

국가균형발전특별회계 지역개발계정 예산편성과정 분석 및 개선 방향

Analysing and Assessing the Process of Special Account for Balanced National
Development: Focusing on the Account for Regional Development

강현수*

본 연구의 목적은 현 참여정부가 국가균형발전을 위해 2003년 말 도입하여 2004년부터 처음 운영되기 시작한 국가균형발전특별회계 중 지역개발계정의 예산 편성 과정을 분석하고, 이를 토대로 향후 운영상의 개선점을 찾고자 하는 것이다. 이 연구는 크게 두 가지 내용으로 구성되었다. 첫째, 각 시도별로 2005년도용 균특회계 지역개발계정의 예산 신청 과정 및 확정 과정을 분석하여 새로운 제도 도입으로 인해 과거 관행과 달라진 모습들을 사업유형별, 소관부처별, 시도별로 분석해 보았다. 분석 결과 시행 첫 해인 2005년도 예산 편성 과정에서 균특회계의 설립의도에 맞는 과거와의 차별성이나 지역의 창의성을 보여줄 수 있는 사업은 그다지 많지 않았다. 하지만 지역별로 사업 선택 유형에서 선호사업과 기피 사업이 일부 드러나고 있다.

둘째, 위의 분석을 토대로 균특회계 지역개발계정의 운영에 있어서 앞으로 개선되어야 할 사항들을 균특회계의 적정 규모, 대상 사업들의 적정성, 보조율 등에 초점을 맞추어 향후 운영 개선 방향에 대한 시사점을 도출해 보았다.

주요어: 국가균형발전특별회계, 지역개발계정, 포괄보조금

1. 머리말

1) 연구의 배경과 목적¹⁾

2003년 초 취임한 노무현 대통령이 이끄는 참여정부는 지방분권과 국가균형발전을 핵심 국정과제로 추진하겠다는 의지를 피력하였다. 이러한 의지 실천의 일환으로 2003년 말 국가균형발전특별법이 새로 제정되었고, 이 법에 근거하여 국가균형발전특별회계(이하 균특회계) 제도가 도입되었다. 이 균특회계는 지역개발계정과 지역혁신계정으로 나누어지는데, 이중 규모가 더 큰 지역개발계정은 낙후지역 개발 사업과 농·산·어촌 개발 사업 지원, SOC건설 및 재해예방 사업을 주요 대상으로 하고 있다. 특히 균특회계 지역개발계정은 중앙정부가 예산을 일괄하여 패키지로 지원하고, 시·도 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하는 방식으로 운영되도록 설계되었기 때문에, 지방재정 운영의 자율성과 효율성을 높인다는 균특회계 도입 취지에 부합하는 것이라고 한다.

이 연구의 목적은 2003년 제정된 국가균형발전특별법에 의하여 2004년부터 처음 운영되기 시작한 국가균형발전특별회계 지역개발계정의 예산 편성 과정을 분석하고, 이를 토대로 향후 균특회계 운영상의 개선점을 찾고자 하는 것이다.

2) 연구의 내용과 방법

이 연구는 크게 다음 두 가지 내용으로 구성된다. 우선 첫째는 균특회계 지역개발계정의 각 시도별, 각 사업별 예산 신청 과정 및 확정 과정에

1) 본 연구는 2004년 기획예산처의 의뢰로 한국조세연구원이 수행한 ‘국가균형발전특별회계 지방배분 개선방안’ 연구용역 중에서, 본인이 작성한 보고서 「균특회계 지역개발계정 시도별 예산 신청 현황 분석 및 운영 개선 방안 모색」(2005년 2월 보고서 제출)의 내용 일부를 근거로 논문 형태로 수정 보완한 것임.

서 나타난 행태를 분석하는 것이다. 균특회계가 도입된 첫해인 2004년 각 시도는 시도별로 사전에 할당된 지역개발계정 예산 한도 내(최근 3년간 평균치 기준)에서 자율적으로 지역의 필요성에 입각하여 예산을 신청한 바 있다. 균특회계 도입 첫 해인 2004년의 경우 각 시도가 기존부터 해오던 계속사업이 많았던 관계로 각 시도별로 새로운 제도 도입에 걸맞은 독창성과 창의성을 발휘할 여지가 많지 않았다. 그럼에도 불구하고 각 시도가 신청한 사업의 유형이나 소관부처별로 보면 예전과는 다른 차별적인 특성이 일부 나타나고 있다. 이 연구에서는 새로운 균특회계의 도입으로 인해 과거와 달라진 모습들에 대해 주목하면서, 이를 사업 유형별, 소관부처별, 시도별로 분석해 보고자 한다.

이 연구의 두 번째 내용은 위의 분석을 토대로 균특회계 지역개발계정의 운영에 있어서 앞으로 개선되어야 할 점을 찾아보는 것이다. 이미 균특회계 운영의 문제점과 개선과제에 대해서 이재은(2004, 2005), 이창균(2004), 박완규(2004) 등의 연구가 이루어진 바 있다. 이 글에서는 이러한 선행 연구를 바탕으로 하면서, 특히 균특회계의 적정 규모, 균특회계 지역개발계정 대상 사업들의 적정성 여부, 균특회계 지원 대상(광역자치단체 혹은 기초자치단체) 및 보조율 등에 초점을 맞추어 균특회계 지역개발계정 운영 개선 방향에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

본 연구를 수행하는 데 있어서 시도별, 유형별, 부처별 예산 신청 내역에 대한 분석은 각 시도별 균특회계 예산 신청 원자료 및 기획예산처의 국회 예산 제출 자료, 국회 심의를 거쳐 최종 확정된 2005년도 최종 예산 내역 등의 자료를 가지고 분석하였다. 균특회계의 지역개발계정 한도 내 사업의 경우 시도별 신청한도 총액이 사전에 결정되어 있었기 때문에 시도별 신청한도 총액 자체는 변하지 않았으나, 신청한도 내 각 사업별 예산액은 소관부처 검토, 국가균형발전위원회 검토, 기획예산처 심의 검토, 국회 심의 검토 등의 예산 편성의 절차 과정을 거치면서 일부가 조정되었다. 따라서 각 사업별, 부처별 예산 내역은 위의 각 단계의 예산 편성 절차 중 어느 단계의 자료에 근거하였느냐에 따라 조금씩 다르다. 본

연구에서는 각 시도별 예산 신청 내역을 사업별, 유형별로 분석하는 데 있어서 다음의 네 가지 자료를 각각의 목적에 맞게 사용하였다.

첫째 자료는 2004년 6월 각 시도가 국가균형발전위원회에 신청한 2005년 균특회계 시도별 예산 신청 내용이다(자료 출처: 국가균형발전위원회). 이는 각 시도가 예산을 신청한 최초 내용으로서 시도의 행정상 착오나 사업 분류상의 착오로 인하여 아래의 둘째 자료와 일부 내용 차이가 있다.

둘째 자료는 2004년 6월말 국가균형발전위원회가 2005년 시도별 예산 신청 내용을 받은 후에 이에 대한 행정상의 착오나 사업 분류상의 착오를 교정한 후, 나름대로 새로 정리한 자료이다(자료 출처: 국가균형발전위원회).

셋째 자료는 2004년 10월 기획예산처가 국회에 제출한 균특회계 관련 예산신청 자료로서 국회에 제출한 정부 최종 예산안 자료이다(자료 출처: 각 부처 예산담당관실, 기획예산처, 국회 예산결산위원회). 이는 기획예산처가 각 시도의 예산 신청을 받은 후에 각 부처 및 국가균형위원회의 검토 의견을 반영한 후, 기획예산처가 각 부처별로 예산을 최종 확정하여 국회에 제출한 정부 예산안이다.

넷째 자료는 2004년 12월 국회에서 심의 수정하여 최종 확정 통과된 예산안으로서 2005년 정부 예산 최종 확정안이다(자료 출처: 기획예산처 및 국회 예산결산위원회). 이는 셋째 자료인 정부제출안이 국회의 예산 심의를 거쳐 일부 수정된 내용이다.

본 연구는 이러한 각 단계별 예산 내역에 대한 분석을 기본으로 하고, 여기에 덧붙여 예산 신청 과정에 대한 이해를 돕기 위해 균특회계를 담당하는 중앙 및 지방 공무원과 전문가들의 면담을 통해 조언을 들었으며, 또한 기존 지방재정 관련 선행 문헌 및 보고서들을 참조하였다.

2. 국가균형발전특별회계의 도입 배경 및 주요 내용

1) 국가균형발전특별회계의 도입 배경과 특징

참여정부는 지방의 잠재력을 극대화하여 전국이 골고루 발전하고, 지방의 경쟁력을 바탕으로 국가 전체의 경쟁력을 강화할 수 있도록 재정분권과 국가균형발전 전략을 추진하고 있다. 이러한 과정에서 중앙부처가 추진하는 지역개발 사업들을 통합·연계하여 지역의 특성·우선순위에 따라 추진되도록 하는 「국가균형발전특별회계」가 신설되었다.

국가균형발전특별회계의 설립 목적은 각 부처에서 특정 용도로 지원되는 지역개발 관련 재원을 통합하여 지방의 우선순위에 따라 포괄적으로 지원함으로써 지방재정 운영의 자율성과 효율성을 제고한다는 것이다. 특히 균특회계는 종전 보조금·양여금제도보다 지방의 자율성을 더 높이는 방향으로 마련되었다. 이는 기존 국고보조금의 운영에서 제기된 몇 가지 문제점들의 개선 필요성과 맞물려 있다.²⁾ 즉 기존의 국고보조금 운영에 있어서, 관련 중앙부처의 경우 사업을 지나치게 세분화되어 지방자치단체의 자율성을 저해하고 있고, 지방자치단체의 경우 사업의 시급성이나 타당성 검증 없이 국고보조금 우선 확보에 치중함으로써 과중한 지방비 부담으로 재정 압박 요인으로 작용한다는 문제 지적이 있어 왔다. 또한 항목 간 통합이 허용되지 않아 유사사업간 시너지 효과를 기대할 수 없는 경우가 많고, 전용이 허용되지 않아 사업비 낭비를 초래한다는 지적도 있었다. 무엇보다도 기존의 국고보조금이나 양여금의 경우 지역의 우선순위보다는 각 부처의 우선순위에 따라 재원이 배분되어 지방의 자율적인 사업추진 및 지역사업 간 연계가 미흡하다는 평가가 있었다.

균특회계는 이러한 문제점을 시정하기 위해 용도가 지정되어 배분되

2) 기존 국고보조금 운영상의 문제점에 대해서는 김정훈, 『국고보조금 개편 방안』 (한국조세연구원, 2000. 12) 등 참조

는 지역사업재원(보조금, 양여금중 일부 농어촌지역개발사업 등)을 포괄적으로 연계하여, 지방의 자율과 책임하에 지역특성·우선순위가 존중되는 지역개발 및 지역혁신 사업이 추진될 수 있도록 개선하려는 목적을 지녔다.

균특회계 지역개발계정은 각 지자체는 사전에 부여되는 전체 사업리스트 및 예산요구 한도 범위 내에서 사업우선순위를 정하여 패키지화된 특별회계 예산을 균형위와 관계 부처에 일괄 신청하게 함으로써 지자체가 당초 제시한 사업우선순위가 최대한 존중·반영되도록 하였다. 또한, 예산편성 단계에서 유사사업을 통·폐합하여 포괄적으로 총액을 지원하는 방식을 도입하고, 예산 집행에 있어서도 지자체의 신청에 의한 예산이·전용 및 이월을 광범위하게 허용하며, 사후정산 후 국고반납 등 보조금의 교부 및 집행과 관련한 중앙부처의 사전 통제를 최대한 배제토록 하고 있다.

한편 균특회계의 신설과 함께 지방양여금 제도가 폐지되었고 기존 지방양여금은 교부세로 전환되었으며, 그 중 수질오염방지 및 청소년 육성(1.6조원) 국고보조금으로, 농어촌지역개발(0.4조원) 국가균형발전특별회계로 편입되었다.

2) 국가균형발전특별회계의 특징과 주요 내용

균특회계는 그동안 각 중앙 부처가 7개의 회계(일반회계 등)를 통해 분산 추진하고 있는 국가균형발전 관련사업을 국가균형발전특별법 제30조에 의거하여 하나의 특별회계로 통합한 것으로, 예산을 일괄하여 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 함으로써, 예산의 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고하는데 목적을 두고 있다. 시행 첫해 균특회계는 약 5조원 수준의 재원을 지니고 있는데, 이 중 지자체 보조금(3.9조원)에서 비롯된 것이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

< 표 1 > 국가균형발전특별회계의 자원 근거

이전자원 구분		2004년 예산		균특회계 이관 (5조 원)
국고보조금	지자체보조금	12.7조 원	⇒	3.9조 원
	민간보조금	4.8조 원	⇒	0.4조 원
지방양여금(오지개발 등)		4.4조 원	⇒	0.4조 원
민간출연금(R&D사업 등)		9.6조 원	⇒	0.3조 원

자료: 기획예산처 국가균형발전특별회계 홍보자료

한편 균특회계는 ‘지역개발사업 계정’과 ‘지역혁신사업 계정’이라는 2개의 계정으로 구성된다. 지역개발사업 계정(약 4조 원)은 오지·도서·개발촉진지구 등 낙후지역 개발 사업과 농·산·어촌 개발 사업을 지원하고, 지역주민의 안전하고 편리한 생활환경 조성을 위해 SOC건설 및 재해예방 사업을 지원대상으로 하고 있으며, 지역혁신사업 계정(약 1조 원)은 지

< 표 2 > 국가균형발전특별회계 계정별 대상 사업

지역개발계정	4조 원	사 업 예
낙후지역 및 농·산·어촌개발	1.8조 원	농어촌생활환경정비, 농지기반조성, 오지개발 등
지역 SOC	0.8조 원	국가지원 지방도, 유통단지 진입도로 건설 등
재해예방 및 기타	1.4조 원	재해위험지구 정비, 수해상습지 개선 사업 등
지역혁신계정	1조원	사 업 예
지역전략산업 육성	0.5조 원	지역산업 진흥, 테크노파크 조성, 지역기술혁신센터 등
인적자원 개발 및 기타	0.5조 원	지방대학 혁신역량 강화, 산학연 협력체제 활성화 등

주) 2005년부터 국가균형발전특별회계로 이관되는 사업의 2004년도 예산임.

자료: 『전국이 골고루 잘사는 사회』, 2004. 6, 기획예산처

방주도의 혁신을 통한 신성장 동력 창출을 위해 지역 전략산업과 지역 인적자원개발 사업(지방대학 육성 등)을 지원대상으로 하고 있다.

균특회계의 기본체계는 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하려는 목적을 가졌다. 이러한 의도에서 지역개발사업계정은 사전에 시·도별 예산신청 한도를 설정하고 시·도별 총액배분 자율편성(Top-down) 방식을 취하고 있으며, 지역혁신사업계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업간 연계 도모를 위해 부처별 총액배분 자율편성 방식을 취하고 있다.

균특회계의 신설로 인한 지방재정체계의 변화 상황은 <표 3>과 같다.

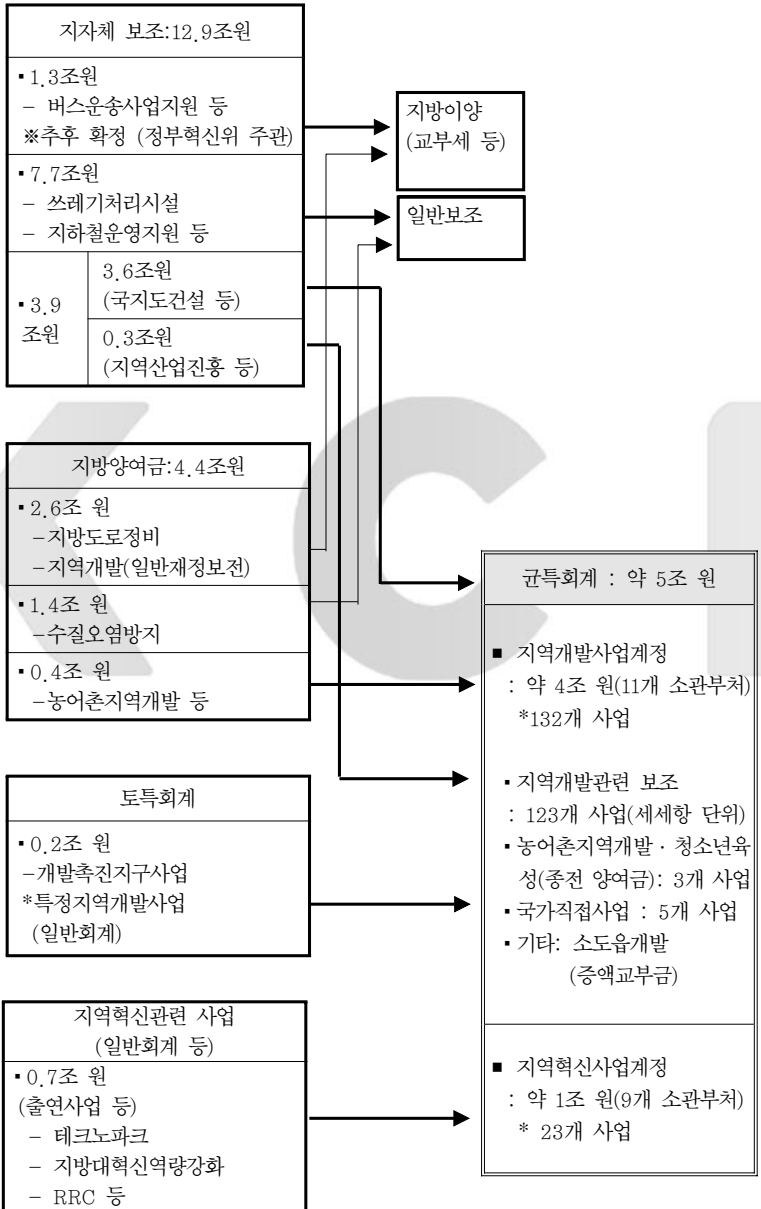
3) 균형발전특별회계의 신청 및 확정 절차

균특회계 지역개발사업 계정의 경우 기획예산처는 시·도별 예산신청 한도를 부여하고, 시·도는 그 범위 내에서 스스로 사업을 선택하여 각 부처로 예산을 신청하며, 각 부처는 시·도의 신청금액을 조정하지 않고 신청내역을 종합하여 기획예산처에 예산을 요구하도록 되어 있다. 기획예산처는 각 부처 및 국가균형발전위원회로부터 예산 사업에 대한 검토 의견을 받아 이를 참고하여 예산을 편성, 국회에 제출하게 된다.

종전의 경우 각 부처가 시·도 예산 조정권을 가지므로 시·도는 각 부처별로 찾아다니며 예산협의를 하여야 했으며, 이 과정에서 예산확보를 위해서 우선순위가 낮은 사업도 예산이 신청·추진되는 사례가 있었으나, 앞으로 시·도가 자체의 지출 한도 내에서 사업을 선택하게 되므로 지역 사업이 보다 효율적으로 추진될 것을 기대하고 있다.³⁾

3) 한편 지역혁신사업계정 편성과정은 지역개발계정과 다소 차이가 있다. 기획예산처는 부처별 지출한도를 부여하고, 각 부처는 시·도로부터 예산 신청을 받아 부처의 지출한도 내에서 시·도 신청금액을 조정하여 예산을 요구하며, 기획예산처는 각 부처 예산 요구안을 점검·보완하여 국회에 제출하는 것으로 운영되었다.

< 표 3 > 국가균형발전특별회계 신설과 지방재정체계의 변화('04예산 기준)



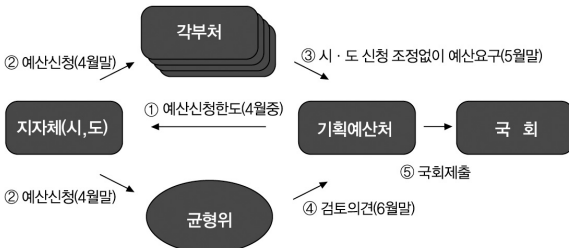
<표 4> 지역개발계정 시도별 총액 배정 및 사업 신청액 현황

(단위: 억 원)

		지역개발계정							
		계			한도 내 사업			한도의 사업	
		' 04	' 05	증감	' 04	' 05	순위	' 04	' 05
합계	합계	37,930	44,221	6,291 (16.6%)	32,198	33,322		5,732	10,899
7개 특별 광역시	서울	439	644	205	354	354	16	85	290
	부산	1,376	1,525	149	1,331	1,340	10	45	185
	대구	518	556	38	475	508	13	43	48
	인천	748	1,129	381	474	544	12	274	585
	광주	891	896	5	840	840	11	51	56
	대전	434	519	85	337	414	15	97	105
	울산	539	551	12	447	447	14	92	104
9 개도	경기	3,226	3,579	353	2,799	2,919	6	427	660
	강원	2,769	3,947	1,178	2,203	2,304	7	566	1,643
	충북	1,954	2,194	240	1,636	1,677	8	318	517
	충남	3,695	3,976	281	3,216	3,285	4	479	691
	전북	3,381	4,378	997	2,948	3,137	5	433	1,241
	전남	6,882	8,118	1,236	5,397	5,598	1	1,485	2,520
	경북	4,412	5,130	718	3,876	3,947	3	536	1,183
	경남	5,149	5,480	331	4,369	4,511	2	780	969
	제주	1,518	1,598	80	1,495	1,497	9	23	101

자료: 국가균형발전사업평가위원회, 2005년도 국가균형발전사업예산신청 검토보고서 2004. 6.

<그림 1> 지역개발사업 계정 예산 편성 절차



자료: 기획예산처 국가균형발전특별회계 홍보자료

3. 지자체의 지역개발계정 예산 신청 및 확정 과정 분석

1) 지방자치단체별 예산 배정 및 신청 현황

2005년도용 균특회계 지역개발계정은 크게 한도내사업과 한도의 별도 사업으로 구분되었고, 한도 내 사업의 경우 지역별로 신청 총액 배정 한도 (ceiling)를 정하고 그 범위 내에서 각 시도가 자율적으로 예산을 신청하도록 하였다.

한도 내 사업의 지역별 신청 총액 배정은 균특회계 시행 첫해라는 점 때문에, 기존 지역별 배분액을 근거로 설정하였다. 즉 지난 3년간 평균액 (2004년 예산액 50%, 2003년 예산액 30%, 2002년 예산액 20%) 을 각 지역별 배정 한도의 근거로 설정하였다.

한편 지역개발계정 사업에 속하지만, 지역별 배정한도 없이 한도의 별도 신청을 받은 사업들의 경우 2004년 예산대비 90.1%로 대폭 신청이 증가하였다. 이는 참여정부의 균형발전 정책에 대한 기대감과 함께, 각 시도가 일단 많은 액수를 신청하고 보지는 생각에 과다 신청하는 경향이 있었기 때문이다. 시도별 한도가 없었던 혁신계정 경우 역시 각 시도의 과다 신청 결과 때문에 전년 대비 3배 이상 증가한 신청을 보였다.

2005년 균특회계에 대해 각 지자체가 2004년 처음으로 예산을 신청한 행태를 보면, 과거와 다른 특이한 점이나 각 지역별 차별성이 그리 많지 않았다. 이는 균형발전특별회계 사업 대부분이 기존 국고보조금 사업에서 전환된 관계로, 이번에 신청한 사업도 그전부터 이어진 계속사업이 대부분이었으며, 또한 각 중앙부처의 매뉴얼과 지침에 부응한 신청사업이 대부분이었기 때문이다. 즉 시행 첫 해인 2005년 예산의 경우 균특회계의 설립의도에 맞는 지역의 창의성을 보여줄 수 있는 사업은 그다지 많지 않았던 것으로 판단된다. 하지만 과거와 달리 사업선택이나 지역적 차별성이 나타나는 징후가 일부 나타났다. 또한 지역별로 사업 선택 유형에서 선호사업과 기피 사업이 일부 드러나고 있다. 한편 사업 신청의

<표 5> 균특회계 전체 시도별 신청액 현황

(단위: 억 원, %)

	' 04예산	' 05신청	증감	증감율
<균특회계>	49,194	96,516	47,322	96.2
① 지역개발계정	37,930	44,221	6,291	16.6
▪ 신청한도 대상	32,198	33,322	1,125	3.5
▪ 신청한도 제외	5,732	10,899	5,167	90.1
② 지역혁신계정	11,264	52,295	41,031	364.3

자료: 국가균형발전사업평가위원회, 2005년도 국가균형발전사업예산신청 검토보고서, 2004. 6.

<표 6> 균특회계 지역개발계정 유형별 예산 신청 현황

(단위: 억원)

구 분	2004 예산(A)	2005		증감 (B-A)		
		구성비(%)	신청(B) 구성비(%)			(%)
합 계	37,930		44,221	6,291	16.6	
○ 신청한도 내						
▪ 농·산·어촌 개발	12,985	34.2	14,578	33.0	1,594	12.3
▪ 지역 SOC	8,085	21.3	7,876	17.8	△208	△2.6
▪ 재해예방	4,678	12.3	3,986	9.0	△692	△14.8
▪ 지역문화관광	4,087	10.8	4,086	9.2	△2	0.0
▪ 지역산업	1,498	3.9	3,108	7.0	1,610	107.5
▪ 지역환경보존	1,268	3.3	1,245	2.8	△23	△1.8
○ 신청한도 외						
▪ 특정 낙후지역 개발	4,313	11.4	8,254	18.7	3,941	91.4
▪ 개발제한구역 사업	1,016	2.7	1,086	2.5	70	6.9

자료: 국가균형발전사업평가위원회, 2005년도 국가균형발전사업예산신청 검토보고서, 2004. 6.

우선권이 지방자치단체에 부여됨에 따라, 오히려 중앙부처가 지자체에 해당부처 해당 사업 신청을 부탁하는 경향도 나타나기도 했다. 이제부터 균특회계 사업 첫째인 2005년 예산 편성 과정을 좀 더 구체적으로 분석하면서, 과거와 달라진 점을 찾아보기로 한다.

2) 사업 유형별 선호도 분석

균특회계 지역개발계정에 대한 시도의 예산 신청을 유형별로 살펴보면 한도 내 사업 중 농산어촌 개발, 지역산업은 증가하였으나, 지역SOC, 재해예방, 지역환경보전 분야는 감소하였다. 지역SOC 예산이 감소한 이유는 균특회계 지역개발사업 중 예산 규모가 가장 큰 건설교통부의 국가지원지방도 사업 예산이 조금 감소하였기 때문이다. 한편 재해예방 분야는 아래에서 좀 더 구체적으로 살펴보겠지만 재해위험지구정비 사업(행자부에서 소방방재청으로 이관)은 늘었으나, 건설교통부의 수해상습지, 하도준설 사업 및 농림부의 국가관리방조제 사업 등이 크게 감소함으로써 전체적으로 감소하고 있다.

대신 지역산업 관련 예산이나 농산어촌 개발, 낙후지역 사업에 대한 예산 신청은 전년도에 비해 증액되었다. 특히 낙후지역 개발 사업은 지역개발계정 사업 중, 시도별 예산 배정 한도와 무관한 한도 외 사업에 대부분 포함되어 있어서 일단 지자체들이 많은 액수의 예산을 신청한 것으로 볼 수 있다. 그렇지만, 지자체 신청 이후 관련 부처와 기획예산처를 거쳐 최종 확정된 정부안에서도 낙후 지역 개발 예산은 전년도에 비해 무려 60.8%나 늘어난 것을 알 수 있다.

이렇게 낙후지역 관련 사업 예산이 큰 폭으로 증가한 가장 큰 이유는 2005년에 처음 신설된 신활력지역 사업 2,000억 원이 지역개발계정 한도 외 사업으로 새롭게 배정되었기 때문이다. 이렇게 시도별 예산 신청과는 무관한 한도 외 사업 예산에서 낙후지역 개발 예산을 증액한 것은 참여정부가 통합적 균형전략에 입각하여 낙후지역 개발에 그만큼 관심이 있다는 것을 입증한다고 할 수 있다. 그렇지만 기존의 낙후지역 사업인 오지개발사업, 도서개발사업, 접경지역 사업 등에 덧붙여, 새로 또 신활력 지역 사업이 신설됨으로서, 낙후지역 사업들 간의 유사 중복 문제가 앞으로 해결해야 할 과제로 드러났다.

<표 7> 균특회계 낙후지역 개발 관련 한도와 별도 사업 세출예산안 내역

(단위: 억 원, %)

	2004	2005	증감	증감률(%)
오지 개발	1,208	1,100	-108	-8.9
도서 개발	850	900	50	5.9
접경지역 개발	300	400	100	33
소도읍 육성	-	437	437	-
개축지구 개발	1,490	1,602	112	7.5
도서식수원 개발	465	498	33	7.1
신활력지역	2,000	2,000	-	
합계	4,313	6,937	2,624	60.8

자료: 국회 예산정책처, 『2005년도 예산안 분석(1)』, 2004.

예산 규모로 볼 때 낙후지역 예산이 큰 폭 증가한 것과는 대조적으로 재해예방사업의 경우는 감소하고 있는 것이 특이할 만한 일이다. <표 8>에서 보듯이 건설교통부의 수해상습지 사업 및 농림부의 국가관리 방조제 사업 등의 재해예방사업의 경우 기획예산처가 지침을 통해 재해 예방 사업에 대한 배려를 특별히 촉구하였음에도 불구하고, 2005년 시도 예산 요구안이 2004년 예산보다 훨씬 적었다. 추후 기획예산처 조정 과정에서 다시 일부 증액되긴 하였지만, 2004년과 비교할 때 여전히 감소하고 있는 것이다.

한편 균특회계 전체 예산안(개발계정 + 혁신계정)의 유형별 신청 현황을 보면 농어촌 지역개발분야는 소폭 증가(1.7% 증가)하고, SOC 건설 분야는

<표 8> 균특회계 재해예방 사업 예산 현황

부 처	사업	2004년 예산	2005년 시도 예산요구안	2005년 정부 예산안
소방방재청	재해위험지구	950	987	1,015
건설교통부	수해상습지	2,540	1,947	2,234
농림부	국가관리방조제	343	279	306

자료: 국회 예산정책처, 『2005년도 예산안 분석(1)』, 2004.

< 표 9 > 균특회계 기능별 세출현황(개발계정과 혁신계정 모두 합산)

(단위: 억 원)

구분	' 04 예산 (A)	' 05 예산안 (B)	증감 (B-A)	
				%
합 계	50,144	54,980	4,836	9.6
○ 농어촌	14,171	14,409	238	1.7
○ SOC	12,615	12,490	-125	-1.0
○ 산업·중소기업 (지역산업진흥)	6,862 (3,565)	8,869 (5,567)	2,007 (2,002)	29.2 (56.2)
○ 인적자원 개발	4,180	4,836	656	15.7
○ 기타(문화관광, 환경 등)	12,316	14,376	2,060	16.7

자료: 국회 예산결산위원회 2005년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서 2004. 11

소폭 감소(-1.0%)하고 있는 반면, 산업 중소기업 분야는 큰 폭으로 증가(29.2%)하고 있다. 이처럼 산업 중소기업 분야 투자가 큰 폭으로 확대된 것은 주로 지역산업진흥관련 사업이 크게 확대된 것(56.2%)에 기인하는 것으로 보인다. 이는 균특회계에서 지역산업진흥과 관련된 지역혁신계정이 크게 중시되었다는 것을 의미한다. 한편 낙후지역 관련 사업 예산도 큰 폭으로 증가하였는데, 그 이유는 2005년에 처음 신설된 신활력지역 사업 2,000억 원이 지역개발계정 한도 외 사업으로 새롭게 배정되었기 때문으로 보인다.

3) 소관 부처별 사업 선호도 분석

균특회계 지역개발계정 한도 내 사업의 부처별 신청 현황을 보면 2004년의 경우 건설교통부가 가장 높은 예산을 점유하였으나, 2005년에는 예산 신청액수가 줄어들면서 농림부에 1위 자리를 넘겨주고 있다. 한편 신청액 증가율은 산자부 사업이 가장 높은 반면 건교부, 중기청은 신청액이 감소하고 있다.

한편 단위사업별 예산신청 규모가 큰 순서대로 살펴보면, 건설교통부

<표 10> 지역개발계정 한도내 사업의 소관부처별 지자체 신청 현황

(단위: 억 원)

부처	04예산			05신청			증감	(%)
합계	32,198	점유율(%)	순위	33,322	점유율(%)	순위	1,125	(3.5 증)
농림부	10,653	33.1	2	11,167	33.5	1	514	(4.8)
건교부	11,124	34.5	1	10,325	31.0	2	-799	(-7.2)
문광부	3,588	11.1	3	3,618	10.9	3	29	(0.8)
해수부	1,878	5.8	4	1,973	5.9	4	96	(5.1)
행자부	1,021	3.2	6	1,787	5.4	5	766	(75.0)
중기청	1,249	3.9	5	1,244	3.7	6	-5	(-0.4)
산림청	1,010	3.1	7	1,086	3.3	7	76	(7.5)
환경부	875	2.7	8	1,010	3.0	8	135	(15.4)
문화재청	449	1.4	9	468	1.4	9	19	(4.2)
산자부	177	0.5	10	450	1.4	10	273	(154.4)
농진청	173	0.5	11	178	0.5	11	5	(2.9)
노동부	-	-		16	0.0	12	16	

자료: 국가균형발전사업평가위원회, 2005년도 국가균형발전사업예산신청 검토보고서, 2004. 6.

의 국가지원지방도 사업이 예산 신청 규모가 가장 크고, 농림부의 배수 개선, 농지기반조성 사업 등이 그 뒤를 이었다. <표 11>에서 보듯이 대체로 건설교통부와 농림부, 행정자치부의 단위 사업이 예산 신청 규모가 큰 사업이다.

단위사업별 예산신청 증액 정도로 보면, 산자부의 지역산업마케팅 지원 사업이 가장 큰 폭의 증가를 보이고 있으며, 대체로 산자부나 문화관광부 사업들이 증가 비율이 높은 것을 알 수 있다.

한편 균특회계 전체(개발계정 한도 내 + 개발계정 한도 외 별도 + 혁신계정) 예산에 대하여 부처별 예산규모(정부안)를 파악해보면, 건교부 소관 사업예산 액수가 가장 컸다.

<표 11> 한도 내 사업 중 예산신청 금액이 큰 상위 10개 단위사업
(단위: 억 원)

단위사업명	소관부처	2005 신청	순위
국가지원지방도사업	건교부	5,161	1
배수개선	농림부	2,146	2
농지기반조성 (대구획경지정리, 기계화경작로포장)	농림부	2,041	3
수해상습지개선사업	건교부	1,958	4
농어촌생활환경정비	행자부	1,921	5
주거환경개선사업	건교부	1,375	6
재래시장활성화	중기청	1,135	7
밭기반정비	농림부	988	8
재해위험지구정비	행자부	982	9
농어촌생활용수개발	환경부	794	10

자료: 각 시도별 2005년도 국가균형발전사업예산신청 현황 수록 엑셀 자료, 2004. 6.

<표 12> 한도 내 사업 예산신청 중 2004대비 예산증가율이 큰 상위 10개 단위사업

단위사업명	소관부처	2004년	2005년	증가율	순위
지역산업마케팅지원	산자부	0.3	60	19773.3%	1
한발대비용수개발	농림부	5.68	95	1572.2%	2
전문체육시설 지원	문광부	3	47	1466.7%	3
지방문화원 시설비 지원	문광부	0.38	5	1307.9%	4
지방행정정보화 (시·도 행정정보화)	행자부	96.76	347	258.2%	5
목재제품아외전시장	산림청	8.57	27	210.5%	6
농촌마을종합개발	농림부	167.29	502	200.2%	7
향토산업육성	행자부	38.84	116	199.1%	8
회취수출단지 조성	농림부	7.45	21	181.9%	9
문화예술인기념시설 조성 (지역문학관)	문광부	12.3	29	135.8%	10

자료: 각 시도별 2005년도 국가균형발전사업예산신청 현황 수록 엑셀 자료 2004. 6.

<표 13> 균특회계 전체 사업의 소관부처별 현황

(단위 : 억 원)

구 분	' 04 예산 (A)	' 05 예산안 (B)	증감 (B-A)	%
계	50,144	54,980	4,836	9.6
건설교통부	14,493	14,210	-283	-2.0
농림부	11,269	11,326	57	0.5
산업자원부	4,172	6,983	2,811	67.4
행정자치부	2,430	4,974	2,544	104.7
문화관광부	3,803	3,801	-2	-0.1
환경부	1,531	1,715	184	12.0
해양수산부	1,917	1,991	74	3.9
교육인적자원부	4,180	4,836	656	15.7
과학기술부	813	180	-633	-77.9
정보통신부	197	197	-	-
문화재청	449	463	14	3.1
농촌진흥청	241	311	70	29.0
산림청	1,010	1,093	83	8.2
중소기업청	2,690	1,885	-805	-29.9
소방방재청	950	1,015	65	6.8

자료: 국회 예산결산위원회 2005년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서 2004. 11

건설교통부는 국가지원지방도 등 한도 내 사업뿐만 아니라, 개발촉진 지구 사업, 개발제한구역 사업 등 상당한 규모의 지역개발계정 한도 외 별도 사업을 지니고 있기 때문에 균특회계에서 가장 큰 예산을 차지하고 있다. 두 번째로는 농특회계에서 균특회계로 바뀐 지역개발계정 사업을 많이 보유하고 있는 농림부가 두 번째 순위를 차지하고 있다. 낙후지역 개발과 관련된 한도 외 별도 사업을 많이 지니고 있는 행정자치부의 예산도 증가하였다. 한편 산업자원부와 교육인적자원부의 경우 혁신계정이 차지하는 비중이 높은 부서였다.

4) 시도별 특징 분석

균특회계 지역개발사업 시도별 부처별 예산 신청 현황을 보면 광역시의 경우 문광부, 산자부 사업의 비중이 컸으며, 대부분의 도에서는 농림부 사업이 규모가 컸고, 건교부 사업이 그 뒤를 차지하고 있는 경우가 많았다. 그런데 이러한 차별성이 이번 균특회계 도입 취지를 반영하여 시도의 자율적 판단에 입각하여 각 부처사업에 대한 선호를 드러내는 결과라기보다는, 각 시도의 기존 계속 사업이 그동안 어느 부처에 많이 집중되었는가를 보여주는 결과라고 보는 것이 타당한 해석이다. 그 이유는 균특회계 시행 첫해에는 신규 사업보다는 기존 사업 중심으로 예산을 편성하였기 때문에 대부분의 시도에서 신규 사업을 신청할 여력이 거의 없었기 때문이다.

시도 중 충청남도 예산 신청을 사례로 하여, 한도 내 사업의 각 유형별 예산 증감 현황을 살펴보면, 농림수산, 건설교통(SOC) 분야는 소폭 증가한데 비해, 산업진흥, 문화관광, 복지환경 등의 예산이 큰 폭 증가한 것을 알 수 있다.

한편 이번 균특회계에서는 각 지자체가 예산 신청 시에 우선순위를 명시하도록 하였다. 즉, <등수/총신청사업수>의 형식으로 사업별 순위를 매기도록 하였다. 균특회계 지역개발계정의 각 사업별로 지자체의 우선순위 명시 행태를 분석한 결과에 따르면, 별다른 특징이나 경향이 파악되지 않는다.⁴⁾ 각 시도 입장에서는 지역개발 계정의 시도별 예산 할당액이 사전에 확정되어 있었기 때문에 사업별 우선순위 부여 자체에 큰 의미를 두지 않았기 때문이다. 즉, 예산 신청을 위한 사업별 우선순위 부

4) 예산 신청과 관련된 지자체 행태 분석을 위해서 위에서 언급한 예산 자료 중 첫 번째 자료와 두 번째 자료를 주로 활용하였는데, 이 두 자료에 담긴 내용은 예산처의 조정과 국회 심의과정을 거치면서 2005년 최종 예산안과는 약간 차이가 있다. 또한 첫 번째와 두 번째 자료 간에도 일부 내용의 차이가 있는데, 두 번째 자료가 더 의미 있는 자료이지만 자료 구득의 한계로 인하여 부득이 첫 번째 자료를 활용하여 지자체 우선순위 분석을 수행하였다.

< 표 14 > 2005년도 충청남도 균특 지역개발계정
한도 내 사업 유형별 운용현황

(단위 : 백만 원)

구분	'04예산 (A)	05예산 (B)	증 감 (B-A)	증감률
한도 내 신청예산	305,520	329,500	23,980	(7.8)
일반 행정	28,602	30,612	2,010	(7.0)
문화 관광	16,021	20,179	4,158	(26.0)
농림 수산	151,635	156,858	5,223	(3.4)
산업 진흥	24,948	32,644	7,696	(30.8)
복지 환경	385	600	215	(55.8)
건설교통(SOC)	83,929	88,607	4,678	(5.6)
낙후지역개발	48,016	50,939	2,923	(6.1)

자료: 충청남도 예산담당관실

여 과정에서, 지자체는 특별회계의 본연의 취지에 입각하여 우선순위를 부여하기보다는 예산의 최대 확보를 목적으로 하는 '전략'의 일환으로 우선순위를 부여했다고 판단하는 것이 더 정확할 것으로 보인다. 따라서 우리가 실제 시도의 사업 우선순위를 파악하기 위해서는 지자체가 신청서류에 명시한 우선순위보다는, 사업별 예산신청액 증감 여부를 가지고 판단하는 것이 더 정확한 근거가 될 것이다.

이러한 판단으로 볼 때 향후 균특회계 지역개발계정 한도 내 사업의 경우 우선순위를 부여토록 하는 것은 별다른 의미가 없고, 지자체 내부 해당 실국간의 갈등 소지만 남겨주므로 폐지하는 것이 바람직하다고 보인다. 당장 폐지하기 곤란할 경우, 현재 <등수/총신청사업수> 와 같이 매우 구체적으로 순위를 매기는 방식 대신 상, 중, 하 3단계 구분 등과 같이 좀 더 포괄적으로 순위 매기는 것이 바람직할 것이다.

4. 국가균형발전특별회계 운영의 개선 과제

1) 균특회계의 전반적 운영상 문제점⁵⁾

국가균형발전특별회계는 앞에서 언급한 바와 같이 몇 가지 긍정적 특징을 가지고 있다. 그러나 시행초기에 나타나는 일련의 현상들을 살펴볼 때, 앞으로 개선해야 될 점들이 몇 가지 드러나고 있다.

첫째, 균특회계 지역개발계정의 시도별 예산 배정과 관련한 문제점이 지적되고 있다. 현재 각 지역별 예산신청한도가 과거 3년간의 실적에 근거하여 결정됨으로써 과거 3년 동안 대규모 국가시책사업이 추진된 지역과 그렇지 않은 지역, 혹은 이미 사업이 종료된 지역과 종래의 계획에 의해 신규사업이 추진될 지역 간에 예산신청한도의 불공평성이 발생하고 있다. 또한 사업에 따라서는 이미 사업이 선택된 지역에 대해서는 별도사업으로 계속추진이 허용되고, 나머지 지역에 대해서는 한도 내 사업으로 전환되어 사업의 선택여부가 불분명해지는 경우 등도 지역 간 불공평의 원인으로 작용하고 있다.

둘째, 특별회계의 사업들이 지방정부의 종합적 혁신계획에 바탕을 둔 아래로부터의 상향식 방식이 아니라, 실제에 있어서는 중앙정부의 부처별 사업목적, 규모 등이 정해진 상태에서 일정한 틀에 의해 지자체의 신청을 받아 추진되는 이른바 위로로부터의 하향식 방식으로 운영되고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 지역에 필요한 혁신 역량 구축과의 상관성을 고려하지 않고 중앙 부처별로 열거된 사업을 수동적으로 선택하는 경향이 있다. 또한 균특회계의 사업들 중에는 균특회계의 재원조성과정에서 균특회계의 정체성과 관련이 적은 종래 재원과 관련된 사업을 단순 포함시킨 사례가 있으며(행정정보화사업, 재해방지사업, 청소년육성 관련사업, 하도정비 등) 지나치게 세분된 단위사업 또는 지역별 특수사업의 형태로 운

5) 이하 이재은(2005) 및 국가균형발전사업평가위원회(2004)의 내용을 주로 인용하였음.

영되는 사례(예: 문광부, 농림부, 해수부 등)가 있다.

셋째, 각 중앙 부처 사업들 간에 상호 연계성이 부족한 요소가 발견되고 있다. 균특회계에 편입된 사업들 중에는 그 사업 내용상 유사성이 많은 사업들이 있으나, 각 중앙부처별로 나뉘어 추진되기 때문에 각 지역 내에서는 사업의 우선순위 왜곡, 유사 사업 간의 연계효과 미흡, 투자의 비효율성 초래 등 예산낭비 가능성이 발생하고 있다. 이렇게 내용상 유사하지만 상호 연계성이 부족한 사업들로 지역개발계정 중에는 대표적으로 농림부의 농촌생활용수개발사업과 환경부의 농어촌생활용수개발사업, 문광부의 각종 공원조성사업과 환경부의 생태공원조성사업, 행자부의 도서개발사업과 해수부의 어촌개발사업, 각 부처별로 추진하는 각종 시범마을사업 (정보화마을, 전통체험마을, 생태마을 등) 등을 들 수 있다. 또 균특회계 편입사업과 일반 국고보조금 사업으로 남아있는 사업 간에 유사성이 큰 사업 사례로는 똑같이 낙후지역개발을 목적으로 하는 행자부의 오지개발사업과 농림부의 정주권개발사업(균특회계 사업에 속하지 않음) 등이 지적되고 있다.

또한 균특회계가 국가균형발전 5개년계획과 체계적 연관성이 미흡하고, 사업결정과 예산관리가 부처별로 추진되어 부처 간 사업 연계성 확보가 쉽지 않다는 점, 지역적 특성에 따른 차별화된 사업추진과 지자체별 안배형 예산배정방식의 상충 등이 예산지출의 효율성을 극대화하기 어려운 요인으로 작용하고 있다.

넷째, 지방자치단체의 자율적 선택범위가 아직도 충분히 확보되지 못하고 제한을 받고 있다는 지적이다. 균특회계는 지방의 자율성 증대라는 회계 제정 목적에 걸맞게 자치단체로 하여금 당해 지역의 혁신 또는 개발사업을 스스로 선택할 수 있도록 배려해야 함에도 불구하고, 사업설정 및 예산신청 과정이 종전과 비슷하게 중앙부처 주도의 관행에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 상당부분의 신청 사업이 중앙부처 주도의 일정한 계획에 따라 전국을 대상으로 추진하는 사업이어서 해당 자치단체의 자율적 사업선택의 범위는 극히 제한되어 있는 경우가 많다. 지자체에서도

예산담당부서 또는 소관 실국에서 중앙부처의 예산신청지침 또는 관련 법령을 내세워 지역현실에 맞지 않는 사업의 신청을 추진하거나, 반대로 지역 발전을 위해 상당히 유망한 사업인데도 지자체가 사업을 누락하는 사례가 발견되고 있다.

자율성 제약의 문제는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 문제만이 아니라 광역자치단체와 기초자치단체 사이에서도 발생하고 있다. 특히 지방자치단체를 위한 사업인데도, 이 균특사업의 신청주체가 광역자치단체로 설정됨으로써 광역자치단체의 의도에 따라 기초자치단체의 필요에 따른 사업 선정이 제약될 수 있다.

다섯째, 각 지자체의 문제로서, 지자체의 사업기획의 전략성이나, 추진목표가 명확하지 않다는 점을 들 수 있다. 각 지방자치단체의 입지여건, 산업구조, 인구실태 및 면적, 지방재정력 등에서 큰 차이가 있음에도 불구하고 모든 시도의 신청사업 구성이 거의 천편일률적으로 획일화되어 있다. 지역의 산업 여건, 발전 잠재력, 산업발전의 시나리오, 사업추진 시기의 적정성 여부, 전략적 접근 등에 대한 종합적이고 체계적인 사전 검토가 이루어지지 않고 사업이 기획되는 사례가 많고 사업추진의 순차적 연계성을 무시하고 일시에 모든 사업을 추진하려는 경향도 있다.

이러한 균특회계 신청 과정의 문제점들을 공유하면서, 보다 구체적으로 쟁점 사항들을 살펴보도록 한다.

2) 균특회계 전체 규모의 적정성

우선 검토해야 할 사항은 현재 약 5조 원 규모인 균특회계 재정 규모의 적정성이다. 균특회계가 처음 만들어질 때 각 지자체와 지방 여론은 균특회계 규모를 대폭 늘려야 한다고 주장해왔고, 지금도 그러한 주장이 계속 나오고 있다. 그러나 중앙정부는 다른 용도의 예산 수요도 많은 상태에서 현재 약 5조 원 수준의 균특회계 규모는 참여정부가 상당히 노력한 것이며, 미진한 부분은 앞으로 지속적으로 증액하겠다는 입장을 보이

< 표 15 > 2005년도 균특회계 계정별 세출예산안 (국회 제출안)

(단위: 억 원)

	' 04 예산 (A)	' 05 예산안 (B)	증감 (B-A)	
				%
합계	50,144	54,980	4,836	9.6
○ 지역개발사업 계정	39,922	42,058	2,136	5.4
▪ 자율편성 대상사업	33,291	33,322	31	0.1
▪ 낙후지역 개발	4,313	6,937	2,624	60.8
▪ 그린벨트·토지관리 등	2,318	1,798	-520	-22.4
○ 지역혁신사업 계정	10,222	12,922	2,700	26.4

자료: 국회 예산결산위원회 2005년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서 2004. 11

고 있다.

<표 15>에서 보듯이 2005년도 균특회계 예산안 규모 5조 4980억 원은 전년대비 9.6% 증가하는 것으로서 일반회계(9.5%), 특별회계(2.0%), 기금(7.0%) 등 재정의 일반적 증가율에 비해 높다. 이런 점을 감안할 때 참여정부의 국가균형발전정책 추진 의지가 어느 정도 반영된 예산규모라고 할 수 있다. 한편 정부의 향후 균특회계 규모에 대해서는 정부의 국가재정운용계획(2004~2008)에서 보이는 것처럼, 향후 균특회계 규모가 점차적으로 늘어날 것이며 특히 지역혁신계정의 증가율이 높을 것으로 예상된다.

현재 균특회계 규모에 대한 지방의 불만 이유를 보면, 균특회계 총액 규모 자체가 너무 적다는 불만도 있으나, 보다 실질적인 불만은 지역별 예산 할당액의 대부분을 기존 계속 사업이 차지하고 있어서 신규 사업을 시도할 여유가 없고, 각 중앙 부처별로 매우 세분화된 사업 분류 방식과 중앙부처의 관행적 개입 때문에 지자체가 사실상 자율적으로 새로 사업을 시작하기가 어렵다는 점 때문이다. 이러한 불만을 근거로 균특회계 규모 문제의 해법을 찾아볼 필요가 있다.

앞으로 국가의 여러 가지 재정 필요성 등을 고려해 볼 때 균특회계 구

< 표 16 > 국가균형발전특별회계 향후 투자계획

(단위: 억 원, %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
지역개발계정	39,923	42,058	45,345	49,550	52,160	6.9
지역혁신계정	10,222	12,922	13,664	14,566	16,687	13.0
합계	50,145	54,980	59,009	64,116	68,847	8.2

자료: 대한민국정부 국가재정운용계획 (2004~2008), 2004.

모를 현재보다 획기적으로 늘리는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 또 반드시 바람직하지도 않다. 오히려 현재 각 부처별로 산발적으로 진행되는 균형발전 관련 예산 사업들을 통합하여 효율적으로 운영하는데 초점을 맞추는 것이 올바른 방향이라고 할 수 있다. 따라서 균특회계 규모 문제의 해법은 균특회계 총액 규모를 늘리는 방향으로 접근하기 보다는, 지자체단체가 실질적으로 자율적인 포괄보조금 형태로 쓸 수 있는 예산을 늘리는 방향으로 접근하는 것이 더욱 바람직할 것이다. 현재 균특회계 규모에 대한 불만이 나온 이유도 지역별 예산 할당액의 대부분을 기존 계속 사업이 차지하고 있어서 신규 사업을 하기가 어려웠고, 각 중앙부처별로 매우 세분화된 사업 분류 방식과 중앙부처의 관행적 개입 때문에 지자체가 사실상 자율적으로 새로 사업을 시작하기가 어려웠다는 점 때문이다.

특히 균특회계 사업이 지나치게 세분화되어 있어 유사 중복 사업이 많고, 그로 인해 중앙부처의 간섭이나 통제가 발생할 여지가 많다. 따라서 가능한 유사 사업은 통폐합하는 것이 바람직하다고 생각한다. 대표적인 예로 앞에서 언급한 바와 같이 낙후지역 개발 사업의 경우 행정자치부의 오지개발, 도서개발, 접경지역개발, 소도읍 개발사업 등에 덧붙여 이번에 신활력지역 사업이 추가되었고, 건설교통부도 유사한 개발촉진지구 사업이 있다. 또한 마을가꾸기 사업의 경우도 각 부처마다 비슷한 중복 사업들을 시행하고 있다.

한편 균특회계가 국가균형발전을 위한 국가 지원예산 전체를 포괄하

< 표 17 > 연도별 균형발전 관련 정부의 투자계획 비교

(단위: 억 원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
국가균형발전5개년계획	49,705	51,858	54,448	59,286	63,454	6.2
국가재정운용계획	50,145	54,980	59,009	64,116	68,847	8.2

자료: 기획예산처

지 못하고 있기 때문에, 국가균형발전정책을 재정적으로 지원하는 유일한 회계가 아니라는 점을 고려할 필요가 있다. 국가균형발전을 위한 사업은 일반회계 등 균특회계 외에서도 추진되고 있기 때문이다. 균특회계 규모의 적정성을 판단하기 위해서는 사전에 중앙정부가 국가균형발전을 위해 추진하는 사업 전체에 대한 실태 파악이 필요하다. 또한 더 나아가 현행 우리나라 국세와 지방세 체제 전반에 대한 검토나, 중앙정부에서 지방으로 내려가는 국고보조금, 지방교부세 등과의 관련성도 함께 검토되어야 할 것이다.

이런 차원에서 볼 때 이번 2005년도의 균특회계 규모의 적정성 여부 판단 역시 균특회계 예산안 규모 그 자체만 보아서는 한계가 있다. 그런데 문제는 균특회계 외에 각 부처가 일반회계에서 추진하는 사업들을 전체적으로 포함한 국가균형발전 전체 사업에 대한 예산 규모는 어디에서도 파악할 수가 없다는 것이다.

적어도 중장기적 관점에서 국가재정의 청사진을 그리고 있는 국가재정운용계획에서는 균특회계를 포함한 국가균형발전 분야 사업 전반에 걸친 재원조달 및 운용 방안이 제시되어 있어야 할 터인데, 실제 현실은 그렇지 못하다. 가장 대표적인 예로 현재 수립된 국가재정운용계획은 향후 국가균형발전 관련 사업 계획을 체계적으로 수립한 제1차 국가균형발전 5개년 계획의 내용과도 괴리가 있다. <표 17>에서 보듯 이 두 계획 간의 연도별 투자사업 규모에 차이가 많다. 국가발전의 비전을 보여주는 두 가지 중장기 계획 간에 괴리가 있다는 것은 시정되어야 할 것이다.

또한 균특회계가 국가균형발전관련 사업 전체를 포괄하지 못하고 있다는 것을 인정한다면, 앞으로 균특회계를 포함한 전체적인 국가균형발전 사업에 대한 재정지출계획이 각 회계별로 상세하게 국가재정운영계획에 정확하게 담겨져야 할 것이다.

3) 균특회계 대상사업의 적정성⁶⁾

이번에 균특회계를 새로 만드는 과정에서, 기존 국고보조금과 지방양여금 사업 등이 균특회계로 편입되었다. 현재(2004년 기준) 균특회계 지역개발사업계정에는 11개 소관 부처의 132개 사업(기존 지역개발관련 국고보조사업 123개, 농어촌지역개발, 청소년 육성 등 종전 양여금 사업 3개 사업, 국가직접사업 5개 사업, 그리고 증액 교부금 사업인 소도읍 개발사업으로 구성됨)이 속하게 되었다. 그런데 이 과정에서 일부 사업의 경우 균특회계의 취지에 부합하지 않는 사업도 균특회계에 포함되었으며, 또 다른 일부 사업의 경우는 균특회계의 취지에 부합함에도 균특회계에서 누락된 사업도 있다고 판단된다.

균특회계 지역개발계정 사업의 가장 큰 특징은 지자체의 자율적 선택을 존중하는 포괄보조금적 성격의 사업이라고 할 수 있다. 대부분의 선진국가들은 특정 보조금의 존재 목적을 살리되, 가능한 지방정부의 재량권을 높이기 위하여 노력하고 있으며 이를 위해 가능한 한 개별 심사를 통한 특정보조금의 규모를 줄이고 대신 대상 사업과 밀접한 관련이 있는 경제사회적 지표를 사용하여 지방정부에 배분해 줄 수 있는 공식 보조금(formula grants)을 최대한 개발하고자 노력하고 있다. 이러한 특정보조금의 축소 노력이 몇몇 북유럽 국가에서 대규모의 포괄보조금 도입으로까지 연결되고 있다.

균특회계의 설립은 지역균형발전의 목적을 가장 효과적으로 달성하기

6) 이에 대한 통계 자료 및 일부 내용에 대해서는 국회 예산결산위원회 『2005년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서』(2004) 및 국회 예산정책처의 『2005년도 예산안 분석』(2004)을 참조하였음.

위해서 사업용도가 구체적으로 지정된 기존의 국고보조금의 특정보조금 형태의 제도로부터, 일반보조금적 성격을 가미하는 포괄보조금(Block Grants) 형태의 제도로 변화되었다는 것을 의미한다. 그런데 현행 균특회계 지역개발계정사업 중 포괄보조금 형태의 균특회계에 부적합하다고 판단되는 사업들이 일부 속해있는 것 같다.

포괄보조금 형태의 균특회계 대상사업으로 부적절한 사업은 다음과 같은 기준으로 선별할 수 있다. 우선 명백한 지방 고유사업의 성격을 갖는 사업으로서 외부효과(과급효과) 혹은 지역누출효과(Spill-Over effect)가 없는 사업은 지방교부세로 하는 것이 바람직할 것이다. 한편 외부효과 혹은 지역누출효과(Spill-Over effect)가 큰 사업도 국가가 직접 하거나 국고보조금 사업이 바람직할 것이다. 또한 국가적으로는 매우 중요한 사업이지만, 지방자치단체는 우선순위를 낮게 책정할 가능성이 높은 사업은 국가가 직접 수행하거나 국고보조금 사업이 바람직할 것이다.⁷⁾

현행 균특회계 사업 중 균특회계로는 부적절한 속성이 있는 대표적인 사업으로 재해예방 관련 사업이 있다. 재해예방사업은 기획예산처의 우선 신청 지침에도 불구하고 단기간에 가시적인 효과를 나타낼 수 없다는 점 때문에 이번 균특회계 신청과정에서 지방자치단체의 관심도가 떨어진 대표적인 사업이다.

현행 균특회계상 재해예방사업으로는 소방방재청의 재해위험지구정비사업, 건설교통부의 수해상습지 개선사업 및 하도준설사업, 농림부의 국가방조제 및 지방방조제 개보수사업이 있으며, 농림부의 농경지 배수 개선사업도 크게 보면 재해예방사업으로 분류될 수 있다. 기획예산처는 재해예방 사업에 대한 지자체의 선호도가 낮을 것을 우려해, 사전에 재해예방 관련사업을 다른 사업에 우선하여 예산신청토록 지도한 바 있다. 그러나 국가균형발전특별회계에 포함된 재해예방사업의 2005년도 예산안은 전년도 예산에 비하여 감소 혹은 정체 추세에 있다.

그 동안 재해예방 사업의 효과성을 분석한 결과에 따르면 재해예방

7) 여기에 대해서는 김정훈(2000, 2005)에 논리가 체계적으로 잘 정리되어 있다.

< 표 18 > 국가균형발전회계 대상 재해예방사업 예산 현황

(단위: 억 원)

부처	사업	2001	2002	2003	2004	2005 예산안
소방방재청	재해위험지구정비사업	500	600	850	951	1,015
건설교통부	수해상습지 개선사업	1,800	2,050	2,100	2,541	2,234
	하도준설사업	400	400	400	500	535
농림부	농경지 배수개선사업	2,226	2,252	2,157	2,167	2,155
	국가방조제 개보수사업	280	345	343	343	306
	지방방조제 개보수사업	280	300	347	345	355
합계		5,486	5,947	6,197	6,846	6,600

주1) 수해복구비로 추정예산에 포함된 예산액은 제외.

주2) 수해상습지개선사업 : '05년 지출한도 2,802억 원 ⇒ 신청액 1,957억 원

하도준설사업 : '05년 지출한도 600억 원 ⇒ 신청액 524억 원

자료: 국회 예산정책처, 『2005년도 예산안 분석(II)』(2005) 자료 일부 가공하여 인용.

사업이 사후 복구비용을 들이는 것에 비해 더 효과적으로 나타났다. 이러한 분석 결과를 근거로 기획예산처는 치수사업에 대한 예산을 확대할 것을 계획하고 있었고, 따라서 재해예방사업에 대한 예산을 우선적으로 편성할 것을 지침에서 제시한 바 있지만 그 효과가 없었다. 그 이유는 단기간에 가시적인 효과를 나타낼 수 없는 재해예방사업은 지방자치단체의 관심도가 떨어질 수밖에 없는 구조적 한계가 있었기 때문이다. 지방자치단체의 입장에서 보면 자치단체장의 임기 중에 가시적인 성과가 있는 사업에 관심이 있으며, 혹 재해가 발생하더라도, 재해 복구용으로 국가의 대규모 예산투입이 있을 것이라는 기대를 가지고 있기 때문에 이에 대한 관심이 부족한 형편이다. 이로 인해 주민안전과 직결되는 수해상습지개선과 하도준설과 같은 재해예방사업인 경우 '05년도 예산안의 과소 신청현상이 나타나고 있으며 앞으로 이러한 경향은 심화될 것으로 보인다.

또한 균특회계로 부적절한 속성이 있는 사업으로 국가지원지방도 사업을 들 수 있다. 국가지원지방도 사업은 고속도로와 일반국도로 이루어진 국가기간 도로망을 보조하는 도로를 확충함으로써 물류비 절감 등을

<표 19> '05년도 국가지원지방도 예산안편성현황

(단위: 억 원)

구분	'03예산	'04예산	'05예산안	증감
계	5,600	5,630	5,478	-152 (-2.7%)
· 설계비	245	283	224(교특)	-59
공사비(지자체보조)	5,355	5,347	5,254(균특)	-93

자료: 국회 건설교통위원회, 『2005년도 건설교통부 소관 세입세출예산안 검토보고서』

통해 지역경제 발전 등에 기여하며, 국가와 지방이 역할을 분담하여 도로를 건설하는 제도로서 현재 연차적으로 시행 중인 사업이다. 이 사업은 '04년도까지 교통시설특별회계에서 중앙부처의 투자 우선순위, 잔여사업비 및 사업기간을 고려하여 연차별 투자계획에 의하여 편성되었으나 '05년도부터 국가균형발전특별회계로 전환되었다. 그런데 이 국가지원지방도 사업 역시 지자체 입장에서 사업예산규모가 너무 크고 사업기간이 길며, 가시적 성과 발생이 늦다는 점 때문에 각 지자체가 회피할 우려가 있다.

또한 국가지원지방도 사업의 경우는 노선지정, 사업계획, 조사설계 및 공사비 부담은 국가에서 하고 있으며, 용지보상비, 도로의 건설 및 유지관리는 지자체에서 담당하고 있는 사업인데 조사설계비는 종전과 같이 교통시설특별회계에서 운용하고, 공사비는 국가균형발전특별회계에 반영되어 있는 관계로 동일한 사업에 대하여 2개의 특별회계에서 예산을 운용하고 있어서 여러 가지 예산집행의 비효율성이 예견되고 있는 실정이다. 특별회계의 운용목적이 특정세입으로 특정사업을 집행하는 데 있는 점을 고려하면 국가지원지방도 사업은 교통시설특별회계에서 통합운용할 수도 있을 것이다.

이러한 사업들은 국가적으로는 중요하나 지방자치단체가 선택을 꺼려하는 사업이기 때문에 국고보조금으로 재전환하거나, 재전환이 어려울 경우 차선택으로 지방자치단체의 선택을 촉진시킬 수 있는 방안을 강구

하여야 한다. 예컨대 한도 내 계정 내 별도의 칸막이를 제정하거나, 일정 비율의 반영을 의무화하거나, 인센티브를 도입하는 방안 등을 고려할 수 있다.

그 외 국가 전체적으로 통합적으로 수행될 수밖에 없는 행정자치부의 지역정보화 사업, 타 회계사업과 중복되는 문화관련 사업, 광역교통 사업 등이 균특회계에 다소 부적절하다고 판단할 수 있다.

4) 균특회계 배분 대상(광역자치단체 대 기초자치단체)

균특회계의 운영에 있어서, 균특회계 사업의 적절성, 규모 등의 쟁점 못지않게 쟁점이 되는 것은 균특회계의 배분 대상을 광역자치단체로 할 것인가 아니면 기초자치단체로 할 것인가 하는 점이다. 균특회계 지역개발계정의 경우 대부분 사업의 최종사용자는 기초자치단체이다. 지방분권과 지방자치 이념의 구현이라는 측면에서 볼 때 균특회계는 (1) 기초자치단체를 대상으로 (2) 객관적 기준에 의하여 재원을 배분하되, 광역적 성격을 지닌 사업이 필요할 경우, 기초자치단체들이 자발적으로 연대하여 사업을 형성하는 방식이 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 균특회계 시행 첫해인 2005년 예산 신청 및 배분에 있어서는, 균특회계 운영상의 준비 기간이 부족한 관계로, 우선 광역자치단체를 대상으로 과거 3년간 실적치를 기준으로 배분하였고, 기초자치단체별 배분에 대해서는 광역자치단체가 자율적으로 판단하여 배분하도록 하였다. 일부 지자체는 광역자치단체가 배분받은 균특회계 예산 한도를 다시 기초자치단체별로 배분하여, 기초자치단체가 사업을 선택하도록 한 경우도 있었으나(예: 전북과 제주), 대부분의 광역자치단체는 광역자치단체 스스로의 판단에 의해 사업을 선택하였다.⁸⁾

8) 전라북도에서는 제주도와 함께 각 시군별로 예산신청 한도액을 다시 부과하는 방식을 통해 기초자치단체의 예산 편성 자율권을 주었다. 그렇지만 예산신청 한도액 설정을 둘러싼 기초지자체간의 갈등이 발생하고, 시군의 우선순위를 우선 반영하다 보니 전북 전체 차원에서 정작 필요한 사업에 대해서는 충분한 예산

이처럼 광역자치단체를 1차적 배분 대상으로 균특회계가 배분되면서 기초자치단체 입장에서는 균특회계 설립의 효과를 체감하지 못하고 있으며, 광역자치단체의 재량권 남용에 대해 심각히 우려하고 있다. 또한 시도 시행사업은 확대 투자되는 경향이 있고, 상대적으로 시군 시행사업은 우선순위에서 밀려 반영이 미흡하다는 기초자치단체의 불만이 있다.

기초자치단체 입장에서는 과거 직접 중앙정부가 공식에 의하여 분배 해주던 지방양여금보다 불편하고 자율성이 침해된다는 불만이 나오는 것이 당연하다. 따라서 기초자치단체는 균특회계의 배분대상을 광역이 아니라 기초로 해달라고 요구하고 있으며, 광역자치단체의 재량권에 대해 불만을 제기하고 있다. 또한 균특회계에 속해있는 사업들이 사실상 주로 시군에서 이루어지는 것이기 때문에 이러한 요구는 타당성이 있다.⁹⁾

또한 균특회계 배분의 재량권을 가진 광역자치단체도 기초자치단체의 예산 요구를 객관적인 기준을 가지고 합리적으로 조정하기에 큰 곤란을 겪고 있다. 따라서 기초자치단체에 대한 균특회계의 합리적 배분 방식 마련은 균특회계 정착을 위한 시급한 과제라고 할 수 있다. 따라서 중장기적으로는 중앙정부가 기초자치단체에게 직접 배분하는 방안을 모색하되, 우선 단기적으로는 보다 합리적인 기준에 따른 배분 방식이 필요하며 이를 위한 사전 전제 조건으로 즉시 시행시의 문제점 보완을 위한 다음의 노력들이 요구된다.

(1) 기초자치단체별 낙후도 등 균특회계 수요 산정 자료 구축

배정을 하지 못하는 경우가 발생하였다. 예를 들어 농지기반조성사업의 경우 계속사업으로 진행되어야 하나 한도 내에서 예산배정을 하지 못하여 추가 10% 사업으로 신청하는 등의 문제가 발생하였다.

- 9) 현재 균특회계 사업 중 시군에서 직접 시행하는 사업의 반영률은 전국 평균 80.8 % 인데 각 시도별로 편차가 있다. 예를 들어 충북 91.9 %, 전남 89.3 %, 강원 85.6 % 등은 상대적으로 시군 사업 반영률이 높은 편이며, 제주 78.6 %, 충남 63.4% 등은 낮은 편이다.

- (2) 기초자치단체별 과거 국고보조액 배분 내역 등 자료 구축
- (3) 기초자치단체의 균특회계 기획 및 운영 능력 강화
- (4) 균특회계 사업 중 광역이 직접 수행하는 것이 바람직한 사업과, 기초가 수행하는 것이 바람직한 사업으로 구분 작업

5) 보조율

한편 균특회계 사업의 보조율에 대해서도 사업별, 지역별로 세부적인 조정이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 보조율의 조정이 필요한 이유는 일선 지자체의 입장에서는 보조율이 높은 사업을 선호하게 될 것이고, 그 결과 상대적으로 낮은 보조율을 적용 받는 분야는 사업추진에 어려움이 예상되기 때문이다. 종래 국고보조사업의 집행이 부진한 경우를 보면 지방에서 자기부담을 제대로 조달하지 못했던 경우가 많았다. 균특회계가 지방의 자율편성예산이라 하더라도 중앙에서 보조율을 조정함으로써 지방의 사업선택에 상당한 영향을 미칠 수 있다고 보인다. 그러므로 단편적인 사업별 보조율 조정이 아니라 전 보조사업에 걸쳐 체계적이고 일관성 있는 보조율 정비가 필요해 보인다.

국가균형발전특별법 제 39조에서는 지방자치단체의 재정상황과 성과 평가 결과 지역의 낙후정도 등을 고려하여 시행령에서 정하는 기준에 따라 지원규모와 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 2005년도 국가균형발전특별회계 예산 신청과정에서는 차등보조를 적용하지 않았다. 이는 시행 첫 해이기 때문에 준비 기간이 부족하였으며, 과거 각 부처에서 추진하던 지방 보조사업의 적절한 평가 결과가 없었기 때문으로 해석된다.

따라서 향후 보조율의 수준은 사업의 성과 평가 결과와 지역의 재정수준과 낙후 정도 등을 반영하고 사업의 외부효과의 정도와 국가 정책적 우선순위를 반영하여 설정해야 할 것이다. 또한 지방보조사업의 보조율은 사업의 내용과 규모 효과 등을 종합적으로 고려하여 지방자치단체의

재원확보에 실질적인 도움이 될 수 있는 방향으로 설정되어야 할 것이다. 이를 위해서 앞으로 사업별로 정책보조 방식과 정률보조방식 중 어느 것이 타당한지 여부와, 각 사업별 적정 보조율, 그리고 각 지역별 차등 보조율에 대한 연구와 개선 노력이 필요하다.

6) 기타 운영상 개선점

또한 지역별 한도내 사업 예산 배정과 관련된 국회의 기능과 역할에 대한 검토가 필요하다. 한도내 사업의 경우 예산신청한도 범위 내에서 각 지자체의 예산신청 자율성이 보장되는데, 이 경우 국회의 예산심의권 한과의 상충 문제가 발생할 수 있다. 그리고 국가균형발전특별법 상 예산의 중복신청 등의 금지 조항에 불구하고 유사한 성격의 사업이 회계를 달리하여 중복 계상되는 경우에 대한 대책이 필요하다.

또한 참여정부의 균특회계 신설을 통한 실질적 변화를 체감시키기 위한 새로운 신규 사업을 늘릴 수 있는 방안 마련이 필요하다. 현재는 대부분의 사업이 기존 계속 사업이어서 지자체가 전략적으로 새로이 선택하는 사업에 대한 예산 반영 여지가 별로 없기 때문이다.

5. 맺음말

국가균형발전특별회계 사업 첫 해인 2005년 예산 편성 과정은 비록 새롭게 제도가 도입되었지만, 균특회계 도입의 취지에 맞는 지역 선택의 자율성과 창의성보다는 중앙부처의 기존 관행 및 기존 지침의 영향력이 여전히 더 컸다고 판단된다. 따라서 균특회계 취지에 맞지 않는 사업 신청이나 예산 편성이 이루어진 문제 발생의 원인과 책임도 지방자치단체에 있기보다는 해당 중앙부처나 제도적 한계에 있는 경우가 더 많다고 보는 것이 타당한 것으로 보인다.

이 글에서 제안한 균특회계의 운영상의 문제점들이 개선된다면, 균특회계는 국가의 재정권한의 지방 이양을 통해 재정분권을 실현하고, 지방의 예산편성·집행상의 자율성을 확보함으로써, 국가의 균형적인 발전을 도모하는데 상당한 기여를 할 수 있을 것이다. 균특회계 사업은 지방자치단체의 예산 요구에 따라 지출한도 내에서 자율 편성되기 때문에 지방자치단체의 수요가 적은 사업은 예산이 삭감되거나 사업 자체가 폐지될 수도 있다. 이것은 지역발전을 위해서 지방자치단체의 우선순위에 따라 자원배분이 이루어져 국가 재정운용의 효율성이 향상되는 것을 의미한다. 물론 지방자치단체의 재정 자율성 확대라는 명분 뒤에서 지방자치단체장의 선심성·행사성 사업이 증대되는 반면, 국가적으로 반드시 필요한 사업이 소홀해지는 것을 방지하기 위한 제도적 장치가 수립될 필요성도 동시에 강조되어야 한다.

 Abstracts

Analysing and Assessing the Process of Special Account for
Balanced National Development: Focusing on the Account for
Regional Development

Kang, Hyeon-Su

Abstracts: To support public finance for the balanced national development policy, Korea government established new account system, which name is the Special Account for Balanced National Development in 2003. This account consists of two parts: the Account for Regional Development and the Account for Regional Innovation.

This paper aims to analysis the make-up process of the Account for Regional Development and to suggest the tasks for alternative system to improve the present system. By analysing the compilation process of this Account in 2004, this paper concludes to suggest that application of block grant system, adjustment of target programs, and introduction of diverse subsidy ratio should be improve in order to achieve primary purpose of this Account.

Key words: The Special Account for Balanced National Development,
The Account for Regional Development
Block Grant

참고문헌

- 강현수. 2004. 「국가균형발전특별법」. 전국시장군수구청장협의회 간, 《자치뉴스》, 제10호.
- _____. 2004. 「자치논단: 국가균형발전특별법의 시행과 관련하여」, (사)지방행정 연구소 간, 《월간 자치행정》, 통권 제191호.
- 국가균형발전사업평가위원회. 2004. 「2005년도 국가균형발전사업예산신청 검토 보고서」.
- 국회 예산결산위원회. 2004. 「2005년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서」.
- 국회 예산정책처. 2004. 「2005년도 예산안 분석(I)」.
- _____. 2004. 「2005년도 예산안 분석(II)」.
- 김정훈. 2000. 「국고보조금 개편 방안」. 한국조세연구원.
- _____. 2005. 「국가균형발전특별회계 지자체별 자원배분 방안」. 기획예산처, 한국개발연구원 주최, 국가재정운용계획 수립을 위한 공개토론회 발표자료집
- _____. 2003. 「지방자치단체 純 재정편익과 지역 간 균형발전에 관한 연구」, 한국조세연구원.
- _____. 2002. 「지역균형발전의 현황과 과제」, 한국조세연구원. 《재정포럼》.
- 노기성. 2005. 「국가재정운용계획 균형발전 분야 발제 및 쟁점 설명」. 기획예산처, 한국개발연구원 주최, 국가재정운용계획 수립을 위한 공개토론회 발표자료집
- 박완규. 2004. 「참여정부 지방재정세계 개혁의 평가와 과제」. 《지방행정연구》, 제18권 제4호 통권59호.
- 이재은. 2002. 「분권화를 위한 지방세계개혁」. 《한국지방재정논집》, 제7권 제1호, 한국지방재정학회.
- _____. 2004. 「3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제」. 한국지방재정학회 2004년도춘계학술대회 발표논문집.
- _____. 2005. 「내생적 지역균형발전과 주민참여형 분권사회의 구축」. 국가균형발전순회 토론회 발표문.
- 이창균. 2004. 「3대 특별법 제정후의 지방재정조정제도의 개선방향」, 지방재정세미나, 『지역균형 3대특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제』.
- 임성일. 1996. 「지방양여금제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.