

지방소멸 시대의 국고보조금과 대응지방비

이재원(부경대)

I. 국고보조금·국고보조사업과 제도 현황

1. 국고보조사업 재정관리의 적실성 쟁점

1) 국고보조사업과 성과관리의 제도 현황과 특성

○ 국가균형발전과 지방소멸대응 관련 국고보조사업의 의의

- 균형발전과 소멸대응 관련 재정사업이 국고보조사업으로 운영되면서 기존의 소비적 잔여 특성과 보조사업의 비효율 쟁점이 복합적으로 혼재되면서 전략적인 재정사업 추진과 성과책임 확보가 쉽지 않은 구조적 및 현실적 한계가 잠재돼 있음.
- 2023년 당초예산기준으로, 농림해양수산비에서 보조사업의 비중은 66.7%인데, 농어촌지역의 각종 개발사업들이 국고보조로 운영됨. 산업 및 중소기업비에서 보조사업의 비중도 40.2%로 높은 수준임. 기업유치와 관련한 각종 지역개발 사업들이 국고보조로 운영됨.
- 국토 및 지역개발비에서 보조사업은 28.9%로서 자체사업의 비중이 높음. 다만, 특광역시와 대도시에서 지역개발은 자체사업으로 추진하지만 성장촉진지역을 비롯한 낙후지역에서는 균특회계 지역지원계정을 통한 국고보조사업의 비중이 높음.

○ 국고보조사업 성과관리의 분절적 특성

- 국고보조금 제도는 지방세입에서는 지방재원으로 분류되지만 지방세출에서는 중앙정부의 사업에 귀속되는 ‘재원-재정의 이중성’ 특성이 있음.
- 지방소멸대응 관련 재정사업(국고보조금과 국고보조사업)의 쟁점들은 세입재원과 관련한 국고보조금제도와 재정사업으로서 보조사업 운영 및 성과관리체계에 대한 제도 특성이 복합적으로 연결돼 있음.

- 특히 재정관리제도의 재정 특성과 성과관리제도의 사업 특성이 혼합돼 있는데, 예산과 정책의 두 제도는 상호 양립할 수 있지만 상충 가능성도 있음.

〈표 1〉 지방자치단체 세출 기능별 지출규모와 비중 변화

(단위 : %, 억원)

| | | 비중 | | | | | | | 규모 | |
|----------|---------|-------|-------|-------------|------|------|------------|------|-----------|-----------|
| | | 2010 | 2023 | 2023년도 세출자원 | | | | | 2010 | 2013 |
| | | | | 합계 | 정책사업 | | 행정 운영경비 | 재무활동 | | |
| | | | | | 보조사업 | 자체사업 | | | | |
| 일반 행정 | 일반공공행정 | 8.6 | 5.4 | 100.0 | 7.2 | 73.4 | - | 19.5 | 119,620 | 166,085 |
| | 공공질서및안전 | 1.6 | 1.9 | 100.0 | 32.5 | 48.6 | - | 18.9 | 21,758 | 58,567 |
| | 소계 | 10.1 | 7.4 | 100.0 | 13.8 | 66.9 | - | 19.3 | 141,378 | 224,652 |
| 사회 개발 | 교육 | 5.8 | 5.3 | 100.0 | 4.3 | 95.1 | - | 0.6 | 81,385 | 161,885 |
| | 문화및관광 | 5.6 | 4.7 | 100.0 | 38.0 | 60.0 | - | 2.0 | 77,949 | 142,778 |
| | 환경보호 | 10.7 | 9.6 | 100.0 | 39.9 | 56.9 | - | 3.1 | 149,026 | 293,022 |
| | 사회복지 | 19.0 | 31.5 | 100.0 | 89.6 | 9.7 | - | 0.8 | 265,342 | 963,192 |
| | 보건 | 1.6 | 1.8 | 100.0 | 72.6 | 27.2 | - | 0.2 | 22,250 | 53,674 |
| | 소계 | 42.6 | 52.9 | 100.0 | 66.9 | 31.8 | - | 1.3 | 595,952 | 1,614,551 |
| 지역 개발 | 농림해양수산 | 7.0 | 6.7 | 100.0 | 66.7 | 32.3 | - | 1.0 | 97,237 | 203,672 |
| | 산업·중소기업 | 2.2 | 2.7 | 100.0 | 40.2 | 53.6 | - | 6.2 | 30,172 | 83,313 |
| | 교통및물류 | 11.8 | 8.1 | 100.0 | 27.2 | 65.0 | - | 7.8 | 164,648 | 246,100 |
| | 국토및지역개발 | 9.2 | 5.6 | 100.0 | 28.9 | 60.8 | - | 10.2 | 128,440 | 171,657 |
| | 과학기술 | 0.3 | 0.1 | 100.0 | 26.1 | 72.6 | - | 1.3 | 4,375 | 3,825 |
| | 소계 | 30.4 | 23.2 | 100.0 | 40.5 | 53.3 | - | 6.2 | 424,872 | 708,567 |
| | 예비비등 | 16.9 | 16.6 | 100.0 | 0.1 | 22.5 | 76.7 | 0.7 | 236,364 | 506,337 |
| | 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 45.8 | 37.9 | 12.7 | 3.6 | 1,398,566 | 3,054,107 |

주 : 일반회계+특별회계 순계기준

자료 : 행정안전부(2010;2013). 「지방자치단체 통합재정개요(상)」.

2) 중앙정부 각 부처의 재정사업에서 ‘균형’의 비중 설정

- (행정안전부) 중앙정부 부처들 가운데 ‘지역(지방)’과 ‘사람(주민)’을 핵심 정책변수로 설정하는 대표적인 정책주체임.
 - 다만, 문제해결 수단인 국고보조사업의 재정규모 자체가 크지 않고 행정-재정-지역 개발의 담당 부서가 분리돼 있고 정책연계성 정도가 낮음.¹⁾

1) 예: (비정형적 지방재원인) 고향사랑기부금제도는 ‘지방자치균형발전실’ 소관업무. 기부금은 지방세외수입으로 재정관리는 ‘지방재정경제실’ 소관. 두 부서의 업무계획에 동시 반영 필요하지만, 연계성은 명확하지 않음. ‘지방자치균형

- 인구감소지역을 대상으로 한 맞춤형 통합지원체계(혹은 특례적 국고보조사업 관리 체계) 설계·운영 필요성이 있어도 현실의 관료제 조직논리를 극복하기는 쉽지 않음.
- (국토부와 산업자원부) 부처 핵심정책에서 공간과 기업(산업)의 경제 논리를 우선 고려하며, (현재까지 상황과 맥락에서) ‘균형’은 부차적 사회적 가치에 해당됨.
- (공간물신과 비공간정책) 일반적 의미에서 ‘지역균형’과 해당 부처의 보조사업에서 ‘균형’의 의미가 일치하지 않는 경향도 있음.²⁾ 산업자원부의 산업입지에서는 지역균형을 강조하지만 인력개발 등 비공간정책은 수도권과 대도시 중심이며, 대기업 공장입지와 일자리·고용률 관리 등과 같은 핵심 사업에서는 (결과적으로) 지역불균형 현상을 유발하는 기존의 정책이 지속됨.
- 지방소멸에 따라 지리적으로 빈 공간이 형성되면 부처 입장에서는 (국토계획과 산업입지계획에서) 정책집행이 상대적으로 유리해지는 모순 상황이 발생할 수 있음.
- (S/W사업에서 지대추구와 형식성) 최근 국토부와 산자부에서도 지역에서 공간과 산업 자체 뿐 아니라 지역사회와 공동체의 중요성을 인식하고 주민참여 활성화 사업을 강조함. 하지만, 기존의 행정안전부 혹은 보건복지부 중심으로 형성된 주민참여 및 지역공동체 사업들과 연계되지 않고 독립적인 재정사업 혹은 전달체계(각종 센터)를 만들. 기존의 유사기능의 전달체계와 중복 혹은 경쟁하면서 지역기득권 카르텔, 지대추구, 사업의 형식성 등의 쟁점이 발생할 수 있음.
- (농림부와 해수부) 1차산업 공간을 독점 관리하는 가운데, 소멸우려 지역은 대부분 농어촌지역이지만 균형발전과 소멸우려에 대한 재정사업의 대응은 제한적임.
- 해당 부처에서는 농어업-농어민-농어촌을 결합하는 과거의 정책(사업) 기조 지속 유지. 이 가운데 농업이 중심이며 주민과 공간은 주변적 위치에 있음.

2. 국고보조금과 국고보조사업의 재정특성

○ 국고보조사업의 일반적인 재정특성 : 책임성 사각지대 우려

- 중앙·지방간 관계가 통합형에 속하는 국가에서는 국고보조사업의 예산재원배분과

발전실’에서 주민참여 활성화를 추진할 때 ‘지방재정경제실’에서 지방보조금 관리제도 강화하면 (상대적으로 관리역량이 낮은) 인구감소지역에서는 주민참여 활성화가 쉽지 않음. 자치 기득권 집단의 지대추구 현상만 심화될 수 있음.

2) 예, 도시재생사업에서 지역균형이 강조되지만 자원배분에서는 수도권 국고보조사업의 규모가 상대적으로 큼. (재정관점에서) 결과적으로 도시재생사업은 지역불균형 유발형 국고보조사업이 될 수 있음.

성과관리를 둘러싼 재정적인 쟁점이 많음. 핵심은 정보격차와 도덕적 해이.

- 중앙정부에서 보조사업의 관리 감독을 강화하면 자치분권의 영역에서 정부간 재정갈등이 발생함. 지방정부는 보조사업에 대한 보조율을 인상해야 한다는 주장을 계속하고 국고보조금으로 인한 지방재정의 압박 문제를 제기함.
- 자치분권 혁신을 추진할 때, 국고보조사업은 지방이양을 검토하는 대표적인 영역이 됨. 국가사무와 지방사무의 분할 기준이 명확하지 않고, 균형발전과 지방소멸대응 사업에 잠재된 '투자과 소비 기준'에서 가치논쟁이 발생하기 때문에 지역개발사업에서도 사회경제적 쟁점이 적지 않게 잠재돼 있음.
 - 중앙정부의 적극적 재정역할이 필요한 균형 관련 재정사업들이 지방으로 이양되고 자치분권의 기대효과의 조건을 갖추지 못하면, 중앙과 지방 모두 균형개발과 소멸대응에 대한 책임성을 부담하지 않게 되는 '책임성 사각지대'가 형성될 수 있음.

○ 공모방식 국고보조사업의 재정특성 : 불균형 가속화 우려, 공모의 외주화

- 최근 국고보조사업에서 확인되는 특성 가운데 하나는 공모형 국고보조가 많다는 점임. 예산단위내에서 집행되는 구체적인 개별사업의 내용과 지출 결정에서 지자체의 재량이 상대적으로 많음.
- 중앙정부가 공모사업을 선정할 때, 지자체 특성에 대한 고려없이 동일 조건을 적용하면, 지방자치단체의 행정 및 재정역량에 따라 결과적으로 사업참여와 보조금 배분에서 지역적 불균형이 발생할 여지가 있음.
- 사업관리에서도 공모형 사업은 장단점이 있음. 지자체가 재량으로 선택한 사업이기 때문에 사업의 관리와 성과에 대한 책임이 높아질 수 있음. 그런데, 국고보조사업이기 때문에 중앙정부의 소관부처의 관리 감독 기능이 느슨하면 기대만큼의 효과성을 창출하지 못하고, 도덕적 해이 쟁점이 발생할 수 있음.

3. 국고보조사업의 성과관리 : 성과계획서, 자율평가, 보조사업평가

○ 재정사업에 대한 부처 자율적인 성과관리

- 재정사업의 관점에서 기획재정부는 「국가재정법」에 근거하여 재정사업에 대해 성과들을 별도로 관리함.

- (업무지표로 하향 동조화) 성과계획서는 부처가 달성해야할 비전과 미션을 중심으로 하향식으로 작성하고 재정사업자율평가는 예산사업을 담당하는 부서와 담당자 중심의 상향식 목표관리 방식으로 작성됨.
- 최근에는 두 가지 제도에서 성과지표가 동일하게 운영되는 경향이 있는데, 문제해결의 결과지향적 성과목표보다는 일반적인 업무수행에 따른 업무관련 단순 산출지표 중심으로 동조화되는 경향이 있음.³⁾

○ 국고보조사업에 대한 기획재정부의 보조사업연장평가

- 지방자치단체는 선거를 통해 구성된 자치단체이기 때문에 중앙정부에서 계획한 보조사업의 성과관리체계가 지자체에서 그대로 수용된다고 보장하기 힘들.
- 기획재정부는 국고보조사업에 대해 매년 보조금연장 타당성 평가를 실시함. 평가단에서 타당성이 없는 것으로 판단하면 해당 사업은 폐지 대상이 됨.

○ 보조사업 관리의 회계적 특성과 성과관리 : 균특회계 지역지원계정

- 지역균형발전과 지방소멸대응 관련 직접 영향관계가 있는 보조사업들은 대부분 지역균형발전특별회계 지역지원계정사업임. 따라서 동 사업들의 성과관리 쟁점들은 보조금 재원이 배분되는 균특회계의 재정성격에 따른 구조적 특성이 있음.
- 지역균형발전특별회계(균특회계)는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(과거 국가균형발전특별법) 제74조에 근거하여 지방시대 종합계획 및 지역균형발전시책 지원 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 설치됐음.

4. 인구감소 지자체의 지방재정 현황 : 국고보조금의 재정적 의미

1) 인구감소지역 지방자치단체의 세입재원 구성

- 2021년말 행정안전부에서는 (당시) 국가균형발전특별법 제2조에 기초하여 인구감소지역 지정 고시(제2021-66호)로 89개 시군구를 인구감소지역으로 지정했음.

3) '균형'과 '소멸 대응'과 같이 단일 재정사업으로 문제 자체를 해결하는데 한계가 있고, 인과관계가 명확하지 않거나 장기적인 시간이 소요되는 특성이 있는 정책가치들은 재정사업관리에서 구체적인 성과지표와 성과목표로 반영되지 않는 경향이 있음. 성과평가 결과를 담당자에 대한 성과급과 인사평점에 반영하는 환류 강도를 높이면 현행 성과관리제도에서 결과지향성 가치는 제한적으로 반영되는 소극행정의 행태가 확산되는 경향이 있음.

전국 226개 기초자치단체의 39.4%를 차지하며 관심지역으로 분류된 18개 시군구를 포함하면 절반 정도의 기초자치단체가 인구감소로 인한 소멸위험이 우려됨.

- 인구감소지역 지방자치단체 수가 전국 1/3 정도를 차지하지만 재정비중은 규모 기준으로 12.8%에 불과함. 보조금의 비중도 11.7%로 낮고 지방세는 3.0% 수준임. 이와 달리 지방교부세 재원의 비중은 전국대비 38.1%로 절대적으로 높음.
- 인구감소지역의 지방자치단체 세입은 지방교부세(44.5%) 중심으로 구성돼 있으며, 보조금의 비중은 34.3%로서 전국 평균 37.8%보다 낮은 수준임.

〈표 2〉 인구감소지역(시군)의 지방세입 재원구성¹⁾ 현황 (2023)

(단위 : %, 억원)

| | 지방세 | 세외수입 | 지방교부세 | 조정교부금 | 보조금 | 지방채 | 보전수입 등 | 합계 | (규모) |
|----------------------------------|--------|-----------|---------|---------|---------|-----------|--------|---------|-----------|
| 전국 (243) | 27.6 | 6.4 | 15.0 | 3.2 | 37.8 | 0.7 | 9.3 | 100.0 | 4,239,410 |
| 인구감소지역 ²⁾ (84/156) | 6.4 | 4.5 | 44.5 | 2.6 | 34.3 | 0.0 | 7.7 | 100.0 | 543,972 |
| 인천 (2/2) | 7.2 | 3.8 | 43.3 | 1.6 | 41.6 | 0.0 | 2.6 | 100.0 | 10,291 |
| 경기 (2/31) | 12.1 | 6.3 | 25.7 | 15.6 | 30.8 | 0.0 | 9.5 | 100.0 | 11,585 |
| 강원 (12/18) | 6.0 | 6.1 | 48.0 | 1.7 | 30.6 | 0.0 | 7.6 | 100.0 | 64,622 |
| 충북 (6/11) | 7.1 | 5.0 | 43.5 | 3.5 | 34.2 | 0.0 | 6.7 | 100.0 | 37,264 |
| 충남 (9/15) | 7.8 | 4.9 | 41.1 | 3.0 | 37.2 | 0.0 | 6.0 | 100.0 | 66,386 |
| 전북 (10/14) | 5.3 | 4.1 | 45.8 | 2.3 | 35.6 | 0.0 | 6.9 | 100.0 | 72,086 |
| 전남 (16/22) | 5.8 | 3.5 | 47.0 | 1.5 | 36.6 | 0.0 | 5.6 | 100.0 | 95,269 |
| 경북 (16/23) | 6.0 | 4.2 | 46.6 | 1.7 | 33.1 | 0.0 | 8.4 | 100.0 | 109,402 |
| 경남 (11/18) | 6.5 | 4.5 | 40.7 | 3.5 | 32.5 | 0.0 | 12.4 | 100.0 | 77,067 |
| 규모 | 전국 | 1,172,114 | 271,772 | 634,905 | 135,633 | 1,601,108 | 28,836 | 395,041 | 4,239,410 |
| | 인구감소지역 | 34,645 | 24,538 | 242,047 | 14,003 | 186,767 | 49 | 41,922 | 543,972 |
| | 비중 | 3.0 | 9.0 | 38.1 | 10.3 | 11.7 | 0.2 | 10.6 | 12.8 |

주 : 1) 일반+특별회계 당초예산 총계기준 2) 자치구 5개 제외 84개 시군의 지방세입을 시도별로 합산한 수치
 자료 : 지방재정365 <https://www.lofin365.go.kr> 2023.10.22. 검색

- 보통교부세에서 지방자치단체의 사회복지비 지출수요에 대한 재원보전 비중이 높아지고 있음. 복지재정 수요는 대도시의 재정수요에 주로 반영되는데, 향후, 기준재정수요에서 복지수요 반영 비중이 높아지면, 인구감소지역의 지방교부세 비중을 현재와 같은 높은 수준을 유지하기 힘들 수 있음.

- 보조금의 경우 복지보조금의 비중이 절반 이상을 차지한다는 점을 고려하면, 인구감소지역 지자체는 중앙정부의 국고재원 배분에서 상대적으로 불리함. 사회복지 보조 사업들이 현재의 거주인구 기준으로 교부되는 사업들이 많기 때문에 인구 규모가 적을 경우 복지보조금의 비중이 높아지기 힘들.
- 국가 전체적인 지방재정 관점에서, 예산재원 배분과정에서, 인구감소지역에 대한 중앙정부 부처의 관심은 상대적으로 낮을 수 있음.
 - 지방교부세 교부 이후 재정사업의 관리와 성과책임에 대한 중앙정부(행안부)의 책임은 제한적이고, 보조금(보조사업) 규모가 크지 않아 중앙 각 부처에서 재정지출에 대한 관심도 상대적으로 낮을 수 있음.
 - 결과적으로 인구감소지역의 지자체가 지방교부세의 일반재원으로 자기 책임에서 재정사업을 운영하면서 지역문제 극복해야 하는 재정상황임.
 - 해당 지자체에서 자율적이고 내생적인 지역개발 지역사회 활성화 역량이 충분한 것인가에 대한 쟁점이 발생할 수 있음. 역량 취약 상태에서 일반재원 교부가 계속 확대될 경우 재정의 자율성은 높지만 책임성을 보장하기는 힘들 수 있음.
- 일반적인 규범에서 지방재정의 자율성이 높고 중앙정부 기능의 지방이양이 많으면 자치분권에는 유리하다고 해석할 수 있음. 하지만 소멸우려가 있는 인구감소지역에서 재정상황은 달리 해석할 필요가 있음.
 - 행정 및 재정 역량이 취약한 상황에서 지방자치단체가 감당해야할 재정규모와 기능이 많으면 과잉이양 상황이 발생함.
 - 문제해결을 통한 자치신뢰 확보를 지향하는 자치분권의 본질적 가치 자체를 왜곡시킬 수 있음.

2) 인구감소지역 지자체의 세입과 세출 변화

- 절대적 기준에서, 재정규모가 29.3조원이 증가했지만 인구는 47.7만명(2010년대 비 -10.1%) 감소했음. 재정규모 신장과 인구규모 변화가 반대 방향으로 형성됐음.
- 수도권인 인천과 경기도는 인구가 증가했고 나머지 지역은 감소 상태임. 절대적 규모에서 전남, 충북, 경북의 감소가 상당함.
- 최근 10여년동안 지방세입에서 교부세의 비중은 4.2% 증가했고 보조금은 3.4% 비중 감소했음. 인천의 두 개 군에서는 지방교부세의 비중이 12.6% 증가하여 다른

지자체와 구분됨.

〈표 3〉 인구감소지역의 인구 및 재정규모 변동 추이

(단위 : 명, 억원, %)

| (억원) | 인구 | | 재정규모 | | 규모변화('23-'10) | | 세입재원비중추이('23-'10) | | |
|--------|------------|------------|-----------|-----------|---------------|-----------|-------------------|-------|------|
| | 2010 | 2023 | 2010 | 2023 | 인구규모 | 재정규모 | 지방세 | 지방교부세 | 보조금 |
| 전국 | 49,773,145 | 51,439,038 | 1,832,260 | 4,239,410 | 1,665,893 | 2,407,150 | 1.5 | 1.0 | 6.1 |
| 인구감소지역 | 4,716,508 | 4,239,282 | 250,898 | 543,970 | -477,226 | 293,072 | 0.5 | 4.2 | -3.4 |
| 인천 | 85,270 | 90,416 | 5,355 | 10,291 | 5,146 | 4,936 | 0.9 | 12.6 | -2.5 |
| 경기 | 102,805 | 104,212 | 5,985 | 11,585 | 1,407 | 5,600 | -0.5 | -1.8 | -4.1 |
| 강원 | 512,130 | 473,208 | 29,166 | 64,622 | -38,922 | 35,456 | -0.1 | 5.3 | -4.2 |
| 충북 | 343,585 | 321,741 | 17,132 | 37,264 | -21,844 | 20,132 | 0.7 | 3.4 | -2.6 |
| 충남 | 732,744 | 643,730 | 30,430 | 66,384 | -89,014 | 35,954 | -0.2 | 5.9 | -1.0 |
| 전북 | 562,025 | 489,526 | 31,273 | 72,086 | -72,499 | 40,813 | 0.8 | 2.3 | -2.7 |
| 전남 | 798,850 | 688,024 | 46,417 | 95,269 | -110,826 | 48,852 | 0.7 | 5.5 | -5.2 |
| 경북 | 959,545 | 870,834 | 50,101 | 109,402 | -88,711 | 59,301 | 0.8 | 4.1 | -2.7 |
| 경남 | 619,554 | 557,591 | 35,039 | 77,067 | -61,963 | 42,028 | 0.7 | 2.2 | -4.2 |

주 및 자료 : 〈표 V-3〉의 경우와 동일.

- 최근 10여년 전국 지자체 지방세입규모는 당초예산 총계기준으로 240.7조원이 증가하여 2010년 대비 2023년은 131.4% 신장했음.
- 인구감소지역 84개 시군의 지방세입은 29.3조원 증가하여 같은 기간동안 116.8% 증가했음. 전국 평균적인 관점에서 재정증가율이 상대적으로 낮았음.
- 중앙의 국비 재원은 수도권과 지방도시를 비롯한 인구밀집지역에 상대적으로 많이 배분됐으며 인구감소지역들은 국비 확보가 불리한 재정사업 지출 구조 형성됨.

3) 인구감소지역의 지방세출 특성

○ 인구감소지역에서 주민 1인당 세출액은 전국 평균보다 높음

- 2023년 당초예산 기준으로 전국평균 1인당 세출액은 824만원이지만 인구감소지역은 평균 1,398만원으로 전국평균 대비 69.6% 높은 수준임. 최근 10여년동안

세출액의 변화에서도 인구감소지역은 1인당 796백만원이 증가하여 전국 평균 456만원보다 월등 높음.

- 1인당 재정지출 규모에서 전국평균보다 높은 상태가 지속됐지만 인구가 감소한 것은, 관련 지방자치단체의 재정지출이 주민의 정주와 이주 관련성이 크지 않았고, 기존의 재정사업의 효과성이 충분하거나 적절하지 않았다고 해석할 수 있음.
- 인구감소지역의 지방재정 지출수요에서는 주민생활과 관련성이 간접적인 국가의 국토 혹은 산림관리 등의 기본 지출 소요 비용이 포함되어 있음. 지역의 공간을 관리하는 지출과 주민의 일상생활을 보장하는 지출이 혼재돼 있음.

○ 지방세출사업의 성격별로 살펴보면, 사회복지비 비중은 전국 평균보다 낮음

- 인구감소지역 지자체 재정에서 지역주민들의 생활을 보장하는 사회복지비의 비중은 상대적으로 낮아 정주 주민 혹은 '사람 중심'의 지방재정 지출 사업을 활성화할 여지는 상대적으로 크지 않음.
 - 2023년 당초예산 기준으로 재정사업에서 복지비 비중은 20.9%로서 전국평균 31.5%보다 10.6%p 낮으며 최근 10여년 동안 전국 지자체 평균 복지지출비 비중은 12.5% 증가했지만 인구감소지역의 복지비 비중 증가는 6.0%로 절반 수준이었음.
 - 인구감소지역에서 보조사업들의 지역인구 변화에 대한 효과는 미미하거나 오히려 부정적으로 작용한 것으로 해석할 수 있음.
- 보조사업비 비중도 전국 평균대비 불리한 추세였음. 2023년 당초예산기준에서 보조사업 비중은 51.1%였는데, 전국 평균 수준 보다는 높지만 2010년도와 비교하면 -2.0% 감소했음. 같은 기간 보조사업비중의 전국 평균 비중은 7.4% 증가했음.
 - 보조사업비 비중에 영향을 미친 요인으로는 공모방식 확대와 재정분권-전환사업을 고려할 수 있음. 최근 확대되고 있는 각종 공모방식의 국고보조사업에서 보조율은 50% 수준인 경우가 다수 있음. 재정사업 운영 역량이 취약하고 재정부담역량 취약하면 공모과제 참여 자체가 쉽지 않음. 국고보조금제도 운영 방식 변화가 인구감소지역에 불리한 영향을 미칠 수 있음.
 - 지역균형발전과 관련된 주요 국고보조사업들이 균특회계 재정사업이라는 점도 국비재원 유치에 불리하게 작용할 수 있음. 균특회계 재정사업의 재원은 주세와 개발부담금 등 특정 재원에 한정되고 일반회계 전입금 비중은 제한적일 수 있음. 사업별 재원배분을 기획재정부가 국고관리 관점으로 직접 관할하기 때문에 낙후지역

의 저발전이나 인구소멸 문제 자체를 기준으로 재원을 배분할 개연성은 크지 않음.

- 최근 1·2단계 재정분권에서 지방이양된 전환사업의 경우 기존 균특회계의 지역개발 사업이 많았음. 이에 따라 기존에 국고보조사업들이 자체사업으로 전환되면서 낙후 지역의 보조사업 비중이 감소한 영향이 있음. 전환사업 일몰 이후 적절한 재원보전 방안이 뒷받침되지 않을 경우, 재정분권에 따른 부정적 재원영향 우려가 예상됨.

〈표 4〉 인구감소지역 지방재정의 주요 재정지표 현황

(단위 : 천원, %)

| | 2010 | | | 2023 | | | 비교(B-A) | | | |
|----------------------------|-----------|------------|-----------------|-----------|------------|-----------------|-----------|------------|-----------------|-----|
| | 1인당 세출 | 보조사업 비중 | 사회 복지비 비중 | 1인당 세출 | 보조사업 비중 | 사회 복지비 비중 | 1인당 세출 | 보조사업 비중 | 사회 복지비 비중 | |
| 전국 | 3,681 | 38.4 | 19.0 | 8,242 | 45.8 | 31.5 | 4,561 | 7.4 | 12.5 | |
| 인 구 감 소 지 역 | 합계 | 6,015 | 53.1 | 15.0 | 13,978 | 51.1 | 20.9 | 7,963 | -2.0 | 6.0 |
| | 인천 | 8,001 | 56.0 | 12.8 | 14,033 | 56.3 | 20.6 | 6,033 | 0.3 | 7.8 |
| | 경기 | 5,923 | 49.3 | 14.0 | 11,697 | 42.6 | 22.9 | 5,774 | -6.7 | 8.9 |
| | 강원 | 6,112 | 50.1 | 13.2 | 14,490 | 48.6 | 19.7 | 8,378 | -1.5 | 6.5 |
| | 충북 | 5,722 | 49.8 | 15.2 | 13,143 | 47.5 | 21.0 | 7,421 | -2.3 | 5.8 |
| | 충남 | 4,319 | 55.9 | 17.2 | 11,162 | 55.2 | 23.8 | 6,843 | -0.7 | 6.6 |
| | 전북 | 6,623 | 55.4 | 16.3 | 17,004 | 54.7 | 20.1 | 10,381 | -0.7 | 3.8 |
| | 전남 | 5,892 | 58.6 | 15.5 | 14,200 | 56.7 | 20.8 | 8,308 | -1.9 | 5.3 |
| | 경북 | 5,930 | 51.4 | 14.3 | 15,281 | 48.9 | 19.5 | 9,351 | -2.5 | 5.2 |
| | 경남 | 5,610 | 51.0 | 16.1 | 14,790 | 49.3 | 20.1 | 9,180 | -1.7 | 4.0 |

주 : 1) 일반+특별회계 당초예산 총계기준

2) 시도별 수치들은 관할 시군 수치의 평균값

자료 : 〈표 V-3〉의 경우와 동일.

II. 국고보조사업의 재정특성과 성과관리 평가

1. 주요 국고보조사업의 재원구성과 추이

○ 분석대상 국고보조사업의 소관부처와 재원구성 : 9개 보조사업

- 농특회계 사업 1개를 제외한 8개는 모두 균특회계 지역지원계정사업임. 회계의

특성을 고려할 때, 재원칸막이과 독점, 성과관리체계의 복잡성, 성과책임 주체의 불명확, 그리고 예산재원 통제 중심의 재원배분 특성이 잠재돼 있음.

- 총사업비 기준으로, 9개 사업비는 2023년 당초예산에서 4.5조원 수준이며 5개 중앙정부 부처 보조사업비의 16.9%를 차지함.
- 국고보조율이 55.3%로서 중앙과 지방의 재원분담 비중이 비슷한 수준임. 차등보조없이 지방비가 동등 수준에서 투자되는 국가사업이며 재정력 기준에서 지자체간 재정 및 사업 불균형 쟁점도 잠재돼 있음.

〈표 5〉 분석대상 국고보조사업의 재원구성 (2023)

(단위 : 억원, %)

| 중앙부처 | 회계 | 세부사업 | 시작연도 | 총사업비 | 국비 | 지방비 | 국고보조율 | 부처보조금(총사업비) |
|---------|-------------------|--------------|----------------|--------|--------|--------|-------|-------------|
| 국토교통부 | 균특회계 (지역지원계정) | 도시재생사업 | 2014 | 11,273 | 5,637 | 5,637 | 50.0 | 108,170 |
| | | 성장촉진지역개발 | 2015 | 2,224 | 2,224 | 0 | 100.0 | |
| 산업통상자원부 | 균특회계 (지역지원계정) | 지역투자촉진 | 2004 | 3,134 | 2,022 | 1,112 | 64.5 | 12,162 |
| 행정안전부 | 균특회계 (지역지원계정) | 지역주도형청년일자리사업 | 2019 | 4,052 | 1,986 | 2,066 | 49.0 | 41,690 |
| | | 지역사랑상품권발행지원 | 2021 | 10,361 | 3,522 | 6,839 | 34.0 | |
| 농림축산식품부 | 균특회계 (지역지원계정) | 일반농산어촌개발 | 2010 | 8,018 | 5,613 | 2,405 | 70.0 | 89,055 |
| | 농특회계 (농촌세사업계정) | 농촌공간계획및재생지원 | 2021 (2016) | 1,577 | 789 | 788 | 50.0 | |
| 해양수산부 | 균특회계 (지역지원계정) | 어촌뉴딜300 | 2019 | 4,059 | 2,841 | 1,218 | 70.0 | 17,487 |
| | | 어촌신활력증진 | 2023 | 650 | 425 | 225 | 65.4 | |
| 합계 | | | | 45,347 | 25,057 | 20,289 | 55.3 | 268,563 |

자료 : 한국재정정보원 e-나라도움 www.gosims.go.kr 2023년 10월 22일

○ 주요 국가보조사업 재원구성과 추이

- 5개부처에서 운영하는 9개 국고보조사업들 대부분 2014년 이후 시작된 것으로 그동안 국고보조사업에서는 균형발전과 지역소멸대응을 재정적 관점에서 고려한 정도는 크지 않았던 것으로 해석할 수 있음.
- 수도권과 비수도권의 지역격차 그리고 도농 격차 조정 등에 대한 정책 상징과 국정과제 설정은 항상 있지만 유의미한 재정규모의 보조사업은 많지 않았음.

〈표 6〉 중앙정부 주요 부처 대표 국고보조사업 규모 및 재원구성 추이

(단위 : 백만원)

| | | 국토부 | | 산자부 | 행안부 | | 농림부 | | 해수부 | |
|------|------|-----------|------------|-----------|--------------|-------------|-----------|--------------|----------|----------|
| | | 도시재생 사업 | 성장촉진지역개발사업 | 지역투자 촉진사업 | 지역주도형청년일자리사업 | 지역사랑상품권발행지원 | 일반농산어촌개발 | 농촌공간계획 및재생지원 | 어촌뉴딜 300 | 어촌신활력 증진 |
| 2010 | 총사업비 | - | - | 131,206 | - | - | 1,429,329 | - | - | - |
| | 국비 | - | - | 110,663 | - | - | 958,081 | - | - | - |
| | 지방비 | - | - | 20,543 | - | - | 471,248 | - | - | - |
| 2014 | 총사업비 | 58,620 | - | n.a | - | - | n.a | - | - | - |
| | 국비 | 29,310 | - | n.a | - | - | n.a | - | - | - |
| | 지방비 | 29,310 | - | n.a | - | - | n.a | - | - | - |
| 2015 | 총사업비 | 81,133 | 209,095 | 125,765 | - | - | 1,361,822 | - | - | - |
| | 국비 | 42,000 | 209,095 | 125,765 | - | - | 993,334 | - | - | - |
| | 지방비 | 39,133 | - | - | - | - | 368,488 | - | - | - |
| 2016 | 총사업비 | 290,334 | 277,505 | 141,053 | - | - | 1,246,192 | - | - | - |
| | 국비 | 145,167 | 271,993 | 141,053 | - | - | 872,334 | - | - | - |
| | 지방비 | 145,167 | 5,512 | - | - | - | 373,858 | - | - | - |
| 2017 | 총사업비 | 290,384 | 209,095 | 177,985 | - | - | 1,246,192 | - | - | - |
| | 국비 | 145,192 | 209,095 | 118,488 | - | - | 872,334 | - | - | - |
| | 지방비 | 145,192 | - | 59,497 | - | - | 373,858 | - | - | - |
| 2018 | 총사업비 | 606,470 | 209,095 | 99,639 | - | - | 1,256,216 | - | - | - |
| | 국비 | 303,235 | 209,095 | 93,639 | - | - | 879,351 | - | - | - |
| | 지방비 | 303,235 | - | 6,000 | - | - | 376,865 | - | - | - |
| 2019 | 총사업비 | 880,612 | 211,779 | 237,543 | 441,528 | - | 1,325,014 | - | 245,000 | - |
| | 국비 | 485,704 | 211,779 | 157,197 | 208,274 | - | 925,595 | - | 171,500 | - |
| | 지방비 | 394,908 | - | 80,346 | 233,254 | - | 399,419 | - | 73,500 | - |
| 2020 | 총사업비 | 1,207,614 | 209,095 | 294,441 | 496,604 | - | 765,536 | - | 614,492 | - |
| | 국비 | 695,717 | 209,095 | 221,958 | 234,155 | - | 535,875 | - | 430,500 | - |
| | 지방비 | 511,897 | - | 72,483 | 262,449 | - | 229,661 | - | 183,992 | - |
| 2021 | 총사업비 | 1,428,941 | 212,685 | 297,921 | 473,374 | 1,500,000 | 894,081 | 5,720 | 740,000 | - |
| | 국비 | 786,303 | 212,685 | 194,756 | 234,155 | 1,052,160 | 625,857 | 2,860 | 518,000 | - |
| | 지방비 | 642,638 | - | 103,165 | 239,219 | 447,840 | 268,224 | 2,860 | 222,000 | - |
| 2022 | 총사업비 | 1,573,772 | 207,679 | 258,078 | 490,253 | 1,409,100 | 835,341 | 63,936 | 743,400 | - |
| | 국비 | 870,786 | 207,679 | 191,290 | 238,766 | 605,000 | 584,739 | 31,968 | 520,380 | - |
| | 지방비 | 702,986 | - | 66,788 | 251,487 | 804,100 | 250,602 | 31,968 | 223,020 | - |
| 2023 | 총사업비 | 1,127,314 | 222,402 | 313,361 | 405,193 | 1,036,114 | 801,796 | 157,654 | 405,851 | 65,000 |
| | 국비 | 563,657 | 222,402 | 202,198 | 198,558 | 352,216 | 561,257 | 78,863 | 284,096 | 42,500 |
| | 지방비 | 563,657 | - | 111,163 | 206,635 | 683,898 | 240,539 | 78,791 | 121,755 | 22,500 |
| (비고) | | | | 중단예정 | 중단예정 | | | | 일몰 | |

자료 : 한국재정정보원 e-나라도움 www.gosims.go.kr 2023년 10월 22일 검색

- 재정규모가 가장 큰 보조사업은 도시재생사업임. 총사업비 기준으로 2014년 586억 원에서 2023년도에는 1조1,273억 원으로 급증했음. 지역투자촉진사업은 2010년 1,312억 원에서 2023년 3,134억 원으로 증가했음.
- 주요 보조사업에서 시기적 연속성과 일관성은 취약한 것으로 해석됨. 최근에 지역소멸과 균형발전을 행정안전부에서 주도하지만 핵심 사업인 두 가지 보조사업의 경우 2024년 정부예산안에서 신규 사업이 중단됐음.

○ 저발전 지역에서 사업의 지속 가능성 한계⁴⁾

- 대도시 기반 중심으로 사업이 활성화되는 경우에는 지역소멸 위험이 높은 지자체에서 사업들이 지속될 수 있는 잠재성이 충분하지 않을 것으로 판단됨. 행정안전부의 각종 지역혁신지원 사업들은 기본적으로 대도시 중심의 특성이 있고, 저발전 지역사회의 참여가 활성화되는데 한계가 있음(오영민 외, 2021:81).
- (전략성과 부재) 개별 사업들은 당초 소관 부처에서 계획한 일정과 내용대로 일반적으로 집행되며, 성과계획서에 제시된 성과지표와 성과목표를 적절히 달성하고 있음. 하지만 사업 성과로 제시하는 성과목표들이 소멸대응과 관련성이 직접적이지 않고, 예산지출에 따라 단순히 연계되는 과정 혹은 단순산출 성과에 국한됐음.
- (잔여성과 낙인쟁점) 지역공동체 일자리 사업과 사회적 농업 사업들은 취약계층을 대상으로한 잔여적 복지사업의 특성이 있음. 이 사업들은 소멸대응 프로그램으로 운영되는 것이 적절하지 않음. 참여자의 '계층 취약성'과 대상지역의 '저발전성'에 상장이 이중으로 누적되기 때문에 부정적인 낙인효과가 발생함.

2. 주요 재정사업의 성과관리체계와 평가결과

○ 5개 중앙부처의 성과관리체계

- 대통령의제인 국정과제에서 균형과 소멸대응을 강조할 때 실제 부처의 재정사업에 구체적으로 해당 주제가 정책으로 반영되는 것이 중요함. 5개 부처의 미션과 비전의 내용에서 지역균형에 대한 정책가치는 명시되지 않았음.

4) 기획재정부에서 2021년 5월에 지역소멸대응 관련 주요 재정사업에 대한 심층분석을 실시하고 지출구조조정 보고서를 작성한 바 있음. 본 항목은 당시 기재부가 보도자료로 발표했던 18개 지방소멸대응 사업을 대상으로한 분석보고서 가운데 '지역활력' 관련 총평 내용임.

- 국토교통부는 공간개발과 주거 및 교통인프라와 관련된 주제어 중심으로 미션과 비전이 설정됐으며 산업통상자원부는 공간과 지역개발의 주제어를 설정하지 않았음. 비수도권 일자리 창출과 산업육성이 지역균형 효과를 창출한다는 일반적인 수준에서 균형의 의미를 유지함.
- 행정안전부의 미션과 비전에서는 ‘균형발전’의 주제가 명시돼 있음. 다만, 핵심적인 재정사업 두 가지에 대한 예산재원 배분이 불투명하기 때문에 재정적인 실천력이 명확하지 않은 상태에서 상징적인 수준에서 미션과 비전이 설정된 경향이 있음.

〈표 7〉 5개 중앙부처 성과계획서 미션과 비전체계의 주제어

| | 미션 | 비전 | 주제어 | | 비고 |
|-------------|---|--|-------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| | | | 미션 | 비전 | |
| 국토 교통부 | -풍요롭고 아름다운 국토를 조성하고, -포용적 주거복지를 통한 서민 주거 안정을 실현하며, -5대양 6대주로 뻗어나가는 경쟁력 있 는 교통물류 체계를 구축하여 세계 속의 대한민국을 만드는 데 기여한다. | -살기좋은 국토·도시 환경과 안전 하고 편리한 교통·물류 서비스 를 제공하여 행복한 삶의 터전 을 조성하고, -국민을 섬기는 행정으로 국민의 신 망을 받는 일류 부처로 도약한다. | 국토조성 주거복지 교통물류 세계속한국 | 살기좋은 안전편리 행복삶터전 섬기는행정 | 균형 소멸 주제어 없음 |
| 산업통상 자원부 | -주력산업 고도화와 미래 신산업 육 성을 통해, -산업경쟁력을 제고하고 양질의 일자 리를 창출 | -깨끗하고 굳건한 글로벌 제조 강국 실현 | 산업고도화 미래산업육성 산업경쟁력 일자리창출 | 투명 건전 제조강국 | 지역관련 주제어 없음 |
| 농림축산 식품부 | -국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농업과 농촌의 지속 가능한 발전을 도모하고, -국민에게 안전한 농산물과 품질 좋 은 식품을 안정적으로 공급하며, -농업인의 소득과 삶의 질을 높임으 로써, 국민 행복과 국가 경제 발전 에 이바지한다. | -튼튼한 농업, 활기찬 농촌, 잘 사는 농민 | 지속가능한 농촌 농업인소득 농업인삶의질 경제발전 | 농업 농촌 농민 | 지역 관점 부재 일반적 정책대상 |
| 해양 수산업부 | -해양수산업의 육성과 해양수산자원 의 합리적 개발·관리·보전을 통해 국가경제 발전과 국민복지 향상을 도모한다. | -글로벌 해양강국, 대한민국 | 해양수산업 해양수산자원 국가경제발전 국민복지향상 | 해양 | 어촌 어민 설정 부재 |
| 행정 안전부 | -디지털정부혁신, 지방분권·균형발전, 국민안전 구현 | -디지털플랫폼정부, 골고루 잘사 는 지역, 모두가 안전한 나라 | 전자정부 분권과균형 국민안전 | 전자정부 균형발전 안전 | 미션과 비전 동일 |

자료 : 각 부처 2023년 성과계획서

○ 기획재정부 보조사업 연장평가에서의 성과평가 결과

- 주요 사업에 대한 평가결과에서 '정상추진'으로 판정된 사업은 없으며, 행정안전부와 농림축산식품부의 핵심사업은 사업관리 부실 쟁점이 있어 '감축' 판정을 받았음.
- 감축판정을 받은 재정사업의 경우 차기연도 예산편성과정에서 재원확보 자체가 중요한 상황이 발생하여 사업운영의 체계성과 성과책임 등의 본질적 가치에 대한 관심은 상대적으로 소홀해질 수 있음.
- 나머지 사업에서는 모두 '사업방식변경'의 판정인데, 평가결과의 내용은 성과지표를 포함한 성과관리체계의 정비에 대한 요구가 많았음.

〈표 8〉 부처별 주요 보조사업 연장평가 결과

| (평가연도) | | 평가결과 | 주요내용 |
|--------|---------------------|--------------|--|
| 국토부 | 도시재생사업 (2021) | 사업방식 변경 | 국정과제로 채택되어 투입 위주의 지원이 이어지고 있는 상황임. 사업추진 여건과 사업효과에 대한 구체적인 사례 입증 및 성과를 토대로 체계적 추진 필요 |
| 산자부 | 지역투자촉진사업 (2022) | 사업방식 변경 | 사업진행절차나 프로세스 개발 등 보다 근본적인 사업방식 개선을 통한 실행률 제고가 필요함 |
| 행안부 | 지역사랑상품권발행지원 (2022) | 사업방식 변경 | 지역사랑상품권발행지원이 정책목표(소비진작)를 효과적으로 달성할 수 있다는 객관적이고 실증적인 근거에 대해서 현재로서는 논쟁의 소지가 있음 |
| | 지역주도형청년일자리사업 (2021) | 감축 | - 한시사업으로, 2022년 이후는 기존 참여자의 연차지원액만 예산에 반영하는 높은 수준의 감축. 신규사업으로 재추진할 경우에는, 전략적인 중장기계획 수립 선행 필요 - 연도별 사업계획과 성과목표 관리 등의 전략성에 한계가 있음. |
| 농림부 | 농촌공간계획및재생지원 (2023) | 감축 사업방식변경 | - 실행률 부진, 성과지표 개선 필요 - 농촌공간정비내역 사업의 실행률은 '21년 80.0%, '22년 38.9%로 최근 2개년 평균54.8%로 낮아 해당 세부사업의 '24년 예산을 일정수준 감축 필요 - 해당사업의 내역사업은 6개가 있으나, 성과지표는1개 사업만 있어 국가예산의 효과성 제고를 위해 성과지표 마련 필요 |
| 해수부 | 어촌뉴딜300 (2021) | 사업방식 변경 | 집행 부진 사유 분석을 통해 연부율 조정 등을 통해 실행률 제고가 요구됨 |

자료 : 기획재정부(각연도). 「국고보조사업연장평가보고서」.

3. 중앙-지방간 성과관리체계의 연계 특성

○ 국고보조사업의 성과지표 특성

- 보조사업의 성과는 명칭의 상징과 일치하지 않는 사례가 많음. 사업명칭은 형식에 대한 것이고 실제 사업의 내용과 성과에 대한 책임은 성과지표를 통해서 확인됨.
- 국토부 소관의 도시재생사업과 성장촉진지역개발사업은 부처 '전략목표 I'에 포함되어 있는데, 프로그램 목표는 달리 설정됐는데, 두 가지 사업의 성과지표의 특성에서는 차이가 있음.
 - 성장촉진지역개발사업의 경우 성과지표는 비수도권 GRDP 성장률⁵⁾과 같은 결과지향과 재정사업 일자리 창출과 같은 단순산출 지표가 혼합돼 있음. 결과지표와 산출지표 중심으로 적극적인 성과관리 혹은 성과책임의 제도기반을 갖추었음.
 - 도시재생사업에서 성과지표는 일반적인 업무지표의 성격을 가짐. 스마트시티 조성 확산도와 시정명령이행률 등은 동 사업에서 추구하는 결과적 성과를 대표하는데 한계가 있음. 지역균형과 소멸대응 등과 같은 전략적인 가치들은 동 사업의 성과관리 체계에서 확인되지 않음.
- 산자부와 행안부 소관 사업의 성과지표에서 지역균형이나 소멸대응 등의 전략적 정책 가치들은 명시적으로 확인되지 않음.
 - 산자부 소관의 '지역투자촉진사업'은 수도권 기업의 비수도권 이전시 재정지원하는 보조사업이며 지역산업과 지역경제를 전략목표에 명시했음. 그런데, 대표 성과지표는 전국 산업단지 가동업체 수인데, 저발전 지역에 대한 성과비중을 강화하는 등의 지역특성에 대한 고려는 없음. 수도권 산업단지내 가동업체 수도 성과에 포함되기 때문에 저발전 혹은 낙후지역에서 지역경제를 분리해서 성과를 관리하지 않음.
 - 행정안전부 소관의 지역화폐와 청년일자리 사업에서 성과목표는 단순산출지표의 성격이 있음. 재정사업 일자리는 예산규모에 따라 사업량이 결정되고 지역화폐의 집행률과 발행률도 재정지원 규모에 직접 연계되는 것임. 동 사업의 성과지표에서 지역균형과 소멸대응 등의 전략적 접근은 확인되지 않음.

5) 균형발전 관련 성과지표로서 특성이 인정되는데, 성과목표치 설정에서는 도전성이 제한적임. 2023년 목표는 전년도보다 낮은 수준으로 설정하였음. 전략적 성과관리 보다는 현실 여건을 고려한 담당부서 입장을 우선 고려하는 목표 관리 특성이 있음.

〈표 9〉 5개 중앙부처 성과계획서의 전략목표와 프로그램 구성

| | | 전략목표 | 프로그램 | 성과지표 | 성과목표 | 비고 |
|-------------|------------------|---|--|---|----------------------------------|---|
| 국 토 부 | 성장촉진지역 개발사업 | 전략목표 I 균형국토 및 지속가능한 도시성장을 통 해 살기좋은 국토·도시를 조성한다. | 프로그램 목표 I-1 지역경쟁력 강화 및 균형발전을 촉진한 다. (9개예산사업포함) | 1) 비수도권 GRDP 실질성장률 2) 지역주민만족도 (성장촉진지역) 3) 일자리 창출수 | 1) 0.74 2) 4.15 3) 598명 | 1) 2022년 0.92% 2) 2022년4.15 3) 2022년 580명 |
| | 도시재생사업 | | 프로그램목표 I-2 도시재생 및 스마트시티조성·확산 등 을 통해 도시내 삶의 질을 개선한다. | 1) 스마트시티 조성 확산도 (교육생수, 지적채수, 해외협력간수) 2) 도시재생사업 주민만족도 3) 시정명령 이행률 | 1) 159.7 2) 92% 3) 92% | 균형/도시재생의 실질 성과책임부재 |
| 산 자 부 | 지역투자 촉진사업 | 전략목표 III 지역산업을 육성하여 지역경제에 활력 을 제고한다. | 프로그램 목표III-1 기업환경을 개선하여 지역경제 활력을 제고한다. | 1) 전국 산업단지 가동업체수 2) 지역경제활력지수 | 1) 105천개 2) 117.1 | 1) 2022년 103천개 2) 2022년116.5 |
| 행 안 부 | 지역사랑상품권 발행지원 | 전략목표 II 지자체의 경쟁력을 제고하고 사회통합 과 공동체발전을 증진한다. | 프로그램 목표II-2 적극적 지방재정 운용으로 지역경제성 장을 추진한다 | 지역사랑상품권 발행 지원율 (집행률, 판매율등) | 90% | 대도시중심 시장규모변수 지역변수없음 |
| | 지역주도형 청년일자리사업 | 전략목표 III 지역특화발전을 통해 주민행복 향상에 기여한다. | 프로그램목표III-2 지역일지리를 창출한다. | 일자리사업 참여자 수 | 272만명 | 대도시중심 (재정일자리) |
| 농 림 부 | 일반농산어촌 개발 | 전략목표 V 농촌공간계획 기반, 지역사회개발 및 농촌복지증진, 농촌경제공동체 활성 화, 적극행정 서비스 지원을 통해 누구 나 살고 싶은 복지농촌을 조성한다. | 프로그램 목표V-1 농촌공간계획기반, 농촌복지증진 및지역 사회개발을 통해 쾌적한 농촌공간을 조 성하고 농촌주민의 삶의 질을 제고한 다.(11개예산단위사업) | 1) 농업인 연금보험료기준 국민연금 수급자 수 2) 농촌인구천명당 생활SOC 복합센터조성 개소수 비율 3) 농촌융복합산업인 증사업자 수 | 1) 525천명 2) 9.0% 3) 2,294개 | -동일 프로그램 목표내 예산사업 -일상적업무관련지표 |
| | 농촌공간계획 재생지원 | | | | | |
| 해 수 부 | 어촌뉴딜300 | 전략목표 I. 세계로열린살기좋은해양영토를개척한다. | 프로그램 목표 I-3 함께 고르게 잘사는 어촌을 조성하기 위해 맞춤형 어촌어항 개발을 주도한다 | 1) 어촌체험휴양마을 소득 증지역 2) 어촌어항이용자만족도 | 1) 197억원 2) 77.4점 | 어항기반시설조성 사업 으로 통합운영 (어촌 어 민 개념 부재) |
| | 어촌신활력증진 | | | | | |

자료 : 각 부처 2023년 성과계획서

- 농림부와 해수부 소관사업들은 대부분 일반업무 과정에서 산출되는 업무지표의 성격이 있음.
- 연금수급자 수, 복합센터 개소 수, 사업자 수, 이용자 만족도 등이 대표 사례임. 해수부 사업에서 어촌체험휴양마을 소득 증가액과 같은 결과지표 특성은 인정되지만 특정 공간개발에 국한된 것으로 균형의 전략 가치를 활성화하는 데는 한계가 있음.
- 농림부와 해수부의 공간 및 시설개발사업에서 지역균형이나 소멸대응의 가치들은 명확하지 않음. 특정한 개발사업이나 시설투자에 국한됨.

○ 국고보조사업 성과지표의 중앙-지방간 연계 분석

- 중앙정부에서 계획하는 재정사업의 국비재원이 보조방식으로 지방에 교부될 때, 중앙-지방간 사업의 성과관리체계 혹은 성과지표에서 체계적 연계성이 중요함. 중앙정부의 계획이 지방에 정확하게 집행되기 위한 전제조건인 성격이 있음.
- 동일한 사업에 대해 중앙과 지방에서 별도의 성과지표를 설정하여 사업을 관리할 경우, 성과관련 정보확보와 성과책임 등이 정부 계층별로 별도로 운영됨.
- 특히 사업의 목적과 상징에서 설정한 균형과 소멸대응이 구체적인 성과지표로 연결되지 않을 경우, 집행현장에서 업무 지향과 중앙정부의 사업계획이 별개 사안으로 독립적으로 관리되는 쟁점이 발생함.
- 분석대상인 5개부처 9개사업의 성과지표들이 중앙과 지방이 별도로 운영되고 있어, 정부간 성과관리체계의 연계성은 취약한 것으로 평가됨.
- 국토부의 도시재생사업과 성장촉진지역개발사업에서 중앙부처의 성과지표는 주민 만족도, 일자리 수, 스마트시티 조성확산도 등인데, 동일사업에 대한 전남도청의 성과지표는 교육참여율, 공모사업 선정률 등이며 영광군은 사업추진 수와 같은 업무지표로 설정돼 있음. 도시재생사업의 경우 영광군에서는 별도의 성과지표를 설정하지 않았음.
- 산자부의 지역투자촉진사업에 대해 전남도청과 영광군은 별도의 성과지표를 설정하지 않았으며, 해수부의 어촌뉴딜300 사업에서는 중앙-광역-기초의 성과지표가 각각 달리 설정되어 각각의 정부 계층에서 독립적으로 성과를 측정 관리하고 있음.
- 사업의 가치와 내용에 대해서는 정부간 인식을 공유하지만 성과지표가 다를 경우 담당부서와 담당인력이 책임지는 실질적인 대상과 내용은 달라질 수 있음. 이는 규범적 가치에 대한 인식공유 보다는 현실의 사업관리 행태적 쟁점에 대한 것임.

〈표 10〉 9개 국고보조사업의 중앙-지방간 성과지표 연계 (예시 : 중앙부처-전남도청-영광군)

| | 전략목표 | | | 프로그램 / 정책사업목표 | | | 성과지표 | | |
|-------------|---------------|--|-------------------------------|---|---|--|--|--|---------------|
| | 중앙부처 | 전남도청 | 영광군 | 중앙부처 | 전남도청 | 영광군 | 중앙부처 | 전남도청 | 영광군 |
| 국 토 부 | 성장촉진지역개발사업 | 전략목표 I 균형국토 및 지속가능한 도시성장을 통해 살기 좋은 국토·도시를 조성한다. | 사회기반시설 교통·주거여건개선으로 살고 싶은 지역건설 | 풍요로운 바다 희망찬 어촌 | 프로그램 목표 I-1 지역경쟁력강화및균형발전을 촉진한다. (9개 사업포함) | 섬 자원원의 매력과 가치 제고 웰빙 힐링 해양관광 개발및어촌 확충으로 정주여건, SOC개선 | 1)바우도권 GRDP 실질성장률 2)지역주민만족도(성장촉진지역) 3)일자리창출수 | 1)가고 싶은 섬 주민 역량강화 교육 참여율 2)주민간담회 참여 달 성율 | 도서종합개발사업 추진 수 |
| | 도시재생사업 | | 균형있고 안전한 친환경 도시 기반 구축 | 도시 장기발전 방향 제시하는 도시 공간구조 계획 수립 쾌락한 주거복지 공급을 통한 주민 삶의 질 향상 | 국도의 체계적 정비로 아름다운 도시경관 조성, 도시계획도로 정비 및 유지관리 | 1)스마트시티 조성 확산(교육생수, 지지체수, 해외협력간수) 2)도시재생사업주민 만족도 3)시장명령 이행률 | 도시재생 공모사업 선정률 및 전략 (활성화) 계획수립 승인율 | 지표없음 | |
| 행 안 부 | 지역사랑상품권 발행지원 | 전략목표 II 지역체의 경쟁력을 제고하고 사회통합과 공동체 발전을 증진한다. | 내 삶이 바뀌는 전남 일자리 행복시대 | 활기찬 지역경제 도약 및 에너지 지립 구현 | 프로그램 목표 II-2 적극적 지방재정 운용으로 지역경제 성장을 추진한다 | 중소기업 소상공인 지원을 통한 경쟁력 강화 및 지역상권 활성화 -그린수소 국책사업 추진으로 미래에너지 신산업 육성 기반 마련 -신재생에너지자원으로 지역에너지 자립구축 | 지역사랑상품권 발행 지원율 (진행률, 판매율등) | 관련 지표 없음 | 지역화폐 판매실적(%) |
| | 지역주도형청년 일자리사업 | 전략목표 III 지역특화발전을 통해 주민행복 향상에 기여한다. | 전 세대가 짚는 희망의 땅 영광 | 프로그램 목표 III-2 지역일지리를 창출한다. | 일자리 지원체계 강화 및 지역 맞춤형 일자리 창출을 통한 지역경제 활성화, 계층별 일자리 수요 충족 | 군민이 공감하는 지역 맞춤형 일자리사업 창출 | 일자리사업 참여자 수 | 청년 취업 촉진을 위한 다양한 일자리 사업지원 실적 | 청년취창업지원(명) |

| | 전략목표 | | | 프로그램 / 정책사업목표 | | | 성과지표 | | | |
|-------------|-----------------|--|-------------------------------------|---------------------------|---|---|---|---|--|------------------------|
| | 중앙부처 | 전남도본청 | 영광군 | 중앙부처 | 전남도본청 | 영광군 | 중앙부처 | 전남도본청 | 영광군 | |
| 산 자 부 | 지역투자촉진사업 | 전략목표 III. 지역산업을 육성하여 지역경제에 활력을 제고한다. | (해당예산 사업없음) | (해당예산 사업없음) | 프로그램 목표III-1 기업환경을 개선하여 지역경제활력을 제고 한다. | (해당예산 사업없음) | (해당예산 사업없음) | 1)전국산업단지 기업업체수 2)지역경제활력지수 | - | - |
| 농 림 부 | 일반농신어촌개발 | 전략목표V 농촌공간계획 기반 지역사회개발 및 농 촌복지증진. 농촌경 재공동체 활성화, 적극행정서비스 지원 을 통해 누구나 살 고 싶은 복지농촌을 조성한다. | 고소득 생명농 업으로 활력있 는 농업·농촌 건설 | 군민과 소통하는 안전한 건설 행 정 | 프로그램 목표V-1 농촌공간계획기반, 농 촌복지증진 및 지역 사회개발을 통해 쾌 적한 농촌공간을 조 성하고 농촌 주민의 삶의질을 제고한다. | 농촌지역개발사업 을 통해 활력있고 살기좋은 농촌 정 주 여건 조성 | -농업생산성 제고를 위한 농업기반시설 현대화 -생활기반 확충으로 쾌적한 농촌공간 조 성 | 1) 농업인 연금보험료기준 국민 연금 수급자 수 2)농촌인구천명당생활SOC복합센 타조성개소수비율 3)농촌융복합산업인증사업자수 | 2023년도 신규응모사 업(농촌합의) 확보율 | 일반농신어촌개발사 업 추진(집행률) |
| | 농촌공간계획및재 생지원 | | | (해당예산 사업없음) | | (해당예산 사업없음) | | | 관련 지표 없음 | (해당예산 사업없음) |
| 해 수 부 | 어촌뉴딜300 | 전략목표 I. 세계로열린살기좋은 해양영토를가치한다. | 건강한 바다, 행복한 복지어 촌 건설 | 풍요로운 바다 희망찬 어촌 | 프로그램 목표 I-3 함께 고르게 잘사는 어촌을 조성하기 위 해 맞춤형 어촌어항 개발을 주도한다 | 정주여건 개선으로 살고 싶은 어촌 육성 | 웰빙 힐링 해양관광 개발 및 어촌 확충으 로 정주여건, SOC개 선 | 1)어촌체험휴양마을 소득 증가액 2)어촌어항이용자민족도 | | 어촌뉴딜200사업 추 진 건수 |
| | 어촌신활력 증진 | | | | | | | | 1)어촌신활력증진사업 선정률 2)어촌신활력증진사업공 모대응률 | 어촌신활력증진사업 추진 개소 |

자료 : 각 부처 2023년 성과계획서, 전남도본청과 영광군 2023년 성과계획서

- 중앙정부는 보조사업 자체에 대한 성과를 중심으로 성과지표를 설정했지만, 지방자치단체들은 국고보조사업 유치 자체를 성과지표로 설정해, 정부간 보조사업의 성과관리체계가 분절적으로 형성된 것으로 해석할 수 있음.
- 대표적인 사례는 도시재생사업에서 국토부와 전남도청, 어촌신활력증진사업에서 해수부와 전남도청 등에서 확인됨.
- 중앙정부는 사업의 추진목적과 내용 중심으로 성과지표를 설정했지만 지자체는 사업유치 자체가 성과이기 때문에, 지방자치단체의 성과관리체계에서 사업유치 이후에 사업의 집행관리와 성과관리에 대한 책임은 부차적인 성격을 가짐.

Ⅲ. 지방소멸대응을 위한 국고보조사업의 재정과제

1. 국고보조사업의 자원배분에서 지역 대표성 기준 적극 고려

- 중앙정부에서 재정사업에 대한 재원을 교부할 때, 정주인구 기준을 중요한 지표로 설정함. 그런데, 인구감소에 따른 지방소멸이 우려되는 시군의 경우는 해당 지역 자체가 국고보조사업의 자원배분 기준으로 우선 설정될 필요가 있음.
- 인구기준의 자원배분 뿐 아니라 지리적 면적단위나 지방자치단체의 행정관리 구역 단위의 기준도 적극 고려할 필요가 있음. 인구 규모를 중심으로 자원배분을 결정하면 인구감소되는 낙후지역은 국비 재원교부에서 불이익 상황이 발생할 수 있음.
- 인구감소지역에 대해서는 ‘지역’ 자체를 우선적인 자원배분 기준으로 설정하고 인구 규모를 추가적인 고려 요소로 설정하는 방식을 개발·적용할 필요가 있음. 예를 들어, 행안부 고시에서 규정된 인구감소지역에 대해서는 지방자치단체(시군) 단위로 (국고보조사업에서) 일정 수준의 국비 재원을 우선 반영하는 방식.
- 국고보조사업을 지역별로 배분할 때, 지방자치단체(시·군)와 인구규모를 동시에 고려함. 시군 단위별로 1/n방식의 자원배분은 비효율적이라는 비판이 많음. 그런데, 인구감소 지역에서는 인구기준의 비중을 높일 경우, 국고보조금의 교부에서 절대적으로 불리할 수 있음.
- 이러한 쟁점을 고려하여, 인구의 정주 여부 혹은 정주규모와 상관없이 지역 자체로서 재정지출 단위로서의 재정적 특성을 제도화할 필요가 있음. 인구감소지역에서

인구기준 재원배분 접근이 지속되면, 국고보조사업에서 상대적 불이익의 악순환 구조가 고착됨.

○ 공모방식 국고보조사업 재원총량에 대한 특례와 역량지원 코칭 병행

- 중앙정부의 각 부처에서는 일정 규모이상의 공모사업을 운영할 때, 행정안전부에서 고시한 인구감소지역에 일정 비율의 국비재원을 사전에 할당하고, 다른 지자체와 구분되는 맞춤형 지방비 분담조건을 차등적용할 필요가 있음.
- 저발전·인구감소지역에 대한 전략적인 국고보조사업에서 공모단계에서 시작하여 사업의 집행과 환류에 이르는 전반적인 과정을 체계적으로 지원할 수 있는 코칭프로그램을 개발·적용할 필요가 있음.

2. 초광역 및 광역단위 협력체계 인센티브와 대응 지방비 제도 개편

- (규모경제와 초광역체제 활성화) 국고보조사업의 공모방식과 재원교부방식 등은 여러 제도들은 개별 지자체 단위로 규정돼 있음. 인구소멸지역에 대해 초광역협력체계를 활성화할 수 있게 국고보조사업에서 재원부담과 사업관리 방식 등에서 예외 규정을 개발할 필요가 있음.
- (상이한 광역-기초간 협력체계 활성화) 시군의 기초자치단체와 인근 광역자치단체와 개별적인 협력체계 구축이 가능할 수 있게 수직적 위계의 일반적인 관행의 쟁점이 발생하지 않도록 기초-광역간 특별협력체계가 가능할 수 있게 제도적 장치 마련 필요.
- (광역화 인센티브 보조율) 광역사업에서 인센티브 보조율제도를 신설. 예를 들어, 3개 지자체를 광역단위로 묶어 각종 시설을 지자체별 1개씩 1/n 방식으로 지출하지 않고 1개씩 특화시설로 각 지자체에 역할 분담방식으로 설치하면 비용-효과성을 확보할 수 있음.
- (지방비 총액분담) 지역개발 사업에서 초광역협력체계를 활성화하여 재정사업의 규모경제를 확보하기 위해 기초자치단체 중심의 지방비 분담체계를 개편하는 혁신방안이 있음. 예를 들어, 해당 지자체간 협력하여 지방비를 부담하면 광역단위 총액으로 지방비 분담을 인정하고 관할구역 독점 현상을 해소하고 규모경제를 확보할 수 있는 지방비 부담 조건을 설계하는 방안 등임.

- (지방비 현물분담과 지방채 인정) 지방비 부담 재원으로서 현물부담이나 지방채 발행을 예외적으로 인정하는 방안이 있음. 인구감소지역은 재정규모가 영세하고 지방세입구조가 취약하지만 지방재정은 대부분 건전한 상태를 유지함. 단기적으로 재정건전성 기준을 완화하여 지역개발을 위해 전략투자재원으로 지방채 활용을 인정할 필요가 있음.

○ 지역개발사업에서 기준보조율체계 다원화

- 지방비 부담이 상대적으로 큰 기초복지사업에서는 차등보조율제도가 운영됨. 사회복지 부문 이외 전략적인 재정기능 영역인 문화관광부와 도로교통 그리고 지역개발 부문에서도 인구감소 추세와 지역낙후정도를 고려하여 기준보조율체계를 다원화할 필요가 있음.
- 신활력지역에 대해 국고보조율을 일정 수준 높게 설정하는 예외조치는 있지만 보조사업의 대상과 보조율 수준 등에 대한 인센티브 혹은 맞춤형 기준보조율 수준을 전반적으로 재정립할 필요가 있음.
- 지역개발사업에 기준보조율체계를 다원화할 경우, 지자체의 재정력 수준 뿐 아니라 (예를 들어) 지역개발의 관점에서 전국 동종단체 평균대비 '성장지체 정도'를 지표화하여 보조금 재원 배분에 활용할 필요가 있음. 동 지표는 동종유형단체의 평균적인 수치 대비 해당 지자체의 수치 차이를 의미함.

3. 국고보조사업 성과관리체제 개편과제 : 성과지표와 정부간 관계

○ 주요 중앙정부 각 부처의 균형 및 지방소멸대응 효과분석 및 성과책임제 정립

- 국고보조사업을 관할하는 중앙정부 각 부처에서 지역소멸 대응에 대한 재정사업의 성과책임을 강화하거나 제도화할 수 있는 방안 모색 필요함.
 - 예, 중앙정부 소관 부처별(예, 국토부, 산자부, 행안부, 농림부, 해수부) 성과계획서와 성과보고서에서 균형발전과 지방소멸대응에 기여하는 내용과 문제해결 정도를 별도의 항목으로 명시하고 부처 업무범위내 중장기 전략계획을 수립함.
 - 균형발전과 지방소멸대응의 국정과제를 구체적인 정책단계에서 체계적으로 추진할 수 있도록 전략적인 실천가치와 목표 수준을 설정할 필요가 있음. 국정과제에서

전제하는 '균형'의 상징과 개별 부처들이 추진하는 보조사업에 반영되는 '균형' 가치간의 인과성을 명확히 정립할 필요가 있음.

- 보조사업의 목적과 필요성에서 '균형과 소멸대응'을 명시한 경우에는 해당 사업이 해결할 수 있는 문제 상황을 명확하게 설정하고, 해당 재정사업의 성과지표에 균형과 지역소멸대응 관련 항목을 의무적으로 추가하고 정기적으로 결과지향적 관점에서 사업의 성과를 평가함.
- 균형과 소멸대응 관련 대형 국고보조사업에서, 국비재원배분과 사업운영체제를 일반관리와 지방소멸대응 방식으로 이원화하고, 후자에 대해서는 관리 감독 보다는 지원과 진흥관점의 맞춤형 보조사업 지원체제를 정립할 필요가 있음.

○ 주요 재정사업에서 중앙-지방간 성과관리체계 연계

- 중앙과 지방 모두 차기연도 예산안을 국회와 지방의회에 제출할 때 성과계획서와 성과보고서를 제출함. 여기서 핵심 요소는 성과지표와 성과목표임. 보조사업은 중앙의 재정사업인 동시에 지역문제해결을 위한 지방사업임. 이에 따라 보조사업에 대한 중앙과 지방의 성과관리체계에서 유기적인 연계가 필요함.
- 중앙과 지방이 별도의 성과지표 및 성과목표를 운영하면 제도운영의 비효율성 쟁점 뿐 아니라 사업관리의 일관성 유지에 애로를 겪을 수 있음. 균형발전과 소멸대응을 위한 전략적인 대형 보조사업에서는 지방자치단체의 성과의 합이 중앙정부의 성과로 연결되는 정부간 수직적인 성과관리체계를 정립해야 함.