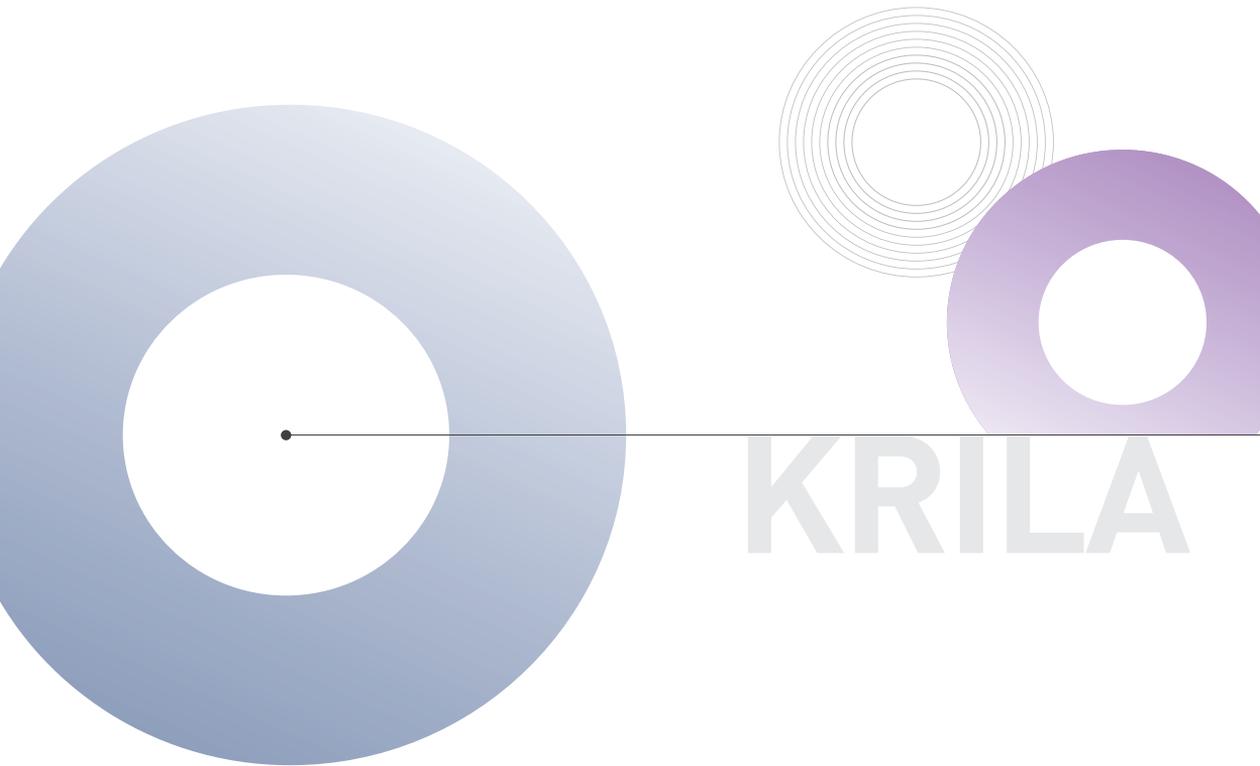


지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안

균특회계를 중심으로

박진경·이제연



연구진

박진경 (연구위원)
이제연 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안 균특회계를 중심으로

발행일 : 2018년 12월 31일

발행인 : 윤태범

발행처 : 한국지방행정연구원

주소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전화 : 033-769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-460-9

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

그간의 지역균형발전정책은 하향식의 국가주도로 추진되어 왔으며, 지방자치단체는 국가정책에 수동적일 수밖에 없었다. 상당한 재원투자를 수반한 지역균형발전정책이 지속적으로 추진되었음에도 불구하고 수도권과 비수도권의 격차는 더욱 심화되었고 가시적인 성과는 미미했다. 수도권의 인구집중도는 계속해서 증가했고, 지역간 소득격차가 확대되고 양극화도 심화되었으며, 산업간 불균형, 계층간 불균형 등 불균형의 영역은 점점 더 넓어지고 있다.

이에 문재인 정부는 ‘고르게 발전하는 지역’을 5대 국정목표 중 하나로 설정하였고, 자치분권과 균형발전을 동시에 추진함을 표방하고 있다. 그러나 자치분권과 균형발전은 상호 보완적이기도 하지만, 실제 균형발전사업 현장에서는 길항관계에 있는 경우가 많다. 또한 기존의 포괄보조금제도 틀에서 크게 벗어나지 못해 지방정부가 능동적으로 균형발전사업을 계획하고, 집행하는데 한계가 존재한다.

따라서 본 연구는 지방분권과 균형발전정책이 균형발전특별회계의 틀 안에서 실제 작동될 수 있도록 실질적인 지방분권형 균형발전 추진체계를 도출하는 것을 그 목적으로 하였다. 특히 광역자치단체를 대상으로 균형발전특별회계 사업에 대한 지방분권화 정도를 파악하고, 지방분권형 균형발전 추진시스템에 영향을 미치는 요인들을 진단하여 향후 광역주도의 지역균형발전정책을 추진함에 있어 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

마지막으로 이번 과제를 위해서 애쓰신 연구진과 연구 진행 과정에서 많은 조언을 해주신 지역의 관련 공무원 및 전문가들에게 감사의 말씀을 전한다.

2018년 12월

한국지방행정연구원 원장 **윤태범**

요 약

60년대 이후 우리나라는 신속한 경제부흥을 위해서 국가주도로 성장거점(growth pole) 위주의 지역정책을 꾸준히 추진한 결과 수도권에 과도한 집중과 지역간 불균형 문제를 초래했다. 이에 오랫동안 자원과 의사결정권한을 독점해온 국가가 특정지역을 중심으로 지역정책을 추진해 왔고, 지역격차 및 지역 불균형은 바로 그 산물이기 때문에 불균형을 조장한 국가가 나서서 수도권 집중 억제와 지역간 격차를 완화하는 ‘국가균형발전정책’을 추진하기 시작하였다. 2003년 균특법 제정 이후 현재 우리나라 국가균형발전정책의 추진체계는 크게 이를 총괄하는 대통령 직속의 국가균형발전위원회와 광특회계 개편 이후 포괄보조금의 예산배분권을 가지고 있는 기획재정부로 양분되어 있다. 국가균형발전사업을 추진함에 있어서는 균특법을 소관하고 있는 지역산업 주관부처인 산업부, 도시공간정책을 주관하는 국토부, 농산어촌지역 발전정책을 주관하는 농림부 등 각 중앙의 사업부처가 개별사업을 주관하고 있는 체계다. 문재인 정부는 출범 이후 저출산고령화·저성장불평등 확대 등 지역발전의 메가트렌드 여건변화 속에서 지역 간 불균형을 해소하기 위해서 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조하고 있다. 그러나 현 정부의 지방분권형 균형발전정책은 기존 균특회계의 포괄보조금제도 안에서 작동될 수 밖에 없기 때문에 균특회계 포괄보조사업의 추진시스템을 지방이 주도하는 분권형 균형발전 추진시스템으로 바꾸지 않는 한 실효적일 수 없다는 한계가 있다.

이에 본 연구는 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전정책이 균특회계의 틀 안에서 실제로 연착륙할 수 있도록 실질적인 지방분권형 균형발전 추진시스템을 도출하고자 하였다. 현재 지방분권형 균형발전이란 균특회계 균형발전사업의 내용이나 컨텐츠보다는 추진시스템, 즉 추진체계에 방점이 있기 때문이다. 연구의 대상은 구체적으로 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업을 대상으로 하였다.

먼저 제2장에서 균형발전과 지방분권의 관련이론 및 관계이론, 균형발전의 추진주체에 대한 관점을 고찰하여 본 연구에서의 ‘지방분권형 균형발전’의 개념을 정의한 다음 현재 균형발전정책의 문제점 및 개선방안을 도출한 선행연구를 고찰하였다. 본 연구는 현재의 균특회계 추진시스템이 지방의 권한을 제약하고 있다고 보았기 때문에 중앙-지방 간 권한

및 자율성을 측정한 선행연구의 분석방법을 함께 고찰하였다.

제3장에서는 참여정부, 이명박 정부, 박근혜 정부를 거쳐 현재 문재인 정부까지 2004년 제정된 균특법 하에서 추진되고 있는 그간의 국가균형발전정책과 국가균형발전특별회계, 포괄보조금제도의 성과를 정책구조와 추진시스템 측면에서의 분석틀 속에서 살펴본 다음 그 한계를 사업계획 및 선정단계, 사업집행 및 예산배분단계, 그리고 사업평가단계로 구분하여 도출하였다. 2010년 도입된 포괄보조금제도는 형식적인 포괄보조금 제도일 뿐 실질적으로는 지자체의 포괄적 자율성을 제약하고 있으며, 예산신청절차, 사업선정, 예산편성, 사업평가 등 회계 운용방식은 여전히 하향식을 벗어나지 못하고 있었다. 또한 2006년 전북의 동부권 발전지원조례가 제정되면서 추진되기 시작한 광역자치단체의 지역균형발전 지원조례의 설치현황과 조례 하에서 운용되고 있는 자체 균형발전특별회계의 추진실태를 함께 분석하였다. 현재 지역균형발전 지원조례는 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 9개 도와 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산의 6개 특광역시에 마련되어 있다.

제4장에서는 균특회계 사업을 추진하고 있는 광역자치단체 공무원들의 인식 및 의견조사를 실시하였으며, 제5장에서는 광역자치단체 차원에서 지역균형발전 관련 조례를 제정하고 자체 지역균형발전특별회계를 설치하여 사업을 추진하고 있는 광역자치단체의 지역균형발전 추진시스템(governance)을 심층적으로 사례분석하였다. 먼저 공무원 인식조사는 현재 포괄보조금제도로 운용되고 있는 균특회계가 실제 지방자치단체 수준에서 사업이 추진되면서 실질적인 자율성과 책임성 정도를 자치단체들이 어떻게 주관적으로 인식하고 있는지를 조사한 다음 분권형 균형발전사업 추진시스템 측면에서 바람직한 사업추진방향을 모색하기 위하여 실시되었다. 조사항목은 실질적인 자율성 인식정도, 포괄보조금 운영체계 선호도와 만족도, 역할분담 및 협력수준, 그리고 사업개편방향으로 구성되었다. 조사는 2018년 9월 3일부터 9월 18일까지 진행되었으며, 응답항목이 상당부분 누락되어 있는 6부와 기초자치단체 소속 공무원들이 응답한 19부의 25를 제외하고 총 330부의 유효 설문지로 분석하였다.

요약

광역자치단체의 균형발전 추진시스템 심층사례분석은 국가균형발전정책과 별도로 광역자치단체 차원에서 지역균형발전 관련 조례를 제정하고 자체 특별회계를 설치하여 운영하고 있는 자치단체의 지역균형발전 추진시스템(governance)을 구체적으로 분석하기 위하여 시행되었다. 전라북도는 2006년에 최초로 「동부권발전 지원조례」를 제정하고 2010년에 자체 특별회계를 설치하여 2011년부터 동부권 특별회계 사업을 추진해오고 있으며, 자체 지역균형발전특별회계는 충남과 충북이 각각 2007년 3월과 4월에 최초로 「지역균형발전 지원조례」에 의거하여 설치하였다. 이에 본 연구는 지역균형발전 지원조례를 최초로 제정한 전북과 자체 특별회계를 처음 운영하기 시작한 충북을 그 대상지로 정하였으며, 균형발전사업 추진시스템의 주요 정책분석요소로는 추진주체 및 역할분담체계, 자율성과 책임성 및 권한 등을 포괄하는 정책의사결정체계, 참여와 상호협력, 추진역량 및 지역특성의 4가지 요소를 고려하였다. 이를 통해서 광역의 지방분권형 균형발전 추진시스템을 원활 또는 저해하는 내부적, 외부적, 제도적 요인을 진단하고 평가하였다.

심층사례 분석결과 전북과 충북은 첫째, 지역의 특성에 기초한 합리적인 대상지역 선정 기준 및 사업선정기준, 자원배분기준을 마련하고, 자체 성과평가시스템을 구축하여 환류시키며, 지속적인 컨설팅을 통해 사업의 효과성을 높여 나가고 있었다. 둘째, 지방의 자율적 의사결정체계를 기반으로 광역자치단체의 내생적 지역발전역량 및 다양성을 발휘하여 광역 내 지역간 균형발전 및 지역의 개성에 기반한 특성화·차별화 발전을 자체적으로 도모하고 있었다. 특히, 인적, 물적, 공동체적 잠재력이 낮아서 자생적으로 발전하기 힘든 지역들에 대해서 포괄지원방식의 특화된 지역균형발전사업에 대한 장기적인 기본계획을 수립하고, 주민의 생활영역에서 복합적이고 통합적으로 사업을 특화하여 추진해오고 있었다. 셋째, 전북은 기획실을 중심으로 지역균형발전사업 추진체계를 일원화하고 있으며, 충북은 전담조직을 도청 산하에 별도로 두고 있었지만 도의 예산부서, 기획부서, 사업부서 및 시군의 사업부서 간 유기적이고 협력적인 추진체계를 구축하고 있었으며, 넷째, 전북과 충북은 광역주도의 지역균형발전정책을 추진하기 위한 법적 근거인 관련조례를 제정하고, 자체 지역균형발전특별회계를 설치하는 등 법적·제도적 기반을 마련하고 있었다.

제6장에서는 먼저 균형발전정책의 주체문제와 관련하여 이제는 지방이 주도하는 다변화된 균형발전을 수용하고, 지방의 자주적 지역발전 추진역량을 신뢰하며, 균형발전정책 추진시스템 분권화에 방점을 두는 시대를 전제로, 광역주도의 지역균형발전정책 추진시스템 구축방안과 이를 지원하는 국가의 제도적 지원방안을 제안하였다. 그리고 더 나아가 국가균형발전정책 추진시스템에 있어 광역의 권한을 증대시키는 구체적인 정책방안을 지방분권형 균형발전정책의 추진전략으로 제안하였다.

먼저 단기적으로는 광역자치단체가 광역이 주도하는 지역균형발전정책 추진시스템을 구축하고, 중앙정부는 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업에 광역이 주도하는 지역균형발전정책을 지원할 수 있도록 기재부 소관의 (가칭)광역자치단체 지역균형발전정책 지원사업을 신설하는 방안을 제안하였다. 광역이 주도하는 지역균형발전정책 추진전략은 구체적으로 협의가능한 지원대상지역 선정기준 마련, 지역균형발전 기본계획 수립, 포괄 지원방식의 특화된 지역균형발전사업 추진, 합리적·탄력적인 자원배분방식 마련, 자체 성과평가·환류시스템 운영방안과 협력적 추진체계 구축, 그리고 지역균형발전 제도기반 마련 등의 방안을 제시하였다. 또한 광역자치단체가 지역균형발전정책 지원사업을 추진함에 있어 자율성을 침해당하지 않도록 중앙부처의 개입을 배제시키는 제도적인 조치방안을 제안하였다. 즉 중앙부처 개입이 배제된 포괄보조방식의 (가칭)광역자치단체 지역균형발전정책 지원사업의 재원을 확보해주기 위해서 필요한 제도개선방안과 균특법 개정(안), 그리고 지방분권형 사업평가체계 도입(안)을 제시하였다.

장기적으로는 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업에 대한 추진시스템을 광역주도로 개편하는 방안을 제안하였다. 균특회계 지역자율계정 추진시스템의 광역권한을 증대시키기 위해서는 중앙이 주도하는 균특회계 예산편성절차를 견제하고 광역의 권한을 제도화함으로써 광역의 역할을 실질적으로 보장하도록 제도를 개선해야 한다. 또한 광역자치단체의 선택을 강화하는 방향으로 사업을 재편하고 지역자율계정을 재구조화하며, 지방비매칭비율을 개선할 필요가 있다.

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구범위 및 방법	8
1. 연구범위	8
2. 연구방법	10
제2장 지방분권형 균형발전 관련논의 검토	13
제1절 균형발전과 지방분권	15
1. 균형발전의 개념	15
2. 지방분권의 개념	17
3. 균형발전과 지방분권 비교	19
제2절 지방분권형 균형발전의 개념	22
1. 지방분권과 균형발전의 관계이론	22
2. 균형발전의 추진주체 관점	24
3. 지방분권형 균형발전의 개념	28
제3절 선행연구 고찰	30
1. 군특회계 및 포괄보조금 제도개선방안 연구	30
2. 지방정부 자율성 측정 연구	36

목 차

제3장 한국의 균형발전 정책분석	41
제1절 중앙정부의 국가균형발전정책분석	43
1. 국가균형발전정책	43
2. 국가균형발전특별회계	55
제2절 광역자치단체의 지역균형발전 정책분석	72
1. 지역균형발전정책	72
2. 지역균형발전특별회계	90
제3절 균형발전정책의 한계	93
1. 사업선정 권한 제약	94
2. 예산배분 권한 제약	96
3. 사업평가 권한 제약	99
제4장 균특회계 공무원 인식조사	101
제1절 조사개요	103
1. 조사목적	103
2. 조사내용 및 방법	104
3. 응답자 특성	106
제2절 인식조사 결과	107
1. 균특회계 시도자율편성사업의 실질적인 자율성 인식정도	107
2. 균특회계 시도자율편성사업의 포괄보조금 운영체계	115
3. 균특회계 시도자율편성사업의 역할분담 및 협력수준	124
4. 균특회계 시도자율편성사업 개편방향	139
제3절 인식조사의 시사점	151

제5장 광역자치단체의 균특회계 추진시스템 심층사례분석	155
제1절 분석개요	157
1. 분석목적 및 사례선정기준	157
2. 분석방법	158
제2절 전라북도 사례분석	161
1. 전북의 지역현황	161
2. 동부권 특별회계 개요	169
3. 전북 동부권 특별회계 추진시스템	175
4. 사례종합	189
제3절 충청북도 사례분석	195
1. 충북의 지역현황	195
2. 지역균형발전특별회계 개요	199
3. 충북 지역균형발전특별회계 추진시스템	220
4. 사례종합	229
제4절 사례분석의 시사점	235

목 차

제6장 지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안	239
제1절 기본전제	241
1. 균형발전정책의 추진주체 다변화 수용	241
2. 균형발전정책 추진시스템 분권화에 방점	243
3. 지방의 자주적 지역발전 추진역량 신뢰·제고	245
제2절 지방분권형 균형발전정책 추진전략	247
1. 광역주도 지역균형발전정책 추진시스템 구축	247
2. 광역주도 지역균형발전정책 제도적 지원	249
3. 국가균형발전정책 추진시스템 광역권한 증대	250
제3절 광역주도 지역균형발전정책 추진시스템 구축방안	252
1. 기본방향	252
2. 지역특화 지역균형발전정책 추진전략 마련	254
3. 협력적 추진체계 구축	260
4. 지역균형발전 제도기반 마련	263
제4절 광역주도 지역균형발전정책 제도적 지원방안	266
1. 균특회계 (가칭)광역자치단체 지역균형발전정책 지원사업 신설	266
2. (가칭)광역자치단체 지역균형발전정책 지원사업의 광역권한 제도화 ..	269
3. 지방분권형 사업평가체계 도입	272
제5절 국가균형발전정책 추진시스템 광역권한 증대방안	274
1. 중앙주도의 균특회계 예산편성절차 견제 제도화	274
2. 균특회계 포괄보조금제도 개편	280
【참고문헌】	285
【부 록】	293
【Abstract】	302

〈표 1-1〉 국가균형발전특별회계 지역자율계정 사업군내 연구대상범위	9
〈표 2-1〉 지방분권의 수준에 따른 지방분권의 형태	18
〈표 2-2〉 자치분권정책과 균형발전정책 비교	21
〈표 2-3〉 중앙주도형 균형발전과 지방주도형 균형발전의 주요 특징	27
〈표 2-4〉 균특회계 포괄보조금 제도개선 관련 선행연구 종합	33
〈표 2-5〉 균특회계 제도개선 관련 선행연구 종합	35
〈표 2-6〉 지방정부 자율성 측정 관련 선행연구 종합	38
〈표 3-1〉 국가균형발전정책 분석틀	44
〈표 3-2〉 문재인 정부의 국가균형발전정책 3대 전략 및 9대 핵심과제	48
〈표 3-3〉 역대정부의 국가균형발전정책 구조	48
〈표 3-4〉 역대정부 국가균형발전정책 추진시스템	52
〈표 3-5〉 역대정부 국가균형발전정책 평가	54
〈표 3-6〉 균특회계 계정별 세입과 세출(2018년)	57
〈표 3-7〉 참여정부 균특회계 계정구분 및 계정별 사업목표와 재정지원방식	58
〈표 3-8〉 포괄보조금제도 도입으로 인한 균특회계 운용구조 변화 내역	59
〈표 3-9〉 균특회계의 회계구조와 계정 편성체계	60
〈표 3-10〉 균특회계 포괄보조사업수	61
〈표 3-11〉 국가균형발전특별회계 지역자율계정 시도자율편성사업	62
〈표 3-12〉 국가균형발전특별회계 지역자율계정 시군구 자율편성사업	63
〈표 3-13〉 균특회계 운용규모 추이	63
〈표 3-14〉 균특회계 포괄보조사업별 자원배분방식(보조율)	64
〈표 3-15〉 균특회계의 예산운영체계	68
〈표 3-16〉 균특회계사업의 사전타당성 검증사항	69
〈표 3-17〉 균형위의 포괄보조사업 자체·직접 평가지표(시·도)	70
〈표 3-18〉 균형위의 포괄보조사업 메타평가지표	71
〈표 3-19〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전 관련 조례 및 특별회계	72
〈표 3-20〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전 관련 조례의 구성	73

표 목 차

〈표 3-21〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전조례 총칙	76
〈표 3-22〉 광역자치단체(도)의 ‘지역균형발전’에 대한 정의	77
〈표 3-23〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전 계획 및 시책	78
〈표 3-24〉 광역자치단체(도)의 지원대상지역 선정기준	80
〈표 3-25〉 광역자치단체(도)의 균형발전위원회 구성과 운영	81
〈표 3-26〉 특광역시의 지역균형발전 관련 조례 및 특별회계	83
〈표 3-27〉 특광역시의 지역균형발전 관련 조례의 구성	84
〈표 3-28〉 특광역시의 지역균형발전조례 총칙	86
〈표 3-29〉 특광역시의 지역균형발전 계획 및 시책	87
〈표 3-30〉 광역시의 지역균형발전 지정대상지역 선정기준	88
〈표 3-31〉 광역시의 지역균형발전 사업지원 및 재원확보	89
〈표 3-32〉 광역자치단체(도)의 자체 균특회계 기간과 지원방법	91
〈표 3-33〉 광역자치단체(도)의 자체 균특회계의 세입과 세출	92
〈표 4-1〉 균특회계 시도자율편성사업의 공무원 인식조사 항목	105
〈표 4-2〉 공무원 인식조사 응답자 수	106
〈표 4-3〉 사업 추진단계별 자율성 인식 정도(시부/도부)	108
〈표 4-4〉 사업 추진단계별 자율성 인식 정도(전북/충북)	108
〈표 4-5〉 사업계획단계의 자율성 제약 원인(시부/도부)	109
〈표 4-6〉 사업계획단계의 자율성 제약 원인(전북/충북)	110
〈표 4-7〉 사업계획단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)	111
〈표 4-8〉 사업집행단계의 자율성 제약 원인(시부/도부)	112
〈표 4-9〉 사업집행단계의 자율성 제약 원인(전북/충북)	112
〈표 4-10〉 사업집행단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)	113
〈표 4-11〉 사업평가단계의 자율성 제약 원인(시부/도부)	114
〈표 4-12〉 사업평가단계의 자율성 제약 원인(전북/충북)	114
〈표 4-13〉 사업평가단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)	115
〈표 4-14〉 재원배분방식 만족도	115

〈표 4-15〉 재원배분방식 불만족 이유(주관식)	116
〈표 4-16〉 실질적인 포괄보조금제도 운영여부	117
〈표 4-17〉 실질적인 포괄보조금제도로 느끼지 않는 이유(주관식)	117
〈표 4-18〉 국고보조사업과 포괄보조사업 중 선호하는 사업	118
〈표 4-19〉 국고보조사업을 더 선호하는 이유(주관식)	119
〈표 4-20〉 포괄보조사업을 더 선호하는 이유(주관식)	119
〈표 4-21〉 시도자율편성사업의 지방비 매칭비율의 적합성	120
〈표 4-22〉 매칭비율이 바람직하지 않은 이유(주관식)	121
〈표 4-23〉 시도자율편성사업의 지방비 부담수준	121
〈표 4-24〉 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소(시부/도부)	122
〈표 4-25〉 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소(전북/충북)	123
〈표 4-26〉 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소 기타의견(주관식)	123
〈표 4-27〉 균특회계 전담부서 존재여부(시부/도부)	124
〈표 4-28〉 균특회계 전담부서 존재여부(전북/충북)	124
〈표 4-29〉 균특회계 전담부서 명칭	125
〈표 4-30〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 역할분담 비중(시부/도부)	125
〈표 4-31〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 역할분담 비중(전북/충북)	126
〈표 4-32〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 협력수준의 활성화정도(시부/도부)	127
〈표 4-33〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 협력수준의 활성화정도(전북/충북)	127
〈표 4-34〉 사업계획단계에서 가장 필요한 협력 파트너(시부/도부)	128
〈표 4-35〉 사업계획단계에서 가장 필요한 협력 파트너(전북/충북)	129
〈표 4-36〉 사업집행단계에서 가장 필요한 협력 파트너(시부/도부)	130
〈표 4-37〉 사업집행단계에서 가장 필요한 협력 파트너(전북/충북)	131
〈표 4-38〉 사업평가단계에서 가장 필요한 협력 파트너(시부/도부)	132
〈표 4-39〉 사업평가단계에서 가장 필요한 협력 파트너(전북/충북)	133
〈표 4-40〉 시도자율편성사업 사업계획단계에서 주요 갈등대상(시부/도부)	134
〈표 4-41〉 시도자율편성사업 사업계획단계에서 주요 갈등대상(전북/충북)	135

표 목 차

〈표 4-42〉 시도자율편성사업 사업집행단계에서 주요 갈등대상(시부/도부) ……………	136
〈표 4-43〉 시도자율편성사업 사업집행단계에서 주요 갈등대상(전북/충북) ……………	137
〈표 4-44〉 시도자율편성사업 사업평가단계에서 주요 갈등대상(시부/도부) ……………	138
〈표 4-45〉 시도자율편성사업 사업평가단계에서 주요 갈등대상(전북/충북) ……………	139
〈표 4-46〉 시도자율편성사업 주요추진 주체(시부/도부) ……………	140
〈표 4-47〉 시도자율편성사업 주요추진 주체(전북/충북) ……………	140
〈표 4-48〉 지역혁신협의회의의 역할(시부/도부) ……………	141
〈표 4-49〉 지역혁신협의회의의 역할(전북/충북) ……………	142
〈표 4-50〉 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해 필요한 대안(시부/도부) ……	143
〈표 4-51〉 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해 필요한 대안(전북/충북) ……	144
〈표 4-52〉 실현가능성이 있는 실효적 대안(시부/도부) ……………	145
〈표 4-53〉 실현가능성이 있는 실효적 대안(전북/충북) ……………	146
〈표 4-54〉 시도자율편성사업이 균특회계 대상사업 적절성 여부 ……………	147
〈표 4-55〉 균특회계 대상사업으로 적절하지 않은 이유(주관식) ……………	147
〈표 4-56〉 시도자율편성사업을 부처편성사업으로 이관해야하는 주요 사업 ……	148
〈표 4-57〉 시도자율편성사업을 부처편성사업으로 이관해야하는 사업의 이유 ……	149
〈표 4-58〉 부처편성사업을 시도자율편성사업으로 이관해야하는 사업(도부) ……	150
〈표 5-1〉 분권형 균형발전추진시스템 심층사례 분석항목 ……………	160
〈표 5-2〉 전라북도 인구 및 재정 현황 ……………	162
〈표 5-3〉 전북 국가균형발전특별회계 총예산규모('16~'18) ……………	164
〈표 5-4〉 전북 균특회계 시도자율편성사업 부처별 예산현황(2018년) ……………	165
〈표 5-5〉 전북 균특회계 시도자율편성사업 예산의 사업별 지방비 매칭 현황(%) ……	166
〈표 5-6〉 전북 세입 재원별 순계예산규모 ……………	167
〈표 5-7〉 전북 분야별 세출 예산규모 ……………	168
〈표 5-8〉 전북 동부권 발전 지원에 관한 조례의 주요 내용 ……………	170
〈표 5-9〉 전북 동부권 균특회계의 세입과 세출 ……………	172
〈표 5-10〉 전북 동부권 특별회계 운영개요 ……………	173

〈표 5-11〉 전북 동부권 발전사업 추진현황	174
〈표 5-12〉 전북 동부권 발전사업의 직접적인 정책참여자와 역할분담	176
〈표 5-13〉 전북 동부권 발전위원회 구성	177
〈표 5-14〉 전북 동부권 특별회계사업 중 균특회계 시도자율편성사업(2018)	181
〈표 5-15〉 전북 동부권 발전사업의 식품분야 지원성과	184
〈표 5-16〉 전북 동부권 발전사업의 관광분야 지원성과	185
〈표 5-17〉 충청북도 인구 및 재정 현황	196
〈표 5-18〉 충북 세입 재원별 순계예산규모	197
〈표 5-19〉 충북 분야별 세출 예산규모	198
〈표 5-20〉 충북 지역균형발전 지원조례의 주요내용	201
〈표 5-21〉 충북 지역균형발전특별회계의 세입과 세출	203
〈표 5-22〉 충북 지역균형발전특별회계 운영개요	203
〈표 5-23〉 충북 1단계 지역발전도 측정지표	204
〈표 5-24〉 충북 1단계 유형별 지역균형발전사업 총사업비	206
〈표 5-25〉 충북 1단계 유형별 지역균형발전 세부사업수	206
〈표 5-26〉 충북 1단계 시군별 전략사업	207
〈표 5-27〉 충북 1단계 전략사업 도비 차등보조 비율	207
〈표 5-28〉 충북 1단계 공모사업 도비 지원현황	208
〈표 5-29〉 충북 1단계 지역균형발전사업 중 선정된 우수사례	209
〈표 5-30〉 충북 2단계 지역발전도 측정지표	209
〈표 5-31〉 충북 2단계 유형별 지역균형발전사업 총사업비	211
〈표 5-32〉 충북 2단계 유형별 지역균형발전 세부사업수	212
〈표 5-33〉 충북 2단계 시군별 전략사업	213
〈표 5-34〉 충북 2단계 전략사업 도비 차등 보조비율 및 지원액	213
〈표 5-35〉 충북 2단계 지역균형발전사업 중 선정된 우수사례	214
〈표 5-36〉 충북 3단계 지역발전도 측정지표	215
〈표 5-37〉 충북 3단계 유형별 지역균형발전사업 총사업비	217

표 목 차

〈표 5-38〉 충북 3단계 유형별 지역균형발전 세부사업수(2018년)	217
〈표 5-39〉 충북 전략사업 도비 차등 보조비율 및 지원액(3단계)	218
〈표 5-40〉 충북 2단계와 3단계 전략사업 선정기준	218
〈표 5-41〉 충북 선정지표 분석에 의한 지역균형발전사업 사업성과	219
〈표 5-42〉 충북 지역균형발전사업의 직접적인 정책참여자와 역할분담	222
〈표 6-1〉 광역자치단체의 지원대상지역 선정기준	255
〈표 6-2〉 광역자치단체(도)의 균형발전업무 담당부서	262
〈표 6-3〉 광역주도의 지역균형발전정책 관련조례 구성(안)	264
〈표 6-4〉 광역자치단체의 자체 지역균형발전특별회계 세입구조	265
〈표 6-5〉 국가균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 신규사업 추가	266
〈표 6-6〉 광역자치단체 지역균형발전정책 지원사업 관련 균특법 개정(안)	271
〈표 6-7〉 보조금의 정의	275
〈표 6-8〉 국가균형발전위원회의 광역자치단체 입장옹호 관련 균특법 개정(안)	277
〈표 6-9〉 예산편성절차상 광역자치단체의 의견반영 관련 균특법 개정(안)	279
〈표 6-10〉 국가균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 이관대상	282
〈부록 표 1〉 국가균형발전특별회계 시도자율편성사업(지역자율계정)	294
〈부록 표 2〉 국가균형발전특별회계 부처편성사업(지역지원계정)	301

〈그림 1-1〉 연구흐름도	11
〈그림 2-1〉 균형발전 패러다임의 변화	26
〈그림 2-2〉 균형발전 패러다임과 중앙-지방의 역할변화	27
〈그림 3-1〉 참여정부 국가균형발전과 지방분권	45
〈그림 3-2〉 문재인 정부 균형발전상생회의 운영체계	51
〈그림 3-3〉 균특회계 대상사업체계(2004년 예산기준)	56
〈그림 3-4〉 균특회계 포괄보조사업 예산신청절차	67
〈그림 3-5〉 균특회계 지역자율계정의 사업선정 조정과정	96
〈그림 5-1〉 심층사례 분석틀	159
〈그림 5-2〉 전라북도 행정구역	161
〈그림 5-3〉 전북 동부권의 지형과 개발규제지역	169
〈그림 5-4〉 전북 동부권 발전사업 추진주체	175
〈그림 5-5〉 전북 균특회계 시도자율편성사업 예산배분체계	179
〈그림 5-6〉 전북 정책기획·사업계획(planning)단계의 동부권 발전사업 추진절차 ..	181
〈그림 5-7〉 전북 사업집행(Implementation)단계의 동부권 발전사업 추진절차 ..	182
〈그림 5-8〉 전북 동부권 발전사업 평가체계	183
〈그림 5-9〉 전북 분권형 균형발전시스템의 원활요소	191
〈그림 5-10〉 전북 자체 균특회계 추진에 있어 국가 균특회계의 저해요소	194
〈그림 5-11〉 충청북도 행정구역	195
〈그림 5-12〉 충북 지형과 수계 현황	199
〈그림 5-13〉 충북 지역균형발전사업 추진기반	202
〈그림 5-14〉 충북 지역발전도(2006년 기준)	204
〈그림 5-15〉 충북 1단계 시군별 지역균형발전사업	205
〈그림 5-16〉 충북 지역발전도(2011년 기준)	210
〈그림 5-17〉 충북 2단계 시군별 지역균형발전사업	211
〈그림 5-18〉 충북 지역발전도(2016년 기준)	215
〈그림 5-19〉 충북 3단계 시군별 지역균형발전사업	216

그림 목 차

〈그림 5-20〉 충북 1~2단계 격차분석 결과	220
〈그림 5-21〉 충북 지역균형발전사업 추진주체	221
〈그림 5-22〉 충북연구원 지역발전연구센터 구성현황	223
〈그림 5-23〉 충북 균특회계 시도 자율편성사업 예산배분체계	225
〈그림 5-24〉 충북 정책기획·사업계획(planning)단계의 전략사업 추진절차	225
〈그림 5-25〉 충북 사업집행(Implementation)단계의 지역균형발전사업 추진절차	226
〈그림 5-26〉 충북 지역균형발전사업 평가체계	227
〈그림 5-27〉 충북 분권형 균형발전시스템의 원할요소	232
〈그림 5-28〉 충북 분권형 균형발전시스템의 저해요소	234
〈그림 6-1〉 지방분권형 균형발전정책의 기본전제	246
〈그림 6-2〉 지방분권형 균형발전정책의 추진전략	251
〈그림 6-3〉 광역주도 지역균형발전정책 추진시스템 구축방안	253



제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법



제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

1960~70년대 전후 복구 이후 우리나라는 신속한 경제부흥을 위해 국가주도로 ‘성장거점’ 위주의 지역발전정책을 시행하기 시작하였다. 1990년대까지 투자 효율성에 기반한 지역 발전정책을 펼친 결과 급격한 산업화가 진행되었고 산업구조는 도시형으로 빠르게 변화해 갔다. 그 결과 국가의 경쟁력은 상승했으나 서울을 포함한 수도권과 대도시의 과도한 인구 및 산업 집중문제를 야기했다. 특히, 수도권으로 인구와 산업이 과도하게 집중되면서 지역 간 발전격차가 심화되자 불균형을 해소하기 위한 정책의 필요성이 대두되었다. 이에 2000 년대에 들어 집적이익을 분산시키고 지역격차를 줄이기 위한 균형발전정책을 추진하기 시작하였다.

2003년 참여정부가 들어서면서 「국가균형발전특별법」(이하 균특법)을 제정하고, 국가 균형발전위원회(이하 균형위)와 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)를 설치하는 등 제도 개혁을 단행함으로써 불균형발전정책을 균형발전정책으로 전환하는 계기를 마련했다. 이후 2008년 출범한 이명박 정부는 균특회계를 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)로 개편하고, ‘5+2 광역경제권’과 ‘초광역개발권’, 그리고 ‘기초생활권’의 3차원적 지역발전 정책을 펼쳤으며, 2013년 출범한 박근혜 정부는 광특회계를 지역발전특별회계(이하 지특 회계)로 다시 개편하고 기초 지자체 수준의 지역행복생활권 정책과 새뜰마을 사업을 추진 했다. 광특회계 개편이후 지역개발사업은 성과가 있었지만 국가균형발전정책은 상대적으로 축소되었고 지역불균형은 다시 확대되었다는 평가(성경룡, 2017a와 b, 2018)가 나오 고 있다.

현재 우리나라는 저출산·고령화 추세로 2017년, 1.05명이라는 OECD 최하위 수준의

출산율을 기록하고 있다. 게다가 도시로의 인구이동으로 인해 농어촌지역의 인구감소가 심각해져 인구절벽, 또는 지방소멸이라는 위기의식이 심화되고 있다. UN(2015)은 우리나라 농어촌 인구비중이 1970년 57.4%에서 2040년 8%가 될 것으로 예측했으며, 한국고용정보원(2016)은 향후 30년 내 82개 '군' 지역 중에서 69곳(84.1%), 3,482개 읍면동 중에서 1,383곳(39.7%)이 소멸 위기에 있다고 전망했다. 또한 초등학교가 없는 면이 24개, 보육시설(어린이집)이 없는 읍면은 412개, 응급 의료기관이 없는 군은 10개 등 지역 간 삶의 질 격차도 심화되고 있는 실정이다(농림축산식품부, 2014). 1990년대 이후 일부지역에 편중되기 시작한 지방의 인구는 양적 과소화문제에 지속적으로 노출되고 있으며, 저출산에 따른 유소년인구 급감, 고령인구 급증, 인구유출에 따른 생산가능인구의 감소 등 질적 인구구조문제가 겹치면서 위기가 가중되고 있다(박진경·김상민, 2017).

우리나라 경제는 외환위기 등을 거치면서 지속적으로 경제성장률이 둔화)되고 있다. 저성장이 고착화되면서 경제위기가 고조되고 있으며, 고성장지역과 저성장지역이 분화되면서 지역간 소득격차가 확대되고 양극화가 심화되고 있다. 1980년 35.5%였던 수도권 인구비중은 2011년을 기점으로 50%를 상회했으며, 1,000대 기업 본사의 73.6%, 고용보험 신규취득자수의 60.8%가 분포하고 있다(국가균형발전위원회, 2018). 2000년 이후 비수도권 GRDP 증가율은 지속적으로 수도권을 하회하며, 지방세의 54.5%, 국세의 55.1%가 수도권에 집중되어 있다²⁾. 1997년부터는 지역간 불균등도도 지속적으로 확대되는 추세이며, 이는 성장추세변화와 전반적으로 일치(김영수, 2017)하고 있다. 성경룡(2015, 2017a와 b, 2018)은 우리나라는 60년대부터 국가주도의 발전국가가 등장하여 중앙에 권력이 집중된 불균형 지역성장전략을 추진한 결과 세계 11대 경제대국은 되었지만 지역간 불평등 및 급격한 양극화, 부문간 불균형이 확대되어 지역의 3대 위기, 즉 경제위기·인구위기·환경생태위기가 초래되고 있다고 지적한 바 있다.

이에 2017년 출범한 문재인 정부는 시대적 변화와 지역발전의 메가 트렌드 여건변화 속에서 국정운영 5개년 계획(17. 7)을 통해 효과적 공약이행을 위한 5대 국정목표, 20대

1) 연평균 경제성장률(한국은행)은 1990년대 7.0%에서 2000년대 4.4%로 낮아졌으며 2001년 이후 2017년까지는 3.0% 수준이다.
 2) 비수도권 지역의 전국대비 취업자수 비중은 1998년 54.7%에서 2012년 49.9%로, GRDP는 52.7%에서 51.0%로, 제조업 부가가치는 68.5%에서 62.6%로 감소하였다(김영수, 2017).

전략, 100대 과제와 함께 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’의 국가비전을 선명하게 부각할 수 있는 4개의 복합·혁신과제를 제시했다. 이는 문재인 정부가 국가균형발전의 중요성을 인식하고 있다는 것을 보여준다(국정기획자문위원회, 2017). 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 정하고 지역 간 불균형 발전을 해소시키기 위해서 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조했다. 4대 복합·혁신과제³⁾ 중에서 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’을 선정했다. 또한 2018년 2월에는 저출산·고령화, 지방소멸, 저성장, 양극화, 지역격차 등 행정환경변화 속에서 분권, 포용, 혁신의 가치를 기반으로 국가균형발전 비전과 전략을 수립했다(국가균형발전위원회, 2018). 국가균형발전의 비전과 전략 속에는 지역주도 자립적 성장기반을 마련하기 위한 사람, 공간, 산업의 3대 전략과 9대 핵심과제가 제시되어 있다.

문재인 정부의 국가균형발전정책은 지방정부의 자율성을 제고하는 자치분권, 지역혁신체계 개편과 글로벌 협력체계 구축을 통한 균형발전 거버넌스 구축, 참여정부의 창조적 계승 등을 차별성으로 제시하고 있다. 참여정부의 국가균형발전 개념을 복원하고자 국가균형발전위원회 위상을 강화하고 지역혁신체계를 토대로 지역의 혁신주체를 아우르는 거버넌스를 구축하며 균형발전상생회의를 신설하는 등 국가균형발전특별법 개정을 통한 지방분권형 균형발전 추진체계를 재정립할 계획이다. 지역 간 불균형을 해소하기 위해서 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조한다.

2. 연구목적

중앙단위에서 현재 우리나라 균형발전의 추진체계는 크게 국가균형발전정책을 총괄하는 대통령 직속의 국가균형발전위원회와 광특회계 개편 이후 포괄보조금의 예산배분권을 갖게 된 기획재정부로 양분되어 있다. 균형발전사업을 추진함에 있어서는 균특법을 소관하고 있는 지역산업 주관부처인 산업부, 도시재생 뉴딜사업⁴⁾ 등 도시공간정책을 주관하는

3) 복합·혁신과제는 핵심공약과 새 정부의 국정비전을 선명하게 부각시킬 수 있는 과제, 예산·인력 등 정책집행 자원을 최우선으로 투입해 추진해야 할 과제, 다수 부처가 연관된 대형·복합과제를 말한다.

4) 2018년 3월 27일 발표된 ‘내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵’에 의거 추진되는 도시재생 뉴딜사업은 균특회계 시군구 자율편성사업인 도시활력증진지역사업(국비 8천억원)으로 추진될 예정이다.

국토부, 농산어촌지역 발전정책을 주관하는 농림부 등 각 중앙의 사업부처가 개별 사업을 주관하고 있는 체계다.

현 정부의 지방분권형 국가균형발전정책⁵⁾도 결국 기존 균특회계의 포괄보조금제도 안에서 작동될 수 밖에 없기 때문에 균특회계 포괄보조사업의 추진시스템을 지방이 주도하는 분권형 균형발전 추진시스템으로 바꾸지 않는 한 실효적일 수 없다는 한계가 있다. 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전정책이 실제로 연착륙하기 위해서는 기존 중앙정부 관점에서의 균형발전 추진시스템이 아니라 지방자치단체 관점에서 지방이 주도적으로 사업을 계획하고 집행할 수 있게 하는 균형발전 추진시스템이 필요하다. 실질적으로 분권형 균형발전이란 균형발전의 내용이나 컨텐츠보다는 추진시스템, 즉 추진체계에 방점이 있기 때문이다.

이에 본 연구는 참여정부 이후 그간의 국가균형발전정책 및 지방자치단체의 지역균형발전정책을 분석·평가하고, 지방자치단체의 균특회계 사업 추진실태를 파악하여 실제 지방자치단체가 주도하는 분권형 균형발전 추진시스템을 도출하고자 한다. 지방자치단체가 균형발전사업을 추진함에 있어 실질적으로 체감하는 중앙-지방 간 권한 및 자율성을 분석하여 자치단체가 주도할 수 있는 정책운영시스템을 구축하고자 함이다.

구체적으로는 첫째, 균형발전과 지방분권의 관련이론을 고찰하고 본 연구에서의 지방분권형 균형발전의 개념을 정의한 다음 현재 균형발전정책의 문제점 및 개선방안을 도출한 선행연구를 고찰하고자 한다. 이때 중앙-지방 간 권한 및 자율성을 측정된 선행연구의 분석방법을 함께 고찰한다. 본 연구는 현재의 균특회계 추진시스템이 지방의 권한을 제약하고 있다고 보았기 때문에 중앙-지방 간 권한 및 자율성을 측정된 선행연구의 분석방법을 함께 고찰한다.

둘째, 참여정부, 이명박 정부, 박근혜 정부를 거쳐 현재 문제인 정부까지 2004년 제정된 균특법 하에서 추진되고 있는 그간의 국가균형발전정책과 국가균형발전특별회계, 포괄보조금제도의 성과를 정책구조와 추진시스템 측면에서의 분석틀 속에서 살펴본 다음 그 한계를 사업계획 및 선정단계, 사업집행 및 예산배분단계, 그리고 사업평가단계로 구분하

5) 2018년 균특법 제4조에 의거하여 국가균형발전위원회와 산업부는 부문별 제4차 국가균형발전5개년계획(18-22)과 시·도 발전계획(안)을 마련하고 있는 중이다.

여 도출하고자 한다. 그리고 2006년 전북의 동부권 발전지원조례가 제정되면서 추진되기 시작한 광역자치단체의 지역균형발전 지원조례의 설치현황과 조례 하에서 운용되고 있는 자체 균형발전특별회계의 추진실태를 함께 분석한다.

셋째, 균특회계 사업의 추진시스템 분석을 위해서 관련 공무원 인식 및 의견조사와 심층 사례분석을 함께 실시한다. 설문조사는 국가균형발전특별회계 시도자율편성사업의 분권형 추진시스템을 도출하기에 앞서 실제 사업을 추진하고 있는 광역자치단체의 인식 및 의견을 조사하기 위하여 실시된다. 특히, 중앙과 지방간 관계 속에서 광역의 실질적인 권한 및 주관적 자율성 보유정도, 그리고 자율성 제약요소를 조사하고자 함이다. 심층사례분석은 국가균형발전정책과 별도로 광역자치단체 차원에서 지역균형발전 관련 조례를 제정하고 자체 지역균형발전특별회계를 설치하여 운용하고 있는 자치단체의 균형발전 추진시스템(governance)을 구체적으로 분석한다.

마지막으로 현재 중앙정부 주도의 균형발전 추진체계가 지방분권형으로 추진되는데 저해가 되는 요인을 종합적으로 진단·평가함으로써 지방자치단체 주도의 실효적인 균형발전 추진시스템을 도출하고자 한다. 중앙정부 주도의 균형발전정책을 분권화하는 균형발전정책의 기본방향을 설정하고, 광역이 주도하는 균형발전정책의 추진전략을 도출한다. 세부적으로는 지방자치단체 주도의 지역균형발전정책 추진시스템 구축방안을 제안하고, 중앙이 이를 제도적으로 지원할 수 있는 정책방안을 제시하며, 장기적으로는 국가균형발전정책의 추진시스템에 광역의 권한을 제도화할 수 있도록 균특법 개정방안 및 균특회계 포괄 보조금제도 개선방안을 제안한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구의 대상이 되는 균특회계 사업은 국가균형발전특별회계 지역자율계정과 지역지원계정 중에서 지역자율계정 시도자율편성사업의 37개 포괄보조사업으로 국한한다. 우리나라 지방자치단체는 광역 차원에서 전북이 2006년에 최초로 동부권발전 지원조례를 제정하고, 2010년에 자체 특별회계를 설치하여 2011년부터 동부권 특별회계 사업을 추진해오고 있으며, 충북은 충남과 함께 각각 2007년 3월과 4월에 최초로 지역균형발전 지원조례에 의거 지역균형발전특별회계를 설치하여 운영해오고 있다. 본 연구는 지방자치단체가 주도하는 지방분권형 균형발전정책의 추진방향을 설정하고 이에 따른 실효적 추진체계와 추진방안을 도출하는데 목적이 있기 때문에 조례를 제정하여 자체 특별회계를 운용하고 있는 광역자치단체를 중심으로 추진시스템을 분석하고자 하였다. 이에 광역자치단체가 자율적으로 예산을 편성하여 지역균형발전사업을 추진하고 있는 37개 시도자율편성사업을 그 대상으로 하였다.

내용적으로는 국가균형발전정책 분석에서는 우리나라 국가균형발전정책과 균특회계의 변천과 평가, 균특회계 예산안 편성지침 및 균형위 사업평가지침의 한계와 문제점 분석을 포함한다. 그간의 국가균형발전정책과 국가균형발전특별회계, 포괄보조금제도의 성과는 정책구조와 추진시스템 측면에서의 분석틀 속에서 분석한다. 광역자치단체의 지역균형발전 정책분석에서는 지역균형발전 지원조례 및 자체 지역균형발전특별회계, 그리고 조례하에서 추진되고 있는 지역균형발전사업이 그 대상이 된다. 현재 지역균형발전 지원조례는 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 9개 도와 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산의 6개 특광역시에 마련되어 있다.

인식조사에서는 균특회계 담당 공무원들의 주관적인 자율성과 책임성 정도에 대한 인식 및 현 추진시스템에 대한 바람직한 사업추진방향 조사가 포함되며, 광역자치단체 기획실과 균형발전사업 담당부서 공무원을 대상으로 조사한다. 심층사례 분석에서는 자체 지역균형발전특별회계 사업을 대상으로 하므로 광역자치단체의 구체적인 추진시스템 분석이 초점이 된다.

〈표 1-1〉 국가균형발전특별회계 지역자율계정 사업군내 연구대상범위

부처	포괄보조 사업명	'19년 예산 내역사업
고용부	① 사회적기업육성	- 일자리창출, 사회보험료지원 등
	② 대중교통 지원	- 화물차 공영차고지 건설 등
국토부	③ 지역거점 조성지원	- 지방산업단지 공업용수도 건설 등
	④ 주차환경개선지원	- 공영주차장건설지원
	⑤ 공공형택시지원	- 공공형택시지원
	⑥ 지방하천정비	- 지방하천정비
농식품부	⑦ 농촌자원복합산업화지원	- 농촌체험관광 지원 등
	⑧ 농업기반정비	- 발기반 정비 등
	⑨ 지역전략식품산업육성	- 향토산업육성 등
	⑩ 농촌형교통모델	- 농촌교통지원
농진청	⑪ 지역농촌지도사업 활성화	- 농촌지도기반 조성 등
	⑫ 문화시설 확충 및 운영	- 박물관, 문예회관 등
문체부	⑬ 관광자원 개발	- 관광지 개발 등
	⑭ 체육진흥시설 지원	- 생활체육공원 등
	⑮ 지방문화산업기반 지원	- 지역영상미디어센터 등
	⑯ 산업단지·폐산업시설 문화재생	- 산업단지·폐산업시설 문화재생
	⑰ 지역문화행사지원	- 비엔날레지원, 종교문화행사지원 등
문화재청	⑱ 문화유산 관광자원 개발	- 지역문화유산 개발
복지부	⑲ 지역자율형 사회서비스 투자사업	- 산모·신생아 건강관리지원 등
	⑳ 산림경역자원 육성	- 임산물 수출촉진 등
산림청	㉑ 산림휴양·녹색공간조성	- 숲길 조성·관리 등
	㉒ 임도시설(국유림 제외)	- 임도시설
산업부	㉓ 지역특성화산업 육성	- 지역산업마케팅지원 등
새만금	㉔ 새만금 공업용수도 건설지원	- 새만금 공업용수도 건설
여가부	㉕ 청소년시설 확충	- 청소년시설 확충
중기부	㉖ 전통시장 및 중소기업물류 기반조성	- 전통시장 시설현대화 등
	㉗ 어촌자원복합산업화지원	- 어촌체험 관광지원 등
해수부	㉘ 어업기반정비	- 지방어항 등
	㉙ 해양 및 수자원 관리	- 연안정비 등
	㉚ 수산물가공산업육성	- 수산물산지가공시설 등
	㉛ 수산물안전검사체계구축	- 수산물분석장비 구축 및 운영
행안부	㉜ 지역공동체 일자리 지원	- 지역공동체 일자리 지원
	㉝ 지역사회활성화기반조성	- 지역사회 활성화 공간조성 및 조사연구
환경부	㉞ 상수도시설 확충 및 관리	- 농어촌 생활용수 개발 등
	㉟ 자연환경 보전 및 관리	- 자연환경보전이용시설 등
	㊱ 생태하천복원	- 생태하천 복원
	㊲ 노후상수도정비	- 노후상수도관망·정수장

자료 : 기획재정부(2018. 4), 「국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」.

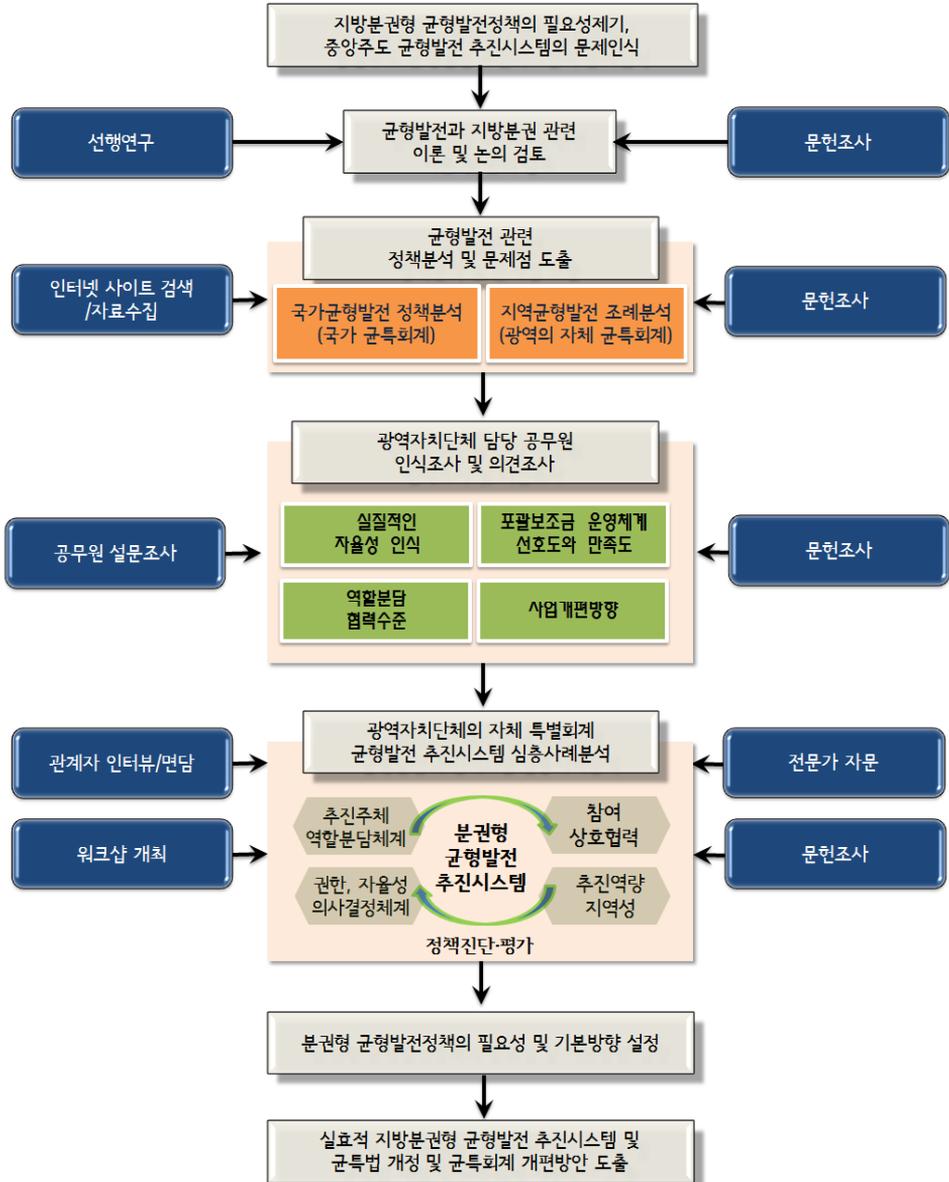
2. 연구방법

주요 연구방법은 문헌조사, 인터넷 사이트 검색, 광역자치단체의 기획부서와 예산부서 및 국가균형발전특별회계 담당 사업부서 공무원들을 대상으로 한 인식조사와 인식조사 분석, 그리고 광역자치단체 인터뷰 및 심층사례조사로 이루어진다.

먼저 문헌조사는 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부로 이어져오는 국가균형발전정책에 대한 성과 및 평가와 관련된 정책연구 보고서와 선행연구, 국가균형발전특별회계와 2010년 도입된 포괄보조금제도에 대한 평가 및 문제점을 분석하고 있는 관련 연구보고서와 선행연구 등을 검토한다. 이때 중앙-지방 간 관계 및 권한과 자율성, 책임성에 관한 인식측정에 관한 선행연구도 포함된다. 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 9개 도와 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산의 6개 특광역시에 해당하는 광역자치단체의 지역균형발전 관련 조례와 자체 지역균형발전특별회계 운영과 관련된 조사는 기본적으로 자치법규정보시스템을 활용하여 분석한다. 조례분석은 지역균형발전정책 전반에 걸친 실태 및 제도에 관한 연구보고서 및 선행연구 고찰 등 문헌조사를 함께 실시한다.

국가균형발전특별회계 담당 공무원 인식조사 및 분석은 기존 문헌 및 인터넷 사이트 검색을 통해서 기초자료를 먼저 수집하고 난 다음 정책기획·사업계획, 사업결정·사업집행, 사업평가·모니터링 등 사업단계를 구분하여 균특회계 사업을 추진할 때 담당 공무원들이 주관적으로 느끼는 지방의 권한과 자율성, 권한 제약의 원인을 분석한다. 인터뷰 및 심층사례 조사는 광역자치단체를 중심으로 균특회계 지역발전사업과 관련된 사무, 조직, 예산 등 운영시스템 진단을 위한 심층 인터뷰 및 사례조사를 실시한다. 심층사례 분석 역시 공무원 인식조사와 마찬가지로 국가균형발전특별회계 및 자체 지역균형발전특별회계 사업의 추진단계, 즉 정책기획·사업계획, 사업결정·사업집행, 사업평가·모니터링의 단계를 구분하여 광역자치단체의 의사결정체계를 분석한다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도





제2장

지방분권형 균형발전 관련논의 검토

제1절 균형발전과 지방분권

제2절 지방분권형 균형발전의 개념

제3절 선행연구 고찰



제2장

지방분권형 균형발전 관련논의 검토



제1절 균형발전과 지방분권

1. 균형발전의 개념

‘균형발전’은 사전적으로 ‘어느 한쪽으로 기울거나 치우치지 아니하고 고른 상태로 더 낮고 좋은 상태나 단계로 나아감’을 의미한다. 2018년 3월 일부 개정된 「국가균형발전특별법(약칭 국가균형발전법, 이하 균특법)」 제1조(목적)에서는 ‘국가균형발전’을 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것이라 정의하고 있다.

정책적으로는 협의로써 지역정책의 구체적인 정책목표를 의미하며, 광의로써는 지역 간 발전격차를 축소하고 지역균형발전을 지향하는 일체의 통합적 정책을 의미한다. 제3장에서 보다 자세히 살펴보겠지만 전자의 경우 참여정부의 지역정책은 공간적인 균형발전, 수도권과 비수도권의 격차해소에 목표를 두었고, 이명박 정부는 지역의 경쟁력 강화 및 특화발전, 박근혜 정부는 지역행복 및 삶의 질 향상에 목표를 두었다. 문재인 정부의 지역정책의 목표는 지역주도의 자립적 성장기반 마련, 지방분권형 국가균형발전이다. 후자의 경우 국가가 추진하는 모든 정책의 가이드라인이 되는 국정이념 또는 정책 틀(policy framework)로부터 구체적인 정책목표에 이르기까지 매우 광범위하다(김순은, 2017과 2018; 임형백, 2013). 이때 균형발전은 평등권을 공간적으로 실현하려는 이념인 동시에 지역간 정의의 의미(조명래, 2011)하며, 산업화·도시화 등 압축적인 경제성장의 추진과정에서 발생한 수도권 집중 및 지역 간 격차가 낳은 정치적 이념이기도 하다. 이러한 이념적 성격 때문에 참여정부는 ‘지역균형발전(balanced regional development)’ 대신에 ‘국가균형발전(balanced national development)’이라는 용어를 사용하였다(김순은, 2018: 39).

‘균형발전은 가능하고 의미있는가?’라는 본질적인 문제에 대해서는 회의적인 시각이 존재한다. 김현호(2017: 59)에 따르면 이러한 시각(최막중, 2004; 정희운, 2004; 김은경, 2009; 온영태, 2005)에서 지역균형발전은 시장경제와 모순되기 때문에 현실적으로 불가능하고, 치열한 국제경쟁을 이겨내려면 국내적인 지역균형발전보다는 대외적인 경쟁력 확보가 더 중요하며, 행정기관 이전 등 수도권 자원의 지역간 배분은 지역간 갈등만 부추기며 지방의 성장에 별다른 도움을 주지 못한다고 보고 있다고 하였다. 지역균형발전 자체에 대한 부정적인 시각은 기능적 균형(balance)과 경제학적인 균형(equilibrium) 간의 차이를 무시하거나 균형발전을 산술적인 배분으로 인식하려는 시각에서 비롯된다(변창흠, 2013: 159).

그러나 균형발전 불가론, 균형발전 무용론 등에도 불구하고 김순은(2017과 2018), 변창흠(2013), 강현수(2017), 차미숙(2017a, b, c), 김현호(2017), 김현호·김도형(2017), 성경룡(2007, 2013, 2015, 2017a와 b, 2018) 등 대부분은 균형발전 당위론을 제시하고 있다. 변창흠(2013)은 헌법상 기회의 균등과 균형발전 관련 조항에서 지역균형발전을 보장하고 있음을 강조하고 있으며, 특히, 성경룡(2015, 2017a와 b, 2018)은 우리나라는 60년대부터 국가주도의 발전국가가 등장하여 중앙에 권력이 집중된 불균형 지역성장전략을 추진한 결과 세계 11대 경제대국은 되었지만 지역간 불평등 및 급격한 양극화가 확대되어 지역의 3대 위기, 즉 경제위기·인구위기·환경생태위기가 초래되고 있다고 지적하였다. 또한 인구소멸·지방소멸시대, 과도한 지역간 불균형을 시정하고, 지역별 특성화 발전 및 지역 간 협력발전을 도모하지 않는다면 혁신속도가 뒤쳐져 국가의 발전잠재력이 하락

6) 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기한다(헌법 전문). 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다(헌법 제11조). 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다(헌법 제120조 2항). 국가는 국민 도구의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다(헌법 제122조). 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다(헌법 제123조 2항).

7) 수도권과 비수도권 및 지역 간 격차 확대, 재벌 대기업의 독과점으로 인한 대기업과 중소기업의 격차 확대, 높은 비정규직과 자영업자 비율, 가계소득 비중 감소 및 상위층과 하위층의 격차 확대, 청년실업, 저출산, 노인빈곤, 높은 불행도와 자살률 등 세계 1위의 고통대국이 되었다고 지적하였다.

하기 때문에 국가균형발전 및 지역의 다양성에 기초한 지역혁신과 국가혁신, 포용정책이 반드시 필요하다고 하였다. 김현호·김도형(2017)은 지역균형발전정책이 첫째, 모든 지역의 고유자원 이용을 극대화하여 지역과 국가의 경쟁력(territorial competitiveness)을 높이고, 둘째, 모든 지역의 삶의 질 향상을 통한 국가적 통합성(territorial cohesion)을 달성하며, 셋째, 모든 지역이 지역문제를 자율적으로 해결하고 고유의 정체성을 확립하는 것이라고 하였다.

2. 지방분권의 개념

‘지방분권’은 사전적으로 ‘통치권력이 중앙정부에 집중되지 아니하고 지방자치단체에 분산되어 있는 일’을 말한다. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭 지방분권법)」 제2조(정의)에서 ‘지방자치분권(이하 자치분권)’은 ‘국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것’으로 정의하고 있다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 2018년 3월 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 일부 개정되었으며, 자치분권을 추진하는 지방자치발전위원회는 ‘자치분권위원회’로 개편되었다.

‘지방분권’은 중앙정부에서 지방정부로 입법·행정·재정적 측면에서 권력을 이동시키는 것과 동시에 정부에서 주민으로 권한을 이동시키는 것을 포함하고 있는 개념(금창호, 2017; 윤영근, 2017)이며, ‘자치분권’은 자치와 분권 또는 자치를 활성화할 수 있는 지방분권을 말한다(김순은, 2018). 지방자치와 민주주의 구현을 위해서 중앙정부와 지방정부 사이에 법이나 제도설계, 조직과 기능, 재정권한 등 정치·행정권한을 배분하는 것, 즉 권력 분립을 의미한다. 권한의 단순한 기능 이전, 또는 지방정부의 자율적인 의사결정을 허용하지 않는 지방분산(deconcentration)과는 다른 개념이라고 할 수 있다. 권한의 범위에 따라서 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권으로 대분된다. 지방분권은 민주주의와 다양성의 가치, 권한이나 사무, 재정을 중앙정부에서 지방정부로 이양(devolution)하는 데 중점을 두고 있으며, 지향은 자치(自治), 초점은 거버넌스를 변화시키는 데 주어져 있다(김순은 외, 2007).

지방분권은 다양한 형태로 구분할 수 있지만, 자치입법권, 자주재정권, 국정참여 정도 등 지방분권의 수준에 따라 ① 연방정부형, ② 준 연방(광역지방정부)형, ③ 강화된 지방자치형으로 구분하기도 한다(윤영근, 2017). 연방정부형은 중앙정부와 지방정부간의 권력분점과 높은 수준의 자치권 보장 등을 특징으로 하는 가장 강력한 지방분권의 형태이며, 준 연방(광역지방정부)형은 단방제를 유지하면서 광역 지방정부에 자치단체의 사무범위를 확대, 법률에 준하는 조례 제정권 보장, 재정고권 인정 등을 포함하는 방식이라고 할 수 있다(김현호·김도형, 2017). 그리고 강화된 지방자치형은 국가운영원리로 지방분권을 천명하고, 지방정부의 국정참여가 확대·강화된 유형이다.

또 지방분권을 ① 기능적 분권 ② 권력적 분권 ③ (준)연방적 분권 등으로 구분하기도 한다(성경룡, 2013). 여기서 기능적 분권은 비교적 초기의 분권으로 행정사무의 지방이양과 지방교부세 확대 등에 치중하면서 강력한 지역균형발전정책을 통해 지방의 자립경제 기반을 구축하는 방식이며, 권력적 분권은 지방의 자립적 혁신 및 경제기반이 어느 정도 구축된 상태에서 보다 강도 높은 분권화 개혁, 높은 수준의 입법권과 행정권을 부여하는 방식이다. (준)연방적 분권은 중앙정부는 외교, 국방, 거시경제관리, 사회통합, 지역통합정책 등의 기능을 담당하고 그 외 기능은 지방정부가 담당할 뿐 아니라 중앙정부 - 지방정부의 자치 및 협치 원리와 주민참여를 강화하는 방식이라고 할 수 있다(김현호·김도형, 2017).

〈표 2-1〉 지방분권의 수준에 따른 지방분권의 형태

구분	연방제정부형	준연방제형 (광역지방정부형)	강화된 지방자치형
개요	하나의 '연방국가' 구성	단방제 유지, 광역지방정부에 높은 자율성 부여	단방제 체제 내 자치단체 권한 강화
해당국가	미국, 독일 등	영국 스코틀랜드, 웨일즈 등	프랑스(03년 개헌)
자치입법권	주에 법률제정권 부여	법률에 준하는 조례제정권 부여	법률에 위반되지 않는 범위 내 조례제정권 부여
자주재정권	연방과 주의 과세권 분리	지방정부 조례에 의한 재정권, 과세권 부여	법률 범위 내 세율 결정
국정참여	양원제	양원제 또는 지방상원제	지자체협의체 법률안 제출권 또는 입법외견 제출권

자료 : 윤영근(2017), "지방분권의 두 가지 접근: 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로", 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 31-42, 한국지방행정연구원.

3. 균형발전과 지방분권 비교

균형발전과 지방분권, 또는 자치분권은 지역정책의 양 축이다. 균형발전과 자치분권을 비교정책의 이론적 기초 하에서 정책의 특성, 정책의 분류, 정책의 내용, 정책행위자로 구분하여 정책의 통합성을 고려한 분석틀을 설정하고 비교분석한 김순은(2018)의 내용을 요약·정리하여 제시하면 다음과 같다⁸⁾.

먼저 정책의 특성에 있어서 추진이념은 균형발전정책의 경우 평등과 배려, 형평을 중시하여 최소기준 확립(national minimum)의 원칙으로 실현된다. 재원을 강제배분함으로써 반시장적인 특성을 지닌다. 반면 자치분권정책의 추진이념은 자유, 경쟁, 효율을 중시하므로 지역능력의 최적화(local optimum)가 원칙이 되며, 시장친화적이다. 균형발전정책은 지역격차를 해소하여 지역 간 갈등을 감소시키려는 정책이므로 시간과 공간을 초월하여 적용되는 상시적 정책이라는 특성을 가지고 있는 반면 자치분권정책은 중앙집권의 폐단을 타개하기 위한 전략적·상황적 정책으로 향후 분권의 폐단이 발생하면 집권으로 회귀되어야 하는 정책이다. 균형발전정책은 재화의 이양을 중요한 내용으로 하는 최종목표적 정책인 반면 자치분권정책은 재화의 생산방법을 이용하는 수단적 성격을 가지고 있는 정책이다.

둘째, 정책의 분류상 균형발전정책은 큰 틀에서 보면 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌 등 지역 간 격차를 해소하기 위해 강제적으로 재원을 배분하는 재배분정책이지만 범위에 따라서 배분정책, 구성정책, 재배분정책에 속할 수도 있다. 한편 지방분권정책은 분권적인 정치·행정체제를 구축하기 위해 중앙의 권한이나 사무를 이양한다는 차원에서는 구성정책, 지방세 등 조정을 필요로 하는 재정분권은 배분정책 또는 재배분정책에 속한다. 균형발전과 자치분권은 큰 틀에서는 상이하지만 세부적으로는 공통점을 가지고 있어 양자간 조화를 모색할 수 있다.

셋째, 정책의 내용으로 보자면 정책범위는 균형발전정책의 경우 분산, 분업, 분권의 3분 정책으로 구분되는 반면 자치분권의 경우에는 크게 중앙정부의 권한 및 사무의 이양과 재정분권으로 구분된다. 정책목적 및 목표는 균형발전정책의 경우 지역 간 사회경제적 격차를 해소하는 것이 주요한 목적이지만 자치분권정책의 경우 분권형 거버넌스를 구축하는

8) 균형발전과 지방분권을 비교한 선행연구는 이승중(2003), 김순은(2005), 김석태(2008) 등이 있는데, 김순은(2018)은 이들 연구를 발전시켜 균형발전과 지방분권을 정책적으로 비교·분석하였다.

것이 주요한 목적이 된다. 균형발전은 결과지향적인 반면 지방분권은 과정지향적이라 할 수 있다. 한편 균형발전과 자치분권의 정책수단은 모두 권한·사무와 재원의 지방이양이 된다. 균형발전의 정책범위에 분권이 포함되어 있기 때문이다. 그러나 재원이양의 방식에서 차이가 난다. 자치분권은 현재 중앙-지방 간 수직적 재정조정을 의미하지만 재정분권이 실현되면 지방-지방 간 수평적 재정조정을 포괄하여야 한다. 이때 수평적 재정조정제도는 지역균형발전정책의 목적을 내재하고 있다. 균형발전은 중앙정부의 재원을 지역 간에 배타적으로 배분하는 집권적 논리에 기초하는 반면 지방분권은 지역의 통일된 의견을 반영하는 등 분권적 논리에 기초한다.

마지막으로 정책 행위자에 있어서는 균형발전과 자치분권정책의 주체는 모두 중앙정부와 지방정부, 주민 등이다. 중앙정부는 지역의 자치역량 부족, 지역갈등 발생 등을 이유로 권력축소를 의미하는 자치분권에는 소극적이지만 균형발전에는 적극적으로 대응해왔다. 한정된 재원을 지역 간에 배분하는 것은 중앙정부의 주요한 역할이라고 인식했기 때문에 그동안 국가균형발전정책의 내용은 다양했지만 국가균형발전위원회를 중심으로 중앙정부의 역할이 핵심적이었다. 지방자치단체 입장에서는 균형발전은 한정된 자원 속에서 지방정부 간에 제로섬 게임을 할 수 밖에 없기 때문에 갈등구조를 형성하지만 자치분권의 권한·사무이양과 우선순위에 대해서는 큰 틀에서 합의가 용이하며, 주로 중앙-지방간 갈등구도가 나타난다. 또한 일반적으로 주민들은 자치분권에 대한 관심은 높지 않지만 균형발전에 대해서는 관심이 높은 편이다.

〈표 2-2〉 자치분권정책과 균형발전정책 비교

비교기준		자치분권정책	균형발전정책
정책의 특성	추진 이념	- 자유, 경쟁, 효율 - 자주, 참여, 자율, 책임 - 지역능력의 최적화, 시장친화적	- 평등, 배려, 형평 - 통합, 통일 - 최소기준의 확립, 반시장적
	성격	- 전략적, 상황적 정책 - 차별성과 경쟁을 전제 - 재화 생산방법의 이양적 성격 - 수단적 성격의 정책 - 공유재산 성격의 정책	- 시간과 공간을 초월한 상시적 정책 - 차별성의 축소 - 재화의 이양적 성격 - 최종목표적 정책 - 사유재산 성격의 정책
정책의 분류		- 구성정책, 배분정책, 재배분정책	- 재배분정책, 배분정책, 구성정책
정책의 내용	대상	- 정치·행정권한 및 행정사무의 지방이양 재정분권	- 전략산업의 지역적 배분 - 지역의 혁신정책 - 공공시설의 분산
	목적 /목표	- 분권형 정치·행정체제(분권형 거버넌스) - 지역발전의 균등한 기회제공	- 지역의 균형발전(수도권/비수도권, 지역간의 경제적 격차 해소) - 집권식 재원의 강제배분
	수단	- 권한·사무의 지방이양, 수평적, 수직적 조정제도 - 재원의 수요를 연차적 처리가능	- 재원의 수직적 조정제도, 수평적 재정 조정 - 정책집행초기부터 막대한 지원 필요
	이론적 기초	- 분권논리가 적실성이 높음: 지역의 통일된 의견이 가능성이 높음 - 수평적 재정조정 보완	- 집권논리가 적실성이 높음: 지역의 경제적 격차를 해소시키는 정책으로 중앙정부의 의견이 반영될 가능성이 높음. 지역혁신을 통한 자생적 발전을 위한 분권논리 보완
정책 행위자	중앙 정부	- 중앙정부의 정치·행정권한 이양이므로 소극적 태도 - 선거의 활용도 낮음	- 재원의 중앙집권식 배분이므로 상대적으로 소극적임 - 선거의 활용도 높음
	지방 정부	- 서울을 포함한 지방정부의 통일적 의견수렴이 용이 - 지방정부간의 합의가 상대적으로 용이 (재정분권 제외) - 공유재산의 성격으로 정책에 대한 열의가 적음	- 수도권과 비수도권, 영남과 호남, 도시와 농촌 등 다원화된 갈등구조 - 지방정부간의 갈등의 소지가 큼 - 재원의 이양을 의미하기 때문에 정책에 대한 열의가 상대적으로 높음
	주민	- 기회의 제공을 의미하는 분권정책에 상대적으로 중요도에 대한 인지도가 낮음	- 지역발전을 의미하는 균형발전에 인지도와 관심이 높음
	지역 이익 단체	- 관심이 높음	- 관심이 낮음

자료 : 김순은(2018), “자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략”, 『지방행정연구』, 32(1): 35-60.

제2절 지방분권형 균형발전의 개념

1. 지방분권과 균형발전의 관계이론

지방분권과 균형발전의 관계에 대한 이론은 다양한 학문적인 주장이 존재한다. 조성호 외(2005)는 추진주체와 관련하여 주체 분리설과 주체 통합설, 추진체계와 관련해서는 개별적·독립적 보완관계설과 유기적·협력적 관계설로 논의하였으며, 김현호(2017)와 김현호·김도형(2017)은 지방분권과 균형발전의 분리론과 병행론으로 구분하여 논의한 바 있다. 김순은(2018)은 지방분권과 균형발전의 정책특성에 따라서 상호보완설과 상호긴장설로 대분하여 논의하였다. 상호보완설은 규범적 주장인 반면 상호긴장설은 특성에 기초한 실증적 이론에 가깝다고 하였다⁹⁾.

가. 지방분권과 균형발전의 상호긴장설

지방분권과 균형발전의 상호긴장설은 정책의 추진이념과 지향점이 다르고, 매우 상이한 특성과 내용을 지니고 있어 상호 간에 갈등이나 마찰이 발생할 소지가 크다는 주장이다(이승중, 2003; 김순은, 2005; 김석태, 2008, 금창호, 2017). 지방분권은 분권을 지향하고, 자유, 경쟁 등의 이념을 추구하기 때문에 지역 간 차이가 격차를 발생시킬 소지가 크지만 균형발전은 평등과 형평, 배려 등을 강조하여 지역 간 격차를 축소시키는 정책이기 때문이다.

현실묘사적인 상호긴장설에서 첫 번째 입장은 지역의 혁신과 발전은 분권이 전제되어야 가능하다고 보기 때문에 균형발전보다 지방분권을 우선시(이승중, 2003; 김순은, 2005, 2017, 2018)하고, 지방분권을 먼저 시행해서 지역이 주도하는 지역발전을 추구한 다음 지역 간 불균형이 발생하면 이를 처방하기 위한 차원에서 균형발전정책을 사후적으로 시행해야 한다고 주장(금창호, 2017)한다. 이러한 주장들은 균형발전을 추진하는 단계에서 자치단체의 내생적 역량 보다는 중앙정부의 교정적 역할을 강조하는 입장으로 이해할 수 있다(김현호·김도형, 2017).

두 번째 입장은 우리나라처럼 지역불균형이 과도한 상황에서 지방분권정책이 먼저 추진될 경우, 현재의 지역 간 불균형을 더욱 악화시키기 때문에 지역불균형이 심한 특정한 기

9) 이하의 내용은 조성호 외(2005), 김현호(2017)와 주로 김순은(2018)의 내용을 정리하여 제시하였다.

간 동안에는 균형발전을 중시하고 균형발전이 어느 정도 달성된 다음에 지방분권을 순차적으로 추진해야 한다고 주장한다(성경룡, 2013).

나. 지방분권과 균형발전의 상호보완설

지방분권과 균형발전의 상호보완설은 우리나라의 현실에 기초하고 있다(김순은, 2018: 49). 중앙과 지방의 사무배분은 7:3, 자원배분은 8:2로 중앙집권적일 뿐만 아니라 인구의 49.5%는 수도권에 거주하고 있어 중앙집중적이며, 도농간 격차는 점점 심각해지고 있다. 이러한 현실을 타개하기 위해서는 지방분권과 균형발전 상호 간에 시너지 효과를 발생시킬 수 있도록 병행해서 양 정책을 패키지로 하여 동시에 추진하여야 한다고 주장한다(김순은 외, 2007; 김현호, 2017; 김현호·김도형, 2017; 강현수, 2017; 김승태·전용주, 2017). 균형발전은 분산, 분업, 분권으로 구성되기 때문에 지방분권이 균형발전의 필요조건이 되고, 자치분권에 의한 자치역량을 강화하지 않으면 지역혁신에 기초한 자생적 발전을 기대할 수 없다. 지방분권은 주로 발전의 기회를 제공하기 때문에 자치분권 결과 지역 간 발생할 수가 있기 때문에 초기부터 경쟁의 여건이 갖추어지지 않은 지역은 때로는 지방분권으로도 발전을 기대할 수 없다. 즉 지방분권과 균형발전은 상호보완성을 유지해야 한다는 것이다(김순은, 2018).

김현호(2017)는 국가의 상황이 지역 간 불균형을 시정해야 한다는 요구와 지방자치, 지방분권을 강화시켜야 한다는 요구가 동일하게 강한 경우 지방분권과 균형발전의 동시추진이 필요하다고 하였다. 지역발전과 지방분권이 상호 보완적인 관계로서 지역의 자생력과 경쟁력을 확보하기 위해서는 '분권과 자율'이 중요하며, 이러한 면에서 지방분권과 지역균형발전은 상호 보완적이며 유기적인 관계라는 것이다. 다만 성경룡(2013)은 분권정책과 지역균형정책을 병행해서 추진하되, 우리나라의 빈부 및 지역발전의 격차의 심화 가능성 등을 고려할 때 초기에는 균형발전정책을 중시하고 시간이 흐름에 따라 분권정책을 더 중시하는 방향으로 정책순서를 조정할 필요가 있다고 하였다.

다. 지방분권과 균형발전의 전략적 조화설

지방분권과 균형발전은 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 수단과 목표와의 관계를 갖는다.

재정분권의 이전재원은 지방분권이면서 균형발전의 중요한 수단이 된다. 지방분권과 균형발전의 전략적 조화설은 이들 정책을 내용별로 자세히 분석하면 양자 간에 조화롭게 시너지 효과를 창출할 수 있는 전략을 수립할 수 있다는 주장이다(김순은, 2018; 차미숙, 2017a, b, c). 김순은(2018)은 전략적 조화설이 가능해지는 이유는 지방분권과 균형발전이 지역복지, 지역개발 등 지역발전을 목표로 한다는 공통점이 있기 때문이라 하였다. 첫째로 지방분권과 균형발전의 조화로운 전략은 자치교육의 통합추진, 재정분권과 지역균형발전 재원이양의 조화로운 추진 등 과제를 선택하는 과정에서 구현할 수 있으며, 두 번째로는 과제의 추진방식에서 찾아야 한다고 하였다. 지금까지 지역균형발전의 집권적·외생적 추진방식은 주로 비판의 대상이 되었기 때문에 이제는 자치분권적·자생적인 균형발전으로 선회해야 한다는 것이다.

같은 맥락에서 차미숙(2017a, b, c)은 지방분권과 균형발전을 병행해서 추진하는 것에 그치지 않고 자치단체가 주도하여 균형발전과정에서 지역의 여건과 특수성을 고려한 맞춤형 균형발전을 추진해야 한다는 입장이다. 즉, 지자체의 특성과 여건을 충분히 고려하지 않는 중앙정부 주도의 균형발전전략은 한계가 있기 때문에 지역여건과 특수상황을 반영할 수 있는 분권화된 자치단체가 균형발전의 주도권을 행사하는 것이 보다 바람직하다고 보는 것이다. 지방분권을 균형발전의 필수적 수단으로 간주하여 자치단체의 자주적 역량강화를 통해 지역발전을 추구한다고 이해할 수 있다.

2. 균형발전의 추진주체 관점

가. 중앙주도형 균형발전

중앙주도형 균형발전은 균형발전의 주도적 역할을 중앙정부의 의사결정과 자원배분에 의존하는 전략을 말한다. 지금까지 지역발전은 자원과 의사결정권한을 중앙집권형 행정체계에서 추진해 왔고, 그 산물로 지금의 지역격차가 나타났기 때문에 해결 또한 중앙정부의 책임과 역할이 커야 된다는 논리를 가지고 있다. 중앙주도형 균형발전의 시각에서는 지역의 격차를 지역 간 경제적 격차로 간주한다. 그간의 지역정책이 특정지역의 경제성장을 수단으로 균형발전을 접근해 왔고 그 과정에서 중앙정부가 주도적인 역할을 담당했기 때

문에 결자해지의 논리로 경제적 격차의 균형화에도 중앙정부가 주도하는 것이 효과적이라고 보는 것이다. 실제 중앙정부는 제도형성의 유일한 주체였으며 그로부터 권력과 자원, 기구, 인력 등의 자원을 독점해 왔기 때문에 가능한 것이다. 균형발전에 대한 의지가 강할 수록 중앙정부의 권력과 수단에 의존하며 단시간에 불균형적 구조의 틀을 바꾸려고 한다면 중앙정부에 대한 의존도 역시 더욱 커지는 특징이 있으며, 국가균형발전특별법에 의한 국가균형발전시스템이 가장 대표적인 중앙주도형 지역균형발전정책이라 할 수 있다.

지방분권은 경제적 균형발전의 수단이 아닌 우리 사회가 추구해야 할 별개의 목표로 간주하고 있다. 특히 지방분권과 균형발전을 국정의 양대 목표로 삼고 출범한 진보성향의 정부인 참여정부는 양자를 상호 연관성 없이 독자적으로 추구하였고, 참여정부의 강력한 지방분산 정책이야말로 대통령 직속기구, 특별법, 특별회계 등으로 결합된 중앙주도형 시스템이 없었다면 불가능했을 것이다. 균형발전의 가장 큰 이슈는 단연 수도권과 비수도권의 불균형문제였다. 참여정부의 균형발전정책에서는 수도권과 비수도권의 격차를 개발연대의 차별적 공간정책이 누적된 결과로 보고 격차의 산술적이고 기계적인 균형화에 집착했기 때문에 그 해결을 중앙의 강력한 수단에 의존했다.

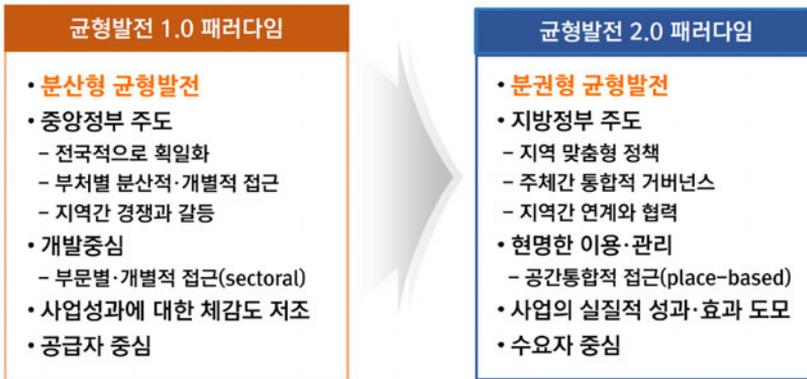
나. 지방주도형 균형발전

지방분권형 균형발전은 균형발전의 주도적 역할을 지방정부의 자율적 의사결정과 내생적 역량 및 특화발전에 의존하는 전략을 말한다. 이 관점에서는 무엇보다도 정의롭지 못한 국토공간구조의 폐단을 지적하면서 그 원인이 중앙집권적인 권력, 의사결정, 자원 등의 불균형에서 비롯된다는 점에 주목한다. 지역격차의 정서적 기저에 자리하고 있는 상대적 박탈감(relative deprivation)은 결과 보다는 과정, 기회, 역량의 불균형에 기인하는 바 크다는 사회적 통념도 같은 맥락이다.

산업화·도시화 등 압축성장 과정에서 발생한 수도권 집중, 지역 간 격차문제를 해소하기 위해 성장거점개발(1970년대), 분산형 거점개발(1980년대), 다핵개발(1990년대), 세종시·혁신도시 등 국가균형발전정책(2000년대) 등 지역균형발전정책을 지속적으로 추진해 왔다. 그럼에도 수도권 집중도와 지역불균등 수준은 체감할 수 있을 정도로 개선되지 않았고 수도권 인구 집중도는 1970년 28.3%에서 2016년 49.7%로 높아졌다. 수도권과 지방 간

인구 집중도 등 총량적인 격차는 완화될 전망이나 좋은 일자리, 문화서비스, 생활편의시설 등의 격차는 크게 개선되지 않고 있다. 저출산·고령화 및 인구감소, 저성장, 4차 산업혁명 시대 도래 등 새로운 메가 트렌드 변화 속에서 중앙정부 주도의 균형발전정책 추진방식은 정책성과를 기대하기도 어렵고 오히려 지자체의 자립역량을 저해하기 때문에 분산형 균형발전 정책추진 패러다임에서 벗어날 필요가 있다. 그동안 조성된 균형발전 물적기반을 토대로 지방이 보유한 다양성과 자율성을 발휘하는 분권형 균형발전 패러다임으로 전환하여 지방의 다양성에서 혁신과 경쟁력의 원천을 찾아야 한다고 보는 것이다(차미숙, 2017c: 9-10).

〈그림 2-1〉 균형발전 패러다임의 변화

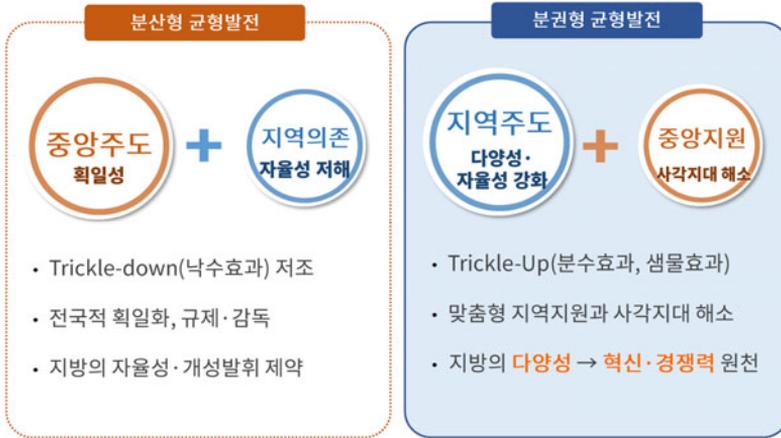


자료: 차미숙(2017a), “분권화시대 균형발전정책 추진방향”, 충남연구원 지역균형발전 워크숍.

균형발전의 관점은 결과로서 나타난 산술적 격차보다 불균형적인 의사결정과정과 지역 격차에 영향을 미치는 기회, 자원, 역량 등의 왜곡된 배분구조에 초점을 둔다. 균형발전의 의미도 경제적 격차 해소 보다는 총체적인 삶의 질 향상이나 행복도 제고가 더욱 중요하기 때문에 상대적으로 저평가되고 있는 환경, 건강, 문화, 생태 등 금전으로 환산하기 어려운 새로운 가치에 대한 재인식이 필요하다. 국가가 서로 다른 모든 지역의 발전을 재단할 수 있는 전지전능한 존재라는 환상에서 탈피해야 한다. 중앙정부는 지방정부가 스스로 해결하기 어려운 구조적 불균형을 해소하는데 주력하고 그 이후에 얻어지는 결과는 지방이 책임질 몫으로 돌려야 한다. 지방분권형 균형발전에서 지방분권과 균형발전은 궤를 달리하

는 별개의 요소가 아니라 지방분권은 균형발전의 필수적인 수단으로 작용하게 된다.

〈그림 2-2〉 균형발전 패러다임과 중앙-지방의 역할변화



자료: 차미숙(2017a), “분권화시대 균형발전정책 추진방향”, 충남연구원 지역균형발전 워크숍.

〈표 2-3〉 중앙주도형 균형발전과 지방주도형 균형발전의 주요 특징

구분	중앙주도형 균형발전	지방주도형 균형발전
균형발전의 방식	분산형	분권형
균형발전의 관점	결과의 균형화	과정의 균형화
균형발전의 의미	경제적 격차 해소	삶의 질 격차 해소
균형발전의 수단	저발전지역의 성장	지방의 역량강화
분권에 대한 시각	별개의 목표	균형발전의 수단
지역격차의 대상	수도권-지방간 지역격차	다양한 수준의 지역격차
지역발전의 목표	장소의 번영	사람의 번영

3. 지방분권형 균형발전의 개념

지방분권과 균형발전의 관계에 대한 다양한 시각과 논점에도 불구하고 균형발전의 당위성에 의문을 제기하는 경우는 많지 않다. 균형발전은 수도권 지역의 경쟁력 확보, 지방의 자립적 발전, 사회적 정의 실현 등 여러 측면에서 그 당위성을 인정받고 있지만 특히, 우리 헌법은 국가의 최고 가치규범으로서 균형발전의 이념과 의무를 명문으로 규정¹⁰⁾하고 있다. 새로운 지역발전은 지방분권과 균형발전 관계의 역사적 진화과정 속에서 정치·경제·사회의 변화와 국민의 변화 욕구를 수용하는 방향으로 정책을 모색해야 한다. 문재인 정부 들어서 ‘연방제에 버금가는 지방분권 실현’의 기치 아래 분권국가를 천명하는 헌법 개정 논의가 진행된 바 있다. 이러한 변화는 우리 사회가 점차 지방분권과 균형발전이 통합된 지방분권형 균형발전을 지향해야 함을 시사하는 것이다. 현실적으로 문재인 정부는 ‘고르게 잘 사는 지역’이란 국정목표의 실천전략으로 지방분권과 균형발전을 채택하여 병행 추진하고 있다.

김현호·김도형(2017)과 김현호(2017)는 ‘지방분권형 균형발전’을 지방분권과 지역균형발전 양자를 접목시켜 선순환하는 지방정부 주도의 지역균형발전이라고 정의하였다. 이는 정책의 추진시스템에 방점을 둔 개념으로 중앙보다 지방이 정책의 이니셔티브를 가지고 정책을 기획·개발·설계·추진·집행하는 체계를 지칭한다. 종래 중앙정부 주도에서 벗어나 지방정부가 주도하는 방식에 방점이 있으며, 이를 통해서 지역별로 차별적인 정책을 추진하고자 하는 것이다. 특히, 지방정부 주도의 지역균형발전정책이 성공하기 위해서는 중앙정부가 가진 행정·재정적 권한을 지방정부에 이양 혹은 자율성을 강화하는 것과 동시에 분권화된 지역 단위에서 중앙정부가 해야 할 역할을 효율적으로 할 수 있도록 하는 중앙정부의 지역화(regionalization)도 함께 이루어져야 한다. 중앙정부의 지역화는 중앙정부 정책을 지역의 특수성에 맞게 차별적으로 수립하는 것과 중앙정부의 정책추진조직 및 체계를 분권화된 정치·행정체계에 맞춰 개편하는 것을 의미한다(김용웅 외, 2009; 강현수, 2013).

본 연구에서 ‘지방분권형 균형발전’은 김현호(2017)와 김도형·김현호(2017)의 연장선 상에서 균형발전 정책추진시스템의 실질적 분권화·지방화를 통한 지방정부 주도의 지역균

10) 헌법 전문과 제120조제2항, 제122조, 제123조제2항 등에서 국가균형발전을 포괄적으로 명시하고 있다.

형발전을 의미한다. ‘지방분권’은 주로 중앙정부의 입법·행정·조직·재정 권한의 지방이양 및 보충성의 원칙에 의거한 사무(기능)이양을 의미하나, 본 연구에서 ‘지방분권형’은 단계적으로 균특법 하에서 추진되고 있는 균형발전사업의 기획·집행·평가단계에서의 의사결정 구조를 실질적으로 분권화·지방화하는 것에 한정한다. 특히, 일자리 및 소득창출, 의료·복지·문화·관광, 균형발전 등 주민생활과 밀접한 균특회계 지역자율계정¹¹⁾, 즉 시도자율편성사업과 시군구자율편성사업 추진체계의 분권화·지방화를 의미한다. 지방분권형 균형발전정책 추진체계의 핵심과제는 사업과 관련된 재정운용에 대한 지방자치단체의 권한과 자율성을 확대하는 것을 포함한다. ‘지역균형발전’은 ‘지역이 각자가 보유한 잠재력을 극대화할 수 있는 역량을 갖추으로써 자율적인 특화발전을 추구하는 것’으로 이해할 필요가 있다. 중앙은 구조적 불균형 해소를 위한 제도개선과 역량보완을 위한 국가통합적 배려에 주력하고, 지역의 특화발전을 위한 계획과 집행은 전적으로 지방의 자율에 맡기는 역할의 보완적 분담을 통해 지방분권형 균형발전을 지향한다.

지방분권형 균형발전은 지방분권과 균형발전의 상보적으로 병행 추진을 전제로 한다. 균형발전이 중앙집권형인지 지방분권형인지는 균형발전과 지방분권의 일방적 선택이 아니라 양자의 조합 차원에서 시대적 요구에 부응하는 바람직한 시스템을 구성하는 문제다. 양자의 조합에서 중앙주도적 사고로부터 지방 주도적 사고로의 무게중심의 이동이 요구된다. 또한 지방분권형 균형발전이란 균형발전의 내용(컨텐츠)보다는 추진체계(시스템)에 방점이 있다. 분권형 균형발전에서는 어떤 세부시책과 개별사업을 발굴하느냐가 중요한 것이 아니라 그러한 시책과 사업을 어떤 방식으로 추진하느냐가 더 중요하며, 정책의 추진과정에서 추진주체간 권한, 사무, 자원 등의 하향적 재설계가 필요하다. 마지막으로 지방분권형 균형발전의 핵심은 자치단체의 지역발전의 추진역량 확보에 있다. 분권형 시스템이란 중앙의 통제와 의존에서 벗어나 지방이 자율적으로 당해 지역의 발전을 주도하는 것을 의미하기 때문에 자치단체의 자주적 역량 확보가 선결과제다. 자치단체의 총체적 역량 확보를 위해서는 중앙정부의 양보와 자치단체의 노력이 함께 요구된다.

11) 지역발전특별회계의 균형발전특별회계로의 개편에 따라서 ‘생활기반계정’은 ‘지역자율계정’으로, ‘경제발전계정’은 ‘지역지원계정’으로 변경되었다(지역발전위원회, 2018).

제3절 선행연구 고찰

1. 균특회계 및 포괄보조금 제도개선방안 연구

참여정부 이후 우리나라는 국가균형발전정책 하에서 지역간 불균형을 해소하기 위하여 통합적 지역발전 추진체계를 도입하고 국가균형발전특별법을 제정했으며, 지역의 자율성을 제고할 목적으로 국가균형발전특별회계를 조성하였다. 그러나 균특회계 → 광특회계 → 지특회계 → 균특회계로 넘어오면서 지역의 자율성을 제고하기 위해서 광특회계 개편 당시 포괄보조금제도를 도입했지만 자치단체 차원에서의 자율성과 권한은 실질적으로는 미약하다는 비판을 끊임없이 받고 있다(임성일 외, 2005; 김정훈·김현아, 2006; 고영선 외, 2008; 국회예산정책처, 2010과 2013; 조기현, 2011; 송미령·권인혜, 2011; 김선기 외, 2012; 김현아, 2016; 권영섭 외, 2016; 박진경·김선기, 2017 등). 이들 연구는 모두 포괄보조금의 제한적인 재원규모와 국고보조사업 성격 잔존, 투명하지 못한 자원배분, 재정여건을 감안하지 않은 국고보조율, 유사중복사업 존재 등의 문제를 제기하고 각각의 문제점에 대한 개선방안을 제안하고 있다.

먼저 임성일 외(2005)는 균특회계는 보조금제도 측면에서 기존 국고보조사업과 뚜렷한 차별성을 찾아볼 수 없고, 객관적인 배분공식으로 재원을 배분하여 지역에 자율성을 부여하는 포괄보조금제도를 모델로 설계하였지만, 현실에서는 그렇지 못하다고 지적하였다. 재원규모에 있어서는 국가균형발전과 지방분권을 지원할 정도의 수준에 미치지 못할 뿐 아니라 재원의 안정성 차원에서도 불안한 요인이 존재한다고 하였다. 특별회계 내 지역개발계정과 지역혁신계정을 연계시키는 제도적 장치는 미비하고 다른 보조금 간의 연계 수단도 부재함을 지적하고 있다. 이에 대한 개선방안으로는 균특회계를 자치단체의 자율성을 높여 주는 진정한 포괄보조금(block grant)의 형식으로 전환하고, 국고보조율을 40~100%(20% 간격, 4구간)로 조정함과 동시에 지방비 부담을 완화하기 위하여 지방재정여건을 감안한 지역별 차등보조율을 적용해야 한다고 하였다. 또한 행정절차의 효율화를 위해 예산신청절차의 간소화와 신청기간 조정 등 운영체계의 개선이 필요하고, 자치단체의 자율성 제고를 위해서 시도 및 시군구 자율편성사업을 점진적으로 확대해야 한다고 하였다.

김정훈·김현아(2006)는 계량분석을 통해 균특회계 대상사업 내의 다양성과 이질성을 실증 분석한 결과 모든 균특회계 사업들이 하나의 공식에 의해 재원이 배분됨에 따라서 자원배분의 비효율성이 나타나고 있으며, 사업을 유형화할 수 있다고 하였다. 균특회계 사업을 동질적인 사업들로 분류하여 이에 해당하는 각각의 포괄보조금을 균특회계 내에 신설하는 것이 필요하다고 제안하였다. 한편 고영선 외(2009)는 균특회계의 문제점으로 크게 불분명한 정체성, 지역사업에 대한 국고지원, 형평성에 맞춘 자원배분, 운영상의 문제점을 지적하였다. 우선 균형발전정책과 무관한 사업들이 포함되어 있고, 상당부분 이전 국고보조사업들로 구성되어 있다는 점과 자치단체가 선택할 수 있는 사업이 제한적이라는 점에서 자율성 측면에서도 균특회계의 정체성이 불분명함을 지적하였다. 배분공식에 의한 자원배분 결과의 불투명성, 일반 국고보조사업 대비 예산편성절차의 복잡성, 상이한 보조율 체계, 다층적인 평가와 평가지표의 미흡 등 운영상의 문제들이 있음을 주장하고 있다. 개선책으로는 궁극적으로 균특회계의 포괄보조금화를 지향해야 하며, 다단계로 복잡하게 구성된 보조율 체계의 단순화와 유사사업들을 유형화한 현실적인 보조율로 조정이 필요하다고 보았다. 다양한 평가주체를 단순화하고 현 상태에서 평가 가능한 부분을 구분하여 통일성을 갖는 평가기준 도입과 예산편성절차를 간소화하는 방안으로 예산신청 후 중앙부처 및 기관 등 협의 대상을 감소하는 동시에 검토절차도 간소화하는 방안을 제안하였다.

국회예산정책처(2010, 2013)와 송미령·권인혜(2011)의 연구에서는 기초생활권 발전계획에 있어 자원조달의 한계, 과다한 외부재원 의존, 신규사업 발굴 미흡 등 자치단체의 자율적인 중장기 계획의 타당성이 낮고 기초생활권 발전계획 이행을 위한 제도적 기반이 미흡함을 지적하고, 비법정계획에 따른 낮은 실행력을 원인으로 보았다. 또한 다른 선행연구와 유사하게 자율편성사업별 차별화된 보조율 설정의 한계, 유사중복사업의 잔존, 자원배분방식의 미공개 등 자치단체의 자율성을 제약하는 문제점과 평가 측면에 있어서 다층적 평가구조, 즉 광역위원회평가 → 부처 자체평가 → 지역발전위원회 최종평가로 인한 평가결과에 대한 책임성과 신뢰성 확보의 한계가 존재하며, 기초자치단체 차원에서 사업의 성과를 관리할 수 있는 모니터링 및 환류 시스템의 미비와 평가결과를 예산에 반영하려는 자치단체의 노력이 부족함을 지적하였다. 균특회계의 발전방안으로는 '기초생활권 발전계획'의 법정계획화 등 제도의 정비, 자치단체의 자율성을 제고하고자 도입한 포괄보조금제

도의 취지를 살리는 차원에서 4개의 기초생활권 대상 시군구 자율편성사업을 시도자율편성사업에 통합한 후 시도에서 자율적으로 예산을 배분하여 사업을 추진하는 방안을 제안하였다. 또한 사업별로 다양한 보조율을 시도별 재정여건을 감안한 차등보조율의 적용과 지역의 자율성 및 책임성을 강화하는 평가체제로 개선, 사업추진의 모든 과정이 성과관리 시스템 하에서 관리될 수 있도록 모니터링체계 구축의 필요성을 언급하였다.

조기현(2011)의 연구에서도 자원배분 기준의 객관성·투명성 미흡, 과도한 지방비 부담, 제한적인 자율성, 부적절한 균형발전정책사업, 계획과 재원의 적합성 미흡 등의 문제를 지적하면서 이에 대한 대안을 제시하고 있다. (가칭)포괄보조금 종합계획 수립을 통한 중앙-지방간의 협약제도 도입으로 실효적인 성과관리를 수행하고, 일괄교부금과 같이 사업간, 연도간 자원유통을 허용하여 지방비 부담과 관련된 제약을 완화시킴으로써 예산집행 과정에서 발생하는 예상치 못한 장애요인을 대응하며, 예산집행의 자율성을 확대하는 방안을 제안하였다.

김선기 외(2012)와 박진경·김선기(2017)의 연구에서는 기존 선행연구의 문제점 외에 물리적 시설사업의 치중과 기초생활권유형 구분의 불합리성의 문제를 제기하고, 고령화·저성장 시대에 대응하기 위해 균형발전사업을 물리적 사업에서 지역의 소득과 고용 증대의 파급효과를 극대화하는 소프트 사업 또는 질적 개발사업으로 전환하고, 지역공동체 주도의 적극적인 사업 발굴과 추진을 제안하고 있다. 또한 자치단체의 자율성을 제고하기 위해 소관부처의 예산편성 관여를 최소화하고, 궁극적으로 시도자율편성사업을 포괄보조사업으로 확대하는 동시에 시군구 자율편성사업은 자율공모사업화 하는 방안을 제안하였다. 특히 시군구 자율편성사업의 경우 사업 자체가 종합적 성격을 지니고 있고, 지역유형별 소관부처의 전문성이 필요치 않으며, 동일한 사업이 소관부처를 달리하는 불합리성 등을 감안 할 때 성장촉진지역을 제외한 기초생활권유형을 폐지하는 것이 바람직하다는 견해이다.

권영섭 외(2016)는 포괄보조사업의 성격에 맞지 않는 사업들이 추진됨에 따라 유사·중복사업의 통합과 적격사업을 배치하는 방향으로 포괄보조사업 재편을 주장하고 있다. 특히 문화관광자원 개발이나 시설구축, 노후상수도정비, 용수개발 등 대규모 사업비가 투입되는 기반시설사업, 국가사무의 성격이 강한 사업들은 사업의 성과제고와 효율적 추진을

위해 타 회계로 이관하는 것을 우선적으로 추진해야 함을 주장한다. 또한 지역발전위원회와 기획재정부로 이원화된 평가체계를 일원화하고 자치단체 스스로 평가결과에 따라 예산의 차등지원과 우수사업 인센티브 부여 및 부진사업 일몰제 등 패널티 부여 확대를 통한 자치단체의 책임성을 강화하는 평가결과의 환류 기능 강화가 필요하다고 보고 있다.

김현아(2016)는 ‘국비지원액 규모’가 포괄보조사업의 집행률을 견인하는 중요한 요인이며, 자치단체의 재정여건이 재량적인 사업 집행에 영향을 미침을 실증분석을 통해 도출하였다. 분석결과를 토대로 포괄보조사업의 실링 규모를 확대하고, 포괄보조사업 내 보조율을 완화하거나 폐지하여 자치단체의 사업매칭 자율성을 확보하는 방안을 제안하였다. 또한 지특회계와 관련된 부처사업의 일정부분을 포괄보조사업으로 별도 관리하여 자치단체에 배분하는 현행 방식을 유지하는 한편 자치단체가 적극적으로 포괄보조금을 활용하여 균형발전정책사업을 추진하기 위해서는 세외수입 확보 등 자체세입을 확보해야 함을 주장하였다.

고광용 외(2018)의 연구에서는 균형발전 가치 회복, 재원배분과정의 투명성 확보, 재원 규모 확대 및 실질적 포괄보조금화 외에 자치단체가 사업추진 시 겪는 애로사항이자 지특회계 집행률을 저하시키는 중요 요인으로 부지매입비 확보의 어려움을 지적하며, 자치단체의 재정여건을 감안하여 균특회계로 사업부지 매입비를 일부 지원할 필요성을 제기하고 있다.

〈표 2-4〉 균특회계 포괄보조금 제도개선 관련 선행연구 종합

선행연구	문제점	개선방안
임성일 외 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 국고보조사업과의 차별성 부재 • 재원배분 미공개 • 부처 내역사업 잔존 • 포괄보조사업 비효율적 행정 절차 • 균특회계 재원규모 및 안정적인 재원 확보의 어려움 • 사업계정 간 연계가 가능한 제도적 장치 미비 • 균특회계와 다른 보조금 간의 연계 장치 및 수단 부재 	<ul style="list-style-type: none"> • 객관적인 배분방식 적용, 포괄보조금(block grant) 형식으로 전환 • 정액보조금, 차등보조율 등 균특회계의 보조율 개선 • 타 회계 간 사업 이관 • 재원배분방식의 개선 • 시도 및 시군구 자율편성사업 확대 • 운영, 평가체계의 개선

선행연구	문제점	개선방안
김정훈·김현아 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 균특회계 사업들이 하나의 공식에 배분되고 있어 자원배분의 비효율 균특회계사업 내 부처별 사업의 특성이 없으며 균특회계의 정체성 모호 유사성격의 내역사업 잔존 	<ul style="list-style-type: none"> 부처별 사업의 동질성 검증을 거쳐 부처별 균특회계 사업을 중분류로 구분 대체성이 높은 사업들의 재원을 별도의 이전재원 방식으로 이양 균특회계사업들의 이질성을 구분하여 동질적인 사업들을 중분류, 각각의 중분류 사업에 해당하는 포괄보조금을 균특회계 내에 신설
고영선 외 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> 불분명한 균특회계의 정체성 지역사업에 대한 국고지원 형평에 초점을 맞춘 자원배분 운영상의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 다단계 보조율 체계 단순화, 유사사업 유형화하여 보조율 조정 다양한 평가주체의 단순화, 통일성을 갖는 평가기준 마련 예산신청 후 협의 대상 감소 및 검토절차 간소화 균특회계의 포괄보조금화
국회 예산 정책처 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> 기초생활권 발전계획 제도적 기반 미흡 시군구자율편성사업 소관부처의 비전문성 유사중복 사업 잔존 자원배분 비공개 및 보조율 문제 평가 체계 및 환류 문제 	<ul style="list-style-type: none"> '기초생활권 발전계획'을 법정계획화 등 제도 마련 시군구자율편성사업을 시도자율편성사업에 통합 자원배분 과정에 시도가 직접 참여 단일보조율, 사업유형별 통합보조율 설정, 차등 보조비율 적용 성과관리시스템과 사업 평가결과가 예산에 반영될 수 있는 환류체계 구축
조기현 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 자원배분 기준의 객관성과 투명성 미흡 지방비 부담 과중 제한적인 용도의 자율성 비포괄보조 성격의 사업 운용 계획과 재원의 정합성 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 세출한도액을 법정 공식주의에 입각하여 투명하게 운용 포괄보조사업 재편 통합보조율 상향 조정, 중장기적으로 단일 보조율제도로 전환 예산집행의 자율성 확대
국회 예산 정책처 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> 포괄보조금(지역자율계정) 비중의 감소 광특회계 정체성 모호(국고보조사업과 유사) 낮은 국고보조비율 이원화된 예산 절차와 사업결정 절차로 행정비용 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 개별 중앙부처의 개입 축소 중앙, 시도, 기초별 지역발전협의체 설치 및 거버넌스 구축 마을단위의 주민 참여를 보장하는 체계 구축 사업의 유형화를 통해 기준보조율 적용 평가결과 공개, 평가를 컨설팅으로 진행
김현아 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> '국비지원액 규모'가 포괄보조사업의 집행률을 견인 자치단체의 재정여건이 재량적인 사업집행에 영향 	<ul style="list-style-type: none"> 포괄보조사업의 실링재원 규모 확대 포괄보조사업 내 보조율 완화 및 폐지 지특회계 관련 부처 사업의 일정부분을 포괄보조사업으로 별도 관리하여 지자체에 배분하는 방식 유지 세외수입 확보 등 자체세입 확보 필요

〈표 2-5〉 균특회계 제도개선 관련 선행연구 종합

선행연구	문제점	개선방안
송미령·권인혜 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 기초생활권 발전계획 제도적 기반 미비 지방의 자율적·창의적 사업 여건 조성 미흡 재원배분 비공개 부처별 지역 분할로 인한 제도 운영의 비효율성·비효과성 통합 가이드라인 부재 평가체계 및 평가결과 도출 한계 보조비율의 부적절과 지방비 매칭 부담 유사중복사업 및 부적절한 사업 존재 지자체 모니터링 시스템 미비 	<ul style="list-style-type: none"> ‘기초생활권 발전계획’과 ‘포괄보조금 계획’ 통합 부처별 포괄보조사업 가이드라인을 지역 발전위원회 중심으로 통합 지방의 예산편성 권한 확대 및 사업내용 다양화 도모 실링 재원배분방식 개정 및 결과 공개 지역 유휴화와 국고보조율 차등 지원, 포괄보조금 보조율 개선 지역자율성 및 책임성을 강화하는 평가체계 개선
김선기 외 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> 광특회계 예산규모 미흡 신규사업 발굴 부진 물리적 시설사업 치중 포괄보조금제도의 한계와 자율성 제약 유사중복사업 잔존과 사업편성 비효율성 공간유형 구분의 불합리성 중앙부처 중심의 예산과정 	<ul style="list-style-type: none"> 시군구 자율편성사업을 자율공모사업으로 개편, 성과협약제 도입·적용 주민의 소득, 일자리, 복지 등 소프트 사업으로 전환 지역공동체 주도 사업의 적극 발굴 및 중간지원조직의 지원 강화 평가에 따른 예산지원 차등 반영 등 성과연동 평가제도 개선
권영섭 외 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> 균형발전정책에 맞지 않는 사업 존재 포괄보조금사업 비중 미흡 사업별 동일한 보조율 적용 이원화된 평가체계 및 사후운영관리 평가체제 미흡 불합리한 공간유형 구분으로 사업추진의 효율성 저하 및 성과부진 지자체내 총괄·기획조정 기능 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 지역발전과 특별회계의 정합성을 가진 사업들로 재편 예산규모 확대 및 지방의 재정여건을 감안한 보조율 개선 시도, 시군구 자율편성사업 비중 확대 평가주체의 일원화, 사후 운영관리의 성과평가 체계화 사업특성별 적절한 공간범주와 거버넌스 체계 구축 사업추진 중간지원조직 설치·운영·지원
박진경·김선기 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 인프라 위주의 물리적 시설사업에 치중 정책의 하향적 추진체계 지역개발사업에 대한 평가체계 미흡 용도 자율성 부족 중앙부처 중심의 예산편성과정 지역발전 예산부족과 소액배분의 비효율 유사중복사업의 잔존과 분산투자 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 자율편성계정 중심으로 개편 기존 시도지역균형발전특별회계 보완·전 시도에 확대 설치 지자체 자율성과 책임성 강화 부처직접편성계정(경제발전계정) 폐지, 부처사업으로 이관 또는 회계간, 계정간, 편성간 사업 조정
고광웅 외 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> 균형발전 본래 목적 상실 국고보조사업 성격 잔존 지자체별 지역발전 추진·재원역량 부재 지자체별 재정여건 미감안 운용 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 재원규모 확대 및 실질적 포괄보조금화 재정여건을 감안한 부지매입비 일부지원과 차등보조율 적용

2. 지방정부 자율성 측정 연구

자율성 측정 연구는 지방정부의 자율성을 어떻게 규정하느냐에 따라서 연구의 범위와 내용이 다르다고 볼 수 있다. 중앙정부의 제약으로부터 얼마나 자율성을 가지는가에 대한 연구에서는 권한배분과 관련된 지표들이 사용되고, 자율성을 단체자치 및 주민자치를 포함하는 연구에서는 권한배분뿐 아니라 지자체의 내부역량과 정치적 요소를 추가하여 보고 있다.

우선 중앙정부로부터의 자율성 정도를 측정하는 연구는 주로 중앙과 지방 간의 관계에서 권한배분의 정도나 중앙정부로부터의 간섭과 제약, 권한이양의 효과 등에 초점을 두고 있다. 이러한 권한배분에 한정된 자율성 연구에 있어서도 중앙정부의 제약요인에 대한 정성적 연구(Wolman and Goldsmith, 1990), 권한배분 정도에 대한 실증적 연구(김익식, 1990; 이재현 외, 2007), 권한배분의 유형분류에 중점을 둔 연구(안성호, 1992), 그리고 권한배분과 국가발전과의 관계를 분석한 연구(이수만, 1992) 등으로 구분될 수 있다. 공통적인 사항은 지방정부 자율성의 개념을 중앙정부로부터 간섭과 제약을 받지 않고 정책을 추진할 수 있는 정도로 보고 있다는 것이며, 이 중 Wolman and Goldsmith(1990) 연구와 김익식(1990), 이재현 외(2007)의 연구에서는 자율성을 측정하는 구체적인 지표를 제시하고 있다.

Wolman and Goldsmith(1990)는 지방정부의 자율성 제약을 지방정부의 헌법적 지위와 상위정부에 의한 제약이라는 두 가지의 기준으로 측정하였다. 상위정부의 제약에는 지방정부의 구조 및 체계, 서비스 제공, 과세와 지출, 지방채 발행과 자본지출, 보조금 등을 지표로 활용하였다. 한편 지방정부의 자율성을 수직적·수평적 자율성으로 구분한 연구(이재현 외, 2007)에서는 수직적 자율성 측정지표를 지방사무 이양, 보조금 비율을 사용하였고, 수평적 자율성은 입법예고 의견제출율로 측정하였다.

김익식(1990)은 중앙과 지방정부간의 권한배분을 25개 국가를 대상으로 분권화 수준을 측정하고 있다. 분권화 정도를 구조적·기능적·재정적·인사적 토대로 구분하여 접근하였으며, 구조적 토대에 사용한 지표는 지방정부의 총 수, 1만㎢당 지방정부수, 인구 십만 명당 지방정부의 수, 지방정부당 평균 인구규모와 평균면적규모를 사용하였다. 기능적 토대를 구성하는 지표는 정부일반회계 중 지방정부지출비율, 종교교육비지출, 총의료비지출, 총

주택·지역후생비지출, 총사회비지출, 기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비율을, 재정적 토대는 정부세입(자체세입+보조금) 중 지방정부세입 비율, 자체세입(경상수입+자본수입, 보조금 제외) 중 지방세입 비율, 정부세수입 중 지방세수입 비율, 인사적 토대는 전체 공무원 중 지방공무원 비율로 구성하였다.

다음으로는 권한배분과 자치능력 측면의 자율성에 관한 연구로 자율성의 수준과 제약요인 등에 대한 질적 분석을 통하여 국가 간 자율성을 비교하는 연구(Wolman and Goldsmith, 1990)와 실제로 자율성의 수준을 경험적으로 측정하는 연구(Boyne, 1993)로 구분할 수 있다. 공통적인 사항은 중앙정부로부터의 자율성과 함께 지역의 사회·경제적 영향요인에 의한 자율성까지 포함하여 보고 있다는 점이다. 이러한 연구에서 사용한 자치권한 측정 지표로는 지방정부의 구조, 자체재원비율, 이익집단의 권력 등이 있으며(Wolman and Goldsmith, 1990), 사회·경제적 제약에는 지방정부의 경제수준, 재정력 등과 같은 경제적 상황과 관련된 지표들을 사용하였다.

지방정부의 자율성에 대한 선행연구를 고찰한 결과 연구의 목적에 따라 자율성의 내용은 물론 측정지표가 상이하며, 다수에 의해 합의된 지표체계가 존재하지 않는다는 점이다. 선행연구의 특성을 살펴보면, 첫째, 대부분의 연구가 중앙정부로부터의 자율성, 즉 자치권한 측면에 집중되어 있다는 점이다. 자율성의 결정요인에 관한 연구의 경우 자치권한 측면의 자율성에 한정되어 있으며, 자치권한뿐 아니라 자치능력을 포함한 연구에서조차도 자치권한에 상대적으로 높은 비중을 두고 있다. 둘째, 국가 간 비교연구에 상당한 비중을 두고 있다. 자치권한에 관한 연구는 물론 자치능력에 대한 연구에서도 한 국가 내에서의 동태적 비교보다는 국가 간 분권화수준의 비교연구가 대부분을 차지하고 있다. 셋째, 주관적 자율성에 대해서는 상대적으로 간과하고 있다. 선행연구들의 경우 객관적이고 계량화가 가능한 지표에 한정하고 있는 것이 대체적인 특징이고, 일부 연구(Zimmerman, 1995; 하혜수, 2001)를 제외하고는 주관적 자율성을 측정한 연구가 극히 미비한 실정이다. 지방정부의 자율성은 제도적 수준에서의 규정, 기능의 배분 정도, 지출수준 등과 같은 정량 지표뿐 아니라 지방정부의 정책다양성, 정책결정자나 집행자들이 느끼는 제약 등 질적 지표들이 포함될 때 보다 정밀하게 측정 가능할 것이다.

Zimmerman(1995)은 지방정부의 자율성을 제약하는 요인을 재정적, 기능적, 인사적,

구조적 측면으로 나누어 각각에 대한 지표들을 구성하여 공무원 및 전문가를 대상으로 주관적 인식을 측정하였다. 재정적 측면을 구성하는 지표는 조세징수 및 부과능력으로 구성하고, 기능적 측면은 기능의 추가, 삭제, 변경능력, 인사적 측면에서는 인사에 관한 의사결정능력으로 조사하였다. 구조적 측면에서의 자율성은 추가적인 권한부여 없이 조직구조를 변경할 수 있는 능력 정도로 측정하였다.

지방정부의 주관적인 자율성을 확인한 하혜수(2001)는 공무원들을 대상으로 자치권한과 자치능력으로 자율성을 구분하고 이를 제약하는 요소와 자율성의 확보정도를 살펴보았다. 자치권한 자율성을 구성하는 지표에는 법제도, 지침과 지시, 기능배분, 재정통제, 조직인사, 지침 준수도를 사용하였고, 자치능력측면의 자율성은 재정수준, 정치요인, 지방정부구조로 구성하여 각 요소에 대한 주관적 인식도를 측정하였다.

〈표 2-6〉 지방정부 자율성 측정 관련 선행연구 종합

선행연구	자율성의 유형 및 제약요소	자율성 측정방법
Wolman and Goldsmith (1990)	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부의 자치권한 자율성 중앙정부 통제(제도, 기능, 재정) 	<ul style="list-style-type: none"> 제도적 지위: Ultra Vires, Dillon's Rule 등 기능배분: 서비스책임 범위, 감독, 서비스 표준 중앙통제: 지방채, 보조금, 과세, 지출수준
Boyne (1993)	<ul style="list-style-type: none"> 총체적 자율성 <ul style="list-style-type: none"> - 재정통제, 기능배분, 법제도적 제약 개별적 자율성 <ul style="list-style-type: none"> - 개별 지방정부의 특성 및 다양성을 인정하는 정도 	<ul style="list-style-type: none"> 지출수준: 총지출, 순자본지출, 자본지출 직접서비스수준: 정규직 공무원수, 경영주택수 시장공급수준: 세외수입, 기업지원에 대한 보조금, 소득재배분 수준
김익식 (1990)	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권의 정도를 구조적·기능적·재정적·인사적 토대로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙과 지방정부간의 권한배분을 25개 국가를 대상으로 분권화 측정 구조적 토대: 지방정부의 총 수, 인구 십만명당 지방정부수, 1만km²당 지방정부수, 지방정부당 평균인구규모, 지방정부당 평균면적규모 기능적 토대: 정부일반회계 중 지방정부지출비율, 종교육비지출, 총의료비지출, 총주택·지역후생비지출, 총사회복지지출, 기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비율 재정적 토대: 정부세입(자체세입+보조금) 중 지방정부세입 비율, 자체세입(경상수입+자본수입,

선행연구	자율성의 유형 및 제약요소	자율성 측정방법
		보조금 제외) 중 지방세입 비율, 정부세수입 중 지방세수입 비율 • 인사적 토대: 전체 공무원 중 지방공무원 비율
Zimmerman (1995)	• 재정, 기능, 인사, 구조적 측면의 제약	• 관련 공무원 및 전문가를 대상으로 지방정부의 재량권에 대한 주관적인 자율성 측정 • 재정: 조세징수 및 부과능력 • 기능: 기능의 추가, 삭제, 변경능력 • 인사: 인사에 대한 의사결정능력 • 구조: 추가적 권한부여 없이 조직구조를 변경할 수 있는 능력
하혜수 (2001)	• 지방정부의 자율성을 자치권한과 자치능력으로 구분	• 국내 광역 및 기초자치단체 공무원을 대상으로 주관적 자율성을 측정 • 자치권한 자율성: 법제도, 지침과 지시, 기능배분, 재정통제, 조직인사, 지침준수도에 대한 주관적 인식 • 자치능력 자율성: 재정능력, 지방정치요인, 지방정부구조에 대한 주관적 인식
이재현 외 (2007)	• 지방정부의 자율성을 수직적·수평적 자율성으로 구분 • 지방정부의 능력을 자치행정능력(재정, 조직)과 자치입법능력으로 구분	• 충청남도 16개 지방정부의 자율성과 지방정부의 능력을 계량지표로 측정 • 수직적 자율성: 지방사무 이양, 보조금 비율 • 수평적 자율성: 입법예고 의견제출율 • 재정능력: 경상수지비율, 세입세출총당비율, 지방채 상환비율, 재정계획운영비율, 세입예산반영비율, 투자비비율, 자체수입증감률, 경상경비증감률 • 조직능력: 계약직 공무원 비율 • 주민참여제도: 주민감독관제도, 주민제안제도, 주민감사청구제도



제3장

한국의 균형발전 정책분석

제1절 중앙정부의 국가균형발전정책분석

제2절 광역자치단체의 지역균형발전 정책분석

제3절 균형발전정책의 한계



한국의 균형발전 정책분석

제1절 중앙정부의 국가균형발전정책분석

1. 국가균형발전정책

전후 우리나라는 신속한 경제부흥을 위해서 경제개발 5개년계획 하에서 정부주도로 ‘성장거점’ 중심의 투자효율성을 도모하는 정책을 꾸준히 시행해 왔다¹²⁾. 그 결과 국가의 경쟁력은 상승했으나 서울을 비롯한 수도권에 과도한 집중 문제를 야기했고, 집적의 힘은 새로운 집적의 상승효과를 유발하여 지역격차 문제가 심각하게 발생했다.

2000년대 들어서 집적이익을 분산시키고 지역격차를 교정하기 위한 균형발전으로 정책 기조가 변화하기 시작했고, 2003년 출범한 참여정부는 지역발전정책의 중요한 전환점이 되었다. 참여정부는 ‘지방화를 통한 선진화’를 새로운 국가발전전략으로 설정하고, 2004년 지방살리기 3대 특별법, 즉 지방분권특별법(이하 지방분권법)¹³⁾, 국가균형발전특별법(이하 균특법), 신행정수도건설특별조치법을 제정했다¹⁴⁾. 특히, 자치와 혁신의 3대 특별법 중에서 균특법은 통합성, 체계성, 실효성을 담보로 지역 간 대립과 갈등구조를 ‘혁신’과

12) 서울, 부산 등 효율성이 가장 높은 핵심거점을 먼저 성장시킨 후 나머지 지역으로 성장의 파급효과(trick down effect)를 전파시키는 전략이다.

13) 지방분권법은 지방분권의 이념과 국가의 책무, 지방분권 실현의 장애요인을 제거하기 위한 지방분권추진의 3대 원칙, 즉 선분권-후보완 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙을 통한 사무배분원칙과 추진절차, 주요 추진과제와 추진기구 등을 규정하였다. 선분권-후보완 원칙은 조속한 분권을, 보충성의 원칙은 정부기능을 주민에게 가까운 기초자치단체부터 배분을, 포괄성의 원칙은 중대형 사무 위주의 포괄적 기능 이양을 의미한다(양영철, 2004). 지방분권법 하에서 대통령자문기구인 정부혁신지방분권위원회가 발족했다. 위원회는 지방자치발전위원회를 거쳐 2018년 3월부터 자치분권위원회로 명칭이 바뀌었다.

14) 김용웅(2004)은 지역주도의 발전이 가능하기 위해서는 지방정부와 지역사회가 스스로의 권한과 책임으로 경제와 산업발전을 추진하는 자율과 자치권의 확보가 필수적이어서 지방분권법은 국가균형발전의 필수조건인 반면 지방분권은 정부권한과 책임을 이양 받을 지역의 수용능력이 전제되기 때문에 자립적 지역발전은 분권화의 성공조건이라고 하였다.

‘특성화’라는 지역발전 메커니즘을 통해서 생산적인 상생관계로 전환하고자 하는 새로운 시도였다. 즉 지방이 스스로의 힘으로 일어설 수 있는 내생적 발전전략을 통해 ‘자립형 지방화’를 실현하고 수도권과 지방이 함께 번영할 수 있는 ‘상생전략’을 추구함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 균형사회를 실현하고자 하였다(한표환, 2004).

본 연구는 참여정부 이후 이명박, 박근혜, 현 문재인 정부까지 균특법 제정 이후 균특법 하에서 추진되고 있는 국가균형발전정책을 정책목표, 정책대상, 정책수단의 정책구조와 계획체계, 추진체계, 지원체계의 추진시스템 측면에서 살펴보고자 한다.

〈표 3-1〉 국가균형발전정책 분석틀

구분	내용	
국가균형발전정책 구조	정책목표	- 비전, 추진목적과 목표
	정책대상	- 공간단위
	정책수단	- 주요정책, 주요전략
국가균형발전정책 추진시스템	계획체계	- 법정계획, 임의계획
	추진체계	- 추진조직, 예산(재정), 거버넌스
	지원체계	- 법, 제도

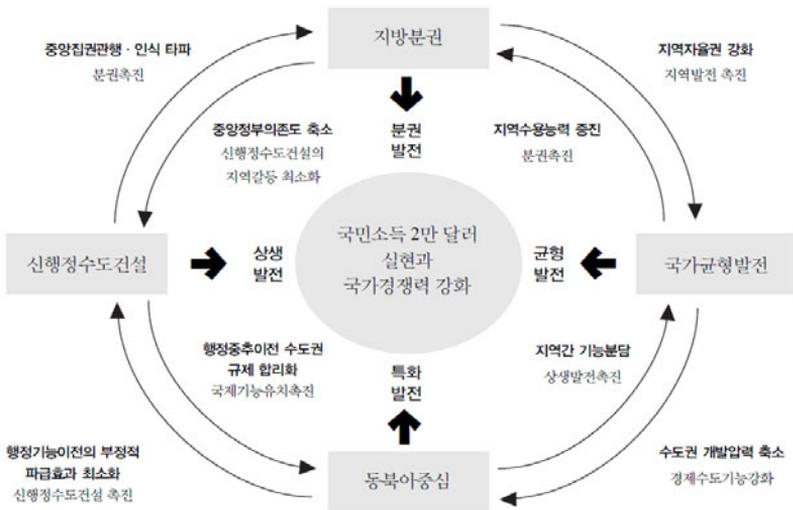
가. 국가균형발전정책 구조

먼저 2003년 출범한 참여정부는 수도권의 과도한 집중에 따른 지역 간 불균형을 시정하기 위하여 균형발전정책의 비전을 ‘전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회’의 건설로 설정했다. 수도권에 인구, 권력, 경제, 자본, 정보 등이 과도하게 집중됨에 따라서 수도권에서는 과밀로 인한 집적의 불경제가 발생하고, 비수도권에서는 지역발전 자원이 충분히 활용되지 못하는 ‘고비용 저효율의 국토’가 고착·심화되고 있다고 판단하였던 것이다(성경룡, 2007). 비전에 따른 정책목표는 ‘혁신주도형 발전을 위한 자립형 지방화’로써 역동적 균형과 통합적 균형이 어우러진 새로운 패러다임 하에 균형발전정책을 추진하였다.

정책목표 달성을 위한 주요정책으로는 자립형 지방화와 지역특성에 맞는 지역혁신체계 구축, 4+9 지역전략산업 육성과 산업 클러스터 구축을 통한 지역경제 활성화 촉진, 낙후 지역의 발전기회를 제공하는 신활력사업 추진, 수도권 공공기관의 지방이전 및 혁신·기업

도시 건설 등을 설정하고 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전정책 등의 5대 세부정책을 추진했다. 지역혁신체계(RIS) 구축, 지방대학 혁신역량 강화(누리사업), 지방연구개발(R&D) 투자확대 등을 통해서 비수도권의 혁신역량을 강화하고 내생적 지역 발전을 도모하고자 하였다.

〈그림 3-1〉 참여정부 국가균형발전과 지방분권



출처: 김용웅(2004), “3대 특별법의 성공적 추진전략과 국가경쟁력 강화”, 국토 269, 국토연구원.

2008년 출범한 이명박 정부는 참여정부에서 적극적으로 추진해 왔던 국가균형발전체계를 대폭 수정하여 신지역발전체제로 전환하였다(박진경·김선기, 2017). 세계경제의 자유화 물결, FTA 확산 등으로 지역 간 글로벌 경쟁이 치열해져 지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대에 진입했지만 여전히 우리나라 지역의 글로벌 경쟁력은 취약하여 시급히 대응해야 할 과제로 인식한 것이다. 국내 지역들의 글로벌 경쟁력 부족은 기존 행정구역 중심을 이루어지는 소규모 분산·중복 투자, 행정구역 중심을 고착화된 소지역주의와 인접 지역 간의 연계·협력의 부족 등과 관련이 있다고 보았다. 따라서 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하기 위해서는 기존의 행정구역보다 규모가 큰 광역권에서 지역 간

연계와 협력을 기반으로 규모의 경제(Economy of Scale)와 네트워크의 경제(Economy of Network)를 실현하는 것이 필요하다고 판단하였다(송우경, 2017: 39).

신지역발전정책의 비전은 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’로 설정하고, ‘광역경제권 구축’, ‘특성화된 지역발전’, ‘지방분권·자율’, ‘지역 간 협력·상생’ 등 네 가지 기본 정책방향을 제시하였다(지역발전위원회, 2009). 공간단위 유형은 광역화를 통한 역량과 경쟁력이 지역발전을 가능케 한다는 인식 하에서, 다차원적 공간적 범위를 기준으로 $4+\alpha$ 초광역개발권, 5+2 광역경제권, 163개 기초생활권으로 구분함으로써 3차원적 지역발전정책을 추진했다. 초광역개발권은 국가경쟁력 강화를, 광역경제권은 지역경쟁력 강화를, 기초생활권은 국민의 기본수요 충족이 정책목표가 되었으며, 행정구역을 넘어선 연계협력사업을 강조했다.

또 다른 정책목표 달성을 위한 세부정책으로는 행·재정 권한의 지방이양을 위해서 지방소비세·지방소득세를 도입하여 지방세를 확충하였고, 200여개 국고보조사업을 22개 포괄보조사업으로 통합하고 중앙정부가 보유한 인·허가권의 지방이양을 단행했다. 또한 수도권권과 지방의 상생발전을 위해서 지역상생발전기금¹⁵⁾을 신설하고 지방의 기업유치 지원과 투자확대, 지역경제 활성화를 위한 각종 규제완화 등을 추진하였다.

2013년 출범한 박근혜 정부는 참여정부 이후 추진된 국가균형발전정책에도 불구하고, 지역과 주민이 안고 있는 문제해결에는 다가서지 못했다는 문제인식 하에서, 지역생활권이 중심이 되는 지역행복(HOPE) 프로젝트를 추진했다(지역발전위원회, 2013). 생활권정책은 주민행복 증진이나 삶의 질 개선에 필요한 조건을 자치단체간 연대와 협력에 바탕을 둔 일상생활권 내에서 충족시키려는 전략이다. ‘국민에게 행복을 지역에 희망을’이란 정책비전 하에서 지역생활권정책의 3대 추진전략을 통해 추진역량 강화 등 시스템을 구축하고 지역발전위원회의 지침에 의거 연계성이 높은 지자체들간 자율적으로 63개 지역생활권을 설정했다.

정책목표 달성을 위한 주요정책으로 지역행복생활권 활성화, 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고, 교육여건 개선 및 창의적 인재양성, 지역문화 육성 및 생태복원, 사각 없

15) 지역상생발전기금은 수도권에 포함되어 있는 서울, 인천, 경기 3개 시도가 10년간 3조원을 출연하여 비수도권 지역개발사업에 배분하는 기금이다.

는 지역복지·의료 등을 추진하였다. 지역행복생활권 활성화 정책은 주민들의 관점에서 생활의 불편을 해소하고 행복 증진에 필요한 인프라 확충을 위해 전국에 63개 생활권을 구성하고, 생활권 단위에서 지역 간 연계사업, 취약지역 생활여건 개조사업인 새뜰마을사업, 지역 중심지 활성화 사업에 역점을 두었다(송우경, 2017: 41).

2017년 출범한 문재인 정부는 국정운영 5개년 계획(17. 7)에서 효과적 공약이행을 위한 5대 국정목표, 20대 전략, 100대 과제와 함께 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’의 국가 비전을 선명하게 부각할 수 있는 4개의 복합·혁신과제를 제시했다. 이는 문재인 정부가 국가균형발전의 중요성을 인식하고 있다는 것을 보여준다(국정기획자문위원회, 2017). 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 정하고 지역 간 불균형 발전을 해소시키기 위해서 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조했다며 4대 복합·혁신과제¹⁶⁾ 중에서 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’을 선정했다. 문재인 정부의 국가균형발전정책은 지방정부의 자율성을 제고하는 자치분권, 지역혁신체계 개편과 글로벌 협력체계 구축을 통한 균형발전 거버넌스 구축, 참여정부의 창조적 계승 등을 차별성으로 제시하고 있다.

변화된 시대적 요구에 부합하도록 2018년 1월에는 분권, 포용, 혁신을 추구하는 국가균형발전 비전과 전략을 제시한 바 있다(지역발전위원회, 2018). ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’이라는 비전과 ‘지역주도 자립적 성장기반 마련’이라는 정책목표를 이행하기 위해서 민관협치(거버넌스)와 제도를 정비하고, 지역 간 균형발전을 국가의 책무로 부여한 헌법 가치를 균특법 전반에 걸쳐 강화했다. 공간규모별 복잡·다양한 문제 증가로 지역 실정을 가장 잘 아는 지방정부 주도의 문제해결, 헌법 전문의 ‘국민생활의 균등한 향상’, 경제 부문의 ‘균형있는 국민경제 성장’, ‘지역간 균형있는 발전’ 실현, 분권에 걸맞은 지역의 자립적 혁신역량 제고를 통해 인재-특화산업-일자리의 지역내 선순환 혁신 생태계 구축 및 혁신성장을 촉진하고자 한다. 또한 지역주도 자립적 성장기반 마련을 위해서 3대 전략, 9대 핵심과제를 제시한 바 있다.

16) 복합·혁신과제는 핵심공약과 새 정부의 국정비전을 선명하게 부각시킬 수 있는 과제, 예산·인력 등 정책집행 자원을 최우선으로 투입해 추진해야 할 과제, 다수 부처가 연관된 대형·복합과제를 말한다.

〈표 3-2〉 문재인 정부의 국가균형발전정책 3대 전략 및 9대 핵심과제

3대전략	9대 핵심과제
① [사람] 안정되고 품격있는 삶	① 지역인재-일자리 선순환 교육체계 ② 지역자산을 활용한 특색있는 문화관광 ③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건복지체계 구축
② [공간] 방방곡곡 생기도는 공간	① 매력있게 되살아나는 농산어촌 ② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 ③ 인구감소지역을 거주감소지역으로
③ [산업] 일자리가 생겨나는 지역혁신	① 혁신도시 시즌2 ② 지역산업 3대 혁신 ③ 지역 유희자산의 경제적 자산화

자료 : 지역발전위원회(2018), 「국가균형발전 비전과 전략」.

〈표 3-3〉 역대정부의 국가균형발전정책 구조

구분	노무현 정부 ('04~'08)	이명박 정부 ('09~'13)	박근혜 정부 ('14~'17)	문재인 정부 ('18~'22)
정책 목표	혁신주도의 공간적 균형발전 (기능분산형 국가균형발전)	지역의 경쟁력 강화 및 특화발전 (일자리 창출)	지역행복 및 삶의 질 향상 (HOPE)	지역주도 자립적 성장기반 마련 (지방분권형 국가균형발전)
정책 대상	•행정구역	•행정구역 + 광역권 (초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권)	•행정구역 + 생활권 (지역행복생활권)	•행정구역 + 계획계약(포괄지원협약)
정책 수단	•국가균형발전5개년 계획(2004-2008) •국가균형발전위원회 •국가균형발전특별회계 •국가균형발전특별법	•지역발전5개년계획 (2009-2013) •지역발전위원회 •광역지역발전특별회계 •국가균형발전특별법	•지역발전5개년계획 (2014-2018) •지역발전위원회 •지역발전특별회계 •국가균형발전특별법	•국가균형발전5개년 계획(2018-2022) •국가균형발전위원회 •국가균형발전특별회계 •국가균형발전특별법
주요 정책	•혁신정책(RIS사업) •균형정책(신활력사업) •산업정책(수도전략산업) •공간정책(세종시/혁신·기업도시) •질적 발전정책	•5+2광역경제권정책 •기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 •행·재정 권한 지방 이양 등 분권강화 •수도권-지방 상생발전	•지역행복생활권 정책 •지역경제 활력제고 •교육여건개선·인재양성 •문화·환경·복지·의료	•지역혁신체계 구축 및 혁신성장 •국가혁신융합단지 지정·육성 •지역발전투자협약 •도시재생 뉴딜 •혁신도시 활성화
	▶ 국가균형발전 체계 정비	▶ 지역간 연계발전 강조	▶ 맞춤형·패키지 지원 강조	▶ 국가균형발전 체계를 정비

자료 : 김선기(2015), 박진경·김선기(2017), 송우경(2017), 지역발전위원회(2018), 산업부(2018) 정리.

나. 국가균형발전정책 추진시스템

먼저 참여정부는 제도적으로 국가적 아젠다인 국가균형발전을 모든 주체의 자원과 역량을 결집하여 일관된 시스템으로 추진하려는 의지에 따라서 2004년 특별법을 제정하였고, 특별법 하에서 지방이 주도하고 중앙이 지원하는 방식의 상향식 계획체계를 도입하여 5년 단위의 국가균형발전 5개년계획을 수립하도록 하였다. 지자체는 지역혁신협의회 심의를 거쳐 합의를 도출함으로써 지역혁신발전계획을 수립하고, 이를 바탕으로 중앙의 부문별 계획안과 조화시켜 국가균형발전 5개년계획을 수립하도록 했다. 중앙-지방간 협력 하에서 수립되는 국가균형발전 5개년계획에는 지역의 산학연 연계와 산업클러스터 형성 등을 통한 자립역량 강화를 위한 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 선정·육성, 지방대학 육성 및 지역인적자원 개발, 지역과학기술의 진흥, 지역정보화 촉진 등을 중심으로 지역이 자율적으로 추진하고자 하는 혁신발전사업이 포함되어 있었다. 또한 지역 간 불균형 시정을 위한 낙후지역의 지역문화·관광육성, 낙후지역 및 농산어촌개발, 지역경제 활성화 등의 지역개발사업이 포함되었다.

각 부처 중심의 국가균형발전시책의 분산적 추진방식에서 통합적 추진방식으로 전환하여 균형발전에 관한 의사결정을 일원화하고, 균형발전시책의 연계를 강화하기 위하여 대통령 직속 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치·운영하고, 위원회가 관련 중앙부처를 총괄토록 하였다¹⁷⁾. 지역단위에서는 민·관·산·학의 협의체인 지역혁신협의회를 구성하도록 하여 혁신주체간 협력체계를 구축하고 민간부문의 의사결정 참여를 제도화하여 지역혁신발전 관련 사항을 심의하도록 했다. 균형발전사업은 지자체가 투명하고 책임있게 추진하게 하기 위해서 국가균형발전위원회가 심사·평가하도록 했으며, 방만한 예산집행을 막기 위하여 위원회의 평가결과는 환류하여 다음연도 예산편성시 반영하도록 했다. 또한 별도의 안정적인 재원으로 국가균형발전특별회계를 설치·운영하여 국가균형발전사업을 전담하여 지원하도록 했다. 특별회계의 재원은 주세전액, 일반회계 전입금 등 연간 약 5조 원 규모로 조성하였으며, 지역혁신사업계정과 지역개발사업계정으로 별도로 운용하게 하

17) 국가균형발전위원회의 사무처리기구로 산하에 국가균형발전기획단을 설치하고, 기획단 업무와 지역혁신발전계획 수립을 지원하기 위해서 산업자원부에 국가균형발전지원단과 관계 중앙부처에 국가균형발전지원팀을 설치하도록 했다.

여 지역의 특성화발전과 지역 간 불균형 시정을 동시에 추구하였다.

이명박 정부는 2009년 광역경제권 정책의 효율적 추진을 위해서 국가균형발전특별법을 개정하였다. 이전의 국가균형발전위원회를 폐지하고 중앙에 대통령 직속으로 지역위원회를 구성했으며, 지역 단위에서는 시도를 묶어 7개 광역경제권 발전위원회를 설치했다. 또한 참여정부 당시 법정기구였던 시도 및 시군구 지역혁신협의회는 폐지하였고 이를 임의기구인 지역발전협의회로 격하하였다. 광역경제권정책을 체계적으로 지원하기 위해서 '광역화, 효율화, 자율화'를 지향하는 방향으로 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하고 22개 포괄보조금제도를 도입하였다. 참여정부의 국가균형발전 5개년계획은 중앙부처가 수립하는 부문별 지역발전계획과 광역경제권 발전위원회가 수립하는 광역경제권 발전계획을 토대로 지역발전 5개년계획을 수립하는 것으로 변경되었다. 이전과 달리 시도가 수립하는 시도 및 시군구 발전계획을 임의계획으로 규정함으로써 자치단체의 역할이 축소되었다고 볼 수 있다(박진경·김선기, 2017).

박근혜 정부는 2014년 국가균형발전특별법을 개정하고, 지역발전위원회와 시도 생활권협의회 중심의 추진체계를 구축하였다. 지역생활권정책의 추진체계를 정비하기 위해서 부문별 계획과 지역계획을 종합하여 지역발전 5개년계획을 수립하는 계획체계는 이명박 정부와 동일한 구조이지만 이명박 정부의 광역발전계획을 폐지하고 시도발전계획을 부활시켰다고 볼 수 있다. 중앙 단위의 조직에서는 큰 변동이 없었지만 지방 단위의 조직에서는 유명무실한 광역경제발전위원회를 폐지하고 시도가 지방에서의 지역발전정책의 권한과 책임을 지도록 기능과 역할을 환원하였다. 새로운 지역발전정책에 맞게 특별회계의 명칭은 광역·지역발전특별회계에서 지역발전특별회계로 바뀌었으나 미시적으로 사업을 조정할 것 외에는 이명박 정부의 특별회계와 구조적으로 큰 변화는 없었다. 박근혜 정부의 지역생활권정책이 가장 강조하는 바는 자치단체간 연계·협력의 제도화이며 이를 위해 지역생활권 단위의 협력적 거버넌스의 축으로 시도생활권발전협의회를 법정기구로 설치·운영했다.

문재인 정부는 국가균형발전 개념을 복원하고 균형발전 지원체계를 재정립하고자 균특별법을 개정했다. 먼저 국가균형발전 5개년계획은 균형발전계획을 구성하는 부문별 국가균형발전 5개년계획과 시·도 발전계획의 효율적 수립을 지향하고 있다(국가균형발전위원회, 2018).

국가균형발전위원회의 위상을 강화하기 위하여 위원회가 정부 예산편성 과정에서 지역의 의견을 제출할 수 있도록 절차를 마련하고 제출한 의견의 효력을 강화하였다. 이에 따라서 기획재정부와 과기정통부 장관은 균형위의 의견을 감안하여 예산을 편성 및 조정·배분해야 한다. 시·도별 '지역혁신협의회-지역혁신지원단'의 지역혁신체계를 토대로 지역의 혁신주체를 아우르는 거버넌스를 구축하고, 중앙과 지방의 협력을 위한 정례적 소통 채널로써 균형발전 상생회의 제도화하여 글로벌 정책협력 거버넌스 구축을 추구하고 있다. 지역혁신협의회는 시도발전계획과 지역발전투자협약(계획계약) 등 지역경제 활성화 시책, 지역혁신체계 평가 및 개선에 관한 사항을 심의하는 기구이며, 지역혁신지원단은 시도지사 소속의 지역혁신협의회를 지원하는 사무국 역할을 하게 된다. 지역혁신협의회, 계획계약 제도 운영 등 지역 혁신체계의 안정적 운영을 위한 전문기관으로 '(가칭)지역혁신지원센터'를 지정·운영하도록 한다.

〈그림 3-2〉 문재인 정부 균형발전상생회의 운영체계



출처: 국가균형발전위원회(2018), 「문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략」.

또한 자치분권위원회와 국가균형발전위원회 간 지방분권균형발전협의회를 신설하여 자치분권과 균형발전을 연계한 협업을 강화하며, 지역 기반으로 추진 중인 일자리·4차 산업

혁명·저출산 등 과제는 필요시 현안별 위원회 합동보고를 추진하고자 한다. 지역발전특별회계는 지역의 자율성 보장을 뒷받침하기 위하여 계정체계를 지역자율계정과 지역지원계정으로 바꾸고 명칭은 국가균형발전특별회계로 복원하였다. 균형위는 균형발전총괄지표를 개발하고, 균형발전총괄지표에 따른 지역차등지원을 강화하는 쪽으로 균형발전정책의 효과성을 제고하도록 한다.

〈표 3-4〉 역대정부 국가균형발전정책 추진시스템

구분	노무현 정부 (‘04~’08)	이명박 정부 (‘09~’13)	박근혜 정부 (‘14~’17)	문재인 정부 (‘18~’22)	
계획체계	(법정계획) •국가균형발전계획 - 부문별 계획 - 지역혁신발전계획	(법정계획) •지역발전계획 - 부문별 계획 - 광역발전계획 (임의계획) - 초광역권개발구상 - 시도 발전계획 - 시군구 발전계획	(법정계획) •지역발전계획 - 부문별 계획 - 시·도 발전계획 (임의계획) - 지역생활권 발전계획	(법정계획) •국가균형발전계획 - 부문별 계획 - 시·도 발전계획	
추진체계	조직	•중앙 : 국가균형발전위원회, 부처 •지방 : 지자체	•중앙 : 지역발전위원회, 부처 •지방 : 광역경제발전위원회, 지자체	•중앙 : 지역발전위원회, 부처 •지방 : 지자체	•중앙 : 국가균형발전위원회, 부처 •지방 : 지자체
	예산	•국가균형발전특별회계 - 지역개발사업계정 - 지역혁신사업계정 - 제주계정	•광역·지역발전특별회계 - 지역개발계정 - 광역발전계정 - 제주계정	•지역발전특별회계 - 생활기반계정 - 경제발전계정 - 제주계정 - 세종계정	•균형발전특별회계 - 지역자율계정 - 지역지원계정 - 제주계정 - 세종계정
	거버넌스	•지역혁신협의회 (법정기구)	•지역발전협의회 (임의기구)	•지역생활권발전협의회 (법정기구)	•균형발전상생회의 •지역혁신협의회
지원체계	•균특법 제정 (2004.1.10.)	•균특법 개정 (2009.4.22.)	•균특법 개정 (2014.1.7.)	•균특법 개정 (2017.10.30.) •혁신도시특별법 개정 (2018.1.25.)	

자료 : 김선기(2015), 박진경·김선기(2017), 송우경(2017), 지역발전위원회(2018), 산업부(2018) 정리.

다. 국가균형발전정책 평가¹⁸⁾

먼저 참여정부는 ‘국가균형발전’을 위해서 모든 주체의 자원과 역량을 결집하여 통합되고 일관된 시스템으로 추진하려는 확고한 의지에 따라서 강력한 추진체계를 구축하였고 국가균형발전특별법으로 제도화했다는 측면에서 큰 의의가 있다고 하겠다. 세종시, 혁신도시와 기업도시 등 정부기능과 공공기관 및 일부 민간기업의 지방이전을 추진하여 ‘거점도시 개발전략’을 통해서 지역간 불균형을 시정하고 공간적인 분산형 균형발전을 모색했다. 그러나 수도 이전을 둘러싼 논쟁에 휘말렸고, 이전 공공기관의 물리적인 이전에 과도하게 집중하다보니 지역 주민 삶의 질 향상은 다소 미흡했다는 평가를 받고 있다. 또한 ‘신산업’의 육성을 비롯하여 지방에서 여러 부처가 경쟁적으로 각종 개발사업을 추진하는 과정에서 중복투자가 발생하여 비효율과 자원 낭비를 초래했다고 보고 있다. 법정기구로써 시도와 시군구에 설치하였던 지역혁신협의회는 타 혁신주체들과 협력이 부족했다.

이명박 정부는 ‘5+2 광역경제권정책’으로 분산·중복투자를 지양하고 시·도간 벽허물기, 시·도 경계를 넘는 광역 현안 해결 및 지역의 글로벌 경쟁력 강화를 강조하여 규모의 경제를 실현하는 지역간 연계발전의 필요성을 제시한 측면은 긍정적이었다. 또한 균특회계의 포괄보조금 제도 도입, 지역상생발전기금 신설, 지방소비세·지방소득세 신설 등은 주요 성과에 속한다. 그러나 정부의 성격과 정치적 이념의 변화에 따라 초기 ‘국가균형발전’의 개념이 퇴색하였고 효율성과 경쟁력 중심의 신지역발전전략을 채택하면서 지자체의 역할이 크게 축소되었다는 한계가 있다. ‘균형발전’이 ‘지역발전’으로 성격이 바뀌면서 계획, 조직, 재정 등 전반적인 추진체계가 중앙 주도적 시스템으로 변화했다. 광역경제권 발전위원회는 사무국 역할만을 담당하여 광역단위의 혁신주체로서는 기능이 부실했고, 원활하게 작동하지도 못했다.

박근혜 정부는 시군구간 연계를 통한 생활권 중심의 정책으로 새뜰마을사업과 지역행복생활권 선도사업 등을 추진하여 종래 산업과 인프라 중심의 거시정책으로부터 주민 행복 및 삶의 질 향상 등 미시정책을 강조하였으며, 지역발전정책의 주민 체감도를 높이고자 한 점은 긍정적이다. 이명박 정부의 광역발전계획과 광역경제권 발전위원회를 폐지하고 시도발전계획을 부활시켜 국가균형발전 5개년 계획체계를 참여정부 시절로 복원시킴으로

18) 지역발전위원회(2009와 2013), 국가균형발전위원회(2018) 참고.

써 전체적으로 시도를 비롯한 자치단체의 자율성과 책임성을 강화한 측면도 긍정적이다. 그러나 지역생활권정책은 박근혜 정부의 국민행복시대를 대표하는 브랜드 정책이지만 정책 내용이나 예산규모 등에서 사업이 빈약하고 정책 이미지가 미약했으며, 미시적인 생활권 문제에 과도하게 치중하다 보니 광역권 발전전략 등이 미흡하였고, 특히, 지역일자리 위기 대응에 소홀했다. 주요 추진조직인 지역발전위원회의 기능과 역할은 미약해서 부처간 정책조정엔 한계를 보였고, 시도생활권발전협의회는 형식적인 조직에 불과했다.

현재 문재인 정부는 ‘고르게 발전하는 지역’을 정하고 지역 간 불균형을 해소하기 위해 서 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조하고 있다. 지방정부의 자율성을 제고하는 자치분권, 지역혁신체계 개편과 균형발전 거버넌스 구축, 참여정부의 창조적 계승 등을 차별성으로 제시하고 있어 이에 대한 구체적인 이행과 평가는 지켜볼 일이다.

〈표 3-5〉 역대정부 국가균형발전정책 평가

구분	노무현 정부 ('04~'08)	이명박 정부 ('09~'13)	박근혜 정부 ('14~'17)	문재인 정부 ('18~'22)
성과	- 국가균형발전의 토대 마련 - 균형발전 통합적 추진체계 구축	- 지역간 연계발전 - 포괄보조금, 지역상생발전기금, 지방소비세·지방소득세 신설	- 주민 제감도 제고 - 지자체 자율성과 책임성 강화	?
한계	- 물리적 분산정책 - 중복투자, 비효율 - 삶의 질 향상 미흡	- 지자체 역할 축소 - 중앙주도적 시스템 - 위원회 역할 미약	- 정책 이미지 부실 - 지역일자리 대응 소홀	?

자료 : 지역발전위원회(2009와 2013), 국가균형발전위원회(2018) 정리.

2. 국가균형발전특별회계

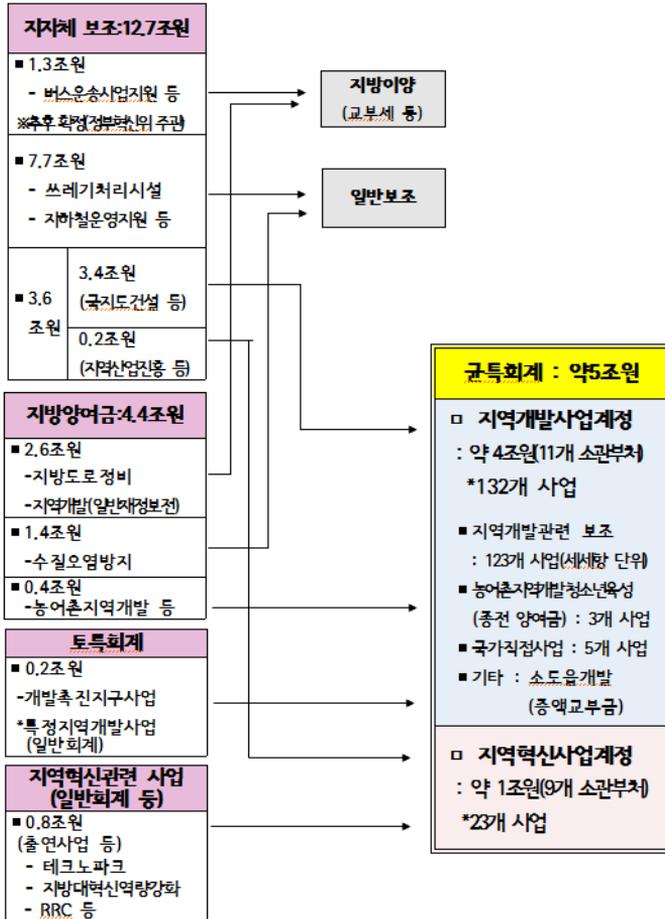
가. 설치목적과 회계구조

국가균형발전특별회계(이하 균특회계)는 국가균형발전특별법을 실제 구현해주는 제도적인 장치로서 2005년에 탄생하였다. 2018년 개정된 균특법 제30조에 따르면 균특회계는 국가균형발전계획과 관련된 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 설치하며, 제31조에 의거 기획재정부장관이 관리·운용하도록 되어 있다. 균특회계는 과거 기존의 국고보조사업과 지방양여금사업, 토특회계 등 타 특별회계사업 및 일반회계사업 등 7개 계정을 통해서 분산·추진되고 있던 각종 균형발전 관련사업들을 통합·흡수함으로써 조성되었다. 당시 참여정부는 국가-지방간 자원배분의 틀을 재조정하는 과정에서 조세보다는 국고보조금을 중심으로 제도를 변화시키려 하였고, 이 과정에서 지방양여금제도를 폐지하면서 지방양여금을 기반으로 만들어졌다고 볼 수 있다.

임성일 외(2005)에 따르면, 균특회계의 설치목적은 첫째, 그동안 여러 부처에서 다수의 특별회계 및 일반회계를 개별·분산 추진되던 균형발전사업을 하나의 특별회계로 통합함으로써 체계적으로 추진하고, 둘째, 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전시책을 효과적으로 지원하며, 지방재정지원을 공급자(중앙정부) 중심에서 수요자(지방자치단체) 중심으로 전환하기 위하여 설치되었다. 참여정부는 당시 각종 지역발전사업 예산을 일괄·지원함으로써 중복투자를 감소시키고, 투자의 효율성을 제고하는 한편 예산편성에서 지역의 자율성을 제고할 목적으로 조성하였음을 알 수 있다.

참여정부의 국가균형발전특별회계 세입은 과거 지방양여금의 재원으로 쓰였던 주세를 8:2로 분할하여 균특회계를 구성하는 두 계정 중에서 80%는 지역개발사업계정에, 20%는 지역혁신사업계정에 배분하였으나 현재는 60%를 과거 주로 지역개발사업계정에 해당하는 지역자율계정에, 40%는 과거 주로 지역혁신사업계정에 해당하는 지역지원계정에 배분하고 있다.

〈그림 3-3〉 균특회계 대상사업체계(2004년 예산기준)



자료: 기획예산처(2004. 4), 「국가균형발전특별회계 운용방안」.

균특회계 계정별 세입과 세출구조를 살펴보면 지역자율계정과 지역지원계정은 그 재원과 대상이 되는 사업이 각기 다르다. 과거 지역개발계정에 해당하는 현재 지역자율계정은 주로 낙후지역, 즉 성장촉진지역과 특수상황지역, 농산어촌 개발, 관광자원, 향토자원 개발 및 활용사업 등 지역간 차별을 시정하는 사업을 포함하고 있다. 반면 과거 지역혁신계정은 현재 지역지원계정으로 지역특화산업, 광역협력권사업, 지방대학 및 지역인적자원

육성 등 주로 재정효과가 특정지역에 국한되고, 광역적 사업수행이 요구되는 사업을 포함하고 있다. 이 두 계정은 세출구조상 사업의 목적과 목표, 대상사업 등 성격이 상이해서 그 특성에 따라 재정지원방식도 상당히 다르게 나타난다. 주로 효율성(efficiency)을 목표로 하는 지역지원계정의 경우 주로 출연·보조·융자 등의 방식으로 재정을 지원하고 있으며, 형평성(equity)을 목표로 하는 지역자율계정의 경우 주로 지자체 사업보조의 방식으로 재정을 지원하고 있다. 따라서 임성일 외(2005)는 지역자율계정사업과 지역지원계정사업을 일괄적으로 보조금사업으로 규정하기는 어려우며, 두 부문 간에는 상호보완적인 기능보다 상충적인 기능이 나타날 가능성이 커서 두 사업계정 간에 연계와 접점을 갖기는 쉽지 않을 것으로 지적한 바 있다.

〈표 3-6〉 균특회계 계정별 세입과 세출(2018년)

구분	지역자율계정	지역지원계정
세입	<ul style="list-style-type: none"> - 주세수입의 100분의 40 - 과밀부담금, 개발부담금 - 농어촌구조개선특별회계 전입금, 공공자금관리기금 예수금, 일반회계 또는 특별회계로부터의 전입금, 지역지원계정으로부터의 전입금, 일반회계 또는 타 특별회계로부터 전입금 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 주세수입의 100분의 60 - 개발제한구역 보전 부담금, 광역교통시설 부담금 - 자동차교통관리 개선 특별회계 전입금, 공공자금관리기금 예수금, 지역자율계정으로부터의 전입금, 일반회계 또는 타 특별회계로부터 전입금 등
세출	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 사업보조(성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력 증진지역 등의 기초생활권 생활기반확충 관련사업, 지역사회기반시설 확충 및 개선관련 사업, 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련사업, 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업 등) - 지역지원계정으로의 전출금 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역특화산업, 광역협력권산업 육성, 투자 및 일자리 창출, 교통·물류망 확충 관련사업 출연·보조·융자 - 지방대학 경쟁력 향상 및 지역인적자원 개발, 지역의 과학기술 진흥 및 특성화, 지역의 문화관광자원 육성 출연·보조·융자 - 인구집중유발시설의 지방이전, 지역의 주요 성장거점에 대한 출연·보조·융자 - 지역자율계정으로의 전출금 등

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>), 국가균형발전특별법(2018. 3. 27시행)

〈표 3-7〉 참여정부 균특회계 계정구분 및 계정별 사업목표와 재정지원방식

구분	지역개발계정		지역혁신계정	
목적	통합적 균형	낙후지역개발, 농산어촌 개발, 그린벨트 관련 사업 등 지역간 차별 시정	역동적 균형	지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성, 지역인력양성 및 연구개발 등 지역혁신 및 특성화발전 지원
목표	형평성(equity)		효율성(efficiency)	
대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 낙후지역 및 농산어촌 개발사업 - 지역사회기반시설 확충 및 개선사업 - 지역 문화·예술 및 관광자원 개발·확충사업 - 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화사업 - 지역의 특성 있는 향토자원 개발 및 활용 사업 등 		<ul style="list-style-type: none"> - 지역혁신체계(RIS) 구축 및 활성화사업 - 지역전략산업 육성사업 - 지방대학 육성 및 지역인적자원 개발사업 - 지역의 과학기술 진흥 및 특성화 사업 - 지역 정보화 촉진 및 정보통신 진흥사업 등 	
재정지원 방식	주로 지자체 사업보조		출연·보조·융자·경비지원 등	

출처: 임성일·이창균·서정섭(2005), 「국가균형발전특별회계의 개선방안」, 한국지방행정연구원.

나. 자원배분체계

참여정부 당시 균특회계는 앞에서 살펴본 바와 같이 지역개발계정과 지역혁신계정의 구조로 이루어져 있었으며, 지역개발계정은 다시 지자체 자율편성사업(91개 사업)과 균형발전기반 지원사업(11개 사업), 그리고 기타사업(9개 사업)으로 구분되었다. 지역개발계정 중 지역 인프라, 관광자원 개발 등 지자체 자율편성사업은 현재 지역자율계정의 시도자율편성사업에 주로 해당되는데, 공식에 의해 시도에 재원을 배분했으며, 예산편성주체는 광역자치단체로 지방의 자율성을 강조했다. 도서, 오지, 접경, 농산어촌 개발 등 전형적인 낙후지역 개발사업인 균형발전기반 지원사업은 현재 지역자율계정의 시군구 자율편성사업으로 시군단위에 재원을 배분했다. 반면 그린벨트 관리 및 재해예방 관련 사업인 기타사업과 지역혁신사업, 누리사업, 지방대학 육성사업 등 지역혁신계정사업(35개 사업)의 경우 중앙부처의 사업별로 재원을 배분하는 구조였다.

초기 균특회계는 2010년 이명박 정부의 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)로 바뀌면서 200여개 유사중복사업을 정비하여 24개의 포괄보조금체제로 개편되었다. 광특회계의 포괄보조금체제는 이후 2015년 박근혜 정부의 지역발전특별회계(이하 지특회계),

2019년 문재인 정부의 국가균형발전특별회계로 명칭은 바뀌었으나 편성사업이 다소 달라졌을 뿐 그 운용방식은 비슷하다고 볼 수 있다. 한편 추가적으로 제주계정은 광특회계, 세종계정은 지특회계에 신설되었다.

〈표 3-8〉 포괄보조금제도 도입으로 인한 균특회계 운용구조 변화 내역

균특회계 (2005년)	지역개발계정			지역혁신계정
	지자체 자율편성사업	균형발전기반 지원사업	기타사업	
중점목표	지역개발지원	낙후지역 개발	국가정책목표	지역혁신역량강화
▶ 특징	자율	균형	정책목표	경쟁
▶ 배분단위	광역(사도)	기초(사군)	사업단위	사업단위
▶ 편성주체	지자체	지자체	중앙부처	중앙부처
▶ 방식	모델적용(총액배분)	내역편성(총액배분)	내역편성	내역편성
'05 예산	2.6조원(91개사업)	1.0조원(11개사업)	0.6조원(9개사업)	1.3조원(35개사업)
주요사업 예시	지역SOC, 관광자원 개발 등	도서, 오지, 접경, 농산어촌개발 등	재해예방 및 그린벨트 관련사업	4+9 지역산업 진흥, 누리사업 등

광특회계 (2010년)	지역개발계정		광역발전계정
	시도자율편성사업	시군구 자율편성사업	
중점목표	지역의 일반적 개발	기초생활권 기반구축	광역경제권지원 국가적 고려 우선사업
▶ 특징	자율	자율	상생발전, 규모화
▶ 배분단위	광역(사도)	기초(시·군·구)	사업단위
▶ 편성주체	지자체	지자체 (신규소요는 부처편성)	중앙부처
▶ 방식	모델적용(총액배분)	모델적용(총액배분)	내역편성
주요사업 예시	지역SOC, 관광자원개발, 향토산업 발전 등	기초생활환경정비, 소득증대, 경관개선, 역량강화	전략산업, 인력양성, 광역권 연계협력

자료: 기획예산처(2005), 「2006년도 균특회계 예산안 편성 추가지침」, 조기현(2011) 정리.

2010년 19개 시도자율편성사업과 5개 시군구 자율편성사업으로 구성된 19+5 포괄보조사업으로 통폐합되어 운용되었던 광특회계는 2015년 지특회계로 개편되면서 20+5 포괄보조사업으로, 이는 다시 2019년 현재 균특회계로 개편되면서 37+6 포괄보조사업으로 추진되고 있다¹⁹⁾.

〈표 3-9〉 균특회계의 회계구조와 계정 편성체계

구분	균특회계 (2005)	광특회계 (2010)	지특회계 (2015)	균특회계 (2019)
목적	혁신주도의 공간적 균형발전	지역의 경쟁력 강화 및 특화발전	지역행복 및 삶의 질 향상	지역주도 자립적 성장기반 마련
회계구조	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발계정: 4.1조원 지역혁신계정: 1.3조원 	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발계정: 3.7조원 24개 포괄보조사업 시도자율: 19개 시군구자율: 5개 광역발전계정: 5.8조원 제주계정: 0.4조원 	<ul style="list-style-type: none"> 생활기반계정: 4.5조원 25개 포괄보조사업 시도자율: 20개 시군구자율: 5개 경제발전계정: 5.4조원 제주세종계정: 0.5조원 	<ul style="list-style-type: none"> 지역자율계정 43개 포괄보조사업 시도자율: 37개 시군구자율: 6개 지역지원계정 제주세종계정
	합계 5.4조원	합계 9.9조원	합계 10.4조원	-
지역자율 계정	· 200여개 세부 사업으로 구성	· 24개 포괄보조사업 으로 통폐합	· 25개 포괄보조사업 ※ 2017년 37개 포 괄보조사업	· 43개 포괄보조사업
지역지원 계정	· 시도단위 사업 에 주로 지원	· 시도단위 사업에 주로 지원	· 시도 지역협력권 단위사업 주로 지원	· 시도 광역협력권 단위사업 주로 지원

주: 연도는 예산편성년도 기준임.

자료: 기획재정부 각 년도 「예산안 편성지침」.

지자체의 포괄적 자율성을 부여하기 위하여 지역자율계정에 포괄보조금 제도를 도입했지만 많은 연구들에서 균특회계가 실질적인 포괄보조금제도로 발전하기 위해서는 중앙부처 중심이 아니라 대상사업의 기능이나 특성을 중심으로 블록화해야 한다고 지적(임성일

19) 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함되고, 광역협력권 지원을 위한 사도간 연계사업 등 국가적 우선순위가 높은 사업은 지역지원계정에 포함되어 있다.

외, 2005; 김정훈·김현아, 2006; 고영선 외, 2008; 조기현, 2011; 국회예산정책처, 2010과 2013, 김현아 2016, 박진경·김선기, 2017 등) 했음에도 불구하고 2010년 도입 이후 지역자율계정의 24개 포괄보조 사업수는 지속적으로 증가하여 2017년에는 37개로, 2019년 현재는 43개로 증가²⁰⁾했을 뿐만 아니라 예산신청시 그 내역사업들도 여전히 존재하고 있다. 특히, 2017년에는 고용노동부와 보건복지부, 행정안전부의 포괄보조사업이 편성되었고, 기존의 국토교통부, 농림축산식품부, 문화체육관광부, 해양수산부, 환경부의 10개 포괄보조사업이 타 회계로부터 이관되었다. 문재인 정부 출범 이후 처음으로 편성되는 2019년 균특회계는 행안부의 지역사회활성화기반 조성사업이 새롭게 신설되었고, 국토부의 공공형 택시지원사업과 농림부의 농촌형 교통모델사업, 문체부의 지역문화행사 지원사업 등 6개의 사업이 타 회계로부터 이관되었다.

〈표 3-10〉 균특회계 포괄보조사업수

구 분	광특회계					지특회계				균특회계
	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
합계	24	22 ¹⁾	22	22	24	25	36 ⁴⁾	37	37	43 ⁶⁾
시도자율	19	18	18	18	20 ²⁾	20	30	31 ⁵⁾	31	37
시군구자율	5	4	4	4	4	5 ³⁾	6	6	6	6

주 : 1) 시도자율편성사업 중 국토부 민자유치접속도로 지원사업 2010년 종료, 시군구자율편성사업 중 도서지역식수원 개발사업은 시도 상수도 시설확충 및 관리사업으로 통합

2) 국토해양부가 국토부와 해수부로 이원화됨에 따라서 농림부 어업기반정비사업과 어촌자원 복합산업화지원사업이 해수부로 이관(국토부 사업이었던 해양 및 수자원 관리사업도 해수부로 이관)되었음

3) 시군구자율편성사업에 지역행복생활권 협력사업 신설

4) 고용노동부, 복지부, 행안부 사업 신설 및 국토부, 농림부, 문체부, 해수부, 환경부 등 시도자율편성사업 10개가 이관, 시군구자율편성사업에 안전차 소하천정비사업이 이관됨

5) 시도자율편성사업 중 환경부 노후상수도 정비사업 신설

6) 시도자율편성사업 중 행안부 지역사회 활성화기반 조성사업이 신설되었고, 국토부 공공형 택시지원사업과 지방하천정비사업, 농식품부 농촌형 교통모델사업, 문체부 지역문화행사 지원사업, 해수부 수산물 안전검사체계 구축사업이 타 회계로부터 이관되었음

20) 포괄보조사업이 내역사업 별로 세부적으로 구분되어 사업이 늘어난 것은 아니고, 부처 일반회계 또는 타 회계로부터 이관되거나 새로운 포괄보조 사업이 신설된 결과다.

〈표 3-11〉 국가균형발전특별회계 지역자율계정 시도자율편성사업

부처	균특회계('19) 포괄보조 사업명	지특 ('17)	광특 ('10)	'19년 예산 내역사업
고용부	① 사회적기업육성	●		- 일자리창출, 사회보험료지원 등
	② 대중교통 지원	●	●	- 화물차 공영차고지 건설 등
	③ 지역거점 조성지원	●	●	- 지방산업단지 공업용수도 건설 등
국토부	④ 주차환경개선지원	●		- 공영주차장건설지원
	⑤ 공공형택시지원			- 공공형택시지원
	⑥ 지방하천정비			- 지방하천정비
농식품부	⑦ 농촌자원복합산업화지원	●	●	- 농촌체험관광 지원 등
	⑧ 농업기반정비	●	●	- 받기반 정비 등
	⑨ 지역전략식품산업육성	●		- 향토산업육성 등
	⑩ 농촌형교통모델			- 농촌교통지원
농진청	⑪ 지역농촌지도사업 활성화	●	●	- 농촌지도기반 조성 등
	⑫ 문화시설 확충 및 운영	●	●	- 박물관, 문예회관 등
문체부	⑬ 관광자원 개발	●	●	- 관광지 개발 등
	⑭ 체육진흥시설 지원	●	●	- 생활체육공원 등
	⑮ 지방문화산업기반 지원	●	●	- 지역영상미디어센터 등
	⑯ 산업단지·폐산업시설 문화재생	●		- 산업단지, 폐산업시설 문화재생
	⑰ 지역문화행사지원			- 비엔날레지원, 종교문화행사지원 등
문화재청	⑱ 문화유산 관광자원 개발	●	●	- 지역문화유산 개발
복지부	⑲ 지역자율형 사회서비스 투자사업	●		- 산모신생아 건강관리지원 등
	⑳ 산림경영지원 육성	●	●	- 임산물 수출촉진 등
산림청	㉑ 산림휴양·녹색공간조성	●	●	- 숲길 조성·관리 등
	㉒ 임도시설(국유림 제외)	●		- 임도시설
산업부	㉓ 지역특성화산업 육성	●	●	- 지역산업마케팅지원 등
새만금	㉔ 새만금 공업용수도 건설지원	●		- 새만금 공업용수도 건설
여기부	㉕ 청소년시설 확충	●	●	- 청소년시설 확충
중기부	㉖ 전통시장및 중소유통물류기반조성	●	●	- 전통시장 시설현대화 등
	㉗ 여촌자원복합산업화지원	●		- 여촌체험 관광지원 등
	㉘ 어업기반정비	●		- 지방어항 등
해수부	㉙ 해양 및 수자원 관리	●	●	- 연안정비 등
	㉚ 수산물가공업육성	●		- 수산물산지가공시설 등
	㉛ 수산물안전검사체계구축			- 수산물분석장비 구축 및 운영
행안부	㉜ 지역공동체 일자리 지원	●		- 지역공동체 일자리 지원
	㉝ 지역사회활성화기반조성			- 지역사회활성화공간조성 및 조사연구
환경부	㉞ 상수도시설 확충 및 관리	●	●	- 농어촌 생활용수 개발 등
	㉟ 자연환경 보전 및 관리	●	●	- 자연환경보전이용시설 등
	㊱ 생태하천복원	●		- 생태하천 복원
	㊲ 노후상수도정비	●		- 노후상수도관망 정수장

자료 : 기획재정부, 각 년도「예산안 편성지침」.

〈표 3-12〉 국가균형발전특별회계 지역자율계정 시군구 자율편성사업

부처	균특회계('19) 포괄보조 사업명	지특 ('15)	광특 ('10)	'19년 예산 내역사업
국토부	㉞ 성장촉진지역 개발	●	●	- 지역개발 지원 등
	㉟ 도시활력증진지역 개발	●	●	- 노후도심 재생, 주거환경 개선
농식품부	㉠ 일반농산어촌 개발	●	●	- 기초생활기반 확충 등
	㉡ 지역행복생활권 협력사업	●		- 연계협력사업 및 취약지역개선 등
행안부	㉢ 특수상황지역 개발	●	●	- 기초생활기반 확충 등
	㉣ 소하천정비			- 소하천정비

자료 : 기획재정부, 각 년도「예산안 편성지침」.

초기 균특회계의 총 예산규모는 5.4조원으로 이 중 지역자율계정이 4.1조원으로 75.9%를 차지했으나 광특회계 개편 후 국지도 사업 등 국토부의 SOC 사업이 균특회계에서 대규모 이관되어 2009년에 회계예산규모가 급증한 후 3.8조원(39.6%)으로 감액되었다. 이러한 경향은 지특회계와 현재 균특회계에서도 그대로 이어지고 있는데, 2017년 지역자율계정은 4.7조원(48.0%)으로 초기 균특회계 대비 예산규모나 집행 면에서 포괄보조금의 특성이 퇴색되었다는 비판을 끊임없이 받고 있다.

〈표 3-13〉 균특회계 운용규모 추이

(단위: 조원)

구 분	균특회계					광특회계					지특회계			
	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
자원계정	1.3	1.4	1.5	1.7	5.4 ¹⁾	5.8	5.8	5.5	6.2	5.5	5.4	4.9	4.7	4.0
자율계정	4.1	4.5	5.0	5.8	3.8 ²⁾	3.7	3.6	3.5	3.4	3.5	4.5 ³⁾	4.6	4.7	5.3
제주·세종	-	-	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4
합 계	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.4	10.4	10.0	9.8	9.7

주 : 1) 광역선도산업, 균특회계(광역도로 등)에서 광역기반시설사업의 이관 등으로 증액

2) 국가지원지방도로의 광역계정 이관, 재해예방 관련사업의 일반회계 이관 등으로 감액

3) 주민 삶의 질 향상을 위해 복지문화 관련 예산(생활기반계정)을 대폭 확대

출처: 박진경·김선기(2017), 기재부, 2017년 2018년 정부예산안.

균특회계사업은 국고보조사업과 마찬가지로 지방비를 매칭(matching fund system)하여 사업을 추진하는 방식을 취하고 있다. 현재 균특회계 포괄보조사업별 보조율은 30~100%로 대상사업별로 상이하게 설정되어 있다. 초기 균특회계 설계 당시 지방에 대한 자원배분에 체계적이고 합리적인 보조율 체계가 존재했던 것이 아니라 원래 각 부처에서 분산적으로 추진해오던 국고보조사업을 대부분 균특회계로 이관했기 때문에 기존사업의 국고보조율을 대부분 따랐기 때문이다. 또한 문화시설 확충 및 운영사업의 경우 균특회계 초기 보조율은 40%였으나 최근에는 30~70%로, 거점지역 조성사업은 초기 보조율이 100%였으나 최근에는 50~100%로 같은 대상사업이라고 할지라도 하위사업별로 다르게 설정되고 있다.

〈표 3-14〉 균특회계 포괄보조사업별 자원배분방식(보조율)

포괄보조 사업명		보조율	포괄보조 사업명		보조율
①	문화시설 확충 및 운영	30~70%	⑳	생태하천 복원	50~70%
②	관광자원 개발	50%	㉑	노후상수도 정비	50~70%
③	체육진흥시설 지원	30%	㉒	대중교통 지원	70~90%
④	지방문화산업기반 지원	50~80%	㉓	지역거점 조성지원	50~100%
⑤	산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	㉔	주차환경개선지원	50%
⑥	문화유산 관광자원 개발	50%	㉕	공업용수도 건설지원	100%
⑦	농촌자원복합산업화지원	50%	㉖	지역공동체 일자리 지원	50%
⑧	농업기반정비	80%	㉗	사회적기업 일자리창출	75%
⑨	지역전략식품산업육성	50%	㉘	지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%
⑩	어촌자원복합산업화지원	50%	㉙	지역문화행사 지원	40~50%
⑪	어업기반정비	80%	㉚	농촌형 교통모델	50%
⑫	해양 및 수자원 관리	50%	㉛	공공형택시지원	50%
⑬	수산물가공산업육성	30~50%	㉜	수산물 안전검사체계 구축	50%
⑭	지역농촌지도사업 활성화	50%	㉝	지방하천 정비	50%
⑮	산림경영자원 육성	80%	㉞	지역사회활성화기반조성	50%
⑯	산림휴양·녹색공간조성	50%	㉟	성장촉진지역 개발	100%
⑰	임도시설(국유림 제외)	70%	㊱	도시활력증진지역 개발	50%
⑱	지역특성화산업 육성	50%	㊲	특수상황지역 개발	80%
㉀	전통시장 및 중소기업물류 기반조성	60%	㊳	일반농산어촌 개발	70%
㉁	청소년시설 확충	30~88%	㊴	지역행복생활권 협력사업	70~80%
㉂	상수도시설 확충 및 관리	70%	㊵	소하천정비	50%
㉃	자연환경 보전 및 관리	50%			

대상사업별로 결정되는 보조율은 지방정부의 재정압박 요소와 궁극적으로 지방정부가 원하는 사업에 대한 투자를 저해한다는 이유로 꾸준히 문제점으로 지적되어 왔다. 지방비 부담 부분이 클 경우, 자율적인 사업기획에 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다(김정훈·김현아, 2006; 49). 현재 지역자율계정사업 중에서 지방비 부담이 없는 사업들은 과거 성장촉진지역 개발사업²¹⁾인 균형기반 낙후지역 사업과 공업용수도 건설지원, 일부 지역거점 조성지원사업이다. 중앙이 지원하지 않으면 스스로 지자체가 운영하기 어렵거나 타 사업과의 우선순위에서 항상 밀릴 수 밖에 없는 사업에 중앙이 전액 부담한다. 그러나 유사한 사업에 대해서도 서로 다른 보조율을 적용하고 있는 경우도 있다. 예를 들면 같은 도서개발사업이어도 성장촉진지역에 속해 있는 섬은 100%를, 특수상황지역에 속해 있는 섬은 80%의 국비지원을 받고 있다. 실질적으로 시도자율편성사업은 사업별로 상이한 차등보조율 때문에, 시군구 자율편성사업은 공간별로 상이한 차등보조율에 따라서 부처의 사업선정 통제를 받고 있다.

재원배분기준은 지역자율계정 시도자율편성사업의 경우 2006년부터 회귀분석기법을 이용하여 지자체별로 지출한도를 산정하여 배분하고 있다²²⁾. 지자체별 지출한도액은 계속사업비를 기준으로 산정하는데, 재정수요(30%)인 인구와 면적, 낙후도 요소(70%)인 지방소득세와 재정력지수, 고령인구 비율 등을 종합적으로 고려²³⁾하여 기획재정부에서 산정하고 있으나, 정확한 산출기준과 시도별 예산규모 등은 모두 비공개하고 있다. 각 시도는 기재부가 산정한 시도별 지출한도 내에서 투자 우선순위를 종합·조정하여 예산을 신청하도록 되어 있다.

시군구 자율편성사업의 경우 사업의 목적에 부합하는 범위 내에서 기존대상사업 및 부처별 포괄보조사업 가이드라인을 참고하여 사업을 선택하도록 하고 있다. 시군구 자율편성사업은 기재부가 5개 포괄보조사업의 지출한도액을 산정하고 나면, 해당 시군구가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성한다. 다만 시군구 자율편성사업의 시군구별 지출한

21) 과거 개발촉진지구 지원사업도 성장촉진지역 사업으로 통폐합되었다.

22) 재원배분 모델 개발시 16개 시도 예산담당관, 지방재정전문가 및 균형발전위원회가 참여하는 재원배분 협의회를 운영하여 각 지자체와 전문가의 의견을 충분히 수렴하는 과정을 거쳤다(김정훈·김현아, 2006: 26).

23) 시도 지출한도 배분모형은 다음과 같다. 식에서 각 변수는 최근 3년 값의 평균값을 사용한다.

$$\log(y_i) = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{인구}_i) + \beta_2 \log(\text{면적}_i) + \beta_3 \log(\text{지방소득세}_i) + \beta_4 \text{고령인구비율}_i + \beta_5 \text{재정력지수}_i + \epsilon_i$$

도는 계속소요만 해당되며, 신규사업의 경우 3개 소관부처별로 지출한도를 통보하고 있다. 한편 지역지원계정사업은 기재부에서 부처별로 지출한도액을 배분하면 각 시도의 신청내용 등을 검토하여 예산을 신청하도록 하고 있다.

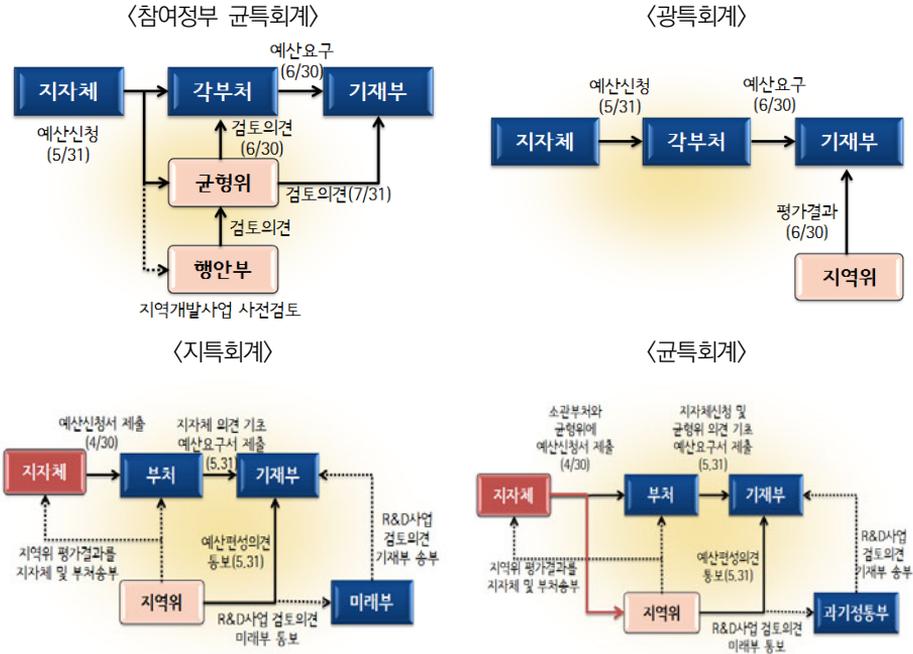
다. 사업운영체계

① 예산신청/예산편성/예산집행

예산신청절차는 시도와 시군구 자율편성사업과 부처편성사업별로, 그리고 계속사업과 신규사업으로 구분하여 운용되고 있다. 지역자율계정의 예산신청은 시도자율편성사업을 대상으로 구체적으로 살펴보면 먼저 시도별로 주어진 예산 씬링의 한도 내에서 관할 시군구의 신청, 지방비 부담능력 및 시도발전계획 등을 토대로 시군구의 의견을 수렴하여 종합·조정된 예산신청서를 각 부처와 균형위에 제출한다. 그러면 각 부처는 시도의 예산신청서 및 균형위의 의견을 기초로 예산요구서를 작성하여 기획재정부에 예산을 요구한다. 예산부처는 예산요구의 적정성을 검토하고, 시도별 기본한도를 유지하면서 사업내역을 조정한 다음 시도별 추가한도를 통보한 후 정부예산안을 확정하고 국회에 제출하는 절차를 거치고 있다.

2018년 균특법 개정으로 예산편성과정상 균형위의 의견제시 역할이 강화되었다. 지자체는 예산신청서를 부처와 균형위에 모두 제출해야 하며, 부처는 지자체의 예산신청서와 균형위의 의견을 기초로 작성한 예산요구서를 기재부에 제출해야 하고, 기재부 및 과기정통부는 균형위의 의견을 감안하여 예산을 편성·조정·배분하여야 한다.

〈그림 3-4〉 균특회계 포괄보조사업 예산신청절차



시도 또는 시군구는 기획재정부에서 산정한 지출한도 내에서 포괄보조사업을 선택하고, 사업별 세부내역을 자율적으로 설계할 수 있다. 시도자율편성사업의 경우 광역자치단체는 쉼터 내에서 신규사업을 선택할 수 있으며, 관할 시군구에 예산을 배분하는 권한도 보유하고 있다²⁴⁾. 반면 시군구 자율편성사업의 경우 계속사업을 기준으로 시군구별 지출한도가 설정되며, 신규사업의 경우에는 사업부처별로 지출한도가 통보되기 때문에 중앙부처가 사업의 승인을 보유하고 있다.

24) 시도가 시도자율편성사업 예산을 시군구에 배분할 수 있는 예산배분권을 부여함으로써 관할 시군구 상호 간에 유사중복사업을 예방하고, 지역의 특화발전과 규모화를 촉진할 필요가 있다는 정책적 판단에서다 (조기현, 2011: 651).

단가의 적정성 여부를 사전에 검증해야 한다. 부지 확보, 각종 영향평가, 지방재정투자심사 등 사전 행정 절차 미이행 사업은 원칙적으로 신청이 불가하며, 지특회계 개편 후부터는 공립박물관, 공립미술관 건립 등의 문화·체육시설은 신규사업 요구시 시설별 운영계획서를 작성·제출하도록 하고 있다. 기재부는 매년 5월쯤에 자치단체가 제출하여 부처가 검토한 예산요구서를 검토하는 절차를 거친다.

〈표 3-16〉 균특회계사업의 사전타당성 검증사항

항목	사전검증사항
① 균특회계 대상사업 여부	- 균특회계 제외대상 사업 여부 - 낭비적 요소가 개입된 단순 행사성·전시성 사업이 아닌지 여부
② 투자효율성	- 다른 사업과의 유사중복적인 설계 여부 - 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차 이행 여부
③ 시급성 및 집행 가능성	- 현재 추진해야 할 시급성 - 세부적인 집행계획의 마련 여부 등 집행 가능성
④ 사업수행방식 및 물량 및 단가 적정성	- 현재의 사업수행 방식의 적정성 ※ 사업목적 달성을 위한 최선의 사업추진 방식 검토 - 투입비용 대비 효과(효율성)

자료: 기획재정부(2018), 「2019년도 국가균형발전특별회계 예산편성지침」.

균형위의 사업평가지침에 의거한 사후평가는 단계별 평가방식을 취하고 있다. 먼저 지역자율계정 시도자율편성사업은 각 시도가 사업별 추진실적에 대한 자체평가를 통해서 시도별 자체평가 종합보고서를 작성하면, 균형위가 시도별 자체평가 결과와 사업별 추진실적을 종합적으로 고려하여 상위(메타)평가를 실시하는 것으로 체계화되어 있다. 지역발전위원회·한국산업기술평가관리원(2018. 2. 28)에 따르면 2018년 균형위의 메타평가는 시도의 자체평가결과를 그대로 수용하되, 자체평가 과정·결과환류 등을 점검하는 메타평가를 실시하였다. 평가결과, 자체평가의 충실성 유도를 위해서 메타평가 결과가 시도 인센티브 차등배분에 반영될 수 있도록 조치할 계획이라고 하였다. 균형위는 종합평가와 별도로 포괄보조사업별 추진실적을 지역간 상대평가를 통해서 평가를 시행하며, 시도별 포괄보조금 운영현황을 점검하여 종합의견을 작성한다.

시군구 자율편성사업의 경우에는 각 시군구가 보고서를 균형위에 제출하면 균형위에서

평가를 시행한다. 부처편성사업의 경우는 각 부처가 주관하는 포괄보조사업에 대해서 시도의 평가자료를 토대로 자체평가를 실시하고, 평가단위별 평가등급과 평가의견을 균형위에 제출하면 균형위가 소관부처의 자체평가결과 등을 토대로 사실관계를 확인하고 적정성을 검토하는 등의 메타평가를 실시하는 과정으로 평가가 이루어진다.

〈표 3-17〉 균형위의 포괄보조사업 자체직접 평가지표(시도)

부문	지표	점검항목	배점	
			신규	계속
사업 기획	1.포괄보조사업의 계획이 합리적이고 타당한가?		40	10
		① 계획수립의 적절·합리성 (대내외적 환경변화 대응, 전년도 평가결과 반영 등)	20	5
		② 내역사업 우선순위의 적절성 (선정기준, 자원배분 타당성 등)	20	5
사업 집행	2.포괄보조사업 추진을 위한 추진체계 구축이 적절하고 효율적으로 운영되었는가?		40	30
		③ 포괄보조사업 추진체계 구축의 적절성 (포괄보조사업 통합 추진체계 구축여부, 사업 추진 주체별 역할분담)	20	15
		④ 포괄보조사업 추진체계 운영의 효율성	20	15
사업 성과	3.포괄보조사업 성과가 적절하고, 균형발전 및 사회적 가치를 창출하고 있는가?		20	60
		⑤ 포괄보조사업 성과지표·목표의 적절성 및 목표 달성도	15	40
		⑥ 균형발전 및 사회적 가치 창출	5	20
감점	제출기한 및 기타 평가지침 미준수 등		-5	-5

출처 : 지역발전위원회·한국산업기술평가관리원(2018. 2. 28), 「2018년도 균형발전사업(생활·제주·세종계정) 시도 메타평가 사전교육 안내자료

균형위의 포괄보조사업 시도 자체 평가지표는 기획, 집행, 성과의 세 부문에 대해서 6개 점검항목으로 구성되며, 신규·계속사업별, 부문·점검항목별 가중치가 차등적으로 적용된다. 시도는 자체평가지 균형위의 세부 사업평가지침²⁵⁾을 따라야 하며, 세부 평가지침에

25) 포괄보조사업별 시도의 자체평가기준은 〈표 3-17〉에 제시하였으며, 점검항목별 세부 평가방법이 시도에 배포되고 있다. 평가서식에는 세부 점검항목별로 평가지표, 측정방법, 배점기준, 측정기준이 제시되어 있

의거하여 시도가 자체평가를 하였다 하더라도 균형위는 평가등급 부여의 적정성 검토를 위해서 평가단을 구성하여 시도 자체평가에 대한 재평가를 시행하고 있다.

시도가 시행한 자체평가에 대해서 균형위는 과정·결과·환류 3개 영역의 적절성을 메타 평가하고 있다. 포괄보조사업별 지자체간 상대평가시 과거에는 S(10% 이하), A(15% 이하), B(50% 내외), C(15% 이하), D(10% 이상)의 5단계 평가등급을 강제로 부여하는 체계였으나, 2018년에는 3단계, 즉 우수(20% 이하), 보통(65% 내외), 미흡(15% 이상)으로 등급을 배분하고 있다. 균형위 평가결과 기재부는 성과부진사업의 경우 차년도에 10%의 예산을 삭감하는 반면 집행률 향상 등 균특회계 운영 효율성 제고를 위해 노력한 지자체에는 인센티브를 제공하고 있다.

〈표 3-18〉 균형위의 포괄보조사업 메타평가지표

구분	평가지표	점검항목	배점
평가 과정 (20)	1. 자체평가위원회 구성 및 운영이 적절한가?	① 자체평가위원회 구성의 적절성	10
		② 자체평가위원회 운영의 적절성	10
평가 결과 (65)	2. 성과지표 설정 및 평가등급 부여가 적절한가?	③ 성과지표 설정의 적정성 (성과계획서 사전점검 반영비율)	15
		④ 평가등급 부여의 적정성	30
	3. 평가의견 및 자체평가 결과는 적절하게 제시되었는가?	⑤ 평가등급과 평가의견과의 부합성	5
		⑥ 등급배분 기준 준수 여부 및 전략적 왜곡 가능성	15
평가 환류 (15)	4. 자체평가 결과에 따른 환류계획은 적절하게 제시되었는가?	⑦ 지출구조조정의 적정성	5
		⑧ 사업구조조정의 적정성	10
감점	제출기한 및 기타 평가지침 미준수 등		-5

출처 : 지역발전위원회·한국산업기술평가관리원(2018. 2. 28), 「2018년도 균형발전사업(생활·제주·세종계정) 시·도 메타평가 사전교육 안내자료

고, 각 항목마다 평가근거 및 자료를 제출해야 한다.

제2절 광역자치단체의 지역균형발전 정책분석

1. 지역균형발전정책

가. 도의 지역균형발전 지원조례

지방자치단체는 지방재정법 제9조에 의거 해당조례에 명시하여 특별회계를 설치할 수 있다. 국가균형발전정책과 별도로 광역자치단체는 지방정부 차원에서 각 시·군의 균형발전을 위해서 지역균형발전 지원조례를 제정하고 조례 하에서 자체 특별회계를 설치하여 운용해오고 있다.

현재 지역균형발전 지원조례는 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 9개 도와 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산의 6개 특·광역시에 마련되어 있다. 지역균형발전 특별회계는 특광역시에는 설치되어 있지 않으며, 도 중에서도 강원도와 전남을 제외한 7개 도에서 자체 특별회계를 설치하고 광역 내 시·군 간 지역균형발전사업을 추진 중이다.

〈표 3-19〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전 관련 조례 및 특별회계

구분	조례	시행규칙	특별회계
경기	지역균형발전 지원조례(2012.12.28)	시행규칙(2013.5.1.)	특별회계(2012.12.28.)
강원	접경지역발전 지원조례(2015.10.8.)	-	-
충북	지역균형발전 지원조례(2007.4.13)	시행규칙(2007.5.18.)	특별회계(2007.4.13.)
충남	지역균형발전 지원조례(2007.3.30)	시행규칙(2007.5.10.)	특별회계(2007.3.30.)
전북	동부권발전 지원조례(2006.5.12)	시행규칙(2006.5.10)	특별회계(2010.11.5)
전남	시·군 경계지역 균형발전 지원조례 (2010.4.3.)	-	-
경북	지역균형개발 및 지원에 관한 조례 (2013.2.18.)	시행규칙(2016.5.9.)	특별회계(2015.9.24.)
경남	지역균형발전 지원조례(2011.8.18)	시행규칙(2012.4.5.)	특별회계(2011.8.18.)
제주	지역균형발전 지원조례(2012.7.18.)	시행규칙(2014.11.12.)	특별회계(2012.7.18.)

주 : 조례의 경우 전북에서 최초로 시행하였으며 특별회계는 충남에서 최초로 시행함.

전라북도는 「동부권발전 지원조례」를 전국 최초로 제정(2006.5.12)하고 특별회계를 설치(2010.11.5)하여 2011년부터 동부권 특별회계 사업을 추진해오고 있다. 자체 지역균형발전 특별회계를 최초로 설치한 자치단체는 충청남도과 충청북도로 「지역균형발전 지원조례」를 근거로 각각 3월(2007.3.30)과 4월(2007.4.13)에 특별회계를 설치했다. 경기, 충북, 충남, 전북, 경남, 제주의 조례는 주로 총칙, 지역균형발전계획 및 사업, 특별회계 설치, 균형발전위원회 운영에 관한 사항으로 구성되어 있다. 대부분 지역균형발전 관련조례는 '지역 간 균형 있는 발전'을 위해서 설치하고 있으며, 이를 통해 지역 전체 경쟁력과 도민 삶의 질을 향상시키는 것을 추구하고 있다. 정의 조항에서는 균형발전, 균형발전사업, 대상지역 등에 대한 개념을 규정하고 있고, 지역균형발전계획 및 사업은 지역균형발전 계획 수립에 관련된 사항과 사업선정·평가 등에 대한 내용을 포함한다. 개발계획에는 중장기 목표와 기본방향 및 각 지역 조례에서 정한 발전방안을 포함하도록 하고 있다. 또한 균형발전특별회계와 관련하여 특별회계의 설치와 세입 및 세출에 관한 내용을 수록하고 있으며 균형발전위원회의 설치, 구성과 운영 등에 대한 내용으로 구성되어 있다.

〈표 3-20〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전 관련 조례의 구성

구분	총칙	지역균형발전계획 및 사업	균형발전특별회계	균형발전위원회
경기	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(도지사 의 책무)	제4조(지원대상지역 선정) 제5조(기본계획의 수립) 제6조(시행계획의 수립) 제7조(지역균형발전사업의 평가)	제8조(특별회계의 설치) 제9조(특별회계의 세입과 세출) 제10조(특별회계의 관리· 운영)	제11조(위원회의 설치 및 기능) 제12조(구성과 운영) 제13조(회의) 제14조(수당 등) 제15조(준용)
강원	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(도지사 의 책무)	제4조(시책수립 및 지원) 제5조(DMZ 가치제고 및 홍보) 제7조(준용)		
충북	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(지방자 치 단 체 의 책무)	제4조(지역균형발전 기본 계획의 수립) 제5조(시행계획 수립) 제6조(불균형 실태조사) 제7조(지역균형발전전략사)	제10조(특별회계의 설치) 제11조(특별회계의 세입 과 세출) 제12조(세출예산의 차등 지원)	제14조(균형발전위원회 설치) 제15조(연구전담팀 및 지 역협력단 운영)

구분	총칙	지역균형발전계획 및 사업	균형발전특별회계	균형발전위원회
		업 투자협약제 운영) 제8조(지역균형발전사업의 지도·점검) 제9조(지역균형발전사업의 평가)	제13조(특별회계의 관리· 운용)	
충남	제1조(목적) 제2조(정의)	제3조(자원대상지역선정) 제4조(기본 및 개발계획의 수립) 제5조(사업시행계획의 수 립·평가)	제6조(특별회계의 설치) 제7조(특별회계의 세입과 세출) 제8조(특별회계의 관리· 운용)	제9조(설치와 기능) 제10조(구성과 운영) 제11조(회의) 제12조(수당 등)
전북	제1조(목적) 제2조(정의)	제3조(동부권 발전계획의 수립) 제4조(사업의 선정) 제5조(평가·인센티브 등)	제6조(특별회계의 설치· 운영) 제7조(특별회계의 세입· 세출 등)	제8조(동부권발전위원회 설치) 제9조(구성) 제10조(실비변상 등)
전남	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(전라남 도의 책무)	제4조(민원신청) 제5조(실태조사) 제6조(권고) 제7조(지원) 제8조(통보) 제9조(시행규칙)		
경북	제1조(목적)	제2장 공청회 제2조(공청회의 개최 등) 제3조(의견의 청취 및 반영)	제6장 지역활성화지역 지 원 및 특별회계 제22조(우선지원대상) 제23조(특별회계의 설치 및 운영) 제24조(특별회계의 세입 과 세출) 제25조(특별회계의 관리· 운용) 제26조(예비비) 제27조(준용)	제4장 지역개발조정위원회 제9조(위원의 제척·회피· 위촉해제) 제10조(현지조사) 제11조(의견의 청취 등) 제12조(회의운영) 제13조(심의사항) 제14조(회의의 비공개 등) 제15조(회의록) 제16조(비밀유지) 제17조(간사 및 서기) 제18조(수당 등)
경남	제1조(목적) 제2조(정의)	제3조(자원대상지역 선정) 제4조(개발계획의 수립) 제5조(시행계획의 수립·평가)	제6조(특별회계의 설치) 제7조(특별회계의 세입과 세출) 제8조(특별회계의 관리· 운용)	제9조(설치 및 기능) 제10조(구성과 운영) 제11조(회의) 제12조(수당 등) 제13조(준용)

구분	총칙	지역균형발전계획 및 사업	균형발전특별회계	균형발전위원회
제주	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(도지사의 책무)	제4조(지역균형발전 기본 계획 수립) 제5조(연도별 시행계획 수립) 제6조(지원지역 선정) 제7조(시책의 반영) 제8조(공공기관 및 시설의 분산·배치 등)	제22조(특별회계의 설치) 제23조(특별회계의 세입 과 세출) 제24조(지원우대) 제25조(특별회계의 관리 운용)	제12조(지역균형발전위원 회 설치) 제20조(연구전담팀 및 지 역협력단) 제21조(운영세칙)

강원도와 전남의 경우 조례는 설치하였지만 균형발전 관련 특별회계나 위원회 설치에 관한 조항은 수록하고 있지 않으며, 각 지역의 특수한 상황에 맞추어 접경지역과 경계지역의 발전을 위한 조례를 갖추고 있다. 강원도의 접경지역은 DMZ와 인접한 지리적 여건상 발전과 개발의 어려움을 인지하고 이 지역 주민이 발전에서 소외되지 않도록 생활여건 및 소득기반 조성사업, 주민소득 창출사업 등 매년 접경지역 발전시책을 계획하도록 하고 있다. 또한 DMZ의 가치를 제고하고 홍보하기 위하여 강원평화상, DMZ 평화포럼 및 심포지엄 개최 등의 사업에 지원할 수 있게 했다. 전남의 경우 시·군 경계지역이 소외되지 않도록 소외지역에 대한 해결·지원 대책을 마련하도록 하고 있다. 특히, 시·군 경계지역 주민이 시장·군수에게 균형발전 지원신청을 할 경우 시장·구수는 실태조사를 실시하고 그 결과에 따른 조치를 취하도록 하고 있다.

경북은 타 광역자치단체의 조례와는 다르게 공청회, 인·허가 의제협의회, 지역개발종합지원센터 등의 내용이 추가되어 있다. 공청회는 지역 개발사업구역의 지정 및 변경을 위해서 개최하도록 하고, 공청회에 참석한 사람은 지역개발사업구역의 지정 및 변경에 대해 의견을 제시할 수 있도록 했다. 인·허가 의제협의회는 의견 청취, 회의 개최 및 협의결과 통보, 회의록 작성 및 관리의 역할을 한다. 지역개발종합지원센터는 자문단을 구성하거나 전문위원을 위촉하며 지역개발사업구역 입주기업을 위한 인·허가 지원을 담당케 한다.

각 광역자치단체의 지역균형발전조례를 비교적 자세히 비교해보면 먼저 총칙에서 균형발전 관련조례는 대부분 지역 내의 균형 있는 발전을 추구한다. 경기, 충북, 충남, 경남 및 제주는 지역 간 균형발전에 초점을 둔 반면 강원도의 경우 '접경지역', 전북은 '동북권',

전남은 ‘시·군 경계지역’ 등 각 광역자치단체가 집중적으로 지원하는 지역의 발전에 초점을 맞추고 있다. 또한 경기, 충북, 충남, 경남 및 제주도는 도민의 삶의 질 향상을 목적으로 언급하고 있다. 지역경쟁력을 언급하고 있는 광역자치단체는 충남, 전북, 경남이다.

〈표 3-21〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전조례 총칙

구분	목적	정의	기타
경기	- 경기도의 지역 간 균형있는 발전 도모 - 도민의 삶의 질 향상에 기여	- 지역균형발전 - 지원대상지역 - 지역균형발전사업	도지사의 책무 지원대상지역 선정
강원	- 접경지역의 지속가능한 발전 도모 - 접경지역주민들의 삶의 질 향상	- DMZ - 접경지역 - DMZ 일원	도지사의 책무
충북	- 충청북도 지역간 균형있는 발전 도모 - 도내 균형발전 촉진 - 도민의 삶의 질 향상에 기여	- 지역균형발전 - 지역균형발전 전략사업 - 낙후지역	
충남	- 충청남도 내 지역간 균형발전 - 도 전체의 경쟁력 향상 - 도민의 삶의 질 향상 - 골고루 잘 사는 도 건설	- 균형발전 지원대상지역 - 균형발전사업	
전북	- 전라북도 내 동부권 지역의 발전 지원 - 동부권 지역의 특화발전을 통한 경쟁력 강화	- 동부권 - 동부권 발전사업	
전남	- 전라남도 내 시·군 간 경계지역이 지역개발 및 주민생활 지원사업 등에서 소외되지 않도록 시·군간 경계지역의 균형발전에 기여	- 시·군 경계지역 - 시·군 경계지역 주민 - 지역개발 및 주민생활 지원 사업	전라남도의 책무
경북	- 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항 규정		
경남	- 도내 지역 간 연계 및 협력 증진 - 균형발전 지원 - 도 경쟁력 향상 - 도민 삶의 질 향상에 기여	- 지역균형발전 - 지원대상지역 - 지역균형발전사업 - 지역생활권	
제주	- 제주특별자치도의 지역별 경쟁력 및 삶의 질 향상 - 지역간 특성있고 균형적인 발전 도모	- 지역균형발전, 지역균형발전사업 - 지역균형발전 지원지역 - 4개 권역 - 출자이익배당금 - 협력사업비	도지사의 책무

또한 조례에서 사용되는 주요한 용어 및 개념에 관해서는 공통적으로 ‘지역균형발전’, ‘지역균형발전사업’, ‘대상지역’ 등이 언급되고 있다. 강원, 전북의 접경지역, 전북의 동부권, 전남의 시·군경계지역 등 균형발전관련 조례의 대상지역에 대한 구체적인 정의를 포함하고 있으며, 충북은 낙후지역, 경남은 지역생활권 등 각 광역자치단체에서 중요하게 여기는 지역에 대해서 정의하고 있다. 지역균형발전사업은 대부분 각 광역시에서 조례로 정한 지역균형발전에 기여할 수 있는 사업으로 정의하고 있는데, 전북의 경우 식품과 관광에 특화발전할 수 있는 사업으로 정의하고 있다. 그리고 충남은 별도로 지원대상지역을 선정하는 기준을 제시하고 있는데, 지역의 인구, 취업기반, 지방재정 및 소득수준, 사회기반시설 등의 발전수준을 고려하도록 하고 있다. 그 외 경기, 강원, 전남, 제주에 각 도지사 및 광역자치단체의 책무에 대해 언급하고 있다.

광역자치단체의 균형발전 관련조례에서 ‘지역균형발전’은 주로 ‘지역의 발전역량 증진’, ‘지속가능한 개발’과 ‘지방 경쟁력 강화’라는 키워드를 포함하고 있다. 특히 경기도는 ‘상대적으로 뒤떨어진 지역’, 경남은 ‘낙후된 지역’에 한정하고 있는 반면 충북은 지역의 전체적인 발전역량 증진에 초점을 두고 있고 제주에 도내의 균등한 발전기회 부여를 강조하고 있다.

〈표 3-22〉 광역자치단체(도)의 ‘지역균형발전’에 대한 정의

구분	정의
경기	상대적으로 뒤떨어진 지역의 지속 가능한 개발을 통하여 지역발전 역량을 증진시킴으로써 경쟁력을 강화하는 것
충북	지방자치단체가 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속 가능한 개발을 도모하여 지방 경쟁력을 강화하는 것
경남	도가 상대적으로 낙후된 지역에 지속 가능한 개발을 통하여 지역발전 역량을 증진시킴으로써 지방 경쟁력을 강화하는 것
제주	제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다)내 지역간 발전기회를 균등하게 부여하고 지역특성에 맞는 발전을 통하여 지역경쟁력을 강화시키는 것

일반적으로 도지사는 5년 단위의 균형발전 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 경기도는 도내 모든 지역의 지역발전수준을 조사하여 대상지역을 선정하도록 하고 있고 충북은 낙

후지역을 5년마다 선정한다. 계획내용에는 기본방향, 중장기목표 및 추진전략 등이 포함되어야 하며, 각 지역별로 지리적 특성 및 문화적 전통을 고려한 사업을 세우도록 하거나(경기, 충북, 충남, 경남), 강원이나 경북과 같이 특정지역을 위한 구체적인 사업을 제시하도록 하는 경우도 있다. 또한 제주의 경우 지역을 4개 권역으로 나누고 분야별 추진전략을 세우도록 하고 있다. 각 광역자치단체는 매년 기본계획 하의 시행계획을 수립해야한다. 그리고 시행계획의 추진상황을 점검하기 위해서 매년 실적평가와 컨설팅을 실시하며 그 결과는 차년도 시행계획에 반영하도록 하고 있다. 실적이 우수한 시·군에게는 인센티브를 지급할 수 있도록 했다.

〈표 3-23〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전 계획 및 시책

구분	계획의 수립	계획내용	평가·인센티브
경기	- 도지사 - 5년단위 - 경기도 내 모든 시·군의 지역발전수준 조사	- 지역특성에 맞는 개발의 기본방향 - 중장기 목표 및 추진전략 - 지리적 특성과 문화적 전통을 고려한 지역별·권역별 개발계획	- 매년 시행계획의 추진실적 평가 및 차년도 시행계획에 반영 - 우수 시·군에 행정적·재정적 지원 가능
강원	- 주체: 도지사 - 매년 수립	- 접경지역 생활여건 및 소득기반 조성사업 - 접경지역 주민소득 창출사업 - DMZ 세계생태평화공원 조성 및 주변 연계사업 - 접경지역 시·도와의 연계협력 추진사업 - 접경지역 발전을 위해 필요한 사업 등	
충북	- 주체: 도지사 - 대상: 낙후지역 - 기간: 5년 단위	- 낙후지역의 균형발전 목표 - 지역의 특성에 맞는 개발 기본방향 - 지역별 권역별 균형발전 추진에 관한 사항 등	- 연 1회 이상 종합평가 및 컨설팅 실시 - 평가결과는 사업계획에 반영 - 우수 시·군에 대해 인센티브 지급 가능
충남	- 주체: 도지사 - 기간: 5년 단위	- 지원대상지역에 대한 개발계획의 중장기 목표 - 지역특성에 맞는 개발의 기본방향 - 지리적 특성 및 문화적 전통 고려 - 지역경제 활성화 방안	- 매년 균형발전 시행계획에 대한 추진실적 평가 및 사업계획에 반영 - 연도별 균형발전사업에 관한 보고서 작성 및 의회 제출
전북	- 주체: 도지사 - 기간: 5년 단위	- 동부권 개발계획의 중장기 목표 - 동부권의 지리적 특성과 산업·경제적	- 평가결과는 사업계획에 반영 - 우수 시·군에 대해 인센티브

구분	계획의 수립	계획내용	평가·인센티브
		자원 등을 고려한 식품·관광 등 개발 계획 등	지급 가능
경남	- 주체: 도지사 - 기간: 5년 단위	- 지원대상지역에 대한 개발계획의 중장기 목표 - 지역특성에 맞는 개발의 기본방향 - 지리적 특성과 문화적 전통 등을 고려한 개발계획 - 지역경제 활성화 방안	- 전년도 시행계획의 추진실적 평가 및 주변여건변화, 변경 사항, 평가결과를 다음해 시행계획에 반영
제주	- 주체: 도지사 - 기간: 5년 단위	- 지역균형발전 기본방향 - 지역균형발전 중장기 목표 및 추진전략 - 4개 권역별 균형발전방안 및 추진계획 - 분야별 추진전략(사회복지·보건의료, 환경·도시·교통 문화·관광, 산업경제, 교육)	- 반기별 1회 이상 시행계획 지도·점검 - 연1회이상 지역균형발전사업 추진에 대해 종합평가 및 컨설팅 실시가능 - 종합평가 및 컨설팅 결과는 사업계획에 반영 - 사업추진 우수 행정시는 인센티브 지급가능

지원대상지역을 선정하는 기준은 경기, 충남, 경남의 경우 시행규칙에, 제주는 조례에 수록되어 있다. 공통적으로 인구감소와 고령화, 주민 소득 및 취업기반, 지방재정, 사회기반시설 등을 고려한다. 강원, 충북, 전북, 전남의 경우 각 광역자치단체가 균형개발 및 발전이 필요하다고 생각하는 특정지역을 따로 설정하고 있는 반면 경북의 경우 따로 지원대상지역 선정기준을 조례나 시행규칙에서 언급하고 있지 않지만 도지사가 지역 개발사업구역의 지정 및 변경을 위해서는 공청회를 개최하도록 했다.

인구 변수는 인구증가율(경기, 충남, 경남), 인구밀도(경남), 인구감소(제주) 등을 지표로 사용하고, 고령화 변수는 고령화율이나 고령화지수를 지표로 활용하고 있다. 재정 변수의 경우 최근 5년 간의 재정력지수, 소득은 지방소득세나 소득세할 주민세 총액 등의 지표를 사용하고 있다. 취업기반 수준을 측정하기 위해서는 산업종사비율이나 사업체수 변수를 사용하고, 사회기반시설 수준은 상·하수도 보급률, 도로율 등을 지표로 사용하고 있다. 경남의 경우 교육 및 문화, 보건 및 복지 분야의 발전정도를 추가적으로 포함한다.

〈표 3-24〉 광역자치단체(도)의 지원대상지역 선정기준

구분	항목	선정기준
경기	- 인구	- 최근 10년간 인구증가율
	- 고령화	- 고령화율(총인구수 ÷ 65세이상 인구수)
	- 취업기반수준	- 시·군의 최근 2·3차 산업종사 비율
	- 지방재정수준	- 시·군의 최근 5년간 재정력지수
	- 소득수준	- 시·군 최근 지방소득세
	- 사회기반시설수준	- 상·하수도 보급률 평균, 도로율, 철도역의 밀도
강원	- 접경지역	- 「접경지역 지원 특별법」제2조 및 같은 법 시행령 제2조에 따른 지역
충북	- 낙후지역	- 지역발전도를 조사·분석하여 매 5년마다 선정
충남	- 인구	- 최근 10년간 연평균 인구증가율
	- 고령화	- 전년도 말 노령화지수(65세이상 인구수 ÷ 14세 이하 인구수)
	- 취업기반	- 최근 총사업체 종사자비율
	- 재정 및 소득	- 최근 5년간 시·군의 재정력지수 및 소득세할주민세총액의 평균 도로율
	- 사회기반시설	
전북	- 동부권	- 남원, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창
전남	- 시·군 경계지역	- 시·군과 시·군이 서로 경계를 접하고 있는 지역의 마을 또는 토지
경북	- 공청회	- 도지사가 지역 개발사업구역의 지정 및 변경을 위해서 공청회를 개최하고 의견을 수렴함
경남	- 인구	- 최근 5년간 연평균 인구증가율과 인구밀도
	- 재정 및 소득	- 최근 5년간 재정력지수와 소득세할주민세총액
	- 고용 및 산업	- 천명당 사업체수(50인이상 사업체수)와 천명당 사업체종사자수
	- 공공인프라	- 도로율 & 상하수도보급률
	- 생활여건 및 환경	- 노후주택비율, 1인당 공원면적
	- 교육 및 문화	- 면적당 학교수, 천명당 문화체육시설수
	- 보건 및 복지	- 천명당 의사수, 영유아 천명당 보육시설수
제주	- 인구 및 고령화	- 지역발전에 저해되는 일정기간 인구의 감소, 정체, 고령화정도
	- 취업기반	- 주민의 취업기반 미약 여부
	- 산업 및 소득	- 산업 활동기반의 취약 및 소득수준 정도
	- 사회기반시설	- 사회기반시설의 취약 및 뒤떨어짐 정도

균형발전위원회의 역할, 심의내용, 구성 및 운영에 관해서는 먼저 강원과 전남의 경우에는 규정하고 있지 않다. 위원회의 명칭은 각 광역자치단체의 지역균형발전위원회로 되어 있는데, 전북은 ‘동북권발전위원회’, 경북은 ‘지역개발조정위원회’로 명명하고 있다. 지역 균형발전위원회는 주로 지역균형발전의 효율적 추진을 위해서 주요 시책을 심의하는 기능

을 하고 있다. 위원회는 주로 지원대상지역 선정, 기본계획 및 시행계획 수립, 지역균형발전 사업비 지원 등에 관한 내용을 심의하는데, 대부분의 광역자치단체가 대동소이한 것으로 보인다. 경남의 경우 심의기능 이외에도 협의·조정기능을 함께 하는데 지역생활권의 권역설정이나 사업 등 지역생활권의 협력사업 발굴 지원, 지역생활권과 관련된 연구·조사·분석 및 발전방안 등이 있다.

위원회의 구성은 위원장과 부위원장을 각 1명씩 두고 있으며, 위원회의 총원은 각 지역별로 다르게 규정된다. 경기의 경우 40명으로 가장 많고, 그 외에 충남, 전북은 각 25명, 경남 20명, 제주 19명, 충북 11명으로 제한하고 있다. 위원장은 행정부지사(경기, 충남, 전북, 제주)가 하거나 도지사(경남)로 지정되어 있으며, 호선으로 선출하는 경우도 있다. 부위원장은 경기, 충북, 제주의 경우 위원 중 호선하거나 충남은 미래성장본부장이, 경남은 기획조정실장이 하는 것으로 명시되어 있다. 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구성되며 임기는 일반적으로 2년이고 1~2회 연임할 수 있다. 그 외 회의 소집과 회의록 작성, 수당 등에 대한 내용이 포함되어 있으며, 충북은 연구전담팀과 지역협력단 운영에 관한 내용이 추가되어 있다.

〈표 3-25〉 광역자치단체(도)의 균형발전위원회 구성과 운영

구분	심의사항	구성 및 운영	기타
경기	<ul style="list-style-type: none"> - 지원대상지역의 선정에 관한 사항 - 기본계획 및 시행계획 수립 - 지역별·권역별 개발계획 수립 - 지역균형발전사업비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원장, 부위원장 각 1명 포함 총 40명 이내의 위원으로 구성 - 위원장은 행정부지사, 부위원장은 위원 중 호선 - 당연직 위원은 수의 위원의 총수의 1/2를 초과할 수 없음 - 임기 2년, 2차례 연임 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 회의관련 사항 - 분과위원회 구성 및 운영관련 사항 - 간사 - 수당 등
강원	없음		
충북	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전정책 수립 및 지역간 균형발전 방안에 관한 사항을 심의·자문 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원장과 부위원장 각 1명을 포함, 11명 이내로 구성 - 위원장 및 부위원장은 위원 중 호선으로 선출 - 위원은 당연직과 위촉직으로 구성 - 도지사가 임명 및 위촉 - 임기 2년, 연임가능 - 간사1명(균형개발과장) 	<ul style="list-style-type: none"> - 회의소집관련 사항 - 회의 개의, 회의록 관련 사항 - 수당 등 - 연구전담팀 및 지역협력단 운영

구분	심의사항	구성 및 운영	기타
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 균형발전 기본계획 및 개발계획 수립 - 균형발전사업 시행계획의 수립·평가 - 균형발전사업비의 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함, 25인 이내의 위원으로 구성 - 위원장은 행정부지사 - 부위원장은 미래성장본부장 - 위원은 당연직 위원과 위촉위원으로 구성 - 도지사가 임명하거나 위촉 - 임기 2년, 연임가능 - 간사1명(미래정책과장) 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회 회의 소집 관련 사항 - 회의 개의·의결·회의록 관련 사항 - 수당 등
전북	<ul style="list-style-type: none"> - 동부권 발전계획 수립 - 동부권 주요시책 및 자원분담 등 조정 - 동부권 발전사업 선정 - 동부권 발전사업별 시행계획 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함, 25명 이내의 위원으로 구성 - 위원장은 행정부지사 - 위원은 당연직 위원과 위촉위원으로 구성 - 당연직 위원은 도 관계 실국장 및 6개 시·군 부단체장으로 함 - 위촉위원은 도지사가 위촉 - 임기 2년, 연임가능 - 간사 1명 (기획관) 	<ul style="list-style-type: none"> - 수당 등
전남	없음		
경북	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전 기본계획의 수립에 관한 사항 - 시행계획의 수립·평가에 관한 사항 - 지원지역 설립기준 및 차등지원에 관한 사항 - 지역활성화지역의 발전을 위해 우선적으로 지원하는 항목과 지원비율에 관한 사항 - 지역균형발전사업비의 지원에 관한 사항 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원의 제척·회피·위촉해제 사유 - 간사와 서기 각 1명 	<ul style="list-style-type: none"> - 회의의 비공개 등 - 회의록 - 비밀유지 - 수당 등
경남	<ul style="list-style-type: none"> - 지원대상지역의 선정, 개발계획의 수립에 관한 사항 - 시행계획의 수립·평가 - 지역균형발전사업비의 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원장, 부위원장 각 1명 포함 20명 이내 - 위원장: 도지사, 부위원장: 기획조정실장 - 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구성 - 임기 2년, 1회 연임 가능 - 간사 1명(업무담당사무관) 	<ul style="list-style-type: none"> - 회의 - 수당 등
제주	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전기본계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원장, 부위원장 각 1명 포함 19 	<ul style="list-style-type: none"> - 회의

구분	심의사항	구성 및 운영	기타
	<ul style="list-style-type: none"> - 연도별 시행계획의 수립 및 지역균형발전사업 평가 - 지원지역의 선정·변경·고시 - 지역균형발전사업의 선정·지정 - 지원대상 및 지원범위 결정 - 공공기관 및 시설의 분산·배치 	<ul style="list-style-type: none"> 명 이내 - 위원장: 행정부지사, 부위원장 위원 중 호선 - 당연직위원과 위촉직위원으로 구성 - 임기 2년, 1회 연임 가능 - 간사 	<ul style="list-style-type: none"> - 자료제출 등 협조 요청 - 수당 등 - 연구전담팀 및 지역협력단

나. 특·광역시의 지역균형발전 지원조례

서울을 비롯하여 대전을 제외한 부산, 대구, 인천, 광주, 울산광역시에서도 지역균형발전 관련조례를 마련하고 있는 것으로 나타났다. 서울의 경우 2003년 3월에 가장 먼저 제정했고 울산의 경우 2012년에 제정했다. 그러나 부산의 경우에만 시행규칙이 존재할 뿐 모든 특광역시에 시행규칙이 마련되어 있지 않으며, 특별회계 또한 마련되어 있지 않다. 서울과 대구, 광주는 지역균형발전이라는 용어를, 부산과 울산은 도시균형발전이라는 용어를 사용하고 있으며 인천의 경우 도시재생과 균형발전으로 조례의 명칭이 다르다.

〈표 3-26〉 특광역시의 지역균형발전 관련 조례 및 특별회계

구분	조례	시행규칙	특별회계
서울	서울특별시 지역균형발전 지원 조례(2003.3.15.)	-	-
부산	부산광역시 도시균형발전 지원에 관한 조례(2006.5.10.)	2011.2.15	-
대구	대구광역시 지역균형개발 지원에 관한 조례(2007.6.11.)	-	-
인천	인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례(2005.7.25.)	-	-
광주	광주광역시 지역균형발전 지원 조례(2007.2.1.)	-	-
울산	울산광역시 도시균형발전 지원에 관한 조례(2012.10.11.)	-	-

〈표 3-27〉 특광역시의 지역균형발전 관련 조례의 구성

구분	총칙	지역균형발전계획 및 사업	사업지원	균형발전위원회
서울	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(기본 원칙) 제4조(시장의 책무)	제5조(지역균형발전계획의 수립) 제6조(지역균형발전계획 점검 및 평가 실시) 제7조(지역균형발전 시책 반영)		제8조(위원회의 설치 및 기능) 제9조(구성 및 운영) 제10조(전담조직)
부산	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(시의 책무)	제4조(기본계획의 수립) 제5조(시책반영) 제6조(사업의 지정) 제7조(지정대상지역) 제8조(사업의 지정 심의) 제9조(사업의 우선순위) 제10조(사업의 지정의 공고 등) 제11조(지정의 효력상실) 제12조(사업시행방식) 제13조(사업계획의 수립 등) 제14조(공공기관 및 시설의 분산·배치 등) 제15조(광역적 사업의 추진)	제16조(기반시설 설치비용 부담) 제17조(지방세 감면) 제18조(용적률 완화 등) 제19조(자원의 확보) 제20조(행정지원 등)	제4장 부산광역시도시간 형발전위원회 제21조(설치) 제22조(기능) 제23조(구성) 제24조(임기) 제25조(위원장의 직무) 제26조(회의) 제27조(소위원회) 제28조(간사 및 서기) 제29조(관계 기관 등에 의 협조 요청) 제30조(수당 및 여비) 제31조(운영세칙)
대구	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(시장의 책무)	제4조(지역균형개발사업 기본계획) 제5조(지역균형개발 시책의 반영) 제6조(지역균형개발사업 대상지역) 제7조(지역균형개발사업지구의 지정) 제8조(지역균형개발사업지구 지정의 심의 등) 제9조(지역균형개발사업의 우선순위) 제10조(지역균형개발사업지구 지정의 공고 등) 제11조(세부사업계획의 수립 등) 제12조(지역균형개발사업지구 지정의 효력상실) 제13조(지역균형개발사업의 시행방식) 제14조(공공기관 및 시설의 분산·배치 등) 제15조(광역적 지역균형개발사업의 추진)	제16조(기반시설 설치비용 부담) 제17조(용적률 완화 등) 제18조(자원의 확보) 제19조(행정지원 등)	-

구분	총칙	지역균형발전계획 및 사업	사업지원	균형발전위원회
인천	제1조(목적) 제2조(정의)	제3조(기본계획의 수립) 제4조(시책반영) 제5조(사업지구 지정) 제6조(지정대상지역 및 지정기준) 제7조(사업계획의 수립) 제8조(사업지구지정 심의) 제9조(사업지구 지정의 고시 등) 제10조(지정의 실효) 제11조(사업시행방식) 제12조(사업시행절차)	제13조(기반시설의 우선 설치) 제14조(금융지원) 제15조(지방세 감면) 제16조(용적률 완화 등) 제17조(재원의 확보) 제18조(행정지원 등)	제19조(도시균형발전위원회)
광주	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(시의 책무) 제4조(자치구의 책무)	제5조(기본계획의 수립) 제6조(시책반영) 제7조(공공기관 및 시설의 분산 배치 등) 제8조(광역단위 사업의 추진)	제9조(용적률 완화 등)	제10조(위원회 설치 및 기능) 제11조(구성 및 운영) 제12조(회의)
울산	제1조(목적) 제2조(정의)	제3조(기본계획 수립) 제4조(시책반영) 제5조(사업지구 지정) 제6조(지정대상지역 및 지정기준) 제7조(사업계획의 수립) 제8조(사업지구의 지정 심의) 제9조(사업지구의 지정 고시) 제10조(사업지구 지정의 효력 상실) 제11조(사업시행방식) 제12조(사업시행절차)	제13조(기반시설 설치비용 부담) 제14조(금융지원) 제15조(지방세 감면) 제16조(그 밖의 도시균형발전사업 지원) 제17조(재원의 확보)	제18조(위원회 설치 및 기능) 제19조(구성 및 운영) 제20조(회의) 제21조(운영규정) 제22조(수당 등) 제23조(연구전담팀 운영)

먼저 총칙에서 서울과 대구는 시장의 책무를, 광주는 시와 자치구의 책무를, 부산은 시의 책무에 대해 규정하고 있다. 균형발전 관련계획 및 사업으로는 기본계획의 수립, 지정대상지역 선정, 사업선정 등이 포함되어 있다. 사업의 원활한 시행을 위해서 사업지원내용이 포함된 경우가 있는데 기반시설 설치비용 부담 완화, 지방세 감면, 용적률 완화 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, 재원확보와 행정지원 등을 포함하고 있다. 또한 대구를 제외한 각 광역시별로 균형발전위원회를 설치하도록 하고 있으며, 위원회의 구성 및 역할에 대해서 규정하고 있기도 하다.

〈표 3-28〉 특광역시의 지역균형발전조례 총칙

구분	목적	정의	기타
서울	- 서울의 지역간 격차해소를 통한 균형있는 발전 및 지역별 특성있는 발전 - 도시의 건전한 발전 및 시민 삶의 질 향상	- 지역균형발전 - 지역별	기본원칙 시장의 책무
부산	- 부산내 지역 간 불균형 해소를 통한 균형있는 발전 도모 - 도시의 건전한 발전 및 시민 삶의 질 향상	- 도시균형발전사업 - 구·군균형발전촉진사업 - 도시재창조사업 - 공공기관 - 기반시설	시의책무
대구	- 대구 지역간 균형 있는 개발 도모 - 도시의 건전한 발전 및 시민 삶의 질 향상	- 지역균형개발사업 - 도시의 균형개발촉진사업 - 도시의 재활성화사업 - 공공기관 - 기반시설	시장의 책무
인천	- 인천의 효율적 도시재생 및 도시균형발전사업 추진 - 도시의 건전한 발전 및 시민 삶의 질 향상	- 도시균형발전사업 - 도시재생사업 - 군·구 균형발전사업 - 시민편익시설확충사업 - 사업지구 - 기반시설 - 지역균형발전전략 기본구상	
광주	- 지역간 균형 있는 발전 도모 - 도시의 건전한 발전 및 시민 삶의 질 향상	- 균형발전사업 - 공공기관 - 기반시설	시의 책무 자치구의 책무
울산	- 울산 지역간 균형있는 개발 도모 - 도시의 건전한 발전 및 시민 삶의 질 향상	- 도시균형발전사업 - 사업지구 - 기반시설	

특광역시의 균형발전 관련 조례는 공통적으로 지역 간 격차 및 불균형을 해소하고 균형 있는 발전을 추구하며 이를 통해 도시의 건전한 발전과 시민의 삶의 질 향상을 도모하고자 마련되었다. 서울의 경우 지역별 특성 있는 발전이, 인천은 효율적인 도시재생이 목적에 추가되어 있다. 보통 균형발전사업과 관련된 주요 용어에 대한 정의가 포함되어 있는데 서울의 경우 지역균형발전 자체에 대한 정의를 내리고 있다. 서울의 지역균형발전은 ‘지역 별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활기반을

확충하고, 지역경제를 활성화함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력을 강화하는 것으로 지역별이란 주민 삶의 질 향상에 필요한 ‘일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경·기반시설 등의 생활기반을 확충하기 위하여 지역균형발전계획에서 설정한 지역’을 의미한다.

광역자치단체(도)의 조례에서와 마찬가지로 지역균형발전계획 수립과 시행에 대한 내용도 포함되어 있다. 서울, 광주, 울산의 경우 지역간 격차에 대한 실태조사를 포함하도록 하고 기본 방향과 목표, 중장기 계획 등을 포함하여 계획을 수립하도록 하고 있다. 서울의 경우 매 5년마다 계획을 세우도록 하고, 부산, 광주, 울산은 5년마다 계획의 타당성을 재검토하고 정비토록 하고 있다. 분야별 추진전략의 분야는 시마다 비슷한데 공통적으로 주거환경, 문화·복지·교육, 산업·경제, 도시기반시설을 포함한다. 서울의 경우 자치구 재정 배분, 환경·보건, 근린재생 및 중심시가지 도시재생이 추가적으로 들어가며 광주는 자치구 재정이 추가적인 분야이다.

〈표 3-29〉 특광역시의 지역균형발전 계획 및 시책

구분	계획 수립 및 내용	평가 등
서울	<ul style="list-style-type: none"> - 5년 단위 - 지역간 격차실태 등 여건분석 - 지역균형발전의 기본방향 및 목표 - 분야별 추진전략 - 추진방안 및 점검·평가체계 	지역균형발전계획 수립 후 매년 점검 및 평가 실시
부산	<ul style="list-style-type: none"> - 도시균형발전의 중장기목표 및 기본방향 - 도시균형발전의 중장기계획 - 분야별 추진전략 - 도시균형발전사업의 개발 및 사업우선순위 선정 - 지원할 수 있는 사업의 개발 	5년마다 타당성 재검토 및 정비
대구	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형개발사업 기본계획을 수립하기 전에는 “대구광역시 장기발전 계획”으로 갈음할 수 있음 	
인천	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전전략 기본구상을 도시균형발전사업의 기본계획 수립으로 보고 이를 시행 - 도시균형발전의 목표 - 도시균형발전 기본방향과 중장기 계획 - 주거환경정비와 양호한 도시경관 형성 - 문화·복지와 교육 - 지역경제 활성화 및 도시기반시설 등 	

구분	계획 수립 및 내용	평가 등
광주	<ul style="list-style-type: none"> - 지역간 격차실태 분석 - 지역균형발전 기본방향 및 중장기 목표 - 자치구간 격차해소 방안 - 분야별 추진전략 	5년마다 타당성 재검토 및 정비
울산	<ul style="list-style-type: none"> - 지역간 격차실태 분석 - 지역균형발전 기본방향 및 중장기 목표 - 자치구간 격차해소 방안 - 분야별 추진전략 	5년마다 타당성 재검토 및 정비

균형발전사업 대상지역을 선정하는 기준은 인천과 울산의 경우 기성시가지가 무질서하여 새로운 도시기능이 필요한 지역, 노후불량주택 밀집지역, 관광지 개발을 통해 지역발전 파급효과가 클 것으로 판단되는 지역 등 3가지 지역을 대상으로 하며 부산과 대구의 경우 인구감소율, 재정상황 및 소득수준을 평가하여 열악한 지역, 개발밀도가 낮은 지역 등을 대상으로 하고 있다. 대구, 인천, 울산은 지정대상지역 선정시 고려사항을 제시하는데 개발의 시급성 및 파급효과, 개발계획의 실현성 및 적정성, 재원확보와 조달계획의 타당성, 지역과 생활권역별 형평성 등을 포함한다.

〈표 3-30〉 광역시의 지역균형발전 지정대상지역 선정기준

구분	대상지역	고려사항
인천 울산	<ul style="list-style-type: none"> - 기성시가지를 미래의 경쟁력 있는 지역으로 성장 육성하기 위하여 전략적으로 개발하는 주거, 상업, 업무, 관광과 숙박 등 복합적 개발 계획 등이 포함되는 사업지역과 역세권 개발 지역 - 수변 및 녹지 공간의 활용 또는 역사적·문화적 자원의 보존·복원 등을 통하여 새로운 관광기능을 유치함으로써 지역발전의 파급효과가 클 것으로 판단되는 지역 - 기타 도시균형발전을 위하여 개발할 필요가 있는 지역 	<ul style="list-style-type: none"> - 개발의 시급성과 파급효과 - 개발계획의 실현성과 적정성 - 재원확보와 조달계획의 타당성 - 지역과 생활권역별 형평성 등
부산 대구	<ul style="list-style-type: none"> - 인구감소율·재정상황 및 소득수준 등을 종합평가하여 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역 - 미개발지·저개발지 등 개발밀도가 낮은 토지가 산재하고 있어 종합적인 개발이 필요한 지역 - 그 밖에 개발이 필요하다고 인정하는 지역 	

부산, 대구, 인천, 광주, 울산 등 광역시는 사업지원에 대한 내용을 구체적으로 명시하고 있다. 사업지원을 위해 기반시설의 우선설치, 지방세 감면, 용적률 완화, 행정 및 금융지원을 실시할 수 있도록 했다. 광역시는 따로 균형발전사업 추진을 위한 특별회계를 설치하도록 하고 있지는 않으나 각 시에서 정하는 재원확보방식에 따라 사업비를 충당하도록 하고 있다.

〈표 3-31〉 광역시의 지역균형발전 사업지원 및 재원확보

구분	사업지원	재원의 확보
부산	<ul style="list-style-type: none"> - 기반시설 설치비용 부담 - 지방세의 감면 - 용적률 완화 등 - 행정지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 부산광역시교통사업특별회계 - 부산광역시지역개발기금 - 부산광역시도시및주거환경정비기금 - 그 밖에 차입금, 보조금 등
대구	<ul style="list-style-type: none"> - 기반시설 설치비용 부담 - 용적률 완화 등 - 행정지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 대구광역시 기반시설특별회계 - 대구광역시 지역개발기금 - 대구광역시 도시 및 주거환경정비기금 - 그 밖에 차입금, 보조금 등
인천	<ul style="list-style-type: none"> - 기반시설의 우선설치 - 금융지원 - 지방세감면 - 용적률 완화 등 - 재원의 확보 - 행정지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 인천광역시 도시개발특별회계 - 인천광역시 교통사업특별회계 - 인천광역시지역개발기금 - 인천광역시중소기업육성기금 - 인천광역시도시및주거환경정비기금 - 기타 차입금, 보조금 등
광주	<ul style="list-style-type: none"> - 용적률 완화 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장은 투자심사 및 예산편성 과정에서 지역간 균형발전을 위한 제반 시책사업을 우선적으로 반영할 수 있음
울산	<ul style="list-style-type: none"> - 기반시설 설치비용 부담 - 금융지원 - 지방세 감면 - 그 밖의 도시균형발전사업지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 울산광역시 교통사업특별회계 - 울산광역시 지역개발기금 - 울산광역시 중소기업육성기금 - 그 밖에 차입금, 보조금 등

2. 지역균형발전특별회계

광역자치단체별로 지역균형발전 관련 자체 지역균형발전특별회계는 지원내용, 지원기간 및 재원조성방법이 각기 다르다. 먼저 지원내용은 충북과 충남의 경우 균형발전 전반에 관한 내용을 포괄적으로 규정하고 있는 반면 전북의 경우에는 식품과 관광 부문에 주력하여 6개 시군에 속하는 낙후지역이 특성화 할 수 있는 계기를 마련하고 있다.

지원대상의 경우 경기, 충북, 충남은 시·군의 발전 수준에 따라서 지원지역을 차등지원하고 있는 반면 전북, 경남, 제주는 지역 간 균등배분을 원칙으로 하고 있다. 또한 전남과 경북은 우선지원대상사업을 명시하고 있기도 하다. 경기도와 전북을 제외한 광역자치단체는 균특회계의 설치기간을 따로 정하고 있지 않으나 경기도는 2023년까지 전북은 2020년까지로 한정하고 있다²⁶⁾.

자체 균형발전특별회계의 세입은 주로 도 보통세의 전입금과 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 도배정분으로 하고 있으나 광역자치단체마다 상이한 것으로 나타나고 있다. 도 보통세의 일정비율은 경기도의 경우 1.5% 이내, 충북, 충남, 경북, 경남, 제주는 5%, 전북은 4% 이내로 규정하고 있다. 또한 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 도배정분의 비율도 광역자치단체별로 상이하다. 경기, 충북 및 제주의 경우 5%로, 전북, 충남 및 경남은 10%로 명시하고 있다. 그 외에도 지역균형발전특별회계는 지방채 및 기타 수입금을 세입으로 하고 있다. 일반회계 전입금은 균특회계 보조금 지방비(도비) 매칭으로 우선 사용되고 남은 금액은 도보조금으로 이용하고 있다. 충남은 지방비 매칭과 도보조금을 모두 이용하고 있으나 충북은 도보조금만 이용하고 전북은 지방비 매칭으로만 이용하고 있다.

세출은 주로 균형발전사업에 필요한 사업비, 경상비, 예비비 등으로 구성되어 있다. 자체 지역균형발전특별회계 배분방식의 경우 충북과 충남은 지원대상지역의 발전수준에 따라서 차등 지원하고 있는 반면 전북은 균등배분하고 있다.

26) 전북은 2018년 현재 지역균형발전특별회계 연장을 추진 중이다.

〈표 3-32〉 광역자치단체(도)의 자체 균특회계 기간과 지원방법

구분	지원방법	기간	관리운영
경기	- 지원대상 시·군의 재정상황 및 발전수준, 지원대상지역 선정결과에 따라 차등 지원	2023년 12월 31일까지 (2018년 5월 2일 신설)	「경기도 지방보조금 관리 조례」 준용
충북	- 시·군의 재정상황, 불균형실태조사결과, 지역균형발전사업 평가 결과에 따라 차등지원 - 둘 이상 낙후지역 시·군 공동 추진의 경우 예산 우선반영	-	「충청북도 재무회계 규칙」준용
충남	- 지원대상 시·군별 발전수준에 따라 차등 지원	-	「충청남도 재무회계 규칙」준용
전북	-	'11~'20년까지 한시적 설치·운영	「전라북도 재무회계 규칙」준용
경북	- 우선지원대상 - 사회기반시설의 부속물의 설치·유지 및 보수에 관한 사항 - 교육·문화·관광시설 설치 및 유치, 대중교통의 운영에 관한 사항 - 농림업·해양업·수산업의 생산기반 육성에 관한 사항 - 그 밖에 도지사가 정하는 사항	-	「경상북도 보조금 관리조례」준용
경남	-	-	「경상남도 지방보조금 관리 조례」 준용
제주	-	-	-

〈표 3-33〉 광역자치단체(도)의 자체 균특회계의 세입과 세출

구분	세입	세출
경기	<ul style="list-style-type: none"> - 도 보통세 1.5%이내의 일반회계 전입금 - 균특회계 지역개발배정분 도 배정분의 5% - 지방채 및 기타 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전사업에 필요한 경상경비의 지출 - 사업비 지원 - 위탁 사업에 대한 지원 - 그 외 필요한 경비의 지원
충북	<ul style="list-style-type: none"> - 도 보통세 5% 이내 전입금 - 균특회계 지역개발배정분 도 배정분의 5% - 일반회계 등 다른 회계로부터의 전입금 및 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전사업에 필요한 경상비 지출 - 지역균형발전사업에 필요한 사업비 지원 - 기타 균형발전 위탁 사업비 지원 - 예비비 등
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 도 보통세 5% 이내 전입금 - 균특회계 지역개발배정분 도 배정분의 10% - 지방채 및 기타 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> - 균형발전사업에 필요한 사업비 지원 - 사업시행에 따른 비용 지출 - 예비비 등
전북	<ul style="list-style-type: none"> - 도 보통세 4% 이내 일반회계 전입금 - 균특회계 지역개발배정분 도 배정분의 10% - 그 밖의 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> - 동부권 발전사업에 필요한 사업비 지원 - 동부권 발전사업 시행에 따른 비용 지출 - 예비비 등
경북	<ul style="list-style-type: none"> - 도 보통세 5% 이내 일반회계 전입금 - 정부 보조금 - 개인 및 법인의 기부금품 - 지방채 및 기타 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역개발사업을 위한 계획수립, 조사·연구 및 지역개발사업에 필요한 비용 - 특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비 - 낙후지역에 대한 보조·융자 비용 및 종합평가를 위한 조사·연구 비용 - 지역활성화지역에 대한 지원사업에 필요한 비용 - 그 밖에 낙후지역의 투자 촉진을 위한 사업·활동을 지원하기 위한 비용
경남	<ul style="list-style-type: none"> - 도 보통세 5% 이내 일반회계 전입금 - 균특회계 지역개발배정분 도 배정분의 10% - 지방채 및 기타 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전사업에 필요한 경상비의 지출 - 지역균형발전사업에 필요한 사업비의 지원 - 그 밖에 지역균형발전 위탁 사업비의 지원
제주	<ul style="list-style-type: none"> - 일반회계 등의 전입금 - 보통세 5% 이내 - 출차이익배당금의 50%이내 - 균특회계 제주계정 배분액의 5%이내 - 협력사업비 50%이내 - 차입금 - 그 밖의 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전에 필요한 경상경비의 지출 - 지역균형발전에 필요한 사업비의 지원 - 그 밖에 지역균형발전을 위한 위탁사업에 대한 지원 - 예비비 등

제3절 균형발전정책의 한계

전후 신속한 경제부흥을 위해서 정부주도로 '성장거점' 중심의 투자효율성을 도모하던 지역정책은 2003년 참여정부가 출범하면서 지역격차를 시정하기 위한 균형발전정책으로 정책기조의 전환점을 맞이했다. 2004년 제정된 국가균형발전특별법은 제1조에 의거 지역간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 특별법 하에서 지방이 주도하고 중앙이 지원하는 방식의 국가균형발전 5개년계획을 수립하고 있으며, 균형발전에 관한 의사결정을 일원화하고 균형발전시책의 연계를 강화하기 위하여 대통령 직속 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치·운영하고 있다. 균특법을 실제 제도적으로 구현해 주기 위해서는 별도의 안정적인 재원으로 국가균형발전특별회계를 설치·운영하여 국가균형발전사업을 전담하여 지원토록 하고 있다.

균특회계는 예산운영시 지방자치단체의 시도 발전계획과 중앙부처의 부문별 계획을 토대로 수립한 국가균형발전 5개년계획을 단년도 예산편성과 연계시키고자 하였다. 그러나 균형위를 중심으로 수립되는 국가균형발전 5개년계획상 추진되는 사업과 균특회계 대상사업은 정확히 일치하지 않는다²⁷⁾. 국가균형발전계획 상으로는 균형위를 중심으로 자치단체와 부처가 중기 계획을 수립하지만 사업예산은 실상 기획재정부를 중심으로 매년 편성되기 때문에 기재부의 예산편성지침에 의거 사업이 추진되고 있다고 볼 수 있다.

2010년부터는 객관적인 배분공식을 토대로 예산을 지방에 배분하고, 지역선호사업을 배려할 목적으로 지방에 자율성을 부여하는 포괄보조금제도를 도입하였다. 그러나 형식적인 포괄보조금 제도일 뿐 실질적으로는 지자체의 포괄적 자율성²⁸⁾을 제약하고 있으며, 예산신청절차, 사업선정, 예산편성, 사업평가 등 회계 운용방식은 여전히 하향식을 벗어나지 못하고 있다. 문재인 정부는 출범 후 국가균형발전 개념을 복원하고 균형발전 지원체계를 재정립하고자 균특법을 개정했다. 5대 국정목표 중 하나로 '고르게 발전하는 지역'을 정하

27) 5개년 계획 상에는 균특회계 사업 외에도 각 부처의 일반회계 사업, 타 특별회계 및 기금 사업 등이 다수 포함되어 있다.

28) 보조사업의 유형, 자금의 사용용도 지정, 자금배분, 지방비 부담방식 등의 측면에서 국가균형발전특별회계는 기존의 국고보조금제도와 본질적인 차이를 나타내지 못하고 있다(임성일 외, 2005).

고 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조하고 있으며 4대 복합·혁신과제²⁹⁾ 중에서 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’을 선정했다. 그러나 현 정부의 분권형 균형발전정책 역시 기존 균특회계의 포괄보조금제도 안에서 추진될 수 밖에 없기 때문에 균특회계 포괄보조사업의 추진시스템을 지방이 주도하는 분권형 추진체계로 바꾸지 않는 한 실효적일 수 없다는 한계가 있다. 균특법과 포괄보조금제도를 도입한 균특회계 설치·운영에도 불구하고 현재 전북, 충남, 충북, 경기, 제주 등 광역자치단체에서는 지방정부 차원에서 각 시·군의 균형발전을 위한 조례를 제정하고 지방재정법 제9조에 의거 자체 특별회계를 설치·운영 중이다. 국가에서 추진하는 균형발전정책과 별도로 지역에서 특별회계를 운용할 수 밖에 없는 이유를 들여다 볼 필요가 있는 것이다.

지역경제의 파급효과를 끌어올리고, 지방재정을 실질적으로 뒷받침하는 실효적인 제도가 되기 위해서는 객관적인 배분방식을 토대로 지방의 자율성을 최대한 보장하는 실질적인 포괄보조금 제도로의 변화가 필요한 시점이다. 지방자치단체가 실질적인 사업운영주체로써 역할을 하려면 포괄적인 사업범위 내에서 자신의 투자우선사업을 선정하고 관리할 수 있는 권한이 있어야 한다³⁰⁾. 이에 본 절에서는 균형발전정책과 이를 실제 구현하고 있는 제도적 장치인 균특회계가 지방자치단체의 자율성을 제약하는 가장 큰 부분, 즉 사업선정권과 예산배분권, 사업평가권에 관해 논하고자 한다.

1. 사업선정 권한 제약

균특회계 포괄보조사업은 주어진 예산한도액 내에서 지자체가 기획·선정한 사업에 대해서 두 번의 조정과정을 거친다. 균특회계사업으로 선정되기 위해서는 예산부처의 지침과 중앙의 사업부처 지침을 모두 따라야 한다. 즉 예산부처에서 부처별·기능별·시도별 한도액을 설정하면 이 범위에서 개별 사업부처가 구체적인 예산 사업을 결정하는 방식이다. 초기 균특회계에서는 균형위가 예산배분권을 가지고 있었으나 광특회계로 개편되면서 기

29) 복합·혁신과제는 핵심공약과 새 정부의 국정비전을 선명하게 부각시킬 수 있는 과제, 예산·인력 등 정책집행 자원을 최우선으로 투입해 추진해야 할 과제, 다수 부처가 연관된 대형·복합과제를 말한다.

30) 그에 상응하는 책임도 동시에 부여되기 때문에 정책목표 달성을 위한 국가차원에서의 중앙정부 감시와 감독은 필요하다.

획재정부 예산실에서 예산배분권을 가지게 되면서부터다³¹⁾.

첫 번째로는 중앙의 예산부처 조정을 거쳐야 한다³²⁾. 즉 기획재정부의 예산 신청서 검토에 의한 사전평가를 거쳐야 한다. 특히, 신규사업의 경우 대상사업이 균특회계 대상사업 여부에 부합하는지, 다른 사업과 유사중복적인 요소는 없는지, 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 이행했는지, 부지확보나 각종 영향평가, 지방재정투융자심사 등 사전 행정절차를 이행했는지, 현재의 사업수행방식은 적정한지, 투입비용 대비 효과성은 있는지 등 사전 타당성을 검증하고 있다.

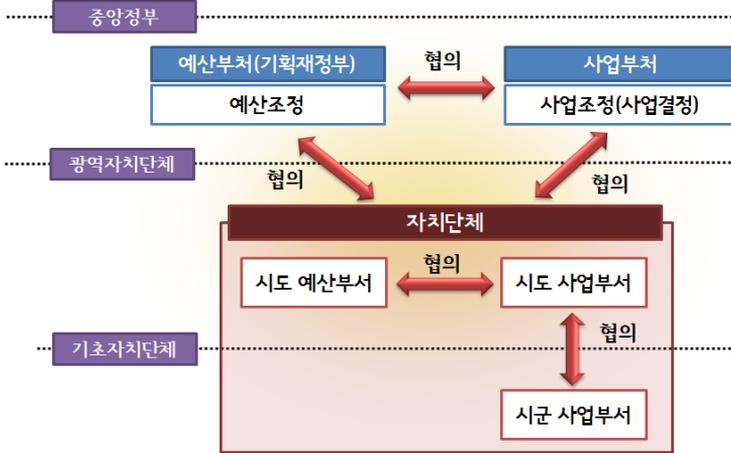
두 번째로는 기획재정부의 사전평가를 통과했다고 하더라도 지자체는 기획·선정한 사업이 산업부, 국토부, 농림부, 행안부, 복지부 등 소관부처의 개별사업 매뉴얼에 부합하는지 중앙의 사업부처 조정을 거쳐야 한다. 사업부처의 개별사업 시행지침에 의거 지자체가 사업계획을 작성하여 사업을 요청하면 중앙부처가 이를 심의하여 사업을 승인하는 방식이다³³⁾. 균특회계는 도입 당시 개별 중앙부처 단위로 분산·산발적으로 추진되고 있던 지역 발전사업의 재원을 하나의 특별회계로 통합시켜 사업을 연계시키고 그 효과를 증대시키고자 도입되었으나, 실제로는 각 중앙의 사업부처가 중심이 되어 형식적인 포괄보조 대상사업을 분할하여 관리하는 시스템이 여전히 작동하고 있는 것이다. 사업부처마다 각기 계획과 지침에 따라 사업을 시행하기 때문에 계정간, 부처간, 사업간 조정은 힘들고 사업간 연계·조정 메커니즘도 취약하다. 사업별로 분리되어 운영되는 현재의 추진체계를 자치단체 수준에서 통합할 수 있도록 하는 장치가 필요하다.

31) 이명박 정부 시기 광특회계로 개편되면서 추진체계의 혼란을 야기했다는 비판을 받고 있다(국회예산정책처(2013).

32) 시군구 자율편성사업의 경우 불합리한 공간적 지역구분에 의한 중앙부처별 사업결정으로 또 다른 절차를 거쳐야 한다.

33) 사업을 총괄하는 중앙의 사업부처가 ① 사업대상과 유형, 사업내용, 사업비 규모, 사업추진방법 등 사업 시행지침을 하달하면, ② 지자체는 지침에 의거 사업계획서를 작성하여 사업을 요청하고, ③ 중앙부처의 심의 및 승인을 거쳐 ④ 지자체가 사업을 시행하는 과정을 거친다. 중앙부처가 전체 물량을 종합하면 지자체는 배정된 물량을 집행한다. 이러한 사업체계는 지역특성을 반영하거나 창의적인 계획을 반영할 수 없고, 인프라 위주의 하드웨어 사업으로 귀결될 수 밖에 없다. 부처 간의 칸막이가 있어 타 부처의 사업에 신경을 쓸 필요가 없고, 유사한 사업을 서로 다른 부처가 지원하다보니 재원투자의 중복도 발생한다(김현호, 2005: 54-55).

〈그림 3-5〉 균특회계 지역자율계정의 사업선정 조정과정



지방자치단체 입장에서 보면 예산신청단계에서부터 사업선정단계까지 중앙의 예산부처와 사업부처, 균형위까지 상대해야 하는 부서가 국고보조사업보다 더 많아 행정의 비효율성이 발생하고 자치단체 담당 공무원들은 국고보조사업보다도 더 피로감을 느끼고 있는 상태다³⁴⁾. 포괄보조금이라는 특성을 감안한다면 이러한 중앙의 조정과정을 대폭 축소하거나 삭제할 필요가 있으며, 사전에 예산한도액을 설정했다면 한도액 내에서 기획하는 사업 선정과정에서의 중앙 개입을 최소화해야 한다. 중앙은 사전에 지자체가 고려해야할 사전적 검토조항만을 제공하면 된다.

2. 예산배분 권한 제약

균특회계의 대상사업들은 일반보조금의 특성을 가질 정도의 포괄보조금은 아니고 종래 국고보조사업과 유사한 특정보조금(specific grant)사업(임성일 외, 2005)³⁵⁾의 성격을

34) 조기현(2009)은 균특회계의 포괄보조금 운용체계는 포괄보조금으로써의 외형적인 모습만 갖추었을 뿐 중앙정부 중심의 정책결정 구조가 그대로 유지됨으로써 행정의 비효율성과 관료주의의 폐해가 나타났다고 했다.

가지고는 있으나 초기 균특회계와 비교했을 때 포괄보조금으로써의 성격을 지니고 있어 괄목할만한 성과로 평가받고 있다. 그러나 운용과정에서 지자체의 실질적인 재정 자율성을 구속하는 문제가 발생하고 있다. 원칙적으로 포괄보조금제도는 공식주의에 입각한 객관적인 자원배분이 이루어지고 그 결과가 투명하게 공개되어야 한다(조기현, 2011). 현재 포괄보조금은 기획재정부가 계속사업비³⁶⁾를 기준으로 산정하고 있는데, 시도자율편성사업의 경우 2006년부터 회귀분석기법을 적용하여 시도별 지출한도액을 산정하고 있으며, 시군구 자율편성사업의 경우 계속사업비를 근거로 세출한도액을 산정하여 배분하고 있다. 시도의 회귀분석모형은 인구와 면적(재정수요 30%), 고령인구 비율, 지방소득세, 재정력 지수(낙후도 요소 70%)를 종합적으로 고려하여 산정하고 자치단체별 편차를 조정하는 것으로 알려져 있으나 구체적인 산정기준과 시도별 산정내역은 비공개하고 있다³⁷⁾.

전체 균특회계 예산은 중앙에서 배분한다고 하더라도 지역자율계정 시도자율편성사업에 대해서는 시도가 주어진 예산한도액 내에서 신규사업을 선택할 수 있는 재량권을 가지고 있으며, 한도액을 시군구에 배분하는 자원배분권도 가지고 있다. 시도 예산부서는 자신의 세출한도액 내에서 시도자율편성사업의 예산을 시군에 배정하는 절차를 거치고 있다. 조기현(2011)에 따르면 광역자치단체는 사업부서와 협의 하에 시도가 직접 수행하는 사업과 시군에 위임할 사업을 판단한 다음 시도자율편성사업의 추진주체가 정리되면 시도의 사업부서와 시군에 배정할 예산을 결정하는 과정을 거치고 있다³⁸⁾.

35) 임성일 외(2005)는 균특회계가 예산회계의 운영상 특별회계라고 불릴 뿐 실질적으로는 보조금제도의 한 유형에 속하며, 2004년 폐지된 지방양여금과 비슷하다고 하였다.

36) 과거에 승인된 사업은 완료를 위해서 안정적인 예산지원이 필요하기 때문이다. 이런 이유로 균특회계는 계속사업 위주로 추진될 수 밖에 없어서 국가균형발전정책의 기초가 바뀌어도 시대적 변화를 수용할 신규사업 발굴은 더 힘들어진다. 김현아(2016)는 지자체 실령규모가 전년도 배분규모에 연동되는 점은 기존사업의 '안정성'을 확보하는 장점이 있는 동시에 새로운 기획의도를 원천적으로 차단하는 한계가 존재하는 것이 사실이라고 하였다. 그러나 기존사업이 과거 국고보조금 사업에 근거하고 있었고, 신규사업인 경우 '한도외사업'으로 보호하도록 하여 배분공식의 일반적인 적용에 따른 문제점을 최소화하는 장치를 마련해가고 있다고 했다.

37) 정부예산안에는 균특회계의 계정별 총 규모만을 제시할 뿐 지역자율계정 중에서 시도자율편성사업과 시군구 자율편성사업의 총 규모조차 알기 어렵다.

38) 현재 전북의 경우 객관화된 배분공식을 자체적으로 만들어 시군에 예산을 배분하고 있다. 조기현(2011)에 따르면 당시 충남과 경기도의 경우에도 자원배분공식이 있었으나 전화인터뷰결과 지금은 운영되지 않고 있었다.

광역자치단체는 신규사업을 선택할 수 있는 재량권과 시군 예산배분 권한을 가지고는 있지만 실제로는 지방비 매칭비율, 즉 각기 다른 보조율이 광역의 자율성을 제약하고 있다³⁹⁾. 보조율이 낮은 사업을 선택하면 그만큼 지방비를 많이 매칭해야 하기 때문에 우선 순위가 높은 사업임에도 불구하고 보조율이 높은 사업을 선택할 수 밖에 없는 상황이 벌어진다. 그래서 지방비 매칭 부담이 큰 신규사업은 꼭 필요한 사업이라고 할지라도 추진을 포기한다. 또한 균특회계는 광특회계 개편 이후 대규모 SOC 사업 등이 이관되어 시도 예산한도액을 잠식해가고 있다. 대규모 SOC 사업이 편성되면 총사업비 규모가 크기 때문에 광역자치단체는 매칭하는 지방비를 늘리거나 시군의 예산을 축소해서 배정할 수 밖에 없다. 시군구 자율편성사업의 경우에는 기본적으로 계속사업비를 기준으로 시군구별 예산한도액이 산정되고, 신규사업의 예산배분권은 중앙의 소관부처가 승인권을 가지고 있다. 사업별로 각기 다른 보조율을 적용하는 시도자율편성사업과는 달리 공간적으로 소관부처별 유형을 구분하여 지역별 각기 다른 보조율을 적용하고 있기 때문에 지역별로 사업결정권이 제한되고 있다.

또한 균특회계 사업은 균특법 제43조 예산의 이월 및 제44조 보조금에 대한 다른 법률의 적용배제 조항에 의거 세출예산 최대 이월가능기간을 2 회계연도로 제한하고 있으며, 2회계연도까지 집행하지 못한 세출예산은 보조금법에 따라서 국고를 반납해야 한다. 초기 균특회계는 ‘전용’과 ‘이월’이 가능했고, 사업의 집행잔액을 국고에 반납하지 않고 지자체의 세입으로 처리가 가능했었다(김정훈·김현아, 2006). 그러나 사업을 추진하는 과정에서 집행률 저하 등의 문제가 발생하자 국고보조사업과 달리 세출예산의 이월 사용을 제한하고 지방의 불가피한 상황 등을 반영하여 집행할 수 없도록 하는 조항을 만들었다. 기존 국고보조사업과 달리 초기에는 기획단계에서의 자율성 뿐만 아니라 예산사용의 자율성도 확보해 주고 있었으나 예산관리를 용이하게 하기 위하여 권한제약조건이 추가된 것이다. 네거티브 방식이 아니라 지방자치단체가 포괄적인 사업범위 내에서 자신들의 투자우선순위사업을 선정하여 지속적으로 관리할 수 있도록 예산집행의 자율성은 확보해 주되 책임성을 제고하는 실질적인 방안이 필요하다.

39) 고성선 외(2008)은 균특회계가 지방정부가 매우 구체적으로 목록에 나열된 사업만을 선택할 수 있으며 지방비 부담도 수반된다는 점에서 포괄보조금으로 보기 어려운 측면이 있다고 하였다.

3. 사업평가 권한 제약

사후평가와 관련해서 균형위는 개별사업단위의 단계별 평가체계를 운영하고 있다. 시도 자율편성사업과 관련해서는 시도가 자체평가를 해서 시도별 종합보고서를 작성하면, 균형위가 시도별 자체평가 결과와 사업별 추진실적을 종합적으로 고려하여 상위(메타)평가를 실시한다. 자체평가라고 할지라도 시도는 균형위의 세부 사업평가지침을 따라야 하며, 세부 사업평가지침에 의거 자체평가를 하였다 하더라도 균형위는 평가등급 부여의 적정성 검토를 위해서 평가단을 구성하여 시도 자체평가에 대한 재평가를 시행하고 있다.

각 시도는 균형위의 지침에 따라서 개별사업 단위별로 평가를 해야 하며, 사업을 통합적으로 연계하여 평가할 수 없다. 균형발전사업 전반에 대한 성과평가라고 보기 어렵고, 평가결과에 대한 피드백도 부족해서 성과창출이 더 힘든 구조다. 개별사업 단위의 평가 결과 평가등급은 S(10% 이하), A(15% 이하), B(50% 내외), C(15% 이하), D(10% 이상) 또는 우수(20% 이하), 보통(65% 내외), 미흡(15% 이상)으로 평가등급을 강제로 부여해야 한다. 총사업비가 큰 사업의 경우 미흡 등급을 받으면 차년도에 10%의 예산을 삭감 당하기 때문에 사업비 삭감액이 커서 시도에서는 이런 사업의 경우 평가등급을 낮게 줄 수가 없다. 총 사업비 규모가 결국 평가등급에 영향을 미치게 된다.

개별사업의 평가는 사업의 내용을 가장 잘 아는 사업추진주체, 즉 자치단체가 자율적으로 평가할 수 있도록 제도를 보완해야 한다. 현재 균형위의 평가지침은 너무 세부적으로 지표가 구성되어 있어 지역의 여건을 반영할 수가 없는 구조로 되어 있다. 더욱이 세부평가지표별로 피평가자인 지자체는 모든 증빙자료를 마련해야 하기 때문에 평가부담은 가중된다.

‘지역의 자율성 강화’를 위해 탄생한 균특회계의 도입취지에 맞게 사업평가체계도 자율적인 자체평가체계로의 전환이 필요하다. 중앙정부는 예산을 중심으로 한 사전평가를 하고, 성과를 중심으로 한 사후평가도 지자체가 자율적으로 할 필요가 있는 것이다. 성과지표나 목표에 대한 사전점검 절차를 부여하는 등 성과중심의 평가제도를 운용할 필요성이 있다.



제4장

균특회계 공무원 인식조사

제1절 조사개요

제2절 인식조사 결과

제3절 인식조사의 시사점



균특회계 공무원 인식조사



제1절 조사개요

1. 조사목적

설문조사는 국가균형발전특별회계 시도자율편성사업의 분권형 추진시스템을 도출하기에 앞서 실제 사업을 추진하고 있는 광역자치단체의 인식 및 의견을 조사하기 위하여 실시되었다. 특히, 중앙과 지방간 관계 속에서 광역의 실질적인 권한 및 주관적 자율성 보유정도, 그리고 자율성 제약요소를 조사하고자 함이다.

참여정부 이후 우리나라는 국가균형발전정책 하에서 지역간 불균형 및 지방쇠퇴를 치유하기 위하여 통합적 지역발전 추진체계를 도입하고 ‘국가균형발전특별법’을 제도화했으며, 지역의 자율성을 제고할 목적으로 ‘국가균형발전특별회계’를 조성했다. 그러나 균특회계 → 광특회계 → 지특회계 → 균특회계로 넘어오면서 지역의 자율성을 주기 위해서 광특회계 개편 당시 포괄보조금제도를 도입했지만 자치단체 차원에서의 자율성과 권한은 실질적으로는 미약하다는 비판을 끊임없이 받고 있다(임성일 외, 2005; 김정훈·김현아, 2006; 고영선 외, 2008; 국회예산정책처, 2010과 2013; 조기현, 2011; 송미령·권인혜, 2011; 김현아, 2016 등). 이에 포괄보조금체제로 운용되고 있는 균특회계가 실제 자치단체 수준에서 사업이 추진되면서 실질적인 자율성과 책임성 정도를 자치단체들이 어떻게 주관적으로 인식하고 있는지를 조사한 다음 분권형 균형발전사업 추진시스템 측면에서 바람직한 사업추진방향을 모색하고자 하였다.

자율성(autonomy)은 정부관리능력(governing capacity)⁴⁰⁾을 포함하는 개념으로 중앙정부, 지방정부 등 법적 실체간의 관계에 한정되지 않고 공공조직이든 민간조직이든 자

40) 정부관리능력은 하나의 정치체제가 기대되고 요구되는 역할을 수행할 수 있는 능력으로써 지방정부가 성공할 수 있는 선결요건이라고 할 수 있다(Gargan, 1997).

기 조직의 운영에 필요한 권한과 능력을 확보한 정도를 의미한다⁴¹⁾. 지방정부의 자율성은 협의로는 외부의 간섭과 제약으로부터 자유로운 정도, 즉 지방정부의 정책결정에 있어서 자유로운 대안선택의 정도(Gurr and King, 1987)를, 광의로는 지방정부의 자유로운 정책결정권한과 이러한 권한을 행사하여 지역주민의 복지수준을 증진시킬 수 있는 능력을 의미한다(하혜수, 2001). Gurr and King(1987)의 제 1유형의 자율성은 헌법규정, 기능 위임정도, 재정적 통제, 비공식적 지침과 조언 등으로부터 자유로운 정도를 의미하며, 제 2유형의 자율성은 지방정부의 재정력, 소득 등 경제적 조건, 지배이익집단의 권력, 지역여론 등으로부터 자유로운 정도를 의미한다.

2. 조사내용 및 방법

공무원 조사항목은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 균특회계 시도자율편성사업을 추진할 때 추진단계별 지방의 권한과 주관적인 자율성 보유정도과 자율성 제약요소에 대한 인식을 조사하고, 둘째, 균특회계 시도자율편성사업의 포괄보조금 운영체계에 대한 선호도 및 만족도를 조사하며, 셋째, 균특회계 시도자율편성사업의 추진조직과 역할분담 및 주체 간 협력수준과 갈등주체 등에 관한 인식을 조사한다. 마지막으로 광역자치단체에서 균특회계 시도자율편성사업을 추진할 때 자치단체가 원하는 사업추진방향 및 실효적 대안 등을 조사한다. 실질적인 자율성 인식 정도와 관련하여서는 사업추진단계를 기획·계획·사업결정, 사업집행, 사업평가·환류·건설팅의 세 단계로 구분하고, 사업계획 단계에서는 사업기획의 주도권, 사업선정권, 계획수립권 등의 권한과 책임성 정도를 조사한다. 사업집행 단계에서는 예산배분권과 행정조직 및 조직권의 권한 및 책임성 정도를, 사업평가 단계에서는 사업 평가지침, 평가지표, 평가구간 등 평가체계 선정권 및 평가단 구성, 지도감독 등 평가운용 시스템 통제 등의 권한과 책임성 정도를 조사한다.

41) 하혜수(2001)는 자율성, 자치권, 분권화에 대한 이론적 논의에서, 자율성(autonomy)과 달리 분권화는 자치권(self-governance)과 맥을 같이 하는 개념(Pollitt, 1993)으로써 상위법적 실체가 하위법적 실체의 요구에 의하여 또는 상위법적 실체의 효율성 등 자체적 판단에서 하위법적 실체에 권한을 이양시켜 주는 것을 말하며, 상위법적 실체가 분권화시킨 결과가 하위법적 실체의 자치권 확보라고 하였다. 본 연구는 자치권의 두 가지 측면, 즉 중앙-지방 관계와 지방-주민 관계 중에서 중앙-지방 관계와 관련되는 분권화에 관심이 있다.

〈표 4-1〉 균특회계 시도자율편성사업의 공무원 인식조사 항목

항목		세부내용	
실질적인 자율성 인식	주관적인 자율성 인식 정도, 자율성 제약 원인	사업계획	- 계획·기획단계에서 지방의 주도성 정도 - 사업계획 단계에서의 지방의 자율성 정도 - 사업선정 단계에서의 배제 정도 - 계획수립 과정에서의 지방의 주도성 정도
		사업집행	- 사업 집행단계에서의 행정자율성 정도 - 예산 배정 및 운용과정에서 자율성 정도
		사업평가	- 평가체계 구축의 자율성 정도 - 평가체계 운용의 자율성 정도 - 중앙의 지도감독범위, 평가지침 준수 정도
포괄보조금 운영체계 선호도와 만족도	재원배분방식	- 포괄보조사업 운영방식의 선호도 - 시도자율편성사업의 보조율 및 지방비 부담 수준의 인식 - 시도 지출한도 예산배분방식의 만족도 - 시군구 예산배분방식의 중요 요소	
역할분담 협력수준	전담조직	- 균특회계 전담조직 여부와 구성	
	역할분담	- 주체 간 역할분담 비중	
	주체간 협력수준, 단계별 갈등주체	- 주체 간 협력수준, 협력 파트너 - 사업추진단계별 주요 갈등주체	
사업 개편방향	주도성, 역할	- 주도적 사업주체 - 지역혁신협의회의 역할	
	실효적 대안	- 분권형 균형발전사업 제도개편방향, 대안모색 - 균특회계 시도자율편성사업 개편방향	

설문조사는 2018년 9월 3일부터 9월 18일까지 진행되었다. 행정안전부 지역균형발전과 담당자의 협조를 얻어 행정망을 통하여 광역자치단체의 균형발전정책 담당 공무원들에게 구조화된 설문지를 전달하는 방식을 취하였다. 구체적으로 조사대상은 시·도의 예산부서와 기획부서 및 균형발전사업 담당 사업부서 공무원들이다. 담당 공무원들이 직접 기입한 설문 응답지를 수거한 다음 분석을 진행하였다. 특광역시는 도와 세입기반이 달라서 자치구의 포괄보조사업은 제한적(조기현, 2011)이고, 제3장 제2절에서 살펴본 바와 같이 광역자치단체 차원에서 지역균형발전 관련 자체 특별회계를 설치·운영하고 있지 않아서 균특회계 추진시스템이 도와 다소 상이할 수 있어 인식조사 후 별도로 분석하였다.

3. 응답자 특성

조사결과 수거된 355부의 설문지 중에서 응답항목이 상당부분 누락되어 있는 6부와 기초자치단체 소속 공무원들이 응답한 19부의 25를 제외하고 총 330부의 유효 설문지로 구성되었다⁴²⁾. 광역시에서는 서울, 대구, 울산, 세종에서 총 96부(29.1%)가 수거되었으며, 도에서는 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 제주에서 총 234부(70.9%)가 수거되었다. 도부 중에서 유일하게 경남은 수거되지 않아 분석에서 제외하였다.

전체 응답자의 79.7%는 사업부서 공무원인 반면 기획부서는 20.3%인 67명이 조사에 응하였다. 기획부서 응답자는 시부의 경우 8.3%를 차지하고 있으며, 도부의 경우 25.2%로 다소 높았다. 특히, 제5장에서 심층사례분석 대상지인 전북과 충북의 경우 각각 25부와 37부가 수거되었다. 전북의 경우 기획부서와 사업부서가 각각 56.0%와 44.0%를 차지하여 비슷한 응답률을 보였으나, 충북의 경우 사업부서가 94.6%를 차지해 기획부서의 응답률이 저조했다.

〈표 4-2〉 공무원 인식조사 응답자 수

구분	전체응답자		기획부서		사업부서		
	응답자수	비율	응답자수	비율	응답자수	비율	
합계	330	100.0%	67	20.3%	263	79.7%	
시부	소계	96	29.1%	8	8.3%	88	91.7%
	서울	9	9.4%	1	12.5%	8	9.1%
	대구	41	42.7%	3	37.5%	38	43.2%
	울산	28	29.2%	1	12.5%	27	30.7%
	세종	18	18.8%	3	37.5%	15	17.0%
도부	소계	234	70.9%	59	25.2%	175	74.8%
	경기	22	9.4%	9	15.3%	13	7.4%
	강원	40	17.1%	9	15.3%	31	17.7%
	충북	37	15.8%	2	3.4%	35	20.0%
	충남	27	11.5%	12	20.3%	15	8.6%
	전북	25	10.7%	14	23.7%	11	6.3%
	전남	13	5.6%	1	1.7%	12	6.9%
	경북	37	15.8%	6	10.2%	31	17.7%
	제주	33	14.1%	6	10.2%	27	15.4%

42) 응답이 저조한 충북의 3부, 경북의 3부를 제외하였고, 기초자치단체 소속 공무원이 응답한 울산의 12부, 제주의 7부를 제외하였다.

제2절 인식조사 결과

1. 균특회계 시도자율편성사업의 실질적인 자율성 인식정도

균특회계 시도자율편성사업 추진단계별 실질적인 자율성 및 권한 정도를 5점 척도로 응답하도록 하였다. 이하 주관적인 인식조사 결과는 시부와 도부, 심층사례분석 대상지인 전북과 충북으로 나누어 분석하였다.

전체 평균은 시부는 3.3점, 도부는 3.4점, 전북과 충북의 경우에는 각각 3.1점과 3.5점으로 보통 이상이지만 자율성이 다소 있다고 느낄 정도는 아닌 것으로 나타났다. 시부와 도부, 전북과 충북 전체의 응답을 사업추진단계별로 살펴보았을 때 사업평가단계를 사업계획단계나 사업집행단계보다 자율성이 낮은 것으로 인식하고 있었다. 전반적으로 기획실 산하에 소속되어 있는 기획·예산부서가 모든 사업추진단계에서 사업부서보다 자율성을 더 낮게 인식하고 있는 편이었다.

각 지자체 기획부서의 자율성 인식정도를 사업계획단계별로 살펴보면 먼저 사업계획단계의 경우 시부 3.6점, 도부 3.1점, 충북 3.0점 순으로 사업기획의 주도성, 사업선정의 자율성, 계획수립과정상 주도성을 주관적으로 비슷하게 인식하고 있었고 도부보다 시부가 사업계획단계의 자율성이 더 높다고 인식하고 있었다. 반면 전북기획·예산부서의 경우 계획수립과정상 주도성이 2.7점, 사업선정의 자율성이 2.8점, 사업기획의 주도성이 2.9점으로 전반적으로 보통 이하로 인식하고 있었고, 사업집행단계에서만 자율성이 보통 정도인 것으로 인식하고 있었다.

사업집행단계에서는 시부는 예산배정 및 운용의 자율성이 집행시 행정 자율성보다 높다고 평가했으나 도부와 전북은 예산 집행 자율성보다 행정 자율성이 더 낮다고 응답했다. 사업평가단계의 경우 평가체계 구축이나 운용의 자율성이 시부 2.5점, 도부 2.7점, 전북 2.6점으로 보통 이하로 나타났으며 충북은 3.0점으로 보통수준이라 응답했다.

〈표 4-3〉 사업 추진단계별 자율성 인식 정도(시부/도부)

구분		시부			도부		
		합계 (n=96)	기획 부서 (n=8)	사업 부서 (n=88)	합계 (n=234)	기획 부서 (n=59)	사업 부서 (n=175)
사업 계획	사업기획의 주도성	3.4	3.6	3.4	3.5	3.1	3.7
	사업선정의 자율성	3.4	3.6	3.4	3.6	3.1	3.7
	계획수립과정상 주도성	3.4	3.6	3.4	3.5	3.1	3.7
사업 집행	예산배정 및 운용의 자율성	3.2	3.3	3.2	3.3	3.1	3.4
	집행시 행정의 자율성	3.3	2.9	3.4	3.5	3.3	3.6
사업 평가	평가체계 구축의 자율성	3.1	2.5	3.1	3.0	2.7	3.1
	평가체계 운용의 자율성	3.1	2.5	3.1	3.0	2.7	3.1
평균		3.3	3.1	3.3	3.4	3.0	3.5

주: 5점 척도(1점 자율성이 거의 없다, 2점 없는 편이다, 3점 보통이다, 4점 다소 있다, 5점 매우 있다)를 평균값으로 환산한 값임.

〈표 4-4〉 사업 추진단계별 자율성 인식 정도(전북/충북)

구분		전북			충북		
		합계 (n=25)	기획 부서 (n=14)	사업 부서 (n=11)	합계 (n=37)	기획 부서 (n=2)	사업 부서 (n=35)
사업 계획	사업기획의 주도성	3.4	2.9	4.1	3.5	3.0	3.5
	사업선정의 자율성	3.2	2.8	3.8	3.6	3.0	3.7
	계획수립과정상 주도성	3.2	2.7	3.8	3.6	3.0	3.7
사업 집행	예산배정 및 운용의 자율성	3.3	3.2	3.5	3.4	3.0	3.4
	집행시 행정의 자율성	3.3	3.1	3.5	3.5	3.0	3.5
사업 평가	평가체계 구축의 자율성	2.6	2.6	2.7	3.3	3.0	3.3
	평가체계 운용의 자율성	2.7	2.6	2.8	3.3	3.0	3.3
평균		3.1	2.8	3.5	3.5	3.0	3.3

주: 5점 척도(1점 자율성이 거의 없다, 2점 없는 편이다, 3점 보통이다, 4점 다소 있다, 5점 매우 있다)를 평균값으로 환산한 값임.

균특회계 시도자율편성사업의 사업계획단계에서 광역의 자율성을 제약하는 실질적인 원인에 대해서 6가지 선택지를 제시하고 3순위까지 선택하도록 하였다. 시부에서는 대표적으로 사업선정 권한부족이 자율성을 제약하고 있다고 응답했으며, 도부에서는 포괄보조사업 내 여전히 존재하는 내역사업과 중앙부처 지침에 의한 획일적 계획수립이 자율성을 제약하고 있다고 했다. 기획부서의 경우 시부와 도부 모두 포괄보조사업 내 여전히 존재하는 내역사업이 가장 큰 문제라고 응답했다.

전북은 중앙부처 지침에 의한 획일적 계획수립과 사업선정 권한 부족을, 충북은 사업선정 권한 부족과 포괄보조사업 내 여전히 존재하는 내역사업이 대표적으로 자율성을 제약 원인이라고 응답했다. 특히 전북의 기획부서는 중앙부처 지침에 의한 획일적 계획수립이, 충북의 기획부서는 포괄보조사업 내 여전히 존재하는 내역사업을 가장 큰 제약 원인으로 인식하고 있었다.

〈표 4-5〉 사업계획단계의 자율성 제약 원인(시부/도부)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
시부	사업선정 권한 부족(선정과정에서의 배제)	30.0	40.6	18.6	25.0	10.9	42.0
	포괄보조사업내 여전히 존재하는 내역사업	23.1	17.7	27.0	50.0	13.1	14.8
	중앙부처 지침에 의한 획일적 계획 수립	27.4	30.2	24.4	12.5	23.7	31.8
	중앙부처의 비공식적 감독과 통제	9.0	4.2	15.0	0.0	25.3	4.5
	중앙의 사전 미협의를, 일방적 정책 수립	6.6	4.2	10.0	12.5	17.9	3.4
	내부역량 부족(전문성, 기획력, 의지 등)	3.8	3.1	4.9	0.0	9.0	3.4
도부	사업선정 권한 부족(선정과정에서의 배제)	19.1	22.0	17.5	18.6	19.7	23.1
	포괄보조사업내 여전히 존재하는 내역사업	25.0	31.5	26.6	39.0	24.5	28.9
	중앙부처 지침에 의한 획일적 계획 수립	27.0	25.0	27.1	18.6	27.0	27.2
	중앙부처의 비공식적 감독과 통제	12.4	9.5	13.3	10.2	12.1	9.2
	중앙의 사전 미협의를, 일방적 정책 수립	11.3	8.6	12.1	10.2	11.0	8.1
	내부역량 부족(전문성, 기획력, 의지 등)	5.2	3.4	3.4	3.4	5.8	3.5

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.

2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=232(기획부서 n=59 사업부서 n=173)

〈표 4-6〉 사업계획단계의 자율성 제약 원인(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
전북	사업선정 권한 부족(선정과정에서의 배제)	18.0	20.0	8.3	0.0	30.3	45.5
	포괄보조사업내 여전히 존재하는 내역사업	27.3	36.0	33.3	42.9	19.7	27.3
	중앙부처 지침에 의한 획일적 계획 수립	34.0	32.0	40.5	50.0	25.8	9.1
	중앙부처의 비공식적 감독과 통제	11.3	8.0	10.7	7.1	12.1	9.1
	중앙의 사전 미협의, 일방적 정책 수립	6.7	0.0	7.1	0.0	6.1	0.0
	내부역량 부족(전문성, 기획력, 의지 등)	2.7	4.0	0.0	0.0	6.1	9.1
충북	사업선정 권한 부족(선정과정에서의 배제)	23.3	28.6	16.7	0.0	23.7	30.3
	포괄보조사업내 여전히 존재하는 내역사업	28.1	31.4	50.0	100.0	26.8	27.3
	중앙부처 지침에 의한 획일적 계획 수립	23.3	22.9	16.7	0.0	23.7	24.2
	중앙부처의 비공식적 감독과 통제	8.6	2.9	0.0	0.0	9.1	3.0
	중앙의 사전 미협의, 일방적 정책 수립	8.1	8.6	16.7	0.0	7.6	9.1
	내부역량 부족(전문성, 기획력, 의지 등)	8.6	5.7	0.0	0.0	9.1	6.1

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

주관식으로 기타의견을 묻는 문항에서는 16명이 응답하였다. 주로 균특회계 지역자율 계정 시도자율편성사업은 원칙적으로는 해당 시도가 자율적으로 편성하는 사업에 해당하지만 실제 예산편성의 자율성은 부족하다는 의견이었다. 과도한 지방비 매칭 비율이 자율성을 침해하고 있으며, 중앙부처가 내역사업 내 세부사업까지 관리하고 있거나 해서 국고 보조사업과 지원에 있어 거의 차이가 없다는 의견도 있었다. 이로 인해 균형발전을 위한 지역 특성화가 무시되고 있다고 응답한 경우도 있었다. 총액과 사용범위만을 설정하고 자율적으로 선정해야 한다는 의견, 대규모 안전예산이나 인건비성 예산이 포함되어 있어 예산편성의 자율성이 저해되고 있다는 의견, 지자체의 의견을 반영한 지침 개정이 필요하다는 의견, 사업예산 자체가 부족하다는 의견 등이 있었다.

〈표 4-7〉 사업계획단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)

구분	기타의견(16건)
시부	<ul style="list-style-type: none"> - 예산편성의 자율성 부족 - 광역의 진정한 자율성을 위해서 사전에 자율적으로 선정한 사업에 한해서 추진
도부	<ul style="list-style-type: none"> - 과도한 지방비 매칭비율이 자율성 제약 - 총액과 사용범위만 선정하고 자율선정 - 대규모 안전예산, 인건비 예산이 포함되어 자율성 저해 - 중앙부처가 내역사업 내 세부사업까지 관리 - 지자체 의견을 반영한 지침개정 필요 - 사업계획 수립시 관련부처 사업계획 협의를 받는 과정에서 중앙의 간섭, 통제 - 균형발전을 위한 지역특성화 무시 - 사업예산 부족 - 국고보조사업과 차이가 거의 없음

균특회계 시도자율편성사업의 사업집행단계에서 자율성을 제약하는 원인에 대해서 6가지 선택지 중 3순위까지 선택하도록 했다. 1순위는 시부 기획부서와 사업부서 모두 중앙의 재원배분과정상 광역자치단체가 배제되고 있다고 응답했고 1~3순위 가중치를 적용할 경우 복잡한 예산편성절차라고 답했다. 도부의 경우 사업부서를 제외하고는 추진체계 등 행정자율성 통제를 가장 큰 원인이라 하였다. 전북과 충북의 전체 및 기획부서는 추진체계 등 행정 자율성 통제를 가장 큰 원인으로 뽑았다. 충북의 사업부서의 경우 중앙의 재원배분과정상 광역자치단체 배제를 가장 많이 선택했다.

도부와 전북, 충북은 집행단계에서 행정적 자율성이 통제되고 있다는 것을 가장 큰 자율성 제약원인으로 들고 있는 반면 시부는 예산배분상 광역자치단체 배제나 복잡한 예산편성 절차를 들어 다소 다른 의견을 가지고 있다.

주관식으로 기타의견을 묻는 문항에 대해서는 지침상의 제약이 많아 사업변경이 잦다는 의견, 집행잔액은 자체 불용처리하게 하고 그 내역만 보고하도록 하는 법령개정이 필요하다는 의견, 이월·반납조항에 의거 소송 등으로 인한 사업중단 등으로 국고가 낭비되고 있다는 의견, 예산을 수립한 후 집행단계에서는 보조금 송금이 늦다는 의견, 지방비 매칭비율 폐지가 필요하다는 의견 등이 있었다.

〈표 4-8〉 사업집행단계의 자율성 제약 원인(시부/도부)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
시 부	각기 다른 지방비 매칭비율(보조율)	15.3	20.8	10.0	25.0	11.2	20.5
	2회계년도까지만 이월가능조항(국고반납제도)	13.4	14.6	12.9	12.5	19.6	14.8
	추진체계 등 행정 자율성 통제	16.8	12.5	21.3	12.5	23.4	12.5
	중앙의 자원배분과정상 광역자치단체 배제	18.2	27.1	9.4	37.5	7.1	26.1
	까다로운 예산편성지침	18.1	14.6	20.5	0.0	13.8	15.9
	복잡한 예산편성절차	18.2	10.4	25.8	12.5	25.0	10.2
도 부	각기 다른 지방비 매칭비율(보조율)	12.3	12.8	15.8	15.3	11.1	12.0
	2회계년도까지만 이월가능조항(국고반납제도)	18.4	21.8	21.5	22.0	17.4	21.7
	추진체계 등 행정 자율성 통제	23.9	23.1	26.8	30.5	22.9	20.6
	중앙의 자원배분과정상 광역자치단체 배제	17.8	19.2	21.2	23.7	16.7	17.7
	까다로운 예산편성지침	12.7	10.3	5.9	1.7	15.0	13.1
	복잡한 예산편성절차	14.8	12.8	8.8	6.8	16.9	14.9

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

〈표 4-9〉 사업집행단계의 자율성 제약 원인(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
전 북	각기 다른 지방비 매칭비율(보조율)	18.0	20.0	26.2	28.6	7.6	9.1
	2회계년도까지만 이월가능조항(국고반납제도)	26.0	24.0	27.4	21.4	24.2	27.3
	추진체계 등 행정 자율성 통제	32.7	32.0	33.3	35.7	31.8	27.3
	중앙의 자원배분과정상 광역자치단체 배제	14.7	12.0	9.5	7.1	21.2	18.2
	까다로운 예산편성지침	4.0	4.0	0.0	0.0	9.1	9.1
	복잡한 예산편성절차	4.7	8.0	3.6	7.1	6.1	9.1
충 북	각기 다른 지방비 매칭비율(보조율)	11.3	13.5	25.0	50.0	10.5	11.4
	2회계년도까지만 이월가능조항(국고반납제도)	14.4	16.2	8.3	0.0	14.8	17.1
	추진체계 등 행정 자율성 통제	22.1	18.9	25.0	50.0	21.9	17.1
	중앙의 자원배분과정상 광역자치단체 배제	18.5	21.6	16.7	0.0	18.6	22.9
	까다로운 예산편성지침	15.3	10.8	8.3	0.0	15.7	11.4
	복잡한 예산편성절차	18.5	18.9	16.7	0.0	18.6	20.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

〈표 4-10〉 사업집행단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)

구분	기타의견(8건)
시부	- 사업집행에 지침상의 제약이 많아 사업변경 잦음
도부	- 포괄보조사업이므로 집행잔액은 자체 불용처리하게 하고 그 내역만 보고하도록 하는 관련법령 개정 필요 - 같은 내역사업에 집행잔액을 사용할 수 있으나 이월가능 조항에 의해 반납해야 해서 소송 등으로 사업 중단 - 교부지연(불가피한 사업비 이월) - 예산수립 후 집행단계에서 보조금 송금 지연 - 지방비 매칭비를 폐지, 국고 상향

사업평가단계에서는 시부와 도부 모두 균형위의 전국 획일화된 사업평가지침이 대표적으로 자치단체의 자율성을 제약하는 원인이라고 인식하고 있었다. 시부 기획부서와 사업부서의 경우 1~3순위 가중치를 적용한 종합순위가 다소 다르게 나타났는데 기획부서는 평가지침의 세부적인 평가지표 및 평가구간 등을, 사업부서는 평가 운용 시스템 통제(평가단 구성 등)를 제약 원인으로 뽑았다. 전북과 충북의 경우 시부 및 도부와 마찬가지로 균형위의 전국 획일화된 사업평가지침을 가장 큰 제약 원인으로 인식하고 있었다. 다만 충북의 기획부서의 경우 평가지침의 세부적인 평가지표, 평가구간 등을 가장 큰 제약 원인으로 인식했다.

주관식으로 기타의견을 묻는 문항에 대해서는 사업평가절차가 너무 복잡하고 평가업무가 과중해서 성과평가시스템의 개선, 또는 평가단의 현장직접평가방식 등으로의 변경이 필요하다는 의견, 사업평가지침과 기준이 일률적이어서 지방의 특성을 반영한 평가지침으로의 개선이 필요하다는 의견, 우수사업과 미흡사업의 강제구간 설정보다는 절대평가를 할수 있도록 하거나 미흡사업의 구간범위를 넓혀 줄 필요가 있다는 의견, 그리고 시도자율 편성사업은 다양한 사업으로 추진되고 있으나 일괄적인 방법으로 설문조사를 하게 하는 등 사업효과를 파악하기 어려운 평가체계를 가지고 있다는 의견 등이 있었다.

〈표 4-11〉 사업평가단계의 자율성 제약 원인(시부/도부)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
시부	균형위의 전국 획일화된 사업평가지침	41.5	69.8	14.1	75.0	16.0	69.3
	평가지침의 세부적인 평가지표, 평가구간 등	28.0	12.5	39.5	12.5	11.2	12.5
	균형위, 기재부 등 중앙의 지도감독 과다	13.7	12.5	14.8	12.5	13.1	12.5
	평가 운용 시스템 통제(평가단 구성 등)	12.5	2.1	25.4	0.0	48.1	2.3
	내부역량 부족(전문성, 의지 등)	4.3	3.1	6.1	0.0	11.5	3.4
도부	균형위의 전국 획일화된 사업평가지침	39.7	62.8	37.9	50.8	40.3	66.9
	평가지침의 세부적인 평가지표, 평가구간 등	25.0	12.4	19.8	10.2	26.8	13.1
	균형위, 기재부 등 중앙의 지도감독 과다	20.8	17.5	28.0	32.2	18.4	12.6
	평가 운용 시스템 통제(평가단 구성 등)	9.8	3.8	9.0	3.4	10.0	4.0
	내부역량 부족(전문성, 의지 등)	4.8	3.4	5.4	3.4	4.6	3.4

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

〈표 4-12〉 사업평가단계의 자율성 제약 원인(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
전북	균형위의 전국 획일화된 사업평가지침	40.7	64.0	40.5	57.1	40.9	72.7
	평가지침의 세부적인 평가지표, 평가구간 등	21.3	4.0	17.9	0.0	25.8	9.1
	균형위, 기재부 등 중앙의 지도감독 과다	27.3	32.0	31.0	42.9	22.7	18.2
	평가 운용 시스템 통제(평가단 구성 등)	8.0	0.0	8.3	0.0	7.6	0.0
	내부역량 부족(전문성, 의지 등)	2.7	0.0	2.4	0.0	3.0	0.0
충북	균형위의 전국 획일화된 사업평가지침	39.2	67.6	25.0	50.0	40.0	68.6
	평가지침의 세부적인 평가지표, 평가구간 등	26.1	10.8	33.3	50.0	25.7	8.6
	균형위, 기재부 등 중앙의 지도감독 과다	18.0	10.8	16.7	0.0	18.1	11.4
	평가 운용 시스템 통제(평가단 구성 등)	9.9	0.0	25.0	0.0	9.0	0.0
	내부역량 부족(전문성, 의지 등)	6.8	10.8	0.0	0.0	7.1	11.4

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

〈표 4-13〉 사업평가단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)

구분	기타의견(8건)
시부	- 사업평가절차가 너무 복잡해서 평가단의 현장직접평가 등의 방식채택 필요
도부	- 사업평가절차가 너무 복잡하고 평가업무가 과중해서 성과평가시스템의 개선 필요 - 사업평가지침과 기준이 일률적이어서 지방의 특성을 반영한 평가지침으로의 개선 필요 - 우수사업과 미흡사업의 강제구간 설정보다는 절대평가를 할수 있도록 하거나 미흡사업의 구간범위를 넓혀 줄 필요가 있음 - 사업효과를 파악하기 어려운 평가체계

2. 균특회계 시도자율편성사업의 포괄보조금 운영체계

현행 37개 시도자율편성사업은 기획재정부가 배분모형에 따라 시도 지출한도를 산정하고 있다. 배분모형은 재정수요(인구, 면적) 30%, 낙후도 요소(지방소득세, 고령인구비중, 재정력지수)를 반영하고 있는데 이와 같은 시도별 자원배분방식 만족도를 먼저 조사하였다.

만족도는 '매우 불만족 한다'를 1점, '매우 만족한다'를 5점으로 보았을 때 평균적으로 시부는 3.1점, 도부 3.0점, 전북 2.7점, 충북 2.9점으로 나타났다. 전반적으로 기획부서가 상대적으로 사업부서보다 만족도가 더 낮았고, 특히 시부는 2.5점, 도부 2.8점, 전북 2.4점, 충북 2.5점으로 전반적으로 자원배분방식에 불만족하고 있었다.

〈표 4-14〉 자원배분방식 만족도

구분		전체	기획부서	사업부서
시부/도부	시부	3.1	2.5	3.1
	도부	3.0	2.8	3.1
전북/충북	전북	2.7	2.4	3.1
	충북	2.9	2.5	3.0

주: 1) 5점 척도(1점 매우 불만족, 2점 불만족, 3점 보통, 4점 만족, 5점 매우 만족)를 평균값으로 환산한 값임.

2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

3) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

재원배분방식에 대해 만족하지 않는다고 응답한 경우 그 이유를 주관식으로 질문한 결과 총 46건의 의견이 있었다. 주로 균형발전 취지에 부합하도록 낙후도 요소 비율을 상향해야 한다는 의견이 11건으로 가장 많았다. 반면 인구나 면적 비중을 상향하는 등 실질적인 수요를 반영하여 예산을 배분해야 한다는 의견도 있었다. 시부와 마찬가지로 불합리한 재원배분모형, 지출한도의 산정과정이나 내역 비공개로 인한 불신 등을 다수의 의견으로 제안하였으며, 현재 사업평가결과나 지자체 노력도와는 무관하게 지출한도가 설정되고 있어 이에 대한 개선이 필요하다는 의견도 있었다.

〈표 4-15〉 재원배분방식 불만족 이유(주관식)

구분	의견(46건)
시부	<ul style="list-style-type: none"> - 지출한도 산정과정 및 내역 비공개로 인한 불신, 중앙정부의 일방적인 재원배분 - 불합리한 재원배분모형, 실제 지출한도 측정 곤란 - 시책(사업)별 재량한도의 적절한 조정 필요 - 배분모형이 아닌 투자대비 효용성, 비전 등을 반영할 필요가 있음
도부	<ul style="list-style-type: none"> - 낙후도 반영률 상향 필요, 낙후지역 우선 지원을 확대해야 균형발전 취지에 부합 - 인구, 면적 비중 상향 필요(실질적인 수요 반영, 재정수요에 상응하는 공급 반영) - 배분모형의 투명성 확보, 배분공식 선정의 비객관성 - 사업의 필요성을 고려한 지출한도 결정 필요 - 요구사업에 대한 타당성, 지자체 노력도, 사업 평가결과와는 무관한 지출한도 설정 - 지역특성 반영 필요

시도 지출한도를 받은 후 광역자치단체에서 시도자율편성사업을 추진할 때 실질적으로 포괄보조금 제도가 운용되고 있느냐는 질문에 ‘매우 그렇지 않다’를 1점, ‘매우 그렇다’를 5점으로 점수를 주도록 했다. 전반적으로는 시부와 도부, 전북과 충북 모두 보통 또는 보통이상으로 인식하고 있었으나 전북의 기획부서는 2.6점으로 시도 지출한도 때문에 실질적으로 포괄보조금사업 추진이 힘들다고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 4-16〉 실질적인 포괄보조금제도 운영여부

구분		전체	기획부서	사업부서
시부/도부	시부	3.2	3.1	3.2
	도부	3.2	3.0	3.3
전북/충북	전북	3.0	2.6	3.5
	충북	3.3	3.0	3.3

주: 1) 5점 척도(1점 매우 그렇지 않다, 2점 그렇지 않다, 3점 보통이다, 4점 그렇다, 5점 매우 그렇다)를 평균값으로 환산한 값임.

2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

3) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

실질적인 포괄보조금제도로 느껴지지 않는 이유는 주로 기재부나 중앙의 사업부처의 가이드라인 및 내역사업 제한과 관련된 의견이었다. 광역의 예산편성과정에서 기재부의 과도한 심의과정, 세부사업별로 예산이 조정되고 있다는 의견과 사업추진시 중앙부처의 가이드라인 및 내역사업 제한, 신규사업 사전타당성 검토 등 규제가 존재하여 국고보조금 사업과 차별성을 못느낀다는 의견이 있었다.

〈표 4-17〉 실질적인 포괄보조금제도로 느끼지 않는 이유(주관식)

구분	의견(28건)
시부	<ul style="list-style-type: none"> - 협의과정 없이 사업이 이관되는 등 기재부의 결정을 사후적으로 통보받음 - 중앙정부의 사업지침 및 사업기준 하달, 사실상 사업조정 어려움 - 세부내역사업 추진 담당자들은 포괄보조사업에 대한 개념이 명확하지 않음
도부	<ul style="list-style-type: none"> - 포괄보조사업내 내역사업 여전히 존재 - 포괄보조사업을 추진하는 부서가 여러 실국으로 나뉘어져 있어 포괄적으로 운용하기 어려움 - 실질적으로 중앙부처에서 관여하는 사전절차 등이 많고 단년도 계속사업이 많음 - 정해진 내역사업 중에서만 선택하도록 되어 있어 과정이 더 번거로운 국비로 느껴짐 - 광역의 예산편성과정에서 과도한 기재부의 심의과정, 세부사업별 예산조정, 시도의견 미반영 - 기획재정부 및 중앙부처의 과도한 심의절차로 자율성 확대를 위한 심의절차 간소화 필요 - 사업추진시 중앙의 과도한 통제, 중앙정부가 지정한 사업만 추진할 수 있음 - 부처의 가이드라인 및 내역사업 제한, 신규사업 사전타당성 검토 등 규제 존재 - 특정부서의 예산독점, 사업별 특성에 따른 예산배분 필요 - 국고보조금 사업과 자율성 대동소이

그럼에도 불구하고 여전히 국고보조사업보다는 균특회계 포괄보조사업 방식을 전반적으로 더 선호하는 것으로 나타났다. 한편 시부 중에서 사업부서와 총북의 경우에는 모두 국고보조사업을 더 선호한다고 응답하였다. 총북을 제외하고 대부분 기획부서의 경우에는 50.0% 이상 포괄보조사업을 더 선호하는 것으로 나타났다.

〈표 4-18〉 국고보조사업과 포괄보조사업 중 선호하는 사업

(단위: %)

구분		국고보조사업 선호	포괄보조사업 선호	합계	
시부/도부	시부	합계 (n=96)	64.6	35.4	100.0
		기획부서 (n=8)	37.5	62.5	100.0
		사업부서 (n=88)	67.0	33.0	100.0
	도부	합계 (n=234)	47.4	52.6	100.0
		기획부서 (n=59)	40.7	59.3	100.0
		사업부서 (n=175)	49.7	50.3	100.0
전북/총북	전북	합계 (n=25)	24.0	76.0	100.0
		기획부서 (n=14)	14.3	85.7	100.0
		사업부서 (n=11)	36.4	63.6	100.0
	총북	합계 (n=37)	56.8	43.2	100.0
		기획부서 (n=2)	100.0	0.0	100.0
		사업부서 (n=35)	54.3	45.7	100.0

각각의 사업을 선호하는 이유를 주관식으로 작성하도록 했다. 먼저 국고보조사업을 선호하는 이유(93건)는 사업추진절차가 간편(45.2%)하고, 중앙부처의 예산의지가 반영되기 때문에 안정적으로 사업비를 확보(21.5%)할 수 있기 때문이라는 의견이 가장 많았다. 예산배분지침이 더 명확하다는 의견도 있었다.

반면 포괄보조사업을 선호하는 이유(85건)는 주로 사업선정과 예산편성에 있어서 지자체의 자율성이 보장되기 때문이라는 의견이 73건(85.9%)으로 가장 많았고 그 외 사업 추진과정이 용이하다거나 사전에 사업비를 확보할 수 있다는 의견 등이 있었다. 기타의견은 배분방식이 합리적이라는 의견과 균형발전이란 목적에 맞게 운영될 경우 획일적인 국고보조사업보다 선호한다는 의견이 있었다.

〈표 4-19〉 국고보조사업을 더 선호하는 이유(주관식)

구분	의견(93건)
시부	<ul style="list-style-type: none"> - 균특회계는 중앙정부 예산배정시 규제와 통제가 심하고, 지도감독이 과다함 - 균특회계는 매칭할 때 의도치 않게 예산을 추가로 쓰는 경우가 있음 - 균특회계는 해당 중앙부처와 기재부간 협의가 부족함 - 균특회계는 절차가 복잡하고, 행정업무가 과다하고, 평가가 복잡함 - 국고보조사업은 중앙부처의 예산의지가 반영되어 사업비를 안정적으로 지원받음 - 국고보조사업은 사업추진이 용이하고, 행정절차가 간소함. 타사업을 고려하지 않아도 됨
도부	<ul style="list-style-type: none"> - 국고보조사업은 중앙부처가 주도적으로 사업을 시행하기 때문에 국비확보가 상대적으로 용이 - 국고보조사업은 해당 중앙부처 협의로 완료되고, 재원분담비율도 명확 - 국고보조사업은 사업목적에 부합하는 예산편성 - 포괄보조사업은 시도별 한도금액으로 묶여 있어 계속사업 위주며, 신규사업 반영이 어려움 - 균특회계는 평가가 까다롭고 예산편성절차가 복잡함 - 균특회계는 복잡하고 성과평가도 획일적임. 편성과정에서 사업부서 의견반영이 어려움 - 균특회계는 각종 평가, 계획 등 사업추진 전과 후에 처리해야 할 행정업무가 과다함 - 균특회계는 사업선정 권한도 부족하고, 신규사업의 부처절충 힘들 - 균특회계는 예산금액이 한정되어 있고 국고 보조율도 감소 - 균특회계는 시도한도 때문에 사업비를 충분히 확보하기 곤란

〈표 4-20〉 포괄보조사업을 더 선호하는 이유(주관식)

구분	의견(85건)
시부	<ul style="list-style-type: none"> - 시도 지출한도 내에서 자율적인 예산편성 가능 - 지자체 우선순위 사업에 지원할 수 있어 사업선택가능, 사업추진 용이, 시도 자율성 보장 - 포괄사업비 내에서 사업을 자율적으로 조절 가능 - 지역특성을 반영하기 위해서는 포괄보조사업이 더 용이(그나마 필요한 사업을 계획, 추진 가능)
도부	<ul style="list-style-type: none"> - 사업선정과 예산편성 및 운용에서 광역자치단체가 어느 정도 자율성을 가지고 사업 배분 - 지역민의 수요에 맞게 편성 가능자치단체가 비교적 자율적으로 활용할 수 있는 재원, 단, 자율성이 보장될 경우에 해당함 - 국고보조사업보다는 자율성이 더 높음 - 예산편성 이후에는 국고보조사업보다 집행이 수월함 - 같은 내역사업 내에서는 집행잔액의 사업 간 조정 및 활용 가능 - 시도의 특성과 여건, 시급성을 감안하여 예산편성, 우선순위 결정 가능

37개 지역자율계정 시도자율편성사업은 30~100%까지 각기 상이한 지방비 매칭비율, 즉 국고 보조율이 정해져 있다. ‘매우 바람직하지 않다’를 1점, ‘매우 바람직하다’를 5점으로 측정하였을 때, 충북은 평균 3.2점, 시부와 도부 전체는 평균 3.0점으로 ‘보통’ 수준인 반면 전북은 2.5점으로 다소 바람직하지 않다고 응답했다. 특히 기획부서의 경우 충북은 3.0점, 시부와 도부가 2.9점과 2.7점으로 전체 평균보다 낮아졌고 전북은 1.9점으로 바람직하지 않다고 응답했다.

〈표 4-21〉 시도자율편성사업의 지방비 매칭비율의 적합성

구분		전체	기획부서	사업부서
시부/도부	시부	3.0	2.9	3.0
	도부	3.0	2.7	3.2
전북/충북	전북	2.5	1.9	3.3
	충북	3.2	3.0	3.2

주: 1) 5점 척도(1점 매우 바람직하지 않다, 2점 바람직하지 않다, 3점 보통이다, 4점 바람직하다, 5점 매우 바람직하다)를 평균값으로 환산한 값임.

2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

3) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

지방비 매칭비율이 바람직하지 않다고 응답한 이유(71건)는 대부분 국고보조율을 상이하게 설정하여 사업을 통제하는 방식은 결국 지방자치단체의 지방비 매칭부담을 가중시켜 사업이 지연되거나 추진되지 못하는 경우가 발생하기 때문이었다. 또한 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 지방비 매칭이 더 어렵기 때문에 국고보조율을 상향하거나 지역의 재정여건을 고려하여 차별화된 보조율이 필요하다는 의견도 있었다. 또는 동일한 보조율을 적용하거나 보조율 범위를 포괄적으로 설정할 필요가 있다는 의견도 제시되었다. 기타 매칭비율 기준이 모호하다는 의견, 국고보조율이 지켜지는 사업이 적다는 의견 등이 있었다.

〈표 4-22〉 매칭비율이 바람직하지 않은 이유(주관식)

구분	의견(71건)
시부	<ul style="list-style-type: none"> - 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 보조율 상향이 바람직 - 지방비 부담 과다 - 동일한 매칭비율을 적용할 필요가 있음 - 매칭비율 기준이 모호함
도부	<ul style="list-style-type: none"> - 보조율을 상이하게 하여 사업을 통제하는 방식은 자치단체의 지방비매칭에 대한 부담을 가중시켜, 재정부담 때문에 필수적인 사업이 지연되거나 시도되지 않을 수도 있음 - 지방재정이 열악하므로 국비지원 상향 필요, 국고보조율은 최소 60% 이상으로 상향 필요 - 낙후지역 발전을 위한 국가균형발전사업이므로 지방비 부담을 낮출 필요가 있음 - 재정여건에 따라 지역별로 차별화된 보조율 적용 필요 - 보조율 범위를 포괄적으로 설정하거나 동일한 보조율 적용 - 보조율이 지켜지는 사업이 매우 적음 - 부지매입비 별도로 한 지방비 매칭비율 70%는 실제 총사업비 90%가 지방비인 실정 - 국가사우미양에 따른 사업의 국고보조율은 100% 적용 - 현 사회적기업 육성사업 보조율(70~75%)의 통일 필요

37개 시도자율편성사업의 지방비 부담 수준은 시부, 도부 및 충북은 5점 만점에 각 3.4 점, 전북은 4.0점으로 대체로 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 기획부서의 경우에는 도부 3.6점, 충북 3.5점으로 전체보다 지방비 부담수준이 크다고 느끼고 있는 것으로 나타났다 전북은 4.6점으로 가장 크다고 답했다. 시부보다는 도부가 지방비 부담수준을 더 크게 받아들이고 있었으며, 특히 전북이 가장 큰 부담을 느끼고 있었다.

〈표 4-23〉 시도자율편성사업의 지방비 부담수준

	구분	전체	기획부서	사업부서
시부/도부	시부	3.4	3.4	3.4
	도부	3.4	3.6	3.3
전북/충북	전북	4.0	4.6	3.2
	충북	3.4	3.5	3.4

주: 1) 5점 척도(1점 매우 부담이 크지 않다, 2점 부담이 크지 않다, 3점 보통이다, 4점 부담이 크다, 5점 매우 부담이 크다)를 평균값으로 환산한 값임.

2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

3) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

시도 지출한도(씰링) 하에서 시도가 시도자율편성사업을 시군구에 배분할 때 가장 중요한 요소를 묻는 질문에 총 6가지 선택지를 제시하고 3순위까지 고르도록 했다. 도부, 전북과 충북에서는 배분기준으로 사업수요와 낙후도가 가장 중요하다고 응답했으며 시부의 경우에는 재정력이 가장 중요한 요소라고 했다. 시부의 경우 1순위는 사업수요가, 1, 2, 3순위별 종합순위를 적용했을 때에는 재정력이 가장 중요한 요소로 나타났다. 한편 도부의 경우에는 가중치 적용 여부에 상관없이 기획부서는 낙후도, 사업부서 및 전체는 사업수요가 가장 중요한 요소로 나타났다.

〈표 4-24〉 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소(시부/도부)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
시부	사업수요	30.7	47.9	14.3	87.5	13.1	44.3
	낙후도	28.0	30.2	24.0	12.5	11.9	31.8
	재정력	22.6	16.7	29.9	0.0	44.9	18.2
	인구	17.5	5.2	28.9	0.0	23.4	5.7
	면적	0.9	0.0	2.0	0.0	4.8	0.0
	기타	0.3	0.0	0.8	0.0	1.9	0.0
도부	사업수요	35.9	54.3	26.6	32.2	39.0	61.7
	낙후도	25.6	20.9	32.2	35.6	23.3	16.0
	재정력	24.6	16.7	28.2	22.0	23.3	14.9
	인구	10.1	6.4	9.6	10.2	10.3	5.1
	면적	2.0	0.0	2.8	0.0	1.7	0.0
	기타	1.9	1.7	0.6	0.0	2.3	2.3

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

전북의 경우 기획부서는 낙후도, 사업부서는 사업수요를 가장 중요한 요소라고 응답한 반면 충북의 경우 가중치 적용에 관계없이 사업수요를 가장 중요한 요소라고 응답했다.

〈표 4-25〉 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
전북	사업수요	28.7	40.0	17.9	14.3	42.4	72.7
	낙후도	30.7	36.0	38.1	50.0	21.2	18.2
	재정력	26.7	20.0	32.1	28.6	19.7	9.1
	인구	10.0	4.0	9.5	7.1	10.6	0.0
	면적	2.7	0.0	2.4	0.0	3.0	0.0
	기타	1.3	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0
충북	사업수요	67.6	50.0	100.0	36.7	65.7	68.6
	낙후도	13.5	33.3	0.0	30.0	14.3	8.6
	재정력	8.1	16.7	0.0	19.0	8.6	11.4
	인구	2.7	0.0	0.0	9.5	2.9	0.0
	면적	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.4
	기타	8.1	0.0	0.0	4.8	8.6	20.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

기타 시도가 시도자율편성사업비를 시군구에 배분할 때에는 형평성이나 지자체의 사업 의지나 사업추진능력, 사업실적이나 사업의 필요성 및 적절성 등이 중요하다는 의견을 제시하였다.

〈표 4-26〉 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소 기타의견(주관식)

구분	응답	
	수	비율
형평성	13	52.0%
지자체의 의지(사업추진의지, 적극성 등)	5	20.0%
사업실적	2	8.0%
사업의 필요성	2	8.0%
사업추진능력	1	4.0%
기타	2	8.0%
계	25	100.0%

〈표 4-31〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 역할분담 비중(전북/충북)

(단위: %)

구분	전북			충북		
	합계 (n=25)	기획부서 (n=14)	사업부서 (n=11)	합계 (n=37)	기획부서 (n=2)	사업부서 (n=35)
중앙	26.8	30.5	22.1	24.7	34.0	24.2
광역	36.2	37.1	34.6	32.1	48.5	31.3
기초	24.0	21.4	26.7	23.5	11.7	24.2
대학, 전문가	6.6	5.7	8.4	8.9	2.9	9.1
주민	6.4	5.4	8.3	10.8	2.9	11.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

균특회계 시도자율편성사업을 추진할 때 각 주체별 협력수준이 활성화되어 있느냐는 응답에 '매우 그렇지 않다'를 1점, '보통이다' 3점, '매우 그렇다'를 5점으로 했을 때, 먼저 시부의 경우 광역자치단체는 중앙부처와 기초자치단체 간의 협력수준이 각각 모두 3.4점으로 보통 이상, 가장 활성화되어 있다고 인식하고 있었다. 그 다음으로 광역자치단체는 지방의회와 균형발전위원회 간에 각각 모두 3.0점으로 보통수준이라고 응답했다. 반면 타 광역자치단체와는 협력수준이 다른 주체에 비해서 활성화수준이 가장 낮다고 응답했다. 부서별로는 기획부서의 경우 타 광역자치단체와는 2.3점, 대학 등 전문가와 2.4점, 지역주민과 2.5점으로 협력수준은 보통이하이며, 전체보다 더 협력수준이 낮은 것으로 평가했다.

도부의 경우 광역자치단체와 기초자치단체 간 협력수준이 3.6점으로 가장 활성화되어 있다고 평가했고 그 다음으로는 중앙부처 간에 3.4점, 균형발전위원회 및 기획재정부 간에는 각각 3.1점 정도 보통 이상으로 활성화되어 있다고 응답했다. 시부와 마찬가지로 도부는 타 광역자치단체와의 협력수준은 2.6점으로 주체 간에 활성화 정도가 가장 낮다고 응답했다.

전북과 충북은 기초자치단체와의 협력 활성화수준을 각각 3.9점, 3.5점으로 보통 이상 활성화되어 있다고 평가했으며, 타 광역자치단체와의 협력 활성화수준은 각각 2.2점 2.5점으로 가장 낮게 평가했다. 전북의 기획부서는 기초자치단체 및 지방의회, 대학 등 전문가, 지역주민과의 협력수준을 전체보다 더 높게 평가하고 있었다.

〈표 4-32〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 협력수준의 활성화정도(시부/도부)

구분	시부			도부		
	합계	기획 부서	사업 부서	합계	기획 부서	사업 부서
광역자치단체 : 균형발전위원회	3.0	3.1	3.0	3.1	2.9	3.2
광역자치단체 : 기획재정부	2.9	3.0	2.9	3.1	2.9	3.1
광역자치단체 : 중앙부처(사업부처)	3.4	3.3	3.4	3.4	3.1	3.5
광역자치단체 : 기초자치단체	3.4	3.4	3.4	3.6	3.6	3.6
광역자치단체 : 타 광역자치단체	2.7	2.3	2.7	2.6	2.4	2.6
광역자치단체 : 지방의회	3.0	2.8	3.0	3.0	2.9	3.0
광역자치단체 : 대학 등 전문가	2.8	2.4	2.9	2.8	2.8	2.8
광역자치단체 : 지역주민 등	2.8	2.5	2.9	3.0	2.9	3.0

주: 1) 5점 척도(1점 매우 그렇지 않다, 2점 그렇지 않다, 3점 보통이다, 4점 그렇다, 5점 매우 그렇다)를 평균값으로 환산한 값임.

2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

〈표 4-33〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 협력수준의 활성화정도(전북/충북)

구분	전북			충북		
	합계	기획 부서	사업 부서	합계	기획 부서	사업 부서
광역자치단체 : 균형발전위원회	3.0	2.9	3.1	3.2	3.0	3.2
광역자치단체 : 기획재정부	2.6	2.4	2.7	3.2	3.5	3.2
광역자치단체 : 중앙부처(사업부처)	3.2	3.0	3.4	3.3	3.5	3.3
광역자치단체 : 기초자치단체	3.9	4.0	3.8	3.5	3.5	3.5
광역자치단체 : 타 광역자치단체	2.2	2.1	2.4	2.7	2.5	2.7
광역자치단체 : 지방의회	3.0	3.4	2.5	3.2	3.0	3.2
광역자치단체 : 대학 등 전문가	3.2	3.6	2.6	2.7	2.5	2.7
광역자치단체 : 지역주민 등	3.1	3.4	2.8	3.0	2.5	3.0

주: 1) 5점 척도(1점 매우 그렇지 않다, 2점 그렇지 않다, 3점 보통이다, 4점 그렇다, 5점 매우 그렇다)를 평균값으로 환산한 값임.

2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

광역자치단체의 입장에서 균특회계 시도자율편성사업을 추진단계별로 가장 필요한 협력 파트너는 누구인지 9가지 선택지 중 우선순위 3개를 고르도록 했다. 먼저 사업계획단계에서 시부는 종합순위상 중앙부처(사업부처)와의 협력이 33.2%로 가장 중요하다고 인식하고 있었으며, 그 다음으로 기초자치단체(20.0%), 기획재정부(18.2%)라고 하였다. 기획부서는 기획재정부(28.3%)와의 협력이, 사업부서는 기초자치단체(32.4%)와의 협력이 중요하다고 응답했다. 반면 도부는 1순위와 종합순위 적용여부에 관계없이 기초자치단체와의 협력이 가장 중요하다고 응답했다.

〈표 4-34〉 사업계획단계에서 가장 필요한 협력 파트너(시부/도부)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
시부	기초자치단체	20.0	21.9	19.7	25.0	32.4	21.6
	타 광역자치단체	1.6	1.0	2.0	0.0	1.9	1.1
	지방의회	4.7	1.0	9.0	0.0	15.4	1.1
	균형발전위원회	7.5	6.3	8.4	12.5	5.4	5.7
	기획재정부	18.2	6.3	28.3	12.5	15.1	5.7
	중앙부처(사업부처)	33.2	52.1	14.3	50.0	11.2	52.3
	전문가	6.9	4.2	9.6	0.0	9.6	4.5
	지역주민	8.0	7.3	8.6	0.0	9.0	8.0
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
도부	기초자치단체	34.4	54.7	31.1	42.4	35.5	58.9
	타 광역자치단체	1.3	0.4	0.0	0.0	1.7	0.6
	지방의회	4.5	2.1	4.2	3.4	4.6	1.7
	균형발전위원회	6.5	2.6	7.3	3.4	6.2	2.3
	기획재정부	13.0	9.4	20.9	22.0	10.3	5.1
	중앙부처(사업부처)	23.2	16.7	22.9	20.3	23.3	15.4
	전문가	6.5	4.7	4.5	1.7	7.1	5.7
	지역주민	10.5	9.4	9.0	6.8	11.0	10.3
	기타	0.2	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

전북과 충북의 경우 1순위와 종합순위 모두 기초자치단체가 가장 중요한 협력 파트너로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 사업계획단계에서는 실질적으로 지역주민의 수요를 가장 잘 파악할 수 있는 기초자치단체와의 협력을 가장 중요하게 인식하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-35〉 사업계획단계에서 가장 필요한 협력 파트너(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
전북	기초자치단체	39.3	64.0	38.1	64.3	40.9	63.6
	타 광역자치단체	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방의회	2.0	0.0	2.4	0.0	1.5	0.0
	균형발전위원회	2.7	0.0	2.4	0.0	3.0	0.0
	기획재정부	19.3	12.0	26.2	14.3	10.6	9.1
	중앙부처(사업부처)	24.7	16.0	26.2	21.4	22.7	9.1
	전문가	7.3	4.0	4.8	0.0	10.6	9.1
	지역주민	4.7	4.0	0.0	0.0	10.6	9.1
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
충북	기초자치단체	38.7	56.8	50.0	100.0	38.1	54.3
	타 광역자치단체	2.7	2.7	0.0	0.0	2.9	2.9
	지방의회	4.1	0.0	0.0	0.0	4.3	0.0
	균형발전위원회	2.3	0.0	16.7	0.0	1.4	0.0
	기획재정부	8.6	2.7	8.3	0.0	8.6	2.9
	중앙부처(사업부처)	20.3	10.8	16.7	0.0	20.5	11.4
	전문가	11.3	10.8	0.0	0.0	11.9	11.4
	지역주민	11.3	16.2	8.3	0.0	11.4	17.1
	기타	0.9	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.

2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

사업집행단계에서 가장 필요한 협력 파트너는 시부의 경우 사업계획단계와 마찬가지로 중앙부처와의 협력이 가장 필요하다고 인식하고 있으며, 그다음으로는 기초자치단체와의

협력이라고 응답했다. 반면 도부의 경우에는 사업계획단계와 마찬가지로 기초자치단체의 협력이 가장 필요하다고 인식하고 있었다.

〈표 4-36〉 사업집행단계에서 가장 필요한 협력 파트너(시부/도부)

(단위: %)

구분	전체		기획부서		사업부서		
	종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위	
시부	기초자치단체	28.6	28.1	26.6	25.0	6.1	28.4
	타 광역자치단체	3.8	4.2	3.9	0.0	7.7	4.5
	지방의회	5.4	3.1	7.8	0.0	9.9	3.4
	균형발전위원회	5.6	4.2	6.8	0.0	6.1	4.5
	기획재정부	6.6	3.1	9.6	12.5	6.1	2.3
	중앙부처(사업부처)	29.0	43.8	14.5	50.0	13.1	43.2
	전문가	9.7	4.2	17.0	0.0	32.7	4.5
	지역주민	10.8	9.4	12.5	12.5	15.4	9.1
	기타	0.5	0.0	1.2	0.0	2.9	0.0
도부	기초자치단체	40.0	69.2	38.1	62.7	40.7	71.4
	타 광역자치단체	2.6	0.9	1.4	0.0	3.0	1.1
	지방의회	5.6	2.6	4.0	1.7	6.1	2.9
	균형발전위원회	3.5	1.7	2.5	0.0	3.8	2.3
	기획재정부	10.1	6.0	15.3	13.6	8.4	3.4
	중앙부처(사업부처)	24.5	14.1	26.8	15.3	23.7	13.7
	전문가	3.1	1.3	2.3	0.0	3.4	1.7
	지역주민	9.9	3.8	9.6	6.8	10.0	2.9
	기타	0.6	0.4	0.0	0.0	0.9	0.6

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

전북과 충북은 전북의 경우 사업계획단계와 마찬가지로 기초자치단체와의 협력이 가장 필요하다고 응답했으나, 충북의 경우에는 전체적으로는 기초자치단체와의 협력이 가장 필요하지만 기획부서에서는 중앙부처(사업부처)와의 협력(1순위, 50.0%)이 가장 필요하다는 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-37〉 사업집행단계에서 가장 필요한 협력 파트너(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
전북	기초자치단체	46.0	88.0	44.0	85.7	48.5	90.9
	타 광역자치단체	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방의회	4.0	0.0	1.2	0.0	7.6	0.0
	균형발전위원회	1.3	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0
	기획재정부	11.3	8.0	16.7	14.3	4.5	0.0
	중앙부처(사업부처)	28.0	4.0	29.8	0.0	25.8	9.1
	전문가	0.7	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0
	지역주민	8.7	0.0	8.3	0.0	9.1	0.0
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
충북	기초자치단체	43.7	78.4	33.3	50.0	44.3	80.0
	타 광역자치단체	5.4	2.7	0.0	0.0	5.7	2.9
	지방의회	6.8	0.0	0.0	0.0	7.1	0.0
	균형발전위원회	2.7	0.0	8.3	0.0	2.4	0.0
	기획재정부	8.1	2.7	16.7	0.0	7.6	2.9
	중앙부처(사업부처)	18.0	10.8	41.7	50.0	16.7	8.6
	전문가	5.4	5.4	0.0	0.0	5.7	5.7
	지역주민	9.0	0.0	0.0	0.0	9.5	0.0
	기타	0.9	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.

2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

마지막으로 사업평가단계에서는 시부의 경우 중앙부처, 타 광역자치단체, 균형발전위원회 등과의 협력이 필요하다는 다양한 응답이 나왔고, 도부의 경우 1순위는 기초자치단체(29.5%)와 균형발전위원회(26.1%)와의 협력이 가장 필요하다는 의견으로 수렴되었다.

전북과 충북은 먼저 전북의 경우 1순위로 보자면 사업평가단계에서는 균형발전위원회(44.0%)와의 협력이 가장 중요하다고 인식하고 있으며, 사업부서의 경우 기초자치단체(45.8%)와의 협력이 가장 중요하다고 인식하고 있었다. 종합순위를 적용하면 균형발전위

원회와의 협력(29.3%)도 중요하지만 중앙부처와의 협력(27.3%)도 중요하다고 인식하고 있었다. 충북의 경우 균형발전위원회와 기초자치단체가 모두 협력 파트너로 중요(29.7%)하다고 인식하고 있었다.

〈표 4-38〉 사업평가단계에서 가장 필요한 협력 파트너(시부/도부)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
시부	기초자치단체	11.6	15.6	7.8	25.0	7.4	14.8
	타 광역자치단체	13.9	24.0	3.9	12.5	3.5	25.0
	지방의회	2.1	0.0	4.7	0.0	9.6	0.0
	균형발전위원회	18.4	18.8	19.9	37.5	32.7	17.0
	기획재정부	9.4	7.3	11.1	12.5	8.7	6.8
	중앙부처(사업부처)	24.3	15.6	30.9	0.0	17.0	17.0
	전문가	9.4	8.3	10.5	12.5	10.3	8.0
	지역주민	10.2	10.4	9.6	0.0	7.1	11.4
	기타	0.7	0.0	1.6	0.0	3.8	0.0
도부	기초자치단체	21.3	29.5	13.8	13.6	23.8	34.9
	타 광역자치단체	1.1	1.3	1.1	1.7	1.0	1.1
	지방의회	2.9	1.3	2.0	1.7	3.2	1.1
	균형발전위원회	22.2	26.1	24.6	32.2	21.4	24.0
	기획재정부	10.5	6.8	18.6	15.3	7.8	4.0
	중앙부처(사업부처)	20.6	17.9	22.9	18.6	19.8	17.7
	전문가	9.9	5.1	8.8	6.8	10.3	4.6
	지역주민	10.6	11.5	8.2	10.2	11.4	12.0
	기타	0.9	0.4	0.0	0.0	1.1	0.6

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

〈표 4-39〉 사업평가단계에서 가장 필요한 협력 파트너(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
전북	기초자치단체	16.0	20.0	8.3	0.0	25.8	45.5
	타 광역자치단체	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방의회	0.7	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0
	균형발전위원회	29.3	44.0	29.8	50.0	28.8	36.4
	기획재정부	17.3	16.0	26.2	28.6	6.1	0.0
	중앙부처(사업부처)	27.3	12.0	28.6	14.3	25.8	9.1
	전문가	4.7	0.0	2.4	0.0	7.6	0.0
	지역주민	4.7	8.0	4.8	7.1	4.5	9.1
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
충북	기초자치단체	20.7	29.7	25.0	50.0	20.5	28.6
	타 광역자치단체	1.4	2.7	0.0	0.0	1.4	2.9
	지방의회	4.5	0.0	0.0	0.0	4.8	0.0
	균형발전위원회	20.3	29.7	33.3	50.0	19.5	28.6
	기획재정부	7.7	5.4	0.0	0.0	8.1	5.7
	중앙부처(사업부처)	17.6	16.2	16.7	0.0	17.6	17.1
	전문가	14.4	5.4	16.7	0.0	14.3	5.7
	지역주민	11.3	10.8	8.3	0.0	11.4	11.4
	기타	2.3	0.0	0.0	0.0	2.4	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.

2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

광역자치단체의 입장에서 균특회계 시도자율편성사업을 추진할 때 사업단계별 갈등주체를 3순위까지 기입하도록 했다. 먼저 사업계획단계에서는 시부의 경우 1순위와 가중치를 적용한 종합순위 모두 중앙부처, 즉 사업부처라는 의견이 각각 31.8%, 47.9%로 가장 많았고, 그 다음으로는 기획재정부(23.1%), 기초자치단체(12.2%), 균형발전위원회(12.0%) 등 다양한 의견이 나왔다. 반면 도부의 경우에는 중앙부처(25.6%)와 기초자치단체(23.1%), 기획재정부(22.9%)로 전반적으로 인식을 같이 하는 것으로 나타났다. 부서별로는 기획부서의 경우 시부는 기초자치단체와, 도부는 중앙부처와의 갈등이 가장 주요하

게 발생한다고 응답한 반면 사업부서의 경우에는 시부의 경우 중앙부처와, 도부의 경우 기초자치단체와 주로 발생한다고 응답하였다.

전북과 충북은 먼저 전북의 경우 1순위, 종합순위 모두 중앙부처(1순위, 44.0%), 기획재정부(1순위, 28.0%) 순으로 갈등이 주로 발생한다고 응답하였다. 충북의 경우에는 1순위로는 기초자치단체(27.0%)와 기획재정부(21.6%), 종합순위로는 기초자치단체(26.6%)와 중앙부처(20.7%)가 주요 갈등대상이라고 응답하였다. 부서별로도 큰 차이는 없었다.

〈표 4-40〉 시도자율편성사업 사업계획단계에서 주요 갈등대상(시부/도부)

(단위: %)

구분	전체		기획부서		사업부서		
	종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위	
시부	기초자치단체	12.2	13.5	11.7	37.5	16.3	11.4
	타 광역자치단체	2.1	1.0	3.1	0.0	3.2	1.1
	지방의회	6.4	4.2	8.8	0.0	10.6	4.5
	균형발전위원회	12.0	9.4	16.0	12.5	27.6	9.1
	기획재정부	23.1	17.7	26.0	25.0	6.4	17.0
	중앙부처(사업부처)	31.8	47.9	15.4	25.0	12.8	50.0
	전문가	4.7	0.0	8.8	0.0	4.8	0.0
	지역주민	6.6	5.2	8.6	0.0	14.4	5.7
	기타	1.2	1.0	1.6	0.0	3.8	1.1
	도부	기초자치단체	23.1	28.4	24.3	28.8	22.8
타 광역자치단체		0.7	0.0	1.4	0.0	0.5	0.0
지방의회		7.3	5.6	6.2	6.8	7.6	5.2
균형발전위원회		6.7	3.4	4.2	0.0	7.5	4.6
기획재정부		22.9	24.6	26.8	25.4	21.5	24.3
중앙부처(사업부처)		25.6	25.0	27.7	32.2	24.9	22.5
전문가		2.7	0.9	1.1	0.0	3.2	1.2
지역주민		9.3	9.9	5.4	1.7	10.6	12.7
기타		1.8	2.2	2.8	5.1	1.4	1.2

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=232(기획부서 n=59 사업부서 n=173)

〈표 4-41〉 시도자율편성사업 사업계획단계에서 주요 갈등대상(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
전북	기초자치단체	13.3	4.0	11.9	0.0	15.2	9.1
	타 광역자치단체	2.0	0.0	3.6	0.0	0.0	0.0
	지방의회	8.7	8.0	2.4	0.0	16.7	18.2
	균형발전위원회	4.7	4.0	0.0	0.0	10.6	9.1
	기획재정부	30.7	28.0	38.1	35.7	21.2	18.2
	중앙부처(사업부처)	32.7	44.0	33.3	42.9	31.8	45.5
	전문가	0.7	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0
	지역주민	1.3	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0
	기타	6.0	12.0	10.7	21.4	0.0	0.0
충북	기초자치단체	26.6	27.0	25.0	50.0	26.7	25.7
	타 광역자치단체	1.4	0.0	0.0	0.0	1.4	0.0
	지방의회	7.2	5.4	16.7	0.0	6.7	5.7
	균형발전위원회	5.9	2.7	16.7	0.0	5.2	2.9
	기획재정부	16.2	21.6	25.0	50.0	15.7	20.0
	중앙부처(사업부처)	20.7	16.2	8.3	0.0	21.4	17.1
	전문가	5.9	5.4	0.0	0.0	6.2	5.7
	지역주민	13.1	18.9	0.0	0.0	13.8	20.0
	기타	3.2	2.7	8.3	0.0	2.9	2.9

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.

2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

사업집행단계에서는 시부의 경우에는 중앙부처와의 갈등(1순위, 44.8%)이 가장 많이 발생하고, 지역주민과의 갈등(종합순위 21.5%)도 많이 발생한다는 의견이 많았다. 반면 도부의 경우에는 1순위로는 기초자치단체와의 갈등이 가장 많이 발생한다는 의견이 36.6%로 가장 많았고, 중앙부처와의 갈등이라고 응답한 비율도 20.3%로 비교적 높았다. 부서별로는 전체표본 응답과 큰 차이는 없었다.

전북과 충북은 전북의 경우 부서와 상관없이 기초자치단체와 중앙부처와의 갈등이 가장

주요하게 발생한다고 응답하였다. 다만 부서별로 1순위를 따져보자면 기획부서는 기초자치단체와의 갈등이 57.1% 많이 발생한다고 응답한 반면 사업부서는 27.3%로 중앙부처와의 갈등도 27.3%로 같게 응답했다. 반면 충북의 경우에도 중앙부처, 기초자치단체 등과의 갈등이 주로 발생하지만 기초자치단체보다는 중앙부처와의 갈등이 더 주요하게 발생한다고 응답하였다. 기획부서의 경우 중앙부처, 기획재정부와의 갈등이 더 주요하게 발생한다고 응답한 반면 사업부서는 중앙부처와 기초자치단체와의 관계에서 갈등이 많이 발생한다고 응답했다.

〈표 4-42〉 시도자율편성사업 사업집행단계에서 주요 갈등대상(시부/도부)

(단위: %)

구분	전체		기획부서		사업부서		
	종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위	
시부	기초자치단체	16.7	13.5	21.5	37.5	33.7	11.4
	타 광역자치단체	1.4	1.0	2.0	0.0	4.8	1.1
	지방의회	8.2	9.4	7.4	0.0	11.5	10.2
	균형발전위원회	5.9	6.3	5.5	0.0	6.1	6.8
	기획재정부	8.9	5.2	11.5	0.0	5.1	5.7
	중앙부처(사업부처)	32.6	44.8	20.7	50.0	19.2	44.3
	전문가	4.3	4.2	4.7	0.0	7.1	4.5
	지역주민	21.5	15.6	25.4	12.5	9.6	15.9
	기타	0.5	0.0	1.2	0.0	2.9	0.0
도부	기초자치단체	28.2	36.6	30.5	42.4	27.4	34.7
	타 광역자치단체	0.4	0.0	0.3	0.0	0.4	0.0
	지방의회	9.3	7.3	8.2	6.8	9.7	7.5
	균형발전위원회	5.1	3.4	3.7	1.7	5.6	4.0
	기획재정부	13.1	14.7	12.4	11.9	13.3	15.6
	중앙부처(사업부처)	24.6	20.3	28.8	28.8	23.1	17.3
	전문가	3.5	1.7	4.0	1.7	3.4	1.7
	지역주민	14.3	15.5	11.9	6.8	15.1	18.5
	기타	1.5	0.4	0.3	0.0	1.9	0.6

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=232(기획부서 n=59 사업부서 n=173)

〈표 4-43〉 시도자율편성사업 사업집행단계에서 주요 갈등대상(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
전북	기초자치단체	30.0	44.0	36.9	57.1	21.2	27.3
	타 광역자치단체	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방의회	10.0	8.0	2.4	0.0	19.7	18.2
	균형발전위원회	1.3	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0
	기획재정부	12.0	12.0	13.1	14.3	10.6	9.1
	중앙부처(사업부처)	31.3	28.0	34.5	28.6	27.3	27.3
	전문가	3.3	0.0	3.6	0.0	3.0	0.0
	지역주민	10.7	8.0	9.5	0.0	12.1	18.2
	기타	1.3	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0
충북	기초자치단체	27.0	18.9	8.3	0.0	28.1	20.0
	타 광역자치단체	1.4	0.0	0.0	0.0	1.4	0.0
	지방의회	6.3	5.4	0.0	0.0	6.7	5.7
	균형발전위원회	5.0	0.0	16.7	0.0	4.3	0.0
	기획재정부	13.1	18.9	41.7	50.0	11.4	17.1
	중앙부처(사업부처)	23.4	29.7	33.3	50.0	22.9	28.6
	전문가	4.5	2.7	0.0	0.0	4.8	2.9
	지역주민	16.2	21.6	0.0	0.0	17.1	22.9
	기타	3.2	2.7	0.0	0.0	3.3	2.9

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.

2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

사업평가단계에서는 시부의 경우 1순위로 균형발전위원회(49.0%)와 갈등이 가장 많이 발생한다고 응답했다. 그 다음으로는 중앙부처와의 갈등이 26.0%, 기초자치단체 10.4% 순으로 응답했다. 주요한 갈등대상이 균형발전위원회라는 의견은 기획부서와 사업부서 모두 일치했다. 도부의 경우에는 일관되게 균형발전위원회와의 갈등이 39.7%로 가장 주요하게 발생한다는 의견을 제시했으며, 그 다음으로는 시부와 마찬가지로 중앙부처라고 응답했다. 도부의 경우 시부와 달리 기획재정부라는 의견도 1순위 12.9%, 종합순위 13.9%

로 나타났으며, 이는 기획부서에서의 의견이 더 많았다.

전북과 충북에도 전체표본과 큰 차이는 없었는데, 1순위로 보자면 전북의 경우 균형발전위원회라고 응답한 비율이 56.1%로 과반수 이상으로 나타난 반면 충북의 경우 29.7%로 전북보다는 많이 낮았다. 그 다음으로는 전북과 충북 모두 중앙부처를 각각 24.0%, 24.3%로 주요 갈등대상으로 인식하고 있었다. 3순위는 좀 달라서 전북의 경우 기획재정부(16.0%)를, 충북의 경우 지역주민(16.2%)을 들었다. 충북의 경우에는 사업부서에서 지역주민이 주요 갈등대상이라고 응답한 비율이 높았기 때문이다.

〈표 4-44〉 시도자율편성사업 사업평가단계에서 주요 갈등대상(시부/도부)

(단위: %)

구분	전체		기획부서		사업부서		
	종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위	
시부	기초자치단체	9.3	10.4	8.5	37.5	8.9	8.0
	타 광역자치단체	0.7	0.0	1.5	0.0	2.2	0.0
	지방의회	4.8	3.1	6.5	0.0	6.7	3.4
	균형발전위원회	31.0	49.0	12.2	50.0	8.5	48.9
	기획재정부	10.1	6.3	13.9	0.0	13.7	6.8
	중앙부처(사업부처)	23.1	26.0	21.1	12.5	31.1	27.3
	전문가	14.6	3.1	24.3	0.0	6.7	3.4
	지역주민	4.8	1.0	9.3	0.0	15.6	1.1
	기타	1.6	1.0	2.6	0.0	6.7	1.1
도부	기초자치단체	13.1	10.8	10.5	6.8	14.0	12.1
	타 광역자치단체	0.9	0.4	1.4	1.7	0.8	0.0
	지방의회	6.0	6.5	7.1	8.5	5.6	5.8
	균형발전위원회	26.4	39.7	26.0	42.4	26.5	38.7
	기획재정부	13.9	12.9	18.6	20.3	12.2	10.4
	중앙부처(사업부처)	22.5	16.4	23.7	13.6	22.1	17.3
	전문가	8.0	5.2	5.4	3.4	8.9	5.8
	지역주민	8.0	7.3	7.3	3.4	8.2	8.7
	기타	1.3	0.9	0.0	0.0	1.7	1.2

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=232(기획부서 n=59 사업부서 n=173)

〈표 4-45〉 시도자율편성사업 사업평가단계에서 주요 갈등대상(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
전북	기초자치단체	9.3	4.0	9.5	0.0	9.1	9.1
	타 광역자치단체	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방의회	1.3	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0
	균형발전위원회	32.7	56.0	25.0	50.0	42.4	63.6
	기획재정부	19.3	16.0	27.4	28.6	9.1	0.0
	중앙부처(사업부처)	30.7	24.0	32.1	21.4	28.8	27.3
	전문가	5.3	0.0	4.8	0.0	6.1	0.0
	지역주민	1.3	0.0	1.2	0.0	1.5	0.0
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
충북	기초자치단체	14.4	5.4	0.0	0.0	15.2	5.7
	타 광역자치단체	0.5	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0
	지방의회	5.9	5.4	8.3	0.0	5.7	5.7
	균형발전위원회	24.3	29.7	41.7	50.0	23.3	28.6
	기획재정부	9.9	10.8	25.0	50.0	9.0	8.6
	중앙부처(사업부처)	20.3	24.3	8.3	0.0	21.0	25.7
	전문가	12.2	5.4	16.7	0.0	11.9	5.7
	지역주민	9.5	16.2	0.0	0.0	10.0	17.1
	기타	3.2	2.7	0.0	0.0	3.3	2.9

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.

2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

4. 균특회계 시도자율편성사업 개편방향

먼저 지방분권형 균형발전정책을 추진하기 위해서 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업을 이상적으로 주도해야할 주체를 2순위까지 선택하도록 하였다. 시부와 도부 모두 광역자치단체라고 응답한 비율이 1순위는 60% 이상, 종합순위는 50%이상이었으며, 다음으로는 기초자치단체라고 응답했다. 다만 충북의 기획부서는 종합순위상 기초자치단체가 주요추진주체로 인식되고 있었다.

〈표 4-46〉 시도자율편성사업 주요추진 주체(시부/도부)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
시부	광역자치단체	54.9	76.0	62.5	87.5	54.2	75.0
	기초자치단체	34.7	15.6	33.3	12.5	34.8	15.9
	중앙부처	5.2	6.3	0.0	0.0	5.7	6.8
	제3의 추진기구	2.8	0.0	4.2	0.0	2.7	0.0
	민간	2.4	2.1	0.0	0.0	2.7	2.3
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
도부	광역자치단체	51.7	65.0	59.3	81.4	49.1	59.4
	기초자치단체	38.2	26.9	34.5	15.3	39.4	30.9
	중앙부처	5.8	4.3	4.0	1.7	6.5	5.1
	제3의 추진기구	1.7	1.3	2.3	1.7	1.5	1.1
	민간	2.4	2.6	0.0	0.0	3.2	3.4
	기타	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 2점, 2순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

〈표 4-47〉 시도자율편성사업 주요추진 주체(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
전북	광역자치단체	57.3	76.0	61.9	85.7	51.5	63.6
	기초자치단체	37.3	20.0	35.7	14.3	39.4	27.3
	중앙부처	1.3	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0
	제3의 추진기구	1.3	0.0	2.4	0.0	0.0	0.0
	민간	2.7	4.0	0.0	0.0	6.1	9.1
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
충북	광역자치단체	45.0	51.4	34.2	100.0	66.7	48.6
	기초자치단체	36.9	24.3	60.5	0.0	33.3	25.7
	중앙부처	5.4	8.1	0.0	0.0	0.0	8.6
	제3의 추진기구	3.6	5.4	0.0	0.0	0.0	5.7
	민간	8.1	10.8	2.6	0.0	0.0	11.4
	기타	0.9	0.0	2.6	0.0	0.0	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 2점, 2순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

기타의견으로 충북에서 광역자치단체와 민간전문가가 함께 추진해야한다고 응답했으며 충남은 지역실정을 잘 아는 광역자치단체가 주도하는 것이 타당하다는 의견을 제시했다.

다음으로 지역혁신협의회 등 민간위원이 포함된 협의회의 역할에 대해서 2순위까지 선택하도록 한 결과는 시부와 도부, 전북과 충북 모두 정책제안기구와 자문기구라는 응답이 비슷한 비율로 나타났다. 전체적으로 시부는 지역혁신협의회가 정책제안기구로서의 역할을 해야 한다고 응답한 반면 도부는 자문기구의 역할을 해야 한다고 인식하고 있었다. 부서별로는 좀 달라서 시부의 경우 기획부서는 자문기구의 역할을 해야한다고 인식하고 있으나 사업부서에서 정책제안기구의 역할을 해야 한다는 의견이 더 많았다. 도부의 경우에는 부서별로 상관없이 자문기구의 역할을 해야한다고 응답했다.

전북과 충북은 전북의 경우 정책제안기구로서의 역할을 해야 한다는 의견이 훨씬 더 많았으나 충북의 경우 기획부서는 사업부서 응답률이 높아서 자문기구의 역할을 해야 한다는 의견이 더 많았다.

〈표 4-48〉 지역혁신협의회의 역할(시부/도부)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
시부	정책제안기구	40.3	47.9	41.7	37.5	40.2	48.9
	계획입안기구	13.9	3.1	12.5	12.5	14.0	2.3
	심의·의결기구	5.9	7.3	0.0	0.0	6.4	8.0
	자문기구	39.9	41.7	45.8	50.0	39.4	40.9
도부	정책제안기구	40.5	40.5	36.7	35.6	41.8	42.2
	계획입안기구	9.1	7.3	10.7	10.2	8.5	6.4
	심의·의결기구	4.9	3.0	7.3	1.7	4.0	3.5
	자문기구	45.5	49.1	45.2	52.5	45.7	48.0

주: 1) 종합순위는 1순위 2점, 2순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.

2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=232(기획부서 n=59 사업부서 n=173)

〈표 4-49〉 지역혁신협의회의 역할(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
전북	정책제안기구	52.0	64.0	52.4	71.4	51.5	54.5
	계획입안기구	8.0	4.0	14.3	7.1	0.0	0.0
	심의·의결기구	1.3	0.0	2.4	0.0	0.0	0.0
	자문기구	38.7	32.0	31.0	21.4	48.5	45.5
충북	정책제안기구	38.7	37.8	40.8	50.0	33.3	37.1
	계획입안기구	9.9	8.1	14.5	50.0	33.3	5.7
	심의·의결기구	2.7	0.0	7.9	0.0	0.0	0.0
	자문기구	48.6	54.1	36.8	0.0	33.3	57.1

주: 1) 종합순위는 1순위 2점, 2순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

향후 균특회계 시도자율편성사업이 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해서 가장 필요한 대안을 3순위까지 선택하도록 한 결과는 다음과 같다. 1순위로 가장 많이 선택된 대안은 시부 전체와 시부에 속해 있는 사업부서의 경우 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군을 신설하는 대안이 가장 필요하다고 응답한 반면 시부에 속해 있는 기획부서는 지역자율계정의 총규모를 증대하는 방안이 가장 필요하다고 응답했다. 2순위로는 시부의 기획부서는 포괄보조사업군을 블록화해야 한다고 응답한 반면 사업부서는 지방비 매칭비율, 즉 국고 보조율을 개편해야 한다는 의견을 제시하고 있다. 도부의 경우에는 전체, 기획부서, 사업부서 모두 지역자율계정 시도자율편성사업의 총규모를 증대시키는 대안이 1순위로 각각 37.2%, 39.0%, 36.6% 가장 필요하다고 응답했다. 2순위로는 기획부서의 경우 지방비 매칭비율 개편을, 사업부서의 경우 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설이 가장 필요한 대안이라고 응답했다.

〈표 4-50〉 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해 필요한 대안(시부/도부)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
시부	부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설	22.9	36.5	18.8	12.5	23.3	38.6
	부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제	8.2	6.3	4.2	0.0	8.5	6.8
	지방비 매칭비율(보조율) 개편	13.0	13.5	10.4	0.0	13.3	14.8
	포괄보조사업군 대폭 축소(블록화)	5.9	6.3	16.7	25.0	4.9	4.5
	지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대	18.1	14.6	33.3	62.5	16.7	10.2
	예산배분체계 및 방식 전면 개편	19.1	10.4	4.2	0.0	20.5	11.4
	중앙의 사업평가방식 전면 개편	12.8	13	12.5	0.0	12.9	13.6
도부	부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설	13.9	17.9	12.7	11.9	14.3	20.0
	부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제	8.9	7.3	15.0	15.3	6.9	4.6
	지방비 매칭비율(보조율) 개편	15.5	12.8	20.3	18.6	13.9	10.9
	포괄보조사업군 대폭 축소(블록화)	8.3	4.7	10.5	3.4	7.6	5.1
	지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대	27.4	37.2	26.8	39.0	27.6	36.6
	예산배분체계 및 방식 전면 개편	14.5	12.0	10.5	10.2	15.9	12.6
	중앙의 사업평가방식 전면 개편	11.4	8	4.2	1.7	13.8	10.3

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

전북과 충북은 도부와 마찬가지로 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업의 총규모 확대가 현재 가장 필요하다고 응답했다. 시도자율편성사업의 총규모 확대 대안 다음으로 는 전북의 경우 사업부서는 지방비 매칭비율, 즉 국고보조율 개편이 시급하다고 응답했으며, 사업부서는 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설이 시급하다고 응답했다. 충북의 경우에는 기획부서와 사업부서가 모두 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업의 총규모 확대가 가장 필요하며, 다음으로는 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설이 시급하다고 응답했다.

〈표 4-51〉 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해 필요한 대안(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
전북	부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설	12.0	12.0	7.1	0.0	18.2	27.3
	부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제	10.0	8.0	9.5	7.1	10.6	9.1
	지방비 매칭비율(보조율) 개편	21.3	16.0	28.6	21.4	12.1	9.1
	포괄보조사업군 대폭 축소(블록화)	8.0	8.0	4.8	0.0	12.1	18.2
	지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대	28.0	40.0	34.5	57.1	19.7	18.2
	예산배분체계 및 방식 전면 개편	7.3	8.0	8.3	14.3	6.1	0.0
	중앙의 사업평가방식 전면 개편	13.3	8	7.1	0.0	21.2	18.2
충북	부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설	16.2	24.3	41.7	50.0	14.8	22.9
	부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제	8.6	2.7	16.7	0.0	8.1	2.9
	지방비 매칭비율(보조율) 개편	11.7	8.1	0.0	0.0	12.4	8.6
	포괄보조사업군 대폭 축소(블록화)	11.3	8.1	8.3	0.0	11.4	8.6
	지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대	23.0	29.7	25.0	50.0	22.9	28.6
	예산배분체계 및 방식 전면 개편	14.0	13.5	0.0	0.0	14.8	14.3
	중앙의 사업평가방식 전면 개편	15.3	14	8.3	0.0	15.7	14.3

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

앞서 제시한 대안 중에서 실현가능성이 높은 실효적 대안은 시부 전체와 시부의 사업부서가 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설이 될 수 있다고 응답했다. 신규 자율사업군 신설은 각각 1순위를 기준으로 41.7%, 44.3%로 나타났다. 반면 시부에 속해 있는 기획부서는 지역자율계정 총규모 증대가 1순위 50.0%, 종합순위 31.3%로 가장 실효적인 대안이 될 수 있다고 응답했다. 도부의 경우에는 전체, 기획부서 및 사업부서 모두가 가능성이 있는 실효적 대안으로 지역자율계정 총규모 증대를 선택했다. 다만 1, 2, 3순위 가중치를 적용할 경우 종합순위로는 도부 기획부서의 경우 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설, 부처 꼬리표 삭제, 지방비 매칭비율 개편, 지역자율계정 총규모 증대가 비슷하게 나왔다.

〈표 4-52〉 실현가능성이 있는 실효적 대안(시부/도부)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
시부	부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설	26.4	41.7	12.5	12.5	27.7	44.3
	부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제	4.7	2.1	0.0	0.0	5.1	2.3
	지방비 매칭비율(보조율) 개편	13.4	11.5	8.3	0.0	13.8	12.5
	포괄보조사업군 대폭 축소(블록화)	7.3	6.3	12.5	12.5	6.8	5.7
	지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대	18.2	16.7	31.3	50.0	17.0	13.6
	예산배분체계 및 방식 전면 개편	17.9	7.3	14.6	12.5	18.2	6.8
	중앙의 사업평가방식 전면 개편	12.2	15	20.8	12.5	11.4	14.8
도부	부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설	14.5	9.0	18.9	16.9	13.0	6.3
	부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제	9.9	9.8	18.4	18.6	7.0	6.9
	지방비 매칭비율(보조율) 개편	16.6	15.8	17.2	15.3	16.4	16.0
	포괄보조사업군 대폭 축소(블록화)	7.7	6.0	9.0	5.1	7.2	6.3
	지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대	23.4	34.2	18.6	27.1	25.0	36.6
	예산배분체계 및 방식 전면 개편	15.0	17.1	11.9	15.3	16.0	17.7
	중앙의 사업평가방식 전면 개편	13.0	8	5.9	1.7	15.3	10.3

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.

2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

전북과 충북은 전북의 경우 1순위와 종합순위가 다소 상이하게 분석되었다. 먼저 1순위의 경우 전체는 지역자율계정 총규모 증대가 가능성 있는 실효적 대안이라고 응답한 비율이 28.0%, 부처 꼬리표 삭제가 24.0% 순이었고, 전북의 기획부서는 부처꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설, 부처 꼬리표 삭제, 지방비 매칭비율 개편이 각각 28.6%로 같은 비율로 나타났다. 전북의 사업부서는 지역자율계정 총규모 증대를 45.5% 실효적 대안이라고 응답했다. 종합순위로 살펴보면 전체는 부처꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설과 부처 꼬리표 삭제가 각각 22.7%로 가장 실효적 대안으로 인식되었고, 기획부서는 부처꼬리표 삭제가 32.1%로 가장 많았고 사업부서는 지역자율계정 총규모 증대가 28.8%로 가장 많았다.

충북의 경우에는 전체표본과 사업부서는 지역자율계정 총규모 증대를 가장 가능성이 높은 실효적 대안이라고 응답한 비율이 가장 높았고 기획부서는 지역자율계정 총규모 증대와 포괄보조사업군 대폭 축소(블록화) 등이 종합순위로는 비슷한 비율로 나타났다. 사업부서는 시도자율편성사업의 총규모 증대가 가장 실효적 대안이라고 31.4% 응답했으며, 그 다음으로는 국고보조율을 개편해야 한다는 의견이 있었다.

〈표 4-53〉 실현가능성이 있는 실효적 대안(전북/충북)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
전북	부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설	22.7	16.0	26.2	28.6	18.2	0.0
	부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제	22.7	24.0	32.1	28.6	10.6	18.2
	지방비 매칭비율(보조율) 개편	17.3	20.0	20.2	28.6	13.6	9.1
	포괄보조사업군 대폭 축소(블록화)	1.3	0.0	2.4	0.0	0.0	0.0
	지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대	17.3	28.0	8.3	14.3	28.8	45.5
	예산배분체계 및 방식 전면 개편	7.3	8.0	2.4	0.0	13.6	18.2
	중앙의 사업평가방식 전면 개편	11.3	4	8.3	0.0	15.2	9.1
충북	부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설	11.3	2.7	25.0	0.0	10.5	2.9
	부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제	6.3	2.7	16.7	0.0	5.7	2.9
	지방비 매칭비율(보조율) 개편	14.4	18.9	0.0	0.0	15.2	20.0
	포괄보조사업군 대폭 축소(블록화)	9.9	13.5	25.0	50.0	9.0	11.4
	지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대	21.6	32.4	25.0	50.0	21.4	31.4
	예산배분체계 및 방식 전면 개편	17.1	16.2	0.0	0.0	18.1	17.1
	중앙의 사업평가방식 전면 개편	19.4	14	8.3	0.0	20.0	14.3

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산한 값에 해당함.
 2) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

현행 37개 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업이 광역자치단체가 추진하는 국가 균형발전특별회계 대상사업으로 적절한가에 대해서는 ‘매우 그렇지 않다’를 1점, ‘보통이다’를 3점, ‘매우 그렇다’를 5점으로 했을 때, 시부와 도부, 전북과 충북은 모두 시부의

기획부서를 제외하고는 보통 이상이라고 응답했다. 전북과 충북의 경우 전북의 기획부서는 3.2점, 충북의 기획부서는 3.0점으로 기존 시도자율편성사업이 균특회계 대상사업으로 비교적 적절한 편이라고 인식하고 있었다.

〈표 4-54〉 시도자율편성사업이 균특회계 대상사업 적절성 여부

구분		합계	기획부서	사업부서
시부/도부	시부	3.1	2.4	3.2
	도부	3.3	3.2	3.3
전북/충북	전북	3.2	3.2	3.1
	충북	3.4	3.0	3.4

주: 1) 5점 척도(1점 매우 그렇지 않다, 2점 그렇지 않다, 3점 보통이다, 4점 그렇다, 5점 매우 그렇다)를 평균값으로 환산한 값임.

2) 시부 n=96(기획부서 n=8, 사업부서 n=88), 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175)

3) 전북 n=25(기획부서 n=14, 사업부서 n=11), 충북 n=37(기획부서 n=2 사업부서 n=35)

‘그렇지 않다’와 ‘매우 그렇지 않다’라고 응답한 경우 그 이유를 작성하도록 했다.사업이 너무 구체화 되어 있어서 지자체의 자율성이 제한된다는 의견이 많았고 그 외 대형 사업이 포함되어 있어 지자체 부담이 크다는 의견, 기초자치단체의 사무가 많다는 의견, 사업명 변경과 사업명 세분화가 필요하다는 의견이 있었다.

〈표 4-55〉 균특회계 대상사업으로 적절하지 않은 이유(주관식)

구분	의견(31건)
시부	<ul style="list-style-type: none"> - 대형사업에 대한 투자여력 감소, 지자체 부담 증가, 이관 필요(국민의 안전과 직결된 안전관련사업, 공공도서관, 공립미술관, 공공박물관 등) - 복지 밀 일자리 관련 사업 국고보조사업으로 이관
도부	<ul style="list-style-type: none"> - 사업이 너무 구체화되어 있어 자치단체의 자율성을 제한하는 사업이 많이 포함되어 있음 - 시도별로 발전방향이나 정책수요는 다양한데, 사업이 획일화 되어 있음 - 사업의 특수성 고려 필요 - 대규모 SOC 사업 구성 - 국가시책사업에 한정, 지자체가 원하는 사업 발굴 제약, 신규사업 추가 제한 - 사업확대 필요

37개 시도자율편성사업 중 부처편성사업으로 이관해야한다고 생각하는 사업은 시부에서는 복지부의 지역자율형 사회서비스 투자사업이라고 답한 경우가 가장 많았다. 지역자율형 사회서비스 투자사업은 예산이 수요자 수에 따라 결정되기 때문에 광역이 자율적으로 사업을 편성할 수 없을 뿐만 아니라 복지분야 수요가 매년 증가하기 때문에 해당 부처에서 전국적으로 서비스 수요를 조사한 후 적정하게 재원을 배분하는 것이 사업 추진에 용이하다는 의견이었다.

도부에서는 국토부의 지방하천정비사업, 환경부의 노후 상수도 정비사업, 상수도 시설 확충 및 관리사업, 생태하천복원사업 등 대규모 SOC 사업이라고 답한 경우가 가장 많았다. 지방하천정비사업, 노후 상수도 정비사업, 상수도 시설 확충 및 관리사업, 생태하천복원사업 등은 자율편성사업으로 보기 어려운 대규모 필수사업으로 많은 재원이 소요되기 때문에 국가단위 중장기적 계획에 의해 추진되어야 할 사업으로 보고 있었다. 이들 예산은 지속적으로 증가하고 있는 반면, 필수적인 사업이라 조정의 여지가 없고, 특히 지방하천정비 및 노후상수도정비 사업은 부처의 계획 하에 진행되고 있으므로 부처편성사업으로 이관이 필요하다고 하였다. 또한 사업의 특성상 특정 지역에게만 이익이 되는 것이 아니라 국민 전체에게 유익하다고 판단되는 사업이나 새만금과 같이 국가 주도의 사업인 경우 시도자율사업보다는 부처직접사업으로 편성하는 것이 정당하다는 의견이 있었다.

〈표 4-56〉 시도자율편성사업을 부처편성사업으로 이관해야하는 주요 사업

구분		전체	기획부서	사업부서
시부/도부	시부(23)	지역자율형사회서비스 투자사업(13)	지방하천정비(3)	지역자율형사회서비스 투자사업(12)
	도부(45)	지방하천정비(14)	지방하천정비(11)	생태하천복원(8)
전북/충북	전북(11)	지방하천정비(8) 생태하천복원(8)	지방하천정비(8) 생태하천복원(8)	-
	충북(5)	상수도정비(2)	노후상수도정비(1)	상수도시설확충 및 관리(1)

주: 전북의 사업부서는 응답률 저조

〈표 4-57〉 시도자율편성사업을 부처편성사업으로 이관해야하는 사업의 이유

소관부처	포괄보조사업명	이유
복지부	지역자율형사회서비스 투자사업	<ul style="list-style-type: none"> - 자율사업 선정이 어렵고 예산이 수요자 수에 따라 결정 - 해당 부처에서 전국적으로 서비스 제공 수요를 조사 후 적정하게 자원 배분하는 것이 적절 - 국고보조사업 등으로 추진하는 것이 용이 - 복지분야 수요 매년 증가로 편성권 저해
국토부	지방하천정비	<ul style="list-style-type: none"> - 시도자율편성사업으로 보기 어려운 대규모 필수 SOC 사업 - 홍수 등의 자연재해로 지방하천 정비가 필요할 시, 대규모 자원 마련이 어려우며 긴급한 예산 편성 필요 - 재해로부터 국민 생명과 재산 보호 및 국가하천과 지방하천을 연계한 통합적 관리 필요
환경부	상수도시설 확충 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 SOC 사업 지원으로 다른 사업에 대한 투자 여력 감소 및 국민의 안전과 직결된 사업이므로 시도의 자율적인 예산 편성이 불가 - 균특회계 예산편성시 사업비가 차지하는 비율이 커서 다른 사업을 편성하기 곤란 - 예산은 지속적으로 증가하는 반면, 필수적인 사업이라 조정의 여지가 없음 - 국가적인 차원에서 통합관리, 예산투자 필요
	생태하천복원	
	노후상수도 정비	
농식품부	농촌형 교통모델	<ul style="list-style-type: none"> - 교통관련 사업은 사업시행 후 지속·안정적으로 유지될 필요가 있어 예산지원의 연속성 필요
새만금청	새만금 공업용수도 건설지원	<ul style="list-style-type: none"> - 국가사무 - 국가주도의 사업이므로 시도자율편성사업으로 포함하는 것은 부적절
산림청	임도사업	<ul style="list-style-type: none"> - 임도는 지역주민, 국민이 누구나 이용할 수 있는 공공재 - 산림경영 및 산림활용을 위한 필수요소로 부처사업으로 이관
문제부	문화시설 확충 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 시설수요는 갈수록 증가하고 있으나 제한적인 시도 씬링 범위 내에서 추진하기 어려움 - 관광자원개발은 각 기초단체의 산발적 사업 통일 필요
	관광자원 개발	
	청소년시설 확충	
고용부	사회적 기업 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 사업특성상 기초자치단체에서 정확한 수요판단이 어려우므로 부처에서 유동적으로 추진할 수 있도록 이관

반대로 부처편성사업에서 시도자율편성사업으로 이관이 필요한 사업으로는 국토부의 국가산단 진입도로 건설사업, 산업부의 지역특화산업 육성사업, 행안부의 접경권 발전지원사업과 지역균형발전추진 지원사업, 문체부의 지역문화 컨설팅 지원사업과 중부내륙권 관광개발사업 등을 제안하였다.

〈표 4-58〉 부처편성사업을 시도자율편성사업으로 이관해야하는 사업(도부)

소관부처	포괄보조사업명	이유
국토부	국가산단 진입도로 건설사업	- 지역수요, 현장여건 등을 고려하여 편성할 필요성이 있음
산업부	지역특화산업 육성사업	- 지역특성을 반영한 사업을 위해서 시도자율편성사업으로 이관 필요
행안부	접경권 발전지원사업	- 시도자율편성사업과 사업차별성이 크지 않아 별도재원 분리효과 미비
	지역균형발전추진 지원사업	
문체부	지역문화 컨설팅 지원사업	- 관광자원개발사업은 지역 실정에 따라 직접 추진하는 것이 바람직함
	중부내륙권 관광개발사업	
교육부	특성화 전문대학 육성사업	- 광역단위 특성화 전문대학 육성 필요

제3절 인식조사의 시사점

본 연구에서 균특회계 공무원 인식조사는 실제 포괄보조금사업을 추진하고 있는 광역자치단체의 인식과 의견을 조사하기 위하여 실시되었다. 사업추진단계별 광역의 실질적인 권한 및 주관적 자율성 보유정도, 자율성 제약요소, 운영체계에 대한 선호도와 만족도, 주체 간 협력수준과 갈등주체 등에 관한 인식을 조사하고 바람직한 사업추진방향 및 실효적 대안을 모색하고자 함이었다. 유효 설문지는 총 330부를 수거하였고 이를 시부와 도부로 구분하고, 제5장에서 심층사례분석 대상지가 되는 전북과 충북은 별도로 구분하여 분석하였다.

균특회계사업을 추진하는 광역자치단체의 공무원들이 주관적으로 인식하는 자율성은 공무원들의 특성상 대부분 보통 이상으로 응답했지만 자율성이 다소 있다고 느낄 정도까지는 아니며, 사업단계별로는 시부와 도부, 전북과 충북 모두 사업평가 단계가 사업계획단계나 사업집행단계보다 자율성이 더 제약되고 있다고 평가했다. 기획부서와 사업부서를 구분해 보았을 때에는 시부보다는 도부에서, 전북과 충북은 사업부서보다는 기획부서에서 자율성이 더 낮다고 평가하고 있었다. 또한 전북은 도부 전체보다 다소 낮은 점수를 보이고 있어 균특회계 사업 추진시 지자체의 자율성이나 권한이 더 낮다고 인식하고 있는 편이다.

광역자치단체의 자율성을 제약하는 실질적인 원인은 사업계획단계에서는 전반적으로 사업선정 권한부족(선정과정에서의 배제), 포괄보조사업 내 여전히 존재하는 내역사업, 그리고 중앙부처 지침에 의한 획일적 계획 수립이라고 인식하고 있었다. 사업집행단계에서는 시부는 중앙의 자원배분과정상 광역자치단체 배제와 복잡한 예산절차를, 도부와 전북은 추진체계 등 행정 자율성 통제와 국고반납제도가 큰 제약이라고 응답했으며, 충북은 추진체계 등 행정 자율성 통제와 중앙의 자원배분과정상 광역자치단체 배제를 들었다. 마지막으로 사업평가단계에서는 시부와 도부, 전북과 충북 모두 균형위의 전국 획일화된 사업평가지침이 자율성의 가장 큰 제약원인이 된다고 응답했다.

향후 광역자치단체가 균특회계의 지역자율계정 시도자율편성사업을 실질적으로 권한을 갖고 추진하게 하기 위해서는 사업계획단계에서는 무엇보다 사업선정과정에서 배제되지 않도록 하고, 중앙부처의 획일적인 내역사업별 시행지침에 의거한 계획수립보다는 지자체의 지역 여건에 맞게 계획을 수립할 수 있도록 할 필요가 있다. 사업집행단계에서는 예산

편성절차를 간소화하고 추진체계 등 행정 자율성을 통제하지 않으며, 국고반납제도를 지자체 실정에 맞추어 완화하는 등 가능성을 열어둬야 한다. 그리고 사업평가단계에서는 사업평가절차를 단순화하고 균형위의 획일화된 사업평가지침이 아니라 각 시도가 지방의 특성을 반영하여 사업의 진정한 효과를 평가할 수 있는 포괄적인 지침에 따라서 평가하고, 각 사업별 실적을 잘 드러낼 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

지자체가 포괄보조금제도의 운영방식에 대한 만족도는 전반적으로는 보통수준이지만 개선이 필요한 부분이 있는 것으로 나타났다. 재원배분방식의 경우 전반적으로 불만족하고 있는 것으로 나타나 균형발전이라는 목적에 맞게 낙후도 요소 반영비율을 상향하거나 재원배분모형 등을 개선하고, 지출한도의 산정과정이나 내역을 공개할 필요도 있을 것으로 사료된다. 그래도 긍정적인 측면은 포괄보조금제도가 어느 정도는 실질적으로 운영이 되고 있고 국고보조사업에 비해서는 더 선호하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 중앙부처의 사업지침과 기준의 수직적 시달방식, 규제와 통제, 과도한 지도감독, 예산편성과정에서 심의가 지나쳐 지자체의 자율적인 사업추진을 방해한다는 의견이 많았다. 또한 국고보조사업에 비해 균특회계 포괄보조사업은 사업절차가 복잡하고 행정업무가 과다하다는 의견이 많았다. 향후 사업계획, 예산편성 및 평가과정을 간소화하고 예산배분모형을 이해하기 쉽도록 개선해 나가야 한다.

시도자율편성사업의 지방비 매칭 비율은 대부분 바람직하지 않은 것으로 인식하고 있었다. 국고보조율을 상이하게 설정하여 사업을 통제하는 방식은 결국 지방자치단체의 지방비 매칭부담을 가중시켜 사업이 지연되거나 추진되지 못하는 경우가 발생하기 때문이다. 또한 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 지방비 매칭이 더 어렵기 때문에 국고보조율을 상향하거나 지역의 재정여건을 고려하여 차별화된 보조율을 적용하는 방안이 필요할 것으로 판단된다. 균특회계 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소는 지역마다 중요도가 달랐다. 현재 기획재정부가 시도 지출한도를 비공개로 하고 있는 이유라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 균형발전이라는 목적에 맞게 지역민의 실질적인 사업수요를 반영하고 재정력이 낮은 지방의 경우 지방비 부담을 완화하며 낙후지역에 대한 지원이 가능하도록 배분기준을 개선하고, 내역을 공개할 필요가 있다.

균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업은 대부분 광역자치단체의 역할이 가장 크다

고 인식하고 있었고 협력수준은 중앙부처, 기초자치단체와는 비교적 활성화되어 있지만 대학 및 전문가나 주민의 경우 역할은 미미한 수준이었다. 그러나 전북의 경우 대학 등 전문가, 지역주민과의 협력수준이 높은 것으로 나타나고 있어 이들의 역할을 적극적으로 활용하는 방안을 모색해야 한다.

시도자율편성사업 진행 단계별로 가장 필요한 협력 파트너는 사업계획단계에서는 중앙부처, 기초자치단체, 기획재정부 순으로 중요하다고 응답했다. 사업집행단계에서는 기초자치단체와 중앙부처가, 사업평가단계에서는 균형발전위원회와 기초자치단체가 중요한 협력 파트너라고 응답했다. 사업추진단계별 주요 갈등대상도 협력대상과 크게 다르지 않았다. 이는 사업계획, 집행, 평가 각 단계에 있어서 협력이 필요한 만큼 의견조율과정에서 갈등이 빈번하게 발생하기 때문인 것으로 파악된다. 균특회계 시도자율편성사업이 보다 원활하게 진행될 수 있도록 각 사업단계별 주요 협력주체와의 갈등관리가 필요하다고도 볼 수 있다.

마지막으로 균특회계 시도자율편성사업의 개편방향에 대해서는 이상적으로 광역이 주도하여 사업을 추진해야 하며, 민간위원이 포함된 지역혁신협의회의 역할은 정책제안기구 및 자문기구로서의 역할을 해야 한다는 의견이 많았다. 지자체 역량만으로는 사업 추진에 전문성이 부족할 경우 자문기구 등을 적극 활용한 정책 컨설팅 등이 필요하기 때문으로 판단된다.

향후 균특회계 시도자율편성사업이 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해서는 이상적으로 시부의 경우 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군을 신설하는 대안이 가장 필요하다고 응답한 반면 도부는 지역자율계정 시도자율편성사업의 총규모를 증대시키는 대안이 가장 필요하다고 응답했다. 반면 실현가능성이 높은 실효적 대안은 시부 전체와 시부의 사업부서의 경우 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설이, 기획부서는 지역자율계정 총규모 증대가 될 수 있다고 응답했다. 도부의 경우에는 지역자율계정 총규모 증대를 가장 실효적 대안으로 인식했으나 도부 기획부서는 종합순위로 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설 등을 실효적 대안으로 인식했다. 전북과 충북은 종합순위로 각각 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설과 지역자율계정 총규모 증대를, 1순위로는 모두 지역자율계정 총규모 증대를 실효적 대안으로 인식했다.

기존 37개 시도자율편성사업이 국가균형발전특별회계 대상사업으로 적절한가에 대해서는 시부 기획부서를 제외하고는 대부분 적절한 편으로 인식하고 있었다. 그러나 국토부의 지방하천정비사업과 환경부의 노후 상수도 정비사업, 상수도 시설 확충 및 관리사업, 생태하천복원사업 등은 대부분 필수 SOC으로 사업비 규모가 크고 장기사업이 될 여지가 있는 사업이어서 시도자율편성사업, 즉 지역지원계정으로 이관하는 것이 적절하다는 의견이 많았다. 대규모 SOC 사업은 필수사업이라 조정될 여지가 없고 국가단위 중장기적 계획에 의해 추진되어야 할 사업이기 때문에 이관해야 한다는 의견이 적절하다 판단된다. 특히, 환경부의 노후상수도 사업은 현재도 기재부와 환경부가 사전 협의, 검토하여 편성하므로 부처편성사업과 다를 바 없다는 의견도 존재했다. 또한 새만금 사업과 같이 국가가 주도적으로 진행하고 있는 사업, 사업의 결과가 모든 국민에게 이익이 돌아가거나 국민의 생명과 안전에 직결되는 사업의 경우 국가에서 사업을 진행하는 것이 바람직하다고 대체적으로 인식하고 있었다. 반대로 국토부의 국가산단 진입도로 건설사업, 산업부의 지역특화산업 육성사업, 행안부의 접경권 발전지원사업과 지역균형발전추진 지원사업, 문체부의 지역문화 컨설팅 지원사업과 중부내륙권 관광개발사업 등은 부처편성사업에서 시도자율편성사업으로 이관하여 지역여건, 주민수요 등을 고려하여 추진할 필요가 있다는 의견이 있었다.

물론 제2장에서 살펴본 바와 같이 지역자율계정과 지역지원계정은 계정별 세입과 세출 구조상 균특회계가 설치될 당시부터 연계와 접점을 갖기가 쉽지 않아서 계정간 사업조정이 현실적으로 힘들고, 많은 선행연구에서 균특회계 포괄보조사업이 중앙부처 중심이 아니라 대상사업의 기능이나 특성을 중심으로 블록화해야 한다고 지적했음에도 불구하고 균특회계 24+5개의 포괄보조사업은 현재 37+6개로 증가했다. 그럼에도 불구하고 지역자율계정 포괄보조사업의 블록화와 지역자율계정과 지역지원계정간 사업이관에 대해서는 장기적인 방안마련이 필요하다 사료된다.



제5장

광역자치단체의 균특회계 추진시스템 심층사례분석

제1절 분석개요

제2절 전라북도 사례분석

제3절 충청북도 사례분석

제4절 사례분석의 시사점



제5장

광역자치단체의 균특회계 추진시스템 심층사례분석



제1절 분석개요

1. 분석목적 및 사례선정기준

심층사례분석은 국가균형발전정책과 별도로 광역자치단체 차원에서 지역균형발전 관련 조례를 제정하고 자체 특별회계를 설치하여 운영하고 있는 자치단체의 균형발전 추진시스템(governance)을 구체적으로 분석하기 위하여 시행되었다. 제3장 2절에서 살펴본 바와 같이 전라북도가 2006년에 최초로 「동부권발전 지원조례」를 제정하고 2010년에 자체 특별회계를 설치하여 2011년부터 동부권 특별회계 사업을 추진하고 있으며, 자체 지역균형발전특별회계는 충남과 충북이 각각 2007년 3월과 4월에 최초로 「지역균형발전 지원조례」에 의거하여 설치했다. 본 연구는 지역균형발전 관련조례를 최초로 제정한 전라북도와 자체 특별회계를 처음 설치하기 시작한 충청북도를 사례분석 대상지로 정하였다⁴³⁾.

전북과 충북은 자체 균특회계의 세입으로 도 보통세의 각각 4%와 5% 이내 전입금과 국가 균특회계 지역개발계정 배정분의 각각 10%와 5%로 충당하고 있다. 따라서 자체 균특회계 사업은 국가 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업의 37개 포괄보조사업과 연계되어 추진될 수 밖에 없는 구조다. 시도자율편성사업과 자체 지역균형발전특별회계 사업을 대상으로 광역자치단체 수준에서 정책단계별 의사결정구조 및 균형발전 추진시스템을 구체적으로 분석함으로써 분권형 균형발전추진시스템에 대한 정책방안을 도출하고자 하였다.

지방의 자체 균특회계 사업과 관련되는 주요 정책참여자는 먼저 광역자치단체와 기초자치단체, 대학 및 전문가, 지역주민 등이라 할 수 있으며, 자체 균특회계 사업이 37개 국가

43) 본 연구는 충남과 충북을 모두 도청 전담부서를 중심으로 인터뷰하였으나 현재 충남보다는 충북의 정책 실행력이 더 크다고 판단하였으며, 전문가 인터뷰를 추가로 실시하여 충북으로 선정하였다.

균특회계 시도자율편성사업과 연계되어 추진되기 때문에 중앙의 균형발전위원회와 예산부처인 기재부, 그리고 사업부처인 산업부·국토부·농림부·행안부 등도 정책의 간접적인 참여자가 된다. 균형발전사업 추진시스템의 주요 정책분석요소는 추진주체 및 역할분담체계, 자율성과 책임성 및 권한 등을 포괄하는 정책의사결정체계, 참여와 상호협력, 추진역량 및 지역특성의 4가지 요소이다. 이를 통해서 광역의 분권형 균형발전 추진시스템을 원활하게 하는 내부적 요인과 외부적 요인 및 제도적 요인을 평가하고, 더 나아가 광역자치단체가 자체 균형발전정책을 추진함에 있어 국가 균특회계 시도자율편성사업의 지역발전 추진체계가 지방분권형으로 추진되는데 저해가 되는 요인을 진단하고 평가하고자 하였다.

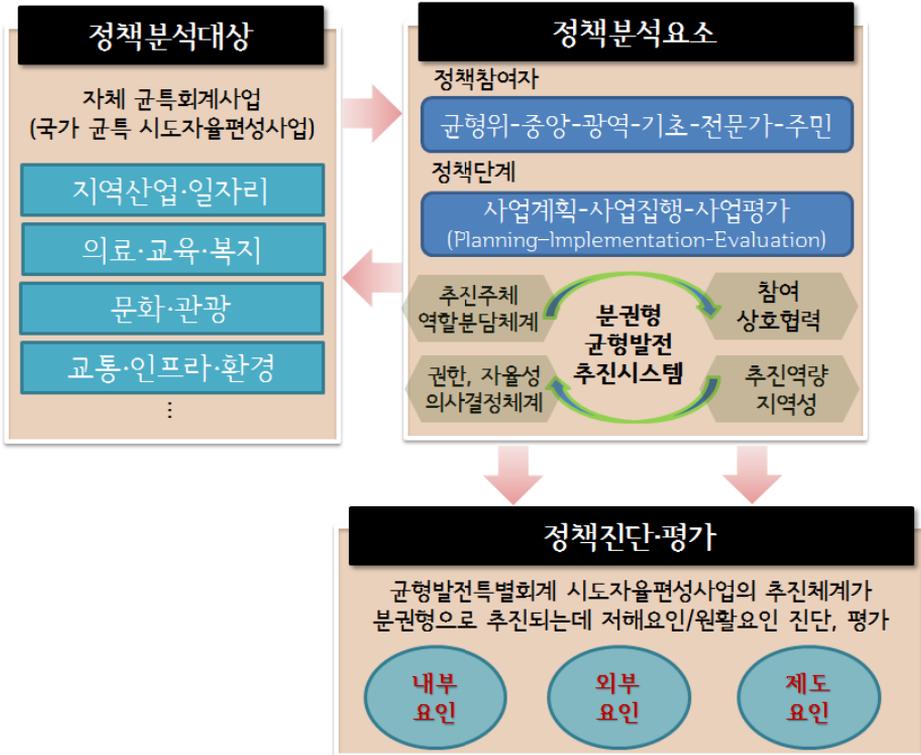
2. 분석방법

지방분권법 상 두 가지 지방분권의 기본이념은 첫째, 주민의 자발적인 참여를 통해서 그 지역의 정책을 자율적으로 결정하여 자기 책임 하에서 집행하도록 하는 것이고, 둘째, 국가와 지방간 또는 지자체 상호간에 역할을 합리적으로 분담하여 지방의 창의성과 다양성이 존중되도록 하는 것이다⁴⁴⁾. ‘지방분권형 지역균형발전’은 지방분권과 지역균형발전 양자를 접목시켜 선순환하는 지방정부 주도의 지역균형발전을 말한다(김현호·김도형, 2017). 이는 정책의 추진시스템에 방점을 둔 개념으로 중앙보다 지방이 정책의 이니셔티브를 가지고 정책을 기획·개발·설계·추진·집행하는 체계를 지칭한다.

이에 본 연구는 주요 정책분석요소로 중앙, 광역, 기초, 전문가, 지역주민 등 추진주체와 이들의 역할분담체계와 균형발전정책을 추진함에 있어 각 추진주체들의 자율성과 권한 등을 포괄하는 정책의사결정체계를 분석요소로 먼저 설정하였다. 또한 지방분권의 원칙은 자율과 책임이다(양영철, 2004). 균형발전정책을 추진할 때 문제점을 해결하는 것은 중앙의 책임만은 아니고 분권화의 주체인 지방정부와 주민의 노력이 뒷받침되어야 하기 때문에 참여와 상호협력이 중요하다.

44) 국가사무의 지방이양이나 지방의 자율권 증진을 넘어 주민과 지역사회의 자발적 참여와 연대를 통해서 지역사회를 혁신하고, 자치역량 강화와 책임성 확보를 통해서 지방정부를 혁신하며, 이를 통해서 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립 등 국가 재구조화를 이룰 수 있다고 보았다(양영철, 2005).

〈그림 5-1〉 심층사례 분석틀



자기 책임 하에서 정책을 집행하려면 지자체는 기획, 계획수립 및 사업집행 등과 관련해서 다면적인 내부 행정능력이 필요하다. 지역의 가용자원과 다양성도 요구된다. 무엇보다 계획수립과 관련된 기획능력, 원활한 사업조정을 위한 통합능력, 상하위 행정기관과 협의를 위한 협상능력을 향상시켜야 균형발전사업이 지역의 혁신과 내발적 발전수요에 부합하면서 추진효과를 극대화 할 수 있다(한표환, 2004: 14). 역량강화를 위해서는 끊임없는 자기혁신 노력이 필요하다. 혁신자원이나 내부역량이 부족하다면 대학, 전문가, 지역주민, NGO, 언론 등 사회적 합의와 신뢰를 바탕으로 긴밀한 협력 네트워크를 구축하여 정보교류, 상호학습, 공동연구 등을 통해서 자생적 혁신능력을 배양하도록 해야 한다. 혁신주체 간 협력네트워크가 취약하다면 지역 간에 긴밀한 연계·협력 네트워크를 구축함으로써 약

점은 보완하고 강점에 기초한 발전 잠재력을 확장할 수 있도록 해나가야 한다. 중앙정부는 이러한 지자체의 수평적·협력적 관계를 강화시켜 지속적으로 자생적 능력을 배양할 수 있도록 간접적인 지원을 강화해 나가야 한다. 이에 추진역량과 지역의 다양성을 포함하는 지역성 요소를 추가하였다.

〈표 5-1〉 분권형 균형발전추진시스템 심층사례 분석항목

항목		세부내용
추진주체/역할분담체계		<ul style="list-style-type: none"> - 정책참여자(광역/기초/전문가/주민/중앙/균형위)의 업무/담당부서 - 주체간 역할분담(주도적 vs 보완적 vs 배제)
권한/자율/책임/의사결정체계		<ul style="list-style-type: none"> - 의사결정체계, 권한행사의 정도(상향식 vs 하향식) - 실질적인 의사결정의 자율성 확보 여부 - 의사소통의 방향성(쌍방향 vs 일방향) - 중앙정부의 정책 가이드라인 및 지침 순응도
상호협력/참여		<ul style="list-style-type: none"> - 주체 간 참여/공동협력 정도 - 사업선정과정의 참여 및 투명성 확보 정도 - 재원배분과정 공개 정도 - 정책협의 및 조정 메커니즘 등 이해관계 조정장치/피드백 - 공식적인 협의기구나 제도를 활용한 경쟁, 갈등관리 정도 - 전문가 활용 정도, 주민의 호응도와 관심
지역성	지역특성/다양성	<ul style="list-style-type: none"> - 해당지역의 지역특성 반영 정도(획일적 vs 비획일적) - 지역의 창의성 및 차별성 발휘 정도
	추진역량	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의 인적역량, 기획력 등 내부역량 및 가용자원 - 실무자의 열정, 관심 정도 - 단체장의 적극적 의지 및 리더쉽

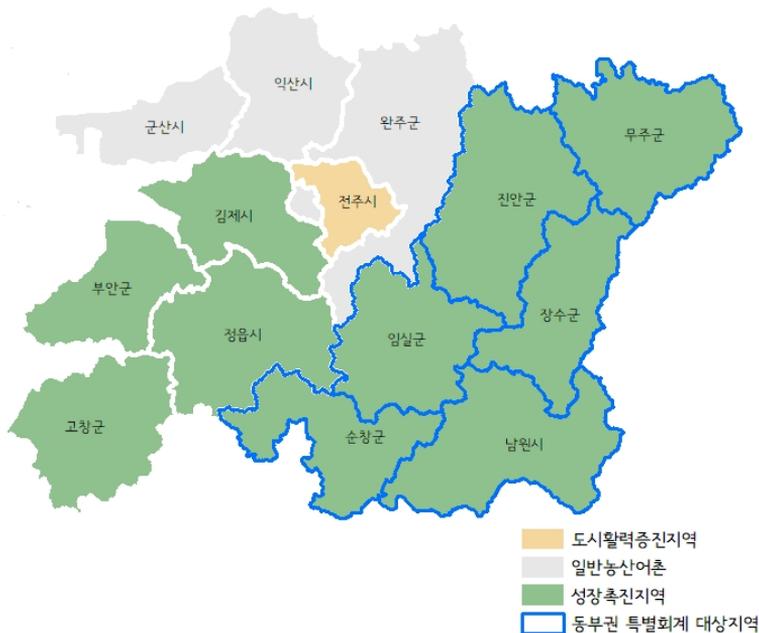
제2절 전라북도 사례분석

1. 전북의 지역현황

가. 일반현황

전라북도 14개의 시군은 균특회계 지역유형 구분상 1개의 도시활력증진지역과 3개의 일반농산어촌지역, 10개의 성장촉진지역으로 지정되어 있다. 성촉지역 중에서도 동부내륙에 위치해 있는 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군의 6개 시·군은 산악지역인데다 각종 자연환경 보전에 관련된 규제로 개발용지가 부족해서 서부권에 비해 상대적으로 개발축에서 소외되어 왔다. 따라서 동부 내륙권의 6개 시군은 산업단지 등이 조성되어 있지 않고 사회문화환경, 경제산업환경, 교통환경 등 여러 측면에서 발전수준이 상대적으로 낮은 편이다.

〈그림 5-2〉 전라북도 행정구역



전북의 인구는 2016년 말 기준 186만 여명으로 이 중에서 65세 이상 고령인구비율은 18.3%로 고령사회를 넘어 초고령사회에 근접하고 있다. 전주시와 군산시, 익산시, 완주군을 제외하면 나머지 성축지역에 포함되어 있는 10개 시군이 모두 고령인구비율이 20%를 넘어 이미 초고령사회에 진입했다. 특히, 전체 인구가 3만 명이 채 되지 않는 진안군, 무주군, 임실군, 순창군의 경우에는 고령인구비율이 30%를 상회하고 있다.

〈표 5-2〉 전라북도 인구 및 재정 현황

(단위: 명, %, km², 억원)

구분	인구	유소년 비율	생산가능인구 비율	고령인구 비율	면적	지방소득세	재정력 지수
전국	51,817,851	13.4	73.1	13.5	100,339.5	130,946.0	50.8
전라북도	1,864,791	13.1	68.6	18.3	8,069.0	2,462.6	32.6
전주시	651,744	14.7	72.8	12.5	205.5	803.9	60.0
군산시	277,551	14.4	70.2	15.4	396.2	444.1	46.5
익산시	300,479	13.3	70.6	16.2	506.5	376.0	40.6
완주군	95,480	14.2	66.1	19.7	821.0	352.6	31.1
남원시	84,188	11.8	63.6	24.6	752.2	86.8	14.1
진안군	26,069	9.5	59.3	31.2	789.1	18.2	10.9
무주군	24,949	10.0	59.8	30.2	631.9	21.8	13.1
장수군	23,628	10.5	60.0	29.5	533.3	17.3	10.6
임실군	30,197	9.2	59.1	31.6	597.3	20.8	12.8
순창군	29,949	10.5	58.9	30.7	496.0	23.1	13.5
정읍시	115,173	11.5	64.0	24.5	692.9	100.0	17.1
김제시	87,782	10.0	61.7	28.3	545.9	105.6	16.3
고창군	60,597	9.4	61.2	29.5	607.9	46.1	12.7
부안군	57,005	9.2	61.9	28.9	493.5	46.4	15.9

자료: 2016년 경상북도기본통계(면적, 재정부문), 주민등록인구통계(2016년 말 기준)

지역의 소득수준을 간접적으로 나타내는 지방소득세는 전북이 총 2,463억원 정도로 집계되고 있으며, 행정수요를 제공하는데 필요한 세입역량을 의미하는 재정력 지수⁴⁵⁾는

32.6% 정도로 나타나고 있다. 특히, 동부 내륙에 위치해 있는 6개 시군의 경우 상대적으로 인구는 타 시군에 비해 적고, 고령인구 비율은 높으며, 재정력지수는 10%를 겨우 상회하고 있어 성축지역 중에서도 상당히 여건이 불리한 전형적인 낙후지역의 특징을 보이고 있다.

나. 균특회계 지원현황

전북의 균특회계 예산은 국비를 기준으로 2016년에 5,086억원, 2011년에 5,376억원, 2018년에 6,279억원으로 연차별로 다소 증가하였다. 이 중에서 2018년을 기준으로 시도 자율편성사업이 62.8%, 시군 자율편성사업이 27.1%로 지역자율계정이 90.0%를 차지하고 있으며, 지역지원계정은 10.0%를 차지하고 있다. 시도자율편성사업의 경우 2016년 총 56.4%였음을 감안하면 연차별로 다소 증가한 편이다. 시도자율편성사업이 시군 자율편성사업보다 약 2.3배 규모가 큰 것은 시도자율편성사업이 지역의 SOC 확충이나 관광자원 개발, 문화산업 육성 등 광역적인 지역개발사업 위주로 편성되어 있기 때문이라고 할 수 있다. 2018년 전북의 균특회계사업은 시도자율편성사업이 258개, 시군 자율편성사업이 40개, 부처직접편성사업이 77개로 시도자율편성사업수가 68.8%로 가장 많았다.

지방비 매칭을 포함한 균특회계 총예산은 2016년 8,388억원에서 2018년 10,460억원으로 증가했다. 총예산이 증가한 만큼 매칭된 지방비도 증가하여 2016~2018년까지 지방비 매칭 비율은 40.0% 내외로 거의 동일하게 나타나고 있다. 시도자율편성사업의 경우 시군 자율편성사업이나 부처직접편성사업에 비해서 지방비 매칭 비율이 높게 나타나고 있다. 2018년 기준 시군 자율편성사업의 지방비 매칭 비율은 32.9%, 부처직접편성사업의 경우 34.6%이나, 시도자율편성사업의 경우 43.3%로 나타났으며 2016~2018년까지 43% 내외로 비율은 거의 일정하게 유지되고 있는 편이다.

45) 재정력지수란 자치단체가 표준적인 행정서비스를 제공하는데 기준이 되는 재정수요에 대하여 재정수입이 어느 정도 총당하고 있는지를 나타내는 지표로 재정력지수가 높을수록 표준적인 행정수요를 제공하는데 필요한 세입역량이 우수하다는 의미를 가진다.

〈표 5-3〉 전북 국가균형발전특별회계 총예산규모('16~'18)

(단위: 억원)

구분		2016		2017		2018		
		예산	비율	예산	비율	예산	비율	
총계	합계	8,388	100.0%	8,903	100.0%	10,460	100.0%	
	국비	5,086 (100%)	60.6%	5,376 (100%)	60.4%	6,279 (100%)	60.0%	
	지방비	3,302	39.4%	3,527	39.6%	4,181	40.0%	
지역 자율 계정	시도 자율 편성사업	합계	5,035	100.0%	5,674	100.0%	6,957	100.0%
		국비	2,867 (56.4%)	56.9%	3,239 (60.2%)	57.1%	3,946 (62.8%)	56.7%
		지방비	2,168	43.1%	2,435	42.9%	3,011	43.3%
	시군 자율 편성사업	합계	2,270	100.0%	2,311	100.0%	2,541	100.0%
		국비	1,530 (30.1%)	67.4%	1,539 (28.6%)	66.6%	1,704 (27.1%)	67.1%
		지방비	740	32.6%	772	33.4%	837	32.9%
지역자원계정 (부처직접 편성사업)	합계	1,083	100.0%	918	100.0%	962	100.0%	
	국비	689 (13.6%)	63.6%	599 (11.1%)	65.2%	629 (10.0%)	65.4%	
	지방비	394	36.4%	320	34.8%	333	34.6%	

자료: 전라북도 예산과 내부자료.

2018년까지 전북의 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업의 부처별 총예산 규모를 살펴보면 국비를 기준으로 지역의 특성상 농림부 예산이 815억원으로 28.5%를 차지하여 가장 많았다. 환경부도 618억원(20.7%), 문체부 614억원(16.9%) 순으로 나타났다. 그러나 총예산을 기준으로 살펴보면 문체부 예산이 1,407억원(20.2%)으로 가장 많았고, 국토부 1,366억원(19.6%), 농림부 1,208억원(17.4%), 환경부 1,034억원(14.9%) 순이어서 문체부 사업에 지방비가 많이 매칭되고 있다는 사실을 알 수 있다. 지방비 매칭 비율이 가장 높은 사업의 소관부처는 문체부로 평균적으로 56.4%의 지방비 매칭비율을 보이고 있다. 50% 지방비를 매칭하고 있는 사업의 소관부처는 산업부, 행안부, 농촌진흥청, 새만금개발청이다. 보건복지부와 고용노동부의 경우 지방비 매칭비율이 25.8%로 타 부처에 비해서 다소 낮은 것으로 나타난다.

〈표 5-4〉 전북 균특회계 시도자율편성사업 부처별 예산현황(2018년)

(단위: 억원)

구분	총예산		국비		지방비		매칭비율	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	국비	지방비
합계	6,956.8	100.0%	3,946.1	100.0%	3,010.6	100.0%	56.7%	43.3%
행정안전부	31.7	0.5%	15.9	0.5%	15.9	0.7%	50.0%	50.0%
문화체육관광부	1,407.3	20.2%	613.9	16.9%	793.4	28.7%	43.6%	56.4%
농림축산식품부	1,207.6	17.4%	815.2	28.5%	392.5	19.4%	67.5%	32.5%
산업통상자원부	458.4	6.6%	229.2	6.3%	229.2	8.2%	50.0%	50.0%
보건복지부	259.1	3.7%	192.2	5.7%	66.9	2.6%	74.2%	25.8%
환경부	1,034.1	14.9%	617.8	20.7%	416.3	20.5%	59.7%	40.3%
고용노동부	75.5	1.1%	56.0	1.7%	19.4	0.8%	74.2%	25.8%
여성가족부	102.8	1.5%	54.3	0.5%	48.5	0.8%	52.8%	47.2%
국토교통부	1,366.4	19.6%	756.2	2.4%	610.1	3.0%	55.3%	44.7%
해양수산부	245.4	3.5%	153.8	4.6%	91.6	3.0%	62.7%	37.3%
문화재청	44.0	0.6%	27.5	0.1%	16.5	0.1%	62.5%	37.5%
농촌진흥청	201.8	2.9%	100.9	2.9%	100.9	3.8%	50.0%	50.0%
산림청	367.4	5.3%	225.8	7.3%	141.7	7.8%	61.4%	38.6%
중소기업부	85.2	1.2%	52.5	0.9%	32.7	0.7%	61.6%	38.4%
새만금개발청	70.1	1.0%	35.1	1.1%	35.0	0.0%	50.0%	50.0%

자료: 전라북도 예산과 내부자료.

지방비 전체 규모로 보았을 때에도 매칭 비율이 높은 문체부가 28.7%로 비중이 가장 높고 농림부도 19.4%로 높은 편이며, 환경부 소관사업의 경우 매칭비율은 40.3%로 문체부나 사업에 비해서 낮지만 전체 규모로 봤을 때는 20.5%로 많은 편이다. 사업별로는 문체부의 체육진흥시설 지원사업과 문화시설 확충 및 운영사업의 지방비 매칭 비율이 2018년 기준 각각 68.1%와 61.9%로 가장 높았다. 농림부의 지역전략식품산업 육성사업도 지방비 매칭비율이 평균 51.9%로 높게 나타나고 있다.

〈표 5-5〉 전북 균특회계 시도자율편성사업 예산의 사업별 지방비 매칭 현황(%)

구분		2016년		2017년		2018년	
		국비	지방비	국비	지방비	국비	지방비
합계		56.9	43.1	57.1	42.9	56.7	43.3
행정안전부	지역공동체일자리	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
문화체육 관광부	지방문화산업기반조성			80.3	19.7		
	문화시설확충및운영	39.2	60.8	32.8	67.2	38.1	61.9
	산업단지,폐산업시설 문화재생사업	50.0	50.0	50.0	50.0		
	관광자원개발	49.2	50.8	52.6	47.4	54.6	45.4
	체육진흥시설지원	34.8	65.2	26.8	73.2	31.9	68.1
농림축산식품부	농업기반정비	80.0	20.0	80.0	20.0	79.9	20.1
	농촌자원복합산업화지원	52.8	47.2	64.2	35.8	64.3	35.7
	지역전략식품산업육성	61.5	38.5	51.0	49.0	48.1	51.9
	농촌형교통모델					50.0	50.0
산업통상자원부	지역특성화산업육성	49.9	50.1	50.5	49.5	50.0	50.0
보건복지부	지역자율형 사회서비스투자사업	74.1	25.9	74.2	25.8	74.2	25.8
환경부	상수도시설확충및관리	70.0	30.0	70.0	30.0	70.4	29.6
	노후상수도정비			62.8	37.2	61.2	38.8
	생태하천복원	65.1	34.9	55.2	44.8	53.8	46.2
	자연환경보전및관리	46.1	53.9	44.3	55.7	50.0	50.0
고용노동부	사회적기업육성	75.0	25.0	74.2	25.8	74.2	25.8
여성가족부	청소년시설확충	75.2	24.8	45.5	54.5	52.8	47.2
국토교통부	주차환경개선지원	37.8	62.2	50.0	50.0	50.0	50.0
	대중교통지원	81.5	18.5	51.4	48.6	62.1	37.9
	지역거점조성지원			100.0	0.0	100.0	0.0
	지방하천정비					54.3	45.7
해양수산부	해양및수자원관리	54.8	45.2	50.0	50.0	52.5	47.5
	수산물가공산업육성	50.0	50.0	54.5	45.5	50.0	50.0
	어업기반정비	78.0	22.0	78.3	21.7	80.0	20.0
	어촌자원복합산업화지원	56.2	43.8	53.0	47.0	50.4	49.6
문화재청	문화유산관광자원개발	50.0	50.0	50.0	50.0	62.5	37.5
농촌진흥청	지역농촌지도사업 활성화지원	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
산림청	산림경영자원육성	80.0	20.0	56.0	44.0	60.1	39.9
	임도시설(국유림제외)	70.0	30.0	70.0	30.0	96.4	3.6
	산림휴양녹색공간조성	52.2	47.8	50.0	50.0	50.0	50.0
중소기업부	전통시장및중소유통물류기반조성	60.5	39.5	61.7	38.3	61.6	38.4
새만금개발청	새만금산업단지공업용수도건설지원			100.0	0.0	50.0	50.0

자료: 전라북도 예산과 내부자료.

균특회계 예산이 전북으로 내려오면 전북 세입 중에서 의존수입의 보조금 일부로 집계
가 된다⁴⁶⁾. 보조금에는 균특회계 뿐만 아니라 국고보조금과 기타 특별회계 및 기금 등이
포함된다. 2018년을 기준으로 균특회계 예산은 전라북도의 총 세입 측면에서 보면 5.8%
에 불과하며, 전체 보조금 중에서도 19.1%에 지나지 않는다. 시도자율편성사업으로만 본
다면 총 세입의 3.7%,이고 전체 보조금 중에서는 12.0%를 차지하고 있다.

〈표 5-6〉 전북 세입 자원별 순계예산규모

(단위: 억원)

세입 구분		2017년		2018년		
		세입	비율	예산	비율	
총계		97,842	100.0%	107,388	100.0%	
자체 수입	합계	25,492	26.1%	26,760	24.9%	
	지방세	17,859	18.3%	19,167	17.8%	
	세외수입	7,633	7.8%	7,593	7.1%	
의존 수입	합계	65,277	66.7%	72,972	68.0%	
	지방교부세	34,571	35.3%	40,025	37.3%	
	보조금	소계	30,706 (100.0%)	31.4%	32,947 (100.0%)	30.7%
		국고보조금 등	25,330 (82.5%)	25.9%	26,668 (80.9%)	24.8%
		균특회계	5,376 (17.5%)	5.5%	6,279 (19.1%)	5.8%
(시도자율편성사업)		3,239 (10.5%)	3.3%	3,946 (12.0%)	3.7%	
지방채		370	0.4%	189	0.2%	
보전수입등내부거래		6,703	6.9%	7,467	7.0%	

주: 1) 순계예산은 자치단체 내 회계(일반회계-특별회계)간 내부거래, 자치단체(시도-시군구) 외부
거래 중복계상분을 제외한 금액임.

2) 보조금: 국고보조금, 균특회계, 기타 특별회계, 기금 포함

자료: 행정안전부, 2017년과 2018년 「지방자치단체 통합재정개요」.

46) 자치단체의 세입은 자원별로 자체수입과 의존수입, 지방채 등으로 구분된다. 자체수입은 지방세와 세외
수입으로, 의존수입은 지방교부세와 보조금으로 구성된다.

전라북도는 총 세입을 다시 일반회계와 동부권 특별회계 등을 포함하는 특별회계로 구분하여 회계별로 예산을 집행하게 된다. 2018년을 기준으로 전북의 총 예산은 사회복지분야에 26.2%가 사용되고 있으며, 그 다음으로는 농림해양수산분야에 15.3%, 인력운영비로 14.1%, 환경보호에 9.6% 순으로 쓰이고 있다. 일반회계 예산 중에서는 총 예산과 마찬가지로 사회복지에 25.4%를, 농림해양수산분야에 16.9%를, 그리고 인력운영비로 15.6%를 쓰고 있다. 반면 전북에서 운영하는 특별회계 예산으로는 전체 특별회계 예산의 41.3%를 환경보호 분야에 사용하고 있으며, 그 다음으로 사회복지 분야에 31.9%를 사용하고 있어 전반적으로 사회복지 분야에 사용하는 예산이 많은 것으로 나타났다. 특히, 특별회계 예산으로는 국토 및 지역개발 분야에 12.4% 예산을 사용하고 있다.

〈표 5-7〉 전북 분야별 세출 예산규모

(단위: 억원)

세출 구분	2017년			2018년			18년비율	
	합계	일반 회계	특별 회계	합계	일반 회계	특별 회계	일반 회계	특별 회계
합계	97,842	85,037	12,805	107,388	94,383	13,004	100%	100%
일반공공행정	4,410	4,381	29	4,998	4,987	11	5.3%	0.1%
공공질서및안전	2,294	1,935	359	2,285	1,947	338	2.1%	2.6%
교육	2,667	2,667	-	3,009	3,009	-	3.2%	0.0%
문화및관광	5,554	5,478	76	6,426	6,355	71	6.7%	0.5%
환경보호	9,587	4,402	5,185	10,262	4,897	5,365	5.2%	41.3%
사회복지	24,920	21,026	3,894	28,119	23,968	4,151	25.4%	31.9%
보건	1,524	1,524	-	1,809	1,809	-	1.9%	0.0%
농림해양수산	15,267	14,770	497	16,462	15,960	502	16.9%	3.9%
산업·중소기업	2,192	2,029	163	2,334	2,262	72	2.4%	0.6%
수송및교통	4,800	4,610	190	5,460	5,291	169	5.6%	1.3%
국토및지역개발	6,761	5,018	1,743	7,075	5,458	1,617	5.8%	12.4%
과학기술	201	201	-	189	189	-	0.2%	0.0%
예비비	1,952	1,941	11	1,932	1,916	16	2.0%	0.1%
인력운영비	14,209	13,814	395	15,103	14,689	414	15.6%	3.2%
기본경비등	1,507	1,242	265	1,924	1,645	279	1.7%	2.1%

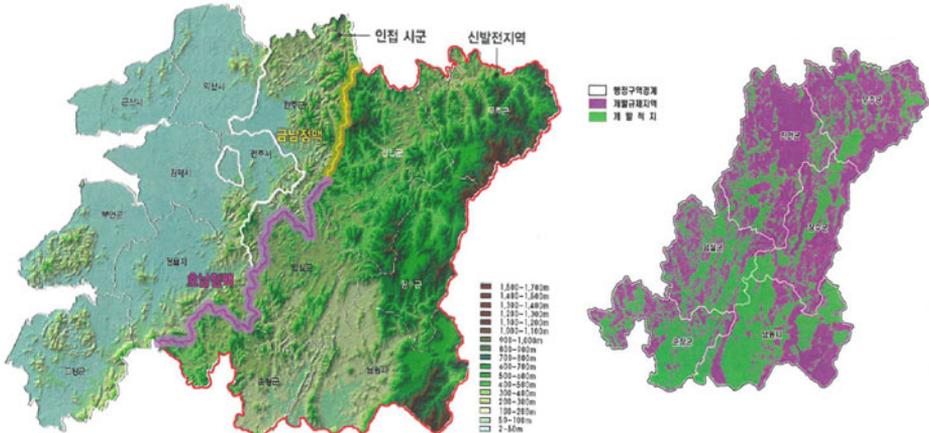
자료: 행정안전부, 2017년과 2018년 「지방자치단체 통합재정개요」.

2. 동부권 특별회계 개요

가. 설치배경 및 목적

남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군의 6개 시·군은 전북의 동부내륙 산악 지역에 위치해 있다. 이들 지역은 임야가 73.4%, 전답이 17.2%인 산악지역인데다 각종 자연환경 보전에 관련된 규제로 개발용지가 부족한 지역이다. 실제 개발 불가능지역과 개발억제지역을 제외하면 개발가능지는 동부권 토지면적의 34.6%에 불과하다. 위치적으로는 호남정맥 및 금남정맥으로 서·남부권 평야지역과 경계가 구분되어 버린다. 전주는 인구가 집중되어 있고, 정읍이나 새만금 지역은 대형 국책사업들이 추진되고 있었지만 동부권은 그렇지 못했다. 지속적인 인구감소와 고령화, 취약한 산업구조로 전북도 내에서도 재정 자립도가 낮고 시군 예산액은 적으며, 저발전이 악순환되었다.

〈그림 5-3〉 전북 동부권의 지형과 개발규제지역



출처: 전라북도(2011), 「전라북도 동부권 신발전지역 종합발전구역 지정 및 종합발전계획(안)」.

민선 4기 전북은 2006년 5월, 「동부권 균형발전 지원에 관한 조례」를 전국 최초로 제정했다. 전라북도 전역의 균형발전을 위하여 동부권 지역발전에 필요한 사항을 규정함으로써

써 동부권 지역의 특화발전을 도모하기 위해서였다. 조례 제정 후 2006년 10월에는 동부권 균형발전위원회를 구성하고, 동부권 지역혁신사업기반 및 문화·관광 인프라 구축, 도로 교통망 개선, 정주기반 확충, 농림소득기반 조성, 지역특화산업 육성 등 6개 부문 64개 사업을 확정했으며, 2008년에는 총 79개 사업으로 확대했다.

“전주는 인구가 집중되어 있고, 서부평야지역인 정읍이나 새만금 지역은 대형사업들이 있었지만 동부권 지역은 산악내륙지역이고 해서 큰 사업이 없었다. 각종 SOC도 부족했다. 그래서 재정자립도, 시군 예산액, 도에서 가는 보조금 금액 등을 종합적으로 고려해서 6개 시군을 정했다.”(전라북도 예산과 김OO 주무관⁴⁷⁾)

〈표 5-8〉 전북 동부권 발전 지원에 관한 조례의 주요 내용

조항	내용
제2조 정의	- 동부권 : 남원·진안·무주·장수·임실·순창 등 6개 시군 지역을 말함
제3조 동부권 발전계획의 수립	- 도지사는 동부권을 대상으로 동부권 발전계획을 5개년 단위로 수립·시행 · 동부권 개발계획의 중장기 목표 · 동부권의 지리적 특성과 산업·경제적 자원 등을 고려한 식품·관광 등 개발계획 등
제4조 사업의 선정	- 동부권 발전사업은 동부권 발전계획에서 정한 개발 방향에 맞게 시군에서 신청하고 동부권발전위원회 심의를 거쳐 도지사가 정함
제5조 평가·인센티브 등	- 도지사는 동부권 발전사업 추진실태에 대한 종합적인 평가 - 사업추진 우수 시군에 대하여 인센티브 지급 가능
제6조 동부권 특별회계 등	- 동부권 발전계획을 재정적으로 지원하기 위해 동부권 특별회계를 설치·운영할 수 있음
제8조 동부권 발전위원회 설치	- 동부권 발전계획 수립 - 동부권 주요시책 및 자원분담 등 조정 - 동부권 발전사업 선정 - 동부권 발전사업별 시행계획 등

그러나 사업을 추진하는 과정에서 첫째, 사업측면에서 관광도로 꽃길 조성사업 등 지역

47) 한국지방행정연구원원의 2018년 4월 20일과 8월 9일 인터뷰 결과

현안 중심의 소규모 사업이거나 지역의 성장을 견인하기에는 효과가 적은 소규모 단위사업들 위주로 추진되고 있었다. 또한 일부 사업의 경우 민간투자자 확보가 지연되었고, 행정적 또는 법적 이행절차가 지연됨에 따라서 사업시행도 지연되는 사례가 발생했다. 둘째, 예산측면에서 사업예산이 문화관광 분야(65.5%)에 편중되어 지역주민의 소득창출을 통한 삶의 질 개선에 한계를 보이고 있었으며, 무엇보다 도비 지원 없이 시군이 자체적으로 추진하고 있는 사업이 총 79개 중에서 28개로 35.4%를 차지해 원활한 사업추진에 한계를 보이고 있었다⁴⁸⁾.

이에 전북은 2009년 12월, 전북연구원에 동부권 개발사업에 대한 평가 및 신규사업 발굴 용역을 의뢰했다. 전북연구원은 79건의 동부권 균형발전사업을 대상으로 정성평가⁴⁹⁾와 정량평가⁵⁰⁾ 및 시군·도의원 및 도청 공무원 의견수렴을 거쳐 새로운 비전과 목표를 설정하였다. 동부권의 비전은 “식품·관광 중심의 녹색성장 거점(Green Growth Gut)”으로 설정하고, 지속가능한 휴양·레저·체험형 관광도시 조성과 지연사업의 신성장 녹색산업화를 목표로 정하였다. 시군별 특화전략 하에서 식품·관광분야 신규사업 24개 사업을 확정하였다.

그럼에도 불구하고 동부권 발전사업은 안정적인 예산을 마련하기 어려워서 도비가 산발적으로 지원되었다. 국가에서 추진하고 있는 균특회계가 있었지만 국가 균특회계는 국가 균형발전을 위해서 설치하는 회계이기 때문에 전북의 특색을 반영할 수 있는 특별회계가 필요했다. 균특회계는 중앙부처 예산에서는 특별회계이지만 이 예산이 지자체로 내려오면 일반회계로 편성되기 때문이었다. 동부권에 대한 균형발전사업은 전북도 차원에서 종합적으로 설계하여 추진상황을 검토하며 발전계획을 수립하는 등 별도로 관리할 필요가 있었다.

48) 전북연구원(2009) 참조

49) 정성평가는 사업추진재원을 분석하여 도비 없이 시군이 자체적으로 추진하고 있는 사업은 제외시켰으며, 민선4기 전북도에서 역점적으로 추진하고 있었던 1시군 1프로젝트 사업은 시군의 의견을 들어 제외하였다.

50) 정량평가는 지역특성 및 여건과의 적절성(30), 사업의 실현가능성(35), 균형발전 목표의 부합성(30) 지표로 평가하였다. 지역특성 및 여건과의 적절성 항목은 지역특성 및 지역자원 등과 연계하여 지역발전율, 지역주민의 자발적인 참여 등이 가능한 사업을 선정하는 지표이고, 사업의 실현가능성 항목은 사업목표의 명확성과 차별성 등을 통해서 실현가능성이 높고 사업추진을 위한 재원확보가 가능한 사업을 선정하는 지표이며, 균형발전 목표의 부합성 항목은 동부권의 목적에 부합하는 균형발전 실현이 가능하고 지역주민들의 소득창출 및 고용창출에 기여할 수 있는 사업을 선정하는 지표이다.

“일반 균특회계 사업은 반드시 필요한 경우에만 도비 매칭을 하는 방식을 취하고 있으나 동부권 특별회계에는 균특 사업비 외에도 순도비를 추가로 지원하고 있다. 동부권 특별회계 사업은 전북 도의 지역균형발전 지원 의지를 피력한 거라고 볼 수 있다. 정부 균특회계는 국토 균형발전을 위해서 중앙정부가 설치하겠지만, 정부 균특회계는 도로 내려오면 흩어져서 편성된다. 그래서 자체 특별회계가 필요했다.”(전라북도 예산과 김OO 주무관)⁵¹⁾

당시 충남과 충북에서는 2007년부터 지역균형발전 지원조례를 제정하고, 지방재정법에 근거해 균형발전 특별회계를 설치하여 운영하고 있었다. 전북은 동부권의 발전을 위해 일 시적인 지원이 아닌 안정적인 재정지원장치를 마련하기 위하여 충북과 충남의 균형발전특별회계를 벤치마킹하여 2010년 12월에 전북 실정에 맞는 동부권 특별회계를 설치하게 되었다. 특별회계 설치를 위해서 11월에 동부권 조례 및 규칙을 개정했다.

나. 동부권 특별회계의 세입과 세출

전북 동부권 특별회계의 세입은 동부권 발전 조례 제7조에 의거 도 보통세 4% 이내 일반회계 전입금과 국가 균특회계 시도자율편성사업 도 배정분의 10%, 그리고 그 밖의 수입금으로 충당된다. 특별회계의 세출은 동부권 발전사업에 필요한 사업비의 지원 또는 동부권 발전사업 시행에 따른 비용지출로 규정되어 있다.

〈표 5-9〉 전북 동부권 균특회계의 세입과 세출

세입	세출
- 도 보통세 4% 이내 일반회계 전입금	- 동부권 발전사업에 필요한 사업비 지원
- 균특회계 지역자율계정 도 배정분의 10%	- 동부권 발전사업 시행에 따른 비용 지출
- 그 밖의 수입금	- 예비비 등

전북은 조례개정 및 특별회계를 설치하면서 동부권을 도움이 필요한 낙후지역으로 규정하기보다는 지역의 비교우위를 고려하여 특화발전할 수 있는 가능성을 부각시키는 전략을 취했다. 동부권 지역은 산간지역에 위치해 있어 기업유치가 어려워 산업 대부분이 관광과 농업에 치중되어 있다.

51) 한국지방행정연구원 2018년 4월 20일과 8월 9일 인터뷰 결과

따라서 이들 지역은 식품과 관광에 비교우위가 있다고 판단하여 이를 집중적으로 지원하여 특화발전을 도모하도록 했다. 기존 산업, 문화관광, 농림업, 복지, 환경, 교통 등 전 부문에 걸쳐 추진된 6대 부문 79개 사업을 2010년 12월에 식품과 관광 중심의 2대 부문 12개 사업으로 재편하였다. 이에 따라서 조례의 명칭도 「동부권 발전 지원에 관한 조례」로 개정하였다. 기존 “균형발전”에서 “균형”을 삭제하고 식품과 관광 부문의 특화발전을 전면에 내세웠다.

〈표 5-10〉 전북 동부권 특별회계 운영개요

구분	내용
추진근거	- 동부권 발전 지원에 관한 조례 및 시행규칙
운영기간	- 2011-2020년까지 10년간 한시적 설치·운영
재원규모	- 총 3,000억원(연간 300억원/시군당 50억원 규모) ※ 연간 균특회계 198억원, 도비 102억원
지원사업	- 동부권의 지역특성을 고려하여 식품·관광중심의 핵심사업
사업대상	- 동부권 6개 시군(남원, 임실, 순창, 무주, 진안, 장수)

다. 동부권 발전사업

2010년 「동부권 발전 지원에 관한 조례」 개정과 동부권 특별회계 설치 후 전라북도는 안정적인 재원을 마련하여 2011년부터 동부권 지역의 식품과 관광분야 사업을 선택·집중 지원함으로써 주민소득 향상 및 지역의 성장 동력 창출을 위해 지원해 오고 있다. 이를 위해서 전북연구원에서 2012년에 제1차 동부권 발전계획(2010~2016)을 수립하였으며, 2014년에는 제1기 동부권 발전사업에 대한 성과분석을 토대로 개선방안을 마련하였다. 2017년에는 국토연구원에서 제2차 전라북도 동부권 발전계획(2017~2025)을 수립한 바 있다.

〈표 5-11〉 전북 동부권 발전사업 추진현황

시군	식품 분야(8개사업)		관광 분야(26개 사업)	
	1단계 ('11~'14)	2단계 ('15~'20)	1단계(완료)	2단계(진행중)
남원	허브클러스터(계속사업)		광한루원주변 관광타운('11~'14) 본정통재현사업('15) 7080 스페이스 조성('16~'17)	광한루원주변 관광타운('15~'20) (예촌길, 7080스페이스)
진안	홍삼클러스터(계속사업)		지리산 산약초타운조성('11) 마이산 로하스레저타운('12~'14) 마이산 북부관광타운('14~'16)	마이산 북부개발('14~'16) 마이산 자연치유 신비체험('16~'20)
무주	천마클러스터(계속사업)		금강레포츠타운('11~'13) 반딧골 산림체험숙박('12~'16)	무주아일랜드생태테마파크('17~'19) 태권도주변관광활성화('17~'19)
장수	오미자 클러스터	장수식품 클러스터	의암공원테마숲('11) 말산업 클러스터('12~'13) 호스팜랜드조성('14~'15)	포니랜드 조성('16~'17) 장수가야유적정비사업('18~'20)
임실	치즈클러스터(계속사업)		사선대관광지('11) 치즈 팜투어벨트('12~'14)	섬진강예코뮤지엄('15~'20)
순창	장류 클러스터	건강장수식품 클러스터	섬진강관광자원개발('11, '14) 강천산관광벨리('12~'13, '15)	강천산야간명소화('17~'18) 수체험센터 건립('16~'18) 실랜드관광휴양촌('17~'19)

자료: 전라북도 내부자료.

2011년부터 2018년 현재까지 균특회계 1,428억원, 자체 도비 850억원의 총 2,278억원을 지원하여 식품분야 8개, 관광분야 26개 등 총 34개 내역사업을 추진해오고 있다. 2018년까지 식품분야는 클러스터를 중심으로 8개 사업에 682억원을 투입하여 식품을 이용한 생산·가공·유통·체험관광 인프라 구축 및 홍보 마케팅 등을 지원하고 있으며, 관광분야는 23개 사업에 1,596억원을 투입하여 지역의 자연경관과 특화된 관광 인프라와 연계를 통한 휴양·힐링 거점을 구축하는데 지원하고 있다. 식품분야 8개 사업은 2개 사업을 완료하여 6개 사업이, 관광분야 26개 사업은 15개 사업을 완료하여 현재 11개 사업이 진행 중이다.

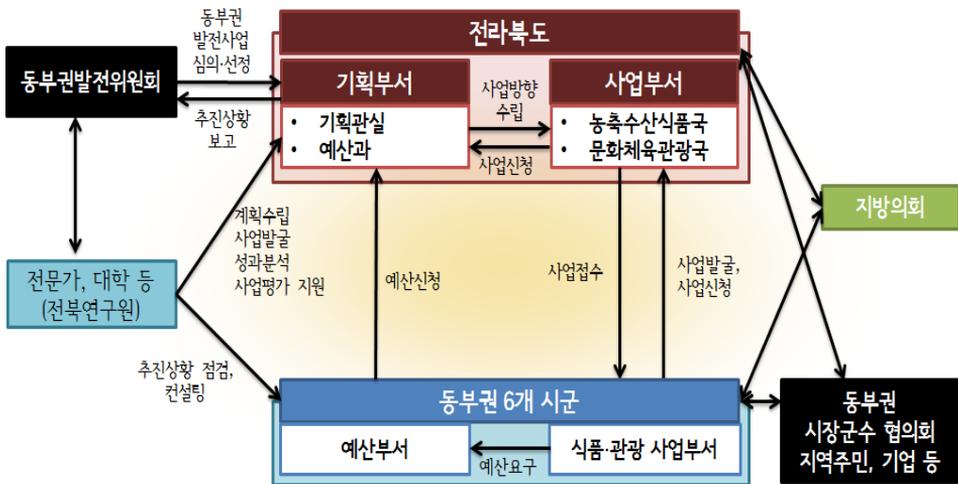
식품분야의 경우 생산기술 지원 및 시설 현대화, 홍보마케팅 등으로 식품기업 매출증가로 주민소득 향상 및 일자리 창출에 기여했으며, 관광분야의 경우 자연경관과 연계를 통한 휴양·생태관광 거점 및 관광자원 인프라 구축으로 관광인지도가 향상되었다고 평가하고 있다.

3. 전북 동부권 특별회계 추진시스템

가. 추진주체 및 역할분담체계

동부권 발전사업은 전라북도의 기획부서와 사업부서, 기초자치단체의 사업부서와 예산부서가 직접적으로 관련되어 있다. 먼저 전라북도의 경우 기획조정실에서 지역균형발전정책을 총괄하고 있다. 전북 기획조정실 예산과에서는 균특회계 시도자율편성사업 도 배정분을 받아 동부권 특별회계를 포함한 전북도의 예산투자방향을 설정하고, 기획관실에서는 동부권 발전사업 발전방향 수립·평가 및 동부권 특별회계 운영·관리를 하고 있다⁵²⁾. 전북의 동부권 발전사업은 식품과 관광분야에 특화되어 있기 때문에 전북도 사업부서인 농축수산물식품국과 문화체육관광국에서 6개 시군의 식품 및 관광 관련 사업부서와 협의 하에 시군사업을 접수받아 투자방향에 맞는 사업을 발굴하는 역할을 담당한다.

〈그림 5-4〉 전북 동부권 발전사업 추진주체



시군의 식품·관광 관련부서는 지역사회의 다양한 의견을 수렴하여 도 사업부서에 사업

52) 동부권 특별회계 운영·관리는 기획관실에서, 국가균형발전 특별회계 운영·평가는 예산과에서 담당하고 있다.

을 신청하는 역할을 하며, 선정된 사업에 대해서 실질적으로 추진하는 집행주체가 된다. 시군 예산과는 동부권 발전사업 예산을 취합, 도 예산과에 예산을 요구하는 역할을 하며 집행상황 점검 및 평가자료를 작성하는 역할을 하고 있다.

〈표 5-12〉 전북 동부권 발전사업의 직접적인 정책참여자와 역할분담

구분	사업계획·기획단계	사업집행단계	사업평가단계
전북 기획조정실 (기획관실, 예산과)	예산투자방향 설정(예산과), 동부권 발전방향 수립(기획관실)	예산편성(예산과), 집행상황 점검	사업평가(기획관실) 및 모니터링 추진상황 동부권 발전위원회 보고
전북 사업부서 (농축수산물식품국, 문화체육관광국)	시군사업 접수, 도 예산과에 사업신청	사업추진·집행·관리	평가자료 작성
전북 시군 예산과	예산 요구	집행상황 점검	평가자료 작성
전북 시군 사업부서 (식품관련 부서, 관광관련 부서)	사업발굴, 사업신청	사업추진·집행관리	평가자료 작성
전북 의회	동부권 발전위원회 사업심의		의견제시
동부권 발전위원회	동부권 발전사업 심의·선정		평가결과 심의·확정 사업조정
전문가, 대학 등 (전북연구원)	동부권발전계획 수립 신규사업 발굴 동부권 발전위원회 참여	사업추진상황 점검, 컨설팅	평가위원단 참여, 추진상황 및 성과분석, 사업성과 진단, 발전방안 제시
주민, 시민단체 등 민간 (동부권 시장군수 협의회)	의견제시, 여론조사 참여	간담회, 의견제시	성과평가시 주민설문조사 결과반영

전라북도도는 동부권 발전의 효율적 추진과 주요시책 심의를 위해서 도지사 소속으로 동부권발전위원회를 설치하고 있다. 동부권발전위원회는 동부권 발전 조례 제 8조에 의거 동부권 발전사업 선정에 관한 사항, 동부권 발전계획 수립에 관한 사항, 동부권 주요시책 및 재원분담 등 조정에 관한 사항, 동부권 발전사업별 시행계획에 관한 사항 등을 선정·심 의하는 역할을 담당한다.

위원회는 행정부지사를 위원장으로 기획조정실장, 농축수산물식품국장, 문화체육관광국장, 그리고 6개 시군 부단체장을 당연직으로 하며, 도의원(3명), 대학교수 및 전북연구원 등이 포함된 전문가(11명) 총 24명으로 구성되어 있으며, 임기는 2년으로 연임이 가능하다. 특히, 위촉직으로 동부권 6개 시군을 지역구로 하는 도의원이 포함되어 있는데, 도의원은 의회 추천을 받아 동부권 지역구의원 중 희망하는 의원 3명으로 구성되어 있다. 동부권발전위원회는 동부권발전사업 선정에 관한 사항, 발전계획 수립 및 시행계획에 관한 사항 등을 심의하고 매년 1~2회 정도 회의를 개최한다⁵³⁾. 전북도 기획관실에서는 형식적인 위원회 운영이 아니라 내실 있는 운영을 위해서 사업심의기능 외에 차차년도 사업계획에 대한 보고와 토론을 실시하고, 위원회 개최 이전에 실무 전문가 회의를 거쳐 안건을 상정하고 있다.

〈표 5-13〉 전북 동부권 발전위원회 구성

구분	직책	소속	직위
당연직(10)	도 관계 공무원 (4)	위원장	행정부지사
		부위원장	기획조정실장
		위원	농축수산물식품국장, 문화체육관광국장
	시군 부단체장(6)	위원	6시군 부단체장
위촉직(14)	도의원	위원	남원시 도의원, 무주시 도의원, 순창군 도의원
	대학교수 및 전문가(11)	위원	전주대 등 교수, 전북연구원, 생물산업진흥원, 한국문화관광연구원, 한국식품연구원, 지역미래관광연구원 등 연구원, 국가식품클러스터 연구원 등 식품관광 분야 전문가

전문가 그룹 중에서 전북연구원의 경우 동부권 발전사업 발굴, 평가 및 컨설팅 과정에 참여하고 있다. 동부권 발전사업 추진실적 분석을 통한 사업 타당성, 효율성, 효과성을 진단하고, 우수 및 미흡사업의 원인을 규명하여 발전방향을 제안하며, 분기별로 사업추진상황을 점검하여 컨설팅을 하는 역할을 하고 있다. 2017년 4월에는 6개 시군이 모여 국책사

53) 2017년의 경우 4월과 7월, 2회 개최되었다.

업을 발굴하고 6개 시군의 상생발전방안을 마련하는 등 실질적인 동부권 균형발전을 추진하기 위하여 업무협약을 체결하고 동부권 시장·군수 협의회를 구성했다. 동부권 시장·군수 협의회는 동부권 지역의 현안사업과 발전방안 등에 대해 토론하고 실무협의회, 부단체장 회의, 정기총회 등 협의과정을 거치고 있다.

나. 권한 및 의사결정체계

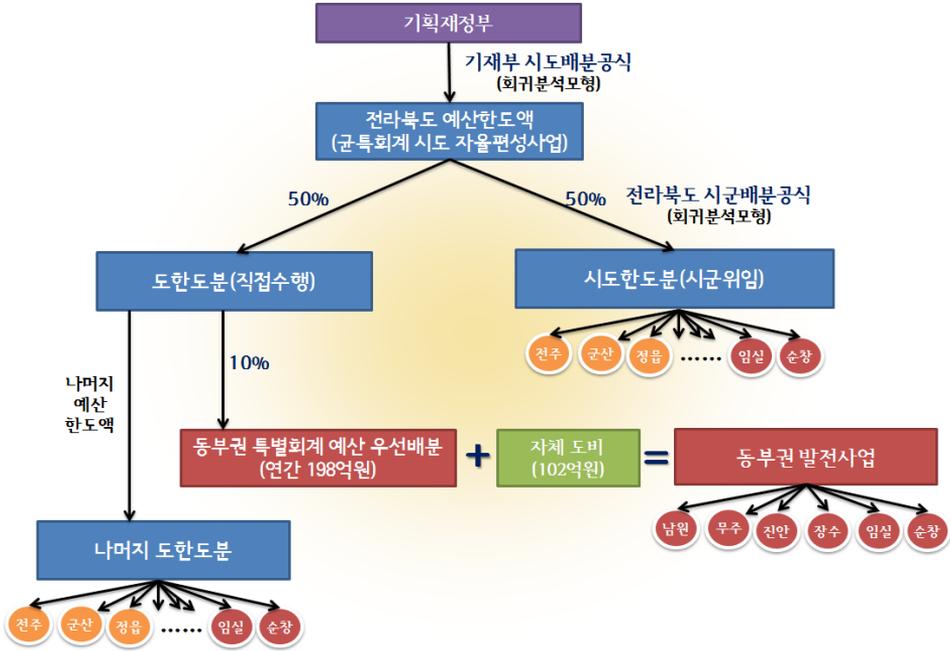
① 정책기획·사업계획(planning)단계

동부권 특별회계 사업은 전북의 자체 조례에 근거해서 추진되고 있기 때문에 정책입안 단계에서부터 전북의 기획조정실과 동부권발전위원회가 핵심적인 권한과 기능을 보유하고 있다. 정책기획단계에서 기획조정실 산하 예산과는 동부권 특별회계를 포함한 균특회계 시도자율편성사업 도 배정분을 통틀어 예산투자방향을 설정하고, 기획관실은 동부권 발전사업의 마스터플랜을 수립하며, 사업계획 단계에서는 기획관실의 마스터플랜 사업계획에 따라서 전북도의 사업부서(농축수산식품국과 문화체육관광국)와 시군의 관련 사업부서가 유기적인 협조체계 하에서 사업을 신청하여 동부권발전위원회가 이를 심의하는 체계를 갖추고 있다.

동부권 특별회계 예산은 균특회계 시도자율편성사업 도 배정분의 10%, 즉 연간 198억 원으로 충당되기 때문에 도의 의사결정체계를 정확히 파악하기 위해서는 예산배분과정을 이해할 필요가 있다.

먼저 기획재정부가 시도의 계속사업비를 기준으로 회귀분석모형을 사용하여 전라북도의 시도자율편성사업 예산한도액을 산정하여 통보하면, 전라북도의 예산부서는 기재부가 배정한 예산한도액을 도한도분과 시도한도분으로 구분하고 이를 50:50으로 나누어 약 50%는 도한도분으로 전북도의 사업부서에 예산을 배정하고, 약 50%는 전북도의 자체 예산배분모형에 따라 시군에 배분하고 있다. 도한도분은 다시 10%를 떼어 동부권 특별회계에 우선 배정하고, 나머지를 37개 포괄보조사업의 예산으로 배정한다. 전북의 시군 한도액을 산정하는 모형은 2007년 전북연구원에서 개발한 모형으로 사업수요와 낙후도 지표를 사용하는데, 2012년에 현실에 맞게 낙후도 지표를 수정하였다⁵⁴⁾.

〈그림 5-5〉 전북 균특회계 시도자율편성사업 예산배분체계



〈전북 균특회계 시도자율편성사업의 자체 시군 예산배분모형〉

$$\ln(Y) = 7.001 + 0.123\ln x_1 + 0.021x_2 - 0.094\ln x_3 - 0.087x_4$$

여기서, x_1 : 3년 평균인구, x_2 : 농경지비율, x_3 : 3년 평균 지방소득세, x_4 : 낙후도지표

※ 낙후도지표: 5년평균 인구증가율, 제조업 종사자 비율, 도로율, 고령화지수, 3년 평균 재정력 지수, 도시적 토지이용률, 재정자립도, 상수도 보급률로 구함

자체 도비로 추진하는 동부권 발전사업에 대해서는 균특회계 지침을 따를 필요가 없지만 전북도에서 동부권 특별회계를 별도로 설치하였다고 하더라도 균특회계 세출한도액 도

54) 자원배분모형에 의한 선정작업은 전북연구원이 수행하며, 전북은 그 결과를 토대로 시군에 예산을 배정한다(조기현, 2011).

한도분의 10%를 배정하고 있기 때문에 이 부분에 대해서는 균특회계의 포괄보조사업별 부처 사업지침과 기재부의 예산편성지침을 모두 따라야 한다.

전라북도는 전국 지자체 중에서 재정자립도가 항상 하위권에 머물러 있다. 열악한 재정 여건 속에서 순 도비만으로 대규모 지역발전사업을 추진하는 것은 현실적으로 상당히 어려웠다. 균특회계의 까다로운 사업지침과 예산편성지침을 모두 다 따르더라도 동부권 특별회계가 필요했다. 그래서 균특회계 시도자율편성사업과 연동해서 식품·관광분야 사업을 발굴하되, 특별회계를 설치하여 이 지역들을 별도로 관리하는 것으로 기획했다.

“균특 198억을 쓰다보니 할 수 있는 사업이 정해져 있다. 그래서 할 수 없이 식품 등 콘텐츠에 특화가 가능하도록 방침을 정했다. 동부권 특별회계 사업으로 종합계획 하에서 기획을 해도 기재부에 들고 가면 반려해 버리곤 했다. 사전절차에 어긋난다. 균특회계 대상사업이 아니다 해서. 그러면 다시 내려와서 시군 사업부서와 도 사업부서가 다시 함께 머리를 맞댄다. 그렇게 기획해서 사업을 가져가면 이번에는 균특회계 꼬리표가 달려 있는 부처에서 안된다고 하는 경우도 있었다. 예를 들면 같은 관광이라도 세부계획에서 이 사업은 빠라. 이 사업은 우리 부처 사업이 아니니 농림부로 가라. 우리는 도로도 필요한데 문체부 사업은 아니라 하고 그래서 사업 편성할 때 힘든 점이 너무 많았다. 이러다보니 종합적으로 계획은 안되고 사업이 쪼개져서 시행될 수 밖에 없다. 심지어 예기치 못한 장애요인이 발생해서 3 회계연도 내 추진을 못하면 국고를 반납해야 한다.”(전라북도 예산과 김OO 주무관)⁵⁵⁾

때문에 기획관실 주도로 마스터플랜을 세우고, 동부권 발전위원회에서 도-시군이 협력하에 신청한 사업을 심의하는 의사결정체계를 갖추고는 있지만 별도로 균특회계 예산사업을 기재부에 제출하는 과정을 거치고 있다. 다음 표의 동부권 특별회계 사업 중에서 2018년 예산을 기준으로 시도자율편성사업에 편성되어 있는 사업들은 주로 농림부와 문체부 사업이다. 동부권 특별회계 사업이 주로 식품·관광분야에 특화되어 있기 때문이다. 농림부 사업은 시도자율편성사업 중에서 농촌자원 복합산업화 지원사업이나 문체부의 관광자원 개발사업, 문화시설 확충 및 운영사업 등으로 추진되고 있다.

55) 한국지방행정연구원의 2018년 4월 20일과 8월 9일 인터뷰 결과

〈표 5-14〉 전북 동부권 특별회계사업 중 균특회계 시도자율편성사업(2018)

구분	중앙부처 포괄사업명	전라북도 사업명	
문체부	문화관광자원 개발	관광총괄과	문화관광자원개발(동부권관광자원개발 전출금)
	문화시설확충및운영	문화예술과	전통문화진흥지원(명창의여성건립)
농림부	농촌자원 복합산업화 지원	농식품산업과	농촌자원 복합산업화지원(동부권 특별회계 전출금)

〈그림 5-6〉 전북 정책기획·사업계획(planning)단계의 동부권 발전사업 추진절차



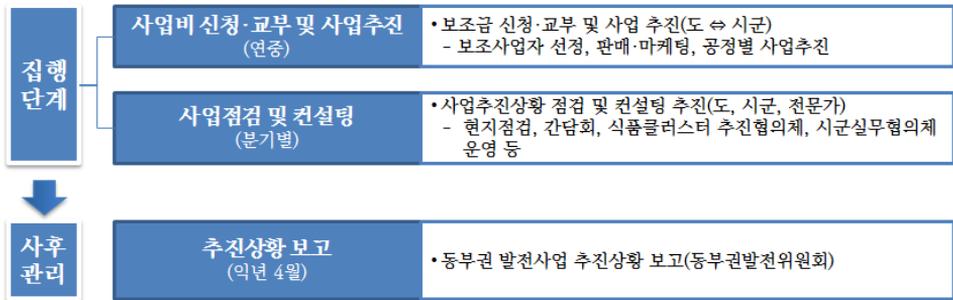
② 사업집행(Implementation)단계

동부권발전위원회에서 세부 시행계획을 심의하여 선정되면 보조금을 신청·교부하고 사업을 추진하게 된다. 전북 예산과에서는 균특회계와 달리 동부권 특별회계 예산을 시군별로 연간 50억씩 정액지원하고 있기 때문에 예산배분공식은 없지만 2018년 예산부터 시군 경쟁체제를 도입하여 패널티와 인센티브를 주는 제도를 운영하고 있다. 이 과정에서는 정

책수립단계에 비해서 기초자치단체의 역할이 다소 많아진다. 시군의 식품·관광 관련 사업 부서는 세부 시행계획에 의거 동부권 발전사업을 도 농축수산물식품국과 문화체육관광국 사업부서와의 협조 하에 공정별로 보조 사업자를 선정하는 등 집행·관리하고 있다.

전라북도는 사업비 집행이 저조하여 이월액이 발생하는 등의 문제에 대응하기 위해서 분기별로 동부권 발전사업 추진상황을 점검하는 컨설팅단을 운영하고 있으며, 식품 클러스터 추진 협의체 및 시군 실무 협의체를 운영하고 있다. 동부권 발전사업의 활성화를 위해서 도, 시군, 전문가로 구성된 컨설팅단은 분기별로 현지를 점검하고 간담회를 개최한다. 전북도의 동부권 발전사업 추진상황은 동부권발전위원회에 보고하도록 되어 있다.

〈그림 5-7〉 전북 사업집행(Implementation)단계의 동부권 발전사업 추진절차



③ 사업평가·모니터링(Evaluation) 단계

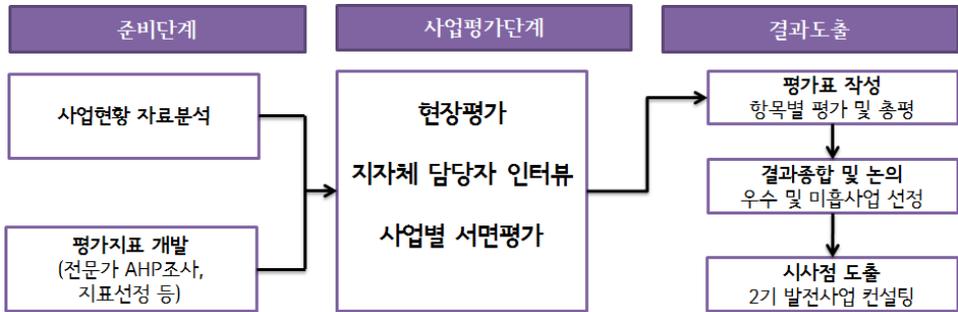
전북 기획관실에서는 동부권 발전사업의 추진실적 분석을 통한 사업 타당성, 효율성, 효과성을 진단하여 발전방안을 마련하기 위하여 평가시스템을 도입하였다. 평가대상은 동부권 특별회계로 지원되고 있는 식품·관광분야의 사업이며, 두 분야별로 평가체계를 별도로 만들고 서면평가, 현장실사, 담당자 인터뷰를 함께 실시하여 평가하고 있다.

평가단은 도 담당자와 전북연구원, 전문가 등으로 10명으로 구성된다. 평가는 전북연구원에서 주관하여 연 1회 개최하고 있으며, 평가항목은 사업 기획성, 집행 효율성, 운영 가능성의 3개 항목, 12개 지표로 구성되어 있다. 2011년부터 2016년까지 추진된 동부권 특별회계 사업의 전반적인 운영평가결과에 따라서 2018년부터는 종합평가에 대한 페널티 및 인센티브를 부여하는 시군 경쟁체제를 도입하였다. 6개 시군을 4단계로 분류하고 1개

시군에는 2.5억원의 인센티브를 부여하는 반면 2개 시군에는 각각 1억원과 1.5억원의 패 널티를 부여할 예정이다.

평가결과에 의거 도·시군·전문가·유관기관 등과 협조하여 추진상황 점검을 나간다. 전 북연구원, 동부권발전위원회에 있는 전문가 등이 컨설팅과 사업평가를 지속적으로 추진하 고, 동부권 사업의 성과를 달성하기 위해서 지속적인 노력을 기울이고 있다.

〈그림 5-8〉 전북 동부권 발전사업 평가체계



균형위에서 추진하고 있는 균특회계 평가는 포괄보조사업별로 평가하기 때문에 지역발 전의 기여도를 반영하는 특색 있는 평가지표를 설정하는데 어려움이 많았다. 전북연구원 (2014)에서 제1차 동부권 발전사업(2011~2014)을 평가했을 때 포괄보조사업별이 아니 라 식품과 관광의 분야별로 평가지표를 개발했으며, 현재 사용하고 있는 동부권 발전사업 평가체계를 구축했다. 성과진단의 기준은 특화도, 고용창출효과, 사업집행률 뿐만 아니라 주민과 전문가를 대상으로 실시하는 설문조사 결과도 반영하고 있다. 동부권 특별회계사 업은 식품과 관광으로 특화하여 추진하고 있고 분야별·시군별로 여건도 달라 성과가 다르 게 나타날 것이기 때문이었다.

〈표 5-15〉 전북 동부권 발전사업의 식품분야 지원성과

구분		계	남원	진안	무주	장수	임실	순창	비고
재배면적(ha)	'10년	6,419	100	1,003	23	170	4,093	1,030	임실 젓소 사육두수
	'15년	7,138	37	840	60	235	4,116	1,850	
기업유치(개소)	'10년	12	1	6	5	-	-	-	
	'15년	70	7	18	9	5	8	23	
매출액(억원)	'10년	857	50	275	62	2	138	330	
	'15년	1,599	450	400	83	8	204	454	
일자리창출(명)	'10년	317	103	60	40	8	60	46	
	'15년	991	277	300	82	25	110	197	
제품개발(건)	'10년	3	1	1	-	-	-	1	
	'15년	104	15	12	14	7	51	5	
체험관광객(천명)	'10년	1,507	200	760	2	100	145	300	
	'15년	2,977	450	780	8	320	159	1,260	

출처: 전라북도 내부자료(2016).

2016년에는 전북에서 제1차 동부권 발전사업에 대해서 정량성과를 분석한 결과 시군별 특화된 선도식품클러스터⁵⁶⁾ 조성사업을 통해서 생산·유통·가공시설 등 기반시설 105개소가 구축된 것으로 나타났다. 2017년 11월을 기준으로 홍삼클러스터 등 8개 사업에 1,820억원의 매출액을 달성하였고, 특히 51건, 상표등록 출원 및 등록 21건, 지리적 표시 지정·등록 등 78건의 지적재산을 확보하였다⁵⁷⁾. 관광분야에서는 남원 광한루, 진안 마이산, 순창 강천산, 장수 말산업 등 대표 관광지가 개발되었다. 관광지 기능보강 및 주변 관광자원을 연계한 레저·숙박·공원조성 등을 추진하여 마이산 39%, 강천산 25%의 관광객 증가와 함께 임실 치즈 팜랜드 체험자, 장수 한우랑·사과랑 등의 축제 관광객 증가 효과가 나타나고 있다.

56) 남원 허브, 진안 홍삼, 무주 천마, 장수 오미자와 건강장수식품, 임실 치즈, 순창 장류와 장수식품

57) 식품클러스터와 연계하여 공모사업에도 선정되었는데, 남원의 농림부 2016년 활기찬 농촌 프로젝트 시범사업(국비 56억), 순창의 국토부 투자선도지구(국비 325억), 장수의 국토부 장수레드푸드 융복합센터 사업(국비 23억)이 선정되었다.

〈표 5-16〉 전북 동부권 발전사업의 관광분야 지원성과

시군	하드웨어 구축	관광객(이용자) 증가	비고
남원	○ 전통한옥체험관 개관('16.7.15) - 숙박동(7동), 다목적관, 정자 등 * (주)이랜드파크 위탁 운영	- 개관(7.15~8.24) 후 이용자 현황 * 1,699명, 104,620천원 - 광한루원 관광객 증가 * '10년(1,064천명) →'16년(1,440천명)	광한루 연계
진안	○ 산악초타운 공원 조성 - 산악초타운(A=147,633㎡), 구절초 군락지(6ha), 탐방로 등 ○ 로하스레저타운 조성 - 북부주차장, 사양제생태공원 등	- 마이산 관광객 증가 * '10년(796천명) →'16년(1,017천명)	홍삼스파, 마이산 연계
무주	○ 금강종합 레포츠타운 조성 - 대소공원, 굴암리공원, 조형물 설치, 캠핑길 조성 등	- 전국대회(래프팅, 카약) 개최 - 래프팅 관광 이용자 증가 * '10년(20천명) →'15년(35천명)	금강 연계
장수	○ 말산업 클러스터 조성 - 말 크로스컨트리 명품길, 승마 레저체 험촌(전망대, 말조각공원, 체험관 등)	- 승마시설 관광객 증가 * '11년(7,750명) →'15년(26,474명)	말클러스터 연계
	○ 의암공원 테마숲 조성 - 수변데크, LED조명 경관 조성	- 한우랑 사과랑 축제 관광객 증가 * '11년(231천명) →'15년(318천명)	대표축제 연계
임실	○ 사선대 청소년 수련관 - 숙박동(48객실, 360명 수용), 급식 동(160석)	- 수련관 이용자 증가 * '13년(21천명) →'15년(41천명)	사선대
	○ 치즈 팜투어벨트 조성 - 치즈레스토랑, 발효숙성실 등 - 필봉구마을 조성, 다목적광장 등	- 치즈팜랜드 체험자 * '10년(14만명) →'16년(15.5만명) - 농약전수관 이용자 * '11년(29,500명) →'15년(47,457명)	치즈관광
순창	○섬진강 향가 관광자원 개발 - 오토캠핑장(37면), 방갈로(9동), 쉼 터 등	- 향가 오토캠핑장 이용('05.7~) * 이용(18천명), 사용수익(156백만원)	섬진강
	○ 강천산 관광벨리 - 탐방로(L=4.8km), 삼림욕장(3개소), 쉼터, 산책로 등	- 강천관 관광객 * '10년(1,060천명) →'16년(1,328천명)	강천산

출처: 전라북도 내부자료(2016).

다. 상호협력과 참여

전라북도는 먼저 기획조정실 산하 예산부서와 기획부서, 도 사업부서와 시군 사업부서와의 유기적인 협조체계를 구축하여 동부권 특별회계 사업과 균특회계 시도자율편성사업을 효율적으로 추진하고 있다. 동부권 발전사업에 대한 진단 및 사업성과 분석을 수행하고 나면 동부권 6개 시군과 발전계획을 공유한다. 제2차 동부권 발전계획(2017~2025)는 지역특성 및 여건을 고려하여 실현가능성 있는 계획을 수립하고자 도와 6개 시군이 공동으로 용역을 추진했다.

동부권 시군의 역점사업⁵⁸⁾에 대한 심도 있는 논의 및 해결방안 모색을 위하여 행정부지사 주재의 심층토론회를 지속적으로 개최해 오고 있다. 심층토론회를 통해서 시군 핵심사업에 대해 심도 있게 논의하여 후속조치를 마련하고, 도-시군, 유관기관 및 전문가들을 폭넓게 참여시켜 이슈를 공유하는 등 협력체계가 구축되어 있다. 도와 시군의 갈등이 발생하지 않도록 전북도와 6개 시군의 기획조정실장들이 모여 분기별로 회의도 진행한다. 시군 의견을 여러 각도로 반영하기 위해서다.

또한 사업발굴 및 평가과정에서 전북연구원과 동부권발전위원회 등 전문가들이 활발하게 참여하여 추진주체의 역량을 강화하기 위하여 노력하고 있다. 도와 6개 시군, 전북연구원 및 전문가로 이루어진 컨설팅단을 구성하여 사업추진상황을 현지에 나가 점검하고, 지역주민들과 간담회를 개최하여 의견을 청취하기도 한다. 전북연구원에서는 연간 1회 동부권 특별회계사업의 성과분석 및 발전계획을 수립할 때 지역주민들과 전문가들의 의견수렴 과정을 거치고 있다.

도 예산과에서는 균형발전특별회계 예산 투자방향을 설정할 때 큰 틀에서 도민 여론조사(ARS)와 시군 의견수렴과정을 거치고 있다. “동부권 균형 개발을 위하여 어떤 사업이 우선 되어야 한다고 생각하십니까?” 등 도민이 알기 쉽게 항목을 세분하여 ARS 조사를 시행하여 의견수렴 거친 후 다음 년도 균특회계 및 동부권 특별회계 투자의 기본방향을 설정하는 과정을 거치고 있다(균형위, 2014).

58) 행정부지사 주재의 심층토론회는 진안(홍삼산업), 무주(태권도원 주변 개발), 임실(치즈산업 상생방안), 장수(가야유적) 등 역점사업에 대해서 심도 깊게 논의한다.

라. 지역성 및 추진역량

동부권 특별회계 성과 뒤에는 무엇보다 균특회계 도 예산한도액 중에서 일부를 동부권 지역을 위해서 특별회계를 설치하였던 전라북도 예산과 공무원들의 추진의지와 노력이 있었다. 비록 특별회계를 설치했음에도 불구하고 예산을 편성할 때 균특회계 예산편성지침을 따라야 하는 수고스러움과 번거로움이 있었지만 동부권 지역에 대한 체계적인 지원이 가능해졌다.

전북의 균특회계 및 동부권 특별회계 예산편성 및 관리시스템은 크게 방향설정(준비단계), 자원배분, 사업기획, 성과관리의 단계로 체계적으로 설계되어 있다. 단순히 예산을 집행하는 게 아니라 각 단계별로 도민 의견수렴, 사업발굴, 예산편성 토론, 부처 심의 대응, 자율평가, 현장확인, 컨설팅 등으로 세분화되어 추진된다.

“도비로 진행하던 사업을 균특회계로 전환하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그야말로 ‘온갖 전략’을 구사해 방법을 강구해 내야 했다. 예산분배만 해도 힘든 마당에 사업기획부터 새롭게 해야 할 때가 많았다. 균특만을 위해서 설문조사를 한다니 거짓말 아니냐. 이런 식으로 운영하다니 믿을 수 없다는 얘기를 듣기도 했다. 이렇게 인해도 예산운영은 힘들다. 그런데 의견수렴에, 자체평가에, 사업발굴도 해야 하고, 토론 자료도 만들어야 하고, 산 넘어 산이죠. 그래도 보람을 느낀다.”(전라북도 예산과)⁵⁹⁾

전북이 특별회계를 설치하면서 식품과 관광부문을 대상사업부문으로 선정한 데는 중요한 이유가 있었다. 첫째는 산간지역에 위치해 있는 동부권 지역의 특성상 기업유치가 어려워 워서 산업 대부분이 관광과 농업에 치중해 있어 이를 집중적으로 지원해 특화발전을 도모하게 하기 위함이었다. 그래서 조례 명칭에서도 “균형발전”에서 “균형”을 삭제하고 식품과 관광분야의 특화발전을 꾀했다.

둘째는 국가 균특회계 시도자율편성사업 도 배정분의 10%를 동부권 특별회계의 세입으로 쓰고 있기 때문이었다. 동부권 특별회계는 연간 300억원 규모로 자체 도비 102억원과 국가 균특회계 시도자율편성사업 도 배정분 198억원으로 충당된다. 이 198억원의 국가예산은 제3장에서 설명한 바와 같이 균특회계의 틀 안에서 다른 사업과 마찬가지로 예산신

59) 균형위, 「2014 지역발전사업 우수사례집」, 포괄보조 운영 우수사례 전라북도편.

청, 예산편성, 예산집행, 사업평가 등의 절차를 똑같이 거쳐야 한다. 지속가능한 동부권의 성장동력 창출을 위해서 농업과 연계한 식품 및 관광 경쟁력 강화를 위한 사업을 선정하기 위한 목적도 있었지만, 국가 균특회계 198억원을 쓰다 보니 할 수 있는 사업 리스트가 정해져 있어서 식품·관광 컨텐츠에 특화하도록 한 것이다. 균특회계 시도자율편성사업 도배정분의 50% 중에서 10%를 떼서 지역균형발전을 위해서 쓸 수 있게 하는 기획력이 필요했다.

현재 국가균형발전 특별회계 사업은 포괄보조사업별로 지방비 매칭비율을 정하고 있다. 지방비 매칭은 지자체의 참여와 책임성을 강화한다는 긍정적인 측면이 있으나 재정이 열악할 경우 지방비를 매칭할 여력이 안되서 사업추진이 곤란해진다. 사업별로 상이한 지방비 매칭 비율은 결국 지역의 자율성을 해친다. 반면 동부권 특별회계 사업은 시군별로 연간 50억씩 정액지원하고 있기 때문에 시군비를 매칭하지 않아도 된다. 그런데 실제 사업을 추진하면서 6개 시군은 시군비를 추가로 매칭하였다. 일부 식품기업 등에서 자부담도 하고 있다. 현재 동부권 특별회계사업은 시군비가 총 108억원, 자부담이 12.3억원이 투입되고 있다. 시군비 매칭은 조례에 규정되어 있지 않으며, 국가 균특회계와 달리 매칭 비율도 정해져 있지 않다. 전라북도는 동부권 특별회계 대상사업의 경우 시군의 지방비 매칭비율을 자율적으로 정하게 하고 있다. 시군에서 자발적으로 재정여건에 맞춰서 매칭을 한다.

기획관실에서는 지역여건에 맞게 전북도의 동부권 특별회계에 국한하지 않고 별도로 국책사업 발굴도 병행하고 있다. 국책연구원에 용역을 의뢰하거나 중앙부처의 의견을 직접 수렴하는 등의 절차를 거치고 있으며, 전북연구원에 국책사업 발굴 포럼을 운영하여 실행력을 높일 수 있는 연계협력형 국책사업을 발굴하고 있다⁶⁰⁾.

60) 미래비전 연구 등을 추진하여 동부권 전체 지·덕·섬 관광벨트 구축사업을 발굴하였으며, 무주의 한국 미래창조원 설립·운영사업과 태권도원 글로벌화 사업, 임실, 순창의 옷의 재발견 사업, 장건강 미생물사업 등을 발굴하였다. 포럼운영을 통해서도 섬진강 로맨틱 투어벨트 구축사업, 동부내륙권 국도 개량사업, 호남권 효문화 건강복지타운 건립사업 등 동부권 6개 시군의 연계협력사업을 발굴했다.

4. 사례종합

가. 원할요소

전라북도가 자체적으로 추진하고 있는 지역균형발전정책이 원활하게 진행되고 있는 요인은 무엇보다 기획조정실 산하 예산부서와 기획부서, 도 사업부서와 시군 사업부서와의 유기적인 협조체계를 구축하여 동부권 특별회계 사업과 균특회계 시도자율편성사업을 연계해서 효율적으로 추진하고 있기 때문이다. 이를 위해서 전라북도는 기획조정실을 중심으로 예산을 편성하는 절차와 사업을 결정하는 절차를 일원화시켰다. 기획조정실에서 동부권 특별회계의 식품과 관광분야에 대해서 종합발전계획 및 예산투자방향을 수립하면 도 사업부서에서 시군의 사업부서와 협조 하에 사업을 발굴하여 도에 예산을 신청한다. 전북도는 기획실을 중심으로 안건을 동부권발전위원회에 상정하여 심의 후 사업을 선정하고 예산을 편성하는 절차를 거치고 있다. 예산 투자방향과 종합발전계획을 수립하기 위하여 여론조사(ARS)와 시군 의견수렴, 부처의견수렴, 행정부지사 주재의 심층토론회, 6개 시군과의 기획조정실장 회의 등 다각도의 단계를 거친다.

둘째, 동부권 특별회계에 식품과 관광이라는 2개 분야를 선택, 특화하여 포괄지원하는 방식을 취함으로써 발전의 기회를 모색하였다는 점이다. 동부권 지역은 산간지역에 위치해 있어 기업유치가 어려워 산업 대부분이 관광과 농업에 치중되어 있었다. 여건 분석을 통해 지역적으로 비교우위가 있는 식품과 관광에 집중적으로 지원하여 특화발전을 도모하도록 했다. 이에 따라서 조례의 명칭도 기존 “균형발전”에서 “균형”을 삭제하여 「동부권 발전 지원에 관한 조례」로 개정하고 식품과 관광 분야의 특화발전을 전면에 내세웠다. 이를 통해서 남원 허브, 진안 홍삼, 무주 천마, 장수 오미자와 건강장수식품, 임실 치즈, 순창 장류와 장수식품 등 6개 시군별 특화된 선도식품클러스터가 구축되었고, 남원 광한루, 진안 마이산, 순창 강천산, 장수 말산업 등 대표 관광지가 개발되었다. 균특회계 포괄보조사업과 같이 부처별로 쪼개서 사업을 추진하는 것이 아니라 식품분야와 관광분야로 나누어 종합계획 하에서 사업을 추진하고 있다. 현행 균특회계 사업과 같이 중앙부처가 제시한 사업목록 가운데 고르는 것이 아니라 내재적 성장잠재력 확충에 기여할 수 있다고 판단한 사업을 도 자체적으로 발굴하여 추진하는 것이다.

셋째, 국가 균특회계 전체 시도자율편성사업의 쉼표 내에서 동부권 특별회계를 포함하

여 탄력적인 예산배분방식을 운영하고 있다. 기획재정부로부터 전체 시도자율편성사업 예산한도액을 받으면 이를 도한도분과 시군한도분으로 50:50으로 구분하고 50%는 자체 예산배분모형에 따라 시군에 배분하여 시군에 예산편성 재량권을 부여하고 있다. 도한도분은 다시 10%를 동부권 특별회계에 우선 배정하고, 나머지를 각 실국에 37개 포괄보조사업의 예산으로 배정하고 있다. 시군의 예산배분모형은 전북연구원에서 개발하고 있으며, 여건에 따라서 수정하는 작업을 거친다.

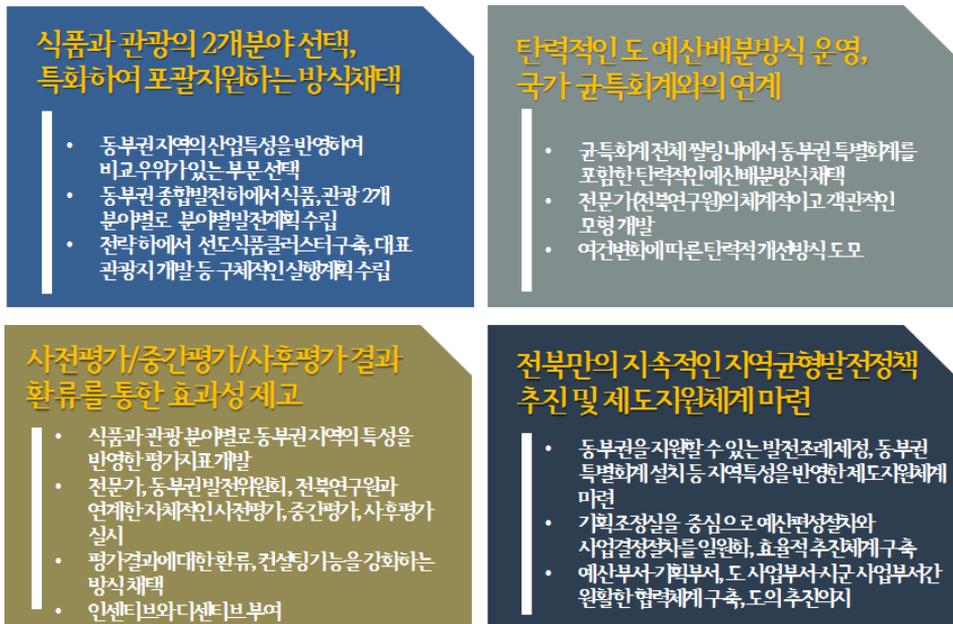
시군배분공식에 의거 배분되는 시도한도분은 전북도에서 부지매입 가능여부, 지방투융자심사 등 사전심사항목을 제시하고 그 확인절차만 거치고 있다. 동부권 특별회계는 기본적으로 시군의 시군비 매칭을 수반하지 않고 있다. 시군이 신청한 예산을 광역에서 어떤 방식으로 종합하여 조정할 것인지 특별하게 정해져 있는 것은 아니다. 무릇 공식은 지역의 특성이 변화하거나 소득수준이 향상되는 등 여건이 변하면 이를 반영할 수 있어야 한다. 일정 범위 내에서 사업을 자유롭게 선정할 수 있고 지방비 부담을 지지 않는다면 현행 균형회계와 같은 국고보조사업적 성격은 사라진다.

넷째, 전북은 자체적으로 사전평가 및 중간평가를 실시하고, 평가결과는 환류를 통해서 컨설팅을 실시하여 사업의 효과성을 높이고 있다. 평가체계는 식품과 관광의 분야별로 평가지표를 개발하고, 특화도, 고용창출효과, 사업집행률 뿐만 아니라, 주민과 전문가 설문조사, 인터뷰 결과 등 동부권 지역의 특성을 반영하여 구성하였다. 사전평가는 전북에서 미리 제시한 확인사항에 부합하기만 하면 된다. 디센티브를 주기 위해서 등급을 강제 분포하기 보다는 컨설팅 기능을 강화하는 방향으로 추진하고 있다. 균형발전이라는 목표를 달성하였는지와 같이 인과관계를 확인하기 어려운 성과지표(지역소득 등)를 활용하는 것은 처음부터 불가능한 목표달성을 요구하는 것과 다름이 없다. 총괄지표에 바탕을 두는 사후평가보다는 사전평가 및 중간평가를 통해서 제도적 합리성과 효과성을 점검하는 것이 현실적으로 필요한 사후관리수단이다(김정훈·김현아, 2006: 140).

마지막으로는 전북도의 제도적인 지원체계, 즉 지역적 특성을 반영하여 전북만의 지역 균형발전정책을 도가 주도하여 지속적으로 추진하고 있다. 산악내륙지역에 위치하고 있어 서부평야지역에 비해 상대적으로 낙후되어 있는 동부권에 대해서 재정자립도, 시군 예산액, 도에서 가는 보조금 금액 등을 종합적으로 고려해서 6개 시군을 선정했고, 이들 지역

을 지원할 수 있는 근거인 동부권 발전조례를 제정했다. 또한 국가 균특회계와는 별도로 도 차원에서 동부권 지역을 종합적으로 설계하여 균형발전사업을 추진해 나갈 수 있도록 안정적인 재원마련을 위해서 특별회계를 설치했다. 국가 균특회계 시도자율편성사업 도배정분을 특별회계 재원으로 사용하기 때문에 이 예산에 대해서는 타 균특회계 사업과 마찬가지로 예산신청, 예산편성, 예산집행, 사업평가 등의 절차를 똑같이 거쳐야 해서 전라북도는 더 많은 행정부담을 져야 한다. 그럼에도 불구하고 광역 차원에서의 균형발전정책이 필요했고, 이를 제도적으로 지원할 수 있는 방안을 마련했다.

〈그림 5-9〉 전북 분권형 균형발전시스템의 원형요소



나. 저해요소

전라북도는 전국 지자체 중에서 재정자립도가 항상 하위권에 머물러 있다. 열악한 재정 여건 속에서 순도비만으로 대규모 지역발전사업을 추진하는 것은 현실적으로 어려웠기

때문에 국가 균특회계 도한도분을 활용함으로써 동부권 지역에 대한 체계적인 지원이 가능했던 반면 균특회계 도한도분을 활용했기 때문에 자체적인 지역균형발전정책을 추진함에 있어 저해요소로 작용했다.

균특회계가 지방자치단체의 실질적인 자율성을 제약하는 가장 큰 두 가지 원인은 운영과정에서 구체적으로 기재부 예산편성지침 목록에 나열된 사업, 즉 포괄보조사업명 또는 포괄보조사업을 구성하고 있는 내역사업명에 나열되어 있는 사업만을 선택할 수 있고, 사전적으로 정해진 비율에 따라서 지방비 부담이 이루어진다는 점이다. 실질적인 자율성을 확대하려면 원론적인 형태의 포괄보조금 제도가 필요하다. 포괄화는 지방자치단체가 사업대상, 사업기간, 공급단가 등을 자유롭게 조정할 수 있고, 사업의 연기 또는 일몰 등이 보장될 때 비로소 의미를 갖는다.

이런 의미에서 균특회계 제도는 다음과 같은 측면에서 전라북도가 자체 지역균형발전사업을 추진함에 있어 전복의 권한과 자율성을 제약하는 요소가 되고 있다. 첫째, 전라북도는 동부권 특별회계 사업을 추진함에 있어 종합발전계획을 수립하고 종합발전계획 하에서 지자체의 기획능력과 자율적인 창의력을 개발할 수 있는 기회를 모색하고 있다. 그러나 균특회계 도한도분 예산을 활용함에 따라서 이 한도분으로 계획하는 사업은 식품과 관광 분야 부처의 꼬리표를 여전히 달고 있다⁶¹⁾. 이는 동부권 발전사업에 대한 절차적 완결성을 저해하게 된다. 지역단위에서 총괄적으로 추진되어야 하는 사업이, 종합적으로 계획에 의거 추진되는 사업이 결국 부처의 통제와 지침에 의거 간섭⁶²⁾을 받기 때문에 계획적인 완결성이 확보되지 못한다.

둘째, 균특회계 도한도분으로 계획하는 사업은 소관부처만 상대하면 되는 국고보조사업과 달리 부처별 사업시행지침뿐만 아니라 기재부의 예산편성지침 등 복잡한 예산편성절차

61) 중앙주도의 하향적 사업방식 하에서 중앙부처별로 할당된 개별사업을 분산적으로 추진하면 지방자치단체는 지역 단위에서 장기적이고 종합적인 비전과 발전계획에 따라 사업을 추진할 수가 없다. 부처별로 분절된 사업의 골격은 시도, 시군까지 이어져 시도, 시군에서도 사업을 추진할 때 사업 간 연계와 조정이 힘들다. 관련 중앙부처의 사업시행지침에 따라 사업을 추진해야 하고, 사업추진과정에서도 중앙부처의 감독과 통제를 받아야 하기 때문에 지역이 자율적으로 사업을 추진할 수 없기 때문이다(김현호, 2005: 55-56).

62) 초기 균특회계를 광특회계로 개편하면서 예산배분권이 균형위에서 기획재정부로 넘어가고 난 후 기재부는 사업을 묶을 때 가장 간편한 기준, 즉 부처별로 사업을 묶는 방법을 택했다. 그러나 부처 내에서도 사업의 성격은 이질적일 수 있기 때문에 개별사업별로 추진되고 있는 것도 문제다.

를 모두 거쳐야 한다. 동부권발전위원회에서 심의·확정된 사업이라 할지라도 도 포괄보조 사업으로 기재부에 제출하고 사전심의회와 사후심의를 받게 되어 있다. 결국 전북도의 동부권 특별회계 사업선정 권한의 자율성이 저하된다. 원칙적으로 우리나라는 국가재정법을 통해서 예산을 배분하는 top-down 방식을 따르고 있다. 기재부에서 균특회계의 총액과 시도별 쉐어링을 결정한다고 하더라도 일단 시도별 쉐어링이 정해지면 활용단계에서는 지자체의 자율성이 발휘될 수 있도록 구체적인 사업의 구성·내용이나 설계는 여지를 주어야 한다⁶³⁾. 그래야 지역주민이 원하는 방향으로 사업을 발굴할 수 있게 된다. 한도 내에서 자유롭게 사용할 수 있어야 기존의 사업별 배분에서 오는 행정소요는 줄이고 전략적인 사업기획 등이 가능해진다. 행정비용을 조금이라도 줄이기 위해서 전북도는 동부권 특별회계 사업의 사전타당성을 기재부의 사전심사절차에 준해서 운영하고 있다.

셋째, 전북은 동부권 특별회계 사업을 추진할 때 시군의 지방비 매칭비율을 자율적으로 정하게 하고 있다. 그러나 균특회계 도한도분 예산을 활용하여 사업을 계획하면 균특회계 지방비 매칭비율을 적용받는다. 지역이 스스로 정책을 수립하여 사업을 추진하는 경우 이를 지원해 줄 수 있는 중앙의 지원체계가 필요하다. 국비를 지원해주는 규모를 정하되, 그 안에서는 지역의 선택에 따라서 스스로 매칭의 비율을 정하도록 하는 절차가 필요하다. 즉 총괄재원을 주면서 매칭 비율을 스스로 결정하여 구체적인 사업을 결정할 수 있도록 하여 자치단체의 재정 자율성을 높여줄 필요성도 있다고 판단된다.

마지막으로 현재 전북의 동부권 특별회계는 자체적으로 평가체계를 구축하여 운용하고 그 결과를 환류시키는 체계를 보유하고 있다. 그러나 이 역시 균특회계 도한도분에 속한 경우 균형위의 사업평가지침을 따라야 하며, 이중평가를 거쳐야 하므로 추가적인 행정비용이 소요된다. 동부권 특별회계에 대한 자체평가와 별도로 균형위에서 실시하는 메타평가체계에 의거 평가등급을 강제로 부여해야 한다. 총사업비가 큰 사업의 경우 미흡 등급을 받으면 차년도에 10%의 예산을 삭감 당하기 때문에 균특회계 전체 시도자율편성사업과 연동해서 동부권 발전사업에 대한 평가를 진행할 수 밖에 없다.

63) 초기 균특회계를 설치 목적은 여러 국고보조금 사업을 개별적으로 관리하는 것보다 하나의 회계 내에서 관리하여 이전재원의 유연성을 확대시키는데 있었다(김정훈·김현아, 2006)

〈그림 5-10〉 전북 자체 균특회계 추진에 있어 국가 균특회계의 저해요소

부처 통제에 의한 계획적 완결성 저하

- 균특회계 도한도분을 활용하는 사업은 식품과 관광분야부처 포리표 여전
- 식품과 관광분야내역사업의 경우 부처의사업 가이드라인통제
- 전북이시행하고 있는 동부권 종합발전계획 수립과 별도로 진행

기재부 예산편성시침 등 복잡한 예산편성절차

- 균특회계 도한도분을 활용하는 사업은 기재부의사전예산평가시행
- 부군발전위원회를 통해 심의 선정된사업이라 할지라도 도 포괄보조사업과함께 기재부 예산심의를 통과해야하는절차
- 특별회계 설치에도 불구하고 균특회계 절차 모두 이행

균특회계 지방비 매칭비율 적용

- 전북은 시군의매칭비율을 자율적으로 정하고 있으나 균특회계 도한도분을 활용하는 사업은 균특회계 적용을 받음
- 지역의선택에따른매칭비율을 정할 수 없는 증양의절차

자체평가와 별도의 이중적인 균특회계 평가

- 자체 평가체계를 구축하고, 분야별평가시행후 환류시키는 체계를 보유하고 있음에도 불구하고, 이중적으로 균형위평가를 받아야함
- 메타평가체계에의거평가등급 강제 부여
- 예산삭감과같은 디센티브제도상 사업비가 큰 사업 위주의평가

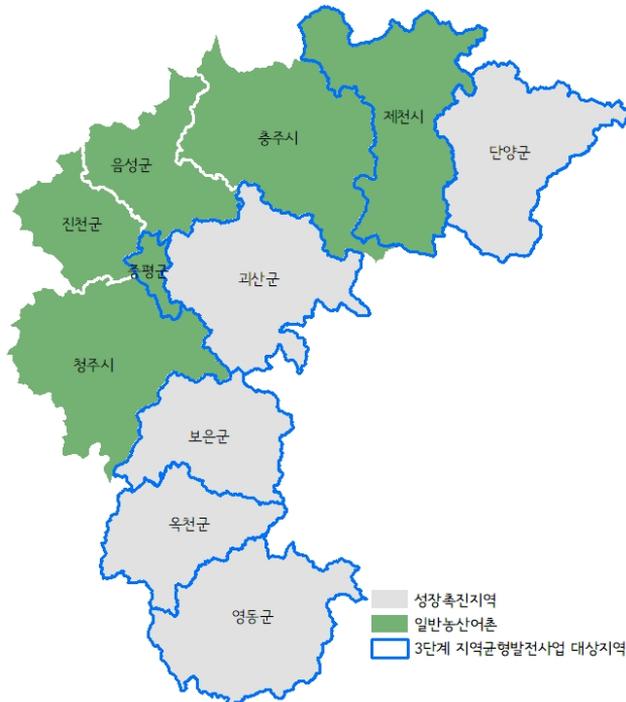
제3절 충청북도 사례분석

1. 충북의 지역현황

가. 일반현황

충청북도의 11개 시군은 균특회계 지역유형 구분상 6개의 일반농산어촌지역과 5개의 성장촉진지역으로 지정되어 있다. 청주를 포함한 중부권 일부 지역은 기업의 투자가 집중되고 인구가 늘고 있지만, 충주댐·대청댐과 소백산, 속리산, 월악산 등 3대 국립공원이 있는 남부·북부지역은 각종 개발제한규제로 많은 어려움을 겪고 있다. 청주를 포함한 중부권에 비해 저발전지역에 해당하는 남부·북부지역은 인구, 소득, 경제 부분에서 약 2~4배 정도의 격차를 보이고 있다.

〈그림 5-11〉 충청북도 행정구역



충청북도의 총 인구는 2016년 말 기준으로 159만 여명이고, 이 중에서 65세 이상 고령자가 15.1%를 차지하여 이미 고령사회에 진입하였다. 또한 단양군, 괴산군, 보은군, 옥천군, 영동군 등 성장촉진지역으로 지정된 모든 군에서 고령인구비율이 20%를 넘어 이미 초고령사회에 진입했다. 특히 보은군과 괴산군의 경우 고령인구비율이 30%에 육박하고 있다.

지역의 소득수준을 간접적으로 확인할 수 있는 지방소득세는 충북이 총 3,630억원 정도 징수되고 있으며, 재정력지수는 40.6% 수준을 보이고 있다. 특히 성촉지역에 해당하는 5개 군의 경우 상대적으로 타 시군에 비해 인구가 적고, 고령자 비율이 높으며, 재정력지수는 20%가 채 되지 않아 전형적인 낙후지역의 특징을 보이고 있다.

〈표 5-17〉 충청북도 인구 및 재정 현황

(단위: 명, %, km², 억원)

구분	인구	유소년 비율	생산가능 인구비율	고령인구 비율	면적	지방 소득세	재정력 지수
전국	51,817,851	13.4	73.1	13.5	100,339.5	130,946.0	50.8
충청북도	1,591,625	13.5	65.2	15.1	7,407.3	3,630.4	40.6
청주시	835,197	15.2	67.2	11.0	940.3	2121.6	59.7
충주시	208,350	12.3	64.8	16.7	983.5	327.3	28.4
진천군	69,950	14.3	63.8	16.2	407.2	325.1	42.5
음성군	97,787	12.5	64.7	17.3	520.3	369.8	45.5
제천시	136,517	11.8	64.3	17.7	883.5	182.1	20.0
보은군	34,221	8.7	56.8	29.8	584.3	38.7	14.3
옥천군	52,267	10.1	59.3	25.4	537.1	69.6	17.9
영동군	50,552	9.0	58.6	27.2	845.8	41.9	15.7
증평군	37,308	15.3	64.7	14.3	81.8	60.4	33.9
괴산군	38,973	7.0	59.1	29.7	842.2	46.0	14.4
단양군	30,503	8.7	60.6	25.9	781.1	47.9	17.3

자료: 2016년 충청북도기본통계(면적, 재정부문), 주민등록인구통계(2016년 말 기준)

나. 균특회계 지원현황

충북의 균특회계 예산은 기획재정부에서 시도별로 예산액을 공개하고 있지 않아서 충북 예산과를 통해서 구득할 수밖에 없다. 그러나 충북 예산과에서는 충북의 균특회계 예산이 전국 시도 중에서 가장 적을 것을 우려하여 공개하지 않았다. 균특회계 예산담당 공무원에 따르면 지역자율계정 시도자율편성사업은 연평균 1,000~1,500억원 사이의 규모로 배정되고 있다고 한다.

균특회계 예산이 충북으로 내려오면 충북 세입 중에서 의존수입의 보조금 일부로 집계가 된다. 보조금은 균특회계 뿐 아니라 국고보조금과 기타 특별회계 및 기금 등이 포함된다. 2018년을 기준으로 보조금 예산은 충청북도의 총 세입의 25.3%를 차지하고 있어 전북의 30.7%보다 낮은 편이다.

〈표 5-18〉 충북 세입 자원별 순계예산규모

(단위: 억원)

세입 구분	2017년		2018년	
	세입	비율	예산	비율
총계	74,264	100.0%	80,164	100.0%
자체수입	합계	24,468	26,009	32.4%
	지방세	18,617	20,251	17.8%
	세외수입	5,851	5,758	7.1%
의존수입	합계	41,994	46,135	57.6%
	지방교부세	23,469	25,861	37.3%
	보조금	18,525	20,274	25.3%
지방채	138	0.2%	77	0.1%
보전수입등내부거래	7,663	10.3%	7,943	9.9%

주: 1) 순계예산은 자치단체 내 회계(일반회계-특별회계)간 내부거래, 자치단체(시도-시군구) 외부 거래 중복계상분을 제외한 금액임.

2) 보조금: 국고보조금, 균특회계, 기타 특별회계, 기금 포함

자료: 행정안전부, 2017년과 2018년 「지방자치단체 통합재정개요」.

충청북도는 총 세입을 일반회계와 지역균형발전특별회계 등을 포함하는 특별회계로 구분하여 회계별로 예산을 집행하고 있다. 2018년을 기준으로 충북의 총 예산은 사회복지분야에서 25.1%가 사용되고 있으며, 그 다음으로는 인력운영비로 14.8%, 농림해양수산분야에 10.6%, 환경보호에 10.1% 순으로 쓰이고 있다. 일반회계 예산중에서는 총 예산과 마찬가지로 사회복지분야에 26.1%를, 인력운영비에 15.0%, 그리고 농림해양수산에 12.2%를 지출하고 있다.

특별회계를 살펴보면 전체 특별회계 예산의 44.5%를 환경보호 분야에 지출하고 있으며, 그 다음으로는 사회복지 분야에 20.0%를 사용하고 있어 전반적으로 사회복지 분야에 사용하는 예산이 많은 것을 알 수 있다. 특히, 특별회계 중 국토 및 지역개발 분야에 8.2%의 예산을 사용하고 있다.

〈표 5-19〉 충북 분야별 세출 예산규모

(단위: 억원)

세출 구분	2017년			2018년			18년비율	
	합계	일반 회계	특별 회계	합계	일반 회계	특별 회계	일반 회계	특별 회계
합계	74,264	62,132	12,132	80,164	67,488	12,676	100%	100%
일반공공행정	4,422	4,330	92	4,874	4,810	64	7.1%	0.5%
공공질서및안전	2,271	1,799	472	2,625	2,127	498	3.2%	3.9%
교육	2,634	2,634	-	2,793	2,793	-	4.1%	0.0%
문화및관광	4,187	4,175	12	4,153	4,133	20	6.1%	0.2%
환경보호	8,022	2,488	5,534	8,107	2,461	5,646	3.6%	44.5%
사회복지	17,662	15,392	2,270	20,128	17,592	2,536	26.1%	20.0%
보건	1,354	1,354	-	1,501	1,501	-	2.2%	0.0%
농림해양수산	7,938	7,625	313	8,528	8,202	326	12.2%	2.6%
산업·중소기업	1,439	1,415	24	1,684	1,660	24	2.5%	0.2%
수송및교통	4,913	4,449	464	5,422	4,919	503	7.3%	4.0%
국토및지역개발	5,209	4,077	1,132	5,644	4,601	1,043	6.8%	8.2%
과학기술	0	-	-	0	-	-	0.0%	0.0%
예비비	1,555	1,555	-	1,157	1,149	8	1.7%	0.1%
인력운영비	11,117	9,566	1,551	11,856	10,139	1,717	15.0%	13.5%
기본경비등	1,539	1,273	266	1,692	1,400	292	2.1%	2.3%

자료: 행정안전부, 2017년과 2018년 「지방자치단체 통합재정개요」.

2. 지역균형발전특별회계 개요

가. 설치배경 및 목적

그간의 충북 지역발전정책은 청주권에 집중되어 있었다. 충북의 핵심 기반시설인 오창 과학산업단지를 비롯하여 청주국제공항 및 주요대학 등이 모두 이 지역에 집중되어 있다. 그로 인해 인구와 경제의 50% 이상을 청주권이 차지함으로써 지역 간의 갈등이 지속되고 있었다.

청주권과 중부권 일부 지역은 기업의 투자가 집중되고 인구가 지속적으로 늘고 있지만, 충주호와 대청호, 국립공원이 있는 남부권과 북부권은 개발제한으로 발전이 제약되어 주민의 소외감이 증대되고 도내 지역 간 불균형 문제가 더욱 깊어가고 있는 상황이었다. 이에 지역간 불균형을 해소하고 인구와 기업 집중에 따른 사회적 비용을 경감시키기 위해 2005년 전국 최초로 ‘지역균형발전방안 연구용역’을 실시하여 종합적인 도내 지역균형 발전방안을 수립한 후 각 시군 및 권역 간 격차 해소를 위한 지역균형발전정책을 추진하게 되었다.

〈그림 5-12〉 충북 지형과 수계 현황



출처: 충청북도(2011), 「충청북도 종합계획(2011~2020)」.

2007년 1월에는 도에 균형발전본부를 설치하였으며 같은 해 4월에는 본격적으로 ‘충청북도 지역균형발전 지원조례’를 제정하여 균형발전 기본계획 수립, 불균형 실태조사, 특별회계 설치, 균형발전위원회 설치, 지역발전연구센터 설치 등 저발전 지역을 지원할 제도적 근거를 마련했다. 또한 도내 지역균형발전정책의 전문성 및 신뢰성을 확보하기 위해서 6월에는 연구전담팀인 ‘지역발전연구센터’를 충북연구원 내에 설치하였고, 2008년 1월에는 도 보통세 징수액의 5%를 재원으로 ‘충청북도 지역균형발전특별회계’를 설치하여 안정적인 재정확보가 가능하도록 했다. 열악한 도 재정여건에도 불구하고 국비 지원 없이 순도비 지원을 통한 지역별 특화사업 추진체계를 확립하였고, 특별회계 운영으로 지속적인 재정확보가 가능해져서 지역균형발전사업을 추진할 수 있는 여건이 마련된 것이다. 또한 도내 11개 시군의 불균형실태조사를 통해 대상지역을 선정함으로써 발전도가 음(-)인 지역에 집중적인 지원을 할 수 있는 체계를 갖추게 되었다.

“자체적으로 알아본 결과, 충북에 배정된 국가균특회계는 전국 도부에서 하위에서 두 번째로 적다. 최하위는 제주도인데 제주계정이 별도로 있으니 실질적으로 보면 우리 도가 가장 적은 것이다. 이 사업비로 균형발전사업을 하기에는 역부족이었고, 다른 시군에서 반발이 커서 저발전지역에만 투입하기에도 어려웠다. 그래서 국가균특회계는 모든 시군에 골고루 배분하는 대신 저발전 지역을 위한 자체 특별회계를 만들었다”(충청북도 예산과 이OO 주무관)⁶⁴⁾

1단계 충청북도 지역균형발전사업 전략사업 기본계획 및 실행계획은 각각 2007년 7월과 12월에 수립했다. 2008년에 수립한 ‘신지역발전2020’에서는 지역간 불균형 격차를 해소하기 위한 신성장동력으로써 시군별 특화산업을 선정하였고, 선정된 산업을 중심으로 지역균형발전사업을 발굴하여 추진하게 되었다⁶⁵⁾. 이후 2단계에서는 전략사업 뿐만 아니라 충청북도 지역균형발전사업 기본계획(2013~2017)을 2013년에 수립하였으며, 여건변화에 따라 수정계획을 2014년 12월에 수립했다.

64) 한국지방행정연구원의 2018년 10월 4일 인터뷰 결과

65) 시군별 선정된 특화산업은 관광산업·석회석신소재(단양군), 한방휴양·영산관광(제천시), 첨단산업·관광휴양(충주시), 전통발효식품·체험관광(괴산군), 인삼산업·웰빙휴양·태양광산업(증평군), 관광산업·황토대추·한우(보은군), 목목산업·웰빙·건강(옥천군), 난계국악·명품과일(영동군)이다.

〈표 5-20〉 충북 지역균형발전 지원조례의 주요내용

조항	내용
제2조 정의	- 낙후지역 : 도지사가 정기적으로 지역발전도를 조사하여 선정된 시·군을 말함
제4조 지역균형발전 기본계획의 수립	- 도지사는 낙후지역을 대상으로 지역균형발전 기본계획을 5년 단위로 수립 · 낙후지역의 균형발전 목표 · 지역의 특성에 맞는 개발 기본방향 및 지역별·권역별 균형발전 촉진에 관한 사항 등
제6조 불균형 실태조사	- 도내 각 시·군별 지역발전도를 조사·분석하여 매 5년마다 낙후지역을 선정 - 선정된 지역에는 지역균형발전사업 등 균형발전을 촉진할 수 있는 사업을 적극 추진
제8조 지역균형발전사업의 지도·점검	- 도지사는 지역균형발전 기본계획에 의거 수립한 시행계획에 대하여 반기별 1회 이상 지도·점검 실시 및 문제점 등에 대한 조치
제9조 평가	- 도지사는 연1회 이상 지역균형발전사업 추진사항에 대한 종합적인 평가와 컨설팅 - 사업추진 우수 시·군에 대하여는 인센티브 등을 지급 가능
제10조 특별회계의 설치	- 지역균형발전계획을 재정적으로 지원하기 위해 충청북도지역균형발전특별회계를 설치·운영
제12조 세출예산의 차등지원	- 도지사는 세출예산을 편성함에 있어 시·군의 재정상황 및 불균형실태 조사결과와 평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등에 차등을 둘 수 있음 - 도지사는 둘 이상의 낙후지역 시·군이 공동으로 추진하는 사업의 경우에는 소요되는 경비를 예산 편성 시 우선적으로 반영 가능
제14조 충청북도 균형발전 위원회 설치	- 지역균형발전시책 수립 및 지역간 균형발전 방안 심의·자문 - 공모사업 선정
제18조 연구전담팀 및 지역협력단 운영	- 권역별 균형발전에 대한 종합적이고 심층적인 연구와 정책 제시를 위하여 공공연구기관에 권역별 균형발전 연구전담팀을 설치·운영 가능 - 균형발전 관련 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자를 연구원 및 자문위원으로 위촉 - 계획수립, 추진과정, 성과 등 평가 및 컨설팅을 위하여 공공연구기관에 외부전문가가 참여하는 지역협력단을 구성하여 운영 가능

〈그림 5-13〉 충북 지역균형발전사업 추진기반



출처: 충청북도 지역균형발전사업 홈페이지(<http://balance.chungbuk.go.kr>)

나. 충북 지역균형발전특별회계의 세입과 세출

충북 지역균형발전특별회계의 세입은 균형발전 지원조례 제11조에 의거 도 보통세 징수액의 5% 이내 일반회계 전입금과 국가균특회계 시도자율편성사업 도 배정분의 5% 이상 금액 중 중앙정부의 승인을 받은 사업비, 그리고 일반회계 등 다른 회계로부터의 전입금과 그 밖의 수입금, 차입금으로 충당된다.

세출은 충북 지역균형발전사업에 필요한 경상비와 사업비 또는 기타 균형발전 위탁 사업비를 지원하는 것으로 규정되어 있다. 특히 충북의 대표적인 지역균형발전사업인 전략사업의 경우 5년마다 실시하는 지역발전도 조사결과에 의거하여 선정대상지역을 선정하며, 선정된 지역이라고 할지라도 세출예산 지원비율을 45~65% 범위 안에서 차등하여 지원하고 있다. 이는 지원조례 시행규칙에서 지원비율을 규정하고 있는데, 최하위 2개 시군의 도비 지원비율은 65%, 차하위 2개 시군은 60%, 최하위와 차하위 4개 시군을 제외한 차하위 2개 시군은 55%, 이들 모든 시군을 제외한 그 밖의 시군은 45%로 차등지원하고 있다. 1단계 사업에서부터 전략사업, 공모사업, 인센티브 사업으로 구분하였으며, 주로 전략사업 위주로 선정하여 선택과 집중해오고 있다.

〈표 5-21〉 충북 지역균형발전특별회계의 세입과 세출

세입	세출
<ul style="list-style-type: none"> - 도 보통세 5% 이내 일반회계 전입금 - 균특회계 지역자율계정 도 배정분의 5% 이상 금액 중 중앙정부의 승인을 받은 사업비 - 일반회계 등 다른 회계로부터의 전입금과 그 밖의 수입금 - 차입금 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전사업에 필요한 경상비 지출 - 지역균형발전사업에 필요한 사업비 지원 - 기타 균형발전 위탁 사업비 지원 - 예비비 등

〈표 5-22〉 충북 지역균형발전특별회계 운영개요

구분	내용
추진근거	충청북도 지역균형발전 지원조례 및 시행규칙
운영기간	- 지속 운영(존속기한 없음)
재원규모	1단계: 총 788억원(연간 131억원/시군당 22억원 규모) ※ 균특회계 미포함 시기 2단계: 총 1,634억원(연간 327억원/시군당 약 47억원 규모) ※ 연간 균특회계 약 74억원, 도비 약 253억원 3단계: 총 2,086억원(연간 417억원/시군당 약 60억원 규모) ※ 연간 균특회계 약 71억원, 도비 약 346억원
지원사업	<ul style="list-style-type: none"> - 전략사업(지역발전을 견인할 지역별 비교우위 특화사업(시군별 1개)) - 공모사업(부가가치 창출 신규사업) - 인센티브사업(전략사업 추진실적 평가에 따른 우수 지역 인센티브 부여) - 기반조성사업('18년부터 공모사업과 인센티브사업 통합·운영) - 행복마을사업(낙후마을을 대상으로 공동체 활성화 및 주민숙원사업 지원) - 지특사업(충북 특별회계 전입분에 해당하는 시도자율편성사업)
사업대상	- 저발전지역 7개 시군(제천, 보은, 옥천, 영동, 증평, 괴산, 단양)

다. 충북 지역균형발전사업

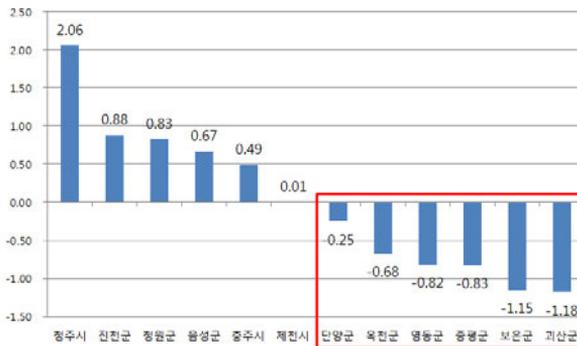
1) 1단계 지역균형발전사업(2006~2011)

1단계 지역균형발전사업은 2006년부터 2011년까지 6년간 추진되었으며, 사업대상지역은 지역불균형 실태조사 결과 지역발전도 값이 음(-)인 지역을 선정하였다. 지역발전도 지수는 소득부문, 생활부문, 복지부문, 기관입지의 4개 부문 총 13개 지표를 표준화하여 도출하였으며, 보은, 옥천, 영동, 증평, 괴산, 단양의 6개 시군이 선정되었다.

〈표 5-23〉 충북 1단계 지역발전도 측정지표

구분	지표	지역발전도 영향	구분	지표	지역발전도 영향	
소득부문 (5)	·재정자립도	+	생활부문 (4)	·인구증가율	+	
	·1인당제조업종사자수	+		·고령화지수	-	
	·1인당 재산세	+		·도로포장률	+	
	·1인당 생산자서비스업종사자수	+		·1인당도로연장	+	
	·1인당 소비자서비스업종사자수	+				
복지부문 (3)	·1인당 기초생활수급자수	-	기관입지 (1)	·도기관의 지역별 종사자수	+	
	·1인당 의사수	+				
	·문화공간수	+				

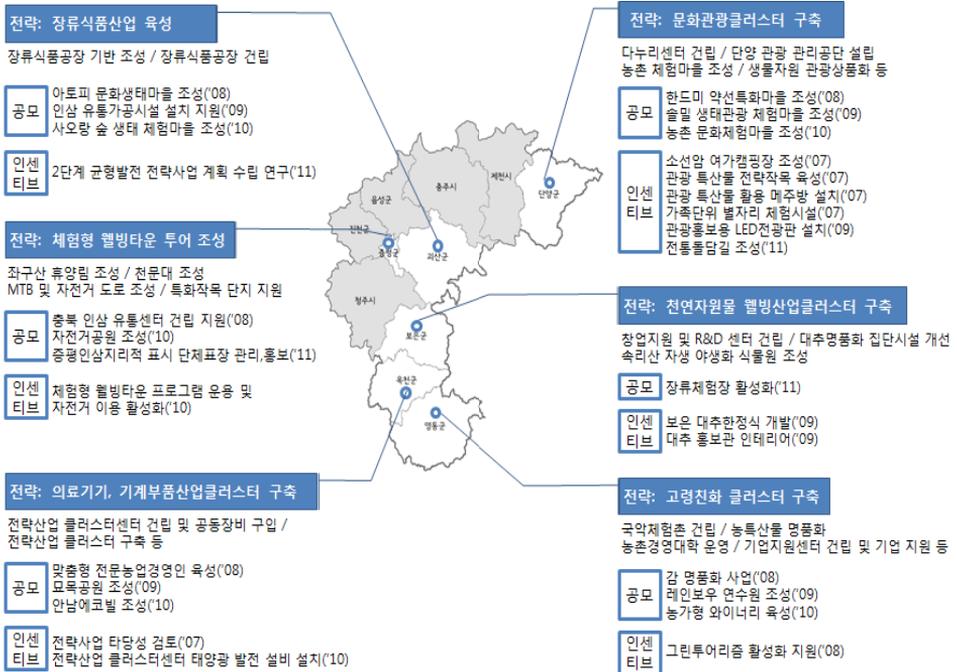
〈그림 5-14〉 충북 지역발전도(2006년 기준)



충북의 1단계 지역균형발전사업(2006~2011)은 지역발전을 견인할 비교우위 특화사업을 추진하는 전략사업과, 부가 가치를 창출할 수 있는 사업을 매년 선정하여 2~3년간 추진하는 공모사업, 전략사업 추진과정이 우수한 지역에 지원하는 인센티브사업 등 3개 유형의 사업으로 시작하였다.

2006년부터 2011년까지 충북의 1단계 지역균형발전사업은 전략사업 23개, 공모사업 16개, 인센티브사업 13개 등 총 52개의 사업에 대해 1,200억원의 사업비가 집행되었다. 이 중 도비는 788억원으로 총 사업비의 약 66%를 차지하였고, 연간 131억원 규모로 투입되었다.

〈그림 5-15〉 충북 1단계 시군별 지역균형발전사업



자료: 충청북도 지역균형발전사업 홈페이지(<http://balance.chungbuk.go.kr>).

〈표 5-24〉 충북 1단계 유형별 지역균형발전사업 총사업비

(단위: 억원)

구분	합계	도비	시군비
합계	1,200	788 (65.7%)	412 (34.3%)
전략사업	974	644 (66.1%)	310 (31.8%)
공모사업	210	109 (51.9%)	101 (48.1%)
인센티브사업	16	15 (93.8%)	1 (6.3%)

자료: 충청북도 지역균형발전사업 홈페이지(<http://balance.chungbuk.go.kr>) 제작성.

〈표 5-25〉 충북 1단계 유형별 지역균형발전 세부사업수

(단위: 개)

사업 유형	보은	옥천	영동	증평	괴산	단양	합계
전략사업	4	3	4	10	1	1	23
공모사업	1	3	3	3	3	3	16
인센티브사업	2	2	1	1	1	6	13
합계	7	8	7	14	5	10	52

자료: 충청북도 지역균형발전사업 홈페이지(<http://balance.chungbuk.go.kr>).

첫 번째로 ‘전략사업’은 지역발전을 획기적으로 견인할 새로운 사업이거나 지역발전에 꼭 필요한 사업으로 도지사가 저발전지역으로 지정한 지역에 집중 투자하는 충청북도의 대표적인 사업을 말한다. 6개 시·군별로 1개의 전략사업을 선정하였으며, 지역별 비교우위 특화사업을 선택과 집중으로 추진하기 시작하였다. 1단계 사업에서 전략사업은 도비 664억원과 군비 310억원을 포함하여 총사업비 974억원이 투입되었다. 전략사업은 보은군의 경우 천연자원을 웰빙산업클러스터 구축사업, 옥천군의 경우 의료기기·기계부품산업 클러스터 구축사업, 영동군은 고령친화 클러스터 구축사업, 증평군은 체험형 웰빙타운 투어 조성사업, 괴산군은 장류식품산업 육성사업, 단양군은 문화관광클러스터 구축사업 위주로 총 23개의 세부사업이 선정되었다.

〈표 5-26〉 충북 1단계 시군별 전략사업

시군	전략사업	세부내역
보은	천연자원물 웰빙산업클러스터 구축	전략사업 인프라 구축, 황토대추로하스, 황토한우 특화육성
옥천	의료기기·기계부품산업 클러스터 구축	클러스터 센터 건립·운영, R&D, 기업지원 교육훈련
영동	고령친화클러스터 조성	파워브랜드(국악타운 등), 고령친화 거점 구축, 기업유치 지원
증평	체험형 웰빙타운·투어 조성	체험형 웰빙타운, 바이크 투어, 특화작목 육성, 균형발전 RIS 구축
괴산	장류식품산업 육성	생산시설 건립, 기업유치, R&D, 마케팅 및 브랜드 구축
단양	문화관광클러스터 구축	多-누리센터 건립, 영상관, 전통문화산업, 어메니티 자연생태산업

자료: 충청북도(2018), 「충청북도 지역균형발전 기본계획(2017-2021)」.

전략사업의 경우 충북은 2008년 ‘신지역발전 2020’ 계획을 수립하면서 선정된 특화발전사업을 토대로 6개 군에서 1개씩 사업을 선정하였고, 군의 발전 수준에 따라 도비를 차등화하여 지원하였다. 가장 발전정도가 낮은 지역인 괴산과 보은은 A그룹으로 전략사업 총사업비의 80%, B그룹인 증평과 영동은 70%, 나머지 C그룹은 도비 65%에 대해 군비를 매칭하여 1단계 사업기간 동안 총 974억원 중 644억원의 도비가 집행되었다.

〈표 5-27〉 충북 1단계 전략사업 도비 차등보조 비율

구분	괴산	보은	증평	영동	옥천	단양
저발전 그룹	A그룹		B그룹		C그룹	
도비 지원비율	80%		70%		65%	

두 번째 유형은 공모사업으로 2008년부터 2010년까지 3년간 매년 6개씩 선정하여 지원하였다. 공모사업의 선정은 우선 6개 군에서 각 전략사업과 연계하거나 부가가치를 창출하여 지역발전을 견인할 수 있는 신규사업들을 도에 제안하고, 도에서는 평가위원회를 구성하여 군마다 1개씩 우수 사업을 선정하는 방식을 사용하였다. 또한 사업비 지원방법도 전략사업과 유사하게 평가순위에 따라 3개의 그룹으로 나누어 차등적으로 지원하였다. 1

단계 사업기간 동안 총 18개의 공모사업이 추진되었고, 총사업비 210억원 중 도비 109억원(2008년 49억원, 2009년 30억원, 2010년 30억원)에 군비 101억원을 매칭하여 집행하였다.

〈표 5-28〉 충북 1단계 공모사업 도비 지원현황

(단위: 억원)

년도	보은	옥천	영동	증평	괴산	단양	합계
2008년	7	7	9.6	8	8	9.4	49
2009년	4	6	5	5	4	6	30
2010년	4	4	5	5	6	6	30
합계	15	17	19.6	18	18	21.4	109

주: 2009년부터 A그룹 2개 군에 6억원, B그룹 2개 군에 5억원, C그룹 2개 군에 4억원씩 차등적으로 지원

자료: 충청북도(2013), 충청북도 지역균형발전 기본계획 재작성.

세 번째 유형인 인센티브사업은 각 군별 전략사업의 추진실적을 서면 및 현장평가를 통해 상위 3개 군을 선정하고 최우수(1.5억원), 우수(1억원), 장려(0.5억원)를 차등 지원함으로써 시군 간 선의의 경쟁을 유도하려는 목적으로 시작되었다. 2007년부터 추진된 인센티브사업은 1단계 사업기간동안 13개 사업에 대해 도비 15억원, 군비 1억원으로 총 16억원이 집행되었다.

2011년 충북은 1단계 5차년도 성과평가를 진행하여 각 시군별로 사업추진과정 및 균형발전 성과에 따른 우수사례를 선정한 바 있다. 보은군의 경우 황토대추 생산기반구축사업, 옥천군의 경우 의료기기산업 육성사업, 영동군의 경우 농특산물 명품화를 위한 연구개발사업, 증평군의 경우 체험형 웰빙타운 조성사업과 연계한 마을회 식당운영으로 주민소득 창출, 사업추진체계의 민관학 RIS 운영·구축(지역혁신센터 운영)사업, 괴산군의 경우 장류식품산업 육성사업, 단양군의 경우 혁신분야별 연구회 온달, 평강의 사랑체험 걷기 행사 등이 선정되었다.

〈표 5-29〉 충북 1단계 지역균형발전사업 중 선정된 우수사례

시군	우수사례
보은	황토대추 생산기반 구축
옥천	의료기기산업 육성
영동	고령친화산업 기업지원센터 건립운영, 농특산물 명품화를 위한 연구개발
증평	체험형 웰빙타운 조성과 연계한 마을회 식당운영으로 주민소득 창출, 사업추진체계의 민관학 RIS 운영·구축(지역혁신센터 운영)
괴산	장류식품산업 육성
단양	혁신분야별 연구회 온달, 평강의 사랑체험 걷기 행사

자료: 충청북도(2018), 「충청북도 지역균형발전 기본계획(2017-2021)」.

2) 2단계 지역균형발전사업(2012~2016)

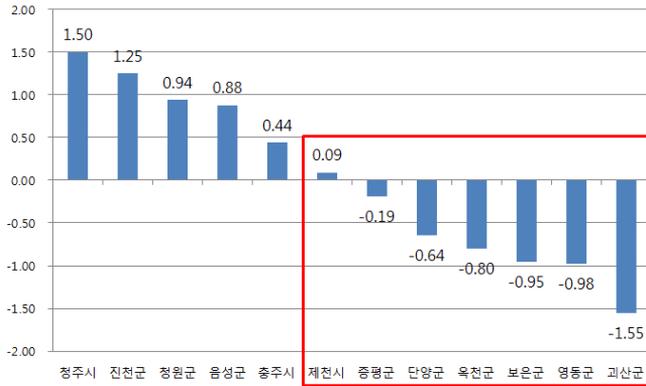
2단계 지역균형발전사업은 1단계 사업에서 사용했던 지역발전도 지표를 개선하여 소득 부문, 생활부문, 복지부문의 3개 부문으로 구분하고, 각각의 부문별로 세부지표를 설정하였다. 2단계 사업에서 지표를 개선한 이유는 정부 지역발전정책과 연계한 지표를 사용할 필요성이 있었고, 유사·중복되는 지표는 제외하였으며, 각 부문별 균형을 이루는 지표 위주로 선정하기 위함이었다. 소득부문에는 재정력지수와 총사업체 종사자수 비율을, 생활부문에는 인구증가율과 고령화지수를 활용하였고, 복지부문에는 인당 기초생활수급자수 등 7개 지표를 활용하여 저발전지역을 선정하였다.

〈표 5-30〉 충북 2단계 지역발전도 측정지표

구분	지표	지역발전도 영향	구분	지표	지역발전도 영향
소득부문 (2)	·재정력지수	+	생활부문 (3)	·인구증가율	+
	·총사업체 종사자수 비율	+		·노령화지수	-
복지부문 (2)	·1인당 기초생활수급자수	-		·도로포장률	+
	·1인당 의사수	+			

2단계 지역균형발전사업(2012~2016)에서 전략사업의 대상지역은 1단계 대상지역인 보은, 옥천, 영동, 증평, 괴산, 단양과 2단계 사업부터 추가 편입된 제천시를 포함하여 총 7개 시군으로 확대되었고, 공모 및 균특사업은 제천을 제외한 6개 군에 도비를 지원하였다.

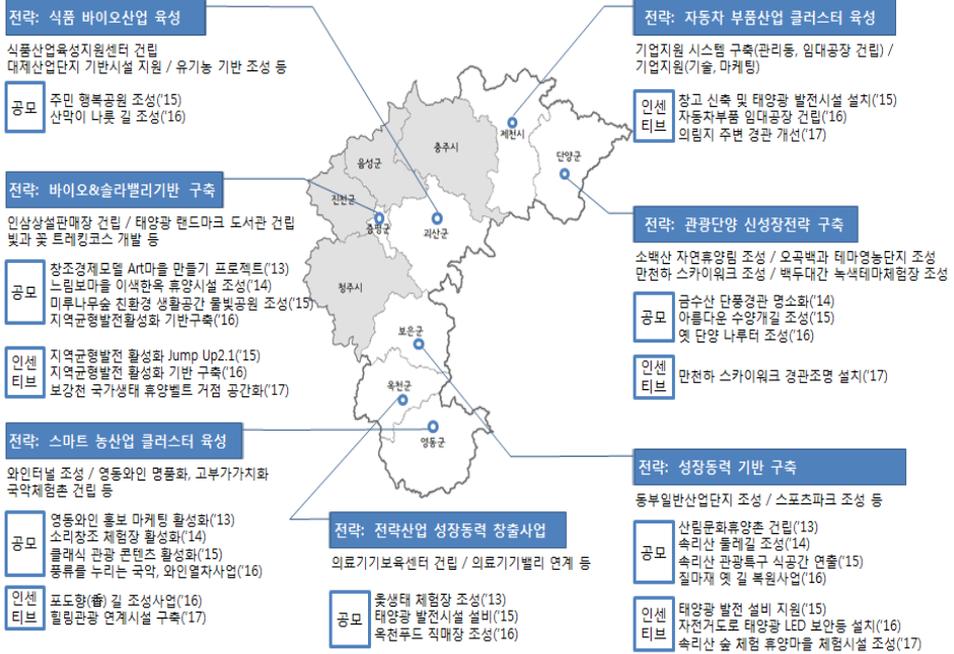
〈그림 5-16〉 충북 지역발전도(2011년 기준)



2단계 지역균형발전사업은 전략사업 33개, 공모사업 17개, 인센티브사업 4개, 협약사업 1개, 행복마을사업 7개, 지특사업 30개 등 총 92개의 사업에 총 사업비 2,550억원이 집행되었다. 이 중 특별회계를 구성하는 균특과 도비는 각 372억원, 1,262억원으로 총 사업비의 약 64%를 차지하였고, 연평균 327억원 규모로 집행되었다. 공모사업은 총 17개 사업에 도비 112억원, 군비 115억원, 자부담 6억원 등 총사업비 233억원을 집행하였으며, 인센티브사업은 제천시, 보은군, 증평군 등 3개 시군 4개 사업에 도비 35억원, 시군비 6억원으로 총 41억원이 집행되었다.

2단계 사업에서는 기존 3개의 사업 외에도 협약사업과 행복마을사업, 지특사업 유형이 새롭게 추가되었다. 먼저 협약사업은 저발전지역 중 기업 유치 및 인구유입 효과가 큰 사업에 지원하는 사업으로 보은군의 첨단산업단지 기반시설에 총 사업비 90억원(전액 도비)을 투자하였다.

〈그림 5-17〉 충북 2단계 시군별 지역균형발전사업



자료: 충청북도 지역균형발전사업 홈페이지(<http://balance.chungbuk.go.kr>)

〈표 5-31〉 충북 2단계 유형별 지역균형발전사업 총사업비

(단위: 억원)

구분	합계	도비	시군비	기타
합계	2,550	1,262 (49.5%)	853 (33.5%)	63
전략사업	1,457	890 (61.1%)	510 (35.0%)	57
공모사업	233	112 (48.1%)	115 (49.4%)	6
인센티브사업	41	35 (85.4%)	6 (14.6%)	
행복마을사업	13	9 (69.2%)	4 (30.8%)	
지특사업	710	120 (16.9%)	218 (30.7%)	균특 372(52.4%)
협약사업	90	90 (100.0%)		

자료: 충청북도 지역균형발전사업 홈페이지(<http://balance.chungbuk.go.kr>) 재작성.

〈표 5-32〉 충북 2단계 유형별 지역균형발전 세부사업수

사업 유형	제천	보은	옥천	영동	증평	괴산	단양	합계
전략사업	3	3	3	3	7	9	5	33
공모사업	-	3	3	3	3	2	3	17
인센티브사업	1	1	-	-	2	-	-	4
행복마을사업	1	1	1	1	1	1	1	7
지특사업	-	6	6	5	5	3	5	30
협약사업	-	1	-	-	-	-	-	1
합계	5	15	13	12	18	15	14	92

자료: 충청북도 지역균형발전사업 홈페이지(<http://balance.chungbuk.go.kr>)

2단계 사업에서 추진되기 시작한 행복마을사업은 저발전지역 마을의 주민 화합과 공동체 회복을 통해 마을의 활력과 발전을 도모하고자 2015년부터 추진해 오고 있는 사업이다. 사업비는 1단계에 3백만원을 지원하고, 우수마을에 선정되면 2단계 사업비 3천만 원을 추가로 지원받게 된다. 행복마을 1단계 사업은 주민들 간 화합과 소통으로 마을역량을 강화시키는 데 목적이 있기 때문에 평가는 마을 주민의 참여와 관심, 사업추진 노력, 2단계 사업 추진 의지 등에 중점을 두어 현장평가와 발표평가로 나누어 진행하고 있다. 평가를 통해 2단계 행복마을사업에 선정된 마을은 쉼터조성과 마을회관 리모델링 등 주민숙원 사업이나 마을발전과 공동체 활성화를 위한 다양한 사업을 마을 스스로 결정하여 추진할 수 있게 된다. 2단계 지역균형발전사업 기간 동안 총 7개의 행복마을사업이 추진되었고, 도비 9억원, 시군비 4억원 등 총 13억원의 사업비가 집행되었다.

1단계 지역균형발전사업은 순도비로 구성된 특별회계로 지원이 가능하였지만, 2단계 사업부터는 1단계에 비해 연간 97억원이 증액된 288억원 규모의 도비가 매년 필요한 상황이었다. 이에 2011년 4월 지원조례 개정을 통해 균특회계의 시도자율편성사업 도 배정분 5% 이상을 충북 특별회계의 세입으로 확대하였다. 그러나 균특회계 사업은 사업의 기획, 집행, 평가단계에서 중앙부처, 기획재정부, 균형위의 지침을 따라야 하기 때문에 지특사업을 따로 분리했다. 2단계 사업에서 특별회계 예산으로 균특회계 예산을 사용해야 했기에 신설한 사업이 지특사업이다. 2단계 지역균형발전사업을 추진하는 동안 생활체육시설, 공원, 도서관 등 공공문화체육시설 조성에 국비(균특회계) 372억원, 도비 120억원, 군비

218억원 등 총 710억원의 사업비가 집행되었다.

전략사업의 경우 총 1,457억원으로 도비 890억원, 시군비 510억원, 기타 57억원이 투자되었고 1단계 사업과 같이 차등지원방식이 적용되었다. 다만, 2단계 사업부터 제천시 추가되어 차등 보조비율이 감소되었다. 저발전지역별 선정된 전략사업으로 제천시는 자동차부품산업 클러스터 육성, 보은군은 성장동력 기반 구축, 옥천군은 전략산업 성장동력 창출사업, 영동군은 스마트 농산업클러스터 육성, 증평군은 바이오&솔라밸리 기반 구축, 괴산군은 식품 바이오산업 육성, 단양군은 관광단양 신성장전략 구축으로 총 33개의 세부사업이 추진되었다.

〈표 5-33〉 충북 2단계 시군별 전략사업

시군	전략사업	세부내역
제천	자동차부품산업 클러스터 육성	기업지원시스템 구축, 기업지원사업
보은	성장동력 기반구축	동부 일반산업단지 기반조성, 스포츠파크 조성
옥천	전략산업 성장동력 창출사업	옥천 첨단산업 육성, 제2의료기기단지 기반구축
영동	스마트 농산업클러스터 육성	스마트 와인산업 육성, 연계국악 산업화·마케팅 사업
증평	바이오&솔라밸리 기반구축	인삼상설판매장 건립, 빛과 꽃 트레킹코스 개발사업, 홍삼 포크 전문판매장 구축, 태양광 랜드마크 도서관 건립, 솔라시티 기반조성, 태양광 전문산업단지 조성 등
괴산	식품바이오산업 육성	식품산업유통 지원센터 건립, 산지농산물 유통시설 고도화, 녹색한우리 체험관광시설, 유기농 기반조성
단양	관광단양 신성장전략 구축	소백산 자연휴양림 조성, 오곡백과 테마 영농단지 조성, 만천하스카이워크 조성, 백두대간 녹색테마 체험장 조성

자료: 충청북도(2018), 「충청북도 지역균형발전 기본계획(2017-2021)」.

〈표 5-34〉 충북 2단계 전략사업 도비 차등 보조비율 및 지원액

구분	저발전 지역						성장가능 제천
	괴산	영동	보은	옥천	단양	증평	
저발전 그룹	A그룹		B그룹		C그룹		-
도비 지원비율	70%		65%		60%		55%
도비	각 140억		각 130억		각 120억		110억

자료: 충청북도 지역균형발전사업 홈페이지(<http://balance.chungbuk.go.kr>)

2단계 사업 역시 2016년, 5차년도에 성과평가를 진행하여 각 시군별로 사업추진과정 및 균형발전 성과에 따른 우수사례를 선정하였다. 먼저 제천시의 경우 일반기업지원 애로 기술 및 마케팅지원사업과 인력양성지원사업이 선정되었으며, 보은군의 경우 산업단지 분양과 관련된 사업이 우수사례로 선정되었다. 옥천군은 의료기기 관련기업을 유치하는 사업이, 영동군의 경우 와인터널과 국악체험존 조성사업이 선정되었으며, 증평군의 태양광 랜드마크 도서관 조성사업, 괴산군은 친환경 식품기업 집중 유치사업, 그리고 마지막으로 단양군의 경우 소백산 자연휴양림 조성사업 등이 선정되었다.

〈표 5-35〉 충북 2단계 지역균형발전사업 중 선정된 우수사례

시군	우수사례
제천	일반기업지원 애로기술 및 마케팅 지원, 인력양성지원(예비인력교육)
보은	동부일반산업단지 조기조성 및 분양 완료, 스포츠파크 조성
옥천	의료기기 관련 기업 유치(옥천 산업, 국제종합기계, 에이스메디칼, 더아이덴지메디칼)
영동	와인터널, 국악체험존 조성
증평	태양광 랜드마크 도서관(지역 복합문화공간) 조성
괴산	식품산업 육성지원센터 조성으로 친환경 식품기업 집중 유치
단양	오곡백과 테마영농단지 토지 임대조건을 통한 단양 뉴타운 100% 분양 및 입주민 유치, 소백산 자연휴양림 조성

자료: 충청북도(2018), 「충청북도 지역균형발전 기본계획(2017-2021)」.

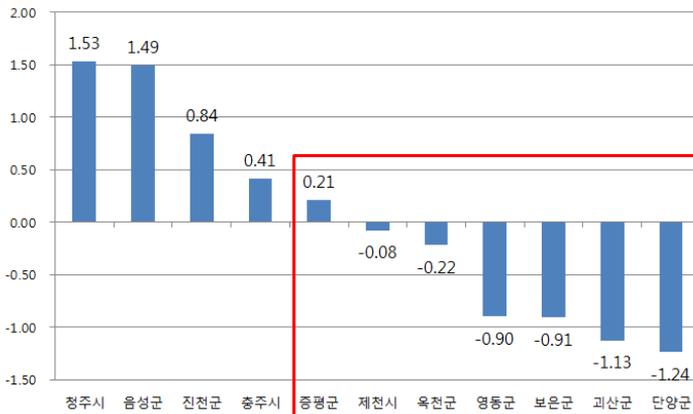
3) 3단계 지역균형발전사업(2017~2021)

그간 지역발전도 지표는 사업 대상지역을 선정하기 위한 목적으로 활용되어 실제 지역 균형발전사업에 따른 시계열적 발전도 변화를 분석하는데는 한계를 가지고 있었다. 이에 3단계부터는 지역균형발전사업의 성과를 반영할 수 있는 지표를 고려하고, 시군의 경제발전 정도를 측정하는 지표와 지역개발 부문을 신설하여 소득, 생활, 복지, 지역개발 등 4개 부문 7개 지표로 개선하였다. 3단계 사업(2017~2021)에서는 불균형 실태조사 결과 지역발전도 지수를 통해서 저발전지역은 2단계 사업과 동일한 보은, 옥천, 영동, 증평, 괴산, 단양 및 제천의 7개 시군이 선정되었다.

〈표 5-36〉 충북 3단계 지역발전도 측정지표

구분	지표	지역발전도 영향	구분	지표	지역발전도 영향
소득부문 (2)	· 재정력지수	+	복지부문(1)	· 천명당 병상수	+
	· GRDP	+		지역개발부문 (2)	· 도시적 토지이용률
생활부문 (2)	· 인구증가율	+			· 지가상승률
	· 노령화지수	-			

〈그림 5-18〉 충북 지역발전도(2016년 기준)



자료: 충청북도(2018), 충청북도 지역균형발전 기본계획(2017~2021) 재작성

현재 추진되고 있는 충북의 지역균형발전 3단계 사업에서는 2단계 사업의 협약사업이 완료되어 제외되었고, 기반조성사업이 신설되어 전략사업과 공모사업 및 인센티브사업, 그리고 행복마을과 지특사업, 기반조성사업의 6가지 유형의 사업들이 추진되고 있다. 특히 기반조성사업은 사업유형을 단순화시키기 위해서 기존의 공모사업과 인센티브사업을 통합하여 2019년부터 도비와 지방비를 5:5로 매칭하여 추진할 계획이다. 충북의 3단계 지역균형발전사업은 총 3,382억원이 투입될 예정이며, 이 중에서 도비는 1,732억원으로 46.4%를 차지하고 있다.

〈표 5-37〉 충북 3단계 유형별 지역균형발전사업 총사업비

(단위: 억원)

구분	합계	도비	시군비
합계	3,736(균특 354)	1,732 (46.4%)	1,650 (44.2%)
전략사업	1,771	932 (52.6%)	839 (47.4%)
공모사업	118	40 (33.9%)	78 (66.1%)
인센티브사업	119	106 (89.1%)	13 (10.9%)
행복마을사업	34	24 (70.6%)	10 (29.4%)
지특사업	850(균특 354)	208 (24.5%)	288 (33.9%)
기반조성사업	844	422 (50.0%)	422 (50.0%)

자료: 충청북도(2018), 충청북도 지역균형발전 기본계획(2017~2021).

〈표 5-38〉 충북 3단계 유형별 지역균형발전 세부사업수(2018년)

사업 유형	제천	보은	옥천	영동	증평	괴산	단양	합계
전략사업	3	4	4	4	4	3	4	26
인센티브사업	1	1	-	1	4	-	1	8
행복마을사업	1	1	1	1	1	1	1	7
지특사업	1	3	2	5	2	1	4	18
합계	6	9	7	11	11	5	10	59

자료: 충청북도(2018), 충청북도 지역균형발전 기본계획(2017~2021).

전략사업은 총 사업비 1,771억원 중 도비 932억원과 시군비 839억원으로 구성되어 있으며, 발전도에 따라 차등지원방식을 유지하고 있다. 3단계 사업부터는 전략사업에 대한 시군의 책임성을 강화하는 차원에서 2단계 사업의 보조비율보다 낮게 책정되었고, 지역발전도가 개선된 증평군은 성장가능지역으로 지정하여 축소지원하도록 하였다. 각 시군별로 선정된 전략사업으로 제천은 자동차·바이오산업 육성전략, 보은은 친환경·휴양 산업 육성, 옥천은 의료기기밸리 구축, 영동은 복합테마관광 기반 구축, 증평은 교육문화, 스포츠산업 기반 구축, 괴산은 유기농 생태도시 조성, 단양은 녹색섬표 체류형 관광 단양 조성으로 2018년 현재 총 26개의 세부사업이 추진되고 있다.

〈표 5-39〉 충북 전략사업 도비 차등 보조비율 및 지원액(3단계)

구분	저발전 지역						성장가능
	단양	괴산	보은	영동	옥천	제천	증평
저발전 그룹	A그룹		B그룹		C그룹		-
도비 지원비율	65%		60%		55%		45%
도비	각 149.5억		각 138억		각 126.5억		103.5억

자료: 충청북도(2018), 충청북도 지역균형발전 기본계획(2017~2021).

〈표 5-40〉 충북 2단계와 3단계 전략사업 선정기준

구분	선정기준	사업유형(예시)
2단계 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 민선5기 도정목표에 맞추어 '도민 모두가 골고루 잘 사는' 지역균형발전정책을 이끌 수 있는 사업 선정 → 함께 하는 충북 실현 - 지역별 특화산업과 연계하여 지역발전을 획기적으로 견인할 신성장산업 중심으로 엄선 - 사업목표가 구체적이고, 지역의 자원으로 주민소득증대 및 지역역량을 강화할 수 있는 사업 - 가급적 지원기간(5년) 내 가시적인 성과도출이 가능한 사업 - 도비와 군비 투자를 확대하여 성과도출이 가능한 사업 - 부가가치 창출이 가능한 산업 중심으로 하되 기반구축, 기술개발, 기업지원 등 S/W사업에 중점 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역특화산업 육성 - 기업지원서비스 사업 - 관광상품 개발 - 농특산물 소득화 - 태양광발전사업, 생태숲길조성, 레저스포츠 시설지원
3단계 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 민선6기 도정목표에 따라 도농 균형발전사업 선정 → 함께 하는 충북 행복한 도민 실현 - 사업목표가 구체적이고 확실하며 주민참여, 소득증대, 지역경제 활성화 등으로 지역역량을 강화할 수 있는 사업 - 가급적 지원기간(5년) 내 가시적인 성과도출이 가능한 사업 - 도의 전략산업, 지역별 특화산업과 연계하여 지역발전을 획기적으로 견인한 신성장산업 중심으로 엄선 - 도비와 시군비 투자를 확대하여 도차원의 실현가능한 사업 - 부가가치 창출이 가능한 사업중심으로 하되 주민체감형 사업 반영 추진 - 사업추진효과가 지역주민에게 혜택으로 돌아갈 수 있도록 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 충북도 전략산업과 관련한 사업 - 국가계획과 연계하여 국비확보를 위한 모티브가 되는 사업 - 지역 관광자원 개발 - 지역산업 및 기업유치 지원사업 - 지역 특화사업 개발 및 활용 - 지역사회 기반시설 확충 및 개선 - 지역인재육성사업(혁신역량강화사업)

자료: 충청북도(2018), 「충청북도 지역균형발전 기본계획(2017-2021)」.

충북은 전략사업을 선정할 때 기준을 주로 도정목표에 부합하고, 지역별 특화산업과 연

계하여 지역발전을 획기적으로 견인할 신성장산업 중심으로 엄선하며, 사업목표가 구체적이고, 지역의 자원으로 주민소득증대 및 지역역량을 강화할 수 있는 사업, 도비와 시군비 투자를 확대하여 도차원의 실현가능한 사업 위주로 선정해왔다. 3단계 지역균형발전사업(2017~2021)에서도 이전 단계와 선정기준은 비교적 동일하게 도의 전략산업과 지역별 특화산업을 연계한 신 성장산업 중심으로 선정하되 사업의 효과가 지역주민에게 돌아갈 수 있도록 주민체감형 사업에 중점을 두고 있다.

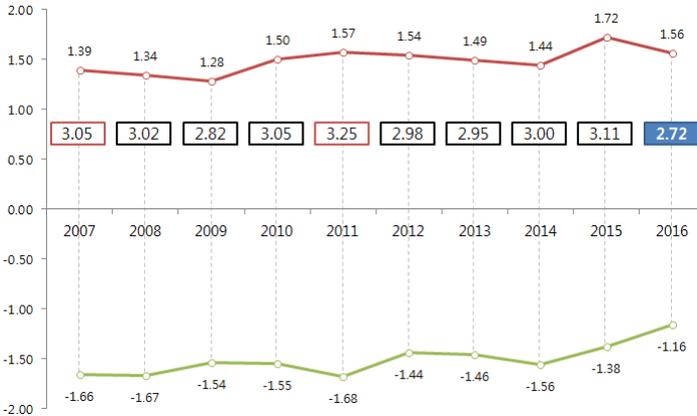
충청북도는 3단계 충청북도 지역균형발전기본계획을 수립하는 단계에서 2016년까지 추진된 1~2단계 지역균형발전사업이 발전지역과 저발전지역 간의 격차를 완화하는데 긍정적인 효과가 있었는지를 분석하기 위하여 2단계 지역균형발전사업 대상지역을 선정하기 위해 사용한 지표표를 활용하여 성과분석을 수행하였다. 지역 간 격차 완화의 정도는 지역발전도의 최댓값과 최솟값의 차이로 분석하였고, 그 결과 2007년에 격차범위가 3.05에서 2016년 2.72로 나타나 실제 지역격차가 감소하였다고 평가하고 있다(충청북도, 2018).

〈표 5-41〉 충북 선정지표 분석에 의한 지역균형발전사업 사업성과

시군	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
청주시	1.39	1.34	1.28	1.50	1.57	1.54	1.49	1.44	1.72	1.56
충주시	0.63	0.46	0.51	0.44	0.44	0.44	0.33	0.27	0.41	0.34
제천시	-0.29	0.20	0.13	0.09	-0.04	0.07	0.06	0.10	0.14	-0.33
청원군	0.87	0.83	0.96	0.94	0.94	1.01	1.08	1.02	-	-
보은군	-1.05	-0.98	-1.11	-0.95	-0.89	-0.90	-0.95	-0.95	-0.89	-1.01
옥천군	-0.74	-0.75	-0.78	-0.79	0.00	-0.87	-0.85	-0.82	-0.68	-0.65
영동군	-0.92	-0.96	-1.04	-0.98	-0.74	-0.91	-0.98	-1.01	-0.86	-0.96
증평군	-0.28	-0.90	-0.12	-0.19	-0.22	-0.28	-0.22	0.02	0.07	0.13
진천군	1.22	1.26	1.28	1.25	1.46	1.28	1.26	1.25	1.25	1.41
괴산군	-1.66	-1.67	-1.54	-1.55	-1.68	-1.44	-1.46	-1.56	-1.38	-1.16
음성군	1.00	1.05	0.97	0.88	0.19	0.81	0.87	0.89	0.92	1.10
단양군	-0.15	-0.48	-0.54	-0.64	-1.04	-0.76	-0.68	-0.66	-0.72	-0.72
격차범위	3.05	3.02	2.82	3.05	3.25	2.98	2.95	3.00	3.11	2.72

자료: 충청북도(2018), 충청북도 지역균형발전 기본계획(2017~2021), p.98.

〈그림 5-20〉 충북 1~2단계 격차분석 결과



출처: 충청북도(2018), 충청북도 지역균형발전 기본계획(2017~2021), p.98 재작성

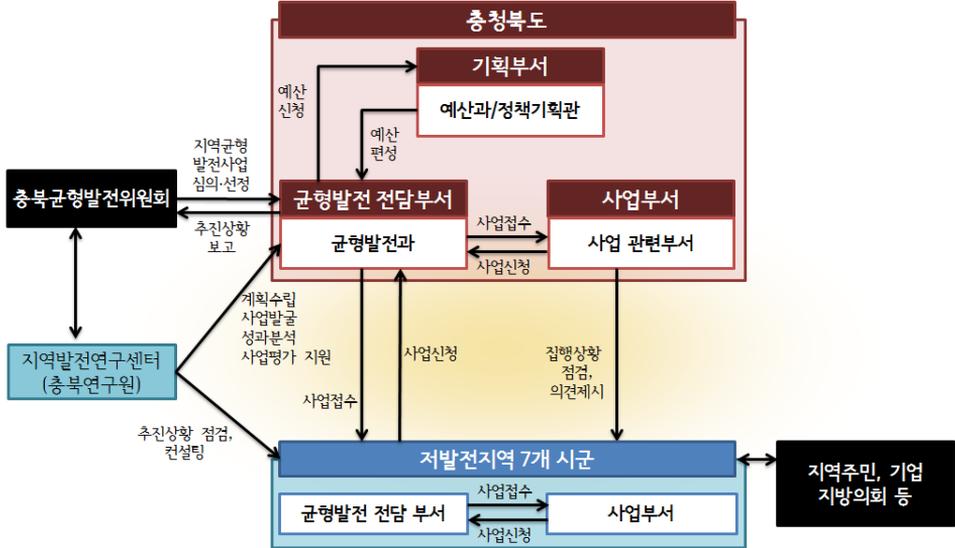
3. 충북 지역균형발전특별회계 추진시스템

가. 추진체계 및 역할분담체계

충청북도 지역균형발전사업은 도내 균형발전 전담부서와 기초자치단체의 균형발전사업 담당부서가 직접적으로 관련되어 있다. 우선 충청북도의 지역균형발전정책은 균형건설국 균형발전과에서 총괄하고 있으며, 지역균형발전 기본계획 수립에서부터 사업접수·추진·집행·관리 및 사업평가와 균형발전 특별회계까지 운영·관리하고 있다. 기획관리실의 예산과에서는 균형발전과와 긴밀한 협의를 통해 균형발전사업에 필요한 특별회계를 편성하고 지특사업에 한해서 사업을 선정하고 있다.

충북 균형발전 지원조례 제11조에 의거 특별회계의 세입을 국가균특회계 시도 자율편성사업 배정분의 5% 이상임을 명시하고 있지만, 지역자율계정 시도자율편성사업 도 배정분 5%는 실제 지특사업으로 구분하여 추진하고 있기 때문에 지특사업에 대한 평가는 균특회계를 평가하는 기획관리실 정책기획관에서 일괄적으로 수행하고 있다. 실질적으로 국가균특회계 도 배정분은 충북의 핵심사업인 전략사업에 활용하고 있지 않기 때문에 충북 지역균형발전특별회계 세입으로 활용되고 있다고 볼 수는 없다.

〈그림 5-21〉 충북 지역균형발전사업 추진주체



충청북도의 사업부서는 저발전지역인 7개 시군의 사업부서로부터 전략사업 등 발굴된 사업들을 검토하고 의견을 제시하는 기능과 지특사업을 발굴하여 균형발전과에 신청하고 선정된 사업에 대해 집행상황 점검 및 평가자료를 작성하는 역할을 하고 있다. 각 시군 균형발전사업 담당부서는 사업부서에서 발굴한 사업을 취합하여 충청북도의 균형발전과에 신청하는 역할을 하며, 선정된 사업의 집행상황을 점검하고 평가 자료를 작성한다. 시군 사업부서에서는 주민의견을 수렴하고 지역발전연구센터의 권역별 자문위원으로부터 자문 및 컨설팅을 받아 사업을 발굴하고, 선정된 사업을 추진하는 실질적인 집행주체가 된다.

충청북도는 지역균형발전시책 수립과 지역 간 균형발전 방안에 관한 사항을 심의·자문하는 충청북도균형발전위원회를 설치하고 있다. 위원회는 총 11명으로 구성되어 있으며, 위원장은 위원 중에서 호선으로 선출하는 방식을 사용하고 있다. 당연직 의원은 1인으로 균형건설국장이며, 위촉위원은 충청북도의회 의원 2명, 충청북도정책자문단 위원 2명, 지역발전연구센터 2명, 그 밖에 시민·사회단체·학계 등 지역발전전문가 4명으로 구성되어 있다.

위원회는 지원조례에 명시된 역할은 아니지만, 반기에 1번씩 내실 있는 사업추진을 위해 지역발전연구센터의 권역별 자문위원과 함께 현장을 점검한다⁶⁶⁾. 사업추진에 대한 컨설팅, 애로사항 청취, 실질적인 발전방안을 모색하기 위해 현장의 목소리를 직접 듣기 위해서다.

〈표 5-42〉 충북 지역균형발전사업의 직접적인 정책참여자와 역할분담

구분	사업계획·기획단계	사업집행단계	사업평가단계
충북 균형건설국 균형발전과	균형발전기본계획 수립 시군 사업 접수 (전략, 공모, 인센티브, 행복마을), 도 예산과에 지특사업 신청	사업추진·집행·관리 (전략, 인센티브, 공모, 행복마을)	사업점검 및 모니터링
충북 기획관리실 (예산담당관, 정책기획관)	지특사업 접수·선정(예산과)	예산편성(예산과)	지특사업 평가 및 모니터링(정책기획관실)
충북 사업부서	사업 검토·의견제시 (전략, 공모, 인센티브, 행복마을) 지특사업 발굴 균형발전과에 지특사업 신청	집행상황 점검 (지특사업)	평가자료 작성 (지특사업)
충북 시군 균형발전사업 담당부서	사업신청	집행상황 점검	평가자료 작성
충북 시군 사업부서	사업 발굴	사업추진·집행·관 리	평가자료 작성
충청북도 균형발전위원회	지역균형발전사업 심의·선정 (전략, 공모, 인센티브, 행복마을)	현장 모니터링 및 컨설팅 사업변경 심의	성과결과 심의·확정
지역발전연구센터	균형발전기본계획·집행계획 수립 신규사업 발굴·컨설팅 균형발전위원회 참여	사업추진상황 점검, 컨설팅	평가단 참여, 추진상황 및 성과분석, 발전방안 제시
주민, 시민단체 등 민간	여론조사 참여	간담회, 의견 제시	성과평가시 주민설문조사 결과 반영

66) 2017년의 경우 3월과 10월에 위원회 위원 9명과 6명이 참석하였다.

충청북도는 저발전지역 기초조사 및 정책연구, 불균형 개선을 위한 개발전략 및 문제해결 방안 강구, 지역균형발전 관련계획 수립 및 권역별 연구팀 운영을 위해 충북연구원 내 지역발전연구센터를 설치하여 운영하고 있다. 지역발전연구센터는 권역별 불균형 개선을 위한 로컬 거버넌스 체계를 구축하기 위해 다양한 교류활동을 하고 있다. 대학교수 및 시민단체 등 관련 전문가 38명으로 구성된 권역별 연구 자문위원회는 지역균형발전사업을 발굴하고 해당 시군의 자문 및 평가위원으로 활동하고 있다. 또한 지역의견을 수렴하기 위해 권역별로 연구 자문회의, 워크숍 및 토론회를 개최하여 지역 균형발전을 위한 논의를 지속적으로 해오고 있다.

교류활동 외에도 관계 공무원 워크숍을 비롯하여 충북의 불균형을 개선하기 위한 기초 연구로 불균형 DB구축 및 상위 관련계획 추진실태 조사, 주민·공무원을 대상으로 균형발전 만족도 설문조사, 시군별 지역발전도 측정과 지역불균형 지표조사 등을 실시하고 있다. 또한 대내외적으로 충북의 지역균형발전사업을 홍보하기 위해 발간사업도 병행하고 있다. 국내의 지역발전정책 동향과 충북 지역균형발전사업에 대한 소개 등의 내용으로 2010년 9월 ‘함께하는 충북 균형발전’ 창간호를 시작으로 현재 16호까지 발간되었다.

〈그림 5-22〉 충북연구원 지역발전연구센터 구성현황



출처: 충청북도 지역균형발전사업 홈페이지(<http://balance.chungbuk.go.kr>)

나. 권한 및 의사결정체계

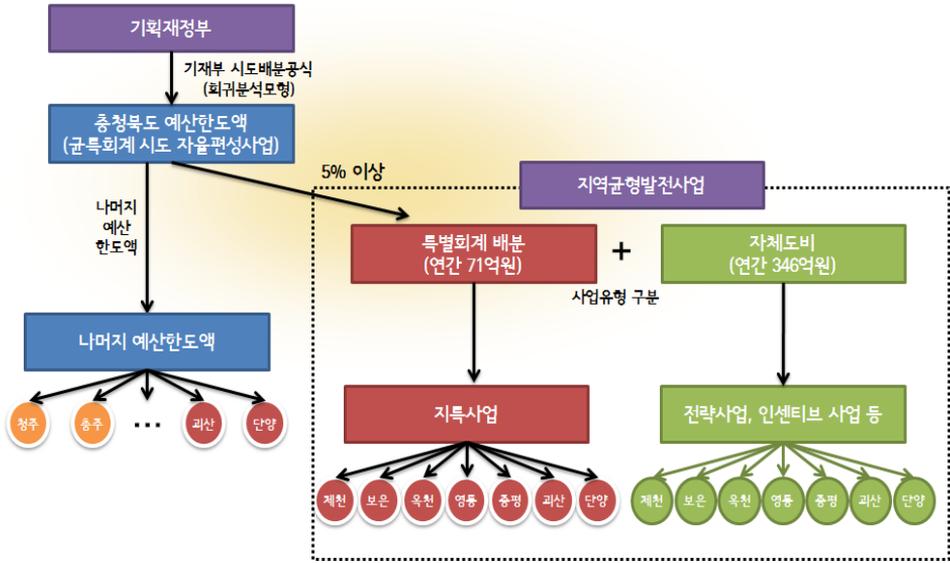
① 정책기획·사업계획(planning)단계

충청북도 지역균형발전사업은 지역균형발전 지원조례를 근거로 추진되고 있기 때문에 균형발전과와 충북균형발전위원회, 지역발전연구센터가 핵심적인 권한을 갖고 기능을 수행하고 있다. 정책기획단계에서 균형발전과는 기획관리실 예산과의 협조로 균형발전 특별회계의 규모를 설정하고, 중간지원조직인 지역발전연구센터는 5년 단위의 지역균형발전 기본계획을 수립하게 된다. 사업계획 단계에서는 기본계획에 따라 균형발전과와 시군의 균형발전 담당 부서는 유기적인 협조체계 하에서 사업을 발굴하게 되며, 사업 발굴 과정상 반드시 지역발전연구센터 권역별 자문위원회의 자문 및 컨설팅을 받은 후 균형발전위원회가 이를 심의하는 체계를 갖추고 있다.

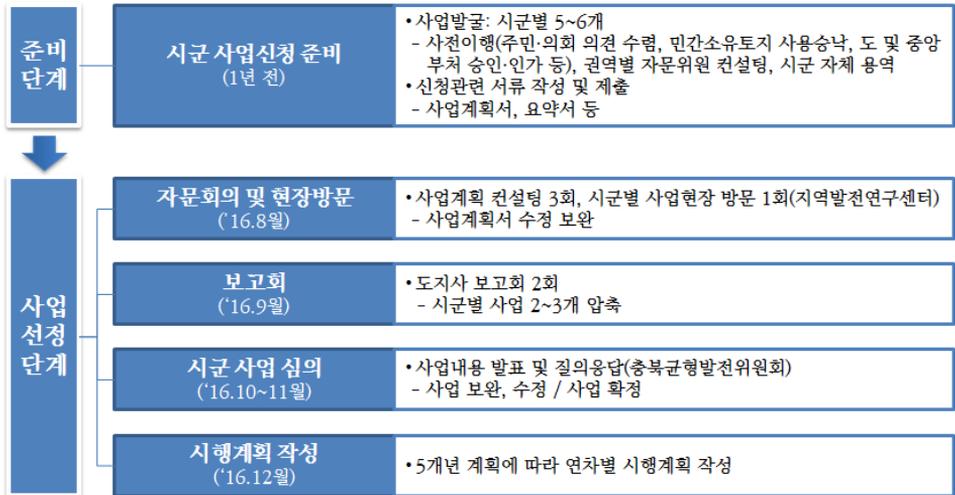
충북의 균형발전 특별회계 예산은 균특회계 시도 자율편성사업 도 배정분의 5%인 연간 71억원 정도로 영세하여 전복과 같이 별도의 산식을 적용할 필요성이 낮기 때문에 전년도 해당 시군의 지원액을 참고하여 배분하는 재량적 배분방식으로 운용되고 있다. 충북에서는 별도로 예산배분계획이나 기준을 산정하고 있지는 않지만 지역균형발전사업의 경우 2배수~3배수에 해당하는 사업을 균형발전과에서 신청하면, 사전절차 이해여부를 먼저 따진 다음 사업담당자와 처음부터 끝까지 필요성, 우선순위, 사업효과 등을 따져서 논의에 의해 선정하고 있다.

균특회계 지역자율계정 도 배정분으로 추진하고 있는 충북 지역균형발전사업 중 지특사업 유형은 전복과는 달리 중앙부처의 예산편성지침이나 포괄보조사업별 부처 사업지침 때문에 제약이 커서 별도로 분리했다기보다는 균특회계의 지역자율계정 시도 한도액이 전국 도부 중에서는 가장 적어서 저발전지역에서 필요한 대규모 지역발전사업을 추진하기에는 현실적으로 어려움이 많았다. 따라서 충북에서는 균특회계 지역자율계정 도 배정분의 5배에 달하는 순도비를 지역균형발전특별회계 예산으로 편성하고, 이를 활용하여 전략사업을 통해 태양광, 유기농, 관광 등 지역의 비교우위 특화사업을 집중 지원하고 있다. 지특사업은 지역균형발전 기본계획에 따라 특화사업과 연계할 수 있는 사업이나 생활체육공원, 공공도서관 등 생활편의시설을 확대하는 방향으로만 축소하여 추진하고 있다.

〈그림 5-23〉 충북 균특회계 시도 자율편성사업 예산배분체계



〈그림 5-24〉 충북 정책기획·사업계획(planning)단계의 전략사업 추진절차

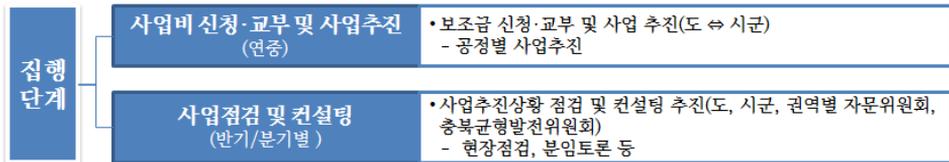


② 사업집행(Implementation)단계

저발전 7개 시군의 지역균형발전사업이 선정되면 시군에서는 연차별 시행계획을 작성 후 보조금을 신청·교부하고 사업을 추진하게 된다. 각 시군마다 자문평가위원회, 전략사업 협력단, 지역발전협의회 등 명칭은 다르지만, 사업집행의 효율성을 제고하기 위해 자체적으로 사업추진상의 문제점을 진단하고 해결방안을 마련하기 위한 추진체계를 운영하고 있다. 외부 전문가의 도움도 받기도 하지만, 지역발전연구센터에 구성된 권역별 연구 자문위원회를 적극 활용하고 있다.

사업집행단계에서는 지역균형발전사업의 중간지원조직인 지역발전연구센터의 역할이 중요해 진다. 지역발전연구센터 권역별 연구팀과 균형발전위원회, 도 관계자들로 현장 점검단을 구성하여 년 2회 사업추진상황을 점검하고, 지역균형발전사업 관련 공무원을 대상으로 분기별 저명인사 초청세미나를 실시하여 시군별 현안에 대한 컨설팅을 하는 등 성공적 사업추진을 위한 논의의 장을 마련하고 있다.

〈그림 5-25〉 충북 사업집행(Implementation)단계의 지역균형발전사업 추진절차



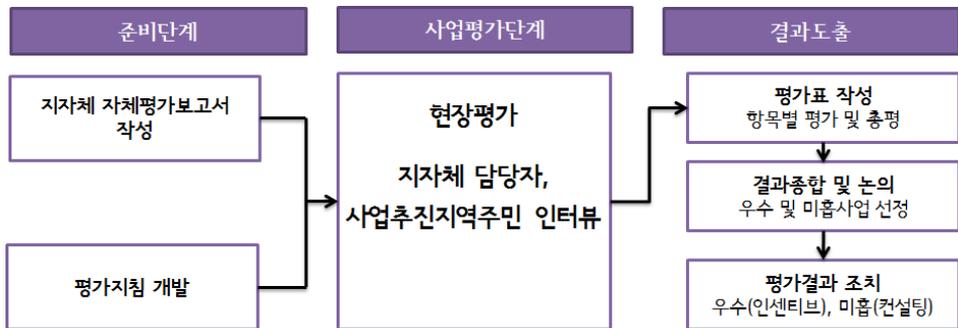
③ 사업평가·모니터링(Evaluation) 단계

충북의 지역균형발전사업에 대한 평가는 전략사업에 한하여 과정평가와 결과평가 방식으로 진행되고, 시군에서 추진하는 사업의 지속적인 모니터링·평가를 통해 인센티브를 지원하는 방식을 사용하고 있다. 다만, 균특회계 도 배정분으로 추진하는 지특사업의 경우에는 충북도 정책기획관에서 전체 균특회계사업과 함께 균형위의 평가지침에 의거 평가하고 있다⁶⁷⁾.

67) 충북 지역균형발전 지원조례 상 균특회계 시도 자율편성사업 도 배정분의 5%는 지역균형발전사업에 사용되고 있지만 별도로 사업을 구분했기 때문이다.

지역균형발전 전략사업에 대한 모든 평가는 지역발전연구센터에서 주관하고 있다. 과정 평가인 진도·중간평가는 매년 말에 실시하고 사업진척, 추진과정의 적절성, 성과도출 가능성, 예산 집행 현황 등을 평가하여 우수 3개 시군에 인센티브를 차등하여 부여하고 있다⁶⁸⁾. 결과평가인 최종평가는 사업 종료년도에 지역발전에 대한 기여, 성과도출 여부 및 가능성 등을 고려하여 평가하고 향후 사업추진에 대한 인센티브와 페널티를 부여하는 평가체계를 갖추고 있다⁶⁹⁾. 그러나 평가가 형식적인 측면이 있고, 평가 결과에 대한 환류가 제대로 되지 않아 ‘평가’가 아닌 사업추진에 실질적으로 도움이 되는 ‘컨설팅’에 방점을 두고 있다.

〈그림 5-26〉 충북 지역균형발전사업 평가체계



한편 예산집행률, 사업추진실적 등 단순한 양적 지표에 의한 평가는 단순히 사업지침을 지켰는지 여부를 확인하는 것에 그치게 되며, 사업성고를 측정하는 데에 한계가 있다. 그래서 2017년부터 시작된 3단계 사업부터는 사업의 직접적인 효과를 측정할 수 있게끔 성과지표를 발굴하는 과정에 있다.

68) 시군은 인센티브로 받은 도비로 인센티브사업을 실시하게 되며, 2단계 사업에서는 중평균, 제천시, 보은군이 인센티브사업으로 지역균형발전활성화 기반 구축, 창고신축 및 태양광 발전시설 설치, 태양광 발전설비 지원 사업을 실시하였다.

69) 사업지침 상 평가 결과에 따른 인센티브와 페널티 부여가 명시되어 있지만, 조례 상 평가 결과에 따른 인센티브 지급만이 명시되어 있어 현재까지 페널티를 받은 사업은 없다.

다. 상호협력과 참여

충청북도는 균형건설국의 기획부서, 기획관리실의 예산부서와 기획부서, 도 사업부서와 시군 균형발전 담당 부서, 사업부서와의 유기적인 협력체계를 구축하여 지역균형발전사업을 효율적으로 추진하고 있다. 균형발전정책을 장기적인 마스터플랜 하에서 체계적으로 지원하기까지는 무엇보다 충북연구원의 지역발전연구센터의 역할이 중요했다고 볼 수 있다.

충북연구원 지역발전연구센터는 지역균형발전 기본계획 수립에서부터 사업 발굴, 평가 및 컨설팅, 성과 확산 등 균형발전정책의 전 과정에 걸쳐 참여하여 지원하고 있다. 균형발전 기본계획을 수립할 때에는 주민의 참여를 독려하여 그간 사업에 대한 인식과 기본 방향 등 의견을 수렴한 후 정책의 기본방향을 설정하는 상향식 계획을 수립하려고 노력하고 있다. 지니계수 등을 활용한 지역 간 불균형 실태조사에 의거 지역발전도 지수를 분석한다.

충청북도는 1단계, 2단계, 3단계 지역균형발전사업을 추진해오면서 지역균형발전 패러다임을 적극 반영하여 기본계획 및 수정계획을 수립해 왔다. 기본계획을 수립할 때에는 이통장, 공무원, 도정 자문위원 등 5,000부에 달하는 설문조사를 수행하여 충청북도 균형발전의 현안과 미래 지향점에 대한 의견수렴과정을 거치고 있으며, 공청회 등을 시행하고 있다.

또한 현장점검과정에서 충북균형발전위원회와 권역별 연구 자문위원회 위원 등 전문가들이 적극 참여하여 사업의 효율성을 제고시키는 데 노력하고 있다. 여기서 더 나아가 2단계 사업부터는 전략사업의 필수 세부사업으로 혁신역량강화사업을 발굴하여 지역사업에 전문적인 역량을 지닐 수 있도록 지역혁신리더를 양성하고 추진주체의 역량을 강화하는 프로그램을 운영하고 있다. 지역발전연구센터는 권역별로 연구 자문회의, 워크숍 및 토론회를 개최하여 지역 균형발전을 위한 논의를 지속적으로 하는 한편 지역균형발전사업 관계 공무원들과 정기적으로 워크숍을 개최해 긴밀한 협력 네트워크를 구축하는 기회를 제공하고 있다.

라. 지역성 및 추진역량

충청북도가 별도의 특별회계를 설치하여 지역별 비교우위에 있는 태양광, 유기농, 의료기기, 관광 등 특화사업에 집중 지원한 가장 큰 이유는 전국 도부 중 가장 적게 배정된

국가 균특회계 때문이었다. 자체 특별회계에 배정된 균특회계 시도 자율편성분은 연간 70 억원으로 저발전지역의 성장을 견인할 수 있는 대규모 사업은 현실적으로 한계가 있다. 거의 모든 균형발전사업은 특별회계 예산의 80%이상을 차지하는 도비로만 해야 하는 상황인 것이다. 더욱이 저출산·고령화 사회에서 현재 수준의 보통세 징수를 담보할 수 없기 때문에 충청도의 전략산업이나 지역별 비교우위에 있는 특화사업과 연계하여 지역발전을 획기적으로 견인할 신성장산업을 중심으로 시군에서 자율적으로 발굴하여 추진하게 된 것이다.

자체 특별회계의 세입인 균특회계 시도 자율편성사업 5%는 실제 균특회계에서 자체 특별회계로 전출시키지 않고 지역균형발전사업의 지특사업에서만 집행되도록 우선 배정되어 있다. 실제 집행할 수 있는 예산한도도 매우 적음에도 전북처럼 이중의 행정수고까지 발생되지 않도록 설계한 것이다. 지특사업을 제외한 지역균형발전사업은 국가 균특회계 사업처럼 지방비 매칭비율을 정하여 순 도비만으로 추진되고 있다. 그러나 사업별로 매칭비율을 정하는 국가 균특회계와는 달리 소득, 생활, 복지, 지역개발 등 시군별 발전수준에 따라 매칭비율을 차등 적용하고 있다. 그간 국가 균특회계 사업에서 지방의 재정여건을 고려치 않고 일방적인 사업별 매칭에 따른 폐해를 방지하기 위해서다.

지난 10년 간 추진된 1, 2단계 지역균형발전사업에 따른 발전지역과 저발전지역 간의 지역격차는 점차 감소하고 있다. 이는 민선 4기부터 현재까지 도정 방향이 '경제성장'과 '균형발전'으로 일관성 있게 지역균형발전정책을 추진한 충북지사를 비롯한 일선의 공무원, 중간지원조직, 전문가, 지역주민들의 적극적인 의지의 결과로 볼 수 있다.

4. 사례종합

가. 원할요소

충청북도는 청구권이라는 1극 중심의 지역발전과 개발규제에 묶여 있는 충주호와 대청호, 국립공원 등이 위치해 있는 남부권과 북부권의 불균형 문제를 해결하기 위하여 2007년에 지역균형발전 지원조례를 제정하고 조례를 근거로 지역균형발전특별회계를 설치하였다. 충청북도가 자체적으로 추진하고 있는 지역균형발전정책의 원할요인은 이러한 조례 및 자체 균특회계 등 제도적 지원 기반을 일찍이 마련하였다는 측면도 있지만 무엇보다

열악한 도 재정여건에도 불구하고 국비 지원없이 순지방비 지원만으로 지역별 특화사업 추진체계를 확립하고, 이를 안정적·지속적으로 추진해오고 있다는 점이다.

1단계 지역균형발전사업(2006~2011)을 추진했을 당시부터 지역발전을 획기적으로 견인할 새로운 사업이거나 지역발전에 꼭 필요한 사업으로 도지사가 저발전지역으로 지정할 지역에 집중 투자하는 대표사업인 '전략사업'을 구상했다. 저발전지역에 속하는 시군별로 1개씩 전략사업을 선정하여 특화하여 추진해오고 있는데, 보은군의 경우 천연자원물 웰빙 산업클러스터 구축사업, 옥천군의 경우 의료기기·기계부품산업클러스터 구축사업, 영동군은 고령친화 클러스터 구축사업, 증평군은 체험형 웰빙타운 투어 조성사업, 괴산군은 장류 식품산업 육성사업, 단양군은 문화관광클러스터 구축사업 위주로 추진하고 있다. 사업의 유형은 전략사업 외에도 부가가치를 창출하여 지역발전을 견인할 수 있는 신규사업들을 도에 제안하고, 도에서는 평가위원회를 구성하여 군마다 1개씩 우수 사업을 선정하는 방식으로 추진하고 있는 공모사업, 인센티브 사업, 지특사업 등으로 구분했지만 주로 전략사업 위주로 선정하여 선택과 집중해오고 있다.

두 번째로는 충청북도는 조례를 제정한 2007년부터 단계별로 마스터플랜에 의거한 계획을 수립해오고 있다. 1단계로는 충청북도 지역균형발전사업 전략사업 기본계획 및 실행계획을 각각 2007년 7월과 12월에 수립했다. 이후 2단계에서는 전략사업 뿐만 아니라 충청북도 지역균형발전사업 기본계획(2013~2017)을 2013년에 수립하였으며, 여건변화에 따라 수정계획을 2014년 12월에 수립했다. 2018년에는 3단계 충청북도 지역균형발전사업 기본계획(2017~2021)을 수립하여 체계적이고 종합적인 사업을 추진하고 있다.

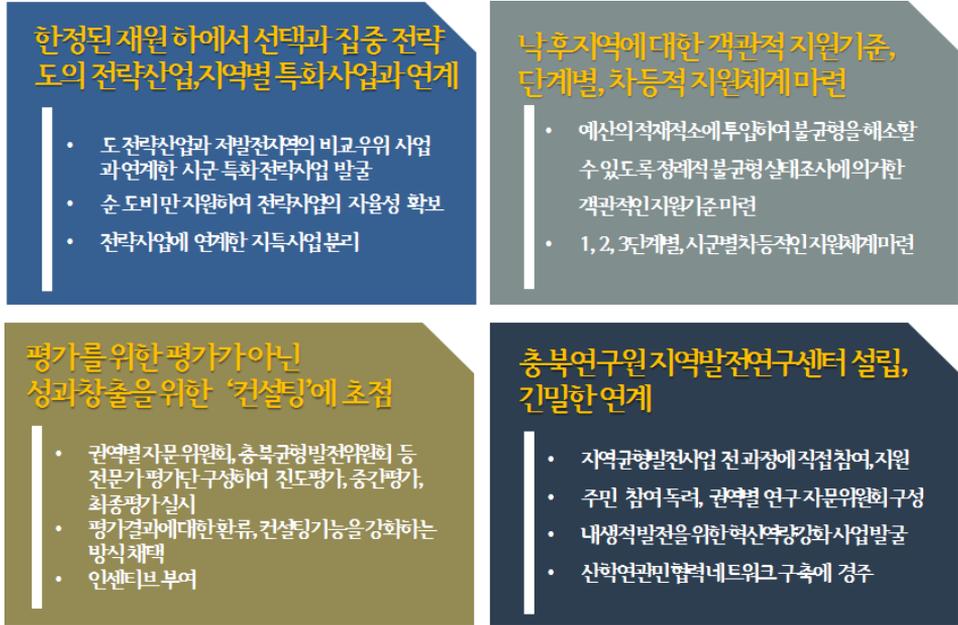
사업선정대상이 되는 지역은 객관적인 선정기준에 의거 탄력적으로 선정하고 있는데, 충북은 지역 불균형 실태조사를 5년 마다 시행하고, 지역발전도 지수를 분석하여 대상지역을 선정하고 있다. 저발전지역으로 선정된 지역이라도 최하위 2개 시군의 도비 지원비율은 65%, 차하위 2개 시군은 60%, 최하위와 차하위 4개 시군을 제외한 차하위 2개 시군은 55%, 이들 모든 시군을 제외한 그 밖의 시군은 45%로 차등지원하고 있다. 각 군별 전략사업의 추진실적을 서면 및 현장평가를 통해 상위 3개 군을 선정하고 최우수(1.5억원), 우수(1억원), 장려(0.5억원)를 차등 지원함으로써 시군 간 선의의 경쟁을 유도하려는 목적으로 사업유형을 구분하여 인센티브사업을 별도로 추진하고 있으며, 남부권(생명과 문화산업

중심)과 북부권(첨단산업과 관광중심 사업)으로 구분하여 협력사업을 추진하고 있기도 하다.

세 번째로는 충북의 지역균형발전사업 평가체계는 평가를 위한 ‘평가’가 아닌 사업추진 주체의 역량강화와 사업성과 창출에 실질적으로 도움이 되는 ‘컨설팅’에 방점을 찍고 있다. 대부분 사업에 대한 평가가 형식적인 측면이 있고, 평가 결과에 대한 환류가 제대로 되지 않아 평가를 위한 평가로 끝나버리는 문제점을 보완하기 위해서였다. 과정평가인 진도·중간평가는 매년 말에 실시하고 사업진척, 추진과정의 적절성, 성과도출 가능성, 예산 집행 현황 등을 평가하여 우수 3개 시군에 인센티브를 차등하여 부여하고 있으며, 결과평가인 최종평가는 사업 종료년도에 지역발전에 대한 기여, 성과도출 여부 및 가능성 등을 고려하여 평가하고 향후 사업추진에 대한 인센티브와 패널티를 부여하는 평가체계를 갖추고 있다. 2017년부터는 예산집행률이나 사업추진실적 등 단순한 양적지표에 의한 평가가 사업 지침 준수여부를 확인하는데만 그치고 있어 사업성과를 측정할 수 있도록 하는 성과지표를 발굴하고 있는 중이다.

마지막으로는 조례를 제정하던 당시부터 도에 균형발전본부를 설치하였고, 균형발전본부를 전문적으로 지원할 지역발전연구센터 설립을 조례에 명시하고 충북연구원 산하에 지역발전연구센터를 설립하여 매우 유기적인 협조체제를 구축하고 있다는 점이다. 충북연구원 지역발전연구센터는 지역균형발전 기본계획 수립에서부터 사업 발굴, 평가 및 컨설팅, 성과 확산 등 균형발전정책의 전 과정에 걸쳐 참여하여 지원하고 있으며, 현장점검 및 컨설팅 단계에서도 적극 참여하여 사업의 효율성을 제고시키는 데 노력하고 있다. 지역발전연구센터는 권역별로 연구 자문회의, 워크숍 및 토론회를 개최하여 지역 균형발전을 위한 논의를 지속적으로 하는 한편 지역균형발전사업 관계 공무원들과 정기적으로 워크숍을 개최해 긴밀한 협력 네트워크를 구축하는 기회를 제공하고 있다.

〈그림 5-27〉 충북 분권형 균형발전시스템의 원할요소



나. 저해요소

충북은 충남과 더불어 2007년에 자체 지역균형발전특별회계를 전국 최초로 설치했다. 일반회계 전입금은 충남과 마찬가지로 도 보통세의 5% 이내로 설정했지만 국가 균특회계 지역자율계정 도배정분은 충남⁷⁰⁾의 10%와 달리 충북은 5%로 설정하고 있다. 충북의 균특회계 예산은 내부적으로 공개하고 있지 않아서 정확하게는 알 수 없었으나 국가균특회계 시도자율편성사업 도한도액의 경우 연평균 1,000~1,500억원 사이의 규모라고 하였다. 이러한 국가균특회계 도한도액은 전북에 비하면 상당히 적은 편이라 사료되며, 이 중에서

70) 충남의 경우 2007년 자체 지역균형발전특별회계를 설치할 당시, 8개 시군을 지원대상으로 선정하였고, 수요조사 결과 시는 연간 60억원, 군은 연간 80억원이 필요하여 총 연간 580억원이 소요될 것으로 예상되었다고 한다. 이는 2007년 도 보통세 징수액 5,828억원의 5%인 291억원(실제 예산편성액은 293억원)을 고려해 봤을 때, 2008년을 기준으로 국가균특회계 도배정분 한도액 3,063억원의 10%, 306억원(실제 예산편성액은 292억원) 정도가 필요해서 도 배정분의 10%를 설정하였다고 한다(한국지방행정연구원 2018년 10월 2일, 충남도청 인터뷰 결과).

5%는 50~75억원 규모여서 사업을 추진하기에는 역부족이었을 것이다. 충북의 예산과 및 지역균형발전과 담당 공무원들은 국가균특회계 시도자율편성사업 도한도액 총규모를 증대시키지 않으면 국가균특회계 자체가 실효적이지 않다는 의견이 대부분이었다.

이에 충북은 2단계 사업부터 시도자율편성사업 도한도액을 세입으로 하는 지역균형발전사업을 '지특사업'으로 별도로 구분했다. 저발전지역에서 필요한 대규모 지역발전사업을 추진하기에는 현실적으로 어려움이 많았기 때문이다. 이에 충북에서는 균특회계 지역자율계정 도 배정분의 5배에 달하는 순도비를 지역균형발전특별회계 예산으로 편성하고, 이를 활용하여 전략사업을 통해 태양광, 유기농, 관광 등 지역의 비교우위 특화사업을 집중 지원하고 있다. 또한 충북은 국가균특회계 도한도액으로 추진하는 사업은 '지특회계' 사업으로 구분해서 지원하고 있기 때문에 전복과 같이 이중적인 절차는 거치지 않고 있다.

충북에서 추진 중인 자체 지역균형발전사업과 관련한 저해요소를 분석하자면 먼저 사업추진지침은 전략사업에만 마련되어 있었다. 충북의 지역균형발전사업 자체가 주로 전략사업 위주로 추진되다 보니 별도의 공모사업, 인센티브사업, 지특사업 등은 개별사업별로 단편적으로 추진될 가능성이 크다. 지역균형발전사업 추진시 절차적 정당성과 사업관리의 객관성 확보를 위해 '충청북도 지역균형발전사업 운영 매뉴얼'을 만들어 사업추진의 효율성을 확보했지만, 사업추진지침이 전략사업만 있어 모든 사업유형에 적용할 수 있는 종합적인 가이드라인이 필요한 실정이다.

또한 사업집행에 있어 책임성이 결여될 소지가 있다. 사업발굴에 대해서는 시군의 자율성은 높지만, 평가결과에 대한 패널티를 실질적으로 부여하지는 못하고 있다. 예를 들어 영동 와인터널 개설사업은 2단계 지역균형발전사업으로 오래 전에 완공되었어야 하지만 3단계 지역균형발전사업 2차년도인 2018년에 와서야 완공되었다. 사업기간 내 완공이 되지 않는 시군에 대해서는 패널티를 부여하여 사업의 효과성을 높여나가야 하지만 지역균형발전사업 조례 상 인센티브만 명시되어 있어 패널티 부여에 대한 제도적 근거 마련도 필요하다. 단체장 선심성 사업으로 오해할 가능성이 있어 홍보 등으로 지역민의 공감대를 넓게 확보할 필요성도 있다.

자체적으로 지역균형발전사업의 성과를 분석할 수 있는 분석 모델을 발굴하고 있는 중이다. 지역을 선정하는 기준은 단계별로 불균형 실태조사를 시행하고, 지역발전도 지수를

도출하여 단계별로 탄력적으로 선정해오고 있지만 선정지표가 발전도 지표로만 되어 있어 시계열적인 분석이 불가능하다는 단점이 있다. 지역별 전략사업의 특성을 반영할 수 있는 성과분석 모델이 필요하다는 자체평가 결과다. 지역마다 특화사업이 다르므로 일반사항을 담은 공통지표와 사업성격에 맞는 특성화지표로 구분해서 개발해 나가야 할 필요성이 있다.

〈그림 5-28〉 충북 분권형 균형발전시스템의 저해요소



제4절 사례분석의 시사점

본 연구는 전북과 충북을 대상으로 국가균형발전정책과 별도로 광역자치단체 차원에서 지역균형발전 관련 조례를 제정하고 자체 특별회계를 설치하여 운영하고 있는 지역균형발전 추진시스템(governance)을 구체적으로 분석하였다. 전북은 2006년에 최초로 「동부권 발전 지원조례」를 제정하고 2010년에 자체 특별회계를 설치하여 2011년부터 동부권 특별회계 사업을 추진하고 있으며, 충북은 2007년 4월에 「지역균형발전 지원조례」에 의거 자체 지역균형발전특별회계를 충남과 함께 최초로 설치한 지역이다. 전북과 충북은 자체 균특회계의 세입으로 도 보통세의 각각 4%와 5% 이내 전입금과 국가균특회계 지역개발계정 배정분의 각각 10%와 5%로 충당하고 있다. 따라서 자체 지역균형발전특별회계 사업은 국가 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업의 37개 포괄보조사업과 연계되어 추진될 수 밖에 없는 구조다. 이에 본 연구는 분권형 균형발전 추진시스템을 추진주체와 역할분담 체계, 권한 및 자율성 등 의사결정체계, 참여 및 상호협력, 추진역량 및 지역성으로 구분하여 원할요소를 분석하였으며, 자체 지역균형발전특별회계의 세입으로 활용되고 있어 국가 균특회계 시도자율편성사업의 지역발전 추진체계가 지방분권형으로 추진되는데 저해가 되는 요인을 진단하고 평가하고자 하였다.

심층사례 분석결과 전북과 충북은 첫째, 지역의 특성에 기초한 합리적인 대상지역 선정 기준 및 사업선정기준, 자원배분기준을 마련하고, 자체 성과평가시스템을 구축하여 환류 시키며, 지속적인 컨설팅을 통해 사업의 효과성을 높여 나가고 있었다. 대상지역 선정기준과 관련해서는 14개 시·군, 10개 성축지역 중에서도 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군의 6개 시·군을 지역균형발전 지원대상지역으로 선정하고 있어 선정대상지역이 바뀌지는 않으나, 동부권 특별회계 조례를 제정할 당시 재정자립도, 시군 예산액, 도에서 가는 보조금 금액 등을 종합적으로 고려해서 지역을 선정했다. 충북의 경우 사업선정대상이 되는 지역은 객관적인 선정기준에 의거 탄력적으로 선정하고 있었는데, 지역 불균형 실태조사를 5년 마다 시행하고, 지역발전도 지수를 분석하여 대상지역을 선정하고 있었다. 선정된 지역에 대해서는 발전정도에 따라서 시군비 매칭방식에 있어 도비를 차등지원하는 방식을 채택하고 있다. 자원배분기준은 전북의 경우에 기획재정부가 시도의 계속사업비를 기준으로 전북의 시도자율편성사업 예산한도액을 산정하여 통보하면 도배정분이라 할지라

도 이를 도한도분과 시군한도분으로 50:50으로 구분하고 50%는 자체 예산배분모형에 따라 시군에 배분하여 시군에 예산편성 재량권을 부여하고 있었다. 성과평가시스템은 전북과 충북이 모두 자체평가체계를 운영하고 있었다. 일자리창출, 소득창출 등 효과적으로 사업의 성과를 측정할 수 있는 체계를 구축하고 있으며, 평가를 위한 평가가 아니라 평가결과를 컨설팅을 통해 환류하는 시스템을 갖추어 사업의 효과성을 제고하고 있다.

두 번째로 전북과 충북은 먼저 지방의 자율적 의사결정체계를 기반으로 광역자치단체의 내생적 지역발전역량 및 다양성을 발휘하여 광역 내 지역간 균형발전 및 지역의 개성에 기반한 특성화·차별화 발전을 자체적으로 도모하고 있었다. 특히 충북은 하드웨어사업과 소프트웨어사업 및 역량강화사업을 모두 포함하는 사업을 구성하여 전략사업 위주로 집중 투자하는 전략을 취하고 있다. 전북의 경우에도 동부권 특별회계에 식품과 관광이라는 2개 분야를 선택, 특화함으로써 발전의 기회를 모색하고 있다. 광역이 주도하는 지역균형발전 사업은 대부분 인적, 물적, 공동체적 잠재력이 낮아서 자생적으로 발전하기 힘든 지역들이기 때문에 지역발전에서 지역소득창출 및 지역일자리 창출 등이 중요한 요소가 된다. 이에 전북과 충북은 포괄지원방식의 특화된 지역균형발전사업에 대한 장기적인 기본계획을 수립하고, 주민의 생활영역에서 복합적이고 통합적으로 사업을 특화하여 추진해오고 있다.

세 번째로는 전북의 경우 기획실을 중심으로 지역균형발전사업 추진체계를 일원화하고 있으며, 충북의 경우 이를 추진하는 전담조직을 도청 산하에 별도로 두고 있었지만 도의 예산부서, 기획부서, 사업부서 및 시군의 사업부서 간 유기적이고 협력적인 추진체계를 구축하고 있었다. 또한 해당지역의 전문가 및 주민과의 협력체계를 함께 구축하고 있는바 전북의 경우 전북연구원과 동부권 시장군수 협의회, 동부권발전위원회와의 긴밀한 협력체계를 구축하고 있으며, 충북의 경우 더 나아가 충청북도 지역균형발전 지원조례 제18조에 의거 설립된 충북연구원 산하 충북 지역균형발전지원센터 및 균형발전위원회와의 유기적인 협력체계를 구축하고 있었다. 특히, 충북은 전략사업외에 균형발전사업을 전략사업, 공모사업, 인센티브사업으로 나누어서 이를 전담하는 별도의 연구전담팀이 설치되어 운영되고 있다.

마지막으로 전북과 충북은 광역주도의 지역균형발전정책을 추진하기 위한 법적 근거인 관련조례를 제정하고, 자체 지역균형발전특별회계를 설치하는 등 법적·제도적 기반을 마

련하고 있었다. 전북의 경우 2006년에 동부권 지원조례를 제정하고 조례를 근거로 동부권 지역의 균형발전사업을 추진해왔지만 안정적인 예산을 마련하기가 어려워서 지역의 성장을 견인하기에는 효과가 적은 소규모 단위사업들 위주로 추진이 되거나 지역현안 중심의 소규모 사업을 중심으로 산발적으로 추진되는 경우가 많았다. 이에 도 차원에서 낙후지역을 종합적으로 설계하여 추진상황을 검토해가며 별도로 관리할 필요가 있어서 따로 자체 지역균형발전특별회계를 설치했다. 즉 국가균형발전특별회계가 있었지만 국가 균특회계는 도로 내려오면 일반회계로 편성되어 광역자치단체에 속한 모든 시군에 배정되기 때문에 동부권에 대한 안정적인 재원마련을 위해서 자체 특별회계가 필요했던 것이다. 충북의 경우에도 국가균특회계 지역자율계정 도배분액 자체가 규모가 너무 적어 지역에서 필요한 균형발전사업을 추진하기가 어려웠다. 그래서 조례에서 규정하고 있는 국가균특회계 도배분액 5%의 5배에 달하는 자체 순도비를 자체 지역균형발전특별회계 예산으로 편성하고 저발전지역에 대한 지역균형발전사업을 추진해오고 있었다.



제6장

지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안

제1절 기본전제

제2절 지방분권형 균형발전정책 추진전략

제3절 광역주도 지역균형발전정책 추진시스템 구축방안

제4절 광역주도 지역균형발전정책 제도적 지원방안

제5절 국가균형발전정책 추진시스템 광역권한 증대방안



제6장

지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안



제1절 기본전제

1. 균형발전정책의 추진주체 다변화 수용

우리나라는 60년대 이후 신속한 경제부흥을 위해서 국가주도⁷¹⁾로 70년대 성장거점, 80년대 분산형 거점, 90년대 다핵개발 등 성장거점 위주의 지역정책을 추진하였다. 이 시기 지방자치단체는 지방자치의 주체라기보다는 국가의 일선 행정기관의 성격이어서 관선 단체장도 국가직이고 지방의회는 기능도 내무부장관이나 상급단체장 등이 대행하는 체제였다. 지방재정에서도 대다수 세수는 국세로 징수되고 지방교부세나 국고보조금 등 국가가 주도하는 재원으로 지방재정의 상당부분을 충당하여 국가가 소속기관에 예산을 배정하는 것과 크게 다르지 않았다. 90년대까지 서울, 부산 등 거점 중심의 투자 효율성에 기반한 불균형 성장전략을 추진한 결과 급격한 산업화가 진행되었고 산업구조는 도시형으로 빠르게 변화해 갔다. 그 결과 국가의 경쟁력은 급속도로 상승했으나 수도권과 대도시가 비대해지고 특히, 수도권으로 인구와 산업이 과도하게 집중되면서 지역간 불균형이 심화되었다.

이에 우리나라는 주로 수도권의 집적이익을 분산시키고 지역간 격차를 완화하기 위하여 균형발전정책을 지속적으로 추진해왔다. 70년대에는 주로 수도권 집중을 억제하는 균형발전정책을 추진했으나 2000년대 들어서면서 세종시, 혁신도시, 기업도시 등 공간적인 분산형 균형발전정책, 지역특화발전과 지역경쟁력 확보의 신지역발전정책, 지역행복생활권정책 등 국가주도의 균형발전정책을 지속적으로 추진하였다. 오랫동안 자원과 의사결정권을 독점해온 국가가 특정지역(growth pole)을 중심으로 지역정책을 추진해 왔고, 지역격차 및 불균형은 바로 그 산물이기 때문에 결과해지 차원에서 불균형을 조장한 국가가 이를

71) 성장정책을 본격적으로 추진하기 시작할 당시 지방의회 구성 등에 관한 지방자치법의 일부 조항을 정지시키는 지방자치에 관한 임시조치법이 시행됨으로써 중앙집권화가 함께 추진되었다. 국가주도의 급속성장은 효율성이 최우선이었기 때문에 국가가 지정한 지역 위주로 개발이 이루어지는 등 불균형성장정책을 펼쳤다.

해소할 책무를 지게 된 것이다. 지방자치 측면에서도 수도권 집중 및 지역간 경제력 격차⁷²⁾가 출발부터 지역간 자율경쟁을 불공평하게 만들어 이러한 지역간 격차가 지방자치의 큰 장애요인이 되었기 때문에 이를 회복할 필요가 있었다. 지역간 경제력 격차로 인한 불균형을 해소하는 과정에서 어쩔 수 없이 국가의 역할이 컸다고 볼 수도 있다.

그럼에도 불구하고 수도권의 인구집중도는 1970년 28.3%에서 2016년 49.7%로 계속해서 증가했고, 수도권 및 광역 대도시로의 끊임없는 인구이동으로 인해 농어촌지역의 인구는 지속적으로 감소하여 지방소멸위기가 심화되고 있으며, 이에 더해 저출산·고령화 추세가 가속화하여 우리나라 출산율은 2017년 1.05명으로 OECD 최하위 수준이 되었다. 또한 세계금융위기, 외환위기 등을 거치면서 경제성장률이 둔화되고 저성장이 고착화되면서 경제위기가 고조되고 있으며, 고성장지역과 저성장지역이 분화되면서 지역간 소득격차가 확대되고 양극화도 심화되었다⁷³⁾. 지역발전의 메가트렌드 변화에 따라서 ‘균형’의 영역은 점점 더 넓어지고 있다. 지역간 불균형뿐만 아니라 산업간 불균형, 계층간 불균형 등 ‘균형회복’의 의미 속에는 ‘불균형 해소’뿐만 아니라 ‘삶의 질 보장’도 함께 포함되는 시대가 왔다. 성경룡(2015, 2017a와 b, 2018)은 우리나라는 60년대부터 국가주도의 발전국가가 등장하여 중앙에 권력이 집중된 불균형 지역성장전략을 추진한 결과 세계 11대 경제대국은 되었지만 지역간 불평등 및 급격한 양극화, 부문간 불균형이 확대되어 지역의 3대 위기, 즉 경제위기·인구위기·환경생태위기가 초래되고 있다고 지적한 바 있다. 기존과 같이 국가가 주도하는 하향식 균형발전의 정책설계 접근방식을 근본적으로 개선해야 할 필요성이 대두된 것이다.

이에 2017년 출범한 문재인 정부는 시대적 변화와 지역발전의 메가트렌드 여건변화 속에서 국정운영 5개년 계획(17. 7)을 통해 효과적 공약이행을 위한 5대 국정목표, 20대 전략, 100대 과제와 함께 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’의 국가비전을 선명하게 부각할 수 있는 4개의 복합·혁신과제를 제시하였다. 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 정하고 지역 간 불균형 발전을 해소시키기 위해서 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조했으며 4대 복합·혁신과제⁷⁴⁾ 중에서 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분

72) 불균형성장의 여파로 지역간 불균형이 심화되어 지역간 지방세 수입에도 큰 차이가 발생했다. 그 결과 국세를 지방세로 전환하기가 어려웠으며, 지방재정자립도는 크게 낮아져 지방자치단체는 자치사무 처리에 소요되는 비용을 자체재원으로 해결할 수가 없었다.

73) 국세의 55.1%, 지방세의 54.5%는 수도권에 집중되어 있다.

권과 균형발전'을 선정했다.

새로운 지역발전의 메가트렌드 변화 속에서 국가가 주도하는 분산형의 균형발전정책을 지방의 자율적 의사결정과 내생적 역량, 다양성을 발휘할 수 있는 분권형의 균형발전정책으로 패러다임을 전환해야 할 시기가 도래했다. 이제는 지역의 다양성을 통해 혁신과 경쟁력의 원천을 찾고, 전국적으로 획일적인 추진방식에서 지역맞춤형의 방식으로, 공급자 중심에서 수요자 중심으로 정책추진의 관행과 체질개선이 필요하다(차미숙, 2017c: 10-11). 균형발전정책의 대상영역, 수준, 추진주체 등을 다변화시켜 포지셔닝 하는 작업이 필요하다. 불균형 문제는 단기적으로 해결할 수 없는 문제여서 경제적인 관점에서 보다 광역적인 불균형을 해결하고자 하는 국가균형발전과 보다 실제적으로 삶의 질 영역을 해결하는 지역균형발전이 상보적으로 추진되어야 할 시기다. 즉 국가발전에 매우 중요하면서 광역지역간 균형, 연계, 개발 경합의 조정이 필요하면서 중앙부처간에도 협력(거버넌스)이 필요한 분야는 여전히 중앙정부가 주도하여 지역균형발전정책을 추진해 나가야 하지만 지방자치단체 차원에서 전략산업 또는 특화산업 육성 등 지역경제 관련사항, 광역교통, 수계 단위 수질관리, 광역 생태네트워크 관리 등 여러 시군이 관련된 환경관리 등과 같이 전략적 자원배분이나 기초지자체간의 개발경합의 조정할 필요가 있는 사항 등에 대해서는 광역지자체가 주도하여 지역균형발전정책을 추진해 나가야 할 필요성이 대두되는 것이다. 지역별 특성화 발전 및 지역 간 협력발전을 도모하는 균형발전, 지역의 다양성에 기초한 지역 혁신과 국가혁신, 포용정책이 필요한 시기다. 시대적으로도 국가주도의 균형발전정책이 지방자치 확대와 함께 지방으로 그 주도권이 이양되어 분권화 과정을 겪고 있기 때문에 '자치분권과 균형발전'이라는 큰 틀에서의 균형발전 패러다임을 수용할 필요가 있다.

2. 균형발전정책 추진시스템 분권화에 방점

'지방분권'은 사전적으로 '통치권력이 중앙정부에 집중되지 아니하고 지방자치단체에 분산되어 있는 일'을 말한다. '자치분권'은 자치와 분권 또는 자치를 활성화할 수 있는 지방분권으로 지방자치와 민주주의 구현을 위해서 중앙정부와 지방정부 사이에 법이나 제도

74) 복합·혁신과제는 핵심공약과 새 정부의 국정비전을 선명하게 부각시킬 수 있는 과제, 예산·인력 등 정책집행 자원을 최우선으로 투입해 추진해야 할 과제, 다수 부처가 연관된 대형·복합과제를 말한다.

설계, 조직과 기능, 재정권한 등 정치·행정권한을 배분하는 것, 즉 권력분립을 의미한다(김순은, 2018). 지방분권은 지방분산(deconcentration)과는 다른 개념으로써, 민주주의와 다양성의 가치, 권한이나 사무, 재정을 중앙정부에서 지방정부로 이양(devolution)하는 데 중점을 두고 있으며, 지향은 자치(自治), 초점은 거버넌스를 변화시키는 데 주어져 있다(김순은 외, 2007). 자치분권의 정책목표는 분권형 거버넌스를 구축하는 것인데 반해 균형발전의 정책목표는 지역 간 사회경제적 격차를 해소하는 것이므로 균형발전의 정책범위에는 분권뿐만 아니라 분산과 분업이 포함된다. 즉 ‘자치분권’은 주로 중앙정부의 입법·행정·조직·재정 권한의 지방이양 및 보충성의 원칙에 의거한 사무이양에 중점을 두고 있지만 ‘균형발전’에서 ‘자치분권’은 균형발전사업의 기획·집행·평가단계에서의 의사결정구조를 실질적으로 분권화·지방화하는 추진시스템에 방점이 찍힌다.

실제 우리나라 국가균형발전정책은 균특회계를 통해서 구현되고 있는데, 2010년부터 객관적인 배분공식을 토대로 예산을 지방에 배분하고, 지역선호사업을 배려할 목적으로 지방에 자율성을 부여하는 포괄보조금제도를 도입하였다. 균특회계는 ‘자치분권’을 목표로 추진되고 있었던 지방재정조정제도와 연계되어 재원이 조성되는 과정을 거치면서 지자체 자율성이 자연스럽게 균특회계의 목표로 포함된 바 있으며, 결과적으로 현재 균특회계의 목표는 균형발전과 지자체 자율성 함양으로 이해되고 있다(고영선 외, 2008: 30)⁷⁵⁾. 자치분권의 핵심이 민주성과 자율성, 다양성, 경쟁과 협력이라고 했을 때 공식적으로 국가균형발전정책 및 균특회계는 목표에 자치분권을 포함하고 있다. 그러나 제3장에서 살펴본 바와 같이 기획·집행·평가단계에서의 의사결정구조가 중앙집권화 되어 있어 현재 우리나라 국가균형발전정책의 문제는 추진내용(컨텐츠)이나 시책상의 문제라기보다는 추진체계, 즉 시스템의 문제를 내포하고 있다.

균형발전이 중앙집권형인지 지방분권형인지는 균형발전과 지방분권의 일방적 선택이 아니라 양자의 조합 차원에서 시대적 요구에 부응하는 바람직한 시스템을 구성하는 문제다. 그동안 우리나라는 한정된 재원을 지역 간에 배분하는 것은 중앙정부의 주요 역할이라고 인식했기 때문에 그동안 국가균형발전정책의 내용은 다양했지만 국가균형발전위원회를 중심

75) 그러나 균특이 기존의 국고보조사업의 일부를 이관받아 설치되는 과정에서 참여정부가 의도했던 균형발전정책과 특별히 관계있다고 판단하기 어려운 사업들도 균특에 포함되었고, 균형발전에 관련된 사업들 중에서 일부만을 포괄하고 있을 뿐 상당 부분은 국고보조금 사업에 남아 있다는 점 등은 균특의 정체성 문제가 제기되는 원인이 되고 있다(고영선 외, 2008).

으로 중앙정부의 역할이 핵심적이었다(김순은, 2018). 70년대부터 ‘균형발전’에 적극적으로 대응은 해왔지만 지역의 자치역량 부족, 지역갈등 발생⁷⁶⁾ 등을 이유로 적극적인 균형발전의 주체를 주로 중앙정부로 인식했다는 의미다. 따라서 지방분권과 균형발전의 상보적으로 병행추진을 전제로 양자의 조합에서 중앙주도적 사고로부터 지방주도적 사고로의 무게중심의 이동이 중요하다. 지방분권형 균형발전에서는 어떤 세부시책과 개별사업을 발굴하느냐가 중요한 것이 아니라 그러한 시책과 사업을 어떤 방식으로 추진하느냐가 더 중요하며, 정책의 추진과정에서 추진주체간 권한, 사무, 자원 등의 하향적 재설계가 필요하다.

3. 지방의 자주적 지역발전 추진역량 신뢰·제고

우리나라의 중앙주도 국가균형발전은 그동안 국가가 특정지역(growth pole)을 중심으로 지역정책을 추진해 왔고, 그로 인해 발생한 지역격차 및 불균형은 바로 그 산물이기 때문에 결자해지 차원에서 불균형을 조장한 국가가 이를 해소할 책무가 있었고, 90년대 중반 민선지방자치를 시행할 당시 국가의 불균형 성장정책 추진으로 발생한 지역간 경제 불균형은 출발부터 지역 간 자율경쟁을 불공평하게 만들어 지방자치의 큰 장애요인이 되었기 때문에 이를 빠르게 회복시키기 위해서 또 국가가 나서 국가균형발전정책을 추진하게 되었다. 또한 국가균형발전위원회를 중심으로 한 중앙정부를 한정된 국가재원을 지방에 배분하는 국가균형발전의 주체로 인식하게 된 배경에는 지방의 지역발전 역량부족, 지역갈등 발생 등에 대한 우려가 내포되어 있었다고 판단된다. 그동안 정착되어진 중앙주도의 국가균형발전 추진시스템 속에서 중앙정부는 권력축소를 우려하여 균형발전 권한이나 재원을 지방에 이양하려 하지 않았거나 형식적으로만 이양해 왔을 것이다. 지방분권형 균형발전정책을 추진하기 위해서는 중앙이 지방의 자주적 지역발전 추진역량 확보 및 제고 노력을 먼저 신뢰하는 것이 선결과제다.

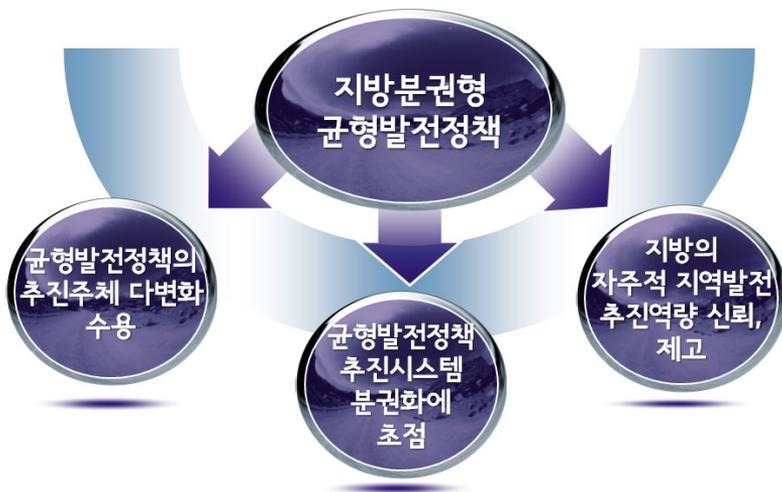
지역정책은 원칙적으로 중앙정부가 아닌 지방의 소관이고 책임이어야 한다. 중앙정부가 전국민에게서 세금을 걷어 특정지역의 사람들을 지원할 논리적 근거는 뚜렷하지 않다. 지방

76) 지방자치단체 입장에서 균형발전은 한정된 자원 속에서 지방정부 간에 제로섬 게임을 할 수 밖에 없기 때문에 갈등구조를 형성한다(김순은, 2018).

정부가 역량이 부족해서 소임을 다하지 못한 경우 또는 재원이 부족한 경우 지방정부의 역량개발을 위해서 지원할 수는 있다. 따라서 중앙정부가 지역발전을 지원함에 있어 지방 자치단체의 내부적 지역발전 추진역량과 자발적 개발의지를 배양하는 데 초점을 맞추어야 한다. 현재에는 중앙정부가 국고보조사업을 통해 정책을 추진하면서 개별사업의 구체적인 형태를 규정하고 대부분의 재원을 제공하고 있다. 이는 지방의 주인의식(ownership)을 약화시키고 중앙의존도만을 높이며, 자체적인 정책능력 개발을 늦추어 궁극적으로 자생적 성장 잠재력 배양을 저해할 가능성이 매우 높다(고영선 외, 2008).

지방분권형 균형발전 추진시스템은 균형발전정책을 추진할 때 지방이 중앙의 통제와 의존에서 벗어나 자율적으로 해당지역의 발전을 주도하는 것을 의미하기 때문에 자치단체의 자주적 지역발전역량 확보가 무엇보다 중요하다. 자치단체의 총체적 역량을 확보하기 위해서는 중앙정부의 신뢰·양보와 더불어 지방자치단체의 노력이 함께 요구된다. 지방자치단체는 행정관리능력, 업무수행능력, 전문성, 리더쉽 등의 인적역량과 물질역량 등 지역발전 역량을 강화하기 위하여 노력하여야 하며, 내부역량이 부족할 경우 자치단체간 연대를 통한 협력 네트워크를 구축하거나 주민 또는 전문가, 조직화된 주민조직 등의 참여 확대를 통한 거버넌스 구축 등으로 이를 보완하는 노력이 필요하다.

〈그림 6-1〉 지방분권형 균형발전정책의 기본전제



제2절 지방분권형 균형발전정책 추진전략

1. 광역주도 지역균형발전정책 추진시스템 구축

먼저 지역정책에 있어서 고영선 외(2008)는 지방이 지역개발의 일차적인 책임을 지며, 중앙정부는 이를 지원할 뿐이라는 점을 명확한 원칙으로 삼아야 한다고 하였다. 중앙정부는 각종 지원을 대폭 단순화하여 포괄적으로 지방에 재원을 제공함으로써 지방이 자신의 우선순위에 따라 사업을 추진하고 다양한 정책을 실험할 수 있도록 해야 한다. 중앙정부의 역할은 이전재원의 정책적 목표를 분명히 제시하고, 지방정부가 소기의 목표를 달성하는데 적합한 사업기획 및 추진체계를 갖추었는지 파악하고, 지역개발 측면에서 이전재원의 한계생산성이 가장 높을 것으로 예상되는 지역에 재원을 배분하고, 사후적으로 이전재원이 소기의 목표를 달성하였는지 점검하는 것이라고 하였다.

그렇다면 지역간 격차를 해소시키는 균형발전정책에 있어서도 지방의 역할이 필요할까? 먼저 지역간 불균형을 해소시키는 과정에서 어쩔 수 없이 국가의 역할이 크고 지방자치에는 부정적인 영향을 미치게 되어도 지역정책의 목표를 지역 간 균형 달성에 둔다면 낙후지역에 대한 국가의 역할은 절대적인 기여를 하게 된다. 그러나 지역 간 불균형 해소에 국가의 역할이 중요하지만 그 구체적인 내용에 있어서는 공간분산형 균형발전정책 등 중앙이 주도하여 추진해야 할 균형발전정책이 있고, 광역단위에서 지역특성을 고려한 균형발전정책을 수립하고 필요한 재원만 국가의 보조를 받는 등 다양한 형태의 균형발전정책이 필요하다. '균형'의 영역은 지역간, 부문간, 계층간 불균형 해소 등 대상이 확대되고 있다. 보다 광역적인 경제적 관점에서의 불균형 해소는 국가균형발전에서 담당하고, 기초생활시설, 생활여건, 공동체 등 보다 실제적인 삶의 질 영역에서 국가가 해결하기 어려운 불균형 해소는 지역균형발전에서 담당할 필요가 있다.

두 번째로는 제5장에서 살펴본 바와 같이 전북의 경우 균특회계 상 성장촉진지역은 김제, 정읍, 고창, 부안을 포함하고 있지만 전북의 동부권 특별회계 대상은 무주, 진안, 장수, 임실, 순창, 남원으로 제한된다. 충북의 경우에는 균특회계 상 성장촉진지역으로 단양, 괴산, 보은, 옥천, 영동이 지정되어 있지만 지역균형발전 특별회계 대상은 1단계에서는 단양, 괴산, 보은, 옥천, 영동 및 증평이, 2단계부터는 일반농산어촌지역인 제천시가 포함되어 있다. 중앙의 관점에서 바라보는 균형발전정책의 대상지역과 자치단체 관점에서 바라보는

균형발전정책의 대상지역이 일치하지는 않는다는 의미다.

세 번째로는 이렇게 상이할뿐더러 현재 균특회계상 시군구자율편성사업인 성장촉진지역 사업은 소관부처 꼬리표가 달려 있어 국토부에 사업을 신청하도록 되어 있다. 심층사례 분석결과 전북과 충북은 자율적 의사결정체계를 기반으로 광역자치단체의 내생적 지역발전역량 및 다양성을 발휘하여 광역 내 지역간 균형발전 및 지역의 개성에 기반한 특성화·차별화 발전을 자체적으로 도모하고 있었으며, 특히, 포괄지원방식의 특화된 지역균형발전사업을 통합적으로 추진하고 있었다. 그러나 현재 균특회계 낙후지역 사업은 자치단체 차원에서 주민의 생활영역에서의 복합적이고 통합적인 사업으로 추진하기에는 제3장에서 제시한 바와 같이 많은 제약이 상존하고 있다.

마지막으로 심층사례 분석결과 균특회계 시도자율편성사업이라고 하더라도 국가의 특별회계 예산은 지자체로 내려오면 일반회계로 편성되기 때문에 광역자치단체 관점에서는 이 사업비가 전체 시군으로 흩어져서 편성된다. 지역의 관점에서 주민 최소한의 삶의 질과 직결되는 문제에 있어서는 지역균형발전정책을 추진할 수 있는 안정적인 예산이 필요하다. 지역간 불균형을 시정하는 균형발전 문제를 단층구조로만 접근할 것이 아니라 낙후정도에 따라서 지역별 다층구조로 접근하여 해결할 필요가 있는 것이다. 평균적으로 부유한 지역에도 가난한 사람은 있고, 평균적으로 가난한 지역에도 부유한 사람이 있기 때문이다. 국가 차원에서 시도 간 분배 개선 및 형평성 제고도 필요하지만 지방 차원에서도 광역단위의 균형발전정책이 필요하다. 국가는 국가 전체의 지역 간 격차를 완화하는데 목표를 두고, 시·도는 지역 내 격차를 완화하는데 목표를 두면 된다.

이에 본 연구는 균형발전정책을 분권식으로 추진하기 위해서 첫 번째로 지방분권형 균형발전정책을 광역자치단체가 주도하게 하는 전략을 제안한다. 김순은(2018)도 자치분권과 지역균형발전의 조화로운 추진을 위해서 중앙정부는 시·도간 균형발전을 위한 정책을 수립하고, 시·도 내의 영역은 시·도가 담당하는 분권형의 균형발전정책 추진, 즉 균형발전정책에서 광역자치단체의 역할 증대를 제안한 바 있다. 제3장에서 살펴본 바와 같이 현재 전북, 충북 등 우리나라 광역자치단체는 지방자치법에 의거 지역균형발전 관련조례를 설치하고, 지방재정법에 의거 지역균형발전특별회계를 설치·운영해오고 있다. 따라서 지방분권형 균형발전정책을 추진하기 위해서는 먼저 광역자치단체가 주도하는 지역균형발전정책 추진시스템을 전국적으로 구축할 필요가 있다.

2. 광역주도 지역균형발전정책 제도적 지원

광역자치단체가 주도하는 지역균형발전정책은 제3장에서 살펴본 바와 같이 지역균형발전 조례의 경우 이미 2006년부터 대전과 세종시를 제외하고 모든 광역에서 제정하였으며, 자체 지역균형발전특별회계의 경우 2007년부터 경기, 충청남북도, 전북, 경상남북도, 제주도에서 설치하여 운영하고 있다. 조례는 전라북도가 2006년 5월에 최초로 「동부권발전 지원조례」를 제정한 바 있으며, 자체 특별회계는 충청남도와 충청북도가 각각 2007년 3월과 4월에 최초로 「지역균형발전 지원조례」하에서 자체 지역균형발전특별회계를 설치하여 광역 내 시·군 간 지역균형발전사업을 추진 중이다.

지역균형발전 관련조례는 대부분 ‘지역 간 균형 있는 발전’을 위해서 설치하고 있으며, 지역 전체 경쟁력과 도민 삶의 질을 향상시키는 것을 추구하고 있다. 주로 지원대상지역 선정과 지역균형발전 기본계획 수립, 지역균형발전사업 선정과 추진 및 평가와 지도·점검, 특별회계 설치와 균형발전위원회 운영에 관한 조항들을 포함하고 있다. 지역균형발전사업 계획에는 중장기 목표와 기본방향 및 각 지역 조례에서 정한 발전방안을 포함하도록 하고 있으며, 지역균형발전특별회계와 관련해서는 특별회계의 설치와 세입 및 세출, 지역균형발전위원회의 설치, 구성과 운영 등에 대한 내용으로 구성되어 있다.

제5장에서 전북과 충북을 대상으로 심층사례분석을 실시한 결과 전북은 동부내륙 산악 지역에 위치해 있어 각종 규제와 개발용지 부족 등으로 개발축에서 소외되어온 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군의 6개 시·군을 중심으로, 충북은 청주 중심의 1극 문제와 남부권 및 북부권의 상대적 저발전에 따른 권역 격차문제를 해결하기 위해 괴산군, 보은군, 증평군, 영동권, 옥천군, 단양군을 중심으로 자체 지역균형발전사업을 10년 넘게 추진해오고 있었다.

이렇듯 이미 광역자치단체는 선제적으로 지역균형발전 관련조례를 제정하고, 조례에 근거한 자체 지역균형발전특별회계를 설치한 다음 조례와 특별회계에 의거 지역균형발전사업을 추진해오고 있으므로 지방분권형 균형발전정책을 추진하기 위한 두 번째 전략으로써 국가가 광역자치단체의 지역균형발전정책을 제도적으로 지원하는 체계를 마련하는 것을 제안한다. 광역주도의 자체 지역균형발전사업이야말로 자치분권과 균형발전시대, 균형발전정책의 분권화 패러다임에 적합한 사업이라 판단된다. 광역자치단체는 지역균형발전정

책을 지방의 역량을 스스로 개발할 수 있게 하는 시스템으로 추진하고, 중앙정부는 이를 적극적으로 지원할 수 있는 시스템을 갖추는 전략이다.

또한 광역자치단체의 지역균형발전사업은 주로 열악한 재정여건 속에서 순도비만으로 사업을 추진하는 것이 현실적으로 어려워서 국가 균특회계 도한도분을 활용⁷⁷⁾하고 있다. 국가 균특회계 도한도분을 활용한 사업의 경우 제3장에서 언급한 사업선정 권한의 제약, 예산배분 권한의 제약, 사업평가 권한의 제약 등 국가 균특회계가 가지는 지방자치단체 자율성 및 권한 제약요소를 고스란히 담고 있어 이에 대한 제도적 개선도 요구된다.

3. 국가균형발전정책 추진시스템 광역권한 증대

‘지방분권형 균형발전’이란 지방의 자율적 의사결정과 내생적 역량·다양성 및 특화발전에 의존하고, 균형발전 정책추진시스템의 실질적 분권화를 통한 지방주도의 균형발전을 의미한다. 지방분권형 균형발전정책을 추진하기 위해서는 전략적으로 첫째, 광역주도의 지역균형발전정책 추진시스템 구축, 둘째, 중앙정부의 광역주도 지역균형발전정책에 대한 제도적 지원이 필요하다. 마지막으로는 이에 더 나아가 국가균형발전특별회계 지역자율계정 시도자율편성사업을 실질적으로 광역이 주도하는 정책추진 시스템으로 개편하는 장기적 전략이 필요하다. 국가균특회계 지역자율계정은 시도자율편성사업과 시군구자율편성사업으로 구분되므로 시군구자율편성사업의 경우 중앙에서 주도하는 낙후지역사업으로 추진하고, 시도자율편성사업을 광역이 주도하는 시스템으로 개편가능하다. 시도자율편성사업의 시·도간 자원배분은 기획재정부에서 담당하기 때문에 지역 내에서의 격차해소를 광역이 주도적으로 추진하는 시스템으로 개편할 필요가 있는 것이다.

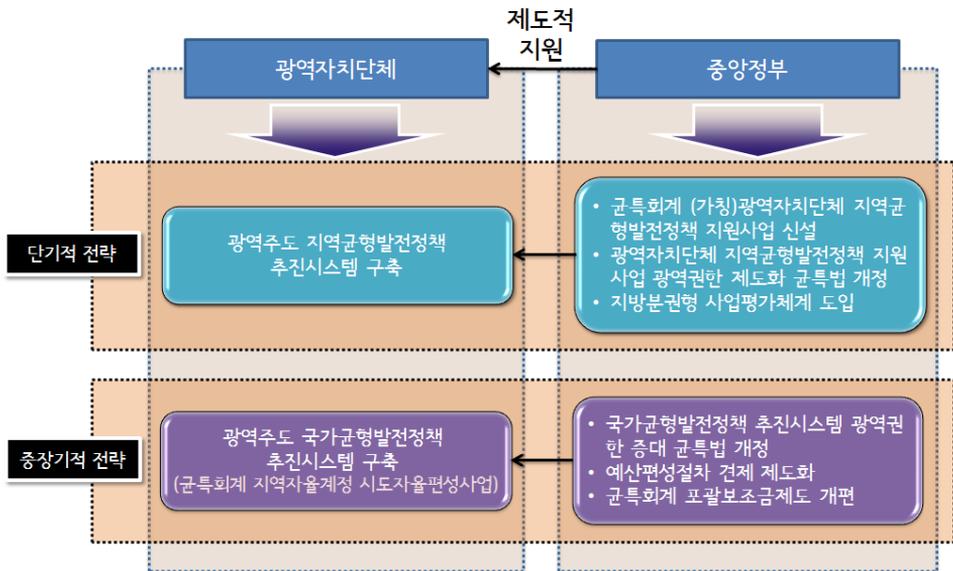
국가균형발전특별회계는 2010년에 객관적인 배분공식을 토대로 예산을 지방에 배분하고, 지역선호사업을 배려할 목적으로 지방에 자율성을 부여하는 포괄보조금제도를 도입하였다. 그러나 형식적인 포괄보조금 제도일 뿐 실질적으로는 지자체의 포괄적 자율성을 제약하고 있으며, 예산신청절차, 사업선정, 예산편성, 사업평가 등 회계운용방식은 여전히

77) 자체 지역균형발전특별회계를 운영하고 있는 7개 도 중에서 경기도와 충북, 제주도의 경우 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 도배정분의 5%를, 전북과 충남, 경남은 10%를 활용하고 있다.

하향식을 벗어나지 못하고 있다. 현 정부의 자치분권과 균형발전정책은 기존의 균특회계 포괄보조금제도 안에서 추진될 수 밖에 없기 때문에 균특회계 포괄보조사업의 추진시스템을 광역이 주도하는 지방분권형 추진체계로 바꾸지 않는 한 실효적일 수 없다.

따라서 변형된 국고보조금으로 운용되고 있는 균특회계를 시도자율편성사업 중심으로 개편하고, 포괄보조금제도를 개선·확대하여 광역자치단체가 개성 있는 특화발전을 스스로 기획하고 집행할 수 있도록 재정운용의 자율성을 제고하고 책임성을 확대해 나가야 한다. 광역자치단체가 실질적인 사업운영주체로서 역할을 하려면 포괄적인 사업범위 내에서 자신의 투자우선사업을 선정하고 관리할 수 있는 권한이 있어야 하며, 중앙주도의 절차를 견제할 수 있도록 권한을 제도화시켜 주어야 한다. 그에 상응하는 책임은 정책목표 달성을 위하여 국가차원에서 중앙정부가 감시·감독하면 된다.

〈그림 6-2〉 지방분권형 균형발전정책의 추진전략



제3절 광역주도 지역균형발전정책 추진시스템 구축방안

1. 기본방향

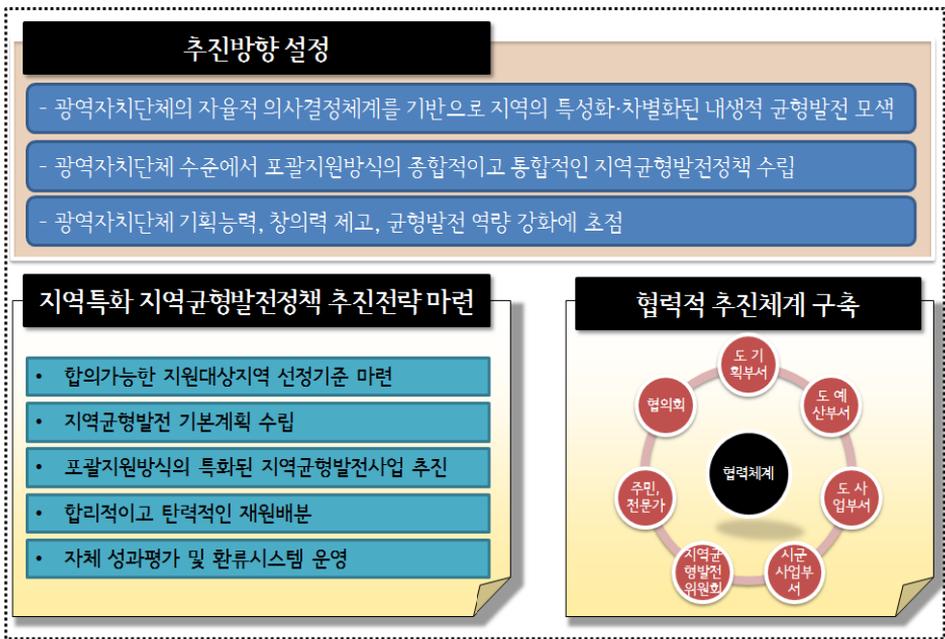
광역자치단체에서 선제적으로 추진해오고 있는 지역균형발전정책은 지역마다 그 추진 배경이나 목적이 다르다. 광역주도의 지역균형발전정책 추진시스템은 지방의 자율적 의사 결정체계를 기반으로 광역자치단체의 내생적 지역발전역량 및 다양성을 발휘하여 광역 내 지역간 균형발전 및 지역의 개성에 기반한 특성화·차별화 발전을 자체적으로 도모할 수 있도록 구축할 필요가 있다. 지역의 특성에 기초한 합리적인 대상지역 선정기준 및 사업선정기준, 자원배분기준을 마련하고, 이러한 기준은 지역의 여건변화에 따라 탄력적으로 운용해야 하며, 자체 성과평가시스템을 구축하되 평가를 위한 평가가 아니라 환류시스템을 확장하여 지속적인 컨설팅을 통해 사업의 효과성을 높여 나가야 방식으로 추진되어야 한다.

광역자치단체는 지역에서 원하는 지역균형발전정책의 목표 및 지역균형발전계획의 미래비전을 설정하며, 포괄지원방식의 종합적인 지역균형발전사업을 추진할 필요가 있다. 광역이 주도하는 지역균형발전사업의 대상은 국가가 정한 낙후지역보다도 낙후된 지역으로 물적, 인적, 공동체적 잠재력이 부족한 지역일 가능성이 높다. 중앙은 타겟이 되는 공간이나 계층, 그룹에 대한 정책을 추진하지만 지방은 이를 통합적으로 추진해나가야 한다. 지역균형발전정책의 영역은 주민의 경제적 성과 뿐만 아니라 생활영역이기 때문에 대상을 복합적으로 가져가야 한다. 따라서 광역이 주도하는 종합발전계획에 의거 추진되는 사업은 통합적으로 추진되어야 절차적인 완결성을 갖게 된다.

광역자치단체가 중앙의 통제와 의존에서 벗어나 자율적으로 해당지역의 균형발전을 주도하게 하기 위해서는 지역발전 역량강화가 무엇보다 중요하다. 지자체의 기획능력과 자율적인 창의력을 개발할 수 있는 기회를 지속적으로 제공할 수 있어야 한다. 수동적이고 의존적인 발전이 아니라 자립적인 발전이 가능하도록 해야 하며, 저발전지역이 외부의 자원에 종속되는 것이 아니라 내부의 자원을 활용하고 역량을 결집함으로써 자립적으로 발전할 수 있는 새로운 균형발전 시스템을 구축해야 한다(한상욱, 2010). 자치단체의 총체적 혁신역량을 확보하고, 내부역량이 부족할 경우에는 협력 네트워크를 구축하거나 참여확대를 통한 거버넌스 구축 등으로 이를 보완하는 노력도 중요하다. 이를 위해서 광역의 지역균형발전 지원조례 및 자체 특별회계 등 제도적인 기반을 마련해야 한다.

이러한 광역주도의 지역균형발전정책 추진시스템을 구축함으로써 지역간 불균형을 시정하는 균형발전문제를 국가와 광역의 다층구조로 접근할 수 있게 되며, 광역자치단체는 자생적으로 지역내의 지역간 불균형 시정을 통해서 성장 잠재력을 배양하고 지역경쟁력을 강화해 나갈 수 있다. 국가 전체적으로 수도권과 비수도권의 상대적으로 발전된 지역과 덜 발전된 지역이 존재하듯이 광역자치단체 내에서도 지역을 보다 세분하게 되면 저발전된 지역이 존재하기 때문이다. 지역간 격차해소 및 균형발전은 단기적으로 해결할 수 없는 문제다.

〈그림 6-3〉 광역주도 지역균형발전정책 추진시스템 구축방안



광역주도 지역균형발전정책 조례제정, 지역균형발전특별회계 운영 등 제도기반 마련

2. 지역특화 지역균형발전정책 추진전략 마련

가. 합의가능한 지원대상지역 선정기준 마련

광역자치단체가 도내 지역간 격차를 완화하고 지역특화발전을 위한 경쟁력을 도모하여 주민 삶의 질을 향상시키기 위해서는 자체적으로 객관적인 기준에 의거 지원대상지역을 선정할 필요가 있다. 지원대상지역 선정기준은 해당 지역균형발전 조례에 명시하거나 시행규칙을 별도로 만들어 명시하도록 한다.

심층사례 분석결과 전북은 14개 시·군, 10개 성축지역 중에서도 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군의 6개 시·군을 지역균형발전 지원대상지역으로 선정하였다. 전북의 동부권 발전지원에 관한 조례상 '동부권'이란 전라북도 내 동부지역에 위치해 있는 6개 시군지역이라고 명시되어 있어 지원대상지역을 일정기간에 걸쳐 달리 선정하지는 않는다. 그렇지만 2006년 5월, 「동부권 균형발전 지원에 관한 조례」를 전국 최초로 제정할 당시에는 재정자립도, 시군 예산액, 도에서 가는 보조금 금액 등을 종합적으로 고려해서 지역을 선정했다. 전라북도는 지형상 호남정맥과 금남정맥으로 2개 권역으로 크게 구분이 되는데, 6개 시·군은 산악지역 권역에 포함되는데다 각종 규제가 많아 개발용지가 부족해서 개발촉에서 소외되어 있었고, 재정자립도 및 시군 예산액이 턱없이 적었던 것이다. 충북의 경우 5년마다 정례적으로 시군별 지역발전도를 조사·분석하는 불균형 실태조사를 시행하고, 객관적인 지원기준을 만들어 5년마다 낙후지역을 새롭게 선정하고 있다. 선정된 지역에 대해서는 발전정도에 따라서 시군비 매칭방식에 있어 도비를 차등지원하는 방식을 채택하고 있다.

일반적으로 광역자치단체는 다음의 표에서 보는 바와 같이 인구와 고령화지수, 산업 및 소득수준, 취업기반, 지방재정수준, 사회기반시설 등을 고려하여 각 시도마다 지역의 특성에 맞게 기준을 선정하고 있다. 각각의 지역별로 지원대상지역 선정기준을 획일화할 필요는 없으나 자치단체 내 시군의 합의에 의한 선정기준이어야 할 필요는 있다. 경북의 경우 별도로 선정기준을 마련하고 있지는 않고 공청회를 통해 의견을 수렴하고 있으나 향후 정량화된 기준을 마련할 필요는 있다고 판단된다.

〈표 6-1〉 광역자치단체의 지원대상지역 선정기준

구분	항목	선정기준
경기	- 인구 - 고령화 - 취업기반수준 - 지방재정수준 - 소득수준 - 사회기반시설수준	- 최근 10년간 인구증가율 - 고령화율(총인구수÷65세이상 인구수) - 시·군의 최근 2·3차 산업종사 비율 - 시·군의 최근 5년간 재정력지수 - 시·군 최근 지방소득세 - 상·하수도 보급률 평균, 도로율, 철도역의 밀도
강원	- 접경지역	- 「접경지역 지원 특별법」제2조 및 같은 법 시행령 제2조에 따른 지역
충북	- 낙후지역	- 지역발전도를 조사·분석하여 매 5년마다 선정
충남	- 인구 - 고령화 - 취업기반 - 재정 및 소득 - 사회기반시설	- 최근 10년간 연평균 인구증가율 - 전년도 말 노령화지수(65세이상 인구수÷14세 이하 인구수) - 최근 총사업체 종사자비율 - 최근 5년간 시·군의 재정력지수 및 소득세할주민세총액의 평균 도로율
전북	- 동부권	- 남원, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창
전남	- 시·군 경계지역	- 시·군과 시·군이 서로 경계를 접하고 있는 지역의 마을 또는 토지
경북	- 공청회	- 도지사가 지역 개발사업구역의 지정 및 변경을 위해서 공청회를 개최하고 의견을 수렴함
경남	- 인구 - 재정 및 소득 - 고용 및 산업 - 공공인프라 - 생활여건 및 환경 - 교육 및 문화 - 보건 및 복지	- 최근 5년간 연평균 인구증가율과 인구밀도 - 최근 5년간 재정력지수와 소득세할주민세총액 - 천명당 사업체수(50인이상 사업체수)와 천명당 사업체종사자수 - 도로율 & 상하수도보급률 - 노후주택비율, 1인당 공원면적 - 면적당 학교수, 천명당 문화체육시설수 - 천명당 의사수, 영유아 천명당 보육시설수
제주	- 인구 및 고령화 - 취업기반 - 산업 및 소득 - 사회기반시설	- 지역발전에 저해되는 일정기간 인구의 감소, 정체, 고령화정도 - 주민의 취업기반 미약 여부 - 산업 활동기반의 취약 및 소득수준 정도 - 사회기반시설의 취약 및 뒤떨어짐 정도

나. 지역균형발전 기본계획 수립

지역균형발전 지원대상지역이 선정되면 광역자치단체는 선정된 지역에 대해서 먼저 지역균형발전종합계획 및 마스터플랜을 수립할 필요가 있다. 한정된 자원 하에서 지역균형발전종합계획은 목적이 분명해야 하고, 비전과 추진전략이 마련되어 있어야 한다. 지역균형발전종합계획은 기본계획과 시행계획으로 수립하며, 기본계획은 각 광역자치단체의 공간단위와 사업영역단위를 고려하여 수립해야 한다. 대부분 지역균형발전사업의 대상이 되는 지역은 인적, 물적, 공동체적 잠재력이 부족하고, 기반시설이 부족한 지역이기 때문에 주민의 생활영역에서 복합적으로 사업을 추진할 수 있게 해야 한다.

전북은 2012년에 제1차 동부권 발전계획(2010~2016)을 수립하였고, 2014년에는 제1기 동부권 발전사업에 대한 성과분석을 토대로 수정계획을 마련했다. 2017년에는 제2차 전라북도 동부권 발전계획(2017~2025)을 수립한 바 있다. 충북의 경우에는 지역균형발전 기본계획을 수립하여 1단계 지역균형발전사업(2006~2011)과 2단계 지역균형발전사업(2012~2016)을 추진했으며, 현재는 3단계 지역균형발전사업(2017~2021)을 추진해오고 있다.

지역균형발전종합계획을 수립하여 사업을 추진하지 않으면 지역의 성장을 지속적으로 견인하는 사업이 아니라 소규모 단위사업 또는 현안사업 위주로 사업이 추진될 가능성이 크다. 부처별로 쪼개서 사업을 추진하는 것이 아니라 식품분야와 관광분야로 나누어 종합계획 하에서 내재적 성장잠재력 확충에 기여할 수 있다고 판단한 사업을 도 자체적으로 발굴하여 추진하는 것이다.

지역균형발전종합계획은 도와 시·군의 법정계획과의 정합성을 유지할 필요도 있다. 도와 시·군의 법정계획을 종합분석함으로써 지역균형발전의 방향 및 목표를 설정하고, 이중 장기적으로 추진해야 할 파급효과가 큰 사업, 그리고 지역균형발전에서 꼭 필요한 선도사업 위주로 사업을 선정해야 한다.

다. 포괄지원방식의 특화된 지역균형발전사업 추진

마스터플랜에 의거 추진되는 도내 낙후지역의 지역균형발전사업은 지역의 비교우위를 고려하여 특화발전할 수 있는 가능성을 부각시키는 전략을 취해야 한다. 이때 지역균형발전사업은 하드웨어사업과 소프트웨어사업 및 기획능력 제고, 자생력 제고를 위한 프로그램 개

발·운영 등 역량강화사업을 모두 포함하여 집중투자함으로써 미래 성장동력 기반을 구축할 수 있는 사업이어야 하며, 향후 추진하는 사업의 지렛대로 활용될 수 있는 사업이어야 한다.

전북의 경우 동부권 특별회계에 식품과 관광이라는 2개 분야를 선택, 특화함으로써 발전의 기회를 모색하고 있다. 동부권 지역은 산간지역에 위치해 있어 기업유치가 어려워 산업 대부분이 관광과 농업에 치중되어 있다. 이에 지역여건 분석을 통해 지역적으로 비교우위가 있는 식품과 관광에 집중적으로 지원하여 특화발전을 도모하도록 했다. 관광과 농업에 특화한 또 다른 이유는 농어촌지역이 대부분인 낙후지역의 발전에서 가장 중요한 요소는 지역소득창출 및 지역일자리 창출이기 때문에 지역의 자생력 강화를 위한 부가가치 창출을 위주로 한 사업을 선정하였다.

충북의 경우에도 지역균형발전사업은 전략사업, 공모사업, 인센티브 사업으로 구분하여 시군별 비교우위 특화사업을 전략사업 위주로 선정하여 선택과 집중해오고 있다. 충북은 6개 시군별로 1개의 전략사업을 선정하여 추진하고 있으며, 대상사업의 기준은 지역발전을 획기적으로 견인할 신규사업, 도 전략사업과 연계, 산업발전 기반을 구축할 수 있는 사업으로 크게 나뉜다. 충북 역시 전북과 마찬가지로 사업목표가 구체적이고 확실하며, 지역의 자원으로 주민소득증대 및 지역역량을 강화할 수 있는 사업, 지역별 특화산업과 연계하여 지역발전을 획기적으로 견인할 신성장사업 위주로 전략사업을 추진하고 있다(충청북도, 2013). 사업유형은 지역특화산업 육성, 기업지원서비스 사업, 관광상품 개발, 지역농특산물 소득화, 역사문화 관광프로그램 운영, 교육센터 운영지원 등 부가가치 창출이 가능한 산업 중심으로 하되 하드웨어 사업보다는 주민소득 증대, 지역역량강화에 초점을 맞추고 있다.

또한 지역균형발전사업은 포괄지원방식으로 추진되어야 한다. 현재 국가균특회계 시도 자율편성사업은 포괄보조사업별로 부처 꼬리표가 달려 있어서 해당 사업부처에서 제시하고 있는 사업만을 추진해야 하는 한계가 있다. 광역에서 추진하는 지역균형발전사업은 지역에 특화된 사업을 추진하되, 종합적이고 포괄적인 방식으로 사업을 추진해야 한다. 사업을 추진하다보면 관광사업을 하지만 도로도 필요하고, 주차장도 필요하고 특산물 판매시설도 필요한 법이다. 분절된 사업이 아니라 종합적인 계획 하에서 사업을 추진해야 한다.

라. 합리적·탄력적인 재원배분

광역주도의 지역균형발전사업은 해당 시·군에 예산을 배분함에 있어 시군의 재정여건 및 낙후 정도를 반영하여 각 시군에 배분할 재원을 합리적으로 산정하여야 하며, 예산운용의 효율성을 제고하기 위하여 기존 재원배분 공식을 검토하고 보완하여 제공하여야 한다.

현재 국가균특회계 시도자율편성사업은 기획재정부가 2006년부터 재정수요(30%)인 인구와 면적, 낙후도 요소(70%)인 지방소득세와 재정력지수, 고령인구 비율 등을 종합적으로 고려한 회귀분석기법을 적용하여 시도별 지출한도액을 산정하고 자치단체별 편차를 조정하는 것으로 알려져 있으나 구체적인 산정기준과 시도별 산정내역은 비공개하고 있다. 광역자치단체는 중앙정부와 마찬가지로 시군에 예산을 배분할 때 같은 고민에 빠진다. 광역자치단체는 지역균형발전정책을 추진함에 있어 합리적이고 객관적인 재원배분기준을 마련할 필요가 있으며, 이를 공개함으로써 투명한 절차에 의한 사업을 추진해 나가야 하며, 재원배분기준은 여건변화에 따라서 탄력적으로 운용할 필요가 있다.

전북의 경우 기획재정부가 시도의 계속사업비를 기준으로 전북의 시도자율편성사업 예산한도액을 산정하여 통보하면 도배정분이라 할지라도 이를 도한도분과 시군한도분으로 50:50으로 구분하고 50%는 자체 예산배분모형에 따라 시군에 배분하여 시군에 예산편성 재량권을 부여하고 있다. 도한도분은 다시 10%를 동부권 특별회계에 우선 배정하고, 나머지를 각 실국에 37개 포괄보조사업의 예산으로 배정하고 있다. 재원배분모형에 의한 시군한도분 산정작업은 전북연구원이 수행하며, 전북은 그 결과를 토대로 시군에 예산을 배정하고 공개하고 있으며 여건에 따라서 수정하는 작업을 거치고 있다. 시군배분공식에 의거 배분되는 시도한도분은 전북도에서 부지매입 가능여부, 지방투융자심사 등 사전심사항목을 제시하고 그 확인절차만 거치고 있다. 동부권 특별회계는 기본적으로 시군의 시군비 매칭을 하지 않으며, 조례에도 규정되어 있지 않다⁷⁸⁾. 시군이 신청한 예산을 광역에서 어떤 방식으로 종합하여 조정할 것인지 특별하게 정해져 있는 것이 아닌 것이다. 지방비 매칭은 지자체의 참여와 책임성을 강화한다는 긍정적인 측면이 있으나 재정이 열악할 경우 지방비를 매칭할 여력이 안되어 사업추진이 곤란해진다. 실제 제4장에서 공무원인식조사 결과 국가균특회계 예산배분 단계에서 지방의 자율성을 제약하는 원인이 지방비 매칭비용

78) 그런데 실제 사업을 추진하면서 6개 시군은 재정여건에 따라서 자율적으로 시군비를 추가로 매칭하고 있다.

이라고 응답하고 있었다.

마. 자체 성과평가·환류시스템 운영

광역주도의 지역균형발전정책이 추진되기 위해서는 ‘지역의 자율성 강화’를 위한 지방분권형 자체평가체계를 운영할 필요도 있다. 현재 균형위에서 추진하고 있는 균특회계 평가는 포괄보조사업별로 평가하기 때문에 지역발전의 기여도를 반영하는 특색 있는 평가지표를 설정하기 어려운 구조다. 광역자치단체는 자체적으로 성과중심의 지역특성을 반영한 성과평가체계를 구축하고, 추진실적 분석을 통한 사업 타당성, 효율성, 효과성을 진단해야 하며, 컨설팅단 등을 구성하여 이를 지속적으로 환류할 수 있는 시스템을 갖추어 사업의 효과성을 높여야 한다.

전북의 경우 동부권 특별회계로 지원되고 있는 식품·관광분야의 사업에 대해서 개별사업별 평가체계가 아니라 두 분야별로 평가체계를 별도로 만들고 서면평가, 현장실사, 담당자 인터뷰를 함께 실시하여 평가하는 자체 평가시스템을 갖추고 있다. 성과진단의 기준은 특화도, 고용창출효과, 사업집행률 뿐만 아니라 주민과 전문가를 대상으로 실시하는 설문조사 결과도 반영하고 있다. 동부권 특별회계사업은 식품과 관광으로 특화하여 추진하고 있고 분야별·시군별로 여건도 달라 성과가 다르게 나타날 것이기 때문이다. 평가를 위한 평가로 끝나는 것이 아니라 분기별로 동부권 발전사업 추진상황을 점검하는 컨설팅단을 운영하고 있으며, 식품 클러스터 추진 협의체 및 시군 실무 협의체를 운영하고 있다. 동부권 발전사업의 활성화를 위해서 도, 시군, 전문가로 구성된 컨설팅단은 분기별로 현지를 점검하고 간담회를 개최한다. 전북도의 동부권 발전사업 추진상황은 동부권발전위원회에 보고하도록 되어 있다.

사업추진의 효율성을 도모하고, 시군의 발전 촉진 및 자율적 경쟁을 유도하기 위해서는 사업의 모니터링 및 평가환류를 통해 인센티브와 페널티를 부여할 필요도 있다. 즉, 사업의 추진실적 평가를 통해 우수 사업에 대해서는 특별회계 예산내에서 인센티브를 부여하고, 추진실적이 저조한 사업은 페널티를 부여하는 방식으로 사업의 효과성을 제고한다.

전북의 경우 국가균특회계 도배정분에 자체 순도비를 더한 동부권 특별회계 예산, 198억원은 6개 시군별로 연간 50억씩 정액지원하고 있지만 2018년 예산부터는 시군 경쟁체

제를 도입하여 페널티와 인센티브를 주는 제도를 운용하고 있다. 6개 시군을 4단계로 분류하고 1개 시군에는 2.5억원의 인센티브를 부여하는 반면 2개 시군에는 각각 1억원과 1.5억원의 페널티를 부여할 예정이다. 충북의 경우에는 5년 마다 실시하는 지역발전도의 조사 결과에 도비지원을 차등화하는 기준을 갖추고 있다. 최하위 2개 시군의 지원비율은 65%, 차하위 2개 시군은 60%, 최하위와 차하위 4개 시군을 제외한 차하위 2개 시군은 55%, 이들 모든 시군을 제외한 그 밖의 시군은 45%로 차등지원하고 있으며, 이는 지원조례 시행규칙에 세출예산 지원비율을 규정하고 있다. 또한 충북은 인센티브사업을 2단계 사업 추진시 협약사업으로 전환하여 기업 및 인구유치 효과가 큰 SOC 사업 등의 기반시설에 지원함으로써 실질적인 균형발전 효과를 제고하였다(원광희, 2017).

3. 협력적 추진체계 구축

광역주도의 지방분권형 균형발전정책을 추진하기 위해서는 기획실을 중심으로 광역자치단체의 추진체계를 구축하고, 예산을 편성하는 절차와 사업을 결정하는 절차를 일원화하는 것이 효율적이라 할 수 있다. 기획실을 중심으로 지역균형발전정책 선정대상지역에 대한 종합발전계획 및 예산편성방향을 수립하면 관련 도 사업부서에서 시군의 사업부서와 협조 하에 사업을 발굴하여 도에 예산을 신청하고, 도는 안건을 지역균형발전위원회에 상정하여 심의 후 사업을 선정하고 예산을 편성하는 절차를 거칠 필요가 있다.

기획실을 중심으로 일원화된 추진체계를 구축하지 못한다면 균형발전정책을 추진하는 전담조직과 전담조직을 중심으로 한 광역자치단체의 관련부서 및 시군 관련부서의 협력적 추진체계 구축이 필요하다. 심층사례 분석결과 광역자치단체의 지역균형발전사업은 전북의 경우에는 기획조정실, 충북의 경우에는 균형건설국 균형발전과에서 전담하여 추진하고 있었다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 광역자치단체는 현재 국가균형발전정책 및 지역균형발전정책 등 균형발전과 관련된 업무를 강원, 전남, 제주는 전북과 같이 기획실에서 담당하고 있으며, 경기, 충남, 경북, 경남은 충북과 같이 별도의 전담조직에서 담당하고 있다. 경기, 충북은 균형발전 관련 실국에서, 충남, 경북, 경남은 각각 미래성장본부, 건설도시국, 경제통상국에서 업무를 함께 추진하고 있다.

그러나 지역균형발전사업의 예산은 모든 광역자치단체가 기획실 예산관련 부서에서 담당하고 있기 때문에 지역균형발전사업과 관련된 전담조직이 있다고 하더라도 광역자치단체 차원에서는 예산담당부서와 지역균형발전사업 담당부서, 그리고 도와 시군의 관련사업 부서 간 유기적인 협조체제가 중요하다. 충북의 경우 지역균형발전사업을 기획실이 아닌 균형건설국 균형발전과에서 담당하고 있는데, 기획실 산하 예산과 입장에서는 균형발전과가 타 실국에 있는 하나의 사업부서로 인식이 되기 때문에 타 사업부서에서 신청하는 사업과 마찬가지로 예산배분단계에서 우선순위를 선정할 수 밖에 없다. 충북에서는 별도로 예산배분계획이나 기준을 산정하고 있지는 않지만 지역균형발전사업의 경우 2배수~3배수에 해당하는 사업을 균형발전과에서 신청하면, 사전절차 이해여부를 먼저 따진 다음 사업담당자와 처음부터 끝까지 필요성, 우선순위, 사업효과 등을 따져서 논의에 의해 선정하고 있다.

이러한 광역자치단체 내에서의 담당부서간 협조체제가 중요한 이유는 만약 지역균형발전사업이 국가균특회계 지역자율계정 도배정분 예산으로 추진되는 사업이라면 광역자치단체에 별도의 전담부서가 있다고 할지라도 기획실 산하가 아니라면 관련사업을 담당하고 있는 광역자치단체 내 사업부서와의 협이가 형식적으로 이루어질 가능성이 있기 때문이다. 지역자율계정 도배정분 예산으로 추진되는 지역균형발전사업은 37개 시도자율편성사업으로 추진되어야 하기 때문에 소관부처가 정해져 있다. 따라서 소관부처별로 도에서 담당하는 실제 사업부서가 중앙부처의 지침에 따라 사업을 추진할 수 밖에 없기 때문에 전담부서의 권한이 미약할 수 밖에 없다.

분권형 지역균형발전정책은 해당 광역자치단체와 기초자치단체뿐만 아니라 해당지역의 전문가 및 주민과의 협력체계를 구축할 필요도 있다. 전북의 경우 전북연구원과 동부권시장군수 협의회, 동부권발전위원회와의 긴밀한 협력체계를 구축하고 있으며, 충북의 경우 더 나아가 충청북도 지역균형발전 지원조례 제18조에 의거 설립된 충북연구원 산하 충북 지역균형발전지원센터 및 균형발전위원회와의 유기적인 협력체계를 구축하고 있다. 특히, 충북은 전략사업외에 균형발전사업을 전략사업, 공모사업, 인센티브사업으로 나누어서 이를 전담하는 별도의 연구전담팀이 설치되어 운영되고 있다. 제4장에서 공무원 인식조사 결과 지역혁신협의회 등 민간위원이 포함된 협의회는 자문기구나 정책제안기구로써 역할

을 하여 협조체제를 구축할 필요가 있다고도 하였다.

〈표 6-2〉 광역자치단체(도)의 균형발전업무 담당부서

구분	담당조직		담당사무
	실·국	부서명(팀)	
경기	기획 조정실	정책기획관 (예산담당관)	· 균특회계 편성, 제도운영 · 지역균형발전특별회계 예산편성
	균형발전 기획실	균형발전담당관 (균형발전팀)	· 국가균특회계 사업평가 · 지역균형발전종합계획 수립 및 사업 추진
강원	기획 조정실	예산과	· 균특회계 예산편성 및 평가
		균형발전과 (지역협력팀)	· 지역행복생활권 강원도 발전계획 관련업무 추진 · 지역행복생활권 강원도 생활권발전협의회 및 기획단 운영 · 동해안 발전포럼 및 중부내륙권 발전포럼 운영 · 시·도간 협의·협력 사무에 관한 사항 · 지역특화발전특구 육성 사업 추진
충북	기획 관리실	예산담당관 (재정지원팀)	· 균특회계 예산 편성 및 관리
		정책기획관 (광역행정팀)	· 균형발전 5개년 계획 및 시행계획 수립, 연차보고서 작성 · 균특회계 사업평가
	균형 건설국	균형발전과 (균형발전팀)	· 지역균형발전사업 추진
충남	기획 조정실	예산담당관 (국비전략팀)	· 균특회계 운영계획 수립, 균특회계 자원배분 조정 · 균특회계 시군 자율편성사업 예산편성 지도 · 기타 균특회계 운영에 관한 사항
	미래성장 본부	미래정책과 (지역발전팀)	· 국가균형발전정책 관련 업무 추진, 균특회계 사업평가 · 충청남도 균형발전위원회 운영 관리 · 3단계 충청남도 균형발전사업 추진 · 조례, 지원대상지역 선정, 개발계획 수립 · 지역발전사업 (포괄보조사업) 평가 및 관리
전북	기획 조정실	예산과 (자원조정팀)	· 균특회계 예산편성, 운영
		기획관 (균형발전팀)	· 지역균형발전협의회 운영, 균형발전위원회 관련 업무 추진 · 동부권 발전사업 선정지원 및 발전방안 수립 추진 · 동부권 특별회계 지원사업 운영 및 통계관리 · 동부권 발전위원회 운영 · 균형발전사업 평가 및 컨설팅 · 균형발전 시행계획 및 연차보고서 수립

구분	담당조직		담당사무
	실·국	부서명(팀)	
			· 균형발전사업 발굴 및 업무추진
전남	기획 조정실	예산담당관 (국고예산팀)	· 균특회계 예산편성 · 지역발전사업 평가
		정책기획관 (균형발전팀)	· 지역발전 투자협약, 생활권 선도 사업 · 균형발전 5개년 계획, 균형발전 협의체 운영
경북	기획 조정실	예산담당관 (재정지원팀)	· 균특회계 예산편성 · 균형발전사업 평가
	건설 도시국	균형개발과 (균형발전기획 팀)	· 균형발전정책 및 지역행복생활권 업무 추진 · 경상북도 균형발전 5개년 계획 수립 · 균형발전박람회, 균형발전위원회 유관 업무 등
경남	기획 조정실	예산담당관 (예산1팀)	· 균특회계 예산편성 및 관리
	경제 통상국	지역공동체과 (행복생활권팀)	· 균형발전위원회 소관 사업 총괄, · 균형발전계획 및 시행계획 수립 · 지역발전투자협약(계획계약제도) 사업 발굴 및 컨설팅
제주	기획 조정실	예산담당관 (예산지원팀)	· 균형 실링 확보 및 예산 편성 · 균형 차등지원제 업무
		정책기획관 (균형발전팀)	· 지역혁신협의회 구성 및 운영 · 지역발전투자협약(계획계약) 총괄 · 국가균형발전위원회 관련 업무 지원 · 균형발전 관련 국비보조사업 예산총괄 · 지역균형발전사업 기본계획 및 시행계획 수립 추진 · 지역균형발전위원회 구성 및 운영 · 지역균형발전수준 평가지표 구축 및 운영 · 권역별 균형발전계획 수립 및 운영 · 제주지역균형발전지원센터 운영 관리 · 균형발전사업(포괄보조) 평가 및 관리

4. 지역균형발전 제도기반 마련

제3장에서 살펴본 바와 같이 광역자치단체의 지역균형발전 관련조례의 경우 구성내용이 상이할 뿐 대전과 세종시를 제외하고 이미 모든 광역자치단체에서 제정하여 이에 근거

하여 지역균형발전사업을 추진해오고 있다. 광역주도의 지역균형발전정책을 추진하기 위해서는 광역자치단체 차원에서 법적 근거인 관련조례를 제정할 필요가 있다. 광역주도의 지역균형발전사업 관련조례는 지역의 여건에 따라 상이하게 구성하겠으나 일반적으로는 크게 총칙, 지역균형발전 계획 및 사업, 지역균형발전특별회계 그리고 지역균형발전위원회로 구성할 수 있다.

〈표 6-3〉 광역주도의 지역균형발전정책 관련조례 구성(안)

조항		내용
총칙	목적	- 지역간 균형있는 발전, 지역 경쟁력 강화, 주민의 삶의 질 개선 등 지역균형발전의 목적 규정
	정의	- 지역균형발전, 지원대상지역, 대상사업 정의
	책무	- 광역자치단체(도지사 등)의 책무 규정
지역 균형발전 계획 및 사업	사업대상지역 선정	- 인구, 고령화지수, 재정력지수, 소득수준, 사회기반시설 등 사업대상 지역을 선정하는 기준 명시
	기본계획 수립	- 지역균형발전 목표, 지역의 특성에 맞는 개발 기본방향, 지역별·권역별 개발계획 등 기본계획 수립 및 내용 명시
	시행계획 수립	- 지역균형발전 기본계획의 시행을 위한 연도별 시행계획 수립 규정
	평가·인센티브 등	- 지역균형발전사업 추진실적 평가, 인센티브 지급, 컨설팅 등 명시
지역 균형발전 특별회계	특별회계 설치	- 지역균형발전사업을 재정적으로 지원하기 위해 광역의 자체 특별회계 설치 명시
	특별회계 세입과 세출	- 특별회계의 세입 명시(도보통세, 국가균특회계 도배정분 등 활용) - 특별회계의 세출 명시(경상비 지출, 사업비 지원, 위탁사업비 지원 등)
	특별회계 관리와 운영	- 특별회계 관리와 운영은 지방보조금 관리조례, 재무회계 규칙 등을 운용
지역 균형발전 위원회	위원회 설치와 기능	- 지원대상지역 선정에 관한 사항, 지역균형발전 기본계획 및 시행계획 수립, 지역간 균형발전방안에 관한 사항 심의·자문 등 기능 명시
	위원회 구성과 운영	- 위원장, 부위원장, 위원 등 구성 명시 - 임명 및 위촉 방법, 임기, 간사 등 명시
	위원회 수당 등	- 위원회 회의소집 관련사항, 회의 개최, 수당, 지원협력단 등

지역균형발전사업의 안정적인 재원마련을 위해서는 광역 단위에서 지역균형발전특별회계를 설치할 필요도 있다⁷⁹⁾. 세입구조는 도의 재정여건에 따라 자율적으로 마련하도록 한

다⁸⁰⁾. 심층사례 분석결과 전북의 경우 2006년에 동부권 지원조례를 제정하고 조례를 근거로 동부권 지역의 균형발전사업을 추진해왔지만 안정적인 예산을 마련하기가 어려워 지역 성장의 견인하기에는 효과가 적은 소규모 단위사업들 위주로 추진이 되거나 지역 현안 중심의 소규모 사업을 중심으로 산발적으로 추진되는 경우가 많았다. 이에 도 차원에서 낙후지역을 종합적으로 설계하여 추진상황을 검토해가며 별도로 관리할 필요가 있어서 따로 자체 지역균형발전특별회계를 설치했다. 즉 국가균형발전특별회계가 있었지만 국가균특회계는 도로 내려오면 일반회계로 편성되어 광역자치단체에 속한 모든 시군에 배정되기 때문에 동부권에 대한 안정적인 재원마련을 위해서 자체 특별회계가 필요했던 것이다.

〈표 6-4〉 광역자치단체의 자체 지역균형발전특별회계 세입구조

구분	일반회계 전입금	국가 균특회계 지역자율계정 도배정분	기타
경기	도 보통세 1.5%이내	도 배정분의 5%	지방채 및 기타 수입금
충북	도 보통세 5% 이내	도 배정분의 5%	일반회계 등 다른 회계로부터의 전입금 및 수입금
충남	도 보통세 5% 이내	도 배정분의 10%	지방채 및 기타 수입금
전북	도 보통세 4% 이내	도 배정분의 10%	그 밖의 수입금
경북	도 보통세 5% 이내	-	정부 보조금, 개인 및 법인의 기부금품, 지방채 및 기타 수입금
경남	도 보통세 5% 이내	도 배정분의 10%	지방채 및 기타 수입금
제주	보통세 5% 이내	제주계정 도배분액의 5% 이내	출차이익배당금의 50%이내, 협력사업비 50%이내, 차입금, 그 밖의 수입금 등

79) 현재 자체 지역균형발전특별회계는 경기도와 충청남북도, 전북, 경상남북도, 제주에만 설치되어 있다.

80) 충남의 경우 2007년 자체 지역균형발전특별회계를 설치할 당시, 8개 시군을 지원대상으로 선정하였고, 수요조사 결과 시는 연간 60억원, 군은 연간 80억원이 필요하여 총 연간 580억원이 소요될 것으로 예상되었다고 한다. 이는 2007년 도 보통세 징수액 5,828억원의 5%인 291억원(실제 예산편성액은 293억원)을 고려해 봤을 때, 2008년을 기준으로 국가균특회계 도배정분 한도액 3,063억원의 10%, 306억원(실제 예산편성액은 292억원) 정도가 필요해서 도 배정분의 10%를 설정하였다고 한다(한국지방행정연구원 2018년 10월 2일, 충남도청 인터뷰 결과).

제4절 광역주도 지역균형발전정책 제도적 지원방안

1. 균특회계 (가칭)광역자치단체 지역균형발전정책 지원사업 신설

광역에서 이미 선제적으로 광역자치단체 내 지역간 균형발전 관련조례를 제정하고, 조례를 근거로 지역균형발전사업을 추진해오고 있으므로 중앙정부는 단기적으로 이를 체계적으로 지원할 수 있는 제도를 정비할 필요가 있다. 먼저 중앙정부는 광역주도 지역균형발전정책을 제도적으로 지원하기 위하여 국가균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업에 ‘(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원’ 사업을 포괄보조사업으로 신설하되, 중앙부처 간섭을 배제할 수 있도록 방안을 수립한다.

〈표 6-5〉 국가균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 신규사업 추가

부처	포괄보조 사업명	부처	포괄보조 사업명
고용부	① 사회적기업육성	산림청	㉔ 산림경영자원 육성
	② 대중교통 지원		㉕ 산림휴양녹색공간조성
	③ 지역거점 조성지원		㉖ 임도시설(국유림 제외)
국토부	④ 주차환경개선지원	산업부	㉗ 지역특성화산업 육성
	⑤ 공공형택시지원	새만금	㉘ 새만금 공업용수도 건설지원
	⑥ 지방하천정비	여가부	㉙ 청소년시설 확충
농식품부	⑦ 농촌자원복합산업화지원	중기부	㉚ 전통시장 및 중소기업물류 기반조성
	⑧ 농업기반정비		㉛ 여촌자원복합산업화지원
	⑨ 지역전략식품산업육성		㉜ 어업기반정비
	⑩ 농촌형교통모델		해수부
농진청	⑪ 지역농촌지도사업 활성화	행안부	㉞ 수산물가공산업육성
	⑫ 문화시설 확충 및 운영		㉟ 수산물안전검사체계구축
문체부	⑬ 관광자원 개발	행안부	㊱ 지역공동체 일자리 지원
	⑭ 체육진흥시설 지원		㊲ 지역사회활성화기반조성
	⑮ 지방문화산업기반 지원	환경부	㊳ 상수도시설 확충 및 관리
	⑯ 산업단지폐산업시설 문화재생		㊴ 자연환경 보전 및 관리
⑰ 지역문화행사지원	㊵ 생태하천복원		
문화재청	⑱ 문화유산 관광자원 개발		㊶ 노후상수도정비
복지부	⑲ 지역자율형 사회서비스 투자사업	기재부	㊷ 광역자치단체 지역균형발전정책 지원

제4장 공무원 인식조사에서도 향후 균특회계 시도자율편성사업이 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해서 가장 필요하고 실효적인 대안은 시부에서는 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군을 신설하는 대안이라고 하였고 도부에서는 지역자율계정의 총규모를 증대하는 방안이라고 한 바 있다. 부서별 지역별로 다소 차이는 있었지만 인식조사 결과는 대체적으로 두 대안으로 합쳐졌다.

포괄보조금은 법적으로 '대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금'로 정의되고 있다. 포괄보조금이라는 개념은 행정안전부의 지방재정에 관한 일반법인 「지방재정법」이나 기획재정부의 보조금 관리에 관한 일반법인 「보조금 관리에 관한 법률」에 규정된 것이 아니라 「국가균형발전특별법」 제40조 1항에 규정되어 있다.

균특법 제40조(포괄보조금의 지원) ① 정부는 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 수개의 세부내역을 구분하여서는 아니 된다.

포괄적 지원은 보조금에 국한된 것은 아니라고 할 수 있고, 정부가 균특법에 근거하여 국가균특회계 예산을 편성할 때 적용되므로 각 시도별 세출예산에 국한되는 것은 아니다. 따라서 국가균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업에 '(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원' 사업을 포괄보조사업으로 운영하도록 하는 것은 현행법상으로도 가능하나, 이를 보다 제도적으로 공고히 하려면 '(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원' 사업이라는 항목을 만들고 이를 포괄보조방식으로 지원한다는 점을 명시하면 된다.

그러나 현행 국가균특회계 지역자율계정 37개 시도자율편성사업은 소관부처가 지정되어 있어 '(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원' 사업에 대해 중앙부처의 개입을 배제시킬 수 있도록 하는 것이 핵심이다. 기획재정부는 모든 예산을 중앙정부 소속의 기관에 대하여 배정해오고 있으며, 이는 최종 수요처가 민간이거나 지방자치단체인 보조금의 경우에도 예외 없이 적용된다⁸¹⁾. 보조금의 경우에는 「보조금 관리에 관한 법률」에서 이러한 점을 규정하고 있는데 제6조가 그 근거조항이라 할 수 있다.

보조금 관리에 관한 법률 제6조(중앙관서의 장의 보조금 예산요구) ① 정중앙관서의 장은 보조사업 수행하려는 자로부터 신청받은 보조금의 명세 및 금액을 조정하여 기획재정부장관에게 보조금 예산을 요구하여야 한다. 이 경우 제5조에 따른 보조사업의 경우에는 보조금의 예산 계상 신청이 없더라도 그 보조금 예산을 요구할 수 있다.

② 제1항의 경우 지방자치단체에 대한 보조사업 중 대부분의 지방자치단체와 관련된 보조사업에 대하여는 지방자치단체별 명세 없이 총액으로 보조금 예산을 요구할 수 있다.

③ 중앙관서의 장이 보조금 예산을 요구할 때 기획재정부장관이 관계 자료를 제출할 것을 요구한 보조사업에 대하여는 보조사업을 수행하려는 자의 예산 계상 신청내용과 중앙관서의 장의 조정내용 및 그 밖에 필요한 자료를 첨부하여 제출하여야 한다.

이러한 예산배정의 기본적 관행을 깨고 지방자치단체에 직접 배정하는 방식을 신설하는 것은 국가재정법의 전체 틀에 비추어 불가능하다고 볼 수 있다. 국가균특회계에서 특정항목에 대하여 중앙관서의 개입을 배제하는 것도 그것이 보조금이든 지방교부세든 어떤 항목이든 간에 소관 중앙관서를 통해 배정한다는 관행을 바꾸는 것은 힘들 것이다. 다만, 중앙관서를 통해 배정한다고 해도 편성절차에서 중앙관서의 개입을 배제하고 지방의 요구를 기획재정부가 직접 판단하여 배정하도록 특칙을 두는 것은 가능할 것으로 판단된다.

‘(가칭)광역시방자치단체 지역균형발전정책 지원’ 사업의 소관부처가 기획재정부가 되는 경우 제3장에서 살펴본 바와 같은 국가균특회계의 2번의 조정과정 중 중앙의 사업부처 조정과정은 거치지 않아도 된다. 즉 사업부처의 사업별 각기 계획과 지침에 의거한 사업을 시행할 필요가 없으며, 중앙의 예산부처, 즉 기획재정부의 예산신청서 검토에 의한 사전평가만 거치게 하면 된다. 개별 사업부처 단위로 대상사업을 분할하여 추진하게 되면 현재 종합개발사업 방식의 광역자치단체의 지역균형발전사업이 또 각각 부처의 계획과 지침에 따라서 사업을 추진해야 하기 때문에 분절되어 추진될 수 밖에 없고, 사업간 연계·조정 메커니즘도 취약해질 수밖에 없다. 광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원사업은 현재 광역의 추진체계에 따라서 자치단체 수준에서 통합적으로 추진할 수 있도록 해야 한다.

제6장 제3절에서 언급한 바와 같이 현재 광역자치단체 수준에서 지역균형발전사업의 추진체계는 기획실 또는 별도의 전담조직에서 담당하고 있는데, 전복을 비롯하여 강원, 전

81) 따라서 지방재정조정제도의 대표적인 지방교부세의 경우에도 행정안전부 소관 예산에 편성한 후에 각 지방자치단체에 교부하는 방식을 취하고 있다.

남, 제주는 기획실에서, 충북을 비롯하여 경기, 충남, 경북, 경남은 별도의 균형발전 관련 실국 또는 미래성장본부, 건설도시국, 경제통상국 산하 균형발전과에서 담당하고 있다. 대부분 국가균특회계를 비롯하여 지역균형발전특별회계 예산은 기획실 산하 예산과에서 편성하기 때문에 기획실을 중심으로 추진체계가 일원화되어 있는 경우가 아니라면 별도의 전담부서가 있다고 할지라도 광역자치단체 내 사업부서와의 협의가 형식적으로 이루어질 가능성이 있다. 지역균형발전사업이 국가균특회계 지역자율계정 도배정분 예산으로 추진된다면 소관부처가 정해져 있어 소관부처를 상대하는 광역자치단체의 실제 사업부서가 사업을 추진해야 하기 때문이다.

그러나 이처럼 ‘(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원’ 사업을 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업에 신규사업으로 신설하게 되면 광역자치단체의 추진체계가 기획실이 아니라 다른 실국에 조직이 마련되어 있다고 하더라도 사업부서와의 협력이 용이해진다. 이 신규사업은 지역균형발전사업을 추진하는 부서에서 전담하여 추진하는 신규사업이므로 광역자치단체내 사업부서와의 역할이 명확해질 수밖에 없다.

2. (가칭)광역자치단체 지역균형발전정책 지원사업의 광역권한 제도화

‘(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원’ 사업의 소관부처를 기획재정부로 지정하는 경우에도 균특법상 각종 사업은 국가 전체 차원의 국가균형발전계획과 중앙부처 차원의 부문별 국가균형발전계획 및 시도별 차원의 시도발전계획에 반영되어야 하기 때문에 계획의 수립단계에서 광역자치단체의 자율성과 권한이 침해당할 수 있다. 이들 계획의 수립단계에서도 중앙부처의 개입이 제도화되어 있기 때문이다. 따라서 중앙부처의 개입이 배제된 포괄보조방식의 재원을 확보하려면 해당 재원에 대한 사업의 수립에서도 중앙부처의 개입을 배제하는 제도적인 조치가 병행되어야 된다.

현재 광역자치단체가 추진하고 있는 지역균형발전사업은 <표 6-4>에서 보는 바와 같이 충북, 경기, 제주도가 국가균특회계 도 배정분의 5%, 전북, 충남, 경남이 10%를 이용하고 있다. 전북의 경우 이러한 국가균특회계 도배정분의 10%, 연간 198억원을 동부권 특별회계의 세입으로 쓰고 있기 때문에 지역균형발전 추진시스템을 자체적으로 구축하고 있음에

도 불구하고 이 198억원은 해당 소관부처의 꼬리표를 달고 있는 국가균특회계 포괄보조사업에 매칭을 시켜야 하며, 타 사업과 마찬가지로 예산신청, 예산편성, 예산집행, 사업평가 등의 절차를 똑같이 거치고 있다. 식품·관광 콘텐츠에 특화하는 전략을 구축했지만 이 198억원은 해당부처의 정해진 사업 리스트를 따라야 하며, 자체 평가체계의 의거 평가하더라도 국가균특회계 절차에 따른 평가를 이중으로 해야 한다. 충북의 경우에는 전략사업, 공모사업, 인센티브사업으로 구분하여 전략사업 위주로 시군별 비교우위 특화사업을 추진해오고 있지만 이 국가균특회계 절차 때문에 국가균특회계 도배정분에 대해서는 2단계 사업부터 아예 균특회계 사업을 별도로 분리하여 관리하고 있다. 따라서 중앙정부가 ‘(가칭) 광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원’ 사업을 지방자치단체 관점에서 실질적으로 지원하려면 국가균특회계에서 자체 지역균형발전특별회계로 넘어가는 도배정분에 대해서 자율성을 해치지 않는 방향으로 제도를 개편해주어야 한다. 그래서 ‘(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원’ 사업은 중앙부처의 개입을 최소화하는 것이 핵심이 된다.

‘(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원’ 사업의 사업부처 개입을 배제하기 위해서는 제도적으로 첫째, 해당항목을 신설할 필요가 있다. 이는 앞에서 본 여러 가지 원칙이나 관행에 대한 예외이므로 적용범위를 명확히 규정해야 하고 이는 결국 지역자율계정의 세출항목에서 정할 수 밖에 없다. 둘째, 포괄보조방식을 의무화해야 한다. 균특법 제40조의 포괄보조방식에 대한 근거조항은 예산당국의 재량에 맡겨져 있으므로 이 항목에 대하여는 의무화하는 방식의 후단 규정을 신설한다. 셋째, 중앙 사업부처의 개입을 배제하는 규정을 둔다. 균특법 제38조에서 국가재정법상 예산편성절차에 대한 특례를 규정하고 있는데, 보조금 관리에 관한 법률 제6조 등 동법에 대한 특례도 이 조문에서 규정하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 아울러 예산 확정 후 배정 및 집행에 관해서도 중앙관서의 장의 개입을 배제하는 규정을 둘 필요가 있다.

〈표 6-6〉 광역자치단체 지역균형발전정책 지원사업 관련 균특법 개정(안)

균특법 조문	현행	개정안
제34조 (지역자율 계정의 세입과 세출) 제2항 제1호	<p>② 회계의 지역자율계정의 세출은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 지방자치단체의 다음 각 목의 사업에 대한 보조</p> <p>가. 성장촉진지역, 특수상향지역, 농산어촌 및 도시 활력증진지역 등의 개발사업으로서 다음 각각의 사항을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업</p> <p>(1) 도시개발촉진법에 따른 도시개발에 관한 사항</p> <p>(2) 지방소도읍 육성 지원법에 따른 지방 소도읍 육성에 관한 사항.....</p> <p>나. 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업</p> <p>다. 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업</p> <p>라. 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업</p> <p>마. 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업</p> <p>바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업</p>	<p>바목을 사목으로 하고 같은 호에 바목을 다음과 같이 신설</p> <p>바. 시·도(제주특별자치도와 세종특별자치시는 제외한다)의 지역균형발전정책 지원사업</p> <p>사. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업</p>
제38조 (예산편성 절차상의 특례)	<p>⑤ 기획재정부장관 및 과학기술정보통신부장관은 제4항에 따른 국가균형발전위원회의 의견을 감안하여 예산을 편성 및 조정·배분하여야 한다.</p> <p>⑥ 국가균형발전위원회는 회계의 운용을 심의할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 분야의 전문가, 이해관계인 등 국민의 의견을 들을 수 있다.</p>	<p>제7항 신설</p> <p>⑦ 제34조 제2항 제1호 바목의 예산을 편성함에 있어서는 보조금 관리에 관한 법률 제6조에도 불구하고 중앙관서의 장은 시·도지사(제주특별자치도 지사와 제주특별자치시장은 제외한다)가 요구한 예산을 그대로 예산요구서에 계상하여야 하며, 같은 예산이 확정된 후 중앙관서의 장은 그 예산의 배정 및 집행에 대한 감독 등에 관한 권한을 행사할 수 없다.</p>
제40조 (포괄 보조금의 지원)	<p>① 정부는 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.</p>	<p>후단을 다음과 같이 신설</p> <p>이 경우 제34조 제2항 제1호 바목의 예산은 하나의 사업으로 통합하여 포괄적으로 지원하여야 한다.</p>

3. 지방분권형 사업평가체계 도입

‘(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원’ 사업은 자치분권시대, 환경변화를 수용하고, 지역의 특색에 맞게 광역자치단체의 자율성을 제고하며 경쟁력 향상을 뒷받침할 수 있도록 지방분권형 평가체계를 구축하여 운영하도록 한다. ‘지방분권형 평가체계’란 광역자치단체가 스스로 사업을 평가하고 그 결과를 투명하게 공개하는 평가시스템을 말한다.

균특회계 시도자율편성사업의 실질적인 자율성 인식조사 결과 사업계획, 사업집행, 사업평가단계 중에서 공무원들은 사업평가단계가 자율성이 가장 낮다고 인식했으며, 균형위의 전국 획일화된 사업평가지침이 대표적으로 자치단체의 자율성을 제약하는 원인이라고 응답했다. 그 밖에도 평가지침의 너무 세부적인 평가지표나 평가구간 등이 자율성을 제약하고 있으며, 평가단 구성 등 평가 운용 시스템 통제도 심하다고 응답했다. 기타 사업평가 절차가 너무 복잡하고 평가업무가 과중하며, 사업평가지침과 기준이 너무 일률적이어서 지방의 특성을 반영할 수가 없다는 의견들이 많았다.

심층사례 분석에서 전북과 충북은 이미 지역균형발전사업에 대해서 서면평가, 현장실사, 담당자 인터뷰를 함께 실시하여 평가하는 자체 성과평가시스템을 구축하고 있었으며, 컨설팅단 등을 구성하여 사업의 효과를 제고할 수 있는 방향으로 성과를 환류시키고 있었다. 사업추진의 효율성을 도모하고, 시군의 발전 촉진 및 자율적 경쟁을 유도하기 위해서 사업평가결과에 근거하여 특별회계 예산 내에서 인센티브와 페널티도 부여하고 있다. 성과진단의 기준은 특화도, 고용창출효과, 사업집행률, 주민만족도 등으로 개별사업별로 획일화된 사업평가지표가 아니라 지역의 특성을 반영할 수 있고, 사업의 특성을 반영할 수 있도록 분야별로 지표를 구성했다는 특징을 가지고 있다. 평가단은 도와 시군 담당자와 관련 연구원 및 전문가 등으로 구성되며, 평가결과는 지역균형발전위원회에 보고하도록 되어 있다.

조례에 근거하여 지역의 특성에 맞는 지역균형발전사업의 평가체계를 구성하고, 독립적인 평가기구를 통해 평가한 후 평가결과를 주민들에게 투명하게 공개하고 있다면 ‘(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원’ 사업은 지역이 스스로 실시하는 지방분권형 평가체계로써 수용하도록 한다. 현재 국가균형발전위원회의 평가지침이나 평가등급 등은 적용하지 않도록 하여 사업비 규모에 의한 평가등급 부여 등의 결과가 발생되지 않도록 한다.

‘(가칭)광역지방자치단체 지역균형발전정책 지원’ 사업에 대한 평가결과는 국가균형발전위원회에 보고하고, 국가균형발전위원회는 사전적, 또는 사후적인 관리 및 감독하는 역할만 수행하도록 한다. 현재의 이중적인 평가절차를 간소화함으로써 광역자치단체 및 기초자치단체의 평가업무를 줄일 수 있는 방향으로 평가체계 및 지침을 개선한다.

제5절 국가균형발전정책 추진시스템 광역권한 증대방안

1. 중앙주도의 균특회계 예산편성절차 견제 제도화

균특법에 의해 설치된 국가균형발전특별회계는 국가가 「국가재정법」에 의거 설치한 국가회계인데, 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있고 여러 가지 계정으로 구분한 점이 특징이다. 제3장에서 언급한 것처럼 균특회계는 기존의 국고보조사업과 지방양여금사업, 토특회계 등 타 특별회계사업 및 일반회계사업 등 7개 계정을 통해서 분산 추진되고 있던 각종 균형발전 관련 사업들을 통합 흡수함으로써 조성되었는데, 최초 참여정부는 국가와 지방간 자원배분의 틀을 재조정하는 과정에서 국고보조금을 중심으로 제도를 설계하고자 했고, 이 과정에서 지방양여금제도를 폐지하면서 지방양여금을 기반으로 균특회계가 설치된 것으로 볼 수 있다.

국가균특회계는 지역자율계정과 지역지원계정 및 2개의 특정지역계정으로 구분되며, 각 계정은 세입과 세출을 달리함으로써 사실상 별도의 회계라고 볼 수도 있다. 제3장에서 분석한 바와 같이 세출구조상 사업의 목적과 목표, 대상사업 등 성격이 상이하기 때문에 임성일 외(2005)는 지역자율계정사업과 지역지원계정사업을 일괄적으로 보조금사업으로 규정하기는 어려우며, 두 부문 간에는 상호보완적인 기능보다 상충적인 기능이 나타날 가능성이 커서 두 사업계정 간에 연계와 접점을 갖기는 쉽지 않을 것으로 지적한 바 있다. 균형발전의 추진방식을 국가는 주로 재정을 지원하는 역할을 수행하고 사업의 선정이나 집행은 지방자치단체가 담당하고 있다고 한다면 지역지원계정과 지역자율계정 중에서 주로 지방자치단체에 대하여 지원하는 지역자율계정에서 특히, 시도자율편성사업에서 지방자치단체, 여기서는 광역자치단체의 역할을 보장하는 방안을 모색하여야 한다.

지역자율계정의 재정지원방식은 주로 지자체에 대한 보조금 지급이기 때문에 먼저 보조금제도에 대한 특칙의 인정 등을 검토하면 다음과 같다⁸²⁾. ‘보조금’은 「지방재정법」제23

82) 보조금은 부담금, 교부금, 교부세와 다른 개념으로써 ‘부담금’은 지방자치단체가 법령에 따라 처리하는 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우 원활한 사무처리를 위하여 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하여야 할 경비(예를 들어 주민등록사업비)를 의미하고, ‘교부금’은 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비의 전부를 국가가 지방자치단체에 교부하는 비용(예를 들어 여권발급비)이며, 지방교부세는 지방세로 할애해야 할 부분에 국가가 재정조정하는 부분으로 부담금이나 교부금과는 다른 개념이다.

조에 의거 국가가 정책상 필요하다고 인정할 때, 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때 지급하는 것이며, '예산의 범위에서' 교부하고, 교부여부 및 교부에 따른 감독 등도 국가가 권한을 갖는다. 이러한 보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」제6조에 의거 국가가 시혜적으로 지방자치단체 등에 교부하는 것이므로 교부여부를 국가가 결정하며 교부대상의 구체적인 항목의 선정에도 국가가 개입하게 되고, 국가예산은 국가재정법상 중앙관서 단위로 배정하므로 지방자치단체에 대한 보조금도 어떤 중앙관서 소관으로 배정하고 지방자치단체에 직접 배정하지 못한다. 또한 예산각목명세에서 배정을 받는 지방자치단체는 물론 대상사업까지도 구체적으로 명시하는 것이 원칙이다.

〈표 6-7〉 보조금의 정의

구분		정의
지방재정법	제23조 (보조금의 교부)	① 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.
보조금 관리에 관한 법률	제2조 (정의)	1. "보조금"이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운영하는 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.

「보조금 관리에 관한 법률」에서는 지방자치단체에 교부하는 보조금을 대상으로 하여 편성절차와 사후관리 감독에 관하여 상세한 규정을 두었는데, 사후감독은 재정법상의 일반 원칙으로서 교부자가 갖는 당연한 권리에 해당하지만 지방자치의 관점에서 볼 때에는 국가가 지방자치단체에 대하여 과도하게 간섭하는 것으로 비쳐질 수 있는 문제다.

반면 포괄보조금은 중앙정부의 재정 지원을 받는 지방자치단체가 사업운영에 재량을 가지고 광범위하게 정의된 포괄적 기능영역에 사용될 수 있도록 법적 공식에 따라 배분되는 재원을 말하며, 포괄적으로 규정된 목적(기능영역)이 설정된다는 점에서 일반재원으로 운

영되는 보통교부금과 다르며, 단순히 유사한 보조 단위사업들을 통합한 형태의 통합 보조금과도 구별된다. 그러나 우리나라는 2010년부터 객관적인 배분공식을 토대로 예산을 지방에 배분하고 지역선호사업을 배려할 목적으로 지방에 자율성을 부여하는 포괄보조금제도를 도입하였으나 외형만 포괄보조금일 뿐 실질적으로는 지방자치단체의 포괄적 자율성을 제약하고, 예산신청절차, 사업선정, 예산편성, 사업평가 등 회계 운용방식에서 여전히 하향식을 보여주고 있다.

따라서 지역자율계정을 실질적으로 광역자치단체가 주도하는 포괄보조금제도로 운영하기 위해서는 광역자치단체가 포괄적 사업범위 내에서 자신의 투자우선순위 사업을 선정·관리할 수 있도록 권한을 보장해 주어야 한다. 이러한 광역자치단체의 권한은 상당부분 예산편성절차와 관련이 있다.

기획재정부는 균특법과 균특법 시행령상 포괄보조금으로 묶는 사업의 범위를 설정함에 따라서 지역의 사정이 제대로 반영되지 못할 수 있다. 또한 포괄보조금 편성권이 지방자치단체에 부여되어 있지만 소관부처와 기재부의 조정권 등으로 실효성이 없다. 소관부처는 균형발전위원회가 정한 정책목표 부합성을 이유로 보완요구가 가능하고, 기획재정부는 포괄보조금 조정시 지방자치단체의 의견을 듣도록 하였지만 역시 실효성이 없는 제도이다. 따라서 균형발전위원회의 구성에서 지방자치단체 몫을 대폭 강화한다는 전제 아래 위원회가 지방자치단체의 입장을 옹호할 수 있도록 제도를 보완할 필요가 있다.

〈표 6-8〉 국가균형발전위원회의 광역자치단체 입장옹호 관련 균특법 개정(안)

구분	현행	개정안
균특법 제40조 (포괄보조금의 지원) 제1항	① 정부는 제34조제2항에 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.	① 정부는 제34조제2항에 따른 지역자율계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회의 심의·의결을 거쳐 각 시·도 및 시·군·구별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 "포괄보조금"이라 한다)으로 편성하여 지원한다.
균특법 시행령 제43조 (포괄보조금의 지원) 제4항	④ 중앙행정기관의 장은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 지방자치단체의 장이 포괄보조금으로 신청한 사업에 대하여 그 신청 금액을 조정해서는 아니 된다. 다만, 지방자치단체의 장이 신청한 포괄보조금 사업의 내용이 제2항에 따른 정책목표와 서로 다른 경우에는 해당 지방자치단체의 장에게 보완을 요구할 수 있다.	제43조제4항 단서를 다음과 같이 수정 다만, 지방자치단체의 장이 신청한 포괄보조금 사업의 내용이 제2항에 따른 정책목표와 서로 다른 경우에는 위원회에 부의하여 그 심의·의결에 따라 해당 지방자치단체의 장에게 보완을 요구할 수 있다.
제43조 (포괄보조금의 지원) 제5항	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 아니 된다. 1. 포괄보조금으로 신청한 사업 예산의 집행실적 2. 법 제9조제1항에 따른 평가의 결과	⑤ 기획재정부장관은 예산을 편성할 때 다음 각 호의 사항을 고려하여 지방자치단체의 장이 포괄보조금으로 신청한 사업에 대한 신청 금액을 조정하고자 할 때에는 위원회의 심의·의결을 거쳐야 하며, 해당 지방자치단체에 지원하는 포괄보조금의 총액을 변경해서는 아니 된다. 이 경우 위원회는 심의·의결에 앞서 협의회와 해당 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

현재 지역자율계정의 포괄보조금 형식의 보조금 예산을 편성함에 있어서 지방자치단체는 사업선정에서도 기재부와 소관부처의 지침을 모두 따라야 하고 기재부가 부처별 기능별 시도별 한도액을 설정하면 이 범위에서 소관부처가 구체적인 예산사업을 결정하는 형태로 진행되어 지방자치단체의 자율성은 무의미해 지고 포괄보조금의 취지도 살리지 못하고 있다. 또한 광역자치단체가 신규사업을 선택할 재량권과 시군 예산배분권한을 갖고 있

다고 하더라도 실제로는 지방비 매칭비율로 인하여 광역자치단체의 자율성이 보장되기 어렵다. 즉, 제3장에서 분석한 바와 같이 국고보조율이 낮은 사업을 선택하면 시도나 시군구의 지방비 부담률이 높아지기 때문에 사업의 시급성 등 우선순위보다는 보조율이 높은 사업을 택하는 경우가 있으며 특히 대규모 신규사업이 편성되면 총사업비 규모가 커져 광역자치단체는 지방비 부담을 늘리거나 시군 예산을 축소 배정하게 된다.

이러한 문제들을 개별적으로 해결하고자 하는 것보다는 예산편성절차에서 국가 주도를 견제하고 지방의 의견이 반영되도록 제도화하는 것이 실효적이라고 볼 수 있다. 또한 균특회계 사업은 「균특법」 제43조 예산의 이월 및 제44조 보조금에 대한 다른 법률의 적용배제 조항에 의거 세출예산 최대 이월가능기간을 2회계년도로 제한하고 있으며, 2회계년도까지 집행하지 못한 세출예산은 보조금법에 따라서 국고를 반납하도록 함에 따라 지방의 불가피한 사정을 반영하기 어렵다⁸³⁾.

균특법 제38조 제1항에서 균특회계 예산편성지침 수립시 지방자치단체장의 의견을 듣는 것만으로는 실효성을 거두기 어렵다. 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 예산신청서와 균형발전위원회의 의견을 기초로 자기 소관의 예산요구서를 제출하도록 하였는데 기초로 한다는 개념이 모호하여 지방자치단체의 의견을 제대로 반영하지 않을 수 있고 이것이 소관부처의 발언권을 강화시켜 지방자치단체의 균특회계 예산편성에서 절차만 번잡할 뿐 지방의 의견이 반영되지 않는 현상을 막기가 현실적으로 어렵다고 볼 수 있다. 균형발전위원회는 그나마 역할을 수행하지만 시도지사 등으로 구성된 협의회가 보다 생생한 의견을 개진할 수 있는데 이에 관한 근거규정이 마련되어 있지 않은 실정이다.

이에 예산편성지침 수립시 국가균형발전위원회와 협의회의 의견을 듣도록 하고 위원회가 협의회와 협의한 후 개진하는 의견을 반영하지 않을 경우 위원회에 그 이유를 소명하도록 하는 등 구속력을 강화하는 장치를 마련할 필요가 있다. 지역자율계정의 경우 중앙관서별로 예산을 편성 배정하더라도 이들이 지방자치단체의 의견을 반영하지 않는 등 제도의 취지와 어긋나는 행위를 하지 못하도록 이들 중앙행정기관장의 예산요구서 작성권한을 위원회로 이관한다.

83) 실제 전북의 심층사례 분석결과 최대 이월가능기간을 2회계년도로 제한하는 조항은 참여정부 당시 균특법에서는 존재하지 않았으나 광특회계 개편 후 새롭게 생겨난 제도로써, 이로 인한 어려움을 토로했다.

〈표 6-9〉 예산편성절차상 광역자치단체의 의견반영 관련 균특법 개정(안)

구분	현행	개정안
균특법 제38조 (예산편성절차상의 특례) 제1항, 제3항	① 기획재정부장관은 「국가재정법」 제29조제1항에 따른 예산안편성지침을 작성할 때에는 회계예산의 특수성이 반영될 수 있도록 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. ③ 중앙행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제2항에 따른 지방자치단체의 예산신청서 및 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 작성한 다음 연도의 예산요구서를 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.	① 기획재정부장관은 「국가재정법」 제29조제1항에 따른 예산안편성지침을 작성할 때에는 회계예산의 특수성이 반영될 수 있도록 관계 중앙행정기관의 장, 국가균형발전위원회(이 경우 협의회와 협의하여야 한다) 및 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. 이 경우 지역자율계정 예산안 편성지침에 대하여 국가균형발전위원회가 개진한 의견을 반영하지 않을 경우 그 이유를 소명하여야 한다. ③ 중앙행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제2항에 따른 지방자치단체의 예산신청서 및 제4항에 따른 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 작성한 다음 연도의 예산요구서를 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 지역자율계정 예산안의 경우에는 국가균형발전위원회가 대통령령으로 정하는 바에 따라 협의회와 협의하여 제2항에 따른 지방자치단체의 예산신청서와 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 기초로 작성한 다음 연도의 관계 중앙행정기관별 예산요구서를 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
제43조 (예산의 이월) 제1항	① 회계는 세출예산 중 부득이한 사유로 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」 제48조제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계의 소관 부처별 또는 지방자치단체별 세출예산의 총액 범위에서 다음 연도에 이월(移越)하여 사용할 수 있다. 다만, 그 회계연도부터 2회계연도를 초과하여 이월할 수 없다.	제43조 제1항 단서 삭제 또는 제43조 제1항 단서 중 4회계연도로 수정

과거에는 기재부의 권한을 위원회에서 제약하였는데 기재부의 권한은 현행을 유지하되 소관부처의 권한을 배제시키도록 한다. 국가균형발전위원회도 마음대로 편성하는 것을 막기 위하여 협의회와 협의하여 권한을 행사하도록 한다. 또한 2004년 균특법 제정 당시에

는 없었던 이월사용의 기한을 한정하여(제43조제1항 단서) 지방자치단체의 예산자율집행 권에 제약요인이 되고 있다. 따라서 2004년 당시처럼 단서의 제한규정을 두지 않거나 기한을 연장하는 방안을 강구할 필요성도 있다고 판단된다.

균특회계는 국가가 국가재정법상의 특별회계로 설치 운영하는 것인데, 균특회계 지역자율계정도 경직적으로 운영되어 지방자치단체 차원에서는 충분한 성과를 거두지 못하는 원인이 되고 있다. 이에 광역자치단체는 자체 지역균형발전 관련조례를 제정하여 자체 지역균형발전특별회계를 운영 중이며, 그 재원은 국가균특회계 지역자율계정 도배정분의 일정액과 자체 지방세 수입으로 얻어진 일반회계 전입금 등으로 조달하고 있다. 이는 균특회계가 제 기능을 발휘하는데 한계를 보여주고 있음을 시사하는데 그렇다고 해도 광역 차원의 자체 지역균형발전특별회계는 광역 내에서 지역 간 균형발전을 추진하는데 필요한 사업으로써 국가균특회계와 유사성을 가지며 별도로 운영될 이유가 충분하다고 할 수 있다. 광역자치단체의 자체 지역균형발전특별회계 재원의 일부가 국가균특회계 지역자율계정 도배정분을 활용하고 있는 까닭에 국가균특회계의 예산편성절차상의 제반문제가 그대로 지역균형발전특별회계에도 나타나고 있다. 특히, 포괄보조금으로 교부되는 재원을 활용함에 있어서도 포괄보조금의 운영이 제대로 이루어지지 못한 까닭에 중앙의 소관부처와 기재부 등의 통제를 여전히 받고 있다. 따라서 본 절에서 제안한 예산편성절차상 광역의 권한을 제도화함으로써 지역균특회계가 갖고 있는 문제점을 함께 해소할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 균특회계 포괄보조금제도 개편

가. 지역자율계정 재구조화

제4장에서 국가균특회계 포괄보조금제도에 대한 공무원 인식조사 결과 현재 포괄보조금제도는 기재부나 중앙부처의 가이드라인 및 내역사업 제한이 있어 세부사업별로 예산이 조정되고 있기 때문에 국고보조금과 차별성을 못느낀다는 의견이 있었으며, 실질적인 포괄보조금제도 운용여부는 '보통' 수준이라고 응답했다. 그럼에도 불구하고 여전히 국고보조사업보다는 포괄보조사업 방식을 전반적으로 더 선호하는 것으로 나타났다. 포괄보조사업을 선호하는 이유는 그래도 사업선정과 예산편성에 있어서 지자체의 자율성이 보장되기 때문이라는 의견이 가장 많았다.

2004년 국고보조금 개편⁸⁴⁾ 당시 대상사업들을 지방이양사업과 균특회계 사업, 국고보조금 존치사업의 세 유형으로 구분하였다⁸⁵⁾. 균특회계가 지향하는 가장 큰 제도적인 특징은 국고보조금의 일부를 포괄보조금으로 전환하는 것이었다. 즉, 균특회계는 여러 국고보조금사업을 개별적으로 관리하는 것보다 하나의 회계 내에서 관리하여 이전재원의 유연성을 확대시키는 데에 그 목적이 있었다. 중앙정부의 감독기능을 유지하되, 개별 사업을 일일이 관리하지 않음으로써 지자체의 자율성도 최대한 살리는 것이 가장 중요하다. 그러나 균특회계는 중앙과 지방간의 우선순위에 있어 충돌이 빈번하게 발생했다. 점차 국가는 중앙과 지방간 우선순위 충돌에서 편의상 중앙부처 위주로 사업을 편성하는 방향으로 선회했고, 점차 지자체의 우선순위는 중앙의 우선순위에서 밀려났다.

균특회계 포괄보조금제도의 의의는 지방재정력 확충과 동시에 자율성책임성을 강화하고자 하는 데 있다. 지방재정지원 규모 확대만큼 중요한 문제는 지방이 스스로의 계획에 따라 지역에 적합한 사업을 추진할 수 있도록 자율성을 부여하는 것이다. 이를 위해서는 지자체가 주도적으로 지역발전 프로그램을 개발하고 중앙정부는 이를 추진할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

따라서 부처의 논리상 현실적으로는 어렵지만 균특회계가 진정한 의미의 포괄보조금으로 발전하기 위해서, 그리고 지역자율계정 시도자율편성사업을 실질적으로 광역이 주도하는 지방분권형 균형발전사업으로 추진하기 위해서는 지역자율계정 대상사업들을 중분류 사업으로 묶는 작업과 함께 부처편성사업을 고려하여 사업을 재편할 필요가 있다.

그러나 앞서도 언급한 바와 같이 국가균특회계, 지역자율계정과 지역지원계정은 균특법상 세입과 세출을 달리하고 있어 사실상 별도의 회계라고 볼 수도 있다. 세출구조상 사업의 목적과 목표, 대상사업 등 성격이 상이하기 때문에 상호보완적인 기능보다 상충적인 기능이 나타날 가능성이 커서 두 사업계정 간에 연계와 접점을 갖기는 쉽지 않은 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 제4장에서 인식조사 결과 보건복지부의 지역자율형 사회서비스

84) 정부혁신지방분권위원회와 기획예산처의 주도로 수행됨.

85) 유형구분의 기준은 지방이양 사업은 지방사무 성격이 강한 복지, SOC, 교육 관련 사업들이 주로 선택되었고, 국고보조금으로 존치되는 사업들은 국가정책과의 연계성이 강한 복지, 농림, 환경 관련 사업들이었다. 한편 균특회계 사업은 지역개발 성격이 강한 SOC, 농림, 문화관광, 산업 등과 관련된 사업들로 구성되었다(김정훈·김현아, 2006).

스 투자사업과 국토교통부의 지방하천정비사업, 환경부의 노후 상수도 정비사업, 상수도 시설 확충 및 관리사업, 생태하천복원사업 등 대규모 SOC 사업 등은 지역지원계정으로 이관할 필요는 있다고 판단된다. 왜냐하면 첫째, 지역자율형 사회서비스 투자사업은 예산이 수요자 수에 따라 결정되므로 광역자치단체가 자율적으로 사업을 편성할 수 없을 뿐만 아니라 복지분야 수요가 매년 증가하고 있어 해당 부처에서 전국적으로 서비스 수요를 조사한 후 적정하게 재원을 배분하는 것이 사업 추진에 용이하기 때문이다. 인식조사에서 드러나지는 않았으나 행정안전부의 지역공동체 일자리 지원사업과 고용노동부의 사회적 기업 일자리 창출사업 역시 마찬가지다.

단체나 개인처럼 배분대상이 정해져 있고 단가는 중앙정부 지침에 따른다고 할 경우에는 포괄보조사업에 적합하지 않다고 할 수 있다. 이 경우 해당 사업의 신축적 조정이 불가능하므로 매년 재정수요는 증가하게 되고 결국엔 지역한도 내에서 주요 SOC사업들을 잠식하게 되는 결과로 이어진다. 기존 국고보조사업과 포괄보조사업이 차별화 되는 의미는 사업구성이 상이함에서 출발한다(김현아, 2016).

둘째, 지방하천정비사업, 노후 상수도 정비사업, 상수도 시설 확충 및 관리사업, 생태하천복원사업 등은 광역자치단체가 자율적으로 편성하기 어려운 대규모 필수사업으로써, 대규모 재원이 소요되기 때문에 국가단위 중장기적 계획에 의해 추진되어야 하며, 대부분 부처의 계획 하에 진행되고 있어 부처편성사업으로 이관할 필요가 있다고 판단된다. 이러한 과정에서 광역자치단체의 선택을 강화하는 방향으로 사업을 개편해나가야 한다.

〈표 6-10〉 국가균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 이관대상

부처	포괄보조사업명	현행계정	이관계정	이유
복지부	①9 지역자율형 사회서비스 투자사업	지역자율계정 (시도자율편성)	지역지원계정	수요자수에 따라 예산결정
고용부	① 사회적기업육성			
행안부	③2 지역공동체 일자리 지원			
국토부	⑥ 지방하천정비	지역자율계정 (시도자율편성)	지역지원계정	대규모 SOC사업
환경부	③4 상수도시설 확충 및 관리			
	③6 생태하천복원			
	③7 노후상수도정비			

나. 지방비 매칭비율 개선

지방분권이 성공적으로 정착하기 위하여 가장 중요한 분권 부문은 재정분권(fiscal decentralization)으로 지방자치의 필수조건이라 할 수 있다. 국가균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 한도액은 국가가 지역간 불균형을 시정하기 위하여 시도별로 배분하기 때문에 현실적으로 시도한도액을 광역자치단체가 자율적으로 정할 수는 없다. 그러나 주어진 시도한도액에 한해서는 포괄보조사업 운용의 자율성과 탄력성을 보장해줄 필요가 있다. 그런데 제4장에서 지방비 매칭비율이 바람직하지 않다는 의견은 대부분 사업별 국고 보조율, 즉 지방비 매칭비율이 상이해서 지방비 매칭부담 때문에 사업이 지연되거나 추진하지 못하는 경우가 발생하고 있다고 하였다. 차라리 동일한 보조율을 적용하거나 보조율 범위를 포괄적으로 설정할 필요가 있다는 의견도 있었다. 따라서 지방비 부담 수준은 모든 시도에서 대체로 부담을 느끼고 있었다.

국가균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업은 포괄보조금으로써의 성격을 가장 잘 나타낼 수 있는 사업들이다. 따라서 광역주도의 지방분권형 균형발전정책 추진시스템으로 사업을 추진하기 위해서는 기획재정부에서 포괄적으로 시도별 한도액만 설정하고, 구체적인 사업은 광역자치단체가 결정하도록 하는 방식을 취해야 한다. 이를 위해서는 부처의 사업지침도 배제되어야 하지만 인식조사에서도 제시된 바와 같이 보조율 범위를 포괄적으로 설정할 필요도 있다고 판단된다. 보조율과 관련하여 국회예산정책처(2013: 87)는 지방비 매칭비율을 자율적으로 선택하도록 하는 맞춤형 보조율을 제안하기도 하였다. 맞춤형 보조율은 중앙에서 획일화된 기준에 의한 보조금이 아니라 보조금 총액을 설정하여 주면 그 범위에서 보조율도 스스로 결정한다는 의미다. 예컨대 지역에서 필요한 유형에 대해 총괄 재원으로 보조금을 주면 이 범위에서 구체적인 사업을 결정하도록 하는 방식이다⁸⁶⁾.

86) 한편 중앙의 입장에서 보면 미리 사업단위별로 정해두지 않는다는 측면으로 이해된다. 맞춤형 보조율은 사업의 성격에 따라 지원율을 달리하는 것이다. 예컨대 지역 주민의 합의에 의해 지역적 사업을 추진하는 경우에는 중앙에서 마중물의 성격으로 보조율을 정해줄 수 있다. 지금의 지역개발계정과 같은 사업 결정 과정이지만, 미리 사업을 유형화하지 않는다는 차이가 있다. 그리고 현재 운영되는 차등보조율은 중앙정부가 지역적 형평성을 고려하기 위하여 특정 사업별로 일정한 산식에 의해 지원을 달리하는 장치라는 측면에서 차이가 있다. 미리 선정된 사업별로 적용되는 것이 아니라, 유형별로 적용하기 때문이다(국회예산정책처, 2013: 80).

참고문헌

- 강영주·박진경, “지방분권과 지역격차 완화방안”, 「한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 강현수(2013), “새로운 지역균형발전정책의 방향과 과제”, 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색」, 사회평론.
- 강현수(2017), “자치분권을 통한 균형발전”, 「자치분권과 지역상생(분권만이 살길이다)」, 민주연구원.
- 고광용·이아람(2018), “지역발전특별회계의 문제점 및 개선방향”, 「정치·정보연구」, 21(2).
- 고영선 외(2008), 「국특회계의 사업구조 및 제도개선방안」, 한국개발연구원.
- 국가균형발전위원회(2003), 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 국가균형발전위원회(2004), 「참여정부의 국가균형발전전략」.
- 국가균형발전위원회(2005), 「참여정부의 지방분권과 국가균형발전정책: 성과와 향후과제」.
- 국가균형발전위원회(2018), 「문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략」.
- 국정기획자문위원회(2017), 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」.
- 국회예산정책처(2007), 「국가균형발전특별회계의 개선과제」.
- 국회예산정책처(2010), 「광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가」.
- 권영섭(2016), 「지역발전특별회계 재정사업의 성공적 추진방안: 국토교통부 사업을 중심으로」, 국토연구원.
- 권영섭(2017), “제2기 국가균형발전은 지역발전특별회계 개편·확충부터”, 「국토정책 Brief」, 617, 국토연구원.
- 금창호(2017), “차기정부의 지방분권과제”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 48-49, 한국지방행정연구원.
- 기획재정부(2010), 「광특회계 시군구 모델배분에 관한 연구」, 한국조세재정연구원.
- 기획재정부(2018.4), 「국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」.

- 김동주(2005), “국가균형발전정책의 비전과 전략”, 「국토」, 279, 국토연구원.
- 김생수(2009), “지방 동반발전을 위한 지방분권의 실효성 확보방안”, 「한국행정과 정책연구」, 7(1).
- 김석태(2008), “지역 간의 정의와 분권 및 분산정책간 선택”, 「지방정부연구」 12(1): 177-196.
- 김선기·김현호·박승규·김도형·이은주(2014), 「지역간 격차해소 및 균형발전방안」, 지역발전위원회.
- 김선기·박진경·김도형(2012), 「고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략」, 한국지방행정연구원.
- 김성진(2017), 「지방분권화에 따른 자기주도형 지역 R&D 혁신체제 구축방안」, 한국과학기술기획평가원.
- 김순은(2005), “지방분권정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지화에 대한 비판적 고찰”, 「한국거버넌스학회보」 12(2): 95-133.
- 김순은 외(2007), 「선진 지방자치 발전과 균형발전 연구」, 한국자치발전연구원·한국지방자치학회.
- 김순은(2013), 「21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향」, 충남연구원.
- 김순은(2014), “지방행정 60년사”, 「제7회 한국지방자치학회 지방분권포럼」.
- 김순은(2017), “자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진전략”, 「국토」 434, 국토연구원.
- 김순은(2018), “자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략”, 「지방행정연구」 32(1): 35-60.
- 김승태·전용주(2017), “지방 분권과 지역균형발전 긍정론과 회의론, 그리고 대안”, 「공공정책연구」 34(1): 31-55.
- 김영수(2017), “4차산업혁명시대 지역산업정책의 방향”, 지역발전위원회 간담회.
- 김용웅(2004), “3대 특별법의 성공적 추진전략과 국가경쟁력 강화”, 「국토」 269, 국토연구원.
- 김용웅·강현수·차미숙(2009), 「신지역발전론」, 한울아카데미.
- 김재훈(2007), “참여정부의 균형발전정책 평가-균특회계 지역개발계정을 중심으로”, 「한국행정학보」, 41(4).
- 김정훈·김현아(2006), 「균형발전특별회계의 평가와 발전방향」, 한국조세재정연구원.
- 김현아(2011), 「포괄보조금제도 운영현황 분석을 통한 제도개선방안 연구」, 한국조세재정연구원.
- 김현아(2016), 「국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석」, 한국조세재정연구원.
- 김현호(2005), “낙후지역정책의 추진현황과 과제”, 「국토」 290, 국토연구원.

- 김현호(2017a), “문재인 정부 지방분권형 지역균형발전정책 설계의 쟁점 분석: 정책의 추진시스템을 중심으로”, 「지방행정연구」 31(3): 51-80.
- 김현호(2017b), “지방분권에 바탕한 지역균형발전정책의 추진방향”, 「국토」 434, 국토연구원.
- 김현호·김도형(2017), 「지방분권형 지역균형발전정책의 설계」, 한국지방행정연구원.
- 김현호·김선기(2006), “낙후지역 개발정책의 지방화 진단과 대응과제”, 「지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제(II) : 국가균형발전정책의 지방화를 위한 대응과제 자료집(1)」, 국토연구원.
- 김형기(2017), “국토균형발전을 위한 지방분권개헌”, 「국토」 434, 국토연구원.
- 김홍철(2016), 「지역발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점」, 충남연구원.
- 류영아·김필두(2015), “지방분권 활성화방안 연구: 자치재정권을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 27(2).
- 박양호 외(2001), 「국토균형발전을 위한 전략사업의 추진평가와 개선방안」, 국토연구원.
- 박인권(2003), “이탈리아의 지역문제와 지역정책: 지역균형발전과 지방분권을 중심으로”, 「지역사회연구」, 11(2): 85-109.
- 박진경·이소영(2016), 「인구감소지역의 새로운 지역발전정책방안」, 한국지방행정연구원.
- 박진경·김상민(2017), 「인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구」, 한국지방행정연구원.
- 박진경·김선기(2017), 「인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계」, 한국지방행정연구원.
- 박형진(2005), “혁신주도형 지역발전정책과 개선방향”, 「국토」290, 국토연구원.
- 변창흠(2013), “제6장 지역상생과 지방분권의 새로운 방향모색”, 김인희·오윤경(2012), 「지역상생과 지방분권을 위한 이슈와 과제」, 서울연구원.
- 변창흠(2014), 「저성장시대의 신지역균형발전을 위한 지역산업 육성 및 지역개발사업의 방향과 과제」, 충남연구원.
- 변창흠·정준호(2013), “지역균형발전의 필요성과 쟁점들”, 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색」, 사회평론.
- 배준구(2017), “프랑스의 분권형 균형발전 정책”, 「국토」 434, 국토연구원.
- 서태성 외(2005), 「지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제(I): 참여정부의 분산·분권형 균형발전정책의 진단과 개선방안」, 국토연구원.

- 서태성 외(2006), 「지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제(II): 국가균형발전정책의 지방화를 위한 대응과제」, 국토연구원.
- 성경룡(2007), “참여정부의 국가균형발전정책”, 「국가균형발전정책의 이론과 실천」, 국가균형발전위원회.
- 성경룡(2013), 「균형사회와 분권국가의 전망」, 한올아카데미.
- 성경룡(2015), “미래사회 변동과 균형발전 3.0”, 「지역균형발전 학술심포지움」, 충남연구원.
- 성경룡(2017a), “2단계 국가균형발전 전략”, 「제2단계 국가균형발전, 어떻게 추진할 것인가」, 민주연구원.
- 성경룡(2017b), “분권국가와 지역균형: 미래 비전과 과제”, 「새정부의 지방분권균형발전 토론회」, 한국지방행정연구원.
- 성경룡(2018), “대한민국의 새로운 국가비전”, 「2018 전국 해양수산대토론회」, 한국해양수산개발원.
- 소순창(2006), “지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구”, 「한국사회와 행정연구」, 16(4).
- 송두범·한상욱(2008), “광역자치단체 지역균형발전정책의 효율적 추진방안”, 「한국지방자치학회 춘계학술대회 자료집」.
- 송미령·권인혜(2011), 「포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외(2010), 「농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립」, 한국농촌경제연구원.
- 송상훈(2012), “우리나라 지역개발정책과 지방분권의 연계방안”, 「새마을운동과 지역사회개발연구」, 8.
- 송우경(2017), “2000년대 이후 지역발전정책의 회고와 新정부의 정책방향”, 「KIET 산업경제」, 산업연구원.
- 양영철(2004), “지방분권특별법 제정과 분권적 국가발전 전략”, 「국토」269, 국토연구원.
- 원광희(2015), 「지역개발사업의 통합추진체계 구축 및 적용방안 연구」, 충북연구원.
- 원광희(2017), 「충청북도 균형발전 전략사업 역량강화사업의 평가와 개선방안」, 충북연구원.
- 유정인(2017), “문제인 정부의 자치분권 추진방향과 과제”, 「국토」 434, 국토연구원.
- 윤영근(2017), “지방분권의 두 가지 접근: 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 31-42, 한국지방행정연구원.

- 이성수·안국찬(2007), “우리나라 국가균형발전특별회계제도의 발전방안”, 「사회과학연구논집」, 31.
- 이승모·유재원(2016), “한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서”, 「국가정책 연구」.
- 이승종(2003), “분권과 균형발전”, 「지방행정연구」, 17(3): 73-100.
- 이승종·윤두섭(2005), “지방정부의 역량에 관한 개념화 연구”, 「한국지방자치학회보」, 17(3).
- 이원섭(2005), “국가균형발전정책의 평가와 향후과제”, 「국토」290, 국토연구원.
- 이원섭(2007), “균형발전을 위한 지역 간 차등지원 정책과제: 필요성·사례·시사점”, 「국토정책 Brief」, 143, 국토연구원.
- 이원섭(2017), “영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal)”, 「국토정책 Brief」, 625, 국토연구원.
- 이원희 외(2013), 「광역지역발전특별회계 사업의 집행 실태 및 사례 연구」, 국회예산정책처.
- 이재현·신희영(2007), “지방정부의 능력과 자율성 측정에 대한 연구-충남 16개 시·군을 중심으로”, 「지역정책연구」, 18(2).
- 이현우 외(2008), 「특별행정기관의 지방이양대응방안: 기구, 인력, 재정조정을 중심으로」, 경기연구원.
- 임성일·이창균·서정섭(2005), 「국가균형발전특별회계의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 임형백(2013), “한국의 지역균형발전정책, 1972-2012”, 「도시행정학보」26(3): 315-339.
- 자치분권위원회(2018. 9), 「자치분권 종합계획(안)」.
- 전라북도(2009), 「동부권개발사업 평가 및 신규사업 발굴」, 전북연구원.
- 전라북도(2011), 「전라북도 동부권 신발전지역 종합발전구역 지역 및 종합발전계획」, 전북연구원.
- 전라북도(2017), 「제2차 전라북도 동부권 발전계획(2017-2025)」, 국토연구원.
- 전북연구원(2014), 「전라북도 동부권 발전사업 성과분석 및 개선방안」.
- 정창수 외(2016), 「지역발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점-충청남도 지역을 중심으로」, 충남연구원.
- 조기현(2011), 「지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안」, 한국지방행정연구원.
- 조명래(2011), “만들어진 공간 불평등, 지역격차”, 「복지동향」 157: 4-9.
- 조성호 외(2005), 「국가균형발전을 위한 지방분권전략 연구」, 경기연구원.

- 조성호 외(2013), 「지방분권을 위한 중앙기능조정방안」, 경기연구원.
- 주재복·강영주(2016), 「특별지방행정기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략」, 한국지방행정연구원.
- 지역발전위원회(2009), 「지도로 보는 이명박 정부 지역발전정책」.
- 지역발전위원회(2013), 「국민에게 행복을, 지역에 희망을-지역희망(HOPE) 프로젝트」.
- 지역발전위원회(2016), 「지역발전사업 평가의 우수사업 관리 방안 연구」.
- 지역발전위원회·한국산업기술평가관리원(2018. 2. 28), 「2018년도 균형발전사업(생활·제주·세종계정) 시·도 메타평가 사전교육 안내자료」.
- 차미숙(2017a), “분권화시대 균형발전정책 추진방향”, 「지역균형발전 워크숍」, 충남연구원.
- 차미숙(2017b), “자치분권과 균형발전 정책의 융합적 추진방안”, 「국토」 434, 국토연구원.
- 차미숙(2017c), “지방분권시대의 균형발전정책 추진방향”, 「국토」 431, 국토연구원.
- 차미숙 외(2003), 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」, 국토연구원.
- 차미숙 외(2005), 「충남의 지역혁신사업 추진실태와 거버넌스체계 개선방안 연구」, 충남연구원.
- 최진혁(2017), “문재인 정부의 자치분권 과제: 지방분권과 국가균형발전의 제2의 도약”, 「자치발전」6: 22-28.
- 충청남도(2013), 「지역균형발전 기본계획 수립 연구」, 충남연구원.
- 충청남도(2016), 「충청남도 지역균형발전사업 분석 및 추진방안 연구」, 충남연구원.
- 충청북도(2013), 「지역균형발전 기본계획 수립 연구」, 충북연구원.
- 충청북도(2018), 「충청북도 지역균형발전 기본계획(2017-2021)」, 충북연구원.
- 가능식·이선영(2016), 「재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점」, 한국지방세연구원.
- 하혜수(2001), “지방정부의 자율성수준 측정에 관한 연구-지방공무원의 주관적 인식을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 13(3).
- 한국농촌경제연구원(2018), “국가균형발전 특별법 개정, 균형발전 정책 추진”, 「주간 농업농촌동향」 12.
- 한국지방행정연구원(2006), 「자립형균형발전체제 구축 연구」.
- 한국지방행정연구원(2008), 「지역균형발전 중장기 정책 아젠다 및 실행전략에 관한 연구」.

- 한상욱(2010), “충청남도 균형발전사업 발전방향”, 권역별 균형발전전략 및 방안 합동워크숍, 충청남도.
- 한상욱(2011), 「지역균형발전정책 평가 및 개선방안」, 충남연구원.
- 한상욱(2017), 「제3기 균형발전사업 지원대상 시군 선정(안) 및 가이드라인 작성」, 충남연구원.
- 한표환(2003), 「지역균형발전을 위한 효율적인 정책추진방안」, 충남연구원.
- 한표환(2004), “국가균형발전특별법 제정과 상생적 국토발전전략”, 「국토」269, 국토연구원.
- 행정안전부, 각 년도 「지방자치단체 통합재정개요」.
- 현대경제연구원(2015), 「5만달러 국가의 조건」.
- 홍준현(2001), “지방분권화와 지역격차의 상관관계”, 「한국지방자치학회보」, 13(1).
- Boyne, G. A. (1993), Central Policies and Local Autonomy : The Cases of Wales, *Urban Studies*, 30(1).
- Canaleta, C.G., Pascual Arzoz, P., & Rapun Garate, M. (2004), Regional economic disparities and decentralisation, *Urban Studies*, 41(1).
- Gargan, J. J. (1997), “Local Government Governing Capacity: Challenges for the New Century,” 「Handbook of Local Government Administration」, New York: Marcel Dekker.
- Gurr, T. and King, D. S. (1987), 「The State and the City」, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Pollitt, C.(1993), 「Managerialism and the Public Services」, Oxford: Blackwell.
- Thiessen, U. (2000), 「Fiscal Federalism in Western European and Selected Other Countries」, DWI Discussion Paper, no.224, Berlin: DIW.
- Thornton, J. (2007). “Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered”, *Journal of Urban Economics*, 61: 64–70.
- Wolman, H. and Goldsmith, M. (1990), Local autonomy as Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and The United

Kingdom, *Urban Affairs Quarterly*, 26(1).

Zimmerman, J. F. (1995), *State-Local Relations: A partnership Approach*, New York: Praeger.



부록

균특회계 시도자율편성사업 공무원 인식조사지

안녕하십니까?

행정안전부와 한국지방행정연구원은 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안」에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 지방분권시대, 자치단체가 주도하는 실질적인 분권형 균형발전 추진시스템을 도출하는데 목적이 있습니다.

본 설문조사는 국가균형발전특별회계의 문제점과 정책방향에 대한 공무원 인식조사를 위해 실시되고 있습니다. 바쁘시더라도 평가항목간 중요도 또는 우선순위를 신중하게 판단하여 주시면 대단히 감사하겠습니다. 응답하신 내용은 연구목적 외에 어떠한 다른 용도로도 이용되지 않을 것입니다. 감사합니다.

2018년 9월

한국지방행정연구원

강원도 원주시 세계로 21(반곡동)(☎26464)

이제연 수석연구원(leejy@krila.re.kr, Tel. 033-769-9894)

박진경 지역발전연구실장(jkpark@krila.re.kr, Tel. 033-769-9892)

1. 소속(선택)	① 예산·기획부서	② 사업부서
2. 세부소속	() 시·도 ()실국 () 과	
3. 업무(선택)	현재 균특회계 시도자율편성사업을 직접 추진하고 계십니까? ① 예 ② 아니오	
4. 근무경력	현재 근무부서에서 얼마나 근무하셨습니다? ()년 ※ 유사부서 포함	

2004년 국가균형발전특별법 제정 이후 국가균형발전특별회계는 노무현정부 국가균형발전특별회계('04~'08) → 이명박 정부 광역·지역발전특별회계('09~'13) → 박근혜 정부 지역발전특별회계('14~'17)를 거쳐 현재 문재인 정부 국가균형발전특별회계('18~)로 개편되어 운용 중입니다. 균특회계는 크게 지역자율계정(시도자율편성사업과 시군구자율편성사업) 및 지역지원계정(부처편성사업)으로 구분됩니다. 이 중에서 본 조사는 시도자율편성사업을 대상으로 답해주시시오. 2019년 예산편성지침에 의거 시도자율편성사업은 37개로 다음과 같습니다.

〈표 1〉 국가균형발전특별회계 시도자율편성사업(지역자율계정)

부처	포괄보조 사업명	보조율	'19년 예산 내역사업
고용부	① 사회적기업육성	70~75%	- 일자리창출, 사회보험료지원 등
	② 대중교통 지원	70~90%	- 화물차 공영차고지 건설 등
	③ 지역거점 조성지원	50~100%	- 지방산업단지 공업용수도 건설 등
국토부	④ 주차환경개선지원	50%	- 공영주차장건설지원
	⑤ 공공형택시지원	50%	- 공공형택시지원
	⑥ 지방하천정비	50%	- 지방하천정비
농식품부	⑦ 농촌자원복합산업화지원	50%	- 농촌체험관광 지원 등
	⑧ 농업기반정비	80%	- 발기반 정비 등
	⑨ 지역전략식품산업육성	50%	- 향토산업육성 등
	⑩ 농촌형교통모델	50%	- 농촌교통지원
농진청	⑪ 지역농촌지도사업 활성화	50%	- 농촌지도기반 조성 등
	⑫ 문화시설 확충 및 운영	40%	- 박물관, 문예회관 등
문체부	⑬ 관광자원 개발	50%	- 관광지 개발 등
	⑭ 체육진흥시설 지원	30%	- 생활체육공원 등
	⑮ 지방문화산업기반 지원	50%	- 지역영상미디어센터 등
	⑯ 산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	- 산업단지, 폐산업시설 문화재생
	⑰ 지역문화행사지원	40~50%	- 비엔날레지원, 종교문화행사지원 등
문화재청	⑱ 문화유산 관광자원 개발	50%	- 지역문화유산 개발
복지부	⑲ 지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%	- 산모·신생아 건강관리지원 등
	⑳ 산림경영지원 육성	80%	- 임산물 수출촉진 등
산림청	㉑ 산림휴양·녹색공간조성	50%	- 숲길 조성·관리 등
	㉒ 임도시설(국유림 제외)	70%	- 임도시설
산업부	㉓ 지역특성화산업 육성	50%	- 지역산업마케팅지원 등
새만금	㉔ 새만금 공업용수도 건설지원	100%	- 새만금 공업용수도 건설
여기부	㉕ 청소년시설 확충	30~88%	- 청소년시설 확충
중기부	㉖ 전통시장 및 중소기업물류 기반조성	60%	- 전통시장 시설현대화 등
	㉗ 어촌자원복합산업화지원	30~50%	- 어촌체험 관광지원 등
	㉘ 어업기반정비	80%	- 지방어항 등
해수부	㉙ 해양 및 수자원 관리	50%	- 연안정비 등
	㉚ 수산물가공산업육성	30~50%	- 수산물산지가공시설 등
	㉛ 수산물안전검사체계구축	50%	- 수산물분석장비 구축 및 운영
행안부	㉜ 지역공동체 일자리 지원	50%	- 지역공동체 일자리 지원
	㉝ 지역사회활성화기반조성	50%	- 지역사회 활성화 공간조성 및 조사연구
환경부	㉞ 상수도시설 확충 및 관리	70%	- 농어촌 생활용수 개발 등
	㉟ 자연환경 보전 및 관리	50%	- 자연환경보전이용시설 등
	㊱ 생태하천복원	50~70%	- 생태하천 복원
	㊲ 노후상수도정비	50~70%	- 노후상수도관망 정수장

자료 : 기획재정부(2018. 4), 「2019년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」.

균특회계 시도자율편성사업의 실질적인 자율성 인식정도

1. <표 1>의 국가균형발전특별회계(균특회계) 시도자율편성사업을 추진함에 있어 광역자치단체의 실질적인 자율성(권한) 정도는 어떠하다고 생각하십니까?

사업 추진단계	세부내용	자율성이 거의 없다	자율성이 없는 편이다	보통이다	자율성이 다소 있다	자율성이 매우 있다
사업계획	사업기획의 주도성	①	②	③	④	⑤
	사업선정의 자율성	①	②	③	④	⑤
	계획수립과정상 주도성	①	②	③	④	⑤
사업집행	예산배정 및 운용의 자율성	①	②	③	④	⑤
	집행시 행정(주체, 조직) 자율성	①	②	③	④	⑤
사업평가	평가체계 구축의 자율성	①	②	③	④	⑤
	평가체계 운용의 자율성	①	②	③	④	⑤

2. <표 1>의 균특회계 시도자율편성사업의 계획수립단계에서 광역자치단체의 자율성을 제약하는 실질적인 원인은 무엇이라고 생각하십니까?

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| ① 사업선정 권한 부족(선정과정에서의 배제) | ② 포괄보조사업내 여전히 존재하는 내역사업 |
| ③ 중앙부처 지침에 의한 획일적 계획 수립 | ④ 중앙부처의 비공식적 감독과 통제 |
| ⑤ 중앙의 사전 미협의, 일방적 정책 수립 | ⑥ 내부역량 부족(전문성, 기획력, 의지 등) |

1순위	2순위	3순위

기타 의견, 자유롭게 작성해주시시오 ()

3. <표 1>의 균특회계 시도자율편성사업의 사업집행단계에서 광역자치단체의 자율성을 제약하는 실질적인 원인은 무엇이라고 생각하십니까?

- | | |
|-----------------------|---------------------------|
| ① 각기 다른 지방비 매칭비율(보조율) | ② 2회계년도까지만 이월가능조항(국고반납제도) |
| ③ 추진체계 등 행정 자율성 통제 | ④ 중앙의 자원배분과정상 광역자치단체 배제 |
| ⑤ 까다로운 예산편성지침 | ⑥ 복잡한 예산편성절차 |

1순위	2순위	3순위

기타 의견, 자유롭게 작성해주시시오 ()

8. <표 1>의 37개 시도자율편성사업은 30~100%까지 상이한 지방비 매칭비율(보조율)을 가지고 있습니다. 보조율은 바람직하다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

8-1. 보조율이 바람직하지 않다면 이유는 무엇입니까? ()

9. <표 1>의 37개 시도자율편성사업의 지방비 부담수준이 크다고 느끼십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

10. 시도 지출한도(씰링) 하에서 시도가 시도자율편성사업을 시군구에 배분할 때 가장 중요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까?

① 사업수요	② 낙후도	③ 재정력
④ 인구	⑤ 면적	⑥ 기타

1순위	2순위	3순위

기타 의견, 자유롭게 작성해주시오 ()

균특회계 시도자율편성사업의 역할분담·협력수준

11. 현재 광역자치단체 내 균특회계사업을 담당하는 추진하는 전담조직이 있습니까?

① 예	② 아니오
-----	-------

11-1. 있다면 구성은 어떻게 됩니까? 조직명칭 () 조직구성 ()

12. <표 1>의 균특회계 37개 시도자율편성사업을 추진함에 있어 주체 간 역할분담 비중은 어떠한다고 생각하십니까? 100점 만점으로 비율을 표기해 주십시오.

중앙	광역	기초	대학, 전문가	주민	합계
					100

13. 균특회계 시도자율편성사업을 추진할 때 협력수준은 활성화되어 있다고 생각하십니까?

협력수준	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
광역자치단체 : 균형발전위원회	①	②	③	④	⑤
광역자치단체 : 기획재정부	①	②	③	④	⑤
광역자치단체 : 중앙부처(사업부처)	①	②	③	④	⑤
광역자치단체 : 기초자치단체	①	②	③	④	⑤
광역자치단체 : 타 광역자치단체	①	②	③	④	⑤
광역자치단체 : 지방의회	①	②	③	④	⑤
광역자치단체 : 대학 등 전문가	①	②	③	④	⑤
광역자치단체 : 지역주민 등	①	②	③	④	⑤

14. 광역자치단체의 입장에서 균특회계 시도자율편성사업을 추진할 때 가장 필요한 협력 파트너는 누구라고 생각하십니까?

① 기초자치단체	② 타 광역자치단체	③ 지방의회
④ 균형발전위원회	⑤ 기획재정부	⑥ 중앙부처(사업부처)
⑦ 전문가	⑧ 지역주민	⑨ 기타

협력 파트너	1순위	2순위	3순위
사업계획			
사업집행			
사업평가			

기타 의견, 자유롭게 작성해주시시오 ()

15. 광역자치단체의 입장에서 균특회계 시도자율편성사업을 추진할 때 갈등은 주로 누구와의 관계에서 발생한다고 생각하십니까?

① 기초자치단체	② 타 광역자치단체	③ 지방의회
④ 균형발전위원회	⑤ 기획재정부	⑥ 중앙부처(사업부처)
⑦ 전문가	⑧ 지역주민	⑨ 기타

갈등 관계	1순위	2순위	3순위
사업계획			
사업집행			
사업평가			

기타 의견, 자유롭게 작성해주시시오 ()

균특회계 시도자율편성사업 개편방향

16. 지방분권형 균형발전정책을 추진하기 위해서 <표 1>의 37개 시도자율편성사업은 특성상 이상적으로 누가 주도적으로 추진해야 하는 사업이라고 생각하십니까?

- | | | |
|------------|----------|--------|
| ① 광역자치단체 | ② 기초자치단체 | ③ 중앙부처 |
| ④ 제3의 추진기구 | ⑤ 민간 | ⑥ 기타 |

1순위	2순위

기타 의견, 자유롭게 작성해주시시오 ()

17. 민간위원이 포함된 협의회(지역혁신협의회 등)는 어떤 역할을 해야 한다고 생각하십니까?

- | | | | |
|----------|----------|-----------|--------|
| ① 정책제안기구 | ② 계획입안기구 | ③ 심의·의결기구 | ④ 자문기구 |
|----------|----------|-----------|--------|

1순위	2순위

기타 의견, 자유롭게 작성해주시시오 ()

18. 향후 균특회계 시도자율편성사업이 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해서는 어떤 부분이 가장 필요하다고 생각하십니까?

- | | |
|---------------------------|----------------------|
| ① 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설 | ② 부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제 |
| ③ 지방비 매칭비율(보조율) 개편 | ④ 포괄보조사업군 대폭 축소(블록화) |
| ⑤ 지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대 | ⑥ 예산배분체계 및 방식 전면 개편 |
| ⑦ 중앙의 사업평가방식 전면 개편 | |

1순위	2순위	3순위

기타 의견, 자유롭게 작성해주시시오 ()

18-1. 그렇다면 위의 대안 중에서 가능성이 있는 실효적 대안은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위	2순위	3순위

기타 의견, 자유롭게 작성해주시시오 ()

19. <표 1>의 현행 37개 시도자율편성사업은 광역자치단체가 추진하는 국가균형발전특별회계 대상사업으로 적절하다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

19-1. 적절하지 않다면 이유는 무엇입니까? ()

20. <표 1>의 37개 시도자율편성사업 중 부처편성사업으로 이관해야 한다고 생각하는 사업이 있나요? ()

20-1. 이유는 무엇입니까? ()

21. 다음의 <표 2> 부처편성사업 중 시도자율편성사업으로 이관해야 한다고 생각하는 사업이 있나요? ()

21-1. 이유는 무엇입니까? ()

〈표 2〉 국가균형발전특별회계 부처편성사업(지역지원계정)

소관	포괄보조 사업명	소관	포괄보조 사업명
농식품부	친환경농업기반구축(지자체)	과기정통부	산학연협력 활성화 지원(R&D)
문체부	지역문화 컨설팅 지원(경제발전) 3대문화권 생태관광기반 조성(경제발전) 중부내륙권 관광개발(경제발전) 한반도생태평화벨트 조성(경제발전) 서부내륙권 광역관광개발(경제발전) 기업도시 진입도로 지원(경제발전)		지역연구개발혁신지원(R&D) 지역SW산업진흥지원(정보화, 경제) ICT 융합Industry 4.0s(조선해양)(R&D) 해외통신 사업자 인증권 구축 수출용 신형 연구로 개발 및 실증(R&D) 중입자가속기구축지원(R&D)
복지부	첨단의료복합단지조성(경제)		대단위 다목적 전자선 실증연구센터(R&D) 연구개발 특구육성(R&D)
행안부	지방자치단체자율통합지원금 지역균형발전추진지원 접경권 발전지원 섬 발전 협력사업 추진 어린이안전영상정보인프라구축 위험도로구조개선 지역교통안전환경개선		연구개발 특구운영 및 인프라지원 한국전기연구원 광주전력변환연구시험센터지원(R&D) 한국생산기술연구원 제주분원 설치(R&D)
국토부	광역도로 건설 국가지원지방도 건설지원 국지도 건설 복선철도 건설 교통혼잡도로 건설지원 광역 BRT 구축 환승센터 구축지원 광역교통개선대책평가용역 개발제한구역관리 해안 및 내륙권 발전사업지원 발전거점형 지역계획 시범사업(핵심관광지 육성 연계) 기반시설 부담금 환급 및 수수료 지원 도시재생사업 개발부담금 징수 및 관리 국가산단 진입도로 건설	산업부	산학융합지구 조성사업(R&D) 지역산업 육성지원 산업집적지 경쟁력 강화(R&D) 지역특화산업 육성(R&D) 지역특화산업 육성 경제협력관산업 육성 경제협력관산업 육성(R&D) 권역별신산업 육성사업(R&D) 지역투자촉진 지역생활권발전협의회 지원 창의산업거점기관 지원(R&D) 시스템산업거점기관 지원(R&D) 소재부품산업거점기관 지원(R&D) 외국교육연구기관유치 지원 투자유치기반 조성 경제자유구역기획단 운영 구역청투자유치 지원 기타 기반시설 지원 주요기반시설 지원
환경부	고도정수처리시설 설치 생태휴식공간 확대 국립호남권 생물자원관 건립 녹색환경지원센터운영	교육부	학부교육 선도대학육성(ACE)(R&D) 지방대학육성사업(R&D) 산학협력 고도화 지원(R&D) 학교기업지원사업(R&D) 특성화 전문대학 육성 사회맞춤형 산학협력선도전문대학 지원



Abstract

An Effective Direction for the Decentralized Balanced National Development Policy: focusing on the special fund for balanced national development

The regional development policy in South Korea has been emphasizing the ‘growth poles.’ It is more efficient to concentrate limited resources to a few regions so that they can grow rapidly and be the driving force for the national economic development. This policy was effective, as South Korea achieved breathtaking economic development in 1970s and 80s. However, the side effects also emerged. Seoul and metropolitan area are excessively concentrated in terms of population and resources which resulted in housing problems, congestion, and pollution, while the other regions are neglected in national development scheme. Recognizing this imbalanced distribution, the national government initiated Balanced National Development Policy and they established a Special Accounts for that in 2003. The special accounts consist of three accounts: local autonomous account, local support account, and Jeju & Sejoeng Account. The local autonomous account supports 43 block grant projects, 37 of which are Si/Do autonomous projects and 6 are Si/Gun/Gu autonomous projects based on the initiator. Here, the Ministry of Economy and Finance has the power to distribute budget for block grant. This makes little room for local governments to take initiative. Since the local governments are keen to regional development needs, it is more effective to give them more autonomy not only in project planning and executing but also in financial support.

In this sense, this study focus on 43 block grant projects (especially 37 Si/Do autonomous projects) under local autonomous account, how to make it more effective for the local governments to take initiatives. The aim of this study is to provide strategies

for effective and practical decentralized regional development within current special account system. The remainder of this study are as following.

The chapter 2 provides the definition of Decentralized Balanced National Development based on the literature review on theories regarding balanced development and decentralization. It also reviews previous studies on balanced development in Korea. In chapter 3, Balanced National Development Policy is analyzed. It provides how the policy changed and what they have achieved in each presidency. Then it focus on current policy and special account and analyzed the limitation in planning and selecting, executing and budgeting, and evaluating process. The chapter 4 presents the survey results on local official's perception and opinion on the Balanced National Development Policy and the Special Account. The chapter 5 is in-depth case study on locally managed balanced development policy and governance. Jeonbuk and Chungbuk are selected for the case study because they have their own Local Balanced Development Ordinance and Special Account.

First finding from the in-depth cas study is that Jeonbuk and Chungbuk established their own system for effective Si/Do autonomous projects execution. They have tailored criteria and standards based on local characteristics for selecting, budgeting, evaluating, and consulting for the projects. Second finding is that they formulated specialized strategies for balanced development emphasizing the local uniqueness. There are regions that lack people, community, and resources and they have less autonomous development potential. For these regions, Jeonbuk and Chungbuk established long-term master plan for Si/Do autonomous projects. Third finding is that there are differences in the initiatives. Jeonbuk unified the initiative under the planning division while Chungbuk established a task force team who collaborates with budgetary department, planning division, project department, and other related departments within the local government. Finally, fourth finding is that both Jeonbuk and Chungbuk established legal and institutional ground for effective balanced development. They enacted ordinance and set up their own special account for local-initiated Balanced National Development Policy.

The chapter 6 provides policy recommendations and practical strategies for more effective and practical local-initiated Balanced National Development Policy. Short-term strategy is that the local governments need to set up an initiative of their own and the national government establish a institutional ground to support them. This

institutional ground can be a new criteria for Si/Do autonomous projects so that the Ministry of Economy and Finance can provide funds. Also the national government needs to reorganize the institution so that the national government's departments do not interfere with local government's operation. The long-term strategy is to reform the operating system so that the local governments can take the initiative for Si/Do autonomous projects under the local autonomous account. For that several institutional changes are needed: reorganizing the criteria for block grant projects, reforming the local autonomous account, and improving the matching ratio of local fund.



ISBN 978-89-7865-460-9

지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안

균특회계를 중심으로