연구보고서 2012-08(제465권)

고령화 · 저성장시대의 지역발전 투자전략

Regional Development Investment Strategies in the Era of Aging and Low Growth

김선기 · 박진경 · 김도형

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략

Regional Development Investment Strategies
in the Era of Aging and Low Growth

2012. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

연구책임 : 김 선 기(선임연구위원)
연 구 진 : 박 진 경(수석연구원)
김 도 형(연 구 원)

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

서 문

21세기에 들어서 한국 사회의 가장 두드러진 조류의 하나는 고령화와 저성장이다. 2000년에 고령화사회에 진입한 이래 세계에서 가장 빠른 속도의 압축고령화 과정을 경험하고 있으며 그 여파로 경제성장도 3%대 이하의 저성장이 고착화되고 있다.

저출산과 고령화 추세는 경제사회 전반에 다양한 파급효과를 초래할 뿐 아니라 지역발전에 관련된 투자환경에도 다양한 영향을 미쳐 물적 개발수요의 감소, 인적 역량의 잠식, 투자재원의 압박, 복지수요의 증대, 일자리 및 소득 창출의 한계 등 새로운 변화의 요인으로 작용한다. 따라서 한정된 투자재원을 보다 효율적으로 배분하여 투자효과를 극대화하기 위해서는 새로운 투자환경에 부응하는 정책기조의 변화가 요구된다.

우리나라 지역발전투자의 근간은 광역지역발전특별회계로서 그동안 지속적인 보완과 개선이 이루어졌으나 전반적인 사업체계와 운영방식의 골격은 설치 당시의 틀을 그대로 답습하고 있어 향후 고령화·저성장 시대의 투자환경 변화를 수용할 수 있도록 투자방향의 전환이 요구된다. 이 연구에서는 고령화와 저성장의 특성과 지역발전투자에 미치는 영향을 토대로 광역지역발전특별회계를 중심으로 하는 중앙정부의 지역발전 투자시스템의 새로운 방향 전환을 위한 정책제안 및 제도개선방안을 제시하고 있다.

아무쪼록 이 연구가 고령화·저성장 시대의 부응하는 지역발전투자의 제도화에 기여할 수 있기를 기대하면서 창의적이고 실용적인 연구결과의 도출을 위해서 노력한 연구진의 그간의 노고에 감사를 드린다.

2012년 12월

한국지방행정연구원 원장 **한 표 환**

요 약

21세기에 들어서 우리나라에서 사회경제적으로 가장 뚜렷한 특징은 고령화와 저성장 추세이다. 사회적으로는 2000년에 이미 고령화사회에 진입하여 세계에서 가장 빠른 압축고령화 과정을 거쳐 2026년이면 초고령사회(super-aged society)로 들어설 것으로 전망되고 있으며, 또한 경제적으로는 두 차례의 경제위기를 겪으면서 성장률이 계속 하락하여 저성장 기조로 진입한 것으로 보인다. 고령화와 저성장 추세는 지역발전 투자에도 다양한 영향을 미쳐 물적 개발수요의 감소, 인적 역량의 잠식, 투자재원의 압박, 복지수요의 증대, 일자리 및 소득 창출의 한계 등 새로운 변화를 초래할 것으로 예상된다. 따라서 한정된 투자재원을 보다 효율적으로 배분하여 투자효과를 극대화하기 위해서는 고령화·저성장의 새로운 투자환경에 부응하는 정책기조의 변화가 요구된다.

이 연구는 우리나라의 고령화와 저성장의 추세, 원인, 특성 등을 살펴보고, 고령화·저성장이 지역발전 투자환경에 미치는 영향을 전망하며, 현행 중앙정부의 지역발전 투자시스템을 분석하여 문제점과 시사점을 정리한 후, 이를 토대로 고령화·저성장시대에 부응하는 바람직한 지역발전 투자전략의 방향을 모색하고 제도개선의 방안을 제시하는데 목적을 두고 있다.

제2장에서는 한국 사회경제의 지배적인 트랜드로 자리잡은 고령화·저성장의 추세와 특징 및 지역발전 투자환경에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서는 고령화와 저성장 추세가 향후 지역발전 투자환경에 미치는 파급효과를 경제적 환경에 미치는 영향, 사회문화적 환경에 미치는 영향, 공간적 환경에 미치는 영향의 세 가지 범주로 나누어 제시하였다.

제3장과 4장은 지역발전의 정책체계와 투자실태분석을 다루고 있다. 지역발전의 주요 투자재원인 광특회계에 초점을 맞추어 회계의 구조와 운용시스템 및 특징을 분석하였다. 특히 회계의 가장 큰 특징인 포괄보조금에 관하여 운용실태와

문제점을 상세하게 제시하였다. 또한 보다 심층적인 분석을 위하여 이 연구에서는 전북을 사례지역으로 예산자료를 활용하여 각 시군별 투자의 특징을 공간적으로 분석하였다. 통계 및 사례의 분석 결과, 회계의 예산규모 미흡, 하드웨어 중심의 물리적 시설사업 치중, 신규사업 발굴 부진, 포괄보조금의 한계, 유사중복사업의 잔존, 중앙부처 중심의 예산과정 등을 문제점으로 제시하였다.

제5장은 고령화·저성장시대의 지역발전투자에 관한 인식조사의 결과를 수록하였다. 조사대상으로는 지역발전정책에 대해 잘 알고 있는 전문가를 선정하여 고령화·저성장 추세가 지역발전 투자환경에 미치는 영향과 향후 지역발전정책의 방향에 대하여 의견을 수렴하였다.

마지막으로 제6장에서는 고령화·저성장시대의 새로운 지역발전투자전략 및 제도개선방안을 제시하고 있다. 투자전략은 목표, 사업, 추진방식, 추진체계 등 네 가지 요소로 구성하여 정책대안을 모색하였다. 먼저 목표의 측면에서는 저성장·고령화시대의 지역발전투자가 지향해야 할 핵심가치를 “주민의 삶의 질 만족”으로 재설정하였다. 사업 측면에서는 주민의 실질적 수요에 기초한 투자 유도, 성과지향적 사업으로의 전환, 고령화·저성장에 부합하는 신규사업 발굴 등 세 가지 대안을 제시하였다. 또한 고령화와 저성장 시대에는 지역발전사업의 추진방식을 인적, 물적 자원의 제약을 극복하고 자치단체의 추진역량을 강화할 수 있도록 자치단체간 연계와 협력을 통한 새로운 방식으로 개선할 필요가 있다. 끝으로 추진체계 측면에서는 자치단체가 창의적이고 개성있는 지역을 만들 수 있도록 중앙정부의 간섭을 배제하고 자치단체가 주도적으로 예산을 편성하고 사업을 선택할 수 있는 권한을 확대하여야 한다.

목 차

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 1
제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 3
1. 연구의 전제와 범위 ····· 3
2. 연구방법 ····· 4

제2장 고령화·저성장시대의 지역발전 환경변화 ····· 8

제1절 고령화·저성장의 추세와 특성 ····· 8
1. 고령화·저성장의 추세와 전망 ····· 8
2. 고령화·저성장시대의 특성 ····· 27
제2절 고령화·저성장의 지역발전 환경변화에 미치는 영향 ····· 30
1. 경제적 환경변화에 미치는 영향 ····· 30
2. 사회문화적 환경변화에 미치는 영향 ····· 37
3. 공간적 환경변화에 미치는 영향 ····· 42

제3장 지역발전의 정책체계 및 투자실태분석 ····· 44

제1절 지역발전 정책체계의 구조 ····· 44
1. 이명박 정부의 지역발전정책 개요 ····· 44
2. 지역발전사업 및 광역·지역발전특별회계의 구조 ····· 49
3. 기초생활권 발전과 포괄보조금제 ····· 53
4. 연계협력사업과 창조지역사업 추진 ····· 63
제2절 지역발전사업의 투자실태 분석 ····· 65
1. 국가보조사업의 지역발전 투자실태 ····· 65
2. 광특회계의 지역발전 투자실태 ····· 83

제4장 지역발전사업의 지역투자실태 사례분석 ·····92

제1절 분석의 개요 ·····92
제2절 전라북도의 지역투자 실태분석 ·····94
1. 전라북도의 광특회계 예산규모 ·····94
2. 지역별 예산배분 현황 ·····107
3. 사업내용분석 ·····116
제3절 지역발전 투자실태의 문제점 ·····127

제5장 고령화·저성장시대의 지역발전전략에 대한 인식조사 ·····139

제1절 조사의 개요 ·····139
제2절 지역발전전략 인식조사 결과 ·····140
제3절 정책적 시사점 ·····154

제6장 고령화·저성장 시대의 지역발전 투자전략 ·····157

제1절 지역발전 투자전략의 구상 ·····157
제2절 지역발전 투자목표의 재정립 ·····160
제3절 지역발전 투자사업의 전환 ·····163
1. 실질적 수요에 기초한 지역발전투자 유도 ·····163
2. 소득·일자리에 직결된 성과지향적 사업으로 전환 ·····165
3. 고령화·저성장 시대에 부응하는 신규사업 발굴 ·····167
제4절 지역발전사업의 추진방식 개선 ·····173
1. 연계·협력을 통한 추진역량 보완 ·····173
2. 지역격차 해소를 위한 낙후지역발전 자율공모사업 추진 ·····183
3. 지역공동체 주도의 지역발전사업 추진 ·····185
제5절 지역발전투자의 분권형 추진체계 ·····194
1. 자치단체 중심의 예산과정 ·····194
2. 성과연동의 평가제도 개선 ·····199

제7장 요약 및 정책제언 ····· 202

제1절 요약 ····· 202

제2절 정책건의 ····· 205

【참고문헌】 ····· 209

Abstract ····· 214

【부록】 ····· 216

표목차

〈표 2-1〉 인구성장 가정별 총인구 추세와 전망(1970~2060년) ····· 9
〈표 2-2〉 주요국의 인구성장률 전망(2010~2060) ····· 10
〈표 2-3〉 시군구별 연평균 인구증가율(2000~2010년) ····· 12
〈표 2-4〉 고령인구 추세와 전망(1970~2060년) ····· 14
〈표 2-5〉 주요국의 인구 고령화 속도 전망 ····· 14
〈표 2-6〉 OECD 주요국의 고령인구비율 전망(2010~2050년) ····· 15
〈표 2-7〉 시도별 65세 이상 인구비율과 노령화지수(2010년) ····· 16
〈표 2-8〉 시군구별 노령인구 비율(2010년) ····· 17
〈표 2-9〉 출산율과 평균출산연령(1981~2010년) ····· 19
〈표 2-10〉 주요국의 합계출산율 전망(2010~2050년) ····· 20
〈표 2-11〉 사망률과 기대수명 전망(2010~2060년) ····· 21
〈표 2-12〉 우리나라의 경제성장률(실질)(1971~2011년) ····· 21
〈표 2-13〉 시도별 GRDP(2010년) ····· 23
〈표 2-14〉 시도별 연평균 GRDP 성장률(2000~2010년) ····· 23
〈표 2-15〉 우리나라의 잠재성장률 변화(2001~2010년) ····· 24
〈표 2-16〉 시도별 연평균 고용률과 OECD 평균 비교 ····· 28
〈표 2-17〉 중위연령과 평균연령 추이와 전망(1960~2060년) ····· 32
〈표 2-18〉 주요국의 연령그룹별 노동시장참여율(2000년 기준) ····· 33
〈표 2-19〉 우리나라의 국가채무 추이 ····· 35
〈표 2-20〉 일반정부의 부문별 기능별 총지출 추이(1970~2010년) ····· 36
〈표 2-21〉 주요국가의 총부양비 전망(2010~2060년) ····· 38
〈표 2-22〉 실업률과 고용률(1963~2009년) ····· 39
〈표 2-23〉 지니계수와 계층별 소득비중(1990~2011년) ····· 40
〈표 3-1〉 3차원적 지역발전정책 구상 ····· 47

〈표 3-2〉 광특회계 편성체계 ····· 52
〈표 3-3〉 포괄보조금의 유형과 판단기준 ····· 57
〈표 3-4〉 시군구 자율편성사업의 지역유형별 내역사업 ····· 59
〈표 3-5〉 포괄보조사업별 통합보조율 ····· 61
〈표 3-6〉 연계협력사업 추진현황 ····· 63
〈표 3-7〉 지방자치단체 국가보조사업의 총규모(2007~2010년) ····· 65
〈표 3-8〉 국가보조사업의 지역발전사업 및 비지역발전사업의 규모 비교 ····· 67
〈표 3-9〉 사업 성격에 따른 사업비 규모 비교 ····· 69
〈표 3-10〉 신규 및 계속사업의 규모 비교 ····· 71
〈표 3-11〉 수도권 및 비수도권 지역의 사업비 규모 비교 ····· 73
〈표 3-12〉 광역자치단체별 보조금 배분계획에 의한 사업비 규모 비교 ····· 76
〈표 3-13〉 시도별 지역여건 및 각 부문 대비 광특회계 현황 ····· 77
〈표 3-14〉 부처별 지방자치단체 지역발전사업비 총규모(2006~2010년) ····· 80
〈표 3-15〉 분야별 지방자치단체 지역발전사업비 총규모(2006~2010년) ····· 82
〈표 3-16〉 지역발전사업비에서 광특회계의 위상 ····· 83
〈표 3-17〉 광특회계 예산 추이 ····· 85
〈표 3-18〉 부처별 광특회계 세출예산 ····· 87
〈표 3-19〉 부처별 지역개발계정 세출현황 ····· 89
〈표 3-20〉 부처별 포괄보조사업 세출현황 ····· 91
〈표 4-1〉 전북의 연도별 광특회계 총 예산규모(국비 기준) ····· 95
〈표 4-2〉 전북의 연도별 세입재원별 예산규모 ····· 95
〈표 4-3〉 전북의 연도별 광특회계 지역개발계정의 지방비 매칭 현황 ····· 96
〈표 4-4〉 전북 광특회계 지역개발계정의 부처별 예산규모(국비 기준) ····· 97
〈표 4-5〉 전북 광특회계 지역개발계정의 부처별 예산규모(지방비 기준) ····· 98
〈표 4-6〉 전북 광특회계 지역개발계정의 부처별 예산규모(전체 사업비 기준) ·· 100
〈표 4-7〉 전북 광특회계 광역발전계정의 부처별 예산규모(국비 기준) ····· 101
〈표 4-8〉 지역개발계정의 세부사업별 예산규모(국비 기준) ····· 102
〈표 4-9〉 지역개발계정의 세부사업별 예산규모(지방비 기준) ····· 103

〈표 4-10〉 지역개발계정의 세부사업별 예산규모(전체 사업비 기준) ····· 105
〈표 4-11〉 전북 광역발전계정의 세부사업별 예산규모(국비 기준) ····· 106
〈표 4-12〉 전북 광역발전계정의 세부사업 구분 기준 ····· 107
〈표 4-13〉 전북의 지역별 사회경제적 여건 ····· 109
〈표 4-14〉 전북의 지역별 광특회계 예산규모(국비 기준) ····· 110
〈표 4-15〉 지역유형별 변수 통계량 ····· 115
〈표 4-16〉 전북의 고령화·저성장 관련 광특회계 사업 ····· 117
〈표 4-17〉 지역개발계정사업 중 신규사업 예산 비율(국비 기준) ····· 118
〈표 4-18〉 지역개발계정사업 중 신규사업 건수 비율(국비 기준) ····· 118
〈표 4-19〉 신규사업의 구체적인 사업내용 ····· 120
〈표 4-20〉 사업성격별 지역개발계정의 예산규모(국비 예산 기준) ····· 121
〈표 4-21〉 사업성격별 지역개발계정의 예산규모(국비 건수 기준) ····· 122
〈표 4-22〉 사업성격별 광역발전계정의 예산규모(국비 예산 기준) ····· 123
〈표 4-23〉 소프트웨어 관련 사업내용 ····· 124
〈표 4-24〉 사업성격별 지역개발계정의 예산규모(국비 예산 기준) ····· 125
〈표 4-25〉 사업성격별 지역개발계정의 예산규모(국비 건수 기준) ····· 126
〈표 4-26〉 사업특성별 광역발전계정의 예산규모(국비 예산 기준) ····· 127
〈표 4-27〉 기초생활권 지역유형 구분 ····· 132
〈표 4-28〉 전북 광특회계의 계정 간 유사중복사업 ····· 134
〈표 4-29〉 전북 광특회계의 계정 내 유사중복사업(도자율편성사업) ····· 134
〈표 4-30〉 기초생활권 연계협력사업(2012년) ····· 136
〈표 4-31〉 기초생활권 연계협력사업(2011년) ····· 136
〈표 5-1〉 향후 우리나라 고령화 현상에 대한 전망 ····· 141
〈표 5-2〉 향후 10년간 우리나라 경제성장 추세 전망 ····· 141
〈표 5-3〉 현재 우리나라 경제성장 단계 진단 ····· 142
〈표 5-4〉 향후 우리나라 경제성장에 부정적 영향을 미치는 요인 ····· 143
〈표 5-5〉 고령화·저성장의 지역발전 투자환경 변화에 미치는 영향점수 ····· 144
〈표 5-6〉 고령화·저성장 추세의 지역발전 투자환경 변화에 미치는 영향 ····· 145

〈표 5-7〉 광특회계를 통한 지역발전투자의 문제점 점수 ····· 146
〈표 5-8〉 광특회계를 통한 지역발전투자의 문제점 ····· 147
〈표 5-9〉 지역발전투자가 지향해야 할 가치에 대한 평가 점수 ····· 148
〈표 5-10〉 지역발전투자가 지향해야 할 가치에 대한 평가 ····· 149
〈표 5-11〉 정부의 지역발전투자에 대한 총체적 평가 점수 ····· 150
〈표 5-12〉 정부의 지역발전투자에 대한 총체적 평가 ····· 151
〈표 5-13〉 고령화·저성장 시대의 지역발전투자 방향전환의 평가 점수 ····· 152
〈표 5-14〉 고령화·저성장 시대의 지역발전투자 방향전환의 시책 평가 ····· 153
〈표 6-1〉 소프트 지역개발의 특징 ····· 170
〈표 6-2〉 고령친화산업의 분류 ····· 171
〈표 6-3〉 협력의 개념 ····· 174
〈표 6-4〉 연계·협력방식의 이익 ····· 175
〈표 6-5〉 연계협력사업 재정지원방안 ····· 180
〈표 6-6〉 지역공동체사업의 유형 ····· 189
〈표 6-7〉 중간지원조직의 기능 ····· 192
〈표 6-8〉 포괄보조사업의 적격성 판단기준 ····· 195
〈표 6-9〉 광특회계 계정 및 편성간 유사사업 예시 ····· 196

그림목차

〈그림 1–1〉 연구흐름도 ····· 7
〈그림 2–1〉 성별 연령별 인구피라미드 추이(2010~2060년) ····· 9
〈그림 2–2〉 시도별 연평균 인구증가율(2000~2010년) ····· 11
〈그림 2–3〉 총인구(2010년)와 연평균 인구증가율(2000~2010년) 분포 ····· 11
〈그림 2–4〉 시도별 65세 이상 인구비율과 노령화지수 비교(2010년) ····· 16
〈그림 2–5〉 15세 미만 인구비율과 65세 이상 인구비율 분포(2010년) ····· 17
〈그림 2–6〉 우리나라의 경제성장률 추이(1971~2011년) ····· 22
〈그림 2–7〉 시도별 연평균 GRDP 성장률 추이(2000~2010년) ····· 23
〈그림 2–8〉 우리나라의 잠재성장률 추이 ····· 25
〈그림 2–9〉 잠재성장률의 추세변화와 장기전망 ····· 25
〈그림 2–10〉 일반적인 경제성장곡선 ····· 26
〈그림 2–11〉 고령화·저성장의 시대의 특성 ····· 29
〈그림 2–12〉 연령계층별 인구구성비 및 생산가능인구 전망 ····· 31
〈그림 2–13〉 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율 추이 ····· 35
〈그림 2–14〉 일반정부의 재정지출 추이 ····· 36
〈그림 2–15〉 유소년부양비 및 노년부양비 전망(1960~2060년) ····· 37
〈그림 2–16〉 지니계수와 계층별 소득비중의 연도별 추이 ····· 40
〈그림 2–17〉 고령인구 빈곤율 비교(2007년) ····· 41
〈그림 2–18〉 시도별 인당 GRDP(2003년과 2010년) ····· 42
〈그림 2–19〉 고령화·저성장이 지역발전 환경변화에 미치는 영향 요약 ····· 43
〈그림 3–1〉 지역발전정책의 기본방향과 전략 ····· 45
〈그림 3–2〉 지역발전정책 추진시스템 ····· 49
〈그림 3–3〉 광특회계의 도입 배경 ····· 50
〈그림 3–4〉 광특회계 개편구조 ····· 52

〈그림 3-5〉 기초생활권 발전정책의 비전과 10대 중점 과제 ····· 54
〈그림 3-6〉 보조금의 분류 ····· 55
〈그림 3-7〉 광특회계 포괄보조사업 예산신청 절차 ····· 60
〈그림 3-8〉 포괄보조사업(지역개발계정사업)에 대한 평가체계 ····· 62
〈그림 3-9〉 지방자치단체 국가보조사업의 총규모(2007~2010년) ····· 66
〈그림 3-10〉 국가보조사업 중 지역발전사업의 비중 추이(2006~2010년) ····· 68
〈그림 3-11〉 광특회계의 사업 성격별 사업비 비중 추이(2006~2010년) ····· 70
〈그림 3-12〉 광특회계 신규사업의 비중 추이(2006~2010년) ····· 72
〈그림 3-13〉 광특회계의 수도권 및 비수도권 지역의 사업비 규모 비교 ····· 74
〈그림 3-14〉 광역자치단체별 보조금 배분계획에 의한 사업비 규모 비교 ····· 75
〈그림 3-15〉 시도별 인구 대비 광특회계 비교 ····· 78
〈그림 3-16〉 시도별 재정자립도 대비 광특회계 비교 ····· 78
〈그림 3-17〉 시도별 고령화지수 대비 광특회계 비교 ····· 79
〈그림 3-18〉 부처별 지방자치단체 지역발전사업비 총규모(2006~2010년) ····· 79
〈그림 3-19〉 분야별 지방자치단체 지역발전사업비 총규모(2006~2010년) ····· 81
〈그림 3-20〉 지방자치단체 국가보조사업의 총규모 상위 8개 회계(2010년) ····· 84
〈그림 3-21〉 광특회계 계정별 예산 변동 ····· 86
〈그림 4-1〉 연도별·부처별 지역개발계정 예산현황 ····· 99
〈그림 4-2〉 연도별·세부사업별 지역개발계정 시·도 자율편성사업 예산현황 ···· 104
〈그림 4-3〉 연도별·세부사업별 지역개발계정 시·군 자율편성사업 예산현황 ···· 104
〈그림 4-4〉 시군별 사회경제적 여건 및 경제여건 현황 ····· 109
〈그림 4-5〉 시군별 인구 대비 지역개발계정사업의 예산현황(국비 기준) ····· 111
〈그림 4-6〉 시군별 일반회계예산 대비 지역개발계정사업의 예산현황(국비 기준) 112
〈그림 4-7〉 시군별 재정력지수 대비 지역개발계정사업의 예산현황(국비 기준) · 112
〈그림 4-8〉 시군별 고령화지수대비 지역개발계정사업의 예산현황(국비 기준) ·· 113
〈그림 4-9〉 지역개발계정 신규사업의 예산규모(국비 예산 기준) ····· 119
〈그림 4-10〉 지역개발계정 신규사업의 예산규모(국비 건수 기준) ····· 119
〈그림 4-11〉 사업성격별 지역개발계정의 예산규모(국비 예산 기준) ····· 123

〈그림 4–12〉 사업특성별 지역개발계정의 예산규모(국비 예산 기준) ····· 126
〈그림 5–1〉 설문 응답자의 사회적 인구 분포 ····· 139
〈그림 5–2〉 향후 우리나라 고령화 현상에 대한 전망 ····· 141
〈그림 5–3〉 향후 10년간 우리나라 경제성장 추세 전망 ····· 141
〈그림 5–4〉 현재 우리나라 경제성장 단계 진단 ····· 142
〈그림 5–5〉 향후 우리나라 경제성장에 부정적 영향을 미치는 요인 ····· 143
〈그림 5–6〉 고령화·저성장의 지역발전 투자환경 변화에 미치는 영향 ····· 145
〈그림 5–7〉 광특회계를 통한 지역발전투자의 문제점 ····· 147
〈그림 5–8〉 지역발전투자가 지향해야 할 가치에 대한 평가 ····· 149
〈그림 5–9〉 정부의 지역발전투자에 대한 총체적 평가 ····· 151
〈그림 5–10〉 고령화·저성장 시대의 지역발전투자 방향전환의 시책 평가 ····· 153
〈그림 6–1〉 지역발전 투자전략의 구상 ····· 159
〈그림 6–2〉 대안적 지역성장의 핵심 키워드 ····· 162
〈그림 6–3〉 연계협력사업의 표준적 추진절차 ····· 176
〈그림 6–4〉 낙후지역에 대한 자율공모사업 추진절차 ····· 184
〈그림 6–5〉 지역공동체사업 추진방식 ····· 190
〈그림 6–6〉 중간지원조직의 기능설계 ····· 193
〈그림 6–7〉 포괄보조금제 개편 ····· 198

제1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

21세기에 들어서 한국의 사회경제 전반에 드리워진 가장 지배적이고도 분명한 조류(mega-trend)는 고령화와 저성장이다. 우리나라는 2000년에 이미 65세 이상 노인 비율이 7%를 넘어서 고령화사회로 진입하였으며, 세계에서 가장 빠른 속도의 압축고령화 과정을 거쳐 고령사회로 이행 중에 있다. 통계청에 따르면, 한국의 인구고령화는 2010년 11%(세계평균 7.6%)에서 2050년에 38.2%(세계평균 16.2%)가 될 것이며, 총 인구는 물론 생산가능인구도 선진국에 비해 빠른 속도로 정점에 이를 것으로 전망하고 있다(통계청, 2011).[1][2]

저출산과 고령화의 급속한 진전은 노령인구 증가, 생산인구 감소, 생산성 저하, 복지수요 증대, 개발수요 감소 등 경제사회 전반에 다양한 파급효과를 초래한다. 물론 고령화 현상에는 평균수명 연장, 신산업 창출 등의 긍정적 측면도 있으나, 많은 연구들이 노동, 자본, 재정 등에 부정적 영향을 미쳐 저성장을 고착화시키는 부정적 요인으로 고령화를 꼽고 있다(삼성경제연구소, 2002; 한국보건사회연구원, 2003; 경제사회연구회, 2004; 이수희 외, 2004/2005; KDI, 2006; 국회예산정책처, 2009; 박형수·홍승현, 2011 등).[3]

1) 최근 통계청의 「장래인구추계: 2010–2060」 결과에 따르면, 한국의 인구는 6.23일 기준으로 5천만명을 넘어 2030년 5,216만명을 정점으로 감소하기 시작하여 2045년부터 5천만명 이하로 줄어들 전망이다.

2) 한국의 생산가능인구(15–64세)도 2010년을 100으로 볼 때, 2040년까지 80.2 수준으로 감소하여, 향후 30년간 약 700만명 이상의 생산가능인구가 줄어들 것으로 예측하고 있다.

3) 저출산·고령화가 성장에 미치는 효과에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 대립하고 있으나, 한국에서의 그간의 관련 연구들은 대체로 경제에 미치는 부정적 영향이 클 것이라는 점을 강조하고 있다(김양희 외, 2010: 34–36).

실제 우리 경제는 1997년, 2008년 두 차례의 위기를 겪으면서 이미 저성장 기조로 진입한 것으로 보인다. 1997년 외환위기 이전(1991~1997년)에 평균 7.5%에 달하던 경제성장률이 외환위기 이후(1998~2008년)에는 4.4%, 2008년 금융위기 이후(2009~2011년)에는 3.4%로 크게 떨어졌으며 2012년 현재 3%대 후반을 기록하고 있는 잠재성장률도 향후 노동투입 감소, 자본축적 속도의 둔화 등으로 더욱 하락할 전망이다. 한국개발연구원(KDI)도 지난 9월 올해 GDP 성장률 전망치를 종전의 3.6%에서 2.5%로 하향조정함으로써 저성장의 고착화라는 덫에 걸릴 수도 있음을 경고한 바 있다.[4)]

'80년대 중반 이후부터 두 자리 수의 경제성장률이 감소하기 시작하다 IMF 외환위기를 거치면서 본격적인 저성장시대로 돌입하기 시작하여 세계 금융위기를 겪으면서 이제는 저성장, 저소비, 고실업, 고위험 등 이른바 뉴노멀(new normal)이 상시화된 시대를 맞이하고 있다(SERI, 2010).

이러한 고령화와 저성장 추세는 국가의 경제사회는 물론이거니와 지역발전에 관련된 투자환경에도 다양한 영향을 미쳐 물적 개발수요의 감소, 인적 역량의 잠식, 투자재원의 압박, 복지수요의 증대, 일자리 및 소득 창출의 한계 등 새로운 변화의 요인으로 작용한다. 따라서 한정된 투자재원을 보다 효율적으로 배분하여 투자효과를 극대화하기 위해서는 새로운 투자환경에 부응하는 정책기조의 변화가 요구된다.

우리나라 지역발전투자의 근간은 광역지역발전특별회계(약칭 "광특회계")이다. 지난날 참여정부 출범과 함께 통합적 지역발전 시스템을 구축하기 위하여 국가균형발전특별법을 제정하고, 지역발전투자의 효율성을 제고하기 위하여 각종 관련 재원을 통합하여 특별회계(당시 "국가균형발전특별회계")를 설치하였으며 지금의 광특회계로 이어져 오고 있다. 광특회계는 중앙정부 차원에서 자치단체의 지역발전을 재정적으로 지원하는 가장 중요한 재원으로서 참여정부에서 이명박 정부를 거치는 동안 지속적인 제도적 보완과 개선이 이루어졌으나 전반적

4) 현실적으로 지난해 말 이후의 경기 흐름이 '11년 4분기 3.3%, '12년 1분기 2.8%, 2분기 2.4%의 성장으로 계속 악화되고 있어 경제성장률 전망치의 수정이 불가피한 형편이다.

인 사업체계와 운영방식의 골격은 설치 당시의 틀을 거의 그대로 답습하고 있다. 무엇보다도 오랜 고성장시대에서 유지되어 왔고 또한 총량적 성장을 이끌어 왔던 개발만능주의가 여전히 지속되고 있으며, 부족한 투자재원에 목말라하는 자치단체간 예산배분을 매개로 중앙부처간 이기주의에 근거한 투자방식도 크게 변함없이 건재하고 있는 실정이다.

고령화와 저성장은 결코 먼 미래의 전망이 아니라 이미 우리의 삶을 지배하고 있는 돌이키기 어려운 시대적 변화이다. 따라서 투자환경의 변화를 적극적으로 수용하고 한정된 재원을 보다 효율적으로 투자함으로써 수혜자의 행복과 삶의 만족도를 제고하기 위해서는 지역발전 투자시스템에 대한 체계적인 분석을 통하여 새로운 지역발전 투자전략을 모색할 필요가 있다.

이 연구는 고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략에 관한 연구로서 다음 몇 가지 사항을 탐구하는 데 목적을 두고 있다. 이 연구에서는 먼저 최근 십여 년간 우리나라에서 뚜렷이 나타나고 있는 고령화와 저성장의 추세, 원인, 특성 등을 살펴보고, 고령화·저성장이 지역발전 투자환경에 미치는 영향을 전망하였으며, 다음으로 광특회계를 중심으로 하는 현행 중앙정부의 지역발전 투자시스템을 분석하여 문제점과 시사점을 정리한 후, 이를 토대로 고령화·저성장시대에 부응하는 바람직한 지역발전 투자전략의 방향을 모색하고 제도개선의 방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 전제와 범위

이 연구의 주제는 고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략이기 때문에 당연히 향후 고령화와 저성장의 추세가 한동안 지속될 것이라는 전망을 전제하고 있다. 고령화의 경우 정부의 공식추계는 물론, 최근의 고령화율의 추세와 고령화의

조건인 결혼율, 출산율, 평균수명 등의 동향으로 미루어 볼 때, 향후 고령화 추세의 지속에 대해서는 의문의 여지가 없다. 다만 저성장에 대해서는 고령화와 달리 저성장의 기준 자체가 모호한데다 짧은 기간의 추세를 근거로 현 국면을 저성장으로 단정짓는 것에 논란의 여지가 없지 않다. 하지만 근자의 경제상황에 대한 대체적인 평가 경향은 구조적인 저성장기에 진입했다고 보는 견해가 우세한 것 같다.[5)]

다음으로 이 연구의 분석대상인 "지역발전투자"는 국가균형발전특별법(약칭 "균특법")에서 말하는 지역발전시책(균특법 제10조~제16조)의 대상사업에 대한 투자를 의미하며 직접적으로 광특회계의 세출사업이 주요 대상이다(제34조 제2항, 제35조 제2항).[6)] 지역발전투자란 개념적으로 지역발전에 투자되는 국비와 지방비 등 모든 재원의 투자사업을 모두 포함하는 것이 원칙이지만 예산편성 및 사업집행과정이 상이한 국고보조사업과 자치단체 특성과 재정력에 따라 투자형태가 제각각인 자치단체 자체재원 투자사업은 제외하였다.

마지막으로 이 연구에서 제시하는 투자전략은 크게 투자목표, 사업성격, 사업추진방식, 추진체계 등의 네 가지 측면에서 접근하고 있다. 먼저 고령화·저성장시대에 중앙정부 지역발전투자가 지향해야 할 목표와 핵심가치를 재설정한 후, 목표에 부합하도록 사업구성, 추진방식, 추진체계 등을 구체적으로 모색하였다.

2. 연구방법

가. 주요 연구방법

1) 문헌연구

국내외 문헌조사, 선행연구, 통계자료, 정책보고서 등의 검토를 통해 고령화와

5) 전직 경제부처장관, 언론인, 학자 등 100여명이 참여하여 지난 9월 26일 창립총회를 통해 결성된 「건전재정포럼」(강봉균, 염명배, 최종찬 공동대표)에서도 현재의 경제상황을 저성장의 위기로 규정하고 있다.

6) 균특법 제35조의2제2항의 제주특별자치도계정의 세출사업은 제외한다.

저성장의 추세, 원인, 특성 등에 관한 이론적 논의를 살펴보고, 고령화와 저성장이 향후 지역발전 투자환경의 변화에 미치는 영향을 세 가지 측면에서 정리하였다. 다음으로 지역발전위원회를 비롯한 정부기관의 연구보고서와 정책자료 및 법령 등을 검토하여 우리나라 지역발전 투자시스템에 관련된 사업, 예산, 제도, 기구 등의 정책체계를 분석·정리하였다.

2) 사업 및 투자실태 분석

지역발전 투자실태분석은 자료에 따라 두 가지를 수행하였는데 하나는 지역발전사업에 관한 전국적 통계자료를 토대로 한 지역발전 투자실태분석이며, 다른 하나는 특정 지역의 실제 예산자료를 활용한 지역발전 투자사례분석이다. 먼저 전자의 경우, 국가 전체의 지역발전 투자실태를 분석하기 위하여 「지역발전사업 편람」(지역발전위원회, 2011)과 「국고보조사업 편람」(국회예산정책처, 2011)의 두 가지 통계편람의 개별 사업별 자료를 재코딩하여 사업별로 프로파일링(profiling)함으로써 하나의 DB로 구축하였다. 여기에 포함된 주요 분석항목은 사업내용, 투자규모, 대상지역, 사업성격, 사업단위, 사업성과, 추진체계 등이다. 특히 사업성격을 부처별, 분야별, 규모별, 지역발전/비지역발전, 수도권/비수도권, 하드웨어/소프트 웨어, R&D/비R&D, 공모/비공모, 신규사업/계속사업 등으로 세분화함으로써 체계적 분석을 통한 지역발전투자의 문제점과 정책적 시사점 도출하였다.

후자의 경우는 지역발전투자의 사례분석으로서 지역발전사업의 시군별 투자실태에 대한 심층적 분석(in-depth anlysis)이 목적이다.[7] 특히 이 연구에서는 시군별, 또는 지역유형별 공간적 투자실태분석이 주요 관심사이기 때문에 지역발전사업에 대한 시군별 세부 예산자료가 필수적이다. 사례 자치단체로서 전북의 협조를 얻어 최근 3년간 사업(세부 내역사업)별 - 시군별 광특회계 지역발전사업

7) 광특회계 예산편성 및 투자실태에 관한 자료는 예산부처의 내부 방침에 따라 공개가 제한되어 있거나 일부 자료는 자료 자체가 취합·정리되어 있지 않아 불가피하게 사업별 기초자료를 DB로 재구성하거나 자치단체를 사례로 세부자료를 활용할 수 밖에 없는 실정이다.

의 투자자료를 구축하여 시군별 - 사업별 투자배분실태와 자치단체별 사업선정의 적정성 등을 평가하였다.

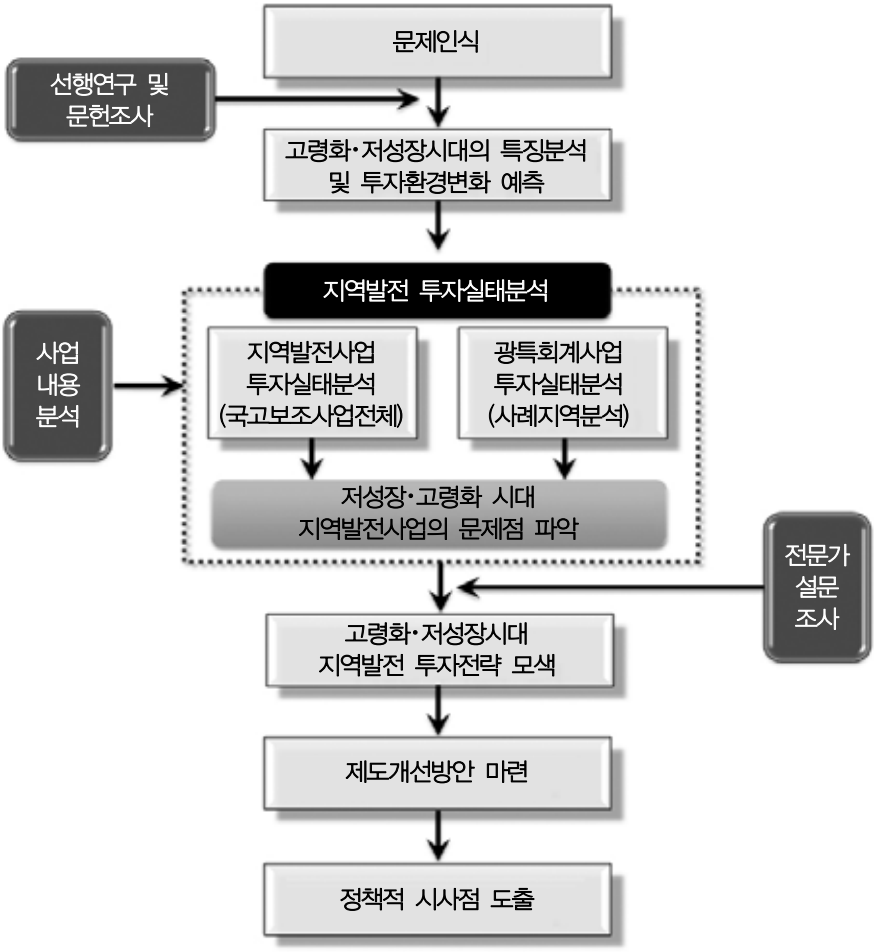
3) 전문가 설문조사

이 연구에서는 고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략의 모색과 관련하여 주요 연구사항에 관한 전문가의 의견을 참고하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 조사는 구조화된 설문지를 통해 학계, 연구원, 지역발전위원회 전문위원, 광역위원회 자문위원 등 균특법에 의한 지역발전 투자시스템에 대해 식견이 있는 전문가집단을 대상으로 실시하였으며, 조사 내용은 고령화·저성장 시대의 환경변화에 대한 전망, 지역발전정책의 문제점에 대한 인식, 지역발전정책의 향후 전략 및 방향에 대한 의견 등의 내용을 포함하고 있다.

나. 연구의 접근 틀

이 연구의 주요 내용은 크게 네 개의 부분으로 구성되어 있다. 먼저 제2장의 이론연구는 연구의 기본 전제인 고령화·저성장의 추세와 지역발전 투자환경에 미치는 영향에 대한 전망이 주요 과제이며 이를 위해 고령화·저성장의 추세, 원인, 특징, 파급효과 등에 관하여 이론과 통계자료를 정리·제시하였다. 제3장과 제4장에서는 현행 지역발전 투자실태에 대한 실증적 분석을 다루고 있으며, 지역발전 국가보조사업의 투자실태와 광특회계의 지역별 투자사례로 구분하여 분석을 실시하고 문제점과 시사점을 정리하였다. 제5장에서는 연구의 전반적인 내용과 관련하여 이 분야의 전문가집단을 대상으로 설문조사를 실시함으로써 정책방향과 전략마련을 위한 참고자료로 활용하였다. 마지막으로 제6장에서는 이상의 이상의 분석결과와 시사점 등을 토대로 고령화·저성장시대의 변화에 부응하는 새로운 지역발전 투자전략과 제도개선방안을 제시하였다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도


문제인식
선행연구 및
문헌조사
고령화·저성장시대의 특징분석
및 투자환경변화 예측
지역발전 투자실태분석
사업
내용
분석
지역발전사업
투자실태분석
(국고보조사업전체)
광특회계사업
투자실태분석
(사례지역분석)
저성장·고령화 시대
지역발전사업의 문제점 파악
전문가
설문
조사
고령화·저성장시대
지역발전 투자전략 모색
제도개선방안 마련
정책적 시사점 도출

제2장 고령화·저성장시대의 지역발전 환경변화

제1절 고령화·저성장의 추세와 특성

1. 고령화·저성장의 추세와 전망

가. 인구변화의 추세와 전망

우리나라의 총인구는 2010년 현재 기준인구[8]를 기준으로 4,941만명에서 2030년 5,216만명까지 성장했다가 이후 감소하여 2060년에는 1992년 수준인 4,396만명에 이를 것으로 전망되고 있다(통계청, 2011). 그러나 인구 저성장을 가정한다면 2016년에 5,002만명을 정점으로 감소하기 시작하여 2060년에는 3,447만명 수준이 될 것으로 예측되고 있다.

인구성장률은 1970년 2.21%로 상당히 높았으나 이후 급속하게 둔화되어 2010년에는 0.46% 수준을 보이고 있는 실정이다. 인구성장 중위가정[9]에 의하면 인구감소시기는 2031년부터 마이너스 성장을 시작하여 2060년에는 -1.0% 수준까지 감소할 것으로 전망된다. 사실상 사망자수가 출생아수를 초과하는 마이너스 자연증가는 2028년부터 시작될 것으로 예측되나, 국제이동에 의한 사회적 증가 때문에 인구 마이너스 성장은 2031년부터 시작될 것으로 예상하고 있다.

8) 총조사의 무응답이나 연령응답오류 등으로 추계인구의 성과 연령별 구조가 불규칙해지는 문제를 보완하기 위하여 총조사인구(2010년 11월 1일자)를 보정한 인구를 말한다(통계청, 2011).

9) 통계청은 장래인구를 세 가지 가정 하에서 추계하고 있는데, 인구성장 고위가정은 높은 수준의 출산율과 기대수명 및 국제순유입을 가정하여 추계한 반면 저위가정은 낮은 수준의 인구성장을 가정하였다. 고위가정 하에서는 총인구가 2041년을 정점으로 감소하는 반면 저위가정 하에서는 2016년부터 총인구가 감소하는 것으로 전망된다.

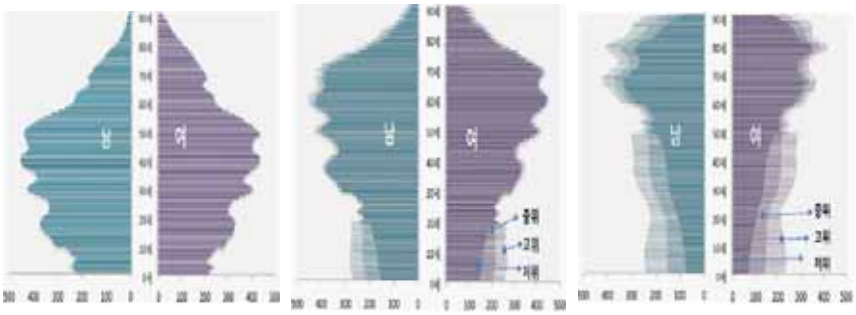
〈표 2-1〉 인구성장 가정별 총인구 추세와 전망(1970~2060년)

구분	가정	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
총인구 (기준 인구) (백만명)	**중위**	**32.2**	**38.1**	**42.9**	**47.0**	**49.4**	**51.4**	**52.2**	**51.1**	**48.1**	**44.0**
	고위						53.2	56.1	57.1	56.6	54.8
	저위						49.8	48.3	45.2	40.3	34.5
인구 성장률 (%)	**중위**	**2.21**	**1.57**	**0.99**	**0.84**	**0.46**	**0.28**	**0.01**	**-0.39**	**-0.76**	**-1.00**
	고위						0.66	0.40	0.04	-0.21	-0.42
	저위						-0.15	-0.44	-0.86	-1.35	-1.66

자료: 통계청(2011), 『장래인구추계(2010 인구주택총조사 기준)』 정리

중위연령은 2010년 37.9세에서 2030년에 48.5세로 약 10세 가량 증가하고 이후 증가속도는 둔화되지만 2060년에는 57.9세까지 높아질 것으로 추정된다. 이는 1960년에 40세 이상 인구가 10명 중에서 2명이었다면 2014년에는 5명, 2060년에는 7명으로 증가한다는 의미이다. 이에 따라 인구피라미드는 2010년 현재, 중간 연령층이 많은 종형구조에서 2060년에는 아랫부분이 좁아지고 고령자가 차지하는 윗부분이 넓어지는 역삼각형의 항아리 구조로 변화 중이다.

〈그림 2-1〉 성별 연령별 인구피라미드 추이(2010~2060년)



〈2010년〉 〈2030년〉 〈2060년〉

자료: 통계청(2011), 『장래인구추계(2010 인구주택총조사 기준)』.

UN의 인구추계 역시 2030년 전후로 주요국가가 인구 마이너스 성장시대에 들어서는 것으로 전망되고 있다. 일본과 독일은 이미 인구가 감소하기 시작하였으며, 우리나라와 중국, 일본, 이탈리아, 프랑스 및 독일도 2030년대에는 인구감소 시대를 맞게 될 것으로 예측되고 있다. 특히, 우리나라는 2060년 이후에는 인구 마이너스 성장률이 전체 주요국가들 중에서 가장 높을 것으로 추정되고 있다.

〈표 2-2〉 주요국의 인구성장률 전망(2010~2060)

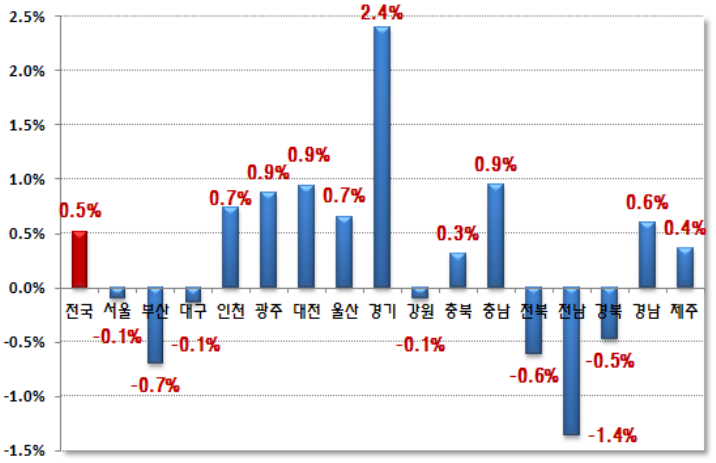
구분	2010 ~2015	2030 ~2035	2060 ~2065	구분	2010 ~2015	2030 ~2035	2060 ~2065
한 국	**0.484**	**-0.104**	**-1.071**	이탈리아	0.227	-0.103	-0.322
중 국	0.419	-0.166	-0.734	프 랑 스	0.511	-0.259	-0.243
일 본	-0.073	-0.483	-0.517	독 일	-0.203	-0.259	-0.243
인 도	1.321	0.726	-0.009	스 위 스	0.388	-0.018	-0.265
영 국	0.603	0.360	0.076	캐 나 다	0.924	0.535	0.271
미 국	0.852	0.610	0.410	호 주	1.325	0.745	0.317

자료: UN(2011), 『World Population Prospects: The 2010 Prevision』, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp.

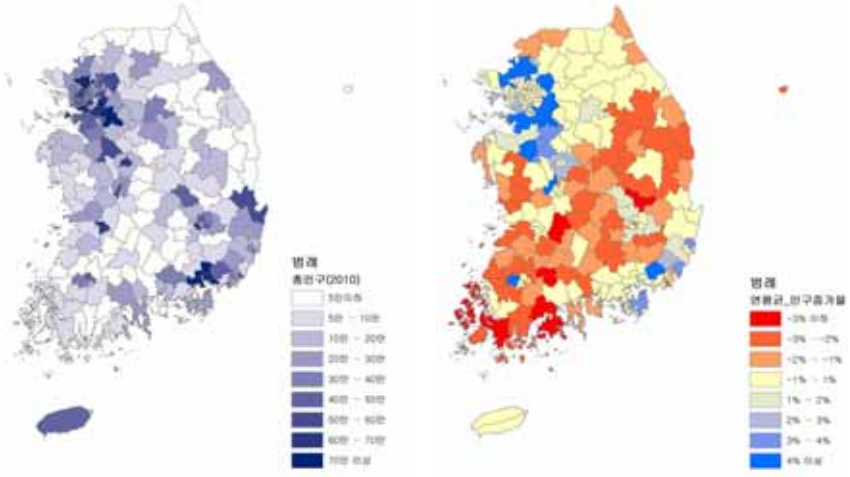
2000년부터 2010년까지 최근 10년간 시도별 연평균 인구증가율을 살펴보더라도 대부분의 지역에서 인구증가율이 정체되거나 둔화되는 경향을 보이고 있으며 지역적 편차가 심한 것으로 나타났다. 이러한 지역적 편차는 시간이 갈수록 더욱 증대될 전망이다.

서울의 경우 연평균 인구증가율이 감소하고 있는 경향을 보이고는 있지만 경기도의 인구증가율이 2.4%로 전국에서 가장 높고, 인천 역시 0.7%로 증가하고 있어 수도권의 인구성장률은 여전히 전국에서 가장 높게 나타나고 있다. 수도권을 제외하면, 대전과 충남 및 광주의 인구성장률이 0.9%로 다소 높았다. 반면 전남(-1.4%)을 비롯하여 전북(-0.6%), 경북(-0.5%) 등은 인구감소 경향이 두드러지게 나타나고 있으며, 특히 부산과 대구는 타 광역시와 달리 각각 0.7%와 0.1%의 비율로 인구가 감소하고 있는 경향을 보이고 있다.

〈그림 2-2〉 시도별 연평균 인구증가율(2000~2010년)



〈그림 2-3〉 총인구(2010년)와 연평균 인구증가율(2000~2010년) 분포



〈총인구(2010년)〉 〈연평균 인구증가율(2000~2010)〉

시군구별로는 주로 서울 외곽의 경기도에 위치하고 있는 화성시(9.9%)를 비롯하여 용인시(8.3%), 파주시(6.3%), 광주시(6.1%) 등 신도시를 중심으로 인구증가 추세가 뚜렷이 나타나고 있다. 경기도를 제외하면 대전 유성구의 인구증가율이

6.1%로 가장 높았고, 충남 아산시와 계룡시(4.4%) 및 광주 광산구와 경남 김해시(4.1%)도 비교적 높았다. 전반적으로 내륙지역에 해당하는 인구는 감소 추세가 강하게 나타나고 있으며, 특히, 전북 진안군이 연평균 3.8% 감소하여 인구감소율이 전국에서 가장 높게 나타났다.

〈표 2-3〉 시군구별 연평균 인구증가율(2000~2010년)

구분	-4% ~ -2%	-2% ~ -1%	1% ~ 2%	2% ~ 4%	4% 이상
서울	-	중구, 서대문구, 금천구	-	-	-
부산	서구, 동구, 영도구	중구, 금정구, 사상구	-	기장군	-
대구	서구	중구, 남구	북구, 달성군	-	-
인천	-	-	남동구, 서구	중구	-
광주	-	동구	-	-	광산구
대전	-	대덕구	-	-	유성구
울산	-	-	울주군	북구	-
경기	-	연천군	수원시, 의정부시, 부천시, 평택시, 고양시, 구리시, 하남시	동두천시, 안산시, 시흥시, 의왕시, 안성시	남양주시, 오산시, 용인시, 파주시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시
강원	영월군, 정선군	삼척시, 철원군, 고성군, 양양군	원주시	-	-
충북	보은군, 영동군, 단양군	옥천군, 괴산군	청주시	청원군	-
충남	부여군, 서천군, 청양군, 예산군	보령시, 논산시, 태안군	당진군	천안시	아산시, 계룡시
전북	김제시, 진안군, 무주군, 임실군, 부안군	정읍시, 남원시, 장수군, 순창군, 고창군	-	-	-
전남	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군,	여수시, 화순군	-	-	-

구분	−4% ~ −2%	−2% ~ −1%	1% ~ 2%	2% ~ 4%	4% 이상
	장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군,				
경북	문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 청도군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군	영주시, 영천시, 상주시, 영덕군, 고령군	구미시, 경산시, 칠곡군	–	–
경남	의령군, 합천군, 하동군	밀양시, 창녕군, 남해군, 산청군, 거창군	–	거제시, 양산시	김해시
제주	–	서귀포시	–	–	–

나. 고령화의 추세와 전망

65세 이상 고령인구는 기대수명 향상에 따라서 2010년 545만명에서 2030년에는 1,269만명, 그리고 2060년에는 1,762만명으로 급격히 그리고 꾸준히 증가할 것으로 예측된다. 우리나라는 2000년에 이미 전체 인구대비 65세 이상 고령인구 비율이 7.2%를 차지하여 UN이 정하고 있는 고령화사회[10]에 접어들었으며, 2010년에는 11.0%로 큰 폭으로 증가하고 있는 추세다. 또한 현재는 인구 10명 중 1명이 고령인구지만 2060년에는 10명 중 4명이 고령인구가 될 정도로 빠르게 성장하고 있다.

특히 고령인구를 65~74세, 75세~84세, 그리고 85세 이상의 연령계층별로 상세구분해서 살펴보면, 전체 고령인구 중에서 차지하는 85세 이상 초고령인구의 비율은 2010년의 6.8%에서 2060년에는 25.4%로 약 3.7배 이상 증가할 것으로 예측되고 있다.

10) UN은 고령화 정도에 따라서 전체 인구대비 65세 이상 인구비율이 7% 이상~14% 미만의 사회를 고령화사회(aging society)로, 14% 이상~20% 미만인 사회는 고령사회(aged society), 그리고 20% 이상인 사회는 초고령사회(super-aged society)로 구분하고 있다.

〈표 2-4〉 고령인구 추세와 전망(1970~2060년)

구분	가정	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
총인구(기준인구)(백만명)	전체	32.2	38.1	42.9	47.0	49.4	51.4	52.2	51.1	48.1	44.0
	65세 이상	1.0	1.5	2.2	3.4	5.5	8.1	12.7	16.5	18.0	17.6
	65~74세	0.7	1.1	1.5	2.3	3.4	4.7	7.6	8.1	7.3	6.6
	75~84세	–	–	–	0.9	1.7	2.6	3.8	6.4	6.9	6.5
	85+(75+)	(0.3)	(0.4)	(0.7)	0.2	0.4	0.8	1.3	2.1	3.7	4.5
구성비(%)	65세 이상	3.1	3.8	5.1	7.2	11.0	15.7	24.3	32.3	37.4	40.1
	65~74세	2.3	2.8	3.5	4.9	6.9	9.1	14.6	15.8	15.3	15.1
	75~84세	–	–	–	2.0	3.4	5.1	7.2	12.5	14.4	14.8
	85+(75+)	(0.8)	(1.1)	(1.6)	0.4	0.7	1.6	2.5	4.1	7.7	10.2

주: 인구성장 중위가정 하에서의 추세와 전망치를 의미함
자료: 통계청(2011), 『장래인구추계(2010 인구주택총조사 기준)』 정리

우리나라는 약 100년에 걸쳐 고령사회, 또는 초고령사회에 진입한 선진국과 달리 2018년에는 고령사회, 2026년에는 초고령사회에 진입할 것으로 예상되어 단기간에 고령화 속도가 매우 빠른 압축고령화 현상을 보이고 있는 것이 특징이라 할 수 있다. 또한 가까운 일본의 경우 고령화사회에서 초고령사회로 진입하기까지 36년, 독일은 78년, 프랑스는 155년이 걸릴 것으로 예측되는 반면, 우리나라는 26년 후에 도달할 것으로 추정되고 있다.

〈표 2-5〉 주요국의 인구 고령화 속도 전망

구분	도달연도(년)			증가소요연수(년)	
	고령화사회 (7%)	고령사회 (14%)	초고령사회 (20%)	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2018	2026	18	8
일 본	1970	1994	2006	24	12
미 국	1942	2014	2030	72	16
프랑스	1864	1979	2019	115	40
독 일	1932	1972	2010	40	38
이탈리아	1927	1988	2008	61	20

자료: 통계청(2005), 『장래인구특별추계』.

UN은 2006년 World Population Prospects에서 고령인구 비율이 2050년에 가장 높은 나라로 우리나라와 일본을 주목하였는데, UN에서 추정한 우리나라의 고령인구비율은 2050년에 38.2%로 전망된다. 일본이 이미 2010년에 초고령사회에 진입했다는 점을 감안한다면 우리나라의 고령화속도는 세계 최고수준이라고 보아도 무방하다.

〈표 2-6〉 OECD 주요국의 고령인구비율 전망(2010~2050년)

(단위 : %)

구분	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년
한 국	11.0	15.6	24.3	32.5	38.2
일 본	22.5	28.4	30.6	34.9	37.7
미 국	12.8	15.8	19.4	20.5	21.0
프랑스	16.5	20.2	23.2	25.3	25.9
독 일	20.5	22.4	27.3	30.3	30.2
이탈리아	20.6	23.2	27.0	31.8	32.6

자료: 대한민국정부(2010), 『제2차 저출산·고령사회 기본계획』. UN World Population Prospects 추정자료

시도별 65세 이상 인구비율을 살펴보면, 최근 10년간 인구감소경향이 가장 두드러지게 나타났던 전남이 20.4%로 가장 높았고, 전반적으로 광역시를 제외한 농어촌지역이 많은 시도에서 높게 나타나고 있다.

2010년 현재 서울을 비롯한 광역 대도시 지역의 경우에는 65세 이상 인구비율이 7~12% 수준으로 나타나고 있으나 농어촌이 많은 전남, 경북 등의 경우에는 13~20%로 20%를 상회하는 지역도 존재한다. 따라서 노령화지수[11] 역시 전남(127.8%)과 경북(111.8%)의 경우에는 100% 이상으로 전국에서 가장 높게 나타나고 있다.

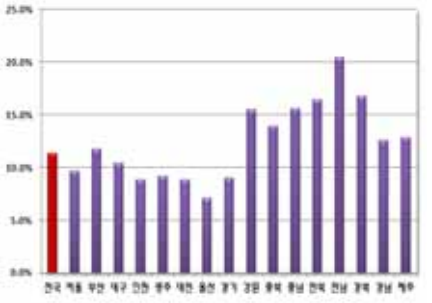
11) 노령화지수는 고령인구에 대한 유소년인구의 비율(%)로써, 65세 이상 고령인구를 15세 미만의 유소년인구로 나누어 구한다.

〈표 2-7〉 시도별 65세 이상 인구비율과 노령화지수(2010년)

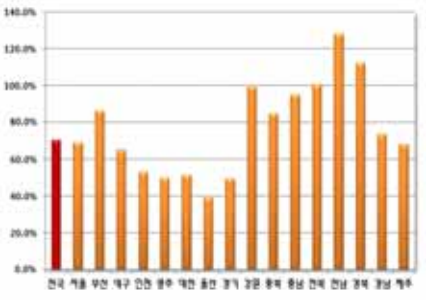
구분	총인구 (내국인, 명)	15세미만	15~64세	65세이상	65세이상 인구비율	노령화지수
전국	**47,990,761**	**7,786,973**	**34,779,121**	**5,424,667**	**11.3%**	**69.7%**
서울	9,631,482	1,355,303	7,347,223	928,956	9.6%	68.5%
부산	3,393,191	462,551	2,533,510	397,130	11.7%	85.9%
대구	2,431,774	388,204	1,792,054	251,516	10.3%	64.8%
인천	2,632,035	437,184	1,962,652	232,199	8.8%	53.1%
광주	1,466,143	269,187	1,063,819	133,137	9.1%	49.5%
대전	1,490,158	256,655	1,102,488	131,015	8.8%	51.0%
울산	1,071,673	193,915	802,645	75,113	7.0%	38.7%
경기	11,196,053	2,032,016	8,165,470	998,567	8.9%	49.1%
강원	1,463,650	229,469	1,007,770	226,411	15.5%	98.7%
충북	1,495,984	246,902	1,041,123	207,959	13.9%	84.2%
충남	2,000,473	327,826	1,362,166	310,481	15.5%	94.7%
전북	1,766,044	288,742	1,187,718	289,584	16.4%	100.3%
전남	1,728,749	276,113	1,099,676	352,960	20.4%	127.8%
경북	2,575,370	385,192	1,759,695	430,483	16.7%	111.8%
경남	3,119,571	536,870	2,191,353	391,348	12.5%	72.9%
제주	528,411	100,844	359,759	67,808	12.8%	67.2%

주: 통계청(2011)에 제시되어 있는 노령화지수, 즉 기준인구를 이용하여 계산한 2010년의 노령화지수는 68.4이나, 본 연구의 노령화지수는 시도별 비교를 위하여 내국인 총인구로 계산한 수치임
자료: 통계청, http://kosis.kr/ 정리

〈그림 2-4〉 시도별 65세 이상 인구비율과 노령화지수 비교(2010년)



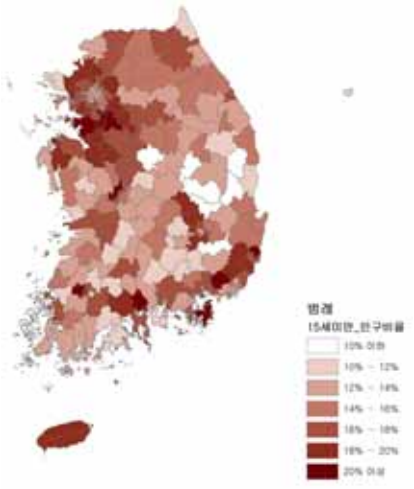
〈65세 이상 인구비율〉



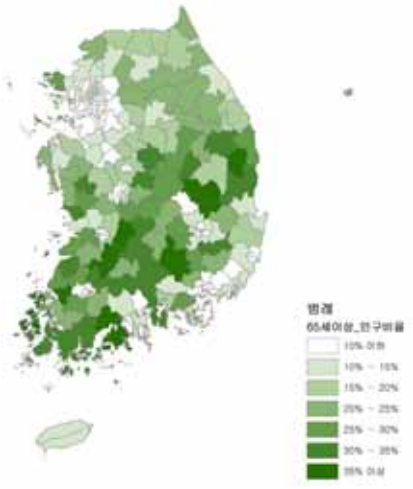
〈노령화지수〉

시군구별로는 경북 군위군과 의성군이 각각 39.4%와 38.5%, 전남 고흥군이 38.2%, 전북 임실군 37.7%, 그리고 경남 합천군이 37.3% 등으로 이들 지역은 현재 이미 초고령사회에 진입한 것으로 분석되었다. 반면 울산 북구와 동구 및 대전 유성구는 노령인구 비율이 6% 미만으로 전국에서 가장 낮았고, 경북 구미시와 경기 안산, 오산, 시흥시 등도 7% 미만으로 낮게 나타났다.

〈그림 2-5〉 15세 미만 인구비율과 65세 이상 인구비율 분포(2010년)



〈15세 미만 인구비율〉



〈65세 이상 인구비율〉

〈표 2-8〉 시군구별 노령인구 비율(2010년)

구분	고령화사회(7% ~ 14%)	고령사회(14% ~ 20%)	초고령사회(20% 이상)
서울	전체 25개구	–	–
부산	부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군	중구, 서구, 동구, 영도구, 강서구	–
대구	동구, 서구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군	중구, 남구	–
인천	중구, 동구, 남구, 연수구, 남동구, 부평구	–	강화군, 옹진군

구분	고령화사회(7% ~ 14%)	고령사회(14% ~ 20%)	초고령사회(20% 이상)
광주	서구, 남구, 북구	동구	–
대전	대덕구	–	–
울산	중구, 울주군	–	–
경기	수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시	동두천시, 포천시, 여주군	연천군, 가평군, 양평군
강원	춘천시, 원주시, 속초시	강릉시, 동해시, 태백시, 삼척시, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군	홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 고성군, 양양군
충북	청주시	충주시, 제천시, 청원군, 진천군, 음성군, 증평군	보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군
충남	천안시, 아산시	공주시, 서산시, 연기군, 당진군	보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군
전북	전주시, 군산시, 익산시	완주군	정읍시, 남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군
전남	목포시, 여수시, 순천시, 광양시	–	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
경북	포항시, 경산시, 칠곡군	경주시, 안동시	김천시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군
경남	진주시, 거제시, 통영시, 김해시, 양산시, 창원시	사천시	밀양시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군
제주	제주시	서귀포시	–

고령화의 결정적인 원인을 살펴보자면 먼저 합계출산율[12] 급감을 꼽을 수 있는데, 우리나라의 출산율은 1971년 4.54명을 정점으로 1987년에는 1.53명으로 급감하였고, 2005년에는 1.08명으로 최저치를 기록하였다.

1990년대 후반 이후의 출산율 감소 현상은 여성의 고학력화와 경제활동 증가로 인한 초혼연령 상승, 자녀출산 기피, 미혼율 증가 등 다양한 사회경제적 환경변화에 기인한다고 볼 수 있다. 문제는 초혼연령과 미혼율 및 평균출산연령이 계속해서 증가하고 있는 추세에 있다는 점이다.

초혼연령이 1990년 평균 24.8세에서 2000년 26.5세로, 2010년에는 28.9세로 상승하고 있어 출산연령도 1990년 평균 27.2세에서 2010년 31.3세로 상승하였다. 그러나 2005년 이후 우리나라의 출산율은 선진국과 같이 다소 회복되는 양상을 띠고 있는데, 2010년에는 1.23명을 기록하였다.

〈표 2-9〉 출산율과 평균출산연령(1981~2010년)

구분	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2010
출산율(명)	2.57	1.66	1.57	1.63	1.47	1.08	1.23
평균초혼연령(세)	–	–	24.8	25.4	26.5	27.7	28.9
평균출산연령(세)	27.1	26.4	27.2	27.9	29.0	30.2	31.3

자료: 통계청(2011), 『장래인구추계(2010 인구주택총조사 기준)』 정리

인구성장 중위가정 하에서 합계출산율[13]은 2010년 1.23명에서, 2020년에 1.35명, 2040년에는 1.42명까지 상승할 것이며, 이후 2060년까지 지속될 것으로 전망되고 있다. 저위가정 하에서는 2020년에 1.01명이던 합계출산율이 2030년 1.00명으로 약간 감소하였다가 다시 2060년까지 지속될 것으로 전망된다(통계청 2011).

12) 특정연도에 출산한 모의 연령별 출산율을 따른다면 한 여성이 가임기간(15~49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 말한다.

13) 통계청에서는 출산율을 고위(2045년 1.79명까지 상승 후 지속), 중위, 저위(2045년 1.01명까지 감소 후 지속) 가정의 3개 가정을 수립하고 있는데, 시계열회귀분석과 보정형 로그감마모형(adjusted Generalized Log Gamma)으로 코호트 출산율 및 평균출산연령을 예측한다.

일반적으로 저출산사회가 합계출산율이 2.1명 이하인 사회를, 초저출산사회는 1.5명 미만인 사회를 의미한다고 하였을 때, 우리나라는 이미 초저출산사회에 진입하였다고 볼 수 있다. 때문에 우리나라의 고령화속도는 점차 가속화되는 경향을 보이는 것이다.

UN은 World Population Prospects에서 우리나라의 합계출산율을 통계청에서 발표한 수치보다 다소 높게 전망하고 있는데, 2020년에 1.48명에서 이후 조금씩 증가하여 2050년에는 1.83명이 될 것으로 예측하고 있다. 그러나 2030년부터는 중국을 제외하면 주요국 중에서 가장 합계출산율이 낮은 국가는 바로 우리나라가 될 것이라는 전망을 내놓고 있다.

〈표 2-10〉 주요국의 합계출산율 전망(2010~2050년)

(단위 : %)

구분	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년
세 계	2.52	2.39	2.29	2.22	2.17
한 국	1.29	1.48	1.63	1.74	1.83
중 국	1.64	1.51	1.58	1.68	1.77
일 본	1.32	1.51	1.65	1.76	1.84
미 국	2.07	2.08	2.08	2.09	2.09
프랑스	1.97	2.00	2.03	2.05	2.06
독 일	1.36	1.55	1.69	1.79	1.87
이탈리아	1.38	1.56	1.70	1.80	1.88
영 국	1.83	1.90	1.95	1.99	2.02
호 주	1.93	1.97	2.00	2.03	2.05

자료: UN(2011), 『World Population Prospects: The 2010 Prevision』.
http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp.

초혼연령과 미혼율 증가에 따른 지속적인 출산율 저하와 더불어 기대수명 연장은 인구고령화의 또 다른 원인이 되고 있다. 기대수명은 소득수준 향상으로 영양상태 및 건강상태가 개선되고, 의료기술이 발달함에 따라서 계속해서 상승하고 있는 추세다. 기대수명은 다음의 표에서 보는 바와 같이 2010년 평균 80.8

세에서 2020년에 82.6세, 2040년에는 86세, 그리고 2060년에는 평균 88.6세로 상승할 전망이다.

〈표 2-11〉 사망률과 기대수명 전망(2010~2060년)

구분	2010	2020	2030	2040	2050	2060
사망률(명)	5.1	6.9	8.7	11.3	14.9	17.1
기대수명(세)	80.8	82.6	84.3	86.0	87.4	88.6

주: 사망률은 인구천명당 사망자수임
자료: 통계청(2011), 『장래인구추계(2010 인구주택총조사 기준)』 정리

다. 저성장의 추세와 전망

우리나라 경제는 1960년대 초반부터 1980년대 중반까지 높은 성장률을 보이며 고도성장을 해왔으나, 1980년대 중반부터 성장세는 주춤하기 시작하여 최근에는 경제와 사회전반에 걸쳐 둔화되는 양상을 겪고 있다.

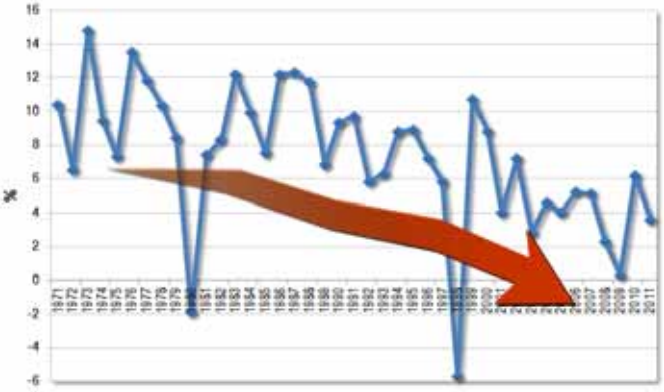
〈표 2-12〉 우리나라의 경제성장률(실질)(1971~2011년)

연평균 성장률(%)	5년 간	10년 간	비고
1971~1975	9.68	9.05	
1976~1980	8.42		
1981~1985	9.06	9.76	
1986~1990	10.46		
1991~1995	7.90	6.63	1991~1996: 7.78 1997~2000: 4.90
1996~2000	5.36		
2001~2005	4.52	4.17	2001~2007: 4.70 2008~2010: 2.93
2006~2010	3.82		
2011	3.6		

자료: 한국은행(2012), 『주요통계지표』 정리

위의 표에서 보는 바와 같이 1997년 외환위기 직전까지 우리나라의 경제성장률은 약 7%대를 유지하고 있었으나 이후(1997~2000)에는 연평균 4%대로 하락하였으며, 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 2010년까지 연평균 2.93%로 1.77% 하락하였다. 2011년 현재는 약 3.6%로 다소 향상되는 특징을 보이고는 있으나 다음의 그림에서 알 수 있는 바와 같이 1970년대 이후 대체적인 감소경향을 보이고 있는 것이 현실이다.

〈그림 2-6〉 우리나라의 경제성장률 추이(1971~2011년)



시도별 연평균 GRDP 성장률을 살펴보더라도 2000~2005년간 연평균 GRDP 성장률은 7.6%였으나 2006~2010년간 성장률은 6.2%로 감소추세에 있다. 2000~2005년 대비 2006~2010년에 연평균 GRDP 성장률이 소폭 증가한 전북(5.5%→6.5%)과 비슷한 수준을 보이고 있는 충북(6.2%)과 경남(8.0%)을 제외하고, 대부분 감소한 것으로 나타나고 있다. 특히 전남과 제주의 GRDP 감소율은 각각 3.1%과 3.0%로 전국에서 감소율이 가장 높았다.

물론 2010년을 기준으로 서울과 경기의 GRDP를 살펴보자면 각각 2,748천억원과 2,309천억원으로 전국의 43.0%를 차지하고 있어 가장 많았지만 서울 대도시권의 연평균 GRDP 성장률이 2006~2010년 기준 연평균 6.7%로 심지어 전국평균(6.2%)을 하회하는 수준에 불과하다는 문제점을 지적할 수 있다.

〈표 2-13〉 시도별 GRDP(2010년)

전국(천억원)		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
11,752		2,748	608	363	565	244	266	591
경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2,309	291	360	744	345	565	794	854	103

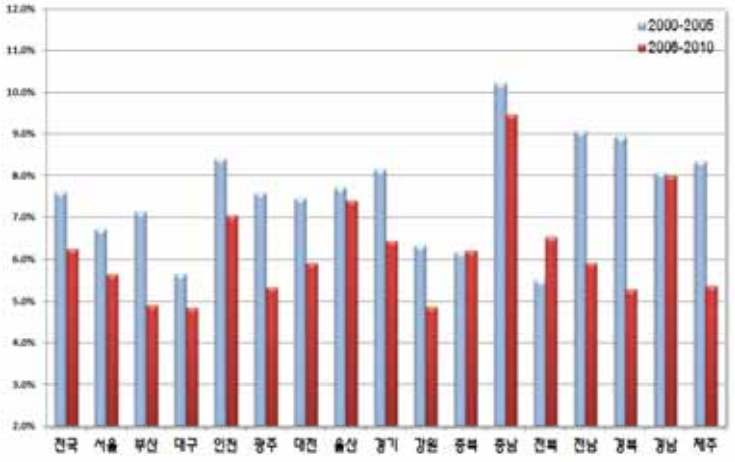
자료: 통계청, KOSIS

〈표 2-14〉 시도별 연평균 GRDP 성장률(2000~2010년)

GRDP 성장률(%)	전국		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
2000~2005년	7.6		6.7	7.1	5.6	8.4	7.6	7.5	7.7
2006~2010년	6.2		5.6	4.9	4.8	7.0	5.3	5.9	7.4
GRDP 성장률(%)	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2000~2005년	8.1	6.3	6.2	10.2	5.5	9.0	8.9	8.0	8.3
2006~2010년	6.4	4.9	6.2	9.5	6.5	5.9	5.3	8.0	5.4

자료: 통계청, KOSIS

〈그림 2-7〉 시도별 연평균 GRDP 성장률 추이(2000~2010년)



KDI[14]는 성장회계를 통해 생산요소별 성장기여도를 계산하고 기여도의 추세를 이용하여 잠재성장률(potential growth)[15]을 분석한 결과, 1990년대 외환위기 직전까지 우리나라의 잠재성장률은 6% 중반이었으나, 그 이후(2001~2007년)에는 4% 중반으로, 금번 2007년 금융위기 이후(2008~2010년)에는 2% 후반으로 하락한 것으로 추정하였다. 이때 성장회계식은 총요소생산성과 투입생산요소인 노동과 자본으로 구성되며, 생산요소별 성장기여도의 추세는 Hodrick-Prescott 필터를 이용하여 계산하였다.

〈표 2-15〉 우리나라의 잠재성장률 변화(2001~2010년)

기간	GDP 증가율	생산요소별 기여도						
		총요소 생산성	자본	노동				
				전체	근로 시간	고용률	생산가능 인구비율	총 인구
2001~ 2007	4.57	2.60	1.64	0.33	-0.78	0.63	0.05	0.43
2008~ 2010	2.86	0.75	1.20	0.91	0.44	-0.07	0.25	0.29

주: 1) 노동공급은 총근로시간 자료를 이용하였고, 자본기여도는 영구재고법을 이용하여 계산한 값을 이용함
2) 총요소생산성기여도는 노동과 자본의 양적 투입을 제외한 모든 생산성 요인을 반영함
자료: KDI, 2011. 5. 19일자 보도자료

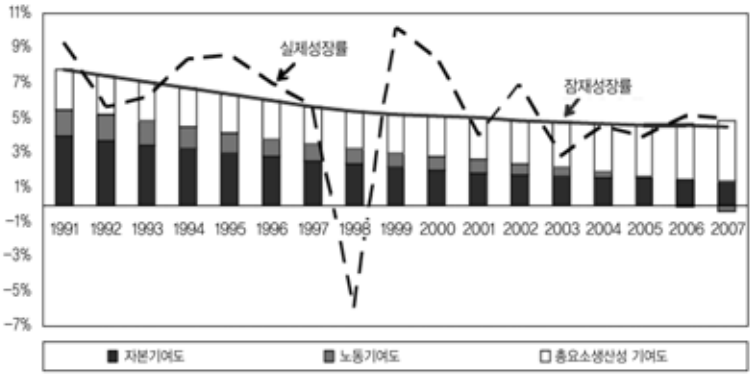
2008~2010년 성장추세 하락요인은 총요소생산성과 자본기여도의 하락 때문으로 총요소생산성 기여도는 전반적인 불확실성의 증대로 생산차질과 유휴설비 증가 등에 기인하여 큰 폭으로 하락하였고, 자본기여도는 건설부문 투자도 부진하였고 설비투자도 급락하였기 때문이라고 지적하였다. 노동기여도는 고용률은 하락하였지만 투입된 근로시간이 증가하였기 때문에 증가한 것으로 보았다. 그

14) 2011. 5. 19일자 보도자료 참조.

15) 잠재성장률이란 잠재산출수준의 증가속도이며, 일반적으로 한 국가경제가 안정적으로 도달할 수 있는 중장기 성장추세를 의미한다. 잠재산출(potential output)은 한 나라의 경제에서 가용한 자원을 활용하여 도달할 수 있는 지속가능한 최대한의 산출수준을 말한다.

러나 2007년 금융위기가 성장잠재력에 미치는 영향은 제한적이어서, 최근 우리나라의 잠재성장률은 4% 초반을 유지하고 있는 것으로 분석된다.

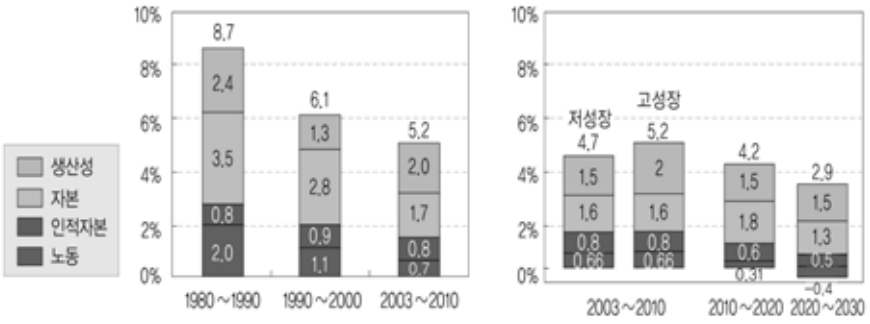
〈그림 2-8〉 우리나라의 잠재성장률 추이



자료: KDI, 2011. 5. 19일자 보도자료

KDI(2006)는 또한 향후 고령화로 인한 노동력, 즉 생산가능인력이 감소할 뿐만 아니라 저축 감소가 본격화되어 2010년 이후부터는 잠재성장률 하락이 가속화될 것으로 전망하고 있다. 2010년 이후에는 4% 초반을 유지하다가 2020년 이후에는 2% 후반 수준이 될 것으로 분석하고 있다.

〈그림 2-9〉 잠재성장률의 추세변화와 장기전망

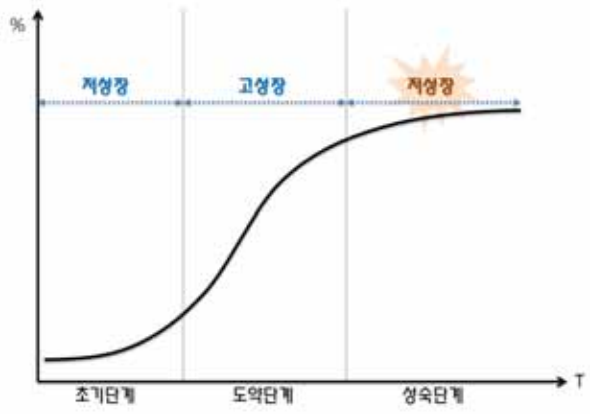


자료: KDI(2006), 「양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책제안」.

어느 정도가 저성장 상태라고 획일적으로 말할 수는 없지만 저성장(low growth)의 개념은 기본적으로 경제성장률의 추세적 하락현상이 지속되고 심화되는 경제활동상태를 의미하며, 경제학적으로는 투입 대비 산출, 즉 총요소생산성(TFP, Total Factor Productivity)이 감소하는 성장시스템의 비효율성이라 할 수 있다. 저성장이란 단순히 수치상의 성장률 저하를 의미하는 것이 아니라 고도성장의 동력이 빠르게 소진되고 있고, 그러면서 동시에 선진사회로의 도약을 위한 새로운 성장동력을 창출하지 못한, 틈새에서 경제를 포함한 사회 전반의 활동이 상대적으로 둔화되는 현상을 총칭하는 개념이다(조명래, 2011).

일반적으로 경제성장곡선이 S자형의 로지스틱 곡선의 형태로 표현된다고 했을 때, 경제성장률은 초기에 완만하고 도약준비단계에서는 가파른 곡선을 그리다가 성숙단계에서 다시 완만해지는 형태를 갖는다. 우리나라는 단계이론적으로 보았을 때 일반적으로 고도성장 이후 성숙단계에서 나타나는 저성장 단계에 진입했거나, 추격형 성장단계가 서서히 종료되어 가고 있는 시점으로 볼 수 있다. 따라서 우리나라의 경제성장률 둔화는 단계이론상 추격형 성장단계의 종료에서 오는 현상으로 볼 수 있으며, 인구 고령화, 서비스업·중소기업의 낮은 생산성 등에도 기인한다(KDI, 2011).

〈그림 2-10〉 일반적인 경제성장곡선



무엇보다도 저성장이 나타나는 주된 원인은 인구 고령화로 평균근로연령이 상승하고 생산가능인구가 감소하여 노동력 공급 축소에 따른 노동생산성 저하 때문이다. OECD는 고령화가 인당 GDP 성장률을 연간 0.25~0.75%까지 감소시킬 것이라는 분석을 내놓고 있다(서울행정학회, 2005). 우리나라의 경우에도 유래 없는 급속한 인구 고령화 추세가 경제성장률 지체 내지는 저성장 추세를 가속화시키고 있다고 볼 수 있다.

또한 저축률 하락으로 인하여 자본스톡 축적이 저하되기 때문에 생산함수에서 투입요소의 감소가 발생하게 되므로 이를 상쇄시킬만한 생산성 향상이 없다면 성장률이 하락하게 된다. 국가경제가 선진형 구조로 바뀌면서 성숙단계에서 나타나는 저성장 추세는 신성장 산업기반의 부재나 서비스업, 중소기업 등의 낮은 생산성 등에 의해서도 발생한다는 의미이다.

정병순(2011)은 서울의 GRDP 성장률이 전국 평균을 하회하고 있는 원인은 1990년대 이후 IT산업의 급성장으로 고성장을 해왔으나 2000년대 중반 이후 그 성장세가 점차 소진되고 있어 기존 IT 산업의 성장세를 대체할 수 있는 새로운 성장기반이 부재하기 때문이라고 언급하기도 하였다.

2. 고령화·저성장시대의 특성

고령화·저성장시대의 특성으로는 먼저 평균수명이 연장됨에 따라서 대비해야 하는 미래가 길어지므로 소득과 생애소비 등 미래 불확실성이 증대된다. 불확실성 증대 경향은 비정규직 증가 등의 고용환경 변화와 맞물리면서 더욱 가속화되는 경향이 있다. 장기적으로는 인구구조 변화 및 고령화가 노동시장에 영향을 미쳐 경제활동인구가 감소함으로써 노동공급을 축소시키게 되므로 거시경제학적으로 전반적인 성장잠재력을 약화시키고 더 나아가 생산성을 저하시킨다고 볼 수 있다.

저성장시대에는 전체적으로 산업구조가 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 전환되면서 경제규모가 확대되더라도 안정적인 일자리가 늘어나지 않을뿐더러

실업률도 증가하는 구조로 변화하게 된다.

2003년부터 2011년까지 우리나라의 고용률을 살펴보면 58.6~59.8% 수준으로 평균 59.0%에 불과해 OECD 국가의 평균 고용률 66.7%(2007년 기준)에 비해 상당히 낮은 편에 속한다. 제주, 충남, 전남을 제외하면 모두 평균 60% 미만으로, 특히 서울의 경우에도 58.1~60.3% 수준을 유지하고 있다.

〈표 2-16〉 시도별 연평균 고용률과 OECD 평균 비교

OECD	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
66.7	59.0	59.6	55.1	57.4	59.2	56.1	57.0	58.7
경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
59.8	57.4	58.7	62.2	57.8	63.2	63.0	60.4	67.4

주: OECD 평균은 2007년 기준임
자료: 통계청(KOSIS), OECD Factbook(2009년)

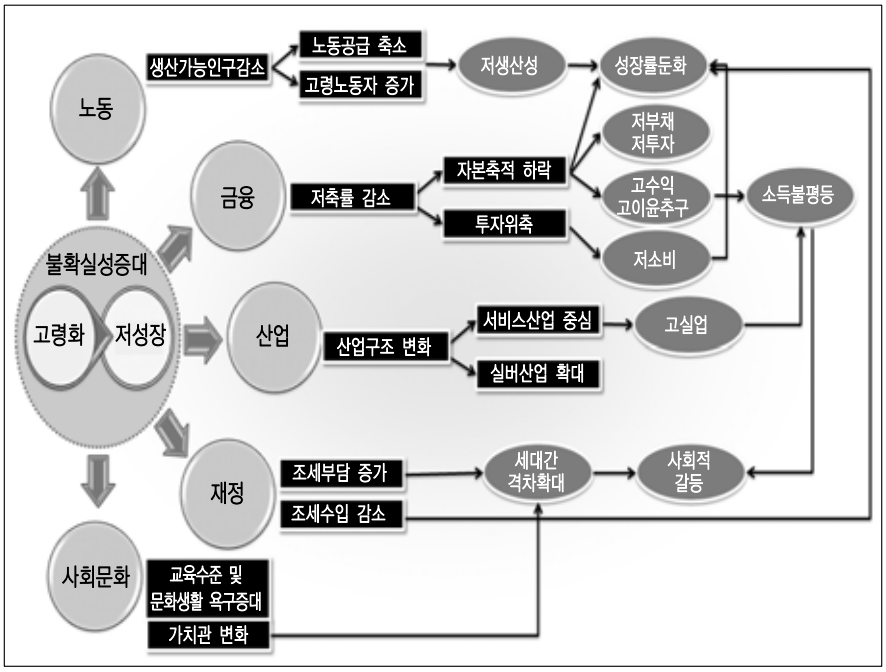
인구구조의 변화, 고령화 및 저성장 추세는 노동시장뿐만 아니라 자본시장에도 영향을 미치게 된다. 저축 성향이 낮은 고령자나 비근로계층의 비중이 확대되면 경제 전체의 저축률이 하락하고, 이에 따라서 자본축척도 저해된다. Miles(1999), Hviding and Merette(1998) 등은 고령화가 저축률을 감소시킨다는 연구결과를, 그리고 Cutler et al.(1990)과 Turner et al.(1998), Kotlikoff et al.(2001) 등은 고령화로 인한 노동 및 저축률 감소는 장기적으로 경제성장을 감소시킨다는 연구결과를 제시하고 있다(NABO, 2009).

경제이론에서 생애주기가설(Life Cycle Hypothesis)에 따르면 소비자는 전 생애에 걸쳐 일정수준의 소비생활을 영위하도록 행동하는데, 소득이 없거나 적은 고령층과 유년층은 저축보다 소비가 많은 음의 저축을 하는 반면 소득수준이 높은 청장년층에서는 양의 저축을 하게 된다(KDI, 2003). 즉 일반적으로 근로시기에는 저축률이 높지만 비근로시기에는 저축을 소비로 전환하려는 경향이 발생하는 것이다. 양의 저축을 하는 청장년층은 고수익·고위험 주식에 대한 선호도가 높은 반면 고령층은 저수익·저위험 채권에 대한 선호도가 높아 금융시장 전반에 영향

을 미치게 된다.

고령화로 경제전체의 저축률이 감소할 뿐만 아니라 저성장시대에는 투자가 위축되어 소비도 줄이게 되는 경향이 있다. 이는 저성장·저소비·고실업이 보편화되는 시대, 즉 뉴노멀시대와 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

〈그림 2-11〉 고령화·저성장의 시대의 특성



저성장시대에는 부채율을 낮추기 위하여 전반적인 투자를 줄이게 되므로 IT나 자동차 등과 같은 기술경쟁부문을 비롯한 고수익부문에 집중하게 되고, 따라서 상대적으로 수익과 이윤은 향상되지만 축적에너지는 감소하여 전반적으로 성장동력이 감소하게 된다. 반면 고성장시대에는 외부로부터 많은 부채를 끌어들여 지속적으로 신규투자를 하고, 이로 인해 수익이나 이윤은 상대적으로 적을 수 있지만 경제체질은 고축적에너지를 내부화하여 고도성장을 이룩하게 되는 것이다(김창근, 2006).

성장률 자체도 낮아졌지만 성장의 성격이 고용·소득 불평등과 사회적 양극화를 심화시키는 성장이라는 특징을 보이고 있어 빈곤층은 증가하고 중산층은 감소하게 된다. IT, 자동차 등 고수익 부문에 투자가 집중되면 경쟁력과 수익은 증대되지만 특정 부문을 중심으로 투자가 이루지기 때문에 고용과 소득의 불평등은 심화되고, 따라서 사회적 양극화 현상도 발생하여 사회갈등은 급상승한다. 우리나라의 양극화지수는 1997년에 이미 선진국과 유사한 수준으로 알려져 있으며, 이후 급상승하고 있는 추세다(KDI, 2006).

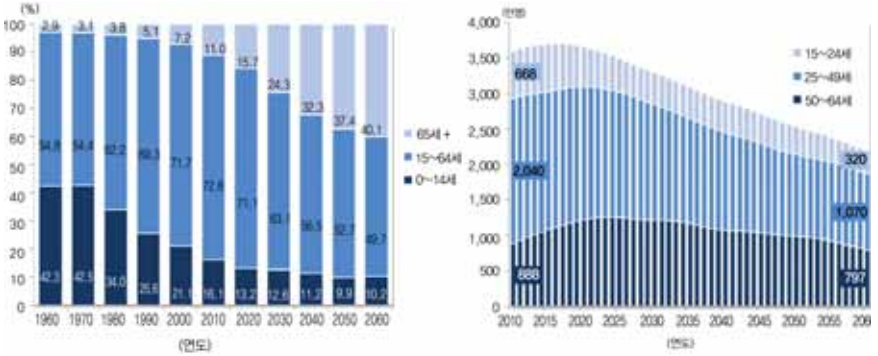
제2절 고령화·저성장의 지역발전 환경변화에 미치는 영향

1. 경제적 환경변화에 미치는 영향

가. 인적역량의 약화

먼저 15세에서 64세까지 생산가능인구는 1960년 1,370만명(54.8%)에서 2010년 3,598만명(72.8%)으로 꾸준히 증가하였으나, 인구구조의 변화 및 고령화로 2016년을 정점으로 감소하기 시작하여 2060년에는 2,187만명으로 감소할 전망이다(통계청, 2011). 특히 베이비붐 세대가 고령인구로 진입하는 2020~2028년경에는 생산가능인구가 연평균 30만명씩 급속히 감소하다가 이후 그 추세는 둔화될 것으로 예측되고 있다. 따라서 2060년이 되면 10명 중 5명만이 생산가능인구이고 나머지 4명은 고령자, 1명은 유소년이다.

〈그림 2-12〉 연령계층별 인구구성비 및 생산가능인구 전망



〈연령계층별 인구구성비 전망〉 〈연령계층별 생산가능인구 전망〉

자료: 통계청(2011), 『장래인구추계(2010 인구주택총조사 기준)』.

더욱이 연령별 생산가능인구를 살펴보면, 주요경제활동인구라 할 수 있는 25~49세 인구는 2010년에 56.8%이지만 2050년에는 45.2%까지 감소할 것으로 전망되고 있다. 50~64세 인구 역시 2010년에는 24.7% 수준으로 2030년에는 37%로 소폭 증가하지만 2060년에는 36.4% 수준으로 감소할 전망이다.

이렇게 경제활동인구는 급격히 감소하는 반면 다음의 표에서 보는 바와 같이 평균연령은 상승하고 있어 인적구조가 취약해질 것으로 예상된다. 우리나라의 평균연령은 1960년 23.1세에서 1990년 29.5세로, 2010년에는 37.9세로 상승하였으며, 2060년에는 무려 50.5세로 상승할 것으로 추정된다.

〈표 2-17〉 중위연령과 평균연령 추이와 전망(1960~2060년)

연도	중위연령(세)				평균연령(세)			
	전체	남자 (A)	여자 (B)	차이 (B-A)	전체	남자 (A)	여자 (B)	차이 (B-A)
1960	19.0	18.2	19.8	1.6	23.1	22.3	23.9	1.6
1970	18.5	17.9	19.2	1.3	23.6	22.9	24.3	1.5
1980	21.8	21.2	22.4	1.2	25.9	25.0	26.9	1.8
1990	27.0	26.3	27.7	1.4	29.5	28.5	30.6	2.1
2000	31.8	30.8	32.7	1.9	33.1	31.9	34.3	2.3
2010	37.9	36.8	39.0	2.1	37.9	36.7	39.1	2.4
2020	43.1	41.7	44.5	2.8	42.0	40.8	43.3	2.5
2030	47.8	46.4	49.2	2.8	45.5	44.3	46.7	2.3
2040	51.5	50.1	53.1	3.0	48.8	47.7	49.9	2.2
2050	54.4	53.3	55.6	2.3	50.9	49.8	52.0	2.2
2060	54.3	53.1	55.6	2.5	51.5	50.5	52.5	2.0

자료: 통계청(KOSIS)

생산가능인구의 감소 내지는 고령화와 평균연령의 상승은 노동력 부족 현상을 일으키고 노동생산성 저하를 초래하게 될 것이다.[16] 노동생산성 저하는 잠재성장률 감소로 이어지고, 결국 국가경쟁력 약화를 초래하기 마련이다. 국제통화기금(IMF, 2004)은 생산가능인구가 1% 증가할 때 국민 1인당 실질 GDP는 0.08% 증가하는 반면 고령인구가 1% 증가할 때에는 0.041% 감소한다는 분석결과를 제시하고 있다.[17] 또한 한국개발연구원(2006)은 우리나라 출산율이 1.19명 수준에서 지속된다면 잠재성장률은 2020년에 2.91%대, 2030년에는 1.60%대로 낮아질 것으로 예측하고 있기도 하다.

이는 생산가능인구가 감소함에 따라서 지금까지의 고용확대를 통한 경제성장[18]보다는 노동력 감소에 대처한 고부가가치산업의 성장으로 방향을 전환해야

16) 농촌지역에서는 생산가능인구가 감소하고, 고령인구가 증가함에 따라서 리더부족과 마을단위의 정주체계 붕괴 등의 문제도 발생하고 있다. 20호 미만의 과소화 마을의 수는 2005년에 2,048개(5.7%)였으나 2010년에는 총 3,091개(8.5%)로 증가하는 추세다(성주인·채종현, 2012).

17) 이영성(2008)은 고령인구가 1% 증가하게 되면, 노동자 1인당 생산량은 0.719%가 감소한다는 결과를 제시하고 있다.

하는 시점이 도래하고 있다는 사실을 반증하는 것이기도 하다. 또한 생산가능인구 감소로 인한 노동력 부족현상을 타개하기 위해서는 사회전반에 걸쳐 고용기회를 확대함과 동시에 65세 이상 고령인구의 경제활동참가율을 제고할 필요성이 있다고 하겠다.

나. 소득 및 일자리 감소

저성장시대 내지는 경제의 성숙단계에서는 소위 첨단지식중심의 산업구조개편 전략을 구사하게 되면서 많은 지역이 제조업 기반을 상실하게 된다. 따라서 숙련직업을 상실하게 되면서 비공식, 즉 비정규직이나 저임금 서비스업을 양산하게 되어 소득과 일자리가 감소하고 결국 빈부격차가 확대된다(조명래 외, 2011: p. 87).

특히 갈수록 고령층의 소득 및 자산이 많이 줄어들어 노후 소득보장을 위한 추가적인 소득원 개발이 필요한 상황이 전개될 것이다. 우리나라의 고용구조는 고령자의 취업률이 선진국 대비 상당히 높은 편이나, 희망근로나 공공근로 등 고령자들에게 주로 제공되는 일자리는 단순근로 위주이거나 지속성이 부족하여 고령빈곤층 증가를 막는 데는 한계가 있다.

〈표 2-18〉 주요국의 연령그룹별 노동시장참여율(2000년 기준)

구 분	남성			여성			전체		
	25~49	50~64	65~74	25~49	50~64	65~74	25~49	50~64	65~74
한국	92.4	78.0	45.7	58.2	50.7	29.0	75.5	64.3	35.9
일본	97.2	89.1	42.0	66.1	56.8	21.0	81.8	72.6	30.7
EU	94.0	66.1	–	73.9	42.3	–	84.0	54.0	–
미국	92.4	75.6	23.5	77.3	61.0	14.4	84.7	68.0	18.5
OECD	93.7	72.8	–	69.0	48.4	–	81.3	60.3	–

자료: 한국개발연구원(2006b), p. 149.

18) 과거 우리나라는 노동투입 확대가 고도성장의 중요원천이었다. 따라서 노동투입증가율의 둔화, 더 나아가 노동투입 규모 자체의 감소는 향후 잠재성장률 둔화의 핵심적인 요인으로 작용할 것이다(KDI, 2006b).

우리나라 노인빈곤율은 45.1%로 OECD 평균 13.3%보다 3배 이상 높은 수준이며, 2050년 노인부양비율은 77%로 일본(82%)에 이어 두 번째로 높아 OECD 평균(52%)을 크게 상회할 것으로 전망된다(NABO, 2009: 19). 2009년 통계청의 경제활동인구조사 부가조사 결과에 따르면 55~79세 인구의 56.3%가 지난 1년 간 연금을 수령한 적이 없는 것으로 나타나 연금사각지대가 존재하는 것으로 조사되었다.

따라서 일자리가 감소하는 시기에 고령빈곤층 증가를 막고 지역발전을 견인하기 위해서는 고령층 일자리 창출대책을 마련하고, 고령자의 노동생산성을 제고시키는 정책이 필요하다고 할 수 있다.

산업구조가 지식기반산업으로 전환되면 산업에서 필요로 하는 지식과 기술도 급속하게 변화하기 마련이므로 학령기에 습득한 기술이 퇴화하는 속도도 빨라진다. 교육훈련 인프라를 확충하거나 질적 투자를 늘리는 정책도 필요하지만 무엇보다도 직업훈련이나 평생교육시스템을 확대하는 등 적절한 직업교육[19]을 통하여 고령자의 노동생산성을 향상시키는 노력이 필요하다.

다. 만성적 재정압박

인구증가율 둔화와 고령화는 정부의 재정수입과 세원의 구성에도 여러 가지 영향을 미치게 될 것이다. 먼저 향후 인구증가가 정체되고 생산가능인구가 감소하게 되면 조세나 사회보장기여금을 부담하는 청장년층의 비중이 축소되면서 전체 세수는 감소하는 반면 청장년층의 조세부담은 증가한다.

유럽연합(EU)은 GDP대비 국가채무비율이 60% 이상이면 위험수준으로 판단하고 있어 우리나라 재정은 아직까지는 건전한 상태로 볼 수 있다. 그러나 다음에서 보는 바와 같이 우리나라의 1997년 기준 GDP 대비 국가채무비율은 11.9%에 불과했으나 2010년 현재 33.4%로 지속적으로 증가추세에 있어 고령화·저성장에 따른 세수 감소는 결국 국가의 재정악화로 이어질 가능성이 높다.

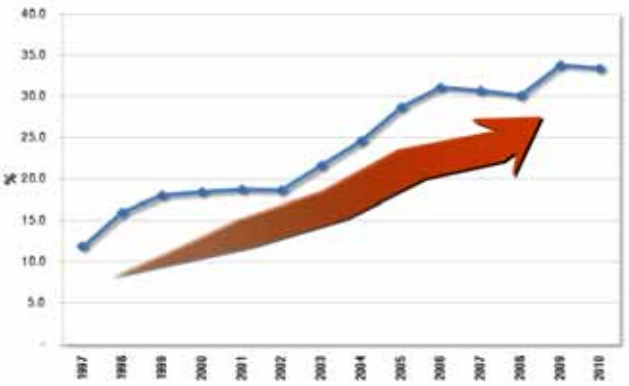
19) 평생학습실태조사 결과 우리나라 성인의 직업관련 비형식교육 참여율은 10.5%로 OECD 평균 18.0% 대비 상당히 낮은 수준이다(한국교육개발원, 2007).

〈표 2-19〉 우리나라의 국가채무 추이

구분	국가채무(조원)	GDP대비 국가채무비율(%)
1997	60.3	11.9
2000	111.2	18.4
2005	247.9	28.7
2010	392.2	33.4

자료: KOSIS

〈그림 2-13〉 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율 추이



생산가능인구는 감소하고 있지만 고령인구 비중은 급속히 증가하고 있어 복지지출을 비롯한 의료비나 연금 등 전반적인 사회적 지출은 급격하게 증가하고 있다.[20] 세수 감소 및 사회적 지출 증가는 중앙정부나 지방정부 모두에게 강력한 재정압박으로 작용하게 되어 정부부채가 커질 가능성도 발생한다.

다음의 그림에서 보는 바와 같이 중앙정부와 지방정부를 모두 합친 일반정부의 부문별, 기능별 총 지출을 살펴보면, 일반정부의 재정지출은 복지지출을 중심으로 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 복지지출의 급격한 증가로 인해 재정수입을 증대시키거나 다른 재정지출을 감축하지 않는 한 국가재정은 지속적으

20) 향후 고령화에 의해 가장 직접적으로 영향을 받는 재정지출 항목은 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금의 4대 공적연금)과 건강보험을 비롯한 공적의료지출, 각종 노인복지 등을 들 수 있다(KDI, 2006: p.443).

로 악화될 것으로 전망된다.

재정적자의 지속적 누적은 국가채무를 2010년 말 GDP 대비 22.4%에서 2050년 말 137.7%로 크게 증가시킬 전망이며, 조세부담률이 현 수준으로 유지되더라도 건강보험 부담 증가 등으로 국민부담률은 2009년 25.6%에서 2050년 29.3%로 증가할 전망이다(KDI, 2011: 30). 고령화로 인한 복지지출 증가는 사회보장기여금을 중심으로 한 국민부담률을 지속적으로 상승시키고, 이에 따라서 국가채무도 함께 증가하는 경향이 있다.

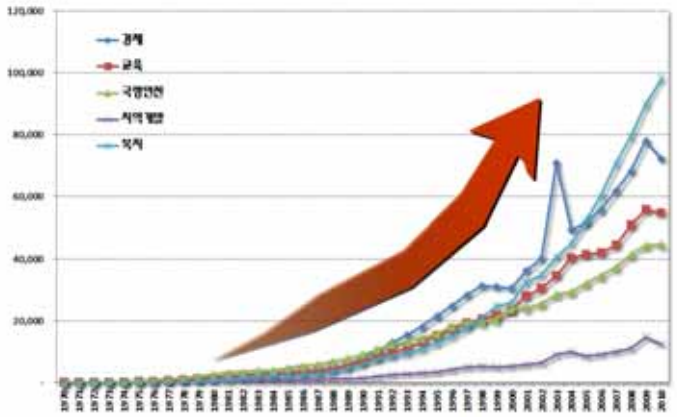
〈표 2-20〉 일반정부의 부문별 기능별 총지출 추이(1970~2010년)

(단위 : 십억원)

구 분	경제	교육	국방안전	지역개발	복지
1970	112	110	162	33	35
1980	1,665	1,461	2,661	508	808
1990	7,643	6,997	9,033	1,390	5,885
2000	30,494	23,443	23,878	5,383	25,786
2010	72,065	54,731	44,837	12,504	98,062

주: 일반정부=중앙정부+지방정부이며, 복지부문은 보건+사회보호부문의 합계임
자료: 한국은행(http://ecos.bok.or.kr) 정리

〈그림 2-14〉 일반정부의 재정지출 추이



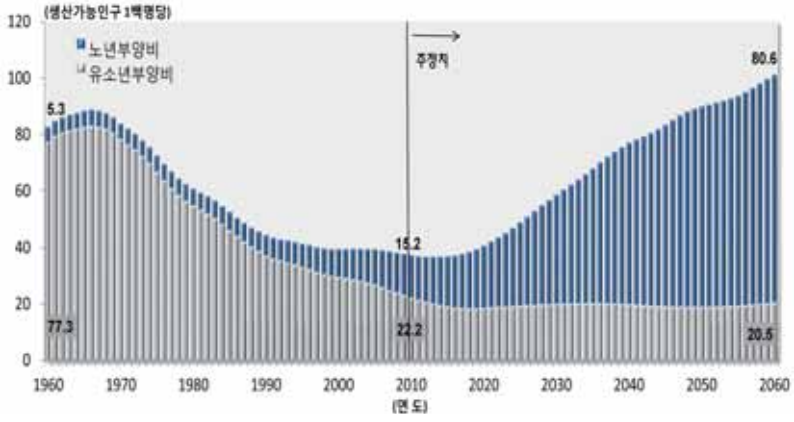
2. 사회문화적 환경변화에 미치는 영향

가. 복지수요 증대

사회문화적으로는 경제 성장률 둔화 및 고령인구의 증가로 노년부양비는 급속하게 증대되는 반면 유소년부양비는 감소하게 되는 특징을 보이게 된다. 통계청에 따르면 부양비 중에서 유소년 부양비는 1970년대 이후 꾸준히 그리고 급격히 감소하여 2010년 현재 22.2명이며, 이후 2050년까지 18.9명으로 감소할 전망이다. 반면 노년부양비는 2010년 15.2명에서 2030년 38.6명, 그리고 2060년 80.6명으로 급증할 전망이다.

이는 곧 2060년이 되면 생산가능인구 10명이 노령인구 8명과 유소년 2명을 부양해야 하는 시기가 도래한다는 의미이다. 따라서 의무교육 대상계층이 감소하기 때문에 교육예산에서 타 부문으로 예산전환의 여력이 생길 수 있고, 동시에 고령인구 증대로 노인복지수요는 급속도로 증대할 것이다. 다시 말해 향후 복지수요는 대부분 고령자가 그 대상이 될 것으로 전망된다.

〈그림 2-15〉 유소년부양비 및 노년부양비 전망(1960~2060년)



자료: 통계청(2011), 『장래인구추계(2010 인구주택총조사 기준)』.

생산가능인구 1백명당 총 부양인구[21]는 2010년 현재 37.3명으로, 이후 베이비붐 세대가 고령인구에 진입하는 2028년경까지 급증하다가 이후 완만해질 것으로 예상된다. UN(2010)은 우리나라의 총부양비가 2010년 현재에는 미국, 프랑스, 일본 등에 비해 낮은 수준이지만 2060년에는 일본 다음으로 가장 높은 나라가 될 것으로 전망하고 있다.

〈표 2-21〉 주요국가의 총부양비 전망(2010~2060년)

구분	한국	한국(UN)	일본	영국	프랑스	독일	미국
2010년	37.3	38.1	56.4	51.4	54.2	51.2	49.6
2030년	58.6	59.9	74.7	63.1	68.3	71.9	64.0
2060년	101.0	91.2	95.7	73.3	74.0	84.5	68.1

자료: UN(2010), 「World Population Prospects: The 2010 Revision」.

또한 전반적인 사회문화적 변화로 대졸 이상의 고령자 비율이 급등하면서 고령인구의 사회문화적 수요가 높아지는 것도 복지수요를 증대시키는 원인이 되고 있다. 향후 고령자의 학력수준이 높아질수록 공공문화서비스를 비롯한 생애교육 등 다양한 부문의 문화복지수요가 증대될 것으로 판단된다.

나. 계층간·지역간 격차 확대

우리나라는 다음의 표를 보는 바와 같이 60년대 이후 급속한 경제성장을 통해 일자리를 창출함으로써 절대빈곤을 해소하고 소득분배를 개선해 왔다. 그러나 저성장 추세에 따른 고실업 증대로 빈곤과 소득분배문제를 해결하지 못하는 여건이 조성되거나, 성장이 존재한다고 하더라도 사회의 모든 계층이나 모든 지역으로 분배되지 못하는 상황이 전개되고 있다.

21) 부양비(dependency ratio)는 유소년부양비와 노년부양비의 합으로 구성된다. 이때 유소년부양비는 유소년인구(0-14세)에 대한 생산가능인구(15-64세)의 비율을 의미하고, 노년부양비는 고령인구(65세 이상)에 대한 생산가능인구(15-64세)의 비율을 의미한다.

〈표 2-22〉 실업률과 고용률(1963~2009년)

구분	1963~1969	1970~1979	1980~1989	1990~1999	2000~2009
실업률	6.6	4.0	3.8	3.3	3.7
고용률	53.2	56.4	55.8	59.2	59.2

자료: KDI(2011), p. 18.

지니계수(Gini coefficient)[22]와 빈곤층, 중산층 및 상류층의 계층별 소득비중[23], 즉 상대적 빈곤율을 살펴보면, 먼저 1990년대 이후 지니계수[24]는 시장소득을 기준으로 했을 때나 가처분소득을 기준으로 했을 때 모두 1997년 외환위기를 제외하면 완만하게 증가하고 있어 계층간 소득분배가 격차가 갈수록 심화되고 있다고 볼 수 있다. 다음으로 가처분소득을 기준으로 중산층의 소득비중은 1990년 75.4%에서 2011년 67.7%로 감소한 반면 빈곤층의 소득비중은 1990년 7.1%에서 2011년 12.4%로 증가하였다. 경제성장률은 지속적으로 감소하는 경향을 보이는 반면 1990년대 초반부터 소득분배는 오히려 악화되고 중산층은 급감하고 있으며 대신 빈곤층은 확산되고 있는 추세인 것이다.

22) 계층간 소득분배가 얼마나 공평하게 이루어졌는지를 나타내는 수치로 지니계수가 0에 가까울수록 소득분배가 평등하게 이루어졌다고 판단한다.

23) 빈곤층은 중위소득 50% 미만, 중산층은 중위소득 50~150%, 그리고 상류층은 중위소득 150% 이상을 의미한다.

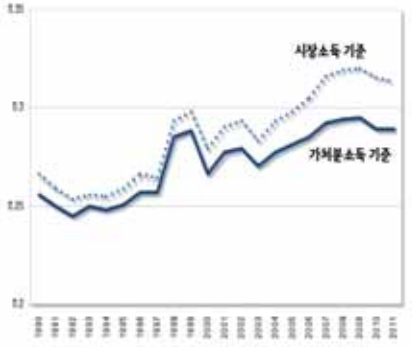
24) 지니계수는 도시 2인 이상 가계를 기준으로 산출되었다.

〈표 2-23〉 지니계수와 계층별 소득비중(1990~2011년)

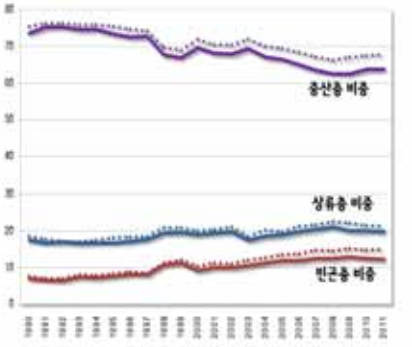
구 분	지니계수		계층별 소득비중(%)					
			빈곤층		중산층		상류층	
	시장 소득	가처분 소득	시장 소득	가처분 소득	시장 소득	가처분 소득	시장 소득	가처분 소득
1990	0.266	0.256	7.8	7.1	73.7	75.4	18.5	17.5
1995	0.259	0.251	8.3	7.7	73.5	75.3	18.1	16.9
2000	0.279	0.266	10.4	9.2	69.7	71.7	19.9	19.0
2001	0.290	0.277	11.3	10.1	68.2	70.4	20.5	19.5
2005	0.298	0.281	13.6	11.9	66.6	69.2	19.8	18.9
2010	0.315	0.289	14.9	12.5	63.7	67.5	21.5	20.0
2011	0.313	0.289	15.0	12.4	63.8	67.7	21.2	19.9

자료: 통계청(KOSIS)

〈그림 2-16〉 지니계수와 계층별 소득비중의 연도별 추이



〈지니계수〉

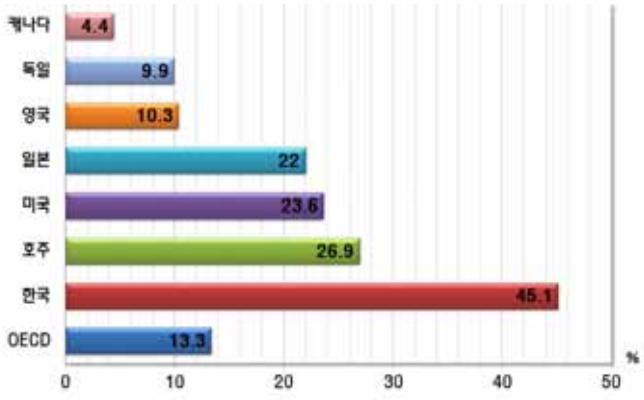


〈중산층 비중〉

자료: 통계청(KOSIS)

특히 우리나라의 65세 이상 고령인구의 빈곤율은 2007년을 기준으로 45.1%로 OECD 국가 중에서 가장 높은 것으로 나타나고 있다. OECD 평균 고령인구 빈곤율은 13.3%로 우리나라의 고령인구 빈곤율은 OECD의 3.4배 수준이며, 캐나다의 경우 우리나라의 1/10 수준인 4.4%에 불과하다.

〈그림 2-17〉 고령인구 빈곤율 비교(2007년)

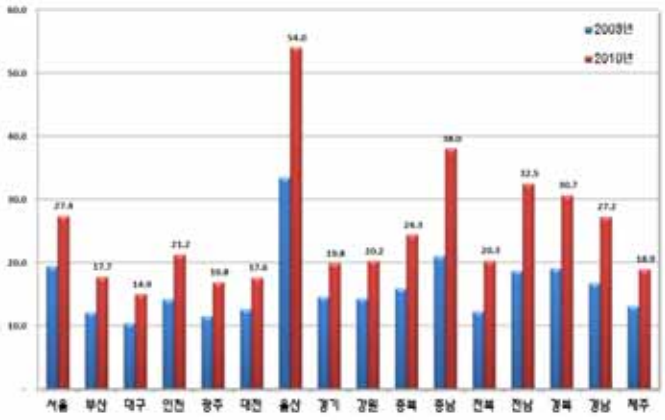


자료: OECD(2009), Pensions at a Glance.

임금소득 격차 확대 및 소득 양극화 문제는 현재도 지역 간 불균형 성장이나 계층 간 주거지 분리 등 공간 속에서도 투영되어 극명하게 나타나고 있다. 또한 고령인구 증가 및 노년부양비의 급속한 증가는 세대 간 갈등을 부추겨 사회적 쟁점으로 부각될 가능성도 높아지고, 세대 간 분열현상도 우려된다.

지역적으로도 연평균 GRDP 성장률을 살펴보면 시도별로 큰 편차를 보이고 있어 지역 간 격차도 확대되고 있는 것으로 판단된다. 시도별 인당 GRDP는 2010년 현재 울산이 54.0백만원/인으로 가장 많고, 다음으로 충남 38.0백만원/인, 전남 32.5백만원/인 순으로 나타나고 있다. 가장 인당 GRDP가 적은 지역은 대전(17.6백만원/인)과 부산(17.1백만원/인)에 해당한다. 지역 간 소득격차 확대로 인한 소득 불균형 현상은 지역발전정책의 입장에서는 균형발전정책을 시사한다고도 볼 수 있다.

〈그림 2-18〉 시도별 인당 GRDP(2003년과 2010년)



3. 공간적 환경변화에 미치는 영향

가. 개발수요 감소

그 동안 우리나라 사회에 팽배했던 국토개발사업 및 대규모 신도시 개발사업 등 성장형 도시개발방식과 사업추진구조는 예기치 못하는 불안정성 내지는 불확실성이 커지는 저성장 및 위험환경 하에서 작동되기 어렵다. 경제발전 기조가 고성장에서 저성장으로 바뀌면서 경제활동이 둔화되기 때문에 도시공간이 위축되어, 개발하고 성장하는 도시는 사라지고 구도심지역을 중심으로 쇠퇴하는 도시가 확산되기 때문이다. 특히, 지방중소도시, 그 중에서도 원도심이 쇠퇴하는 현상이 두드러지게 나타나고, 장기불황으로 신도시도 쇠퇴하고 있다.

우리나라는 현재에도 인구성장률이 감소하는 지역이 생겨나고, 부동산 경기 침체로 취등록세가 감소하여 국가재정 및 지방재정이 악화되는 상황 속에서 도시개발 재원도 부족한 것이 현실이다. 도시쇠퇴나 인구감소로 택지공급사업이 축소되면서 주택이나 도로 등과 같은 인프라 건설사업이 한계에 봉착하게 되고, 자산가치는 하락하여 지역경제는 위축된다.

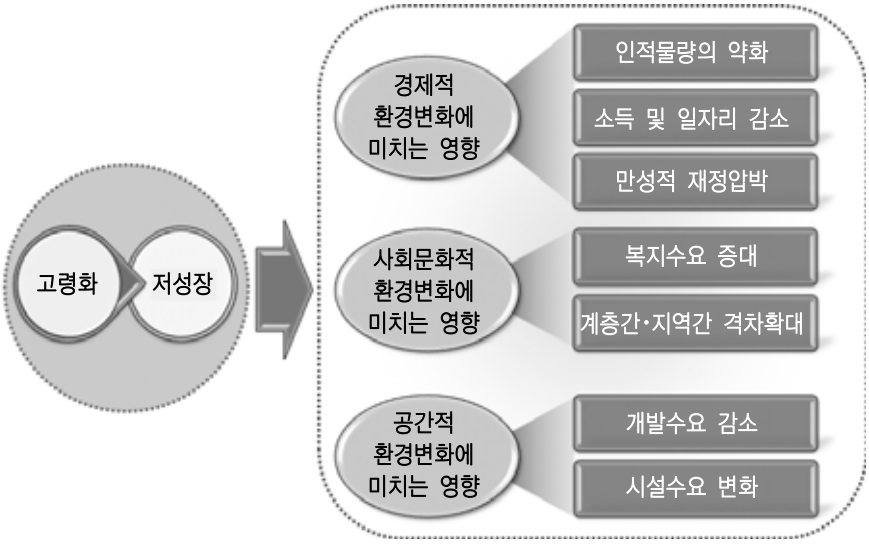
따라서 고령화·저성장시대 지역개발정책은 대규모 개발주의 패러다임이 아니

라 도시와 지역의 고유가치를 만들어나가는 대안적 방식으로 강구되어야 한다. 성장보다는 분배, 생산보다는 복지, 양보다는 질, 하드웨어보다는 소프트웨어, 정부보다는 시민, 공급자보다는 수요자, 통치보다는 참여 등의 요소들을 정책수단으로 엮어 도시의 경제, 사회, 문화, 정치의 질적 변화를 이끌어 내야만 한다(조명래, 2011).

나. 시설수요 변화

전체적인 개발수요 감소와 함께 다양한 시설에 대한 수요도 함께 변화하고 있다. 특히 고령화 증대로 노인복지시설을 비롯하여 노인여가복지시설, 재교육시설, 의료복지시설과 재가노인복지시설 등의 시설수요는 증가하고 있다. 유소년층과 학생수 감소로 농촌지역을 중심으로 폐교사례가 증대되지만 여성의 경제활동 참여 증대로 자녀양육을 위한 탁아소와 유치원 등 사회복지시설의 수요는 증가하고 있다. 이상의 논의로부터 고령화·저성장이 지역발전 환경변화에 미치는 영향을 요약하여 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 2-19〉 고령화·저성장이 지역발전 환경변화에 미치는 영향 요약



제3장
지역발전의 정책체계 및 투자실태분석

제1절 지역발전 정책체계의 구조

1. 이명박 정부의 지역발전정책 개요

가. 지역발전정책의 비전과 추진전략

이명박 정부는 출범 이후 참여정부에서 기본 틀을 형성하여 적극적으로 추진해 왔던 국가균형발전체계를 대폭 수정하여 대내외적 환경의 변화와 동향을 반영한 신지역발전체계로 전환하였다. 그 배경에는 대내적으로는 중앙주도의 획일적 추진체계, 분절적·분산적 사업, 소모적·갈등적 지역주의, 지역의 글로벌 경쟁력 저하 등의 문제점을 해소하고, 대외적으로는 협력에 기초한 통합적 개발, 지역개발단위의 광역화, 행정구역의 광역적 개편, 지역발전의 연성화 등의 새로운 변화추세를 수용하겠다는 발상이 작용하였다. 이러한 배경에 따라 정부는 '08년 7월 국정보고를 통해 "일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조"라는 장기적 비전을 설정하고, "광역경제권 구축", "특성화된 지역발전", "지방분권·자율", "지역 간 협력·상생"등 네 가지 기본정책방향을 제시하였다.

지역경쟁력 강화를 목적으로 하는 광역경제권 중심의 신지역발전체계는 1990년대 이후 풍미한 신지역주의(new regionalism)에 이론적 토대를 두고 있으며, 지역발전에 있어 지역의 선도(initiative)와 역할을 특별히 강조한다. 지역(region)이 경제 및 사회생활의 기본 단위로서 지역개발은 물론 국가발전의 원동력이라는 점이 핵심 개념이다. "지역발전이 곧 국가발전"이란 현 정부의 지역발전 구호도 바로 신지역주의에 이론적 개념을 그대로 반영한 것이다(김선기, 2010: 4).

신지역주의의 지역발전에서는 영역적 문제에 대하여 새로운 광역정부 또는 기존 지방정부간의 연대를 통하여 접근하는 방식을 특별히 강조하는데(Swanstrom, 2001: 479-496), 최근에는 지역 단위의 광역서비스 공급 및 환경관리, 경제발전을 위한 지역선도와 관리기능을 하는 거버넌스와 동일한 개념으로 사용하기도 한다(Tomaney, 2002). 결국 지역이 선도하는 지역발전을 가능케 하기 위해서는 "지역"의 광역화를 통해 역량과 경쟁력을 키울 수 밖에 없으며, 이러한 연유가 정부가 광역경제권을 도입하게 된 직접적인 배경이다.[25]

〈그림 3-1〉 지역발전정책의 기본방향과 전략

비전	일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력있는 지역창조	
기본 방향	세계화에 대응하는 광역경제권 구축 지역개성을 살린 특성화된 지역발전 지방 분권·자율을 통한 지역주도 발전 지역간 협력·상생을 통한 동반발전	
추진 전략 과 과제	전 국토의 성장잠재력 극대화	○ 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 단위 차별화된 발전
	신성장동력 발굴 및 지역특화발전	○ 지역별 비교우위를 토대로 지역의특성과 개성을 살린 신성장동력 구축
	행재정적 권한의 지방이양 등 분권 강화	○ 특별지방행정기관 지방이관, 지방재정 자율성 제고, 지방 계획·개발권 강화 등
	수도권 – 지방 상생발전	○ 지방 기업유치 및 투자여건 획기적 제고, 지방발전과 연계하여 수도권 규제 합리화
	기존 시책 발전·보완	○ 혁신 행정중심도시 기업도시 발전적 보완

25) 신지역주의의 이론과 선진국의 광역권정책의 경험에 따르면 광역경제권정책은 발전의 공간적 단위를 확대하는 것만으로 이루어지는 것은 결코 아니며 오히려 그 안에 내재된 여러 조건 – 광역경제권의 영역정체성(territorial identity) 확보, 광역화와 분권화의 동반 지향, 광역경제권 형성의 상향적 정치과정, 신제도적 토양과 환경 구축, 거버넌스 작동 메카니즘 확보 – 등이 갖추어져야 성공할 수 있다(김선기 외, 2010: 16-21).

나. 3차원적 지역발전정책

정부는 국토의 성장동력을 극대화하고 지역발전정책의 효율적 추진을 위하여 다차원적 공간적 범위를 기준으로 “기초생활권(163개)”, “광역경제권(5+2)”, “초광역개발권(4+α)”으로 공간단위의 유형을 구분하여 지역개발을 지원하고 있다.

먼저 기초생활권이란 지역 주민의 기본적인 삶의 질 향상을 효율적으로 추진하기 위하여 설정한 권역으로서 주민의 일상생활이 이루어지는 생활권을 말하며 행정구역상 대도시를 제외한 163개 시·군(제주특별자치도의 2개 행정시 포함)이 해당된다. 광역경제권은 현 정부 지역발전정책을 상징적으로 대변하는 권역으로서 지역 간의 연계 및 협력을 통한 지역경쟁력을 효율적으로 향상시키기 위하여 시도간 광역권별로 설정되어 있는데 인접 시도를 연결한 5+2 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권 등 5개 광역경제권과 강원도와 제주도의 2개 특별광역경제권)이 그것이다. 초광역개발권은 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 광역경제권 간 또는 다른 광역경제권에 속하는 지방자치단체 간의 산업·문화·관광 및 교통 등의 연계협력사업을 추진하는 권역으로서 동해안 에너지관광벨트, 서해안 산업벨트, 남해안 선벨트, 남북접경벨트 및 내륙벨트 등 4+α 벨트가 해당된다.[26)]

각 유형별 개발권역은 단순히 공간적 단위의 규모에서 차이가 있을 뿐 아니라 권역의 공간구조, 설치목적, 계획체계 등에서도 독자적인 특성을 갖고 있으며 각 권역의 발전을 통해 궁극적으로 국토의 입체적 발전을 지향하고 있다. 또한 각 유형의 권역은 권역 내에서 행정구역간 연계·협력은 물론 권역 상호간 연계·협력을 통한 지역발전의 광역적 대응을 특별히 강조하고 있어 정부의 광역경제권 정책의 운영 메카니즘이 지자체간 연계·협력에 있음을 보여준다.

26) 초광역개발권 중 α 내륙벨트로는 내륙첨단산업벨트, 백두대간벨트, 대구·광주 연계협력권역 등을 검토 중이다.

〈표 3-1〉 3차원적 지역발전정책 구상

차원	공간구조	주요목적	공간단위	계획체계
초광역개발권	선(線)적	국가경쟁력 강화	4+α 벨트	초광역개발권 기본구상
광역경제권	면(面)적	지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	광역경제권 발전계획
기초생활권	점(点)적	국민의 기본수요 충족	163시군	기초생활권계획

다. 지역발전정책의 추진시스템

지역발전정책의 추진시스템은 국가균형발전특별법에 제도적 기반을 두고 있으며, 이 법에 지역발전정책에 관한 계획, 사업 및 예산, 조직 등이 규정되어 있다. 먼저 제도기반인 균특법은 참여정부에서 제정한 것을 현 정부에서 전면적으로 개정하여 현재의 시스템을 구축하였다.[27] 이명박 정부의 지역발전정책이 목표와 추진시스템이 참여정부의 국가균형발전체계와 지향하는 바가 크게 다름에도 불구하고 지방의 반대에 부딪혀 종래의 법 명칭과 법령체계를 그대로 유지한 상태로 2009년 4월 22일 국가균형발전특별법을 개정하였다. 하지만 세부내용의 전면적인 변화에도 불구하고 신지역발전체계의 기본구조는 5개년발전계획(계획) - 지역발전사업(사업) - 대통령직속 위원회(추진체계) - 특별회계(예산)로 이루어진 종래의 국가균형발전체계의 외형구조를 그대로 유지하고 있다.

계획의 측면에서는 중앙부처가 수립하는 부문별 지역발전계획과 광역경제권 발전위원회(약칭 "광역위원회")가 수립하는 광역경제권 발전계획을 토대로 지역발전 5개년계획을 수립하고 있다. 지역발전 5개년계획은 지역발전전략을 구체화하고 중앙과 지역이 협력하여 추진할 지역발전과제를 총망라한 계획이다. 구체적으로 지역발전계획은 ① 광특회계 세출사업 뿐 아니라 타 회계의 관련사업 까지 포함한 종합계획,[28] ② 국가균형발전특별법 제4조에 근거하고 있는 법정계획, ③ 지역의 글로벌 경쟁력 확보를 위한 전략계획, ④ 예산과 연계한 5년 단위

27) 개념상 일부개정의 형식으로 되어있으나 전 조문에 걸쳐 전문개정이 이루어져 내용상 전부개정에 가깝다.

28) 참여정부의 국가균형발전계획은 균특회계 세출사업을 대상으로 수립한 투자계획의 성격을 가는 것에 비해 이명박 정부의 지역발전계획은 모든 재원의 사업을 망라한 종합계획으로 수립하였다.

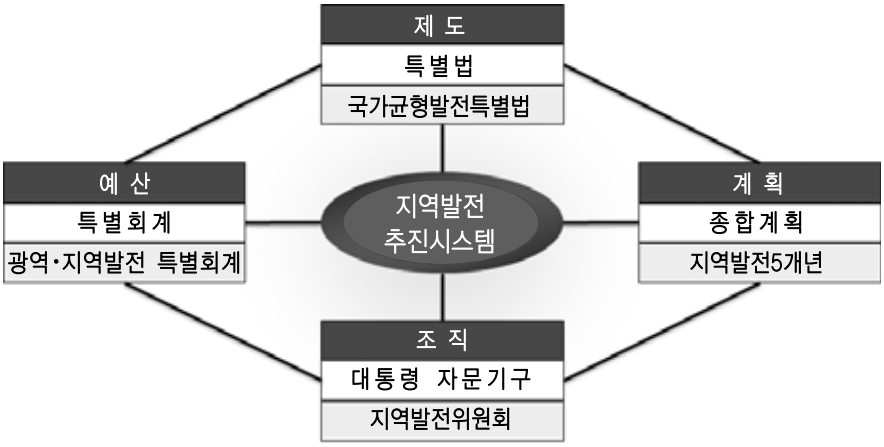
의 중기 실행계획, ⑤ 중앙, 지역, 전문가 등의 참여를 통한 공동 협력계획의 성격을 지니고 있는 것이 특징이다.

사업 및 예산의 측면에서 가장 두드러진 변화는 지역발전정책의 체계적 지원을 위하여 '광역화, 효율화, 자율화'를 지향하는 방향으로 국가균형발전특별회계(균특회계)를 광역·지역발전특별회계(광특회계)로 개편한 점이다. 광특회계에서는 종래 국가균형발전정책에서 지역혁신사업 - 지역개발사업으로 양분했던 성격별 사업분류체계를 광역경제권사업 - 기초생활권사업의 권역별 사업분류체계로 전환한 것이 특징이다.[29] 또한 광특회계로의 개편과정에서 사업 통폐합, 포괄보조금 도입, 국고보조 신청절차의 간소화, 성과평가의 체계화 및 익년도 예산 연계 등 전향적인 제도 개선을 추진함으로써 재정기반을 정비하였다(기획재정부, 2009). 그 중에서도 가장 주목받는 제도개편은 단연 포괄보조금제의 도입이다. 즉 그동안 문제점으로 지적되어 왔던 유사사업을 통폐합하여 종래 200여개의 세부사업을 22개 포괄보조사업으로 개편함으로써 지원한도 내에서 지자체가 자율적으로 사업의 세부내역을 설계·집행할 수 있도록 자율성을 신장하려고 시도한 점은 그 자체로 높이 평가할 만하다.

조직 측면에서는 중앙에 대통령 직속으로 지역발전위원회를 구성하고 지역발전위원회의 사무를 처리하기 위한 실무조직으로 지역발전기획단을 설치하였는데 이는 종래 국가균형발전시스템에서의 조직체계를 명칭만 달리할 뿐 그대로 답습한 결과이다. 실제 조직 측면에서 이전과 다른 변화는 광역경제권에 광역경제권사업의 효율적 추진을 위하여 광역위원회를 구성하고 광역위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 설치한 점이다. 광역위원회는 현 정부의 광역경제권 정책이 이전의 광역권정책들과 차별화되는 가장 큰 특징이지만 새로운 기구의 설치에도 불구하고 광역위원회는 심의의결기구의 성격으로 계획수립에 관련된 극히 제한적 기능만을 보유하고 있어 명실상부한 광역경제권 추진기구로 역할 수행에 본질적인 한계를 보이고 있다(김선기, 2010).

29) 명칭의 변경에도 불구하고 실질적으로는 지역혁신사업이 광역경제권사업으로, 지역개발사업이 기초생활권사업으로 거의 승계되는 형태이다.

〈그림 3-2〉 지역발전정책 추진시스템



2. 지역발전사업 및 광역·지역발전특별회계의 구조

가. 광특회계의 도입 배경 및 주요 개편내용

중앙정부의 지역발전투자의 핵심 제도는 광특회계이다. 정부는 광역경제권 중심의 새로운 지역발전정책을 추진하기 위해 균특법을 개정하고 종전의 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하여 2010년 예산 편성 시부터 적용하고 있다. 광특회계의 설치는 중앙부처별로 각종 재원을 통하여 산발적으로 추진하고 있는 지역발전 관련 사업을 하나의 특별회계로 통합하여 체계적으로 재정을 지원하고자 하는 정책 의도는 이전의 균특회계와 마찬가지이지만 회계의 개편과정에서 사업추진의 효율성, 자율성, 규모의 경제성을 확보하기 위하여 시도간 연계투자의 활성화, 포괄보조금 도입, 유사중복사업의 통폐합 등의 개선조치를 단행하였다(지역발전위원회, 2010: 33-35).

〈그림 3-3〉 광특회계의 도입 배경

첫째, 광역경제권정책의 추진을 뒷받침하기 위해 광역경제권 중심으로 시도간 연계투자를 활성화하고 있다. 종전의 행정구역 단위의 분산투자로 인한 자치단체간 소모적인 재원확보 경쟁을 지양하고 연계투자를 통한 자치단체간 시너지 효과 및 규모의 경제를 목표로 전반적 체계를 재구성하였다.

둘째, 사업의 투자효율성을 제고하기 위해 지역개발계정의 200여개 사업을 22개(18 + 4개) 포괄보조사업으로 재편하고 특별회계 및 각 계정의 성격에 부합하도록 회계·계정 간 사업이관을 실시하였다.[30] 예를 들면 자치단체 자율편성사업에 포함되어 있어 대규모 재정 부담에 따른 자치단체의 투자여력을 축소시킨다는 비판이 제기되어 왔던 국가지원 지방도건설 지원사업은 광역발전계정으로 이관하고, 수계치수 등 재해예방과 관련된 사업은 국가적 차원의 종합적 재난관리를 위해 농어촌구조개선특별회계 등 여타 회계로 이관하였다. 또한 종래 5개 부처가 20여개 사업으로 분산 추진하던 낙후지역 개발사업을 지역의 특성을 바탕으로 한 4개 포괄보조사업(성장촉진지역개발사업, 특수상황지역개발사업, 일반농산어촌개발사업, 도시활력증진지역개발사업)으로 통·폐합하였다.

30) 광특회계 출범 당시에는 포괄보조사업을 시도자율편성 19개 사업, 시군구 자율편성 5개 사업으로 개편했다가 2011년 시도자율편성 18개 사업, 시군구 자율편성 4개 사업으로 재조정하였다.

셋째, 자치단체의 자율성을 확대하기 위해 재원 용도를 포괄적으로 정하는 포괄보조금 제도를 도입하였다. 포괄보조금 제도의 도입은 현 정부의 지역발전 예산제도에서 가장 혁신적인 개선으로 일컬어지고 있는데 지자체별 지원 한도 내에서 자율적으로 세부내역을 설계하고 집행할 수 있도록 예산운용체계를 설계한 제도이다. 또한 예산편성 및 평가 절차와 관련하여 지방자치단체의 신청사업에 대한 행정안전부와 지역발전위원회의 사전심사 절차를 폐지하고, 종래 국가균형발전특별위원회, 지식경제부, 행정안전부에서 각각 실시하던 평가도 지역발전위원회 평가로 일원화하였다.

넷째, 자치단체의 자율성 증가에 상응한 책임성 확보를 위해 집행 가능한 사업 위주로 예산을 편성하도록 최대 이월 가능기간을 2회계 연도로 제한하는 등의 제도적 통제장치를 마련하였으며 포괄보조금 제도 도입에 따라 예산편성과정에서 사전적 간섭은 최소화하되 대신 사후적 평가를 강화함으로써 자치단체의 책임성을 확보하려고 노력하였다.

나. 광특회계의 구조 및 운용체계

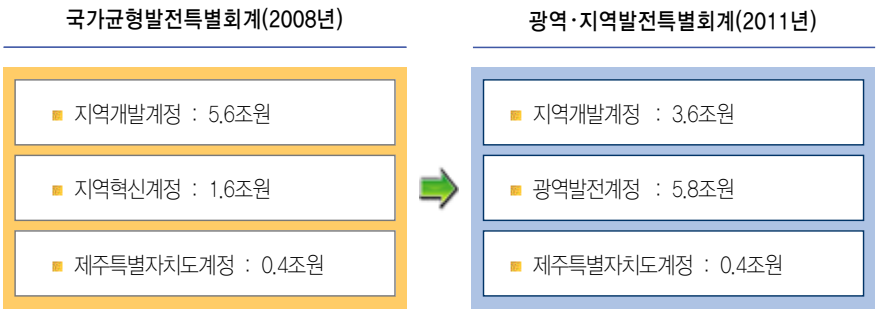
광특회계는 종전의 균특회계와 유사하게 지역개발계정, 광역발전계정, 제주특별자치도 계정의 3개 계정으로 구성되어 있는데 자치단체의 자율성이 요구되는 사업은 지역개발계정에, 광역경제권 지원 등 국가적 고려가 우선인 사업은 광역발전계정에 포함되어 있다. 지역개발계정은 문화기반시설확충 및 운영사업 등 18개(10개 중앙부처 소관) 시·도 자율편성사업과 기초생활권 기반구축사업 등 4개 시·군·구 자율편성사업 등의 22개 포괄보조사업으로 구성되어 있으며, 해당 포괄보조사업에 대해서는 시·도와 시·군·구가 신청한도 내에서 자율적으로 예산을 편성한다. 한편 광역발전계정은 부처편성사업으로 되어 있으며 '11년 현재 11개 부처, 91개 사업이 추진 중이고, 제주특별자치도계정의 경우 기초생활권 기반구축사업 등을 포함한 시·도 자율편성사업과 부처편성사업 등으로 구성되어 있다(기획재정부, 2012).

〈표 3-2〉 광특회계 편성체계

편성방식 \ 계정		지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	① 시·도자율편성사업	–	④ 시·도자율편성사업 * 기초생활권 기반구축 사업 등 포함 ⑤ 특별지방행정기관 이관사무수행경비
	시·군·구	② 시·군·구자율편성사업	–	
부처직접편성		–	③ 부처직접편성사업	⑥ 부처직접편성사업

균특회계에서 광특회계로 개편되면서 회계·계정·편성간 사업의 이관에 따라 각각의 예산규모가 크게 변화되었다. 균특회계 당시 2008년 기준으로 7.6조원 규모였던 예산규모는 광특회계로 바뀌면서 2011 기준 9.8조원으로 확대되어 지역발전사업에 지원되는 특별회계의 총 예산이 대폭 증가하였다. 하지만 계정별로 보면 중앙부처 편성방식인 광역발전계정이 지역혁신계정의 1.6조원에서 5.8조원으로 4배 가까이 늘어난 것과는 대조적으로 지자체 편성방식인 지역개발계정은 5.6조원에서 3.6조원으로 줄어들어 지자체의 재정자율성을 신장하려는 의도로 도입한 포괄보조금제의 적용여지가 그만큼 축소된 셈이다(한국조세연구원, 2011).

〈그림 3-4〉 광특회계 개편구조



3. 기초생활권 발전과 포괄보조금제

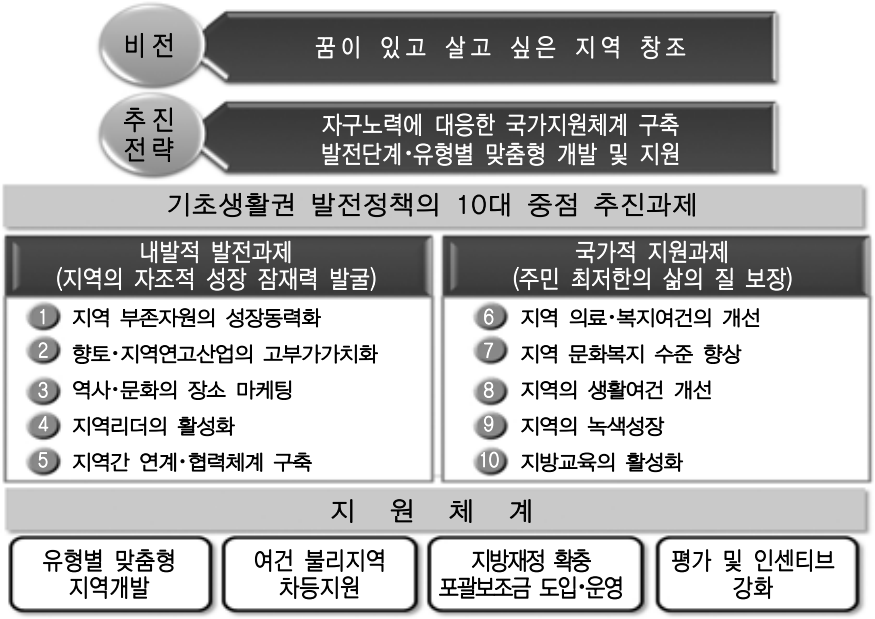
가. 기초생활권 발전정책

정부는 광역경제권 중심의 지역발전정책에서 소외되기 쉬운 163개 시·군 기초생활권에 대해 "기본적인 삶의 질 수준의 향상"을 위한 생활복지형 지역발전사업을 추진하고 있다. 기초생활권에서 추진하는 시책은 크게 지역이 자발적으로 추진할 5대 과제(지역 부존자원의 성장동력화, 향토·지역연고산업의 고부가가치화, 역사·문화의 장소마케팅, 지역리더의 활성화, 지역 간 연계·협력체계의 구축)와 국가가 지원해야 할 5대 과제(지역 의료·복지 여건 개선, 지역 문화 복지 수준 향상, 지방교육 활성화, 지역의 생활여건 개선, 지역녹색성장)로 구분되어 있다.

기초생활권 발전정책의 가장 큰 특징은 해당 자치단체가 중심이 되어 자율적으로 발전계획을 수립하여 사업을 시행하고 중앙정부는 이를 재정적으로 지원하는 방식의 "추진 및 지원체계"에 있다. 이와 같은 중앙 - 지방간 역할분담방식의 사업추진체계는 지역의 특성을 감안한 전략적 종합계획의 부재, 부처 이기주의에 따른 사업의 유사·중복, 소액 분산·중복투자, 백화점식 개발사업의 난립 등 기존의 정부주도 지역개발 과정에서 나타난 문제점을 시정하기 위해 도입한 것이다(국회예산정책처, 2010: 9).

기초생활권 발전정책에 대한 지원체계의 특징을 간추려 보면 첫째, 기초생활권을 인구·소득 및 서비스 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화하여 특화발전을 유도하고 있으며, 둘째, 발전이 상대적으로 미흡한 지역을 성장촉진지역, 특수상황지역 등으로 지정하여 차등지원 및 규제 개선 등을 추진하고 있고, 셋째, 부처별로 분산·중복되고 있는 사업을 선택과 집중에 따라 지원될 수 있도록 광특회계 지역개발계정의 사업을 통·폐합하여 포괄보조금 제도를 도입·적용하고 있으며, 넷째, 매년 지역발전위원회의 사업평가를 실시하여 부진사업의 경우 차년도 예산 편성 시 보조금 예산을 삭감함으로써 자치단체의 "책임성"을 강조하고 있다.

〈그림 3-5〉 기초생활권 발전정책의 비전과 10대 중점 과제



나. 포괄보조금제의 운영

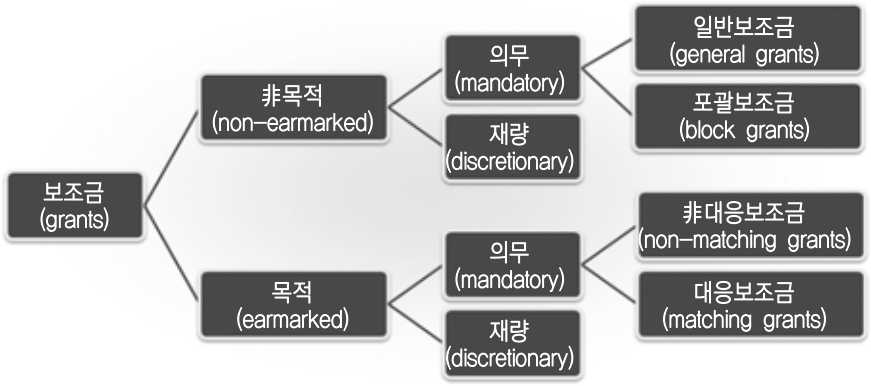
1) 포괄보조금제의 개념과 의의

중앙정부가 지방정부에 제공하는 보조금(재정지원금, grants)은 보조금의 용도에 대한 제한의 정도, 중앙정부의 보조금 공여 의무 여부 등에 따라 여러 종류로 분류된다(고용선, 2008; 국회예산정책처, 2010: 10).[31] 보조금은 일차적으로 보조금의 용도가 특정 사업으로 한정되는지 여부에 따라 비목적보조금(non-earmarked grants)과 목적보조금(earmarked grants)으로 구분되며, 비목적보조금과 목적보조금은 각각 의무보조금(mandatory grants)과 재량보조금(discretionary

31) 이 분류방식은 OECD에서 주로 채택하고 있는 방식으로 조기현(2011: 610-611)은 이 분류방식이 국가 간의 세입구조나 보조금의 유형별 위상을 쉽게 비교할 때 유용하지만 포괄보조금의 위치와 특성을 이해하고자 할 때는 모호할 뿐 아니라 배분기준이 명확히 드러나지 않는 한계가 있음을 지적하고 Fisher(1987)의 분류방식을 통해 포괄보조금의 성격을 설명하고 있다.

grants)으로 구분되고,[32] 비목적 의무보조금은 다시 일반보조금(general grants)과 포괄보조금(block grants)으로 구분된다.[33]

〈그림 3-6〉 보조금의 분류



포괄보조금의 개념은 강조하는 바에 따라 다양하게 정의되고 있다. 그 중에서 가장 대표적인 것으로 미국 정부간 관계자문위원회(ACIR : Advisory Commission on Intergovernmental Relations)는 '보다 포괄적으로 규정한 사업을 대상으로 법정 공식을 이용하여 배분함으로써 지방정부의 예산편성권과 집행권을 확대한 재원'으로 규정하고 있다(ACIR, 1977). 또한 Zeikate(2002)에 의하면 포괄보조금이란 '특정보조금에서 특정된 보조사업 가운데 유사사업을 블럭으로 묶고, 블록에 포함된 사업에 대해서는 용도를 제한하지 않고 공식에 입각하여 교부하는 보조금'으로 규정하고 있고, 국회예산처(2010: 10)는 포괄보조금을 '중앙정부의 지방정부에 대한 이전재원 중 하나로 재정 지원을 받는 지방정부가 사업운용에 재량을 가지고 포괄적인 기능 영역(functional area)에 사용될 수 있게 배분되는 재원'

32) 의무보조금이란 중앙정부가 법령 또는 규정에 따라 보조금 공여의 의무를 지는 보조금을, 재량보조금은 중앙정부가 이러한 의무를 지지 않고 임의로 공여하는 보조금을 의미한다.

33) 일반보조금은 중앙정부가 보조금의 용도에 대해일체의 통제를 하지 않는 보조금으로 우리나라의 "교부세"가 이에 해당한다. 한편 포괄보조금은 중앙정부가 특정 목적을 지정하기는 하나 지방정부가 개략적인 요건을 만족시키는 범위 안에서 구체적인 통제는 실시하지 않는 보조금이다.

으로 정의하고 있다. 요컨대 포괄보조금은 일반보조금과 특정보조금의 중간적 성격을 지니는 보조금의 형태로, 재원의 사용범위나 사용용도 등에 있어서 상당히 포괄적이고 융통성을 지닌 보조금이다.

포괄보조금의 조건과 특징에 대해서는 다양한 견해가 존재하는데, 이재원(2009)은 ① 지방정부에 대해 포괄적으로 규정된 기능영역 내에서 권한 부여, ② 지방정부는 프로그램을 기획하고 세부사업별 재원배분에서 실질적 재량권 보유, ③ 중앙정부는 국가적 목적달성을 확인하기 위해 행정관리 재정보고, 기획 등 조건을 설정, ④ 재정지원이 프로그램의 재정수요 특성을 반영하는 법정 공식에 의해 총량적으로 배분 등을 제시하고 있다. 한편 ACIR(1977) 및 미국의 회계감사원(GAO : General Accounting Office, 1982)에서는 ① 광범위하게 정의된 기능에서 지방정부의 넓은 범위의 활동 인정, ② 지방정부가 문제영역을 스스로 정의하고, 사업계획 수립하며, 재원배분에서 실질적 재량권 행사, ③ 행정통제, 재정보고, 계획수립 등 정부의 통제는 정책적 목적에 국한하여 최소화, ④ 재원배분은 정부의 재량이 아닌 법에서 규정한 공식에 따라 산정하고 세출한도(spending caps)를 운용, ⑤ 주요 의사결정은 선출직 공무원 또는 일반 지방공무원에게 부여 등을 꼽고 있다.

대체로 포괄보조금은 ① 유사한 단위사업을 동일 사업군(block)에 편성하고, ② 사업군 내에서는 단위사업에 대한 지방정부의 선택권과 예산편성권을 보장하며, ③ 지방정부별 세출한도액은 법정 공식에 입각하여 산정하고, ④ 상급정부는 최소한의 수준에서 개입해야 하는 등의 공통적 특징을 가지고 있다. 세부적으로는 지방정부의 사업선택권와 예산편성권의 자율성을 어디까지 용인할 것인지에 따라 포괄보조금은 조건부 포괄보조금과 비조건부 포괄보조금으로 구별되며, 이전재원별 포괄보조금적 성격에 대해서는 논자에 따라 이견이 존재한다(조기현, 2011: 14-15). 이와 같은 포괄보조금적 성격에 대한 이견은 포괄보조금이 이론적, 논리적으로 정의된 개념이 아니라 실제 운용과정에서 나타난 특징을 귀납적으로 정리한 데 기인한다.

포괄보조금 성격의 인정범위에 대한 이견에도 불구하고 적어도 최소한 포괄보조금으로 간주되기 위해서는 배분공식을 법령에 규정하고, 이를 토대로 산정한 내역을 공개하며 블록 내에서 사업선택권과 계획수립권이 충족되어야 한다.[34] 이는 포괄보조금제는 기존의 특정보조금이 사용용도 및 조건 등에 지나치게 제

한적이고 세부적인데서 오는 결점을 보강하며 지자체의 자유재량을 최대한 보장하는 데 의의를 두고 있기 때문이다.

〈표 3-3〉 포괄보조금의 유형과 판단기준

조건의 세부내용	포괄보조금 유형	비고
① 배분방법 : 법정 공식주의 ② 정책결정의 주체 : 지방자치단체	기본조건	–
③ 용도조건 : 블록 내에서 용도 자율성 허용 ④ 지방비부담 : 금지	비조건부 포괄보조금	–
⑤ 용도조건 : 부분적인 용도제한 가능 ⑥ 지방비부담 : 가능	조건부 포괄보조금	정책재량

자료: 조기현(2011), p.15.

2) 광특회계의 포괄보조금제 개요

우리나라에서는 광특회계에 최초로 포괄보조금제를 도입하였는데 포괄보조금제를 도입하기 위하여 우선 비슷한 용도를 갖는 유사·중복적 사업을 단계적으로 통폐합하였다.[35] 2008년 1차적으로 유사중복사업으로 지적받은 15개 균형발전 기반 지원사업[36]을 통폐합하여 지역개발계정 시군구 자율편성사업에 편입하였으며, 2차적으로 200여개 중앙부처 지역개발사업을 19개 포괄보조사업으로 재편하여 지역개발계정 시도 자율편성사업으로 편입하였다. 다시 2011년도에 사업군을 일부 조정하여 현재 자치단체 자율편성 사업(지역개발계정 기준)은 22개 포

34) 2011년 11월 23일 OECD 정부간재정위원회(Fiscal relations on across level of government)에서 보조금 분류체계에 관한 통계회의(Statistical Working Group Meeting)를 개최하여 향후 포괄보조금을 "특정 사업군의 용도가 정해져 있고, 의무적 배분방식을 채택하며, 매칭을 하지 않는 것"(Block grants should be in the future classified as earmarked, mandatory, non-matching grants.)이라 정의하기로 합의하였다(한국조세연구원, 2012: 30).

35) 사업간 통폐합에도 불구하고 여전히 문화관광 분야를 중심으로 유사 중복의 성격을 갖는 사업이 존치되어 있다(감사원, 2009).

36) 전통적으로 좁은 의미의 낙후지역개발사업으로 일컬어지던 행정안전부, 농림수산식품부, 국토해양부, 산림청, 환경부 등 5개 부처 소관사업들이 해당하며 2008년 기준으로 1조 2,260억원의 예산규모를 갖고 있다.

괄보조금 사업으로 운영하고 있다.[37]

먼저 시·도 자율편성사업은 기능별 18개 포괄보조사업이 대상인데 사업 성격을 보면 외부효과가 광역적으로 발생하는 사회기반시설사업과 지역의 특화자원을 활용한 소득창출사업으로 구성되어 있다. 10개 중앙행정기관 소관사업이 해당되는데 문화부(4개), 문화재청(1개), 농림부(2개), 농진청(1개), 산림청(1개), 지경부(1개), 중기청(1개), 여성부(1개), 환경부(2개), 국토부(3개) 등으로 편성되어 있다. 예산운용방식은 예산부처가 회귀분석을 기준으로 시·도별 세출한도를 설정하면 각 시·도에서 공식 또는 재량으로 관할 시·군·구에 예산을 배정한다. 시·도 자율편성사업은 균특법 제40조에 근거하고 있으며 성격상 엄밀히 말하면 포괄보조금제는 지역개발계정의 시·도 자율편성사업만이 해당된다.[38]

다음으로 시·군·구 자율편성사업은 지역유형별 4개 사업이 해당되는데, 기초생활권을 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 특수상황지역, 성장촉진지역 등 4개 유형으로 구분하여 종래의 유사·중복적 지역개발사업을 지역유형별 특화발전으로 유도하기 위한 사업으로 재편하였다. 지역유형별 소관부처로는 국토부(성장촉진지역, 도시활력증진지역), 행안부(특수상황지역), 농식품부(일반농산어촌지역) 등 3개 부처가 사업관리를 담당하고 있다.[39] 예산 운용방식을 보면 시·군·구는 신청한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업(시·군·구 자율편성 내역사업)을 선택하되,[40] 시·도에서는 시·군·구의 예산신청 내용을 조정하지 않

37) 포괄보조금제 도입 당시인 2010년에는 (19+5)개 사업으로 출발하였으나, 이듬해 2011년부터 (18+4)개로 개편하였다.

38) 「국가균형발전 특별법」제40조(포괄보조금의 지원)
① 정부는 제34조제2항에 따른 지역개발계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 "포괄보조금"이라 한다)으로 편성하여 지원한다.
② 제1항에 따라 정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에 수개의 세부내역을 구분하여서는 아니 된다.

39) 지역유형별 특화발전을 유도한다는 명분에도 불구하고 지역유형별 보조금의 차등화를 제외하고는 유형화에 대한 실익이 거의 없으며, 낙후지역개발사업의 통폐합 당시 소관 부처의 관련 예산규모를 고려하여 지역유형별로 소관부처를 지정하여 예산을 배분한 측면이 크다.

40) 시·군·구 자율편성사업의 경우 포괄보조사업의 도입 이후에도 종래의 17개 내역사업에 대한 소관 부처의 관여가 계속되자, 2011년부터 기존 내역사업을 모두 폐지하고 ①기초생활기반확충, ②지역소득증대, ③지역경관개선, ④지역역량강화, ⑤주거지재생사업, ⑥중심시가지 재생사업 등 6개 새로운 내역사업을 만들어

고 종합하여 예산을 신청한다. 정부에서는 시·군·구 자율편성사업도 포괄보조금으로 취급하고 있고 실제 일부 포괄보조금적 성격을 지니고 있으나, 시·군·구 자율편성사업에 대한 포괄보조금제 적용은 포괄보조금의 조건에 비추어 볼 때 논란의 여지가 있으며 법적 근거도 미비한 상태이다.[41]

〈표 3-4〉 시군구 자율편성사업의 지역유형별 내역사업

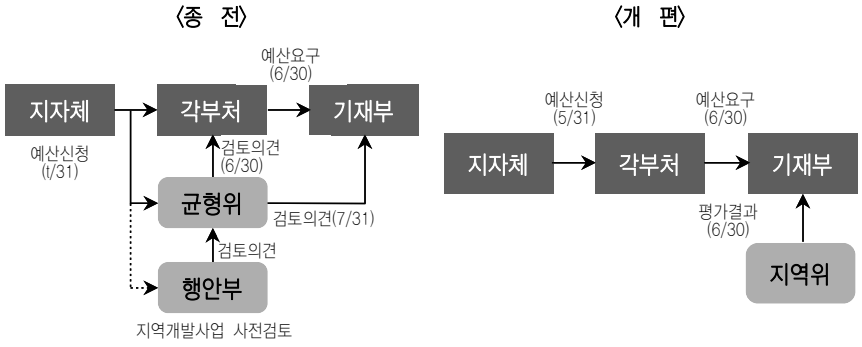
포괄보조사업	내역 사업	사업 내용(예시)
성장촉진지역 개발 (국토부)	①지역접근성시설지원	진입도로, 연결도로, 주차장, 연육·연도교
	②성장기반시설지원	통합가공시설, 지역특화시설, 귀농지원 시설 및 기타 지역산업 기반구축 지원 사업
특수상황지역 개발 (행안부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축, 개발대상도서(연육·연도교)접근성 제고
	②지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수 정비, 경관주택정비 등
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업
도시활력증진지역 개발 (국토부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	②중심시가지재생	쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위한 각종 테마형 지원 사업
	③주거지재생	주택개량 등 각종 주거환경 개선 사업
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업
일반농산어촌 개발 (농식품부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	②지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수 정비, 경관주택정비 등
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업

대체하였다. 하지만 새로운 내역사업도 일부 내역사업간 차별화가 불분명하고 내역사업과 지역유형간 연계가 불합리하며, 지자체의 신규사업 제안을 소관 부처가 승인한다는 점에서 문제점을 내포하고 있다.

41) 이 점에 대해서는 국회예산정책처(2010: 28-31)는 ①균특법에서 법적 주체의 표기를 지방자치단체, 시·도, 시·군·구로 구별하고 있는 점, ②「국가균형발전 특별법 일부개정법률안(대안)」(2009. 3. 3)에서 제40조 개정의 취지와 관련하여 포괄보조금 지급주체를 시·도로 규정하고 있는 점, ③균특법 제41조에서 자치단체의 예산신청권자를 시·도지사로 규정하고 있는 점 등을 고려할 때, 현행 제도상 포괄보조금 적용은 시·도 자율편성사업에만 해당된다고 주장하는 반면, 한국조세연구원(2012: 35)은 시군구 자율편성사업이 법적 규정이 미비해서 라기 보다 실질적 재원배분에서 포괄보조금이라기 보다는 국고보조금적 성격이 강한 점이 보다 큰 이유라는 견해를 보이고 있다.

자치단체에 대한 중앙정부의 포괄보조사업의 재원배분은 계속사업을 기준으로 산식과 정책적 고려를 병용하여 예산한도를 설정하고 있다. 먼저 예산부처에서는 시·군·구 자율편성사업에 대해 계속사업비를 근거로 세출한도액을 산정하며, 시·도 자율편성사업에 대해서는 종속변수를 계속사업비로 하는 회귀모형 산식을 이용하여 세출한도를 산정한다.[42] 시·도는 시달된 신청 한도 내에서 관할 시·군·구의 의견을 수렴하여 예산신청사업의 우선순위를 명시한 예산신청서를 소관 부처에 제출하는데, 이 때 시·도 자율편성사업에 대해서는 종전과는 달리 지역발전위원회 및 행정안전부의 예산안 사전검토 절차를 폐지함으로써 자치단체의 부담을 경감하였다. 각 부처는 자치단체의 예산신청(안)에 대하여 국가정책과의 정합성·중복성을 점검하고, 검토의견을 첨부하여 기획재정부에 예산을 요구하며, 예산부처는 각 부처 및 지역발전위원회 검토의견을 반영하여 자치단체와 협의·보완 후 예산안을 확정하고 국회에 제출한다.

〈그림 3-7〉 광특회계 포괄보조사업 예산신청 절차



현재 광특회계의 모든 포괄보조사업에 대해서는 정률보조방식에 따라 통합보조율을 적용하고 있다. 시·도 자율편성사업 중 지역거점 조성지원사업과 시·군·

42) 회귀모형의 종속변수는 계속사업비, 설명변수는 재정여건(재정력지수, 주민세 소득세할)이나 사회경제적 조건(인구, 면적, 노령인구 비중)을 반영하며, 직전 3년간 평균치의 자연대수값을 이용하는데 구체적 산식이나 시도별 재원배분 결과는 공개하지 않고 있다(조기현, 2011: 52).

구 자율편성의 성장촉진지역 개발사업의 국고보조율만 100%이며 나머지 사업들은 30%~90%의 통합보조율이 적용됨으로써[43] 자치단체는 통합보조율에 상응하는 대응재원(matching fund)을 부담해야 한다. 시·군·구 자율편성사업에 대한 보조의 특징은 지역유형별 차등보조율인데, 전액 보조인 성장촉진지역을 제외하면 도시활력증진지역이 가장 낮은 50%, 특수상황지역이 가장 높은 80%, 일반농산어촌지역은 70%의 보조율을 각각 적용받고 있다.

〈표 3-5〉 포괄보조사업별 통합보조율

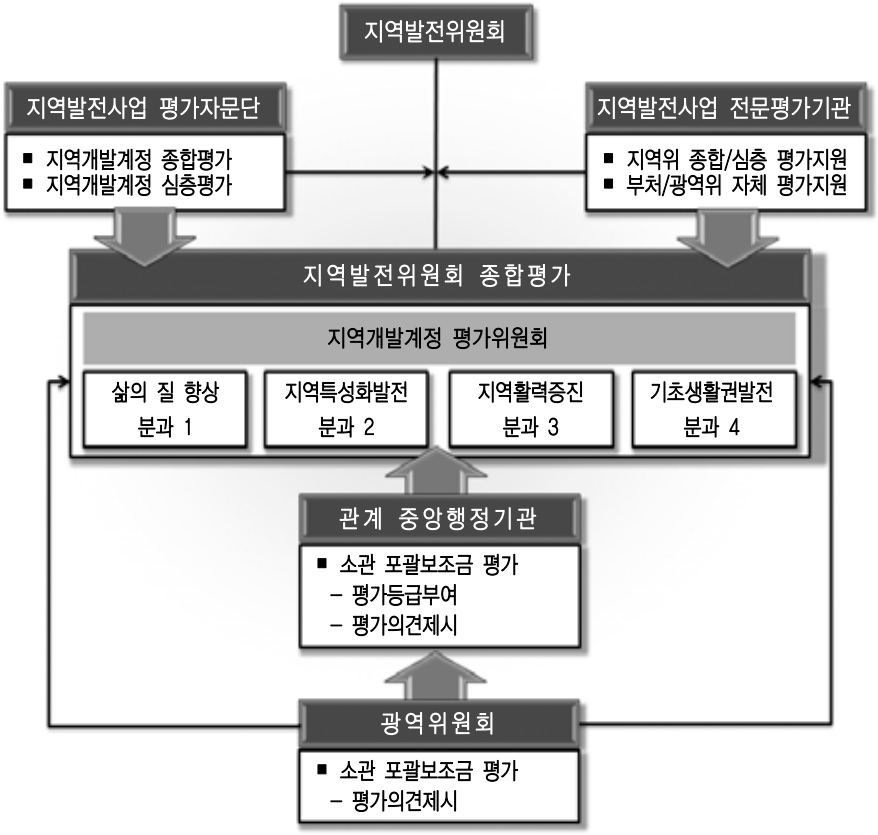
포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
문화시설 확충 및 운영	40%	대중교통 지원	90%
관광자원 개발	50%	지역거점 조성지원	100%
체육진흥시설 지원	30%	문화유산 관광자원화	50%
지역문화산업 육성 지원	50%	지역농촌지도사업 활성화	50%
농어촌자원 복합산업화 지원	50%	산림경영자원 육성	80%
농어업 기반정비	80%	산림휴양·녹색공간 조성	50%
지역특성화산업 육성 지원	50%	전통시장 및 중소유통물류기반 조성	60%
청소년시설 확충	30~88%	성장촉진지역 개발	100%
상수도시설 확충 및 관리	70%	특수상황지역 개발	80%
자연환경 보전 및 관리	50%	일반농산어촌 개발	70%
해양 및 수자원 관리	50%	도시활력증진지역 개발	50%

지역개발계정 포괄보조사업은 시·도에서 작성한 사업실적보고서에 대하여 광역위원회와 관계 중앙행정기관에서 각각 자체평가를 시행한 후 지역발전위원회에서 종합평가하도록 체계화되어 있다. 광역위원회는 소관 광역경제권별 포괄보조사업에 대해 시·도의 평가자료 및 의견을 토대로 자체평가를 실시하고, 평가단위별 평가의견을 소관 부처와 지역발전위원회에 제출한다. 소관 부처는 주관

43) 시·도 자율편성사업의 통합보조율이 사업에 따라 보조율의 차이가 과도하게 커서 자치단체가 보조율이 높은 사업을 선호할 경우 재원배분을 교란할 우려가 있다(국회예산정책처, 2010: 35).

하는 포괄보조사업에 대해 광역위원회 자체평가 의견과 시·도의 평가자료를 토대로 자체평가를 실시하고, 평가단위별 평가등급과 평가의견을 지역발전위원회에 제출하면 지역발전위원회가 광역위원회와 소관 부처의 자체평가결과 등을 토대로 사실관계 확인, 적정성 검토 등의 상위평가를 실시하는 과정으로 평가가 이루어진다.

〈그림 3-8〉 포괄보조사업(지역개발계정사업)에 대한 평가체계



4. 연계협력사업과 창조지역사업 추진

가. 지역간 연계·협력사업 활성화

정부에서는 지역발전사업의 규모경제화 및 지역간 상생발전을 목적으로 연계·협력사업을 적극 지원하고 있다. 이는 현 정부의 신지역발전체계가 기본적으로 광역권 중심의 구조를 지향하고 있고 광역권정책의 운영 메카니즘을 지역간 연계·협력에 두고 있기 때문에 당연한 결과이다.

지역간 연계·협력사업은 공간적으로 ① 광역경제권 연계·협력사업, ② 초광역개발권 연계·협력사업, ③ 기초생활권 연계·협력사업 등 세 가지 유형으로 추진하고 있다. 연계·협력사업은 2010년 광역경제권 연계협력사업에 대한 540억원의 예산으로 출발하여 계속 확대하고 있으며, 5+2 광역위원회의 사업제안을 받아 우수사업을 선정하여 지원하고 있다. 연계협력사업의 유형별 재원을 보면 광역경제권 연계·협력사업은 지경부 광특회계(광역발전계정) 예산사업으로, 초광역개발권 연계·협력사업은 국토부 광특회계(광역발전계정) 예산사업으로, 기초생활권 연계·협력사업은 사업 성격에 따라, 광특회계 지역개발계정 및 타 회계 예산사업에 반영하여 각각 지원된다.

〈표 3-6〉 연계협력사업 추진현황

구분	2010년	2011년	2012년	광특회계 계정
기초생활권 (시·군)	–	83억원 (10개)	123억원 (12개, 신규 2개)	지역계정
광역경제권 (시·도)	540억원 (30개)	1,000억원 (46개, 신규 16개)	1,150억원 (46개, 신규 150억원)	광역계정
초광역개발권 (광역권간)	67억원 (5개)	148억원 (6개, 신규 1개)	265억원 (7개, 신규 1개 + α	광역계정
합계	607억원 (35개)	1,231억원 (62개)	1,538억원 (67 + α)	

자료 : 지역발전위원회 내부자료(2012)

광역경제권 연계·협력사업은 2010년 30개사업을 시범적으로 선정한 것을 시작으로 2011년 46개(신규 16개), 2012년 46개의 사업을 발굴하여 예산을 지원하고 있는데 기계·소자, 전기·전자·IT, 문화·환경 등 다양한 영역에 걸쳐 연계·협력사업을 발굴하였으며 컨소시엄 형태로 추진하며 2개 이상의 시·도에 걸쳐 기업과 대학이 참여하고 있고, 선도산업 육성에 직접적인 영향을 주는 R&D사업에 집중 지원하고 있는 것이 특징이다. 한편 기초생활권 연계·협력사업은 지금까지 40여개 우수 사업을 발굴하였으며, 이 중에서 2010년에 1차적으로 10개 사업(83억원)을 시범적으로 선정하여 예산을 지원하였으며, 2011년에는 12개(신규 2개) 사업을 지원하고 있다. 초광역개발권 연계협력사업은 2010년 5개 사업을 시작으로 2011년 6개(신규 1개), 2012년 7개(신규 1개 + α)를 추진할 계획이다.

나. 창조지역사업의 추진

지역발전위원회에서는 기초생활권을 대상으로 지역이 보유한 문화적, 자연적, 역사적, 경제적 자원들을 활용한 특화발전을 촉진하기 위하여 시범공모사업으로 창조지역사업을 적극 추진하고 있다. 이 경우 창조지역이란 흔히 창조도시론에서 일컫는 학술적 용어가 아니라 정부의 시범사업에 국한하여 조작적으로(operationally) 성격을 규정한 사업으로서 ① 다른 지역에서 하지 않는 독특한 사업, ② 물리적인 시설사업이 아니라 컨텐츠나 스토리텔링이 있고, 지역혁신과 관련된 역량강화 등 적은 예산으로 지역발전 기반구축이 가능한 사업, ③ 향토산업, 지역연고산업 등 고부가가치화를 추구하여 지역경제 활성화를 촉진하는 사업, ④ 당해 지역에만 전승되어 온 지식을 활용하여 상품화가 가능한 사업 등의 조건을 갖춘 이른바 “창의적 발상”의 사업을 말한다.[44]

정부에서는 창조지역 성격을 갖춘 사업 중에서 시·군에서 자체적으로 추진한 사업을 우선적으로 발굴하여 지원하는데 시·군 자체사업 중 국고지원으로 조기 성과창출이 가능한 사업을 집중 발굴하며 광특회계 지역개발계정으로 예산을 지원하고 있다. 즉 창조지역사업을 시·군·구 자율편성사업 중 신규사업으로서 신

44) 창조지역사업의 선정기준은 창조성, 내발성, 지역발전 기여도, 주민참여 등 네 가지를 적용하고 있다.

청한도와 별도로 예산을 신청하며 보조율은 지출한도 내에서 포괄보조사업 보조율에 10%를 상향 적용하고 있다. '10년에는 시범적으로 12개 시·군·구에서 제안한 14개 사업을 발굴하였으며 광특회계예산에 반영하여 지원한 바 있다. 아울러 지역발전위원회는 창조지역사업의 체계적인 지원·관리를 위하여 위원회에 창조지역특별위원회를 따로 설치하여 우수 사업을 선정하고 있다.

제2절 지역발전사업의 투자실태 분석

1. 국가보조사업의 지역발전 투자실태

가. 지방자치단체 국가보조사업의 규모

지방자치단체 국가보조금은 국가가 지방자치단체의 특정 공익사업을 지원하기 위하여 교부하는 금전적인 지원금을 말하며, 국가보조금의 지급 대상이 되는 사업을 국가보조사업이라 한다. 정부는 2010년을 기준으로 27개 부처, 974개 세부사업에 총 31조 6,495억원의 지방자치단체 국가보조금을 교부하고 있다.

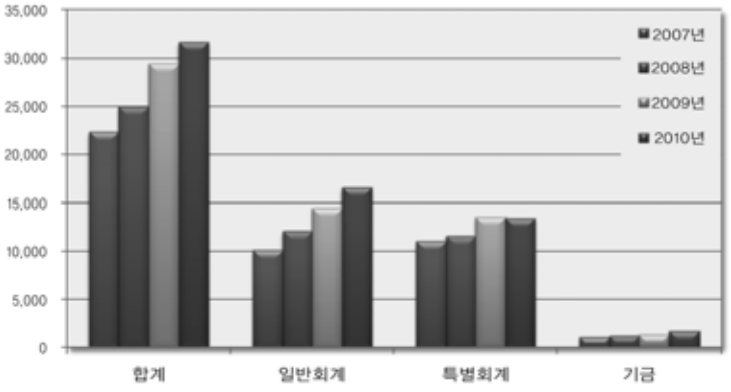
〈표 3-7〉 지방자치단체 국가보조사업의 총규모(2007~2010년)

구 분		사 업 비(억원, %)				증가율(%)		
		2007년	2008년	2009년	2010년	07~08	08~09	09~10
합계	**금액**	**222,992**	**249,611**	**294,059**	**316,495**	**11.9**	**17.8**	**7.6**
	비중	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**			
일반회계	금액	101,272	120,692	144,805	165,645	19.2	20.0	14.4
	비중	45.4	48.3	49.2	52.3			
특별회계	금액	110,486	116,206	135,158	133,713	5.2	16.3	-1.1
	비중	49.6	46.6	46.0	42.3			
기금	금액	11,234	12,813	14,096	17,138	14.1	10.0	21.6
	비중	5.0	5.1	4.8	5.4			

자료 : 국회예산정책처(2010)

2007년을 기준으로 지방자치단체 국가보조사업은 약 22.3조원에서 2008년도에는 25.0조원, 2009년도 29.4조원으로 꾸준히 증가하여 2010년도에는 31.6조원까지 증가하였으나, 최근으로 올수록 증가율은 감소하고 있는 추세다. 2010년 현재 전체 지방자치단체 국가보조사업에서 일반회계 및 특별회계의 지원 금액 비중은 94.6%이고 기금에서 지원하는 금액의 비중은 5.4%인 것으로 나타났다. 한편 연도별 추이를 살펴보면, 2007년에는 일반회계에서 지원하는 지방자치단체 국가보조사업의 규모보다 특별회계에서 지원하는 규모가 더 컸으나, 2008년도부터는 일반회계에서 지원하는 사업규모가 특별회계 지원규모를 추월하였고, 2010년도 현재 일반회계 지원 규모는 전체 지원 규모의 52.3%, 특별회계 지원 규모는 42.3%로 나타났다.

〈그림 3-9〉 지방자치단체 국가보조사업의 총규모(2007~2010년)



나. 국가보조사업의 지역발전사업과 비지역발전사업의 투자규모 비교

국회예산정책처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업[45]에 대하여, 본 연구는 사업의 성격에 따라 '지역발전사업'과 '비지역발전사업'으로 분류하였다.

45) 지방자치단체 국가보조사업은 세부사업을 기준으로 총 974개이나, 국회예산정책처(2010)가 정리한 세부사업은 총 783개로 전체 사업의 약 80% 정도의 정보를 편람으로 정리하고 있다.

‘지역발전사업’은 지역발전을 촉진하는 사업을 의미한다. 김용웅 외(2003)는 지역발전이란 복수의 공간단위를 포괄하는 광범위한 지리적 영역을 대상으로 산업화와 도시화에 필요한 물적 기반의 조성 및 사회경제적 제반 조건의 개선을 추구하는 다양한 활동을 의미한다고 하였고, 박종화 외(2007)는 지역이 직면한 문제를 해결하고 장기적인 발전을 도모하기 위하여 종합적이고 쇄신적인 발전을 이룩해 나가는 계획적인 과정을 지역개발이라 정의하였다. 또한 「국가균형발전특별법」 제2조 1항에는 지역발전을 ‘자율과 창의를 기반으로 지역별 특성화 발전과 지역 간의 상호협력 증진을 통하여 지역경제를 활성화하고, 국민의 삶의 질을 향상함으로써 지역경쟁력을 강화하는 것’으로 규정하고 있다. 본 연구에서는 학자와 기관에 따라 다양하게 정의되고 있는 ‘지역발전’ 개념을 모두 통칭하는 의미로 받아들여 지역발전사업의 분류체계를 확립하였다.

〈표 3-8〉 국가보조사업의 지역발전사업 및 비지역발전사업의 규모 비교

구 분		사업비(억원, %)					증가율(%)			
		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	06~07	07~08	08~09	09~10
합 계	**금액**	**165,846**	**192,951**	**230,402**	**292,414**	**316,299**	**16.3**	**19.4**	**26.9**	**8.2**
	비중	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**				
지역발전사업	금액	36,604	40,968	45,670	56,610	73,148	11.9	11.5	24.0	29.2
	비중	22.1	21.2	19.8	19.4	23.1				
비지역발전사업	금액	129,242	151,983	184,732	235,804	243,151	17.6	21.5	27.6	3.1
	비중	77.9	78.8	80.2	80.6	76.9				

주 : 지방자치단체 국가보조사업의 974개 세부사업 가운데 국회예산처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업에 대해서만 사업비를 합산하였으므로 국가보조사업비의 연도별 합계가 〈표 3-7〉에서 제시된 수치와는 상이함

자료 : 국회예산정책처(2010)

그 결과 지역발전사업과 비지역발전사업은 각각 247개와 536개의 세부사업으로 구성되어 있으며, 2010년 예산 기준 각각 23.1%와 76.9%의 비율을 보이고 있다. 최근 4년간 예산 모의 변화추이를 살펴보면, 지역발전사업과 비지역발전사업

의 예산은 꾸준히 증가해 왔으나 예산규모의 비중변화 측면에서 살펴보면, 지역발전사업의 경우 2006년부터 2009년까지 지속적으로 소폭 감소하다가 2010년에 전년도보다 3.7% 증가하였다. 반면 비지역발전사업은 2006년부터 2009년까지 꾸준하게 소폭 증가하다가 2010년 3.7% 감소하고 있는 특징을 보이고 있다.

〈그림 3-10〉 국가보조사업 중 지역발전사업의 비중 추이(2006~2010년)

다. 사업 성격에 따른 투자규모 비교

본 연구는 783개 세부사업에 대하여 사업의 성격에 따라 소프트웨어 중심의 사업, 하드웨어 중심의 사업, 소프트웨어 및 하드웨어가 혼재된 사업으로 유형을 분류하였다. 그 결과 지역발전사업과 광특회계는 유형별 사업의 개수와 비중 측면에서 국가보조사업비와 많은 차이를 보이고 있었다.

지방자치단체 국가보조사업 783개 세부사업 중에서 소프트웨어 중심 사업, 하드웨어 중심 사업, 소프트웨어 및 하드웨어 혼재 사업은 각각 453개, 263개, 67개로 나타났다. 2010년 예산을 기준으로 소프트웨어 중심 사업, 하드웨어 중심 사업, 소프트웨어 및 하드웨어 혼재 사업의 비중은 각각 63.4%, 30.9%, 5.7%를 보임으로써 지방자치단체 국가보조사업은 소프트웨어 중심 사업이 과반 이상을 차지하고 있다.

〈표 3-9〉 사업 성격에 따른 사업비 규모 비교

구 분		사 업 비 (억원, %)					증 가 율 (%)			
		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	06 ~07	07 ~08	08 ~09	09 ~10
국가 보조사업	금액	165,846	192,951	230,402	292,414	316,299	16.3	19.4	26.9	8.2
	비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
소프트웨어 중심	금액	97,330	120,090	148,809	184,985	200,555	23.4	23.9	24.3	8.4
	비중	58.7	62.2	64.6	63.3	63.4				
하드웨어 중심	금액	60,204	64,739	71,637	93,602	97,597	7.5	10.7	30.7	4.3
	비중	36.3	33.6	31.1	32.0	30.9				
소프트웨어 및 하드웨어 혼재	금액	8,312	8,121	9,957	13,827	18,147	-2.3	22.6	38.9	31.2
	비중	5.0	4.2	4.3	4.7	5.7				
지역발전 사업	금액	36,604	40,968	45,670	56,610	73,148	11.9	11.5	24.0	29.2
	비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
소프트웨어 중심	금액	7,971	8,783	8,456	10,860	21,425	10.2	-3.7	28.4	97.3
	비중	21.8	21.4	18.5	19.2	29.3				
하드웨어 중심	금액	23,833	27,475	31,187	37,378	39,312	15.3	13.5	19.9	5.2
	비중	65.1	67.1	68.3	66.0	53.7				
소프트웨어 및 하드웨어 혼재	금액	4,801	4,709	6,026	8,372	12,411	-1.9	28.0	38.9	48.2
	비중	13.1	11.5	13.2	14.8	17.0				
광특회계	**금액**	**32,264**	**35,340**	**38,423**	**45,063**	**62,393**	**9.5**	**8.7**	**17.3**	**38.5**
	비중	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**				
소프트웨어 중심	금액	7,456	8,012	7,623	9,349	19,934	7.5	-4.9	22.6	113.2
	비중	23.1	22.7	19.8	20.8	31.9				
하드웨어 중심	금액	21,495	23,721	26,324	28,905	31,868	10.4	11.0	9.8	10.3
	비중	66.6	67.1	68.5	64.1	51.1				
소프트웨어 및 하드웨어 혼재	금액	3,314	3,607	4,476	6,810	10,591	8.9	24.1	52.1	55.5
	비중	10.3	10.2	11.7	15.1	17.0				

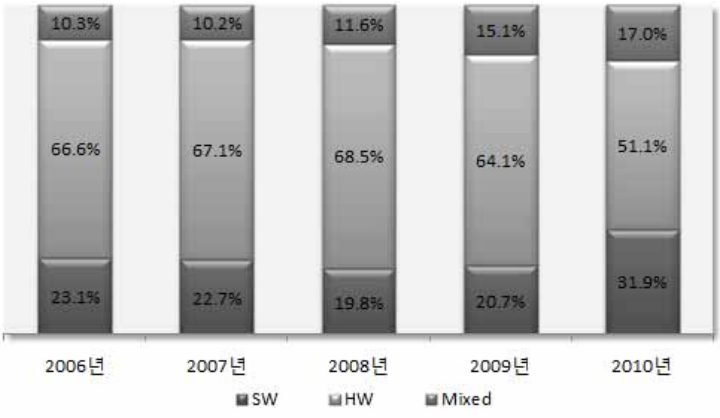
주 : 지방자치단체 국가보조사업의 974개 세부사업 가운데 국회예산처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업에 대해서만 사업비를 합산하였으므로 국가보조사업비의 연도별 합계가 〈표 3-7〉에서 제시된 수치와는 상이함

자료 : 국회예산정책처(2010)

또한 지방자치단체 국가보조사업 783개 세부사업 가운데 지역발전사업에 해당하는 247개 세부사업 중에서 소프트웨어 중심 사업, 하드웨어 중심 사업, 소프트웨어 및 하드웨어 혼재 사업은 각각 86개, 124개, 37개로 나타나 지방자치단체 국가보조사업의 구성비와는 확연히 다른 분포를 나타내고 있다. 2010년 예산을 기준으로, 지역발전사업은 지방자치단체 국가보조사업과 달리 소프트웨어 중심 사업은 전체 사업의 29.3%만을 차지하고 있으며, 하드웨어 중심의 사업이 53.7%로 과반 이상을 차지하고 있다.

다음으로 지방자치단체 국가보조사업의 지역발전사업 247개 세부사업 가운데 광특회계에 해당하는 167개 세부사업의 사업특성별 현황을 살펴보면 다음과 같다. 광특회계 사업 중에서 소프트웨어 중심 사업은 총 51개로 31.9%를 차지하는 반면 하드웨어 중심 사업이 51.1%로 나타났다. 지역발전사업에 비해 약간 차이는 있으나, 하드웨어 중심의 사업이 전체 사업의 대부분을 차지하는 전체적인 경향은 비슷하게 나타나고 있다. 요컨대 지방자치단체 국가보조사업 중에서 지역발전사업과 광특회계사업은 하드웨어 중심 사업이 주를 이루고 있어, 소프트웨어 중심의 사업이 다수를 차지하는 지방자치단체 국가보조사업의 구성비와는 매우 다른 양상을 띠고 있다.

〈그림 3-11〉 광특회계의 사업 성격별 사업비 비중 추이(2006~2010년)



라. 신규 및 계속사업의 투자규모 비교

전체 국가보조사업 중에서 2010년 신규사업과 계속사업은 각각 87개와 696개로 계속사업이 90.8%를 차지하여 신규사업보다 월등히 많았다. 한편 지방자치단체 국가보조사업 783개 세부사업 가운데 지역발전사업에 해당하는 247개 세부사업도 신규사업의 비중은 약 32.8%(35개)로 나타나 계속사업이 대부분인 것으로 나타났다. 그러나 지역발전사업 신규사업의 비중이 지방자치단체 국가보조사업보다는 23.6% 이상 더 큰 것으로 나타났다. 특이할 만한 사항은 2007년부터 2009년까지의 신규사업 비중이 8% 미만의 분포를 보이다가 2010년에 전년대비 25% 가까이 증가한 점을 들 수 있다.

〈표 3-10〉 신규 및 계속사업의 규모 비교

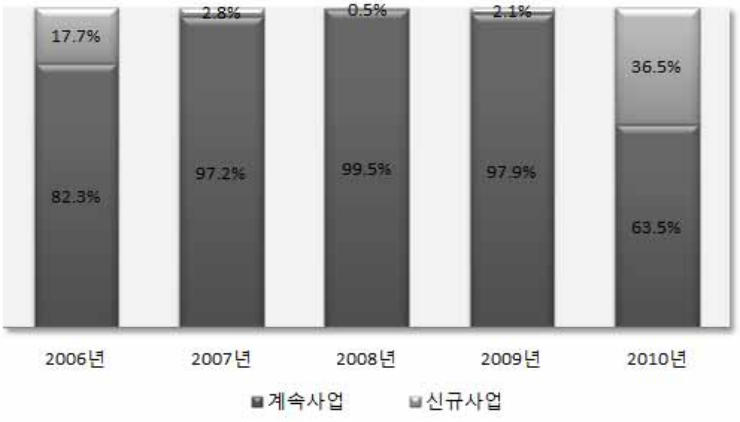
구 분		사업비(억원, %)					증가율(%)			
		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	06~07	07~08	08~09	09~10
국가보조사업	금액	165,846	192,951	230,402	292,414	316,299	16.3	19.4	26.9	8.2
	비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
신규	금액	11,251	4,826	17,408	24,305	29,085	-57.1	260.7	39.6	19.7
	비중	6.8	2.5	7.6	8.3	9.2				
계속	금액	154,595	188,125	212,994	268,109	287,213	21.7	13.2	25.9	7.1
	비중	93.2	97.5	92.4	91.7	90.8				
지역발전사업	금액	36,604	40,968	45,670	56,610	73,148	11.9	11.5	24.0	29.2
	비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
신규	금액	5,736	2,411	503	4,045	24,021	-58.0	-79.1	704.0	493.8
	비중	15.7	5.9	1.1	7.1	32.8				
계속	금액	30,868	38,557	45,167	52,565	49,127	24.9	17.1	16.4	-6.5
	비중	84.3	94.1	98.9	92.9	67.2				
광특회계	**금액**	**32,264**	**35,340**	**38,423**	**45,063**	**62,393**	9.5	8.7	17.3	38.5
	비중	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**				
신규	금액	5,709	996	210	926	22,758	-82.6	-79.0	342.1	2,356.7
	비중	17.7	2.8	0.5	2.1	36.5				
계속	금액	26,556	34,344	38,213	44,137	39,635	29.3	11.3	15.5	-10.2
	비중	82.3	97.2	99.5	97.9	63.5				

주 : 지방자치단체 국가보조사업의 974개 세부사업 가운데 국회예산처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업에 대해서만 사업비를 합산하였으므로 국가보조사업비의 연도별 합계가 〈표 3-7〉에서 제시된 수치와는 상이함

자료 : 국회예산정책처(2010)

한편 지방자치단체 국가보조사업의 지역발전사업 247개 세부사업 가운데 광특회계에 해당하는 167개 세부사업 중에서 신규사업과 계속사업은 각각 28개, 139개로 나타났다. 2010년 예산 규모 측면에서 비교하면 신규사업과 계속사업은 비중이 각각 36.5%와 63.5%를 보임으로써 광특회계사업은 지역발전사업과 마찬가지로 계속사업이 많은 부분 차지하고 있다. 한편 신규사업의 비중이 2006년 17.7%를 나타내다가 2007년부터 2009년까지 3% 미만의 분포를 보인 후 2010년에 전년대비 34.4% 급증한 점이 주목되는데, 이는 2006년 신규로 발굴된 사업들 대부분의 기간이 2009년까지 설정된 경우가 많기 때문이다.

〈그림 3-12〉 광특회계 신규사업의 비중 추이(2006~2010년)



마. 수도권 및 비수도권 간 투자규모 비교

국회예산정책처(2010)의 783개 세부사업에 대하여 사업비가 배분되는 지역을 기준으로 수도권에 배분되는 사업, 비수도권에 배분되는 사업, 수도권과 비수도권에 동시에 배분되는 사업으로 분류해 보았다. 이들 사업비는 2010년에 수도권과 비수도권에 동시에 배분되는 사업이 91.5%로 거의 대부분을 차지하고 있었다. 수도권에 배분된 사업은 1.8%, 그리고 비수도권에 배분된 사업은 6.7%로 나타났다. 여기서 비수도권에 배분되고 있는 사업의 개수 비중(22.7%)과 사업비 비

중(6.7%)이 상이한 이유는 비수도권에 배분되고 있는 사업의 개수는 상대적으로 많지만 단위사업당 사업비가 작기 때문이다.

〈표 3-11〉 수도권 및 비수도권 지역의 사업비 규모 비교

구 분		사 업 비 (억원, %)					증 가 율 (%)			
		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	06 ~07	07 ~08	08 ~09	09 ~10
국가 보조사업	금액	165,846	192,951	230,402	292,414	316,299	16.3	19.4	26.9	8.2
	비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
수도권	금액	2,676	2,711	3,816	6,947	5,618	1.3	40.8	82.0	-19.1
	비중	1.6	1.4	1.7	2.4	1.8				
비수도권	금액	12,061	14,771	16,787	20,499	21,195	22.5	13.6	22.1	3.4
	비중	7.3	7.7	7.3	7.0	6.7				
수도권+ 비수도권	금액	151,109	175,468	209,799	264,968	289,486	16.1	19.6	26.3	9.3
	비중	91.1	90.9	91.0	90.6	91.5				
지역발전 사업	금액	36,604	40,968	45,670	56,610	73,148	11.9	11.5	24.0	29.2
	비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
수도권	금액	1,149	823	614	1,518	1,706	-28.4	-25.4	147.3	12.3
	비중	3.2	2.0	1.3	2.7	2.3				
비수도권	금액	5,643	6,502	8,061	10,189	12,922	15.2	24.0	26.4	26.8
	비중	15.4	15.9	17.7	18.0	17.7				
수도권+ 비수도권	금액	29,812	33,643	36,995	44,902	58,520	12.8	10.0	21.4	30.3
	비중	81.4	82.1	81.0	79.3	80.0				
광특회계	**금액**	**32,264**	**35,340**	**38,423**	**45,063**	**62,393**	**9.5**	**8.7**	**17.3**	**38.5**
	비중	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**				
수도권	금액	1,149	813	564	1,453	1,606	-29.3	-30.6	157.7	10.5
	비중	3.6	2.3	1.5	3.2	2.6				
비수도권	금액	3,609	4,991	5,172	6,778	8,200	38.3	3.6	31.0	21.0
	비중	11.2	14.1	13.4	15.1	13.1				
수도권+ 비수도권	금액	27,506	29,536	32,686	36,832	52,588	7.4	10.7	12.7	42.8
	비중	85.2	83.6	85.1	81.7	84.3				

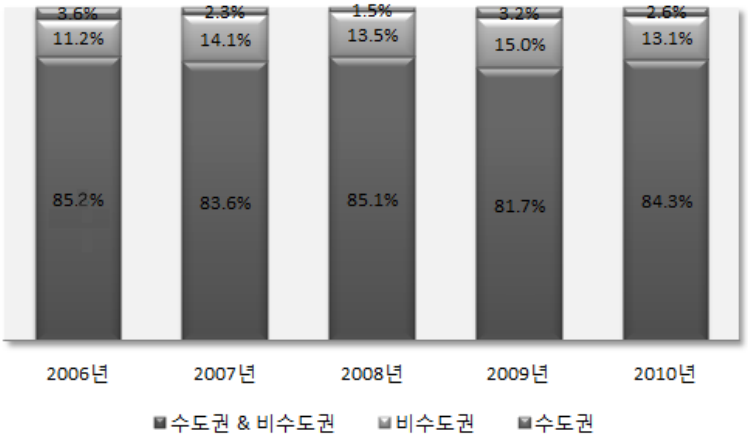
주 : 지방자치단체 국가보조사업의 974개 세부사업 가운데 국회예산처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업에 대해서만 사업비를 합산하였으므로 국가보조사업비의 연도별 합계가 〈표 3-7〉에서 제시된 수치와는 상이함

자료 : 국회예산정책처(2010)

다음으로 지역발전사업에 해당하는 247개 세부사업 중에서 수도권에 배분되고 있는 사업은 22개로 2.3%, 비수도권에 배분되고 있는 사업은 120개로 17.7%, 그리고 수도권과 비수도권에 동시에 배분되고 있는 사업은 105개로 80.0%를 차지하고 있다. 지역발전사업 역시 수도권과 비수도권에 동시에 배분되고 있는 사업이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 한편 비수도권에만 배분된 사업 개수의 비율(48.6%)과 사업비의 비중(17.7%)이 서로 크게 차이를 보이는 것은 국가보조사업과 마찬가지로 비수도권에만 배분된 사업이 사업 당 투자규모가 작은 소규모 사업으로 구성되어 있기 때문인 것으로 판단된다.

또한 지방자치단체 국가보조사업의 지역발전사업 247개 세부사업 가운데 광특회계에 해당하는 167개 세부사업도 비중의 차이가 다소 발생하기는 하나, 수도권과 비수도권에 함께 배분되고 있는 사업이 2006년에 85.2%, 2008년 85.1%, 그리고 2010년에는 84.3%로 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 수도권과 비수도권의 광특회계 증가율은 경향성을 띠고 있지는 않은데, 수도권 배분사업의 경우에는 2009년에, 비수도권 배분사업의 경우에는 2007년에 증가율이 높았다.

〈그림 3-13〉 광특회계의 수도권 및 비수도권 지역의 사업비 규모 비교

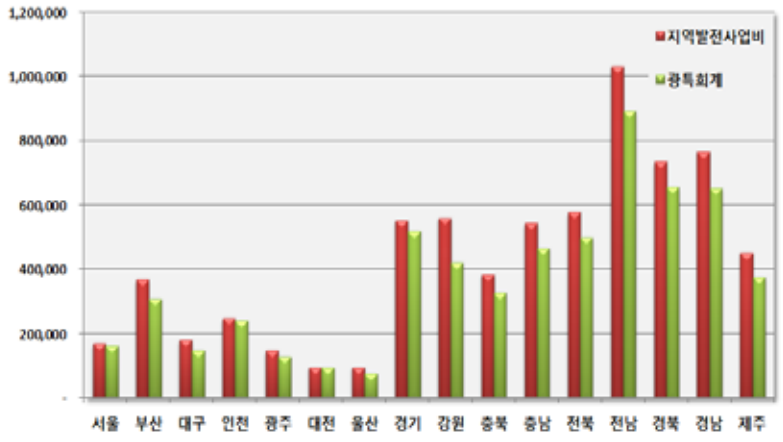


바. 광역자치단체별 보조금 배분계획에 의한 투자규모 비교

국회예산정책처(2010) 편람, 783개 세부사업에 대하여 2010년 보조금 배분계획에 의한 사업비를 16개 시도별로 살펴보면 국가보조사업, 지역발전사업, 광특회계사업의 시도별 예산규모 구성비가 다소 상이하게 나타나고 있다.

국가보조사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 경기도(13.2%)의 경우 지역발전사업과 광특회계 사업이 각각 8.0%와 8.7%의 비중을 보이고 있는데, 이는 지역발전사업 및 광특회계 사업에 사업비가 타 사업 대비 상대적으로 작게 배분되었음을 의미한다. 반면에 지역발전사업(15.0%)과 광특회계 사업(15.0%)이 광역자치단체 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 전남은 국가보조사업비가 10.7%의 비중을 보이고 있어 지역발전사업 및 광특회계 사업비가 상대적으로 크게 배분되고 있음을 알 수 있다.

〈그림 3-14〉 광역자치단체별 보조금 배분계획에 의한 사업비 규모 비교



〈표 3-12〉 광역자치단체별 보조금 배분계획에 의한 사업비 규모 비교

구 분		사 업 비 (백만원, %)			비 중 (%)	
		국가보조 사업비 (A)	지역발전 사업비 (B)	광특회계 (C)	(B/A) ×100	(C/B) ×100
합계	**금액**	**30,590,887**	**6,901,588**	**5,961,905**	**22.6**	**86.4**
	비중	**100.0**	**100.0**	**100.0**		
서울	금액	1,842,134	168,001	161,164	9.1	95.9
	비중	6.0	2.4	2.7		
부산	금액	2,472,007	367,770	309,014	14.9	84.0
	비중	8.1	5.3	5.2		
대구	금액	1,525,324	179,480	148,746	11.8	82.9
	비중	5.0	2.6	2.5		
인천	금액	1,364,424	247,761	239,773	18.2	96.8
	비중	4.5	3.6	4.0		
광주	금액	844,304	146,658	128,486	17.4	87.6
	비중	2.8	2.1	2.2		
대전	금액	703,555	95,213	93,812	13.5	98.5
	비중	2.3	1.4	1.6		
울산	금액	435,064	94,755	74,435	21.8	78.6
	비중	1.4	1.4	1.2		
경기	금액	4,024,148	552,287	519,366	13.7	94.0
	비중	13.2	8.0	8.7		
강원	금액	1,791,376	559,905	420,908	31.3	75.2
	비중	5.9	8.1	7.1		
충북	금액	1,431,177	384,023	328,630	26.8	85.6
	비중	4.7	5.6	5.5		
충남	금액	2,058,878	543,637	466,490	26.4	85.8
	비중	6.7	7.9	7.8		
전북	금액	2,225,703	577,694	498,723	26.0	86.3
	비중	7.3	8.4	8.4		
전남	금액	3,275,881	1,032,350	891,353	31.5	86.3
	비중	10.7	15.0	15.0		
경북	금액	2,908,075	734,773	656,238	25.3	89.3
	비중	9.5	10.6	11.0		
경남	금액	2,795,223	765,081	650,952	27.4	85.1
	비중	9.1	11.1	10.9		
제주	금액	893,614	452,200	373,815	50.6	82.7
	비중	2.9	6.6	6.3		

주 : 〈2010년도 지방자치단체별 보조금 배분계획〉을 토대로 사업비가 산출되어 국가보조사업비, 지역발전사업비, 광특회계 등 각 사업비의 합계가 〈연도별 예산〉으로 산출된 다른 표에서의 사업비 합계와는 상이함
자료 : 국회예산정책처(2010)

광특회계 예산배분의 경향을 도출하기 위해 시도별 지역여건 현황을 살펴보았다. 그 결과 16개 시·도 가운데 고령화지수가 가장 높은 곳은 전남으로 나타났고, 그 다음으로 경북, 전북, 강원, 충남 등의 순으로 나타났다. 또한 재정자립도가 가장 낮은 곳은 전남으로 분석되었으며, 이어서 전북, 제주, 강원, 경북, 충북, 충남, 경남 등의 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-13〉 시도별 지역여건 및 각 부문 대비 광특회계 현황

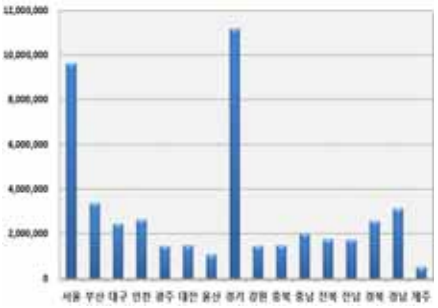
구 분	사회경제 여건 현황 (2010)			각 부문 대비 광특회계예산 (2010)		
	인 구	고령화지수	재정자립도	인구대비 예산	고령화지수 대비 예산	재정자립도 대비 예산
전국	**47,990,761**	**69.66**	**52.2**	**0.124**	**85,582**	**114,213**
서울	9,631,482	68.54	85.8	0.017	2,351	1,878
부산	3,393,191	85.86	57.6	0.091	3,599	5,365
대구	2,431,774	64.79	56.3	0.061	2,296	2,642
인천	2,632,035	53.11	70.4	0.091	4,514	3,406
광주	1,466,143	49.46	47.5	0.088	2,598	2,705
대전	1,490,158	51.05	56.3	0.063	1,838	1,666
울산	1,071,673	38.74	67.2	0.069	1,922	1,108
경기	11,196,053	49.14	72.8	0.046	10,569	7,134
강원	1,463,650	98.67	27.1	0.288	4,266	15,532
충북	1,495,984	84.23	33.7	0.220	3,902	9,752
충남	2,000,473	94.71	36.6	0.233	4,926	12,746
전북	1,766,044	100.29	24.6	0.282	4,973	20,273
전남	1,728,749	127.83	20.6	0.516	6,973	43,270
경북	2,575,370	111.76	29.3	0.255	5,872	22,397
경남	3,119,571	72.89	42.9	0.209	8,930	15,174
제주	528,411	67.24	26.1	0.707	5,559	14,322

실제로 16개 시도의 광특회계 예산을 인구, 고령화지수, 재정자립도로 나누어 분석해보면 다음과 같다. 인구 대비 그리고 재정자립도 대비 광특회계예산은 전반적으로 특·광역시 및 경기도를 제외한 광역자치단체에 보다 많은 예산이 교부되고 있음을 알 수 있다. 또한 인구 대비 광특회계 예산은 전국에서 비교적 낙후된 지역인 전남과 강원, 전북에 많은 예산이 교부되고 있으며, 재정자립도 대비 광특회계 예산은 전남, 경북, 전북 순으로 많이 배분되고 있는 것으로 나타났다. 특히 전남의 경우 인구 대비 광특회계 예산 및 재정자립도 대비 광특회계 예산이 광역

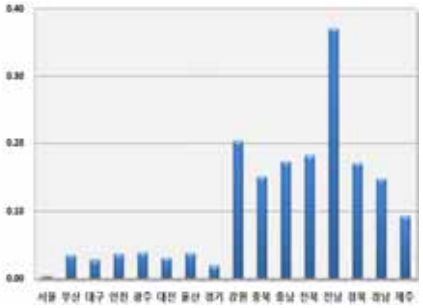
자치단체 중에서 가장 많이 배분되고 있는 것으로 나타났는데, 광특회계 예산이 재정자립도가 낮고, 비교적 낙후된 지역으로 보다 많이 배분되기 때문으로 판단된다.

그러나 고령화지수 대비 광특회계 예산은 인구대비 경남이 가장 많고, 전남, 경기도 순으로 나타났다. 고령화지수는 2010년을 기준으로 전국에서 전남이 가장 높고, 경북, 전북, 강원 순으로 나타나고 있으나, 예산은 그 추세에 일치되고 있지는 않은 것으로 판단된다. 따라서 각 부문 대비 광특회계는 시도별로 편차가 존재하고 있는데, 고령화·저성장시대의 흐름에 발맞추어 고령자 일자리 창출 및 복지 등 새로운 사업을 발굴하고 각 지역의 특성에 맞게 예산을 배분하는 방안이 모색될 필요가 있다.

〈그림 3-15〉 시도별 인구 대비 광특회계 비교

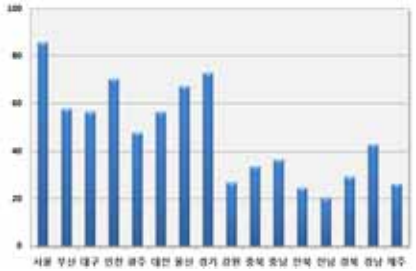


〈인구(2010년 기준)〉

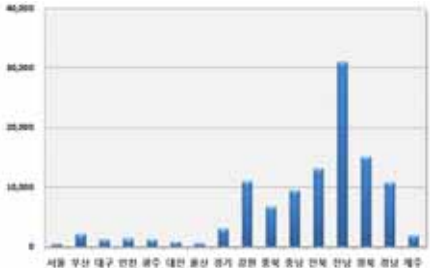


〈인구 대비 광특회계 예산〉

〈그림 3-16〉 시도별 재정자립도 대비 광특회계 비교

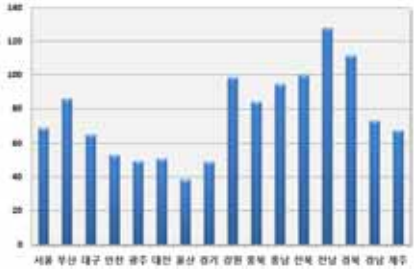


〈재정자립도(2010년 기준)〉

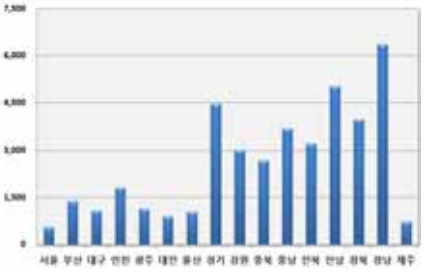


〈재정자립도 대비 광특회계 예산〉

〈그림 3-17〉 시도별 고령화지수 대비 광특회계 비교



〈고령화지수(2010년 기준)〉

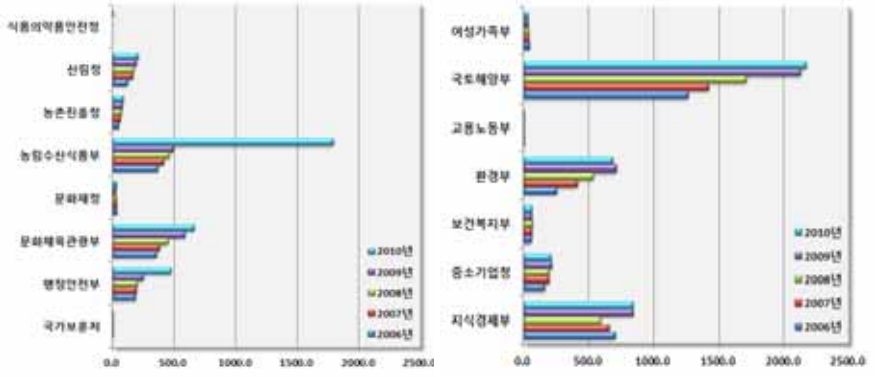


〈고령화지수 대비 광특회계 예산〉

사. 부처별 지역발전사업 투자규모

지방자치단체 지역발전사업비의 규모를 소관부처별로 살펴보면 2010년 현재 총 15개 부처에서 국가보조사업을 수행하고 있다. 국토해양부의 규모가 2조 1,681억원으로 전체 지방자치단체 지역발전사업비에서 가장 큰 비중(29.6%)을 차지하고 있으며, 그 다음으로 전체 지방자치단체 지역발전사업비에서 큰 비중을 보이는 부처는 농림수산식품부로서 1조 7,906억원(24.5%)의 규모를 보이고 있다.

〈그림 3-18〉 부처별 지방자치단체 지역발전사업비 총규모(2006~2010년)



〈표 3-14〉 부처별 지방자치단체 지역발전사업비 총규모(2006~2010년)

소관부처		사 업 비(억원, %)					증 가 율(%)			
		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	06 ~07	07 ~08	08 ~09	09 ~10
합 계	**금액**	**3,660**	**4,097**	**4,567**	**5,661**	**7,315**	**11.9**	**11.5**	**24.0**	**29.2**
	비중	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**				
국가보훈처	금액	0	1	1	1	1	–	7.4	7.1	6.1
	비중	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0				
행정안전부	금액	187	196	202	247	471	4.5	3.2	22.3	90.7
	비중	5.1	4.8	4.4	4.4	6.4				
문화체육 관광부	금액	355	382	449	587	663	7.4	17.7	30.5	13.0
	비중	9.7	9.3	9.8	10.4	9.1				
문화재청	금액	35	33	33	26	32	–3.9	0.1	–23.3	23.7
	비중	1.0	0.8	0.7	0.5	0.4				
농림수산 식품부	금액	366	412	459	492	1,791	12.5	11.4	7.2	263.8
	비중	10.0	10.1	10.1	8.7	24.5				
농촌진흥청	금액	51	60	72	79	86	18.5	20.0	9.7	9.3
	비중	1.4	1.5	1.6	1.4	1.2				
산림청	금액	119	161	174	192	209	35.5	7.8	10.5	8.7
	비중	3.2	3.9	3.8	3.4	2.9				
식품의약품 안전청	금액	0	0	0	0	5	–	–	–	–
	비중	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1				
지식경제부	금액	703	656	589	841	840	–6.7	–10.2	42.6	0.0
	비중	19.2	16.0	12.9	14.8	11.5				
중소기업청	금액	162	195	196	217	212	20.7	0.2	11.1	–2.3
	비중	4.4	4.8	4.3	3.8	2.9				
보건복지부	금액	59	64	69	64	64	7.9	8.6	–7.2	0.0
	비중	1.6	1.6	1.5	1.1	0.9				
환경부	금액	254	413	533	711	685	62.5	29.1	33.4	–3.7
	비중	6.9	10.1	11.7	12.6	9.4				
고용노동부	금액	4	2	4	4	7	–43.8	93.2	–16.7	85.1
	비중	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1				
국토해양부	금액	1,263	1,420	1,705	2,126	2,168	12.5	20.0	24.7	2.0
	비중	34.5	34.7	37.3	37.6	29.6				
여성가족부	금액	45	43	39	37	37	–5.1	–9.0	–7.0	1.6
	비중	1.2	1.1	0.9	0.6	0.5				

주 : 지방자치단체 국가보조사업의 974개 세부사업 가운데 국회예산처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업을 대상으로 사업비를 합산함

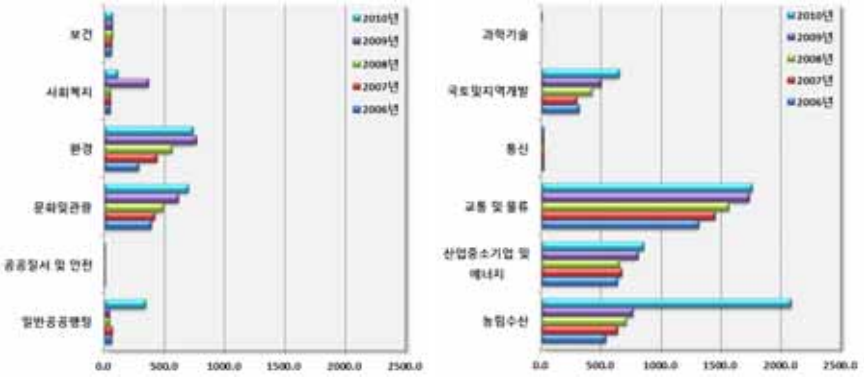
자료 : 국회예산정책처(2010)

아. 분야별 지역발전사업 투자규모

지방자치단체 지역발전사업비의 분야별 규모를 비교하면, 2010년 현재 총 12개 분야에서 국가보조사업을 수행하고 있다. 전체 지방자치단체 지역발전사업비에서 큰 비중을 차지하는 분야는 농림수산 분야와 교통 및 물류 분야로서 각각 28.5%와 24.0%를 나타내고 있다. 또한 사회복지 분야의 국가보조금 규모는 14조 3,190억원으로 지방자치단체 국가보조금에서 가장 큰 비중(45.2%)을 차지하고 있으나, 지역발전사업비 규모는 1,089억원으로서 지방자치단체 지역발전사업비에서 차지하는 비중(1.5%)이 작은 편으로 나타났다.

지방자치단체 국가보조사업의 974개 세부사업 가운데 국회예산정책처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업에서 2010년 고령화 대책과 관련한 사업은 모두 10개이며, 예산규모는 3조 852억원으로 파악되었다. 이는 전년 대비 11.8% 증가한 수치이며, 4년 전 대비로는 무려 1,726.6%가 증가한 것이다. 하지만 이들 사업 중에서 지역발전과 직접적으로 연관한 세부사업은 광특회계에서 제주자치계정에 편성된 '노인일자리사업지원'이 유일한 것으로 보이며, 일반사업과 기금으로 편성된 다른 세부사업의 경우 지역발전사업에 해당하는 세부사업은 없는 것으로 판단된다.

〈그림 3-19〉 분야별 지방자치단체 지역발전사업비 총규모(2006~2010년)



〈표 3-15〉 분야별 지방자치단체 지역발전사업비 총규모(2006~2010년)

분 야		사 업 비(억원, %)					증 가 율(%)			
		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	06~07	07~08	08~09	09~10
합 계	**금액**	**3,660**	**4,097**	**4,567**	**5,661**	**7,315**	**11.9**	**11.5**	**24.0**	**29.2**
	비중	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**				
일반공공행정	금액	62	65	47	42	341	4.4	-28.1	-9.5	704.9
	비중	1.7	1.6	1.0	0.7	4.7				
공공질서 및 안전	금액	4	0	0	0	0	-94.0	40.1	5.0	-10.1
	비중	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0				
문화및관광	금액	390	415	483	612	695	6.4	16.3	26.8	13.5
	비중	10.7	10.1	10.6	10.8	9.5				
환 경	금액	285	437	559	761	736	53.6	27.9	36.0	-3.2
	비중	7.8	10.7	12.2	13.4	10.1				
사회복지	금액	47	53	51	364	109	12.3	-5.1	619.9	-70.1
	비중	1.3	1.3	1.1	6.4	1.5				
보 건	금액	57	62	68	63	67	8.3	8.8	-7.5	7.8
	비중	1.6	1.5	1.5	1.1	0.9				
농림수산	금액	536	633	705	763	2,085	18.2	11.3	8.3	173.3
	비중	14.6	15.5	15.4	13.5	28.5				
산업중소기업 및 에너지	금액	635	668	651	804	851	5.3	-2.6	23.5	5.8
	비중	17.3	16.3	14.3	14.2	11.6				
교통 및 물류	금액	1,315	1,451	1,562	1,733	1,757	10.3	7.7	11.0	1.4
	비중	35.9	35.4	34.2	30.6	24.0				
통 신	금액	19	19	21	20	18	-2.6	11.7	-4.5	-12.1
	비중	0.5	0.5	0.5	0.4	0.2				
국토및지역개발	금액	314	293	421	499	651	-6.6	43.7	18.4	30.5
	비중	8.6	7.2	9.2	8.8	8.9				
과학기술	금액	0	0	0	0	4	-	-	-	-
	비중	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1				

주 : 지방자치단체 국가보조사업의 974개 세부사업 가운데 국회예산처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업을 대상으로 사업비를 합산함

자료 : 국회예산정책처(2010)

2. 광특회계의 지역발전 투자실태

가. 지역발전사업에서 광특회계의 위상

지역의 특화 발전을 지원하고 광역경제권 경쟁력 강화 사업을 효율적으로 추진하기 위해 「국가균형발전특별법」에 근거하여 설치된 광특회계의 모든 사업은 지역발전사업에 해당한다.

〈표 3-16〉 지역발전사업비에서 광특회계의 위상

(단위 : 백만원, %)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
광특회계사업	3,226,428	3,534,001	3,842,265	4,506,337	6,239,340
	88.1	86.3	84.1	79.6	85.3
지역발전사업	3,660,436	4,096,754	4,566,979	5,661,019	7,314,797

주 : 지방자치단체 국가보조사업의 974개 세부사업 가운데 국회예산처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업에 대해서만 사업비를 합산하였으므로 국가보조사업비의 연도별 합계가 〈표 3-7〉에서 제시된 수치와는 상이함

자료 : 국회예산정책처(2010)

지방자치단체 국가보조사업의 974개 세부사업 가운데 국회예산정책처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업에 대하여, 지역발전사업은 247개 세부사업이 있으며 이들 사업 중에서 167개 사업이 광특회계에 해당한다. 지역발전사업비에서 2010년 광특회계의 예산 규모는 85.3%의 매우 높은 비중을 차지하고 있음이 확인된다. 최근 4년간 예산 규모의 변화 추이를 살펴보면, 광특회계 사업의 예산은 지속적으로 증가해 왔으며, 지역발전사업비에서 광특회계가 차지하는 비중의 변화 추이를 살펴보면, 2006년부터 2009년까지 -8.5%의 비교적 높은 감소율을 나타내다가 2010년 전년대비 5.7%의 증가율을 보이고 있다.

나. 국가보조사업에서 광특회계의 위상

지방자치단체 국가보조사업은 일반회계와 특별회계[46], 기금[47] 등 총 31개의 회계로 구성되어 있는데, 이는 2007년부터 2010년 사이에 신설되거나 폐지, 변경된 회계를 모두 포함하는 것이다.

〈그림 3-20〉 지방자치단체 국가보조사업의 총규모 상위 8개 회계(2010년)

최근 4년간 지방자치단체 국가보조사업 지원규모가 가장 큰 회계는 일반회계인 것으로 확인되었으며, 2010년도 예산만을 기준으로 살펴볼 때 일반회계 외에 광특회계가 전체 지방자치단체 국가보조사업의 20% 정도를 지원하고 있는 것으로 나타나 매우 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 여기에서 광특회계란 「국가균형발전특별법」에 따라 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화 발전을 지원하고 광역경제권의 경쟁력 향상을 위한 사업의 효율적 추진을 위하여 설치된 회계를 말한다. 이 회계는 중앙부처에서 일반회계 및 다수의 특별회계를 통

46) 농어촌구조개선, 교통시설, 에너지및자원사업, 환경개선, 국가균형발전, 행정중심복합도시건설, 혁신도시건설, 아시아문화중심도시조성, 광역·지역발전, 양곡관리 등 총 10개의 회계로 구성된다.

47) 농산물가격안정, 관광진흥개발, 국민주택, 청소년육성, 농지관리, 과학기술진흥, 고용보험, 국민건강증진, 여성발전, 수산발전, 축산발전, 전력산업기반, 국민체육진흥, 문화예술진흥, 응급의료, 중소기업창업및진흥, 쌀소득보전변동직접지불, 자유무역협정이행지원, 복권, 문화재보호 등 총 20개의 기금으로 구성된다.

해 분산 추진되던 균형발전 관련사업들이 2005년에 통합된 국가균형발전특별회계가 2010년에 다시 개편된 것이다.

다. 광특회계의 지출규모 및 예산추이

광특회계 지출규모는 2012년도 예산기준으로 약 9.4조원이다. 이는 2005년 균특회계가 처음 도입되었을 때의 5.3조원에 비하면 1.77배 증가한 것이다. 또한 광특회계 개편 전에는 2005년 5.3조원에서 2008년 7.8조원으로 연평균 13.7%가 증가했는데, 이와 비교하여 광특회계 개편 이후에는 오히려 소폭 감소한 것으로 판단된다.

〈표 3-17〉 광특회계 예산 추이

단위 : 억원

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
합 계	**53,267**	**59,087**	**68,685**	**78,294**	**94,331**	**99,010**	**98,526**	**94,085**
광역발전계정	12,767	13,960	14,921	16,770	54,024	58,946	58,252	55,538
지역개발계정	40,500	45,127	50,288	57,676	36,588	36,282	36,332	34,707
제주자치계정	–	–	3,476	3,848	3,719	3,782	3,942	3,840

주 : 본 표에서의 사업비는 광특회계 계정, 일반회계 등 국고보조사업간 사업이관이 반영된 수치이며, 앞의 일부 표에서 제시된 사업비는 지방자치단체 국가보조사업의 974개 세부사업 가운데 국회예산처(2010)가 편람으로 정리한 783개 세부사업에 대해서만 사업비를 합산한 수치이므로 2006~2010년의 광특회계 예산이 서로 다른 통계치를 나타냄

자료 : 지역발전위원회 내부자료

정부의 지역발전정책이 광역경제권 중심으로 추진되면서 광역발전계정의 예산은 대폭 증가한 반면('08년 1조6,770억원 → 5조4,024억원), 지역개발계정의 예산은 크게 감소하였다. 지방의 재정자율성을 신장하기 위하여 포괄보조금제도를 도입하였다고 하나, 전체 국고보조금에서 차지하는 비중이 10% 내외이고, 광특

회계 내에서도 37% 수준에 머물고 있어 가시적 성과를 체감하기에는 예산 규모가 미흡한 것으로 보인다.

〈그림 3-21〉 광특회계 계정별 예산 변동

라. 부처별 광특회계 세출예산

전체 광특회계 예산을 부처별로 살펴보면 국토해양부가 3.6조원으로 전체 예산의 36.5%을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 농수산식품부 1.7조원(17.4%), 지식경제부 1.4조원(14.6%), 교육과학기술부 7.2천억원(7.3%), 문화체육관광부 5.8천억원(5.9%), 행정안전부 4.7천억원(4.8%) 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-18〉 부처별 광특회계 세출예산

구 분	예 산 (백만원)		비 중 (%)		증감	증감율	주요 사업
	2010	2011 (안)	2010	2011 (안)			
합계	**9,861,548**	**9,660,214**	**100.0**	**100.0**	**-201,334**	**-2.0**	
교육과학 기술부	715,600	726,660	7.3	7.5	11,060	1.5	광역경제권 인재양성, 지방대학경쟁력기반확충
행정안전부	471,317	492,213	4.8	5.1	20,896	4.4	특수상황지역개발 위험도로 구조개선
문화체육 관광부	577,172	625,296	5.9	6.5	48,124	8.3	관광자원개발 체육진흥시설지원
농림수산 식품부	1,711,907	1,694,160	17.4	17.5	-17,747	-1.0	일반농산어촌개발사업 농어업기반정비
지식경제부	1,436,579	1,488,652	14.6	15.4	52,073	3.6	광역경제권 선도사업육성 지역투자촉진
보건복지부	38,621	1,944	0.4	0.0	-36,677	-95.0	노인일자리지원(제주)
환경부	488,353	490,823	5.0	5.1	2,470	0.5	상수도시설 확충 및 관리, 자연환경보전 및 관리
고용노동부	6,696	6,892	0.1	0.1	196	2.9	사회적기업육성(제주)
여성가족부	-	49,417	-	0.5	49,417	순증	청소년시설확충
국토해양부	3,595,188	3,221,534	36.5	33.3	-373,654	-10.4	성장촉진지역개발 산단진입도로, 복선철도
국가보훈처	1,216	1,286	0.0	0.0	70	5.8	제주보상지급관리(제주)
경찰청	32,143	29,651	0.3	0.3	-2,492	-7.8	광역교통관리체계 개선
소방방재청	320	390	0.0	0.0	70	21.9	119 구조장비 확충
문화재청	31,776	20,160	0.3	0.2	-11,616	-36.6	문화유산관광자원개발
농촌진흥청	86,895	95,696	0.9	1.0	8,801	10.1	지역농업특성화기술지원
산림청	208,503	275,693	2.1	2.9	67,190	32.2	산림휴양녹색공간조성 임도시설
중소기업청	454,362	434,911	4.6	4.5	-19,451	-4.3	산학연협력 기술개발 소상공인지원센터 운영
식품의약품 안전청	4,900	4,836	0.0	0.1	-64	-1.3	식의약 안전 감시 및 대응

주 : 앞의 표 〈광특회계 예산 추이〉에서 제시된 사업비가 광특회계 계정, 일반회계 등 국고보조사업간 사업이관을 반영한 수치이므로 2010년 광특회계 합계가 서로 다른 통계치를 나타냄

자료 : 지역발전위원회 내부자료

국토해양부의 경우 소관 광특회계 예산 중 광역발전계정의 사업이 차지하는 비중이 82.4%이며 대부분 도로·교통 등 인프라 구축사업으로 구성되어 있고 광역철도건설지원(8,560억원), 산업단지진입도로지원(8,233억원), 국가지원지방도건설(5,889억원) 등 3개 사업에만 2조2,682억원(광특회계 총 예산의 약 23.5%)을 지원하고 있다. 농림식품수산부는 소관 광특회계 예산 중 지역개발계정의 사업이 82.9%를 차지하며, 53.7%를 차지하는 9,101억원을 시군구 자율편성인 일반 농산어촌개발에 투입하고 있다. 그리고 지식경제부는 소관 광특회계 예산 중 93.1%인 대부분의 예산을 광역발전계정의 사업에 지원하고 있으며, 광역경제권선도산업육성, 지역전략산업, 지역특화산업육성 등 산업육성을 보조하고 있다. 또한 교육과학기술부는 광역발전계정의 사업으로만 구성되어 있고, 광역경제권인재양성, 전문대학교육역량강화, 지방대학경쟁력기반확충 등 인력양성사업에 주력하고 있다.

마. 부처별 지역개발계정 세출현황

포괄보조금제도를 적용하고 있는 지역개발계정의 부처별 예산을 보면 2011년 기준으로 농식품부 1조3,871억원(시도자율편성 4,770억원, 시군구 자율편성 9,101억원)으로 38.2%를 차지하여 가장 많고, 그 다음으로는 국토부 15.6%인 5,666억원(시도 자율편성 2,051억원, 시군구 자율편성 3,165억원), 문화부 13.9%인 5,066억원, 환경부 12.0%인 4,352억원 등의 순으로 나타났다.

시도 자율편성사업의 예산규모가 가장 큰 부처는 문화부(13.9%), 농식품부(13.1%), 환경부(12.0%) 등이며, 시군구 자율편성사업의 예산규모는 농식품부(25.0%), 국토부(8.7%), 행안부(5.4%) 등의 순을 보이고 있다.

〈표 3-19〉 부처별 지역개발계정 세출현황

(단위 : 백만원, %)

구 분		2010년		2011년		10~11 증가율
		금액	비중	금액	비중	
합 계		3,628,182	100.0	3,633,210	100.0	0.1
행안부	합계	191,264	5.3	196,800	5.4	5.0
	기초	191,264	5.3	196,800	5.4	
문화부	합계	465,017	12.8	506,566	13.9	8.9
	시도	465,017	12.8	506,566	13.9	
농식품부	합계	1,419,855	39.1	1,387,093	38.2	-2.3
	시도	461,774	12.7	476,993	13.1	
	기초	914,118	25.2	910,100	25.0	
지경부	합계	70,209	1.9	101,770	2.8	45.0
	시도	70,209	1.9	101,770	2.8	
환경부	합계	426,280	11.7	435,254	12.0	2.1
	시도	426,280	11.7	435,254	12.0	
국토부	합계	660,257	18.2	566,599	15.6	-14.2
	시도	345,228	9.5	205,099	5.6	
	기초	315,029	8.7	316,500	8.7	
문화재청	합계	30,348	0.8	18,060	0.5	-40.5
	시도	30,348	0.8	18,060	0.5	
농진청	합계	31,277	0.9	41,319	1.1	32.1
	시도	31,277	0.9	41,319	1.1	
산림청	합계	142,076	3.9	156,157	4.3	-23.3
	시도	142,076	3.9	156,157	4.3	
중기청	합계	156,834	4.3	175,120	4.8	11.7
	시도	156,834	4.3	175,120	4.8	
여가부	합계	35,919	1.0	48,472	1.3	35.0
	시도	35,919	1.0	8,472	0.2	

주 : 본 표에서의 사업비는 광특회계 계정, 일반회계 등 국고보조사업간 사업이관이 반영된 수치임
자료 : 지역발전위원회 내부자료

바. 부처별 포괄보조사업 세출현황

포괄보조사업의 계정별 예산을 보면 2011년 기준으로 시도 자율편성사업이 2조 2,098억원으로 지역개발계정의 60.8%를 차지하며 시군구 자율편성사업은 1조 4,234억원으로 39.2%를 차지한다.

포괄보조사업별 예산규모를 보면 시도 자율편성사업 중에서는 상수도시설 확충 및 관리(환경부), 관광자원 개발(문화부), 농어업기반정비(농식품부), 농어촌자원복합산업화지원(농식품부), 전통시장 및 중소물류 기반지원(중기청) 등이 예산규모가 큰 사업이며, 시군구 자율편성사업 중에서는 일반농산어촌개발(농식품부)의 예산규모가 63.9%를 차지함으로써 가장 두드러진다.

〈표 3-20〉 부처별 포괄보조사업 세출현황

(단위 : 십억원)

구분	부처	포괄보조 사업명	사업 개편 이전 세부사업	2010	2011
시도 자율 편성 사업	문화부	① 문화시설 확충 및 운영	·박물관, 문예회관 등(18개)	1,438	1,388
		② 관광자원 개발	·문화도시, 관광지 개발(8개)	2,048	2,541
		③ 체육진흥시설 지원	·운동장 수영장 등(11개)	909	959
		④ 지역문화산업 육성지원	·문화컨텐츠센터 등(8개)	255	168
		소계		4,650	5,056
	문화재청	⑤ 문화유산 관광자원화	·지역문화유산개발 등(5개)	303	181
	농식품부	⑥ 농어촌자원복합산업화지원	·도농교류활성화 등(13개)	2,219	2,306
		⑦ 농어업기반정비	·밭기반 정비 등(13개)	2,399	2,464
		소계		7,172	7,543
	농진청	⑧ 지역농촌지도사업 활성화	·농촌지도기반 조성 등(5개)	313	413
	산림청	⑨ 산림경영자원 육성	·임산물 수출촉진 등(3개)	684	155
		⑩ 산림휴양·녹색공간조성	·휴양림, 수목원 등(4개)	1,352	1,407
		소계		2,036	1,562
	지경부	⑪ 지역특성화산업 육성	·섬유패션산업 등(10개)	702	1,028
	중기청	⑫ 전통시장 및 중소유통물류 기반지원	·전통시장 시설현대화 등(2개)	1,568	1,741
	복지부	⑬ 청소년시설 확충	·공부방, 수련시설 등(2개)	359	485
	환경부	⑭ 상수도시설 확충 및 관리	·생활용수공급 등(4개)	2,875	3,651
		⑮ 자연환경 보전 및 관리	·자연환경보전 등(2개)	828	701
		소계		3,703	4,352
	국토부	⑯ 해양 및 수자원 관리	·연안정비 등(3개)	474	478
		⑰ 대중교통 지원	·물류단지 지원 등(5개)	426	457
		⑱ 민자유치접속도로 지원	·가덕대교 건설 등(6개)	1,405	0
		⑲ 지역거점 조성지원	·국민임대산단 조성 등(2개)	1,161	1,575
		소계		6,008	5,287
	시도자율편성 합계			21,719	22,098
시군구 자율 편성 사업	국토부	① 성장촉진지역 개발	·개촉지구 지원 등(3개)	2,137	2,201
	행안부	② 특수상황지역 개발	·접경지역 지원 등(15개)	1,913	1,968
	국토부	③ 도시활력증진지역 개발	·주거환경 개선 등(16개)	1,015	964
	농식품부	④ 일반농산어촌 개발	·전원마을 조성 등(15개)	9,581	9,101
	환경부	⑤ 도서지역식수원 개발	·도서지역 식수원 개발(1개)	560	0
	시군구 자율편성 합계			15,206	14,234
지역개발계정 합계				36,924	36,332

제4장
지역발전사업의 지역투자실태 사례분석

제1절 분석의 개요

2005년도에 국가균형발전특별회계로 도입된 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)는 2010년에 재편되어 운영 중이며, 지역개발과 지역혁신을 위해 쓰이는 자치단체 지원 재원에 해당한다. 광특회계 세입은 주세수입 전액, 과밀부담금, 일반회계 전입금 및 특별회계 전입금으로 구성되며, 세출은 지역개발사업계정과 광역발전계정 및 제주특별자치도계정으로 구성된다.

먼저 포괄보조금 운용체계로 전환된 지역개발계정은 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업으로 구분된다. 시·도 자율편성사업의 경우 회귀식 형태의 시·도 배분모형[48]으로 기획재정부가 각 시·도별 신청한도를 사전에 배분하므로 각 시·도는 주어진 자신의 세출한도 내에서 시·도 자율편성사업을 자율적으로 선택하여 신청할 수 있다.

시·도의 예산부서는 사업부서와 협의 하에 시·도가 직접 수행하는 사업과 시군구에 위임할 사업을 구분하고, 시·도의 사업부서와 시군구에 재원을 배분한다. 사업주체가 시군구일 경우, 각 시·도는 시·도 자율편성사업의 재원을 시·군·구에 자율적으로 배분하게 되는데, 조기현(2011)에 따르면 정책적 고려 없이 객관화된 공식으로 재원을 시·군·구에 배분하는 광역자치단체는 경기도와 전라북도

48) 회귀모형의 구조를 정확히 밝히지는 않고 있으나, 한국조세연구원(2010)에 따르면 애초에 국고보조금 사업들 중에서 전국적인 보편성이 높은 사업군을 시·도 자율편성사업으로 전환하였기 때문에 전국적인 보편성이 높은 설명변수, 즉 인구와 면적, 노인인구수, 재정자립도, 지방세 세수 등의 변수를 사용하고 있다고 밝히고 있다. 시·도 배분모형은 16개 광역자치단체에 대해 회귀모형을 적용하다보니 과소표본 문제와 다중공선성(heterogeneity) 문제를 피할 수는 없지만 단순하고 각 시·도가 행정비용을 줄이고 자율적으로 사업을 추진할 수 있다는 장점은 있다.

및 충청남도인 것으로 나타났다.[49]

시·군·구 자율편성사업의 경우에는 계속/신규사업의 소요를 검토한 별도 산정방식으로 기획재정부가 각 시·군·구에 세출한도액을 배분[50]하되, 부처별 한도가 존재한다. 따라서 시·군·구는 계속소요에 대해서는 신청한도 내에서 자율적으로 사업을 신청하는 반면 신규소요는 한도 외 사업으로 신청한다.

본 연구는 이러한 광특회계 사업의 지역투자실태를 지역의 입장에서 보다 면밀하게 살펴보기 위하여 전라북도를 대상으로 심층사례분석을 수행하였다.[51] 전라북도 예산과로부터 광특회계 사업평가를 위해 각 시·도에서 작성하여 제출하도록 되어 있는 광특회계 예산사업 설명자료와 예산신청 총괄표, 그리고 각 시·군·구에서 작성하여 시·도에 제출하는 내역사업별 예산신청 현황과 투자계획 및 집행실적 자료를 어렵게 구하여 이용하였다.

시·도에서 작성하는 광특회계 예산사업 설명자료에는 예산을 신청하는 사업의 세부사업 목록과 사업의 목적과 내용, 지역발전 5개년 계획 및 광역발전계획에 제시된 내역 및 예산신청 내역 등의 내용이 수록되어 있다.

심층사례분석에 사용된 자료는 2010~2012년의 연도별 예산자료가 포함되는데, 2012년은 최종예산이 아닌 당초예산 기준이다. 본 연구는 도에서 작성한 예산 총괄표를 받기는 하였으나 총괄표에는 세부사업명이 잘못 기재되어 있거나 내용 중 일부가 누락되어 있는 문제가 발생하기도 하였고, 세부사업을 총괄하는 부처가 잘못 기재되어 있는 등 최종적으로 완벽하게 정리가 되어 있지 못한 관계로 기획재정부에서 제시하고 있는 연도별 광특회계 예산편성지침을 참고하여 모두 수정하는 작업을 거쳤다.

---

49) 대체적으로 기획재정부가 제시한 광특회계의 예산편성기준, 기획재정부와 지역발전위원회가 시행하는 광특회계 사업평가, 국정과제 및 지역현안사업의 우선순위 등을 종합적으로 고려한다(조기현, 2011: 52-53).

50) 기획재정부는 한국조세연구원(2010)에서, 시도배분모형과 마찬가지로 시군구배분모형을 회귀식을 이용하여 추정하고자 하였으나, 기초생활권 지역개발사업에는 각 지역별 특수성이 반영되어 있어 전국적으로 보편적인 설명변수로 회귀식을 도출하는 것이 불가능하였다. 때문에 신규사업 소요를 기준으로 한 별도 산정방식으로 재원을 배분하고 있다.

51) 연구 초기에는 기획재정부와 지역발전위원회가 시행하는 광특회계 사업평가자료를 구하고자 하였으나 광특회계 사업평가가 전수평가도 아닐뿐더러 그마저도 비공개하고 있어 자료접근이 제한되어 있다.

누락되어 있어 분석에 이용하기가 어려운 사업의 경우 제외하였으며, 시군별 광특회계 사업신청서를 참조하여 각 사업에 매칭되는 지방비도 직접 코딩하였다. 따라서 사업분석에 이용된 자료가 최종예산 기준의 광특회계 예산규모와 정확히 일치하지 않을 수 있음을 미리 밝혀둔다.

제2절 전라북도의 지역투자 실태분석

1. 전라북도의 광특회계 예산규모

가. 전체 예산규모

국비를 기준으로 2010~2012년의 연도별 광특회계의 총 예산규모는 2010년에 5,284억원, 2011년에 5,306억원, 2012년에 5,012억원으로 이 중에서 3년 간 지역개발계정이 75.2%, 광역발전계정이 24.8%를 차지하고 있다. 지역개발계정의 예산액은 연도별로 큰 차이가 없으나, 광역발전계정은 포괄보조금체계가 도입된 이후 연도별로 점차 감소하고 있다. 단, 2010년과 2011년의 예산규모는 최종예산 기준이나, 2012년은 당초예산 기준이다.

지역계발계정의 경우 시·도 자율편성사업의 예산규모가 시·군 자율편성사업보다 1.5배 정도 규모가 더 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 시·도 자율편성사업이 지역의 사회기반시설 확충이나 문화산업 육성, 관광자원 개발 등 광역적 지역개발사업 위주로 구성되기 때문이다.

〈표 4-1〉 전북의 연도별 광특회계 총 예산규모(국비 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분		2010년(최종)		2011년(최종)		2012년(당초예산)		10-12 합계	
		예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계		**528,422**	**100.00**	**530,618**	**100.00**	**501,241**	**100.00**	**1,560,281**	**100.0**
지역개발계정	**소계**	**384,173**	**72.70**	**396,124**	**74.70**	**393,430**	**78.50**	**1,173,727**	**75.2**
	시·도 자율	240,132	45.40	243,706	45.90	225,247	44.90	709,085	60.4
	시·군 자율	144,041	27.30	152,418	28.70	168,183	33.60	464,642	39.6
광역발전계정		**144,249**	**27.30**	**134,494**	**25.30**	**107,811**	**21.50**	**386,554**	**24.8**

자료: 전북 내부자료

국고보조금의 일부로 집계되고 있는 광특회계 예산은 전라북도의 경우 전체 국고보조금의 약 11.2~11.6% 수준이므로 규모면에서 사업의 효과가 다소 제한적일 것으로 판단된다. 지역개발계정으로만 한정한다면 8.2~8.4%에 해당할 뿐이어서 전체 국고보조금 중에서 포괄보조금이 차지하는 규모는 더 감소한다.

〈표 4-2〉 전북의 연도별 세입재원별 예산규모

(단위 : 백만원)

구 분			2010년(최종)		2011년(당초예산)	
			예산	비율	예산	비율
합계			**10,571,641**	**100.0%**	**10,293,728**	**100.0%**
자체수입	소계		2,647,431	25.0%	2,519,014	24.5%
	지방세		1,249,895	11.8%	1,261,673	12.3%
	세외수입		1,397,536	13.2%	1,257,341	12.2%
의존수입	소계		7,719,610	73.0%	7,560,014	73.4%
	지방교부세		2,861,608	27.1%	2,840,973	27.6%
	조정교부금및재정보전금		158,750	1.5%	134,798	1.3%
	보조금	**소계**	**4,699,252**	**44.5%**	**4,584,243**	**44.5%**
		광특회계	**528,422**	**(11.2%)**	**530,618**	**(11.6%)**
		지역개발계정	**384,173**	**(8.2%)**	**396,124**	**(8.6%)**
지방채 및 예치금 회수			204,600	1.9%	214,700	2.1%

주: 광특회계의 비율은 보조금 중에서 광특회계 예산액이 차지하는 비율임
자료: 재정고, http://lofin.mopas.go.kr/index.jsp

특히 광특회계 포괄보조금 사업을 추진하기 위해서 매칭해야 하는 지방비는 2010~2012년까지 도비와 시군비를 포함하여 전체 사업비의 약 37.5%를 차지하고 있으며, 이는 매년 연도별로 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.[52] 2011년에는 2010년 대비 2.4%가 증가한 2,506억원이었으나, 2012년에는 2011년 대비 5.1% 증가한 2,635억원으로 지방비 부담이 차츰 늘어나고 있음을 알 수 있다. 국비와 지방비, 민자 등 지역개발계정사업의 전체 사업비는 연도별로 증가율이 1~2% 내외 수준으로 지방비 증가율보다 낮은 편에 속한다.

〈표 4-3〉 전북의 연도별 광특회계 지역개발계정의 지방비 매칭 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분		2010년(최종)		2011년(최종)		2012년(당초예산)		10-12 합계	
		예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	합계	667,533	100.0	675,673	100.0	681,011	100.0	2,024,216	100.0
	국비	384,173	57.6	396,124	58.6	393,430	57.8	1,173,727	58.0
	지방비	244,700	36.7	250,569	37.1	263,473	38.7	758,741	37.5
	기타(민자 등)	38,660	5.8	28,980	4.3	24,108	3.5	91,748	4.5
시도 자율 편성	소계	452,798	100.0	450,794	100.0	442,876	100.0	1,346,469	100.0
	국비	240,132	53.0	243,706	54.1	225,247	50.9	709,085	52.7
	지방비	186,156	41.1	178,140	39.5	193,596	43.7	557,893	41.4
	기타(민자 등)	26,510	5.9	28,948	6.4	24,033	5.4	79,491	5.9
시군 자율 편성	소계	214,734	100.0	224,847	100.0	238,134	100.0	677,748	100.0
	국비	144,041	67.1	152,418	67.8	168,183	70.6	464,642	68.6
	지방비	58,543	27.3	72,429	32.2	69,876	29.3	200,849	29.6
	기타(민자 등)	12,150	5.7	32	0.0	75	0.0	12,257	1.8

계정별로는 2010~2012년까지 시·도 자율편성사업에는 전체 예산의 약 41.4%를 지방비로 매칭하고 있는 반면 시·군 자율편성사업의 경우에는 그보다 훨씬 낮은 전체 예산의 약 29.6%를 매칭하고 있다. 전체 지방비 예산을 살펴보더라도

52) 각 시도 및 시군구에서 작성하여 제출해야 하는 광특회계 예산신청서와 투자계획 및 집행실적이 국비, 지방비, 기타로 구분되어 있어 지방비를 다시 시도비와 시군구비로 구분하지는 못하였다.

3년 간 투입되고 있는 전체 지방비 예산 7,587억원 중에서 약 73.5%인 5,579억원이 시·도 자율편성사업에 사용되고 있다.

나. 부처별 예산규모

2010년~2012년까지 전북의 광특회계 전체 지역개발계정의 부처별 국비 예산규모를 살펴보면, 지역적 특성상 농림수산식품부 예산이 3년 간 총 포괄보조금 예산의 56.5%를 차지하여 가장 많았다. 다음으로는 국토해양부 13.1%, 문화체육관광부 9.9% 및 환경부 9.0%로 나타나고 있으며 그 경향은 연도별로 비슷하게 나타나고 있다.

〈표 4-4〉 전북 광특회계 지역개발계정의 부처별 예산규모(국비 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		10-12 합계	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	**384,174**		**396,124**		**393,430**		**1,173,728**	
시·도 자율편성	**240,133**	**100.0**	**243,706**	**100.0**	**225,247**	**100.0**	**709,086**	**100.0**
국토해양부	22,723	9.5	12,613	5.2	11,138	4.9	46,474	6.6
농림수산식품부	100,467	41.8	114,554	47.0	104,274	46.3	319,295	45.0
농촌진흥청	7,616	3.2	7,930	3.3	3,862	1.7	19,408	2.7
문화체육관광부	41,655	17.3	38,183	15.7	35,918	15.9	115,756	16.3
산림청	18,278	7.6	14,366	5.9	17,139	7.6	49,783	7.0
여성가족부	1,601	0.7	4,668	1.9	2,200	1.0	8,469	1.2
중소기업청	11,970	5.0	13,720	5.6	10,605	4.7	36,295	5.1
지식경제부	500	0.2	1,800	0.7	5,500	2.4	7,800	1.1
환경부	35,323	14.7	35,872	14.7	34,611	15.4	105,806	14.9
시·군 자율편성	**144,041**	**100.0**	**152,418**	**100.0**	**168,183**	**100.0**	**464,642**	**100.0**
국토해양부	23,428	16.3	33,850	22.2	50,032	29.7	107,310	23.1
농림수산식품부	116,693	81.0	114,211	74.9	112,492	66.9	343,396	73.9
행정안전부	3,920	2.7	4,357	2.9	5,659	3.4	13,936	3.0

시·도 자율편성사업과 시·군 자율편성사업으로 구분하여 살펴보면, 국비를 기준으로 시·도 자율편성사업의 경우 전체 예산과 마찬가지로 농림수산식품부(45.0%)와 문화체육관광부(16.3%) 및 환경부(14.9%) 사업이 주를 이루고 있다. 시·군 자율편성사업의 경우에도 2010년 81.0%에 비해 다소 낮아지기는 하였으나 농림수산식품부 사업이 2012년에 66.9%로 가장 많았고, 그 다음으로 국토해양부(29.7%) 사업이 차지하고 있다.

포괄보조금 사업의 지방비 예산은 국비에 매칭하는 형태로 투입되기 때문에 국비와 마찬가지로 전체 지방비 예산의 가장 많은 50.9% 정도를 농림수산식품부 사업에 투입하고 있다. 눈에 띄는 점은 국비와 달리 지방비 예산을 매칭해야 하는 문화체육관광부 사업이 상당히 많은 것으로 분석되고 있는데, 전체 지방비 예산의 약 21.4%인 1,625억원을 2010~2012년에 투입하고 있다.

〈표 4-5〉 전북 광특회계 지역개발계정의 부처별 예산규모(지방비 기준)

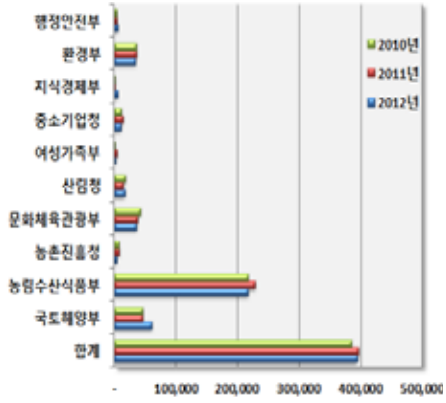
(단위 : 백만원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		10-12 합계	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	**244,700**		**250,569**		**263,473**		**758,741**	
시·도 자율편성	**186,156**	**100.0**	**178,140**	**100.0**	**193,596**	**100.0**	**557,893**	**100.0**
국토해양부	5,690	3.1	4,363	2.4	3,149	1.6	13,202	2.4
농림수산식품부	65,638	35.3	70,599	39.6	88,118	45.5	224,355	40.2
농촌진흥청	7,616	4.1	7,930	4.5	3,862	2.0	19,408	3.5
문화체육관광부	61,163	32.9	49,694	27.9	51,667	26.7	162,524	29.1
산림청	15,641	8.4	14,300	8.0	16,311	8.4	46,252	8.3
여성가족부	701	0.4	1,999	1.1	1,195	0.6	3,895	0.7
중소기업청	7,707	4.1	8,989	5.0	7,053	3.6	23,749	4.3
지식경제부	500	0.3	1,800	1.0	5,500	2.8	7,800	1.4
환경부	21,501	11.5	18,465	10.4	16,741	8.6	56,706	10.2
시·군 자율편성	**58,543**	**100.0**	**72,429**	**100.0**	**69,876**	**100.0**	**200,849**	**100.0**
국토해양부	7,408	12.7	12,472	17.2	13,506	19.3	33,386	16.6
농림수산식품부	49,455	84.5	58,296	80.5	54,333	77.8	162,084	80.7
행정안전부	1,680	2.9	1,661	2.3	2,037	2.9	5,378	2.7

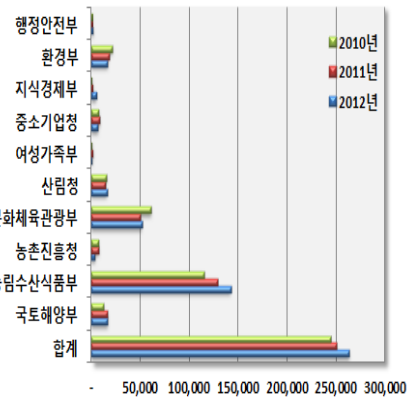
반면 국토해양부나 환경부 사업에 매칭하고 있는 지방비는 각각 전체 예산의 6.1%와 7.5% 수준으로 문화체육관광부 사업에 비하면 다소 미미하다. 또한 국비의 경우 지역개발계정이 연도별로 큰 차이가 없으나, 지방비는 연도별로 지속적으로 증가하고 있는 추세임을 알 수 있다.

지방비 예산의 계정별로 살펴보아도 시·도 자율편성사업의 경우 농림수산식품부(40.2%)와 문화체육관광부(29.1%) 사업에 대부분의 예산을 투입하고 있으며, 시·군 자율편성사업의 경우 약 80% 이상을 농림수산식품부 사업에 투입하고 있는 특징을 보였다.

〈그림 4-1〉 연도별·부처별 지역개발계정 예산현황



〈국비 기준〉



〈지방비 기준〉

국비와 지방비, 그리고 민자 등을 모두 합친 전체 포괄보조금 사업예산을 살펴보면 총 예산의 55.9%는 농림수산식품부 사업에, 14.2%는 문화체육관광부 사업에, 그리고 9.9%는 국토해양부 사업에 쓰이고 있다. 시·도 자율편성사업은 농림수산식품부와 문화체육관광부 사업이 각각 전체 예산의 45.5%와 21.4%를 차지하여 가장 많았고 시·군 자율편성사업은 역시 농림수산식품부 사업이 76.0%로 가장 많아 경향은 비슷하게 나타났다.

〈표 4-6〉 전북 광특회계 지역개발계정의 부처별 예산규모(전체 사업비 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		10-12 합계	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	**667,533**		**675,673**		**681,011**		**2,024,218**	
시·도 자율편성	**452,799**	**100.0**	**450,794**	**100.0**	**442,877**	**100.0**	**1,346,470**	**100.0**
국토해양부	28,413	6.3	16,976	3.8	14,287	3.2	59,676	4.4
농림수산식품부	186,642	41.2	213,216	47.3	213,295	48.2	613,153	45.5
농촌진흥청	15,232	3.4	15,860	3.5	7,724	1.7	38,816	2.9
문화체육관광부	108,518	24.0	88,377	19.6	90,585	20.5	287,480	21.4
산림청	33,919	7.5	28,666	6.4	33,450	7.6	96,035	7.1
여성가족부	2,302	0.5	6,667	1.5	3,395	0.8	12,364	0.9
중소기업청	19,950	4.4	23,095	5.1	17,788	4.0	60,833	4.5
지식경제부	1,000	0.2	3,600	0.8	11,000	2.5	15,600	1.2
환경부	56,824	12.5	54,337	12.1	51,352	11.6	162,512	12.1
시·군 자율편성	**214,734**	**100.0**	**224,879**	**100.0**	**238,134**	**100.0**	**677,748**	**100.0**
국토해양부	30,836	14.4	46,322	20.6	63,575	26.7	140,733	20.8
농림수산식품부	178,298	83.0	172,539	76.7	166,863	70.1	517,700	76.4
행정안전부	5,600	2.6	6,018	2.7	7,696	3.2	19,314	2.8

주) 국비와 지방비, 민자 등의 기타 사업비를 모두 합친 예산 기준임

포괄보조금 사업과 달리 광역발전계정은 2010~2012년에 국토해양부 사업이 1,460억원으로 43.6%를 차지하여 가장 많았고, 그 다음으로는 행정안전부 사업이 602억원(18.0%)으로 많았다. 농림수산식품부 사업과 지식경제부 사업도 각각 558억원(16.7%)과 349억원(10.4%)으로 많은 편에 속했다.

이는 광역발전계정사업이 광역경제권을 지원하는 사업으로 구성되어 있어 각 중앙부처가 직접 사업을 추진하기 때문에 포괄보조금 사업과 경향이 다소 상이하게 나타나고 있는 것이다. 다만 40% 이상을 차지하고 있는 광역도로나 국가지원지방도 건설사업 및 산단진입도로 건설사업, 그리고 광역전철 등을 건설하는 사업이 국토해양부 사업임을 감안할 때 이들 사업의 성격이 광특회계의 도입취지와 부합되고 있다고는 볼 수 없다.

〈표 4-7〉 전북 광특회계 광역발전계정의 부처별 예산규모(국비 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		10-12 합계	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	**133,467**	**100.0**	**110,759**	**100.0**	**90,917**	**100.0**	**335,143**	**100.0**
국토해양부	54,156	40.6	50,791	45.9	41,100	45.2	146,047	43.6
농림수산식품부	25,767	19.3	16,999	15.3	13,067	14.4	55,833	16.7
농촌진흥청	6,746	5.1	5,002	4.5	5,027	5.5	16,775	5.0
문화체육관광부	2,440	1.8	7,267	6.6	6,105	6.7	15,812	4.7
중소기업청	985	0.7	950	0.9	–	0.0	1,935	0.6
지식경제부	23,463	17.6	6,371	5.8	5,098	5.6	34,932	10.4
환경부	–	0.0	901	0.8	869	1.0	1,770	0.5
행정안전부	19,188	14.4	21,795	19.7	19,253	21.2	60,236	18.0
교육과학기술부	460	0.3	400	0.4	200	0.2	1,060	0.3
식품의약품안전청	262	0.2	283	0.3	198	0.2	743	0.2

주: 구득한 전북의 부처별 광역발전계정 세부사업 자료 내역이 최종예산과 상이하기 때문에 〈표 4-1〉의 합계와 일치하지 않음

다. 세부사업별 예산규모

지역개발계정의 세부사업별 국비 예산규모를 살펴보면, 먼저 시·도 자율편성사업의 경우 농림수산식품부의 농어촌자원복합산업화지원사업과 농어업기반정비사업에 2010~2012년 동안 3,193억원이 투입되어 각각 29.3%와 15.7%로 가장 많았다. 그 다음으로는 환경부의 상수도 시설확충 및 관리사업의 예산이 753억원(10.6%)으로 많았고, 관광자원개발사업도 688억원(9.7%)으로 비교적 많았다. 특히 상수도 시설확충 및 관리사업은 2010년에 8.8%, 2011년에는 10.6%, 그리고 2012년에는 12.7%로 매년 그 규모가 전체 예산에서 차지하는 비중이 점점 커지고 있다.

시·도 자율편성사업의 경우 농촌지역의 사회기반시설 확충사업이나 관광과 관련된 인프라를 조성하는 사업에 가장 많은 예산이 반영되고 있다는 특징을 보이고 있다.

시·군 자율편성사업의 경우에는 군산시, 익산시, 완주군의 3개 지역이 포함되어 있는 일반농산어촌개발사업에 대부분의 국비 예산이 배정(3년 간 73.9%)되고 있어 낙후지역의 기반시설을 확충하고, 주거환경을 개선하는 등의 사업에 상대적으로 지원이 미미하였다. 전주시와 3개의 농산어촌개발사업을 제외한 8개 시군이 포함되는 성장촉진지역개발사업에는 2010년에 165억원(11.5%)이 배분되었으나 연도별로 점차 증가하고 있는 추세다.

〈표 4-8〉 지역개발계정의 세부사업별 예산규모(국비 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		10-12 합계	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
총합계	**384,174**		**396,124**		**393,430**		**1,173,728**	
시·도 자율편성	**240,133**	**100.0**	**243,706**	**100.0**	**225,247**	**100.0**	**709,086**	**100.0**
대중교통지원	1,400	0.6	1,000	0.4	2,644	1.2	5,044	0.7
지역거점조성지원	18,423	7.7	11,158	4.6	8,137	3.6	37,718	5.3
해양및수자원관리	2,900	1.2	455	0.2	357	0.2	3,712	0.5
농어업기반정비	38,707	16.1	37,085	15.2	35,793	15.9	111,585	15.7
농어촌자원 복합산업화지원	61,760	25.7	77,469	31.8	68,481	30.4	207,710	29.3
지역농촌지도사업 활성화지원	7,616	3.2	7,930	3.3	3,862	1.7	19,408	2.7
관광자원개발	23,181	9.7	23,862	9.8	21,796	9.7	68,839	9.7
문화시설확충및운영	9,530	4.0	9,487	3.9	11,653	5.2	30,670	4.3
지방문화산업기반조성	300	0.1	–	0.0	–	0.0	300	0.0
체육진흥시설지원	8,644	3.6	4,834	2.0	2,469	1.1	15,947	2.2
청소년시설확충	1,601	0.7	4,668	1.9	2,200	1.0	8,469	1.2
산림경영자원육성	3,562	1.5	156	0.1	1,145	0.5	4,863	0.7
산림휴양녹색공간조성	14,716	6.1	14,210	5.8	15,994	7.1	44,920	6.3
전통시장및중소유통 물류기반조성	11,970	5.0	13,720	5.6	10,605	4.7	36,295	5.1
지역특성화산업육성	500	0.2	1,800	0.7	5,500	2.4	7,800	1.1
상수도시설확충및관리	21,040	8.8	25,779	10.6	28,511	12.7	75,330	10.6
자연환경보전및관리	14,283	5.9	10,093	4.1	6,100	2.7	30,476	4.3
시·군 자율편성	**144,041**	**100.0**	**152,418**	**100.0**	**168,183**	**100.0**	**464,642**	**100.0**
도시활력증진지역개발	6,947	4.8	9,542	6.3	13,224	7.9	29,713	6.4
성장촉진지역개발	16,481	11.4	24,308	15.9	36,808	21.9	77,597	16.7
일반농산어촌개발	116,693	81.0	114,211	74.9	112,492	66.9	343,396	73.9
특수상황지역개발	3,920	2.7	4,357	2.9	5,659	3.4	13,936	3.0

국비 예산에 매칭되고 있는 지방비는 국비와 좀 달라서 시·도 자율편성사업의 경우에는 농어촌자원복합산업화지원사업(34.5%)과 관광자원개발사업(15.0%)에 가장 많은 예산을 투입하고 있다. 즉 시·도 자율편성사업보다 직접적으로 농가소득을 창출하는 사업에 더 많은 예산을 배정하고 있음을 알 수 있는데, 특히 관광지 개발사업을 중시하는 경향이 있었다.

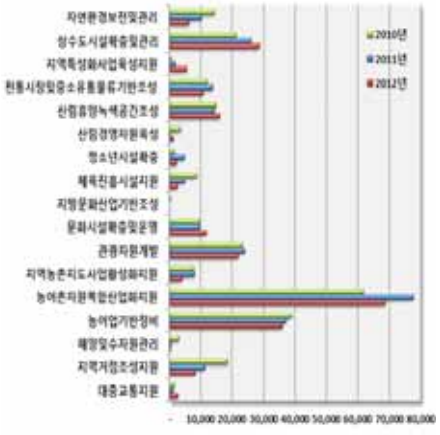
〈표 4-9〉 지역개발계정의 세부사업별 예산규모(지방비 기준)

(단위 : 백만원, %)

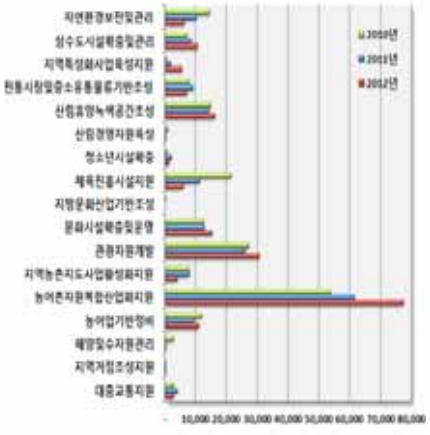
구 분	2010년		2011년		2012년		10-12 합계	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
총합계	**244,700**		**250,569**		**263,473**		**758,741**	
시·도 자율편성	**186,156**	**100.0**	**178,140**	**100.0**	**193,596**	**100.0**	**557,893**	**100.0**
대중교통지원	2,818	1.5	4,000	2.2	2,800	1.4	9,618	1.7
지역거점조성지원	200	0.1	168	0.1	168	0.1	536	0.1
해양및수자원관리	2,671	1.4	195	0.1	182	0.1	3,048	0.5
농어업기반정비	11,917	6.4	9,261	5.2	10,813	5.6	31,991	5.7
농어촌자원 복합산업화지원	53,722	28.9	61,338	34.4	77,304	39.9	192,364	34.5
지역농촌지도사업 활성화지원	7,616	4.1	7,930	4.5	3,862	2.0	19,408	3.5
관광자원개발	27,139	14.6	25,942	14.6	30,582	15.8	83,663	15.0
문화시설확충및운영	12,410	6.7	12,545	7.0	15,235	7.9	40,190	7.2
지방문화산업기반조성	300	0.2	0	0.0	0	0.0	300	0.1
체육진흥시설지원	21,314	11.4	11,207	6.3	5,850	3.0	38,372	6.9
청소년시설확충	701	0.4	1,999	1.1	1,195	0.6	3,895	0.7
산림경영자원육성	891	0.5	40	0.0	267	0.1	1,198	0.2
산림휴양녹색공간조성	14,750	7.9	14,260	8.0	16,044	8.3	45,054	8.1
전통시장및중소유통 물류기반조성	7,707	4.1	8,989	5.0	7,053	3.6	23,749	4.3
지역특성화산업육성	500	0.3	1,800	1.0	5,500	2.8	7,800	1.4
상수도시설확충및관리	7,018	3.8	8,372	4.7	10,441	5.4	25,830	4.6
자연환경보전및관리	14,483	7.8	10,093	5.7	6,300	3.3	30,876	5.5
시·군 자율편성	**58,543**	**100.0**	**72,429**	**100.0**	**69,876**	**100.0**	**200,849**	**100.0**
도시활력증진지역개발	6,998	12.0	12,082	16.7	13,086	18.7	32,167	16.0
성장촉진지역개발	410	0.7	390	0.5	419	0.6	1,219	0.6
일반농산어촌개발	49,455	84.5	58,296	80.5	54,333	77.8	162,084	80.7
특수상황지역개발	1,680	2.9	1,661	2.3	2,037	2.9	5,378	2.7

시·군 자율편성사업은 지방비 예산의 80.7%가 일반농산어촌개발사업에 사용되고, 약 16%는 전주시가 포함되어 있는 도시활력증진지역개발사업에 사용되고 있다. 성장촉진지역이나 특수상황지역개발사업에 지방비가 매칭되고 있는 비율은 3.3%에 불과하다.

〈그림 4-2〉 연도별·세부사업별 지역개발계정 시·도 자율편성사업 예산현황

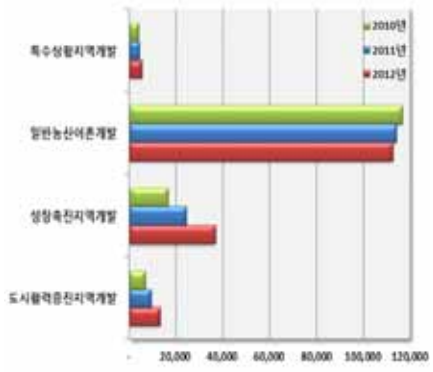


〈국비 기준〉

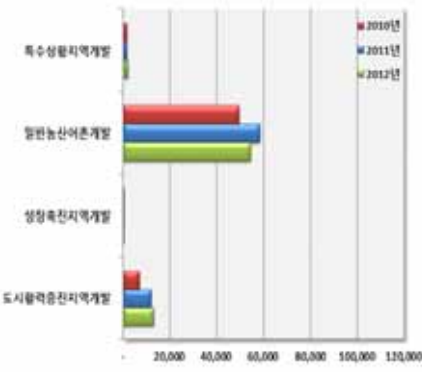


〈지방비 기준〉

〈그림 4-3〉 연도별·세부사업별 지역개발계정 시·군 자율편성사업 예산현황



〈국비 기준〉



〈지방비 기준〉

국비와 지방비를 모두 고려한 포괄보조금 사업별 예산규모를 살펴보면 시·도 자율편성사업은 농어촌자원복합산업화지원사업(31.6%)과 농어업기반정비사업(11.3%), 그리고 관광자원개발(12.0%) 및 상수도시설확충 및 관리사업(8.0%)에 가장 많은 예산이 투입되고 있다. 이들 사업들은 또한 대체로 연도별로 점차 증가하고 있는 추세이며, 특히 농어촌자원복합산업화지원사업은 큰 폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-10〉 지역개발계정의 세부사업별 예산규모(전체 사업비 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		10-12 합계	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
총합계	667,533		675,673		680,974		2,024,181	
시·도 자율편성	452,799	100.0	450,794	100.0	442,877	100.0	1,346,470	100.0
대중교통지원	4,218	0.9	5,000	1.1	5,444	1.2	14,662	1.1
지역거점조성지원	18,623	4.1	11,326	2.5	8,305	1.9	38,254	2.8
해양및수자원관리	5,571	1.2	650	0.1	539	0.1	6,760	0.5
농어업기반정비	50,634	11.2	46,356	10.3	46,616	10.5	143,606	10.7
농어촌자원 복합산업화지원	136,008	30.0	166,860	37.0	166,679	37.6	469,547	34.9
지역농촌지도사업 활성화지원	15,232	3.4	15,860	3.5	7,724	1.7	38,816	2.9
관광자원개발	56,020	12.4	50,304	11.2	55,378	12.5	161,702	12.0
문화시설확충및운영	21,940	4.8	22,032	4.9	26,888	6.1	70,860	5.3
지방문화산업기반조성	600	0.1	0	0.0	0	0.0	600	0.0
체육진흥시설지원	29,958	6.6	16,041	3.6	8,319	1.9	54,319	4.0
청소년시설확충	2,302	0.5	6,667	1.5	3,395	0.8	12,364	0.9
산림경영자원육성	4,453	1.0	196	0.0	1,412	0.3	6,061	0.5
산림휴양녹색공간조성	29,466	6.5	28,470	6.3	32,038	7.2	89,974	6.7
전통시장및중소유통 물류기반조성	19,950	4.4	23,095	5.1	17,788	4.0	60,833	4.5
지역특성화산업육성	1,000	0.2	3,600	0.8	11,000	2.5	15,600	1.2
상수도시설확충및관리	28,058	6.2	34,151	7.6	38,952	8.8	101,160	7.5
자연환경보전및관리	28,766	6.4	20,186	4.5	12,400	2.8	61,352	4.6
시·군 자율편성	214,734	100.0	224,879	100.0	238,097	100.0	677,711	100.0
도시활력증진지역개발	13,945	6.5	21,624	9.6	26,310	11.1	61,880	9.1
성장촉진지역개발	16,891	7.9	24,698	11.0	37,227	15.6	78,816	11.6
일반농산어촌개발	178,298	83.0	172,539	76.7	166,863	70.1	517,700	76.4
특수상황지역개발	5,600	2.6	6,018	2.7	7,696	3.2	19,314	2.8

시·군 자율편성사업은 일반농산어촌개발사업에 전체 예산의 76%를, 성장촉진지역개발사업에 11.8%, 도시활력증진지역개발사업에 9.3%의 예산이 소요되고 있다. 대체적으로 성장촉진지역개발사업이나 도시활력증진지역개발사업 예산이 연도별로 다소 증가하고는 있으나 전체 예산 자체는 적은 편이다. 주로 농촌마을 개발사업이나 지역환경개선사업과 관련된 사업 위주로 구성되어 있다.

광역발전계정사업은 본 연구에서 세부사업을 유사성격을 지닌 그룹으로 구분하여 살펴본 바, 국토해양부의 국지도 건설사업과 행정안전부의 교통사고 잦은 곳 개선사업이나 위험도로 개선사업 등 도로교통과 관련된 사업이 약 61.8%로 가장 많았다. 특히 국토해양부의 국지도 건설사업에 대한 광역발전계정 예산은 2012년을 기준으로 411억원으로 전체 예산의 약 45.2% 정도를 차지하고 있어 사실상 광역경제권이나 선도산업, 인력양성 등과 관련 없는 사업에 대부분의 예산을 투입하고 있다. 사실상 국토해양부의 국지도 건설사업이나 산업단지건설 등의 사업은 광특회계 성격과 맞지 않아 일반회계 또는 교특회계로 이관하는 것이 바람직하다고 판단된다.

〈표 4-11〉 전북 광역발전계정의 세부사업별 예산규모(국비 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		10-12 합계	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	**133,467**	**100.0**	**109,858**	**100.0**	**90,048**	**100.0**	**333,373**	**100.0**
농수산업	28,492	21.3	19,393	17.7	15,944	17.7	63,829	19.1
도로교통및안전	73,274	54.9	72,521	66.0	60,353	67.0	206,148	61.8
문화관광	2,440	1.8	7,267	6.6	6,105	6.8	15,812	4.7
산업육성 및 기술투자	28,999	21.7	10,394	9.5	7,448	8.3	46,841	14.1
식의약안전	262	0.2	283	0.3	198	0.2	743	0.2
환경관련	–	0.0	901	4.6	869	5.5	1,770	2.8

주: 구득한 전북의 부처별 광역발전계정 세부사업 자료 내역이 최종예산과 상이하기 때문에 〈표 4-1〉의 합계와 일치하지 않음

〈표 4-12〉 전북 광역발전계정의 세부사업 구분 기준

구 분	내역 세부사업명
농수산업	수산어업 행정지원, 지역농업클러스터, 친환경 농업자구조성 및 농업단지 조성, 농수산물 가공기설이나 유통센터 건립, 수산어업 행정지원, 지역전략식품 육성, 지역농업특성화 기술지원
도로교통및안전	국지도 건설, 교통사고 잦은 곳 사업, 어린이보호구역 정비, 안전한 보행환경 개선, 어린이 범죄예방 CCTV 설치
문화관광	지리산권 관광개발, 서해안권광역관광개발, 농촌문화관광시범지역 조성, 지역문화컨설팅사업
산업육성 및 기술투자	지방기업고용보조금 지원, 도내이전 및 투자기업 지원, 지역전략산업 지원, 자원활용기술보급, 지역인력양성사업, 지역연구기반조성, 자동차 마케팅 지원 방사선 관련 산업지원 등
식의약안전	식의약품 분야 특행정비, 유해물질 안전관리, 유통의약품 수거관리
환경관련	상수관망 최적관리시스템 구축사업

도로교통이나 교통안전 및 어린이 보호구역과 관련된 사업을 제외하면 농수산업과 관련된 사업이 3년 간 638억원, 19.1%로 그 다음으로 많은 비율을 차지하고 있다. 농림수산식품부와 관련된 2010~2012년 광역발전계정 사업 중에서도 광역클러스터활성화사업과 친환경농업기반구축사업이 전체 농업예산에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

지식경제부 사업은 도내이전 및 투자기업지원사업과 초경량 곡아도 대형박육부품 기술기반연구사업이 2010년에 마무리 되어 2011년에 큰 폭으로 감소한 특징을 보였다. 그럼에도 불구하고 지역전략산업 육성사업과 지역투자촉진사업은 여전히 전체 예산에서 약 10%를 차지하여 다소 큰 비중으로 나타났다.

2. 지역별 예산배분 현황

가. 시군별 예산배분 현황

전라북도는 산악지역 및 낙후지역으로 분류되는 동부권에 특별회계를 설치하

고 있는데, 광특회계의 시·도 자율편성사업 예산을 배정받고 나면 동부권 특별회계에 먼저 200억원을 배분하고 난 다음 나머지 예산액을 50:50으로 나누어 50%는 관할 시군에 배분(시군 한도분)하고, 50%는 도에서 사업을 결정(도 한도분)하고 있다.

시·군 씰링분은 자체적으로 만든 3년 평균 인구와 농경지비율, 3년 평균 주민세 소득세할, 그리고 낙후도 지수[53]를 감안한 시·군 배분모형에 따라 시·군에 배분(조기현, 2011)하며, 도 씰링분의 경우 계속사업은 지속적으로 투자하고, 신규사업은 도민 설문조사와 전문가를 비롯한 다양한 계층의 토론을 통해 선정한다.

한편 시·군 자율편성사업은 기초생활권 관련 기반구축사업으로 환경정비나 경관개선사업, 소득증대사업으로 구성되며, 계속사업 소요를 기준으로 신청한도 내에서 예산을 편성하게 되어 있다. 시·도 자율편성사업은 지출한도 내에서 시도가 신규사업을 선택할 수 있으나 시·군·구 자율편성사업은 부처가 직접 신규사업을 편성한다. 따라서 시·도 자율편성사업은 신규사업도 지출한도 내에서만 편성할 수 있으나 시·군·구 자율편성사업은 자치단체가 올린 신규사업들 중에서 부처가 한도 외로 선택하여 편성할 수 있다.

시·군·구 자율편성사업의 경우 시·군을 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 특수상황지역 및 성장촉진지역을 구분하여 일부 차등보조하고 있기는 하나, 시·도 자율편성사업의 경우 개별 시군의 여건에 대한 고려 없이 시·도별로 매칭비율이 적용되어 낙후된 지역에서는 상대적으로 사업을 추진하기가 더 어려워지기도 한다.

전라북도의 시·군별 광특회계 포괄보조금사업의 예산배분현황을 살펴보기 위하여 먼저 시·군별 사회경제적 여건 현황을 살펴보았다. 전북의 경우 전주시는 50만 이상의 일반시로 구분되고, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시는 도농통합시로 구분된다. 5개의 도농통합시는 모두 50만 미만의 지역에 해당한다. 또한 완주군, 고창군, 부안군은 일반군 중에서도 5만 이상의 군으로, 기타 나머지 군은 5만 미만의 일반군으로 구분하였다.

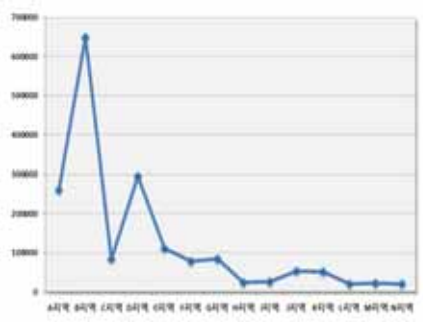
53) 낙후도 지수는 5년 평균 인구증가율과 제조업 종사자비율, 도로율, 승용차 등록대수, 인구당 의사수, 노령화지수, 3년 간 평균재정자립도 및 도시적 토지이용비율로 산출한다.

〈표 4-13〉 전북의 지역별 사회경제적 여건

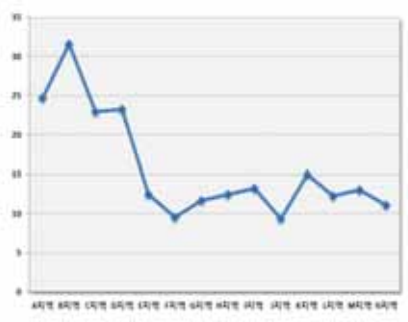
시군구		총인구 (백만명)	재정력 지수	일반회계 예산(백만원)	65세이상 인구비율	고령화 지수
일반시	50만이상	649,728	31.6	814,585	9.8%	54.3
도농복합시	50만미만	829,336	16.3	2,534,491	17.0%	105.5
일반군	5만이상	187,555	15.7	1,065,384	25.8%	183.3
	5만미만	110,601	12.4	1,049,800	34.8%	287.1
합계		**1,777,220**	**24.6**	**5,464,260**	**16.4%**	**100.3**
최댓값		649,728	31.6	814,585	37.7%	342.2
최솟값		19,424	9.4	177,216	9.8%	54.3

주: 인구자료는 2010년 인구총조사 기준이고, 재정력지수(순계기준)는 2011년 기준이며, 일반회계 예산은 2011년 당초예산 기준임
자료: KOSIS와 재정고 참조

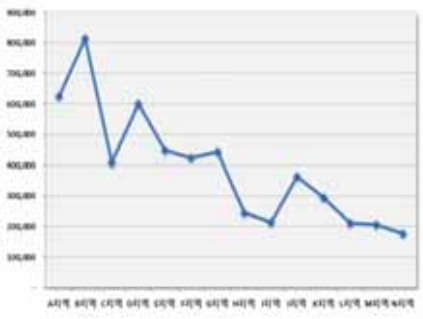
〈그림 4-4〉 시군별 사회경제적 여건 및 경제여건 현황



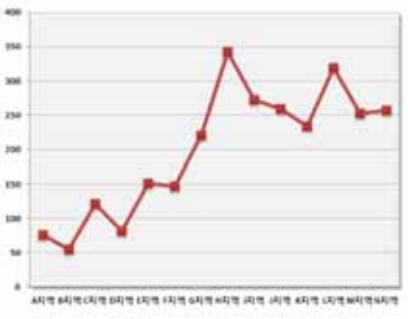
〈인구(2010년 기준)〉



〈재정력지수(2011년 기준)〉



〈일반회계예산(2011년 당초예산 기준)〉



〈고령화지수(2010년 기준)〉

전주시를 제외한 도농복합시와 일반군의 경우 완주군을 제외하고, 대체적으로 재정력지수가 낮고, 인구는 마이너스 성장을 하고 있으며, 고령화지수도 100 이상으로 상당히 높은 것으로 나타났다. 일반회계 예산은 전북 본청을 제외하고, 2011년에 54,642억원 수준으로 나타났다. 특히 65세 이상 고령인구비율은 전주시를 제외하고 평균 17% 이상으로 도농복합시의 경우 고령사회, 그리고 일반군은 이미 초고령사회로 진입한 것으로 분석되었다.

먼저 전북의 지역별 광특회계 예산규모는 전북(본청)을 제외하고, 2010년에 3,928억원, 2011년에는 3,967억원으로 각각 전체 국고보조금의 20.7%와 21.3% 정도를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 전주시가 광특회계 예산비중이 가장 낮아서 2011년을 기준으로 11.1% 수준으로 분석되었으며, 예산비중이 가장 높은 지역은 무주군으로 2011년에 39.9%로 상당히 높았다. 광특회계 비중은 일반시와 도농복합시가 일반군보다 비교적 낮았다.

〈표 4-14〉 전북의 지역별 광특회계 예산규모(국비 기준)

(단위 : 억원, %)

시군구		국고보조금		광특회계		광특회계 비율	
		2010년	2011년	2010년	2011년	2010년	2011년
일반시	50만이상	2,328	2,535	256	282	11.0	11.1
도농복합시	50만미만	8,633	8,804	1,602	1,629	18.6	18.5
일반군	5만이상	3,935	3,724	862	898	21.9	24.1
	5만미만	4,111	3,549	1,208	1,158	29.4	32.6
합계		**19,007**	**18,612**	**3,928**	**3,967**	**20.7**	**21.3**
최댓값		2,328	2,535	367	421	40.3	39.9
최솟값		720	632	187	188	11.0	11.1

주: 1) 국고보조금(총계기준)은 2010년의 경우 최종예산, 2011년의 경우 당초예산 기준임
2) 광특회계 예산은 지역개발계정과 광역발전계정의 합계이며, 2010년과 2011년 모두 최종예산 기준임. 또한 전체 광특회계 예산 중에서 전북(본청)의 예산이 제외되어 있음

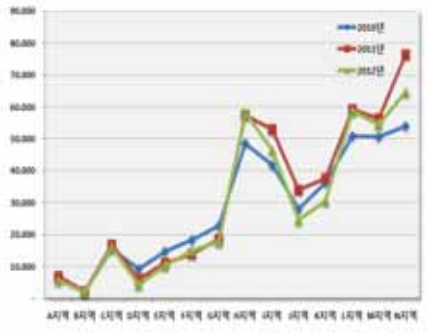
다음으로 시군별 포괄보조금 사업의 예산배분 실태는 제2장에서 살펴본 저성장·고령화 시대의 특징에 따라서 재정여건 및 사회경제적 여건에 따른 예산현황

을 살펴보도록 한다. 이 중에서 전체 광특회계의 규모와 인구 및 고령화지수 대비 포괄보조금 사업예산의 규모, 그리고 일반회계 예산 및 재정력지수 대비 사업 예산이 시군별로 어떻게 배분되고 있는지를 분석한다. 포괄보조금 사업 예산은 국비와 지방비로 구분하고, 이를 다시 시·도 자율편성사업과 시·군 자율편성사업으로 구분하였다.

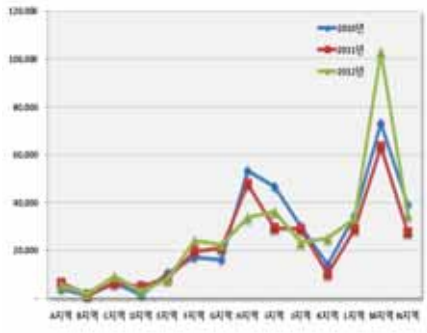
인구대비 포괄보조금 사업예산 및 고령화지수 대비 사업예산은 각각의 사업예산을 2010년 총 조사인구와 고령화지수[54]로 나누어 구하였으며, 일반회계예산 대비 사업예산과 재정력지수 대비 사업예산 역시 각각의 예산을 각 시·군의 연도별 일반회계 예산과 재정력 지수로 나누어 구하였다.

전라북도의 경우 시·군별로 다소 차이는 있으나, 상대적으로 인구가 적고, 재정이 열악한 성장촉진지역에 대한 예산을 각 시·군의 일반회계 예산 대비 보다 많이 배분하고 있는 것으로 나타났다. 일반회계 예산 대비, 인구 대비, 재정력 지수 대비 포괄보조금 사업 예산은 지역별로 편차가 존재한다. 또한 연도별로 거의 비슷한 비율로 각 지역에 예산을 배분하고 있는데, 이는 신규수요의 반영이 거의 없이 계속사업 위주로 예산을 편성하기 때문인 것으로 판단된다.

〈그림 4-5〉 시군별 인구 대비 지역개발계정사업의 예산현황(국비 기준)



〈시·도 자율편성사업〉

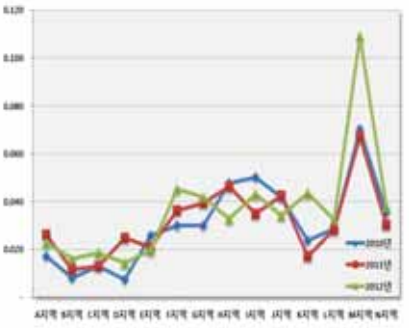


〈시·군 자율편성사업〉

54) 고령화지수는 65세 이상 인구를 15세 미만 인구로 나누어 100을 곱한 값이다.

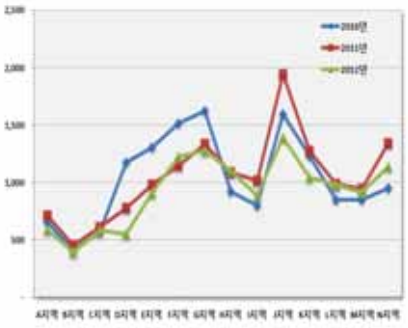
〈그림 4-6〉 시군별 일반회계예산 대비 지역개발계정사업의 예산현황(국비 기준)

〈시·도 자율편성사업〉

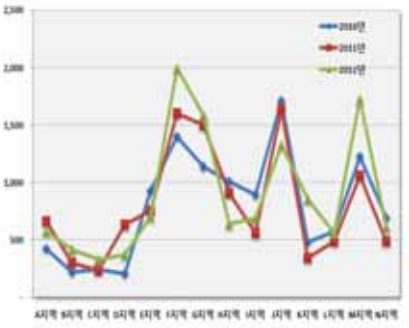


〈시·군 자율편성사업〉

〈그림 4-7〉 시군별 재정력지수 대비 지역개발계정사업의 예산현황(국비 기준)



〈시·도 자율편성사업〉

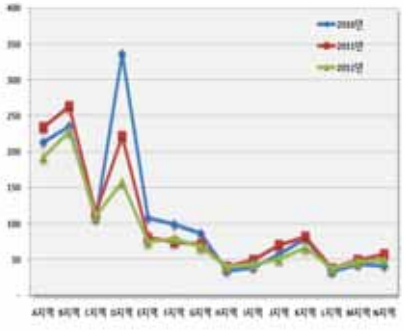


〈시·군 자율편성사업〉

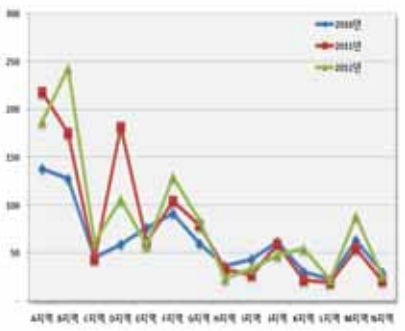
그러나 고령화지수 대비 포괄보조금 사업 예산은 고령화지수가 낮은 지역에 더 많은 예산이 투입되고 있어 다음의 그림에서 보는 바와 같이 그래프가 역전하는 형태를 보이고 있는 것으로 나타났다.

향후 고령화·저성장시대에 맞추어 민생, 일자리, 고령자 일자리 및 소득창출, 복지 등 새로운 사업을 발굴하고, 지역별 특성에 맞게 예산을 배분할 필요성이 있다고 판단된다.

〈그림 4-8〉 시군별 고령화지수대비 지역개발계정사업의 예산현황(국비 기준)



〈시·도 자율편성사업〉



〈시·군 자율편성사업〉

나. 기초생활권 지역유형에 따른 예산배분 현황

시·군·구 자율편성사업의 경우, 차별화된 지역발전을 유도하기 위하여 기초생활권을 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 특수상황지역 및 성장촉진지역으로 지역별·부처별로 구분하고 있다. 50만 이상의 시와 자치구는 도시활력증진지역, 군과 도농복합시는 일반농산어촌지역으로 분류되고, 접경지역 15개 시군 및 성장촉진지역에 포함되지 않는 도서는 특수상황지역으로 분류된다. 또한 도시활력증진지역과 일반농산어촌지역 중에서 재정력, 인구증감율, 접근성이 불리한 70개 시·군을 성장촉진지역으로 별도로 분류하고 있다.

이는 특수상황지역에 포함되어 있는 도서를 제외하면, 부처(국토해양부, 농림수산식품부, 행정안전부)별로 시군을 할당하여 주관부처를 선정함으로써 사업을 포괄화하는 한편 지역의 비교우위를 감안하여 예산을 배분함으로써 지역별·부처별 중복투자를 방지하고자 함이다.

전라북도의 경우 전주시(1개 지역)는 국토해양부가 소관하는 도시활력증진지역으로 분류되고, 군산시와 익산시, 완주군(3개 지역)은 농림수산식품부가 소관하는 일반농산어촌지역으로 분류되며, 그 밖의 정읍시, 남원시, 김제시를 비롯하여 완주군을 제외한 모든 군지역(8개 지역)은 일반농산어촌지역이면서 국토해양

부의 성장촉진지역으로 분류된다. 군산시의 경우, 일반농산어촌지역으로 구분되지만 군산시에 위치해 있는 도서지역은 특수상황지역에 포함되기 때문에 도서종합개발사업이나 관광전망공원조성, 야생초자연공원마을 조성사업 등은 기초생활기반확충과 관련되어 행정안전부에 사업을 신청해야 한다.

기본적으로 광특회계의 시·군·구 자율편성사업은 종래 균특회계에서 5개 부처가 20여개 사업으로 분산 추진하던 낙후지역 개발사업을 지역특성에 따라 4개 사업으로 통폐합하려는 시도였다.

전북에는 전주시만이 도시활력증진지역으로 분류되기 때문에 도시활력증진지역과 일반농산어촌지역(4개 지역), 일반농산어촌지역(3개 지역), 일반농산어촌지역이면서 성장촉진지역(8개 지역)의 3개 그룹으로 나누어 여러 변수의 평균값과 변이계수[55]를 살펴보았다. 변이계수가 작을수록 평균에 가까이 분포되어 있음을 의미하며, 확률적으로 변이계수가 1/3보다 클 경우 표본평균의 신뢰성이 떨어진다고 볼 수 있다.

먼저 성장촉진지역의 변수별 평균은 인구가 타 그룹에 비해서 작고, 인구가 적은 만큼 65세 이상 고령자수도 적은 반면 15세 미만 인구대비 고령자수는 월등히 많으며, 재정자립도도 타 그룹에 비해 낮은 편이다. 2010년 최종예산을 기준[56]으로 광특회계 지역개발계정 예산액은 세 그룹이 비슷한 것으로 나타났다. 이를 일반회계 예산, 보조금 수준, 인구, 고령인구, 그리고 고령화지수와 대비하여 광특예산 수준을 살펴보면, 대체적으로 성장촉진지역으로 광특회계 예산이 보다 더 배분되고 있는 것으로 보인다. 그러나 전북은 전국에서 인구감소와 고령화 속도가 전국에서 가장 빠른 지역 중의 하나이지만 고령화지수 대비 광특예산은 타 그룹보다 현저히 적은 것으로 분석되었다.

55) 변이계수(coefficient of variation)는 그룹 내에 있는 지역들의 동질성(homogeneity) 여부를 판단하기 위한 값으로 지역적 편차를 구하는 계수이다.

56) 기타 변수들이 2010년을 기준으로 공표되고 있어, 광특예산 역시 2010년을 기준으로 비교하였다.

〈표 4-15〉 지역유형별 변수 통계량

구분		지역개발계정 (2010)	재정자립도 (순계기준) (2010)	인구수 (2010)	65세이상 인구수 (2010)	고령화 지수 (2010)
평균	도시+농촌	24,203	24.43	322,512	38,003	83.05
	농촌	25,685	21.40	213,440	29,612	92.63
	농촌(성장촉진)	25,346	13.38	48,717	13,757	245.39
변이계수	도시+농촌	26.40	36.16	73.54	51.40	33.67
	농촌	26.99	36.84	53.42	41.34	26.94
	농촌(성장촉진)	19.46	32.25	66.63	51.94	25.45
구분		일반회계 예산대비 광특예산	보조금 대비 광특예산	인구 대비 광특예산	고령인구 대비 광특예산	고령화지수 대비 광특예산
평균	도시+농촌	0.04	0.10	0.12	0.77	315.64
	농촌	0.05	0.11	0.14	0.92	299.63
	농촌(성장촉진)	0.08	0.20	0.70	2.19	113.34
변이계수	도시+농촌	27.99	23.44	68.17	45.03	35.10
	농촌	6.50	6.12	46.52	22.02	43.35
	농촌(성장촉진)	20.83	23.83	46.94	39.15	41.68

그렇다면 전북에서 그룹 내 지역들이 동질적인지 여부를 살펴보면, 모든 변수의 변이계수는 일반농산어촌지역 그룹의 일반회계 대비 광특예산과 보조금 대비 광특예산을 제외하고 최소 20 이상으로 그룹 내 포함되어 있는 지역들 간 편차가 상당히 크게 나타났다. 즉, 공간을 전라북도로 한정한다고 하더라도 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역, 그리고 성장촉진지역의 지역적 특성이 동질적(homogeneous)이라 할 수 없다.

또한 일반회계 대비 지역발전계정 예산 역시 그룹 내 지역별로 고른 분포를 나타내지 못하고, 지역적 격차가 크게 벌어지고 있다. 특히 앞서 시군별 예산배분 현황과 관련된 그래프에서도 알 수 있듯이 성장촉진지역에 포함되어 있는 8개 지역에 배분되고 있는 일반회계 대비 포괄보조금 예산의 지역적 격차가 상당히 큰 것으로 나타났다.

3. 사업내용분석

가. 고령화·저성장 관련사업

현재 전북의 광특회계 사업 중에서 고령화와 관련하여 노인복지시설을 확충한다던지, 노인의료시설 등과 관련된 사업은 거의 추진되고 있지 않으며, 여성과 보육과 관련된 사업도 마찬가지다. 시·도 자율편성사업의 경우 농림수산식품부 위주의 사업, 그 중에서도 농수산업과 관련된 하드웨어를 확충하는 사업위주로 편성되어 있으며, 시·군 자율편성사업의 경우 농어촌 환경개선사업, 특히 도로정비 등의 사업으로 구성되어 있는 것이 현실이다. 이는 비단 전북의 문제라기보다는 광특회계의 전반적인 문제라 할 수 있으며 향후 고령화·저성장 추세에 맞춘 지역발전사업 위주로 재편할 필요성이 있다.

고령화와 관련된 전북의 사업을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 계속사업을 제외하고, 2010~2012년의 3년 간 전체 포괄보조금 사업 851건 중에서 4건 정도가 고령화와 관련된 사업으로 분류할 수 있었다. 첫 번째는 순창군에서 건강장수마을을 조성하는 사업을 2010년부터 추진 중이다. 순창군의 건강장수마을은 고령화와 관련되기는 하나, 엄밀히 말하면 섬진강변 시골길에 장수마을과 관련된 관광지를 조성하는 사업이기는 하다.

두 번째로 시·도 자율편성사업으로 전북 전 권역에서 2010년부터 추진 중인 농촌노인의 건강관리를 위해 사회활동을 지원해주는 사업을 들 수 있다. 세부사업명으로는 지역농촌지도사업활성화지원사업으로 분류되어 있으나 농촌건강장수마을 육성을 위해 건강 장수문화를 조성하기 위한 사업이다.

세 번째는 농어촌자원복합산업화지원사업으로 분류되는 건강장수식품 생산유통기반구축 및 연계협력사업을 들 수 있다. 건강장수식품 생산유통기반구축 및 연계협력사업은 고령화사회의 농촌 문제를 해결하기 위하여 지역특화사업과 연계하여 복지, 여가, 생산을 충족시키는 건강장수 친화지역으로 육성하는 사업이다. 구체적으로는 건강·장수식품을 개발하고, 장수식품을 체험, 홍보, 유통시킬 수 있도록 유통구조를 개선하거나 체험프로그램을 마련하는 사업이다.

마지막으로 김제시의 시·군 자율편성사업을 들 수 있는데 노인여가복지시설인 경로당의 열악한 주거환경을 개선하고, 농촌의 취약계층인 독거노인들이 공동난방, 취사 할 수 있는 공공생활시설을 제공하는 사업으로 노인복지와 관련된 사업으로 분류할 수 있다.

〈표 4-16〉 전북의 고령화·저성장 관련 광특회계 사업

구분	시행연도	부처	시군	세부사업명	내역사업명	사업내용
시·도 자율 편성	2010	문화체육 관광부	순창군	관광자원개발	생태녹색관광 자원개발	농촌건강장수마을 조성
	2010 ~2012	농촌진흥청	전북	지역농촌지도사업 활성화지원	농촌건강장수 마을육성	농촌건강장수마을 조성
	2012	농림수산 식품부	순창군	농어촌자원 복합산업화지원	건강장수식품 생산유통기반 구축 및 연계협력사업	건강장수 친화지역으로 육성
시·군 자율 편성	2012	농림수산 식품부	김제시	일반농산어촌지역	기초생활 인프라정비	노인여가복지시설 개선

나. 신규사업의 예산규모

과거 균특회계 사업을 여전히 하고 있거나 이미 추진 중인 계속사업을 신청하는 등 포괄보조금 제도의 도입취지와 맞지 않을 뿐더러 향후 추세에 맞는 사업을 적극적으로 발굴하는 데 한계가 있어 보인다. 전체 포괄보조금 사업의 신규사업 비율은 예산액으로 보자면 2012년을 기준으로 약 15% 내외, 건수로 보자면 약 37% 내외에 해당한다.

국비 예산을 기준으로 시·도 자율편성사업은 약 40~45% 수준으로 집계되고 있으나 지방비 예산을 본다면 2010년에 약 32~33% 수준에 불과하다. 예산액이 아니라 사업건수로 본다면 수치는 더 낮아져서 약 30% 미만으로 집계되고 있다. 특히 시·군 자율편성사업은 계속사업 소요를 기준으로 재정당국에서 사업예산

을 배분하다보니 시·도 자율편성사업에 비해서 신규사업의 비중이 더 적은 편이라 예산액을 기준으로 2010~2012년의 3년 간 약 20% 내외, 건수를 기준으로 약 30% 내외로 시·도 자율편성사업보다 더 적은 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-17〉 지역개발계정사업 중 신규사업 예산 비율(국비 기준)

(단위 : 억원, %)

구분		2010년		2011년		2012년		10-12합계	
		예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	합계	3,842	100.0	3,961	100.0	3,934	100.0	11,737	100.0
	신규	**1,440**	**37.5**	**1,524**	**38.5**	**1,682**	**42.7**	**4,646**	**39.6**
	계속	2,401	62.5	2,437	61.5	2,252	57.3	7,091	60.4
시·도 자율 편성	합계	2,796	100.0	3,392	100.0	3,359	100.0	9,546	100.0
	신규	**1,301**	**46.5**	**1,347**	**39.7**	**1,529**	**45.5**	**4,177**	**43.8**
	계속	1,495	53.5	2,045	60.3	1,830	54.5	5,370	56.2
시·군 자율 편성	합계	1,046	100.0	570	100.0	575	100.0	2,191	100.0
	신규	**139**	**13.3**	**177**	**31.1**	**153**	**26.6**	**470**	**21.4**
	계속	907	86.7	392	68.9	422	73.4	1,721	78.6

〈표 4-18〉 지역개발계정사업 중 신규사업 건수 비율(국비 기준)

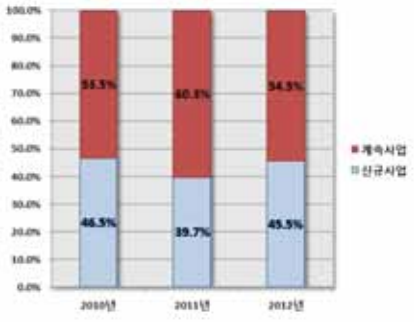
(단위 : 건, %)

구분		2010년		2011년		2012년		10-12합계	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
합계	합계	477	100.0	481	100.0	561	100.0	1,519	100.0
	신규	**148**	**31.0**	**134**	**27.9**	**145**	**25.8**	**427**	**28.1**
	계속	329	69.0	347	72.1	416	74.2	1,092	71.9
시·도 자율 편성	합계	364	100.0	365	100.0	350	100.0	1,079	100.0
	신규	**125**	**34.3**	**108**	**29.6**	**61**	**17.4**	**294**	**27.2**
	계속	239	65.7	257	70.4	289	82.6	785	72.8
시·군 자율 편성	합계	113	100.0	116	100.0	211	100.0	440	100.0
	신규	**23**	**20.4**	**26**	**22.4**	**84**	**39.8**	**133**	**30.2**
	계속	90	79.6	90	77.6	127	60.2	307	69.8

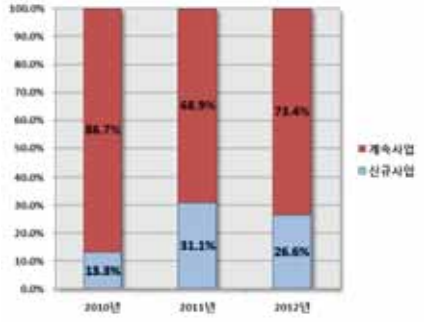
창의적이고 협력적인 지역개발사업을 추진하기 위해서 포괄보조금 제도를 도입하였지만 여전히 부처별 내역사업으로 평가를 하다 보니 실질적으로는 내역사업이 모두 살아있어 내역사업 위주로 예산이 편성되고 있다.

따라서 포괄보조금 제도의 도입취지와 맞지 않게 자치단체 입장에서는 자율은 늘지 않고 평가만 추가되었다는 볼멘소리가 나오고 있는 이유라고도 볼 수 있다. 또한 부처별·내역사업별 평가체계가 잔존해 있다 보니 결국은 내역사업별로 예산을 편성하고 내역사업별로 평가를 받아야 하니 이는 곧 포괄보조금의 의의와 기능을 퇴색시킨다고 판단된다.

〈그림 4-9〉 지역개발계정 신규사업의 예산규모(국비 예산 기준)

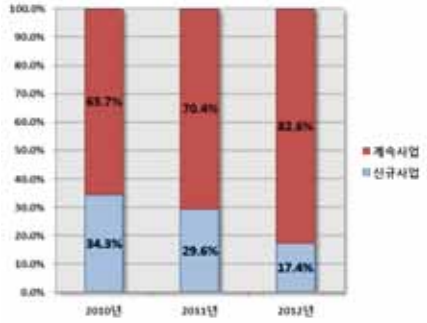


〈시·도 자율편성사업〉

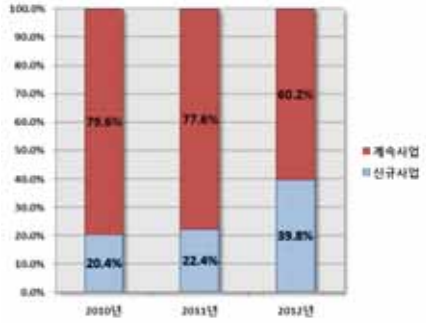


〈시·군 자율편성사업〉

〈그림 4-10〉 지역개발계정 신규사업의 예산규모(국비 건수 기준)



〈시·도 자율편성사업〉



〈시·군 자율편성사업〉

더 큰 문제는 설사 신규로 개발한 사업이라 하더라도 시·도 자율편성사업의 경우 박물관이나 도서관 건립, 농식품 클러스터 조성 및 생산유통기반 구축, 향토산업 마을만들기 등 기존에 추진하고 있던 부처의 내역사업 위주로 기획하고 있다는 점이다.

사실 예산액을 기준으로 본다면 신규사업 비율이 시·도 자율편성사업의 경우 40% 내외로 사실상 적다고 볼 수는 없다. 그러나 사업내용을 자세히 들여다보면 시·도 자율편성사업 뿐만 아니라 시·군 자율편성사업의 경우에도 기존에 추진하던 빈집정비나 지붕개량, 도로 확포장, 읍면소재지 종합정비 등의 소도읍육성사업이나 농촌마을종합개발사업이 포함되고 있는 실정이다.

〈표 4-19〉 신규사업의 구체적인 사업내용

구분		사업내용
2010	시·도 자율 편성	요트계류장 시설사업, 농지 용배수로 정비, 식품기업 육성, RPC 시설현대화, 보리잡공가공시설 현대화, 소형어선자동운항장치 보급, 시립박물관 건립, 체육공원 잔디교체, 종합운동장 정비, 종합체육회관 정비, 스포츠 연수시설 지원, 테마관광지 조성, 생태관광지나 녹색체험공간 조성, 자연휴양림 조성 등
	시·군 자율 편성	간판정비, 산촌생태마을 조성, 기반시설 및 주거환경 개선, 전원마을 조성, 농업 및 생활용수 개발, 개발촉진지구 지원
2011	시·도 자율 편성	산업단지 공업용수공급, 보리잡곡가공시설 현대화, 식품기업 육성, 생산 및 유통 저온저장시설 지원, 문화센터 리모델링, 도보여행길 조성, 수변생태공원 조성, 평화도서관건립, 생태숲 조성 등
	시·군 자율 편성	역사문화도시를 위한 용머리능선잇기, 도로건설, 어촌종합개발사업
2012	시·도 자율 편성	공업용수공급, 소형어선인양기설치, 용배수로 정비, 향토산업 마을만들기, 유통저온저장시설 지원, 농어촌 체험 및 관광시설 조성, 유류피해지역자원조성, 식품클러스터 조성, 어류방류, 문화예술촌 조성, 도서관 건립, 박물관 조성, 삼림욕장 조성, 생태공원 조성, 산림체험단지 숙박시설 조성, 등
	시·군 자율 편성	도로건설, 갯벌생태계 복원, 마을안길정비, 농촌환경개선, 진입로 경관정비, 생태마을 조성, 용수개발사업 등

다. 사업성격별 예산규모

사업의 성격을 하드웨어 중심과 소프트웨어 중심의 사업으로 구분하여 살펴보면, 시·도 자율편성사업의 경우 대부분 하드웨어 중심의 인프라 조성사업이거나 소프트웨어 사업이 있다고 하더라도 대부분 하드웨어 사업과 혼합된 형태의 사업에 해당한다.

하드웨어 중심의 시·도 자율편성사업이 전체 예산에서 차지하는 비율은 2010~2012년 간 약 89.7%, 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업이 혼재되어 있는 사업이 10.1%로 거의 대부분을 차지하고 있는 반면 소프트웨어 중심의 사업은 0.2%로 상당히 미미했다. 시·도 자율편성사업의 하드웨어 중심 사업은 주로 미술관 건립, 관광지 개발, 농어촌테마공원 조성 등의 관광과 관련된 환경조성사업 내지는 농동단지 조성과 같은 농업 인프라와 관련이 되며, 특정지역의 도로건설 지원사업도 포함된다. 소프트웨어형 시·도 자율편성사업은 대부분 바이오생명산업 전문인력 양성사업이거나 일부 청소년 공부방 운영지원사업을 포함하고 있다.

〈표 4-20〉 사업성격별 지역개발계정의 예산규모(국비 예산 기준)

(단위 : 억원, %)

구분		2010년		2011년		2012년		10-12합계	
		예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	합계	3,842	100.0	3,961	100.0	3,934	100.0	11,737	100.0
	하드웨어	3,415	88.9	3,624	91.5	3,558	90.4	10,597	90.3
	혼재	413	10.8	337	8.5	365	9.3	1,116	9.5
	소프트웨어	**13**	**0.3**	**-**	**0.0**	**12**	**0.3**	**25**	**0.2**
시·도 자율 편성	합계	2,401	62.5	2,437	61.5	2,252	57.3	7,091	60.4
	하드웨어	2,237	93.2	2,158	88.6	1,967	87.3	6,362	89.7
	혼재	151	6.3	279	11.4	286	12.7	716	10.1
	소프트웨어	**13**	**0.5**	**-**	**0.0**	**-**	**0.0**	**13**	**0.2**
시·군 자율 편성	합계	1,440	37.5	1,524	38.5	1,682	42.7	4,646	39.6
	하드웨어	1,178	81.8	1,466	96.2	1,591	94.6	4,235	91.1
	혼재	262	18.2	58	3.8	79	4.7	400	8.6
	소프트웨어	**-**	**0.0**	**-**	**0.0**	**12**	**0.7**	**12**	**0.3**

시·군 자율편성사업은 시·도 자율편성사업의 경우에도 대부분 하드웨어 기반의 환경개선 및 시설보수 등 인프라 사업위주로 편성(91.1%)되고 있다. 시·도 자율편성사업은 그나마 시설확충과 더불어 연구개발이나 전문인력양성, 마을주민 교육 등을 함께 시행하는 혼재된 사업을 약 6~13% 정도 추진하고 있으나, 시·군 자율편성사업은 대부분 인프라를 확충하거나 개선하는 사업에 해당했다. 시·도 자율편성사업에 비해 시·군 자율편성사업은 주거환경개선사업과 개촉지구 지원, 기계화나 경작로 확포장사업, 신활력지원사업, 전원마을 조성사업 및 도서종합개발사업 등 균특회계 때부터 해오던 사업이 계속해서 이어져오고 있기 때문이다.

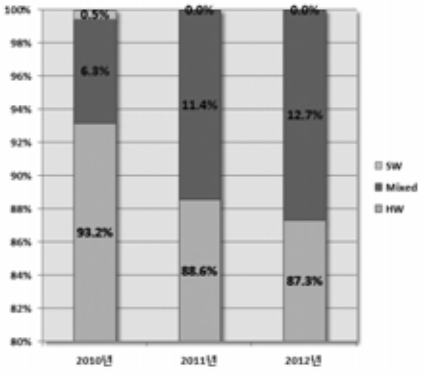
사업건수를 기준으로 살펴보더라도 하드웨어사업을 제외한 소프트웨어사업은 시·도 자율편성사업의 경우 약 0.2% 내외, 시·군 자율편성사업의 경우 약 1% 내외로 아주 적었다.

〈표 4-21〉 사업성격별 지역개발계정의 예산규모(국비 건수 기준)

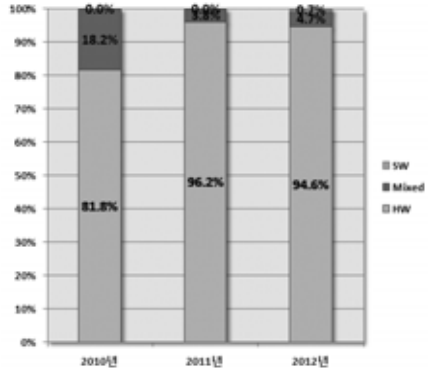
(단위 : 건, %)

구분		2010년		2011년		2012년		10-12합계	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
합계	합계	477	100.0	481	100.0	561	100.0	1,519	100.0
	하드웨어	395	82.8	396	82.3	455	81.1	1,246	82.0
	혼재	80	16.8	85	17.7	99	17.6	264	17.4
	소프트웨어	2	0.4	–	0.0	7	1.2	9	0.6
시·도 자율 편성	합계	364	76.3	365	75.9	350	62.4	1,079	71.0
	하드웨어	297	81.6	292	80.0	274	78.3	863	80.0
	혼재	65	17.9	73	20.0	76	21.7	214	19.8
	소프트웨어	2	0.5	–	0.0	–	0.0	2	0.2
시·군 자율 편성	합계	113	23.7	116	24.1	211	37.6	440	29.0
	하드웨어	98	86.7	104	89.7	181	85.8	383	87.0
	혼재	15	13.3	12	10.3	23	10.9	50	11.4
	소프트웨어	–	0.0	–	0.0	7	3.3	7	1.6

〈그림 4-11〉 사업성격별 지역개발계정의 예산규모(국비 예산 기준)



〈시·도 자율편성사업〉



〈시·군 자율편성사업〉

광역발전사업의 경우에도 친환경 농업단지 조성사업이나 식품센터 건립사업, 해양수산복합공간조성사업과 수산물산지가공시설 및 위판장 건립과 같은 인프라를 건설하는 사업이 약 80~90%를 차지하고 있다. 광역발전계정의 경우에도 시·도 자율편성사업과 마찬가지로 소프트웨어 기반의 사업은 전략산업 인력양성사업이 포함되며, 지역발전협의회 운영 등에도 예산을 투입하고 있다.

〈표 4-22〉 사업성격별 광역발전계정의 예산규모(국비 예산 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	2010년		2011년		2012년		10-12합계	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	**1,335**	**100.0**	**1,108**	**100.0**	**909**	**100.0**	**3,351**	**100.0**
하드웨어	1,057	79.2	968	87.4	791	87.0	2,817	84.0
혼재	–	0.0	–	0.0	–	0.0	–	0.0
소프트웨어	277	20.8	140	12.6	118	13.0	535	16.0

한편 전북의 경우 2010년에 농촌형 커뮤니티비즈니스를 활성화하기 위하여 예산을 지원한 바 있으며, 문화상품이나 관광상품 개발 및 마케팅 활성화 등의

소프트웨어 사업을 추진한 바 있다. 또한 2012년에는 지역홍보를 비롯하여 브랜드 개발, 주민교육 및 리더양성 프로그램을 개발하는 등의 소프트웨어 사업을 추진하고 있다.

〈표 4-23〉 소프트웨어 관련 사업내용

구분		사업내용
2010	지역개발 계정	농촌형 커뮤니티비즈니스, 특화된 문화상품 개발
	광역발전 계정	어업행정지원, 지방기업고용보조금지원, 기술보급, 기술지원, 관광상품개발, 지역발전협의회 운영, 마케팅 활성화 등
2012	지역개발 계정	유통·마케팅지원, 디자인 산업화, 홍보 및 브랜드 개발, 주민교육 및 리더양성 창조지역 사업의 일환으로 다중지능학습센터 내 다중지능 프로그램 운영 등

라. 사업특성별 예산규모

본 연구는 내역사업의 특성에 따라서 시설개선 및 인프라 관련사업, 소득창출 및 인프라 관련사업, 그리고 소득창출사업 및 기타로 분류하여 사업특성별 예산규모를 살펴보았다.

소득창출사업은 관광자원을 개발하거나 문화상품을 개발하는 등 현재뿐만 아니라 향후 미래소득창출에 이바지 할 수 있는 사업으로 구분하였으며, 소득창출 및 인프라 관련사업은 소득창출을 위한 사업이면서 관련된 인프라를 동시에 구축하는 사업으로 분류하였다. 시설개선 및 인프라 관련사업은 주로 유형의 시설물을 건립하거나 지역의 환경개선 등과 같은 물리적 사업으로 구분하여 분류하였다.

먼저 시·도 자율편성사업은 2012년을 기준으로 관광지 개발사업이나 농공단지 조성 등 소득창출과 더불어 인프라를 개선하는 사업예산이 약 47~55% 내외를 차지하여 가장 많았고, 건물을 건립하거나 환경을 개선하는 등 기존시설을 정비하거나 인프라를 개선하는 사업도 약 44~52% 수준으로 상당히 많았다. 반면 시·군 자율편성사업은 인프라 개선사업이 약 75~88%를 차지하여 거의 대부

분을 차지하고 있으며, 소득창출을 위한 인프라 개선사업이 약 12~25% 수준인 것으로 나타났다.

〈표 4-24〉 사업성격별 지역개발계정의 예산규모(국비 예산 기준)

(단위 : 억원, %)

구분		2010년		2011년		2012년		10-12합계	
		예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	**합계**	**3,842**	**100.0**	**3,961**	**100.0**	**3,934**	**100.0**	**11,737**	**100.0**
	시설개선&인프라	2,333	60.7	2,427	61.3	2,444	62.1	7,205	61.4
	소득창출&인프라	1,490	38.8	1,530	38.6	1,473	37.4	4,493	38.3
	소득창출	13	0.3	–	0.0	6	0.2	19	0.2
	기타	6	0.1	5	0.1	10	0.3	20	0.2
시도자율	**합계**	**2,401**	**62.5**	**2,437**	**61.5**	**2,252**	**57.3**	**7,091**	**60.4**
	시설개선&인프라	1,240	51.6	1,087	44.6	1,008	44.7	3,335	47.0
	소득창출&인프라	1,143	47.6	1,345	55.2	1,240	55.0	3,728	52.6
	소득창출	13	0.5	–	0.0	–	0.0	13	0.2
	기타	6	0.2	5	0.2	5	0.2	15	0.2
시군자율	**합계**	**1,440**	**37.5**	**1,524**	**38.5**	**1,682**	**42.7**	**4,646**	**39.6**
	시설개선&인프라	1,093	75.9	1,340	87.9	1,437	85.4	3,870	83.3
	소득창출&인프라	347	24.1	184	12.1	234	13.9	765	16.5
	소득창출	–	0.0	–	0.0	6	0.4	6	0.1
	기타	–	0.0	–	0.0	6	0.3	6	0.1

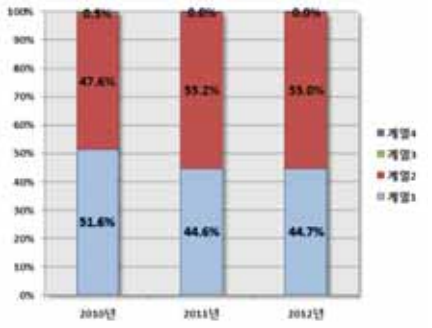
건수를 기준으로 살펴보면 전체 예산보다는 소득창출을 위한 인프라개선사업에 보다 치중하고 있음을 알 수 있다. 즉 시·도 자율편성사업과 시·군 자율편성사업을 모두 합한 사업건수를 기준으로 2010~2012년의 3년 간 소득창출 및 인프라 개선사업으로 시행한 사업건수는 약 800건으로 전체 1,519건 중에서 약 52.7%를 차지하고 있다.

〈표 4-25〉 사업성격별 지역개발계정의 예산규모(국비 건수 기준)

(단위 : 건, %)

구분		2010년		2011년		2012년		10-12합계	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
합계	**합계**	**477**	**100.0**	**481**	**100.0**	**561**	**100.0**	**1,519**	**100.0**
	시설개선&인프라	214	44.9	206	42.8	251	44.7	671	44.2
	소득창출&인프라	244	51.2	264	54.9	292	52.0	800	52.7
	소득창출	2	0.4	–	0.0	6	1.1	8	0.5
	기타	17	3.6	11	2.3	12	2.1	40	2.6
시도자율	**합계**	**364**	**76.3**	**365**	**75.9**	**350**	**62.4**	**1,079**	**71.0**
	시설개선&인프라	124	34.1	115	31.5	106	30.3	345	32.0
	소득창출&인프라	221	60.7	239	65.5	233	66.6	693	64.2
	소득창출	2	0.5	–	0.0	–	0.0	2	0.2
	기타	17	4.7	11	3.0	11	3.1	39	3.6
시군자율	**합계**	**113**	**23.7**	**116**	**24.1**	**211**	**37.6**	**440**	**29.0**
	시설개선&인프라	90	79.6	91	78.4	145	68.7	326	74.1
	소득창출&인프라	23	20.4	25	21.6	59	28.0	107	24.3
	소득창출	–	0.0	–	0.0	6	2.8	6	1.4
	기타	–	0.0	–	0.0	1	0.5	1	0.2

〈그림 4-12〉 사업특성별 지역개발계정의 예산규모(국비 예산 기준)



〈시·도 자율편성사업〉

〈시·군 자율편성사업〉

각 부처에서 직접 사업을 추진하는 광역발전계정은 그 특성상 시설개선이나 인프라 확충사업이 2010년에 약 68.2%, 2011년에는 76.9%, 그리고 2012년에는

79.3%로 연도별로 점차 증가하고 있는 추세다. 사업건수 역시 2010년 70건에서 2011년과 2012년에는 76건으로 증가하고 있으며, 소득창출 및 인프라 개선사업은 예산 기준 3년 간 9.9%, 사업건수 기준 10.9% 정도를 차지하고 있다.

〈표 4-26〉 사업특성별 광역발전계정의 예산규모(국비 예산 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	2010년		2011년		2012년		10-12합계	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
합계	**1,335**	**100.0**	**1,108**	**100.0**	**909**	**100.0**	**3,351**	**100.0**
시설개선&인프라	910	68.2	852	76.9	721	79.3	2,483	74.1
소득창출&인프라	147	11.0	116	10.5	70	7.7	333	9.9
소득창출	60	4.5	43	3.9	46	5.1	149	4.5
기타	218	16.3	96	8.7	71	7.9	386	11.5

제3절 지역발전 투자실태의 문제점

가. 광특회계 예산규모의 미흡

균특회계 설치 당시인 2005년에 5.3조원이었던 회계 규모가 2008년 7.8조원으로 계속 확대되다가 광특회계로 바뀌면서 9.4조로 외형상 크게 확대되었으나 그 이후 2012년 9.4조(증가율 -0.012%)로 오히려 소폭 감소하는 모습을 보이고 있다. 광특회계는 세부사업을 통합하고 유사중복적 사업을 정비하여 통합적으로 예산을 운용한다는 점에서는 큰 의미가 있지만 예산규모로 볼 때 제도의 근본취지인 지역 격차 해소를 위한 투자의 균형화에 기여하기에는 미흡한 수준이다. 특히 주민의 삶의 질과 밀접한 연관이 있는 지역개발계정은 2005년 4.2조원에서 2008년 5.8조원으로 크게 증가하였으나 2009년 광특회계로 전환하면서 3.7조원으로 크게 감소하였다. 따라서 포괄보조금이 법에 명시되는 등 제도적인 외형상 자율성은 향상되었으나(균특법 제40조), 실질적 규모나 사업집행 측면에서 포괄

보조금적 성격의 재원은 오히려 축소되었다는 평가이다(한국조세연구원, 2012: 25).

국고보조금의 일부로 집계되고 있는 광특회계는 실제로 시군의 전체 사업비의 일부에 지나지 않기 때문에 기초생활권 발전계획을 뒷받침하기에는 규모면에서 상당히 제한적이라 할 수 있다. 예컨대 <표 4-2>에서 제시한 바와 같이 전라북도의 경우, 광특회계 예산은 전체 보조금 예산의 11.2%(2010년 최종예산 기준), 지역개발계정의 경우 8.2% 수준에 불과하다. 기초자치단체의 경우에도 <표 4-14>에서 전주시와 같은 경우에는 11% 내외에 불과했고, 대부분의 도농통합시도 평균 18.5% 수준으로 상당히 낮았다.[57] 무주군이나 순창군 등을 제외하면 일반군도 대부분 약 30% 미만으로 나타났다.[58]

따라서 중앙정부의 지역발전 지원을 위한 통합적 재원인 광특회계가 실질적으로 자치단체의 지역발전사업을 지원하고 지역간 격차해소와 균형적 발전에 기여하는 특별회계로서의 역할을 수행하기 위해서는 회계간 사업조정, 예산증액 등을 통한 예산규모 자체의 확대가 필요하다.

나. 저성장·고령화 시대에 부응하는 신규사업 발굴 부진

광특회계의 지역발전사업이 과거 균특회계 시절의 사업을 여전히 답습하고 있거나 또는 이미 추진 중인 계속사업 중심으로 예산을 신청하는 등 포괄보조금 제도의 도입취지와 맞지 않게 예산이 편성되는 관행이 지속되고 있다. 창의적이고 협력적인 지역개발사업을 추진하기 위한 포괄보조금 제도의 경우 여전히 부처별 내역사업으로 평가를 하다 보니 실질적으로 주어진 내역사업 위주로 예산이 편성될 수밖에 없으며, 신규수요를 크게 반영하지 않고 계속사업 위주의 보수적으로 예산을 편성하기 때문에 시군별로 연도별 예산편성 비율은 거의 일정

57) 지역재단(2009)도 지역발전사업비 중에서 광특회계가 차지하는 비중을 제시하고 있는데, 상주는 19.6%, 서천은 24.5%에 지나지 않으며 광특회계의 사업비 가운데 국비 비중은 상주시는 43.6%, 서천군은 60%에 그치고 있다.

58) 2011년을 기준으로 광특회계 비중은 완주군이 18.0%로 가장 낮았고, 부안군이나 진안군 등 대부분 25~30% 비율을 유지하고 있다.

한 실정이다.

거의 모든 자치단체가 포괄보조금 도입에도 불구하고 창의적이고 시대적 변화를 수용할 신규사업 발굴은 상당히 미흡하며, 계속사업 중심으로 획일적으로 투자하고 있는 것이 일반화된 관행으로 나타났다. 전체 광특회계 사업의 신규사업 비율은 25.0% 수준을 보이고 있으며, 사례지역인 전라북도의 경우 <표 4-17>과 <4-18>에 제시한 바와 같이 국비 예산을 기준으로 약 40% 내외 수준, 그리고 사업 건수를 기준으로 약 28% 내외 수준인 것으로 분석되었다. 그러나 사업내용을 자세히 들여다보면 신규사업으로 분류는 되어 있으나, 기존에 추진하던 사업을 사업명만 약간 수정하는 방식으로 추진하고 있어 실질적으로는 신규사업을 발굴하였다고 볼 수 없는 실정이다.

예컨대 시·도 자율편성사업의 경우 박물관이나 도서관 건립, 농식품 클러스터 조성 및 생산유통기반 구축 등 기존에 추진하고 있던 부처의 내역사업 위주로 계획을 수립하고 있고, 시·군 자율편성사업의 경우에도 기존에 추진하던 빈집정비나 지붕개량, 도로 확포장, 읍면소재지 종합정비 등 종래의 소도읍 육성사업이나 농촌마을 종합개발사업이 그대로 포함되어 있는 경우가 허다한 형편이다. 한국지방행정연구원(2010)이 159개 시·군 대상 기초생활권 발전계획을 분석한 결과에서도 보면 일반농산어촌 시·군의 경우 계획상에서도 55.6%는 기존 사업을 그대로 제시하였다고 언급한 바 있다.

더 큰 문제점은 고령화시대에 접어든지 10년 이상이 지났음에도 고령화와 관련된 사업으로 농촌건강장수마을을 조성하는 등의 사업이 지역농촌지도사업활성화지원사업으로 분류되어 추진되고 있거나, 노인여가복지시설인 경로당의 주거환경을 개선하고 공공생활시설을 제공하는 사업 정도가 추진되고 있을 뿐이었다(<표 4-15> 참조). 따라서 새로운 수요의 반영이 미흡하여 고령화지수 대비 포괄보조금 사업 예산은 고령화지수가 낮은 지역에 더 많은 예산이 투입되는 현상을 보이고 있었다. 향후 고령화·저성장시대에 맞추어 민생, 일자리, 고령자 일자리 및 소득창출, 복지 등 새로운 사업을 적극 발굴하고, 지역별 특성에 맞게 예산을 배분할 필요성이 매우 크다고 판단된다.

다. 하드웨어 중심의 물리적 시설사업 치중

지역발전사업의 상당부분이 수요분석이나 타당성평가가 미흡한 상태에서 물리적·하드웨어 중심의 사업에 지나치게 치중함으로써 시설 유휴화, 관리비용 압박 등 예산낭비를 초래하고 있다. 예산정책처 자료에 따르면, 전체 자치단체 국가보조사업 중에서는 2010년을 기준으로 소프트웨어 중심 사업이 과반 이상(63.4%)을 차지하고 있는 반면 국고보조사업 중 지역발전사업으로 분류되는 사업 중에서 소프트웨어 중심의 사업이 차지하는 비중은 29.3%에 불과하다. 특히 167개 세부사업에 해당하는 광특회계사업도 역시 하드웨어 관련 사업이 76.9%에 육박하고 있어 전반적으로 지역발전투자가 하드웨어 중심으로 사업으로 추진되고 있음을 알 수 있었다. 전북의 자료에서도 하드웨어와 소프트웨어사업이 혼재된 사업을 제외한 순수 소프트웨어 사업은 약 0.2~0.3%에 지나지 않았다.

특히, 광특회계 예산의 1/3을 차지하고 있는 국토해양부 예산 중 82.4%가 광역발전계정이기 때문에 총 광특회계 예산의 27.5%가 광역철도건설이나 산업단지진입도로건설, 그리고 국지도 건설 등과 같은 물리적 시설사업에 쓰이고 있는 셈이다. 결국 지역발전투자가 물리적 기반구축, 생활환경 개선 등 단기적, 가시적 사업에 치중하게 되어 소득 및 일자리 창출 등 경제적 성과를 지향하는 사업을 소홀히 할 수밖에 없는 형편이다.

그러나 고령화·저성장시대에는 물적 개발수요 자체가 점차 감소하는 추세일 뿐 아니라(조명래·김수현·강현수 외, 2011), 고령화·저성장시대의 주민욕구가 양적 개발에서 삶의 질 만족으로 바뀌기 때문에 변화하는 수요에 부응하여 일자리, 소득, 복지 등의 삶의 질 제고를 위한 소프트웨어 중심의 사업으로 전환해 나가야 한다.

라. 포괄보조금제의 한계와 자율성 제약

포괄보조금제의 도입은 지역발전 투자제도에서 가장 괄목할 만한 개선으로 평가되지만 실제 운용과정에서 제도적 한계와 자율성의 제약이 문제점으로 드러나고 있다. 우선 제도적 한계란 도입 당시 포괄보조금의 설계 자체가 제도의 개념

이나 조건에 부합하지 않는 "한국형 포괄보조금"의 한계를 의미한다. 시·군·구 자율편성사업의 포괄보조금으로서의 법적 근거가 미흡하고 불확실하다.[59] 또한 포괄보조금제이 적용범위가 제한되어 있고,[60] 시·군·구 자율편성사업은 포괄보조금의 성격에 불합치되는 측면이 있다는 점도 지적받고 있다.[61] 보조율의 차등화에 대한 논거도 부족하고, 사업간 보조율의 차등화가 심하여 재정이 열악한 자치단체의 사업선택을 왜곡시키거나 재원배분의 자율성을 저해할 소지가 크다.[62] 무엇보다도 포괄보조금은 원칙적으로 공식주의에 입각한 재원배분이 이루어져야 하고, 그 결과는 투명하게 공개되어야 하지만 지역 간 예산편중과 그로 인한 지역갈등을 이유로 산정기준과 결과에 대한 비공개 원칙을 고수함으로써 객관성과 투명성이 결여되어 있다(조기현, 2011).

다음으로 포괄보조금의 설치 목적인 자치단체의 자율성 신장이 제약받고 있다는 점이 운영상 문제점이다. 시·군·구 자율편성사업은 계속사업 기준으로 세출한도액을 산정하기 때문에 현실적으로 자치단체가 신규사업을 자유롭게 선택할 수 있는 여지가 거의 없어 "사업선택권 부여 또는 사업의 자율설계"라는 명분을 무색케 한다. 자치단체별 재정력에 대한 고려도 부족하며 전체적으로 지방비 부담이 과중한 편이어서 자치단체의 신규사업 발굴을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 모든 포괄보조금에 소관부처가 정해져 있고 일부 중앙부처의 경우 여전히 부처별 내역사업에 대한 직간접적 간여를 통해 자치단체의 예산편성을 통제하고 있는 실정이다.

---

59) 균특법에서 시·군·구 자율편성사업의 포괄보조금제 적용에 대한 법적 근거가 미흡하고, 특히 도시활력증진지역 및 동 지역 중 자치구 사업에 대한 법적 근거가 결여되어 있다(균특법 제40조, 시행령 제39조, 법 제2조, 법 제34조제2항 등).

60) 포괄보조금제의 성격은 지역개발계정에 국한하는데 예산 규모가 균특회계에 비해 크게 감소하여 전체 국고보조금에서 차지하는 포괄보조금의 비중은 10% 정도에 불과하여 포괄보조의 효과를 가시적으로 느끼기에는 부족한 형편이다.

61) 포괄보조금의 성격은 엄밀히 말할 때 자치단체 자율성이 요구되는 시·도 자율편성사업이 해당되고 시·군·구 자율편성사업은 배분방식면에서 공모(신규사업의 경우)를 통한 과거 국고보조금적 성격을 그대로 유지하고 있다(한국조세연구원, 2012).

62) 포괄보조금은 국제적 기준에서 볼 때 매칭이 강하게 요구되고 있고 보조율이 과도하게 차이가 남에도 불구하고 기존 국고보조금과의 보조율을 달리 적용할 이유가 분명치 않아 "포괄보조금" 이라기 보다는 "포괄보조사업 보조금"이 정확한 명칭이라는 주장이 제기되고 있다(한국조세연구원, 2012: 32).

마. 지역발전정책의 공간유형 구분의 불합리성

시·군·구 자율편성사업에 적용하고 있는 기초생활권의 4대 지역유형 구분은 전적으로 시·군·구 자율편성사업의 소관부처별 예산 배분을 위한 고육지책이란 비판의 소지가 크다. 현행 4대 지역유형은 대외적으로는 지역유형별 특성화 개발을 목적으로 내세우고 있지만 내면적으로는 종래 낙후지역 및 농산어촌 개발에 관련된 내역사업들을 소관부처별 예산비중을 감안하여 작위적으로 지역을 구분한 모습이며 여러 가지 불합리한 문제점을 안고 있다.

〈표 4-27〉 기초생활권 지역유형 구분

지역유형	대상지역	비고	통합보조율
성장촉진지역	개발수준이 저조한 70개 시·군	– 종래의 신활력지역과 유사한 방법과 동일한 수	100%
특수상황지역	접경지역 15개 시·군과 186개 도서	– 나머지 186개 도서는 성장촉진지역에 포함 – 해당 시·군내 육지지역은 일반 농산어촌지역 또는 도시활력증진지역으로 편입	80%
일반 농산어촌지역	120개 인구 50만 이하의 도농복합형태의 시와 군	– 특수상황지역 제외	70%
도시활력 증진지역	97개 특별·광역시의 군·구와 인구 50만 이상의 시	– 특수상황지역 제외	50%

첫째, 구분의 기분이 모호하여 성장촉진지역과 특수상황지역은 낙후지역의 성격별 구분이고, 일반 농산어촌과 도시활력증진지역은 도시와 농촌의 구분이며 양자가 혼합되어 하나의 유형을 형성하고 있다. 둘째, 기초생활권은 시·군(행정시 포함)이 대상인데(균특법 제2조 2호), 도시활력증진지역에는 자치구도 포함되어 있어,[63] 같은 법률 내에서도 일관성이 부족한 제도적 결함을 갖고 있다. 셋째,

63) 실제 도시활력증진지역(97개 시·군·구)에 지원하는 예산은 시·군·구 자율편성사업 총 예산의 6.8%로서, 일반 농산어촌지역(120개)의 지원예산이 63.9%를 차지하는 것에 비해 극히 작은 규모이다. 이는 시·

일반농산어촌지역에 도농목합시를 포함시키거나 특수상황지역은 자치단체와 도서가 섞여 있는 등 유형 구분의 결과가 불합리한 측면이 있다. 넷째, 공간적 유형구분의 실익도 찾기 어렵다. 전북의 사례분석에서 지역유형별 특성에 대한 동질성(homogeneity)의 척도, 즉 변이계수를 살펴본 결과, 공간을 전라북도로 한정하더라도 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역, 그리고 성장촉진지역의 그룹 내 지역들이 고른 분포를 나타내지 못하고, 지역적 편차가 큰 것으로 나타나 유형 내 자치단체간 동질성이 결여되어 있음을 보여준다. 예산배분 측면에서도 성장촉진지역에 포함되어 있는 8개 자치단체에 배분되고 있는 일반회계 대비 포괄보조금 예산의 지역적 격차도 상당히 큰 것으로 나타나 지역유형 구분의 효과가 의문시된다. 지역유형별 내역사업에도 큰 차이가 없어[64] 지역유형별 특화발전 유도라는 의의를 찾기 어렵고, 동일한 내역사업이라도 지역유형에 따라 예산신청 및 사업관리의 소관부처가 다르기 때문에 유형별 소관부처의 전문성을 인정하기도 곤란한 형편이다.

따라서 과연 지역유형 구분에 따른 시·군·구 자율편성사업을 시·도 자율편성사업과 구분하여 별도의 포괄보조금제로 운영할 의의가 있는지에 대한 근본적인 검토가 필요한 시점이다.

바. 유사중복사업의 잔존과 사업편성의 비효율

현재의 광특회계 투자시스템으로는 기존 행정구역 단위의 분산투자를 억제할 인센티브가 부족하여 부처별로 유사중복사업이 발생할 가능성이 매우 농후하다. 각 부처는 소관 예산 및 권한의 확보 또는 유지에 골몰하여 여전히 행정구역 단위의 소모적 예산사업에 집착하는 관행을 벗어나지 못하고 있으며, 예컨대 문화부, 환경부, 국토부, 행안부, 산림청은 각기 (문화/생태)탐방로, 순례길, 테마로, 숲길·등산로 등 유사사업을 추진하고 있다. 또한 기술개발, 소득창출 관련 광특

군·구 자율편성사업의 예산배분이 종래 내역사업의 부처별 예산 비율에 영향을 받고 있음을 시사한다.

64) 특수상황지역과 일반농산어촌지역은 내역사업이 동일하며, 종래 낙후지역개발사업의 세부내용을 소관부처의 기능을 고려하여 재편성한 의미를 띠고 있다.

회계 사업이 난립되어 있는 것에 반해 통합적 재정지원이 미흡한 채 자치단체 부서간의 단절적 집행으로 성과창출이 저조하다. 때문에 향토산업육성(농식품부). 특화품목육성(농식품부), 지역연고산업육성(지경부) 등은 마케팅, R&D, 사업운용 등에서 서로 중복된다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다(한국산업기술진흥원·한국지방행정연구원, 2010).

〈표 4-28〉 전북 광특회계의 계정 간 유사중복사업

시·도 자율편성		시·군 자율편성	
소관	사업내용	소관	사업내용
환경부	농어촌생활용수개발	농림수산식품부	농촌농업생활용수개발
환경부	소규모수도시설개량	농림수산식품부	소규모용수개발
			일반용수개발(지표수)

〈표 4-29〉 전북 광특회계의 계정 내 유사중복사업(도자율편성사업)

소관	사업내용	소관	사업내용
농림수산식품부	농식품기업육성사업	농림수산식품부	한식제조체험 기반구축사업
	유류피해지역자원조성		수산종묘관리
농림수산식품부	농촌체험마을 조성	문화체육관광부	테마마을조성
산림청	지방수목원 및 박물관건립	문화체육관광부	공립박물관건립지원
	등산로 조성, 정비		생태문화탐방로 조성
	산림생태문화체험 단지조성		생태공원 조성
	자치단체도시숲이나 생태숲 조성		생태숲(관광인프라 조성)

실제로 전북의 경우에도 농림수산식품부의 농촌농업생활용수개발사업이나 지표수 개발사업 등이 환경부의 농어촌생활용수개발사업이나 소규모수도시설개량사업과 내용적으로 흡사한 면이 없지 않았다. 계정 내에서도 박물관 건립사업을 문화체육관광부에서 활발히 추진하고 있지만 산림청에서도 수목원이나 관련 박물관을 함께 건립하고 있는 사례가 있었다. 또한 농림수산식품부의 농촌체험마

을이나 산림청의 생태문화체험단지와 관련된 사업을 들 수 있는데, 문화체육관광부에서도 생태녹색체험관광자원을 개발한다는 취지 하에 생태탐방로를 개발하거나 생태숲을 조성하는 등 유사한 사업을 추진하고 있었다.

포괄보조사업과 타 회계사업간 또는 포괄보조사업의 내역사업 간에도 유사·중복성이 발생하고 있으며, 포괄보조를 시행하지 않는 광역발전계정사업에도 부처간 또는 부처내 경쟁적 사업 추진으로 지원의 비효율성을 발생하고 있다. 부처간 유사사업으로 사업을 세분화한다든지, 부처내의 부서간 경쟁으로 소규모 단위사업을 남설하여 중복투자를 야기시키는 사례가 빈번하며, 부처간에 지원분야 도 중복되어 인력양성, 관리기관 지원 등의 기능을 놓고 부처간 유사사업을 추진하고 있다. 또한 회계 또는 계정간 특성에 부합하지 않는 사업이 아직 잔존하고 있어 광특회계와 타 회계, 광역발전계정과 지역개발계정, 시·도 자율편성과 시·군·구 자율편성, 포괄보조사업의 내역사업 등 상호간에 사업의 불합리한 편성이 남아있는 실정이다.

사. 연계협력사업의 발굴 및 추진 미흡

이직도 행정구역 단위의 투자가 관행화되어 있는 상황에서 연계협력사업에 대한 인센티브의 부족으로 연계협력의 추진을 위한 동기부여가 미흡한 형편이다. 2011년을 기준으로 지역위에서 최종 선정된 10개의 기초생활권 연계협력사업 가운데는 2개, 2012년을 기준으로는 2개 중 1개가 전북과 관련된 사업[65]일 정도로 비교적 전북이 타 시도에 비해 연계협력사업을 발굴하려는 노력과 성과가 뛰어난 편이지만 아직까지도 충분하다고는 볼 수 없다.

65) 2011년에 선정된 사업은 지리산 Eco-Village 조성사업과 천년한지 문화산업권 조성사업이고, 2012년에 선정된 사업은 섬진강 'A+A' 타운벨트 조성사업이다.

〈표 4-30〉 기초생활권 연계협력사업(2012년)

사업명	자치단체	사업 내용	관계부처
섬진강 'A+A' 타운벨트 조성 (1,225백만원)	남원시 등 7개 시군	– 임실(시인마을), 순창(섬진장터), 남원(소리마을)의 마을경관 정비, 연계루트 개발	농식품부 (시군자율)
남중권 농산어촌 생태문화관광연계 (2,400백만원)	고흥,보성,순천, 여수,광양,하동, 남해,사천,진주	– 농산어촌 거점마을별 테마공원 등 관광인프라 확충 – 남중권 9개 시군의 통합체험코스 개발	농식품부 (시군자율)

자료: 지역위(2012년) 내부자료

〈표 4-31〉 기초생활권 연계협력사업(2011년)

사업명	자치단체	사업 내용	관계부처
지리산 Eco-Village 조성사업 (1,568백만원)	남원시 등 7개 시군	마을공원 조성, 옛마을 풍경 복원, 소득연계사업(지역특산물, 공동판매장 등) 문화시설 조성	농식품부 (시군자율)
천년한지 문화산업권 조성사업 (400백만원)	전주시 등 3개 시군	한지 문화마을 조성, 한지장인학교 운영, 닥나무 재배단지 조성 등	문화부 (시도자율)
영산강 History Tour (240백만원)	목포 등 8개 시군	나루터 계류장 및 부대시설 설치, 황포돛배 건조, 공동 홍보	문화부 (시도자율)
중부내륙 중심권 관광상품 개발 및 공동마케팅 (780백만원)	영월군 등 6개 시군	시군간 패키지 관광상품화, 공동 홍보·마케팅	문화부 (시도자율)
생태관광 금강연계 사업 (300백만원)	부여군 등 6개 시군	금강권 대표상품개발(관광상품, 역사문화탐방로, 식물원, 자연사박물관 등), 홍보마케팅 확대	문화부 (시도자율)
내포문화 숲길 조성 (1,936백만원)	서산시 등 4개 시군	테마길, 등산로·연결도로 정비, 대피소, 쉼터, 표지판 등 조성	문화부, 산림청 (시도자율)
지질 관광코스 및 프로그램 개발 (100백만원)	영월 등 4개 시군	지질자원, 박물관 등 연계 지질관광코스 개발, 공동마케팅	문화부 (시도자율)
중부내륙 숲 관광 Mega City 조성 (985백만원)	영월군 등 5개 시군	중부내륙산악권 테마 숲 조성을 통한 관광메가시티 조성	문화부 (시도자율)

사업명	자치단체	사업 내용	관계부처
사과 공동가공제품화 및 농기업 창업보육 (1,220백만원)	봉화, 영양, 영월, 청송	명품사과 공동가공 및 R&D지원으로 농기업 30개 육성	농식품부 (시도자율)
헴프(Hemp) 지역특화산업육성 (750백만원)	정선, 동해, 평창	천연소재인 대마(헴프)를 활용한 제조업, 관광산업 육성	농식품부, 지경부 (시도자율)

자료: 지역위(2012년) 내부자료

연계협력사업에 대한 별도의 투자재원이 부족하고 인센티브도 미약하여 자치단체에서 사업 발굴에 소극적인 태도를 보이는 것이다. 최근 광역위원회를 중심으로 저마다 연계협력사업의 발굴에 고심하고 있으나 현재의 예산체계로는 연계협력사업을 활성화하고 지속시키는 데 한계가 있다.

우선 연계협력사업 예산이 자치단체 단독사업 예산과 동일한 계정에 반영되기 때문에 자치단체 입장에서는 지원한도 내에서 굳이 복잡한 연계협력사업을 기획하기 보다는 단독사업을 선호할 수밖에 없다. 또한 현재와 같이 기존 사업예산을 활용할 경우 당해 사업목적에 구속받아 다양한 사업의 발굴과 지원이 제도적으로 곤란한 점도 문제이다.

또한 균특법(제28조제2항)에 따라 연계협력사업의 발굴과 재원분담 등을 책임지고 있는 광역위원회의 추진역량이 부족하고, 광역위원회와 시도간 협력체계가 미흡하여 연계협력사업 발굴이나 협의·조정 등의 역할 수행이 미약하며, 부처마다 사업추진방식도 서로 달라 자치단체에서 다부처에 관련된 융복합형 연계협력사업의 발굴 및 집행이 현실적으로 곤란한 형편이다.

아. 중앙부처 중심의 예산과정

지방재정구조상 자치단체는 당해지역의 지역발전에 소요되는 재원을 중앙정부에 크게 의존할 수밖에 없다. 때문에 광특회계는 균특법의 정신에 입각하여 자치단체의 특화발전과 자치단체간 균형발전을 유도할 수 있도록 자치단체의 투자수요를 존중하고 재정여건을 고려하여 사업간·지역간 적정한 예산배분이 이

루어지도록 기여해야 한다. 하지만 전반적인 광특회계의 예산과정을 보면 일반 국고보조금과 마찬가지로 중앙부처 중심으로 운영되고 있음을 본다.

광역발전계정은 철저한 부처편성방식으로서 부처별 개별사업이 나열되어 있고 소관 부처별로 개별사업의 예산배분 프로그램에 따라 수직적이고 기계적으로 예산이 배분되고 있어 사실상 기존 국고보조금과의 성격상 차별화가 분명치 않다. 포괄보조금제를 적용하고 있는 지역개발계정에서도 외견상 시·도의 예산 신청권이 부여되어 있으나 운영과정에서는 통합보조율의 한계와 신규사업에 대한 부처 승인 및 부처별 소관 사업에 대한 평가 등의 제약으로 인하여 자치단체가 자율적으로 신규사업을 발굴하거나 창의적 사업을 자율적으로 설계하기에는 극히 역부족인 실정이다.

제5장 고령화·저성장시대의 지역발전전략에 대한 인식조사

제1절 조사의 개요

고령화·저성장시대의 지역발전전략에 관한 전문가 설문 조사를 실시하였다. 지역발전의 전반적인 정책에 대해 비교적 잘 알고 있을 것으로 판단되는 전문가를 설문조사의 대상자로 선정하였으며, 고령화·저성장 추세가 지역발전 관련 투자환경에 미치는 영향과 향후 대책방안에 대한 전문가 의견을 진단하고, 고령화·저성장시대의 지역발전전략의 수립을 위한 정책적 시사점을 도출하는 데 조사의 목적이 있다.

지역발전 분야와 관련한 대학교수, 국책연구원 및 시도연구원, 공무원 등 166명 전문가에게 e-mail 설문을 의뢰하였고, 이들 중 e-mail 주소 불명 또는 변경된 경우를 제외하여 148명 대상으로 설문을 실시하였다. 그 결과 유효한 응답으로 판단되는 42부의 설문을 통계 처리하였다.

〈그림 5-1〉 설문 응답자의 사회적 인구 분포

응답자의 사회적 인구 특성을 살펴보면, 성 분포는 남성이 83.3%로 나타나 다수를 차지하고, 연령 분포의 경우 50대 이상이 절반을 구성하며, 다음으로 40대 28.6%, 30대가 21.4%를 이루고 있다. 또한 직종 분포에 있어서는 연구원이 64.3%로 절반 이상이며, 다음으로 대학교수가 30.9%, 공무원과 기타가 각각 2.4%씩을 차지한다.

제2절 지역발전전략 인식조사 결과

가. 고령화·저성장 추세에 대한 전망 및 인식

향후 우리나라 고령화 현상에 대하여 대부분의 전문가들이 증가할 것으로 전망하고 있으며, 고령화가 감소할 것으로 예측한 응답자는 단 한 명도 없었다. 구체적으로 살펴보면 고령화가 계속해서 가속화될 것으로 전망하는 응답자가 73.8%를 나타내 절대 다수를 차지하고 있으며, 나머지 응답자의 거의 대부분도 고령화가 한동안 증가하다가 정체할 것으로 예측하고 있어 대부분의 전문가들은 우리나라 고령화 추세가 전반적으로 증가할 것으로 예상하고 있다. 반면에 고령화 추세가 현재 수준에서 큰 변동이 없을 것이라 전망한 응답자는 2.4%에 불과했다.

향후 10년간 우리나라 경제성장 추세에 대하여 절반 이상의 전문가들이 최근보다 감소 또는 정체할 것으로 전망하고 있다. 응답자의 절반이 최근의 경제성장 추세보다 다소 감소할 것으로 예측하고 있으며, 최근의 경제성장 추세를 거의 그대로 유지할 것으로 보는 응답자는 28.6%를 차지하고 있다. 최근의 경제성장 추세보다 상당히 감소할 것으로 예상하는 응답자도 11.9%의 분포를 나타내, 대부분 전문가들은 경제성장 추세가 감소 또는 정체할 것으로 전망하고 있다. 한편 최근의 경제성장 추세보다 증가할 것으로 예측한 응답자는 10% 미만을 보이고 있다.

〈표 5-1〉 향후 우리나라 고령화 현상에 대한 전망

(단위 : 명, %)

구 분	현재 수준에서 큰 변동 없음	계속해서 가속화	한동안 증가하다 정체	한동안 증가하다 감소	합계
응답자수	1	31	10	0	42
비 율	2.4	73.8	23.8	0.0	100.0

〈그림 5-2〉 향후 우리나라 고령화 현상에 대한 전망

〈표 5-2〉 향후 10년간 우리나라 경제성장 추세 전망

(단위 : 명, %)

구 분	최근 추세 거의 그대로 유지	최근 추세보다 다소 증가	최근 추세보다 상당히 증가	최근 추세보다 다소 감소	최근 추세보다 상당히 감소	합계
응답자수	12	3	1	21	5	42
비 율	28.6	7.1	2.4	50.0	11.9	100.0

〈그림 5-3〉 향후 10년간 우리나라 경제성장 추세 전망

'초기단계(저성장)→도약단계(고성장)→성숙단계(저성장)'의 흐름으로 진행되는 경제성장 단계이론에서 절반 이상의 전문가들은 우리나라 경제가 이미 성숙단계(저성장)에 들어선 것으로 생각하고 있다. 우리나라 경제가 이미 성숙단계(저성장)에 들어선 것으로 인식하는 응답자는 66.7%를 차지하며, 도약단계에서 성숙단계로 가는 중간지점쯤에 위치하는 것으로 보는 입장은 26.2%의 분포를 보이고 있다. 실제로 우리나라 경제는 1980년대 중반을 기점으로 성장세가 주춤하기 시작해, 최근에는 경제 및 사회 전반에 걸쳐 둔화하는 양상을 나타내고 있다.

〈표 5-3〉 현재 우리나라 경제성장 단계 진단

(단위 : 명, %)

구 분	이미 성숙단계에 들어섬	아직까지 성장 중인 도약단계에 있음	도약단계에서 성숙단계로 가는 중간지점쯤에 있음	합계
응답자수	28	3	11	42
비 율	66.7	7.1	26.2	100.0

〈그림 5-4〉 현재 우리나라 경제성장 단계 진단

향후 우리나라 경제성장에 가장 부정적인 영향을 미치는 요인을 중요도에 따라 1~3순위까지 선택하도록 설문을 실시하였다. 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 부여하여 빈도를 분석한 결과, 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 요인은 ① 일자리 감소 및 실업률 증대 ② 고용·소득의 불평등과 같은 사회적 양극화 심화 ③ 인구 고령화로 인한 생산가능인구 감소 등의 순으로 나타났다.

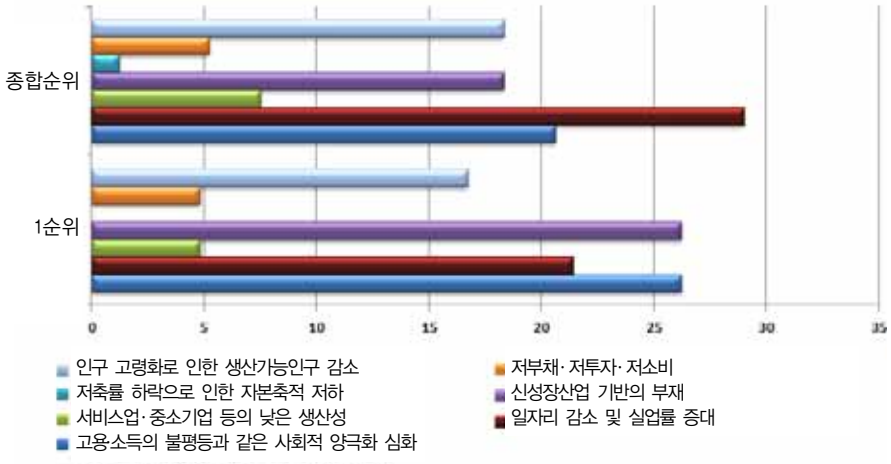
이러한 설문결과는 전반적으로 전문가들이 경제성장 부문에서 일자리, 고용, 인력 등의 분야를 중요하게 생각하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 5-4〉 향후 우리나라 경제성장에 부정적 영향을 미치는 요인

(단위 : 명, %)

구 분	1순위		2순위		3순위		종합점수	
	응답자수	비중	응답자수	비중	응답자수	비중	응답자수	비중
인구 고령화로 인한 생산가능인구 감소	7	16.6	6	14.3	13	30.2	46	18.3
저부채·저투자·저소비	2	4.8	2	4.8	3	7.0	13	5.1
저축률 하락으로 인한 자본축적 저하	0	0.0	0	0.0	3	7.0	3	1.2
신성장산업 기반의 부재	11	26.2	4	9.5	6	13.9	46	18.3
서비스업·중소기업 등의 낮은 생산성	2	4.8	4	9.5	5	11.6	19	7.5
일자리 감소 및 실업률 증대	9	21.4	21	50.0	4	9.3	73	29.0
고용·소득불평등과 같은 사회적양극화 심화	11	26.2	5	11.9	9	21.0	52	20.6

〈그림 5-5〉 향후 우리나라 경제성장에 부정적 영향을 미치는 요인



한편 기타 의견으로는 고령화에 따른 고령친화산업(보건관련산업뿐만 아니라 고령자가 참여할 수 있는 산업)에 대한 투자를 적극적으로 해야 함, 중장년층에 대한 지식기반산업 직업교육 부재, 중앙정부의 경제성장 정책방향 부재, 가계부채의 부담으로 인한 국내수요 및 투자 위축, 가정해체가 국가공동체의 건전도를 악화함, 사회국가적 비용증대, 사회안전망 치안비용 요구 등이 제시되었다.

나. 고령화·저성장 추세가 지역발전 투자환경 변화에 미치는 영향

향후 고령화·저성장 추세가 지역발전 투자환경 변화에 얼마만큼의 영향을 미칠 것인지에 대한 중요도 총 평균은 5.6점으로 나타났다. 각 요소의 중요도 평균을 산출하여 순위를 살펴보면, 1순위의 중요도를 나타낸 요소는 '복지수요 증대'으로서 다른 요소에 비해 응답자 의견의 일치 정도도 높은 것으로 파악되었다. 다음으로 '만성적 재정압박'의 중요도가 2순위로 나타났고, 이어서 '시설수요 변화', '계층간·지역간 격차 확대' 등의 순으로 나타났다.

〈표 5-5〉 고령화·저성장의 지역발전 투자환경 변화에 미치는 영향 점수

구분	총점	평균	순위
인적 역량의 약화	227	5.4	6
소득 및 일자리 감소	228	5.4	5
만성적 재정압박(재정적자/조세부담 증가)	242	5.8	2
복지수요 증대	268	6.4	1
계층간·지역간 격차 확대	230	5.5	4
총 개발수요 감소(도시쇠퇴/인구감소)	224	5.3	7
시설수요 변화(노인관련시설 수요 증가 등)	239	5.7	3

전문가 조사에 의하면, 고령화·저성장 추세는 모든 요소의 지역발전 투자환경 변화에 전반적으로 커다란 영향력을 미칠 것으로 예상된다. 즉 총평균 이상의 점수를 나타내는 요소와 총평균 미만의 점수를 보이는 요소 모두 지역발전 투자환경 변화에 영향이 있을 것으로 전망된다. 특히 '복지수요 증대' 부문의 평균

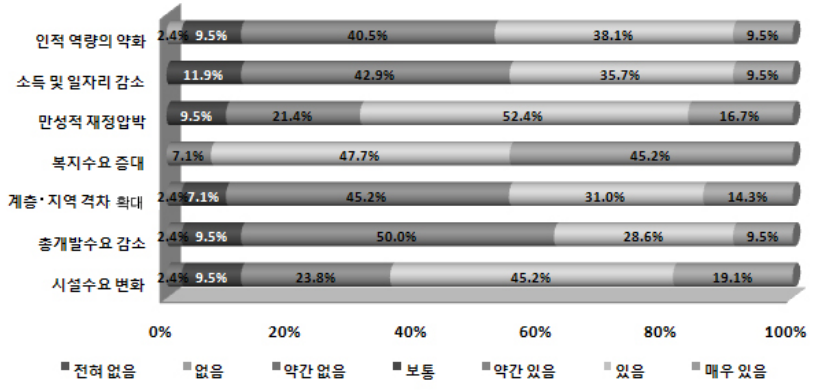
점수가 다른 부문의 평균 점수보다 확연한 차이를 보일 정도로 높은 것이 주목되는데, 이는 고령인구의 증가가 결국 노인복지수요의 증대로 이어질 것이라는 논리가 설문의 결과에 반영된 것으로 판단된다.

〈표 5-6〉 고령화·저성장의 지역발전 투자환경 변화에 미치는 영향

(단위 : 명, %)

내 용		◀ 전혀 영향이 없다 ①	②	③	④	⑤	⑥	매우 영향이 크다 ▶ ⑦	합계
인적 역량의 약화	응답자수	0	1	0	4	17	16	4	42
	비 율	0.0	2.4	0.0	9.5	40.5	38.1	9.5	100.0
소득 및 일자리 감소	응답자수	0	0	0	5	18	15	4	42
	비 율	0.0	0.0	0.0	11.9	42.9	35.7	9.5	100.0
만성적 재정압박 (재정적자/조세부담 증가)	응답자수	0	0	0	4	9	22	7	42
	비 율	0.0	0.0	0.0	9.5	21.4	52.4	16.7	100.0
복지수요 증대	응답자수	0	0	0	0	3	20	19	42
	비 율	0.0	0.0	0.0	0.0	7.1	47.7	45.2	100.0
계층간·지역간 격차 확대	응답자수	0	0	1	3	19	13	6	42
	비 율	0.0	0.0	2.4	7.1	45.2	31.0	14.3	100.0
총 개발수요 감소 (도시쇠퇴/인구감소)	응답자수	0	0	1	4	21	12	4	42
	비 율	0.0	0.0	2.4	9.5	50.0	28.6	9.5	100.0
시설수요 변화 (노인관련시설 수요 증가 등)	응답자수	0	0	1	4	10	19	8	42
	비 율	0.0	0.0	2.4	9.5	23.8	45.2	19.1	100.0

〈그림 5-6〉 고령화·저성장의 지역발전 투자환경 변화에 미치는 영향



다. 현행 「광역지역발전특별회계」(광특회계)를 통한 지역발전투자의 문제점

현행 『광역지역발전특별회계』(광특회계)를 통한 지역발전투자의 문제점에 대한 정도의 총 평균은 5.3점으로 나타났다. 각 요소의 문제 정도 평균을 산출하여 순위를 살펴보면, 1순위를 나타낸 요소는 '중앙부처 중심의 예산 편성'으로서 다른 요소에 비해 응답자 의견의 일치 정도도 높은 것으로 파악되었다. 이는 3순위를 보인 '포괄보조금제도의 제도적 한계' 부문과도 연결되는데, 자치단체의 자율성 신장을 위해 설치된 포괄보조금이 그 목적을 제약하고 있는 까닭에서다. 즉 중앙부처가 부처별 내역사업에 대해 관여함으로써 자치단체의 예산편성을 통제하고 있음이 문제점으로 지적된다.

설문 조사에 따르면, 현행 『광역지역발전특별회계』를 통한 지역발전투자의 문제점에 대하여 전문가들은 모든 부문에 있어 대체적으로 문제가 있는 것으로 진단하고 있다. 총평균 이상의 점수를 나타내는 부문과 총평균 미만의 점수를 보이는 부문 모두 지역발전투자에 문제가 있는 것으로 평가되었으며, 이들 각 부문의 평균 편차가 크지 않게 나타나 문제 정도가 서로 비슷한 것으로 파악된다.

〈표 5-7〉 광특회계를 통한 지역발전투자의 문제점 점수

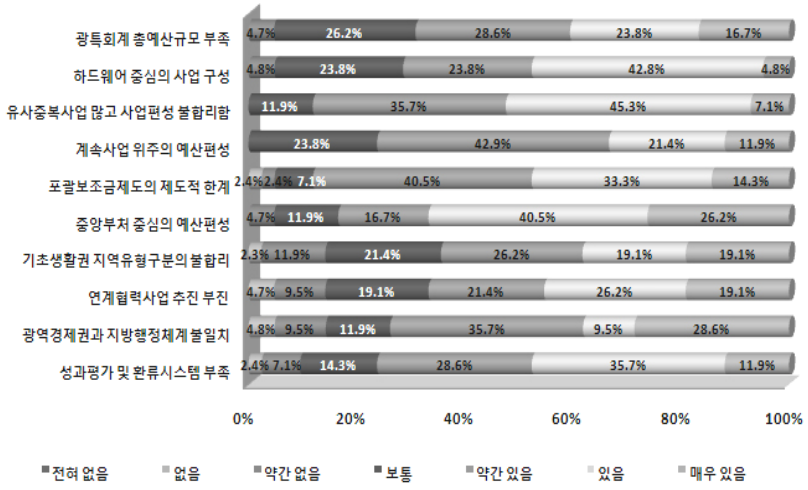
구분	총점	평균	순위
광특회계 총 예산규모 부족	219	5.2	4
물리적·하드웨어 중심의 사업 구성	218	5.2	6
유사중복사업이 많고 사업편성이 불합리함	230	5.5	2
계속사업 위주로 예산편성(신규사업 발굴 미흡)	219	5.2	4
포괄보조금제도의 제도적 한계	228	5.4	3
중앙부처 중심의 예산편성(지자체의 자율성 제약)	240	5.7	1
기초생활권 지역유형구분이 불합리함	212	5.0	10
연계협력사업 추진 부진	213	5.1	9
광역경제권과 지방행정체계 불일치	217	5.2	8
성과평가 및 환류 시스템 부족	218	5.2	6

〈표 5-8〉 광특회계를 통한 지역발전투자의 문제점

(단위 : 명, %)

내 용		◀ 문제될 것이 없다					매우 문제다 ▶		합계
		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
광특회계 총 예산규모 부족	응답자수	0	0	2	11	12	10	7	42
	비 율	0.0	0.0	4.7	26.2	28.6	23.8	16.7	100.0
물리적·하드웨어 중심의 사업 구성	응답자수	0	0	2	10	10	18	2	42
	비 율	0.0	0.0	4.8	23.8	23.8	42.8	4.8	100.0
유사중복사업이 많고 사업편성이 불합리함	응답자수	0	0	0	5	15	19	3	42
	비 율	0.0	0.0	0.0	11.9	35.7	45.3	7.1	100.0
계속사업 위주로 예산편성 (신규사업 발굴 미흡)	응답자수	0	0	0	10	18	9	5	42
	비 율	0.0	0.0	0.0	23.8	42.9	21.4	11.9	100.0
포괄보조금제도의 제도적 한계	응답자수	0	1	1	3	17	14	6	42
	비 율	0.0	2.4	2.4	7.1	40.5	33.3	14.3	100.0
중앙부처 중심의 예산편성 (지자체의 자율성 제약)	응답자수	0	0	2	5	7	17	11	42
	비 율	0.0	0.0	4.7	11.9	16.7	40.5	26.2	100.0
기초생활권 지역유형구분이 불합리함	응답자수	0	1	5	9	11	8	8	42
	비 율	0.0	2.3	11.9	21.4	26.2	19.1	19.1	100.0
연계협력사업 추진 부진	응답자수	0	2	4	8	9	11	8	42
	비 율	0.0	4.7	9.5	19.1	21.4	26.2	19.1	100.0
광역경제권과 지방행정체계 불일치	응답자수	0	2	4	5	15	4	12	42
	비 율	0.0	4.8	9.5	11.9	35.7	9.5	28.6	100.0
성과평가 및 환류 시스템 부족	응답자수	0	1	3	6	12	15	5	42
	비 율	0.0	2.4	7.1	14.3	28.6	35.7	11.9	100.0

〈그림 5-7〉 광특회계를 통한 지역발전투자의 문제점



라. 중앙정부의 지역발전투자가 지향해야 할 가치에 대한 평가

고령화·저성장 시대에 중앙정부의 지역발전투자가 새롭게 지향해야 하는 가치에 대한 중요도 총평균은 5.6점으로 나타났다. 각 요소의 중요도 평균을 산출하여 순위를 살펴보면, 1순위의 중요도를 나타낸 요소는 '양적 확대 → 삶의 질'로서 다른 요소에 비해 응답자 의견의 일치 정도도 높은 것으로 파악되었다. 다음으로 '건설 → 정비(재생)'의 중요도가 2순위로 나타났는데, 이들 결과만으로 살펴보면 지역발전의 목표는 '개발'에서 '삶의 질', '관리' 등에 맞추어 수혜자의 복리증진과 연결될 수 있도록 사업투자가 이루어져야 함을 시사한다고 판단된다. 한편 전문가들은 고령화·저성장 시대에 중앙정부의 지역발전투자가 새롭게 지향해야 하는 가치에 대하여 전반적으로 중요한 것으로 인식하고 있으나, 총평균 미만의 점수를 나타내는 '성장 → 분배', '생산 → 복지' 등의 요소에 대해서는 전문가들 사이에서도 약간의 의견 차이가 나타나는 것으로 파악되었다. 대체로 전문가들은 '성장 → 분배', '생산 → 복지' 등의 중요도를 높은 것으로 생각하고 있으나, 중요하지 않게 생각하는 전문가들도 10% 이상을 상회하고 있어 이들의 의견에 대해서도 면밀하게 검토할 필요가 있다.

〈표 5-9〉 지역발전투자가 지향해야 할 가치에 대한 평가 점수

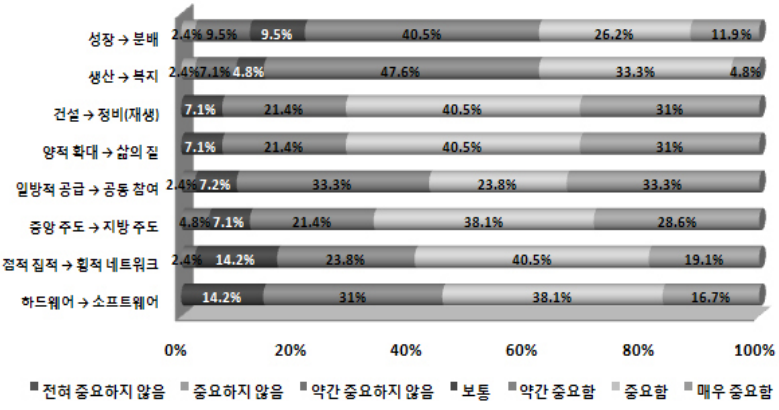
구분	총점	평균	순위
성장 → 분배	210	5.1	8
생산 → 복지	217	5.2	7
건설 → 정비(재생)	244	5.8	2
양적 확대 → 삶의 질	250	6.0	1
일방적 공급 → 공동 참여	243	5.8	3
중앙 주도 → 지방 주도	243	5.8	3
점적 집적 → 횡적 네트워크	235	5.6	5
하드웨어 → 소프트웨어	230	5.6	6

〈표 5-10〉 지역발전투자가 지향해야 할 가치에 대한 평가

(단위 : 명, %)

내 용		◀ 전혀 중요하지 않다 매우 중요하다 ▶							합계
		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
성장 → 분배	응답자수	0	1	4	4	17	11	5	42
	비 율	0.0	2.4	9.5	9.5	40.5	26.2	11.9	100.0
생산 → 복지	응답자수	0	1	3	2	20	14	2	42
	비 율	0.0	2.4	7.1	4.8	47.6	33.3	4.8	100.0
건설 → 정비(재생)	응답자수	0	0	0	3	9	17	13	42
	비 율	0.0	0.0	0.0	7.1	21.4	40.5	31.0	100.0
양적 확대 → 삶의 질	응답자수	0	0	0	3	9	17	13	42
	비 율	0.0	0.0	0.0	7.1	21.4	40.5	31.0	100.0
일방적 공급 → 공동 참여	응답자수	0	0	1	3	14	10	14	42
	비 율	0.0	0.0	2.4	7.2	33.3	23.8	33.3	100.0
중앙 주도 → 지방 주도	응답자수	0	0	2	3	9	16	12	42
	비 율	0.0	0.0	4.8	7.1	21.4	38.1	28.6	100.0
점적 집적 → 횡적 네트워크	응답자수	0	0	1	6	10	17	8	42
	비 율	0.0	0.0	2.4	14.2	23.8	40.5	19.1	100.0
하드웨어 → 소프트웨어	응답자수	0	0	0	6	13	16	7	42
	비 율	0.0	0.0	0.0	14.2	31.0	38.1	16.7	100.0

〈그림 5-8〉 지역발전투자가 지향해야 할 가치에 대한 평가



마. 정부가 추진하는 지역발전시책의 투자에 대한 종합 평가

정부가 추진하는 지역발전 시책의 투자에 대한 총체적 평가의 총평균은 4.1점을 보이고 있다. 각 시책의 평가 순위를 평균 산출을 통해 살펴보면, 1순위로 평가된 시책은 '연계협력사업 공모제'이고, 다음으로 '포괄보조금제', '기초생활권 지역개발사업' 등의 순을 보이고 있다. 설문 조사에 의하면, 거의 대부분의 시책에 대한 평가가 전문가들 사이에서도 부정적 입장에서 긍정적 입장에 이르기까지 다양한 의견을 나타내고 있다. 전문가들은 현재 정부가 추진하는 지역발전시책의 투자에 대하여 전반적으로 보통의 평가를 내리고 있다. '초광역개발사업', '광역경제권 선도육성사업', '광역경제권 인재양성사업' 등의 시책은 4점 미만의 점수를 나타내 부정적으로 평가되었으며, '기초생활권 지역개발사업', '농산어촌 지원시책' 등을 포함한 나머지 6개 시책은 4점 이상의 점수를 나타내 보통 이상으로 평가되었다. 한편 5점 이상의 점수를 보인 시책은 단 한 건도 나타나지 않아 전문가들이 긍정적으로 평가한 시책은 없는 것으로 파악되었다.

〈표 5-11〉 정부의 지역발전투자에 대한 총체적 평가 점수

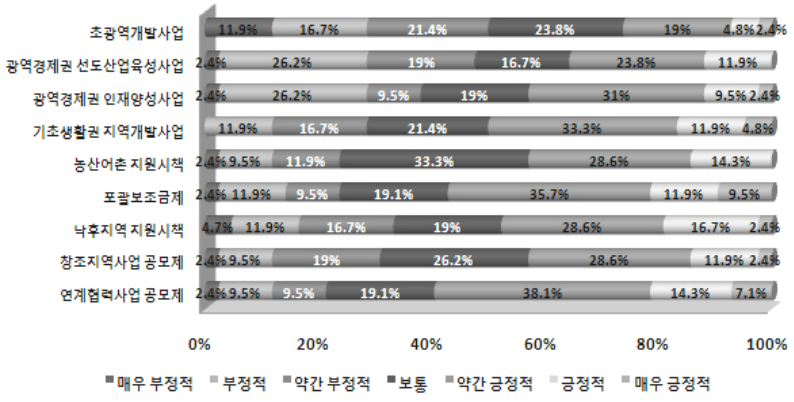
구분	총점	평균	순위
초광역개발사업	145	3.5	9
광역경제권 선도산업육성사업	155	3.7	8
광역경제권 인재양성사업	163	3.9	7
기초생활권 지역개발사업	181	4.3	3
농산어촌 지원시책	176	4.2	4
포괄보조금제	183	4.4	2
낙후지역(성장촉진지역 등) 지원시책	174	4.1	5
창조지역사업 공모제	174	4.1	5
연계협력사업 공모제	190	4.5	1

〈표 5-12〉 정부의 지역발전투자에 대한 총체적 평가

(단위 : 명, %)

내 용		◀ 매우 부정적이다 ①	②	③	④	⑤	⑥	매우 긍정적이다 ⑦ ▶	합계
초광역개발사업	응답자수	5	7	9	10	8	2	1	42
	비 율	11.9	16.7	21.4	23.8	19.0	4.8	2.4	100.0
광역경제권 선도산업육성사업	응답자수	1	11	8	7	10	5	0	42
	비 율	2.4	26.2	19.0	16.7	23.8	11.9	0.0	100.0
광역경제권 인재양성사업	응답자수	1	11	4	8	13	4	1	42
	비 율	2.4	26.2	9.5	19.0	31.0	9.5	2.4	100.0
기초생활권 지역개발사업	응답자수	0	5	7	9	14	5	2	42
	비 율	0.0	11.9	16.7	21.4	33.3	11.9	4.8	100.0
농산어촌 지원시책	응답자수	1	4	5	14	12	6	0	42
	비 율	2.4	9.5	11.9	33.3	28.6	14.3	0.0	100.0
포괄보조금제	응답자수	1	5	4	8	15	5	4	42
	비 율	2.4	11.9	9.5	19.1	35.7	11.9	9.5	100.0
낙후지역(성장촉진지역 등) 지원시책	응답자수	2	5	7	8	12	7	1	42
	비 율	4.7	11.9	16.7	19.0	28.6	16.7	2.4	100.0
창조지역사업 공모제	응답자수	1	4	8	11	12	5	1	42
	비 율	2.4	9.5	19.0	26.2	28.6	11.9	2.4	100.0
연계협력사업 공모제	응답자수	1	4	4	8	16	6	3	42
	비 율	2.4	9.5	9.5	19.1	38.1	14.3	7.1	100.0

〈그림 5-9〉 정부의 지역발전투자에 대한 총체적 평가



바. 고령화·저성장 시대의 투자방향 전환을 위한 시책 평가

고령화·저성장 시대에 부응하는 지역발전투자의 방향 전환을 위한 시책 평가의 총 평균은 5.4점으로 나타났다. 각 시책의 평가 순위를 평균 산출을 통해 살펴보면, 1순위로 평가된 시책은 '지자체간 협력사업의 확대 실시'로 나타났다. 다음으로 '지역공동체 주도사업의 확대 실시'가 2순위를 보였고, 이어서 '지역공동체 주도사업의 확대 실시', '낙후지역을 대상으로 특정 프로그램 지원', '지역발전사업 평가의 성과(고용, 소득) 연동화', '지방의 창의적 제안사업에 대한 공모제 확대', '포괄보조사업에 대한 성과협약제 도입', '물리적 시설사업에 대한 사전 타당성평가 확대 실시', '목표달성 사업에 대한 사업일몰제 실시', '광특회계예산의 시군구 직접 교부' 등의 순을 보였다. 전문가 조사에 의하면, 고령화·저성장 시대에 부응하는 지역발전투자의 방향 전황을 위해 지자체간 협력사업의 확대 실시, 지역공동체 주도사업의 확대 실시 등을 포함한 모든 시책이 필요한 것으로 평가하였다.

〈표 5-13〉 고령화·저성장 시대의 지역발전투자 방향전환의 평가 점수

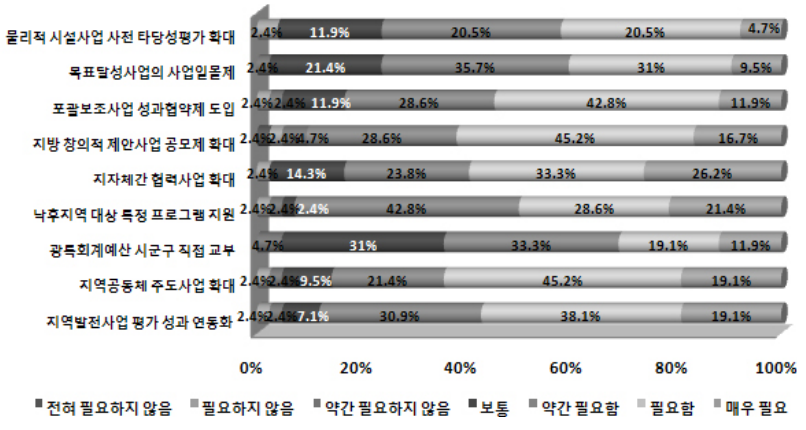
구분	총점	평균	순위
물리적 시설사업에 대한 사전 타당성평가 확대 실시	223	5.3	7
목표달성 사업에 대한 사업일몰제 실시	220	5.2	8
포괄보조사업에 대한 성과협약제 도입	228	5.4	6
지방의 창의적 제안사업에 대한 공모제 확대	232	5.5	4
지자체간 협력사업의 확대 실시	237	5.6	1
낙후지역을 대상으로 특정 프로그램 지원	234	5.6	2
광특회계예산의 시군구 직접 교부	211	5.0	9
지역공동체 주도사업의 확대 실시	230	5.5	5
지역발전사업 평가의 성과(고용, 소득) 연동화	234	5.6	2

〈표 5-14〉 고령화·저성장 시대의 지역발전투자 방향전환의 시책 평가

(단위 : 명, %)

내 용		◀ 전혀 필요치 않다				매우 필요하다 ▶			합계
		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
물리적 시설사업에 대한 사전 타당성평가 확대 실시	응답자수	0	1	0	5	17	17	2	42
	비 율	0.0	2.4	0.0	11.9	20.5	20.5	4.7	100.0
목표달성 사업에 대한 사업일몰제 실시	응답자수	0	0	1	9	15	13	4	42
	비 율	0.0	0.0	2.4	21.4	35.7	31.0	9.5	100.0
포괄보조사업에 대한 성과협약제 도입	응답자수	0	1	1	5	12	18	5	42
	비 율	0.0	2.4	2.4	11.9	28.6	42.8	11.9	100.0
지방의 창의적 제안사업에 대한 공모제 확대	응답자수	1	1	2	0	12	19	7	42
	비 율	2.4	2.4	4.7	0.0	28.6	45.2	16.7	100.0
지자체간 협력사업의 확대 실시	응답자수	0	1	0	6	10	14	11	42
	비 율	0.0	2.4	0.0	14.3	23.8	33.3	26.2	100.0
낙후지역을 대상으로 특정 프로그램 지원	응답자수	0	1	1	1	18	12	9	42
	비 율	0.0	2.4	2.4	2.4	42.8	28.6	21.4	100.0
광특회계예산의 시군구 직접 교부	응답자수	0	0	2	13	14	8	5	42
	비 율	0.0	0.0	4.7	31.0	33.3	19.1	11.9	100.0
지역공동체 주도사업의 확대 실시	응답자수	0	1	1	4	9	19	8	42
	비 율	0.0	2.4	2.4	9.5	21.4	45.2	19.1	100.0
지역발전사업 평가의 성과(고용, 소득) 연동화	응답자수	0	1	1	3	13	16	8	42
	비 율	0.0	2.4	2.4	7.1	30.9	38.1	19.1	100.0

〈그림 5-10〉 고령화·저성장 시대의 지역발전투자 방향전환의 시책 평가



제3절 정책적 시사점

2000년에 들면서 우리나라는 전체 인구대비 65세 이상의 인구비율이 7% 이상을 나타내 고령화사회에 진입했다. 이후 65세 이상 고령인구는 크게 증가하고 있으며, 이러한 추세가 지속된다면 2018년에 고령사회, 2026년에는 초고령사회가 될 것으로 통계청은 전망하고 있다. 이와 같은 고령화 현상의 전망에 대하여 전문가들도 고령화가 계속해서 가속화할 것으로 내다보고 있다.

급속한 인구 고령화 추세는 저성장 추세를 가속화하는 요인이 된다. 인구 고령화가 저성장에 영향을 미치는 이유는, 평균근로연령이 상승하고 생산가능인구가 감소하면 노동력 공급이 축소하여 결국 노동생산성이 저하되기 때문인 것으로 판단된다. 1960년대 초반부터 1980년대 중반까지 고도의 성장을 나타낸 우리나라 경제는 최근에 그 성장률이 둔화되는 경향을 보이고 있는데, 인구 고령화 추세가 가속화된다면 경제성장률은 더욱 지체할 것으로 예상된다. 전문가들도 향후 10년간 우리나라 경제성장 추세에 대해 최근보다 감소하거나 정체할 것으로 전망하고 있다.

일반적으로 경제성장률은 초기단계에 완만하고 도약단계에 가파른 성장을 보이다가 성숙단계에서는 다시 완만한 성장률을 나타내는 경향을 보인다. 이와 같은 경제성장 단계에 대해 설문한 결과, 전문가들은 우리나라 경제가 이미 성숙단계인 저성장에 들어선 것으로 대부분 생각하고 있으며, 도약단계에서 성숙단계로 가는 중간지점에 있다고 보는 전문가들도 적지 않은 분포를 나타내고 있다. 즉 우리나라는 현재 고도의 성장 이후에 성숙단계에서 나타나는 저성장 단계에 진입을 했거나 도약단계가 서서히 마감되어 가는 시점으로 볼 수 있을 것이다.

우리나라 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 요인에 대해 설문한 결과, 전문가들은 일자리 감소 및 실업률 증대, 고용·소득의 불평등과 같은 사회적 양극화 심화, 인구 고령화로 인한 생산가능인구 감소 등을 주요 요인으로 제시했다. 고령화는 경제활동인구가 감소하여 노동공급을 축소하므로 전반적인 성장잠재력

을 약화하는 결과를 가져오며, 산업구조가 제조업에서 서비스업 중심으로 변화하면서 경제규모가 확대되더라도 실업률은 증가하는 구조로 변화할 것으로 예상된다. 또한 고령화·저성장 시대에는 사회적 양극화를 심화하는 성장이라는 특징을 나타내 사회 갈등이 크게 상승할 것으로 판단된다.

고령화·저성장 추세가 지역발전 투자환경의 변화에 미치는 영향에 대해 설문한 결과, 전문가들은 복지수요 증대, 소득 및 일자리 감소, 총 개발수요 감소 등을 제시했다. 향후 노년부양비는 증대되는 반면에 유소년부양비는 저출산으로 인해 감소할 것으로 예상된다. 고령인구의 증가로 노인복지수요가 빠르게 증가할 것이며, 향후 복지수요의 대상자는 대부분 고령자일 것으로 전망된다. 이러한 변화에 대비하여 의무교육대상자의 연령층이 감소하는 현상을 감안해 정부는 교육예산이 다른 부문으로 전환하는 방안을 장기적으로 검토하며, 고령 인구의 빈곤층 확대를 예방하기 위해 그들에게 일자리를 제공하는 대책을 마련할 필요가 있다. 또한 고령화·저성장 시대의 지역개발정책은 지역자원을 활용하여 고유한 가치를 창출하는 방식으로 전개되어야 할 것이다.

현행 광특회계를 통한 지역발전투자의 문제점에 대해서는, 많은 전문가들이 중앙 부처 중심의 예산 편성, 유사중복사업이 많고 사업편성이 불리한 점 등을 포함해서 모든 부문에 총체적으로 문제가 있는 것으로 진단하고 있다. 현재의 광특회계 중심의 지역발전투자는 많은 변화가 있어왔지만 참여정부 시절 국가균형발전 정책의 기본 골격을 유지하는 정도의 수준이며 개발주의 패러다임을 답습하는 형편으로 평가된다. 요컨대 저성장·고령화 시대에는 새로운 수요 증대에 비해 인적자원 부족 및 재정 압박의 제약이 증가할 것이므로 개발주의 패러다임에서 탈피하여 새로운 패러다임에 부응하는 지역발전정책의 방향 전환이 요구된다. 또한 지역발전사업에 대한 재원배분의 효율성과 성과창출을 극대화할 수 있도록 사업의 방식과 추진체계를 개선하는 방안을 마련할 필요가 있다.

저성장·고령화시대에는 고속성장의 지역발전모델을 수정하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 즉 발전의 패러다임을 개발에서 탈개발, 성장에서 분배, 건설에서 정비, 생산에서 복지 등으로, 추진 방식의 측면에서도 집적에서 네트워크로, 하드웨어에서 소프트웨어 중심으로 전환할 필요가 있다. 많은 전문가들도 이와

같은 지역발전투자의 가치에 대해 전반적으로 중요하게 인식하고 있다. 하지만 '성장에서 분배', '생산에서 복지' 등에 대해 큰 중요성을 두지 않는 전문가들도 적지 않게 존재하므로 이들 가치의 중요성에 대해서는 신중하게 접근할 필요가 있는 것으로 판단된다.

제6장
고령화·저성장 시대의 지역발전 투자전략

제1절 지역발전 투자전략의 구상

고령화와 저성장은 향후 한동안 지속적으로 한국 사회경제환경의 지배적인 트랜드로 정착될 것이 분명해 보인다. 사회적으로는 2000년에 이미 고령화사회에 진입하여 조만간 고령사회를 거쳐 빠른 속도로 초고령사회로 이행될 것이 확실하다.[66] 경제적으로는 1980년 중반 이후부터 성장세가 둔화되기 시작하여 IMF 위기와 글로벌 금융위기를 겪으면서 본격적으로 저성장시대에 돌입하고 있으며 이는 일시적인 경기순환이 아닌 구조적 결과로 인식되고 있다.

저성장·고령화에는 새로운 수요 증대에 비해 인적자원 부족과 재정 압박의 제약이 커지기 때문에 이제까지 고도성장기의 개발연대에 적용했던 투자 패러다임에 획기적인 전환이 요구된다. 고령화·저성장 시대의 환경변화는 기존 지역발전 정책의 방향 전환을 요구하고 있으며 새로운 패러다임에 부응하는 투자의 대응전략이 필요하다.[67]

그러나 이미 고령화·저성장이 체감할 수 있는 수준으로 진행되고 있음에도 불구하고 광특회계 중심의 지역발전투자는 외견상 몇 가지 변화를 제외하고는 참여정부 시절의 국가균형발전 시스템의 기본 틀을 거의 그대로 유지하고 있는 형편이다. 광특회계는 종래의 국고보조사업을 정비하여 통합적으로 운용하고 있는

66) 최근 통계청 「장래인구추계: 2010-2060」 결과에 따르면, 한국의 인구는 6.23일 기준 5천만명을 넘어 '30년 5,216만명을 정점으로 감소하여 '45년부터 5천만명 이하로 줄어들 전망이고 생산가능인구(15-64세)는 '10년을 100으로 볼 때, '40년까지 80.2 수준으로 감소할 전망이다. 또한 고령화 속도(고령자 비율)는 2030년까지는 기대수명 향상 속도가, 그 이후부터는 출산이 좌우할 것임을 밝히고 있다.

67) 지역발전 패러다임 변화의 구조적 요인으로는 고령화·저성장 이외에도 신자유주의적 경제체제로 인한 사회경제적 양극화 심화를 꼽을 수 있다.

점에서는 획기적인 제도적 진보로 평가할 수 있으나 여전히 사업의 내용이나 추진방식 등 운용 측면에서는 고도성장기의 개발연대 패러다임을 여전히 답습하고 있다.

저성장·고령화시대가 정착되는 시점에서 투자환경의 변화에 따른 인적, 물적 자원의 한계를 극복하고 새로운 수요에 부응하기 위해서는 지역발전사업에 대한 재원배분의 효율성과 성과창출을 극대화할 수 있도록 지역발전사업의 포트폴리오를 재편하고, 사업방식과 추진체계를 개선할 필요가 절실하다. 이 연구에서는 고령화·저성장시대의 새로운 지역발전 투자전략을 모색하기 위하여 투자전략을 목표, 사업, 추진방식, 추진체계 등 네 가지 요소로 구성하여 정책대안을 강구하기로 한다.

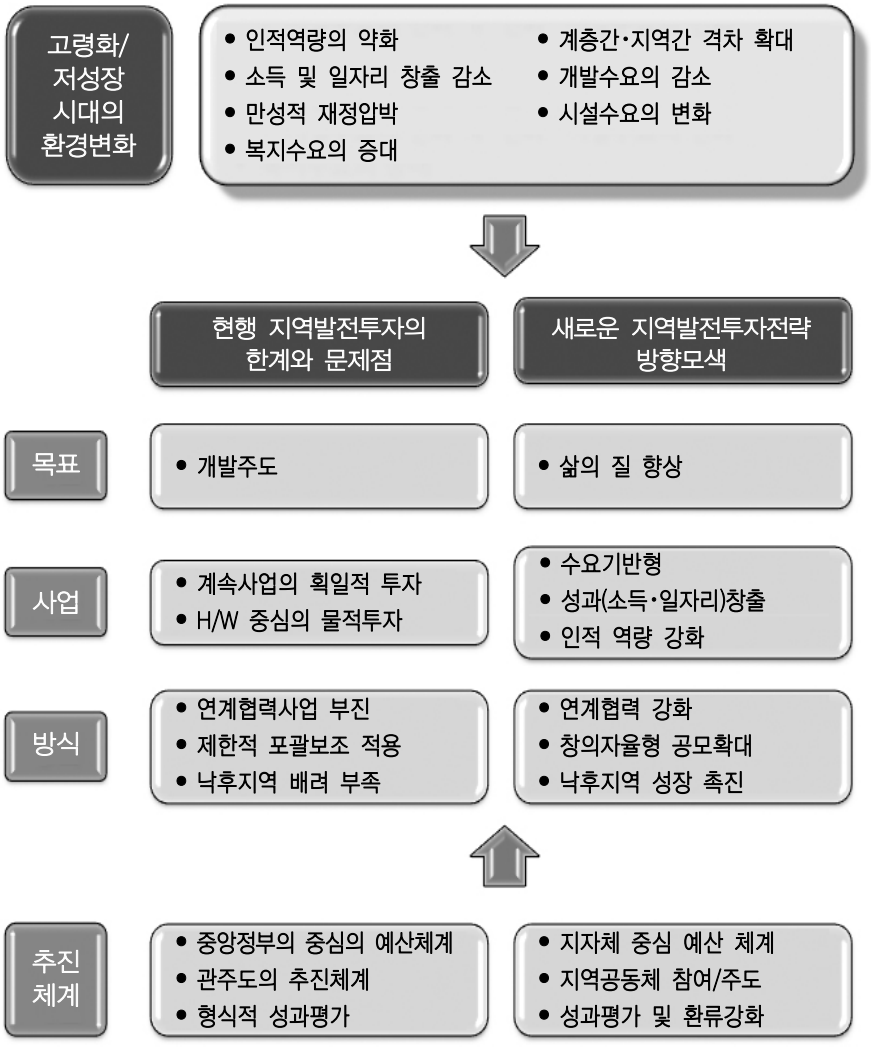
첫째, 지역발전투자의 목표에서는 저성장·고령화시대에 광특회계를 포함한 중앙정부 지역발전투자가 지향해야 할 목표와 핵심가치를 재설정한다. 즉 지금까지의 고성장시대와 개발연대의 투자패턴을 이끌어 왔던 가치체계를 검토하여 고령화·저성장시대의 환경변화를 수용하는 방향으로 목표를 재정립한다.

둘째, 지역발전사업의 성격 측면에서는 지역발전투자를 구성하고 있는 사업들의 내용과 성격을 저성장·고령화의 환경변화에 부응하도록 개편하기 위한 정책대안을 모색하고자 한다. 여기에서는 지역발전투자가 수요에 근거하고 성과를 지향하도록 새로운 사업의 발굴에 초점을 두고 있다.

셋째, 지역발전사업의 추진방식에서는 저성장·고령화 시대의 인적, 물적 자원의 제약을 극복하고 자치단체의 추진역량을 강화할 수 있도록 연계, 협력, 조직화 등을 통한 새로운 사업추진방식을 제안하고자 한다.

넷째, 지역발전사업의 추진체계 측면에서 주민 중심의 지역발전을 지향하기 위해서는 자치단체 주도형 추진체계를 구축할 필요가 있으며, 자치단체가 주도하는 예산과정과 그에 상응하는 실효성 있는 성과평가를 정착시키기 위한 제도적 시스템을 모색하고자 한다.

〈그림 6-1〉 지역발전 투자전략의 구상



제2절 지역발전 투자목표의 재정립

고령화·저성장시대에서는 총체적으로 지역발전의 궁극적 목표와 지향을 '지역개발'에서 "주민의 행복" 또는 "삶의 만족도 향상"으로 전환해야 한다.[68] 지역발전의 비전을 "더불어 행복한 지역사회 건설"로 설정함으로써 지역발전투자가 모든 지역에 걸쳐서 최종수혜자인 주민의 행복 또는 삶의 질과 직결되도록 정책체계를 개편해야 한다는 의미인데 구체적으로 다음 몇 가지 변화를 강조하고자 한다.

첫째, 지역발전투자는 고령화·저성장시대에서 우려되는 사회경제적 격차 또는 양극화를 해소하고 모든 지역이 상생발전하는 데 기여해야 한다. 지역간 격차는 물론이고 세대간 또는 계층간 격차를 해소할 수 있도록 배려있고 합리적인 투자배분이 이루어져야 하며, 이것이 바로 균특법의 제정과 광특회계의 설치에 깔려있는 이념이다.

둘째, 지역발전의 대상을 공간단위인 "지역"에서 구성원인 "주민"으로 전환해야 한다. 이제는 지역의 경제적 부를 증대시키는 것보다 주민의 삶의 만족도를 높이는 것이 보다 중요한 시대에 와 있다(박인권, 2012).[69] 따라서 지역발전사업도 "장소의 번영"(place's prosperity)보다는 "사람의 번영"(people's prosperity)을 겨냥하여 투자가 이루어져야 한다(Hoover, 1971; 강현수, 2010).

셋째, 지역발전의 궁극적 목표를 과정인 "개발"에서 결과인 "삶의 질 또는 행복"에 맞추어 최종 수혜자의 복리증진에 직결되도록 사업을 선정하고 투자를 배분해야 한다.

요컨대 고령화·저성장시대에는 총체적 지역성장 보다는 지역구성원인 주민의 삶의 질 만족을 목표로 지역발전투자의 효율성과 형평성을 제고할 필요가 있다.

68) 논자에 따라 복리(well-being), 행복(happiness), 삶의 질(quality of life) 만족 등 여러 용어를 사용하고 있으나, 인간의 삶과 관련된 물질적, 문화적, 정치적 조건 등이 충족된 상태를 의미를 하는 종합적인 개념이라는 점에서 대동소이하다.

69) 이 점은 일본의 내발전 발전론이 지향하는 인간주의적 발전과도 맥락을 같이 한다.

국가 또는 지역의 총체적 풍요가 구성원인 국민이나 주민 개개인의 풍요와 반드시 직결되지 않을 뿐 아니라[70] 지역의 외형적 성장이 주민의 삶의 질이나 행복도와 반드시 비례하는 것도 아니다. 새로운 후생지표로 국민총행복지수(GNH, Gross National Happiness) 측정 결과 부탄이 세계에서 국민총행복지수 1위에 꼽힌 것에 반해, 한국은 68위로 국민들이 행복하지 못하다고 느끼는 사람들이 많은 것으로 나타났다.[71] 또한 OECD에서 창설 50주년을 맞아 각국의 생활환경과 삶의 질을 측정하여 수치화한 행복지수(The Better Life Index)의 결과에서도 우리나라는 전체 34개 회원국가 중 26위를 차지하였으며,[72] 영국 신경제학재단(NEF)이 공표한 「주요국의 행복지수」(HPI, Happy Planet Index)에서도 바투아누(1위), 콜롬비아(2위), 푸에르토리코(3위), 도미니카(4위), 파나마(5위) 등이 상위권에 속해 있는 것과는 대조적으로 한국은 102위를 하위권에 머물고 있다.[73] 이러한 결과는 행복의 조건이 매우 다차원적이어서 경제적 풍요만으로 결정되는 것이 아니라는 것을 보여주며, "인간은 빵만으로 살수 없다"는 진부한 명제를 상기시켜 준다(박인권, 2012).

주민의 삶의 만족도 향상에 관한 수요가 증가하는 데 반해 가용 인적·물적 자원이 제한을 받는 저성장·고령화시대에서는 지금까지의 고속성장의 지역발전모델의 수정이 불가피하다. 고도성장기에는 활발한 경제활동을 수용할 공간수요와 물적 개발이 증대하지만 고령화·저성장 시대에는 둔화된 경제활동으로 인하여 공간개발 수요가 감소하고, 산업구조가 바뀌면서 기존공간의 유용성이 저하되며,

70) Heilbroner와 Milberg는 저서인 「자본주의: 어디서 와서 어디로 가고 있는가」에서 "우리는 부유하지만, 부유한 사회의 한 구성원으로서 부유한 것이지 개인으로서 부유한 것이 아니다."라고 지적하고 있다. (하일브로너·밀버그, 홍기빈 역 , 2010: 22)

71) GNH는 문화적 전통과 환경보호, 부의 공평한 분배를 통해 국민의 삶의 질을 높이겠다는 부탄의 국정운영철학으로 1998년 지그메 싱기에 왕추크(Sigme Singye Wangchuck) 부탄 국왕이 도입하였다.

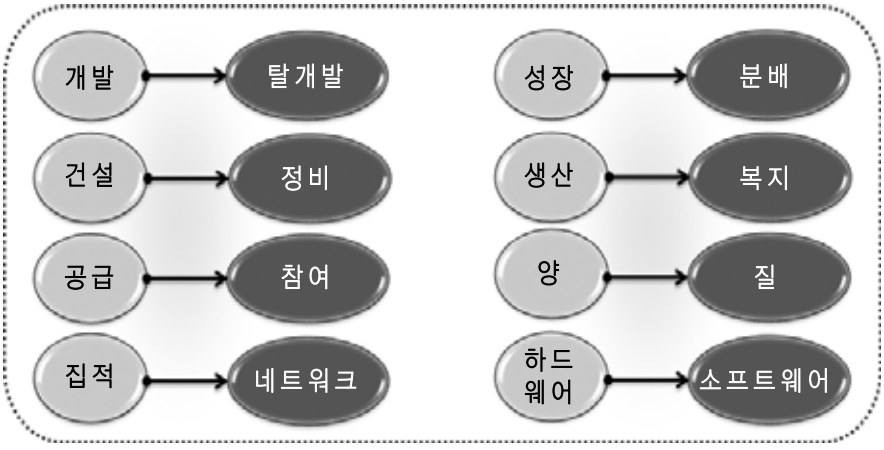
72) OECD의 행복지수는 주거(Housing), 소득(Income), 일자리(Jobs), 공동체(Community), 교육(Education), 환경(Environment), 시민참여(Civic Engagement), 건강(Health), 삶의 만족도(Life Satisfaction), 안전(Safety), 일과 삶의 조화(Work-Life Balance) 등 11개 주제(topics)를 평가하여 산정한다. 여기에서 한국은 주거 5.7, 소득 2.5, 일자리 5.1, 공동체 4.1, 교육 7.8, 환경 6.3, 시민참여 5.9, 건강 4.8 삶의 만족 7.0, 일과 삶의 조화 5.0 등의 점수를 받았다(http://oecdbetterlifeindex.org).

73) http://www.happyplanetindex.org/public-data/files/happy-planet-index-2-0.pdf 참조

소득 감소로 부동산에 대한 구매력이 저하되는 등 양적 개발수요가 급감하면서 건조환경의 탈가치화가 빠르게 진행된다(조명래 외, 2011: 25). 또한 삶의 질 향상에 대한 욕구는 급속하게 증대되어 복지수요가 증가하고 이와 관련된 신산업이 성장하며, 사회경제적 양극화의 해소를 요구하는 목소리가 높아지는 등 다양한 수요의 변화가 나타난다. 반면 고령화로 인한 인적 자원의 역량 감소와 저성장으로 인한 물적 자원의 역량 또는 재정력의 감소로 종래와 같은 투자패턴을 계속 유지하기가 어렵게 된다.

따라서 개발만능주의를 탈색하고 성장방식을 질적으로 전환하는 대안적 지역발전전략을 모색함으로써 향후 저성장이 지속적으로 안정화되는 투자환경에 대비해야 한다. 구체적으로는 발전의 패러다임을 개발에서 탈개발, 성장에서 분배, 건설에서 정비, 생산에서 복지, 공급에서 참여, 양에서 질로 바꾸어야 하며, 추진방식도 집적에서 네트워크로, 하드웨어에서 소프트웨어로 점진적으로 전환해야 한다.

〈그림 6-2〉 대안적 지역성장의 핵심 키워드



제3절 지역발전 투자사업의 전환

1. 실질적 수요에 기초한 지역발전투자 유도

앞서 지역발전 투자실태분석에서도 드러났듯이 계속사업 중심으로 전년 답습의 관행적, 획일적 예산 신청 및 배분으로 인하여 지역발전투자의 낭비적 요소가 발생하고 있다. 거의 대부분의 지역발전사업이 사업목표가 분명히 제시되지 않거나 목표달성의 기간이 명시되지 않은 채, 일단 사업이 채택되면 획일적, 기계적으로 사업을 연장하여 시행하는 관행이 되풀이되고 있다. 뿐만 아니라 물리적 시설사업의 경우 사업의 타당성 평가 등의 사전적 검토과정이 부실하거나 형식적이어서 사업이 시행되고 난 후 또는 종료된 후에야 사업의 과잉투자나 부적절성이 지적되는 경우도 허다하다. 특히 농촌지역의 경우 고령화와 인구감소로 인하여 마을단위의 과소화가 심각한 수준임에도 불구하고 농어촌개발과 농어민 복지 향상 차원에서 물리적 시설사업의 확대 시행함으로써 사후에 시설의 활용 부진과 유지관리비용 증대로 인하여 자치단체의 재정적 부담을 가중시키는 요인이 되고 있다.[74]

따라서 이제는 획일적·관행적 예산 신청 및 투자 배분을 지양하고 실질적 지역발전수요에 기반한 예산 투자와 사업 추진을 적극 유도해야 할 시점에 와 있다. 무엇보다도 재원이 많이 소요되는 물리적 시설사업의 경우 자치단체별 기계적 배분이 아니라 시설을 이용할 주민의 실질적 수요를 명확히 판단하여 수요에 연동된 투자가 이루어지도록 제도개선이 요구된다.

첫째, 물리적 시설사업의 신규투자에 대해서는 사전에 운영계획서를 제출하고 타당성 검토를 필수적으로 이행하도록 제도를 강화할 필요가 있다. 현재 문화기

74) 2010년 기준 전국 36,496개 농촌 마을 중 3,091개(8.5%) 마을이 가구 20호 미만의 과소마을이며 이는 2005년 2,048개(5.7%)에 비해 5년간 1,000개 이상이 증가한 수치이고, 전체 읍면 중 63% 이상에 과소화마을이 한 개 이상 분포하고 있어 향후 물리적 환경 저하, 마을공동체 기능 축소, 공공시설 유지관리 곤란 등의 문제점이 예상된다(성주인·채종현, 2012).

반시설 중 공립박물관에 제한적으로 시행하고 있는 「건립타당성 사전평가제」를 여타 공공편익시설의 설치사업에도 적용을 확대하는 방안을 적극 검토해야 한다.[75] 즉 일정 규모 이상의 예산이 소요되는 공공편익시설을 신규로 설치할 경우 반드시 운영계획서를 예산부처에 작성·제출하도록 의무화하고, 운영계획서에 대한 타당성 검토 후 계획이 부실할 때에는 사업의 신규 반영을 제한하며,[76] 정부의 내실 있는 타당성 검토를 위하여 운영계획서의 제출기한을 준수하도록 조치하는 방안이다(한국지방행정연구원, 2012).

둘째, 물리적 시설사업이 주민의 수요의 크기와 연동되기 위해서는 기본적으로 교통시설, 문화기반시설, 체육시설, 복지시설 등 각종 시설의 자치단체별 최소 공급기준을 개발할 필요가 있다. 먼저 각종 시설의 자치단체별 공급실태를 정확하게 분석·평가한 후,[77] 자치단체 유형별로 우리나라 실정에 부합하는 최소 공급기준을 설정하고 이를 적용하여 시설의 과부족에 대한 객관적 판단에 따라 투자를 배분함으로써 자치단체 단위의 획일적·분절적 투자로 인한 시설의 편중이나 과잉투자를 방지해야 한다.

셋째, 물리적 시설사업에 대해서는 사업별 사업목표의 설정 및 객관적 사후 평가를 통해 목표를 달성한 사업은 종료시키는 사업일몰제를 도입하는 방안을 검토해야 한다. 신규사업에 대해서는 최초 예산 신청 시 구체적인 사업목표, 사업기간 등을 제시하고 사업기간이 종료될 때, 사업목표 달성 여부를 평가하여 당초 목표가 달성된 사업은 자동적으로 폐지하도록 하며, 계속사업인 경우에도 사업의 목표 달성 여부를 매년 평가하여 투자를 계속할 지를 결정하도록 해야 한다.

75) 사전평가에서는 건축 예정지의 입지조건, 건립계획, 소장품 및 전문인력 확보방안 등 건립·운영계획 검토 후 개선방향을 제시하며, 건립 및 운영계획이 미흡할 때에는 부적정 의견을 제시하도록 조치하고 있다(기획재정부, 2012).

76) 문화·체육시설의 경우 사업포기 또는 운영상 문제점(건립 후 운영포기, 미운영 등)이 발생할 시 당해 자치단체에 대해서 문화·체육시설 내 동일 내역사업의 신규 신청을 3년간 제한하고 있다.

77) 한국지방행정연구원(2012)이 공공문화기반시설의 시군구별 과부족실태를 분석한 결과를 보면 자치단체별로 시설의 과부족 편차가 매우 큰 것으로 나타났다.

2. 소득·일자리에 직결된 성과지향적 사업으로 전환

가. 포괄보조사업의 성과협약제 도입

고령화·저성장 시대에 주민의 피부에 가장 와 닿는 가장 큰 이슈는 단연 소득과 일자리 창출 등 경제적 문제이다. 이미 고용 없는 성장(jobless growth)이 고착화되어 가고 있는 실정에서 지역일자리 창출이야말로 가장 시급히 해결해야 할 국가적 당면 현안임에 분명하다. 그럼에도 불구하고 상당수의 사업이 외형적, 가시적 산출에 골몰한 나머지 물리적 시설 중심의 하드웨어 사업에 치중되어 있어 주민의 복리에 괴리되어 있다는 비판을 받고 있다. 소득이나 일자리 창출 등의 성과와의 인과관계가 불분명한 채, 과정 중심의 개발에만 몰두하고 있다는 의미이다.

따라서 장소 보다는 사람의 복리에 초점을 두어야 하는 저성장 시대에서는 지역발전사업도 주민의 소득과 일자리 창출에 실질적으로 기여하는 성과지향적 사업으로 재편할 필요가 절실하다. 소득 증대, 일자리 창출, 지역격차 해소 등 실질적 성과에 직결된 지역개발투자로 개편하기 위해서는 창의적 신규사업을 적극 발굴하고 성과평가를 연동화해야 한다.

대표적으로 광특회계 포괄보조사업에 대해 성과협약제 도입·적용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 모든 지역발전사업을 성과연동제로 추진하기는 현실적으로 어렵기 때문에 우선적으로 포괄보조사업 중에서 자율공모형 사업의 성격을 지니고 있는 현행 시·군·구 자율편성사업에 대해 예산 신청시 소득 및 일자리 창출 등에 대한 구체적(정량적, 객관적 지표) 성과목표를 제시하고 이를 사후평가하는 성과연동제를 적용한다. 즉 포괄보조사업에 대해서는 사업별 목적과 내용, 제원조달, 성과목표 등이 포함된 3년간의 투자에 대한 구체적인 계획을 수립하고(조기현, 2011), 매년 성과를 객관적으로 평가하여 익년도 예산지원이나 추가 사업신청에 차등적으로 인센티브를 반영하는 방안이다. 이 때 사업별 성과목표는 소득, 일자리 등 결과(outcome) 중심의 정량적 지표로 평가가 가능하도록 제시되어야 한다.

포괄보조사업에 성과협약제를 도입할 경우 현행 포괄보조사업의 소관부처가 관리하는 지역유형별 내역사업을 폐지하거나 전면 재조정 또는 개편이 필요하다. 현행 포괄보조금제는 시·도 자율편성사업에 적용하고 시·군·구 자율편성사업은 성격을 자율공모사업으로 개편하고 분야를 구분하여 성과협약제를 적용하는 방안을 전향적으로 검토해야 한다.

나. 성과협약제 사례 : 일본의 "노력하는 지방 지원프로그램"

공모형식의 자치단체 지역발전사업에 대하여 성과협약제를 적용하는 사례로 일본의 "노력하는 지방 지원프로그램"(頑張る 地方応援プログラム)을 꼽을 수 있다. 총무성에서 관장 하는 이 프로그램의 개요는 아래와 같다.

① 정책목적 : 지방이 독자적 시책을 자유롭게 추진하여 매력 있는 지역을 창조하고 자치단체가 노력한 결과에 따라 중앙정부로부터 지방교부세 등 지원을 제공받는다.

② 프로젝트 구상수립 : 10개 유형의 사업에 대해 자치단체(광역+기초)가 지역에 필요한 프로젝트를 자유롭게 구상하여 총무성에 제안한다. 10개 사업유형으로는 지식경영개혁, 지역특산품 발굴 및 상품화, 출생률 감소대책, 기업입지촉진, 정주촉진, 관광진흥·교류, 지역재생, 청년자립 지원, 안전한 마을만들기, 환경보전 등이 포함되어 있다.

③ 성과목표 공시 : 자치단체는 구상에 프로젝트를 통해 달성하고자 하는 성과목표를 구체적으로 제시하고, 총무성은 홈페이지에 자치단체 프로젝트와 성과목표를 분류하여 공시한다. 성과목표는 기준년도와 목표년도를 대비하여 측정이 가능한 계량적 지표로 제시하고 있다(성과목표 예시 : 행정개혁 지표, 전입자 인구수, 농업산출액, 소매업 판매액, 청년실업률, 쓰레기 처리량 등).[78]

78) 이 프로그램을 가장 활발하게 추진하고 있는 자치단체는 북해도이며 광역과 기초 자치단체가 모두 참여하고 있다(http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ts/snj/ganbaru).

④ 지원조치 : 3년간 특별교부세 지원, 보통교부세 할증조치(인센티브), 기업입지촉진법에 의한 지방교부세 지원, 기업입지 지원을 위한 지방세 감면에 대해 보통교부세로 보전 등을 제공하며, 여러 부처의 보조사업과 연계하여 패키지로 지원하고 있다.

노력하는 지방 지원프로그램의 특징은 자치단체의 창의와 자율에 근거하여 사업을 추진하기 때문에 사업유형의 범주에 포함되는 경우 프로젝트 수, 프로젝트 규모, 프로젝트 내용, 세부사업 수 등에 제한을 두지 않으며, 사업유형을 광범위하게 설정함으로써 자치단체가 필요로 하는 프로젝트의 선택 폭을 확대하고 있다는 점이다. 이 프로그램은 '어떤 분야에 대한 지원'이 중요한 것이 아니라 '자치단체의 노력에 상응한 지원'에 정책의 초점이 두어져 있으며, 낙후지역 등 조건불리지역에 대해서는 특별한 배려를 제공하고 있는 것이 특징이다. 또한 단위사업이 아닌 여러 개의 사업을 묶어 하나의 프로젝트에 포괄 지원함으로써 융통성을 부여하고 타 부처 보조사업과의 연계화를 통한 패키지 보조를 통해 지원효과를 극대화하고 있다.

3. 고령화·저성장 시대에 부응하는 신규사업 발굴

가. 창의·혁신의 신규사업 발굴

자치단체에서 고령화·저성장 시대의 재정여건 제약하에서 새로운 수요 변화를 적극 수용할 수 있는 창의·혁신의 신규사업을 적극 발굴해야 한다. 창의·혁신의 신규사업이란 현재 광특회계의 사업목록에 들어있는 계속사업이 아닌 자치단체가 새로 발굴하는 사업으로서 ① 컨텐츠가 훌륭하고 예산 대비 가시적 효과가 예상되는 S/W 사업, ② 지역내 부존자원에 기술과 마케팅을 부가가치를 창출하는 독창적 혁신사업, ③ 저출산·고령화 시대에 부응하여 주민복지에 직결된 사업, ④ 인력양성, 주민공동체 복원 등 지역발전주체의 역량강화 사업 등의 성격을 갖는 신규사업을 말한다.

현재 광특회계의 예산편성체계를 보면 자치단체가 신규사업을 발굴하여 신청

하기는 매우 어려운 구조로 되어 있다. 우선 광역발전계정사업은 전적으로 부처 편성으로 되어 있어 중앙부처의 정책 프로그램에 따라 사업이 결정되기 때문에 자치단체의 새로운 수요를 직접 반영하기가 원천적으로 쉽지 않다. 지역개발계정의 포괄보조사업이 보다 융통성을 갖고 있지만 포괄보조사업도 시·도 자율편성사업은 내역사업이 정해져 있어 단순히 자치단체에게는 선택권만 부여되어 있기 때문에 신규사업의 반영이 용이하지 않다.

따라서 자치단체가 내역사업의 가이드라인 하에서 어느 정도 자율설계가 가능한 시·군·구 자율편성사업의 경우에서 창의·혁신의 신규사업을 적극적으로 구상할 필요가 있다. 가장 바람직한 방향은 시·군·구 자율편성사업을 자율공모사업으로 전환하여 자치단체의 신규사업 수요를 수용하는 방안이며, 이와 별개로 지역발전위원회가 추진하고 있는 창조지역사업과 같은 창의적 공모제를 보다 확대하여 이를 통해 새로운 사업수요를 적극 반영하는 방안이 필요하다.

창의·혁신의 신규사업 발굴에서 가장 중요한 관건은 뭐니 해도 자치단체의 자율성 보장에 있다. 사업의 발굴 또는 기획 과정에서 중앙정부는 가이드라인만 제시하고 부처의 이해관계에 연연하여 그밖에 지침이나 평가 등의 수단을 통하여 자치단체의 자율적인 사업구상을 간여하거나 통제하는 그릇된 관행을 배제하여야 한다.

나. 소프트 사업으로 투자 전환

물적 사업수요의 감소에 대응하고 시설의 유휴화와 유지관리의 부담을 경감하기 위해서는 하드 사업을 소프트 사업 또는 질적 개발사업으로 전환해야 한다. 저성장·고령화로 공간개발에 대한 수요가 급감하고, 소득감소로 공간에 대한 구매력도 저하되는 추세이며, 특히 농산어촌지역은 인구의 과소화·공동화 현상이 심각한 수준이고, 향후에도 지속될 전망이어서(성주인·채종현, 2012), 물리적 시설사업의 무리한 확대는 예산낭비만 초래할 뿐이다. 뿐만 아니라 지역발전사업이 고령화·저성장시대에 주민의 행복 또는 삶의 질 만족에 기여하기 위해서는 주민의 소득, 일자리, 복지 등과 같이 삶의 질에 직결된 소프트 사업에 좀 더 치

중할 필요가 있다.

따라서 획일적·경쟁적으로 물리적 사업을 추진하는 관행과 발상을 지양하고 소프트 사업을 통한 차별화를 통하여 소득과 부가가치를 제고하는 블루오션 전략이 매우 절실하다(한승희, 2010). 지역별로 상이한 여건을 도외시한 채 유사한 전략을 남발하는 것보다는 창의성과 다양성을 살린 소프트 사업에 주력함으로써 지역의 정체성도 살리고 지격(地格)을 향상시키며 소득과 부가가치도 창출하는 방향으로 전략을 수정해야 한다.

고령화·저성장 시대는 지역발전투자에서도 공급능력 확대 보다는 생산성 향상이 요구되는 시점이다. 소프트 지역개발이란 한마디로 소프트 사업이 주가 되는 지역개발을 의미한다. 소프트 사업이란 '지역의 내생적·자립적 발전역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있는 인재양성, 고용 및 소득창출, 향토자원 개발 등의 지역혁신과 발전을 유도하는 사업으로 유동자산의 성격에 대한 투자사업'을 말한다. 유사하게 소프트 지역개발이란 '지방이 주도하여 지역의 고유한 소프트 자원을 독창적 주제에 맞추어 개발, 활용함으로써 지역의 발전역량과 성장동력을 창출하여 지역의 소득과 고용 증대의 파급효과를 극대화하는 비물적 중심의 지역개발'로 정의할 수 있다(김선기·김현호, 2006).

소프트 사업이 성공하기 위해서는 ① 소득 및 일자리 창출을 목표로 설정, ② 도농 간 상생관계 지향, ③ 지역의 소프트 자원을 활용한 혁신 창출, ④ 수요자 중심의 마케팅 전략, ⑤ 지방주도의 자율적 추진 등의 조건이 충족되어야 하는데, 자치단체가 추진하는 소프트 사업은 소프트 자원의 사업화, 기존 산업의 소프트화, 부문 및 산업간 융복합화 등의 과정을 통해서 발굴할 수 있다. 이 때 어떤 방식의 소프트 사업일지라도 가장 중요한 핵심 프로세스는 혁신(innovation)에 있다. 즉 지역 내 다양한 주체들의 거버넌스와 네트워크를 활용한 협력과 학습의 과정을 통해 기존 방식에서 획기적으로 부가가치를 높이는 혁신의 창출이야말로 소프트 사업의 성공 열쇠이다.

〈표 6-1〉 소프트 지역개발의 특징

구 분		전통적 지역개발	소프트 지역개발
목표체계	사업목표	정주환경의 개선 기초수요 충족	소득 및 고용창출 발전도상지역으로 변화
	전제조건	도농분리	도농상생
사업내용	사업성격	물적 사업 인프라 구축	소프트사업 인재육성
	사업구성	백화점식 사업품목	선택과 집중
	자원활용	향토자원활용 미미	향토자원활용 극대화
	사업전략	생산, 판매 부문별 단위사업	지역마케팅 부문간 융합
추진체계	계획수립	중앙지침에 의한 획일적 계획 수립	지방의 자율적 계획수립
	추진주체	중앙부처 + 자치단체	자치단체 중심 RIS/LIS

자료 : 김선기·김현호(2006), p. 25.

다. 고령친화산업의 발굴·육성

미구에 다가올 고령사회나 초고령사회에서 생활하게 될 고령층 인구는 과거의 그들에 비해 교육수준과 소득수준이 현저히 높을 뿐 아니라 삶에 필요한 다양한 수요도 훨씬 커질 것으로 전망된다.[79] 향후 인구구성의 점진적인 변화에 의해 시장수요에도 변화가 초래될 것이며, 시장수요를 충족하기 위하여 산업분야에도 신수요가 발생하게 된다. 즉 인구의 고령화 추세에 따라 노인의 수요를 충족할 이른바 "실버산업"이 급속하게 성장할 것으로 예측되고 있다(고정민 등, 2002; 지식경제부, 2009).

한국의 실버시장은 이미 지난 수년간 꾸준히 성장세를 보이고 있고('02년 매출액 12.8조원 → '10년 43.9조원 → '20년 148.5조원), 향후 급격히 성장할 것으로 전망되고 있다(지식경제부, 2009). 따라서 실버산업 분야에서 한국 산업이 국

79) 정부에서도 이러한 변화추세에 부응하기 위하여 2008년 「고령친화산업 진흥법」을 제정하였으며, 이 법에서는 고령친화산업 육성을 위한 고령친화산업발전계획 수립, 고령친화산업 기반조성, 고령친화제품 등의 품질향상 등을 위한 정부와 자치단체의 시책을 규정하고 있다.

제 경쟁력을 갖지 못한다면 국내시장을 남에게 내어 주어야 하는 것은 물론 성장일로에 있는 세계시장에도 참여하는 기회를 상실할 수도 있다.

실버산업이란 고령층의 정신적/육체적 기능을 향상시키거나 유지시키고 완전한 사회활동을 위하여 민간이 시장경제에 입각해서 상품이나 서비스를 제공하는 산업을 의미한다(고정민 등, 2002). 실버산업은 수익자부담의 영리원칙을 추구한다는 점에서 사회복지사업과는 구별되기 때문에, 결국 정부의 사회복지정책을 시장원리에 따라 대체하는 분야로 이해할 수 있다. 법적으로는 실버산업이란 용어를 대신하여 "고령친화산업(senior industry)"으로 지칭하고 있으며 "고령친화제품 등을 연구, 개발, 제조, 건축, 제공, 유통, 판매 하는 산업"을 의미하고(고령친화산업 육성법 제2조), 이 때의 "고령친화제품"은 노인을 주요 수요자로 하는 제품 또는 서비스로 규정하고 있다.

〈표 6-2〉 고령친화산업의 분류

구분	부문	전략품목
1차 분류 (2005년)	요양산업	재가요양 서비스
	기기산업	재택/원격진단/진료 및 휴대형 다기능 건강 정보시스템, 한방의료기기, 간호지원 및 실내외 이동지원 시스템
	정보산업	홈케어, 정보통신 보조기기, 노인용 컨텐츠 개발
	여가산업	고령친화 휴양단지
	금융산업	역모기지제도, 자산관리 서비스
	주택산업	고령자용 주택개조, 실비 고령자용 임대주택
	한방산업	한방보건관광, 항노화 한방 기능성 식품, 노인용 한방 화장품, 노인성 질환 한역제제 개발
	농업	고령친화 귀농 교육, 전원형 고령친화 농업테마타운, 은퇴농장
2차 분류 (2006년)	교통	저상버스, 고령자 감응 첨단신호기, 형광표지판
	식품	특수의료용도식품, 건강기능식품
	의약품	신경계용약, 순환계용약, 대사성의약품
	장묘	화장 및 납골용품, 웰엔딩준비 및 체험교실, 개장 및 이장서비스
	의류	건강보조 스마트웨어, 건강개선용 레저스포츠웨어, 체형보정용 이너웨어
	교육	일자리 교육 및 훈련

자료 : 저출산고령사회위원회·보건복지가족부(2006), 「고령친화산업 활성화전략」.

정부는 고령친화산업을 차세대 성장동력으로 삼아 고령자에게는 양질의 상품과 서비스를 제공하여 삶의 질을 높이고, 동시에 경제도 성장시키는 Win-Win 전략을 추진 할 계획이다. 따라서 지역발전정책에서도 새로운 신성장산업으로서 고령친화산업의 특성에 착목(着目)하여 이 분야로의 투자 확대를 적극 모색할 필요가 있다.

고령친화산업은 ① 다품종 소량생산에 적합한 중소기업 중심 산업, ② 지속적인 수요가 증가하는 산업, ③ 융·복합 기술산업, ④ 지역밀착형 산업, ⑤ 공익성과 수익성의 병존하는 산업이란 특성을 보유하고 있어 자치단체 차원에서 주도적으로 추진할 수 있는 지역발전의 새로운 성장동력으로서 적극적인 육성이 요구되는 분야이다.

먼저 현재 추진하고 있는 지역선도산업, 지역전략산업, 지역특화산업 등 지역산업정책에서 새로운 분야로서 고령친화산업을 포함시킴으로써 신산업을 적극 발굴하여 추진할 필요가 있다. 또한 산업 이외에도 농업, 주택, 교통, 복지 등의 분야에서도 지역경제에 기여하는 블루오션으로서 신산업을 적극 발굴하고, 기존 사업에서도 고령자의 특성을 고려하고 삶의 질을 향상시키는 고령친화성을 제고함으로써 고령화수준의 진전에 부합하는 복지 향상과 고령친화적 지역사회발전을 지향해야 한다.

제4절 지역발전사업의 추진방식 개선

1. 연계·협력을 통한 추진역량 보완

가. 연계·협력사업의 확대 필요성

현 정부의 지역발전정책의 핵심 키워드는 광역화전략 즉, "사업구역의 광역화를 통한 지역경쟁력 강화전략"이며 광역화전략의 성공적 운영기제는 다름 아닌 지역 간 연계·협력에 있다. 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권 등 3차원적 계획권역은 명칭, 목표, 수준은 서로 달라도 지역 간 연계·협력을 운영 매카니즘으로 채택하고 있는 점은 동일하다. 즉 초광역개발권은 광역경제권간 연계·협력을, 광역경제권은 시·도간 연계·협력을, 기초생활권은 시·군·구간 연계·협력을 각각 전제하고 있다.

협력이란 그동안 여러 연구자들에 의해 다양하게 정의되어 왔는데 대체로 볼 때 각각의 단위들이 개별적 목적달성을 위해 상호작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한 및 역할 등을 교환함으로써 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다. 이 연구에서 지역 간 연계협력사업이란 "둘 이상의 자치단체가 공통의 이익과 목적을 위하여 공동으로 추진하는 지역발전사업"으로 규정하기로 한다(김선기 외, 2008; 권영섭, 2011 등).[80] 이 때 협력하는 자치단체는 광역자치단체 상호간, 광역-기초 자치단체 간, 기초자치단체 상호간의 관계는 물론, 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권 등 권역 간 연계·협력도 포함하는 실용적 개념으로 폭넓게 이해할 필요가 있다.

80) 참고로 지난 2012년 6월에 국회에 발의된 「지역협력촉진법」(우윤근 의원 대표발의)에서는 제2조에서 "지역협력"이란 지방자치단체가 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무를 처리하기 위하여 자원, 권한 및 역할 등을 교환함으로써 상호 이익을 증진시키는 것으로, "지역협력사업"이란 2개 이상의 지방자치단체가 공통의 이익을 위하여 공동으로 공공서비스를 제공하기 위하여 추진하는 사업으로 규정하고 있다.

〈표 6-3〉 협력의 개념

학 자	내 용
Childers & Ruekert	– 둘 이상의 행위자들 간 공동행동을 통해서 조직내부와 조직 상호간의 목표를 동시에 달성하는 데 필요한 공정한 자원교환
Keohane	– 모든 행위자들 간의 상호 정책조정 과정을 통하여 참가자 모두에게 혜택이 돌아가도록 하려는 목적 지향적 행위
Oye	– 상충적인 이익과 보완적인 이익이 혼합되는 상황 속에서 발생하는 것으로 상호이익을 실현하기 위한 목적 지향적 행위
Schermerhorn	– 자율적인 조직들 간의 개별적 목표의 공동 성취를 위한 긴밀한 관계로서 상호의존 관계를 통하여 각 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 행위
Levine & White	– 서로 다른 자율적인 조직이 공동 생산, 제공, 자원이나 활동을 배당하기 위해 결합하는 것

자료 : 김선기 외(2009), p. 5.

고령화·저성장 시대에는 지역발전을 위한 인적, 물적 자원이 제약을 받기 때문에 단일기관, 단일지역, 단일사업 중심의 획일적 사업추진방식을 지양하고 연관된 둘 이상의 기관, 지역, 사업(시설)이 복합화되는 연계협력적 추진방식을 확대·적용할 필요가 있다. 지역발전에 대한 새로운 수요는 커지는 데 반해, 자치단체가 독자적으로 지역발전사업을 추진하는 데 동원할 수 있는 인력과 재정은 압박을 받기 때문에 가급적 중앙-지방간 협력사업, 자치단체 간 협력사업, 사업(시설)의 융복합화사업 등 다양한 방식의 연계협력방식을 추진함으로써 부족한 인적, 물적 사업역량을 보완하고 한정된 지역발전 투자재원를 보다 효율적으로 배분하도록 노력해야 한다(한표환 외, 2002; 김선기, 2008). 이론적으로 새로운 사업추진방식으로서 연계·협력이 강조되는 것은 다음 몇 가지 형태의 이익을 기대할 수 있기 때문이다.

첫째, 공공행정의 효율성을 증대시킬 수 있다. 공공시설의 개별 설치 등으로 인한 중복투자와 예산낭비를 방지하고, 서비스의 공동생산 및 결합생산을 통하여 분산투자로 인한 거래비용(transaction cost)을 절감하고 공공투자의 효율성(efficiency)을 제고할 수 있다. 즉 연계·협력을 통하여 획일적인 자치단체 단위의

개별 서비스 공급으로 인한 시설의 유휴화를 방지하고 공동이용을 통한 활용도를 극대화하려는 목적이다.

둘째, 연계·협력을 통하여 투입 대비 추가이익의 시너지를 창출할 수 있다. 지방자치하의 지역간 경쟁시대에는 자치단체 상호간 비교우위를 살리고 부족한 단점을 보완함으로써 결합이득을 교환하는 상생전략이 필요하다. 따라서 둘 이상의 서비스를 결합 생산함으로써 더 많은 산출을 얻는 범위의 경제(economies of scope)를 기대할 수 있으며, 특히 입지기피현상(NIMBY)으로 단독 생산이 어려운 지역갈등사업의 광역화를 통해 자치단체의 공동 참여에 따른 시너지를 창출해야 한다.

셋째, 자치단체의 제도적 역량을 증대시킬 수 있다. 자치단체가 개별적으로 공급하기 어려운 공공서비스를 공동 생산함으로써 사업규모와 추진역량을 증대시킬 수 있으며, 개별 자치단체의 사업추진 한계를 극복하고 임계수요(critical threshold)를 확보함으로써 규모의 경제(economies of scale)를 실현할 수 있다.

〈표 6-4〉 연계·협력방식의 이익

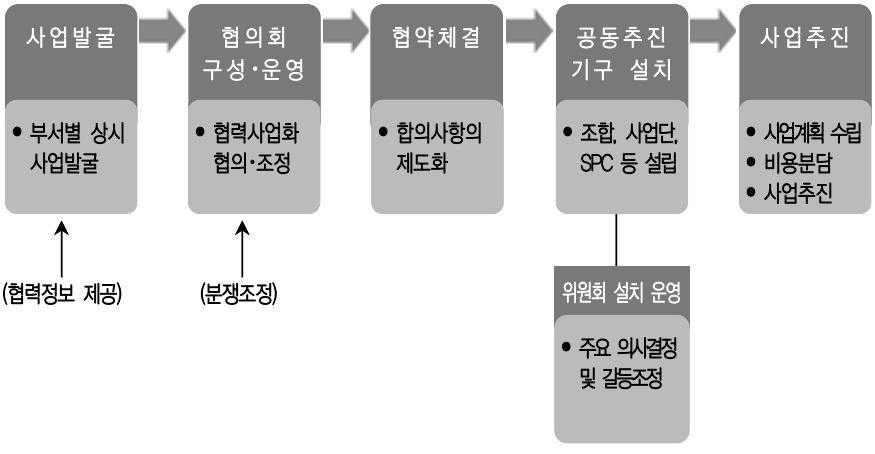
이익의 종류	내용
거래비용 절감 (transaction costs)	– 경제주체가 최종적으로 공급하고 소비하는 재화와 서비스에 접근하는 데 필요한 비용으로서 정부부문에 구조적으로 발생하는 서비스 공급 행정비용, 주민의 행정순응비용, 집단 의사결정비용, 정보비용 등 각종 거래비용을 절감하여 재정효율성을 증대(Fisher, 2007; 이창균, 하능식, 2008)
범위의 경제 (economies of scope)	– 둘 이상의 재화와 서비스를 결합생산하는 생산함수에서 주어진 투입물을 사용하여 한 기관이 결합생산하는 경우에 두 기관이 별도로 생산하는 경우보다 더 많은 산출량을 기대 – 결합생산에서는 하나의 투입물로 두개의 산출물(x, y)을 한 기관이 생산할 때 총 비용(TC)의 절감 즉, TC(Qx, Qy) < TC(Qx, 0) + Qy(0, Qy)의 효과가 발생(Besanko, et. al., 2006)
규모의 경제 (economies of scale)	– 자치단체간 협력을 통하여 재화나 서비스의 생산규모를 확대할 경우 고정비용의 분산·감소를 통하여 생산비용을 절감하는 규모의 경제가 나타나는데, 특히 하수처리, 상수도와 같이 자본집약적 서비스의 경우에 효과가 두드러짐 – 생산과정에서 산출량이 증가함에 따라 평균비용(AC)의 하락 즉, AC(Q1) < AC(Q2), 여기에서 Q1<Q2 의 효과가 발생

나. 연계협력사업의 표준적 추진절차

원칙적으로 협력은 당사자간 자율적 의사에 기초하는 것이 원칙이기 때문에 자율적 협력을 유도하여 합의 형성에 도달할 수 있도록 중앙정부 및 자치단체의 지원·조정 과정이 필요하다. 즉, 중앙정부와 자치단체가 초기 단계에서부터 합의 형성에 이르는 전 단계를 체계적으로 관리·지원함으로써 동기유발 → 협의·조정 → 합의형성 → 성공모델 확산의 선순환 구조를 유도하고 궁극적으로 전 자치단체에 연계협력사업을 정착시켜야 한다.

지역간 연계협력사업의 합의형성 과정은 사업의 성격, 규모, 내용 등에 따라 절차에 다소 차이가 있을 수 있으나 기본적으로는 사업발굴 → 협의회 구성 → 협약체결 → 공동추진기구 및 위원회 설치 → 사업추진 등의 절차로 구성된다. 일단은 연계협력에 대한 합의형성에 도달하는 과정이 중요하기 때문에 사업발굴 단계에서 자치단체간 연계협력사업 발굴이 용이하도록 중앙부처(지역위원회) 또는 광역위원회 등에서 자치단체별 협력사업 관련정보를 제공하는 것이 바람직하며, 연계협력사업의 협의·조정 단계에서는 합의형성에 순조롭게 도달하도록 자치단체간 갈등·분쟁을 제도적으로 조정할 필요가 있다.

〈그림 6-4〉 연계협력사업의 표준적 추진절차



다. 상시적 연계협력사업 발굴

연계협력사업의 추진과정에서 가장 먼저 준비해야 할 사항은 상시적 연계협력사업 발굴시스템을 구축하는 일이다. 협력에 의한 지역발전은 시간을 정해두고 마감해야 하는 사안이 아니라 지속적로 추진해야 할 특징을 지니고 있다. 계획수립 단계에 임박해서 연계협력사업을 발굴하는 경우, 협의조정에 시간이 촉박하기 때문에 합의형성에 이르지 못한 채, 단순한 구상 또는 제안 수준에 그칠 수 밖에 없다. 실제 '09년 기초생활권발전5개년계획 수립 시 계획수립 기한 내 한시적으로 연계협력사업을 발굴함으로써 즉흥적으로 급조된(ad hoc basis) 사업계획이 많아 발굴건수에 비해 사업계획의 충실도와 실현가능성 등이 매우 취약해지는 결과를 초래하였다(행정안전부, 2010). 따라서 계획수립 단계 이전에 연중 상시적인 사업발굴체계가 필요하며, 매년 사업의 발굴, 협의·조정, 합의도출 등의 과정을 거쳐 사업화를 성사시키는 상시적 절차를 운용해야 한다.

이와 같이 상시적 사업발굴체계를 구축하기 위해서는 협력대상사업에 대한 체계적 정보 제공이 필요하다. 지역발전위원회와 광역위원회는 지역별 협력대상자원 및 협력대상사업에 대한 정기적인 조사·분석을 통하여 협력사업에 대한 인벤토리(inventory)를 구축하고 다양한 정보를 자치단체에 제공하여야 한다. 타 자치단체의 유사사업 추진에 관한 정보는 물론, 타 자치단체의 성공적인 연계협력사업의 사례에 관한 정보를 체계적으로 제공함으로써 협력의 동기를 유발하고 추진과정에서 나타나는 갈등과 시행착오를 감소시키는 노력이 필요하다.

라. 연계협력사업의 추진체계 구축

잠재적으로 연계협력사업이 발굴되면 일차적으로 해당 자치단체 간에 예비회의 또는 실무협의회를 개최하여 사업의 타당성 및 협력사업화 가능성 등에 대해서 협의를 진행하여야 한다. 이 때 협의회를 바로 구성할 수도 있지만 통상 실무자 수준의 예비회의를 구성하고 예비회의에서 협의회 구성 및 운영규칙에 대해 합의가 이루어지면 협의회를 구성하여 본격적으로 협의절차를 진행하는 것이 바람직하다.

협의회의 협의·조정과정을 거쳐 합의를 도출한 경우 주요 합의사항의 이행을 제도적으로 담보하기 위하여 합의서를 작성하여 협력협약(MOU)을 체결해야 한다. 지역협력협약을 체결할 때에는 문서로 하되 다음 각 호의 내용(협약의 목적, 관계 지방자치단체별 책무, 사업시행자, 사업비 분담, 사업으로 조성되는 시설의 운영관리비 및 재산관리 분담, 예산편성과 집행, 사업비 정산, 운영위원회 설치·운영, 협약 위반 시 책임, 협약내용의 변경과 의견의 조정, 협약의 효력, 운영세칙의 위임 등)을 규정한 후 관계 자치단체장이 비준·서명함으로써 효력을 갖는다. 둘 이상의 자치단체가 협약으로 추진하는 연계협력사업에 대해서는 정부와 자치단체는 지역협력협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 취해야 한다. 이 때 비용부담은 사업으로 얻어지는 공익에 비례하여야 하고, 협력으로 이익을 얻는 자치단체와 희생을 하게 되는 자치단체가 있을 경우에는 그 편익과 비용을 감안하여 부담과 보상을 협약으로 결정할 수 있다.

협약을 체결한 연계협력사업이 투자를 수반하는 사업인 경우 관계 자치단체가 참여하는 공동추진기구를 설립하여 사업을 시행하는 것이 통례이다. 공동추진기그의 형태는 여러 가지가 있으나 일차적으로 고려할 수 있는 대안은 관련 자치단체간 공동사무를 위임받아 처리하기 위하여 지방자치법상 지방자치단체조합을 설립하는 방안이며, 이미 어느 정도 선례가 축적되어 있기 때문에 비교적 적용이 수월한 대안이다. 또한 관련 자치단체가 공동으로, 또는 지방자치단체조합이 연계협력사업을 위탁받아 실무적으로 추진할 별도의 공동추진기구를 법인으로 설립할 수 있으며, 지방공기업법상 지방공기업 또는 별도의 사업단 등 특수목적법인(SPC) 등의 설립이 가능하다.

한편 연계협력사업을 추진하는 동안 협력에 관련된 주요사항을 심의·의결하거나 갈등·분쟁을 일차적으로 내부에서 조정하기 위하여 관련 자치단체 간 공동으로 협력위원회를 설치하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 협약이 체결된 연계협력사업의 추진은 기본적으로 관련 자치단체가 비준한 협약서(합의서)에 따라 이행하는 것이 원칙이다. 하지만 연계협력사업은 자치단체 단독사업에 비해 복잡하고 갈등·분쟁의 요소도 많기 때문에 협약서에 모든 사항을 다 규정하

지 못했거나 사업의 추진과정에서 기존 상황의 변동 또는 예기치 않았던 상황의 발생 등의 이유로 새로운 의사결정이 필요한 경우가 발생할 수 있다. 따라서 연계협력사업의 추진과 관련하여 협약에 포함되지 않은 주요 사안에 대한 심의·의결, 주요사항에 대한 자문 및 갈등분쟁의 조정 등의 기능을 수행하기 위하여 관계 자치단체의 민관이 함께 참여하는 위원회를 설치·운영하는 것이 사업의 원활한 이행을 위해 필요하다.

마. 연계협력사업의 재원조달 및 재정지원

많은 경험적 연구들이 지역간 연계협력의 가장 큰 유인동기로서 중앙정부의 재정적 지원을 꼽고 있다(Weiss, 1987; 한표환 외, 2002; 김선기 외, 2008, 2009 등). 따라서 연계협력사업에 대한 효과적인 재정지원을 위해서는 행정구역단위의 재원지원이 아닌 지역 간 연계협력사업 자체를 지원하는 별도의 재원마련이 필요하다. 현재 광특회계의 운영체계에서는 자치단체의 지원한도 내에서 연계협력사업을 추진해야 하기 때문에 자치단체 입장에서는 연계협력사업의 추진에 대한 재정적 유인동기가 부족하며, 그마저 재원지원액이 소규모라서 자치단체 입장에서 인센티브로서 특별한 유인을 체감하지 못하고 있는 실정이다.[81]

따라서 연계협력사업에 대해서는 광특회계뿐만 아니라 기존 국고보조금을 차등적으로 우대할 뿐 아니라 연계협력사업 공모에 지원하는 예산도 증액할 필요가 있다. 별도의 안정적인 지원재원의 확보에 대해서는 다각적인 방안의 검토를 통해 최적의 대안을 도출해야 하는데, 우선 고려할 수 있는 방안으로는 광특회계에 연계협력계정 신설, 광특회계 지역개발계정에 연계협력사업 항목 신설, 중앙과 지방의 특정 재원과 연계하여 세출항목 설치 등이 있으며, 보다 근본적이고 안정적인 대안으로는 연계협력사업 지원을 위한 별도의 기금을 설치하는 방안을 적극 고려해야 한다.

81) '11년 86억원이 10개 연계협력사업에 관계하고 있는 42개 자치단체에 지원되고 있어, 한 사업당 평균 금액이 8.6억원이며, 사업당 5.5개의 시군이 참여하고 있는 점을 고려하면, 시군당 지원금액은 고작 1.6억원에 불과한 실정이다.

〈표 6-5〉 연계협력사업 재정지원방안

대안		내용
1안	광특회계에 연계협력 계정 신설	– 광역경제권 시도간 연계사업 및 기초생활권 시군간 연계협력사업에 대한 재정지원[1)] – 시·군·구 자율편성사업에 연계협력사업 반영비율을 의무화 하는 방안이 가능
2안	지역개발계정 중 시·도 자율편성사업에 기초생활권연계협력 항목 신설	– 시·도 자율편성 시군 예산배정에서 연계협력사업에 대한 우대조치 – 지역위–시·도가 매년 자치단체의 익년도 연계협력사업의 계획을 검토하여 시행계획 반영여부를 결정
3안	특정 재원의 연계 및 세출항목 설치[2)]	– 지방재원의 활용 : 지역상생발전기금 – 중앙재원의 활용 : 기금 및 특별회계
4안	연계협력기금 설치	연계협력사업을 지원하는 별도의 지역협력기금을 설치·운영

주: 1) 부처별 신규사업 예산편성 시 5%(예시) 정도의 연계협력사업이 반드시 포함되도록 광역·지역발전특별회계 편성지침을 개정
2) 한국재정학회(2011)「시군간 연계협력 활성화를 위한 재정인센티브 방안」 참조

사. 지역 간 연계협력 프로그램의 제도화

자치단체 간 연계협력사업을 지속적, 효과적, 안정적으로 추진하기 위해서는 궁극적으로 EU의 Interreg Ⅳ와 같은 제도적 프로그램의 구축이 필요하다.[82)] EU는 제도적 프로그램을 통해 행정, 재정, 기타 지원에 대한 사항을 종합적으로 운용함으로써 정책의 실효성을 높이고 있어 주목된다.

연계협력 프로그램의 운용을 위해서는 공모 프로그램 뿐 아니라 추진조직, 기금, 제도 등의 시스템이 종합적으로 갖추어져야 한다(김현호, 2012). 단기적으로는 현행 체제에서 운용이 가능한 연계협력사업에 대하여 시범공모사업을 지속적으로 확대 추진하여 사업유형별 성공사례를 창출한 후 지방에 전파함으로써 연계협력사업의 효과 및 협력문화를 확산시켜야 한다. 현재 선도사업과 별 차이 없이 추진되고 있어[83)] 지역 간 연계협력사업의 취지 달성이 어려운 광역경제권 연계협력사업을 축소하고 기초생활권 연계협력사업을 공모사업으로 확대 추진

82) 2007년부터 지역 간 협력을 종래의 Interreg에서 Territorial Cooperation으로 변경하였다.
83) 7개 광역경제권 발전위원회의 공통된 견해이다(「지역과 발전」 '11년 가을호 참조).

하는 것이 바람직하다.

중장기적으로는 제도화된 연계협력 프로그램을 정착시켜 자치단체 간 협력사업 추진을 시스템화 할 필요가 있다. 제도화된 프로그램의 구축을 통해 자치단체로 하여금 상시 연계협력사업 발굴 및 지원체계를 정착시키도록 유도해야 한다. 이러한 기반 조성을 통해 보다 장기적으로는 기초생활권 등 국내에서의 협력은 물론, 남북지역 간 협력, 나아가 동북아 국경지역 간 협력으로 까지 발전시키는 토대를 구축할 수 있을 것이다. 아울러 향후에는 지역 간 연계협력사업 이외에도 관행적으로 추진해 왔던 단일 품목 중심의 지역개발사업을 지양하고 부처·기능 간 연계형, 패키지 지원형, 프로그램형 등의 사업으로 연계·협력을 확대하는 비전이 요구된다.

아. 시·도의 촉진·조정·중재 역할 수행

연계협력사업은 거시적인 정책결정에서 시작하여 사업발굴 및 계획, 협의 및 합의 도출, 입지나 설계의 결정, 사업의 시행 등의 길고도 복잡한 과정을 거치기 때문에 이 기간 동안 협상이 순조롭게 진행되기 위해서는 중립적인 제3자로 하여금 촉진(facilitation), 조정(mediation), 중재(arbitration)의 역할이 필요하다(Raiffa, 1982: 22-24). 조정자는 협상절차, 협상의제 선정, 협상규칙 제정, 이해관계의 절충, 대안 선택 등에 대해서 객관적인 3자의 입장에서 협상이 합의에 도달하도록 지원해야 한다.

일차적으로는 당사자 간에 민관이 참여하는 위원회를 구성하여 내부적으로 조정하는 것이 바람직하지만 자체적인 조정이 실패할 경우 시도 또는 중앙정부의 조정이 불가피하다. 특히 시도는 관할 시군의 지도감독기능 뿐 아니라 광특회계의 시도 자율편성예산의 시군구 배분권을 갖고 있고, 무엇보다도 지역의 실정을 잘 알고 있기 때문에 시도가 해당 시도 내 및 시도 간 연계협력을 위한 촉매, 조정, 중재 등의 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 시도야말로 해당 자치단체의 연계협력 의사 파악 및 전달, 중재 뿐 아니라 시군이 어려움을 토로하고 있는 시도의 경계를 넘는 자치단체 간 연계협력에 대해서 초기단계의 협력을 지원할 수 있는 적임의 조정자이다.

자. 지역협력촉진을 위한 제도화

자치단체간 협력에 관련된 법령으로 「지방자치법」, 「폐기물처리시설의 설치촉진 및 주변지역 지원등 에 관한 법률」, 「장사 등에 관한 법률」, 수도법에 의한 「상수원관리규칙」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등이 있으나 모두 "협의"하라는 선언적 규정만 있고 협의를 원활하게 추진하는 데 필요한 절차에 관한 규정은 없다(환경분쟁연구소, 2008). 이러한 결과는 협력이 본질적으로 자발적 의사에 기초한 행위이기 때문에 제반 절차를 당사자 간의 자율에 일임한 것으로 추정되지만 협력을 활성화하기 위해서는 어느 정도 절차를 제도적으로 규정해줄 필요가 있다.

표준적인 협의절차를 예시하면 이해관계자 예비회의 → 협의회 구성 → 협의회 운영규칙 합의 → 협의절차 진행 → 합의 도출 → 합의 이행 등으로 구성되는데, 연계협력사업이 발굴되었을 때 자치단체 간 순조로운 합의형성을 지원하기 위하여 협의절차를 구체적으로 법령 또는 조례에 규정하는 것이 바람직하다. 이 때 협의절차는 개별법에 규정할 수도 있으나 지역협력촉진법과 같은 기본법을 제정하는 경우 이 법에 수용하는 것이 보다 용이한 방법이다.

중장기적으로 지역 간 연계협력사업을 촉진하고 또한 지속적으로 추진하기 위해서는 연계협력사업을 제도적으로 지원할 수 있도록 지역협력촉진에 관한 기본법을 제정할 필요가 있다.[84] 기본법 제정을 통하여 지역 간 협력사업을 체계적으로 지원함으로써 협력의 동기부여, 합의형성을 위한 공론의 장 마련, 협력절차의 진행 등을 활성화할 수 있기 때문이다. 기본법에는 법률의 목적, 협력사업의 유형, 지원대상 분야, 협력계획의 수립, 협의절차, 재원지원, 추진체계, 지역 간 협약 등의 내용을 규정하여 지역 간 연계협력사업을 총괄적으로 지원할 수 있는 법률기반을 구축해야 한다.

84) 2012.7.9.일자로 국회에 「지역협력 촉진에 관한 법률」(우윤근 의원 대표발의)의 제정이 발의되어 있으며, 주요내용은 지역협력사업의 범위, 지역협력협의회 구성·운영, 지역협력사업계획 수립, 지역협력협약, 지역협력사업사업단 설치, 지역협력사업의 재정지원, 분재조정 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

2. 지역격차 해소를 위한 낙후지역발전 자율공모사업 추진

고령화·저성장의 가장 큰 폐해 중 하나는 발전 역량과 잠재력의 차이에 따라 지역간 격차와 계층간 양극화가 확대될 우려가 있다는 점이다. 특히 이미 초고령사회에 진입한 농산어촌 등 낙후지역의 경우에는 재정력 미약, 투자부족, 산업침체, 소득 및 일자리 감소, 인구유출 등의 현상이 순환누적적인 인과 고리(circular and cummulative causation)로 작용함으로써 어려운 상황을 더욱 악화시키고 있다.

그럼에도 불구하고 정부의 낙후지역 지원정책은 매우 미흡하여, 사실상 특별한 별도의 낙후지역정책이 없다고 해도 과언이 아니다. 유일한 지원수단이 낙후지역(성장촉진지역 또는 특수상황지역)의 시·군·구 자율편성사업에 대한 통합보조율의 우대조치인데 현재의 기초생활권 4대 지역유형별 보조율의 차등화만으로는 낙후지역의 성장촉진을 위한 역량지원에 극히 역부족으로 판단된다. 시·군·구 자율편성사업에 대한 지역유형별 통합보조율의 차등화와 성장촉진지역에 대한 10% p 우대보조율 만으로는 재정여건과 발전역량이 극히 열악한 낙후지역에 대한 재정지원에 한계가 있다. 게다가 현행 통합보조율의 차등화조차도 해당 지역에 정해진 지원액 한도 내에서 소화해야 하기 때문에 지원효과는 그다지 크지 않다.[85] 다시 말하면 보조율이 높아도 지원받는 총액의 한도는 마찬가지이기 때문에 실질적 지원효과가 크지 않으며, 경우에 따라 국비 지원이 원활하지 못할 경우 보조율이 높은 사업일수록 사업의 진척도가 부진할 수 있는 문제점도 나타나고 있다. 결론적으로 현행 기초생활권 지역구분은 제도 자체의 실익이 별로 없고 단순히 부처별 사업 관리 및 예산 배분에 관한 기득권 분할의 의미가 크기 때문에 근본적인 개편을 검토해야 한다.

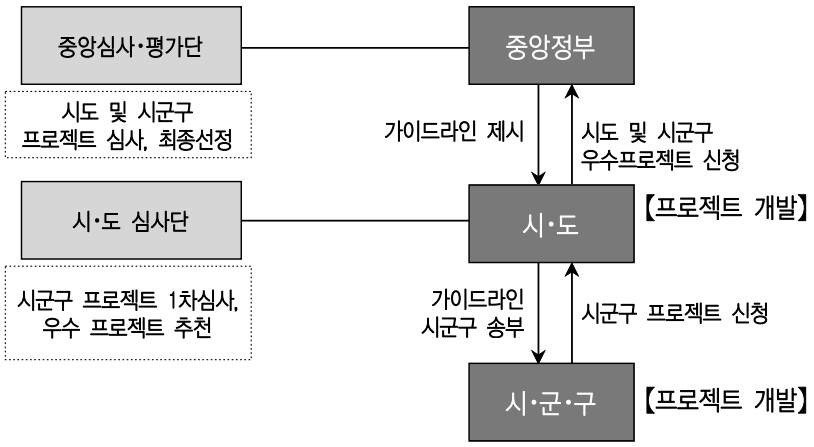
낙후지역에 대해서는 현재와 같은 방식의 보조율 차등화 보다는 보조한도액 이외의 정액사업비 지원이 가능하고 투자에 따른 직접적·가시적 효과가 있는 시범공모사업 시행이 필요하며, 그 대표적인 사례는 참여정부 때 추진하다 중단된

85) 지역유형의 구분이 지역발전수준이 낮은 지역에 대한 재정지원이 목적이라면 보조율의 우대보다는 보조금 총액의 우대가 보다 설득력이 있다.

신활력사업을 꼽을 수 있다. 새로운 낙후지역의 자율형 공모사업은 낙후지역의 지역자원을 활용하고 지역공동체가 주제가 되어 지역의 소득과 일자리 등 실질적 성과를 창출할 수 있는 창의적 사업을 공모사업으로 추진하는 방안으로서 현재의 소관부처별 내역사업이 정해져 있는 포괄보조사업과는 성격상 차이가 크다.[86] 시범공모사업에 대해서는 정부와 시도가 공동으로 체계적인 컨설팅과 모니터링을 통해 관리·지원하고 매년 추진성과를 평가하여 지원을 차등화하도록 한다.

보다 큰 구도에서 바람직한 광특회계 개선방안은 현 포괄보조금제를 개편하여 시·도 자율편성사업을 포괄보조사업으로 운영하고 시·군·구 자율편성사업은 자율공모제로 전환하여 낙후지역의 실정에 부합하는 자율설계형 사업을 실시함으로써 실질적 지원효과를 제고하는 것이다. 이 때 시·군·구 자율편성사업의 4개 지역구분은 폐지하고, 낙후지역인 성장촉진지역만 별도로 존치하며, 성장촉진지역에 대해서는 소관부처를 지정하여 사업을 관리하도록 하며 전문 컨설팅 T/F를 구성하여 사업구상 및 추진과정에 필요한 자문 등 지원역할을 수행토록 한다.

〈그림 6-3〉 낙후지역에 대한 자율공모사업 추진절차



86) 현행 포괄보조사업은 내역사업이 정해져 있고, 일부 부처에서는 내역사업의 시행지침을 별도로 시달하는 경우도 발생하며 평가도 내역사업별로 이루어지고 있어 자치단체의 자율과 창의를 제한하고 있다.

3. 지역공동체 주도의 지역발전사업 추진

가. 지역공동체 주도의 의의

최근 사회적 경제의 부상과 함께 국가와 시장의 실패에 대응하는 대안적 자원 배분을 목적으로 주민공동체 또는 지역사회의 이해당사자들이 다양한 일상생활의 필요를 충족시키기 위하여 실천하는 자발적·호혜적 참여경제방식이 활성화되고 있다. 사회적 경제란 국가와 시장이라는 전통적 정치경제학적 이분법에서 벗어나 "제3의 길"로서 공동체가 주도하며 자조(self-help), 상호부조(mutual), 사회적 목적(social purpose)에 기반한 경제영역을 의미한다(Pearce, 2003; Doherty et.al., 2009: 5-9). 사회적 경제는 공식과 비공식, 영리와 비영리, 공과 사의 경계에서 존재하기 때문에 시장, 국가, 공동체가 새로운 거버넌스 원리에 따라 재구성되어야 함을 의미한다.

최근 들어서 고령화로 인한 인적 추진역량의 악화, 전통적 공동체의 해체, 복지수요에 대한 정부역할의 한계 등으로 인하여 지역공동체 주도의 지역발전 추진체계에 대한 관심이 크게 증대하고 있다. 이 때 지역공동체란 "일정한 지역을 주요 기반으로 하며, 지역주민과 생활전반에 걸쳐 서로 긴밀하게 사회적으로 상호작용하고, 공동의 목표와 가치라는 정서적 유대감을 공유하는 사회적 조직단위"를 일컫는다. 지역공동체에 대해서는 강조하는 바에 따라 다양한 개념정의가 있지만 기본적 개념요소로서 지리적 영역(geographical area), 사회적 상호작용(social interaction), 공통의 연대(common tie)의 세 차원을 공유한다는 점에서 대동소이하다(김선기, 2012).

지역공동체 주도의 지역발전사업의 핵심은 지역자산(local assets) 또는 영역자산(territorial assets)에 기반을 둔 공동체 발전전략(asset-based community development: ABCD)인데(박인권, 2012),[87] 성격과 관련하여 다음 몇 가지 사항

87) ABCD의 개념은 Kretzman과 McKnight(1993)가 미국의 지역공동체 개발정책의 패러다임 전환을 촉구하기 위해 제안한 것으로 사회적 문제가 있는 지역에 대해 문제의 해법을 외부에서 시혜적으로 제공하는 접근에서 탈피하여 지역 스스로 지역공동체의 자산을 재발견하고 이를 기반으로 지역발전을 꾀하자는 전략이다(박인권, 2012).

을 강조하고자 한다. 첫째, 지역공동체 주도의 지역발전사업에서는 지역자산의 활용이 매우 중요하다. 이 때 지역자산이란 지역주민들 개인의 재능(gifts)과 기술(skills), 역량(capacities) 등을 비롯하여, 각종 목적(종교, 문화, 스포츠, 여가활동 등)을 위한 주민 결사체와 공식적 기관들 (민간기업, 지방정부, 학교, 도서관, 공원, 경찰, 소방서 등)이 가지고 있는 모든 자원을 포함한다. 둘째, 지역공동체 주도의 지역발전에서는 조직화된 인적 결합체의 역량 강화가 중요하며, 특히 농촌지역의 경우 고령화에 따른 사업추진인력의 부족에 대비하여 인적 역량 제고가 필요하다. 지역공동체 주도의 지역발전에서 강조하는 지역발전 주체란 "개인으로서의 주민"이 아니라 "조직화된 주민"이어야 한다. 따라서 초기에는 활동적인(energetic) 리더의 역할도 중요하지만 동시에 뜻을 같이하는 공동체의 집단적 선도(collective initiative)를 이끌어 내야 한다. 셋째, 지역발전사업에 대한 집단적 참여를 조직화·공식화하기 위해서는 추진주체의 법인화가 필요하다.[88] 지역공동체의 법인화를 통해서 법적 행위와 책임성을 제고할 수 있기 때문이다. 넷째, 참여주체들은 각기 다른 고유목적을 가지고 있기 때문에 그들이 보유한 유무형의 자원을 지역공동체의 목적을 위해 동원하고 통제하는 것은 쉬운 일이 아니기 때문에 지역공동체 내 민주적 의사결정구조를 갖추고, 규범과 신뢰를 바탕으로 지역 내 원칙을 실현하는 제도 기반이 필요하다.

그동안 농산어촌을 중심으로 공동체 주도의 마을단위개발사업을 추진해 온 경험이 축적되어 있고, 최근 수년간 사회적 경제의 일환으로 기업형 지역공동체사업을 추진해 온데다 2012년 협동조합기본법이 제정됨으로써 지역공동체 주도의 지역발전을 위한 제도적 인프라가 상당히 구축된 셈이다. 따라서 공공부문 일변도의 사업추진체계에서 벗어나 공공부문, 민간부문, 지역공동체가 지역발전을 거버넌스 차원에서 공동생산하는 새로운 사업방식의 전환이 필요하다. 협동조합 또는 공동체 중심의 지역발전사업을 활성화함으로써 정부와 자치단체가 미처 다 메우지 못하는 복지, 사회서비스 공급 등의 틈새 영역에서 민간부문의 적극적 참여를 유도함으로써 적응성 혼합경제를 지양하고 따뜻한 자본주의를 구현할 수

88) 이 문제를 해결하기 위하여 정부에서 2012년 협동조합기본법을 제정하였다.

있다(아나톨 칼레츠키, 위선주 역, 2011).

나. 지역공동체사업의 유형

지역공동체의 개념과 마찬가지로 지역공동체가 주도하는 사업의 분야와 형태도 매우 다양한데 성격상 크게 몇 가지 유형으로 구별할 수 있다(김선기, 2012).

첫째 유형은 마을단위 지역개발사업의 일환으로서 지역공동체사업을 꼽을 수 있다. '70년대 이후 행안부와 농식품부 등이 중심이 되어 농산어촌지역을 대상으로 다양한 지역개발사업이 시행되어 왔다. 소도읍 개발사업, 녹색농촌체험마을사업, 농촌마을종합개발사업, 지역만들기사업 등이 사례이며, 작목반, 사업단, 영농(어)조합 등의 공동체조직이 주체가 되어 정부와 자치단체 예산을 투입한 재정사업으로 추진되어 왔다. 이명박 정부에서 광특회계의 개편으로 포괄보조금제가 도입되면서 개별 사업은 폐지되었지만 농산어촌지역의 공동체가 주축이 된 지역개발사업은 여전히 또 다른 유사한 형태로 지속되고 있다.

둘째 유형은 풀뿌리운동형 지역공동체사업으로서 지역사회에서 주민들과 함께 시민운동의 영역에서 지역사회의 문제를 해결하고 이를 기반으로 사회 전체의 공동체적 변화를 꾀하려는 활동을 말한다. 자생적으로 조직화된 마을공동체 또는 시민단체가 중심이 되어 빈곤층 자활, 주거복지, 환경개선, 테마형 마을만들기 등의 다양한 분야에서 자조(自助)와 공조(共助)의 비영리 자원봉사적 성격으로 추진하는 사업이 이 범주에 포함된다. 주체의 일부는 관련법에 근거한 비영리민간단체도 있지만 대부분은 임의단체(사회단체)로서 근자에 전국적으로 확산되고 있는 마을공동체운동의 인적 기반을 형성하고 있다.

셋째 유형은 현 정부 들어서 본격화된 기업형 지역공동체사업이다. 영리를 추구하는 기업활동에 기초하여 사회적 가치를 실현시키는 사회적 경제활동을 말하며 사회적기업 등의 공동체사업이 여기에 해당한다. 사회적기업은 고용노동부가 '07년부터 「사회적기업육성법」 제정과 함께 인증제를 도입하여 취약계층 일자리창출에 초점을 맞추어 사업을 진행 중에 있으며 2012년 현재 656개가 인증기업으로 활동 중이다. 다음으로 행안부가 추진하는 마을기업은 커뮤니티 비즈니

스의 일종으로서 “지역에 산재한 각종 특화자원을 활용, 지역공동체에 기초한 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위 기업”을 말하며 2012년 현재 501개 기업이 선정되어 있다. 유사한 또 다른 사업으로는 농식품부가 추진하고 있는 농어촌공동체회사를 들 수 있는데 2011년부터 54개 사업을 선정하여 지원하고 있다. 한편 중앙정부의 정책과는 별도로 자치단체 차원에서도 독자적인 기업형 지역공동체사업을 활발하게 추진하고 있는데 광역자치단체는 주로 (예비)사회적기업의 육성을 위해 직접지원, 간접지원, 제도정비 등 다양한 지원시책을 추진하고 있으며, 기초자치단체의 경우는 일부 선도적 지역을 중심으로 지역특화형 커뮤니티 비즈니스를 육성하기 위한 정책적 지원을 제공하고 있다.

넷째 유형으로는 협동조합형 지역공동체사업으로서 상부상조의 전통적 공동체 가치에 기초하여 공동 혹은 협동 활동을 수행하는 지역공동체사업이다. 전통적으로 ’60년대 이후 1차 산업을 중심으로 하는 생산자조합과 서민금융을 담당하는 협동조합, 소비자를 위한 생활협동조합 등의 협동조합이 운영되어 왔으며, 개별 특별법에 의한 협동조합의 설립 제한을 해소하기 위하여 지난 ’11년 12월 29일 협동조합기본법을 제정됨에 따라 향후 다양한 분야에서 협동조합이 활성화될 전망이다.

〈표 6-6〉 지역공동체사업의 유형

사업유형	성격	정부지원	사례	제도
재정 사업형	– 농산어촌 지역개발사업 – 정부주도	사업비 예산충당	– 농촌마을종합개발사업 – 녹색체험마을사업	농어촌정비법 등 지역개발 관련법
풀뿌리 운동형	– 자활, 환경, 복지, 주거, 지역만들기 – 자생적 시민단체 주도	일부보조	– 자활공동체사업 – 자활주거복지사업 – 마을만들기사업	비영리민간단체지원법 국민기초생활보장법 등
기업형	– 사회적 경제활동 – 비즈니스방식 운영	일부보조	– 사회적기업 – 마을기업 – 농어촌공동체회사	사회적기업육성법 등
협동 조합형	– 1,2,3차 산업 – 협동과 연대 방식	재정지원 없음	– 생협, 의료생협 – 육아공동체 – 사회적경제네트워크	협동조합기본법 등

다. 지역공동체 주도 사업의 적극 발굴

지역공동체 주도의 지역발전사업에 가장 적합한 모델은 한마디로 지역순환형 사업이다. 지역순환형 모델이란 "원료생산, 가공, 판매, 서비스 제공, 마케팅, 교육, 홍보 등 일련의 활동이 지역사회에서 상호 연결됨으로써 보다 많은 사람이 참여하는 사업형태"를 의미한다.

지역공동체사업에서는 가급적 자금이 지역 내에서 순환되도록 다양한 사업을 연계시킴으로써 수익의 역외유출을 방지해야 한다.[89] 또한 주력사업이 있는 경우에도 연계성이 있는 융복합화된 부대사업을 발굴함으로써 사업영역과 주민참여를 확대시킬 필요가 있다. 공동체 주도의 지역발전사업의 지역밀착성과 지속가능성을 위해 지역자원 활용을 적극 유도하되 자원, 인력, 판매 및 서비스 수요 등을 지역 내에서 조달하고 이들이 상호간 연결될 수 있도록 사업모델을 설계하여야 한다.[90] 또한 경제적인 지역순환 뿐만 아니라 환경적으로도 자원의 리사이

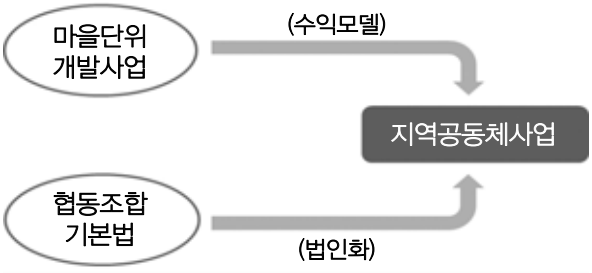
89) 재화와 서비스의 지역 내 교환을 촉진하기 위한 제도로 지역화폐(LETS; Local Exchange Trading System)가 있으며 캐나다 커뮤니티 운동에서 시작하여 영국에서 활발하게 보급되어 있다.

클링을 극대화하는 지역순환체계를 모색함으로써 녹색성장에도 기여해야 한다.

지역공동체 주도의 지역발전사업을 발굴·육성하기 위해서는 우선적으로 각 부처별로 자치단체 단위에서 시행하고 있는 각종 마을단위 지역개발사업(재정사업)을 공동체 주도 지역발전사업으로 전환할 필요가 있다. 어렵게 새로운 사업을 만들어 내는 것 보다 농촌지역에서 전국적으로 추진되고 있는 다양한 주민주도형 지역개발사업 중에서 수익모델을 갖추고 있는 사업은 선정하여 민간기업으로 새롭게 창업하도록 지원하는 것이 용이한 방법이다. 향후에는 마을단위 지역개발사업의 인적, 물적 인프라와 협동조합제도를 결합하여 수익모델을 갖춘 사업을 지역공동체사업으로 적극 육성할 필요가 있다.

우선 정부의 기초생활권발전정책에 포함되어 있는 마을단위 지역발전사업과의 연계를 통해 지역공동체사업의 영역을 확대해야 한다. 기초생활권발전정책 중 포괄보조의 적용을 받는 시·군·구 자율편성사업에서 신규사업 발굴시 지역공동체사업과 연계·추진함으로써 재정투자에 의한 지역개발사업이 종료된 후에도 다양한 기업형 지역공동체사업으로 새롭게 창업될 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 기존 마을단위 지역개발사업에 참여했던 주민조직이 자발적으로 지역공동체사업에 참여하도록 재정사업이 종료된 이후에도 주민조직과 자치단체와의 네트워크를 그대로 유지함으로써 상호 협력체계를 구축하는 것이 긴요하다.

〈그림 6-5〉 지역공동체사업 추진방식



90) 대표적 사례로서 전북 완주군은 지역 내 다양한 지역공동체사업을 나름대로 순환형으로 연계하여 설계하고 있는데, 예를 들면 로컬 푸드 생산 → 식품 가공 → 농특산물 판매 → 식당·레스토랑 운영 → 관광·체험 상품 개발 등의 순환고리로 연결시키고 있다.

라. 중간지원조직을 통한 지원 강화

중간지원조직(Intermediary)이란 원래 '중개(仲介)', 또는 '매개(媒介)'의 역할을 하는 지원기관을 말하는데, 지역공동체사업의 경우에는 일반적으로 "비영리기관 등을 육성하는 인큐베이터(incubator:보육기) 혹은 각종 자원(자금, 시설제공 등)의 공급자와 수요자를 중개하는 역할을 수행하거나 사업체의 경영지원을 목적으로 활동하는 단체"를 의미한다. 마을단위 지역개발사업, 지역공동체사업, 협동조합 등은 주민 주도의 소규모 사업으로 사업기반이나 경영역량이 취약하기 때문에 인력개발·훈련, 창업 상담, 지역수요와 인적자원의 연결, 자금 중개, 자치단체와 기업간 연결 등의 역할을 담당할 중간지원조직이 매우 필요하다.

현재 중앙 차원에서 지역공동체사업을 지원하는 공식적 중간지원조직은 없으며 초기에 행안부에서 설립한 지역진흥재단과 지역재단, 희망제작소 등 민간단체가 부분적으로 지원역할을 수행해 왔다. 시도 차원에서는 경남(민간기관 컨소시엄), 전북(전북발전연구원+민간기관 연계), 충남(충남발전연구원 → 사회경제지원센터+민간기관), 대구(대구사회연구소), 대전(풀뿌리사람들), 광주(광주시민단체) 등에서 다양한 형태의 중간지원조직이 설립·운영되고 있다(행정안전부, 2011). 시군 차원에서는 완주군(지역경제순환센터)과 같이 지역발전의 선도적 정책으로 추진하는 일부 지역에서 자치단체가 주도하여 자체적으로 중간지원조직을 설립·운영하고 있다.

〈표 6-7〉 중간지원조직의 기능

지원기능	지원메뉴
정보제공	정보의 수집·정리 및 제공·발신(SNS, ML, 보고서·출판물, 게시판 등)
이벤트개최	누구나 쉽게 참가할 수 있는 이벤트의 개최(행사·포럼·심포지엄 등)
인재육성	강좌·세미나·학습회·연수·강연(플레이어·서포터·프로듀서 인재의 육성)
일반상담	지역활동 참가, NPO·CB의 설립·운영 등의 일반적인 상담 및 조언
전문지원	운영·마케팅·판촉, 회계·세무·노무·법인등록 등 전문적 상담, 컨설팅
중개·연결	지역자원(사람·물건·자본·정보 등)의 마케팅, 협력관계(행정·NPO·기업 등)의 코디네이트, 교류기회의 제공
시설제공	지원시설의 운영 및 장소, 비품의 제공
장소제공	회합의 장소 제공(시설과 별개의 집합소·커뮤니티레스토랑 등)
금융알선지원	CB·NPO에 대한 금융지원(조성제도·사모채(私募債)·펀드·금융 등의 지원, 커뮤니티뱅크 사업 등)
독자사업	판매·판로개척·회원제도 등 수익성 있는 독자사업의 실시
협동추진	행정과 기업에 대한 업무제안, 협동제안, 정책제언, 제안의 지원 등

자료: ＮＰＯ法人コミュニティビジネスサポートセンター(2009), コミュニティビジネス · 地域コーディネートハンドブック. http://www.cb-s.net/ 에서 재정리

중간지원조직은 기본적으로 자치단체 단위로 설치·운영하는 것이 바람직하지만 기초자치단체의 역량을 고려하여 초기단계에서는 시도 단위로 설치·운영하는 것이 바람직하다. 중간지원조직은 지역의 역량이 큰 곳에서는 민간의 NGO 등의 주축이 되어 별도의 법인으로 설립·운영할 수 있지만, 그렇지 못한 지역에서는 자치단체가 주체가 되어 설립하되, 민간전문기관(시민단체 등)과 공동으로 설치하거나 민간 전문가를 계약직으로 위촉하여 활용하는 방안이 유용하며,[91] 기존 유관조직(예 : 지역상공회의소, 지방중소기업지원센터, 지역일자리센터, 시도연구원 등)에 부설로 설치하는 방안도 가능하다.[92]

중간지원조직에서는 마을단위 지역개발사업, 정부 추진 지역공동체사업(마을기업, 예비사회적기업, 농어촌공동체회사 등), 협동조합 등에 대한 서비스를 통

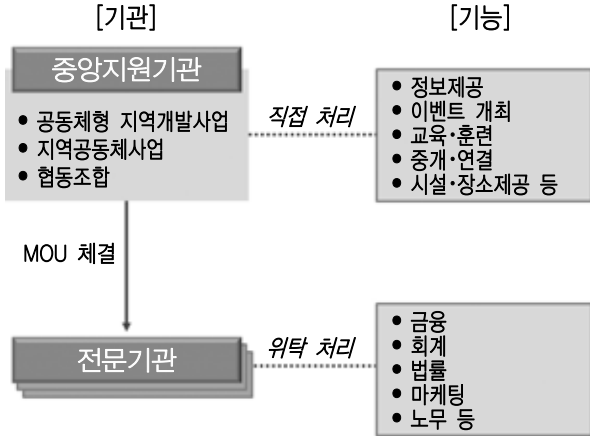
91) 서울시의 경우 2012년 시에서 위탁하여 2012년 「마을공동체종합지원센터」를 설립 운영하고 있다.

92) 경기도의 경우 (재)경기중소기업종합지원센터에서 지역공동체사업에 대한 중간지원업무를 담당하고 있으며 소상공인 지원분야별 컨설팅업체를 지정하여 MOU를 체결하고 지원서비스를 총괄 관리하고 있다.

합 제공하는 것이 효과적이다. 이를 위해서 지역공동체사업에 필요한 지원업무를 직접 원스톱으로 해결하거나 전문기관에 연계시켜주는 '플랫폼' 형태의 서비스 구조로 설계할 필요가 있다. 즉 중간지원조직 내에서 필요한 지원인력을 갖추고 모든 서비스를 제공하기는 현실적으로 역부족이기 때문에 전문적 서비스(금융, 법률, 교육, 경영·회계, 마케팅 등)를 제공하는 컨설팅 전문조직과 MOU를 체결하여 네트워크로 연결하고 해당 서비스를 위탁 처리하는 방안이다.

중간지원조직에서는 다양한 분야의 전문가 인력 풀을 구성하고 워크샵, 교육프로그램 등을 개발하거나 또는 위탁 시행하며, 중간지원조직과 다양한 이해관계자와 네트워크를 형성하고 중간지원조직 간에도 정보와 지식을 공유하는 시스템을 구축해야 한다. 아울러 정부와 자치단체에서는 중간지원조직의 지원사업에 대해 재정보조, 역량강화 등을 지원할 필요가 있다.

〈그림 6-6〉 중간지원조직의 기능설계



제5절 지역발전투자의 분권형 추진체계

1. 자치단체 중심의 예산과정

가. 분권형 예산과정의 필요성

지역발전사업에 대한 광특회계 운용과정은 과거 균특회계에 비하여 예산절차는 상당히 간소화되었으나 큰 틀에서는 여전히 중앙부처 주도의 예산과정을 변함없이 유지하고 있다. 부처 직접편성방식인 광역발전계정은 말할 것도 없고, 자치단체 자율편성방식인 지역개발계정의 22개 포괄보조사업 조차도 소관(예산요구)부처와 내역사업이 미리 정해져 있어 실질적으로는 자치단체에게는 내역사업의 부분적인 선택권만이 부여되어 있는 셈이다. 자치단체 신청사업에 대한 행안부, 지역위의 사전 심사절차를 폐지하였으나 일부 중앙부처에서는 내역사업에 대한 시행지침을 독자적으로 시달하고 별도의 평가를 실시하는 등 직간접적인 간여가 잔존해 있다.

포괄보조사업의 경우 신규사업의 신청 시 중앙정부의 승인을 받아야 하고 부처별로 엄격한 가이드라인을 적용함으로써 자치단체의 창의적 신규사업 발굴을 원천적으로 제약하고 있다. 사업의 집행 및 평가에서도 지역특성을 고려하지 않은 서면평가에다 평가서식이 복잡하고 획일적이어서 자치단체가 평가에 대응하기가 매우 어렵다. 또한 포괄보조사업으로 부적합한 사업들이 포함되어 있고 사업분야의 수가 너무 많으며, 예산배분내역의 공개가 이루어지지 않고 배분공식도 객관성이 부족하고, 예산지원의 한도액이 적고 보조율이 낮아 지방비 부담이 과중하다.

이와 같이 지역개발계정의 포괄보조사업들은 자치단체의 자율성 신장을 위해 특별히 도입한 제도임에도 불구하고 여전히 중앙정부의 통제가 심하고 형식적으로 운영됨으로써 포괄보조금으로서의 기능이 제한되어 있어(윤석환, 2012) 시급히 제도적 개선이 필요한 상황이다.

나. 포괄보조금제 개편을 통한 자치단체 자율성 증대

포괄보조금제는 자치단체 예산신청에 대한 중앙부처의 관여를 줄이고 예산과정에서의 자치단체 자율성의 폭을 확대하려는 전향적 발상의 제도이다. 따라서 개별사업에 대한 분석과 평가를 통해 유사사업을 통폐합하고, 계정 및 편성 간 개별사업의 이관 등 재조정을 통해 포괄보조금제의 적용대상사업을 확대할 필요가 있다.

2010년 종래 균특회계에서 광특회계로 개편하는 과정에서 일부 사업이 광역발전계정으로 편입되면서 광역발전계정은 예산규모가 증대한 반면, 지역개발계정은 축소되었으며, 이는 당초 포괄보조금의 일부가 국고보조금으로 전환된 것을 의미한다(한국조세연구원, 2011: 68). 이관된 사업들 중에는 광역적 고려가 필요한 사업들도 없지 않지만 농수산물 유통이나 도로건설 등 일부 사업은 지역개발계정의 사업들과 성격이 유사하거나 자치단체가 편성하는 것이 바람직한 국지적 사업들도 포함되어 있다. 따라서 개별사업의 사무 성격을 판단하여 가급적 자치사무 성격을 갖는 사업은 지역개발계정으로 이관하여 포괄보조금의 적용 규모와 범위를 확대하는 것이 바람직하다.

〈표 6-8〉 포괄보조사업의 적격성 판단기준

선정항목	판단기준
① 공식주의	• 공식주의 운용에 필요한 통계의 이용가능성, 속보성, 대표성이 우수한 사업
② 자치단체 자주성	• 자치사무 성격이 강한 사업 • 자치단체가 실질적인 주체로 활동하는 사업 • 중앙정부가 정책목적을 위하여 국고보조율을 운용할 필요성이 낮은 사업
③ 편익의 범위	• 편익의 범위나 외부성이 관할 자치단체에 한정되는 국지적 사업
④ 유사 중복성	• 소관 부처의 저항을 조정하기 용이한 소액 사업 • 유사 중복사업의 통합효과가 높은 사업
⑤ 성과평가	• 산출(output), 혹은 결과(output) 측정이 용이한 사업 • 성과평가 적용가능 사업

자료 : 조기현(2011), p.689.

〈표 6-9〉 광특회계 계정 및 편성간 유사사업 예시

구분	예시			
계정 간 유사사업	부처 직접 편성사업		시도 자율편성사업	
	소관	사업명	소관	사업명
	문광부	18. 지역문화컨설팅지원	문광부	4. 지방문화산업 기반조성
	농식품부	26. 친환경 농산물 종합물류센터 건립 27. 친환경 농업기반구축 28. 수산물가공산업육성 29. 수산물유통시설건립 30. 농산물유통개선 31. 안전수산물공급체계구축 35. 수산식품산업거점단지조성 36. 지역전략식품사업육성	농식품부	5. 농어촌자원 복합산업화 지원 (10. 수산업규모화. 기업화 지원) (11. 웰빙 양곡 및 가공시설 지원) (12. 농수산물 생산, 유통기반) (13. 농수산물 제조,가공)
	지경부 국토부	도로건설 도로건설	국토부	12. 대중교통지원 (1.물류단지진입도로건설) (3. 특정지역도로건설)
시·도 자율편성 간 유사사업	소관	사업명	소관	사업명
	문광부	2. 관광자원개발 (3. 생태녹색관광자원개발)	농식품부	5. 농어촌자원 복합산업화 지원 (1. 녹색농촌체험마을 조성지원)
	산림청	17. 산림휴양녹색공간 조성 (1. 자치단체 자연휴양림 조성) (2. 산림생태문화체험단지 조성)	환경부	10. 자연환경보전 및 관리 (3. 에코시티조성)
	농식품부	5. 농어촌자원 복합산업화 지원 (7. 특화품목육성사업)	농진청	15. 지역농촌지도사업 활성화지원 (2. 지역활성화작목기반조성)
시·도 자율편성과 시·군·구 자율편성 간 유사사업	시도 자율편성사업		시·군·구 자율편성사업	
	소관	사업명	소관	사업명
	문광부	2. 관광자원개발	농식품부	22. 일반농산어촌개발 (2. 지역소득증대)
	농식품부	5. 농어촌자원 복합산업화 지원		
	환경부	9. 상수도시설확충 및 관리	농식품부	22. 일반농산어촌개발 (1. 기초생활기반확충)
	산림청	17. 산림휴양녹색공간 조성	농식품부	22. 일반농산어촌개발 (3. 지역경관개선)

자료 : 지역발전위원회(2011), 『포괄보조금제도에 대한 설문조사 요약 집계』.

국고보조사업과 광특회계사업간, 광특회계 내에서 계정 및 편성 간에 유사중복사업의 통합 및 이관에 대해서는 여러 선행연구에서 다양한 대안을 제시한 바 있다(지역발전위원회, 2008, 2010a, 2010c; 조기현, 2011 등). 따라서 지금까지 여러 연구에서 제시한 대안들을 종합적으로 검토하여 자치단체의 자주성, 사업간 유사중복성, 성과측정 용이성 등을 기준으로 우리나라의 실정에 비추어 포괄보조사업으로 적격한 사업을 선별하여 포괄보조사업을 확대·재편하도록 한다.

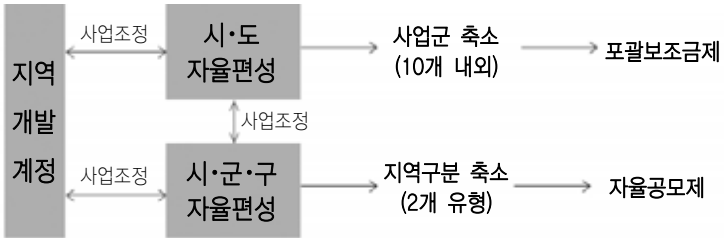
또한 포괄보조금제도의 운영상 지적되어 왔던 문제점에 기초하여 보조사업의 성격, 보조방식, 지역유형구분, 사업관리 등을 개선도 필요하다. 포괄보조사업에 대한 보조율은 적어도 50% 이상을 견지하되 단기적으로 한도 내에서 보조율을 인상하거나 또는 지역별 차등보조율을 적용하고 중장기적으로는 적정수준의 단일보조율을 적용해야 한다(한국조세연구원, 2011; 조기현, 2011). 포괄보조금제도의 성패를 좌우하는 일부 소관부처의 지침, 사전검토, 평가 등을 통한 예산편성 간여를 최소화하여 자치단체의 자율성을 보장해야 한다. 시·군·구 자율편성사업은 사업 자체가 종합적 성격을 지니고 있고, 지역유형별 소관부처의 전문성이 필요치 않으며, 동일한 사업이 소관부처를 달리하는 불합리성 등을 감안할 때 성장촉진지역을 제외한 현재의 지역구분을 폐지하는 것이 바람직하다. 이렇게 함으로써 소관부처의 자치단체 예산편성에 대한 간여와 통제도 방지할 수 있는 부수적 효과도 기대할 수 있다.

위에서도 언급한 바와 같이 궁극적으로는 시·도 자율편성사업을 포괄보조사업으로 확대하되, 시·군·구 자율편성사업은 자율공모사업화 하는 방안을 적극 검토해야 한다. 시·군·구 자율편성사업 중 시·도 자율편성사업과 내용이 유사하거나 중복되는 사업은 시·도 자율편성사업으로 이관하고, 현재의 18개 사업군을 10개 내외로 축소하여 포괄보조금제의 원칙에 부합하도록 운영하는 것이 바람직하다. 아울러 시·군·구 자율편성사업은 분야별/지역별 자율설계형 공모사업으로 전환하여 자치단체의 예산신청의 자율성을 최대한 확대해야 한다.

현재의 자율설계형 공모사업을 동비할 경우 현재 시·군·구 자율편성사업에 적용하고 있는 4가지 유형의 지역구분은 당연히 폐지하고 대신 성장촉진지역과 일

반지역으로만 구분하며, 성장촉진지역의 자율공모사업에 대해서는 보조율를 우대 조치한다. 이 때 사업관리의 측면에서 지역유형별 또는 기능별 소관부처의 지정은 본질적으로 중앙의 간여를 배제하기 어렵기 때문에 자율공모사업에 대해서는 단일 부처가 총괄 관리하는 방안이 바람직하다.

〈그림 6-7〉 포괄보조금제 개편



다. 지역산업 추진체계를 자치단체 중심으로 전환

지역발전사업 중에서 가장 중앙 주도성이 큰 분야는 산업분야이다. 지역산업 육성은 자치단체의 지역경제의 가장 중요한 축임에도 불구하고 전통적으로 지경부를 중심으로 일부 경제부처에서 중앙집권적 추진체계를 고수해 왔다. 그동안에는 지역산업육성에 관한 자치단체의 역량 부족과 자치단체간 경쟁으로 인한 산업육성의 중복과 비효율의 조정 등을 이유로 지역산업의 모든 분야를 중앙부처가 직접 관장해 왔으나 이제는 자치단체의 역량도 어느 정도 신장된 상황에서 무엇보다도 지역경제 활성화의 핵심인 지역산업육성 분야의 중앙 주도적 추진체계를 자치단체 중심 구조로 점차 전환해야 할 시점에 왔다.

중앙정부 - 산하기관의 수직라인으로 집행되고 있는 선도산업-전략산업-특화산업 관련정책을 정책별 목적에 따라 중앙-지방간 역할과 기능을 분담하도록 추진체계를 개선해야 한다. 특히 지역밀착성이 큰 지역특화산업(지경부의 지역연고사업, 농식품부의 향토산업 등)은 사업 자체를 재원과 함께 지방으로 이양하여 사업추진체계를 자치단체 중심으로 전환해야 한다.

선도산업과 전략산업의 경우에도 지방 단위에서 중앙부처의 지방전문기관(선

도산업지원단, 인력양성센터, TP 등)과 시도와의 협력적 거버넌스 구축을 통해 자치단체가 참여하는 추진체계를 형성해야 한다. 중장기적으로는 집행기능이 없는 광역위원회의 한계를 검토하여 실질적으로 자치단체가 중심이 되는 광역적 기능 전담기구로 개편함으로써 지역에 산재해 있는 지역산업육성 유관기관들을 새로운 광역기구에 통합하여 일관성 있는 지역산업정책을 추진하는 방향으로 정책을 바꾸어 나가는 것이 지방자치시대의 올바른 정책지향이다.

2. 성과연동의 평가제도 개선

지역발전사업에 대해서는 균특법 제정 이후부터 지금까지 성과평가제도를 계속 운영해 오고 있다. 정확하게는 지역발전 시행계획의 추진실적에 대한 평가인데, 중앙행정기관의 장이 전년도 부문별 시행계획의 추진실적에 대하여 자체평가를 시행하고, 광역위원회는 광역발전 시행계획의 추진실적에 대하여 자체평가를 각각 시행한 후, 이를 지역발전위원회에서 종합하여 최종 평가를 시행하는 과정으로 되어 있다. 평가의 활용도, 효율성, 객관성을 제고하기 위하여 전문평가기관을 지정하여 나름대로 체계적 평가가 되도록 노력하고 있으나 기본적으로 평가대상사업이 워낙 많다보니 성과지향적인 내실 있는 평가로는 총체적으로 미흡한 수준이다.

우선 현재는 지역개발이나 산업혁신 등 광특회계 모든 분야의 사업에 일률적으로 적용되는 지표를 통해 추진실적을 평가하다보니 평가가 형식적으로 이루어질 소지가 매우 크다. 평가지표는 사업계획의 구체성 등 사업기획 측면의 지표, 예산투자율 등 사업집행 측면의 지표, 지역경제 파급효과 등 사업성과 측면의 지표 등으로 구성되어 있으나 체크리스트 형태로 객관성이 결여되어 있으며 사업의 특성에 부합하는 심층적 정책평가에 한계가 잇다. 또한 평가대상이 너무 많아 백화점식 평가로 평가의 초점이 흐려져 있고, 평가체계가 지나치게 복잡하여 평가준비가 자치단체에 부담이 되고 있을 뿐 아니라 그나마 추진실적의 평가 결과도 성과연동이 되지 못해 사업추진의 개선에 크게 기여하지 못하고 있는

실정이다. 특히 지역개발계정사업의 경우 소관부처가 지나치게 분산되어 있고 시·군·구 자율편성사업의 경우 동일한 사업을 지역유형에 따라 서로 다른 부처에서 평가하는 등 평가의 전문성에도 의문이 제기되고 있다.

지역발전사업의 추진실적평가의 의의는 계획에 반영된 사업의 추진실적 뿐 아니라 실질적으로 지역발전에 미치는 효과를 평가하고 그 결과를 익년도 계획 수립에 환류하는 데 있기 때문에 지역발전사업 평가가 철저하게 성과연동 평가체계로 전환되어야 한다.

첫째, 획일적으로 되어 있는 부처 직접편성사업인 광역발전계정사업과 포괄보조금제를 적용하는 지역개발계정사업의 평가방식을 구별하여 사업의 특성에 부합하는 평가를 유도해야 한다. 광역발전계정사업은 현행체계를 대체로 유지하되, 지역개발계정사업에 대해서는 성과협약(공시)에 근거한 성과평가제 실시하는 방안을 도입할 필요가 있다. 특히 시·군·구 자율편성사업을 자율공모사업으로 전환하거나 또는 성장촉진지역에 낙후지역 자율공모사업을 도입하는 경우, 별도의 평가지표를 개발하여 평가를 실시하고 익년도 예산지원에 차등적으로 반영해야 한다.

둘째, 지역발전사업 평가결과를 익년 예산편성에 반영하여 환류를 강화함으로써 평가의 실효성을 제고해야 한다. 성과가 매우 저조한 사업은 보조금을 삭감 조치하고 사업 목표달성이 어렵거나 이미 사업의 목표를 달성한 사업은 폐지하는 등의 조치가 취해져야 한다. 특히 예산이 많이 소요되고 장기적 투자가 관행화되어 있는 물리적 시설사업의 경우에는 당초 예산 신청 시 제출했던 운영계획서의 사업목표와 사업기간을 기준으로 사업성과를 엄격하게 평가하여 사업의 계속추진 여부를 판단해야 한다.

셋째, 현재 전 사업에 대한 단년도 평가방식를 다원화하는 방안을 검토하여 평가의 내실화를 도모하고 자치단체의 평가부담을 경감할 필요가 있다. 예컨대 권역별 또는 부문별 순환평가(3년에 한 번씩)를 실시를 실시하거나 또는 기본평가와 전략평가를 구분하여 기본평가는 매년, 전략평가는 일정기간(3년)에 한 번씩 평가를 실시하는 방안이다.

넷째, 광역발전계획 즉, 기초생활권 및 광역경제권에 대한 자체평가에서 광역위원회가 실질적으로 역할을 수행하도록 평가방식을 개선해야 한다. 광역발전계획에 대한 자체평가는 광역위원회에 부여된 중요한 법정 기능이기 때문에 단순히 검토의견의 제시에 그칠 것이 아니라 광역위원회가 광역경제권의 추진주체로서 실질적으로 일정 부분의 평가 등급을 제시할 수 있도록 평가기능을 강화해야 한다.

제7장
요약 및 정책제언

제1절 요약

우리나라는 2000년에 고령화사회에 진입하여 세계에서 가장 빠른 속도의 압축고령화 과정을 거쳐 2026년이면 초고령사회로 들어설 것으로 전망되고 있으며, 또한 경제적으로는 1997년, 2008년 두 차례의 위기를 겪으면서 성장률이 계속 하락하여 구조적인 저성장 기조로 진입한 것으로 보인다. 이러한 고령화와 저성장 추세는 국가의 경제사회에 다양한 파급효과를 미칠 뿐 아니라 지역발전에 관련된 투자환경에도 다양한 영향을 미쳐 물적 개발수요의 감소, 인적 역량의 잠식, 투자재원의 압박, 복지수요의 증대, 일자리 및 소득 창출의 한계 등 새로운 변화를 초래할 것으로 예상된다. 따라서 한정된 투자재원을 보다 효율적으로 배분하여 투자효과를 극대화하기 위해서는 고령화·저성장의 새로운 투자환경에 부응하는 정책기조의 변화가 요구된다.

우리나라 지역발전투자를 위한 재정제도의 근간은 광특회계이다. 참여정부 출범과 함께 통합적 지역발전 시스템을 구축하기 위하여 국가균형발전특별법을 제정하고, 지역발전투자의 효율성을 제고하기 위하여 각종 관련 재원을 통합하여 특별회계를 설치하였으며 지금의 광특회계로 이어져 오고 있다. 광특회계는 중앙정부 차원에서 자치단체의 지역발전을 재정적으로 지원하는 가장 중요한 재원으로서 참여정부에서 이명박 정부를 거치는 동안 부분적인 제도적 보완과 개선이 이루어졌으나 전반적인 사업체계와 운영방식은 설치 당시의 틀을 거의 그대로 유지하고 있다. 무엇보다도 고성장시대의 개발지향적 투자관행이 여전히 지속되고 있으며, 자치단체간 보조금 배분을 매개로 중앙부처 중심의 투자방식이 건재하고 있는 실정이다.

고령화와 저성장은 이미 우리의 삶을 지배하고 있는 돌이키기 어려운 시대적 변화이다. 따라서 투자환경의 변화를 적극적으로 수용하고 한정된 재원을 보다 효율적으로 투자함으로써 수혜자의 행복과 삶의 만족도를 제고하기 위해서는 지역발전 투자시스템에 대한 체계적인 분석을 통하여 새로운 지역발전 투자전략을 모색할 필요가 있다.

이 연구는 고령화·저성장시대를 맞이하여 최근 십여 년간의 고령화와 저성장의 추세, 원인, 특성 등을 살펴보고, 고령화·저성장이 지역발전 투자환경에 미치는 영향을 전망하며, 광특회계를 중심으로 하는 현행 중앙정부의 지역발전 투자시스템을 분석하여 문제점과 시사점을 정리한 후, 이를 토대로 고령화·저성장시대에 부응하는 바람직한 지역발전 투자전략의 방향을 모색하고 제도개선의 방안을 제시하는 데 목적을 두고 있다.

제1장인 서론에 이어서 제2장에서는 한국 사회경제의 지배적인 트랜드로 자리잡은 고령화·저성장의 추세와 특징 및 지역발전 투자환경에 미치는 영향을 분석하였다. 주로 정부통계, 정책연구보고서 및 선행연구 등의 고찰을 통하여 고령화와 저성장의 추세와 원인, 그리고 특징을 구체적으로 분석·전망한 후 고령화·저성장 추세가 향후 지역발전 투자환경에 미치는 파급효과를 세 가지 범주로 구분하여 전망하였다. 먼저 경제적 환경에 미치는 영향으로는 인적 역량의 약화, 소득 및 일자리 감소, 만성적 재정압박을, 사회문화적 환경변화에 미치는 영향으로는 복지수요의 증가와 계층간·지역간 격차 확대를, 공간적 환경변화에 미치는 영향으로는 개발수용의 감소와 시설수요의 변화를 각각 제시하였다.

제3장은 지역발전의 정책체계와 투자실태분석을 다루고 있다. 먼저 지역발전 정책체계에서는 이명박 정부의 지역발전정책의 개요와 추진시스템을 소개하고 있는데, 투자재원인 광특회계에 초점을 맞추어 광특회계의 구조와 특징 및 운용시스템을 설명하고 있다. 특히 광특회계의 가장 큰 특징적 제도인 기초생활권의 포괄보조금제도에 관하여 개념과 의의 및 운용체계를 상세하게 설명하였다. 다음으로 지역발전 투자실태는 국고보조금편람과 지역발전편람의 사업별 기초자료를 재구성하여 구축한 DB를 토대로 현행 중앙정부의 지역발전투자에 대하여 투자규모, 사업별 규모, 부처별 투자, 투자성격별 규모, 신규/계속사업 투자비교,

수도권/비수도권 투자비교 등 다양한 측면에서 투자실태를 살펴보았으며, 특히 광특회계 포괄보조사업의 투자에 대해서 구체적인 분석을 실시하였다.

제4장은 지역발전 투자실태의 사례분석이다. 투자실태에 대하여 사례분석을 실시한 이유는 지역발전투자에 관한 정부자료가 매우 한정되어 있으며, 그나마 작성된 자료조차 접근이 제약되어 있어 부득이 사례지역을 선정하여 광특회계의 실제 투자내역에 관한 자료를 활용하였다. 이 연구에서는 사례지역으로 전북을 선정하여 지난 3년간 도내 각 시군에 투자된 광특회계의 상세한 자료를 토대로 투자실태를 분석하였다. 그리고 지역발전 투자실태에 관한 통계분석과 사례분석의 결과, 도출된 문제점으로 광특회계의 예산규모 미흡, 하드웨어 중심의 물리적 시설사업 치중, 고령화·저성장시대에 부합하는 신규사업 발굴 부진, 포괄보조금제의 한계와 자율성 제약, 지역발전정책의 공간유형 구분의 불합리성, 유사중복사업의 잔존과 사업편성의 비효율, 연계협력사업의 발굴 및 추진 미흡, 중앙부처 중심의 예산과정 등을 제시하였다.

제5장은 고령화·저성장시대의 지역발전투자에 관한 인식조사결과를 수록하였다. 조사대상은 지역발전의 전반적인 정책에 대해 비교적 잘 알고 있을 것으로 판단되는 전문가를 설문조사의 대상자로 선정하였으며, 고령화·저성장 추세가 지역발전 관련 투자환경에 미치는 영향과 향후 대책방안에 대한 전문가 의견을 진단하고, 고령화·저성장시대의 지역발전전략의 수립을 위한 정책적 시사점을 도출하는 데 조사의 목적이 있다. 대체적으로 향후 고령화와 저성장 추세에 대해 동의하고 있으며, 지역발전 투자환경에 미치는 부정적 영향에 대해서도 인식을 같이 하고 있는 것으로 나타났다. 현행 지역발전투자의 문제점에 대해서는 물리적 시설중심의 투자, 유사중복사업의 잔존, 중앙 주도의 예산과정 등을 집중적으로 지적하고 있다. 현 정부의 지역발전정책에 대한 평가에서는 대체로 성과가 미흡한 것으로 평가하고 있는데 특히 광역경제권 정책과 관련하여 부정적 의견이 우세한 것으로 나타났다. 고령화·저성장시대의 새로운 투자방향에 대해서는 이 연구에서 제안하는 대안에 대해 전반적으로 크게 동조하고 있으며 그 중에서도 포괄보조금제의 성과협약제 도입, 창의적 제안공모제 도입, 지역공동체 주도사업 확대 등의 필요성에 긍정적 의견을 제시하고 있다.

제6장은 본론으로서 고령화·저성장시대의 새로운 지역발전투자전략 및 제도 개선방안을 구체적으로 제시하고 있다. 저성장·고령화시대가 정착되는 시점에서 투자환경의 변화에 따른 인적, 물적 자원의 한계를 극복하고 새로운 수요에 부응하기 위해서는 지역발전사업에 대한 재원배분의 효율성과 성과창출을 극대화할 수 있도록 지역발전사업의 포트폴리오를 재편하고, 사업방식과 추진체계를 개선할 필요가 절실하다는 인식하에 고령화·저성장시대의 새로운 지역발전 투자전략을 모색하기 위하여 투자전략을 목표, 사업, 추진방식, 추진체계 등 네 가지 요소로 구성하여 정책대안을 강구하였다.

제2절 정책건의

고령화·저성장시대의 지역발전투자전략은 환경변화로 인한 인적, 물적 자원의 제약 하에서 새로운 주민 수요를 충족하기 위하여 투자재원을 어떻게 효율적으로 배분할 것인가에 초점이 두어져 있다. 이 연구에서는 새로운 지역발전 투자전략을 지역발전목표의 재정립, 지역발전 투자사업의 전환, 지역발전사업의 추진방식 개선, 지역발전투자의 추진체계 분권화 등 네 가지 요소의 측면에서 정책대안을 제시하고 있다.

첫째, 지역발전투자의 목표의 재정립에서는 저성장·고령화시대에 광특회계를 포함한 중앙정부 지역발전투자가 지향해야 할 목표와 핵심가치를 재설정하였다. 즉 지금까지의 고성장시대와 개발연대의 투자패턴을 이끌어 왔던 "지역개발"의 가치체계를 재검토하여 "주민의 행복 또는 삶의 질 만족"으로 고령화·저성장시대의 환경변화를 수용할 수 있도록 목표를 재정립하였다.

둘째, 지역발전 투자사업의 전환을 위해서 실질적 수요에 기반한 투자 유도, 성과지향적 사업으로의 전환, 고령화·저성장에 부합하는 신규사업 발굴 등 세 가지 대안을 제시하였다. 먼저 실질적 수요에 기초한 지역발전투자를 유도하기 위해서 물리적 시설사업의 신규투자에 대해서는 사전에 운영계획서를 제출하고

타당성 검토를 필수적으로 이행하도록 제도를 강화하고 물리적 시설사업에 대해서는 사업별 사업목표의 설정 및 객관적 사후평가를 통해 목표를 달성한 사업은 종료시키는 사업일몰제 도입하는 방안을 적극 검토해야 한다.

다음으로 지역발전사업을 성과지향적 사업으로 전환하기 위해서 이 연구에서는 포괄보조사업의 성과협약제 도입을 제안하고 있다. 즉 포괄보조사업 중에서 자율공모형 사업의 성격을 지니고 있는 현행 시·군·구 자율편성사업에 대해 예산 신청시 소득 및 일자리 창출 등에 대한 구체적(정량적, 객관적 지표) 성과목표를 제시하고 이를 사후 평가하는 성과연동제를 말하며 포괄보조사업에 성과협약제를 도입할 경우 현행 포괄보조사업의 소관부처가 관리하는 지역유형별 내역사업을 폐지하거나 전면 재조정 또는 개편이 필요하다.

마지막으로 고령화·저성장 시대에 부응하는 신규사업 발굴을 위해서는 창의·혁신의 신규사업 발굴이 필요하며, 기존 사업을 일자리와 소득에 직결된 소프트 사업으로 투자를 전환해야 하고, 새로운 블루오션으로서 고령친화산업을 적극 발굴·육성해야 한다.

셋째, 지역발전사업의 추진방식은 인적, 물적 자원의 제약을 극복하고 자치단체의 추진역량을 강화할 수 있도록 연계, 협력, 조직화 등을 통한 새로운 사업추진방식으로 개선할 필요가 있다. 먼저 연계·협력사업의 활성화를 통하여 추진역량을 보완해야 한다. 고령화·저성장 시대에는 지역발전을 위한 인적, 물적 자원이 제약을 받기 때문에 단일기관, 단일지역, 단일사업 중심의 획일적 사업추진방식을 지양하고 연관된 둘 이상의 기관, 지역, 사업(시설)이 복합화되는 연계협력적 추진방식을 확대·적용해야 한다. 이를 위해서는 상시적 연계협력사업의 발굴체계를 구축하고, 발굴된 연계협력사업이 합의에 도달할 수 있도록 협의절차와 추진체계를 확립해야 한다. 아울러 연계협력사업의 성공에 가장 큰 요인으로 작용하는 재정적 인센티브의 부여를 위해서 광특회계에 별도의 지원재원을 마련하고 체계적인 공모 프로그램을 마련하여 자치단체의 참여를 촉진해야 한다.

다음으로 고령화·저성장시대에 우려되는 지역격차 해소를 위하여 낙후지역발전을 지원하는 자율공모사업의 추진이 필요하다. 낙후지역에 대해서는 현재와 같은 방식의 보조율 차등화 보다는 보조한도액 이외의 정액사업비 지원이 가능

하고 투자에 따른 직접적·가시적 효과가 있는 시범공모사업 시행이 시효성이 있기 때문에 낙후지역의 지역자원을 활용하고 지역공동체가 주제가 되어 지역의 소득과 일자리 등 실질적 성과를 창출할 수 있는 창의적 사업을 공모사업으로 추진하는 방안을 적극 검토해야 한다.

지역의 역량강화를 위해서는 지역공동체 주도의 지역발전사업을 활성화해야 한다. 최근 들어서 고령화로 인한 인적 추진역량의 악화, 전통적 공동체의 해체, 복지수요에 대한 정부역할의 한계 등으로 인하여 지역공동체 주도의 지역발전 추진체계에 대한 관심이 크게 증대하고 있는 추세여서 지역발전사업도 이에 부응하여 다양한 지역공동체 주도 사업을 적극 발굴하고 중간지원조직을 설립하여 지역공동체사업의 창업 및 운영을 적극 지원해야 한다.

넷째, 지역발전사업의 추진체계 측면에서는 주민 중심의 지역발전을 지향하기 위해서 자치단체 주도형 추진체계를 구축할 필요가 있다. 우선 무엇보다도 지나치게 중앙 주도적인 현행 예산과정을 분권형 예산과정으로 전환하는 데 정책의 초점이 모아져야 한다. 특히 포괄보조금제 개편을 통한 자치단체 자율성을 증대시켜야 한다. 광특회계의 지역발전사업을 종합적으로 검토하여 자치단체의 자주성, 사업간 유사중복성, 성과측정 용이성 등을 기준으로 우리나라의 실정에 비추어 포괄보조사업으로 적격한 사업을 선별하여 시도 자율편상사업으로 포괄보조사업을 확대·재편하고, 대신 시·군·구 자율편성사업은 자율공모사업화 하는 방안을 적극 검토해야 한다. 시·군·구 자율편성사업 중 시·도 자율편성사업과 내용이 유사하거나 중복되는 사업은 시·도 자율편성사업으로 이관하고, 현재의 18개 사업군을 10개 내외로 축소하여 포괄보조금제의 원칙에 부합하도록 운영하는 것이 바람직하다. 아울러 시·군·구 자율편성사업은 분야별/지역별 자율설계형 공모사업으로 전환하여 자치단체의 예산신청의 자율성을 최대한 확대해야 한다.

또한 지역발전사업 중에서 가장 중앙 주도성이 큰 지역산업정책 분야에서 지역밀착성이 큰 지역특화산업(지경부의 지역연고사업, 농식품부의 향토산업 등)은 사업 자체를 재원과 함께 지방으로 이양하여 사업추진체계를 자치단체 중심으로 전환해야 한다. 마지막으로 이상의 정책과 제도 개선이 실효성을 가지려면 지역발전사업의 추진이 성과평가제도와 연동화 되어야 함은 두말할 나위가 없

다. 따라서 현재 다소 획일적이고 형식적으로 이루어지는 추진실적 평가를 성과연동형 평가로 개편하여 실질적으로 평가와 환류를 강화함으로써 고령화·저성장시대의 새로운 지역발전투자전략이 정착하는 데 기여할 수 있어야 한다.

【참고문헌】

강문수·이순태·정명운(2008),『인구저성장사회에 대비한 도시기능의 적정화 방안 연구』, 한국법제연구원.

강현수(2010), "′장소의 번영′과 ′사람의 번영′: 두 접근방식의 차이에 관한 이론과 사례",『지방행정연구』 제24권 제3호.

경제사회연구회(2004),『고령화 사회 대응방안』.

고영선(2008), "국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안",「국가예산과 정책목표 : 지역개발정책의 방향과 전략」, 한국개발연구원.

고용노동부(2007),『한국 고령화 진행과정의 중장기 예측』.

고정민 등(2002),『고령화 사회의 도래에 따른 기회와 위협』, SERI Issue Paper.

곽태원(2006),『저성장시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원.

국토해양부(2008),『미래 도시정책방향 수립 연구』, 국토연구원.

국회예산정책처(2009),『고령화와 조세정책 방향』.

국회예산정책처(2009),『사회복지분야의 분권화에 따른 지방재정 영향분석』.

국회예산정책처(2009),『저출산·고령화의 영향과 정책과제』.

국회예산정책처(2010),『고령화가 생산성 및 경제성장에 미치는 영향』.

국회예산정책처(2010),『광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가』.

국회예산정책처(2010),『지방자치단체 재정난의 원인과 대책』.

국회예산정책처(2011),『복지예산의 우선순위 결정기준에 관한 연구』.

기획재정부(2011),『광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가』.

기획재정부,『광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료』, 각 년도.

김다슬(2011),『저출산 및 고령화에 따른 인구구조변화가 지방재정에 미치는 영향』, 서울대학교 석사학위논문.

김미숙 외(2003),『고령화 사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안: OECD 국가의 경험을 중심으로』, 한국보건사회연구원.

김병덕·이석호(2011),『고령화 진전에 따른 정책과제』, 한국금융연구원.

김선기·김현호(2006),『신활력사업의 추진실태분석 및 개선방안』, 한국지방행정연구원 연구보고서 제390권.

김선기 외(2008a), 「광역경제권 추진체계 : 포괄보조금 및 광역본부 설치」, 한국지방행정연구원.
김선기 외(2008b),『지역간 협력사업 촉진 제도화연구』, 행정안전부.
김선기 외(2009),『지역협력촉진특별법 연구 및 시안 마련』, 한국지방행정연구원.
김선기 외(2010),『바람직한 광역위원회 중심의 거버넌스 발전방안』, 한국지방행정연구원.
김선기(2012), "지역발전을 위한 지역공동체사업의 활성화",『자치발전』3월호.
김양희·김은지(2010),『고령화·저성장 시대 일본 공적연금의 현안과 개혁과제』, 대외경제정책연구원.
김양희·강유덕·손기태 외(2010),『주요국의 저출산·고령화 대비 성장전략연구와 정책 시사점』, 대외경제정책연구원.
김정근(2011), "고령화 시대의 노인 1인 가구: 소득 변화의 특징과 시사점", SERI 경제포커스, 제357호.
김정훈(2010),『재정분권과 경제성장의 수렴』, 한국조세연구원.
김정훈·김현아(2006),『균형발전특별회계의 평가와 발전방향』, 한국조세연구원.
김창근(2006),『한국자본주의의 축적체제 변화: 1987～2003』, 한울.
김창현·변필성(2011),『베이비붐 세대의 은퇴와 농촌활성화 전략연구』, 국토연구원.
김현호·이소영·오은주·이원섭(2010),『미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구』, 한국지방행정연구원.
대한민국정부(2010),『제2차 저출산·고령사회 기본계획』.
로버트 하일브로너, 윌리엄 밀버그 지음, 홍기빈 옮김,『자본주의, 어디서 와서 어디로 가는가』, 미지북스, 2010.
박영선(2008),『지역개발정책의 방향과 전략』, 한국개발연구원.
박인권(2012), "지역발전의 환경변화와 지역공동체 주도의 지역발전 전략: SAGE 전략", 2012년 대한민국마을기업 박람회 컨퍼런스 발표문, 행정안전부.
박재곤(2010),『지역투자 결정요인과 지방자치단체의 투자유치전략』, 산업연구원.
박형수·홍승현(2011),『고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향』, 한국조세연구원.
변재관·전영섭·이철희·최현수·고연분(2002),『고령화 사회에 대비한 재정정책 방향: 사회보장과 성장지속가능성의 균형』, 한국보건사회연구원.
보건복지부(2005),『고령화 및 미래사회 대응을 위한 재원확보 및 효율적 운용방안』.
보건복지부(2005),『외국의 고령화 사회 대책 추진체계 및 노인복지 정책분석』.
보건복지부(2005),『저출산·고령화에 따른 미래사회의 문화적 변화예측 및 대응방안』.

삼성경제연구소(2010), “위기 이후 세계경제의 뉴노멀”, CEO Information 제748호.
서울행정학회(2005),『고령화 및 미래사회 대응을 위한 재원확보 및 효율적 운용방안』.
선우덕 외(2006),『저출산·고령화대책 추진을 위한 지방자치단체의 조직체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원.
성주인·채종현(2012), “농어촌 과소화 마을 실태와 정책 과제”,『농정포커스』제21호, 한국농촌경제연구원.
세타 후미히코(2006),『인구 저성장시대의 도시권 공간구조의 변화와 정책대응방향: 일본을 중심으로』, 국토연구원.
송미령(2011), “포괄보조금제도 개선방향“, 2011 지역발전사업 평가연구회 Issue Report.
송미령·권인혜(2011),『포괄보조금 제도운영의 실태와 개선방향』, 한국농촌경제연구원.
아나톨 칼레츠키, 위선주 역(2011),『자본주의 4.0』, 컬쳐앤스토리.
엄동욱(2002),『고령화시대 도래의 경제적 의미와 대책』, SERI.
엄동욱·장상수(2005),『고령화·저성장 시대의 기업 인적자원 관리방안』, SERI.
원광희·채성주·송창식(2010),『인구감소시대 축소도시 활성화전략』, 충북발전연구원.
이만우(2010),『인구 고령화 여건에서의 효율적인 재정운용방향-외국사례 분석과 시사점』, 고려대학교.
이민형(2011), “광역발전계정 편성 및 운영 개선방향”, 2011 지역발전사업 평가연구회 Issue Report.
이상대(2011),『저출산 고령사회 진입에 대응한 도시정책 전환방향 연구』, 경기개발연구원.
이수희 외(2004),『고령화의 경제적 파급효과와 대응과제Ⅰ』, 한국경제연구원.
이수희 외(2005),『고령화의 경제적 파급효과와 대응과제Ⅱ』, 한국경제연구원.
이왕건·김중은·박경현(2005),『인구저성장시대의 도시관리정책 방향 연구』, 국토연구원.
이원섭(2011), “지역발전투자협약제도 실천방안”, 국토정책 Brief, 제319호.
이찬영 외(2011),『인구 고령화의 경제적 파장』, SERI.
이현우(2010),『지방자치단체 보조금제도의 효율적 운영방안』, 경기개발연구원.
임창호(1998), “저성장시대의 도시경영전략”,『국토』, 제203호.
전국시도연구원협의회(2011),「지방재정의 환경변화와 재정분권 강화방안」.
정경희 외(2011),『선진국의 고령화 대응정책 동향』, 한국보건사회연구원.
정호성 외(2010),『베이비붐세대 은퇴의 파급효과와 대응방안』, SERI.
조기현(2011), “광특회계 운용체계와 신규사업 발굴전략”, Krila Focus, 제33호.
조기현(2011), “지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안”, 임성일 외(2011),

「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」, 한국지방행정연구원, pp. 599-698.

조명래·김수현·강현수 외(2011),『저성장 시대의 도시정책: 더 좋은 도시, 더 행복한 시민』, 한울아카데미.

조상필(2011), "지역개발의 종합지원에 관한 법률제정에 따른 개선방안", 리전인포, 제241호.

조영태 외(2006),『고령친화모델지역 기본구상 및 시범사업 실행방안 연구』, 한국토지공사 국토도시연구원.

조지 매그너스(2010),『고령화시대의 경제학: 늙어가는 세계의 거시경제를 전망하다』, 홍지수 옮김, 부키.

지역발전위원회(2008),『국가균형발전사업 관련 다수부처 중복기능 조정 및 효율화』.

지역발전위원회(2009),『기초생활권 단위(시·군)사업의 추진실태조사 및 개선방안 연구-상주시와 서천군의 사례를 중심으로』.

지역발전위원회(2010a),『광특회계 운용개선 방안』, 지역발전위원회 내부자료.

지역발전위원회(2010b),『2009년도 지역발전계획에 관한 연차보고서』.

지역발전위원회(2010c)『지방의 재정자율성 제고 등을 위한 광역·지역발전특별회계사업 개편방안 연구』.

지식경제부(2009),『고령친화산업 중장기 마스터플랜 수립 최종보고서』.

차학봉(2006),『일본에서 배우는 고령화 시대의 국토: 주택정책』, SERI.

최숙희(2008),『고령화정책의 우선순위 분석』, SERI.

최숙희 외(2007),『한일 고령화의 영향과 파급효과』, SERI.

통계청(2005),『장래인구특별추계』.

통계청(2011),『국제통계연감』.

통계청(2011),『장래인구추계 2010～2060』.

한국개발연구원(2006a),『양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안』.

한국개발연구원(2006b),『인구구조 고령화의 경제사회적 파급효과와 대응과제』, 한국개발연구원.

한국개발연구원(2008),『국가균형발전특별회계의 사업구조 및 제도개선방안』.

한국개발연구원(2011),『2011～2015년 국가재정운용계획-재정총괄 및 총량분야 보고서』.

KDI 보도자료(2011. 5. 19),『국제금융위기 이후 우리 경제의 잠재성장률 평가』.

KDI 보도자료(2012. 4. 6),『중장기 미래 트렌드와 향후 정책과제』.

한국리서치(2010),『저출산·고령화에 대한 국민인식조사 결과보고서』.

한국은행(2011),『경제통계연보』.

한국은행(2012),『주요통계지표』.

한국조세연구원(2008),『국고보조금 제도개선방안』.

한국조세연구원(2008),『중앙·지방간 재정관계의 발전전략』.

한국조세연구원(2010),『광특회계 시군구 배분모델에 관한 연구』.

한국지방행정연구원(2012),『지역 공공문화기반시설 운영실태 분석 및 평가 연구』.

한승희(2010), "지역개발, 차별화가 생명이다",『지역과 발전』제2권.

한진희·최경수·신석하 외(2007),『고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망: 2006～2080』, 한국개발연구원.

행정안전부(2010),『기초생활권 정책추진 교육위탁사업』, 한국지방행정연구원.

ACIR(1977), *Block Grants : A Comparative Anaysis*.

Doherty, B. et. al.(2009), *Management for Social Enterprise*, London: Sage Publications.

Kretzman, J. and J. P. McKnight, 1993, *Building community from the inside out: A pathtoward finding and mobilizing a community's asset*, Chicago, IL: ACTA Publications.

IMF(2004), *World Economic Outlook 2004*.

Pearce, J.(2003), *Social Enterprise in Anytown*, London: Calouste Gulbenkian Foundation.

ODPM, DTI & HM Treasury(2003), *A Modern Regional Policy for the United Kingdom*.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development(2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing.

OECD(2009), *Pensions at a Glance*.

Raiffa, H.(1982), *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge: Harvard University Press.

Richardson, H. W., Chang-Hee Christine Bae and Choi Sang-Chuel(2011), *Reshaping Regional Policy*, Northampton Mass.: Edward Elgar Publishing Co.

UN(2011), *World Population Prospects: The 2010 Prevision*.

U.S. Department of Housing and Urban Development(2005), *CDBG Formula Targeting to Community Development Need*.

Weiss, J.A.(1987) "Pathways to Cooperation among Public Agencies," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.7, No.1, 94-117.

Zeikate Signe(2002), *Investment Transfers : Survey of Ten Developed Countries*, World Bank.

Abstract

Regional Development Investment Strategies in the Era of Aging and Low Growth

One of the most noticeable characteristics of Korea in the 21st century is the trends of aging and low growth. Korean society had already gone through the world's fastest aging process and it is predicted to become a super-aged society by 2026. Also, the Korean economy has entered a phase of low growth with its growth rate continually declining after two consecutive depressions. This trend of aging and low growth is affecting regional development investment and is predicted to cause changes such as but not limited to: decreasing product development demand, encroaching human capacity, pressuring investment funds, increasing welfare demand, and limiting income and job creation. In this sense, changes in some of the keynotes of our policies which meets the new investment environment of aging and low growth is being called upon to effectively allocate limited investment funds and to maximize investment returns.

This research aims to observe the process, reasons, and the characteristics of Korea's aging society and the lagging economy. Secondly, the research looks over the effects of aging and low growth on regional development investment environment. Lastly, the research plans to lay out an advisable regional development investment strategy and to suggest policy improvements by arranging some of the problems and implications through an analysis of the current investment system of regional development implemented by the central government.

In the second chapter, we analyze the process and the characteristics of Korea's aging and low growth trend and their effects on the regional development investment environment. This research categorized the effects of aging and low growth into three categories which include economic environment, socio-cultural environment, and spatial environment.

The third and the fourth chapter deals with the regional development policy system and the analysis of investment conditions. We have analyzed the structure and the

management system of accounts by focusing on Special accounts on Economic Regions and regional development, which is an important investment fund for regional development. Especially, the research suggests in detail the problems of managing Block Grant, an important characteristic of accounting. Also, the research analyzes each city's investment characteristics by utilizing Jeon-buk as a example region for a deeper insight. The research also presents results from statistical analysis, lack of budget capacity, attachment of weight on hardware operations, lagging research on new enterprises, limitations of Block Grant, remaining overlapping and redundant enterprises, and the budget allocation led by central government institution.

The fifth chapter suggests results from a survey about regional development investment within our aging and low growth society. Experts in the field of regional development policy were chosen as subjects of this survey and their opinions on the effect of aging and low growth society on regional development investment environment were collected.

Finally in the sixth chapter, the research suggests new regional development investment strategy in the aging and low growth society while suggesting policy improvement plans. The investment strategy includes objective, enterprise, implementation methods, and system to seek policy alternatives. In terms of the objective, the research readjusts the core value of regional development investment to the satisfaction of the quality of life in the low growth and aging society. In terms of the enterprise, the research suggests guiding investments based on substantial demand, transferring to a return-inclined enterprise, and discovering new enterprises that meet the demands of aging and low growth society. Also, it is necessary to improve the implementation methods of regional development enterprises to overcome resource limitation and to strengthen the propulsion capacity by close cooperation and connections with regional institutions. Lastly in terms of the implementation system, it is needed to allow regional institutions to draw up their own budget plan and select enterprises without the intervention from the central government to encourage regional governments to come up with plans that make their regions creative and innovative.

【부 록】

고령화·저성장시대의 지역발전투자에 관한 인식조사

안녕하십니까?
우리나라는 경제적으로는 외환위기와 금융위기 이후 경제성장률이 하향추세에 있으며, 사회적으로는 2000년에 이미 고령화사회에 진입하여 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행 중에 있습니다. 고령화와 저성장 추세는 국가 경제사회는 물론 지역발전 관련 투자환경에도 상당한 영향을 미칠 것으로 판단되어 이에 대한 대책이 필요한 시점입니다.
이에 한국지방행정연구원에서는 『고령화·저성장 시대의 지역발전 투자전략』에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 연구 수행과 관련하여 전문가 선생님들의 귀한 의견을 듣고자 하오니 내용을 잘 읽으신 후 성심껏 응답하여 주시면 감사하겠습니다. 참고로 응답시간은 5~10분 정도가 소요될 것입니다.

2012년 9월
한국지방행정연구원

※ 본 설문은 통계법 제13, 14조에 의거하여 비밀이 보장되며 통계목적 이외에는 사용되지 않습니다.

응답자의 일반사항

▶ 성 별	:	① 남	② 여		
▶ 연 령	:	① 20대	② 30대	③ 40대	④ 50대 이상
▶ 직 종	:	① 교수	② 연구원	③ 공무원	④ 기타

고령화·저성장시대의 지역발전투자에 관한 인식조사

1. 향후 우리나라 고령화 현상에 대하여 어떻게 전망하십니까?

① 현재 수준에서 큰 변동이 없을 것이다.
② 고령화가 계속해서 가속화될 것이다
③ 고령화가 한동안 증가하다 정체될 것이다
④ 고령화가 한동안 증가하다 감소할 것이다.

2. 향후 10년간 우리나라의 경제성장 추세에 대하여 어떻게 전망하십니까?

① 최근의 경제성장 추세를 거의 그대로 유지할 것이다.
② 최근의 경제성장 추세보다 다소 증가할 것이다.
③ 최근의 경제성장 추세보다 상당히 증가할 것이다.
④ 최근의 경제성장 추세보다 다소 감소할 것이다.
⑤ 최근의 경제성장 추세보다 상당히 감소할 것이다.

3. 현재 우리나라는 경제성장 단계이론에 따라 초기단계(저성장)→도약단계(고성장)→성숙단계(저성장)에서 고도성장 이후 성숙단계에서 나타나는 저성장 단계에 진입했다고 생각하십니까?

① 우리나라 경제는 이미 성숙단계(저성장)에 들어섰다고 생각한다.
② 우리나라 경제는 아직까지 성장 중인 도약단계(고성장)에 있다고 생각한다.
③ 우리나라 경제는 도약단계에서 성숙단계로 가는 중간지점쯤에 있다고 생각한다.

4. 향후 우리나라 경제성장에 가장 부정적인 영향을 미치는 요인은 무엇이라고 생각하십니까? (기타 의견이 있으시면, 기타란에 별도로 적어주세요.)

① 고령화로 인한 생산가능인구 감소
② 저부채·저투자·저소비
③ 저축률 하락으로 인한 자본축적 저하
④ 신성장산업 기반의 부재
⑤ 서비스업의 낮은 생산성
⑥ 일자리 감소 및 실업률 증대
⑦ 고용 및 소득의 불평등 심화

1순위	2순위	3순위	기 타

5. 향후 고령화·저성장 추세가 다음과 같은 지역발전 투자환경 변화에 얼마만큼의 영향을 미칠 것으로 전망하십니까?

지역발전 투자환경변화	평가 정도						
	전혀 영향이 없다 ←						매우 영향이 크다 →
	1	2	3	4	5	6	7
5-1 인적 역량의 약화							
5-2 소득 및 일자리 감소							
5-3 만성적 재정압박 (재정적자/조세부담 증가)							
5-4 복지수요 증대							
5-5 계층간·지역간 격차 확대							
5-6 총 개발수요 감소 (도시쇠퇴/인구감소)							
5-7 시설수요 변화 (노인관련시설 수요 증가 등)							

6. 현행 「광역지역발전특별회계」(광특회계)를 통한 지역발전투자의 문제점에 대해 어떻게 평가하십니까?

광특회계의 문제점	평가 정도						
	문제될 것이 없다 ←						매우 문제다 →
	1	2	3	4	5	6	7
6-1 광특회계 총 예산규모 부족							
6-2 물리적·하드웨어 중심의 사업 구성							
6-3 유사중복사업이 많고 사업편성이 불합리함							
6-4 계속사업 위주로 예산편성 (신규사업 발굴 미흡)							
6-5 포괄보조금제도의 제도적 한계							
6-6 중앙부처 중심의 예산편성 (지자체의 자율성 제약)							
6-7 기초생활권 지역유형구분이 불합리함							
6-8 연계협력사업 추진 부진							
6-9 광역경제권과 지방행정체계 불일치							
6-10 성과평가 및 환류 시스템 부족							

7. 고령화·저성장 시대에는 수요에 비해 인적, 물적 자원이 제한을 받게 됩니다. 이런 경우 중앙정부의 지역발전투자가 새롭게 지향해야 가치에 대해 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

새로운 가치	평가 정도						
	전혀 중요치 않다 ←						매우 중요하다 →
	1	2	3	4	5	6	7
7-1 성장 → 분배							
7-2 생산 → 복지							
7-3 건설 → 정비(재생)							
7-4 양적 확대 → 삶의 질							
7-5 일방적 공급 → 공동 참여							
7-6 중앙 주도 → 지방 주도							
7-7 점적 집적 → 횡적 네트워크							
7-8 하드웨어 → 소프트웨어							

8. 현재 정부의 지역발전정책이 추진하고 있는 다음과 같은 시책의 투자에 대하여 총체적으로 어떻게 평가하십니까?

시 책	평가 정도						
	매우 부정적이다 ←						매우 긍정적이다 →
	1	2	3	4	5	6	7
8-1 초광역개발사업							
8-2 광역경제권 선도산업육성사업							
8-3 광역경제권 인재양성사업							
8-4 기초생활권 지역개발사업							
8-5 농산어촌 지원시책							
8-6 포괄보조금제							
8-7 낙후지역(성장촉진지역 등) 지원시책							
8-8 창조지역사업 공모제							
8-9 연계협력사업 공모제							

9. 고령화·저성장 시대의 부응하는 지역발전투자의 방향 전환을 위하여 다음과 같은 시책에 대해 어떻게 평가하십니까?

시 책	평가 정도						
	전혀 필요치 않다 ←						매우 필요하다 →
	1	2	3	4	5	6	7
9-1 물리적 시설사업에 대한 사전 타당성평가 확대 실시							
9-2 목표달성 사업에 대한 사업일몰제 실시							
9-3 포괄보조사업에 대한 성과협약제 도입							
9-4 지방의 창의적 제안사업에 대한 공모제 확대							
9-5 지자체간 연계협력사업의 확대 실시							
9-6 낙후지역을 대상으로 특정 프로그램 지원							
9-7 광특회계예산의 시군구 직접 교부							
9-8 지역공동체 주도사업의 확대 실시							
9-9 지역발전사업 평가의 성과(고용, 소득) 연동화							

♣ 감사합니다 ♣

고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략

발행일 : 2012년 12월 31일
발행인 : 한 표 환
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울시 서초구 반포대로 30길 12-6
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 크리커뮤니케이션
Tel. 02)2273-1775

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

ISBN 978-89-7865-361-9