KRILA Focus
2013. 1
제55호

국민통합과 주민 행복 시대를 위한 지역균형발전 추진전략

Korea Research Institute For Local Administration

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6 (서초동)
T 02·3488·7300 / F 02·3488·7309

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

Summary

국민통합과 주민행복을 위한 지역발전정책의 패러다임 전환이 요청되고 있다. 지역균형발전을 통한 국민통합과 주민행복을 위한 향후의 전략 뿐 아니라 이를 위한 재정지원, 추진체계 개편을 제시하고 있다.

[목 차]

Ⅰ. 그간의 지역발전정책 추진 및 새로운 대응요소
Ⅱ. 향후 지역발전정책의 기조와 방향
Ⅲ. 주민행복, 국민통합을 위한 지역발전정책의 추진과제
Ⅳ. 지역발전정책의 추진체계 개편
Ⅴ. 재정지원제도 개편

국민통합과 주민 행복 시대를 위한 지역균형발전 추진전략

김 현 호 (한국지방행정연구원 지역발전연구실장)
조 기 현 (한국지방행정연구원 재정투자사업관리센터장)

KRILA FOCUS 제55호(2013. 1)

내용문의 한국지방행정연구원 김현호 지역발전연구실장
02-3488-7344 / hhkim@krila.re.kr
한국지방행정연구원 조기현 재정투자사업관리센터장
02-3488-7325 / ckh@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7399)
본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.
www.krila.re.kr

Korea Research Istitute For Local Administration

Ⅰ. 그간의 지역발전정책 추진 및 새로운 대응요소

1. 지역발전정책의 중요성

○ 이제 개인의 행복에 중요한 영향을 미치는 지역발전정책의 중요성은 국가를 초월하여 더욱 증가하고 있음
- 지역의 발전과 번영을 달성하지 못하면, 주민의 행복은 물론이고 지역 공동체의 존립조차 보장할 수 없을 정도로 지역발전정책의 중요성이 높아지고 있음
- 이를 반영하여 최근 우리나라도 지역발전정책을 핵심적인 국정과제로 설정하여 지역발전정책을 역점적으로 추진해오고 있음

○ 행복과 지역발전의 상관성이 높아짐에 따라 주민의 번영과 행복을 향상시키기 위해 모든 지역이 지역발전에 발 벗고 나서고 있는 형편임
- 특히, 지역의 행복과 밀접한 관련성을 지니고 있는 지역의 고용과 일자리, 소득을 창출하기 위해 지역간의 "장소전쟁"(place war)이 벌어지고 있음

2. 우리나라의 지역발전정책

○ 이런 중요성을 지니고 있는 우리나라 지역개발 정책은 1950년대 지역사회개발(community development program)을 거쳐, 1970년대 '새마을 운동' 을 거치면서 관심을 받기 시작하였음
- 국가경제 재건의 시기를 그쳐, 60년대부터 90년대 초까지는 서울을 포함한 수도권의 인구집중을 완화하는데 초점을 둔 '불균형 지역발전정책' 을 추진

○ 특히, 지방자치제가 시행된 1990년대 중반 이래 우리나라 지역발전정책의 흐름은 축제양산, 거점조성에서 지역균형발전, 광역적 지역발전을 추구하는 쪽으로 변화되어 왔음
- 참여정부를 거치면서 지역발전이 중요한 국정과제가 되고, 그 초점이 "국가균형발전" 쪽으로 옮겨가면서 균형발전 특별회계 설치, 균특법 제정 등 본격적인 제도정비가 시작

○ 이명박 정부에 들어와서는 지역의 경쟁력을 강화하기 위해 규모의 경제에 의한 광역화 발전을 추진하기 위해 균특회계를 광특회계로 개편하고, 광역 경제권 발전을 핵심으로 하는 지역발전정책을 추진
- 유사중복 사업의 통폐합 뿐 아니라 포괄보조의 도입, 3차원적인 지역발전정책을 추진

최근 우리나라 지역발전정책의 흐름

시기	특징	주요 정책
지역발전 모색기 (1998–2002)	법·제 기반구축	– 농공단지, 개촉지구 등 개발 – 지역산업 육성 – 각종 체험마을사업 추진
참여정부 시기 (2003–2007)	분산형 지역균형	– 국가균형발전특별법, 균특회계 도입 – 강력한 지방분산 추진
이명박 정부 시기 (2008–2012)	균형발전사업의 구조조정	– 국가균형발전 갈등 표출 – 광역경제권 발전정책으로 전환

* 자료 : 삼성경제연구소(2010) 일부 수정

3. 지역발전정책의 한계

○ 거의 모든 시기에 걸쳐 지방정부 보다는 중앙정부가 지역발전정책을 주도
- 분권적 지역발전에 입각한 지역 주도의 통합적 접근(integrated approach) 보다는 중앙부처 중심의 기능적 접근(functional approach))의 정책 추진으로 인한 지역발전의 중앙의존
  ※ 유럽, 일본 등 선진국은 '장소기반적 시책'(place-based policy) 추진

○ 2000년대 초 이전까지는 지역발전정책은 성장거점 창출에 바탕한 불균형 지역발전정책이 주류를 형성
- 성장거점정책에서 2000년대 초의 지역균형발전정책으로, 다시 지역경쟁력 강화의 궤적을 따라 무게중심이 옮아가는 특징을 보이지만 "형평성"을 정책의 핵심원리로 설정한 시기는 극히 짧음

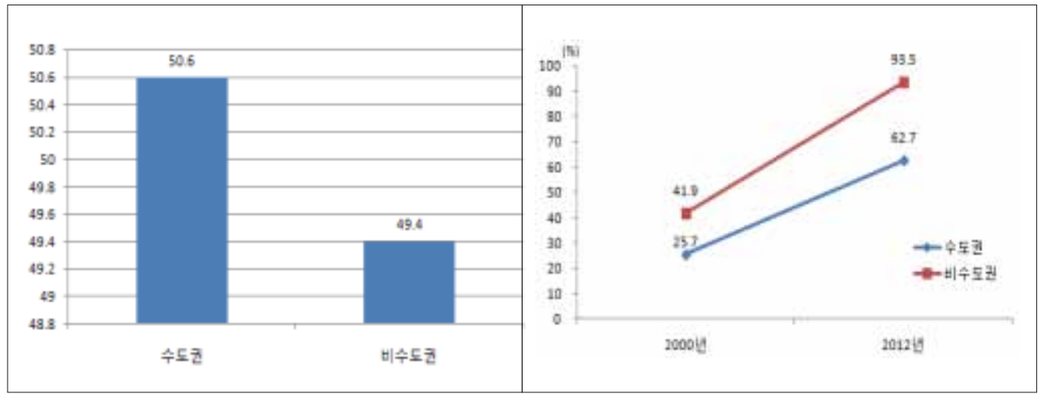
○ 효율성, 형평성, 환경가치 등의 지역발전정책의 목표가치가 중첩되어 나타나면서 지역간 갈등이 표면화되었고, 개인보다는 총체적인 지역자체 발전에 가치를 두는 시책의 추진
- 과다 투자가 우려되는 도로 등 인프라에 무게를 둔 "양적인 개발" 지역에 거주하는 주민의 체감적 행복 등을 우선시 하는 "질적인 발전" 에 대한 고려가 부족

* EU, 일본 등은 2000년대 초부터 도로 등 하드웨어에 토대한 총량적 지역개발정책을 포기

○ 최근에는 지역경쟁력에 초점을 둠으로써, 국민통합을 저해하고 저발전 지역의 상대적 박탈감을 야기하는 등 지역간 균형발전은 소홀
- 지역간 불균형으로 형평성과 효율성의 가치간 갈등을 넘어, 수도권과 비수도권, 발전지역과 낙후지역 간의 갈등으로 전이 및 확대
- 특히 현재 지방에서는 지역간 균형발전에 대한 요구가 거의 아우성 수준임[1)]

※ 전체 인구 가운데 '12년 수도권이 50.6%를 차지하며, 비수도권과 수도권 간 고령화지수 차이변화도 2000년 16.2%p에서 2012년 30.9%p로 두 배로 벌어졌음

2012년 인구 및 고령자 지수차이의 변화



* 자료 : 통계청, 2012년

4. 지역발전정책의 환경변화 및 대응요소

○ 이제 우리나라는 지난 압축적인 고도성장 시기를 지나 지역발전정책 방향의 전환이 요청되는 새로운 도전요소들에 직면하고 있음

○ 첫째, 일자리 창출이 점점 더 어려워지는 저성장, 고도기술 시대에 진입하고 있으며 일자리 창출의 지역적 불균형도 상당히 심각함
- 2012년 세계에서 7번째로 1인당 소득 2만달러 문턱을 넘어서고, 인구 5,000만명 국가로 진입했으나, 1980년대 중반을 거치면서 성장세가 떨어지고, IMF를 기점으로 저성장 시대로 진입

※ 1960년대 1인당 국민총생산이 155달러에 불과했으나, 2010년은 134배 증가한 20,759달러였던 반면, 경제성장률은 1986-90년 10.1%, 91-95년 7.5%, 96-2000년 5.4%, 2006-2009년 3.0%, 그 후 3.0% 대에 머물러 있음
- 정보기술 발달의 역설인 고용없는 성장(jobless growth) 시대의 심화에 따라 "일자리 전쟁"이 심화될 것이며 우리나라는 2010년부터 베이비붐 세대 712만 중 312만명의 퇴직이 시작됨에 따라 생활안전망 자체가 위협을 받을 것으로 예상됨

※ 갤럽의 짐 크리프턴은 「다가오는 일자리 전쟁」(The Coming Jobs War)에서 향후 30년은 일자리 전쟁의 시대가 될 것이며 세계를 이끄는 힘은 민주, 자유와 같은 이념이 아니라 "일자리 창출 능력" 이 될 것을 예견
- 2011년 전국 일자리 24,244천개 가운데, 50.3%인 12,205천개가 수도권에 소재하고 있으며 지난 20년간('91-' 11) 증가한 일자리 5,595천개 가운데 71.2%가 수도권에 집중

○ 둘째, 많은 시군 지역에서 인구가 감소하고 고령화될 뿐 아니라 공동체의 존립 자체가 위기를 받고 있는 상황
- 우리나라 인구는 2030년 5,216명을 정점으로 감소할 예정이며, 2010년 고령화율이 11.0%를 넘어 2018년 고령사회로 진입할 예정임
- 2012년 현재 인구가 채 3만명이 되지 않는 시군이 17개이며, 심지어 2만명이 되지 않는 지자체도 양구, 장수, 영양 등 7개에 해당됨(통계청, 2012)

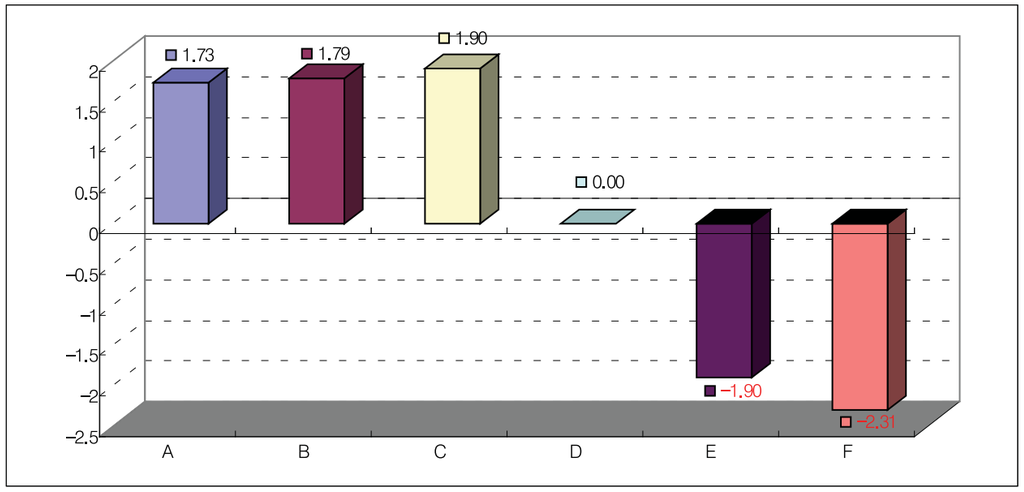
○ 셋째, 주민의 행복과 삶의 질 요구는 증가하는데 비해, 지역의 복지, 교육 등 생활서비스는 떨어지고 있음
- 서구 선진국에서는 중소도시나 대도시, 발전지역과 저발전지역의 삶의 질 차이가 거의 없으며, 특히 독일 등에서는 생활여건의 매력 측면의 "등가치성"을 추구하고 있음(지역과 발전, 2012)
- 우리나라는 대도시와 시군간의 격차는 물론이고, 서울조차도 삶의 질 지수가 그리 양호한 편이 아님

※ 2011년 머서(Mercer)에서 발표한 삶의 질 평가에서 서울은 80위이며 유럽의 빈, 취리히가 1, 2위를 캐나다의 밴쿠버가 5위, 아시아의 경우 싱가포르가 25위, 도쿄가 46위, 요코하마와 고베가 49위를 차지
- 특히 우리나라는 인구 5만 이하의 군 지역의 생활여건은 새마을 운동 이후에 정체하고 있는 수준이라고 해도 과언이 아님

1) 공공기관 지방이전을 둘러싸고 수도권과 지방이 극심한 대립을 겪었던 사례가 대표적임

– 지역의 문화, 교육, 의료 등 7대 생활서비스는 인구5만 이하의 군 지역이 가장 열악함(한국지방행정연구원, 2009)[2)]

인구규모별 지역의 생활여건 현황



* 자료 : 한국지방행정연구원(2008), 「지역생활여건 실태분석 및 개선방안」

2) 문화, 교육, 의료, 복지, 주거, 환경, 인프라 7대 부문 28개 지표의 종합지수이며, A는 30만 이상의 자치구, B는 30만 이하의 자치구, C는 25만 이상의 시, D는 25만 이하의 시, E는 5만 이상의 군, F는 5만 이하의 군 지역임

Ⅱ. 향후 지역발전정책의 기조와 방향

1. 주민의 행복증진으로 지역발전 목표 전환

○ 성장시대 개발위주 지역발전정책의 한계를 극복하고, 급속한 환경 변화에 대응하기 위한 새로운 지역발전정책의 패러다임 정립이 필요

– 1인당 국민소득이 2만 달러 정도를 초과하는 경우, 소득수준 향상이 국민의 행복증진에 별로 보탬이 되지 못하는 성장의 효용체감 법칙이 작동(이정전, 2008)

이스털린의 역설(Easterlin Paradox)

1974년 미국 경제학자 리처드 이스털린(R. Easterlin)의 소득이 어느 수준(2만달러 정도)에 올라가 기본적 욕구가 충족되면 소득 증가가 행복에 큰 영향을 미치지 않는다는 이론으로, 현재 한국이 이런 실정에 있음

○ 전국의 어느 지역에 살든지 동일하거나 비슷한 수준의 주민행복 및 삶의 질을 누릴 수 있는 '주민행복과 삶의 질' 이 우선되는 정책으로 패러다임의 신속한 전환

– 지역발전의 근본적인 목적이 지역에 관계없이 거주하는 개인의 삶 자체가 중요해지고 있음을 고려하여 지역발전정책의 무게중심이 지역주민의 행복 쪽으로 이동하고 있기 때문

※ UN 산하의 새천년 위원회의 국가행복지수 개발, 부탄의 국가행복지수(Gross Happiness Index), 일본의 지역행복지수 발표 등이 이러한 노력에 해당됨

○ 지역발전의 대상을 '지역' 에서 '주민' 으로 전환함으로써 장소의 번영(place's prosperity)보다는 사람의 번영(people's prosperity)을 지향

– 개인의 자존감과 행복에 절대적인 영향을 미치는 '나한테 주어지는 내 지역의 일자리 창출' 에 바탕한 일자리–복지의 연계적 선순환 시스템을 형성하여 사람의 번영을 추구

○ 지역발전정책의 이같은 기조변화 및 목표설정의 필요성은 OECD 행복지수에서 최하위권에서도 확인됨

– 한국의 행복지수(Better Life Index)는 OECD 회원국 34개 가운데 26위

※ 11개 항목인 주택(주거환경), 일자리(취업), 소득, 공동체생활, 교육, 환경, 정치참여, 건강, 삶의 만족도, 치안, 일과 삶의 균형 등의 행복지수에서 호주가 1위, 2위 캐나다, 3위 스웨덴의 순임

2. 국민통합 관점의 내생적 지역균형발전 강화

○ 한강의 기적을 이룬 경험을 살려 각 지역의 특성화된 잠재력에 토대하여 길고 멀리 갈 수 있는 큰 그림 차원의 '발전의 전국 캠퍼스화' 도모

– 소수 특정한 지역의 발전, 그로인한 저발전 지역의 상대적 박탈감으로 인한 집적 불경제 발생은 국민통합의 관점에 하등의 도움이 되지 않음

– 단기적 국가발전 보다는 장기적인 국가 발전을 위해서는 지역마다의 장점을 살린 특화발전을 도모하여 지역간 균형발전을 보다 강화

※ OECD(2010)도 향후 지역발전의 앵글은 지역자원의 가치향상에 의한 '모든 지역'(all regions)의 발전임을 예견

○ 정책기획, 시책개발, 재원의 사용한도 지정 등 과거 중앙이 주도하는 지역발전방식을 탈피하여 지역이 주도하는 식으로 전환

– 국가 주도의 정책추진은 지역특수적인 여건에 대한 고려가 부족해 전국에 획일적인 인프라 위주의 시책을 추진하고, 그 결과 시책지원의 효과가 떨어지는 문제를 노출(김현호, 2012)

○ 지역의 기획과 아이디어, 발상의 전환과 착상을 바탕으로 한 지역자원의 융·복합 상품화, 지역의 경쟁력 강화

– 일본 효고(兵庫)현 나오시마(直島)의 경우 : '예술섬 프로젝트'에 의해 지역 전체를 변혁[3)]

○ 특히 대표적인 저발전 지역에 해당하는 낙후지역의 재활성화 정책에 대해서는 EU, 일본 등과 같이 국민통합적 관점에서 지원을 보다 강화

– 우리나라는 외국처럼 국민통합 달성을 위한 '국가 최소기준'(national minimum)의 관점에서 국가가 낙후지역의 발전을 전적으로 책임지는 접근을 취하고 있지도 않음

○ 아울러 낙후지역정책을 포함해서 모든 지역에 대해 일률적으로 재원을 지원하기 보다는 '자구 노력'과 '지역간의 경쟁'을 중시하는 방향의 시책 추진

– 지역은 지금과 같은 발전정책의 수동적 수혜자가 아니라 능동적 주도자의 위치를 확보

○ 동시에 현재와 같은 중앙부처 및 행정구역간 칸막이식의 정책추진에서 과감히 탈피하여 협력적 지역발전을 대폭적으로 강화

– 중앙부처 이기주의에 의한 지역발전정책 보다는 지역발전의 협력자라는 관점에서 지역발전에 대한 중앙부처간의 협력

– 지자체 차원에서도 행정구역 단위의 발전관행에서 탈피하여 협력을 통해 지역의 동반성장을 추구

○ 특히, 정책의 지역의 수요에 적합한 맞춤식 지역발전으로 정책의 무게중심을 전환

– 시책이나 재원을 지역에서 가능한 것은 지역으로, 민간에서 가능한 것은 민간으로 이양하고 국가나 중앙은 지역을 지원하는 위치로 전환

3) "세계의 가보고 싶은 7곳," "007 영화의 촬영지"가 될 만큼 지역의 인지도를 세계적으로 향상

Ⅲ. 주민행복, 국민통합을 위한 지역발전정책의 추진과제

1. 지역행복 및 국민통합 증진 기반의 구축

○ 지역발전 관련법에 삶의 질 향상, 주민행복을 명시적 목표로 제시

– 현재 「국가균형발전특별법」 등에서는 '지역의 삶의 질' 향상 등이 종래의 "지역개발" 관점에서 추상적, 총체적으로 언급되고 있는 데서 나아가 주민의 체감적 행복 향상을 명시적으로 규정

※ 독일에서는 지역자체의 발전을 넘어 지역에 거주하는 개인의 삶 자체가 중요해짐에 따라 지역간의 '삶의 질 등가치성(等價値性)' 보장을 헙법에 명시

○ 지역의 '개발'은 목표가 아니라 수단인 점에서 양적 발전지표인 GDP 대신 질적인 지표를 개발하고 이를 정책에 적용

– 국가적으로는 지역발전의 목표가치를 질적인 것으로 전환하기 위해 GNH를 도입하고 지역별로는 "지역행복지수", "행복최소기준" 등을 도입

○ 우리사회의 양극화로 인한 사회적 약자, 낙후지역 등 저발전 지역의 정책을 지원하기 위한 생활 안전망 및 "신균형발전" 정책의 개발 및 추진

– 국민의 최소생활기준 도입, 설정을 통해 지역사회 약자를 지원하고, 이를 위한 지역의 생활안전망 구축 및 지원사업 추진

– 신균형 발전지표의 개발, 적용 뿐 아니라, 성장동력이 부족하고 공동체 존립이 위협받고 있는 낙후지역을 특별히 인지하여 정책을 지원

※ 사회적 약자인 여성에 대해 2010년부터 국가가 '성인지 예산'을 편성하여 정책을 지원

2. 지역사회 체감 및 복합 · 연계형 일자리 창출 사업추진

○ 하이테크 등에 기반한 대규모 사업은 일자리 창출여건이 좋지 않은 상당수 지역에서는 실현 가능성이 떨어질 뿐 아니라, 설령 어렵게 실현한다 하더라도 지역주민의 고용이 이루어지는 '사람의 번영'으로 귀결되기 어려운 측면이 많음

○ 지역주민의 고용체감도가 떨어질 수 있는 대규모 프로젝트 대신, 지역주민의 일자리를 위한 공동체 차원의 일자리 창출사업의 추진이 중요

– "내 일" (my job)이 없으면 "내일" (tomorrow)을 보장할 수 없는 것이 현실이 되어가고 있음을 고려

○ 이를 위해서는 지역 현장에 밀착성을 지닌 지역 순환형 일자리 창출 모델을 구축[4)]

– 이 모델은 원료생산, 가공, 판매, 서비스 제공, 마케팅, 교육 등 일련의 활동이 지역사회에 상호 연결됨으로써 일자리 창출에 보다 많은 지역사람이 참여하는 형태임(김선기, 2011)

– 아울러 주력사업과 연계가 많은 융복합적인 부대사업을 발굴하여 사업의 영역을 보다 확대

※ 예 : 로컬푸드 생산→식품가공→농특산품 판매→식당 · 레스토랑 운영→관광 · 체험상품 판매→축제 개최 등으로 연계적 일자리를 창출하는 방식

○ 특히, 마을기업, 사회적 기업, 협동조합 등 지역 공동체가 일자리 창출을 주도하는 '1마을 1경영체' 사업을 적극적으로 지원하고 육성

– 사업의 지속성을 위한 지역자원의 활용 및 운영비 등 직접지원 방식 대신, 지역사회의 자립역량을 강화하기 위한 리더양성, 경영지원, 교육 및 컨설팅 등을 지원

지역사회 주도의 일자리 창출사업의 국내외 사례

마포구 성미산 공동체, 전북 완주군 지역순환형 마을기업, 일본의 가미카츠(上勝)의 기적의 나뭇잎 이로도리(彩) 등

○ 산업에서 일자리가 창출되는 "단선적 전략"에서 나아가 일자리와 복지, 교육, 에너지 등을 연계한 "복합 · 연계 전략"에 의해 일자리를 창출

– 일자리 창출을 복지, 문화 등과 별개의 것으로 생각했던 종래의 접근과 달리, 일자리를 복지, 문화 등 생활서비스와 복합, 연계 속에서 접근(서정섭, 2010; 조준모, 2009)

복합연계 전략에 의한 일자리 창출전략의 예시

고령자 노인을 시군의 "복지센터"에서 데이케어를 하는 경우처럼, 운전 · 주방 · 여가 · 청소 · 치료 등 복지와 관련된 다양한 기능 자체를 수행하고 또 이를 민간화하는 과정 속에서 다양한 일자리가 창출

○ 지역발전정책도 복지 등과 융 · 복합적인 것으로의 전환이 필요(바르카 보고서, 2010)

– 특히 산업정책, 문화정책, 지역계획 간의 수직적 재원지원을 탈피하여 횡적인 융합에 의한 재원지원을 강화할 필요가 있음

4) 이 방식은 정부, 사회단체, 지역사회가 제공하는 다양한 형태의 공공 및 사회서비스 일부를 사업화해 생활밀착적인 일자리를 창출할 수 있는 장점을 보유

3. 자구노력에 의한 특성화 발전 및 지역의 창조적 역량 강화

○ 지자체별로 해당 지역 주민의 삶의 질 만족, 복지수준 제고를 위한 특성화 시책을 추진
- 종래와 같이 물리적 시설투자 위주의 전국 획일적 사업추진에서 탈피하고 소프트웨어 사업 쪽으로 시책의 비중을 이동
- 지역의 행복 및 삶의 질 수준을 파악 및 지역 차등화 시책을 추진

○ 중앙의 시혜적 차원이 아니라 지역의 자구노력에 의해 지역자원 활용한 성장모델 발굴
- 지역관점에서 과거 지역발전정책의 가장 큰 폐해 중의 하나는 '중앙의 예산 따오기'식 사업추진으로 인해 중앙의 지역 의존성 강화 및 지역의 사업발굴 및 기획역량의 부족이었음
- 도시 및 농촌이 보유하고 있는 특화된 지역자원을 바탕으로 주민의 행복을 향상시킬 수 있는 사업을 발굴, 리더 육성, 공무원 역량 강화, 교육시스템 정비

○ 정책개발을 위해 주민이 참여하는 협력적 방식에 의해 비교 우위가 지역의 경쟁력 있는 자원을 발굴하고 이를 상품화하는 전략을 개발
- 경쟁력 있고 특색있는 자원에 대한 면밀한 조사가 선행되어야 하며, 지역이 개발한 성장모형은 산업, 문화관광, 환경 혹은 이들의 복합일 수도 있음

일본 아이치(愛知)의 "지역 보물찾기"

나고야를 중심으로 하는 일본 아이치현에서는 매년 지역의 주민이 참여하여 "지역 보물찾기 "라는 이름으로 지역의 경쟁력 있는 자원을 발굴하고 있는데, 우수한 자원을 발굴한 자에게는 그에 상응하는 보상을 수여하고, 발굴한 자원은 인터넷 홈 페이지를 구축하여 자료를 축적하고 있음

4. 중앙보다는 지역이 주도하는 정책의 개발 및 추진

○ 중앙주도의 집권적 방식의 정책추진에서 지역이 주도하는 분권적 방식의 시책을 추진
- 지역발전에 대한 주도권을 지역이 갖고, 지역 스스로가 창의, 발상의 전환, 연구개발에 의해 소득과 일자리 창출 등 각종 다양한 정책을 추진

※ 지역은 3D적 접근의 적극적인 채택 : 지역발전 연구개발(Development), 타 지역과 차별화(Differentiation), 지역 전체의 새로운 디자인(Design)

○ 지역주민의 피부에 와 닿는 지역발전으로 정책의 개발 및 추진과 중앙시책의 지방이양의 병행 추진
- 특히, 시책의 구상이나 재원 등을 지역에서 가능한 것은 지역으로, 민간에서 가능한 것은 민간으로 이양하고 국가나 중앙은 지역을 지원하는 체계로 전환[6]

○ 세계적 추세인 "부문중심의 분산적 방식(sector-based fragmented approach)" 에서 "지역 중심의 통합적 방식" (place-based integrated approach)으로 지역발전정책을 개편
- 지역의 자율성을 부여하기 위한 포괄보조의 도입에도 불구하고 여전히 부처 중심의 기능적 방식에 의한 부처 할거주의, 이기주의, 투자의 중복 및 비효율 문제 발생
- 따라서 주민행복과 삶의 질 향상을 위한 핵심 수단인 지역자원의 융·복합적 개발 및 일자리 창출을 지역통합적 접근에 의해 추진

○ 중앙은 지역발전의 협력자 및 조력자의 역할을 수행
- 종래와 달리 중앙은 컨설팅, 재원지원, 법제지원 등 지역의 정책추진을 위한 조력자, 지원자의 역할을 수행

5. 통합적인 지역간 협력 및 상생발전시책의 개발

○ 우리나라 지역은 재정자립도가 열악할 뿐 아니라 시군을 포함하여 대부분의 지역이 자립적 발전을 달성하기에 한계 보유
- '12년 우리나라 지방자치단체의 재정 자립도는 평균 52.3%이며, 지자체 재원으로 공무원 월급도 감당하지 못하는 지자체도 다수임

○ 행정구역 단위의 발전관행 고착화를 탈피하여 상생발전을 추구하기 위해 '10년부터 "연계협력" 사업을 추진
- 정부는 지자체가 발굴한 79개의 연계협력사업에 대해 10년~12년 동안 3,385억원을 지원
- 중앙차원에서는 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권간 사업의 무의미한 분할, 부처간 칸막이식 사업추진 등으로 소기의 성과를 달성하지 못했음
- 지방차원에서는 지자체 실링 내 사업추진으로 인해 협력사업이 단독사업에 비해 우선순위가 밀려 참여도가 낮음

6) 과거처럼 중앙정부가 주도가 되어 추진하던 시책이 지역수요에 가장 둔감한 시책이었던 이유도 현장과 가장 멀리 떨어진 부처가 중심이 되어 사업을 추진했기 때문

지역간 연계협력사업 추진현황 (단위: 억원, 개)

구분	연계단위	2010		2011		2012		광특회계
		과제수	예산	과제수	예산	과제수	예산	
기초생활권	시군구			10	83	12(신규2)	132	지역계정
광역경제권	시도	30	540	46(신규16)	1,000	56(신규10)	1,150	광역계정
초광역권	광역권간	5	67	6(신규1)	148	11(신규6)	265	광역계정
계		35	607	62	1,231	79	1,547	

* 출처 : 지역발전위원회, 2013, 「지방자치단체간 연계협력사업 편람」

○ 협력사업의 취지에 반하는 중앙부처 분산에 의한 칸막이식의 사업 추진 대신, 부처 통합적인 상생협력 사업의 개발 및 추진 활성화가 필요

– 사업의 내용과 지역측면에서 분할추진의 정당성이 떨어지는 지자체간 협력사업의 통폐합

※ 현재 광역경제권 연계협력, 초광역권 연계협력사업, 기초단위 연계협력으로 구분

– 지자체는 지자체 상호간의 구속력 강화 및 성과창출을 위한 '지자체간 협정제도' 도입

– 지자체간 협력발전을 활성화하기 위해 '지역협력발전계정' 설치 등 별도의 재원 마련

외국의 협력발전을 위한 지역간 협정

구분	내용
일본의 정주자립권 구상 시정촌 협정	– 총무성이 지원으로 2009년 4월부터 도입된 제도로 인구 5만 이상, 고차적인 도시기능을 지닌 30만 내외의 중심도시와 주변 시정촌간의 공동발전협정 체결 – 목적은 주민이 필요로 하는 니즈의 충족과 협정지역의 경쟁력 강화이며 2013년 현재 71개 권역이 설정되어 있음
영국의 다지역간 협정 (Multi Areas Agreements)	– 2007년 제도가 도입되었으며, 지방정부간에 협정을 맺어 컨소시엄을 구성하고 중앙정부와 발전협정을 체결 – 개별지방정부를 넘어선 경제개발, 토지이용, 교통, 자본투자, 기반시설 등 지역발전에 협력

* 출처 : 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html)
사이먼 펨버튼, 2011, 2011년 지역발전 컨퍼런스 세미나 자료

6. 기초 지자체 사회 · 경제적 재생시책의 추진

○ 물리적인 낙후 뿐 아니라 경제 및 산업, 주택 등이 전반적으로 쇠퇴하는 지역에 대한 사회, 경제적 재생차원의 시책추진 필요

– 물리적 측면에 초점을 둔 재개발, 재건축은 중소도시, 낙후지역을 포괄하는 '지역의 재생'에는 한계 보유

○ 도시나 농촌, 낙후지역을 포괄하는 지역 재활성화, 재창조 차원의 종합 재생시책의 개발, 추진

– 지역재생 정책의 내용은 경제와 산업, 문화, 주택과 환경, 교통, 복지, 교육, 안전망 등 포괄

○ 농촌지역의 경우, 주거사정이 열악하고, 행정서비스의 효율성도 떨어지고 있음을 고려하여, 거점지역을 중심으로 단계적인 지역재생 사업을 추진

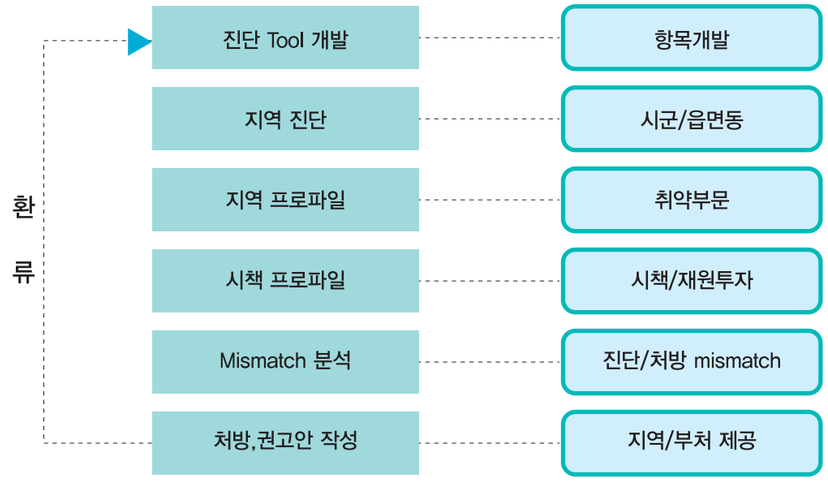
– 소수 시범지역을 집락재편을 한 다음, 확대하는 방식의 정책 추진

○ 지역재생 지자체의 시책추진 자율성을 부여하기 위해 포괄보조금이나 재생교부금을 지원

– 지역의 선정은 해당 지역의 자율적인 의사에 의하되, 중앙은 지역진단 및 처방 시스템을 도입하여 효율적 사업추진을 지원

※ 지역이나 부처의 입장에서는 현재의 상황과 처방의 (불)일치를 파악하여, 지역 공동체 붕괴나 지역주민의 생활안정을 위한 맞춤식 처방자료로 활용

지역수요 맞춤식 지역재생 진단 · 처방 시스템



7. 제2 새마을사업의 승화 및 발전 추진

○ 농촌이나 중소도시 등 저발전 낙후지역의 주거 및 생활여건은 과거에 비해 크게 나아지지 않았으며, 선진국 수준으로의 재도약이 필요한 형편임
- 농촌이나 낙후지역은 의료, 복지, 주거 등이 특히 열악함

○ 농촌이나 도시, 중소도시를 막론하고 유사한 내용의 백화점식의 마을사업을 정부가 지원하고 있지만 실효성이 낮음
- 90년대 초부터 전원마을, 농촌마을종합개발사업, 정보화마을, 문화마을, 전통테마마을, 농촌체험마을, 생태마을, 색깔있는 마을, 동네마당, 마을만들기 사업 등의 유사사업을 부처가 경쟁적으로 개발하여 추진

○ 마을 공동체, 마을 만들기에 대한 인식이 확산되고 있는 점에 착안하여, 한 단계 상승하는 대한민국을 재창조하기 위한 제2의 새마을 사업을 전국적으로 추진
- 유사 추진사업의 통폐합으로 인한 재원확보, 새마을 중앙회 등 기 형성 조직의 활용, '다시 한 번 뛰어보자' 는 연대의식 등의 자산을 보유하고 있음

○ 사업의 추진 방향은 사회경제적 재생과 연계하되, 고품격의 시민의식 및 주민정신 등의 소프트웨어 분야까지를 포함
- 내용적으로는 경제, 물리적 생활환경의 업그레이드 뿐 아니라, 기초질서, 공중의식, 이웃에 대한 배려, 공동체 재창조, 소외 극복의 생활 및 사회 안전망 등 포함

※ 1970년대 새마을 운동은 지역사회의 종합적 발전을 도모하는 사업
- 공간적으로는 도시, 농촌, 낙후지역을 포함하되, 1차적으로 시군 낙후지역을, 2차적으로 도시의 동지역을 대상으로 사업을 확대

Ⅳ. 지역발전정책의 추진체계 개편

1. 개편의 방향

○ 지역발전정책의 추진체계는 우리사회에서 급격히 상승하고 있을 뿐 아니라 향후의 지역발전정책의 가치, 비전과 철학을 가장 효율적으로 달성할 수 있는 수단을 구비하는 것임
- 증가하고 있는 가치인 국민통합을 위한 지역균형발전, 지역주민의 행복과 삶의 질을 증진 등 임

※ 동시에 향후 보다 심화될 고령화, 저성장 시대 뿐 아니라 현재의 양극화 문제의 대응

○ 중앙권한의 지방이양을 포함해 지방이 주도하는 분권화된 지역발전정책의 추진체계를 구비
- 향후 양적인 발전 대신 주민의 체감적 행복에 초점을 두는 질적인 발전을 보다 효율적으로 지원하기 위한 지역주도의 정책 지방화를 지원하는 방향

○ 지역발전에 관련된 주체의 통합적이고 협력적인 방식의 추진체계를 형성
- 중앙과 지방차원에서는 현재의 수직적인 체계 대신, 역할분담을 통한 수평적인 지역발전 추진체계를 형성하고 각각의 역량을 극대화
- 현장 밀착적이고 융복합적인 지역발전의 실효성 증대를 위해 부처간의 칸막이 배제, 중앙부처 협력적 추진체계 구축

일본의 지역활성화 통합추진본부

2003년 부처의 이기주의를 떠나 지역수요의 대응성 제고와 중앙부처의 전문성을 복합적으로 고려하는 차원에서 범 부처 차원의 협력을 도모하기 위해, 중앙단위의 부처간 협력기구로 내각부 산하에 설치·운영하고 있으며, 각 부처의 국장급으로 구성됨

2. 광역 시 · 도의 역할이 중시되는 공간계획

○ 현재 성과를 창출하기에 적잖은 한계를 지니고 있는 시·도로 구성되는 광역경제권 단위의 지역발전의 재검토 필요
- 광역 경제권 공간발전의 단위가 제대로 작동되지 못한다는 관측이 지배적임

○ 이런 문제를 해결하고 향후 지배적인 지역발전의 가치로 부각될 국가통합을 위한 지역균형발전, 지역행복을 제대로 실현하기 위해서는 지방자치의 주체인 시·도를 공간계획의 핵심적인 단위로 전환

– 재원지원과 계획공간의 일치를 통한 지자체 자율적인 지역발전 정책의 추진

○ 광역적인 지역발전을 도모할 필요가 있는 기반시설은 국가가 사업을 추진하거나 시도간 협력을 통해 사업을 추진
– 도로 등 기간 교통망, 기간산업 등에 대해서는 전국적 관점에서 정책을 추진
– 시도의 경계를 뛰어넘어 광역적 협력사업을 추진할 필요가 있는 사업의 경우는 광역위 등의 조직을 통해 시도간 협력으로 추진

○ 문화, 복지, 경제, 주거, 행정 등 생활서비스를 포함한 '생활 및 정주 자립권' 설정과 공간계획의 수립
– 지역발전이 가능한 중심도시와 중심도시를 둘러싸고 있는 주변 시군을 포함하여 정주와 일자리, 삶의 질 향상에 필요한 생활서비스 등의 자립이 가능한 권역을 설정
– 인구감소・고령화 시대에 시군 행정구역에 한정된 완결형 행정서비스 구축은 현실적으로 곤란해서, 주변지역이 중심도시 도시기능을 활용할 수 있도록 조성
– 중심도시에 일상생활에 필요한 중핵 도시기능을 집적하고, 기초적 조건이 불리한 부락, 산간지역, 이도 등은 특별지원
– 생활 및 정주 자립권별로 관련 지자체가 협정을 체결하고 3년간의 권역 발전계획을 수립

※ 일본 총무성이 추진하고 있는 '정주 자립권' 처럼 중심도시와 주변도시의 자율적인 협정을 설정하고 권역의 지원을 중앙에 신청

3. 지역발전정책의 컨트롤 타워의 권한 강화

○ 현재 대통령 자문기구인 '지역발전위원회'가 지역발전정책컨트롤 타워의 역할을 수행하고 있으나 한계 보유
– 부처에 흩어져 있는 지역발전 사무를 총괄, 조정하는 데 제약이 있으며, 독립된 예산 집행권 등도 부재

※ 균특법 제 22조 : 지역발전위원회는 지역발전정책에 대한 국가 및 지역의 중요한 사항에 대한 심의를 규정

○ 지역발전정책 총괄기구의 존재와 위상은 향후 지역발전의 지배적인 가치가 될 국민통합, 지역균형발전, 지역주민의 행복증진에 대한 국가적 관심과 비중에 따라 종속되어 결정될 사항
– 그러나 시대적인 여건, 지배적 가치에 대한 국민의 열망 등에 비추어 볼 때 지역발전정책 총괄기구의 위상의 격상 조치 필요

○ 행정위원회로서의 격상과 동시에 위원회 미션에 합당하게 조직을 개편하고 기구를 설치하되 '지역균형발전위원회' (혹은 지역균형행복발전위원회) 등의 명칭이 적합
– 현재의 '지역발전위원회' 라는 포괄적인 명칭은 지역개발사무를 다루는 여타 부처와 사무를 두고 마찰이 벌어질 수 있기 때문에 미션이 보다 명확한 것이 행정위원회 기구설립에 유리
– 행정위원회가 됨으로써 지역발전에 대한 균형발전, 지역행복의 '특수한 목적'을 달성하기 위해 예산의 편성, 집행권의 보유함으로써 보다 강력하게 정책을 기획, 집행할 수 있는 장점 보유
– 대통령 자문위원회를 유지할 경우 위원회의 '손발 역할' 을 수행할 수 있는 전담부처를 지정하되, 재정지원 제도 개편과 연계해서 추진체계를 재편

지역발전정책 컨트롤타워 대안별 비교

대안	장점	단점
지역발전위원회 (행정위원회)	– 독립적인 예산 집행권 – 정책시행의 집행력 강화	– 부처의 지역개발 이관 애로 – 강력한 총괄조정 미흡
지역발전위원회 (자문위원회)	– 정책의 총괄, 기획 – 특정부처와 초연한 총괄	– 독립적인 예산편성 집행권 부재 – 자문위원회의 한계
국무총리실	– 정책의 총괄 및 기획 – 부처간 협조 확보 용이	– 지역발전 고유업무의 희석 – 총리실의 고유업무와 혼합
기획재정부	– 지역발전재원의 지원강화 – 예산을 통한 정책조정	– 지역발전 전문성 결여 – 주관부처 대국민 이해 애로
전담부처 지정	– 지역발전사무 전담 수행 – 관련 예산사업 통합 추진	– 타 부처 사무이관 애로 – 강력한 총괄기능 수행 미흡

* 출처: 김현호(2013), 지역균형발전정책의 이론과 실제, 미발간 자료

○ 지방분권과 지역발전의 연계, 통합으로 정책의 시너지를 제고하는 방안도 검토할 수 있음
– 지방분권촉진위원회와 지역발전위원회의 통합, 지방분권과 지역발전 시책을 연계 추진함으로써 정책의 시너지를 창출하는 것도 대안으로 검토 가능
– 분권과 지역발전은 밀접한 관련을 맺고 있으나 지방분권촉진위원회와 지역발전위원회의 이원적 추진체계를 고수함에 따라 시책간 연계 및 융합이 어려운 실정이며 심지어는 참여정부 시기 균특회계 설치를 목적으로 사회복지 국고보조금을 지방으로 이양하는 등의 정책오류를 예방
– 다만, 이 경우 국가균형발전특별법 등 관련 법령을 대폭 개정해야 하는 부담이 관건

Ⅴ. 재정지원제도 개편

1. 참여정부 이전 지역발전 재정지원제도

○ '90년대 이전까지 지역발전 관련 재정지원제도는 지방교부세와 국고보조금이 근간을 이루었으나 '91년 지방양여금이 설치되면서 참여정부 출범 이전까지 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 3각 체제로 운용됨

○ 지방양여금은 전화세, 주세, 토지초과이득세 등 국세의 일부를 지방에 양여하여 지역발전의 효과가 큰 특정 사업을 지원하는 수단으로 적극 활용되었음
- '91년 지방도로사업을 시작으로' 92년 수질오염방지사업과 농어촌지역개발사업 등으로 확대
- 공식에 입각하여 배분하고, 그 내역을 공개하며, 특정 사업 내에서는 세부사업의 선택이 가능하였다는 점에서 제한적이나마 포괄보조금(block grnats) 성격을 내포
- 그러나 세부사업의 예산승인권을 중앙부처가 행사하여 자치단체의 자율성을 제약하며 포괄보조금으로서 장점이 미흡하다는 비판도 제기

○ 지방양여금은 '91년 5,570억원에서 마지막 해인' 04년에는 4조 3,922억원으로 크게 확대되었으며 지방도로 확포장, 낙후면 지역개발, 수질오염방지 등의 지원을 통하여 낙후지역을 전담하는 재원으로 적극 활용하였음

지방양여금의 사업별 재정지원 규모

	'91	'92	'94	'99	'00	'01	'04
합 계(억원)	5,570	12,506	17,747	27,729	36,710	47,795	43,972
도로정비	5,570	8,817	10,325	13,923	17,800	22,928	19,134
농어촌지역개발	–	1,438	1,684	2,347	3,050	3,861	3,554
수질오염방지	–	2,126	2,490	6,714	9,317	12,250	13,418
청소년육성	–	125	147	204	285	329	302
지역개발	–	–	3,101	4,541	6,278	8,427	7,562

* 자료 : 행정자치부,「지방자치단체 예산개요」및「지방양여금 배정내역」각 연도

2. 참여정부 시기 지역발전 재정지원제도

○ 참여정부는 국정운영의 기조를 지방분권과 균형발전에 두고 재정지원제도의 분권화를 추진함
- 선분권 후보완 원칙, 보충성 원칙, 포괄성 원칙 등 3대 원칙에 입각한 지방분권 로드맵 발표

○ 지방분권 로드맵에 따라 지방양여금 폐지 및 국가균형발전특별회계 설치, 국고보조금 정비, 분권교부세 신설과 지방교부세 확충 등의 시책을 추진하게 됨

○ 먼저 정부혁신지방분권위원회는 '04년 당시 533개(12.7조원) 국고보조사업 중 ① 163개 국고보조사업은 지방이양(1.1조원), ② 126개 국고보조사업은 균특회계 이관(3.6조원), ③ 233개 국고보조사업은 존치(3.6조원) 등으로 재편함

○ 그러나 사회복지 국고보조사업의 대부분을 지방이양 사무로 규정하였을 뿐만 아니라 비용보전 수단으로 설치한 분권교부세 재원이 부족하여 지방재정의 건전성 저하, 사회복지서비스 저하 등의 문제들을 양산하였음(조기현 : 2006)
- 분권교부세 규모를 과거 3년 기준으로 산정한데다 사회복지 재정수요가 급격히 증가함에 따라 자치단체 복지재정의 만성적 부족을 초래

○ 지방양여금의 폐지, 국고보조금 정비를 토대로 국가균형발전특별회계를 설치하였음
- 국가균형발전의 안정적, 체계적 재정지원 수단으로 균특회계를 설치
- 지방양여금은 그간의 성과에도 불구하고 포괄보조금으로서 정체성 미흡, 국가재정의 경직화, 지방도로 사업에 대한 투자가 과다하다는 이유로 폐지
- 이에 따라 균특회계는 지방양여금의 일부, 국가지원지방도로사업 등 지역개발 국고보조사업의 일부, 테크노파크 등 지역혁신 재정사업의 일부를 이관시켜 설치

○ 균특회계 세출구조는 지역개발계정, 지역혁신사업계정, 제주계정으로 운용됨
- 지역개발계정은 ① 시도 자율편성 70개 사업(SOC, 농림수산, 관광개발 등), ② 균형발전기반지원 11개 사업(오지, 소도읍, 신활력, 농어촌종합개발 등), ③ 국가직접편성 12개 사업(교통, 재해예방, 그린벨트 등)
- 지역혁신계정은 지역전략산업 진흥, 테크노파크 조성, 지방연구중심대학, 관학연구단지 육성, 지방문화산업 육성 등 시·도의 산업혁신을 촉진하는 사업으로 구성
- '08년 기준 지역개발계정이 73%(자율편성사업이 51%, 균형발전기반지원사업이 21%)를 차지하였으며 분야별로는 SOC 및 농어촌지역개발이 각각 29%와 31%를 점유

균특회계 세출구조 추이

	'05	'06	'07	'08
① 지역개발사업 계정	41,978	45,360	49,914	55,764
– 자율편성 대상사업	26,131	28,424	28,179	28,506
– 균형발전기반 지원사업	9,682	10,463	12,161	11,546
② 국가직접편성 사업	6,165	6,473	9,574	15,712
– 지역혁신사업 계정	12,766	13,997	15,357	16,770
– 제주특별자치도계정	–	–	3,475	3,847
합 계(억원)	54,744	59,357	71,498	76,382

3. 이명박정부 시기 지역발전 재정지원제도

○ 이명박정부는 '10년 지방소비세를 전격 도입하였으며 국가균형발전특별회계를 광역지역발전특별회계로 재편하면서 포괄보조금적 성격을 확대하였음

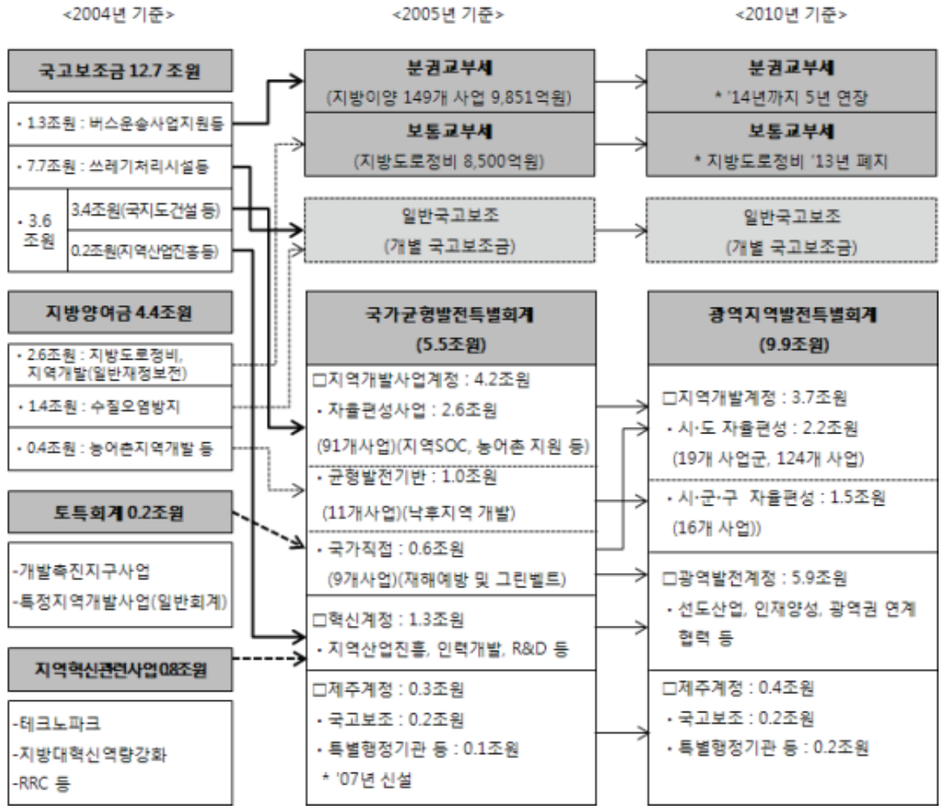
○ 참여정부 시기 재정당국의 반대를 극복하는데 실패한 지방소비세의 경우 이명박정부는 부가가치세의 5% 규모로 도입하였을 뿐만 아니라 수도권과 비수도권의 불균등발전의 보완책으로 지역상생발전기금을 설치하였음

- 수도권규제 완화 후속대책의 일환으로 지방소비세를 부가가치세 5%로 도입
- 당초 재원중립원칙 하에 지방교부세 법정교부율을 19.24%에서 18.97% 인하할 계획이었으나 19.24%를 유지하고, 지방교육교부금의 법정교부율은 20%에서 20.27% 인상, 분권교부세 5년 추가 연장 등 지방재정 지원책을 확대
- 아울러 지방교부세 도입에 따른 수도권과 비수도권의 재정격차를 완화할 목적으로 연간 3,000억원 규모의 지역상생발전기금을 10년 한시 재원으로 도입

○ 유사중복사업의 남발, 중앙집권적 운용방식 등을 해소하고자 균특회계를 광특회계로 재편하였음

- 광역화, 특성화, 상생발전 등의 국정 가치를 반영하고 균특회계의 한계를 극복하고자 도입
- 지역개발계정의 포괄보조금적 특성을 강화하며, 유사중복으로 인한 예산낭비의 폐해를 해소하고자 균특회계의 균형발전기반사업을 시군구 자율편성사업으로 통합

균특회계와 광특회계의 세출구조 비교



4. 역대 정부의 지역발전 재정지원제도 평가

○ 국정의 우선순위는 다소간의 차이는 있었지만 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌의 불균형을 경시한 정부는 없었다 해도 과언이 아님

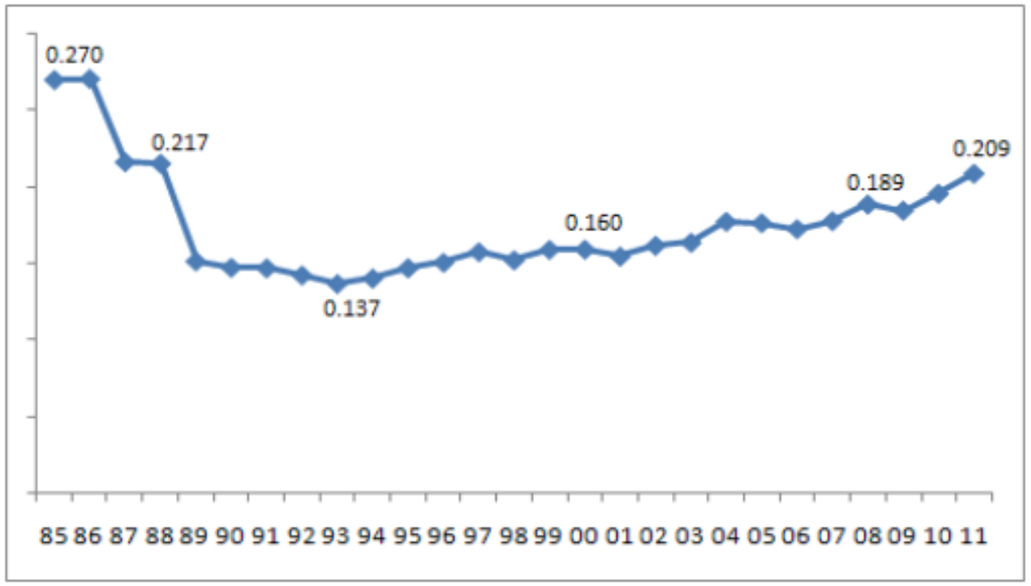
○ 새마을운동을 필두로 오지개발사업, 소도읍육성사업, 신활력사업, 농촌마을종합개발사업 등 읍·면·마을 단위 지역개발사업을 지원하여 왔음

- 특히 참여정부 이후에는 균특회계나 광특회계와 같이 지역발전을 전담하는 재정지원제도를 운용하면서 지역전략산업이나 광역경제권 선도산업 등 지역산업진흥책도 적극 지원

○ 그럼에도 불구하고 대다수의 국민들은 교육, 의료, 문화 등 삶의질 개선을 직접 체감하지 못하고 있으며 지역간 발전격차로 인한 갈등은 고조되고 있는 바, 실제로 1인당 지역총생산(GRDP)으로 측정한 지니계수를 보면 조금씩 악화되는 추세임

– 지니계수는 2000년대 들어와 악화되는 추세를 보여 '11년에는 0.209까지 증가

1인당 GRDP로 본 지니계수 추이



○ 지역발전 전담 재정지원제도의 운용에도 불구하고 지역간 소득격차가 확대된 것은 지방분권과 정책연계 미흡, 추진체계의 혼선, 낙후지역정책의 일관성 부족 등 복합적인 요인이 작용한 결과임

○ 지방분권과 지역발전의 정책연계가 미흡하거나 충돌하였음

– 지방양여금의 폐지로 낙후지역 지원을 위한 안정적, 자율적 재정지원수단을 상실

– 균특회계 및 광특회계가 지방양여금의 역할을 대체하고 있으나 중앙정부의 시혜적 재정지원방식을 고수함에 따라 유사중복, 확일적 추진 등으로 인한 예산낭비와 성과부진 여전

– 자치원리와 복지사회의 시대정신과 동떨어진 사회복지 국고보조사업의 지방이양

○ 추진체계의 혼선이 반복되고 있음

– 명목상 지역발전위원회가 지역발전정책을 총괄하고 있으나 예산편성과 집행권이 없는 대통령 자문위원회에 불과

– 부처간 유사중복사업 통합, 성과부진사업에 대한 구조조정 등의 이해관계 조정기능을 발휘하기에는 한계

○ 저발전지역에 대한 재정지원, 특히 낙후지역정책의 일관성이 부족함

– 지역간, 계층간 갈등 해소로 국가통합을 추구하는 상위 차원의 국가전략이 없으며 정부 교체에 따라 추진체계, 재정지원방식 등이 부침을 거듭

– 특히, 사실상 낙후지역 재정지원 수단으로 활용되고 있는 시군구 자율편성을 3개 부처(행안부, 국토부, 농식품부)로 분할 운용하는 것은 대단히 비효율적

– 아울러 낙후지역 소관 부처를 국토부로 지정하고 도로 등 기반시설을 추가 지원하는 것은 주민 주도의 내발적 발전을 중시하는 정책패러다임과 동떨어진 방식

5. 지역발전 재정지원제도의 정책방향

○ 지방재정의 건전성을 위협하고 있는 국고보조사업의 개혁이 절대적으로 요구됨

– 유사중복 및 성과부진 국고보조사업은 과감하게 구조조정을 실시하여 국가재정 전체의 경직성을 완화

– 구조조정으로 얻은 국고보조 잉여재원은 지방소비세 확충 등 지방의 자주재원으로 활용하며 삶의질 개선에 직접적인 영향을 주는 사회복지, 교육, 의료, 고용, 소득창출 관련 국고보조사업의 국비지원을 확대

○ 이러한 방향에서 지방소비세 확충을 적극 검토함

– 자체세입이 20%에도 미치지 못하는 현실에서는 중앙정부의 시혜적 재정지원방식이 답습될 수밖에 없으며 지역실정을 살린 차별화된 지역발전도 애로

– 국가계획과 지방재정의 정합성이 떨어져 계획수립의 행정낭비, 사업지연으로 인한 성과창출 부진, 유사중복 투자로 인한 예산낭비 등 부작용 초래

– 지역발전위원회의 '09년 국정보고를 존중하여 최소한 부가가치세 10%로 확대하는 방안을 추진

○ 분권교부세의 존치와 규모확대가 필요함

– 국가사무의 지방이양은 중단없이 추진할 수밖에 없으며 소요재원의 충당 수단으로서 분권교부세는 여전히 유효하다는 점을 감안하면 '14년 한시재원이 아닌 지속적인 운용이 바람직

– 국가사무 성격이 강하고 지방비부담이 과중한 사회복지사업은 국고보조금으로 환원하거나 부족재원만큼 분권교부세의 법정교부율을 인상

6. 광역지역발전특별회계의 개편과 (가칭)지역균형발전특별회계의 설치

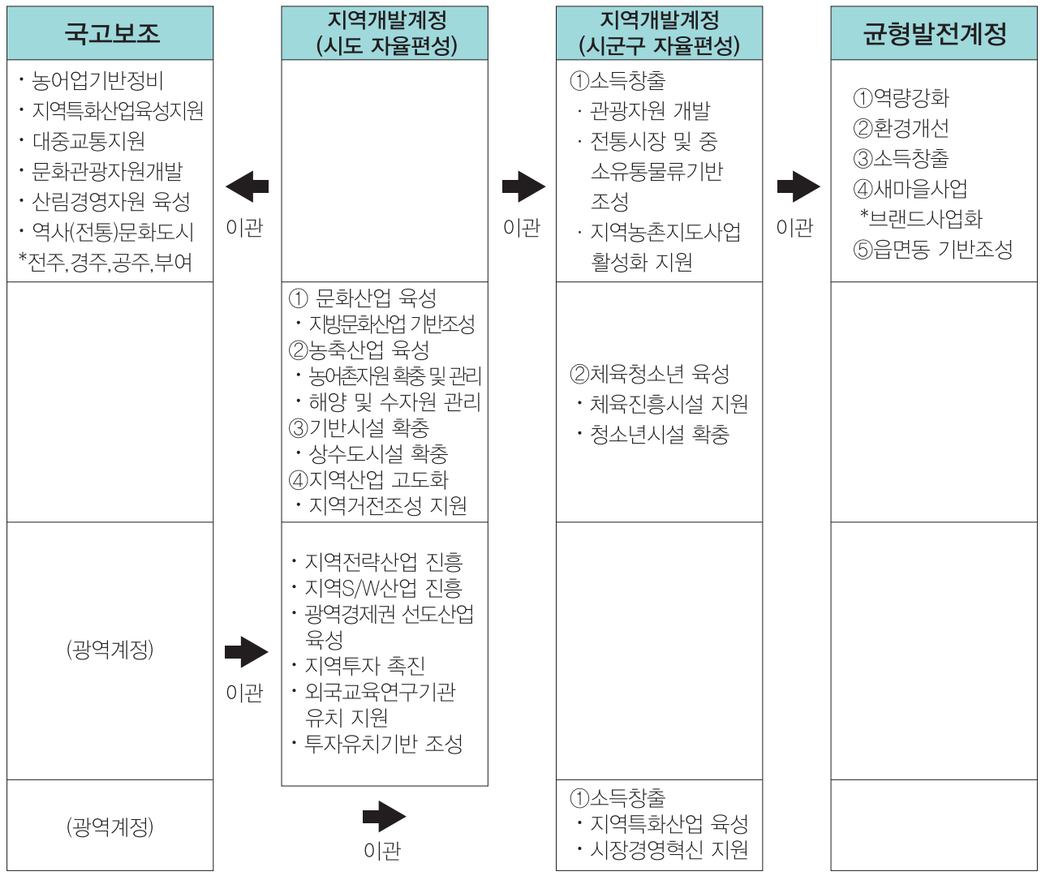
○ 낙후지역 발전의 구상이 담긴 국가계획 수립, 재정지원 및 관리체계를 정비함
- 낙후지역에 대한 국가 차원의 비전과 전략, 연차별 목표와 소요재원, 지원방식, 관리체계 등을 제시
- 낙후지역의 기준을 지금의 시・군에서 읍・면・동으로 확대, 국민 체감형 정책지원으로 전환
- 낙후지역 지원 전담재원을 확보하며 차기 정부의 브랜드사업으로 추진하되, 과거 낙후지역 개발사업이 새마을운동사업과 맥락을 같이한다는 점을 감안, 21세기형 새마을운동사업으로 승화 발전
- H/W적 성격을 탈피, 주민 주도의 공동체사업으로 전환하며 매년 성과를 측정하고 정책에 반영하기 위해서는 행정・예산・주민협력 등을 통합 지원할 수 있는 부처가 바람직

○ 다음의 기본원리에 근거하여 광특회계를 (가칭)지역균형발전특별회계로 개편함
- 지방재정의 자율성 신장에 의한 분권적 특화발전을 촉진
- 국가전략 예산사업은 국가 책임하에 일관성을 갖고 추진
- 이런 맥락에서 국가산업정책적 성격이 강하고 자치단체의 자율성이 매우 제한된 광역계정은 폐지하며 낙후지역 전담 재원으로서 균형발전계정을 설치
  ※ 광역계정은 국고보조금으로 이관

○ 이렇게 개편할 경우 광특회계는 지역개발계정과 균형발전계정으로 운용됨
- 지역개발계정은 시도 자율편성과 시군구 자율편성으로 분리하되, 현행 시도 자율편성사업 중에서 지방비 부담이 과중하고 사업편익의 공간이 시도 경계를 넘어서며 국가전략 차원에서 추진 필요성이 높은 사업은 국고보조사업으로 이관
- 또한 사업편익이 읍・면・동이면서 시행주체가 시군구인 사업은 시군구 자율편성으로 이관
- 현행 시군구 자율편성사업은 역사적으로 지방양여금부터 균특회계의 균형발전기반사업에서 출발하였다는 점을 고려하여 균형발전계정으로 운용

○ 포괄보조금적 성격을 강화함
- 지역개발계정은 광역적 편익이 발생하고 국가정책과 접목이 요구되는 성격이 있다는 점을 고려하여 매칭 방식으로 운용하되, 국고보조율이 50% 미만인 사업은 50% 이상이 되도록 조정
- 균형발전계정은 주민 주도의 창의성이 중요하기 때문에 전면적인 포괄보조금을 적용하되, 엄정한 성과평가를 실시하여 지방의 책임성을 확보
- 성과평가 강화 수단으로 국가균형발전특별법(제20조)의 규정에도 불구하고 사문화된 '지역발전투자협약 제도'를 활성화

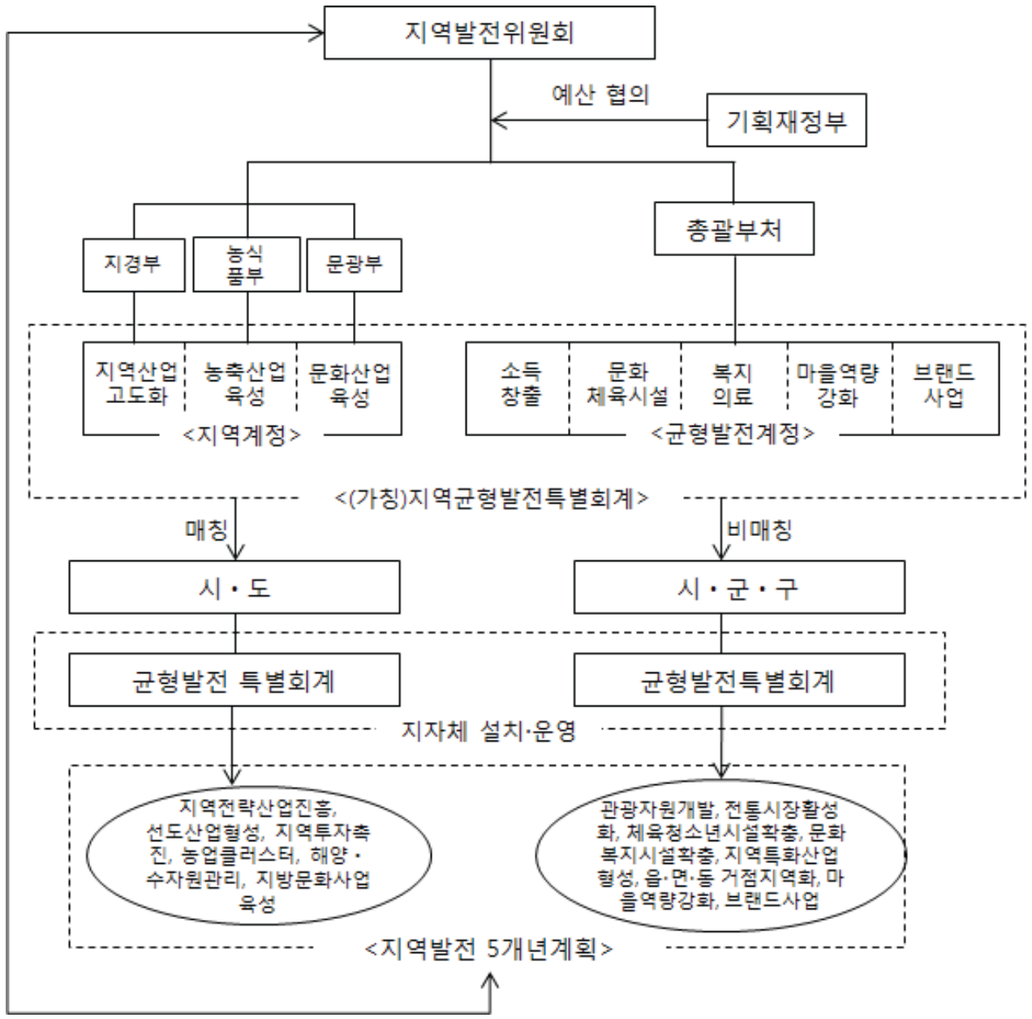
광특회계 사업구조 개편방향



○ 자치단체에도 (가칭)균형발전특별회계를 설치토록 함으로써 중앙재원과 지방재원의 수직적 연계성을 확보하며 이를 토대로 재정자원의 흐름을 효과적으로 감독함

○ 지자체에 설치하는 균형발전특별회계는 지역균형발전특별회계와 자체재원으로 조성하며, 관할 지역 내 균형발전을 전담하는 재원으로 운용함
- 지역균형발전특별회계 70%, 자체재원 30% 정도의 분담비율로 조성
- 지역균형발전특별회계 예산사업의 용도와 용도별 재원배분, 진척율, 성과 등을 효과적으로 관리할 수 있는 수단으로 활용

(가칭)지역균형발전특별회계 운용구조



참고문헌

기획재정부(2011), 「낙후지역 발전모델 개발연구」, 한국지방행정연구원 연구용역

김현호(2011), “지역사회 맞춤형 생활안전망 강화방안,” 「국토」, 국토연구원

김현호 외(2010), 「미래환경변화에 대응한 지역발전전략」, 한국지방행정연구원

조기현(2006), “분권교부세와 복지재정”, 「KRILA Focus」 제3호, 한국지방행정연구원

조기현(2011), “지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도의 발전방향 : 광역지역발전특별회계를 중심으로”, 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서

지역발전위원회, 2013, 「지방자치단체간 연계협력사업 편람」

지역발전위원회(2012), 지역상생포럼, 세미나 발표 자료

지역발전위원회(2009), 「기초생활권 발전계획수립 매뉴얼」

한국지방행정연구원(2008), 「지역생활여건 실태분석 및 개선방안」

한표환(2012), “행복한 주민, 살기좋은 지역을 위한 정책방향,” 2012년 지역발전 컨퍼런스

일본 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html),