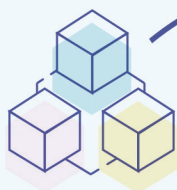


지방정부 정책&이슈

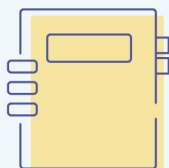
2024.7 | Vol. 7



지방재정의 자율성·책임성 제고를 위한 쟁점과 과제 : 국고보조금제 혁신을 중심으로

박관규

(대한민국시도지사협의회 정책연구센터장)



지방재정의 자율성·책임성 제고를 위한 쟁점과 과제 : 국고보조금제 혁신을 중심으로

2024.7 | Vol. 7

박관규 (대한민국시도지사협의회 정책연구센터장)

I. 시작하는 글

지방재정의 자율성은 재정의 효율성과 효과성을 결정하는 요인이 된다. 세입의 대상과 규모를 스스로 결정하는 것은 물론, 세출의 대상과 크기를 스스로 결정하여 집행할 수 있는 정도가 높을수록 재정의 쓰임새가 올바르고 그 효과가 높게 나타나게 된다.

우리나라 국가 전체의 재정운용은 오랫동안 중앙정부 중심으로 짜여지고 실제로 운용되어 왔다. 세입 측면에서 조세 수입과 비조세 수입은 모두 80% 정도를 중앙이 차지하고 있다. 반면 최종 재정사용액은 중앙정부가 42%, 지방정부가 58% 정도(교육부 문 포함)를 차지하고 있다. 20% 내외의 세입 점유율을 지닌 지방정부들은 최종 재정사용액 비중에서 나타나는 38% 포인트의 격차를 중앙정부의 이전재원으로 충당하고 있는 것이다. 즉 지방정부의 자체수입은 이전재원의 절반 정도밖에 되지 않는다. 결국 중앙정부로부터의 이전재원이 자체수입의 2배 가까이 된다는 것이다.

이처럼 지방정부의 세입 자율성은 매우 낮다. 세출 측면에서도 자금의 사용처가 정해진 국고보조금의 규모가 급격히 증가하고 있다. 국고보조금의 증가에 따른 대응지방비의 증가는 지방재정의 자율성을 크게 제약하고 있다.

본 글은 현 정부가 강조하는 「지방시대」에 적합한 지방재정구조를 가지고 있는가에 대한 문제의식에서 시작한다. 다시 말해, 지방주도의 지역발전과 균형발전을 추진한다는 국정운영 방향에 적합한 중앙-지방 재정관계를 구축하고 있으며, 지방정부(특히 시·도)는 스스로 지역발전정책을 결정하고 추진하며, 그 결과에 따라 세입과 세출의 책임을 부담하고 있는가에 대한 질문에서 시작한다. 하지만, 제한된 지면과 시간 때문에 중앙과 지방의 재정관계, 특히 세입을 구성하고 있는 모든 요소들을 논의할 수

없다.

따라서 본 글은 지방정부의 세입 중 지방세와 지방교부세는 제외하고, 국고보조금 세입과 운영방식 등이 지방재정의 자율성과 책임성에 어떠한 부정적 영향을 미친다는 점을 강조하면서 국고보조금제도의 혁신을 위한 방향을 제시하고자 한다.

II. 국고보조금 및 국고보조사업과 관련한 이론과 현실

1. 국고보조금의 의의 : 유형과 특징

국고보조금이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다(보조금법 제2조).

국고보조사업은 크게 사업형과 급여형으로 구분이 가능하다.

〈표 1〉 국고보조사업의 유형

구분	수행방식	내 용
사업형	직접수행형	중앙정부와 지방자치단체가 디지털예산회계시스템(dBrain), 지방재정관리 시스템(e호조), 지방 교육 행·재정통합시스템(K-education) 등과 같은 시스템을 활용하여 직접 국고보조사업을 수행
	위탁수행형	중앙정부와 지방자치단체가 공모 등의 방식으로 선정한 보조사업자가 국고 보조사업을 수행
급여형	직접수행형	담당 지방자치단체가 행복e음 등과 연계하여 수급자 자격검증을 수행하고, 국고보조금과 지방자치단체 부담금을 포함하여 수급자에게 직접 지급
	예탁관리 기관 지급형	예탁관리기관이 국고보조금과 지방자치단체 부담금을 통합 예치 및 관리하고 어린이집, 병원 등과 같이 수급자가 선택한 서비스 제공기관에 국고보조금을 지급하는 방식으로 운영

자료: 한국재정정보원(2018).

이와 같은 국고보조금은 몇 가지 특징을 지닌다. 첫째, 국고보조금은 정부의 출연금이나 출자금과 달리 의무적으로 사후 정산을 하고 집행 잔액을 반환해야 한다(사후 정산과 잔액 반납의 의무). 일반적으로 정부의 출연금은 정부출연기관을 대상으로 지원하며, 출자금은 공익 사업을 수행하는 법인에 한해 지원하는 특징이 있다. 둘째, 국고보조금을 지정된 용도로 사용하지 않으면 보조금 지원이 취소되거나 향후 보조사업에서 배제되는 등의 불이익을 받는다(용도의 준수 및 처벌). 국고보조금은 사업별로 용도가 지정되어 있으며(보조금법 제22조제1항), 다른 용도에 사용 시 보조금 지원이 취소(보조금법 제30조제1항), 보조사업 수행 배제(보조금법 제31조의2제1항) 및 보조금의 환수(법 제33조제1항) 그리고 벌칙(법 제41조)을 받을 수 있다. 끝으로 국가는 지방자치단체가 추진하는 전체 사업 비용의 일정 비율이나 일정액을 지원하기 때문에 지방자치단체는 지방비(matching fund)를 확보해야 한다(대응지방비 준비). 지방자치단체의 지방비 부담은 2014년부터 2018년까지 21.7~24.3조원 정도이며, 최근에는 40조원 가까이 되고 있다.

〈표 2〉 연도별 국고보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담 현황

(단위 : 조 원, %)

구분	2014		2015		2016		2017		2018	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
지방비	23.33	38.2	23.02	35.7	24.27	36.2	21.71	33.3	23.46	33.2

주: 지방자치단체에서 당초 예산에 편성한 금액

자료: 행정안전부(2018).

2. 국고보조금 규모의 변화

국세 수입의 증가에 따라 중앙정부는 국고보조금 규모의 확대하는 재정운용을 추구해 오고 있다. 즉 중앙정부는 대응지방비를 부담하는 국고보조사업을 확대하는 방식으로 중앙재정을 운용하고 있다. 최근, 국고보조금의 규모는 2018년 66.9조원에서 2022년 102.3조원으로 연평균 11.3%씩 증가하고 있다. 특히 지방정부에 대한 국고보조금 증가율은 12.3%로서 민간단체에 대한 보조금 증가율인 8.2%에 비해 절반 이상 높다. 이에 따라 전체 국고보조금 중 지방자치단체에 대한 비중이 점차 증가하고 있다.

2023년 현재, 중앙과 지방이 함께 수행하는 국고보조사업의 총 규모는 122.1조원이며, 이 중 국비는 83.1조원이고 지방비는 39.0조원이다. 중앙정부의 총예산이 2018년 428.8조원에서 2022년 607.7조원으로 178.9조원 증가할 때 국고보조금은 35.4조원 증가하여 증가액의 20.0%를 차지하고 있다. 즉 중앙정부 세출 증가액의 20%를 국고보조사업비 증가가 차지하고 있는 것이다.

〈표 3〉 국고보조금의 규모(2018-2022)

(단위 : 조 원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
합 계(A)	66.9	77.9	86.7	97.9	102.3	11.3
자치단체보조(B)	50.3	58.8	65.6	74.8	79.5	12.3
% (B/A*100)	75.0	75.5	75.6	76.4	77.6	-
민간보조(C)	16.8	19.1	21.1	23.1	22.9	8.2
% (C/A*100)	25.0	24.5	24.4	23.6	22.4	-
총예산(D)	428.8	469.6	512.3	558.0	607.7	9.1
% (A/D*100)	15.6	16.6	16.9	17.5	16.8	-

주: 국회 확정 본예산 기준
자료: 국고보조금통합관리시스템(2022.11. 기준). 한국재정정보원(2023). 재인용.

국고보조금의 증가는 보조사업의 유형에 따라서도 차이가 있다. 사업형과 급여형 국고보조사업 중 사업형 국고보조사업의 보조금 비중이 감소하고 있다. 이는 국민과 주민의 최소한의 인간다운 삶의 보장을 위해 사회보장 분야 국고보조사업의 규모가 증가하였음을 의미한다.

지난 2018년 급여형 보조금이 차지하는 비중이 26.7%였지만 2022년에는 44.5%까지 증가한 반면, 사업형 국고보조금의 비중은 2018년 60.1%(40.2조원)에서 2022년 55.5%(56.8조원)으로 감소하였다. 국고보조금 전체 규모가 증가하고 있지만, 특별히 급여형의 증가 폭이 크다는 것이다. 이는 사회복지 부문의 국고보조사업이 확대하였다는 점을 의미하며, 지역경제산업 등의 발전을 위한 재정사업보다는 국민들의 소득을 공공재정을 통해 향상시키는 정책이 더 크게 확대되었다는 점을 의미한다.

〈표 4〉 국고보조금의 유형별 규모(2018-2022)

(단위 : 조 원, %)

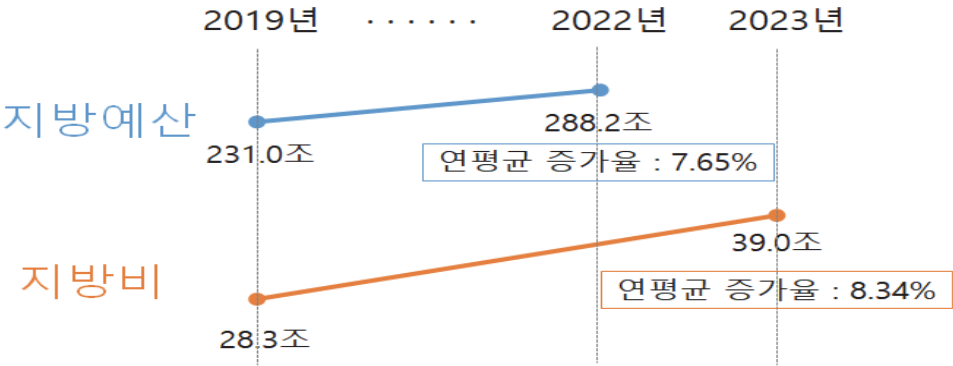
구 분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
합 계(A)	66.9	77.9	86.7	97.9	102.3	11.3
사업형 국고보조금(B)	40.2	43.5	48.6	53.7	56.8	9.0
% (B/A*100)	60.1	55.8	56.1	54.9	55.5	-
급여형 국고보조금(C)	26.7	34.4	38.1	44.1	45.5	14.6
% (C/A*100)	39.9	44.2	43.9	45.1	44.5	-

주: 국회 확정 본예산 기준
자료: 국고보조금통합관리시스템(2022.11. 기준). 한국재정정보원(2023). 재인용.

국고보조사업 증가는 지방재정에 부담이 되는 측면도 있다. 지방세 및 지방교부세 수입의 증가에 비해 국고보조사업 대응지방비의 증가 속도가 더 빠르다. 최근 지방정부의 예산규모는 2019년 231.0조 원에서 2022년 288.2조 원으로 연평균 7.65% 증가한 반면, 대응지방비는 2019년 28.3조원에서 39.0조원으로 연평균 8.34% 증가하고 있다. 또한 재정분권과 지역경제 상황에 따라 지방세입이 증가하고 국세의 일부로 교부되는 자주재원(지방교부세)도 증가하고 있다. 다만 증가한 자주재원(지방세와 지방교부세)의 증가분의 대부분이 증가하고 있는 국고보조사업의 대응비로 투자되고 있다. 이처럼 지방재정의 자율성은 침해되고 있고, 재정분권의 추진에도 불구하고 현저하게 신장되고 있다고 보기 어렵다.

〈그림 1〉 지방예산 대비 국고보조사업 대응지방비 변화

(단위 : 조 원, %)



자료: 행정안전부(2023).

국고보조금 증가의 모습이 나타나고 있는 또 다른 특징은 바로 공모형 국고보조사업이 증가하고 있다는 점이다. 예를 들어, 2023년도 해양수산부의 국고보조사업과 예산을 공모형과 비공모형 그리고 지방자치단체보조와 민간보조로 구분하여 그 배분 구조를 보면 그 특징이 잘 나타나고 있다. 즉, 해양수산부의 2023년도 국고보조사업 342개 중, 공모형 사업은 76개로 22.2%를 차지하고 있으며, 비공모형 사업은 266개로 전체의 77.8%를 차지하고 있다.. 하지만 이를 사업비를 기준으로 구분하면 공모형 보조사업의 비중은 37.4%로 대폭 증가하는 반면, 비공모형 보조사업의 비중은 62.6%로 크게 감소한다. 결국 중앙부처는 단위 사업당 보조금 규모의 격차를 크게 두고 있다는 의미가 되며, 지방은 중앙이 기획하고 선정한 발전사업을 추진해야 한다는 의미가 되며, 이는 지방정부의 재정 책임성과 자율성을 감소시키는 요인이 된다.

〈표 5〉 해양수산부 국고보조금 현황(2023년)

(단위 : 억 원, %)

구 분	부분	사업 수			사업비		
		갯수	비중1	비중2	금액	비중1	비중2
공 모	민 간	39개	11.4	22.2	1,831	10.7	37.4
	자치단체	37개	10.8		4,575	26.7	
비공모	민 간	120개	35.1	77.8	3,838	22.4	62.6
	자치단체	146개	42.7		6,876	40.2	
합 계		342개	100.0	100.0	17,120	100.0	100.0

자료: 해양수산부(2023).

3. 균형발전특별회계 예산 규모의 변화

지역균형발전특별회계가 신설(2005년)된 이후 여러 차례 변화가 있었다. 전체적으로 균특회계 규모는 증가하고 있다. 다만 지역자율계정과 지역지원계정 사이의 비중은 많은 변화가 있다. 특히 최근(2020년 이후)에는 재정분권의 추진에 따라 부가가치세를 지방소비세로 전환하는 비율을 상향하여 지방세입의 증가에 상응하도록 국고보조금을 축소하는 방안으로 지역자율계정 국고보조사업을 지방으로 이양함으로써 지역자율계정 예산이 약 3조원 정도 감소하였다.

지역발전균형발전 특별회계의 규모는 2005년 5.4조원에서 시작하여 209년 9.6조원으로 증가한 이후, 현재까지 10조원에서 11조원 사이에 머물고 있다. 같은 기간 동

안 국가재정 규모가 208.0조원에서 607.7조원으로 2.9배 증가한 반면, 균특회계는 2.0배 증가하였다. 이를 연평균 증가율로 계산하면 국가재정은 6.5% 증가한 반면, 균특회계는 4.2% 증가한 수준이다.

전체 예산의 증가에 비해 균형발전특별회계 예산이 상대적으로 적게 증가하였다. 그럼에도 불구하고, 최근에 중앙정부는 지역균형발전의 중요성을 강조하면서 균특회계의 지역지원계정 사업비를 확대하고 있다. 이러한 현상에 대해 균형발전과 연계성이 없거나 오히려 역행하는 사업이 지역지원계정 사업에 포함되어 있다는 지적이 있다.

또한 균특회계 지역지원계정 중 지역산업 육성, 지역과학기술 진흥, 산학협력 촉진 등을 위해 추진 중인 지역R&D의 경우, 부처별·사업별 칸막이 운영방식이 지속되고 있다는 비판이 있다. 사업별 칸막이 운영구조 및 분절적 추진으로 인하여 사업 간 역할분담 및 차별화를 통한 부처와 사업들의 통합적 추진에 한계가 있다는 것이다.

〈표 6〉 지역균형발전특별회계 세출규모 변화

(단위 : 조 원)

구 분	'05	'18	'19	'20	'21	'22	'23*
균형발전특별회계 합계	5.4	9.9	10.7	9.2	10.3	10.9	11.7
지역자율계정	4.1	5.2	5.5	2.3	2.5	2.3	2.4
지역지원계정	1.3	4.3	4.8	6.6	7.5	8.2	9.0
제주·세종계정	-	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3

자료: 지방시대위원회(2023)·국가균형발전위원회(2021)를 활용하여 재구성.

III. 국고보조사업 혁신을 위한 쟁점과 과제

1. 현행 국고보조금제도의 공공재정 효율성 확보의 정도와 여부

국고보조사업에 대한 가장 대표적 비판은 각종 국고보조사업들이 분절적으로 운영되어 국가 전체적 효율성을 저해하고 있다는 것이다. 또한 전국적으로 지정되어 운영되고 있는 여러 가지의 특별지구(간단히 명하여 특구)들도 서로 연계되거나 통합적으로 운영되지 못하고 있다는 비판이 많다. 즉 개별 중앙부처들이 각종 국고보조사업과 특구 등을 분절적으로 계획·운영하고 있으며, 중앙부처의 공모형 사업에 지방정부들이

과도하게 경쟁하여 국가 전체적으로 자원 배분의 비효율성 초래하고 있다는 것이다.

최근 연구에 따르면, 중앙정부가 제도화하여 전국적으로 운영하고 있는 특구의 유형은 61가지에 이르며, 근거 법률도 46개에 이른다. 이에 근거하여 14개 중앙부처들은 51개 유형의 특구를 968개 지정하고 있다. 이에 더하여 산업단지는 전국적으로 1,274 곳이 지정되어 있다.

앞에서도 언급하였지만, 2023년도에 지방정부에 대한 국고보조금이 83.1조원인데, 이에 대한 대응지방비는 39.0조원이며, 이는 지방정부는 자체 지방세 수입의 40% 정도를 대응지방비로 소진하고 있는 셈이다. 나머지 세입은 지방정부의 인건비 등 경상경비에 충당하게 되어 지역발전을 위한 자체 계획을 수립할 여건이 없게 된다. 이처럼 중앙정부 중심의 계획 수립과 국고보조사업의 추진은 지방정부는 수동적이고 중앙재원을 확보하기 위해 경쟁하게 되어 더욱 중앙의존성이 강화되고, 결국 스스로 기획하고 발전하는 역량을 개발하는 기회를 상실하는 악순환에 빠지는 문제점을 나타내고 있다.

2. 칸막이 문제 해소를 위한 지역발전투자협약 사업의 효과성 여부

개별 부처의 분절적 칸막이 운영의 문제를 개선하기 위해 2019년 이후 지역발전투자협약 사업이 도입되었다. 예를 들어, 2019년에는 11개 지역에서 지역발전투자협약 시범사업이 실시되었고, 그 이후로 생활SOC 복합화, 학교시설 복합화 및 지역활력타운 조성사업 등이 추진되고 있다.

지역발전투자협약 사업에 대해서는 한시적으로 국고보조율을 10%p 인상하였고, 전국적으로 530개 사업이 선정되어 추진되고 있다. 530개 사업은 2020년 289개 사업, 2021년 149개 사업 및 2022년 92개 사업 등으로 구성되어 있다. 이들 사업은 5개년 사업으로써 아직도 진행 중에 있다. 학교시설복합화 사업은 지방정부별로 차등 지원이 이루어지고 있으며, 총 200개교가 공모를 통해 선정되어 5년 동안 (2023-2027) 1조 8천억원이 투입된다.

하지만 현행 지역발전투자협약 사업은 안정적이고 독립적으로 추진되는 하나의 제도가 아니라 소규모의 국고보조사업 형태로 운영되는 한계가 있다. 지역발전을 위한 통합적 사업으로써 시너지 효과를 내기 보다는 부처별 사업의 속성을 여전히 나타내

고 있다는 점이다. 국보조사업이 지닌 개별 사후정산과 사업비 반납 등의 행정적 분절성이 여전히 남아 있으며, 시도 차원의 넓은 발전계획보다는 작은 지역에 소규모 사업에 한정되어 있어 효과를 기대하기 어려운 측면이 있다. 또한 지역발전투자협약은 부처별 예산을 먼저 확보하고 사업을 공모하는 방식으로 운영하는 등 중앙부처 주도의 단위 사업이 중심이 되는 기존 국고보조사업의 한계를 가지고 있다.

3. 지역균형발전특별회계 지역자율계정 사업의 효율성 정도와 여부

현재 지역발전특별회계 지역자율계정 사업의 예산은 기회재정부가 배정한 한도(실링) 내에서 주어진 사업 목록 내에서 사업계획을 편성한다. 시·도는 지역자율계정 사업에 열거된 범위에서 일반적 개발사업에 예산을 편성하게 된다. 그리고 시·군·구는 기반구축사업 범위에서 주어진 한도 내에서 사업을 편성하지만, 중앙부처별로 제시한 대상사업의 범위 내에서 별도의 사업운영 지침에 따라 예산을 편성한다.

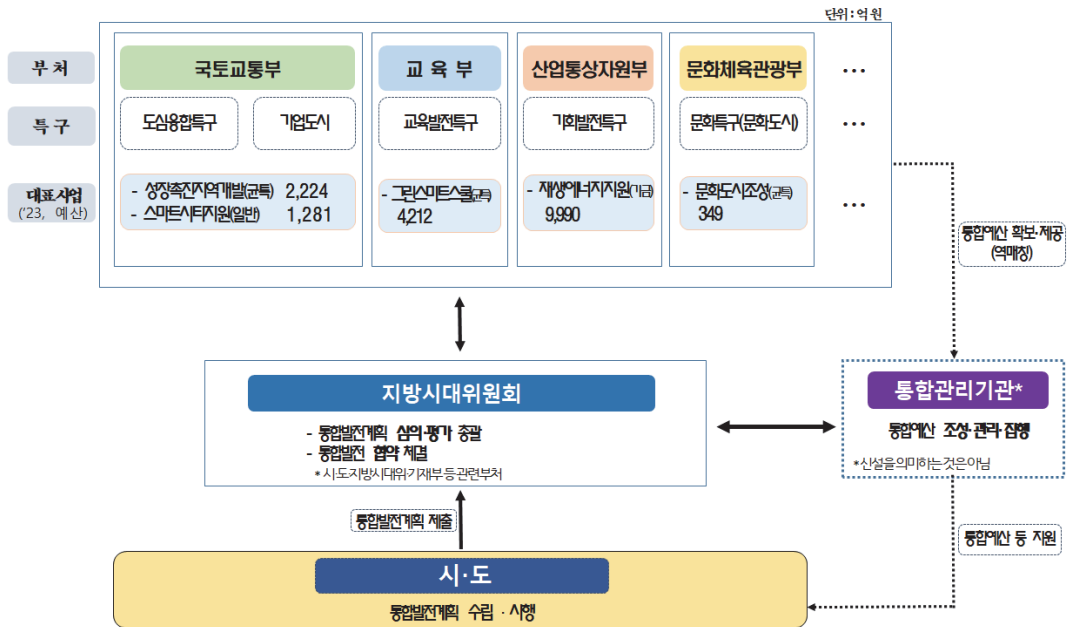
따라서 지역자율계정의 사업들도 온전한 지방주도의 상향식 발전계획의 수립과 시행을 확보한 것으로 보기 어렵다. 2022년 지역자율계정은 시·도 자율편성사업(12개 부처, 24개 사업)과 시·군·구 자율편성사업(3개 부처 5개 사업)으로 구성되었다. 또한 균형발전특별회계 지역지원계정 또는 다른 회계(일반 및 특별)나 기금의 국고보조사업의 증가 속도에 비해 지역자율계정의 보조금 증가율이 매우 낮은 수준이다.

IV. 국고보조금제 혁신의 방향

1. 지역 주도성을 인정하는 체계 구축과 운영

중앙부처별·사업별 칸막이와 분절적 운영의 문제점은 주로 중앙부처가 사업을 계획하고 예산을 배정하는 재정체계에 기인한다. 예를 들어, 윤석열정부가 핵심과제로 강조하며 추진하고 있는 기회발전특구, 도심융합특구, 교육발전특구, 문화특구(문화도시), 기업도시 등은 단일 부처의 핵심과제가 되고 있으며, 부처 간의 연계와 조정 등은 거의 이루어지지 않는 체계로 추진되고 있다.

〈그림 2〉 지방주도 통합발전계획의 실행을 위한 체계도(예시)



자료: 대한민국시도지사협의회(2023).

따라서 분절적이고 칸막이식으로 설계되고 운영되고 있는 다양한 중앙부처들의 다양한 국정과제 또는 정책사업들을 지역 현장에서 통합하는 방향으로 전환하는 것이 필요하다. 중앙부처들이 기획하고 추진하고 있는 특별구역 지정이나 각종의 재정사업들을 최소한 지역 수준에서 시·도 정부가 통합적으로 활용하여 지역 또는 권역 발전계획에 반영하고, 그 계획이 실효적으로 추진될 수 있도록 체계를 정비하는 것이다.

지방정부(시·도)는 중앙부처의 기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구, 국가첨단전략산업단지 등 국정과제를 고려하여 실현 가능하고 실질적으로 집행할 수 있는 발전계획을 수립하고 추진하도록 하여 지역 주도성을 확보하는 것이 바람직하다. 지방정부의 지역발전계획은 산업경제, 인력 양성과 공급, 지역의 정주여건(직주락), 교육환경, 여가오락 환경 등을 종합적으로 고려한 일종의 통합발전계획을 수립하는 것이 매우 중요하다.

2. 중앙-지방 협력 거버넌스 기반의 지역통합발전계획 수립과 추진

지방정부(시·도), 중앙부처 및 지방시대위원회 등은 지역 주도의 통합발전계획이 효율적으로 수립되고 추진될 수 있도록 협력적 거버넌스 구축·운영하는 것이 중요하다. 지방시대위원회는 지방정부(시·도)가 제출한 통합발전계획의 타당성 및 적절성 등을 심의·평가하고, 통합발전계획 사업비의 적정성을 평가하여 중앙과 지방의 예산에 반영되도록 주관해야 한다. 대부분의 중앙부처 장관이 지방시대위원회 위원이므로 지방정부의 통합발전계획의 타당성과 적절성을 심의하고 평가하는 과정에 참여하게 된다. 또한 지방시대위원회 위원이 아닌 중앙부처의 장관도 필요한 경우에 이 과정에 참여하도록 한다. 지방시대위원회 당연직 위원인 중앙부처(장관)은 14개 부처(기획재정부, 교육부, 과학기술정보통신부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 국토교통부, 해양수산부, 중소벤처기업부, 국무조정실)이다.

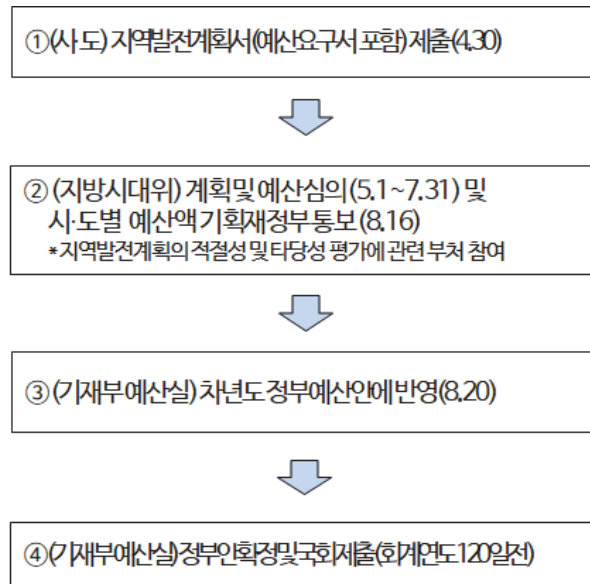
이는 기존 국고보조사업의 공모방식으로 추진하는 것에서 벗어나 지방정부(시·도)가 수립한 계획을 지방시대위원회가 중심이 되어 조정·조율하고, 계획을 실행하기 위한 재원조달 방안까지 포함하도록 하여 지역발전계획의 실행력을 제고하는 방안이 된다.

3. 지역 주도 통합발전계획 실행 재원 확보와 관리체계 구축·운영

지역주도 통합발전계획의 실효적 시행을 위해 중앙과 지방은 충분한 재원을 확보하고, 예산 편성과 사업관리 효율화를 위한 관리체계를 정립하여 운영해야 한다. 지방정부는 통합발전계획을 실행하기 위한 자주재원을 책임 있게 조달하고, 중앙정부는 국고보조금 효율화 등을 통해 중앙대응 재원을 충분히 확보해야 한다.

지방정부가 먼저 기획하고 중앙정부가 이후에 재원을 추가하는 형식이 되므로 이는 역매칭으로 부를 수 있으며, 중앙정부가 부담하는 대응비는 대응국비로 칭할 수 있다. 즉 기존의 대응지방비 또는 매칭(matching)에 대응하는 개념으로 대응국비 또는 역매칭 제도를 도입하는 것이다. 역매칭(대응국비)이란 매칭 지방비 또는 대응지방비에 대응하는 개념으로써 지방이 주도하고 계획한 사업을 추진하기 위한 예산에 대해 중앙정부가 대응 재원을 부담하는 것을 의미한다.

〈그림 3〉 지방 재정책임성 제고를 위한 국고보조사업 예산편성 절차



지방정부는 자체수입(지방세+세외수입)과 자주재원(교부세 등)을 가지고 있으며, 이에 기반하여 통합발전계획을 추진하기 위한 재원을 우선적으로 확보해야 한다. 그리고 중앙정부는 2023년 현재 83.1조원에 이르는 지방정부에 대한 국고보조금의 일부를 재원으로 하여 통합발전계획에 대응하는 예산(재원)을 확보해 두어야 한다. 확보한 재원의 운용을 위해 지역균형발전특별회계를 우선 활용(별도 계정 신설 포함)하되, 필요한 경우 새로운 적합한 대안을 공동으로 모색할 필요가 있다. 별도계정(가칭 지역통합발전계획계정) 예산의 편성절차는 균특회계의 자율계정 예산 편성 절차를 개편하여 활용할 수 있다(그림 3 참조).

중앙과 지방은 통합발전계획을 안정적으로 시행할 수 있도록 기존의 지역발전투자협약 관련 법제를 대폭 보완하여 제도적으로 정착시켜 지속적으로 유지·발전시켜 나갈 수 있도록 협력해야 한다. 지방시대위원회 등은 기존 지역발전투자협약의 한계를 극복하기 위한 관련 법령(지방자치분권 및 지역균형발전특별법(제31조) 및 동법 시행령(제42조)) 등을 정비하는 것이 필요하다. 또한 지역 주도 통합발전계획의 성공적 추진을 위해 사업과 예산 등을 종합적으로 관리하는 기관(통합관리기관)이 필요하다. 통합관리기관은 자문위원회인 지방시대위원회의 기능적 한계를 보완하는 기관이 될 수 있으며, 중앙부처를 통할하는 권한과 기능을 갖는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 국가균형발전위원회. (2021). 〈내부자료〉. 서울.
- 기획재정부. (2022). 〈2023년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침〉. 세종.
- 대한민국시도지사협의회. (2023). 〈내부자료〉. 서울.
- 지방시대위원회. (2023). 〈내부자료〉. 세종.
- 한국재정정보원. (2018). 〈국고보조금 이해하기〉. 서울.
(2023). 〈재정정보분석〉 서울.
- 해양수산부. (2023). 〈2023년도 해양수산부 보조사업 총괄표〉. 세종.
- 행정안전부. (2018), 〈2018년도 지방자치단체 통합 재정 개요(상)〉. 세종.
(2023) 〈보도자료〉 2023. 2. 2.

