

R 2024-08 | 2024. 10.

농업농촌 분야 포괄보조금 제도 개선방안 연구

A Study on Improvement Measures for
Block Grants in the Agricultural and Rural Sectors

김태후 김현중 채홍기



한국농촌경제연구원

R 2024-08 | 2024. 10. |

농업농촌 분야 포괄보조금 제도 개선방안 연구

A Study on Improvement Measures for
Block Grants in the Agricultural and Rural Sectors

김태후 김현중 채홍기



한국농촌경제연구원

연구 담당

김태호 | 연구위원 | 연구 총괄, 제1~6장 집필

김현중 | 연구위원 | 제1, 3장, 부록 집필

채홍기 | 전문연구원 | 자료 수집 및 분석

연구보고 R2024-08

농업농촌 분야 포괄보조금 제도 개선방안 연구

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2024. 10.

발 행 인 | 한두봉

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | 크리커뮤니케이션

I S B N | 979-11-6149-720-4 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

머리말

농업·농촌 분야에서 지방자치단체의 자율성을 강화하기 위해 도입된 포괄보조금 제도는 지역 실정에 맞춘 맞춤형 정책 시행을 가능하게 한다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 그러나 수년간의 시행에도 불구하고 여러 구조적 문제와 운영상의 한계로 인해 도입 취지가 충분히 실현되지 못하고 있다. 중앙정부의 과도한 감독과 통제, 재원 배분의 불투명성, 지방비 부담 가중 등의 문제는 지방자치단체의 자율적인 사업 운영을 제한하고 있으며, 이는 지역주민들의 실질적인 삶의 질 향상에도 장애가 되고 있다.

특히, 농식품 분야에서의 주요 목표인 지역 인프라 구축과 관련된 사업들이 안정적으로 운영되지 못하고 있어 정책 효과가 기대에 미치지 못하고 있다. 이는 단순한 재정적 제약의 문제가 아니라, 정책 운영 과정에서의 비효율성과 기획 단계에서의 문제 인식 부족에서 기인한다. 이로 인해 농촌 지역주민들은 충분한 혜택을 누리지 못하고 있으며, 포괄보조금의 제도적 한계는 더욱 두드러지고 있다.

본 연구는 이러한 문제를 해결하기 위해 농업·농촌 분야 포괄보조금의 성과를 실증적으로 평가하고, 지방자치단체의 재정 자율성과 정책 효과성을 높이기 위한 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 현행 제도의 운영 실태와 성과를 다각도로 분석하고, 해외 사례와 비교 연구를 통해 제도의 개선 가능성은 모색하였다. 또한, 중앙정부와 지자체 간의 재정 권한 배분 문제를 해결하고, 지자체가 자율적으로 사업을 기획하고 집행할 수 있는 방안을 제안하였다.

이 연구를 통해 제시된 개선방안이 농업·농촌 분야의 포괄보조금 제도의 실질적 개선과 더불어, 지역 사회의 자율성 및 효율성을 높이는 데 있어 중요한 정책 자료로 활용되기를 기대한다. 나아가, 이 연구가 농촌 지역주민들의 삶의 질 향상과 농업·농촌의 지속 가능한 발전을 위한 발판이 되기를 바란다.

2024. 10.

한국농촌경제연구원장 한 두 봉

요 약

연구 목적

- 중앙정부의 매칭 국고보조사업 증가로 인해 지방자치단체의 재정 운용이 점차 경직되고 있으며, 지자체는 지역 특성에 맞는 자율적인 정책 결정보다는 중앙정부 정책의 대리 집행에 집중하게 되고 있다. 이러한 현상은 사회복지, 보건, 농림해양수산 등 다양한 분야에서 나타나며, 특히 농업·농촌 분야에서 지자체 자체사업의 비중 감소로 이어지고 있다. 이를 해결하기 위해 정부는 2010년부터 국가균형특별발전회계(균특회계)를 통해 포괄보조금 제도를 도입하여, 지자체가 자율적으로 지역 특성에 맞는 사업을 운영할 수 있도록 하였다. 포괄보조금 제도는 지자체가 예산의 세부 내역을 자유롭게 결정할 수 있도록 하여 자율성과 효율성을 증진하는 것을 목적으로 하나, 실제로는 다양한 제도적 문제로 인해 그 취지를 충분히 실현하지 못하고 있는 실정이다.
- 현재 포괄보조금 제도는 지자체 자율성 부족, 재원 배분 기준의 모호함, 지방비 부담 가중, 사업 정보 투명성의 한계 등 여러 문제점을 안고 있다. 특히 농식품 분야에서는 지역 인프라 구축이 주요 목표임에도 불구하고 예산 확보와 운영의 불안정성으로 인해 사업이 원활히 진행되지 않고 있으며, 다부처 협력 부족으로 인해 시너지 창출이 어려운 실정이다. 이에 따라 지자체 자율성을 높이고 정책 효과를 극대화하기 위한 제도 개선이 필요하다.
- 본 연구는 이러한 문제를 해결하기 위해 농업·농촌 분야 포괄보조금의 성과를 실증적으로 평가하고, 지자체 재정 자율성 강화와 정책 효과성 제고를 위한 제도 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 기존 연구와 달리, 본 연구는 농업·농촌 분야 전체를 대상으로 하여 포괄보조금의 효과를 종합적으로 평가하는 점에서 차별성을 갖는다.

연구 방법

- 이 연구는 문헌조사, 설문조사, 전문가 자문회의, 성과 평가 분석을 통해 포괄 보조금 제도의 현황과 문제점을 다각도로 분석하였다. 우선, 기존 연구 및 정책 자료를 통해 포괄보조금 제도의 이론적 배경과 도입 취지를 정리하고, 농업·농촌 분야 포괄보조사업의 현황을 파악하였다. 이후 농식품부 및 지자체 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 포괄보조사업의 운영 실태, 자율 성 수준, 성과 관리 체계를 조사하였다. 이를 바탕으로 정책 전문가와 현장 실무자들의 의견을 반영하기 위해 자문회의와 연구협의회를 운영하여 설문조사와 문헌조사 결과를 보완하고 정책적 개선방안을 도출하였다. 마지막으로 포괄보조사업의 성과를 실증적으로 평가하기 위해 이중차분모형(Difference-in-Differences)을 활용하여 지역 인프라 확충과 인구변화에 미친 영향을 분석하였다.

연구 결과

- 농업·농촌 분야 포괄보조사업의 보조금 집행 현황을 살펴보면, 반려동물산업 육성, 농촌형교통모델, 농촌유휴시설 활용 지역 활성화, 취약지역 생활 여건 개조 사업은 최근 100%의 집행률을 보였으나, 친환경농업기반구축사업과 일반농산어촌개발사업은 집행률이 지속적으로 하락하고 있다. 특히 일반농산어촌개발사업은 2020년 100%에서 2023년 84.5%로 감소하였다. 사업별 실집행률을 보면 모든 사업에서 매우 낮은 실집행률이 나타나며, 특히 농촌중심지 활성화와 기초생활 거점 조성, 농촌 신활력 플러스 사업은 큰 폭으로 하락해 원활한 사업 진행에 어려움을 겪고 있다. 농촌형교통모델의 경우 2019년도에 30%에도 미치지 못하는 실집행률을 기록한 바 있으며, 이러한 저조한 실집행

률은 농촌지역 인프라 구축에 차질을 초래해 주민 삶의 질 향상에 장애 요인이 되고 있다. 특히 생활과 정주여건 개선을 위한 일반농산어촌개발사업과 취약 지역 생활 여건 개조 사업의 실집행률을 높여 당초 목표를 달성하기 위한 노력이 요구된다.

- 미국의 포괄보조금 시스템은 연방정부의 예산 통제, 주정부의 재정 자율성, 정치적·경제적 요인들이 결합된 결과로, 한국의 SOC 중심 포괄보조금과 달리 사회 보장 서비스에 중점을 두고 있다. 성과 평가에 대한 논란이 지속되고 있으며, 계량적 평가와 다양한 요인을 종합적으로 고려한 정책 설계를 통해 효율적이고 공평한 보조금 시스템 구축의 필요성이 제기된다. 반면, 일본의 포괄보조금 제도는 내각부 주관 하에 지자체가 자율적으로 사업을 선택하고 실행 계획을 수립하면 국가가 지원하는 방식으로 운영된다. 이는 프랑스의 계획계약 제도와 유사하며, 지자체 자율성을 보장하고 부처 간 협력의 중요성을 강조한다. 한국도 일본 사례를 참고해 지자체 맞춤형 지표 제공 및 균특회계 평가지표의 다양화를 통해 성과 관리 체계를 개선하고, 지자체 자율성을 강화하는 방향의 개선이 필요하다.
- 지자체의 자율성 강화를 통해 포괄보조사업을 원활히 수행하는 것은 필수적이며, 현재 중앙부처의 강한 감독과 통제가 지자체의 자율적 운영을 제한하고 있다. 사업 계획 단계에서 중앙부처와 지자체 간 협력이 부족하고, 사업집행 시 지역주민과의 협의가 원활하지 않아 갈등이 발생하여 사업 운영에 장애가 되고 있다. 설문조사 결과, 포괄보조사업이 다른 농식품 분야 예산 편성에는 큰 영향을 미치지 않지만, 주민들과의 갈등이 사업 단계 전반에 걸쳐 지속적으로 발생하고 있어 이를 해결할 필요성이 강조되었다. 이를 해결하기 위해 기초

지자체와 지역주민이 주도적으로 참여하며, 지역 협의회를 통해 자문을 제공하거나 사업 제안을 하는 등의 방식으로 적극적인 협력을 유도해야 한다. 또한, 중앙부처의 감독 역할을 재정립해 지자체와 주민 간 자율적이고 협력적인 사업 추진 방식을 강화하여, 포괄보조사업이 본래 취지에 맞게 운영되고 지역 후생 증진의 효과가 극대화될 수 있도록 지원해야 한다.

- 일반농산어촌개발사업 참여 읍면이 미참여 읍면에 비해 전체 인구변화율, 청장년층 인구변화율, 주택 수 변화율에서 유의수준 10%에서 긍정적인 처치 효과를 보였다. 이는 사업이 해당 지역의 활성화에 긍정적 영향을 미치고 있음을 시사하지만, 개별 연도마다 효과가 상이하고 유의하지 않은 연도도 많아 확대 해석에는 주의가 필요하다. 분석 결과는 내적 타당성을 어느 정도 확보하고 있으나, 외적 타당성 확보는 불확실하여 모든 읍면에 일반농산어촌개발사업을 확대한다고 해서 전체 인구나 청장년층 감소가 완화되거나 생활 여건이 개선 될 것이라고 확신할 수 없다. 특히, 인구 총합이 고정된 상황에서 생활 여건이 모든 지역에서 개선된다면 인구가 다른 지역으로 이동할 동기가 감소할 수 있기 때문에, 결과를 바탕으로 사업 확대를 주장하는 것은 지양해야 한다.

정책 제언

- 포괄보조금 제도에서는 중앙정부의 과도한 감독과 통제로 인해 지자체의 자율성이 제한되며, 이는 사업 계획과 집행의 자율적 운영을 저해하고 예산 집행 지연을 초래하는 주요 원인으로 작용한다. 순환보직제로 인해 지자체 공무원의 책임성이 부족하고, 농촌 정책을 전담할 부서의 부재와 관련 역량 부족이 문제로 지적되고 있다. 또한, 지자체와 지역주민 간 소통과 협력이 원활하지 않아 사업 계획 단계에서 갈등이 발생하며, 이는 사업 성과와 후생 증진에 부

정적 영향을 미친다. 민간 조직화가 활성화되지 않아 사업 종료 후에도 지속적인 주민 역량 강화를 위한 프로그램 운영이 어렵고, 재정 지원은 지자체 여건을 반영하지 못해 재정력이 낮은 지자체가 불리한 상황에 놓인다. 마지막으로, 농촌형교통모델과 같은 일부 사업군이 시도 계정에 포함되어 있어 행정적 낭비와 효율성 저하를 초래하는 문제가 있다.

- 포괄보조금 제도 개선의 기본 방향은 첫째, 지자체와 지역주민이 주도적으로 사업을 추진할 수 있도록 자율성을 강화하여 상향식 사업 구조를 확립하는 것이다. 이를 통해 지자체의 특성과 지역주민의 요구가 반영된 사업이 추진되어 지역 활성화에 실질적인 기여를 할 수 있다. 둘째, 중앙부처와 지자체, 지역주민뿐만 아니라 중간지원조직과 민간조직 간의 유기적인 협력을 강화하여 사업의 시너지를 높일 필요가 있다. 마지막으로, 사업 종료 후에도 지속적인 지역 후생 증진과 활성화에 기여할 수 있도록 제도를 개선하여, 현재의 하드웨어 중심에서 벗어나 지역민이 활용할 수 있는 프로그램을 운영하고 관리할 체계를 구축하는 것이 중요하다.

ABSTRACT

A Study on Improvement Measures for Block Grants in the Agricultural and Rural Sectors

Purpose of Research

- The increase in central government matching national subsidy projects is gradually constraining the fiscal management of local governments, leading them to focus more on executing central government policies rather than making autonomous policy decisions that reflect regional characteristics. This phenomenon appears across various sectors, including social welfare, health, agriculture, forestry, and fisheries, with a particularly notable decrease in the proportion of self-initiated projects by local governments in the agricultural and rural sectors. To address this issue, the government introduced the block grant system in 2010 through the Special Accounts Funds on Balanced National Development (SABND), enabling local governments to autonomously manage projects aligned with regional characteristics. While the block grant system aims to enhance autonomy and efficiency by allowing local governments the freedom to determine the specific budget details, various institutional challenges prevent the system from fully achieving its intended goals.
- Currently, the block grant system faces multiple issues, such as the lack of autonomy for local governments, ambiguous criteria for resource allocation, increased financial burdens on local

governments, and limitations in project information transparency. Particularly in the agriculture and food sector, although regional infrastructure development is a key objective, projects are not progressing smoothly due to unstable budget acquisition and management, and the lack of inter-ministerial collaboration hampers synergy creation. Therefore, institutional reform is needed to enhance local autonomy and maximize policy effectiveness.

- This study aims to address these issues by empirically evaluating the performance of block grants in the agricultural and rural sectors and proposing institutional improvement measures to strengthen local governments' fiscal autonomy and enhance policy effectiveness. Unlike previous studies, this research distinguishes itself by comprehensively assessing the overall effects of block grants across the entire agricultural and rural sectors.

Research Method

- This study conducted a multifaceted analysis of the current state and issues of the block grant system through literature review, surveys, expert advisory meetings, and performance evaluation analysis. First, we outlined the theoretical background and rationale for the introduction of the block grant system by analyzing existing research and policy documents, and identified the current state of block grant projects in the agricultural and rural sectors. Subsequently, we conducted a survey targeting officials from the Ministry of

Agriculture, Food, and Rural Affairs and local governments to investigate the operational status, autonomy level, and performance management systems of block grant projects. Based on these findings, we conducted advisory meetings and research councils to incorporate the opinions of policy experts and field practitioners, supplementing the survey and literature review results to derive policy improvement measures. Finally, to empirically assess the performance of block grant projects, a Difference-in-Differences (DID) model was employed to analyze the impact on regional infrastructure expansion and population changes.

Main Findings

- Examining the execution status of block grant projects in the agricultural and rural sectors shows that projects such as promotion of the pet industry, rural transport model, utilization of idle rural facilities for regional revitalization, and living conditions renovation projects have recently achieved a 100% execution rate. However, the eco-friendly agriculture foundation project and rural area development project have continuously declined in execution rates, with the latter decreasing from 100% in 2020 to 84.5% in 2023.
- The actual execution rates for each project indicate very low real execution rates across all projects, with particularly steep declines in projects like the rural center revitalization project, basic living bases creation, and rural new revitalization plus project, creating difficulties

in smooth project operation. The rural transport model, for instance, recorded an actual execution rate of less than 30% in 2019, and such low execution rates disrupt rural infrastructure development, hindering improvements in residents' quality of life. Especially, efforts to increase the actual execution rates of the rural area development project and living conditions renovation projects are necessary to achieve their initial objectives.

- The U.S. block grant system, resulting from a combination of federal budget control, state financial autonomy, and political and economic factors, focuses on social welfare services, contrasting with Korea's SOC-centered block grant system. Although controversies surrounding performance evaluations persist, the need for an efficient and fair grant system through quantitative assessments and policy design that considers various factors has been emphasized. In contrast, Japan's block grant system, operated under the Cabinet Office, allows local governments to autonomously select projects and establish implementation plans, which the government supports. This approach resembles France's planning contract system, ensuring local autonomy and stressing the importance of inter-ministerial cooperation. Korea should also consider Japan's example to improve the performance management system by providing customized indicators for local governments and diversifying the evaluation indicators of SABND to strengthen local autonomy.
- Ensuring the smooth execution of block grant projects by

strengthening local government autonomy is essential, but the strong supervision and control by central ministries currently limits the autonomous operation of local governments. Insufficient collaboration between central ministries and local governments during the project planning stage and inadequate consultation with local residents during project implementation lead to conflicts that hinder project management. Survey results indicate that while block grant projects do not significantly impact the allocation of other agriculture and food budgets, conflicts with residents are persistent across all project stages, highlighting the need for resolution. To address these issues, it is essential to promote active cooperation by encouraging primary local governments and local residents to take the lead, providing consultations or project proposals through local councils. Additionally, redefining the supervisory role of central ministries to strengthen an autonomous and cooperative approach between local governments and residents is essential to operate block grant projects as intended and maximize their positive impact on local welfare.

- The rural area development project has shown a positive treatment effect at a 10% significance level in overall population change rate, change rate of young and middle-aged populations, and housing unit change rate compared to non-participating towns. While this suggests that the project positively influences regional revitalization, the effects vary by year and are statistically insignificant in some years, requiring caution in interpretation. Although the analysis secures

some degree of internal validity, external validity remains uncertain, and it is premature to conclude that expanding the project to all towns would mitigate overall population decline or improve living conditions. Particularly, in situations with fixed population totals, improving living conditions across all regions could reduce the incentive for population movement to other regions, which means that promoting project expansion based on the results should be avoided.

Policy Suggestions

- In the block grant system, excessive supervision and control by the central government restrict local autonomy, hindering independent project planning and implementation, which in turn delays budget execution. Problems such as lack of accountability due to job rotation of local officials, the absence of a dedicated department for rural policies, and lack of relevant expertise further exacerbate challenges. In addition, inadequate communication and collaboration between local governments and residents lead to conflicts during the project planning stage, negatively affecting project performance and welfare improvement. The limited organization of private entities makes it difficult to sustain capacity-building programs for residents after project completion, and financial support fails to reflect local conditions, disadvantaging financially weaker local governments. Finally, some projects, like the Rural Transport Model, fall under provincial accounts, leading to administrative inefficiencies and reduced effectiveness.

- The fundamental directions for improving the block grant system are, first, to establish a bottom-up project structure by enhancing autonomy so that local governments and residents can lead project implementation. This would enable projects that reflect local characteristics and residents' needs to make substantial contributions to regional revitalization. Second, it is essential to strengthen organic cooperation not only among central ministries, local governments, and residents but also with intermediary support and private organizations to increase project synergies. Finally, it is crucial to reform the system so that projects can continue to contribute to regional welfare and revitalization after completion by moving away from a hardware-centric approach to building a framework for operating and managing programs that local residents can utilize actively.

Researchers: KIM Taehoo, KIM Hyunjoong, CHAE Honggi

Research period: 2024. 1. - 2024. 10.

E-mail address: taehoo82@krei.re.kr

차 례

제1장 서론	1
1. 연구 배경 및 필요성	3
2. 선행연구 검토	6
3. 연구 범위와 방법	18
4. 연구 추진 체계	19
제2장 (포괄)보조금 제도 이론적 배경	21
1. (포괄)보조금 제도 개요(근거법 및 제도 현황)	23
2. (포괄)보조금 제도의 이론적 배경	29
3. 소결 및 시사점	38
제3장 농업·농촌 분야 포괄보조사업 현황	41
1. 국내 포괄보조사업 관련 현황	43
2. 국외 포괄보조사업 관련 현황	54
3. 소결 및 시사점	65
제4장 농업·농촌 분야 포괄보조금 성과평가	67
1. 성과평가 사업 대상	69
2. 성과평가 추정 전략	73
3. 성과평가 추정 결과	75
제5장 농식품부 및 지자체 담당 공무원 설문조사 결과	85
1. 조사 개요	87
2. 포괄보조사업 운영 실태	90

3. 포괄보조사업의 성과와 개선 방향	100
4. 시사점	112
제6장 포괄보조금 제도 개선을 위한 과제	113
1. 포괄보조금 제도의 문제점	115
2. 포괄보조금 제도 개선 기본방향	120
3. 포괄보조금 제도 개선 과제	121
부록	
1. 농식품부 지자체 보조사업 현황	127
2. 일반농산어촌개발사업 예산	135
3. HDID 분석 결과	137
4. 설문조사표	143
5. 설문조사 주관식 응답 결과	159
참고문헌	169

표 차례

제1장

〈표 1-1〉 균형발전특별회계 제도 개선 관련 선행연구 요약	9
〈표 1-2〉 포괄보조금 제도 개선 관련 선행연구 요약	15

제2장

〈표 2-1〉 지특회계 구성 및 편성체계	24
〈표 2-2〉 지특회계 연도별 예산	24
〈표 2-3〉 농식품부 지특회계 연도별 예산	26
〈표 2-4〉 농업·농촌 분야 지역자율계정 포괄보조사업 목록	27
〈표 2-5〉 농식품부 지특회계 지역자율계정 세부사업 예산	28
〈표 2-6〉 보조금의 유형	33
〈표 2-7〉 보조금의 긍정적 효과	35
〈표 2-8〉 보조금의 부정적 효과	35

제3장

〈표 3-1〉 세부사업별 집행률	50
〈표 3-2〉 세부사업별 실집행률	51
〈표 3-3〉 내역사업별 집행률	52
〈표 3-4〉 내역사업별 실집행률	53
〈표 3-5〉 특성에 따른 미국 보조금 유형 분류	55
〈표 3-6〉 2022년 미국 연방 기관의 포괄보조사업	56
〈표 3-7〉 포괄보조금에 관한 쟁점	58
〈표 3-8〉 일본 지역자주전략교부금 사업	60
〈표 3-9〉 2017년 기본틀 배분표	61
〈표 3-10〉 일본 지역자주전략교부금 사업	62

제4장

〈표 4-1〉 2015~2025년 지역별 일반농산어촌개발사업 수	72
〈표 4-2〉 이질적 이중차분 코호트-연도별 평균처치효과(인구변화율)	79
〈표 4-3〉 이질적 이중차분 코호트-연도별 평균처치효과(청장년층 인구변화율)	80
〈표 4-4〉 이질적 이중차분 코호트-연도별 평균처치효과(주택 수 변화율)	81
〈표 4-5〉 이질적 이중차분 평균처치효과	83

제5장

〈표 5-1〉 설문 문항 요약	88
〈표 5-2〉 응답 표본 구성	89
〈표 5-3〉 포괄보조사업의 장점이 사업에 적합한 정도	103

부록

〈부표 1-1〉 농식품부 지자체 보조사업 현황(2024년)	127
〈부표 2-1〉 일반농산어촌개발사업 예산	135
〈부표 5-1〉 현재 담당 사업의 포괄보조사업 부적합 사유	159
〈부표 5-2〉 기재부 재원 배분 원칙 동의하지 않는 이유	160
〈부표 5-3〉 포괄보조사업 추진 시 취지에 맞게 운용되지 않는 이유	160
〈부표 5-4〉 국고 보조율의 지자체 현실 적합하지 않은 이유	161
〈부표 5-5〉 타 부처 사업과의 연계 효과가 있다고 생각한 이유	163
〈부표 5-6〉 타 부처 사업과의 연계 효과가 없다고 생각한 이유	164
〈부표 5-7〉 포괄보조사업으로 주민후생이 증가하지 않은 이유	164
〈부표 5-8〉 포괄보조사업으로 본인의 업무역량이 강화되지 않은 이유	165
〈부표 5-9〉 포괄보조사업으로 지역주민의 역량이 강화되지 않은 이유	166
〈부표 5-10〉 농식품부 공모사업 추진이 적절한 이유	167

그림 차례

제1장

〈그림 1-1〉 연구 추진 체계도 19

제2장

〈그림 2-1〉 보조금의 소득효과 37

〈그림 2-2〉 보조금의 상대가격 변화 유발 효과 38

제3장

〈그림 3-1〉 일본 포괄보조금 개요 60

제4장

〈그림 4-1〉 사업 연도 기준 일반농산어촌개발사업 수 70

〈그림 4-2〉 준공(예정) 연도 기준 일반농산어촌개발사업 수 71

〈그림 4-3〉 일반농산어촌개발사업 전국 분포도(읍면) 71

〈그림 4-4〉 전국 읍면 평균 인구변화율 76

〈그림 4-5〉 전국 읍면 평균 청장년층 인구변화율 77

〈그림 4-6〉 전국 읍면 평균 주택 수 변화율 78

제5장

〈그림 5-1〉 담당 포괄보조금 보조 방식 90

〈그림 5-2〉 적합하다고 생각하는 보조 방식 순위 91

〈그림 5-3〉 현재 담당 사업의 포괄보조사업 적합 여부 92

〈그림 5-4〉 포괄보조사업 추진 시 지자체의 자율성 정도 92

〈그림 5-5〉 포괄보조사업 계획수립 시 지자체 자율성 제약 원인 93

〈그림 5-6〉 포괄보조사업 집행 시 지자체 자율성 제약 원인 94

〈그림 5-7〉 포괄보조사업 평가 시 지자체 자율성 제약 원인 94

〈그림 5-8〉 기재부 재원 배분 원칙 동의 정도	95
〈그림 5-9〉 포괄보조사업 추진 시 취지에 맞게 운용 정도	96
〈그림 5-10〉 국고 보조율의 지자체 현실 적합 여부 및 적정 보조율	97
〈그림 5-11〉 사업 참여자별 역할 중요 비중	98
〈그림 5-12〉 사업 참여자 간 협력 활성화 정도	98
〈그림 5-13〉 사업 단계별 중요한 협력 주체	99
〈그림 5-14〉 주체 간 갈등 정도	100
〈그림 5-15〉 포괄보조사업의 장점이 사업에 적합한 정도	101
〈그림 5-16〉 포괄보조사업 시행 중 애로사항	104
〈그림 5-17〉 포괄보조제도로 인한 타 농식품 분야 사업의 예산편성에 어려움 여부	105
〈그림 5-18〉 포괄보조제도로 인한 농식품 분야 이외의 타 사업의 예산편성 어려움 여부	105
〈그림 5-19〉 타 부처 사업과의 연계 경험 여부	106
〈그림 5-20〉 타 부처 사업과의 연계의 효과성 여부	106
〈그림 5-21〉 포괄보조사업의 지역주민 후생 증가 여부	107
〈그림 5-22〉 포괄보조사업의 공무원 역량 강화 여부	108
〈그림 5-23〉 포괄보조사업의 지역주민 역량 강화 여부	109
〈그림 5-24〉 포괄보조제도의 원활한 추진을 위해 주도해야 하는 참여자	109
〈그림 5-25〉 지역협의회가 맡아야 하는 역할	110
〈그림 5-26〉 포괄보조사업의 개선이 필요한 사항	110
〈그림 5-27〉 추진 방식의 현행 유지 적절 여부	111

부록

〈부도 3-1〉 코호트별 ATET(인구변화율)	137
〈부도 3-2〉 코호트별 ATET(청장년층 인구변화율)	137
〈부도 3-3〉 코호트별 ATET(주택 수 변화율)	138
〈부도 3-4〉 연도별 ATET(인구변화율)	138
〈부도 3-5〉 연도별 ATET(청장년층 인구변화율)	139

〈부도 3-6〉 연도별 ATET(주택 수 변화율)	139
〈부도 3-7〉 준공시점 기간별 ATET(인구변화율)	140
〈부도 3-8〉 준공시점 기간별 ATET(청장년층 인구변화율)	140
〈부도 3-9〉 준공시점 기간별 ATET(주택 수 변화율)	141
〈부도 3-10〉 코호트별-연도별 ATET(인구변화율)	141
〈부도 3-11〉 코호트별-연도별 ATET(청장년층 인구변화율)	142
〈부도 3-12〉 코호트별-연도별 ATET(주택 수 변화율)	142

제1장

서론

서론

1. 연구 배경 및 필요성

중앙정부의 매칭 국고보조사업이 증가함에 따라 지방자치단체의 지출 구조가 경직되고, 이로 인해 지방자치단체는 지역 현안에 기반한 정책 결정보다는 중앙 정부의 정책을 집행하는 대리인 역할을 수행하게 된다. 특히 사회복지, 보건 분야 뿐만 아니라 농림해양수산 분야에서도 보조사업이 자체사업보다 더 큰 비중을 차지하고 있다.

이러한 문제를 개선하기 위해 정부는 2010년부터 국가균형특별발전회계(이하 균특회계) 지역계정사업에 대해 포괄보조금 제도를 시행하였다. 포괄보조금은 보조금을 교부할 때 국가가 지자체에게 제시하는 교부조건이 포괄적으로 설정되는 보조금으로 보조금 교부 시 총액과 도비의 범위만 지정되며 구체적인 보조금을 총당할 세목, 수량, 단가 등은 지자체가 선택한다.

균특회계를 통해 다양한 부처에서 지자체 자율성을 강조하는 포괄보조금 제도를 도입하였으며 농식품부 역시 지역 인프라 투자를 중심으로 포괄보조금 제도를 도입하여 운영 중이다. 농식품 분야는 주로 시군구 자율계정을 통해 포괄보조금 사업을 운영 중이며 지역 인프라가 미비한 농촌지역에 인프라 구축 및 농촌지역 역량 강화를 꾀하고 있다.

포괄보조금은 이론적으로 소득효과를 유발해 포괄보조금이 없었더라면 과소 투자될 수 있는 공공서비스를 지역주민에게 더 많이 제공하는 효과가 있다고 알려져 있다(이준구·조명환, 2021). 이론적 효과 이외에도 포괄보조금 제도는 농업·농촌 관련 사업이 지역 밀착도가 높다는 점에서 주목할 필요가 있다. 지역별로 현장의 특성이 다양한 농업·농촌 분야의 경우, 지역 특성을 반영하여 정책을 수행하는 것이 재정지출효과를 높일 수 있는 반면 지역 특성을 무시한 중앙 정책의 대리 수행은 재정지출효과를 감소시키는 요인이 된다. 지역 단위 농정 수행에 있어 포괄보조금 방식을 활용하게 되면 지자체가 자율적으로 선택과 집중을 통해 사업의 우선순위를 설정하게 되고, 그 결과 집행률 제고, 정책효과 확대 등의 효과를 기대할 수 있다.

그러나 최근 포괄보조금 제도는 당초 도입 취지를 달성하는 데 한계를 드러내며 제도 개선의 필요성이 제기되고 있다. 사업 설계 및 예산편성에 있어서 지방의 자율성 부족, 재원 배분 기준의 모호함, 지방비 부담 가중 등의 제도적 문제뿐만 아니라 대상 사업 관련 정보의 투명성 확보에 한계가 존재하여 평가 기반 환류가 제대로 이루어지기 어렵다는 점이 문제로 지적되었다(김성주 외, 2018).

특히 집행단계에서 사업 내용 수정 또는 변경 시 사전승인 제도로 인한 중앙정부의 과도한 감독과 통제로 인한 지자체의 자율성 제한이 포괄보조금 제도의 특성을 제대로 살리지 못하는 한계의 원인으로 부각되고 있다. 또한 지자체에서도 담당자의 순환보직으로 인한 역량 제고 부족 및 책임성 모호, 담당자의 전문성 부족으로 인해 포괄보조제도가 취지를 살리지 못하고 있다.

현장에서는 농식품 분야 포괄보조사업으로 지역 내 인프라가 확충되었으나 이후 운영이 원활하게 이루어지지 못해 포괄보조사업의 당초 목적을 달성하지 못한다고 지적한다. 운영이 원활하게 이루어지지 못하는 이유로는 지역주민 간 운영 과정, 논의 과정에서의 불화 및 지역주민의 역량 부족 등이 있다. 이를 해결하기 위해 지역에서 밀착하여 농촌사업을 수행하는 전문가들은 민간지원조직 활성화 등을 주장하고 있으나 현장에서는 민간의 중간지원조직이 역할이 제한되어 있어 활성화를 위한 제도개선이 요구되는 상황이다.

농업·농촌 분야 포괄보조사업은 사업 자체의 집행률이 낮은 특성을 보이고 있다. 또한 일부 사업은 포괄보조사업에도 불구하고 공모사업과 유사한 형태로 운영되고 있어 포괄보조사업의 성격과는 결이 다른 모습을 보인다.

농업·농촌 분야 포괄보조금의 효율성을 제고하고 도입 취지를 달성하기 위해서는 거버넌스, 평가체계, 포괄보조사업 재분류 등 개선이 요구된다. 포괄보조사업을 진행함에 있어 중앙부처와 지자체, 지자체와 지역주민 간의 협력이 사업이 성공적으로 추진될 수 있는 중요한 사안이기 때문에 거버넌스, 즉 이해당사자 간에 원활한 의사소통을 이룰 수 있는 시스템 구축이 필요하다.

지자체별로 포괄보조금 사업관리 실태를 파악하는 것이 선행되어야 할 필요가 있다. 중앙에서 설계하기보다 지자체가 사업을 신청하는 단계에서 지역 특성을 반영하고 이러한 특성이 잘 반영되어 있는지 평가하는 것이 중요하다. 그러나 농업농촌 관련 분야 사업에 대한 사업전주기(신청-집행-평가) 검토가 이루어진 사례가 없어 연구가 필요한 상황이다.

이에 더해 포괄보조금이 실제 전액 포괄보조가 아니라 일부만 중앙정부에서 보조하는 형태고 나머지는 지자체 자체 재원을 사용하기 때문에 지자체 재정자립도가 농식품 분야 포괄보조사업에 영향을 미치고 있는지를 파악할 필요가 있다.

이에 더해 농식품 분야 포괄보조사업의 주요 목표는 인프라 확대이기 때문에 이로 인한 성과를 측정하는 것이 중요하다. 포괄보조사업으로 인한 해당 지역 내 인구변화율, 인프라 확대 등을 성과지표로 삼아 사업의 궁극적인 성과를 측정할 필요가 있다.

그뿐만 아니라 포괄보조금이 특정 중앙부처의 재원이 아닌 다부처 연계사업으로 진행될 때 시너지 효과를 낼 수 있기 때문에 다부처 간 사업연계를 원활히 이뤄 낼 수 있는 방안이 필요하다.

이 연구는 포괄보조금 제도에 대한 성과평가를 통해 지자체의 재정 자율성 제고, 농업·농촌 분야 포괄보조금의 운영 효율화를 위한 제도 개선방안을 제시하고자 한다. 포괄보조금이 지자체의 재정 운용 재량권 확대라는 당초 도입 취지를 달성하고 있는지, 중앙부처와 지자체, 지자체와 지역주민 간 협력이 원활히 이루어

지고 있는지에 대한 실태를 파악하고 재정효율성과 효과성을 제고하도록 제도 개선방안을 제시하는 것이 이 연구의 목적이다.

이를 위해 지자체별 포괄보조금의 사업관리 실태를 파악하고, 포괄보조금 제도의 효과를 실증분석하여 포괄보조금 제도의 성과를 평가하고, 정책적 시사점을 도출한다.

2. 선행연구 검토

2.1. 균형발전특별회계 개선방안 연구

권영섭 외(2016)의 연구에서는 포괄보조사업의 목적에 부합하지 않는 사업들에 대해 유사하고 중복되는 사업을 통합하여 포괄보조사업의 취지에 맞는 방향으로 사업을 재편할 것을 주장하였다. 특히 대규모 사업비가 소요되는 기반시설사업과 국가사무의 성격이 강한 사업들은 타 회계로 이관하여 사업의 효율성을 제고할 것을 주장하였다. 또한 이원화된 평가체계를 일원화하고, 지자체의 자체 평가에 따라 예산을 차등 지원하고, 인센티브와 페널티를 부여하는 등 지자체의 책임을 강화하는 환류 시스템을 구축할 필요가 있다고 보았다.

고광용·이아람(2018)은 지자체의 역량 부재와 재정 부족으로 인해 균형발전특별회계의 목적이 달성되지 못하고 있다고 보았다. 이에 재원 배분 과정의 투명성을 확보하고, 재원 규모를 확대함과 동시에 차등보조를 확대하며, 실질적 포괄보조금화를 추진할 것을 주장하였다. 나아가, 자치단체 사업 추진의 가장 큰 한계점인 부지 매입비 확보의 어려움을 지적하며, 부지 매입비의 일부 지원 필요성을 제기하였다.

강현수(2018)는 국가균형발전특별회계의 문제점으로 지방자치단체의 재정 운영 자율성의 부족, 지역 배분 기준의 불투명, 총괄기관인 국가균형발전위원회의

역할 미흡 등을 지적하였다. 그리고 개혁 방안으로 지방자치단체의 책임과 자율성을 강화한 포괄보조금의 운영, 투명하고 합리적인 재원 분배, 국가균형발전위원회의 컨설팅 기능과 총괄조정 및 성과평가 기능 강화를 제안하였다.

남기찬 외(2019)는 지방자치단체 간 수평재정조정제도를 적용하는 시나리오 분석을 통해 전국적으로 소득세를 공유 재원으로 배분하는 대안이 재정력을 가장 크게 향상시키며, 동시에 지역 간 재정격차를 완화할 수 있다고 주장하였다. 그리고 전면적 포괄보조 재원 운용 방식의 도입, 국고보조로 분리 및 균형발전특별회계 계정 통합 등을 제안하였다.

김홍환(2022)은 경로의존성 모델을 활용하여 국가균형발전특별회계 운영을 평가하였다. 정권 교체와 같은 외부 환경 변화에 따른 제도의 실질적 변화 여부를 살펴본 결과, 포괄보조 운영, 재원 구조 변화, 예산편성체계, 계정 및 세부사업 변화, 국가균형발전특별법 체계 등 다섯 가지 영역에서 모두 경로의존적인 변화가 없었다고 분석하였다. 특히, 포괄보조제도는 계속해서 기획재정부의 권한을 강화하는 방향으로 변화하였으므로 실질적 변화는 없었었다고 주장하였다. 또한, 국가균형발전특별회계와 균형발전 지표 간 관계를 살펴본 결과, 지역 격차와 예산 배분 간의 상관관계는 확인되지 않는다고 밝혔다. 마지막으로 2005년 지방재정제 도 개편 전·후의 포괄재원과 일반재원 규모의 변화를 분석한 결과, 2009년까지는 개편 효과가 있었지만 2010년부터 2014년까지는 이러한 효과가 사라지고 오히려 지방재정이 중앙정부 정책 목적에 활용되었다고 주장하였다. 이를 바탕으로 정책 목표와 관련된 평가지표를 성과 중심 평가지표로 구성하여 포괄보조를 강화하고, 예산 배분 내역에 대한 투명한 공개를 통해 외부 평가를 유도하며, 국세의 지방세 이양을 중심으로 재정 분권을 지속할 것을 제언하였다.

김홍환·박찬신(2022)은 현행 국가균형발전특별회계의 세입원이 특정 사업을 지정하고 있어 실질적인 국가균형발전을 달성하지 못한다고 지적하였다. 그리고 국가균형발전특별회계가 실제로 국가균형발전에 기여하기 위한 개편 방안을 제시하였다. 예산배분체계의 개편 방향으로서, 지역 불균형 발전을 개선하기 위해 불균형 배분을 통한 집중적 투자가 이루어져야 한다고 제안하였다. 이어서 국가

가 지역별 예산을 배분하되, 사업은 지방자치단체가 선정하는 방식 또는 국가가 선정하는 방식 중 하나를 선택해야 한다는 개편 방안도 제시하였다. 마지막으로, 실질적 균형발전을 위한 재정지출 방안으로 탄력적 운용이 가능한 일반회계 전입금이 확대되어야 함을 강조하였다.

정우성·조정희(2022)는 국가균형발전특별회계 설치와 포괄보조금의 도입 등 지방자치단체 재정 자율성 제고를 위한 노력이 있었지만, 매칭펀드 방식으로 인해 지방비 부담이 크게 증가하였으며, 지방자치단체 유형별 재정 격차가 크게 나타나는 등 재정적 자율성에 제약이 있음을 지적하였다. 한편, 무분별한 지역개발 사업의 남발 방지, 사업 실행력 제고, 사업의 사후관리 강화 등을 위해서는 지방재정의 책임성을 확보하는 방안도 함께 고려할 필요가 있다고 주장하였다. 또한, 재원 확충, 중앙정부와 지방자치단체 사이에 이루어지는 재정사업에 대해서 사전적인 조정제도의 도입, 지방의회 및 지역주민 참여 유도, 포괄보조방식과 사업선택권 확대 등의 필요성을 강조하였다.

정창수 외(2022)는 균특회계의 지역별 배분 내역을 집계하여 지자체별 균특회계 연도별 배분 현황 추이를 파악하고 부처별 균특회계 사업 편성 내역 및 운용 현황 점검 등을 통해 균특회계가 정책적 목적을 달성하고 있는지 확인하고자 하였다. 분석 결과 지역별 배분 내역 자료가 부재한 상황에서 균특회계 보조금의 균형발전 효과에 대한 연구가 이루어지기 어렵다는 진단을 내렸다. 이에 특정 지역이 여러 중앙정부 부처의 균특회계 보조금 사업을 중복적으로 받을 수 있으며, 다른 지역은 여러 중앙정부의 균특회계 보조금 사업에서 배제될 수 있음을 지적하였다. 또한, 균형발전 특별회계의 목적과 배분 한도가 연동되고 있지 않아, 인구가 늘고 산업이 증가하여 사업 수행 능력이 높아진 지자체 또는 인구가 줄고 산업이 쇠퇴하는 지자체에 대한 일정 기준 없이 임의로 보조금이 배분될 가능성이 있음을 지적하였다.

류영아(2023)는 지역균형발전특별회계의 문제점으로 지방자치단체별 재원 배분과 관련된 정보 및 통계가 공개되지 않기 때문에 사업의 재정파급 효과와 다른 재정 제도와의 연계 효과 등을 파악하기 어렵다는 점을 지적하였다. 또한, 지역자

율계정을 포괄보조금 방식으로 운용하고 있으나 사업을 선택하고 예산을 편성하는 데 지방자치단체의 자율성이 충분하지 않다는 점을 언급하였다.

위 선행연구들은 국가균형발전특별회계 및 포괄보조금 제도의 운영 과정에서 발생하는 비효율성, 불투명성, 사업 중복, 재정 자율성 부족, 평가·환류 체계 미비, 지역 특성 반영 미흡 등 다양한 문제점을 지적하였다. 이를 해결하기 위해 이들 연구에서는 유사·중복 사업의 통합, 대규모 기반시설사업 및 국가사무 성격의 사업 타 회계 이관, 재원배분 기준의 합리화·투명화, 차등보조 확대, 실질적 포괄보조금화, 포괄보조금 환류 및 책임성 강화, 수평재정조정을 통한 재정력 향상, 특정 사업 지정 탈피를 통한 실질적 균형발전 추구, 탄력적 재원 운용, 지역주민·지방의회 참여 유도, 정보 및 통계 공개를 통한 감시·평가 강화, 국세의 지방세 이양 중심 재정분권 지속 등 종합적 개선방안을 제안하고 있다. 즉, 단순한 예산·사업구조 개편을 넘어 지역 특성에 적합한 재정 거버넌스 구축, 지방자치단체 자율성·책임성 강화, 평가와 환류의 실효성 확보, 분권형 균형발전체계 정립 등을 통한 지속가능한 지방발전 전략 수립과 실천이 중요하다는 점을 알 수 있다.

〈표 1-1〉 균형발전특별회계 제도 개선 관련 선행연구 요약

선행연구	문제점	개선방안
권영섭 외 (2016)	<ul style="list-style-type: none">균형발전정책과 부합하지 않는 사업의 존재동일한 보조율을 모든 사업에 대해서 적용포괄보조금 사업의 비중 부족사후 운영관리 평가체제의 미흡 및 이원화된 평가체계비합리적인 공간 유형 구분으로 인한 사업 추진 효율성 저하와 성과 부진지자체 내 총괄 및 기획 조정 기능의 부재	<ul style="list-style-type: none">예산 규모 확대 및 지방재정 여건을 반영한 보조율 개선지역별전과 특별회계의 정합성을 고려한 사업으로 재편시도 및 시군구 자율 편성 사업의 비중 확대평가 주체의 일원화 및 사후 운영 관리의 성과 평가 체계화사업 특성에 맞는 적정 공간 범주와 거버넌스 체계 구축사업 추진을 위한 중간지원조직의 설치, 운영 및 지원
고광용· 이야람 (2018)	<ul style="list-style-type: none">본래 균형발전의 목적 상실국고보조사업의 성격이 여전히 남아 있음지자체별 지역 발전을 추진할 재원과 역량 부족지자체별 재정 여건을 고려하지 않은 운용 문제	<ul style="list-style-type: none">재원 규모 확대 및 실질적인 포괄보조금화 추진재정 여건을 고려한 부지 매입비 일부 지원과 차등보조율 적용

(계속)

선행연구	문제점	개선방안
강현수 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 재정 운영 자율성의 부재 재원 배분 기준의 불투명 사업의 체감 성과의 미흡 국가균형발전위원회의 역할 취약 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체의 권한을 강화한 포괄보조금 제도 운영 객관적인 기준을 바탕으로 투명하고 합리적인 차등 지원을 하여 낙후 지역에 더 많은 지원 균형위의 컨설팅 기능, 총괄조정기능, 성과평가 기능 강화
남기찬 외 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> 지역 내 자체 세입의 부족 지역 간의 재정 격차 심화 자치분권과 괴리된 중앙집권식 재정 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 재정이양과 재정조정제도의 병행 기초 자치단체 간의 수평적 재정조정제도 제안 균형발전사업의 효율적 추진을 위해 편성방식, 주체별, 기능별 구분을 고려한 균특회계의 계정 개편 대안 제시
김홍환 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> 지역 간 예산 격차 불분명한 국가균형발전의 개념 및 운영 체계 사용목적의 특징으로 예산편성의 선택과 집중이 불가능한 구조 	<ul style="list-style-type: none"> 정책목표와 관련된 평가지표를 성과 중심 평가 지표로 구성 지역 격차를 고려한 예산 배분 기준의 재정립 예산 배분 내역에 대한 투명한 공개를 통한 외부 평가 도입 균형발전에 대한 명확한 목표 설정 사용목적의 특정 방식의 발전적 해체 국세의 지방세 이양을 중심으로 한 재정 분권化
김홍환· 박창신 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> 세입원이 특정 사업을 지정하고 있어 실질적인 국가균형발전이 어려움. 	<ul style="list-style-type: none"> 불균형 배분을 통한 집중적 투자 지방자치단체가 사업을 선정하는 방식 제안 일반회계 전입금의 확대 사회복지사업, R&D 사업, SOC 사업, 유형 분류 가 어려운 기타 사업 등을 국가균형발전특별회계 사업에서 제외
정우성· 조정희 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 유형별 재정 격차 무분별한 지역개발사업의 남발 재정 자율성에 제약(매칭펀드 방식에 따른 지방비 부담 증가 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정의 책임성 확보방안 마련 재정사업에 대해 중앙과 지자체 간 사전 조정제도 도입 지방의회 및 지역주민 참여 유도 포괄보조방식과 사업선택권 확대
정창수 외 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 배분 내역 자료가 부재하므로 균특회계 보조금의 균형발전 효과에 대한 연구가 어려움. 자료의 부재로 중복지원 및 지원 배제 등의 문제 가능성 존재 회계의 목적과 배분 한도가 연동되고 있지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> 균형발전위원회가 균형발전특별회계 예산을 실질적으로 총괄 조정 교통시설특별회계와 중복되는 사업은 교통시설 특별회계로 이관
류영아 (2023)	<ul style="list-style-type: none"> 재원 배분과 관련된 통계 비공개 지방자치단체의 자율성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 재원 배분 정보 공개 지방자치단체의 예산 편성 및 사업 선택의 자율성 부여

자료: 박진경·이제연(2018: 35)을 수정·보완.

2.2. 포괄보조금 제도 개선방안 연구

지역의 자율성을 제고하기 위해 도입된 포괄보조금 제도는 미약한 자치단체 자율성, 제한적이고 불투명한 재원, 국고보조사업의 성격, 유사 사업의 중복 등에 대한 비판을 지속적으로 받아 왔다(고영선 외, 2008; 국회예산정책처, 2007, 국회예산정책처, 2010, 국회예산정책처, 2013; 김정훈·김현아, 2006; 김현아, 2016; 박진경·이제연, 2018; 송미령·권인혜, 2011; 송미령 외, 2017; 임성일 외, 2005; 조기현, 2011). 포괄보조금에 대한 주요 연구는 모두 이와 같은 문제를 제기하며 개선방안을 제안하였다.

노무현 정부 시기(2003~2008년)에는 포괄보조금 제도가 지역의 자율성을 제고하기 위해 도입되었으나, 이 제도가 미약한 자치단체 자율성, 제한적이고 불투명한 재원, 국고보조사업의 성격, 유사 사업의 중복 등에 대한 비판을 받아왔다는 점이 부각되었다(고영선 외, 2008; 국회예산정책처, 2007; 김정훈·김현아, 2006; 임성일 외, 2005). 임성일 외(2005)는 균특회계 사업이 기존 국고보조 사업과 차별성이 없으며, 재원 배분의 불투명성, 재원의 규모 및 안정성 측면에서도 한계점을 드러냈다고 지적하였다. 또한, 사업 내 계정들을 연계시킬 수 있는 제도적 장치가 미비하며, 균특회계와 다른 보조금을 연계할 수 있는 장치가 부재함을 지적하였다. 이를 개선하기 위해서 균특회계를 자방자치단체의 자율성을 온전히 보장하는 포괄보조금 형식으로 전면 전환하고, 지자체 재정 여건을 고려한 지역별 차등보조 방식을 도입할 것을 제안하였다. 나아가 예산 신청 절차를 간소화하고 신청 기간을 조정하는 등 운영체계를 개선하여 행정절차를 효율화하고, 지방자체단체의 자율편성사업을 확대하여 지방자치단체의 자율성을 제고해야 한다고 주장하였다. 김정훈·김현아(2006)는 균특회계 대상 사업의 다양성과 이질성을 계량분석을 통해 실증분석하였다. 그 결과 단일 공식에 따라 균특회계 사업의 재원이 배분되어 재원 배분의 비효율성이 존재함을 규명하였다. 그리고 부처별 균특회계 사업의 정체성이 모호하며, 유사한 성격의 내역사업들이 공존하고 있음을 지적하였다. 이에 따라 부처별로 동질적인 사업들을 분류하고 각 분류에 해당하는 포괄포조금

을 균특회계 내에 신설하는 방안을 제안하였다. 국회예산정책처(2007)의 연구에서는 이원화된 예산 및 사업 절차로 인한 행정 비효율성, 포괄보조사업 소관 부처의 비전문성, 사업 내 중복성 문제 및 국고보조사업과의 차별성 문제, 재원 부족 및 낮은 보조율, 재원 배분 불균형 및 불투명성, 포괄보조금 비중의 감소, 평가체계 및 환류 문제 등을 지적하였다. 그리고 분석 결과 및 설문조사 결과를 토대로 시군구자율편성사업과 시도자율편성사업을 통합하고 단위사업을 기능 중심으로 복록화하여 운영 및 평가함으로써 운영 효율성을 높일 것을 제안하였다. 또한, 예산집행의 자율성 확대를 위해 재원 배분 과정에 시도가 직접 참여함과 동시에 지역별 재원 배분 내역을 공개하여 예산 투명성을 강화할 것을 주장하였다. 마지막으로, 재정 부족을 해결하기 위해 평가 결과를 바탕으로 한 차등보조를 확대하고 새로운 세원을 발굴하고, 필요하다면 현행 국세의 일부를 균특회계 재원으로 사용하는 방안을 제시하였다. 고영선 외(2008)는 불분명한 정체성과 운영상의 문제 등을 균특회계의 문제점으로 지적하였다. 균특회계가 이전 국고보조사업들로 구성되어 있어 자치단체가 선택할 수 있는 사업 선택의 자율성이 제한적이며, 이마저도 균형발전정책과 무관한 사업들이 포함되어 있어 정체성이 불분명하다고 지적하였다. 그리고 예산 편성 절차가 복잡하고 예산배분공식이 있음에도 실제 반영된 예산에는 뚜렷한 논리가 부족하며, 평가 지표가 미흡한 등 여러 운영상의 문제점을 노출하고 있다고 주장하였다. 개선방안으로는 포괄보조금의 자율성 강화, 복잡한 보조율 체계의 단순화, 평가 주체의 단순화, 평가 기준 재편, 예산편성절차의 간소화를 제시하였다.

이명박 정부 시기(2008~2013년)에는 제도 운영상 복잡성을 완화하고, 성과 평가 및 환류체계를 강화하며, 중앙과 지방 간 협력적 관계 구축을 통한 재원운용 효율화를 모색하는 방향으로 논의가 이어졌다. 국회예산정책처(2010), 국회예산정책처(2013)는 기존의 문제를 재확인하며, “시군구자율편성사업과 시도자율편성사업 통합” 및 “단위사업을 기능 중심으로 복록화”하고, 재원배분 과정에 “시도가 직접 참여”하며 “지역별 재원배분 내역을 공개”할 것을 제안하였다. 이정희 외(2010)는 복지 분야의 포괄보조금 제도의 도입과 전면 시행 시 지자체와 중앙정부

의 재정 재량과 책임을 동시에 강화할 수 있는 개편 방안을 재정효율성을 중심으로 분석하였다. 주요 개편방안으로 역량 강화, 지자체 자율성 부여, 수요 중심의 재정 배분, 교육 및 지역 네트워크 조성 등을 제안하였다. 송미령·권인혜(2011)는 포괄보조금 제도와 관련된 주요 관점으로 지자체의 책임성을 바탕으로 한 자율성 부여, 성과 평가 결과를 차년도 사업 예산에 연동되도록 하는 시스템, 제도 목적에 대한 공감대 형성, 지자체 역량 강화를 도출하였다. 그리고 포괄보조금 제도 운영의 문제점을 중앙정부, 지방자치단체, 제도 설계의 관점에서 각각 발굴하고, 개선 방향과 중장기 개선 과제를 제시하였다. 중앙정부 차원에서는 형식적으로 계획이 수립되고 모니터링 과정이 권력화되어 지자체의 피로를 가중시키는 점, 평가의 책임소재가 불분명하고 평가 보상이 미흡한 점 등을 문제점으로 지적하였다. 지자체 차원에서는 계획 수립 의지가 낮고, 업무 이해도 및 수행 능력이 부족한 점, 이에 따른 창의적이고 협력적인 사업이 부재한 점과 기존 사업을 반복하는 점을 문제점으로 지적하였다. 이러한 문제점을 바탕으로 지방의 현실을 감안하여 제도의 기본방향을 다시 설정하고, 계획 수립을 단순화하고, 부처 간 협력을 제도화하며, 계정 간 사업을 조정할 것을 주장하였다. 나아가 지역 현실에 적합한 사업을 다양화하고, 지속적으로 성과 관리 시스템을 구축할 것을 제언하였다. 중장기 개선 과제로는 부처별 포괄보조사업의 가이드라인 개선, 지역을 유형화한 차등 지원, 중복 사업의 조정, 예산 배분 방식 개선 및 배분 결과 공개, 지역의 자율성과 책임을 강화하는 평가체계 도입, 지자체 역량 강화, 통합 추진체계 구축 등을 제시하였다. 조기현(2011)의 연구도 재원 배분 기준의 투명성·객관성 부족, 지방비 부담, 자율성 부족, 부적절한 사업, 계획과 재원의 부적합 등의 문제를 지적하였다. 이에 대한 개선방안으로 포괄보조금 종합계획 수립을 제안하였다. 이 계획을 통해 중앙정부와 지방자치단체의 협약을 통해 성과관리를 실효성 있게 수행하고, 사업·연도 간 재원용통을 허용해 지방비 부담을 완화하고, 예산 집행의 자율성을 확대할 것을 주장하였다.

박근혜 정부 시기(2013~2017년)에는 포괄보조금의 자율성 강화와 보조율 완화, 재정여건에 따른 차등보조 적용 등 실질적 지방재정 자율성 확보를 위한 방향

성이 두드러졌다. 김현아(2016)의 연구에서는 포괄보조사업 집행률의 주요 요인이 ‘국비지원액 규모’이며, 재량적 사업집행의 주요 요인이 ‘자치단체의 재정여건’임을 실증분석을 통해 도출하였다. 그리고 분석 결과를 바탕으로 포괄보조의 규모를 확대하고, 보조율을 완화·폐지하여 지자체의 자율성을 확보하는 방안을 제시하였다. 또한 자체 세입 확보 방안을 마련하여 지자체가 적극적으로 포괄보조금을 활용할 수 있는 환경을 조성할 것을 제언하였다.

문재인 정부 시기(2017~2022년)에는 기존 포괄보조금 제도 내에서 균형발전정책을 추진할 때 나타나는 한계를 극복하고, 지방 주도의 분권형 균형발전 추진 시스템(지방이양)으로 전환하는 방향성이 강조되었다. 송미령 외(2017)는 농림축산식품부의 대표 포괄보조사업인 일반농산어촌개발사업의 문제점과 개선 방향을 분석하였다. 그 결과 일부 사업 유형이 과도하게 세부적으로 설계되어 통합이 필요한 것으로 나타났으며, 평가·환류 시스템이 미흡하다고 지적하였다. 박진경·이제연(2018)은 균형발전정책이 기존 균특회계의 포괄보조금 제도 내에서 운영될 수밖에 없어, 지방 주도의 분권형 균형발전 추진 시스템으로 전환되지 않는 한 실효성이 제한적일 수밖에 없다는 한계를 지적하였다. 또한 분석 결과를 바탕으로 광역자치단체의 권한을 강화하기 위한 구체적인 정책 방안을 장기적 및 단기적으로 구분하여 제안하였다. 단기적으로 지역 선정기준, 기본계획 수립, 포괄지원방식에 특화된 사업 추진, 탄력적 재원 배분 등을 제시하였으며, 근본적으로 광역자치단체의 자율성을 보장하기 위해 중앙부처의 개입을 배제시키는 제도적 방안을 제안하였다. 장기적으로는 광역 주도로 지역자율계정 시도자율편성사업에 대한 추진시스템을 개편하는 방안을 제안하였다.

종합적으로, 포괄보조금 제도는 도입 초기부터 자율성 제고를 표방했지만, 재원 배분의 불투명성, 성과 평가 및 환류체계 미비, 사업 중복성, 낮은 전문성, 중앙 집중적 운영 관행 등 다양한 문제점을 내포해왔다. 노무현 정부 시기에는 제도 정체성과 재원 불투명성 문제가 두드러졌고, 이명박 정부 시기에는 평가체계 강화와 운영 효율화, 지자체 역량 및 책임성 제고가 중요 과제로 다루어졌다. 박근혜 정부 시기에는 보조율 완화와 자치단체 재정여건 고려, 자율성 확보에 초점을 맞춘

개선방안이 제시되었으며, 문재인 정부 시기에는 분권형 균형발전 추진 시스템 구축을 통한 근본적 제도 재설계가 핵심 쟁점으로 등장하였다. 이러한 흐름 속에서 연구 쟁점은 ‘지방자치단체 자율성 제고’, ‘투명하고 효율적인 재원배분 및 성과관리 체계 확립’, ‘분권형 균형발전 체계 구축’으로 요약된다. 즉, 시기별로 개선 방안은 점차 세분화되고 정교해졌으며, 궁극적으로는 지방이 주체적으로 재정을 운영하고 성과를 환류할 수 있는 구조적 개편을 요구하는 방향으로 진화해왔다.

〈표 1-2〉 포괄보조금 제도 개선 관련 선행연구 요약

선행연구	문제점	개선방안
임성일 외 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> 포괄보조금 사업과 기존 국고보조사업과의 차별성 부족함. 균특회계 재원의 규모와 안정적 확보가 어려움. 균특회계와 다른 보조금 간 연계할 수 있는 장치와 수단의 부재 부처별로 내역사업이 여전히 남아 있음. 사업 계정 간 연계할 수 있는 제도적 장치의 부족 재원 배분이 공개되지 않음. 비효율적인 행정 절차가 존재함. 	<ul style="list-style-type: none"> 객관적인 배분 방식을 도입하고 포괄보조금 형태로 전환 정액 보조금 및 차등보조율을 적용하여 균특회계 보조율을 개선 다른 회계로 사업 이관 추진 재원 배분 방식을 효율적으로 개선 시도와 시군구의 자율 편성 사업 비중을 확대 운영 및 평가 체계 개선
김정훈· 김현아 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 균특회계 사업이 단일 공식에 따라 배분되어 재원 배분의 비효율성이 존재함. 균특회계 사업 내 부처별 특성이 부족해 균특회계의 정체성이 불분명함. 유사한 성격의 내역사업이 여전히 남아있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 부처별 사업의 동질성 검증을 통해서 부처별 균특회계 사업을 중분류로 구분 균특회계 사업의 이질성을 구분하여 동질적인 사업들을 중분류로 묶고, 균특회계 내에 각 중분류의 포괄보조금을 신설 별도의 이전 재원 방식으로 대체성이 높은 사업들의 재원을 이양
국회예산 정책처 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> 재원 배분의 불균형 및 부족 기존 사업과의 차별성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 재원 확보를 위해 새로운 세원의 발굴 재원 배분 공식의 구성요소 중 낙후도 비중을 강화 지자체의 자율편성 수준 확대 균특회계의 지역별 재원 배분 내역 공개 단위사업을 기능 중심으로 복록화하여 운영 차등보조율 제도를 확대
고영선 외 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> 균특회계의 정체성이 명확하지 않음. 지역 사업에 대한 국고 보조 형평성에 중점을 둔 재원 배분 방식 운영상의 여러 문제점 	<ul style="list-style-type: none"> 다단계 보조율 체계를 단순화하고 유사한 사업을 유형화하여 보조율을 조정 다양한 평가 주체를 단순화하고 통일된 평가 기준을 마련 예산 신청 후 협의 대상을 줄이고 검토 절차를 간소화 균특회계를 포괄보조금 형태로 전환

(계속)

선행연구	문제점	개선방안
국회예산 정책처 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> 기초생활권 발전 계획의 제도적 기반이 부족함 시군구 자율 편성 사업에서 소관 부처의 전문성 부족 유사하거나 중복되는 사업이 여전히 존재함 재원 배분 비공개와 보조율의 문제 평가 체계와 환류 과정의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> '기초생활권 발전계획'을 법정 계획으로 지정하는 등 제도적 기반을 강화 시군구 자율 편성 사업을 시도 자율 편성 사업으로 통합 운영 시도가 재원 배분 과정에 직접 참여하도록 조정 단일 보조율 도입, 사업 유형별로 통합된 보조율을 설정하고 차등보조 비율을 적용 성과 관리 시스템과 사업 평가 결과를 예산에 반영할 수 있는 환류 체계 구축
이정희· 박경돈 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부의 점차적인 재정지원 축소 재량 축소와 범주화 문제 행정업무 추가에 따른 행정 비효율 	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민 및 공무원에 대한 지속적인 실태 파악 및 사업기관의 역량 강화 지방정부의 역할 및 재원 이용 자율성 부여 수요에 근거한 재정배분체계 확립 교육과 지역 간 또는 지역 내 민관 네트워크 조성
송미령· 권인혜 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 지방의 자율적이고 창의적인 사업 추진 여건이 충분히 조성되지 않음 기초생활권 발전계획의 제도적 기반 부족 재원 배분 과정이 공개되지 않음 부처별 지역 분할로 인해 제도 운영의 효율성과 효과성이 저하됨 통합된 가이드라인이 마련되지 않음 평가 체계와 평가 결과 도출에 한계가 있음 부적절한 보조 비율과 지방비 매칭에 따른 부담 유사하거나 중복되는 사업과 적절하지 않은 사업이 존재 자자체 모니터링 시스템이 미비함 	<ul style="list-style-type: none"> '기초생활권 발전계획'과 '포괄보조금 계획'을 하나로 통합 부처별 포괄보조사업 가이드라인을 지역발전위원회 중심으로 일원화 지방의 예산 편성 권한을 확대하고 사업 내용을 다양화 실링 재원 배분 방식을 개정하고 그 결과를 공개 지역 유형화에 따른 국고 보조율 차등 지원 및 포괄보조금 보조율 개선 지역 자율성과 책임성을 강화하는 방식으로 평가 체계로 개선
조기현 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 재원 배분 기준이 객관적이고 투명하지 않음 지방비 부담이 과도하게 큼 자율적으로 사용할 수 있는 용도가 제한적임 포괄보조 성격이 아닌 사업이 운영되고 있음 계획과 재원 간의 일관성이 부족함 	<ul style="list-style-type: none"> 법정 공식을 바탕으로 세출 한도액을 투명하게 관리 포괄보조사업을 재구성 통합 보조율을 상향하고, 종장기적으로 단일 보조율 제도로 전환 예산 집행의 자율성 강화
국회예산 정책처 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> 포괄보조금(지역자율계정)의 비중 축소 광특회계가 국고보조사업과 유사해 정체성이 불분명함 국고 보조 비율이 낮음 이원화된 예산 편성과 사업 결정 절차로 행정 비용이 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 각 중앙부처의 개입을 축소 중앙, 시도, 기초 단위의 지역발전협의체 설치 및 거버넌스 체계 마련 주민 참여를 마을 단위에서 보장하는 체계 구축 사업 유형에 따라 기준 보조율을 적용 평가 결과를 공개하고, 평가 과정을 컨설팅 형태로 진행

선행연구	문제점	개선방안
김현아 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> 포괄보조사업의 집행률은 '국비 지원액 규모'에 의해 좌우됨 지자체의 재정 상태가 자율적인 사업집행에 영향을 미침 	<ul style="list-style-type: none"> 포괄보조사업 내 보조율을 완화하거나 폐지 포괄보조사업의 실링 재원 규모를 확대 지자체에 배분하는 방식 유지(지특회계 관리 부처 사업의 일부를 포괄보조사업으로 별도 관리) 자체 세입을 확보하기 위해 세외수입 등의 수익 원 마련 필요
송미령 외 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 과도한 세부 사업 설계 부처별, 지역별 구분을 함으로써 서 포괄적·통합적 지역발전을 저해 포괄보조 도입으로 중앙정부, 지자체, 주민, 관련 민간단체 등 상호 역량의 부족으로 갈등이 상존 일부 SOC 사업의 경우 포괄보조금 형식에 대한 타당성 논란 소관 부처의 과도한 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 여러 사업의 통합 운용 인센티브와 페널티가 부여되는 평가 및 환류 시스템 개선
박진경· 이제연 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> 자율성을 제약하는 형식적인 포괄보조금 제도 (예산 배분 권한 제약, 사업선정 권한 제약, 사업 평가 권한 제약) 하향식 회계 운용방식 여러 한계로 인해 국가에 균형발전정책과 별도로 지역 균형 발전을 위한 특별회계 운용 	<ul style="list-style-type: none"> 지역자율계정 대상 사업을 중분류 사업으로 재편 부처편성사업을 고려한 사업 재편 사업 추진에 제약이 있는 대규모 SOC 사업은 지역지원계정으로 이관 및 부처편성사업으로 이관 기재부는 포괄적 시도별 한도액만 설정하고, 구체적인 사업은 지자체가 결정하는 방식으로 전환 매칭 보조율 범위를 포괄적·자율적으로 설정(보조금 총액 한도 내에서 보조율을 스스로 결정하는 방식)

자료: 박진경·이제연(2018: 33-34)을 수정·보완.

2.3. 선행연구와의 차별성

기존 선행연구는 전 부처의 지특회계 또는 포괄보조금을 통합하여 문제점과 개선방안을 도출하고 있다. 농업·농촌 분야에 한정한 연구는 일부 존재하나 이 역시 특정 사업만을 대상으로 연구를 진행하였다. 이 연구는 농업·농촌 분야 포괄보조사업 전체를 연구 대상으로 삼는다는 점에서 기존연구와 차별성을 보인다. 한편, 분석 방법론 측면에서는 이중차분모형을 이용하여 포괄보조사업의 성과를 평가 하였다는 점에서 차별성이 있다.

3. 연구 범위와 방법

3.1. 연구 범위

이 연구는 농업·농촌 분야 포괄보조금 제도의 개선방안 도출을 목적으로 함에 따라 농림축산식품부의 농업·농촌 분야 정책 중 포괄보조사업을 대상으로 한정한다. 공간적 범위는 국내로 한정하며 시간적 범위는 포괄보조금 제도가 도입된 2010년 이후부터 현재까지를 포함한다.

3.2. 연구 방법

먼저, 포괄보조사업 관련 정책을 살펴보기 위해 포괄보조금 제도에 대한 이론적 검토를 실시하며 2000년대 이후 현재까지 진행된 포괄보조금 제도에 대한 국내외 선행연구를 살펴보았다.

두 번째로 농업·농촌 분야 포괄보조사업이 예산 관점에서 중요도가 연도에 따라 어떻게 변하였는지 살펴보기 위해 농업·농촌 분야의 포괄보조사업 예산을 살펴보았다.

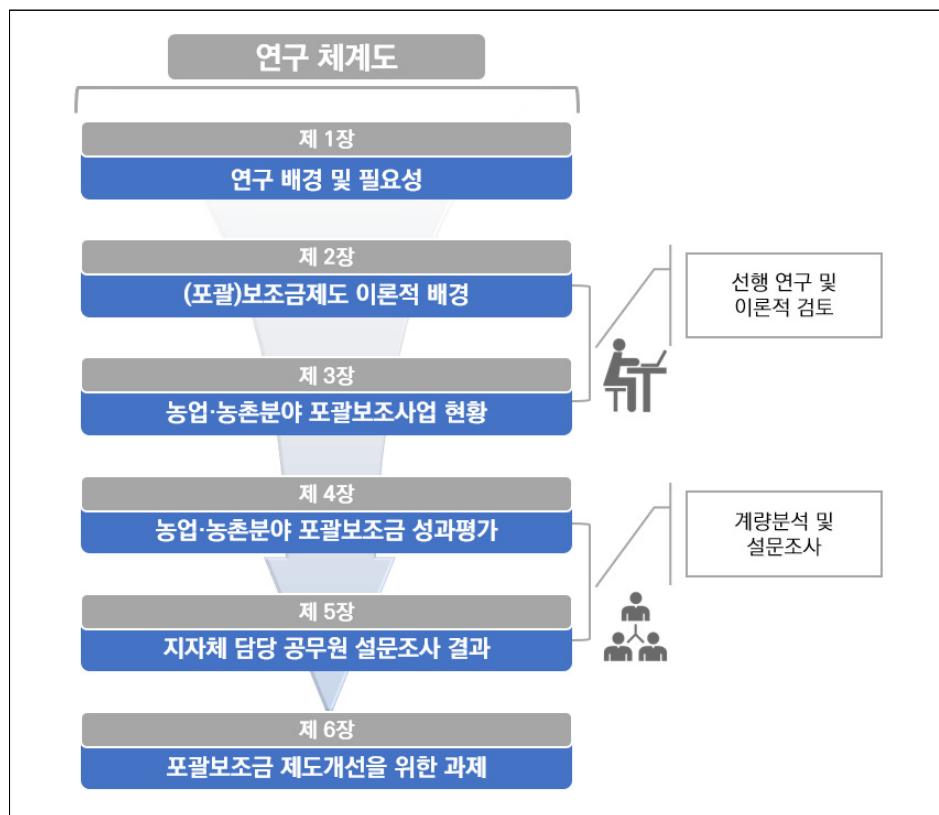
세 번째로 농업·농촌 분야 포괄보조금 제도의 성과평가를 실시하기 위해 포괄보조사업 중 가장 큰 예산을 차지하고 있는 일반농산어촌개발사업을 대상으로 계량분석을 실시하였다. 계량분석 모형은 성과평가 시 주로 이용되는 이중차분모형을 적용하였다. 다만 지역별로 일반농산어촌개발사업 시행 시기가 상이하기 때문에 이를 반영할 수 있는 이질적 이중차분모형을 이용하였다.

네 번째로 농업·농촌 분야 포괄보조사업의 관련 실태 및 문제점을 심층적으로 살펴보기 위해 관련 지자체 공무원을 대상으로 심층면담 조사 및 설문조사를 실시하였다. 이에 더해 포괄보조금 제도 개선 사항을 도출하기 위해 설문조사 이외에도 전문가를 대상으로 심층면담조사를 실시하였다.

4. 연구 추진 체계

이 연구의 추진체계는 <그림 1-1>과 같다. 먼저 농업·농촌 분야 포괄보조금 제도의 개선방안을 위한 연구 배경 및 필요성을 언급하고, (포괄)보조금제도의 이론적 배경을 검토한다. 다음으로 농업·농촌 분야 포괄보조사업 현황을 살펴보고, 일반농산어촌개발사업을 대상으로 성과평가를 실시한다. 다음으로 지자체 담당 공무원 설문조사를 통해 시사점을 도출한 후 포괄보조금 제도개선을 위한 과제를 제시한다.

<그림 1-1> 연구 추진 체계도



자료: 저자 작성.

제2장

(포괄)보조금 제도 이론적 배경

(포괄)보조금 제도 이론적 배경

1. (포괄)보조금 제도 개요(근거법 및 제도 현황)

1.1. 지특회계의 구성 및 편성체계

포괄보조금의 재원인 지역균형발전특별회계(이하 지특회계)는 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’ -국가균형발전특별법- 제5장 국가균형발전특별회계(제74~94조)에 법적 기반을 두고 있다.

지특회계의 편성목적은 부처와 지자체가 각각 추진하는 여러 지역 사업을 특별 회계로 통합해 효율적으로 지원함으로써 지역 간의 불균형을 해소하고 지역의 특 성에 맞는 자립적 발전을 도모하기 위함이다.

지특회계는 2005년 편성된 이후 광역·지역발전특별회계(2010~2014년), 지역 발전특별회계(2015~2018년), 균형발전특별회계(2019~2023년), 지역균형발전특별회계(2024년~) 등 몇 차례 명칭 변경을 거쳐 현재 지역지원계정(이하 지원계정), 지역자율계정(이하 자율계정), 제주특별자치도계정(이하 제주계정), 세종특별자 치도계정(이하 세종계정)으로 운영되고 있으며 포괄보조금이 있는 자율계정은 과거 지역개발사업계정, 지역개발계정, 생활기반계정으로 불리다가 현재는 자율 계정으로 불리고 있다. 포괄보조금은 또한 제주·세종계정에 일부 포함되어 있다.

〈표 2-1〉 지특회계 구성 및 편성체계

구분		지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지방 정부 자율 편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	③ 시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축사업 등 포함	④ 시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-		⑤ 특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처직접편성	-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접편성사업	⑧ 부처직접편성사업	

자료: 기획재정부(2023: 9), 2024년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침.

1.2. 지특회계 연도별 예산

지특회계는 2007년 약 6조 8천억 원에서 2022년 11조 4천억 원까지 증가하였다. 지특회계 내 포괄보조금 예산이 포함되어 있는 지역자율계정의 비중은 2007년 72.30%였으나 점차 감소하여 2022년 기준 25.00%까지 감소하였다. 지역자율계정의 감소는 자연스레 지역지원계정으로 이전되었다. 지역지원계정은 2007년 22.58%였으나 2022년 72.01%까지 증가하였다. 세종과 제주계정은 지특회계의 약 3%를 차지하고 있다.

〈표 2-2〉 지특회계 연도별 예산

단위: 백만 원, %

연도	지특회계	지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
2007	6,792,864	4,911,448 (72.30)	1,533,800 (22.58)	-	0.00 347,616 (5.12)
2008	7,638,226	5,576,448 (73.01)	1,676,993 (21.96)	-	0.00 384,785 (5.04)
2009	8,655,630	6,190,303 (71.52)	2,030,889 (23.46)	-	0.00 434,438 (5.02)
2010	9,861,548	3,692,433 (37.44)	5,790,731 (58.72)	-	0.00 378,383 (3.84)
2011	9,852,576	3,633,210 (36.88)	5,825,158 (59.12)	-	0.00 394,208 (4.00)
2012	9,408,497	3,470,655 (36.89)	5,553,836 (59.03)	-	0.00 384,006 (4.08)
2013	9,731,410	3,473,746 (35.70)	5,904,594 (60.68)	-	0.00 353,070 (3.63)
2014	9,361,289	3,477,272 (37.15)	5,539,752 (59.18)	-	0.00 344,265 (3.68)
2015	10,338,940	4,498,064 (43.51)	5,368,589 (51.93)	102,218 (0.99)	0.00 370,069 (3.58)
2016	9,973,926	4,590,081 (46.02)	4,918,356 (49.31)	103,694 (1.04)	0.00 361,795 (3.63)
2017	9,821,917	4,664,519 (47.49)	4,728,768 (48.15)	102,649 (1.05)	0.00 325,981 (3.32)

(계속)

연도	지특회계	지역자율계정		지역지원계정		세종특별자치시계정		제주특별자치도계정	
2018	9,889,905	5,264,103	(53.23)	4,203,522	(42.50)	100,428	(1.02)	321,852	(3.25)
2019	10,909,396	5,635,350	(51.66)	4,834,014	(44.31)	103,496	(0.95)	336,536	(3.08)
2020	9,434,339	2,535,239	(26.87)	6,591,358	(69.87)	72,808	(0.77)	234,934	(2.49)
2021	10,653,021	2,838,076	(26.64)	7,531,028	(70.69)	72,785	(0.68)	211,132	(1.98)
2022	11,440,550	2,859,652	(25.00)	8,238,888	(72.01)	71,602	(0.63)	270,408	(2.36)

주 1) 지역자율계정은 ('05)지역개발사업계정→('10)지역개발계정→('14)생활기반계정→('18)지역자율계정의 순으로 명칭이 변경되었음.

2) 지역지원계정은 ('05)지역혁신사업계정→('10)광역발전계정→('14)경제발전계정→('18)지역지원계정의 순으로 명칭이 변경되었음.

3) 세종특별자치시계정은 2015년 도입되었음.

자료: 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(<https://www.openfiscaldatal.go.kr/op/ko/index>), 검색일: 2024. 1. 23.; 김성주 외(수정·재인용)(2018: 28).

1.3. 농식품부 지특회계 예산

농식품부 지특회계 예산은 2019년까지 1조 원 이상을 유지하였으나 2020년 급격히 감소한 이후 2024년 기준 7,953억 원이다. 농식품부 지특회계 예산 대부분은 지역자율계정에 배정하고 있는데 이는 부처 전체 지특회계 내 계정 간 비중과는 다른 양상을 보인다. 부처 전체 지특회계 예산은 매년 증가하고 있으나 농식품부 지특회계 예산은 2020년대 들어 크게 감소하였다. 이에 더해 부처 전체는 지역자율계정이 감소하는 만큼 지역지원계정이 증가하였으나 농식품부는 지역자율계정이 감소하고 있으며 지역지원계정은 큰 변화를 보이고 있지 않다. 이러한 예산 변화는 농식품부는 포괄보조사업이 주를 이루고 있으나 예산 자체는 감소하여 결과적으로 포괄보조사업이 축소되고 있음을 의미한다.

〈표 2-3〉 농식품부 지특회계 연도별 예산

단위: 억 원, %

연도	지특회계	지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
2014	13,357	12,088	737	-	532
2015	13,833	13,121	114	81	517
2016	13,892	13,193	152	68	479
2017	14,199	13,525	146	69	459
2018	13,445	12,874	63	87	421
2019	14,154	13,608	39	83	424
2020	6,819	6,637	39	28	115
2021	7,791	7,616	37	34	104
2022	7,526	7,346	50	28	102
2023	7,263	6,910	198	75	80
2024	7,953	7,070	718	42	123

자료: 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>), 검색일: 2024. 1. 23.

1.4. 지역자율계정 포괄보조사업(농업·농촌 분야) 목록

2024년 기준 지역자율계정 내 농업·농촌 분야 포괄보조사업은 시·도자율편성 사업으로 반려동물산업육성, 농촌형교통모델, 친환경농업기반구축, 농촌유휴시설활용지역활성화 4개의 사업으로 구성되어 있으며 각 세부사업 내에 내역사업들이 구성되어 있다. 보조율은 사업마다 상이하며 30~50% 수준의 보조율을 보이고 있다.

동 계정 내 시·군·구 자율편성사업은 일반농산어촌개발, 취약지역생활여건개조사업 2개의 사업으로 구성되어 있다. 2015~2019년까지 농업기반정비, 농촌자원 복합산업지원, 지역전략식품산업육성 등이 세부사업으로 포괄보조금에 포함되었으나 현재는 사업에서 제외되었다. 시·군·구 자율편성사업은 상대적으로 보조율이 높게 나타난다. 일반농산어촌개발은 70%, 취약지역생활여건개조사업은 70~80% 수준으로 보조하고 있다.

〈표 2-4〉 농업·농촌 분야 지역자율계정 포괄보조사업 목록

구분	세부사업명	보조율	예산 내역사업
시·도 자율편성사업	반려동물산업육성	30~40%	동물보호센터 설치 지원
	농촌형교통모델	50%	공공형택시 지원 공공형버스 지원
	친환경농업기반구축	30%	친환경농업기반구축
	농촌유류시설활용지역활성화	50%	농촌유류시설활용창업지원
시·군·구 자율편성사업	일반농산어촌개발	70%	기초생활거점조성 권역단위거점개발 농촌중심지활성화 시군역량강화 신활력플러스
	취약지역생활여건개조사업	70~80%	농어촌취약지역생활여건개조

자료: 기획재정부(2023: 14), 2024년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침.

농식품부 지특회계 지역자율계정 세부사업 예산을 살펴보면 농업기반정비, 농촌자원복합산업화지원, 지역전략식품산업육성, 지역행복생활권협력사업은 사업이 폐지되었으며 일반농산어촌개발이 2024년 기준 5,654억 원으로 가장 큰 예산 비중을 차지하고 있으며 다음으로 취약지역생활여건개조사업, 농촌형교통모델, 반려동물산업육성 및 인프라구축, 친환경농업기반구축 순이다. 일반농산어촌 개발과 취약지역생활여건개조사업 예산이 유의미할 만한 수준이며 반려동물산업육성 및 인프라구축, 친환경농업기반구축은 소규모로 예산이 편성되어 있다.

주목할 점은 2020년 이후 지역자율계정에서 제외되거나 축소된 사업이 많다는 점이다. 농업기반정비, 농촌유류시설활용지역활성화, 지역전략식품산업육성, 지역행복생활권협력사업은 2020년 혹은 2021년에 지역자율계정에서 제외되었으며 가장 큰 예산 비중을 차지하는 일반농산어촌개발사업도 2020년부터 예산이 대폭 축소되었다. 이는 문재인 정부 들어 재정 분권의 일환으로 수행된 지방이양 때문이다. 따라서 지역자율계정에 포함되던 사업과 예산이 지방에 이양되었으며 일반농산어촌개발사업에 포함되었던 일부 내역사업 역시 지방에 이양되었다. 따라서 지방이양은 농업·농촌 분야 포괄보조사업의 예산이 감소하는 원인이 되었다.¹⁾ 주목할 만한 또 다른 점은 농업·농촌 분야 포괄보조사업이 대부분 농촌 분야에

집중되어 있다는 점이다. 지역 내 후생 증진 및 활성화 차원에서 농촌 정주 및 거주 인프라 구축을 위해 포괄보조사업이 효과적이기 때문에 인프라 구축사업 등은 포괄보조형식으로 보조되는 것은 적합하다. 이러한 효과는 농업 분야 역시 동일하게 누릴 수 있는 영역이 존재하고 농촌 관련 사업과 연계하여 사업을 수행할 경우 시너지 효과가 나타날 수 있기 때문에 농업 분야에 포괄보조사업으로 수행할 수 있는 것은 지역자율계정으로 이관시켜 보조사업을 진행하는 것이 필요하다.

〈표 2-5〉 농식품부 지특회계 지역자율계정 세부사업 예산

연도	농업기반 정비	농촌유후 시설활용 지역 활성화	농촌자원 복합 산업화 지원	농촌형 교통 모델	반려동물 산업육성 및 인프라 구축	일반 농산 어촌 개발	단위: 억 원, %			
							지역전략 식품산업 육성	지역행복 생활권 협력사업	취약지역 생활여건 개조사업	친환경 농업기반 구축
2014	1,191	-	1,716	-	-	8,530	-	650	-	-
2015	1,492	-	1,529	-	-	8,496	404	1,200	-	-
2016	1,519	-	1,519	-	-	8,485	288	1,380	-	-
2017	1,709	-	1,526	-	-	8,490	254	1,545	-	-
2018	1,567	-	1,257	41	-	8,564	209	1,236	-	-
2019	1,610	-	1,212	287	94	9,014	206	1,183	-	-
2020	-	-	-	257	46	5,239	-	1,095	-	-
2021	-	-	-	205	35	6,134	-	-	1,242	-
2022	-	-	-	209	47	5,729	-	-	1,361	-
2023	-	13	-	217	70	5,479	-	-	1,080	51
2024	-	28	-	249	56	5,654	-	-	1,041	42

자료: 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(<https://www.openfiscaldatal.go.kr/op/ko/index>), 검색 일: 2024. 1. 23.

-
- 1) 지역자율계정사업에서 지방이양된 사업은 농업기반정비, 농촌자원복합산업화지원, 지역전략식품 산업육성과, 일반농산어촌개발사업 내역사업인 마을만들기, 농촌형공공임대주택, 농촌다움복원, 농촌재생나눔, 기초생활인프라정비, 농촌현장포럼이다.

2. (포괄)보조금 제도의 이론적 배경

2.1. 보조금의 정의 및 유형²⁾

보조금의 정의는 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조 1항에 적시되어 있다.

〈글상자 1〉 보조금 관리에 관한 법률

「보조금 관리에 관한 법률」

제2조(정의) 1항

“보조금”이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」별 표 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.

자료: 보조금 관리에 관한 법률 제2조제1항, 검색일: 2024. 7. 11.

보조금은 사용 용도의 제한성 여부, 지방비 부담 방식 차이, 보조금 규모에 대한 제한 여부, 법령 근거 및 경비부담 기준, 보조율의 지급 기준, 보조금의 교부조건 여부, 보조금의 시행 주체 기준에 따라 다양한 유형으로 구분될 수 있다.

보조금 사용 용도 제한성 유무에 따른 유형은 특정보조금과 일반보조금으로 구분된다. 특정보조금은 사용 목적이 명확하고 세분화된 보조금이다. 이 보조금은 중앙정부가 요구하는 특정 활동을 수행하는 조건으로 지급되며, 이를 수령하는 기관은 중앙정부의 지침에 따라 해당 활동을 이행해야 한다는 특징을 가진 기능적 보조금이다. 일반보조금은 보조금 사용처에 대한 구체적인 제한이 없는 것으로 실례로 지방교부세가 일반보조금에 해당된다.

2) 최순영(2014)을 수정 보완.

지방비 부담 방식에 따라서는 정률보조금과 정액보조금으로 구분된다. 정률보조금은 지자체가 지출하는 국고보조 사업비의 일정 비율을 중앙정부가 보조하는 것으로 현재 가장 일반적인 국고보조금의 지출형태이다. 보조율은 ‘보조금 관리에 관한 법률’에 근거하여 정해져 있으나 국가의 예산 사정 등을 감안하여 결정되는 경우가 많다. 정액보조금은 특정 사무 및 사업에 일정한 금액을 지원하는 보조금을 의미하며 보조 방법은 보조대상이 되는 사무 및 사업 양을 표시하는 수량에 단가를 곱한 금액을 교부하거나 개별 사무 혹은 사업마다 일정액을 교부한다.

정률보조금의 규모 제한이 있는지에 따라서는 개방형 보조금과 폐쇄형 보조금으로 나눌 수 있다. 개방형 보조금은 국가가 부담할 비율만 정하고 총액에 제한이 없어, 공공서비스 제공에 필요한 비용의 일정 비율을 지원한다. 반면 폐쇄형 보조금은 보조금 총액에 제한이 있어, 지원 대상인 지방 공공서비스가 특정 공급 수준을 넘으면 보조금 지급이 중단되거나 전액 지원이 중지될 수 있다.

보조금은 법령 근거 및 경비부담 기준에 따라서 부담금, 교부금, 협의의 보조금으로 구분된다. 부담금이란 국가가 지자체 또는 해당 기관에 법령에 의해 부과하는 보조금이며, 교부금이란 국가가 행하여야 할 사무를 국민의 편의, 경비 효율성 등의 이유로 지자체 또는 해당 기관에 위임하여 수행하는 경우 소요되는 경비를 위해 교부하는 보조금이다. 협의의 보조금이란 국가가 특정한 행정사무 집행을 장려, 조장하거나 지자체의 재정 사정상 필요하다고 인정될 때 지원하는 장려적 의미의 보조금을 의미한다.

보조율의 지급 기준에 따라서는 일률보조금과 차등보조금으로 구분된다. 일률보조금이란 모든 지자체에 동일한 보조율을 적용하는 보조금을 의미한다. 차등보조금이란 지자체의 재정력 또는 기타 특별한 필요성에 의해 상이한 보조율을 적용하는 보조금을 가리키며 기준보조율에 일정률을 가감한 인상(인하)보조율을 적용하여 지급한다.

보조금의 교부조건 여부에 따라서는 특정보조금과 포괄보조금으로 구분된다. 특정보조금은 국가가 지자체의 준수를 제시하는 교부조건(지방비의 일정액(율) 부담 의무화, 보조대상 행정 수준에 대한 규제, 보조금 사용 목적의 한정 등)이 있

는 보조금으로 특정 사업에 필요한 경비를 원조하기 위해 그 사용처를 한정하여 지출하는 보조금으로써 그 용도가 명확히 지정되어 있다. 포괄보조금은 보조금을 교부할 때 국가가 지자체에 제시하는 교부조건이 포괄적인 보조금으로 일정 범위 또는 지역 사업이나 일정 효과가 있는 사업의 촉진을 도모하기 위해 소요되는 경비의 재원에 충당할 포괄적인 조건으로 교부한다. 또한 보조금 교부 시 총액과 지자체비의 범위만을 지정하고 보조금을 충당할 경비의 세목, 수량, 단가 등을 지자체가 선택하도록 함으로써 조세보다 효율적인 집행 및 지자체 재정의 자주성을 강화시키는 장점이 있다. 포괄보조금에 관한 법률은 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법에 규정되어 있다.

〈글상자 2〉 포괄보조금에 관한 법률

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제33조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등) 2항

- ② 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다.

제86조(포괄보조금의 지원) 1-2항

- ① 정부는 제78조제2항에 따른 지역자율계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도 및 시·군·구별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 “포괄보조금”이라 한다)으로 편성하여 지원한다.
② 제1항에 따라 정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에 여러 개의 세부 내역을 구분하여서는 아니 된다.

제90조(보조금에 대한 다른 법률의 적용배제) 2-3항

- ② 지방자치단체의 장은 제86조에 따른 포괄보조금으로 편성된 사업이 끝난 후 남은 집행잔액을 포괄보조금으로 편성된 사업에 사용하고, 과목별 금액 및 이유를 구체적으로 밝힌 명세서를 중앙행정기관의 장에게 보내야 한다.
③ 지방자치단체의 장은 제86조에 따른 포괄보조금 외의 보조금으로 편성된 사업이 끝난 후 남은 집행잔액을 해당 보조사업의 목적과 유사한 사업에 사용할 수 있다. 이 경우 과목별 금액 및 이유를 구체적으로 밝힌 명세서를 중앙행정기관의 장에게 보내야 한다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」

제87조(포괄보조금의 지원) 1-5항

- ① 기획재정부장관은 법 제86조에 따라 포괄보조금으로 사업을 편성하려는 경우에는 사업 목적이 같은 여러 개의 유사사업을 하나의 단위사업으로 통합하고, 해당 사업의 용도를 포괄적으로 정해야 한다.
- ② 지방시대위원회는 제1항에 따라 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 그 정책목표와 평가를 위한 성과지표를 설정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제82조제1항에 따라 기획재정부장관이 정한 예산신청의 한도에서 해당 지방자치단체에서 추진할 포괄보조금 사업과 그 세부 내역을 자율적으로 정하되, 제2항에 따라 설정된 정책목표와 다른 목적으로 포괄보조금을 사용해서는 안 된다.
- ④ 중앙행정기관의 장은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 지방자치단체의 장이 포괄보조금으로 신청한 사업에 대하여 그 신청 금액을 조정해서는 안 된다. 다만, 지방자치단체의 장이 신청한 포괄보조금 사업의 내용이 제2항에 따른 정책목표와 서로 다른 경우에는 해당 지방자치단체의 장에게 보완을 요구할 수 있다.
- ⑤ 기획재정부장관은 예산을 편성할 때 다음 각 호의 사항을 고려하여 지방자치단체의 장이 포괄보조금으로 신청한 사업에 대한 신청 금액을 조정할 수 있다. 이 경우 기획재정부장관은 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 하며, 해당 지방자치단체에 지원하는 포괄보조금의 총액을 변경해서는 안 된다.

자료: 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법, 검색일: 2024. 7. 12.; 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령, 검색일: 2024. 7. 12.

보조금의 시행 주체 기준에 따라서는 직접보조금과 간접보조금으로 구분된다. 직접보조금은 중앙정부에서 교부된 보조금을 지자체가 직접 집행한다. 간접보조금은 중앙정부가 지자체를 통해 민간이나 다른 기관에 재교부하는 형태의 보조금을 의미한다.

〈표 2-6〉 보조금의 유형

기준	유형
보조금 사용 용도의 제한성 유무	특정보조금: 보조금의 사용처가 구체적이고 세분화되어 있음 일반보조금: 보조금의 사용처에 대한 구체적 기준 없음 (예 : 지방교부세)
지방비 부담 방식 차이	정률보조금: 지자체가 지출하는 국고보조 사업비의 일정 비율을 중앙정부가 보조하며 현재 국고보조의 일반적인 형태 정액보조금: 특정 사무 및 사업 실시에 대해 중앙정부가 일정 금액을 지원
정률보조금 규모에 대한 제한 여부 기준	개방형보조금: 중앙정부가 부담할 비중만을 결정하고 총액 제한은 없음 폐쇄형보조금: 보조금 총액에 대한 상한이 정해져 있음
법령 근거 및 경비부담 기준	부담금: 중앙정부가 지자체 또는 해당 기관에게 법령에 의해 실시의무를 부과하는 보조금 교부금: 중앙정부가 수행해야 할 업무를 국민 편의와 경비 효율성 등의 이유로 지자체나 관련 기관에 위임하여 집행할 때, 필요한 경비를 지원하기 위한 보조금 협의의 보조금: 중앙정부가 특정한 행정사무의 집행을 장려, 조장하거나 또는 지자체의 재정 사정상 특별한 사유가 인정될 때 지원하는 경비
보조율의 지급 기준	일률보조금: 모든 지자체에 동일한 보조율을 적용하는 보조금 차등보조금: 지자체의 재정력 또는 기타 특별한 사유에 의해 상이한 보조율을 적용하는 보조금
보조금 교부조건 여부	특정보조금: 보조금 교부 시 중앙정부가 지자체에 준수해야 할 교부조건(보조금 사용목적의 한정, 지방비 일정액(율) 부담 의무, 보조대상 행정수준에 대한 규제 등)을 제시하는 보조금 포괄보조금: 보조금을 교부할 때 중앙정부가 지자체에 제시하는 교부조건이 포괄적으로 설정되는 보조금
보조금 시행주체 기준	직접보조금: 국가로부터 교부된 보조금을 지방자치단체가 직접 집행하는 경우 간접보조금: 국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통하여 민간(단체)이나 타기관에 재교부되는 보조금

자료: 한국재정정보원(https://www.fis.kr/ko/major_biz/eNara_help_oper/government_subsidies/type), 국고보조금의 유형, 검색일: 2024. 7. 10.

2.2. 보조금의 목적과 기능

보조금 제도의 목적은 국가적 이해관계가 있거나 중앙정부와 지자체 간의 상호 이해가 관련된 사업들을 보다 합리적이고 효율적으로 수행하도록 지원하는 데 있다. 이를 위해 보조금은 중앙정부와 지자체 간의 수직적 재정 불균형을 시정하고,

지역 간 세원 격차로 인해 발생하는 지자체 간 수평적 재정 불균형을 해소하여, 지자체가 기본적인 행정 수준을 유지할 수 있도록 필요한 재원을 보장하고자 한다.

보조금의 세부적인 목적은 1) 복지 분야 등 지자체에 전국적으로 유사한 수준의 공공서비스 제공, 2) 도로, 항만 사업 등에 재정자금을 계획적이고 중점으로 투입, 3) 재해 복구 사업을 통해 재해 단체에 대한 재정 구제 실시, 4) 혐오 및 주민기피시설 설치 등 신규 사업의 보급 장려, 5) 재정자립기반이 취약한 지자체에 대한 재정 원조, 6) 국민의 편리를 위한 지자체의 국가사무 위탁, 7) 지자체 재정 지원을 통한 보조사업과 단독사업의 균형유지에 있다.

국고보조금의 기능은 크게 3가지로 요약될 수 있다. 첫 번째로 지자체가 특정 공공재를 국가 경제의 효율성과 형평성을 크게 훼손하지 않는 최소한의 수준 이상으로 제공하도록 유도한다. 두 번째로 지자체의 행정구역을 넘어 외부 효과가 큰 국가적 이해관계가 있는 사업을 추진할 수 있도록 한다. 마지막으로, 지자체의 세입과 세출 간 불균형을 해소하고 지역 간 재정 격차를 줄이는 데 기여한다.

이러한 기능 내에서 국고보조금은 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 동시에 내포하고 있다. 긍정적인 효과로서 먼저 국고보조금은 지자체의 주요 세입원의 역할을 하고 있으며 두 번째로 각 지자체가 수행하는 행정서비스를 전국 관점에서 최소수준 이상으로 제공한다. 세 번째로는 지자체 재정과 지역경제 성장에 필요한 다양한 파급효과를 가져다준다. 네 번째로는 국가 재정자원을 기능 및 사업별로 할당하고 관리하는 효과적인 수단이며, 다섯 번째로 중앙과 지방의 행정과 재정협력을 위한 가교 역할을 담당한다.

<표 2-7> 보조금의 긍정적 효과

구분	내용
지방재정의 기간 세입원	<ul style="list-style-type: none"> 전체 지방재정 대비 보조금의 비율이 2020년 기준 24.0%로 급격히 증가
전국적으로 최소수준 이상의 표준화된 행정서비스 공급에 기여	<ul style="list-style-type: none"> 국고보조금 제도가 없었다면, 재정이 취약하거나 특정 행정서비스에 관심이 부족한 지역에서는 해당 서비스가 제공되지 않는 상황이 발생
지방재정과 지역경제 성장에 다양한 파급효과를 야기	<ul style="list-style-type: none"> 가격효과와 소득효과를 유발하면서 지방재정과 지역경제 성장에 기여함.
국가의 재정자원을 기능 및 사업별로 할당하고 관리하는 효과적인 수단으로서 역할을 수행	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부가 수행하는 보건·복지, 건설·교통·지역개발, 농림수산 등의 행정 서비스를 적극적으로 진작시키는 역할을 수행함.
중앙정부와 지방정부 간에 행정 및 재정 측면의 협력적 관계를 형성해주는 가교 역할	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 계획단계에서부터 집행 및 사후관리단계까지 중앙정부와 지방정부 간에 지속적으로 업무협의, 자금의 이전, 집행모니터링, 사업조정, 성과평가가 이루어짐. 이러한 관계 형성은 국고보조금이 단순히 정부 간 자금 이전만이 아닌 자금과 사업, 그리고 운영주체가 동시에 관련되는 복합적 행정·재정 운영시스템임을 시사

자료: 라희문(2021: 274).

부정적인 효과로서 먼저 국고보조금은 보조금이 과도한 혹은 과소한 행정서비스 제공을 야기하는 보조금의 외부성 문제를 보인다. 두 번째로 정보 비대칭으로 인해 보조사업자 선정 시 역선택과 도덕적 해이 문제가 발생하며 마지막으로 지자체의 연성예산제약 문제로 재정건전성을 위협할 수 있다.

<표 2-8> 보조금의 부정적 효과

구분	내용
보조금의 외부성 문제	특정 행정 서비스에 대해 파급 효과를 초과하는 보조금이 지급되면 과도한 수준의 행정서비스가 제공되며, 반대로 파급 효과에 못 미치는 보조금이 지급되면 행정서비스 제공이 부족해지는 결과를 초래
대리인 관계에서의 정보 비대칭 문제와 도덕적 해이 문제가 발생	정보의 비대칭 상황에서는 보조사업자를 선정하는 과정에서 역선택이 발생할 수 있고, 보조사업자가 선정된 이후에는 모럴해저드(도덕적 해이, Moral Hazard) 문제가 발생
예산극대화와 연성예산제약의 문제가 발생	지방정부는 가능한 한 많은 보조사업을 수주하려고 일단 보조사업을 신청해 보자는 관행도 만연 국고보조에 따라 지방정부의 재정통제를 약화시키는 연성예산제약 문제는 재정건전성을 위협

자료: 라희문(2021: 276).

2.3. 보조금 제도의 경제적 이론

보조금의 경제적 효과 이론은 보조금의 특성에 따라 소득효과와 상대가격 변화에 따른 소득과 대체효과로 구분할 수 있다. 이론적으로 일반적인 포괄보조금은 소득효과가 나타난다고 문헌에서 언급되고 있는데 이는 중앙정부가 지자체에 보조금을 교부할 때 제시하는 조건이 포괄적으로 설정되어 중앙정부와 지자체 간에 세입을 공유하는 특성을 가지고 있기 때문이다. 특정 지방정부가 가진 예산제약이 <그림 2-1>과 같을 때 수평축은 해당 지역주민이 소비할 수 있는 공공서비스의 양을 의미하며, 수직축은 여타 사용재의 양을 나타낸다고 할 때 해당 지역이 소득(예산)으로부터 선택할 수 있는 공공서비스와 사용재의 조합은 선분 AB이다.

분석의 단순화를 위해 해당 지역주민들의 선호를 나타내는 대표 무차별 곡선이 우하향한다고 할 때 해당 지자체가 선택하는 공공서비스와 사용재의 조합은 <그림 2-1>에서 E에 나타나 있다. 중앙정부가 해당 지자체에 포괄보조금을 교부한다면 지자체는 교부금을 공공서비스와 사용재에 배분하여 사용할 수 있다. 따라서 포괄보조금은 해당 지역주민들의 소득이 포괄보조금만큼 증가(실제로는 지역주민들의 세금이 포괄보조금만큼 감소)한다는 것과 동일한 의미를 가지기 때문에 새로운 예산선은 기존 예산선의 우측으로 평행이동하게 되며, 이는 경제이론에서 소득효과를 의미한다.

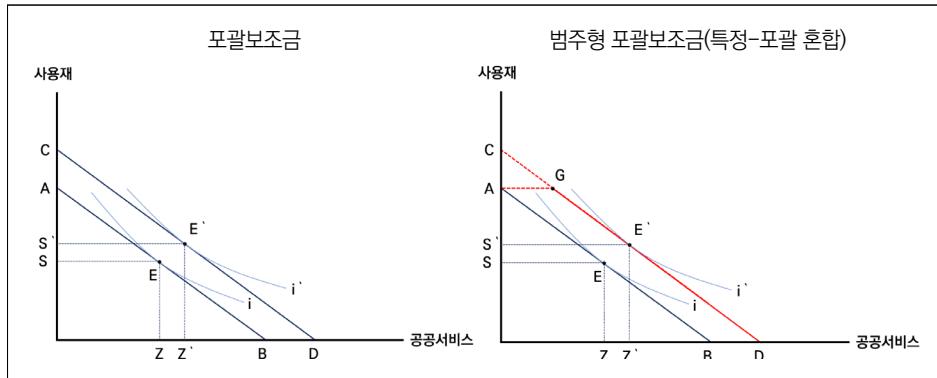
만약 공공서비스와 사용재 모두 열등재가 아닌 한, 두 재화 모두 지역주민의 소비량은 증가하게 되며 새로운 최적 소비량은 <그림 2-1>의 E'와 같게 된다. 즉 공공서비스뿐만 아니라 사용재의 소비량이 증가한다는 것은 지자체가 포괄보조금 일부를 지역주민의 조세 부담액을 낮춰주는 방향으로 사용했다는 것을 의미한다.

포괄보조금 형식을 범주형 포괄보조금³⁾ 형태로 변형하여 중앙정부가 지자체에 보조금을 교부하더라도 일반 포괄보조금과 동일한 결과를 도출할 수 있다. 따

3) 범주형 포괄보조금은 일반 포괄보조금과는 달리 특정 부문 생산 또는 공급을 위해서만 재원을 사용해야 한다는 조건을 부여하는 보조금을 의미함.

라서 이론적으로 포괄보조금은 공공서비스와 여타 다른 사용재의 소비량을 증가시키는 결과를 유발한다.

〈그림 2-1〉 보조금의 소득효과



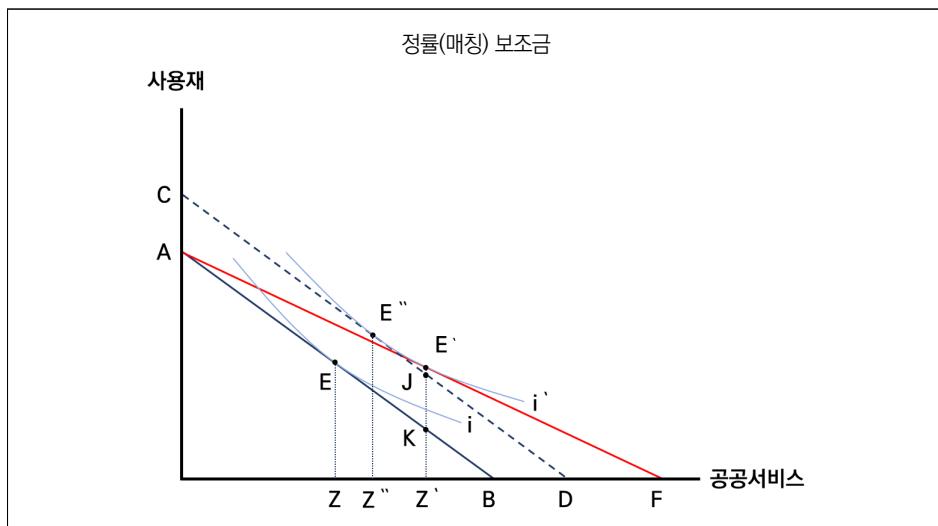
자료: 이준구·조명환(2021: 744) 일부 수정.

중앙정부가 지자체에 공공서비스 사업비의 일정 비율을 보조하는 경우는 사용재와 공공서비스의 상대가격 변화를 유발하게 된다. 예를 들어 중앙정부와 지자체가 공공서비스 사업비의 50%씩 부담할 경우 해당 지역주민들은 공공서비스를 소비하기 위해 지불해야 할 가격이 $\frac{1}{2}$ 로 감소하게 된다. <그림 2-2>에서 보면 기존의 예산선이 AB에서 AF로 변화하는 결과를 유발한다. 이 경우 기존의 예산선 하에서 해당 지역주민이 선택하는 공공서비스와 사용재 소비 수준은 E에서 E'으로 변화되어 공공서비스의 소비수준은 확실하게 증가하게 된다($Z > Z'$).

포괄보조 유형과 정률(매칭)보조 유형 중 어느 보조 유형이 더 보조금 지급 목적에 적합한지를 알아보기 위해 상대가격 변화로 인해 이동한 해당 지역주민의 무차별 곡선과 동일한 수준의 후생에 도달할 수 있는 포괄보조금을 지원할 때 해당 지역주민이 선택하는 공공서비스의 소비 수준을 비교하면 포괄보조 유형보다는 정률(매칭)보조 유형이 더 많은 공공서비스의 생산을 유도한다. 즉 상대가격변화는 공공서비스의 소비를 Z' 만큼 증가시키나 포괄보조로 인한 소득 효과는 Z'' 만큼만을 증가시킨다. 이러한 이유로 포괄보조는 소득효과만을 가지나 상대가격 변화를

유발하는 정률(매칭) 보조는 소득효과 이외에도 대체효과를 발생시켜 공공서비스의 소비가 상대적으로 더 많아지게 된다.

〈그림 2-2〉 보조금의 상대가격 변화 유발 효과



자료: 이준구·조명환(2021: 745) 일부 수정.

3. 소결 및 시사점

제2장에서는 포괄보조금이 포함되어 있는 지특회계의 구성과 편성체계 및 연도별 예산을 살펴보고 농업·농촌 분야 포괄보조사업 목록에 대한 세부사업 예산을 살펴보았다. 그리고 보조금제도의 정의 및 기능과 보조금 제도의 경제적 이론을 소득효과와 대체효과 등으로 구분하여 각각 다른 유형의 보조금이 공공재와 사용재의 생산 및 소비 유도 효과를 어떻게 유발하는지 검토하였다.

농업·농촌 분야 포괄보조사업은 지방분권이후 지자체에 사업을 이양함에 사업 수도 감소하였고 일반농산업개발사업 내 일부 내역사업도 이양됨에 따라 지역자율계정 내 예산이 크게 감소하는 원인으로 작용하였다.

농업·농촌 분야 지역지원계정은 상대적으로 작은 예산 규모를 가지는데 반해 지역자율계정의 예산이 대부분을 차지하고 있고 지방으로 이양된 일부 사업들은 지자체에서 예산을 감축하고 있기 때문에 타 부처와 달리 포괄보조사업의 중요성은 더욱 크다. 따라서 농촌지역에 공공재를 일정 수준 이상으로 투자하여 지역주민들의 후생을 향상시키기 위해서는 포괄보조사업의 예산 규모를 지속적으로 유지 혹은 증가시킬 필요가 있다.

이뿐만 아니라 농업·농촌 분야 포괄보조사업 예산이 일반농산어촌개발사업과 취약지역생활여건개조사업과 같은 지역개발 분야에만 너무 집중되어 있어 타 사업은 중요도에 비해 예산 규모가 너무 작다는 문제점을 발견하였다. 특히 농촌형교통모델의 경우 과소인구로 공적 성격을 가지는 교통 인프라가 상당히 낙후되어 있는 상황에서 지역자율계정에 포함된 농촌형교통모델의 중요도는 매우 크다. 하지만 농촌형교통모델의 경우 지역지율계정 내 시도 자율편성 사업군으로 포함되어 있어 작은 규모의 예산과 더불어 낮은 보조율로 인해 많은 지역에서 사업화되기 힘든 구조를 보이고 있다. 따라서 작은 규모를 가지는 사업을 중심으로 포괄보조사업의 예산을 확대하고 지역자율계정 내 사업군의 조정이 필요할 것으로 보인다.

이에 더해 농업·농촌 분야 포괄보조사업이 농촌 분야에만 너무 집중되어 있다. 농업 분야 역시 포괄보조가 일반 보조사업보다 더 효과적으로 작용할 수 있는 분야들이 있을 것으로 판단되며, 농촌 분야 포괄보조사업과 농업 분야 포괄보조사업을 상호연계할 때 더 큰 시너지를 발생시킬 수 있을 것이다. 따라서 농업 분야 포괄보조사업 분야를 발굴하고 기존의 포괄보조사업과 연계할 수 있는 방안 강구가 요구된다.

제3장

농업·농촌 분야 포괄보조사업 현황

농업·농촌 분야 포괄보조사업 현황

1. 국내 포괄보조사업 관련 현황⁴⁾

1.1. 반려동물산업 육성

1.1.1. 사업 개요

해당 사업의 목적은 반려동물 관련 인프라 확충으로 반려동물로 인해 발생하는 사회적 갈등을 줄이고, 동물의 복지 및 관련 산업의 성장을 촉진하는 데 있다. 사업 내용에는 반려동물지원센터 건립 지원, 동물보호센터 건립 지원, 공설동물장묘시설 설치 지원, 반려동물 전용놀이터 조성 등이 포함되며 대부분 시설 설치 및 인프라 조성에 관한 것이다.

1.1.2. 세부 현황

2019년 기준으로 재정 투입 규모는 24,800백만 원이며 사업대상자는 반려동물

4) 농림축산식품부(각 연도), 농림축산식품부(2019)를 참고하여 저자 작성.

지원센터, 유실·유기동물보호센터, 공설동물장묘시설 설치, 반려동물 놀이터 조성 등 반려동물 관련 인프라 시설을 희망하는 시·도지사 및 시·군·구청장이다.

지원 대상은 반려동물지원센터, 동물보호센터, 공설동물장묘시설, 반려동물 놀이터이며 반려동물 복합문화공간 조성을 위한 ‘반려동물지원센터’ 설치 지원, 유실·유기동물 보호·관리시설 설치를 위한 ‘동물보호센터’ 건립 지원, 성숙한 반려동물 장례문화 확산을 위한 ‘공설동물장묘시설’ 설치 지원, 안전하고 쾌적한 ‘반려동물 전용 놀이터’ 조성을 목적으로 한다.

지원 규모는 국비 30~50%, 지방비 30~70%이며, 2019년 사업 규모는 반려동물 지원센터 4개소, 유기동물보호센터 4개소, 공설동물장묘시설 2개소, 반려동물 놀이터 10개소로 이루어진다. 반려동물 지원센터 설치 지원은 최대 40억 원까지 제공되며, 유기동물보호센터 설치 지원은 광역 16억 원, 기초 6억 원이 지원된다. 공설동물장묘시설 설치 지원은 15억 원, 반려동물 놀이터 조성은 3천만 원이 지원된다.

1.2. 농촌형교통모델

1.2.1. 사업 개요

농촌형교통모델 사업 목적은 교통 취약 농촌 지역에 마을버스와 택시 등 농촌 맞춤형 교통 서비스를 제공하여, 공공서비스 접근성을 높이고 농촌 주민의 체감 복지와 삶의 질을 개선하는 것이다.

사업 내용은 대중교통이 부족한 지역(교통 소외지와 농촌 지역)에 맞춤형 교통 서비스(버스 또는 택시)를 제공하여 주민들의 실질적인 이동권을 보장하는 데 중점을 두는 것이다.

지원 요건은 군이 해당 지역주민에게 교통 서비스를 제공하는 것을 원칙으로 하며, 운수사업체(지방공기업 포함), 지역아동센터, 복지회관, 마을자치회, 비영리법인 등도 사업 시행자로 참여할 수 있다.

지원 내용은 공공형 버스의 경우 버스 구입 및 개조비, 유지비, 수선비, 인건비

및 운영관리비, 정산시스템 구축·운영비 등을 지원하며, 공공형 택시는 운행 손실을 지원한다. 이를 통해 대중교통의 사각지대에 놓인 농어촌과 교통 소외 지역 등 취약 지역주민들의 이동권을 보장한다.

1.2.2. 세부 현황

농촌형교통모델사업의 재정 투입 규모는 2022년 41,856백만 원에서 2025년 49,848백만 원까지 증가하였다. 예산 배분 및 관리는 시광역시장 및 도지사가 맡고 있으며 사업 시행은 군수가 맡는다.

지원 규모는 국비 50%, 지방비 50%로 군에 3억 5천만 원을 지원하는데 버스에 3억 원, 택시에 5천만 원을 지원하고 있다.

1.3. 친환경농업기반구축

1.3.1. 사업 개요

친환경농업기반구축의 사업 목적은 친환경농업 집적지구 조성 지원을 통해 친환경농업 확산 기반을 마련하고, 이를 통해 탄소 감축 등 농업환경 개선에 기여하는 것이다. 또한 친환경농업 집적지구를 바탕으로 생산 집적화, 규모화 및 생산비 절감 등을 도모하는 데 있다.

주요 사업 내용은 생산자단체에 친환경농산물 생산·가공·유통 관련 시설·장비 등을 지원하는 것이다. 지원 요건으로는 친환경농업지구 내에 위치한 생산자 단체여야 하며, 이들 마을에서 농업환경보전 프로그램을 추진하도록 하고, 서류 평가 시 가점을 부여하고 있다. 또한, 지구 내 모든 친환경 인증 농가는 친환경 농산물 의무자조금을 납부 완료해야 한다.

지원 내용은 농식품부에서 확정 통보한 친환경농업지구(신규) 및 친환경농업 지구·단지(보완) 조성에 필요한 사업 대상자별 사업 계획 이행 비용이다. 구체적

으로, 하드웨어 사업에서는 친환경 농산물의 생산·가공·유통과 관련된 시설 설치와 장비 구매 비용을 지원하며, 소프트웨어 사업에서는 사업 계획 이행에 필요한 친환경 농산물의 생산·가공·유통 관련 교육과 컨설팅 비용을 지원한다.

1.3.2. 세부 현황

재정 투입 규모는 2018년 6,277백만 원이었으나 점차 감소하여 2022년에는 5,000백만 원까지 하락하였다. 사업 대상자는 영농조합법인, 농업회사법인, 농협, ‘협동조합기본법’에 따라 설립된 협동조합 및 사회적협동조합 등이며 지원 규모는 국고 30%, 지방비 50%로 개소 당 최대 20억 원까지 지원하고 있다.

주요 지원 내용으로는 사업 대상자의 경영 여건, 친환경 농산물 및 가공품의 생산·유통 규모에 따라 최대 20억 원 한도 내에서 차등 지원이 이루어진다. 현재의 집적화 수준과 지구 내 친환경 인증 면적 확대 계획의 우수성 등을 종합 평가한 후, 전문가 심사위원회의 평가를 거쳐 예산이 배정된다. 또한 교육·컨설팅 등 소프트웨어 사업의 경우 총 사업비의 20% 이내로 집행이 가능하다.

1.4. 농촌유휴시설활용지역활성화

1.4.1. 사업 개요

사업 목적은 농촌지역의 빙집 등 유휴시설을 리모델링하여 청년 및 귀농·귀촌인 등의 창업공간 및 사회적서비스 제공 공간 등으로 활용 농촌 활력 제고이며 사업 내용은 농촌 지역의 빙집, 폐창고 등 유휴시설을 귀농귀촌자 주거공간, 예술 활동 공간, 창업 공간 등으로 재탄생시키는 사업이다.

지원 요건은 시장이나 군수가 유휴시설을 소유하고 있거나, 유휴시설 소유자와 10년 이상의 장기 임대차 또는 사용 계약을 체결한 경우로 한정된다. 지원 내용으로는 리모델링 공사비와 제반 경비가 포함된다.

1.4.2. 세부 현황

재정 투입 규모는 2019년 6,000백만 원에서 점차 감소하여 2023년 2,600백만 원까지 감소하였다. 기존에는 포괄보조사업이 아니었으나 2023년 회계연도부터 농특에서 균특(지역자율계정)으로 회계를 이관하였다.

사업 대상자 선정 및 예산 배분·관리는 시·도지사가 맡고 있으며 사업 시행자는 시장·군수·구청장이다. 활용·운영주체는 지자체 여건에 맞게 선정하고 있는데 1) 지자체 운영, 2) (청년)창업자 위탁운영, 3) 사회적경제조직 공동참여 운영 등으로 구분할 수 있다.

사업 기간은 2년으로 1년 차에는 활용 운영 주체 결정, 기본계획 시행계획 수립, 착공하고 2년 차에는 준공이 목표이다. 지원 규모는 국비 50%, 지방비 50%로 유 휴시설 개소당 450백만 원内外로 지원하고 있으며 국고 기준 연차별 사업비를 배 정하는데 1년 차에 총 사업비의 20%, 2년 차에 총 사업비의 80%를 배정하고 있다. 다만 국고보조금 및 의무지방비를 초과하는 사업비는 지방비로 부담해야 한다.

1.5. 일반농산어촌개발

1.5.1. 사업 개요

사업 목적은 농촌 지역에 필요한 기초생활기반 확충 등을 통해 생활서비스 이용 접근성 향상 등 농촌 주민의 삶의 질 제고 및 농촌 정주여건 개선이다. 사업 내용은 농촌 지역에 기초생활기반확충, 지역역량강화 등이며 지원 요건으로는 123 개 시·군의 일반농산어촌지역에 해당해야 한다는 점이 있다. 사업 규모가 큼에 따라 세부 내역사업이 다양하다. 농촌중심지활성화사업은 일반형과 테마형으로 구 분되어 있다. 일반형의 경우 1~2계층 읍·면지역이 대상이며 테마형의 경우는 계 층을 구분하지 않는다. 기초생활거점조성사업은 일반농산어촌지역 1~2계층 외

읍·면 지역이며 시군역량강화사업은 일반농산어촌지역 113개 시·군이 대상 지역이다. 지원 내용으로는 농촌지역 기초생활기반확충, 지역역량강화 지원(간판, 담장 등 공익적 기능을 수행하는 사유시설물 정비)이 있다.

1.5.2. 세부 현황

재정 투입 규모는 2019년 1조 원이 넘는 1,322,278백만 원이었으나 2020년 이후 크게 감소하여 2022년 기준 835,341백만 원이다. 지원 규모는 국비 70%, 지방비 30%이며 시설비의 10%는 자부담이다. 세부 내역사업별로 지원 규모가 상이한데 농촌중심지활성화사업은 5년 이내 150억 원 이상, 기초생활거점조성은 5년 이내 40억 원 이상, 시군역량강화사업은 1년 이내 3억 원 이상 지원하고 있다.

1.6. 취약지역생활여건개조사업

1.6.1. 사업 개요

사업 목적은 취약지역주민의 기본적인 생활 수준 보장을 위해 안전·위생 등 생활 인프라 확충, 주민역량 강화, 주거환경 개선 등의 지원이다. 사업 내용은 일자리·문화, 안전 확보, 복지 등 휴먼케어, 생활·위생 인프라, 주민 역량 강화, 주택 정비 지원, 타국비사업 연계 활성화이다. 이 사업은 노후 슬레이트 주택 등 주거환경이 열악하며, 기초생활수급자 등 취약계층 비율이 높고, 안전 및 생활 인프라가 전반적으로 취약한 지역을 선정하여 신청을 받고 있다. 세부적으로는 조건을 충족하는 농어촌 지역 중에서 생활 여건 개선이 시급하고, 사업 추진 시 주민의 삶의 질 개선 효과가 클 것으로 예상되는 지역을 선택하는데, 최소 가구 수와 노후 주택 비율이 선택 기준으로 포함되어 있다. 또한 조건을 충족하는 농어촌지역 중 낙후된 지역을 선택하는데 선택 조건에는 노후주택비율 및 기초생활수급자 비율이 포함되어 있다.

지원 내용 중 휴먼케어는 일자리, 문화, 복지 분야에서 다양한 지원을 포함하며, 육아 및 보육, 청소년 상담, 소외계층의 취업 지원, 노인 돌봄, 건강관리, 취약 지역의 생활 여건 개선 사업 홍보 등을 통해 주민의 삶의 질을 향상시키는 데 중점을 둔다. 주민 역량 강화는 주민 공동체의 활성화와 주민의 참여를 확대하고, 사업 이후 자립을 돋기 위한 주민 역량 강화를 목표로 한다. 생활·위생 인프라는 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 인프라를 지원하여 일상생활의 편의성을 높이는 것을 목적으로 한다. 타 국비사업 연계 활성화는 각 부처의 관련 사업과 우선적으로 연계하여 일자리 창출 등 시너지 효과를 극대화하려는 목적을 갖는다. 안전 확보는 주민 안전을 위협할 수 있는 재해(산사태, 상습 침수, 화재 등)를 예방하고, 노후 위험 시설(축대, 담장, 건물)을 보수하며, CCTV를 설치하여 안전을 확보하는 것이다. 주택 정비 지원은 기초생활수급자 및 차상위 계층의 주거 환경을 개선하고 노후 불량주택의 안전 문제를 해결하는 것을 주요 목표로 한다.

1.6.2. 세부 현황

재정 투입 규모를 살펴보면 2015년에는 550억 원이었으나 점차 규모가 커져 2022년 기준 1,361억 원까지 증가하였다. 시행 주체는 시장·군수·구청장이며 사업 기간은 농어촌 4년('23~'26), 도시 5년('23~'27)이다. 지원 규모는 개소당 농어촌 15억 원, 도시 30억 원 내외 사업비 중 국고보조 70%, 지방비 30% 매칭 형식으로 이루어져 있는데 지방비 매칭이 포함된 이유는 광역 연계 및 통합 발전 제고를 위해 사업 추진에 대해 시·도가 역할을 수행하기 위해서이다. 따라서 지방비 매칭의 30%는 시·도가 지원하고, 사전 평가서는 시·군·구가 신청한 사업에 대해 작성하여 균형위에 제출해야 한다.

1.7. 포괄보조사업 보조금 예산 및 집행 현황

농업·농촌 분야 포괄보조사업 보조금 집행 현황을 살펴보면 반려동물산업육성, 농촌형교통모델, 농촌유류시설활용지역활성화, 취약지역생활여건개조사업은 최근 들어 100% 보조금 집행이 되고 있는 것으로 나타났다. 하지만 친환경농업 기반구축사업과 일반농산어촌개발사업은 최근 집행률이 점차 하락하는 양태를 보인다.

특히 농업·농촌 분야 포괄보조사업에서 가장 큰 규모를 나타내는 일반농산어촌 개발사업의 집행률은 2020년 100%였으나 2023년에는 84.5%까지 하락하였다. 다만 2014년, 2015년, 2022년은 지특회계 및 균특회계의 세수부족으로 인해 이월 금액이 발생하여, 2014, 2015, 2022년에 비교적 낮은 집행률을 보인다는 점을 고려할 필요는 있다.

〈표 3-1〉 세부사업별 집행률

단위: %

연도	반려동물 산업육성	농촌형 교통모델	친환경농업 기반구축	농촌유류시설 활용지역활성화	일반농산어촌 개발	취약지역생활 여건개조사업
2014	-	-	100.0	-	66.0	-
2015	-	-	100.0	-	69.0	76.4
2016	-	-	93.9	-	88.3	89.2
2017	-	-	99.9	-	83.0	82.9
2018	-	98.1	99.4	-	83.3	95.1
2019	-	100.0	100.0	100.0	91.5	99.4
2020	-	95.3	98.0	100.0	100.0	100.0
2021	-	100.0	94.2	100.0	95.4	100.0
2022	-	100.0	94.1	100.0	82.1	99.7
2023	100.0	100.0	91.4	100.0	84.5	100.0

주 1) 집행률은 전년도 이월액을 포함함.

2) 일반농산어촌개발사업은 지특회계 및 균특회계의 세수 부족으로 인해 이월금액이 발생하여, 2014, 2015, 2022년에 비교적 낮은 집행률을 보임.

3) 취약지역생활여건개조사업도 마찬가지로 2015년 지특회계 세수 부족으로 사업비가 이월되어 낮은 집행률을 기록함.

자료: 농림축산식품부(각 연도), 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.

하지만 사업별로 실집행률을 보면 상황이 달라진다. 모든 사업에서 실집행률이 매우 낮은 것을 볼 수 있다. 특히 농촌지역에 생활 및 정주여건 개선을 위한 사업인 일반농산어촌개발사업과 취약지역생활여건개조사업의 실집행률은 최근 들어 큰 폭으로 하락하여 사업이 원활하게 추진되지 않는 모습을 보이고 있다.

〈표 3-2〉 세부사업별 실집행률

단위: %

연도	반려동물 산업육성	농촌형 교통모델	친환경농업 기반구축	농촌유류시설 활용지역활성화	일반농산어촌 개발	취약지역생활 여건개조사업
2014	-	-	63.1	-	77.7	-
2015	-	-	49.8	-	79.2	45.0
2016	-	-	43.8	-	83.4	58.9
2017	-	-	78.7	-	78.3	64.3
2018	-	85.1	53.0	-	79.9	64.3
2019	-	29.0	87.1	100.0	92.9	35.7
2020	-	69.2	89.2	58.7	106.0	62.7
2021	-	79.1	81.4	56.4	92.9	50.8
2022	-	90.5	38.5	83.2	58.3	64.3
2023	82.0	90.0	79.6	54.1	53.9	49.6

주: 실집행률은 전년도 이월액을 포함함.

자료: 농림축산식품부(각 연도), 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.

집행률이 저조한 일반농산어촌개발사업의 내역사업 집행률 실적을 살펴보면 농촌중심지활성화와 기초생활거점조성, 농촌신활력플러스사업의 집행률이 낮은 것을 볼 수 있다. 다만 농촌중심지활성화와 기초생활거점조성은 사업 지역 읍면에 인프라 구축이 주가 되어 5년 단위사업 중 주로 집행이 4~5년 차에 집중적으로 이루어진다는 점을 고려할 필요가 있다.

〈표 3-3〉 내역사업별 집행률

단위: %

사업명	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
반려동물 산업육성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
반려동물행동지도사 자격운영	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
동물보건의료 인력 양성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
동물의료체계 표준화 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
반려견 기질평가, 행동지도인프라구축	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
농촌형교통모델	-	-	-	-	98.1	100.0	95.3	100.0	100.0	100.0
농촌형교통모델	-	-	-	-	98.1	100.0	95.3	100.0	100.0	100.0
친환경농업기반구축	100.0	100.0	93.9	99.9	99.4	100.0	98.0	94.2	94.1	91.4
친환경농업기반구축	100.0	100.0	93.9	99.9	99.4	100.0	98.0	94.2	94.1	91.4
농촌유류시설활용지역활성화	-	-	-	-	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
농촌유류시설활용지역활성화	-	-	-	-	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
일반농산어촌개발	66.0	69.0	88.3	83.0	83.3	91.5	100.0	95.4	82.1	84.5
농촌중심지활성화	확	인	불	가	70.6	87.7	100.0	97.9	90.6	82.4
기초생활거점조성	-	-	-	-	-	84.7	100.0	97.9	82.2	81.1
시군역량강화	-	-	-	-	91.4	100.0	100.0	100.0	86.4	99.5
농촌신활력플러스	-	-	-	-	29.7	80.1	100.0	82.5	67.0	86.6
권역단위거점개발	-	-	-	-	89.7	100.0	100.0	100.0	94.7	100.0
지방이양사업	-	-	-	-	93.9	95.3	100.0	-	-	-
취약지역생활여건개조사업	-	76.4	89.2	82.9	95.1	99.4	100.0	100.0	99.7	100.0
취약지역생활여건개조	-	76.4	89.2	82.9	95.1	99.4	100.0	100.0	99.7	100.0

주 1) 집행률은 전년도 이월액을 포함함.

2) 일반농산어촌개발사업은 지특회계 및 균특회계의 세수 부족으로 인해 이월금액이 발생하여, 2014, 2015, 2022년에 비교적 낮은 집행률을 보임.

3) 취약지역생활여건개조사업도 마찬가지로 2015년 지특회계 세수 부족으로 사업비가 이월되어 낮은 집행률을 기록함.

자료: 농림축산식품부(각 연도), 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.

내역사업별로 실집행률을 세부적으로 살펴보면 내역사업들이 대부분의 연도에서 실집행률이 상당히 낮은 것을 볼 수 있다. 특히 농촌형교통모델은 2019년도에는 30%에도 못 미치는 실집행률을 나타냈다. 가장 큰 규모를 차지하는 일반농산어촌개발사업에서도 농촌중심지활성화와 기초생활거점조성은 최근 들어 실집행률이 급격히 하락하였다. 두 번째로 큰 규모를 보이는 취약지역생활여건개조사

업 역시 실집행률은 꾸준히 낮은 것으로 나타나고 있어 농업·농촌 분야의 포괄보 조사업 예산집행이 원활하게 진행이 되지 않는 모습이다. 앞서 언급했듯이 농촌 지역에 인프라를 제공하여 생활 및 정주여건에 큰 기여를 하는 일반농산어촌개발 사업과 취약지역생활여건개조사업의 낮은 실집행률은 사업계획기간 막바지에 집중적으로 예산집행이 되기 때문이다. 따라서 실집행률을 끌어올리기 위해서는 각 연차별로 예산집행이 잘 배분되도록 사업을 수행할 필요가 있다.

〈표 3-4〉 내역사업별 실집행률

사업명	단위: %										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
반려동물 산업육성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82.0	
반려동물행동지도사 자격운영	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82.0	
동물보건의료 인력 양성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
동물의료체계 표준화 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
반려견 기질평가, 행동지도인프라구축	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
농촌형교통모델	-	-	-	-	85.1	29.0	69.2	79.1	90.5	90.0	
농촌형교통모델	-	-	-	-	85.1	29.0	69.2	79.1	90.5	90.0	
친환경농업기반구축	63.1	49.8	43.8	78.7	53.0	87.1	89.2	81.4	38.5	79.6	
친환경농업기반구축	63.1	49.8	43.8	78.7	53.0	87.1	89.2	81.4	38.5	79.6	
농촌유류시설활용지역활성화	-	-	-	-	-	100.0	58.7	56.4	83.2	54.1	
농촌유류시설활용지역활성화	-	-	-	-	-	100.0	58.7	56.4	83.2	54.1	
일반농산어촌개발	77.7	79.2	83.4	78.3	79.9	92.9	106.0	92.9	58.3	53.9	
농촌중심지활성화	획	인	불	가	72.5	91.9	97.9	101.7	55.5	51.0	
기초생활거점조성	-	-	-	-	-	76.3	87.1	89.4	74.3	65.2	
시군역량강화	-	-	-	-	90.3	108.5	116.8	107.4	87.5	89.0	
농촌신활력플러스	-	-	-	-	7.1	43.7	51.6	61.2	30.8	25.4	
권역단위거점개발	-	-	-	-	96.8	100.2	100.4	87.9	68.2	67.6	
지방이양사업	-	-	-	-	84.9	96.4	538.8	-	-	-	
취약지역생활여건개조	-	45.0	58.9	64.3	64.3	35.7	62.7	50.8	64.3	49.6	
취약지역생활여건개조	-	45.0	58.9	64.3	64.3	35.7	62.7	50.8	64.3	49.6	

주: 실집행률은 전년도 이월액을 포함함.

자료: 농림축산식품부(각 연도), 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.

2. 국외 포괄보조사업 관련 현황

2.1. 미국의 포괄보조금 사례⁵⁾

2.1.1. 미국 포괄보조금의 개념과 발전

연방정부는 주정부와 지방정부를 재정적으로 지원하기 위해 크게 특정 보조금(categorical grants), 포괄보조금(block grants), 일반 수익 공유 보조금(general revenue sharing)의 3가지 유형의 보조금을 제공한다.

특정 보조금(categorical grants)은 경쟁을 통해 지급되며, 특정 프로그램에만 사용할 수 있다. 일반적으로 사용 범위가 제한적이고, 관리 조건도 다른 보조금 유형보다 까다롭다. 범주형은 다음의 4가지 형태로 세분화되어 있다.

프로젝트 특정 보조금(project categorical grants)은 연방 기관에서 보조금 신청 후 검토를 통해 보조금 재원을 지급하는 형태이다. 프로젝트 특정 공식보조금(formula-project categorical grants)은 재원 배분 공식에 의해 배분되며, 지방에서 주(state) 기관에 보조금을 신청하며, 주 내부 경쟁을 통해 지방에 자금을 지급하는 형태이다. 특정 공식보조금(formula categorical grants)은 재원 배분 공식에 의해 적격한 주·지방정부에 배분되는 형태이다. 개방형 환급 특정 보조금(open-end reimbursement categorical grants)은 프로그램 참가자 수를 반영한 비용에 의해 지원 금액이 결정되는 형태이다. 포괄보조금(block grants)은 주로 넓게 정의된 지출 카테고리(예: 교육, 보건, 환경 등)에서 사용될 수 있는 보조금으로 프로그램의 세부 사항은 있지만, 일반적으로 특정 보조금보다 자율적으로 재원을 사용할 수 있으며 현재 22개의 포괄보조사업이 있으며, 2022년 회계연도 기준으로 총 591억 달러(전체 연방 보조금의 약 4.8%)가 지원되고 있다. 일반 수익 공유 보조금(general revenue sharing)은 재원 배분 공식에 의해 배분되며, 자금 사용에 대한 제

5) Congressional Research Service(2022)를 참고하여 저자 작성.

한이 거의 없는 형태이며 주정부는 1972~1980년, 지방정부는 1972~1986년 사이에 시행하였으며 현재는 폐지되었다.

미국은 아래와 같은 경우 포괄보조금 방식의 사업을 고려하고 있는데 1) 연방정부가 전통적으로 주 및 지방에서 제공되던 특정 보조 프로그램에 대해 서비스 수준을 보완하는 경우, 2) 광범위한 국가적 목표가 주 및 지방 프로그램의 목표와 일치하는 경우, 3) 연방정부가 해당 지역에서 전국적인 최소 서비스 수준을 설정하려는 경우, 4) 주 및 지방정부가 정책 우선순위와 관리 방법을 가장 잘 알고 있는 경우이다.

6가지 보조금 유형 중 포괄보조금은 연방의 자금 지원 재량권, 지방정부의 자금 사용 재량권, 성과 조건의 범위 측면에서 모두 중간적인 특성을 보인다.

〈표 3-5〉 특성에 따른 미국 보조금 유형 분류

구분	낮음	중간	높음
연방의 자금 지원 재량권	특정 공식보조금 개방형 환급 특정 보조금 일반 수익 공유 보조금	포괄보조금 프로젝트 특정 공식보조금	프로젝트 특정 보조금
지방정부의 자금 사용 재량권	프로젝트 특정 보조금 프로젝트 특정 공식보조금 특정 공식보조금 개방형 환급 특정 보조금	포괄보조금	일반 수익 공유 보조금
성과 조건의 범위	일반 수익 공유 보조금	포괄보조금	프로젝트 특정 보조금 프로젝트 특정 공식보조금 특정 공식보조금 개방형 환급 특정 보조금

자료: U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations(1978: 7), Categorical Grants: Their Role and Design; Congressional Research Service(재인용)(2022: 4), Block Grants: Perspectives and Controversies.

하지만, 다양한 보조금 유형에 대한 성과 및 특성을 일반화할 때는 주의가 필요하다. 때로는 포괄보조사업의 재량권을 약화시켜 주정부의 유연성을 감소시키기도 한다. 실제 1995년에는 11개의 포괄보조금 사업 중 9개에 대해 새로운 비용 한

도를 추가하였다. 반면, 특정 보조금 사업에 대해서 자율성을 부과하여 포괄보조금 사업처럼 수행하는 경우도 있다.

2.1.2. 미국의 포괄보조 현황

미국의 포괄보조는 1966년 ‘Partnership for Public Health Act’를 통해 처음 도입되었는데 이후 여러 정권을 거지면서, 사업의 확대, 유지, 축소를 반복하였다. 미국 의회는 다음의 기준을 통해 포괄보조사업의 규모(수)를 결정한다. 신청 자격은 주 및 지방정부로 제한하며 재원은 일반적으로 법률 또는 규정에 따른 공식에 의해 분배된다. 주 및 지방정부는 재량에 따라 국가적 목표를 달성하기 위한 광범위한 범주 내에서 여러 활동을 수행한다.

2022년 기준 591억 원 규모의 23개의 포괄보조사업이 있다. 대표적으로 사회서비스 포괄보조금(Social Services Block Grant: SSBG), 빈곤가정 일시지원(Temporary Assistance to Needy Families: TANF), 커뮤니티 개발 포괄보조금(Community Development Block Grant: CDBG)을 꼽을 수 있다.

2022년 기준, 22개 사업은 자금이 지원되며, 1개 사업은 승인되었지만 자금 지원이 없다. 2012년 28개, 2013년 25개, 2014년 23개로 포괄보조사업은 줄어드는 추세이다.

〈표 3-6〉 2022년 미국 연방 기관의 포괄보조사업

단위: 달러, %			
연방 기관	포괄보조사업	예산	비율
교육부	혁신 교육 프로그램 전략 포괄보조금	예산 미배정	예산 미배정
에너지부	에너지 효율 및 보존 포괄보조금	550,000,000	0.9
보건복지부	보육 및 개발 포괄보조금	6,165,330,000	10.4
	지역사회 정신 건강 서비스 포괄보조금	836,532,000	1.4
	커뮤니티 서비스 포괄보조금	755,000,000	1.3
	저소득층 주택 에너지 지원 포괄보조금	3,800,304,000	6.4
	모자 보건 서비스 포괄보조금	1,018,624,000	1.7
	예방적 건강 서비스 포괄보조금	160,000,000	0.3

(계속)

연방 기관	포괄보조사업	예산	비율
	사회 서비스 포괄보조금	1,700,000,000	2.9
	약물 남용 예방 및 치료 포괄보조금	1,525,000,000	2.6
	빈곤가정 일시 지원	16,512,000,000	27.9
	성 위험 회피 교육	35,000,000	0.1
국토안보부	국토 안보 포괄보조금(국토 안보, 도시 지역 보안 등)	1,385,000,000	2.3
주택도시개발부	커뮤니티 개발 포괄보조금	3,300,000,000	5.6
	인디언 커뮤니티 개발 포괄보조금	72,086,000	0.1
	긴급 솔루션 포괄보조금	290,000,000	0.5
	주택 투자 파트너십 프로그램	1,500,000,000	2.5
	아메리카 원주민 주택 포괄보조금	772,000,000	1.3
	하와이 원주민 주택 포괄보조금	22,300,000	0.0
법무부	에드워드 번 기념 사법 지원 포괄보조금	674,500,000	1.1
노동부	인력 혁신 및 기회 법(청소년, 성인 및 실업자)	3,912,338,000	6.6
교통부	연방항공청 공항 개선 주정부 포괄보조금	345,300,000	0.6
	지상 운동 프로그램	13,835,404,382	23.4
총 계		59,166,718,382	100.0

자료: Congressional Research Service(2022: 5-6), Block Grants: Perspectives and Controversies.

2.1.3. 포괄보조금에 관한 쟁점

포괄보조 방식과 특정보조 방식은 그 다양한 특성으로 인해 미국 의료 정책을 중심으로 논쟁이 진행 중이다. 포괄보조 방식 찬성론자들은 분권화를 통한 권한과 책임의 재분배, 정부 지출 절감, 정부의 효율성 증대와 프로그램 효과 강화를 강조한다. 반면에, 포괄보조 방식 비판론자들은 국가적 목표 달성을 저해, 정부 지출 감소, 지방정부 및 공무원에 대한 책임성 약화 등을 강조한다.

〈표 3-7〉 포괄보조금에 관한 쟁점

쟁점	의견
지방자치 (자율성/책임성)	<p>(포괄보조금 찬성론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 미국 의회가 충분한 보상 없이 주와 지방을 선점하고 의무를 지우려 함. - 중앙정부가 주 또는 지방정부의 고유 업무에 지나치게 관여함. - 지방정부가 단순히 중앙정부의 하위 단위로 간주됨. - 지방정부는 대중과 가까이 있기 때문에 행동에 대한 책임감 있게 주민들의 의견을 수렴함. <p>(포괄보조금 반대론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주별로 다른 형식으로 데이터를 보고하므로 평가가 어려움. - 의회의 프로그램 감독 능력을 감소시켜 전국적인 기준을 유지하기 어려움.
	<p>(포괄보조금 찬성론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부가 너무 커서 선출직 공무원이 지방의 요구와 우선순위를 파악하지 못함. - 지방정부는 주민들의 의견을 신속히 청취할 수 있음. <p>(포괄보조금 반대론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지방 공무원들이 도움이 필요한 개인이 아니라, 지역 사회의 정치적 영향력이 큰 사람들에게 재원을 배분할 가능성도 있음. - 보조금 공식에 인구를 포함할 경우, 실제로 도움이 필요한 사람을 지원 대상으로 설정할 수 없는 문제가 발생함.
주민 의견 수렴	<p>(포괄보조금 찬성론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 포괄보조금은 공식에 의해 배분되기 때문에 더 장기적인 관점에서 정책을 수립할 수 있음. <p>(포괄보조금 반대론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 포괄보조금은 특정 목적이 없기 때문에, 장기적인 정치적 지원을 끌어내기 어려움.
	<p>(포괄보조금 찬성론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 재원 사용의 유연성으로 인해 혁신적인 접근방식을 실험할 수 있음. - 지방정부는 주민들의 의견을 직접 청취하여 효과적인 수단을 발굴할 수 있음. - PART(Program Assessment Rating Tool) 평가 결과는 포괄보조사업에 불리한 평가 기준의 가중치가 높음. <p>(포괄보조금 반대론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 의회의 효과적인 프로그램 감독 능력을 감소시킴. - 주별로 다른 형식으로 데이터를 보고하므로 평가가 어려움. - PART 평가 결과, 포괄보조금 프로그램은 가장 낮은 평균 점수를 받았음. - 포괄보조사업의 5%는 비효과적으로 평가되었으며, 30%는 결과가 입증되지 않음.
사업 효과성	<p>(포괄보조금 찬성론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연방 관료제 방식은 너무 강력하고, 규제에 취약함. - 지역에 필요한 사업에 우선순위를 명확히 하여, 불필요한 중복재정 지원을 막을 수 있음. - 연방 행정 비용을 줄일 수 있음. <p>(포괄보조금 반대론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 포괄보조사업이 중복 사업을 줄이는 것이 아니라, 연방정부의 지출을 제한하는 방식으로 사용됨. 대표적으로 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)가 포괄보조 형태인 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 개편된 사례가 있음. - 연방 행정 비용을 줄인다는 근거는 없으며, 연방 행정 비용이 단순히 지방 행정 비용으로 이전되는 것임.
	<p>(포괄보조금 반대론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 포괄보조사업이 중복 사업을 줄이는 것이 아니라, 연방정부의 지출을 제한하는 방식으로 사용됨. 대표적으로 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)가 포괄보조 형태인 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 개편된 사례가 있음. - 연방 행정 비용을 줄인다는 근거는 없으며, 연방 행정 비용이 단순히 지방 행정 비용으로 이전되는 것임.
사업 효율성	<p>(포괄보조금 찬성론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연방 관료제 방식은 너무 강력하고, 규제에 취약함. - 지역에 필요한 사업에 우선순위를 명확히 하여, 불필요한 중복재정 지원을 막을 수 있음. - 연방 행정 비용을 줄일 수 있음. <p>(포괄보조금 반대론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 포괄보조사업이 중복 사업을 줄이는 것이 아니라, 연방정부의 지출을 제한하는 방식으로 사용됨. 대표적으로 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)가 포괄보조 형태인 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 개편된 사례가 있음. - 연방 행정 비용을 줄인다는 근거는 없으며, 연방 행정 비용이 단순히 지방 행정 비용으로 이전되는 것임.
	<p>(포괄보조금 찬성론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연방 관료제 방식은 너무 강력하고, 규제에 취약함. - 지역에 필요한 사업에 우선순위를 명확히 하여, 불필요한 중복재정 지원을 막을 수 있음. - 연방 행정 비용을 줄일 수 있음. <p>(포괄보조금 반대론)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 포괄보조사업이 중복 사업을 줄이는 것이 아니라, 연방정부의 지출을 제한하는 방식으로 사용됨. 대표적으로 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)가 포괄보조 형태인 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 개편된 사례가 있음. - 연방 행정 비용을 줄인다는 근거는 없으며, 연방 행정 비용이 단순히 지방 행정 비용으로 이전되는 것임.

자료: Congressional Research Service(2022: 5-6), Block Grants: Perspectives and Controversies.

2.1.4. 시사점

미국의 포괄보조금 시스템은 연방정부의 예산 통제, 주정부의 재정 자율성, 정치적 경제적 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다. 우리나라는 SOC 사업 중심인 반면, 미국은 사회 보장 서비스 사업을 중심으로 포괄보조사업을 운영하고 있어 차이가 있다.

현재까지도 포괄보조금 사업의 성과에 대한 여러 가지 쟁점이 이어지고 있으며, 그 의견은 좁혀지지 않고 있다. 이와 같은 내용은 김현아(2016)의 연구에서도 지적하고 있는 바이다. 향후 정책 설계 시, 포괄보조사업에 대한 계량적인 평가가 이루어질 필요가 있으며, 앞서 언급한 여러 요인들을 종합적으로 고려하여 효율적이고 공평한 보조금 시스템을 구축할 필요가 있다.

2.2. 일본의 포괄보조금⁶⁾

2.2.1. 일본 포괄보조금의 개념과 발전

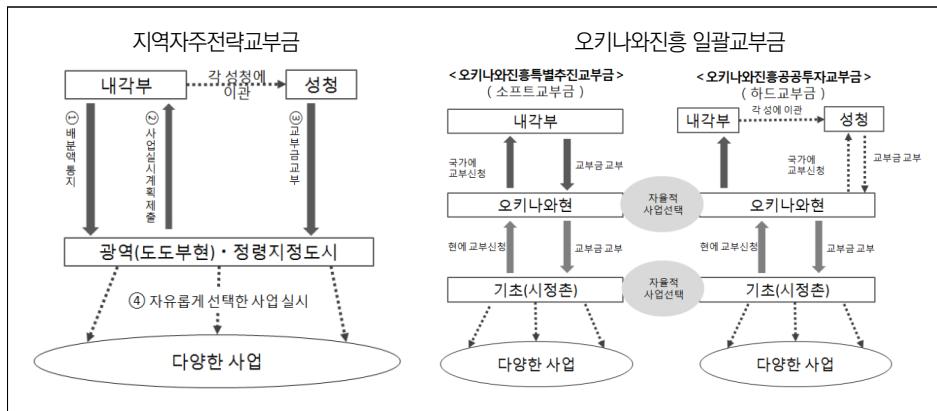
2009년 일본 민주당 집권 이후, 지역 재정 자율권 확대를 위해 포괄보조금의 개념으로 일괄교부금을 2011년에 지방재정 전환, 지방 자율성 확대 및 지역의 실정에 맞는 사업을 목표로 도입하였다.

일괄교부금은 지역자주전략교부금과 오키나와진흥 일괄교부금으로 각각 도입되었으나, 2012년 말 자유민주당 집권을 기점으로 지역자주전략교부금은 폐지되었으며, 현재는 오키나와진흥 일괄교부금만 운영 중이다.

오키나와진흥 일괄교부금은 오키나와의 특수한 역사·지리적 불리성을 고려하여 계속 유지되고 있다. 오키나와진흥 일괄교부금은 오키나와진흥특별추진교부금과 오키나와진흥공공투자교부금으로 나뉜다.

6) 김현아(2016) 및 김성주 외(2018)의 일본 사례 연구를 재정리.

〈그림 3-1〉 일본 포괄보조금 개요



자료: 김성주 외(2018: 60).

2.2.2. 지역자주전략교부금

지역자주전략교부금은 지역의 실정을 고려하여 정확하고 효율적으로 사업을 수행하는 것을 목표로 하며, 지자체가 대업을 자율적으로 선택하여 사업을 계획하고, 사업 비용은 국가가 교부하는 형태로 수행된다. 내각부에서 예산을 관리하므로 지자체가 자율적으로 교부금을 교부받을 수 있으며, 부처의 관여 및 용도에 제한받지 않고 부처 간 경계를 넘나드는 사업을 수행할 수 있게 되었다.

지방 발전 및 자율성 확대를 위해 재정 사용 용도 지정 폐지, 사무 간소화, 지역 수요 수렴, 조건 불리 지역의 배분 강화에 초점을 두었으며, 사후평가 중심으로 제도 개선을 도모한다. 2012년까지 8부처의 18개 사업을 운영하였으며, 편성 총액은 6,754억 엔이다.

〈표 3-8〉 일본 지역자주전략교부금 사업

부처	사업	도입
경찰청	교통안전시설정비 보조금 일부	2012년 확충
총무성	소방 방재시설 정비 보조금	2011년 도입
문부과학성	학교시설 환경개선 교부금 일부	2012년 확충
후생노동성	수도시설 정비 보조금 일부	2011년 도입

(계속)

부처	사업	도입
후생노동성	사회복지시설 등 시설정비 보조금 일부	2012년 신설
농림수산성	농산어촌 지역정비 교부금 일부	2012년 확충
농림수산성	농업·식품산업 강화대책 정비 교부금 일부	2012년 신설
농림수산성	농산어촌 생활화 대책 정비 교부금 일부	2012년 신설
농림수산성	수산업 강화대책 정비 교부금 일부	2012년 신설
경제산업성	공업용수도 사업비 보조	2011년 도입
국토교통성	사회자본정비 종합 교부금 일부	2012년 확충
환경성	자연환경 정비 교부금	2012년 확충
환경성	순환형 사회 형성 추진 교부금	2012년 신설

자료: 김성주 외(2018: 61).

2.2.3. 일본의 포괄보조(오키나와진흥 일괄교부금) 현황

오키나와진흥 일괄교부금은 관광진흥과 정보통신산업 등(software)을 대상으로 하는 오키나와진흥특별추진교부금과 학교시설환경개선과 수도 정비 등(hardware)을 대상으로 하는 오키나와진흥공공투자교부금으로 나뉜다.

예산산정방식 및 예산액은 중앙정부(수상)의 재량에 의해 결정되는데 중앙정부에 대한 오키나와 정부의 태도에 따라 예산액이 결정되는 실정이다. 총 예산액이 결정되면 이를 광역단체와 기초단체에서 각각 5:5의 비율로 배분한다. 이후, 기초단체는 아래 표에 근거하여 각 지자체에 예산을 배분한다.

〈표 3-9〉 2017년 기본틀 배분표

구분	균등할 (A)	기본지표(85%)		배려지표(15%)						기본지표+ 배분지표(B)	기본배분액 (C)=(A)+(B)		
		인구 (95%)	면적 (5%)	재정력 가산 (60%)	이도 가산 (15%)	인구 감소 가산 (15%)	고령 인구 가산 (5%)	연소 인구 가산 (5%)	계		기본액 비중	비중	
시 계	배분액	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	기본지표+ 배분지표(B)	비중	비중	
시 계	11	77.4%	17.9%	17.9%	12.3%	2.1%	23.3%	28.8%	15.5%	124.69	66.6%	135.69	59.5%
정촌 계	30	22.6%	82.1%	82.1%	87.7%	97.9%	76.7%	71.2%	84.5%	62.31	33.4%	92.31	40.5%
시정촌 계	41	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	187	100%	228	100%

자료: 김성주 외(2018: 65).

교부금, 교부한도액 및 예산 범위는 각 성청의 요강에 따라 정해지며, 교부 절차는 다음과 같다.

오키나와현 지사는 시정촌 등의 의견 청취 후, 교부한도액 내에서 사업 계획서를 작성하며 내각총리대신은 각 교부담당대신 및 관계행정기관과 협의를 통해 교부금 총액 확정 후 배분 계획을 작성한다. 오키나와현은 사업 계획을 참조하여 자율적으로 성과 목표 설정 및 성과 평가를 진행한 후 내각총리대신에게 보고한다.

오키나와진흥 특별추진교부금 교부대상사업은 18개로 아래와 같다.

〈표 3-10〉 일본 지역자주전략교부금 사업

구분	교부대상사업
1	관광 진흥에 필요한 사업 등
2	정보통신산업 진흥에 필요한 사업 등
3	농림수산업 진흥에 필요한 사업 등
4	1~3까지 거론된 사업 외, 산업진흥에 필요한 사업 등
5	고용 촉진에 필요한 사업 등
6	인재 육성에 필요한 사업 등
7	5~6에 거론된 사업 외, 취업 안정에 필요한 사업 등
8	교육 진흥에 필요한 사업 등
9	문화 진흥에 필요한 사업 등
10	복지 증진에 필요한 사업 등
11	의료 확보에 필요한 사업
12	과학기술 고도화에 필요한 사업 등
13	정보통신 고도화에 필요한 사업 등
14	국제협력 및 국제교류 추진에 필요한 사업 등
15	주류군용지 철거지 이용에 필요한 사업 등
16	이도(離島) 진흥에 필요한 사업 등
17	환경보전 및 방재, 국토 보전에 필요한 사업 등
18	1~17에 거론된 사업 외, 오키나와의 지리적 자연적 특성, 기타 특수사정에 기인하는 사업 등

자료: 김성주 외(2018: 67).

2.2.4. 시사점

일본의 포괄보조금 제도는 컨트롤타워인 내각부가 새로운 부처 담당자가 됨에 따라 지자체의 자율성이 다시 제한되고, 여전히 각 부처의 협의 하에 부처 교부금을 배분받는 등 진정한 의미의 포괄보조제도라고 평가하기는 어렵다.

일본의 일괄교부금 제도는 한시적으로 운영되었지만, 진보정권 하에서 지역 실정에 맞는 사업을 효율적으로 실시하려 했다는 점에서 우리나라의 균특회계제도의 도입 배경 및 운영 목적과 동일하다. 이에 따라 다음과 같은 시사점을 제시할 수 있다.

일본은 지자체가 자율적으로 사업을 선택하고 작성한 사업실시계획에 따라 국가가 보조금을 지원하는 방식을 취한다. 이는 중앙에서 기획하고 지방이 실행하는 국고보조사업과는 달리, 지방이 중앙에 사업을 제안하는 방식을 통해 지역의 자율성을 보장한다.

일본은 일괄교부금 예산을 내각부에 일괄 계상하고, 지자체가 자율적으로 선택한 사업에 보조금을 지원한다. 이는 프랑스의 계획계약제와 유사한데, 우리나라도 부처별 예산편성 및 평가 방식을 개선해 컨트롤타워에서 부처사업을 총괄, 운영 및 평가하는 관리 방안을 검토할 수 있다.

일본은 각 성청의 틀에 얹매이지 않고 부처 간 한계를 넘어 보조금을 지원하는 등 자유도를 확대하였다. 우리나라도 사업 범위를 구체화하여 제한하기보다는, 자율성을 강화하기 위해 지자체 여건에 맞게 기획할 수 있도록 할 필요가 있다.

일본은 자율적으로 사업별 성과 목표와 성과지표를 구체화하여 관리한다. 우리나라 지자체도 자체평가 시 지표 선정에 어려움을 겪으므로, 일본의 사례지표를 제공해 지자체가 선택할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 또한, 균특회계 평가지표도 다양화해 상위 평가에서 적용할 필요가 있다.

2.3. 영국의 단일 포괄보조금(Single Pot)⁷⁾

2002년, 영국은 기존 6개 부처⁸⁾에서 각각 집행하던 지역개발 예산을 하나로 통합하고, 무역산업부(Department of Trade & Industry: DTI) 산하에 28개의 지역개발청(Regional Development Agencies: RDA)을 설립하여 단일 포괄보조금제(Single Pot)를 운영하였다. 이 제도는 지역 내 주요 경제개발 사업을 체계적으로 지원하여 재원 조달의 유연성과 신속성을 제고하기 위해 마련되었으며, 2010년 연말 이후에는 지역개발청 대신 기업파트너십(Local Enterprise Partnership)이 대신하여 해당 기능을 수행하고 있다. 기업파트너십의 핵심 역할은 지역의 경제 발전을 위해 기획, 주택 개발, 교통 및 인프라 확충, 고용 창출, 그리고 기업 및 산업 육성을 포함한다. 국가 차원에서는 내부 투자 유치, 부문별 리더십 강화, 경영 지원, 혁신 촉진, 그리고 재정 접근성 개선을 담당한다.

지역개발청은 산업혁신기술부 장관이 임명한 청장과 15명의 이사진으로 구성되며, 성과평가를 위한 보고서를 정기적으로 작성하여 8개 부처 및 지역 의회에 보고한다. 성과는 국가적 목표 달성, 지역 결과물, 산출물 등 세 가지 기준으로 평가되며, 이를 통해 지역개발청의 책임성과 운영 효율성을 제고한다.

단일 포괄보조금제의 재원 조성, 배분, 지출, 그리고 이전 RDA의 예산 책정은 지역 생산성, 실업률, 지역 낙후 정도, 인구, 지역 규모와 같은 지표를 기반으로 한 산식을 통해 결정된다. 해당 예산은 2008년 회계연도에 21억 9,300만 파운드, 2009년 회계연도에 22억 6,000만 파운드, 2010년 회계연도에 17억 6,000만 파운드로 집행되었다. 보고된 주요 성과로는 북동지역 지역개발청이 2005년 4월부터 2006년 3월까지의 회계연도 동안 16,000개 이상의 일자리를 창출하고, 약 7,800

7) 이정희·박경돈(2010)을 참고하여 저자 작성.

8) Department for Business, Innovation and Skills, Department for Communities and Local Government, Department for Energy and Climate Change, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Department for Culture, Media and Sport, UK Trade and Investment.

명을 고용하는 성과를 달성한 사례가 있다. 또한, 4,300개 이상의 신규 업체가 설립되었으며, 약 16,000건의 기업 지원 서비스를 제공한 실적이 보고되었다.

영국의 단일 포괄보조금 제도는 한국의 지특회계와 유사한 기능을 가지고 있어 다음과 같은 점에서 도입 가능성을 시사한다. 먼저 지특회계를 하나로 묶고, 전문성을 갖춘 기관 중심의 새로운 거버넌스 체계를 설계하는 방안이 고려될 수 있다. 초기에는 지역 경제 활성화를 위한 전담기관을 설립하고, 이후 시장 부문까지 포함하는 방향으로 제도를 확장하는 단계적 접근이 효과적이다. 또한, 성과 평가 시 개인보다는 지역 단위의 성과를 중시하는 영국의 사례는 공동체를 중시하는 국내 정서와 잘 맞아떨어지며, 관련 지표 개발과 제도 설계에 실질적인 참고 자료가 될 수 있다.

3. 소결 및 시사점

제3장에서는 국내 농업·농촌 분야 포괄보조사업 세부 현황 및 집행실적과 미국과 일본, 영국 등 해외 포괄보조사업이 어떻게 진행되고 있고 해외에서의 쟁점을 무엇인지를 검토하였다.

특히 집중적으로 살펴봐야 할 부분은 실집행률 부분으로 모든 사업에서 집행률이 상당히 낮은 것으로 나타났다. 가장 많은 예산이 소요되는 일반농산어촌개발 사업과 취약지역생활여건개조사업의 실집행률이 상당히 낮았다. 일반농산어촌 개발사업과 취약지역생활여건개조사업과 같이 인프라 구축 사업이 낮은 실집행률을 보이는 이유로는 잦은 사업계획 변경, 자부담금 부족 등으로 인해 사업진행률이 늦어져 예산집행이 4~5년 차에 집중적으로 이루어지는 경향 때문이다. 하지만 인프라 구축사업이 아닌 사업, 예컨대 농촌형교통모델의 실집행률이 100%에 미치지 못한다는 점에서 환류 과정에서 성과평가 시 실집행률에 대한 비중을 높여 지자체가 실집행률을 높일 수 있도록 유도할 필요가 있다.

해외 사례 검토 결과 다양한 시사점을 얻을 수 있었다. 미국의 경우 우리나라와는 달리 SOC사업이 아닌 사회 보장 서비스 사업을 중심으로 포괄보조사업을 운영하고 있다. 농촌사회가 고령화됨에 따라 사회 보장 서비스의 확대 요구가 더 커질 것으로 예상되기 때문에 향후에도 미국의 사례를 잘 살펴볼 필요가 있다. 일본의 경우 지자체가 자율적으로 사업을 선택하여 작성한 사업계획에 따라 중앙정부가 보조금을 지원하기 때문에 지역의 자율성을 보장하고 있다. 또한 부처 간 칸막이를 없애고 보조금을 지원하여 자율성을 최대한 보장하는 것으로 나타났는데 우리나라 포괄보조금 제도에서 부족한 부분, 예컨대 자율성의 제약 부분 등에 대해 일본의 사례를 참고하여 보완할 필요가 있다. 뿐만 아니라 영국의 사례를 보면 단일포괄보조금을 통해 재원 조달의 신속성과 유연성을 발휘하고 있기 때문에 농업·농촌 분야 관련 다부처 협력사업과 연계하여 재원 조달 관점에서 단일보조금제도 도입이 가능한지 검토할 필요가 있다.

제4장

농업·농촌 분야 포괄보조금 성과평가

농업·농촌 분야 포괄보조금 성과평가

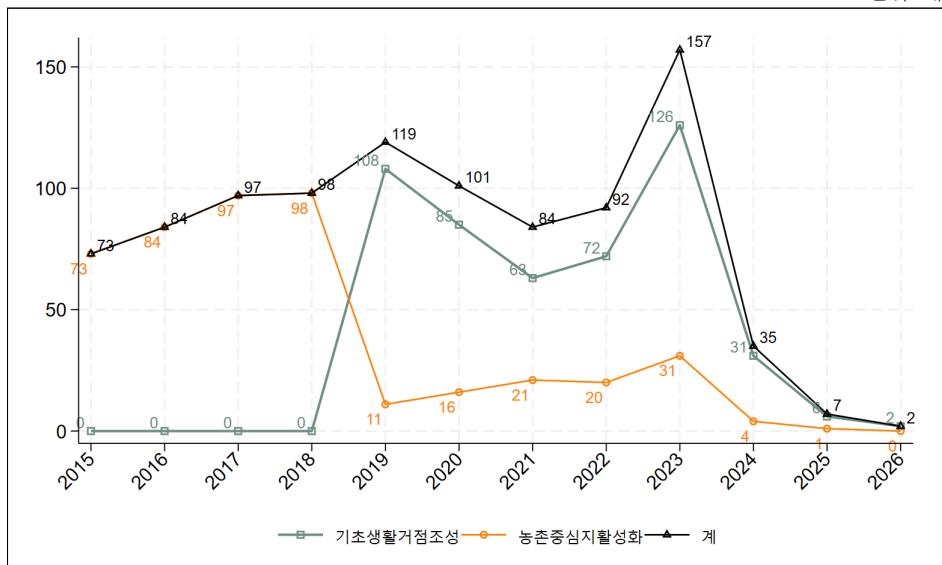
1. 성과평가 사업 대상

농업·농촌 분야 포괄보조금 성과평가는 포괄보조금 사업 중 가장 큰 예산 규모를 보이는 일반농산어촌개발사업을 대상으로 실시한다. 앞서 언급했듯이 일반농산어촌개발사업은 농업·농촌 분야 포괄보조금 대상 사업(지역자율계정) 전체 예산의 약 80%를 차지하고 있으며 가장 오랜 기간 운영되고 있는 사업이기 때문에 농업·농촌 분야 포괄보조금 성과평가 대상으로 가장 적절하다.

일반농산어촌개발사업은 주로 기초생활거점 조성과 농촌 중심지 활성화를 목표로 수행되고 있다. 이들 사업은 농촌 지역 삶의 질 향상을 목적으로 하는 기초생활거점 조성과 농촌 중심지 활성화가 가장 큰 사업 비중을 차지하고 있다. 따라서 일반농산어촌개발사업 성과평가는 기초생활거점 조성과 농촌 중심지 활성화를 대상으로 수행한다. 두 사업은 2015년 이후 사업 연도별로 사업 수가 지속적으로 증가하여, 2023년에는 157건으로 최고치를 기록하였다. 사업 초기에는 농촌 중심지 활성화를 중점으로 추진되었으나, 2019년을 기점으로 기초생활거점 조성이 일반농산어촌개발사업의 주요 축으로 자리 잡게 되었다.

〈그림 4-1〉 사업 연도 기준 일반농산어촌개발사업 수

단위: 개



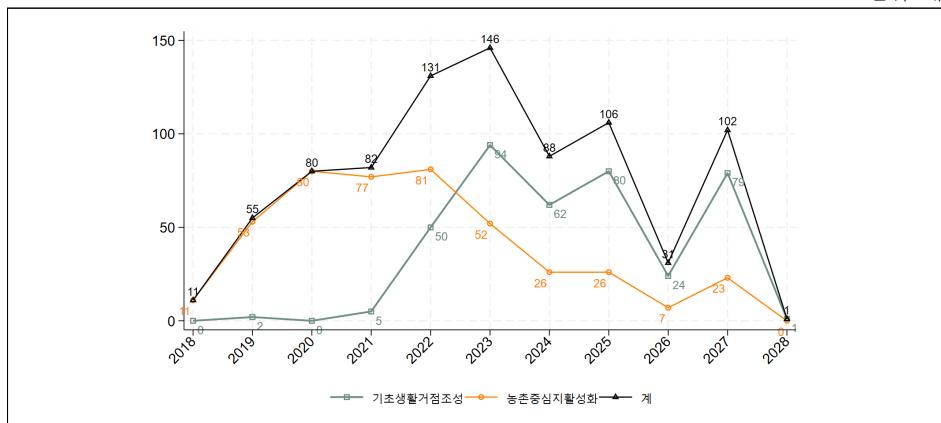
주: 2024년 이후 자료는 사업 예정 건수에 포함됨.

자료: 한국농어촌공사 내부자료를 이용하여 저자 작성.

준공(예정) 연도 기준으로 보면, 2018년 이후 사업 수가 꾸준히 증가하여 2023년에는 146건으로 최대치를 나타냈다. 농촌 중심지 활성화 사업은 2022년까지 증가세를 보이며 81건의 준공 사업 건수를 기록한 이후 지속적으로 감소하고 있다. 반면, 기초생활거점 조성은 2021년을 기점으로 큰 폭으로 증가하여 2023년에 최대 94개의 준공 건수를 보였으며, 이후 비슷한 수준의 준공 건수를 매년 유지할 것으로 예상된다.

〈그림 4-2〉 준공(예정) 연도 기준 일반농산어촌개발사업 수

단위: 개

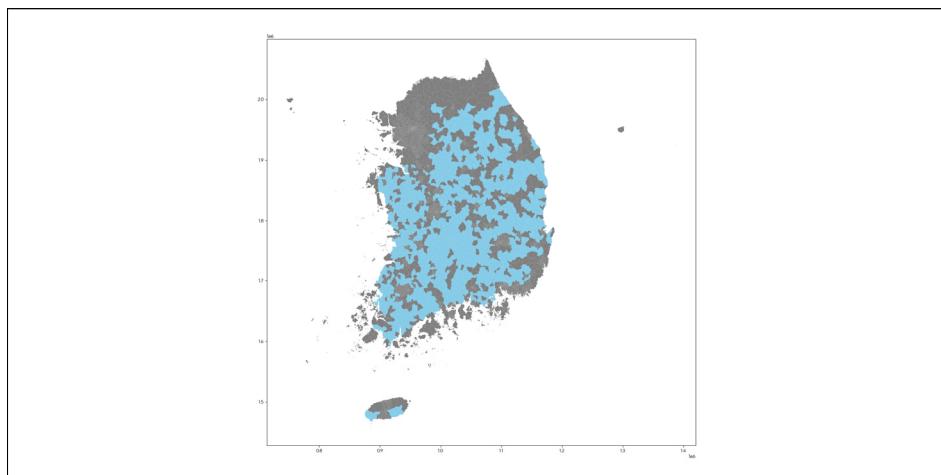


주: 준공일 미정 사업은 제외.

자료: 한국농어촌공사 내부자료를 이용하여 저자 작성.

일반농산어촌개발사업은 전국적으로 추진되고 있지만, 특히 경상도와 전라도 지역에 많이 분포되어 있다. 이들 지역은 농촌 인프라 개발에 대한 수요가 높아 사업이 집중적으로 진행되고 있는 것으로 보인다.

〈그림 4-3〉 일반농산어촌개발사업 전국 분포도(읍면)



주: 파란색으로 표시된 지역이 사업 지역임.

자료: 한국농어촌공사 내부자료를 이용하여 저자 작성.

경상북도의 사업 수가 186건으로 가장 많았으며, 그 뒤를 이어 전라북도는 164 건, 전라남도는 146건, 경상남도는 144건으로 집계되어 남부 지역에서의 일반농 산어촌개발사업이 활발히 진행되고 있음을 알 수 있었다. 이는 남부 지역의 농촌 인프라 강화와 기초생활 거점 조성에 대한 높은 수요와 정부의 집중적인 지원이 반영된 결과로 해석된다. 반면, 경기도와 강원도는 각각 31건과 49건에 불과하여 중부 지역의 사업 추진 건수는 남부 지역에 비해 상대적으로 적은 편이었다. 이는 중부 지역에서의 농촌 인프라 개발 필요성이 상대적으로 덜하거나, 지원이 상대적으로 적게 이루어지고 있는 상황을 반영하는 것으로 보인다.

〈표 4-1〉 2015~2025년 지역별 일반농산어촌개발사업 수

단위: 개

지역	기초생활거점조성	농촌중심지활성화	계
경기도	17	14	31
강원도	15	34	49
충청남도	72	50	122
충청북도	32	53	85
경상남도	75	69	144
경상북도	99	87	186
전라남도	79	67	146
전라북도	94	70	164
대구광역시	7	4	11
세종특별자치시	1	4	5
제주특별자치도	2	4	6
계	493	456	949

자료: 한국농어촌공사 내부자료를 이용하여 저자 작성.

2. 성과평가 추정 전략

□ 이질적 이중차분(Heterogeneous Difference in Differences)

이중차분법(Difference in Difference: DID)은 정책 도입 효과를 실증분석하기 위해 사회과학 분야에서 널리 사용되는 방법으로, 포괄보조사업의 효과를 분석하는데 활용할 수 있다. 본 연구는 포괄보조사업 예산의 대부분을 차지하는 일반농산어촌개발사업의 효과를 중심으로 분석하고자 한다.

본 연구에서 DID는 포괄보조사업 시행 전후와 포괄보조사업의 참여⁹⁾를 기준으로 구분된 4개의 결과 변수를 도출한 후, 1) 사업 참여 집단(처치 집단) 내 사업 시행 전후의 결과변수를 차분하고, 2) 사업 미참여 집단(비교 집단) 내 정책 시행 전후의 결과 변수를 차분한 후, 3) 1)과 2)의 두 차분 값을 다시 차분한 것을 의미한다. 예를 들어 일반농산어촌개발사업 도입의 결과변수를 인구변화율, 사회간접자본(주택 수 등)으로 정의하고 도입 전후의 데이터가 있다고 가정할 때 이중차분법을 이용한 일반농산어촌개발사업의 도입 효과는 아래 식 (1)과 같다.

$$\delta = (\bar{y}_{s,t} - \bar{y}_{s,t-1}) - (\bar{y}_{c,t} - \bar{y}_{c,t-1}) \quad (1)$$

식 (1)에서 δ 는 일반농산어촌개발사업 도입의 효과를 나타내며 \bar{y} 는 각 집단의 결과변수의 평균을 의미하고 하첨자 s 는 처치 집단(사업 참여 지자체), c 는 비교 집단(사업 미참여 지자체), t 는 사업 참여 연도를 의미한다.

위 식 (1)과 같은 기준의 전형적인 DID인 2개의 그룹과 2개의 기간을 가정한 단순한 모형뿐만 2개 이상 그룹과 2개 이상 기간을 가정하는 경우 대부분 이원고정 효과 추정을 통해 정책효과를 분석하였다. 하지만 이원고정효과 추정은 정책효과

9) 여기서 사업 참여란 일반농산어촌개발사업으로 인한 시설물 등이 준공된 시점(연도)을 의미한다.

가 2개 이상 그룹과 2개 이상 기간 모두 일정해야 한다는 강한 가정이 필요하지만 이러한 가정이 현실에서 만족하기는 어렵다는 것이 최근 연구에서 드러났다 (Roth et al., 2023; De Chaisemartin & D'Haultfoeuille, 2020). 따라서 표준화된 이원고정효과 추정을 사용한다면 정책효과를 나타내는 추정치는 편의를 가지게 된다(Athey & Imbens, 2022; Borusyak et al., 2024; Callaway & Sant'Anna, 2021; De Chaisemartin & D'Haultfoeuille, 2020; Goodman-Bacon, 2021; Sun & Abraham, 2021).

지자체별로 일반농산어촌개발사업 참여 시점이 상이하기 때문에 일반농산어촌개발사업 참여로 인한 정책효과는 코호트에 따라 다를 수 있다. 그러므로 이원고정효과추정을 사용한다면 모든 지자체가 동일한 시점으로 사업에 참여한다는 것을 가정하기 때문에 추정치는 편의를 가질 수 있다. Callaway & Sant'Anna (2021)는 이원고정효과추정의 문제점을 해결하는 방안으로 표본의 기간이 여러 해에 걸쳐있을 경우와 정책의 적용 시점이 다른 경우에도 적용 가능한 이질적 이중차분 모형을 제시하였다.

본 연구에서는 지자체별로 일반농산어촌개발사업 참여 시점이 상이하기 때문에 동일한 시기에 사업에 참여한 지자체를 연도별로 구분하여 정책효과(처치료과)를 추정하며 이질적 이중차분 모형을 이용한다.

이질적 이중차분 모형의 기본 아이디어는 시점에 따라 각 지자체가 일반농산어촌개발사업에 참여하는 효과를 연도에 따라 분해하여 연도별로 변화하는 처치료과를 계측하는 것이다.

아래 식 (2)에서 Y_t 는 t 년의 종속변수값(인구변화율, 청장년 인구변화율, 주택변화율)을 나타내며 Y_{g-1} 은 읍면동이 g 년에 처음으로 일반농산어촌개발사업에 참여했을 경우 그 직전 연도인 $g-1$ 년의 종속변수값을 나타낸다. G_g 는 더미변수로 읍면동이 일반농산어촌에 처음 참여한 시점이 g 년인 경우에는 1의 값을 가지며, 그 이외의 경우에는 0의 값을 갖는다. C 는 더미변수로 기간 내에 일반농산어촌개발사업에 참여하지 않은 경우 1의 값을 가지며, 참여한 경우에는 0의 값을 갖

는다. 즉, $E[Y_t - Y_{g-1} | G_g = 1]$ 은 g 년에 처음으로 일반농산어촌개발사업에 참여한 읍면동(처치그룹)의 t 년도 종속변수값이 참여 직전 연도인 $g-1$ 년 대비 평균적으로 얼마나 변화했는지를 나타내며, $E[Y_t - Y_{g-1} | C=1]$ 은 연구기간 내에 일반농산어촌개발사업에 참여하지 않은 읍면동(통제그룹)의 t 년도 종속변수값이 $g-1$ 년 대비 평균적으로 얼마나 변화했는지를 나타낸다. $ATET(g,t)$ 는 처치그룹의 종속변수의 변화와 통제그룹의 종속변수의 변화의 차이로 g 년에 처음으로 일반농산어촌개발사업에 참여를 한 읍면동에 대한 t 년의 $ATET$ 를 나타낸다. 이렇게 구한 여러 $ATET(g,t)$ 값을 가중평균하여 단일한 $ATET$ 값을 구할 수 있다(Callaway & Sant'Anna, 2021).

$$ATET(g,t) = E[Y_t - Y_{g-1} | G_g = 1] - E[Y_t - Y_{g-1} | C=1] \quad (2)$$

본 연구는 이질적 이증차분 모형의 다양한 추정 방법 중 AIPW 추정을 이용해 일반농산어촌개발사업 참여에 따른 인구 변화, 청장년인구 변화, 주택 수 변화의 효과를 분석한다.¹⁰⁾

3. 성과평가 추정 결과

3.1. 기초통계

일반농산어촌개발사업에 참여하지 않은 읍면의 인구변화율을 살펴보면, 초기 몇 년간 증가세를 보이다가 2016년 2.19%를 기록한 이후 점차 감소하는 추세를 보였다. 특히 2019년 이후로는 인구 유출이 가속화되었으며, 2022년에는 -0.65%

10) AIPW 추정 절차는 STATA Press(<https://www.stata.com/manuals/causalhdidregress.pdf>), 검색일: 2024. 9. 30.을 참조.

로 가장 낮은 인구변화율을 기록하였다. 이는 농촌 인구의 유출이 심화되는 모습을 반영하며, 미참여 읍면에 정책적 개입이 부족했음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

반면 일반농산어촌개발사업에 참여한 읍면의 경우, 초기에는 변동이 있었으며 2019년에는 -0.81% 로 최저치를 기록했지만, 2019년 이후 인구 감소율이 둔화되는 경향을 보였다. 이는 해당 사업을 통해 농촌의 생활 여건이 개선되면서 인구 유출을 완화하는 효과가 일부 나타났음을 의미한다. 특히 최근 몇 년간 인구 감소폭이 점차 줄어들어, 2023년에는 -0.51% 로 나타났다. 이는 정책의 긍정적인 효과가 점진적으로 나타나고 있음을 시사한다.

〈그림 4-4〉 전국 읍면 평균 인구변화율

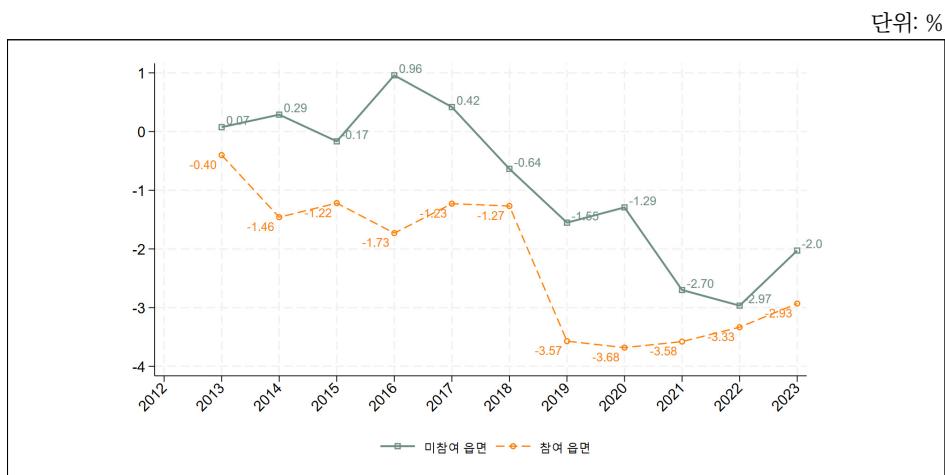


자료: KOSIS 국가통계포털 홈페이지(<https://kosis.kr>), 주민등록인구현황, 검색일: 2024. 8. 5.

일반농산어촌개발사업에 참여하지 않은 읍면의 청장년층 인구변화율을 살펴보면, 2013년부터 2014년까지 증가세를 보였으며, 2016년에는 0.96% 로 급격한 증가가 나타났다. 그러나 이후 인구변화율은 점차적으로 하락하였으며, 청장년층의 인구 감소가 지속되고 있음을 확인할 수 있다. 특히 이러한 감소세는 2019년 이후로 두드러지며, 2022년에는 -2.97% 를 나타내 농촌 지역의 청장년층 유출이 심화되는 모습을 보여준다.

반면, 일반농산어촌개발사업에 참여한 읍면의 경우 2010년 초반 청장년층 인구변화율이 전반적으로 완만한 감소세를 보였다. 특히 2019년에 -3.57% 로 감소 폭이 커졌으며, 이는 사업 시행 초기 단계에서 청장년층의 유입 효과가 충분히 나타나지 않았음을 시사한다. 그러나 2019년 이후 감소세가 다소 완화되는 경향을 보였으며, 이는 사업의 효과가 점진적으로 나타나면서 청장년층 인구 유출을 어느 정도 완화했음을 나타낸다.

〈그림 4-5〉 전국 읍면 평균 청장년층 인구변화율



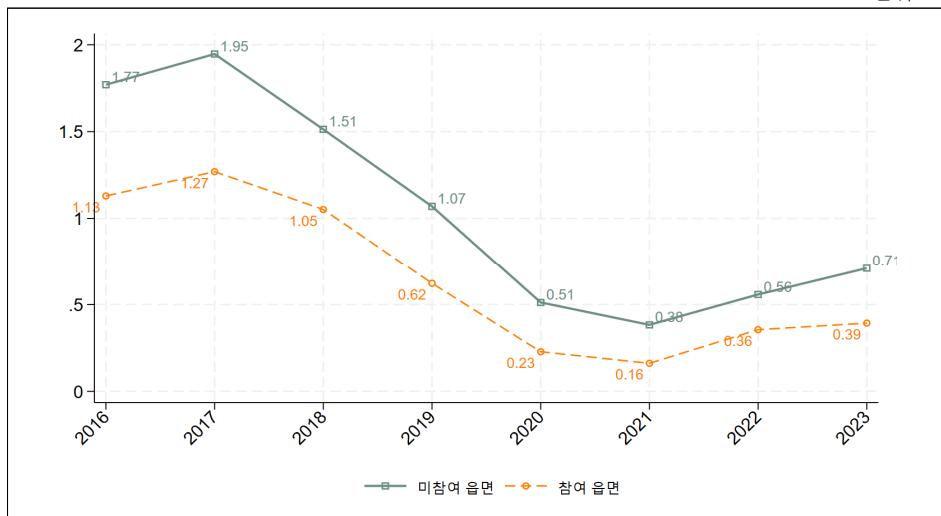
주: 60세 미만 인구를 청장년층으로 설정.

자료: KOSIS 국가통계포털 홈페이지(<https://kosis.kr>), 주민등록인구현황, 검색일: 2024. 8. 5.

일반농산어촌개발사업에 참여한 읍면과 참여하지 않은 읍면의 주택 수 변화율을 비교해본 결과, 양측 모두 2016년부터 2017년까지는 증가세를 보였으나, 2018년 이후로는 감소세로 전환되는 유사한 추세를 보였다. 특히 미참여 읍면의 경우 2017년에는 1.95% 의 증가율을 보였으나, 2021년에는 0.38% 로 감소하였고, 시행 읍면 또한 2017년에 1.27% 의 증가율에서 2021년에는 0.16% 로 감소하였다. 이러한 수치는 양측 모두에서 주택 수 증가율이 급격히 둔화되었음을 보여준다. 다만, 참여 지역의 경우 주택 수 변화율의 감소세가 비교적 완만하게 나타나, 사업의 효과가 어느 정도 나타난 것으로 판단된다.

〈그림 4-6〉 전국 읍면 평균 주택 수 변화율

단위: %



주: 공동주택, 다가구주택, 다세대주택, 다중주택, 단독주택, 아파트, 연립주택, 기숙사를 주택으로 설정.

자료: 건축데이터 민간방방 시스템(<https://open.eais.go.kr/>), 건축물대장-표제부, 검색일: 2024. 8. 10.

3.2. HDID 분석 결과¹¹⁾

3.2.1. 인구변화율

일반농어촌개발사업이 해당 지역 인구변화율에 미치는 영향을 분석한 결과 코호트별로 영향은 상이하게 나타나고 있지만 대부분의 연도에서 유의하지 않은 것으로 나타났다. 즉 일반농어촌개발사업으로 인해 시설물이 준공된 이후 개별 코호트별로 특정 연도에 인구 변화에 미치는 영향은 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다.

하지만 2019년 코호트는 시설물 준공 이듬해인 2020년과 2021년에 인구가 상대적으로 미참여 읍면보다 인구 변화율은 높게 나타나고 있어 일부 성과가 나타난 것

11) 본문에서는 코호트-연도별 평균처치효과와 집계 평균처치효과만을 제시한다. 나머지 분석 결과는 부록을 참고.

으로 보인다. 이에 더해 집계 평균처치효과(Aggregate ATET)는 0.778%로 10% 유의수준에서 유의하게 나타나 전체적으로 봤을 때는 일반농산어촌개발사업의 참여 읍면이 미참여 읍면보다 인구변화율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 하지만 일반농산어촌개발사업에 참여하는 읍면이든 미참여 읍면이든 인구는 감소하고 있기 때문에 해석에 주의할 필요가 있다. 즉 이 수치는 일반농산어촌개발사업 참여로 인해 인구가 감소하는 속도가 줄어든 것으로 해석하는 것이 타당하다.

그럼에도 불구하고 지방의 읍면의 인구가 급속도로 감소하는 것을 고려할 때 일반농산어촌개발사업이 해당 지역의 소멸화를 늦추고 소멸화를 막기 위한 대응 방안을 도출할 수 있는 시간적 여유를 줄 수 있다.

〈표 4-2〉 이질적 이중차분 코호트-연도별 평균처치효과(인구변화율)

Cohort	ATET	Cohort	ATET	Cohort	ATET	Cohort	ATET
2018	2014 -0.068 (0.698)	2019	2014 1.156 (1.002)	2020	2014 -0.030 (0.281)	2021	2014 0.008 (0.224)
	2015 0.136 (0.747)		2015 -0.214 (0.424)		2015 0.484 (0.509)		2015 0.152 (0.250)
	2016 -0.849 (0.904)		2016 -1.091 (0.866)		2016 -0.476 (0.393)		2016 -0.385 (0.271)
	2017 0.088 (0.760)		2017 0.210 (0.319)		2017 -0.472 (0.388)		2017 -0.282 (0.367)
	2018 -0.265 (0.964)		2018 -0.650 (0.427)		2018 -0.296 (0.469)		2018 0.103 (0.378)
	2019 0.413 (0.848)		2019 0.451 (0.355)		2019 0.967** (0.402)		2019 -0.237 (0.302)
	2020 0.068 (1.161)		2020 0.778* (0.398)		2020 1.138 (1.245)		2020 0.745** (0.365)
	2021 0.217 (1.010)		2021 0.791* (0.423)		2021 1.596 (0.973)		2021 0.107 (0.272)
계							0.778* (0.399)

주 1) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 수준에서 통계적으로 유의함.

2) 괄호 안의 값은 표준오차를 의미함.

자료: 저자 작성.

3.2.2. 청장년 인구변화율

일반농산어촌개발사업이 청장년층 인구변화율에 미치는 효과를 살펴보면 인구변화율과 유사하게 2019년 코호트 대상으로 2019년, 2020년, 2021년에 10% 수준에서 유의하게 영향을 미치며 인구변화율보다 추정치는 더 커진 것으로 나타났다. 이는 2019년 코호트에서 전체 대상 인구보다 청장년층의 유지 혹은 감소폭 완화에 더 큰 효과가 있는 것으로 보인다. 집계 평균처치효과 역시 인구변화율의 평균처치효과 추정치보다 더 큰 1.151%로 나타나 일반농산어촌개발사업이 청장년층의 유지 혹은 하락세 완화에 통계적으로 유의한 영향을 미친 것으로 보인다.

〈표 4-3〉 이질적 이중차분 코호트-연도별 평균처치효과(청장년층 인구변화율)

Cohort	ATET	Cohort	ATET	Cohort	ATET	Cohort	ATET
2018	2014 -0.262 (0.921)	2019	2014 1.307 (1.254)	2020	2014 -0.020 (0.420)	2021	2014 0.256 (0.361)
	2015 0.077 (1.223)		2015 -0.497 (0.680)		2015 0.799 (0.763)		2015 0.200 (0.387)
	2016 -1.474 (1.511)		2016 -0.961 (1.056)		2016 -0.790 (0.603)		2016 -0.754 (0.437)
	2017 0.844 (1.173)		2017 0.017 (0.422)		2017 -0.712 (0.553)		2017 -0.463 (0.502)
	2018 -1.209 (1.307)		2018 -0.837 (0.597)		2018 -0.689 (0.649)		2018 0.496 (0.559)
	2019 -0.155 (1.140)		2019 0.942 [*] (0.550)		2019 1.702 [*] (0.577)		2019 -0.495 (0.428)
	2020 -0.792 (1.572)		2020 1.012 [*] (0.593)		2020 2.031 (2.129)		2020 1.028 [*] (0.614)
	2021 -0.042 (1.506)		2021 1.177 [*] (0.632)		2021 2.358 (1.635)		2021 0.035 (0.454)
계							1.151 [*] (0.647)

주 1) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 수준에서 통계적으로 유의함.

2) 괄호 안의 값은 표준오차를 의미함.

자료: 저자 작성.

3.2.3. 주택 변화율

주택 변화율 역시 2019년 코호트에서만 2021년도에 평균처치효과가 10% 수준에서 유의하게 나타났으며 집계 평균처치효과는 0.081%로 10% 수준에서 유의하게 나타났다. 다만 주택은 인구와는 달리 평균적으로 읍면에서 증가추세를 보이고 있기 때문에 해석이 달라져야 한다. 즉 일반농산어촌개발사업에 참여하는 읍면이 미참여 읍면보다는 상대적으로 주택 수가 빠르게 증가하고 있다고 볼 수 있다. 이는 일반농산어촌개발사업 참여 읍면이 미참여 읍면보다 신규주택이 더 활발하게 건설되고 있다는 것을 의미한다. 신규 주택의 건설은 해당 지역의 활성화를 견인할 수 있는 주요 시설물이기 때문에 일반농산어촌개발사업으로 인해 해당 지역의 생활환경이 향상되고 이는 정주여건의 향상으로 이어질 수 있다는 것을 간접적으로 입증한다고 볼 수 있다.

〈표 4-4〉 이질적 이중차분 코호트-연도별 평균처치효과(주택 수 변화율)

Cohort		ATET	Cohort		ATET	Cohort		ATET	Cohort		ATET
2 0 1 8	2017	0.034 (0.229)	2 0 1 9	2017	0.083 (0.108)	2 0 2 0	2017	0.033 (0.153)	2 0 2 1	2017	-0.112 (0.112)
	2018	-0.373* (0.212)		2018	-0.097 (0.107)		2018	0.078 (0.122)		2018	0.126 (0.107)
	2019	-0.250 (0.162)		2019	0.025 (0.107)		2019	-0.135 (0.123)		2019	0.004 (0.078)
	2020	-0.199 (0.188)		2020	0.132 (0.109)		2020	0.118 (0.103)		2020	-0.053 (0.100)
	2021	-0.243 (0.214)		2021	0.209* (0.131)		2021	0.139 (0.080)		2021	0.064 (0.085)
	계								0.081* (0.042)		

주 1) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 수준에서 통계적으로 유의함.

2) 괄호 안의 값은 표준오차를 의미함.

자료: 저자 작성.

3.2.4. 분석 결과 요약 및 해석 시 주의점

전체 인구변화율, 청장년층 인구변화율, 주택 수 변화율에 합계 평균처치효과를 계측한 결과 일반농산어촌개발사업에 참여한 읍면이 미참여 읍면에 비해 상대적으로 모두 유의수준 10%에서 양의 값을 보이고 있다. 이는 개별 연도마다 처치효과는 상이하고 유의하지 않은 연도가 많지만 전체적으로 봤을 때는 일반농산어촌개발사업이 해당 지역의 활성화에 상대적으로 긍정적인 효과를 주고 있다고 볼 수 있다.¹²⁾

일반농산어촌개발사업이 일부 성과를 보이고 있음에도 불구하고 확대 해석에는 주의를 해야 한다. 즉 이 분석은 내적 타당성(Internal Validity)을 어느 정도 담보한다고 볼 수 있으나 외적 타당성(External Validity)도 담보될 수 있는지는 고민해 볼 여지가 있다.¹³⁾ 현재 일반농산어촌개발사업에 참여한 읍면에서 일부 성과를 보임에 따라 모든 읍면에 일반농산어촌개발사업을 도입한다고 하더라도 전체 인구, 청장년 인구의 감소가 상대적으로 늦춰질 수 있을지는 확신할 수 없다. 또한 신규 주택이 건축되어 생활여건이 좋아진다고도 확신할 수 없다. 그 이유는 특정 시기에 인구의 총합은 고정되어 있기 때문에 모든 읍면에서 생활 여건 및 정주여건이 좋아진다면 인근 타 지역으로 이동할 필요를 느끼지 못할 수도 있기 때문이다. 따라서 이 결과를 통해 일반농산어촌개발사업을 모든 읍면에 확대해야 한다는 논리로의 전개는 지양할 필요가 있다.

-
- 12) 다만 앞서 이야기했듯이 전반적으로 읍면동 인구가 감소하고 있기 때문에 이는 상대적으로 인구가 감소하는 속도가 느리다는 것을 의미한다.
- 13) 내적 타당성이란 분석과정에서 추정된 원인과 결과에 관계에 대한 인과적 추론 결과가 얼마나 정확한지에 대한 개념이며 외적 타당성이란 연구의 결과가 다른 방식의 측정 수단이나 모집단, 다른 시점에서도 어느 정도까지 일반화가 가능한지에 대한 개념이다.

〈표 4-5〉 이질적 이중차분 평균처치효과

Cohort	구분	Aggregate ATET
aggregation	전체 인구변화율	0.778* (0.399)
	청장년층 인구변화율	1.151* (0.647)
	주택 수 변화율	0.081* (0.042)

주 1) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 수준에서 통계적으로 유의함.

2) 괄호 안의 값은 표준오차를 의미함.

자료: 저자 작성.

제5장

농식품부 및 지자체 담당 공무원 설문조사 결과

농식품부 및 지자체 담당 공무원 설문조사 결과

1. 조사 개요

1.1. 조사 배경 및 필요성

지방분권 강화에 따라 농정 추진에 있어 지자체의 책임과 역할이 증대되었으며, 이에 2010년부터 국가균형특별발전회계 지역계정사업에 대해 포괄보조금 제도가 시행되었다. 포괄보조금은 이론적으로 소득효과를 유발해 포괄보조금이 없었더라면 과소투자될 수 있는 공공서비스를 지역주민에게 더 많이 제공하는 효과가 있다. 그러나 최근 포괄보조금 제도는 당초 도입 취지를 달성하는 데 한계를 드러내며 제도 개선의 필요성이 제기되고 있다. 하지만, 포괄보조금 개별 사업에 대한 몇몇 조사들은 수행되어 왔지만, 농식품 분야 포괄보조금 사업 전체를 종합적으로 살펴본 설문조사는 부족한 실정이다. 특히, 포괄보조금이 실제 전액 포괄보조가 아니라 일부만 중앙정부에서 보조하고 나머지는 지자체 자체 재원이기 때문에 지자체 재정자립도가 농식품 분야 포괄보조사업에 영향을 미치고 있는지를 충점적으로 파악할 필요가 있다. 나아가 포괄보조금이 특정 중앙부처의 재원이 아

닌 다부처 연계사업으로 진행될 때 시너지 효과를 낼 수 있기 때문에 다부처 간 사업 연계를 원활히 이뤄낼 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 따라서 농식품 분야 포괄보조금사업의 특성, 장·단점과 애로사항을 심층적으로 조사하여 포괄보조금 사업에 대한 현황을 검토하고 개선방안을 마련할 필요가 있다.

1.2. 조사 목적 및 내용

조사의 목적은 첫째, 포괄보조금이 지자체의 재정 운용 재량권 확대라는 당초 도입 취지를 달성하고 있는지 파악하는 것이다. 둘째, 중앙부처와 지자체, 지자체와 지역주민 간 협력이 원활히 이루어지고 있는지에 대한 실태를 파악하는 것이다. 셋째, 재정 및 기술적 문제점, 현장 집행 시 문제점 등을 도출하고 제도 개선방안을 제시하는 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 1) 보조사업 관련 현황, 2) 사업의 자율성, 3) 운영체계, 4) 참여자 역할 및 협력 수준, 5) 사업 장점 및 애로사항, 6) 타 사업 간 재원 배분 관계, 7) 사업의 성과 및 개선방안을 조사하였다.

〈표 5-1〉 설문 문항 요약

구분	문항
1) 전체 보조사업 관련	<ul style="list-style-type: none">- 수행 사업 보조 유형- 지자체 적합 보조 유형
2) 포괄보조사업 자율성	<ul style="list-style-type: none">- 사업 추진 단계별 지자체 자율성(권한 및 책임성) 수준- 사업 추진 단계별 지자체 자율성을 제한하는 요인
3) 포괄보조사업 운영체계	<ul style="list-style-type: none">- 배분 모형(재정수요와 낙후도 요소를 종합적으로 고려하여 지자체별 한도액을 산정하는 모형)에 따른 재정 배분 원칙에 대한 동의 여부- 포괄보조금 제도의 목적 달성 여부- 포괄보조 세부사업의 보조율 적합도
4) 포괄보조사업 참여자 역할 및 협력 수준	<ul style="list-style-type: none">- 사업 각 주체별(지방시대위원회, 기재부, 농식품부, 지자체, 지방의회, 전문가, 지역주민 등) 역할 중요도- 사업 주제별 협력 활성화 정도- 사업 추진 단계별 가장 중요한 협력 주체- 사업 추진 시 주체 간 사업 갈등 정도

(계속)

구분	문항
5) 포괄보조사업의 장점 및 애로 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 포괄보조사업의 장점(책임성, 자율성, 역량 강화, 절차 간소화 등)의 부합도 - 사업 시행 중 애로사항
6) 포괄보조사업과 타 사업 간 재원 배분 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 포괄보조사업 예산편성의 어려움 및 사유
7) 포괄보조사업 성과	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민의 후생 증가 여부 - 담당자 역량 및 전문성 강화 여부 - 지역주민 역량 강화 여부
8) 포괄보조사업 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> - 포괄보조제도의 개선을 위한 핵심 주체 - 지역협의회의 역할 - 포괄보조사업에서 개선이 필요한 사항 - 포괄보조사업의 유지 필요성

자료: 저자 작성.

1.3. 조사 설계

조사 대상은 전국 광역지자체 및 기초지자체의 농식품 분야 포괄보조금사업(일반농산어촌개발, 취약지역생활여건개조사업, 농촌유휴시설활용지역활성화, 친환경농업기반구축, 농촌형교통모델, 반려동물산업육성) 및 예산·기획 분야 담당 공무원이다. 표본은 총 250명으로 광역지자체 공무원 30명, 기초 지자체 공무원 220명이다. 조사 기간은 2024년 7월 8일~8월 2일이며, 설문조사 전문기관(㈜리서치앤리서치)을 통해 구조화된 설문지를 통한 온라인 조사를 실시하였다.

〈표 5-2〉 응답 표본 구성

단위: 명, %

구분		사례	구성 비율
소속기관	광역지자체	30	12.0
	기초지자체	220	88.0
소속부서	예산기획부서	34	13.6
	포괄보조사업부서	216	86.4
소속지역	경기	23	9.2
	강원	25	10.0

(계속)

구분	사례	구성 비율
지역	충북	22
	충남	30
	전북	31
	전남	40
	경북	40
	경남	32
	제주	7
현재부서경력	1년 미만	106
	1년 이상~3년 미만	108
	3년 이상	36

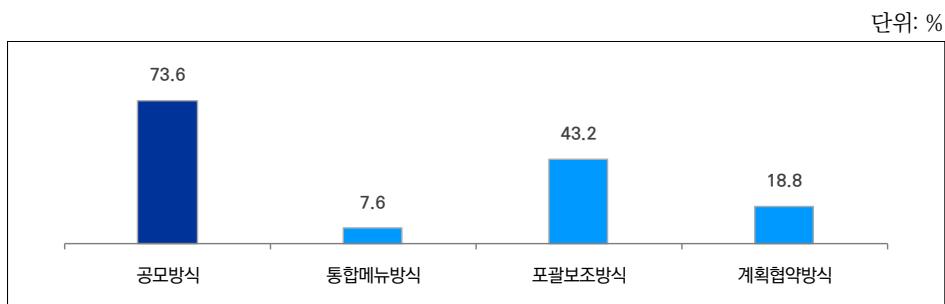
주: n=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

2. 포괄보조사업 운영 실태

응답자가 담당했던 사업의 국가 지자체 보조 방식은 ‘공모방식’이 73.6%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 ‘포괄보조방식’ 43.2%, ‘계획협약방식’ 18.8%, ‘통합메뉴방식’ 7.6% 순으로 나타났다.

〈그림 5-1〉 담당 포괄보조금 보조 방식



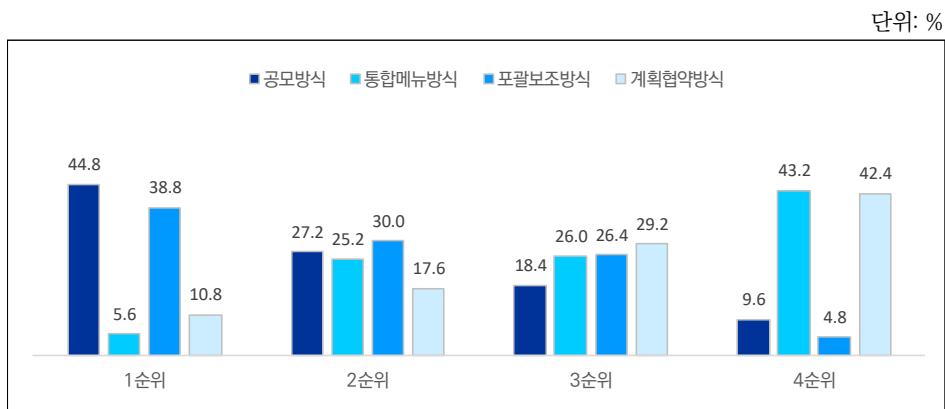
주 1) N=250.

2) 중복응답선택 가능.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

전반적으로 지자체 사업에 대해 적합하다고 생각하는 보조 방식 1순위는 ‘공모방식’이 44.8%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로는 ‘포괄보조방식’ 38.8%, ‘계획협약방식’ 10.8%, ‘통합메뉴방식’ 5.6% 순으로 나타났다. 반면, 통합메뉴방식과 계획협약방식은 4순위 비중이 각각 43.2%와 42.4%로 높게 나타났다.

〈그림 5-2〉 적합하다고 생각하는 보조 방식 순위

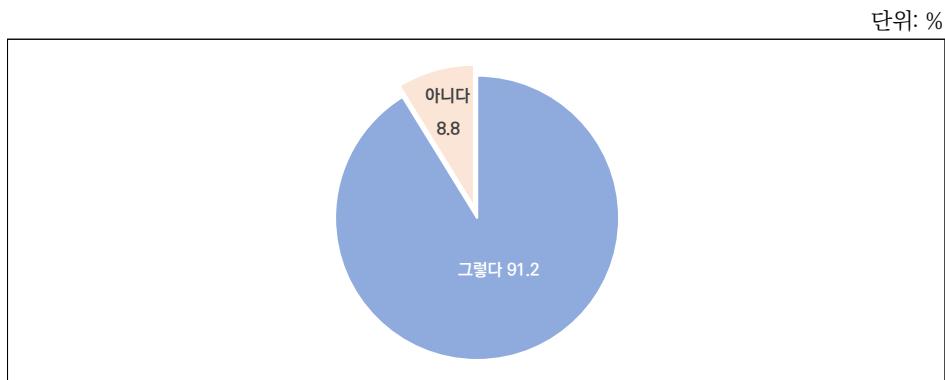


주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

현재 담당하는 사업의 포괄보조사업 적합 여부는 전체 담당자의 91.2%가 적합하다고 생각하는 것으로 나타났다. 소속기관별로 보면 광역지자체는 86.7%, 기초지자체는 91.8%가 적합하다고 응답하였으며, 소속부서별로 보면 예산기획부서는 85.3%가, 포괄보조사업부서는 92.1%가 적합하다고 응답하였다.

〈그림 5-3〉 현재 담당 사업의 포괄보조사업 적합 여부



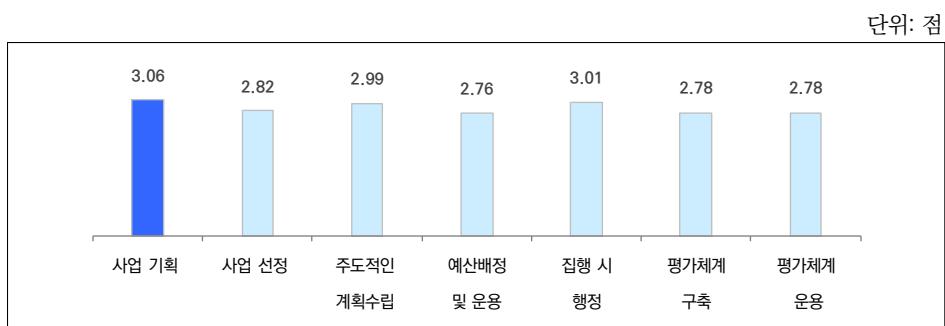
주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업에 부적하다고 응답한 사유를 제시한 내용으로는 예산 확보의 어려움, 지자체별 사업 환경이나 여건이 상이, 주민주도사업으로 운영관리 및 활동 역량 부족과 더불어 지자체와 협의가 어렵다는 점이 있었다<부표 3>.

포괄보조사업 추진 시 지자체의 자율성 정도는 ‘사업기획’ 부분이 3.06점으로 자율성이 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 ‘집행 시 행정’이 3.01점, ‘주도적인 계획수립’ 2.99점, ‘사업 선정’ 2.82점 등 순으로 나타났다. 자율성이 가장 낮은 항목에는 ‘예산배정 및 운영’이 2.76점으로 나타났다.

〈그림 5-4〉 포괄보조사업 추진 시 지자체의 자율성 정도

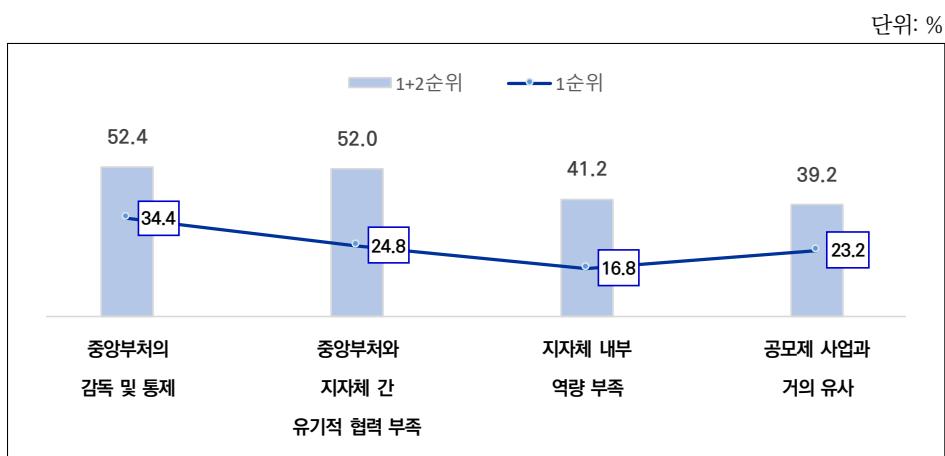


주 1) N=250.

2) 5점 척도 기준, 점수가 높을수록 자율성이 크다고 평가.
자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업 계획 수립 시 지자체의 자율성 제약 원인은 1+2순위 기준 ‘중앙부처의 감독 및 통제’가 52.4%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 ‘중앙부처와 지자체 간 유기적 협력 부족’이 52.0%, ‘지자체 내부 역량 부족’ 41.2%, ‘공모제 사업과 거의 유사’ 39.2% 순으로 나타났다. 1순위 기준으로 봐도 ‘중앙부처의 감독 및 통제’가 34.4%로 가장 높게 나타났다.

〈그림 5-5〉 포괄보조사업 계획수립 시 지자체 자율성 제약 원인

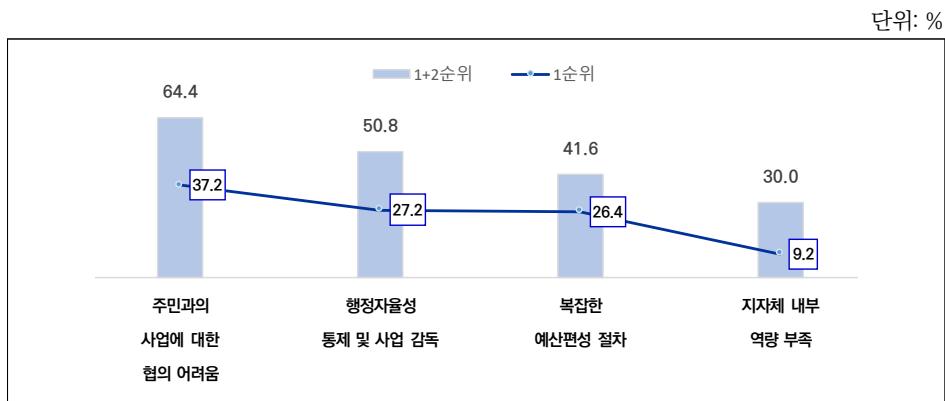


주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업 집행 시 지자체 자율성 제약 원인은 ‘주민과의 사업에 대한 협의 어려움’이 64.4%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 ‘행정자율성 통제 및 사업 감독’ 50.8%, ‘복잡한 예산편성 절차’ 41.6%, ‘지자체 내부 역량 부족’ 30.0% 순으로 나타났다. 1순위 기준으로 봐도 ‘주민과의 사업에 대한 협의 어려움’이 37.2%로 가장 높게 나타났다.

〈그림 5-6〉 포괄보조사업 집행 시 지자체 자율성 제약 원인

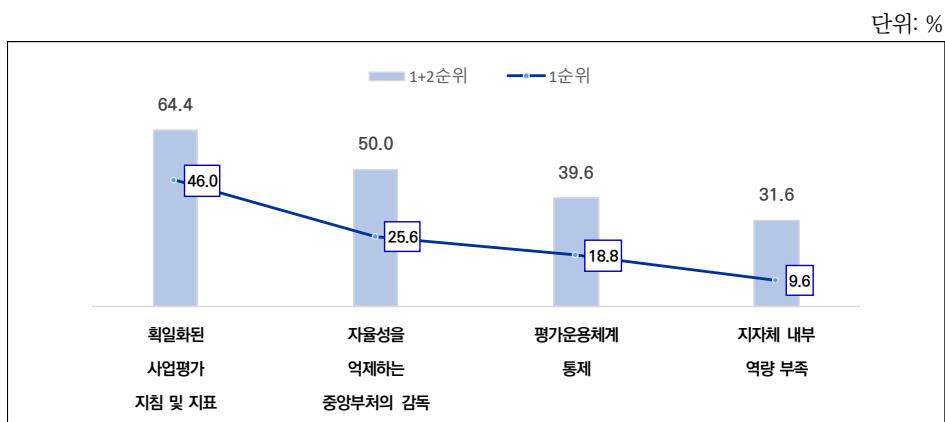


주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업 평가 시 지자체 자율성 제약 원인은 ‘획일화된 사업평가 지침 및 지표’가 64.4%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 ‘자율성을 억제하는 중앙부처의 감독’ 50.0%, ‘평가운용체계 통제’ 39.6%, ‘지자체 내부 역량 부족’ 31.6% 순으로 나타났다. 1순위 기준으로 봐도 ‘획일화된 사업평가 지침 및 지표’가 46.0%로 가장 높게 나타났다.

〈그림 5-7〉 포괄보조사업 평가 시 지자체 자율성 제약 원인

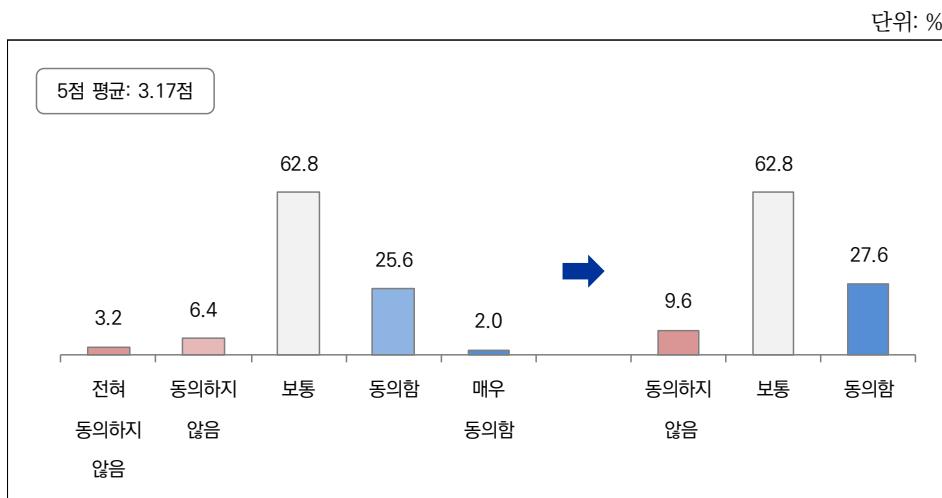


주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

기재부 재원 배분 원칙에 대한 동의 정도는 27.6%로 나타났으며 동의하지 않음. 9.6%, 보통 62.8%로 나타났다.

〈그림 5-8〉 기재부 재원 배분 원칙 동의 정도



주: N=250.

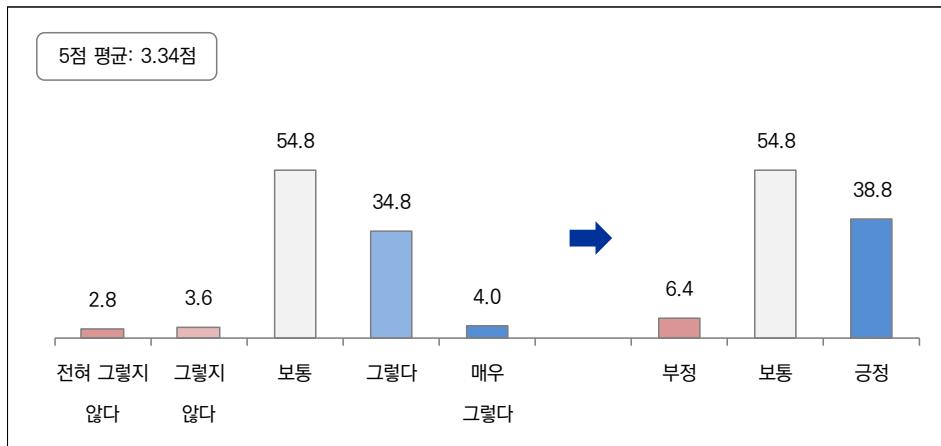
자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

기재부 재원 배분 원칙에 동의하지 않은 이유로 14건이 제시되었는데 그 내용으로는 개발이 많이 되는 지자체 일수록 예산 수요가 많아 중앙부처의 지원이 많이 필요한 상황, 특정 지역 위주로 배분이 이루어지는 것 같음, 사업비가 결정된 사업도 기재부 한도액에 따라 감액 조정되는 점, 지자체의 예산 집행 통제 어려움, 장기적 계획 수립의 어려움, 재정수요 및 낙후도 요소 등을 고려해 배분하나 재정자립도 및 낙후도가 큰 시군에 더 많은 지원이 이루어져야 함 등이 언급되었다<부표 4>.

지자체에서 농식품 분야 포괄보조사업 추진 시 취지에 맞게 운영되는지에 긍정으로 응답한 비율은 38.8%, 부정은 6.4%, 보통 54.8%로 나타났다.

〈그림 5-9〉 포괄보조사업 추진 시 취지에 맞게 운용 정도

단위: 점



주: N=250.

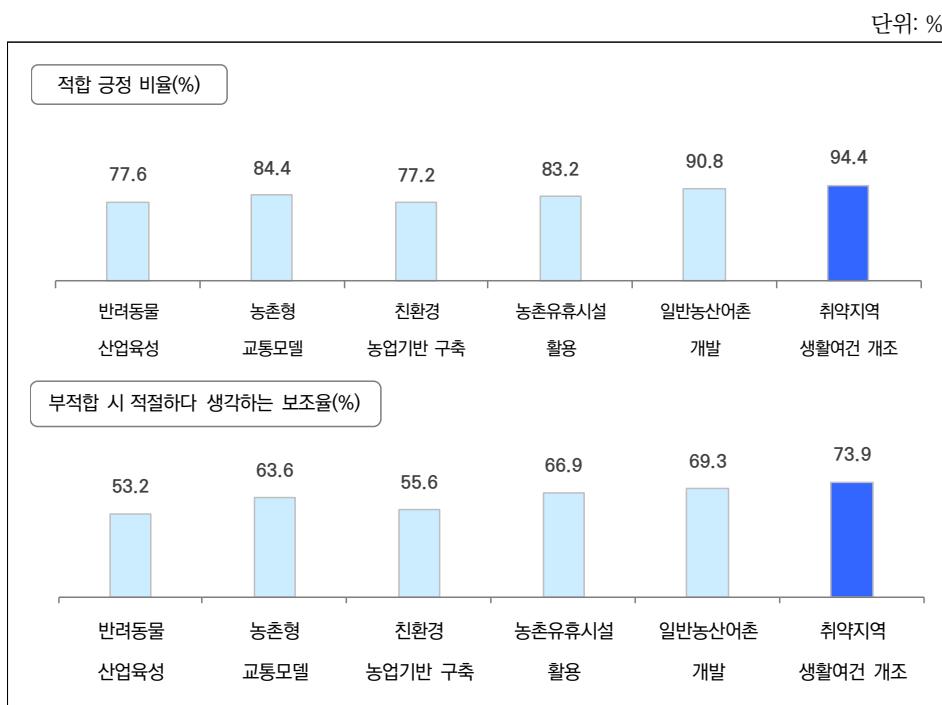
자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업 추진 시 취지에 맞게 운용되지 않은 이유는 15건이 제시되었는데 그 내용으로는 차등보조율로 사업 추진에 어려움이 있음, 공모 형태와 다를 바 없음, 지자체 자체 운영으로 명시되었지만 중요 사항은 광역 또는 중앙정부의 승인 협의 절차 필요, 생활 및 정주여건 개선을 위해 인프라 구축을 추진하지만 사업 내용이 비슷하고 농촌은 점점 쇠퇴해 가는데 건물을 계속 짓는 것은 의미가 없음 등 의 내용이 제시되었다<부표 5>.

사업별 국고 보조율이 지자체 현실에 부합하는지를 물은 결과 ‘취약지역 생활여건 개조’가 94.4%로 긍정 비율이 가장 높게 나타났다. 그다음으로 ‘일반 농산어촌 개발’ 90.8%, ‘농촌형교통모델’ 84.4% 등 순으로 나타났다. 국고 보조율이 부적합하다는 응답자에게 해당 사업에 대한 적절한 보조율을 물은 결과 ‘취약지역 생활여건 개조’가 73.9%로 가장 높게 나타났으며, 그다음으로 ‘일반농산어촌개발’ 69.3%, ‘농촌유휴시설 활용’ 66.9% 등 순으로 나타났다. 실제 일반농산어촌개발과 취약지역 생활여건 개조 사업은 국고 보조율이 70~80%에 이르는 등 대부분의 사업에서 수치가 유사하게 나오는데 이는 일부 응답자는 현재 적용 비율보다

낮게, 또 다른 일부 응답자는 현재 적용 비율보다 높게 제시했기 때문이다. 이는 자체 공무원마다 포괄보조금 국고보조 비율에 대한 인식이 상이하다는 것을 나타낸다.

〈그림 5-10〉 국고 보조율의 지자체 현실 적합 여부 및 적정 보조율



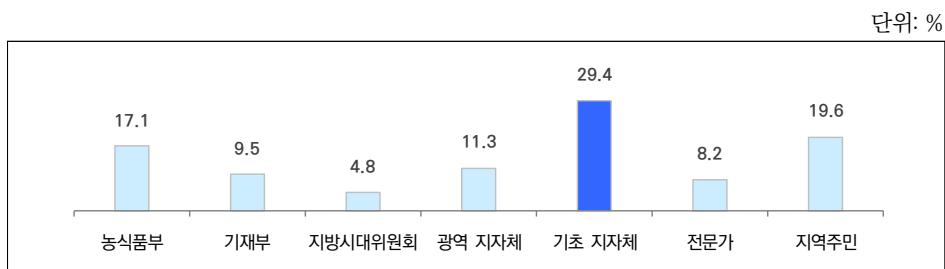
주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

현재 국고 보조율이 지자체 현실에 적합하지 않은 이유를 제시한 건수는 50건으로 나타났는데 그 내용으로는 국고 보조율이 일반국고지원사업에 비해 낮음, 대규모 사업에 지방재정 부담이 큼, 어떤 사업이든 국고 보조율은 최소 50%는 되어야 함, 지역주민 자부담으로 인해 사업 포기, 지방비 재원 및 교부금 감소, 자체 예산 편성 부담 등이 나타났으나 주요 내용은 지방재정의 부족이 주를 이루고 있다<부표 6>.

포괄보조사업을 추진할 때 사업 참여자별 역할 중요도는 ‘기초 지자체’가 29.4%로 가장 높게 나타났으며, 그다음으로 ‘지역주민’ 19.6%, ‘농식품부’ 17.1%, ‘광역 지자체’ 11.3% 등 순으로 나타났다. 중요 비중이 가장 낮은 참여자는 ‘지방시대위원회’로 4.8%로 나타났다.

〈그림 5-11〉 사업 참여자별 역할 중요 비중

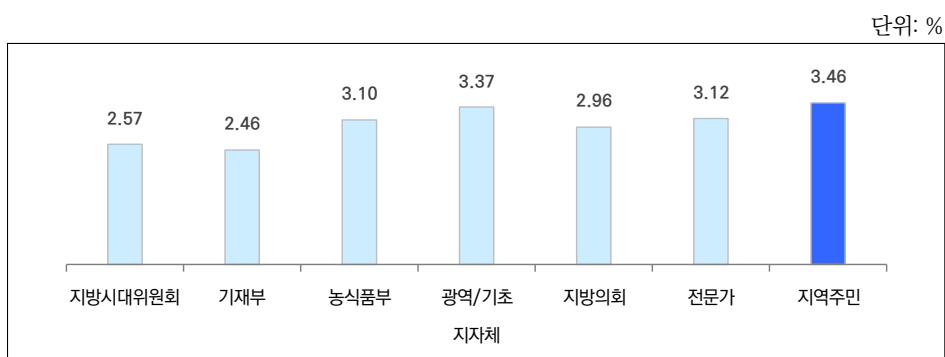


주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

본인이 근무하는 광역/기초 지자체와 타 사업 참여자 간의 협력 활성화 정도를 5점 척도로 질의한 결과 ‘지역주민’이 3.46점으로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 ‘광역/기초 지자체’ 3.37점, ‘전문가’ 3.12점, ‘농식품부’ 3.10점 등 순으로 나타났으며, 협력 활성화 정도가 가장 낮은 참여자로는 ‘기재부’가 2.46점으로 나타났다.

〈그림 5-12〉 사업 참여자 간 협력 활성화 정도



주: N=250.

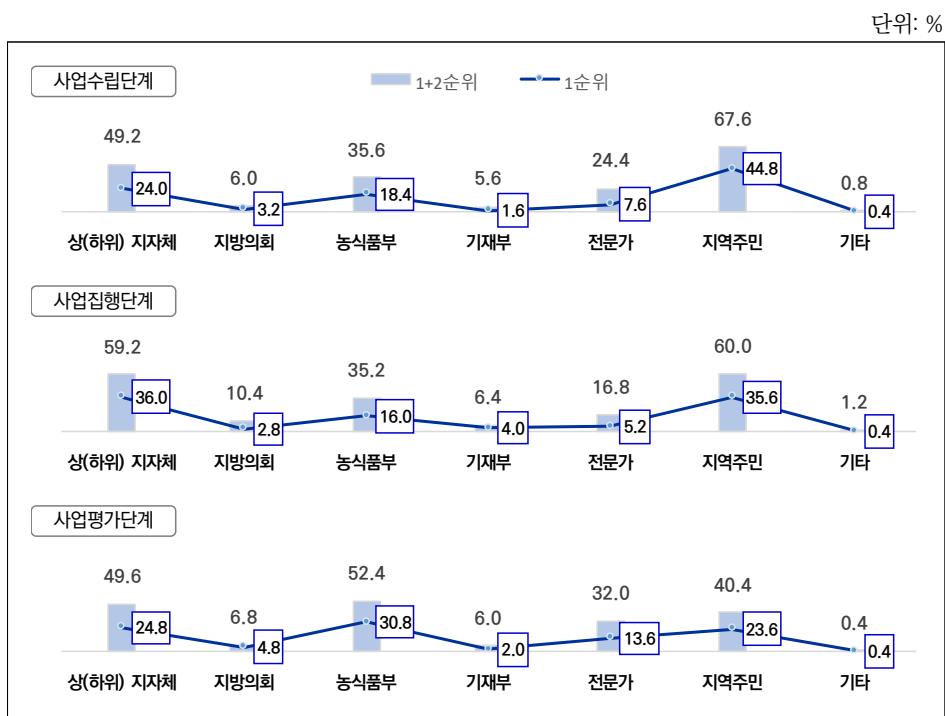
자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

사업수립단계에서 중요한 협력 주체는 1+2순위를 기준으로 ‘지역주민’이 67.6%로 가장 높으며, 그다음으로 ‘상(하위) 지자체’ 49.2%, ‘농식품부’ 35.6% 등 순으로 나타났다.

사업집행단계에서 중요한 협력 주체는 1+2순위를 기준으로 했을 때 ‘지역주민’이 60.0%로 가장 높으며, 그다음으로 ‘상(하위) 지자체’ 59.2%, ‘농식품부’ 35.2% 등 순으로 나타났다.

사업평가단계에서 중요한 협력 주체는 1+2순위를 기준으로 했을 때 ‘농식품부’가 52.4%로 가장 높으며, 그다음으로 ‘상(하위) 지자체’ 49.6%, ‘지역주민’ 40.4% 등 순으로 나타났다.

〈그림 5-13〉 사업 단계별 중요한 협력 주체

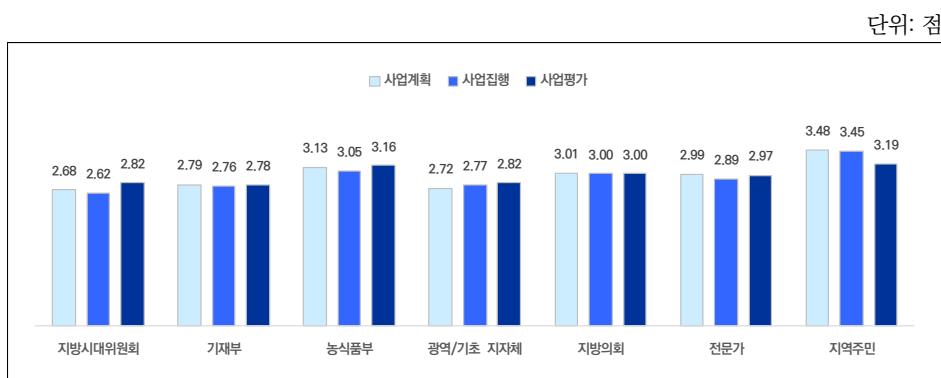


주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업을 추진할 때 주체 간 사업 갈등 정도는 사업계획, 집행, 평가 단계에서 모두 ‘지역주민’과 갈등 정도가 가장 크다고 응답하였다. 사업계획 단계의 경우 ‘지역주민’ 3.48점, ‘농식품부’ 3.13점, ‘지방의회’ 3.01점 등 순으로 나타났으며, 사업집행 단계의 경우 ‘지역주민’ 3.45점, ‘농식품부’ 3.05점, ‘지방의회’ 3.00점 등 순으로 나타났다. 마지막으로, 사업평가 단계의 경우 ‘지역주민’ 3.19점, ‘농식품부’ 3.16점, ‘지방의회’ 3.00점 등 순으로 나타났다.

〈그림 5-14〉 주체 간 갈등 정도



주 1) N=250.

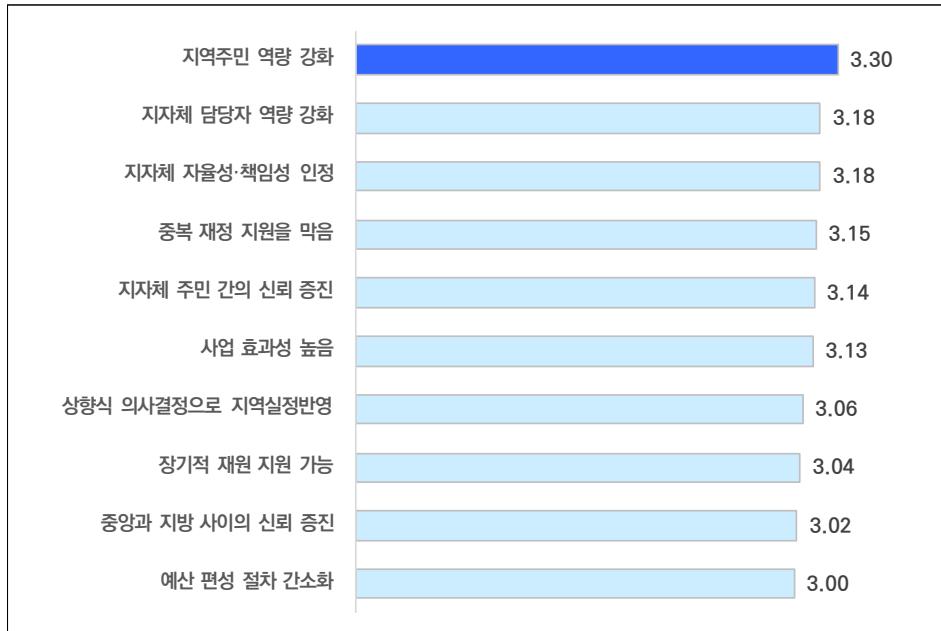
2) 5점 척도 기준, 점수가 높을수록 갈등이 크다고 평가.
자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

3. 포괄보조사업의 성과와 개선 방향

포괄보조사업의 장점으로는 ‘지역주민 역량 강화’가 3.30점으로 가장 높게 나타났으며, 그다음으로 ‘지자체 담당자 역량 강화’ 및 ‘지자체 자율성·책임성 인정’이 각 3.18점, ‘중복 재정 지원을 막음’ 3.15점, ‘지자체 주민 간의 신뢰 증진’ 3.14점 등 순으로 나타났다. 가장 잘 부합하지 않는다고 판단한 장점은 ‘예산 편성 절차 간소화’가 3.00점으로 나타났다.

〈그림 5-15〉 포괄보조사업의 장점이 사업에 적합한 정도

단위: 점



주 1) N=250.

2) 5점 척도 기준, 점수가 높을수록 적합도가 높다고 평가.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

<표 5-3>은 포괄보조사업의 장점 적합성에 대해 공무원들의 소속 기관, 소속 부서, 소속 지역별로 평가한 결과이다.

광역지자체는 장기적 재원 지원 가능성(3.23)과 사업 효과성(3.40)에서 높은 점수를 기록한 반면, 기초지자체는 각각 3.02점과 3.09점으로 다소 낮은 점수를 기록했다. 이는 광역지자체가 비교적 더 많은 재원을 보유하여 장기적인 사업 운영에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있는 반면, 기초지자체는 재정적 지원의 지속성과 사업 효과성에 대해 한계를 느끼고 있음을 시사한다.

한편 예산기획부서와 포괄보조사업부서 사이에서는 중복 재정 지원 방지 항목과 사업 효과성 항목에서 가장 큰 인식 차이를 보였다. 예산기획부서 공무원들은 중복 재정 지원 방지 항목에서 3.56점으로 높은 평가를 내린 반면, 포괄보조사업

부서 공무원들은 3.08점으로 낮게 평가했다. 사업 효과성 항목에서도 예산기획부서 공무원들은 3.44점을 기록한 반면, 포괄보조사업부서 공무원들은 3.08점으로 낮게 평가했다. 이는 예산기획부서가 재정 운용과 효율성 측면에서 긍정적인 인식을 가지고 있지만, 실제 사업을 운영하는 부서에서는 효과성을 체감하지 못할 수 있음을 보여준다.

지역별로는, 경기도 공무원들이 상향식 의사결정으로 지역 실정 반영(3.30), 장기적 재원 지원 가능성(3.22), 사업 효과성(3.52)에서 상대적으로 높은 평가를 내린 반면, 충청북도 공무원들은 동일 항목에 대해 각각 2.68, 2.77, 3.00으로 낮게 평가했다. 이는 경기도가 지역 특성에 맞는 상향식 의사결정 구조를 운영하고 있거나, 풍부한 재원을 기반으로 포괄보조사업을 효과적으로 운영하고 있음을 시사한다.

〈표 5-3〉 포괄보조사업의 장점이 사업에 적합한 정도

단위: 명, %

구분		사례	지자체 자율성 책임성 인정	상향식 의사결정으로 지역실정반영	예산 편성 절차 간소화	중앙과 지방 사이의 신뢰 증진	지자체 담당자 역량 강화	지역주민 역량 강화	지자체 주민 간의 신뢰 증진	장기적 재원 지원 가능	사업 효과성 높음	충북 재정 지원을 막음
소속기관	광역지자체	30	3.33	3.00	2.97	3.10	3.27	3.47	3.30	3.23	3.40	3.20
	기초지자체	220	3.16	3.07	3.01	3.01	3.16	3.27	3.12	3.02	3.09	3.14
소속부서	예산기획부서	34	3.29	3.21	3.24	3.12	3.24	3.53	3.38	3.24	3.44	3.56
	포괄보조사업부서	216	3.16	3.04	2.97	3.01	3.17	3.26	3.11	3.01	3.08	3.08
소속지역	경기	23	3.35	3.30	3.13	3.09	3.26	3.52	3.39	3.22	3.52	3.43
	강원	25	3.08	3.00	3.00	2.80	3.08	3.28	3.24	3.24	3.04	3.16
	충북	22	2.95	2.68	2.82	2.77	2.86	3.09	3.05	2.77	3.00	3.00
	충남	30	3.13	3.03	3.10	3.17	3.27	3.50	3.27	3.13	3.07	3.17
	전북	31	3.35	3.13	3.06	3.03	3.23	3.32	3.06	3.06	3.16	3.16
	전남	40	3.18	2.90	2.93	2.95	3.00	2.95	2.88	2.83	2.98	2.95
	경북	40	3.18	3.20	3.13	3.28	3.43	3.48	3.25	3.18	3.25	3.25
	경남	32	3.16	3.16	2.88	2.97	3.19	3.28	3.06	2.97	3.00	3.13
	제주	7	3.29	3.14	2.86	3.00	3.14	3.29	3.43	3.00	3.43	3.14

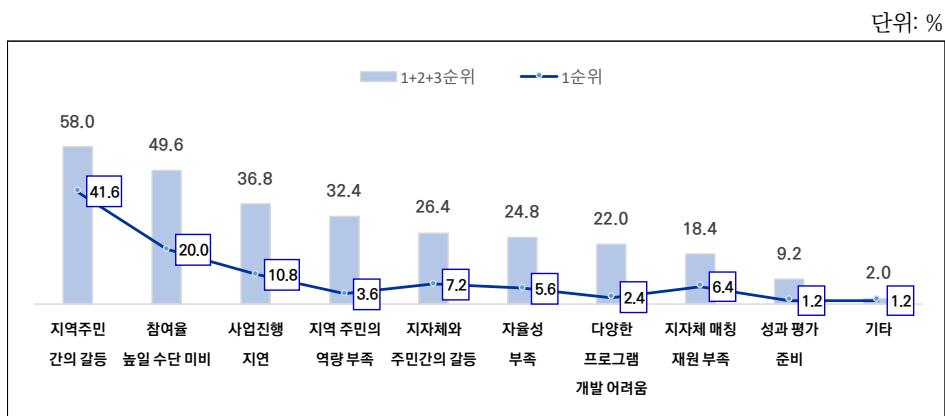
주 1) N=250.

2) 5점 척도 기준, 점수가 높을수록 포괄보조사업의 장점에 적합하다고 평가.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업 시행 중 애로사항은 1+2순위 기준 ‘지역주민 간의 갈등’이 58.0%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 ‘참여율 높일 수단 미비’ 49.6%, ‘사업진행 자연’ 36.8%, ‘지역주민의 역량 부족’ 32.4% 등 순으로 나타났다.

〈그림 5-16〉 포괄보조사업 시행 중 애로사항

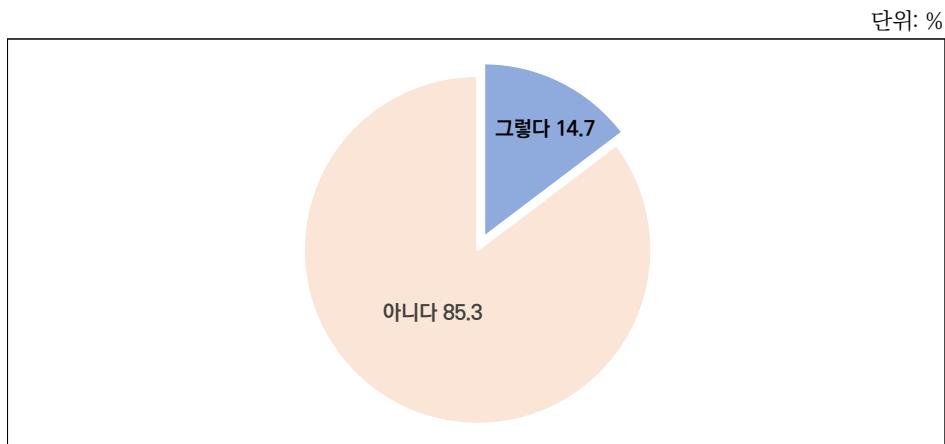


주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

예산기획부서 담당자에게 포괄보조제도로 인해 타 농식품 분야 사업의 예산편성에 어려움이 있는지 질의한 결과, 예산부서 담당자의 85.3%가 ‘아니다’라고 응답하였다. 또한, 포괄보조제도로 인해 농식품 분야 이외의 타 사업의 예산편성에 어려움이 있는지 여부를 질의한 결과, 예산부서 담당자의 91.2%가 ‘아니다’라고 응답하였다.

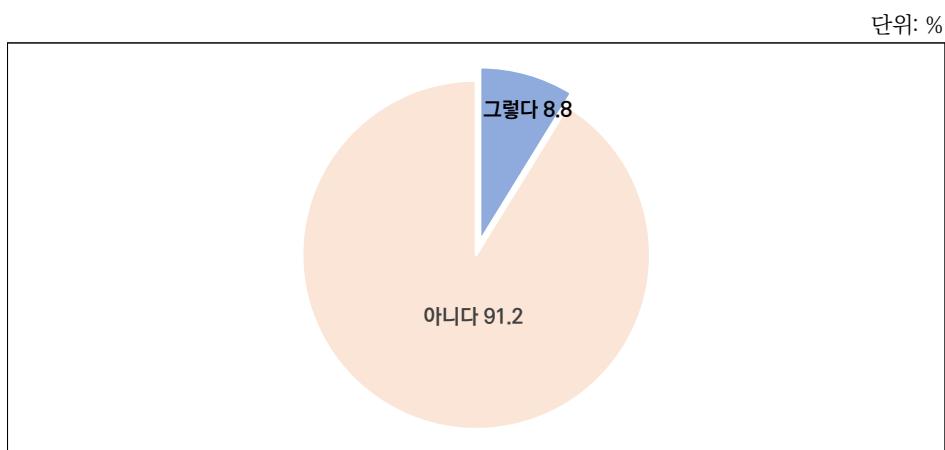
〈그림 5-17〉 포괄보조제도로 인한 타 농식품 분야 사업의 예산편성에 어려움 여부



주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

〈그림 5-18〉 포괄보조제도로 인한 농식품 분야 이외의 타 사업의 예산편성 어려움 여부



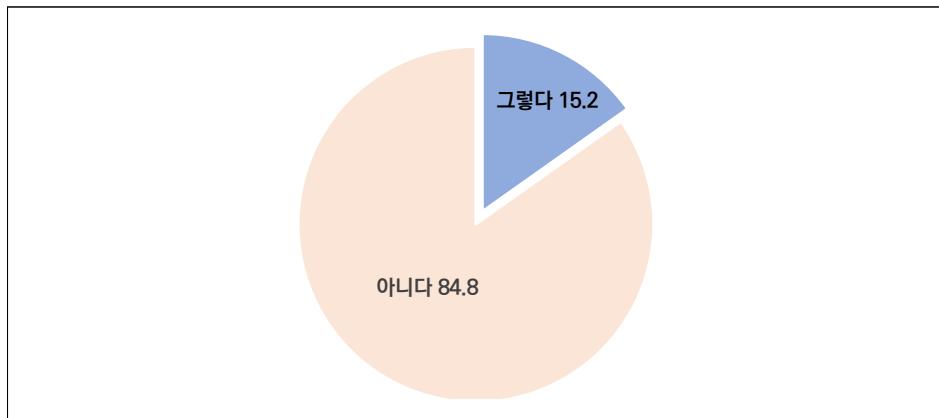
주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

타 부처 사업과의 연계 경험 여부는 전체 응답자의 15.2%가 경험이 있는 것으로 나타났다. 소속기관별로 보면 광역지자체는 16.7%가, 기초지자체는 15.0%가 연계 경험이 있는 것으로 응답하였으며, 소속부서별로 보면 예산기획부서는 14.7%가, 포괄보조사업부서는 15.3%가 연계 경험이 있는 것으로 응답하였다.

〈그림 5-19〉 타 부처 사업과의 연계 경험 여부

단위: %



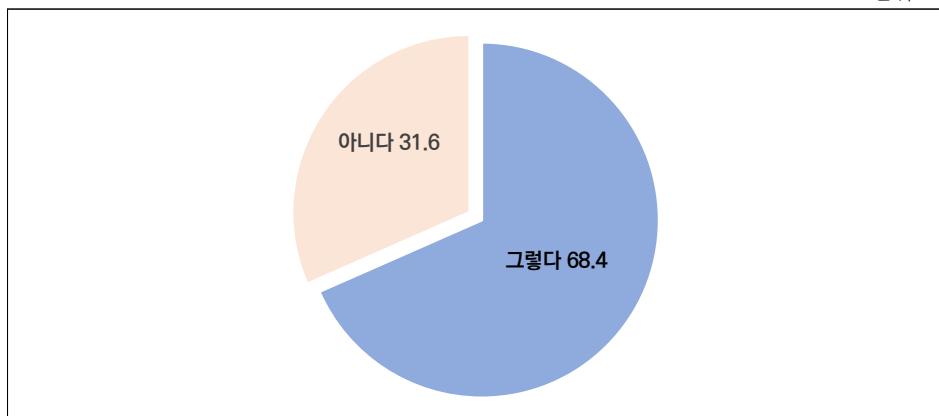
주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

타 부처 사업과의 연계 경험이 있는 응답자에게, 연계의 효과가 있는지 여부를
질의한 결과 68.4%가 효과가 있다고 응답하였다.

〈그림 5-20〉 타 부처 사업과의 연계의 효과성 여부

단위: %



주: N=250.

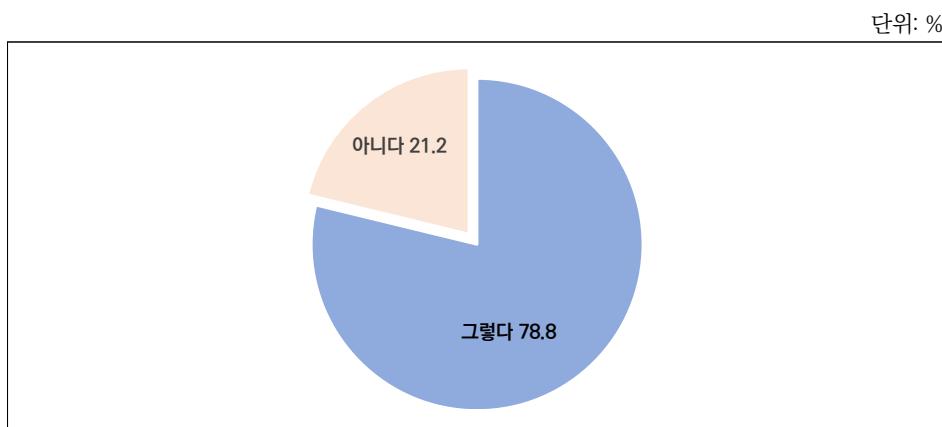
자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

타 부처 사업과 연계 효과가 있다고 답변한 건수는 20건으로 주요 내용으로는 시너지로 인한 사업 효과 제고, 예산 및 사업 효율성 증대 등을 제시하였다<부표 7>.

타 부처 사업과 연계 효과가 없다고 답변한 건수는 7건으로 상대적으로 적었는데 주요 내용으로는 역시너지 효과, 사업추진 시 정산 및 협의에 애로사항 발생 등을 주요 내용으로 꼽았다<부표 8>.

전체 응답자의 78.8%가 포괄보조사업으로 지역주민의 후생이 증가했다고 응답하였다. 소속기관별로 보면 광역지자체는 86.7%가, 기초지자체는 77.7%가 지역주민의 후생이 증가했다고 응답하였으며, 소속부서별로 보면 예산기획부서는 76.5%가, 포괄보조사업부서는 79.2%가 지역주민의 후생이 증가했다고 응답하였다.

〈그림 5-21〉 포괄보조사업의 지역주민 후생 증가 여부



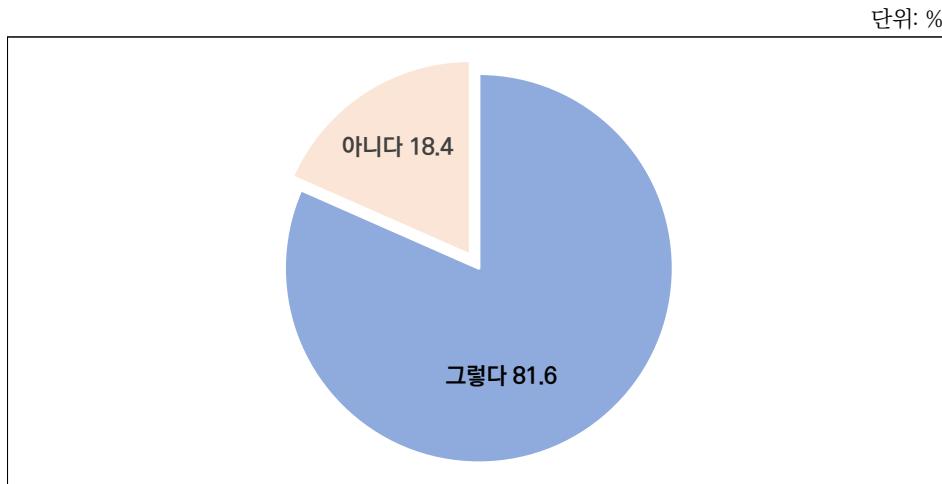
주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업이 지역주민 후생 증가를 견인하지 못했다고 답변한 건수는 28건으로 사후관리의 어려움, 지역주민의 참여 및 역량 부족 등을 언급하였다<부표 9>.

전체 응답자의 81.6%가 포괄보조사업으로 본인의 역량이 강화됐다고 응답하였다. 소속기관별로 보면 광역지자체는 80.0%가, 기초지자체는 81.8%가 역량이 강화됐다고 응답하였으며, 소속부서별로 보면 예산기획부서는 85.3%가, 포괄보조사업부서는 81.0%가 역량이 강화됐다고 응답하였다.

〈그림 5-22〉 포괄보조사업의 공무원 역량 강화 여부



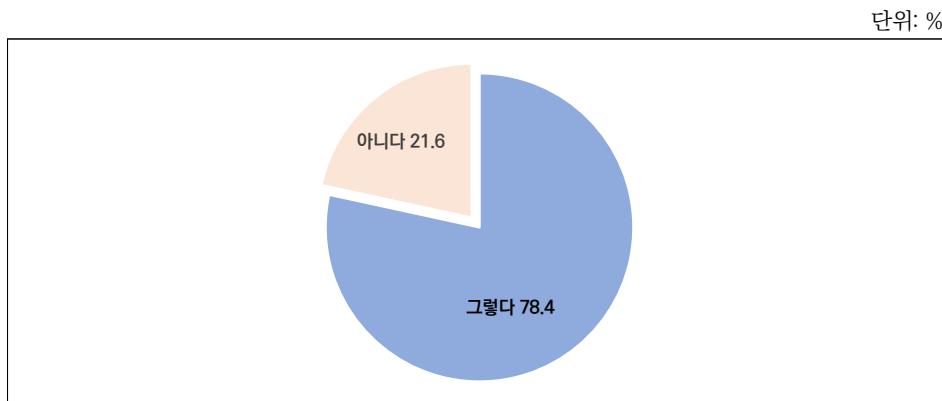
주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업으로 지자체 공무원 담당자 본인의 업무역량이 강화되지 않는 이유는 25건이 제시되었는데 주요 내용으로는 잦은 인사이동 및 다양한 전문성 부족으로 인한 역량 발휘의 한계, 획일적 사업 추진으로 인한 전문성 강화 어려움 등을 언급하였다<부표 10>.

전체 응답자의 78.4%가 포괄보조사업으로 지역주민의 업무 역량이 강화됐다고 응답하였다. 소속기관별로 보면 광역지자체는 73.3%가, 기초지자체는 79.1%가 역량이 강화됐다고 응답하였으며, 소속부서별로 보면 예산기획부서는 88.2%가, 포괄보조사업부서는 76.9%가 역량이 강화됐다고 응답하였다.

〈그림 5-23〉 포괄보조사업의 지역주민 역량 강화 여부



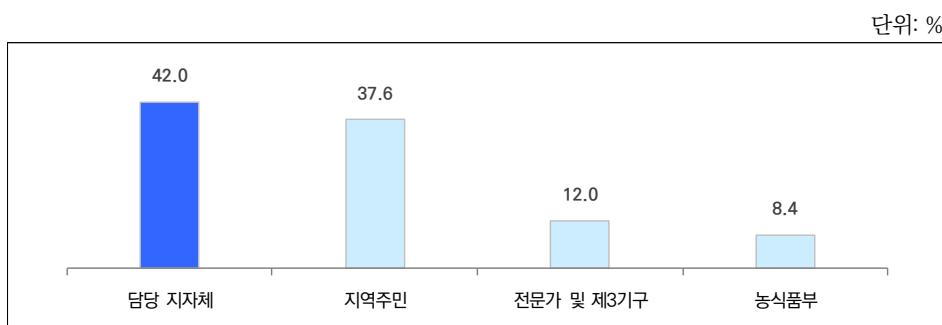
주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업이 지역주민의 역량 강화로 이어지지 않는다고 답변한 이유는 총 31건이 제시되었는데 주요 내용으로 주민의 역량강화사업 참여 적극성 부족, 고령화로 인한 근본적 역량 부족 문제, 실제 사업 수행 주체가 공무원이므로 역량이 강화되지 않는다는 의견을 제시하였다<부표 11>.

포괄보조제도의 원활한 추진을 위해 주도해야 하는 참여자는 ‘담당 지자체’가 42.0%로 가장 높게 나타났으며, 그다음으로 ‘지역주민’ 37.6%, ‘전문가 및 제3기구’ 12.0%, ‘농식품부’ 8.4% 순으로 나타났다.

〈그림 5-24〉 포괄보조제도의 원활한 추진을 위해 주도해야 하는 참여자

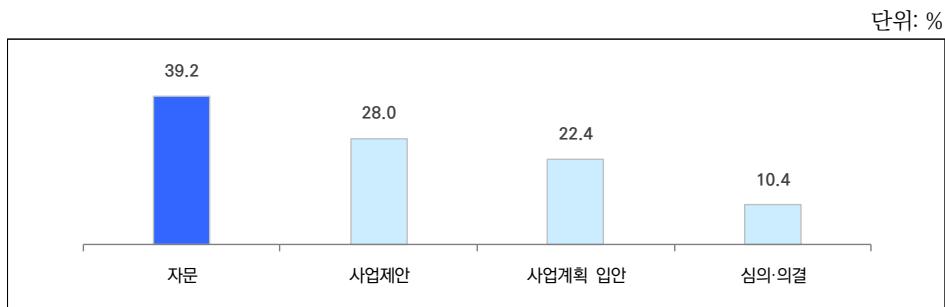


주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

지역협의회가 맡아야 하는 역할로는 ‘자문’이 39.2%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘사업제안’ 28.0%, ‘사업계획 입안’ 22.4%, ‘심의·의결’ 10.4% 순으로 나타났다.

〈그림 5-25〉 지역협의회가 맡아야 하는 역할

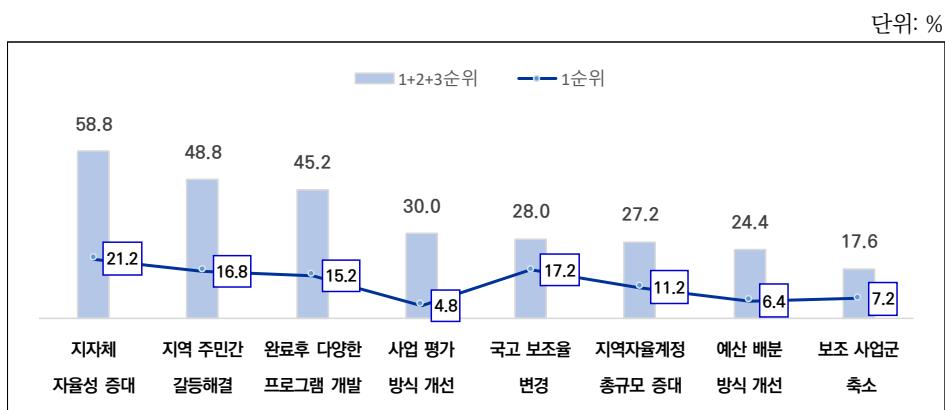


주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업의 개선이 필요한 사항은 1+2순위 기준 ‘지자체 자율성 증대’가 58.8%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 ‘지역주민 간 갈등해결’ 48.8%, ‘완료후 다양한 프로그램 개발’ 45.2% 등 순으로 나타났다.

〈그림 5-26〉 포괄보조사업의 개선이 필요한 사항

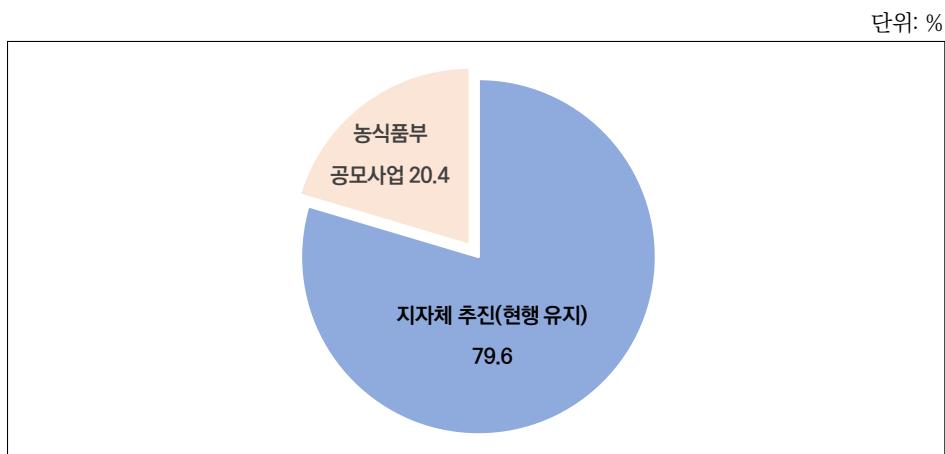


주: N=250

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업 추진 방식에 대해서 전체 응답자의 79.6%가 지자체 추진(현행 유지)이 적절하다고 응답하였다. 소속기관별로 보면 광역지자체는 70.0%가, 기초지자체는 80.9%가 현행 유지가 적절하다고 응답하였으며, 소속부서별로 보면 예산기획부서는 82.4%가, 포괄보조사업부서는 79.2%가 현행 유지가 적절하다고 응답하였다.

〈그림 5-27〉 추진 방식의 현행 유지 적절 여부



주: N=250.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

포괄보조사업보다는 공모사업 추진이 적절하다고 제시한 건수는 총 36건이며 주요 내용으로 일반농산어촌개발사업은 현재도 공모사업으로 진행, 중앙부처가 지자체보다 전문성 및 역량을 보유, 포괄보조사업은 예산 배분의 효과가 없음, 보 조금 지원 시 공모방식이 포괄보조방식보다 더 적절함 등을 언급하였다<부표 12>.

4. 시사점

지자체의 자율성 강화는 포괄보조사업의 원활한 수행을 위해 필수적이다. 현재 계획 수립 단계에서 중앙부처의 감독과 통제가 강하게 이루어지고 있으며, 중앙부처와 지자체 간의 유기적인 협력이 미흡하여 사업의 효과적인 운영에 어려움이 나타나고 있다. 사업집행 과정에서도 주민들과의 협의가 원활하지 않아 사업 진행에 장애물이 발생하는 경우가 많다. 사업 평가 또한 획일적인 지침과 자료, 그리고 중앙부처의 감독이 지자체의 자율성을 제약하는 주요 요인으로 작용하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 기초지자체와 지역주민이 주도적으로 사업을 추진하는 방식이 필요하다. 기초지자체와 지역주민은 사업 성공의 핵심 역할을 하며, 지역 협의회는 자문을 제공하거나 사업 제안을 통해 적극적인 참여를 유도할 수 있다. 실제로 포괄보조사업은 지역 후생 증진에 긍정적인 효과를 보이고 있으나, 지자체와 주민 간 갈등 해소 방안을 마련하여 이러한 성과를 극대화할 필요가 있다.

조사 결과에 따르면, 포괄보조사업이 다른 농식품 분야 사업의 예산 편성에 미치는 영향은 미미한 것으로 나타났으나, 사업 계획 및 집행, 평가 단계에서 주민들과의 갈등이 지속적으로 발생하고 있다. 이는 지역주민이 사업 수립과 집행 단계에서 중요한 협력 주체임을 고려할 때, 갈등 해소 방안을 시급히 마련할 필요가 있음을 시사한다.

다수의 응답자들은 포괄보조사업이 본래 취지에 맞게 운영되고 있다고 평가했으나, 일부 응답자들은 공모 형태와의 차별성이 부족하고, 광역 또는 중앙정부 승인 절차가 자율적인 운용 취지에 부합하지 않는다고 지적했다. 이러한 문제를 해결하기 위해 중앙부처의 역할을 재정립하고, 지자체와 주민 간의 자율적이고 협력적인 사업 추진 방식이 강화되어야 할 것이다.

제6장

**포괄보조금
제도 개선을 위한 과제**

포괄보조금 제도 개선을 위한 과제

1. 포괄보조금 제도의 문제점

1.1. 지자체 자율성의 제한

농업·농촌 분야 포괄보조사업은 상향식 사업을 지향하는 지자체와 주민 주도의 사업이나 현재는 취지와는 달리 설문조사 결과 응답자의 52.4%가 중앙정부의 과도한 감독과 통제를 지자체의 자율성을 저해하는 주요 요인으로 지적하고 있다.

주로 집행단계에서 사업 내용이 수정 혹은 변경될 경우 중앙정부의 사전승인을 받도록 되어 있어 지자체의 자율성이 저하되고 있다. 이에 더해 중앙부처의 과도한 감독 및 통제는 예산집행 자체를 지연시키는 부작용을 가져온다.

전문가 대상 심층면접조사 결과 주무 부처인 농식품부 이외에도 기재부의 추가적인 통제, 내역사업의 꼬리표 반복, 사업시행지침의 잦은 변화 등은 지자체의 자율성을 제약하는 근본적인 원인으로 지적되고 있다.

특히 기재부에서 지방소멸대응기금과 기존의 포괄보조사업이 연계할 수 없도록 제한되어 있는 것은 포괄보조제도가 가지는 장점을 발휘하는 데 큰 장애물로 작용하고 있다. 농업·농촌 분야의 대표적인 포괄보조사업인 일반농산어촌개발사업은 상대적으로 재정투입 규모가 크기 때문에 지자체 재정자립도가 낮은 지역은

지방비 매칭에 어려움을 겪고 있다. 또한 지방소멸대응기금도 일반농산어촌개발 사업과 유사한 사업을 진행하고 있어 상호연계성이 강하다. 따라서 일반농산어촌 개발사업과 지방소멸대응기금이 사업 간 연계될 수 있다면 재정자립도가 낮은 지역은 지방비 매칭에 대한 부담을 덜 수 있고 자율적으로 사업을 운영할 수 있는 여건 마련이 가능하다. 하지만 정부에서는 기존의 포괄보조사업과 지방소멸대응기금 간 연계를 불허하고 있다.¹⁴⁾

1.2. 지자체의 역량과 책임성 부족

지자체 공무원 설문조사 결과 포괄보조사업으로 본인의 역량 제고를 이루었다고 평가하는 비율이 81.6%로 높으나 전문가 대상 심층 면접조사 결과 정책과 계획 관리에서 역량이 미흡한 모습을 보이고 있다는 의견이 많으며 더욱이 대부분의 의무 근무 기간을 채우지 못하는 순환보직제로 인해 사업계획, 집행, 평가 시 담당 공무원이 상이한 경우가 많아 책임성을 담보하지 못한다고 지적하고 있다. 이로 인해 포괄보조사업은 지자체 공무원의 기피 업무로 인식되고 있다. 또한 대부분의 지자체에서 농업과 농촌 정책을 분리하지 않은 채 운영하다 보니 농촌 관련 포괄보조사업을 농업정책 담당 공무원이나 토목 관련 공무원이 담당하는 경우가 빈번하게 발생하고 있어 농촌의 실상을 제대로 파악하지 못한 채 사업이 이루어지는 한계를 보이고 있다. 이는 궁극적으로 포괄보조제도의 취지를 살리지 못하는 주요 원인으로 작용하고 있다.

14) 지방소멸대응기금은 지방소멸에 대응하기 위해 서울과 세종을 제외한 15개 광역시도와 인구감소 지역 89개, 관심지역 18개, 총 122개 지자체에 2022~2031년까지 총 10년간 매년 1조 원의 재정지원을 하고 있다. 사업은 지자체의 자율성을 제고하기 위해 지자체 여건에 적합한 투자계획을 스스로 수립한 후 평가를 통해 지원하고 지역별로 배분한다. 다만 인구감소 및 관심지역에 일반농산어촌개발사업과 유사한 사업이 지방소멸대응기금을 이용하여 추진되고 있다. 하지만 지역개발 분야 전문가들은 포괄보조사업과 지방소멸대응기금 간 사업 연계가 되지 않기 때문에 시너지 효과를 내지 못하는 문제점을 지닌다고 지적하고 있다.

1.3. 주체 간 소통 및 협력 부족

지자체 공무원 설문조사 결과 지역 내 포괄보조사업 주체인 지자체 공무원과 지역주민과의 갈등 관계가 제일 높은 것으로 나타났다. 이는 실제 사업을 계획하고 집행하는 과정에서 담당 지자체 공무원과 지역주민 간에 원활한 소통이 이루어 지지 않고 있다는 것을 의미한다. 특히 포괄보조사업은 지자체와 지역주민 간의 유기적인 협업이 이루어져야 요구되는 사업 성과를 도출할 수 있다. 하지만 설문 조사 결과 및 지자체 담당 공무원 면담 결과 지역주민과 갈등이 지속적으로 발생하고 있다는 것을 확인하였다.

갈등이 발생하는 요인은 다양한데 주요 원인으로 사업계획 단계에서 지역주민이 담당해야 할 역할을 지자체 공무원이 대신 수행하거나 사업집행 단계에서 지역주민의 무리한 사업계획 변경 요구 등이 있었다.

그뿐만 아니라 사업을 주도적으로 담당해야 하는 지역주민 간의 협력 부족도 나타나고 있다. 사업계획 단계에서 지역주민 간 의사소통 및 협력의 부재는 사업집행 단계에서 사업 변경이 발생하거나 사업이 지연되는 주요 원인으로 작용하고 있다.

1.4. 민간 조직화 미흡

지역 내 주체 간 소통 및 협력 부족을 해결하고 사업 완료 후 주민의 역량 강화를 위한 방안으로 지역 내 민간 조직화의 활성화 필요성이 예전부터 지적되었으나 현재까지 지역 내에서 제대로 역할을 수행하는 민간 주체의 성장이 이루어지지 않고 있다. 이로 인해 지자체는 지역 내 주민으로 구성된 민간조직보다는 용역사에 사업을 의존하게 되어 포괄보조사업이 하드웨어 중심의 사업으로 운영될 수밖에 없다. 이로 인해 중간지원조직으로서의 민간조직의 성장이 저해될 뿐만 아니라 펠요성이 부족해지는 현상이 나타나고 있다.

1.5. 재정 지원 문제

현재 농업·농촌 분야 포괄보조금은 지자체 여건과 무관하게 일률적인 보조율을 보이고 있다. 하지만 지자체가 가진 환경 및 여건에 따라 재정력은 상이하다. 지자체를 방문해 면담한 결과 도농복합시가 일반군보다 더 좋은 재정 여건을 가지고 있어 농업·농촌 분야 포괄보조사업 추진에 더 유리한 위치를 점하고 있으며 일반군의 경우 포괄보조사업의 필요성은 인지하고 있으나 적극적으로 추진하는 데 애로를 호소하고 있다.

문제는 도농복합시가 소속된 읍면보다 일반 군에 소속된 읍면이 상대적으로 생활 여건이 좋지 않다는 점이다. 도농복합시에 소속된 읍면 거주자의 경우 20~30분 내에 발달된 중심 시가지에 접근할 수 있으나, 일반군에 소속된 읍면 거주자는 중심 시가지에 접근하기 위해 1시간 이상이 소요된다. 이는 재정력이 더 좋지 않은 일반군의 읍면 거주자에게 일반농산어촌개발사업이나 취약지역생활여건개조사업이 더 필요하다는 것을 의미한다.

또한 농촌지역은 버스 이용자 수가 감소해 배차시간이 점점 더 길어질 뿐만 아니라 노선도 폐선이 되고 있기 때문에 공공형교통모델은 점점 더 중요해질 것으로 예상된다. 하지만 시·도계정에 포함된 공공형교통모델의 경우 보조율은 50%이고 보조액 자체도 크지 않아 지자체의 여건상 사업 확대가 쉽지 않은 상황이다.

1.6. 포괄보조사업군 문제

농업·농촌 분야 포괄보조사업은 현재 시도계정에 4개 사업, 시군구 계정에 2개 사업으로 시도계정은 반려동물산업육성, 농촌형교통모델, 친환경농업기반구축, 농촌유휴시설활용지역활성화로 구성되어 있다. 이 중 반려동물산업육성은 포괄보조성격과 부합되는지 검토가 필요하다.

이와 더불어 농촌형교통모델이 시도계정에 포함되어야 하는지 검토가 필요하다.

농촌지역은 상대적으로 공공교통의 사각지대가 되고 있기 때문에 공공형택시 혹은 공공형버스를 지원하는 농촌형교통모델은 농촌지역에 매우 필요한 사업이며 만족도 역시 매우 높은 것으로 알려져 있다. 하지만 시도계정에 포함되어 있기 때문에 보조율도 낮고 중앙정부-광역시도-시군구 3단계의 사업운영체계를 지니고 있어 상대적으로 광역지자체에서 담당할 수 있는 사업기획이 크게 요구되지 않는 사업임에도 불구하고 행정력의 낭비가 발생하고 있다.

1.7. 농업 분야 포괄보조사업 미비

농업·농촌 분야 포괄보조사업은 대부분 농촌 분야에 집중되어 있을 뿐 농업 분야는 친환경농업기반구축에 적은 예산이 투입되고 있다. 포괄보조사업의 장점이 지자체에서 필요한 사업에 자율성을 부여하여 재정 투입 효과를 극대화하는 보조 방식인데 농촌뿐만 아니라 농업 분야에서도 포괄보조사업이 운영될 때 효과를 볼 수 있는 영역이 존재한다. 예컨대 농업인적조직의 역량 강화를 위한 분야, 농업 분야 경쟁력 제고를 위한 시설사업 등은 중앙에서 하향식 사업 운영보다는 지역 내에서 자율적으로 사업이 운영될 때 더 큰 효과를 볼 수 있는 대표적인 분야이다. 하지만 현재는 농업 분야의 사업은 중앙에서 지자체로 내려가는 하향식 사업이고 이에 따라 분절적으로 사업이 진행되기 때문에 지역 간에 예산을 나눠먹기식으로 운영할 수밖에 없어 각 사업 간에 시너지를 낼 수 없고 일시적 지원에 머무른다는 한계를 지니고 있다.

1.8. 사후관리 및 모니터링 문제

농업·농촌 분야의 포괄보조사업이 대부분 인프라 구축과 밀접하게 연계가 있기 때문에 인프라 구축이 끝난 후 지역주민이 해당 인프라를 이용하여 향후에 어떠한 활동을 해야 할지에 대한 명확한 계획수립과 이행이 지역 내 주민의 복지 향상 증

진에 중요한 영향을 미친다. 하지만 포괄보조사업에 사후적으로 관리할 수 있는 분야는 지원이 불가능하다. 따라서 기구축된 인프라를 지역 내 주민들이 잘 활용하지 못하는 상황이 발생하고 있다. 또한 송미령·권인혜(2011)가 지적했던 포괄보조사업과 관련된 지자체의 자체 모니터링 시스템이 부실함이 현재에도 여전히 나타나고 있다. 즉 모니터링 과정이 지역에 실질적으로 도움을 주지 못하고 있고 사업추진으로 인한 지역에 미치는 영향에 대한 평가가 잘 이루어지지 않고 있다. 또한 상대평가를 획일적으로 적용하여 엄밀한 평가도출이 어렵다.

2. 포괄보조금 제도 개선 기본방향

포괄보조금 제도 개선의 기본방향은 첫 번째로 포괄보조제도의 취지를 살리는 것을 전제로 해야 한다. 즉 지자체와 지역주민의 상향식 위주의 정책이 되어야 한다. 포괄보조정책이 상향식 정책으로 운영되어야만 지역의 특성을 반영할 뿐만 아니라 지자체 및 지역주민의 역량 제고를 꾀할 수 있고 이는 중장기적으로 지역 활성화에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다.

두 번째로 주체 간 협력이 원활히 이루어지도록 할 필요가 있다. 주요 주체인 중앙부처, 지자체, 지역주민 이외에도 중간지원조직 혹은 민간조직 간에 유기적인 협업이 필요하다. 각 조직 간 유기적인 협업은 시너지 발생으로 포괄보조사업의 취지를 더욱 살릴 수 있다.

세 번째로 포괄보조사업이 타 재원으로 수행되는 유사한 사업과 상호연계하여 재정자립도가 낮은 지자체에 지방비 부담을 덜 수 있는 방향으로 진행되어야 한다. 재정자립도가 낮은 지자체는 중앙정부로부터 보조금을 지원받더라도 지방비 매칭 금액이 부담되어 필요한 사업임에도 적극적으로 사업을 수행하지 못하고 있다.

마지막으로 포괄보조사업이 지역주민의 후생 증진과 지역활성화에 실질적인 기여를 해야 한다. 현재 하드웨어식 위주의 사업은 사업종료 후 운영 및 관리주체

의 부재로 지역에 인프라만 남아있다면 결국 후생 증진으로도 이어지지 못하고 지역활성화에도 기여할 수 없다. 따라서 사업종료 후에도 지역주민이 이용할 수 있는 프로그램이 지속될 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

3. 포괄보조금 제도 개선 과제

3.1. 거버넌스 정책역량 강화

3.1.1. 다부처협력사업으로 포괄보조사업 효과 증진

농식품부는 현재 농업·농촌 분야 포괄사업과 관련해서는 사업지침을 작성하고 관리하는 데 집중하고 있다. 이러한 제한된 역할을 넘어서 포괄보조사업이 제대로 작동하기 위해 농식품부는 포괄보조 관련 다부처협력사업의 주체로서의 역할 수행이 필요하다. 특히 농촌 분야 포괄보조사업은 지역에 장기간에 걸쳐 인프라를 구축한 후 다양한 프로그램이 도입되어야 지역주민의 후생 증진에 기여할 수 있기 때문에 재원 조달 측면에서 특히도 다부처협력사업이 중요하다. 영국의 경우 단일보조금제도를 통해 재원 조달의 신속성과 유연성을 확보하여 포괄보조금 제도를 효율적으로 활용하고 있다. 따라서 농촌지역이라는 특수성을 감안해 농식품부가 주체 역할이 되어 문체부, 국토부 등 연관부처와 농촌지역의 포괄보조 다부처협력사업을 수행하여 포괄보조사업의 효과가 극대화될 수 있도록 노력해야 한다.

3.1.2. 지방소멸대응기금과의 연계

농업·농촌 분야 포괄보조사업 중 일반농산어촌개발사업과 지방소멸대응기금 간에 상호연계사업이 가능하도록 제도를 수정할 필요가 있다. 지방소멸대응기금

은 지역의 인구·재정 여건이 열악한 인구감소지역에 1조 원의 기금 중 95%를 집중적으로 지원하고 있다. 이 89개의 인구감소지역은 상당 부분 일반농산어촌개발 사업이 진행되는 지역과 겹치고 있다. 이들 지역은 재정자립도가 낮기 때문에 일반농산어촌개발사업 진행 시 매칭해야 하는 지방비에 대해 부담을 느끼고 있다. 또한 상호연계가 되지 않기 때문에 일반농산어촌개발사업으로 인프라가 구축된 지역에 지방소멸대응기금으로 유사한 인프라를 구축하는 사례도 발생하여 중복 투자의 부작용도 나타나고 있다. 따라서 매칭되는 지방비를 지방소멸대응기금으로 이용하거나 매칭 지방비 이외에 추가 금액으로 사업을 확대하는 데 활용하여 지자체의 재정부담을 줄이고 중복사업의 문제점을 해소할 필요가 있다.

3.2. 지자체 자율성 확보 및 지역 역량 강화

3.2.1. 포괄보조사업 자율성 확대

정부는 지자체에게 자율성을 확대하기 위해 예산을 포괄적으로 정하는 포괄보조금 제도를 도입한 지 10여 년이 지났다. 포괄보조금 제도를 통해 지자체가 세부 내역을 설계하고 집행할 수 있는 체계가 마련된 것이다. 하지만 지자체 공무원 설문조사 결과 응답자의 52.4%가 여전히 중앙정부의 과도한 감독과 통제를 자율성을 저해하는 요인으로 꼽고 있다. 따라서 농업·농촌 분야 포괄보조사업의 자율성 확대를 위해서는 사업계획, 집행 단계에서 지자체가 자율성을 충분히 발휘할 수 있도록 중앙정부의 개입을 최소화하고 평가 단계에서 엄밀한 평가를 통해 추후 재정지원 정도를 차등화할 필요가 있다. 이를 통해 지자체는 자율성을 확보한 상태에서 포괄보조사업을 운영하고 이를 토대로 평가를 받는 시스템을 구축하는 선순환체계를 완성하면 포괄보조사업의 효과성을 극대화하고 지역주민의 후생을 증가시킬 수 있을 것으로 판단된다.

3.2.2. 지자체 역할 및 역량 강화

농업·농촌 분야 포괄보조사업이 원활히 진행되기 위해서는 지자체의 역할과 역량 강화가 더욱 필요하다. 대부분의 포괄보조사업은 농업보다는 농촌과 관련되어 있다. 하지만 지자체는 농업정책부서 내에서 농촌정책을 담당하고 있는 경우가 많아 포괄보조사업이 제대로 작동하지 못한다는 지적이 있기 때문에 이를 해결하기 위해서는 농촌정책 전담과를 신설하여 전문성을 살릴 필요가 있다.

또한 현재 공무원은 순환보직제이기 때문에 포괄보조사업 계획, 집행, 평가 등을 전주기 동안 담당하지 못해 역량을 축적하지 못하고 있다. 이러한 단점을 극복하기 위해 직위 공모를 통해 전문가를 임기제 공무원으로 고용하여 포괄보조사업을 담당하게 하는 방법도 고려할 필요가 있다. 즉 직위 공모를 한다면 해당 분야 전문가가 포괄보조사업 전주기에 걸쳐 행정 및 사업을 진행하여 책임성이 강화되고 더 효율적으로 포괄보조사업이 운영될 수 있을 것으로 판단된다.

직위 공모 이외에도 포괄보조사업 담당 공무원을 대상으로 교육을 강화할 필요가 있다. 현재 다수 지역에서 담당 공무원의 역량 부족으로 인해 대부분의 사업 수행을 용역사에 대행하는 경우가 빈번하고 해당 지역주민과의 갈등도 발생하고 있다. 따라서 담당 공무원이 사업계획에서 집행, 평가까지 전 주기를 수행할 수 있고 주민과 지자체가 협치 거버넌스를 구축하기 위한 역량을 끌어올릴 수 있는 실무적인 교육이 필요하다.

3.2.3. 민간조직 활성화

농업·농촌 분야 포괄보조사업의 취지는 지역주민이 스스로 지역에 적합한 사업을 수행하여 공모사업으로부터 발생하는 후생보다 더 나은 후생을 증진하는 것이다. 하지만 현재 포괄보조사업은 지역주민의 역할이 한정되어 있다. 이는 결국 포괄보조사업 종료 후 다양한 프로그램이 도입되지 못하여 원하는 후생 증진을 이끌어내지 못하는 원인으로 작용하고 있다. 따라서 민간 주도의 당사자협의체, 주민

자치회 등을 활성화시켜 사업 계획부터 지역주민의 의견이 전달되고 사업 종료 후에도 다양한 프로그램이 운영되어 지역주민의 역량 강화를 이끌 수 있는 매개체 역할을 할 수 있는 토대를 마련해야 한다.

이에 더해 민간 주도성 확보를 위해 중간지원조직으로 민간의 비영리 네트워크 법인 설립을 장려할 필요가 있다. 비영리법인이 설립되면 포괄보조사업 관련 행정의 일부분을 담당하고 법인 산하에 연구소 또는 사업단을 설치하여 포괄보조사업 수행 시 해당 지역에 주민을 고용하여 주민 의견 수렴 및 지역주민 역량 강화 프로그램 개발에 참여할 수 있도록 지자체에서 지원할 필요가 있다.

3.3. 포괄보조사업군 재검토 및 확대

3.3.1. 농촌형교통모델 계정 재검토 및 재정 지원 확대

중앙부처인 농식품부가 주관하는 포괄보조사업은 현재 6개 사업으로 시도 사업 4개, 시군구 사업 2개로 구성되어 있다. 이들 사업 중 공공형교통모델은 시도 사업으로 운영되고 있는데 이 사업은 시군구 사업으로 운영하는 것이 적합하다. 앞서 언급했듯이 농촌형교통모델은 시도계정에 포함되어 있기 때문에 보조율도 낮을 뿐만 아니라 상대적으로 광역단위에서 행정 기획이 중요하지 않음에도 불구하고 중앙정부-광역시도-시군구 3단계의 사업운영체계를 지니고 있어 행정력의 낭비가 발생하고 있다. 따라서 보조율을 상향시킬 수 있고 시군구 사업으로도 충분히 사업이 운영될 수 있는 농촌형교통모델은 시군구 계정으로 이동하는 것을 검토할 필요가 있다.

농촌지역은 인구 과소화로 인해 대중교통의 운행 횟수가 감소하거나 전혀 운행되지 않는 지역이 증가하고 있어 이동 사각지대가 발생할 뿐만 아니라 택시 이용 시 도시 지역에 비해 상대적으로 비용 소요가 과다하게 발생하고 있다. 따라서 더 많은 농촌지역에서 농촌형교통모델 사업으로 수혜를 받을 수 있도록 중앙정부 재

정지원 확대가 필요하다. 홍성효 외(2021)의 연구에 따르면 농촌형교통모델사업을 도입한 지역은 택시 이용료가 감소하고 이동시간 및 주요 시설에 대한 접근시간 절감 효과가 나타나는 것으로 보고하여 사업으로 인한 후생 증진 효과가 크게 나타나고 있다는 것을 실증적으로 입증하였다. 따라서 농촌형교통모델사업에 재정지원을 확대하여 농촌의 이동 사각지대를 해소할 필요가 있다.

3.3.2. 포괄보조사업 지원 가능 분야 확대

전문가 대상 자문회의 결과 지역 인프라를 구축하는 사업들은 사후관리도 인프라 구축만큼 중요하다고 강조한다. 즉 기구축된 인프라에 지역주민이 활동할 수 있는 프로그램이 필요하다. 하지만 문제는 포괄보조사업으로는 인프라를 활용해 운영할 수 있는 프로그램에 지원할 수 없다는 점이다. 따라서 재정자립도가 낮은 지자체가 프로그램을 운영할 수 있는 비용지원, 예컨대 인건비, 전기료 등을 충분히 지원하지 못해 인프라를 제대로 활용하지 못하는 사례들이 나타나고 있다. 따라서 시군구 지역자율계정 내에 인프라를 활용한 프로그램 운영 비용을 예산에서 사용될 수 있도록 제도를 수정할 필요가 있다. 즉 사후관리 비용에 대한 포괄보조금의 활용이 요구된다. 사후관리 비용을 보조하는 과정에서 사후관리 모니터링 시스템을 구축하는 것이 중요하다. 현재 농업·농촌 분야 포괄보조사업 모니터링 시스템은 지자체에서 수립한 예산편성과 집행 및 이행 등을 기초로 사업평가하는 수준에 머물러 있다. 모니터링 시스템에서 미비한 점은 사업종료 이후에 지역주민들의 삶의 질 향상을 위해 운영되는 프로그램의 운영 등에 관한 사항이 없다는 것이다. 따라서 사업종료 이후에도 지역주민에게 혜택을 줄 수 있는 프로그램이 도입되고 운영되는지에 대해 모니터링 시스템을 도입하여 평가하고 이 결과는 차후 사업에 반영할 수 있도록 모니터링 평가 체계를 구축할 필요가 있다.

3.3.3. 농업 분야 포괄보조사업 확대

현재 농업·농촌 분야 포괄보조사업은 농촌사업 위주로 진행되고 있다. 하지만 농업 분야에도 포괄보조제도를 적용한다면 중앙정부 주도의 하향식 사업보다 더 좋은 효과를 낼 수 있는 분야들이 있다. 앞서 이야기했듯이 농업인적조직 역량강화 분야, 농업 경쟁력 제고를 위한 시설사업들은 지역 내에서 필요한 맞춤형 사업으로 운영할 경우 하향식 사업보다 더 큰 효과를 볼 수 있다. 또한 2023년 농식품부는 농촌공간재구조화법을 제정하여 지역 특성에 맞는 상향식 계획을 수립하고 있다. 이 과정에서 농촌협약을 통해 주거 및 정주 인프라와 경제, 일자리, 농촌 서비스 등 농촌지역을 유지할 수 있는 핵심 기능들에 대한 통합지원에 대해 구상을 하고 있다. 따라서 농촌협약에서 농업 분야의 인적조직에 대한 역량 강화나 농업 경쟁력 제고 사업들을 포함하여 패키지화할 경우 지역주민의 후생 증진 이외에도 농업 분야 경쟁력 제고에도 도움이 될 수 있는 기반이 마련될 수 있다.

농식품부 지자체 보조사업 현황

〈부표 1-1〉 농식품부 지자체 보조사업 현황(2024년)

단위: 백만 원, %

회계/기금	세부 사업	'24년 총 예산	사업 형태 및 예산			사업 시행 주체	사업 수혜자
			보조 형태	예산	보조율		
농어촌구조개선 특별회계	재해대책비	80,000	지자체자본보조	80,000	24.5~70	지자체	농업인, 지자체
	농기계임대	30,940	지자체자본보조	30,940	50	지자체, 민간 전문기관	농업인, 국제농기계박람회 등
	지능형 농기계 실증단지 구축	940	지자체자본보조	940	67	지자체	지능형농기계실증단지
	농식품벤처창업활성화지원	14,657	지자체자본보조	14,657	70~100	한국농업기술진흥원, 지자체 등	농식품 분야 벤처·창업 기업 및 예비창업자
	전략작물산업화	31,009	지자체경상보조	6,075	50	지자체, 농림수산식품교육문화정보원 등	농업인, 농업법인 등
			지자체자본보조	24,934	40~100		
	고품질쌀 유통 활성화	18,200	지자체자본보조	18,200	100	지자체, 한국농수산식품유통공사	미곡종합처리장 사업자 등
	스마트원예단지 기반조성	5,935	지자체자본보조	5,935	70	지자체	스마트원예단지 조성 시·도
	노지 스마트농업 시범사업	17,560	지자체경상보조	1,500	50	지자체, 농림수산식품교육문화정보원	노지 스마트농업 사업단 등
			지자체자본보조	16,060	70		
	임대형 스마트팜	31,000	지자체자본보조	31,000	50~70	지자체, 한국농어촌공사	청년농업인, 농업인

(계속)

회계/기금	세부 사업	'24년 총 예산	사업 형태 및 예산			사업 시행 주체	사업 수혜자
			보조 형태	예산	보조율		
	스마트팜 실증단지	4,074	지자체경상보조	4,074	50	지자체, 한국농업기술진흥원	스마트팜 혁신밸리 등
저탄소농림축산식품 기반구축		2,800	지자체경상보조	2,240	100	한국농업기술진흥원, 축산물품질평가원, 지자체 등	농업인, 시범단지 등
			지자체자본보조	560	100		
	농촌재생에너지보급지원	2,566	지자체자본보조	2,566	50~100	지자체, 한국농어촌공사	마을발전소 설치 주민, 농업 가공·유통시설 등
	산업식품용햄프산업 클러스터조성(경북 안동)	1,250	지자체자본보조	1,250	50	지자체	산업식품용햄프산업클러스터
	무기질비료 가격보조 및 수급안정 지원	28,815	지자체경상보조	28,815	30	지자체	농업경영체(농업인)
곤충미생물산업육성지원		23,712	지자체경상보조	2,312	30~100	지자체, 축산물품질평가원 등	곤충산업 농가·법인·단체, 지자체 등
			지자체자본보조	21,400			
밭작물산업육성		10,300	지자체경상보조	800	50	지자체, 한국농수산식품유통공사, 농협경제지주 등	공동경영체, 농업인 등
			지자체자본보조	9,500	50		
	농산물 공동출하확대 지원	5,362	지자체경상보조	5,362	10~50	지자체, 한국농수산식품유통공사, 농협경제지주	농협, 농업법인, 협동조합, 생산자단체
농식품 소비기반 조성		5,290	지자체경상보조	1,700	50	지자체, 한국농수산식품유통공사, 농림수산식품교육문화정보원	전 국민
			지자체자본보조	3,590	20~50		
국가인증농식품지원		3,713	지자체경상보조	2,543	30~50	농림축산식품부, 농림수산식품교육문화정보원 등	전 국민
			지자체자본보조	1,170	30~50		
동물복지·안전관리 강화지원		10,166	지자체경상보조	7,796	20~30	지자체, 농림수산식품교육문화정보원	일반국민 및 관련업계 종사자
			지자체자본보조	2,370	20~30		

(계속)

회계/기금	세부 사업	'24년 총 예산	사업 형태 및 예산			사업 시행 주체	사업 수혜자
			보조 형태	예산	보조율		
	반려동물 연관산업 해외 수출산업화	250	지자체자본보조	250	50	한국농수산식품유통공사, 지자체	반려동물 연관산업 관련 기업 및 연구기관
	가축방역대응지원	87,085	지자체경상보조	78,530	25~97	지자체, 농협경제지주	축산농가, 공중방역수의사 등
			지자체자본보조	8,555	50		
	살처분 보상금	81,315	지자체경상보조	81,315	70~100	지자체	축산농가
	가축사체처리지원	2,930	지자체경상보조	1,482	30~40	지자체	지자체, 민간업체, 생산자단체
			지자체자본보조	1,448	30		
	가축백신지원	51,141	지자체경상보조	51,141	35~100	지자체, 한국마사회, 농림축산식품부	축산농가
	동물용의약품산업종합지원	5,425	지자체경상보조	900	40	농림축산식품부, 지자체, 한국동물약품협회	동물의약품 제조·수출업체 등
			지자체자본보조	4,525	50		
	배수개선	441,353	지자체자본보조	441,353	100	지자체, 한국농어촌공사	배수개선사업 추진 지구 등
	가뭄대비용수개발	11,800	지자체자본보조	11,800	80	지자체	가뭄대비용수개발지역
	국가지방관리방조제개보수	43,400	지자체자본보조	43,400	50~100	지자체	국가·지방관리 방조제
	농촌용수관리	2,158	지자체자본보조	2,158	80	한국농어촌공사, 지자체	용배수, 지하수 등
	농촌용수개발	8,000	지자체자본보조	8,000	80	한국농어촌공사, 지자체(제주)	농촌용수이용체계재편 사업 지구 등
	동물복지축산인증제활성화	124	지자체경상보조	124	40	농림축산검역본부, 농림축산식품부, 지자체 등	동물복지축산 컨설팅 업체 등
	원원종및원종생산	6,328	지자체경상보조	6,328	100	지자체	지자체 등
	과수무병묘목 생산·공급 지원	200	지자체경상보조	200	50	국립종자원, 한국과수농업협동조합연합회 등	묘목 생산업체, 무병묘 구입 농가 등

(계속)

회계/기금	세부 사업	'24년 총 예산	사업 형태 및 예산			사업 시행 주체	사업 수혜자
			보조 형태	예산	보조율		
전통발효식품육성	9,792	지자체경상보조	932	40~50		한국농수산식품유통공사, 지자체	전통발효식품가공업체 등
		지자체자본보조	8,860	30~40			
식품산업인프라강화	11,145	지자체경상보조	2,100	50		한국농수산식품유통공사, 지자체, 한국농업기술진흥원 등	식품기업, 소비자, 농업법인, 생산자 단체 등
		지자체자본보조	9,045	50			
푸드테크 연구지원센터 구축	375	지자체자본보조	375	50		지자체	푸드테크 기업, 연구기관 등
그린바이오 소재 첨단분석 시스템 구축	5,100	지자체자본보조	5,100	50		지자체	그린바이오 기업 및 연구자, 소비자
푸드서비스 선진화	1,850	지자체경상보조	1,850	50		한국농수산식품유통공사, 지자체	외식사업자, 외식 창업 희망자 등
농업인안전재해보험	800	지자체경상보조	800	40		NH농협생명, 지자체 등	보험 가입대상 농업인 및 농업법인
청년농업인 영농정착지원	84,370	지자체경상보조	84,370	100		지자체, 농림수산식품교육문화정보원 등	청년농업인 및 영농초기 농업인 등
농업농촌교육훈련지원	4,200	지자체경상보조	700		25~100	농림수산식품교육문화정보원, 농협, 한국농수산식품유통공사 등	농림수산식품교육문화정보원, 농협, 한국농수산식품유통공사 등
		지자체자본보조	3,500				
농촌고용인력지원	11,830	지자체경상보조	10,990	50~70		농림수산식품교육문화정보원, 농협, 지자체 등	농업인, 농업경영체 등
		지자체자본보조	840	50			
농식품바우처 실증연구	13,900	지자체경상보조	13,900	50		한국농수산식품유통공사, 농림축산식품부, 지자체 등	기준 중위소득 50% 이하 가구 및 전담 기관 등
농촌경제활성화지원	14,429	지자체경상보조	10,829		50~70	지자체, 한국농어촌공사 등	농촌융복합산업 사업자 등
		지자체자본보조	3,600				

(계속)

회계/기금	세부 사업	'24년 총 예산	사업 형태 및 예산			사업 시행 주체	사업 수혜자
			보조 형태	예산	보조율		
에너지 및 자원 사업특별회계	농촌취약계층복지지원	25,031	지자체경상보조	25,031	40~80	지자체, 한국농어촌공사, 농협, 농어촌희망재단 등	농업인, 농촌 취약계층 등
	여성농업인 특수건강검진	3,300	지자체경상보조	3,300	50		여성농업인(51~70세)
	농촌공간계획및재생지원	76,400	지자체경상보조	8,400	50		지자체, 농촌지역주민 등
			지자체자본보조	68,000	50		
	청년농촌보금자리조성	15,200	지자체자본보조	15,200	50	지자체	40세 미만 귀농귀촌 청년 등
	합계	1,347,520		1,347,520			
지역균형발전 특별회계	농업에너지이용효율화	17,363	지자체자본보조	17,363	30~70	지자체	농업인, 농업법인 등
	합계	17,363		17,363			
	친환경농업기반구축(자율)	4,237	지자체자본보조	4,237	30	지자체	친환경농업 직접지구 등
	반려동물 인프라 구축	5,623	지자체자본보조	5,623	30~40	지자체	동물보호센터
	농촌유휴시설활용지역 활성화(자율)	2,770	지자체자본보조	2,770	50	지자체	농촌지역 유휴시설
	농촌형교통모델(자율)	24,924	지자체경상보조	24,924	50	지자체	농촌형교통모델사업 지자체
	일반농산어촌개발(자율)	565,350	지자체자본보조	565,350	70	지자체	일반농산어촌지역 120개
	취약지역생활여건개조사업	104,121	지자체자본보조	104,121	70	지자체	농어촌취약지역
	친환경농자재지원	69,587	지자체경상보조	69,587	20~80	지자체 및 농협경제지주 등	농업인, 농업경영체, 농업회사법인 등
	반려동물 인프라 구축(제주)	400	지자체경상보조	400	30~40	지자체	동물보호센터
	토양개량제사업(제주)	1,821	지자체자본보조	1,821	70	지자체	농업인, 농업경영체, 농업회사법인 등

(계속)

회계/기금	세부 사업	'24년 총 예산	사업 형태 및 예산			사업 시행 주체	사업 수혜자
			보조 형태	예산	보조율		
농촌유류시설 활용 지역 활성화(제주)	농촌유류시설 활용 지역 활성화(제주)	45	지자체자본보조	45	50	지자체	농촌지역 유류시설
	일반농산어촌개발(제주)	10,006	지자체자본보조	10,006	70	지자체	일반농산어촌지역 2개
	친환경농업 기반구축(세종)	153	지자체자본보조	153	30	지자체	생산자단체 등
	농촌유류시설 활용 지역 활성화(세종)	90	지자체자본보조	90	50	지자체	농촌지역 유류시설
	일반농산어촌개발(세종)	3,082	지자체자본보조	3,082	70	지자체	일반농산어촌지역 1개
	취약지역 생활여건 개조 사업(세종)	879	지자체자본보조	879	70	지자체	농어촌 취약지역
	합계	793,088		793,088			
	고등·평생 교육 지원 특별회계	영농아카데미	지자체경상보조	5,125	70	농림수산식품교육문화정보원, 지자체	농업계대학, 농업마이스터대학
			지자체자본보조	4,620	70		
양곡 관리 특별회계	합계	9,745		9,745			
	정부 양곡 관리비	44,771	지자체경상보조	44,771	100	농림축산식품부, 지자체, 농협경제지주 등	정부 양곡 관리 운영 등
	합계	44,771		44,771			
농산물 가격 안정 기금	공영도매시장 시설 현대화	16,907	지자체자본보조	16,907	20~30	지자체, 한국농수산식품유통공사	도매시장 개설자 등
	농산물 산지 유통 활성화 지원	32,250	지자체경상보조	6	30~100	지자체, 한국농수산식품유통공사 등	농협, 농업법인, 협동조합 등
			지자체자본보조	32,244			
	화훼산업 진흥 지역 육성(시범)	198	지자체자본보조	198	50	지자체	화훼산업 진흥 지역
	합계	49,355		49,355			

(계속)

회계/기금	세부 사업	'24년 총 예산	사업 형태 및 예산			사업 시행 주체	사업 수혜자
			보조 형태	예산	보조율		
농지관리기금	농지이용관리지원	15,091	지자체경상보조	15,091	70	한국농어촌공사, 지자체	지자체, 농지조사원 등
	조성토지관리처분비	73	지자체경상보조	73	100	한국농어촌공사, 지자체	한국농어촌공사, 지자체 등
	합계	15,164		15,164			
축산발전기금	축산물수급관리	56,792	지자체경상보조	56,792	30~100	지자체, 농협경제지주, 낙농진흥회 등	축산농가, 유업체, 진흥회 등
	가축개량지원	2,313	지자체경상보조	1,562	50	농협경제지주 가축개량원, 지자체 등	축산농가, 소비자
			지자체자본보조	751	50		
	말산업육성지원	11,427	지자체경상보조	8,067	20~100	지자체, 한국마사회	일반 국민, 지자체, 승용마 생산자, 축산농가 등
			지자체자본보조	3,360			
	조사료생산기반확충	83,837	지자체경상보조	77,787	30~100	지자체, 농협경제지주	축산농가, 조사료 생산·유통 경영체 등
			지자체자본보조	6,050	10~30		
	가축분뇨처리지원	28,680	지자체경상보조	3,200	50	지자체, 축산환경관리원	축산농가, 축산환경관리원 등
			지자체자본보조	25,480	20~50		
	축산물품질관리	8,116	지자체경상보조	5,116	50	지자체, 축산물품질평가원 등	축산물등급판정지원원 전담기관 등
			지자체자본보조	3,000	30		
	축산물위생안전검사운영	17,000	지자체경상보조	15,450	40~60	지자체, 가축위생방역지원본부 등	축산물 위생감시반, 도축검사원 등
			지자체자본보조	1,550	40		
	축산물HACCP지원	481	지자체경상보조	406	40	지자체, 한국식품안전관리인증원 등	축산물 HACCP 교육 운영 주체 등
			지자체자본보조	75	40~100		
	가축위생방역지원	28,509	지자체경상보조	28,509	50~60	가축위생방역지원본부, 지자체 등	가축위생방역지원본부, 공동방제단 등
	합계	237,155		237,155			

(계속)

회계/기금	세부 사업	'24년 총 예산	사업 형태 및 예산			사업 시행 주체	사업 수혜자
			보조 형태	예산	보조율		
농업농촌 공익증진 직접지불기금	직불제이행점검	872	지자체경상보조	872	100	농림수산식품교육문화정보원, 지자체 등	이행점검 운영 주체 등
	공익기능증진직불	2,867,773	지자체경상보조	2,867,773	50~100	지자체, 국립농산물품질관리원 등	농업인, 농업법인 등
	사업관리비	9,556	지자체경상보조	9,556	100	농림축산식품부, 지자체	공익직불 전산입력보조원, 조사위원회 등
	합계	2,878,201		2,878,201			
자유무역협정 이행지원기금	과수생산유통지원	55,234	지자체경상보조 지자체자본보조	1,100 54,134	30~80 20~50	지자체, 한국과수농협연합회 등	농업인, 농업법인 등
	피해보전직불	5,400	지자체경상보조	5,400	100	지자체	농업인, 농업법인 등
	종자산업기반구축	6,500	지자체자본보조	6,500	30~50	지자체, 한국농업기술진흥원	종자산업진흥센터, 종자기업 등
	원예시설현대화	9,349	지자체자본보조	9,349	20~50	지자체	농업인, 농업법인 등
	스마트팜 ICT융복합 확산	19,104	지자체자본보조	19,104	20~25	지자체, 한국농어촌공사	농업인, 농업법인 등
	축사시설현대화	32,932	지자체자본보조	32,932	30~70	지자체, 농협경제지주 등	축산농가 등
	합계	128,519		128,519			

자료: 농림축산식품부(2024), 2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.

부록 2

일반농산어촌개발사업 예산

〈부표 2-1〉 일반농산어촌개발사업 예산

단위: 백만 원, %

사업명	구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
일반농산 어촌개발	본예산	856,355	901,412	523,869	613,380	572,859	547,918	565,350
	예산현액	1,025,355	1,072,718	614,826	613,380	601,079	655,360	-
	집행액	854,049	981,761	614,826	585,160	493,637	553,867	-
	실집행액	819,095	996,179	651,881	569,713	350,365	352,926	-
	집행률(%)	83.3	91.5	100.0	95.4	82.1	84.5	-
	실집행률(%)	79.9	92.9	106.0	92.9	58.3	53.9	-
농촌중심 지활성화	본예산	330,154	347,975	291,099	247,310	176,449	193,390	229,923
	예산현액	441,689	478,029	350,079	247,310	182,542	220,482	-
	집행액	311,635	419,314	350,079	242,121	165,309	181,598	-
	실집행액	320,247	439,427	342,782	251,534	101,256	112,382	-
	집행률(%)	70.6	87.7	100.0	97.9	90.6	82.4	-
	실집행률(%)	72.5	91.9	97.9	101.7	55.5	51.0	-
기초생활 거점조성	본예산	-	34,814	98,643	194,391	215,814	211,630	215,987
	예산현액	-	34,814	103,983	194,391	219,043	243,098	-
	집행액	-	29,474	103,983	190,258	180,026	197,188	-
	실집행액	-	26,546	90,543	173,873	162,695	158,606	-
	집행률(%)	-	84.7	100.0	97.9	82.2	81.1	-
	실집행률(%)	-	76.3	87.1	89.4	74.3	65.2	-
시군역량 강화	본예산	30,961	25,953	19,707	17,537	16,945	21,814	22,026
	예산현액	32,245	28,718	19,707	17,537	16,945	21,814	-
	집행액	29,480	28,718	19,707	17,537	14,635	21,713	-
	실집행액	29,113	31,153	23,012	18,827	14,821	19,418	-
	집행률(%)	91.4	100.0	100.0	100.0	86.4	99.5	-
	실집행률(%)	90.3	108.5	116.8	107.4	87.5	89.0	-
농촌 신활력 플러스	본예산	4,900	24,500	73,500	107,800	122,500	77,420	57,405
	예산현액	4,900	27,943	79,049	107,800	141,398	124,124	-
	집행액	1,457	22,394	79,049	88,902	94,694	107,526	-
	실집행액	349	12,211	40,823	65,965	43,543	31,515	-
	집행률(%)	29.7	80.1	100.0	82.5	67.0	86.6	-
	실집행률(%)	7.1	43.7	51.6	61.2	30.8	25.4	-

(계속)

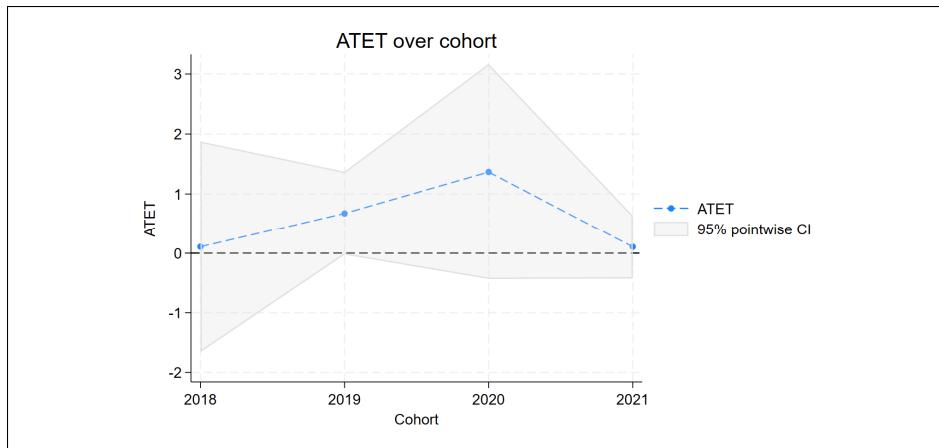
사업명	구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
권역단위 거점개발	본예산	36,721	40,479	40,920	46,342	41,151	43,664	40,009
	예산현액	45,578	45,179	40,920	46,342	41,151	45,842	-
	집행액	40,878	45,179	40,920	46,342	38,973	45,842	-
	실집행액	44,102	45,264	41,101	40,730	28,050	31,005	-
	집행률(%)	89.7	100.0	100.0	100.0	94.7	100.0	-
	실집행률(%)	96.8	100.2	100.4	87.9	68.2	67.6	-
지방이양 사업	본예산	453,619	427,691	-	-	-	-	-
	예산현액	500,943	458,035	21,088	-	-	-	-
	집행액	470,599	436,682	21,088	-	-	-	-
	실집행액	425,284	441,578	113,620	18,784	-	-	-
	집행률(%)	93.9	95.3	100.0	-	-	-	-
	실집행률(%)	84.9	96.4	538.8	-	-	-	-

주: 예산현액 = 본예산+이월액, 집행률 = (집행액/예산현액)*100, 실집행률 = (실집행액/예산현액)*100을 통해 구할 수 있음.

자료: 농림축산식품부(각 연도), 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.

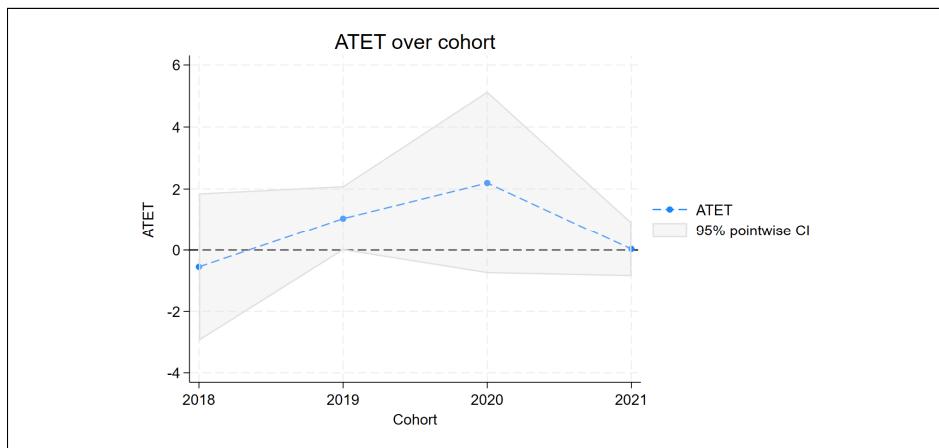
HID 분석 결과

〈부도 3-1〉 코호트별 ATET(인구변화율)



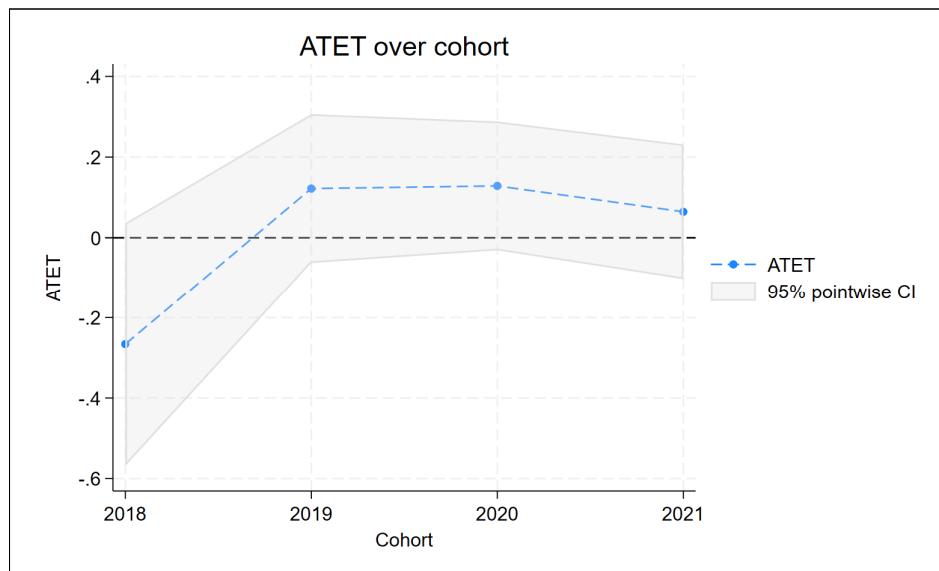
자료: 저자 작성.

〈부도 3-2〉 코호트별 ATET(청장년층 인구변화율)



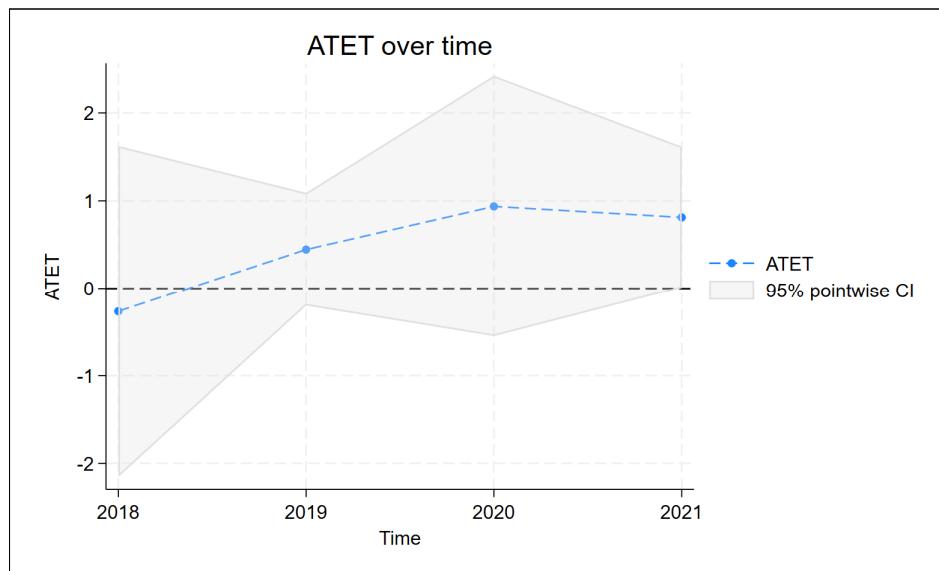
자료: 저자 작성.

〈부도 3-3〉 코호트별 ATET(주택 수 변화율)



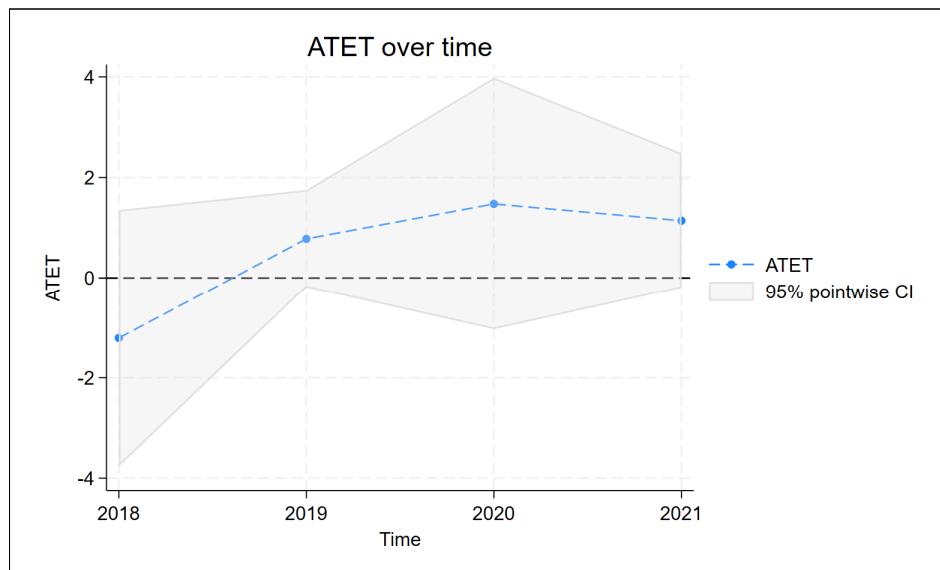
자료: 저자 작성.

〈부도 3-4〉 연도별 ATET(인구변화율)



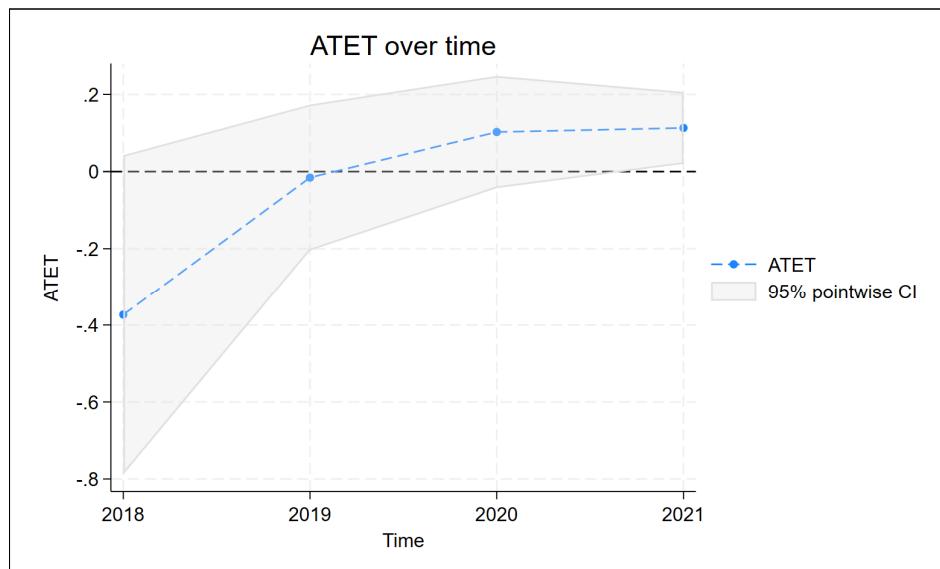
자료: 저자 작성.

〈부도 3-5〉 연도별 ATET(청장년층 인구변화율)



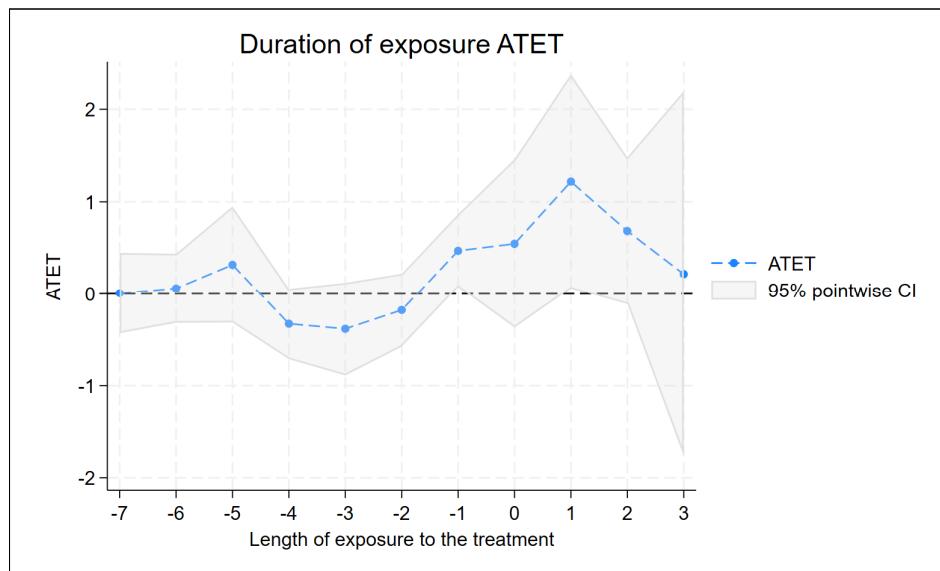
자료: 저자 작성.

〈부도 3-6〉 연도별 ATET(주택 수 변화율)



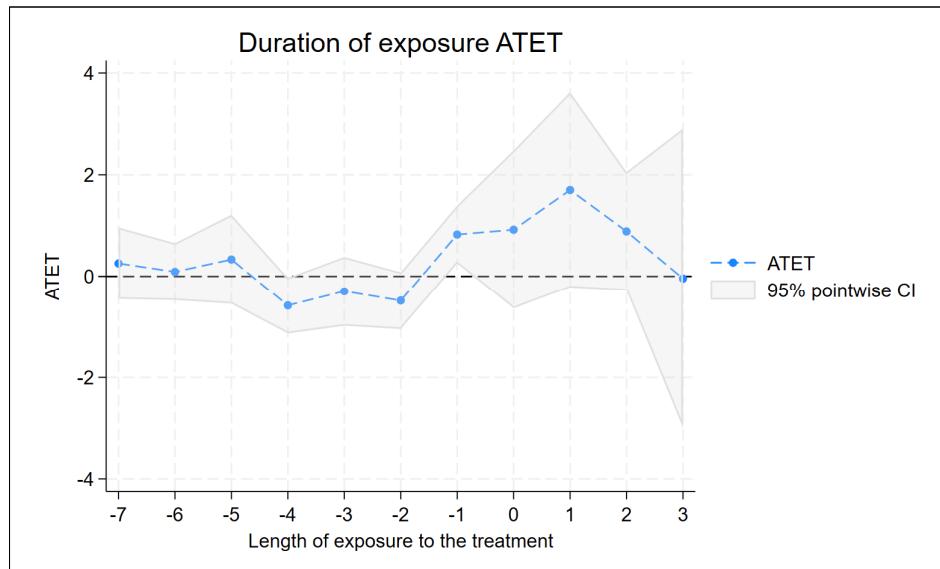
자료: 저자 작성.

〈부도 3-7〉 준공시점 기간별 ATET(인구변화율)



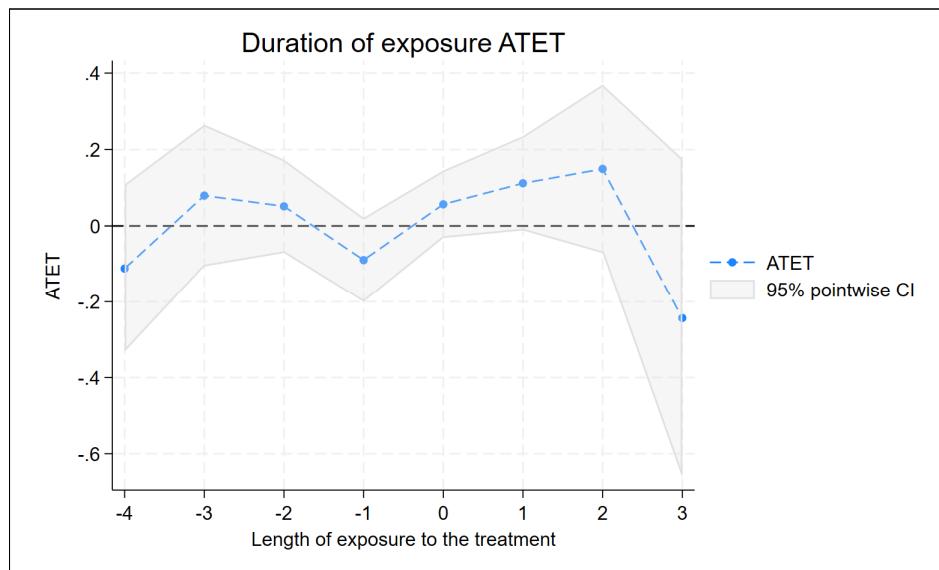
자료: 저자 작성.

〈부도 3-8〉 준공시점 기간별 ATET(청장년층 인구변화율)



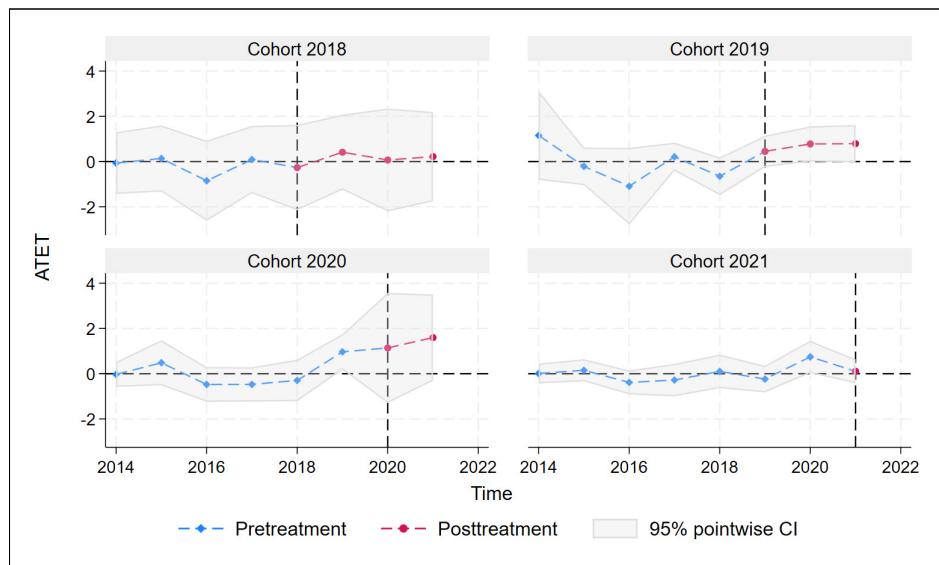
자료: 저자 작성.

〈부도 3-9〉 준공시점 기간별 ATET(주택 수 변화율)



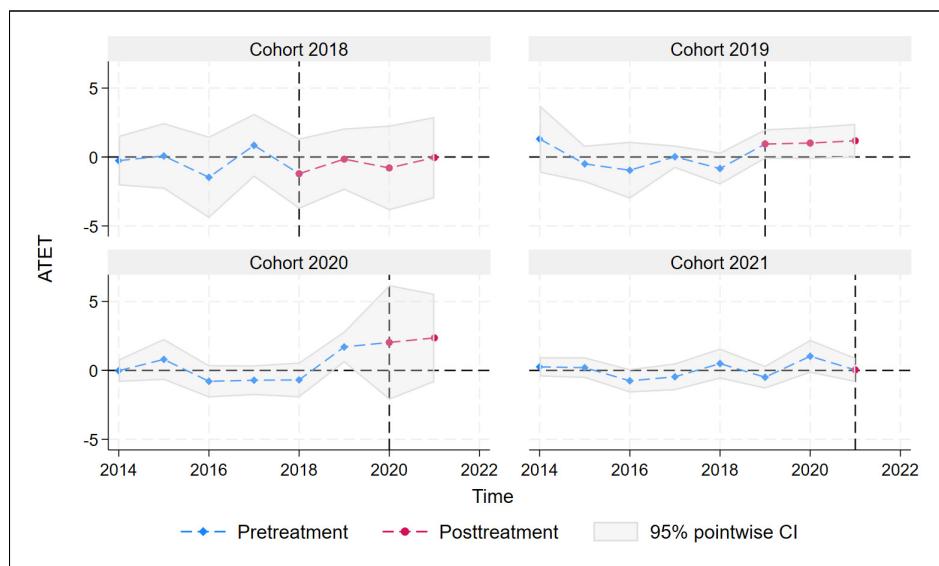
자료: 저자 작성.

〈부도 3-10〉 코호트별-연도별 ATET(인구변화율)



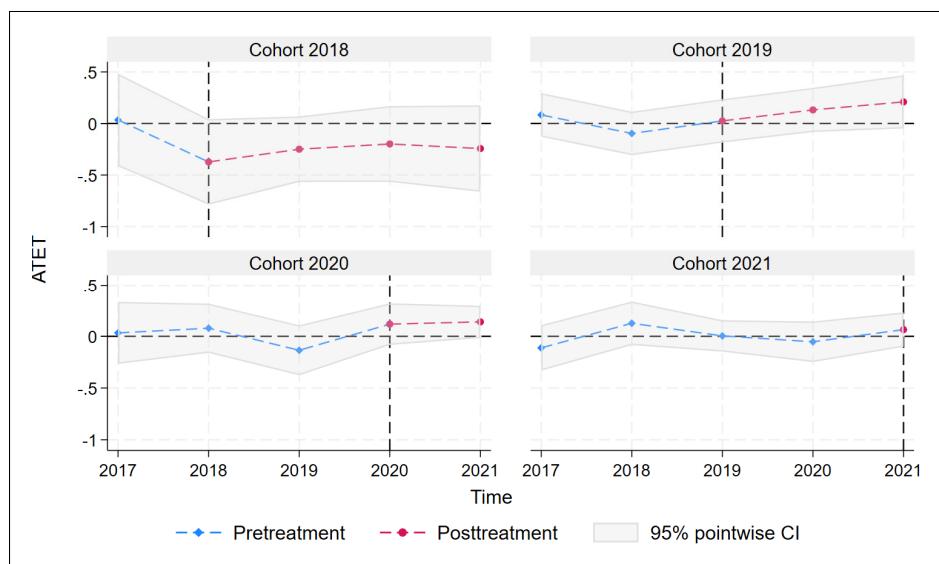
자료: 저자 작성.

〈부도 3-11〉 코호트별-연도별 ATET(청장년층 인구변화율)



자료: 저자 작성.

〈부도 3-12〉 코호트별-연도별 ATET(주택 수 변화율)



자료: 저자 작성.

설문조사표



통계법 제33조(비밀의 보호)

응답하신 내용은 통계법 제33조에 따라 엄격히 보호되며 통계작성 목적 외 다른 용도로 사용되지 않으며, 응답결과에 대한 비밀은 보호됩니다.

수행기관: 리서치앤리서치

10

--	--	--	--	--

농식품분야 포괄보조금 개선방안 도출을 위한 지자체 담당 공무원 설문조사

2024061303-0

안녕하십니까?

국무총리실 소속 정부출연연구기관인 한국농촌경제연구원에서는 농식품분야 포괄보조금 개선방안 도출에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

이와 관련하여 농식품분야 포괄보조금 관련 사업 추진 시 필요사항 및 애로사항 등을 파악하기 위하여 본 설문조사를 실시하고 있습니다. 본 조사 결과는 농식품분야 포괄보조금 사업 개선을 위한 귀중한 연구 자료로 활용될 것입니다. 응답해 주신 정보는 연구의 목적으로만 사용될 것이며, 본 조사의 설문 내용 및 개인 정보는 통계법 제33조에 의해 비밀이 보장됨을 알려드립니다.

바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 조사 문항에 성의껏 응답하여 주시면 대단히 감사하겠습니다. 조사에 대하여 문의 사항이 있으시면 아래로 연락하여 주십시오.

2024. 5~6.

- 조사문의 : 한국농촌경제연구원 김태후 연구위원
(061-820-2165, taehoo82@krei.re.kr)
한국농촌경제연구원 김현중 연구위원
(061-820-2021, kim1025@krei.re.kr)
한국농촌경제연구원 채홍기 연구원
(061-820-2214, hachae@krei.re.kr)

응답자 기본 사항					
응답자 성명		연락처(유선)		연락처(핸드폰)	
SQ1. 소속지역	1) 경기도 4) 충청남도 7) 경상북도	2) 강원특별자치도 5) 전북특별자치도 8) 경상남도		3) 충청북도 6) 전라남도 9) 제주특별자치도	
SQ2. 소속기관	1) 광역시청 / 도청		2) 시청 / 군청 / 구청		
SQ3. 소속부서	1) 예산·기획 부서		2) 포괄보조사업 담당 사업부서		
SQ4. 담당사업(업무)	1) 일반농산어촌개발 4) 친환경농업기반구축 7) 예산·기획 관련업무	2) 취약지역생활여건개조사업 5) 농촌형교통모델	3) 농촌유류시설활용지역활성화 6) 반려동물산업육성		
SQ5. 근무경력	현재 근무부서의 근무 경력 ()년 ()개월				

※ 농식품분야 시도 및 시군구 포괄보조금사업

구분	세부사업명	보조율	예산 내역사업									
시·도 자율편성사업	반려동물산업육성	30~40%	동물보호센터 설치지원									
	농촌형교통모델	50%	공공형택시 지원		공공형버스 지원							
	친환경농업기반구축	30%	친환경농업기반구축									
	농촌유류시설활용지역활성화	50%	농촌유류시설활용창업지원									
시·군·구 자율편성사업	일반농산어촌개발	70%	기초생활 거점조성	권역단위 거점개발	농촌중심지 활성화	시군역량 강화	신활력 플러스					
	취약지역생활여건개조사업	70~80%	농어촌취약지역생활여건개조									

PART A. 보조사업 관련 질문

A01. 귀하께서 담당했던 사업의 국가의 지자체 보조 유형을 모두 골라주세요.

응답 ()

- 1) 공모방식
- 2) 통합메뉴방식
- 3) 포괄보조방식
- 4) 계획협약방식

* **공모방식** : 국가 등에서 주관하는 사업으로 지자체를 공개모집하여 선정 후 사업비 보조

* **통합메뉴방식** : 목적과 대상을 달리하는 여러 종류의 개별 국가보조사업을 모아 메뉴로 제시하고 적절한 것들을 지자체가 선택 후 사업비를 보조하지만, 지자체 재량권 없음

* **포괄보조방식** : 지방정부가 사업 운영에 재량을 가지고 포괄적으로 규정된 기능영역 내에서 권한을 갖되 중앙정부가 사업비 보조

* **계획협약방식** : 전국 수준의 계획을 전제로 지방이 수립하는 지역계획과 조율하는 체계로서 중앙-지방 간 협약이라는 형식으로 지자체에 사업비 보조

A02. 지자체에 적합하다고 생각하시는 보조 유형을 순위로 매겨주세요.

1순위(), 2순위(), 3순위(), 4순위()

1) 공모방식

2) 통합메뉴방식

3) 포괄보조방식

4) 계획협약방식

A03. 현재 담당하고 계신 포괄보조금 사업이 포괄보조사업으로 적합하다고 생각하십니까?

1) 그렇다

2) 아니다.

A03-1. 동의하지 않으신다면 그 이유는 무엇입니까?

응답

PART B. 포괄보조사업의 자율성

B01. 농식품분야 포괄보조사업(시도, 시군구 자율편성사업)을 추진함에 있어 지자체의 자율성(권한 및 책임성) 정도는 어느정도 된다고 생각하십니까?

사업추진단계	내용	매우 작음	작음	보통	큼	매우 큼
사업계획	사업기획 권한	1)	2)	3)	4)	5)
	사업선정 권한	1)	2)	3)	4)	5)
	주도적인 계획수립 권한	1)	2)	3)	4)	5)
사업집행	예산배정 및 운용 권한	1)	2)	3)	4)	5)
	집행시 행정 권한	1)	2)	3)	4)	5)
사업평가	평가체계 구축 권한	1)	2)	3)	4)	5)
	평가체계 운용 권한	1)	2)	3)	4)	5)

B02. 농식품분야 포괄보조사업 **계획수립 시** 지자체의 자율성을 제약하는 원인이 무엇이라고 생각하십니까?

1순위(), 2순위()

- 1) 공모제 사업과 거의 유사
- 2) 중앙부처와 지자체 간 유기적 협업 부족
- 3) 중앙부처의 감독 및 통제
- 4) 지자체 내부 역량 부족(사업 전문지식, 기획능력, 사업추진 의지 등)
- 5) 기타 (_____)

B03. 농식품분야 포괄보조사업 **사업집행 시** 지자체의 자율성을 제약하는 원인이 무엇이라고 생각하십니까?

1순위(), 2순위()

- 1) 복잡한 예산편성절차
- 2) 행정 자율성 통제 및 사업 감독
- 3) 지자체 내부 역량 부족(사업 전문지식, 기획능력, 사업추진 의지 등)
- 4) 주민과의 사업에 대한 협의 어려움
- 5) 기타 (_____)

B03. 농식품분야 포괄보조사업 **사업평가 시** 지자체의 자율성을 제약하는 원인이 무엇이라고 생각하십니까?

1순위(), 2순위()

- 1) 획일화된 사업평가지침 및 평가지표
- 2) 자율성을 억제하는 중앙부처의 감독
- 3) 평가 운용 체계 통제(평가단 구성 등)
- 4) 자체 내부 역량 부족(사업 전문지식, 사업추진 의지 등)
- 5) 기타 (_____)

PART C. 포괄보조사업 운영체계

C01. 현행 포괄보조사업은 시도 자율계정은 기재부의 배분모형에 따라 지출한도를 산정하며 시군구 자율계정에서 농식품 분야는 별도로 한도를 배분하고 있습니다. 기재부의 재원 배분 원칙에 동의하십니까?

동의하지 않음		보통		동의함
1)	2)	3)	4)	5)

* **배분모형** : 조세연구원이 개발한 시도 지출한도 모형으로 재정수요와 낙후도 요소를 종합적으로 고려하여 지자체별로 한도액 산정에 사용됨

* **재정수요(기중치 25%)** : 인구, 면적

* **낙후도 요소(기중치 75%)** : 지방소득세, 노령인구 비중, 재정력지수

C01-1. 동의하지 않으신다면 그 이유는 무엇입니까?

응답

C02. 지자체에서 농식품 분야 포괄보조사업을 추진할 때 포괄보조금 제도로서 운용이 된다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1)	2)	3)	4)	5)

* **포괄보조사업** : 반려동물산업육성, 농촌형교통모델, 친환경농업기반구축, 농촌유류시설활용지역활성화, 일반농산어촌개발, 취약지역생활여건개조사업

* **포괄보조금 제도의 취지** : 재정분권을 지향하여 지자체가 자율적으로 사업을 운영할 수 있도록하는 것

C02-1. 포괄보조금 제도로서 운용이 안된다고 생각하시면 그 이유는 무엇입니까?

응답

C03. 농식품 분야 포괄보조금 사업 추진 시 국고 보조율이 자체 현실에 부합한다고 생각하십니까?
적합하지 않다면 적정 보조율을 기입해 주십시오

구분	세부사업명	보조율	적합하다	적합하지 않다	적정 보조율
시·도 자율편성사업	반려동물산업육성	30~40%	1)	2)	
	농촌형교통모델	50%	1)	2)	
	친환경농업기반구축	30%	1)	2)	
	농촌유통시설활용지역활성화	50%	1)	2)	
시·군·구 자율편성사업	일반농산어촌개발	70%	1)	2)	
	취약지역생활여건개조사업	70~80%	1)	2)	

C03-1. 보조율이 현실에 부합하지 않으신다고 느끼신다면 주된 이유는 무엇입니까?

응답

PART D. 농식품 분야 포괄보조사업 참여자의 역할 및 협력 수준

D01. (시·도 자율편성) 농식품분야 포괄보조사업을 추진할 때 사업 참여자 간 역할의 중요도를
100%에서 각 참여자별로 나누어 비율로 표시해 주십시오

농식품부	기재부	지방시대위원회	광역	기초	전문가	지역주민	합계
							100%

D02. (시·군·구 자율편성) 농식품분야 포괄보조사업을 추진할 때 사업 참여자 간 역할의 중요도를
100%에서 각 참여자별로 나누어 비율로 표시해 주십시오

농식품부	기재부	지방시대위원회	광역	기초	전문가	지역주민	합계
							100%

D03. (시·도 자율편성) 농식품분야 포괄보조사업을 추진할 때 사업 참여자 간 협력이 활성되어 있다고 생각하십니까?

협력 활성화 정도	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
광역지자체 : 지방시대위원회	1)	2)	3)	4)	5)
광역지자체 : 기재부	1)	2)	3)	4)	5)
광역지자체 : 농식품부	1)	2)	3)	4)	5)
광역지자체 : 시군구 지자체	1)	2)	3)	4)	5)
광역지자체 : 지방의회	1)	2)	3)	4)	5)
광역지자체 : 전문가	1)	2)	3)	4)	5)
광역지자체 : 지역주민	1)	2)	3)	4)	5)

D04. (시·군·구 자율편성) 농식품분야 포괄보조사업을 추진할 때 사업 참여자 간 협력이 활성되어 있다고 생각하십니까?

협력 활성화 정도	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
시군구 지자체 : 지방시대위원회	1)	2)	3)	4)	5)
시군구 지자체 : 기재부	1)	2)	3)	4)	5)
시군구 지자체 : 농식품부	1)	2)	3)	4)	5)
시군구 지자체 : 광역지자체	1)	2)	3)	4)	5)
시군구 지자체 : 지방의회	1)	2)	3)	4)	5)
시군구 지자체 : 전문가	1)	2)	3)	4)	5)
시군구 지자체 : 지역주민	1)	2)	3)	4)	5)

D05. 농식품분야 포괄보조사업을 추진할 때 **사업 계획 수립 단계**에서 가장 중요한 협력 주체는 누구라고 생각하십니까?

1순위 (), 2순위 ()

- 1) 상(하위)지자체
- 2) 지방의회
- 3) 농식품부
- 4) 기재부
- 5) 전문가
- 6) 지역주민
- 7) 기타 (_____)

D06. 농식품분야 포괄보조사업을 추진할 때 **사업 집행 단계**에서 가장 중요한 협력 주체는 누구라고 생각하십니까?

1순위 (), 2순위 ()

- 1) 상(하위)지자체
- 2) 지방의회
- 3) 농식품부
- 4) 기재부
- 5) 전문가
- 6) 지역주민
- 7) 기타 (_____)

D07. 농식품분야 포괄보조사업을 추진할 때 사업 평가 단계에서 가장 중요한 협력 주체는 누구라고 생각하십니까?

1순위(), 2순위()

- 1) 상(하위)지자체
- 2) 지방의회
- 3) 농식품부
- 4) 기재부
- 5) 전문가
- 6) 지역주민
- 7) 기타 (_____)

D08. (시·도 자율편성) 농식품분야 포괄보조사업을 추진할 때 주체 간 사업 갈등 정도를 5점 척도로 제시하여주십시오.

협력 활성화 정도		매우 작다	작다	보통	크다	매우 크다
사업 계획	광역지자체 : 지방시대위원회	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 기재부	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 농식품부	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 시군구 지자체	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 지방의회	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 전문가	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 지역주민	1)	2)	3)	4)	5)
사업 집행	광역지자체 : 지방시대위원회	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 기재부	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 농식품부	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 시군구 지자체	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 지방의회	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 전문가	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 지역주민	1)	2)	3)	4)	5)
사업 평가	광역지자체 : 지방시대위원회	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 기재부	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 농식품부	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 시군구 지자체	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 지방의회	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 전문가	1)	2)	3)	4)	5)
	광역지자체 : 지역주민	1)	2)	3)	4)	5)

D09. (시·군·구 자율편성) 농식품분야 포괄보조사업을 추진할 때 주체 간 사업 갈등 정도를 5점 척도로 제시하여주십시오.

협력 활성화 정도		매우 작다	작다	보통	크다	매우 크다
사업 계획	시군구 자체 : 지방시대위원회	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 기재부	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 농식품부	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 광역지자체	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 지방의회	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 전문가	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 지역주민	1)	2)	3)	4)	5)
사업 집행	시군구 자체 : 지방시대위원회	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 기재부	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 농식품부	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 광역지자체	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 지방의회	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 전문가	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 지역주민	1)	2)	3)	4)	5)
사업 평가	시군구 자체 : 지방시대위원회	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 기재부	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 농식품부	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 광역지자체	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 지방의회	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 전문가	1)	2)	3)	4)	5)
	시군구 자체 : 지역주민	1)	2)	3)	4)	5)

PART E. 농식품 분야 포괄보조사업의 장점 및 애로 사항

E01. 다음 포괄보조사업의 장점이 귀하께서 담당하고 있는 사업에 잘 부합하다고 생각하십니까?

장점	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1) 지자체 자율성 및 책임성 인정	1)	2)	3)	4)	5)
2) 상향식 의사결정으로 지역의 실정을 잘 반영한 사업이 가능	1)	2)	3)	4)	5)
3) 타 보조사업 대비 예산편성절차 간소화	1)	2)	3)	4)	5)
4) 중앙정부와 지방정부와의 신뢰관계 증진	1)	2)	3)	4)	5)
5) 지자체 담당자의 역량 강화 가능	1)	2)	3)	4)	5)
6) 지자체 내 지역주민의 사업 참여의식 고취 및 역량 강화	1)	2)	3)	4)	5)
7) 지자체 담당자와 지역주민간의 신뢰관계 증진	1)	2)	3)	4)	5)
8) 장기적 재원 지원이 가능	1)	2)	3)	4)	5)
9) 타 보조유형보다 사업 효과성이 높음	1)	2)	3)	4)	5)
10) 지역에 필요한 사업에 우선순위를 두어 불필요한 중복재정 지원을 막아 사업 효율성이 높음	1)	2)	3)	4)	5)

E02. 농식품 분야 포괄보조사업 시행 중 애로사항은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위 (), 2순위 (), 3순위 ()

- 1) 사업 수행 시 지역주민 간 갈등
- 2) 사업 완료 후 참여율을 높일 수 있는 수단 마련 미비(운영비 보조 등)
- 3) 사업진행 지연으로 인한 어려움
- 4) 지자체 사업 시행 자율성 부족
- 5) 사업 수행 시 지자체 담당자와 지역주민 간 갈등
- 6) 사업 완료 후 다양한 프로그램 개발의 어려움
- 7) 성과평가 준비
- 8) 지역주민의 역량 부족
- 9) 지자체 매칭 재원의 부족
- 10) 기타 (_____)

※ PART F. 문항은 예산기획 부서 담당자만 작성해주십시오

PART F. 농식품분야 포괄보조사업과 타(농업관련)사업 간 재원 배분 관계

F01. 현재 사업 중인 농식품 분야 포괄보조제도가 타 농식품분야 사업의 예산 편성에 어려움을 겪게 하고 있습니까?

응답 ()

1) 그렇다 → <F01-1>로 이동

2) 아니다 → <F02>로 이동

F01-1. 그렇다고 생각하신다면 그 이유와 예산 편성에서 어려움을 겪은 타 농식품분야는 어디입니까?

응답

F02. 현재 사업 중인 농식품 분야 포괄보조제도가 농식품 분야 이외의 타 사업의 예산 편성에 어려움을 겪게 하고 있습니까?

응답 ()

1) 그렇다 → <F02-1>로 이동

2) 아니다 → <G01>로 이동

F02-1. 그렇다고 생각하신다면 그 이유와 예산 편성에서 어려움을 겪은 타 사업분야는 어디입니까?

응답

PART G. 타부처 사업과의 연계

G01. 귀하께서는 타부처(문체부, 행안부 등) 사업과 연계하여 포괄보조사업을 추진하신 적이 있으십니까?

응답()

-
- 1) 그렇다 → <G02>로 이동 2) 아니다 → <H01>로 이동

G02. 타부처(문체부, 행안부 등) 사업과 연계하여 포괄보조사업을 추진한 경우, 연계하지 않은 사업에 비해 사업 효과가 더 뛰어나다고 생각하십니까?

응답()

-
- 1) 그렇다 → <G02-1>로 이동 2) 아니다 → <G02-2>로 이동

G02-1. 그렇다고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까?

응답

G02-2. 그렇지 않다고 생각하신다면 그 이유는 무엇이며, 사업 연계 효과를 극대화 하기 위해 필요한 추진절차는 무엇이라고 생각하십니까?

응답

PART H. 농식품분야 포괄보조사업의 성과

H01. 농식품분야 포괄보조사업 실시로 인해 기대하던 사업의 성과가 나타나 지역주민의 후생이 증가했다고 생각하십니까?

응답()

1) 그렇다 → <H02>로 이동

2) 아니다 → <H01-1>로 이동

H01-1. 만약 아니라고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까?

응답

H02. 농식품분야 포괄보조사업 추진으로 귀하의 업무 추진 역량과 전문성이 강화되었다고 생각하십니까?

응답()

1) 그렇다 → <H03>로 이동

2) 아니다 → <H02-1>로 이동

H02-1. 만약 아니라고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까?

응답

H03. 농식품분야 포괄보조사업 추진으로 지역주민의 역량이 강화되었다고 생각하십니까?

응답()

1) 그렇다 → <I01>로 이동

2) 아니다 → <H03-1>로 이동

H03-1. 만약 아니라고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까?

응답

PART I. 농식품분야 포괄보조사업의 개선방안

I01. 현재 사업 중인 농식품 분야 포괄보조제도가 원활하게 추진되기 위해서는 어느 참여자가 주도해야 한다고 생각하십니까?

응답()

-
- 1) 담당 지자체
 - 2) 농식품부
 - 3) 지역주민
 - 4) 전문가 및 제 3 기구

I02. 지역주민과 전문가 등이 포함된 지역협의회는 어떤 역할을 해야 한다고 생각하십니까?

응답()

- 1) 사업제안
- 2) 사업계획 입안
- 3) 심의·의결
- 4) 자문
- 5) 기타 (_____)

I03. 농식품 분야 포괄보조사업 개선이 필요한 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위(), 2순위(), 3순위()

-
- 1) 국고보조율 변경
 - 2) 포괄보조사업군 축소(내역사업 축소)
 - 3) 지역자율계정(시도, 시군구) 총규모 증대
 - 4) 예산 배분 방식 개선
 - 5) 사업평가 방식 개선
 - 6) 사업 완료 후 다양한 프로그램 개발
 - 7) 지역주민 간 갈등 해결
 - 8) 자체 자율성 증대
 - 9) 기타 (_____)

I04. 농식품 분야 포괄보조사업을 현재와 같이 광역 및 기초 지자체가 추진하는 것이 적절하다고 생각하십니까? 아니면 농식품부 공모사업으로 추진하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

응답()

-
- 1) 지자체 추진 (포괄보조사업 유지) 2) 농식품부 (공모사업 변경) → <H04-1>로 이동

I04-1. 농식품부에서 추진하는 것이 적절하다고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까?

응답

◆ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 ◆

설문조사 주관식 응답 결과

〈부표 5-1〉 현재 담당 사업의 포괄보조사업 부적합 사유

구분	응답
1	지자체 내에서 예산 확보 어려움을 겪고 있으며, 다른 사업에 비해 손해 보는 경향이 있음.
2	사업내용이 타부서와 중복되는 경우가 많고, 건축물 신축 지원사업은 사후관리의 효율성 등 장기적 문제가 발생함.
3	각 지자체마다 사업환경 및 여건이 다르기 때문에 일률적인 운영과 많은 차이가 발생함.
4	정확한 지침의 부재로 중앙기관 또는 중간기관 담당자의 승인 및 협의 등의 업무 처리 지연으로 사업 추진 지연 발생하며, 중앙기관 담당자와의 지자체 담당자 간의 뚜렷한 상하관계 형성
5	형식상의 포괄보조사업으로 변경되었으나, 실질적인 지방 의견 반영 미흡
6	중앙부처 협의 및 추진체계 과다 구축
7	사업 추진 및 예산 사용에 있어 행정력과 예산이 낭비된다고 생각함.
8	주민 주도사업이 아닌 지자체 주도의 사업으로 변경되어야 함. 주민주도사업은 지역별 주민들의 협의가 어렵고 사후 운영관리가 되지 않아 문제점이 발생함. 지자체 역시 운영관리비 등 가능 범위를 검토하여 막연한 공모 실적 위주의 사업은 지양되어야 함.
9	지역 안배 중심, 국회의원 등을 통한 하향식 사업이 위주임.
10	포괄보조사업에 대해 지자체에서 재량권을 충분히 발휘하기 위해서는 적절한 재정지원이 받침 되어야 하나, 현재는 한정된 재정 안에서 다양한 포괄보조사업이 사업비를 나눠 갖는 수준에 그침.
11	운영관리 및 활동 역량 부족
12	민간주도로 진행하는 사업이다 보니 굉장히 미숙하게 진행이 되며, 실상은 행정에서 모든 것을 검토하고 계획하여야 하여 많은 부담이 따름.
13	포괄보조사업이 자치분권에 대한 취지는 좋지만 단체장들의 의중이 가장 중요한 부분이라 소외되는 사업들이 발생함.
14	현실성이 결여된 사업들이 많음.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

〈부표 5-2〉 기재부 재원 배분 원칙 동의하지 않는 이유

구분	응답
1	낙후된 지역을 더 많이 지원해주는 것은 좋은 취지지만, 개발이 많이 되는 지자체일수록 예산 수요가 많아 중앙부처의 지원이 많이 필요한 상황임.
2	특정 지역 위주로 배분이 이뤄지는 것 같음.
3	사업에 대하여 완료되어 그것이 지자체에 미치는 영향 등을 판단하여 한도액을 산정하여야 하지만 인구가 적은 지자체는 예산을 차등 배정하는 것은 개선해야 할 것으로 판단됨.
4	정성적 지표가 고려되지 않았음.
5	사업별 집행 시기 상이, 총사업비가 결정된 사업도 기재부 한도액에 따라 감액 조정되어 사업계획 변경 불가피
6	신속집행 등 지자체의 예산집행을 통제하는 어려움.
7	낙후도 요소 노령인구 비중은 고령화 사회에서 지자체가 비슷한 상황이라고 생각됨.
8	일반농산어촌개발사업의 경우 지구별로 연차별 지원금액이 정해져 있고 이에 따라 예산 투입계획을 수립하나 예산배정이 소요액만큼 배정되지 않음.
9	사업 수요와 진행 정도 등 직접적인 사업 수행에 필요한 배분이 이뤄지지 않아 사업 진행이 아닌 배분된 한도액에 맞춰 사업을 시행하는 어려움이 있음.
10	지역 여건에 맞지 않는 배분으로 매년 한도 내 사업비 변동이 심하여 사업별 사업비 배분에 어려움이 있음.
11	지역 여건 고려가 부족하고, 도청 등에서 재원분배 시, 획일적 분배 등
12	균형발전 측면에서 재정수요 요소의 가중치를 더 낮추거나 없애야 한다고 생각함.
13	친환경농업기반구축사업은 친환경농업 사업에서 중추적인 역할을 하는 사업임. 이러한 사업은 국가적 차원에서 중앙부처에서 큰 목표와 거시적인 계획을 가지고 추진해야 함. 그러나, 포괄보조사업으로 된 이후에는 지자체의 타 포괄보조사업과 사업비를 분담해야 하기 때문에 독자적인 계획 및 추진에 애로사항이 있음(매년 사업비가 조정될 수 있기에 장기적인 계획수립 애로).
14	시도 및 시군마다 재정수요 및 낙후도 요소 등을 고려하여 배분한다고 하지만, 실질적으로 재정자립도 및 낙후도가 큰 시군에 더 지원을 많이 해줘야 한다고 생각함.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

〈부표 5-3〉 포괄보조사업 추진 시 취지에 맞게 운용되지 않는 이유

구분	응답
1	균형발전이란 명목하에 차등보조율로 사업 추진에 어려움이 있음.
2	공모 형태와 다를 바 없어 보임.
3	표현은 지자체의 자율권을 부여한다고 하지만 막상 상위기관의 감독이나 지휘를 받아야 하므로 재량권이 그렇게 많다고 할 수 없음.
4	지자체 자율 운영으로 명시되어 있지만 중요한 사항은 광역 또는 중앙 승인 협의 절차
5	건물 설계 등 사업을 추진할 수 있는 내용은 비슷하고 농촌은 점점 쇠퇴해 가는데 건물을 계속 짓는 건 의미가 없음. 프로그램 교육도 마을마다 편차가 있음(주민 화합의 부분이라 행정의 능력 밖임).
6	획일적인 사업지침 및 대상지 선정평가 방법 등 중앙부처의 지나친 간섭
7	중앙부처의 과도한 통제

(계속)

구분	응답
8	시설물을 고쳐주기보다는 역량을 강화하는 쪽에 역점을 두어야 한다고 봄.
9	지자체 자율이라고 하지만 중앙부처의 지침 등 제약 조건이 많아 실질적으로는 중앙부처에서 정하는 바에 의한 사업이 되는 실정으로 판단됨.
10	지자체 자율적 사업 운영 지난(持難)
11	재정분권으로 자율 운영하여야 하나, 힘 있는 부서와 지자체장의 의견에 좌우되는 경향이 많음.
12	친환경농업기반구축은 개별적인 지자체에서 꼴고 갈 사업이 아닌 국가적 차원에서 추진해야 할 사업임. 포괄보조사업은 타 포괄보조사업과 경합을 하여 보조금 액수가 결정되기 때문에 장기적인 계획수립 애로
13	노령화에 따른 사업 지속성 확보 불가
14	실제 집행 시 어려움.
15	각 지역별 특성이 뚜렷한데 일률적으로 규정하고 있어, 농촌은 맞으나 인구밀도 등이 타지역에 비하여 더 밀집된 지역의 경우에는 중앙에서 권고하는 사업 등이 맞지 않는 경우가 많음.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

〈부표 5-4〉 국고 보조율의 지자체 현실 적합하지 않은 이유

구분	응답
1	국고 보조율이 일반국고지원사업에 비해 턱없이 낮음.
2	대규모 사업에 지방재정 부담이 큼.
3	어느 정도의 사업 참여율이나 진행을 위해서는 보조율이 적어도 50%는 되어야 한다고 판단됨.
4	취약지역 생활여건개조사업은 주민들에게 가장 큰 수혜를 받은 사업이나 사업비 일부 자부담으로 인한 사업을 포기하는 주민들이 있음. 좀 더 많이 지원한다면 더 많은 주민들이 혜택을 받을 수 있을 것으로 예상됨.
5	동물복지의 입장에 대해서는 찬성하는 입장이지만 그것을 국가적인 사업처럼 보조를 해주는 것은 바람직하지 않다고 생각됨.
6	세원 대다수가 중앙에 집중, 개별 사업 추진을 위한 지방비 부담 가중
7	지방비 재원 및 교부금 감소 등으로 지자체 예산편성 부담
8	지방재정 열악함에 따른 국비 지원 활성화 필요
9	지자체 재정 여건을 감안 국고 보조율 상향 필요
10	낙후된 지역 등 지자체의 여건에 부합하지 않을 수 있고, 국가적 문제 해결능력에 따른 보조율이 필요함.
11	도움을 주는 사업은 확실히 밀어주고 아니면 자율적으로 맡겼으면 함.
12	인구가 감소하면서 농촌지역의 주민들은 집단화된 주거 형태가 아닌 산골 마을에 산재해 있는 형태로 대중교통 이용이 열악한 실정임. 이에 편리하고 효율적인 교통 여건 마련을 위해 농촌형교통모델(공공형택시) 사업에 국비보조금의 보조율을 높이는 방안이 필요하다 사료됨.
13	지자체 재정 여건상 재정자립도가 떨어지는 지자체가 많은데 이런 대규모 사업에 투자할 재원 여건이 부족한 것이 현실이며 주민 대부분이 혜택을 받기 위해서는 국비 보조율이 높아야 함.
14	지방비 부담으로 인해 사업참여 부담
15	사업 특성상 재정 여력이 부족한 지구에 사업이 시행되나 보조율이 낮아 지자체의 참여가 어려움.

구분	응답
16	사업선정 시 예비계획서 상의 사업비로는 추진이 어려워 시비를 추가 편성함. 예를 들어 국28억, 시12억이라면 나중에 사업비의 부족으로 시비가 약 20억 들어감. 그 이유는 계속비사업으로 인한 인건비, 자재비 등 물가상승이 발생하며, 예비계획서 상의 조달청 단순 건축비, 토지보상비뿐만 아니라 건축을 위한 각종 지반조사, 폐기물처리용역, 전기, 통신 별도 공사비, 건축 내부 기자재 등이 반영되어있지 않기 때문임.
17	국도비를 송금받아서 사업을 추진하는 경우 한 번에 보내주지 않고 여러 차례에 나누어서 보내줄 때가 있음. 사업을 진행하는 데에 있어서 돈을 빨리 보내주지 않아 사업 진행에 어려움이 있음.
18	농촌 공간 활성화에는 투자 대비 성과율이 너무 낮음. 보조율이나 예산을 무작정 올리는 것이 아닌 확정성이 있는 사업을 발굴하고 보조율을 높이는 것이 합리적
19	지방이양 등으로 인해 지방정부의 부담이 커지고 있는 상황임. 신규사업을 추가로 진행할 수 없을 정도임.
20	농촌지역 여건 반영 및 지역주민 삶의 질 향상 등을 위한 사업으로 지자체 차원의 자체사업 추진도 있겠지만, 그에 더하여 정부의 적극적인 지원이 더욱더 필요한 사업으로 판단됨.
21	지방재정을 부족으로 인한 필요한 사업 추진 어려움.
22	열악한 지방재정 여건상 타 공모사업 등 국비 매칭도 어려운 실정임.
23	건축에 들어가는 기자재 등의 금액 상승에 대한 지원 필요. 예산 초과 사업비는 지방비 부담 실시.
24	친환경농업기반구축 사업의 경우 시설 준공의 비중이 높아 국고 보조율이 더욱 높아야 친환경 시설 투자 확대로 집적지구 형성이 촉진됨.
25	지방재정 여건을 감안하여 중앙부처의 부담률이 상향되어야 한다고 생각됨.
26	자체 재원 마련이 어렵고 보조율이 낮으면 사업 신청이 어려움.
27	지방재정 확보에 여러 어려움이 있음.
28	어느 지자체 마찬가지로 일반농산어촌개발사업의 성과가 좋지 않은 경우가 더 많기 때문에/ 지자체 비용도 세우기 어려운 실정
29	타 사업에 비해 보조율이 크게 낮으며, 보조율이 낮은 만큼 지자체 부담 강화
30	예산 범위 내에서 사업 추진이 어려워 지방비 재정 부담 가중
31	반려동물 산업육성의 경우는 해당 시설의 인식으로 인해 사업추진이 매우 어려운 실정으로 / 국비 보조율을 70% 이상으로 높여 지자체의 어려운 현실에 도움을 주어야 함.
32	매칭 비율 초과분은 전액 지자체에서 부담하며 자체 부담하는 예산액이 너무 큼.
33	농촌의 열악한 환경개선이 먼저라고 생각함.
34	주민들이 자부담 때문에 사업을 포기하는 경우가 너무 많고 주민들끼리 다툼이 생김.
35	재정 여건이 낙후된 지자체 부담이 큼.
36	지방교부세 감소로 각종 사업비 매칭 부담이 한계가 있음.
37	지자체 재정자립도가 낮아 보조 비율이 높아야 사업 가능
38	국고보조사업은 국가적 문제를 해결하기 위한 사업인데, 지자체는 재정자립도가 낮아 역량에 따라 국가적 사업을 추진할 여력이 안 됨. 지자체 참여율을 높이려면 보조율을 올려야 함. 농림부 사업은 농어촌공사 위탁사업도 많은데, 위탁수수료가 어마어마함. 물론 지자체 역량부족으로 농어촌공사에 위탁하면 퀄리티가 높아질 수는 있으나, 그건 농어촌공사 역량이 낮았을 때는 같은 문제 직면. 평균적으로 농어촌공사 역량이 더 높긴 험(하지만 민원이 잘 받아들여지지 않는 건 큰 문제).
39	수혜를 받는 주민들의 현실적인 부분

구분	응답
40	보조사업 비율이 낮았을 때 시군 부담이 클 수밖에 없고 보조사업 최대금액이 물가상승 등으로 인해 현재는 군비 자체 투입은 불가피한 상황임. 지자체의 부담을 줄이고 공모 활성화를 위해서는 물가상승 등의 현 실화해 보조금액 최대금액도 증가시키고 비율도 증가시키는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
41	재정자립도에 따라 규모가 적은 시군에는 보조율이 높아야 한다고 생각함.
42	지자체 재정 여건 열악으로 보조율이 낮을수록 지자체 부담 비율이 높으므로 사업 추진 시 예산 부담
43	지방재정수요에 비해 과다한 지방재정부담
44	사후관리 예산부족으로 인한 보조율 낮음.
45	자부담 과다로 사업을 추진하기가 어려운 경우가 많음.
46	도 예산담당관실에서 사업예산 편성 심의할 때 국비 비율이 높은 사업위주로 사업을 선정함.
47	각종 사업 추진 시 보조율로 인해, 일선 지자체에서 해야 할 일이나, 제약이 많음.
48	지자체 열악한 재정의 중앙정부에서 보조금 부담 상향
49	시군별 필요한 보조사업이 상이함.
50	지자체 재정 상황 감안하여 보조율 50% 이상 필요함.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

〈부표 5-5〉 타 부처 사업과의 연계 효과가 있다고 생각한 이유

구분	응답
1	사업 시너지 효과
2	도시와 농촌 주민들 모두에게 지원 가능
3	연계 시 발생하는 효율적인 사업 진행 및 다양한 사업의 실현이 가능
4	기존 사업을 운영하면서 미비한 (HW, SW) 부분을 보완함으로써 사업효과 제고
5	SOC건물을 신축하는 것은 농축산부 예산, 그 건물 안에 활성화프로그램(S/W)은 체육시설로서 문체부 예산이었음. 같은 사업장에 2개 부서 이상의 사업을 연계하여, 예산낭비 방지 및 사업기간 단축을 기대할 수 있음.
6	선택과 집중으로 효과성 극대
7	명확한 사업지침 개선 노력
8	갈수록 사업이 종합적이고 복합적이므로 타 부처 연계가 제도적으로 활성화된다면 효과가 더 뛰어날 것 같음.
9	사업 결과물에 대한 지역주민의 만족도와 이용률 증대
10	주민에게 같은 장소에서 다양한 서비스를 제공할 수 있으며, 건축물 유지 관리 우수
11	예산 확보 및 사업 효율성 증대
12	다양한 서비스를 집중하여 주민에게 제공 가능(시너지 효과 기대)
13	부처연계사업 시 사업권역 내 프로그램 연계 및 생활 인프라 구축으로 시너지 효과 발생
14	주민들이 원하는 다양한 (각 부처민의 지원사업) 사업을 병행하여 지역주민들에게 공급함으로 정부의 신뢰도 및 이용한계 극복
15	복합화 등 추진으로 향후 시설유지관리비 절감 및 사업의 효율성 증가 가능
16	유연한 사업 적용
17	부족한 예산을 타 사업을 통해 매꿀 수 있음.
18	중복 배제, 이용 활용도가 높음.
19	환경부 사업인 슬레이트 처리 지원사업에 대해 사업비 절감 효과
20	원활한 상호 협의

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

〈부표 5-6〉 타 부처 사업과의 연계 효과가 없다고 생각한 이유

구분	응답
1	관리주체 선정으로 불화
2	절차 단순화
3	연계사업 시 사업 추진이 복잡해져 효과가 미비함.
4	자율성 제약
5	정산이 어려움.
6	논의 필요한 일이 많음.
7	각 담당자들의 역량이 부족함.

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

〈부표 5-7〉 포괄보조사업으로 주민후생이 증가하지 않은 이유

구분	응답
1	사업 추진에 어려움이 있음.
2	사업 완료 후 주민 스스로 경영이 어려움.
3	대부분의 지역주민은 사업 성과를 체감 못 함.
4	지역주민의 후생 증가를 위한 사업비 규모가 작음.
5	당초 계획 대비 성과가 잘 나타나지 않고 사후관리 및 운영의 애로사항이 많음.
6	자본유입에 따른 공유재산의 갈등이 가장 크며, 자기 재산이 아니다 보니 사후관리 등이 용이하지 않음. 공동체 집단을 위한 사업은 없어야 한다 생각됨(두 패로 나뉘어서 싸움만 발생).
7	주민들 성향, 마을 분위기 등 주민들의 사업 이해도, 추진 능력마다 다름.
8	지역주민의 관심 및 자질 부족
9	'인구 증가가 되었는가', '삶의 질이 개선되었는가'에 대한 의문이 항상 남음.
10	기준의 주민만 사용이 가능하고 외부 유입 인원은 사용 배제됨.
11	지역주민의 참여율이 저조하고 눈에 드러나는 성과가 없음.
12	사후관리의 어려움.
13	지속적인 예산 투자 없이 소득이 발생하지 않는 현실에서 주민들이 자생적으로 유지하기 어려움. 과도한 건물 신축 등으로 인한 관리비, 운영비에 대한 지출방안이 없음.
14	지원사업 후 자율적 독립적 운영이 어려움.
15	효과 미비, 구체적인 활성화방안 부족
16	계속적 연계사업의 부재
17	지역주민의 역량 부족
18	지역주민의 수요를 다 반영할 수 있는 재정지원 부족
19	일부 마을 갈등 유발
20	사업 후 지속 가능성이 확보된 사례를 찾아볼 수가 없음.
21	사업에 대해 주민들이 잘 알지 못하는 등 홍보가 부족. 그 결과 주민들의 요구사항이나 의견이 충분히 반영되지 못한 상황
22	수혜도를 너무 높여놓음, 후생이 증가하려면 사업의 성공 여부가 중요한데 참여자를 늘리는 데 급급하다 보니 사업이 제대로 되는 것이 없음.
23	농촌소멸 가속화로 사업타당성 부족
24	관리가 어렵고 사업 완료 이후 보조금 미비
25	수익사업이 없어 실질적 운영이 어려움.
26	사후 관리의 어려움.
27	지역 여건과 맞지 않음.
28	지역주민들의 지속적인 관리 미흡

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

〈부표 5-8〉 포괄보조사업으로 본인의 업무역량이 강화되지 않은 이유

구분	응답
1	역량 강화 교육훈련이 필요함.
2	담당자 간 교류를 할 수 있는 방법도 없고 혼자 고군분투하는 느낌임.
3	여러 가지 업무 중에 하나로 역량 강화의 계기로 작용하지 못함.
4	아무리 강조해도 사람은 바뀌지 않는데 밀 빠진 독에 물 봇는 느낌임.
5	단편적, 일회성 사업임, 인사발령으로 인한 자리 이동
6	전문성 저하
7	담당자 인사이동에 따라 업무 숙지 어려움.
8	타 분야 업무분장 및 잊은 인사이동
9	팀장급의 직원들은 역량이나 성과에 영향이 있으나 팀원급의 직원들은 거의 단순 처리 업무만 진행.
10	업무 연찬 부족 및 당면업무 가중
11	지침 내에서 업무추진의 한계가 있음.
12	전혀 생소한 건축, 토목분야 업무를 추진하게 됨.
13	업무 과종
14	상향식 사업이지만 도정 등에서 획일적 방식의 사업 발굴 및 선정으로 역량 및 전문성 강화 어려움.
15	비슷한 내용의 반복적 추진
16	자율성 부족
17	포괄보조사업을 추진하면서 전남의 친환경농업기반구축 사업을 확대하고 재량적으로 활성화 시키고자 하는 고민보다는 한정된 재원으로 재원을 어떻게 더 확보할 수 있는지 연구하고, 포괄보조사업 자체에 대한 계획서와 평가대비에 시간이 더 많이 투자되었다고 생각함.
18	사업 추진에 대한 이해도 부족
19	사전 교육 및 노령화에 따른 사업 발굴 및 운영 한계
20	신규 공무원으로 사업에 대한 전문성을 기를 수 없었음.
21	딱히 강화됐다는 느낌이 없음.
22	업무 추진할 수 있는 매뉴얼이나 잘 구성해줬으면 좋겠음.
23	사업내용에 대하여 지역주민과의 갈등으로 행정력 낭비
24	잦은 인사이동으로 업무 파악에 어려움이 있음.
25	주먹구구식 사업추진

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

〈부표 5-9〉 포괄보조사업으로 지역주민의 역량이 강화되지 않은 이유

구분	응답
1	일부 있다고 할 수도 있으나, 단순 타 프로그램 중복사항이 많아 실효성 여부 판단 필요
2	실질적 업무수행자가 담당 공무원이므로
3	지역주민의 역량 강화 의지 부족
4	아직 지역주민의 자발적 참여와 역량 강화를 이끌어내기에 무리가 있음.
5	사람은 바뀌지 않는다. 시군역량강화 사업 등 아무리 재차 강조해도 공유재산을 자기 것과 같다고 생각하지 않는 어리석은 생각이 대부분임.
6	주민들은 생업이 더 중요함, 마을에 불화가 많고 사업 추진이 어려움, 주민들의 사업 이해도와 역량이 부족함.
7	지역주민의 자질 부족 및 관심 부재
8	지역주민의 인구감소와 고령화로 사업에 참여하여 역량 강화 주민이 많지 않고, 참여 주민에 한계가 있음.
9	대부분 사업비가 시설 리모델링에 쓰임에 따라 역량 강화 기회 부족
10	실질적인 주민 역량 강화에는 단기교육으로는 어려움.
11	대다수 지역주민 참여 미비, 특정 일부 주민들만 참여, 행정업무는 대부분 공무원이 시행
12	단발적 역량 강화 교육 및 지역주민들의 무지
13	역량 강화 목적보다는 시설물 인프라 확충에만 관심이 있음.
14	일회성 교육, 주민위원회 변경에 따른 지속성 떨어짐.
15	사업 기간 중 역량 강화 사업비가 집행되는 기간에는 역량이 올라가는 것처럼 보이지만, 사업이 끝난 후에는 지금까지 지원된 사업비의 부재로 인한 요구사항만 증가할 뿐임.
16	지역주민 참여도 높지 않음, 사무, 행정 등의 역할 대부분을 센터 직원들이 대신함.
17	단시간의 역량 강화로 마을 사람들의 역량 강화는 힘들 것 같고 장기간 반복적인 학습과 경험을 통해 강화될 것으로 생각됨.
18	참여하는 지역주민은 정해져 있고 그 뒤로 자주 바뀜.
19	지속적 연계사업 부재로 인한 발전 미흡
20	포괄보조사업의 평가항목 중 지역주민(수혜자)의 만족도 조사를 예로 들자면 이 설문조사를 통해 지역주민의 의사가 얼마나 반영되고 만족하는지를 평가하지만, 사업비 자체는 지역의 수요보다 낮고 사업계획 및 지침 자체가 농식품부에서 오기 때문에 지역주민이 역량을 가지고 할 부분이 적음. 포괄보조사업으로 자체재권리를 줄 것이며 자체 차율로 더 전환하든지 국가적 차원에서 추진할 사업이면 중앙부처가 사업지침시달이나 평가하지 말고 장기적인 예산계획까지 수립 필요
21	사업에 대한 이해도 낮음.
22	노령화에 따른 사업 후 현실적 운영 불가
23	사업 주체와 행정에서 떠먹여주기 식으로 진행해야 함.
24	다수의 참여자를 모아놓고 사업을 추진하기에 주인의식을 갖는 참여자가 부족.
25	향후 운영관리에 관한 예측과 운영계획 기획 등 부족
26	역량강화사업이 주민자립을 목표로 하지만 쉽지 않기 때문
27	군 단위 기초의 경우 고령화 인구가 많기 때문에 실질적으로 사업 이해도 및 참여 의지 등 사업추진에 어려운 점이 있어서 주민의 역량이 강화된다고 보기 어려움.
28	지역주민들의 창의성 부족과 완료 후 보조금 미비
29	절차 등에 대한 민원만 야기
30	역량강화사업 등 참여 적극성 결여 등
31	지역주민들이 원하는 역량강화사업은 일시적으로 효과를 볼 수 있고, 사업 완료 후 지속적으로 진행 불가

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

〈부표 5-10〉 농식품부 공모사업 추진이 적절한 이유

구분	응답
1	지역균형발전특별회계 시도 자율 편성 예산은 시·도 예산실에서 총괄로 편성하다 보니 시·도 한도액 때문에 각 부서마다 필요한 수요가 적절히 반영이 되지 않는 경우가 있어서 농식품부 분야는 농식품부에서 추진하면 사업 수요를 잘 반영할 수 있을 것으로 사료됨.
2	예산 확보가 수월함.
3	사업선정, 계획수립 등 전문가 평가 및 컨설팅 반영이 필요
4	지역별로 동일하게 보조 및 지원
5	지역주민의 민원 압력에 영향이 적음.
6	계획 수립, 예산 집행, 전문성 면에서 농식품부 직접 추진이 적합하다 생각함.
7	공모와 다를 바 없음.
8	사업 취지에 맞게 선정 가능
9	중앙부처로서의 역할과 역량이 걸맞다고 생각
10	상향식 사업계획 수립 등 사업 취지와 다르게 대상자 선정 등 지역 상황, 여건 등을 반영하지 못하고, 평가의 객관성 등의 사유로 지자체의 자율성이 떨어지고, 사업비 배분에 따른 지방비 부담 기준 등 기존 공모사업과의 명확한 차이를 느끼지 못하는 등 예산편성의 복잡한 과정 등 포괄보조사업 추진의 장점을 느끼기 어려움.
11	모든 사업의 추진과 정산까지 농림부가 하는 게 좋음. 시군 실정에 맞춰서 자율성을 주는데, 어느 것은 자율성 어느 것은 제약 조건이 너무나 제각각이 다른 성향과 성격이 사업추진과 사후관리에 용이하지 못함. 이러면 지자체 공무원의 감정노동만 증가될 뿐, 농림부에서 일괄로 사업추진이 능사라고 봄.
12	사업 종괄 용이
13	농식품부에서 더 이상 이런 종류의 사업을 추진하지 않았으면 함. 이런 보조사업은 지
14	지자체 일이 너무 많아짐.
15	주민 참여 및 사업 의지 등이 분명한 지구 공모를 통해 추진하는 것이 타당
16	광역지자체 균형발전특별회계 사업비 부족으로 사업 선정이 어려운 경우가 있음. 농식품부 차원에서 총예산으로 선정하는 것이 적절하다고 판단됨.
17	기본적인 사업추진체계 마련 및 관리 필요
18	일반농산어촌개발사업 등 현재도 공모방식으로 추진하고 있음.
19	나눠주기식 예산 배분의 효과성 없음.
20	상위기관일수록 주민과의 협의에 용이한 점이 있음.
21	농식품부에서 중요 계획과 방향을 설정한 후 세부 계획에 따라 지자체 및 지역주민이 참여하는 사업방법으로 가야 한다고 생각됨. 상향식 방법으로 진행할 경우 사업 결정까지 장기간 소요되고 의견취합도 되지 않아 어느 정도 중요 결정은 중앙에서 해야 된다고 사료됨.
22	지역 배분식이 아닌 기존 방법인 지자체 의지와 노력에 따라 사업비를 확보하는 공모사업 방식으로 추진함이 타당하다고 생각됨.
23	마을에서 상향식 신청이 이루어지지 않고 지자체 담당자들이 억지로 맞춰서 사업을 진행하는 것 방지
24	농식품부에서 사업 추진 시 장기적인 예산계획을 수립할 수 있음. 포괄보조사업은 기재부에서 지자체에 한정된 포괄보조금을 주기 때문에 거시적인 사업 추진 애로
25	사업의 일관성 유지
26	지방정부 사업 연속성 부족(행정 인력, 인사 변동 등), 행정적 비효율성, 정보전달의 지연, 부서 간 협력 부족, 정치적 이해관계에 비롯된 사업 객관성 효과성 저해

(계속)

구분	응답
27	예산 절감을 위해 보다 필요한 사업자를 우선순위로 하여 고루 분배 필요
28	자체 진행은 관리가 잘 안됨.
29	고른 사업 기회 제공과 지자체의 사업 의지가 더 있을 것임.
30	공모사업으로 진행하면, 이점도 있음. 원래 그냥 돈을 주고 거기에서 써라 하면 저소득층 돈 주는 꼴이라 뚫게 안 씀. 돈 줄게 도전할 사람! 네 역량을 표현해봐! 이렇게 돼야 지자체 역량도 올라가고, 그 지자체 역량이 올라가면 상위평균화에 기여하지, 포괄보조는 하위 평준화에 기여할 뿐임. 물론 여기서 경계해야 할 건 중앙부처에서 선발했을 때의 권위 의식과 내가 하라는 대로 해! 임. 지자체의 탄력성과 자율성을 주되 그걸 배점을 많이 줘서 뽑아야 함.
31	지자체 역량 부족
32	공개 경쟁으로 인한 사업선정 형평성 유지
33	공모사업 및 포괄보조사업 기본계획은 농식품부 주관하여 시도배정, 시행계획 단계부터는 시군 자율이 적절함.
34	전문성이 있음.
35	현재 농식품부 공모로 사업 추진 중
36	추진 의지가 높은 지자체가 사업에 참여할 수 있도록 공모 과정 필요 판단

자료: 설문조사 결과를 기초로 저자 작성.

- 강현수(2018), “분권과 균형발전을 위한 국가균형발전특별회계 개편 방안”, 충남리포트, 304, 충남연구원.
- 고광용·이아람(2018), “지역발전특별회계의 문제점 및 개선방향”, 정치·정보연구, 21(2): 63-90, 한국정치정보학회.
- 고영선 외(2008), 국가균형발전특별회계의 사업구조 및 제도개선방안, 한국개발연구원.
- 권영섭·최재성·김동환·이영아(2016), 지역발전특별회계 재정사업의 성공적 추진방안: 국토교통부 사업을 중심으로, 국토연구원.
- 국회예산정책처(2007), 국가균형발전특별회계의 개선과제 -설문조사결과를 중심으로. _____(2010), 광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가.
- _____ (2013), 광역지역발전특별회계 사업의 집행 실태 및 사례 연구.
- 기획재정부(2023), 2024년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침.
- 김성주·홍근석·김미나(2018), 포괄보조금제도의 개선방안 -국가균형발전특별회계를 중심으로, 한국지방행정연구원.
- 김정훈·김현아(2006), 균형발전특별회계의 평가와 발전방향, 한국조세재정연구원.
- 김현아(2016), 국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석, 한국조세재정연구원.
- 김홍환(2022), “국가균형발전특별회계 경로의존성과 정부간 재정관계 변화”, KILF Report, 125, 한국지방세연구원.
- 김홍환·박찬신(2022), 국가균형발전특별회계 재원성격과 사업특성 분석을 통한 개편 방향 제언, 한국지방세연구원.
- 남기찬 외(2019), 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 연구, 국토연구원.
- 농림축산식품부(2019), 반려동물산업육성 사업시행지침.
- _____ (각 연도), 농림축산식품사업 사업시행지침.
- _____ (각 연도), 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 라희문(2021), 지방재정론, 대영문화사.
- 류영아(2023), “지역균형발전특별회계의 투명성과 자율성 제고 과제”, 이슈와 논점, 2136, 국회입법조사처.

박진경·이제연(2018), 지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안-균특회계를 중심으로, 한국지방행정연구원.

송미령·권인혜(2011), 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향, 한국농촌경제연구원.

송미령 외(2017), 일반농산어촌개발사업 추진성과 분석 및 발전모델 개발, 한국농촌경제연구원.

이정희·박경돈·이원희·이재원(2010), 복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구, 한국행정연구원.

이준구·조명환(2021), 재정학, 문우사.

임성일·이창균·서정섭(2005), 국가균형발전특별회계의 개선방안, 한국지방행정연구원.

정우성·조정희(2022), “지역개발사업 분야의 재정적 자율성과 책임성 강화방안”, 국토정책 Brief, 878: 1-8, 국토연구원.

정창수·이상민·김수나(2022), 국가균형발전특별회계 운영 현황 및 개선 방안에 대한 연구, 국회사무처.

조기현(2011), 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안, 한국지방행정연구원.

최순영(2014), 국고보조금 제도의 정비방안, 한국행정연구원.
홍성효·김진희·박상명(2021), 농어촌 영향평가: 농촌형·도시형 교통모델 개선, 한국농촌경제연구원·대한교통학회.

Athey, S. & G. W. Imbens(2022), “Design-based analysis in difference-in-differences settings with staggered adoption, Journal of Econometrics”, 226(1): 62-79, ELSEVIER.

Borusyak, K., X. Jaravel & J. Spiess(2024), “Revisiting event-study designs: robust and efficient estimation, Review of Economic Studies”, 91(6): 3253-3285, OXFORD UNIVERSITY PRESS.

Callaway, B. & P. H. Sant’Anna(2021), “Difference-in-differences with multiple time periods, Journal of Econometrics”, 225(2): 200-230, ELSEVIER.

Congressional Research Service(2022), Block Grants: Perspectives and Controversies.

De Chaisemartin, C., & X. D’Haultfoeuille(2020), “Two-way fixed effects estimators with heterogeneous treatment effects, American Economic Review”, 110(9): 2964- 2996, American Economic Association.

- Goodman-Bacon, A.(2021), “Difference-in-differences with variation in treatment timing”, Journal of Econometrics, 225(2): 254-277, ELSEVIER.
- Roth, J., P. H. Sant’Anna, A. Bilinski & J. Poe(2023), “What’s trending in difference-in-differences? A synthesis of the recent econometrics literature”, Journal of Econometrics, 235(2): 2218-2244, ELSEVIER.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations(1978), Categorical Grants: Their Role and Design.
- Sun, L., & S. Abraham(2021), “Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects”. Journal of Econometrics, 225(2): 175-199, ELSEVIER.

<온라인 자료>

건축데이터 민간개방 시스템(<https://open.eais.go.kr/>), 건축물대장-표제부, 검색일: 2024. 8. 10.

기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(<https://www.openfiscaldatal.go.kr/op/ko/index>), 검색일: 2024. 1. 23.

한국재정정보원(https://www.fis.kr/ko/major_biz/eNara_help_oper/government_subsidies/type), 국고보조금의 유형, 검색일: 2024. 7. 10.

KOSIS 국가통계포털 홈페이지(<https://kosis.kr>), 주민등록인구현황, 검색일: 2024. 8. 5.

STATA Press(<https://www.stata.com/manuals/causalhdidregress.pdf>), 검색일: 2024. 9. 30.

<법령>

보조금 관리에 관한 법률(시행 2024. 3. 26. 법률 제20409호, 2024. 3. 26., 타법개정) (<http://www.law.go.kr>), 검색일: 2024. 7. 11.

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(시행 2023. 7. 10. 법률 제19514호, 2023. 7. 4., 타법개정) (<http://www.law.go.kr>), 검색일: 2024. 7. 12.

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령(시행 2024. 7. 10. 대통령령 제34657호, 2024. 7. 2., 타법개정) (<http://www.law.go.kr>), 검색일: 2024. 7. 12.



www.krei.re.kr

농업농촌 분야 포괄보조금 제도 개선방안 연구

A Study on Improvement Measures for
Block Grants in the Agricultural and Rural Sectors

한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T.1833-5500 F.061) 820-2211

