

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 617

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

제2기 국가균형발전은 지역발전특별회계 개편·확충부터

권영섭 국토연구원 국토·지역정책연구센터장, **노용식** 국토연구원 책임연구원, **민성희** 국토연구원 책임연구원,
최재성 국토연구원 책임연구원, **최유** 국토연구원 연구원

요약

- 2005년 국가균형발전특별회계(약칭 **균특**)가 약 5.5조 원으로 신설된 이후, 2015년 지역발전특별회계(약칭 **지특**)는 약 10.4조 원으로 증가
 - 참여정부에서 조성되어 이명박정부, 박근혜정부를 거치면서 회계의 명칭, 회계의 목적·내용, 회계의 운용 규모·방법도 변화
 - 2017년 현재 지특회계에서 중앙정부는 경제발전계정, 지자체들은 생활기반계정 명칭의 사업을 추진
- 지방자치단체들도 자체적으로 지역균형발전특별회계를 설치하여 안정적 자원, 지자체 자율성 확보 등을 통해 낙후지역 여건에 맞는 지역발전사업을 추진하고 사업추진 역량 제고·사업의 가시적 성과도 시현
 - 「지역개발 및 지원에 관한 법률」 제71조에 따라 지방자치단체들은 낙후지역발전특별회계(지역균형발전특별회계)를 조례로 설치하고 지역 내 균형발전사업을 추진하여 어느 정도 시스템이 마련됨
- 지역균형발전 조례, 시행규칙 및 특별회계가 없는 지역들은 신규 설치가 필요하고 회계규모를 확대할 필요가 있으며 한시적으로 운영되는 지역은 연장하여 지역의 특화발전과 균형발전 지속 추진 필요
 - 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도 등 9개 도에서 지역균형발전조례를 제정
 - 이 중 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 경상북도, 경상남도, 제주도는 시행규칙과 특별회계가 있으나 강원도와 전라남도는 시행규칙과 특별회계가 아직 없으며, 경상북도도 최근어야 시행규칙과 특별회계를 설치

정책방안

- 지역발전특별회계에서 생활기반계정(시·도 자율편성, 시·군·구 자율편성)의 비중을 늘리고, 연계협력계정을 신설하며, 회계의 명칭도 지자체 지역균형발전특별회계와 혼돈되므로 당초 명칭으로 개칭
- 광역지자체가 지역균형발전 지원조례와 시행규칙을 제정하고 특별회계를 설치·운영하여 광역지자체 내 지역균형발전을 촉진하도록 지원하고, 중앙정부는 시·도 간 등 범지역·초지역 균형발전에 초점
- 지역균형발전특별회계를 통해 추진한 지역발전사업의 성과가 가시화되도록 지역특화사업 및 연계협력사업 추진 지원, 장기적으로 자립형 지방화 모델 구축

1. 제1기 국가균형발전정책과 국가균형발전특별회계의 설치

국가균형발전특별회계는 국가균형발전정책을 추진하기 위하여 주세, 일반회계 및 타 특별회계 전입금, 과밀부담금 등을 주요 재원으로 하여 2005년 약 5.5조 원 규모로 신설

보조금·양여금 등 지방이전재원의 효율성 제고, 지방의 기획능력 및 경쟁력 강화를 통한 자립형 지방화 기반 구축, 포괄적 재정 지원을 통한 실질적 지방재원 역할을 수행토록 조성

국가균형발전특별회계는 이명박정부, 박근혜정부를 거치면서 명칭, 회계구조, 규모와 예산 집행방식이 변화

표 1 지역발전특별회계의 설치와 변천

구분	국가균형발전특별회계(균특) (~2008)	광역·지역발전특별회계(광특) (2009~2013)	지역발전특별회계(지특) (2014~)
목적	국가균형발전 지원	지역의 특화발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원	지역주민의 삶의 질 향상 및 지역경쟁력 강화
회계 구조	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발사업계정 지역혁신사업계정 제주특별자치도계정 	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발계정 광역발전계정 제주특별자치도계정 	<ul style="list-style-type: none"> 생활기반계정 경제발전계정 제주특별자치도계정 세종특별자치시계정
예산 집행	<ul style="list-style-type: none"> 낮은 실집행률 상습적인 예산 이월 	<ul style="list-style-type: none"> 최대 이월가능 기간을 2회계연도로 제한 (미집행 시 국고반납) 	<ul style="list-style-type: none"> 최대 가능 기간을 2회계연도로 제한 (미집행 시 국고반납) 사업집행 후 남은 잔여예산은 각각 포괄보조금 사업 및 유사목적사업에 사용 가능

자료: 권영섭 외, 2016. 지역발전특별회계 재정사업의 성공적 추진방안. 국토연구원.

균특, 광특, 지특을 거쳐오면서 총 예산규모는 약 2배로 증가하였으나 지역의 실질적인 재원이라 볼 수 있는 생활기반계정은 2005년 당시와 비슷한 수준으로 제자리

표 2 지역발전특별회계의 운용규모 및 추이

(단위: 십억 원, 명목값)

구분	국가균형발전특별회계				광역·지역발전특별회계					지역발전특별회계			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	5,493	5,907	6,793	7,838	9,077	9,862	9,853	9,408	9,973	9,361	10,423	9,974	9,822
생활계정	4,206	4,513	4,911	5,768	6,567	3,692	3,633	3,471	3,474	3,477	4,528	4,590	4,665
경제계정	1,287	1,394	1,534	1,677	2,067	5,791	5,825	5,554	6,145	5,540	5,422	4,918	4,729
제주계정	-	-	348	393	443	378	394	384	354	344	370	362	326
세종계정	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	102	104	103

주: 1) 회계명칭은 2005~2008년까지 균특회계, 2009~2013년까지는 광특회계(국가균형발전특별법 개정 2009.4.22. 기준)

2) 2014년부터 지역발전특별회계로 개편(국가균형발전특별법 개정 2014.1.7. 기준)

자료: 기획재정부 재정통계(회계별 세입-세출결산), 각 연도, 지역발전위원회 내부자료.

2. 광역지방자치단체의 지역균형발전특별회계 설치와 지원

전 국토 차원의 균형발전뿐 아니라 시·도 지방자치단체 차원에서도 균형발전의 필요성 대두

광역지자체들은 국토교통부의 낙후지역개발제도 중 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」 제정과 신발전지역 종합발전구역 지정을 계기로 특별회계를 설치하여 지역 내 균형발전 추진

- 서남권 등 낙후지역 발전 및 투자촉진 특별법안 제정을 위해 신발전지역 종합발전구역(총리실에 전담조직 설치 2006, 특별법 2008.2.8.)을 지정하고 광역지자체는 특별회계 설치
- 이후 「지역개발 및 지원에 관한 법률(2015.6.4.)」로 통합되었고 동법 제71조에서는 낙후지역발전 특별회계의 설치를 명시

신발전지역은 「국가균형발전특별법(법률 제7061호, 2004.1.16.)」 제2조제5호 지역을 기준으로 지정되었고 이에 근거하여 지자체들은 조례를 제정하고 특별회계 설치

신발전지역의 지정범위는 낙후지역으로서 지정일과 관계없이 지정기간은 2020년

- 낙후지역이란 「오지개발촉진법」 제2조의 규정에 의한 오지, 「도서개발촉진법」 제4조제1항의 규정에 의한 개발대상도서, 「접경지역지원법」 제2조제1호의 규정에 의한 접경지역, 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」 제9조제1항의 규정에 의한 개발촉진지구 및 기타

표 3 신발전지역 지정범위

명칭	지정일(지정기간)	지정 범위(면적)	지정 시군(개수)
전남 서남권	'08.12.17('08~'20)	전남(782km ²)	목포·무안·신안·영암·해남·진도(6)
경북 백두대간권	'11.4.19('11~'20)	경북(586.5km ²)	안동·영주·문경·상주·예천·봉화·울진(7)
경북 낙동권	'11.4.19('11~'20)	경북(470.1km ²)	안동·의성·군위·청송·영양·영덕(6)
충북권	'11.4.19('11~'20)	충북(86.9km ²)	보은·옥천·영동·괴산·단양·제천(6)
전북 동부권	'11.4.19('11~'20)	전북(506.6km ²)	무주·진안·장수·임실·순창·남원(6)
경기권	'12.10.31('12~'20)	경기(3.78km ²)	파주·포천·동두천·양주·연천(5)
충남권	'12.10.31('12~'20)	충남(60.8km ²)	서천·부여·금산·청양·예산·홍성(6)
강원권	'13.2.13('13~'20)	강원(205.31km ²)	삼척·영월·평창·철원·고성·양양·정선·인제(8)
경남권	'14.1.8('14~'20)	경남(74.2km ²)	의령·산청·고성·거창(4)
인천권	'14.6.27('14~'20)	인천(0.73km ²)	강화·옹진(2)

자료: 국토교통부, 2015. 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 144.

10개 신발전지역 중 전라북도가 최초로 조례를 제정(2006.5.12.)하여 특별회계를 설치(2010.11.5.)하고 2011년부터 동부권 특별회계 사업을 추진

- 충청남도와 충청북도는 2007년 조례 제정과 동시에 특별회계를 마련
- 2017년 현재 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 경상북도, 경상남도, 제주도 등 7개 도가 지역균형발전 특별회계를 설치하고 지역균형발전사업을 추진 중

표 4 지역균형발전 조례·시행규칙·특별회계 실시 현황

구분	조례	시행규칙	특별회계	비고
전라북도	동부권발전 지원조례 (2006. 5. 12)	시행규칙(2006. 5. 10)	특별회계(2010. 11. 5)	조례 최초시행
충청남도	지역균형발전 지원조례 (2007. 3. 30)	시행규칙(2007. 5. 10)	특별회계(2007. 3. 30)	특별회계 최초시행
충청북도	지역균형발전 지원조례 (2007. 4. 13)	시행규칙(2007. 5. 18)	특별회계(2007. 4. 13)	-
전라남도	시·군 경계지역 균형발전 지원조례 (2010. 4. 3)	-	-	-
경상남도	지역균형발전 지원조례 (2011. 8.18)	시행규칙(2012. 4. 5)	특별회계(2011. 8. 18)	-
제주도	지역균형발전 지원조례 (2012. 7.18)	시행규칙(2014. 11. 12)	특별회계(2012. 7. 18)	-
경기도	지역균형발전 지원조례 (2012. 12. 28)	시행규칙(2013. 5. 1)	특별회계(2012. 12. 28)	-
경상북도	지역균형개발 및 지원에 관한 조례 (2013. 2.18)	시행규칙(2016. 5. 9)	특별회계(2015. 9. 24)	-
강원도	접경지역발전 지원조례 (2015. 10. 8)	-	-	-

자료: 각 도 지역균형발전 관련 조례 참조.

3. 광역자치단체의 지역균형발전특별회계 운영 실태

4 지자체마다 조례에서 규정한 조례 명칭과 지역범위, 수립내용, 특별회계를 통한 지원방법 등이 매우 상이

전라북도, 강원도, 전라남도 등 낙후정도가 거의 변동이 없는 지역들은 지역의 동질성을 반영하여 조례 명칭을 제정한 반면 다른 지자체들은 낙후도 평가를 통해 지원여부를 재조정

- 전라북도, 강원도, 전라남도는 지역의 동질성을 반영하여 조례를 제정하였으나 이 중 강원도, 전라남도는 시행규칙과 특별회계를 아직 마련하지 못하여 추진되지 않고 있음
- 경기, 충북, 충남, 경북, 경남, 제주 등은 낙후도 평가를 통해 지원 대상지역을 재조정하고 있음

균형발전 전반에 관한 포괄적 내용을 규정한 지자체가 있는 반면, 특화하여 낙후지역이 특성화할 계기를 마련한 지자체도 있는 등 지역 특성에 맞게 추진

- 경기도, 충청북도, 충청남도 등은 포괄적 내용, 전라북도는 식품과 관광에 특화

시·군의 재정상황과 지원대상지역의 발전수준 등에 따라 차등 지원 여부도 상이

- 경기, 충북, 충남은 지원대상 시·군의 발전수준에 따라 차등 지원하는 반면, 전북은 균등배분

당초 신발전지역에서는 2020년까지를 지정기간으로 하였기 때문에 최초로 조례를 제정한 전라북도는 조례와 시행규칙에 한시적 설치·운영을 명시

- 최근 「지방재정법(법률제 12687호, 2014.5.28)」 제9조제4항을 신설하여 “임의적으로 설치된 특별회계는 신설, 그 존속기한 연장 시 지방재정계획심의위원회 심의를 거쳐야 한다”고 규정
- 전북을 제외한 여타 지자체들은 조례와 시행규칙에 기한을 명시하지 않았고 「지역개발 및 지원에 관한 법률 (2015.6.4)」로 통합됨으로써 조례 개정 없이 지속 추진 가능

표 5 경기·충북·충남·전북의 특별회계 기간 및 지원방법 비교

구분	지원방법	기간	관리운영
경기도	· 시·군 재정상황 및 지원대상지역의 발전수준, 대상지역의 선정결과에 따라 차등지원	-	· 「경기도 재무회계 규칙」을 준용 · 보조금의 교부방법과 집행 등에 관하여는 「경기도 지방보조금 관리조례」를 따름
충청북도	· 차등지원기준: 시·군 재정상황, 불균형실태조사결과, 지역균형발전사업 평가 결과 · 둘 이상 낙후지역 시·군 공동 추진의 경우 예산 우선반영	-	· 보조금의 교부방법과 집행 등에 관하여는 「충청북도 지방보조금 관리조례」를 따름 · 「충청북도 재무회계 규칙」을 준용
충청남도	· 지원대상 시·군별 발전수준에 따라 차등지원	-	· 「충청남도 재무회계 규칙」을 준용
전라북도	· 규정 없음	· '11~'20년까지 한시적 설치·운영	· 「전라북도 재무회계 규칙」을 준용

자료: 각 도 조례 및 시행규칙 참조.

지자체마다 지역균형발전특별회계의 세입구성, 특별회계 운영 등도 상이

특별회계의 세입은 조례에 따라 ① 이자 등 세외수입과 ② 국고보조금 등 보조금 ③ 보전수입 등 내부거래(잉여금, 일반회계 전입금)로 구성되지만 실제 운영은 지자체마다 상이함

- 충청북도, 경상남도등은 일반회계에서만 전입하고 있고, 경기도, 충청남도, 전라북도등은 지특보조금과 일반회계에서 전입하고 있음

일반회계 전입금은 ① 지특보조금 지방비(도비) 매칭으로 우선 쓰이고, 남은 금액은 ② 도보조금으로 이용

- 경기도와 충청남도등은 ① 지방비 매칭 ② 도보조금 모두 이용
- 충청북도등과 경상남도등은 ② 도보조금으로만 이용, 전라북도등은 ① 지방비 매칭으로만 이용

중앙정부와 광역지자체의 관계처럼, 광역지자체와 기초지자체 간 재정부담과 자율성 측면에서 유·불리가 있음

- 예컨대, 전북 동부권 시·군은 사업비가 지특보조금으로만 구성되어 규모가 상대적으로 적고, 지특사업가이드 라인에 따른 사업시행으로 시군 자율성·연계협력 가능성이 낮다는 점에서 불리

표 6 유형별 특별회계 운영

구분	사업비 규모	도 재정부담	지특매칭	도보조금 매칭	시·군 자율성	연계협력 가능성
지특+도보조금 (경기·충남낙후 시·군)	○○	○○	25%	15~25%(경기) 50%(충남)	○○	○○○
도보조금 (충북 낙후시·군)	○	○○○	-	30~45%	○○○	○○○
지특보조금 (전북 동부권시·군)	○	○	25%	-	○	○

주: 1) ○, ○○, ○○○는 상대적 비교로, 크기는 ○<○○<○○○ 순서임.

2) 도보조금 매칭은 경기도 지역균형발전기본계획, 충청북도 지역균형발전 지원조례 시행규칙, 충청남도 지역균형발전 가이드라인을 참조.

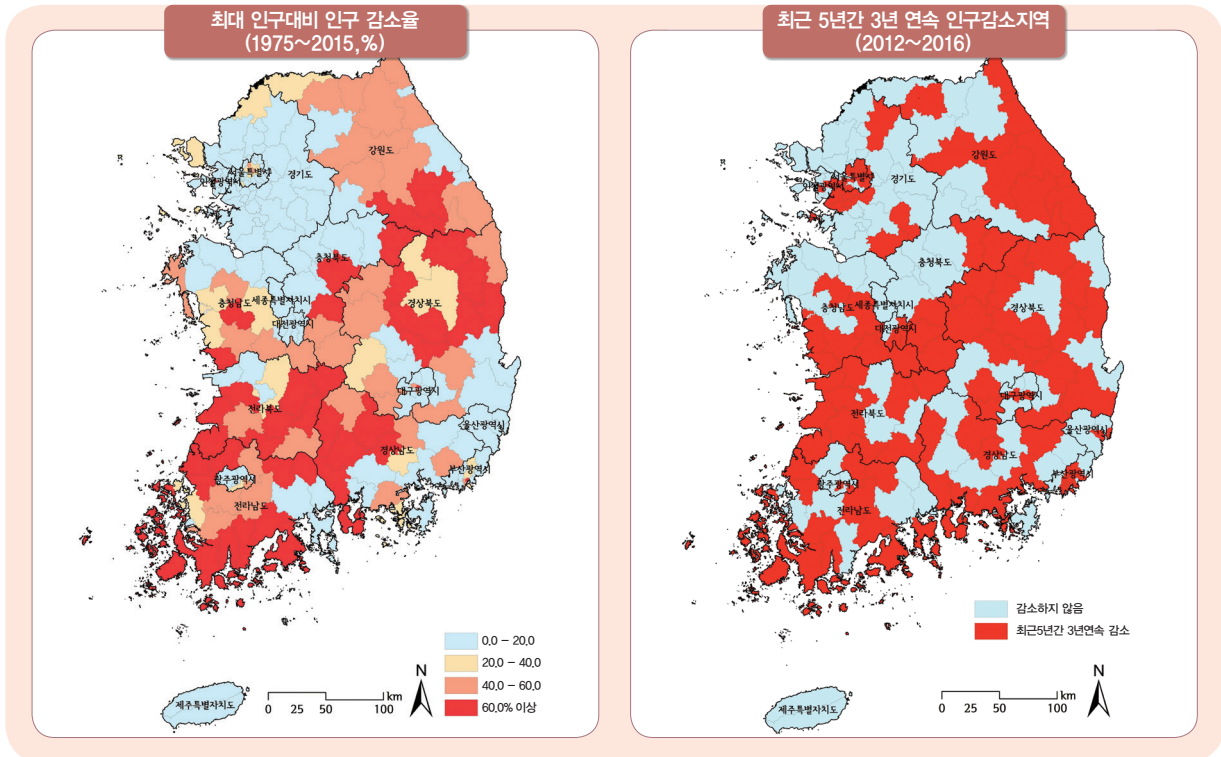
4. 제2기 국가균형발전을 위한 지역발전특별회계 개편·확충

인구감소, 지역소멸이 우려되는 시대에 균형발전은 국가나 지역의 중차대한 관심사이고, 지난 균특·광특·지특 운영의 성과도 가시화되고 있으므로 지역발전특별회계 규모를 단계적으로 확대·확충 필요

1975~2015년 수도권과 대도시 일부를 제외하고는 대부분의 지역에서 인구가 20% 이상 감소

- 지방 대도시 내부에서도 인구가 20% 이상 감소하는 지역이 출현하여 지방에는 이제 더 이상 줄어들 인구가 없다는 자조적인 분위기

그림 1 최대 인구대비 인구 감소율(1975~2015) 및 최근 5년(2012~2016)간 3년 연속 인구감소지역

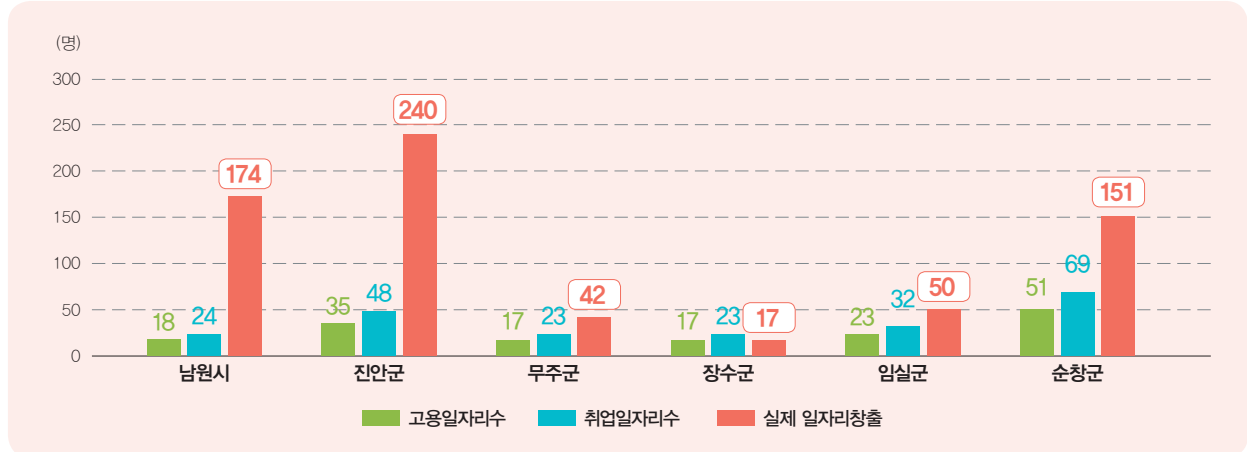


주: 해당 기간 동안 시군구 변화를 기준으로 자료 재정리.
자료: 통계청, 주민등록인구통계자료 및 통계지리정보서비스(<http://sgis.kostat.go.kr/>).

균특·광특·지특을 통한 지역발전사업 추진 결과 지자체들의 사업추진역량이 높아지고 일부지역에서는 지역 균형발전특별회계를 통해 추진한 성과가 고용·취업계수보다 많은 일자리를 창출

- 예컨대, 전라북도의 경우 식품과 관광 분야로 선택과 집중하여 추진한 지역발전 사업성과가 가시적으로 나타나고 있음
- 남원시·진안군·무주군·장수군·임실군·순창군의 경우, 고용·취업계수 일자리보다 더 많은 일자리를 창출

그림 2 고용(취업)일자리와 실제 일자리창출과 비교(2011~2015)



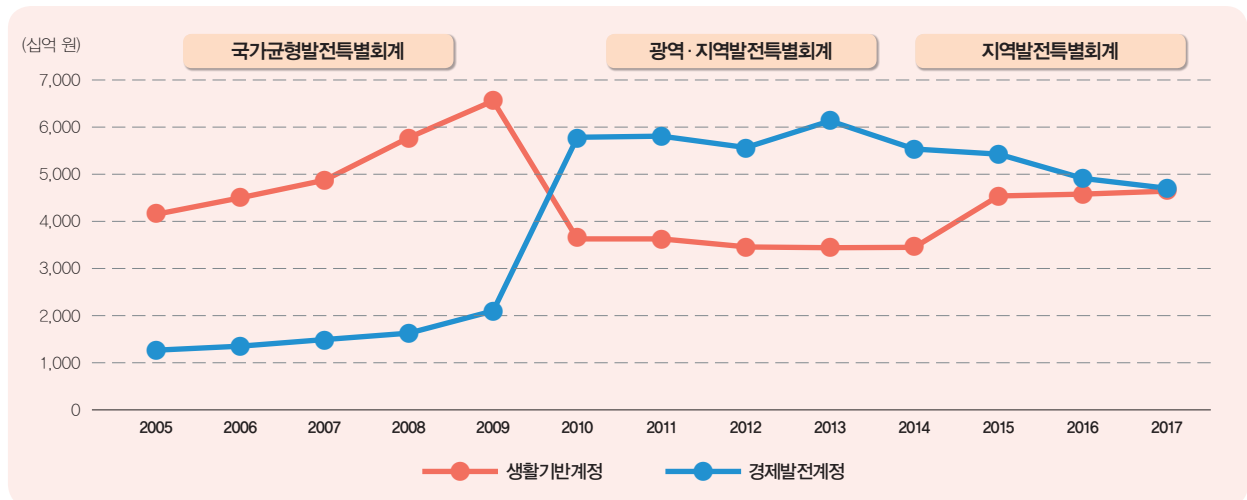
주: 1) 고용(취업)계수: 각 상품 또는 산업별 산출액 10억 원당 소요되는 피용자(취업자) 수이고, 2014년 기준 고용계수는 2.2명/10억 원, 취업계수는 3.0명/10억 원임.
 2) 취업은 자영업자, 무급가족종사자, 임금근로자를 모두 포함.
 자료: 한국은행 산업연관표(2014 연관표); 전라북도(2016) 내부자료.

중양정부 경제발전계정도 중요하지만 생활기반계정을 확대하고, 연계협력계정¹⁾을 신설하는 등 지역발전특별회계 개편을 통해 제2기 국가균형발전 촉진

참여정부 이래 비중이 축소된 생활기반계정(시·도, 시·군·구 자율편성)을 점진적·단계적으로 확대하여 지자체의 자율성 제고와 국토균형발전의 기초재원으로 활용

연계협력계정을 신설하여 시·도 간, 시·군·구 간 협력사업을 지원하고 단계적으로 도시권(농산어촌권 포함), 광역경제권, 초광역개발권 협력 사업을 지원하여 다차원적 공간발전 도모

그림 3 지역발전특별회계의 운용규모 및 추이



1) 연계협력계정이란 시·도, 시·군·구 등 지자체 단독 행정단위가 아니라 2개 이상의 광역자치단체 간이나 2개 이상의 기초자치단체 간 연계협력사업을 지원하기 위해 예산을 편성하는 계정을 일컫음. 그동안에는 지역발전특별회계 내 경제발전계정에 설치되어 있었으나 단독사업에 우선순위가 밀려 사업 활성화에 애로, 그동안 추진했던 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권, 지역행복생활권, 도시권 사업들이 이에 해당하며, 이 외에도 느슨한 연계협력 사업이 다수 가능.

광역지자체 조례로 제정·운영 중인 지역균형발전특별회계 지원 규모 확대를 통해 광역 지자체 내 성장동력을 창출하고 시·군 간 균형발전사업을 일관성 있게 지속 추진토록 지원

전라북도의 경우, 신활력사업(2005~2010) 이후 동부권 특별회계 운영을 통해 순창 장류, 임실 치즈, 진안 홍삼 등 자체 브랜드를 구축·유지하고 전국적·세계적 이미지를 확보

지역균형발전특별회계를 2020년까지 한시적으로 운영 중인 지자체는 기간을 연장하여 추진함으로써 광역 자치단체 내 지역균형발전의 수단으로 활용토록 유도

- 중앙정부는 시·도 간, 광역권 간 등 범지역·초지역 간 균형을 지원하여 역할 분담

국가와 지방자치단체 회계의 구분을 위해 국가균형발전특별회계 명칭을 회복하고 광역지자체도 지역균형발전특별회계 설치를 의무화하여 중장기적으로 자립형 지방화²⁾ 수단으로 활용

현재 실효적으로 운영 중인 지역균형발전특별회계제도의 근거규정인 「지역개발 및 자원에 관한 법률」 제71조의 특별회계의 설치·운영을 ‘의무화’

지역발전사업 성공사례를 발굴하여 타 지자체로 확산시키고, 장기적으로 자립형 지방화·모델화

- 지자체별로 지역발전사업 추진 역량이 차이가 있으므로 성공사례를 발굴하여 타 지자체로 확산

자립형 지방화 모델 구축을 위해 국가균형발전특별법 제20조 지역발전투자협약제도 회생

2005년 이후 추진해온 지역발전사업의 부진요인을 도출하여 제도적 해결방안 마련

중앙정부는 광역지방자치단체, 광역지방자치단체는 기초지방자치단체와 지역발전투자협약을 체결하여 자립적으로 사업을 추진하는 제도 현실화

참고문헌

- 국토교통부, 2015. 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서
 권영섭, 하수정, 민성희, 2012. 국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적 추진방안 연구. 국토연구원.
 권영섭 외, 2016. 지역발전특별회계 재정사업의 성공적 추진방안. 국토연구원.
 전라북도, 국토연구원, 2017. 제2차 전라북도 동부권 발전계획 수립 연구.

* 본 자료는 “지역발전특별회계 재정사업의 성공적 추진방안”과 “제2차 전라북도 동부권 발전계획 수립 연구”의 과정에서 제시·논의된 내용을 중심으로 정리한 것임.

권영섭 국토연구원 국토계획·지역연구본부 국토·지역정책연구센터장(yskwon@krihs.re.kr, 044-960-0165)
노용식 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원(ysroh@krihs.re.kr, 044-960-0225)
민성희 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원(shmin@krihs.re.kr, 044-960-0154)
최재성 국토연구원 국토인프라연구본부 책임연구원(jaesung.choi@krihs.re.kr, 044-960-0346)
최 유 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구원(ychoi@krihs.re.kr, 044-960-0361)

2) 지방 스스로의 혁신을 통해 지역발전을 도모하는 내생적 발전전략으로 중앙 의존형 지방화가 아닌 자립형 지방화를 달성하기 위해서는 분산, 분권, 분업정책이 전제될 필요가 있으며, 분권의 초기단계로 지역발전특별회계는 매우 유용한 수단임.

