

## 제3주제

# 기초생활권 컨설팅 자원단 소개 및 운영계획

김정연 박사(충남발전연구원 선임연구위원)

이관률 박사(충남발전연구원 책임연구위원)

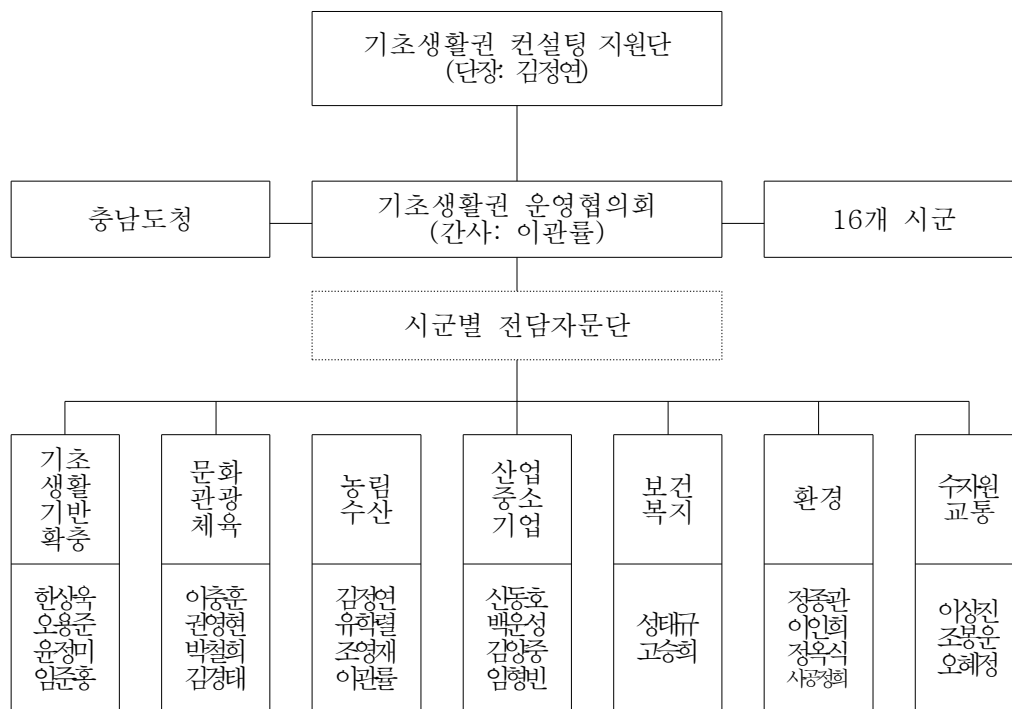
## 1. 목적

- 새정부 신지역발전정책의 도입으로 기초생활권계획 수립
  - 광역·지역발전특별회계의 지역개발계정사업은 포괄보조금 형태로 집행되기 때문에 기초자치단체는 2009년 12월까지 기초생활권계획을 수립해야 함.
- 기초생활권계획 및 사업성과를 통해 인센티브 및 우수모범사례 선정
  - 전체 포괄보조금의 10%p를 인센티브 형태로 부여할 계획에 있음.  
또한 2010년 4월에는 우수 기초자치단체를 선발해 별도의 예산을 지원할 예정에 있음.
- 기초자치단체 관계공무원의 정보 및 자원부족으로 계획수립 곤란
  - 기초자치단체의 인력, 예산, 정보 등의 부족으로 인해 기초생활권계획을 자체적으로 수립하는데 애로사항이 많음.
- 기초생활권계획을 체계적·종합적으로 지원하는 컨설팅조직 설립 필요
  - 기초생활권 컨설팅조직을 구성하여 16개 시군의 기초생활권계획이 내실성 있게 수립될 수 있도록 지원

## 2. 조직

- 기초생활권 컨설팅 지원단 구성
  - 기초생활권 컨설팅 지원단은 단장 1인과 간사 1인, 그리고 운영협의회 및 7개 포괄보조금분과로 구성됨.

- 충청남도 및 16개 시군과 협력적 파트너십 구성
  - 충청남도 및 16개 시군의 공동정책수요를 지역발전위원회에 건의
- 7개 부문별 분과 구성
  - 7개 부문을 기준으로 7개 자문분과로 구성토록 함.
- 16개 시군별 컨설팅 지원단 구성 및 운영
  - 시군별 책임자 1인과 다수 참여자로 구성



주: 시군별 책임자 및 자문진은 pp. 42-43 참조

[그림 1] 기초생활권 컨설팅 지원단 구성도

### 3. 운영내용 및 방법

#### 1) 주요 운영내용

- 기초생활권계획 및 포괄보조금제도 교육프로그램 운영
  - 기초생활권계획 및 포괄보조금제도에 관련된 전문교육프로그램의 자체 수행
- 지역별·부문별 전담자문진을 구성하여 수시로 컨설팅 지원
  - 지역별·부문별로 기초생활권계획 전담자문진을 구성하여 상시적인 자문체제 구축
- 기초생활권계획 협력사업 발굴 및 성과지표 개발
  - 기초생활권계획에서 중시하는 협력사업의 발굴 및 성과지표와 DB 구축 지원
- 기초생활권계획의 추진방안 및 모범사례 발굴 세미나 개최
  - 기초생활권계획 의미와 지역발전의 활용방안, 시군 모범사례 발굴을 위한 세미나 개최
- 지역발전위원회 및 관련전문가 네트워크 구축
  - 지역발전위원회 및 관련전문가의 초청특강 및 자문위원 참여로 협력네트워크 구축

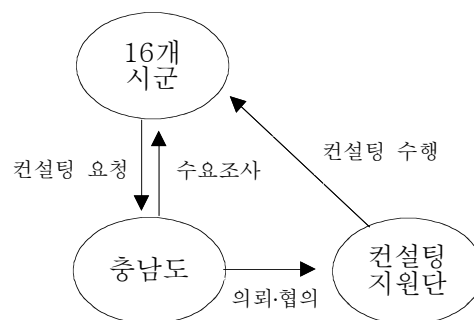
#### 2) 운영방법

- 16개 시군의 공동 컨설팅 사항
  - 충남도와 컨설팅 지원단이 협의하여 시군에서 필요한 사항에 대해서 공동으로 대응

- 충남도는 시군의 의견을 수렴하여 컨설팅 지원단에 요청하고, 컨설팅과 협의하여 세부내용에 대한 대응

#### ○ 개별 시군의 컨설팅 사항

- 개별 시군에서 필요한 컨설팅 사항에 대해서는 해당 시군이 충남도(균형발전담당관실)에 공식적으로 요청하면, 충남도가 해당 사항을 컨설팅 지원단에 의뢰하는 형태로 수행
- 실질적인 컨설팅 단계에서는 해당 시군이 컨설팅 지원단에 의뢰를 하고, 컨설팅 지원단과 충남도가 개별 시군의 의뢰사항에 대응하도록 함.



[그림 2] 기초생활권 컨설팅 지원단 운영방법

## 4. 세부운영계획

#### ○ 기초생활권 정책설명회 및 컨설팅 지원단 소개

- 대상: 충남도 및 16개 시군 관련공무원
- 내용: 충남도의 정책방향, 계획수립방법, 지원단 소개 및 운영방법
- 시기: 2009년 11월 중

#### ○ 기초생활권 및 포괄보조금제도 정책교육프로그램 운영

- 대상: 16개 시군 관련공무원

- 내용: 주요정책내용, 계획수립방법, 계획운영방법, 협력사업 및 성과지표 등
- 시기: 충남도 및 시군과 협의

○ 기초생활권 계획수립 지원 컨설팅 지원단 구성 및 운영

- 내용: 기초생활권과 관련한 충남차원의 컨설팅 조직 구성·운영
- 방법: 시군별로 컨설팅분야 전담요원이 대응
- 시기: 수시

○ 기초생활권 협력사업 발굴 및 성과지표 개발

- 내용: 전담컨설팅 지원단에서 시군별 협력사업 발굴 및 성과지표 개발
- 방법: 지원단 차원의 공동대응 및 시군별 전담컨설팅 팀별 개별대응
- 시기: 연중 상시

○ 기초생활권계획의 추진방안 및 모범사례 발굴 세미나 개최

- 내용: 기초생활권 우수사례 발굴에 대응한 충남차원의 모범사례 발굴 및 정책 홍보화
- 방법: 기초생활권 모범사례를 분야별로 발굴하고 홍보하는 정책세미나 개최
- 시기: 2010년 3월

○ 지역발전위원회 및 관련전문가 네트워크 구축

- 내용: 전담컨설팅 지원단에서 관련분야 전문가 풀 구성 및 활용
- 방법: 정책교육프로그램 및 자문컨설팅, 세미나 참석
- 시기: 2009년 11월

## 5. 주요 컨설팅 분야

- 현황분석 및 전망
  - 생활권분석, 인구전망 등
- 사업의 성과목표 및 DB 관리
- 사업성과평가
  - 비용편익분석, 파급효과분석 등
- 개발가용예산 추산
- 사업계획의 구체화 및 체계화
- 계획서 전반의 일관성 및 합리성 제고

## 6. 기초생활권 컨설팅 지원단 연락처

구분		성명	연구원		
단장		김정연 박사	041-840-1130		
간사		이관륵 박사	041-840-1136		
시 부	천안	조봉운 박사	041-840-1162		
	공주	유학렬 박사	041-840-1165		
	보령	조봉운 박사	041-840-1162		
	아산	이관륵 박사	041-840-1136		
	서산	박철휘 박사	041-840-1161		
	논산	윤정미 박사	041-840-1137		
	계룡	성태규 박사	041-840-1131		
군 부	금산	조영재 박사	041-840-1135		
	연기	임준홍 박사	041-840-1166		
	부여	한상욱 박사	041-840-1163		
	서천	한상욱 박사	041-840-1163		
	청양	한상욱 박사	041-840-1163		
	홍성	박철휘 박사	041-840-1161		
	예산	오용준 박사	041-840-1132		
	태안	박철휘 박사	041-840-1161		
	당진	오용준 박사	041-840-1132		



## 7. 시군별 기초생활권 컨설팅 지원단

구분		책임	지역참여	공동참여(경제, 관광, 환경)
시 부	천안	조봉운	임준홍, 윤정미	[지역개발-지원단장] 김정연
	공주	유학렬	오용준, 한상욱	
	보령	조봉운	임준홍, 한상욱	
	아산	이관률	윤정미, 오용준, 임준홍 조봉운, 한상욱	
	서산	박철휘	조봉운, 오용준, 임준홍 한상욱	
	논산	윤정미	이관률, 한상욱	
	계룡	성태규	고승희, 한상욱, 조봉운	
군 부	금산	조영재	이관률, 한상욱	[경제] 신동호, 백운성, 김양중 임형빈
	연기	임준홍	오용준, 조봉운, 한상욱	[관광] 김경태
	부여	한상욱	박철휘, 임준홍	[환경] 이상진, 정종관, 이인희 정옥식, 오혜정, 사공정희
	서천	한상욱	오용준, 고승희	
	청양	한상욱	성태규, 유학렬, 조영재	
	홍성	박철휘	오용준, 조봉운, 한상욱	
	예산	오용준	조영재, 조봉운, 한상욱	
	태안	박철휘	성태규, 오용준, 조봉운 한상욱	
	당진	오용준	조봉운, 박철휘, 한상욱	

## [부록 1]

# 포괄보조금 도입에 따른 지방자치단체의 대응방안\*

이관률 책임연구원(충남발전연구원)

포괄보조금 제도의 도입은 지방정부의 자율성을 확대한다는 측면에서 큰 의미를 가집니다. 또한 포괄보조금제도의 도입으로 인해 지역개발사업의 유사·중복의 문제를 해결하는 긍정적 측면도 있습니다. 이러한 포괄보조금제도는 기초생활권 정책을 통해 구체적으로 실현될 것입니다. 그러나 포괄보조금제도의 도입에 대한 긍정적 견해만 있는 것은 아닙니다. 우선 포괄보조금의 사업군이 총 24개(19+5)로 구성되어 있는데, 이렇게 세분화하는 것이 과연 적정한가에 대한 의문이 제기되고 있습니다. 그리고 포괄보조금의 액수가 너무 작다는 문제점이 있습니다. 일선 지방자치단체의 경우 포괄보조금의 평균 액수가 100~300억원에 불과한 실정입니다. 따라서 이 정도의 재정규모를 가지고 지방에게 자율성을 부여하였다고 할 수 있는지에 대한 근본적 의문이 듭니다.

그럼에도 불구하고, 금번 도입되는 기초생활권제도 및 포괄보조금제도는 기존의 지역개발정책을 대폭적으로 개선하였다는 측면에서 큰 의미를 가진다고 생각합니다. 특히 지방자치단체의 자율성을 존중하고, 중앙정부는 사후평가를 통해 지방정부를 통제하겠다는 기본 원칙은 매우 바람직하다고 생각합니다. 한편 포괄보조금 및 기초생활권 제도가 정착되기 위해서는 중앙정부 차원의 지원과 지방정부 차원의 자구적 노력이 필요할 것입니다.

우선 기초생활권 및 포괄보조금제도의 성공적 정착을 위해서 중앙정부가 해야 할 사항을 살펴보면 다음과 같습니다. 첫째, 중앙정부는 지방정부의 정책기획역량을 지원할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것입니다. 포괄보조금제도가 성공하기 위해서는 지방자치단체의 사업 발굴, 기획, 집행 및 사후평가의 정책전반에 관한 능력이 요구됩니다. 그러나 현재 대부분의 지방정부는 정책기획역량이 열악한 것이 현실입니다. 따라서 중앙정부는 지방정부의 정책역량을 제고할 수 있는 지원시스템을 제공해야 할 것입니다.

둘째, 중앙정부는 투명하고 공정한 평가시스템이 제시·도입해야 할 것입니다. 현재 중앙정부는 기초생활권계획의 사후평가를 통해 포괄보조금 한도액 10%를 인센티브로 제공할 계획입니다. 그러나 아직 어떠한 기준에 의해, 어떠한 방식으로 사후평가를 할 것인가에 대한 명확한 기준을 제시하지 않고 있습니다. 지금이라도 중앙정부는 포괄보조금의 사후평가 기준을 명확히 제시해야 할 필요성이 있습니다.

\* 본 자료는 농정연구센터 제195회 월례세미나 토론요지입니다.

셋째, 중앙정부는 지방정부가 겪고 있는 애로사항을 지원할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것입니다. 이를 위해서 기초생활권 및 포괄보조금에 대한 설명회를 지속적으로 추진해야 할 것입니다. 아울러 관련정책에 대한 Q&A를 작성하여 정책내용을 알기 쉽게 전달하는 것과 전담상담창구를 마련해야 할 것입니다.

다음으로 지방정부가 기초생활권과 포괄보조금제도 도입을 지역발전의 새로운 전환점으로 삼기 위해 전제해야 할 사항을 살펴보면 다음과 같습니다.

첫째, 지방정부가 해당 자치단체가 수행하고 있는 국책사업과 지역개발사업의 목록화 및 개별 사업간의 연계도를 작성하여 사업간의 연계성을 제고해야 합니다. 이를 위해서는 의사결정기법에서 주로 사용하고 있는 TOWS 분석과 Mind Map 기법을 적용할 수 있을 것입니다. 예컨대 기초생활권의 개념과 구성요소를 결정하고, 이를 통해 사업도출과 우선순위화 및 연계화를 도모할 수 있습니다.

둘째, 지방정부는 인근의 자치단체와 공동협력하는 사업을 발굴에 초점을 두어야 합니다. 현재 일선 지방자치단체는 공동협력사업에 대해서 큰 매력을 갖지 못하고 있는 것이 사실입니다. 그렇기 때문에 중앙정부는 공동협력사업에 대한 인센티브를 보다 확대해야 할 필요성이 있습니다. 한편 2개 이상의 지방자치단체 공동협력사업의 활성화를 위해서 지방정부는 자치단체간 연합을 결성하는 것도 함께 고려해 볼 수 있습니다.

셋째, 지방정부는 기초생활권 및 포괄보조금 도입에 따라 해당 자치단체의 비전과 목표를 정확히 설정해야 하고, 이를 측정할 수 있는 성과지표를 명확히 제시해야 할 것입니다. 아울러 사업을 추진하는 과정에 대한 모니터링과 사후모니터링을 자체적으로 수행하고, 이를 위한 성과지표관리가 체계적으로 이루어져야 할 것입니다.

## [부록 2]

# 지역개발사업의 평가체계와 지자체의 대응전략\*\*

조기현 박사(지역발전위원회)

## 1. 포괄보조금 인센티브제도

- 포괄보조금은 ① 연계·협력사업, ② 시·군·구 자구노력에 대하여 인센티브를 제공하도록 운용할 방침임
- 먼저, 시·군간 연계·협력사업 및 복합시설에 대해서는 예산신청한도 범위 내에서 통합보조율을 10%p 인상함. 또한, 둘 이상의 시·군이 관할 구역에 효과가 미치는 신규 사업을 공동으로 추진하면 우선권을 주는 방안도 검토하고 있음
- 자치단체의 자구노력에 대해서도 인센티브를 제공함. 이를 위하여 지역개발계정사업의 평가체계를 지역발전위원회로 집중·통합함으로써 평가체계의 객관성과 체계성을 개선하였음<sup>1)</sup>. 평가 결과 우수 자치단체에 대한 인센티브도 대폭 확대할 예정임. 반대로 성과부진사업은 전년대비 10% 이상 세출구조조정 의무이행을 요구할 방침임

## 2. 지역개발사업 평가체계 운용방향

- 국가균형발전특별법 개정 및 광역·지역발전특별회계 도입에 따라 2010년부터 지역계정의 지자체별 예산 한도 외 ‘사업비’를 추가 지원하는 방식으로 운용함
  - ‘09년도 지역개발사업 평가 역시 부분적이거나 포괄보조금 운용방식에 대응하여 시험 적용
  - ‘10년도 지역개발사업 추진실적은 포괄보조금 체계를 효과적으로 뒷받침하기 위하여 개편 작업을 진행 중

\*\* 본 자료는 농정연구센터 제195회 월례세미나 발표자료 중 일부 내용입니다.

1) 종전에는 행정안전부가 지역개발계정사업을, 지식경제부는 지역혁신계정사업을 평가함에 따라 평가기관의 빈번한 교체와 이로 인한 평가체계의 일관성 유지가 어려웠음

- 광특회계 관련 인센티브 구조는 크게 정책인센티브와 평가인센티브로 분리·운용하고 있으며 지역위는 이 중 지역발전사업 추진실적을 평가하여 그 결과를 기획재정부에 송부하면, 기획재정부는 인센티브 부여
  - 지역경쟁력 향상사업 및 지역경제 활성화 실적은 신규로 도입하는 평가제도로 기획재정부 주체 하에 운영

<표-1> 광특회계 차등지원제도 개요(2010년도)

평가항목		평가 주체	구 분	평가지표	시행근거
정책인센티브					
	지역발전 정책협조도	재정부	계 속	물가안정노력등 지역정책 협조 실적	령 제42조5호
	지역경쟁력 향상사업	재정부	신 규	성장촉진지역사업, 공동 사업추진복합시설사업 신청실적	법 제39조②
	광특회계 운영성과	재정부	계 속	집행실적, 효율적 운영등 예산편성지침 준수여부	령 제42조4호
평가인센티브					
	지역발전사업 추진실적	지역위	계 속	광역경제권 시행계획의 효과성·효율성	법 제39조① 령 제42조2호
	지역경제 활성화 실적	재정부	신 규	법인세·부가세 징수실적 등 지역경제활성화 노력	법 제39조③ 령 제42조2호

### 3. 지역발전사업 추진실적(지역개발계정사업) 평가방향

- 사업목적 및 성격에 부합되는 핵심 지표 중심으로 정성평가 및 정량평가 이원체계 중심으로 운용
  - 유형별 특성이 반영되고, 사업이 목적 지향적으로 설계·운용될 수 있도록 사업 유형별 지표(Baro-meter) Pool 도출
  - 정량지표는 계량화 가능성 및 측정 현실성을 고려하며, 사업간 객관적인 성과평가치의 비교가 가능할 수 있도록 계량수치의 상대비교 표준화
- 사업의 유형화는 목적 지향적 사업추진과 효율적인 평가관리를 위해 정량지표 Pool을 구축하여 시행
  - 지역개발계정은 19+5 사업체계를 ① 농산어촌개발 및 지역경제활성화, ② 지역사회기반시설 확충, ③ 문화·체육·관광진흥, ④ 시군구 자율편성사업으로 단순 유형화

- 광역발전계정은 5개 사업군(R&D지원, 인프라 구축 및 운영지원, 인력양성 및 대학지원, 기업지원, 커뮤니티 육성)으로 유형화

<표-2> 지역개발계정 사업군별 평가 유형(안)

유 형	지역개발계정 사업군
① 농산어촌 개발 및 지역경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌자원복합산업화지원</li> <li>• 농어업기반정비</li> <li>• 농촌지도자사업화 활성화</li> <li>• 산림경영자원 육성</li> <li>• 산림휴양·녹색공간 조성</li> <li>• 지역특성화산업 육성</li> <li>• 전통시장 및 중소유통물류기반 지원</li> <li>• 자연환경 보전 및 관리</li> </ul>
② 지역사회 기반시설 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상수도시설 확충 및 관리</li> <li>• 해양 및 수자원관리</li> <li>• 대중교통지원</li> <li>• 민자유치접속도로 지원</li> <li>• 지역거점 조성지원</li> </ul>
③ 문화·체육·관광진흥	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화시설 확충 및 운영</li> <li>• 관광자원개발</li> <li>• 체육진흥시설 지원</li> <li>• 지역문화산업육성지원</li> <li>• 문화유산 관광자원화</li> <li>• 청소년시설 확충</li> </ul>
④ 시군구 자율편성사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시활력증진지역·성장촉진역·특수상활지역·일반농산어촌 시군구 자율편성사업</li> <li>• 도서지역 식수원개발 시군구 자율편성사업</li> </ul>

- 지역개발계정사업 성과평가는 ① 사업결과와 ② 지역기여도로 대별됨
  - 사업결과 평가는 ‘목표대비 성과 달성도’와 ‘정량성과’로 구성함
  - ※ 지역기여도는 정성지표인 ‘지역발전기여도 및 확산효과’로 측정
  - 성과지표는 추진단계(신규, 계속)에 따라 배점 차등화
- 사업결과의 정성지표인 ‘목표 대비 성과 달성도’와 지역기여도 정성지표인 ‘지역발전기여도 및 확산효과’는 공통·의무 적용함
- 반면에 사업결과의 정량지표는 개별사업 또는 유형별 특성을 고려하여 선택지표화

<표-3> 사업 추진단계별 배점기준

구 분	신규사업	계속사업
기 획	30	20
집 행	30	30
성 과	40	50

- 5등급 구간으로 척도화 하되, 정성지표는 매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 부진 등으로 구분하며 정량지표는 점수 구간을 설정하여 상대평가하는 방식을 검토 중임
- 예컨대 농산어촌개발 및 지역경제활성화의 정량평가는 지역특화단지 면적 증가율, 지역특화단지 방문객 증가율, 공동시설 입주(가동)율, 지역주민(기업) 입주율, 지원대상 사업자 매출 증가율, 지원대상 산업 매출 증가율, 지역특산품 판매 증가율 등을 적용할 수 있음

<표-4> 농산어촌개발 및 지역경제활성화 정량평가지표(예시 안)

평가지표	매우 우수 (5)	우수 (4)	보통 (3)	미흡 (2)	부진 (1)
지역특화단지 면적 증가율 (공통)	* 지역특화단지 : 당해 사업으로 조성하는 각종 단지, 공원시설 등 * 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 지역특화단지 면적증가율 3년 평균과 비교하여 배점				
지역특화단지 방문객 증가율 (선택)	* 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 지역특화단지 방문객 증가율 3년 평균과 비교하여 배점				
공동시설 입주(가동)율 (선택)	* 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 공동시설 입주(가동)율 3년 평균과 비교하여 배점				
지역주민(기업) 입주율 (선택)	* 지역주민(기업) : 입주 시점 2년 이내 지역에 계속하여 주민등록 (사업자등록)을 두고 있는 주민(기업) * 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 지역주민(기업) 입주율 3년 평균과 비교하여 배점				
지원대상 사업자 매출 증가율 (공통)	* 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 지역주민(기업) 매출 증 가 율 3년 평균과 비교하여 배점				
지원대상 산업 매출 증가율 (공통)	* 동일사업 타 지자체 및 당해 지자체의 지원대상 산업 매출증가 율 3년 평균과 비교하여 배점				
기 타	지역특산품 판매 증가율(공통)				

- 농산어촌개발 및 지역경제활성화 정성평가 항목인 지역기여도 평가방식을 예시하면 다음과 같음

<표-5> 농산어촌개발 및 지역경제활성화 정성평가지표(예시 안)

평가지표	100점-91점	90점-81점	80점-71점	70점-61점	60점 이하
인구변동을 (공통)	* 당해 지자체 3년간 인구증가율과 타 지자체 3년간 인구증가율 비교·평가				
고용증가율 (공통)	* 당해 지자체 전반적인 고용증가율 및 타 지자체와 동일사업 고용증가율 비교·평가(최근 3년간)				
지역경제 기여도 (공통)	* 당해 지자체 GRDP 증가율 및 타 지자체와 동일사업 GRDP 증가율 비교·평가(최근 3년간)				
기 타	지역인지도 향상을 통한 지역이미지 개선효과(공통)				