

공개토론회 자료

본 자료와 토론회에서 논의되었던 사항은
2007. 3. 13(화) 朝刊부터 보도하여
주시기 바랍니다.

2007~2011년 국가재정운용계획 - 균형발전 및 지방재정 분야 -

- 2007년 3월 12일(월) 14:00 ~16:00
- 기획예산처 MPB Hall (청사 별관 2층)

국 가 재 정 운 용 계 획 균형발전 및 지방재정 분야 작업반

동 자료는 '07~'11년 국가재정운용계획 균형발전 및 지방재정 분야
작업반에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주
시기 바랍니다.

프 로 그 램

13:30 ~ 14:00

등록 및 네트워킹

14:00 ~ 16:00

지방재정 분권 vs 책임, 어떻게 접근할 것인가?

사 회 : 김동건 (서울대학교 행정대학원 교수)

발 표 : 이재원 (부경대학교 행정학과 교수)

토 론 : 권오성 (한국행정연구원 혁신변화관리센터 소장)

김정훈 (한국조세연구원 재정연구실장)

류성걸 (기획예산처 균형발전재정 기획관)

박완기 (경제정의실천시민연합 정책실장)

온기운 (매일경제신문 논설위원)

이삼걸 (경상북도청 기획조정본부장)

주만수 (한양대학교 경제학과 교수)

목 차

토론주제 : 지방재정 분권 vs 책임, 어떻게 접근할 것인가?
- 균특회계 운영을 중심으로 -

I. 서론 : 지방재정의 분권·책임과 균특회계	1
II. 지방재정 분권·책임의 유형과 수단	3
1. 재정분권의 맥락과 접근방식 그리고 포괄보조	3
2. 지방재정의 책임성 유형과 확보 수단	9
3. 새로운 분권·책임을 위한 대안으로서 포괄보조와 균특회계 ...	11
III. 국가균형발전특별회계의 재정 분권과 책임	13
1. 2004년도 국고보조금 개편과 균특회계	13
2. 균특회계와 재정분권	22
3. 책임성 관점에서의 균특회계	28
IV. 재정분권과 책임을 위한 균특회계의 개선과제	33
1. 제도개선 의 기본방향	33
2. 운영방식의 개선 (토론쟁점 1 : 균특회계에 있어 실질적인 자율성 확대 방안)	35
3. 사업관리 강화 (토론쟁점 2 : 균특회계 자율성확대에 대응한 책임성 강화 방안)	38
V. 결론 : 새로운 정부간 재정관계를 위한 제언	42
참고문헌	46
균형발전 및 지방재정 분야 작업반	49

토론주제

**지방재정 분권 vs 책임, 어떻게
접근할 것인가?**

- 균특회계 운영을 중심으로 -

I. 서론 : 지방재정의 분권·책임과 균특회계

□ 새로운 이전재정수단으로서 균특회계

- 참여정부에서는 대통령자문기구인 국가균형발전위원회와 중앙예산관리부처인 기획예산처가 지방자치단체에 대한 재원배분과정에 직접 참여하는 특별한 지방재정조정장치로서 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)를 설치·운영하고 있음.
- 중앙정부의 개별 부처에서 소규모 예산단위로 분산 운영되던 사업들이 단일 특별회계를 통해 체계적으로 투자될 수 있다는 점에서 재정관리의 효율성 장점이 부각되었음.
- 하지만 균특회계 운용 이후 과거의 국고보조금체제와 구분되는 가시적인 정책의 성과가 아직 창출되지 않았으며, 지방재정 체계에서의 위치와 성격에 대한 합의가 형성되어 있지 않고, 재원배분 및 성과관리방식에 대해 지자체의 적극적인 협력관계가 구축되지 않고 있다는 점 등의 쟁점들이 발생하고 있음.
- 이에 따라 분권재정의 종합적인 관점에서 균특회계의 위치와 특성을 조명하고 균형발전이라는 정책의 성과에 책임지는 새로운 정부간 재정거버넌스의 주요 수단으로서 균특회계의 개편과제에 대한 심도 있는 논의가 필요함.

□ 정책환경변화와 새로운 재정분권과 책임

- 현장중심의 분권재정 요구 : 인적 자본, 사회적 임금, 사회적 자본 등과 같은 사회투자 분야에서는 장소성, 다양성, 차등성, 역동성, 그리고 적시성 등과 같은 “현장” 중심의 재정운용체계가 구축되어야 기대한 결과지향적 정책운용이 가능함.

- 새로운 책임과 새로운 재정관리 수단 : 전통적으로 지방재정에는 건전성 유지·관리와 예산낭비 방지라는 소극적인 재정책임이 요구되었음. 하지만 혁신과 사회투자가 부각되면서 성과책임과 최적 수준 유지라는 경제성 혹은 시장 책임이 동시에 강조됨. 또한 공공서비스의 기능에 초점을 맞추어 신집권과 신분권의 절충 과정에서 영국의 싱글 팟(single pot), 미국의 포괄보조(block grant), 그리고 우리나라의 균특회계 등과 같은 새로운 형태의 정부간 재정관계(제도)가 설계·운용됨.
- 중앙정부의 역할 전환 : 신집권 관점에서는 중앙정부 및 광역자치단체의 역할이 강조되지만 정책 특성상 한계가 있음. 중앙정부는 종합계획의 방향과 내용 그리고 재원은 확보할 수 있지만 추진체계를 갖추지 못함. 또한 중앙정부는 국가 전체적 균형과 형평을 유지해야 하지만 새로운 과제인 사회투자와 지역혁신에서는 차별화된 다양성 관점에서 접근해야 함.

□ 새로운 정부간 재정관계에 대한 필요성 제기

- 신청주의 방식의 보조금을 통한 이전재정수단들이 과도해지면 중앙정부 정책 목적에 따른 지방재정 왜곡 우려가 있음. 이는 지방자치단체의 입장에서는 중앙정부의 분권정책에 대한 불신을 창출하게 됨.
- 지방재정에서 차지하는 균특회계의 재정규모가 적지 않으며 새로운 방식의 정부간 재정관계 수단으로 운용되고 있음. 따라서 재정분권과 성과책임의 관점에서 균특회계가 가지는 지방재정의 위치와 특성에 대한 자리매김이 필요함.

Ⅱ. 지방재정 분권·책임의 유형과 수단

1. 재정분권의 맥락과 접근방식 그리고 포괄보조

가. 재정분권의 맥락

□ 지방분권을 주창하는 세 가지 접근

- 지방주의(localism)와 분권
 - 풀뿌리 민주주의를 위한 지방자치의 논의의 근저에는 지방주의의 가치가 전제되어 있음. 중앙정부는 지방정부가 수행할 수 없는 기능에 대해서만 예외적으로 담당해야 한다고 전제.
 - 기초자치단체 중심의 지방분권이 바람직하다는 보충성원칙이 핵심임. 재정분권에서는 기초자치단체 재정의 총량확대와 재정자주성 제고가 우선적으로 중요함.
- 신공공관리주의(NPM) 정부혁신과 분권
 - 지방주의에서는 분권 자체가 핵심적인 “가치”로 인정될 수 있지만 신공공관리주의에서의 분권화는 결과지향적 정부 혁신을 위한 “실천 수단”중 하나로 강조되고 있음.
 - 따라서 신공공관리주의에서 분권은 정부간 권한이양에 국한되지 않고 정부 조직 내 의사결정의 분권을 강조하는 것임.
- 뉴 거버넌스(New Governance)와 분권
 - 신공공관리주의와 마찬가지로 뉴 거버넌스도 분권형 정부개혁을 위한 이론적 기초를 제공함.

- 다양한 민간부문의 재원들을 공공정책에 적극 활용하기 위해서는 공공조직이 현장과 보다 밀접해야 민간부문간 상호 협력적인 분권체계를 효과적으로 구축할 수 있음.

□ 분권 이론들 간의 상충 : 현실적 절충이 필요한 이유

- 공동체가치와 성과가치 : 결과지향적 분권체제는 “성과향상에 기여”할 때 지방으로 기능이양의 정당성을 부여함. 따라서 지자체의 성과관리에 우려가 있을 경우 공동체 가치에 따라 가능한 모든 업무들이 지방에서 수행되어야 한다는 보충성 원칙의 실천이 제한될 수도 있음.
- 역량 있는 지방이 분권 주체 : 결과지향적 정부혁신에서는 지방의 역량과 내부학습체계를 강조함. 이 경우 역량이 충분히 갖추어져 있지 않은 지자체에 대해서는 일괄적인 기능 이양을 해서는 곤란하다는 비판이 가능함.
- 지리적 효율성 범위 : 보충성원칙에서는 기초자치단체 중심의 기능 이양이 선호됨. 그런데, 결과지향적 분권 논리에서는 서비스의 성과를 창출하는 “효율적인 광역수준의 지리적 단위”에 대한 고려가 강조됨. 이 경우 재정외부성이 큰 공공서비스(시설)와 성과관리(계약) 및 재정평가 등과 관련하여 기초자치단체 보다 광역자치단체 중심의 재정분권구조가 형성될 수 있음.
- 과정에 대한 책임과 결과에 대한 책임 : 정부 내 부서간 혹은 공공부문과 민간부문간 효율성 경쟁을 요구하면서 집행과정을 투명하게 밝히고 성과에 책임지는 조직은 비현실적일 수 있음. 따라서 과정 책임성을 강조하는 뉴 거버넌스와 집행재량과 결과 책임을 중시하는 신공공관리주의 분권이 상충될 수 있음.

나. 재정분권의 네 가지 유형

□ 분절이 아닌 연속선

- 정책을 분권적인 방식으로 추진하기 위한 재정 수단은 지방재정 규모의 총량 확충과 개별 사업에서의 집행재량권 혹은 행정관리 편리성 제고에 이르기까지 분권 정도의 연속선으로 접근해야 함.
- <표 1>에서와 같이 개별보조와 일반포괄보조 사이에는 다양한 형태의 조건부 포괄보조제도들을 설계·운용할 수 있음. 중앙정부가 허용하는 재정운영의 재량의 내용과 범위에 따라 포괄보조가 설계되기 때문에 획일적으로 규정할 필요성은 크지 않음.

□ 일반포괄보조방식 : 지방이양

- 사업에 대한 권한과 책임을 일괄적으로 지방에 이양하는 방식임. 국고보조사업에 대해 적정 수준의 관련 자원들을 일반재원으로 전환하고 해당 사업의 기능을 지방 업무로 전환하는 것임.
- 정책의 성과책임은 지자체에 귀속되며, 지방의회와 지역사회는 성과관리를 위한 거버넌스를 구축해야 함. 중앙에서는 성과정보 관리 및 서비스 정보 홍보 및 지방간 네트워크 역할을 수행함.

□ 조건부 포괄보조

- 중앙정부와 지방정부가 사업에 대한 권한과 책임을 공유하면서 특정 정책부문 혹은 사업에 대한 전략기획과 집행재량의 확대를 위해 활용하는 부문별 포괄보조 형식임.
- 특정 개별보조금을 일괄적으로 통합하여 “객관적인 통계자료”를 토대로 표준적인 재정수요를 산정하여 재원을 지원하고, 지방자치단체에 대해서는 집행단계에서 재량권을 확대하는 보조금임.

<표 1> 재정분권화의 유형별 특징 비교

		분권의 강도			
		강 ←		→ 약	
		일반포괄보조 (지방이양)	조건부 포괄보조 (집행권한이양)	통합보조 (행정관리효율)	개별보조 (절차개선)
분권화 수단	분권강도	★★★★★	★★★★	★★	★
	분권형식	기능과 재원의 완전이양	기능의 공유 재원의 포괄이양	중앙중심 기능 중앙중심 자원	집권방식 유지 집행재량 확대
	분권내용	지방의 자주적인 재정운용	포괄분야 범위 내에서 자율운영	신청 절차간소화 영세보조통합운영 사업간 전용확대	불용액 인정 실질적 신청주의 보조율의 합리화
	성과책임	지방자치단체 자체 성과평가	중앙·지방 공유 중앙성과관리 정부간 성과계약 의무적 지출규정	중앙정부 중앙의 표준 지침관리 지방의 집행(전달)과정 책임	
수혜의 성격	자치 서비스	국민의 권리 자치 서비스	국민의 권리		
개편의 지향가치	정부간 기능 분담의 재설계		행·재정 관리의 효율성 제고		
재정분권 연속선(예)	자주재원 - 지방교부세 - 국가균형발전특별회계 - 보조금				

분권화 “연속선”상에서 적절한 분권형식의 유연한 설계

<표 2> 포괄보조금의 유형 예시

	세입법정화	재정수요 산정방식		지출대상 지정 여부		지방비 매칭		비 고
		법정 임의	포괄 지표	세부 지표	지정 없음	부문 한정	매칭 없음	
일 포 괄 보 반 조	○		일반 행정		○		○	지방교부세
조 건 부 괄 부 교	A	○		정책 대상	△	△	○	분권교부세 (5년 한시)
	B	○		일반 행정			○	균특회계 (지역개발계정)
	C	△	부분 감	산식 없음 총액 교부			○	총액 매칭 TANF (미국)
	D		○	정책 지표			△	○

주: △은 법적으로 구속되지 않으나 실질적으로 구속 효과가 있는 경우

□ 통합보조

- 기존의 국고보조 형식을 유지하면서 재정관리의 효율성을 제고하기 위한 조치임. 영세 보조금 통합운영을 통한 절차간소화를 목적으로 하는데, 개별 보조금의 운영방식을 유지하면서 지방정부와 협의를 통해 각 대상사업간 예산전용을 허용하는 방식임.
- 보조금 규모가 영세한 유사 사업들을 동일 보조사업 단위로 통합·운영하여 행정 및 재정관리 효율성을 제고할 때 효과적임.

□ 개별보조

- 기존의 국고보조사업의 기본 구조를 유지하면서 부분적으로 지방자치단체의 재량을 확대하는 방식이 있음. 이는 재정집권적인 사업운용이며 분권화와는 거리가 있음.
- 다만 기존 보조금 체제의 기본 골격을 유지하지만, 결과지향적 관점에서 분권화 요소(연도말 불용액 재량, 실질적 신청주의 등)를 활용하여 보조금운용의 관리적 효율성을 제고할 수는 있음.

다. 새로운 정부간 재정관계의 대안으로서 포괄보조

□ 포괄보조(Block Grant)의 의미

- 포괄보조란 중앙정부의 이전재원 중 하나로 재정 지원을 받는 지방정부가 사업운용에 재량을 가지고 포괄적인 기능적 영역에 사용될 수 있게 법적 공식에 따라 배분되는 재원임(ACIR, 1977).
- 구체적인 특징으로는 포괄적 기능영역, 지방정부의 실질적 재량, 최소한의 수준에서 중앙정부 관리감독, 법정 공식에 따른 재원 배정, 포괄보조의 대상 적격성 규정 등이 있음.

〈표 3〉 노인복지정책의 프로그램 구조(예시)

노인복지 정책 (부문)				
프로그램	단위사업	세부사업		
기초 복지	건강 관리	장기요양(시설) 노인건강진단비 치매노인상담센터	시설안전관리 재활요양 노인성질환예방	생활체육지원 건강관리 상담 정신보건
	영양 관리	재가노인 식사배달 경로식당 지원	영양교육	
	권리 보호	사할린현인 지원 노인단체지원 경로연금 노인보호전문기관	노인의 날 등 행사 노인보호전문기관 노인복지상담원 옴부즈맨	법률구제 노인긴급전화 학대방지
일상 생활	생활 지원	농어촌재가복지시설 노인복지시설가능 심부름 교통편의(이동) 주택지원 가정안전	지역사회시니어클럽 재가노인복지시설 노인종합복지관 운영 경로당 운영비 지원 노인생활시설운영 지역봉사활동참여	노인봉사활동봉사료 노인문화예술제 노인교실 운영 노인 봉사대 활동 서울가정도우미운영 노인교통수당
	노인 부양자 지원	네트워크 구축 정보제공 가족결연	교육훈련 지원 보호자휴식지원	
경제 활동	노인 일자리지원	공동작업장장비보강 공동작업장운용지원	노인일자리 사업 고령자직업훈련	연령제도개편

□ 통합보조와 포괄보조의 구분

- 재원이 지출되는 기능범위를 설정하는 수준에 따라 포괄보조와 통합보조에 대해 개념 구분 가능. 국가정책은 부문별로 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업의 단계로 구조화할 수 있음.
- <표 3>의 세부사업 중 “노인공동작업장 장비보강”과 “노인공동작업장 운영지원”을 묶어 보조예산사업의 명칭을 “노인공동작업장 지원”으로 개편한다면 이는 통합보조에 해당함. 포괄보조는 “세부사업”의 통합 운용이 아닌 “단위사업” 이상의 단계의 기능범위를 설정하여 운용하는 보조금임.

□ 포괄보조의 장단점

- 재정분권과 포괄보조를 지지하는 입장에서는 집행단위에서 많은 재량확대와 중앙정부의 책임성 축소, 보조사업의 행·재정관리 효율화, 이익집단 정치 병리의 사전적 억제, 지방정부의 프로그램 내실화 노력 등을 강조함.
- 비판적인 관점에서는 점차적인 연방정부의 재원지원 감소, 재량 축소와 점차적인 범주화 문제, 추가적 행정업무 부과에 따른 행정효율화에 대한 회의적 평가 등의 비판이 제기되었음.

2. 지방재정의 책임성 유형과 확보 수단

□ 재정책임성의 유형

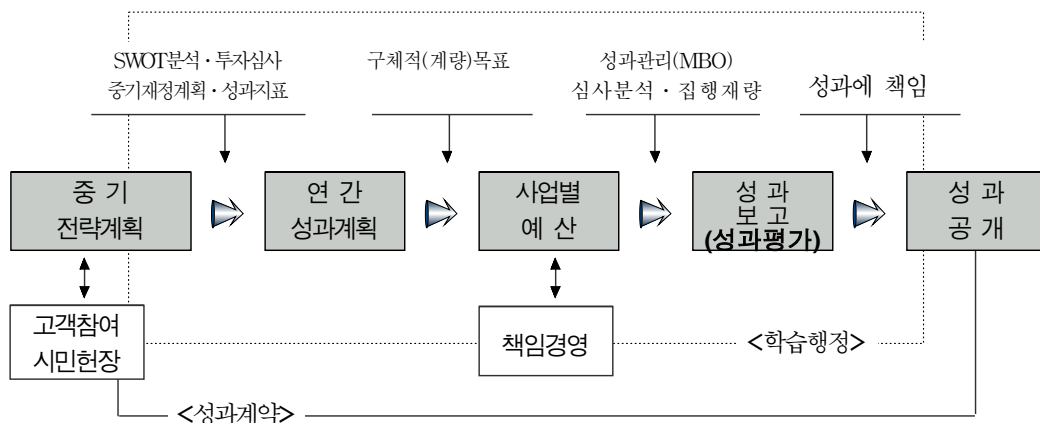
- 회계적·법적 책임성(fiduciary·legal accountability): 법령 규정 및 회계기준에 따라 재정을 운용함으로써 예산 유용, 횡령 등 부적절한 지출을 방지하기 위한 개념임.
- 관리적 책임성(managerial accountability): 최선의 결과를 가져올 수 있는 방법으로 재정을 운용하여 투입 대비 산출로 표현되는 재정 가치(Value for Money)를 극대화하기 위한 개념임. 회계적·법적 책임에서 진일보한 것임.
- 정치적 책임성(political accountability): 지방의 선출직 공무원들은 유권자인 주민으로부터 재원운용을 위임 처리하기 때문에 그 결과에 대해 주민들에게 책임을 져야 함. 최근 재정운용결과에 대한 정치적 책임은 주민들이 지방행정에 직접 참여해서 결과에 영향을 미치는 것을 포함하는 개념으로 발전하고 있음. 이를 위해 참여예산제, 주민소송제 등이 시행됨.

- 경제적 책임성(economic accountability): 공공서비스를 소비하는 주민들로 하여금 그에 부합하는 재정부담을 부과하여 배분적 효율성을 극대화하고자 하는 개념임. 이를 확보하기 위해 지방세와 세외수입을 적절한 수준으로 책정하는 것이 중요함.
- 시장 책임성(market accountability): 비용효과성을 중시하며 투입 보다는 결과와 성과에 대한 책임을 강조함. 또한 납세자주권 혹은 소비자 주권 관점에서 고객 만족을 위한 행정책임을 중시함. 이를 위해 성과평가, 성과계약, 통합성과관리장치가 활용됨.

□ 재정 책임성의 전환 : 우선순위에서 책임성으로 전환

- 미국의 재무행정학자 I. Rubin(1996)은 1970년대와 1980년대의 예산추세를 우선순위화(prioritization)로 파악하고, 90년대의 예산추세를 “책임성”(accountability)에 대한 강조로 파악함.
- 전통적으로 재정에서 책임성은 채무관리를 중심으로 한 재정건전성 책임과 근검절약(economy & efficiency)을 강조하였음. 하지만 신공공관리주의의 재정 책임은 결과지향적인 시장책임성을 동시에 요구함. 이를 위해서는 지식기반행정에 기초한 통합성과관리체계가 뒷받침되어야 함.

[그림 1] 성과지향 예산개혁에서 계획, 예산, 성과, 책임 연계구조



3. 새로운 분권·책임을 위한 대안으로서 포괄보조와 균특회계

□ 재정분권 접근에서 갈등요소의 절충 대안 필요

- 정책 관리의 기능적 관점에 초점을 맞출 경우, 재정분권화를 주창하는 세 가지 이론에서 추구하는 분명한 공통점이 있음.
- 즉, 지방 혹은 현장 중심의 정책관리가 중요하며 이를 위해 일하는 방식, 사람과 조직을 동원하는 방식, 그리고 재원을 운영하는 방법들에서 제도 개편이 필요하다는 것임.
- 그런데, 이를 구체적으로 실천하는 수단을 선택·설계할 때는 서로 간에 공유되는 부분도 있으나 불가피하게 논리적으로 또는 현실적으로 상충되는 요소들이 있음. 이에 따라 공유되는 부분을 전제로 정책의 기본 방향을 설정하고 상충된 요소들을 조정하여 정책운영의 균형을 맞추는 관리 기술이 필요함.

□ 대안으로서 포괄보조와 균특회계

- 지방(혹은 재정)분권과 시장책임의 맥락에서 균특회계의 “포괄보조”는 지방중심, 성과책임, 그리고 참여확대(거버넌스)의 세 가지 요소를 적절히 반영하여 설계해야 함. 이 가운데 첫 번째 지방중심 요소에 대한 강조는 상대적으로 비중이 낮을 수 있음. 지방중심적 접근이 강력하게 요구되었던 사업들은 분권교부세를 통한 지방이양이 추진된 바 있기 때문임.
- 따라서 균특회계에서는 지역균형개발의 성과책임과 지역사회의 참여확대의 요소들을 상대적으로 비중있게 반영할 필요가 있음.

□ 포괄보조 수단 운용 사례

- 미국의 포괄보조(Block Grant) : CDBG, SSBG 등
 - 기본적으로 중앙정부와 주 및 지방정부간 성과계약 방식을 적용함. 중앙정부에서는 주 및 지방정부에 지원할 수 있는 재원 총량을 의회로부터 확보하고 이를 공식에 따라 배분함.
 - 지방정부는 연방정부의 성과관리 지침 하에서 전략계획과 연간계획을 중앙정부와 협의한 이후 해당 재원을 지원받으며, 이후 재원을 집행하고 결과에 대한 성과를 보고함.
 - 연방정부에서는 관련 사업의 수행과정에서 지역사회(주민)의 참여를 의무화하고 이를 위해 필요한 절차와 방법을 제시하면서 지역사회거버넌스 구조를 형성함.
- 영국의 싱글 팻(Single Pot)
 - 현장 혹은 지방 중심이라는 분권의 요소는 공유하지만 추진 주체는 지방정부가 아니라 중앙정부의 특별지방행정기관임. 8개 중앙부처의 국고보조금이 싱글 팻(single pot) 회계에 통합되어 9개의 중앙정부 무역산업부(DTI) 산하 지역개발공사(Regional Development Agency)에 산식에 따라 교부됨.
 - 중앙정부의 특정 부처 산하 지방조직으로 하여금 지역개발 사업을 추진하도록 하고 대신 현장 조직에서 활용할 수 있는 재원지출에 대한 재량을 대폭 확대함.
 - 지방의 참여 활성화를 위해 현장의 지방 조직은 해당 지방정부 및 지역사회와 거버넌스 구조에 의함. 즉 조직 및 인력구성에서 지방의 실질적인 참여를 보장하는 방안을 마련함.

Ⅲ. 국가균형발전특별회계의 재정 분권과 책임

1. 2004년도 국고보조금 개편과 균특회계

□ 국고보조금에 대한 문제인식과 개편 논의

○ 균특회계 이전의 지방재정조정제도

- 균특회계가 도입되기 이전까지 중앙정부와 지방자치단체간 자원배분을 조정하기 위한 지방재정조정제도는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 3가지로 운용되었음.
- 그동안 지방재정은 이전재정제도 주도형 분권 경로를 밟고 있었음. 1990년과 2004년을 비교할 때 지방세 수입은 5.2배 증가한 반면 이전재정은 6.4배 증가하였음. 1990년대 중반까지 지방세 수입이 이전재정을 앞지르던 지방세입 구조가 1990년대 후반부터는 역전 내지 비슷한 구조가 되었음.
- 보조금의 규모 증대로 인한 지방재정 자율성 억제, 재원불규칙성으로 인한 안정적 재정운영 저해, 표준화된 지방비 매칭 부담의 불합리성, 영세 소규모 보조사업에 따른 자원배분 효율성 저해 등과 같은 쟁점들이 지속적으로 제기되었음.

○ 재정분권과 지방재정조정제도 개편 논의

- 재정분권 혁신 논의에서 국고보조금 개편과제가 핵심이었음. 2003년 당시 균특회계가 도입되는 과정에서 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전위원회, 지방자치단체 등은 지방재정조정제도 개편에 대한 다양한 대안을 구상·논의하였음.

- 보조금 제도에 대해 대체로 의견이 모아져 보조금 축소와 지방의 자주재원화 또는 포괄보조화로 의견이 제시되었음.

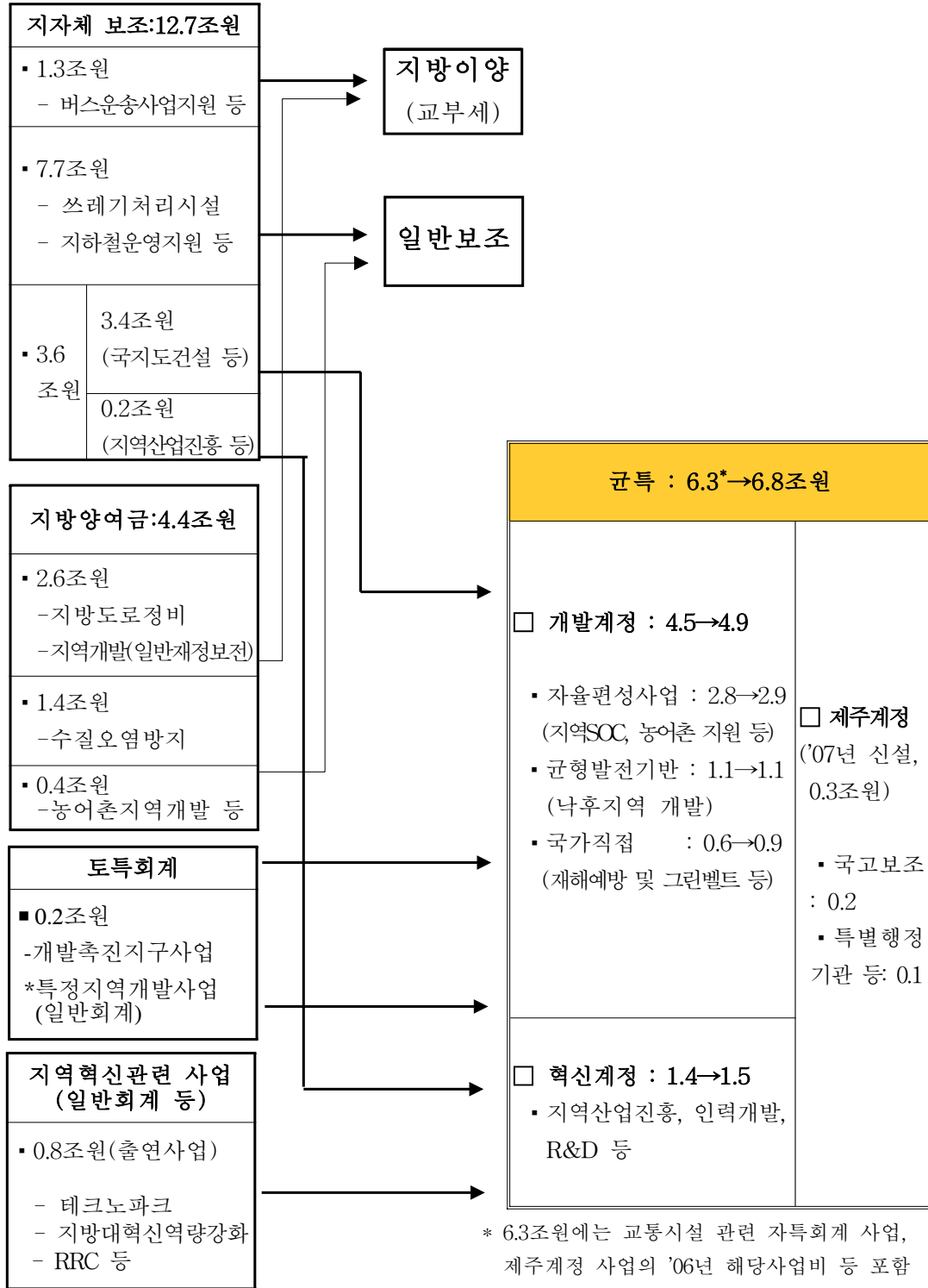
〈표 4〉 지방재정조정제도 개편방안에 대한 구상 비교

	지방교부세	지방양여금	국고보조금
정부혁신 지방분권위원회 (지방분권 전문위원회)	- 법정교부율 인상 - 교부세 산정방식 개선 - 교부세 인센티브 확대	- 지방양여금 제도 개선	- 보조금 사업 정비 및 자주재원화 - 포괄보조금제 운영
정부혁신 지방분권위원회 (재정·세제 전문위원회)	- 주민밀착형사무 이양에 따른 재원이양 - 배분방식 단순·투명화 - 특별교부세 축소 - 증액교부금 폐지	- 양여금의 교부금화	- 국고보조금 정비 및 자주재원화 - 국가균형발전특별회계의 신설·운영
국가균형발전위원회	- 교부세 재원을 기간 세목 또는 국세에 연동 - 특별교부세 폐지 후 보통교부세화 또는 50%만 준치, 범위축소 - 증액교부금제도 폐지	- 양여금 제도 폐지, 지방교부세, 보조금 등으로 전환 - 도로정비, 일반재정보전재원은 교부세, 수질오염방지 및 청소년육성사업 재원은 보조금으로 전환하고, 농어촌지역 개발사업 재원은 국가균형발전특별회계 편입	- 보조금정비 통해 사무/재원 일괄 이양 - 보조금재원 상당부분을 자주재원화 - 보조금의 포괄지원방식으로 전환
전국시도지사 협의회	- 법정교부율 인상 - 특별교부세 규모 축소 - 수평적 재정조정 도입 - 국가정책목적 위한 지방세 감면분 재원보전	- 양여금 재원 중 교통세 묶은 주행세 세율 인상으로 지방세화, 주세와 농어촌특별세 묶은 지방교부세 재원으로 편입	- 보조금은 세원이양에 비례하여 축소 폐지, 잔존 보조금은 포괄보조 전환

□ 보충성원칙에 기반한 지방이양과 분권교부세

- 2004년 7월 국무회의에서 1조 2천여억원에 달하는 국고보조금을 지방에 이양하기로 결정하면서 해당 재원을 지방교부세제도 속에 용도를 달리하는 분권교부세 장치를 마련하였음.

[그림 2] 국고보조금제도의 개편 결과



'04년 기준

'06 → '07년 기준

- 기존 교부세 제도의 기본 틀을 유지하면서 교부세 불교부단체를 포함하여 국고보조금의 이양이 가능한 방안으로 모색된 것인데, 이후 일부 조정되어 533개 국고보조사업(12.7조원) 중 149개 사업(9,851억원)이 분권교부세를 통해 이양 확정되었음.
- 분권교부세는 내국세의 0.83%(이후 0.11% 추가)를 재원으로 하여 지방이양사업과 관련된 인구 수 등의 통계자료와 기존 국고보조금 지원수준을 감안하여 교부됨.
- 재원의 용도는 지정되지 않은(다만 현재까지는 기존 보조금과 유사하게 운용) 지방자치단체의 일반재원으로 5년간 한시적으로 운영되고 이후 불교부단체에 대한 재원보전 장치가 마련되면 보통교부세에 통합될 예정임.
- 지방교부세는 투입관리에 초점이 맞추어지는 일반재원이기 때문에 회계 및 관리적 책임 이외 해당 사업의 성과관리에 대한 중앙정부의 책임은 원칙적으로 크지 않음. 따라서 교부세의 재원 규모의 적정성 여부에 대해 논란이 제기될 수 있으나, 관련 사업의 성과관리는 지방정부가 자체적으로 운용하게 됨.

□ 성과(지역균형개발) 지향의 이전재정 수단으로서 균특회계

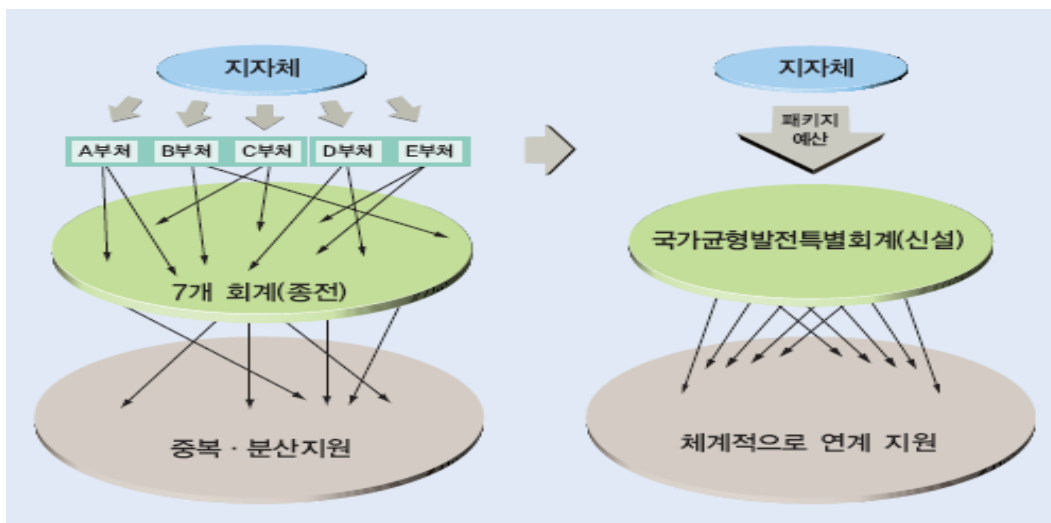
- 균특회계는 중앙 각 부처가 7개 회계(일반회계 등)에서 분산 추진해 왔던 147개의 균형발전관련 사업(2005년 개편으로 114개 사업)을 하나의 특별회계로 통합한 것임.
- 관련 예산을 일괄하여 하나의 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 하여, 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고하기 위해 기존의 예산지원방식을 전환하여 신설되었음.

- 균특회계는 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정, 그리고 제주계정으로 구분됨. 자원배분의 결정과정은 이원화되어 있는데, 지역개발사업계정은 사전에 시·도별 예산신청한도를 설정하며 지역혁신사업계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업간 연계를 도모함.
- 분권교부세의 경우와는 달리 균특회계에서는 (비록 추상적 수준이지만) 특별법에서 지향하는 목적이 규정되어 있기 때문에 효율적 자원배분에 대한 관리적 책임 이외에 지역사회 균형개발이라는 결과지향적 성과책임이 부과되어 있음.

□ 제주계정 신설을 통해 제주특별자치도 출범에 따른 재정지원('06.7)

- 제주특별자치도법 제정('06.2)에 따른 후속조치로서 제주특별자치도계정을 신설하여 제주지역 국고보조사업, 이관된 특별행정기관 관련 사업비, 자치경찰 인건비 및 운영비 등을 지원함.
- 제주도가 우선순위에 따라 선택한 사업에 집중 투자하거나 안정적으로 투자할 수 있는 등 제주특별자치도의 조기정착을 위한 재정적 기반을 마련함.

[그림 3] 국가균형발전특별회계 예산지원방식의 전환



자료: 기획예산처(2004.6)

〈표 5〉 국가균형발전특별회계 계정별 재원과 지출수요

구 분	지역개발사업계정	지역혁신사업계정	제주특별자치도계정
세 입	- 주세 80% - 기반시설부담금, 과밀부담금 등 - 일반회계 및 타 특별회계 전입금 등	- 주세 20% - 일반회계 및 타 특별회계 전입금 등	- 일반회계 전입금 - 타 특별회계 전입금 등
세 출	- 지자체 보조사업 중 지역개발사업 - 농어촌지역개발 - 개발촉진지구 지원 등	- 지역혁신체제(RIS) 및 전략산업 육성 - 지방대학·지역R&D 지원 등	- 제주특별자치도 보조사업 - 특별행정기관 사업비 - 자치경찰 지원 등

〈표 6〉 균특회계의 예산구조

(단위: 억원)

구 분	'06예산	'07예산	증 감	
			(B-A)	%
합 계	59,067	67,929	4,814	14.0
지역개발계정	45,127	49,115	3,988	8.7
▪ 지자체 자율편성 사업(a)	27,921	28,817	896	3.2
▪ 균형발전기반 지원	10,363	10,723	360	3.5
- 지자체 자율편성(b)	-	9,804	9,804	순증
- 국가직접	10,363	919	△9,444	△91.1
▪ 국가직접편성*(재해, GB 등)	6,842	9,575	2,733	40.0
지역혁신계정	13,940	15,338	1,398	10.1
▪ 지자체 자율편성(c)	-	5,288	5,288	순증
▪ 국가직접편성	13,940	10,050	△3,890	△27.9
제주계정('07년 신설)	(3,304)	3,476	(172)	(5.2)
▪ 균특내 사업	(1,711)	1,752	(41)	(2.4)
▪ 균특외 사업	(1,593)	1,725	(132)	(8.2)

주: 1) 2007년부터 균형발전기반 신규사업, 지역혁신계정중 16개 사업의 계속사업을 지자체 자율편성으로 전환

2) 자율편성 : '06년 27,921억원 → '07 45,240억원

〈표 7〉 지방재정 일반회계 세입 추이

(단위: 억원, %)

(규모)	2000	2003	2004	2005	2006
지방세	203,616	330,620	341,594	350,045	380,712
세외수입	166,536	319,264	335,071	142,826	131,409
지방교부세	84,494	149,634	144,296	196,469	209,205
지방양여금	37,134	42,809	37,753	-	-
(분권교부세)				8,454	10,065
(균특회계)				43,435	46,822
보조금	76,529	117,157	107,741	136,806	168,730
지방채	8,223	5,556	5,856	10,291	9,170
일반회계	576,532	965,040	972,310	836,437	899,232
자주재원	370,152	649,884	676,665	492,871	512,121
일반재원	454,646	799,518	820,961	689,340	721,326

(비중)	2000	2003	2004	2005	2006
지방세	35.3	34.3	35.1	41.8	42.3
세외수입	28.9	33.1	34.5	17.1	14.6
지방교부세	14.7	15.5	14.8	23.5	23.3
지방양여금	6.4	4.4	3.9	-	-
(분권교부세)	-	-	-	1.0	1.1
(균특회계)	-	-	-	5.2	5.2
보조금	13.3	12.1	11.1	16.4	18.8
지방채	1.4	0.6	0.6	1.2	1.0
일반회계	100.0	100.0	100.0	100.0	100
자주재원	64.2	67.3	69.6	58.9	56.9
일반재원	78.9	82.8	84.4	82.4	80.2

주: 2004년까지는 결산액, 2005년도 이후는 최종예산액

자료: 행정자치부

□ 지방재정조정제도 개편에 따른 지방재정구조 변화

- 지방양여금제도의 폐지와 함께 2004년도의 국고보조금제도 개편은 기존의 지방재정의 구조적 특성에 영향을 미쳤음. 분권교부세는 일반회계의 1% 정도 비중에 그치지만 균특회계는 5% 정도를 차지할 정도로 규모가 큼.

- 균특회계가 포괄보조로서 비록 특정 부문에 국한되지만 지방정부가 충분한 재량을 가지고 전략적으로 운용할 수 있는 재원으로 기능하면 이는 재정분권의 관점에서 의미있는 새로운 이전재정수단으로 평가될 수 있음.

□ 균특회계 제도의 재정 효율적 측면의 의의

- 균특회계 제도는 지방자치단체의 사업선택권을 바탕으로 하고 있음. 중앙위주의 기본 예산 방식에서 벗어나, 지방이 지방의 우선 순위에 따라 사업을 선택하는 방식을 적용하고 있음.
- 이에 따라 지자체가 원하는 사업을 정하여 사업을 추진하게 되었음. 지역 여건에는 맞지 않지만 특정 부처의 사업이 크게 증가하여 지방에 배분됨으로써 사업을 추진할 수 밖에 없었던 재정적 비효율을 제도적으로 막을 수 있게 되었음. 이것이 균특회계 출범의 당위성이라 할 수 있음.

<균특회계 재정운용의 효율적 사례>

사례 1 사업추진의 우선순위를 지자체가 자율조정

- “균특회계 도입전 ○○도 국지도 ○○호선에 예산이 400억원 규모가 배정되었는데, 균특회계 도입후 국지도의 진척도를 감안하여 동사업비를 150억원으로 줄이고, 나머지 250억원을 활용하여 문화, 지역특화사업 등 시급한 현안사업들을 조기에 마무리할 수 있었음” (’05년 ○○도 ○○○ 지역개발국장)

사례 2 지역 핵심브랜드에 중점 지원

- 함평 나비 축제에 균특회계의 자율사업을 중점지원
 - 나비곤충클러스터구축지원(’05~’07 : 75억원), 생태체험관광(’05~’06 : 50억원 규모) 등
 - ⇒ 지속적 투자유치 (’05~’06, 14개 업체 4,000억원 규모 협약체결),
 - 관광객 증가 (20만명 → 300만명/년) 등 지역 경제 활성화

사례 3 지역의 사업선택에 따라 사업부문간 구조조정 진행

- 문화관광, 지역산업 활성화 등은 지역 역점사업으로 확대 추진
- 일부 과잉생산이 이루어지고 있는 1차 산업분야의 생산지원 예산은 정채 또는 감소

< 균특회계 자율편성 사업 >

(단위: 억원)

	’05	’06	’07	연평균 증가율(%)
▪ 지방체육시설 지원	254	515	836	81.3
▪ 문화관광자원 개발	672	1,030	1,031	23.9
▪ 재래시장시설 현대화	1,068	1,228	1,616	23.0
▪ 어업자원서식지 조성	714	720	714	0.0
▪ 농업생산기반 정비	3,878	3,624	3,675	△2.7

2. 균특회계와 재정분권

가. 국고보조금의 혁신 수단으로서 균특회계 : 신분권과 신집권

□ 분권과 집권의 균형이 필요한 균특회계

- 균특회계는 지역균형개발을 위한 다양한 사업의 효율적 수행(균형)과 소규모로 분산 지출되었던 국고보조사업의 재정관리혁신(선택과 집중)을 동시에 추구하고 있음. 하지만 이 두 가지 목표에서는 논리적으로 상충되는 부분이 있기 때문에 균특회계에서는 적정 수준에서 절충적 관점을 정립해야 함.
- 적정 수준에서의 “균형”의 가치는 최적 수준을 준거로 하는 선택과 집중 논리와 상충될 수 있음. 이를 위해서는 지리적 범위와 사업의 영역, 대상 지자체 식별, 자치단체 계층 수준 등의 측면에서 정교한 설계가 필요함. 즉 균등 분산이 필요한 사업과 거점 개발을 위해 선택과 집중이 필요한 영역이 구분되어야 함.

□ 균특회계의 지역개발계정과 분권

- 균특회계의 지역개발계정에서는 중앙정부의 개별 부처에서 지원하던 소규모 국고보조사업들을 균특회계에서 일괄적으로 묶어 지원하는 단일 지원 창구 기능을 수행함.
- 자율편성사업 부문에서는 시도별로 재원총량을 할당하고 “광역” 자치단체의 재정적 역할을 확대하는 신분권적 특성이 있음.
- 개별부처에서는 예외적인 사업에 속하는 소규모 보조사업들이 단일 계정에 묶여 운영되면 지역사회(기반)개발에서 의미있는 재원으로 자리매김될 수 있음.

□ 균특회계의 지역혁신계정과 신집권

- 지역혁신계정은, 지역개발을 위한 전략사업들을 중앙예산부처인 기획예산처가 직접 예산과 정책의 성과를 관리하여 기존 국고보조금 체제와 비교할 때 집권성을 강화한 제도적 특성이 있음.
- 대신, 사업에 대한 재원동원 및 성과관리에서는 관련 중앙부처 뿐 아니라 기획예산처에서도 직접적인 역할이 강화되기 때문에 재정과 성과 책임성 관리기능은 상대적으로 강화될 수 있음.

나. 분권 관점에서의 균특회계 특성 : 포괄보조로서 균특회계

□ 지자체가 사업을 결정하는 포괄보조

- 기존의 국고보조금은 지자체의 선호를 충분히 반영하지 못하고, 지방재정을 경직적으로 운영하게 하는 단점이 있는 것으로 지적되어 왔음. 이에 균특회계는 지역선호사업을 배려하고 일부 배분공식에 의해 재원을 배분하는 등 포괄보조의 역할을 수행함.
- 사업의 누출효과가 있으면 개별 보조금이 바람직할 수 있지만, 일정한 범위 내에서 조건없이 지원하는 포괄보조가 조건을 부과하는 경우보다는 지자체에게 사용권한을 강화하는 것임. 포괄보조제도는 지자체에 대한 소득보조의 특성이 있어 가격보조방식의 보조금과 비교하면 지방자치단체의 효용 증대효과가 있음.

□ 분권과 균특회계의 운영방식

- 균특회계에서는 부처간 칸막이식·중복적 사업지원이 지양되고, 지자체의 자율적 재정운영과 책임성을 유도할 수 있음.
- 지자체는 주어진 재원의 한도 내에서 여러 사업들 중 우선순위가 높은 사업들에 대한 사업계획을 수립하게 됨.

〈표 8〉 균특회계 운영방식의 변화

■ 지역개발사업계정(지자체 국고보조금)		
	중전(각 부처 주도)	개선(지자체 주도)
예산신청	지자체 우선순위 미반영	지자체별 예산신청한도 등 고려
예산편성	지역발전전략 반영 미흡	지자체 신청안을 존중하여 편성
예산집행	안정적·신축적 사업집행제약	자율적·안정적 사업 추진 가능
■ 지역혁신사업계정(R&D 관련 출연사업)		
	중전(지자체 비참여)	개선(지자체 참여)
예산신청	대학·연구소가 부처에 직접신청	지자체가 우선순위 따라 신청
예산집행	사업추진지연 및 연구기간 부족	사전 계획수립으로 효율성 제고

자료: 국가균형발전위원회(2005).

다. 재정분권 관점에서 균특회계의 쟁점

□ 포괄보조금 특성에 대한 쟁점

○ 기존 국고보조금관리체계 특성 유지

- 균특회계의 제도 운영과정에서 기존의 국고보조사업과 본질적인 차이가 없으며 기대한 만큼의 재정분권 효과를 창출하지 못한다는 비판이 있음.
- 구체적으로는 기존 국고보조사업체제에 기반한 보조사업의 유형 및 대상 설정, 자금의 사용용도 지정, 기존 보조율의 존재(지방비부담 존재) 등으로 요약됨.

〈표 9〉 2006년 지역개발계정사업의 부처별 지방비부담 현황

사업특성별 분류	부 처	사업수	보조사업수	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
	합 계	138	104	18	86

자료: 김정훈·김현아(2006).

○ 균특회계 사업의 지방비 매칭 부담

- 균특회계사업에서 사업별 보조율 적용 및 지방비 매칭부담 부과방식은 지자체 재정압박 요소가 되며 궁극적으로 지방정부가 원하는 사업에 대한 투자를 저해할 수 있음.
- 지역개발계정 사업 내에서 자치단체가 사업의 우선순위를 고려하여 신청하므로 지방비 부담 부분이 클 경우, 자율적인 사업기획에 한계가 있음.

□ 지역선호사업 지원 정책의 한계

○ 균형있는 지역사회 기반 투자와 나눠먹기의 차이

- 보편적·평준적 안배정책에 따른 지역단위의 나눠먹기식 예산 자원 배분 경향에 대한 비판도 있음. 신청사업의 종류와 규모

가 다양하고, 개별 사업의 불가분성으로 인해 사업자금의 적정 안배가 어려운 측면도 있음.

- 이는 균특회계사업의 본질적인 특성에 기인하는 점도 있음. 즉 균특사업들은 예산재원 배분에서 선택과 집중의 논리가 필요한 지역경제를 위한 전략투자 사업은 아님. 대신, 지역사회 기반의 유지와 일상생활서비스 공급을 위한 사업이 다수를 차지함. 여기에는 지역 혹은 부문별로 “균형”있는 재원 배분 관점이 적용됨. 특정한 영역의 특정 사업에 대한 집중적인 재원 배분이 오히려 바람직하지 않을 수도 있는 영역임.
- 관련 재원이 충분히 뒷받침될 경우에는 “균형있는 지역사회기반 투자”가 될 수 있지만 가용할 수 있는 재원규모가 재정수요보다 현저히 낮을 경우에는 “공공재원 나눠먹기식”의 사회적 소비가 될 수밖에 없음.

□ 광역자치단체 중심의 제도 운영에 대한 쟁점

- 균특회계 지역개발계정의 자율편성사업은 시도별 한도 내에서 재원이 배분되고 세부 사업 내역은 광역자치단체가 조정·신청하도록 규정하고 있음.
- 균특회계 사업의 상당부분이 기초단체에서 실시되는데 자금 배분과 사업관리가 광역 중심으로 수행되어 지방주의 관점에서는 바람직하지 않는 것으로 해석될 수 있음.
- 이는 균특사업에서 광역차원에서의 관리가 필요한 사업과 기초자치단체 수준에서 자율 운영할 수 있는 사업들이 혼재되어 있기 때문이기도 함. 또한 균특회계에서 지향하는 성과관리와 정부간 재정관계의 네트워크 체계 구축 방향 설정에 따라 광역중심 분권과 기초 중심 분권의 쟁점이 지속될 것으로 판단됨.

□ 과도한 단위사업과 다원화된 관리주체

- 균특회계의 지역개발계정에서는 소규모 단위사업이 많아 사업의 운영·관리영역이 부처단위로 분할되어 있음. 이에 따라 부처 칸막이 효과가 여전히 존재하고 있으며, 유관 사업부문에서 부처간 연계 노력도 부족한 것으로 비판되고 있음.
- 지역발전 관련재원을 하나의 특별회계로 통합·운영한다는 측면에서는 충분한 장점이 인정될 수 있지만 현실적으로 사업별 운영과정에서는 기대만큼의 통합 효과가 창출되지 않고 있음.
- 지자체의 입장에서 예산의 신청단계부터 확정단계에 이르기까지 직접 상대해야 할 중앙부서가 국고보조사업에 비해 많다는 점 역시 균특회계의 쟁점이 되고 있음.

□ 지향하는 목표와 현실적으로 가용한 자원 규모간의 괴리

- 균특회계가 지향하는 목표가 지역균형발전이라는 점을 감안하면 세입재원 규모가 충분하지 못하고 자원의 안정성 측면에서도 중장기 지속가능성의 문제가 있음.
- 기간재원(주세 등)의 안정성 문제 : 균형발전의 재정수단으로서 6~7조원 규모는 상대적으로 빈약함.
- 균특회계의 재원을 획기적으로 확충할 것인지 혹은 가용 자원범위 내에서 균특회계가 지향하는 목표를 보다 전략적으로 설정·운용할 것인지에 대한 정책적 선택과 판단이 필요함.

3. 책임성 관점에서의 균특회계

가. 균특회계의 책임성

□ 균특회계의 성공적 정착 조건

- 무엇보다 이 제도를 활용하기 위한 중앙정부 및 지자체의 적극적인 노력과 이를 뒷받침할 수 있는 제도의 준비가 필요함.
- 지자체의 경우, 지방교부세나 국고보조금 재원의 활용방법에 대한 역량은 비교적 잘 축적되어 있지만, 새로 도입된 균특회계 사업을 효율적으로 운영할 수 있는 기획능력은 아직 부족함.

□ 균특회계의 책임성 특징

- 지방교부세의 경우에는 책임성여부를 확인할 수 있는 방법이 마련되어 있지 않고, 국고보조금의 경우 해당 자치단체의 사업실적과 사업별 재원 및 지자체 배분규모를 연결시키기에는 미흡함.
- 균특회계의 예산 운용상의 특징으로, 국고보조금과는 달리 ‘전용’ 및 ‘이월’이 가능하므로, 일정한 절차 내에서의 사업운용자금의 자율성이 확보되었다고 볼 수 있음(예: 보조금특례조치 등).

일반보조금 집행에서는 예를 들어 불용을 방지하기 위하여 연도 말에 보도블럭 교체 공사 등을 무리하게 시행하는 경우가 있음. 이러한 사례를 방지하는 차원에서 전용과 이월 절차를 두어 활용하고 있음.

그러나, 이와 같은 자율성 증대의 취지가 살려지지 않을 경우에 오히려 책임성 저하의 원인이 될 수도 있으므로, ‘사업관리 주체’를 명확히 하는 등의 제도적 장치가 요구되고 있음.

나. 균특회계의 책임성 쟁점

□ 지역개발계정의 책임성

- 시장책임 보다는 관리적 책임성에 초점
 - “균형”과 “지역개발”의 개념 자체가 가치적이기 때문에 단위 사업별 회계 및 관리적 책임 이상으로 균특회계 전체의 경제적 혹은 시장 책임성을 분석·평가하는데는 한계가 있음.
 - 이에 따라 현재까지 책임성은 집행과정에 대한 관리책임성에 초점이 맞추어지고 있음.
- 자율편성사업
 - 지방자치단체에 지역개발수요와 낙후도에 따라 한도를 배정하고 그 한도 내에서 해당 지방자치단체의 우선순위에 따라 균형발전 관련 사업들을 추진할 수 있도록 하였음.
 - 예산신청단계에서 각 시도는 국가균형발전위원회와 해당 부처의 사업 검토 및 기획예산처의 예산사정을 거치는 과정에서 사업에 대한 사전적 평가가 이루어지고 있으나, 사업에 대한 집행과정상의 감독과 사후평가는 통상적인 국고보조금사업에 적용되는 수준에서 이루어짐.
 - 자율편성사업은 한도가 결정되어 있어 지자체는 자기 재원으로 전제함. 따라서 사업계획에 대한 충분한 검토 없이 우선 신청하여 예산부터 배정을 받는 경우가 많음. 이에 따라 대응 자금 조달 문제와 사업 집행상 문제 등으로 인해 집행이 부진한 경우가 많이 발생함.

□ 지역혁신계정 사업의 책임성

- 지역혁신계정은 지역혁신역량의 강화를 위한 사업들로 구성되어 있으며, 각 지역의 지방자치단체, 기업체 및 연구소가 지역혁신 협의회를 중심으로 유기적인 협력을 통하여 수립한 계획을 공모 방식으로 평가하여 예산을 배분하고 있음.
- 지역혁신역량을 효과적으로 강화하는 사업 위주로 예산이 배분되기 때문에 사업선정과정에서 면밀한 검토가 이루어지고 있음.
- 회계연도 종료 후 해당 부처 주도로 각 사업에 대한 평가가 이루어지고 있으나, 사업에 따라서는 서면평가로 이루어지기도 하고, 실사를 하는 경우에도 단기간에 그치기 때문에 정확한 평가를 하는 데에는 한계가 있음.
- 여러 부처가 각각 자기 부처의 사업을 평가하기 때문에, 지역혁신계정 전체로서 해당 지역의 혁신역량이 어느 정도 강화되었는지에 관한 종합 평가가 곤란하다는 한계가 있음.

〈표 10〉 문화예술인기념사업 예산 집행 내역('06. 10월 현재)

(단위: 백만원)

세부사업명	2005년도		2006년도		2007년도 예산
	예산액	집행액	예산액 (예산현액)	10월까지 집행액	
A 문학관	150	-			
B 문학관	200	-			
C 문학관	150	20			
D 문학관	450	315	450	-	
E 문학관	500	-			246
F 문학관	200	미교부 (사업포기)	100	미교부 (사업포기)	
G 문학관			100	10	77
H 판소리기념관			420	-	161
I 문학관			400	64	600
J 문학관			190	-	87
K 문학관			180	-	131
L 문학관					307
M 문학관					231
합 계	1,650	335	1,840	74	1,840

□ 문화관광분야 사업의 집행부진

- 균특회계사업 집행부진에 대한 쟁점 : 지자체의 자율편성 기회와 사업계획성 등 기획능력을 강화한 균특회계의 지난 2년간의 운영상에서 나타난 가장 큰 문제점으로는 자율성 증가에 따른 책임성 확보(특히 문화관광분야)가 충분하지 않다는 점이 있음.
- 균특회계의 집행부진이 문화관광분야(문화시설 및 지방문화사업 기반조성 등)에 집중되어 있는 원인 분석이 요구되고 있음.
 - 문화예술인기념사업의 집행부진 사유로는 지자체의 사업계획 변경 및 문화재 발굴조사 실시 등으로 인해 사업이 지연되었거나 국고보조율이 다른 사업보다 낮아 지자체의 지방비 확보가 어려워 집행실적이 부진한 것으로 확인되었음.

- 문화기반조성사업의 경우는 부지 및 지방비 확보 여부와 타당성조사, 지방재정투융자심사 등 행정절차 이행 여부, 기교부액의 집행상황을 고려하지 않은 예산편성과 사업수행 상황을 고려하지 않은 국고보조금 교부로 인해 집행이 부진함.

IV. 재정분권과 책임을 위한 균특회계의 개선과제

1. 제도개선의 기본방향

□ 지방재정과 균특회계 관계 정립

- 균특회계의 제도개선에서는 지방자치의 환경변화와 중앙·지방간 자원배분체계의 재정립이 전제되어야 함. 배분방식·대상사업 조정·차등보조율·운영체계 개선 등에 관한 실천적 정책대안 모색이 필요함. 특히 포괄보조 방식을 강화하여 재정자율성을 높이고 평가기능을 강화하여 재정 책임성을 확보할 필요가 있음.
- 균특회계는 국가 재정자원의 효율적 활용과 형평적 배분을 구현하는 새로운 정부간 재정이전체도로 발전되어야 함. 이를 위해 지방세를 비롯해서 국고보조 및 지방교부세와 보완장치를 확보하는 등 지방재정체계의 의미있는 부분으로 자리매김되어야 함.
- 균특회계만이 가지고 있는 특징적인 재정관리 방식을 보다 정교하게 개발·운영할 필요가 있음. 예를 들어 추상적인 사업 및 자원관리 지침을 시달하고 지자체의 신청을 기다리기 보다는 (시범) 지자체와 공동으로 사업을 발굴하여 가시적인 성과를 창출하여 균특회계이기 때문에 가능한 성공사례를 만들 필요가 있음.

□ 지향가치

- 전략적 운용
 - 균특회계가 지향하는 균형개발(형평성)과 지역혁신(효율성)의 전략목표를 구체화하고 상충성이 있는 두 가지 목표들에 대한 전략적 절충·운용 관점 정립이 필요함.

- 균특회계는 지역개발분야에서 수요관리적 성격이 강한 지방교부세와 선택과 집중 논리가 상대적으로 강조되는 국고보조금의 중간 위치에서 자리매김되어야 함.
- 효율적 활용
 - 적절한 대상사업 선정과 사업성과 달성 중심으로 균특회계가 운영되어야 함. 특히 단위사업(시설) 중심 투자에서 프로그램 구조 중심 투자로 재원배분 관점의 전환 검토가 필요함.
 - 균특회계의 효율적 의미가 부각되기 위해서는 소규모 보조사업의 통합운용을 통한 시너지 효과(범위의 경제) 창출을 추구해야 함. 개별 사업의 통합 추진을 통해 창출할 수 있는 시너지 효과의 시범사업을 발굴하거나 선택과 집중의 재원배분 전략을 통해 지역발전에 의미있는 성공사례들을 개발하는 등 균특회계가 창출하는 특징적인 효율성을 입증할 필요가 있음.
- 형평적 배분
 - 정부간 이전재원의 한 항목으로서 객관적인 기준에 따른 재원 배분을 통해 재정 형평성을 강화해야 함.
 - 균특회계의 보조금 배분에서 담세력이 아닌 사회적 정의(특히 지리적 정의 ; territorial justice, spacial justice, national miminum)의 관점에서 지역간 소득분배 특성이 명시적으로 전제될 수 있게 설계될 필요가 있음.
 - 이 경우 제도 설계의 우선순위는 지방비 부담분 확보(공급자 중심) 보다 “공공서비스”(수요자 중심)의 적정 혹은 최적 공급에 주어져야 함.

2. 운영방식의 개선

(토론쟁점 1 : 균특회계에 있어 실질적인 자율성 확대 방안)

□ 지역개발계정의 프로그램 구조별 포괄보조 운영

- 균특회계 예산은 지자체가 대상사업 110여개 사업 중 지자체 여건과 우선순위에 따라 예산을 요구하여 결정하고 있음. 그러나 일정 재원을 가지고 많은 수의 사업을 선정하는 체계로 운영되어 자율적 재정운용에 제한요인이 되고 있음.
- 균특회계가 지역경제의 파급효과를 높이고 지방재정을 실질적으로 뒷받침하는 재정제도로 정립되기 위해서는 동 제도의 특성과 운영기조를 프로그램별 포괄보조 방식으로 개편할 필요가 있음.
- 단기적으로는 다수의 중·소규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 초보적 포괄보조금 방식을 채택하고, 중장기적으로는 소수의 (중)대규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 완성형 포괄보조금제도를 구축할 필요가 있음.

□ 포괄보조 방식을 제주계정에 적용

- 균특회계는 제도적으로 포괄보조를 지향하고 있으나, 제한된 자원, 지역 내부의 균등 지원 요구 등으로 과감한 사업 신청이 이루어지지 못하고 있음.
- '07년 신설된 제주계정에서 포괄보조금 방식을 적용하던지, 이러한 취지를 적극 살려서 계정을 운영할 필요가 있음. 포괄보조금 방식을 적용할 경우 단기대안을 먼저 적용할지, 중장기대안을 바로 적용할지 선택할 수 있을 것임.

□ 혁신계정의 포괄화 타당성 검토

- 균특회계 내의 혁신계정은 국고보조금과 같은 사업별 심사방식을 통해 각 지자체에 대한 지원이 이루어지고 있는데, 이는 균특회계가 다른 한편으로는 국고보조금적 성격을 강화한 것임.
- 국고보조금과 같은 사업별 심사 방식의 경우, 사업의 필요성이 가장 중요한 심사 기준이 될 수밖에 없는데, 이 경우 지역 형평화 문제를 체계적으로 고려하는 데에 한계가 있음.
- 원론적으로, 균특회계의 혁신계정은 특정사업(Industrial Policy)을 특정지역(Regional Policy)에서 육성하고자 하는 정책인데, 자본과 인력의 지리적 개방성으로 인해 성공 확률은 낮은 편임.
- 또한 혁신계정 사업들이 국가사업이 아니고 지역 단위에서 해결될 수 있는 사업들이라면 균특회계 제도가 지향하는 바와 같이 '자율편성-사후평가' 방식으로 관리하는 것이 바람직할 수 있음.

□ 균특사업의 지방비 매칭부담 개선

- 균특회계 보조율 개선방향

- 단순히 지방비부담을 줄이는 것은 당초 국가지원 사업의 본연의 목적에 위배될 수도 있으므로, 자율편성 대상사업이라도 무조건 지방비 부담을 낮추는 것은 바람직하지 않을 수 있음.
- 다만, 분야별 혹은 부처별 사업구분이 가능할 경우에는 사업의 성격이 명확하게 구분될 수 있으므로 그 경우에는 국가보조율에 대한 재검토가 이루어져야 할 것으로 보임.
- 지방비 부담방식에 대한 몇 가지 대안 구상
 - 지방비 부담방식에 대한 대안으로, 사업별 개별 매칭이 아닌 전체 사업에 대한 총액 포괄 매칭 방식을 구상할 수도 있음. 또한 지역사회기반유지를 위해 필수적인 사업이지만 자치단체의 재정여건이 매우 취약한 경우에는 예외적으로 지방비 부담을 완화해 주는 방안도 있음.
 - 또한 자원봉사나 시설기부 등과 같은 현물부담의 경우에 대해서도 지방비 부담을 인정해 줄 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음. 이는 균형개발사업과 관련 재원들이 지방의 담세력(재정력)에 따라 배분되기 보다는 지역개발의 수요(need)에 따라 배분되어야 한다는 사회적 정의 관점을 적용하는 것임.

3. 사업관리 강화

(토론쟁점 2 : 균특회계 자율성확대에 대응한 책임성 강화 방안)

- 성과관리 제도 강화 : 성과평가 중심의 균특사업 관리시스템 구축
 - 프로그램구조와 지향 목표의 구체화
 - 결과지향적 균특회계 운영을 위해 프로그램 구조와 지향하는 목표가 정책적으로 운용 가능한 수준까지 구체화되어야 함.

- 이 부분이 명확하지 못하기 때문에 개별 단위사업별로 재원이 배분되었고, 개별 단위사업들을 재원관리에서는 통합하였지만 결국 사업단위와 내용만 많아졌을 뿐 프로그램의 질적 단계가 전환되지는 못하였음.
- 이에 따라 정책부처의 개입은 과거와 같이 설정되는데, 이 경우 결과(outcome) 관리와 성과계약 체계는 구축되기 힘들. 이 구조에서는 투입지향적 재원배분과 집행률관리와 같은 과정지향적 정책관리 이상의 의미있는 성과관리에 한계가 발생함.
- 총액배분-성과관리체계 도입 검토
 - 균특회계와 같이 배분공식에 의하여 신청한도를 지자체에 부여하고, 신청한도 내에서 지자체가 스스로 사업을 추진할 경우, 자율성이 발휘되는 장점이 있지만 사후적 검증이 미비할 경우 세금으로 확보되는 이전재원 관리가 부실해질 수 있음.
 - 따라서 국가재정 개혁의 일환으로 추진되는 'Top/down-성과관리'의 틀을 균특회계에도 적용할 필요가 있음.
- 성과관리방식의 전환
 - 균특법(9조) 및 균특법시행령(12조 및 13조)에 근거하여 균특사업에 대한 사후 평가제도가 실시 또는 실시 예정 중에 있음. 따라서 새로운 제도의 설계·도입 보다는 현행 제도 중심으로 균특회계의 성과관리체계를 내실있게 운영해야할 것임.
 - 다만, 사업실적 및 성과기준을 현행 예산집행률, 공사진척률 등 일차적 항목 보다는 실질적인 성과 및 파급효과(예: 소득증대, 고용창출, 복지향상 등) 측정에 초점을 맞추어야 함.

- 사후평가제도를 성공적으로 정착시키기 위해서는 상시(사전-중간-사후) 평가 및 모니터링제도를 도입하고, 단기보다 중장기적 관점에서 균형발전효과를 평가할 필요가 있음.
- 사업의 규모와 중요성, 자치단체간 비교가능성, 객관적 성과측정 가능성 등의 기준을 충족하는 균특사업을 선정하여 시범적으로 성과평가를 실시하는 방안을 적극 검토해야 함.

○ 균특회계 운영 성과평가의 강화

- 균특회계의 자율성 확대에 따라 지자체의 책임성과 효율성 제고를 위해 매년 지자체의 균특회계 운영성과를 평가하고 인센티브를 부여하고 있음.
- 성과평가는 지자체의 구조조정 노력, 편성지침 준수여부, 국가정책과의 정합성 3가지 항목에 대하여 평가하고 있으나, 종합적인 평가체계로는 미흡함.
- 이에 따라 부처 및 지자체의 의견을 폭넓게 수렴하여 평가항목도 다양화하고, 세부 기준 및 방법도 제시하여 균특회계 운영 전반에 대한 종합적인 평가방안을 마련할 필요가 있음. 또한 외부 전문가가 참여하는 평가단을 구성하여 평가를 객관화해 나갈 필요가 있음.
- 종합적인 평가체계 구축과 함께 지자체의 성과 확보를 위해 평가 결과에 따르는 인센티브('07년 300억원)도 보다 확대해 나갈 수 있을 것임.

□ 지자체의 사업계획성 등 강화

- 기존 지방재정투융자심사 과정 등에서 중기재정계획과 연계, 사업계획 단계에서 타당성 심사가 있음에도 불구하고, 특정 문화시설 위주의 사업집행이 두드러지는 원인 검토가 필요함.

- 다만, 중기계획 반영, 투자심사 실시, 주민보상 등 지방의 입장에서 다소 복잡한 환경요인이 존재하는 점도 중앙정부는 인식해야 함.

□ 균특회계에서 특징적인 집행부진 사유 확인 및 대응 필요

- 균특회계 도입 이후 치밀한 사업계획보다 일단 자금확보에 주력하는 지자체의 행태를 확인하는 절차도 필요함. 감사원 자료에 의하면, 투자사업의 부진사유로는 지방비 미확보 등 재원부족이 전체 부진사유의 절반 이상을 차지하며 기타 용지보상지역 집단 민원, 행정절차 지연, 사업계획 변경 등의 순으로 나타남.
- 현재로서는, 균특회계 운용기간이 길지 않았기 때문에, 특정분야의 집행실적 부진 요인이 국고보조금 사업 당시에는 없었던 균특회계 운영상의 특징인 것인지 여부가 명확하지 않음. 기존 국고보조사업 중 균특사업의 성격상 주로 지역의 인프라시설확충이 다수를 차지하는바 사업의 분류상 나타나는 문제점인지 여부도 불분명함. 사업계획의 미비, 지방비부담 미확보 등이 균특회계로의 전환이후 증가했는지에 대한 지속적인 분석이 요구됨.

□ 균특의 예산신청 절차 간소화 및 예산신청기간 조정

- 시·도에서 관련 행정자치부, 중앙 주무부처, 기획예산처, 국가균형발전위원회 중 한 부서에만 신청하면 상호 연계될 수 있어야 함. 균특회계 신청에 대한 창구단일화 등 원스톱 행정관리체계가 구축되면 지자체가 업무협의 부담에 따른 균특사업 예산편성과정에서 업무부담 문제는 해소 가능함.
- 각 시·도에서 관련사항을 충분히 검토할 수 있도록 예산신청기간을 연장할 필요가 있음. 정부간 예산순기의 차이를 인식하고, 지자체의 1차 추경예산편성 기간 등과 같은 현실적인 수준에서 지방자치단체의 사업집행 순기를 충분히 고려해야 함.

V. 결론 : 새로운 정부간 재정관계를 위한 제언

- 새로운 환경변화에 따른 분권과 책임 : 새로운 논의 필요
 - 사회투자와 같은 새로운 정책수요와 분권교부세나 균특회계와 같은 새로운 정부간 재정관계가 사회적·학문적인 논의에 앞서 정책현실로 운용되고 있음. 현상과 제도 보다 사회적 논의가 시기적으로 뒤쳐져 있음.
 - 지방재정을 둘러싼 복잡한 정책환경의 맥락과 정부간 관계의 정치적 맥락에 대한 현실적인 이해를 바탕으로 보다 합리적인 지방재정의 분권과 책임 구조를 설계해야 함. 이를 위한 몇 가지 원칙과 방향이 필요함.
- 권력이 아닌 기능의 관점에서 접근 필요
 - 새로운 재정관리 수단의 필요성과 설계·운용 방향에 대한 논의들은 정부간 재정 “권력” 관계가 아닌 정부간 공공서비스 “기능”관계의 관점에서 지방재정의 분권과 책임, 그리고 균특회계의 운용방향을 설정해야 함.
 - 지방재정의 분권과 책임 구조는 지방자치 이전의 전통적인 집권 시대에 형성되었음. 지방자치제 도입 이후 점진적인 개선은 지속되었으나 정부계층간의 재정 기능 재정립의 관점에서는 여전히 많은 정책과제를 가지고 있음. 기본적으로 중앙과 지방간 상호 폐쇄적인 영역 쌓기와 낮은 수준의 정치적 이해관계 갈등 구조가 고착되어 있음. 이와 같은 병리적인 구조를 개편하기 위한 중앙과 지방이 동등한 재정주체로서 서로 인정하는 가운데 새로운 정부간 재정거버넌스를 구축해야 함.

□ 실질적인 재정분권과 성과책임을 위한 노력 필요

- 재정분권과 책임을 위한 적극적인 정책들이 도입되고 있는 것은 사실이지만 실질적으로 의미에서는 많은 한계를 가지고 있음. 특히 지방교부세 재원 확충과 같은 성과에서는 이전재정의 규모 보다는 질(質)이 중요함. 지방교부세의 재원이 확충되었지만 지방공공서비스의 규모 확대와 효율성 제고를 위한 것은 아니었음. 형식적인 제도 개편 보다는 분권과 책임의 실제 주체들이 체감(납득)할 수 있는 정책개편이 필요함.
- 재정책임의 경우에도 지방재정의 선심성과 낭비에 대한 과도한 비판적 접근은 바람직하지 않을 수 있음. 이는 지방의회의 예산 과정과 지역시민사회의 참여예산 과정을 통해 스스로 자율 결정하는 것임. 지방자치 실시이후 지난 10여년 동안 도덕적 해이에 대한 비판적 관점과 집권적 권력관계에 대한 불신이 평행선을 달리고 있어 협력적인 정부간 재정관계가 형성되지 않고 있음.
- 지방재정에 대한 중앙정부의 관점으로서, 지역의 다양성에 대한 인식이 필요함. 또한 중앙정부는 국고보조금 사업을 중심으로 한 정부간 성과계약과 성과책임 구조를 보다 체계화하여 실질적으로 의미있는 재정분권과 책임 구조 형성이 필요함. 마지막으로 중앙정부는 재정책임의 총량관점에서 통제보다는 모니터링과 간접관리 그리고 지방자치단체의 역량 지원에 집중해야 함.

□ 지방재정구조에서 균특회계의 자리매김

- 균특회계 사업은 총량적인 재원배분에서 많은 재량을 보장하였지만 실제 프로그램 구조가 아닌 개별 단위사업으로 운영되면서 기존의 국고보조체제 보다 오히려 비효율적이라는 비판이 제기되었음. 하지만 기존 방식과 수평적으로 비교할 수는 없음.

- 균특회계의 운영방식이 복잡한 것은 사실이지만 지자체가 자율적 재정역량을 강화하면 소규모 유사사업의 통합운용을 통해 효과적이고 전략적인 지역개발재원으로 활용할 수 있는 여지가 많음. 하지만 신규사업의 영역들에 대한 효과적인 실천방식들이 제대로 정착되지 않았기 때문에 지난 2년 동안 필요 이상의 비판들이 제기된 경향도 있음. 기획예산처, 행정자치부, 중앙 주무부처, 그리고 지방자치단체의 공동 협약과 노력을 통해 균특회계가 가진 포괄보조로서의 특성이 낙후지역의 산업 및 생활기반 조성에서 의미 있는 전략 재원으로 활용될 수 있다는 가시적 성과를 창출·입증할 필요가 있음.
- 특정 사업 분야에서 예산집행률이 떨어지는 경우에 대해 통제보다는 긍정적 시각에서 예산 배분 접근이 필요함. 지역별로 할당된 재원총량이기 때문에 해당 총량 내에서 지자체의 재정자율성을 인정하여 예산의 전용 규모와 범위를 확대하는 방안에 대해 긍정적으로 검토할 필요가 있음. 또한 과도한 설계변경과 사업지체에 따른 추가적인 비용은 결국 지자체의 자체 손실이라는 점이 인식될 수 있는 재정학습기간이 필요함.

□ 새로운 이전재정제도로서 균특의 성격 명확화

- 포괄보조로서 균특회계가 지방교부세와 구분되는 특징 하나는 재정력이나 일반재정수요가 아닌 지역사회기반 형성과 관련된 특정수요 중심으로 재원이 배분된다는 점임. 지방교부세와 구분되는 가장 큰 특징으로 보통교부세 불교부단체에 대해서도 재정수요에 따라 재정을 지원할 수 있다는 것임. 재원배분과정에서 이러한 특성을 보다 강화하여 균특회계가 가지는 이전재원의 성격을 명확하게 설정할 필요가 있음.

- 균특회계의 사업에 대해서는 정부간 성과계약 체계를 설계·적용하고 성과관리와 성과책임구조를 엄격히 적용하는 방안도 고려할 수 있음. 균특회계가 지향하는 정책의 프로그램 구조를 설계(식별)하고 지자체와는 프로그램 구조의 전략목표를 고려한 성과계약체계로 전환할 필요가 있음. 이 경우에는 성과책임과 별척이 명확하게 계약관계로 형성될 수 있기 때문에 개별 부처의 사업관리(개입)를 연결할 필요성이 높지 않을 수 있음.

참고문헌

- 감사원. 2006. 「지방자치단체 종합감사결과」.
- 곽채기. 2003. 국가경쟁력과 국가균형발전, 지방분권의 상충성 및 해결방안. 「국가경쟁력 강화 및 국가균형발전을 위한 수도권역의 역할과 과제」. 한국행정학회 2003년도 기획세미나발표논문집
- 권오성 외. 2005. 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안. 한국행정연구원
- 국가균형발전위원회. 2005. 국가균형발전을 위한 제도적 기반. 국가균형발전위원회.
- 기획예산처. 2006. 「국가균형발전특별회계 담당 공무원 연찬회 자료」.
- 김대영. 2004. 지방소비세 도입에 관한 연구. 「재정분권 방향과 과제」, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김정훈·김현아. 2006. 균특회계의 평가와 발전방향. 한국조세연구원.
- 김정훈·김현아. 2005. 균특회계 지자체별 재원배분 방안. 한국조세연구원
- 손희준 외. 2004. 「지방재정조정제도의 개편과 지방소비세의 도입방안」. 정부혁신지방분권위원회 재정·세제 T/F 보고서
- 윤영진 외. 2005. 「참여정부 평가와 전망: 경제분야 재정세제팀 최종보고서」. 참여정부 정책평가위원회
- 이상용. 2003. 지방분권 성공을 위한 지방재정 확충 방안은 무엇인가. 「지방행정」, 52권.
- 이재원. 2007. 사회투자정책과 재정관리. 「한국사회의 미래와 사회투자정책」. 한국사회복지학회 등 공동학술대회 발표논문집.
- 이재원. 2005. 참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(1).
- 이재원·초의수·이석원. 2003. 「복지분야 보조금제도 개편방안」. 기획예산처 연구보고서.
- 이창균. 2006. 자치단체의 재정운용 책임성 제고방안. 한국지방재정학회 2월

세미나 발표논문.

- 임성일. 2006. 바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안.
「2006~2010년 국가재정운용계획 : 균형발전 및 지방재정 분야」 기획예산처 공개토론회 자료.
- 임성일 외. 2005. 「국가균형발전특별회계의 개선방안」. 한국지방행정연구원
- 임성일. 2003. 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축. 「한국지방재정논집」, 8(2).

ACIR. 1977. *Block Grants : A Comparative Analysis*. ACIR.

Cox, K.R. & A. Mair. 1988. "Locality and Community in the Politics of Local Economic Development". *Annals of the Association of American Geographers*, 78(2).

Finegold, K. Wherry, L., & Schardin, S. 2004. Block Grants: Historical Overview and Lessons Learned. *New Federalism : Issues and Options for States*. The Urban Institute Series A, No.A-63.

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

GAO. 1995. *Block Grants : Characteristics, Experiences, and Lessons Learned*. GAO/HEHS-95-74.

Hay, A.M. 1995. "Concepts of equity, fairness and justice in geographical studies." *Trans Inst Br Geog*, 20.

Kay, A. 2005. "Territorial Justice and Devolution". *BJPIR*,7.

Mercer, J. 2002. "Performance Budgeting for Federal Agencies : A Framework". <http://www.john-mercerc.com>.

O'Toole Jr. L.J. 2007. *American Intergovernmental Relations : Foundations, Perspectives, and Issues*, 4th ed. Cqpress.

OECD. 1999. "Performance Contracting." OECD PUMA.

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

- Rubin, I. 1996. Budgeting for Accountability: Municipal Budgeting for the 1990s. *Public Budgeting and Finance*, 16(2).
- Saunders, P. 1981. "Community Power, Urban Managerialism and the 'Local State'". in M. Harloe ed. *Perspective in Urban Change and Conflict*, Einemann Education Books.

균형발전 및 지방재정 분야 작업반

서울 산업 대학교	: 김재훈 교수
연세 대학교	: 배득중 교수
부경 대학교	: 이재원 교수
국토 연구원	: 권영섭 연구위원
산업 연구원	: 박형진 연구위원
한국 조세 연구원	: 김현아 연구위원
한국 지방행정 연구원	: 임성일 연구위원
재정 경제 부	: 지역경제과장
산업 자원 부	: 균형발전정책팀장
행정 자치 부	: 재정정책팀장
국가균형발전위원회	: 평가제도국 과장
한국 개발 연구원	: 노기성 선임연구위원
기획 예산 처	: 균형발전재정기획관 : 균형발전정책팀장