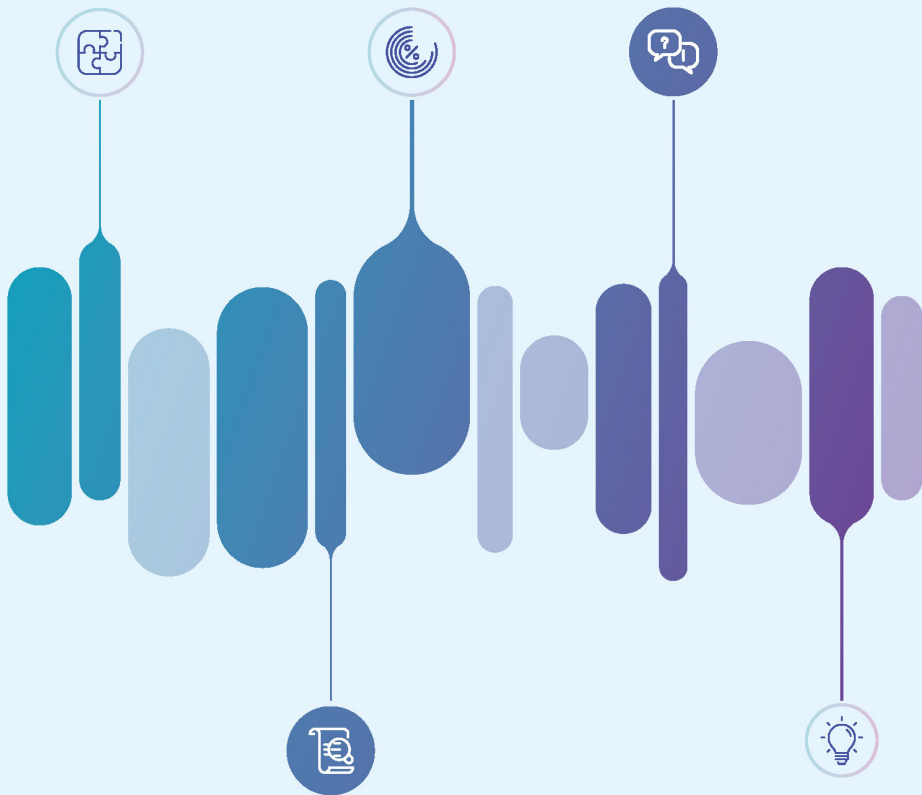


# 지방분권과 지역균형발전 기초연구



## 연구진

**김현호** | 한국지방행정연구원 선임연구위원

**최지민** | 한국지방행정연구원 부연구위원

**전성만** | 한국지방행정연구원 부연구위원

## 연구 요약

### □ 연구의 배경 및 목적

- 그동안 우리나라는 중앙집권체제 아래 지방분권과 지역균형발전이 상호 분리된 채로 각각 추진되어 왔는데 분리된 추진의 성과와 한계를 검토
- 그동안의 분리 추진에 대한 검토를 토대로 지방분권과 지역균형발전 추진의 보다 바람직한 방안을 모색하는 것이 본 과제의 목적임
- 특히 그간 정책추진의 대안으로서 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진의 가능성을 검토하고 바람직한 방안을 개발하는 것이 목적임

### □ 그간의 이원화 정책추진의 성과와 한계

- 성과는 2,000년대 이후 만족할 만한 수준은 아니지만 중앙정부 권한의 지방 이양이 일부 이루어져 지방분권이 강화되었으며, 균형발전 차원에서는 수도권 인구집중 및 지역불균형 발전을 일부 지연시켰음
- 한계는 지방분권의 경우 선별적인 기능 분권화가 이루어지는 데 그쳤으며, 지역균형발전 측면에서는 우리나라 인구의 50.4%가 수도권에 집중되는 극심한 국토의 불균형 발전을 초래하게 되었음
- 총괄적으로는 중앙집권에 토대한 지방분권과 지역균형발전의 분절적이고 이원화된 시행으로 분권에 의한 지역의 자율적인 발전뿐 아니라 지역의 균형발전을 달성하지 못하는 결과를 발생

### □ 통합적 추진의 논의 및 연구 검토

- 지방분권은 민주성, 지역균형발전은 형평성을 중시하는 등의 차이에도 불구하고 양자 모두는 정책결정에 대한 주민의 참여 강화, 삶의 질 향상을 추구하는 공통점을 보유

- 지방분권과 지역균형발전 양자의 관계에 대해서는 선(先) 지방분권 추진, 선 지역균형발전 추진, 양자의 선후 특정 불가 등의 시각이 존재하고 있지만, 최근에는 양자를 통합해서 추진해야 한다는 관점이 주류를 형성하고 있으며, 선진국의 경우 지방분권이 강화될수록 균형발전이 강화되고 있음

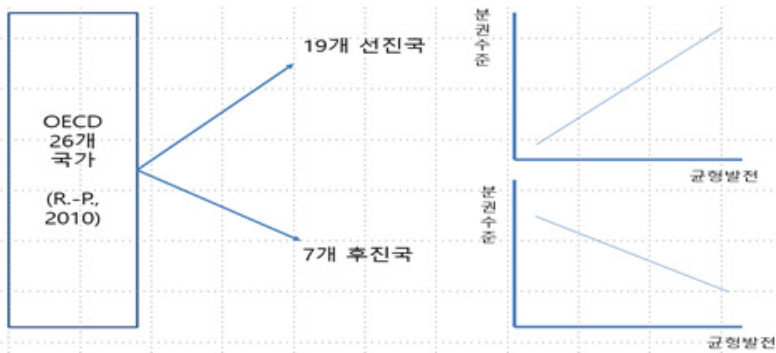
〈표 1〉 지방분권과 지역균형발전의 관계 종합

선행		특정 불가	양자 병행
지방분권 선행	균형발전 선행		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역혁신은 분권이 전제되어야 가능하다는 관점에서 균형발전보다 분권 우선시</li> <li>• 균형발전이 분권 저해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역균형발전이 만들어지지 않은 상황에서 분권의 추진은 불균형 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권의 지역(균형) 발전에 대한 기여는 국가나 지역에 따라 상이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권의 요구와 지역균형발전의 요구가 높은 상황에서는 양자 동시 추진</li> </ul>

자료: 김현호, 2022.11.10. 지방시대위원회 엑스포 발표문 수정

- 그리고 지방분권과 지역균형발전의 관계에 대한 연구에서도 지방분권이 지역균형발전을 강화시킨다는 연구가 보다 많음
- 특히 선진국의 경우, 분권 수준이 높을수록 균형발전이 강화되는 반면, 후진국은 분권 수준의 강화가 지역 간 균형발전을 악화시킨다는 경험적 연구가 존재

〈그림 1〉 지방분권과 지역균형발전의 경험적 연구



자료: Rodriguez-Pose, 2010, 김현호(2022.11.10.일) 부산벡스코 발표문

□ 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진 요청

- 헌법 가치에 의한 균형발전 실현, 우리 사회의 비등한 지방분권 요구, 통합적 추진의 세계적 추세 등을 고려해서 통합적으로 추진하는 것이 바람직함

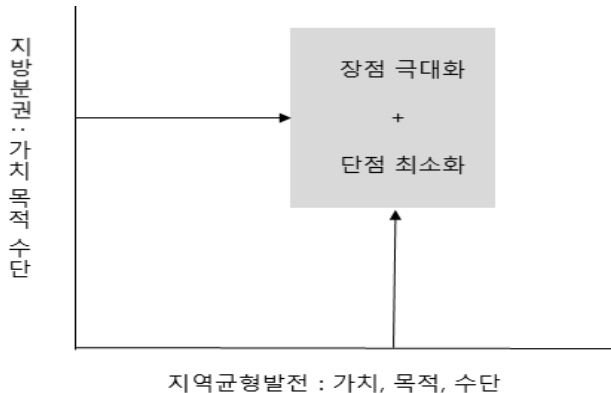
〈표 2〉 통합적 추진의 요청

구분	내용
헌법 가치 실현과 비등한 지방분권 요구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「헌법」 전문은 “국민 생활의 균등한 향상을 도모할 것”을 규정하고 있으며 「헌법」 제119조, 제120조, 제122조, 제 123조 2항 등은 “국토의 효율적이고 균형있는 이용과 개발”을 규정</li> <li>• 특히, 2000년 이후부터 분권개헌 등을 요구할 정도로 우리 사회에서 높아진 분권에 대한 요구를 수용할 수밖에 없는 상황</li> <li>• 양자의 요구가 너무나 크기 때문에 이를 동시에 통합적으로 추진할 수밖에 없는 상황임</li> </ul>
통합적 발전의 세계적 추세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특히 선진국을 중심으로 중앙집권적 체제에서 탈피하여 지방분권과 지역균형발전을 동시에 추진하는 것이 세계적 추세가 되고 있음</li> </ul>

□ 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진 방향

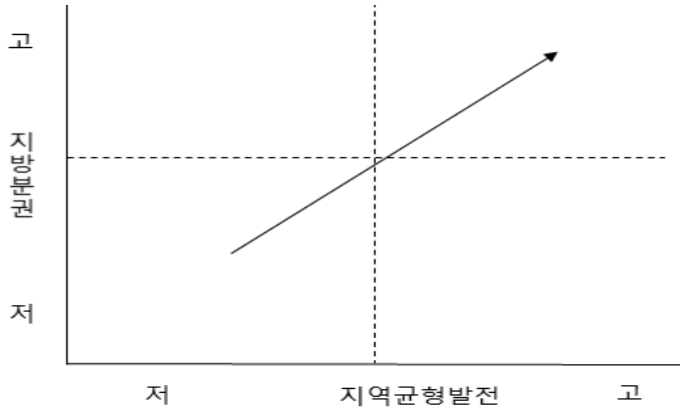
- 지방분권과 지역균형발전 양자 통합추진의 장점을 극대화하고 통합추진으로 인한 단점을 최소화하는 방향의 추진

〈그림 2〉 지방분권과 지역균형발전의 장점 극대화



- 시간이 걸리더라도 결국에는 고도의 분권과 고도의 균형발전의 동시 달성을 지향

〈그림 3〉 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진 방향



□ 통합적 추진의 정비 과제

- 통합적 추진의 성과를 창출하기 위해서는 그 토대로서 통합법률의 제정 뿐 아니라, 사업 및 시책, 사업과 시책 등을 담은 계획, 추진 기구 및 거버넌스, 재정 및 회계 등의 정비가 필요

〈표 3〉 통합적 추진의 정비 과제

구분	내용
법률 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「지방분권법」과 「지역균형발전법」을 통합한 법률 제정</li> <li>• 법률은 양자 통합의 취지, 목적을 달성하면서 상호 시너지를 창출할 수 있도록 제정</li> </ul>
사업 및 시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분권적 차원에서 지자체의 특성과 여건에 적합한 시책의 추진이 가능하도록 사업 개편</li> <li>• 공모사업 등 과거의 중앙집권적 사업 및 시책의 폐지, 지방이양 강화</li> </ul>
계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하향식 계획 대신 상향 및 분권적 계획의 수립</li> <li>• 지방분권과 지역균형발전의 분리된 계획 대신 통합적 계획의 수립</li> </ul>
추진기구 및 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치분권위원회와 국가균형발전위원회를 통합한 위원회 설치</li> <li>• 통합 위원회의 집행력을 강화하기 위해 위원회의 위상 향상</li> <li>• 중앙 주도 보다는 분권 관점의 위원회로서 지자체 참여 대폭 강화</li> </ul>
재정 및 회계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙부처 주도의 회계 편성 지양</li> <li>• 지자체 자율성을 대폭 확대하는 방향의 회계 개편</li> <li>• 회계 규모의 확대 및 분권을 고려한 계정 설치</li> <li>• 조건불리 지역 및 발전 지체 지역을 지원하는 형평화 재원 확대</li> </ul>
분권 개헌	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기적, 근본적 관점에서 통합적 추진을 활성화하기 위해 국가체제를 분권 국가로 전환</li> </ul>

# ■ Contents ■

<b>제1장   연구의 개요</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구배경 및 목적 .....	3
1. 연구배경 .....	3
2. 연구의 목적 .....	5
제2절 연구범위 및 방법 .....	6
1. 연구의 범위 .....	6
2. 연구의 방법 .....	7
<b>제2장   지방분권과 지역균형 발전 정책의 성과와 한계</b> .....	<b>9</b>
제1절 그간의 추진 정책 .....	11
1. 지방분권 .....	11
2. 지역균형발전 .....	17
제2절 이원화 정책 추진의 성과 .....	22
1. 지방분권 .....	22
2. 지역균형발전 .....	25
제3절 이원화 정책 추진의 한계 .....	29
1. 지방분권 .....	29
2. 지역균형발전 .....	36
3. 한계의 종합 .....	45
<b>제3장   통합적 추진의 논의 검토</b> .....	<b>47</b>
제1절 지방분권과 지역균형발전의 개념 .....	49
1. 지방분권 .....	49
2. 지역균형발전 .....	53
3. 양 개념의 관계 .....	58

제2절 통합적 추진에 대한 논의 .....	60
1. 이론적 관점 .....	60
2. 경험 연구 .....	64
3. 국가사례 .....	77
제3절 논의의 종합 .....	85
1. 차이점과 공통점 .....	85
2. 양자의 장점 극대화 필요 .....	87

**제4장 | 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진방향 ..... 89**

제1절 기본방향 .....	91
1. 통합적 추진의 요청 .....	91
2. 추진의 방향 .....	94
제2절 주요 추진내용 .....	99
1. 법률의 체계 .....	99
2. 계획 및 사업 .....	103
3. 추진기구 및 거버넌스 .....	119
4. 재정 및 예산 .....	130
제3절 통합체계의 성과창출 기대효과 .....	142
1. 통합적 체계의 정책추진 효과 .....	142
2. 효과 창출 강화 전략 .....	154

**제5장 | 종합 및 정책제언 ..... 157**

제1절 종합 .....	159
1. 통합적 추진의 기초 .....	159
2. 추진과제 .....	160



3. 통합 추진 기대효과 .....	163
제2절 정책제언 .....	164
<b>【참고문헌】</b> .....	<b>167</b>

# 표목차

〈표 1-1〉 연구의 범위 및 방법 .....	8
〈표 2-1〉 2000년대 이후의 지방분권 .....	16
〈표 2-2〉 참여 정부의 국가균형발전정책 .....	17
〈표 2-3〉 이명박 정부의 3원적 지역발전정책 .....	18
〈표 2-4〉 문재인 정부의 국가균형발전정책 .....	20
〈표 2-5〉 2000년대 이후의 지역균형발전정책 .....	21
〈표 2-6〉 2000년대 이후의 지방분권 성과 .....	25
〈표 2-7〉 지역균형발전정책의 성과 .....	28
〈표 2-8〉 정부별 재정분권 효과 .....	33
〈표 2-9〉 지방분권의 한계 .....	35
〈표 2-10〉 전국 1,000대 기업 지역별 분포 및 매출액 비중(2020년 기준) .....	42
〈표 2-11〉 지방소멸지역의 수도권-비수도권의 비중 .....	43
〈표 2-12〉 인구감소지역 현황 .....	43
〈표 2-13〉 지역균형발전정책의 한계 .....	46
〈표 3-1〉 지방분권의 개념 .....	50
〈표 3-2〉 지방분권의 유형 비교 .....	51
〈표 3-3〉 분권과 해당 국가 1 .....	52
〈표 3-4〉 분권과 해당 국가 2 .....	52
〈표 3-5〉 지역균형발전의 개념 .....	54
〈표 3-6〉 Vanhove & Klassen(1980)의 지역균형발전 목표 .....	55
〈표 3-7〉 지방분권과 지역균형발전의 정의 .....	58
〈표 3-8〉 지역균형발전과 지방분권 .....	59
〈표 3-9〉 지방분권과 지역균형발전의 관계 논의 .....	62

〈표 3-10〉 지방분권과 지역균형발전의 동시적 추진 .....	63
〈표 3-11〉 지방분권과 지역균형발전의 관계 종합 .....	64
〈표 3-12〉 국내 경험 연구 .....	66
〈표 3-13〉 국외 경험 연구 .....	70
〈표 3-14〉 재정분권과 지역 간 격차에 대한 외국사례 분석 .....	73
〈표 3-15〉 재정분권과 지역경제성장 간의 관계 분석 .....	75
〈표 3-16〉 제주특별자치도의 특별지방행정기관 계획 및 결과 .....	80
〈표 3-17〉 제주특별자치도 변화 .....	80
〈표 3-18〉 영국의 지역발전 분권화 정책의 추진 경과 .....	82
〈표 3-19〉 영국 지역별 분권협상의 사업분야 .....	84
〈표 3-20〉 미국의 주별 분권과 균형발전의 병행 사례 .....	84
〈표 3-21〉 지방분권과 지역균형발전의 차이점과 공통점 .....	86
〈표 3-22〉 양자의 보완과 상충 .....	88
〈표 4-1〉 분권화 중시의 지역발전 패러다임 변화 .....	93
〈표 4-2〉 통합적 추진의 분권형 지역균형발전 정책의 설계 .....	98
〈표 4-3〉 지방분권과 지역균형발전에 대한 법률의 체계 .....	100
〈표 4-4〉 통합법률안 체계 구성(안) .....	102
〈표 4-5〉 통합법률의 계획 구성 .....	104
〈표 4-6〉 통합적 추진의 분권화 사무 검토 .....	108
〈표 4-7〉 검토기준의 적용(예시) .....	110
〈표 4-8〉 균특회계 사업의 구조 .....	115
〈표 4-9〉 정부별 균특회계 사업 수의 변화 .....	116
〈표 4-10〉 정비의 기준 .....	117
〈표 4-11〉 기준적용의 유의사항 .....	118
〈표 4-12〉 시책개편의 예시 .....	119
〈표 4-13〉 위원회 비교 및 검토 쟁점 .....	120
〈표 4-14〉 자문위원회, 행정위원회, 행정부처의 특징 비교 .....	124

〈표 4-15〉 행정위원회와 자문위원회 .....	125
〈표 4-16〉 대안의 검토 .....	127
〈표 4-17〉 통합위원회 구성 검토 .....	129
〈표 4-18〉 통합위원회 구성 초점 .....	130
〈표 4-19〉 통합적 정책추진 예산 고려 부족 .....	132
〈표 4-20〉 일본의 범부처 관련 지방창생 예산 지원 사업 .....	133
〈표 4-21〉 현행 정부 간 재정조정제도의 특성 .....	135
〈표 4-22〉 중앙부처의 재정차등지원(예시) .....	136
〈표 4-23〉 지자체 선택형 차등지원 사업 예시 .....	137
〈표 4-24〉 지역자율계정을 자치분권계정으로 변경하는 특별회계 개편 .....	139
〈표 4-25〉 자치분권계정을 추가하는 특별회계 개편 .....	139
〈표 4-26〉 성과창출 예상 부문 .....	143
〈표 4-27〉 고등직업교육거점지구(HiVE) 사업 현황 .....	149
〈표 4-28〉 성과창출 기대효과 종합 .....	153
〈표 4-29〉 통합적 추진의 효과 창출 전략 .....	155

# 그림목차

〈그림 1-1〉 수도권 집중 현황	3
〈그림 1-2〉 2010~2020년 국내인구 이동 현황	4
〈그림 2-1〉 한국의 수직적 재정불균형 지수 추이	24
〈그림 2-2〉 수도권 인구집중 속도 완화	26
〈그림 2-3〉 수도권과 혁신도시의 순이동인구	26
〈그림 2-4〉 10개 혁신도시의 사업체수 증가	27
〈그림 2-5〉 자치행정권 추이	30
〈그림 2-6〉 핵심 기능의 국가사무 비율	30
〈그림 2-7〉 국가 및 지방공무원 비율	32
〈그림 2-8〉 재정분권 수준	32
〈그림 2-9〉 수도권-비수도권의 인구 변화	36
〈그림 2-10〉 2021년 전국 인구의 불균등 분포	37
〈그림 2-11〉 인구의 수도권 집중	37
〈그림 2-12〉 청년층의 수도권-비수도권의 인구변화	38
〈그림 2-13〉 연령대별 수도권으로의 인구 순이동(명)	39
〈그림 2-14〉 우리나라 시도별 GRDP 지니계수의 변화	39
〈그림 2-15〉 수도권과 비수도권의 GRDP 변화	40
〈그림 2-16〉 시도별 사업체 수 비중(2020년)	41
〈그림 2-17〉 시도별 사업체 수 비중(2020년)	41
〈그림 2-18〉 시도별 창업기업 현황(2019년 기준)	42
〈그림 2-19〉 2021년 전국 대학 신입생 미충원율	44
〈그림 2-20〉 2000년대 이후의 지역균형발전정책의 궤적	45
〈그림 3-1〉 Oates의 분권화 정리 : 분권으로 달성되는 후생 증가	50

〈그림 3-2〉 도시규모와 소득의 상관관계 .....	56
〈그림 3-3〉 도시규모별 빈도와 평균 주민소득 .....	57
〈그림 3-4〉 지방분권과 지역균형발전 시기 .....	61
〈그림 3-5〉 지방분권과 지방주도 지역균형발전의 관계 .....	63
〈그림 3-6〉 지방분권의 지역균형발전 영향 연구 .....	71
〈그림 3-7〉 저소득 및 고소득 지역에서 지방분권과 소득 불균형의 관계 .....	74
〈그림 3-8〉 영국 분권협상의 현황 .....	83
〈그림 3-9〉 정책추진에서의 공통점 .....	87
〈그림 4-1〉 지방분권과 지역균형발전의 장점 극대화 .....	94
〈그림 4-2〉 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진 방향 .....	95
〈그림 4-3〉 우리나라 지역발전의 향후 경로 .....	96
〈그림 4-4〉 양자의 통합적 추진의 구조와 중앙정부의 역할 .....	96
〈그림 4-5〉 통합적 추진의 목적 달성을 위한 법률구비의 방향 .....	97
〈그림 4-6〉 정부별 부처편성과 지자체 자율편성의 변화 .....	116
〈그림 4-7〉 사업재편의 방향 .....	117
〈그림 4-8〉 국가균형발전특별회계의 예산추이 .....	131
〈그림 4-9〉 통합체계의 성과창출 구조 .....	142
〈그림 4-10〉 지역과 지역대학 협력발전 개념도(대전충남 사례) .....	148

# 제 1 장

## 연구의 개요

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법





# 제1장 연구의 개요

## 제1절 연구배경 및 목적

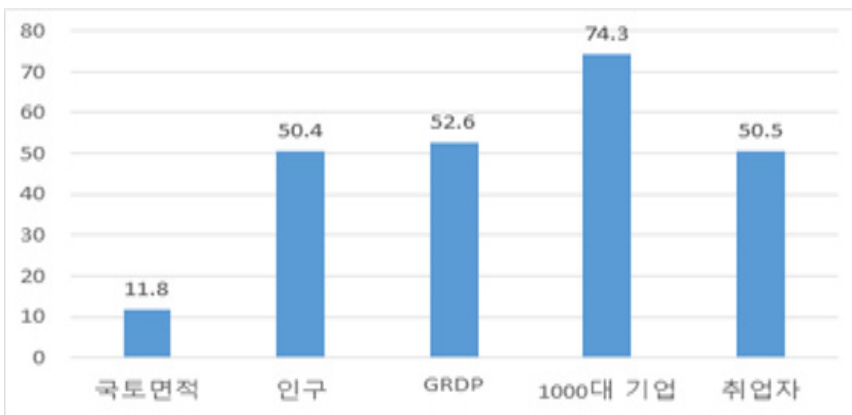
### 1. 연구배경

#### □ 수도권 집중과 국토의 극심한 불균형 발전

##### ○ 인구, 경제 등이 수도권에 집중

- 수도권(국토 면적의 11.8%)의 인구는 1970년 28.7%, 2000년 46.3%를 점하고 있었으나 2019년 50.004%로 1/2 이상을 차지
- GRDP의 52.6%, 1,000대 기업 74.3%, 취업자의 50.5% 차지

〈그림 1-1〉 수도권 집중 현황

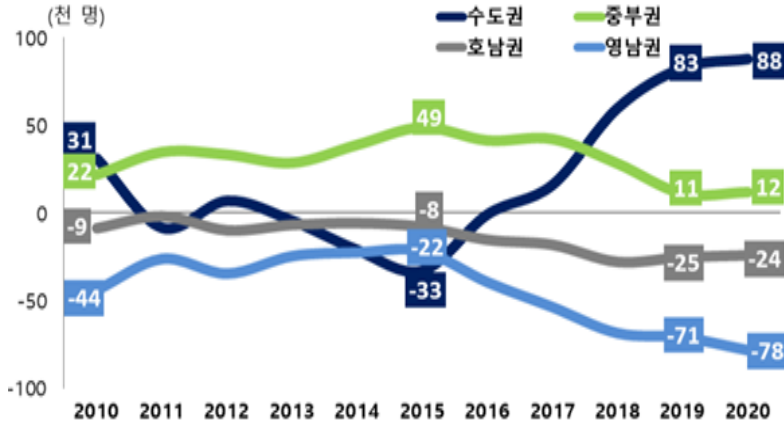


자료: 통계청(2021)

##### ○ 2010년대 감소하던 수도권 인구가 '15년 이후 다시 증가

- 모든 권역에서 수도권으로 인구가 유입되고 있으며, 인구의 증가는 2022년 말에도 여전히 증가

〈그림 1-2〉 2010~2020년 국내인구 이동 현황



자료: 통계청(2021)

#### □ 중앙집권적인 국토 불균형 발전이 국가 위기 유발

- 관행이었던 중앙주도의 중앙집권체제에 의한 정치·경제·사회·문화 권력의 집중이 결국 수도권 일극 집중 초래
  - 권력의 중심지인 수도권에 대면접촉, 장소위신 등의 이유로 인해 대한민국의 모든 것을 빨아들이는 블랙홀이 되었음
    - \* 주한 미 대사를 지낸 Gregory Henderson의 언급 : “대한민국의 수도권은 비수도권에서 모든 것을 빨아들이는 블랙홀(vortex)이 되었다.”
- 극심한 수도권 집중과 국토의 불균형은 수도권, 비수도권 모두에게 폐해를 끼쳐서 국가 위기를 유발하고 있는 상황
  - 수도권은 인구의 집중 등을 통해 주택, 일자리 상황 등을 악화시켜 초저출산 등 집적 불경제를 유발하고 있음
  - 비수도권은 지역활력 요소의 이탈로 인해 삶의 질을 고양시킬 수 없는 등 극심한 상대적 박탈감을 불러일으켜 국민통합 저해

## 2. 연구의 목적

### □ 지방분권과 지역균형발전 추진방안의 개발

- 그동안의 지방분권과 지역균형발전 추진 점검
  - 지방분권과 지역균형발전이 분리되어 추진되어 왔음을 바탕으로 분리된 추진의 성과와 한계를 검토
- 위 검토를 토대로 지방분권과 지역균형발전 추진의 보다 바람직한 방안을 모색하는 것이 본 과제의 목적임
  - 특히 그간 정책추진의 대안으로서 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진의 가능성을 검토하고 바람직한 방안을 개발하는 것이 목적임
- 보다 구체적으로 양자의 목적을 동시에 달성할 수 있는 방안을 개발, 제시
  - 그간의 이원화 정책추진의 성과와 한계, 지방분권과 지역균형발전의 개념 및 양자의 관계 등을 토대로 양자의 목적을 보다 효율적으로 달성할 수 있는 방안을 제시하는 것임

### □ 정책추진의 토대가 보다 바람직한 제도 개선에 기여

- 본 연구의 결과가 그동안 관행적으로 추진되어 왔던 각각의 정책이 현재의 국민적 요구를 충족시킬 수 있는 논리와 방안을 제시하는 데 기여
- 본 과제의 결과는 바람직한 양자의 정책추진과 성과창출을 위한 중앙정부 및 지자체, 시민사회 등에 유용한 기초적인 자료로 활용
- 지역과 주민의 숙원사업에 비견되는 지방분권과 지역균형발전의 합리적 추진을 통해 의사결정에 대한 지역과 주민의 참여가 강화되는 민주주의의 성숙과 지역 간의 고른 삶의 질 향상에 기여 강화

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

#### □ 지방분권과 지역균형발전 이원화의 성과와 한계

- 역대 정부의 지방분권과 지역균형발전의 목표, 전략 등
- 지방분권과 지역균형발전 이원화의 성과와 한계 제시
  - 지역균형발전 및 지방분권의 성과와 한계

#### □ 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진의 논거

- 통합적 논의에 대한 이론적 논의, 경험적 연구 검토
  - 양자의 개념적 특징, 병행에 대한 관점, 경험 연구 결과
- 통합적 추진의 국내외 경험적 사례 검토
  - 지방분권의 지역균형발전에 대한 국내외 사례, 국가 사례 등
- 통합적 추진의 필요성 종합
  - 지방분권과 지역균형발전의 흐름, 국민의 요구, 효과 등

#### □ 향후 바람직한 추진 방향 개발 및 제시

- 통합적 추진의 방향
  - 미래지향적인 추진 방향으로서 지방분권과 지역균형발전의 통합 등 제시
- 통합적 추진의 내용
  - 법률의 구성과 체계, 계획 및 사업, 추진기구 및 거버넌스, 예산 및 재원 지원 등

## 2. 연구의 방법

### □ 문헌 조사

- 지방분권과 지역균형발전의 이론적 분석
  - 국내외 선행 학술자료 및 정책 연구보고서 등 분석
- 국내외 선행적인 경험 연구 검토
  - 지방분권과 지역균형발전의 관계, 실증연구 분석
- 지방분권과 지역균형발전의 법률적 검토
  - 법률 취지와 목적, 내용과 사업, 추진체계 및 거버넌스, 재정 등

### □ 외국 정책 조사

- 홈페이지 등 분석
  - 영국 ‘분권 협상’(devolution deals) 등 검토 통한 시사점 도출

### □ 세미나 및 토론회 개최

- 세미나 개최
  - 중앙부처, 지자체, 시도연구원, 국책연구원 등 참여
  - 대안에 대한 토론회 등을 통해 방안 고도화
- 자문회의 시행
  - 지방분권, 지역균형발전 분야의 전문가 의견 청취
  - 개발하고자 하는 대안에 대한 전문가 자문 및 숙의

〈표 1-1〉 연구의 범위 및 방법

구분		내용	비고
연구 범위	정책추진 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역대 정부의 지방분권과 지역균형발전정책 개관</li> <li>• 이원화 정책의 성과와 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 추이</li> <li>• 성과와 한계</li> </ul>
	통합적 추진 논거	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권과 지역균형발전정책의 개념</li> <li>• 양자 추진에 대한 관점 논의</li> <li>• 통합적 추진의 경험적 사례</li> <li>• 통합적 추진의 논거 및 필요성 검토</li> </ul>	
	바람직한 추진 방향 제시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 바람직한 방향의 제시</li> <li>• 추진방향과 시책 등 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쟁점 검토</li> </ul>
연구 방법	문헌조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권과 지역균형발전의 이론 검토</li> <li>• 양자의 논의에 대한 실증연구 검토</li> <li>• 지방분권과 지역균형발전의 법률적 검토</li> </ul>	
	외국 정책 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분권과 균형의 통합적 사례</li> <li>• 정책추진의 시사점 도출</li> </ul>	
	토론회 개최	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문가 토론회 및 세미나 개최</li> <li>• 전문가 속의 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국책연구원, 시도연구원, 교수 등 참여</li> </ul>

## 제 2 장

# 지방분권과 지역균형 발전 정책의 성과와 한계

제1절 그간의 추진 정책

제2절 이원화 정책 추진의 성과

제3절 이원화 정책 추진의 한계





## 제2장 지방분권과 지역균형 발전 정책의 성과와 한계

### 제1절 그간의 추진 정책

#### 1. 지방분권

##### □ 노무현 정부

- 지역균형 발전과 지방 자치역량 강화라는 추진이념 하에서 대통령의 의지가 매우 강하게 표방되면서 지방분권의 제도화를 시도함
  - ‘분권형 선진국가 건설’을 국정기조로 내세우고 지방분권을 핵심적인 국정과제로 추진
  - 지방분권 로드맵 작성을 통하여 7개 분야 47개 과제를 제시함
  - 지방분권특별법 제정, 제주특별자치도 출범, 지방양여금제도 및 지방예산편성지침 폐지, 총액인건비제 도입, 지방의원 유급제 도입, 주민소송제 및 주민소환제 도입, 주민투표법 제정
- 특히 사무의 포괄이양을 제도하였으나, 실질적으로 단위별 사무를 연계하여 이양이 이루어졌고, 행정·재정적 지원이 수반되지 않아 지방정부의 적극적 이양 요구는 가시화되지 못하여 실질적 성과 창출은 미흡함
  - 국회 내 소관 상임위원회를 특정할 수 없다는 이유 등으로 발의되지 못했으며, 특별지방행정기관의 정비는 관계 중앙부처의 반대로 무산
- 지방이양추진위원회의 지속운영, 정부혁신지방분권위원회를 신설하였으나 정부혁신지방분권위원회는 지방분권의 기본계획을 수립하고, 지방이양추진위원회는 기능이양사무의 발굴과 심의·확정하는 이원적 구조로 되어있어 제 기능을 다하지 못했다는 비판적 시각이 존재함(정정화, 2017)

## □ 이명박 정부

- 지방분권 추진을 통한 선진일류국가 건설을 국가비전으로 설정함
- 지방분권을 추진해 오면서 제기되어 온 이러한 문제점을 해결하기 위해 100대 국정과제에 “지방분권의 확대”를 중심과제로 선정
- 이명박 정부는 ‘지방분권 확대’를 100대 국정과제로 선정하고 「지방분권촉진에 관한 특별법」을 제정하여 지방분권 관련 정부위원회를 지방분권촉진 위원회로 일원화<sup>1)</sup>함(정정화, 2017)
  - 지방분권정책의 총괄은 지방분권촉진위원회가 수행하는 대신, 지방행정체제개편에 대한 정책은 지방행정체제개편위원회가 분담하는 방식으로 위원회의 기능을 설계함
  - 분권과제에 대한 각 부처의 실행계획은 과제의 성격에 따라 구분된 실무위원회를 통해 조정토록 하였는데, 이러한 심의·의결과정을 통해 4개분야 20개 세부과제가 확정되었음(정정화, 2017)
- 지방분권촉진위원회에서는 참여정부 미완의 과제인 특별지방행정기관 정비, 지방소득·소비세 도입, 국가와 지방자치단체의 사무구분체계의 개편 등을 추진
  - 사무구분을 통해 “국도하천·해양항만·식의약품 분야의 특별지방행정기관을 정비”가 이루어져 실제 지방자치단체에 중앙정부의 기능 일부가 이양
  - 구체적인 성과로는 “지방소득세 및 지방소비세 도입”, “인사교류직위 지정”, “기관위임사무(508건)의 자치사무 전환” 등으로 요약(정정화, 2017)
- 다만 이명박 정부는 신공공관리론에 방점을 둔 대부처주의에 근거하여 지방자치와 지방분권에 대한 국가의 추진의지는 다소 낮은 한계가 존재하지만, 행정체제 개편 논의를 통해 통합창원시가 출범하였으며 지방소비세(부가가치세의 5%)의 재정구조 변화라는 가시적 성과를 거둠

1) 「지방분권특별법」을 「지방분권특별기획 민선자치 20년의 평가촉진에 관한 특별법」으로 전면 개정하여 지방분권과 지방이양 추진체계를 일원화시키는 등의 추진체계를 재편

## □ 박근혜 정부

- 박근혜 정부 역시, 자치분권 추진 기구에 대한 정비가 이뤄졌는데 기존의 지방분권추진위원회와 지방행정체제개편위원회를 통합한 지방자치발전위원회가 출범함
  - 지방자치발전위원회가 발표한 ‘지방자치발전 종합계획’은 국무회의의 심의를 거쳐 4개 분야 20개 과제를 포함하는 범정부 계획이라는 점에서 의미가 있음
  - 중기별 실행계획과 연도별 시행계획을 배치하여 소관부처의 이행상황을 지방자치발전위원회가 점검할 수 있는 성과관리체계를 확보했다는 평가를 받음(정정화, 2017)
- 과거 자치분권 고도화에 따른 다양한 이해관계자들로부터 지방분권 추진체제 정비에 대한 필요성이 제기되었지만, 박근혜 정부에서 이들의 요구사항이 보다 조직적이며 구체적이었음
  - 정정화(2017)에 따르면 2017년 2월 7일, 시·도와 시·군·구에서 활동해 온 지방분권협의회의 전국연대조직인 전국지방분권협의회가 출범하여 지방분권에 대한 지역의 입장을 공식적으로 표명함
  - 중앙행정권한의 지방이양을 둘러싼 관련부처의 반대와 지방정부의 요구와 지지라는 대립구조는 이전정부와 마찬가지로 박근혜 정부에서도 지속적으로 이뤄짐
- 특히 지방재정 분야의 경우, 가시적 성과가 두드러졌는데 “지방세 비과세·감면 축소”, “지방교육재정 교부금 교부기준 개선”, “포괄보조금 확대 편성” 등의 변화가 나타남(정정화, 2017)
  - 구체적으로 교육자치와 지방자치의 연계·통합을 위한 지방교육행정협의회가 출범하여 양자의 제도적 연계의 토대가 구축됨
  - 이에 따라 시·도와 교육청간 인사교류의 범위가 넓어졌는데 하위 7급까지 교류가 가능함(기존 4~6급 → 변경 4~7급)
  - 선택적 분권의 개념도 정립되었는데, 대도시 특례제도를 개선하여 100만

이상 대도시에 대한 지방채 발행비율의 상향조정 (현행 5% → 8% 상향), 40억 원 이상 100억 원 미만의 신규사업에 대한 재정투자 심사를 완화하여 지자체의 재량범위를 확대함

## □ 문재인 정부

- 문재인 정부는 역대 정부 중 가장 강력하게 자치분권의 이념을 실현하고자 하였음
  - ‘연방제 수준의 강력한 자치분권’이라는 국정방향에 맞춰 국세와 지방세의 비율을 7:3을 넘어 6:4로 개선하여 자치분권이 중요한 국정운영의 축임을 밝힘
- 2018년 3월, 자치분권위원회가 설치되고 같은 해 9월 ‘자치분권 종합계획’이 발표되었는데 해당 계획은 6개 전략 33개 과제를 포함하고 있음
- 문재인 정부 출범 첫해에 강력하게 추진했던 자치분권형 헌법개정이 국회에서 무산됨에 따라 헌법적 수준이 아닌 법률적 수준에서 가능한 자치분권의 제도적 틀을 정비하는데에 집중함
- 그 결과 2020년 12월 9일 국회에서 지방자치법 전면개정안이 의결되어 종전의 제도의 큰 폭의 변화가 나타남
  - 주민의 권한이 대폭 강화되었는데, 주민조례발안제 도입, 주민감사청구권 기준 완화, 자치단체 기관구성 다양화 등 주민주권 강화의 제도적 기반이 고도화됨
  - 동시에 지방자치단체의 자율성이 확대되었는데 구체적으로 조직운영 자율성 확대와 시도의회 인사권 독립, 지방의회 운영 자율화 등 자치단체 역량강화 및 자치권 확대 등임
  - 확대된 자율성에 부합하는 책임성을 담보하기 위한 정보공개 확대, 지방의원 겸직금지 등 지방의회 투명성·책임성 확보도 이뤄짐
  - 마지막으로 중앙과 지방의 소통거버넌스를 국무회의 급으로 승격한 중앙-지방협력회의가 신설되었으며 단체장 인수위원회가 정비됨

- 중앙의 권한을 지방에 이양할 수 있도록 ‘지방일괄이양법’을 제정하여 2021년 1월 1일부터 시행
- 그 외 자치분권사전협의제, 주민자치회 확대실시, 지방자치법 전부개정, 자치경찰제등의 도입 등의 성과도 나타남

#### □ 종합

- 각 정부의 지방분권 관련 법률, 정책의 성격이 상이하어 그로인한 가시적 성과의 수준도 차이가 존재함
  - 노무현 정부는 자치분권에 대한 정책의지를 가지고 지방의 자치역량을 강화하기 위해 분권수단(균형발전 특별회계, 국고보조금 정비)을 시도하여 소기의 성과를 거둠
  - 이명박 정부는 국가경쟁력을 강화하기 위한 수단으로서 지방분권 정책 추진하여 통합 창원시 등의 성과를 거둠
  - 박근혜 정부는 지방분권 지속 추진을 위한 정책은 검토되었으나 자치분권의 추진에 관련되어 전 정부와 차별화되는 성과는 거두지 못한 한계가 존재함
  - 문재인 정부는 자치분권을 국정운영의 방향으로 설정하여, 획기적 지방분권과 재정분권 정책의 제도화를 시도하여 지방자치법 전면개정이라는 성과를 거둠
- 공통적으로는 자치분권의 추진체계의 정비를 통한 자치분권에 관한 추진동력과 범정부 차원의 추진의지를 가시화하려는 노력이 존재하였고, 이러한 추진체계의 재편과 위상 강화 등이 필요하다는 인식을 공유하고 있는 것으로 보임

〈표 2-1〉 2000년대 이후의 지방분권

구분	노무현 정부 (2004-2008)	이명박 정부 (2009-2013)	박근혜 정부 (2014-2017)	문재인 정부 (2018-2022)
정책 비전	지역활력을 통한 분권형 선진국가 건설	지역사회를 통한 선진 일류국가 건설	성숙한 지방자치, 행복한 지역주민	우리 삶을 바꾸는 자치분권
정책 목표	보충성의 원칙 국가경쟁력 강화	국가경쟁력 강화 균형발전	국가경쟁력 강화	자치분권 고도화(2.0) 광역행정 수요 대응
주요 정책	지방분권 추진 자치역량 강화 신행정수도 건설 공공기관 지방분산	지방분권 지속추진 지방행정체제개편 광역경제권 구축	지방분권 지속추진	주민주권 구현 획기적 지방분권 실질적 재정분권 자치단체 자율성 강화
정책 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-지방간 권한 재배분</li> <li>• 획기적 재정분권 추진</li> <li>• 지방정부의 자치행정 역량 강화</li> <li>• 지방의정 활성화 및 선거제도 개선</li> <li>• 지방정부 책임성 강화</li> <li>• 시민사회 활성화</li> <li>• 협력적 정부간 관계 정립</li> <li>* 7개 분야 47개 과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 권한 및 기능재배분</li> <li>• 지방재정 확충</li> <li>• 자치역량 강화</li> <li>• 협력 및 공감대 확산</li> <li>* 4개 분야 20개 과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강력한 지방분권 기초확립과 실천</li> <li>• 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화</li> <li>• 주민중심 생활자치 근린자치 실현</li> <li>• 미래지향적 지방행정 체제 구축</li> <li>* 4개 분야 20개 과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민주권 구현</li> <li>• 중앙권한 획기적 지방이양</li> <li>• 재정분권의 강력한 추진</li> <li>• 중앙-지방 및 자치단체 간 협력 강화</li> <li>• 자치단체 자율성과 책임성 확대</li> <li>• 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선</li> <li>* 7개 분야 47개 과제</li> </ul>
관련 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부혁신·지방분권 위원회</li> <li>• 지방행정체제개편 추진위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권촉진위원회</li> <li>• 지방행정체제개편 추진위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치발전위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치분권위원회</li> </ul>
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권특별법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권촉진에 관한 특별법</li> <li>• 지방행정체제개편에 관한 법률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 법률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법</li> </ul>

자료: 김순은(2021) 수정

## 2. 지역균형발전

### □ 노무현 정부

- 노무현 정부는 지역균형발전을 국정 과제의 반열로 격상시켰으며 형평성에 가치를 두고 국가균형발전을 위한 제도적 기반을 마련
  - 「국가균형발전특별법」 제정, ‘국가균형발전계획’ 도입, ‘국가균형발전특별회계’ 및 ‘국가균형발전위원회’ 설치 등 제도적 기반 구축
- ‘전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회의 건설’을 정책 비전으로 설정하고 ‘혁신주도형 지역발전’을 추구
  - 혁신정책을 위해 지역 전략산업 육성, 지역혁신체계(RIS) 구축, 누리사업, 지역혁신협의회 구축 등을 추진
  - 균형발전의 일환으로는 공공기관 이전, 혁신도시 건설, 신활력사업, 행정도시 및 혁신도시 조성 등을 추진
    - \* 광역지자체인 시도가 지역발전의 주체이자 단위가 됨

〈표 2-2〉 참여 정부의 국가균형발전정책

구분	목표	주요시책
혁신정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내생적 발전의</li> <li>• 거버넌스 주체형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역혁신체계 구축</li> <li>• 지역혁신협의회</li> </ul>
균형정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 낙후지역에 대한</li> <li>• 교정적 차원의 균형 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신활력 사업</li> <li>• 지역특화발전특구</li> </ul>
산업정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정기반의</li> <li>• 강력한 지역경제 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전략산업 육성</li> <li>• 혁신 클러스터</li> </ul>
공간정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권외 과밀해소</li> <li>• 이전기관의 지역 활력증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정수도 건설</li> <li>• 공공기관 지방이전</li> <li>• 혁신·기업도시 건설</li> </ul>
질적 발전정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 질적 성장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권의 계획적 관리</li> <li>• 살기좋은 지역만들기</li> </ul>

자료: 지역발전위원회(2009)

## □ 이명박 정부

- 이명박 정부는 경쟁력에 가치를 두고, ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조’를 비전으로 광역경제권 중심의 지역발전 전략을 추진
  - 가치 측면에서는 노무현 정부를 대폭적으로 수정하였으나, 세종시, 혁신도시 등 노무현 정부가 착수한 정책들은 추진하되 규모의 경제와 지역 간 상생발전을 실현할 수 있는 광역경제권 정책을 도입
  - 국가균형발전위원회를 ‘지역발전위원회’로 개편하고 ‘광역경제권 발전 계획’을 토대로 시책과 특별회계(광역·지역발전특별회계)를 개편
  - 지방소비세와 지방소득세 도입을 통해 지방세 확충, 상생발전기금을 신설, 포괄보조 등 강화
- \* 5+2 광역경제권이 지역발전의 공간적 주체이자 단위가 됨

〈표 2-3〉 이명박 정부의 3원적 지역발전정책

구분	주요 목적	계획 대상	계획체계
초광역개발권	대외개방형 국가경쟁력 강화	4+ $\alpha$ 벨트	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초광역개발권 구상</li> <li>• 중앙부처 주도</li> </ul>
광역경제권	개발단위 광역화로 지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역경제권 발전계획</li> <li>• 광역발전위원회 주도</li> </ul>
기초생활권	기본적 삶의 질 보장	163개 시·군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초생활권 발전계획</li> <li>• 시군 사업주도</li> </ul>

자료: 지역발전위원회(2009)

- 163개 기초생활권, 5+2 광역경제권, 7대 초광역개발권으로 구성되는 3차원적 국토 공간발전계획을 설계하고 추진
  - 30대 선도 프로젝트 추진, 광역경제권 선도산업 육성 등 광역경제권 성장, 농산어촌형, 도농연계형, 도시형의 기초생활권 발전 시책 추진



## □ 박근혜 정부

- ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을’의 비전 아래 지역행복생활권을 중심으로 하는 ‘지역희망’(HOPE) 프로젝트를 추진
  - 주민의 체감적이고 미시적인 삶의 질 향상을 추구하고자 63개 지역행복생활권을 구성
  - 마을기업 육성, 취약지구 대상의 새뜰마을사업 추진을 통해 지역발전정책의 체감도를 제고하는 한편 지역생활권 단위의 협력적 거버넌스 축으로 시도생활권발전협의회를 구성 및 운영
- 지자체 간 연계협력사업, 지자체 경제협력권 육성 사업 등을 강조하였고 창조경제혁신센터 조성을 통한 창업 활성화 추진(김현호·최지민, 2021)
  - 지역생활권발전계획 중심의 제2차 지역발전5개년계획을 수립하고 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편

## □ 문재인 정부

- ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’을 비전으로 설정하고 분권, 포용, 혁신의 가치를 구현하는 사람·공간·산업 3대 전략, 9대 핵심과제를 추진함(지역발전위원회, 2018; 이소영 외, 2021)
  - 3대 전략 : 안정되고 품격있는 삶(사람), 방방곡곡 생기 도는 공간(공간), 일자리가 생겨나는 지역혁신(산업)
  - 지방대학혁신, 문화·관광도시 지정, 도시재생, 인구감소지역 활력 회복, 공공기관의 지역기여 강화(혁신도시 시즌2), 사회적 대타협(상생형 일자리), 균형발전뉴딜사업 등 추진
- 국가균형발전 개념을 복원하고 균형발전 지원체계를 재정립하기 위해 2018년 3월 「국가균형발전특별법」을 개정하고 제4차 국가균형발전5개년계획을 수립, 지역발전특별회계를 국가균형발전특별회계로 복원함
  - 균형발전지표와 지역혁신협의회 도입 등 거버넌스도 함께 정비

〈표 2-4〉 문재인 정부의 국가균형발전정책

구분	내용	
목표	지역주도 자립적 성장기반 마련	
3대 전략 9대 과제	사람 : 안정되고 품격있는 삶	① 지역인재-일자리 선순환 교육체계 ② 지역자산을 활용한 특색있는 문화관광 ③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축
	공간 : 방방곡곡 생기도는 공간	① 매력있게 되살아나는 농산어촌 ② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 ③ 인구감소지역을 거주강소지역으로
	산업 : 일자리가 생겨나는 지역혁신	① 혁신도시 시즌2 ② 지역산업 3대 혁신 ③ 지역 유희자산의 경제적 자산화
실행	국가균형발전특별법 개정, 균형발전 상생회의 신설, 계획계약제 추진, 지역 차등지원 등	

자료: 지역발전위원회(2018), 「국가균형발전 비전과 전략」 수정

## □ 종합

- 2000년대 초에 형성한 지역균형발전 정책의 시스템을 4개 정부 동안 시행
  - 시스템을 구성하는 법률, 계획, 추진체계, 재정지원의 회계 등이 일부 차이\*는 있더라도 거의 변화없이 추진되어 왔음
  - \* 계획의 단위가 17개 시도(노무현, 박근혜, 문재인 정부)에서 5+2 광역경제권(이명박 정부), 포괄보조 강화(이명박 정부), 회계 명칭(균형발전특별회계 → 광역발전특별회계 → 지역발전특별회계) 및 계정별 규모 등의 변화
- 2000년대 이후 정부에 따라 발전의 가치와 목표, 지향 등이 상이
  - 진보 정부에서는 형평에 가치를 둔 국가균형발전을 보수 정부에서는 경쟁력에 가치를 둔 지역발전정책을 추진

〈표 2-5〉 2000년대 이후의 지역균형발전정책

구분		노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
기초	가치	• 형평성 - 균형 우선	• 효율성 - 성장 우선	• 효율성 - 행복 우선	• 형평성 - 포용 우선
	목표	• 혁신주도적 공간적 균형발전: 기능분산형 국가균형 발전	• 지역의 경쟁력강화 및 특화발전	• 지역행복 및 삶의 질 향상	• 지역주도 자립적 성장 기반 마련: 지방분권형 국가균형 발전
설계	정책	• 혁신정책: RIS사업 • 균형정책: 신활력사업 • 산업정책: 시도전략사업 • 공간정책: 세종/혁신기업도시 • 질적발전정책	• 5+2광역경제권정책 • 기초생활권, 광역 경제권, 초광역개발권 • 행·재정 권한 지방이양 등 분권강화 • 수도권-지방 상생발전	• 지역행복생활권정책 • 지역경제 활력제고 • 교육여건개선 및 인재 양성 • 문화·환경·복지·의료	• 학혁신체계 구축 및 혁신성장 • 국가혁신융복합단지 지정·육성 • 지역발전투자협약 • 도시재생뉴딜 • 혁신도시 활성화
	계획	〈법정계획〉 • 국가균형발전5개년 - 부문별 계획 - 지역혁신발전계획	〈법정계획〉 • 지역발전5개년계획 - 부문별 계획 - 광역발전계획  〈임의계획〉 • 초광역권개발구상 • 시도/시군구발전계획	〈법정계획〉 • 지역발전5개년계획 - 부문별 계획 - 시·도 발전계획  〈임의계획〉 • 지역생활권발전계획	〈법정계획〉 • 국가균형발전5개년 계획 - 부문별 계획 - 시·도 발전계획
추진	조직	• 중앙: 국가균형발전 위원회, 부처 • 지방: 지자체	• 중앙: 지역발전위원회, 부처 • 지방: 광역경제발전 위원회, 지자체	• 중앙: 지역발전위원회, 부처 • 지방: 지자체발전 위원회 * 임의기구	• 중앙: 국가균형발전 위원회, 부처 • 지방: 지자체혁신 위원회
	거버 넌스	• 지역혁신협의회 * 법정기구	• 지역발전협의회 * 임의기구	• 지역생활권발전 협의회	• 지역혁신협의회 * 법정기구
기반	예산	• 국가균형발전특별회계	• 광역지역발전특별회계	• 지역발전특별회계	• 국가균형발전특별회계
	법률	• 국가균형발전특별법 제정(04.1.10)	• 국가균형발전특별법 개정(09.4.22)	• 국가균형발전특별법 개정(14.1.7)	• 국가균형발전특별법 개정(17.10.30)

자료: 박진경·김현호(2019:17, 20), 김현호 외(2017) 수정

## 제2절 이원화 정책 추진의 성과

### 1. 지방분권

#### □ 중앙권한의 지방이양

- 2000년대 노무현 정부 이후 지속적으로 중앙정부에서 지자체로 2,300여 건의 사무를 이양
  - 노무현 정부 987건, 이명박 정부 532건, 박근혜 정부 206건, 문재인 정부 400건에 이룸
  - 역대 정부별 권한이양 사항을 세부적으로 살펴보면 다음과 같음
- 노무현 정부는 국가사무와 지방사무 비중을 6:4로 달성하여 중앙의 권한을 지방에 이양하는 정량적 목표를 설정함(고광용, 2016)
  - 당시 지방으로 이양될 사무는 현지성·집행적 성격이 강한 사무들로써 업무처리 일관성 등을 고려하여 987건의 사무를 이양하는 성과를 거둠(고광용, 2016)
  - 비록 당초 목표인 6:4의 사무비중을 달성하지 못했으나 2005년 전체사무 대 지방사무 비율 27.6%에서 007년 33.1%로 개선됨(홍준현 외 2, 2006)
- 이명박 정부 역시 중앙정부의 권한을 이양하는 것을 목적으로 삼고 관련 법제를 정비함
  - 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제10조 제1항의 “위임사무를 폐지하고 국가사무와 자치사무로 이분화해야 한다”는 규정을 통해 위임사무 폐지를 시도함
  - 2009년 행정자치부의 국가사무와 지방사무 총 조사를 통해 국가사무와 지방사무, 위임사무를 세부화하여 이양목표를 설정함
  - 그 결과 사무이양 확정 건수는 총 1,587건이 발굴되었으나 최종적으로 이양이 완료된 건수는 30%인 총 532건임

- 박근혜 정부 역시 중앙권한의 이양을 시도함
  - 지방자치발전위원회는 2013년 말에 사무배분 판별기준을 새로이 정립하여, 4,000여 개 법령에 근거하고 있는 총 46,005개의 사무를 대상으로 중앙-지방 사무 재배분을 추진함
  - 현재 지방에서 수행하고 있으나 중앙정부로의 환원이 필요하다고 결정한 사무 174건 중 127개 사무가 이양검토가 이루어졌으나 확정되지 않음
  - 지방분권과제는 사회적 요구의 반영을 시도하였음에도 대부분의 과제가 실현되지 못한 한계가 존재함(김홍환, 정순관, 2018)
- 문재인 정부는 「지방이양일괄법」 제정을 통해 역대정부 최초로 사무이양에 대한 제도적 기반을 구축함
  - 1차 일괄이양법을 통해 19개 중앙 부처 소관의 66개 법률의 571개 사무의 이양목표가 설정되고 최종적으로 400여 건의 사무이양이 결정됨
  - 그 결과 16개 부처 400개의 사무에 대한 권한이 지방자치단체로 이양됨
- 이상의 내용을 종합하면, 역대 정권별 지방 사무이양 노력이 지속되어 왔고 그 결과 권한이양의 제도적 기틀(일괄이양법)이 마련되는 성과를 거둠

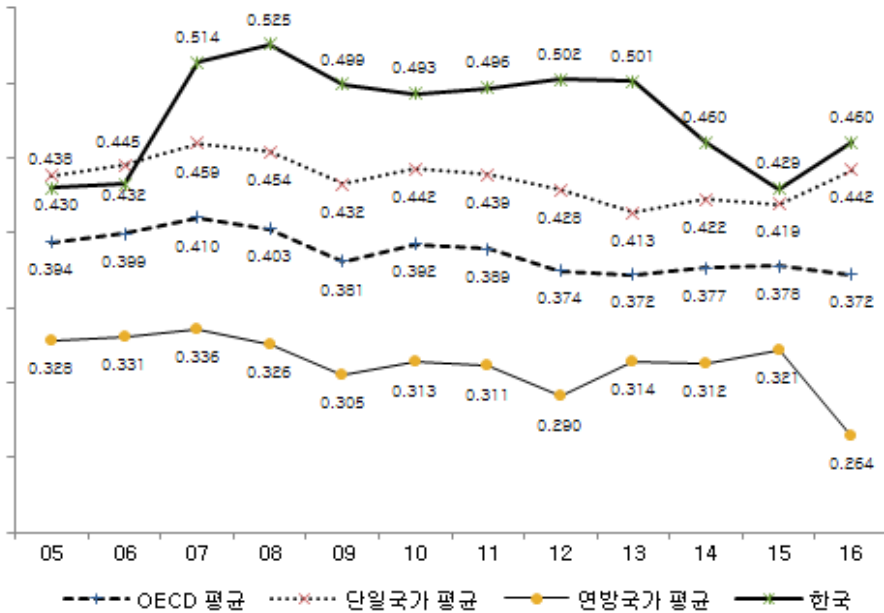
#### □ 재정분권 강화 시책 도입

- 교부세 법정율 인상, 상생발전기금 도입, 지방소비세 확대, 담배소비세 인상, 균특회계 포괄보조 강화 등 시행
  - 노무현 정부는 균특회계 설치, 국고보조금 정비, 교부세 법정율 인상의 조치를 시행했으며 이명박 정부는 상생발전기금을 도입하고, 지방세 제도를 개편하였음
  - 박근혜 정부는 지방소비세 확대, 소방안전교부세를 도입했으며, 문재인 정부는 지방소비세 확대 등을 추진하였음

□ 지속적 재정분권으로 중앙-지방 간 수직적 불균형 감소

- 수직적 불균형을  $(1 - \frac{\text{세입분권}}{\text{세출분권}})$ 로 측정하여 비교할 경우, 정부 간 재정관계에서 상급정부의 이전재원은 수직적 불균형을 보완하는 기능 수행
  - OECD국가 비교 시, 수직적 불균형은 단일형 국가가 연방형보다 상대적으로 불균형지수가 높음
  - 2010년 이후 단일형 국가와 연방형 국가의 격차가 좁혀졌고 한국의 경우에도 중앙-지방 간 수직적 재정불균형이 점차 감소 추세
  - 그러나 OECD 평균 및 연방국가 평균 등과 비교하면 수직적 재정불균형 지수가 여전히 높음

〈그림 2-1〉 한국의 수직적 재정불균형 지수 추이



주: Izabela(2012)의 수직적 불균형지수로 측정된 수치임

〈표 2-6〉 2000년대 이후의 지방분권 성과

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
권한 이양	987건	532건	206건	400건
재정 분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>균형발전특별회계 설치</li> <li>교부세 법정률 인상</li> <li>국고보조금 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상생발전기금 도입</li> <li>지방세제도 개편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방소비세 확대</li> <li>담배소비세 인상</li> <li>소방안전교부세 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방소비세 확대</li> <li>소방안전교부세율</li> <li>균특회계 포괄보조사업</li> </ul>
체제 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>제주특별자치도 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>마창진, 청주청원 통합, 세종특별자치시 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별지방자치단체 도입</li> </ul>
제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민참여예산제 도입</li> <li>주민소환제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특행기관 일부정비</li> <li>주민참여예산제도 의무시행</li> <li>주민자치제도 마련</li> <li>교육-자치 일원화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민자치회 시범 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치분권사전협의제</li> <li>주민자치회 확대실시</li> <li>지방자치법 개정</li> <li>자치경찰제 도입</li> </ul>

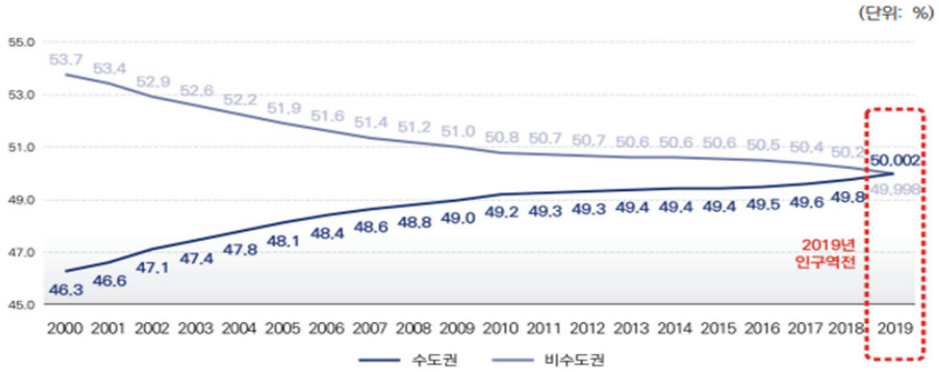
자료: 김순은(2021) 수정

## 2. 지역균형발전

### □ 수도권 인구집중 속도 완화

- 공공기관 지방이전은 수도권의 인구가 비수도권을 넘어서는 시점을 지연시키는데 기여 하였음(국토교통부, 2020:76-77; 이소영 외 2021)
  - 예측과 달리(노무현 정부는 2011년쯤) 세종시와 혁신도시 조성으로 인해 그 시기가 2019년까지 지연됨

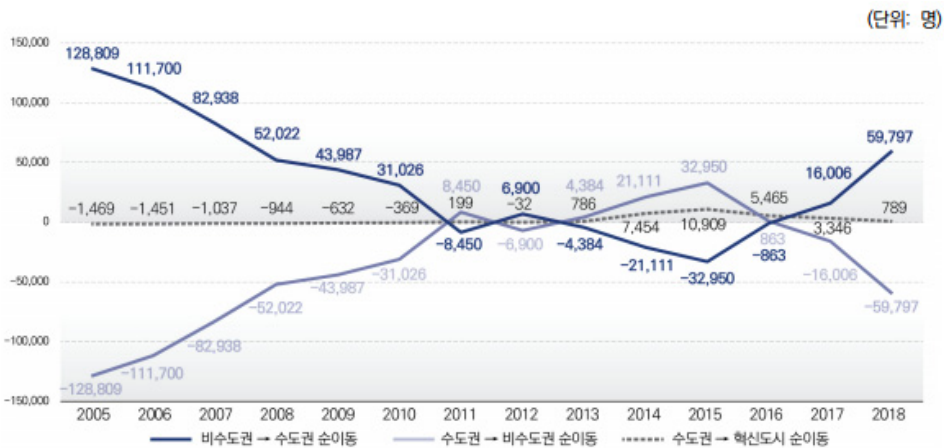
〈그림 2-2〉 수도권 인구집중 속도 완화



자료: 국토교통부(2020:77)

- 그러나 혁신도시의 건설, 공공기관의 이전을 통한 수도권 인구분산 효과는 2015년을 정점으로 감소 추세를 보임(국토교통부, 2020:78-79)
  - 2013년부터 증가추세에 있던 혁신도시로의 수도권 인구이동은 2015년 10,909명으로 정점을 찍은 후 감소하며 2019년 공공기관 지방이전이 마무리되었음

〈그림 2-3〉 수도권과 혁신도시의 순이동인구



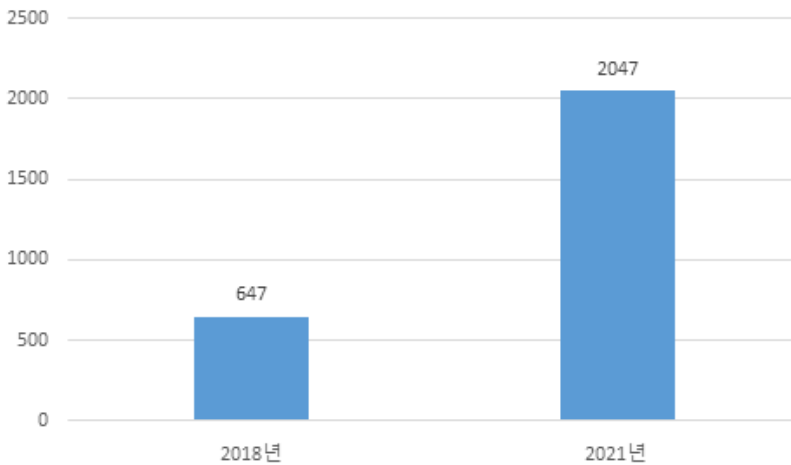
자료: 국토교통부(2020:79)



## □ 지역발전 거점 중의 하나로 혁신도시 토대 구축

- 세종도시 조성<sup>1</sup>과 함께 10개의 혁신도시로 공공기관(153개)을 이전하였고 이것이 혁신도시 성장에 기여
  - 2012년 이후 혁신도시 종사자 및 사업체가 양적으로 성장했으며, 이것이 2015년까지 수도권<sup>2</sup>의 인구집중을 완화
  - 혁신도시 사업체가 2018년 647개에서 2021년 2,047개로 4배 가량 증가했으며,<sup>2)</sup> 10개의 혁신도시에 2021년 12월 현재 2,000여 개의 사업체에 19,215여 명이 고용되어 있음<sup>3)</sup>

〈그림 2-4〉 10개 혁신도시의 사업체수 증가



자료: 국토교통부 홈페이지

2) 2007~2012년 대비 2012~2017년 간 혁신도시 소재지의 종사자 및 사업체의 성장률은 수도권 대비 높은 수치를 보임(이소영, 2021)

3) 부산이 3,054명, 대구 3,231명, 광주전남 3,804명, 울산 850명, 강원 557명, 충북 1,234명, 전북 1,964명, 경북 952명, 경남 3,376명, 제주 193명이 고용되어 있음(국토교통부 혁신도시발전추진단 홈페이지)

## □ 지역균형발전의 국가 의제화

- 정책적 측면에서는 그동안 별로 관심을 지니지 못했던 지역균형발전을 2000년대 이후부터 국가 의제의 반열로 향상
  - 그동안 산발적으로 추진되어 오던 지역균형발전정책이 국민적 관심을 받는 국가적인 의제로 자리매김하게 되었음<sup>4)</sup>
- 지역균형발전정책 추진을 위한 법률, 제도 등의 구축 및 정비
  - 「국가균형발전특별법」 제정을 비롯해서 추진체계로서 국가균형발전위원회를 설치하였으며, 시책을 지원하기 위해 국가균형발전특별회계를 설치했음
  - 그리고 발전 요소의 지방분산을 위해 혁신도시를 조성하고 공공기관을 이전하였으며, 지역단위의 혁신체계를 형성하였음

〈표 2-7〉 지역균형발전정책의 성과

노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역균형발전정책 국가 의제화</li> <li>• 국가균형발전정책의 제도적 기반구축</li> <li>• 공공기관 이전 등 적극적인 균형발전시책 추진을 통한 비수도권 지역내총생산, 수출 비중 등 지표 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세종특별자치시, 혁신도시 등 균형발전사업 지속 추진</li> <li>• 기존 행정구역 벗어난 광역경제권 개념 제시</li> <li>• 균특회계의 포괄보조 도입, 지역상생발전기금 신설, 지방소비세와 지방소득세 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세종특별자치시, 혁신도시의 제1단계 사업 마무리</li> <li>• 새뜰마을 사업 등 취약지역 소외계층의 지역발전정책 체감도 제고</li> <li>• 지역행복생활권 구축을 통해 지역간 협력사업 시도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 균특회계 지방 재원 이전 강화 및 지자체 자율성 강화</li> <li>• 예산편성·배분·조정시 균형위 의견제출권 강화</li> <li>• 시도별 지역혁신협의회 출범 및 운영</li> </ul>

자료: 한경원(2017:22-24), 박진경·김현호(2019:18-19), 이소영 외(2021) 참조

4) '지역' 균형발전보다 '국가' 균형발전이라는 용어를 쓴 이유는 과거의 국가정책에서 주변적 위치에 머물렀던 지역균형발전을 국가적 의제(national agenda)로 격상시키고 국민의 관심을 증가시키기 위함이었음(국가균형발전위원회, 2003; 성경룡 2013)

### 제3절 이원화 정책 추진의 한계

#### 1. 지방분권

- 역대 정부에서 거둔 제한된 성과는 지방자치의 제도적 한계에 기인하는 측면이 더욱 큼
- 이러한 제도적 한계를 개선하기 위한 조직화 된 추진체계가 필요했음에도 이원화된 추진구조 한계에서 통합을 통한 시너지를 창출하지 못하였음
- 본 절에서는 지금까지의 자치분권과 균형발전의 이원화된 추진체계하에서 존재하는 한계로 인해 존재하는 한계사항이 어떻게 발생하고 있는지를 영역 별로 살펴보고자 함

#### □ 자치입법권

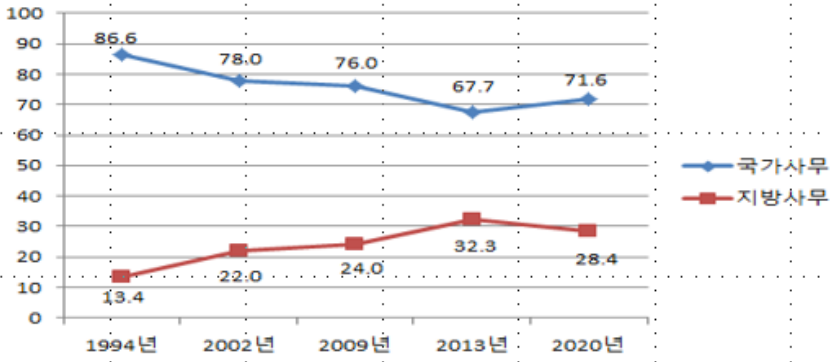
- 현행 헌법과 법률의 구조하에서 지자체가 수행할 수 있는 자치입법권은 제한됨
  - 헌법 제37조 제2항과 이를 유보하여 “법령의 범위 안에서” 조례를 제정할 수 있도록 하고 있어(「지방자치법」 제117조) 자치입법권이 여전히 원천적으로 제한되고 있음
  - 자치입법권을 차단하고 있는 헌법에 대해 분권 개헌의 높은 요구에도 불구하고 헌법의 개정이 이루어지지 못함
  - 현재의 헌법 체계하에서는 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙을 정하는 규정에 대한 조례발의는 불가능하며 상위법령의 테두리하에서 제한적인 입법권을 행사할 수밖에 없음

#### □ 자치행정권

- 국가주의의 대륙법의 영향력으로 인해 국가-지방의 수직적 관계가 지역의 자치행정권을 제약하는 양상으로 나타남

- 국가와 지방의 행정 권한의 기능배분에 있어서도 여전히 국가 사무가 71.6%, 지방 사무가 28.4%의 구조를 보이고 있음

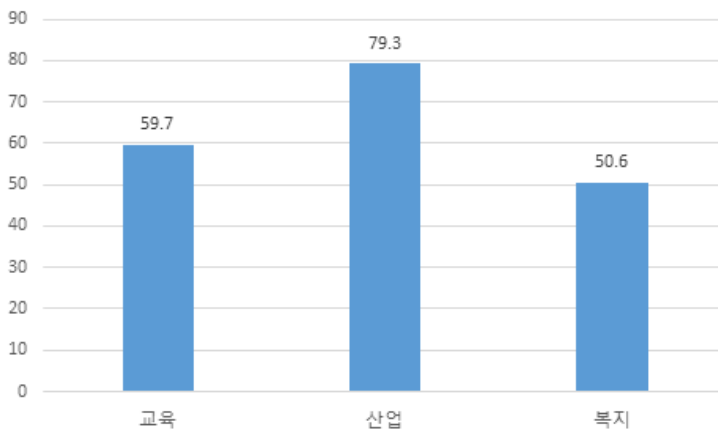
〈그림 2-5〉 자치행정권 추이



- 교육, 산업, 복지 등 핵심적인 기능에 대한 행정권의 배분에 있어서도 국가 사무의 비율이 높음

\* 가령 교육의 59.7%, 산업 79.3%, 복지의 50.6%를 국가가 권한을 보유

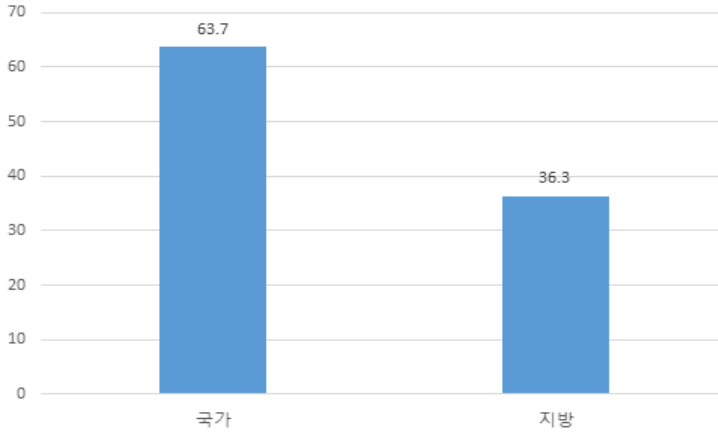
〈그림 2-6〉 핵심 기능의 국가사무 비율



## □ 자치조직권

- 지방자치단체가 실질적으로 행사할 수 있는 조직운영 권한이 낮다는 비판이 지속적으로 제기됨
  - 지방자치의 근본적인 목적을 달성하기 위해서는 지방자치단체가 스스로 인력을 산정하여 충원하고 행정기구를 필요에 따라 설치할 수 있어야 하는데, 우리나라 지방자치단체의 인력과 기구는 중앙정부에 의하여 결정되는 경향이 크기 때문에 지방자치 본연의 목적을 달성하는데 장애요인으로 작용하고 있다는 내용들이 지속적으로 제기되고 있음
  - 헌법적인 측면에서도 지방자치제도가 보장되고 있지만 실질적으로 자치조직권이 달성되지 않는다는 문제점을 다수 지적하였음
  - 연구자들은 이를 해결하기 위한 방법으로 지방자치단체에 대한 중앙정부의 간섭을 원천적으로 차단하는 방법을 제안하거나 주민참여의 강화, 지방의회의 역할 증대 등 지방자치단체 구성원이 스스로 견제 및 균형을 이룰 수 있는 방안들을 제시하였음
  - 종합적으로 판단할 때, 현재의 행정기구 및 정원관리 방식은 지방자치와 궤를 달리하므로 방식의 수정 또는 새로운 방식의 적용이 필요하다고 볼 수 있음
  - 자치조직 운영권의 경우 ‘총액인건비제’(2007년)를 거쳐 ‘기준인건비제’(2014년)로 변화되고 있음에도 불구하고 기구 및 정원 일부를 여전히 통제하고 있음
  - 공무원의 경우 국가가 통제하는 비율이 여전히 높음
    - \* 국가 63.7%, 지방 36.3%를 차지

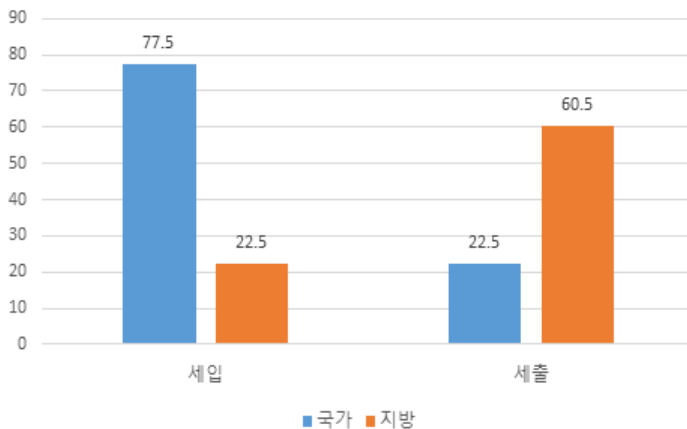
〈그림 2-7〉 국가 및 지방공무원 비율



#### □ 재정 분권

- 지자체로 재정 분권의 개선에도 불구하고 재정 분권 수준은 아직도 낮은 단계에 머물러 있음
  - 세입의 경우 국가 77.5%, 지방이 22.5%를 차지하고 있으며, 세출의 경우는 국가 39.5%, 지방 60.5%를 차지하고 있음

〈그림 2-8〉 재정분권 수준



- 재정분권은 소극적 분권에 따라 지방자치단체의 재정 자율성이 제약
- 참여정부 이후 세입확충에 기초한 재정분권을 지속적으로 추진하였으나, ‘재정중립의 원칙’에 따라 세입확충에 상응하는 국고보조사업의 지방이양에 따라 실질적 세입확충은 한계
  - 지방소비세를 통한 세입확충은 국세(부가가치세)의 부가세 형식으로 지방교부세의 자연감소로 상충되고, 지방소비세가 광역시·도세이기 때문에 기초지자체의 직접 세입확충에는 한계

〈표 2-8〉 정부별 재정분권 효과

구분	재원 확충	지방부담	지방 세입
참여 정부	약 4.2조원 (+)	약 4.4조원 (-)	0.2조 감소
	• 지방교부세 법정률 상향 (15%→19.24%, +4.2조원)	• 지방양여금 폐지(-.4.4조)	
이명박 정부	약 2.3조원 (+)	약 0.9조원 (-)	1.4조 증가
	• 지방소비세 5%도입(+2.3조)	• 지방교부세 자연감소(-.0.44조) • 교육교부금 자연감소(-0.46조)	
박근혜 정부	약 5.0조원 (+)	약 2.4조원 (-)	2.6조 증가
	• 지방소비세 6%p 확충(+2.4조) • 지방소득세 독립세화(+1.1조) • 무상보육 국고보조율 10%p 인상 (+0.8조) • 분권교부세 3개사업 국고보조 환원 (+0.6조)	• 취득세 세율 인하(-2.4조) • 무상보육 전 계층 확대 및 기초연금 등 일반복지 확대	
문재인 정부	약 14.2조원 (+)	약 6.7조원 (-)	7.5조 증가
	• 지방소비세 15.3%p확충(+12.5조) • 소방안전교부세 25%p(+0.5조) • 지역소멸대응기금 도입(+1.0조) • 국고보조 핀셋지원(+0.2조)	• 균특사업 지방이양(-3.6조원) • 지역밀착형보조사업이양(-2.3조원) • 지방교부세 자연감소(-0.8조원)	

자료: 조기현·전성만 (2019) 토대로 내용을 업데이트

## □ 종합 : 선별적 기능적 분권화에 그침

- 역대 정부의 지방분권의 성과를 정리하면 다음과 같이 요약할 수 있음
  - 노무현 정부는 지방분권의 로드맵 하에 다양한 성과목표를 설정하였으나 사무구분 체계의 변화도 없었으며 지방이양의 제도적 틀도 갖추지 못하였음. 다만 제주특별자치도 추진을 통한 실험적 분권제도는 도입됨
  - 이명박 정부는 지방자치와 지방분권에 대한 정책적 비중이 낮았으나 통합창원시의 탄생과 5%의 부가가치세를 지방소비세로 전환한 성과를 일부 거두었음
  - 박근혜 정부는 가장 역점적으로 추진하였던 지방일괄이양법은 제정이 무산되었고, 8개 핵심과제에 대해서도 의미있는 성과를 거두지 못함. 다만, 지방재정 확충 및 건전성 강화 과제의 경우 지방세 비과세·감면 축소, 지방교육재정교부금 교부기준 개선, 포괄보조금 확대 편성 등의 실적을 거둠
  - 문재인 정부는 일괄이양법 제정, 지방자치법 전면개정, 자치분권사전협의제, 주민자치회 확대실시, 지방자치법 전부개정, 자치경찰제 도입 등 다양한 지방분권 성과를 이루어 자치분권의 포용적 르네상스기로 평가(김순은, 2021)
- 역대 정부의 지방분권의 추진 노력에도 우리나라의 분권은 ‘기능적 분권’ 수준에 머무르고 있다는 비판이 존재함
  - 분권의 수준을 사무이양에 초점을 둔 ‘기능적 분권,’ 자치입법권을 포함하는 폭넓은 권한의 지방이양을 의미하는 ‘권력적 분권,’ 외교, 국방, 통일 등의 국가 사무 외의 모든 사무를 지방으로 이양하는 ‘연방적 분권’으로 구분할 때, 지금까지의 지방분권의 수준은 선별적인 기능적 분권화 단계에 해당되는 한계를 보유하고 있음
  - 국가의 지방기관에 속하는 특별지방행정기관도 여전히 중앙정부가 사무와 권한과 재원을 결정하고 있는 구조에서 벗어나지 못함
- 앞서 언급한 바와 같이 이러한 미진한 성과의 원인으로 자치분권의 방향성을 결정하고 지속적으로 이러한 방향을 관철시킬 수 있는 관리체계의 부재



가 원인으로 꼽힘

- 본 연구에서 주로 검토하고 있는 사항도 이러한 관리체계의 개선, 즉 자치분권과 균형발전 추진체계 통합을 통한 지역단위의 종합적 정책추진체계를 정비하는 것임
- 이러한 문제 인식하에 역대 정부에 추진체계의 정비를 지속적으로 시도해옴
- 특히 노무현 정부는 지방이양추진위원회 지속 운영, 정부혁신지방분권위원회 신설을 통해 기존의 자치분권의 수행체계가 담보하지 못한 정책영역을 확대하여 체제개편 등의 논의를 폭넓게 다루고자 하였음
- 그러나 위원회의 영역확대 및 수비범위의 확대의 성과는 제한적임
- 기존의 자치분권의 추진기구는 범정부의 종합계획을 수립하도록 하고 있으나 이러한 종합계획의 이행사항을 점검하여 재원을 내려보내는 사업기획과 재정통로가 존재하지 않음
- 이러한 계획의 성과관리 대상은 제도개선이기 때문에 지방입장에서 구체적인 성과를 체감할 수 있는 자원배분, 사업수행과는 거리가 멀어 자치분권에 대한 필요한 구심점을 확보하기엔 어려움이 존재함
- 자치분권위원회가 중요하게 다루고 있는 지방이양에 대한 심의는 5년 한시법인 특별법에 의존하기 때문에 이러한 제한적인 추진체계의 정비가 필요

〈표 2-9〉 지방분권의 한계

노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일괄법 제정 및 선 재정분권 불발</li> <li>• 국세의 지방세 이양 미흡</li> <li>• 보조사업 정비 및 자주재원화 달성</li> <li>• 자치입법권 확대 미흡</li> <li>• 기관위임사무 폐지 미흡</li> <li>• 제주특별자치도 도입 성과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사무구분체계 정비미흡</li> <li>• 특별행정기관 지방이양 성과 저조</li> <li>• 교육의원제도 폐지 통한 교육자치와 지방자치 일원화 시도 불발</li> <li>• 통합 창원시에 자치경찰제 도입을 시도</li> <li>• 지방소득·소비세 도입</li> <li>• 자치입법권 확대 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일괄법 제정 불발</li> <li>• 지방재정보전방안으로 세원을 이양</li> <li>• 국세의 지방세 이양 미흡</li> <li>• 자치입법권 확대 미흡</li> <li>• 기관위임사무 폐지 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치법 전면개정</li> <li>• 일괄이양법 제정</li> <li>• 자치경찰제 도입</li> <li>• 각종 주민참여제도 활성화</li> <li>• 국세의 지방세 이양 미흡</li> <li>• 자치입법권 확대 미흡</li> <li>• 기관위임사무 폐지 미흡</li> </ul>

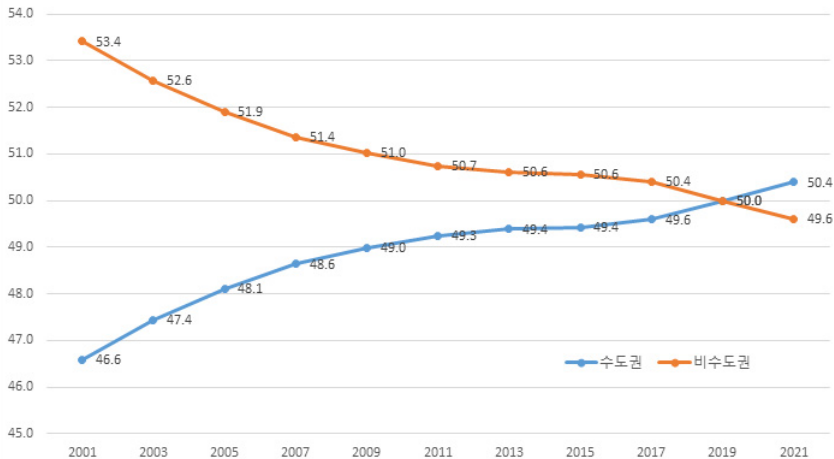
자료: 김홍환·정순관(2018)의 내용 토대로 저자 작성

## 2. 지역균형발전

### □ 인구 중 절반 이상이 수도권 거주

- 2001년 수도권 인구가 전국의 46.6%였으나 2019년 비수도권을 추월한 이후<sup>5)</sup> 2021년 12월 현재 수도권 인구가 50.4%를 차지하고 있음
  - 수도권의 인구집중은 현재도 지속되고 있으며 수도권 증가 추세가 언제 멈출지 알 수 없는 상황임

〈그림 2-9〉 수도권-비수도권의 인구 변화

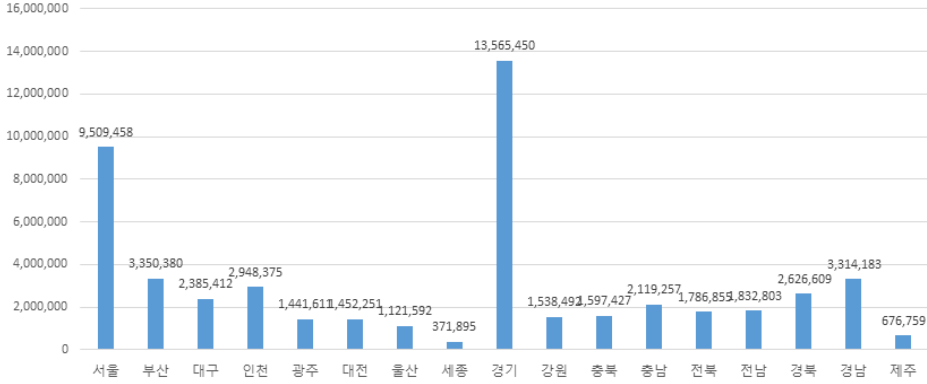


자료: 통계청 홈페이지

- 2021년 12월 현재, 경기도는 전국의 1/4을 능가하는 26.3%, 서울이 18.4%, 인천이 5.7%의 인구를 차지하고 있음
  - 경기도에 13,565,450명, 서울에 9,509,458명, 인천에 2,948,375명이 거주

5) 2018년 말 수도권과 비수도권의 비율은 49.8%, 50.2%였는데 2019년 말 수도권은 50.002%, 비수도권은 49.998%의 비율을 나타냄(통계청 홈페이지 자료).

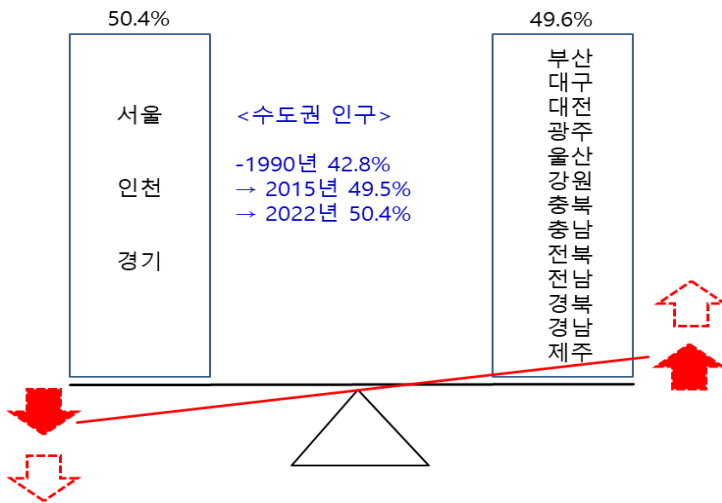
〈그림 2-10〉 2021년 전국 인구의 불균등 분포



자료: 통계청 홈페이지

- 2022년 말에는 수도권 광역 3개 지역의 인구가 국토의 절반을 상회
  - 1990년 수도권 인구는 전국의 42.8%, 2015년 49.5%를 넘어, 2022년 50.4%를 차지할 정도로 불균형 심화

〈그림 2-11〉 인구의 수도권 집중

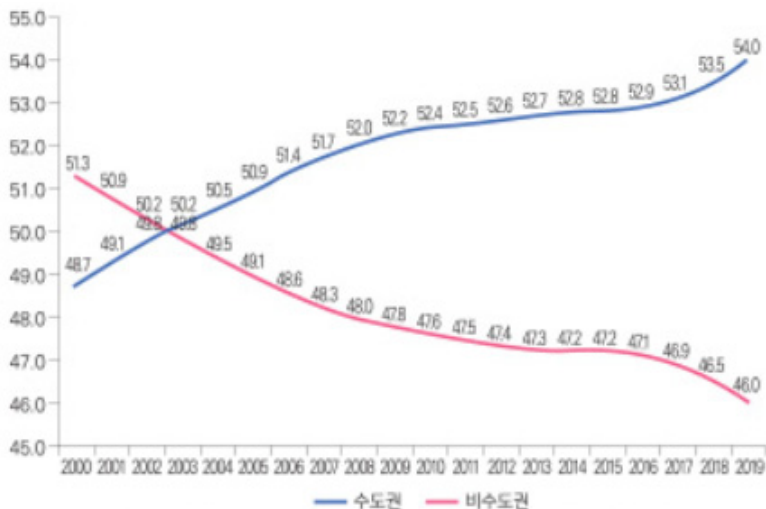


출처 : 김현호(2022) 수정

## □ 청년의 수도권 집중 심화

- 총인구의 수도권 집중과 달리 청년층의 수도권 집중은 2019년보다 훨씬 이전에 수도권이 비수도권을 추월
  - 청년의 경우 2003년에 이미 수도권이 비수도권을 추월해서 전체 청년 중에서 50.2%를 차지

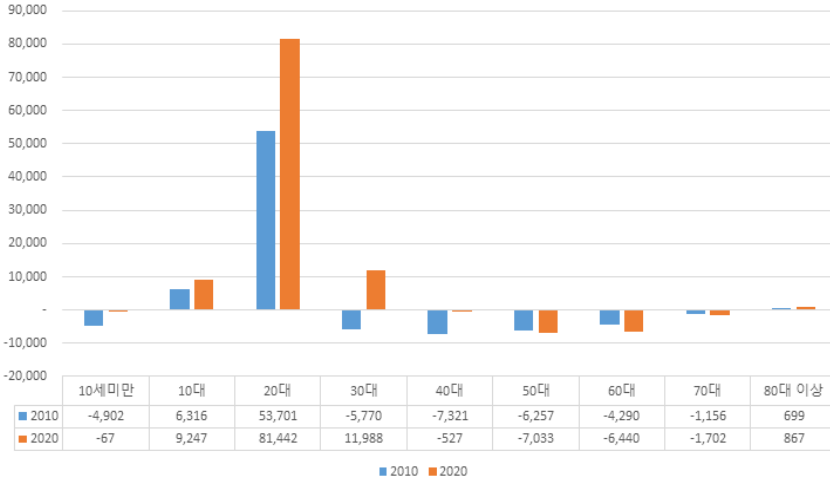
〈그림 2-12〉 청년층의 수도권-비수도권의 인구변화



자료: 박진경(2021)

- 2001년 대비 2020년 20대의 비수도권에서 수도권으로의 인구 유입은 52% 가량 증가하였음
  - 2020년 한 해 수도권 유입 인구의 78.7%가 20대일 정도로 청년층의 수도권 인구집중이 심각한 상황임

〈그림 2-13〉 연령대별 수도권으로의 인구 순이동(명)



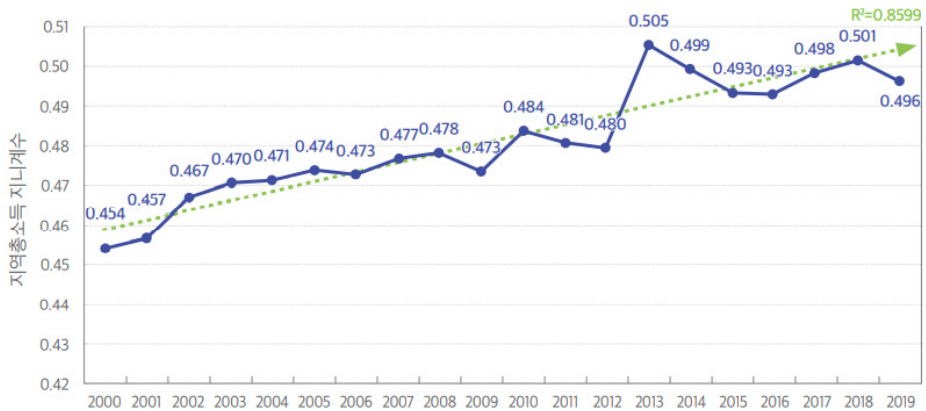
자료: 이소영 외(2021)

## □ 경제력의 지역 간 불균등 증가

○ 수도권과 비수도권의 경제력 차이가 지속적으로 증가 추세

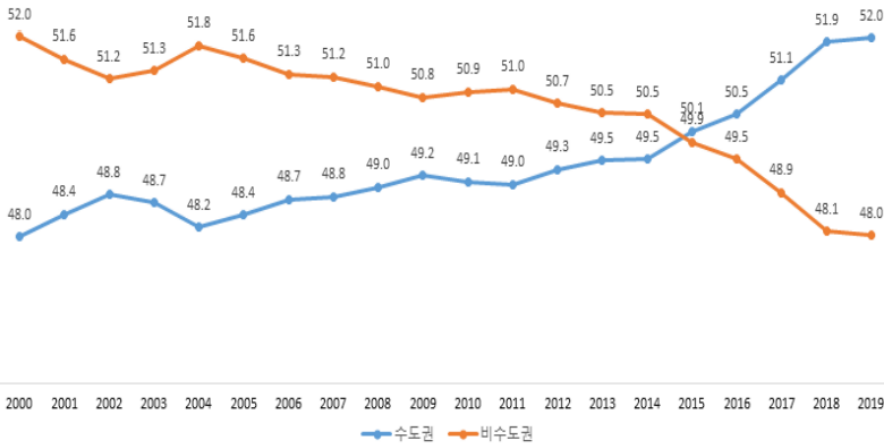
- GRDP 지니계수는 2000년대 이후 증가하고 있는 중이며, 2013년에 정점을 기록한 후, 감소하다 2016년 이후부터 다시 증가로 전환

〈그림 2-14〉 우리나라 시도별 GRDP 지니계수의 변화



- GRDP는 2015년 수도권이 비수도권을 앞지른 이후 격차가 심화
  - 2000년 비수도권의 비중이 52.0%였으나 2010년 50.9%, 2019년 48.0%로 떨어지면서 국가 경제에서 비수도권 경제의 비중이 점점 하락

〈그림 2-15〉 수도권과 비수도권의 GRDP 변화

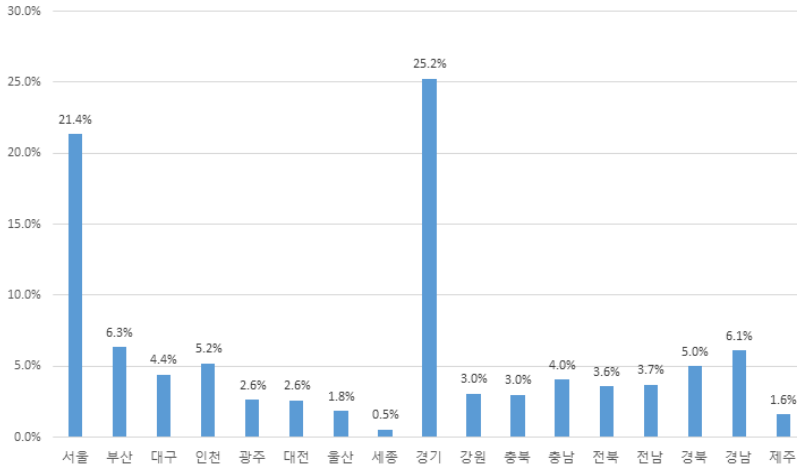


자료: 하혜영·김예성(2021)

- 2020년 수도권 사업체는 3,776,421개로 우리나라 전체의 51.8%를 차지하고 있음<sup>6)</sup>
  - 사업체 수의 순위는 경기(25.2%), 서울(21.4%) 등이며, 비수도권 부산은 6.3%, 경남 6.1%, 경북이 5.0%를 차지하고 있음

6) 수도권의 경우 2019년 51.3%에서 2020년은 51.9%로 0.5% 증가하고 있음

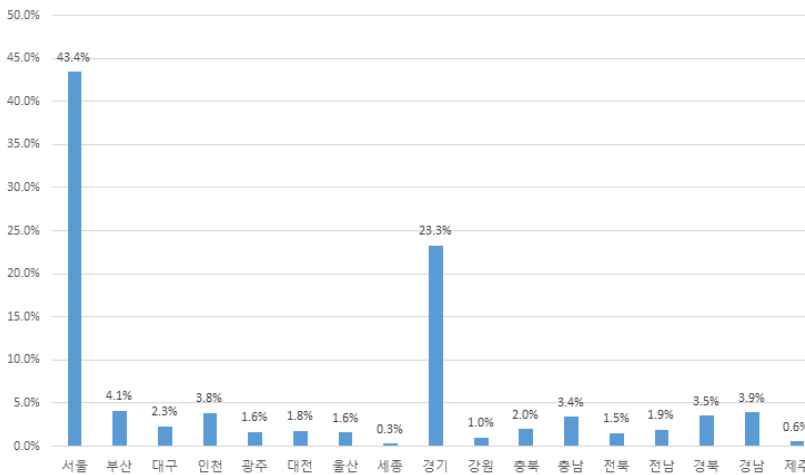
〈그림 2-16〉 시도별 사업체 수 비중(2020년)



자료: 통계청 홈페이지

- 2020년 전국 기업 가운데 수도권 기업의 매출액은 70.5%를 차지함
  - 서울이 43.4%, 경기가 23.3%로서 두 지역이 66.7%이며, 인천은 3.8%임

〈그림 2-17〉 시도별 사업체 수 비중(2020년)



자료: 통계청 홈페이지

- 2020년 매출액 기준 전국의 1,000대 기업 가운데 525개가 서울, 경기도가 181개로 수도권 비중이 743개인 74.3%를 차지
  - 수도권 기업의 매출액 비중은 전국의 86.9%를 차지

〈표 2-10〉 전국 1,000대 기업 지역별 분포 및 매출액 비중(2020년 기준)

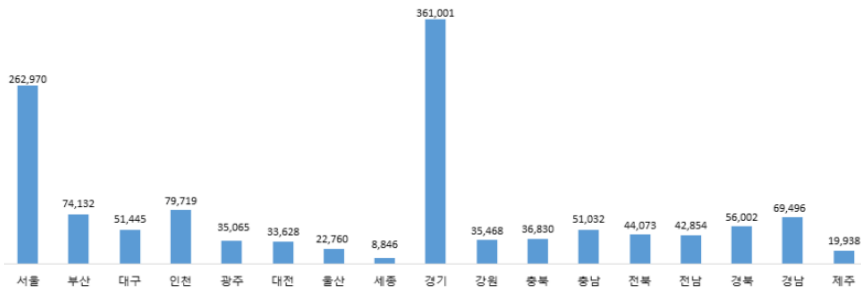
순위	지역	기업 수(개)	매출액 비중(%)	순위	지역	기업 수(개)	매출액 비중(%)
1	서울	525	64.9	10	대전	13	0.6
2	경기	181	19.5	11	대구	17	0.5
3	인천	37	2.5	12	광주	13	0.5
4	충남	40	2.3	13	충북	16	-
5	경북	27	2.3	14	전북	11	0.3
6	경남	37	2.1	15	제주	4	0.2
7	울산	23	1.5	16	세종	5	0.1
8	부산	29	1.2	17	강원	4	0.1
9	전남	18	0.8	총계		1,000	100

자료: 하혜영·김예성(2021)

#### □ 창업기업의 수도권 집중

- 2019년 전국 1,285,259개 창업기업 가운데 54.8%인 703,690개가 수도권에서 창업하여 미래의 산업 잠재력도 수도권에 집중
  - 경기 361,001개, 서울 262,970개, 인천 79,719개가 입지하며, 비수도권 1위인 경남에 69,496개가 입지하고 있음

〈그림 2-18〉 시도별 창업기업 현황(2019년 기준)



자료: 하혜영·김예성(2021)



### □ 소멸 위기 지역의 비수도권 집중

- 시군구 가운데 38.8%가 소멸 위기에 처해 있으며 소멸 위기 지역은 대부분 비수도권 지역에 소재하고 있음
  - 2021년 10월 정부가 발표한 인구감소지역 89개 가운데 경기 2곳(가평, 연천), 인천 2곳(강화, 옹진) 4개 지역을 제외한 95.5%인 85개 지역이 비수도권에 분포

〈표 2-11〉 지방소멸지역의 수도권-비수도권의 비중

구분	수도권	비수도권
지자체 수	4	85
비율(%)	4.5	95.5

- 특히 비수도권 가운데서도 전남, 경북, 강원에 집중적으로 분포하고 있음
  - 전남과 경북이 각각 16개 지역, 강원이 12개, 경남이 11개 지역을 차지하고 있으며 심지어 비수도권의 광역 자치구까지 포함되고 있음

〈표 2-12〉 인구감소지역 현황

구분	내용
부산 (3)	동구 서구 영도구
대구 (2)	남구 서구
인천 (2)	강화군 옹진군
경기 (2)	가평군 연천군
강원 (12)	고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군 화천군 횡성군
충북 (6)	괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
충남 (9)	공주시 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
전북 (10)	고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
전남 (16)	강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군 장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군

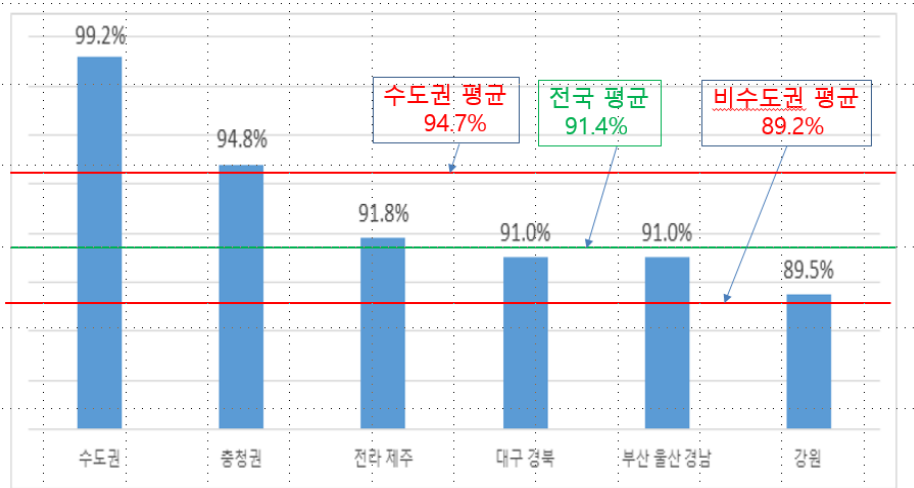
구 분	내 용
경북 (16)	고령군 군위군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시 영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
경남 (11)	거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군 합천군
계	89개 지역

자료: 행정안전부(2021.10.)

### □ 비수도권 대학 소멸 위기

- 2021년 대학 신입생 충원의 경우, 비수도권의 미달률이 수도권보다 높음
  - 수도권 소재 대학의 충원율은 94.7%이나 비수도권은 89.2%에 그침

〈그림 2-19〉 2021년 전국 대학 신입생 미충원율

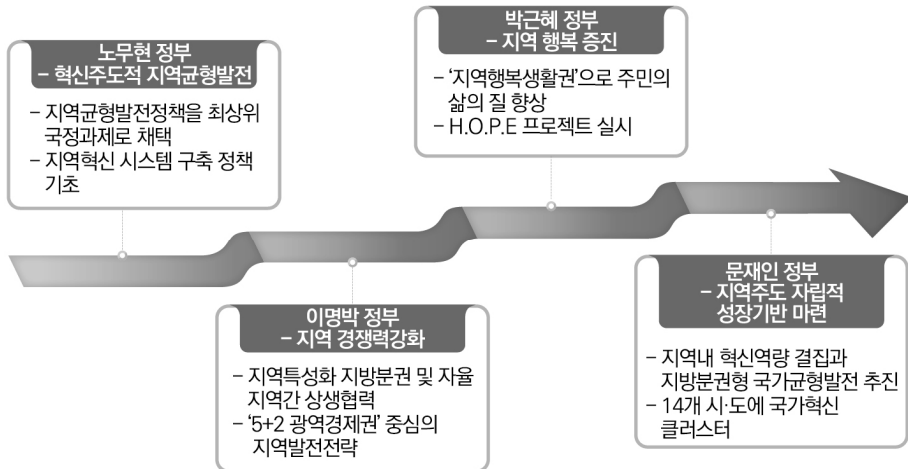


자료: 교육부(2021), 「대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략」

### 3. 한계의 종합

- 지역균형발전정책이 2000년대부터 국가 의제가 되었지만 20여 년 동안 정책의 철학이나 가치, 지역균형발전에 대한 의지와 강약, 시책 추진 등에서는 정부마다 차이가 나면서 일관성이 결여되었음
  - 지역균형발전에 대한 국민의 열망을 채워주기에 부족하게 ‘갈지’(之)자에 비견될 정도로 혼란스러울 뿐 아니라 때로는 정쟁의 대상이되기도 했음

〈그림 2-20〉 2000년대 이후의 지역균형발전정책의 궤적



자료: 주희정(2022) 수정

- 정책적으로는 20여 년 전 노무현 정부 때 만들어 놓은 지역균형발전 정책의 프레임과 범주를 벗어나지 못하고 있으며, 특별회계의 지원도 전국의 모든 지역을 예외 없이 나누어 주는 데서 크게 벗어나고 있지 못하고 있음
  - 법률, 계획, 재원, 추진체계 및 거버넌스가 정책의 시스템을 구성하는 요소라고 할 때, 노무현 정부 때 구축해 놓은 정책의 시스템이 4개 정부기간 동안 지속되어 왔음

- 정책의 추진이 전국의 지역을 비교적 공평하게 지원한다는 비판을 받고 어려운 지역보다 경기도 등 발전지역의 지원이 높아진다는 견해가 제시되는 결과를 초래
  - 대표적으로 특별회계의 지원이 전례 답습의 방식으로 추진되게 되었으며 2022년 기준 국가 예산의 1.64%에 불과한 특별회계마저 서울의 강남구 까지 지원하는 지역에 공평한 배분의 성격을 띠고 Political Rhetoric이라는 비판으로부터 자유롭지 못한 상황이며 지역 불균형을 치유하지 못하면서 결국 극심한 수도권 집중을 유발하는 결과를 초래하였음

〈표 2-13〉 지역균형발전정책의 한계

노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙집권적 정책추진</li> <li>• 사회 및 환경적 고려 미흡</li> <li>• 수도권 인구집중 지속</li> <li>• 전국 부동산가격 상승</li> <li>• 지방 민간투자 저조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 균형발전 → 지역발전으로 개념, 성격 변화</li> <li>• 광역경제권 시도 간, 사업 간 유기적 협력 및 연계 부족</li> <li>• 광역경제권발전위원회 등 추진체계 작동 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역격차 완화와 지역 경쟁력 강화의 거시적 정책접근 부족</li> <li>• 지역발전위원회와 시도 생활권발전협의회의 역할 미약</li> <li>• 수도권 경제력 집중 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관행적 정책에 의해 지역균형발전 효과 창출 미흡</li> <li>• 균형발전의 공간 설정 부재</li> <li>• 지역균형발전을 위한 핵심적인 시책 부재</li> <li>• 수도권 집중 심화</li> </ul>

자료: 한경원(2017:22-24), 박진경·김현호(2019:18-19), 이소영 외(2021) 참조

# 제 3 장

## 통합적 추진의 논의 검토

제1절 지방분권과 지역균형발전의 개념

제2절 통합적 추진에 대한 논의

제3절 논의의 종합



## 제3장 통합적 추진의 논의 검토

### 제1절 지방분권과 지역균형발전의 개념

#### 1. 지방분권

##### □ 지방분권의 개념

- 지방분권의 개념은 중앙정부에서 지방정부로 권력을 이동시키는 것과 동시에 정부에서 주민으로 권한을 이동시키는 것을 지칭하고 있음(금창호, 2017; 윤영근 2017)
  - 지방에서도 지자체 중심의 지방자치가 아닌 주민 중심의 지방자치가 대두되게 된 배경은 20세기 들어 중앙-지방 간 수직적 권력분립과 대의제의 한계 등이 지적되면서부터임(김순은, 2017)
  - 따라서 지방분권은 단체장 등 지방정부의 도덕적 해이 등을 견제하기 위한 주민의 참여가 보장될 때 완성된다고 함(금창호, 2017)
- 법률적으로는 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말함”(「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 제2조)

---

7) 참여정부가 제정한 지방분권특별법은 지방분권을 “주민의 자발적 참여를 통해 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 국정의 통일성을 확보하고 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실있는 지방자치를 실현하는 것”으로 정의하고 있음

〈표 3-1〉 지방분권의 개념

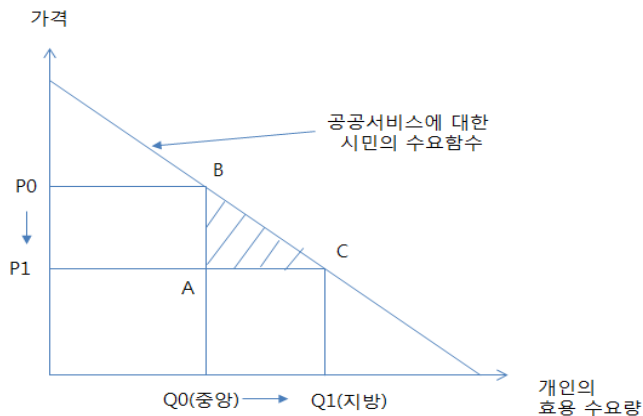
학문적 개념	법률상 개념
<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부에서 지방정부로 권력을 이동시키는 것과 동시에 정부에서 주민으로 권한을 이동시키는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것</li> </ul>

○ 지방분권의 반대 개념은 중앙집권인데, 조선시대 이후부터 우리나라는 중앙집권적 정책을 추진해왔음

- 중앙집권적 정책의 추진보다는 지방분권적 정책의 추진이 지역균형발전 정책을 포함하여 주민의 삶의 질 향상에 기여한다는 데 일치된 견해를 보이고 있음
- 대표적으로 Oates는 경제학적 관점에서 중앙집권 보다는 지방분권에 의해서 정책을 추진할 경우, 개인의 후생( $\Delta ABC$ )이 보다 증가할 수 있음을 제시하고 있음(김현호·김도형, 2017)

\* 지역의 구체적인 사정을 알 수 없는 중앙정부보다는 지역의 현장에 있는 지방정부가 지방이 필요로 하는 공공재분 아니라, 지역발전의 특성과 여건을 보다 잘 알고 있어 정책 제공에 있어 중앙정부 보다 훨씬 우월하고 효율적이라고 분석

〈그림 3-1〉 Oates의 분권화 정리 : 분권으로 달성되는 후생 증가



자료: Oates(1993), 최정열(2016)



- 지방분권은 민주주의와 다양성 가치, 권한이나 사무, 재정을 이양하는데 중심을 두는 점, 지향성은 자치(自治), 초점은 거버넌스를 변화시키는데 주어져 있으며, 분권은 장기적 시계를 필요로 하는 특징을 보유(김순은, 이종수 등, 2008)

#### □ 지방분권의 형태 및 유형

- 강화된 지방자치형, 준연방(광역지방정부형), 연방정부형(윤영근, 2017; 김현호·김도형, 2017)
  - 강화된 지방자치형 : 국가운영원리로 지방분권 천명, 지방정부의 국정참여 확대 및 강화
  - 준연방(광역지방정부형) : 단방제를 유지하면서 정부 또는 정치시스템에 광역지방정부에 자치단체 사무 수행범위의 획기적 확대, 법률에 준하는 조례 제정권 보장, 재정고권 인정 등
  - 연방적 분권 : 중앙정부와 지방정부 간 권력분점, 높은 수준의 자치권 보장

〈표 3-2〉 지방분권의 유형 비교

구분	강화된 지방자치형	준연방형(광역지방정부형)	연방정부형
개요	• 단방제 내 자치단체 권한 강화	• 단방제 유지, 광역지방정부 자율성 부여	• 연방국가 구성
국가	• 프랑스(03년개헌)	• 영국 스코틀랜드, 웨일즈	• 미국, 독일 등
자치입법권	• 법률에 위반되지 않는 범위내 조례제정권 부여	• 법률에 준하는 조례 제정권 부여	• 주에 법률제정권 부여
자주재정권	• 법률의 범위 내 세율 결정	• 지방정부 조례에 의한 재정권 과세권 부여	• 연방과 주의 과세권 분리
국정참여	• 지자체협의체 법률안 제출권/입법의견 제출	• 양원제 또는 지방상원제	• 양원제

자료: 윤영근(2017), 김현호·김도형(2017)

- 분권 수준에 따라 순수연방, 준연방, 고도분권, 낮은 분권 등으로의 구분도 가능

- 순수연방의 경우는 미국, 독일 등이 속하며, 준연방에는 영국의 스코틀랜드 및 웨일즈 등이 속하고 고도의 분권국가에는 프랑스, 일본, 제주특별자치도 등이 속함

〈표 3-3〉 분권과 해당 국가 1

분권 수준	해당 사례
순수연방	미국/독일 등
↑	
준 연 방	영국(스코틀랜드/웨일즈) 등
↑	
고도분권	프랑스/일본 등
↑	
낮은 분권	한국

자료: 금창호(2018) 수정

- 조금 다른 관점에서 중앙정부의 권한의 집중정도에 따라 중앙집권적 단방국가, 중앙집권적 연방국가, 지방분권적 단방국가, 협력적 연방국가, 지방분권적 준연방국가, 지방분권적 연방국가로 구분하기도 함(금창호, 2018)

〈표 3-4〉 분권과 해당 국가 2

중앙집권적 단방국	지방분권적 단방국가	지방분권적 준연방국	
북한/쿠바 등	프랑스/일본/스페인	영국	
	중앙집권적 연방국가	협력적 연방국가	지방분권적 연방국
	아르헨티나/베네수엘라	오스트리아/독일	미국/스위스

자료: 금창호(2018)

- 기능적 분권, 권력적 분권, (준) 연방적 분권(성경룡, 2013)
  - 기능적 분권 : 초기의 분권으로 행정사무의 지방이양과 지방교부세 확대 등에 치중
  - 권력적 분권 : 보다 강도 높은 분권화 수준을 나타내며, 지방정부에게 높은 수준의 입법권과 행정권을 부여
  - 연방적 분권 : 중앙정부는 외교, 국방, 거시경제관리, 사회통합, 지역통합 정책 등을 담당하고 그 외 기능은 지방정부가 담당하고 중앙정부-지방정부의 자치 및 협치 원리 강화, 주민참여 강화

## 2. 지역균형발전

### □ 개념

- 지역균형발전은 “지역 간에 사회-경제적 여건과 삶의 질이 균등한 상태”를 지칭함<sup>8)</sup>
  - 여기서 균등한 상태(equality)는 지역별 소득 및 복지수준, 실업률 등 스톡적 상황의 균등화와 함께 경제성장, 소득 증가 및 인구성장 등 플로우의 균등화 양자를 포함
  - 경제학적 관점에서의 균형발전은 “지역 간 자본 수익률, 투자 효율성 등에 입각한 지역 간 차이의 축소, 즉 이들이 지역 간에 형평((regional equilibrium)하거나 평형적인 수준으로 수렴되는 과정”을 의미
    - ※ 형평은 자본 수익률이 낮은 지역에서 높은 지역으로 이동하게 되어있고, 자본의 집적이 높은 지역일수록 수익률이 떨어지기 때문에 자본 집적이 높은 지역에서 상대적으로 낮은 지역으로의 자본이동이 일어나 자본수익률이 같아지는 단계까지 계속되는 과정

8) 이전의 국가균형발전특별법은 지역균형발전을 “지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 것”이라고 언급

- 현재 이와 관련한 우리나라의 법률적 개념으로는 “지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말함” (「국가균형발전특별법」, 제2조)

〈표 3-5〉 지역균형발전의 개념

학문적 개념	법률상 개념
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 간에 사회-경제적 여건과 삶의 질이 균등한 상태를 지칭</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전 역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것</li> </ul>

- 지역균형발전이 지니는 정책적 의미는 지역발전의 토대가 되는 자원의 지역적 배분, 분포뿐 아니라 이를 위한 국가나 지역수준의 노력을 지칭하는 개념임
  - “균형”이란 용어를 사용하는 취지는 국가의 지역정책이 통치권이 미치는 지역 간의 발전의 관계에 주목하고 있을 뿐 아니라 지향하는 바 정책목적이 국가 내 자원을 효율적이고 생산적으로 사용할 뿐 아니라 지역에 구분이 없이 구성원의 삶의 질을 형평성 있게 향상하는데 관심을 지니고 있기 때문(김현호·김도형, 2017)
- 때문에 지역균형발전정책은 국가 내 지역 간의 인구뿐 아니라 자원의 배분과 지역 간 발전 격차의 축소를 위한 공간정책을 의미함
- 동일한 맥락에서 지역균형발전정책의 목적으로 경제적 차원과 사회적 차원으로 구분(Vanhove와 Klassen, 1980)
  - 경제적 차원 ① 균형발전을 위한 생산요소의 활용 극대화, ② 최적 기업입지 제공, ③ 대도시 혼잡비용 최소화, ④ 투자집중 방지
  - 사회적 차원 ① 지역의 완전고용 실현, ② 쇠퇴지역의 주민복지 증진, ③ 자원과 환경남용 방지, ④ 지역 간 갈등 대립 방지 및 국민통합성 증진 등으로 다양하게 언급(김용웅 외 2009: 24-7)

〈표 3-6〉 Vanhove &amp; Klassen(1980)의 지역균형발전 목표

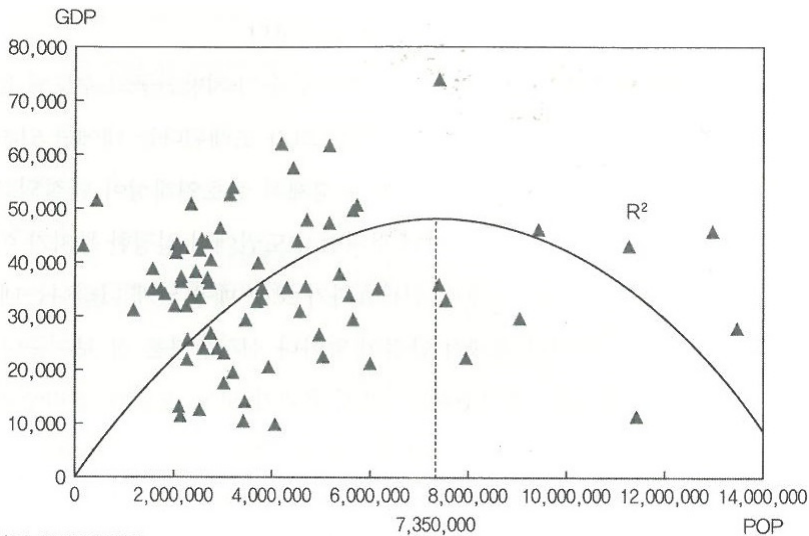
경제적 목표	사회적 목표
(1) 전국균형발전 통한 모든 생산요소 활용 극대화	(1) 모든 지역 완전고용 실현
(2) 지역자원, 입지특성 살려 최적 기업입지제공	(2) 쇠퇴지역 주민복지 증진
(3) 대도시 혼잡비용의 최소화	(3) 자원과 환경 남용 방지
(4) 자원, 투자 집중에 의한 지역격차 방지	(4) 지역 간 갈등방지, 국가 통합성 향상

- 이와 같은 관점에서 EU도 지역균형발전정책을 추진하고 있음
  - 모든 지역의 잠재력을 극대화를 위한 지원, 성장 잠재력이 높은 분야의 투자를 통한 지역경쟁력 강화와 고용기회의 개선, EU에 가입하고 있는 모든 국가의 빠른 시간 내 생활수준의 평균수준 도달
- 지역균형발전정책의 지향점은 다음의 몇 가지로 정리 가능
  - 지역 고유자원 이용 극대화 및 지역과 국가의 경쟁력 향상, 지역의 삶의 질 향상을 통한 국가 통합성 향상, 지역 문제의 자율적 해결 및 지역 고유의 정체성 확립
  - 지역균형발전에서 중요한 것은 별로 중요하지 않은 개념적 논쟁 보다는 이를 실현하기 위한 방안의 개발과 여기에 대한 사회의 합의가 중요하다고 할 수 있음
- 그러나 근자에 들어서는 지역균형발전의 개념이 기업, 소득 등 경제에 한정되어 있지 않고 복지 등으로 확대되는 경향을 보이고 있음(성경룡, 2013; 강현수, 2013, 윤성주, 2017)
  - 과거에는 지역균형발전의 파악에 있어 GDP 등 경제적 요소를 토대로 했지만 최근에는 소득, 교육, 복지, 교육, 웰빙, 안전 등 다양하고 폭넓은 삶의 질에 관련된 요소가 중요한 요소로 인식되고 있음
    - \* 이것은 지역균형발전의 정책적용이 이전의 경제적 측면에 국한되지 않고 다양하고 복합적이어야 함을 의미

### □ 균형발전과 국가발전 관계

- 대표적으로 지역균형발전과 국가 발전이 비례한다는 관점의 연구가 제시되고 있음(OECD, 2006)
  - OECD는 OECD에 가입되어 있는 국가의 주요 도시 78개를 대상으로 도시의 크기와 주민의 소득 간 관계를 분석
- 도시 인구가 735만 명까지는 도시규모의 증가와 소득의 증가가 정비례하고 있음을 밝힘
  - 즉, 도시규모가 735만 명 이상이 되면, 집적의 불경제가 발생하여 오히려 소득이 떨어지고 있음을 보여주고 있음
  - 특히, 인구가 그 이상이 되면 취업의 애로, 주거비, 생활비 등이 증가하게 되고 이로 인해 오히려 지역의 소득수준은 하락하는 문제가 발생
  - 735만 이하의 도시로 국가가 균형적인 발전을 할 때, 그 국가의 발전뿐 아니라 경쟁력이 강화되고 있음을 의미함

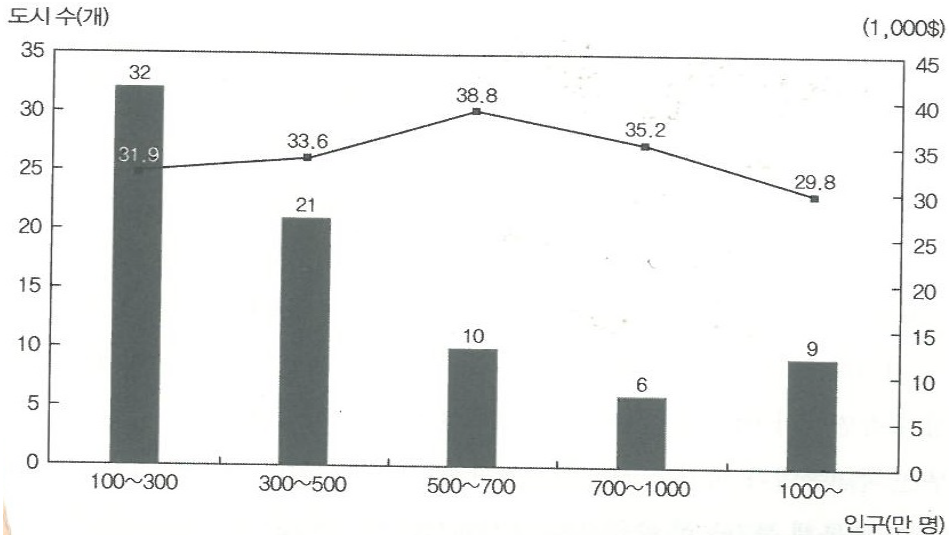
〈그림 3-2〉 도시규모와 소득의 상관관계



자료: OECD(2006)

- 다시, 78개 도시를 도시규모별 빈도와 평균주민소득의 구간을 나누어 분석해보아도, 일정한 도시 규모가 되면 이 규모가 소득이 가장 높음을 보여주고 있음
  - 도시발전 단계와 도시의 발전이 국가발전, 국가 균형발전에 기여할 수 있는 최적의 규모는 100-300만이라고 할 수 있음
    - \* 특히 앞서 언급한 것처럼 도시규모가 일정수준(735만명) 이상이 되면도시의 관점에서는 집적 불경제가 발생하고 국가 전체적으로도 특정지역으로 과도한 집중이라는 좋지 못한 결과를 발생시킴
- 결국 이는 특정한 도시나 지역의 성장과 발전, 육성은 국가적으로 좋지 못해서 100만-300만 정도의 도시나 지역을 전국에 고르게 육성하는 것이 국가적으로 도움이 됨을 밝혀주고 있음

〈그림 3-3〉 도시규모별 빈도와 평균 주민소득



### 3. 양 개념의 관계

#### □ 개념의 특징

- 양자의 정의에 있어서는 지방분권은 권력의 소재의 관점, 지역균형발전은 지역 간 발전의 정도 측면에 초점을 부여
  - 지방분권은 중앙정부에서 지방정부로 권력을 이동시키는 것과 정부에서 주민으로 권한을 이동시키는 것을 의미함(윤영근, 2017; 금창호, 2017)
  - 지역균형발전은 총체적 삶의 기회로 파악한 지역발전의 정도나 수준을 지역 간에 비교적 균등하게 하는 것을 의미

〈표 3-7〉 지방분권과 지역균형발전의 정의

지방분권	지역균형발전
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부에서 지방정부로, 정부에서 주민으로 권한과 자원을 이동시키는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 간의 총체적 삶의 기회로 파악한 발전의 정도나 수준을 비교적 균등하게 하는 것</li> </ul>

- 지역균형발전은 형평, 통합에 가치를 두고 있는데 비해, 지방분권은 경쟁, 민주에 가치를 부여
  - 지방분권의 정책적 목적과 목표는 분권형 거버넌스 구축, 지역발전의 균등한 기회제공임에 비추어 지역균형발전은 집권적 재원의 배분, 국토균형발전임
- 정책의 성격과 내용 등에서도 양자가 일정한 차이가 있음
  - 지역균형발전이 최종 목표적, 결과적 성격을 보유하고 있음에 비해, 지방분권은 전략적, 수단적 성격을 띠고 있음
  - 지방분권은 정치·행정 권한 및 사무의 지방이양 성격을 지님에 비해, 지역균형발전은 지역자원의 개발, 지역산업의 육성 등임



〈표 3-8〉 지역균형발전과 지방분권

분류	지방분권	지역균형발전
정책의 추진이념 및 가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민주/ - 다양화 / - 경쟁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 형평 / - 통합 / - 통일</li> </ul>
정책의 목적과 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분권형 정치행정체제 (분권형 거버넌스)</li> <li>• 지역발전의 균등한 기회제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토의 균형발전(수도권과 비수도권, 지역간의 경제적 격차 해소)</li> <li>• 집권식 재원의 강제배분</li> </ul>
정책의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전략적, 상황적 정책</li> <li>• 수단적 성격의 정책</li> <li>• 재화 생산방법의 이양적 성격</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시간과 공간을 초월한 상시적 정책</li> <li>• 최종 목표적 정책</li> <li>• 재화의 이양적 성격</li> </ul>
정책의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치·행정 권한 및 행정사무의 지방이양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역경제, 산업의 육성</li> <li>• 공공시설의 분산, 특화자원 개발</li> </ul>
정책 수단 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재원의 수요를 연차적 처리 가능</li> <li>• 재정분권은 장기과제로 처리가능 (일본의 사례)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책집행의 초기부터 막대한 자원필요</li> </ul>
규범적 추진 논리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 의견 반영 가능성 높음</li> <li>• 수평적 재정조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역발전 격차 해소 정책으로 중앙 정부 의견 반영 가능성 높음</li> <li>• 수직적 재정조정</li> </ul>

자료: 김순은 외(2007) 수정, 재작성

#### □ 개념의 관계

- 정책의 가치, 성격 등에서 차이가 있지만 지역발전과 지역주민의 삶의 질 향상을 도모한다는 점에서 공통의 지향점을 보유
  - 양자가 의사결정에 대한 고른 참여를 통한 주민의 소외를 방지하고 발전 과실의 고른 분배를 추구

## 제2절 통합적 추진에 대한 논의

### 1. 이론적 관점

#### □ 선(先) 지역균형발전 추진

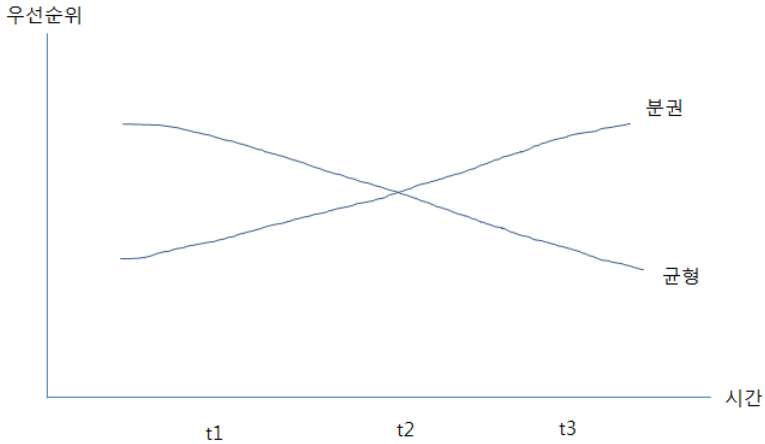
- 지자체 간의 자원, 주체 등 역량의 차이로 인해 지방분권이 지역균형발전을 약화시킨다는 관점
- 지방분권과 지역균형발전이 추구하는 정책목적, 정책수단이 다르기 때문에 별개의 정책으로 취급해야 한다는 관점
- 우리나라의 경우 시도 등의 발전 잠재력의 차이가 있기 때문에 지방분권의 추진은 지역 간 불균형을 더욱 심화시키게 될 것이라는 주장(Silvao, 2005; Sakata, 2004)
  - 우리나라 산업정책을 다루는 사람들이 이런 견해를 피력하는 경향이 많음
  - \* 반대로 오히려 지역균형발전이 지방분권을 제약한다는 입장도 존재(송상훈, 2012)

#### □ 추진시기 중시 관점

- 선 지역균형발전 주장과 비슷한 관점으로, 지역불균형이 과도한 사회에서 선 분권 정책이 추진될 경우, 현재의 불균형을 더욱 악화시킨다는 입장은 동일
- 지역불균형이 굉장히 심한 기간에는 지역균형발전을 추진하고 그런 다음 지역균형발전이 어느 정도 달성된 다음에는 지방분권을 추진해야한다는 관점<sup>9)</sup>

9) “분권과 균형정책의 우선 순위의 시간에 따른 강도 조정을 무시하고 지방분권 위주로 가지는 입장은 우리사회의 극심한 불균형구조가 심화되기 때문에 강력한 분권이 시행될 경우, 부익부/빈익빈, 지역 발전의 격차의 심화 가능성을 무시하는 것”이라고 지적하면서 먼저 초기 단계의 경우, 분권은 행정 사무의 지방이양과 지방교부세 확대 등 ‘기능적 분권’에 치중하도록 하고, 강력한 균형발전을 통해 지방의 자발적 경제기반 구축에 중점을 두는 것이 옳다’라고 하고 있다. 강도의 차이는 있지만 분권 과 균형발전을 동시에 추진해야 한다는 것으로도 해석이 가능하다(성경룡, 2013, p.344-345)

〈그림 3-4〉 지방분권과 지역균형발전 시기



#### □ 선(先) 지방분권 추진

- 지방분권은 지역균형발전과 일정 부분 서로 상이한 가치와 목적을 보유하고 있는 점에 주목
- 지역균형발전과 지방분권의 관계에서 민주성, 주민의 참여, 거버넌스를 강조하고 이를 달성하고자 하는 수단적 가치를 보다 우선시해야 한다는 관점 (금창호, 2017)
- 지방분권을 시행해서 지역주도의 지역발전을 추구한 다음 사후적으로 불균형이 발생하면 이를 처방하기 위한 차원에서 지역균형발전정책을 사후적으로 시행해야 한다는 관점
- 지역균형발전을 위한 지역의 주도 보다는 중앙의 역할에 보다 많은 무게를 두는 관점으로 이해가 가능
- 지역균형발전정책의 문제 중의 하나가 중앙정부가 모든 것을 주도하려는 중앙정부 중심적 정책관행이 지속되는 경우 시급한 처방으로 지방분권을 제시하고 있기도 함(강현수, 2013)

## □ 선후 특정 불가

- 양자의 선후는 일률적으로 규정할 수 없고 국가나 지역이 처한 상황에 따라 달라져야 한다는 관점
- 중앙집권의 폐해가 너무 크거나 균형발전보다는 지방분권의 필요성이 크다면 지방분권을, 반대로 지역이나 국가의 상황이 균형발전에 대한 필요성이 더 크다면 균형발전을 우선 추진해야 한다는 관점임

〈표 3-9〉 지방분권과 지역균형발전의 관계 논의

구분	내용	비고
선(先) 지방 분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 혁신은 분권이 전제되어야 가능하다는 관점에서 지역 균형발전 보다 지방분권을 우선해야 한다는 견해</li> <li>• 지역 간 불균형을 가져온 원인이 중앙집권의 폐해라는 점, 외발적 균형발전 대신 자발적 지역발전을 유지하기 위한 선결조건이 지방 분권이라는 견해 제시</li> <li>• 지방분권을 시행해서 지역주도 발전을 추구한 다음, 지역불균형이 발생하면 지역균형발전정책을 사후적으로 추진</li> <li>* 지역균형발전이 오히려 지방분권을 제약한다는 입장도 제시 (송상훈, 2012)</li> </ul>	이기우(2022); 김순은(2006), 김은경(2008), 금창호(2017), Oates(1993), Canalleta et al.(2004)
선(先) 균형 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역균형발전이 만들어지지 않은 상황에서 지방분권의 추진은 지역 간 발전 잠재력의 차이 때문에 지역간 불균형을 오히려 심화시킨다는 견해</li> <li>• 분권을 통한 발전의 속도는 지방역량에 달려 있으므로 불균형 발전의 문제가 제기될 수 있음</li> </ul>	Sakata(2004), Silvae(2005), 이승중(2003), 김태영(2003)
선후 불가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권의 지역(균형)발전에 대한 기여는 국가의 소득수준, 정치체제의 발전 정도, 국가 규모 등에 따라 상이</li> </ul>	Rodriguez-Pose and Bwire(2004)

자료: 김현호 외(2017), 이원섭 외(2018) 등

## □ 양자 통합적 추진

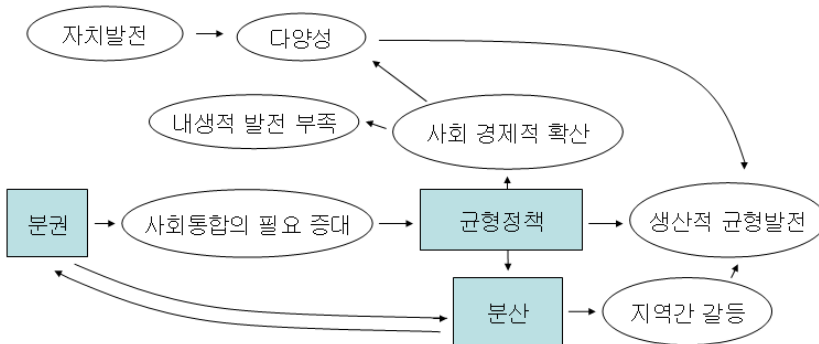
- 다양한 관점에도 불구하고 최근에는 일부 지역을 단위로 하는 지방분권과 지역 균형발전이 긴장관계에 있을 수 있는 것은 사실이나 두 요소의 상호보완적 관계를 중시하여 양자를 동시에 추진해야 한다는 관점이 증가하고 있음(강현수 2013, 김현호, 2017, 2021; 변창흠, 2013; 김순은 외, 2007; 이원섭 외, 2018)

〈표 3-10〉 지방분권과 지역균형발전의 동시적 추진

구분	내용	비고
양자 상호보완 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체의 여건과 특성을 충분히 고려하지 않는 중앙주도의 지역 균형발전정책은 한계가 있기 때문에 지방분권과 지역균형발전이 비례관계를 고려해서 동시 추진이 중요</li> <li>• 지역여건과 특수한 상황을 고려하여 분권화된 지방정부가 지역주도 균형발전을 추진하는 것이 바람직함</li> <li>• 국가의 상황이 지역 불균형 시정의 요구와 지방분권 요구가 동일 하게 강한 경우에 적합</li> <li>• 만약 지역균형발전을 이룬 다음에 분권을 한다고 하면 적절한 균형발전이 달성되는 시간을 기약할 수 없음도 제시</li> <li>* 지역균형발전정책의 문제점 중의 하나로 중앙정부가 모든 것을 주도하려는 정책관행의 처방으로서 지방분권 제시</li> </ul>	김현호 외(2017), 이원섭 외(2018), 김선기 외(2014), 강영주 외(2016), 김순은(2018)

- 이 견해는 양자를 비례관계에 있는 것으로 지역균형발전과 지방분권이 상충이 아니라 상호보완적 관계 특히, 지역의 자생력, 경쟁력을 확보하기 위해 ‘분권과 자율’이 중요하다는 관점(Canalleta et al., 2004; 홍준현, 2001)<sup>10)</sup>

〈그림 3-5〉 지방분권과 지방주도 지역균형발전의 관계



자료: 김순은 외(2007)

10) 홍준현(2001)은 지방분권화와 지역 격차의 관계를 실증 분석한 연구에서 기능이양과 인력분권화가 재정분권화에 비해 지역격차 해소에 대한 중요도가 높음을 밝힘

- 국가에서 지역불균형 발전을 개선해야 한다는 요구와 지방분권을 보다 강화해야 한다는 요구 모두가 강력한 경우 이들의 동시 추진이 긴급하고 필요하다는 관점(김순은, 2007; 2022)
  - 지역발전과 지방분권을 상충적인 관계가 아니라 상호 보완적인 관계로 이해하고 있으며, 지역 자율적 발전과 경쟁력 강화를 위해서는 지방분권과 지역균형발전이 보완적이며 시너지 효과를 창출해야 하는 관계가 되어야 한다는 것임
  - 지자체의 여건을 고려하지 않는 중앙정부가 주도하는 정책은 균형발전에 한계를 보유할 수밖에 없고, 때문에 지방분권적인 지방정부가 지역의 여건과 특성을 고려해서 자율적인 균형발전을 추진하는 것이 보다 바람직하다는 것임

〈표 3-11〉 지방분권과 지역균형발전의 관계 종합

선행		특정 불가	병행
지방분권 선행	균형발전 선행		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역혁신은 분권이 전제되어야 가능하다는 관점에서 균형발전보다 분권 우선해야 함</li> <li>• 균형발전이 분권 저해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역균형발전이 만들어지지 않은 상황에서 분권의 추진은 불균형 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권의 지역(균형) 발전에 대한 기여는 국가나 지역에 따라 상이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권의 요구와 지역균형발전의 요구가 높은 상황에서는 양자 동시 추진</li> </ul>

자료: 김현호(2022.11.10.), 지방시대위원회 엑스포 발표문 수정

## 2. 경험 연구

### □ 국내 연구

- 다양한 지역을 대상으로 다양한 변수를 가지고 연구가 축적되고 있는데 연구에 따라 다소의 차이는 있지만, 대체로 분권이 지역균형발전에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되고 있음
  - 특히, 정치분권, 행정분권, 재정분권, 세출분권, 정부 신뢰도 등의 분권이 지역균형발전의 개선에 영향을 주고 있음

## ○ 특히, 재정분권과 지역 간 격차의 관계에 대한 국내 연구

- 김성배(2011)는 1989년부터 2007년 사이의 15개 광역자치단체를 대상으로 실증분석을 한 결과 지방분권을 구체적으로 재정적, 행정적 및 정치적 분권으로 구별하여 볼 필요가 있음을 강조하였으며, 지방정부의 재정자립도 향상을 통해 재정분권이 확대된 이후에 행정 및 정치적 분권을 이어서 실시함으로써 지역 간 격차 확대를 최소화 할 수 있을 것으로 봄
- 강황목 & 남창우(2020)는 2011년부터 2017년 사이의 17개 광역자치단체를 대상으로 분석한 결과, 재정분권은 지역 간 소득 격차를 완화시키고 재정 효율성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석함. 또한 세출분권보다 세입분권이 지역 간 소득격차 및 재정효율성에 더 큰 영향력을 미치는 것으로 분석. 따라서 지역 간 격차를 고려한 자주재원 확충방안으로 지방소비세율의 추가 확대와 지방소득세율의 인상이 바람직한 것으로 제안하고 있으며, 지방재정제도의 개편을 통한 재정 형평화 제도를 구축하여 지역 간 재정력 격차와 소득 격차를 완화하는 것이 필요
- 임태경(2019)은 2007년부터 2017년 사이의 16개 광역자치단체를 대상으로 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향을 분석함. 지방정부의 재정분권화 정도는 지방세 부담률과 중앙정부 이전재원 규모, 전년도 지방정부의 재정지출 수준과 같은 요인이 영향을 미치는 것으로 추정하여 2단계 추정법(Two Stage Least Square)을 사용하여, 재정분권의 내생성을 가정하는 경우 지역경제성장에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것을 실증적으로 확인함
- 김의섭 & 이선호(2013)는 2003년에서 2011년 사이의 16개 광역자치단체를 대상으로 분석한 결과, 재정분권 및 세입분권의 확대가 지역경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남
- 최정열(2015)은 1997년부터 2010년 사이의 16개 광역자치단체를 대상으로 재정분권과 생산효율성을 관계를 통해 경제성장에 미치는 긍정적인 영향을 분석함. 특히 세입분권의 효과가 세출분권의 효과보다 큰 것으로 보임

- 이서희(2020)는 2012년에서 2018년 사이의 226개 기초자치단체를 대상으로 재정분권화와 세입분권이 잘 되어있는 지방정부일수록 재정집행 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석
- 임응순(2016)은 2003년부터 2013년까지의 16개 광역자치단체를 대상으로 재정분권과 지역 일자리 창출(고용률)에 관한 연구를 실시함. 지방 정부의 세입분권은 일자리 창출과 관계가 없었으나 세출분권의 경우 장기적으로 양의 관계를 보임. 따라서 지역경제 성장을 통해 장기적으로 지역 고용률을 높이기 위해서 지방정부는 세입보다 세출 측면에 집중하는 것이 효과적임

〈표 3-12〉 국내 경험 연구

구분	표본	주요 증속변수	비고
최원익(2008)	14개 광역자치단체 1993-2003	경제성장	관계없음
김성배(2011)	1989-2007	지역 간 격차	재정분권 - 행정분권 + 정치분권 +
김익섭&이선호(2013)	16개 광역자치단체 2003-2011	경제성장	+
임응순(2016)	16개 광역자치단체 2003-2013	고용률	세입분권 관계없음 세출분권 +
Park et. al.(2019)	16개 시도 1998-2015 228개 시군구 2005-2015	경제성장	시도단위 세입분권 + 시군구단위 관계없음
임태경(2019)	16개 광역자치단체 2007-2017	경제성장	관계없음
이서희(2020)	226개 시군구 2012-2018	재정집행성과	+
강항묵&남창우(2020)	17개 광역자치단체 2011-2017	지역 간 격차, 재정효율성	지역 간 소득격차 - 재정효율성 +
Kim et al.(2022)	2007-2016	정부신뢰도	+
조민경 & 김렬 (2013)	49개의 국내외 선행연구 (Meta Analysis)	경제성장	+
최정열 (2015)	16개 광역자치단체 1997-2010	정부 생산효율성	+



## □ 국외 연구

- 일반적으로 재정분권은 지역 간 격차의 축소 또는 확대로 귀결. 주로 지역자원의 효율적 활용을 통한 지방세 등 자체세입 확충 여부에 따라 달라지는 것으로 분석
  - Bartolini et al.(2016)는 1994년부터 2011년까지의 OECD 30개국을 대상으로 재정분권과 지역 간 불균형 관계 실증연구를 실시, 지역세출이 자체 세수로 조달되는 경우 재정분권은 지역 간의 격차를 완화시키지만, 수직적 불균형(이전재원 중심의 재정구조)이 높은 경우 지역 간 격차를 악화시킴
  - Rompuy(2021)는 1995년부터 2011년 동안 OECD 30개국을 대상으로 한 실증연구결과에 따르면 지방정부의 세입 자율성과 수직적 재정이 전이 복합적으로 지역 간 격차의 요인이 됨. 특히 저개발 지역의 경우 지방정부의 적극적인 투자를 통해 자체 세입 기반을 확장하고 조세 자율성을 높이면 개발지역과의 격차를 줄이는 데 도움이 되는 것으로 보임
  - Blöchliger et al.(2016)은 1995년부터 2011년까지 20개 OECD 국가를 대상으로 지방세 자율성, 지출 및 세입 분산화가 지역 간 격차를 완화시키는 결과를 확인하였으며, 이와 더불어 1995년부터 2013년까지 28개 OECD 국가의 281개 지역을 조사한 결과, 재정 분권화가 저개발 지역의 발전에 크게 기여함
  - 이전재원 중심의 세입구조는 자체세입 확충 능력에 부정적인 영향을 미치게 되나 재정분권을 통해 지방세출의 대부분을 자체세입으로 충당하는 균형재정구조를 가진 지방정부는 지역자체 자원의 효율적인 활용을 통해 자체세입 확충에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보임
- 해당 지방정부들의 거버넌스의 역량에 따라서 재정분권이 지역 간 격차 완화에 긍정적 혹은 부정적인 영향을 미친다는 실증연구들도 있음. 지역의 발달 수준 및 제도적 사회적 자산이 충분한 지역의 경우 재정분권이 지역 간 격차를 완화에 도움을 주는 것으로 나타났으나, 제도적 정치적 분권이 이루어지지 않은 지방정부의 경우 지방분권이 지역 간 격차를 악화시키기도 함

- 선진국의 경우 재정분권은 지방정부의 효율적 자원 공급을 촉진하는 역할을 하는 것으로 보였음. 특히 민간 부문 활성화 정책을 통해 후진국의 미개발 지역 자원을 효율적으로 사용하는 경우 지역 간 격차가 크게 축소될 수 있으며 지역 불균형 완화 효과는 선진국보다 더 크게 나타남 (Rodriguez-Posé and Ezcurra 2010).
- 이외에도 단일국가 보다는 연방체제의 국가 구조가 지방분권을 지지하는 성향이 있으며 지역 간 경쟁을 통한 격차 완화가 가능할 수 있다고 설명하였음(Shankar and Shah 2003)
- Lessman(2012)는 1980년부터 2009년까지 OECD 54개국을 대상으로 한 패널실증연구에서 재정분권이 지역 간 격차 완화에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 보았음. 특히 제도적 정치적으로 미성숙한 나라들을 경우 지방분권은 지역 간 불균형을 악화시키는 것으로 보임
- Kyriacou et al (2015)은 1984년부터 2006년까지 24 OECD 국가를 대상으로 실증 분석한 결과, 제도적 성숙도가 높은 나라의 경우 재정분권과 지역 간 격차가 완화되는 것으로 보였으며, 반대로 부패, 법 질서, 행정 서비스의 질이 낮은 지역의 경우 지역 간 불균형이 악화되는 것으로 나타남
- Bartolini et al.(2016)에 따르면 지역 내에 부존자원의 효율적인 이용과 더불어 인구, 기업 및 금융자원을 늘이기 위한 다른 지역 간의 경쟁이 지역 간 격차에 영향을 미침. 이미 개발된 지역은 개발에 따른 혼잡 비용이 증가하며 성장에 한계 이르게 되지만 미개발 지역은 빠르게 지역내총생산을 늘어나면서 지역 간 격차 완화에 기여하게 됨
- Rodríguez-Pose & Muštra(2022)는 고정효과분석 및 더빈 공간계량 모형을 사용하여 UK포함 28개국에 포함된 266개 지역을 대상으로 하는 실증연구 실시. 해당 지방정부 및 근처 지역정부의 역량이 직접적으로 경제성장에 긍정적인 영향을 분석함. 다만 지방분권 효과는 주로 경제성장에 간접적인 영향을 미치는 것으로 판단. 따라서 자체 지방분권 수준과 더불어 지방분권화된 지역에 둘러싸여 있을 경우 경제성장에 미치는 긍정적인 효과가 증가되는 것으로 보임

- Astryan & Feld(2015)는 1975년부터 2000년 사이의 OECD 23개국 실증연구에서 재정분권화를 통한 세입분산이 지방정부 재정수지 개선에 도움을 주는 것으로 보임. 지방정부의 세입분권이 보다 정부예산 흑자 개선에 도움이 되는 것으로 보임
  - Thornton(2007)은 1980년부터 2000년까지 OECD 19개국을 대상으로 연구한 결과 재정분권화가 경제성장에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타남
  - Bodman(2011)는 1981년부터 1998년 사이의 OECD 18개국의 대상으로 한 실증 연구에서 재정분권화와 경제성장의 관계에서 통계적으로 유의미한 관계를 찾지 못함. 그러나 지방정부가 재정의사결정과정에서 지역 선호도를 반영하는지 여부를 재정분권화 측정의 중요한 요소로 포함하였다는 점에서 의의가 있으며, 연방정부 시스템을 가진 국가들이 다소 낮은 경제성장률을 보임
  - Germmell et al.(2013)은 1984년부터 2005년 사이의 OECD 23개국을 대상으로 분석할 결과, 세출분권은 낮은 지역경제 성장과 연관되어 있으나, 세입분권은 높은 지역경제 성장과 연관되어 있는 것으로 보임
  - Hanif et al(2020)는 2000년부터 2015년까지 15개의 연방체제의 개발도상국을 대상으로 세입 및 세출분권화가 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것을 보여줌. 또한 국가부패 및 제도적 정치적 불안정이 분권화가 경제성장에 미치는 긍정적인 효과를 감소시킴
- 반면, 재정분권이 경제성장을 저해한다는 연구도 존재
- 반면에 Rodríguez-Pose & Krøijer(2009)는 1990년부터 2004년 사이에 중앙/동유럽 국가 16개국을 대상으로 한 실증연구에서 지방정부의 지출 및 이전재정이 국가 성장률 성장을 저해하는 것으로 나타났으며, 이는 적절한 제도 및 시스템이 부재한 국가에서의 재정분권화는 경제성장률의 상승으로 이어지기 어려우며, 오히려 재정분권이 국가전체의 경제에 해로운 영향을 끼칠 수 있음

- Baskaran et al.(2016)는 31개 선행연구 메타분석을 바탕으로 재정분권화는 정치 시스템의 혁신 및 개혁을 촉진시켜 경제성장을 촉진 시킬 수 있으나, 일부 연구에 따르면 분권화로 인한 부패 및 비효율성의 증가로 경제성장을 저해할 수 있다고 분석

〈표 3-13〉 국외 경험 연구

출처	연구표본	종속변수	결론
Lessman (2009)	OECD 23 개국 1982-2000	1인당 국내총생산 지역 간 격차	-
Rodriguez-Posé and Ezcurra (2010)	OECD 26 개국 1990-2006	1인당 국내총생산 지역 간 격차	높은 정부수준 - 낮은 정부수준 +
Lessmann (2012)	OECD 54 개국 1980-2009	1인당 국내총생산 지역 간 격차	선진국 - 후진국 +
Kyriacou et al. (2015)	OECD 24 개국 1984-2006	1인당 국내총생산 지역 간 격차	높은 정부수준 - 낮은 정부수준 +
Blöchliger et al. (2016)	OECD 20 개국 1995-2011	1인당 국내총생산 지역 간 격차	-
Bartolini et al. (2016)	OECD 30 개국 1995-2011	1인당 국내총생산 지역 간 격차	-
Rompuy (2021)	OECD 30 개국 1995-2011	1인당 국내총생산 지역 간 격차	- 세입분권 효과적
Hanif et al. (2020)	15개 연방 개도국 2000-2015	경제성장	+
Rodríguez-Pose & Muštra (2022)	EU & UK 266 지역 2000-2015	경제성장	+
Astryan & Feld (2015)	OECD 23 개국 1975-2000	재정수지	+
Bodman (2011)	OECD 18개국 1981-1998	경제성장	+
Gemmell et al. (2013)	OECD 23 개국 1972-2005	경제성장	세입분권 + 세출분권 -
Thornton (2007)	OECD 19개국 1980-2000	경제성장	관계없음
Rodríguez-Pose & Krøijer (2009)	16 중앙/동유럽 국가 1990-2004	경제성장	-

- 국가나 지역을 대상으로 한 연구에서 지방분권이 지역 간 불균형을 심화시킨다는 연구와 그렇지 않고 지역균형발전을 강화시킨다는 연구가 존재
- Sacchi(2011)에 의하면, 17개의 연구 가운데 10개의 연구는 지방분권이 지역균형발전에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 7개는 부정적인 영향을 미친다고 함

〈그림 3-6〉 지방분권의 지역균형발전 영향 연구

연구	불균형 측정	영향	대상
Akai & Sakata 2005	Regional disparities	Negative	USA
Calamai 2009	Regional disparities	Negative	Italy
Ezcurra & Pascual 2008	Regional disparities	Negative	EU countries
Gil Canaleta <i>et al.</i> 2004	Regional disparities	Negative	17 OECD
Rodriguez-Pose & Ezcurra 2010	Regional disparities	Negative	19 countries
	Regional disparities	Positive	7 countries
Bonet 2006	Regional disparities	Positive	Colombia
Kim <i>et al.</i> 2003	Regional disparities	Positive	Korea
Kanbur & Zhang 2005	Regional disparities	Positive	China
Qiao <i>et al.</i> 2008	Regional disparities	Positive	China
Tsui 1996	Regional disparities	Positive	China
Rodriguez-Pose & Gill 2004	Regional disparities	Positive	11 countries
Tselios <i>et al.</i> 2011	Overall income	Negative	West Europe
Sepulveda & Martinez-Vasquez 2011	Overall income	Negative	65 countries
Neyapti 2006	Overall income	Positive	54 countries
Morelli & Seaman 2007	Overall income	Positive	UK
Beramendi 2003	Overall income	Positive	15 OECD

자료: Sacchi(2011), 김현호 외(2017)

- 특히 재정분권화(fiscal decentralization)는 대부분의 연구(Bartolini, *et al.*, 2016; Blochliger, *et al.*, 2016; Kyriacou, *et al.*, 2017; Rompuy, 2021)에서 지역균형발전에 긍정적인 영향을 미치는 것을 밝히고 있음

- Lessman(2012)는 1980년부터 2009년까지 OECD 54개국을 대상으로 한 패널 실증연구에서 재정분권이 지역 간 격차 완화에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 보았음. 특히 제도적 정치적으로 미성숙한 나라들을 경우 지방분권은 지역 간 불균형을 악화시키는 것을 보여줌
- Kyriacou, et al.(2015)은 OECD 24개국(1984-2006) 대상의 연구에서 재정분권을 강화하면 높은 정부역량을 가진 국가는 지역균형발전에 긍정적인 영향을 끼치는 반면, 그렇지 못한 국가는 부정적인 영향을 끼친다고 함
- Rompuy(2021)는 OECD 30개국(1995-2011)을 대상으로 한 연구에서 지방분권 가운데서도 세입분권이 지역균형발전에 효과적임을 밝히고 있는데,<sup>11)</sup> 지방정부의 세입 자율성과 수직적 재정이전이 복합적으로 지역 간 격차의 요인이 됨. 특히 저개발 지역의 경우 지방정부의 적극적인 투자를 통해 자체 세입 기반을 확장하고 조세 자율성을 높이면 개발지역과의 격차를 줄이는데 도움이 되는 것을 보임을 밝히고 있음
- Bartolini et al.(2016)는 1994년부터 2011년까지의 OECD 30개국을 대상으로 재정분권과 지역 간 불균형 관계 실증연구를 실시, 지역세출이 자체 세수로 조달되는 경우 재정분권은 지역 간의 격차를 완화시키지만, 수직적 불균형(이전재원 중심의 재정구조)이 높은 경우 지역 간 격차를 악화시킴을 밝힘
- Blöchliger et al.(2016)은 1995년부터 2011년까지 20개 OECD 국가를 대상으로 지방세 자율성, 지출 및 세입 분산화가 지역 간 격차를 완화시키는 결과를 확인하였으며, 이와 더불어 1995년부터 2013년까지 28개 OECD 국가의 281개 지역을 조사한 결과, 재정 분권화가 저개발 지역의 발전에 크게 기여함을 제시

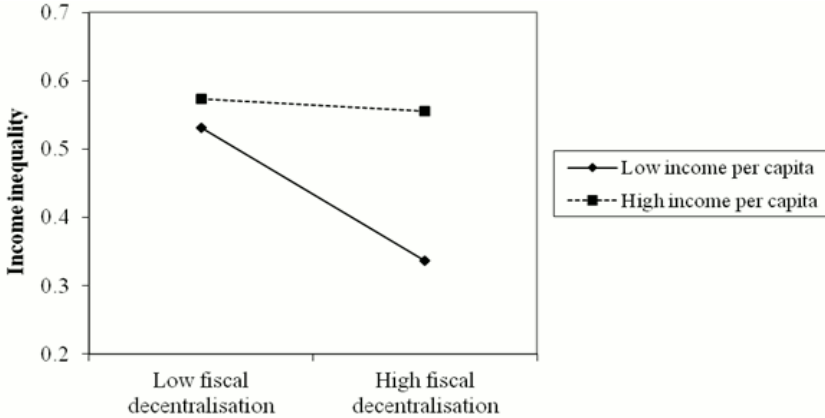
11) 여기에 대해 Bartolini, et al.(2013), Blochliger et al.(2016)은 지역 '조세 수입 자율화'는 낙후 지역 성장 촉진을 통해 지역 간 격차를 감소로 이어지나, '중앙-지방 간 조세 수입 이전'은 지역 간 경제적 불균형 증가하는 경향이 있다고 하는데, 일정 수준의 중앙-지방간 조세 수입 이전은 불가피하므로, '조세 수입 자율화'와 '정부 간 조세 수입 이전' 간의 적절한 균형을 찾는 것이 중요함을 시사하고 있음

〈표 3-14〉 재정분권과 지역 간 격차에 대한 외국사례 분석

구분	사례	종속변수	비고
Lessman (2009)	OECD 23 개국 1982-2000	1인당 국내총생산 지역 간 격차	-
Rodriguez-Posé and Ezcurra (2010)	OECD 26 개국 1990-2006	1인당 국내총생산 지역 간 격차	높은 정부수준 - 낮은 정부수준 +
Lessmann (2012)	OECD 54 개국 1980-2009	1인당 국내총생산 지역 간 격차	선진국 - 후진국 +
Kyriacou et al. (2015)	OECD 24 개국 1984-2006	1인당 국내총생산 지역 간 격차	높은 정부수준 - 낮은 정부수준 +
Blöchliger et al. (2016)	OECD 20 개국 1995-2011	1인당 국내총생산 지역 간 격차	-
Bartolini et al. (2016)	OECD 30 개국 1995-2011	1인당 국내총생산 지역 간 격차	-
Rompuy (2021)	OECD 30 개국 1995-2011	1인당 국내총생산 지역 간 격차	- 세입분권 효과적

- 다른 관점에서 지방분권이 지역 내 계층 간의 영향에서도 긍정적인 효과를 끼친다는 연구가 제시되고 있기도 함
  - Tselios et als(2011)는 지방분권이 부유한 지역과 그렇지 못한 지역의 주민들에게 미치는 영향분석에서 낮은 수준의 재정분권 보다 높은 수준의 재정분권이 이루어졌을 때, 부유하지 못한 사람이 사는 지역의 1인당 소득 불균형이 낮아진다고 함

〈그림 3-7〉 저소득 및 고소득 지역에서 지방분권과 소득 불균형의 관계



자료: Tselios et als(2011)

- 다른 각도에서 재정분권과 지역경제성장 간의 관계에 대한 국내외 연구가 제시되고 있는데 분권이 지역경제성장에 긍정적인 영향을 끼치고 있음을 밝히고 있음
  - 특히 재정분권이 지역경제성장에 긍정적 혹은 부정적 영향을 끼친다는 실증연구가 다양하게 존재하며, 정부 및 국가 간 특성의 차이, 재정분권과 경제성장 측정 지표의 차이에 따라 상이한 결과가 나타남을 밝히고 있음
  - 가령 대표적으로 Germmell et al. (2013)은 1984년부터 2005년 사이의 OECD 23개국을 대상으로 분석할 결과, 세출분권은 낮은 지역경제 성장과 연관되어 있으나, 세입분권은 높은 지역경제 성장과 연관됨을 밝힘
  - Hanif et al (2020)는 2000년부터 2015년까지 15개의 연방체제의 개발도상국을 대상으로 세입 및 세출분권화가 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것을 보여줌. 또한 국가부패 및 제도적 정치적 불안정이 분권화가 경제성장에 미치는 긍정적인 효과를 감소시킴
  - 조민경 & 김렬(2013)은 49개의 국내외 선행연구를 대상으로 메타분석 방법을 통하여 세입분권과 세출분권이 경제성장에 미치는 영향을 분석하였음. 재정분권이 경제성장에 미치는 효과는 대체로 긍정적으로 작용하



- 고 있으며, 대체로 재정분권의 편익인 배분적 효율성과 생산자 효율성이 높은 선진국에서 더 큰 효과가 있는 것으로 보임
- Baskaran et al. (2016)는 31개 선형연구 메타분석을 바탕으로 재정분권화는 정치 시스템의 혁신 및 개혁을 촉진시켜 경제성장을 촉진 시킬 수 있으나, 일부 연구에 따르면 분권화로 인한 부패 및 비효율성의 증가로 경제성장을 저해할 수 있다고 분석
  - 최정열(2015)은 1997년부터 2010년 사이의 16개 광역자치단체를 대상으로 재정분권과 생산효율성을 관계를 통해 경제성장에 미치는 긍정적인 영향을 분석함. 특히 세입분권의 효과가 세출분권의 효과보다 큰 것으로 보임
  - 이서희(2020)은 2012년에서 2018년 사이의 226개 기초자치단체를 대상으로 재정분권화와 세입분권이 잘 되어있는 지방정부일수록 재정집행 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석
  - 임응순(2016)은 2003~2013년의 16개 광역자치단체를 대상의 연구에서 지방정부의 세입분권은 일자리 창출과 관계가 없었으나 세출분권의 경우 양의 관계가 있으며, 지역경제 성장을 통해 지역 고용률을 높이기 위해서 지방정부는 세입보다 세출측면에 집중하는 것이 효과적임을 밝힘

〈표 3-15〉 재정분권과 지역경제성장 간의 관계 분석

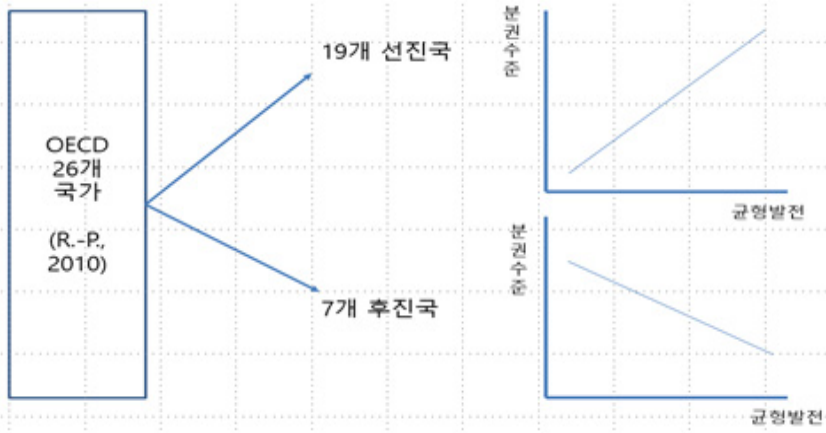
구분	연구표본	종속변수	비고
Thornton (2007)	OECD 19개국 1980-2000	경제성장	관계없음
최원익 (2008)	14개 광역지방자치단체 1993-2003	경제성장	관계없음
Rodríguez-Pose & Krøijer (2009)	16 중앙/동유럽 국가 1990-2004	경제성장	-
Bodman (2011)	OECD 18개국 1981-1998	경제성장	+
Gemmell et al. (2013)	OECD 23 개국 1972-2005	경제성장	세입분권 + 세출분권 -
김익섭 & 이선호 (2013)	16개 광역자치단체 2003-2011	경제성장	+

구분	연구표본	종속변수	비고
조민경 & 김렬 (2013)	49개의 국내외 선행연구 (Meta Analysis)	경제성장	+
Astryan & Feld (2015)	OECD 23 개국 1975-2000	재정수지	+
최정열 (2015)	16개 광역자치단체 1997-2010	정부 생산효율성	+
임응순 (2016)	16개 광역자치단체 2003-2013	고용률	세입분권 관계없음 세출분권 +
Baskaran et al. (2016)	31개 해외 선행연구 (Meta Analysis)	경제성장	+/-
임태경 (2019)	16개 광역자치단체 2007-2017	경제성장	관계없음
이서희 (2020)	226 기초자치단체 2012-2018	재정집행정성과	+
Hanif et al. (2020)	15개 연방 개도국 2000-2015	경제성장	+
Rodríguez-Pose & Muštra (2022)	EU & UK 266 지역 2000-2015	경제성장	+

## □ 종합

- 경험적 연구를 종합하면 지방분권이 지역균형발전에 긍정적 영향을 미친다는 결과를 제시하는 연구가 그렇지 않은 연구에 비해서 많음
  - 그중에서도 특히 흥미로운 것은 OECD 국가들을 대상으로 한 연구들인데, 선진국의 경우 지방분권이 강할수록 지역균형발전이 강화되는 반면, 후진국의 경우는 오히려 균형발전이 악화된다는 것임
  - 대표적으로 Rodríguez-Pose(2010)은 OECD 26개 국가를 대상으로 지방분권이 지역균형발전에 미치는 영향에 대한 연구를 수행했는데, 선진국과 후진국이 차별적인 결과를 보인다는 것임
  - 선진국 19개는 분권 수준이 높을수록 지역균형발전이 강화된 반면, 후진국 7개는 분권 수준이 높을수록 지역 간 균형발전은 악화되고 있음<sup>12)</sup>

12) 후진국에서 이런 결과를 보이는 이유가 지방정부가 부패했기 때문이라고 함



자료: Rodriguez-Pose(2010), 김현호(2022.11.10.) 부산백스코 발표문

### 3. 국가사례

#### 1) 우리나라

##### □ 제약 사례 : 충남 특별지방행정기관

- 충남 특행기관으로 인한 제약의 경우는 중앙집권, 즉 지방분권이 되지 못해 지역발전은 물론이고 지역균형발전을 추진하지 못하는 대표적인 사례에 해당
  - 중앙부처 사무의 지자체 집행기관인 특별지방행정기관이 지역에 존재함으로 인해 지방분권적 지역균형발전의 추진이 애로에 직면

##### ○ 특별지방행정기관의 설치 목적 및 추세

- 특별지방자치행정기관은 사무의 관할구역 제한에서 벗어나 광역적이고 전국적으로 통일적인 사무를 보다 효과적으로 처리하기 위해 설치한 기관이라는 점에서 의미를 보유(금창호, 2017)

\* 특별지방행정기관 설치 근거 : 지방분권 및 지방행정구역정비특별법 제12조

##### 〈특별지방행정기관의 존재 이유〉

- 전 국민을 대상으로 균등한 공공서비스를 제공해야 해서 전국적인 통일성이 요구되는 사무일 때
- 업무의 전문성이나 특수성이 있어 지방자치단체가 수행하기 어려운 경우

## ○ 특별지방행정기관의 지역발전 제약 소지

- 전문성이나 관할범위의 상이성이 아닌 부처이기주의에 의해 설치되는 경우가 많고, 지자체와 관계에서는 유사·중복업무로 인한 비효율성, 지방행정의 종합성 상실, 민원인 불편 등의 문제점을 유발(김현호·김도형, 2017)
- 지방행정체제의 이원화로 기능중복과 횡적 조정이 곤란하며, 지방적 특성이 강한 사무를 특별지방행정기관과 지방자치단체가 권역별, 대상별로 중복적으로 수행함으로써 효율성, 책임성이 저하
  - \* 지방국토건설청(도로건설·관리), 지방환경청(환경오염단속), 지방중소기업청(중소기업육성), 지방통계청(통계), 지방노동청(노사관리), 지방식약품관리청(식약품단속) 등

## ○ 지역의 자율적 발전 제약

- 지역발전을 위한 사무와 행정이 지자체, 중앙부처 특행기관이 수행하다 보니, 지자체는 특행기관의 사무에 대해 관여할수도, 책임질 수도 없는 상황이 발생

**1 금강이 녹조로 뒤덮여 물고기가 떼죽음을 당했던 경우**

- 금강의 수질과 수량에 대해 금강을 끼고 있는 충남도나 공주, 부여, 논산, 서천 등 지자체가 취할 수 있는 권한 없음
- 금강은 국가하천이기 때문에 수질관리는 환경부 산하의 특행기관인 ‘금강유역환경청’이, 수량관리는 금강의 댐과 보를 가지고 있는 국토부 산하 ‘수자원공사(K-water)’가 권한을 보유하고 있기 때문<sup>13)</sup>

**2 아산에 본사가 있는 유성기업, 갑을오토텍의 노사분규 발생의 경우**

- 충남이나 아산시에는 지역경제에 큰 영향을 미치는 노사분규를 중재하고 관리할 권한이 별로 없음

13) 문재인 정부의 국정기획자문위원회는 이에 대한 소관을 이원화된 체계에서 환경부로 이관, 통일한다고 발표했지만 특행기관과 지자체의 관계는 여전히 동일하게 존재하고 있음

- 고용노동부 산하 특행기관인 대전고용노동청 소속 천안지청과 경찰청 산하 충남지방경찰청이 실질적인 권한을 보유하고 있기 때문

### 3 홍성과 보령의 홍보지구 방조제 어족자원 고갈의 경우

- 충남 홍성과 보령에 걸친 홍보지구 방조제로 인해 물의 순환이 막히면서 인근 어족자원이 고갈되고 방조제 안에 물이 고여 물의 수질이 나빠지고 있는 상황이 벌어지고 있음
- 충남, 해당 지자체는 이런 상황을 개선하여 지역발전을 위해 거의 아무런 수단이나 조치를 취할 수가 없음
  - \* 광천 토굴 새우젓 산업 육성이 불가능한 문제 발생
- 방조제의 수문개방과 물 순환의 권한을 농식품부 산하의 특행기관인 ‘한국농어촌공사’가 지니고 있기 때문

### □ 제주특별자치도 사례

- 설치목적 : 자치권을 강화하고 국제자유도시 조성
  - 제주국제자유도시특별법(2001. 12.) 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(2006. 2.) 제정
- 분권화 조치 : 중앙정부 권한이양, 재정특례, 핵심산업 추진, 행정특례 등<sup>14)</sup> 국제자유도시 조성이 가능하도록 조치
  - \* 지방의회(도의원정족수 41명 범위 내 자율), 지방조직(기준인건비 적용제외), 지방재정(지역발전특별회계 내 제주계정 신설), 자치경찰, 특행기관 이양(7개소 458개 사무)<sup>15)</sup> 등

14) 농업지정지역 지정변경 해제권 이양, 농지 및 산지 전용허가권 이양, 연안관리권 이양, 관광분야 3개 법률 규제 일괄이양, 영어교육도시 지정 등 교육산업육성, 외국의료기관 개설 허용 등(기능의 분권 특례에 대해서는 금창호, 2017; 9 참조)

15) 7개 특별지방행정기관에서 제주특별자치도로 이체된 정원은 140명으로 확정되었으며, 이체 정원 대비 전입 현원은 125명(4급 1·6급 8·기능 1의 과원과 5급 2·7급 8·8급 13·9급 2)으로 확정. 국토청, 보건청, 노동위만이 100% 인원을 이관하였고, 중기청이 71%, 해수청은 35%, 환경출장소 25%, 노동청이 30%를 이관하였음

\* 특행기관 이관은 당초 계획에는 완전 이관 6개 기관과 지도·감독권한 이관 2개 기관 등 총 8개 기관을 대상으로 선정하였으나, 최종적으로는 7개 기관의 완전 이관으로 변경되었음

〈표 3-16〉 제주특별자치도의 특별지방행정기관 계획 및 결과

구분	내용
계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>완전이관(6) : 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회</li> <li>지도·감독권한 이관(2) : 제주세관, 제주출입국관리사무소</li> </ul>
최종	<ul style="list-style-type: none"> <li>완전이관(7) : 제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청, 제주지방중소기업청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회, 제주보훈지청</li> </ul>

자료: 제주특별자치도 내부자료

- 종합적으로 제주도의 지역발전을 나타낼 수 있는 인구, GRDP, 경제성장률, 지방세 등이 전국 평균을 상회하는 성과를 창출
- 2006년부터 2022년까지 16년 동안 제주도의 인구는 55만 명에서 66여만 명 정도로 증가
  - 인구는 전국 대비 6배 이상, 관광객은 전국 평균 대비 3.5배 증가
    - \* 관광객의 경우 내국인 '06년 485 → '15년 801만 명, 외국인 46 → 168만 명으로 ⇒ 연평균 18.4% 이상 증가

〈표 3-17〉 제주특별자치도 변화

구분	2006년	2011년	2015년	('22~'15) 연평균증가율	
				제주	전국
인구	56만명	58	64	2.4%	0.4%
관광객 (외국인관광객)	5,312천명 (460천명)	8,740 (1,045)	13,636 (2,624)	11.8% (25.9%)	- (7.8%)
GRDP	8.5조원	11.8	14.1('14)	6.1%	3.7%
경제성장률	1.9%	5.1	5.3('14)	5.1%	3.0%
국세	3,736억원	4,657	11,978	26.6%	4.7%
지방세	4,337억원	5,814	11,240	17.9%	7.9%

## 2) 외국

### □ 프랑스

- 가장 중앙집권적이던 프랑스는 80년대 초반부터 법률에 기초한 지방분권을 추진했으나 제대로 이루어지지 않다가 2003년 헌법 개정을 통해 강력하게 지방분권을 추진
- 헌법에서 지역발전정책에 대한 분권을 포함해서 지방정부의 입법권, 재정권, 조직권을 보장함으로써 중앙집권국가에서 지방분권 국가로 이행
- 그 결과 지방세 비중이 증가하고 지역경제가 활성화되었으며 수도권 인구는 감소한 반면, 비수도권 인구는 증가하면서 지역 간 균형발전이 강화되고 있음(김형기, 2017)

### □ 스위스

- 스위스가 가장 잘 사는 나라가 된 것은 독자적인 헌법과 법률 재정권을 가진 26개 칸톤과 광범위한 자율성을 가진 2,300개에 가까운 지방자치단체들이 치열한 정책경쟁을 하면서 아래로부터의 혁신을 했기 때문(이기우, 2017)
- ※ 스위스의 칸톤 : 주민의 수가 거의 1,000명 정도이나 주민이 1,300만 명 이상인 우리나라 경기도보다 정책 자율성이 높음

### □ 영국

- 영국은 우리나라와 마찬가지로 수도권인 ‘런던 대도시권’과 나머지 지방의 격차가 국가발전의 주요한 현안
  - 의원내각제이면서 정책결정이나 재정측면에서 중앙집중 측면이 강함
- 지역발전정책이 과거의 노동당 시대 중앙주도 패러다임에서 보수당 정부가 출범한 2010년 전후를 기점으로 지방의 역할을 강조하는 분권패러다임인 분권형 지역정책으로 전환(이원섭 외, 2018)
- 지역발전정책의 분권화를 거쳐 현재는 2014년부터 시행하고 있는 분권협

상(Devolution Deal)을 거쳐 분권화된 7개 도시권에서 2017년과 2018년 선거를 통해 광역시장을 선출

- 2010년 중앙주도로 설치된 RDA(Regional Development Agency) 폐지, 지역주도의 도시권 단위의 민관합동기구인 LEP(Local Enterprise Partnership) 도입, 이후 City Deal(12~14년), Local Growth Deal(14-17년)을 거쳐 2014년부터 분권협상(Devolution Deal) 시행

\* 분권협상에 의해 2011년 맨체스터를 시작으로 2017년까지 9개 도시권 연합기구가 설립되어 중앙으로부터 경제개발, 도시재생, 교통 등의 권한 이양받았음

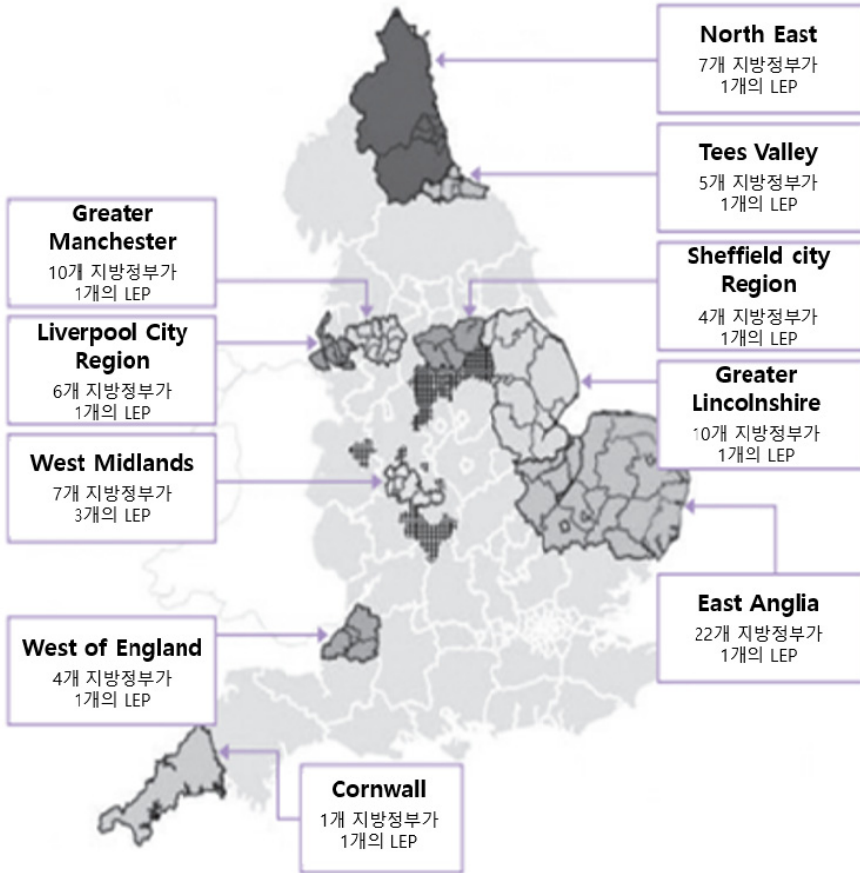
〈표 3-18〉 영국의 지역발전 분권화 정책의 추진 경과

년도	주요 내용	집권 정부
2000	• 런던대도시권 기구 설립 및 런던시장 선출	노동당 정부
2009	• 지방민주주의, 경제발전 및 건설법(2009) 제정, 연합기구 도입	
2010	• 총선 실시 및 정권 교체 • RDA폐지 및 LEP 도입	보수·자민당 연합정부
2011	• 맨체스터 대도시권 ,최초의 연합기구 설립 • 지방주권법(2011) 제정	
2012	• Heseltine 보고서, 광역시장 도입 권고 • 도시권 협상(1차)	
2013	• 정부, Heseltine 권고 수용 • 도시권 협상(2차)	
2014	• NorthEast, West Yorkshire, Sheffield, Liverpool 도시권 연합기구 설립 • 스코틀랜드 국민투표 실시 • 맨체스터 대도시권 연합기구, 최초의 분권협상 체결	
2015	• 총선 실시 • 7개 도시권 분권협상 완료(5개 확정)	
2016	• 도시 및 지방분권법(2016) 제정 • 4개 도시권 분권협상 완료(1개 확정)	보수당 정부
2017	• 6개 연합기구 광역시장 선출 • 1개 도시권 분권협상 체결(확정)	
2018	• 1개 연합기구 광역시장 선출(Sheffield) • LEP 기능 강화를 위해 지역산업전략 수립권 부여	



- 2021년 현재 개별 지역 9개, 연합지역 1개, 총 10개 지역에서 분권협상이 성사되었음(<https://www.local.gov.uk/>)

〈그림 3-8〉 영국 분권협상의 현황



\* LEP(Local Enterprise Partnership): 지방기업 파트너십

- 분권협상의 분야는 지역에 따라 차이가 있으며 Greater London의 경우, 교통, 주거 및 공공자산 등 8개 부문의 내용을 포함

〈표 3-19〉 영국 지역별 분권협상의 사업분야

사업분야	Cornwall	Greater Manchester	Sheffield city Region
교통(4개) : 스마트 발권	√	√	√
주택 및 공공 자산(4개) : 공간계획, 주택 토자 기금		√	√
교육 훈련 향상(4개) : 고용자 교육 훈련 보조금		√	
고용지원(3개) : 직장 및 건강 프로그램		√	√
비즈니스 지원(5개) : 성장 허브	√	√	√
건강 및 사회부조(2개) : 건강과 사회서비스 통합	√	√	
치안과 소방서비스(1개) : 시장의 치안과 소방서비스		√	
범죄정의시스템(2개) : 지역 범죄정의 서비스 위원회		√	
물과 연안 관리(1개) : 홍수예방과 물관리 통합			

## □ 미국

- 큰 방향에서 분권과 균형발전의 동시적 추진을 추구하고 있음
  - 가령, 50개의 각 주에서 한 곳에 모든 권력을 집중하는 것이 아니라 정치적 중심지와 경제적 중심지 구분을 통해 지역균형발전을 도모하고 있음
- 각 주에서 권력의 중심지와 경제의 중심지를 분리 설계<sup>16)</sup>
  - 가령, 캘리포니아의 경우 행정수도는 새클라멘토(Sacramento)인데 경제 중심지는 LA, 뉴욕주의 경우 정치적 수도는 올버니(Albany)인데 경제적 중심지는 뉴욕, 일리노이주의 경우 정치 수도는 스프링필드(Springfield)인데 경제적 중심지는 시카고 등임

〈표 3-20〉 미국의 주별 분권과 균형발전의 병행 사례

구분	뉴욕 주	캘리포니아 주	일리노이 주	텍사스 주
정치 중심지	Albany	Sacramento	Springfield	Austin
경제 중심지	New York	Los Angeles	Chicago	Houston

16) 미국은 각각의 주에서 정치 중심지와 경제 중심지를 분리해서 특정 지역으로의 권한 집중을 방지하고 주의 균형발전을 추구하고 있는 곳이 50개 주 가운데 38개 주에 이르고 있음

## 제3절 논의의 종합

### 1. 차이점과 공통점

#### □ 차이점

- 앞에서 살펴본 것처럼 지방분권과 지역균형발전은 가치와 목표, 정책의 부분, 정책방향 등에서 차이점과 공통점이 존재하고 있음
- 가장 큰 차이점은 원론적으로 정책가치에서 차이가 존재
  - 지방분권은 민주, 개성, 효율, 시장주의 등에 무게를 두고 있는 반면, 지역균형발전은 결과의 형평과 격차
- 소기로 하는 목표를 달성하기 위한 정책 부문이나 정책의 과정 측면에서도 양자는 일정한 차이를 보이고 있음
  - 지방분권은 민주적 가치로서 의사결정에 대한 주체의 배제나 소외가 없는 민주주의의 실현, 즉 참여나 권력의 이전이라는 투입 측면 중시
  - 지역균형발전은 정책추진의 결과로서 지역 간의 형평성 있는 발전이나 삶의 질, 행복에 무게를 두는 결과 측면 중시
- 타겟으로 하는 내용 및 성과 측면에서도 일정한 차이가 존재
  - 지방분권은 역량의 차이에 대한 관심보다는 기회의 균등에 관심을 기울이고 있는 반면, 지역균형발전은 발전의 균등에 많은 관심을 보임

#### □ 공통점

- 지방분권과 지역균형발전의 차이점에도 불구하고 양 개념 사이에는 공통점도 존재하고 있음
- 정책의 가치에 있어 민주와 형평을 중시하는 차이에도 불구하고 양자는 결국 해당 지역 주민의 삶의 질 향상이 최종적인 목표와 지향이라는 점에서 공통점을 보유

- 지방분권은 민주, 개성을 통한 정책의 추진체계적 성격을, 지역균형발전은 지역 간 균형적 발전이라는 것을 표방하고 있지만 큰 맥락에서는 이들 모두가 궁극적으로는 주민의 행복, 삶의 질을 추구하는 수단에 불과함

#### ○ 정책 부문

- 지역균형발전이 결과 측면을 중시하고 있지만 분권도 균형발전의 설계시의 투입요소가 되고, 분권도 권력의 이양, 주민참여의 정도를 중시하는 결과측면의 성격도 보유

#### ○ 정책 성격

- 지역균형발전이 비록 집권적 성격이 강하다고 하지만, 결과적으로 분권에 의해 지역발전의 혁신을 창출하고 균형발전을 이룬 국가가 상당하다는 점에서 지역균형발전과 분권은 별개의 개념이 아님

〈표 3-21〉 지방분권과 지역균형발전의 차이점과 공통점

구분	차이점		공통점
	지방분권	균형발전	
정책 가치	민주, 효율	형평, 포용	• 주민의 행복, 삶의 질 향상 추구
정책 부문	투입 측면	결과 측면	• 균형발전도 정책설계 시의 투입요소 • 분권도 권력이양, 주민참여정도 결과측면 보유
정책 성격	분권적 성격	집권적 성격	• 분권에 의해 균형발전을 추진하는 경우 혁신창출 등 균형발전의 결과 창출하는 국가 다수
정책 내용	권한이양	자원 배분	• 분권의 내용에는 권한과 자원이 포함되며 균형발전도 권한이양이 있어야 역량 강화
정책 갈등	중앙 vs 지방 정부 vs 민간	중앙 vs 지방 지역 vs 지역	• 균형발전 갈등의 원천인 중앙의 자원 배분 등은 분권을 통해 해소 가능
정책 성과	기회 균등	발전 균등	• 발전의 불균등이 있더라도 기회균등이 전제가 되면 해소 가능

자료: 이원섭(2018: 32) 수정

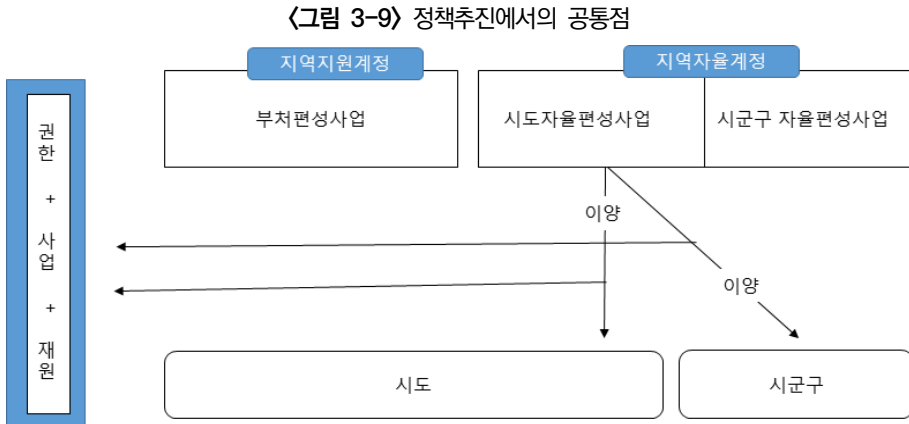
#### ○ 정책 내용

- 지방분권에서도 권력과 자원의 밀접한 관계 때문에 분권의 내용에 권력뿐 아니라 자원을 중시하고 있는 견해가 많은 점에서 지역균형발전의 내용과 상당한 정도의 공통점을 보유하고 있음

- 균형발전정책이 자치분권을 수단으로 사용하고 있기도 함

#### ○ 정책추진

- 정책추진에 있어서도 중앙과 지방의 관계 측면에서 볼 때, 양자가 상호 분리된 별개가 아니라 서로 연계되어 추진되는 점을 보유하고 있음
- 대표적으로 2019년 문재인 정부는 분권적 균형발전을 강화하기 위해, 균특회계 지자체 자율계정 가운데 3.5조 원에 해당하는 사무와 재원을 지자체로 이양했는데, 이 경우 사업 및 재원의 이양과 분권이 병행하고 있음
- 재정분권과 지역균형발전 두 개 목적을 동시에 달성하기 위한 조치였음



## 2. 양자의 장점 극대화 필요

### □ 방향

- 지방분권과 지역균형발전이 지니고 있는 차이점과 공통점에 비춰서 양자의 장점을 극대화하고 있을 수 있는 갈등의 소지를 최소화해야 함을 시사함
  - 지방분권은 형평성에 취약할 수 있고 지역균형발전은 민주성에 취약할 수 있으므로 양자의 부정적인 측면은 보완하고 양자의 긍정적인 측면을 향상시키는 방향의 시너지 효과 및 선순환 창출이 필요

- 지역격차를 고려하지 않은 급격한 지방분권의 추진이나 지방분권을 고려하지 않는 과도한 중앙집권적 지역균형발전정책은 모두가 의도치 않은 부작용 초래 소지 차단

## □ 상호보완

- 보완성 극대화
  - 양자는 지방활력 강화와 지역발전이라는 공통의 목적을 지니고 있음
  - 발전 요소의 지역 분산이 지방역량을 강화해서 세원 등 자치기반을 보다 안정화시키는 측면의 효과를 확보 및 강화
  - 자치분권에 의한 자율성 확대가 지역발전을 위한 혁신을 창출할 뿐 아니라 지역특성에 부합하는 지역개발 효과를 확보 및 강화
  - 특히 정책의 영향을 받는 주민, 커뮤니티, 사업체 등과 가까운 곳에서 분권이든 지역균형발전이든 의사결정이 이루어지게 해야 한다는 점에서 공통점을 지니고 있음<sup>17)</sup>
- 상충성 최소화
  - 지역균형발전을 달성하기 위한 중앙정부의 조정이 자칫 지자체의 자치권을 제약, 침해할 수 있는 소지를 최소화
  - 자치분권에 의한 자율성 확대가 지자체 간 지역발전의 격차를 유발하는 것을 방지하는 접근

〈표 3-22〉 양자의 보완과 상충

구분	내용
보완 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발전인자 분산의 지방역량 강화가 자치기반 안정화 효과 확보</li> <li>• 자치분권의 지방자율 확대가 지역특성 개발효과 확보</li> </ul>
상충 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 균형발전의 중앙정부 조정으로 자치권 침해</li> <li>• 자치분권의 지방자율 확대가 지역발전 격차 초래</li> </ul>

17) “decisions are made closer to the local people, communities and businesses they affect.” (<https://www.local.gov.uk>)

# 제 4 장

## 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진방향

제1절 기본방향

제2절 주요 추진내용

제3절 통합체계의 성과창출 기대효과





## 제4장 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진방향

### 제1절 기본방향

#### 1. 통합적 추진의 요청

##### □ 헌법 가치인 지역균형발전의 추진

- 우리나라 「헌법」은 국민 생활의 균등한 향상의 실현을 규정
  - 「헌법」 전문은 “국민 생활의 균등한 향상을 도모”를 규정하고 있으며 제 119조, 제120조, 제122조, 제123조 등은 “국토의 효율적이고 균형있는 이용과 개발”을 규정하고 있음
  - \* 참고로 독일은 거주 지역적 소재를 떠나 생활여건 수준의 균등한 향유, 즉 등권적(等權的) 권리로써 생활여건의 동일성을 헌법에 명시하고 있음(김현호·김도형, 2017)

##### 「헌법」의 지역균형발전 관련 규정

- “..... 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고...” (헌법 전문)
- “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.” (헌법 제120조 2항)
- “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.” (헌법 제 122조)
- “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.” (헌법 제123조 2항)

## □ 우리 사회의 비등한 지방분권 요구

- 지금까지 중앙집권적 체제로 인해 극심한 국토의 불균형발전과 그로 인한 국가의 존립을 위협하는 등의 문제를 해결하기 위해 분권이 필요
  - 주한 미대사를 지낸 Gregory Henderson은 1968년 출판한 그의 저서 「한국 : 소용돌이 정치」(Korea: The Politics of Vortex)에서 우리나라의 고도의 중앙집권체제가 수도권 집중을 초래한다고 주장(김형기, 2017)
  - 한국전쟁 이후 국가 재원이 부족한 상황에서 재원투자 효율성 확보를 위해 서울, 대도시 등 성장거점에 대한 중앙집권적 투자가 국토의 불균형 발전을 유발했음(이원섭, 2014; 김선기, 2012; 김용웅 2013, 강현수 2013)
- 분권에 대한 요구가 높아져 오다 문재인 정부 때는 분권개헌에 대한 요구가 비등했지만 대통령직인수위원회 구성없이 출범한 정부였기 때문에 탄력을 받지 못했음
  - 문재인정부 초기에는 지방분권과 지역균형발전을 통합한 ‘지방분권균형발전위원회’의 설치에 대한 논의가 비등하기도 했음
- 앞서 살펴보았듯이 선진국일수록 지방분권이 강화되면 지역균형발전에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인됨

### 〈문재인 정부 분권 개헌 추진의 내용〉

- ① 헌법 전문과 제1조 제3항에 대한민국은 지방분권국가임을 명시
- ② 기본권으로서 모든 국민은 헌법과 법률에 의해 주민으로서의 자치권을 가진다고 선언
- ③ 지방자치단체를 지방정부로 개칭하고, 지방정부의 종류는 광역지방정부와 기초지방정부로 구분하고, 법률로써 광역은 시·도, 기초는 시·군·구로 규정
- ④ 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 권한의 배분은 보충성의 원리에 기초하여 배분한다는 규정
- ⑤ 입법권의 귀속 법률의 종류에 관해서 국회는 중앙정부의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역 지방정부의 자치법률을 입법하고, 기초자치의회는 기초자치정부의 법률을 입법함
- ⑥ 국회와 광역자치의회, 기초자치의회는 헌법에서 규정한 입법권을 행사
- ⑦ 행정 권한의 배분도 광역지방정부와 기초지방정부는 각각의 의회가 제정한 자치법률에 따른 고유 사무와 법률로 위임된 위임사무를 집행하고, 법률로 위임된 사항에 대하여 규칙을 제정할 수 있도록 규정

- ⑧ 지방정부의 과세자주권과 자주재정권을 구체적으로 규정. 즉, 국세와 지방세의 범주를 명확히 규정하고 고유한 지방세로의 재산세 등을 규정. 지방정부 간의 재정격차를 시정하는 것을 중앙정부와 지방정부 상호 간에 의무화하는 재정조정제도 설치를 규정
- ⑨ 지방의회와 지방정부 집행기관의 조직은 지방정부의 의회에서 제정하는 자치법률로 함

자료: 홍선기, 2022

## □ 통합적 추진의 지역발전정책 세계적 추세

- 지역발전의 추세가 과거 ‘부문 중심 정책(sector based policy)’에서 ‘장소 통합 정책(place-integrated policy)’으로 변화되고 있음(OECD, 2009; EU, 2008; 강현수, 2003; 차미숙 2017; 김현호 2017)
- 이는 과거 중앙정부(부처)가 주도하는 중앙집권적 정책에서 지역이 주도하는 분권적 정책으로 변화되고 있음을 의미
  - 물리적 인프라 지원 및 보조금 지급 중심의 정책에서 내생적 발전을 지원하고 인적·제도적 역량을 키워서 지역의 자율적 경쟁력을 향상하는 분권적 지역발전으로 전환되고 있는 것임(강현수, 2013)
  - 지역의 자율성과 책임감, 지역특성에 맞는 정책에 대한 주체의 참여가 강조되면서 정책의 권한이 중앙에서 지방정부로 이동되는 분권화 경향을 반영
- 특히 과거의 중앙 주도의 하향식 접근 대신 재정 등 권한의 분권화, 지역 거버넌스 등이 중시되고 있음(OECD, 2005, 2006; 김현호 외 2012; 김용웅 외 2008)

〈표 4-1〉 분권화 중시의 지역발전 패러다임 변화

구분	과거 패러다임	새로운 패러다임
목적	• 낙후지역 입지 불이익 보상	• 지역경쟁력 강화 잠재력 발굴
공간	• 행정구역 단위	• 기능적 경제 지역 단위
전략	• 부문적 접근	• 통합적 접근
수단	• 보조금과 국가 지원	• 연성(soft) 및 경성(hard) 자본 혼합
주체	• 중앙정부	• 다양한 분권적 정부

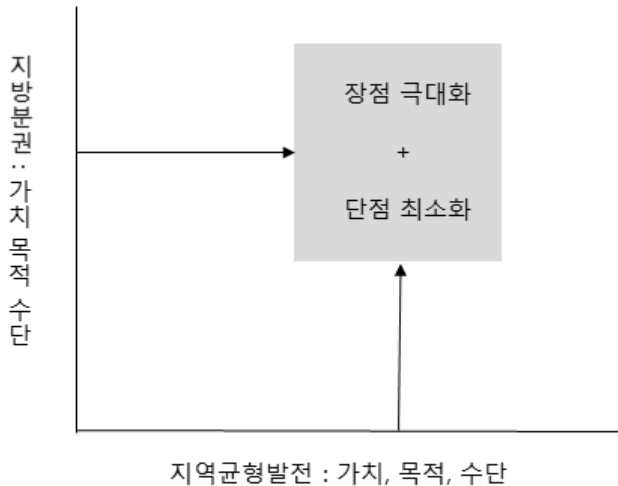
자료: OECD(2009: 51), 김현호 외(2010) 수정

## 2. 추진의 방향

### □ 지방분권과 지역균형발전의 장점 극대화

- 현재 우리나라는 「헌법」 가치인 지역균형발전에 대한 요구가 비등할 뿐 아니라 지방분권<sup>18)</sup>에 대한 요구가 여전히 높음
  - 어느 하나를 우선적으로 추진할 수 없는 상황이기 때문에 양자의 장점을 극대화하는 방향에서 통합적으로 추진<sup>19)</sup>
- 양자를 지혜롭게 통합적으로 추진하는 것이 우리가 처한 시대적 상황에서 필수 불가결함

〈그림 4-1〉 지방분권과 지역균형발전의 장점 극대화



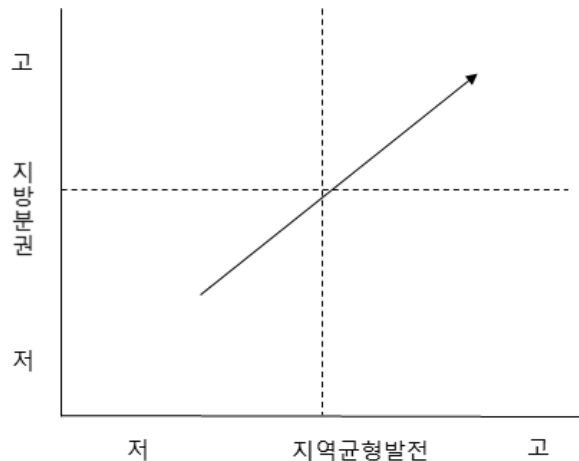
18) 여기서 분권은 중앙정부로부터 지방정부로의 권한이양뿐 아니라 정부에서 민간으로의 권한 이양 모두를 포함하는데 후자보다는 전자의 요구가 높은 편임

19) 실상 이같은 시도는 처음이 아니라고 할 수 있는데, 문재인 정부 초기 양자를 통합한 '지방분권균형발전위원회' 추진 상이 대표적 경우에 해당함

## □ 高 지방분권과 高 지역균형발전의 추구

- 결국 양자의 통합적 추진이 최종적으로 지향하는 바는 높은 수준의 분권과 높은 수준의 지역균형발전이 실현되는 상태라고 할 수 있음
  - 지역의 다양성과 자율성 토대 아래서 혁신과 경쟁력을 확대하는 한편, 중앙권한의 지방이양, 국세의 지방세로의 이전 확대 등 재정 분권을 통한 지방재정의 확대

〈그림 4-2〉 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진 방향

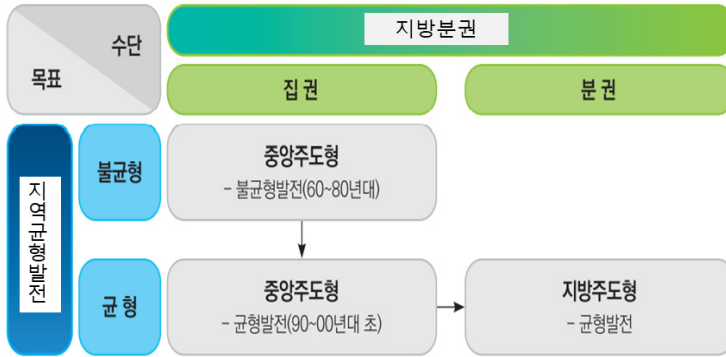


출처 : 김현호(2021)

- \* 논리적으로는 지방분권을 추진할 경우, 지역균형발전의 비중을 낮추는 것이 바람직하지만 지역 간의 불균형이 심화되는 현실을 고려하면 양자를 지혜롭게 접목시켜 상호 시너지 효과를 창출하는 것이 요구됨
- 이는 우리나라 지방분권과 지역균형발전의 역사적인 경로에 비추어 보아도 피할 수 없는 것이라고 할 수 있음
  - 정책의 역사적 흐름을 보면, '중앙집권적인 지역 불균형 발전' → '중앙집권적인 균형발전'을 거쳐서 '지방분권적인 지역균형발전'을 추진해야 하는 시기가 되고 있음

- 1960~80년대의 중앙집권 불균형 발전, 1990~2000년대 초의 중앙집권 균형발전 추진 시기를 지나 이제는 지방분권 균형발전의 추진이 필요한 시점임

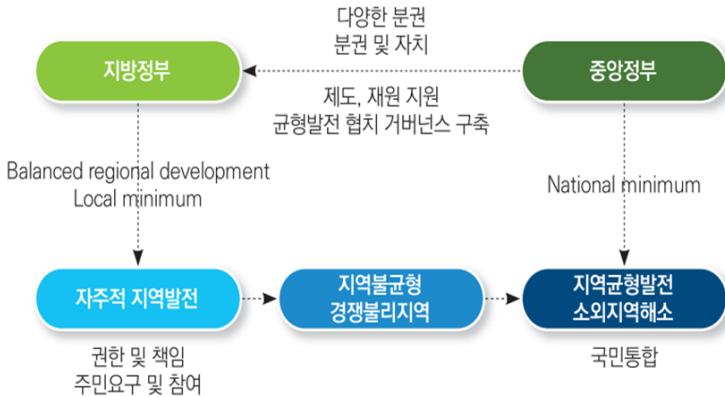
〈그림 4-3〉 우리나라 지역발전의 향후 경로



자료: 김현호 외(2017) 수정

- 아울러 높은 수준의 분권에 의해 높은 수준의 지역균형발전을 추진할 때, 지역의 잠재력과 역량의 부족 등으로 발전이 뒤쳐지는 지역에 대해서는 중앙정부가 사후적으로 이 지역을 지원

〈그림 4-4〉 양자의 통합적 추진의 구조와 중앙정부의 역할

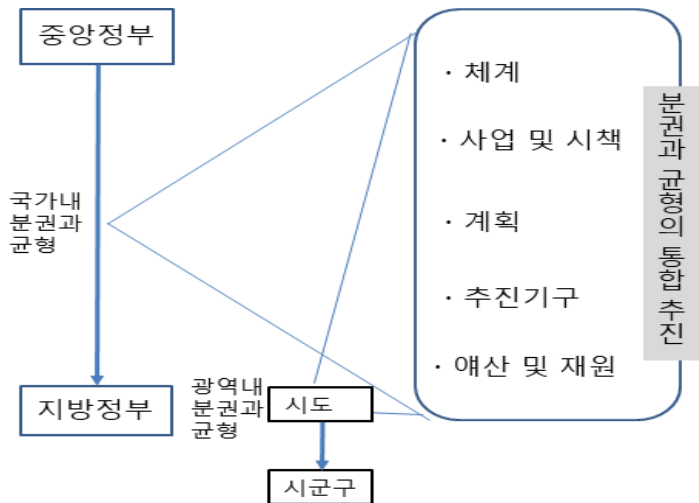


자료: 김현호 외(2017)

□ 통합적 추진의 체계, 계획, 사업, 거버넌스 분권화

- 중앙에서 지방으로 권한의 이양이 증가하고 분권이 강화되면, 광역 지자체 간, 광역 내의 기초지자체 사이의 분권과 지역균형발전의 통합적 추진을 동시에 실현하는 것이 바람직함
  - 중앙 → 광역지자체 → 기초지자체로 분권을 실현함과 동시에 시도 간, 시도 내의 기초지자체 간 균형발전을 동시에 추구
  - 이를 실현하기 위해서는 이의 토대가 되는 통합적 추진 취지를 살리고 내용을 담은 법률(안)의 제정이 필요
- \* 법률은 체계, 계획, 사업 및 과제, 추진 기구 및 거버넌스, 자원 등에서 통합적 추진의 효과를 창출할 수 있는 것으로 설계되어야 함

〈그림 4-5〉 통합적 추진의 목적 달성을 위한 법률구비의 방향



## □ 통합적 추진의 기조 및 목표

- 통합적 추진에 의한 정책의 기조는 지방분권과 지역균형발전의 양립 및 병행을 통한 시너지 효과와 선순환 창출이라고 할 수 있음
  - 정책목표는 지방분권에 의한 균형발전의 실현이며, 정책의 과제는 지방주도로 지역의 내생적 발전에 의한 개성 있는 발전을 추구하되, 중앙-지방-주민의 협력적 거버넌스를 형성
  - 보충성의 원칙에 입각해서 분권적 방식에 의해 정책을 추진하되, 저발전 지역에 대해서는 중앙정부가 지원

〈표 4-2〉 통합적 추진의 분권형 지역균형발전 정책의 설계

구 분	내 용
정책가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권과 균형발전의 병행, 접목</li> <li>• 양자의 가치(지방의 자율성 및 주민 복리 향상) 달성</li> </ul>
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권에 의한 균형발전의 실현</li> </ul>
정책추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책의 '추진방식'이 중앙집권에서 지방분권으로 전환</li> <li>• 지자체 주도의 정책 추진</li> <li>• 중앙정부는 보충성의 원리에 의해 사후적 지원 제공</li> </ul>
정책과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내발적 발전에 의한 지역의 특성화, 개성있는 발전사업 추진</li> <li>• 지방주도의 정책추진, 중앙-지방-지역주민 거버넌스 형성</li> <li>* 발전지체 및 저발전 지역에 대한 중앙·광역의 재정 및 제도 지원</li> </ul>

자료: 이원섭 외(2018) 수정



## 제2절 주요 추진내용

### 1. 법률의 체계

#### □ 현재의 지방분권과 지역균형발전 법체계 검토

- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(지방분권법)과 「국가균형발전특별법」(국가균형발전법)<sup>20</sup>은 서로 상이한 법체제로 구성되어 있음
  - 지방분권법은 지방분권과 행정체제개편에 관한 법률이 통합된 형태와 구조를 보유하고 있음
  - 국가균형발전법은 2004년에 제정된 이후 타법과 통합되지 않은 채 법률 개정을 거쳐서 현재에 이르고 있음
- 지방분권법과 국가균형발전법은 각각의 목적을 달성하기 위한 법체계를 구성하고 있음
  - 지방분권법 : 제1장 총칙, 제2장 자치분권(제1절 자치분권의 기본원칙, 제2절 자치분권의 추진과제) 제3장 지방행정체제 개편(제1절 지방행정체제개편의 기준과 과제, 제2절 통합지방자치단체에 대한 특례, 제3절 대도시에 대한 특례), 제4장 추진기구 및 추진절차
  - 국가균형발전법 : 제1장 총칙, 제2장 국가균형발전 5개년계획 등, 제3장 국가균형발전시책의 추진, 제4장 국가균형발전위원회 등, 제5장 국가균형발전특별회계
- 가장 큰 차이점은 재원이 지원되는 사업추진과 그렇지 못한 것임
  - 지방분권법에 비해 지역균형발전법은 매년 10조에 이르는 재원 지원을 통해 지역발전사업을 추진하고 있으며, 이를 위해 특별회계를 보유하고 있는 점이라고 할 수 있음

20) 이후부터 필요한 경우 전자는 “지방분권법”으로 후자는 “국가균형발전법”이라는 명칭을 병행해서 사용할 것임

- 그렇지만 둘 다 대통령 자문기구로서의 법적 지위를 지닌 위원회를 추진 기구로 규정하고 있는 점 등은 공통점이라고 할 수 있음

〈표 4-3〉 지방분권과 지역균형발전에 대한 법률의 체계

지방분권법	국가균형발전법
제1장 총칙 제2장 자치분권 제1절 자치분권의 기본원칙 제2절 자치분권의 추진과제 제3장 지방행정체제 개편 제1절 지방행정체제개편의 기준과 과제 제2절 통합지방자치단체에 대한 특례 제3절 대도시에 대한 특례 제4장 추진기구 및 추진절차	제1장 총칙 제2장 국가균형발전 5개년계획 등 제3장 국가균형발전시책의 추진 제4장 국가균형발전위원회 등 제5장 국가균형발전특별회계

## □ 통합 법률의 체계 검토

### ○ 법률안 구성 원칙

- 첫째, 양자의 현재 법률의 취지와 목적, 내용을 상실하지 않을 것
- 둘째, 새롭게 추진하고자 하는 철학과 목표, 내용을 포함할 것
- 셋째, 통합적 추진의 성과를 창출할 수 있게 할 것

### ○ 법률안의 명칭

- 지방분권과 지역균형발전의 목적과 취지, 철학을 가장 잘 드러낼 수 있는 명칭을 선택함이 바람직함
- 이때 지방분권과 지역균형발전의 관계에 대한 파악이 중요하며 이를 법률안의 명칭으로 사용함이 바람직할 것으로 보임
- 지방분권이 지역균형발전을 위한 지원 성격을 지닌 것으로 파악(추진체계 및 방식의 성격)하느냐, 지방분권을 통해 지역균형발전을 추구하는 것(목표)으로 보는가에 따라 법률안의 명칭이 달라져야 할 것임

\* 명칭이 포괄하는 범위에 의해 국가균형발전이 먼저 오느냐, 지방분권이 먼저 오느냐의 접근도 가능하나 별로 합리적인 방안으로 보이지 않음

- \* 참고로 국가균형발전특별법의 경우, 법률의 명칭은 국가균형발전으로 변함이 없었으나 위원회와 특별회계의 경우 국가균형발전위원회, 지역발전위원회로 등으로 변동이 있었으며 특별회계도 국가균형발전특별회계에서부터 광역발전특별회계, 지역발전특별회계 등으로 변동이 있었음
- \* 한편, 실제 내용은 “지역균형발전”이 보다 정확한 용어인데도 불구하고 문재인정부 초기 국가의제의 반열에 들지 못하던 지역균형발전을 국가의제로 부각하기 위해 의도적으로 “국가균형발전”이라는 용어를 선택한 탓도 있어서 용어의 적절성 여부로 판단하는 데는 신중을 기할 필요가 있음
- 명칭에서 전자의 경우 지역균형발전이 먼저 오고 후자의 경우 지방분권이 먼저 오는 것이 바람직할 것으로 판단됨

#### ○ 체계의 구성

- 양자의 내용을 해체해서 각각의 파트에 지방분권과 지역균형발전을 포함하는 방안과 각각의 내용을 결합해서 구성하는 방안이 가능함
- \* 통합법의 취지를 살려서 체계나 내용을 구성하는 방안이 바람직함
- 체계는 총칙, 계획의 수립, 시책의 추진, 추진 기구, 특별회계, 부칙의 6개 부분으로 구성
- \* 개편 취지 달성을 위해서는 보다 근본적 개편이 바람직하지만, 개편의 물리적 여건 등에 비추어 본 효율성을 위해서는 부분적인 개편도 가능

〈표 4-4〉 통합법률안 체계 구성(안)

구분	내용		검토사항
제1장 총칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1조 목적</li> <li>제2조 정의</li> <li>제3조 국가와 지방자치단체의 책무</li> <li>제4조 다른 법률과의 관계</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>분권적 지역균형발전정책을 통해 지방 자치 구현과 국민의 삶의 질 향상</li> <li>자치분권, 균형발전 달성 목표 규정               <ul style="list-style-type: none"> <li>* '정의' 조항에 윤석열 정부가 국정과 제에서 제시한 시책 반영</li> </ul> </li> </ul>
제2장 계획의 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1조 국가균형발전계획의 수립</li> <li>제2조 자치분권계획의 수립               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자치분권의 기본원칙</li> <li>2. 자치분권계획의 수립</li> </ol> </li> <li>제3절 계획의 평가 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1조 자치분권지역균형발전계획의 수립               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자치분권의 기본원칙</li> <li>2. 자치분권계획의 수립</li> </ol> </li> <li>제3절 계획의 평가 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bottom Up 방식 채택</li> <li>2부문의 계획으로 구성하는 방안과 하나의 계획으로 구성하는 방안</li> <li>분권의 사업 추진 및 평가, 이행 점검 강화</li> </ul>
제3장 시책의 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1조 자치분권균형발전시책의 추진</li> <li>제2조 지방행정체제 개편의 추진               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기준과 과제</li> <li>2. 통합 지방자치단체에 대한 특례</li> <li>3. 대도시에 대한 특례</li> </ol> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>시책을 통합하는 방안과 분리하는 방안 분리하는 경우 순서의 문제 검토 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 행정체제관련사항도 존치</li> </ul> </li> </ul>
제4장 추진 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1조 자치분권균형발전위원회 설치</li> <li>제2조 자치분권균형발전위원회 기능               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 추진실적 및 이행상황 평가 등</li> </ol> </li> <li>제3조 자치분권균형발전위원회 조직과 운영</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>분권 방식의 추진기구 강화</li> <li>대통령, 시도지사, 의회 참여 제도화               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 법적 지위의 문제</li> <li>* 중앙-지방협력회의 방식의</li> <li>* 분권적 거버넌스 구성 여부</li> <li>* 통합기구 명칭 문제</li> <li>* 추진단 등 추진기구 통합</li> </ul> </li> </ul>
제5장 특별 회계	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1조 국가균형·지방분권 특별회계 설치</li> <li>제2조 특별회계의 세입과 세출</li> <li>제3조 제주, 세종, 강원계정의 세입과 세출</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>재원 사용에 대한 지자체 자율성 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 자치분권 반영한 특별회계 개편</li> <li>* 지자체 자율편성 확대, 부처 편성 축소</li> </ul> </li> <li>재정 분권 강화</li> <li>윤석열 정부 도입 시책 반영               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 기획발전특구, 산학융합지구 등 신규 도입사업 반영 계정 신설</li> </ul> </li> <li>특례 지원 반영 강화</li> </ul>
부칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>시행일 등</li> </ul>		

## 2. 계획 및 사업

### 1) 계획

#### □ 현행 종합계획

- 양자 가치에 바탕한 현재의 계획은 각각 5년 단위 종합계획과 1년 단위 시행 계획으로 구성
  - 자치분권종합계획은 6대 전략 33개 과제로 국가균형발전은 3대 전략 9개 과제로 구성
- 양자의 종합계획은 각각의 목적을 제시하고 있음
  - 자치분권종합계획 : 성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고
    - \* 자치분권체계 확립, 주민주권 구현
  - 국가균형발전5개년계획<sup>21)</sup> : 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지
    - \* 지역 간 불균형의 해소, 국가균형발전 촉진

#### □ 계획의 구성

- 계획은 자치분권을 통해 지방주도적 균형발전을 내실화할 수 있는 방향으로 설계
  - 기존의 각각의 계획을 병렬로 구성하기 보다는 통합적으로 계획을 구성
    - \* 성격 등의 상이함으로 인해 통합이 불가능한 경우는 각각의 내용으로 구성
  - 양자의 계획에 포함되어야 할 법률의 규정을 상호 검토하여 최종 내용 구상

21) 국가균형발전특별법에서는 “국가균형발전5개년계획”이라는 용어를 쓰고 있는데 이를 줄여서 “국가균형발전계획”이라고 쓰고 있음(법제4조 ①)

□ 검토 사항

- 서로 다른 양 계획의 수립주체, 수립방법, 내용의 차이를 통합하는 방안을 검토할 필요가 있음
  - 자치분권 계획은 수립의 주체는 분권위원회, 균형발전계획은 시군구 → 시도 → 부처 및 균형발전위원회로 구분됨
  - 시도가 수립하는 분권계획의 범위(분권의 내용과 범위 등)를 적정하게 배분하는 것이 필요함
- 계획의 체계는 종래의 하향적 체계에서 분권적, 상향적 체계로 개편
  - 시군구 종합계획 → 시도계획 → 국가계획의 수립체계
  - \* 부처 계획의 경우 최소화

〈표 4-5〉 통합법률의 계획 구성

구분	자치분권종합계획	국가균형발전계획	검토사항
방향	자치분권체계 확립 주민주권구현	지역간 불균형의 해소 국가균형발전 촉진	✓양자를 포괄하는 계획의 방향 설정
계획 구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 5년 단위 종합계획(자치분권위원회)</li> <li>▶ 매년 시행계획(자치분권위원회)</li> <li>▶ 미래사회변화와 자치분권</li> <li>▶ 근거 및 추진경과</li> <li>▶ 비전 및 추진전략</li> <li>▶ 추진과제 구성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민주권구현</li> <li>• 중앙권한의 획기적인 지방이양</li> <li>• 재정분권의 강력한 추진</li> <li>• 중앙-지방 및 자치단체간 협력</li> <li>• 자치단체의 자율성과 책임성확대</li> <li>• 지방행정체제개편과 지방선거제도 개선</li> </ul> </li> <li>▶ 과제별 추진내용(총 6개)</li> <li>▶ 향후추진계획: 과제별 추진일정 및 주무부처</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 5년 단위 종합계획 (부문별, 초광역별, 시도별)</li> <li>▶ 매년 시행계획 (부문별, 초광역별, 시도별)</li> <li>▶ 국가균형발전의 미래상</li> <li>▶ 계획의 개요</li> <li>▶ 계획의 주요내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비전과 전략</li> <li>• 균형발전 지원체계</li> <li>• 부문별 핵심과제 (소관부처, 추진목표제시)</li> <li>• 시도별 역점과제 (핵심성과지표 제시)</li> </ul> </li> <li>▶ 계획의 실행과 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓계획의 체계 구성</li> <li>✓계획수립 주체, 범위의 상이</li> <li>✓분권위: 중앙-지방간 권한 배분과 주민자치 부분이 혼재, 계획지원체계 부재, 성과지표 부재</li> <li>✓균형위: 지원체계, 부문별, 지역별 과제 제시(부문-지 역별과제 중복과 조정문제), 성과지표관리</li> </ul>
계획 내용	제5조(자치분권종합계획의 수립) 제1항	제4조(국가균형발전5개년의 수립) 제1항	제00조(자치분권국가균형 발전계획의수립) 제1항

구분	자치분권종합계획	국가균형발전계획	검토사항
			<p>①안: 정부는 자치분권국가 균형발전을 촉진하기 위하여 지자체와 관계중앙기관과 협의해서 종합계획(이하 “자치분권균형발전계획”이라 한다)을 수립한다.</p> <p>②안: 정부는 자치분권과 국가균형발전을 촉진하기 위하여 종합계획(이하 “자치분권균형발전계획”이라 한다)을 수립한다.</p>
	<p>제5조 제2항</p> <p>1. 자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 기본방향과 추진목표</p> <p>2. 주요 추진과제 및 추진방법</p> <p>3. 재원조달방안</p> <p>4. 그 밖에 자치분권 및 지방행정체제 개편을 위하여 필요한 사항</p>	<p>제4조 제2항</p> <p>1. 국가균형발전의 목표에 관한 사항</p> <p>2. 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항</p> <p>3. 주민 생활기반 확충과 지역발전역량 강화에 관한 사항</p> <p>4. 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화에 관한 사항</p> <p>5. 지역균형뉴딜에 관한 사항</p> <p>6. 지역의 교육여건 개선과 인재 양성에 관한 사항</p> <p>7. 지역의 과학기술 진흥에 관한 사항</p> <p>8. 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충에 관한 사항</p> <p>9. 지역의 문화·관광 육성 및 환경 보전에 관한 사항</p> <p>10. 지역의 복지 및 보건 의료 확충에 관한 사항</p> <p>11. 지역금융 활성화에 관한 사항</p> <p>12. 성장촉진지역, 특수상황 지역, 농산어촌 등의 개발 촉진에 관한 사항 및 농산어촌과 도시 간 격차 완화에 관한 사항</p>	<p>제3항 사업내용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치분권계획 현실성 강화</li> <li>* 분권계획 현실성 강화</li> <li>• 균형계획사항 슬림화</li> </ul> <p>제4항 지방의견수렴절차 및 이행력 확보수단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방의견 수렴절차 (지역혁신협의회, 지방협의체 활용사항)</li> <li>• 지방의견 논의절차 및 방법: 타 의견수렴절차와의 정합성(중앙-지방협력 회의)</li> </ul> <p>- 종합계획수립시 지방으로부터 개진된 국가권한이양에 대한 사무이양의견 및 특례발굴에 대한 의견수렴절차 및 의견반영에 대한 절차규정</p> <p>제5항 성과관리체계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이행사항 점검을 위한 추진체계 근거</li> <li>- 연동하여 시행할 수 있는 관련 평가규정 추가</li> </ul>

구분	자치분권종합계획	국가균형발전계획	검토사항
		13. 공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화에 관한 사항 14. 국가혁신융복합단지의 지정·육성에 관한 사항 15. 지역발전투자협약의 체결 등에 관한 사항 16. 투자재원의 조달에 관한 사항 17. 초광역권의 발전 및 제10조의2에 따른 초광역협력사업 추진에 관한 사항 18. 인구감소지역의 지정, 인구감소지역에 대한 시책추진 및 지원에 관한 사항 19. 그 밖에 국가균형발전을 위하여 필요한 사항	
	없음	제4조 제3항: 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획, 「국토기본법」 제6조에 따른 국토계획 및 「저출산·고령사회기본법」 제20조에 따른 저출산·고령사회기본계획과 연계	
	제5조 제3항(국무회의심의), 제4항(종합계획의 국회보고의무)	제4조 제4항(국무회의심의), 제5항(수립절차의 대통령령)	

## 2) 사업

### □ 지방분권 분야

○ 지방분권 분야가 다루고 있는 관리사업들의 성격을 고려하여 계획수립의 주체가 중앙-광역-기초 중 어디가 적합한지를 사무이양의 기준을 적용하여 다음과 같이 분류하고자 함

- 사무이양의 기준은 선행연구 및 주요 외국 지방정부 사무 범위, 법률 상의 기준 및 역대 위원회 사무배분의 논리<sup>22)</sup> 등을 종합적으로 검토하여 분권



차원에서의 사무구분 원칙과 기준을 개발해서 적용

○ 사무수행 주체의 구분

- 분권화의 범위, 정도, 규모 등 기초를 우선적으로 설정함
- 사무수행주체를 국가사무, 중앙지방 공동사무, 광역지자체 사무, 기초지자체 사무 등으로 분류함

○ 사무수행 주체에 따라 판별기준을 적용하여 다음과 같이 마련함

- 국가수행: 지속적인 국가차원의 관리가 필요한 사항을 국가의 존립에 관련된 사항(1.1: 국가존립성), 전국적으로 통일된 기준을 적용할 필요가 있는 사항(1.2: 국가통일성), 수행에 고도의 기술이 필요하여 지자체가 수행하기 어려운 난이도 있는 사항(1.3: 고도의 기술 및 전문성), 대규모의 재정 등이 필요한 사회보장의 제도 수행(1.4: 사회보장 등 국가재정력 필수)중 하나 이상의 기준에 해당하는 경우에는 지자체보다 국가의 수행이 적합함
- 중앙지방 공동수행: 사업의 성격상 범위가 방대하여 국가의 참여가 절대적으로 필요한 경우(2.1 규모성), 국가가 처리하는 것이 보다 효율적인 사항(2.2 업무 효율성), 국가와 지자체가 자율적으로 공동참여를 추진하는 사업(2.3 재정역량 자율성)은 중앙과 지방의 공동수행하는 방식, 즉 계획의 공동수립이 적합함
- 광역수행: 광역사무는 앞서 국가고유 사무가 아닌 사무를 대상으로 지방의 사무 중 지자체 경계를 넘어들어 광역적 효과가 발생하여 관리가 필요한 사항(3.1 광역성), 시군구간 연계조정이 필요한 사항(3.1 시군간 연계성), 마지막으로 지역개발에 필요한 진흥업무(3.3 지역발전 및 지역경제성)에 해당하는 사항은 광역의 계획수립이 타당할 수 있음
- 기초수행: 위의 기준에 해당하지 않은 모든 사항은 기초가 담당하며 그에 대한 계획을 수립하는 것이 적정함

22) 대법원 판례(대판99추31), 지방분권촉진위원회의 심의 원칙에 관한 내용으로 역대 운영된 지방이양추진위원회, 지방분권촉진위원회, 지방자치발전위원회 등 역대 위원회가 설정한 사무배분 관점의 핵심논리를 반영

〈표 4-6〉 통합적 추진의 분권화 사무 검토

구분	사무배분 판별기준(논거)	재편 방향	재원 분담	판별기준
국가 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가차원의 지속적 관리 및 전국 통일적으로 수행되는 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가지정 문화재, 농·수산물 수급조절, 철도·항만관리 등</li> </ul> </li> <li>고도의 기술성 및 전문적 지식을 요하는 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 검사·시험·연구, 기상행정, 자유무역협정 사후 대책 등</li> </ul> </li> <li>국민최저생활보장 등 보편적 복지 지원사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초생활보장, 영유아 무상보육, 취약계층기초연금 등</li> </ul> </li> <li>국가사무 중 법령에 의거 지자체에 위임한 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족관계등록사무, 여권발급, 병사사무 등</li> </ul> </li> <li>국민의 안전 및 재해·재난 등 신속한 대응이 요구되는 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재해·재난 및 안전관리, 유해독극물 관리 등</li> </ul> </li> <li>국가균형발전을 위한 기반구축 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어촌 낙후지역 개발, 수도권·비수도권 정비 등</li> </ul> </li> </ul>	현행 유지	국가 부담	1.1 국가존립성 1.2 전국통일성 1.3 고도의 기술 및 전문성 1.4 사회보장 등 국가재정력 필수 * 국가는 지자체 보충성의 원칙
중앙 지방 공동 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>시도와 시군구가 처리 가능한 사무라도 그 규모와 범위에 있어서 국가의 참여가 절대적인 사무</li> <li>국가와 지방간 상호이해관계 및 공동책임이 있거나 업무의 효율적 처리가 필요한 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일자리 창출, 직업훈련, 위생방역, 문화기반 시설 확충 등</li> </ul> </li> <li>국가와 지방자치단체 간 자율적으로 공동참여를 추진하는 사무</li> </ul>	소폭 조정	사업 성격 따라 국고 보조율 조정	2.1 규모성 2.2 업무효율성 2.3 재정역량 자율성
광역 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>2개 이상의 시군구에 미치는 광역적 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방도로·지방하천, 산림 관리, 광역 상수원 관리 등</li> </ul> </li> <li>시군구간 업무협력, 연락·조정이 필요한 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도관할 내 시군구간 협력·조정, 심사·평가 등</li> </ul> </li> <li>상당한 전문지식과 기술성을 요하는 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제역 검사, 수질·대기오염 측정, 지방문화재</li> </ul> </li> <li>지역개발 및 농·상공업 진흥에 관한 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도단위지역개발, 농어촌 소득원 개발등</li> </ul> </li> </ul>	소폭 조정	지방 부담 (시도)	3.1 광역성 3.2 시군간 연계성 3.3 지역발전 및 지역경제성
기초 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>시도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무</li> <li>현지성·보충성이 강해 시군구 수행이 효율적인 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이 놀이시설, 재해·재난 산불예방, 축제·행사 등</li> </ul> </li> <li>지역주민 복리 증진에 관한 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활보호대상자 조사·선정, 사회복지시설의 설치·운영 등</li> </ul> </li> <li>주민생활 환경시설관리 및 지역특성에 관한 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거환경개선, 소하천 관리, 쓰레기·폐기물 처리시설 등</li> </ul> </li> <li>전문지식이 요하지 않는 단순 집행적인 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유아교육, 민속자료·발굴조사, 소규모 토석채취 허가 등</li> </ul> </li> </ul>	대폭 조정	지방 부담 (시군구)	그 외 사무 및 과제

○ 판별기준의 개발 및 적용

- 기준의 적용순서

- ① 국가고유 특징에 해당하는지 여부 판단기준 : 국가 존립성 → 전국적 통일성 → 고도의 기술 및 전문성 → 사회보장 등 국가재정력 필수성
- ② 국가의 참여가 필요한 사무여부 판단기준 : 규모성 → 업무 효율성 → 재정역량 자율성 등

\* 현행유지 기준에 해당하지 않는 성격의 사항은 모두 기초가 담당하는 것이 바람직하다고 판단

○ 이상의 기준을 전용하여 정리한 사항은 다음 표와 같음

- 총 83개 세부과제가 포함된 지방분권 분야의 사항은 대부분 국가통일적 규정이 필요한 제도개선에 해당하여 수립주체는 국가가 수행하는 것 빈도가 67개로 가장 많았으며, 중앙-지방 공동수행은 16개임

〈표 4-7〉 검토기준의 적용(예시)

전략	세부과제	현행유지				조정필요			기초	계획수립주체			
		국가				중앙-지방공동					광역		
		1-1	1-2	1-3	1-4	2-1	2-2	2-3			3-1	3-2	3-3
주민 주권 구현	○ 주민참여권 신설 등		○										국가
	○ 지역별 자치분권협의회 구성 및 운영 지원		○										국가
	○ 주민참여 운영사례 및 매뉴얼 제공		○										국가
	○ 우수사례 경진대회 개최 및 확산		○										국가
	○ 마을지원사업 법정부 추진체계 구축		○	○									국가
	○ 주민자치회 설치, 재정지원 근거 마련		○										국가
	○ 범부처 협력의 마을조성사업 지원		○										국가
	○ 주민자치회 제도 개선 및 활성화		○										국가
	○ 스마트 조례 개폐 시스템 운영		○	○			○						중앙-지방공동
	○ (가칭)주민발안법 제정		○										국가
	○ 주민소환 개선방안 마련		○										국가
	○ 주민감사 청구제도 개선방안 마련		○										국가
	○ 주민투표 개선 방안 마련		○										국가
	○ 주민참여 확대 및 운영모델 확산		○										국가
○ 우수 자치단체 선정 및 인센티브 제공		○	○									국가	
중앙 권한의 획기적인 지방 이양	○ 배분원칙 및 기준 등 명확화		○										국가
	○ 국가-자치사무 구분 구체화 방안마련		○										국가
	○ 광역·기초단체 간 기능 재조정		○										국가
	○ 지방이양일괄법 제정		○										국가

세부사무		현행유지							조정필요			계획수립주체	
전략	세부과제	국가				중앙-지방공동			광역				기초
		1-1	1-2	1-3	1-4	2-1	2-2	2-3	3-1	3-2	3-3		
	○ 지역맞춤형 권한이양							○					중앙-지방공동
	○ 지방이양대상 기능 발굴 및 지방이양		○										국가
	○ 사전협의제 도입		○										국가
	○ 제·개정 법령 전수 검토		○										국가
	○ 중앙-자치단체 간 정책협의회 운영규정 개정		○										국가
	○ 특별지방행정기관 정비 추진						○						중앙-지방공동
	○ 대도시 행정명칭 부여						○						중앙-지방공동
	○ 대도시 특례사무 발굴·법제화 추진						○						중앙-지방공동
	○ (가칭)자치경찰법 제정 및 관계법을 개정		○										국가
	○ 시범실시(서울, 제주, 세종) 및 현 정부 임기내 전국확대		○										국가
	○ 추진체계 및 실행계획 마련		○	○									국가
	○ 교육-지방자치 협력방안 마련						○						중앙-지방공동
	○ 유·초·중등교육 권한의 지방이양		○				○						중앙-지방공동
재정 분권의 강력한 추진	○ 지방소비세·지방소득세 개편안 마련		○										국가
	○ 국세와 지방세의 합리적 조정 검토		○										국가
	○ 지역자원시설세 과세대상 확대 방안 마련		○										국가
	○ 신규 과세대상 발굴		○										국가
	○ 지방세 감면율 관리방안 마련		○										국가
	○ 지방세외수입 징수율 제고방안 마련		○										국가

세부사무		현행유지							조정필요			계획수립주체	
전략	세부과제	국가				중앙-지방공동			광역				기초
		1-1	1-2	1-3	1-4	2-1	2-2	2-3	3-1	3-2	3-3		
	○ 고향사랑기부금법 제정		○										국가
	○ 종합정보시스템 구축 및 고향사랑 기부제 시행		○		○								국가
	○ 국고보조사업 개편방안 마련		○										국가
	○ 지방교부세 제도 개선방안 마련		○										국가
	○ 지역상생발전기금 개편방안 마련		○		○								국가
중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	○ 지방자치법 상 설치근거 마련		○										국가
	○ 개별법 제정		○										국가
	○ 특별지방자치단체 제도 도입						○						중앙-지방공동
	○ 자치단체 간 협약제도 마련 및 법제화		○										국가
	○ 자치단체 간 협약 등 시범사업 추진						○						중앙-지방공동
	○ (제주)특별자치도 성과분석 분권과제 발굴						○						중앙-지방공동
	○ 제주특별법 전면 개정 등 제도 구축						○						중앙-지방공동
	○ 제주형 분권모델 시행 및 고도화						○						중앙-지방공동
	○ (세종)기본계획 수립 및 시범과제 발굴·운영						○						중앙-지방공동
	○ 세종시법 개정 및 자치모델 추진						○						중앙-지방공동
자치단체 자율성과 책임성 확대	○ 성과평가 및 자치단체 확산						○						중앙-지방공동
	○ 개편방안 마련 및 법령개정		○										국가
	○ 지방의회 인사권 독립		○										국가

세부사무		현행유지						조정필요			기초	계획수립주체	
전략	세부과제	국가				중앙-지방공동			광역				
		1-1	1-2	1-3	1-4	2-1	2-2	2-3	3-1	3-2			3-3
	○ 지방조직제도의 불합리한 제한 개선		○										국가
	○ 자치단체 책임·효율성 강화 조직진단·공개 강화		○	○	○								국가
	○ 자치단체 기구설치 자율성 확대		○										국가
	○ 인사자율성 시범 실시·법령 개선		○										국가
	○ 인사현황 공개 근거규정 마련 및 공개범위 설정		○										국가
	○ 전문직위 인센티브 부여방안 마련		○		○								국가
	○ 선발시스템 개편방안 마련		○	○	○								국가
	○ 지방공무원 교육훈련법 개정안 마련		○										국가
	○ 지방채무 관리제도 개편·운영		○										국가
	○ 기초자치단체의 교육경비 보조제한 완화		○		○								국가
	○ 지방재정관리제도 개편		○		○								국가
	○ 지방채무 관리계획 및 대규모 투자사업 정보 공개		○										국가
	○ 자치단체 공개범위 개선방안 마련		○										국가
	○ 평가 및 시스템 구축		○										국가
	○ 자치단체 평가 및 정보공개 시스템 시범 운영		○										국가
	○ 평가체계 구축방안 마련		○	○									국가
	○ 자치분권형 평가체계 실시		○										국가

세부사무		현행유지						조정필요			계획수립주체		
전략	세부과제	국가				중앙-지방공동			광역			기초	
		1-1	1-2	1-3	1-4	2-1	2-2	2-3	3-1	3-2			3-3
	○ 근거 마련을 위한 지방자치법 개정		○										국가
	○ 기관구성 운용 모델 및 실시방안 마련		○										국가
	○ 운용모델과 실시 방안 의견수렴 및 법제화 방안마련		○										국가
	○ 우선 실시 지역 선정 및 법제화		○										국가
	○ 기관구성 형태 다양화 구현		○										국가
	○ 행정체제개편 시 주민참여 절차 개선		○										국가
지방행정 체제	○ 사례분석·개편 방향 검토			○									국가
개편과	○ 지방선거제도 개편방안 연구·분석			○									국가
지방선거 제도 개선	○ 교육자치-지방자치 발전방안 마련							○					중앙-지방공동
	○ 국민적 공감대 형성 및 제도개선		○										국가



## □ 지역균형발전 분야

### ○ 현재의 균특회계 사업 구성

- 22년 현재 사업 기본이 되는 특별회계 사업은 4개 계정 8개 사업군으로 구성되어 있음

\* 편성 주체별 : 지자체 자율편성과 부처 직접편성 사업

\* 계정별 : 지역자율계정, 지역지원계정, 세종 및 제주 계정

〈표 4-8〉 균특회계 사업의 구조

편성방식		계정	지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율편성	시·도	① 시·도 자율편성 사업	-	③ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함	④ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함	
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성 사업	-			
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업	

자료: 국가균형발전특별회계 편성지침, 기획재정부(2022)

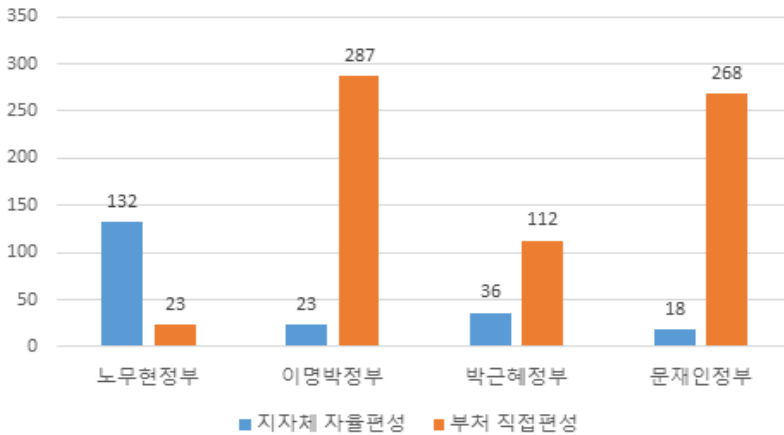
### ○ 사업 구성의 변화

- 노무현 정부 때부터 현재까지 지자체 자율편성과 부처 자율편성의 기본적 구조는 유지되고 있으며, 다만 사업의 포괄, 사업의 재편 등이 이루어졌음
- 부처 자율편성의 경우, 노무현 정부 23개에서 이명박 정부 287개, 박근혜 정부 112개를 거쳐 문재인 정부 268개로 변화가 많았음
- 지자체 자율편성 사업의 경우 노무현 정부의 내역사업 위주 132개에서 이명박 정부 23개로 대폭 축소되었으며, 박근혜 정부 36개, 문재인 정부 18개로 변화되었음

〈표 4-9〉 정부별 균특회계 사업 수의 변화

구분		노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부			
지자체 자율 편성	시도 자율편성	132개 내역사업 (지역개발계정)	지역 개발 계정	18개	생활 기반 계정	30개	지역 자율 계정	13개
	시군구 자율편성		5개	6개	5개			
부처 직접편성		23개 (지역혁신계정)	287개 (광역발전계정)	112개 (경제발전계정)	268개 (지역지원계정)			

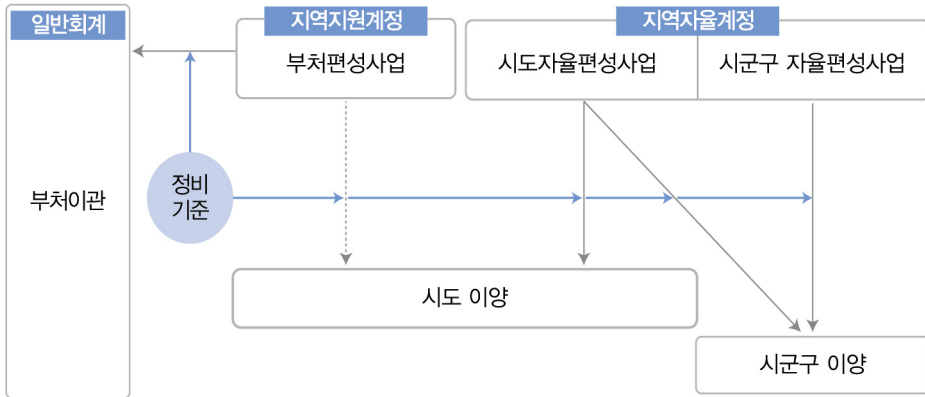
〈그림 4-6〉 정부별 부처편성과 지자체 자율편성의 변화



○ 사업재편 방향

- 기초는 과거의 중앙집권적 지역분산정책이 아닌 지역 중심의 ‘분권형 균형발전’의 추진을 강화하는 방향(획기적인 지자체 자율성 강화)
  - \* 큰 방향 : 부처 사업 → 지자체 자율사업 → 사업의 지자체 이양
- 지방분권적인 지역균형발전을 추진하기 위해 중앙부처의 관여 배제, 최소화 도모
  - \* 지자체의 자율성 강화, 지방분권 확대를 위해 사업의 지자체 이양 강화
  - \* 부처 고유 미션에 해당하는 사업은 부처로 이관, 부처의 관여가 비교적 적고 지자체의 자율편성 학습 정도가 높은 “시도 자율편성” 사업을 지자체에 이양
  - \* 균형발전의 취지를 살려, 분권형 균형발전 목적의 사업 추가발굴

〈그림 4-7〉 사업재편의 방향



○ 정비 기준 개발

- 지방시대 등 국정과제 부합, 지역균형발전취지 부합, 관련 신규 법률 제정 등
- 분권 차원에서 지자체가 수행해야 할 사무 여부(지자체 이양)

〈표 4-10〉 정비의 기준

구분		내용	비고
국정과제 부합	지방시대 구현	• 어디에 살든지 균등한 기회를 누리는 지방시대 구현 * 3가지 약속 15대 과제 실현 관련 여부	
	신규 시책 추진	• 기회발전특구, 교육자유특구 등 신규 사업 추진	신규
	지방 공약 추진	• 지방발전을 위한 지방공약 실천과 관련된 사업	신규
균형발전 (지방분권) 취지 부합	균특 사업 부합	• 부처의 고유 미션으로 균특사업 취지 부합/미부합 여부 * 미부합 사업 : 부처 일반회계로 이관	
	지방 분권 부합	• 지방분권 차원에서 지자체 이양 추진의 적합 여부	
	부처 미션 부합	• 부처 전문성 부합 여부 • 결여된 경우는 소관 부처 조정 및 변경	
신규법률 제정 반영	강원특별자치도 설치법 등	• 강원특별자치도 발전과 관련된 사업	특별회계 반영

## ○ 기준의 적용

- 국정기조 및 국정과제 취지 부합하는 사업의 신규사업 편성
  - \* 대표적으로 “기회발전특구” 및 “교육자유특구 사업” 등
- 균특회계 취지에 적합하지 않고 부처 고유 사업에 해당하는 경우 → 부처 사업으로 이관
  - \* 부처 고유 사업에 해당하는 경우 : 대표적 사업으로 도시재생사업
  - \* 균형발전에 반하는 사업 : 대표적인 경우로 용인-강남의 신분당선 건설, 수도권 광역급행철도, 삼성-동탄 광역급행철도 등
- 균특회계 취지에 적합하지 않고 균형발전과 무관해서 지엽적인 사업 → 지자체 사업으로 이양
  - \* 대표적으로 반려견 지원 사업 등

〈표 4-11〉 기준적용의 유의사항

구분		내용
부처편성사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분권적 차원에서 규모 축소</li> <li>* 중국에는 폐지</li> <li>• 전국 및 초광역적 기반조성, 연구개발 등</li> </ul>
지자체 자율편성	시도 자율편성사업	• 시도 내 광역기반조성, 광역산업 발전 등
	시군구 자율편성사업	• 개발의 효과가 시군구 한정된 사업 등
지자체 이양사업		• 자원과 사업의 지방이양 추진 시 효율적 사업 등

## ○ 기준적용 예시

- 분권을 고려한 내용으로 정비하되, 보다 구체적인 것은 통합위원회의 법적 지위, 사업 분권화의 정도, 재정분권, 세출규정 등과 연동하는 방식으로 접근
- 소폭적 개편 : 2022년 말 현재의 균특회계 286개 사업(부처편성 268개, 지자체 자율편성 18개)을 위 기준에 부합하지 않은 사업의 정비
- 대폭적 개편 : 보다 분권적인 차원의 사업 정비

〈표 4-12〉 시책개편의 예시

현재의 시책	향후의 시책
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역혁신체계의 구축</li> <li>• 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화</li> <li>• 초광역협력사업의 추진</li> <li>• 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진</li> <li>• 상생형지역일자리의 선정·지원 등</li> <li>• 지역균형뉴딜의 선정·지원 등</li> <li>• 지역 교육여건 개선과 인재 양성</li> <li>• 지역과학기술의 진흥</li> <li>• 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충</li> <li>• 지역문화·관광의 육성 및 환경 보전</li> <li>• 지역의 복지 및 보건의료의 확충</li> <li>• 성장촉진지역 등의 개발</li> <li>• 인구감소지역에 대한 시책 추진</li> <li>• 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 지정, 활성화</li> <li>• 국가혁신융복합단지의 지정 및 육성</li> <li>• 기업 및 대학의 지방이전</li> <li>• 지역발전투자협약의 체결 등</li> <li>• 그밖에 국가균형발전을 위하여 필요한 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분권적 지역발전 체계 구축</li> <li>• 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화</li> <li>• 초광역협력사업의 추진</li> <li>• 지자체간 협력사업의 활성화</li> <li>• 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진</li> <li>• 지역 일자리 창출 여건의 향상 및 개선</li> <li>• 지역 교육여건 개선과 인재 양성</li> <li>• 지역과학기술의 진흥</li> <li>• 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충</li> <li>• 지역문화·관광의 육성 및 환경 보전</li> <li>• 지역의 복지 및 보건의료의 확충</li> <li>• 성장촉진지역, 인구감소지역 등에 대한 시책 추진</li> <li>• 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 활성화</li> <li>• 기회발전특구, 교육자유특구 지정 및 육성</li> <li>• 지방투자, 기업 및 대학의 지방이전 활성화</li> <li>• 그밖에 국가균형발전을 위하여 필요한 사항</li> </ul>

### 3. 추진기구 및 거버넌스

#### □ 양대 위원회 검토

- 자치분권위원회와 국가균형발전위원회는 임기 2년의 당연직, 위촉직 각각 27명과 34명으로 구성되고 있음
  - 공통적으로 자문위원회의 한계가 존재하고 있으며 사무 특성상 현행 분권위의 규모, 기능이 상대적으로 취약
- 추진 기구는 지방분권법, 지역균형발전법에 근거를 두고 있음

□ 검토 쟁점

- 위원회의 법적 지위, 위원의 구성 및 정수, 추진체계 및 거버넌스 등
  - 양 위원회 모두 심의, 의결 기능을 보유한 자문위원회

〈표 4-13〉 위원회 비교 및 검토 쟁점

구분	자치분권위원회	국가균형발전위원회	검토쟁점
규모	27명, 임기2년	34명, 임기2년	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 당연직위원에 지방참여</li> <li>✓ 위원정수</li> </ul>
위상	심의, 의결기능이 있는 자문위원회	심의, 의결(지방분권)기능이 있는 자문위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 자문위원회의 구조적 한계 (권한 및 위상)</li> </ul>
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치분권 종합계획 수립</li> <li>• 중앙권한의 지방이양</li> <li>• 재정분권 추진</li> <li>• 지방자치단체 정책결정 시 주민참여 확대</li> <li>• 지방행정체제 개편</li> <li>• 자치경찰 등 지방자치단체 간 연계·협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가균형발전계획 수립</li> <li>• 초광역협력사업·지역대학 경쟁력 강화</li> <li>• 지역균형뉴딜사업 추진</li> <li>• 공공기관 지방이전 및 혁신도시 활성화</li> <li>• 인구감소지역 시책추진 및 지원</li> <li>• 국가혁신융복합단지 지정·육성</li> <li>• 균형발전특별회계운용사항</li> <li>• 균형발전지표개발 및 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 분권위: 분권법 중 대도시특례에 대한 발굴 및 심의권한 부여여부</li> <li>✓ 균형위: 과다업무범위 조정문제, 타법과의 중복기능조정</li> </ul>
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직기구: 균형위, 국가, 관계부처</li> <li>• 재정예산: 없음</li> <li>• 제도기반: 분권법, 자치법</li> <li>• 거버넌스: 안건논의에 대한 의견수렴 절차 부재</li> <li>• 지원기구: 자치분권지원단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직기구: 균형위, 국가, 지자체</li> <li>• 재정예산: 국가균형발전특별회계 (지역자율계정-시도 및 시군구 자율편성사업, 지역 지원계정-부처직접편성사업, 제주계정, 세종계정)</li> <li>• 제도기반: 균특법, 혁신도시 특별법</li> <li>• 거버넌스: 지역혁신협의회 (시도 및 시군구), 균형발전 상생회의</li> <li>• 지원기구: 국가균형발전지원단, 법률상 파견 요청 권한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 분권위: 제도이행사항의 지역단위 성과지표 발굴 및 관리문제</li> <li>✓ 균형위</li> </ul>
관계 부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치경찰제(경찰청)</li> <li>• 교육자치 강화 및 연계협력 (교육부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역별 부처                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반농산어촌지역(농식품부)</li> <li>- 성장촉진지역(국토부)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 다부처 사업의 조정문제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부처의 부문, 지역간 할거주의 개선</li> </ul> </li> </ul>

구분	자치분권위원회	국가균형발전위원회	검토쟁점
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세-지방세 합리적조정 (기재부)</li> <li>• 그 외 추진과제(행안부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특수상황지역(행안부)</li> <li>- 도시활력지역(국토부)</li> <li>▶ 전략별               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사람: 교육부, 문체부, 복지부, 여가부, 국토부</li> <li>- 공간: 농식품, 해수부, 산업부, 국토부, 행안부</li> <li>- 산업: 국토부, 산업부, 중기부, 과기정통부, 해수부, 산림청, 기재부</li> </ul> </li> </ul>	
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5년 존속기한 ('18.3.20.~'23.3.19)</li> <li>• 자문기구의 한계: 위원회 심의 의결사항이 법적 구속력부재, 집행력 부족 (별도의 예산사항 없음)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상설기관</li> <li>• 자문기구한계 작동 (단, 특별회계운영, 제22조 제8항, 제38조제4항-5항)의 심의 및 정부수용의무에 대한 사항규정 되어 일부는 행정위원회의 기능 수행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5개년계획상 추진되는 사업과 균특회계 지원 대상사업간 불일치</li> <li>- 대통령의 관심도와 의지에 따라 위원회의 역량과 성과가 좌우</li> <li>- 높은 부처의 관여 수준: 지침과 가이드라인에 의한 사업선정</li> <li>- 분권적 거버넌스 취약 (당연직위원에 지자체 참여제한)</li> </ul> </li> <li>• 복수지자체 사업에 대한 통솔 권한 부재</li> <li>• 지역혁신협의회 구성의 대표성 문제(혁신지원단 지원미비)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 통합위원회 상설화</li> <li>✓ 지역혁신체계 내실화를 위한 사무이양 권한 심사사항               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역혁신협의회 논의사항의 의제화</li> </ul> </li> </ul>

## □ 정비 방향

- 자문위원회의 한계(독자적인 자체 사업 및 예산 부재로 인한 집행력 부족 + 이질성 높은 업무에 대한 조정비용 발생)에도 불구하고 제도와 사업 수단의 통합 및 한계 극복
- 보다 많은 성과를 창출할 수 있는 방향의 개편

## □ 법적 지위 검토<sup>23)</sup>

### ○ 기구 유형

- ① 자문위원회 : 자문위원회는 정책결정자에게 조언, 설명 등의 역할을 수행하는 합의제 부속기관이며 3가지로 구분이 가능
  - \* 순수자문위원회: 구속력이 없는 의사결정을 통해 의견을 제시
  - \* 심의위원회: 정책이 최종 결정되기 전에 관련자들의 의견을 조정하고 심의
  - \* 의결위원회: 국민의 권리 또는 의무와 관련된 사무에 대해 의결적 기능을 수행 (이명재, 1996; 우윤석, 2005에서 재인용)
- 기능이 자문에 한정되어 있기 때문에 대개는 법적 구속력이 없고, 조언 성격의 의사결정을 수행
  - \* 권한 기준에 의한 가장 일반적인 위원회 구분<sup>24)</sup>
    - 구속력이 없는 의사결정만을 하는 자문위원회
    - 집행권은 없으면서 구속력이 있는 의결위원회
    - 구속력을 가진 의사결정과 집행권을 보유한 행정위원회(김근세·박현신, 2007)

### 〈자문위원회 특징〉

- 첫째, 자문위원회는 기능이 자문에 한정되어 있기 때문에 대개는 법적 구속력이 없고, 조언 성격의 의사결정을 수행함(정창화, 2004)
- 둘째, 자문위원회는 합의제 원리를 적용함으로써 위원들의 전문적인 의견을 청취하여 행정에 반영할 뿐만 아니라 특정 사항에 대해 분석 및 조사하기 위해 설치함(이종수 외, 2003)
- 셋째, 자문위원회는 대체적으로 대통령령 이하에 근거를 두고 설치하고 있음

23) 본 파트의 주요 내용은 김현희 외(2019)의 내용을 인용, 수정, 정리, 보완하였음

24) 우리나라 실정법에는 자문위원회와 행정위원회 두 가지 유형의 위원회가 존재하고 있음



- ② 행정위원회 : 행정위원회는 행정부에 소속되어 있으나 일정 부분 독립된 지위를 가지면서 행정 관청적인 성격을 보유하고 있는 합의제 행정기관을 의미함(박동서, 1990)
- 행정위원회는 집행권을 가지고 있다는 점에서 자문위원회 등과 구분됨(최창호, 2004)
    - 행정위원회는 부·처·청과 같이 중앙행정기관처럼 독립적 지위를 가지고 부여된 권한을 행사하는 기관임
  - 따라서 행정위원회의 결정은 법적 구속력을 보유하고 있으며, 일반적으로 산하에 보좌기구를 두고 있음
  - 각종 규칙 제정권과 같은 준(準)입법권과 재결(裁決)권과 같은 준사법권을 가지고 있음(이종수 외, 2003; 김근세·박현신, 2007)
  - 행정위원회는 직무의 독립성, 합의제 행정 기관청 그리고 기능의 통합성과 같은 3가지 특징이 있음(이명재, 1996; 김현호 외, 2019)
    - \* 일반적인 행정기관이 처리하는 것이 적절하지 않다고 생각하는 사무를 중립적 그리고 공정하게 처리하기 위하여 필요한 직무상 독립이 요구됨
    - \* 합의체로 구성된 합의제 행정관청임
    - \* 집행기능, 준사법적 기능 그리고 준입법적 기능을 담당하고 있다는 점에서 기능 통합적임(김근세·박현신, 2007)
    - 현재 우리나라 중앙행정기관 성격을 보유하고 있는 행정위원회에는 “국민권익위원회”, “공정거래위원회”, “금융위원회”, “국가인권위원회” 등이 존재하고 있음
- ③ 독립제 행정기관 : 국가의사를 결정하는 행정기관의 설정 방법 중 하나로 합의제에 대응하는 개념으로, 행정 관청이 단독으로 의사를 결정하는 제도(김현호 외, 2019)
- 독립제란 중앙정부의 부처청장, 지방자치단체 장 등이 국가의사를 결정하는 것이고, 나머지는 보조기관·자문기관에 지나지 않음
  - 책임 소재가 명확하고 사무를 신속하고 능률적으로 그리고 통일성 있게 처리할 수 있다는 장점이 있는 반면, 민주성이 떨어지기 때문에 이를 보완

하기 위해 심의기관이나 자문기관을 설치하고 있음

\* 독임제 행정기관이 되려면 행정부처로 기관을 개편할 수 있을 정도로 타당한 고유 사무가 존재해야 함

〈표 4-14〉 자문위원회, 행정위원회, 행정부처의 특징 비교

구분	자문위원회	행정위원회	행정부처
법적 지위	• 대통령 자문기구	• 합의제 행정기관	• 독임제 행정기관
고유 사무	• 부재	• 존재	• 존재
사무 특성	• 자문	• 사무관련 평가, 심의, 감독 등	• 기관 고유 사무
집행력	조직	• 자문기구	• 독자적 정부 조직
	예산	• 정부 예산 부재 * 실비 운영비 등	• 정부(기재부) 지원
법적 기반	• 특별법	• 위원회 설치법 • 정부 조직법	• 정부 조직법

자료: 김현호 외(2019)

#### ○ 설치요건 : 법률상의 기준<sup>25)</sup>

- 자문위원회(「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제5조(위원회의 설치요건) ②)
  1. 업무의 내용이 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것
  2. 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것
    - \* 자문위원회는 위원회의 가장 기초적인 단계이며, 특정 개인이나 조직 전체를 대상으로 자문하기 위하여 설치된 참모 조직임
    - \* 현재 우리나라 정부의 자문위원회는 국민경제자문회의, 국가안전보장회의 등이 있음
- 행정위원회(「정부조직법」 제5조(합의제 행정기관의 설치), 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제5조(위원회의 설치요건) ①)

25) 법률상의 기준이란 「정부조직법」, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 등이 제시하고 있는 근거와 설치기준을 충족하고 있는가에 초점을 맞추는 것임

1. 업무의 내용이 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것
  2. 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것
  3. 기존 행정기관의 업무와 중복되지 아니하고 독자성(獨自性)이 있을 것
  4. 업무가 계속성·상시성(常時性)이 있을 것
- 독립제 행정기관(「정부조직법」 제2조(중앙행정기관의 설치와 조직 등))
1. 업무의 독자성과 계속성이 있을 것
  2. 기존행정기관의 업무와 중복되지 아니할 것
  3. 업무의 성질과 양으로 보아 기존행정기관의 기구개편 등으로 그 업무를 수행할 수 없을 만한 타당성이 있을 것

〈표 4-15〉 행정위원회와 자문위원회

구분	자문위원회	행정위원회
개념	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정위원회를 제외한 위원회</li> <li>* 위원회법 5조 ②</li> <li>* 예 : 경제사회발전노사정위원회, 통일준비위원회 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정기관 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 법률이 정하는 바에 따라 설치되는 합의제 행정기관(정부조직법 제5조)</li> <li>* 위원회법 5조 ①</li> <li>* 예 : 개인정보위원회, 규제개혁위원회 등</li> </ul>
권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정기관의 의사결정을 지원하지만, 대외적으로 표명하는 권한은 없음(정부조직법 제4조 부속기관 중 자문기관에 해당)</li> <li>→ 행정 권한을 행정기관 명의로 행사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정기관 의사를 결정하고 대외적으로 표명하는 권한이 있음(행정, 준입법 및 준사법 기능 보유, 통칙 제21조)</li> <li>• 행정 권한을 위원회 명의로 직접 행사</li> </ul>
설치요건	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 업무내용이 전문가 의견 등을 들어 결정할 필요가 있을 것</li> <li>② 업무성질이 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 자문위원회 ① 요건과 동일</li> <li>② 자문위원회 ② 요건과 동일</li> <li>③ 기존 행정기관의 업무와 중복되지 않고 독자성이 있을 것</li> <li>④ 업무가 계속성·상시성이 있을 것</li> </ol>
세부유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원회 결정의 행정기관 기속여부에 따라 의결위원회(기속)와 심의위원회(불기속)로 구분하며, 심의·의결위원회도 있음</li> <li>* 예 : 의결위(최저임금위원회 등), 심의회(중앙도시계획위원회 등), 심의·의결위(공공기관운영위원회 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민권익위원회, 금융위원회, 공정거래위원회 등</li> </ul>

구분	자문위원회	행정위원회
사무 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설치 불가</li> <li>* 단, 여러 행정기관의 소관 기능을 조정·종합하는 위원회는 설치 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설치 가능</li> </ul>

자료 : 행정안전부 정부조직관리정보시스템 org.mois.go.kr; 김현호 외(2019)

### ○ 법적 지위 검토 요소

- 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진에 대한 실행력을 확보할 수 있는 법적 지위 확보
- 법적 지위 확보의 타당성, 용이성, 현실성 등을 복합적으로 고려

### ○ 법적 지위 대안 검토

- 자문기구와 행정기구로 하는 방안이 검토 가능하며 현실적 여건 등에 비추어 볼 때 각각의 한계와 가능성을 동시에 보유

#### ① 자문기구

- 기구 성격 측면
  - 자문위원회이기 때문에 독자적인 조직, 인력, 재원이 결여 및 부족
  - 포괄적 분야에 걸친 지방분권, 지역균형발전의 총괄, 조정 영역 가능
  - 지방분권과 지역균형발전에 관련된 사업은 내용 측면에서 포괄성을 보유하고 있어, 다부처가 관련된 종합적 대응의 이점 보유
- 기능 수행 측면
  - 예산, 사업의 조정권이 미약하여 부처 협조 필요
  - 대통령의 강력한 의지와 지원이 있을 경우에는 효력을 발휘(예: 노무현 정부)

#### ② 행정기구<sup>26)</sup>

- 기구 성격 측면
  - 분권과 균형발전을 관장하는 행정기구의 경우, 이 업무와 관련된

26) 행정기구에는 합의제 행정기관인 행정위원회와 독임제 행정기관인 부처청이 있음

부서인 산업부, 행안부, 국토부, 농식품부, 문화부, 교육부, 중기부 등의 업무영역과 충돌 소지

- 지방분권, 균형발전에 관련된 사무를 설치하고자 하는 행정기구로 가져와서 독자적인 업무영역의 구축에 대한 애로 발생 소지 보유
  - \* 지방분권 및 지역균형발전 관련 부처로부터 위원회로의 사무이양에 대해 합의가 제대로 되지 않으면 관련 부처와 위원회의 결론 없는 긴장과 이해관계의 갈등이 발생할 가능성 존재
- 기능 수행 측면
  - 행정기구인 위원회와 기존 행정기관의 업무와 중복되지 않도록 사업을 조정하기 위해서는 통합적 정책추진 취지에 합당한 사업을 이관받아야 하는데 적지 않은 갈등을 유발할 가능성이 존재
  - 만일 행정기구의 업무 범위를 최소화할 경우 총괄적 추진기구로서의 위상과 역할에 적지않은 한계점을 보유
  - 특히, 지방분권과 지역균형발전은 다양한 분야에서 전문성이 요구되고 있는데 여기에 대한 대응의 한계

〈표 4-16〉 대안의 검토

구분	자문기구	행정위원회
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권, 지역균형발전의 포괄적 분야 사무 포함 가능</li> <li>• 대통령 자문기구라는 지위에 합당한 대통령의 강력한 의지 보유 시 정책효력 창출 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권, 균형발전에 대한 독자적 사무영역 구축 가능</li> <li>• 사무조정이 잘 되면 독자적 예산, 조직 보유</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산, 사업의 조정권 미약 소지 보유</li> <li>• 성과 창출을 위해서는 부처 협조 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독자적 사무영역 구축을 위해 지방분권, 지역균형 관련 부처와 이해관계 충돌</li> <li>• 충돌을 피하기 위해 영역 축소 시 정책목표 달성 애로</li> </ul>

#### ○ 대안의 종합

- 자문위원회와 행정기구 각각은 한계 및 이점, 제약 요소, 추진의 고려 등을 보유하고 있음

- 법적 지위는 결국 이들 뿐 아니라 정책추진의 현실적 여건 및 시기, 정책 목적 달성의 용이성 등을 복합적으로 고려해서 판단할 사항이라고 할 수 있음
- 정부가 출범한 후 시간이 지나갈수록 법적 지위의 획기적인 개편은 일정한 정도의 한계를 지닐 수밖에 없고 행정기구로 법적 지위의 전환은 그 토대가 되는 부처 사무 이관과 조정에 적지 않은 갈등과 마찰을 불러일으키는 등의 어려움이 존재
- 그래서 현재의 시점에서는 단기적인 접근과 장기적 접근에서 구분해서 위원회의 법적 지위를 설정하는 것이 보다 현명할 것으로 보임
- 특히, 지방분권과 지역균형발전의 통합성, 전문성을 확보하고, 통합위원회와 부처 간 사무조정에 수반되는 에너지 낭비를 방지하기 위해서는 대통령 자문기구의 성격에 부합하게 국정 수반 최고 책임자인 대통령이 보다 많은 관심과 의지를 가지고 통합적 정책을 추진하는 방안이 단기적으로는 우월하고 보다 현실적일 것으로 판단됨
- 그러나 위원회와 부처 간 사무 이관과 조정의 이해가 증가하고 여건이 성숙해서 부처 이기주의 등이 훨씬 감소하는 보다 장기적인 시점에서는 위원회가 분권과 균형발전을 동시에 실현하기 위한 고유하고 독자적인 사무와 조직, 예산을 보유한 행정기구의 설치 및 추진도 불가능할 것 같지는 않을 것으로 판단됨<sup>27)</sup>

## ○ 위원회 구성(안)

### ① 대안 검토

- 1안 : 국민경제자문회의(1999년 제정, 기재부 소관, 「국민경제자문회의법」 근거)의 위원회 구성을 벤치마킹하여 위원구성

27) 이 경우도 “국가균형발전부”와 같은 행정부처를 설치, 운영하는 방안과 행정위원회를 설치, 운영하는 방안이 있을 수 있는데 각각 장단점을 보유하고 있으며 이들을 주장하는 기구나 단체에 있어서도 차이가 있음

〈표 4-17〉 통합위원회 구성 검토

구분	자치분권위원회	국가균형발전위원회	국민경제자문회의	통합위원회
규모	27명, 임기 2년	34명, 임기 2년	의장 1인, 당연직위원 7인, 위촉위원 10인 이내 및 지명위원, 임기2년	✓법적 지위 연동 ✓사무조정에 따른 균형위원회 조정
구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당연직: 행안부장관, 기재부장관, 국무조정실장</li> <li>• 위촉직: 학식과경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위촉직: 국가균형 발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당연직(국무총리, 재경부장관, 산자부장관, 노동부장관, 기획예산처장관, 경제수석, 한국은행총재)</li> <li>• 위촉직: 국민경제발전에 이바지할 수 있는 학식과 경험이 풍부한 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓당연직위원: 지방4대협의체 대표 포함</li> </ul>
장	위원 중 임명	위원 중 임명	대통령	의장 대통령 포함

- 2안 : 중앙지방협력회의의 활용 → 지방 관련 위원회에 의장을 대통령으로 하는 회의체로 “중앙지방협력회의”가 존재
- \* 위원회와 중앙-지방협력회의의 연계 강화
- \* 중앙지방 협력회의의 보고 도입 등 지방분권 및 국가균형발전 제반 업무를 관장하는 위원회 설치를 고려

## ② 대안 종합

- 분권적 지역균형발전을 추진하는 총괄기구라는 점을 부각시키기 위해 지방분권과 지역균형발전을 통합적으로 총괄하는 기구의 명칭 검토
  - 대안 : 지방분권지역균형발전위원회 혹은 양자의 개념을 포함해서 미래지향적 방향을 제시하는 명칭(가령, 국정과제가 제시하는 “지방시대 위원회”)
- 초점은 지방분권과 지역균형발전의 통합적 내용의 시너지 추진의 효과를 창출하는 방향의 위원회를 구성하는 것임
  - 국가의 정책추진 의지를 강화할 수 있는 대통령 및 대한민국시도지사협의회 등 참여

- 과거 중앙주도의 정책추진 보다는 분권적 방향에서 정책을 추진할 수 있도록 지자체 4단체장 등 지자체의 참여 강화
- 지방분권과 지역균형발전 분야의 전문성 강화와 양자의 시너지 창출 강화의 위원회 구성

〈표 4-18〉 통합위원회 구성 초점

구분	내용	비고
집행 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령, 대한민국시도지사협의회회장 등 참여 강화</li> <li>• 중앙지방-협력회의와 연계 강화</li> </ul>	* 지자체 4대 단체 참여 고려
분권 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존과 같은 중앙부처 중심의 위원회 구성 지양</li> <li>• 분권적 차원에서 지자체 참여 대폭 강화</li> </ul>	
시너지 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권과 지역균형발전 전문가 시너지 창출</li> <li>* 전문성 강화 토대</li> </ul>	

## 4. 재정 및 예산

### 1) 문제점

#### □ 지자체 재량권 제약

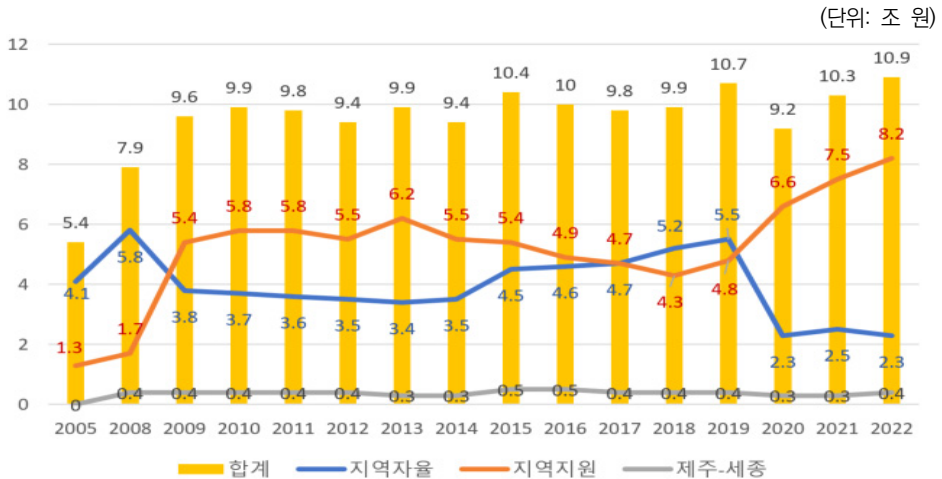
- 부처가 직접 예산을 편성하는 방식으로 예산 편성에 대한 지자체의 자율성이 제약
  - 특정한 정부 시기에는 지자체 자율편성보다는 부처 직접편성이 훨씬 많은 경우도 존재
- 지자체 자율편성 마저도 부처의 가이드라인 및 부처 검토 등 예산 사용에 대한 분권적 방식 결여
  - 부처의 가이드라인 및 부처 내역사업에 타당해야 재원 사용이 가능



### □ 중앙집권적 예산 편성

- 기재부가 모든 부처, 지자체의 예산에 대한 통제권 보유
  - 예산편성의 경우, 부처는 물론이고 지자체는 해당 사업의 소관부처를 통해서 예산을 신청, 편성하는 시스템
- 예산편성뿐 아니라 예산의 지출에도 지자체의 책임성 아래, 분권적 방식의 지출이 부족

〈그림 4-8〉 국가균형발전특별회계의 예산추이



자료: 국가균형발전위원회 내부자료

### □ 통합적 정책추진 예산 고려 부족

- 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진이라는 새로운 정책의 패러다임에 부합하는 재원편성 부재
  - 이유는 통합적 추진에 의한 예산편성이라는 정책 환경의 변화가 새롭게 도입되고 있기 때문
- 기존의 지역균형발전 사업의 추진에 입각한 예산 편성에서 벗어나 분권을 고려하는 예산편성 필요

〈표 4-19〉 통합적 정책추진 예산 고려 부족

구분	문제점	비고
초점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별회계의 재정지원이 국가균형발전 사업을 추진하기 위한 방향에서 설계 및 편성</li> <li>• 변화된 환경인 지방분권을 고려하고 있지 못하는 한계점 보유</li> </ul>	* 국가균형발전사업 추진을 위한 수단으로 예산편성
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처 편성</li> <li>• 지자체 자율편성</li> <li>* 분권 미고려</li> </ul>	* 세종 및 제주 계정

## 2) 방안

### (1) 통합적 추진을 위한 자치분권 재원 확대

#### □ 통합적 재정적 지원의 재원 확보(자치분권 계정 추가)

- 자치분권위원회와 통합할 경우, 자치분권위에서 추진하는 정책에 관한 재원 확보를 통한 안정적 제도지원 필요
  - 지역균형발전위원회에서는 제주특별자치도 및 세종특별자치시의 안정적인 정착을 위해 “제주계정” 및 “세종계정”을 마련하여 지속적으로 특별자치도 및 특별자치시의 운영을 뒷받침함
  - 마찬가지로, 자치분권위 사업을 추진할 경우를 대비하여 “자치분권 계정(가칭)”을 마련하여 지방시대를 위한 재정추진 기반 마련 필요(예, 초광역 협력 사업을 추진하기 위한 메가시티, 특별경제연합 등)

#### □ 자치분권 지역균형발전의 예산확대에 따른 재정활동 보장 (포괄보조금 재정)

- 특별회계 재원의 확대 및 지자체 자율성 강화
  - 지난 10여년 간 동결된 특별회계 규모를 2022년 정부지출 대비 2.0% 수준으로 확대하고 이를 점진적으로 확대
    - \* 2022년의 경우, 정부지출 607조 가운데 1.64%에 불과
  - 예산 규모 확대와 함께 지역균형발전 사업을 계획, 부처 의존도와 정권별 정책변동 최소화

- 재원은 개별부처 국고보조사업 예산을 통합하여 마련하여 지자체 자율성을 강화하기 위해 포괄보조금사업으로 추진
- 조건불리 지역, 저발전 지역 등을 지원하기 위해 다양한 부처의 관련 예산을 통합해서 특별회계 재원으로 편성
  - 대표적인 사례로 일본의 지방창생 예산의 경우, 각 부처에 흩어져 있는 사업 216개로 편성
  - 특별회계의 경우, 국토부, 행안부, 농식품부, 산업부, 중기부, 문화부, 복지부 등 범부처의 관련 예산을 편성

**〈일본의 「마을·사람·일자리 창생본부(まち·ひと·しごと 創生本部)」**

- 내각부 소속의 총리를 위원장으로 하는 행정위원회 성격으로 자체 20조 원(2조엔) 내외의 재원을 통해, “인구” 중심의 지역균형발전전략을 추진

**〈프랑스의 국토연대청(Agence nationale de la cohesion des territoires:ANCT)〉**

- 특수공법인(etablissement public)으로 재정적 자율성, 이사회 구성(이사장은 지자체 대표 중 선출) 및 일정한 범위의 자율 관리권(사장은 정부령에 의하여 임명되어 지휘권 가짐), 일반 공법인(국가, 지자체)와 유사한 지위를 가지고 있음

**〈표 4-20〉 일본의 범부처 관련 지방창생 예산 지원 사업**

구분	지방에 안정적인 일자리 만들기	지방으로의 인구이동 유도	청년세대의 결혼·출산·육아 희망실현	지역에 적합한 마을 만들기 및 지역 간 연계	총 사업 수
내각관방	2	3	0	0	5
내각부	7	5	4	7	23
총무성	14	7	0	7	28
외무성	10	0	0	2	12
문부과학성	8	15	4	5	32
후생노동성	12	2	24	1	39
경제산업성	16	0	0	5	21
국토교통성	14	1	0	19	34

구분	지방에 안정적인 일자리 만들기	지방으로의 인구이동 유도	청년세대의 결혼·출산·육아 희망실현	지역에 적합한 마을 만들기 및 지역 간 연계	총 사업 수
농림수산성	8	0	0	0	8
환경성	8	0	0	3	11
방위성	0	1	0	0	1
금융청	1	0	0	0	1
소비자청	0	1	0	0	1
합계	100	35	32	49	216

자료: 일본 지방창생 웹페이지(www.kantei.go.jp)

- 국고보조사업 중, 자치분권 기능이양의 관점에서 이관 가능 사업 검토기준에 따라 지역균형발전사업으로 이관
  - 현행 국고보조사업 및 국가사업 중에서 사업 검토기준(7개 기준)을 통해, 균특의 지역자율계정으로의 이전사업을 발굴

- ① 지역 수요가 높고, 균형발전정책에 부합하는 지역혁신 및 경쟁력제고 효과가 기대되는 사업
  - 균형발전5개년계획 대상(균특 자원계정, 일반회계, 타특별회계·기금), 지역균형뉴딜, 생활SOC 사업 중심
- ② 다수의 시도 지자체에 재원이 배분되는 지자체보조(자본, 경상) 사업
  - 국가직접수행, 민간위탁(보조), 특정 지자체 보조 등의 사업은 제외
- ③ 국가적 수요·공급 관리 필요성이 낮은 사업
  - (예) 전기차 보급, 주요시설 안전관리, 현금성 복지 등은 국가적 관리 필요
- ④ 사업 추진에 지역별로 자율적 기획·추진이 가능한 사업
  - (예) 문화시설확충(생활문화센터 조성) : 사업용도, 사업부지, 지방비매칭 등이 충족되면 구체적 사업설계 및 수행방식은 지역자율로 추진
- ⑤ 원칙적으로 계속사업에 한정
  - 신규사업의 경우는 지역에서 자율적으로 추진시 참조할 모델·사례가 부족
- ⑥ 예산검토 절차 및 제도 측면에서 지역별 자율 추진이 불가능한 사업
  - 국가R&D 사업(부처 예산요구 → 과기혁신본부 예산 심의 → 기재부 조정 등)
- ⑦ 지방사무로 이양된 사업은 기존 포괄보조사업
  - (보조금관리법시행령 제4조 별표2에규정된 사업) 261개 사업

## (2) 수평적 재정조정 제도 강화를 위한 제도 운영방식

## □ 재정분권 강화에 따른 지역 간 재정격차 격차 완화 필요

- 지방소비세 확충(15.3%p)에 따른 광역-지자체 간 재정 격차 심화
  - 지방소비세는 광역시·도세로 소비세 확충되면 광역-기초 간 재정 격차는 심화되어, 광역-지자체 간 재정격차를 줄여줄 수 있는 재정조정제도의 보완 필요

## □ 현행 수평적 재정조정제도의 강화-포괄 보조금화

- 지역 격차 완화를 위한 수직적 조정제도와 수평적 조정제도 중첩
  - 수직적 재정형평을 지향하는 이전재원(보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금, 균특회계)들도 중첩, 중복되어 지역 간 재정격차 완화기능 수행
  - 특히, 국가균형발전특별회계의 자율계정이나 사회복지분야 등 일부 국고보조사업도 차등보조율 형식으로 수직적 재정조정기능을 담당
  - 현행 균특회계의 부처별 국고보조금 성격의 재정지원보다는 재정불평등 완화를 위한 수평적 재정조정제도의 성격으로 포괄보조금화 필요

〈표 4-21〉 현행 정부 간 재정조정제도의 특성

대분류	중분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	수평적 형평화	조정 방식
지방교부세	보통교부세	일반정액	내국세 19.24%	97%	공식	재원보장, 재정격차 완화	보정수요	수직적
	특별교부세	특정정액		3%	임의	재해복구, 지역현안	×	-
	소방안전교부세	포괄정액	담배분 개별소비세 20%		공식	소방, 안전 시설 확충	재정자주도	수직적
	부동산교부세	일반정액	종합부동산세		공식	재원보장, 재정격차 완화	재정력역지수	수직적
국고보조금	일반보조금	법정보조 비법정보조	특정정율	법령 규정	임의	특정사업 장려	×	-
				재량적			×	-
	국가균형발전특별회계	지역자율	포괄정율	일반회계 전입금(재량적), 주세 등 특정재원		공식	특정사업 장려	차등보조율

대분류	중분류		유형	총액규모 결정방식	배분 방식	정책목적	수평적 형평화	조정 방식
		지역지원	특정정액		공식	특정사업 장려	차등 보조율	-
조정 교부금	시·군	특별교부금	특정정액	시·도 보통세 27%, 지방소비세 27%	임의	지역현안	×	-
		일반교부금	일반정액		공식	재원보장, 재정격차 완화	재정력 역지수	수직적
	자치구	특별교부금	특정정액	시·도 보통세 일정비율 <sup>1)</sup>	임의	지역현안	×	-
		일반교부금	일반정액		공식	재원보장, 재정격차 완화	보정수요	수직적
지역상생발전기금			일반정액	수도권 시·도 지방소비세 35%	공식	재정격차 완화	재정력 역지수	수평적
서울시 재산세 공동세			일반정액	재산세 50%	공식	재정격차 완화	균등배분	수평적

자료: 조기현·전성만(2019) 재인용

### □ 인구감소지역을 고려한 차등적 지원

- 인구감소지역에 관한 지원배분강화를 고려하여 1) 균특사업의 성과평가, 2) 국가정책 준수에 따른 인센티브 방식과 3) 지자체의 여건지표(재정상황과 지역낙후 정도 등)에 따른 차등화 방식을 검토 필요

〈표 4-22〉 중앙부처의 재정차등지원(예시)

차등 방법	차등 내용
기획재정부의 예산안 편성지침과 함께 차등지원제 시행지침 운용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영성과, 추진 실적, 지역발전정책 협조도, 지역경쟁력 향상사업 등 우수 지자체는 예산편성 과정에서 균특회계 시도별 지출한도와 별도로 추가 배분</li> </ul>
성장촉진지역 별도 우대지원제도 운용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국고보조율은 100%로 전액 국비 지원(비교: 도시활력증진사업 50%) 시도 자율편성사업으로 국고보조율을 예산신청 한도 내에서 10%p 상향 적용 가능</li> </ul>
인구감소지역의 지역소멸대응기금의 추가지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구감소지역의 투자계획서 평가에 따른 차등지원 계획 (22년부터 10년 한시)</li> </ul>
보조금관리에 관한법률의 차등보조율 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준보조율에서 20, 15, 10%를 가감하는 차등보조율 규정</li> <li>• 재정자주도와 분야별 재정지출지수를 기준으로 적용</li> </ul>

자료: 한국지방행정연구원(2022)

### □ 지자체 선택형 차등지원 기준 마련

- 현행 균특회계는 지자체가 꼭 필요한 사업과 중앙부처 사업 간 재정활동의 우선순위의 왜곡을 가져옴
- 미국의 CDBG (Community Development Block Grant) 운용방식을 차용하여, 지자체의 자율성을 높이되 지역 간에 차등적으로 배분 및 지원

〈표 4-23〉 지자체 선택형 차등지원 사업 예시

보조형태 선택	Entitlement Communities		Non-Entitlements	
	공식A	공식B	공식A	공식B
배분방식 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구 : 25%</li> <li>• 빈곤율 : 50%</li> <li>• 주택과밀도 : 25%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구증가율 : 20%</li> <li>• 빈곤율 : 30%</li> <li>• 인프라 수준 : 50%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구 : 25%</li> <li>• 빈곤율 : 50%</li> <li>• 주택과밀도 : 25%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구 : 20%</li> <li>• 빈곤율 : 30%</li> <li>• 주택수령 : 50%</li> </ul>
특징	균형위-중앙부처-지자체 협약 (기재부) 지역수요보다는 중앙계획에 의한 사업 중심 조건부 보조금 형식		균형위-지자체 협약제도 지자체 지역수요 위주의 사업 중심 포괄보조금 형식 (무조건부)	
재원 비중	70%		30%	

자료: 한국지방행정연구원(2022)

### (3) 특별회계(구 균특회계) 개편방안

#### □ 개편 방향

- 위원회 설립방향에 따른 일관된 정책-예산의 재원배분 체계 구축
  - 정책목표, 정책전략, 추진체계와 연계하여, 세부목표-지역유형-사업분야-집행주체별 재원 배분 기준 설정
- 특별회계의 예산편성 및 집행의 자율성 제고에 따른 사업별 또는 계정별 포괄보조 방식의 운영
  - 부처별, 사업별 칸막이식 운영을 최소화하되, 예산책정의 자율성과 책임성 확보할 수 있는 포괄보조 방식 운영

- 중·장기 발전계획에 따른 예산 내에서 지속가능 사업을 강화하고 구체적인 정책성과를 도출할 수 있는 예산시계 확대
  - 의무규정의 예산 (mandatory spending)과 자율예산 (discretionary spending)을 구분하여 지속가능한 사업과 자율성 제고 사업을 분류하여, 정책성과 체계 수립

#### □ 특별회계 개편 (안)

- (1안) 통합정책의 목표 및 전략에 따른 영기준 예산(zero-based budgeting)
  - 전제조건은 부처 및 사업별 예산의 칸막이식 운영을 벗어나, 포괄보조 운영방식으로 추진
  - 규모는 현행 균특회계에서 기존 국고보조사업의 이관사업 발굴하여 특별회계 규모 확대
  - 현행 균특회계의 계정 및 사업을 전면적으로 검토하여, 통합적 정책추진의 정책목표 및 전략에 따라, 계정-사업을 설립하여 추진
- (2-1안) 현행 균특회계에서 지역자율계정을 “자치분권계정”으로 변경 확대
  - 전제조건은 부처 및 사업별 예산의 칸막이식 운영을 벗어나, 포괄보조 운영방식으로 추진
  - 규모는 현행 균특회계에서 기존 국고보조사업의 이관사업 발굴하여 특별회계 규모를 확대
  - 현행 균특회계의 계정 및 사업에서 지역지원계정(부처 편성)을 축소하되, 지역자율계정을 “자치분권계정”으로 변경하여 규모를 확대<sup>28)</sup>
    - \* 단기는 소규모 부처편성, 장기는 부처편성 삭제
  - 현행 예산편성에서 “자치분권” 방식을 추가하여 자율편성 추가

28) 여러 방안 중에 위원회 직접편성으로 운영이 가능



〈표 4-24〉 지역자율계정을 자치분권계정으로 변경하는 특별회계 개편

편성방식	계정	자치분권계정 (지역자율계정)	지역지원 계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
자율 편성	자치분권	위원회 자율편성사업	-	시도, 시군구 자율편성사업	시도, 시군구 자율편성사업
	시·도	시·도 자율편성사업			
	시·군·구	시·군·구 자율편성사업			
부처직접편성		-	부처편성	부처편성	부처편성

- (2-2안) 현행 균특회계에서 “자치분권계정”을 추가하여 현행 규모를 확대
- 현행 균특회계의 계정 및 사업에서 지역지원계정을 축소하되, “자치분권계정”을 추가하여 규모를 확대
  - (전제조건) 부처 및 사업별 예산의 칸막이식 운영을 벗어나, 포괄보조 운영방식으로 추진
  - (규모) 현행 균특회계에서 기존 국고보조사업의 이관사업 발굴하여 특별회계 규모를 확대
  - 현행 예산편성에서 “자치분권” 방식을 추가하여 위원회 자율편성 추가
- \* 단기는 소규모 부처편성, 장기는 부처편성 삭제

〈표 4-25〉 자치분권계정을 추가하는 특별회계 개편

편성방식	계정	지역자율계정	지역지원 계정	자치분권계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
자율 편성	자치분권	-	-	위원회 자율편성	시도, 시군구 자율편성사업	시도, 시군구 자율편성사업
	시·도	시·도자율편성				
	시·군·구	시·군·구자율편성				
부처 직접편성	시·도	-	부처편성	-	부처편성	부처편성

- (3안) 수평적 재정조정제도의 이전재원을 통합한 단일회계(single-pot)의 특별회계 마련
  - “지역상생발전기금 + 균특회계 + 국고보조사업”을 통합한 단일회계 설립
  - 신활력사업 등 균특회계뿐 만 아니라, 부처사업에서 지방이양 사무에 해당되는 사업을 통합하여 수평적 재정기능을 확보
  - 단일회계 내에서는 1) 지자체 협력 사업, 2) 지자체 선택형 차등지원 등의 사업을 포함한 실질적 자치분권을 지원하는 사업을 포함 가능

#### (4) 재정지원 성과체계 구축방안

##### □ 성과예산기반의 정책환류체계 구축

- 현행 전(全) 부처(균특회계뿐 만 아니라, 중앙부처 사업 포함) 사업 성과 관리를 탈피한 성과예산체계 기반 마련
  - 수도권 초집중화, 지방 인구감소 및 지방소멸 위기 대응을 위해 기존 행정 단위를 넘어선 초광역협력사업에 기반한 협력사업 추진
  - 나눠주기식의 지역사업 배분이 아닌, 지역균형발전 수요 및 현황에 근거한 예산배분 및 집행체계를 구축하고, 투입된 재정지원과정을 모니터링 하는 과정성과평가체제 수립

##### □ 신규사업에 대한 지역영향평가제도 시행

- 특별회계의 정체성 확보를 위해 신규 사업에 대한 분권성, 지역성 여부를 평가하고, 이를 토대로 대상사업의 판단근거 활용 및 향후 지속가능한 사업 판단 근거 마련
  - 평가항목으로 ① 사업추진을 통해 해결하려는 문제·이슈의 균형발전 연관성, ② 균형발전정책 부합성, ③ 균형발전 기여(영향), ④ 분권의 정도 등 고려 가능

□ 중앙-지방 간의 계획 및 자원 일치를 통한 성과체계 마련

- 중앙(국토계획, 국가균형발전계획, 국가중기사업계획 등)과 지방(시·도계획, 시·군계획, 시·도 중기재정계획 등)의 계획 및 자원의 일치를 통한 자치분권과 지역균형발전 사업 범위 명확화
  - 중앙-지방의 계획, 중앙-지방 자원의 정합성을 토대로 자치분권과 지역균형발전 사업의 범위를 명확히 설정한 성과체계 구축

### 제3절 통합체계의 성과창출 기대효과

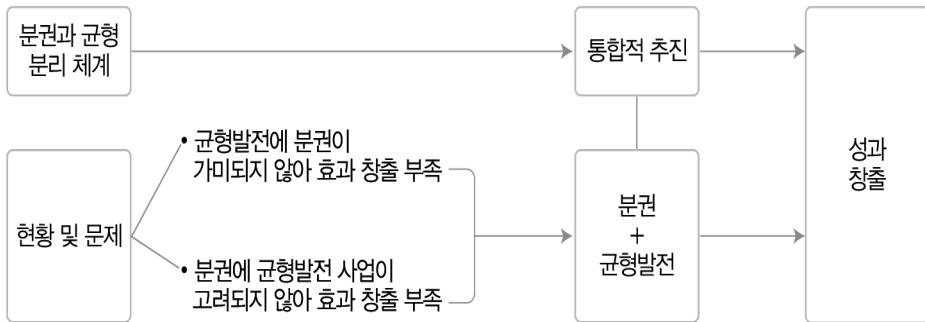
#### 1. 통합적 체계의 정책추진 효과

##### 1) 성과창출 구조

###### □ 성과창출 프레임

- 이원화 체계의 문제점 해소에 기여
  - 첫째, 균형발전(사업)에 분권이 가미, 강화되지 않아서 효과 창출이 부족한 점 해소
  - 둘째, 분권이 균형발전사업과 별개나 무관하게 추진됨으로써 효과창출이 부족한 점 해소

〈그림 4-9〉 통합체계의 성과창출 구조



###### □ 성과창출 부문

- 통합체계의 성과창출은 다양한 영역과 부문으로 예측할 수 있음
  - 분권과 지역균형발전을 규정하고 있는 법률의 사업과 시책이 다양할 뿐 아니라 실제 중앙부처나 지자체가 추진하는 사업이 다양하기 때문
- 그럼에도 불구하고 지방분권과 지역균형발전이 분절된 체제로 추진되었을 때보다 통합체제로 추진되었을 때 성과창출이 기대되는 영역 및 내용은 제

도, 거버넌스 등 다양한 관점에서 파악이 가능

- 여기서는 주로 지방분권과 지역균형발전의 법률 및 위원회에서 공통적으로 추진하고 있거나 공통은 아니지만 연계적으로 추진할 때 보다 큰 성과가 기대되는 대표적 시책을 중심으로 기대효과를 제시함<sup>29)</sup>

\* 균형발전위원회와 분권위원회 추진 기능 및 사업의 통합적 추진 시, 효과 창출 기대에 초점

〈표 4-26〉 성과창출 예상 부문

구분	내용	비고
사업 추진 방식 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 협력 광역협력사업 추진을 위한 특별지방자치단체 시행(균형위+분권위 공동 사무)</li> <li>• 공모방식(집권방식)의 균형발전시책을 지역발전투자협약 방식(분권적 방식)으로 전환 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 특별지방자치단체-초광역협력발전</li> <li>* 부처주도 공모방식 전환</li> </ul>
인구감소지역 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시군구 특례(분권) + 감소지역 시책추진(균형발전)</li> </ul>	
지역경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역특화산업육성, 국가혁신융복합단지, 상생일자리 (균형발전시책 + 분권적 추진)</li> </ul>	* 지자체 주도 산업육성
교육자치와 지방자치 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육자치와 지방자치 통합</li> <li>• 지방자치와 교육자치 통합(분권) 관점에서 지방대학 육성 (균형발전사업)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역과 대학의 협력(양 위원회 시책)</li> </ul> </li> </ul>	* 고등교육혁신지구 사업 등
특례 및 특구 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분권위, 균형위 사무로 통합적 체계로 추진</li> <li>• 기회발전특구, 교육자유특구(균형발전 + 분권적 추진)</li> </ul>	* 새정부 국정과제: 기회발전/교육자유특구
특행기관 정비 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특행기관 지방이양(분권) 통해 지역발전 현안사업 추진 (균형발전) 강화</li> </ul>	* 제주특별자치도 사례

29) 앞서 살펴보았듯이 균특법이 규정하고 있는 내역사업이 290개에 이르고 있음에 비추어 보아 통합 추진의 성과창출이 예상되는 사업과 부문은 상당히 많을 것인데, 여기서 이를 모두 검토, 제시한다는 것은 물리적으로 한계가 있음

## 2) 세부 성과창출

### □ 사업추진 방식 변화로 인한 성과창출

#### ① 지자체 광역협력사업 추진을 위한 특별지방자치단체

##### ○ 현황 및 제약

- 「국가균형발전특별법」은 초광역협력사업을 규정(법 제2조, 법 제6조의 2)\* 하고 있으며 균형위는 20년부터 초광역 협력사업을 발굴, 추진해오고 있음
  - \* 법 제2조는 초광역권, 초광역권 산업을 규정하고 있으며, 법 제6조는 2개 이상의 지자체 또는 특별지방자치단체의 장의 초광역권발전계획 수립을 규정
- 분권위도 복수의 지방자치단체로 구성되는 특별지방자치단체의 광역협력사무의 추진을 규정하고 있음
- 양 위원회가 분리되어 지역의 자율적이고 분권적인 발전사무를 추진하다 보니 연계성이 부족하고 지자체에 대한 지원의 효율성도 저하되는 문제 발생

##### ○ 성과창출 기대

- 양 위원회의 통합을 통해 초광역 협력사업을 분권 차원의 하나의 특별지방자치단체가 수행함으로써 보다 큰 지역발전의 성과 창출 가능
- 사례로 지리산권 관광조합이 특별지방자치단체를 통해 지역발전을 도모하는 경우, 통합적 추진기구가 보다 효율적인 지원이 가능할 뿐 아니라 지자체 관점에서도 사무처리 기관의 단일화로 행정비용 저감 및 업무 효율 강화

#### ② 공모방식에서 분권 강화 지역발전투자협약 추진

##### ○ 현황 및 제약

- 균특법(제20조)는 지역균형발전을 위해 지역발전투자협약을 명시하고 있지만 분권적 관점에서 추진되고 있지 못함
- 지난 4개 정부 동안 사업 숫자의 변동은 있지만 거의 모든 정부가 중앙부처가 중심이 되는 공모사업을 발굴해서 추진해왔음
  - \* 대표적으로 신활력사업에서부터 최근의 도시재생사업까지 다양함

- 부처별 개별보조사업은 예산의 사용처가 한정적이라서 지역여건과 특성을 반영한 사업추진이 어려움
- 특히 공모사업이 부처별로 추진되다 보니 상호 연관된 균형발전사업들이 지원시기, 사업기간, 규정 등이 상이하여 연계가 어렵고, 지역 사정에 적합하지 않으며, 재원의 탄력적인 사용이 제약되어 정책효과가 떨어지는 문제 발생

#### ○ 성과창출 기대

- 통합적 정책추진을 통해 분권적인 '지역발전투자협약'의 활성화 가능하며, 지자체 사업자율성이 확대되어 지자체 재정투자의 효율성 확대가 가능

### □ 인구감소지역 시책 추진

#### ○ 현황 및 제약

- 「국가균형발전특별법」(제2조, 제16조의 2, 제16조의 3)은 인구감소지역\*에 대한 시책을 규정, 시행하고 있으며, 분권위도 조건불리지역인 인구감소지역에 대한 특례\*\*를 규정, 시행하고 있음

\* 동법 규정에 의해 정부는 2021년 11월 21일 전국 243개 시군구(제주 행정시 2개, 세종특별자치시 포함)를 대상으로 89개의 인구감소지역을 선정

\*\* 지방자치법 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) 2항은 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다라고 규정하면서, 2호에 “실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구”를 언급하고 있음

- 그러나 인구감소지역에 대한 사업과 분권 강화 차원에서 추진하고 있는 분권위의 과소지역 특례가 별개로 추진되다 보니 인구감소지역 발전에 대한 정책효과가 미약

## ○ 성과창출 기대

- 통합적 추진을 통해 실효성이 떨어지는 균형위 차원의 지원에 더해 분권위(행안부) 차원의 인구감소지역에 대한 특례를 통합적으로 지원함으로써 지자체 특례 인정의 수월성 확보 가능
- 특히 현재 인구감소지역이 특례를 인정받으려면 행안부 장관이 인정하는 ‘시군구 특례협의회위원회’ 설치(시행령 제120조: “특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정절차”)등 복잡한 절차를 거쳐야 하는데 이를 통합적 추진 기구를 통해 처리가 가능하게 되어 인구감소지역의 지원 실효성 확보 창출 가능

## □ 지역경제 활성화 및 일자리 창출 사업

## ① 지역특화산업 육성

## ○ 현황 및 제약

- 국가균형발전특별 규정(법 제11조)과 균형위는 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진 사업을 추진하고 있으며, 동 사업은 지역특성에 적합하게 분권적 관점에서 추진되어야 함
- 지역특화산업육성사업은 집권적 관점에서 진흥계획 수립 시 중앙계획 가이드에 따라 산업 수, 사업 기간, 사업 규모, 추진사업 수 등을 지정받아 추진해서 지역의 중점산업 육성 또는 탄력적으로 지원산업을 육성하기 어려움
- 지역특화육성사업 계획수립 시 정책대상산업 4개, 사업기간 1~2년, 사업비 2~5억원 등으로 지정받아 추진해서 정책의 선택·집중이 제약받음
- 특히 중앙주도적 제도 운영으로 인해, 예측 불가능한 상황에 대처할 수 있는 자율성이 제약되면서 재원의 효율적 이용이 어려운 형편임

## ○ 성과창출 기대

- 통합적 추진으로 지역특화산업육성사업 추진 시 지역여건과 상황에 탄력적으로 대응할 수 있는 지자체가 자율성을 확보함으로써 유망한 지역육



성산업의 정책재원 집중 및 지역 산업경제 활성화가 가능

## ② 상생일자리 사업

### ○ 현황 및 제약

- 사업 메뉴판 구성의 적절성, 지원사업 설정의 절차 등에 대한 중앙의 규정으로 인해 상생형일자리사업 지원사업이 지역상황을 고려하지 못함으로써 지원사업 추진이 지연 및 제약되고 있음
- 가령, 경남밀양형 일자리의 경우 뿌리기업이 주민과 환경갈등 때문에 이전하는 상황에서 기존 사업장 유지시 지원이 가능하다는 보조금규정으로 인해 기업의 이전이 지연

### ○ 성과창출 기대

- 분권과 균형발전 사업의 통합적 추진을 인해 지역상황에 맞는 보조금운영이 가능하도록 제도 운영 유연성을 지역이 확보하여 지역균형발전 정책을 보다 속도감에 있게 추진하는 것이 가능

## ③ 국가혁신융복합단지

### ○ 현황 및 제약

- 특별법 제 18조의 3, 4는 국가혁신융복합단지의 육성의 추진을 규정하고 있는데, 지역혁신 클러스터 사업에서 중요한 공간의 지정, 특화산업의 선정 등을 중앙부처가 확정하여 추진하므로써 클러스터 발전효과가 낮은 상황
- 특히 지역혁신 클러스터 2단계 사업에서는 계획수립의 자율성을 일부 보장하나, 지구지정, 특화산업의 선정은 중앙정부가 확정

### ○ 성과창출 기대

- 지역균형발전과 지방분권의 통합적 추진체계에서 특화산업 선정 및 지구 지정 권한을 시도로 이양
- 중앙집권에서 탈피해 분권적 추진으로 일자리 창출의 토대가 되는 지역의 혁신자원이 집적되는 정책공간을 조속히 형성시킬 수 있는 성과가 발생

## □ 교육과 지역의 협력

### ① 지역과 대학의 협력 발전

#### ○ 현황 및 제약

- 균형위는 지방대학 육성의 시책을 추진하고 있으며 분권위도 중요한 사업 중의 하나로 지역대학 육성 시책을 추진하고 있음
  - \* 특히 지자체는 지역경제와 산업 등에 파생적 효과가 큰 지방대학의 붕괴가 지역의 상권을 위축시키고 지역경제의 침체를 가져올 수 있다는 판단에서 지방대학의 육성을 중점적으로 추진하고 있는 상황임
- 특히 2023년부터는 대학과 지자체 협력을 통해 대학도 살고, 지역경제도 발전시켜 인구소멸을 방지하고자 하는 목표의 시책을 설계, 추진하고 있음
- 가령, 지역발전과 연계한 대학육성을 위해 양 위원회의 통합적인 주요 추진사업은 고등교육혁신지역 사업을 포함한 대학-지역사회 연계 혁신발전 사업(RISE) 등을 추진하는 추세
  - \* 시책 : 지방대학과 지자체가 함께 지역이 필요로 하는 인재를 육성하여 지방대학과 지역의 공동 발전 추구

〈그림 4-10〉 지역과 지역대학 협력발전 개념도(대전충남 사례)



- \* 시책 : 고등직업교육거점지구(HiVE) 사업의 경우, 전문대학-기초자치단체 간 협력·연계를 통해 입학에서부터 교육-취업-계속 정주로 이어지는 선순환 체계 구축이 목표, 2022년도부터 시행으로 30개 지자체-대학연합에 대해 3년간 405억원을 투입할 예정(교육부, 2022)
- 컨소시엄에 의한 참여 기초지자체는 「국가균형발전특별법」 제2조에 따른 인구감소지역과 행안부가 고시한 인구감소 관심지역이 해당됨

〈표 4-27〉 고등직업교육거점지구(HiVE) 사업 현황

권역 구분	연합체(컨소시엄)명(대학명기준 가나다순)	
수도권 (6개교)	① 경민대-의정부시 ③ 동서울대(신구대)-성남시 ⑤ 서정대-양주시(연천군 <sup>감소</sup> )	② 대림대(연성대)-안양시 ④ 동양미래대-서울 구로구 ⑥ 오산대-오산시
충청강원권 (6개교)	① 강릉영동대-강릉시 <sup>관심</sup> ③ 충청대(충북보건과학대)-청주시 ⑤ 한림성심대-춘천시(홍천군 <sup>감소</sup> )	② 강원도립대 <sup>감소</sup> -양양군(고성군 <sup>감소</sup> ) ④ 한국영상대-세종특별자치시(공주시 <sup>감소</sup> ) ⑥ 해전대-홍성군
대구경북권 (6개교)	① 가톨릭상지대(안동과학대)-안동시 <sup>감소</sup> ③ 경북전문대-영주시 <sup>감소</sup> ⑤ 대구보건대(대구과학대, 영진전문대)-대구 북구 ⑥ 영남이공대-남구 남구 <sup>감소</sup>	② 경북보건대(경북과학대)-김천시 <sup>관심</sup> ④ 계명문화대-대구 달서구
부산울산경남권 (6개교)	① 거제대-거제시 ③ 김해대-김해시 ⑤ 울산과학대(춘해보건대)-울산 남구	② 경남정보대-부산 사상구 ④ 부산경상대-부산 연제구 ⑥ 한국승강기대(경남도립거창대)-거창군 <sup>감소</sup>
호남제주권 (6개교)	① 광주보건대-광주 서구 ③ 목포과학대-목포시(신안군 <sup>감소</sup> ) ⑤ 전남과학대-곡성군 <sup>감소</sup>	② 동아보건대-영암군 <sup>감소</sup> ④ 원광보건대-익산시 <sup>관심</sup> ⑥ 전북과학대-정읍시 <sup>감소</sup>

자료: 교육부, 2022

- 그러나 추진기구와 체계의 분리로 인해 각각 지방대학을 지원하는 정책을 추진함으로써 정책추진의 연계가 미약한 것은 물론이고, 행정력뿐 아니라 재정지원의 효율성이 떨어지고 있는 문제가 있음

## ○ 성과창출 기대

- 분권과 지역균형발전의 통합적인 추진을 통해 지자체가 대학에 대해 보다 효율적인 재정지원 등이 가능
- 대학은 지역사회, 지역기업이 필요로 하는 인재를 육성해서 지역발전에 보다 큰 기여가 가능
- 지자체 주도의 대학재정 지원<sup>30)</sup> 등이 가능하게 됨으로써 지역 및 지자체, 대학, 지역산업 및 기업의 동반성장 가능

## ② 지방자치와 교육자치의 통합 추진

## ○ 현황 및 제약

- 균형위는 특별법 제12조의 규정에 의한 지역교육여건 개선과 인재양성 시책을 추진하고 있으며, 분권위는 교육의 지방자치를 추진하고 있음
  - \* 균형위 : 지방대학과 산학협동, 지방대학 우수졸업인력의 지역정책, 지방대학의 특성화, 지방대학 역량강화 등 사업 추진<sup>31)</sup>
  - \* 분권위 : 교육의 지방자치, 즉 교육자치와 지방자치위 통합 추진
- 균형위와 분권위가 지방의 교육강화를 위한 시책을 각각 나누어서 추진함으로써 지역의 교육 경쟁력과 교육 자치가 활성화되고 있지 못하고 상당히 제약되어 있음

## ○ 성과창출 기대

- 균형위와 분권위의 통합적 추진체계에 따라 각각 분절적으로 추진하던 지방자치와 교육자치의 한계 극복이 가능
- 지방자치와 교육자치의 통합적 추진이 향상되는 결과가 발생되어, 지역 특성과 여건에 적합한 통합적 모델의 성과창출 가능

30) 정부에 의하면 2025년부터 대학지원 재정의 50% 이상을 지역주도 대학 지원 재정으로 전환할 예정임(교육부 홈페이지)

31) 윤석열 정부의 국정과제 지역균형발전 파트에서도 교육자치와 지방자치의 통합적 추진을 제시하고 있음

## □ 특구 및 특례 시책

### ① 기회발전특구

#### ○ 현황 및 제약

- 윤석열 정부는 지역균형발전 국정과제 중의 하나로 기회발전특구(Opportunity Development Zone)를 설정해서 추진하고 있으며, 분권위에서도 특구에 대해 제반 특례를 지원
- 조세 및 규제 완화를 핵심으로 하는 기회발전특구 추진은 균형을 중심으로 시책이 설계, 입안되고 있지만 분권적 차원이 가미되는 접근이 매우 중요한데도 불구하고 실효성이 떨어지고 있는 한계를 보유
  - \* 물론, 현재는 법적 토대로서 통합법에 기회발전특구를 규정하고 있기 때문에 법적 토대가 구축되고 있지 못한 것 중요한 제약 요소임을 부인할 수 없음
  - \* 우리나라 각종 특구도 개별 법률에 따라 유형 측면에서는 투자유치형(경제자유구역, 외국인 투자지역 등), 낙후지역형(투자선도지구, 폐광진흥지구 등), 특화발전형(지역 특화발전특구, 관광특수), 내용 측면에서는 조세지원형, 규제완화형 등으로 다양하게 존재(이소영 외, 2021)

#### ○ 성과창출 기대

- 기업유치 및 창업을 위한 세제 인센티브와 규제 특례를 핵심으로 하는 기회발전특구는 균형발전과 분권이 통합적으로 추진될 때, 보다 큰 성과를 창출할 수 있을 것으로 기대됨
- 기회발전특구로 지정된 지역에 대해 토지이용 등을 포함한 규제, 법인세 등을 포함한 세제 특례의 균형발전과 분권의 통합적 추진이 개별적 추진 보다 보다 큰 지역 경제성장을 견인하고 삶의 질을 향상시킬 것임

### ② 교육자유특구

#### ○ 현황 및 제약

- 교육자유특구는 지자체로 하여금 자율성을 부여하여 다양한 유형의 학교와 다양한 내용의 교육을 가능케 하는 시책(국가균형발전위원회, 2022)
- 지자체가 자율성을 최대도 발휘하여 지역의 창의와 기획 아래, 교육의 경쟁력과 교육의 질을 향상시키기 위한 취지의 시책임

- 시책이 아직 설계단계에 있어 추진 성과나 제약을 파악하기에 미흡한 측면도 있지만 분권과 지역균형발전의 통합적 관점에서 접근되고 있는 시책으로 파악이 가능함
- 지역의 자유로운 기획과 구상, 규제완화가 중요한 교육자유특구는 중앙 집권 방식 및 균형발전과 분권의 분절적 추진으로는 소기의 성과를 창출할 수 없을 것임

#### ○ 성과창출 기대

- 지역의 교육 경쟁력 강화와 지방발전의 핵심적 토대로 추진하고 자 하는 교육자유특구도 통합적 추진을 통해 보다 큰 성과를 창출할 수 있을 것으로 기대됨

### □ 특행기관 정비를 통한 지역의 특화발전

#### ○ 현황 및 제약

- 충남의 사례에서 확인된 바와 같이 특별지방행정기관으로 인해 지자체 대응 시책이 필요한데도 불구하고 제대로 된 통합적 대응이 이루어지지 못하는 문제가 발생하고 있었음
- 사례 1 : 금강이 녹조로 인해 물고기가 떼죽음을 당해도, 금강의 수질과 수량에 대해 금강을 끼고 있는 충남도나 공주, 부여, 논산, 서천 등 지자체가 취할 수 있는 권한이 없음.
  - \* 이유는 금강은 국가하천이어서 수질관리는 환경부 산하 특행기관인 금강유역환경청이, 수량관리는 금강의 댐과 보를 가지고 있는 국토부 산하 한국수자원공사(K-water)가 책임과 권한을 소유하고 있기 때문<sup>32)</sup>
- 사례 2 : 충남 홍성과 보령에 걸친 홍보지구 방조제로 인해 물의 순환이 막히면서 인근 어족자원이 고갈되고 방조제 안에 물이 고여 물의 수질이 나빠지고 있는 상황이 벌어지고 있는데도 불구하고, 충남, 해당 지자체는

32) 문재인 정부의 국정기획자문위원회는 이에 대한 소관을 이원화된 체계에서 환경부로 이관, 통일한다고 발표했지만 특행기관과 지자체의 관계는 여전히 동일하게 존재하고 있음

이런 상황을 개선하여 지역발전을 위해 거의 아무런 수단이나 조치를 취할 수가 없고. 광천 토굴 및 새우젓 산업 육성도 불가능

\* 이유는 방조제 수문을 열어 물을 순환시키는 관리 권한을 농축산식품부 산하 특행 기관인 한국농어촌공사가 소유하고 있기 때문

#### ○ 성과창출 기대

- 특행기관의 지자체 이양을 통해 분권과 지역균형발전의 통합 추진에 의해 지자체 주도의 보다 적실한 대응과 지역발전의 창출이 가능

\* 충남의 경우 녹조 문제와 물순환, 토굴 및 새우젓 산업 육성이 가능

〈표 4-28〉 성과창출 기대효과 종합

구분		현황 및 제약	성과 창출 기대효과
사업 추진 방식 변화	지자체 초광역 협력 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 균형위와 분권위, 지자체간 광역협력 발전 사업을 규정</li> <li>• 양 위원회가 동일한 사업을 각각 분리 되어 수행해 연계부족, 효율성 저하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초광역 발전을 위한 특별지방자치단체 추진을 통합적 체계에서 지원, 수행</li> <li>• 지자체 차원에서도 통합 기구를 상대로 효율성 강화 가능</li> </ul>
	지역발전 투자협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처 중심 집권의 공모방식 추진으로 지자체 자율성 제약</li> <li>• 사업, 예산사용 제약, 정책효과 저하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분권적 지역발전투자협약을 통합기구에서 관장, 지자체 사업자율성 확대 가능</li> </ul>
인구감소지역		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양 위원회에서 인구감소지역의 사업, 특례 등 지원으로 유사 중복</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동일한 내용의 사업, 특례를 통합적으로 추진, 지원함으로써 지자체 사업추진 수월성 확보가능</li> </ul>
지역 경제 활성화	지역특화 산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집권적 방식에 의해 부처 가이드라인, 사업규모, 사업기간 등 통제, 지자체 자율성 확보, 성과창출 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합적 지원으로 지자체 특성에 적합한 유망 산업 육성 가능</li> </ul>
	상생 일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙제시 사업메뉴판, 지원규정으로 지자체 자율적인 지원 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합적 추진체계를 통해 지역의 자율성 높은 정책지원과 추진 가능</li> </ul>
	국가혁신 융합복합 단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지구지정, 계획수립 고권 등이 부족하고 분리된 체계로 국가 및 지자체 사업추진 애로</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합적 추진체계에서 산업선정, 지구 지정 등의 시도권한 이양, 혁신공간 조기 창출 가능</li> </ul>
교육과 지역 협력	지역과 대학 협력 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역대학 육성은 양 위원회의 중요한 시책</li> <li>• 동일한 사업에 대해 양 위원회의 분리된 지원으로 효율성 저하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분권과 균형의 통합적 추진을 통해 지자체가 지역대학 재정지원 강화로 성과창출 가능</li> </ul>

구분		현황 및 제약	성과 창출 기대효과
	지방자치와 교육자치 통합 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육여건 개선과 교육 자치가 별개의 체계로 운영, 지원, 지자체의 교육경쟁력 저하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>통합적 체계 아래, 지자체 지원 아래, 지역수요 기반 특성화 대학 및 인재 창출 가능</li> </ul>
특례 및 특구	기회발전 특구	<ul style="list-style-type: none"> <li>균형발전과 특례를 포함한 분권 차원에서 기회발전특구 정책 설계</li> <li>분권차원의 접근은 다소 부족</li> <li>* 정부 국정과제 중의 하나</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시도 등의 자율로 지정된 특구에 대해 규제, 세제 지원 등 분권적 조치는 균형발전 거점 형성 촉진 예상</li> </ul>
	교육자유 특구	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체의 대폭적 자율성을 보장하는 지자체 자율의 기획 아래 교육개선, 지역발전의 핵심 시책으로 설계</li> <li>기재부 등의 이니셔티브 등으로 분권적 정책설계 미흡, 정책 담보 상태에 머무르는 한계 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>통합적 체계에 의해 시책을 추진함으로써 지역의 자유로운 모델 개발 및 형성 가능</li> <li>지역의 교육 경쟁력 강화에 기여</li> </ul>
	특별지방 행정기관 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>집권적 기초를 유지하고 있는 특별지방행정기관은 여건에 적합한 지역의 대응을 가로막고 있음</li> <li>균형과 분권의 내용을 포함하고 있어 분절적 체계에서는 성과창출 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특행기관의 지자체 이양을 통해 지역 여건과 상황에 합당한 시책과 사업을 추진함으로써 창출 가능</li> <li>통합적 체계를 통해 특행기관 정비의 수월성 강화</li> </ul>

## 2. 효과 창출 강화 전략

### □ 시·도 중심의 우선적 추진

- 통합적 추진의 지자체 차원의 공간적 단위는 시·도, 시·군·구 등으로 구분할 수 있는데, 균형발전과 분권의 통합적 추진의 성과가 큰 단위부터 우선 추진하는 것이 성과 창출에 유리함
- 유력한 방안 중의 하나가 시·도의 역할을 강화해서 시·도 단위에서 우선적으로 추진하는 것임
- 중앙정부가 시도로 권한과 사무, 지역균형의 재원을 이양하고 시도가 강화된 분권을 토대로 관할 지역 내 기초지자체 간의 균형발전을 모색하는 것이 지방시대를 조기에 견인할 수 있을 것임



### □ 지역발전투자협약의 적극적 활용

- 1차적으로 시·도로 가능한 많은 수의 재정과 사업의 이양하여 지자체의 사업 자율성, 선택권을 강화하는 방식으로 추진
  - 공모사업 점진적 폐지, 지자체별 예산배분 강화
- 2차적으로 부처별 개별보조사업은 예산 사용의 제약이 있어, 지역여건과 특성을 반영한 사업추진이 어려움
  - 부처별로 상호연관된 사업은 지원시기, 사업기간, 규정 등이 상이하여 지역 사정을 고려한 연계가 어렵고 재원의 유연한 활용이 제약
- ‘지역발전투자협약제도’를 확대하여 지자체 사업선택권을 확대하여 국가재정 건전성을 훼손하지 않고 지역재정정책의 효율성을 향상시킬 수 있을 것으로 예상

〈표 4-29〉 통합적 추진의 효과 창출 전략

구분	내용	비고
시도 중심 우선 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역 지자체인 시·도의 역할을 강화해서 시·도 차원의 분권적 지역 균형발전을 강화</li> <li>• 중앙정부가 시도로 권한과 사무, 지역균형의 재원을 이양하고 시도가 분권적 견지에서 관할 지역 내의 기초지자체 간의 지역균형발전 모색</li> </ul>	* 단계적 접근
지역발전 투자협약 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1차적으로 시·도로 가능한 많은 수의 재정과 사업의 이양하여 지자체의 사업 자율성, 선택권을 강화하는 방식으로 추진</li> <li>• 2차적으로 부처별 개별보조사업은 예산 사용의 제약이 있어, 지역 여건과 특성을 반영한 사업추진 애로</li> <li>• ‘지역발전투자협약제도’를 확대하여 지자체 사업선택권을 확대하여 국가재정건정성을 훼손하지 않고 지역재정정책의 효율성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 공모사업 점진적 폐지</li> <li>* 지자체 예산배분 강화</li> </ul>



# 제 5 장

## 종합 및 정책제언

제1절 종합

제2절 정책제언



## 제5장 종합 및 정책제언

### 제1절 종합

#### 1. 통합적 추진의 기초<sup>33)</sup>

##### □ 지방분권과 균형발전 수용

- 우리나라 「헌법」이 규정하고 있는 국민 생활의 균등한 향상을 실현하고, 지금까지 중앙집권적 체제를 벗어나 비등해진 국민의 열만인 분권을 동시에 실현할 수 있는 양자의 통합적 추진
- 선진국일수록 지방분권이 강화되면 될수록 지역균형발전에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인됨

##### □ 통합적 추진의 방향

- 최종적으로 지향하는 바는 높은 수준의 분권(高 분권)과 높은 수준의 지역균형발전(高 균형발전)의 동시적 실현
- 높은 수준의 분권과 높은 수준의 지역균형발전을 추진할 때, 불가피하게 지역의 발전 잠재력의 부족으로 인해서 발전이 뒤처지는 지역에 대해서는 중앙정부가 사후적으로 지원

##### □ 통합적 추진의 목표

- 통합적 추진의 기초는 지방분권과 지역균형발전의 동시적 추진과 병행을 통해서 양자의 시너지와 선순환을 창출

33) 이하의 종합 파트에서 제시하는 내용은 주로 제4장 가운데 추진방안을 중심으로 정리함

- 정책목표는 지방분권에 의한 균형발전의 실현, 삶의 질 향상이며, 지방주도로 지역의 내생적 발전에 의한 개성 있는 발전을 추구하되, 중앙-지방-주민의 협력적 거버넌스 등을 형성해야 함

## 2. 추진과제

### □ 법률안 구성

- 통합적인 법률안 구성의 방향은 △ 양자의 현재 법률의 취지와 목적, 내용을 상실하지 않을 것, △ 새롭게 추진하고자 하는 철학과 목표, 내용을 포함할 것, △ 통합 추진의 시너지를 창출할 수 있게 하는 것임
- 체계는 통합의 취지를 살려 분권적 차원에서 균형발전을 달성할 수 있는 체계나 내용을 담을 수 있는 것으로 구성하는 것이 바람직함
  - 가령, 총칙, 계획의 수립, 시책의 추진, 추진 기구, 특별회계, 부칙의 6개 부문으로 구성

### □ 계획 및 사업의 재편

#### ① 계획

- 서로 다른 양 계획 수립 주체, 수립 방법, 내용의 차이를 통합하는 방안을 검토 필요
  - 자치분권계획은 분권위, 지역균형발전계획은 시군구 → 시도 → 부처 및 균형위 수립의 수립체계를 지니고 있는데 이를 상향 혹은 분권적 계획수립 체계로 개편
- 계획의 체계는 시군구 계획, 시도계획, 최소 규모의 부처 계획, 국가계획으로 구성
- 계획의 내용은 양 계획의 내용뿐 아니라 변화하는 환경에 필요한 내용, 국가적인 과제, 조건불리지역 지원 등 포함

○ 분권화된 체계 내에서 지자체 자체적인 성과 점검 및 관리 계획 포함

## ② 사업

○ 지방분권 분야

- 지방분권 분야가 다루고 있는 관리사업들의 성격을 고려하여 사무의 주체가 중앙-광역-기초 중 어디가 적합한지를 사무이양 및 재편의 판별기준 적용

○ 판별기준의 개발

- 국가 수행 : 국가주립성, 국가통일성, 고도의 기술 및 전문성, 사회보장 등 국가재정력 필수 중 하나 이상의 기준에 해당
- 중앙-지방 공동 수행 : 규모성, 업무효율성, 재정역량 자율성
- 광역 수행 : 광역성, 시군간 연계성, 지역발전 및 지역경제성
- 기초 수행 : 위 기준 외 사무

○ 판별기준의 적용(안)

- 83개 과제 중 국가가 수행하는 것이 67개로 가장 많았으며, 중앙-지방 공동 수행은 16개임
- \* 연구자의 기준 적용의 편차로 인해서 사무 구분의 신축성을 배제할 수 없음

○ 지역균형발전 분야

- 2022년 말 현재 사무의 토대가 되는 특별회계 사업은 4개 계정 8개 사업군으로 구성되어 있음
- \* 편성 주체별로는 지자체 자율편성과 부처 직접편성 사업, 계정별로는 지역자율계정, 지역지원계정, 세종 및 제주 계정
- \* 부처 자율편성은 노무현정부 23개에서 이명박정부 287개, 박근혜정부 112개, 문재인정부 268개이며, 지자체 자율편성 사업은 노무현정부 132개, 이명박정부 23개, 박근혜정부 36개, 문재인정부 18개로 변화
- 재편 방향 : 과거 중앙집권적 지역분산정책이 아닌 지역 중심의 '분권형 균형발전'의 추진, 지방분권적인 지역균형발전을 추진하기 위해 중앙부

처의 관여 배제, 최소화 도모

- 정비기준 개발 : 국정과제 부합, 지역균형발전취지 부합, 관련 신규 법률 제정 등을 고려하되 분권 차원에서 지자체가 수행해야 할 사무는 지자체 이양
  - \* 변화되는 균특회계 취지에 적합하지 않고 부처 고유 사업에 해당하는 경우 → 부처로 이관
- 정비기준 적용
  - 소폭적 개편 방안 : 2022년 말 현재의 균특회계 286개 사업(부처편성 268개, 지자체 자율편성 18개)사업 가운데 위 기준에 부합하지 않은 사업 정비
  - 대폭적 개편 방안 : 분권의 취지를 가장 강하게 적용한 사업의 재편

#### □ 추진기구 및 거버넌스

- 지금까지의 분권위와 균형위는 각각의 법률에 근거해서 모두가 대통령 자문기구라는 법적인 지위를 보유
- 정비 방향 및 기준
  - 정비 방향은 지방분권과 지역균형발전의 통합 취지와 목적 달성
  - 정비 기준은 기구성격과 기능수행 측면을 고려
- 법적 지위 대안
  - 통합 위원회의 법적 지위는 자문위원회와 행정기구를 검토했는데 각각 한계 및 이점, 고려 및 제약요소 등 보유
  - 결국 이들 뿐 아니라 정책추진의 현실적 여건, 정책 목적 달성의 용이성 등을 종합적으로 고려해서 판단할 사항이라고 할 수 있음
  - 지방분권과 지역균형발전의 통합성, 전문성을 고려하고, 우리의 사정에서 위원회와 부처 간의 통합적 사무에 대한 조정이 쉽지 않음을 고려하고 여기에 따르는 에너지 낭비와 갈등을 최소화하기 위해서는 현재 여건과 추진시기 등을 복합적으로 고려해 볼 때, 대통령 자문기구가 행정기구 보다는 우월하며, 대통령이 보다 많은 관심과 의지를 가지고 강력하게 추진



하는 것이 중요함<sup>34)</sup>

#### □ 재정 및 예산

- 현재의 문제는 중앙집권적인 예산의 편성과 공모방식의 사업추진의 증가
  - 분권위는 예산편성이 없으며, 균형위의 경우는 예산 규모가 적음
    - \* 2022년의 경우 우리나라 총 정부 지출 607조의 1.64%에 불과
- 정비 방향은 기존의 지역균형발전 사업의 추진에 입각한 예산 편성에서 벗어나 분권을 대폭적으로 고려하는 예산편성 필요
- 방안은 분권계정 신설, 부처편성의 대폭적인 축소 및 삭제, 국가 재정 확대 추세를 뛰어넘는 회계규모의 확대
  - 동시에 조건불리지역에 대한 재원지원 강화(차등적 재원 지원), 수평적 재정조정 제도 강화

### 3. 통합 추진 기대효과

- 지역특화산업 육성, 초광역개발사업, 특별지방자치단체 추진 등 동일하거나 유사한 사업을 양 위원회가 분절적으로 추진해오던 것을 통합적, 분권적으로 추진함으로써 지자체 차원에서 시책 및 사업, 재원 및 회계, 거버넌스의 통합 가능
- 이로 인해 사업추진의 행정비용 등 엔트로피 감소는 물론이고 시너지 창출이 가능하며 지자체의 높아진 자율성에 의해 지역의 여건과 특성에 적합한 시책의 추진이 가능해서 지역발전과 주민의 삶의 질 증진에 기여할 것임

34) 만약 분권과 균형발전에 대한 관련 부처와 설치되는 통합위원회 간의 이해와 사무조정이 가능하다는 것을 전제로 한다면 행정기구 방안도 효력을 발휘를 배제할 수 없을 것임

## 제2절 정책제언

### □ 중앙집권체제의 폐해 공유 필요

- 과거 관행처럼 추진해온 중앙집권적 정책의 추진 결과로서의 지자체의 중앙 의존, 극심한 국토의 불균형 발전에 대한 문제 공유
  - 중앙집권적인 체제로 인해 권력과 의사결정의 중앙집중은 물론이고 지자체는 중앙정부의 대리자적 위치에 머물러 분권이 제약되는 결과를 초래
  - 2022년 말 현재, 우리나라 인구의 50.4%에 이르는 인구가 서울과 경기, 인천 등 수도권 지역에 집중
- 권력과 중앙집중과 발전의 수도권 집중은 경로의존, 누적적인 폐해 야기
  - 지자체 정책의 자율성 저하는 물론이고 국토 불균형 발전의 누적성이 강화 되어 비수도권의 소멸과 상대적 박탈감을 우려할 정도로 국가발전 저해

### □ 치유책으로 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진

- 중앙집권체제의 폐해를 극복하고 국가발전을 견인하기 위해서는 우리 사회에서 비등한 지방분권과 균형발전의 지혜로운 통합적 추진이 긴요
  - 헌법적 가치인 지역균형발전에 대한 요구가 높을 뿐 아니라 2000년대 이후 지방분권에 대한 요구 모두가 대단히 높음
  - 경험연구나 국가사례연구에서도 이들의 통합적 추진이 성과가 크고 선진국의 전반적인 추세를 보여주고 있음
- 그럼에도 불구하고 지금까지 양자가 분절적으로 추진되어 왔던 문제점을 지니고 있어 이의 해소가 필요

### □ 통합적 추진을 위해서는 이를 위한 토대 구축이 중요

- 첫째, 통합적 추진의 방향은 고도의 분권과 고도의 지역균형발전이 함께 하는 것으로 설정하고 인식을 공유

- 둘째, 통합적 추진의 기반으로 지방분권법과 국가균형발전법을 통합하는 통합 법률의 제정이 필요
- 셋째, 사업과 시책의 재편이 필요한데, 분권과 균형발전 각각으로 추진하던 사업과 시책을 통합적으로 추진하는 사업체계 구축이 필요
  - 초점은 분권적 차원에서 지역의 여건과 특성에 적합한 시책을 발굴해서 추진할 수 있도록 사업과 시책의 지방이양, 공모사업 삭제, 부처편성 사업의 대폭적인 축소 및 삭제 등이 필요
- 넷째, 사업 및 시책과 연계된 계획도 통합적 추진의 효과가 창출될 수 있도록 재편이 필요
  - 재편의 기초는 분권적, 상향적 계획, 지자체 자체평가 계획 등을 강화하는 것이 되어야 함
- 다섯째, 통합적 추진의 거버넌스와 추진기구의 재편도 필요
  - 과거의 중앙주도적 추진기구와 거버넌스에서 탈피하여 지방분권적 추진기구의 설치가 필요
  - 통합 위원회의 법적 지위는 현실적인 여건, 사업 조정에 따른 갈등을 최소화하면서도 지금보다는 훨씬 강력한 실행력을 보유할 수 있는 총괄적 기구를 형성, 운용하는 방향이 되어야 할 것임
- 여섯째, 분권을 고려한 특별회계 재원 편성
  - 현재의 부처가 주도하는 재원의 편성에서 탈피해 지자체의 자율성이 대폭적으로 증가한 방향의 재원 편성 필요
  - 부처 편성은 대폭적으로 축소 내지 삭제함과 동시에 분권계정 등을 신설 하되, 성과 창출을 확대하기 위해 이전보다 확대된 예산을 편성
  - 조건이 불리한 지역이나 통합적 추진의 결과 발전이 지체되는 지역을 대상으로 수평적 조정 차원의 재원 편성

## □ 분권 개헌과 연계의 강화

- 통합적 추진에 대한 공감대 강화 필요
  - 지방분권과 균형발전의 통합적 추진의 성패가 결국 지자체나 국민이 참여함에 있음을 고려하여 가급적 폭넓은 의견 수렴 및 공감대 확보가 필요
- 통합적 추진을 통해서 보다 많은 성과를 창출하기 위해서는 중앙집권 국가에서 분권 국가로의 전환이 선행되어야 함
  - 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부의 관계 설정을 포함해서 국가체제를 보다 근본적으로 전환 시킬 수 있는 분권 개헌이 필요

## 참고문헌

- 강현수(2007). 참여정부 균형발전 정책의 성과와 과제. 시민과 세계(11). 149-175.
- 고광용(2016). 중앙-지방정부 간 사무이양 체계 및 성과에 관한 연구. 입법과 정책(8). 57-81.
- 교육부(2021). 제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획.
- 국가균형발전위원회(2003). 국가균형발전의 비전과 과제.
- 국가균형발전위원회(2021a). 균형발전지표 실태조사 지역별 결과.
- 국가균형발전위원회(2021b). 문재인 정부 4년간의 국가균형발전정책, 국가균형발전포럼자료, 2021.5.11.
- 국가균형발전위원회(2021c). 문재인 정부 4년간의 균형발전정책 및 향후 계획, 국가균형발전포럼자료. 2021.5.11.
- 국가균형발전위원회·산업연구원(2020). 코로나19이후 지역경제 변화와 균형발전정책. 균형발전모니터링 이슈 Brief. 2020년 6월.
- 국토교통부. 홈페이지. 혁신도시 현황.
- 금창호(2017). 차기 정부의 지방분권 과제. 지방자치 이슈와 포럼. 12:48-49. 한국지방행정연구원.
- 기획재정부(2022, 2023). 국가균형발전특별회계 편성지침.
- 김순은(2017). “자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진전략”. 국토. 2017년 12월호.
- 김용웅 외(2003). 지역발전론, 한울아카데미
- 김용웅(2021). 국가균형발전정책의 시대별 변화와 대응. 국토. 2021.1. pp.6-10.
- 김은경(2008). EU 지역정책의 변화와 정책적 시사점. SNU-KIEP EU센터 연구시리즈 08-02.
- 김현호(2022). 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진. 지방시대 정책 컨퍼런스. 부산 벅스코. 2022.11.10.
- 김현호·최지민(2021). 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진. 한국지방행정연구원

## TF 연구.

- 김현호·김도형(2017). 지방분권형 지역균형발전정책의 설계. 한국지방행정연구원.
- 김홍환·정순관(2018). 역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가. 지방행정연구 제(32:1). 003-034.
- 박진경·김현호 외(2019). 지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구. 한국지방행정연구원.
- 박진경·김현호(2019). 지방분권에 대응한 광역지자체 균형발전정책 추진시스템 효율화 방안. 한국지방행정연구원.
- 성경룡(2013). 「균형사회와 분권국가의 전망」. 한울아카데미.
- 윤영근(2017). 지방분권의 두 가지 접근: 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로. 지방자치 이슈와 포럼. 12:31-42. 한국지방행정연구원.
- 이기우(2017). 지방분권을 위한 헌법개정 과제. 지방자치 이슈와 포럼. 12:49-56. 한국지방행정연구원.
- 이소영 외(2021). 신균형발전정책 구상 및 개편방안. 한국지방행정연구원.
- 이소영·김민영(2022). 접경지역 특화발전방안 연구. 한국지방행정연구원.
- 이원섭 외(2018). 분권형 국가균형발전의 실천전략 연구. 국토연구원.
- 이원섭(2018). 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구. 국토연구원.
- 장재홍(2005). 지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계분석 및 정책 대응. 산업연구원.
- 정정화(2017). 박근혜 정부의 지방분권정책 평가와 과제. 한국자치행정학. 31. 1-23. 한국자치행정학회.
- 조기현·전성만(2019). 문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구 : 세입분권을 중심으로. 한국지방행정연구원.
- 주인석(2022). 문재인 정부 자치분권정책의 성과와 한계 : '분권' 영역에 대한 실적을 중심으로. 지역과 정치. 제5권 제1호.
- 주취정(2022). 지역주도의 인재육성과 전략방향, 전문대-전국시군구청장협의회 공동주최 세미나. 2022.11.29. 대구무역회관.

- 지역발전위원회(2018). 국가균형발전 비전과 전략.
- 차미숙(2017). 분권형 균형발전추진방안. 새정부 국토도시 정책방향과 추진과제 정책세미나 자료집. 국토연구원.
- 차미숙(2020). 인구감소 시대 활력있는 지역사회 구현방향 일본의 제2기 마을·사람·일 자리 창생정책(2020~2024). 국토이슈리포트. 국토연구원.
- 하혜영·김예성(2021). 지방소멸 위기지역의 현황과 향후과제. NARS입법정책. vol.85. 국회입법조사처.
- 한경원(2017). 역대 정부의 지역발전 정책과 분권형 국가균형발전의 정책과제. 국토. 434. 20-25.
- 한국지방행정연구원(2022). 인구감소지역에 대한 균특회계 지원 확충방안.
- 홍선기(2022). 지방분권·균형발전 특별법 입법과정 검토: 시도협의 의견개진 사항 중심으로. 대한민국시도지사협의회.
- Asatryan, Z., Feld, L. P., & Geys, B.(2015). Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, 163(3/4), 307-320. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24507535>
- Bartolini, D., S. Stossberg and H. Blöchliger(2016), “Fiscal Decentralisation and Regional Disparities”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1330, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>.
- Baskaran, T., Feld, L. P., & Schnellenbach, J.(2016). Fiscal Federalism, Decentralization, And Economic Growth: A Meta-Analysis. *Economic Inquiry*, 54(3), 1445-1463. doi:<https://doi.org/10.1111/ecin.12331>
- Blöchliger, H., Bartolini, D., & Stossberg, S.(2016). Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence? doi:<https://doi.org/10.1787/5jlr3c1vcqmr-en>
- Bodman, P.(2011). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the

- OECD. *Applied Economics*, 43(23), 3021–3035. doi:10.1080/00036840903427208
- Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I.(2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth: Spending Versus Revenue Decentralization. *Economic Inquiry*, 51(4), 1915–1931. doi:https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x
- Hanif, I., Wallace, S., & Gago-de-Santos, P.(2020). Economic Growth by Means of Fiscal Decentralization: An Empirical Study for Federal Developing Countries. *SAGE Open*, 10(4), 2158244020968088. doi: 10.1177/2158244020968088
- Kyriacou, A. P., Muineló-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O.(2015). Fiscal Decentralization and Regional Disparities: The Importance of Good Governance. *Papers in Regional Science*, 94(1), 89–107. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/pirs.12061
- Lessmann, C.(2009). Fiscal Decentralization and Regional Disparity: Evidence from Cross-Section and Panel Data. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 41(10), 2455–2473. https://doi.org/10.1068/a41296
- Lessmann, C.(2012). Regional Inequality and Decentralization: An Empirical Analysis. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 44(6), 1363–1388. https://doi.org/10.1068/a44267
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R.(2009). Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619–644. https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049
- Rodríguez-Pose, A., & Krøijer, A.(2009). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, 40(3), 387–417. doi:https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2009.00488.x



- Rodríguez-Pose, A., & Muštra, V.(2022). The economic returns of decentralization: Government quality and the role of space. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 54(8), 1604–1622.doi:10.1177/0308518x221118913
- Rompuy, P. V.(2021). Does subnational tax autonomy promote regional convergence? Evidence from OECD countries, 1995–2011. *Regional Studies*, 55(2), 234–244. doi:10.1080/00343404.2020.1800623
- Shankar, R., & Shah, A.(2003). Bridging the Economic Divide Within Countries: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities. *World Development*, 31(8), 1421–1441. doi:https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00098-6
- Thornton, J.(2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of urban Economics*, 61(1), 64–70. Retrieved from https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:juecon:v:61:y:2007:i:1:p:64-70

### 〈참고 홈페이지〉

- 교육부(<https://www.moe.go.kr/>)
- 국토교통부 혁신도시 현황(<http://www.molit.go.kr/>)
- 국토교통부 혁신도시발전추진단(<http://innocity.molit.go.kr/>)
- 영국의 지방이양 협상(<https://www.local.gov.uk/>)
- 일본 지방창생(<https://www.kantei.go.jp>)
- 통계청(<https://kostat.go.kr>)
- 행정안전부 정부조직관리정보시스템(<https://org.mois.go.kr>)