많아서 정체성 확립이 어려우며 주민들에게 체감되지 않는다는 점을지적한다. 고광용(2015)은 지역발전특별회계의 문제점으로 최초 도입당시 재원마련 취지가 균형발전에 있었으나 정권변화에 따라 회계명칭 등이 변경되면서 균형발전의 가치가 거의 상실되었다고 지적하였다. 특히 지역발전특별회계의 핵심이라고 할 수 있는 자율편성사업의 규모가 전체 재원의 50%에 미치지 못함을 지적하고 예산규모 확대와 더불어 명칭을 '지역균형발전특별회계'로변경할 것을 제안하였다.

셋째, 제도운용 실태 및 개선방안과 관련하여 조기현(2012)은 국비부담률과 지방비부담률을 중심으로 포괄보조금제도의 운용실태를 분석하였다. 이를 통해 포괄보조사업의 지방비 부담이 지방 재정의 건전성에 부정적 영향을 주고 있음을 밝혔는데 부담비율이 높아질수록, 부담규모가 클수록 지방자치단체 재정건전성이 악화될 개연성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 분석에 기초하여조기현은 과거 균특회계와 비교할 때 우리나라 포괄보조금제도는 큰 변화가 이루어졌다고 볼 수없다고 지적하면서 제도개선을 위한 방안으로 부적절한 사업의 국고보조사업 환원, 유사·중복 사업의 통합, 배분기준의 공개, 보조율의 합리화(최소 50%원칙)를 제안하였다. 정종석(2012)은 지역발전위원회가 균형발전특별법에 의거하여 매년 시행하고 있는 지역발전사업에 대해 제도의 변천 과정, 평가제도 운영현황 등을 검토하고 평가제도 개선방안을 제시하였다.

제도운용 실태와 관련하여 설문조사를 실시한 연구로 우선 이정희·박경돈(2010)은 복지포괄보조금 제도 도입과 관련하여 복지재정분야 공무원 및 재정관련 전문가를 대상으로 67개 분권교부세 사업의 실시현황, 환원의 적절성 여부, 재정부담 정도, 개선방안에 대해 설문조사를 실시하였

다. 이를 통해 18개 복지사업은 분권교부세에서 제외할 필요가 있음을 지적하였다. 그리고 복지포 괄보조금의 확대, 광역자치단체의 역할강화, 민관네트워크의 구성을 제안하였다. 송미령·권인혜 (2011)는 이명박정부의 광역·지역발전특별회계 개편 직후 포괄보조금제도에 대해 시·군 공무원 을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사내용은 주로 포괄보조금제 도입이후의 지역개발 사업의 변화양상에 초점을 맞추었는데 개선된 사항, 장애 요인, 향후 개선이 필요한 사항 등 이었다. 설문 결과 지방자치단체의 기획역량부족, 유사중복 사업의 존재, 평가체계의 부적절성 등의 문제점을 도출하였으며 이에 대한 개선방안으로 지방의 자율성과 책임성 강화, 사업의 다양화, 성과 모니터 링시스템 구축, 부처의 사업 공동관리, 지자체 재정여건을 감안한 보조율 개선 등을 제시하였다. 김재훈외(2015)는 국고보조금제도 개선방안을 모색하는 가운데 포괄보조금제도 및 지역발전특별 회계의 개편 문제를 다루고 있다. 아울러 지역발전특별회계에 대해서는 중앙정부 및 지자체를 대 상으로 한 설문조사를 실시하였다. 조사항목은 주로 사업신청 절차, 배분산식의 적절성, 시도 역 할에 대한 평가, 성과지표의 적절성, 평가방식 및 시기의 적절성, 환류와 보상에 대한 인식 등 선 행연구들에서 쟁점으로 지적되어 왔던 사항들을 중심으로 구성되었다. 이러한 설문조사 결과를 바탕으로 지역발전특별회계의 개선방안으로 생활기반계정 사업의 안정적 재원확보, 회계간 유 사·중복 사업의 통폐합, 재원배분방식의 개선 등을 제안하였다.

본 연구는 세 번째 선행연구 흐름과 마찬가지로 제도의 운용실태에 초점을 맞추고 있으면서도 타 회계로부터의 내역사업 이관, 자금없는 이월의 증가, 지역발전위원회 평가의 실효성 등 최근에 등장한 쟁점사항들을 다수 포함시키고 있다는데 차별성이 있다. 또한 운용실태에 대한 지역발전 특별회계 담당 공무원 설문과 인터뷰를 활용한 연구가 많지 않은 가운데 실증조사를 통해 실태분 석 및 개선방안 도출을 시도하는 것도 본 연구의 의의라고 할 수 있다.

## Ⅲ. 분석내용과 방법

## 1. 분석의 초점

본 연구를 위한 지방자치단체대상 설문조사 내용은 〈표 3〉과 같이 요약할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 지역발전특별회계에 대해서는 다양한 선행연구들이 이루어져 왔는데 지역발전특별회 계 제도운용 실태에 관한 선행연구들은 예산신청과정의 문제점, 편성내역의 적절성, 사업관리 역 량, 유사·중복 여부, 집행률 정도, 지역발전위원회 평가의 적절성 여부에 초점을 맞추고 있다. 특 히 생활기반계정의 개선방안과 관련해서는 주로 예산배분방식의 적절성, 지방자치단체의 재량정 도, 균형발전 목표달성 정도, 국고보조율의 타당성 등이 논점으로 다루어 졌다. 본 연구에서는 선 행연구들이 지적하고 있는 이러한 쟁점들과 함께 새롭게 등장하고 있는 이슈들을 포함하여 설문 을 구성하였다. 설문의 조사 영역은 크게 예산편성 및 신청, 집행 및 평가, 개선방안으로 나누어 볼 수 있으며 각 영역별 구체적인 조사내용은 다음과 같다.

먼저 예산편성 및 신청분야에서는 계속사업과 신규사업간 편성비중, 신규 자율편성 내역사업 유무, 기금이나 특별회계 사업에서 지역발전특별회계 생활기반계정으로 이관된 사업에 대한 평가, 이관 사업에 대한 환원 요청여부 및 사업명, 국고보조율 고려정도에 대해 검토한다. 아울러 기존 연구에서 생활기반계정 사업의 신규사업 발굴이 부진하다는 지적(국회예산정책처, 2010; 권영섭외 2016)을 확인해 볼 필요가 있으며 특히 신규 이관사업 증가에 대한 지방자치단체 담당자들의 인식과 반응을 구체적으로 확인해 볼 필요가 있기 때문이다.

〈표 3〉 조사영역 및 측정항목

조사 영역	실태조사 분석요소	설문 내용	문항 번호	인터뷰 질문지 내용		
	신규사업과	계속사업과 신규사업 비중	문 10			
	추가편성	신규추가 여부	문 2			
펴선		이관사업 증가에 대한 평가	문 3	] ㆍ이관사업 현황과 문제점		
편성 및 신청	이관사업	환원요청 여부	문 4	·내역사업 선정시 고려사항		
신성		환원 바람직 내역사업	・내역사업 보조율 조정여부			
	보조율	사업신청시 보조율 고려정도	문 12			
	工工品	보조율 준수 수준	문 13			
	선집행	선집행 후예산 교부 정도	문 9			
		지역발전특별회계와 보조사업 관리비교	문 14			
진해	관리실태	한도액 결정 투명성 미흡여부	문 18-1	   •유사•중복사업의 실태		
집행 및 평가	선니걸네	관리부실 여부	문 18-2	·집행률 저조사업 특성		
평가		유사·중복적 예산편성여부	문 18-3	·지역발전위평가와 인센티브		
	지역발전위	평가의 공정성	문 17-1			
	시크라인테	평가의 효과성	문 17-2			
	배정산식	산식에 의거한 일괄배정 타당성	문 11			
	관리방식	부처지원강화와 예산부서관리 강화 비교	문 15			
	사업전환	지역발전특별회계를 국고보조사업으로	문 5	│ ㆍ지역행복생활권협력사업 개선방안		
개선		사업선택 재량확대		·사업관리 개선방안		
방한		지방자치단체 재정부담 완화		·지역발전특별회계개편방안 및 우		
	쟁점사안별 개선필요성	국고보조율 인상	문19의 2,4,5,6,7	선순위		
		균형발전 목적 달성	, ., -, -, .			
		내역사업 추가				

예산집행 및 평가분야는 예산이 적기에 교부되지 않은 채 선집행되는 정도, 지역발전위원회 평가의 공정성 및 효과성에 대한 항목이 포함된다. 이관사업 및 선집행은 최근 들어 쟁점으로 등장한 항목으로 본 연구에서 새로이 설문항목에 포함시켰다. 선행연구에서 문제점으로 지적되어 온관리실태(송미령·권인혜, 2011; 이원희, 2013; 김재훈외 2015; 정창수·이상민·이승주, 2017 등)와관련해서는 보다 구체적으로 검토할 필요가 있는데 지역발전회계 사업과 국고보조사업간의 관리비교, 집행관리에 대한 자율성정도, 한도액 결정의 투명성 정도, 사업관리의 부실여부, 유사·중복

적 예산편성 여부에 대해 파악해 보기로 한다.

개선방안 분야와 관련하여서는 주요 선행연구에서 개선방안으로 제시되었던 쟁점을 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 구체적으로는 배정산식의 공개 및 개선(조기현, 2012; 김재훈외, 2015; 정창 수·이상민·이승주, 2017), 내역사업등 지방의 재량확대(이원희, 2013; 김재훈외 2015), 부처 공동 관리 강화를 비롯한 책임성 강화(송미령·권인혜, 2011; 이정희·박경돈, 2010), 부적절한 사업의 국 고보조사업으로의 환원(조기현, 2012), 국고보조율의 개선 및 지방비 부담의 완화(조기현, 2012; 이원희, 2013) 등이 포함된다. 사업의 관리방식과 관련해서는 부처관리 강화와 지방 자체관리 강 화를 비교하는 형태의 단일 설문으로 작성하였다. 특히 지역발전특별회계개선의 거시적 개편방향 과 관련하여 이정희·박경돈(2010) 및 이원희(2013)의 연구 등 다수 연구들이 지방자치단체의 자율 성확대를 주장하는 반면 고광용(2015)은 균형발전 취지의 강화가 더 중요하다고 주장하고 있기에 지방자치단체 담당자들이 어느 정도 균형발전 추구를 중시하는지 파악해 볼 필요가 있어 설문항 목에 포함시켰다. 이러한 개선 쟁점들에 대한 설문분석 결과를 통해서 지역발전특별회계 생활기 반계정의 문제점을 간접적으로 파악할 수 있을 것이며 지방자치단체 담당자들의 제도개선 우선순 위를 명확히 파악해 볼 수 있어 보다 적실성 높은 정책적 시사점 도출로 이어질 수 있을 것으로 기 대된다. 그리고 〈표 3〉의 예산실무 담당자들에 대한 인터뷰 내용은 설문항목에 대한 분석결과를 보완하는 자료로 활용할 것이다.

#### 2. 연구 방법

본 연구를 위한 설문조사는 지역발전특별회계 생활기반계정(자율편성사업)에 초점을 맞추어 실시하였다. 설문은 2017년 8월 4일부터 8월 31일까지 진행되었으며 전국 17개 시·도와 226개 시·군·구의 지역발전특별회계 담당공무원을 대상으로 하였다. 설문배포 및 회수는 행정자치부의 협조를 통해 이루어졌다. 설문응답률은 시·도의 경우 12개 자치단체가 응답하여 70.6%의 응답률 을 보였고, 시·군·구의 경우는 129개 자치단체가 응답하여 57.1%의 응답률을 기록하였다. 광역지 방자치단체에 비해 기초지방자치단체의 응답률이 다소 낮은 편이나 광역지방자치단체와 기초지 방자치단체 모두 50%를 상회하는 회수율을 나타내고 있어 지역발전특별회계 생활기반계정의 실 태를 파악하고 개선방안을 모색하는데 있어서 어느 정도 대표성을 확보하였다고 할 수 있다.4)

설문분석을 위한 통계패키지로는 SPSS 20.0을 사용하였다. 주로 빈도분석과 기술통계분석을 실 시하였으며 광역자치단체와 기초자치단체간의 비교를 위해 t-검정을 실시하였다. 논의 및 해석의 간결화 위하여 설문항목의 선택지인 매우 부정(매우 반대), 부정(반대), 보통, 긍정(찬성), 매우 긍 정(매우 찬성)의 5개 항목을 부정적(매우 부정, 부정), 긍정적(매우 긍정, 긍정)으로 나누어 응답결 과를 서술하였다. 그리고 매우 부정 '1점'에서 매우 긍정 '5점'까지의 평균점수도 활용하기로 하는 데 이는 '3점'에 가까울수록 보통이라는 의미를 갖는다. 지역발전특별회계 생활기반계정의 운영에

<sup>4)</sup> 기초지방자치단체의 응답률이 상대적으로 낮은 것은 지역발전특별회계의 주무부처인 기재부가 아니라 행정안전부가 설문배포, 수집을 담당하였다는 것이 영향을 미친 것으로 사료된다.

서 광역지방자치단체인 시·도와 기초지방자치단체인 시·군·구간에 재량의 차이가 있기에 광역과 기초간의 인식 차이를 확인하는 일도 필요하다.

앞서 언급한 바와 같이 광역 및 기초지방자치단체 지역발전특별회계 담당자들과의 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰는 지역발전특별회계 예산배분의 지역별 편차가 크고 지역특성이 상이하다는 점을 고려하여 수도권, 중부권, 남부권으로 구분하여 실시하였다. 구체적으로는 수도권 광역지방자치단체(A도), 수도권 기초지방자치단체(A시), 중부권 광역지방자치단체(B도), 남부권 광역지방자치단체(C도), 남부권 기초지방자치단체(C시 및 C군)를 대상으로 사전에 질문지를 전달하고 이후 직접 방문하여 답변을 듣고 보충 질의를 하는 방식으로 이루어졌다. 5 질문내용은 지역발전회계의 실태, 문제점, 개선방안과 관련된 총 12개 문항이었으며 각 인터뷰 소요시간은 90분 내외였다. 그리고 지역발전특별회계 관련 실제 데이터를 지방재정관리시스템인 e호조를 통해서 입수하였으며 기획재정부를 통해 지역발전특별회계 연도별 이관사업 현황을 입수하였다. 인식조사 및인터뷰를 보완하는 의미에서 2013년부터 2016년까지의 기간을 대상으로 자금 없는 이월과 집행률 추이를 분석하기로 하며 연도별 이관사업 현황에 대해서도 2014년부터 2017년까지 부처별 이관사업 증감추이와 함께 이관전 회계에 대해서도 분석해 보기로 한다.

# Ⅳ. 지역발전특별회계 운영실태 및 개선쟁점에 대한 인식분석

### 1. 사업의 편성 및 신청

## 1) 신규사업과 추가편성사업

전년도 편성되었던 내역사업을 그대로 반영하는 비율과 매년 신규로 선정되는 사업의 비율이 대략 어느 정도 되는지(합계 100.0%로 설정)를 설문한 결과, 광역의 경우 계속사업이 76.7%, 신규사업이 23.3%로 나타났다. 기초의 경우에도 계속사업 71.8%, 신규사업 28.2%로 광역과 기초 모두에서 계속사업 비중이 70%를 상회하고 있는 것으로 조사되었다. 광역과 기초 모두 신규사업의 비율은 30%에 조금 못 미치는 수준이나 기초지방자치단체 쪽이 광역지방자치단체에 비해 약간 높게 나타났다((표 4) 참조).

실제로 지방자치단체가 포괄보조사업내 세부사업 단위에서 신규로 사업을 신청해서 반영되었는지를 설문한 결과, 대체로 지방자치단체가 적극적으로 신규사업을 발굴해서 신청하지 않는 경향이 있으나 신청한 경우에는 거의 받아들여지는 것으로 나타났다. 시·도는 46.7%가 신규로 신청

<sup>5) 2017</sup>년 8월부터 9월말까지 각 지방자치단체별로 방문하여 담당자 인터뷰를 실시하였는데 남부권 시(C 시)에 대한 인터뷰는 광역지방자치단체(C도) 인터뷰시 함께 이루어졌다. 그리고 중부권 기초지방자치단체에 대한 인터뷰는 일정상 이루어지지 못하였는데 비수도권인 C시 및 C군의 인터뷰결과와 크게 차이가나지 않을 것으로 추측된다.

한 내역사업이 없다고 응답하였고, 시·군·구는 75.8%가 신규로 신청한 내역사업이 없다고 응답하 였다. 이처럼 신규신청이 활발하지 않은 것은 지방자치단체가 의욕이 없어서라기보다는 해당 주 무부처 또는 기재부와의 비공식 혐의과정에서 신규사업 신청이 받아들여지지 않을 것으로 예측되 는 경우 신청을 하지 않기 때문인 것으로 보인다.0

설문	구분	)	<b>시도</b>	,	시군구	합계		
包世	ŤE	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	
비중	계속사업	15	(76.7%)	176	(71.8%)	191	(72.2%)	
미궁	신규사업	15	(23.3%)	176	(28.2%)	191	(27.8%)	
신청 내역 -	신규신청 내역사업 없음	7	(46.7%)	138	(75.8%)	145	(73.6%)	
	신규로 신청한 바 있으나 내역사업이 반영되지 않음	0	(0.0%)	4	(2.2%)	4	(2.0%)	
	신규 추가 내역사업 있음	8	(53.3%)	40	(22.0%)	48	(24.4%)	
	기타	0	(0.0%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)	

〈표 4〉 신규사업 비중과 신청내역

시·도는 8개 자치단체(55.3%)에서 신규로 신청하여 추가한 내역사업이 있다고 응답하였다. 시· 군·구는 44개(24.2%) 자치단체가 신규로 사업을 신청하였는데, 그 가운데 40개 시·군·구에서 신 규신청 사업이 내역사업에 추가된 것으로 응답하였다. 이 같은 결과로부터 기초의 경우 사업의 신 규신청이 광역에 비해 활발하지는 않으나 일단 신청한 경우에는 거의 모든 사업이 선정됨을 알 수 있다.

#### 2) 이관사업

최근 몇 년 동안 여러 국고보조사업들이 지역발전특별회계로 새롭게 편입되고 있다. 이에 따라 생활기반계정의 시도자율편성사업을 구성하는 사업들의 숫자도 급격하게 늘어나고 있는데, 예컨 대, 2012년에 18개였던 것이 2014년에는 20개로 2개 증가하였고, 2016년에는 30개로 대폭 증가하 였으며, 2017년에는 31개로 증가하였다. 내역사업 단위에서도 많은 변화가 있었는데, 2016년에 문화시설 확충 및 운영은 생활문화센터 조성과 작은도서관 조성 등 2개를 일반회계에서 이관받았 고, 관광자원개발은 관광기금으로부터 국민여가캠핑장 조성 등 4개 내역사업을 이관받았다. 2016 년에 행자부와 해수부도 각각 내역사업 1개와 3개를 일반회계와 지역발전특별회계 경제계정으로 부터 이관받았다(〈표 5〉 참조).

<sup>6)</sup> 다시 말해 문제가 있는 사업은 신청하기 전에 자진철회하기에 신청한 사업의 채택률이 높은 결과가 나타 났을 가능성을 배제할 수 없다는 점에 유의할 필요가 있다.

〈표 5〉 지역발전특별회계 연도별 이관사업 현황

2014         문화부         ① 광역관광자원개발         광특(광역)           문화부         ② 남해안관광활성화         관광기금           문화부         ③ 운동장생활체육시설지원         체육기금           문화부         ④ 농어촌복합체육시설지원         체육기금           문화부         ⑤ 레포츠시설지원         체육기금           전하수부         ⑥ 해양폐기물정화(지방자치단체)         수발기금           문화부         ① 산업단자폐산업시설 문화재생         일반           해수부         ② 수산물산지가공시설         지특(광역)           안행부         ③ 지역공동체 일자리 지원         일반           농림부         ④ 지역전략식품산업육성         지특(광역)           고용부         ⑥ 사회적기업 일자리청출         일반           복지부         ① 지역자율형 사회서비스 투자사업         일반           환경부         ⑥ 생태하천복원         지특(광역)           사局(광역)         사료(광역)         사료(광역)           사리고         방재청         ⑨ 소하전청비(시군구 자율)         등투           문화시설확증및운영         ② 작은도사관조성         일반           관광기금         ② 작은도사관조성         일반           환경기금         ② 관광기금         ④ 관광기급           (의 관광인내체계구축         관광기금         ④ 관광인내체계구축         관광기금           (의 전통한국체험학사설         교광인내체계구축         관광기금         ⑥ 수산물가공산업육성(경제)         지특(경제)           해가부         사업용費	_ T	구분	부처	이관대성	상사업(세부사업)	이관전 회계
2014			문화부	① 광	역관광자원개발	광특(광역)
2014 시도			문화부	② 남	해안관광활성화	관광기금
변화부 (① 농어촌복합체육시설지원 체육기금 원화부 (③ 레포츠시설지원 체육기금 해수부 (⑥ 해양폐기물정화(지방자치단체) 수발기금 문화부 (① 산업단자폐산업시설 문화재생 일반 해수부 (② 수산물산지가공시설 지특(광역) 안행부 (③ 지역공동체 일자리 지원 일반 농림부 (④ 지역전략식품산업육성 지특(광역) 고용부 (⑥ 사회적기업 일자리창출 일반 복지부 (⑦ 지역자율형 사회서비스 투자사업 일반 환경부 (⑥ 생태하천복원 지특(광역) 시군구 방재청 (⑥ 소하천정비(시군구 자율) 논화부 (② 작은도서관조성 일반 ② 작은도서관조성 일반 ② 작인수가관조성 일반 ④ 관광기금 ⑥ 전통한옥체험숙박시설 관광기금 ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축 관광기금 ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축 관광기금 ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축 관광기금 ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축 관광기금 ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축 관광기금 ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축 관광기금 ⑥ 상태녹색탐방로안내체계구축 관광기금 ⑥ 상태녹색탐방로안내체계구축 (의원기금 전통건물가공산업육성 (정제) 지특(경제) (의 수산물가공산업육성(제주) 지특(제주) (의 주산물가공산업육성(제주) 지특(제주) (의 주산물가공산업육성(제주) 지특(제주) (의 주산물가공산업육성(제주) 지특(제주) (의 주산물가공산업육성(제주) 지특(제주) (의 주산물가공산업육성(제주) 지특(제주) (의 주산물구통센터건립 지특(경제) (의 수산물구통센터건립 지특(경제) (의 주산물구통센터건립 지특(경제) (의 수산물구통센터건립 지특(경제) (의 주산물구통센터건립 지투(경제) (의 주산물구용센터건립 지투(전체) (의 주산물구용센터컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨컨	2014	ш	문화부	③ 운동장	·생활체육시설지원	체육기금
10	2014	시도 	문화부	④ 농어촌	본복합체육시설지원	체육기금
2015			문화부	⑤ 러	포츠시설지원	체육기금
지독(광역) 인행부			해수부	⑥ 해양폐기	물정화(지방자치단체)	수발기금
안행부   ③ 지역공동체 일자리 지원   일반     동금부   ④ 지역전략식품산업육성   지특(광역)     산림청   ⑤ 임도시설(국유림 제외)   지특(광역)     고용부   ⑥ 사회적기업 일자리창출   일반     복지부   ⑦ 지역자율형 사회서비스 투자사업   일반     환경부   ⑥ 생태하천복원   지특(광역)     시군구   방재청   ⑥ 소하천정비(시군구 자율)   농특     문화시설확충및운영   ① 생활문화센터조성   일반     ② 작은도서관조성   일반     ② 작은도서관조성   일반     ② 작은도서관조성   일반     ② 작인다개캠핑장조성   관광기금     ⑥ 전통한옥체험숙박시설   관광기금     ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축   관광기금     ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축   관광기금     행자부   지역공동체일자리지원   ② 마을기업육성   일반     관광가공산업육성   ③ 수산물가공산업육성(경제)   지특(경제)     해수부   수산물가공산업육성   ③ 수산물가공산업육성(제주)   지특(제주)     어촌자원복합산업화지원   ⑥ 수산물유통센터건립   지특(경제)     문화부   ① 지역문화예술특성화지원   문예기금			문화부	① 산업단지	·폐산업시설 문화재생	일반
2015   사도   등 대한			해수부	② 수신	<u></u> 날물산지가공시설	지특(광역)
1			안행부	③ 지역공	일반	
전념정   ① 임도시설(국유림 제외)   지특(광역)     고용부   ① 사회적기업 일자리창출   일반     복지부   ① 지역자율형 사회서비스 투자사업   일반     환경부   ② 생태하천복원   지특(광역)     시군구 방재청   ② 소하천정비(시군구 자율)   농특     문화시설확충및운영   ① 생활문화센터조성   일반     관광사원개발   ③ 국민여가캠핑장조성   관광기금     ① 관광안내체계구축   관광기금     ① 전통한옥체험숙박시설   관광기금     ③ 전통한옥체험숙박시설   관광기금     ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축   관광기금     ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축   관광기금     ⑥ 상태녹색탐방로안내체계구축   관광기금     한 사물가공산업육성   일반     관광가공산업육성   ② 막 가공산업육성(경제)   기특(경제)     ① 수산물가공산업육성(제주)   지특(경제)     단화부   ① 지역문화예술특성화지원   문예기금		시도	농림부	④ 지역	지특(광역)	
복지부	2015		산림청	⑤ 임도/	지특(광역)	
환경부   ③ 생태하천복원   지특(광역)     시군구 방재청   ③ 소하천정비(시군구 자율)   농특     문화시설확충및운영   ① 생활문화센터조성   일반     ② 작은도서관조성   일반     관광나내체계구축   관광기금     ④ 관광안내체계구축   관광기금     ⑥ 전통한옥체험숙박시설   관광기금     ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축   관광기금     ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축   관광기금     한자부   지역공동체일자리지원   ① 마을기업육성   일반     한수물가공산업육성   ③ 수산물가공산업육성(경제)   지특(경제)     한수산물가공산업육성(제주)   지특(제주)     어촌자원복합산업화지원   ⑥ 수산물유통센터건립   지특(경제)     문화부   ① 지역문화예술특성화지원   문예기금			고용부	⑥ 사회?	적기업 일자리창출	일반
시군구 방재청   ③ 소하천정비(시군구 자율)   농특     문화시설확충및운영   ① 생활문화센터조성   일반     ② 작은도서관조성   일반     ② 작은도서관조성   일반     ② 작은도서관조성   일반     ④ 관광인내체계구축   관광기금     ⑤ 전통한옥체험숙박시설   관광기금     ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축   관광기금     ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축   관광기금     행자부   지역공동체일자리지원   ② 마을기업육성   일반     전물가공산업육성   ③ 수산물가공산업육성(경제)   지특(경제)     이 수산물가공산업육성(제주)   지특(제주)     어촌자원복합산업화지원   ① 수산물유통센터건립   지특(경제)     문화부   ① 지역문화예술특성화지원   문예기금			복지부	⑦ 지역자율형	형 사회서비스 투자사업	일반
2016         시도         문화시설확충및운영         ① 생활문화센터조성         일반           관광가원개발         ③ 국민여가캠핑장조성         관광기금           ④ 관광안내체계구축         관광기금           ⑤ 전통한옥체험숙박시설         관광기금           ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축         관광기금           행자부         지역공동체일자리지원         ⑦ 마을기업육성         일반           사무         수산물가공산업육성         의 수산물가공산업육성(경제)         지특(경제)           이 수산물가공산업육성(제주)         지특(제주)           어촌자원복합산업화지원         ⑩ 수산물유통센터건립         지특(경제)           문화부         ① 지역문화예술특성화지원         문예기금			환경부	8 :	생태하천복원	지특(광역)
		시군구	방재청	⑨ 소하천	선정비(시군구 자율)	농특
2016   시도   문화부   관광부   관광자원개발   ③ 국민여가캠핑장조성 관광기금   ④ 관광안내체계구축 관광기금   ⑥ 전통한옥체험숙박시설 관광기금   ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축 관광기금   ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축 관광기금   ◎ 생태녹색탐방로안내체계구축 관광기금   이 마을기업육성 일반   이 마을기업육성 일반   의수산물가공산업육성(경제) 지특(경제)   이 수산물가공산업육성(제주) 지특(제주)   이 수산물가공산업육성(제주) 지특(제주)   이 수산물유통센터건립 지특(경제)   문화부   ① 지역문화예술특성화지원   문예기금				ロざいはないこのは	① 생활문화센터조성	일반
				군와시결확중칮군잉	② 작은도서관조성	일반
2016 시도 관광자원개발 ④ 관광안내제계구축 관광기금 ⑤ 전통한옥체험숙박시설 관광기금 ⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축 관광기금 행자부 지역공동체일자리지원 ⑦ 마을기업육성 일반 자수산물가공산업육성 ⑧ 수산물가공산업육성(경제) 지특(경제) ⑨ 수산물가공산업육성(제주) 지특(제주) 어촌자원복합산업화지원 ⑩ 수산물유통센터건립 지특(경제) 문화부 ① 지역문화예술특성화지원 문예기금			ㅁ늶ㅂ		③ 국민여가캠핑장조성	관광기금
1			· 군외구	マレストエトロリフルロト	④ 관광안내체계구축	관광기금
행자부         지역공동체일자리지원         ② 마을기업육성         일반           해수부         수산물가공산업육성         ③ 수산물가공산업육성(경제)         지특(경제)           이 수산물가공산업육성(제주)         지특(제주)           어촌자원복합산업화지원         ⑩ 수산물유통센터건립         지특(경제)           문화부         ① 지역문화예술특성화지원         문예기금	2016	ш		신성시전계절	⑤ 전통한옥체험숙박시설	관광기금
해수부         ® 수산물가공산업육성(경제)         지특(경제)           ৩ 수산물가공산업육성(제주)         지특(제주)           어촌자원복합산업화지원         ⑩ 수산물유통센터건립         지특(경제)           문화부         ① 지역문화예술특성화지원         문예기금	2016	시도 			⑥ 생태녹색탐방로안내체계구축	관광기금
해수부         수산물가공산업육성         ⑨ 수산물가공산업육성(제주)         지특(제주)           이 소자원복합산업화지원         ⑩ 수산물유통센터건립         지특(경제)           문화부         ① 지역문화예술특성화지원         문예기금			행자부	지역공동체일자리지원	⑦ 마을기업육성	일반
해수부         ⑨ 수산물가공산업육성(제주)         지특(제주)           어촌자원복합산업화지원         ⑩ 수산물유통센터건립         지특(경제)           문화부         ⑪ 지역문화예술특성화지원         문예기금				ᄉᄭᄆᄁᄀᄭᅝᄋᄸ	⑧ 수산물가공산업육성(경제)	지특(경제)
문화부 ① 지역문화예술특성화지원 문예기금			해수부	구선물기중선합국성	⑨ 수산물가공산업육성(제주)	지특(제주)
				어촌자원복합산업화지원	⑩ 수산물유통센터건립	지특(경제)
2017 시도 고용부 ② 사회보험료지원 일반			문화부	① 지역둔	- - - 화예술특성화지원	문예기금
	2017	시도	고용부	②人	·회보험료지원	일반
농림부 ③ 농촌공동체우수회사지원 농특			농림부	③ <b>농촌</b> 공	당동체우수회사지원	농특

자료: 기획재정부 내부자료.

이러한 사업이관이 일정한 원칙없이 이루어지고 있기 때문에 지역발전특별회계의 정체성 문제를 더욱 악화시키고 있다. 게다가, 사업이관에 따른 한도액 조정이 적절하게 이루어지지 않는 경우에는 국고보조사업의 국가재정부담 완화를 위하여 지역발전특별회계가 일종의 탈출구로 활용될 가능성도 배제할 수 없다. 즉, 한도액을 3년 간 유지하고, 그 이후에는 한도액을 임의로 조정하는 경우에, 지역발전특별회계가 개수가 늘어난 사업을 더 적은 예산으로 수행해야 하는 대신, 국고보조사업은 중앙정부의 재정부담에서 제외될 수 있기 때문이다.

이처럼 기금이나 특별회계 사업이 지역발전특별회계 생활기반계정으로 신규 이관되는 경우가 증가하고 있는데 대해서 어떻게 평가하는 지에 대해 설문한 결과 광역과 기초 모두 반대가 많았다 (〈표 6〉 참조). 구체적으로 살펴보면 광역지방자치단체의 경우 '매우 반대', '약간 반대'를 합한 부 정적 의견이 100.0%에 달하였고 기초지방자치단체의 경우에도 부정적 의견이 50.6%로 나타났다. 기초지방자치단체 가운데 '보통'이라는 응답은 34.2%였으며 '매우 찬성', '약간 찬성'을 합한 긍정 적 응답은 15.2%에 불과하였다. 이러한 결과로부터 신규 이관 사업에 대해 기초 및 광역지방자치 단체 모두 부정적 의견이 우세하며 특히 광역지방자치단체의 경우 매우 부정적 의견을 가지고 있 음을 알 수 있다.

설문	구분	,	1	2	) -	3		4		5		평균
걸正	丁正	매우	반대	반	대	보통	5	찬성	4	매우 친	성	공판
	시도		5 (33.3%)		0 7%)	(0.0)	%)	(0.09	%)	0 (0.0%	6)	1.67
이관사업 증가에 대한 평가	시군구	_	27 (14.7%)		66 (35.9%)		3 2%)	23 (12.5		5 (2.7%	6)	2.53
	합계	_	2 1%)	70 (38.2	-	63 (31.7		23 (11.6		5 (2.5%	6)	2.46
78		人	도			시급	구구			힙	계	
구분		빈도		센트	Ę	<u> </u>	Π-	l센트	트 빈도		I	퍼센트
있다		6	(40.0%)			3 (1		.6%)	9		(4	4.5%)
없다		9	(60	.0%)	1	80	(98	3.4%)	189		(9	5.5%)

〈표 6〉 이관사업에 대한 평가 및 환원요청 유무

이관된 사업에 대해서 중앙정부에 환원을 공식 혹은 비공식적으로 요청한 경험이 있는지 여부 에 대해 설문한 결과, 〈표 6〉에서 보듯이 광역지방자치단체의 경우 '있다'는 응답이 40.0%, '없다' 는 응답이 60.0%였다. 기초지방자치단체의 경우에는 '있다'는 응답이 1.6%, '없다'는 응답이 98.4% 로 나타났다. 이러한 결과는 중앙정부 사업의 지역발전특별회계 이관에 대해서 부정적 평가가 우 세함에도 불구하고 실제로 중앙정부에 대해 환원을 공식 혹은 비공식적으로 요청하는 경우는 많 지 않으며 주로 광역지방자치단체 차워에서 요청이 이루어고 있음을 보여준다.

〈# 7〉 01±	사사언 죽	- 화워다	사 사언
-----------	-------	-------	------

순위	시도	시군구			
프퓌	항목	퍼센트	항목	퍼센트	
1위	13.지역자율형 사회서비스투자사업	25.0%	15.소하천정비(시군구 자율)	25.6%	
2위	1.광역관광자원개발 11.임도시설(국유림 제외)	16.7%	해당없음	20.9%	
3위	9.지역공동체 일자리지원 12.사회적기업 일자리창출 14.생태하천복원	8.3%	9.지역공동체 일자리지원	10.1%	

이미 이관된 사업가운데 향후 수요증가, 재정부담 가중예상 등으로 환원이 바람직하다고 생각

하는 사업을 우선순위를 정하여 3가지 내로 선택하도록 한 결과, 광역지방자치단체의 경우 지역 자율형 사회서비스투자사업이, 기초지방자치단체의 경우에는 소하천정비사업이 각각 제1위를 기록하였다. 광역의 경우 이밖에도 광역관광자원개발, 임도시설(국유림 제외), 생태하천 복원사업이 대상으로 꼽혔으며 기초의 경우에는 지역공동체 일자리지원 사업이 제3위를 기록하였다. 지역공동체 일자리 사업은 광역과 기초에서 공통적으로 지목한 사업이었다(〈표 7〉 참조).

#### 3) 보조율

자율편성사업의 신청여부에 있어서 사업별로 서로 다른 국고보조율의 차이를 어느 정도 고려하는지에 대해 설문한 결과, 광역지방자치단체의 경우 '고려하지 않는다'는 부정적 응답이 20.0%, '고려한다'는 긍정적 응답은 53.3%로 나타났다. 기초지방자치단체의 경우에는 부정적 응답 15.3%, 긍정적 응답 66.8%로 광역지방자치단체의 긍정적 응답보다 더 높게 나타났다(〈표 8〉참조). 이는 기초지방자치단체가 상대적으로 더 취약한 재정구조를 가지고 있는 현실을 반영한 것으로 기초와 광역모두 사업신청에서 국고보조율에 민감하게 반응함을 보여주는 결과이기도 하다. 다시말해, 국고보조율이 높은 사업은 상대적으로 지방자치단체의 선택을 받을 가능성이 높고, 국고보조율이 낮은 사업은 상대적으로 지방자치단체의 산택을 받을 가능성이 높다는 것으로 차등보조율로 인해 지방자치단체의 사업신청이 영향을 받을 가능성이 크다고 해석해 볼 수 있다.

서ㅁ	п	1	2	3		4	5	ᄪᄀ
설문	구분	매우 부정	부정	보통	-	긍정	매우 긍정	평균
사업신청시 국고보조율 고려	시도	1 (6.7%)	2 (13.3%)	4 (26.7%)		6 (40.0%)	2 (13.3%)	3.40
	시군구	6 (3.3%)	22 (12.0%)	33 (17.9%)		83 (45.1%)	40 (21.7%)	3.70
	합계	7 24 37 (3.5%) (12.1%) (18.6				89 (44.7%)	42 (21.1%)	3.68
	구분	시군구별로	르 내역사업마다	준수	도단위에서 단위사업별 보조율만 준수			
보조율 준수 여부	시도	1	2 (85.7%)		2 (14.3%)			
	시군구	16	61 (91.0%)		16 (9.0%)			

〈표 8〉 국고보조율 고려와 보조율 준수여부

시·도 자율편성 사업에서 단위사업별 보조율이 시·군·구별로 내역사업마다 준수되는지, 혹은 도단위에서 단위사업별 보조율만 준수되는지에 대해 설문한 결과, 광역의 경우 시·군·구별로 내역사업마다 준수한다는 응답이 85.7%, 도단위에서 단위사업별 보조율만 준수된다는 응답이 14.3%로 나타났다. 기초의 경우에는 시·군·구별로 내역사업마다 준수한다는 응답이 91.0%, 도단위에서 단위사업별 보조율만 준수된다는 응답이 9.0%였다. 이를 통해 보조율 적용의 탄력성이 극히 제한되어 있음을 알 수 있다.

### 2. 사업의 집행과 평가

#### 1) 사업의 선집행 및 자금 없는 이월

최근 들어 자금 없는 이월이라는 독특한 현상이 지역발전특별회계에서 나타나고 있다. 이는 예 산에 계상이 되어 있으나, 국가 혹은 시도에서 자금이 교부되지 않자 집행이 이루어지지 않게 되 어 불가피하게 이월할 수 밖에 없게 되는 경우를 지칭한다. 자치단체에 자금이 교부되지 않아 수 납처리되지 않은 상태에서 이루어지는 이월이라는 점에서 통상적으로 자금 교부가 이루어졌으나 집행과정의 문제로 발생하는 이월과는 그 성격이 다르다. 이러한 자금 없는 이월은 집행을 원천적 으로 불가능하게 만든다는 점에서 사업의 수행을 저해하고, 예산의 집행률을 저하시키는 원인으 로 작용하고 있다. 자금 없는 이월은 2014년까지는 전혀 없었으나. 2015년과 2016년에 각각 9.727 억원과 4,371억원이 발생하였으며, 2016년에는 전년대비 평균 55% 감소하였다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 지역발전특별회계 자율편성사업 자금없는 이월 추이(단위: 억원)

구 분	2014		2015		2016		2015-16 증가율(%)	
	시도	시군구	시도	시군구	시도	시군구	시도	시군구
시도/시군구	0	0	4,241	5,486	2,367	2,004	-44.19	-63.47
 계	0		9,727		4,371		-55.06	

자료: 지방재정관리시스템(e호조).

자금 없는 이월은 주로 부처가 자금을 교부하지 않았기 때문에 발생하는 현상이라는 점에서 자 금 없는 이월이 발생하는 사업은 그렇지 않은 사업에 비해서 부처의 사업에 대한 관심도가 낮다고 볼 수 있다. 그런데, A시의 2016년 사업의 경우, 자금 없는 이월은 모두 지역발전특별회계 생활기 반계정의 사업들에서 발견되었고, 경제기반계정이나 일반회계 국고보조사업 가운데에는 자금 없 는 이월이 발생한 사업이 하나도 없었다.

회계를 담당하는 기획재정부는 사업에 대해서 잘 모르고 사업의 선정도 지방자치단체에게 달 려 있기 때문에 사업시행은 지방자치단체에, 관리는 부처에게 맡길 수 밖에 없다. 부처는 자기 사 업이기는 하지만 지방자치단체에게 부여된 예산이고 지방자치단체의 선택을 받아야 하는 사업이 라는 점에서 온전히 자기 사업인 일반회계의 국고보조사업이나 경제기반계정의 사업들에 비해서 애착이나 책임감이 덜 할 가능성이 높다. 그 결과, 타 국고보조사업들의 경우에는 예산 및 자금의 배정이 적절하게 이루어지는 반면, 지역발전특별회계의 생활기반계정의 사업들의 경우에는 자금 없는 이월이 이루어지는 경우가 빈번히 발생하고 있는 것이다.

설문	76	1 2 3		3	4	5	щП
2T	구분	전혀 없음	거의 없음	가끔 있음	자주 있음	항상 있음	평균
사업의 선집행	시도	0 (0.0%)	7 (46.7%)	6 (40.0%)	2 (13.3%)	0 (0.0%)	2.67
	시군구	15 (8.2%)	65 (35.5%)	72 (39.1%)	25 (13.6%)	7 (3.8%)	2.70
	합계	15 (7.5%)	72 (36.2%)	78 (39.2%)	27 (13.6%)	7 (3.5%)	2.69

〈표 10〉 타회계를 활용한 사업의 선집행

이처럼 예산이 적기에 교부되지 않거나 심지어 회계기간이 종료될 때까지 교부되지 않아서 시ㆍ 도비나 시군비등을 활용하여 선집행하는 경우에 대해 설문한 결과는 〈표 10〉과 같다. 광역지방자 치단체의 경우 '가끔 있음' 40.0%, '자주 있음' 13.3%로 있다는 응답이 53.3%였으며 '거의 없다'는 응답은 46.7%로 나타났다. 기초지방자치단체의 경우에는 '가끔 있음' 39.1%, '자주 있음' 13.6%, '항상 있음' 3.8%로 전체의 56.5%가 그러한 경험을 가지는 것으로 나타났으며 '전혀 없음' 8.2%, '거의 없음' 35.3%로 없다는 쪽에 가까운 응답은 43.5%였다. 종합하면 광역과 기초 모두 있다는 쪽 의 응답이 과반수인 50%를 넘고 있다.

### 2) 사업관리

지역발전특별회계 자율편성 사업관리 실태와 관련된 설문결과는 〈표 11〉에 나타나 있다. 설문 항목 가운데 유사사업의 경우 부처에서 관리하는 국고보조사업이 지역발전특별회계 자율편성 사 업보다 더 잘 관리되는가에 대해 설문한 결과, 광역지방자치단체의 경우 부정적 응답이 40.0%, 긍 정적 응답이 40.0%로 나타나 의견이 양분됨을 보여준다. 기초지방자치단체의 경우에는 부정적 응 답이 23.9%, 긍정적 응답이 33.7%로 나타났다. 이러한 결과는 기초지방자치단체에서는 국고보조 사업의 관리가 더 잘된다고 인식하는 의견이 그렇지 않다는 의견보다 더 높으며 자율편성 사업의 관리가 상대적으로 부진함을 간접적으로 유추해 볼 수 있는 결과라고 할 수 있다.

한도액 결정의 투명성이 미흡하다는 의견에 대해 긍정적 응답은 광역 80.0%, 기초 64.0%로 조 사되었다. 반면 부정적 응답은 광역 13.3%, 기초 8.8%에 불과한 것으로 나타나 한도액 결정 방식 에 대한 불만이 매우 높은 것으로 조사되었다. 유사사업의 중복적 예산편성(타회계 포함)이라는 문제점에 대해서는 일련의 조사항목 가운데 부정적 평가가 가장 높게 나타났다. 광역의 경우 60.0%가, 기초의 경우는 40.6%가 '그렇지 않다'는 부정적 응답을 하였다. 긍정적 응답은 광역 13.3%, 기초 17.0%에 그쳐 유사사업의 중복적 예산편성의 문제는 심각한 문제가 아니라고 인식하 고 있음을 보여주는 결과라고 해석할 수 있다.

〈표 11〉 사업관리 실태

ИП	711	1	2	3	4	5	та¬
설문	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
	시도	5 (33.3%)	1 (6.7%)	3 (20.0%)	6 (40.0%)	0 (0.0%)	2.67
국고보조사업과 자율편성사업간 비교	시군구	10 (5.4%)	34 (18.5%)	78 (42.4%)	47 (25.5%)	15 (8.2%)	3.13
	합계	15 (7.5%)	35 (17.6%)	81 (40.7%)	53 (26.6%)	15 (7.5%)	3.09
한도액 결정의 투명성 미흡	시도	2 (13.3%)	0 (0.0%)	1 (6.7%)	5 (33.3%)	7 (46.7%)	4.0
	시군구	4 (2.2%)	12 (6.6%)	50 (27.3%)	94 (51.4%)	23 (12.6%)	3.66
-16	합계	6 (3.0%)	12 (6.1%)	51 (25.8%)	99 (50.0%)	30 (15.2%)	3.68
	시도	2 (13.3%)	3 (20.0%)	8 (53.3%)	2 (13.3%)	0 (0.0%)	2.67
사업관리의 부실	시군구	11 (6.0%)	77 (42.3%)	76 (41.8%)	17 (9.3%)	1 (0.5%)	2.56
	합계	13 (6.6%)	80 (40.6%)	84 (42.6%)	19 (9.6%)	1 (0.5%)	2.57
OHIMA	시도	5 (33.3%)	4 (26.7%)	4 (26.7%)	2 (13.3%)	0 (0.0%)	2.20
유사사업의 중복적 예산편성	시군구	17 (9.3%)	57 (31.3%)	77 (42.3%)	28 (15.4%)	3 (1.6%)	2.69
에신편성 ·	합계	22 (11.2%)	61 (31.0%)	81 (41.1%)	30 (15.2%)	3 (1.5%)	2.65

그리고 지역발전특별회계 자율편성 사업의 관리가 부실하다는 지적에 대해서는 '그렇지 않다' 는 부정적 응답이 더 높았다. 광역의 경우 33.3%, 기초의 경우 48.3%가 부정적 의견이었으며 긍정 적 응답은 광역 13.3%, 기초 9.8%에 불과하였다. 다만, 보통이라는 응답도 많았는데 광역의 경우 53.3%, 기초의 경우 41.8%였다. 이러한 결과를 종합하면 사업관리가 '부실하지 않다'는 평가가 '부 실하다'는 평가보다 우세한 가운데 보통수준이라는 응답도 전체 응답자의 절반수준에 달하고 있 음을 알 수 있다. 그런데 지방자치단체 인터뷰 결과에서는 중앙부처 차원의 사업관리 노력이 국고 보조사업에 비해 저조할 수 밖에 없는 구조적 요인을 지적한 의견이 있었다.7)

<sup>7) &</sup>quot;부처 입장에서는 자기 사업이 아니기 때문에 별다른 관심이 없다. 편성권한이 도에 있는 만큼 중앙부처 에서는 실적을 많이 내기 위해, 예산액이 많이 편성되는 것이 좋으므로 일반사업보다는 관리가 덜 이루어 진다고 보아야 할 것이다." (A도 실무자)



〈그림 2〉 국고보조사업과 지역발전특별회계사업의 집행률 추이 비교(단위: %)

자료: 지역발전특별회계사업은 e호조, 국고보조사업은 국고보조금 교부집행실적 각년도(행정안전부).

주1: 국고보조사업 집행률은 지방자치단체 최종예산기준 국고보조사업비 대비 집행액 비율임.

주2: 지역발전특별회계의 집행률은 예산현액 대비 집행액의 비율임.

실제로 2013년부터 2016년까지의 기간을 대상으로 국고보조사업과 지역발전특별회계사업의 집행률을 비교한 결과, 지역발전특별회계사업의 집행률이 많게는 17.4%p(2015년), 적게는 7.7%p(2013년) 낮은 것으로 나타났다. 2015년에 가장 큰 차이를 보인 것은 앞에서 언급한 자금 없는 이월의 갑작스러운 급증에도 영향을 받은 것으로 보인다. 즉, 자금 자체가 지방자치단체로 배정되지 않으면, 아예 집행 가능성이 원천 봉쇄되기 때문이다.8) 이처럼 지역발전특별회계사업의 집행률이 일반 국고보조사업의 집행률보다 지속적으로 낮은 것을 볼 때, 지역발전특별회계사업에 대해서 중앙부처에 의한 관리가 효과적으로 이루어지지 않고 있을 가능성을 시사한다고 할 수 있다((그림 2) 참조). 요컨대 설문결과 지방자치단체 담당자들은 스스로의 사업관리 노력에 대해 긍정적인 평가를 하고 있으나 자금없는 이월과 같은 구조적 요인으로 인해 사업의 집행률이 국고보조사업에 비해 낮은 결과를 나타내고 있다는 것이다. 따라서 사업관리 설문결과는 지자체 담당자들의 주관적 인식을 반영한 것으로 집행률 분석과 마찬가지로 유사·중복여부에 대해서도 기금, 특별회계 등의 사업목록 및 내용과 지역발전특별회계 사업목록 및 내용을 종합적으로 비교·분석하여야 실제로 어느 정도 유사·중복 사업이 존재하는지를 확인할 수 있을 것이다.9)

<sup>8)</sup> 인터뷰에서는 낮은 집행률의 원인중 하나로 보상비가 포함된 사업을 들고 있다. 즉, 보상비는 지방자치단 체 부담으로 이루어져야 하는 게 원칙인데 열악한 재정형편상 이를 제때에 조달하지 못하는 경우 사업집 행이 지연된다는 것이다(C도 실무자 인터뷰).

<sup>9)</sup> 인터뷰에서는 유사·중복으로 볼 수 있는 사업(예컨대, 지역발전특별회계 사업중 공영주차장 사업과 기금 사업중 중소기업청 전통시장 주차장 조성 사업 등)이 일부 존재한다는 지적이 있었다(C도 실무자 인터뷰). 본 연구에서는 자료의 제약으로 인해 유사사업의 중복적 편성여부에 대해 본격적인 분석이 이루어지지 못하였다.

#### 3) 지역발전위원회 평가

지역발전위원회 평가의 공정성에 대해 설문한 결과, '공정하다'는 긍정적 응답은 광역의 경우 13.4%, 기초의 경우 26.6%였으며 '공정하지 않다'는 부정적 응답은 광역이 40.0%, 기초가 12.5%로 조사되었다(〈표 12〉 참조). 광역과 기초의 평가가 정반대로 나타났는데 광역지방자치단체의 경우 에는 '공정하지 않다'는 평가가 크게 우세한 반면 기초지방자치단체의 경우에는 '공정하다'는 응 답이 많아 대조적이다.

설문	구분	1	2	3	4	5	щП
		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
	시도	1 (6.7%)	5 (33.3%)	7 (46.7%)	1 (6.7%)	1 (6.7%)	2.73
평가의 공정성	시군구	4 (2.2%)	19 (10.3%)	112 (60.9%)	42 (22.8%)	7 (3.8%)	3.16
	합계	5 (2.5%)	24 (12.1%)	119 (59.8%)	43 (21.6%)	8 (4.0%)	3.13
	시도	3 (20.0%)	4 (26.7%)	4 (26.7%)	4 (26.7%)	0 (0.0%)	2.60
평가의 효과성	시군구	9 (4.9%)	31 (16.8%)	100 (54.3%)	37 (20.1%)	7 (3.8%)	3.01
	합계	12 (6.0%)	35 (17.6%)	104 (52.3%)	41 (20.6%)	7 (3.5%)	2.98

〈표 12〉 지역발전위원회 평가의 공정성과 효과성

지역발전위원회의 평가가 사업의 개선에 어느 정도 효과가 있는지에 대해 설문한 결과 '효과가 있다'는 긍정적 응답은 광역 26.7%. 기초 23.9%였으며 '효과가 없다'는 부정적 응답은 광역 46.7%. 기초 21.7%로 나타났다. 광역지방자치단체는 효과가 없다는 응답이 있다는 응답의 2배가량 높은 데 반해 기초지방자치단체는 긍정과 부정이 유사하게 조사되어 '보통'수준이라고 진단할 수 있다. 광역지방자치단체의 경우에는 앞서 살펴본 공정성에 관한 평가 결과와 마찬가지로 효과성에 대해 서도 부정적인 평가가 명확히 높다는 점이 특징이다. 이와 관련하여 지방자치단체 인터뷰 결과에 서는 평가내용과 인센티브 배분내역을 공개하지 않는다는 문제점이 지적되었다.

"기재부에서 지역발전위원회 평가결과를 그대로 반영하는데 B도의 경우 매년 100억~150억 사 이의 금액이 지급되어 예산편성에 도움이 된다. 문제는 전체 지자체별 평가내용이나 인센티브 배분내역이 공개되지 않고 지자체별로 개별통지 되어 투명성이 낮다는 점이다."(B도 실무자)

### 3. 개선방안 관련 쟁점

#### 1) 산식에 의한 일괄배분

공모방식이 아니라 시·군·구별로 예산한도액을 산식에 의거하여 일관적으로 배분하는 방식으로 변경하는데 대해 의견을 물은 결과, 광역지방자치단체의 경우 부정적 의견이 33.3%, 긍정적 의견이 53.3%로 나타났고 기초지방자치단체의 경우에도 부정적 의견 20.6%, 긍정적 의견 60.3%로 나타났다(〈표 13〉참조). 즉, 광역 및 기초지방자치단체 모두에서 긍정적 의견이 더 높음을 알 수 있으며 광역과 기초를 비교하면 기초지방자치단체에서 찬성의견의 비중이 상대적으로 더 높다. 이와 관련하여 기초지방자치단체 실무자는 광역지방자치단체 보다 시·군·구의 자율성이 더 제약되어 있는 문제점을 지적한다.

설문	구분	1	2	3	4	5	TH.그
		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
산식에 의거한 일괄배분이 바람직	시도	3 (20.0%)	2 (13.3%)	2 (13.3%)	6 (40.0%)	2 (13.3%)	3.13
	시군구	8 (4.3%)	30 (16.3%)	35 (19.0%)	65 (35.3%)	46 (25.0%)	3.60
	합계	11 (5.5%)	32 (16.1%)	37 (18.6%)	71 (35.7%)	48 (24.1%)	3.57

〈표 13〉 산식에 의한 일괄배분

"군 지특은 사업을 공모해 선정이 되어야 예산이 내려오는 구조라고 할 수 있다. 군의 현실에 맞는 사업으로 신청하면 선정이 잘 안되기에 실효성이 떨어진다고 하더라도 선정될 수 있는 사업위주로 추진되는 경향이 있다. 군에도 총괄적인 실링을 부여하고 재량으로 사업을 추진하게 하되 성과에 대해서 책임을 묻는 방식이 보다 효과적일 것이다."(C군 실무자)

#### 2) 관리방식

지역발전특별회계 내역사업의 효율적 관리를 위해 중앙부처와의 의사소통 및 지원강화가 지방 자치단체내 예산부서의 권한 확대 및 지원강화보다 더 바람직하다는 주장에 대해 설문하였다. 그 결과, 광역지방자치단체는 부정적 응답이 53.3%, 긍정적 응답이 26.7%로 나타났으며 기초지방자 치단체는 부정적 응답 33.7%, 긍정적 응답 31.6%로 나타났다(〈표 14〉 참조).

광역과 기초 모두 상대적으로 지방자치단체 예산담당부서의 권한 및 지원강화 방안을 선호하였다. 다만, 기초의 경우에는 예산부서 강화방안과 중앙부처(시·도)와의 의사소통·지원강화 방안간 선호도 차이가 크지 않아 중앙부처와의 연계도 유력한 대안으로 고려하고 있음을 보여준다.

서ㅁ	76	1	2	3	4	5	ш¬
설문	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
중앙부처 연계강화가 예산부서	시도	5 (33.3%)	3 (20.0%)	3 (20.0%)	4 (26.7%)	0 (0.0%)	2.40
	시군구	12 (6.5%)	50 (27.2%)	64 (34.8%)	45 (24.5%)	13 (7.1%)	2.98
강화보다 바람직	합계	17 (8.5%)	53 (26.6%)	67 (33.7%)	49 (24.6%)	13 (6.5%)	2.94

〈표 14〉 선호하는 관리방식

#### 3) 사업의 전화

지역발전특별회계 생활기반계정사업을 확대하는 것이 바람직한지 축소하는 것이 바람직한지 를 파악하고자 한 결과는 〈표 15〉와 같다.

서ㅁ	ᄀᆸ	1	2	3	4	5	па⊐
설문	구분	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
생활기반계정	시도	4 (26.7%)	1 (6.7%)	2 (13.3%)	6 (40.0%)	2 (13.3%)	3.07
사업의 국고보조사업전 환 바람직	시군구	16 (8.7%)	51 (27.9%)	55 (30.1%)	48 (26.2%)	13 (7.1%)	2.95
(한도액 감액)	합계	20 (10.1%)	52 (26.3%)	57 (28.8%)	54 (27.3%)	15 (7.6%)	2.96

〈표 15〉 사업의 전환

생활기반계정사업을 한도액을 감액하면서 국고보조사업으로 전환하는 것에 대해 설문한 결과. 광역지방자치단체의 경우 부정적 응답이 33.4%, 긍정적 응답이 53.3%였으며 기초지방자치단체는 부정적 응답 36.6%, 긍정적 응답 33.3%로 나타났다. 광역지방자치단체의 경우 대체로 긍정적 응답 이 높다고 해석할 수 있는데 반해 기초지방자치단체의 경우에는 부정적 응답이 긍정적 응답보다 약간 높기는 하지만 그 차이가 크지는 않았다. 이러한 결과는 기초자자체가 광역지방자치단체에 비해 생활기반계정 사업의 유지필요성을 상대적으로 크게 느끼고 있으며 한도액 감액을 재정감소 와 연관지어 더 민감하게 반응하고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다.

## 4) 쟁점사안별 개선필요성

〈표 16〉은 쟁점사안별 개선필요성에 대한 설문결과를 나타낸 것이다. 선행연구에서 거듭 지적 되었던 지방자치단체의 사업선택에 대한 재량확대 쟁점과 관련하여 긍정적 응답은 광역 40.0%, 기초 68.3%로 조사되었다. 부정적 응답은 광역 33.3%, 기초 13.6%로 조사되었는데 광역과 기초 모 두 긍정적 응답이 높았으며 상대적으로 기초지방자치단체의 긍정적 응답이 높은 것으로 나타났다.

지역수요에 따른 내역사업 추가에 대해서는 광역과 기초 모두 긍정적 응답이 명확히 높았다. 긍정적 응답은 광역 46.7%, 기초 52.2%였으며 부정적 응답은 광역 26.7%, 기초 10.4%로 조사되어 지역수요를 반영한 내역사업 추가가 허용될 필요가 있다는 입장을 나타낸 것으로 해석할 수 있다.

국고보조율 인상에 대해서도 앞의 문항과 마찬가지로 광역과 기초 모두 긍정적 응답이 더 높게 나타났다. 긍정적 응답은 광역 53.4%, 기초 46.4%였으며 부정적 응답은 광역 20.0%, 기초 10.9%로 조사되어 보조율 상향이 필요하다는 지방자치단체의 입장을 엿볼 수 있다. 지방자치단체의 재정부 담 완화 필요성에 대해서 광역과 기초지방자치단체 모두 긍정적 응답이 부정적 응답을 상회하였다. 구체적으로 살펴보면 광역의 경우 긍정적 응답이 66.6%, 부정적 응답은 13.4%로 나타났으며 기초의 경우 긍정적 응답이 50.3%, 부정적 응답이 16.4%로 조사되어 긍정적 응답이 명확히 높았다.

〈표 16〉 쟁점사안별 개선필요성

МП	구분	1	2	3	4	5	тч ¬
설문		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	평균
사업선택에 대한 재량확대	시도	3 (20.0%)	2 (13.3%)	4 (26.7%)	6 (40.0%)	0 (0.0%)	2.87
	시군구	7 (3.8%)	18 (9.8%)	33 (18.0%)	97 (53.0%)	28 (15.3%)	3.66
	합계	10 (5.1%)	20 (10.1%)	37 (18.7%)	103 (52.0%)	28 (14.1%)	3.60
TIC! 1. O.0!!	시도	1 (6.7%)	3 (20.0%)	4 (26.7%)	7 (46.7%)	0 (0.0%)	3.13
지역수요에 따른 내역사업 추가	시군구	2 (1.1%)	17 (9.3%)	68 (37.4%)	81 (44.5%)	14 (7.7%)	3.48
1-1	합계	3 (1.5%)	20 (10.2%)	72 (36.5%)	88 (44.7%)	14 (7.1%)	3.46
	시도	1 (6.7%)	2 (13.3%)	4 (26.7%)	7 (46.7%)	1 (6.7%)	3.33
보조율의 인상	시군구	2 (1.1%)	18 (9.8%)	78 (42.6%)	72 (39.3%)	13 (7.1%)	3.42
	합계	3 (1.5%)	20 (10.1%)	82 (41.4%)	79 (39.9%)	14 (7.1%)	3.41
	시도	1 (6.7%)	1 (6.7%)	3 (20.0%)	8 (53.3%)	2 (13.3%)	3.60
재정부담의 완화	시군구	5 (2.7%)	25 (13.7%)	61 (33.3%)	78 (42.6%)	14 (7.7%)	3.39
	합계	6 (3.0%)	26 (13.1%)	64 (32.3%)	86 (43.4%)	16 (8.1%)	3.40
균형발전 목표 강화	시도	1 (6.7%)	4 (26.7%)	1 (6.7%)	6 (40.0%)	3 (20.0%)	3.40
	시군구	5 (2.7%)	24 (13.1%)	59 (32.2%)	82 (44.8%)	13 (7.1%)	3.40
	합계	6 (3.0%)	28 (14.1%)	60 (30.3%)	88 (44.4%)	16 (8.1%)	3.40

지방자치단체 인터뷰에서도 지방비 부담과 관련하여 보조율상향을 요구하는 목소리가 많았다.

"체육진흥시설 지원부문의 경우 최근 건강분야에 대한 관심이 증대되고 있는 가운데 사업수도 증가하고 있지만 보조율은 30%로 미미한 수준이다. 예산편성시 보조율이 낮은 사업은 지방비 부담이 증가하기에 우선순위에서 배제되기 쉽다"(C도 실무자).

마지막으로 지역발전특별회계가 본래 도입취지인 국가 균형발전이라는 정책목표에 보다 충실 할 필요성에 대해서 설문한 결과, 광역과 기초 모두 '그렇다'는 긍정적 응답이 높았다. 광역지방자 치단체의 경우 60.0%가, 기초지방자치단체의 경우에도 51.9%가 국가 균형발전 강화 취지에 동의 하고 있었다. '그렇지 않다'는 부정적 의견은 광역 33.4%, 기초 15.8%로 소수에 그쳐 낙후도등을 고려한 예산배정 확대 등 균형발전 취지를 반영한 제도개선 필요성을 보여주는 결과로 해석해 볼 수 있다.

#### 5) 광역과 기초간 우선순위 비교

다양한 개선대안 중에서 어떤 대안에 대한 요구가 상대적으로 강한지, 광역지방자치단체(시・ 도)와 기초지방자치단체(시·군·구)간의 차이는 무엇인지를 보다 명확히 분석해 볼 필요가 있다. 대안간 상대비교를 위해 설문응답의 평균값을 활용하기로 하는데 해당 항목의 점수가 높다는 것 은 대안의 우선순위가 높다는 것을 의미한다고 해석할 수 있기 때문이다.

광역의 경우 우선순위가 가장 높은 항목은 '지방자치단체 재정부담 완화'(3.60점)였다. 다음으 로 '균형발전 목표추구'(3.40점), '보조율 인상'(3.33점), '산식에 의한 재원배분'(3.13점), '지역수요 에 따른 내역사업 추가'(3.13점)의 순이었다. 기초의 경우, '지방자치단체의 사업선택 재량 확 대'(3.66점)가 가장 높은 우선순위를 기록하였으며 다음으로 '산식에 의한 재원배분'(3.60점)과 '지 역수요에 따른 내역사업 추가' (3.48점)의 순이었다. 이어서 '보조율(인상)'(3.42점), '균형발전 목표 강화'(3.40점)는 유사하게 높았다. 광역자치단체와 기초자치단체간이 통계적으로 유의미한 차이 가 있는지를 알아보기 위해 t-검정을 실시한 결과 유의수준 0.05 기준에서는 재량확대 항목이, 유 의수준 0.10 기준에서는 관리방식가운데 중앙부처와의 의사소통강화 항목에서 유의미한 차이가 확인되었다. 구체적으로 살펴보면 광역자치단체와 비교하여 기초지자체는 사업선택 재량의 확대 필요성을 더 절실하게 인지하고 있다(광역 2.87점, 기초 3.66점). 그리고 지역발전특별회계 내역사 업의 관리방식에서 중앙부처와의 의사소통 및 지원강화가 지자체내 예산부서의 지원확대방안에 비해 바람직하다는 응답이 기초자치단체의 경우 '보통'에 해당하는 2.98점인데 반해 광역자치단 체의 경우는 2.40점으로 시·도의 부정적 입장이 두드러졌다.10)

<sup>10)</sup> 기획·예산 부서와 그 외 부서와의 t-검정 결과(유의수준 0.05)는 광역과 기초간 비교에 비해 차이가 뚜렷 하였다. 재량확대, 재정부담 완화, 지역수요에 따른 내역사업 추가, 균형발전 목표 강화필요 항목에서 유 의미한 차이가 있었으며 기획·예산부서의 평균점수가 그 외 부서에 비해 일관되게 높게 나타났다. 앞서 광역과 기초간 분석결과를 종합적으로 고려하면 지특회계의 개선필요성에 대해 광역보다는 기초지자체

	광역지방자치단체	기초지방자치단체
제1위	지방자치단체 재정부담 완화(3.60점)	사업선택의 재량확대(3.66점)
제2위	균형발전 목표강화(3.40점)	산식에 의한 재원배분(3.60점)
제3위	국고보조율 인상(3.33점)	지역수요에 따른 내역사업추가(3.48점)

〈표 17〉 광역과 기초간 우선순위 비교

여타 항목에서 광역자치단체와 기초자치단체간에 통계적으로 유의한 차이는 없었으나 시급히 개선이 필요하다고 생각하는 우선순위는 차이가 있었는데 3순위까지의 항목간 비교결과는 〈표 17〉과 같았다. 표에서 보듯이 시·도는 지역발전특별회계 지역개발계정의 개선방안으로 지방자치단체의 재정부담 완화 항목에 가장 무게를 두고 있고 다음으로 지역균형발전특별회계의 균형발전기능 강화를 꼽고 있다. 이에 반해 시·군·구는 지방자치단체 사업선택의 재량확대와 산식에 의한 재원배분을 우선과제로 보고 있다. 이러한 점에서 지역발전특별회계 개선의 방향성에 대해 광역은 '균형'측면을, 기초는 '재량'측면을 상대적으로 중요시 한다고 진단해 볼 수 있다.

## V. 결론 및 정책적 함의

지역발전특별회계가 도입된 지 10년 이상이 경과하면서 성과와 함께 여러 과제들이 지적되어 왔다. 그 동안 수차례 제도의 개편을 통해 개선을 꾀하여 왔으나 선행연구에서 거듭 지적된 바와 같이 균형발전에 충분히 기여하지 못하고 있으며 포괄보조금적인 제도운영도 미흡한 실정이다. 이는 재원의 부족과 같은 구조적 문제와 함께 회계도입의 목적과 관련된 정체성의 혼란, 중앙부처의 무관심, 지방자치단체의 역량부족 등에도 그 원인이 있다고 할 수 있다. 본 연구는 지역발전특별회계 생활기반계정을 중심으로 최근의 쟁점사항을 포함한 실태 및 개선방안에 대해 종합적으로 분석하였다. 그 결과를 고려하여 지역발전특별회계의 개선을 위해 다음과 같은 함의를 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 포괄보조사업으로서의 지역발전특별회계 정체성 강화가 필요하다. 국가의 관여는 사업목적을 규정하고 결과에 해당하는 사업성과를 통제하는데 그치고 사업선택과 집행의 자율성을 최대한 부여하는 방식으로 바꾸어야 한다. 설문결과에서 지방자치단체의 사업선택에 대한 재량이 제약되어 있었고 신규로 사업을 신청하는 경우도 많지 않음을 확인하였다. 특히 광역에 비해 기초지방자치단체의 예산편성 자율성이 더욱 제한되어 있는데 재량확대를 위해서는 우선적으로 포괄사업별로 해당사업의 수요와 해당 지방자치단체의 재정력을 고려한 일정한 배분산식에 의거한 재원배분이 필요하다. 11) 사업선택의 자율성은 해당 사업에서 얻는 지방자치단체의 효용(utility)을 극

가 그리고 사업부서보다는 기획·예산부서가 보다 강하게 인식하고 있음을 의미한다고 해석해 볼 수 있다.

<sup>11)</sup> 수요 측면은 해당 사업의 수요에 한정해서 고려하고, 수입 측면은 재정력에 따라 3-4단계로 지방자치단

대화하는데 큰 영향을 미치는 변수로 포괄보조사업의 선정, 내역사업의 내용 및 수행방식 등을 전 적으로 지방자치단체에 맡길 필요가 있으며 동시에 지방자치단체 공무원의 사업기획, 관리역량 제고를 위한 교육과 지원도 강화하여야 한다.

둘째. 지역발전위원회 지역발전특별회계 평가방식의 개선이다. 설문결과에서도 보았듯이 지역 발전위원회의 사업평가기능과 평가결과에 따른 예산안에 대한 의견제시기능은 사업 효과성 제고 에 실질적 역할을 하지 못하고 있다. 또한 인터뷰에서는 지방자치단체의 지역발전계획과 지역발 전특별회계사업간의 연계가 형식적이며. 평가결과와 인세티브 간의 관계가 불명확하다는 지적도 있었다. 이처럼 실질적인 기능을 수행하지 못하는 지역발전위원회 지역발전특별회계 평가관련 기 능의 개선이 필요한데 현장평가 등 심층적인 평가를 강화하여 평가의 효과성을 높이면서 평가결 과 및 인센티브 배분내역의 투명한 공개를 통해 지역발전위원회 평가의 신뢰성을 제고하여야 할 것이다.

셋째, 이관사업을 적절히 통제할 필요가 있다. 현황에서 살펴본 바와 같이 국고보조사업의 지역 발전특별회계 편입이 증가하고 있으나 일정한 원칙없이 이루어지고 있으며 설문조사 결과 지방자 치단체의 입장에서도 부정적 평가가 많은 것으로 나타났다. 사업이관에 따른 한도액 조정이 적절 하게 이루어지지 않는 경우에는 국고보조사업의 국가재정부담 완화를 위하여 지역발전특별회계 가 일종의 탈출구로 활용될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 중앙정부의 의지가 강력히 반영되어 있고 전국적·통일적으로 시행할 필요가 있으며 설문조사 결과 환원요구가 많았던 사회서비스 투 자사업, 지역공동체일자리 창출 등은 국고보조사업으로 전환하여야 할 것이다. 또한 이관사업의 무분별한 증가를 방지하기 위해서는 국고보조사업의 이관시 중앙과 지방간의 협의를 반드시 거치 도록 제도화할 필요가 있다.

넷째, 보조율의 합리화가 필요하다. 인터뷰에서 언급된 바와 같이 차등보조율은 지방자치단체 사업신청을 왜곡하는 문제점이 있기에 특별한 경우를 제외하고는 보조율 차이를 두지 않는 편이 바람직할 것이다. 더욱 바람직한 방안은 대응자금 요구가 없는 포괄보조금을 교부하는 방식이며 산식을 활용하여 재정력이 낮은 지방자치단체에게 더 많은 포괄보조금이 지급되도록 설계하는 방 아이다.

다섯째, 자금없는 이월의 억제이다. 설문에 응답한 지방자치단체의 절반 정도에서 예산교부 이 전에 사업의 선집행이 이루어지고 있었다. 이는 자금이 적기에 교부되지 않고. 심지어 회계 기간 종료시까지 교부되지 않음으로써 발생하는 문제라고 볼 수 있다. 이로 인해 사업 수행에 불가피하 게 차질이 빚어지고 집행도 어려워지는 경향이 나타나고 있다. 자금없는 이월이 발생한다는 것은 중앙부처의 사업관리가 적절히 이루어지지 못하고 있음을 시사하는 것으로 이의 해결을 위해서는 지방전체차원(시도지사협의회 및 시군구청장협의회)의 문제제기가 필요하며 자금없는 이월을 금

체를 구분하는 것을 고려할 필요가 있다. 이러한 방식은 인구(population), 빈곤률(poverty), 과혼잡 (overcrowd), 성장지체(growth lag), 낡은 주택수(pre-1940 housing) 등을 활용하여, 주정부 간에 예산을 배분한 미국의 CDBG(Community Development Block Grant)의 예를 참고하면 될 것이다(Richardson, 2005). 지방교부세가 해당지자체 전체의 특성(재정수요액과 재정수입액)을 고려하는 방식이라면 CDBG 방식은 해당 포괄보조사업별로 그 특성에 적합한 지표를 선정하여 활용하는 방식이라는 차이가 있다.

지하는 법적 장치 마련이 필요하다.

본 연구는 지역발전특별회계 생활기반계정에 초점을 맞추어 설문조사를 통한 실태진단과 함께 개선방안을 모색해 보았다. 그런데 여전히 각 지방자치단체에 대한 정확한 예산배정 내역이 공개되어 있지 않아 기초자치단체와 광역자치단체간의 인식차이를 분석하는데 그쳤다. 아울러 본 연구는 지방자치단체 담당자를 대상으로 한 인식분석 결과를 보완하기 위해 자금없는 이월 및 집행률 추이를 분석하고 인터뷰를 실시하였으나 국고보조율이 높은 사업의 채택, 유사·중복 사업추이등의 데이터는 시간과 자료의 제약으로 인해 분석에 포함되지 못하였다는 한계가 있다. 따라서 다양한 객관적 데이터를 활용한 인식분석, 그리고 지역발전특별회계의 또 하나의 주요 행위자인 중앙부처를 포함한 인식분석이 향후 과제로 남겨져 있다고 할 수 있다.

## 참고문헌

- 고광용. (2015). 「지역발전특별회계의 변화과정 및 개혁방안: 정의당식 지역발전 초석, 균형과 자율발전의 충돌에서 조화로」. 미래정치센터 정부행정 보고서.
- 권영섭외. (2016). 「지역발전특별회계 재정사업의 성공적 추진방안: 국토교통부 사업을 중심으로」. 국토연구원
- 국회예산정책처(2010). 「광역지역발전특별회계 포괄보조사업 평가」.
- 기획예산처. (2006). 「국가균형발전특별회계 담당 공무원 연찬회 자료」.
- 기획재정부. (2016a). 「2017년 지역발전특별회계 설명자료」.
- 기획재정부. (2016b). 「2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침」.
- 기획재정부. (2017a). 「2018년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침」.
- 기획재정부. (2017b). 「지역발전특별회계 개편방안」.
- 김애진·박정수. (2016). 「지역발전특별회계 배분의 영향요인에 대한 연구: 지방자치단체장의 정치적 특성을 중심으로」. 한국정책학회보 25(4): 91-121.
- 김재훈. (2007). 참여정부의 균형발전정책평가: 균특회계 지역개발계정을 중심으로. 「한국행정학보」 41(4): 113-128.
- 김재훈. (2011). 미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조. 지방재정세미나 발표자료. 한국지방재정학회.
- 김재훈·박종혁·이재원·하정봉. (2015). 국고보조금제도 개선방안 연구. 기획재정부 용역보고서.
- 김현아. (2011). 「포괄보조금제도 운영 현황 분석을 통한 제도 개선방안 연구」. 한국조세연구원 연구보고서.
- 김현아. (2016). 「국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석」. 한국조세연구원.
- 송미령·권인혜. (2011). 「포괄보조금제도 운영의 실태와 개선방향」, 정책연구보고, 한국농촌경제 연구원
- 신두섭. (2014a).「지방재정 사업과 정부간 관계: 지역발전회계를 중심으로」. 한국지방재정학회

2014 전남 나주시 찾아가는 세미나 발표자료

신두섭. (2014b). 지역발전특별회계 개편방향과 전북의 대응방안. 「전북재정포럼 발표논문 <sub>I</sub>.

이원희. (2013). 「광역·지역발전특별회계 사업의 집행실태 및 사례연구」. 국회예산정책처.

이원희. (2014). 박근혜 정부 지역발전특별회계의 과제, 「지방재정」, 제15호, 한국지방재정공제회.

이정희·박경돈(2010). 「복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구」. 한국행정연구원.

정종석. (2012). 지역발전사업 평가제도 개선방향, 「계간지역경제」, 28: 41-56.

정창수·이상민·이승주. (2017). 「지역발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점: 충청남도 지역을 중심으로 .. 충남발전연구원.

조기현. (2012). 포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향. 한국지방재정논집 17(1): 41-73.

지역발전위원회. (2012). 「2013년도 지역발전사업 평가계획」.

지역발전위원회. (2013). 「2014년도 지역발전사업 평가계획」.

지역발전위원회·산업통상자원부. (2016). 「2015 지역발전계획에 관한 연차보고서」.

행정자치부. (2017). 「지역발전특별회계의 현황과 문제점」. 내부자료.

이원섭·이춘용·변필성·남기찬, (2015). 「지역행복생활권 발전계획 효율화방안」, 지역발전위원회 용역보고서.

Dilger, R.J. & E. Boyd. (2014). "Block Grants: Perspective and Controversies". Congressional Research Service.

Hahn, H. & Loprest, P. (2011). Improving State TANF Performance Measures. Final Report. Urban Institute.

Richardson, (2005). CDBG Formula Targeting to Community Development Need, Office of Policy Development and Research, US Department of Housing and Urban Development

Richardson, T. (2005). CDBG Formula Targeting to Community Development Need. U.S. Dept. of Housing and Urban Development.

Stenberg, C.W. (2008). "Block Grants and Devolution". (in) T.J. Conlan & P.L.Posner, eds. Intergovernmental Management for the 21st Century. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

US GAO. (2000). "Managing for Results: Using GPRA to Help Congressional Decisionmaking and Strengthen". GAO/T-GGD 00-95.

US GAO. (2014). FEDERAL GRANTS: Agencies Performed Internal Control Assessments Consistent with Guidance and Are Addressing Internal Control Deficiencies. GAO-14-539.

김재훈(金載勳): 미국 플로리다 주립대학교에서 행정학박사학위를 받고 현재 서울과학기술대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 지방재정, 재무행정, 지방행정 등이며, 최근 주요 논문 및 저서로는 "예비타당성조사 결과에 영향을 미치는 요인(공저)", "지방정부 정책선택의 정치·경제적 이익에 관한 연구(공저)", "새로운 패러다임 행정학(공저)" 등이 있다(jhkim@seoultech.ac.kr).

하정봉(河正鳳): 일본 筑波大学에서 박사학위를 취득하였으며, 현재 순천대학교 공공인재학부 행정학전공 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부간 관계, 비교정책 등이며 최근 저서 및 논문으로는 원인을 추론하다(논형/역서, 2017), 일본의 외국인 노동자 수용정책 변화와 함의(한국비교정부학보, 2018) 등이 있다 (jbha@sunchon.ac.kr).

#### **Abstract**

Local Government Officials' Perception on Account for the Regional Development and It's Policy Implications: Focused upon Life Basis Subaccount

> Kim, Jaehoon Ha, Jungbong

The special account for the regional development(SARD) was originally designed as a crucial tool for developing regions, especially underdeveloped regions. Life basis subaccount(LBS), a part of the SARD was introduced in order to strengthen the nature of the block grants of the account, which was expected to contribute to the regional development. This research explored the current practices of the LBS and pursued the recommendations for making the subaccount better. It was done by the surveys and interviews targeted to the local government officials. The results indicated the low rates of implementation of the projects in the LBS and rate introduction of new projects initiated by local governments. This research also revealed the recent tendency of increasing the numbers of both transferred projects from other accounts and carried-over projects without fund, both of which hamper the effective functioning of the LBS. In order to improve the current undesirable practices of the LBS, this research recommended strengthen the transparency of LBS, control the recent phenomena of increasing the number of transferred projects from other accounts and carried-over projects without fund. It also suggests that graded subsidy ratio needs to be abolished to increase the financial autonomy of local governments.

Key Words: Special Account for Regional Government, Block Grants, Life Basis Subaccount, Local Government Officials' Perception