

지방분권에 대응한 광역지자체 균형발전정책 추진시스템 효율화방안



연구진

박진경 (한국지방행정연구원 연구위원)

김현호 (한국지방행정연구원 선임연구위원)



연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 연구배경

- 인구위기와 경제위기, 지역격차 및 불평등 확대
 - 저성장이 고착화되면서 경제위기 고조, 고성장지역과 저성장지역이 분화되면서 지역간 소득격차 확대와 양극화 심화
- 자치분권과 균형발전 중요성 증대, 재정분권과 균특회계사업 지방이양
 - 문재인 정부는 5대 국정목표 중 하나로 '고르게 발전하는 지역'을 정하고 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스 강조
 - 재정분권에 의거 국세 지방이양에 따라서 약 3.57조원에 해당하는 균특회계사업의 일부가 지방으로 이양
- '균형'의 영역은 점점 더 넓어지고 있어 메가트렌드 변화에 따라서 실제적으로 삶의 질 영역에서 불균형을 해결할 수 있는 광역자치단체의 자체 지역균형발전정책이 필요한 시점

□ 연구목적

- 자치분권, 재정분권과 균형발전정책 논의 등 메가트렌드 변화 분석
 - 그간의 국가균형발전정책 논의, 자치분권 및 재정분권 로드맵, 균특회계 지방이양 등 지역균형발전정책 관련 최근의 메가트렌드 변화 분석
- 충남의 자체 균특회계 사업 및 추진시스템 실태분석, 성과와 과제 도출
 - 충남은 국가균형발전정책과 별도로 「지역균형발전 지원조례」를 설치하고 이에 근거해 자체 지역균형발전사업을 추진해오고 있음

- 충남의 지역균형발전정책의 추진시스템 즉 계획과 사업, 추진체계, 지원체계 등을 분석하고 성과와 과제 도출
- 충남의 지역균형발전정책 추진시스템 효율화 방안 도출
 - 균형발전의 문제를 다층적으로 해결하기 위한 충남의 자체 지역균형발전정책 추진방향 설정
 - 지역에 특화된 광역자치단체 지역균형발전정책 추진전략 마련 및 추진시스템 개편방안 제안

2. 주요 연구내용 및 정책제언

□ 지역균형발전정책의 메가트렌드 변화

- 국가균형발전정책의 시대별 변화
 - 노무현-이명박-박근혜-문재인정부로 넘어오면서 추진되고 있는 국가균형발전정책의 구조와 추진시스템, 즉 계획체계-추진체계-지원체계 분석
- 자치분권과 균형발전, 재정분권과 균특회계 개편
 - 국정운영5개년계획(2017.7)에서 5대 국정목표로 ‘고르게 발전하는 지역’을 강조, 4대 복합·혁신과제 중 하나는 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’임
 - 재정분권 추진방안(2018.10)에 의거 균특회계 사업 3.57조원이 지방에 이양되었고, 균특회계 지역자율계정사업은 15+5개로 축소·개편(2019.4)
- 생활SOC 복합화사업 추진
 - 생활SOC 사업은 지방이양사업 대상에서 제외, 생활SOC 3개년계획(2020~2022)에 의거 추진
- 지역균형발전의 추진주체 다변화
 - 지역발전의 메가트렌드 변화에 따라서 ‘균형’의 영역은 점점 더 넓어지고 있어서 낙후정도에 따라서 지역별 다층구조로 접근하여 해결할 필요

- 국가가 추진하는 보다 광역적인 ‘국가’ 균형발전정책과 광역이 추진하는 보다 특화된 ‘지역’ 균형발전정책을 다층적으로 추진해야 하는 시기

□ **광역자치단체 지역균형발전정책 분석**

- 광역자치단체는 국가균형발전정책과 별도로 지자체 차원에서 시군의 균형 발전을 위해서 지역균형발전 지원조례를 제정하고 제정된 조례 하에서 자체 특별회계를 설치·운영해오고 있음(박진경·이제연, 2018)
 - 지역균형발전 지원조례는 경기, 강원, 충청남북도 전라남북도, 경상남북도, 제주의 9개 도와 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산의 6개 특광역시에 마련
- 광역자치단체별로 지역균형발전 관련 자체 지역균형발전특별회계는 지원내용, 지원기간 및 재원조성방법이 각기 다름
 - 세입은 주로 도 보통세의 전입금과 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 도배정분으로 하고 있으나 광역자치단체마다 상이

□ **충남 균특회계 담당 공무원 인식조사**

- 국가균형발전특별회계 시도자율편성사업 및 지역균형발전사업을 실질적으로 추진하고 있는 충남 담당 공무원의 인식 및 의견 조사 결과를 분석함
 - 박진경·이제연(2018) 보고서 중에서 충남의 결과를 상세 추출하여 활용
- 사업추진단계별 지자체의 실질적인 자율성 확보 필요, 운영체계는 포괄보조금제도 선호, 만족도는 보통수준
 - 특히, 각 사업단계별 주요 협력주체와 소통 촉진 및 갈등관리 필요

□ **충남 지역균형발전정책 추진시스템 분석**

- 충남은 충남 전체가 균형 있게 발전할 수 있도록 2007년 3월에 충청남도 지역균형발전지원조례를 제정하고, 이를 근거로 지역균형발전사업을 꾸준히 추진해오고 있음

- 도의 지역균형발전을 지원할 수 있는 체계적인 계획체계-사업체계를 마련하였고, 지역균형발전 대상지역에 대한 객관적인 선정지표 구축
- 기본계획-개발계획-시행계획의 계획체계가 내용적으로는 다소 위계성이 불분명하여 이를 개선하고, 운영관리에 대한 마스터플랜 마련 필요
- 지역균형발전지원조례 제6조에 의거 별도의 지역균형발전 특별회계를 전국 최초로 설치하여 집행예산을 안정적으로 확보하였음
 - 균특회계 지방이양에 따른 환경변화로 지역발전특별회계 재설계 필요
- 충남의 지역균형발전사업은 국가균형발전사업과 함께 기획조정실에서 총괄하고 있는 일원화된 체계를 갖추고 있으나 도 관련 사업부서의 역할이 다소 제한적이어서 적극적인 협업체계 마련 필요
 - 도-시군 제반 사무를 지원하고 가교역할을 수행하는 별도 조직 필요

□ 충남 지역균형발전정책 추진시스템 효율화방안

- 도 지역균형발전 효율화의 기본방향 설정
 - 인구감소시대의 선제적 대응, 충남 광역 내 지역간 균형발전, 삶의 질 향상 등 미래가치 구현, 다양한 주체 간의 협력 활성화, 시군의 자율성, 책임성 강화
- 지역균형발전정책 추진시스템 효율화전략 제안
 - 지역균형발전 대상지역 선정지표의 합리성 강화, 지역균형발전 지원대상지역의 이원화, 시군 지원 사업 부문의 조정 및 개편, 계획체계의 개편, 지역균형발전센터의 설치, 평가지표 개편 및 모니터링 강화, 지역균형발전특별회계 재설계 방안 제안
- 협력적 추진체계 구축 및 제도개선방안 제시
 - 기획조정실-도 사업부서-시군 간 역할 및 광역 지자체 단위, 광역-시군-위원회 단위, 그리고 시군 단위의 협력적 추진체계 제안
 - 계획계약제 도입 및 추진, 조례의 정비방향 등 제안

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	7
제2절 연구범위 및 방법	10
1. 연구범위	10
2. 연구방법	11
제2장 지역균형발전정책의 메가트렌드 변화	13
제1절 국가균형발전정책의 시대별 변화	15
1. 국가균형발전정책 구조 및 추진시스템 변화	15
2. 국가균형발전특별회계 구조 및 제정 변화	20
제2절 자치분권과 균형발전 강조	25
1. 국정운영5개년계획(2017.7)	25
2. 제4차 국가균형발전5개년계획(2018~2022)	27
제3절 재정분권과 균특회계 개편	32
1. 재정분권 추진방안(2018.10)	32
2. 균특회계사업 지방이양(2019.4)	35
제4절 생활SOC 복합화사업 추진	39

차례

1. 생활SOC 3개년계획(2020-2022)	39
2. 생활SOC 복합화사업 선정	43
제5절 지역균형발전정책의 추진주체 다변화	50
1. 중앙주도형 균형발전	50
2. 지방주도형 균형발전	51
3. ‘균형’의 영역확장, 추진주체 다변화	52
제3장 광역자치단체 지역균형발전정책 분석	55
제1절 광역자치단체 지역균형발전 관련조례	57
1. 도의 지역균형발전 관련조례	57
2. 지역균형발전 관련조례의 주요내용	61
제2절 광역자치단체 자체 지역균형발전특별회계	68
1. 자체 균특회계 지원방법	68
2. 자체 균특회계 세입과 세출	69
제4장 충남 균특회계 담당 공무원 인식조사	71
제1절 조사개요	73
1. 조사목적	73
2. 조사내용 및 방법	73

3. 응답자 특성	75
제2절 인식조사 결과	76
1. 실질적인 자율성 인식정도	76
2. 포괄보조금 운영체계 선호도와 만족도	81
3. 역할분담 및 협력수준	87
4. 사업개편방향	96
제3절 인식조사 시사점	104

제5장 충남 지역균형발전정책 추진시스템 분석 107

제1절 충남 지역균형발전정책 구조	109
1. 정책목표	109
2. 정책대상	113
3. 정책수단	116
제2절 충남 지역균형발전정책 추진시스템	120
1. 계획 및 사업체계	120
2. 추진체계	126
3. 지원체계	128
제3절 성과와 과제	131
1. 계획 및 사업체계	131

차례

2. 추진체계 133
 3. 지원체계 135

제6장 충남 지역균형발전정책 추진시스템 효율화방안 137

제1절 지역균형발전정책 효율화의 접근 139
 1. 정책추진 시스템의 정의 139
 2. 방안개발의 범위 140
 3. 정책 적용시기의 구분 140
 제2절 지역균형발전정책 효율화의 기본방향 142
 1. 인구감소시대의 선제적 대응 142
 2. 충남 광역 내 지역간 균형발전 143
 3. 삶의 질 향상 등 미래가치 구현 143
 4. 다양한 주체 간의 협력 활성화 144
 5. 시군의 자율성, 책임성 강화 145
 제3절 지역균형발전정책 추진시스템 효율화 전략 148
 1. 지역균형발전 대상지역 선정지표의 합리성 강화 148
 2. 지역균형발전 지원대상지역의 이원화 150
 3. 시군 지원 사업 부문의 조정 및 개편 152
 4. 계획체계의 개편 158

5. 지역균형발전센터의 설치	160
6. 평가지표 개편 및 모니터링 강화	165
7. 지역균형발전특별회계 재설계	169
제4절 협력적 추진체계 구축	173
1. 추진체계의 현황 및 과제	173
2. 협력적 추진체계 마련	174
제5절 제도개선	177
1. 계획계약제 도입 및 추진	177
2. 조례의 정비	179
【참고문헌】	181

K R I L A

표 차례

〈표 2-1〉 국가균형발전정책 구조와 추진시스템 내용	15
〈표 2-2〉 역대정부의 국가균형발전정책 구조 변화	17
〈표 2-3〉 역대정부의 국가균형발전정책 추진시스템 변화	20
〈표 2-4〉 참여정부 균특회계 계정구분 및 계정별 사업목표와 재정지원방식 ..	21
〈표 2-5〉 균특회계의 회계구조와 계정 편성체계 변화	22
〈표 2-6〉 균특회계 포괄보조사업수 변화	23
〈표 2-7〉 균특회계 운용규모 변화	24
〈표 2-8〉 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)의 9대 핵심과제	28
〈표 2-9〉 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)의 시도별 발전비전	31
〈표 2-10〉 1단계 재정분권(19~20년) 주요사항	34
〈표 2-11〉 재정분권 추진에 따른 지방재정의 모습	35
〈표 2-12〉 균특회계 계정변경사항	37
〈표 2-13〉 복합화 인센티브 대상시설사업 국고보조율 조정	46
〈표 2-14〉 중앙주도형 균형발전과 지방주도형 균형발전의 주요 특징	53
〈표 3-1〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전 관련 조례 및 특별회계	57
〈표 3-2〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전 관련 조례의 구성	58
〈표 3-3〉 광역자치단체(도)의 '지역균형발전'에 대한 정의	60
〈표 3-4〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전조례 총칙	61
〈표 3-5〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전 계획 및 시책	62
〈표 3-6〉 광역자치단체(도)의 지원대상지역 선정기준	64

〈표 3-7〉 광역자치단체(도)의 균형발전위원회 구성과 운영	66
〈표 3-8〉 광역자치단체(도)의 자체 균특회계 기간과 지원방법	68
〈표 3-9〉 광역자치단체(도)의 자체 균특회계 세입과 세출	70
〈표 4-1〉 균특회계 시도자율편성사업의 공무원 인식조사 항목	74
〈표 4-2〉 공무원 인식조사 응답자 수	75
〈표 4-3〉 사업 추진단계별 자율성 인식 정도(도부/충남)	76
〈표 4-4〉 사업계획단계의 자율성 제약 원인(도부/충남)	77
〈표 4-5〉 사업계획단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)	78
〈표 4-6〉 사업집행단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)	78
〈표 4-7〉 사업집행단계의 자율성 제약 원인(도부/충남)	79
〈표 4-8〉 사업평가단계의 자율성 제약 원인(도부/충남)	80
〈표 4-9〉 사업평가단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)	80
〈표 4-10〉 자원배분방식 만족도	81
〈표 4-11〉 자원배분방식 불만족 이유(주관식)	82
〈표 4-12〉 실질적인 포괄보조금제도 운영여부	82
〈표 4-13〉 실질적인 포괄보조금제도로 느끼지 않는 이유(주관식)	83
〈표 4-14〉 국고보조사업과 포괄보조사업 중 선호하는 사업	83
〈표 4-15〉 국고보조사업을 더 선호하는 이유(주관식)	84
〈표 4-16〉 포괄보조사업을 더 선호하는 이유(주관식)	84
〈표 4-17〉 시도자율편성사업의 지방비 매칭비율의 적합성	85

표 차례

〈표 4-18〉 포괄보조사업을 더 선호하는 이유(주관식)	85
〈표 4-19〉 시도자율편성사업의 지방비 부담수준	86
〈표 4-20〉 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소(도부/충남)	86
〈표 4-21〉 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소 기타의견(주관식)	87
〈표 4-22〉 균특회계 전담부서 존재여부(도부/충남)	88
〈표 4-23〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 역할분담 비중(도부/충남)	89
〈표 4-24〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 협력수준의 활성화정도(도부/충남) ...	90
〈표 4-25〉 사업계획단계에서 가장 필요한 협력 파트너(도부/충남)	91
〈표 4-26〉 사업집행단계에서 가장 필요한 협력 파트너(도부/충남)	92
〈표 4-27〉 사업평가단계에서 가장 필요한 협력 파트너(도부/충남)	93
〈표 4-28〉 사업계획단계에서 주요 갈등대상(도부/충남)	94
〈표 4-29〉 사업집행단계에서 주요 갈등대상(도부/충남)	95
〈표 4-30〉 사업평가단계에서 주요 갈등대상(도부/충남)	96
〈표 4-31〉 시도자율편성사업 주요추진 주체(도부/충남)	97
〈표 4-32〉 지역혁신협회의의 역할(도부/충남)	98
〈표 4-33〉 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해 필요한 대안(도부/충남) ...	99
〈표 4-34〉 실현가능성이 있는 실효적 대안(도부/충남)	100
〈표 4-35〉 균특회계 대상사업 적절성 여부	101
〈표 4-36〉 균특회계 대상사업으로 적절하지 않은 이유(주관식)	101
〈표 4-37〉 시도자율편성사업을 부처편성사업으로 이관해야하는 주요 사업 ...	102

〈표 4-38〉 부처편성사업을 시도자율편성사업으로 이관해야하는 사업(도부) …	102
〈표 4-39〉 부처편성사업을 시도자율편성사업으로 이관해야하는 사업(주관식) …	103
〈표 5-1〉 충남 제1단계 지역균형발전정책(2008-2020) …	110
〈표 5-2〉 충남 제1단계 지역균형발전정책(2008-2020)의 정책목표 …	112
〈표 5-3〉 충남 지역균형발전 지원대상지역 선정기준 …	115
〈표 5-4〉 충남 제1단계 지역균형발전정책(2008-2020)의 정책수단과 주요추진과제 …	118
〈표 5-5〉 충남 제1단계 지역균형발전 기본계획(2008-2020)상 시군별 발전목표 …	120
〈표 5-6〉 충남 제1단계 지역균형발전 기본계획(2008-2020) 당초 사업비 …	122
〈표 5-7〉 충남 제1단계 지역균형발전사업(2008-2020) 성과평가지표 …	123
〈표 5-8〉 충남 제2단계 지역균형발전사업(2021-2030) 유형별 사업발굴방식 …	125
〈표 5-9〉 충남 지역균형발전 특별회계의 세입과 세출 …	128
〈표 5-10〉 충남 지역균형발전지원조례의 주요내용 …	129
〈표 5-11〉 충남 지역균형발전지원조례 시행규칙의 주요내용 …	130
〈표 6-1〉 방안개발의 범위 …	140
〈표 6-2〉 지역발전의 미래가치 …	144
〈표 6-3〉 지역균형발전정책 효율화의 기본방향 …	147
〈표 6-4〉 충남 제2단계 지역균형발전 사업내용 …	153
〈표 6-5〉 사업조정 원칙과 방향 …	154
〈표 6-6〉 현재 충남 균특회계 사업의 식별 …	156
〈표 6-7〉 단기적 사업조정 …	156



표 차례

〈표 6-8〉 읍면동 특별지원 지역 편성의 사업체계 개편	157
〈표 6-9〉 시군 포괄보조 도입의 사업체계 개편	158
〈표 6-10〉 계획체계 개편	159
〈표 6-11〉 충청남도 제시 가이드라인의 개요	160
〈표 6-12〉 충남지역균형발전 평가지표	165
〈표 6-13〉 사업선정 평가지표	167
〈표 6-14〉 매년 및 단계별 성과평가지표(안)	168
〈표 6-15〉 현재 충남 지역균형발전 특별회계의 세입과 세출	170

그림 차례

〈그림 2-1〉 제4차 국가균형발전5개년계획의 3대 전략 및 9대 핵심과제	27
〈그림 2-2〉 재정분권의 목표와 기본원칙	32
〈그림 2-3〉 재정분권 추진방안	33
〈그림 2-4〉 부처별 균특회계 지방이양 대상사업(2019.4)	36
〈그림 2-5〉 생활SOC 개념	39
〈그림 2-6〉 생활SOC 3개년계획(안)(2020-2022) 비전과 분야	41
〈그림 2-7〉 생활SOC 복합화사업 추진방향	44
〈그림 2-8〉 생활SOC 복합화사업 대상과 형태	44
〈그림 2-9〉 생활SOC 복합화사업 유형	45
〈그림 2-10〉 균형위 생활SOC 복합화사업 사전검토 흐름도	48
〈그림 2-11〉 균형발전 패러다임의 변화	52
〈그림 5-1〉 충남 제1단계(2008~2020) 지원대상지역(7개 시군)	114
〈그림 5-2〉 충청남도 지역균형발전정책 추진체계	127
〈그림 6-1〉 중앙-충남도-시군의 정책추진	146
〈그림 6-2〉 지역발전지원 대상 지역 이원화	151
〈그림 6-3〉 충남지역균형센터 설치	163
〈그림 6-4〉 협력적 추진체계의 구축	176



제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법



제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

□ 인구위기와 경제위기, 지역격차 및 불평등 확대

- 저출산·고령화 추세로 2017년 기준 1.05명이라는 OECD 최하위 수준의 출산율¹⁾ 기록과 도시로의 인구이동으로 인한 농어촌지역의 인구감소는 인구절벽·지방소멸 위기의식 심화
 - UN(2015)은 우리나라 농어촌 인구비중이 1970년 57.4%에서 2040년 8%가 될 것으로 예측했으며, 한국고용정보원(2016)은 향후 30년 내 82개 '균' 지역 중에서 69곳(84.1%), 3,482개 읍면동 중에서 1,383곳(39.7%)이 소멸 위기에 있다고 전망
 - 90년대 이후 일부지역에 편중되기 시작한 지방의 인구는 양적 과소화문제에 지속적으로 노출되기 시작했으며, 저출산에 따른 유소년인구 급감, 고령인구 급증, 인구유출에 따른 생산가능인구의 감소 등 질적 인구구조문제가 겹치면서 위기를 가중(박진경·김상민, 2017)
- 우리나라 경제는 외환위기 등을 거치면서 꾸준히 경제성장률이 둔화²⁾되고 저성장이 고착화되면서 경제위기가 고조되고 있으며, 고성장지역과 저성장지역이 분화되면서 지역간 소득격차 확대와 양극화 심화
 - 1980년 35.5%였던 수도권인구비중은 2011년을 기점으로 50%를 상회하고 있으며, 1,000대 기업 본사의 73.6%, 고용보험 신규취득자수의 60.8%가 분포되어 있음(지역발전위원회, 2018)

1) 2018년에는 0.97명으로 1명 이하로 떨어질 전망(통계청)

2) 연평균 경제성장률(한국은행)은 90년대 7.0%에서 00년대 4.4%로 낮아졌으며 2001년 이후 2017년까지는 3.0% 수준임

- 2000년 이후 비수도권 GRDP 증가율은 지속적으로 수도권을 하회, 지방세의 54.5%, 국세의 55.1%가 수도권에 집중³⁾
- 1997년부터는 지역간 불균등도도 지속적으로 확대되는 추세이며, 이는 성장추세변화와 전반적으로 일치(김영수, 2017)

□ 문재인정부 출범, 자치분권과 균형발전 중요성 강조

- 출범 후 문재인 정부는 국정운영 5개년 계획('17. 7)에서 효과적 공약이행을 위한 5대 국정목표, 20대 전략, 100대 과제와 함께 '국민의 나라 정의로운 대한민국'의 국가비전을 선명하게 부각할 수 있는 4개의 복합·혁신과제 제시하면서 국가균형발전의 중요성 인식(국정기획자문위원회, 2017)
 - 5대 국정목표 중 하나로 '고르게 발전하는 지역'을 정하고 지역 간 불균형 발전을 해소시키기 위해서 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스 강조
 - 4대 복합·혁신과제⁴⁾ 중에서 '국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전' 선정, 국가균형발전은 4대 복합·혁신과제의 대안
- 문재인정부의 국가균형발전정책은 지방정부의 자율성을 제고하는 자치분권, 지역혁신체계 구축과 균형발전 거버넌스 구축, 참여정부의 창조적 계승 등을 차별성으로 제시
 - 기존 균형발전정책 패러다임의 혁신적인 전환을 위해서 지역발전위원회 위상을 강화하고, 지역혁신체계 구축, 국가혁신융복합단지 육성, 지역발전투자협약제도 도입 등 균특법 개정을 통한 국가균형발전정책을 추진 중
- 2019년 1월, 개정된 국가균형발전특별법 하에서 제4차 국가균형발전 5개년계획수립(국가균형발전위원회, 2019)

3) 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 감소하였음(김영수, 2017)

4) 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 말함

- 출산·고령화, 지방소멸, 저성장, 양극화, 지역격차 등 행정환경변화 속에서 분권, 포용, 혁신의 가치를 기반으로 2018년 2월, 국가균형발전 비전과 전략 수립(지역발전위원회, 2018)
- 지역주도 자립적 성장기반을 마련하기 위해서 사람, 공간, 산업의 3대 전략, 9대 핵심과제 제시

□ 관계부처 합동 재정분권 추진과 지방소비세율 인상

- 2018년 10월 관계부처 합동으로 발표된 문재인 정부의 재정분권 추진방안의 기본원칙은 지방의 자율성·책임성 제고, 균형발전 촉진과 재정격차 완화, 그리고 단계적 추진의 3가지임⁵⁾
 - 지방의 자율성·책임성 제고: 중앙의 기능·재원을 지방으로 대폭 이양하여 국세 대 지방세 비율을 '22년까지 7:3으로 개선
 - 균형발전 촉진과 재정격차 완화: 지역간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련하여 어느 지역도 현재보다 불리해지지 않도록 설계
 - 단계적 추진: 재정분권 성과의 조속한 실현을 위해 19년부터 시행하는 1단계 추진방안과 근본적 제도개편을 추진하는 2단계 추진방안으로 구분
- 문재인 정부의 재정분권 추진방안은 2019~2020년 기간의 1단계 재정분권과 2021~2022년의 2단계 재정분권으로 구성
 - 1단계 재정분권의 경우 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)로 인상하고, 지방소비세율 15%는 이미 법령을 개정하여 확정
 - 2020년에는 지방소비세율 인상에 맞춰 3.5조 원 가량의 국고보조사업을 지방에 이양하며, 지방소비세율을 21%까지 인상할 예정
 - 지방분권세(지방공유세) 등을 포함한 국세-지방세 구조 개편 또는 지방재정조정제도 개편과 함께, 지방소득세, 교육세 등 추가적인 지방세수 확충방안을 검토할 것으로 예상(조기현, 2019)

5) 관계부처 합동(2018.10.30), 「재정분권 추진방안」 참조

□ 재정분권 추진방안에 따른 균특회계사업 지방이양⁶⁾

- 현 정부의 ‘자치분권과 균형발전’은 결국 기존의 균특회계의 포괄보조금제도 안에서 추진될 수 밖에 없기 때문에 국세 지방이양에 따라서, 기재부는 약 3.5조원에 해당하는 균특회계사업의 일부를 지방으로 이양
 - 2019년 기준 43개의 지역자율계정사업은 2020년 균특회계 예산안(2019.4.11)을 기준으로 20개로 축소
 - 특히, 2019년 지역자율계정 중 37개 시도자율편성사업은 2020년 예산안을 기준으로 15개 포괄보조사업으로 축소, 약 2조원이 지방으로 이양됨
- 삶의 질 개선을 위한 여가·건강활동 지원, 도시재생 등 지역활력제고, 생활안전 및 환경 대응 등 지역밀착형 생활SOC 사업은 중점적으로 추진하기 위하여 지방이양사업 대상에서 제외, 균형위에서 총괄 추진
 - 기존 균특회계 내 사업간 복합화 시설뿐만 아니라 타 회계·기금사업과의 복합화시설에 대해서도 보조율 인센티브 확대
 - 기존 보조율에 추가로 +10% 보조율 인상(정액보조의 경우 최대 +10억원 증액 지원)
 - 생활SOC 3개년계획(안)에 따르면, ‘22년까지 총 30조원 투자, 체육관, 도서관, 보육시설 등 획기적 확충 예정

□ 광역자치단체의 자체 지역균형발전 추진시스템 필요

- 현재 우리나라 국가균형발전정책의 추진체계는 크게 중앙단위에서 균형발전정책을 총괄하는 대통령 직속의 국가균형발전위원회와 광특회계 개편 이후 포괄보조금의 예산배분권을 갖게 된 기획재정부로 양분되어 있음
 - 균형발전사업을 추진함에 있어서는 균특법을 소관하고 있는 지역산업 주관부처인 산업부, 도시재생 뉴딜사업 등 도시공간정책을 주관하는 국토부, 농산어촌지역 발전정책을 주관하는 농림부, 인구감소지역과 특수상황지역을

6) 기획재정부(2019.4), 「2020년 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」과 국무조정실 보도자료(2019.4.15.), “생활SOC 3개년 계획안 발표” 참조

- 지원하는 행안부 등 각 중앙의 사업부처가 개별 사업을 주관하고 있는 체계임
- 국가균형발전계획 상으로는 균형위를 중심으로 중앙부처와 지방자치단체가 중기계획을 수립하지만 균특회계 사업예산은 실상 기재부를 중심으로 매년 편성되기 때문에 기재부의 예산편성지침에 의거 사업이 추진되고 있다고 볼 수 있음
 - 3.5조원의 균특회계 사업 이양과 함께 지역발전의 메가트렌드 변화에 따라서 ‘균형’의 영역은 점점 더 넓어지고 있음
 - 지역 간 불균형뿐만 아니라 계층 간 불균형, 부문 간 불균형 등 ‘균형회복’의 의미 속에는 ‘불균형 해소’뿐만 아니라 ‘삶의 질 보장’도 함께 포함되는 시대 도래
 - 지역발전의 메가트렌드 변화 속에서 국가가 주도하는 분산형의 균형발전정책이 아니라 보다 실체적으로 삶의 질 영역에서 불균형을 해결할 수 있는 광역자치단체의 자체 지역균형발전정책이 필요한 시점
 - 산업부, 국토부, 농림부, 행안부 등 중앙부처 관점에서의 균형발전 추진시스템이 아니라 광역자치단체 관점에서 실제로 광역이 주도할 수 있는 균형발전 추진시스템 필요
 - 실제 자치단체가 균형발전사업을 추진하는 세부단계에서의 문제점 분석과 진단을 토대로 효율적인 분권형 추진체계를 도출할 수 있어야 함

2. 연구목적

자치분권, 재정분권과 균형발전정책 논의 검토

- 2005년 참여정부 시기 제정된 「국가균형발전특별법」 하에서 추진되고 있는 국가균형발전정책과 균형발전특별회계 검토
 - 참여정부, 이명박정부, 박근혜정부, 문재인정부를 거치면서 추진되고 있는 그간의 국가균형발전정책 논의 검토

- 자치분권 종합계획 및 시행계획, 제4차 국가균형발전 5개년 계획 수립 등 자치분권과 균형발전 추진에 따른 광역자치단체 영향 검토
 - 중앙정부의 자치분권 및 재정분권 로드맵 및 주요내용, 이에 따른 균특회계 사업 및 시스템 변화 요인 분석 등
- 특히, 2018년 10월부터 관계부처가 합동으로 추진하고 있는 재정분권 추진방안과 2019년 4월 발표된 균특회계 지방이양 등 재정분권과 균형발전 정책 추진 내용 검토
 - 농촌자원복합산업화지원사업 및 지역전략식품산업육성사업 등의 농식품부 사업(7.7천억원), 도활사업을 포함하는 국토부사업(7.5천억원), 문체부 관광자원개발사업 등 대부분 시도자율편성사업이 이양
 - ※ 삶의 질 개선을 위한 여가·건강활동 지원, 도시재생 등 지역활력제고, 생활안전 및 환경 대응 등 지역밀착형 생활SOC 사업은 이양사업 대상에서 제외, 기존 균특회계 내 사업간 그리고 타 회계·기금사업과의 복합화시설에 대해서 보조율 인센티브를 지급할 예정

□ 충남의 자체 균특회계 사업 추진실태분석

- 충남은 국가균형발전 특별회계 사업뿐만 아니라 「지역균형발전 지원조례」를 근거로 전국 최초로 지역균형발전특별회계를 설치·운영해오고 있음
 - 조례를 최초로 제정한 광역자치단체는 전라북도(2005.5.12.)이고, 자체 지역균형발전 특별회계를 최초로 설치한 자치단체는 충청남도과 충청북도로 「지역균형발전 지원조례」를 근거로 각각 3월(2007.3.30)과 4월(2007.4.13)에 특별회계를 설치
- 충남의 균특회계 사업 및 자체사업 등에 대한 지역균형발전정책 및 사업 추진실태 분석
 - 추진주체와 역할분담체계, 의사결정체계, 주체간 참여 및 협력 정도, 추진 역량 등 충남의 지역균형발전정책 추진시스템 분석
 - 중앙-광역, 광역-기초 등 수직적 권한과 광역자치단체 내부의 수평적 권한 등 실질적인 자율성 진단, 권한행사의 제약여부 등 균특회계사업을 실제

총괄하여 추진하고 있는 광역자치단체 기획부서의 인식조사 분석

※ 박진경 외(2018)의 조사 활용: 충남을 포함한 전국 광역자치단체를 대상으로 공무원 인식조사를 시행한 바 있음. 충남을 별도로 구분하여 주관적인 자율성 인식정도, 자원 배분방식, 역할분담과 협력수준, 사업 개편방향 등 조사

□ 충남의 지역균형발전정책 추진시스템 효율화 방안 도출

- 균형발전의 문제를 다층적으로 해결하기 위한 충남의 자체 지역균형발전정책 추진방향 설정
 - 지역간 불균형을 시정하는 균형발전 문제를 낙후정도에 따라서 지역별 다층구조로 접근하여 해결할 수 있도록 국가 뿐만 아니라 광역자치단체를 균형발전정책의 또 다른 주체로 인식하고, 국가균형발전정책과 광역자치단체의 지역균형발전정책 차별성 제시
 - 광역자치단체가 지방의 자율적 의사결정체계를 기반으로 광역자치단체의 내생적 지역발전역량 및 다양성을 발휘하여 광역 내 지역간 균형발전 및 지역의 개성에 기반한 특성화·차별화 발전을 자체적으로 도모할 수 있도록 지역균형발전정책의 기본방향 설정
- 지역에 특화된 광역자치단체 지역균형발전정책 추진전략 마련 및 추진시스템 개편방안 제안
 - 낙후지역을 포함하여 합의 가능한 충남의 지역균형발전 대상지역 선정기준 마련 등 지역균형발전정책 추진전략 마련
 - 지역의 자립역량 강화를 기반으로 집권형 압축성장이 아니라 분권형 균형성장할 수 있도록 충남 주도의 실효적인 협력적 추진체계 구축
 - 균형발전정책 추진체계를 실질적으로 지방화하고, 광역자치단체 입장에서 중앙정부와의 협업체계를 구축할 수 있는 방안 도출

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

□ 분석대상

- 충남에서 자체적으로 지역균형발전 지원조례와 시행규칙을 제정하고 특별회계를 설치하여 여건에 맞게 추진하고 있는 지역균형발전사업을 대상으로 함
 - 천안시, 공주시, 보령시, 안산시 등 8개 시와 금산군, 부여군, 서천군 등 7개 군을 포함하는 15개 시군 포함
- 충남의 자체 지역균형발전특별회계는 도 보통세의 5% 이내 전입금과 균특회계 지역자율계정 도 배정분의 10%, 그리고 지방채 및 기타 수입금을 그 세입으로 하고 있음
 - 2019년 예산 기준 균특회계 지역발전사업 중에서 지역자율계정 시도자율편성사업의 31개 포괄보조사업 일부가 포함

□ 연구내용

- 제4차 국가균형발전 5개년 계획 수립 및 균특회계 지방이양 등 자치분권과 균형발전 추진에 따른 광역지자체에 미치는 영향 검토
 - 중앙정부 자치분권과 균형발전 주요내용 및 로드맵, 재정분권, 균특회계 지방이양, 균특회계 사업, 회계, 시스템 변화 요인 등
- 지역균형발전정책을 추진하고 있는 충남 담당 공무원들을 대상으로 정책추진단계별 인식조사 분석 및 지역균형발전정책 및 사업 추진실태 분석
 - 중앙과 지방의 수직적 권한 및 지자체 내 수평적 권한의 실질적인 인식실태와 자율성 정도, 권한행사의 제약 여부를 조사하고 현 추진시스템의 문제점 도출(박진경 외, 2018 활용)
 - 추진주체와 역할분담체계, 의사결정체계, 주체간 참여 및 협력 정도, 추진역량 등 충남의 지역균형발전정책 추진시스템 분석

- 충남이 주도하여 지역간 불균형을 시정해야 하는 지역균형발전정책 기본방향 설정
 - 국가균형발전정책과 광역자치단체 균형발전정책 차별성 제시, 광역지자체 균형발전 고려 요인, 광역자치단체 지역균형발전정책 기본방향 설정
- 지역에 특화된 광역자치단체 지역균형발전정책 추진전략 마련 및 추진시스템 개편방안 제안
 - 균형발전대상 사업의 설정(낙후지역 사업 포함), 협력적 추진체계 구축 및 효율화 방안(광역자치단체 부서간/광역-시군간) 등

2. 연구방법

자치분권, 재정분권, 균형발전 관련 문헌조사

- 참여정부, 이명박정부, 박근혜정부, 문재인정부 자치분권과 균형발전, 재정분권, 균형발전정책의 성과 및 평가 관련 정책연구보고서 및 선행연구 검토
- 국책연구기관과 시도연구원 등의 균형발전정책 관련 연구보고서 및 선행연구 검토, 균형발전정책 실태 및 제도에 관한 문헌조사

지역균형발전조례 및 자체특별회계 제도 및 정책조사

- 충북, 전북 등 자체 지역균형발전정책 관련 연구보고서 및 선행연구 검토
- 중앙정부와 지방자치단체의 관련 법률, 조례 등 자치법규정보시스템 검색을 통한 기초자료 수집 및 조사

인터뷰 및 심층사례조사

- 광역자치단체를 중심으로 균특회계 지역발전사업 사무, 조직, 예산 등 운영시스템 진단을 위한 심층 인터뷰 및 사례조사
- 지역발전정책분야 전문가 및 공무원 등과 자문회의, 워크숍 등을 개최하여 충남 지역균형발전사업 개선방안 논의



제2장

지역균형발전 정책의 메가트렌드 변화

제1절 국가균형발전정책의 시대별 변화

제2절 자치분권과 균형발전 강조

제3절 재정분권과 균특회계 개편

제4절 생활SOC 복합화사업 추진

제5절 지역균형발전정책의 추진주체 다변화



제 2 장 지역균형발전정책의 메가트렌드 변화

제1절 국가균형발전정책의 시대별 변화

1. 국가균형발전정책 구조 및 추진시스템 변화

- 전후 복구가 끝나고 60~70년대 우리나라는 신속한 경제발전을 위하여 투자 효율성을 도모하는 지역정책을 추진하기 시작(박진경·김선기, 2017)
 - 서울, 부산 등 핵심 '성장거점'에 의한 지역발전 추구, 산업화·도시형 산업 구조로의 변화에 따라 수도권·대도시의 급격한 인구증가 및 경제성장
- 2000년대 들어서 집적이익을 분산시키고 지역격차를 교정하기 위한 균형발전정책을 본격적으로 시행하기 시작, 역발전정책의 중요한 전환점은 노무현 정부로 2003년 출범
 - 1990년대까지의 효율성에 기반한 지역발전정책이 지역간 발전격차를 해소하기 위한 균형발전으로 정책의 기조가 변화하였으며, 균특법 제정과 함께 통합적 지역발전의 추진체계가 도입됨

〈표 2-1〉 국가균형발전정책 구조와 추진시스템 내용

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

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

□ 국가균형발전정책의 구조 변화⁷⁾

- 수도권외의 과도한 집중에 따른 지역 간 불균형을 시정하기 위하여 노무현 정부는 균형발전정책의 비전을 ‘전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회’의 건설로 설정
 - 정책목표는 ‘혁신주도형 발전을 위한 자립형 지방화’이며, 역동적 균형과 통합적 균형이 어우러진 새로운 패러다임 하에 균형발전정책을 추진
 - 자립형 지방화와 지역혁신체계 구축, 국가균형발전 추진체계 확립, 지역전략산업 육성과 산업 클러스터 구축 등을 설정하고, 균형정책, 혁신정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전정책 등의 5대 세부정책 추진
- 2008년 출범한 이명박 정부는 참여정부에서 적극적으로 추진해 왔던 국가균형발전체계를 대폭 수정하여 신지역발전체계로 전환
 - 신지역발전정책의 비전은 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조’로 설정하였고, 핵심정책으로 5+2 광역경제권정책 추진
 - 정책목표 달성을 위한 세부정책으로는 지방소비세·지방소득세를 도입하여 지방세를 확충하였고, 200여개 국고보조사업을 22개 포괄보조사업으로 통합, 수도권과 지방의 상생발전을 위해서 지역상생발전기금 신설
- 2013년 출범한 박근혜 정부는 지역생활권이 중심이 되는 지역행복(HOPE) 프로젝트를 새로운 지역발전정책으로 설정
 - ‘국민에게 행복을 지역에 희망을’이라는 정책비전 하에서 연계성이 높은 지자체들간 자율적으로 63개 지역생활권 설정
 - 생활권 단위에서 지역 간 연계사업, 취약지역 생활여건 개조사업인 새뜰마을사업, 지역 중심지 활성화 사업에 역점
- 2017년 출범한 문재인 정부는 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’이라는 분권, 포용, 혁신을 추구하는 국가균형발전 비전 제시

7) 이하 국가균형발전정책의 시대별 구조 및 추진시스템은 박진경·이제연(2018), 박진경·김선기(2017), 지역발전위원회(2018) 등을 참조하여 정리하였음

- ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’이라는 비전과 ‘지역주도 자립적 성장기반 마련’이라는 정책목표를 이행하기 위해서 3대전략, 9대 핵심과제를 제시
- 3대 전략은 [사람] 안정되고 품격있는 삶, [사람] 안정되고 품격있는 삶, [산업] 일자리가 생겨나는 지역혁신으로 구성

〈표 2-2〉 역대정부의 국가균형발전정책 구조 변화

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 •국가균형발전특별 회계 •국가균형발전특별법	•지역발전5개년계획 (2009-2013) •지역발전위원회 •광역지역발전특별 회계 •국가균형발전특별법	•지역발전5개년계획 (2014-2018) •지역발전위원회 •지역발전특별회계 •국가균형발전특별법	•국가균형발전5개년 계획(2018~2022) •국가균형발전위원회 •국가균형발전특별 회계 •국가균형발전특별법
주요 정책	•혁신정책(RIS사업) •균형정책 (신활력사업) •산업정책 (시도전략산업) •공간정책(세종시/ 혁신·기업도시) •질적 발전정책	•5+2광역경제권정책 •기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 •행·재정 권한 지방이양 등 분권강화 •수도권-지방 상생발전	•지역행복생활권 정책 •지역경제 활력제고 •교육여건개선·인재 양성 •문화·환경·복지· 의료	•지역혁신체계 구축 및 혁신성장 •국가혁신융복합단지 지정·육성 •지역발전투자협약 •도시재생 뉴딜 •혁신도시 활성화
	▶ 국가균형발전 체계정비	▶ 지역간 연계발전 강조	▶ 맞춤형·패키지 지원 강조	▶ 국가균형발전 체계재정비

자료 : 박진경·김سن기(2017), 지역발전위원회(2018), 산업부(2018), 박진경·이제연(2018) 참고.

□ 국가균형발전정책의 추진시스템 변화⁸⁾

- 참여정부는 계획체계-추진체계(조직, 예산, 거버넌스)-지원체계 등 국가균형발전 추진체계의 일대 전기가 마련되었다고 볼 수 있음
 - (계획체계) 국가균형발전에 관한 모든 시책을 망라한 5년 단위의 국가균형발전계획 수립
 - (추진체계) 중앙단위에서는 부처 중심의 국가균형발전시책의 분산적 추진 방식에서 통합적 추진방식으로 전환하여 균형발전에 관한 의사결정을 일원화하기 위하여 대통령 직속의 자문기구인 국가균형발전위원회 설치, 지역 단위에서는 민·관·산·학의 협의체인 지역혁신협의회를 구성하도록 하여 혁신주체간 협력체계 구축. 국가균형발전사업을 전담하여 지원하도록 별도의 안정적인 재원으로 국가균형발전특별회계를 설치·운영
 - (지원체계) 국가적 아젠다인 균형발전을 모든 주체의 자원과 역량을 결집하여 일관된 시스템으로 추진하려는 의지에 따라 국가균형발전특별법 제정
 - ‘국가균형발전’을 위해서 모든 주체의 자원과 역량을 결집하여 통합되고 일관된 시스템으로 추진하려는 확고한 의지에 따라서 강력한 추진체계를 구축하였고 국가균형발전특별법으로 제도화했다는 측면에서 큰 의의가 있음
- 이명박정부는 광역경제권정책의 효율적 추진을 위한 국가균형발전체계 구축
 - (계획체계) 중앙부처가 수립하는 부문별 지역발전계획과 광역위원회가 수립하는 광역경제권 발전계획을 토대로 지역발전5개년계획 수립
 - (추진체계) 이전의 국가균형발전위원회를 폐지하고 중앙에 대통령 직속으로 지역발전위원회 구성, 지역 단위에서는 시도를 묶어 7개 광역경제권 발전위원회 설치, 지역혁신협의회 폐지 및 임의기구인 지역발전협의회로 격하, 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하고 22개 포괄보조금제도 도입
 - (지원체계) 광역경제권 정책의 효율적 추진을 위한 균특법 개정
 - 균특회계의 포괄보조금 제도 도입, 지역상생발전기금 신설, 지방소비세·지

8) 박진경·김선기(2017)와 박진경·이제연(2018) 참조

방소득세 신설 등은 주요 성과라고 할 수 있으나, ‘균형발전’이 ‘지역발전’으로 성격이 바뀌면서 계획, 조직, 재정 등 전반적인 추진체계가 중앙 주도적 시스템으로 변화했다는 한계

- 박근혜 정부는 지역행복생활권정책을 추진하기 위하여 지역발전위원회와 시도 생활권 협의회 중심의 추진체계 구축
 - (계획체계) 부문별 계획과 지역계획을 종합하여 지역발전 5개년계획 수립, 이명박 정부의 광역발전계획을 폐지하고 시도발전계획 부활
 - (추진체계) 광역경제발전위원회를 폐지하고 시도가 지방에서의 지역발전정책의 권한과 책임을 지도록 기능과 역할을 환원, 지역생활권 단위의 협력적 거버넌스의 축으로 시도생활권발전협의회를 법정기구로 설치·운영
 - (지원체계) 특별회계의 명칭만 광역·지역발전특별회계에서 지역발전특별회계로 변경
 - 지역발전정책의 주민 삶의 질, 체감도를 높이고자 한 점은 긍정적이거나 정책 내용이나 예산규모 등에서 사업이 빈약하고 지역일자리 위기대응 소홀
- 문재인 정부는 국가균형발전 개념을 복원하고 균형발전 지원체계를 재정립하고자 균특법 개정
 - (계획체계) 국가균형발전 5개년계획은 균형발전계획을 구성하는 부문별 국가균형발전 5개년계획과 시·도 발전계획 수립
 - (추진체계) 국가균형발전위원회의 위상을 강화하기 위하여 위원회가 정부 예산편성 과정에서 지역의 의견을 제출할 수 있도록 절차 마련, 시·도별 ‘지역혁신협의회-지역혁신지원단’의 지역혁신체계를 토대로 지역의 혁신주체를 아우르는 거버넌스 구축
 - (지원체계) 국가균형발전 개념을 복원할 수 있도록 균특법을 개정하고, 지역발전특별회계를 국가균형발전특별회계로 복원, 재정분권에 따라서 균특회계 사업의 일부를 지방에 이양(2019.4)

〈표 2-3〉 역대정부의 국가균형발전정책 추진시스템 변화

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: 박진경·김선기(2017), 지역발전위원회(2018), 산업부(2018), 박진경·이제연(2018) 참고.

2. 국가균형발전특별회계 구조 및 계정 변화

국가균형발전특별회계의 설치목적

- 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)는 국가균형발전특별법을 실제 구현 해주는 제도적인 장치로써 2005년에 탄생(이하 박진경·이제연, 2018 참

- 조)
- 과거 기존의 국고보조사업과 지방양여금사업, 토특회계 등 타 특별회계사업 및 일반회계사업 등 7개 계정 관련사업들을 통합·흡수함으로써 조성
 - 균특회계는 지역자율계정과 지역지원계정으로 구분되며, 계정별로 재원과 대상이 되는 사업이 각기 다름
 - 과거 지역개발계정(현 지역자율계정)은 주로 낙후지역, 즉 성장촉진지역과 특수상황지역, 농산어촌 개발 등 지역간 차별을 시정하는 사업을 포함
 - 과거 지역혁신계정(현 지역지원계정)은 주로 재정효과가 특정지역에 국한되고, 광역적 사업수행이 요구되는 사업을 포함

〈표 2-4〉 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
목표	형평성(equity)		효율성(efficiency)	
대상 사업	- 낙후지역 및 농산어촌 개발사업 - 지역사회기반시설 확충 및 개선사업 - 지역 문화·예술 및 관광자원 개발·확충 사업 - 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화사업 - 지역의 특성 있는 향토자원 개발 및 활용 사업 등		- 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	
재정지원방식	주로 지자체 사업보조		출연·보조·융자·경비지원 등	

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

□ 국가균형발전특별회계의 구조 및 자원배분체계 변화

- 균특회계는 현재 지역지원계정(과거 지역혁신계정)과 지역자율계정(과거 지역개발계정)의 구조로 이루어져 있음

- 지역지원계정사업은 중앙부처의 사업별로 재원을 배분하고 있으며, 지역자율계정 중 시도자율편성사업은 시도에, 시군구자율편성사업은 시군단위에 재원을 배분

〈표 2-5〉 균특회계의 회계구조와 계정 편성체계 변화

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
회계 구조	<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: 5.2조원 43개 포괄보조사업 시도자율: 37개 시군구자율: 6개 지역지원계정: 4.0조원 제주세종계정: 0.4조원
	합계 5.4조원	합계 9.9조원	합계 10.4조원	합계 9.7조원
지역 자율 계정	<ul style="list-style-type: none"> 200여개 세부 사업으로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 24개 포괄보조사업으로 통폐합 	<ul style="list-style-type: none"> 25개 포괄보조사업 ※ 2017년 37개 포괄보조사업 	<ul style="list-style-type: none"> 43개 포괄보조사업
지역 지원 계정	<ul style="list-style-type: none"> 시도단위 사업에 주로 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 시도단위 사업에 주로 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 시도 지역협력권 단위사업 주로 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 시도 광역협력권 단위사업 주로 지원

주: 연도는 예산편성년도 기준임.

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

- 초기 균특회계는 2010년 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)로 바뀌면서 200여개 유사중복사업을 정비하여 24개의 포괄보조금체제로 개편되었음
- 광특회계의 포괄보조금체제는 이후 2015년 박근혜 정부의 지역발전특별회계(이하 지특회계), 2019년 문재인 정부의 국가균형발전특별회계로 명칭

- 은 바뀌었으나 편성사업이 다소 달라졌을 뿐 그 운용방식은 비슷
- 2010년 19개 시도자율편성사업과 5개 시군구 자율편성사업으로 구성된 19+5 포괄보조사업으로 통합되어 운용되었던 광특회계는 2015년 지특회계로 개편되면서 20+5 포괄보조사업으로, 이는 다시 2019년 균특회계로 개편되면서 37+6 포괄보조사업으로 추진
 - 2019년 4월 현재, 재정분권 추진방안(2018.10)에 의거 균특회계 일부사업이 지방에 이양됨
 - 2019년 37+6개 균특회계 포괄보조사업은 2020년 예산편성지침을 기준으로 15+5개로 축소·개편
 - 특히, 지역자율계정 중 37개 시도자율편성사업은 15개 포괄보조사업으로 축소, 중앙정부 기능이 지방정부로 이양됨

〈표 2-6〉 균특회계 포괄보조사업수 변화

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

자료: 각 년도 예산안 편성지침(기재부).

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

기재부(2019.4), 「2020년 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」.

- 균특회계사업은 국고보조사업과 마찬가지로 지방비를 매칭(matching fund system)하여 사업을 추진하는 방식
 - 균특회계 포괄보조사업별 보조율은 시도자율편성사업은 사업별로, 시군구 자율편성사업은 공간별로 상이한 보조율(30~70%) 적용
- 재원배분기준은 지역자율계정 시도자율편성사업의 경우 2006년부터 기재

- 부가 회귀분석기법을 이용하여 지자체별로 지출한도를 산정하여 배분
- 지자체별 지출한도액은 계속사업비를 기준으로 산정하는데, 재정수요(30%)인 인구와 면적, 낙후도 요소(70%)인 지방소득세와 재정력지수, 고령 인구 비율 등을 종합적으로 고려
 - 시군구 자율편성사업은 기재부가 5개 포괄보조사업의 지출한도액을 산정하면 해당 시군구가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성
 - 시군구 자율편성사업의 시군구별 지출한도는 계속소요만 해당되고 신규사업의 경우 소관부처별로 지출한도를 통보
- 지역지원계정사업은 기재부에서 부처별로 지출한도액을 배분하면 각 시도의 신청내용 등을 검토하여 부처가 예산을 신청

〈표 2-7〉 균특회계 운용규모 변화

(단위: 조원)

구 분	균특회계					광특회계					지특회계			
	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
지원계정	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	5.2
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, 교특회계(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
 자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.
 기재부, 2017년 2018년 정부예산안.

제2절 자치분권과 균형발전 강조

1. 국정운영5개년계획(2017.7)⁹⁾

□ 5대 국정목표, ‘고르게 발전하는 지역’

- 문재인 정부는 2017년, 출범 후 바로 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 정하고 전국이 고르게 발전하기 위해 우선적으로 추진되어야 할 것은 자치분권과 균형발전이라 강조
 - 자치분권을 이루기 위해서는 중앙정부 권한의 지방 이양과 지방재정 확충을 통해 지방분권을 추진하고, 주민자치 확대를 통한 지역 현장에서의 풀뿌리 민주주의를 구현
 - 균형발전을 이루기 위해서는 지역이 가진 잠재력을 극대화하여 자립적 성장기반을 마련함으로써 중앙 대 지방, 지방 대 지방 간의 경제사회적 격차를 해소
- ‘고르게 발전하는 지역’ 3대 국정전략은 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권, 골고루 잘사는 균형발전, 사람이 돌아오는 농산어촌임
 - 2018년부터 포괄적 사무이양을 위한 지방이양일괄법을 단계별로 제정하여 국가기능의 획기적 지방이양 추진
 - 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비를 통한 지자체 간 재정 격차 완화 및 균형발전 추진
 - 국가균형발전 거버넌스 및 지원체계를 재정립하여 지역의 특화발전과 자립적 성장 지원
 - 혁신도시·산업단지·세종시·새만금 등 지역 성장거점 중심으로 혁신클러스터를 활성화하고 혁신생태계 구축 등

9) 이하 국정기획자문위원회(2017)의 「문재인 정부 국정운영5개년계획」 참조하여 요약정리함

□ 4대 복합·혁신과제, '국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전'

- 핵심공약과 국정비전을 선명하게 부각시킬 수 있는 과제인 4대 복합·혁신 과제 중 하나로써는 '국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전' 선정
 - 지역의 자치권·재원 부족, 수도권 집중과 지역간 격차 심화 해소를 위해, 지역 경쟁력을 강화하고 자립적 성장을 지원하는 신균형발전전략 필요
 - 국가사무의 획기적인 지방 이양과 자치분권의 제도적 기반을 강화하고 지역의 자율성을 증시하는 강력한 국가균형발전 지원체제 구축
 - 세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 육성하고 혁신도시 내실화, 산업단지 활성화로 지역의 신성장동력 확충 및 지역경제 활력 제고
- 주요내용은 제2국무회의의 도입과 국가사무의 획기적 지방 이양, 자치분권의 제도적 기반 확보, 국가균형발전 거버넌스 및 지원체제 개편, 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 추진, 주민직접참여제도 확대 및 마을자치 활성화, 혁신도시 중심으로 신지역성장 거점 구축, 인재와 신산업이 모이는 산업단지 혁신 추진
- 국가균형발전 거버넌스 및 지원체제 개편
 - 지역발전위원회 개편 및 균형발전 관련 정책 조율 기능 강화('17년)
 - 지역발전특별회계를 개편하여 지역의 자율성을 점차 확대하되, 중앙-지방 간 협약제도 시행을 통한 성과 평가 등 책임성도 확보('18년~)
- 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 추진
 - 지방소비세 세율 인상, 국가-지방 간 기능 재조정, 지방소득세 규모확대 등 지방세 확충을 통해서 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4까지 개선
 - 지방교부세 법정률 인상 및 지역상생발전기금 확대로 지자체 간 재정격차 완화 및 균형발전 추진
 - 지방세 및 지방세외수입 체납징수율 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도 개선을 통해 지방재정의 건전성 강화

2. 제4차 국가균형발전5개년계획(2018~2022)

□ 비전과 전략

- 국가균형발전정책의 3대 가치는 분권, 포용, 혁신이며, 3대 가치는 제4차 국가균형발전5개년계획(2018~2022)에 반영·구현(이하 국가균형발전위원회, 2019.1 참조)
 - ‘국가균형발전’의 개념을 복원하는 국가균형발전특별법을 개정하였고, 개정된 균특법 하에서 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022) 수립
- 비전: “지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국”
- 목표: “지역주도 자립적 성장기반 마련”

〈그림 2-1〉 제4차 국가균형발전5개년계획의 3대 전략 및 9대 핵심과제



자료: 국가균형발전위원회(2019.1), 「제4차 국가균형발전5개년계획(2018~2022)」.

〈표 2-8〉 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)의 9대 핵심과제

9대 핵심과제	부문별 핵심과제
3대 전략	① [사람] 안정되고 품격있는 삶
① 지역인재-일자리 선순환 교육체계	1. 지방대학의 자율적 교육역량강화(교육부) 2. 지역맞춤형 우수 지역인재양성(교육부) 3. 지역인재 취업지원(교육부)
② 지역자산을 활용한 특색있는 문화관광	1. 지역간 문화격차 해소(문체부) 2. 새로운 가치창출로 지역문화 성장(문체부) 3. 지역간 연계협력과 지역관광거점 육성(문체부, 국토부) 4. 지역 고유자산을 활용한 특화관광 육성(문체부, 해수부) 5. 지역관광 혁신역량 제고(문체부)
③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건복지체계 구축	1. 취약지역 중심의 의료지원 강화(복지부) 2. 지역사회 중심의 보건복지체계 구축(복지부) 3. 일자리 창출 등을 위한 지역 사회서비스 혁신사업 추진 (복지부) 4. 지역사회 성평등 인프라 구축 (여가부) 5. 이동권 보장을 위한 지역교통체계 개편 (국토부, 농식품부, 해수부)
3대 전략	② [공간] 방방곡곡 생기도는 공간
① 매력있게 되살아나는 농산어촌	1. 농촌 신활력 플러스 추진 (농식품부) 2. 불편 없는 농촌 '3·6·5 생활권' 구축 (농식품부) 3. 도시민과 함께 하는 농촌다움 회복 (농식품부, 환경부) 4. 활력과 매력이 넘치는 어촌 조성 (해수부) 5. 맞춤형 귀농·귀촌 정착 지원 (농식품부, 해수부) 6. 재생에너지 보급 확대 (산업부, 새만금청, 해수부)
② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약	1. 지역 맞춤형 도시재생 뉴딜사업 활성화 (국토부) 2. 지역과 지역주민이 주도-상생 (국토부) 3. 지속가능한 뉴딜사업 기반 확립 (국토부) 4. 효율적 교통네트워크 구축 및 이용자 중심 서비스 향상 (국토부)
③ 인구감소지역을 거주강소 지역으로	1. 인구감소지역 활성화 지원 (행안부) 2. 마을공동체 기반 지역역량 강화 및 활력촉진 (행안부) 3. 접경지역 성장기반 조성 (행안부) 4. 성장촉진지역·농어촌지역 개발 활성화 (국토부, 농식품부, 해수부)
3대 전략	③ [산업] 일자리가 생겨나는 지역혁신
① 혁신도시 시즌2	1. 이전 공공기관의 지역발전 선도 (국토부) 2. 스마트 혁신도시 조성 (국토부) 3. 혁신도시 산업 클러스터 활성화 (국토부) 4. 주변지역과의 상생발전 (국토부)

9대 핵심과제	부문별 핵심과제
② 지역산업 3대 혁신	1. (산업) 지역 주도 산업혁신 프로젝트 추진 (산업부, 중기부) 2. (기업) 지역경제를 견인할 新주체 육성 (중기부, 산업부) 3. (입지) 지역발전의 거점 육성 (산업부, 국토부, 새만금청, 행복청) 4. (과학기술) 과학기술기반 자생적 지역혁신역량 확충 (과기정통부)
③ 지역 유희자산의 경제적 자산화	1. 국·공유재산 활용을 통한 지역경제 활성화 (기재부, 국토부) 2. 산림자원을 활용한 활력있는 산촌 조성 (산림청) 3. 해양자원을 활용한 연안 도서지역 재창조 (해수부)

자료: 국가균형발전위원회(2019.1), 「제4차 국가균형발전5개년계획(2018-2022)」.

□ 균형발전 지원체계

- 국가균형발전과 지역경제 활성화를 위해 경제적 파급효과가 큰 공공투자사업인 ‘국가균형발전 프로젝트’를 선정하여 추진
 - 선정된 사업에 대해서는 예비타당성조사 면제, 사업 착수비용지원 등 패스트트랙을 통해 조기 사업착수 지원
 - 전국 권역을 연결하는 광역 네트워크를 구축하고, 산업기반 조성, 주민 삶의 질 개선을 위한 인프라, R&D 사업 등 추진
- 균형발전총괄지표 개발 및 지역차등지원
 - 국가균형발전 특별법 제39조(세출예산의 차등지원)에도 불구하고 그동안 차등지원제도는 미비하여 지역여건을 종합 진단할 수 있는 지표 개발하고, 이를 근거로 국가균형발전 및 지역 간 격차 완화를 모색
 - 17개 시·도 및 226개 기초 지방자치단체 대상으로 균형발전총괄지표를 개발하고, 지역차등지원 방안 마련
- 국민 삶의 질을 높이고 균형발전, 일자리 창출 등의 효과가 있는 지역밀착형 생활SOC 사업¹⁰⁾을 중점적으로 추진하여 균형발전 지원
 - 생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022)에 따르면, 2022년까지 총 30조원 투자, 체육관, 도서관, 보육시설 등 획기적 확충 예정(2019.4.15.)

10) 생활SOC란 보육·의료·복지·교통·문화·체육시설·공원 등 일상에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설(생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치·운영 규정)을 말함

- 기존 균특회계 내 사업간 그리고 타 회계·기금사업과의 복합화시설에 대해서 보조율 인센티브(+10%) 지급
- 생활SOC 확충으로 삶의 질을 높이고 균형발전 지원, 지역이 주도하고, 신속성·형평성을 위해 중앙정부가 보완·지원
- 지자체가 자율적으로 지역발전계획을 수립하고 중앙과 지자체간 협의·조정 후 협약을 체결·추진하는 지역발전투자협약(계획협약)제도를 본격적으로 추진
 - 지자체와 중앙정부가 공통의 이해관계를 갖고 균형발전정책에 부합하는 분야를 대상으로 시행하고 있으며, 특히 생활SOC 복합화시설에 대해서도 지역발전투자협약으로 추진할 예정
 - 지방분권형 지역발전사업의 대표적 모델로 자리매김할 수 있도록 추진하며, 전용사업 지원형과 기존사업 묶음형의 투트랙으로 추진
 - (전용사업 지원형) 균특회계 내 전용예산을 지원하여 다부처 묶음 신규사업을 추진하고 여타 신규사업 등과도 연계
 - (기존사업 묶음형) 기존의 다부처 사업을 연계하여 관련 부처들의 책임성 제고, 인허가 효율화 등 도모
- 지방이 제 '일'을 제 '돈'을 가지고 제 '스스로' 결정·집행·책임지도록 재정분권 추진 및 국가균형발전특별회계 개편
 - 지역이 더 잘 할 수 있고 지역주민의 생활 복리와 관련된 지역밀착형 사업 위주로 발굴·이양
 - 재정분권 추진방안(2018.10)에 의거 지방소비세율이 인상됨에 따라서 국가균형발전특별회계 일부사업을 지방에 이양(2019.4)
- 이전의 지역 거버넌스와 달리, 지역혁신협의회에 실질적인 권한을 부여하고 혁신역량 제고를 통해 자립형 지역발전을 촉진하는 지역혁신체계 구축
 - 2018년 10월 기준 각 시도에 지역혁신협의회가 구성·완료되었으며, 지역혁신협의회를 중심으로, 혁신 주체 활동을 결집하여 지역 주도의 발전 전략 수립과 사업 발굴 추진

□ 시도별 역점과제

- 17개 시도가 자율적으로 지역 특색을 살린 비전과 발전계획을 수립하여 지역 주도 균형발전 실현을 도모
 - 국가균형발전 비전의 사람·공간·산업 3대 전략에 따른 과제, 그리고 시도 내 불균형 해소를 위한 과제를 발굴·반영
 - 지역의 연계·협력(강호축 등)에 기반한 지역자산의 효율적·통합적 활용, 한반도 신경제지도 구상 이행 등을 위해 균형발전 역량 강화

〈표 2-9〉 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)의 시도별 발전비전

구분	비전
서울	“소통과 배려가 있는 행복한 시민도시”
부산	“시민이 행복한 동북아 해양수도 부산”
대구	“삶이 여유롭고 일자리가 생겨나는 열린 대구”
인천	“시민과 함께 만드는 평화경제 중심도시 인천”
광주	“정의롭고 풍요로운 도시, 광주”
대전	“더불어 행복한 미래도시 대전”
울산	“동북아 산업혁신 선도도시”
세종	“시민주권 특별자치시 행정수도 세종”
경기	“어디에서나 삶의 질을 골고루 누리는 경기도”
강원	“평화와 번영 강원시대”
충북	“국토균형발전을 선도하는 강호축의 중심 충북”
충남	“환황해권시대, 포용적이고 더 행복한 충남”
전북	“아름다운 山河 웅비하는 천년 전북”
전남	“내 삶이 바뀌는 전남 행복시대”
경북	“새바람, 행복 경북!”
경남	“제조업과 공간의 혁신, 청년이 모이는 경남”
제주	“제주도민이 행복한 공존과 청정의 균형도시”

자료: 국가균형발전위원회(2019.1), 「제4차 국가균형발전5개년계획(2018-2022)」.

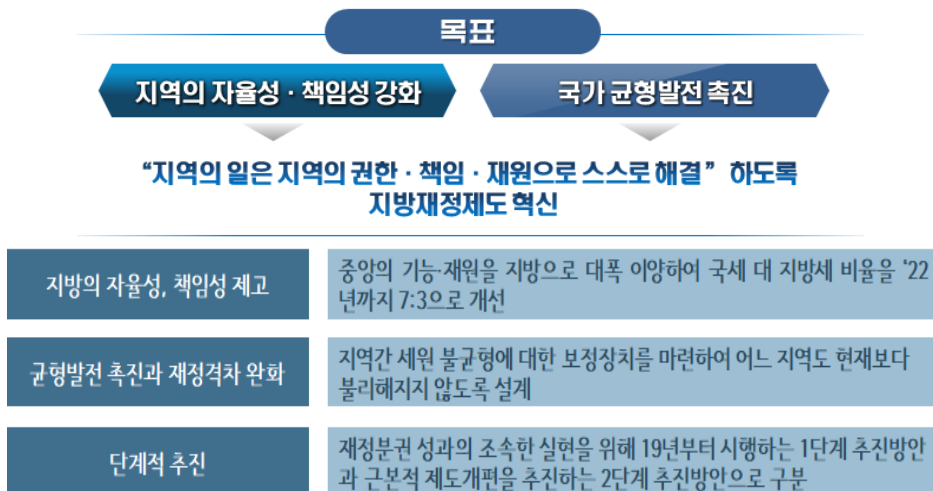
제3절 재정분권과 균특회계 개편

1. 재정분권 추진방안(2018.10)

□ 목표와 기본원칙

- 2018년 10월 관계부처 합동으로 발표된 문재인 정부의 재정분권 추진방안의 기본원칙은 지방의 자율성·책임성 제고, 균형발전 촉진과 재정격차 완화, 그리고 단계적 추진의 3가지임(이하 관계부처 합동, 2018.10 참조)
 - 목표: “지역의 일은 지역의 권한·책임·재원으로 스스로 해결”하도록 지방 재정제도 혁신
 - 기본원칙: 지방의 자율성·책임성을 제고하는 지방재정제도 개혁, 재정분권을 통한 국가 균형발전 촉진 및 재정격차 완화, 단계적 추진전략으로 조속한 성과 창출과 실효성 제고

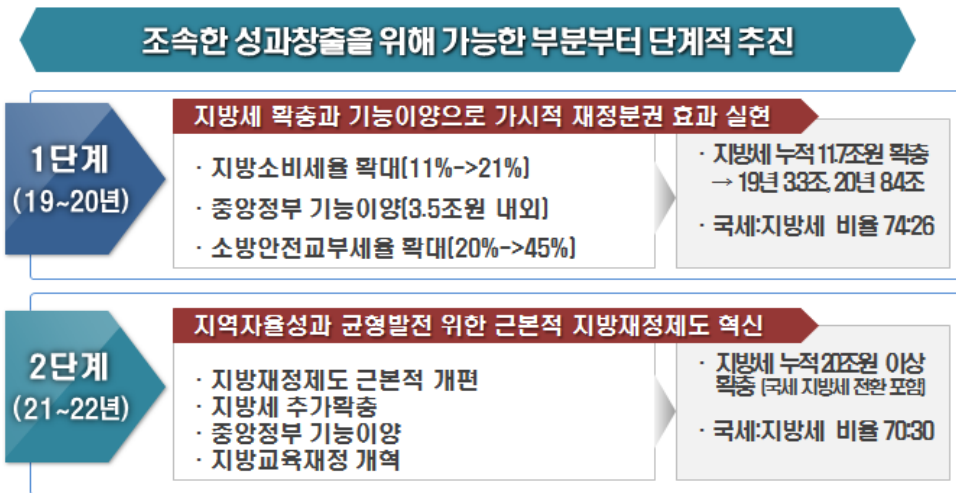
〈그림 2-2〉 재정분권의 목표와 기본원칙



자료: 관계부처합동(2018.10), 「재정분권 추진방안」.

- 문재인 정부의 재정분권 추진방안은 2019~2020년 기간의 1단계 재정분권과 2021~2022년의 2단계 재정분권으로 구성
 - 조속한 성과창출을 위해서 가능한 부분부터 단계적으로 추진 예정

〈그림 2-3〉 재정분권 추진방안



자료: 관계부처합동(2018.10), 「재정분권 추진방안」.

□ 1단계 재정분권('19~'20년)

- 현재 국세인 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)로 인상하고, 지방소비세율 15%는 이미 법령을 개정하여 확정
 - 2020년에는 지방소비세율 인상에 맞춰 3.5조 원 내외 규모의 국고보조사업을 지방에 이양하며, 지방소비세율을 21%까지 인상
 - 소방직 국가직화와 소방인력 충원을 지원하기 위해 소방안전교부세율을 인상하고 인건비를 지원
 - 지역별 가중치 적용 및 지역상생기금 출연을 통해 재정격차 완화 및 균형발전 지원

- 지방세수가 확충되는 점을 감안, 지방소비세·소방안전교부세 인상에 따른 지방교부세 감소분은 미보전
- 지역별 가중치 적용 및 지역상생기금 출연을 통해 재정격차 완화 및 균형발전 지원
 - 현재 지방소비세율 11% 중 5%분에 적용하고 있는 지역별 가중치를 지방소비세율 추가인상분을 대상으로 적용하고, 지역상생기금은 '20년부터 지방소비세율 인상분에 출연 예정

〈표 2-10〉 1단계 재정분권('19~'20년) 주요사항

구분	현행	개선		비교
	'18년	'19년	'20년	
지방소비세율	11%	15% (+4%p)	21% (+6%p)	+10%p
소방안전교부세율	20%	35%	45%	+25%p

자료: 관계부처합동(2018.10), 「재정분권 추진방안」.

□ 2단계 재정분권('21~'22년)

- 지방재정의 자율성·책임성을 획기적으로 강화하고 국가균형발전을 촉진하기 위해 지방재정제도를 근본적으로 개편
 - 지방분권세(지방공유세) 등을 포함한 국세-지방세 구조 개편 또는 지방재정조정제도 개편과 함께, 지방소득세, 교육세 등 추가적인 지방세수 확충방안을 검토
 - 추가적인 중앙정부 기능의 지방정부 이양방안, 지방교육재정교부금 제도 개편, 지방 자율성 제고를 위해 자원배분, 지방제도 등 개선

〈표 2-11〉 재정분권 추진에 따른 지방재정의 모습

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조원 * 지방소비세율 +4%p	5.1조원 * 지방소비세율 +6%p	8.4조원	11.7조원	12조원+ α * 국세 지방세 전환 포함	20.4조원+ α
소방직 지원	0.3조원 * 소방안전 교부세율 +15%p	0.2조원 * 소방안전 교부세율 +10%p	0.5조원	0.8조원		
기능이양	-	-3.5조원 내외	-3.5조원 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원	-	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

주: *2019년: '19년 예산안, 2020년: 2018~2022 국가재정운용계획 기준

** 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안

자료: 관계부처합동(2018.10), 「재정분권 추진방안」.

2. 균특회계사업 지방이양(2019.4)

□ 재정분권과 균특회계사업 3.57조원 지방이양

- 2019년 4월, 기재부는 재정분권 추진방안(2018.10)에 의거 지방소비세율이 인상됨에 따라서 국가균형발전특별회계 지방이양 대상사업을 발표
 - 현 정부의 '자치분권과 균형발전'은 결국 기존의 균특회계의 포괄보조금제도 안에서 추진될 수 밖에 없기 때문에 국세 지방이양에 따라서, 기재부는 3.57조원에 해당하는 균특회계사업의 일부를 지방으로 이양
- 2019년 37+6개의 지역자율계정사업은 2020년 균특회계 예산안을 기준으로 15+5개로 축소·개편(기획재정부, 2019.4)
 - 특히, 2019년 지역자율계정 중 37개 시도자율편성사업은 2020년 예산안을 기준으로 15개 포괄보조사업으로 축소, 약 2조원이 지방으로 이양됨

〈그림 2-4〉 부처별 균특회계 지방이양 대상사업(2019.4)



자료: 박진경(2019.5), “광역자치단체, 자체 지역균형발전정책 추진시스템이 필요하다” 「지방자치정책브리프」, 한국지방행정연구원.

□ 대규모 SOC 사업 지방이양

- 농촌자원복합산업화지원사업, 지역전략식품산업육성사업, 어업기반정비사업 등의 농식품부 사업(7조7천억원), 지역거점조성지원사업, 도활사업을 포함하는 국토부사업(7조5천억원), 문체부 관광자원개발사업, 문화시설 확충 및 운영사업 일부 등 대부분 시도자율편성사업이 지방에 이양
 - 현재 추진 중인 균특회계 계속사업이 종료되는 시점이 오면 관광, 식품, 지역 특성화산업, 농어업기반, 하천사업 등의 사업이 모두 광역자치단체의 자체사업이 되기 때문에 장기적 관점에서 지역균형발전정책 구조 재설계가 필요
- 지방하천정비사업, 상수도시설 확충 및 관리사업, 생태하천 복원사업 등 대규모 SOC 사업들이 지방에 이양
 - 수요자수에 예산이 결정되는 고용부 사회적기업육성 등 사회적 경제 관련 사업은 지역지원계정으로 이관

〈표 2-12〉 균특회계 계정변경사항

부처	포괄보조사업명	특징	2019년 예산기준	2020년 예산기준
복지부	지역자율형사회서비스투자사업	수요자수에 따라 예산결정	지역자율계정 (시도자율편성)	지역지원계정
고용부	사회적기업육성			
행안부	지역공동체일자리지원			
국토부	지방하천정비	대규모 SOC사업	지역자율계정 (시도자율편성)	지방이양
환경부	상수도시설확충및관리			
	생태하천복원		지역자율계정 (시도자율편성)	지역자율계정 (시도자율편성)
	노후상수도정비			

기능이양비 3.57조원 지역상생발전기금으로 보전

- 최근 행안부가 정부(안)으로 제시한 시나리오는 지방소비세율 10%p 인상 분 중 기능이양비 3.57조원을 지역상생발전기금으로 돌려서 비용보전에 충당 - 향후 3년간만 한시적으로 균특이양보전금(충남의 경우 약 3,533억원)을 보전
- 균특이양보전금에는 본청뿐만 아니라 시군보전금을 함께 포함하고 있어 낙후지역의 손실이 더 크게 발생할 가능성이 있음
 - 균특이양보전금이 사라지는 3년 후에는 그동안 추진해오던 국가균특회계 지방이양사업이 자치사무가 되기 때문에 큰 틀에서 충청남도는 지역균형발전정책구조 재설계 필요
 - 광역자치단체 지역균형발전정책의 계획체계, 추진조직, 예산, 거버넌스 등 추진체계, 조례와 특별회계 등 지원체계 마련 필요

생활SOC 사업은 지방이양사업 대상에서 제외

- 삶의 질 개선을 위한 여가·건강활동 지원, 도시재생 등 지역활력제고, 생활안전 및 환경 대응 등 지역밀착형 생활SOC 사업은 중점적으로 추진하기 위하여 지방이양사업 대상에서 제외, 균형위에서 총괄 추진

- 기존 균특회계 내 사업간 복합화 시설뿐만 아니라 타 회계·기금사업과의 복합화시설에 대해서도 보조율 인센티브 확대
 - 기존 보조율에 추가로 +10% 보조율 인상(정액보조의 경우 최대 +10억원 증액 지원)
 - 국무조정실, 생활SOC 3개년계획(안)에 따르면, '22년까지 총 30조원 투자, 체육관, 도서관, 보육시설 등 획기적 확충 예정
- 생활SOC 3개년계획(안)이 완료되는 3년 이후가 되면, 생활SOC사업도 지방에 이양될 가능성이 있음

제4절 생활SOC 복합화사업 추진

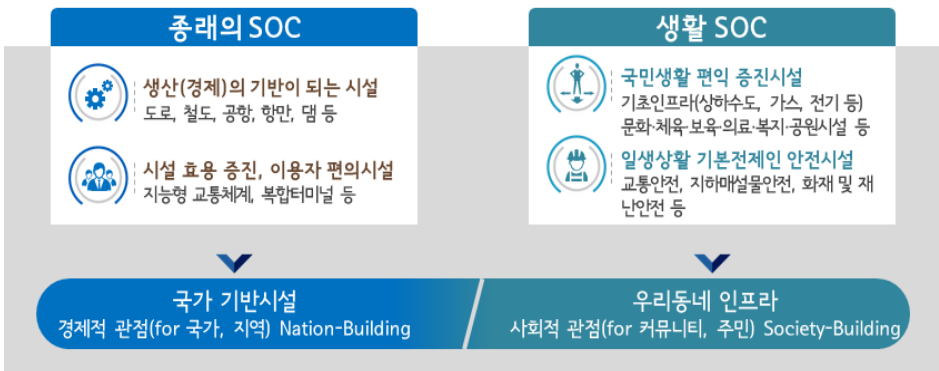
1. 생활SOC 3개년계획(2020-2022)

□ 생활SOC 개념

- 국무총리 훈령(제2조)¹¹⁾에 의거 생활밀착형 사회기반시설(생활SOC)은 보육·의료·복지·교통·문화·체육시설, 공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설을 의미(국무조정실, 2019)
- 생활SOC란 사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 일상생활에 필요한 인프라와 삶의 기본 전제가 되는 안전시설을 말함(국가균형발전위원회, 2019)

〈그림 2-5〉 생활SOC 개념

사회기반시설(사회간접자본) : SOC(Social Overhead Capital)



자료: 국가균형발전위원회(2019.6), 「생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인」.

11) 생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정

□ 국무조정실, 생활SOC 정책추진

- 성장위주의 인프라 투자를 통해 국민소득은 3만불 수준에 도달하였으나, 취약한 생활 인프라 등으로 인해 국민이 일상 생활에서 체감하는 삶의 질은 미흡하다고 판단
 - 공급된 시설도 대도시, 중심지역 위주여서 지역간, 지역내 격차를 유발하고, 일상생활의 기본전제로 안전확보에 대한 관심도 증가
 - 3개년계획 수립, 범정부적 추진 통해 시너지 효과 창출하고 복합화 등 새로운 수요변화에 부응하고자 생활SOC 정책 추진
 - 정부는 2019년 생활SOC 예산을 전년 대비 약 50% 늘어난 8.6조원으로 증액하고, 범정부차원의 추진체계를 마련하였음
- 여러 부처에 분절된 생활SOC 사업을 통합하여 추진하기 위해 국무총리 소속으로 국무조정실장을 의장으로 하는 ‘생활밀착형 사회기반시설 정책협의회¹²⁾’ 설치·운영
 - 협의회 업무를 지원하고 범정부적으로 생활SOC 정책을 추진하기 위하여 생활SOC 추진단¹³⁾ 설치

□ 생활SOC 3개년계획(2020-2022)(안) 수립

- 비전: ‘국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 사는 대한민국’
 - (국민 누구나 : 포용국가) 영유아·청소년, 중장년, 노인, 장애인 등 모두가 생활인프라를 함께 누리는 나라
 - (어디에서나 : 균형발전) 보육·복지·문화·체육 등 일상생활과 밀접한 생활SOC를 전국적으로 국가최소수준 이상 공급¹⁴⁾

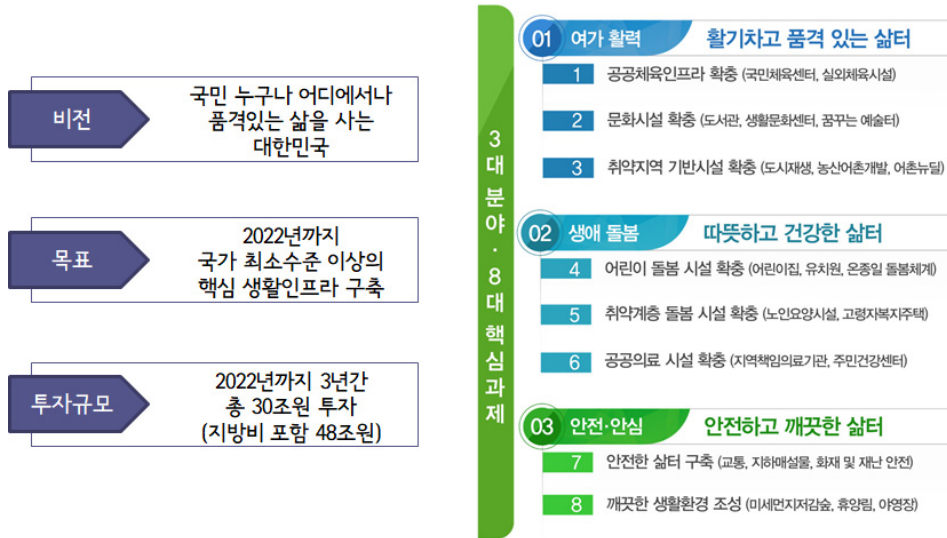
12) 14개 부처 차관과 3개 청의 차장이 위원임

13) 생활SOC 추진단은 국무조정실장을 단장으로, 국장급 부단장, 각 부처·지자체공무원, 전문가 파견 등으로 총 21명으로 구성됨

14) 도서관, 체육시설, 보육시설 등 핵심 생활SOC 시설에 대해 국가최소(공급)수준을 설정하여 지역간·지역내 격차 해소

- (품격 있는 삶 : 사람중심) 사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 국민의 일상생활에 밀접한 생활SOC 투자로 건강하고 사람다운 삶을 영위할 수 있도록 국가책임 강화¹⁵⁾
- 목표: 2022년까지 국가 최소수준 이상의 핵심 생활인프라 구축
 - (핵심 생활SOC) 공공도서관, 체육시설(국민체육센터), 어린이집, 유치원, 다함께 돌봄센터, 초등돌봄교실
 - (국가최소수준) 기초생활인프라 국가최저기준(국토부, 2018.12)으로 도출한 서비스 소외지역(서비스 사각·부족지역)을 우선 공급대상지역으로 검토
 - (정책목표) 국정과제 및 기 발표된 국가계획, 선진국 수준 등 감안하여 설정
- 총 투자규모 : 3년간('20~'22년) 총 30조원(지방비 포함시 48.3조원) 투자

〈그림 2-6〉 생활SOC 3개년계획(안)(2020-2022) 비전과 분야



자료: 관계부처합동(2019.4), 「생활SOC 3개년계획(안)(2020-2022)」.

15) 보육·복지·문화·체육시설 등 생활인프라를 양적·질적으로 확충하여 국민이 체감하는 삶의 질 제고

□ 추진방식 혁신

- 생활SOC 시설 복합화 촉진
 - 생활SOC 복합화 대상사업을 메뉴판으로 제시, 지자체가 희망사업들을 골라 사업계획 제출 시, 협약 후 범부처 공동 지원
- 추진방식 다변화를 통한 사업부지 확보
 - 접근성이 우수한 학교부지·시설, 지역내 유휴 국·공유지 등을 활용할 수 있게 하여 지방의 부지확보 부담 경감
 - 장기 미집행으로 해제 예정인 도시공원 도시계획시설 부지를 매입하여 활용하고, 기존주차장을 지하주차장으로 전환하고 지상에 생활SOC를 건설하거나 다른 공공시설 건설 시 지하주차장 추가 건설하는 등 다른 공공시설 사업과 연계
 - 지자체의 노후 공공청사 등을 「공공시설(청사, 생활SOC) + 행복주택 + 수익시설」등으로 복합개발, 연합기숙사를 생활SOC 시설과 복합화하여 갈등 해소 및 공급확대 등
- 국고보조율을 조정하여 지자체 조기투자 및 복합화 유인
 - 생활SOC 구축에 지자체의 적극적인 참여를 유도하고 신속하고 효율적인 사업추진을 위해 국고보조율 조정
 - 3개년계획(20~22년) 시행동안 한시적으로 생활SOC 중점시설을 복합화하는 경우에 한해 국고보조율 현행대비 +10%p 가산
- 생활SOC의 지속가능한 운영
 - 기존 생활SOC 내 자체 수익구조 부재와 낮은 수준의 이용료 설정에 따른 만성적자로 시설 운영 기반 약화
 - 생활SOC 내 ‘핵심점포(Key tenant)’로 카페, 패스트푸드음식점 등 수익시설을 유치하여 새로운 수익구조를 창출함으로써 운영부담 경감
 - 생활SOC 공익신탁펀드상품 출시, 크라우드펀딩 모금 등 지역사회로부터 운영재원 조달

- 지역주민이 주도적으로 계획하고 운영
 - 지역주민, 사회적 경제조직 등 지역의 각 주체들이 참여하는 협의체¹⁶⁾를 구성하여 사업기획-설계-시공-운영 전 단계에 걸쳐 참여 촉진
 - 지역의 사회적경제조직 참여를 확대하기 위하여 지방세 감면 적용기한 연장, 지방자치단체 입찰가점 확대, 수의계약 확대, 행정재산 사용·수익 허가 시 수의계약 가능 및 사용료 감면 등 제도를 선개선
- 생활SOC 녹색건축물 도입, 디자인 품격 향상 추진
 - 생활SOC 시설을 녹색건축물로 건설하여 에너지 비용 절감 및 공기조화시설을 활용한 미세먼지 저감
 - 생활SOC 공급 시 총괄·공공건축가 도입 등을 통해 주변 경관과 지역의 특성, 주민의 수요가 조화된 다양한 디자인의 시설 조성
- 생활SOC 쌍방향 플랫폼 구축
 - 참여 소통형 생활SOC 플랫폼*을 구축하여 이용자와 공급자간, 중앙과 지방정부간 쌍방향 온라인 소통채널로 활용

2. 생활SOC 복합화사업 선정

□ 생활SOC 복합화사업의 개념

- 생활SOC 복합화사업이란 복수의 생활SOC 관련 국고보조사업을 단일 혹은 연계 시설물로 건립하는 사업을 말함(국가균형발전위원회, 2019.6)
 - 생활SOC 복합화사업은 국민 누구나 쉽게 방문할 수 있는 시설을 대상으로, 지역실정에 맞게 자율성과 창의성 발휘를 유도하며, 계약협약을 통해서 다각적으로 포괄지원함

16) 주민참여 프로젝트팀(도시재생), 추진위원회(농산어촌 개발), 주민협의체(어촌뉴딜), 주민자치회(행안부) 등 다양한 지역협의체 육성·운영 지원 프로그램 운영 중

〈그림 2-7〉 생활SOC 복합화사업 추진방향



자료: 국가균형발전위원회(2019.6), 「생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인」.

□ 생활SOC 복합화사업의 대상과 형태

- 생활SOC 복합화사업의 대상이 되는 시설은 공공도서관 등 10개임
 - 문체부 소관의 공공도서관, 작은도서관, 국민체육시설과 생활문화센터, 그리고 복지부 소관의 국공립어린이집, 주민건강센터, 다함께 돌봄센터, 여가부 소관의 공동육아나눔터와 가족센터, 국토부의 주거지주차장임

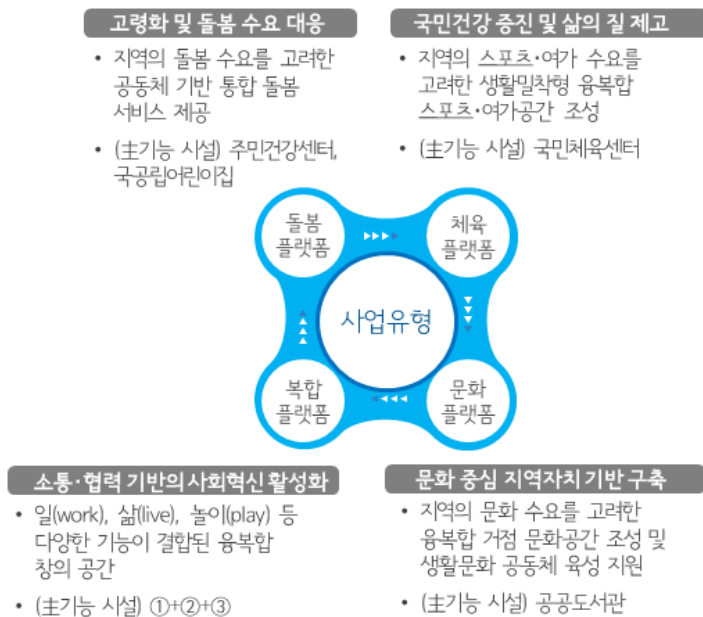
〈그림 2-8〉 생활SOC 복합화사업 대상과 형태



□ 생활SOC 복합화사업의 유형

- 생활SOC 복합화사업은 지역의 특성 및 여건에 맞도록 맞춤형 복합화사업을 추진
 - 표준모델을 참고하여 사업 유형을 선택, 향후 연계 가능한 사업으로 사업 효율성 강화
- 생활SOC가 부족한 지역의 고유 특성에 따라 4가지, 즉 고령화 및 돌봄수요대응형, 국민건강증진 및 삶의 질 제고형, 소통·협력기반의 사회혁신 활성화형, 문화중심 지역자치 기반구축형으로 구분
 - 사업유형은 주민수요에 비해 특정 분야의 생활SOC가 특히 부족한 경우, 그 분야를 ‘주 기능’으로 삼아 지자체가 직접 선정

〈그림 2-9〉 생활SOC 복합화사업 유형



자료: 국가균형발전위원회(2019.6), 「생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인」.

□ 생활SOC 복합화사업 인센티브 10%p 인상

- 생활SOC 대상시설 10종 중 2종 이상 복합화하면 국고보조율 10%p 인상
조정(정액보조의 경우 최대 +10억원 증액), 추가적인 인센티브 논의 예정
(지자체 한도 외 고려)
- 개별사업으로는 선정이 어려웠던 사업도 복합화사업으로 추진하면 선정 가능

〈표 2-13〉 복합화 인센티브 대상시설사업 국고보조율 조정

부처명	회계/기금	세부사업	내역사업	보조율(정액 또는 정률)	
				현행	조정
문체부	균특회계 (지역자율)	문화시설 확충 및 운영	공공도서관 건립지원	①일반 40% ②농어촌 80% (최대 16억원 한도)	①일반 50% ②농어촌 90% (최대 18억원 한도)
			작은도서관 조성지원	①일반 70% (최대 98백만원 한도)	①일반 80% (최대 112백만원 한도)
			생활문화센터 조성지원	40%	50%
	체육기금	국민체육 센터건립 지원	생활권형	30억원	40억원
			장애인형	①체육관-종목특화형 30억원(수중운동실 포함시 10억 추가) ②수영장형 40억원	①체육관-종목특화형 40억원(수중운동실 포함시 10억 추가) ②수영장형 50억원
			개방형 다목적체육관 건립지원	①산단복합형 : 50% (최대 50억원 한도)	①산단복합형 : 50% (최대 50억원 한도)
			근린생활형 소규모 체육관 건립지원	10억원	12억원
복지부	일반회계	어린이집 확충	국공립 어린이집 확충	50% (최대 461백만원 한도)	60% (최대 553백만원 한도)
	일반회계	다함께돌봄 사업	돌봄센터구축	[리모델링비] ①서울 30%, (15백만원) ②지방 50% (25백만원) [기자재비] 100% (20백만원)	[리모델링비] ①서울 40%, (20백만원) ②지방 60% (30백만원) [기자재비] 100% (20백만원)

부처명	회계/기금	세부사업	내역사업	보조율(정액 또는 정률)	
				현행	조정
	건강기금	건강생활 지원센터 확충	건강생활지원센터 확충(주민건강센터)	66.7% (최대 10억원 한도)	75% (최대 11.5억원 한도)
	농특회계	농어촌 보건소 등 이전신축	농어촌보건소 등 시설보강 (주민건강센터)		
여가부	양평기금	건강가정 및 다문화 가족 지원	공동육아나눔터 운영	건축비 없음(단, 복합화로는 인정)	
	균특회계 (지역자율)	가족센터 지원	가족센터지원	40%	①기본형 50% (최대 10억원 한도) ②확장형50% (최대 15억원 한도)
국토부	균특회계 (지역자율)	주차환경 개선	주거지주차장	50%	60%

자료: 국가균형발전위원회(2019.6), 「생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인」.

□ 생활SOC 복합화사업 검토기준

○ 입지선정 적정성

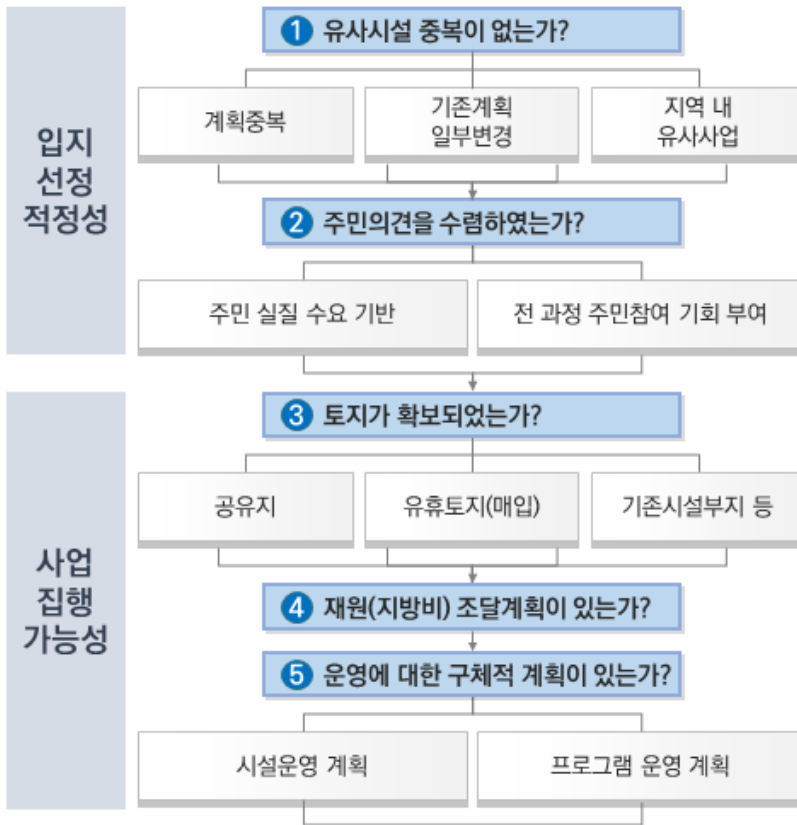
- 유사시설 중복: 인근에 사업 내용이 유사·중복되는 기존 시설 또는 추진 중인 생활SOC 관련 사업이 없는지 검토
- 주민 의견수렴: 주민의 실질적 수요에 기반한 사업인지, 사업 전 과정에서 주민참여의 기회를 부여하고 있는지 여부 등 확인
- 취약지역 배려: 산업·고용위기지역 등 특별지역, 성장촉진지역 등 지방재정이 열악하거나 마중물 역할이 긴요한 지역 등 현장여건 고려

○ 사업집행 가능성

- 부지확보: 공유지, 유휴토지, 기존 시설부지 등 적절하게 부지 확보가 가능한지 검토

- 지자체 자체사업 재원(지방비) 조달 가능성: 지자체 자체사업에 해당할 경우, 재원(지방비) 조달계획이 있는지 검토
- 운영·관리계획: 생활SOC 복합시설 조성 후, 지속가능한 운영에 대한 구체적인 계획이 마련되어 있는지 여부 검토
- 공동이용 장려: 생활SOC 복합화 시설을 인접 he지자체와 공동으로 이용할 계획이 수립되어 있는 경우 우선 선정

〈그림 2-10〉 균형위 생활SOC 복합화사업 사전검토 흐름도



자료: 국가균형발전위원회(2019.6), 「생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인」.

□ 생활SOC 복합화사업 추진체계

- 균형위가 생활SOC 복합화 사업 전반을 총괄하고 복합화 사업 가이드라인 운영, 지역입장에서 건의사항 등 수렴
 - 국무조정실은 복합화 수요조사, 부처 간 의견조율, 예산당국 협의, 생활SOC 제도개선 총괄
 - 각 부처에서는 예산편성 및 사업관리, 지자체 사업기획 컨설팅, 사업계획 검토 및 협의·조정, 예산배정 등 추진
 - 지자체는 복합화 계획 수립, 관계부처들과 사업계획서 협의, 사업시행 및 정산 등

제5절 지역균형발전정책의 추진주체 다변화

1. 중앙주도형 균형발전

□ 중앙주도형 균형발전의 개념

- 중앙주도형 균형발전은 균형발전의 주도적 역할을 중앙정부의 의사결정과 자원배분에 의존하는 전략을 말함(박진경·이제연, 2018)
 - 지금까지 지역발전은 자원과 의사결정권한을 중앙집권형 행정체제에서 추진해 왔고, 그 산물로 지금의 지역격차가 나타났기 때문에 해결 또한 중앙정부의 책임과 역할이 커야 된다는 논리
- 중앙주도형 균형발전의 시각에서는 지역의 격차를 지역 간 경제적 격차로 간주함
 - 그간의 지역정책이 특정지역의 경제성장을 수단으로 균형발전을 접근해 왔고 그 과정에서 중앙정부가 주도적인 역할을 담당했기 때문에 결자해지의 논리로 경제적 격차의 균형화에도 중앙정부가 주도하는 것이 효과적이라고 보는 관점

□ 국가균형발전특별법에 의한 국가균형발전시스템

- 신속한 경제부흥을 위해서 우리나라는 60년대 이후 국가주도로 성장거점(growth pole) 위주의 불균형 성장전략을 추진한 결과 국가의 경쟁력은 급속히 상승했으나 특정지역에 인구와 산업이 과도하게 집중되면서 지역 간 불균형이 심화되었음
 - 국가는 결자해지 차원에서 지역 간 불균형을 조장한 국가가 나서서 이를 해소할 책무를 져야 했음
 - 수도권 집중과 지역간 경제력 격차는 출발부터 지역 간 자율경쟁을 불공평하게 만들어 지방자치에도 큰 장애요인이 되었기 때문(박진경·이제연, 2018)

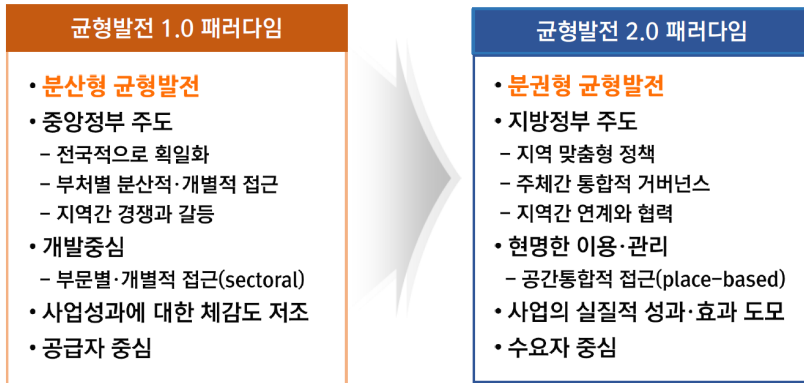
- 지방의 지역발전 역량부족, 지역갈등 발생 등에 대한 우려도 내포되어 있어 우리나라는 그 동안 중앙정부를 한정된 국가재원을 지방에 배분하는 균형발전의 주체로 인식
 - 이에 수도권외의 집적이익을 분산시키고 지역 간 격차를 완화하기 위하여 2000년대 이후 본격적으로 국가는 국가가 주도하여 '국가' 균형발전정책을 추진
- 국가균형발전특별법에 의한 국가균형발전시스템이 가장 대표적인 중앙주도형 지역균형발전정책이라 할 수 있음
 - 현재 우리나라 지역균형발전정책의 추진체계는 크게 중앙단위에서 균형발전정책을 총괄하는 대통령 직속의 국가균형발전위원회와 광특회계 개편 이후 포괄보조금의 예산배분권을 갖게 된 기획재정부로 양분

2. 지방주도형 균형발전

□ 지방주도형 균형발전의 개념

- 지방분권형 균형발전은 균형발전의 주도적 역할을 지방정부의 자율적 의사결정과 내생적 역량 및 특화발전에 의존하는 전략을 말함(박진경·이제연, 2018)
 - 무엇보다도 정의롭지 못한 국토공간구조의 폐단을 지적하면서 그 원인이 중앙집권적인 권력, 의사결정, 자원 등의 불균형에서 비롯된다고 봄
 - 지역격차의 정서적 기저에 자리하고 있는 상대적 박탈감(relative deprivation)은 결과 보다는 과정, 기회, 역량의 불균형에 기인하는 바가 크다고 보는 것

〈그림 2-11〉 균형발전 패러다임의 변화



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

3. ‘균형’의 영역확장, 추진주체 다변화

□ 균형을 영역 확장

- 지역발전의 메가트렌드 변화에 따라서 ‘균형’의 영역은 점점 더 넓어지고 있음
 - 지역 간 불균형뿐만 아니라 계층 간 불균형, 부문 간 불균형 등 ‘균형회복’의 의미 속에는 ‘불균형 해소’뿐만 아니라 ‘삶의 질 보장’도 함께 포함되는 시대 도래
- 지역간 불균형을 시정하는 균형발전 문제를 단층구조로만 접근할 것이 아니라 낙후정도에 따라서 지역별 다층구조로 접근하여 해결할 필요가 있음
 - 평균적으로 부유한 지역에도 가난한 사람은 있고, 평균적으로 가난한 지역에도 부유한 사람이 있기 때문

□ 지역균형발전정책의 추진주체 다변화

- 국가가 추진하는 보다 광역적인 ‘국가’ 균형발전정책과 광역이 추진하는 보

- 다 특화된 ‘지역’균형발전정책을 다층적으로 추진해야 하는 시기
- 불균형 문제는 단기적으로 해결할 수 없는 문제여서 보다 광역적인 불균형을 해결하고자 하는 국가균형발전과 보다 실체적 삶의 질 영역에서 불균형을 해결하고자 하는 지역균형발전이 상보적으로 추진되어야 함

〈표 2-14〉 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

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

- 3.57조원의 균특회계사업이 지방에 이양됨에 따라서 광역자치단체의 지역 균형발전 정책설정과 추진시스템 구축 필요
 - 현재 추진 중인 균특회계 계속사업이 종료되는 시점이 오면 관광, 식품, 지역특성화산업, 농어업기반, 하천사업 등의 사업이 모두 광역자치단체의 자체사업이 되기 때문에 장기적 관점에서 지역균형발전정책 구조 재설계가 필요
 - 광역자치단체 지역균형발전정책의 계획체계, 추진조직, 예산, 거버넌스 등 추진체계, 조례와 특별회계 등 지원체계 마련 필요



제3장

광역자치단체 지역균형발전정책 분석

제1절 광역자치단체 지역균형발전 관련조례

제2절 광역자치단체 자체 지역균형발전특별회계

제 3장 광역자치단체 지역균형발전정책 분석

제1절 광역자치단체 지역균형발전 관련조례

1. 도의 지역균형발전 관련조례

도의 지역균형발전 관련조례 및 특별회계 설치현황

- 국가균형발전정책과 별도로 광역자치단체는 지자체 차원에서 시군의 균형 발전을 위해서 지역균형발전 지원조례를 제정하고 조례 하에서 자체 특별회계를 설치하여 운용해오고 있음(이하 박진경·이제연, 2018 참조)
 - 지방재정법 제9조에 따라서 자치단체는 해당조례에 명시하여 특별회계를 설치할 수 있음

〈표 3-1〉 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	시군 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.

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

- 현재 지역균형발전 지원조례는 경기, 강원, 충청남북도, 전라남북도, 경상남북도, 제주 9개 도와 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울의 6개 특광역시에 마련되어 있음
 - 지역균형발전 특별회계는 특광역시에는 설치되어 있지 않으며, 도지역 중에서도 강원과 전남을 제외한 7개 도에서 자체 특별회계를 설치하고 광역 내 시군 간 지역균형발전사업을 추진 중
- 전라북도가 「동부권발전 지원조례」를 전국 최초로 제정(2006.5.12)하고 특별회계를 설치(2010.11.5)하여 2011년부터 동부권 특별회계 사업을 추진해오고 있음
 - 자체 지역균형발전 특별회계를 최초로 설치한 자치단체는 충청남도과 충청북도로 「지역균형발전 지원조례」를 근거로 각각 3월(2007.3.30)과 4월(2007.4.13)에 특별회계를 설치

□ 조례의 구성

- 경기, 충북, 충남, 전북, 경남, 제주의 조례는 주로 총칙, 지역균형발전계획 및 사업, 특별회계 설치, 균형발전위원회 운영에 관한 사항으로 구성
 - 대부분 지역균형발전 관련조례는 ‘지역 간 균형 있는 발전’을 위해서 설치하고 있으며, 이를 통해 지역 전체 경쟁력과 도민 삶의 질을 향상시키는 것을 추구

〈표 3-2〉 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)

구분	총칙	지역균형발전계획 및 사업	균형발전특별회계	균형발전위원회
강원	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(도지사의 책무)	제4조(시책수립 및 지원) 제5조(DMZ 가치제고 및 홍보) 제7조(준용)		
충북	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(지방자치단체의 책무)	제4조(지역균형발전 기본계획의 수립) 제5조(시행계획 수립) 제6조(불균형 실태조사) 제7조(지역균형발전전략사업 투자협약제 운영) 제8조(지역균형발전사업의 지도·점검) 제9조(지역균형발전사업의 평가)	제10조(특별회계의 설치) 제11조(특별회계의 세입과 세출) 제12조(세출예산의 차등지원) 제13조(특별회계의 관리·운영)	제14조(균형발전위원회 설치) 제15조(연구전담팀 및 지역협력단 운영)
충남	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(지원대상지역선정)	제4조(기본 및 개발계획의 수립) 제5조(사업시행계획의 수립·평가)	제6조(특별회계의 설치) 제7조(특별회계의 세입과 세출) 제8조(특별회계의 관리·운영)	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(살비변상 등)
전남	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(전라남도의 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 지원 및 특별회계 제22조(우선지원대상) 제23조(특별회계의 설치 및 운영) 제24조(특별회계의 세입과 세출) 제25조(특별회계의 관리·운영) 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)

구분	총칙	지역균형발전계획 및 사업	균형발전특별회계	균형발전위원회
경남	제1조(목적) 제2조(정의)	제3조(지원대상지역 선정) 제4조(개발계획의 수립) 제5조(시행계획의 수립·평가)	제6조(특별회계의 설치) 제7조(특별회계의 세입과 세출) 제8조(특별회계의 관라운용)	제9조(설치 및 기능) 제10조(구성과 운영) 제11조(회의) 제12조(수당 등) 제13조(준용)
제주	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(도지사 의 책무)	제4조(지역균형발전 기본계획 수립) 제5조(연도별 시행계획 수립) 제6조(지원지역 선정) 제7조(시책의 반영) 제8조(공공기관 및 시설의 분산·배치 등)	제22조(특별회계의 설치) 제23조(특별회계의 세입과 세출) 제24조(지원우대) 제25조(특별회계의 관라운용)	제12조(지역균형발전위원회 설치) 제20조(연구전담팀 및 지역협력단) 제21조(운영세칙)

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

지역균형발전의 개념

- 광역자치단체의 자체 지역균형발전조례에서는 공통적으로 ‘지역균형발전’, ‘지역균형발전사업’, ‘대상지역’ 등이 언급
- ‘지역균형발전’은 주로 ‘지역의 발전역량 증진’, ‘지속가능한 개발’과 ‘지방 경쟁력 강화’ 등을 추구

〈표 3-3〉 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

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

2. 지역균형발전 관련조례의 주요내용

□ 총칙

- 대부분의 균형발전 관련조례가 지역 내 균형 있는 발전을 추구
 - 경기, 충청남북도, 경남, 제주 지역 간 균형발전에 추구하는 반면 강원도는 '접경지역', 전북은 '동북권', 전남은 '시군 경계지역' 등 각 광역자치단체가 집중적으로 지원하는 지역의 발전에 초점
 - 경기, 충청남북도, 경남, 제주 지역은 도민의 삶의 질 향상을 목적에 언급하고 있으며, 지역경쟁력을 언급하고 있는 광역자치단체는 충남, 전북, 경남

〈표 3-4〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전조례 총칙

구분	목적	정의	기타
경기	- 경기도의 지역 간 균형 있는 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 시군 간 경계지역이 지역개발 및 주민생활 지원사업 등에서 소외되지 않도록 시군간 경계지역의 균형발전 기여	- 시군 경계지역 - 시군 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	

구분	목적	정의	기타
제주	- 제주특별자치도의 지역별 경쟁력 및 삶의 질 향상 - 지역간 특성있고 균형적인 발전 도모	- 지역균형발전, 지역균형발전사업 - 지역균형발전 지원지역 - 4개 권역 - 출자이익배당금 - 협력사업비	도시사의 책무

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

□ 지역균형발전계획 및 사업

- 자체 지역균형발전계획은 일반적으로 5년 단위의 균형발전 기본계획 수립
 - 경기도는 도내 모든 지역의 지역발전수준을 조사하여 대상지역을 선정하도록 하고 있고 충북은 낙후지역을 5년마다 선정
- 계획내용에는 기본방향, 중장기목표 및 추진전략 등이 포함
 - 경기, 충북, 충남, 경남 등각 지역별로 지리적 특성 및 문화적 전통을 고려한 사업을 세우도록 하거나, 강원, 경북과 같이 특정지역을 위한 구체적인 사업을 제시하도록 하고 있음
- 각 광역자치단체는 매년 기본계획 하의 시행계획을 수립해야 하고, 시행계획의 추진상황을 점검하기 위해서 매년 실적평가와 컨설팅을 실시하며 그 결과는 차년도 시행계획에 반영
 - 실적이 우수한 시군에게는 인센티브를 지급할 수 있도록 하고 있음

〈표 3-5〉 광역자치단체(도)의 지역균형발전 계획 및 시책

구분	계획의 수립	계획내용	평가·인센티브
경기	- 도시사 - 5년단위 - 경기도 내 모든 시군의 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 시군에 행정적·재정적 지원 가능
강원	- 주체: 도시사 - 매년 수립	- 접경지역 생활여건 및 소득기반 조성사업 - 접경지역 주민소득 창출사업 - DMZ 세계생태평화공원 조성 및 주변 연계사업	

구분	계획의 수립	계획내용	평가·인센티브
		- 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 시군에 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 자원 등을 고려한 식품·관광 등 개발계획 등	- 평가결과는 사업계획에 반영 - 우수 시군에 대해 인센티브 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, 변경사항, 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

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

□ 지원대상지역 선정기준

- 공통적으로 광역자치단체가 지원대상지역을 선정하는 기준은 인구감소와 고령화, 주민소득과 취업기반, SOC, 지방재정 등을 고려
 - 강원, 충북, 전북, 전남은 광역자치단체가 균형개발 및 발전이 필요하다고 판단하는 특정지역을 따로 설정하고 있음

〈표 3-6〉 광역자치단체(도)의 지원대상지역 선정기준

구분	항목	선정기준
경기	- 인구 - 고령화 - 취업기반수준 - 지방재정수준 - 소득수준 - 사회기반시설수준	- 최근 10년간 인구증가율 - 고령화율(총인구수÷65세이상 인구수) - 시군의 최근 2·3차 산업종사 비율 - 시군의 최근 5년간 재정력지수 - 시군 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 시군의 재정력지수 및 소득세할주민세총액의 평균 도로율
전북	- 동부권	- 남원, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창
전남	- 시군 경계지역	- 시군과 시군이 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(50인 이상 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

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

- 인구변수는 인구감소(제주), 인구증가율(경기, 충남, 경남), 인구밀도(경남) 등의 지표로 사용
 - 재정변수의 경우 최근 5년 간의 재정력지수, 소득은 지방소득세나 소득세 할 주민세 총액 등의 지표를 사용

- 취업수준을 측정하기 위해 사업체수나 산업종사비율 변수를 사용하고, 사회기반시설 수준은 도로율, 상·하수도 보급률 등을 지표로 사용
- 경남은 교육 및 문화, 보건 및 복지 분야의 발전정도를 추가적으로 포함하고 있음

□ **균형발전위원회 운영에 관한 사항**

- 지역균형발전의 효율적 추진을 위해서 지역균형발전위원회가 주요 시책을 심의하는 기능을 하고 있음
 - 위원회는 지원대상지역 선정과 기본계획 및 시행계획 수립, 지역균형발전 사업비 지원 등에 관한 내용을 심의
 - 경남은 심의기능 이외에도 협의·조정기능을 수행하며, 지역생활권의 권역 설정이나 사업 등 지역생활권의 협력사업 발굴 지원, 지역생활권과 관련된 연구·조사·분석 및 발전방안 등을 협의·조정함
- 위원회의 구성은 위원장과 부위원장을 각 1명씩 두고 있으며, 위원회의 총원은 각 지역별로 다르게 규정
 - 위원장은 행정부지사(경기, 충남, 전북, 제주)가 하거나 도지사(경남)로 지정되어 있으며, 호선으로 선출하는 경우도 있음
 - 부위원장은 경기, 충북, 제주의 경우 위원 중 호선하거나 충남은 미래성장본부장이, 경남은 기획조정실장이 하는 것으로 명시
 - 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구성되며 임기는 일반적으로 2년이고 1~2회 연임 가능
 - 그 외 회의 소집과 회의록 작성, 수당 등에 대한 내용이 포함되어 있으며, 충북은 연구전담팀과 지역협력단 운영에 관한 내용이 추가되어 있음

〈표 3-7〉 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 위원수는 위원 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"> - 지역균형발전시책 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
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 소집관련 사항 - 회의 개의·의결·회의록 관련 사항 - 수당 등
전북	<ul style="list-style-type: none"> - 동부권 발전계획 수립 - 동부권 주요시책 및 재원분담 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 시군 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 	<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

구분	심의사항	구성 및 운영	기타
	<ul style="list-style-type: none"> 관한 사항 - 지역활성화지역의 발전을 위해 우선적으로 지원하는 항목과 지원비율에 관한 사항 - 지역균형발전사업비의 지원에 관한 사항 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 - 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"> - 위원장, 부위원장 각 1명 포함 19명 이내 - 위원장: 행정부지사, 부위원장 위원 중 호선 - 당연직위원과 위촉직위원으로 구성 - 임기 2년, 1회 연임 가능 - 간사 	<ul style="list-style-type: none"> - 회의 - 자료제출 등 협조요청 - 수당 등 - 연구전담팀 및 지역협력단

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

제2절 광역자치단체 자체 지역균형발전특별회계

1. 자체 균특회계 지원방법

□ 지원내용

- 광역자치단체별로 지역균형발전특별회계는 지원내용과 기간이 다르고 재원조성방법도 상이(이하 박진경·이제연, 2018 참고)
 - 충청남북도의 경우 균형발전 전반에 관한 내용을 포괄적으로 규정하는 반면 전북의 경우에는 식품과 관광 부문에 주력
 - 전북은 20년까지 한시적으로 운용할 계획이었으나, 최근 30년까지 연장

〈표 3-8〉 광역자치단체(도)의 자체 균특회계 기간과 지원방법

구분	지원방법	기간	관리운영
경기	- 지원대상 시군의 재정상황 및 발전수준, 지원대상지역 선정결과에 따라 차등 지원	2023년 12월 31일까지 (2018년 5월 2일 신설)	「경기도 지방보조금 관리 조례」 준용
충북	- 시군의 재정상황, 불균형실태조사결과, 지역균형발전사업 평가 결과에 따라 차등지원 - 둘 이상 낙후지역 시군 공동 추진의 경우 예산 우산반영	-	「충청북도 재무회계 규칙」 준용
충남	- 지원대상 시군별 발전수준에 따라 차등지원	-	「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 유지, 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

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

□ 지원대상

- 경기, 충청남북도는 시군의 발전 수준에 따라서 지원지역을 차등지원하고 있는 반면 전북, 경남, 제주는 지역 간 균등배분
 - 전남과 경북은 우선지원대상사업을 명시하고 있음

2. 자체 균특회계 세입과 세출

□ 자체 균특회계 세입

- 광역자치단체 자체 균특회계 세입은 도 보통세의 전입금과 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 도배정분으로 하고 있으나 광역자치단체마다 상이
 - 도 보통세의 일정비율은 경기도는 1.5% 이내, 충청남북도, 경상남북도, 제주는 5%, 전북은 4% 이내로 규정
- 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업 도 배정분의 비율도 광역자치단체별로 상이
 - 경기, 충북 및 제주는 5%로, 전북, 충남 및 경남은 10%로 명시
- 그 외에도 지역균형발전특별회계는 지방채 및 기타 수입금을 세입으로 하고 있음
 - 일반회계 전입금은 균특회계 보조금 지방비(도비) 매칭으로 우선 사용되고 남은 금액은 도보조금으로 이용
 - 충남은 지방비 매칭과 도보조금을 모두 이용하고 있으나 충북은 도보조금만 이용하고 전북은 지방비 매칭으로만 이용

□ 자체 균특회계 세출

- 세출은 주로 균형발전사업에 필요한 사업비, 경상비, 예비비 등으로 구성
 - 자체 지역균형발전특별회계 배분방식의 경우 충북과 충남은 지원대상지역의 발전수준에 따라서 차등 지원하고 있는 반면 전북은 균등배분

〈표 3-9〉 광역자치단체(도)의 자체 균특회계 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·용자 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 경상경비의 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

자료: 박진경·이재연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.



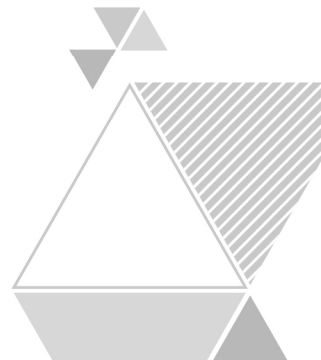
제4장

충남 균특회계 담당 공무원 인식조사

제1절 조사개요

제2절 인식조사 결과

제3절 인식조사 시사점



제4장 충남 균특회계 담당 공무원 인식조사

제1절 조사개요

1. 조사목적

- 균특회계사업을 집행하고 있는 담당 공무원들의 인식 및 의견조사
 - 국가균형발전특별회계 시도자율편성사업 및 지역균형발전사업을 실질적으로 추진하고 있는 충남 담당 공무원의 인식 및 의견 조사
 - 중앙과 지방의 수직적 권한 및 지자체 내 수평적 권한의 실질적인 인식상태와 자율성 정도, 권한행사의 제약 여부를 조사하고 현 추진시스템의 문제점 도출
 - 박진경·이제연(2018) 보고서 중에서 충남의 결과를 상세 추출하여 활용
 - 포괄보조금체제로 운용되고 있는 균특회계를 추진하는 데 있어 자치단체가 주관적으로 인식하는 실질적인 자율성과 책임성 정도 조사
 - 자율성은 보편적으로 자기 조직의 운영에 필요한 권한과 능력을 확보한 정도를 의미하며 특히, 지방자치단체의 자율성은 정책 의사결정에 있어 외부의 간섭과 제약으로부터 자유롭게 정책결정 권한을 행사하는 것을 의미

2. 조사내용 및 방법

- 조사내용
 - 균특회계 시도자율편성 사업 추진시 추진단계별 지방의 권한, 주관적인 자율성 보유정도, 자율성 제약요소에 대한 인식조사
 - 사업추진단계를 사업계획단계, 사업집행단계 사업평가단계로 구분

- 균특회계 시도자율편성사업의 포괄보조금 운영체계에 대한 선호도 및 만족도 조사
- 균특회계 시도자율편성사업 추진조직 및 역할분담, 주체 간 협력 수준, 갈등 주체 등에 관한 인식 조사
- 균특회계 시도자율편성사업 추진 시 자치단체가 원하는 사업추진 방향 및 대안 조사

〈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	

자료: 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

□ 조사방법

- 조사일시: 2018년 9월 3일 ~ 9월 18일
- 행정안전부 지역균형발전과 담당자의 협조를 통해 광역자치단체의 균형발전정책 담당 공무원에게 구조화된 설문지를 전달 후 수거 및 분석

3. 응답자 특성

- 총 355부 설문지 중 330부 유효 설문지가 수거되었음
 - 이 중 도부는 총 234부가 수거되었으며 이 중에서 충남은 27부로 기획부서 12부, 사업부서 15부에 해당

〈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%

제2절 인식조사 결과

1. 실질적인 자율성 인식정도

균특회계 시도자율편성사업 추진단계별 실질적인 자율성(권한) 정도

- 전체 평균 5점 만점 중 도부 3.4점, 충남 3.0점으로 '보통'수준
 - 도부와 충남 전체의 응답을 사업 단계별로 봤을 때 사업평가, 사업계획, 사업집행 순으로 자율성이 낮다고 인식하고 있었음

〈표 4-3〉 사업 추진단계별 자율성 인식 정도(도부/충남)

구분		도부			충남		
		합계	기획 부서	사업 부서	합계	기획 부서	사업 부서
		(n=234)	(n=59)	(n=175)	(n=27)	(n=12)	(n=15)
사업 계획	사업기획의 주도성	3.5	3.1	3.7	3.2	2.4	3.9
	사업선정의 자율성	3.6	3.1	3.7	3.1	2.4	3.7
	계획수립과정상 주도성	3.5	3.1	3.7	3.4	2.7	3.9
사업 집행	예산배정 및 운용의 자율성	3.3	3.1	3.4	2.9	2.6	3.2
	집행시 행정의 자율성	3.5	3.3	3.6	3.3	2.8	3.7
사업 평가	평가체계 구축의 자율성	3.0	2.7	3.1	2.5	2.1	2.8
	평가체계 운용의 자율성	3.0	2.7	3.1	2.6	2.2	3.0
평균		3.4	3.0	3.5	3.0	2.5	3.5

주: 1점 자율성이 거의 없다, 2점 없는 편이다, 3점 보통이다, 4점 다소 있다, 5점 매우 있다 5점 척도를 평균으로 환산한 값임

- 사업을 실질적으로 담당하는 기획부서의 경우 도부 3.0점, 충남 2.5점으로 사업부서의 응답보다 자율성이 없다고 응답하였음
 - 사업기획의 주도성, 사업선정의 자율성은 도부 각 3.1점이며 충남은 그보다 낮은 2.4점으로 나타났고 계획수립과정상 주도성은 도부 3.1점, 충남

2.7점으로 나타남

- 사업집행의 경우 예산배정 및 운용의 자율성과 집행시 행정의 자율성 항목에서 도부는 각 3.1점, 3.3점으로 보통 수준이며 충남은 그보다 낮은 2.6점, 2.8점으로 나타남
- 사업평가의 경우 평가체계 구축의 자율성과 평가체계 운용의 자율성 항목이 도부는 각 2.7점, 충남 각 2.1점, 2.2점으로 보통 이하 수준

 사업단계별 광역자치단체의 자율성을 제약하는 실질적 원인

- 도부의 경우 포괄보조사업 내 여전히 존재하는 내역사업과 중앙부처 지침에 의한 획일적 계획 수립을 가장 많이 선택
- 충남은 사업선정 권한 부족과 포괄보조사업 내 여전히 존재하는 내역사업을 대표적인 제약 원인으로 뽑았음

〈표 4-4〉 사업계획단계의 자율성 제약 원인(도부/충남)

(단위: %)

구분	전체		기획부서		사업부서		
	종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위	
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
충남	사업선정 권한 부족(선정과정에서의 배제)	25.9	40.7	30.6	58.3	22.2	26.7
	포괄보조사업내 여전히 존재하는 내역사업	20.4	22.2	11.1	16.7	27.8	26.7
	중앙부처 지침에 의한 획일적 계획 수립	19.8	14.8	22.2	8.3	17.8	20.0
	중앙부처의 비공식적 감독과 통제	16.7	11.1	19.4	8.3	14.4	13.3
	중앙의 사전 미협의를, 일방적 정책 수립	10.5	7.4	13.9	8.3	7.8	6.7
	내부역량 부족(전문성, 기획력, 의지 등)	6.8	3.7	2.8	0.0	10.0	6.7

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 주관식으로 기타의견을 작성하도록 했을 때 충남에서 4건의 응답이 있었는데 ‘중앙부처의 지나친 관리’, ‘중앙의 사업 예시가 융통성 없는 룰이 되면 안 됨’, ‘균형발전을 위한 지역특성화 무시’, ‘사업예산 부족’ 등의 의견이 있었음

〈표 4-5〉 사업계획단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)

구분	기타의견(4건)
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 사업계획 수립시 관련부처 사업계획 협의를 받는 과정에서 중앙의 간섭, 통제 - 중앙의 사업 예시가 융통성 없는 룰이 되어서는 안됨 - 균형발전을 위한 지역특성화 무시 - 사업예산 부족

- 사업집행단계에서 광역자치단체의 자율성을 제약하는 실질적인 원인 1순위는 도부와 충남 모두 추진체계 등 행정자율성 통제로 나타남
 - 한편 도부와 충남의 사업부서는 2회계년도까지만 이월 가능한 조항(국고반납제도)을 사업집행을 제약하는 가장 큰 원인으로 보고 있음
- 이는 주관식 기타의견에서도 반영되었는데 충남의 2건 의견 모두 사업비 이월에 관한 내용이었음

〈표 4-6〉 사업집행단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)

구분	기타의견(2건)
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 같은 내역사업에 집행잔액을 사용할 수 있으나 이월가능 조항에 의해 반납하게 되어 소송 등으로 인한 일시 중단에 따른 여파가 크고 과다 설계로 인한 국비 낭비가 우려됨 교부지연(불가피한 사업비 이월)

〈표 4-7〉 사업집행단계의 자율성 제약 원인(도부/충남)

(단위: %)

구분	전체		기획부서		사업부서		
	종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위	
도부	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
충남	각기 다른 지방비 매칭비율(보조율)	15.4	18.5	18.1	25.0	13.3	13.3
	2회계년도까지만 이월가능조항(국고반납제도)	17.9	18.5	6.9	0.0	26.7	33.3
	추진체계 등 행정 자율성 통제	25.3	29.6	33.3	41.7	18.9	20.0
	중앙의 자원배분과정상 광역자치단체 배제	24.1	22.2	31.9	33.3	17.8	13.3
	까다로운 예산편성지침	8.6	7.4	5.6	0.0	11.1	13.3
	복잡한 예산편성절차	8.6	3.7	4.2	0.0	12.2	6.7

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 사업평가단계의 경우 도부와 충남 모두 균형위의 전국 획일화된 사업평가 지침이 가장 큰 제약원인이라고 응답함
 - 충남의 기획부서는 1~3순위 가중치를 적용한 종합순위와 1순위가 다르게 나타나는데 종합순위는 균형위의 전국 획일화된 사업평가지침과 균형위, 기재부 등 중앙의 지도감독 과다가 각 33.3%씩으로 가장 많았으며 1순위는 균형위, 기재부 등 중앙의 지도감독 과다가 50.0%로 많이 나타남
- 충남의 주관식 기타의견에는 평가지침과 기준이 일률적이라는 의견 2건과 절대 평가가 필요하다는 의견 1건이 있었음
 - 구체적인 내용은 '사업평가 지침, 기준이 일률적임. 각 지방의 특성이 반영된 평가지침으로 개선 필요', '도민대상 사업과 개발사업 및 특정 기관 지원사업 등 다양한 사업에 일괄적인 방법으로 평가하여 사업효과를 파악하

기 어려움’, ‘미흡사업과 우수사업의 강제 퍼센테이지 설정보다는 절대평가를 할 수 있도록 하거나 미흡 사업의 범위를 넓혀주는 것이 중요’하다는 의견임

〈표 4-8〉 사업평가단계의 자율성 제약 원인(도부/충남)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위
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
충남	균형위의 전국 획일화된 사업평가지침	38.3	51.9	33.3	33.3	42.2	66.7
	평가지침의 세부적인 평가지표, 평가구간 등	20.4	11.1	16.7	8.3	23.3	13.3
	균형위, 기재부 등 중앙의 지도감독 과다	24.1	29.6	33.3	50.0	16.7	13.3
	평가 운용 시스템 통제(평가단 구성 등)	11.1	3.7	8.3	0.0	13.3	6.7
	내부역량 부족(전문성, 의지 등)	6.2	3.7	8.3	8.3	4.4	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

〈표 4-9〉 사업평가단계의 자율성 제약 원인 기타의견(주관식)

구분	기타의견(3건)
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 각 지방의 특성도 반영된 평가지침으로 개선 필요 - 도민대상 사업과 개발사업 및 특정 기관 지원사업 등 다양한 사업에 일괄적인 방법으로 설문조사를 하게 규정하는 등으로 사업 효과를 파악하기 어려움 - 미흡사업과 우수사업의 강제 퍼센테이지 설정보다는 절대평가를 할 수 있도록 하거나 미흡 사업의 범위를 넓혀주는 것이 필요

2. 포괄보조금 운영체계 선호도와 만족도

□ 재원배분방식 만족도

- 현행 시도자율편성사업은 기획재정부가 배분모형에 따라 시도 지출한도를 산정
 - 배분모형은 재정수요(인구, 면적) 30%, 낙후도 요소(지방소득세, 고령인구 비중, 재정력지수)를 반영
- 시도별 재원배분방식에 대한 만족도를 5점 척도로 조사했을 때 평균적으로 도부 3.0점, 충남 2.8점으로 나타남
 - 특히 기획부서의 만족도가 사업부서의 만족도보다 다소 낮게 나타남

〈표 4-10〉 재원배분방식 만족도

구분	전체	기획부서	사업부서
도부	3.0	2.8	3.1
충남	2.8	2.8	2.9

주: 1) 1점 매우 불만족, 2점 불만족, 3점 보통, 4점 만족, 5점 매우 만족 5점 척도를 평균으로 환산한 값임

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 재원배분방식에 만족하지 않는다고 응답한 경우 그 이유를 주관식으로 작성하도록 한 결과 충남에서 6건의 의견이 있었음
 - 배분모형 및 배분내역의 투명성 확보에 대한 의견, 사업별 지출한도 조정이 필요하다는 의견, 지표선정에 대한 의견이 있었음

〈표 4-11〉 자원배분방식 불만족 이유(주관식)

구분	기타의견(6건)
충남	- 배분공식 뿐만 아니라 전체 배분 내역의 불투명 - 어떤 식으로 배분되는지 사업담당자는 알 수가 없음 - 평가결과와는 무관한 지출한도 설정 - 요구사업에 대한 타당성 등 지자체 노력도 및 전년도 사업성과도 반영되어야만 불필요한 이월 및 불용이 배제될 수 있음 - 국토개발사업의 비중이 줄고 삶의 질, 문화 분야 사업육구증가로 배분모형에서 "면적" 비중은 줄어들어야 한다고 생각함

실질적인 포괄보조금제도 운영여부

- 시도자율편성사업을 추진할 때 포괄보조금 제도가 실질적으로 운영되고 있는지 5점 척도로 응답하도록 했을 때 도부와 충남 모두 3.2점으로 보통수준으로 인식하고 있음
 - 도부와 충남 모두 기획부서의 응답이 사업부서의 응답보다 낮게 나타남

〈표 4-12〉 실질적인 포괄보조금제도 운영여부

구분	전체	기획부서	사업부서
도부	3.2	3.0	3.3
충남	3.2	3.1	3.3

주: 1) 1점 매우 불만족, 2점 불만족, 3점 보통, 4점 만족, 5점 매우 만족 5점 척도를 평균으로 환산한 값임

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 포괄보조금 제도가 실질적으로 운영되지 않는다고 느끼는 이유를 주관식으로 작성하도록 했을 때 충남은 3건의 의견을 제출함
 - 구체적인 의견으로는 ‘특정부서의 예산 독점’, ‘중앙정부가 지정한 내역사업에만 투자할 수 있어서 일반적인 보조금 제도와 다르지 않음’, ‘기재부의 예산심의 단계가 존재’로 나타남

〈표 4-13〉 실질적인 포괄보조금제도로 느끼지 않는 이유(주관식)

구분	기타의견(3건)
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 특정부서의 예산 독점 - 중앙정부가 지정한 내역사업에만 투자할 수 있게끔 하여 일반적인 보조금 제도와 다르다고 느껴지지 않음 - 기재부의 예산심의 단계가 실질적으로 존재

국고보조사업과 포괄보조사업 중 선호하는 사업

- 포괄보조사업에 제약이 있다고 느끼나 도부의 경우 여전히 국고보조사업보다는 균특회계 포괄보조사업 방식을 선호하는 것으로 나타남
 - 충남의 경우 기획부서와 사업부서의 선호가 다르게 나타났는데 사업부서의 경우 포괄보조사업 선호가 53.3%로 국고보조사업 선호 46.7%보다 높게 나타남

〈표 4-14〉 국고보조사업과 포괄보조사업 중 선호하는 사업

(단위: %)

구분		국고보조사업 선호	포괄보조사업 선호	합계
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
충남	합계 (n=27)	55.6	44.4	100.0
	기획부서 (n=12)	66.7	33.3	100.0
	사업부서 (n=15)	46.7	53.3	100.0

- 각각의 사업을 선호하는 이유를 주관식으로 작성하도록 했을 때 국고보조사업을 선호하는 이유로 충남은 6건의 의견이 있었음
 - 주로 균특사업보다 사업절차가 간편하고, 관리 감독이 덜하며, 예산이 확실하기 때문에 국고보조사업을 더 선호하는 것으로 나타남

- 포괄보조사업을 더 선호하는 이유는 대부분 자율성이 있기 때문이라고 응답함

〈표 4-15〉 국고보조사업을 더 선호하는 이유(주관식)

구분	기타의견(6건)
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 균특사업은 각종 평가, 계획 등 사업추진 전이나 후나 처리해야 - 균특회계는 피드백형태의 사업에 대한 사후평가제도가 사업의 - 균특은 도내 실링 때문에 다툼이 많음 - 일반국고보조사업은 해당 부처 감독만 있음 - 확실한 예산 - 명확성

〈표 4-16〉 포괄보조사업을 더 선호하는 이유(주관식)

구분	기타의견(9건)
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체별 특성에 맞는 사업선정 및 사업비 책정 가능 - 자율성 - 그래도 상대적 자율성은 분명히 있기 때문에 - 사업의 필요성에 대한 이해도가 높음 - 같은 내역사업에 집행 잔액 활용 가능한 점 - 사업비의 자율적 편성 - 자율성이 있음 - 사전에 사업비 확보가 확실하므로 - 국고보조사업 대비 지역 자율성이 존재

시도자율편성사업의 지방비 매칭비율의 적합성 및 부담수준

- 현재 시도자율편성사업은 30~100%까지 상이한 지방비 매칭비율(국고 보조율)이 정해져 있는데 이 매칭비율이 적절한지를 질문함
 - 도부는 전체 평균이 3.0점으로 '보통'수준이며 충남의 경우 2.6점으로 다소 낮게 나타남
 - 도부와 충남 모두 기획부서가 사업부서보다 지방비 매칭비율에 대해 더 부적합하다고 느끼는 것으로 조사됨

〈표 4-17〉 시도자율편성사업의 지방비 매칭비율의 적합성

구분	전체	기획부서	사업부서
도부	3.0	2.7	3.2
충남	2.6	2.5	2.7

주: 1) 1점 매우 바람직하지 않다, 2점 바람직하지 않다, 3점 보통이다, 4점 바람직하다, 5점 매우 바람직하다 5점 척도를 평균으로 환산하였음
 2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 매칭비율이 바람직하지 않은 이유를 주관식으로 작성하도록 했을 때 충남에서는 10건의 의견이 있었는데 주로 지방비 부담이 과중하기 때문이라는 의견이 많았음

〈표 4-18〉 포괄보조사업을 더 선호하는 이유(주관식)

구분	기타의견(10건)
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 보조율 범위 포괄적으로 설정할 필요가 있음 - 일률적인 보조율 적용 - 동일한 보조율이 행정의 단순화를 이끌 수 있다 - 시도 보조율 과다 - 보조율이 낮은 사업이 많음 - 낙후 지자체일수록 사업량이 많아질 수밖에 없어 재정 자립도가 낮은 낙후 지자체는 부담이 더욱 가중됨 - 국고보조비율을 더 상향조정 필요 - 지방비 부담 과중 (2건) - 30% 보조사업은 과도한 지방비 부담

- 시도자율편성사업의 지방비 부담수준 어떠한지를 5점 척도로 물었을 때 도부는 3.4점, 충남은 3.5점으로 지방비 부담이 다소 높은 것으로 나타남
 - 특히 도부 기획부서 3.6점, 충남 기획부서 3.8점으로 사업부서 각 3.3점보다 지방비 부담수준을 더 크게 받아들이고 있음

〈표 4-19〉 시도자율편성사업의 지방비 부담수준

구분	전체	기획부서	사업부서
도부	3.4	3.6	3.3
총남	3.5	3.8	3.3

주: 1) 1점 매우 부담이 크지 않다, 2점 부담이 크지 않다, 3점 보통이다, 4점 부담이 크다, 5점 매우 부담이 크다 5점 척도를 평균으로 환산하였음
 2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 총남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

□ 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소

- 시도 지출한도(쥘링) 하에서 시도가 시도자율편성사업을 시군구에 배분할 때 가장 중요하게 여기는 요소를 물었을 때 도부와 총남 모두 1~3순위를 가중한 종합순위와 1순위 모두 ‘사업수요’ 라고 응답함
- 도부와 총남모두 기획부서와 사업부서의 응답이 다소 다르게 나타났음
 - 기획부서의 경우 도부와 총남 모두 ‘낙후도’가 가장 중요하게 고려된다고 응답하였음
 - 사업부서는 ‘사업수요’를 가장 중요한 요소라고 응답하였음

〈표 4-20〉 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소(도부/총남)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
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

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
충남	사업수요	34.0	48.1	22.2	25.0	43.3	66.7
	낙후도	30.9	33.3	33.3	41.7	28.9	26.7
	재정력	23.5	11.1	30.6	25.0	17.8	0.0
	인구	9.9	3.7	13.9	8.3	6.7	0.0
	면적	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타	1.9	3.7	0.0	0.0	3.3	6.7

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음
 2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소의 기타 주관식의견으로는 충남에서 3건이 있었는데 구체적으로 ‘사업의 필요성’, ‘형평성’, ‘시급성’이라고 언급하였음

〈표 4-21〉 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소 기타의견(주관식)

구분	기타의견(3건)
충남	- 사업의 필요성 - 형평성이 제일 중요함 - 내역사업 내에 사업수요에 묶여 다른 시급한 지역현안이 있다 해도 내역사업에 명시된 사업수요가 있는 시군 위주로 배분할 수밖에 없음

3. 역할분담 및 협력수준

균특회계 전담부서

- 현재 각 지자체에서 광역자치단체 내 균특회계사업을 추진하는 전담조직의 존재여부를 알고 있는지 물었을 때 도부의 경우 없다고 응답한 경우가 20.5%이며 충남은 무응답이 3.7%를 제외하고는 모두 있다고 인지하는 것으로 나타남
 - 기획부서와 사업부서를 나누어보면 도부의 경우 기획부서에서 없다고 응답

한 비율이 23.7%로 사업부서 19.4%보다 높게 나타났으며 충남의 경우 기획부서와 사업부서(무응답 제외) 모두 모두 균특회계 전담부서가 있다고 응답함

〈표 4-22〉 균특회계 전담부서 존재여부(도부/충남)

(단위: %)

구분	도부			충남		
	합계	기획부서	사업부서	합계	기획부서	사업부서
	(n=234)	(n=59)	(n=175)	(n=27)	(n=12)	(n=15)
있다	71.4	62.7	74.3	96.3	100.0	93.3
없다	20.5	23.7	19.4	0.0	0.0	0.0
무응답	8.1	13.6	6.3	3.7	0.0	6.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

시도자율편성사업 추진 주체간 역할분담 및 협력수준

- 균특회계 시도자율편성사업을 추진시 주체 간 역할분담을 100%가 총합이 되도록 비율로 작성하도록 함
- 각 주체별 응답 비율의 평균을 백분율로 환산했을 때 도부와 충남 모두 광역자치단체의 역할비중이 가장 크다고 응답함
 - 충남의 경우 기획부서와 사업부서의 응답이 다르게 나타났는데 기획부서의 경우 중앙부처의 역할비중이 가장 크고 그 다음으로 광역자치단체, 기초자치단체 순으로 응답했으며 사업부서는 광역자치단체의 비중이 가장 크고 그 다음이 기초자치단체, 중앙부처 순으로 나타남

〈표 4-23〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 역할분담 비중(도부/충남)

(단위: %)

구분	도부			충남		
	합계	기획부서	사업부서	합계	기획부서	사업부서
	(n=234)	(n=59)	(n=175)	(n=27)	(n=12)	(n=15)
중앙	26.0	31.7	24.2	28.0	37.4	20.6
광역	31.2	33.9	30.4	30.0	25.6	33.3
기초	24.6	19.7	26.3	23.0	18.6	26.7
대학, 전문가	8.2	7.0	8.6	9.0	8.8	9.1
주민	9.9	7.8	10.5	10.1	9.6	10.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 균특회계 시도자율편성사업 추진시 각 주체별 협력수준을 평가하도록 했을 때 도부와 충남 모두 광역자치단체와 기초자치단체 간 협력수준이 다른 주체간 협력수준보다 높은 것으로 나타남
- 도부의 경우 그 다음으로 중앙부처(사업부처)가 3.4점으로 높았으며, 기획재정부 및 균형발전위원회가 3.1점, 지방의회 및 지역주민이 각 3.0점 순으로 협력수준이 높게 나타났으며 타 광역자치단체와 대학 등 전문가는 각 2.6점, 2.8점으로 협력수준이 보통에 미치지 못하는 것으로 나타남
 - 충남의 경우 광역자치단체와 기획재정부의 협력수준이 3.1점으로 그 다음으로 높았으며 기획재정부 3.0점, 균형발전위원회 및 지방의회 2.9점 순이며 대학 등 전문가 및 지역주민은 각 2.7점, 타 광역자치단체 2.4점으로 협력수준이 다소 저조하게 나옴

〈표 4-24〉 시도자율편성사업 추진시 주체간 협력수준의 활성화정도(도부/충남)

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

주: 1) 1점 매우 그렇지 않다, 2점 그렇지 않다, 3점 보통이다, 4점 그렇다, 5점 매우 그렇다 5점 척도를 평균으로 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

□ 사업추진단계별 가장 필요한 협력파트너

- 광역자치단체 입장에서 균특회계 시도자율편성사업 추진시 사업단계별로 가장 필요한 협력파트너를 고르도록 했을 때 사업계획단계에서는 도부와 충남 모두 1~3순위를 가중치를 적용한 종합순위와 1순위가 기초자치단체로 나타남
- 충남의 경우 기획부서와 사업부서의 1순위 응답이 다르게 나타났는데 기획부서는 지역주민을 1순위로 응답한 경우가 가장 많은 반면 사업부서는 대부분 기초자치단체를 1순위로 뽑음

〈표 4-25〉 사업계획단계에서 가장 필요한 협력 파트너(도부/충남)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
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
충남	기초자치단체	36.4	55.6	25.0	16.7	45.6	86.7
	타 광역자치단체	1.2	0.0	0.0	0.0	2.2	0.0
	지방의회	6.8	3.7	11.1	8.3	3.3	0.0
	균형발전위원회	8.0	7.4	5.6	8.3	10.0	6.7
	기획재정부	13.6	11.1	18.1	25.0	10.0	0.0
	중앙부처(사업부처)	14.8	7.4	9.7	8.3	18.9	6.7
	전문가	3.7	0.0	6.9	0.0	1.1	0.0
	지역주민	14.8	14.8	23.6	33.3	7.8	0.0
	기타	0.6	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 사업집행단계에서 가장 필요한 협력파트너는 도부와 충남 모두 사업계획단계와 마찬가지로 기초자치단체의 협력이 가장 필요하다고 인식함
- 그 다음으로 도부와 충남 모두 중앙부처(사업부처)와의 협력이 중요하다고 인식함

〈표 4-26〉 사업집행단계에서 가장 필요한 협력 파트너(도부/충남)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
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
충남	기초자치단체	42.6	70.4	41.7	58.3	43.3	80.0
	타 광역자치단체	4.3	0.0	6.9	0.0	2.2	0.0
	지방의회	7.4	7.4	6.9	8.3	7.8	6.7
	균형발전위원회	2.5	0.0	0.0	0.0	4.4	0.0
	기획재정부	13.0	11.1	16.7	16.7	10.0	6.7
	중앙부처(사업부처)	13.6	7.4	12.5	8.3	14.4	6.7
	전문가	3.1	0.0	2.8	0.0	3.3	0.0
	지역주민	13.0	3.7	12.5	8.3	13.3	0.0
	기타	0.6	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 사업평가단계 도부의 경우 종합순위는 균형발전위원회(22.2%), 기초자치단체(21.3%), 중앙부처(20.6%) 순으로 나타났으며 1순위만을 보면 기초자치단체(29.5%), 균형발전위원회(26.1%), 중앙부처(17.9%) 순으로 나타남
- 충남의 경우 종합순위는 기초자치단체(21.0%), 전문가(17.3%), 균형발전위원회 및 중앙부처(각15.4%) 순으로 나타났으며 1순위는 기초자치단체가 37.0%로 가장 많았고 그 다음으로 중앙부처 및 전문가(각 18.5%) 순으로 나타남

〈표 4-27〉 사업평가단계에서 가장 필요한 협력 파트너(도부/충남)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
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
충남	기초자치단체	21.0	37.0	11.1	16.7	28.9	53.3
	타 광역자치단체	1.2	0.0	0.0	0.0	2.2	0.0
	지방의회	4.3	3.7	5.6	8.3	3.3	0.0
	균형발전위원회	15.4	7.4	9.7	0.0	20.0	13.3
	기획재정부	11.7	7.4	15.3	8.3	8.9	6.7
	중앙부처(사업부처)	15.4	18.5	19.4	25.0	12.2	13.3
	전문가	17.3	18.5	22.2	25.0	13.3	13.3
	지역주민	13.0	7.4	16.7	16.7	10.0	0.0
	기타	0.6	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

사업추진단계별 주요 갈등주체

- 광역자치단체의 입장에서 균특회계 시도자율편성사업 추진시 사업추진 단계별 갈등주체를 3순위까지 선택하도록 함
- 사업계획단계의 경우 도부는 중앙부처, 기초자치단체, 기획재정부가 주요 갈등대상으로 선택되었으며 충남의 경우 기초자치단체와 기획재정부가 주요 갈등대상인 것으로 나타남
 - 도부의 기획부서는 중앙부처를 주요 갈등주체로 보고 있으며 사업부서는

기초자치단체를 가장 많이 선택함

- 충남의 사업부서는 종합순위의 경우 기획재정부를, 1순위의 경우 기초자치단체를 주요 갈등주체로 가장 많이 선택함

〈표 4-28〉 사업계획단계에서 주요 갈등대상(도부/충남)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
도부	기초자치단체	23.1	28.4	24.3	28.8	22.8	28.3
	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
충남	기초자치단체	27.2	37.0	30.6	41.7	24.4	33.3
	타 광역자치단체	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방의회	9.3	7.4	12.5	16.7	6.7	0.0
	균형발전위원회	4.3	3.7	1.4	0.0	6.7	6.7
	기획재정부	24.7	25.9	22.2	33.3	26.7	20.0
	중앙부처(사업부처)	16.0	11.1	16.7	8.3	15.6	13.3
	전문가	1.9	0.0	1.4	0.0	2.2	0.0
	지역주민	14.8	11.1	15.3	0.0	14.4	20.0
	기타	1.9	3.7	0.0	0.0	3.3	6.7

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 사업시행단계의 경우 1순위로는 기초자치단체가 36.6%로 가장 많았고 그 다음으로 중앙부처 20.3% 순으로 나타났으며 부서별로 응답도 전체표본 응답과 비슷하게 나타남

- 충남의 경우 종합순위와 1순위 모두 기초자치단체를 사업집행시 주요 갈등 주체로 가장 많이 선택함

〈표 4-29〉 사업집행단계에서 주요 갈등대상(도부/충남)

(단위: %)

구분	전체		기획부서		사업부서		
	종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위	
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
충남	기초자치단체	32.1	44.4	37.5	58.3	27.8	33.3
	타 광역자치단체	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방의회	9.9	7.4	8.3	8.3	11.1	6.7
	균형발전위원회	4.3	3.7	0.0	0.0	7.8	6.7
	기획재정부	11.1	11.1	11.1	16.7	11.1	6.7
	중앙부처(사업부처)	21.0	7.4	23.6	0.0	18.9	13.3
	전문가	4.9	7.4	5.6	8.3	4.4	6.7
	지역주민	16.7	18.5	13.9	8.3	18.9	26.7
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음
 2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 사업평가단계의 경우 도부의 종합순위와 1순위 모두 균형발전위원회를 주요 갈등대상으로 선택했고 그 다음으로 중앙부처, 기획재정부 순으로 나타남
- 충남의 경우 종합순위와 1순위 모두 균형발전위원회가 가장 높게 나타났으며 부서별로는 1순위를 기획부서는 기초자치단체로, 사업부서는 균형발전위원회로 선택한 응답이 가장 많게 나타남

〈표 4-30〉 사업평가단계에서 주요 갈등대상(도부/충남)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
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
충남	기초자치단체	18.5	22.2	19.4	33.3	17.8	13.3
	타 광역자치단체	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방의회	5.6	3.7	6.9	8.3	4.4	0.0
	균형발전위원회	22.2	33.3	19.4	25.0	24.4	40.0
	기획재정부	16.0	22.2	19.4	25.0	13.3	20.0
	중앙부처(사업부처)	14.2	0.0	16.7	0.0	12.2	0.0
	전문가	9.3	7.4	1.4	0.0	15.6	13.3
	지역주민	13.0	11.1	16.7	8.3	10.0	13.3
	기타	1.2	0.0	0.0	0.0	2.2	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

4. 사업개편방향

시도자율편성사업 주요추진 주체

- 균형발전정책의 이상적 추진을 위해 균특회계 지역자율계정 시도자율편성 사업을 주도해야할 주체를 2순위까지 선택하도록 함
- 도부와 충남의 종합순위와 1순위 모두 광역자치단체가 추진해야한다는 응

답이 가장 많았으며 부서별로도 같은 응답을 보임

- 기타의견으로는 충남에서 ‘균형발전위원회와의 원활한 소통이 이루어진다면 계획 수립에 많은 도움이 된다’는 의견이 1건 있었음

〈표 4-31〉 시도자율편성사업 주요추진 주체(도부/충남)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
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
충남	광역자치단체	56.8	74.1	58.3	75.0	55.6	73.3
	기초자치단체	33.3	18.5	30.6	16.7	35.6	20.0
	중앙부처	9.9	7.4	11.1	8.3	8.9	6.7
	제3의 추진기구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	민간	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

주: 1) 종합순위는 1순위 2점, 2순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음
 2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

협의회의 역할

- 지역혁신협의회 등 민간위원이 포함된 협의회가 수행해야하는 역할에 대해 2순위까지 선택하도록 함
- 도부와 충남 모두 지역혁신협의회가 자문기구 및 정책제안기구의 역할을 해야 한다는 의식이 지배적임

〈표 4-32〉 지역혁신협의회의 역할(도부/충남)

(단위: %)

구분		전체		기획부서		사업부서	
		종합순위	1순위	종합순위	1순위	종합순위	1순위
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
충남	정책제안기구	37.0	37.0	33.3	33.3	40.0	40.0
	계획입안기구	4.9	3.7	2.8	0.0	6.7	6.7
	심의의결기구	8.6	3.7	13.9	8.3	4.4	0.0
	자문기구	49.4	55.6	50.0	58.3	48.9	53.3

주: 1) 종합순위는 1순위 2점, 2순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음
 2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해 필요한 대안

- 향후 균특회계 시도자율편성사업이 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해 가장 필요한 대안을 3순위까지 선택하도록 함
- 도부의 경우 전체적으로 ‘지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대’로 응답한 경우가 많았으며 특히 1순위는 37.2%가 이 응답을 선택함
 - 부서별로는 기획부서와 사업부서 모두 1순위가 ‘지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대’가 각 39.0%, 36.6%로 가장 높았고 기획부서의 차순위는 ‘지방비 매칭비율(보조율) 개편’이며 사업부서는 ‘부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설’을 대안으로 선택함
- 충남의 경우 전체적으로 ‘지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대’를 선택한 응답이 많았는데 기획부서의 경우 ‘부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제’가 종합순위 및 1순위 모두 가장 많은 선택을 받은 대안으로 나타남

〈표 4-33〉 실질적인 분권형 사업으로 추진되기 위해 필요한 대안(도부/충남)

(단위: %)

구분	전체		기획부서		사업부서		
	종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위	
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
충남	부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설	13.0	18.5	9.7	8.3	15.6	26.7
	부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제	15.4	11.1	23.6	25.0	8.9	0.0
	지방비 매칭비율(보조율) 개편	16.0	14.8	19.4	25.0	13.3	6.7
	포괄보조사업군 대폭 축소(블록화)	8.6	3.7	9.7	8.3	7.8	0.0
	지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대	23.5	33.3	15.3	16.7	30.0	46.7
	예산배분체계 및 방식 전면 개편	14.8	7.4	16.7	8.3	13.3	6.7
	중앙의 사업평가방식 전면 개편	8.6	11	5.6	8.3	11.1	13.3

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

실현가능성이 있는 실효적 대안

- 앞에서 제시한 대안 중 실현 가능성이 높은 대안을 선택하도록 했을 때 도부는 '지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대'를 선택한 응답이 가장 많았으며 그 다음으로 종합순위는 '지방비 매칭비율(보조율) 개편'을 1순위는 '예산배분체계 및 방식 전면 개편'을 선택한 비율이 많았음
- 도부의 기획부서의 경우 종합순위는 '부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설'이 가장 많았고 1순위는 '지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대'가 가장 많이 나타남

- 충남의 경우 전반적으로 ‘예산배분체계 및 방식 전면 개편’을 선택한 비율이 높게 나타났으며 사업부서의 경우 ‘지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대’ 선택비율이 가장 높게 나타남

〈표 4-34〉 실현가능성이 있는 실효적 대안(도부/충남)

(단위: %)

구분	전체		기획부서		사업부서		
	종합	1순위	종합	1순위	종합	1순위	
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
충남	부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설	10.5	11.1	5.6	0.0	14.4	20.0
	부처 꼬리표(부처 칸막이) 삭제	14.2	14.8	15.3	16.7	13.3	13.3
	지방비 매칭비율(보조율) 개편	17.9	14.8	20.8	16.7	15.6	13.3
	포괄보조사업군 대폭 축소(블록화)	6.8	3.7	9.7	8.3	4.4	0.0
	지역자율계정(시도자율편성사업) 총규모 증대	16.0	18.5	4.2	0.0	25.6	33.3
	예산배분체계 및 방식 전면 개편	21.6	25.9	33.3	50.0	12.2	6.7
	중앙의 사업평가방식 전면 개편	13.0	11	11.1	8.3	14.4	13.3

주: 1) 종합순위는 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 적용하여 환산하였음
 2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

균특회계 대상사업 적절성

- 현행 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업이 광역자치단체가 추진하는 국가 균특회계 대상사업으로 적절한지 물었을 때 도부 3.3점, 충남 3.4점으로 비교적 적절하다고 인식하는 것으로 나타남

〈표 4-35〉 균특회계 대상사업 적절성 여부

구분	합계	기획부서	사업부서
도부	3.3	3.2	3.3
충남	3.4	3.2	3.6

주: 1) 1점 매우 그렇지 않다, 2점 그렇지 않다, 3점 보통이다, 4점 그렇다, 5점 매우 그렇다 5점 척도를 평균으로 환산하였음

2) 도부 n=234(기획부서 n=59 사업부서 n=175), 충남 n=27(기획부서 n=12 사업부서 n=15)

- 위 항목에서 적절하지 않다고 응답한 경우 그 이유를 주관식으로 작성하도록 했는데 획일성과 한정적인 적용범위 등의 의견이 있었음

〈표 4-36〉 균특회계 대상사업으로 적절하지 않은 이유(주관식)

구분	의견(2건)
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체마다 각자 추구하는 발전 방향이 다르나 국비확보라는 목적 하에 모든 지자체가 똑같은 사업만을 계획하게 되고 개중에 부동산 화재 등 몇몇 지자체만 발전하고 특색없고 지리적 여건이 안좋은 지자체는 소멸될 것임 - 국가시책사업에 한정, 신규사업 도입 불가

부처편성사업으로 이관해야하는 주요 사업

- 현재 시행되고 있는 시도자율편성사업 중 부처편성사업으로 이관해야한다고 생각하는 사업을 선택하도록 했을 때 도부의 경우 도부에서는 국토부의 지방하천정비사업, 환경부의 노후 상수도 정비사업, 상수도 시설 확충 및 관리사업, 생태하천복원사업 등 대규모 SOC 사업이라고 답한 경우가 가장 많았음
- 이와 같은 사업들은 대규모 필수사업으로 많은 재원이 소요되기 때문에 국가단위 중장기적 계획에 의해 추진되어야 할 사업으로 보고 있음
- 충남의 경우 지역거점조성지원이 부처편성사업으로 이관해야하는 주요사업으로 선택됨

〈표 4-37〉 시도자율편성사업을 부처편성사업으로 이관해야하는 주요 사업

구분	전체	기획부서	사업부서
도부(45)	지방하천정비(14)	지방하천정비(11)	생태하천복원(8)
충남(2)	지역거점조성지원(2)	지역거점조성지원(2)	

□ 시도자율편성사업으로 이관해야하는 주요 사업

- 반대로 부처편성사업에서 시도자율편성사업으로 이관이 필요한 사업을 물었을 때 국토부의 국가산단 진입도로 건설사업, 산업부의 지역특화산업 육성사업, 행안부의 접경권 발전지원사업과 지역균형발전추진 지원사업, 문체부의 지역문화 컨설팅 지원사업과 중부내륙권 관광개발사업 등을 제안함
- 기타 주관식 의견으로는 충남의 경우 ‘지역문화컨설팅 지원’, ‘산업단지 진입도로 지원사업’, ‘지역특화산업 육성’, ‘특성화 전문대학 육성’ 등 4건의 의견이 있었음

〈표 4-38〉 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

〈표 4-39〉 부처편성사업을 시도자율편성사업으로 이관해야하는 사업(주관식)

구분	의견(4건)
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 지역문화컨설팅 지원 - 산업단지 진입도로 지원사업 - 지역특화산업육성 - 특성화 전문대학 육성

제3절 인식조사 시사점

□ 사업추진단계별 지자체의 실질적인 자율성 확보 필요

- 균특회계사업을 추진하는 광역자치단체의 공무원들이 주관적으로 인식하는 자율성은 대부분 보통 정도로 자율성이 다소 있다고 느낄 정도까지는 아니라고 응답함
- 사업단계별로는 도부와 충남 모두 사업평가 단계가 사업계획이나 집행단계보다 자율성이 더 낮다고 인식하고 있었음
 - 기획부서와 사업부서를 따로 봤을 때 도부와 충남 모두 기획부서의 점수가 사업부서의 점수보다 낮게 나타남
 - 충남은 도부 전체보다 다소 낮은 점수를 보이고 있어 균특회계 사업 추진시 지자체의 자율성을 낮게 인식하고 있었음
- 자율성이 제약되는 이유에 대해서는 사업계획단계에서는 ‘사업선정 권한부족(선정과정에서의 배제)’, ‘포괄보조사업 내 여전히 존재하는 내역사업’, 그리고 ‘중앙부처 지침에 의한 획일적 계획 수립’이 대표적인 원인이라고 응답
 - 사업집행단계의 경우 ‘추진체계 등 행정 자율성 통제’와 ‘국고반납제도’가 큰 제약이라고 응답
 - 사업평가 단계에서는 ‘균형위의 전국 획일화된 사업평가지침’을 가장 큰 제약원인으로 선택함
- 지자체가 실질적인 자율성을 확보하기 위해 사업계획단계에서는 사업선정 권한을 확장하고 획일적인 지침보다는 지자체에서 지역 여건에 맞추어 사업을 진행할 수 있도록 해야함
 - 사업집행단계에서는 예산배분절차를 단순화하고 행정자율성을 높이며 국고반납제도를 지자체 실정에 맞출 수 있도록 해야함
 - 사업평가단계에서는 각 사업별 실적을 잘 드러낼 수 있는 방안이 필요함

□ 운영체계는 포괄보조금제도 선호, 만족도는 보통수준

- 재원배분방식의 경우 전반적으로 만족도가 보통 이하 수준으로 낙후도 요소 반영비율을 상향하거나 지역 특성이나 지자체 재정 상황에 맞춘 예산 배분이 필요한 것으로 나타남
- 대부분 포괄보조금제도가 어느 정도 제대로 운영이 되고 있고 국고보조사업에 비해 선호
 - 다만 사업지침과 기준을 중앙부처에서 시달하는 하향식 방식이고 예산편성 과정에서 심의가 지나쳐 자율성이 저해된다는 의견이 많았음
 - 그리고 국고보조사업에 비해 사업절차가 복잡하다는 의견이 있었음
- 대부분의 지자체는 재정자립도가 낮아 현행 시도자율편성사업의 지방비 매칭 비율을 바람직하지 않은 편으로 인식하고 있으며 시도자율편성사업 배분시 가장 중요한 요소는 사업수요, 재정력, 낙후도로 나타남

□ 각 사업단계별 주요 협력주체와 소통 촉진 및 갈등관리 필요

- 사업계획단계에서 가장 필요한 협력 파트너는 중앙부처, 기획재정부 및 기초자치단체이며 특히 충남은 지역주민을 1순위로 뽑은 비율이 14.8%로 높게 나타남
 - 사업집행단계에서는 중앙부처, 기초자치단체 및 지역주민이, 사업평가단계에서는 균형발전위원회, 중앙부처 및 지역주민 등 다양한 응답이 있었음
- 사업계획단계별 주요 갈등대상은 협력 파트너와 비슷한 응답을 보였는데 이는 각 단계별 주요 협력대상과 갈등이 발생할 여지가 더 많기 때문인 것으로 파악됨
 - 균특회계 시도자율편성사업이 보다 원활하게 진행될 수 있도록 각 사업단계별 주요 협력주체의 원활한 소통과 갈등관리가 필요

□ 바람직한 사업추진방향 및 대안모색

- 주요 추진주체의 개편방향으로는 광역자치단체 및 기초자치단체를 선택한 응답이 많았음
 - 이는 지역실정을 잘 아는 주체가 자율적으로 추진할 수 있도록 해야 함을 시사함
- 민간위원이 포함된 지역혁신협의회 등의 협의회의 역할은 정책제안과 자문을 기대하고 있어 이들의 전문성을 적극 활용할 필요가 있음
- 자율성을 높이기 위해서는 도부는 지역자율계정 시도자율편성사업의 총규모를 증대시키는 대안이 가장 필요하다고 응답
 - 지역자율계정 총규모 증대를 가장 실효적 대안으로 인식했으나 도부 기획부서는 종합순위로 부처 꼬리표를 삭제한 신규 자율사업군 신설 등을 실효적 대안으로 인식
- 기존 시도자율편성사업이 국가균형발전특별회계 대상사업으로 적절한가에 대해서는 대부분 적절한편으로 인식하고 있으나 필수 SOC 사업과 같이 자금 규모가 크고 장기사업이 될 여지가 있는 사업은 시도자율편성사업(지역지원계정)으로 이관하는 것이 적절하다고 인식하고 있음
 - 또한, 국가가 주도적으로 진행한 사업이나 사업의 결과가 국민 모두에게 이익이 되거나 국민의 생명과 안전에 직결될 경우 국가에서 사업을 진행하는 것이 바람직하다고 응답
- 반대로 국토부의 국가산단 진입도로 건설사업, 산업부의 지역특화산업 육성사업, 행안부의 접경권 발전지원사업과 지역균형발전추진 지원사업, 문체부의 지역문화 컨설팅 지원사업과 중부내륙권 관광개발사업 등은 부처사업에서 시도자율편성사업으로 이관해야하는 사업으로 선택되었는데 이는 지역여건과 주민수요를 고려하여 추진하기 때문임
- 지역자율계정 포괄보조사업의 블록화와 지역자율계정과 지역지원계정간 사업이관에 대해서는 장기적인 방안마련이 필요



제5장

충남 지역균형발전정책 추진시스템 분석

제1절 충남 지역균형발전정책 구조

제2절 충남 지역균형발전정책 추진시스템

제3절 성과와 과제

제5장 충남 지역균형발전정책 추진시스템 분석

제1절 충남 지역균형발전정책 구조

1. 정책목표

□ 정책추진배경

- 국가정책에 대응한 경부축 중심의 개발과 수도권에의 영향으로 인한 북부권의 산업입지 증가로 지역간 산업성장 편중이 심화됨에 따라서 상대적으로 서남부권의 저성장 초래, 도시와 농촌의 불균형 발생
 - 충청남도의 지역경제 규모는 지속적인 증가 추세이나 산업구조 고도화가 주로 천안, 아산 등 북부권과 천안~대전을 잇는 경부축을 중심으로 형성, 서남부권은 상대적으로 저성장되어 있었음(김정연, 2010)
- 충남 균형발전 기본계획을 수립할 당시(2007년)에도 낙후지역을 대상으로 중앙정부에서 다양한 지역개발정책을 추진하고 있었으나 통합적인 추진이 이루어지지 않아 그 효과는 미미하다고 평가(충청남도, 2007)
 - 중앙정부에서 추진하고 있는 균형발전정책은 지역개발과 지역혁신으로 크게 나눌 수 있으며, 이중 지역개발사업들은 도로를 비롯한 기반시설부문에 대부분이 투자되어 그 효과가 제한적이라고 평가하였음
 - 또한, 균형발전이라는 통합적 추진이 아닌 각 부처별 성격에 적합한 개별사업 추진으로 인하여 지역내에서의 사업 시너지효과 창출이 미흡하다고 판단하였음
- '00년대 중반 충남에는 행정중심복합도시, 태안관광레저형 기업도시, 도청 이전 신도시와 같은 대규모 지역개발사업이 추진 중이거나 예정되어 있어 그 파급효과를 극대화하여 충청남도 전체가 특성있게 골고루 발전할 수 있는 동기와 기회를 마련코자 하였음

□ 정책추진목적

- 지속가능한 성장을 이룩하고, 지역사회의 통합성을 확보하기 위해서 충남 내의 지역간 균형발전을 위한 체계적이고 종합적인 발전방안을 수립하였음
 - 당시 4대 권역별 성장거점 동력을 연계하여, 충남 전체가 균형 있게 발전할 수 있도록 지역균형발전정책 도입
- 「충청남도 지역균형발전지원조례」 제1조에 의거 충남은 지역간 균형발전을 통하여 도 전체의 경쟁력을 높이고, 도민의 삶의 질 향상과 골고루 잘사는 도를 건설하는데 이바지하기 위하여 조례를 제정

□ 정책추진경과

- 충청남도는 지역균형발전지원조례를 제정하기 이전인 2000년부터 충남 권역간 균형발전전략을 도입하였고, 2007년에 균형발전 기본계획을 수립, 2008년부터 제1단계 충청남도 지역균형발전정책(2008~2020)을 추진하기 시작함(충청남도, 2016)
 - 제1단계 제1기 지역균형발전사업(2008~2012): 445,279백만원
 - 제1단계 제2기 지역균형발전사업(2013~2017): 428,279백만원
 - 제1단계 제3기 지역균형발전사업(2018~2020): 225,276백만원

〈표 5-1〉 충남 제1단계 지역균형발전정책(2008~2020)

(단위: 백만원)

구분	총사업비	국비	도비	시군비	기타
합계	1,098,688	283,984	363,346	369,937	62,734
제1기(2008~2012)	445,279	133,532	141,800	139,093	30,854
제2기(2013~2017)	428,133	103,932	134,546	142,368	28,600
제3기(2018~2020)	225,276	46,520	87,000	88,476	3,280

자료: 충남연구원(2019.3), 균형발전사업 성과평가(1단계) 및 기본계획(2단계) 수립 연구.

- 2019년 현재 충남은 제2단계 충청남도 지역균형발전정책(2021~2030) 기본계획을 수립하고 있음
 - 제2단계 균형발전사업의 효율적·효과적 추진을 위해 제1단계 균형발전사업의 성과평가에 따른 개선방안을 마련하고, 대내외적 여건변화 등 패러다임 변화에 대응한 종합적인 추진방안을 마련하고 있는 중임(충남연구원, 2019)
 - 제2단계 균형발전사업은 3개 유형으로 추진하고 있는데, ① 도 제안사업(시군연계사업)¹⁷⁾, ② 시군 경쟁공모사업(특화산업), ③ 시군자율사업(포괄적인 삶의 질 향상사업)으로 구성되며, 사업은 지역균형발전위원회에서 선정
- 제2단계 충청남도 지역균형발전정책(2021~2030)의 총사업비는 국비와 지방비를 모두 포함하여 10년간 총 1조 3,500억원으로 년 1,350억원 규모임(시군당 년 100억원 규모)
 - 제2단계 제1기 지역균형발전사업(2021~2025)
 - 제2단계 제2기 지역균형발전사업(2026~2030)
 - ※ 국가균형발전사업의 지방이양에 따라 일부 조정 가능

□ 충남 지역균형발전 정책목표

- 제1단계 충남 지역균형발전정책(2008~2020)의 목표는 지역 발전잠재력 극대화를 위한 기회확보를 통해서 충청남도의 총체적인 역량 강화 실현, “골고루 잘사는 강한 충남”임
 - 충청남도가 안고 있는 특성과 잠재력을 극대화하고 충청남도의 경쟁력을 확보할 수 있도록 하기 위해서 상대적으로 낙후된 균형발전대상지역에게 지역의 잠재력을 충분히 발휘할 수 있는 기회 확보
 - 단기적으로는 지역균형발전을 추진하고, 중기적으로는 충남의 신성장축을

17) 기존의 균형발전사업이 충남도 사업부서 권한이 미약하여 참여가 저조한 문제를 극복하기 위하여 도 제안사업의 경우 도 사업부서의 권한을 증대시키는 동시에 시군의 공동자원을 활용하여 시군연계사업을 추진하기 위해서 고안하였음

- 구축하며, 장기적으로는 골고루 잘사는 강한 충남 구현
- 충청남도 공간의 총체적인 역량강화를 통해 충청남도의 균형발전을 이룩하는 것이 최종 목표임

〈표 5-2〉 충남 제1단계 지역균형발전정책(2008~2020)의 정책목표

구분	단기(2010년)	중기(2015년)	장기(2020년)
정책 목표	지역균형발전 추진	충남의 신성장축 구축	골고루 잘사는 강한충남 구현
	기존 지역개발사업의 지속 추진 및 개발거점 기반 마련 (충청남도내 북부지역과의 경제력 격차 최소화)	종합적인 지역개발 추진으로 사업시너지효과 창출 및 개발거점 구축 (시군간 연계협력을 통한 상생발전 체계 구축)	개발거점간 연계를 통한 지역개발로 코리도 조성 (균형발전대상지역을 관광산업의 메카로 건설)

자료: 충청남도(2007), 균형발전 기본계획(2008~2020).

- 제2단계 충남 지역균형발전정책(2021~2030)은 2019년 현재 조례에서 제시된 “경쟁력”과 “삶의 질 향상” 목적 하에 장소의 번영보다는 사람의 번영으로 전환하고, 지역의 선순환구조를 정착하는 것으로 방향을 잡고 있음 (충남연구원, 2019)
- 지역의 특성이 고려되지 않은 균등화 전략은 일시적이며, 한계에 봉착하고 있으므로 경쟁력을 강화하고, 기회균등을 보장하는 적극적인 특성화 발전을 통한 잉여가치의 창출, 기회의 균등 보장
- 과거의 균형발전정책은 불합리성에 대한 교정적 균형, 즉 결과의 균등을 의미했다고 볼 수 있으나 제2단계 지역균형발전정책은 자율적인 지역발전의 역량을 제고하고, 지역간 경쟁체제 도입을 통한 다양하고 특색있는 발전을 추구
- 지역 융성을 위한 영역적 발전을 도모함. 즉 살기좋은 지역토대를 마련하고 지역가치의 발굴, 지역자산을 브랜드화하여 성장동력을 창출하고 창조지역

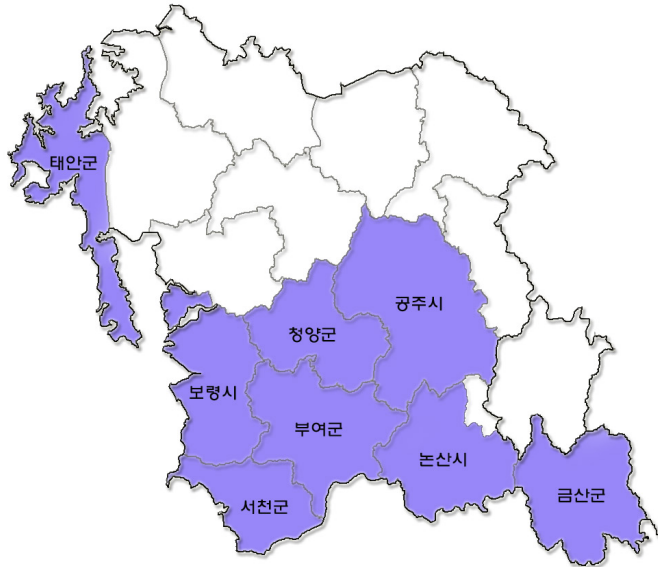
- 산업의 육성을 통한 지역융성 도모, 생활문화공동체와 향토산업 육성 및 로컬푸드 생산, 유통 활성화를 통한 기초생활체의 발전 기초 마련
- 지역내 지역경제발전 효과가 큰 선도사업을 지원하여 지역발전 선순환 구조 구축, 연대, 연계, 융합, 복합을 통한 경쟁력 제고 및 자립 역량의 구축

2. 정책대상

□ 충남 지역균형발전정책 지원대상지역

- 제1단계 제1기 지역균형발전사업(2008~2012) 추진을 위해서 2007년 도청이전 신도시 건설지역인 홍성군과 예산군(낙후도 5, 6위)은 제외하고, 시군별 발전수준을 분석하여 낙후지역 8개 시군을 선정(2007.5)
 - 2007년 기본계획 수립 당시에는 6개 지표에 따라 8개 시군을 선정하였으나 현재는 17개 지표로 변경하고 표준화점수에 의한 평균이하지역 선정
- 「충청남도 지역균형발전지원조례」 제3조에서 지원대상지역은 다음과 같은 사항을 고려하여 선정하도록 하고 있음
 - ① 인구가 일정기간 동안 감소 또는 정체되거나 고령화의 정도가 심하여 지역발전의 저해요인이 되고 있는 시군
 - ② 주민의 취업기반이 미약한 시군
 - ③ 지방재정의 기반이 취약하고 소득수준이 낮은 시군
 - ④ 사회기반시설이 미약하여 낙후의 원인이 되고 있는 시군
- 제1단계 충남 지역균형발전계획 대상지역은 총 8개 시군이었으나 제2단계 대상지역은 2019년 현재 잠정적으로 9개 시군을 고려하고 있음
 - 제1단계 대상지역은 구체적으로 공주시, 보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군의 8개 지역임
 - ※ 제2단계 대상지역은 잠정적으로 예산군이 추가될 가능성이 있음

〈그림 5-1〉 충남 제1단계(2008~2020) 지원대상지역(7개 시군)



□ 지역균형발전 지원대상지역 선정기준

- 현재 「충청남도 지역균형발전지원조례 시행규칙」 제3조에 의거 17개 분석 지표의 점수를 표준화하여 그 발전점수가 음(-)인 시군을 선정하도록 하고 있음
 - 사회경제분야 지표
 - 인구: 인구증감율, 인구밀도, 노령화지수,
 - 재정 및 소득: 재정력지수, 소득세할 주민세
 - 고용 및 산업: 천명당 사업체수, 천명당 사업체종사자수, 총사업체 종사자 증가율
 - 주거 및 기반시설 분야 지표
 - 인프라: 도로율, 상업·공업지역 면적비율, 상하수도 보급률
 - 생활환경: 노후주택비율, 1인당 공원면적

- 교육 및 문화: 면적당 학교수, 천명당 문화체육시설수
 - 복지: 천명당 의료종사자수, 영유아 천명당 보육시설수
- 「충청남도 지역균형발전지원조례」 제3조에 의거 지원대상 시군은 매 5년마다 시군별 발전수준을 분석하여 재선정하여야 함

〈표 5-3〉 충남 지역균형발전 지원대상지역 선정기준

구분	선정기준
인구증감률	최근 5년간의 연평균 증감율
인구밀도	전년도 말 주민등록 인구수를 행정구역면적으로 나눈 값
노령화지수	전년도 말 65세 이상 인구수를 14세 이하 인구수로 나눈 값
재정력지수	최근 5년간 시군의 기준재정수입의 합을 기준재정수요의 합으로 나눈 값
소득세할 주민세	최근 5년간 소득세할 주민세 총액의 평균값
천명당 사업체수	인구 천명당 사업체수
천명당 사업체종사자수	인구 천명당 사업체종사자수
종사자 증가율	최근 5년간의 종사자수 증가율
도로율	도로법에 따른 도로 중 개통도로의 연장을 행정구역 면적으로 나눈 값
상업·공업지역 면적비율	최근 상업지역과 공업지역을 합한 면적을 행정구역 면적으로 나눈 값
상수도 보급률	최근 상수도보급율과 하수도보급율의 평균값
노후주택비율	20년 이상된 주택수를 전체 주택수로 나눈 값
1인당 공원면적	조성된 도시공원면적을 인구수로 나눈 값
면적당 학교수	최근 초·중·고등학교수를 행정구역 면적으로 나눈 값
천명당 문화·체육시설수	인구 천명당 문화·체육시설수
천명당 의료종사자수	인구 천명당 의사수
영유아 천명당 보육시설수	영유아 천명당 보육시설수

3. 정책수단

□ 주요정책수단

- 충남 지역균형발전(2008~2020) 3단계 계획
 - 골고루 잘사는 강한 충남을 실현하기 위하여 지역균형발전지원조례에 의거 기본계획-개발계획-시행계획의 3단계 계획수립
- 충청남도 지역균형발전지원조례(2007. 3. 30)
 - 충남은 충남 전체가 균형 있게 발전할 수 있도록 전국에서 두 번째¹⁸⁾로 「충청남도 지역균형발전지원조례(2007. 3. 30)」를 제정하고, 이를 근거로 지역균형발전사업을 추진해오고 있음
 - 조례에 의거 균형발전 지원대상 8개 시군을 선정하고, 선정된 8개 지역을 중심으로 충청남도 균형발전개발계획을 수립, 균형발전사업 지원
- 충남 지역균형발전특별회계
 - 충남 지역균형발전사업 지원대상 시군을 선정하여, 균특 도 배정액(시도자율계정)의 10%, 도 보통세 징수액의 5%의 재원 확보
- 충청남도 균형발전위원회
 - 균형발전사업을 효율적으로 추진하기 위하여 도지사 소속하에 충청남도균형발전위원회를 설치, 제안된 사업은 관계기관 협의 등을 검토한 후 위원회에서 심의

□ 추진전략

- 제1단계 충남 지역균형발전 기본계획(2008~2020)
 - 균형발전대상지역의 전반적인 생산성 향상과 균형발전을 견인하는 새로운 성장거점 육성
 - 균형발전지역밖의 행정중심복합도시, 도청이전 신도시 건설과 더불어 균

18) 전라북도에서 2006년 4월, 전국에서 처음으로 「동부권 균형발전 지원에 관한 조례」를 제정하였음

형발전대상지역안의 태안 관광레저형 기업도시, 호남고속철도 정차역(남공주역) 역세권, 서천 장항산업단지 대안사업을 성공적으로 추진하고, 그 성과와 혜택을 확산하여 지역균형발전 이룩

- 기존 도시는 새로운 도시의 활력을 파급시키고, 지역내 인구의 우수지 기능, 지역의 중심지 기능, 개발거점 기능을 갖춘 생산적인 도시로 탈바꿈
- 지역자산의 체계적인 육성을 통한 역동적인 산업경제
 - 지역의 향토산업을 신성장동력산업으로 육성하고, 지역의 산업입지 경쟁력을 제고함으로써 외자기업유치를 통해 일자리를 창출하고 자생력 있고 특화된 발전기반 구축
 - 지역 특화산업 육성을 위해 생산·가공·유통·판매·연구가 복합된 클러스터를 단계적으로 육성하여 혁신주도형의 경제기반을 확립
 - 개방화시대에 대응하여 친환경의 고품질 농수산물을 생산하고, 농산물의 고부가가치화 및 유통구조를 개선하여 농어업의 경쟁력을 제고함으로써 실질적인 주민소득 증대에 기여
- 지역 고유의 역사·문화·생태자원의 보존과 관광 산업화
 - 지역이 보유하고 있는 지역 고유의 역사적 전통은 개성있는 지역을 육성함에 있어서 중요한 자산이며, 지속적으로 문화와 역사 및 전통을 계승해 가는데 있어서도 강한 기반이 되며, 21세기에는 우월한 자연환경, 쾌적성 확보, 역사문화적 자산을 토대로한 정체성확보가 지역의 매력과 경쟁력을 향상시킬 것임
 - 대전광역시의 지속적 성장, 행정중심복합도시 건설로 인한 도시민의 관광수요를 수용할 수 있는 관광여가기반 확대
- 도시적인 편리성과 전원적인 쾌적함이 조화를 이루는 누구나 살고 싶은 정주환경 조성
 - 모든 주민이 안전하고, 편리하며, 쾌적한 환경에서 삶을 영위할 수 있는 누구나 살고 싶은 지역사회 건설
 - 농어촌의 어메니티자원을 활용하여 농촌성과 매력을 제고함으로써 도농 교류를 촉진하여 농촌활력화

- 고령화와 양극화로 인한 취약계층의 사회적 소외를 해소하기 위한 저출산·고령화대책의 적극 추진

〈표 5-4〉 충남 제1단계 지역균형발전정책(2008-2020)의 정책수단과 주요추진과제

구분	단기(2010년)	중기(2015년)	장기(2020년)
정책 수단	<ul style="list-style-type: none"> • 지역균형발전 기본계획(2008~2020) 및 개발계획 • 지역균형발전위원회 • 지역균형발전특별회계 • 지역균형발전지원조례 		
주요 추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 신성장거점 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 산업용지 공급 - 신성장기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업용지 지속공급 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 산업용지 지속 공급 - 신성장기반 전후방산업의 체계적 육성 	<ul style="list-style-type: none"> • 신성장거점으로서 첨단산업 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 생명산업 등 지역특성과 연계한 신성장산업 육성
	<ul style="list-style-type: none"> • 역사문화관광지대 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 부존자원의 개발 - 관광산업 육성 	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시 근교형 영농·관광 여가지대 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 소득기반 확대 • 주거 및 생활환경 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 교육, 문화, 복지 향상 	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전대상지역 관광벨트 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 해양-내륙 연계교통망 구축 - 대중국, 아시아 교류 거점으로 세계적 관광지 개발
	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 사업 기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 미래에 대한 혁신 - 지속적 기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 살기좋은 도시 및 지역 만들기 <ul style="list-style-type: none"> - 누구나 살고싶은 도시 및 지역만들기 	<ul style="list-style-type: none"> • 삶의 질 향상 <ul style="list-style-type: none"> - 쾌적한 주거환경과 다양한 주거서비스 제공

자료: 충청남도(2007), 균형발전 기본계획(2008~2020).

○ 제2단계 충남 지역균형발전 기본계획(2021~2030)

- 통합적 균형발전의 추구¹⁹⁾

- 국민의 평등권(헌법 제11조)에 의한 정치적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 대한 향유 권리를 보장하고 공간적으로 실현하는 것
- 균형발전이 단순한 지역의 경제적 역량과 생산성을 거양뿐만 아니라 지역간, 지역내 사회통합의 촉진을 통해 국가 전체의 발전에 이바지

19) 이하 충남연구원(2019) 참조.

- 충남 미니멈(Chungnam Minimum)의 설정 및 보완
 - 지역별 다양성과 자율성을 존중하면서 지역주민들이 누려할 최소한의 삶의 질과 이의 권리행사를 보장하는 국가차원의 National Minimum, 지방차원의 Chungnam Minimum 설정
 - 지역주민으로서 인간다운 삶을 사는 데 필요한 최소기준을 기본권 형식으로 발표하고, 이의 추진을 위한 탐색적·전략적 후속 조치 지속 추진
- 지역의 발전목표의 명확화 및 지원의 차등화, 구조원인별 개선대책 마련
 - 발전수준별 경제력, 생활수준 차이에 대한 고려없는 개발정책이나 재정 지원을 탈피
 - 지역발전 격차 평가의 보완·시행 및 차등지원
- 저성장시대에 대응한 관련 서비스의 합리화·효율화
 - 저성장시대에는 도시를 중심으로 그 영향력이 확대
 - 시장기능의 감소, 유희토지의 발생, 인구 감소 지속 등에 대응한 행정권·토지이용·서비스의 합리화 및 효율화
- 물리적 시설중심에서 벗어난 혁신지향적 산업투자 확대 및 관련분야의 창조적 융합
 - 그동안 지역산업의 혁신, 경쟁력강화에 초점 ↔ 각 분야별 분절적 추진으로 자율 경제구조 창출은 상대적 미흡
 - 혁신지향적 산업투자 + 일자리 + 복지 등 관련 분야간의 창조적 융합
- 일자리 복지, 사회적 서비스(Social Services-Delivery Service)의 균등화·효율화
 - 지역의 신산업, 전략산업의 고부가가치화를 위해 다양한 지원
 - 분절적으로 추진되고 있는 일자리 관련 정책의 통합적 추진과 추진체계의 정립
 - 지역주민이 일상생활에서 필요로 하는 사회적 서비스에 대한 발굴 및 공급
 - 기존의 공급 중심의 일자리 창출에서 벗어난 고용률 확대에 초점(Start up vs Scale up)

제2절 충남 지역균형발전정책 추진시스템

1. 계획 및 사업체계

□ 지역균형발전 기본계획-개발계획-시행계획의 3단계 계획

○ 기본계획

- 충남 지역균형발전지원조례 제4조 제1항에 의거 장기적 발전방향을 제시하는 기본계획을 수립하고 5년마다 그 타당성 여부를 재검토하여 이를 재정비하도록 하고 있음
- 기본계획에는 ① 지원대상지역에 대한 개발계획의 중장기 목표, ② 지역특성에 맞는 개발의 기본방향, ③ 지리적 특성과 문화적 전통 등을 고려한 개발계획, ④ 지역경제의 활성화 방안을 포함하여야 함

○ 개발계획

- 충남 지역균형발전지원조례 제4조 제2항에 의거 도지사는 기본계획에 반영된 균형발전사업을 효율적으로 추진하기 위하여 5년 단위의 균형발전 개발계획을 수립

〈표 5-5〉 충남 제1단계 지역균형발전 기본계획(2008-2020)상 시군별 발전목표

구분	기본목표	발전방향
공주시	행정중심복합도시와 상생발전하는 스마트 시티	<ul style="list-style-type: none"> • 행정중심복합도시와의 상호보완적인 기능을 담당 • 고속광역교통망 활용 지역발전 견인 • 근교도시 장점을 활용한 농업·농촌의 전략적 육성 • 신개발과 기존시가지의 체계적 정비 • 열악한 산업구조 개선을 위한 첨단 산업의 육성
보령시	글로벌 보양도시, 산들바다가 어우러진 휴양·물류 허브	<ul style="list-style-type: none"> • 서해안 관광벨트 특성화, 보령~안면 연육교 가설, 보령신항 건설 • 대천해수욕장과 보령시내를 연계한 지역활성화 효과 극대화 • 천혜의 해양자원을 발굴하고 해양레포츠 특구로 지정 추진하며, 섬지역은 고유의 문화자원을 보전 및 발굴 • 지역의 매력을 마케팅하는 브랜드 전략 추진

구분	기본목표	발전방향
논산시	도농복합형의 자족형 전원도시	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 관광지의 특성화, 논산 역사문화자원의 정체성 확립 및 관광자원간 연계를 통한 관광역사 문화네트워크 구축 • 산업유동단지 및 서비스업 육성으로 활력이 넘치는 지역경제 조성 • 중심상업, 업무기능의 강화 및 생활문화 서비스산업의 육성으로 누구나 살고 싶은 정주환경 조성
금산군	글로벌 생명·휴양·전원도시	<ul style="list-style-type: none"> • 인삼산업의 특화산업 정착 및 고도 발전을 위한 다분야 산업간의 복합화로 고부가가치 창출 • 생활문화형의 테마가 있는 세계적 관광 상품 개발 및 광역관광루트 개발 • 양극화·저출산·고령화에 대비한 선진복지 패러다임 도입 및 정착
부여군	전통과 현재가 공존하는 역사문화관광의 글로벌 허브	<ul style="list-style-type: none"> • 행정중심복합도시와 연계하여 국제적 거점관광지 역할 수행을 위한 기반시설 확충 및 전통문화예술기반 육성으로 세계인이 함께하는 관광부여 가꾸기 • 국제적 문화관광지역으로서 입체적인 광역교통망 구축 • 경쟁력을 갖춘 첨단 농업기반 구축 • 농촌복합생활공간화로 침체된 농업지역을 활성화
서천군	세계최고의 생태도시, 에메니티 서천	<ul style="list-style-type: none"> • 주요사업간 연계 및 패키지화를 통한 공간적 거점화 • 환황해권의 생산·교역 전진기지 조성 및 광역 교통물류체계 구축 • 서천 고유 특산품·지역산업 육성, 교역기능 지원을 위한 특화단지 조성 및 해외시장 개척 • 다변화소규모화되고 있는 관광패러다임에 부응하기 위한 서해 해양자원과 금강하구의 생태자원의 관광자원 특화
청양군	물, 산, 사람이 어우러진 에코 파라다이스 청양	<ul style="list-style-type: none"> • 행정중심복합도시, 도청이전 신도시와 연계한 지역균형발전 기반 구축 • 지역경제를 선도할 전략산업 육성 • 칠갑산·지천 중심의 문화관광 및 농촌관광 활성화로 지역마케팅 전개 • 삶의 질 제고를 위한 생활환경의 적극적인 개선
태안군	서해안 관광벨트의 국제적 관광 수도, 태안	<ul style="list-style-type: none"> • 서해안 관광벨트의 거점 중심지로서 국가균형발전 선도 지역 • 정주환경의 개선 및 통합적 정주체계 구축 • 지역경제를 선도할 전략산업의 체계적 육성

자료: 충청남도(2007), 균형발전 기본계획(2008~2020).

〈표 5-6〉 충남 제1단계 지역균형발전 기본계획(2008-2020) 당초 사업비

구분	총 계	도시 및 농촌개발	산 업	문화관광	사회 인프라	생활복지	자원개발	환 경
대상 지역	243,819.3 [100.0%]	62,685.0 (25.7%)	53,123.0 (21.8%)	76,391.7 (31.3%)	10,222.5 (4.2%)	9,221.6 (3.8%)	11,011.1 (4.5%)	21,164.4 (8.7%)
공주	51,002.4 [20.9%]	20,317.0 (39.8%)	5,527.3 (10.8%)	15,859.2 (31.1%)	407.3 (0.8%)	2,309.7 (4.5%)	1,499.9 (2.9%)	5,082.0 (10.0%)
보령	31,506.1 [12.9%]	3,874.0 (12.3%)	6,384.6 (20.3%)	10,911.4 (34.6%)	5,734.3 (18.2%)	681.9 (2.2%)	1,534.1 (4.9%)	2,385.7 (7.6%)
논산	23,765.4 [9.7%]	8,649.0 (36.4%)	5,168.5 (21.7%)	4,714.1 (19.8%)	257.3 (1.1%)	907.3 (3.8%)	1,490.7 (6.3%)	2,578.5 (10.8%)
금산	15,654.5 [6.4%]	6,293.0 (40.2%)	4,487.2 (28.7%)	344.6 (2.2%)	47.3 (0.3%)	1,613.9 (10.3%)	1,419.8 (9.1%)	1,448.6 (9.3%)
부여	22,091.9 [9.1%]	5,043.0 (22.8%)	4,126.1 (18.7%)	9,048.7 (41.0%)	47.3 (0.2%)	487.9 (2.2%)	1,207.2 (5.5%)	2,131.7 (9.6%)
서천	36,135.4 [14.8%]	6,432.0 (17.8%)	19,146.5 (53.0%)	1,992.7 (5.5%)	2,984.3 (8.3%)	673.9 (1.9%)	1,562.6 (4.3%)	3,343.4 (9.3%)
청양	13,374.3 [5.5%]	2,008.0 (15.0%)	4,392.4 (32.8%)	1,280.0 (9.6%)	47.3 (0.4%)	1,892.9 (14.2%)	944.6 (7.1%)	2,809.1 (21.0%)
태안	50,289.3 [20.6%]	10,069.0 (20.0%)	3,890.5 (7.7%)	32,241.1 (64.1%)	697.3 (1.4%)	653.9 (1.3%)	1,352.2 (2.7%)	1,385.3 (2.8%)

○ 시행계획

- 동 조례 제5조에 의거 균형발전 개발계획에 대해서 매년 실질적인 사업추진이 가능한 단위사업별 집행계획인 시행계획을 수립하여 시행하여야 함
- 도지사는 매년 균형발전사업 시행계획에 대한 추진실적을 평가하고 주변여건의 변화와 관련 법규 등의 변경사항을 고려하여 이를 사업계획에 반영하여야 함
- 2019년 현재, 충남은 제2단계 지역균형발전사업을 추진하기에 앞서 제1단계 균형발전사업에 대한 성과를 충남연구원과 함께 평가하고 있음

〈표 5-7〉 충남 제1단계 지역균형발전사업(2008-2020) 성과평가지표

구분	평가항목	세부항목	비고
사업계획	사업계획 타당성	목적 부합성	
		지역특성 반영 여부	
		이용수요확보 가능성	중점
		지역내 유사시설 운영현황	중점
	사업계획 충실성	사업의 구체성	
		행정절차 이행여부 및 수준	
	사업계획 적정성	총사업비 산정규모 및 산정내역 적정성	중점
		재원조달 현실성	
	지자체의 관심도	단체장의 관심도 수준	
관련기관(부처) 협의의견 반영정도		중점	
지역주민 의견수렴 여부			
사업추진	사업추진 가능성	토지확보 용이성	
		사업시행자의 선정 및 법적요건 충족 여부	
	사업추진 실적	예산 집행률	
		지방비 확보율	
		당초 계획 변경여부 및 적정성	중점
	사업추진 체계	사업추진 전담체계 구축 및 운영여부	중점
		자체 점검시스템 구축 및 운영여부	중점
사업운영	사업관리·운영체계	사업의 유지관리계획의 정합성	중점
		사업의 유지관리주체의 명확성	중점
		사업의 유지관리주체 운영현황	중점
		사업 운영비 확보방안	중점
		완료사업의 유지관리상태	중점
	사업파급 효과	지역이미지 제고 수준	
		수혜주민수준	중점
		대외적 홍보실적	
		후속(연계)사업 여부	중점
	갈등대처	민원 등 대응, 조치여부	
		문제점에 대한 해결노력여부	중점
사업지연에 대응한 노력여부		중점	

자료: 충남연구원(2019.3), 균형발전사업 성과평가(1단계) 및 기본계획(2단계) 수립 연구용역 착수보고회 자료.

- 충청남도 균형발전위원회의 심의를 받아 계획 확정
 - 기본계획-개발계획-시행계획 수립시 시장 군수의 의견을 들어 계획을 수립하고 충청남도균형발전심의위원회의 심의를 받아야 함

□ 지역균형발전사업

- 「충청남도 지역균형발전지원조례 시행규칙」 제2조에 의거 충남 지역균형발전사업은 다음과 같이 포괄적으로 정의하여 규정하고 있음
 - 낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련사업
 - 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련사업
 - 지역의 문화·예술·관광자원의 개발 및 확충 관련사업
 - 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화에 관한 사업
 - 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업
 - 그 밖에 충청남도지사(이하“도지사”라 한다)가 낙후지역의 성장동력을 창출할 수 있다고 인정하는 사업
- 2019년 현재 충남 제2단계 제1기 지역균형발전사업은 도 균형발전과의 사업발굴 추진계획에 의거 3가지 유형으로 발굴되고 있음
 - 기존 중장기 발전계획과 연계한 사업
 - 충남도의 여건변화에 따라 기존에 추진코자 하는 미래 종합계획, 권역별 또는 분야별 발전전략 및 과제 등과 연계하여 사업발굴
 - 시군간 연계형 사업을 통한 시너지 창출
 - 인접한 시군, 유사한 산업분포 형태를 지닌 시군과 연계할 수 있는 사업 발굴을 통해 시너지 효과를 최대화, 시군 간 협업 역량을 강화
 - 사업유형 세분화(3가지 유형) 및 유형별 중점방향 설정
 - 제1단계는 각 시군에 실링을 배정하고 시군별로 사업제안을 받아 선정하였으나 현안사업 위주, 비효율적 운영 등 문제 발생
 - 제2단계부터는 사업유형을 3가지 *로 세분화하여 유형별 중점방향을 명확화하고, 공모를 통해 경쟁성을 부여, 내실 있는 사업발굴 추진

- HW[시설]+SW[운영, 프로그램] 결합을 통한 지속가능성 담보
 - 단순 시설 구축사업으로 인한 유향시설 발생을 방지하기 위하여 프로그램의 개발, 역량 교육 등 운영관리 계획을 필수적으로 포함
 - 사업의 효과가 확대될 수 있도록 후속·연계 사업도 함께 마련

〈표 5-8〉 충남 제2단계 지역균형발전사업(2021-2030) 유형별 사업발굴방식

유형	①도 제안사업	②시군 경쟁공모 사업	③시군 자율사업
절차	시군협의 후 실국제안 ↓ 실국 제안서 작성(시군 협의) ↓ 심의(서면) ↓ 선정	사업 공모 ↓ 시군 제안서 작성 ↓ 심의(서면·발표) ↓ 선정	시군제안 ↓ 시군 제안서 작성 ↓ 심의(서면) ↓ 선정
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업규모 : 2~3건 (年100억원) ■ 사업종류 : 전 분야 + 시군 연계형 ■ 선정기준 <ul style="list-style-type: none"> - (계획) 타당성, 충실성, 준비도 - (운영) 체계, 효과성, 수혜도 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업규모 : 5~6건 (年300억원) ■ 사업종류 : 지역특화산업 ■ 선정기준 <ul style="list-style-type: none"> - (계획) 타당성, 충실성, 준비도 - (운영) 체계, 효과성, 수혜도 ※ 시군 연계형 사업은 가점 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업규모(시군별) : 4~5건 (①·②유형사업 선정 후 잔여액 이내에서 배정) ■ 사업종류 : 전 분야 ■ 선정기준 <ul style="list-style-type: none"> ※ 기 공지한 배제사업은 제외
집행 방식	도 또는 시군 집행	실국예산배정→시군집행	실국예산배정→시군집행
예산 부담	기준 비율 대비 도 부담 비율 상향		기준 부담 비율

자료: 충남 내부자료.

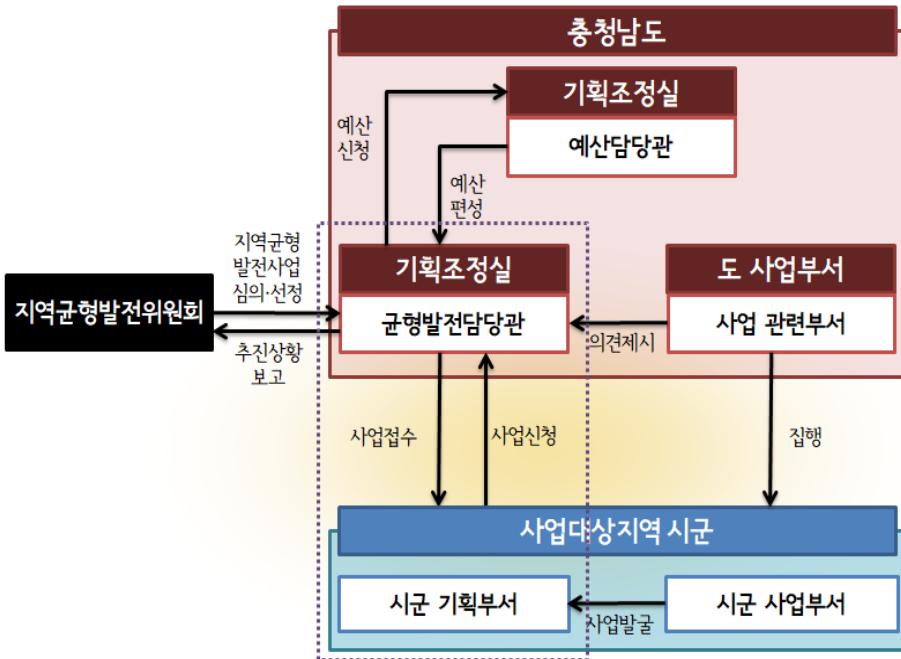
2. 추진체계

□ 추진조직

- 충청남도 지역균형발전사업은 국가균형발전사업과 함께 기획조정실에서 총괄하고 있는 체계임
 - 지역균형발전사업의 경우 기획조정실 산하에 전담부서인 균형발전담당관에서 담당하고 있으며, 사업예산은 예산담당관에서 담당
 - 예산담당관에서 균특회계 시도자율편성사업 도 배정분을 배정받아 지역균형발전 특별회계를 포함한 충청남도의 전체 예산투자방향을 설정하고, 충남 지역균형발전사업의 총예산액(씰링)을 배분
 - 균형발전담당관에서는 충남 지역균형발전사업의 발전방향 수립·평가 및 지역균형발전 특별회계 운영·관리, 충청남도 지역균형발전위원회에 추진 상황을 보고하는 역할을 담당
 - ※ 최종적인 사업선정은 지역균형발전위원회에서 선정하지만 사업발굴과 관련된 가이드라인 작성, 사업발굴, 사업평가 등은 지역균형발전담당관에서 담당
 - 충청남도의 관련 사업부서는 선정된 사업에 대해서 집행상황을 점검하고 집행률을 단순 평가하는 역할만을 담당하고 있어 역할이 다소 제한적이라 할 수 있음
 - ※ 도 균형발전담당관과 도 사업부서간 협력체계 구축이 필요하며, 사업평가에 따른 인센티브 체계 마련도 필요
- 충남 지역균형발전정책 지원대상지역에 해당하는 각 시군의 기획부서는 사업부서에서 발굴한 사업의 협조 하에 충남 지역균형발전사업을 발굴하여 도 균형발전담당관에 사업을 신청
 - 기획력을 발휘할 수 있는 시군의 경우 대부분 기획부서에서 지역균형발전 방향을 수립하고 사업을 발굴하지만 그렇지 못한 시군의 경우 주로 사업부서를 중심으로 사업을 발굴하고 있음
- 충청남도 지역균형발전위원회

- 균형발전사업을 효율적으로 추진하기 위하여 도지사 소속하에 충청남도균형발전위원회를 설치, 운영하고 있음
- 위원회는 균형발전 기본계획 및 개발계획의 수립에 관한 사항, 균형발전사업 시행계획의 수립·평가에 관한 사항, 균형발전사업비의 지원에 관한 사항, 그 밖에 균형발전을 위해 필요한 사항을 심의함
- 위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하는데, 위원장은 행정부지사임

〈그림 5-2〉 충청남도 지역균형발전정책 추진체계



□ 예산(재정)

- 충청남도는 「충청남도 지역균형발전지원조례」 제6조에 의거 지역균형발전 특별회계를 전국 최초로 설치하였음
 - 충남 지역균형발전사업 지원대상 시군을 선정하여, 균특 도 배정액(시도자율계정)의 10%, 도 보통세 징수액의 5%의 재원을 확보하여, 지역균형발전 특별회계를 설치하고, 8개 시군을 지원해왔음
 - 균형발전사업비는 지원대상 시군별 발전수준에 따라서 차등지원 가능
- 제1단계 제1,2기 사업에 122개 지구, 855,640백만원 지원(국비 227,744백만원, 도비 270,770백만원, 시군비 283,703백만원, 기타 73,423백만원 지원)(한상욱, 2017)
 - 초기 지원기준은 市지역 연간 약 60억원, 郡지역 약 80억원으로 매년 580억원 규모로 지원하였음(김정연, 2010)

〈표 5-9〉 충남 지역균형발전 특별회계의 세입과 세출

세입	세출
- 도 보통세 5% 이내 일반회계 전입금 - 균특회계 지역자율계정 도 배정분의 10%이내 보조금 - 지방채 및 그 밖의 수입금	- 균형발전사업에 필요한 사업비 지원 - 사업시행에 따른 비용 지출 - 예비비 등

3. 지원체계

□ 지역균형발전지원조례 제정(2007.3)

- 충청남도는 4대 권역별 성장거점 동력을 연계하여, 충남 전체가 균형 있게 발전할 수 있도록 「충청남도 지역균형발전지원조례(2007.3.30)」를 제정하고, 이를 근거로 지역균형발전사업을 추진해오고 있음
 - 또한 충남은 전국에서 최초로 「지역균형발전 지원조례」를 근거로 2007년 3월에 지역균형발전특별회계를 설치하였음

- 「충청남도 지역균형발전지원조례」는 제1장 총칙, 제2장 균형발전계획 수립 및 추진, 제3장 균형발전특별회계 등, 제4장 충청남도 균형발전위원회와 제5장 보칙으로 구성되어 있음

〈표 5-10〉 충남 지역균형발전지원조례의 주요내용

조항	내용
제2조 정의	- “균형발전 지원대상지역”이라 함은 제3조에서 선정된 시군을 말함
제3조 지원대상지역 선정	- 도지사는 각 시군별 발전수준을 분석하여 매 5년마다 지원대상지역을 선정함
제4조 기본 및 개발계획의 수립	- 도지사는 지원대상지역에 대한 균형발전기본계획을 5개년 단위로 수립·시행 · 지원대상지역에 대한 개발계획의 중장기 목표 · 지역특성에 맞는 개발의 기본방향 · 지리적 특성과 문화적 전통 등을 고려한 개발계획 · 지역경제의 활성화방안
제6조 특별회계의 설치	- 균형발전개발계획을 재정적으로 지원하기 위해 충청남도 균형발전특별회계를 설치·운영함
제9조 균형발전위원회 설치와 기능	- 균형발전사업을 효율적으로 추진하기 위하여 도지사 소속하에 충청남도 균형발전위원회를 둠 - 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의함 · 균형발전 기본계획 및 개발계획의 수립에 관한 사항 · 균형발전사업 시행계획의 수립·평가에 관한 사항 · 균형발전사업비의 지원에 관한 사항 · 그 밖에 균형발전을 위해 필요한 사항

□ 지역균형발전지원조례 시행규칙 제정(2007.5)

- 「충청남도 지역균형발전지원조례 시행규칙」은 지역균형발전지원조례의 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 2007년 5월에 제정
 - 시행규칙은 제1조 목적, 제2조 균형발전사업의 범위, 제3조 지원대상지역 선정기준, 제4조 기본 및 개발계획의 경미한 변경, 제5조 시행계획 수립지침 작성 등, 제6조 회계관계 공무원의 관직지정, 제7조 준용규칙으로 구성

〈표 5-11〉 충남 지역균형발전지원조례 시행규칙의 주요내용

조항	내용
제1조 목적	- 지역균형발전지원조례의 시행에 관하여 필요한 사항을 규정
제2조 균형발전사업의 범위	- 지역균형발전지원조례 제2조제2호에서 규칙으로 정하는 균형발전사업 <ul style="list-style-type: none"> · 낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련사업 · 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련사업 · 지역의 문화·예술·관광자원의 개발 및 확충 관련사업 · 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화에 관한 사업 · 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업 · 그 밖에 충청남도지사(이하“도지사”라 한다)가 낙후지역의 성장동력을 창출할 수 있다고 인정하는 사업
제3조 지원대상지역의 선정기준	- 조례 제3조에 따른 지원대상지역은 그 발전점수가 음(-)인 시군 중에서 정함 - 발전점수는 17개 지표별 표준화점수를 합한 점수로 함
제4조 기본 및 개발계획의 경미한 변경	- 지원대상 시군별 기본계획의 10분의 1미만에 해당하는 면적·사업비의 변경 - 개발의 기본방향을 변경하지 아니하는 범위 안에서 세부사업의 변경 또는 사업 기간의 변경 - 도서상의 기재착오 및 그 밖에 이와 유사한 사항
제7조 준용규칙	- 특별회계 운용과 관련하여 이 규칙에 규정되지 아니한 사항은 「충청남도 재무회계 규칙」의 규정이 정하는 바에 따름

제3절 성과와 과제

1. 계획 및 사업체계

□ 도의 지역균형발전을 지원할 수 있는 체계적인 계획-사업체계 마련

- 충청남도의 지역균형발전정책은 당초 상대적으로 저성장되어 있는 서남부 권을 발전시키고, 4대 권역별 성장거점 동력을 연계발전시키기 위하여 도입하였음
 - 중앙정부에서도 낙후지역을 대상으로 다양한 지역개발정책을 추진하고 있었으나 지역 차원에서 통합적으로 추진되고 있지 않다고 판단, 도 차원에서 포괄적으로 지원하기 위해서 도입
- 충남의 지역균형발전정책은 2007년에 수립한 균형발전 기본계획 하에서 2008년부터 총사업비 약 1조원의 사업이 현재까지 추진되고 있음
 - 2021년부터는 제2단계 지역균형발전정책(2021~2030)이 추진될 예정이며, 10년간 총 1조 3,500억원으로 년 1,350억원 규모임(시군당 년 100억 원 규모)

□ 지역균형발전정책 대상지역에 대한 객관적인 선정지표 마련

- 지역균형발전 대상지역은 지역균형발전지원조례 시행규칙 제3조에 의거 객관적인 기준을 마련하고, 6개 지표에 따라서 8개 시군을 선정하였음
 - 8개 시군은 공주시, 보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군이 포함됨
- 서해안권, 금강권 9개 저발전 시군을 발전도에 따라 2개의 그룹으로 구분해서 정책을 차등적으로 지원해오고 있음

□ **계획체계 개편, 운영관리에 대한 마스터플랜 마련 필요**

- 제1단계 사업은 사업선정 가이드라인에 부합하는 사업을 시군이 자율적으로 충청남도에 제안하도록 하였음
 - 제안된 사업은 법적·제도적 부합 여부, 충남도청 관계기관 협의 등을 검토 후 지역균형발전위원회 상정, 심의
- 최대한 bottom-up 방식으로 시군 자율성을 확보하고자 했으나 현안사업이나 공약사업 등이 많이 포함되어 한계가 있었다는 지적도 나오고 있음
 - 주로 인프라사업이 많이 포함되어 유지관리비가 과다 발생하는 문제점도 발생하고 있어 제2단계 사업에서는 운영관리에 대한 마스터플랜도 필요함
- 기본계획-개발계획-시행계획의 계획체계가 내용적으로 위계성 등이 불분명하여 목적, 내용, 위상 등을 분명히 할 필요도 있음

□ **사업대상지역 선정지표를 단순화하고 모니터링 평가지표 이원화 필요**

- 지역균형발전 대상지역을 선정하기 위한 객관적인 지표를 마련, 적용하고 있다는 성과는 있으나 제2단계 지역균형발전 대상지역을 선정하면서 7개에 달하는 상당히 많은 수의 지표를 채택, 적용
 - 다양한 측면을 통해 저발전 지역을 식별하자는 취지로 이해되지만 중복성이 있는 지표의 과다²⁰⁾, 인식의 명료성 등이 떨어지는 문제점을 보유하고 있다고 볼 수도 있어 향후 단순화 방안 고려 필요
- 지역균형발전 대상지역의 선정지표, 즉 진단지표는 단순화하고, 모니터링 평가를 위한 대안지표를 마련하여 이원화하는 것이 합리적이라 판단됨

20) 통계적으로는 지표간의 다중 공선성의 문제점을 보유하고 중복된 지표의 비중이 과다하게 적용되는 문제점을 보유

2. 추진체계

기획조정실 산하 균형발전담당관에서 일원화된 추진체계 구성

- 충남의 지역균형발전사업은 국가균형발전사업과 함께 기획조정실에서 총괄하고 있는 일원화된 체계를 갖추고 있음
 - 기획조정실 산하 균형발전담당관에서 총괄하며, 충남 지역균형발전사업의 발전방향 수립·평가 및 지역균형발전 특별회계 운영·관리, 충청남도 지역균형발전위원회에 추진상황을 보고하는 역할을 담당
 - 사업발굴과 관련된 가이드라인 작성, 사업발굴, 사업평가 등은 지역균형발전담당관에서 담당하며, 최종적인 사업선정은 지역균형발전위원회에서 심의·선정
- 충남 지역균형발전정책 지원대상지역에 해당하는 각 시군의 기획부서는 사업부서에서 발굴한 사업의 협조 하에 충남 지역균형발전사업을 발굴하여도 균형발전담당관에 사업을 신청

별도의 지역균형발전 특별회계를 조성하여 안정적인 재원마련

- 충청남도는 「충청남도 지역균형발전지원조례」 제6조에 의거 지역균형발전 특별회계를 전국 최초로 설치하여 집행예산을 안정적으로 확보했다는 성과가 있음
 - 충남 지역균형발전사업 지원대상 시군을 선정하여, 군특 도 배정액(시도자율계정)의 10%, 도 보통세 징수액의 5%의 재원을 확보하여, 지역균형발전 특별회계를 설치하고, 8개 시군을 지원해왔음

도 관련 사업부서의 역할 다소 제한적, 적극적인 협업체계 마련 필요

- 기획조정실 산하 균형발전담당관에서 총괄하는 추진체계를 갖추다보니 충청남도의 관련 사업부서는 선정된 사업에 대해서 집행상황을 점검하고 집행률을 단순 평가하는 역할만을 담당하고 있어 역할이 다소 제한적임

- 도 사업부서의 역할을 증대시킬 수 있는 방안이 필요하며, 도 균형발전담당관과 도 사업부서간 협력체계 구축도 필요
- 충남 도와 시군간의 협력, 충남도 관련 부서간 협력, 더 나아가 시군의 지역균형발전정책 관련 부서간의 유기적인 협력을 강화해 나아가 할 필요가 있음

□ **도-시군 제반사무를 지원하고 가교역할을 수행하는 별도 조직 필요**

- 종래와 달리 지역균형발전 정책의 업무가 증가하는 등 정책 환경이 변화되고 있어 여기에 대한 대응이 필요
 - 중앙집권에서 벗어나 지방의 자율성을 강화하기 위한 지방분권에 의해 국가균형발전특별회계의 사업 뿐 아니라 재원이 광역 지자체로 이양
- 충남도 기획조정실 지역균형담당관의 지역균형발전 정책 추진에 대한 전문적인 사무를 지원할 필요가 있음
 - 지역균형담당관 업무추진에 대한 전문적 지식의 제공 뿐 아니라 업무의 효율성 제고 필요
 - 충북의 지역발전연구센터, 경기연구원의 북부연구센터 등 중간지원조직을 설치하여 지원하고, 마을만들기지원센터, 도시재생지원센터 등과의 네트워킹 강화

□ **균특회계 지방이양에 따른 환경변화로 지역발전특별회계 재설계 필요**

- 재정분권 차원에서 지방소비세율 10% 인상에 따라서 국가균형발전특별회계 3.57조원이 지방에 이양됨
 - 충남 지역균형발전특별회계의 세입은 도 보통세 5%이내의 일반회계 전입금과 함께 균특회계 지역자율계정 도 배정분의 10%가 세입이기 때문에 지역자율계정 도 배정분이 감소할 소지가 있음
- 국가균특회계 지방이양에 따라서 지역자율계정 도 배정분이 감소할 것임

- 로 충남 지역균형발전 특별회계를 재설계해야 하는 요인이 발생
- 도보통세를 인상하거나 균특이양보전금을 충남 지역균형발전특별회계로 전출하는 등 지역균형발전 특별회계의 안정적인 재원을 마련하기 위한 방안 마련 필요

3. 지원체계

□ 도 지역균형발전의 법적 근거 마련, 제도적 기반 마련

- 충남은 충남 전체가 균형 있게 발전할 수 있도록 전국에서 두 번째²¹⁾로 「충청남도 지역균형발전지원조례(2007. 3. 30)」를 제정하고, 이를 근거로 지역균형발전사업을 꾸준히 추진해오고 있음
 - 조례에 의거 균형발전 지원대상 8개 시군을 선정하고, 선정된 8개 지역을 중심으로 충청남도 균형발전개발계획을 수립, 균형발전사업 지원
- 지역균형발전지원조례의 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 2007년 5월에 충청남도 지역균형발전지원조례 시행규칙을 제정한 바 있음
 - 대상지역 선정지표, 사업재편, 계획체계 정비 등 관련된 조례 정비는 필요함

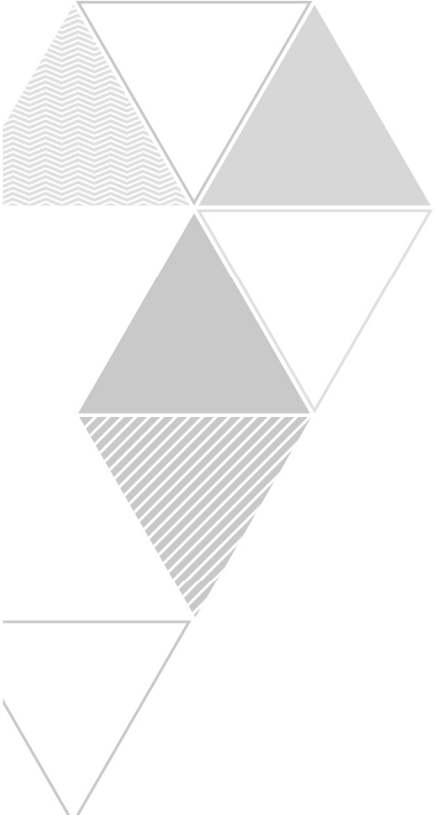
□ 메가 트렌드 변화에 따른 다양한 제도 도입 필요

- 인구가 감소하고 지역발전의 여력이 부족해지면서 향후 시군간의 협력 발전에 대한 수요가 보다 증가할 것으로 예상됨
 - 도 차원에서 시군의 연계협력을 증가시켜 집약화하는 사업 등이 필요하므로 계획계약제 도입 등 새로운 제도 도입도 필요함

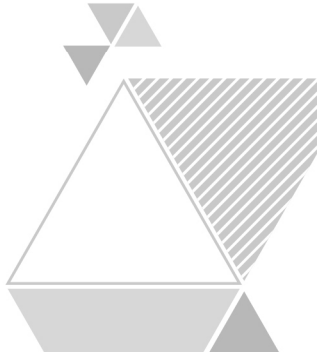
21) 전라북도에서 2006년 4월, 전국에서 처음으로 「동부권 균형발전 지원에 관한 조례」를 제정하였음



제6장



충남 지역균형발전정책 추진시스템 효율화방안

- 제1절 지역균형발전 효율화의 접근
 - 제2절 지역균형발전정책 효율화의 기본방향
 - 제3절 지역균형발전정책 추진시스템 효율화전략
 - 제4절 협력적 추진체계 구축
 - 제5절 제도개선
- 

제6장 ▶ 충남 지역균형발전정책 추진시스템 효율화방안

제1절 ▶ 지역균형발전정책 효율화의 접근

1. 정책추진 시스템의 정의

□ 원론적 개념

- 시스템이 일련의 구성요소가 포함되는 체계로 정의되듯이 정책의 추진 시스템은 정책을 추진하기 위한 요소들이 유기적으로 결합된 것이라고 할 수 있음
 - 추진 시스템은 추진체계라고도 할 수 있는데 전자는 후자에 비해 요소의 내적 연관성이 보다 강조되는 개념으로 이해 가능
- 정책적으로 정책 추진체계는 정책철학이나 정책 목표를 달성하기 위한 도구나 수단적 위상을 보유하는 것으로 이해가 가능(정정길 외, 2016; 노화준 2012)
 - 정책의 추진체계는 정책이 집행되어지는 시스템라고 할 수 있는데, 그래서 통상 인적 자원 및 재정 자원의 투입 등을 포함하는 추진체계가 정책의 집행에서 중요한 부분이 됨

□ 본 연구의 개념

- 본 연구에서는 보다 넓은 범위에서 충남의 지역균형발전을 보다 체계적으로 지원, 추진할 수 있는 관점에서 정책의 추진시스템을 접근
 - 최협의를 추진주체나 조직에 한정하는 것(정병순, 2015)에서부터 법률, 조례 등 제도 기반까지를 포함하는 광의의 접근까지 연구의 목적에 따라 다양한 접근이 존재하고 있음

2. 방안개발의 범위

핵심요소 포함

- 전 과정적 접근에서 충남 지역균형발전 소기의 성과 창출에 중요한 요소를 포함할 것임
- 사업, 대상 지역, 계획, 추진조직 및 체계, 자원, 제도 개선 등 까지를 포함할 것임

세부적 범위

- 사업내용 및 지원사업 부문, 지원 대상지역 선정, 계획체계, 추진체계, 평가 및 인센티브, 신규 제도 도입 등

〈표 6-1〉 방안개발의 범위

구분	내용	비고
지역 및 사업	-대상지역, 사업내용	-선정지표
계획	-계획 체계 개편	-계획종류
정책 추진	-추진별 역할 및 추진체계	-주체의 기능
평가 및 모니터링	-평가시스템 정비, 모니터링 강화	-방법
재원지원	-특별회계 재편	-차등지원
제도 도입	-계획계약제, 조례 정비	-정책추진 근거, 토대

3. 정책 적용시기의 구분

단기, 중장기 구분

- 정책 적용의 용이성, 파급효과 등을 고려하여 시기를 단기, 중장기로 구분해서 방안을 개발

- 비록 개발, 제시하는 대안이 이상적이기는 하지만 새로운 정책의 도입 등이 이제 막 시행을 앞 두고 있는 경우는 장기적 추진과제로 정리²²⁾
- 단기 방안은 1기에 적용이 가능한 대안을, 중장기 방안은 2기 등의 적용이 가능한 대안을 지칭함
- 적용의 시기 구분이 절대적인 기속력을 가지는 것이 아니라 행정의 판단하여 적의 조정도 가능

22) 아울러 이런 접근은 이제 막 개정, 추진되는 시책을 다시 수정함에서 올 수도 있는 충남도 지역균형발전정책의 혼선과 정책에 대한 도민의 신뢰성 저하 등을 방지하는 효과가 큼

제2절 지역균형발전정책 효율화의 기본방향

1. 인구감소시대의 선제적 대응

□ 거시환경인 지역의 인구여건 변화에 대응

- 향후 우리나라의 모든 지역의 인구감소가 예견되고 있어 인구의 감소가 충남 지역의 제반영역에 미치는 영향에 적극적으로 대응
 - 인구감소가 지역경제, 지역발전 등 전반에 부정적인 영향을 미치는 ‘인구 오너스’ 시대에 충남의 지역균형발전을 향상 및 달성
- 인구감소 영향의 부담이 큰 충남 저발전 지역의 대응함과 동시에 이들 지역이 발전할 수 있는 시책을 충남도가 효율적으로 지원하고 추진
 - 향후 특히 인구 오너스 시대의 영향을 가장 크고 많이 받을 수 있는 저발전 지역의 발전을 위한 세심한 정책의 추진
 - * 발전을 위한 정책의 거시환경이 출산이나 인구의 유입 등으로 인해 도시나 발전지역의 광역화와 총진의 시대 대신, 이제는 인구가 감소되거나 총진이 되지 않기 때문에 신도시 및 산업단지의 개발, 도시내 신 시가지의 개발 등은 더 이상 유효하지 않은 지역발전의 수법이 되는 상황에 대한 적극적인 대응이 필요

□ 지역공동체 소멸 방지 및 삶의 여건 향상

- 충남의 지자체가 소멸하지 않고 공동체로서의 기능을 유지
 - 보다 적극적으로는 인구의 증가, 소극적으로는 인구감소를 최대한 억제할 수 있는 시책의 추진
- 타 지역에 비해 인구가 적은 저발전 시군의 주민들의 삶의 여건이 불이익을 받지 않아야 함
 - 충남의 시군 어디든지 균등한 생활여건 및 삶의 질이 최대한 보장될 수 있는 도 차원의 정책을 시행

2. 충남 광역 내 지역간 균형발전

중요성이 부각되고 있는 도 차원의 균형발전 포괄성 강화

- 지방분권 등과 연계해서 도 차원에서 중요성이 증가하고 있어서 광역 지자체 내 지역 간의 균형발전을 효율적으로 달성할 수 있는 시스템 구축
 - 지역균형발전 정책의 중요성이 중앙에 못지않게 광역에서도 증가하고 있는 상황에 능동적으로 대응

특성화에 의한 저발전 지역의 발전을 지원

- 도청 이전, 세종시 건설 등이 지역발전의 흐름과 축을 변경시켜 발전의 여력이 미약한 지역에게는 이것이 새로운 도전이 되고 있는 상황에서 서해안, 금강 축 지역의 건설한 발전을 추진, 지원
 - 광역 내 지역 뿐 아니라 지역간의 균형발전을 보다 향상시킬 수 있는 지자체의 특성화 발전을 최대한으로 지원
 - ※ 충남은 도청 이전 뿐 아니라, 전국에서 가장 빠른 발전을 도모하고 있어 향후 전국 모든 시군의 인구가 감소함에도 불구하고 여전히 인구가 증가할 것이 예견되는 세종시 등이 존재하는 등 지역발전의 변화가 가장 큰 지역 중의 하나가 될 것임

3. 삶의 질 향상 등 미래가치 구현

부각되는 미래 가치 수용

- 향후 보다 중시될 지역발전의 가치를 고려, 적용해서 충청남도의 균형발전을 도모할 수 있는 방안
 - 사람 가치, 포용가치, 분권과 자치 가치 등이 증가할 것으로 예상

〈표 6-2〉 지역발전의 미래가치

중시 가치	내 용	
사람 가치	⇒	• 장소의 번영보다 사람의 번영 중시 경향 증가
포용 가치		• 사회경제적 포용에서 공간, 지역적 포용 중시
공간 정의	⇒	• 충남 발전의 기여와 수익의 공간적 균형요구 증가
분권 가치		• 집권적 정책추진에서 분권적 정책추진 수요 증가

출처: 한국지방행정연구원(2019), 국가균형발전정책 추진체계 개선방안, 국가균형발전위원회.

미래 가치 중시의 지역 발전 강화

- 경쟁력에 중점을 둔 장소 가치보다는 지역에 사는 주민에 초점을 둔 삶의 질 가치를 균형발전을 통해 달성
 - 광역 차원에서 삶의 질 등가치성을 강화시켜 어느 지역에 살던지 거의 동일한 수준의 삶의 여건 향유가 가능토록 함
- 포용적 지역균형발전 뿐 아니라 4차 산업의 지역적 파급에도 대비
 - 본질적으로 사람, 지역의 비 포용적 성향의 강화 요소를 지니고 있는 4차 산업혁명 시대의 영향에 따른 격차 증가 등에 선제적으로 대비

4. 다양한 주체 간의 협력 활성화

주체의 전문적 능력의 존중

- 시도- 시군의 고유 영역과 전문성을 존중하는 토대 위에서 정책 추진의 효율성을 강화하기 위한 방안의 개발
 - 지역균형발전정책관 등 광역 자치단체 내의 관련 부서, 시군내 기획실 및 사업부서 등의 고유 영역 존중

- 충남 연구원, 대학 교수 등 전문가 등의 참여를 촉진해서 정책 추진의 집단 지성의 고도 활용

정책 추진에 있어 다양한 주체의 협력 활성화

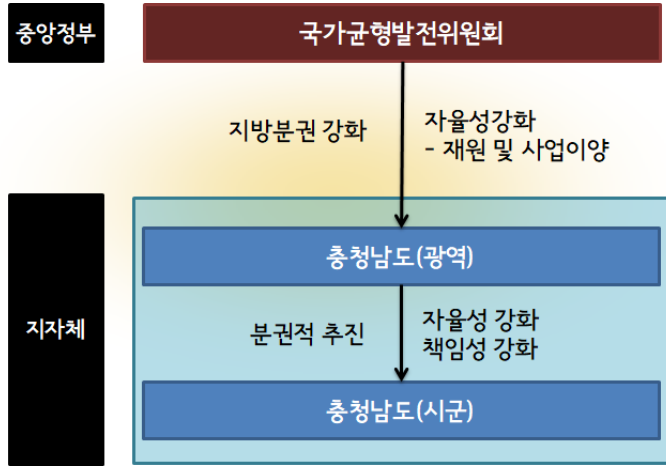
- 충남 도와 시군간의 협력, 충남도 관련 부서간 협력, 시군의 지역균형발전 정책 관련 부서간의 유기적인 협력을 강화
- 지역균형발전 정책에 대해서 중간 지원 기능을 담당하는 충남 연구원의 역량 투입을 현재 보다 강화
- 지역균형발전의 소기의 성과를 창출, 강화할 수 있는 다양한 주체간의 협력 거버넌스 구축

5. 시군의 자율성, 책임성 강화

환경변화인 지방분권을 시군 차원에서도 강화

- 장기적으로는 중앙에서 지방으로 포괄보조 등 강화된 지방분권이라는 환경 변화에 합당하게 충남 차원에서도 시군으로의 분권을 보다 강화하는 조치를 시행
 - 가급적 사업추진, 추진방식, 사업발굴, 재원지원 등 제반 지역발전 정책에서도 지방분권의 취지에 합당하게 시군의 자율성을 최대한 존중하는 방향의 시책을 도입, 추진

〈그림 6-1〉 중앙-충남도-시군의 정책추진



□ 시군의 자율성 강화와 병행한 책임성 강화

- 보다 먼 미래에는 시군의 자율성에 바탕한 특화발전의 강화를 지원함과 동시에 시군의 자기 책임성도 동시에 강화를 지원
 - 지역발전에 대한 시군의 자율성을 증진시킴과 동시에 재원사용 및 정책추진에 대한 책임성도 동시에 강화
 - 궁극적으로는 외부 의존성을 탈피하고 지역발전에 대한 고민을 향상시켜 제반 역량을 강화
- 분권적 차원에서 시군의 정책추진의 자율성 강화와 병행해서 도의 평가 및 모니터링 강화
 - 정책추진의 자율성은 가급적 최대한 보장하되, 재원지원에 대한 사후적 평가 및 정책추진의 점검 및 모니터링 강화
 - 평가 및 모니터링은 지역발전정책의 추진 보다는 선심성 사업의 선택 및 도덕적 해이를 방지하고 정책 추진의 긴장을 유지 및 확보하기 위함

〈표 6-3〉 지역균형발전정책 효율화의 기본방향

구분	내용	비고
인구감소 대응	- 거시적 환경이 될 인구감소 시대에도 충남이 발전하고 지역의 삶의 여건이 향상, 보장할 수 있는 시책을 추진	-거시환경 변화 대응
지역 내 균형발전	- 균형발전의 무게중심이 중앙에서 광역지자체로 이동되고 있음을 고려하여 시군간 균형발전을 위한 시책의 개발, 추진	-region 내 균형발전
미래가치 구현	- 포용, 삶의 질, 분권, 사람 가치 등을 수용한 지역발전의 추구	-균형발전의 궁극적 의미
주체 간 협력 활성화	- 자원의 부족, 인구감소에 대응한 지역발전의 효과성 배가를 위해 지역, 주체간 협력발전 강화	-발전의 시너지 효과
지자체 차원 분권 실현	- 지방분권의 제반 원리를 시도-시군 차원에서도 구현하여 지자체 자율성 강화	-정책 환경 프레임 변화 대응

제3절 지역균형발전정책 추진시스템 효율화 전략

1. 지역균형발전 대상지역 선정지표의 합리성 강화

□ 필요성

- 지역의 선정은 제대로 된 정책을 추진하기 위한 토대로서 지표의 공정성과 객관성을 확보하는 것이 중요
 - 아울러 선정 지표의 객관성이 떨어지면 정책 실행의 동력도 저하
- 충남은 지역균형발전 대상지역을 선정하기 위해 17개에 달하는 상당히 많은 수의 지표를 채택, 적용하고 있음
 - 인구(3개) 관련으로는 인구증감률, 인구밀도, 노령화 지수이며 재정(2개) 관련은 재정력 지수, 지방소득세(소득세할 주민세)를 적용
 - 사업체(3개) 관련은 1,000명당 사업체수, 1,000명당 사업체 종사자수, 종사자 증가율이며 인프라(4개) 관련은 도로율, 상업-공업지역 면적비율, 상하수도 보급률, 노후주택 비율이며
 - 문화 및 복지 (5개) 관련은 1인당 공원면적, 면적당 학교수, 1,000명당 문화체육시설수, 1,000명당 의료종사자수, 영유아 1,000명당 보육시설수 임
- 다양한 측면을 통해 저발전 지역을 식별하자는 취지로 이해되지만 중복성이 있는 지표의 과다²³⁾, 인식의 명료성 등이 떨어지는 문제점 보유
 - 이런 문제 때문에 EU의 낙후지역 선정지표도 사람들에게 전달의 명료성이 있는 3-5개의 지표를 사용할 것을 권고하고 또 사용²⁴⁾
 - 이런 이유 때문에 대표적인 낙후지역이었던 신활력지역 선정시는 4개의 지표(인구밀도, 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력 지수), 성장촉진지역 5

23) 통계적으로는 지표간의 다중 공선성의 문제점을 보유하고 중복된 지표의 비중이 과다하게 적용되는 문제점을 보유

24) 인식의 명료성, 간명성 등을 위해 일본의 과소(過疏)지역의 경우도 인구와 재정력 2가지 지표를 사용하고 있음

개(인구밀도, 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력 지수, 접근성) 지표를 사용²⁵⁾)

- 지역균형발전 대상지역의 선정지표, 즉 진단지표는 단순화하고, 모니터링 평가를 위한 대안지표를 마련하여 이원화하는 방안도 고려해 볼 수 있음

□ **단순화 및 합리화 방안**

- 1안은 소수의 지표를 사용하는 방안
 - 이점은 지표의 간단, 명료함으로 인해 도민의 인지도를 향상시키고 있을 수 있는 지표간의 상관성 문제를 최소화
 - 지역 발전의 집약이라고 볼 수 있는 인구측면, 산업경제측면, 소득측면, 재정 측면의 소수 지표를 사용하는 방안
 - * 인구측면 : 인구밀도, 인구 변화율 / 산업경제 측면 : 사업체 종사자수 / 소득측면 : 지방소득세, / 재정 측면 : 재정력 지수
- 2안은 삶의 질 영역 지표를 포함하는 방안
 - 현황과 과거 추세를 반영하기 위해 Stock 지표와 Flow 지표를 혼합해서 선정 지표로 사용
 - * 참고로 참여정부 후기 지역발전도로서 14개 지표를 사용한 바 있음²⁶⁾
 - 적용할 수 있는 지표는 인구밀도, 인구변화율/사업체 종사자수 및 증가율/재정력 지수, 1인당 지방세 징수액 및 변화율, / 1,000명당 의료병상수,

25) 현재 국토부와 행안부가 성장촉진지역을 공동으로 지정하기 위해 접근성 지표를 적용하고 있으나, 이 경우도 세계 어디에서도 사용하지 않는 Gravity Model에 의한 접근성 지표를 사용하는 문제가 있음. 이는 다른 지표와 중복성을 피할 수 없는 문제점 보유

26) 당시 복수의 지표를 적용한 지역구분은 지표에 대한 국민의 이해 부족, 합리성 결여가 가져온 지자체의 반발과 정권 후기 정책 추동력의 상실로 인해 정책에 적용되지 못했음. 이때 적용된 지표는 인구부문(인구변화율, 인구밀도, 고령인구비율), 산업경제부문(1인당 소득세할 주민세, 개별공시지가의 평균지가, 1000명당 총사업체 종사자수, 사업체 종사자수 증가율), 재정 부문(재정력 지수, 1인당 지방세 징수액, 지방세징수액증가율), 복지부문(1000명당 의료병상수, 1000명당 공공도서관좌석수), 인프라 부문(도로율, 상하수도보급률)이었음(한국지방행정연구원 용역 보고서, 2007 참조)

1,000명당 공공도서관 좌석수 등임

○ 최적 안은 역시 1안으로 판단됨

- 2안의 경우 삶의 질을 고려한다는 장점이 있으나 역시 지표간의 중복, 다중 공선성의 문제를 여전히 보유하고 있어 최적은 1안으로 판단됨

○ 대안 적용의 시기

- 최적 안의 경우, 보다 많은 여론의 수렴, 지역 선정의 시뮬레이션 결과 및 수정 등의 과정을 거쳐 보다 중장기적으로 적용하는 것이 합당할 것으로 판단됨

※ 아울러 현재 적용하고 있는 다수의 지표의 경우, 2019년 3월에 개정된 바 있어 당장 다시 지표를 수정해서 정책을 추진하기에는 무리가 있을 것으로 판단됨

2. 지역균형발전 지원대상지역의 이원화

□ 필요성

- 현재는 충남도는 선정지표에 의해 8개 정도의 지원대상지역을 선정해서 재정을 지원하고 있음
 - 대상지역은 Z-score에 의해 종합 발전도 지수가 전체의 50% 이하 지역
- 그러나 지역균형발전 충남 균특회계 재원지원의 차등화의 완결성이 떨어지고 있을 뿐 아니라 선정 지역 입장에서도 저발전 지역 탈피를 위한 노력을 제고시키기 위한 장치가 부족한 상황
 - 발전도 50% 이하라는 이유로 균특회계 재원을 지원하는 구조

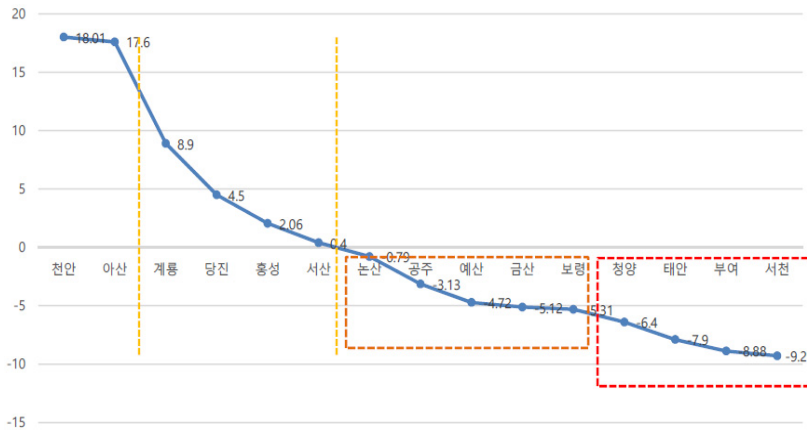
□ 방안

- 서해안권, 금강권 9개 저발전 시군을 발전도에 따라 2개의 그룹으로 구분해서 정책을 차등적으로 지원
 - 통계적으로는 충남연구원의 지역균형발전 과제 착수보고와 같이 종합지수

값의 Break가 있는 지점을 중심으로 구분함이 타당할 것임

- 도 균특회계의 재원지원을 가장 많이 받는 I그룹 지역을 4개, 그 보다 지역의 발전 정도의 사정이 나은 II그룹을 5개의 지역(충남연 착수보고 자료 근거, 잠정)으로 구분²⁷⁾
 - I Group 지역 : 청양, 태안, 부여, 서천
 - II Group 지역 : 논산, 공주, 예산, 금산, 보령

〈그림 6-2〉 지역발전지원 대상 지역 이원화



자료: 충남연구원(2019.3), 균형발전사업 성과평가(1단계) 및 기본계획(2단계) 수립 착수보고자료.

- 재원지원의 경우 지역발전도에 따라 차등화해서 지원
 - 그룹간의 차등은 선정 사업별로 하는 방안과 지역의 총액 기준으로 하는 방안이 가능하나 사업별로 하는 방안이 보다 우월하다고 판단됨
 - ※ 차등의 비율은 5-15%가 적정할 것임²⁸⁾

27) 물론 또 다른 방안으로는 지역을 Group I(청양, 부여), Group II(논산, 공주), Group III(나머지 지역)의 3개 그룹으로 나누는 것도 가능할 것임

28) 또 하나 고려할 수 있는 방안은 단기적으로는 차등지원의 폭을 적게 (5% 정도)하고, 중장기적으로는 차등지원의 폭을 확대(10% 정도)하는 방안이 가능하며, 그룹의 졸업제를 적용하는

- 5년 이내 저발전지역을 재선정하는 경우 그간의 발전 정도에 따라 지역의 지위가 변화될 수 있음

※ 필요한 경우, 자발적 성장의 여력이 가장 떨어지는 그룹의 지역(I Group 지역)에 대해서는 전문가로 구성된 Family Doctor제 운영도 가능

〈장기적으로는 저발전 읍면동 선정도 검토〉

- 보다 장기적 관점에서는 저발전 시군 가운데 읍면동을 대상으로 한 정책 지원을 고려해서 읍면동 차원의 접근도 검토
- 장점은 서천군 경우처럼 저발전 지역이지만 읍지역은 발전한 지역이 있는 등 시군 단위에서 저발전 지역을 선정함에서 오는 평균의 오류를 시정할 수 있는 점임
- 단점은 지역균형발전에 대한 시군의 자율성을 강화하는 데서 벗어나 시군 내 읍면동을 광역에서 지정함으로써 시군 정책 추진의 자율성을 침해할 소지를 보유하고 있는 점임
- 결국 광역이 특정한 지역을 지정하고 여기에 대한 재원을 지원할 수 있는 수단의 확보 차원에서는 장기적으로 검토 할 수 있는 방안으로 판단됨

3. 시군 지원 사업 부문의 조정 및 개편

□ 필요성

- 현재 충남은 제2단계 사업부터 사업유형²⁹⁾을 3가지로 구분하고 지역균형 발전 사업을 추진하고 있음
 - 3개의 유형은 ① 도 제안사업, ② 시군 경쟁공모 사업, ③ 시군 자율사업으로 구분하며 ③ 유형은 ①, ②의 잔여적 사업 성격을 보유
 - 사업의 내용은 사실상 ①, ③ 유형은 전 분야³⁰⁾이며, ② 시군 경쟁공모 사

방안도 가능할 것임

29) 조례에 의한 정확한 명칭은 “균형발전사업”이지만 여기서는 사업으로 명시

30) 배제사업은 법정도로, 소하천 정비, 상하수도, 건축 위주의 시설물, 인기있는 관광시설(출렁

업의 경우만 지역특화산업으로 한정하고 있음 (“시군 연계형”은 사업의 추진형태라고 할 수 있음)

〈표 6-4〉 충남 제2단계 지역균형발전 사업내용

구분	① 도 제안사업	② 시군 경쟁공모 사업	③ 시군 자율사업
사업 내용	- 전 분야 + 시군 연계형	- 지역특화산업 ※ 시군 연계 사업 가점	- 전 분야 ※ 기 공지한 배제사업 제외
사업 규모	- 2~3건(年100억원)	- 5~6건 (年300억원)	- ①, ② 사업 선정 후 잔여액 이내에서 시군별 4~5건

자료: 충남 내부자료.

- 시군 특화발전, 자율성 보장의 취지는 좋으나, 저발전 지역의 발전 지원의 또 다른 취지인 저발전 지역의 발전 강화에 합당하게 조정 필요
 - 시군 당 소액 지원의 사업이라는 점과 실제 시군의 사업의 추진은 현안 위주, 특정한 영역에 한정되는 점에서 저발전 지역의 탈피에 효과적인 사업 위주로 내용을 조정의 필요성 존재
- 또 충남의 특별회계 사업을 규정하고 있는 충청남도 지역균형발전지원조례 시행규칙(제2조)이 제시하는 사업의 경우, 내용적 측면과 지역적 측면의 구분이 혼재되어 있어 사업구분의 합리성이 결여
 - 규정하고 있는 사업 5개 중 “낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련 사업”은 사업의 내용을 규정하고 있는 것이 아니라 대상지역(낙후지역, 농산어촌), 대상 지역의 모든 사업을 포함하고 있는 모순을 보이고 있음

다리, 스카이워크, 질 라인 등), 지속적 유지관리가 필요한 시설물, 순수 민간보조사업(개인 물품지원, 시설 지원 등) 등 6개 부문으로 기재부의 균특회계 지원 배제사업을 거의 준용하고 있음(충남도, 내부자료, 2019)

□ 조정의 원칙 및 방향

- 지역발전에 대한 국가, 충청남도, 시군이 지녀야 할 가치에 초점을 두고, 이들의 역할과 특성 등을 고려해서 사업의 내용을 조정
 - 국가는 국토의 통합이나 전국적인 기초 등을 지원
 - 충청남도는 도 차원에서 지역적 삶의 여건의 균등화, 기본적인 삶의 질 유지, 공동체 유지, 정책이나 발전의 사각지대에 대한 지원³¹⁾, 다 지역³²⁾ 및 다 부처 사업의 혼합적 추진
- * 여기에 추가해서 현재나 과거 중앙정부 시책 차원에서 제공하지 못한 것

〈표 6-5〉 사업조정 원칙과 방향

구분	내용	비고
국가	<ul style="list-style-type: none"> - 국민통합 차원의 가치를 지닌 사업 - 전국 차원의 포용적 정책 - National Minimum 강화 차원의 정책 - 헌법이 규정하고 있는 기본적 가치실현 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 낙후지역, 섬 및 포격지역 지원 - 전국 차원의 형평성 강화 * 지역간 균형발전
광역 (충남)	<ul style="list-style-type: none"> - 도 차원의 삶의 질 향상 및 형평성 강화 * 기본적 삶의 질 및 공동체 유지 - 지역간 협력사업, 다양한 부처 혼합사업 - 일반회계와 중복되지 않는 사업(도 및 시군 차원) * 도차원에서 창의성을 발휘해야 하는 사업 - 광역차원의 접근성 및 전달 서비스 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부 시책이 지원하지 못하는 것 - 도내 광역적 지역발전 - 시군사업과 차별성 강화 * 시범사업→전국화 도모 - 병원 및 소방

- 동시에 특별회계를 통해 충남은 시군의 일반회계와 중복되지 않는 시군의 사업, 자생적 발전능력이 미약해서 기초체력이 떨어지는 지역을 대상으로 한 Pilot 사업 등을 시행하고 전국으로 확산하는 방향의 사업 조정
 - 도 차원에서 창의성을 발휘하여 도 차원에서 시범적 사업을 개발, 시행하고

31) 가령 기초적인 지원을 아무리 해도 발전이 어려운 지역에 대한 지원 등이 여기에 포함될 수 있음

32) 지역발전의 효과가 도내 특정한 지역에 한정되지 않고 광역적으로 발생하는 지역간 연계 및 협력사업

이를 전국화 하는 등이 가능

- 현재의 종합백화점식 사업추진을 지양하고 선택과 집중에 의해 저발전 지역의 발전을 강화할 수 있는 사업의 추진³³⁾

□ 조정 및 개편 방안

○ 단기적 방안

- 백화점식 사업 추진을 지양해서 사업의 내용을 현재의 6개에서 5개 정도로 축소하는 방안이 가능
- 사업내용의 불합리성(지역 측면의 관점과 사업 내용 측면에 근거한 사업의 혼합)을 해소하기 위해 내용 측면에 의한 사업과 성격이 다른 지역 측면에 의한 사업을 삭제³⁴⁾
 - ※ EU, 영국, 프랑스, 일본 등의 지역정책에서도 아주 특수한 경우를 제외하고 정책 지원시 지역 구분에 의한 접근은 찾아보기 힘들³⁵⁾
- 동시에 “.....도지사가 인정하는 사업”은 도지사 소속 하에 충남지역균형발전위원회가 시군의 사업(내용)을 심의, 의결하기 때문에 다시 도지사가 인정하는 사업은 행정 원리에 부합하지 않기 때문에 조정
 - * “도지사가 인정하는 사업”은 “그밖에 충남의 지역균형발전에 필요한 사업”으로 미세한 조정
- 현재 지역의 자발적 발전에서 중요한 위치를 차지하고 있고, 향후 중요성이 보다 증가할 지역 공동체를 활성화 시킬 수 있는 내용의 사업을 추가

33) 전북의 경우, 선택과 집중에 의한 접근은 좋으나, 동부권 낙후지역의 발전사업의 범위를 “식품”과 “관광”으로 너무 협소하게 제한하고 있는 측면이 있음

34) 이는 충남의 저발전 지역에 대한 지원이라는 지역 구분에 의한 정책을 추진하면서 그 내부에 다시 일반농산어촌이라는 지역구분에 의해서 사업 내용을 구분하는 모순을 포함하고 있는 기형성을 보유하고 있음

35) 우리나라 지역발전정책에서 가장 큰 해프닝 중의 하나가 특수한 경우가 아님에도 불구하고 세계 그 어느 나라에서도 유례를 찾아볼 수 없는 경우로, 전국의 시군을 3개 부처(국토부, 농식품부, 행안부)의 관할로 구분한 도시활력지역, 일반농산어촌지역, 성장촉진지역, 특수상황 지역이라고 할 수 있음. 이는 우리나라 지역발전정책에서 가장 전통적인 폐해 중의 하나에 속하는 중앙집권적 정책추진의 대표적인 결과로 이해할 수 있음

〈표 6-6〉 현재 충남 균특회계 사업의 식별

구분	사업 기준	비고
낙후지역 및 농산어촌 개발 관련 사업	-지역 측면	-삭제
지역사회기반시설 관련사업	-내용 측면	-유지
문화예술관광자원 개발사업	-내용 측면	-유지
고용창출 등 지역경제활성화 사업	-내용 측면	-유지
그 밖에 도지사가 인정하는 사업	-내용 측면	-조정

〈표 6-7〉 단기적 사업조정

구분	내용
지역사회기반시설 관련 사업	-지역 인프라 * 문화예술기반시설 등 배재
문화예술관광자원 개발사업	-지역 관광 활성화 관련 등 포함
고용창출 등 지역경제활성화 사업	-기업, 산업 등 육성
지역 공동체 활성화 사업	-지역발전 주체 협력 및 네트워크
그밖에 충남의 지역균형발전에 필요한 사업	-지역발전의 필수성이 인정 되는 사업

○ 중장기적인 방안

- 1안 : 사업내용 축소 및 사업방식 재편

- 시군이 추진하고 있는 사업 중에서 특별회계 지원사업은 비교적 소액에 해당하기 때문에 선택과 집중을 강화하는 차원에서 사업내용으로 축소 해서 3개 정도로 축소, 재편하는 방안
- 사업의 내용은 지역발전에 중요한 역할을 하는 산업경제(일자리 포함), 문화관광 자원개발, 인프라(정주여건 포함)의 3부문으로 축소³⁶⁾
- 사업 추진 방식은 지자체간 협력사업, 지자체 단독사업으로 구분해서 위

36) 이 역시 낙후지역의 낙후의 원인이 우선적으로 밝혀지고 이를 토대로 전문가, 지자체 등의 논의를 거쳐서 사업의 내용을 확정하는 방안이 논리적으로 합당한 절차일 것임

원회에서 사업을 최종적으로 선정

- 사업 개발 지침 및 사업 선정, 평가 및 모니터링 등에서 도의 의중은 충분히 반영할 수 있기 때문에 도 제안 사업은 폐지
- 2안 : 읍면동 특별지원 지역 지정
 - 공모방식의 지원과 인구감소 취약 읍면동 지역기반 지원의 병행
 - 지자체 입장에서는 시군 단독사업과 시군간 협력사업의 두 가지 유형의 사업으로 정책을 지원
 - * 시군의 공모사업과 비공모사업(지정사업)으로 추진
 - 비록 비교적 잘 사는 시군이라 하더라도 사정이 그렇지 못할 뿐 아니라 인구급감 등 못인 읍면동이 있음을 고려하여 읍면동 단위 지원지역 지정
 - 비공모 방식 사업 가운데 광역적 수요가 필요하지만 시군 협력사업 등으로 추진하기에 곤란한 사업의 경우 제한적으로 광역사업의 추진도 가능

〈표 6-8〉 읍면동 특별지원 지역 편성의 사업체계 개편

구분		공모방식	비공모방식
단독 사업	특화발전사업	-공모분야 : 3개 부문 -2그룹 발전도 따라 차등보조율 적용	-
	취약지역 사업	-	-지표에 의해 도가 지정 -15개 정도 읍면동 지원 *시범적용 후 확대
협력사업		-2개 이상 지자체 추진사업 -지원분야 확대하되, 일반회계 지원 등 제외사항 제시	-

- 3안 : 시군 포괄보조 도입
 - 향후 먼 장래에 시군 차원에서 지방분권도 증가할 것을 고려하여 시군 차원에서 포괄보조를 도입해서 정책을 추진
 - 시군에 대한 재원 지원 시 시군 자율편성(가칭)을 도입해서 시군의 지역 발전의 자율성 강화

- 초기에는 일부의 공모방식도 병행해서 추진하는 것이 가능하나 장기적으로는 특화발전사업은 시군자율편성으로 추진하는 방안
- 비공모방식의 취약지역사업의 경우 인구가 적어 공동체 유지 자체가 어려운 경우로 사업을 변경해서 추진도 가능

〈표 6-9〉 시군 포괄보조 도입의 사업체계 개편

구분		시도 편성		시군자율편성
		공모방식	비공모방식	
단독사업	특화발전사업	(-초기 시행 가능)	-	- 지원대상지역 총예산의 일정 비율 적용
	취약지역사업	-	- 지표에 의해 도가 지정 - 15개 정도 읍면동 지원 * 시범적용 후 확대	
협력사업		- 2개 이상 지자체 추진 - 지원은 전분야로 하되, 제외사업 제시	-	-

4. 계획체계의 개편

□ 필요성

- 충남 지역균형발전조례에서 제시하고 있는 현재의 지역균형발전계획의 체계는 3단계로 구성되어 있음
 - 기본계획 : 장기발전방향을 제시하는 5년 단위의 계획(제4조 ①항)
 - 개발계획 : 기본계획을 반영하여 사업을 추진하기 위해 5년 단위로 계획을 수립(4조 ②항)
 - 시행계획 : 단위사업별 집행계획으로 매년 수립(5조)
- 충남은 전국의 지역균형발전조례 가운데 유일하게 3단계의 계획체계를 지니고 있어 계획체계가 복잡

- 그러나 기본계획과 개발계획 양자를 두는 취지와 목적이 불명확할 뿐 아니라 이들 양자가 병행하는 체계의 실익이 별로 크지 않은 것처럼 보임
 - ※ 개발계획을 통해 기본계획의 구체성, 실현 가능성을 보다 강화해 보자는 취지로 이해됨
- 아울러 두 계획 모두가 절차적인 측면에서도 동일함
 - * “기본계획과 개발계획 수립 시에는 미리 관계 시장·군수의 의견을 듣고, 제9조제2항의 규정에 의거 충청남도균형발전위원회의 심의를 받아야 한다.” (조례 제4조 3항)

□ 개편방안

- 계획의 체계를 다른 지자체의 체계와 같이 합리화
 - 도지사가 매 5년 단위의 기본계획을 수립하고, 개발계획도 수립해야 하는 업무 부담을 저감
- 계획의 체계를 기본계획과 시행계획으로 2단계화
 - 기본계획 : 5년 단위의 장기적 플랜을 수립
 - 시행계획 : 기본계획을 시행하기 위한 매년 단위의 계획을 수립

〈표 6-10〉 계획체계 개편

구분	주요내용	수립기간
기본계획	- 발전 기본방향 - 중장기적 목표 및 추진전략 - 추진 사업내용 등	5년
시행계획	- 기본계획을 구체화하기 위한 시행계획 - 사업의 실행력 향상을 위한 구체성 강화 * 사업추진 계획 등 포함 - 자원조달 및 배분 등 포함	매년

- 계획체계의 개편과 연동해서 시군의 사업계획 합리화
 - 현재의 시군 계획은 시군의 종합발전계획과 같은 성격을 보유
 - 시군에서 추진하는 전체사업에 대한 여건 검토의 성격이 있는 부분을 가급적 배제하고 특별회계 지원 사업에 부합하는 내용 위주로 간소화

* 도가 제시하는 사업계획서 작성 가이드라인 수정 → 지자체 계획서 선택과 집중에 의한 간소화 필요

〈표 6-11〉 충청남도 제시 가이드라인의 개요

구분	내용	비고
계획의 목적	-사업의 배경, 취지, 목적, 목표	
계획의 내용	-기존 및 관련계획 평가, 계획의 주요내용 -대상지 위치, 단계별 추진내용 등	-시군 부합성 -타계획과의 관계
계획의 실행	-추진 주체 및 체계, 자원 조달 방안 등	
추진 유의사항	-성과 및 추진시 있을 수 있는 애로 극복 등	-위기 해소

- 가이드라인 토대로 해당 시군이 계획, 추진하고자 하는 사업 내용을 중심으로 계획서 작성
 - 기존 계획, 유관 사업의 계획에 대한 평가 시행
 - 해당 계획의 성격 및 시군 발전에 미치는 영향
 - 관련 타 계획과의 관계 등 명확히 제시

5. 지역균형발전센터의 설치

□ 필요성

- 종래와 달리 지역균형발전 정책의 업무가 증가하는 등 정책 환경이 변화되고 있어 여기에 대한 대응이 필요
 - 중앙집권에서 벗어나 지방의 자율성을 강화하기 위한 지방분권에 의해 국가균형발전특별회계의 사업 뿐 아니라 재원이 광역 지자체로 이양
- 충남도 기획조정실 지역균형담당관의 지역균형발전 정책 추진에 대한 전문적인 사무를 지원할 필요
 - 지역균형담당관 업무추진에 대한 전문적 지식의 제공 뿐 아니라 업무의 효율성 제고 필요

- 충남도청과 시군 지자체간의 제반 사무를 지원하여 가교 역할을 수행할 수 있는 조직의 설치가 필요
 - 참고로 충북은 균형발전에 대한 종합적, 심층적 연구와 정책 제시를 위해 지역발전연구센터를 설치하고 있음
 - 경기연구원은 북부연구센터, 시군연구센터로 구성되는 균형발전본부 설치
 - * 조직 설치의 근거 : 충북은 도 조례에 조직 설치의 근거를 두고 있으며, 경기연구원은 기관의 규정에 근거를 두고 있음

〈충청북도 지역발전연구센터〉

제18조(지역발전연구센터 및 권역별 연구팀 운영) ① 권역별 균형발전에 대한 종합적이고 심층적인 연구와 정책 제시를 위하여 공공연구기관에 지역발전연구센터(이하 "연구센터"라고 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 연구센터는 설치된 기관의 책임연구원이 총괄 운영하며, 권역내의 대학교수, 전문가, 공무원, 의회 의원, 주민 등 균형발전 관련 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자를 연구원 및 자문위원으로 위촉할 수 있다.

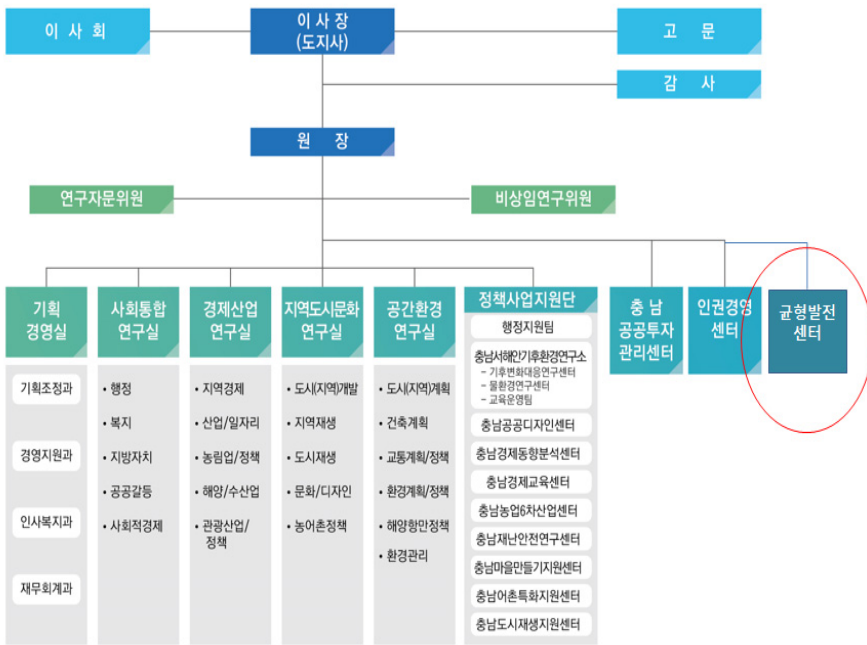
③ 지역균형발전전략사업에 대하여 전문성과 신뢰성을 확보하기 위하여 계획수립, 추진과정, 성과 등 전반적인 사항에 대한 평가 및 컨설팅을 위하여 공공연구기관에 외부전문가가 참여하는 권역별 연구팀을 구성하여 운영할 수 있다.

④ 도지사는 예산의 범위 안에서 지역발전연구센터 및 권역별 연구팀을 구성하여 운영하는 경우 필요한 경비를 지원할 수 있다.

□ 설치방안

- 설치하는 별도의 기관으로 설치하는 방안과 기존 조직의 부서로 설치하는 방안이 검토 가능
 - 최적의 대안은 업무의 양, 질, 수행의 효율성, 업무의 연계성 등을 종합적으로 검토해야 함
- 별도 기관으로 설치하기 보다는 이 분야의 전문성을 보유하고 있는 충남연구원 내에 설치
 - 충남연구원은 제1기 사업의 기획은 물론 사업선정, 컨설팅, 평가 등 제반 업무에 대한 경험과 지식을 축적, 보유하고 있음
- 충남연구원에 별도의 부서로 충남지역균형발전센터(가칭)를 설치
 - 참고로 충북은 균형발전에 대한 종합적, 심층적 연구와 정책 제시를 위해 지역발전연구센터를 설치하고 있음
 - 초기에는 조직의 동력을 확보하기 위해 연구실과 별도 조직으로 설치
- 마을만들기지원센터, 도시재생지원센터 등을 지원하는 부서와의 연계 및 협력강화
 - 사무 영역의 연대 가능성 등을 고려하여 초기에는 업무의 안정성 확보를 위해 독자적 영역을 중심으로 사무 수행
 - 나중에는 독자영역과 연대 및 협력 영역을 구분해서 중간지원조직 기능의 효율성 제고

〈그림 6-3〉 충남지역균형센터 설치



□ 기능 및 조직

○ 기능

- 도 및 시군을 발전을 지원하는 중간지원조직의 역할을 수행
- 도 균형발전 기본 및 시행계획의 수립 및 지원
- 사업의 선정, 사업추진 컨설팅
- 사업추진과 관련된 제반 DB 구축
- 각종 사업 평가 시행, 시군 시책 추진에 대한 모니터링 제공 등

○ 조직

- 센터 소장은 연구원 이 분야에 대한 전문성이 있는 박사로 충원하되 인력 운영은 연구원 전체의 인사운영에 귀속

- 9개 저발전지역을 권역별로 구분하고 권역별 전담 인력 배치
 - * 지역 Group별로 인력을 배치하는 방안도 가능
- 권역의 구분은 서해안권과 금강권으로 구분하고 지역규모에 따라 인력을 차등적으로 배치
- 센터의 업무의 수행에 필요한 자문위원을 위촉해서 운영
 - * 권역별로 자문위원을 운영하는 방안도 가능

□ **재원 지원**

- 사업비 지원
 - 균형발전센터의 제반 사무를 지원하기 위해 필요한 소정의 사업비를 충남도에서 지원
 - 사업비의 지원은 충남도청에서 충남연구원의 일반회계로 전입
 - * 평가 등을 통한 인센티브 지원비 등 포함
- 운영비 지원
 - 조직의 인력 운영에 소요되는 인건비 등 포함

□ **설치 근거**

- 조례 개정
 - 충남지역균형발전 지원 조례를 개정하여 조례에 설치 근거 조항 및 사무, 재원 지원 등의 사항을 신설
- 연구원 규정 개정
 - 조직설치를 위한 충남연구원 직제 및 인사에 관한 규정 개정 등

6. 평가지표 개편 및 모니터링 강화

□ 필요성

- 지역발전정책의 자율성 강화와 함께 사업추진 및 재원투자 등에 대한 지자체의 자율성이 강화되고 있는 추세에 부응하여 충청남도도 평가 및 모니터링을 강화
 - 특히 지역발전의 분권화 경향에 부응해서는 평가 및 모니터링을 강화할 필요가 있음
- 우선 시군의 사업선정 평가, 조례에 규정하고 있는 매년 평가, 단계 및 기수별 평가 지표가 체계화되어 있지 않음
 - 사업선정시의 평가는 시군의 자율성을 최대한으로 존중하는 계획서 평가라고 하더라도 일정한 기준이 필요
 - 매년 평가³⁷⁾ 및 단계별 평가 등에서는 보다 체계성을 지닌 접근이 필요
- 현재의 성과평가의 경우, 지역균형발전정책의 성과평가를 위해 일반지표와 중점지표를 개발, 적용하고 있음
 - 제1단계의 경우, 사업계획, 사업추진, 사업운영 세 가지 부문에서 30개의 지표를 개발, 적용하고 있음
 - * 사업계획에 11개 지표, 사업추진 7개 지표, 사업운영 12개 지표
 - 아울러 각 부문에 중점적으로 평가하기 위해 전체 지표의 1/2에 해당하는 16개의 중점 지표를 두고 있음

〈표 6-12〉 충남지역균형발전 평가지표

구분	사업계획	사업추진	사업운영	계
지표수	11	7	12	30
중점지표	4	3	9	16

37) 매년 평가는 평가라고 하기 보다는 매년 의회에 사업진행 정도를 보고하는 수준에 불과함

- 성과평가를 위해 다양한 측면을 세부적으로 평가한다는 취지는 좋지만 지표의 체계가 문제점을 보유
 - 사업추진 후 성과를 평가하는 경우, 계획평가 단계를 뛰어 넘은 것을 전제로 하기 때문에 성과 및 투입 측면을 중점적으로 평가해야 할 것임
 - * 1단계 평가의 경우, 기획 부문의 지표가 상당하고 비중도 높은 것으로 이해됨
 - 사업을 추진하면서 발생할 수 있는 갈등대처, 유지관리의 중시 등은 평가요소의 장점을 보유하고 있으나 지표가 상당히 많으며, 중점지표와 일반지표 구분의 실익도 크지 않은 듯함
 - * 후속사업 여부, 대외적 홍보실적, 사업시행자의 법적 요건 충족 여부 등은 평가지표로서 적절치 않음

□ 개편 방향

- 개편의 중점 축
 - 지자체의 자율성과 책임성을 강화하는 방향
- 가능한 지자체의 자율성과 책임성을 강화하는 관점에서 성과평가에 중점을 부여
 - 성과창출을 위한 사업추진 및 성과의 내용 등을 중점적으로 평가
 - * 사업선정의 경우, 사업의 기획 및 계획에 초점 부여
- 3원적 접근
 - 사업선정을 위한 평가 지표, 지역균형발전사업의 매년 평가, 단계 및 기간별 평가로 구분
 - * 매년 사업의 평가 및 단계별 평가는 전자의 경우 시책의 추진 및 관리, 후자의 경우 성과에 무게가 있는 등의 차이가 있어 평가의 비중을 달리해서 운영해도 가능
- 모니터링 강화
 - 시군의 자율성 강화에 병행해서 시군의 사업추진에 대한 애로를 해결하고 필요한 시책을 지원하는 등의 모니터링을 강화

□ 개편 방안

○ 사업선정 평가

- 사업의 기획 및 계획, 계획한 사업의 성과 창출 가능성 등에 무게를 두고 평가할 수 있는 체계로 구성
- 평가의 내용은 사업계획, 사업추진, 사업성가로 구성하되, 지자체의 고민과 창의성도 중요하게 고려
- * 아울러 지자체의 의향, 자율성 등도 가급적 존중

〈표 6-13〉 사업선정 평가지표

부문	평가항목	세부항목
사업 계획	계획 타당성	- 사업추진의 목적성, 지역특성과 부합성, 수요창출 및 발전 가능성
	계획 충실성	- 사업의 구체성, 내용의 충실성, 유관 및 기존사업 연관성, 자원조달 가능성
	추진체계 적정성	- 주체의 구체성, 추진체계의 합리성, 자원조달 적절성
	지자체 관심도	- 단체장 관심도, 지역주민 참여성
사업 추진	사업추진 가능성	- 공간 확보성, 예산 확보율
	사업추진 합리성	- 사업진척도, 애로 극복성, 협력 확보성
	사업운영 및 갈등 대처성	- 운영주체의 명확성, 사업운영 효율성, 갈등 해결정도
사업 성과	목표 달성도	- 계획 대비 목표 달성 여부 및 가능성
	성과 창출도	- 지역 경제 기여성

○ 매년 평가 및 단계별 평가

- 매년 평가 및 단계별 평가는 성과 평가에 대한 비중이 차이가 있는 점에 착안해서 평가지표를 구성
- * 매년 평가보다 장기간의 사업추진 실적의 결과를 평가하는 단계(혹은 시기)별 평가는 매년 평가보다 평가 비중을 최종 성과에 부여

- 평가의 부문 및 평가의 지표는 단기적으로는 현재의 지표를 크게 바꾸지 않는 방향에서 마련

〈표 6-14〉 매년 및 단계별 성과평가지표(안)

부문	평가항목	세부항목	가중치	
			매년 평가	단계 평가
사업 계획	계획 타당성	-사업추진 목적 부합성	30	20
		-지역특성과 부합성		
	계획 충실성	-사업의 구체성		
		-내용의 충실성		
		-재원조달 가능성		
	추진체계 적정성	-추진체계 우수성		
-단체장 관심도				
-지역주민 참여성				
사업 추진	사업추진 합리성	-공간 확보성	40	30
		-사업진척도		
		-협력 확보의 정도		
		-애로 극복의 정도		
	사업운영 효율성	-운영주체의 명확성		
		-유지관리 효율성		
갈등 대처 능력	-갈등 해결 정도			
	-민원 조치 여부			
사업 성과	목표 달성도	-계획 대비 목표 달성 정도	30	50
		-주민 수혜 수준		
	성과 창출도	-지역 발전 기여 수준		
		-지역 고용 기여 정도		
		-지역 이미지 제고 수준		

○ 평가운영

- 개정되는 조례에 의해 구성되는 평가단에 의해 매년 평가와 단계별 평가를 시행

- 평가는 충청남도청 지역균형발전담당관의 지침을 받아 충남연구원의 지역균형발전센터가 주관
 - * 연구원, 교수, 의회의원 등을 포함해서 평가단을 위촉해서 일정한 기간 동안 운영
- 다만, 사업선정에 대한 평가는 평가단을 거치지 않고 충청남도 지역균형발전평가센터가 충남도와 협의해서 구성할 수도 있음³⁸⁾

○ 모니터링 강화

- 모니터링 시기 : 사업의 기획, 사업의 추진 등의 시기에 모니터링을 제공하여 지자체 지역균형발전 사업의 성과 창출 강화
- 모니터링 주체 : 모니터링의 전문성을 강화하기 위해 지역별 2-4인의 전담 인력을 구성
- 모니터링 방법 : 서면 모니터링과 현장 모니터링을 병행하되, 서면은 계획서 등에 대해서 적용하고, 가급적 전담 인력이 지역(현장)을 방문하여 현장 모니터링을 시행
- 모니터링 초점 : 기본적으로 지역의 수요에 대해 모니터링을 하되, 사업의 규모, 사업추진의 애로사항, 유의할 사항, 성과를 향상하기 위한 방안 등
 - * 모니터링 사항도 평가시 가점 항목으로 고려

7. 지역균형발전특별회계 재설계

□ 재설계의 원칙

- 단기적으로는 도 지역균형발전정책의 환경 변화에도 불구하고 단기적으로는 가급적 현재 지역균형발전특별회계 재원의 안정성을 확보
 - 전체적인 규모를 적어도 현재 수준이나 보다 증가된 수준으로 유지해서 정책의 일관성 유지

38) 지자체의 자율성을 존중하는 취지에서는 이렇게 비교적 간편하게 평가위원을 구성할 수도 있으나 상당기간 동안 추진하는 사업이라는 점에서는 지자체 사업 선정 역시 평가단이 평가하는 방안도 가능할 것으로 판단됨

- 중장기적으로는 재정분권의 강화 및 시군의 포괄보조 요구의 증대 등에 따라 특별회계의 프레임 자체가 바뀔 것에 대비
 - 시군 차원에서 재정분권에 대한 요구의 증대, 단체자치를 뛰어 넘어 주민 자치의 강화에 따라 충청남도 도청→시군으로의 포괄보조 강화의 시책 추진도 사전에 설계할 필요가 있음
 - * 동시에 충남도 차원의 특별회계 예산지원에 대한 도-시군 상생회의 가동 필요성도 배제할 수 없음

□ **세입구조 재편**

- 재정분권 차원에서 지방소비세율 10% 인상에 따라서 국가균형발전특별회계 3.57조원이 지방에 이양됨에 따라서 지역자율계정 도 배정분이 감소할 소지가 있음
 - 현재 충남 지역균형발전특별회계의 세입은 도 보통세 5%이내의 일반회계 전입금과 함께 균특회계 지역자율계정 도 배정분의 10%가 세입임
- 국가균특회계 지방이양에 따라서 지역자율계정 도 배정분이 감소할 것이므로 충남 지역균형발전 특별회계를 재설계해야 하는 요인이 발생
 - 현재 2019년 지역자율계정 중 37개 시도자율편성사업은 2020년 예산안을 기준으로 15개 포괄보조사업으로 축소, 약 2조원이 지방으로 이양

〈표 6-15〉 현재 충남 지역균형발전 특별회계의 세입과 세출

세입	세출
- 도 보통세 5% 이내 일반회계 전입금 - 균특회계 지역자율계정 도 배정분의 10% 이내 보조금 - 지방채 및 그 밖의 수입금	- 균형발전사업에 필요한 사업비 지원 - 사업시행에 따른 비용 지출 - 예비비 등

- 2019년 8월 현재 기능이양비 3.57조원에 대한 비용보전방안이 확정되지는 않았으나 행정안전부는 3.57조원을 지역상생발전기금(전담계정 설치)으로 돌려 비용보전에 충당하는 방안을 고려하고 있음
 - 기존에 충남으로 배분되고 있는 지역상생발전기금에 균특이양보전금이 3년 정도 한시적으로 추가로 배분될 예정
- 따라서 기존 지역상생발전기금과 추가로 3년 동안 한시적으로 받게 되는 균특이양보전금을 충남 지역균형발전특별회계로 전출하는 방안을 고려해 볼 수 있음
 - 1안 : 도 보통세 인상
 - 2안 : 균특이양보전금 충남 지역균형발전특별회계로 전출

□ **재정이양에 따른 시도-시군의 재정분담률(matching rate) 조정**

- 충남으로 국가균형발전특별회계 재정이양에 따라 지자체 분담 등 조정 요인이 발생할 가능성이 큼
 - 도의 특별회계 재정 운영 및 지자체 특성화 발전의 효율화를 기할 필요가 있기 때문
 - ※ 현재 국가균형발전특별회계 사업의 경우 중앙:도:시군의 재정분담율은 일반적으로 5 : 2.5 : 2.5 이지만 균특회계가 지방에 이양되면 중앙의 분담율이 시군으로 전가될 가능성이 있음(도:시군 = 2.5 : 7.5)³⁹⁾
- 재정분담률에 대한 이원적 접근 추진
 - 포괄보조성이 강한 사업(혹은 취약 읍면동)의 경우, 시군의 분담률을 적게 하는 반면, 시군의 책임성이 요청되는 경우는 시군의 분담률을 강화하는 방식의 적용이 필요함
- 단기적으로는 지역균형발전 사업유형별로 시군의 재정분담의 적정화를 고려할 수 있음

39) 일반적으로 충남 예산과는 현재 일반회계의 경우 도비:시군비=3:7 매칭 방침을 적용하고 있음.

- 재정분담의 조정은 도와 시군의 변화되는 재원과 그 영향을 시뮬레이션해서 결정해야 할 문제임
 - 다만 전체적인 기본방향은 ① 유형의 도 제안사업과 ② 유형의 시군 경쟁 공모사업 등 도 주관 사업의 경우는 도의 지원비율을 상향할 필요성이 있으며, ③ 유형의 시군 자율사업은 시군 부담률을 상향하는 방안을 검토 가능함
 - ① 유형의 도 제안사업과 ② 유형의 시군 경쟁공모사업 : 일반회계사업과 달리 지역균형발전사업의 경우 최소한 도 : 시군의 재정분담률을 6:4로 매칭
 - ③ 유형의 시군 자율사업 : 도 : 시군의 재정분담률을 5:5로 매칭
 - ※ 타 사업과 달리 지역균형발전사업의 경우 사업의 특성상 최소한 도 : 시군의 재정분담률을 5:5 이상으로 매칭할 필요가 있으며, 도에서 제안하는 사업이나 시군 경쟁공모사업의 경우에는 도의 매칭율을 우대할 필요가 있음
- 중장기적으로는 시군에 대한 포괄보조를 강화하는 방향의 재원을 지원
- 장기적으로 취약지역, 인구희박 지역, 도의 광역 발전차원에서 추진해야 할 사업을 재외하고는 과감하게 시군 이양도 고려
 - ※ 이 경우 포괄보조의 규모는 포괄보조와 비포괄보조 필요사업의 총 규모를 산정해서 양자를 적정하게 배분하는 것이 가능

제4절 협력적 추진체계 구축

1. 추진체계의 현황 및 과제

□ 3원적 추진체계

- 충남에서는 도청 기획조정실이 지역균형발전 정책을 총괄하고 있으며 도의 사업부서가 사업추진에 대해서 일부 협력하는 체계를 보유
 - 사업의 기획, 추진 등 제반사항은 균형발전담당관이 관장하고 있으며, 재원은 예산담당관이 담당하고 있음
- 시군에서는 기획부서와 사업부서가 일정한 범위에서 협력
 - 사업의 기획 발굴, 추진 등 전반적인 사항은 기획부서가 관장
- 도지사 소속 하에 지역균형발전위원회를 설치, 운영
 - 행정부지사가 위원장인 지역균형발전위원회는 균형발전 기본 및 시행계획의 수립, 평가 및 지원 등 지역균형발전을 위해 필요한 사항을 심의

□ 주요 과제

- 기획조정실과 도 사업부서 간의 유기적인 협력의 부족
 - 그러다 보니 균형발전담당관의 부담이 증가하고 있으며 사업추진에 대한 애로가 발생하고 있음
- 재원의 이양, 평가 등에 대한 전문성 지원 부족
 - 사업의 기획, 시군 계획수립 및 사업추진에 대한 컨설팅, 정책 평가 등에 대한 전문성 강화 필요
 - 행정 부문(도, 시군), 위원회의 제반 정책을 보다 체계적으로 지원 할 수 있는 중간지원 성격의 기능이 부재
- 정책추진을 위한 조직설치 및 추진체계의 협력 부족
 - 도-중간지원조직-시군-위원회 간의 협력 활성화를 통한 정책 목표 달성도 제고와 사업추진의 효과 향상 필요

2. 협력적 추진체계 마련

□ 방향

- 단기, 중장기적 접근을 통해 각자가 지니고 있는 전문성을 바탕으로 주체 간의 속의, 협력을 보다 강화할 수 있는 협치 관점의 협력체계를 구축
- 기존에 부족했던 중간지원 조직 및 도내 사업부서의 역할을 보다 강화할 수 있는 방향의 추진체계를 구축

□ 추진기구의 역할

① 충청남도

- 기획조정실(균형발전담당관) : 지역균형발전정책 전반을 총괄
- 기획조정실(예산담당관) : 충남균형발전특별회계 예산을 지원

○ 사업 부서

- 단기

- ① 유형의 도 제안사업과 ③ 유형의 5개 내용의 사업을 추진하는 시군 자율사업의 경우, 사업 발굴 등에 대해 균형발전담당관에 의견을 제시,
- ② 유형의 시군경쟁사업의 경우, 사업내용이 특화산업인 점을 고려하여 시군의 사업 선정 등에 대해 사업 소관부서(경제통상실, 미래산업국)가 초기부터 협력

※ 특화산업 관련 사업부서로 “공동지원단” 구성, 지원하는 것도 가능

- 중장기

- 축소, 재편되는 3개 사업에 대해서는 도내 관련 사업부서가 시군과 협의 하여 사업을 선정한 후 기획실(균형발전담당관)과 협의
- 취약지역, 인구희박 지역, 광역발전에 기여하는 시군 협력사업 등 재원의 포괄보조가 강화, 지원되는 경우에는 기획실 균형발전담당관을 중심으로 공동지원단 등을 구성해서 사업선정 등을 지원

- 시군으로의 재원의 포괄보조가 더욱 강화되는 시점에서는 사업의 모니터링, 평가 등에 부서가 협력

② 충남연구원

- 충남연구원에 지역균형발전센터를 설치
- 기획조정실 및 충남지역균형발전정책에 대한 사업선정, 계획수립, 사업추진, 평가 등의 전문적 영역에 대한 정책지원

③ 시군

- 지역 특성화 사업의 발굴, 계획의 수립, 사업추진 등

④ 충청남도지역균형발전위원회

- 충남의 지역균형발전과 관련된 중요 사항의 심의 및 의결

□ 협력체계 구축

○ 광역 지자체 단위

- 단기 : ② 유형에 대해서는 사업관련 부서가 시군의 사업을 소관하고 균형발전담당관과 협의 등을 시행하고, ①과 ③ 유형에 대해서는 소관 사업 부서 검토를 득한 후⁴⁰⁾ 균형발전담당관으로 사업을 전달

※ 사업선정권과 사업평가권을 분리하여 전자는 도 사업부서에서, 후자는 도 지역균형발전담당관에서 담당하는 방안도 고려해볼 수 있음

- 중장기 : 연계협력 사업만 균형발전담당관이 소관하고 나머지 사업에 대해서는 3개 정도로 보다 간소화된 사업내용의 관할 부서가 시군의 사업을 소관(사업발굴, 계획서 검토 등)함으로써 협력

○ 광역-시군-위원회 단위

- 가급적 이른 시간 내에 도 지역균형발전정책을 보다 체계적으로 지원할

40) 사업내용, 사업규모, 재원 조달 등에 대해서 사업 부서의 검토의견을 반드시 득하는 절차를 제시

수 있는 지역균형발전센터를 설치

- 센터가 광역-시군-위원회 간의 제반 사무를 지원

※ 센터 내에도 외부 전문가와 네트워크 협력 구조를 형성해서 전담반, 평가위원회 등을 운영

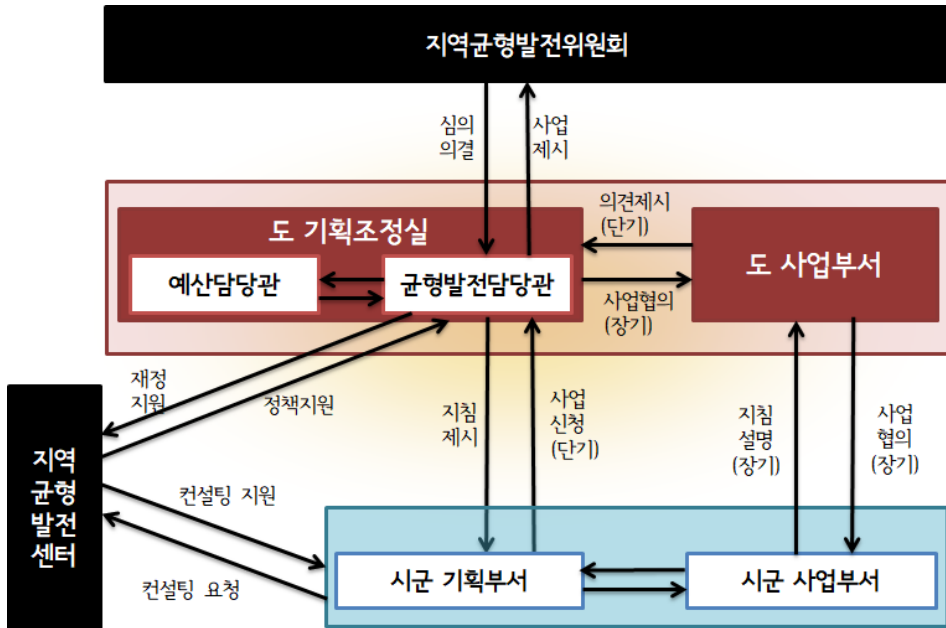
○ 시군 단위

- 기획 부서를 중심으로 관련 사업 부서와 협조체계 형성

※ 다 부서 사업인 경우 기획실을 중심으로 통합추진단 구성

- 충남연구원 지역균형발전센터의 시군 전담 인력의 체계적 지원

〈그림 6-4〉 협력적 추진체계의 구축



제5절 제도개선

1. 계획계약제 도입 및 추진

□ 배경 및 필요성

- 인구가 감소하고 지역발전의 여력이 부족해지면서 향후 시군간의 협력 발전에 대한 수요가 보다 증가할 것으로 예상되고 있어 여기에 대한 제도 개선이 필요
- 인구 대비 유희시설의 증가, 지자체의 투자 재원이 부족한 상황에서 지역간 협력발전에 대한 수요 증가
 - ※ 우리나라 보다 20여년 앞서서 인구감소를 경험한 일본이 현재 추진하고 있는 정주자립권 정책이 가장 대표적임

〈일본의 정주자립권 구상〉

- 정주자립권이란 중심시와 주변 시정촌들이 스스로의 의사에 따라 1대 1 협정을 체결함으로써 형성되는 권역을 의미함
- 정주자립권 구상의 기본방향은 ① 동경권으로의 인구 유출 방지 및 지방권 인구 유입 창출 ② 분권화를 위한 사회공간 창출 ③ 주민 생애주기에 따른 다양한 선택지 제공을 통한 정주자립권 형성 등임
 - * 2009년부터 총무성이 시책을 시행
- 정주자립권 구상은 중심시와 주변 시정촌이 역할분담에 토대한 협정을 통해 '자립'을 위한 경제기반이나 지역 자존감을 배양하여 협력발전을 추구

- 현재 충남의 경우도 유형 ②의 지자체 연계협력 사업이나 지자체간 협력을 권장하고 있는 유형 ③의 경우도 당장 협력 지자체와 도간의 효율적인 추진방식의 정비가 중요한 과제가 되고 있음

- 향후 당분간은 충남의 지역균형발전정책의 추진에서도 광역발전을 위한 시군 간 협력발전사업이 더욱 활성화될 것이기 때문에 여기에 대한 대응이 필요
- 복수의 지자체와 도와의 효율적인 추진을 위해 이미 조례에 지역발전투자협약제를 도입한 광역 자치단체도 존재
- 충북의 경우 지역균형발전을 위한 전략사업의 추진에 대해서 투자협약제 운영을 규정하고 있음(조례 제7조)

〈충청북도 지역균형발전 지원조례〉

제7조(지역균형발전 전략사업 투자협약제 운영) ① 중장기 투자사업의 효율적인 추진을 위해 시장·군수의 신청을 받아 도지사과 해당 시장·군수가 재정지원 등에 관한 협약을 체결할 수 있다.

② 도지사는 협약사업에 대하여 정기적으로 추진상황을 점검하고, 필요한 경우 자료제출 및 시정요구 등 적절한 조치를 취하여야 한다.

□ 도입 및 추진방안

○ 방향

- 제도 도입의 시행을 통해 도 단위 지역균형발전 사업에 대해 충남이 타 지역이 벤치마킹할 수 있는 모범적인 성과를 창출, 누적해서 이를 외부적으로 확산

○ 단기

- 현재 충남 지자체간의 대표적인 협력사업인 유형 ②의 사업에 대해 투자협약제를 먼저 시행

* 지역협력사업의 전통적인 문제인 협약주체 문제를 해결

- 투자협약의 주체는 충남의 기획조정실(균형발전담당관)과 협력 및 연계적 발전사업을 추진하는 지자체간의 대표적 지자체

※ 대표적 지자체는 협력 시군이 논의, 합의하여 선정

- 충청남도는 시군의 투자협약 사업에 대해서는 인센티브 제공
- 중장기
 - 중기적으로 ①형의 사업을 포함해서 다른 유형의 사업에 대해서도 투자 협약을 보다 확대
 - * 시군 포괄보조가 대폭 확대, 시행되는 먼 장래의 시점에는 특별회계 사업에서는 이를 제한적으로 적용하는 방안도 가능⁴¹⁾

2. 조례의 정비

방향

- 추진기구 설치, 투자협약제 도입 등 조례에 토대를 마련하고 정책의 내실화를 기하기 위한 방향에서 정비

정비내용

- 지원대상 지역 선정지표, 사업의 재편, 지원방식의 재편, 계획체계의 합리화 및 간소화(3단계 → 2단계), 중간지원조직인 충남지역균형발전센터 설치, 지역균형발전사업에 대한 투자협약제 도입 등

41) 이 시점에서는 지역발전특별회계가 아닌 도 일반회계 지원 사업을 대상으로 투자협약제를 적용, 시행하는 것도 가능할 것임

참고문헌

- 강현수(2017), “자치분권을 통한 균형발전”, 「자치분권과 지역상생(분권만이 살길이다)」, 민주연구원.
- 고영선 외(2008), 「균특회계의 사업구조 및 제도개선방안」, 한국개발연구원.
- 관계부처 합동(2018.10.30), 「재정분권 추진방안」.
- 국가균형발전위원회(2003), 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 국가균형발전위원회(2004), 「참여정부의 국가균형발전전략」.
- 국가균형발전위원회(2005), 「참여정부의 지방분권과 국가균형발전정책: 성과와 향후과제」.
- 국가균형발전위원회(2018), 「문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략」.
- 국가균형발전위원회(2019.1.), 「제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)」.
- 국무조정실 보도자료(2019.4.15.), “생활SOC 3개년 계획안 발표”.
- 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), 「2019년 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」.

- 기획재정부(2019.4), 「2020년 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」.
- 김선기·박진경·김도형(2012), 「고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략」, 한국지방행정연구원.
- 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(2017), “자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진전략”, 「국토」 434, 국토연구원.
- 김순은(2018), “자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략”, 「지방행정연구」 32(1): 35-60.
- 김재훈(2007), “참여정부의 균형발전정책 평가-균특회계 지역개발계정을 중심으로”, 「한국행정학보」, 41(4).
- 김정훈·김현아(2006), 「균형발전특별회계의 평가와 발전방향」, 한국조세재정연구원.
- 김현아(2016), 「국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석」, 한국조세재정연구원.
- 김현호·김도형(2017), 「지방분권형 지역균형발전정책의 설계」, 한국지방행정연구원.
- 김현호·박진경·김상민·김도형(2019), 「국가균형발전정책 추진체계 개선방안」, 국가균형발전위원회.
- 김형기(2017), “국토균형발전을 위한 지방분권개헌”, 「국토」 434, 국토연구원.
- 김홍철(2016), 「지역발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점」, 충남연구원.
- 박인권(2003), “이탈리아의 지역문제와 지역정책: 지역균형발전과 지방분권을 중심으로”, 「지역사회연구」, 11(2): 85-109.
- 박진경·이소영(2016), 「인구감소지역의 새로운 지역발전정책방안」, 한국지방행정연구원.
- 박진경·김선기(2017), 「인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계」, 한국지방행정연구원.

- 박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안-균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.
- 박진경(2019), “지방분권과 균형발전, 광역자치단체 주도의 균특회계 사업부터 추진해야”, 「지방자치 이슈와 포럼」 제23호, 한국지방행정연구원.
- 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.
- 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(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.
- 송두범·한상욱(2008), “광역자치단체 지역균형발전정책의 효율적 추진방안”, 「한국지방자치학회 춘계학술대회 자료집」.
- 송미령·권인혜(2011), 「포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향」, 한국농촌경제연구원.
- 송우경(2017), “2000년대 이후 지역발전정책의 회고와 新정부의 정책방향”, 「KIET 산업경제」, 산업연구원.

- 원광희(2015), 「지역개발사업의 통합추진체계 구축 및 적용방안 연구」, 충북연구원.
- 원광희(2017), 「충청북도 균형발전 전략사업 역량강화사업의 평가와 개선방안」, 충북연구원.
- 유정인(2017), 「문재인 정부의 자치분권 추진방향과 과제」, 「국토」 434, 국토연구원.
- 윤영근(2017), “지방분권의 두 가지 접근: 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 31-42, 한국지방행정연구원.
- 이승중(2003), “분권과 균형발전”, 「지방행정연구」, 17(3): 73-100.
- 이원섭(2005), “국가균형발전정책의 평가와 향후과제”, 「국토」290, 국토연구원.
- 이원희 외(2013), 「광역지역발전특별회계 사업의 집행 실태 및 사례 연구」, 국회예산정책처.
- 이재현·신희영(2007), “지방정부의 능력과 자율성 측정에 대한 연구-충남 16개 시군을 중심으로”, 「지역정책연구」, 18(2).
- 임성일·이창균·서정섭(2005), 「국가균형발전특별회계의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 자치분권위원회(2018. 9), 「자치분권 종합계획」.
- 자치분권위원회(2019. 3), 「2019년 자치분권 시행계획」.
- 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.
- 조기현·여효성(2018), 「재정분권시대 보통교부세 발전방향-재정형평성을 중심으로

- 로」, 한국지방행정연구원.
- 조기현(2019), “국가균형발전과 재정분권: 성과진단과 향후 정책과제“, 「지방자치 이슈와 포럼」 제23호, 한국지방행정연구원.
- 지역발전위원회(2009), 「지도로 보는 이명박 정부 지역발전정책」.
- 지역발전위원회(2013), 「국민에게 행복을, 지역에 희망을-지역희망(HOPE) 프로젝트」.
- 지역발전위원회·한국산업기술평가관리원(2019), 「2019년도 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.
- 최진혁(2017), “문재인 정부의 자치분권 과제: 지방분권과 국가균형발전의 제2의 도약”, 「자치발전」 6: 22-28.
- 충청남도(2007), 「충청남도 균형발전 기본계획(2008~2020)」.
- 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.
- 한국지방행정연구원(2007), 「균형발전을 위한 지역분류 제도화 방안에 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.