

균형발전특별회계의 평가와 발전방향

2006. 12

김 정 훈
김 현 아



서 언

2005년에 도입된 균형발전특별회계(이하 균특회계)는 기존 국고보조금 사업의 개편 과정에서 탄생한 포괄보조금 형태의 이전재원이다. 포괄보조금 도입의 필요성은 지자체 재원 활용의 유용성, 배분의 효율성 등을 이유로 지속적으로 제기되어 왔는데, 2006년 배분공식이 도입되면서 외형적으로는 균특회계 지역개발 계정이 포괄보조금의 형식을 갖추었다고 볼 수 있다. 집행 단계에서도 각 지자체들이 주어진 신청한도(ceiling) 내에서 균특회계 대상사업을 선택할 수 있기 때문에 재원 활용의 유연성이 원칙적으로 보장되고 있다.

그럼에도 불구하고 균특회계에 대하여 여러 가지 비판이 제기되고 있는데, 이러한 비판들이 제기되는 궁극적인 이유는 균특회계가 진정한 의미의 포괄보조금이 아니기 때문인 것으로 볼 수 있다. 따라서 본 보고서는 80개가 넘는 균특회계 사업을 보다 동질적인 사업군으로 묶는 것이 향후 균특회계의 개선을 위한 주요과제로 보았다. 즉, 균특회계가 진정한 의미의 포괄보조금으로 발전하기 위해서는 중앙정부가 의도하는 사업 범위 내에서 그 재원이 잘 쓰였는지를 관리할 수 있도록 대상사업들을 몇 개의 중분류 사업으로 묶는 것이 원칙적으로 바람직하다. 이러한 중분류 사업들 내에서는 재원의 우선순위를 지자체가 자율적으로 설정하고, 서로 다른 중분류 사업 간에는 재원 이동을 제한하여 국가적 사업목표에 맞게 보조금 재원을 포괄적으로 관리하는 것이 국고보조금을 개편하면서 균특회계를 탄생시킨 취지와 부합될 것이다.

본 보고서는 기존의 지방재정 자료와 함께 기획예산처의 내부자료를 이용한 최초의 균특회계 실증분석 연구에 해당한다. 방법론적으로

는 균특회계 사업들의 종류 및 지역 간 분포 등을 파악하여 균특회계 대상사업 내의 다양성과 이질성을 파악하고자 한 점을 본 연구의 주요 목표라 할 수 있다. 기획예산처의 내부자료를 활용하여 사업유형의 세분화가 가능했고, 궁극적으로 균특회계 사업들의 유형별 포괄화 가능성을 파악할 수 있었다. 특히 회귀분석을 통한 균특회계 재원의 대체성을 파악하였고, 주성분 분석(principal component analysis)을 바탕으로 균특회계 사업의 중분류 방식을 제안하고 있다.

본 보고서는 본원의 김정훈, 김현아 박사가 집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평가 두 분과 송은주 주임연구원, 이은희 연구원, 원고 마무리를 위해 애써준 권정애, 신지혜 연구조원을 포함한 많은 분들에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서의 작성 과정에서 중간보고 및 최종보고 세미나에 적극적으로 참여하여 도움을 준 여러 논평가들과, 원내 박사들께 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2006년 12월

한국조세연구원

원장 최 용 선

요약 및 정책시사점

균특회계는 배분방식에 있어서 포괄보조금의 성격을 지니고 있지만, 또 한편으로는 균형발전 및 낙후지역 사업에 대한 보조금적 성격을 띠고 있다. 따라서 균특회계 대상사업들은 그 성격이 중앙 정부 차원에서 관리해야 하는 것들이 많고, 분포나 성격 측면에서 국고보조금과의 유사성이 두드러진다. 이러한 이유 때문에 균특회계의 정체성에 대한 비판이 자주 제기되고, 특히 국고보조금과의 차별화 필요성에 대한 요구가 많이 있다.

균특회계가 국고보조금과 차별화되기 위한 전제조건들이 많이 있지만, 원칙적으로 가장 중요한 차별화 방안은 균특회계를 진정한 의미의 포괄보조금으로 발전시키는 것이다. 그리고 이를 위해서는 균특회계 재원이 중앙정부가 의도하는 사업범위 내에서 잘 쓰였는지를 관리할 수 있도록 대상사업들을 몇 개의 중분류 사업으로 묶는 것이 필요하다. 원칙적으로 이러한 방향이 포괄보조금으로의 발전을 위하여 필요하지만, 현실적으로 균특회계 대상사업들을 과연 그러한 방식으로 발전시킬 수 있는지는 분석을 통하여 확인하는 과정이 필요하다. 따라서 균특회계 대상사업들이 과연 중분류 사업으로 분류될 수 있는가를 확인하기 위하여 본 보고서에서는 유형별로 다른 균특회계 사업들이 지자체의 지출에 미치는 영향을 회귀분석하여, 대체성(fungibility)을 파악하였다. 분석결과에 따르면, 균특회계 대상사업들 중 단년도에 특정지역에 지원하는 사업들을 제외하는 경우, 부처별로 사업성격이 뚜렷이 다르다는 것을 확인할 수 있다. 이는 현재처럼 하나의 배분공식으로 여러 부처의 이질적인 사업들을 포괄화하는 것은 향후 균특회계를 진정한 의미의 포괄보

조금으로 발전시키는 데 제약요인이 될 수 있음을 시사하는 것이다. 즉, 균특회계 사업들 내에서 동질적인 사업들을 중분류하고, 각각의 중분류 사업에 해당하는 포괄보조금을 도입하는 것이 균특회계를 국고보조금과 좀 더 차별화하는 방안이 될 수 있다.

균특회계 사업들을 중분류 사업으로 묶는다면, 가장 간편하게 생각해 볼 수 있는 기준은 부처별로 사업을 묶는 것이다. 즉, 균특회계 대상사업은 건교부, 문광부, 행자부 등 부처별로 사업 내용이 구분되어 있기 때문에 사업의 동질성 검증을 거쳐서 부처별로 균특회계 사업을 중분류하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 다만, 부처 사업 내에서도 사업 수가 많고, 또한 이질성이 두드러지는 사업들이 존재하기 때문에 이러한 사업들을 모두 하나의 포괄보조금으로 지원할 경우 여전히 이질성의 문제를 갖게 될 것이다. 따라서 균특회계 사업들의 동질성 파악을 위해서는 부처별로 일단 사업들을 묶고, 부처별 사업 내에서의 동질성을 이차적으로 확인하는 접근이 필요하다. 또한 재해대책사업과 같은 특수한 사업은 행자부, 농림부, 건교부, 해수부 등 여러 부처와 연계되어 있는데, 국가적 중요도 측면에서 다른 사업들과 구분되고, 또한 특정 부처 사업으로 분류할 수도 없기 때문에, 이러한 사업은 별도로 관리하는 것이 불가피할 것으로 보인다.

본고의 분석은 균특회계가 진정한 의미의 포괄보조금으로 발전하기 위하여 원칙적으로 필요한 방안을 제시하고 있지만, 현실적으로 분석자료의 한계가 크고, 계량모형 역시 정책에 바로 반영될 수 있을 정도로 정교하게 개발하는 것이 쉽지 않기 때문에, 본고의 연구결과가 그대로 정책에 적용되는 것을 기대하기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고, 본 연구에서 수행된 계량적 분석이나 통계적 분석은 향후 다양한 균특회계 사업들의 이질성과 동질성을 파악하는 데에 하나의 유용한 수단이 될 수 있다고 본다.

목 차

I. 서 론	13
II. 균특회계 현황	18
1. 제도적 현황	18
가. 이전 재원규모 및 균특회계 전체 현황	18
나. 균특회계제도 개편	25
다. 지역개발계정	28
라. 지역혁신계정	41
마. 균특사업의 지방비 부담	49
바. 균특회계 예산운용의 특징	53
2. 이전재원의 비교분석	56
가. 국고보조금 회계의 분포	56
나. 균특사업과 기타 이전재원의 분포	59
다. OECD 국가의 이전재원	63
3. 균특회계의 개선과제	66
가. 균특회계 사업 포괄범위 재조정	66
나. 배분공식의 개선	69
다. 운영방식의 개선	70
III. 국고보조금의 통합보조금 전환 사례 : CDBG	71
1. CDBG의 도입배경 및 개요	71
2. CDBG 프로그램 내용	75
3. CDBG의 배분공식 및 배분규모 결정방식	77

4. 배분공식의 문제점 및 개선사항	79
5. CDBG 보조금 평가	81
6. 시사점	82
IV. 균특회계의 실증분석	84
1. 균특회계 사업의 대체성 분석	84
가. 균특회계 (지역개발계정) 사업자료	84
나. 지방정부 세입·세출 자료	91
다. 지역패널자료의 특성	95
라. 선행연구와의 차이점	96
마. 실증분석 모형	102
2. 균특회계 사업의 동질성 검증	122
가. 동질성 검증의 배경	122
나. 인자분석(factor analysis)의 특징	125
다. 균특회계 대상사업의 동질성 검증	128
V. 결 론	138
참고문헌	141
부 록	145

표목차

<표 II- 1> 지방재정 확충 및 국가 균형발전 예산	9
<표 II- 2> 2005~2009년간 지방재정 지원 및 국가 균형발전 투자계획	20
<표 II- 3> 지방교부세율의 변화	2
<표 II- 4> 지방재정 지원 추이	2
<표 II- 5> 국가균형발전특별회계 예산	2
<표 II- 6> 국가균형발전특별회계 투자계획	3
<표 II- 7> 2006 균특회계(개발계정혁신계정)의 부처별 배분율	4
<표 II- 8> 균특회계 운영방식의 변화	2
<표 II- 9> 지역개발계정 투자계획	9
<표 II-10> 지역개발계정 통합사례	6
<표 II-11> 기타 연계추진 방안 예시	3
<표 II-12> 2005년 대비 2006년 개발계정 사업예산의 부처별 증가율	34
<표 II-13> 2006년 개발계정 사업 예산 사업별 배분율	6
<표 II-14> 지역혁신계정 투자계획	4
<표 II-15> 지역혁신계정 사업 주요 통합 사례	4
<표 II-16> 지역혁신계정 사업 및 통합 내역	4
<표 II-17> 2005~2006 지역혁신계정 사업예산 부처별 증가율	47
<표 II-18> 2006 지역혁신계정 사업 예산 부처별 및 사업별 배분율	48
<표 II-19> 2006 개발계정사업의 부처별 보조사업 현황	5
<표 II-20> 2006 혁신계정사업의 각 부처별 보조사업 현황	3

<표 II-21> 부처별 국고보조사업 현황	8
<표 II-22> 지자체 자율편성에서 제외된 사업	8
<표 III- 1> 2004년 CDBG의 배분결과	4
<표 III- 2> 2004년 CDBG 배분공식	7
<표 III- 3> 지역별 낙후지역 및 저소득계층 현황	8
<표 IV- 1> 유사 중복사업 통합	8
<표 IV- 2> 부처별 균특사업 자료 특성	8
<표 IV- 3> 개발계정 균특사업 비중	9
<표 IV- 4> 2004년도 자치단체별 비중	9
<표 IV- 5> Model Specification I	11
<표 IV- 6> Model Specification II	11
<표 IV- 7> 변수 간 상관관계	10
<표 IV- 8> 지역더미를 고려한 모형	11
<표 IV- 9> Hypothesis test 결과 1	B
<표 IV-10> Hypothesis test 결과 2	B
<표 IV-11> Hypothesis test 결과 3	B
<표 IV-12> Hypothesis test 결과 4	V
<표 IV-13> Hypothesis test 결과 5	D
<표 IV-14> Hypothesis test 결과 6	D
<표 IV-15> 행자부 4개 사업의 상관관계	F
<부표 1> 2005년도 균특회계 국고 보조율 지원기준	17
<부표 2> 균특회계 사업 통합내역 및 사업별 배분액 변화	19

그림목차

[그림 II- 1] 2006 균특회계의 부처별 배분율	25
[그림 II- 2] 2005 기준 분야별 사업 배분액	33
[그림 II- 3] 부처별 국고보조사업 현황	56
[그림 II- 4] 균특사업과 국고보조금	60
[그림 II- 5] 균특사업과 지방교부세	60
[그림 II- 6] SOC 사업과 경제개발비	61
[그림 II- 7] 농림수산 사업과 경제개발비	62
[그림 II- 8] 문화관광 사업과 경제개발비	62
[그림 II- 9] 기타 사업과 경제개발비	63
[그림 II-10] 지방정부 세입구조 (2003)	64
[그림IV- 1] 지역개발계정 통합사례	86
[그림IV- 2] 대상사업의 주요부처별 연도별 추이	89
[그림IV- 3] 세목별 세입 추이(GDP 대비 비중)	93
[그림IV- 4] 항목별 세입의 추이(세입 대비 비중)	93
[그림IV- 5] 기능별 세출 추이(GDP 대비 비중)	94
[그림IV- 6] 기능별 세출의 추이(세출 대비 비중)	94
[그림IV- 7] 문화관광 사업과 경제개발비	106
[그림IV- 8] 문화관광 사업과 사회개발비	107

[그림IV- 9] 균특사업 전체와 경제개발비	110
[그림IV-10] 국고보조금의 비중(단체별)	112
[그림IV-11] 균특회계 45개 대상사업의 스크리 도표	130
[그림IV-12] 8개 인자의 설명력(균특회계 45개 사업)	130
[그림IV-13] 건교부 4개 대상사업의 스크리 도표	131
[그림IV-14] 1개 인자의 설명력(건교부 4개 사업)	132
[그림IV-15] 농림부 25개 대상사업의 스크리 도표	133
[그림IV-16] 5개 인자의 설명력(농림부 25개 사업)	133
[그림IV-17] 통합된 12개 사업과 개별 사업의 상관관계(농림부 사업)	134
[그림IV-18] 문광부 10개 대상사업의 스크리 도표	135
[그림IV-19] 5개 인자의 설명력(농림부 25개 사업)	135
[그림IV-20] 기타 4개 대상사업의 스크리 도표	136
[그림IV-21] 2개 인자의 설명력(행자부 4개 사업)	137
[부도 1] 2006 지역혁신계정 사업 예산의 각 부처별 배분을	150
[부도 2] 2006 지역혁신계정 사업 예산의 각 사업별 배분을	150

I. 서론

2004년 국고보조금을 개편하면서 대상사업들이 지방이양 사업, 균발전특별회계(이하 균특회계) 사업, 국고보조금 존치 사업 등으로 나뉘어졌고, 그 결과 2005년부터 균특회계제도가 도입되었다. 국고보조금의 개편작업은 정부혁신지방분권위원회와 기획예산처의 주도로 수행되었는데, 국고보조금을 세 유형으로 나눌 때 다음과 같은 기준이 적용되었다¹⁾. 지방이양 사업은 지방사무 성격이 강한 복지, SOC, 교육 관련 사업들이 주로 선택되었고, 국고보조금으로 존치되는 사업들은 국가정책과의 연계성이 강한 복지, 농림, 환경 관련 사업들이었다. 한편 균특회계 사업은 지역개발 성격이 강한 SOC, 농림, 문화·관광, 산업 등과 관련된 사업들로 구성되었다.

이러한 제도 변화의 과정을 고려할 때, 비록 명칭이 균특회계의 ‘국가균형발전’을 표방하고 있지만, 균특회계가 지향하는 제도적 특징은 국고보조금의 일부를 포괄보조금으로 전환하는 것이었다. 즉, 균특회계는 여러 국고보조금 사업을 개별적으로 관리하는 것보다 하나의 회계 내에서 관리하여 이전재원의 유연성을 확대시키는 데에 그 목적이 있다. 개별보조금을 포괄화하여 자원 활용의 유연성을 제고하려면 자원배분이 객관적 기준에 의하여 이루어지는 것이 필요하다. 또한 자원의 활용 단계에서 지자체의 자율성이 발휘될 수 있는 여지를 주는 것도 중요하다. 이러한 관점에서 균특회계는 외형적으로 포괄보조금의 기본요건을 어느 정도 갖춘 것으로 평가할 수 있다. 특히 배분 단계에서 포괄보조금적 성격이 강화되었는데, 도입 첫 해인 2005년에는 균특

1) 정부혁신지방분권위원회 보도자료(2004. 7. 6).

회계로 이관된 국고보조금 사업들의 기존 실적치를 바탕으로 지역 간 재원배분이 이루어졌으나, 2006년부터는 인구, 주민세 등 지역 통계지표를 바탕으로 하는 공식에 의하여 지역 간 배분이 이루어지고 있다. 또한 집행 단계에 있어서도 유연성이 확대되었는데, 균특회계 대상사업들 중에서 각 지자체들이 주어진 신청한도(ceiling) 내에서 선호하는 사업들을 선택할 수 있도록 하였다.

균특회계가 이처럼 국고보조금과의 차별성을 시도하고 있지만, 아직 도입 초기 단계이기 때문에 국고보조금의 계속사업이 균특회계의 주류를 이루고 있다. 그 결과 운영상에 있어서 균특회계와 국고보조금의 차별화가 아직까지 가시적으로 일어나지 않고 있다. 그러나 적어도 제도적 측면에서는 중·장기적으로 사업 선택에 있어서 큰 변화가 발생할 수 있는 기반이 갖추어진 것으로 평가할 수 있다.

균특회계제도가 이처럼 포괄보조금으로서의 기본골격을 갖추으로써 이전재원의 유연성을 제고한다는 당초의 취지는 살렸지만, 또 한편으로는 부작용이 발생할 소지 역시 커졌다. 특히 균특회계 대상사업들의 성격이 다양하기 때문에, 단일회계에서 이러한 사업들의 이질성을 구분하지 않을 경우, 이전재원의 효율성과 형평성을 저하시킬 가능성도 있다. 원론적으로, 국고보조금 사업의 지원 강도는 서로 다른 누출 효과 등으로 인하여 각각 다를 수밖에 없다. 따라서 국고보조금 사업의 이질성은 본질적으로 피하기 어려운 측면이 있고, 오직 단순화를 목적으로 기존의 국고보조금을 포괄화하면 부작용이 따를 수 있다. 즉, 균특회계 내의 모든 사업들에 대하여 지자체의 우선순위 설정이 자유로워질 경우, 중앙정부와 지자체 간 우선순위의 충돌이 발생하고, 이는 균특회계가 지향하는 포괄보조금의 의미를 퇴색시키는 결과를 가져올 수 있다. 사실 이질성이 큰 여러 국고보조금 사업들을 단일회계로 통합하여 운영하다 보니 이러한 부작용이 충분히 일어날 수 있고, 이러한 부작용을 우려해서 균특회계가 국고보조금적으로 계속 운영되는 면이 있다²⁾.

100개가 넘는 사업을 하나의 회계로 묶은 결과 균특회계가 국고보조금적 성격을 여전히 많이 가지고 있는 상황에 대하여 두 가지 대안을 고려할 수 있다. 첫째는 국고보조금의 포괄화를 포기하고 균특회계 사업을 과거의 국고보조금 사업으로 복귀시키는 것이다. 그러나 이는 개별 보조금이 갖는 부작용이 많다는 점을 고려할 때, 그리고 정책적 일관성을 고려할 때 바람직한 대안은 아니다. 두 번째 대안은 균특회계의 포괄보조금 성격을 더욱 강화하는 방안을 강구하는 것이다. 이러한 관점에서 포괄보조금의 의미를 다시 되새겨 보면, 그 근본 취지는 포괄보조금 사업들에 대한 중앙정부의 감독기능을 유지하되, 개별 사업을 일일이 관리하지 않음으로써 지자체의 자율성도 최대한 살리고자 하는 것이다. 따라서 ‘도로 포괄보조금’, ‘수질관리 포괄보조금’과 같은 유형은 포괄보조금의 이론적 취지와 부합하는 형태이지만, 100여개에 달하는 사업을 하나의 포괄보조금으로 지원하는 것은 포괄보조금의 사업관리를 그만큼 어렵게 할 수밖에 없다.

즉, 매우 많은 이질적인 사업들을 대상으로 포괄적 이전재원을 지원하는 것은 포괄보조금적 특성보다는 지방교부세와 같은 일반보조금적 특성을 더 지니는 것으로 평가할 수 있다. 그러나, 균특회계의 도입 목적은 지방교부세처럼 지자체의 일반행정비를 충당하는 것이 아니고 국가적으로 바람직한 사업에 대하여 집행 단계의 유연성을 보장하는 것이므로, 균특회계가 지향하는 소기의 목적이 달성될 수 있도록 사전적, 또는 사후적인 관리 및 감독을 하는 것이 필요하다. 만약 대상사업에 대한 관리·감독의 필요성이 없다면 그러한 사업들에 해당하는 균특회계 지원액을 지방교부세로 이관하는 것이 이전재원의 운용 원칙에 더 부합된다. 그러나 균특회계 대상사업들은 그 성격이 중앙정부 차원에서 관리해야 하는 것들이 많이 있고 그 분포나 성격을 분석해보면 지방교부세보다는 역시 국고보조금과의 유사성이 두드러진다. 따

2) 균특회계 내 개발계정의 경우 2005년 113개, 2006년 87개의 사업이 포함되어 있다.

라서 균특회계 재원을 지방교부세 형태로 지원하는 것 역시 이전재원의 이론적 취지에는 맞지 않는다. 즉, 균특회계가 진정한 의미의 포괄보조금으로 발전하기 위해서는 재원이 중앙정부가 의도하는 사업 범위 내에서 잘 쓰였는지를 관리할 수 있도록 대상사업들을 몇 개의 중분류 사업으로 묶는 것이 필요할 것이다. 그리고, 이러한 중분류 사업들 내에서는 재원의 우선순위를 지자체가 자율적으로 설정하되, 서로 다른 중분류 사업 간에 재원이 이동하는 것을 제한하는 것이 국가적 사업목표의 포괄적 관리라는 균특회계의 취지와 부합된다.

본 보고서는 따라서 균특회계 사업들의 종류 및 지역 간 분포 등을 파악하여 균특회계 대상사업의 다양성과 이질성 등을 조명하였다. 또한 지방교부세, 국고보조금, 그리고 지방세와 같은 이전재원 및 자체재원과의 차별성 또는 대체성 여부를 파악하였다. 그리고 균특회계를 좀 더 순수한 의미의 포괄보조금으로 전환할 수 있는 방안을 강구하기 위하여 균특회계 사업을 중분류하여 몇 개의 포괄보조금으로 분리할 수 있는 방안도 분석하였다. 특히 유형별로 다른 균특회계 사업들이 지자체의 지출에 미치는 영향을 회귀분석하여 재원의 대체성(fungibility)을 파악하고자 한다. 기존의 연구에서 중앙정부가 지자체에 지원하는 사업별 이전재원(국고보조금)이 지자체 세출(예를 들어 경제개발비)에 미치는 효과를 볼 때에는 분석대상 사업들의 성격이 이질적이라는 점이 무시되었다. 이는 국고보조금의 사업별 데이터가 통계자료에 발표되지 않기 때문인데, 본 연구에서는 기획예산처의 내부자료를 활용하여 사업 유형을 세분화할 수 있기 때문에 균특회계 사업들의 유형별 포괄화 가능성을 파악하는 것이 가능하다. 유형이 다른 사업군(群)이 지자체의 세출에 미치는 영향의 차이점을 파악할 경우, 지방비 부담의 차등화에 대한 기준 등 향후 균특회계의 제도개선 방안에 대한 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

회귀분석을 통한 균특회계 재원의 대체성 파악과 함께 본 보고서에 서는 균특회계의 중분류 방향을 제시하기 위하여 주성분 분석

(principal component analysis)을 활용하였다. 다양한 균특회계 사업들을 중분류하는 현실적 대안은 각 부처가 각각의 포괄보조금을 통하여 균특회계 사업을 관리하는 것이다. 다만 부처별로 균특회계 사업을 재분류하더라도 부처 내 사업들의 동질성을 확인하는 것이 필요하다. 따라서 균특회계 사업들을 부처별 사업군으로 분류한 다음 부처별 사업들의 동질성을 주성분 분석을 통하여 파악하였다.

향후 균특회계가 이전재원의 한 축으로 정착되기 위해서는 포괄보조금 성격의 강화와 함께 대상사업의 확대 여부도 고려되어야 한다. 균특회계에는 공식으로 배분하는 신청한도 이외에 낙후지역 사업, 혁신계정 등도 포함되어 있는데, 이러한 사업군들도 되도록이면 포괄화의 대상에 포함시키는 것이 바람직할 것이다. 통계자료의 미비로 인하여 본고에서는 포괄화 분석대상을 신청한도 사업들로 한정하였지만, 균특회계의 포괄화 강화 방안이 원칙적으로 받아들여질 경우, 향후 그 대상을 확대하는 방안도 고려되어야 할 것이다. 균특회계의 정착을 위한 과제로서 이밖에 광역자치단체와 기초자치단체 간의 배분공식 개발, 보조율의 조정 등이 있지만 이러한 문제들은 본 보고서에서 다루지 않았다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제II장에서 균특회계의 현황이 자세히 설명되어 있고, 제III장에는 여러 국고보조금이 포괄보조금으로 전환된 사례로서 미국의 Community Development Block Grants(CDBG)가 소개되어 있다. 제IV장에서는 회귀분석과 주성분 분석을 통하여 균특회계의 대체성(fungibility)과 동질성(homogeneity)이 파악되었다. 제V장에는 정책시사점과 결론이 실려 있다.

II. 균특회계 현황

1. 제도적 현황

가. 이전 재원규모 및 균특회계 전체 현황

국가균형발전 및 지방재정 지원을 위한 재원규모는 2005년(예산기준) 60조원에서 2006년 65조 5천억원으로 전년 대비 8.4% 증가하였으며 이는 국가 총지출 증가율 6.1%보다 2.3%포인트 높은 수준이다. 지방교부세 및 지방교육재정교부금으로 46조 2천억원을, 특정사업 지원을 위한 보조금으로 13조 3천억원을, 균특회계로 5조 9천억원을 지원하고 있다. 지방교부금의 전년도 증가율이 5.4%로 다른 부문에 비해 상대적으로 적은 것은 경기침체로 인해 2005년도 세수가 감소되어 이를 보전하기 위한 추경편성의 결과이다. 만약 세수가 감소한만큼 감액했을 경우에는 2006년 증가율은 8.1%에 달하게 된다³⁾. 지방교부금은 지방재정 확충 및 지자체 간 재정력 격차 해소를 위해 내국세의 19.13% (분권교부세 포함시 19.24%), 교육재정교부금은 19.4%를 지자체에 교부하는 제도이다. 보조금의 경우, 전년 대비 증가율이 20.3%로 기타 지방교부금(5.4%)이나 포괄보조금인 균특회계(8.4%)에 비하여 높은 이유는 저소득층에 대한 기초생활보조, 노인급여 등 취약계층에 대한 지원이 크게 증가한 데 따른 것이다. 이는 지속적으로 증가하는 인구구조의 노령화 및 복지재정 수요의 증가를 반영한 것으로 OECD 국가들의 보조금 증가 변화와 유사하다. 균형발전특별회계는 전

3) 송언석, 「지방재정력 확충 통해 국가균형발전 적극 지원」, 『나라경제』, 2005년 11월호.

년 대비 8.4% 증가로 총지출 증가율보다 높은 수준이며, 균특회계 내에서는 지역개발계정은 8.1%, 지역혁신계정은 9.6% 성장한 것으로 나타났다.

<표 II-1> 지방재정 확충 및 국가 균형발전 예산

(단위: 억원, %)

	2005년 예산	2006년 예산안	증감(증감률)
- 지방재정 지원	604,251	654,934	50,683(8.4)
• 지방교부금	438,725	462,323	23,598(5.4)
• 보조금	110,782	133,254	22,472(20.3)
• 국가균형발전특별회계	54,744	59,357	4,613(8.4)

주: 지방교부금은 지방교육재정교부금 포함.

자료: 「2005~2009 국가재정운용계획」, p. 292

균특회계 세입은 과거 지방양여금의 재원으로 쓰였던 주세를 8:2로 분할하여 각각 개발계정과 혁신계정으로 배분하고, 토특의 재원이었던 과밀부담금 등 각종 부담금을 개발계정의 재원으로 활용하고 있다. 그러나, 이들 재원으로는 세출규모를 넘어가므로 일반회계, 농특회계, 농특세회계 및 토특회계로부터 전입금을 지원받아 충당하고 있다⁴⁾.

균특회계는 2005년부터 2009년까지의 국가재정운용계획상으로는 5년간 360조 8천억원을 지원할 계획으로 연평균 증가율이 9.0%에 달한다. 이는 같은 기간 동안의 총지출 증가율 6.3%보다 2.7%, 비율로는 약 42.9% 높은 수준이다. 중앙정부가 계획하고 있는 지방정부 이전재원은 규모로는 지방교부금이 가장 크지만, 증가속도 면에서는 보조금이 가장 빠르고 다음으로는 포괄보조금인 균특회계 순이다. 이는 향후 중앙정부의 지방정부에 대한 지원방식이 일반보조금보다는 사업비보

4) 기획예산처 홈페이지.

조 성격을 통해서 증가시키고자 하는 것으로서 OECD 국가들의 평균적인 이전재원 증가추이와 유사하다⁵⁾.

<표 II-2> 2005~2009년간 지방재정 지원 및
국가균형발전 투자계획

(단위: 억원, %)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	연평균 증가율
- 지방재정 지원 및 국가 균형발전	604,251	654,934 (8.4)	715,424 (9.2)	781,364 (9.2)	852,005 (9.1)	9.0
• 지방교부금	438,725	462,323 (5.4)	502,165 (8.6)	547,826 (9.1)	594,537 (8.5)	7.9
• 보조금	110,782	133,254 (20.3)	146,713 (10.1)	162,118 (10.5)	179,789 (10.9)	12.9
• 국가균형발전 특별회계	54,744	59,357 (8.4)	66,546 (12.1)	71,420 (7.3)	77,679 (8.0)	9.1

주: 괄호 안은 증가율임.

자료: 「2005~2009 국가재정운용계획」, p. 292.

1991년 대비 2005년 지방재정 지원 규모는 일반회계가 4.3배 증가한 것보다 약 1.2배 큰 5.1배의 규모로 성장한 것으로 볼 수 있다. 그 중 교부세를 통한 지원규모는 약 5.6배 증가하였고 국고보조금의 경우 7.8배로 나타났다. 이는 지속적으로 교부세율이 증가되었음에도 불구하고 세수 성장속도에 의존할 수밖에 없는 교부세의 특성 때문이다. 반면, 복지관련 재정수요 속도는 세수증가보다 빠르게 나타나고 있고 이를 통한 지원이 대부분 국고보조금을 통해 이루어진 결과 국고보조금의 성장속도는 교부금보다 큰 것으로 보고 있다.

5) 이 부분에 대해서는 다음 장에서 보다 자세히 다루기로 한다.

<표 II-3> 지방교부세율의 변화

(단위: %)

'68년 이전	'69~'72년	'73~'82년	'83~'99년	'00~'04년	'05년	'06년
특정세목의 일정률	17.6	법정률 유보	13.27	15	19.13	19.24
(법정률)	(법정률)	(법정률)	(법정률)	(법정률)	(법정률)	(법정률)

<표 II-4> 지방재정 지원 추이

(단위: 조원, 배)

구 분	'91년(A)	'05년(B)	B/A
<지방이전재원 ¹⁾ >	11.8	60.4	5.1
• 교 부 세	7.8	43.9	5.6
• 양 여 금	2.0	-	
• 국고보조금	2.0	15.5 ²⁾	7.8
<일반회계>	31.4	135.5	4.3

주: 1) 지방교육청에 대한 지원분 포함.

2) 일반보조금 11.1조원, 균특보조금 4.4조원.

자료: 「2005~2009 국가재정운용계획」, p. 287.

균특회계의 예산규모를 살펴보면, 지역개발사업계정(개발계정) 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 자율편성대상사업은 8.8% 증가하였으며, 지역혁신사업계정(혁신계정)은 전년 대비 9.6% 증가한 것으로 나타났다. 개발계정은 편성 1차연도에 드러난 일부 문제점을 개선하기 위해 지자체 재원배분의 합리성을 제고하는 데 역점을 두었다⁶⁾. 재해 예방 사업을 지자체가 자율편성하도록 함으로써 사업의 투자규모가 위축되었던 점과 지자체 자율편성 재원을 시·도에 배분함에 따라

6) 김정훈·김현아, 『국가균형발전특별회계 지자체별 재원배분 방안』, 한국조세연구원, 2005.

시·군·구 등 기초자치단체의 불만이 제기되었던 점을 감안하여 2006년도 예산 편성시에는 지자체 자율편성 대상사업 중 일부(7천억원)를 국가직접사업(재해예방사업 4천억원)과 균형발전기반 지원사업(농산어촌개발사업 등 3천억원)으로 전환하였다. 자율편성사업의 경우, 지자체가 예산의 신청 및 요구에 관한 원칙적인 권한을 가지는 사업을 의미한다. 배분방식 또한 독자적인 재원배분공식에 따라 배분된다. 반면, 균형발전기반사업의 경우, 중앙부처의 사업계획에 따라 예산신청의 한도가 사실상 결정되므로 지자체의 자율권이 상당부분 적어졌다고 할 수 있다. 개발촉진지구 사업 등 낙후지역 관련 사업들이 여기에 해당한다.

<표 11-5> 국가균형발전특별회계 예산

(단위: 억원, %)

	2005년 예산	2006년 예산안	증감(증감률)
- 지역개발사업 계정	41,978	45,360	3,382(8.1)
• 자율편성 대상사업	26,131	28,424	2,293(8.8)
• 균형발전기반 지원사업	9,682	10,463	781(8.1)
• 재해예방사업	4,445	5,100	655(14.7)
• 그린벨트·토지관리 등	1,720	1,373	-347(-20.2)
- 지역혁신사업 계정	12,766	13,997	1,231(9.6)
합 계	54,744	59,357	4,613(8.4)

주: () 안은 비율임.

자료: 기획예산처.

<표 II-6> 국가균형발전특별회계 투자계획

(단위: 억원, %)

구 분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	연평균 증가율
계	54,774	59,357	66,546*	71,420	77,679	9.1
지역개발계정	41,978	45,360	51,578	55,246	60,078	9.4
지역혁신계정	12,766	13,997	14,968	16,174	17,601	8.4

주: *자동차교통관리개선특별회계 폐지에 따른 균특회계 이관 사업 반영.
 자료: 「2005~2009 국가재정운용계획」, p. 293.

균특회계 내 개발계정과 혁신계정은 사업의 성격과 취지가 다르다. 현행 국고보조 사업의 일부가 개편된 사업은 개발계정 사업이라고 볼 수 있으며, 공개경쟁을 통한 민간지원 확대 등을 위한 사업은 혁신계정 사업에 해당한다. 혁신계정의 경우, 지자체의 예산신청권이 인정되지 않고 중앙부처가 예산의 신청 요구를 한다. 지자체별로 예산신청 한도가 따로 정해져 있지 않고, 중앙부처가 사업계획에 따라 정해진 사업규모를 고려하여 지자체가 요구한 금액을 조정하여 예산을 요구하게 된다. 혁신계정 사업과 개발계정 중 재해예방관련사업, 개발제한구역관련사업 등이 여기에 해당한다⁷⁾.

따라서, 위의 두 계정이 서로 성격이 상이하므로 부처별 배분을 등은 대부분 각 계정 내에서 설명하는 것이 균특회계를 보다 정확하게 이해할 수 있는 데 도움이 될 수 있다. 다만, 본장에서는 이전재원으로 서의 균특회계 전체의 부처별 지원비율을 보다 자세히 보고자 하였다. 개발계정과 혁신계정을 합하였을 경우(전체 5조 9,067억원), 가장 많은 지원을 받고 있는 부처는 건교부로 2006년 기준, 1조 5,823억원으로

7) 기획예산처, 「2007년도 균특회계 지자체 자율편성지침」.

26.79%의 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 농림부로 약 19.27%의 비중을 차지하고 있다. 이들 사업은 대부분 개발계정 사업들에 해당한다. 다음으로는 산자부가 7,568억원으로 12.81%를 차지하는데 대부분이 혁신계정 사업에 해당한다. 그 다음은 행자부(8.43%), 교육부(8.26%) 순이다.

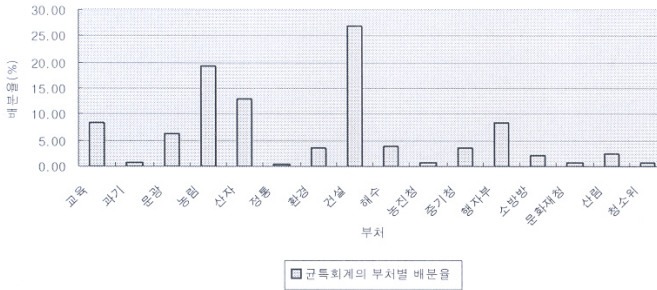
<표 11-7> 2006 군특회계(개발계정혁신계정)의 부처별 배분을

(단위 : 억원, %)

부처	혁신(06)	개발(06)	합 계	비율
교육부	4,880		4,880	8.26
과기부	340		340	0.58
문광부	208	3,601	3,809	6.45
농림부	200	11,182	11,382	19.27
산자부	7,135	433	7,568	12.81
정통부	192		192	0.33
환경부	64	1,920	1,984	3.36
건설교통부	40	15,783	15,823	26.79
해양수산부	35	2,263	2,298	3.89
농진청	172	230	402	0.68
중소기업청	674	1,373	2,047	3.47
행자부			4,980	8.43
소방방재청		1,165	1,165	1.97
문화재청		377	377	0.64
산림청		1,361	1,361	2.30
청소위		454	454	0.77
합 계	13,940	45,126	59,067	100

자료: 「2006 나라살림」, 기획예산처.

[그림 II-1] 2006 균특회계의 부처별 배분율



나. 균특회계제도 개편

균특회계제도의 의의는 지방재정력 확충과 동시에 자율·책임도 강화하고자 하는 데 있다. 지방재정지원 규모 확대만큼 중요한 문제는 지방이 스스로의 계획에 따라 지역에 적합한 사업을 추진할 수 있도록 자율성을 부여하는 것이다. 이를 위해서는 지자체가 주도적으로 지역 발전 프로그램을 개발하고 중앙정부는 이를 추진할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 구체적으로 균특회계로의 제도 개편의 내용과 의미는 다음과 같다.

앞 장에서 살펴본 바와 같이 향후 지방재정 지원 규모는 지속적으로 확대될 예정이다. 지방정부의 자율성을 확대하고, 자율성 확대에 따른 책임성 부여를 위한 성과평가를 강화하고자 하는 것이 핵심이다. 이 중 균특회계를 통한 지원은 지자체의 재정적 자율성(지자체 자율편성사업 대상)을 확대하는 방안е 속한다. 지자체 자율편성사업을 대상으로 정부는 시·도별 예산신청 한도만 제시하고 지자체가 자율적으로 사업을 선택 추진하도록 하였다. 오지·도서 종합개발 등 낙후지역 사

개발을 추진하도록 유도하였다. ‘신활력지원사업’은 각 시·군이 사업 내용을 자율적으로 선택하고 정부는 이에 대해 시·군별로 3년간 60억~90억원씩 지원한다. 지원내용에 있어서도 도로, 상하수도 등 하드웨어적인 지원에서 벗어나 먹거리 산업 개발 등 소프트웨어 위주로 지원하여 낙후지역의 자립기반을 마련할 수 있도록 하고 무조건적 지원에서도 벗어나 성과평가 결과에 따른 차등지원을 강화하고자 한다.

따라서, 2005년에 균특회계에 대한 성과평가 및 인센티브 시스템을 도입하여 시행하고 있다. 결과에 따라 우수 지자체에 대해서는 총 115억원의 인센티브를 지원하여 이를 2006년도 예산안에 반영하였고 지속적으로 확대 발전시킬 계획이다.

균특회계 제도 개편은 1차연도 개발계정 편성에서 드러난 일부 문제점을 개선하기 위해 지자체 재원배분의 합리성을 제고하는 데 역점을 두었다. 재해예방사업을 지자체가 자율 편성하도록 함에 따라 시·군·구 등 기초자치단체의 불만이 제기되었던 점을 감안하여 2006년도 편성시에는 지자체 자율편성 대상사업 중 일부(7천억원)를 국가직접사업(재해예방사업 4천억원)과 균형발전기반 지원사업(농산어촌개발사업 등 3천억원)으로 전환하였다. 이에 따라 재해예방사업이 적정규모 이상의 투자가 될 수 있도록 하였고 자율편성사업에서 전환된 사업 외에 여타 낙후지역 개발사업을 통합하여 균형발전기반지원사업을 별도로 마련하고 이를 기초자치단체에 직접 배분하였다.

또한, 2005년도부터 예산편성시 과거 실적에 기초하여 시도에 배분했던 점을 개선하기 위해 2006년도 예산편성시에는 기본요소(인구, 면적) 및 낙후도 요소(재정력지수, 노인인구 비율, 주민세소득세할)를 종합 고려한 배분 모델을 개발하여 지자체 자율편성 재원을 배분하였다. 특히, 재원배분 모델 개발시 16개 시·도 예산담당관, 지방재정전문가 및 균형발전위원회가 참여하는 재원배분협의회를 운영하여 각 지자체와 전문가의 의견을 충분히 수렴하는 과정을 거친 바 있다. 균특회계 지역개발계정 내 자율편성사업에 ‘공식에 의한 배분’을 도입함

으로써 ‘사업비 성격의 포괄보조금’으로 차별화할 수 있게 되었다. 균특회계는 재원의 통합관리 측면에서 공식기준의 특징을, 국고보조금의 개편 측면에서 사업기준의 특징을 동시에 지니고 있다. 균형발전특별회계의 도입 취지가 사업기준의 국고보조금을 통합관리하는 것이므로 균특회계의 배분기준은 기본적으로 공식기준을 따르는 것이 바람직하다⁸⁾.

<표 II-8> 균특회계 운영방식의 변화

■ 지역개발사업계정(지자체 국고보조금)		
	종전(각 부처 주도)	개선(지자체 주도)
예산신청	지자체 우선순위 미반영	지자체별 예산신청한도 등 고려
예산요구·편성	지역발전절략 반영 미흡	지자체 신청안을 존중하여 편성
예산집행	안정적·신속적 사업집행제한	자율적·안정적 사업 추진 가능
■ 지역혁신사업계정(R&D 관련 출연사업)		
	종전(지자체 비참여)	개선(지자체 참여)
예산신청	대학·연구소가 부처에 직접신청	지자체가 우선순위 따라 신청
예산집행	사업추진 지연 및 연구기간 부족	사전 계획수립으로 효율성 제고

자료: 「국가균형발전을 위한 제도적 기반」, 균형발전위원회, 2005. 12.

8) 김정훈·김현아(2005), p. 34.

다. 지역개발계정

1) 지역개발계정제도 변화

2006년도 균특회계의 투자규모는 5조 9천억원으로 이를 계정별로 보면 개발계정은 4조 5천억원이고, 혁신계정은 1조 4천억원이다. 개발계정 내의 지자체 자율편성사업은 지자체의 의사를 존중하면서 세출구조 조정을 추진하는 데 역점을 두었다. 자율편성 대상사업의 94.6%는 당초 지자체의 신청안을 유지하고 5.4%(1,513억원)만 재정지원 원칙 및 기준에 따라 조정하여 지자체가 원하는 사업을 최대한 추진할 수 있도록 하였다. 또한, 자율편성 사업 기준으로 13.0%(3,385억원)의 세출 구조조정을 달성하여 우선순위가 낮은 사업은 과감히 축소하고 핵심사업 위주로 집중 투자하여 재정투자의 효율성을 높이고자 하였다.

균형발전기반 지원사업은 소도읍 육성(617억원), 어촌·산촌 종합개발(309억원) 등 낙후지역의 경쟁력 강화를 위한 종합개발 사업에 대한 지원을 대폭 확대하는 한편, 낙후지역의 혁신 역량을 강화하기 위한 신활력지역 사업에도 당초 투자계획에 따라 2천억원을 반영하였다. 재해예방사업의 경우, 2005년도 투자규모가 전년 대비 다소 감소된 점을 감안하여 2006년도에는 투자규모를 대폭 확대하여 지역주민의 안전을 확보할 수 있도록 하였다.

<표 II-9> 지역개발계정 투자계획

(단위: 억원, %)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	연평균 증가율
계	41,978	45,360	51,578	55,246	60,078	9.4
▪ 지역SOC	12,334	14,300	17,902	18,942	21,314	
▪ 농어촌개발	14,149	14,838	15,604	16,803	17,726	
- 생산기반조성	7,519	7,403	6,915	6,866	6,877	
- 소득기반확충	3,944	4,120	5,157	6,342	7,030	
▪ 문화·관광개발	4,083	4,568	5,271	6,294	7,033	
▪ 지역경제활성화 등	11,412	11,654	12,801	13,207	14,005	

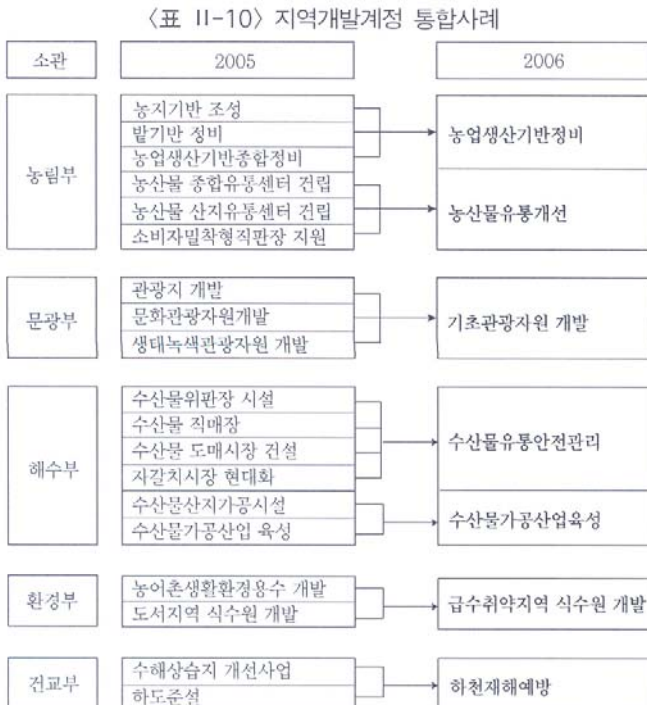
자료: 「2005~2009 국가재정운용계획」, p. 294.

2006년도 균특회계 사업 제도 개편의 가장 큰 변화는 유사 중복사업의 통합이다. 기획예산처는 147개 균형발전사업 중 유사·중복성이 지적되어 왔던 56개 사업을 선정하여 2006년 예산부터 22개 사업으로 통합(총 147개 사업→114개의 사업)하였다. 그 중 지역개발계정 사업으로는 통합 검토대상 사업이 45개였으며 최종적으로 18개의 사업으로 통합되었다. 따라서 개발계정 사업은 총 113개에서 87개의 사업으로 축소되었다.

이러한 통합조치는 국가균형발전위원회와 산업자원부에서 실시한 「2004년도 국가균형발전사업 추진실적에 대한 종합평가 결과(2005. 7. 26)」에서 유사·중복사업의 통폐합 필요성이 제기되고 균형발전사업들이 지원대상, 사업성격 측면에서 유사·중복되어 난개발을 초래하고 소액·분산 투자되어 효율성이 떨어지는 점이 많다는 일부의 비판을 최대한 수용한 것으로 균형발전위원회 및 각 부처와 협의하여 마련하였다. 이는 동일한 정책목표를 가지는 사업을 통합함으로써 최종 성과지향형 체제를 구축하여 각 부처 및 지자체에게 예산집행·운영상

의 자율성이 부여되는 한편, 성과에 따른 책임 부여와 자원배분을 강화하기 위한 것으로 볼 수 있다.

개발계정사업의 경우 세분화된 사업을 최종 성과단위로 통합 조정하여 신규사업 발굴, 세출 구조조정 등 지자체 예산편성의 자율성이 증대되도록 하였다. 예를 들어, 3개의 사업으로 구분된 기초지자체의 관광기반 구축사업을 성과목표에 따라 통합하고 세부사업을 지자체가 자율적으로 추진하도록 개선하였다. 부처내 유사사업에 대한 주요 통합사례는 다음과 같다.



자료: 기획예산처 보도자료(2005. 8. 5).

부처 간 유사사업의 통합은 부처 간 연계추진 및 공동지침 개발 등을 통해 실질적인 통합효과를 창출하기 위한 것이다. 향후에도 지속적으로 부처 간 유사사업의 통합은 중장기적인 관점에서 지자체 및 국회 의견 수렴 후 법령정비 등을 통해 추진할 계획으로 있다. 기타 연계추진 방안의 예시는 다음과 같다.

<표 II-11> 기타 연계추진 방안 예시

지역 개발 사업	오지종합개발사업, 정주기반 확충사업 등의 연계	행자부 농림부	<ul style="list-style-type: none"> 통합지침을 마련하고 관련부처 공동협의회 운영
	농촌마을종합개발, 전원마을 조성, 어촌종합개발, 산촌종합개발 등 연계	농림부 해수부 산림청	

자료: 기획예산처 보도자료 (2005. 8. 5).

부처별로 개별사업의 변화 중에서 중소기업청의 재래시장 지원사업의 확대 등이 눈에 띈다. 기획예산처는 재래시장 활성화를 위해 재래시장 시설 현대화, 경영혁신 등 재정을 통한 재래시장 지원사업을 확대할 계획이다. 이를 위해 전국 201개 재래시장을 대상으로 아케이드 설치, 주차장 확보, 진입로, 노후시설 개선 등의 시설현대화 지원사업비를 2005년 1,068억원에서 1,228억원으로 증액하였다. 2006년 지원대상 재래시장의 수도 2005년 169개에서 201개로 18.9% 확대되었다. 중소기업청 주관으로 재래시장 실태조사(실태조사비 6억원 지원)를 토대로 경쟁력 확보, 현상 유지, 경쟁력 취약시장 등 3가지 유형으로 분류하여 시장 특성과 경쟁력 수준별로 맞춤형 지원을 실시할 계획이다. 또한, 시설현대화 사업의 효율성을 강화하기 위해 2006년부터 사업타당성 사전검토제를 도입하였다. 기획예산처는 2005년 12월 시설종합개선 20개 시장, 부분개선 10개 시장, 그리고 미개선 15개의 시장을 대상

으로 재정지원 효과를 분석하였는데 비교적 지원효과가 큰 것으로 나타났다⁹⁾.

해양수산부 소관의 김 육성 채묘 및 냉동망 보관, 수상종합관 전시실, 어촌관광 활성화 그리고 소형어선 인양기 설치 사업이 신규로 선정된 바 있다. 기존의 문화관광부 소관의 청소년시설 지원사업이 2006년에 청소년위원회로 이관되었으며, 그 예산액은 454.4억원으로 2005년 376억원에 비해 증액되었다.

2) 2005년 지역개발계정 분야별 배분 현황

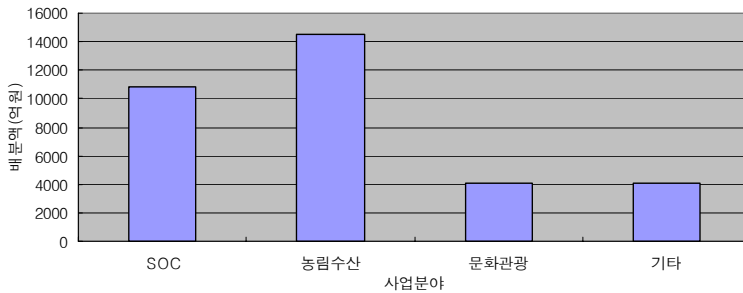
2005년 배분 당시 개발계정의 경우, 분야별 사업내용을 농림수산, SOC, 문화관광, 기타사업 분야로 포괄하였다. 2005년도 사업 배분액을 기준으로 농림수산은 43.3%, SOC는 32.3%순으로 나타났다. 농림수산 관련부처는 농림부, 농촌진흥청, 해양수산부, 산림청이며 이들 부처관련 사업이 지역개발계정의 자율편성사업 부분에서 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 다음으로는 SOC 부분은 건교부 위주의 사업들로 구성되어 있다. 문화관광 관련 사업은 약 12% 정도로 문화관광부와 문화재청 위주의 사업들이다. 기타 사업의 경우, 재해관련 사업과 관련하여 행자부, 중소기업청, 환경부, 산자부, 소방방재청 등으로 구성되어 있다.

분야별 구체적인 사업의 내용은 다음과 같다. 농림수산의 경우, ‘배수개선’, ‘농지기반조성’, ‘밭기반정리’, ‘농어촌생활환경정비’ 등이 주요 사업이다. SOC 사업의 경우, ‘국가지방지원도건설’, ‘수해상습지개선’, ‘주거환경개선지원’ 등이다. 개발계정 중 자율편성사업 내에서의 문화관광 사업은 문화관련 콘텐츠 사업이 아닌 관광자원 개발 및 문화·체육시설 관련 지원이 대부분을 차지하고 있다. 예를 들면, ‘문화관광자

9) 기획예산처 보도자료(2006. 5.).

원개발'은 16.5%, '공립문화시설건립지원'은 14.3% 순이다. 기타 관련 사업의 경우, 크게 '재해관련사업'과 '개발계정 내 혁신사업'과 같은 성격을 띠고 있는 사업으로 구분가능하다. 자세히 살펴보면, 재해위험지구정비(소방방재청) 사업은 전체 기타 사업의 25.1%를 차지하고 있으며, 그 밖에 '지방행정정보화(행자부)', '재래시장활성화(중소기업청)' 등은 혁신관련 사업으로 구분할 수 있다.

[그림 II-2] 2005 기준 분야별 사업 배분액



3) 2005년 대비 2006년 개발계정(부처별) 예산변화

지역개발계정 사업에 대한 예산은 2005년 4조 2,058억원에서 2006년 4조 5,127억원으로 2005년 대비 약 7% 증가한 3,069억원이 증액되었다¹⁰⁾. 배분액을 기준으로 보았을 때 증액금액이 큰 부처는 건설교통부로 약 11.7%가 늘어난 1,649억원이 증액되었고, 그 뒤로는 해양수산부 약 305억원이 증가한 것으로 나타났다. 증가율을 기준으로 볼 때, 산림청의 경우 2005년 예산액 대비 24% 증가하였고, 농촌진흥청과 환경부가 각각 약 19%, 16% 증가하였다. 반면, 문화관광부, 농림부, 산업자원부

10) 2005년도 및 2006년도 「나라살림」, 기획예산처.

그리고 문화재청의 경우 오히려 예산액이 감액되었다. 그 중 감액비율이 가장 높은 부처는 문화재청으로 2005년 대비 약 19%가 감액되었다. 문화관광부의 경우, 청소년시설지원사업이 청소년위원회로 이관했음에도 불구하고 그 예산액 감소액이 19억원으로 이를 감안한다면 다른 사업에서의 예산액이 감소한 것은 아닌 것으로 보여진다. 2006년 개발계정 예산액 중 각 부처별 배분율을 보면, 건설교통부로 34.98%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 농림부가 24.78%로 나타났다(부록 참고).

<표 II-12> 2005년 대비 2006년 개발계정 사업예산의 부처별 증감률

(단위: 억원, %)

소 관	2005 예산(A)	2006 예산(B)	증 감(B-A)	증감률
행정자치부	4,974	4,980	5	0.11
문화관광부	3,619	3,601	-18	-0.52
농림부	11,207	11,182	-24	-0.22
산업자원부	512	433	-79	-15.45
환경부	1,653	1,920	267	16.17
건설교통부	14,134	15,783	1,649	11.67
해양수산부	1,958	2,263	304	15.57
소방방재청	1,015	1,165	149	14.75
문화재청	463	377	-85	-18.54
농촌진흥청	194	230	36	18.72
산림청	1,100	1,361	261	23.73
중소기업청	1,224	1,373	148	12.16
청소년위원회*	-	454	454	-
총 계	41,977	45,126	3,069	7.30

주: * 문화관광부 소관의 청소년시설지원 사업이 2006년에 청소년위원회로 이관. 참고로 2005년의 청소년시설지원 사업에 대한 예산은 376억원임.

2005년 대비 2006년 개발계정 사업 부처별 예산 증가율의 평균은 7.3%이다. 이 중 전체 예산의 가장 높은 비중을 차지하고 있는 건교부는 약 11.67% 증가한 것으로 파악되었다. 산자부의 경우 약 15.45% 감소한 것으로 나타났으나 혁신계정의 증가 등을 감안할 때 전체 산자부 배분액 규모는 감소한 것으로 볼 수 없다. 문화재청 사업의 경우 약 18.54% 감소하였는데 2005년에 ‘지역문화유산개발’, ‘남해안관광벨트 사업’이 마무리됨에 따라 지원액이 크게 감소한 것으로 보인다. 2005년 대비 2006년 부처별 개발계정 변화율에서 가장 높은 성장률을 보인 곳은 ‘산림청’이지만 절대 배분액 비중이 3% 내외로 전체 계정에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보인다.

<표 11-13> 2006년 개발계정 사업 예산 사업별 배분율

(단위: %)

소관	부처별 배분율 ¹⁾	사업별 배분율 ²⁾	
행정자치부	11.04	1. 지역개발	
		① 소도읍육성	1.37
		② 오지종합개발	2.40
		③ 도서종합개발	1.99
		④ 접경지역지원	1.06
		⑤ 신활력사업	4.21
			11.03
문화관광부	7.98	1. 문화예술	
		① 공공도서관 건립지원	0.69
		② 문화시설 건립 지원	0.20
		③ 예술기반시설 확충	0.04
		④ 광주문화중심도시 육성	0.01
		⑤ 부산영상도시 육성	0.14
		⑥ 비엔날레 지원 (예술해외교류)	0.13
		⑦ 문예회관 건립지원	0.21
		⑧ 공립박물관 건립지원	0.27
		⑨ 공립미술관 건립지원	0.11
			1.8
		2. 관광진흥	
		① 기초관광자원 개발	3.31
		② 광역관광기반시설 확충	1.14
		③ 제주 웰컴센터설립	0.04
		④ 대전 컨벤션 센터 건립	0.22
			4.71
		3. 청소년 육성 및 체육	
		① 생활체육기반시설조정	0.31
		② 지방체육시설지원	1.14
	1.45		

<표 II-13>의 계속

(단위: %)

소관	부처별 배분율 ¹⁾	사업별 배분율 ²⁾	
농림부	24.78	1. 생산기반조성	
		① 배수개선	4.78
		② 농업생산기반정리	8.03
		③ 농업재해개방	1.98
			14.79
		2. 생산 및 유통 개선	
		① 지역특화산업	1.95
		② 농산물 물류표준화	0.2
		③ 씨감자생산기반조성	0.08
		④ 농산물유통개선	0.51
			2.74
		3. 농촌소득원개발지원	
		① 논공단지 조성	0.58
			0.58
		4. 생활환경개선	
		① 농촌생활용수개발	0.78
② 농촌지역개발	5.90		
	6.68		
산업자원부	0.96	1. 지역산업진흥	
		① 귀금속보석산업클러스터	0.07
		② 중소유통공동도매물류센터 건립	0.15
		③ 지역산업마케팅 지원	0.21
		④ 구미디지털전자산업관	0.06
		⑤ 외국인 투자유치	0.47
			0.96
환경부	4.26	1. 환경보전	
		① 자연환경보전이용시설	0.32
		② 산업단지완충녹지조성사업	0.1
			0.42

<표 II-13>의 계속

(단위: %)

소관	부처별 배분율 ¹⁾	사업별 배분율 ²⁾	
환경부	4.26	2. 상하수도	
		① 강변여과수 개발	0.07
		② 급수취약지역 식수원 개발	3.76
		③ 고도정수처리시설	0.01
		3.84	
건설교통부	34.98	1. 상수도	
		① 지방산업단지공업용수 건설지원	0.82
			0.82
		2. 주택건설지원	
		① 주거환경개선사업	2.67
		② 개발제한구역 주민지원사업	1.28
		③ 개발제한구역 토지매입비	1.08
		④ 개발제한구역 관리	0.25
			5.28
		3. 지역사회개발	
		① 특정지역도로건설	0.60
		② 국민임대산업단지 기반시설	0.52
		③ 개발촉진지구지원	3.88
		④ 토지관리	0.43
			5.43
		4. 치수 및 재해대책	
		① 하천재해예방	7.09
			7.09
		5. 도로건설	
		① 국가지원지방도건설	12.35
		② 민자유치사업지원	3.32
			15.67
		6. 유통 및 보관	
① 유통단지진입도로	0.64		
② 화물자동차공영 차고지 건설지원	0.03		
	0.67		

<표 II-13>의 계속

(단위: %)

소관	부처별 배분율 ¹⁾	사업별 배분율 ²⁾	
해양수산부	5.02	1. 수산개발	
		① 수산자원관리·조성	1.59
		② 수산물유통안전관리	0.52
		③ 수산물 가공산업 육성	0.25
		④ 어촌체험관광미울	0.15
		⑤ 김육성채묘및냉동망보관(신)	0.02
		⑥ 수상종합관전시설(신)	0.01
		⑦ 어촌관광활성화(신)	0.08
		⑧ 소형어선인양기설치(신)	0.01
			2.63
		2. 해양개발 및 보전	
		① 오염해역 준설	0.12
		② 연안정비사업	0.46
		③ 해양관광자원개발	0.18
			0.76
		3. 수산개발	
① 어촌종합개발	0.69		
② 지방어항건설	0.95		
	1.64		
소방방재청	2.58	1. 지역개발	
		① 재해위험지구정비	2.58
			2.58
문화재청	0.84	1. 문화재개발	
		① 유교문화관광지원화	0.29
		② 남해안 관광벨트	0.19
		③ 백제역사재현단지조성	0.20
		④ 지역문화유산개발	0.09
		⑤ 무형문화재 전수지원	0.06
	0.83		

<표 II-13>의 계속

(단위: %)

소관	부처별 배분율 ¹⁾	사업별 배분율 ²⁾	
농촌진흥청	0.51	1. 농촌지도	
		①농촌지도기반조성	0.37
		②농업인건강관리실 설치	0.09
		③농촌전통테마마을조성	0.06
			0.52
산림청	3.02	1. 산림행정	
		①목재이용가공 지원	0.06
		②지방수목원·박물관 운영	0.34
		③지역생태숲 조성	0.27
		④묘목생산기반조성	0.01
		⑤지자체 자연휴양림 조성	0.39
		⑥지자체 도시숲 조성	0.40
		⑦산촌종합개발	0.41
		⑧임도시설	1.13
		⑨야생화타운 조성	0.01
			3.02
중소기업청	3.04	1. 중소기업육성	
		①재래시장 활성화	2.72
		②지역신용보증재단보조	0.32
			3.04
청소년위원회	1.01	1. 청소년육성 및 체육	
		①청소년시설 지원	1.01
			1.01
총 계	100		100

주: 1) 2006년 지역개발계정 사업 예산액 45,126억원에 대한 각 부처별 분배율임.

2) 2006년 지역개발계정 사업 예산액 45,126억원에 대한 89개 사업에 대한 각 분배율임.

라. 지역혁신계정

1) 지역혁신계정 제도 변화

혁신계정의 의의는 공개경쟁을 통해 사업을 선정하여 지자체 간 발전을 도모하는 한편 우수 사업단에 대해 집중적으로 투자하고자 하는데 있다. 따라서, 지역혁신계정은 1조 2,766억원에서 1조 3,997억원으로 9.6% 증액 편성하여 지역산업 진흥 및 특성화 발전을 집중 지원하도록 하였다. 선정된 사업단에 대해서도 지속적으로 성과평가를 실시하여 우수한 사업단은 적극 지원하고 부진한 사업단은 과감히 구조조정하여 재정투자의 효율성을 추구하는 것이 궁극적인 목적이다.

<표 II-14> 지역혁신계정 투자계획

(단위: 억원, %)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	연평균 증가율
계	12,766	13,997	14,968	16,174	17,601	8.4
▪ 산업·중소기업 육성	7,196	7,766	8,086	8,147	8,819	
▪ 지방대학 육성	4,630	4,980	5,380	5,900	6,302	
▪ 지방과학기술진흥 등	940	1,251	1,502	2,127	2,480	

자료: 「2005~2009 국가재정운용계획」, p. 298.

2005년 대비 2006년 혁신계정의 개선내용은 다음과 같다. 지역별 전략산업을 육성하기 위해 부산, 대구, 광주광역시, 경상남도 등 4개 지역 산업진흥사업 2단계와 대전, 울산광역시, 충청남북도, 전라남북도, 경상북도, 강원도, 제주도 등 9개 지역 산업진흥사업을 당초 계획에 따라 지원하고 각 지역의 혁신산업 기반구축 사업예산을 2005년 300억원에서 2006년 475억원으로 증액 편성하였다. 또한, 지역 특성화 발전을

이끌어 나갈 지역혁신체계 구축을 위해 지역별 클러스터를 집중 육성하고자 하였다. 이에 따라 산업단지 혁신클러스터 사업(현재 창원, 울산, 구미, 광주, 원주, 반월·시화, 군산 등 7개 산업단지에 대해 지원 중) 예산을 2005년 300억원에서 2006년 463억원으로 대폭 늘리고 지역 농업 클러스터와 지방문화사업 클러스터 육성을 위한 예산도 증액하였다. 기술력과 인적자원 개발의 중요성을 인정하여 산·학·연 협력을 활성화하여 지역현장에서 필요로 하는 기술과 인력을 충분히 공급하도록 하였다. 특히 대덕 R&D 특구를 우리나라를 대표할 R&D 및 산업화 기지로 육성하기 위해 지원규모를 2005년 100억원에서 2006년 250억원으로 상향조정하였다.

개발계정과 함께 혁신계정의 경우도 유사·중복사업의 통합이 이루어졌다. 기획예산처는 지역혁신계정 사업 가운데 유사 중복성이 많다고 지적되어온 11개 사업을 4개의 사업으로 통합하여 기존 34개에서 현행 27개 사업으로 조정되었다. 조정사례는 다음과 같다.

〈표 II-15〉 지역혁신계정 사업 주요 통합 사례

소관	2005	2006
산자부	4개 시도 전략산업육성 2단계	지역전략산업 진흥
	9개 지역산업 진흥	
산자부	지역혁신산업기반구축	지역기술혁신거점구축
	지역기술혁신센터(TIC)	
	지역협력연구센터육성(RRC)	
분광부	지방문화산업기반조성	지역문화산업 육성
	대구디자인패션산업육성	
	지역영상미디어센터	
	지역문화산업연구센터(CRC)	
정통부	소프트타운 활성화 지원	지역소프트웨어 진흥
	지역소프트웨어지원센터	

자료: 기획예산처 보도자료.

사업통합은 최종적으로 성과지향형 체계를 구축하고, 각 부처 내 유사사업을 통합하여 각 부처 및 지방자치단체에게 성과에 따른 책임과 자원배분이 강화되도록 하는 데에 그 목적이 있다고 볼 수 있다. 따라서, 지역전략산업, 지역기술혁신, 지역문화산업 등 지원분야별로 분류하고 하위사업을 통합하도록 하였다. 사업통합 내용을 각 부처별로 보면, 산업자원부의 4개 시도 전략산업육성 2단계, 9개 지역산업 진흥, 지역혁신산업 기반 구축 등 3개의 사업은 지역산업진흥사업으로, 지역기술혁신센터(TIC)와 지역협력연구센터육성(RRC)은 지역기술혁신거점 구축사업으로 통합하였다. 문화관광부의 지방문화산업기반조성, 대구디자인패션산업육성, 지역영상미디어센터 그리고 지역문화산업연구센터(CRC) 등의 4개 사업은 지역문화산업 육성사업으로 통합하였고, 정보통신부의 소프트타운 활성화지원과 지역소프트웨어지원센터의 2개 사업은 지역소프트웨어진흥사업으로 통합하였다.

2006년 제도 변화로는 혁신계정 내 제주계정이 신설되었다. 기획예산처는 2005년에 국가균형발전특별회계에 (가칭)제주특별자치도사업계정을 신설할 계획을 수립하였고 이를 위해 2006년 6월 2일부터 균특회계에 제주계정 신설을 주요 내용으로 하는 「국가균형발전특별법」 개정안을 입법예고(6. 2~6. 22)하고, 각 계층의 의견을 수렴하였고 기획예산처는 금년 정기국회에 「국가균형발전특별법」 개정안 및 관련 예산안을 제출(8~9월)하고, 2007년 1월 1일부터 시행할 예정이다. 추진근거는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 제정(법률 제7849호, 2006. 2. 21. 공포, 2006. 7. 1. 시행)에 두고 있다. 제주특별자치도에 대한 재정지원의 안정성을 도모하고 재정운영의 자율성을 확대하기 위하여 국가균형발전특별회계 내에 제주특별자치도사업계정을 설치하여 국고보조사업의 수행 및 특별지방행정기관 이관 사무의 수행 등에 소요되는 비용을 지원하려는 것이 그 목적이다. 제주계정 편성 검토대상 사업은 제주도에 대한 350여개 국고보조사업(일반회계, 특별회계, 균특회계 사업)과 제주도에 이관(06. 7)되는 각

부처 소관 특별지방행정기관 이관경비 등은 부처 및 제주도 협의 결과에 따라 이관규모 및 대상사업을 선정할 방침이다. 제주계정 편성대상에서 제외되는 일부 사업은 현행대로 추진하게 되고, 제주계정의 예산규모는 약 4천억원 수준으로 예상되나, 최종규모는 부처 및 제주도와 협의에 따른 편성대상사업 확정 및 2007년도 사업비 소요 등을 종합적으로 고려하여 결정될 예정이다.

혁신계정의 주요 배분대상인 교육인적자원부와 과학기술부의 제도 변경 및 현황은 다음과 같다. 교육인적자원부의 경우, 2006년도 지방대학혁신역량강화사업(NURI사업) 8개 사업단(대형 4, 중형 2, 소형 2)을 신규 선정하여 누리사업은 2004년~2005년 선정된 122개 사업단을 포함하여 130개 사업단에 총 2,600억원을 지원한다. 선정 현황을 보면 중심대학 기준으로 국립 4개, 사립 4개, 지역별로는 11개 권역 중 7개 권역 사업단이 선정되었다. 지역전략산업과 연계된 대형 사업단으로 메카트로닉스, 바이오, 문화·디자인, 차세대전지 분야이며 중·소형 사업단은 조선헌양, 생명·농산업, 농어촌 복지, 의료기기 인력 양성 사업단이 선정되었다. 과학기술부는 동해안 지역의 성장거점도시 및 환동해권 과학기관 R&D Hub단지 구축을 목적으로 총 51만 1,290평에 달하는 강릉 과학연구단지를 신규로 지정할 바 있다.

2) 2005년 대비 2006년 혁신계정(사업별, 부처별) 예산변화

지역혁신계정은 2005년 1조 2,866억원에서 2006년 1조 3,940억원으로 약 1,074억원이 증가하였다. 각 부처별 금액기준으로는 예산증액분이 가장 큰 산업자원부의 지역산업진흥사업에 610억원, 과학기술부 소관의 지방과학기술지원에 160.24억원 그리고 교육인적자원부의 인적자원개발에 144억원이 각각 증액되었다. 증가율을 기준으로 볼 때, 과학기술부의 경우 2005년 예산액 대비 89% 증가하였고, 농림부와 농촌진흥청은 각각 약 67%, 44% 증가하였다. 변동이 없는 부처로는 환경

부와 해양수산부이며 정보통신부의 경우 약 5억원이 감액되었다.

2006년 지역혁신계정 예산액 중 각 부처별 배분율을 보면 산업자원부의 경우 약 51%, 교육인적자원부가 35% 그리고 중소기업청이 4%를 차지하고 있다. 2006년 지역혁신계정 예산액 중 사업별 배분율이 가장 높은 곳은 지역전략산업진흥사업과 누리사업으로 각각 30%, 18%를 차지하며 전문대특성화사업이 12%이다.

지역혁신계정 전체의 2005년 대비 2006년 증가율은 약 8.3%이다. 혁신계정의 대부분을 차지하고 있는 교육인적자원부는 3%, 산업자원부는 약 9.35% 증가한 것으로 나타났다. 2006년 기준, 가장 높은 증가율을 보인 곳은 과학기술부로 약 89% 증가하여 340억원을 배분받았고, 이는 신규사업인 '대덕연구개발특구육성'이 대전에 250억원 전액을 지원받았기 때문이다. 그 밖에 농림부가 66.7%, 농촌진흥청이 43.3%의 높은 증가율을 보인 것으로 나타나고 있으나 혁신계정 내 배분율이 1.44%로 배분 비중은 크지 않다.

<표 II-16> 지역혁신계정 사업 및 통합 내역

(단위: 억원)

소관	현재	05예산	통합 후	06예산
총계	34개 사업	12,866	27개 사업	13,940.24
산자부	4개시도전략산업육성 2단계	1,800	지역전략산업 진흥	4,255
	9개지역산업진흥	1,800		
	지역혁신산업기반구축	300		
	지역기술혁신센터(TIC)	220	지역기술혁신거점구축	480
	지역협력연구센터육성(RRC)	260		
	테크노파크(TP) 조성	200	테크노파크(TP) 조성	200
	지방산업기술혁신	305	지방산업기술혁신	335
	기업지방이전촉진	300	기업지방이전촉진	243.2
	지역혁신특성화(RIS)사업	650	지역혁신특성화(RIS)사업	708.5
	지역혁신인력양성	270	지역혁신인력양성	240.8
산업단지혁신클러스터추진	300	산업단지혁신클러스터추진	462.5	
산학협력중심대학지원	120	산학협력중심대학지원	200	
교육부	지방대학혁신역량강화(NURI)	2,500	지방대학혁신역량강화(NURI)	2,600
	산학협력체제활성화지원	450	산학협력체제활성화지원	500
	지방연구중심대학육성	100	지방연구중심대학육성	100
	전문대 다양화·특성화	1,680	전문대 다양화·특성화	1,680
과기부	지방과학연구단지육성	80	지방과학연구단지육성	90
	대덕R&D특구육성	100	대덕R&D특구육성	250.24
문광부	지방문화산업기반조성	150	지역문화산업육성	208
	대구디자인패션산업육성	5		
	지역영상미디어센터	20		
	지역문화산업연구센터(CRC)	25		
	지방대학활용지역문화컨설팅지원	5	지방대학활용지역문화컨설팅지원	5
해수부	해양생물연구센터 설립	35	해양생물연구센터 설립	35
환경부	지역환경기술센터 운영	64	지역환경기술센터 운영	64
정통부	소프트타운 활성화 지원	152	지역소프트웨어진흥	192
	지역소프트웨어지원센터	45		
농진청	지역연구기반조성	70	지역연구기반조성	72
	지역농업클러스터육성	50	지역농업클러스터육성	100
중기청	창업보육센터	150	창업보육센터	168
	산학연 공동기술개발	421	산학연 공동기술개발	461
	벤처육성촉진지구	100	벤처육성촉진 지구	45
건교부	지역특성화연구개발	20	지역특성화연구개발	40
농림부	지역농업클러스터	120	지역농업클러스터	200

주: 음영부분은 사업통합 내역을 의미함.

자료: 기획예산처 보도자료 및 「2006 나라살림」.

<표 II-17> 2005~2006 지역혁신계정 사업예산 부처별 증가율

(단위: 억원, %)

소 관	2005 예산(A)	2006 예산(B)	증 감(B-A)	비율
교육인적자원부	4,736	4,880	144	3.0
과학기술부	180	340	160	89.0
문화관광부	205	208	3	1.46
농림부	120	200	80	66.7
산업자원부	6,525	7,135	610	9.35
정보통신부	196	192	-4	-2.3
환경부	64	64	0	0
건설교통부	20	40	20	100
해양수산부	35	35	0	0
농촌진흥청	119	172	52	43.8
중소기업청	671	674	3	0.45
총 계	12,872	13,940	1,068	8.3

- 주: 1. 2006년 지역혁신계정 사업 예산액 13,940.24억원에 대한 각 부처별 분배율을 말함.
 2. 2006년 지역혁신계정 사업 예산액 13,940.24억원에 대한 27개 사업에 대한 각 분배율을 말함.

<표 11-18> 2006 지역혁신계정 사업 예산 부처별 및 사업별 배분율

(단위: %)

소관	부처별 배분율 ¹⁾	사업별 배분율 ²⁾	
교육부	35.00	① 지방대학 혁신역량 강화	18.65
		② 산학연협력체제 활성화 지원	3.59
		③ 지방 연구중심대학 육성	0.72
		④ 전문대 특성화	12.05
과학기술부	2.44	① 과학연구단지 육성	0.64
		② 대덕R&D특구육성	1.80
문화관광부	1.49	① 지방대활용지역 문화컨설팅 지원	0.04
		② 지방문화산업육성	1.46
농림부	1.44	① 지역농업클러스터 활성화 지원	1.43
산업자원부	51.18	① 지역기술혁신거점 구축	3.44
		② 지역인력양성	1.73
		③ 산학협력 중심대학 지원	1.43
		④ 지역전략산업진흥	30.60
		⑤ 테크노파크조성	1.43
		⑥ 산업단지혁신클러스터	3.32
		⑦ 지방기술혁신사업	2.40
		⑧ 지역혁신특성화 시범 사업	5.08
		⑨ 기업지방이전 촉진	1.74
정보통신부	1.38	① 지역SW산업진흥지원	1.38
환경부	0.46	① 지역환경기술센터 운영	0.46
건설교통부	0.29	① 지역특성화연구개발	0.29
해양수산부	0.25	① 해양생물연구센터 건립	0.25
농촌진흥청	1.23	① 지역연구기반 조성	0.52
		② 지역농업클러스터 기술개발지원	0.72
중소기업청	4.84	① 벤처육성 촉진지구	0.32
		② 창업보육센터 건립지원	1.20
		③ 산학연공동기술개발 컨소시엄	3.31
총 계	100		100

주: 1) 2006년 지역혁신계정 사업 예산액 13,940.24억원에 대한 각 부처별 분배율을 말함.

2) 2006년 지역혁신계정 사업 예산액 13,940.24억원에 대한 27개 사업에 대한 각 분배율을 의미함.

마. 균특사업의 지방비 부담

균특회계는 기존의 국고보조금 사업 중 일부가 개편된 것으로 ‘사업별 보조율(매칭)’이 유지되고 있다. 중앙정부가 정책보조가 아닌 사업별 보조율로 보조금을 유지하는 이유는 지방정부가 사업비 부담을 통하여 사업을 유도할 필요성이 있기 때문이다. 이 경우, 지방공공재의 공급가격을 떨어뜨려 보다 싼 비용으로 조달할 수 있게 하여 사적재와 공공재의 소비를 증가시키는 것을 의미한다. 해당 사업의 공급가격을 절감하는 가격효과와 이전재원 증가에 따른 공급증가로 인한 소득효과가 모두 발생하기 때문이다¹¹⁾. 따라서, 대부분의 국가에서 이전재원의 주요한 수단으로 사용하고 있는 보조금 배분방식이다.

사업별 보조율은 지방정부의 재정압박 요소와 궁극적으로 지방정부가 원하는 사업에 대한 투자를 저해한다는 이유로 꾸준히 문제점으로 지적되어 왔다. 그러나, 균특회계로 개편된 사업의 경우, 지방비부담 비율이 유지되는 점은 자치단체가 스스로의 재정수요 순위에 따른 예산편성이 가능토록 하는 포괄보조금의 기본취지와 상충되는 면이 없지 않다. 균특회계 특히 개발계정 사업 내에서 자치단체가 사업의 우선순위를 고려하여 신청하므로 지방비 부담 부분이 클 경우, 자율적인 사업기획에 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 현행, 균특사업 내에서 지방비 부담이 없는 사업은 신활력지역지원사업(행자부), 농어촌생활환경정비, 국가관리방조제(농림부), 개발촉진지구지원(건교부) 등 사업성격이 낙후지역 개발에 목적을 둔 ‘균형기반’ 사업들이다. 이들 사업은 중앙정부가 지원하지 않을 경우, 지방정부가 스스로 운영하기 어려운 사업이거나 기타 사업과의 우선순위에서 항상 밀릴 수밖에 없는, 다시 말해 기타 공공재공급사업과 비교하여 사업효과가 떨어진다고 판단되는 사업들이므로 중앙정부가 전액 부담하고 있는 것이다. 균특

11) Gruber, Jonathan, *Public finance and public policy*, 2005, p. 262~265.

회계 개발계정 내 사업들의 경우, 균형기반요소가 반영된 사업, 낙후지역 지원의 목적 등으로 이와 유사한 사업들이 상당수 있다고 판단되므로 국고보조금 사업보다 성격 규명이 분명하다고 보여진다. 따라서, 국고보조금 자체의 지방비 부담의 문제와 함께 포괄보조금화한 균특회계의 기본 원리와 상충되는 점 등을 고려할 때 현재 균특사업 내 지방비 부담 부분은 국고보조금 및 균특회계 사업 개편시 검토작업이 이루어져야 할 것으로 보인다.

균특회계 개발계정 사업 중 지방비 부담의 형태는 보조율이 있는 경우와, 전체 사업비의 일부를 지원하는 정액비 보조로 구분할 수 있다¹²⁾. 예를 들어, 건교부의 ‘수해상습지 개선’ 사업의 경우, 국고지원 보조율이 60%이며, ‘국가지원 지방도건설’은 정액보조 사업에 해당한다. 국고보조금 사업과 마찬가지로 현행 균특회계 사업 대부분이 지방비 부담 부분이 유지되고 있는 반면, 균특회계 내 속한 사업들의 경우 특히 농림부 사업의 경우에는 지방비 부담이 비교적 적은 것으로 나타났다. 이는 위에서 설명한 바와 같이 낙후지역 개선 사업의 성격이 분명하기 때문이다. 개발계정 사업의 평균 보조율은 약 63% 정도로 국고보조금의 보조율 평균(66.6%)과 유사한 것으로 나타났다¹³⁾. 이는 현행 균특회계 사업의 성격이 기존 국고보조 사업의 계속사업적인 성격을 그대로 유지하고 있기 때문이다. 향후 균특회계 개발계정 내 사업의 재구분(현행 공식 하나로 배분되는 SOC, 농림수산, 문화관광 등)이 이루어질 경우에는 부분별 국가보조율의 차이가 보다 분명히 나타날 것으로 보인다. 단순히 지방비 부담을 줄이는 것은 당초 국가지원 사업의 본연의 목적에 위배될 수도 있으므로, 자율편성 대상사업(ceiling 적용 사업)이라 할지라도 무조건 지방비 부담을 낮추는 것은 바람직하지 않다. 다만, 분야별 혹은 부처별 사업구분이 가능할 경우에

12) 자세한 ‘사업별 국고보조율(2005년도 기준)’은 부록 참고.

13) 권오성 외, 『국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안』, 한국행정연구원 (2005).

는 사업의 성격이 명확하게 구분될 수 있으므로 그 경우에는 국가보조
 율에 대한 재검토가 이루어져야 할 것으로 보인다.

<표 11-19> 2006 개발계정사업의 부처별 보조사업 현황

(단위: 개)

사업특성별 분류	부처	사업수	보조 사업수	정액보조 사업수	비율보조 사업수
SOC관련사업	건교부	15	12	5	7
문화관광 부분	문광부 (세부사업)	32	23	10	13
	문화재청	7	5		5
농림수산 관련부분	농림부 (세부사업)	28	19	1	18
	해수부	16	13		13
	농진청	3	3		3
	산림청	9	9		9
기타사업	소방방재청	1	1		1
	청소위	1	1		1
	행자부	7	5		5
	중기청	2	2		2
	산자부	11	5	2	3
	환경부	6	6		6
	합계	138	104	18	86

자료: 기획예산처.

혁신계정 내 사업은 개발계정의 사업의 성격과 취지가 다르므로 지
 방비 부담 방식도 다양하다. 예를 들면, 지역혁신산업기반구축(산자
 부)의 경우, 사업 내에서 센터건립 지원 50%, 장비부분은 70~80%가

중앙정부 보조율에 해당한다. ‘산학연공동기술개발사업’의 경우, 지역 컨소시엄의 경우 50%, 전국컨소시엄의 경우 75% 보조율로 지원하고 있다. 사업에 따라서는 민간자원과 매칭이 이루어지기도 하며, ‘창업보육센터’ 지원사업의 경우, 확장지원에는 50%, 운영지원은 정책보조 방식으로 한 사업 내에서도 설비지원이거나 경상비(인건비) 지원 등 성격이 분명히 다를 경우에는 그에 맞는 다양한 방식으로 보조율이 운영되고 있음을 확인할 수 있다. 또한, 연구센터 및 지역 소프트웨어지원의 경우는 ‘출연방식’으로 지원하고 있다. 물론, 혁신계정 내에서도 ‘지역전략산업 진흥’과 같이 혁신계정 내 균형요소가 강한 사업은 국가가 전부 부담하고 있다. 이상과 같은 복잡한 매칭방식은 혁신계정이라 할 지라도 향후 운영상 문제의 소지가 있을 수 있다.

권오성 외(2005)에 따르면, 2006년도 372개 보조사업 중 121개 사업 약 33%에 한하여 기준보조율이 보조금의예산및관리에관한법률시행령에 규정되어 있고, 나머지 약 67%에 해당되는 사업은 예산당국이 결정하는 것으로 분석된 바 있다. 현행 15%부터 100%까지 10여 단계인 보조율 방식은 사업의 성격에 따라 달리할 수밖에 없는 이유가 있다. 지원방식에 따른 사업운영 행태 또한 달라질 수 있음을 예측해 볼 수 있다. 그러나, 대부분 기준보조율 결정과정이 사업의 성격이나 특성보다는 관련부처의 영향력에서 자유로울 수 없는 기본적인 한계가 근본적으로 존재하는 한 복잡한 보조방식의 비효율(정치적 영향, 일관적이지 못한 비율 책정 등)은 여전히 상존한다고 볼 수 있다¹⁴⁾.

14) 혁신계정 내 사업의 ‘보조율’에 관한 보다 자세한 사항은 선행연구를 참고하기 바람.

<표 II-20> 2006 혁신계정사업의 각 부처별 보조사업 현황

(단위: 개)

부처	사업수	보조사업수	비율보조사업수	출연사업수	기타
해수부	1	1	1		
농진청	2	2	2		
농림부	1	1	1		
문광부 (세부사업)	5	5	4	1	
건교부	1	1		1	
환경부	1	1			1
정통부	1	1		1	
중기청	3	3	2		1
과기부	4	1		1	
산자부	9	9	4		5
교육부	5	1		1	
합계	33	26	14	5	7

자료: 기획예산처.

바. 균특회계 예산운용의 특징

균특회계 예산운용의 주요 특징으로는 ‘전용’과 ‘이월’이 가능한 것을 들 수 있다¹⁵⁾. 예산의 전용은 ‘개발계정 내 자율편성사업 위주’로

15) 균형발전특별법 제5장 「균형발전특별회계」 제42조 (예산의 전용)

- ① 중앙행정기관의 장은 「국가재정법」 제46조의 규정에 불구하고 예산 집행상 필요한 경우 또는 지방자치단체의 장의 요청이 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 회계의 소관 부처별 세출예산의 총액 범위 안에서 각 과목 상호간에 전용할 수 있다.<개정 2006. 10. 4>
- ② 중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 지방자치단체의 장의

가능하다. 당초의 포괄보조금 성격에 따른 것으로 지자체가 ceiling으로 받은 한도(공식에 따른 광역자치단체별 배분액) 내에서 ‘세항별 세출예산 총액의 20/100 이내에서 타 세항 또는 타 비목으로 자체 전용’할 수 있도록 한 것이다. 정부예산과 관련한 기업회계법상 ‘전용’이 포괄하는 범위는 ‘세출예산의 각 세항 또는 각목 비용’에 해당한다. 세항의 경우, 대개 ‘중앙부처의 국단위 사업을 하나의 세항’으로 구분하고 있다¹⁶⁾. 따라서, 엄밀한 의미에서의 균특회계의 전용이 가능하다는 것은 ‘동일한 부처 내의 동일 국 사업 간 전용’을 의미한다. 예를 들면, 농림부 내 사업 중 ‘국가관리방조제’와 ‘배수개선’, ‘농촌생활용수개발’과 ‘농촌지역개발’이 각각의 세항(‘세항’은 정부조직법상 국단위 사업으로 구분)으로 구분하고 있다. 여기에서 ‘국가관리방조제’ 사업과 ‘배수개선’ 사업 간에는 전용이 가능하지만, 예산회계법상 다른 세항으로 구분하고 있는 ‘농촌지역개발’과의 전용은 불가능하다. 이와 같이 동일 세항 전용만을 전제로 하는 이유는 각 사업의 ‘지방비 부담’ 비율이 세항별로 다르기 때문이다. 국가관리방조제 사업은 국가가 100% 지원하는 사업이며, 농촌지역개발사업은 80% 지원하는 사업이다. 만약, 지방비 부담이 다른 위의 두 사업 간 전용이 가능하다면, 지자체 입장에서는

요청이 있는 때에는 대통령령이 정하는 경우에 해당하지 아니하는 한 이에 응하여야 한다.

- ③ 중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 예산을 전용한 때에는 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 재정경제부장관·기획예산처장관 및 감사원에 송부하여야 한다.
- 16) 기업예산회계법 제5장 「예산」 제25조 (예산의 전용)
- ① 각 중앙관서의 장은 「국가재정법」 제46조제1항의 규정에 불구하고 예산집행상 특히 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 세출예산의 각 세항 또는 각목 비용을 전용할 수 있다. <개정 1970. 12. 31, 1974. 12. 26, 2006. 10. 4>
- ② 관계중앙관서의 장은 제1항의 규정에 의하여 예산을 전용한 때에는 그 전용을 한 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 기획예산처장관·재정경제부장관 및 감사원에 송부하여야 한다. <개정 1974. 12. 26, 1999. 5. 24>

지방비 부담이 있는 농촌지역개발사업으로 지원받아서 지방비 부담이 전혀 없는 사업으로의 전용을 통하여 당초 보조금 사업의 취지와 상관 없이 자체 재원으로 사용할 가능성이 있기 때문이다. 또한, 사전적으로 전용에 대한 명백한 사유가 제시되어야 하며, ‘지방비 부담’과 관련한 지자체 재정압박에 대한 충분한 근거가 제시되어야 가능하다.

「2006년도 세출예산집행지침에 따른 균특회계 운용요령」에 따르면, 지역혁신계정, 개발제한구역 토지매입, 토지관련, 개발제한구역 관리 등 국가직접수행사업, 지자체 자본보조 사업을 타비목으로 전용하는 경우, 당초 예산에 계상되지 않은 신규사업을 전용에 의하여 추진하는 경우는 제외시키고 있다¹⁷⁾. 또한, 지자체의 요청이 있는 경우 소관별 세출예산의 각 단위사업비 총액의 20/100 이내에서 다음 회계연도로 이월하여 사용할 수 있도록 하고 있다.

마지막으로, 중요한 특징으로는 균특회계 사업의 집행잔액은 국고에 반납하지 않고 보조사업 시행자인 ‘지자체의 세입’으로 처리가능한 점이다¹⁸⁾. 국고보조금 사업의 ‘사후정산’과의 가장 큰 차이점이라고 볼 수 있다. 사실상 사업비용에 대부분이 쓰여 지자체 세입으로 사용 가능한 부분은 거의 없다 하더라도 사용권한에서 갖는 재정적 의미는 상당히 크다고 볼 수 있다. 전용 및 이월 가능성, 지자체 세입으로 사용가능성 등은 사실상의 일반회계 예산으로 볼 수 있다. 기존 국고보조금 사업과 중요한 차이점 중 하나인 기획단계에서의 자율성뿐만 아니라 ‘예산사용의 자율성’도 확인할 수 있는 부분이다.

17) 기획예산처 균형발전재정기획관실, 2006. 2.

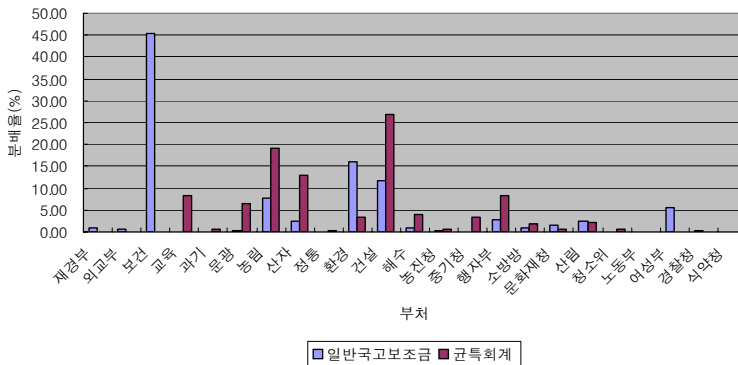
18) “보조금법 제 15조·제18조·제21조·제26조·제28조 내지 제33조를 배제함”에 따름.

2. 이전재원의 비교분석

가. 국고보조금 회계의 분포

지방재정조정제도 개편작업의 일환으로 이루어진 균특회계가 실행된 지 올해로 2년째이다. 균특회계가 도입되고 난 후 가장 많은 의문점으로 제기되고 있는 것이 국고보조금과의 차이점 모호, 혹은 지방교부세로의 개선 여지 등 ‘균특회계의 정체성’에 관한 것이다. 이에 대한 보다 자세한 설명은 향후 실증분석을 통하여 균특회계의 사업재구분의 필요성 등과 함께 논의하고자 한다. 본장에서는 국고보조금과 균특회계의 부처별 예산현황과 사업성격 내용을 살펴본다.

[그림 11-3] 부처별 국고보조사업 현황



2005년 기준 예산현황으로 살펴본 부처별 국고보조금 배분율에서는 단연코 보건복지부 비중이 45.27%, 예산규모로는 약 5조원으로 가장 높다. 다음으로는 환경부가 1조 7,600억원으로 16.11%, 건설교통부가 1조 3천억원 규모로 11.83% 순이다. 국고보조금 사업의 대부분을 차지

하고 있는 ‘복지’ 관련 사업은 사업의 성격이 재분배 기능에 초점이 맞추어 있으므로 중앙정부가 직접 관리하는 것이 바람직하다. ‘환경’의 경우는 지역간 경계가 분명하지 않은 경우, 따라서 지방자치단체의 공급일 경우 과소공급의 우려가 있는 사업들이므로 중앙정부가 직접 관리하는 것이 이론적으로도 타당하다. 그 밖의 사업들의 경우, 국가직접 사업 기반시설을 담당하는 건설교통부 소관 국고보조금 또한 필요한 것으로 보인다.

2006년 기준 균특회계의 경우, 건교부가 1조 6천억원, 농림부가 1조 1,300억원 정도에 해당한다. 예산현황으로 볼 때, 국고보조금 사업 중 농림부 사업과 건교부 사업이 균특회계로 가장 많이 이관된 것으로 볼 수 있으며, 산자부의 경우는 혁신계정으로 이양되고 상당부분 새로이 증가한 것으로 파악되고 있다. 기본적인 골격으로는 균형발전 부분의 사업으로 볼 수 있는 농림부 및 건교부 사업 위주의 개발계정 사업 편성은 타당하게 보여진다. 따라서, 현행 국고보조금과 균특회계를 부처별 예산규모로 살펴본 결과 방향상 맞게 구분되고 있는 것으로 보인다.

그러나, ‘하나의 공식’으로 배분되고 있는 개발계정 내 자율편성사업의 경우, 관련부처가 12개 부처에 해당하므로 사업 내의 이질성 문제가 대두되는 것은 당연하다고 할 수 있다. 반대로 기존 균특회계 사업이 아닌 현행 국고보조금 사업 중 균특회계 사업으로의 이관이 가능할 수도 있다. 균특회계 내 사업포괄화 및 구분에 대해서는 실증분석을 통한 부처별 혹은 분야별 사업의 차이점 등에 대한 결과와 함께 자세히 설명하기로 한다.

<표 11-21> 부처별 국고보조사업 현황

(단위: 억원, %)

부처	일반국고 보조금(05)		국가균형발전특별회계(06)			
	금액	비율	혁신	개발	합 계	비율
재경부	1,171	1.07				
외교통상부	697	0.64				
보건복지부	49,478	45.27				
교육부			4,880		4,880	8.26
과기부			340		340	0.58
문광부	350	0.32	208	3,601	3,809	6.45
농림부	8,375	7.66	200	11,182	11,382	19.27
산자부	2,542	2.33	7,135	433	7,568	12.81
정통부			192		192	0.33
환경부	17,603	16.11	64	1,920	1,984	3.36
건교부	12,934	11.83	40	15,783	15,823	26.79
해양수산부	1,064	0.97	35	2,263	2,298	3.89
농진청	373	0.34	172	230	402	0.68
중소기업청			674	1,373	2,047	3.47
행자부	2,974	2.27			4,980	8.43
소방방재청	866	0.79		1,165	1,165	1.97
문화재청	1,600	1.46		377	377	0.64
산림청	2,780	2.54		1,361	1,361	2.30
청소위	7	0.01		454	454	0.77
노동부	105	0.10				
여성부	6,068	5.55				
경찰청	310	0.28				
식약청	1	0.00				
합 계	109,298	100	13,940	45,126	59,067	100

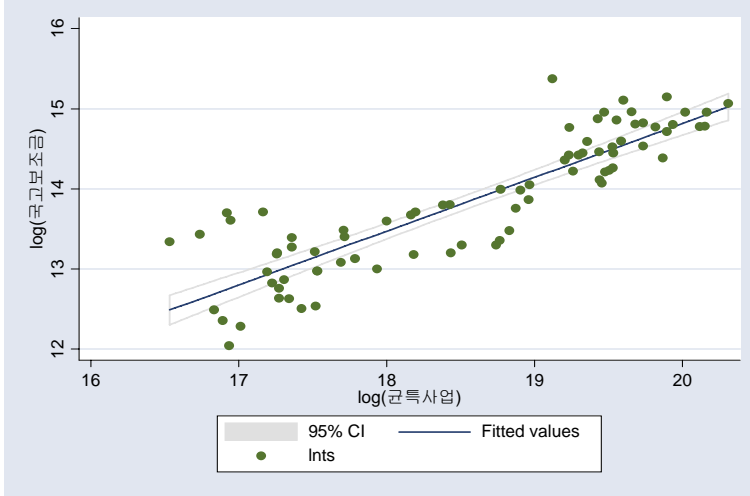
자료: 행정자치부(2005년 확정액), 「2006 나라살림」 기획예산처.

나. 균특사업과 기타 이전재원의 분포

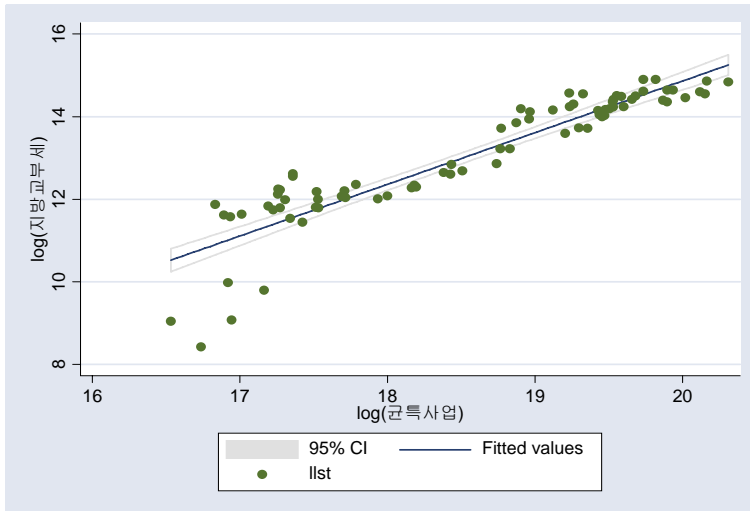
균특회계 사업은 기존 국고보조금 사업 중 일부로 구성되어 있다. 2004년 국고보조금이 개편 당시 기존의 사업을 ① 지방이양 사업 ② 균특회계 사업 ③ 국고보조금 존치 사업으로 구분하였다¹⁹⁾. 따라서 균특회계 사업은 기존 국고보조금 중 일부 중 지역개발 성격이 강한 SOC, 농림, 문화관광, 산업관련 사업으로 구성되어 있는 특성을 가지고 있다. '균특회계'라고 하는 새로운 이전재원 항목이 2005년부터 시작된 것이긴 하나 기존 국고보조금 중 '균형요소가 있는 동질적인 사업들'을 따로 구분하여 포괄화한 것이라고 볼 수 있다. 자치단체는 한도 내에서 자유롭게 사용할 수 있도록 하여 기존의 사업별 배분에서 오는 행정소요를 줄이고, 전략적인 사업기획 등이 가능하도록 한 것이다. 지역개발계정 사업 중 한도 내 사업에서는 부처를 막론하고 지자체 자율적으로 예산 우선순위를 배정토록 하였다. 따라서 균특회계 내 사업 내에서는 이용에 대한 제한을 두고 있지 않으므로 국고보조금보다는 교부세와 성격이 유사함을 알 수 있다. 상관관계분석을 그림으로 살펴보면 다음과 같다.

19) 본 분석에서 사용한 자료는 실증분석 부분에서 자세히 설명하기로 한다.

[그림 II-4] 균특사업과 국고보조금

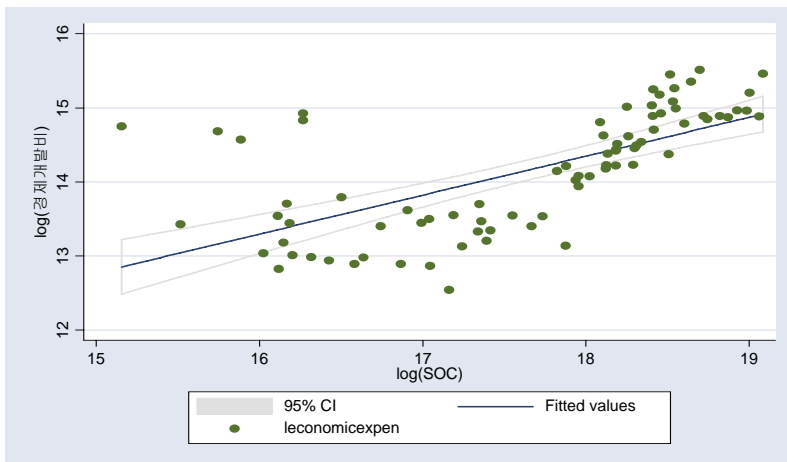


[그림 II-5] 균특사업과 지방교부세

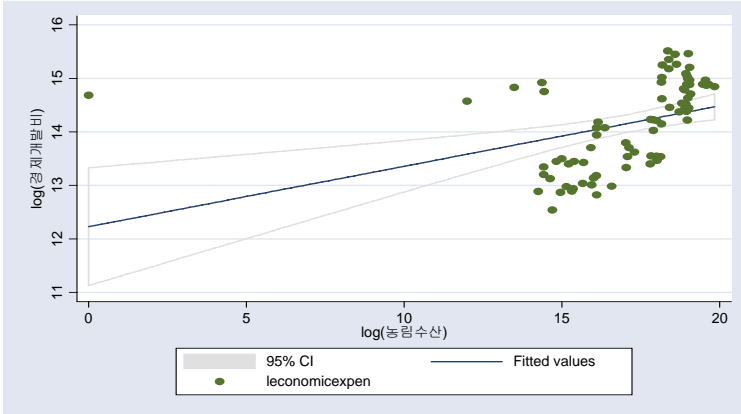


균특회계(균특사업 일부)와 기존 이전재원과의 관계를 살펴보면, 국고보조금보다는 지방교부세 분포와 유사한 모습을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 상관관계 분석에 따르면, 교부세와는 0.92, 국고보조금과는 0.88로 나타났다. 이는 균특회계 사업의 구성이 기존의 국고보조금 사업 중 비교적 균형요소가 강한 지역개발 관련 사업들로 구성되어 있기 때문이다. 배분방식에 있어서도 공식에 의한 배분을 원칙으로 하는 교부세와 유사할 수 있는 여지는 있다. 균특회계 사업이 기존의 국고보조금 사업 중 성격이 유사한 사업을 포괄화한 결과이기도 하다. 결과적으로, 균특회계와 기존 이전재원과의 관계를 살펴보면, 교부세와 국고보조금의 사이에 존재하고 있는 것으로 볼 수 있으며, 배분 결과는 교부세와 보다 유사한 것으로 나타났다.

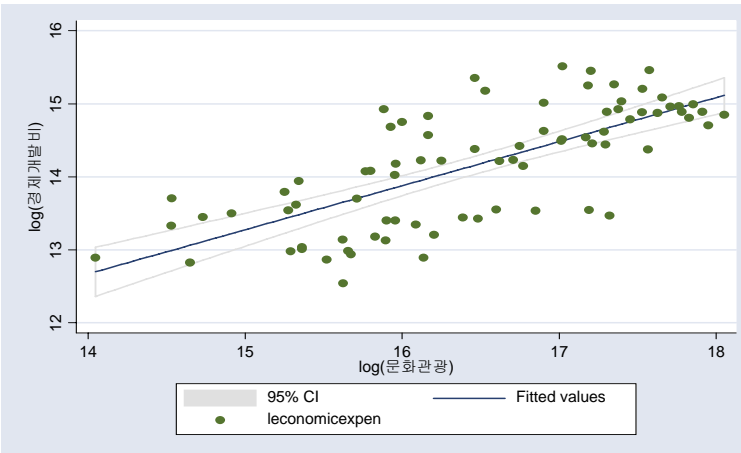
[그림 II-6] SOC 사업과 경제개발비



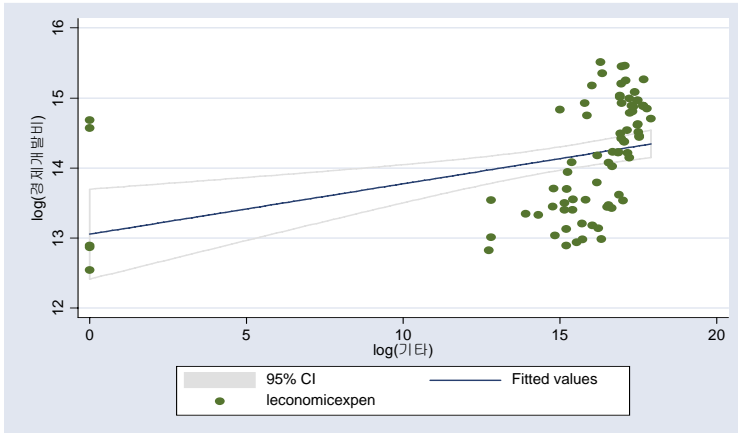
[그림 11-7] 농림수산 사업과 경제개발비



[그림 11-8] 문화관광 사업과 경제개발비



[그림 II-9] 기타 사업과 경제개발비

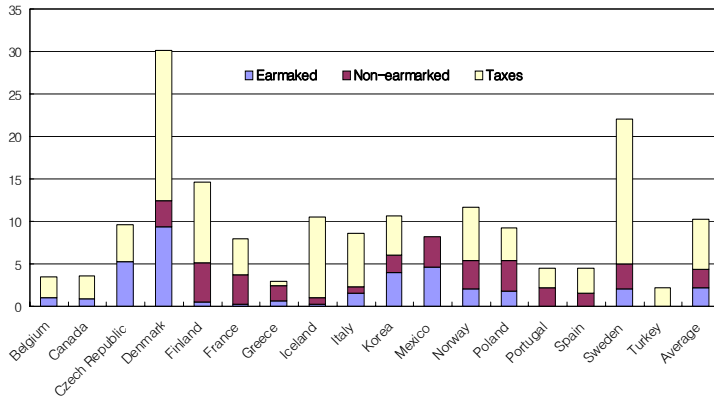


각 부분별 사업과 경제개발비와의 관계에서는 SOC 관련 사업과 문화관광 관련 사업이 전체적으로 경제개발비와의 뚜렷한 상관관계를 보이고 있다. 이는 주로 시설물 건립 등의 사업내용과 관련이 있는 것으로 보인다. 농림수산 부분의 경우, 도지역을 집중적으로 지원된 것으로 당초 예상과는 달리 뚜렷한 상관관계를 보이고 있지는 않다. 기타 부분의 경우, 경제개발 부분과 상관없는 사업 내용 등이 구성되어 있으므로 역시 분산이 크고 fitted value와의 상관관계가 약한 것으로 나타났다.

다. OECD 국가의 이전재원

최근 10년간의 OECD 국가들의 지방정부 지원규모는 증가하고 있는데 그 중에서도 교부금(General grant)과 같은 일반재원 증가가 아닌 사업비 보조의 성격을 띤 보조금(Earmarking grant 혹은 Categorical grant)을 통해서 증가시키고 있는 것으로 나타났다²⁰.

[그림 II-10] 지방정부 세입구조 (2003)
(Per cent of GDP)



자료: Claire Charbit, "Intergovernmental fiscal transfers and decentralized public spending," OECD working paper (2005).

OECD 회원국 중 단일국가의 지방정부 세입 구성은 자체세입이 38%, 사업비 보조금의 국고보조금이 22%, 일반회계 지원 보조금이 약 19% 정도로 나타났다. 세외수입을 포함하여 자체수입 대비 보조금 비중은 평균 6:4이다(2002년 자료 기준). 우리나라는 2004년 일반회계 순계 기준 전체 지방세입 125.8조원 중 지방세가 34.1조원으로 27%(세외수입 56.3조, 45%), 지방교부세가 14.2조원 내외로 11%, 지방양여금과 국고보조금이 17.3조원으로 약 13.8%에 해당하므로, 자체수입 대비 보조금 비중은 약 7:3이다.

OECD 국가의 경우, 지방정부 보조금의 구성을 살펴보면 평균적으로 사업비 보조 성격의 보조금이 60%이며, 일반회계를 지원하는 보조금이 40%를 차지하고 있다. 우리나라의 경우, 교부금이 전체 이전재원

20) Hansjorg Blochliger, "Fiscal Autonomy of sub-central governments," *Department and center for Tax Policy and Administration*, OECD, David King, Stirling University.

의 45%이며 기타 사업비 보조금이 55%이다. 평균에 따른 단순 수치만을 비교해 본다면, 우리나라 지방정부의 이전재원 비중은 OECD 국가들(연방국가, 단일국가 모두 포함) 중 10%포인트 정도 낮고, 보조금 중에서는 사업비 보조 성격 비중이 약 5%포인트 정도 낮은 것으로 나타났다. OECD 국가들과의 단순비교에서 주의해야 할 점으로는, 연방국가 혹은 단일국가에 따라 평균수치가 차이가 나므로 전체 평균을 해석할 때는 주의해야 할 필요가 있다.

다만, 'OECD 국가들의 지방세출 비중 증가 및 이전재원 구성내용'의 최근 추이 등은 참고할 필요가 있다. Blochliger(2006)의 분석에 따르면, OECD 국가들의 지방정부의 세입 비중 대비 세출 비중 격차는 점점 심화되는 것으로 나타났다. 지방정부 자체 세입 비중 증가는 더딘 반면, 지방정부 세출 비중 증가는 빠르게 증가하고 있기 때문이다. 또한, 이전재원의 내용 중 일반교부금 형태가 아닌 사업비 보조 성격인 특정보조금이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 우리나라의 경우에서도 2000년 이후 지방재정의 세입구조가 자체세입 위주보다는 교부세와 국고보조금 위주로 변화하였다. 또한, 국가재정운용계획상 2005~2009년간 지방재정 지원계획에 따르면, 연평균 증가율이 교부금은 7.9%, 국고보조금이 12.9%, 균특회계가 9.1%이다. 따라서 전반적인 추세는 특정보조금 및 포괄보조금 증가율이 일반교부금보다 빠를 것으로 추정하고 있으므로 OECD 국가들의 증가패턴과 유사하다고 볼 수 있다. 이에 대해 선행연구(임성일(2005) 등)에서는 이전재원 증가에 대한 우려와 함께 '지방세 강화형'으로 개편할 것과 일반보조금이 주도하는 보조금 체계가 필요하다는 주장이 제기된 바 있다.

위의 주장에 대한 대담으로 OECD 국가들의 중앙정부가 세원이양보다는 이전재원을 통하여 지방정부를 지원하고 있으며, 그 중에서도 특정보조금 위주의 지원이 증가하는 이유를 살펴볼 필요가 있다. Blochliger(2006) 다음과 같은 이유로 최근의 추세를 설명하고 있다. 첫째, 증가하고 있는 재정수요의 내용이 복지, 환경 등 중앙정부 고유

사업들이 대부분이기 때문이다. 둘째, 소득수준이 증가함에 따라 나타나는 개인 간 임금격차, 국가 내 지역 간 소득격차 심화를 재조정하는 형평화 기능이 요구되고 있기 때문이다. ‘형평화’요소는 중앙정부의 주요 역할인 재분배 기능을 의미한다. 복지 등 중앙정부 고유 성격의 사업이 계속 증대되고 있고, 소득수준 증대에 따른 개인 간 격차 및 지역 간 격차의 심화가 계속된다면 당분간 이전재원 비중 증가는 계속될 것으로 분석된 바 있다.

중앙과 지방의 재정비중, 지방정부의 세입구성 등에 대한 정확한 답을 제시하기는 어렵다. 그러나 재정수요의 내용이 분명하고, 전 세계적으로 소득격차가 발생하고 있는 상황에서의 이전재원의 구성은 한계를 가지고 있는 것은 분명해 보인다. 우리나라도 예외는 아닌 것으로 판단되며, 당분간 현행과 같은 재정기조는 유지될 수밖에 없을 것으로 보인다.

3. 균특회계의 개선과제

지금까지는 균특회계의 예산규모, 제도적 현황, 기타 이전재원과의 관계, OECD 국가 이전재원 구성과의 비교 등을 살펴보았다. 본절에서는 균특회계가 갖는 특징과 한계점 등에 대하여 보다 구체적으로 설명하여 균특회계에 대한 이해를 돕고자 한다.

가. 균특회계 사업 포괄범위 재조정

국회예산정책처(2006b)와 박재순(2006)에 따르면, 균특회계가 균형발전관련 사업을 모두 포괄하는 것을 바람직하다고 분석하고 있다. 이와 같은 주장의 기저에는 균특회계가 우리나라 균형발전에 상당히 기여해야 함을 전제하고 있다. 2005년부터의 국고보조금 개편시 균특회계 대상사업은 ‘낙후지역 농산어촌 및 지역 SOC 개발 관련 사업’, ‘지

역의 문화예술 관광자원 개발관련 사업', '지역전략산업, 문화관광클러스터 등 지역혁신 관련사업', '기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업' 등을 들고 있다. 특정부처의 개별 사업이 위의 구분에 속한다고 판단되는 한 균특회계가 포괄할 수 있어야 한다고 보는 것이다.

그러나, 현행 균특회계는 균형발전 관련 사업 모두를 지원하기 위한 것이라기보다는 '기존 국고보조사업 중 단순·포괄화 작업이 가능한 부분의 사업을 구분'하고 해당 부처와 지자체 간의 불필요한 행정비용을 최소화하고 지자체에게 제한적이거나 사업선택의 우선순위를 부여하고자 하는 데 있었다. 따라서, 재원의 규모 또한 2006년 기준 5.9조원 정도이며, 균특회계 재원 구성에 있어서도 추가적 재원 발굴 등이 이루어지지 않은 것이다. 당초 목적이 균형발전 관련 사업 전반을 포괄하고자 한 것이었다면, 균특회계의 재원규모나 배분공식 개발 당시의 사업 세분이 보다 구체적으로 이루어져야 하는 것이 당연했을 것이다.

균특관련 사업통합 및 균특사업 내 재조정 과정이 필요함은 제시되어야 마땅하나, 균특사업 내 균형발전 관련 전반이 포괄되어야 한다는 주장은 현행 균특회계에 대한 오해에서 비롯된 것으로 보인다. 이미 재원배분공식 개발 당시 균특사업 내 포괄화 및 사업정비의 필요성은 제기된 바 있다. 외국의 주요 포괄보조금의 경우에도, 포괄하는 사업의 영역을 구체적으로 지정하고 그 안에서의 사업을 자유롭게 지정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 현행 균특회계 내에 '농림수산' 부분과 '문화관광' 부분이 하나의 재원으로 구분되는 것은 사업의 효율성을 저하시킬 수 있음을 시사하고 있다. 균특사업의 재조정 필요성 및 방향은 실증분석 결과와 함께 보다 구체적으로 이루어질 것이다.

그 밖에도, 현행 개발계정 사업 내에서의 포괄화는 개발계정 자율편성 사업 내 구분, 자율편성 사업과 균형발전기반 사업, 기타 사업과의 구분 기준 또한 세분화되어야 함이 강조되고 있다²¹⁾. 2007년 편성시

21) 박재순, p. 6.

균특사업 내 조정이 다음과 같이 이루어진 바와 같이 향후에도 지속적인 개편작업은 이루어질 것으로 보인다.

사업조정과 함께 지방비 부담에 대한 부분도 논의되어야 할 것이다. 균특회계의 포괄보조금으로서의 정체성 문제에서 거론되는 부분이 지방비 부담, 즉, 복잡한 현행 국고보조율 유지에 대한 지적이다. 각 사업 내 보조율은 사업의 성격에 따라 결정되어야 하므로, 균특사업 재조정과 함께 이루어지는 것이 타당할 것으로 보인다. 기존의 분석에서 제시된 바와 같이 일률적인 국고보조율 상향조정시 바람직한 민간의 참여를 제약하는 경우도 발생할 수 있으므로²²⁾, 비교적 사업 구분이 명확한 사업 순으로 보조율을 정비할 수 있을 것이다.

<표 II-22> 지자체 자율편성에서 제외된 사업

계정	분류	대상사업
개발 계정	국가직접 편성사업	○재해위험지구정비[소방방재청] ○농업재해예방(국기관리방조제, 지방관리방조제, 한발대비용수개발)[농림부] ○외국인투자유치[산자부] ○하천재해예방(수해상습지 개선, 하도준설)개발제한구역 관련사업[건교부]
	균형발전 기반사업	○11개 사업의 신규 사업(신규 지구 사업)
혁신 계정	자율편성 으로 전환하지 않은 사업	○산업단지혁신클러스터, 지역혁신인력양성, 기업지방이전촉진, 산학협력중심대학지원[산자부] ○지방대학혁신역량강화, 전문대특성화, 산학협력체제활성화지원[교육부] ○지역특성화연구개발[건교부] ○대덕R&D특구[과기부] ○창업보육센터, 산학연공동기술개발[중기청]
	자율편성으로 전환된 16개 사업의 신규사업	

자료: 기획예산처 홈페이지, 「2007년 균특회계 지자체 자율편성 지침」, (2006. 4).

22) 국회예산정책처(2006b).

나. 배분공식의 개선

2006년부터 시행되고 있는 재원배분 모델의 경우, 여러 가지 논란이 이미 제기된 바 있다. 배분모형에서는 인구, 면적, 주민세소득세할, 노령화 인구비율 및 재정력 지수를 종합적으로 고려하려 결정되었다. 이에 대해 과거 실적치 반영 여부 및 정도의 문제, 변수 선택에 있어 균형요소나 재정수요소나 하는 문제는 이미 수차례 논의를 거친 부분이다²³⁾. 일부에서는 지나치게 균형요소가 강조되어 기존 교부세와의 차이점이 없다는 의견도 제시된 바 있었으며, 오히려 농지면적 등 낙후 지역 반영도가 더욱 더 충분히 반영되어야 한다는 의견도 있었다. 여기에 대해서는 공식 자체가 재정수요를 감안할 것이냐 혹은 낙후도를 감안할 것이냐를 선택하기는 어려운 부분이다.

이 경우, 배분규모 자체는 과거 10여년간 분포된 이전재원의 분포를 벤치마킹하는 것이 타당하다. 다만, 배분방식에 있어서는 단순·포괄화 방식으로 개선될 수 있어야 한다. 결과적으로 배분액은 같다고 하더라도 교부세와 같은 복잡한 방식이 아닌 단순한 방식일 경우 배분규모의 예측이 가능하고 배분과정에서의 투명성을 기대할 수 있기 때문이다. 기존의 사업 베이스로 배분되어왔던 사업을 보다 단순한 방식으로 배분하는 것을 원칙으로 하되, 이전재원 전체(교부세, 국고보조금, 지방양여금) 배분액 분포에서 크게 벗어나지 않는 방식을 고려한 것으로 해석할 수 있다.

다만, 하나의 공식으로 100여개가 넘는 사업을 포괄하는 것은 개선되어야 할 것으로 보이며, 변수선택 및 기준 등에 대한 ‘공식에 대한 평가’가 정기적으로 이루어지는 것은 필요하다.

23) 기획예산처, 균형발전위원회, 16개 자치단체의 예산담당 공무원 등이 참여하는 공청회가 6차례 열린 바 있으며, 당시 거론된 사항들이다.

다. 운영방식의 개선

균특회계 논란의 핵심은 사업성격 및 구분의 기준 등이 명확하다 할지라도 실질적인 운영상의 차이점이 나타나지 않는다는 데 있다. 지자체 입장에서는 사업의 기획 등 업무부담만 증가할 뿐 사실상 사업 집행과정은 더욱 복잡하다는 것이다²⁴⁾. 선행연구 분석에 따르면, 소관부처만 상대하였던 일반 국고보조사업과는 달리 지자체가 중앙부처, 균형위, 기획예산처 등 여러 부처의 중복심의를 받아야 하고, 예산의 자율편성 기간이 짧다는 점 등 행정비용을 더 많이 치르고 있는 것으로 제기된 바 있다.

균특회계는 지자체 top-down 개념으로 볼 수 있다. 중앙정부 top-down 이후, 장관급 ‘재원배분회의’를 거쳐 각 부처의 예산이 확정되는 과정을 살펴볼 때, 지방정부의 top-down 또한 과거에 있지 않던 ‘기획과정’을 거쳐야 함은 당연하다. 운영상 균특회계의 특징은 보조금법 배제규정을 두어 제한된 범위 안에서 전용, 이월, 자체세입으로의 전환이 가능하다는 점이다. 자치단체 사업의 성격상 그 여지는 많지 않으나, 운영상 자율성이 발현될 수 있는 부분이 있음을 상기할 필요가 있다.

운영에 따른 문제점은 지자체가 무엇보다 자체사업의 필요성을 느끼지 못할 때 나타나며, 지자체의 세입과 세출의 연계성이 분명하지 않을 경우 더더욱 발생할 가능성이 높다. 중복심의에 따른 행정력 낭비, 충분하지 않은 예산기획 과정 등은 개선되어야 한다. 그 밖에 여러 부처와의 협의 과정은 담당 공무원의 인센티브 강화를 통하여 필요하다고 판단할 경우에는 지원할 필요가 있다.

운영상 지적된 문제점들은 분명 실행과정을 거치면서 상당부분 개선될 것으로 보인다. 다만, 문제의 핵심은 지자체의 참여의사에 달려있다고 판단되며, 이를 위해서는 지방자치단체 거버넌스 개선 등을 고려해 볼 수 있다.

24) 박재순 p. 14.

III. 국고보조금의 통합보조금 전환 사례 : CDBG

1. CDBG의 도입배경 및 개요

Community Development Block Grant(CDBG)는 1974년 기존의 일곱개이던 지역개발 관련 사업보조금을 한 개의 포괄보조금으로 통합한 것으로 미국의 대표적인 지역개발보조금이다.²⁵⁾ 이와 같은 통합보조금의 도입 배경은 첫째, 연방정부의 이전재원 삭감과 둘째, 사업별 소요산정에 따른 행정비용 감축(Federal red tape)에 따른 것이다. 정치적으로는 국가사무를 지방으로 위임함으로써 유권자에 의해 선출된 지방자치단체장의 권한을 확대하기 위한 것으로 해석되고 있다²⁶⁾. 1970년대 후반부터 미국 연방정부는 대대적으로 이전재원을 감축하기 시작하였는데 그 이유는 첫째 연방정부 부채 감소, 둘째 물가상승률 하락, 셋째 지방정부의 재정책임성 확대를 위한 것이었으며, CDBG도 그 일환으로 탄생한 포괄보조금이다²⁷⁾. CDBG의 가장 대표적인 프로그램은 “CDBG for Entitlement Communities”이며, 1974년 제정된 Title I of the Housing and Community Development Act에 따라서 U.S. Department of Housing and Urban Development(HUD)가 낙후

25) 기존의 7개 사업 : Urban renewal, model cities, open space land and beatification grants, neighborhood facilities, basic water and sewer facilities grants, public facility loans.

26) Nonna A. Noto, “Simplifying intergovernmental transfers : the lesson of community development block grants,” *National Tax Journal*, Vol. 34, No. 3., 1977.

27) FRB(1995).

지역 개발을 위하여 운영하는 지역개발보조금으로서 매년 ‘공식’에 의해서 기초자치단체(Cities, Counties) 단위로 배분되고 있는 것을 지칭한다. 2004년 총배분액은 약 50억달러 규모이며, 이는 미국 연방정부가 지방정부에 지원하는 이전재원 규모인 2,840억달러의 약 1.7%에 해당한다²⁸⁾.

CDBG의 목적은 저소득계층 (low and moderate income persons)을 위한 주거환경 개선, 고용기회 확대를 위한 것이다. 재원의 96%가 낙후된 주택 개선사업에 사용된 것으로 보아 포괄보조금 내에 있는 사업은 ‘동질적인 사업’으로 구성되어 있다. 궁극적으로 HUD는 CDBG 지원을 통한 다양한 개발행위를 통하여 지역의 경제발전과 기반시설 확대, 공공서비스 수준 향상을 기대하고 있다²⁹⁾. CDBG가 이전재원으로서 갖는 중요한 특징은 ‘지출선택에 관한 자율권한’이다. 기존의 특정보조금(categorical matching grant)과의 차이점은 연방정부의 재원이 직접 기초자치단체로 지원되는 것으로 이는 자치단체가 사업의 내용과 순위를 결정하는 권한을 갖게 되는 것을 의미한다. 지역개발보조금의 성격상 우선적으로 주거환경 개선 지원에 사용하도록 하고, 필요한 사업순위를 정하여 자율적으로 사용할 수 있는 권한이 있다. 예를 들

28) Section 9, *State and Local Government Finances and Employment*, U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 2000, p. 304.

29) “With the Federal support authorized under the Act, local governments were expected to accomplish these overall goals by arresting deterioration of property and neighborhood and community facilities, removing conditions detrimental to health and safety, conserving the housing stock, improving community services, promoting income integration and neighborhood diversity through spatial de-concentration of assisted housing and revitalization of deteriorating neighborhoods, and stimulating private investment in area with population out-migration and stagnation tax basis.”(Housing and Community Development Act of 1974, Section 101(a)(1)-(2)).

어, 해당 지방정부는 직접적인 개발사업 지원 이외에도 도시 내에 있는 슬럼이나 황폐화된 지역을 제거하기 위한 용도로도 사용할 수 있다. 혹은 지역주민이 원하는 특별한 지원이나 응급조치가 필요할 때에는 복지, 지역주민의 건강 및 안전과 관련하여도 사용할 수 있도록 하고 있다. 구체적인 사업내역을 결정하는 기초자치단체(Cities and Counties)가 해당 지역의 지역여건 및 주거환경, 기반시설 여부에 대하여 가장 잘 알고 있기 때문이며(Locality), 공공서비스의 성격상 지역 간 경계가 분명하고 가시적인 사업성과가 분명하여 자치단체장으로서도 사업 추진의 의의가 있기 때문인 것으로 보인다. 따라서, 기존 사업을 블록화 하는 데 따른 저항이 비교적 적었던 것으로 해석할 수 있다. 반면, HUD는 지역개발사업 성격의 용도는 제한하고 있으며, 가능한 사업은 개발을 위한 부동산 취득, 주거지역의 재건축, 상하수도·도로·지역주민회관·학교건물의 다용도화 등 공공기반시설 건설 및 개선사업, 에너지 비축 및 관련사업, 고용기회 확대, 지역발전을 위한 지역 내 산업활동 격려 및 지원 등이다³⁰⁾.

CDBG는 개발사업 지원적인 성격이 강한 보조금이므로 특성상 대도시지역(인구 5만명 이상의 City와 인구 20만명 이상의 County)이 주요 배분대상이 되고 있다. 인구 5만명 이하의 City 혹은 20만명 이하의 County의 경우에는 일정규모 이상의 개발사업수요가 발생하지 않으므로 Entitlement Communities에서 제외되고 있으며, 주정부가 일괄적으로 각 시에 배분하고 있다. 1981년 법 제정에 의해 전체 CDBG 배분액의 약 70%는 대도시, 30%는 소도시 지역에 배분하도록 하고 있다.

30) 그러나, 지방정부 자체 공공건물 건축, 재건축, 취득, 정치목적 활용, 인건비지원 등에는 사용할 수 없도록 하고 있다.

<표 III-1> 2004년 CDBG의 배분결과

PUBLIC SERVICES	
Eligible Activity	Number of Persons Benefitting
Operating Costs of Homeless/Aids Patients Programs	400,900
Public Services (General)	7,400,456
Senior Services	1,649,480
Services for The Disabled	178,835
Legal Services	37,821
Youth Services	1,595,600
Transportation Services	170,979
Substance Abuse Services	49,090
Battered and Abused Spouses	137,265
Employment Training	85,455
Crime Awareness/Prevention	173,057
Fair Housing Activities	282,745
Tenant/Landlord Counseling	53,416
Child Care Services	100,065
Health Services	807,000
Abused and Neglected Children	50,382
Mental Health Services	62,278
Screening for Lead-Based Paint/Lead Hazards Poisoning	4,617
Subsistence Payments	73,190
Rental Housing Subsidies (HOME Tenant-Based Rental Assistance)	647
Security Deposits	113
Total Persons Assisted:	13,312,631
Total Households Assisted:	760

주: * The number of households assisted instead of person is reported for activities with matrix code 05S or 05T.

자료: HUD 홈페이지, 매년 CDBG 투자사업 내역공개 자료.

2. CDBG 프로그램 내용

1974년에 시작된 CDBG는 HUD에서 지원하는 보조금 중 가장 오래 된 것으로 이후 1977년에 개정이 이루어진 바 있다. Noto(1977)에 따르면, 1974년 CDBG가 도입될 당시에는 거의 대부분이 공식에 의한 배분만이 이루어졌으나, 당시 기초자치단체들의 지방공공재(주택공급 관련 인프라) 과소 공급이 발생하게 되자 1977년에 개정된 바 있다. 개정내용에는 공식의 차별화(old and new formula)와 특별한 수요가 있을 때에는 예외적으로 유보재원을 마련하거나, 운영을 잘하는 자치단체에게는 인센티브(award)를 지불하는 재원을 별도로 마련하도록 하는 것이 골자이다.³¹⁾ 따라서, 일정수준의 유보재원의 필요성을 인정하고 상대적으로 개발수요가 낮은 낙후지역의 개발촉진을 위하여 사용할 수 있도록 하였다.

보조금을 배분받기 위한 자치단체 요건은 다음과 같다. CDBG를 포함한 HUD의 모든 보조금은 통합재정수지(Consolidated Plan)와 연차계획(annual action plan)에 반드시 반영되어 있어야 하며, 연차계획에는 보조금의 지출항목별 예산계획이 포함되어야 한다. 배분받은 지역은 적어도 70% 이상은 해당 지역 내에서의 상대적으로 낙후된 지역 개발을 위하여 사용하고자 하는 것을 연차계획에 포함시키도록 하고 있다. 배분된 보조금 사업이 계획된 시간 내에 진행되지 않는 경우, 사업의 목적이 본 CDBG의 목적내용과 맞지 않을 경우, 지방자치단체가 해당 사업을 수행할 능력이 없을 경우를 제외하고는 계획된 배분규모는 모두 집행하고 있다.

CDBG 프로그램은 이상과 같은 Entitlement communities(총보조금

31) "...the Secretary of HUD authority to judge exceptional need and to award special supplemental funding independently of the formula procedure..."(pp. 261, Nonna A. Noto)

의 95% 이상이 배분) 외에 5만명 이하의 City와 20만명 이하의 County를 지원하는 프로그램이 별도로 있다. Entitlement Communities는 지방정부가 부담해야 하는 보조율(matching rate)은 없고, 보조금의 20% 이상을 행정비용으로 사용할 수 없으며, 15% 이상을 공공서비스 비용에 사용할 수 없는 규정을 제외하고는 자율적으로 사용가능하다. 그 밖에도 State Administered CDBG가 있는데 1981년에 개정된 법률에 따라 주정부에서 직접적인 주택공급이 아닌 지역 개발 관련 사업을 위해 지급하는 보조금이다. 5만명 이하의 City, 20만명 이하의 County의 경우, non-entitlement 지역에 해당하며 이 경우에는 주정부가 직접 운영하고 있는데, 주정부는 사업의 우선순위와 기준을 정할 수 있으며, HUD는 연방법과 주법과의 관계, 기타 규제 등 주로 사용권한과 관련된 법령관계를 정리해주고 해당 자치단체는 집행을 담당하고 있다. 주정부에서는 매년 사업우선순위(funding priorities)와 기준(criteria)에 따라 배분액을 결정한다. 보조금 재원의 70% 이상은 반드시 본래의 목적인 주택환경개선사업에 사용되어야 하고 나머지 30% 재원으로 기타의 목적에 사용할 수 있다. 이 외에도 Section 108 Loan Guarantee, HUD Administered Small cities & Insular areas, Disaster Recovery Assistance, Colonias 프로그램 등이 운영되고 있다.

CDBG 보조금은 포괄보조금으로서 사용권한의 자율권을 우선하는 것 외에도 자체 프로그램 내에 지역의 특성, 신속한 조치가 필요한 위기상황에 따라 제도를 탄력적으로 운영할 수 있도록 하고 있다. 예를 들어, 재해지역 복구에 보조금의 일부가 사용될 수 있도록 하는 등 보조금의 일정부분을 공식으로 배분하는 것과 별도로 운영하고 있는 것을 알 수 있다.

3. CDBG의 배분공식 및 배분규모 결정방식

포괄보조금의 ‘공식에 의한 배분’은 배분에 있어서 임의성을 최소화 하여 배분기준의 투명성을 위한 것이다. 공식의 객관성을 확보하기 위해서는 변수의 선택이 명확한 것이어야 한다³²⁾. CDBG 배분은 Entitlement 와 Non-Entitlement 두 가지 방식이다.

<표 III-2> 2004년 CDBG 배분공식

Entitlement Communities		States(Non-Entitlements)	
Formula A	Formula B	Formula A	Formula B
25%* population	20%*growth lag	25%*population	20%*population
50%* poverty	30%*poverty	50%*poverty	30%*poverty
25%* overcrowding	50%*pre-1940 housing	25%*overcrowding	50%*pre-1940 housing

자료: HUD 홈페이지.

- Formula A : 인구 25%, 최저소득계층 인구비율에 따른 빈곤율 50%, ‘방 하나당 한 사람 이상 사는 주택’의 수 25%
- Formula B : 인구증가율 20%, 최저소득계층 인구비율에 따른 빈곤율 30%, ‘1940년 이전에 건축된 주택의 수 50%’

1974년 CDBG가 도입될 당시에는 ‘인구’ 변수가 고려되었으나, 이 경우 상대적으로 인구가 많고 재정력이 풍부한 Northeast and North Central region이 유리하므로, 인구가 아닌 ‘인구증가율’이 고려되어야 한다는 주장이 Southern 지역에서 제기되었다. Formula A는 빈곤율이 높은 지역, 즉 낙후지역에 유리하였으나, 이 경우 적절한 지역개발수요를 감안하지 못하여 본 보조금의 취지에 어긋난다는 의견이 제기됨에

32) Max B. Sawicky, "How the Federal government can ease the state crisis," Issue paper #187, *Economic Policy Institute*, Feb 26, 2003.

따라 1978년에 빈곤율 비중을 줄였다. 또한, 주택당 거주인을 기준으로 한 변수 또한 상대적으로 대도시지역에 유리한 변수라는 주장에 따라 ‘낙후된 주택비중’을 변수로 사용하는 것이 대안으로 제시되었다. 따라서, 1976년 HUD 분석에 따라 1978년 이후부터는 기존의 대도시지역에 유리한 개발수요 반영 변수와 동시에 낙후지역의 빈곤율을 감안할 수 있도록 dual formula 방식으로 보완되었다.

CDBG 배분규모의 객관성과 일관성을 유지하기 위해서 사용하는 변수 출처는 전국 센서스 자료를 사용한다. 예를 들어, 2002년 기준으로 인구나 인구증가율(2년 단위로 추정)의 경우는 2000년도 센서스 자료가 가능하지만, 빈곤율이나 낙후된 주택비중, 1940년 이전에 지어진 주택비중은 가장 최근 센서스 자료인 1999년도 자료를 사용한다. 배분액의 중요 결정변수인 전체 CDBG 재원 규모는 연방예산 변화(Annual appropriation)를 감안한 수치이다.

배분공식에서 사용한 변수를 살펴보면, 개발수요와 낙후도를 고려한 변수가 동시에 선택되었음을 알 수 있다. 인구와 인구증가율을 사용하는 경우 해당지역의 잠재적인 개발수요를 감안한 것이며, 소득을 기준으로 한 빈곤율은 낙후도를 고려한 것이다. ‘방 하나당 한 사람 이상 사는 주택 수(the number of housing unit with one more persons per room)’ 혹은 ‘1940년도 이전에 건축된 주택의 수’ 변수가 사용된 것은 주거환경 개선 목적을 위한 것으로 보조금의 성격에 맞는 재정수요를 감안하기 위한 것이다.

배분공식의 효과에 관한 분석에서는 Richardson et al.(2003)는 1980년부터 1990년까지의 각 변수와 CDBG 배분규모와의 관계를 분석한 결과, 빈곤율 및 낙후된 주택과 재원배분규모와의 상관관계는 매우 높은 반면, 개발수요와의 상관관계는 유의하지 않은 것으로 나타난 바 있으며³³⁾, Bruce(1976) 또한 낙후지역 혹은 후퇴하고 있는 도시들의

33) Richardson, Todd, Robert Meehan, and Kelly(2003).

개발수요를 반영하는 데는 한계가 있음을 보여주었다.

4. 배분공식의 문제점 및 개선사항

지난 30년간의 CDBG 프로그램 지원으로 주택개량, 인프라 구축 등의 효과와 함께 나타난 문제점은 ‘지역 간 격차 심화’ 문제이다. 이에 대한 원인으로는 보조금 자체가 형평화보다는 사업보조의 목적을 띠고 있는 것과 ‘전국적인 기준에 맞춘 변수 선정방식(Richardson et al.(2003))’에 있기 때문이다. 즉, 변수 선정방식에서의 지역 간 격차 반영이 미흡했던 것으로 분석되었다. 공식에서 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 ‘빈곤율’의 산정방식(national fixed)은 전국 Median Income의 80% 이하에 해당하는 가구를 기준으로 하는데, 이 경우 해당 지역의 소득수준과 생활수준 격차가 충분히 반영되지 못하기 때문이다³⁴⁾.

34) 예를 들면, Metropolitan area 중에서도 지역에 따라 임대료가 매우 차이가 나는데 빈곤율 산정시 사용하는 전체 소득수준을 하나의 기준으로 통일하게 되면 도시에 거주하는 실질적인 빈곤층 비중이 감소하게 된다. 또한, 대학 주변도시의 경우, 거주자들의 70% 이상이 빈곤층에 해당하게 되는데 이 경우에는 특정지역의 배분금액이 지나치게 과다측정되는 문제점 등이 발생하고 있다.

<표 III-3> 지역별 낙후지역 및 저소득계층 현황

(단위: 개수, %)

Region	Number of Entitlement Communities	Percent Poverty Rate	Percent Extremely Low Income Rate
New England	73	14	19
New York/New Jersey	96	13	16
Mid-Atlantic	87	11	12
Southeast	164	13	12
Midwest	187	11	13
Southwest	106	16	13
Great Plains	30	11	12
Rocky Mountain	37	10	11
Pacific/Hawaii	183	14	12
Northwest/Alaska	40	10	11
Puerto Rico	21	43	22
Total	1,024	13	13

자료 : Census 2000 Special Tabulation Data for HUD.

또한, 변수의 다양성이 부족하다는 지적이 있는데 이는 1978년 개정 이후 지금까지 그대로 사용하고 있기 때문이다. 지역개발에 영향을 미치는 변수는 이외에도 해당지역의 사회기반시설 수준, 경제발전 속도, 세원의 크기, 학군 등 다양할 수 있다. 추가변수를 고려하여 다양한 수요 반영이 필요하다.

위의 문제점을 극복하기 위해서 첫째, 변수기준 설정 및 변수 선택의 다양성 등 정기적인 공식의 평가를 거쳐 개선사항을 점검해야 할 것을 제안해볼 수 있다. 둘째, CDBG 재원배분의 평가와 이전 국고보조금 배분과의 비교분석 등이 필요하다. 궁극적으로, 포괄보조금으로의 변화 이후 행정비용이 감소하였는지, 변수 선택의 객관성 확보로

인한 문제점, 정책운영의 일관성이 어느 정도 향상되었는지에 대한 평가 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

5. CDBG 보조금 평가

HUD 자체 분석결과에 따른 CDBG의 문제점으로는 포괄보조금화에 따른 중앙정부 지출통제가 미흡하다는 점이다. Singh and Thomas(1989), Gramlich(1985)는 기존의 국고보조금(Categorical matching grant)이 1980년대부터 본격적으로 전환하기 시작한 포괄보조금에 비하여 우수하다고 주장한 바 있다. 기본적으로, 지방정부 재정 운용의 불확실성이 높은 상황에서 지방정부의 재정책임성을 기대하기 어렵고, 정책적으로 특성사업의 지출을 증가시키거나 감소시키고자 할 때 '사업별 지출통제를 통한 국고보조금 방식'이 우월할 수 있기 때문이다. 이러한 경우를 위하여 포괄보조금화할 경우에도 일정부분의 유보재원을 마련하여 공식이 반영하지 못하는 수요를 반영하도록 하고 있는 것이다. 이는 연방정부의 정책적 의지 반영에 대한 평가로서 포괄보조금화하는 방식에서 나타날 수 있는 당연한 결과로 해석된다. CDBG뿐만 아니라 기타 복지부분에서도 유사한 사례가 발견되고 있다. 이에 대해서는 각 사업별 성과평가를 통한 보조금의 평가를 강화하는 것이 필요하다는 분석이다³⁵⁾.

2002년 10월 기준, CDBG의 규모는 약 50조달러에 해당하며, 50개주 1,000개의 대도시 지역과 소도시에서 사용되고 있는 미국의 대표적인 포괄보조금에 해당한다. 1992년 GPRA 통과와 함께 보조금의 효과성과 책임성(effectiveness and accountability)에 관한 평가가 의무화되었다. 이에 대해 HUD에서는 1994년부터 1999년까지의 17개 지역의 도시를 지정하여 '해당지표'를 추적한 성과평가 보고서를 제출한 바 있

35) 부록 참고.

다. 미국의 각 주 단계, City 단계에서 운영되는 CDBG 운용의 자체평가 결과나 HUD의 평가에서는 포괄보조금 운용의 어려움을 보여주고 있다. 사업성과, 사업관리, 재분배 효과, 지역격차 완화, 재원규모의 안정성 등 ‘CDBG 자체의 제도 운영적인 면’과 이를 개선하기 위한 구체적인 결과, 즉 ‘성과평가 관련’ 부분은 별도로 연구되고 있는 것으로 나타났다.

우리나라에서도 균특회계 도입 이후 재원배분의 평가가 이루어지게 될 것이므로 성과측정과 관련한 미시자료 확보 등은 구체적으로 논의되어야 할 것이다. 미국의 사례에서 알 수 있듯이 ‘성과평가’ 자체를 위한 또 다른 연구가 시작되어야 할 것이므로 배분 이후의 평가작업도 염두에 두어야 할 것으로 보여진다.

6. 시사점

미국의 CDBG와 우리의 균특회계는 포괄하는 사업의 범위는 매우 다르지만, 기본적으로 기존의 여러 국고보조사업을 하나의 포괄보조금으로 도입한 방식은 동일하다. 7개의 사업을 하나로 포괄화하는 과정에서 사업의 동질성 여부, 각 사업간 대체성, 배분공식의 적정성(변수선택의 근거, 자료의 정확성, 리뷰기간), 평가결과의 활용 등에 대한 개선이 요구된 바 있다. 지방정부에 객관적이고 단순한 공식을 적용시켜 그 지역의 주택 낙후도에 따른 금액을 배분하는 공식의 단순성, 지방정부가 한도 내에서 자율적으로 사업순위를 조절할 수 있는 지방정부 권한 확대, 일정기준에 못 미치는 non-entitlement 지역에는 주정부가 직접 운영(예: 개발계정 내 균형기반사업 등)하도록 하여 배분의 불균형을 극복하도록 하는 제도운영의 탄력성 등은 균특회계가 표방하고 있는 특징과 유사하다.

실행과정에서의 시사점으로는 첫째, CDBG가 매우 동질적인 7개 사업을 포괄화한 것에 비해 현행 균특회계 내 개발계정사업(자율편성대

상 사업)이 100여개가 넘는다는 점이다. 동질적인 사업으로의 재구분이 이루어지지 않는 한 재원의 효율적인 배분에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서, 100여개 사업을 동일한 성격의 사업으로 재구분하는 것을 생각해 볼 수 있다.

둘째, 탄력적인 배분공식 운영방식이다. 자치단체는 두 개의 공식 중 해당 자치단체에게 유리한 공식을 사용할 수 있다. HUD가 이와 같은 방식을 채택한 이유는 ‘변수선택’에 대한 끊임없는 불만에 대해 나름대로 선택의 폭을 주고자 한 것으로 보여진다. 보다 근본적으로는 정기적인 ‘배분공식 개선’ 작업이 필요하다는 결론이다. 미국의 경우, 공식의 변수가 지역의 특성을 반영하지 못한다는 지적과 함께 배분공식에 대한 논란은 끊이지 않고 있다. 소득수준이 향상되고 있으며 계속되는 개발사업으로 인하여 지역의 특성이 변화하거나 상대적인 낙후지역으로 변화할 경우, 이를 반영할 수 있는 장치가 필요하다고 보여진다.

셋째, ‘성과평가’를 위한 별도의 미시자료 확보이다. 미국 주정부 예산에서 차지하는 비중이 그리 크지 않음에도 불구하고, 보조금의 효과를 측정하기 위한 연구는 매우 활발히 진행중에 있다. 포괄보조금의 단점으로 지적되는 정책적 반영도 미흡을 개선하는 방법 중 하나는 사업을 모니터하고 성과평가 결과를 반영하도록 하는 것이다. 우리나라의 경우에도 평가결과에 따른 계정 내 자원배분(예: 자율편성대상사업, 균형기반사업 등)의 개선 등을 위해서는 성과평가 강화는 반드시 필요하다고 하겠다.

IV. 균특회계의 실증분석

1. 균특회계 사업의 대체성 분석

가. 균특회계 (지역개발계정) 사업자료

본장에서는 실증분석을 이용하여 균특회계 내 지역개발계정 사업의 성격과 이전재원으로서의 의미를 살펴보고자 한다³⁶⁾. 본 분석에서 사용한 자료는 균특회계 사업집행 내역자료와 『지방재정연감』·「2006 자치단체예산개요」의 지방재정관련 자료로 구성되어 있다. 균특회계 사업 자료의 경우 2006년도 시행된 균특회계 사업 배분내역을 기준으로 한다. 선정된 사업에 대하여 2005년 균특회계 배분은 2002년부터 2004년까지의 국고보조사업을 가중평균($2004*0.5+2003*0.3+2002*0.2$)하여 배분하였다. 2006년의 경우, 배분공식이 개발되어 광역자치단체를 기준으로 포괄보조금이 배분되었고 자치단체들은 한도 내에서 사업규모를 결정할 수 있게 되었다³⁷⁾. 따라서, 본 분석에서 사용한 균특회계 사업자료는 2002년부터 2006년까지(5년간) 각 사업별 광역자치단체별 지출규모로 나타난다.

균특회계 사업 자료의 기준을 2006년도로 하는 이유는 2005년도 도입 당시 147개 사업이 2006년도에 114개 사업으로 통합되었기 때문이

36) 지역혁신계정의 경우, 기존의 국고보조금 배분방식과 같은 사업별 배분이 그대로 유지되고 있으므로 객관적 기준에 따른 포괄보조금이라고 보기 어렵다. 본 연구에서는 국고보조금 사업의 포괄보조금 개편효과를 살펴보기 위한 것으로 지역혁신계정사업은 분석에서 제외시켰다.

37) 김정훈·김현아, 『국가균형발전 특별회계 지자체별 재원배분 방안』, 한국조세연구원 용역보고서, 2005.

다. 균형발전사업들이 지원대상, 사업성격 측면에서 유사 혹은 중복되어 효율성이 떨어지는 점이 많다는 일부의 비판과 포괄보조금의 성격에 따라 자치단체가 자율적으로 편성할 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 견해를 따른 것이다³⁸⁾. 본 연구의 분석대상인 지역개발계정사업의 경우, 113개에서 87개로 통합되었다.

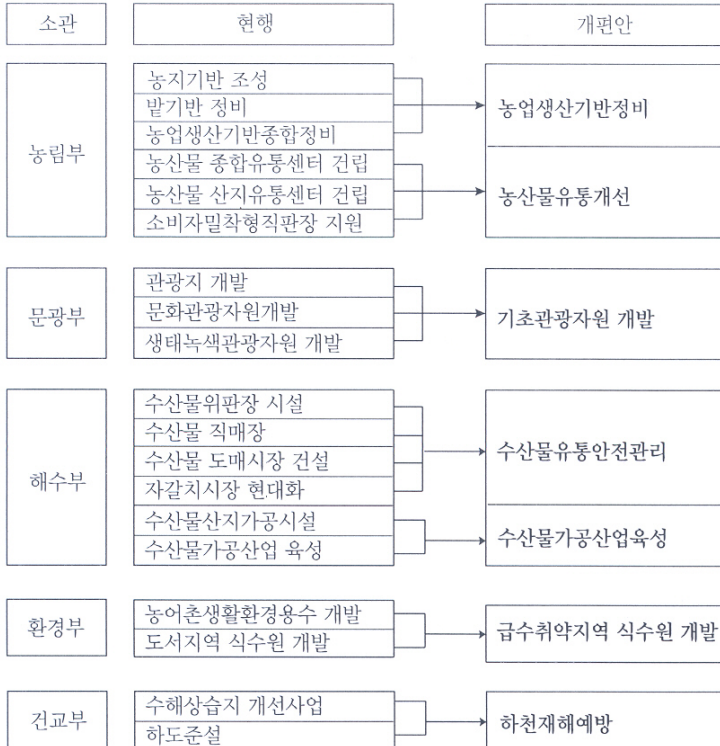
<표 IV-1> 유사 중복사업 통합

(단위: 개)

구분	2005(통합검토대상)	2006개편 (통합)
지역혁신계정사업	34(11)	27(4)
지역개발계정사업	113(45)	87(18)
합계	147(56)	114(22)

38) 국가균형발전위원회와 산업자원부에서 실시한 2004년도 국가균형발전사업 추진실적에 대한 종합평가 결과(2005. 7. 26)에서도 유사·중복사업의 통폐합의 필요성이 제기된 바 있다.(기획예산처 보도자료, 2005. 8. 5.)

(그림 IV-1) 지역개발계정 통합사례



자료 : 기획예산처 보도자료(2005. 8. 5).

본 연구에서는 2006년 기준 지역개발 계정 내 88개 사업 전부를 사용하였다³⁹⁾. 2005년 지역개발계정 4.2조원 중 본 연구에서 사용한 총

39) 기획예산처에서 구분한 2006년 개발계정 사업 수는 「보도자료」에 따르면 87개이며, 「나라살림」에 따르면 88개이다. 본 연구에서 사용한 사업의 수는 88개인데 이는 「나라살림」의 부처별 구분에 따른 결과이다. 사업 배분액의 경우에도, 본 연구에서 사용한 배분액 자료와 다소간의 차이가 있으나, 본 연구에서 사용한 자료는 부처별, 지역별 배분액을 사용한 것으로 공개된 자료와의 확인이 불가능하다. 통합과정

사업의 규모는 4.02조원 규모로 본 연구에서 사용한 사업의 배분액 비중은 약 95.5%에 해당한다. 2006년의 경우, 본 연구에서 사용한 사업의 경우 약 4.49조원으로 지역개발계정 4.5조원의 97%에 해당한다. 본 연구에서 사용한 88개 대상사업의 해당부처는 13개 부처, 청이며 부처별 사업 수는 다음과 같다. SOC 관련 건교부 사업 11개, 농림수산과 관련하여 농림부 11개, 해양수산부 13개, 산림청 8개, 농업진흥청 사업 3개, 문화관광 부분으로 문화관광부 13개, 문화재청 사업 5개, 기타 행사부 7개, 환경부 5개, 산자부 9개, 중소기업청 2개, 소방방재청 1개, 청소년위원회 1개이다⁴⁰⁾.

- 건교부 : 개발제한구역관리 및 지원, 개발촉진지구지원, 국가지원지방도건설, 국민임대산업단지기반시설조성지원, 유통단지진입도로통합, 저상버스도입보조, 주거환경개선사업, 지방산업단지공업용수건설, 특정지역도로건설, 하천재해예방, 화물자동차공영차고지건설지원(11)
- 농림부 : 김치종합센터지원, 농공단지조성, 농산물물류효율화, 농업재해예방, 농지기반정비, 농촌생활용수개발, 농촌지역개발, 미곡종합처리장지원, 배수개선, 지역농업육성, 화훼수출단지조성(11)
- 농진청 : 농업인건강관리실설치, 농촌전통테마마을조성, 농촌지도기반조성(3)
- 문광부 : 공공도서관건립지원, 광역관광자원개발, 공립문화시설 건립 지원, 광주문화중심도시조성, 기초관광자원개발, 대전컨벤션센터건립, 문화시설건립지원, 부산영상도시육성, 생활체육기반시설조성, 예술기반시설확충지원, 예술해외교류, 제주웰컴센터건

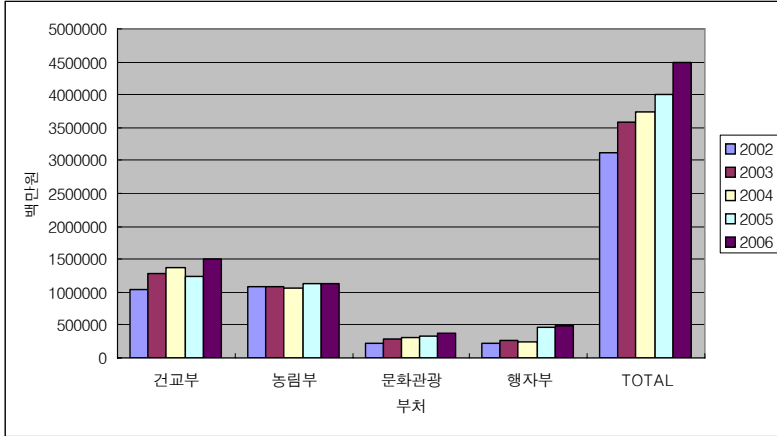
에서 혹은 부처별 이관이 발생한 사업의 경우 별도의 사업으로 구분하는가 여부에 따라 사업의 숫자가 2~3개 정도, 배분액도 다소 차이가 날 수 있음을 양지하기 바란다.

40) 2005년과 2006년 균특회계 부처별 사업명은 <부록>을 참고하기 바란다.

립, 지방체육시설 지원(13)

- 문화재청 : 남해안관광벨트사업, 무형문화재전승기반구축, 백제 역사재현단지조성, 지역문화유산개발, 유교문화관광자원화(5)
- 산림청 : 도시녹색공간조성, 목재이용가공지원, 묘목생산기반조성, 지방수목원·박물관운영, 산촌종합개발, 지역생태숲조성, 임도시설, 지자체자연휴양림조성(8)
- 산자부 : 광주디자인비엔날레, 광주종합전시장건립, 구미디지털 전자산업관, 외국인투자유치, 중소기업공동도매물류센터건립, 지역산업마케팅지원, 지역산업육성지원, 청주국제공예비엔날레(8)
- 소방방재청 : 재해위험지구정비(1)
- 중기청 : 재래시장시설현대화, 지역신용보증재단보조(2)
- 청소년 : 청소년시설지원(1)
- 해수부 : 김육성채묘및냉동망보관시설, 다목적인양기설치, 수산물가공산업육성, 수산물유통안전관리, 수산자원관리조성, 수산종합관전시시설, 어촌관광활성화, 어촌종합개발, 어촌체험관광마을, 연안정비사업, 오염해역준설, 지방어항건설, 해양관광자원개발(13)
- 행자부 : 도서종합개발, 소도읍육성, 신활력지역지원, 오지종합개발, 접경지역지원, 지방행정정보화, 향토산업육성(7)
- 환경부 : 강변여과수개발사업, 고도정수처리시설, 급수취약지역 식수원개발, 산업단지완충녹지조성사업, 자연환경보전·이용시설지원(5)

[그림 IV-2] 대상사업의 주요부처별 연도별 추이



<표 IV-2> 부처별 균특사업 자료 특성

(단위: 개, 억원, %)

	표본수	평균(부처비중)	최소	최대
建교부	80	804(45)	80	2,209
농림부	80	687(26)	-	2,774
행사부	80	207(8.12)	-	1,352
문화관광	80	189(10)	12	605
환경부	80	92(2.9)	-	636
산림청	80	62(3.7)	-	256
균특사업(개발계정)	80	2,367	278	8,551

주: () 안은 비중임.

자료는 2002년부터 2006년까지의 16개 자치단체(5×16=80)에 배분된 배분액 규모를 기준으로 한다. 위의 표에서는 13개 부처 중에서 개발계정 사업비 순서인 6개 부처 균특회계 사업 배분액의 특성을 보여주고 있다. 각 부처별 자료에서 알 수 있듯이 建교부가 평균사업비 804

역원으로 가장 많은 사업비가 배분되었음을 알 수 있다. 그 다음으로 농림부 평균값 687억원, 행자부 207억원, 환경부 92억원, 산림청 62억원 정도이다. 괄호 안은 전체 개발계정 사업 내 부처별 비중을 의미한다. SOC 관련 사업 위주인 건교부의 경우, 지난 5년간 국고보조사업 전체 중에서 약 45%에 해당함을 알 수 있다. 농림부 사업은 전체 개발계정 사업 중 약 26%를 차지하고 있으며, 문화관광부는 10% 정도로 나타났다. 균특사업에 포함된 88개 사업을 합한 합계 배분액은 평균 2,367억원이며 가장 많은 배분액은 8,551억원(2006년도 a차치단체)이며, 가장 작은 배분규모는 278억원(2002년도 b차치단체)이다.

균특회계는 중앙정부 회계상 각종 특별회계로 구성되어 있으나, 배분받아서 사업을 집행하는 자치단체 입장에서는 대부분 일반회계로 구분한다. 사업의 내용상 자치단체의 세출에서는 ‘일반회계의 경제개발비’와 관련이 깊다⁴¹⁾. 다음의 표에서는 본 연구 대상사업의 국고보조금 대비 비중과, 일반회계 세출 중 경제개발비 대비 비중을 살펴보았다. 개발계정 균특사업 내 건교부 사업은 전체 국고보조금에서 차지하는 비중은 약 자치단체별 평균 6.3%, 일반회계 경제개발비에서 차지하는 비중은 4.88%로 나타났다. 국고보조금에서 균특사업 전체가 차지하는 비중은 자치단체별 평균 16.6%, 경제개발비의 13.1%에 해당하였다.

41) 원내세미나 의견 중, 균특사업과 사회개발비의 관련도 지적된 바 있다. 상관계수로 본 균특사업과의 관련성은 경제개발비와 사회개발비가 각각 0.64와 0.24로 나타났다. 균특사업의 일부는 사회개발비로 사용되었을 수 있으나, 자치단체 공무원과의 인터뷰를 통해서 거의 대부분의 균특사업은 경제개발비로 지출됨을 확인하였다. 따라서, 본 연구에서는 균특사업이 경제개발비에 미친 영향을 중점적으로 살펴보기로 한다.

<표 IV-3> 개발계정 균특사업 비중

(단위: %)

	국고보조금 대비	일반회계 경제개발비 대비
건교부	6.29	4.88
농림부	4.01	3.27
문화관광부	1.49	1.19
행자부	1.09	0.92
균특사업(개발계정)	16.6	13.1

나. 지방정부 세입·세출 자료

지방재정 자료의 경우 지방재정연감상의 결산자료를 사용하는 것이 바람직한데 2006년 현재 기준으로는 2004년까지의 결산자료까지만 확보 가능하여 2002년부터 2004년까지만 사용할 수 있었다. 2005년과 2006년도 자료는 2006년도 자치단체 예산개요상의 세입 및 세출 자료를 사용하였다. 2005년도의 최종예산, 2006년도의 경우에는 당초예산 자료가 사용되었다. 본 분석은 Zampelli(1986)의 분석에 따라, 국고보조금 사업과 균특회계 사업처럼 조건부보조금(conditional grants or targeted grants)이 배분되는 경우에 해당 자치단체 스스로 운용가능한 자원(own fungible resources)에 어떤 방식으로 영향을 줄 것인가가 관심이므로, 세입·세출 모두 '일반회계' 자료를 사용하였다. 세입부분에서는 해당 연도의 지방세, 교부세, 국고보조금을 사용하였고, 세출 부분에서는 경제개발비, 사회개발비 등의 성질별 분류에 따른 자치단체별 자료를 사용하였다.

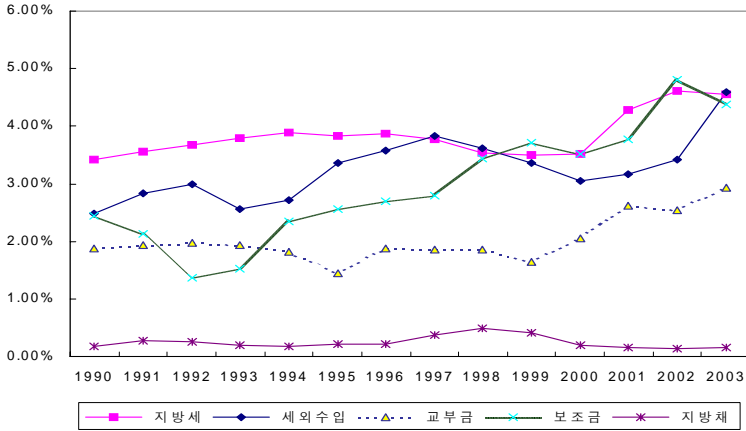
세입과 관련한 지역 간 격차를 살펴보기 위하여 결산자료 기준인 2004년도의 지방세, 지방교부세, 국고보조금의 비중을 제시하였다. 세입관련 비중 변수는 연도별 지역 간 비중 변화가 그리 크게 변화하지 않는 특징이 있다. 특히, 지방세의 경우, 우리나라 지방세제도의 특성상 각 자치단체별 세율의 차이가 없는 점을 감안할 때 ‘인구’ 비중 변화가 거의 없기 때문으로 볼 수 있다. 지방세와 인구의 상관관계는 약 0.98로 1에 가깝다. 반면, 지방세와 형평화 보조금인 교부세는 -0.2로 음(-)의 상관관계를 보여주고 있으며, 국고보조금은 0.05로 나타났다. 세출항목의 경우, 지방세와는 달리 이전재원 배분 등으로 인하여 지역 간 격차가 인구나 지방세 비중 격차보다는 다소 완화되는 모습을 보여 준다. 경제개발비의 경우, 인구와의 상관관계가 0.56으로 나타났다.

<표 IV-4> 2004년도 자치단체별 비중

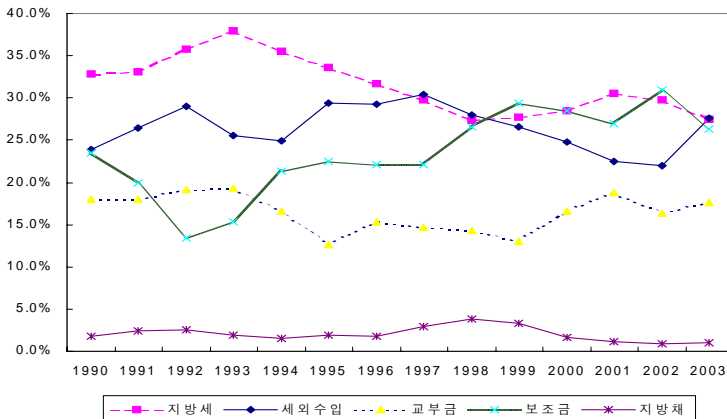
(단위: %)

지역	지방세	인구	교부세	국고보조금
서울	28.47	20.85	0.06	4.37
부산	6.43	7.53	1.54	4.83
대구	4.10	5.31	1.29	2.87
인천	4.58	5.37	0.94	2.95
광주	2.05	2.97	1.23	2.58
대전	2.56	3.04	0.78	1.25
울산	2.32	2.25	1.01	1.43
경기	25.01	21.73	6.35	11.65
강원	2.49	3.09	11.51	8.06
충북	2.39	3.10	8.01	5.66
충남	4.15	3.91	10.27	8.14
전북	2.33	3.83	10.68	8.39
전남	2.47	3.91	15.52	14.08
경북	4.05	5.57	15.56	11.00
경남	5.39	6.42	12.54	9.52
제주	1.19	1.12	2.71	3.21

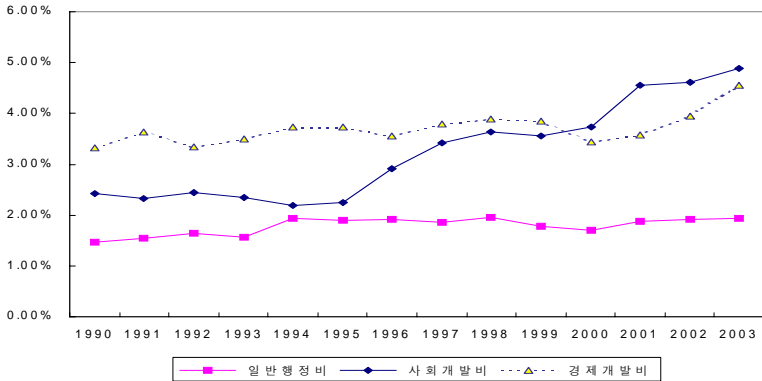
[그림 IV-3] 세목별 세입 추이(GDP 대비 비중)



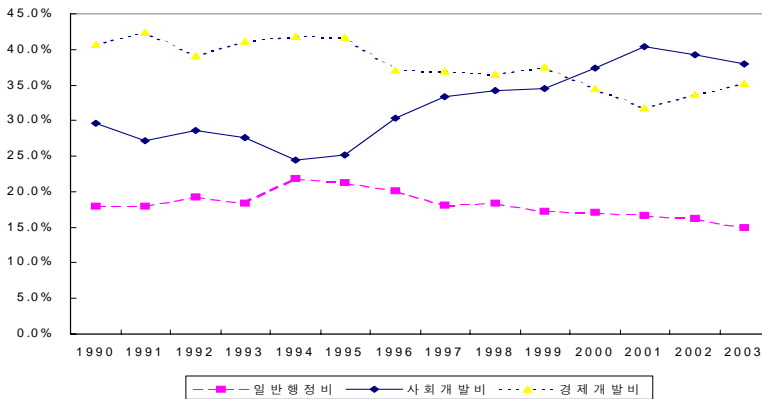
[그림 IV-4] 항목별 세입의 추이(세입 대비 비중)



[그림 IV-5] 기능별 세출 추이(GDP 대비 비중)



[그림 IV-6] 기능별 세출의 추이(세출 대비 비중)



경제개발비의 GDP 대비 비중의 경우, 1990년에 3.33%에서 1995년에 3.73%, 2000년에 3.45%로 거의 변동이 없다가 2000년 이후 꾸준히 증가하여 2003년 4.45%를 나타내고 있다. 기능별 세출에서 눈에 띄는 것은 사회개발비 비중의 증가이다. 지자체 민선 이후 보건 및 생활환경 개선비의 대폭적인 증가와 더불어 교육 및 문화비, 사회복지장비의

꾸준한 증가가 있었다는 점이 이러한 가능성을 보여주고 있다. 균형발전 요소가 강한 균특회계 관련 사업들의 경우 사회개발비보다는 경제개발비 항목과의 관계가 높다⁴²⁾.

다. 지역패널자료의 특성

패널자료는 시계열적인 특징과 횡단면적인 특징을 동시에 가지고 있다. 대표적으로 시계열적인 상관관계로 발생하는 자기상관(Autoregression)의 문제점과 서로 다른 지역적 특성을 반영하는 이분산성(Heteroskedasticity)이 발생한다. 본 연구에서 사용하고 있는 자료는 2002년부터 2006년도까지의 지역별 시계열의 특성을 지니고 있는 지역패널로 구성되어 있다. ‘지역패널(Regional panel)’이라고 분류하는 이유는 ‘거시패널(macro panel)’자료 혹은 산업패널 자료 등과 구분하기 위한 것이다. 거시패널이나 산업패널의 경우는 시계열 자료의 숫자가 사용하는 변수의 숫자보다 (N is fixed, $T \rightarrow \infty$) 크고 이 경우에는 시계열적인 특성에 대한 엄밀한 분석이 필요하다. 단위근 검정 혹은 공적분 검정 등 거시변수의 시계열적인 상관관계를 규명하고 ‘자기상관을 제거하고 난 후의 변수 설명력’에 대한 해석이 관건이다. 따라서 Miller and Russek(1997)을 비롯한 거시관점에서의 지역 간 효과를 분석한 연구에서는 주요 설명변수가 GDP 등의 거시변수가 사용되므로 확보 가능한 시계열의 숫자가 충분하다($N < T$). 이 경우에는 패널의 시계열적인 특성이 설명변수의 해석의 관건이므로 시계열자료의 특성과약이 중요하다.

그러나, 거시패널에 비하여 시계열 수보다는 지역의 숫자가 많은 경우에 상대적으로 시계열적인 특성보다는 지역적 특성에 따른 이분산성 문제가 중요할 수 있다. 본 연구에서 사용하고 있는 자료는 횡단면

42) 균특회계 사업의 대부분은 지자체의 일반회계로 구성되어 있기 때문에 특별회계는 분석에서 제외하였다.

의 숫자가 시계열의 숫자보다 많다($N=16, T=5$). 본 연구에서 사용하고 있는 패널의 경우, 5개연도 16개 지역을 대상으로 하고 있다. 패널의 성격을 구분하여 시계열적인 특성과 지역적인 특성을 모두 고려하는 것이 정확한 분석방법이지만, 본 연구에서는 시계열적인 특성 분석인 단위근 검정이나 공적분 검정은 실시하지 않는다. 80개의 한정된 자료에서 차분에 따른 자료의 손실 효과가 매우 클 것이라고 보았기 때문이다. 또한, 이와 유사한 선행연구(박기백·김현아(2005)) 결과에서 1990년부터 2003년까지의 광역자치단체 패널자료의 시계열분석에서 세입·세출변수 간에 단위근은 존재하지만 공적분 관계가 나타나고 있음을 보여준 바 있다⁴³⁾. 따라서 시계열적인 특성에 대한 별도의 분석은 하지 않도록 한다.

본 연구에서와 같이 시계열이 매우 짧고 지역이 다수인 경우($N>T$, Short panel)에는 자료에서 얻을 수 있는 정보가 매우 제한되어 있으므로 무엇보다 Number of observation을 잃지 않도록 하는 것이 중요하다. 그렇지 않을 경우, 변수설정, 회귀분석 방법론에 따라 계수 값이 크게 변동하여 변수의 정확한 설명력이 유지되기 어렵기 때문이다. 그러나, 우리나라 자치단체 자료의 특성상 지역 간 차이에 따른 ‘이분산성(heteroskedasticity)’에 따른 문제는 검토해야 한다. 본 연구에서는 Fixed effect 혹은 Random effect 모형 설정을 통하여 이분산성 문제를 살펴보기로 한다.

라. 선행연구와의 차이점

균특회계는 국고보조금의 일부로 탄생되었기 때문에 근본적으로

43) 종속변수와 설명변수 간의 장기적인 선행관계를 보여주기 위해서는 균특사업 변수와 기타 지방재정 변수 간의 공적분 검정이 관건이다. 한편, short panel의 경우에는 별도의 시계열 분석을 요구하고 있지 않는 것을 참고하였다(Wooldridge(2002)).

‘균특회계’로 구분된 사업구분의 타당성에 대해서는 많은 의문이 제기 되는 것은 당연하다고 보여진다. 이에 대해 본 연구는 2년간에 걸친 균 특회계 개발계정 사업 배분자료를 이용하여 크게 두 가지 관점에서 실 증분석을 실시하고자 한다. 국고보조금 내의 사업 중 사업의 성격으로 보아 포괄화가 가능하다고 판단한 사업을 ‘하나의 균특회계’로 구분하 였다. ① 포괄화 대상에 포함된 사업과 제외된 사업 간의 이질성이 크 지 않거나 혹은 ② 포괄화된 사업 내에서의 사업 간 이질성이 높은 경 우에는 포괄화에 대한 수정이 전면적으로 요구될 수밖에 없게 된다. 전자의 경우에는 ① ‘국고보조금 사업과 균특회계 사업을 전면적으로 검토하여 재분류 작업을 거쳐야 할 것이며(‘Fungibility 가설’), 후자의 경우, ② ‘균특회계 사업 전반을 재분류 하여야 한다는 결론(동질성 test)에 이르게 된다.

첫 번째 논의는 균특회계가 도입되면서부터 끊임없는 논란 중 하나 는 기존 이전재원과의 차별성에 대한 것이다. 즉, 기존 국고보조금이 문제가 있어서 포괄보조금 형태가 필요했다면, 포괄화의 범위를 넓혀 지방교부세로 이관하는 것이 타당하지 않느냐는 것과 실질적으로 차 이가 없는데 다시 국고보조금으로의 복귀가 필요하다는 주장이다(균 특회계→지방교부세, 균특회계→국고보조금). 여기에 대해 본 연구는 2년간에 걸쳐 배분된 균특회계 자료(개발계정)를 바탕으로 균특회계 가 지방교부세적인 성격에 가까운지 아니면 국고보조금적인 성격이 강한지에 대해서 분석해보고자 하는데 일명 ‘fungibility 가설’에 대한 검증이다.

두 번째 논의는 현재 하나의 공식에 의해 배분되도록 하고 있는 균 특회계 중 포괄화의 범위가 지나치게 광범위할 경우 사업의 정책적 의 지가 반영되기 어렵고, 효율성이 저하될 수밖에 없으므로, 균특회계 내 사업의 동질성 순서대로 재분류하는 과정을 거쳐야 한다. 본장에서 균 특회계와 기존 이전재원과의 대체성을 우선 검토하기로 하고, 다음 장 에서 사업내 동질성 test를 자세히 다루기로 한다.

조건부 보조금의 경우, 이론적으로는 사용용도를 지정하여 지원하는 것이므로 일반회계로의 전용은 이루어질 수 없도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고, 상당수의 지방정부가 조건부 보조금의 일부를 자체 재원으로 사용하고 있으며 이를 ‘Fungibility 가설’이라고 지칭한다⁴⁴⁾. 이에 대한 이론적·학술적 연구 결과는 대부분 선진국의 저개발국가 원조시 당초 원조 목적 이외에 상당부분 다른 용도로 지출하고 있는 것에 주목한 것으로 fungibility 가설을 대부분 지지하는 것으로 나타나고 있다. 또 다른 부분은 미국의 교육재정지원 교부금이 주정부의 다른 용도로 사용되고 있는 것에 대한 것으로 역시 대부분 ‘조건부교부금이 fungible하다’는 주장이 이루어지고 있다(Fisher and Papke(2000)). US city government를 대상으로 한 Zampelli(1986) 연구결과에서도 Social and urban support service 부분의 경우 자체재원(일반회계)과의 대체성이 40~70%까지 추정된 바 있다. 그러나, 이상의 선행연구는 우리나라 균특회계 관련 fungibility 이슈와는 상이하다고 보여진다. 저개발 국가 지원 사례와는 매우 다른 상황이며, 미국의 결과에서도 fungible하다는 결과가 시사하는 바는 굳이 중앙정부가 지원하지 않아도 되는 사업에 대해 지원한 것이 되므로 중앙정부의 지원 효율성 면에서 문제가 되는 것으로 해석할 수 있다.

그러나, 우리의 연구 초점은 일정한 규모의 중앙정부 지원이 특정사업을 지원하는 형태로 이루어진다고 할 때, 균특회계 혹은 교부세가 바람직한가, 그렇지 않으면 세원을 이양하는 것이 바람직한지에 대한 것이다. 기본적으로는 지방정부의 예산운용에 관한 연구이기 때문에 기존 선행연구의 초점과는 상이하다고 판단된다.

그렇다면 우리나라 자료를 대상으로 한 연구는 어떠한가. 이와 유사한 기존의 국내연구로는 국고보조금을 대상으로 한 것을 들 수 있는데, 국고보조금의 특성상 광역과 기초를 대상으로 한 자세한 기초자료가

44) 따라서, ‘flypaper effect’와 함께 ‘Anomalies’라고 표현되기도 한다.(Anderson(2003))

이루어져 있지 않으므로 실증분석을 통한 국고보조금 연구는 많지 않다. 대표적인 선행연구로는 국고보조금 사업과 경제개발비와의 관계를 규명한 실증분석으로는 강성식·김일태(2003)와 최병호·정종필(1999)이 있다⁴⁵⁾. 이들 연구는 Khilji and Zampelli(1994)와 Zampelli(1986)의 연구방법론을 우리나라 국고보조금 사례에 적용하여 조건부보조금을 자치단체 가용자원으로 사용하는 ‘fungibility 가설’을 연구하였다.

최병호·정종필(1999)의 경우, 1992년부터 1995년까지의 기초자치단체 자료를 사용하여 국고보조금 효과(종속변수 : 산업경제비)를 분석하였다. 연도별 횡단면분석을 이용하여 기초자치단체에 지원되는 국고보조금과 시도비보조금의 대체성을 밝히고자 하였다. 연구결과에 따르면, 중앙정부의 지원에서는 ‘역fungibility’가 발생하고, 시도가 지원하는 보조금에서는 ‘fungibility’가 발생하는 것으로 나타났다. 기초자치단체 전체 예산에서 살펴볼 때 결국 두 효과가 상쇄되어, 조건부보조금의 fungibility 효과는 나타나지 않았다고 분석하였다. 반면, 강성식·김일태(2003)는 국고보조금의 지원대상이 되는 사업 가운데 경제개발비를 대상으로 1976년부터 2000년까지의 ‘광역자치단체’ ‘패널’자료에서 fungibility 가설을 지지하는 연구결과를 보여주었다.

이상에서 보는 바와 같이 우리나라 지방정부가 자체 예산활용에 있어서 fungibility 가설의 성립 여부에 대한 두 연구결과는 상반된 결과를 보여주고 있다.

두 결과를 해석하면, 기초자치단체를 대상으로 한 횡단면 분석에서는 국고보조금 재원이 일반회계 재원으로 활용되지 못하는 반면, 광역자치단체 패널에서는 국고보조금의 일부 재원이 다른 용도로 전환되어 쓰일 수 있다는 것이다. 위의 두 연구에서 사용하고 있는 이론적인 배경이 같음에도 불구하고 fungibility 가설에 대한 해석이 다를 수 있

45) Flypaper effect에 대한 연구는 상대적으로 많은 반면, ‘fungibility 가설’에 관한 연구는 많지 않다.

는 것은 직관적으로 우리나라 기초자치단체와 광역자치단체의 예산운영 행태가 다르기 때문으로 보여진다. 기초자치단체의 경우 상대적으로 자체예산 비중이 매우 낮고 따라서 대부분의 국고보조금 사업에 의존하여 지방정부 사업을 운영할 수밖에 없는 상황이다. 따라서 fungibility 가설을 지지하지 않을 수 있다. 광역자치단체는 그보다는 가용재원 여력이 존재할 가능성이 있으므로 뚜렷한 fungibility 효과가 나타나지 않을 수 있다⁴⁶⁾. 따라서, 두 분석에서 시사하는 바는 fungibility 가설에 대한 반대 해석이라기보다는 우리나라 자치단체 간에도 광역자치단체와 기초자치단체 간의 예산활용 행태가 다르게 나타나고 있음을 보여주는 중요한 참고자료로 해석하는 것이 타당할 것으로 보인다. 그러나, 이들 선행연구에서 밝히고 있는 국고보조금은 ① 부처별 사업을 사용한 것이 아니라 국고보조금 전체를 사용하였으므로 사업성격에 따른 내역을 구분할 수 없다는 점과 ② 국고보조금이 경제개발비 혹은 산업경제비에 어느 정도 영향을 주었는가에 대한 지역별 구분이 불가능하다는 점이다.

본 분석은 균특회계 사업을 대상으로 시도한 첫 번째 연구에 해당한다. 본 연구에서는 보다 구체적으로 국고보조금 중 균특회계로 구분된 이전재원 중에서 부처별로 사업을 구분하고 이들 사업이 각 자치단체의 일반회계 경제개발비에 어느 정도 영향을 미쳤는가, 영향 정도가

46) Byron Lutz(2006, "Taxation with representation : Intergovernmental grants in a plebiscite democracy", Finance and Economics Discussion Series, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington, D.C.)는 미국의 Federal educational fund 지원사례에서 유사한 경우를 지적한 바 있다. New Hampshire 주 사례에서 저소득지역의 경우 고소득지역에 비하여 보조금의 일반재원으로서의 fungibility가 낮게(원래 보조금의 목적에 더 많은 부분이 사용되고 있는 것으로) 나타나고 있음을 추정한 바 있다("... empirical evidence is presented that lower income communities spend a higher fraction of the grant income on education than more wealthy communities. This finding is interpreted a revealing that New Hampshire's Engel curve for education is concave.....").

어떻게 다르게 나타나는가를 살펴보고자 한다. 또한, 조건부보조금의 경우, 지정된 사업에 사용해야 하는 것을 원칙으로 하고 있는데 이 경우 각 자치단체가 이들 보조금을 받고 난 후 이용가능한 재원을 어떻게 활용하고 있는가에 대해서도 살펴보고자 한다.

이런 관점에서는 Zampelli(1986)가 보여준 연구결과를 주목할 필요가 있다. 이 연구에서는 1974년부터 1978년까지 18개 미국내 대도시의 포괄보조금을 ① Social service ② Urban Support service ③ All other Direct General Government)로 구분하여 각각의 보조금이 지방정부 세출에 미치는 영향과 기타 재원과의 대체성 등을 살펴보고 있다. 각각의 보조금이 지방정부 세출에 영향을 미치는가를 분석하였고, 세 보조금의 효과가 얼마나 다른가를 분석하여 ‘보조금 포괄화’의 의미를 분명하게 보고자 하였다. 미국의 경우, 각 보조금마다 다른 공식을 통하여 배분하고 있는데 이는 각 보조금마다 사업의 성격이 상이하기 때문이다.

우리나라 현행 지역개발계정사업의 경우, 하나의 공식에 87개 사업, 13개 부처·청의 사업이 포함되어 있다. Zampelli(1986)의 연구결과가 현행 우리나라 포괄보조금인 균특회계에 시사하는 바는 ‘성격이 다른 보조금의 경우 세분화’가 필요하다는 점이다. 각각의 사업별 영향 정도가 다르게 나타나고 있는 데도 불구하고 하나의 사업으로 통일할 경우, 자치단체별 사업수요가 정확히 반영되지 않는 비효율성이 발생하게 된다. 따라서 본 연구는 첫째, 균특회계와 기존의 이전재원과의 대체성 여부를 파악하고, 둘째, 균특회계 사업의 부처별 집행내역에 따른 자치단체별 영향 정도를 구분하는 점에서 기존의 선행연구와 차별화되고 있으며, 포괄화에 대한 의미와 기준을 제시하는 점에서 정책적 기여도가 있을 것으로 기대해 본다⁴⁷⁾.

47) PCA(Principal Component Aanalysis) 분석을 이용하여 기존 사업을 재분류하여 균특회계 내의 포괄화 작업의 기준을 제시하는 것에 대해서는 추후에 설명하기로 한다.

마. 실증분석 모형

1) Fixed Effect VS Random Effect

$$y_{it} = \mathbf{x}_{it}\boldsymbol{\beta} + c_i + u_{it}, \quad t = 1, \dots, 5, i = 1, \dots, 16.$$

균특회계의 분석대상 자료는 2002년부터 2006년까지의 16개 광역자치단체 자료로 구성되어 있는 패널 데이터이기 때문에 계수 추정을 위하여 Fixed Effect(RE)와 Random Effect(RE) 방법을 고려해 볼 수 있다. 위 식에서 시계열적으로 변하지 않고, 또한 관찰이 되지 않는 지역별 특성 변수가 c_i 로 표기되어 있는데, 만약 이러한 특성 변수가 설명변수인 \mathbf{x}_{it} 와 상관관계를 갖지 않는다면 $c_i + u_{it}$ 를 하나의 오차항 v_{it} 로 간주하여 GLS 분석의 한 유형인 Random Effect 방법을 사용해 볼 수 있다. 그러나 시계열적으로 변하는 않으면서 또한 관찰되지 않는 변수 c_i 가 설명변수 \mathbf{x}_{it} 와 상관관계를 갖는다면 Random Effect 방법으로 추정된 계수가 점근적 불일치성(asymptotically inconsistent)을 갖는다. 따라서 이러한 경우에는 위의 식에서 c_i 를 다른 설명변수의 계수들과 함께 추정하는 Fixed Effect 방법을 사용할 때 점근적 일치성을 갖는 계수의 추정치를 얻을 수 있다. 그러나 FE 방법의 단점은 RE 방법에 비하여 지역 수만큼 더 많은 수의 계수를 추정하여야 하기 때문에 추정치의 효율성(efficiency)이 떨어지게 된다.

결국 어떠한 추정방법이 더 바람직한가는 시계열적으로 변하는 않으면서 또한 관찰되지 않는 변수 c_i 가 얼마나 설명변수 \mathbf{x}_{it} 와 상관관계를 갖는가에 달려 있는데, 이를 위하여 통상적으로 Hausman 통계량(Hausman, 1978)을 바탕으로 하는 가설 검정이 활용된다. 즉 c_i 와 \mathbf{x}_{it} 사이에 상관관계가 있다면, RE 방법으로 계수값을 추정하는 것은 편의(bias)를 낳을 것이고, 그 편기가 크다면 FE 방법을 바탕으로 추정된 계수값과 통계적으로 유의미할 정도로 큰 격차가 발견될 수 있다.

이 경우 Hausman 통계량이 큰 값을 갖게 되어 RE 모형을 기각하게 된다. 그런데 문제는 Beck(2007)에서 지적되고 있는 바와 같이 기간이 짧고, 횡단면이 긴 패널(short panel)을 사용하는 사회과학 분야의 통계자료에서 Hausman 통계량이 RE 방법을 기각하지 않는 경우는 거의 없다는 점이다. 또한 Cameron and Trivedi(2005, p. 719)에서 논의되고 있듯이 통상적으로 계산되는 Hausman 통계량은 편의(bias)로 인하여 큰 값을 갖고 그 결과 RE 방법이 지나치게 자주 기각될 가능성이 높다. 따라서 Cameron and Trivedi는 좀 더 일반적인 형태의 Hausman 가설 검정 방식을 권고하고 있다. 균특회계 패널자료의 추정에 있어서 보다 더 근본적인 문제는 Hausman 가설 검정이 많은 데이터를 전제로 하는 점근적 성격(asymptotic property)에 의존하고 있는 반면, 우리가 사용할 수 있는 데이터의 수는 횡단면으로 16개이고, 시계열로는 3년 만을 누적한 패널자료이기 때문에 많은 계수를 추정해야 하는 FE 방법의 효율성(eficiency)이 크게 떨어진다는 점이다.

<표 IV-5>와 <표 IV-6>에는 광역지자체의 경제개발비를 추정하는 두 가지 모형의 추정결과가 나타나 있는데 첫 번째 모형에서는 설명변수로 지방세, 교부세, 인구밀도, 균특회계 총액이 사용되었고, 두 번째 모형에서는 균특회계를 부처별(건교부, 농림부, 문화관광부, 행자부)로 세분화한 설명변수가 균특회계 총액 대신 사용되었다. 이 표에 나타난 추정 결과를 보면, 우선 첫 번째 모형에서는 Hausman 통계량이 18.86이고 p-값이 0.0008이어서 FE 방식이 보다 적절한 추정 방식임을 시사한다. 그러나 두 번째 모형에서는 Hausman 통계량이 17.63이고 p-값이 0.0138이어서 5%의 신뢰 수준에서는 RE 방식을 기각하지만, 1%의 신뢰 수준에서는 RE 방식을 기각하지 않는다. 그런데 본 보고서에서 분석의 관심이 되는 대상은 균특회계 전체가 아니라 균특회계를 몇 개의 블록으로 나눈 경우이다. 그리고 <표 IV-6>에서 비록 Hausman 통계량이 5% 신뢰 수준에서 RE 모형을 기각하지만, Cameron and Trivedi가 지적하고 있듯이 통상적인 Hausman 통계량

은 상향편의(upward bias)가 있고, 또한 1%의 신뢰 수준에서는 Hausman 통계량이 RE 모형을 기각하지 않기 때문에 RE 모형의 추정 결과를 바탕으로 회귀모형의 추정결과를 해석하기로 한다.

<표 IV-5> Model Specification I

<i>Dependent variable: log(경제개발비)</i>		
	Fixed effect	Random effect
log(지방세)	0.25(0.77)	0.78(8.68)***
log(교부세)	0.05(0.45)	-0.10(-1.30)
log(균특회계)	0.04(0.24)	0.28(2.32)**
log(인구밀도)	1.76(1.42)	-0.40(-4.99)***
상수	-2.13(-0.24)	3.91(2.97)***
R ²	0.12	0.90
모형	Fixed effect	Random effect
N	80	80
Hausman Statistic	18.86(p=0.0008)	

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준을 의미함.

<표 IV-6> Model Specification II

<i>Dependent variable: log(경제개발비)</i>		
	Fixed effect	Random effect
log(지방세)	-0.05(-0.14)	0.76(7.74)***
log(교부세)	0.05(0.39)	-0.13(-1.40)
log(건교부)	0.06(0.67)	0.13(1.67)*
log(농림부)	0.03(0.32)	0.03(0.42)
log(문화관광)	0.16(1.64)	0.14(1.96)**
log(행자부)	-0.04(-0.75)	0.03(0.81)
log(인구밀도)	1.62(1.20)	-0.38(-3.70)***
상수	1.70(0.18)	4.42(2.96)***
R ²	0.21	0.90
모형	Fixed effect	Random effect
N	80	80
Hausman Statistic	17.63(p=0.0138)	

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준을 의미함.

RE 모형에 따른 추정 결과를 살펴보면 지방세가 해당 자치단체의 경제개발비에 76%의 영향을 미치는 반면 교부세는 직접적인 영향을 거의 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한 SOC 부분인 건교부 사업과 문화관광 관련 사업은 경제개발비와의 상관관계가 통계적으로 유의한 반면, 농림부 및 행자부 사업은 경제개발비와의 관련성이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

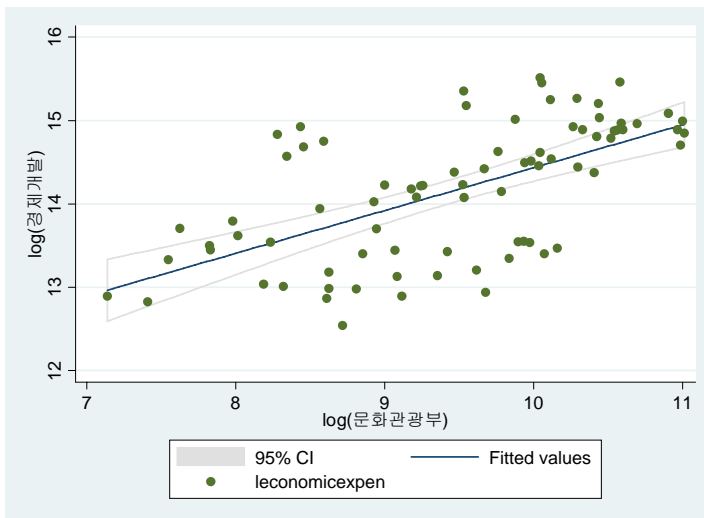
각 사업의 개별적 특성을 좀 더 자세히 살펴보면, 우선 문화관광부와 관련된 균특사업의 경우, 일견 사회개발비와의 관련성이 경제개발비보다 더 클 것으로 생각할 수 있다. 따라서 경제개발비와 사회개발비를 종속변수로 하고 문화관광비를 설명변수로 하는 단순회귀식을 각각 추정하였는데, 그 결과가 [그림 IV-7]과 [그림 IV-8]에 나타나 있다. 이 그림을 살펴보면, 문화관광비와 경제개발비와의 통계적 유의성이 상대적으로 더 크다는 점을 확인할 수 있다. 이는 균특회계 내의 문화관광 사업의 내용이 문화관광을 위한 콘텐츠 개발이 아닌 관광유치를 위한 시설물 건립, 지방운동장 건설 등 체육시설, 문화공간 건립 등 주로 시설사업 위주로 구성되어 있기 때문인 것으로 보인다. 즉, 문화 인프라 구축을 위한 시설 건축사업은 기본적으로 경제개발사업의 성격과 유사하게 나타나게 되므로, 국고보조금 사업 내에 있는 일반적인 문화관광 사업들과 균특회계 내에 있는 문화관광 관련 사업의 성격은 다소 상이하다.

<표 IV-6>의 추정결과를 보면 농림부 사업이 경제개발비에 영향을 미치는 효과가 미미하다. 직관적으로는 균특사업의 상당한 부분을 차지하고 있는 농림부의 사업이 경제개발비에 영향을 줄 가능성이 높다. 발기반 정리, 농지정리 등과 같은 사업들은 모두 경제개발비의 범주에 들어가기 때문이다. 그럼에도 불구하고 회귀모형에서 농림부 사업이 경제개발비에 미치는 효과가 유의미하지 않게 나타나는 이유는 설명변수의 하나인 인구밀도와 농림사업과의 상관관계가 높기 때문인 것으로 보인다. 이를 확인하기 위하여 인구밀도를 포함하지 않고 <표 IV-6>의 모형

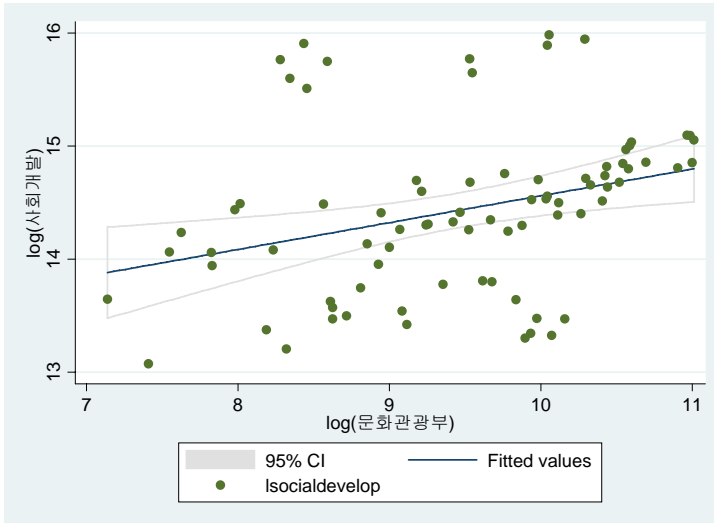
을 추정하여 보았는데, 이 경우에는 농림부 사업이 경제개발비에 미치는 효과가 통계적으로 매우 유의미한 것으로 나타났다. 인구밀도 변수는 도로나 택지개발과 같은 세출 항목에 중요한 영향을 미치기 때문에 지자체의 경제개발비에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 따라서 인구밀도 변수를 회귀모형에 포함시켰는데, 그 결과 농림부 사업이 경제개발비에 미치는 효과는 외형적으로 크지 않은 것으로 추정되었다.

마지막으로 행자부 사업을 보면, 경제개발비와의 상관관계가 뚜렷하지 않다. 행자부 사업의 경우, 성격이 상이한 사업이 포함되어 있어 사업의 성격(지방행정정보화 사업) 및 지역별 분포(향토산업 육성)가 동질적이지 않은 것이 원인인 것으로 파악된다. 동일한 부처의 사업이라 할지라도 사업비를 합산하는 과정에서 개별 정보의 특성이 흐려질 수 있는 여지가 있다. 따라서 최종적으로 나타난 계수 값의 해석을 위해서는 사업내용의 구성이 무엇보다 중요할 수 있는데, 이에 대해서는 추후 동질성 검정을 통한 사업 재분류 과정을 통하여 다시 설명하기로 한다.

[그림 IV-7] 문화관광 사업과 경제개발비



[그림 IV-8] 문화관광 사업과 사회개발비



농림부와 문화관광 사업도 경제개발비에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 군특사업의 상당한 부분을 차지하고 있는 농림부분의 사업이 경제개발비에 영향을 주는 것으로 나타난 것은 직관적으로 타당해 보인다. 농림부분의 경우 기타 사업의 성격들과 분명히 차별화되는 사업들로 구성되어 있으며 이들의 경우 경제개발비에 영향을 주는 것으로 나타나야 한다. 문화관광 사업의 경우도 문화콘텐츠 위주가 아닌 문화 시설 건립 등의 문화인프라 구축 사업의 성격으로 보아야 할 것이므로 역시 경제개발비에 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

그러나, 행자부 사업과 경제개발비는 뚜렷한 상관관계를 보여주지 못하고 있다. 행자부의 경우에는, 다소 성격이 상이한 사업이 포함되어 있어 사업의 성격(지방행정정보화 사업) 및 지역별 분포(향토산업육성)가 동질적이지 않은 것이 원인인 것으로 파악된다. 동일부처 사업이라 할지라도, 사업들을 합하는 과정에서 개별 정보의 특성을 흐릴

수 있는 여지가 있다. 따라서 최종적으로 나타난 계수 값의 해석을 위해서는 ‘사업내용의 구성’이 무엇보다 중요하다. 이에 대해서는 추후 사업 재분류 과정을 이용하여 다시 설명하기로 한다.

2) 다중공선성 (Multicollinearity)

Random effect 모형에서 균특사업 변수의 효과가 미미하게 나타나고 있는 부분에 대해서는 변수 간 다중공선성 문제를 생각해 볼 수 있다. 변수 간 Correlation matrix에서 확인할 수 있듯이 특히 앞에서 그림으로 확인한 바도 있지만 교부세와 균특사업 간의 상관관계는 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 이 경우 변수에서 설명하는 계수 값은 편의(bias)를 갖지 않고 결정계수 값도 영향을 받지 않지만, 계수 추정 값의 분산이 커져서 추정치의 신뢰성을 떨어뜨린다는 문제점이 있다. 한마디로 추정치를 믿을 수 없다는 것으로 경제학적 분석에서 결과의 해석에 있어서 어려움을 주고 있는 부분이다. 이 경우, 변수를 추가시키거나 문제가 되는 변수를 사용하지 않음으로써 추정하고자 하는 계수 값의 신뢰성을 회복시킬 수 있다. 그러나, 본 분석의 경우, 패널의 자료숫자가 작으므로 변수를 추가시키는 데 따른 자유도의 손실, 또한 기타 설명변수를 제거하는 경우 설명력(R^2)의 감소 등의 문제가 발생할 수 있다⁴⁸⁾.

또한, 다중공선성 문제가 발생하는 이유로 비단 교부세와 사업변수들 간의 문제뿐만 아니라 균특사업 간의 상관관계도 매우 높게 나타나

48) 본 연구와 초점은 다르지만 연구방법 면에서 이와 같은 문제점을 지적한 기존 연구는 이광수·김일태(1998)가 있다. 지역경제력을 측정하는 많은 변수들과 지역재정과의 관계를 볼 때, 설명변수 간의 다중공선성 문제로 인하여 계수 값의 설득력이 떨어지는 근본적인 문제가 발생함을 지적하였다. 이 때, 여러 변수의 성격을 대표하는 또 다른 지수를 개발(요인분석)하여 그 변수를 회귀분석시 지역경제를 대변하는 변수로 사용하는 방법을 사용하였다. 결과적으로, 변수를 효과적으로 줄이는 방식을 채택하여 다중공선성 문제를 완화시키는 방법을 사용한 것이다.

고 있는 점을 주의해서 볼 필요가 있다. 균특사업의 성격상 당초 국고 보조금에서 균특사업으로 분류 당시 성격이 유사한 것으로 분류한 것이므로 이와 같은 결과는 일견 타당한 것으로 보인다. 문제는 ‘균특회계 사업의 성격이 동질적’인가 하는 것이다. 기획예산처 균특회계, 예를 들면 SOC 부분의 경우 건교부 사업은 11가지 사업이 있고, 농림수산 부분의 경우, 35개의 사업이 구성되어 있는 등 현재 ‘하나의 변수로 처리되고 있는 부처별 균특사업’은 각각의 개별사업들로 이루어져 있음(예 : 농림수산 변수 $\sum_{i=1}^{i=35} n_i = n$)을 상기할 필요가 있다. 사업 간 동질성이 높아서 해당 사업의 성격이 기타 사업들과 구분될 경우에는 다른 변수들과의 차별화가 생기는 것이므로 그 경우에는 다중공선성에 따른 문제점이 완화될 수도 있다. 특히 행자부 사업의 경우, 배분규모가 상대적으로 대규모임에도 불구하고, 경제개발비에 영향을 미치지 않는 것으로 나타나는 것은 사업 내 분류가 동질적이지 않을 수도 있음을 시사하고 있다.

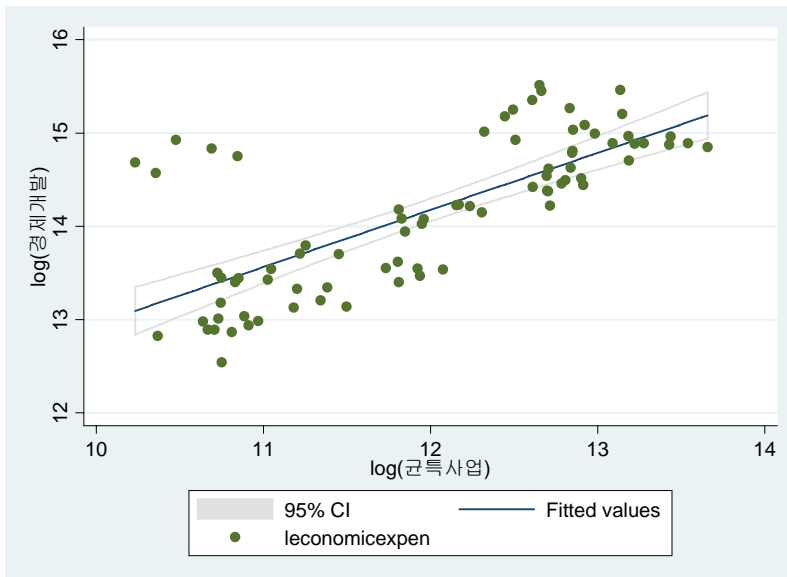
사업 간 특성이 정확히 반영되지 않은 경우, 통합된 변수로 사용하고 있는 값들은 기타 변수들과의 차별성이 없게 되고, 그 경우 결과적으로 통합된 변수들 간의 상관관계가 높게 나타날 수도 있다. 따라서, 이 결과가 시사하는 바는 동일부처 사업이라 할지라도 사업 간 정체성이 분명하지 않다는 점을 설명하고 있다. 동질성이 분명한 사업들로 구성될 경우, 통합된 변수로 사용하고 있는 각 부처별 값들로 인한 다중공선성 문제는 완화될 수도 있다. 이 부분에 대해서는 추후 사업 재분류 과정(Factor analysis)과 부분별 사업 간 상관관계 분석을 이용하여 다시 언급하기로 한다.

<표 IV-7> 변수 간 상관관계

	지방세	교부세	건교부	농림부	문화관광부	행자부
지방세	1					
교부세	-0.20	1				
건교부	-0.04	0.87	1			
농림부	-0.14	0.87	0.83	1		
문화관광부	-0.16	0.87	0.77	0.78	1	
행자부	-0.17	0.85	0.74	0.83	0.73	1

3) 지역더미를 사용한 Random effect 모형

[그림 IV-9] 균특사업 전체와 경제개발비



Random effect 모형 내에서 지역 간 차이가 어떻게 나타나는가를 살펴보기 위한 방법으로는 지역 간 더미변수를 사용할 수 있다. 본 모형에서는 서울, 광역시, 도로 분류하는 방식으로 더미변수를 채택하였다. 더미구분의 근거는 균특사업의 특성에서 확인할 수 있다. 균특사업 전체와 경제개발비를 구분한 경우를 보면, 서울지역이 따로 구분되어 있고, 광역과 도 지역은 회귀분석선에 근접해 있으나 상대적으로 많은 배분액이 표시된 오른쪽 상단 부분이 도 지역이고, 왼쪽 하단으로 갈수록 광역자치단체임을 확인할 수 있다. 국고보조금의 비중 그림에서 확인한 바와 같이 도를 기준으로 한 국고보조금이 많이 지원되어 온 것으로 배분규모를 짐작할 수 있으며, 실제 균특사업 자료에서도 그대로 나타나고 있다. 따라서 Random effect 모형과 함께 사용하여야 할 더미의 구분은 서울, 광역시, 도로 구분할 수 있으며 이러한 구분이 보다 적절한 설명력을 보여주고 있음을 결정계수 값을 통해 확인할 수 있다. 물론, 설명변수가 증가함에 따라 설명력이 증가하였다고도 볼 수 있으나, 사업들의 지역 간 차이가 보다 적절히 반영된 것으로도 해석이 가능하다.

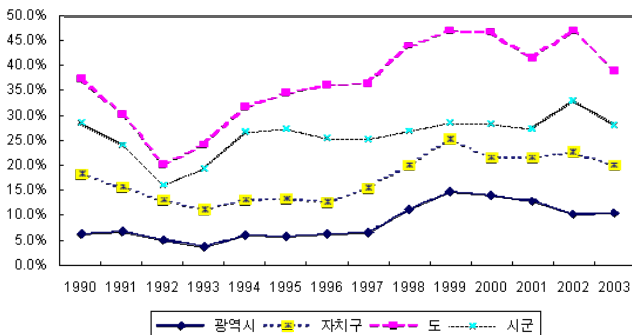
<표 IV-8> 지역더미를 고려한 모형

<i>Dependent variable: log(경제개발비)</i>	
	Random effect
log(지방세)	0.44(6.39)***
log(교부세)	0.16(1.44)
log(건교부)	0.13(1.96)**
log(농림부)	0.08(1.33)
log(문화관광부)	0.07(1.01)
log(행자부)	0.02(0.55)
광역시	-1.34(-3.08)***
도	-0.99(-1.65)
상수	3.78(3.15)***
R ²	0.96
N	80
Hausman Statistic	-21.77

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준을 의미함.

지역더미를 사용한 경우, 위의 결과에서는 건교부 위주의 SOC 관련 사업만 경제개발비에 영향을 미치는 것으로 나타나고 기타 군특사업은 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 군특사업 전체와 각 부처별 사업의 상관관계(Correlation matrix)에서는 농림부(0.96), 건교부(0.92), 행자부(0.89), 문화관광부(0.86) 순으로 분석되었다. 단순히 배분액 간의 상관관계로만 분석했을 경우에는 농림부 사업이 전체 군특사업과 가장 유사한 것으로 볼 수 있으나, 지방세와 교부세, 지역더미로 통제되고 난 후의 상관관계에서는 건교부 사업만이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 실제 배분액 규모에 그 지역의 인구, 재정력, 지역더미상의 특징을 반영했을 경우라도 건교부 사업은 지속적으로 해당 지방정부 경제개발비에 영향을 미쳤다는 것으로 해석할 수 있다. 그 밖에 농림부, 문화관광부 사업의 경우에는 배분규모는 작지 않았지만, 해당 지역의 거시경제 상황, 재정력 상황 등을 동시에 고려했을 경우에는 경제개발비에 미친 영향이 통계적으로 유의하지 않았음을 확인할 수 있다. 따라서 각각의 사업효과는 나타나지 않는 것으로 판단된다. 더미변수 결과에서는 광역자치단체가 서울시나 도에 비하여 군특사업이 배분액이 다소 작게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 기존 국고보조금 자료와도 동일한 결과이다.

[그림 IV-10] 국고보조금의 비중(단체별)



4) 균특회계와 기타 재원과의 fungibility⁴⁹⁾

균특회계 정체성과 관련하여 기타 재원과의 대체성 여부를 분석해 보고자 한다.

균특회계가 ‘경제개발비에 미치는 영향이 교부세와 별 차이가 없다면, 그 경우에는 해당사업 보조보다는 교부세로의 배분이 사업의 성과 면에서는 바람직할 수 있다. 혹은 균특회계의 영향 정도가 지방세와 차이가 없다면 중앙정부는 사업보조 지원보다는 세원이양을 통한 경제개발비 사업을 지원하는 것이 바람직할 수도 있다. 이러한 이유로 근간에서는 균특회계의 정체성 면에서 많은 의문을 제기하고 있다. 본 분석에서는 지역더미를 이용한 Random effect 모형을 이용하여 균특회계와 기타 재원과의 대체성을 살펴보고자 한다. 다음의 가설을 이용하여 Wald test를 통한 가설검정결과를 제시한다.

$$H_0: \theta_{BLOCK} = \theta_{GENERALGRANT}, \theta_{BLOCK} = \theta_{LOCALTAX}, \text{ 등}$$

$$H_0: \theta_{BLOCK} = \theta_{GENERALGRANT} = \theta_{LOCALTAX}$$

<표 IV-9> Hypothesis test 결과 1

	Chi-squared(1)	Probability
지방세 = 교부세	4.16	0.04
지방세 = 균특회계	12.9	0.00
균특회계 = 교부세	0.31	0.58
	Chi-squared(3)	Probability
지방세=교부세=균특회계	9.57	0.00

49) 본 분석에서 사용하고 있는 fungibility는 기존 선행연구에서 사용하고 있는 fungibility와는 상이함을 밝혀둔다. 기존 분석의 경우, 세외수입 및 지방채를 포함한 지방정부 세입 전체에서 각 항목 간의 fungibility를 검증한 것인 데 반하여 본 분석의 경우, 각 계수 값의 영향 정도가 같은지 다른지 여부를 살펴보는 것에 한한다.

Wald test를 통한 계수 값 영향 분석 결과, ‘지방세의 계수 값과 교부세의 계수 값이 같다’는 가설을 5% 이내에서 기각하는 것으로 나타났다. 본 결과에서는 2002년부터 2006년까지 지방세와 교부세가 지방정부 경제개발비에 미친 영향이 다르다는 것이다. 우리나라 자치단체의 경우, 교부세는 지방정부의 일반재원으로 사용되고 있으며 결과적으로는 지방정부 지출에 별다른 차이가 없을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지방세와 교부세는 사실상 역관계로 존재하며, 각각의 재원은 경제개발비에는 다르게 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

‘지방세와 균특회계의 경우에는 계수 값이 같다’는 가설은 기각하는 것으로 나타났다. 지방세와 균특회계 각각이 경제개발비에 미치는 영향은 다른 것을 확인할 수 있다. ‘균특회계의 계수 값과 교부세의 계수 값이 같다’는 가설은 기각하지 못하여, 균특회계와 교부세와의 차이점은 설명하지 못하는 것으로 나타났다.

결과적으로 본 가설검증에서는 경제개발비에 미치는 영향 정도를 기준으로 볼 때, 균특회계가 지방세와는 분명한 차이가 존재하며, 교부세와의 차이점은 보여주지 못하고 있다. Constraint 두 개를 동시에 test해볼 경우, 즉 지방세와 교부세가 균특회계의 영향정도가 같다는 가설에 대해서는 1% 이내로 기각하는 것으로 나타났다. 재원의 각각의 특성이 있음에는 불분명할지 모르나, 세 가지 재원이 동시에 영향을 미친다고 볼 경우에는 분명히 다르다는 결과를 제시하고 있다. 이와 같은 결과는 당연한 것으로 보여진다. 경제개발비 지출에 한정한다고 할지라도 지방세와 기타 이전재원들과의 영향 정도는 같다고 보기엔 세입의 내용이 다르기 때문이다.

<표 IV-10> Hypothesis test 결과 2

	Chi-squared(1)	Probability
지방세 = 교부세	12.53	0.00
지방세 = 국고보조금	4.33	0.03
국고보조금 = 교부세	10.66	0.00
	Chi-squared(3)	Probability
지방세=교부세=국고보조금	46.05	0.00

균특회계와 국고보조금의 영향 정도의 차이를 살펴보기 위하여 별도의 분석을 해보기로 한다⁵⁰⁾. 위의 분석에 따르면, 균특회계가 지방세와는 분명히 다르나 교부세와의 차이는 불분명한 것으로 나타난 바 있다. 그렇다면, 국고보조금은 기타 자원과 어떻게 다른지 살펴보자. 위의 결과에 따르면, 국고보조금의 계수 값은 지방세의 계수 값과도 같지 않고 교부세의 그것과도 같지 않는 것으로 나타났다. 국고보조금은 최소한 지방세와 교부세와의 정체성 면에서는 균특회계보다는 보다 분명한 것으로 나타났다.

위의 두 가설검증 결과를 해석해보면, 국고보조금 전체의 사업은 지방세나 교부세와는 분명히 다르게 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 균특회계 사업에 분류된 사업들의 경우에는 지난 5년간의 분석에서 살펴보면, 지방세와는 분명히 다르나 교부세와는 불분명한 차이를 보이고 있다. 이는 다시 말하면, 균특회계 사업으로 분류된 사업들은 국고보조금 사업과의 성격 면에서 볼 때, 보다 교부세적인 성격의 사업으로 재분류되었을 수 있었음을 시사하고 있다. 균형요소가 분명하고(재정력이 약한 지역에 배분 우선순위가 높은 것) 포괄화가 가능한 점, 배분 공식으로의 배분결과 등은 국고보조금보다는 교부세의 배분행태와 유

50) 본 분석에서 사용한 자료의 균특회계는 국고보조금 사업의 일부로 구성된 것이다. 따라서 국고보조금과 균특회계를 동시에 변수로 사용한 분석은 불가능하였다.

사할 수 있음을 설명하고 있다.

5) 균특회계 전체사업 대상 부처별 사업효과

위의 실증분석 모형에서 각 사업의 계수 값들은 각각의 사업이 경제 개발비에 영향을 미치는가에 대한 결과이다($H_0 : \theta_{SOC} = 0 \dots$). 균특회계는 88개 사업이 하나의 공식에 배분되고 있는 점이 개선사항으로 지적되고 있다. 이는 각 부분별 사업의 특성이 다르다는 것을 전제로 한 것이며, 동질한 사업들을 분류하여 배분방식을 달리할 경우 보다 효율적인 재원배분이 될 수 있음을 의미하는 것이다. 다시 말해, SOC 사업과 농림부분 사업이 경제개발비에 미치는 효과가 다를 수 있다는 것이다. 이를 검증하기 위해서는 Hypothesis test를 해보기로 한다. Wald test를 통한 가설검정 결과는 다음과 같다.

$$H_0 : \theta_{SOC} = \theta_n, \theta_{SOC} = \theta_m \text{ 등}$$

$$H_0 : \theta_{SOC} = \theta_n = \theta_m = \theta_{etc}$$

<표 IV-11> Hypothesis test 결과 3

	Chi-squared(1)	Probability
건교부 = 농림부	0.31	0.57
건교부 = 문화관광부	0.44	0.51
건교부 = 행자부	2.20	0.13
농림부 = 문화관광부	0.02	0.89
문화관광 = 행자부	0.35	0.55
	Chi-squared(3)	Probability
건교부=농림부=문화관광부=행자부	2.35	0.50

위의 검증결과에 따르면, '건교부 사업과 농림부 사업의 계수 값은 같다'는 가설을 기각하지 못하는 것으로 나타났다. 그 밖에도 건교부와 문화관광부, 건교부와 행자부, 농림부와 문화관광부, 문화관광부와 행자부의 경우에도 계수 값의 영향 정도가 경제개발비에 미치는 영향 정도가 다르다는 것을 보여주지 못하고 있다.

<표 IV-12> Hypothesis test 결과 4

	Chi-squared(1)	Probability
균특사업 = 건교부	0.23	0.63
균특사업 = 농림부	0.17	0.68
균특사업 = 문화관광부	0.13	0.72
균특사업 = 행자부	0.04	0.84

위의 결과는 현행 균특사업 전체와 각각의 부처별 사업의 특성이 다른가를 살펴보기 위한 것이다. 여기에서도 균특사업 전체 변수의 계수 값과 각 부처의 계수 값이 다르다는 것을 보여주지 못하는 것으로 나타났다. 이상의 결과는 균특사업 내 부처별 사업의 특성이 전혀 드러나지 못하고 있다는 것을 의미한다. 균특사업 전체와 건교부 혹은 농림부, 문화관광부, 행자부의 사업내용이 분명히 다름에도 불구하고 경제개발비에 미치는 영향 정도에 차이가 없다는 것이다.

직관적으로 볼 때, 부처의 성격과 무관한 사업들이 포함되었을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 예를 들면, 건교부 사업의 경우, 백제문화권 도로건설, 특정지역유통단지진입도로건설 사업 등은 2005년도 1개 지역 혹은 2개 지역에만 배분된 사업들이다. 농림부의 경우, 씨감자생산 기반조성, 해양수산부 소안어촌체험마을(완도군), 해양낚시공원조성(장흥군) 등, 문화관광부 통영음악당건립, 부산비엔날레지원 등 다양

한 사업들이 단년도에 특정지역에만 한하여 배분된 사례가 상당히 포함되어 있다. 매년 대부분의 지역에 고루 분포된 국고보조금 사업의 경우, 부처가 주관하는 주요 사업의 특성이 나타나지만, 지역적 특수성이 많이 반영된 단년도 사업 배분액이 포함된 전체 부처의 총액이 부처 고유의 사업 전체를 대변하기는 어렵다. 특정연도 국가적 이벤트에 의해서 혹은 정치적 배려에 의하여 배분된 사업들은 엄밀한 의미에서의 이전재원으로 포함시키는 것은 곤란하다. 결론적으로, 부처로 구분되기는 하였지만, 균특사업 전체 basket 안에 단년도 특정지역 지원액이 포함된 사업 구성으로 인하여 각 변수의 계수 값의 차이를 설명하는 데는 한계가 있는 것으로 판단된다. 이상의 검증결과에 대한 추론을 검증하기 위해서는 부처의 성격을 대변하는 사업들로 재구성하여 살펴볼 필요가 있다. 다음 장에서는 부처내 고유사업들로 재구성하여 균특회계의 특성을 분석하고자 한다.

6) 주요사업 선정 대상 부처별 사업효과

2006년 기준 지역개발 계정 내 88개 사업 중 다음에서 사용한 사업의 수는 42개에 해당한다. 각 부처별 사업 중 특정지역에만 배분되는 사업과 대상 기간 5년 중 특정연도에만 시행된 사업은 제외시켰다. 2005년 지역개발계정 4.2조원 중 총 42개 사업의 규모는 3.25조원 규모로 배분액 비중은 77%에 해당한다. 2006년의 경우, 약 3.57조원으로 지역개발계정 4.5조원의 79%에 해당한다.

기획예산처는 2005년 배분 당시 전체 균특사업 개발계정을 다음과 같은 4개의 중분류로 구분한 바 있다. 따라서, 다음에서 사용한 42개 대상사업은 SOC관련 건교부사업 사업 4개, 농림수산과 관련하여 농림부, 해양수산부, 산림청, 농업진흥청 사업 23개, 문화관광 부분으로 문화관광부, 문화재청 사업 9개, 기타 행자부, 소방방재청 등 6개이다.

○ SOC : 주거환경개선지원, 하천재해재방, 국가지원지방도, 개발

촉진지구지원

- 농림수산 : 농업재해재방, 농산물물류효율화, 미곡종합처리장증설, 배수개선, 지역농업육성, 농촌지역개발, 소득원개발(농공단지조성), 농지기반정리, 농촌생활용수개발, 수산물리조성, 연안정비사업, 수산물가공산업육성, 어촌체험관광마을, 어촌종합개발, 지방어항건설, 농촌지도기반조성, 농업인건강관리실, 농촌전통테마마을, 도시녹색구간조성(도시숲조성관리), 지자체자연유향립, 지방수목원박물관운영, 지역생태숲조성(산촌종합개발, 임도시설), 급수취약식수원개발
- 문화관광 : 공립문화시설지원, 기초관광자원개발, 광역관광자원개발, 청소년시설지원, 생활체육기반시설조성, 전문체육시설지원, 지방체육시설지원, 공공도서관건립, 무형문화재전수교육관
- 기타 : 재해위험지구정비, 자연환경보전이용시설지원, 오지종합개발, 소도읍육성, 재래시장시설현대화, 지역신용보증재단지원

<표 IV-13> Hypothesis test 결과 5

	Chi-squared(1)	Probability
SOC = 농림수산	5.99	0.01
SOC = 문화관광	2.98	0.08
SOC = 기타	6.72	0.00
농림수산 = 문화관광	0.15	0.70
문화관광 = 기타	0.15	0.69
	Chi-squared(3)	Probability
SOC=농림수산=문화관광=기타	6.79	0.07

위의 결과를 해석하면, ‘SOC 사업의 계수 값과 농림수산 사업의 계수 값이 같다’는 가설을 5% 이내에서 기각하는 것으로 나타나고 있다. 5% 신뢰수준을 기준으로 볼 때에는 두 부문 간의 사업이 다르다는 것으로 해석 가능하다. SOC와 문화관광의 경우에는 10% 수준에서 기각하고 있으며, SOC와 기타사업 역시 5% 이내에서 기각하는 것으로 나타났다. 본 분석결과에서는 SOC가 농림수산이나 문화관광, 기타사업과 확연히 구분되며 나머지 분야는 구분이 불분명한 것으로 보인다. Constraints가 3개인 모든 부분의 계수 값이 같다는 가설에 대해서는 10% 수준에서 기각하는 것으로서, 각 부분별 사업 영향 정도가 다르다는 가설에 대해서는 해석의 여지가 있음을 알 수 있다.

<표 IV-14> Hypothesis test 결과 6

	Chi-squared(1)	Probability
균특사업 = SOC	0.00	0.99
균특사업 = 농림수산	5.70	0.01
균특사업 = 문화관광	4.52	0.03
균특사업 = 기타	5.72	0.01

균특사업 전체와 각 부분별 사업의 경우에는 SOC 사업만 균특사업 전체와의 차이가 불분명한 것으로 나타났다. 나머지 부분의 사업들은 전체 균특사업 전체와의 일치에 대해 5% 이내에서 모두 기각하는 것으로 분석되었다. 이는 SOC 사업을 제외하고는 전체 균특사업의 구성과 매우 다를 수 있음을 보여주는 결과이다. 따라서 위의 두 가설검증 결과는 부처별 특성을 반영하는 사업으로 재분류시, 건교부를 제외하고는 각 부처사업 변수는 전체 균특사업과 차별화됨을 알 수 있다. 더 나아가서, 이상의 결과는 42개 사업이 개발계정 하나의 공식으로

배분되는 것보다는 성격이 유사한 사업으로 세분화할 경우에는 보다 효율적인 배분이 가능할 수 있음을 시사하고 있다.

균특사업 전체를 대상으로 할 경우와 부처 내 주요사업을 대상으로 할 경우에 부처 간 사업의 특성이 다르게 나타난다는 결과는 균특사업의 정체성을 설명하는 중요한 실증분석 결과이다. 현행 균특사업 basket 안에 있는 사업 중 단년도 특정지역 지원을 위한 사업을 제외한 경우, 균형발전 관련 사업의 성격을 나타내고 있는 사업들은 부처 간 사업 성격이 뚜렷이 다르다는 것을 보여줌으로써 현행 배분시 포괄화의 범위(전부처)가 지나치게 광범위하다는 결론을 제시해주고 있다.

물론 위의 실증분석 결과에 따른 해석 또한 중요한 단서를 가지고 있다. 이상에서의 분석은 부분별 사업구분을 2005년도 기획예산처 자료구분을 근거로 하고 있으나, 배분이 여전히 부처별로 이루어져 있으므로 사실상 위의 구분은 정확한 포괄화의 구분이라고 보기 어렵다. 보다 정확한 구분을 위해서는 ‘일단은 부처별로 나누는 것’이 정확할 수도 있다. 예를 들어 ‘농림수산 관련’에는 농림부, 해양수산부, 산림청, 농업진흥청이 포함되어 있는데 사업에 따라 전혀 지역 간 분포가 다른 사업이 ‘하나의 묶음’으로 들어있는 경우(발기반정리 VS 도시숲조성 등)도 있으므로, 보다 엄밀한 사업구분은 우선 부처별로 구분하는 것을 생각해볼 수 있다. 그 다음 단계에서는 부처 내 사업 중에서 동질적이지 않은 사업들을 구분해 낼 필요가 있다.

결론적으로, 균특회계의 당초 취지가 제대로 달성되었는가, 국고보조금과 어느 정도 차별화되었는가, 균특회계 내의 사업의 동질성이 어느 정도인가에 대한 정확한 평가를 위해서는 무엇보다 ‘사업의 성격구명’이 우선적으로 필요한 작업으로 판단된다. 따라서 추후 연구에서는 위의 연구결과를 토대로 각 기존의 균특회계 사업 내에서 동질적인 사업별로 재구분하고, 구분에 따른 블록(block)과 경제개발비의 관계가 어떻게 다르게 나타나는지에 대하여 주목하고자 한다.

2. 균특회계 사업의 동질성 검증

가. 동질성 검증의 배경

균특회계 사업은 애초 130개가 넘는 기존의 국고보조금 사업들이 하나의 특별회계로 편입되면서 탄생하였다⁵¹⁾. 균특회계는 지역혁신개발계정과 지역개발계정으로 나뉘는데, 일정한 공식을 바탕으로 신청한도를 지자체에 지원하는 지역개발계정사업의 수는 2006년에 56개 사업을 22개 사업으로 통폐합하면서 87개로 줄어들었다.

지역개발계정사업의 수가 최근 많이 줄어들었지만, 여전히 하나의 특별회계 및 공식으로 관련 사업비를 배분하기에는 사업 수가 많다는 지적을 할 수 있다. 특히 이질적인 사업들이 하나의 회계(포괄보조금)로 관리되면, 사업 간 사업비 전용을 허용하기가 그만큼 어렵다고 볼 수 있다. 이러한 이유 때문에 균특회계는 현재 배분 단계에서 상당한 단순화가 이루어졌지만, 집행 단계에서는 여전히 국고보조금적으로 관리되는 차원을 벗어나지 못하고 있다.

국고보조금의 일부를 균특회계로 전환한 이유는 사업대상을 포괄하고, 배분방식을 단순화하여 조건부보조금이 갖는 단점을 최소화하는 것이었다. 이러한 관점에서 본다면, 현재의 지역개발계정 사업들을 몇 개의 사업 블록으로 재편성하는 방안을 검토하는 것이 필요할 것이다. 사업의 동질성을 평가하는 방법은 회귀방정식을 통하여 각각 다른 사업군(群)이 지자체의 관련 사업(지역개발비, 교육·문화비 등)에 미치는 영향을 파악하는 방식과, 인자분석(factor analysis)와 같은 다변량 분석(multivariate analysis)을 통하여 변수의 동질성을 파악하는 방식이 있다. 회귀방정식을 통한 변수의 동질성 검증은 이미 앞 절에서 논의된 바 있지만, 본절에서 활용하고자 하는 인자분석과의 차이점을 보

51) 2005년까지 균형발전특별회계의 대상사업은 지역개발계정사업 113개, 지역혁신계정사업 34개로 총 147개였다.

기 위하여 회귀방정식의 특징을 다시 정리하면 다음과 같다.

국가가 지자체에 보조금을 지원하는 사업 i 와 관련된 지자체의 지출을 y_i 라 하고, 사업 i 에 대한 국고보조금 지원액을 z_i 라 하면, y_i 와 z_i 간에는 다음과 같은 실증적 관계가 성립한다⁵²⁾.

$$y_i = \gamma_0 + \sum_{j=1}^N \gamma_j X_j + \theta_i z_i \quad (1)$$

위 식에서 X_1, X_2, \dots, X_N 등은 지자체의 지출 y_i 에 영향을 미치는 요인들로서 지방세, 인구, 소득, 교부세 등과 같은 것들이다. 실증분석의 주대상인 y_i 와 z_i 에 초점을 맞추어 보면, z_i 는 500여개 국고보조금 대상사업들로서 성격이 매우 다양하다. 한편 y_i 는 각 지자체별로 국고보조금 사업 i 와 관련된 지자체의 지출 금액인데, 『지방재정연감』에 따르면 일반행정비, 교육·문화비, 보건·생활환경개선비, 사회보장비, 주택·지역사회개발비, 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비 등이 그 예이다. z_i 의 경우, 국고보조금 대상사업의 숫자가 500여개에 달하기 때문에 z_i 역시 원칙적으로 500여개가 존재하는데, 이렇게 세분화된 국고보조금 사업들의 지자체별 금액은 통계자료에 집계되지 않고 있다. 따라서 식 (1)과 같은 회귀식을 추정하기 위해서는 현실적으로 z_i 에 대하여 강한 가정을 부여하는 것이 필요하다. 예를 들어 경제개발비(하첨자 e)와 관련하여 지자체 k 가 받는 국고보조금을 z_{ek} 라 표현하고, 경제개발비와 관련된 국고보조금의 종류가 E 개 있다고 가정하자. 지자체 k 의 경제개발비 지출을 y_{Ek} 라 하면, 원론적으로 가장 이상적인 회귀식 모형은 다음과 같은 형태를 띤다.

52) 지자체를 나타내는 하첨자는 생략되었다. 또한 이하 회귀식에서 굳이 필요한 경우가 아니면 오차항은 생략하여 회귀식을 표현할 것이다.

$$y_{Ek} = \gamma_0 + \sum_{j=1}^N \gamma_j X_{jk} + \sum_{e=1}^E \theta_{ek} z_{ek} \quad (2)$$

위의 식에서 국고보조금이 경제개발비에 미치는 영향은 각 국고보조금의 성격에 따라 달라질 수 있기 때문에 θ_{ek} 의 값이 국고보조금의 종류에 따라 다르다고 표현되어 있다. θ_{ek} 값을 정확하게 추정하기 위해서는 개별적인 z_{ek} 에 대한 자료가 필요한데 이에 대한 자료는 「지방 재정연감」과 같은 통계자료에서 발표되지 않고 있다. 따라서 식 (2)를 그대로 추정한 기존연구는 없고, 다만 z_{ek} 를 포괄하여 하나의 변수로 취급한 뒤 식 (2)를 추정한 연구들로는 최병호·정종필(1999), 강성식·김일태(2003) 등을 들 수 있다. 최병호·정종필(1999)의 경우는 기초자치단체 자료(1992~1995)를 바탕으로 ‘산업경제비’로 대분류된 국고보조금이 지자체의 ‘산업경제비’에 미치는 영향을 추정하였다. 또한 강성식·김일태(2003)의 경우에는 광역자치단체 자료(1976~2000)를 바탕으로 ‘경제개발비’로 대분류된 국고보조금이 지자체의 경제개발비에 미치는 영향을 분석하였다. 즉, 이러한 기존연구들은 경제개발비 항목에 속하는 다양한 국고보조금들이 지자체의 경제개발비에 미치는 영향이 동일한 것으로 가정하여 회귀식을 설정하였다. 수식으로 표현하면, 이러한 연구들은 식 (2)에서 z_{ek} 가 y_{Ek} 에 미치는 영향 θ_{ek} 가 모든 e 에 대하여 같다고 가정하여, 즉 $\theta_1 = \theta_2 = \dots = \theta_E = \theta$ 이라고 가정하여 다음과 같은 회귀식을 추정하였다.

$$y_{Ek} = \gamma_0 + \sum_{j=1}^N \gamma_j X_{jk} + \theta \sum_{e=1}^E z_{ek} \quad (3)$$

이러한 추정방법은 개별 변수 z_{ek} 에 대한 통계가 없는 상황에서 불가피한 선택이라 할 수 있지만, 국고보조금이 지자체의 경제개발비에

미치는 영향력(θ_{ek})에 대한 추정에 편의(bias)가 있을 가능성이 높다고 보아야 할 것이다. 또한 국고보조금이 지자체의 지출에 미치는 영향을 분석할 때 흥미로운 점은 사업의 유형에 따라 서로 다를 수 있는 대체성(fungibility)을 추정하는 것일텐데, 식 (3)과 같은 회귀식은 이러한 목적의 추정을 불가능하게 한다. 또한 식 (3)와 같은 제약은 여러 다른 사업들에 대한 국고보조금의 대체성(fungibility)이 같다고 가정하는 것이어서 현실적으로 어떠한 국고보조금 사업들을 지자체가 자율적으로 수행하는 것이 보다 적절한지에 대한 정보를 제공하는 것도 어렵게 한다. 다만, 대분류된 국고보조금 사업들을 위의 식에 포함시키면 서로 다른 유형의 국고보조금 사업군(群)이 지자체의 경제개발비, 보건·생활환경개선비 등에 미치는 영향을 비교하여 대분류된 국고보조금의 항목 간의 대체성을 추정할 수는 있을 것이다.

한편 본 보고서에 활용하고 있는 균특회계 자료에는 광역지자체에 지원된 87개의 개별 국고보조금 사업들의 내역이 나타나 있다. 이러한 개별 국고보조금 자료 중에서 ‘백제문화권 지원사업’과 같은 특이 사업들을 제외하면 45개의 사업들이 남는데, 이러한 45개 사업들이 지자체의 세출에 미치는 영향을 회귀식으로 포착하여 동질성을 검증하기는 어렵다고 판단된다. 따라서 본절에서는 45개의 균특회계 개발계정 사업의 동질성을 파악하기 위하여 다변량 분석 통계기법 중의 하나인 인자분석(factor analysis)을 활용하고자 한다.

나. 인자분석(factor analysis)의 특징

인자분석의 기본 구상은, 변수가 z_1, \dots, z_n 으로 존재할 때, 이러한 변수들과 대표적으로 상관성이 높은 인자(factor) F_1, F_2, \dots, F_m , 등을 추출하는 것이다. 만약 z_1, \dots, z_n 과 같은 변수들이 상호 동질적이라면 최소한의 인자를 통하여 이러한 변수들을 설명할 수 있게 될 것이다. 또한 이 변수들의 일부만이 상호 동질성이 높고 다른 변수들은 이러한

동질적 하부 그룹(sub group)과 이질적이라면 인자들과 변수들 간의 상관관계를 통하여 그 이질성을 파악할 수도 있을 것이다.

이러한 과정을 좀더 체계적으로 설명하기 위하여, 변수 z_i 를 두 개의 인자(F_1, F_2)로 설명하고, 설명되지 않은 잔차항을 e_i 로 표시한다. 또한 변수 z_i 와 인자 F_j 와의 관계는 적재값(loading)이라 불리는 β_{ij} 로 표기한다. 변수와 인자들 간에 선형(linear) 함수 관계가 있다고 가정하면, 양자의 관계를 다음과 같은 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} z_1 &= \beta_{10} + \beta_{11}F_1 + \beta_{12}F_2 + e_1 \\ z_2 &= \beta_{20} + \beta_{21}F_1 + \beta_{22}F_2 + e_2 \\ &\dots \\ z_n &= \beta_{n0} + \beta_{n1}F_1 + \beta_{n2}F_2 + e_n \end{aligned} \quad (4)$$

인자분석에서는 통상적으로 인자들의 평균값이 0이고, 분산이 1이 되도록 표준화(normalize)된 수치가 사용된다. 즉, $E[F_i] = 0$ 이고, $Var[F_i] = 1$ 이다. 또한 분석 대상 변수 역시 표준화된 수치가 사용된다. 즉 z_i 의 표준편차를 $SD(z_i)$ 라 할 때 인자분석에서 사용되는 변수 값 z'_i 은 $(z_i - \bar{z}_i)/SD(z_i)$ 로 표현된다. 이러한 가정들하에서 z_i 의 분산 $Var(z_i)$ 를 계산하면 다음과 같다.

$$Var(z_i) = \beta_{i1}^2 + \beta_{i2}^2 + \sigma_i^2$$

이 식에서 $\beta_{i1}^2 + \beta_{i2}^2$ 은 공통인자분산(communality)이라 부른다. 또한 위의 식에서 $Cov(z_i, z_j)$ 는 $\beta_{i1}\beta_{j1} + \beta_{i2}\beta_{j2}$ 임을 확인할 수 있다. 변수들의 공통인자분산이나 공분산에 대한 추정치는 z_i 를 바탕으로 통계 기법을 사용하여 계산할 수 있는데, 통상적으로 Stata와 같은 통계 패키지들은 인자분석을 할 경우 각 변수들의 분산과 공통요인분산에 대한 추

정치를 자동으로 산출한다. 그리고 이러한 산출물을 통하여 변수 z_i 에 대한 주요 인자들의 설명력을 파악할 수 있다. 보다 구체적으로 변수 z_i ($i=1, \dots, N$)를 공통적으로 설명하는 인자를 한 개로 설정한 다음, 한 개의 인자를 통한 각 변수의 공통인자분산(communality)을 구할 수 있다. 예를 들어, 분산이 각각 1인 변수가 N 개 있으면 전체 분산의 크기는 N 인데, 각 변수들의 공통인자분산을 모두 더한 값이 N 에서 차지하는 비중이 한 개의 인자가 갖는 설명력이다. 물론 한 개의 인자가 갖는 설명력이 크면, 변수들의 동질성은 그만큼 크다고 볼 수 있을 것이다. 만약 한 개의 인자로 설명할 수 있는 동질성이 낮으면, 인자의 수를 늘릴 수 있는데, 인자의 수를 N 개로 늘리면 변수들의 분산을 모두 설명할 수 있지만 이는 무의미한 결과이다. 따라서 되도록 적은 인자가 갖는 변수들의 설명력이 높을 경우에만 변수들의 동질성에 검증이 의의를 갖게 될 것이다.

인자분석과 유사한 다변량 분석으로 주성분분석(Principal Component Analysis)이 있다. 양 분석 방법은 매우 유사한데, 주성분분석은 여러 변수를 설명할 때 몇 개의 인자가 가장 유효한지를 쉽게 결정할 수 있게 해준다. 인자분석과 주성분분석은 변수와 인자의 관계식을 이용한다는 점은 같지만, 전자의 경우 인자를 통하여 변수가 설명되는 구조를 갖는 반면, 주성분분석은 인자들을 변수가 설명하는 관계식을 설정한다. 보다 구체적으로, 변수 z_i 가 N 개 있을 경우, 주성분분석은 이러한 변수들을 공통적으로 가장 잘 설명하는 인자들을 순서대로(F_1 부터 F_N 까지) 계산한다. 주성분 분석은 변수의 수만큼의 인자를 동원하여 각 변수를 설명하는 관계식을 설정하기 때문에 설명되지 않은 잔차항은 변수와 인자의 관계식에서 존재하지 않는다. 즉, F_i 를 설명하는 변수 z_i 의 계수를 α_{ij} 로 표기하면 주성분분석에서의 인자와 변수와의 관계는 다음과 같이 표현된다.

$$\begin{aligned}
 F_1 &= \alpha_{11}z_1 + \alpha_{12}z_2 + \dots + \alpha_{1N}z_N \\
 F_2 &= \alpha_{21}z_1 + \alpha_{22}z_2 + \dots + \alpha_{2N}z_N \\
 &\dots \\
 F_N &= \alpha_{N1}z_1 + \alpha_{N2}z_2 + \dots + \alpha_{NN}z_N
 \end{aligned}
 \tag{5}$$

위의 식에서 첫 번째 인자의 분산은 $\sum_i^N \alpha_{i1}^2$ 이 되는데, 변수 z_i 들로 구성된 행렬을 $Z(z_1, \dots, z_N)$ '로 표기할 때 이 값은 ZZ' 의 고유값(eigenvalue)이다. 그리고 이 고유값이 클수록, 즉 인자가 변수들의 분산을 설명하는 규모($\sum_i^N \alpha_{i1}^2$)가 클수록, 그 인자의 설명력이 크다는 것을 의미하는데, 통상적으로 고유값이 1보다 클 경우 그 인자를 의미 있는 인자로 평가한다. 고유값이 인자 수가 늘어나면서 어떻게 변하는가는 이른바 스크리 도표(scree plot)를 통하여 확인할 수 있다.

다. 군특회계 대상사업의 동질성 검증

본 보고서에서 검토되는 군특회계 대상사업은 모두 87개인데, 이 중에서 '백제문화권 지원사업'과 같은 특이 사업들을 제외하면 45개의 사업들이 남는다. 45개 사업들의 구성 내역을 보면, 4개 사업이 건교부 사업, 25개 사업이 농림부 사업, 10개 사업이 문광부 사업, 1개 사업이 각각 소방방재청 및 환경부 사업으로 되어 있고, 4개 사업이 행정자치부 사업으로 되어 있다. 이러한 사업들의 구체적인 내역은 87~88쪽에 나타나 있는데, 편의상 그 순서대로 X1부터 X45로 표기하기로 한다. 향후 군특회계 대상사업을 각 부처별 사업 블록으로 포괄화하는 하는 방안을 고려할 수 있는데, 이 때 각 부처별 사업이 과연 얼마나 동질적 인가를 먼저 파악할 필요가 있다. 따라서 본고에서는 1개의 사업으로 구성되어 있는 소방방재청과 환경부 사업을 제외하고 건교부, 농림부, 문광부, 행정자치부의 사업들에 대한 동질성을 인자분석을 통하여 검

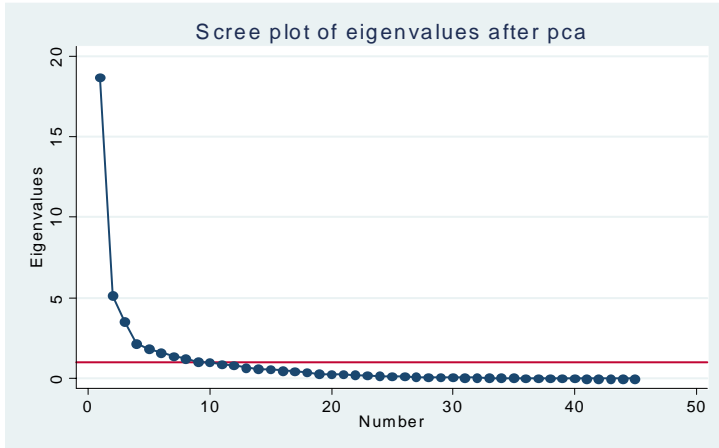
증할 것이다. 그런데, 비록 실무적으로 어렵기는 하지만, 균특회계 대상사업을 각 부처별로 구분하기 전에, 45개 전체 사업을 대상으로 동질성을 검토하는 방안도 고려될 수 있다⁵³⁾. 따라서 각 부처별 사업의 동질성을 검토하기 이전에 먼저 전체 사업을 대상으로 동질성을 검토하기로 한다.

1) 전체 사업의 동질성 검증

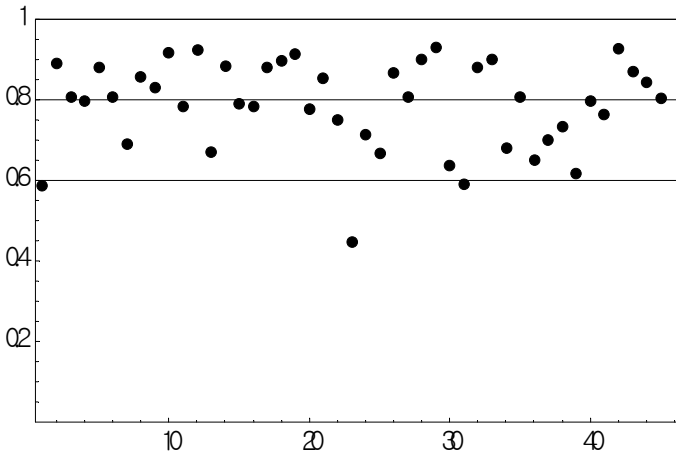
균특회계 45개 사업에 대한 스크리 도표를 분석해 보면, [그림 IV-11]에 나타나 있는 바와 같이 약 8개 인자들의 고유값이 1보다 큰 것으로 나타난다. 일단 45개 사업들의 동질성을 파악하기 위하여 첫 번째 인자의 설명력을 계산하면, 대부분 20% 이상을 설명하지 못한다. 즉, 45개 사업을 1개의 단순한 기준(인자)으로 통합하는 것은 적어도 분포 면에서 있어서 이질성이 큰 사업들을 지나치게 동질화하는 것으로 평가할 수 있다. 한편 스크리 도표를 참고하여, 8개의 인자들 바탕으로 45개 사업에 대한 설명력을 계산해 보면, [그림 IV-12]에 나타나 있는 바와 같이 상당수의 사업들에 대한 설명력이 80%를 넘는다. 따라서 원론적으로 이러한 사업들에 대해서는 8개의 인자를 바탕으로 하는 포괄화가 가능하다고 볼 수 있다. 물론 이러한 계산은 상당히 원론적인 차원에서 이루어진 것이고, 여러 부처 사업들을 포괄화하는 것이 현실적으로 쉽지 않고 인자들 역시 그 의미가 모호하기 때문에 45개 사업을 포괄화하는 방안은 현실적으로 쉽지 않은 대안이라 생각된다. 따라서 이하에서는 각 부처별 사업을 대상으로 동질성을 검증하여 사업의 통폐합이 향후 어느 정도 가능할 것인가를 파악하기로 한다.

53) 이와 같은 방안은 본 보고서의 중간보고서에 대한 논평자 중 한 분이 제시한 것이다.

[그림 IV-11] 군특회계 45개 대상사업의 스크리 도표



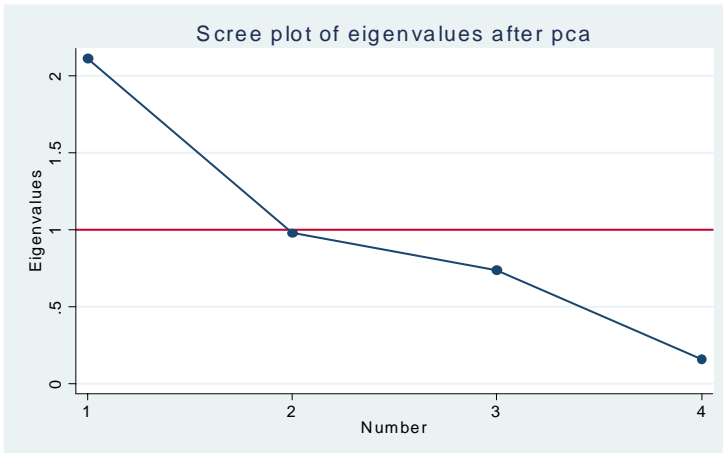
[그림 IV-12] 8개 인자의 설명력(군특회계 45개 사업)



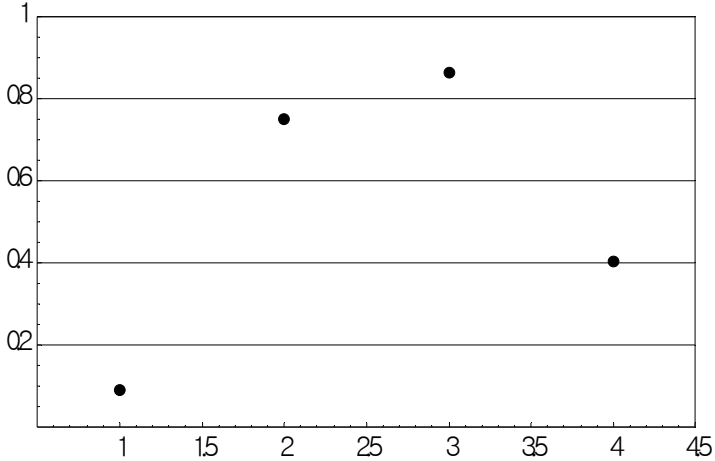
2) 건교부 사업의 동질성 검증

건교부 사업은 주거환경개선사업, 하천재해예방, 국가지원지방도 및 민자접속도로, 개발촉진지구지원사업 등 4개로 구성되어 있는데, 이들 사업에 대한 스크리 도표가 [그림 IV-13]에 나타나 있다. 즉 이 사업의 경우 1개의 인자만이 유의성을 갖는데, 이 인자를 통한 각 변수의 설명력은 [그림 IV-14]에 나타나 있는 바와 같은데, 두 번째 사업과 세 번째 사업은 분포 면에 있어서 동질성이 매우 높고, 따라서 향후 통합 가능성도 검토할 수 있는 사업들이라 평가할 수 있다.

[그림 IV-13] 건교부 4개 대상사업의 스크리 도표



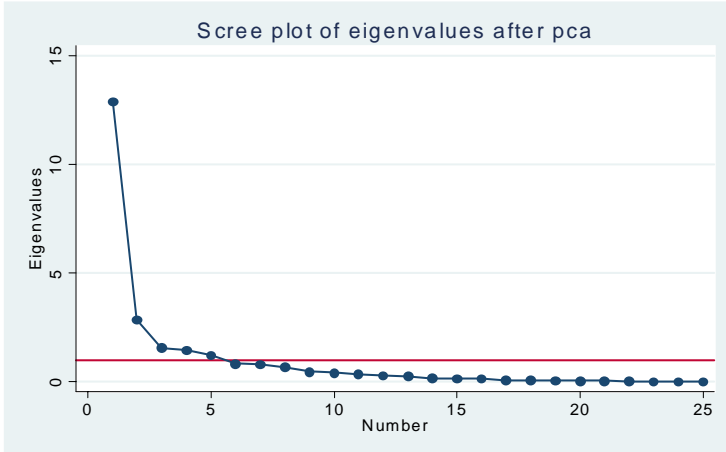
[그림 IV-14] 1개 인자의 설명력(건교부 4개 사업)



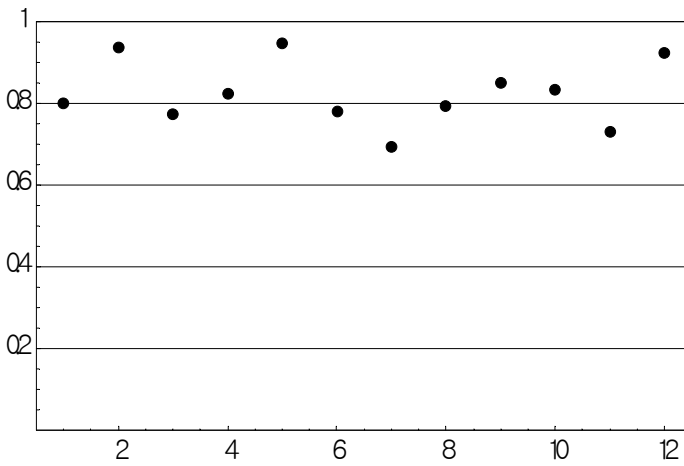
3) 농림부 사업의 동질성 검증

농림부 사업은 균특회계 내에서 가장 많은데, 농업재해재방 사업, 농산물물류효율화 사업 등 총 25개이다. 이러한 사업들에 대한 스크리도표가 [그림 IV-15]에 나타나 있는데, 모두 5개의 인자가 유의성이 있는 것으로 나타났다. 5개 인자들의 각 변수들에 대한 설명력은 [그림 IV-16]에 나타나 있는데, 농림부의 12개 사업들에 대한 설명력이 80%를 넘어 이러한 사업들의 동질성이 큰 것으로 나타났다. [그림 IV-17]은 이러한 사업들은 하나의 포괄보조금으로 묶은 다음, 개별 12개 사업과의 상관계수를 계산한 결과를 보여주는데, 그 값이 대부분 80%를 넘는다. 따라서 적어도 분포 면에서 이러한 사업들을 통합하는 방안은 일단 고려해 볼 수 있을 것이다.

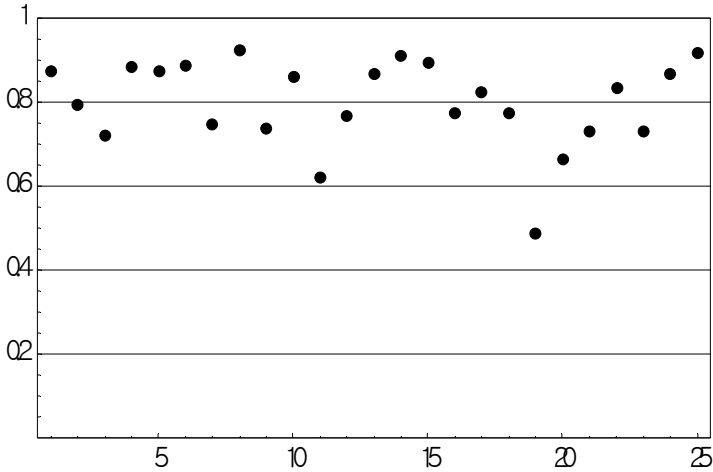
[그림 IV-15] 농림부 25개 대상사업의 스크리 도표



[그림 IV-16] 5개 인자의 설명력(농림부 25개 사업)



[그림 IV-17] 통합된 12개 사업과 개별 사업의 상관관계
(농림부 사업)

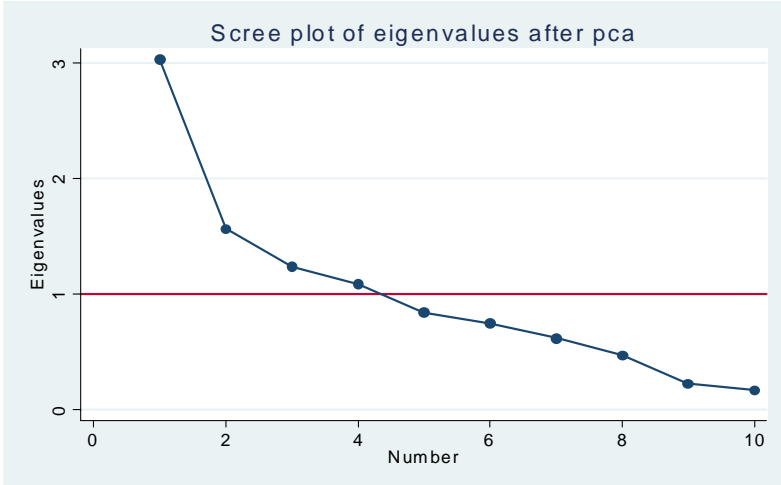


4) 문광부 사업

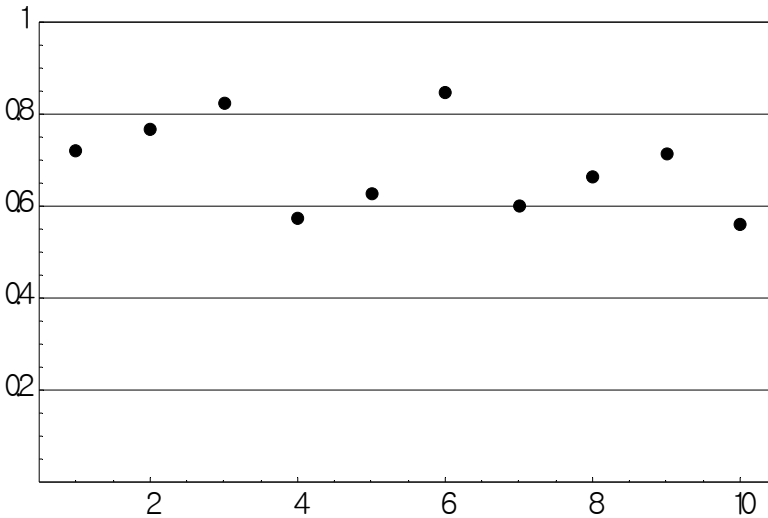
문광부 사업은 공립문화시설지원(문예회관, 박물관, 미술관), 문과 관광자원개발, 청소년시설지원 등 모두 10개 사업으로 구성되어 있다. [그림 IV-18]에 이들 사업에 대한 스크리 도표가 나타나 있는데, 4개의 인자가 유의한 것으로 나타났다.

[그림 IV-19]에는 4개의 인자를 바탕으로 한 10개 사업의 설명력이 나타나 있는데, 80% 이상의 설명력을 보인 사업이 2개에 불과하여 상호간의 동질성이 농림부 사업에 비하여 현저히 떨어진다.

[그림 IV-18] 문광부 10개 대상사업의 스크리 도표



[그림 IV-19] 5개 인자의 설명력(농림부 25개 사업)

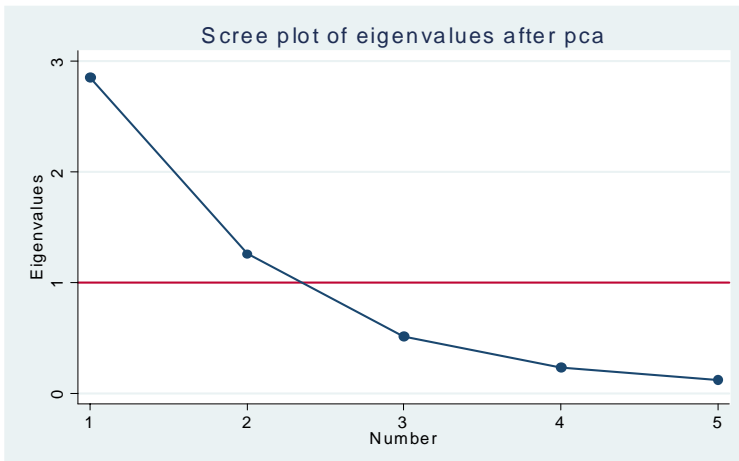


이러한 두 개의 사업을 통합하는 경우를 살펴보기 위하여 양 사업의 상관관계를 계산하였는데, 그 값이 0.43에 불과하였다. 따라서 현재 군 특회계 내에 있는 문광부 사업들은 이질성이 상당히 커서 단순한 포괄은 어려운 사업들이므로 판단된다.

5) 기타 사업

본 연구에서 분류하고 있는 기타사업은 행자부 사업인 오지종합개발, 소도읍 육성과 중소기업청의 재래시장시설 현대화, 지역신용보증재단 지원 등 네 개 사업으로 구성되어 있다. 기타 사업들에 대한 스크리 도표는 [그림 IV-20]에 나타나 있는데, 두 개의 인자가 유의성이 있는 것으로 나타났다.

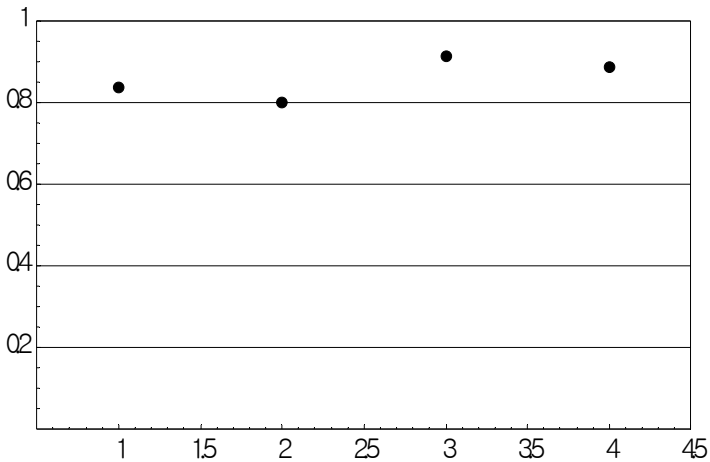
[그림 IV-20] 기타 4개 대상사업의 스크리 도표



두 개의 인자를 바탕으로 4개 사업들을 설명하는 경우, [그림 IV-21]에 나타나 있는 바와 같이 그 설명력은 상당히 높은 편이다. 따라

서 이러한 사업들을 통합하는 방안을 검토할 수 있겠으나 통합된 금액과 개별 사업 간의 상관관계가 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 이는 결국 하나의 인자로 행자부의 4개 사업을 설명할 경우 그 설명력이 높지 않다는 점을 반영하는 것인데, 그 이유는 아래 <표 IV-15>에 나타나 있듯이 세 번째와 네 번째 사업의 상관관계는 높지만 나머지 사업들과의 상관관계는 그리 크지 않기 때문이다. 따라서 기타 사업들 중 향후 통합이 가능한 사업 대상은 적어도 분포 면에서 재래시장시설현대화 사업과 지역신용보증재단지원 사업인 것으로 판단된다.

[그림 IV-21] 2개 인자의 설명력(행자부 4개 사업)



<표 IV-15> 행자부 4개 사업의 상관관계

	x42	x43	x44	x45
x42	1.0			
x43	0.35	1.0		
x44	0.07		1.0	
x45	-0.05	-0.05	0.84	1.0

V. 결 론

균특회계 대상사업들은 사업 수가 다양하고 또한 이질성이 크기 때문에 하나의 포괄보조금으로 발전시키는 데에는 한계가 있다. 따라서 이상적으로는 여러 균특회계 사업들을 중분류하여 몇 개의 포괄보조금으로 발전시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 즉, 균특회계 사업들의 이질성을 구분하여 동질적인 사업들을 중분류하고, 각각의 중분류 사업에 해당하는 포괄보조금을 균특회계 내에 신설하는 것이 보다 바람직한 균특회계의 발전방향이라 생각된다.

균특회계 사업들을 중분류 사업으로 묶을 때, 가장 간편하게 생각해 볼 수 있는 기준은 부처별로 사업을 묶는 것이다. 균특회계 대상사업은 건교부, 문광부, 행자부 등 부처별로 사업 내용이 구분되어 있기 때문에 사업의 동질성 검증을 거쳐서 부처별로 균특회계 사업을 중분류하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 다만, 부처 사업 내에서도 사업 수가 많고, 또한 이질성이 두드러지는 사업들이 존재하기 때문에 이러한 사업들을 모두 하나의 포괄보조금으로 지원하더라도 여전히 이질성의 문제를 갖게 될 것이다. 따라서 균특회계 사업들의 동질성 파악을 위해서는 부처별로 일단 사업들을 묶고, 부처별 사업 내에서의 동질성을 이차적으로 확인하는 접근이 필요하다. 또한 재해대책사업과 같은 특수한 사업은 행자부, 농림부, 건교부, 해수부 등 여러 부처와 연계되어 있는데, 국가적 중요도 측면에서 다른 사업들과 구분되고, 또한 특정 부처 사업으로 분류할 수도 없기 때문에, 이러한 사업은 별도로 관리하는 것이 불가피할 것으로 보인다.

균특회계 사업의 동질성이 파악되어 중분류가 가능해질 경우, 이러한 중분류 사업들이 지방재정에 어떠한 영향을 미치는가를 파악하는

것도 균특회계 사업의 재분류를 위하여 필요하다. 특히, 균특회계 사업들 중 지자체의 우선순위가 높은 사업들은 중앙정부가 굳이 지원하지 않더라도 지자체의 자체 재원을 동원하여 수행될 가능성이 높는데, 중앙정부가 해당 사업을 굳이 지원할 경우, 지자체는 다른 사업에 재원을 투입할 수 있는 여지가 커질 것이다. 이러한 사업들은 재원의 대체성(fungibility)이 높은 사업들로 표현되는데, 균특회계 사업의 이질성으로 인하여, 대체성이 사업 간에 상당히 다르게 나타난다. 따라서 균특사업의 대체성이 높은 사업들, 즉 지자체의 우선순위가 높은 사업들은 중앙정부가 굳이 이전재원을 통하여 지원할 필요가 없다는 결론에도달할 수도 있다. 그러나 비록 지자체의 우선순위가 높은 사업이라 할지라도, 지금까지 지자체에 지속적으로 지원한 국고보조금을 더 이상 지원하지 않는 것은 해당 지자체로부터 저항을 받게 될 것이다. 따라서 이 경우에는 그러한 사업에 해당되는 재원만큼을 별도의 이전재원 방식을 통하여 이양하는 방안이 고려될 수 있다.

재원보상 방식이 어렵다는 현실적 고민이 있기는 하지만, 원칙적으로 균특회계 사업들의 대체성이 실증분석을 통하여 파악되고 나면, 이러한 분석결과를 바탕으로 지자체에 완전 이양할 수 있는 국고보조금 대상 사업들이 논의될 수 있다. 다만, 이러한 계량적 접근방법을 통한 정책제안은 분석자료와 계량모형의 신뢰도가 아주 높은 경우에만 가능하다. 현실적으로 분석자료의 한계가 크고, 계량모형 역시 정책에 바로 반영될 수 있을 정도로 정교하게 개발하는 것이 쉽지 않기 때문에, 본고의 연구결과가 그대로 정책에 적용되는 것을 기대하기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고, 본고에서 수행된 계량적 분석이나 통계적 분석은 향후 다양한 균특회계 사업들의 이질성과 동질성을 파악하는데에 하나의 유용한 수단이 될 수 있다고 본다.

균특회계 사업에 대한 동질성 분석, 그리고 대체성(fungibility) 분석을 거치고 나더라도 상당수의 사업들은 그 성격이 워낙 이질적이어서 포괄적인 관리가 쉽지 않을 것으로 보인다. 그렇다고 해서 이러한 사

업들을 국고보조금에 환원하여 사전적 심사를 통한 개별 사업관리를 하는 것도 역시 바람직하지 않다. 따라서 이러한 사업들을 균특회계 사업으로 유지하되, 현재처럼 사후적 관리를 매우 느슨하게 하는 것과는 오히려 반대로 철저한 성과관리 시스템을 도입하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 그렇지 않을 경우 사전적 통제를 전제로 하는 국고보조금 사업에 비하여 균특회계 재원은 ‘주인 없는 재원’으로 전략할 가능성을 배제하기 어렵다.

균특회계 개별 사업의 성과관리는 중요한 주제이지만, 이에 대한 연구는 Top-down, K-PART 등 성과관리제도 틀에서 조명해야 하기 때문에 본 보고서에서 다루지 않았다. 다만, 균특회계의 사업성적을 평가할 때 국고보조금인 균특회계를 통하여 ‘국가균형발전’이라는 대형 목표를 근원적으로 달성할 수 있다고 기대하는 것 자체가 무리라는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 즉, 국가균형발전이라는 목표를 균특회계가 달성하였는지를 알아보기 위해 인과관계를 확인하기 어려운 성과지표(예를 들어 지역소득)를 활용하는 것은 균특회계의 명칭에 함몰되어 애초부터 불가능한 목표달성을 요구하는 것과 다름이 없다. 따라서 균특회계제도의 성과관리는 유럽의 많은 국가들이 시행하고 있듯이 포괄적 지표에 바탕을 두는 사후적 평가보다는 사전적 평가 및 중간평가를 통하여 제도적 합리성 및 효과성을 점검하는 것이 현실적으로 필요한 사후관리 수단이 될 것으로 판단된다.

참고문헌

- 강성식·김일태, 「우리나라 광역자치단체의 Fungibility 가설 검증: 시계열 자료를 중심으로」, 『경제연구 21』, 2003, pp. 171~194.
- 권오성·배인명·김성철, 『국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안』, 한국행정연구원, 2005.
- 국회예산정책처, 「2006년도 기금 예산안 분석」, 2006a
- 국회예산정책처, 「2005년도 세입·세출결산 분석」, 2006b
- 기획예산처, 「07년도 균특회계 지자체 자율편성 지침」, 균형발전기획관, 2006. 4.
- 기획예산처, 「2006년도 세출운용 집행계획에 따른 국가균형발전특회계 운용요령」, 균형발전기획관, 2006. 2.
- 기획예산처, 「국고보조금 지방이양으로 지방재정 자율성 확대」, 2004. 7. 6, 보도자료.
- 기획예산처, 「한국의 재정 - 국가균형발전특별회계」, <http://blog.news.go.kr/mpb06/v/1186/>.
- 김정훈, 『국고보조금의 개편방안』, 한국조세연구원, 2000.
- 김정훈·임승빈·박정수·원윤희·임성일·안종석, 『지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안』, 한국조세연구원, 2000.
- 김정훈·김현아, 『국가균형발전특별회계 지자체별 자원배분 방안』, 한국조세연구원, 2005.
- 박기백·김현아, 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- 박재순, 「국가균형발전특별회계의 쟁점과 개선방안」, 『주택도시』, 제

90호, 2006.

송언석, 「지방재정력 확충 통해 국가균형발전 적극 지원」, 『나라경제』, 2005년 11월호.

이광수·김일태, 『지방재정 구조분석 : 전남·전북의 기초자치단체를 중심으로』, 한국조세연구원, 1998.

임성일, 「국고보조금제도의 향후과제」, 『지방재정』, 2006.

임성일·이창균·서정섭, 『국가균형발전특별회계의 도입배경과 제도적 의의』, 한국지방행정연구원, 2005.

최병호·정종필, 「우리나라의 국고보조금 제도에 있어서 Fungibility 가설에 관한 실증적 분석」, 『재정논집』 13, 1999, pp. 171~195.

Beck, Nathaniel, *Time-Series--Cross-Section Methods*, In: J. Box-Steffensmeier, H. Brady, D. Collier, (eds), *Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford University Press, 2007.

Cameron, Colin and Trivedi, Pravin, *Microeconometrics: Methods and Applications*, Cambridge University Press, 2005.

Chernick, Howard, "Fiscal Effects of Block Grants for the Needy: An Interpretation of the Evidence," *International Tax and Public Finance* 5, 1998, pp. 205~233.

Chris Walker, Chris Hayes, George Galster, Patrick Boxall, Jennifer Johnson, "The Impact of CDBG Spending on Urban Neighborhoods," Office of Policy Development and Research, U.S. Department of Housing and Development, Washington DC, October 2002.

Grueber, Jonathan, *Public finance and public policy*, Worth publishers, 2005.

Gramrich, M. Edward, *An econometric examination of the new*

- federalism*, Universtiy of Michigan, 1985.
- Khilji, Nasir M. and Ernest M. Zampelli, "The fungibility of U.S. military and nonmilitary assistance and the impacts on expenditures of major aid recipients," *Journal of Development Economics* 43, 1994, pp. 345~362.
- Max B. Sawicky, "How the federal government can ease the state' fiscal crisis," Issue paper #187, Economic Policy Institute, Feb 26, 2003
- McGuire, Martin, "A Method for Estimating the Effect of a Subsidy on the Receiver's Resource Constraint: With an Application to U.S. Local Governments 1964~1971," *Journal of Public Economics* 10, 1978, pp. 25~44.
- Nonna A. Noto, "Simplifying intergovernmental transfers : the lesson of community development block grants," *National Tax Journal*, Vol. 34, No. 3, 1977.
- Ogawa, H., "Grants Structure When the Type of Public Project is Endogenous," *Economics of Governance* 3, 2002, pp. 59~69.
- Quigley, John M. and Daniel L. Rubinfeld, "Federalism and Reductions in the Federal Budget," *National Tax Journal* 49, 1996, pp. 289~302.
- Richardson, Todd, Robert Meehan, and Michael Kelly, "Redistribution Effect of Introducing Census 2000 Data into the CDBG," Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Singh N. and R. Thomas, "Matching Grants versus Block Grants with Imperfect Information," *National Tax Journal* 42, 1989, pp. 191~203.
- Smith, P., 1987, "Optimal Local Authority Budgeting Strategies

- Under Block Grant," *Applied Economics* 19, 1987, pp. 891~906.
- Singh, Nirvikar and Ravi Thomas, "Matching grants versus block grants with imperfect information," *National Tax Journal*, Vol. 42, No. 2, Jun 1989.
- Swaroop, Vinaya, Shikha Jha and Andrew Sunil Rajkumar, "Fiscal effects of foreign aid in a federal system of governance : The case of India," *Journal of Public Economics* 77, 2000, pp. 307~330.
- Todd Richardson, "CDBG Formula Targeting to Community Development Need," Office of Policy Development and Research, U.S. Department of Housing and Development, Washington DC, February 2005.
- Wooldridge, Jefferey M. *Econometric analysis of cross section and panel data*, The MIT press, 2002.
- Zampelli, Ernest M, "Resource Fungibility, the Flypaper Effect, and the Expenditure Impact of Grants-In-Aid," *Review of Economics and Statistics* 68, 1986, pp. 33~40.

〈부 록〉

〈CDBG 배분공식〉

- 배분방식은 dual formula이나 실제로 자치단체 단계별로 적용되는 배분공식은 Entitlement의 경우 세 가지, Nonentitlement의 경우 두 가지 방식이 적용됨.

(예: 총 CDBG 재원 \$3.039 billion 가정)

○ Entitlement Communities

Formula A:

$$\left(0.25 \frac{Pop_a}{Pop_{MA}} + 0.5 \frac{Pov_a}{Pov_{MA}} + 0.25 \frac{Ocrowd_a}{Ocrowd_{MA}} \right) \times \$3.039billion$$

Formula B : City의 경우,

$$\left(0.20 \frac{Glag_a}{Glag_{MC}} + 0.3 \frac{Pov_a}{Pov_{MA}} + 0.5 \frac{Age_a}{Age_{MA}} \right) \times \$3.039billion$$

Formula B: County의 경우,

$$\left(0.20 \frac{Glag_a}{Glag_{ENT}} + 0.3 \frac{Pov_a}{Pov_{MA}} + 0.5 \frac{Age_a}{Age_{MA}} \right) \times \$3.039billion$$

○ Non-Entitlement Communities

Formula A:

$$\left(0.25 \frac{Pop_a}{Pop_{Nent}} + 0.5 \frac{Pov_a}{Pov_{Nent}} + 0.25 \frac{Age_a}{Age_{Nent}}\right) \times \$1.302 \text{billion}$$

Formula B :

$$\left(0.25 \frac{Pop_a}{Pop_{Nent}} + 0.3 \frac{Pov_a}{Pov_{Nent}} + 0.5 \frac{Age_a}{Age_{Nent}}\right) \times \$1.302 \text{billion}$$

a: 해당 지역

MA : Metropolitan 지역 전체, MC : Entitlement cities 지역 전체,

ENT: Entitlement cities and counties 전체,

Nent : Non-entitlement communities 전체,

Pop : 인구, Pov : 기준 이하 빈곤층의 사람 수

Glag: 해당 지역의 단위기간당 증가한 인구 수,

Ocrowd : 방 하나당 한 사람 이상 사는 주택 수

<예시> Entitlement Community에 해당하는 A City의 인구 350,000명, 빈곤층에 해당하는 인구 50,000명, 주거환경이 열악한 주택 수 7,500, 인구증가는 40,000명, 1940년 이전 건축된 주택 수 65,000에 해당할 때 CDBG의 배분규모는 다음과 같이 산출할 수 있음.

Formula A =

$$[0.25 \times (350,000/229,192,836) + 0.5 \times (50,000/27,561,898) + 0.25 \times (7,500/5,551,631)] \times 3.039 \text{ billion} = \$ 4,492,675$$

Formula B =

$$[0.2 \times (40,000/22,564,131) + 0.3 \times (50,000/27,561,898) + 0.5 \times (65,000/12,794,750)] \times 3.039 \text{ billion} = \$ 10,216,211$$

산정방식 : A City는 위의 두 공식을 적용시킨 결과 Formula B가 보다 더 유리한 것으로 나타났으므로, Formula B에 해당하는 금액을 신청하게 되며 당해년도에 적용되는 적용률(pro rata reduction)인 12.37%의 감소가 최종적으로 적용되어 \$8,952,466 규모를 배분받게 됨.

<부표 1> 2005년도 균특회계 국고 보조율 지원기준

국고보조율	소관	사업명
20%	문광부	공공도서관건립지원
30%	문광부	박물관건립지원, 지방문화원, 시설비 지원, 문화예술인기념시설 조성(지역문학관)
	농림부	미곡종합처리장증설(민간), 농산물산지유통센터 건립 (단체), 화훼수출단지 조성
	산자부	중소유통공동도매물류센터건립, 보석산업진흥(단지조성(부지매입제외))
	건교부	화물차동차공영차고지,
	해수부	수산물산지가공시설, 수산물위판장시설, 수산물직매장
	문화재청	지역문화유산개발(유물전시관)
40%	농림부	미곡종합처리장증설(생산자단체)
	산자부	지역산업마케팅지원, 외국인투자유치(수도권)
	산림청	목재유통지원
	중기청	지역신용보증재단보조
50%	행자부	시도행정정보화
	문광부	관광지 개발, 문화관광자원 개발, 웰컴센터 건립, 생태·녹색관광자원 개발, 유교문화권 관광지원화, 남해안 관광벨트 조성, 생활체육공원 조성, 지방체육시설지원, 노인건강체육시설 조성, 지방대활용지역문화컨설팅, 지방문화산업기반조성, 대구디자인패션산업육성, 지역영상미디어센터

<부표 1>의 계속

국고보조율	소관	사업명
50%	농림부	농산물물류표준화, 소규모용수개발, 지역특화사업보조, 녹색체험활동, 농산물산지유통센터 건립(지자체), 농산물종합유통센터 건설, 소비자밀착형직판장 지원, 지역농업클러스터활성화 ,
	산자부	보석산업진흥(시설비), 기업지방이전촉진
	환경부	강변여과수개발사업 ,고도정수처리시설
	건교부	유통단지진입도로, 저상버스도입보조, 주거환경개선사업, 개발제한구역 관리(경계표석설치)
	해수부	적조방제, 연안정비사업 ,도립수산물종묘배양장지원, 해양생물연구센터설립, 어촌체험관광마을, 토속어류생태보존, 해양관광자원개발
	과기부	대덕R&D특구 육성
	문화재청	남해안관광벨트사업(시도지정), 무형문화재전수기반지원(전수교육관), 백제역사재현단지조성, 유교문화관광자원화(시도지정), 지역문화유산개발(시도지정),
	농진청	농촌지도기반조성, 농업인건강관리실설치, 농촌전통테마마을조성, 지역연구기반조성, 지역농업클러스터육성
	산림청	도시숲조성관리, 산림박물관, 수목원조성, 생태숲조성, 목재제품야외전시장
	중기청	벤처기업촉진지구육성
60%	건교부	수해상습지개선사업, 하도준설
	중기청	재래시장활성화
70%	행자부	집경지역지원사업, 도서종합개발사업, 오지개발
	농림부	김치종합센터조성, 지방관리방조제
	환경부	도서지역식수원개발사업
	건교부	개발제한구역 주민지원사업
	해수부	오염해역준설, 수산물도매시장건설 ,수산물도매입방류
문화재청	남해안관광벨트사업(국가지정) ,유교문화관광자원화(국가지정)	

<부표 1>의 계속

국고보조율	소관	사업명
80%	문광부	농어촌공공도서관 건립 지원
	농림부	농촌마을종합개발, 농어촌생활환경정비 (전원마을), 농지기반조성, 농촌생활용수개발, 밭기반정비, 한밭대비용수개발
	환경부	농어촌생활용수개발
	해수부	특별관리어장정화, 양식어장정화, 인공어초(어초어장관리, 인공어초시설, 해중립조성), 어촌종합개발, 지방어항건설
	산림청	임도시설
100%	농림부	국가관리방조계, 배수개선, 일반용수개발(지표수보강개발)
	건교부	지방산업단지공업용수지원, 백제문화권도로건설, 개발촉진지구지원
정액	행자부	소도읍개발, 신활력지원
	문광부	공립문화시설건립 지원(문예회관), 통영음악당 건립, 비엔날레 지원, 광주문화중심도시 조성, 부산영상도시 육성, 경주세계문화엑스포기념 상징조형물건립, 청소년시설확충지원(공부방), 노인건강문화시설 조성, 컨벤션센터건립
	농림부	농공단지조성
	산자부	광주종합전시장 건립, 청주국제공예비엔날레, 광주디자인비엔날레, 구미디지털전자산업관
	환경부	울산산업단지완충녹지조성사업 (녹지조성비)
	건교부	국민임대산업단지기반시설, 내포문화권도로건설, 개발제한구역 관리(일반관리비), 국가지원지방도사업(공사비), 민자접속도로
	해수부	자갈치시장현대화
	문화재청	무형문화재전수기반지원(기반구축)
기타	문광부	청소년시설확충지원: 70~88%
	산자부	9개지역산업진흥, 4개시도지역산업2단계:60~70%
	환경부	자연환경보전이용시설 지원 : 50~30%
	해수부	수산물가공산업육성: 20~50%
	산림청	도시숲조성관리 : 70~50% 묘목생산기반조성 : 70~30%

<부표 2> 군특회계 사업 통합내역 및 사업별 배분액 변화

(단위: 억원)

소관	현재	05예산	통합 후	06예산
총 계	116개 사업	41,977	88개 사업*	45,126.79
행자부	소도읍육성	437	소도읍육성	617
	오지종합개발	1100	오지종합개발	1,083
	도서종합개발	900	도서종합개발	900
	접경지역지원	400	접경지역지원	480
	신활력사업	2,000	신활력사업	1,900
문광부	공공도서관 건립 지원	175	공공도서관 건립지원	311.99
	농어촌공공도서관 건립지원	99		
	경주엑스포상징조형물	35	문화시설 건립 지원	88.61
	노인건강문화센터 건립	10		
	지방문화원 시설비 지원	10		
	문화예술인 기념시설 조성	17	예술기반시설 확충	18.4
	통영음악당 건립	10		
	광주문화중심도시 육성	61	광주문화중심도시 육성	5.96
	부산영상도시 육성	400	부산영상도시 육성	65
	관광지 개발	415	기초관광자원 개발	1,492.96
	문화관광자원개발	672		
	생태녹색관광자원개발	110		
	남해관광벨트 개발	295	광역관광기반시설 확충	516.31
	유교문화관광 자원화	337		
	웰컴센터 설립	20	제주 웰컴센터 설립	20
	컨벤션센터 건립	35	대전 컨벤션 센터 건립	100
	생활체육공원 조성	220	생활체육기반시설 조성	139.48
	노인건강체육시설 조성	9		
	지방체육시설 지원	254	지방체육시설 지원	515.44
	비엔날레 지원	15	비엔날레 지원 (예술해외교류)	57
문예회관 건립지원	154	문예회관 건립지원	95.27	
공립박물관 건립지원	206	공립박물관 건립지원	124.08	
공립미술관 건립지원	51	공립미술관 건립지원	50.5	

<부표 2>의 계속

(단위: 억원)

소관	현재	05예산	통합 후	06예산
산자부	청주국제공예비엔날레	13	청주국제공예비엔날레(삭감)	-
	귀금속보석산업클러스터	12	귀금속보석산업클러스터	31.68
	중소유통공동도매물류센터 건립	78	중소유통공동도매물류센터 건립	69
	지역산업마케팅 지원	68	지역산업마케팅 지원	95.78
	구미디지털전자산업관	30	구미디지털전자산업관	26.52
	외국인 투자유치	121	외국인 투자유치	210.03
	광주디자인비엔날레	20	광주디자인비엔날레(삭감)	-
농림부	농촌미울종합개발	428	농촌지역개발	2,661.50
	농어촌생활환경정비	1,916		
	녹색농촌체험활동	47		
	농촌생활용수개발	471	농촌생활용수개발	352.97
	농지기반 조성	2,028	농업생산기반정비	3,624.3
	밭기반정비	1,002		
	농업생산기반종합정비	133		
	일반용수개발	715		
	한밭대비 용수개발	118	농업재해예방	894.27
	국가관리방조제	306		
	지방관리방조제	355		
	농산물 종합유통센터 건립	81	농산물유통개선	230.14
	농산물 산지유통센터 건립	160		
	소비자밀착형직판장 지원	3		
	농산물물류표준화	67	농산물물류표준화	88.09
	배수개선	2,150	배수개선	2,155.26
	농공단지 조성	420	농공단지조성(소득원 개발)	259.95
미곡종합처리장 증설	93	미곡종합처리장 지원		
지역특화사업	612	지역특화사업	879.40	
씨감자생산기반조성	70	씨감자생산기반조성	36.56	

<부표 2>의 계속

(단위: 억원)

소관	현재	05예산 (억원)	통합 후	06예산 (억원)
환경부	강변여과수 개발	10	강변여과수 개발	30
	농어촌생활용수개발	969	급수취약지역 식수원 개발	1,687.78
	도서지역 식수원개발	498		
	고도정수처리시설	9	고도정수처리시설	5.73
	자연환경보전이용시설	142	자연환경보전이용시설	142.44
	산업단지완충녹지조성사업	25	산업단지완충녹지조성사업	45
건교부	백계문화권 도로건설	140	특정지역 도로건설	270
	내포문화권 도로건설	20		
	수해상습지 개선사업	2,234	하천재해예방	3,200
	하도준설사업	535		
	국가지원지방도사업	5,197	국가지원지방도사업	5,573.98
	민자사업 접속도로	666	민자사업 접속도로	1,500.23
	유통단지 진입도로	161	유통단지 진입도로	288.08
	지방산단 공업용수 건설	160	지방산단 공업용수 건설	371.8
	국민임대산업단지 기반시설	132	국민임대산업단지 기반시설	234.11
	주거환경개선	1,441	주거환경개선	1,205.27
	화물자동차 공영차고지	25	화물자동차 공영차고지	14
	개발촉진지구지원	1,602	개발촉진지구지원	1,753
	개발제한구역 주민지원사업	657	개발제한구역 주민지원사업	577
	개발제한구역 토지매입비	698	개발제한구역 토지매입비	487.34
	개발제한구역 관리	129	개발제한구역 관리	113.66
토지관리	236	토지관리	195.3	
해양 수산부	인공어초	409	수산자원관리·조성	719.63
	수산종묘매입방류	63		
	도립수산종묘매양장 지원	12		
	토속어류생태보전	20		
	어장정화	211		

<부표 2>의 계속

(단위: 억원)

소관	현재	05예산	통합 후	06예산
해양 수산부	수산물위판장시설	4	수산물유통안전관리	232.9
	수산물직매장	19		
	수산물도매시장건설	140		
	자갈치시장현대화	30		
	수산물산지공시시설	19	수산물 가공산업 육성	113.29
	수산물가공산업육성	60		
	오염해역 준설	107	오염해역 준설	54.2
	연안정비사업	174	연안정비사업	207.29
	지방어항건설	353	지방어항건설	427.86
	해양관광자원개발	31	해양관광자원개발	79
	어촌체험관광마을	55	어촌체험관광마을	69
	어촌종합개발	254	어촌종합개발	309.17
			김육성채묘맞농동망보관(신)	8
			수상종합관전시설(신)	5
		어촌관광활성화(신)	35	
		소형어선인양기설치(신)	3.5	
문화 재청	유교문화관광자원화	136	유교문화관광자원화	131.39
	남해안 관광벨트	163	남해안 관광벨트	86.46
	백제역사재현단지조성	75	백제역사재현단지조성	89
	지역문화유산개발	59	지역문화유산개발	41.18
	무형문화재 전수지원	27	무형문화재 전수지원	29.28
농촌 진흥청	농촌지도기반조성	147	농촌지도기반조성	165.35
	농업인건강관리실 설치	27	농업인건강관리실 설치	39.87
	농촌전통테마마을조성	20	농촌전통테마마을조성	25.20
산림청	목재제품아외전시장	26	목재이용기공 지원	26.2
	목재집하장시설지원	0.5		
	지방수목원 조성	86	지방수목원·박물관 운영	155.17
	지역산림박물관건립	40		

<부표 2>의 계속

(단위: 억원)

소관	현재	05예산	통합 후	06예산
산림청	지역생태숲 조성	80	지역생태숲 조성	123.2
	묘목생산기반조성	6	묘목생산기반조성	3,896.46
	지자체 자연휴양림 조성	103	지자체 자연휴양림 조성	175.55
	지자체 도시숲 조성	108	지자체 도시숲 조성	178.94
	산촌종합개발	145	산촌종합개발	182,789.6
	임도시설	506	임도시설	510,561.6
			야생화타운 조성	5
중기청	재래시장 활성화	1,068	재래시장 활성화	1,228.37
	지역신용보증재단보조	156	지역신용보증재단보조	145
청소년 위원회	청소년시설확충지원	376	청소년시설확충지원	454.42
소방재청	재해위험지구정비	1,015	재해위험지구정비	1,165

주: * 이는 유사중복 사업 통합에 따른 사업수와 신규사업을 포함한 사업수를 의미함. (삭감된 사업은 제외)

자료: 기획예산처 보도자료 및 2006나라살림

균형발전특별회계의 평가와 발전방향

김정훈 · 김현아

본 연구는 현행 균특회계 대상 사업의 재편 필요성을 분석하고 사업의 동질성 파악을 위한 방법론을 제시하였다. 균특회계를 포괄보조금으로 발전시키기 위해서는 여러 사업의 유형화가 필요한데, 대상사업들을 몇 개의 중분류 사업군으로 재편하는 것이 필요한가를 확인하기 위하여 유형별로 다른 균특회계 사업들이 지자체의 지출에 미치는 영향을 회귀분석하였다. 이러한 회귀분석 결과에 따르면 부처별로 사업의 특성이 다르게 나타나기 때문에 현행 균특회계 대상사업이 지나치게 광범위하다는 점을 시사한다. 즉 현행 균특회계 사업들의 이질성을 구분하여, 동질적인 사업들로 전체 사업을 중분류하고, 각각의 중분류 사업에 해당하는 포괄보조금을 균특회계 내에 도입하는 것이 균특회계의 포괄보조금적 특성을 강화하는 방안이 될 것이다.

보다 구체적인 방안으로는 건교부, 문광부, 행자부 등 부처별로 사업 내용이 구분되어 있기 때문에 사업의 동질성 검증은 거쳐서 부처별로 균특회계 사업을 중분류하는 것을 고려할 수 있다. 또한 재해대책 사업과 같은 특수한 사업은 행자부, 농림부, 건교부, 해수부 등 여러 부처와 연계되어 있는데, 국가적 중요도 측면에서 다른 사업들과 구분되고, 또한 특정 부처 사업으로 분류할 수도 없기 때문에, 이러한 사업은 별도로 관리하는 것이 필요할 것이다.

<Abstract>

Policy Issues on reforming Balanced Development Special Account(BDSA)

Junghun Kim and Hyun-A Kim

The objective of this paper is to analyze and evaluate balanced development special account (BSDA), which was created two years ago as a process of reforming special grants. As a result of the reform, BSDA was created by combining more than 100 specific grants with an objective to make it a kind of block grant. The process is incomplete, however, and BSDA is needed to be modified further to become a block grant in its real sense.

To find a way to improve BSDA, this paper analyzes the statistical characteristics of BSDA, using regional panel data that includes the BSDA data obtained from the Ministry of Planning and Budget. The main objective of the regression analysis in the report is to see whether different categories of BSDA projects have different effects on the local governments' expenditure on economic development, and we confirm the conjecture that the heterogeneity of BSDA projects is statistically significant. This finding suggests that categorizing BSDA projects into several different block grants, which consist of more homogeneous projects, is more consistent with the object of creating BSDA.

〈著 者 略 歷〉

김정훈

고려대학교 경제학과 졸업

미국 Indiana University 경제학 박사

현, 한국조세연구원 선임연구위원

김현아

경희대학교 경제학과 졸업

미국 Illinois University 경제학 박사

현, 한국조세연구원 전문연구위원

研究報告書 06-18

균형발전 특별회계의 평가와 발전방향

2006년 12월 22일 인쇄

2006년 12월 29일 발행

저 자 김정훈·김현아

발행인 최용선

발행처 한국조세연구원

1318-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 상 일 인 쇄

인 쇄

© 한국조세연구원 2006

ISBN 89-8191-350-1

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원