



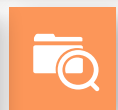
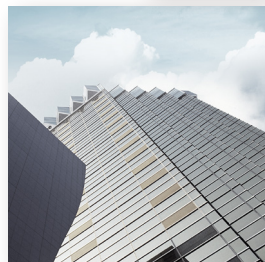
2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 일반·지방행정 분야 |

2022. 12.

본 자료는 2022~2026년 국가재정운용계획 지원단에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을
유의하여 주시기 바랍니다.



2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 일반·지방행정 분야 |

2022. 12.

국가재정운용계획 지원단

일반·지방행정 분야

연구책임자 한국조세재정연구원 : 김현아 재정정책연구실장

공동연구진 산 업 연 구 원 : 정종석 연구위원

국 토 연 구 원 : 차미숙 선임연구위원

경 기 대 학 교 : 조임곤 교수

목 차

제1장 일반·지방행정(균형발전) 분야 재정투자 평가	1
1. 균형발전 분야 재정투자의 현황과 추이	1
가. 균형발전 분야 재정투자 규모	1
나. 균형발전특별회계의 재정투자 현황 및 운용	2
다. 인구감소지역 지정과 지방소멸대응기금 도입	8
라. 균형발전 특구의 추진 현황	10
2. 균형발전 분야 재정투자의 평가와 한계	19
가. 지역불균형의 현주소	19
나. 균형발전 분야 재정투자의 한계와 과제	22
다. 신규 도입된 지역소멸대응기금에 대한 우려	22
라. 균형발전특구의 성과 및 한계	27
제2장 일반·지방행정(균형발전) 분야 정책환경 변화 및 전망	31
1. 사회·경제적 여건 변화 및 전망	31
가. 포스트 코로나 시대 이후 사회·경제적 변화	31
나. 공급망 위축과 인플레이션 대응 등 불확실성 위험 증가	34
2. 재정운용 환경 변화 및 전망	35
가. 회복력 있는 사회 구축을 위한 재정운용 방향	35
나. 지방이전 및 균형발전 재원 재구조화	38
제3장 일반·지방행정(균형발전) 분야 주요 과제	41
1. 균형발전 재정지원체계 개편	41
가. 국가균형발전사업의 범위 명료화 및 성과지표 개선	41
나. 국가균형발전특별회계 범위 재정립, 포괄보조금 규모 확대	45
다. 균특회계와 지방소멸대응기금의 연계 강화	51
2. 균형발전 특구제도 재설계	55
가. 균형발전 특구제도의 통합·단순화	55

나. 균형발전특구 관련 중앙부처·지자체 간 협력 강화	55
다. 특구지원제도(세제·재정) 효율화	57
참고문헌	58

표 목 차

〈표 1-1〉 국가균형발전 5개년계획상의 연차별 투자 규모	2
〈표 1-2〉 년도별·계정별 균특회계 규모 변화 추이	2
〈표 1-3〉 부처별 균특회계 규모 변화 추이	3
〈표 1-4〉 균특회계의 편성 구조	5
〈표 1-5〉 균특회계 예산편성 절차의 변천	7
〈표 1-6〉 「국가균형발전특별법」상의 인구감소지역 지정 및 지원 내용	9
〈표 1-7〉 인구감소지역 재정투자 및 조세지원 현황	10
〈표 1-8〉 시기별 특구제도 도입 현황	11
〈표 1-9〉 부처별 특구제도 도입 현황	12
〈표 1-10〉 균형발전특구 제도 현황	12
〈표 1-11〉 주요 균형발전특구의 지원 인센티브 비교	14
〈표 1-12〉 국가정책 목적(첨단산업 육성) 특구의 지원 인센티브 현황	15
〈표 1-13〉 산업단지 지정 현황	16
〈표 1-14〉 지역특화발전특구 시·도별 지정 현황	17
〈표 1-15〉 5개 소재부품장비 특화단지 개요	18
〈표 1-16〉 지방소멸대응기금 지원 규모 현황(2022~2023년)	23
〈표 1-17〉 인구감소지역과 낙후·위기 지역의 중복 지정 현황(2021년 기준)	24
〈표 1-18〉 지방소멸대응기금과 유사 취지·목적의 재정지원 비교	25
〈표 1-19〉 보통교부세 등 유사 재원 비교	26
〈표 1-20〉 주요 균형발전특구의 양적 성장 현황	28
〈표 2-1〉 2022~2026 중기 재정지출계획	38
〈표 3-1〉 국가정책 영역 사업의 정의	42
〈표 3-2〉 핵심지표(2개)와 부문지표(8개 부문 41개 객관지표)	43
〈표 3-3〉 균형발전 부문지표(주관지표): 10개 부문 22개 지표	44
〈표 3-4〉 1단계 전환사업	45

〈표 3-5〉 국가균형발전특별회계 지역자율계정 소관별 추이	49
〈표 3-6〉 광역자치단체 분야별 자체사업비 투자 비중	50
〈표 3-7〉 기초자치단체 분야별 자체사업비 투자 비중	51
〈표 3-8〉 영국의 연합지자체별 분권협상에 따른 추진사업(예시)	53
〈표 3-9〉 영국의 분권협상과 프랑스의 계획계약 제도 비교	54

그림 목 차

[그림 1-1] 국가재정 대비 균특회계의 예산 규모 비교(총계 기준)	4
[그림 1-2] 국가균형발전 5개년계획 내 균특회계 예산의 비중 추이(총계 기준)	5
[그림 1-3] 균특회계 포괄보조금(지역자율계정)의 예산 추이(총계 기준)	6
[그림 1-4] 인구 변화와 데드크로스 시점 분포	8
[그림 1-5] 수도권-비수도권 격차 추이: 인구, 경제력	19
[그림 1-6] 시·도별 지역총소득의 지니계수 변화	19
[그림 1-7] 수도권과 비수도권의 지역총소득과 종합소득세 격차	20
[그림 1-8] 균형발전정책의 목표 달성도 평가(7점 척도)	21
[그림 1-9] 지방소멸대응기금의 집행기구와 역할	27
[그림 1-10] 경제자유구역 지역별 외국인직접투자(FDI) 연 신고액	29
[그림 2-1] 1980년부터 2020년까지 미국의 재난위기 당시 비용 및 인명피해 추정 규모	32
[그림 2-2] 경제위기 이후 비대칭적인 충격 양상	33
[그림 2-3] World Economic Outlook(January 2021 전망 기준)	34
[그림 2-4] 소득그룹별 2019~2022년 재정수지	35
[그림 2-5] 주요 위기 시 재정대응	36
[그림 2-6] OECD 국가들 코로나 지원 규모와 국가채무와의 관계(0.50)	37
[그림 2-7] 정부지출 비중과 소득5분위 배율(2018)(-0.52)	37
[그림 2-8] OECD 국가의 지방재정 대비 이전재원 규모 변화(1995, 2000, 2016년)	39
[그림 2-9] OECD 주요국의 1인당 GRDP 변동계수	39
[그림 3-1] 지방소멸대응투자계획 수립 가이드라인 중 ‘타 사업과 연계’	52
[그림 3-2] 지방소멸대응기금 배분 절차 및 투자계획 평가 항목(2022년 기준)	52

제1장

일반·지방행정(균형발전) 분야 재정투자 평가

1. 균형발전 분야 재정투자의 현황과 추이

균형발전정책은 지역발전 촉진과 지역 간 격차를 완화하기 위한 정부 개입의 방향과 수단을 통칭하며, 정책이 포괄하는 범주 여하에 따라 명목적 관점과 실체적 관점에서 개념 정의가 가능하다. 명목적 관점(nominalistic approach)에서 균형발전정책은 공간적, 지역적 변화를 명시적으로 추구하는 ‘공간정책’을 의미하며, 실체적 관점(substantial approach)에서 균형발전정책은 정부의 공간정책을 포함하여 지역 간 자원배분에 실질적으로 영향을 주는 일체의 정책과 수단을 의미한다(김용웅 외, 2009; 차미숙 외, 2022).

「국가균형발전특별법」 제2조(정의)에서는 국가균형발전을 “지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 구현하는 것”으로 규정하고 있다. 여기서는 균형발전정책을 실체적 관점에서 규정한다.

가. 균형발전 분야 재정투자 규모

균형발전정책의 효율적 추진을 위한 재정사업은 「국가균형발전특별법」(이하 균특법) 제4조에 의거하여 수립한 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)에 근거하여 추진하고 있다. 이 계획 전체 예산의 50%는 균특회계이고, 나머지 50%는 일반회계, 타 특별회계, 기금 등 비균특회계로 구성되어 있다.

국가균형발전 5개년계획의 2022년도 시행계획 기준으로 19개 부처와 청의 295개 사업¹⁾에 국비 22.7조원, 지방비 16.5조원, 민간 2.7조원 등 총 41.9조원 투입하고 있다. 참고로 시행계획은 국가균형발전 5개년계획 수립 이후에 추진된 ① 국가균형발전프로젝트(2019. 1. 발표, 23개 사업, 총액 24.1조원) ② 지역균형뉴딜(22개 사업) ③ 생활SOC 복합화 사업(13종) 등을 포함하고 있다.

1) 17개 광역지자체의 자체재원사업 1,140개 해당

〈표 1-1〉 국가균형발전 5개년계획상의 연차별 투자 규모

(단위: 조원)

구분	2018	2019		2020		2021		2022	
	5개년계획	5개년계획	시행계획	5개년계획	시행계획	5개년계획	시행계획	5개년계획	시행계획
총투자액	25.5	34.0	34.8	34.0	39.2	36.7	39.0	35.5	41.9
국비	17.7	20.4	20.7	22.5	18.3	22.7	20.2	21.6	22.7
지방비	6.4	8.4	12.2	8.8	16.2	8.8	15.2	8.6	16.5
민자	1.4	5.2	1.9	2.7	4.7	5.2	3.6	5.2	2.7

주: 지자체 자체재원사업의 투자액(지방비와 민자)을 포함한 것임

자료:

나. 균형발전특별회계의 재정투자 현황 및 운용

1) 균특회계 규모 현황과 변화

균형발전 분야 재정투자의 핵심은 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)²⁾이다. 균특회계는 각 중앙부처가 7개 회계(일반회계 등)를 통해 분산 추진하던 균형발전 관련 사업을 2005년에 하나의 특별회계로 통합한 것이다. 균특회계는 2005년 5.4조원 규모로 설치된 이래 2010년도 9.6조원으로 증가하였으나 이후는 큰 변화 없이 약 10조원 내외를 유지해왔다.

〈표 1-2〉 연도별·계정별 균특회계 규모 변화 추이

(단위: 억원, 총계 기준)

구분	지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시 계정	제주특별자치도 계정	총계
2007	4.9	1.5	-	0.3	6.7
2008	5.6	1.7	-	0.4	7.6
2009	6.2	2.0	-	0.4	8.6
2010	3.7	5.6	-	0.4	9.6
2011	3.6	5.6	-	0.4	9.7
2012	3.5	5.4	-	0.4	9.2
2013	3.5	5.7	-	0.4	9.5
2014	3.5	5.4	-	0.3	9.2
2015	4.5	5.1	0.1	0.4	10.1
2016	4.6	4.8	0.1	0.4	9.8
2017	4.7	4.5	0.1	0.3	9.6
2018	5.3	4.0	0.1	0.3	9.7
2019	5.5	4.6	0.1	0.3	10.5
2020	2.3	6.3	0.1	0.2	9.0
2021	2.4	7.4	0.1	0.2	10.1
2022	2.3	7.6	0.1	0.3	10.3

자료:

2) 예산편성년도 기준으로 균형발전특별회계(2005~2009)는 광역·지역발전특별회계(2010~2014), 지역발전특별회계(2015~2018), 균형발전특별회계(2019~현재)로 명칭이 변경되었음

〈표 1-3〉 부처별 균특회계 규모 변화 추이

(단위: 억원, 총계 기준)

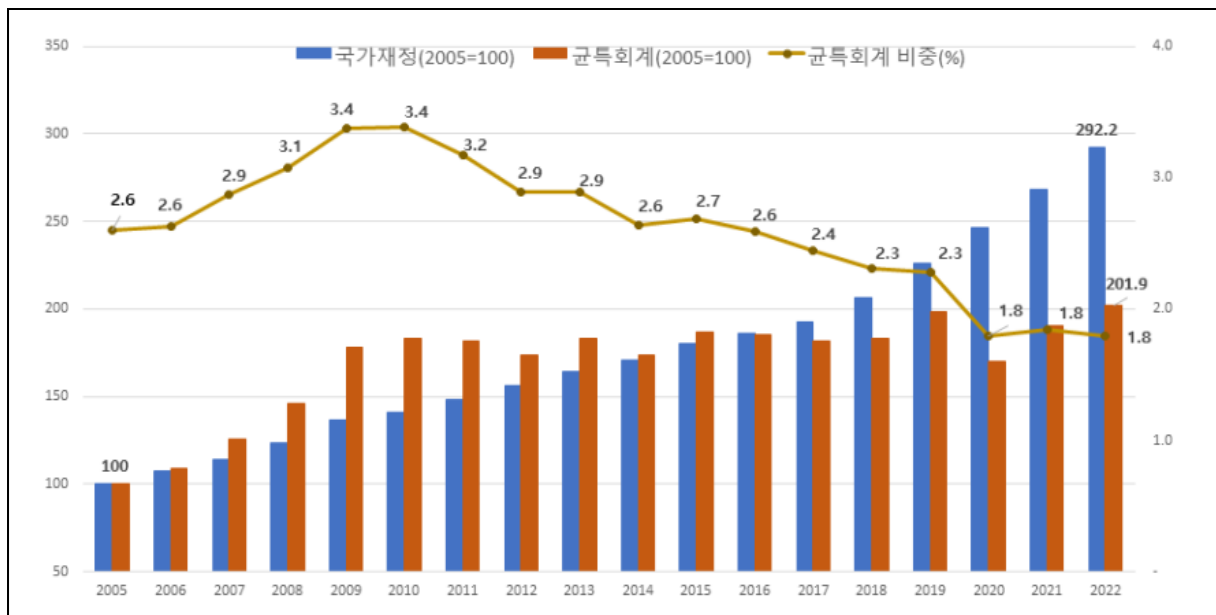
구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
경찰청	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
고용노동부	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3
과학기술 정보통신부	0.1	0.1	-	-	-	-	-	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.5
교육부	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8	0.7	0.9	1.1	1.2
국가보훈처	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
국토교통부	1.8	2.2	2.5	3.4	3.2	3.2	2.9	2.6	2.7	2.5	2.3	2.7	2.9	2.9	3.2	3.3
농림축산 식품부	1.5	1.6	1.9	1.7	1.7	1.7	1.7	1.3	1.4	1.4	1.4	1.3	1.4	0.7	0.8	0.8
농촌진흥청	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
문화재청	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	0.0	0.0
문화체육 관광부	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	0.7	0.6	0.6
보건복지부	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
산림청	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.2	0.3
산업통상 자원부	0.8	0.8	1.0	1.4	1.5	1.4	1.5	1.3	1.2	1.2	1.1	0.7	0.9	0.9	0.9	0.9
새만금개발청	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-
식품의약품 안전처	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
여성가족부	0.0	0.0	-	-	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
중소벤처 기업부	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5
해양수산부	0.3	0.3	-	-	-	-	-	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2	0.1	0.1
행정안전부	0.5	0.6	0.8	0.4	0.5	0.5	0.5	0.3	0.6	0.6	0.5	0.5	0.7	0.4	0.7	0.8
환경부	0.2	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	1.1	0.6	0.6	0.6
합계	6.7	7.6	8.6	9.6	9.7	9.2	9.5	9.2	10.1	9.8	9.6	9.7	10.5	9.0	10.1	10.3

자료:

2) 국가재정 대비 균특회계 규모의 변화 추이

국가재정 대비 균특회계의 비중 변화를 파악하기 위해, 2005년을 100.0으로 할 경우 국가재정은 208조원에서 2022년 607.7조원으로 2.9배가 증가한 데 비해 균특회계는 약 2.0배 증가에 머물렀다. 특히 균특회계 사업 분야가 현재와 같은 구조로 개편된 2009년 이후로는 국가재정이 2.1배 증가하는 동안 균특회계는 1.1배로 큰 변화 없이 유지되고 있다. 이에 따라 국가재정에서 차지하는 균특회계의 비중이 2009/2010년 3.4%로 최고점을 보였으나, 재정분권에 따른 지방이양 등으로 2020년 이후에는 3년 연속 1.8%로 최저점을 기록하고 있다.

[그림 1-1] 국가재정 대비 균특회계의 예산 규모 비교(총계 기준)



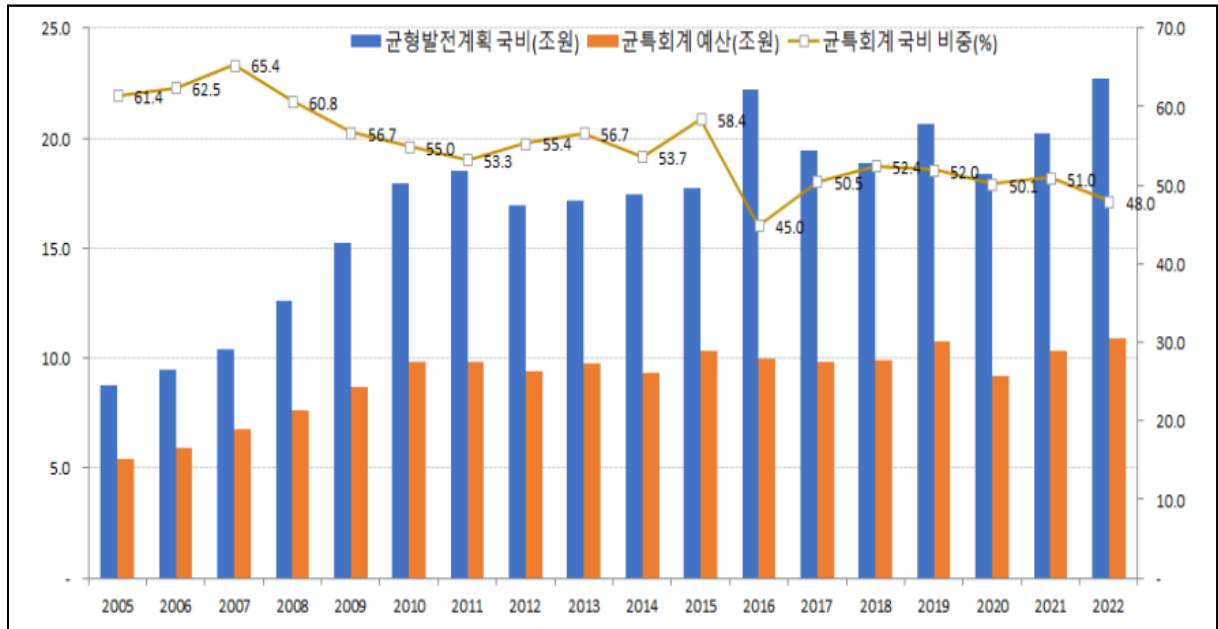
자료:

3) 국가균형발전 5개년계획과 균특회계

정부의 균형발전사업 및 재정투자를 담은 국가균형발전 5개년계획(이하 국가균형발전 계획)의 투자 예산은 균특회계와 비균특회계(일반회계, 타 특별회계, 기금 등)로 구성된다. 2005년 균특회계 설치 당시에는 국가균형발전계획의 국비 예산 중 균특회계가 차지하는 비중이 61.4%였고 2007년 65.4%까지 상승했으나 이후 균특회계의 비중이 낮아졌다. 2022년 기준으로 균특회계의 비중은 48%이다.

국가균형발전계획을 수행하는 재정투자는 균특회계 외에 비균특회계 사업이 52%를 차지하고 있다. 그러나 비균특회계 사업은 20여개 소관부처의 협조 없이는 예산규모, 내역사업구조, 사업내용 등 기본정보조차 파악하기 어려운 실정으로, 매년 시행계획 수립 시 투자계획의 오류가 발생한다.

[그림 1-2] 국가균형발전 5개년계획 내 균특회계 예산의 비중 추이(총계 기준)



자료:

4) 균특회계의 편성 구조와 운용

균특회계는 현재 계정별로 지역자율계정, 지역지원계정, 제주계정, 세종계정 등 4개 계정 내 8개 사업군으로 구성 운용 중이다. 편성주체별로는 지자체가 자율편성하는 시·도, 시·군·구 포괄보조, 중앙부처가 직접 재원을 배분하는 부처 직접편성으로 구분된다.

〈표 1-4〉 균특회계의 편성 구조

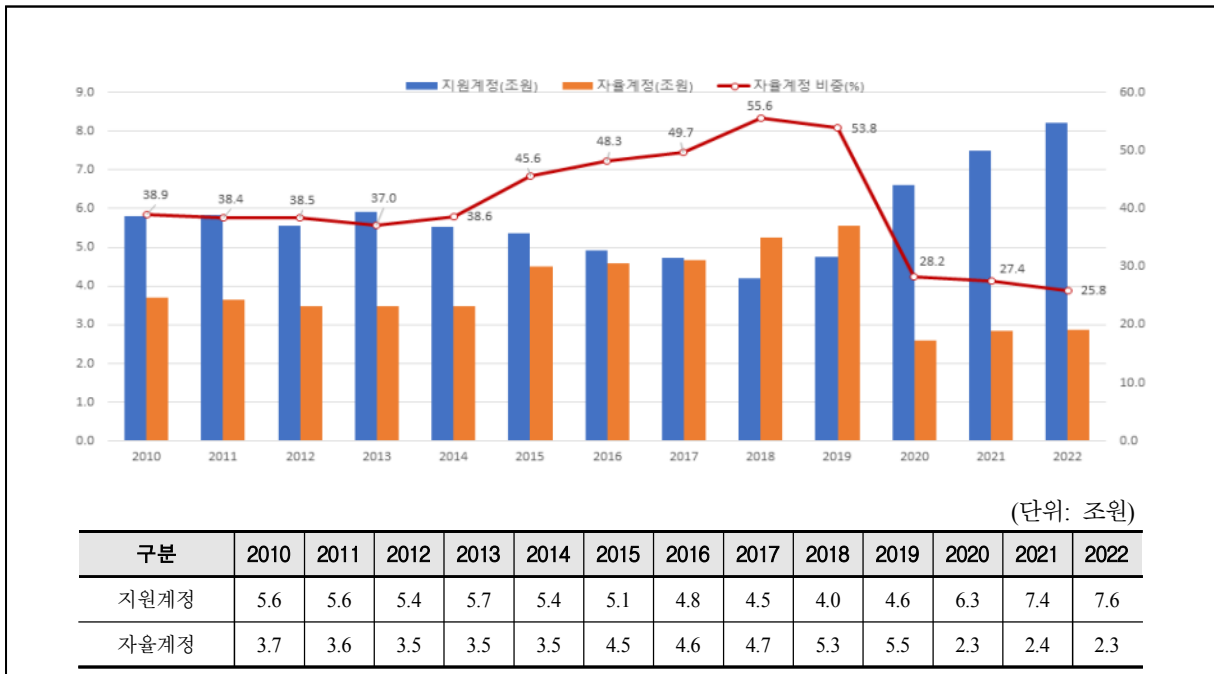
계정		지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시 계정	제주특별자치도 계정
편성방식					
지자체 자율 편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	③ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시군구 기반구축 사업 포함	④ 시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축 사업 포함
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-		⑤ 특별지방행정 기관이관사무 수행경비
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

자료:

계정별 대상사업은 다음과 같다. 첫째, 지역자율계정은 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체의 자율성이 요구되는 사업으로 균특법 제34조 제2항에서 정한 사업이다. 2022년 기준으로 시·도 자율편성사업 13개, 시·군·구 자율편성사업 5개가 해당된다. 둘째, 지역지원계정은 재정효과가 특정지역에 국한되고, 광역적 사업수행이 요구되는 사업으로 균특법 제35조제2항에서 정한 사업이다. 현재 광역도로, 국가지원지방도로, 혼잡도로, 광역철도, 산업단지진입도로 등 283개 사업이 해당된다. 셋째, 제주·세종계정이다. 시도 및 시군구 자율편성사업 간의 칸막이를 제거하여 재정운용의 자율성을 제고하기 위해 설치된 사업으로, 균특법 제35조의2 제2항 및 제35조의3 제2항에서 정한 사업이다.

균특회계 중 부처가 편성하는 지역지원계정은 2020년 5.8조원에서 점진적으로 증대하여 2022년 8.2조원이다. 반면, 지자체가 자율적으로 편성하는 지역자율계정은 2020년 3.7조원에서 2019년 5.5조원(균특회계 내 비중 83.8%)까지 증대하였으나, 재정분권시책 추진으로 1단계(2020년 3.5조원), 2단계(0.4조원, 2023년 1.1조원)에 걸쳐 총 5.1조원이 지방이양되면서 2022년 2.3조원 규모이다. 2022년 기준 지역지원계정 7.6조원, 지역자율계정은 2.3조원이다.

[그림 1-3] 균특회계 포괄보조금(지역자율계정)의 예산 추이(총계 기준)



자료:

균특회계의 예산편성 절차는 회계 설치 당시 계정별로 상이한 체계로 운용되었으며, 현재도 예산편성 절차상 자율계정과 지원계정이 상이한 방식으로 운용되고 있다. 즉 편성주체별로 지자체가 자율편성하는 자율계정(시·도, 시·군·구 포괄보조)은 기재부가 지자체별로 지출한도를 부여하고 지출한도를 준수하는 범위에서 지자체가 사업메뉴 중 선택하여 편

성한다. 지역지원계정은 국가지원지방도, 광역협력권산업 등 광역단위 시행사업 또는 국가 고려가 필요한 사업에 대해 중앙부처가 직접 재원을 배분하는 부처직접편성으로 운용된다.

예산편성 과정에서 기재부, 균형위, 중앙행정기관, 지자체 간의 역할은 정부별로 변화가 있었다. 이명박정부 시절 균특법 개정(2009. 4. 22.)으로 폐지되었던 균형위의 예산편성 의견 제시 역할이 2018년 균특법 개정으로 부활하였다. 이에 따라 기재부 및 과기정통부는 기존 균형위 의견을 단순 청취하는 수준에서 균형위의 의견을 감안해야 하는 것으로 변경되어, 예산편성 절차에서 균형위의 의견 제시 및 균형발전정책 조정기능이 강화되었다.

〈표 1-5〉 균특회계 예산편성 절차의 변천

참여정부 (개정 2006. 10. 4.)	이명박정부 (개정 2009. 4. 22.)	박근혜정부 (개정 2014. 1. 7.)	문재인정부 (개정 2018. 3. 20.)
② 지방자치단체의 장은 ~다음 연도의 예산 신청서를 작성하여~ 관계 중앙행정기관의 장 및 위원회에 제출하여야 한다.	② (좌동)~관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.	전체 좌동	② (좌동)~관계 중앙행정기관의 장 및 국가균형발전위원회에 제출하여야 한다.
④ 중앙행정기관의 장은 ~지방자치단체의 예산신청서 및 위원회의 의견을 기초로 작성한 다음 연도의 예산요구서를~기획재정부장관에게 제출하여야 한다.	③ (좌동)~지방자치단체의 예산신청서를 기초로 작성한 다음 연도의 예산요구서를~(좌동)	전체 좌동	③ (좌동)~지방자치단체의 예산신청서 및 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 작성한 다음 연도의 예산요구서를~(좌동)
	④ 지역발전위원회는 제9조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 회계의 예산편성에 관한 의견을~기획재정부장관에게 통보할 수 있다.	④ 지역발전위원회는 지역발전시책의 투자방향에 관한 의견과 제9조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 회계의 예산편성에 관한 의견을~(좌동)	④ 국가균형발전위원회는 국가균형발전시책의 투자방향에 관한 의견과 제9조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 회계의 예산편성에 관한 의견을~기획재정부장관 및 과학기술정보통신부장관에게 통보할 수 있다.
⑤ 기획재정부장관은 회계의 예산편성에 관하여 위원회의 의견을 들어야 한다.		⑤ 기획재정부장관은 제4항에 따른 지역발전위원회의 의견을 들어야 한다.	⑤ 기획재정부장관 및 과학기술정보통신부장관은 제4항에 따른 국가균형발전위원회의 의견을 감안하여 예산을 편성 및 조정·배분하여야 한다.

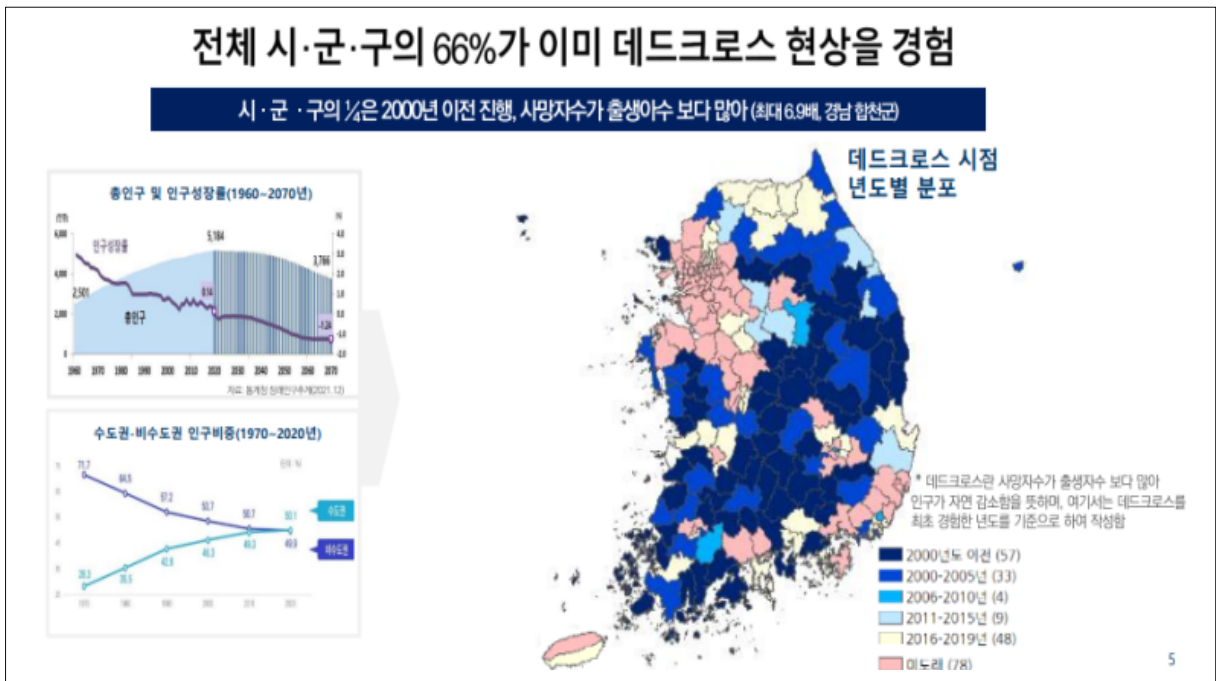
자료:

다. 인구감소지역 지정과 지방소멸대응기금 도입

1) 지방소멸 가속화와 균형발전 이슈 대두

저출산·고령화 등으로 2020년 총인구의 정점³⁾과 전체 시군구의 66%가 인구의 데드크로스(사망자 > 출생아) 현상에 직면하면서 지방소멸에 대한 우려가 높아지기 시작했다. 이에 정부는 2021년 「국가균형발전특별법」 개정을 통해 ‘인구감소지역’ 지정 근거를 마련하였다. 이 법에서는 인구감소지역을 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역으로 정의하였다. 그리고 인구감소지역의 지정을 위해 연평균 인구증감률(20년, 5년), 인구밀도(5년 평균), 청년 순 이동률(5년 평균), 주간인구(2020년), 고령화 비율(5년 평균), 유소년 비율(5년 평균), 조출생률(5년 평균), 재정자립도(5년 평균) 등 8개 지표를 활용한 인구감소지수를 도출하여 89곳의 인구감소지역과 18곳의 관심지역을 지정하였다(2021. 10).

[그림 1-4] 인구 변화와 데드크로스 시점 분포



자료: 차미숙 외(2022).

3) 저출산, 고령화뿐만 아니라 코로나19로 인한 외국인 국내유입 감소 등으로 총인구의 정점(peak)이 앞당겨 졌음

〈표 1-6〉 「국가균형발전특별법」상의 인구감소지역 지정 및 지원 내용

- 인구감소지역의 정의(법 제2조9)
 - 인구감소지역이란 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.
- 인구감소지역의 지정 절차
 - 균특법 시행령 제2조의3 제1항에 따라 후보 지표 및 최종 지표를 도출하여 인구감소지수를 산출
 - 최종지표 도출: 연평균 인구증감률(20년, 5년), 인구밀도(5년 평균), 청년 순 이동률(5년 평균), 주간 인구(2020년), 고령화 비율(5년 평균), 유소년 비율(5년 평균), 조출생률(5년 평균), 재정자립도(5년 평균)
 - 지표별 가중치 산정: 지표의 객관성 담보를 통한 지자체 수용성 확보를 고려, 객관적 통계기법(Data-driven method)을 활용하여 가중치 산정
 - 인구감소지수 산정: 각 지표값에 가중치를 곱한 값들의 합계로 ‘인구감소지수’ 산정, 인구감소지수 값이 큰 지역일수록 심각성이 높은 지역을 의미
- 인구감소지역의 지정 주기
 - 5년 단위로 재지정하되 첫 시행주기(2021~2026)에는 2년 후 추가 지정* 검토
 - * 지수 재산정하여 80점 이상의 자치단체 추가 지정 → 3년간 인구감소지역(2023~2026)으로 지원
- 인구감소지역의 지정 현황: 11개 시·도의 89개 시·군·구
 - 89개 인구감소지역의 현황을 살펴보면, 전국 인구의 10%, 청년인구의 7%, 고령인구의 81%, 국토면적의 59%를 차지하며, 평균 재정자립도는 인구감소지역 10.2%와 비인구감소지역 25.7%임

구분	인구감소지역(89개)
부산(총 3개)	동구, 서구, 영도구
대구(총 2개)	남구, 서구
인천(총 2개)	강화군, 옹진군
경기(총 2개)	가평군, 연천군
강원(총 12개)	고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군
충북(총 6개)	괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시
충남(총 9개)	공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군
전북(총 10개)	고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군
전남(총 16개)	강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 보성군, 신안군, 장흥군, 함평군, 담양군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 진도군, 해남군, 화순군
경북(총 16개)	군위군, 고령군, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군,
경남(총 11개)	거창군, 고성군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군

자료:

2) 재정분권2단계와 지방소멸대응기금 신설

2021년 8월 재정분권2단계 일환으로 신설된 지방소멸대응기금은 향후 10년(2022~2031년) 간 연 1조원 규모로 지원 예정이다.⁴⁾ 그리고 각 중앙부처가 추진하는 보조사업 수행 시 인구감소지역에 대해서는 우대하거나 보조율 상향을, 그리고 2022년 보통교부세 산정 시에는 인구감소지역의 재정 수요를 반영하여 추가지원 예정이다.

〈표 1-7〉 인구감소지역 재정투자 및 조세지원 현황

구분		재정지원 내용
지방소멸대응기금		- 향후 10년간(2022~2031년) 연 1조원 규모 지원 * (지자체 조립) 기금은 기초계정(75%, 7,500억원), 광역계정(25%, 2,500억원)으로 구분, 기초계정의 95%는 인구감소지역, 5%는 관심지역으로 배분
국고보조사업		- 공모(53개 사업, 2.6조원) 시 인구감소지역 우대 * (관계부처) 인구감소지역 대상 할당량 우대, 공모 시 가점 우대, 공모 기준 완화 등
보통교부세		- 인구감소지역 수요(1.1조원)를 신설, 추가지원 * (행안부) 인구감소지역 재정 수요를 신설하여 2022년 보통교부세 산정
국고보조율		- 인구감소지역에는 균형발전특별회계 보조율 상향(5%p) * (기재부) 시·도 자율편성으로 인구감소지역에서 시행하는 포괄보조사업에 대해 상향
조세 감면	국세	- 인구감소지역으로 이전 기업에 소득세, 법인세 감면 확대 * (기재부) 당초 7년 100% + 3년 50% → 10년 100% + 2년 50%로 확대하는 방향으로 개정안 입법예고(2022. 7. 22.~ 8. 8.)
	지방세	- 인구감소지역의 기업에 대해 취득세 감면 * (행안부) 창업기업, 수도권 이전기업, 중소기업 사업 전환 시에 취득세 50% 감면하는 방향하는 개정안 입법예고(2022. 8. 12.~ 9. 1.)

자료:

라. 균형발전 특구의 추진 현황

1) 특구의 개념 및 의의

특구란 국내외 여타 지역과 차별화된 규제완화 및 정책적 인센티브 제공을 통해 특정 분야의 민간 주체(기업, 연구기관, 교육기관 등)의 활동이 자유롭고 효율적으로 이루어지도록 조성된 특정한 지역⁵⁾을 의미한다.

4) 2022년은 7,500억원 지원하였고, 2023년부터는 1조원을 지원함

5) 경제특구는 공간정책 또는 클러스터정책의 효율적 추진을 위한 핵심적인 정책수단의 하나로서 ‘특구’, ‘클러스터’, ‘지구’, ‘지역’, ‘구역’, ‘단지’, ‘도시’ 등 다양한 명칭이 사용되고 있음

우리나라의 초기 특구는 1962년 산업단지(당시 공업단지), 1970년 통관 절차 간소화 및 관세 면제 등을 특징으로 하는 자유무역지대로 시작하였는데(이후 산업화의 진전에 따라 제조 및 가공기능이 강화된 자유무역지역으로 진화), 2000년대 이후에는 의료, 교육, 연구, 금융, 관광 등의 다양한 기능이 복합된 (외국인 투자유치 촉진을 위한 정책수단의 하나로서) 경제자유구역으로 발전하였다. 이와 더불어 현재에는 특정 산업 및 기업 육성, 연구개발 사업화 촉진, 규제개혁, 성장거점 조성, 낙후지역 개발, 관광 활성화 등 다양한 분야의 정책 목표를 구현하기 위해 각종 특구가 운영되고 있다.

2) 전체 특구 현황

「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 근거한 자유무역지역, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 근거한 경제자유구역, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례」에 근거한 지역특화발전특구 등 각종 개별 법령에 근거하여 운영 중인 특구 제도는 2022년 10월말 현재 총 60여개에 달하는 것으로 파악되고 있다.

시기적으로 볼 때 1990년 이전의 특구는 산업단지(1962년), 자유무역지역(1970년), 관광특구(1994년), 폐광지역진흥지구(1996년), 국제회의도시(1997년), 외국인투자지역(1998년), 산업기술단지(1998년), 소프트웨어진흥단지(1999년) 등 8개에 불과하였으나, 2000년대 들어와서는 참여정부의 균형발전정책이 본격적으로 추진되면서 경제자유구역(2003년), 지역특화발전특구(2004년), 기업도시(2005년), 국제자유도시(2006년), 아시아문화중심도시(2007년), 혁신도시(2007년), 첨단의료복합단지(2009년) 등 균형발전 목적의 다양한 특구제도가 추진되기 시작하였다. 2010년대에는 이와 같은 추세가 한층 더 가속화되었다고 볼 수 있는데, 국가식품클러스터(2010년), 산학융합지구(2011년), 국제과학비즈니스벨트(2011년), 투자선도지구(2015년), 국가혁신융복합단지(2018년), 규제자유특구(2019년) 등 26개의 신규 특구 제도가 도입되었다. 한편 2020년 이후에도 캠퍼스혁신파크(2020년), 소재부품장비특화단지(2021년), 첨단전략산업특화단지(2022년) 등 13개의 신규 특구제도가 신설되었다.

〈표 1-8〉 시기별 특구제도 도입 현황

	1989년 이전	1990년대	2000년대	2010년대	2020년 이후
특구제도 수	2	6	13	26	13
(누적)	2	8	21	47	60

자료:

부처별로는 국토교통부가 14개로 가장 많은 특구제도를 운영하고 있으며, 그다음으로 산업통상자원부 13개, 중소벤처기업부 8개, 문화체육관광부 8개, 과학기술정보통신부 5개, 농림축산식품부 5개 등의 순서로 각종 특구를 운영하고 있다.

〈표 1-9〉 부처별 특구제도 도입 현황

부처	특구 수	주요 특구
국토부	14 ¹⁾	혁신도시, 투자선도지구, 도심융합특구
산업부	13	자유무역지역, 외국인투자지역, 국가혁신융복합단지
중기부	8 ¹⁾	규제자유특구, 지역특화발전특구, 산업기술단지
문체부	8 ¹⁾	문화도시, 관광특구, 아시아문화중심도시
과기부	5	연구개발특구, 국제과학비즈니스벨트, 연구산업진흥단지
농식품부	5	국가식품클러스터, 말산업특구
해수부	4	해양산업클러스터, 수산식품클러스터
환경부	2	녹색융합클러스터
복지부	1	첨단의료복합단지
교육부	1 ¹⁾	캠퍼스혁신파크
행안부	1	접경특화발전지구
산림청	1	석재산업진흥지구

주: 1) 캠퍼스혁신파크(국토부, 교육부, 중기부), 기업도시(국토부, 문체부) 등 부처 협업 특구의 경우는 부처별로 중복집계

자료:

3) 균형발전특구 현황

가) 총괄 현황

전체 60개의 특구 중에서 「국가균형발전 5개년계획(2018~2022)」의 실천과제로 포함되어 있거나 국가균형발전특별회계(지역지원계정) 재원이 투입 중인 ‘균형발전 목적의 특구(이하 균형발전특구)’는 전체 특구의 과반수를 약간 넘는 35개로 파악되고 있다.

〈표 1-10〉 균형발전특구 제도 현황

특구명	부처	도입연도	비고*
산업단지	국토부	1962	○
자유무역지역	산업부	1970	△
폐광지역진흥지구	산업부	1996	△
국제회의도시	문체부	1997	△
외국인투자지역	산업부	1998	○
산업기술단지(테크노파크)	중기부	1998	○
소프트웨어진흥단지(구 소프트웨어진흥구역)	과기부	1999	○
경제자유구역	산업부	2003	○
지역특화발전특구	중기부	2004	△
기업도시	국토부/문체부	2005	○

〈표 1-10〉의 계속

특구명	부처	도입연도	비고
국제자유도시	국토부	2006	○ ¹⁾
혁신도시	국토부	2007	○
아시아문화중심도시	문체부	2007	△ ²⁾
첨단과학기술단지	국토부	2008	△
첨단의료복합단지	복지부	2009	○
산학융합지구	산업부	2011	○
국제과학비즈니스벨트	과기부	2011	△
접경특화발전지구	행안부	2011	○
연구개발특구	과기부	2012	○
새만금사업지역	국토부	2013	○
해양박람회특구	해수부	2013	△
문화도시	문체부	2014	○
투자선도지구	국토부	2015	○
해양산업클러스터	해수부	2016	△
해양관광진흥지구	국토부	2017	△
스마트도시특화단지	국토부	2017	△
에너지산업융복합단지	산업부	2018	△
국가혁신융복합단지	산업부	2018	○
도시재생혁신지구	국토부	2019	○
규제자유특구	중기부	2019	○
도심융합특구	국토부	2020	△
캠퍼스혁신파크	국토부/교육부/중기부	2020	△
수소도시	국토부	2021	○
소재부품장비특화단지	산업부	2021	△
수산식품클러스터	해수부	2021	○

주: 1) ○(균형발전특별회계 재원투입 또는 균형발전 5개년계획 대상 특구)

2) △(사업 목적·내용 기준으로 균형발전정책과의 관련성이 높은 특구)

자료:

균형발전특구의 추진사업 범위에 따라 2개 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 신규 부지의 개발 및 분양(단지 조성), 개발완료 부지 내 기업·기관 유치·육성을 통한 집적효과 제고(단지 활성화)를 모두 추진하는 특구인데, 그 예로 산업단지, 경제자유구역, 기업도시, 혁신도시, 국제과학비즈니스벨트, 새만금사업지역 등을 들 수 있다. 둘째는 기초성 산업단지 등을 특구로 지정하여(일부 인프라시설 건설을 수행하지만 조성사업보다는) 관련 기업·기관의 유치 및 집적화를 위한 사업을 중점 추진하는 특구이다. 산학융합지구, 연구개발특구, 규제자유특구, 국가혁신융복합단지, 에너지산업융복합단지, 소재부품장비특화단지 등이 이에 해당하는 특구이다.

상기의 균형발전특구 추진유형과 관련하여, 2010년 이전에 도입된 특구는 주로 전자의 사업내용(대규모 단지 개발·조성 → 기업 유치·육성 등을 통한 단지 활성화)으로, 이후 최근까지 도입된 특구는 상당부분 후자의 사업내용(기존 산업단지 등을 특구 지정 → 기업 유치·육성 등을 통한 단지 활성화)으로 추진되고 있다. 이처럼 특구별 추진사업 범위에 따라 각 특구의 지원 인센티브를 제시하고 있다. 그렇지만 주요 균형발전특구 간 지원 인센티브의 차별성이 크지 않을 뿐만 아니라, 국가정책 차원의 특구(예: 국제과학비즈니스벨트, 첨단의료복합단지, 소재부품장비특화단지, 첨단전략산업특화단지, 첨단투자지구 등)와도 그 차별성이 크지 않은 실정이다.

〈표 1-11〉 주요 균형발전특구의 지원 인센티브 비교

구분	산업단지	경제자유구역	자유무역지역	외국인투자지역	연구개발특구	기업도시	혁신도시	지역특구	규제자유특구
지정목적	생산시설 집적화	외투유치	수출촉진	신기술 분야 외투유치	R&D 집적화	기업중심 도시 활성화	지역 성장 거점 조성	지역특화 산업 활성화	지역 신사업 촉진
지정 현황	총 1,262개 (국가 47개, 일반 701개, 도첨 38개, 농공 476개)	9개 (437km ²)	13개 (산단 7개, 32km ²)	총 111개 (단지형 30개, 개별형 78개, 서비스형 3개)	5개 (강소특구 14개)	5개 (109km ²)	10개	196개	32개
입주자격	제조업 위주 국내외 기업	국내외 기업	외투기업	외투기업	국내외 기업	국내외 기업	공공기관, 국내외 기업	국내외 기업	국내기업
인센티브	취득·재산세 감면 조성원가 분양	법인세, 취득·재산세 감면	취득·재산세 감면 관세 면제	취득·재산세 감면 관세 면제	법인세, 취득·재산세 감면	법인세 감면	-	규제 특례 등	규제특례 등

자료:

〈표 1-12〉 국가정책 목적(첨단산업 육성) 특구의 지원 인센티브 현황

구분	소재부품장비 특화단지	첨단투자지구	첨단전략산업 특화단지	국제과학비즈 니스벨트	첨단의료복합 단지
지정목적	소부장 기업 (중소·중견)의 경쟁력 강화 및 산업별 밸류체인 완결을 위한 수요-공급기업 간 협력체계 구축	세계적인 공급망 재편 움직임에 대응하여, 첨단기술 확보와 공급망 안정에 기여하는 첨단 산업을 집중 유치	글로벌 초격차 기술 및 미래 유망 기술 선제적 확보 등을 위한 대규모 투자· R&D자금 지원 및 규제 완화	세계적 수준의 기초연구환경을 구축하고 기초연구와 비즈니스가 융합될 수 있는 기반 마련	글로벌 신약·의료기기 개발을 위한 세계 최고수준의 의료R&D 인프라 조성
소관부처	산업통상자원부	산업통상자원부	산업통상자원부	과학기술정보통신부	보건복지부
주요 지원내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ R&D, 연구 시설·장비, 인력양성 사업 * 現 소부장 특화단지(5개)당 지원 규모: 총 500억원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방투자촉진 보조금 지원특례 * 설비보조금 지원비율을 2% 가산 	<ul style="list-style-type: none"> ○ R&D 및 인력양성 사업 지원 - 예타 특례 (기술성평가 면제 등), 국가첨단전략산업특별 기금 설립 등 * 특화단지 당 지원 규모: 총 2,000억원 이상(예상) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제1차 기본 계획('12~'21년)을 통해 지원내용 (5.2조원 투자) 확정 - 거점지구 (둔곡/신동) 110만평 - 제2차 기본 계획 ('22~'30년) 추진 중 	<ul style="list-style-type: none"> ○ '38년까지 8.6조원 투자(계획) - (시설) 3.7조원, (R&D) 4.9조원 - '19년까지 약 1조 투자 - 제4차 종합계획 ('20~'24) 추진 중
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인프라 - (기반시설) 수도·전기·통신·하수도 등 - (연구시설) 공동연구개발 장비 - (편의시설) 의료·교육시설 및 주택 등 - (임대료) 국·공유재산 임대료 감면 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부담금 감면 특례 * 농지보전부담금, 광역교통시설 부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원 조성비 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인프라 - (기반시설) 수도·전기·통신·하수도 등 - (연구시설) 공동연구개발 장비 - (편의시설) 의료·교육시설 및 주택 등 - (임대료) 국·공유재산 임대료 감면 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초연구 지원(3.54조원) - 기초과학 연구원(IBS) 운영 및 연구단 지원, 대형시설 장비 구축 ○ 연구기반 조성 (8.7천억원) - 본원 및 캠퍼스 연구 행정동, 게스트하우스 등 ○ 중이온 가속기 (4.6천억원, '21. 5월 준공) ○ 기능지구 지원 (3천억원) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (신약, 의료기기) 산학연 공동연구 추진 ○ (지원시설) 실험동물센터, 의약생산센터, 임상센터 등 ○ (입주·편의 시설) 첨단의료 R&D연구소, 벤처 입주공간 지원
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입지 - 필요시, 관련 시·도지사가 특화단지 육성을 위한 입지지원책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세제지원 ○ 부지 장기임대 및 임대료 감면 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계 - 「조세특례 제한법」 상 법인세 세액공제 (R&D, 시설 등) 대상 기술로 '국가첨단전략기술' 반영 추진 		
			<ul style="list-style-type: none"> ○ 기타(인허가 신속처리, 부담금 감면, 민원 신속 처리 등) 		

자료:

나) 주요 균형발전특구 현황

산업단지는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 근거하여 1962년 울산공업단지를 시작으로 산업입지의 원활한 공급 및 산업의 합리적 배치를 위해 조성되고 있다. 2022년 6월말 현재 전국적으로 1,262개의 산업단지가 지정되어 있으며, 산업단지의 개발 주체 및 목적에 따라 국가산업단지(47개), 일반산업단지(701개), 도시첨단산업단지(38개), 농공단지(476개) 등의 4개 유형으로 구분된다. 총지정면적 1,441백만㎡ 중에서 684백만㎡(개발완료 분양대상면적 580백만㎡(84.8%), 미개발면적 104백만㎡(16.2%))가 공장시설 설치가 가능한 산업시설구역 면적이다.

〈표 1-13〉 산업단지 지정 현황

(단위: 개, 천㎡)

단지유형	단지 수	지정면적	관리면적	산업시설구역 ¹⁾	
				전체면적	분양대상
국가	47	799,817	487,259	285,838	255,957
일반	701	555,117	546,477	335,613	264,904
도시첨단	38	9,216	9,189	4,648	2,690
농공	476	77,265	76,686	58,202	56,130
총합	1,262	1,441,415	1,119,611	684,301	579,681

주: 1) 전체면적은 미개발면적을 포함한 산업시설구역 총면적을 의미하며, 분양대상은 산업시설구역 중 조성된 면적(미개발면적 제외)임

자유무역지역은 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 근거하여 조성되며, 특구 내에서는 수출·물류 확대, 외투 유치 등을 위해 (국내에 위치하지만 법적으로 관세영역 외의 지역으로 관세법 등의 적용에서 예외 인정되는) 자유로운 제조·물류·유통, 무역활동 등이 보장된다. 전국적으로 2021년 말 현재 13곳(면적 34.7km²)이 자유무역지역으로 지정되어 있는데, 산단형으로 마산, 군산, 대불, 동해, 울촌, 울산, 김제 등 7개, 항만형으로 부산산, 광양항, 인천항, 포항항, 평택당진항 등 5개, 공항형으로 인천공항 1개가 지정되어 있다.

경제자유구역은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 근거하여 외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하고, 각종 규제완화를 통한 기업의 경제활동 자율성과 투자유인을 최대한 보장하여 외국인 투자를 적극적으로 유치하기 위해 (산업·상업·물류·주거단지가 어우러진 복합개발 방식으로) 조성되는 지역이다. 2003년 인천, 부산·진해, 광양만권, 2008년 황해, 대구·경북, 2013년 동해안, 충북, 2020년 울산, 광주 등 총 9개 구역이 지정되어 있다.⁶⁾

6) 2008년에 지정된 새만금·군산은 2018. 4월 새만금개발청으로 관리일원화하기 위해 지정 해제됨

외국인투자지역은 1998년부터 「외국인투자 촉진법」에 근거하여 첨단고도기술 등 선진기술을 보유한 외국인기업의 국내투자를 촉진하기 위하여 공장용지를 저가로 임대공급하는 제도이다. 2021년말 현재 전국적으로 단지형 30개, 개별형 78개, 서비스형 3개 등 총 111개의 외국인투자지역을 지정·운영하고 있다.

지역특화발전특구는 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」에 근거하여 지역경제 활성화와 지방의 자립화를 위하여 지역별 특성에 맞는 규제개혁을 추진함으로써 민간의 활력을 최대한 활용한 차별화된 특화사업의 발굴·발전을 지원하기 위한 제도이다. 지방자치단체가 지역특성에 맞는 특화사업계획을 독자적으로 수립하고, 중앙정부가 여기에 선택적인 규제특례를 적용하여 특화사업을 제도적으로 뒷받침하는 방식으로 운영되고 있는데, 2022년 6월말 현재 196개(220개 지정, 이 중 24개 해제·통합)의 특구가 지정·운영되고 있다.

규제자유특구는 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」에 근거하여 비수도권 지역(14개 시·도)을 대상으로 규제혁신을 통해 신산업·기술을 육성하고 지역균형발전을 촉진하기 위해 특구 내에서 각종 규제를 면제하여 자유롭게 신기술을 실증해 볼 수 있도록 허용하는 제도이다.⁷⁾

〈표 1-14〉 지역특화발전특구 시·도별 지정 현황

(단위: 개)

광역시	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	-	합계
특구	13	9	5	3	3	1	2	0	-	196
광역시도	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
특구	19	14	16	18	14	34	27	15	3	

주: 2022년 6월말 기준
자료:

연구개발특구는 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」에 근거하여 연구개발을 통한 신기술의 창출과 연구개발 성과의 확산 및 사업화 촉진을 위하여 조성된 지역으로, 지정 방식에 따라 광역특구, 강소특구로 구분하고 있다. 광역특구는 2005년 대덕,⁸⁾ 2011년 광주, 대구, 2012년 부산, 2015년 전북 등 5개 특구를 지정·운영하고 있고, 강소특구는 (강소특구 모델 도입을 위한 2018년 시행령 개정 이후) 2019년 경남(창원, 진주, 김해), 경기(안산), 경북

7) 특구 내 사업자는 201개 메뉴판식 규제특례와 규제샌드박스 3종 세트(① 규제 신속확인 ② 임시허가 ③ 실증특례)를 적용받아 신기술을 시범 추진할 수 있음

8) 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」을 제정하면서 기존 대덕연구단지를 대덕연구개발특구로 확대 지정함

(포항), 충북(청주) 등 6개 특구, 2020년 경북(구미), 서울(홍릉), 울산(울주), 전남(나주), 전북(군산), 충남(천안·아산) 등 6개 특구를 지정한 데 이어 2022년 6월 인천(서구), 강원(춘천)까지 총 14개의 강소특구를 지정하였다.

캠퍼스혁신파크는 교육부, 국토교통부, 중소벤처기업부 등 3개 부처가 공동 추진하는 사업으로 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 근거하여 (대학 캠퍼스의 유휴 부지를 활용하여 조성하는) 도시첨단산업단지로서 기업 입주시설, 창업지원시설, 주거·문화시설 등이 복합 개발되고, 입주기업은 정부의 산학협력 프로그램을 지원받게 되는 지역이다. 2019년 강원대, 한남대, 한양대(ERICA캠퍼스), 2021년 경북대, 전남대, 2022년 전북대, 창원대 등 총 7개 특구를 지정하였다.

소재부품장비특화단지는 「소재부품장비산업 경쟁력 강화를 위한 특별조치법」과 소부장 2.0 전략(2020년 7월)에 근거하여 반도체, 이차전지 등 국민경제를 견인하는 핵심 산업 관련 가치사슬이 소재부터 완성품까지 집적화된 단지를 육성하기 위한 특구이다. 소부장산업 집적 및 경쟁력 강화, 기반시설 확보, 지역 주요산업과 연계발전 가능성, 전문인력 확보, 지자체의 도시·산업계획과 연계 등의 5개 지정요건에 근거하여 2021년 2월 경기 용인(반도체), 충북 청주(이차전지), 충남 천안(디스플레이), 전북 전주(탄소소재), 경남 창원(정밀기계) 등 5개 특구를 지정하였다.

〈표 1-15〉 5개 소재부품장비 특화단지 개요

구분	경기	충북	충남	전북	경남
분야	반도체	이차전지	디스플레이	탄소소재	정밀기계
산단 구성	신규 1개 산단 (용인 반도체 클러스터)	기존 2개 산단 (오창 과학산단 등) 신규 1개 산단 (오창 테크노폴리스)	기존 5개 산단 (천안 제2산단 등) 신규 1개 산단 (아산 스마트밸리)	기존 2개 산단 (친환경복합산단 등) 신규 1개 산단 (전주 탄소국가 산업단지)	기존 1개 산단 (창원국가 산업단지)
앵커기업	SK하이닉스	LG에너지솔루션	삼성디스플레이	효성첨단소재	두산공작기계, 현대위아, 화천기계
협력기업	50여개 기업	40여개 기업	90여개 기업	90여개 기업	100여개 기업

자료:

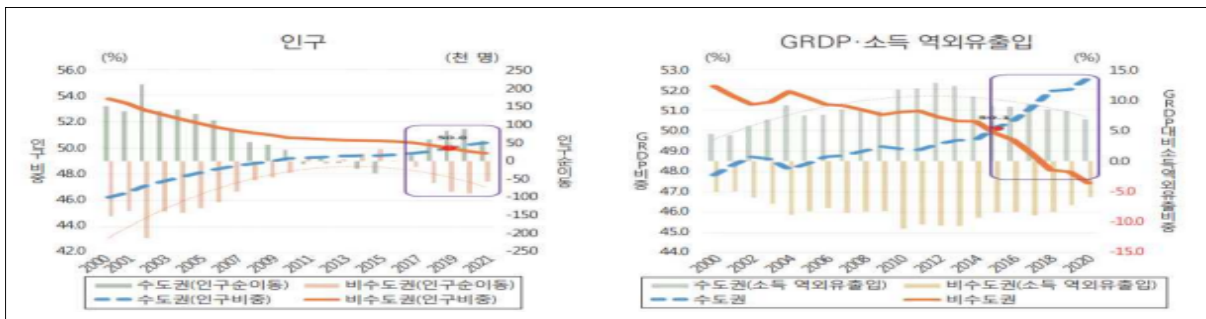
2. 균형발전 분야 재정투자의 평가와 한계

가. 지역불균형의 현주소

1) 수도권-비수도권 간 격차 심화

균형발전 분야 재정투자의 성과를 결정짓는 주요 지표는 인구와 경제력을 들 수 있다. 2021년 현재 인구의 50.4%, GRDP의 52.6%, 일자리의 50.5%가 수도권에 집중되어 있다. 그동안 지역 간 격차를 축소하고 균형발전을 도모하기 위한 재정투자와 지원에도 불구하고 수도권-비수도권 격차와 ‘수도권 쏠림-지방소멸’이라는 불균형의 악순환은 해소되지 않은 채 오히려 심화되었다.

[그림 1-5] 수도권-비수도권 격차 추이: 인구, 경제력

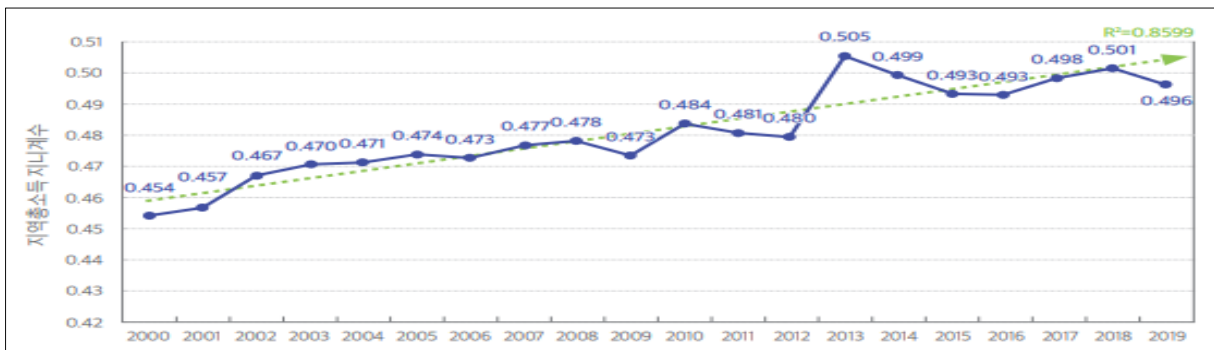


자료:

수도권-비수도권 간의 격차는 인구, GRDP뿐만 아니라 소득·자산, 주거·정주 여건, 생활 서비스, 문화 향유, 의료·건강 등 전방위적으로 확대하는 추세다.

시·도별 지역총소득 기준으로 지니계수를 산출한 결과, 2000년 지니계수가 0.454였으나 지속해서 증가하는 경향을 보인다. 2013년 0.505로 최고치를 나타낸 이후 잠시 하락하는 경향을 보이기도 했으나 2016년 이후 다시 증가세로 전환하여 지속되고 있다.

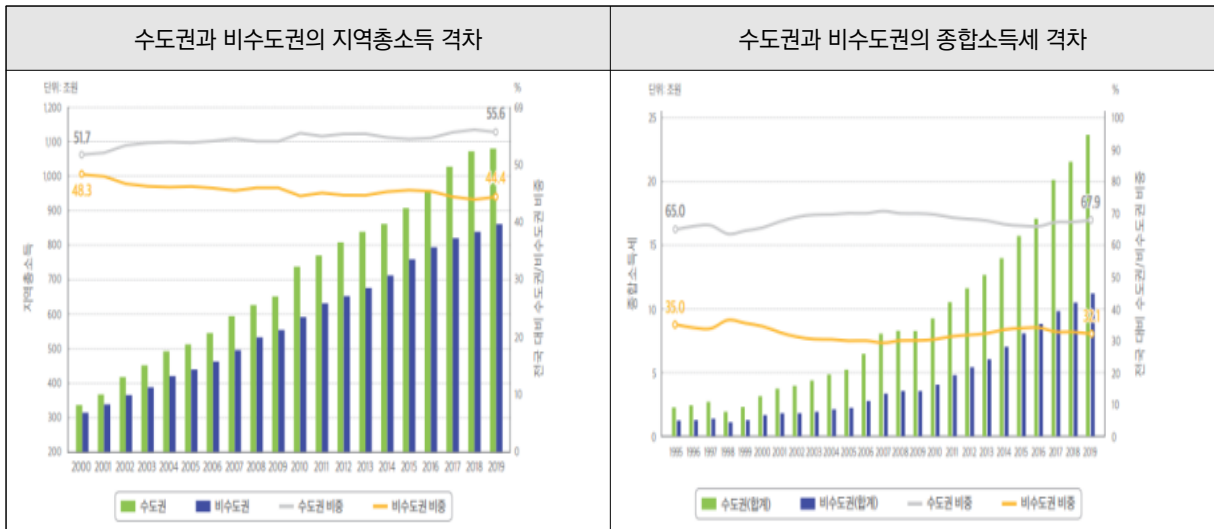
[그림 1-6] 시·도별 지역총소득의 지니계수 변화



자료: 김태환 외(2021)

수도권과 비수도권의 경제력 격차를 지역총소득과 종합소득세를 통해 살펴보면, 지역총소득은 2000년 51.7:48.3에서 2019년은 55.6:44.4로 수도권과 비수도권 간의 격차가 심화되었다. 또 종합소득세의 격차도 2020년 65.0:35.0에서 2019년은 67.9:32.1로 격차가 심화되었다.

[그림 1-7] 수도권과 비수도권의 지역총소득과 종합소득세 격차



자료: 김태환 외(2021)

인구 및 경제력 측면의 격차 문제보다 상대적으로 주목받지 못하는 의료·건강, 생활서비스, 환경 등의 지역 간 격차는 더욱 심각한 실정이다. 의료서비스를 전반적으로 평가할 수 있는 ‘치료가능 사망률(2015년)’을 보면, 서울 강남구(십만명 당 29.6명)가 전국에서 가장 낮은 사망률을 보인 반면, 경북 영양군(십만명 당 107.8명)이 가장 사망률이 높아 약 3.6배의 격차가 발생하는 것으로 나타났다(보건복지부, 2018).

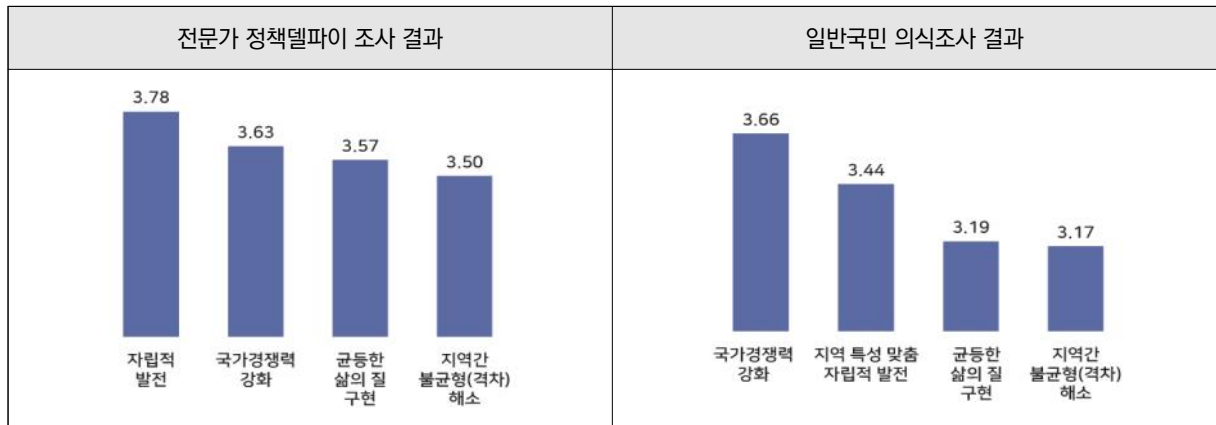
의료·건강의 지역 간 격차는 평균 기대수명에서도 나타난다. 2020년 전국 평균 기대수명은 83.5년, 지역별로는 서울 84.8년으로 전국에서 가장 높은 반면, 경북과 충북은 82.6년으로 전국 평균에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 이전에 발표된 기대수명과 유사한 양상을 보여 수도권과 비수도권 간의 격차가 계속해서 유지되고 있는 것을 보여준다. 이러한 지역 간 의료·건강 격차는 정주 여건, 사회적 안정을 저해할 수 있으며 결과적으로 균형발전 달성을 더욱 어렵게 하는 요소로 작용할 수 있다.

2) 균형발전정책의 주관적 인식과 평가

그동안 추진해 온 균형발전정책의 목표 달성도 평가(7점 척도)에 대한 전문가 델파이 조사 결과는 지역 특성에 맞는 자립적 발전(3.78점), 국가경쟁력 강화(3.63점), 균등한 삶의 질 구현(3.57점), 지역 간 불균형(격차) 해소(3.50점) 순으로 평가하였다. 일반국민 조사 결과는

국가경쟁력 강화(3.66점), 지역 특성에 맞는 자립적 발전(3.44점), 균등한 삶의 질 구현(3.19점), 지역 간 불균형(격차) 해소(3.17점)로 나타났다. 즉, 국가경쟁력 강화라는 정책목표 달성에 대해서는 긍정적으로 평가하였으나, 균등한 삶의 질 구현과 지역 간 불균형(격차) 해소의 목표 달성에 대해서는 전문가와 일반국민 모두에게 부정적인 평가가 높게 나타났다.

[그림 1-8] 균형발전정책의 목표 달성도 평가(7점 척도)



자료: 차미숙 외(2022)

그동안 추진해 왔던 중앙정부 주도의 균형발전정책은 총량적인 효율성 제고라는 측면에서는 소기의 성과를 달성했으나, 지역의 다양성, 개성과 가치(지역다움), 개인의 삶의 질과 행복에 대한 요구에 대응하는 데 한계를 노정시켰다. 개성을 상실한 지역은 거주 장소로서 매력을 잃었고, 개인의 삶의 질과 행복에 대한 기대가 낮아지고 있음을 청년층의 지방유출 현상과 자살률, 삶의 질 수치 등을 통해 간접적이거나 확인할 수 있다.

OECD 국가의 삶의 만족도(2018~2020년)에서 한국은 10점 만점에 5.8점으로 터키, 그리스에 이어 하위 3위를 차지했고 OECD 평균(6.7점)에 비해서도 현저히 낮다. 국내 지역별 국민행복지수⁹⁾ 분석에서도 지역적 편재현상을 발견할 수 있다(국회미래연구원, 2020).

자살률(2020년)도 우리나라는 인구 10만명당 24.6명으로 OECD 평균인 11.3명에 비해 2배 이상에 달한다(OECD, Health at a Glance: Asia/Pacific, 2020). 국내지역 간 비교에서는 수도권이 가장 낮는데, 경기 용인시 수지구가 13.2명으로 최저이고 충남 예산군이 57.6명으로 가장 높아 4.4배의 격차를 보여주고 있다. 어느 곳에 사느냐에 따라 개인의 삶의 질과 행복도가 달라질 수 있다는 것이다.

9) 건강, 안전, 환경, 경제, 교육, 관계 및 사회참여, 여가, 삶의 만족도를 종합한 지수

나. 균형발전 분야 재정투자의 한계와 과제

첫째는 균형발전 분야 재정투자가 균특회계, 균형발전 관련 부처 보조사업, 기타 기금·특별회계 지원 등 재원별·추진 주체에 따라 개별적·칸막이식으로 운영됨에 따라, 균형발전 분야 재정투자의 직접적인 성과를 평가하기 곤란한 것이 사실이다. 균형발전정책의 목표·목적과 균형발전사업의 범위 명료화, 균형발전사업의 성과지표 개선 등을 통해 균형발전 분야 재정투자의 효율화 및 성과를 높여야 한다.

둘째는 균형발전 달성을 목적으로 하는 균특회계 규모가 국가재정 규모 증가에 미치지 못하면서 지역수요 증가에 적절히 대응하지 못한 것으로 볼 수 있다. 국가균형발전 5개년계획 내 균특회계 예산 비중이 2008년 65.4%에서 2022년 기준 48.0%로 낮아졌다. 균특회계의 예산 규모를 국가재정 규모 증가율과 비례하게 편성하는 등 균특회계의 예산 규모에 대한 적정성 검토가 필요하다.

셋째는 균특회계 설치 당시 포괄보조 운영을 통해 지역의 자율성을 높이는 것을 목적으로 하였다. 지자체의 자율성 확대를 위해 포괄보조 운영을 표방했던 설치 당시의 균특회계 목적에 부합하기 위해서는 균특회계 내 포괄보조 확대 및 지역자율성을 확대하기 위한 운용 효율화 방안의 모색이 필수적이다.

다. 신규 도입된 지역소멸대응기금에 대한 우려

1) 인구감소지역 지정과 지방소멸대응기금의 배분

지방소멸대응기금은 2021년 8월 정부의 재정분권2단계 일환으로 도입되었다. 이 기금은 지자체 자주재원이자 지방소멸 대응을 위한 목적재원의 성격을 띤다. 2022년부터 2031년까지 10년 기간 동안 연 1조원씩 기초지자체 75%, 광역지자체 25%를 배분하여 지원한다. 이 기금은 균특법에 따라 지정된 인구감소지역을 지원 대상으로 한다. 인구감소지역은 2021년 10월 균특법에 근거하여 연평균 인구증감율, 인구밀도, 청년 순 이동률, 주간인구, 고령화 비율, 유소년 비율, 조출생률, 재정자립도 등 8개 지표를 활용하여 인구감소지수를 생산하고 이를 적용하여 89곳을 인구감소지역으로, 18곳을 관심지역으로 지정하였다. 인구감소지역은 5년 단위로 지정하고, 첫 시행주기(2022~2026년)에는 2년 후인 2023년에 타당성을 검토할 예정이다.

지방소멸대응기금은 광역지원계정과 기초지원계정으로 구분되며, 광역지원계정(광역지자체)은 정액 배분을, 기초지원계정(기초지자체)은 차등배분 원칙을 따른다. 광역지원계정은 서울시와 세종시를 제외한 15개 광역지자체를 대상으로 한다. 기초지원계정은 ‘투자계획안 작성·제출 → 투자계획안 평가 → 투자계획 수정 제출 → 투자계획안 협의/자문, 투자

협약 체결 → 배분액 확정·안내 → 기금 배분' 절차에 따른다. 지방자치단체 주도로 수립한 2022~2023년 지방소멸대응투자계획에 대한 평가를 토대로 하여 <표 1-16>과 같이 기금을 배분하여 운영할 예정이다. 2022년의 지방소멸대응기금 총규모는 7,500억원이다. 광역지자체는 4억~378억원을 15개 지자체에 정액배분하였고, 인구감소지역 89곳에 대해 평가를 거쳐 48억~90억원을, 관심지역 18곳에 대해 12억~23억원을 차등적으로 배분하였다.¹⁰⁾

<표 1-16> 지방소멸대응기금 지원 규모 현황(2022~2023년)

연도	2022년			2023년		
	인구감소지역 (89개)	관심지역 (18개)	광역자치단체 (15개)	인구감소지역 (89개)	관심지역 (18개)	광역자치단체 (15개)
전체배분액	7,500억원×75%(5,623억원)		7,500억원×25% (1,875억원)	1조원×75%(7,500억원)		1조원×25% (2,500억원)
	5,625억원×95% (5,343.75억원)	5,625억원×5% (281.25억원)		7,500억원×95% (7,125억원)	7,500억원×5% (375억원)	
최대배분액	90억원 (4개 지역)	23억원 (1개 지역)	378억원(전남)	120억원 (4개 지역)	30억원 (1개 지역)	504억원(전남)
최소배분액	48억원 (15개 지역)	12억원 (2개 지역)	4억원(경기)	64억원 (15개 지역)	16억원 (2개 지역)	5억원(경기)

자료:

2) 인구감소지역과 낙후·위기 지역의 중복 지정·투자

인구감소지역(89곳)과 성장촉진지역, 산업위기대응특별지역 등 현행 중앙부처가 지원 중인 성장촉진지역 및 위기지역들 간에 중복 지정 및 지원이 이루어지고 있다. 국토교통부의 성장촉진지역(70곳)은 인구감소지역에 모두 중복 지정되었고, 접경지역과는 47%가, 산업위기대응특별지역과는 33%가, 고용위기지역과는 25%가 중복 지정된 것으로 나타났다.

인구감소지역 및 낙후·위기 지역을 중앙정부가 개별적으로 지정하면서 중복 지정과 이로 인한 재정투자의 비효율성 초래가 우려된다. 지역 단위의 통합적 지원방식(place-based integrated approach) 및 이와 동등한 효과를 낼 수 있도록 균형발전 분야 재정투자방식의 개선이 요구된다.

10) 지방소멸대응투자계획에 대한 평가를 거쳐 A, B, C, D, E 등 5개 등급으로 구분, 차등 배분하였음

〈표 1-17〉 인구감소지역과 낙후·위기 지역의 중복 지정 현황(2021년 기준)

성장촉진지역 (70곳)	접경지역 (15곳)	특수상황지역 (15곳)	산업위기대응 특별지역 (9곳)	고용위기지역 (8곳)
국토교통부	행정안전부	행정안전부	산업통상자원부	고용부
<ul style="list-style-type: none"> • (강원) 삼척, 태백, 양양, 영월, 정선, 평창, 홍천, 횡성 • (충북) 괴산, 단양, 보은, 영동, 옥천 • (충남) 공주, 금산, 부여, 서천, 예산, 청양 • (전남) 강진, 고흥, 곡성, 구례, 담양, 보성, 신안, 영광, 영암, 완도, 장성, 장흥, 진도, 함평, 해남, 화순 • (경북) 문경, 상주, 안동, 영주, 영천, 고령, 군위, 봉화, 성주, 영덕, 영양, 울릉, 울진, 의성, 청도, 청송 • (경남) 밀양, 거창, 고성, 남해, 산청, 의령, 하동, 함양, 합천 	<ul style="list-style-type: none"> • (인천) 강화, 옹진 • (경기) 김포, 파주, 고양, 양주, 동두천, 포천, 연천 • (강원) 춘천, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성 	<ul style="list-style-type: none"> • (인천) 중구, 강화, 옹진, 서구 • (경기) 안산, 화성 • (충남) 보령, 서산, 홍성, 당진, 태안 • (전북) 군산 • (전남) 목포, 여수, 무안 • (경남) 통영, 사천, 거제, 창원 • (제주) 제주, 서귀포 <p><접경지역 15개 시군 및 188개 도서></p>	<ul style="list-style-type: none"> • (울산) 동구 • (전북) 군산 • (전남) 목포, 영암, 해남 • (경남) 창원 진해, 거제, 통영, 고성 	<ul style="list-style-type: none"> • (울산) 동구 • (전북) 군산 • (전남) 목포, 영암 • (경남) 창원 진해, 거제, 통영, 고성
100% 중복	47% 중복	47% 중복 (도서지역 제외)	33% 중복	25% 중복

자료: 행정안전부(2021)

3) 지방소멸대응기금과 유사 취지·목적의 재원 운용

지방소멸대응기금은 균특회계와 재원의 성격은 상이하나, 추구하는 정책목적이나 사업 내용에서 차별성이 크지 않음에 따라 중복 지원 우려가 제기되고 있다.

인구감소지역과 관심지역의 2022~2023년 투자계획서 분석 결과, 정주여건 개선·확충 등 균특회계 지역자율계정으로 추진 가능한 사업이 대부분으로 나타났다. 그리고 다수 지자체에 소액 지원함에 따라 연례적 반복사업을 실시하기 용이한 구조로서 기금 운용에 따른 지역발전 실효성에 한계가 우려된다. 인구감소지역의 집중 투자를 위해 올해부터 운영하는 지방소멸대응기금은 관리 주체, 재원 등이 균특회계와 달라 촘촘한 연계와 사업성과 관리, 평가 연계가 되지 않을 경우 예산 운영의 분절성·중복성 문제와 지역성과 도출에서 한계에 부딪칠 우려가 크다. 현재 국세 수입에 기반한 균특회계는 기획재정부(균형위)가 관리·운영하며, 정부출연금 등을 재원으로 하는 지방소멸대응기금은 행정안전부가 관리한다.

〈표 1-18〉 지방소멸대응기금과 유사 취지·목적의 재정지원 비교

구분	균형발전특별회계 (지역자율계정)	지방소멸대응기금	지역상생발전기금	지방양여금(폐지)
법적 근거	「국가균형발전 특별법」	「지방자치단체 기금관리기본법」	「지방자치단체 기금관리기본법」	「지방양여금법」 (’91~’04)
재원	국비 * 주세, 농특세, 일반· 특별회계 전입금 등	국비 * 정부출연금 등	지방비 * 지자체 출연금 등	국비 * 주세, 농특세 등
관리· 운용 주체	기획재정부장관	자치단체 조합	자치단체 조합	행정안전부장관
기금활용 용도	(시·도) 지침 단위사업 (시·군·구) 5개 구역	지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등 목적만 규정	3개 주요 분야	5개 대상사업 및 14개 단위사업
	성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등 개발사업		사회·복지, 국토·지역개발, 산업·중소기업 등	도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등
근거	균특법 및 예산편성지침 등	지방기금법	지방기금법 및 동법 시행령	지방양여금법 및 동법 시행령
중앙부처 사업승인	要	不要 * 단, 투자계획 수립· 제출이 의무이며, 위 원회를 통한 협의· 자문 가능	不要	要
지방비 매칭의무	있음	없음	없음	있음 * 일부는 없음
인센티브	5% (기재부 편성)	10% 범위 내	10% 범위 내	없음
정산 및 반납의무	있음	없음	없음	없음
지역별 배분	없음 * 다만, 지역별 전년도 사업 규모를 고려하여 지출한도 통보	있음 * 계산식에 따라 산출	있음 * 계산식에 따라 산출	없음

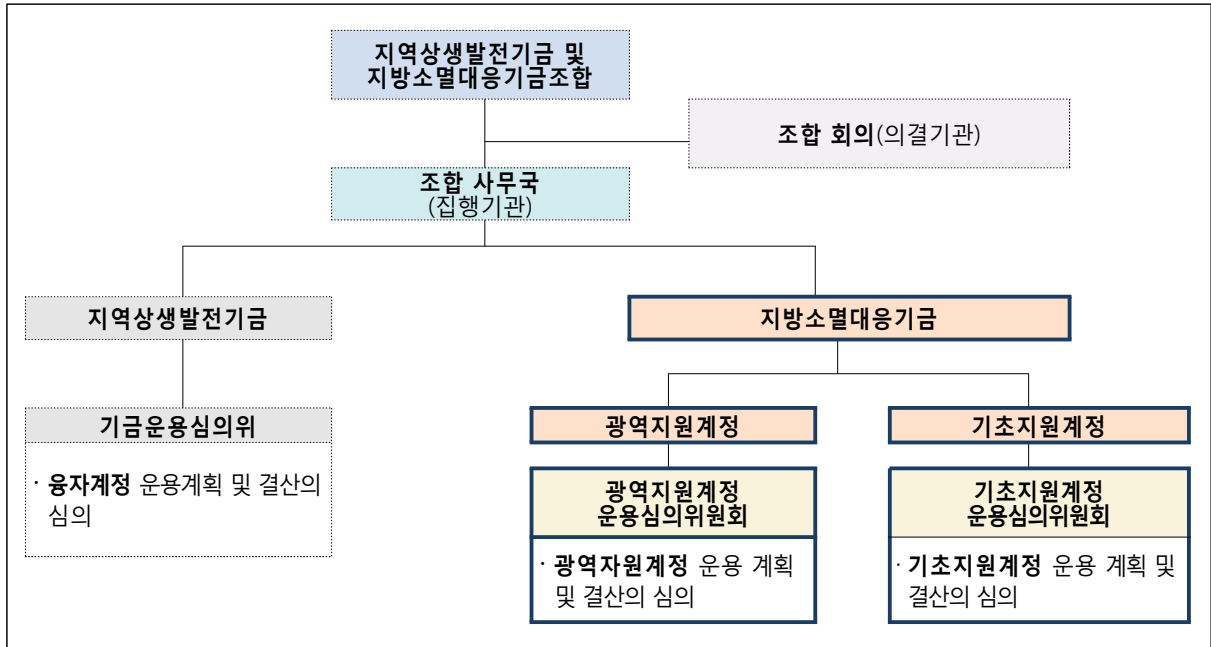
자료:

〈표 1-19〉 보통교부세 등 유사 자원 비교

분류	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세
성격	일반재원	특정재원	일반재원	특정재원
목적	자치단체 부족재원 보전 및 재정불균형 시정	지역별 특별재정* 수요 지원 * 보통교부세 산정 시 반영이 어려운 특수한 행정 환경이나, 예측하지 못한 재정수요 지원	지방재정 확충 및 재정불균형 시정	지자체 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등
재원	내국세의 19.24%		종합부동산세 100%	담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%
	재원의 97%	재원의 3%		
용도	제한없음	① 지역현안수요 ② 시책수요 ③ 재난안전수요	제한없음	① 소방공무원 인건비 ② 중점사업(소방시설, 안전시설 확충 등) ③ 재량사업(중점사업에 해당하지 않는 일반적인 소방시설 및 안전시설 확충 등)
배분 방법	공식 배분 기준재정수요 - 기준재정수입	신청 및 심사	기준 배분	기준 배분
	<기준재정수요> (필수) 인구, 공무원 수, 행정구역 면적 등 객관적 지표 (보정) 군인, 낙후·섬 지역 등 지표 (자체노력) 인건비, 지방의회경비, 업추비 등 예산절감 노력 부분		- 재정여건(50%, 재정력지수) - 사회복지(35%, 사회복지비지수, 노령인구지수, 장애인지수 등) - 지역교육(10%, 지역교육현안수요지수, 보육·교육학급수 등) - 부동산보유세규모(5%, 재산세부과액지수)	- 소방시설 및 안전시설 현황과 투자소요(40%) - 재난예방 및 안전강화노력(40%) - 재정여건(20%)

자료:

[그림 1-9] 지방소멸대응기금의 집행기구와 역할



라. 균형발전특구의 성과 및 한계

1) 성과

산업단지, 경제자유구역 등 주요 특구별로 양적 측면에서 지정특구 수가 크게 확대되었다는 점이다. 산업단지의 경우, 그 개수가 2010년 901개(국가산업단지 40개, 일반산업단지 434개, 농공단지 421개)에서 2012년 현재 1,262개(국가산업단지 47개, 일반산업단지 701개, 농공단지 476개)로 급증함에 따라 지정면적(산업시설구역 기준) 또한 593,317천㎡에서 682,969㎡로 크게 증가하였다. 경제자유구역의 경우도 2010년 인천, 부산진해, 광양만권, 경기(황해), 대구경북 등 5개에서 (2011년에 경기(황해) 등 일부 구역을 대상으로 미개발 지정면적을 대폭 해지하여 지정면적이 일부 감소하였지만 신규 구역의 추가 지정으로) 2021년 현재 9개 구역으로 증가하였다. 특히 연구개발특구의 경우는 2010년까지 대덕연구개발특구만 지정되어 있었으나, 2011년에 광주, 대구, 2012년에 부산, 2015년에 전북 등 4개 연구개발특구를 추가 지정하였고, 2019년 이후에는 강소연구개발특구를 추가함에 따라 양적으로 크게 확대되었다.

〈표 1-20〉 주요 균형발전특구의 양적 성장 현황

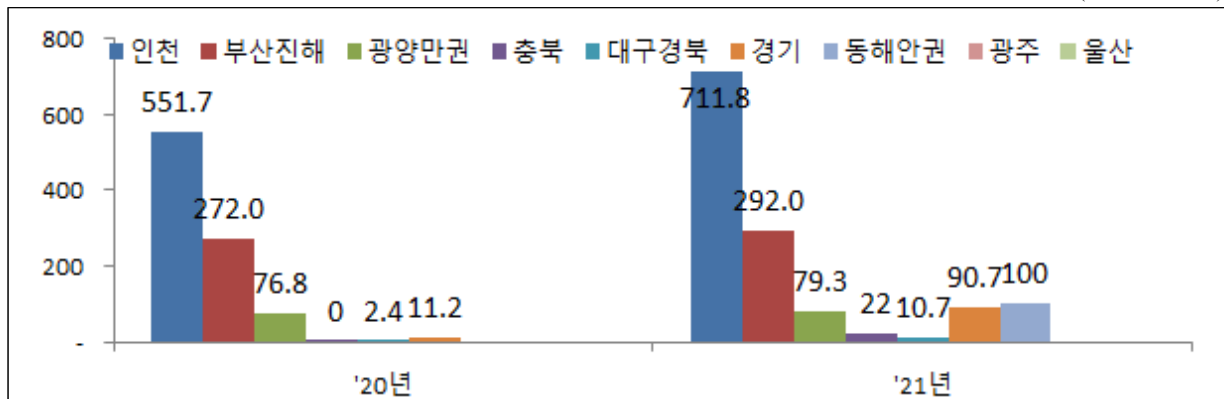
구분	산업 단지	경제 자유 구역	자유 무역 지역	외국인 투자 지역	연구 개발 특구	강소 특구	기업 도시	혁신 도시	지역 특구	규제 자유 특구
2010	총 901개 (국가 40개, 일반 434개, 도시첨단 6개, 농공 421개) 면적 593,317 천㎡	5개 인천송도('03), 부산진해('03), 광양만권('03), 경기(舊 황해)('08), 대구경북('08)	13개 산단형 7개 항만형 5개 공항형 1개 (지정 면적 34.7km ²)	'94년 도입	1개 대덕('05년)	-	6개 (지식 기반형 (원주, 충주), 관광 레저형 (영암 해남, 태안, 무주), 산업 교역형 (무안))	10개	122개 ('04년부터 지정)	-
2015	총 1,124개 (국가 41개, 일반 597개, 도시첨단 19개, 농공 467개) 면적 679,014 천㎡	7개 충북('13), 동해안권('13)	13개 (上同)		5개 광주, 대구('11년) 부산('12년) 전북('15년)	-	4개 (무주('11년), 무안('13년) 지정해제)	10개	155개	-
2021	(총 1,262개 (국가 47개, 일반 701개, 도시첨단 38개, 농공 476개) 면적 682,969 m ² (산업 시설구역 기준)	9개 울산('19), 광주('20) (지정 면적 437km ²)	13개 (上同)	총 111개 (단지형 30개, 개별형 78개, 서비스형 3개)	5개 (上同) (지정 면적 138.8km ²)	14개 ('19년 6개, '20년 6개, '22년 2개)	4개 (109km ²)	12개 ('21년 대전, 충남 추가 지정)	196개	32개 ('19년 14개, '20년 11개, '21년 5개, '22년 3개)

자료:

질적 성과로는 각 특구의 지역별로 상당한 편차가 있는 실정이다. 경제자유구역(9개 특구 지정)의 경우 2003년 첫 지정(인천, 부산진해, 광양만권 등) 이후 외국인직접투자(FDI)가 2021년말 현재 205억달러(누적신고기준)을 달성하였는데, 인천과 부산진해의 실적이 전체의 90% 이상을 차지하고 있고, 그 외 지역의 경제자유구역은 실적이 미미한 수준이다.

[그림 1-10] 경제자유구역 지역별 외국인직접투자(FDI) 연 신고액

(단위: 백만불)



자료:

자유무역지역은 2021년말 현재 국내·외투기업 1,152개사의 입주로 입주율 88.5%, 수출액 109.4억달러¹¹⁾ 등의 성과를 달성하였다. 혁신도시는 공공기관 이전은 완료하였으나 기업 입주실적(2020년 1,663개사 → 2021년 2,047개사)은 여전히 미흡한 상황이다. 연구개발특구는 입주기업이 특구 시행 첫해인 2005년 687개에서 2020년 8,449개로 크게 증가하였는데, 이같은 성과의 상당부분은 연구개발특구 수(1 → 5개)와 그에 따른 지정면적 증가(31.1 → 138.8km²)에 기인한 측면도 없지 않다.

2) 한계 및 문제점

첫째, 각종 특구가 지역균형발전정책 확대에 따라 양적으로 크게 증가했으나, 각 특구 제도가 당초 계획하였던 성과목표에 부합하는 질적 성과의 창출이 크게 미흡하다는 점이다.¹²⁾ 이는 각종 특구의 조성목적, 입주자격, 지원내용 등이 대동소이하고,¹³⁾ 또 중복지정, 지구 간 과잉경쟁¹⁴⁾ 등으로 개발률·입주율이 저조한 경우도 있기 때문인 것으로 분석된다.

11) 2017년 20억달러, 2018년 30.7억, 2019년 25.4억불, 2020년 57.7억불, 2021년 109.4억불 등과 같이 수출액이 지속 증가함

12) (성과미흡) 경제자유구역의 외국인투자 유치 비중, 입주율 저조, 자유무역지역의 수출실적 저조, 연구개발특구의 R&D 사업화율 저조, 산업단지의 소규모 단지 난립으로 계획입지의 효율성 저하 등

13) (유사성) ① 외투지역, 경자구역, 자유무역지역은 외투유치 목적 측면에서, ② 자유무역지역, 산업단지, 경자구역은 산업집적화/수출기지 목적 측면에서, ③ 연구개발특구, 과학벨트는 R&D 집적화 목적 측면에서 일부 유사성이 존재함

14) (지구 간 중첩) 산업단지 내 외국인투자지역, 자유무역지역, 연구개발특구 등이 지정되어 기업유치 및 정부지원사업 수주를 위한 특구 간 과잉경쟁이 초래됨

둘째, 다양한 특구의 조성 및 지원에도 불구하고 중국 심천, 영국 런던테크시티 등과 같은 글로벌 거점으로서의 조성 성과는 크게 미흡하다는 점이다.

셋째, 각 특구별로 소관 부처가 특구 발전계획을 각자 수립하고 있으며, 특구별로 개발·관리·지원 주체가 다원화되어 있어 특구 상호 간에 연계가 되지 않고 있는 상황이다. 이에 따라 각 특구가 보유하고 있는 혁신자원·역량의 공유, 상호 간 협력 등이 미흡할 수밖에 없으며, 이로 인해 성과 공유, 유사 기능 조정 등도 기대하기 어려운 상황이다.

제2장

일반·지방행정(균형발전) 분야 정책환경 변화 및 전망

1. 사회·경제적 여건 변화 및 전망

가. 포스트 코로나 시대 이후 사회·경제적 변화

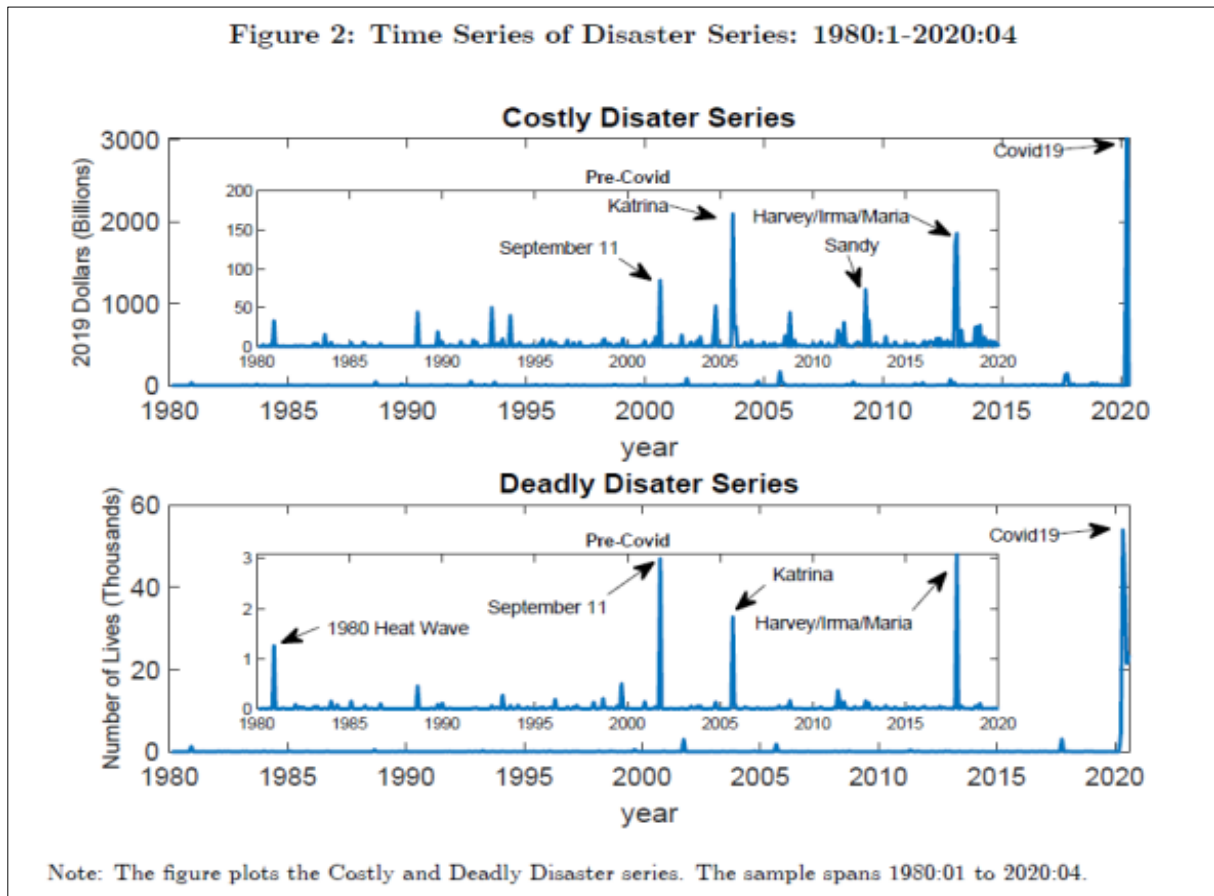
1) 팬데믹과 전쟁으로 급변하는 경제상황

2020년 코로나19 감염병 확대에 의한 사회·경제적 충격의 강도는 다소 완화되긴 하였지만, 여전히 진행 중이다. 백신 보급이 본격적으로 진행되고 난 이후 감염속도와 인명피해는 감소하고 있으나, 경제회복 가시화와 함께 계속되는 변이발생으로 WHO를 비롯한 대부분의 보건 당국들은 아직 종식 시기를 가늠하지 못하고 있다. 지난 3년은 경제 충격면에서도 가장 ‘불안정성’이 높았던 기간이라고 평가할 수 있다.

코로나19로 인한 팬데믹 위기로 인하여 전 세계적으로 수요와 공급이 동시에 중단되는 등 경제활동의 급격한 감소가 과거 금융위기 등과는 비교할 수 없다는 선행연구 분석이 이루어진 바 있다. Ludvigson 외(2020)에서는 미국 내 재난위기로 인한 사회·경제적 영향력이 컸던 1980년 Heat wave, 2000년 9. 11. 테러, 2005년 허리케인 카트리나 당시의 재난과 비교해 볼 때도 코로나19의 파급력은 비교할 수 없을 정도로 막대한 규모임을 보여주고 있다. 이후 각국의 재정확장 대응조치로 경제회복이 느리지만 지속적으로 이루어지고 있는 가운데, 2022년 기준 우크라이나 전쟁으로 인하여 공급망 불안정성이 높아지고, 높은 인플레이션으로 시장의 회복이 지연되는 추세이다.

코로나19 관련 선행연구(김현아 외, 2021)에서 2020년 분석의 키워드는 ‘양극화’, ‘불확실성’이 주요 분석 대상이었다면, 2021년 백신 보급 이후에는 ‘회복력’, ‘지속가능성’, ‘신성장 모멘텀’으로 정책요구가 변화하고 있으며, 2022년 현재는 인플레이션, 공급망 회복, 분야별 비대칭적 성장 고착화 등 구조적 재정위험에 주목하고 있다고 밝힌 바 있다.

[그림 2-1] 1980년부터 2020년까지 미국의 재난위기 당시 비용 및 인명피해 추정 규모



자료: Ludvigson et al.(2020), p. 3, Figure 2 인용

2) 지역별, 산업별 등 비대칭적 성장 고착화와 계층별 불평등 악화¹⁵⁾

코로나19 감염병 발생 이후 정부의 다양한 방역조치(사회적 거리두기, 봉쇄조치 등)로 인하여 대면기반 생산이 크게 위축되었고, 이후 실업과 임금감소로 인한 소비감소, 감염 예방을 위한 개별 경제 주체들의 경제행위 위축(fear induced withdrawal of demand) 등 다양한 경로로 충격이 가중된 바 있다. 선행연구에서는 이 과정에서 경제적 충격은 개인별·산업별로 비대칭적으로 나타나고 있음을 보여주고 있다. Abay et al.(2020)은 실시간 구글서치 자료를 근거로 각국의 방역조치 이후 대면영업을 기반으로 한 산업은 극심한 위기를 겪고 있으나, ICT 기반산업과 배달 관련 분야 수요는 급등하고 있음을 보여주었다.¹⁶⁾ Adams-Prassal et al.(2020)은 재택근무환경이 열악한 경우,¹⁷⁾ 대학 학위가 없는 경우 실직 위험이

15) 김현아 외(2021), pp. 34~38 본문내용을 참고하여 제작성한 것임

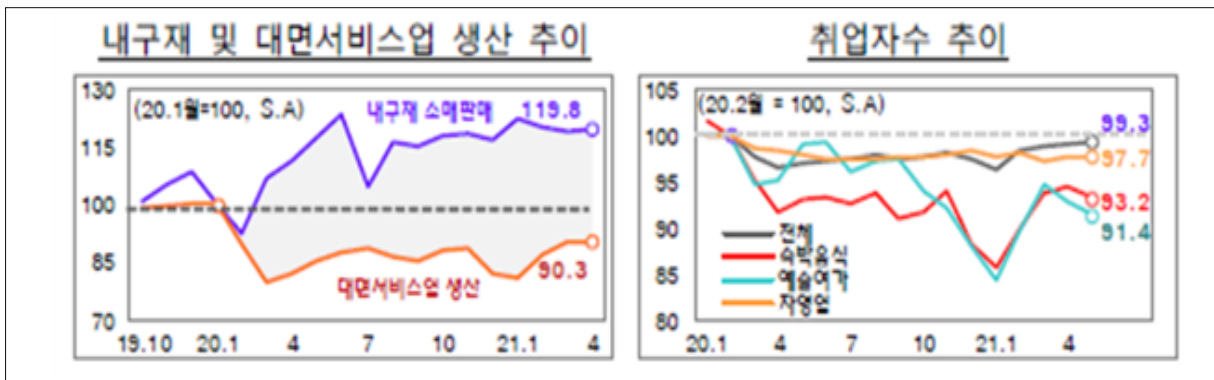
16) “COVID-19 is expected to have a broader negative impact on economies while also inducing reallocation of activities across sectors, where some sectors gain, and others lose.”(Abay et al., “Winners and losers from COVID-19”, WB Group, June 2020, p. 3.)

17) Chen et al.(2020)

높았다고 밝힌 바 있으며, 다수의 국가사례에서 언택트 근무환경 비율이 낮을수록 경제적 타격이 크게 나타나며, 기존 대면업무 비중이 높은 취약계층(여성, 경력이 짧은 근로자, 이민자 등)에서 타격이 크게 나타났다. 따라서, Beland et al.(2020)은 다수의 저소득층 근로자들이 단기 혹은 중기적으로 실직위기(job status risk) 가능성이 높다고 설명한 바 있다.

우리나라의 경우에도 경제위기 이후 내구재 및 대면서비스 생산기반의 격차가 크게 벌어진 바 있으며, 이에 따른 산업별 취업자 수 추이도 각각 다른 양상을 보인 바 있다. 황수빈·박상순(2021)은 코로나19 이후 노동시장의 미스매치로 인한 구인-구직 격차가 확대되고, 이로 인한 취약계층 장기 실업화와 산업 간 노동배분 비효율성 등이 전체적인 노동생산성 저하의 원인이 될 수 있음을 지적하였다. 노동시장에서 만연한 격차문제가 경제위기 충격 이후 더욱 악화될 여지가 있으며, 실제 우리나라 노동시장에서 발생하고 있음을 보여준 분석에 해당한다. 이재윤(2020)은 신용카드 자료 분석을 통한 분야별 매출증감 추이에서 자동차·음식료품 부분은 증가하였고, 음식점·유흥업·여행업 등의 감소폭이 큰 것을 보여주었다.

[그림 2-2] 경제위기 이후 비대칭적인 충격 양상



자료: 관계부처 합동(2021), p. 3.

이는 궁극적으로 각국 경제 내 계층별 소득 및 자산양극화로 이어져 불평등도가 악화될 가능성이 높아지는 것을 의미한다. 코로나19로 직면한 가장 우려스러운 재정환경 변화는 양극화의 고착화이다. 대다수 연구결과에서는 코로나19가 양극화 추세의 속도와 범위를 가중시키고 있음을 우려하고 있다. 코로나19로 인한 경제활동 축소는 빈곤계층, 고용 및 주거 불안의 취약계층에게 직접적 충격을 주었던 반면, ICT에 기반한 고소득 일자리는 간접적인 충격에 그쳐 계층 간 확대와 이동에 대한 불안감은 더욱 커지는 구조가 되어 가고 있음을 보여주고 있다.

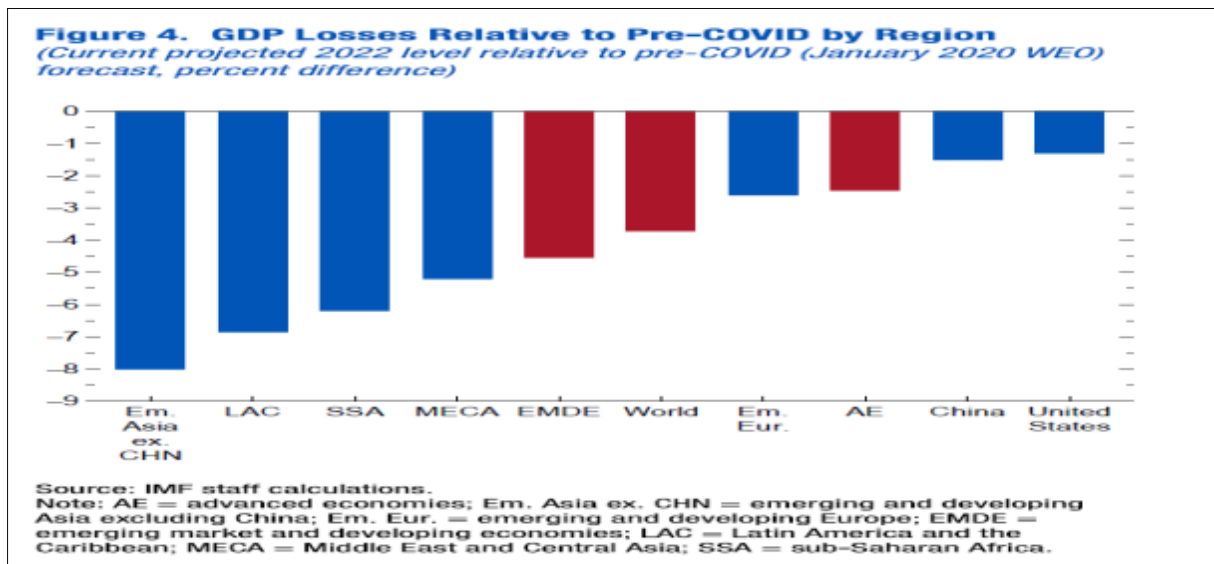
Adams-Prassi et al.(2020)은 서베이 결과에서 미국, 영국, 독일의 노동시장 충격의 양상, 특히 여성과 저학력자(without college degree), 청년, 취약계층과 노동계층에서 충격이 더욱 크게 나타나고 있는 점을 보여주었다. 사회안전망 구축이 비교적 잘 되어 있는 독일의 경우

확진자 수 뿐만 아니라 양극화 면에서도 미국과 영국보다 우수한 것으로 분석하였다. 특히, 미국, 영국(anglophone countries) 등에서 고용축소 현상이 심하게 나타나, 팬데믹으로 엄청난 규모의 고용이동(a large reallocation)이 이루어지고 있음도 보여주었다. IMF(WEO, 2021. 1.)는 이와 관련하여 양극화 완화를 위한 대안으로 전환기 근로자와 이전지출 급여수급자들의 수급조건 완화 필요성을 제안한 바 있다.¹⁸⁾

나. 공급망 위축과 인플레이션 대응 등 불확실성 위험 증가

2020년 당시 코로나19 팬데믹으로 인하여 총수요와 공급이 일시적으로 급감하는 등 세계 각국의 경제적 충격 강도가 가장 컸고, 2021년은 팬데믹 정점과 함께 각국의 재정책확장이 본격적으로 진행된 해였다. 2022년 현재 우크라이나 전쟁이 지속되는 가운데 경제회복과 함께 인플레이션 불확실성 위험이 가중되고 있는 중이다. OECD(2022. 6.)는 경제성장률이 저하되고 인플레이션이 높아지는 정도는 전쟁이 어떻게 전개되는지에 따라 예상보다 훨씬 더 큰 영향을 받을 수 있다고 밝혔다.¹⁹⁾ 예를 들어, 러시아로부터의 가스 공급 차질로 인한 상품 가격 급등은 글로벌 공급망 혼란을 가중시킬 것으로 예측되고 있고, 인플레이션 압력은 임금인상으로 이어져 노동시장 경직성을 악화시킬 수 있다. 또한, 정책금리의 급격한 인상이 예상보다 더 성장을 둔화시킬 수 있으며, 금융시장은 높은 부채 수준과 자산 가격 상승으로 잠재적 취약성이 가중되고 있는 상황이다.

[그림 2-3] World Economic Outlook(January 2021 전망 기준)



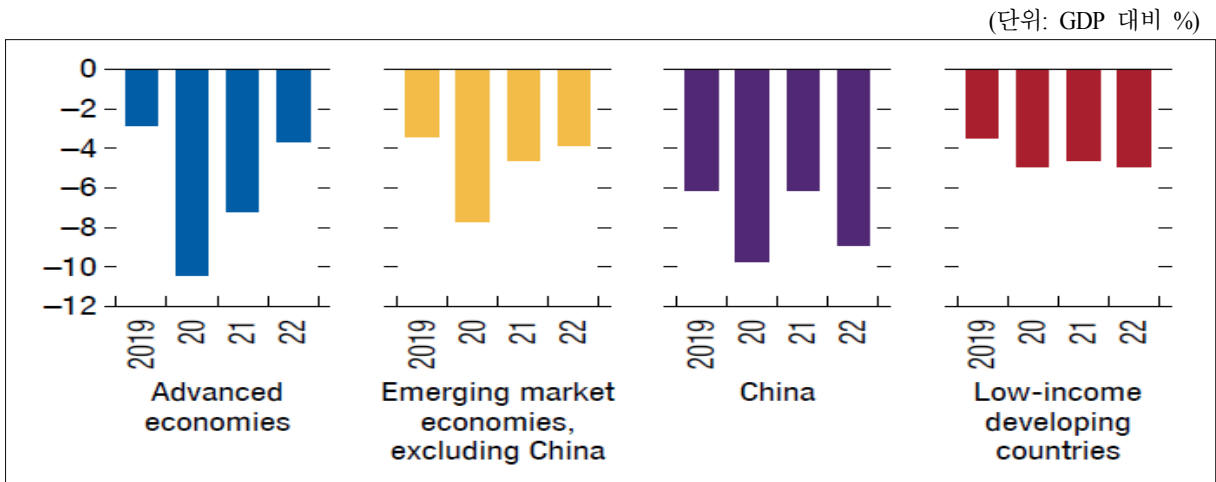
자료: 김현아 외(2021), p. 12., 그림 1-8 인용

18) IMF, 「World Economic Outlook」, January 2021, p. 10.

19) 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, OECD Economic Outlook June 2022, 국제기구 보고서 요약, 2022. No. 3, p. 2.

2022년 각국은 인플레이션 대응을 위한 금리인상, 긴축재정, 선별적 지원 등의 양상을 보이고 있다. IMF(2022. 10.)는 이에 대해 2022년은 적자감소, 경제회복, 인플레이션 충격 등으로 세계 정부 부채는 GDP 대비 91%로 하락하였지만, 여전히 팬데믹 이전 수준을 약 7.5%p 상회할 전망이라고 밝히고 있다. IMF 분석에 따른 소득그룹별 재정수지 회복을 살펴보면, 선진국과 개도국들의 경우 2020년 이후 재정수지 개선을 보이고 있는 반면, 중국은 더딘 개선을 보이고 있고, 저개발 국가는 당초 충격이 크지 않았던 기저 효과로 인하여 개선 정도도 크지 않은 것을 알 수 있다. 이에 기대 인플레이션이 안정적으로 운용(well-anchored) 될 수 있도록 하고, 통화정책 정상화를 통한 차별화된 각국의 대응이 필요함을 시사하고 있다.

[그림 2-4] 소득그룹별 2019~2022년 재정수지



자료: IMF, *Fiscal Monitor 2022 October*, Figure ES.1.

2. 재정운용 환경 변화 및 전망

가. 회복력 있는 사회 구축을 위한 재정운용 방향

1) 재정대응력 강화를 위한 재정역할 강화

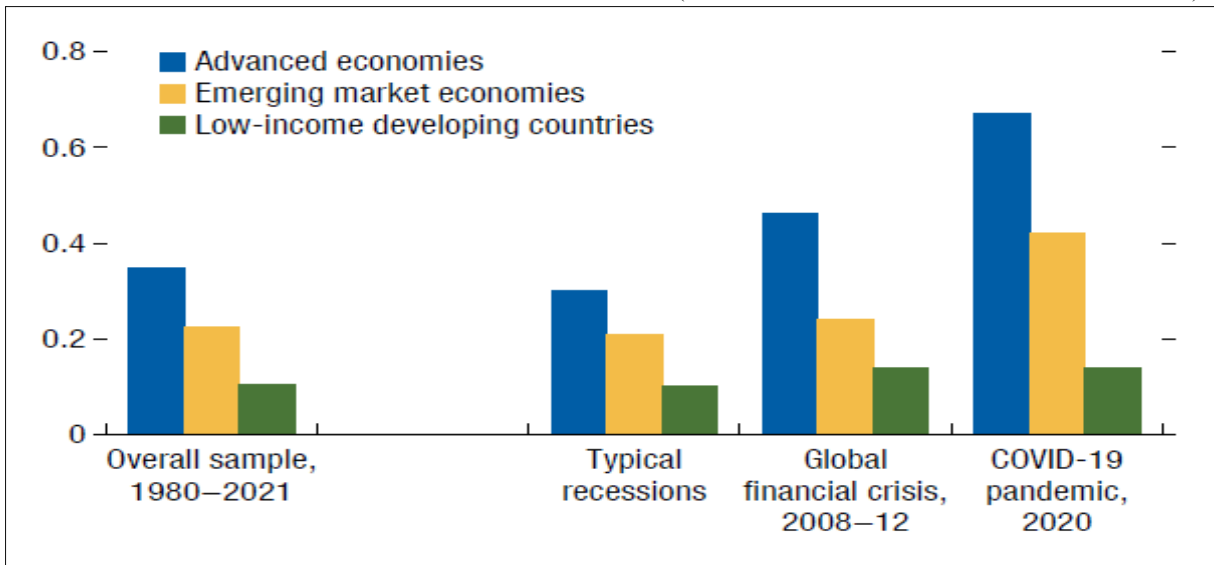
대다수의 연구에서는 팬데믹을 경험하는 과정에서 각 국가별 대응방식이 상이하였음을 나타내고 있다. IMF(2022. 10.)는 실질 GDP 성장률 1%p 하락 시 재정지출 증가폭은 일반적인 경기침체보다 코로나19 팬데믹 당시 증폭되었음을 분석한 바 있다.²⁰⁾ 경제위기 대응은

20) “당시 정부대출, 보증, 기업에 대한 지분투입 등 즉각적으로 적자에 반영되지 않은 재정조치까지 고려하면 더욱 증가할 것으로 보았다.”(한국조세재정연구원 재정지출분석센터, IMF Fiscal Monitor October 2022, 국제기구보고서 요약, p. 5.)

신흥국, 저소득국들보다는 선진국들의 대응 규모가 컸던 것을 알 수 있는데, 이는 자금조달이 더욱 용이하고, ‘자동안정화 장치’ 등의 재정보호 장치가 보다 더 잘 구축되었던 것으로 볼 수 있다. 이 보고서에서는 재정정책 방향 시사점으로 첫째, 위기 시에는 정부가 다양한 재량조치를 수행할 수 있어야 하며, 둘째, 효율적인 재정조치를 위해서는 우선조치가 필요한 대상을 결정하여 재분배효과를 극대화하는 것이 필요하고, 셋째, 재정정책은 통화정책 등과의 공조가 이루어져야 함을 강조한 바 있다.

[그림 2-5] 주요 위기 시 재정대응

(단위: 소득그룹별 패널회귀분석의 시변 추정계수)

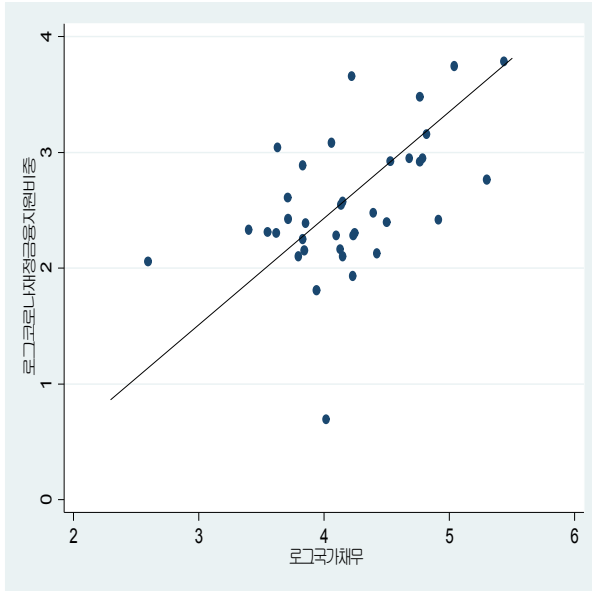


자료: IMF, *Fiscal Monitor 2022 October*, Figure 1.2.

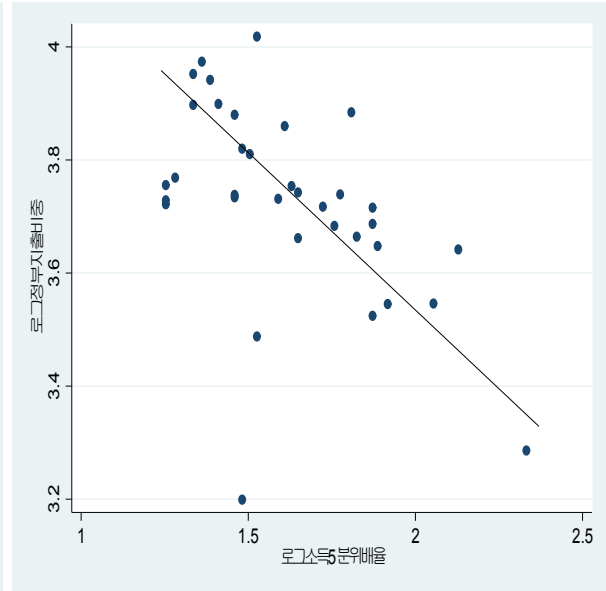
김현아 외(2021)는 G7 국가들의 2019년 대비 2020년 경제성장률 격차와 이를 극복하기 위한 각국의 코로나19 재정금융지원 규모와의 관계를 살펴본 바 있다. 우리나라는 코로나19로 인하여 전년대비 경제성장률(2020년 12월까지의 자료 기준)이 약 3% 감소하여 감소폭이 주요 선진국 대비 낮은 편에 속하였고, 따라서 재정금융지원 규모 수준도 GDP 대비 약 13%로 그 규모가 상대적으로 크지 않았음을 알 수 있었다. 반면, 선진국들의 코로나19 재정지원 규모와 국가채무 간에는 양의 상관관계를 보인 바 있으며, 주요 변수를 통제하고 난 후에도 ‘국가채무’ 수준은 감염병 대응에 유의한 설명력을 보여주었다.²¹⁾ 또한, 정부지출 비중(조세부담률)과 해당 국가의 소득불평등 수준과도 상관관계를 보여주었는데, 이는 해당 국가의 소득불평등도가 완만할수록 감염병 대응정책도 적극적으로 이루어졌을 가능성을 시사하는 내용에 해당한다.

21) 김현아 외(2021), p. 140.

[그림 2-6] OECD 국가들 코로나 지원 규모와 국가채무와의 관계(0.50)



[그림 2-7] 정부지출 비중과 소득5분위 배율 (2018)(-0.52)



자료: 김현아 외(2021), p. 135, p. 137.

2) 인구구조 변화에 따른 의무지출 증가세 주목

IMF(2022. 10.)에서 회복력 구축을 위한 조치로 ‘자동안정화 장치’ 강화와 ‘재량적 재정지원 시행’을 권고하고 있다. 자동안정화 장치로는 대개 실업소득지원과 일자리 유지제도 등의 소득손실에 대한 보호제도를 의미하고, 재량적 재정지원은 현금지원, 세액공제 등 재정당국의 긴급조치들이 해당한다.

중기 재정계획에 따르면, 우리나라 정부지출은 대략적으로 의무지출과 재량지출이 각각 절반씩 차지하고 있으며, 의무지출은 공적연금 등과 공공부조 및 사회서비스를 포함한 사회복지지출과 지방교부세 및 지방교육재정교부금 등의 법정 지방이전지출이 각각 절반 비중을 차지하고 있다. 우리나라 재정상황과 연계하여 보면, 자동안정화 장치에 해당하는 사회안전망 지원제도는 의무지출에 해당하며, 재량적 재정지원 규모 역시 의무지출의 경직성 정도에 따라 결정되는 구조임을 알 수 있다. 의무지출이 도입된 2012년부터 2022년까지 거의 절반씩을 유지하였는데, 2023년 의무지출 비중이 53%대이고, 고령화 추이에 따라 중장기적으로 60%까지는 곧 진입할 것으로 전망되고 있다. 우리나라의 연금성숙도가 낮은 점, 선진국 사회복지지출 규모(SOCX 기준)가 최하위권인 점, 공적부조와 보육 및 돌봄 등의 사회서비스의 공적지원 규모가 낮은 점 등 다양한 기준에서 볼 때, 인구구조 대응을 위한 사회복지지출 부분 재정공간 확보가 절실한 상황이다. Galeano et al.(2021)은 1980년부터 2019년까지의 선진국 재정지출에서 이른바 자동안정화 장치적인 지출 비중이 약 58%를 차지한

것으로 조사한 바 있다. 이 기준에 따른 우리나라의 사회복지지출 재정 비중(건강보험 포함 재정 규모)은 약 33% 수준으로, 선진국 수준의 복지서비스 관련 재정수요 확대를 위한 재정공간이 필요함을 알 수 있다.²²⁾

〈표 2-1〉 2022~2026 중기 재정지출계획

(단위: 조원, %)

구분	'22년 ¹⁾		'23년	'24년	'25년	'26년	연평균 증가율
	본예산	추경 ²⁾					
재정지출	607.7	679.5	639.0	669.7	699.2	728.6	4.6
(증가율)	8.9	21.8	5.2	4.8	4.4	4.2	
- 의무지출	303.2	329.7	341.8	361.8	382.5	405.1	7.5
(비중)	49.9	48.5	53.5	54.0	54.7	55.6	
- 재량지출	304.5	349.8	297.3	308.0	316.8	323.6	1.5
(비중)	50.1	51.5	46.5	46.0	45.3	44.4	

주: 1) 국회 확정예산 기준

2) 2차 추경 기준

자료: 기획재정부(2022), p. 8.

나. 지방이전 및 균형발전 자원 재구조화

선진국들과 비교 시 우리나라의 특이점은 ‘지방이전지출’이 법정지출로 이루어진다는 점이다. 중앙정부 재정에서의 지방이전지출은 전체 재정의 4분의 1을 넘어서고 있어서 사실상 의무지출과 재량지출을 제한하고 있는 양상이다. 2023년도 예산안을 살펴보면, 전체 재정지출은 5.1%p 증가한 반면, 지방이전지출 부분만 각각 15.6%p, 18.6%p 씩 각각 증가하고 있다.²³⁾ 가용재원과 재량지출 모두 경제성장률을 밑도는 규모의 증가율로 긴축 편성되었음에도 의무지출 증가세로 인하여 총지출 증가가 비교적 높은 수준으로 나타났다. 바꿔 말하면, 의무지출 증가율이 주요 거시전망치 증가율을 상회할 것으로 전망되는 바, 전체 재정에서 의무지출이 차지하는 비중은 확대될 전망이다. 그러나 현재 재정당국의 관리재정수지와 채무 수준 등의 주요 지표는 ‘재량지출’에 국한되어 적용되고 있으므로, 사실상 재정당국의 재정기조는 전체 재정의 반쪽 이하일 가능성이 높다.

또한, 지방재정 구조에서 살펴보면, OECD 회원국의 지방재정 대비 이전재원 규모 기준, 우리나라의 이전재원 비중은 상대적으로 높은 편에 속하고 있다. 이때 이전재원은 지방교육재정교부금은 제외하고, 교부세와 국고보조금 등을 포함한 부분에 해당한다.²⁴⁾ 급속한 경제성장 결과 수도권 집중이 심각한 수준에 이르고 있으며, 이를 위한 우리나라의 균형발

22) 김현아·조희평(2022), 발간 예정

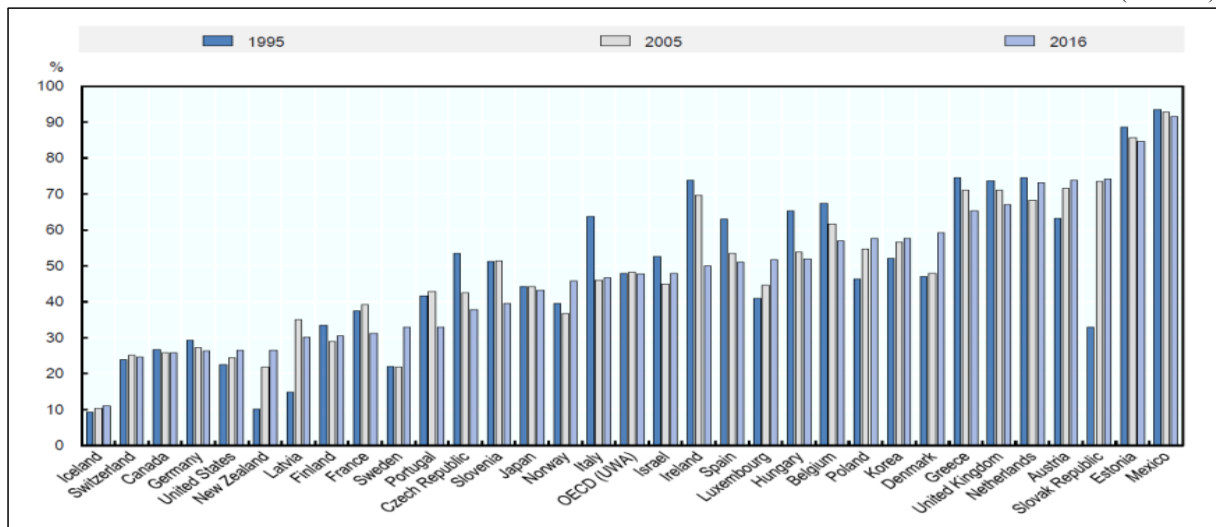
23) 기획재정부(2022), p. 8.

24) 국제 기준에 따른 교육서비스를 포함한 재정이전을 포함할 경우에는 우리나라의 이전재원 비중은 거의 가장 높은 수준에 해당함

전재원 규모도 상대적으로 높은 수준에 해당한다고 볼 수 있다. 주지하다시피, 우리나라의 형평화 및 국고보조금을 포함한 균형발전재원 규모는 결코 작지 않다. ‘1인당 GRDP 변동계수(OECD 국가들의 광역단위 기준(T2레벨)의 1인당 GRDP 평균값 대비 해당 지역의 GRDP와의 편차)’값으로 살펴본 결과, 우리나라의 1인당 생산기반 지역 간 격차는 OECD 평균 격차보다 낮은 것으로 나타났다. 인구집중도가 높아서 ‘GRDP’ 총량 기준으로는 OECD 평균을 상회하지만, 1인당 기준으로 본 지역 간 생산성 격차는 국가 간 비교 시 우려할 수준은 아니라고 볼 수 있다.

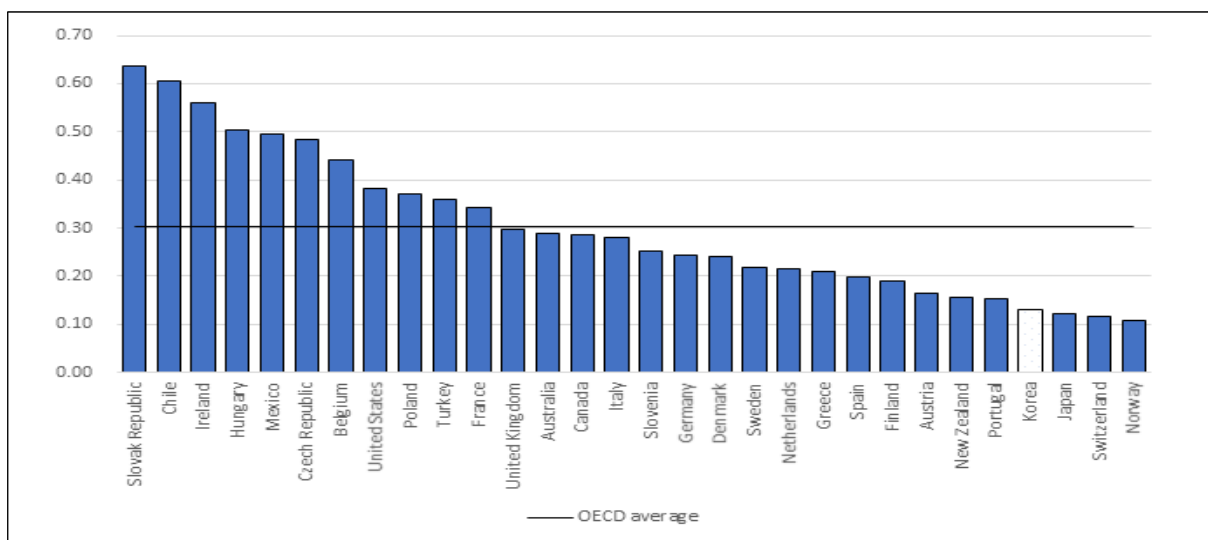
[그림 2-8] OECD 국가의 지방재정 대비 이전재원 규모 변화(1995, 2000, 2016년)

(단위: %)



자료: OECD(2019), p. 63, Figure 3.2

[그림 2-9] OECD 주요국의 1인당 GRDP 변동계수



주: 2020년 기준, 단, Japan은 2018년, Norway와 Switzerland는 2019년 기준임

자료: OECD Stat을 활용하여 저자 작성

이상의 내용을 종합하면, 지방이전재원의 양적 팽창이 재정의 우선순위가 되어야 하는지는 의문이며, 지방이전재원을 포함한 균형발전 재원의 질적인 개선을 위한 제도개편이 필요함을 의미한다고 결론지을 수 있다. 따라서 2022~2026년 중기계획에서의 균형발전정책의 초점은 우선적으로 균형발전 재원의 통계 구축, 포괄보조금 확대를 통한 균특회계 내실화, 특구 조정을 통한 효과성 제고 등 균형발전 재원의 재구조화를 위한 단계적 로드맵 설정과 효율화로 집중하고자 한다.

제3장

일반·지방행정(균형발전) 분야 주요 과제

1. 균형발전 재정지원체계 개편

가. 국가균형발전사업의 범위 명료화 및 성과지표 개선

대안: 균특회계 범위 재정립, 균형발전성과지표 개선 및 활용 확대

현재 국가균형발전의 개념으로는 “지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다”라는 추상적인 개념이 활용되고 있다. 국가균형발전을 추진하기 위해서는 무엇보다도 먼저 균형발전사업을 명확히 정의하고 균형발전사업의 범위를 재정립해야 한다. 균형발전사업은 지역(공간)을 최우선의 준거로 하여 지역 간 격차 해소 및 완화로 지역 간 형평성을 증진하고, 지역경쟁력 및 혁신역량 강화로 지역별 효율성 증진을 지향하는 사업으로 정의되어야 한다.

지금까지 정부별로 균형발전에 대한 정책 기조가 매우 달랐다. 참여정부 시절에는 국가균형발전특별회계에서 형평성 증진이 강조되었고, 이명박정부의 광역발전특별회계와 박근혜정부의 지역발전특별회계에서는 효율성 증진이 강조되었다. 문재인정부의 국가균형발전특별회계에서는 다시 형평성 증진이 강조되었다.

효율성 증진의 정책목표를 가지는 경우는 정책효과의 지역성이 강조될 뿐 정책 대상 지역을 구분하지 않고, 지역 간, 지원 대상 간의 차별화도 이루어지지 않으며, 지역 간의 지원 기준 차별화도 이루어지지 않는다. 반대로 형평성을 증진하는 정책목표를 가지는 경우는 정책 대상이 지역에 따라 구분될 수 있고, 지역 간 지원 대상의 차별화도 이루어질 수 있으며, 지역 간 지원 기준 차별화도 가능하다. 이렇다 보니 정부별로 정책 대상 지역 구분, 지역 간 지원 대상 차별화, 지역 간 지원 기준 차별화 등에 대한 일관성이 결여되었다.

따라서 앞으로 국가정책 영역 중 지역(균형발전)정책 영역을 국가 고유사업과 지역(균형발전)정책 영역으로 구분할 필요가 있다. 지역(균형발전)정책의 정의는 네거티브 방식으로 하여 지역적 고려가 없는 전국 단위 사업 등의 국가정책 영역을 제외한 사업으로 정의할만

하다. 이러한 네거티브 방식의 정의를 위해서는 국가정책 영역 사업에 대한 정의가 필수적인데, 국가정책 영역 사업은 다음의 <표 3-1>과 같이 정의될 수 있다. 만일 ②~⑥에서 지역(공간)적 고려가 일부 반영될 경우, 경제자유구역, 국제박람회, 새만금개발 등과 같은 사업은 국가정책과 지역(균형발전)정책의 중간지대사업으로 분류가 가능하다.

<표 3-1> 국가정책 영역 사업의 정의

유형	내용
① 국가 고유사업	국방, 외교, 사법·검찰, 의무교육, 통화·금융, 우주개발 등의 사업
② 중앙정부 직접수행사업	지역적 고려 없이 특별지방행정기관(지방국토관리청 등)에서 수행하는 사업
③ 국가 차원의 목적사업	특정 지역에서 사업이 수행되나, 해당 지역의 발전이 목적이 아닌 사업
④ 전국적 기관지원사업	중앙부처 차원의 지방소재 기관, 전국적 단체 등에 대한 지원 목적 사업
⑤ 전국 단일 기준의 사업	지역적 고려 없이 전국적으로 동일한 기준으로 지원되는 부문별 사업(사회복지 등)
⑥ 국가적 SOC 건설사업	국가적 계획에 따른 대규모 SOC사업(고속도로, 철도, 항만, 공항 등)

두 번째 과제는 국가균형발전특별회계 내 자율계정과 지원계정 사업의 구분 기준을 명확히 하는 것이다. 현재의 국가균형발전특별회계는 각 계정별 세출 대상사업 분야를 제시하고 있을 뿐 자율계정, 지원계정 간 대상사업의 명확한 정의 및 구분 기준이 부재하다. 국가균형발전특별회계의 사업은 국가정책 영역 사업이 아닌 생활·경제·사회·문화 분야의 지역 간 격차 해소·완화(형평성 증진)와 지역별 자립적 발전역량 제고(효율성 증진)를 목적으로 추진하는 사업으로 정의할 수 있으며, 세부 분야는 생활기반(기초생활권), 지역사회기반 시설, 지방대학(지역인적자원개발), 지역문화·체육·관광, 지역보건·복지, 농수산·해양, 지역 교통·물류망, 지역환경, 지역고용·일자리, 지역과학기술, 지역산업·기업, 지역성장거점(혁신도시, 기업도시) 등으로 볼 수 있다.

우선, 균특법 제30조(국가균형발전특별회계의 설치)의 개정을 통해 균특회계 대상사업 범위를 자율계정과 지원계정을 통합하는 전체 세출 분야로 명확히 규정하는 것이 필요하다. 그리고 자율계정과 지원계정사업의 범위를 명확히 한다.

자율계정사업은 지역 간 격차 해소·완화(형평성 증진)를 위해 중앙부처는 사업 추진에 필요한 최소요건만을 제시하고 지자체가 자율적으로 기획·집행이 가능한 사업으로 정의한다. 자율계정사업을 이와 같이 정의하는 경우, 균특법 제34조 제2호에서 규정한 세출 분야

에서 생활기반(기초생활권), 지역사회기반시설, 지역문화·예술·체육·관광, 지역물류·유통기반 등 산업기반, 자치단체보조사업(대통령령의 사업 제외) 등은 삭제가 필요하다.

지원계정사업은 지역별 자립적 발전역량 제고 및 효율성 증진을 지원하기 위한 사업으로서, 중앙부처의 수요·공급 관리 필요성이 높은 사업으로 정의한다. 이와 같이 정의하는 경우, 균특법 제35조 제2호의 세출 분야에서 지역교통·물류망, 지역산업·기업, 지역투자, 지역일자리, 지방대학(지역인적자원개발), 지역문화·관광, 지역성장거점 등은 삭제가 필요하다.

한편, 정부는 지역의 발전 정도를 객관적으로 측정·평가하고, 균형발전정책 사업평가 및 환류에 있어서 기초자료로 활용하고자 2019년 8월에 균형발전지표를 개발하고, 국가균형발전정책 실행력 제고를 위한 과제 중 하나로 균형발전총괄지표 개발과 지역차등지원을 선정한 바 있다. 2020년부터는 균형발전지표를 국가균형발전계획에 관한 연차보고서 작성 시 지역여건 변화의 모니터링 지표로 사용하고, 농촌지역신활력플러스, 취약지역 생활여건 개조(농식품부), 상생형지역일자리(산업부) 등 각종 사업의 선정 및 지방투자촉진보조금(산업부)에서 국고보조를 차등에 활용하고 있다. 그러나 현 균형발전지표는 사업수립, 재정지원, 평가단계에서 정책모니터링 지표로서의 활용성이 미흡하다는 문제점이 제기되고 있다.

현 균형발전지표는 핵심지표(2개)를 기반으로 하고, 핵심지표(2개)와 부문지표(8개 부문 41개 객관지표)를 이용하여 지역을 상·중·하위로 구분한 자료를 활용하는 중이나, 중앙부처사업에서 지역차등지원 기준으로 객관·주관지표 활용도는 미흡한 수준이다. <표 3-3>은 현재의 주관지표를 예시하고 있다.

<표 3-2> 핵심지표(2개)와 부문지표(8개 부문 41개 객관지표)

부문	지표명
핵심지표 (2개)	연평균 인구증감률(1975~2017, %), 재정자립도 3개년 평균(%)
주거 (5개)	노후주택 비율(%), 빈집 비율(%), 최저주거기준 미달가구 비율(%), 상수도 보급율(%), 하수도보급율(%)
교통 (4개)	도로포장율(%), 고속도로 IC 접근성(km), 고속·고속화철도 접근성(km), 주차장 서비스권역 내 인구 비율
산업 일자리 (6개)	최근 3개년 사업체 증감율(%), 최근 3개년간 종사자 수 증감율(%), 지식기반산업 집적도 3개년 평균, 상용근로자 비중, 특허건수, 연구개발인력당 연구개발비(천원)
교육 (4개)	유아(0~5세) 천명당 보육시설 수, 학령인구(6~17세)당 학교 수(초·중·고), 어린이 집 및 유치원 서비스권역 내 영유아인구 비율(%), 초등학교 서비스권역 내 학령인구 비율(%)

〈표 3-2〉의 계속

부문	지표명
문화 (6개)	인구 10만명당 문화기반시설 수(개소/10만명당), 인구 1,000명당 객석 수(개소/1,000명), 인구 10만명당 예술활동건수(개소/10만명), 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율(%), 도서관 서비스권역 내 인구비율(%), 공공체육시설 서비스권역 내 인구비율(%)
안전 (4개)	구조구급대원 1인당 담당주민 수, 119안전센터 1개당 담당주민수, 소방서 접근성(km), 경찰서 접근성(km)
환경 (4개)	인구 1,000명당 도시공원 면적(m ² /1,000명), 녹지율(%), 1km ² 당 대기오염물질 배출량(톤/km ² ·년), 생활권공원 서비스권역 내 인구 비율(%)
보건복지 (8개)	65세 이상 1인가구 비율(%), 국민기초생활보장수급자 비율(%), 사회복지예산 비중(%), 인구 10만명당 사회복지시설수(개소), 인구 1,000명당 의료기관 병상 수(개소), 노인여가복지시설 서비스권역 내 노인인구 비율(%), 응급의료시설 서비스권역 내 인구 비율(%), 병원 서비스권역 내 인구 비율(%)

〈표 3-3〉 균형발전 부문지표(주관지표): 10개 부문 22개 지표

부문	지표명
종합	개인 삶의 만족도, 지역생활 만족도
주거	주거상태, 기초생활여건
교통	대중교통 이용, 주차장 이용
산업 일자리	일자리 기회, 소득창출
교육	초·중·고 교육의 질, 성인 교양 및 취미, 보육시설 충분, 학교 외 교육
문화·여가	문화·체육시설 접근편리성, 문화·체육시설 및 프로그램
안전	자연재해 및 재난예방, 치안(밤거리 안전), 119 신속출동
환경	소음·악취·폐기물 처리, 자연환경보전, 공원녹지, 대기질(미세먼지 등)
보건복지	병·의원·약국 이용, 의료서비스 수준, 사회복지 서비스,
시민참여 공동체	도움을 청할 수 있는 주변인, 주민참여

자료:

균형발전지표를 더 많은 균형발전사업에 적용하기 위해서는 적용 가능 사업을 발굴하고 균형발전지표의 활용성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 균형발전지표의 기존 적용방법(핵심지표에 따른 상·중·하위 지역별 점수 차등, 가점부여, 지원을 차등 등) 이외 지역차등지원을 위한 지표활용방안, 균형발전 객관·주관지표 적용방법 등을 개발하여야 하며, 균형발전지표 적용이 가능한 중앙부처사업(균형발전 5개년사업, 균형발전특별회계사업, 지역균형뉴딜 사업 등)을 발굴하고, 균형발전지표를 적용하기 위한 방법을 발굴하여야 한다.

나. 국가균형발전특별회계 범위 재정립, 포괄보조금 규모 확대

대안: 국가균형발전특별회계 범위 확대, 포괄보조성격 강화

1) 현황

2019년과 2020년에 진행된 1단계 재정분권 추진으로 지방소비세율은 2018년 국세인 부가가치세수의 11%에서 2019년 4%p 인상되어 15%로 인상되었고, 2020년에는 6%p 인상되어 부가가치세의 21%가 되었다. 정부는 이러한 지방세 확충과 연계하여 관계부처 기능조정 TF를 2018년부터 운영하고, TF의 의견에 따라 국가균형발전회계 지역자율계정사업을 중심으로 2020년에 3.5조원 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양하였다.

이양된 국고보조사업은 국가균형발전특별회계 11개 부처 39개 세부사업(150개 내역사업)으로 주로 포괄보조사업을 중심으로 구성되어 소위 전환사업으로 불리우는데, 전환된 시도 자율계정과 시·군·구 자율계정사업은 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 1단계 전환사업

부처	세부사업	내역사업		내내역사업	
		사업명	개수		
계	31	135		4,790	
시·도 계정	문체부 (3/28)	문화시설 확충 및 운영	- 공립미술관 건립지원 외	12	174
		관광자원개발	- 관광지개발조성 외	7	519
		지방문화사업기반 조성	- 대구디자인패션산업 육성지원 외	7	21
		지역문화행사 지원	- 지역특화문화행사지원 외	4	41
	농식품부 (4/18)	농촌자원복합산업화 지원	- 기획평가체계구축지원 외	7	378
		농업기반정비	- 밭기반정비 외	9	324
		지역전략식품산업 육성	- 지역전략식품산업 육성 - 향토산업 육성	2	48
		반려동물산업 육성	- 공설동물장묘시설 설치지원 외	3	16
	산업부	지역특성화산업 육성 지원	- 지역산업마케팅 등 지역산업 육성 외	6	136
	고용부	자치단체직업 능력개발 지원	- 자치단체직업능력개발지원(제주)	1	1
	여가부	청소년시설 확충	- 청소년시설 확충	1	93
	환경부 (5/13)	상수도시설 확충 및 관리	- 농어촌생활용수개발 외	4	369
		생태하천복원사업	- 생태하천복원(기금 제외)	1	71
		자연환경 보전 및 관리	- 자연환경보전이용시설설치 외	4	103
		지방산업단지 공업용수도 건설	- 지방산업단지 공업용수도 건설	1	24
폐기물처리시설 확충 (제주)		- 생활쓰레기 수거 선진시스템 구축 외	3	5	

〈표 3-4〉의 계속

부처	세부사업	내역사업		내내역사업	
		사업명	개수		
국토부 (4/7)	대중교통 지원	- 거점지역기반시설 지원 외	3	39	
	지역거점조성 지원	- 산학연 유치지원센터 지원	1	9	
	지방하천 정비	- 지방하천정비	1	405	
	제주국제자유도시기반 시설 지원	- 제주헬스케어타운 진입도로 - 영어교육도시 제2진입도로	2	2	
해수부 (5/25)	어촌자원 복합 산업화 지원	- 어촌체험관광지원 외	4	59	
	어업기반정비	- 지자체관리어항건설 외	12	316	
	해양 및 수자원 관리	- 지역 해양관광자원시설지원 외	6	109	
	수산물가공산업 육성	- 수산물산지가공시설 외	2	27	
	수산물안전검사체계구축	- 수산물안전검사체계구축	1	12	
중기부	전통시장 및 중소 유통 물류 기반조성	- 전통시장 시설현대화 외 중소 유통 공동물류센터	2	356	
문화재청	문화유산관광자원 개발	- 문화유산관광자원화	1	31	
농진청	지역농촌지도사업 활성화	- 지역활력기반조성 외	9	314	
산림청 (3)	산림경영자원 육성	- 수출용 임산물 표준규격 출하 사업 외	5	67	
	산림휴양녹색공간 조성	- 산림생태문화체험단지 외	13	579	
	임도시설	- 임도시설(간선임도 제외)	1	142	
계	3	9		2,018	
시·군·구 계정	행안부	소하천 정비	- 소하천 정비	1	470
	농식품부	일반농산어촌 개발	- 마을만들기 외	6	1,438
	국토부	도시활력증진지역개발	- 도시생활환경 개선 - 지역역량강화	2	110
계	5	6		137	
기타	문체부 (문예기금)	예술의 관광자원	- 지역대표공원예술제	1	74
	환경부 (지역지원)	생태휴식공간 확대	- 도시 생태휴식공간 조성 - 어린이 생태체험공간 조성	2	32
	해수부 (일반)	연안관리	- 방치선박 정리사업	1	19
	해수부 (농특)	낙시산업 선진화	- 낙시터 환경개선	1	9
		친환경양식어업 육성	- 적조피해 예방지원	1	3

자료: 김성주·전성만(2021), pp. 50-51.

이러한 과정에서 국가균형발전특별회계 포괄보조금(지역자율계정) 규모가 감소하여 지역자율계정 비율은 2018년 53.5%에서 2022년 21.1%로 하락하였다. 정부는 지방이양의 결과로 감소된 포괄보조금 예산을 지역지원계정(부처 직접편성) 예산으로 충당하여 국가균형발전특별회계 규모를 이전과 같이 유지하고 국가균형발전을 지속적으로 촉진한 결과, 포괄보조금의 활용이 다소 미흡하게 되었다.

포괄보조금제도 운영에서는 지방의 자율성과 창의성이 최대한 발휘되어야 하고, 지방자치단체 책임성을 기초로 포괄보조사업의 성과평가 및 예산반영이 이루어져야 한다. 포괄보조금제도는 중앙정부와 지방정부 간에 성과책임을 담보로 하는 암묵적 계약이기 때문에 지방이 자율성과 창의성을 발휘할 수 있는 역량의 강화와 중앙정부의 성과관리 및 환류가 필요하다. 현재 포괄보조사업의 창의적이고 협력적 예산편성은 미흡하고, 예산편성 과정에서도 성과관리와 이의 환류가 제대로 이루어지지 않고 있다. 또한, 시·군 사업에서 포괄보조금 예산 비중도 낮고, 확보된 포괄보조금 예산도 중장기적인 계획과 연계하여 장기적 지역개발로 활용하는 경우가 적어, 사실상 지역에서 필요한 사업을 창의적으로 계획하고 이러한 계획 안에서 포괄보조금 예산을 자체 기획한 사업과 통합하여 반영하는 사례는 극히 적다. 포괄보조금제도 도입 취지를 생각한다면 시·군의 각 실·과(팀)에서 다양한 사업을 통합적으로 조정하고 지역 전체적 관점에서 기획하는 추진체계가 필요하다.

지금까지 국가균형발전특별회계는 포괄보조 성격 미흡 등의 문제점이 지적되어 왔다. 포괄보조사업으로 전환되는 경우, 지방자치단체가 사업착수단계에서부터 창의적이고 지역수요에 기반한 사업 기획할 수 있는 장점이 있다. 포괄보조사업화의 기준으로 조재환·이한성(2013)은 ① 유사·중복 소액사업, ② 자율성 보장 가능한 사업, ③ 사업시행 효과의 지역적 부각이 가능한 사업, ④ 사업관리 성과지표 산출이 가능한 사업, ⑤ 예산배정에서 공식적용이 가능한 사업을 제안하였고, 최창영(2012)은 포괄보조사업이 특정 공간 중심이 아니라 지역 전체를 대상으로 하는 사업이어야 한다고 주장하였다. 김은정(2014)은 노인 대상 3개 단위사업의 포괄보조사업화를 제안하였고, 김지연 외(2015)에서는 산발적인 아동·청소년·가족보호 체계의 개편을 위하여, 단위사업별로 포괄보조(block grants)방식을 제안을 하였다. 포괄보조사업 유형화는 사업 대상을 먼저 아동·청소년과 성인·가족으로 구분하고, 사업을 현금급여와 서비스 급여로 구분하였다. 이정희·박경돈(2010), 박세경·강혜규·최현수·최은영·김은정(2008)도 새로운 포괄보조금 사업분류를 제안하였다.

이러한 연구에서는 포괄보조금방식 사업 분류 원칙으로 ① 동일한 대상 집단에 의한 사업 분류, ② 유사한 기능, 목적, 집행사업 등이 제안되고 있고, 포괄보조사업화의 조건으로 ① 사업의 자율성 확대, ② 사업의 투자 효율성 향상, ③ 지방자치단체 창의성 제고, ④ 유사 또는 중복사업 통폐합, ⑤ 사업의 예산집행을 제고 등을 제시하고 있다.

2) 내용

국가균형발전계획 내 타회계사업을 국가균형발전특별회계로 이관하고, 국가균형발전계획에 포함되지 않은 균형발전 목적의 일반회계·기금 사업 역시 국가균형발전특별회계로 이관한다. 또한 균형발전 재정에 대한 지자체의 책임성을 높이기 위해 국가균형발전특별회계의 포괄보조금 규모를 점진적으로 확대한다.

가) 국가균형발전특별회계 확대

현재 국가균형발전특별회계는 다수의 부처가 다양한 국고보조사업의 형태로 사업을 운영하고 있기 때문에 균형발전이라는 목표를 체계적으로 수행하고 있지 못하고 있다. 국가의 균형발전 목표가 우선이 되지 못하고, 중앙부처의 사업 특성이 우선시되어 수도권외의 국가균형발전특별회계 예산은 2008년 0.8조원에서 2021년 1.6조원으로 증가한 반면, 비수도권의 국가균형발전특별회계 예산은 자율계정사업 기능이양 등의 이유로 2008년 8.0조원에서 7.6조원으로 감소하게 되었다.

앞으로 국가균형발전특별회계 예산배분에서는 초점을 창의적인 포괄사업에 두기보다는 국가균형발전을 위한 불균등 해소에 초점을 두어야 한다. 이를 위하여 국가균형발전특별회계 규모를 대폭 확충해야 한다.

나) 포괄보조 성격의 강화

국가균형발전특별회계는 지금까지 포괄보조 성격이 미흡하다라는 비판을 받았을 뿐만 아니라, 재원이 제한적이고 차등보조율의 활용이 미약하여 균형발전 효과가 미흡한 것으로 평가되고 있다. 광역별로는 재정이 열악한 시·군·구에 재원을 더 많이 배분하기보다는 사업성과 등 다른 요인이 강조되어 예산이 배분되고 있다. 프랑스, EU, 미국, 독일의 경우는 복합지수를 활용한 자원배분이 이루어지고 있는데, 우리의 경우는 농림해양수산 사업의 군 지역 예산배분을 제외하고는 자원배분에서 복합지수 등을 활용하지 않는다.

현재의 국가균형발전특별회계 사업은 사업의 구체적 목표 불명확, 사업 간 연계 부족, 소규모 분산투자, 복잡한 사업 추진과정이라는 지적을 받고 있다. 특히 사업집행에서 지방자치단체의 자율성과 창의성이 부족하고, 사업집행 결과의 평가와 환류가 이루어지지 않고 있으며, 전반적으로 지역역량 부족, 지역주민들의 참여 부족과 갈등, 사업준공 후 지원 중단 등의 문제가 발생하고 있다.

〈표 3-5〉 국가균형발전특별회계 지역자율계정 소관별 추이

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
고용노동부	726	-	-	-	-	-
과학기술정보통신부	-	-	-	-	-	632
국토교통부	11,278	11,024	5,735	5,590	5,413	3,128
농림축산식품부	12,864	13,609	6,637	7,616	7,346	6,910
농촌진흥청	576	751	747	558	633	537
문화재청	272	245	-	-	-	-
문화체육관광부	5,778	7,428	5,258	4,544	4,491	435
보건복지부	2,270	-	-	-	-	4,722
산림청	2,661	2,798	1,155	1,188	1,318	1,123
산업통상자원부	907	1,229	-	-	-	-
새만금개발청	25	-	-	-	-	-
여성가족부	801	703	-	-	-	147
중소벤처기업부	809	1,217	-	-	-	1,896
해양수산부	2,453	2,351	487	501	537	545
행정안전부	4,211	4,519	2,149	2,519	2,085	2,257
환경부	6,909	9,461	963	1,237	1,222	1,362
총합계	52,539	55,335	23,132	23,752	23,045	23,694

자료:

타 회계와 국가균형발전특별회계 사업, 시·도 자율편성계정과 시·군 자율편성계정 사업, 동일 회계 및 계정 내 사업 등 여러 차원에서 사업 간 유사·중복 문제도 존재하기 때문에, 포괄보조금 배분을 지방자치단체의 어느 단위에 할지에 대한 검토도 필요하다. 시·도가 재량에 따라 배분하도록 할 경우 도 내 시·군 간 나눠먹기식 배분이 될 우려가 있고 시·군의 반발도 적지 않을 것으로 판단된다. 포괄보조금제도 도입 취지를 생각하면 시·군의 각 실·과(팀)에서 다양한 사업을 통합적으로 조정하고 지역 전체적 관점에서 기획하는 추진체계가 필요하지만 현재로서는 요원한 실정이다.

지방자치단체의 포괄보조사업의 확대를 촉진하고 강화하기 위하여 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침에서 포괄보조사업명을 설정할 때, 실제 지방자치단체의 정책사업·단위 사업·세부사업에서 자체사업비가 많은 분야를 파악하여 국가균형발전특별회계 사업과 자치단체의 자율계정사업과의 연계를 강화하는 것도 하나의 방법이다. ‘2022년 지방재정365’ 일일집행 자료에서 추출한 광역자치단체 세부사업 예산 중 국비가 없는 사업의 분야별 구조를 분석한 결과는 균특회계 투자사업 방향에 시사점을 준다(집행일을 9월 30일로 설정). 예를 들어, 균특의 지역자율계정에서 교통 및 물류 분야는 사업비의 40.8%를 차지하고 있지만, 자치단체에서 자체사업비로 교통 및 물류 분야에 투자하는 비용은 부산의 13.7%가 최

대값으로 보여, 균특회계 내 투자 비중과 지자체 자체사업 투자 비중 간에는 큰 차이를 보이고 있다. 산업·중소기업 및 에너지 분야 역시 지역자율계정의 비중이 14%를 차지하고 있는데 반해, 광역자치단체의 자체사업비 투자 비중은 이보다 더 낮게 나타난다.

<표 3-6> 광역자치단체 분야별 자체사업비 투자 비중

(단위: %)

구분	공공 질서 및 안전	과학 기술	교육	교통 및 물류	국토 및 지역 개발	기타	농림 해양 수산	문화 및 관광	보건	사회 복지	산업· 중기 및 에너지	예비 비	일반 공공 행정	환경
강원	10.8	0.2	7.0	2.3	7.2	6.2	8.7	4.0	0.9	12.2	6.9	0.0	31.3	2.3
경기	8.3	0.2	13.1	3.2	1.6	4.2	2.4	1.5	0.8	9.0	4.9	0.0	49.9	0.8
경남	1.9	0.1	11.5	3.0	1.8	5.6	7.3	2.9	0.6	8.8	4.5	1.3	49.2	1.6
경북	11.9	0.8	7.7	2.8	6.3	4.8	8.1	4.7	0.6	7.7	7.9	0.8	33.4	2.5
광주	7.7	0.2	10.7	13.0	5.4	6.6	0.6	7.0	0.7	11.1	6.3	0.3	28.7	1.7
대구	6.8	0.6	13.1	6.4	1.9	7.6	0.5	4.8	0.7	11.3	5.6	0.0	33.9	7.0
대전	6.3	1.7	8.8	9.3	9.2	3.1	0.7	4.3	0.8	13.1	7.5	0.5	33.2	1.5
부산	8.3	0.0	11.5	11.7	4.2	3.6	0.7	6.6	1.4	12.3	6.7	0.7	31.0	1.1
서울	4.3	0.0	13.2	13.7	6.9	4.0	0.1	1.5	0.8	13.2	3.2	0.3	36.9	1.7
울산	19.0	3.3	10.6	6.2	4.2	3.0	1.4	5.6	0.8	10.9	2.6	0.0	30.1	2.3
인천	9.3	0.5	11.6	13.4	4.9	4.6	0.9	5.0	0.4	10.0	4.5	0.2	32.0	2.7
전남	10.5	0.1	5.9	2.8	1.7	5.8	11.4	4.7	0.6	6.1	7.4	1.8	38.6	2.7
전북	3.4	0.4	6.8	1.7	1.9	6.0	8.7	5.3	0.7	8.7	11.8	1.4	41.2	2.1
충남	13.9	0.4	10.8	2.6	3.9	2.7	10.0	4.4	1.0	7.2	7.4	0.0	32.8	2.9
충북	11.6	0.0	8.8	3.6	4.9	5.9	4.4	2.7	0.4	8.0	7.4	0.5	40.4	1.3
제주	7.7	0.0	3.0	5.9	10.8	4.2	11.5	7.9	0.6	9.6	3.9	0.9	27.0	6.9
세종	8.0	0.5	6.9	6.3	7.2	12.4	6.1	3.3	1.1	6.2	3.2	0.5	32.7	5.7
지역지원	3.9	0.0	0.0	10.5	27.9	0.0	5.7	12.3	0.0	0.1	31.8	0.0	0.0	7.8
지역자율	1.7	0.0	0.0	40.8	5.4	0.0	7.9	5.8	0.0	10.0	14.0	0.0	1.2	12.9
제주계정	0.0	0.0	0.0	11.5	12.0	0.0	40.3	19.5	0.0	0.2	0.0	0.0	8.9	7.6
세종계정	0.1	4.1	16.0	19.3	17.7	0.0	2.8	1.9	1.1	6.3	15.9	0.0	8.4	5.6

자료:

기초자치단체 세부사업 예산 중 국비가 없고 시·도비만 있는 사업의 분야별 구조는 <표 3-7>과 같다. 균특의 지역자율계정에서 교통 및 물류 분야는 사업비의 40.8%를 차지하고 있으나, 기초자치단체에서 자체사업비로 교통 및 물류 분야에 투자하는 비용은 울산의 15%, 경기의 14% 정도이며 다른 곳은 더 낮다. 산업·중소기업 및 에너지 분야 역시 지역자율계정의 비중이 14%로 기초자치단체의 자체사업비 투자사업 금액 비중보다 높다. 반대로 문화 및 관광 분야는 일부 지자체의 경우, 자체사업비로 투자하는 비용이 상대적으로 높은 비중을 차지한다.

〈표 3-7〉 기초자치단체 분야별 자체사업비 투자 비중

(단위: %)

구분	공공 질서 및 안전	과학 기술	교육	교통 및 물류	국토 및 지역 개발	기타	농림 해양 수산	문화 및 관광	보건	사회 복지	산업· 중소 기업 및 에너지	예비 비	일반 공공 행정	환경
강원	2	0	2	8	10	13	6	10	1	9	4	1	24	9
경기	3	0	3	14	9	9	3	6	1	7	3	2	33	8
경남	3	0	2	8	9	16	8	7	1	6	5	3	23	9
경북	4	0	1	7	12	11	8	6	1	5	4	2	30	9
광주	2	0	1	7	6	45	1	4	1	7	1	1	17	7
대전	4	0	2	4	6	20	0	2	1	8	2	1	44	8
서울	2	0	4	8	4	17	0	5	1	9	4	3	34	9
울산	3	0	2	15	8	7	4	11	1	11	7	12	14	7
인천	3	0	5	7	9	16	3	5	2	7	2	2	27	10
전남	6	0	2	7	10	20	11	6	1	5	3	2	20	7
전북	5	0	1	6	8	13	12	7	1	7	5	1	22	12
충남	3	0	1	6	13	13	7	8	1	6	3	2	30	9
충북	2	0	1	8	12	12	7	7	1	9	5	2	27	8
충남	13.9	0.4	10.8	2.6	3.9	2.7	10.0	4.4	1.0	7.2	7.4	0.0	32.8	2.9
충북	11.6	0.0	8.8	3.6	4.9	5.9	4.4	2.7	0.4	8.0	7.4	0.5	40.4	1.3
지역자율	1.7	0.0	0.0	40.8	5.4	0.0	7.9	5.8	0.0	10.0	14.0	0.0	1.2	12.9

자료:

다. 균특회계와 지방소멸대응기금의 연계 강화

균특회계와 지방소멸대응기금은 균형발전을 위한 목적재원이자 포괄보조 및 자주재원 등 지자체의 자율성 제고를 위한 자주재원의 성격을 띤다. 그러나 균특회계와 지방소멸대응기금은 재원이 상이하여 물리적인 통합은 어려울 것으로 예상되므로, 균형발전이라는 공통의 목적을 달성하기 위해서는 상호 연계²⁵⁾를 강화하는 조치가 추진될 필요가 있다.

균특회계와 지방소멸대응기금 등 균형발전 재정투자의 연계성 강화를 위해서는 계획 수립~실행~평가의 전 주기에 걸친 제도개선방안의 모색이 요구된다.

1) 계획수립·기획 단계의 연계 강화

2022~2023년도 지방소멸대응기금 투자계획 수립 가이드라인(행정안전부)에는 지방소멸대응기금투자계획 수립 시 관련 국고보조사업과 연계 강화할 것을 ‘투자계획 수립 시 주요

25) 연계·협력 단계는 인지→연계→협력→신뢰의 과정을 거치며 성과 및 효과를 거둬(차미숙 외, 2014)

고려사항'으로 제시하였으나, 양 예산의 구체적인 연계 강화에 대한 규정이나 협의 절차 등이 명료하지 않아 향후 기금 운용 과정에서 지자체의 몫으로 남았다. 향후 지방소멸대응기금 투자계획 수립 가이드라인에 재원 간 연계 강화를 위한 구체적인 평가지침 사항과 재정적 인센티브 제공 등이 작동될 필요가 있다.

[그림 3-1] 지방소멸대응투자계획 수립 가이드라인 중 '타 사업과 연계'

- **타 사업 연계** : 기금을 마중물로 활용하여 국고보조사업, 지자체사업, 민간자본사업 등 타 사업과 연계되도록 계획 수립
- 또한, 지자체 내 기금 사업간 연계, 지자체 간의 사업·정책 연계 추진
- ※ 인구감소지역 우대 지원 국고보조사업(52개) 적극 활용

자료: 행정안전부(2021)

[그림 3-2] 지방소멸대응기금 배분 절차 및 투자계획 평가 항목(2022년 기준)



자료:

2) 사업실행단계의 연계 강화

지역단위의 자율적인 계획 수립과 중앙-지방 간 재정투자 협상을 위한 제도적 개선방안을 마련토록 한다. 영국의 연합지자체(Combined Authority, 이하 CA) 구성과 분권협상(devolution deal) 운영 사례²⁶⁾는 참고할만하다. 이는 공통의 목적을 가진 복수의 지자체들이 협의체를

26) 영국은 경제침체 및 긴축재정으로 인해 지역발전을 위한 재정지원의 한계 대두, 이러한 문제를 해결하기 위하여 중앙정부는 성과목표를 제시하고 지자체는 정부의 전략 및 제안을 수용하는 협상(deal-making) 방식을 도입하게 됨(Pike et al., 2013)

만들어 중앙정부와 재정투자 및 지역예산을 협상하는 방식이다. 2009년 ‘지역민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act)’에 따라 CA가 공식적인 법적 기구가 되었다. 2011년 ‘대맨체스터 연합지자체(Greater Manchester)’가 CA를 설립하였고, 지역주권법(Localism Act) 개정으로 런던 외 8개 대도시로 구성된 도시들이 경제성장을 촉진하고 독자적인 정책을 수립할 수 있는 권한을 부여받게 되었다.

〈표 3-8〉 영국의 연합지자체별 분권협상에 따른 추진사업(예시)

		Greater Manchester	Sheffield	North-East	Tees Valley	Liverpool	West Midlands
평생교육과 숙련	16세 이상 평생교육체제 재구성	○	○	○		○	△
	고용자를 위한 도체제도 보조금	○	○			○	
	2018-2019년 성년 숙련 자금지원	○	○	○	○	○	○
교통	교통예산의 통합 및 분권화	○	○	○	○	○	○
	버스 영업권	○	○	○	△	○	○
	Highways Endend와 Network Pel와의 공동 운영	○	○	○			○
	지방도로 네트워크		○			○	○
	스마트 타겟팅	○	○	○		○	○
기업지원	지방과 중앙의 기업지원서비스 통합을 위한 성장 허브	○	○	○	○	○	
	UKTI와 공동 운영	○	○	○	○	○	○
	2017년 이후 가능한 완전한 공동 운영	○	○	○	○	○	○
고용지원	도움을 주기 힘든 청구자들에게 대한 공동 지원	○	○	○	○	○	○
	2017년 이후 가능한 완전한 공동 운영	○	○				
토지와 주택	공공토지위원회/공동자산위원회	○	○	○	○	○	○
	주택대출 기금	○	△		△	△	△
	강제회수 명령	○		○		○	○
	시 개발공사	○	○		○	○	△
	계획 수정권한		○			○	
	전략계획 적용에 관한 협의						
	주택보조금 기금						
	공간전략	○	○	○		○	
공공 서비스	보건·사회 돌봄 서비스 통합	○					
	보건·사회 돌봄 서비스 통합 계획			○		○	
	어린이 서비스	○			△	△	
	범죄자 관리, 보호관찰, 교도소 부지	○					
	불화가 있는 가정/Working well	○			△		
	시장의 경찰국장 겸무	○					△
재정	소방서비스						△
	EU구조기금을 위한 중간 단위	○	△	○		○	△
	연간 투자기금						
	Single Funding Pot	○	○	○		○	○
	100% 사업용 재산세 증가의 유보	○	○	○	○		○
	100% 사업용 재산세 수입의 시험 유보	○				○	
	시장의 사업용 재산세 부가	○		○		○	○
지역 공동체 인프라 부담금	○						

주: 1) Cornwall 카운티는 예외적으로 단일 지자체(unitary authority)임.

2) ○: 분권화 완료, △: 분권화 협상 중

자료: 박경현 외(2020)

〈표 3-9〉 영국의 분권협상과 프랑스의 계획계약 제도 비교

구분	영국 분권협상 (devolution deal)	프랑스 계획계약 (Plan de contract)
성격	지역의 자율적 발전 전략	국가와 지역의 공동발전 전략
공간범위	도시권 단위(기초지자체 연합)	광역 단위(개별 광역지자체)
대상지역	협상 신청지역	광역지자체 전체
대상분야	공공서비스 및 인프라	전략적 지역발전사업
유효기간	5년(포괄보조금)/30년(재정지원)	6년(2015~2020)
수정·평가	추가협상을 통해 권한이양 확대	전부 또는 일부 수정 가능
평가	5년단위 성과 평가	중간평가
지원방식	맞춤형 지원(지역수요 기반)	차등 지원(재정력 기반)
주관부처(중앙)	재무부/지방자치부(DCLG)	국토균형총괄위원회(CGCT)
주관기관(지역)	기초지자체(연합)	광역지자체(개별)

자료: 이원섭 외(2019)

우리나라도 현재 균특회계에서 복수 지자체 간 연계·협력 사업 및 지역발전투자협약 등의 규정을 시범적으로 운영²⁷⁾하고, 지방소멸대응기금도 국고보조사업 등 타 사업과 연계를 촉진하고 있지만, 지속적인 작동 및 효과는 미흡한 편이다. 향후 인구감소시대로의 전개가 불가피할 것으로 전망되고 있어, 지역 간 연계와 협력에 기반한 사업계획 수립 및 공동 운영 시 획기적인 인센티브 등이 검토될 필요가 있다.

3) 사업성과관리 및 평가단계의 연계성 강화

균특회계와 지방소멸대응기금의 사업성과관리, 컨설팅 및 모니터링을 위한 정보체계의 공동 구축 및 활용이다. 균특회계(기재부)와 지방소멸대응기금(행안부)은 주관부처가 달라 사업성과관리 및 평가 과정에서 연계성을 확보하기가 어려운 것이 사실이다. 그러나 양 재정투자가 중국에는 지역단위로 귀결되므로, 향후 지역단위로 사업통합관리(모니터링) 및 정보체계의 공동 이용방안 모색이 필요하다.²⁸⁾ 균형발전 분야의 각종 재정투자와 정부예산(균특회계, 지방소멸대응기금 및 지역상생발전기금, 교부금 등)의 지역단위 종합관리 및 평가체계 구축이 필요하며, 이를 위해서는 재정통계 운영과 투명한 공개가 선행되어야 한다.

27) 이명박정부의 선도사업(광역연계협력사업), 박근혜정부의 지역생활권지원사업 등 지역 간 연계협력을 촉진하기 위한 사업을 지속 추진해왔음

28) 현재 국토교통부는 지역개발사업통합관리시스템 구축을 위한 연구용역을 진행 중임

2. 균형발전 특구제도 재설계

가. 균형발전 특구제도의 통합·단순화

균형발전특구(35개) 간 기능·역할의 유사·중복, 각종 특구의 과잉지정 등 그간의 특구를 둘러싸고 있는 각종 문제점을 근원적으로 해결하기 위해서는 일차적으로 범부처 차원에서 각종 특구를 구조조정을 통해 통합·단순화할 필요가 있다. 이를 위해 현행 특구제도들이 균형발전에 기여한 성과를 종합적으로 평가하고 이에 근거하여 균형발전정책(지방의 일자리 창출, 지방 주민의 소득·수입 증대, 지방 인구의 증가 등의 3대 핵심 성과지표)에 기여하는 정도가 상대적으로 큰 특구를 선별할 필요가 있는 것이다.

1970년 자유무역지역을 시작으로 수많은 균형발전 특구제도가 시행되고 있지만, 대다수의 특구들은 특구 자체의 고유한 성과(특구 수 및 면적의 확대, 이를 토대로 외국인투자 유치, 수출 촉진, 기업 유치, 기술사업화 활성화 등)를 실현하는 데 집중하였을 뿐, (특구 자체의 고유한 성과조차도 제대로 실현하지 못하고 있는 특구가 존재하고 있지만) 이러한 성과들이 균형발전에 미치는 실질적 기여도를 제고하려는 노력은 다소 미흡하였던 것이 사실이다.

이에 향후에는 균형발전 기여도가 높은 핵심 특구를 선별하고, 해당 핵심 특구에 세제, 재정, 규제완화 등의 인센티브를 과감하게 확대하여 글로벌 수준의 특구로 성장할 수 있도록 각종 혁신자원(대학, 연구소, 고급인력 등)의 집중 유입을 지원하는 ‘선택과 집중’의 전략을 적극 검토할 필요가 있다.

다만, 균형발전특구의 통합·단순화를 위해 관련 법률을 신설하는 것보다는 현행 특구제도를 시행 중인 관련 부처(국토부, 산업부, 문체부, 중기부, 과기부, 해수부, 행안부 등)가 자체적으로 균형발전 기여도를 평가하여 특구의 존치 여부를 스스로 결정하도록 하는 추진계획(구조조정 지침)을 국가균형발전위원회(지방시대위원회로 개편될 예정, 이하 균형위로 약칭함)의 주도로 마련하여 시행하는 방안을 검토할 필요가 있다.

나. 균형발전특구 관련 중앙부처·지자체 간 협력 강화

각종 균형발전특구의 개발·관리·지원 업무를 지역별 여건·수요에 맞추어 추진하도록 하기 위해서는 중앙부처·지자체 간의 연계·협력이 (특구의 개발업무, 관리업무, 지원업무 등의 측면에서) 효율적으로 작동될 수 있는 통합추진체계를 구축·운영하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

첫째, 특구의 개발업무는 ① (산업시설, 지원시설, 주거시설 등의 설치를 위한) 용지 조성, ② (공업·생활용수 공급시설, 통신시설, 전기·가스 등의 에너지 공급시설, 하수도시설, 폐기물처리시설, 환경오염방지시설 등의) 기반시설 공급, ③ (산업시설, 지원시설, 주거시설

등의 건축 등의 제반 활동을 수행하는 것인데, 통상적으로 한국토지주택공사(LH), 지자체(시·도 및 시·군·구)가 설립한 지역개발공사(예: 서울주택도시공사, 인천도시공사, 성남도시공사 등), 민간 개발업체 등이 개발업무를 전담하고 있다. 산업단지, 경제자유구역, 기업도시, 혁신도시, 국제과학비즈니스벨트 등의 특구가 용지 개발 특구를 조성하는 것이기 때문에 사업 초기에 이같은 개발업무 위주로 사업이 추진된다고 볼 수 있다.

둘째, 특구의 관리업무는 용지 및 시설의 매각·임대 및 사후관리, 기반시설의 설치·유지·보수 및 개량 등을 수행하는 것인데, 한국산업단지공단(국가산업단지), 지자체(시·도 및 시·군·구)가 설립한 지역관리공사(일반산업단지, 도시첨단산업단지, 기업도시, 혁신도시 등), 민간 재단법인(예: 테크노파크(산업기술단지), 연구개발특구진흥재단(연구개발특구) 등) 등이 수행한다. 산업단지(국가, 일반)의 경우는 개발 주체(한국토지주택공사 등)와 관리 주체(한국산업단지공단)가 분리되어 있는 대표적 사례이며, 그 외 지자체가 주체가 되어 추진하는 소규모 특구의 경우는 통상적으로 개발 주체가 관리업무까지 일괄 수행하고 있다.

셋째, 특구의 지원업무는 외국인투자유치, 기업·기관 유치, 산업 육성, 규제개혁 등의 활동을 통해 특정 공간 내에서 집적효과(또는 클러스터효과)를 구현하기 위한 업무라 할 수 있는데, 대다수의 특구제도가 이같은 성과 및 파급효과를 얻기 위해서 추진되는 것이라 할 수 있다.

이상과 같이 특구의 지정·운영과 관련한 상기의 3대 업무 중에서 개발 및 관리업무의 경우는 각종 특구제도 간의 추진체계 통합·연계를 통해 실현할 수 있는 효과가 제한적이고, 또 무엇보다도 개발 및 관리업무를 수행하는 주체(기관)의 위상(전국 단위의 중앙기관, 지역 단위의 지방기관, 민간 기관)이 상이하여 지역별 통합추진체계가 구축이 현실적으로 어렵다는 한계가 있다. 이와 같은 이유 때문에 지역별 통합추진체계가 수행해야 할 주된 기능·역할은 전술한 바와 같이 특구 지정의 본질적 목적이라 할 수 있는 외국인투자 및 기업·기관 유치, 산업 육성, 규제개혁 등과 관련한 지원업무에 한정하는 것이 타당할 것이다. 뿐만 아니라 2010년대 중반 이후에 도입된 특구제도의 상당수(예: 국가혁신융복합단지, 규제자유특구, 소재부품장비특화단지, 에너지산업융복합단지, 연구개발 강소특구 등)가 용지의 조성 및 분양이 완료된 산업단지, 경제자유구역, 혁신도시 등을 대상으로 특구를 지정·운영하는 방식으로 추진되고 있다는 점도 지원업무 중심의 통합추진체계를 구축해야 할 이유 중 하나이다.

그렇다고 해서 지역별 특구 통합추진체계의 구축 시 개발·관리 업무를 완전 배제하고 획일적으로 지원업무에만 한정하는 것은 적절한 대안은 아닐 수 있다. 광역지자체별로 지정·운영 중인 특구의 종류가 너무나 다양하기 때문에 획일적으로 접근하기보다는 지역별 여건·특성에 맞게 통합추진체계의 기능·역할 범위를 자율적으로 설계·구성할 필요가 있다.

다. 특구지원제도(세제·재정) 효율화

2010년 이후 신규 균형발전 특구제도가 다수 추진되면서 특구의 분절·다기화, 그로 인한 특구 간의 차별성이 크게 약화되고 있는 실정이다. 특히, 특구 입주기업이 활용할 수 있는 세제, 재정 등의 지원 인센티브가 특구 간 유사한 지원 항목과 수준으로 설정되어 있어 각종 특구가 계획하고 있는 고유한 성과를 달성하기가 쉽지 않다. 이와 같은 문제점은 각종 특구제도가 수혜자이면서 수요자인 기업과 (특구가 지정된 공간의 특성을 가장 잘 알고 있는) 지자체의 관점이 아니라 주로 공급자(중앙부처) 관점에서 기획·운영되고 있기 때문에 초래된 결과라 할 수 있다.²⁹⁾

이에 지역별 여건·특성, 수요 등에 기반하여 균형발전특구 조성·운영을 지역자율적으로 기획하고, 이를 통해 특구의 균형발전 기여도를 제고할 수 있도록 (기업·산업, 인재, 자금, 기술 등의 각종 지역혁신·성장 요소를 특정 공간에 집중시킬 수 있는 복합 목적·기능의 특구(예: 경제·산업특구 + 지역개발특구 + 규제개혁특구)로서) “다부처협력형 다목적·다기능 복합특구”를 지자체 주도로 추진할 수 있는 특구운영체계를 도입할 필요가 있다. “다부처 협력형 다목적·다기능 복합특구”는 새로운 특구제도를 신설하는 것이 아니라 현재 운영 중인 각종 특구의 일부를 활용·조합하여 지역의 여건·특성에 맞게 특구를 주도적으로 설계할 수 있도록 하는 운영체계를 도입하자는 것이다. 즉, 특구별로 일률적으로 제공하는 지원 인센티브를 각 특구가 일정 범위 내에서 차별적으로 제공할 수 있도록 지역에 자율권을 부여하는 것이다.

29) 다수의 지자체에서 신규 도입하는 특구제도가 사업 목적·내용은 물론 지원 인센티브가 기지정된 기존 특구와 크게 다르지 않음에도 신규 특구의 추가지정을 경쟁적으로 추진하고 있는 실정임

참고문헌

[제1장]

<국내 문헌>

- 김용웅·차미숙·강현수, 신지역발전론, 한울아카데미, 2009.
- 김태환 외, 균형발전 모니터링 Brief, 국토연구원 국가균형발전지원센터, 2021.
- 이원섭 외, 분권형 국가균형발전의 실천전략 연구, 국토연구원, 2019.
- 차미숙 외, 지방소멸 대응 정책방향과 대응 전략, 국토이슈리포트 57호, 국토연구원, 2022. 2.
- 행정안전부, 지방소멸 대응 대책 수립 연구, 2021.

[제2장]

<국내 문헌>

- 기획재정부, 「2022~2026 국가재정운용계획 주요내용」, 2022. 8.
- _____, 「2023년도 예산안」, 2022. 8.
- 김현아·조희평, 「의무지출 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출의 정합성 제고」, 한국조세재정연구원, 2022(발간예정).
- 김현아·전병목·윤성주·오종현·송경호, 「코로나 19 이후 재정환경 변화에 따른 조세재정정책 방향」, 한국조세재정연구원, 2021.
- 이재운, “코로나19 확산 억제를 위한 봉쇄조치 실시현황 및 시사점”, 국회입법조사처, 「이슈와논점」 제1702호, 2020. 4. 24.
- 한국은행 조사국, “코로나 19 이후 경제구조 변화와 우리 경제에의 영향”, 2020. 6.
- 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, “IMF Fiscal monitor October 2022, 국제기구보고서 요약”, No. 8, 2022.
- _____, “OECD Economic Outlook June2022”, 국제기구보고서 요약”, 2022. No. 3.
- 황수빈·박상순, “코로나19 이후 노동시장 미스매치 상황평가”, 한국은행 조사국 논고, 2021. 2.

<외국 문헌>

Ahmad, A., R. and Ozkan. F.G., “Fiscal space and the procyclicality of fiscal policy: The case for making hay while the shines”, *Economic Inquiry*, 2021.

Galeano, Luciana, Alejandro Izquierdo, Jogle P. Puig, Carlos A. Vegh and Guillermo Vuletin, NBER Working Paper, 28521, 2021.

IMF 「World Economic Outlook」, January 2021.

_____, 「Fiscal Monitor」, October 2022.

