



기본 | 18-10

# 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구

A Study on the Strategies for Decentralization of Balanced National Development Policies

이원섭 외

기본 18-10

---

# 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구

---

A Study on the Strategies for Decentralization of  
Balanced National Development Policies

이원섭 외

## ■ 연구진

이원섭 국토연구원 선임연구위원(연구책임)  
양진홍 국토연구원 연구위원  
박태선 국토연구원 연구위원  
김진범 국토연구원 연구위원

## ■ 외부연구진

강창민 제주연구원 선임연구위원  
김현호 한국지방행정연구원 선임연구위원

## ■ 연구심의위원

이상준 국토연구원 부원장  
차미숙 국토연구원 국토계획·지역연구본부장  
권영섭 국토연구원 선임연구위원  
변필성 국토연구원 선임연구위원  
조판기 국토연구원 연구위원

# 주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



## 본 연구보고서의 주요 내용

- 1 본 연구에서는 국가균형발전 정책 패러다임의 전환을 위해 국가균형발전과 지방분권의 핵심 요소를 융합하는 분권형 국가균형발전의 실천전략 제시
- 2 국가균형발전 정책 및 지방자치 제도의 분권화가 진행되고 있으나 본격적인 자치분권 시대에 대응하기에는 지방의 자율성과 권한이 전반적으로 미흡
  - 국가균형발전 정책은 중앙정부 주도의 정책 결정, 계획 수립, 자원 배분 등의 문제를 개선하고, 지방자치 제도는 분권형 지역발전 제도의 적극적인 활용과 지역간 재정력 격차 해소를 위한 균형 장치 필요
- 3 국가균형발전 관점에서 균형발전과 지방분권 정책의 조화로운 추진을 통해 균형과 분권의 선순환 효과가 창출될 수 있는 추진전략과 세부 실천과제 제시

## 본 연구보고서의 정책제안

- 1 (분권형 국가균형발전의 실천모형 정립) 국가균형발전 정책을 구성하는 핵심 요소인 공간계획, 추진체계, 자원체계, 제도를 분권화된 시스템으로 전환
- 2 (국가균형발전 정책의 분권화) 지방정부의 계획고권 강화, 국가균형발전 제도 및 재정운용의 분권화 확대를 통한 지역발전의 지역 자주성 제고
- 3 (자치분권형 지역발전 추진체계 강화) 자치분권형 균형발전 추진체제 구축, 정부간 협력 및 지역거버넌스 강화, 자치분권 기반의 계획계약제도 시행
- 4 (분권형 국가균형발전을 위한 제도개선) 주요 국가균형발전 시책의 지방분권 요소 강화, 지방자치 핵심 시책의 지역균형발전 요소 강화, 재정의 균형발전 지원기능 강화를 위한 관련 법률 및 제도 개선





## 1. 연구의 개요

### □ 연구의 배경 및 목적

- 국가균형발전의 역사적인 흐름을 정책 패러다임의 전환 차원에서 보면, 분권형 균형발전은 기존 정책의 한계를 뛰어넘기 위한 불가피한 선택
- 국민의 시대, 국민주권 시대를 기치로 출범한 문재인 정부의 강력한 지방분권화 추진에 따라 국가균형발전 정책에도 대폭적인 변화 필요
- 본 연구의 목적은 국가균형발전과 지방분권의 핵심 요소를 융합하는 분권형 국가균형발전의 추진전략과 실천과제를 제시하는 것임

### □ 연구의 범위 및 방법

- 연구의 범위
  - 공간적 범위는 국가균형발전과 지방자치분권 정책이 시행되는 전국을 대상으로 하되, 필요한 경우 연구에 적합한 세부 공간 범위 설정
  - 시간적 범위는 국가균형발전 정책이 본격 실행되기 시작한 참여정부 이후부터 문재인정부 임기가 완료되는 시기까지를 중점 대상으로 설정
  - 내용적 범위는 국가균형발전, 도시 및 지역계획 등 공간정책 분야 행정 및 재정의 분권화 이슈에 초점을 두며, 이와 관련한 지방재정 및 지방자치 제도도 함께 검토
- 연구 방법
  - 분권형 균형발전 관련 국내외 문헌 및 정책자료 조사, 지방재정 등 통계자료 분석, 외부전문가 협동연구(원고위탁), 대학 및 연구기관 전문가, 공무원 자문 등 활용

## □ 연구의 차별성 및 기대효과

- 연구의 차별성
  - 분권개헌으로 촉발된 분권화 시대의 전개에 대응하여 국가균형발전 정책과 지방자치분권 정책의 통합적 추진을 위한 정책대안을 제시함으로써 문재인정부의 4대 복합·혁신 국정과제의 하나인 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’ 실천을 뒷받침하는 선도적 연구
- 연구의 기대효과
  - 균형발전과 지방분권의 조화로운 추진을 통해 지역의 자립적, 자율적 발전과 이를 통한 국민의 삶의 질 향상이라는 정책목표 달성에 기여
  - 중앙주도형 균형발전 정책으로 초래된 지방의 주도성 부족과 지역간 경쟁·갈등 심화 등으로 발생하는 사회적 비용의 예방 및 절감에 기여

## 2. 분권형 국가균형발전의 이론적 배경

### □ 분권형 국가균형발전의 이론

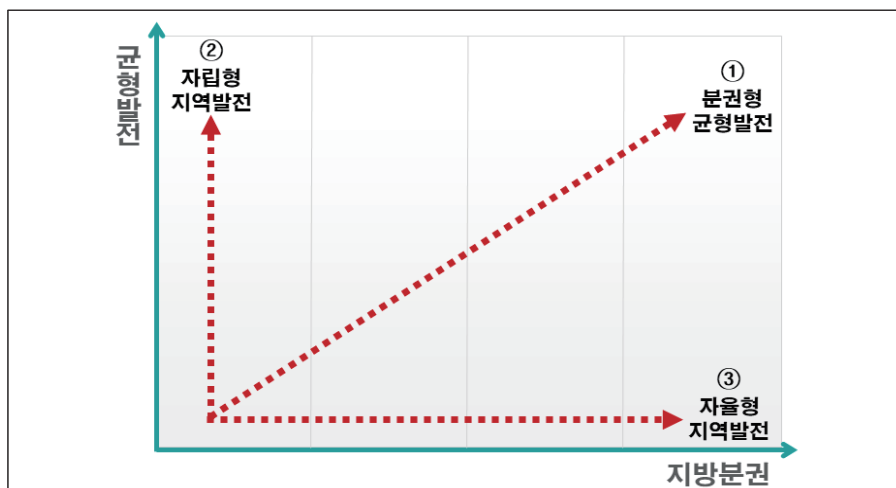
- 균형발전이 지역간 형평, 국가 통합 등 공간적 가치를 중시하는데 비해 지방분권은 민주, 다양화, 경쟁 등 비공간적 가치 중시
  - 균형발전은 자원의 차등적 배분을 통한 국토의 균형발전, 지방분권은 분권형 거버넌스 구축을 통한 지역발전의 균등한 기회제공이 목표
- 공간발전 측면에서 균형발전 정책과 지방분권의 상호관계 논의는 양자가 병존·보완 가능하다는 주장과 상호 긴장·대립된다는 주장으로 대별
  - 병존·보완적 관계를 중시하는 논리는 지방분산을 통한 균형발전으로 지역의 자치여건과 발전역량이 강화됨으로써 국가 전체적으로 자치기반이 안정화되고 지방정부간에 대등한 상호협력이 증진된다고 주장
  - 긴장·대립적 관계를 강조하는 논리는 균형발전은 중앙정부의 강력한 조정력을 필요로 하며 이 과정에서 지방자치의 핵심요소인 지방분권이 침해될 수 있고, 지역간에 발전 잠재력의 차이로 인해 지방분권은 지역간의 불균형을 더욱 심화시킨다고 주장

- 지역간 격차 해소와 지방분권 강화에 대한 요구가 병존하는 우리나라의 현실에서 분권정책과 균형정책은 동시에 주요 정책으로 추진 필요
  - 균형발전과 지방분권의 부정적 관계를 교정·보완하고 긍정적인 관계를 증진·향상시켜 균형과 분권의 조화로운 선순환 관계를 구축하는 것이 핵심 과제

## □ 분권형 국가균형발전의 개념

- 분권형 국가균형발전의 개념
  - 분권형 국가균형발전은 중앙정부와 지방정부, 지역주민의 역할이 적절하게 분담되어 지방정부와 지역주민이 자치적 권한과 역량을 가지고 지역발전을 추진함으로써 전체 국토가 특색있고 균형있게 발전하고 주민의 복리가 향상되는 선진 민주국가 구현으로 정의
- 분권형 국가균형발전의 추진경로
  - 균형발전과 지방분권의 관계에서 분권형 균형발전 경로(①)는 균형발전과 지방분권 정책의 조화로운 추진을 통해 균형과 분권의 선순환 효과가 창출되며 이는 우리나라 분권형 국가균형발전 정책의 지향점

그림 2-3 | 균형발전과 지방분권의 추진경로



자료: 저자 작성.



### 3. 국가균형발전 정책의 분권화 현황과 과제

#### □ 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 분석틀

표 2 | 국토 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 분석 틀

구 분		공간계획적 관점	행정적 관점	재정적 관점	집합적 관점
		계획의 수립·집행	조직체계와 인력	재원조달과 배분	지역 거버넌스
행정분권 요소	중앙권한 지방이양	중앙·지방역할분담, 업무연계 실적평가	특별자치 시도, 행정기관 지방이전 등	특별회계 국고보조, 지방예산 자체수립	추진주체 다양화, 지방추진조직 마련
재정분권 요소	지방재정 확충 및 자율성 제고	계획의 수립·집행을 위한 적정재원의 추정과 조달·지원 등	이전기관의 운영조직 마련, 전문인력 양성 지원 등	재정 확충, 간접성·자율성 강화, 재정 격차 완화 등	예산편성 주민참여, 계획수립·재정회의 주민·지자체 참여 등
지자체 역량 및 자율성 요소	행정역량 강화 및 자율성 제고	지자체의 패키지 사업신청 개발지역 설정권 등	광역행정 체계, 지자체 간 협약, 지자체와 특별기관 간의 협업, 협의를 통한 갈등조정 등	재정의 집행·관리·역량강화, 재정운영 및 실적평가 관리 강화 등	중앙위원회의 지자체 참여기회 확대 등
주민자치 요소	주민자치 역량강화	주민참여사업 및 주민입안 확대 등	지역리더 양성, 주민 참여행정 등	알권리 강화, 재정 참여확대, 재정지원	주민참여공동체 구성·운영·지원 등

자료: 저자 작성.

#### □ 국토 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 현황

- 국토 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 추이를 분석하기 위해 「국토기본법」(2002.2.4. 제정), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2002.2.4. 제정), 「지역개발 및 지원에 관한 법률」(2014.6.3. 제정), 「지방재정법」(1963.11.11. 제정), 「지방자치법」(1949.7.4. 제정), 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(2013.5.28. 제정)의 개정 연혁 검토
- 국토 공간계획 및 지방자치 관련 법령에 의한 권한과 책임은 중앙부처 장관 및 중앙위원회 등 중앙정부, 시도지사 및 시도위원회 등 광역지자체, 시장·군수 및 시군구위원회 등 기초지자체로 구분하여 검토
- 분권화 요소별 국토공간계획 및 지방자치제도의 변화 추이 요약
  - 행정분권 요소에서는 중앙정부의 권한이 공간계획의 수립·결정권한 이양, 지방분권을 위한 중앙위원회 설치, 사무분담원칙 마련, 특별회계 설치, 재정지원방안 마련 등을 통해 점진적으로 지방으로 이양 확대 진행

- 재정분권 요소에서는 지자체의 재정건전성 강화, 재정보전금 제도 개선·보완, 지방비부담 협의제도 강화, 재정안정화기금의 설치, 수수료 징수의 자율권 부여, 세제감면 등 재방재정의 확충 및 자율성 확대 진행
- 지자체 역량 요소에서는 중앙정부의 승인요건 완화, 공간계획의 수립권한 이양 및 자율권 강화, 행정절차 간소화, 전문위원 설치, 총괄사업자 제도의 도입, 통합지출관 설치, 보조금 관리역량 강화, 지자체의 의견반영 확대 등을 통해 지자체의 역량강화 및 자율성 제고 진행
- 주민자치 요소에서는 주민입안 확대, 지자체와 민간의 역할 확대, 주민소송제 도입, 지방재정 공사·공개, 주민감사청구권 강화, 주민소환제 도입, 자치분권 위원회 설치, 주민참여 예산기구 설치 등을 통해 주민의 자치역량 강화 진행

## □ 국가균형발전 정책의 분권화 현황

- 국가균형발전 정책의 분권화 현황 분석을 위해 「국가균형발전특별법」(2004. 1. 16. 제정)의 개정 연혁과 역대 정부의 정책성과 검토
- 국가균형발전의 철학과 비전은 지역간 형평성에 기초한 국가균형발전(참여정부), 효율성과 성장을 중시하는 지역경쟁력 강화 및 특화발전(이명박 정부), 주민생활에 기초한 지역행복(박근혜 정부), 분권·포용·혁신에 기초한 국가균형발전(문재인 정부) 순으로 변화
- 국가균형발전특별법은 2004년 1월 제정 이후 2018년 3월까지 총 36회의 개정이 이루어짐
  - 주요 내용은 국가균형발전계획의 수립·시행, 국가균형발전위원회 설치, 국가균형발전 특별회계 설치·운영 등
  - 법 제정 이후, 제주특별자치도 계정 설치, 광역경제권발전계획 수립, 평가체계 개선, 포괄보조금 제도 도입, 세종특별자치시 계정 설치, 지역발전 투자협약 우선지원, 국가혁신 융복합단지 지정 등의 제도개선 진행
- 분권화 요소별 국가균형발전특별법의 변화추이
  - 행정분권 요소에서는 지역혁신발전계획 수립, 국가균형발전 특별회계 설치 및 우선지원, 예산편성시 지자체 의견 반영, 광역경제권발전위원회 설치 및 폐지 등이 이루어짐

- 재정분권 요소에서는 제주특별자치도 계정 및 세종특별자치시 계정 설치, 포괄보조금을 통한 시·도의 자율성 제고 등이 이루어짐
- 지자체 역량 요소에서는 시·도 발전계획의 수립 의무화, 국가균형발전위원회 위원에 시·도지사 및 시·군·구청장 포함, 시·도 및 시·군의 생활권발전위원회, 지역혁신협의회 및 지역혁신지원단 설치 등이 이루어짐

#### □ 국가균형발전 정책의 분권화 과제

- 공간계획 및 지방자치제도의 분권화 확대를 위한 정책과제
  - 고령화, 저출산, 인구 감소, 저성장 등 거시적인 경제·사회 여건변화를 고려하여 중장기적 관점에서 중앙권한의 단계적 지방이양 추진
  - 지방이양 분야별 특성을 고려한 다양한 지방이양 방안 마련을 위해 공간적·행정적·집행적 관점에서 분권화 과제 도출
  - 지자체의 특성과 지역 간 격차를 고려하여 일괄적·동시적 지방이양 지양 및 지역맞춤형 차등이양, 단계적 이양지원 방안 마련
  - 지자체의 계획고권을 강화할 수 있도록 지역계획 수립·심의·승인권 지방이양, 중앙정부 수립계획에 대한 지역참여 강화 추진
  - 지자체 및 주민의견의 적극적 반영을 고려한 지방이양을 위해 중앙과 지방의 수평적 협력체계 강화 및 주민자치 활성화 촉진
- 국가균형발전 정책의 분권화 강화를 위한 정책과제
  - 자치분권 확대에 따른 새로운 지방자치 제도를 국가균형발전 정책에 적용함으로써 균형발전정책의 분권화 촉진 및 실천력 강화
  - 국가와 지방, 지방과 지방의 수평적 협력과 상생발전을 활성화하는 계획수립 및 집행제도 정비
  - 균형발전 정책 실천수단의 분권화를 위해 국가균형발전특별회계의 구조 개편, 지역에 대한 포괄보조 확대, 지역간 차등지원 강화

## 4. 지방자치분권 정책의 현황과 과제

### □ 자치분권의 성과와 과제

- 역대 정부의 자치분권 정책과제는 참여정부 47개 과제, 이명박정부 20개 과제, 박근혜정부 20개 과제, 문재인정부 33개 과제 설정
  - 중앙·지방권한 재배분, 지방의정, 재정분권, 지방정부 역량 강화, 지방정부 책임성, 정부간 협력, 시민사회 활성화, 근린자치 등에 중점
- 역대 정부의 중앙행정권한의 지방이양 실적은 총 이양확정 과제 3,101건 중 1,982건은 이양 완료되었으나 1,119건은 미완료
  - 문재인정부는 지방이양일괄법을 제정하여 2000년 이후 지방 이양이 결정된 권한 및 사무 중 77개 법률의 518개를 일괄 이양할 계획
- 문재인정부는 연방제 수준의 강력한 자치분권을 추진하겠다는 의지를 표명하고 헌법 개정을 추진하였으나 정치적 공감대 부족으로 연기된 상황
  - 정부 출범 초기에 제시한 자치분권 로드맵의 추진의지 및 일정에 차질이 발생할 것이라는 우려를 해소할 수 있도록 분야별 후속조치 시행 필요
  - 자치분권의 성과를 기반으로 균형발전 및 공간정책의 분권화를 확대할 수 있도록 지방정부의 계획고권 강화, 자치재정권 강화 및 국가균형발전특별회계 개편, 자치분권형으로 지역발전 추진체계 전환 추진 필요

### □ 재정분권의 성과와 과제

- 역대 정부는 지방재정 확충을 위해 지방교부세율 인상, 지방양여금 폐지 및 국가균형발전특별회계 신설, 국고보조금 정비, 분권교부세 신설(참여정부), 지방소비세 도입, 국가균형발전특별회계 개편 및 포괄보조금 도입, 지역상생발전기금 설치(이명박정부) 등을 추진
  - 문재인정부는 8:2인 국세와 지방세 비율을 7:3을 거쳐 6:4로 개편하는 것을 목표로 지방소비세 및 지방소득세 중심으로 지방세 확대를 추진 중이며, 우선 2022년까지 국세 대 지방세 비율을 7:3으로 개선할 계획
- 1990년대부터 본격적인 지방자치 제도가 시행되고 있으나 지방재정의 성장세는 미흡하며, 국제적으로도 지방재정의 중앙정부 의존도가 높음

- 1996~2016년 중앙재정이 4.9배 증가할 동안 지방재정은 재정분권에도 불구하고 5.1배 증가하는데 그치고, 중앙재정 대비 지방재정 규모는 1996년 50.3%에서 2003년 42.8%로 크게 감소하였다가 2016년 52.4%로 증가하는데 그침
- 한국의 지방정부 전체 세입 대비 자체세입 비율은 OECD 평균치에 미달하여 지방정부 세출의 자주성이 낮고 중앙정부 의존도가 높은 구조

표 3 | 지방재정과 중앙재정 규모 비교 추이(세출결산 순계 기준)

(단위: 조원, %)

구 분		민선1기 (1995)	민선2기 (1999)	민선3기 (2003)	민선4기 (2007)	민선5기 (2011)	민선6기 (2016)
국내총생산(명목GDP)		377.3	482.7	724.7	975.0	1,235.2	1,641.8
규모 (조원)	중앙재정(A)	72.9	114.5	191.9	206.6	273.7	354.4
	지방재정(B)	36.7	54.0	82.2	113.0	141.2	185.7
비중 (%)	A/GDP	19.3	26.1	26.5	21.2	22.1	21.6
	B/GDP	9.7	11.2	13.4	15.4	11.4	11.3
	(B/A)	50.3	46.3	42.8	54.7	51.6	52.4

자료: 1. 손희준. 2014. 민선 6기 출범에 따른 지방재정 성과와 과제. 예산정책연구 3(2): 83.

2. 2016년 자료는 e-나라지표(<http://www.index.go.kr>, 2018. 4. 10 접속)의 정부재정 현황, 지방재정 규모, 국내총생산 및 경제성장률 자료를 이용하여 작성함.

- 지방세출 분야 중 세출 비중이 가장 크게 증가한 분야는 사회복지로 2008년 21.0%에서 2016년에는 30.0%로 확대되었고, 세출 규모는 2006년 35조원에서 2016년 79조원으로 2.3배 팽창
- 사회복지 분야의 세출 팽창은 다른 분야의 세출을 억제하는 요인으로 작용하여 특히 수송 및 교통분야의 세출 비중이 크게 하락하였으며, 국토 및 지역개발, 농림해양수산, 환경보호 분야 비중도 하락
- 재정지원 제도 중 부동산교부세와 지역상생발전기금은 지역균형을 우선 목표로 운영하며, 보통교부세, 국가균형발전특별회계 등도 재정형평 기능 수행
- 보통교부세의 지역균형수요, 부동산교부세의 재정력역지수, 국가균형발전특별회계의 낙후지역 차등보조율 및 시도 자율편성 예산, 일부 복지분야 국고 보조사업에서 재정여건이 불리한 지역 배려

- 국가균형발전특별회계는 중앙정부가 예산편성 지침을 통해 구속성이 높은 포괄보조 특성을 보유하고 있으며, 지자체가 편성하는 포괄보조사업의 지역자율성을 확대하는 등의 제도 개편 필요

#### □ 제주특별자치도의 자치분권 성과와 과제

- 제주특별자치도는 일반적인 지방분권을 넘어서는 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치제도를 시범적으로 시행하기 위해 도입
  - 2006년 제주특별자치도 출범 이후 중앙정부에서 제주도로 이양된 행정권한은 5단계 과정을 거쳐 총 4,537건에 달함
- 제주특별자치도 시행으로 자치1층제 실험체제 구축, 특별행정기관 이관, 자치경찰 및 감사위원회 설치, 조직·인사·재정 등 자치행정 자율성 확보, 단계적 권한이양 및 제도개선에 의한 정책 자율성 확대 등의 성과 창출
  - 반면, 제도 개선과제 발굴의 소극적 대응, 권한이양 실행기간의 장기화, 행정시 제도에 대한 효율성, 특행기관의 관리 등의 과제가 있음
- 제주특별자치도 출범 이후 제주도의 재정자립도는 2007년 26.4%에서 2016년 38.2%로 크게 상승하여 전국 시도 평균이 감소한 것과 대비
  - 지방세 세입은 2006년 4,337억원에서 2015년 1조 1,240억원으로 급신장하였고, 지방세 증가율은 전국 평균보다 2배 이상 높은 1위 기록

### 5. 분권형 국가균형발전 정책의 해외 사례

#### □ 프랑스, 독일, 일본의 분권형 균형발전 정책사례 종합

- 헌법 및 법률을 통한 강력한 정책 추진 동력 확보
  - 프랑스와 독일은 헌법 개정을 통해, 일본은 지방분권을 추진하기 위해 관련 개별법 개정이 아닌 별도의 법률을 제정하여 신속·일괄 추진
- 장기적 관점에서 지속적이고 일관된 정책 추진
  - 독일은 지금까지 총 51회에 걸친 헌법 개정을 통해, 프랑스는 1982년 지방분권법과 2003년 헌법 개정으로, 일본은 1995년 지방분권추진법 제정을 통해 중장기적으로 추진 중

- 행정-재정-공간정책 분권의 복합적 추진
  - 프랑스, 독일, 일본 모두 지역간 행정·재정·경제적 격차 해소를 위해 행정권한 이양뿐만 아니라 재정 이전, 공간정책의 수립·집행체계의 분권화도 동시에 추진
- 중앙과 지방정부의 명확한 기능분담
  - 사례 국가들 모두 보충성에 근거하여 중앙정부의 역할은 정책·제도·지침 등을 제시하는데 중점을 두고, 지방정부는 구체적인 계획을 수립하고 집행하는 역할 담당
- 지방분권과 균형발전의 조화로운 추진
  - 독일은 1965년에 공동사무제도, 프랑스는 1982년에 계획계약, 일본은 2005년 광역지방계획을 도입하여 지역간 경제·사회적 격차를 해소하고 경쟁력을 강화하는 국토정책을 추진
- 광역계획 기반의 정부간 협력 활성화
  - 프랑스의 EPCI(지자체간 협력법인), 독일의 소연합과 목적연합, 일본의 연계협약은 기초지자체간 협력발전, 프랑스의 메트로폴과 계획계약, 독일의 광역연합, 일본의 광역연합과 광역지방계획은 광역지자체간 협력발전을 위한 공간정책 거버넌스 제도로 활용

## □ 해외사례의 시사점

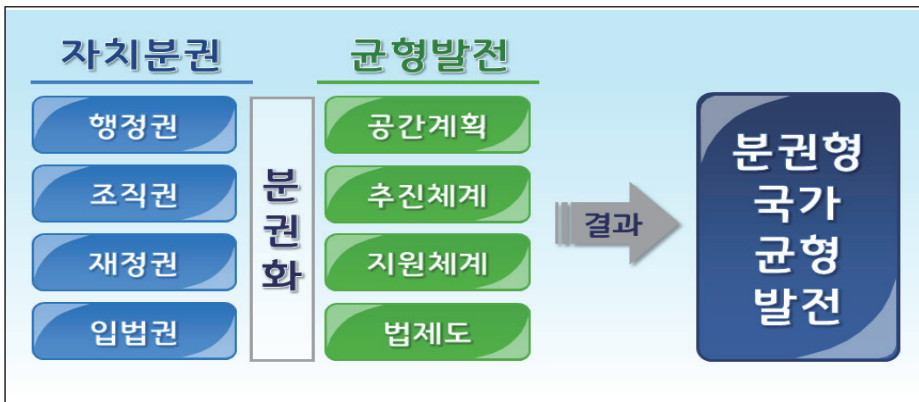
- 사례 국가들은 공통적으로 글로벌 경쟁 시대에 국가의 명령이나 지도, 보조금 방식의 획일적이고 경직적인 방식으로는 지역발전을 지역의 실정에 맞게 신속하게 추진하기 어렵다는 배경에서 분권정책을 추진 중
  - 우리나라도 전국을 하나의 권역으로 일률적으로 다루기보다는 분권화를 통해 지역 특성에 맞는 정책과 시책을 지역 주도로 추진 필요
- 국가의 권한과 재원을 과감하게 지방으로 이양하여 지역의 정책적 자율과 재정적 자주, 경제적 자립 역량을 제고할 필요
- 지역의 주도하에 지역의 특성에 맞게 생활 및 생산 공간을 재정비하고, 이를 기반으로 지역에서 소득과 일자리가 창출되고, 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 향상시키는 자치분권형 국토발전 체제를 구축해야 함

## 6. 분권형 국가균형발전 정책의 추진 전략

### □ 분권형 국가균형발전의 실천 모형

- 분권형 국가균형발전의 실천을 위해 자치분권의 핵심요소인 지방정부의 행정·조직·재정·입법권을 기반으로 국가균형발전 정책을 구성하는 핵심 요소인 공간 계획, 추진체계, 지원체계, 법제도를 분권형으로 전환
  - 공간계획 요소의 분권화를 위해 지역발전을 위한 기획 및 계획수립, 공간 구분, 사업 구상 등을 분권화
  - 추진체계 요소의 분권화를 위해 균형발전 정책의 추진 주체, 거버넌스 등을 분권화
  - 재정 및 역량 요소의 분권화를 위해 균형발전 정책의 실천에 소요되는 재정 및 예산, 인력 및 조직 등을 분권화
  - 제도적 요소의 분권화를 위해 균형발전 지원 제도 및 법률 등을 분권화

그림 2 | 분권형 국가균형발전의 실천 모형: 지방분권과 균형발전의 핵심요소 결합



자료: 저자 작성.

### □ 국가균형발전 정책의 분권화

- 국가균형발전 정책의 분권화를 위해 지방정부의 계획고권 확대, 지역개발 심의 권한의 지방이양, 균형발전 재정분권의 확대 추진



그림 3 | 국가균형발전 정책의 분권화



자료: 저자 작성.

- 지방정부의 계획고권 확대를 위해 지방정부의 계획수립권, 계획승인권, 계획조정 및 참여권을 강화하고, 중앙정부의 지역개발 심의 권한을 지방으로 이양
  - 계획수립권 강화를 위해 지방정부의 지역발전계획 수립권을 확대하고, 중앙정부의 지역계획 수립권 축소
  - 계획승인권 강화를 위해 지방정부의 도시계획 결정 권한을 확대하고, 중앙정부 및 광역지자체가 승인하는 지역계획은 광역 및 기초로 이양
  - 계획조정 및 참여권 강화를 위해 계획간에 상충이 발생하는 경우 관할 지방정부에 조정권을 부여하고, 중앙정부 지역계획에 지방 참여 강화
  - 지역개발 심의 권한의 지방이양은 중앙도시계획위원회 및 국토정책위원회의 심의기능을 지방에 이양하고, 두 위원회의 통합 방안 검토
- 국가균형발전 재정의 분권화 확대를 위해 국가균형발전특별회계 포괄보조금의 지역자율성 강화, 지역간 차등지원 확대, 국가균형발전특별회계 구조 개편 추진
  - 국가균형발전특별회계 포괄보조금의 지역자율성 강화를 위해 세출예산 용도를 지방정부가 자율적으로 결정하고 중앙정부의 통제 축소
  - 지역간 차등지원의 확대 및 체계화를 위해 지역별 발전 수준을 평가하여 차등지원 대상지역을 선정하고 지역별로 지원등급을 구분하는 등 국가차원의 차등지원 지침을 마련하여 시행
  - 국가균형발전특별회계의 구조 개편은 국가균형발전 정책의 목표 및 전략과 특별회계의 연계, 예산편성 및 집행에서 지역의 자율성과 책임성 확대 및 칸막이식 운영 최소화, 예산편성의 시간 범위 및 특별회계 규모 확대를 목표로 추진

(1안) 국가균형발전 3대 전략에 따라 포용계정(사람전략), 균형계정(공간전략), 혁신계정(산업전략)을 중심으로 운용하되, 보완적으로 연계협력 및 계획계약을 위한 별도 계정을 설치하며, 제주 및 세종계정은 현행대로 유지하는 방안

(2안) 국가균형발전 3대 전략인 공간, 사람, 산업 전략별로 균형계정, 포용계정, 혁신계정, 제주 및 세종계정을 매칭하는 방안

그림 4 | 국가균형발전특별회계 개편방안

개 편 방 안 (1)	전략 \ 계정	사람	공간	산업
	정책계정	포용계정	균형계정	혁신계정
	지역계정	제주계정		세종계정
	특별계정	연계협력/계획계약 계정		

개 편 방 안 (2)	전략 \ 계정	균형계정 연계협력/계획계약	포용계정	혁신계정	제주/세종계정
	공간	◎	◎		◎
	사람	◎	◎		◎
	산업	◎		◎	◎

자료: 저자 작성.

- 1안은 기존의 특별회계 예산편성 및 집행구조를 크게 변화시키지 않고 적용할 수 있고, 2안은 균형발전의 전략 또는 정책목표와 재정의 연계가 용이하고 1안보다 유연한 제도 운영 가능

## □ 자치분권 기반의 지역발전 추진체계 강화

- 지역 주도의 지역발전 추진을 위해 정책 추진체계를 자치분권형으로 개편하고 정부간 협력 및 거버넌스를 강화하며 정부-지자체간 계획계약 제도를 자치분권에 기반하여 시행

그림 5 | 자치분권 기반의 지역발전 추진체계



자료: 저자 작성.

- 자치분권형 균형발전 체제 구축 방안
  - 연방제에 준하는 자치분권의 핵심 요건인 헌법 개정이 어려운 현실 여건상 우선 검토할 수 있는 방안으로 제주특별자치도에 준하는 자치재정권, 자치입법권, 자치조직권을 다른 지역으로 단계적으로 적용 확대
  - 지방재정 측면에서는 자치재정권을 강화하되 이 과정에서 발생하는 지역간 재정격차 문제에 대응할 수 있도록 지방재정 조정제도를 개편하고, 국가균형발전특별회계 포괄보조금 및 지자체 균형발전특별회계 확대 추진
  - 지방정부의 균형발전 자치입법권의 활용을 확대하고 실효성을 제고할 수 있도록 광역 및 기초지자체에서 지역균형발전 지원 조례 정비
  - 지역발전 분야의 지방정부 자치조직권 활용 확대 방안으로 지방자치법, 국토계획법 등을 개편하여 행정구역을 초월한 지역발전사업계획의 수립 및 집행 지원
- 정부간 협력 및 지역거버넌스 강화 방안
  - 중앙정부와 지방정부의 수평적 관계 정립을 위해 국가균형발전위원회-지역혁신협의회 연석회의(가칭) 등을 통해 중앙과 지방간의 소통 활성화와 협력체계 구축, 정책결정 과정에서 지방 참여 제도화 추진
  - 지방정부간 협력 및 거버넌스 강화를 위해 자치분권 종합계획에서 도입된 특별자치단체와 협약제도 등 새로운 협력제도를 지역사업 추진에 적극 활용할 수 있도록 정책적으로 지원
  - 지역발전 분야에서 지방정부간의 수평적 협력이 상시적으로 이루어질 수 있도록 상설화된 광역발전 거버넌스를 지방정부 공동으로 설치운영

• 자치분권 기반의 계획계약제도 시행 방안

- 계획계약 제도 운영에 대한 중장기 로드맵을 수립하여 계획계약 제도의 정책 목표 및 성과지표, 지원방식, 대상사업 등 재검토
- 계획계약 대상사업의 범위 및 재원 규모를 확대하는 방안으로 계획계약의 대상을 지자체의 신규 제안사업에 국한하지 않고 국가균형발전특별회계의 중앙부처 및 지자체 편성사업으로 확대
- 중앙-지방정부간 계획계약을 프랑스의 계획계약 제도와 영국의 분권협상 제도를 접목하는 지역맞춤형 분권협약 방식으로 추진하여 지역의 주도성과 자율성을 강화하는 등 기존의 협약 제도와 차별화

□ 분권형 국가균형발전을 위한 제도개선 방안

표 4 | 분권형 국가균형발전을 위한 제도개선 방향

구 분	대상 법령	제도개선 방향
균형발전 법령 (개정)	국가균형발전 특별법	지자체의 사업계획 수립 및 집행권한, 균형발전 정책수립 참여, 지역 추진기구의 권한 및 기능 강화
	국토기본법	도종합계획 승인권 지방이양, 국토정책위원회 심의대상 조정 및 중앙도시계획위원회와 통합
	도시 및 지역개발 관련 법률	계획 수립 및 결정의 국가개입 축소, 지방정부 계획수립·조정·참여권 강화, 도시권 계획기구 설치 등 자치분권 기초 강화
	지역균형발전 조례	지역균형발전 조례 표준 모델 개발 및 공유
지방자치 법령 (개정)	자치분권특별법	자치분권 추진과제 추진을 위한 제도적 장치 확보, 자치분권 정책 시범 실시 요건 제시
	지방자치법	특별지방자치단체 실차운영 및 재정 사항 구체화
지방재정 법령 (개정)	지방교부세법	보통교부세 지역균형수요 산정방식 개편
	지방자치단체 기금관리기본법	재정분권과 연동한 지역상생발전기의 확대
	지방세법	지방소비세 배분시 지역간 소비력 격차 반영을 위한 사도별 가중치 조정
	국고보조금법	보조금 사업 정비 및 지방이양, 지역간 차등보조를 확대
분권균형 통합법 (제정)	분권균형발전 특별법 (가칭)	계획계약, 지역간 협력사업, 지역발전 거버넌스 구축 등 핵심 시책, 지역간 차등지원 및 차등분권, 특별지방자치단체 설립 등 행재정적 지원 수단 포함

자료: 저자 작성.

- 국가균형발전특별법, 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 지역개발 및 지원에 관한 법률 등 주요 균형발전 법령의 지방분권적 요소를 강화하도록 정비
  - 국가균형발전특별법은 지자체의 사업계획 수립 및 집행권한, 균형발전 정책 수립 참여, 지역 추진기구의 권한 및 기능 등을 강화하도록 개편
  - 국토기본법은 도종합계획 승인권의 지방이양, 국토정책위원회의 심의대상 조정 및 중앙도시계획위원회와의 통합 등을 반영하도록 정비
  - 도시 및 지역개발 관련 법률은 계획의 수립 및 결정에 관한 국가개입 축소, 지방정부의 계획수립·조정·참여권 강화, 도시권 계획기구 설치 등 자치분권 기조를 강화하도록 정비
  - 지방정부가 운영하는 지역균형발전 관련 조례의 개편을 통해 제도의 실효성을 강화할 수 있도록 표준 모델을 개발하여 지역간에 공유
- 지방자치와 관련한 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 및 지방자치법을 지역발전 요소를 강화하는 방향으로 정비
  - 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법은 자치분권 추진과제가 차질없이 추진될 수 있도록 제도적 장치를 확보하고, 자치분권 정책의 시범 실시를 위한 요건 제시
  - 지방자치법은 지자체가 공동으로 설립하는 특별지방자치단체의 설치·운영 및 재정에 관한 사항을 법 또는 시행령에서 구체화
- 재정분권 확대와 연동하여 재정의 균형발전 지원기능을 강화할 수 있도록 지방재정 관련 법률 정비
  - 지방교부세법을 개정하여 보통교부세의 지역균형수요 산정방식을 개편하고, 지방자치단체 기금관리기본법을 정비하여 재정분권과 연동한 지역상생발전 기금의 확대 추진
  - 지방소비세의 지역별 배분액 계산시 지역간 소비력 격차를 보다 잘 반영할 수 있도록 지방세법의 사도별 가중치 조정
  - 국고보조금 제도는 지방재정 부담을 완화하기 위해 보조금 사업의 정비 및 지방이양, 보조금 사업의 지역간 차등보조를 확대 추진

- 국가균형발전 정책과 자치분권 정책의 통합적 추진을 통해 분권형 국가균형발전을 지원하는 「분권균형발전 특별법(가칭)」 제정 검토
  - 특별법에는 계획계약, 지역간 협력사업, 지역발전 거버넌스 구축 등의 핵심 시책, 지역간 차등지원 및 차등분권, 특별지방자치단체 설립 등의 행·재정적 지원수단 포함

## 7. 결론 및 향후 과제

- 분권형 국가균형발전 정책은 자치분권 시대의 본격 전개에 따라 예상되는 국가균형발전 정책의 한계를 극복하고 성과를 제고하기 위해 필수적 과제로 인식하여 추진
- 분권형 국가균형발전 정책의 실천을 위해서는 국토, 지역, 도시계획 분야의 주요 기능을 지방으로 이전하고, 균형발전 정책을 지원하는 핵심 재원과 권한의 지방이양을 확대하여 지방정부가 지역발전을 독자적, 자율적으로 수행할 수 있도록 재정, 조직, 입법 등 실천수단 확보
- 본 연구는 균형발전 관점에서 지방분권적 요소를 강화할 수 있도록 종합적이고 적용가능한 정책방안을 제시하였으며, 향후 세부 주제별로 후속 연구를 수행하여 구체적인 추진방안 검토 필요

---

# 차례

## CONTENTS

---

주요 내용 및 정책제안 .....	iii
요 약 .....	v

---

### 제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적 .....	3
2. 연구의 범위 및 방법 .....	10
3. 선행연구 검토 및 차별성 .....	13
4. 연구의 기대효과 .....	17

---

### 제2장 분권형 국가균형발전의 이론적 배경과 개념

1. 분권형 국가균형발전의 이론적 배경 .....	23
2. 분권형 국가균형발전의 개념 .....	33

---

### 제3장 국가균형발전 정책의 분권화 현황과 과제

1. 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 현황 .....	41
2. 국가균형발전 정책의 분권화 현황 .....	61
3. 국가균형발전 정책의 분권화 과제 .....	79

#### 제4장 지방자치분권 정책의 현황과 과제

1. 지방자치분권 정책의 현황과 과제 ..... 85
2. 재정분권의 성과와 과제 ..... 97
3. 제주특별자치도의 자치분권 성과와 과제 ..... 114

#### 제5장 분권형 국가균형발전 정책의 해외 사례

1. 분석대상 국가의 선정 및 분석 틀 ..... 129
2. 사례 국가별 분권형 균형발전 정책 ..... 131
3. 해외사례의 종합 및 시사점 ..... 149

#### 제6장 분권형 국가균형발전의 추진 전략

1. 분권형 국가균형발전의 실천 모형 ..... 155
2. 국가균형발전 정책의 분권화 ..... 158
3. 자치분권 기반의 지역발전 추진체계 강화 ..... 174
4. 분권형 국가균형발전을 위한 제도개선 방안 ..... 183



---

# 차례

## CONTENTS

---

---

### 제7장 결론 및 향후 과제

- 1. 연구의 주요 결론 ..... 191
- 2. 연구의 한계 및 향후 과제 ..... 197

참고문헌 ..... 199

SUMMARY ..... 208

## 표차례

LIST OF TABLES

표 1-1	대통령발의 개헌안의 균형발전과 지방분권 관련 내용	6
표 1-2	자치분권 종합계획(2018. 9)과 국가균형발전비전(2018. 2)의 비교	7
표 1-3	국가균형발전의 전략별 실천과제 (4대 분야, 45개 과제)	7
표 1-4	자치분권 종합계획의 전략별 실천과제 (6대 전략, 33개 과제)	9
표 1-5	본 연구와 주요 선행연구의 차별성	16
표 2-1	균형발전과 지방분권 정책의 비교	25
표 2-2	지방분권의 지역균형발전 영향 분석	29
표 2-3	영국의 지역발전 분권화 정책 추진 경과	31
표 2-4	국가균형발전과 지방분권의 차이점과 공통점	32
표 2-5	분권형 국가균형발전 정책의 특징	36
표 3-1	국토 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 분석 틀	42
표 3-2	균형발전 및 지방자치 주요 권한 및 책임의 분담 현황	44
표 3-3	공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 추이 종합	60
표 3-4	국가균형발전정책의 시기별 변화 추이	64
표 3-5	국가균형발전특별법의 주요 변화 추이	72
표 3-6	국가균형발전특별회계의 변화	76
표 3-7	국가균형발전특별회계 편성체계(2019년 예산 기준)	76
표 3-8	분권화 관점별 국가균형발전특별법의 변화 내용	78
표 4-1	지방자치분권의 법률적 정의 및 기본이념	86
표 4-2	지방자치분권 정책의 종류와 내용	87
표 4-3	역대 정부의 지방분권 정책 비교	89
표 4-4	역대 정부별 중앙행정관한의 지방이양 실적(2012. 12 기준)	93
표 4-5	지방일괄이양 대상 사무의 유형별 현황	93

# 표차례

## LIST OF TABLES

표 4-6		자치분권 정책의 주요과제 .....	95
표 4-7		이명박·박근혜정부의 주요 재정분권 시책 .....	100
표 4-8		지방재정과 중앙재정 규모 비교 추이(세출결산 순계 기준) .....	105
표 4-9		재원별 지방세입 구조 추이(총계 기준) .....	106
표 4-10		자치단체 유형별 지방세입 대비 의존자원 비중 추이 .....	106
표 4-11		자치단체 유형별 지방세출 현황(총계 기준) .....	107
표 4-12		기능별 지방세출 구조 추이(총계 기준) .....	108
표 4-13		자치단체 유형별 기능별 세출 구조 추이(총계 기준) .....	109
표 4-14		OECD 기준 세입분권 및 세출 분권의 추이 비교 .....	110
표 4-15		국가균형발전특별회계 지역자율계정의 포괄보조금적 운용체계 특성 .....	112
표 4-16		제주특별자치도의 단계별 행정권한 이양실적 .....	117
표 4-17		제주특별자치도 인사 특례 .....	118
표 4-18		제주특별자치도 조직 특례 .....	119
표 4-19		특별지방행정기관의 제주특별자치도 이관 현황(2006년 7월 1일 기준) .....	120
표 4-20		제주특별자치도의 주요 추진과제 .....	124
표 5-1		지방분권의 형태 비교 .....	130
표 5-2		프랑스의 지방분권 주요 추진 경과 .....	132
표 5-3		프랑스의 2003년 헌법 개정 전후의 지방자치단체 권한배분 비교 .....	133
표 5-4		고민간 협력형 광역행정조직 현황(2015년 1월 1일 기준) .....	137
표 5-5		일본의 지방분권개혁 추진 경과 .....	145
표 5-6		삼위일체 재정개혁의 성과: 세입항목별 증감 지자체 현황 .....	146
표 5-7		일본의 광역행정제도 개요 .....	148
표 5-8		사례 국가의 분권형 균형발전 정책 종합 .....	151

---

---

표 6-1		국토기본법의 도종합계획 수립 및 승인 관련 조항 .....	158
표 6-2		국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 도시계획 수립 및 승인 관련 조항 .....	160
표 6-3		지역개발 및 지원에 관한 법률의 지역개발계획 수립 및 승인 관련 조항 .....	161
표 6-4		국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 시행령의 중앙도시계획위원회 심의 대상 .....	162
표 6-5		개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법의 중앙도시계획위원회 관련 내용 .....	162
표 6-6		중앙도시계획위원회 심의안건 현황 .....	163
표 6-7		국토기본법의 국토정책위원회 심의 대상 .....	164
표 6-8		유럽연합의 지역정책 목표와 구조기금의 연계 .....	173
표 6-9		지방자치단체의 지역균형발전 조례 현황 .....	176
표 6-10		제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례의 균형발전 특별회계 관련 규정 .....	177
표 6-11		분권형 국가균형발전을 위한 제도개선 방안 종합 .....	187

---

## 그림차례

LIST OF FIGURES

---

그림 1-1		지방분권과 균형발전 관계에서 본 국토발전 정책 패러다임의 변화 .....	4
그림 1-2		연구의 흐름도 .....	12
그림 2-1		균형발전 및 분권 관련 NDSL(국가과학기술정보센터) 논문검색 워드클라우드 .....	24
그림 2-2		지방분권과 균형발전의 시기별 우선순위 .....	27
그림 2-3		균형발전과 지방분권의 추진경로 .....	36
그림 4-1		국가균형발전특별회계의 탄생과 광역발전특별회계로의 재편 구조 .....	101
그림 4-2		제주특별자치도 단계별 제도개선 추진 주요 내용 .....	116
그림 6-1		분권형 국가균형발전의 실천 모형: 지방분권과 균형발전의 핵심요소 결합 .....	157
그림 6-2		유럽연합의 차등지원 지도(2014-2017) .....	168
그림 6-3		국가균형발전특별회계 개편방안 .....	172
그림 6-4		사군구 자율편성 사업의 지역구분체계 개편방안 .....	173



# 1

CHAPTER

## 연구의 개요

- 1. 연구의 배경 및 목적 | 3
- 2. 연구의 범위 및 방법 | 10
- 3. 선행연구 검토 및 차별성 | 13
- 5. 연구의 기대효과 | 17



## 연구의 개요

본 장에서는 분권형 국가균형발전 실천 전략 연구의 전반적 내용을 제시하였다. 먼저 연구의 배경과 목적을 제시하고, 이어서 연구의 범위와 방법, 연구의 틀을 명시하였다. 아울러 주요 선행연구의 검토를 통해 본 연구의 차별성을 부각시켰다. 마지막으로 본 연구의 학술적·정책적 기대효과를 제시하였다.

### 1. 연구의 배경 및 목적

#### 1) 연구의 배경

장기간 이어져 온 국토발전 정책의 역사적인 흐름을 큰 패러다임의 전환 차원에서 보면 분권형 균형발전 정책은 기존 정책의 한계를 뛰어넘기 위해 불가피한 선택이다. 우리나라의 국토발전 정책은 중앙정부가 강력한 주도권을 행사하면서 추진되어 왔다. 1960년대 초반 거점개발을 통한 효율성 중시의 전략에서 출발하였고, 1990년대 이후에는 거점개발 전략으로 야기된 지역간 불균형을 시정하기 위해 균형발전 정책이 본격 추진되었다. 2000년대 초반 참여정부는 강력한 국가균형발전 정책을 추진하였으나, 이후의 정부에서는 경쟁력이나 국민행복을 중시하는 정책 패러다임에 따라 균형발전 정책은 우선순위에서 밀려났다.

한편, 1990년대 중반부터 지방자치 제도가 시행되어 중앙정부와 지자체의 권한 및 기능의 재편과 지방이양, 이에 따른 재정의 분권화가 진행되어 왔다. 그러나 국토개발 및 균형발전 정책은 여전히 중앙정부가 주도하고 있고 지방은 주요 정책이나 계획의



기획 및 집행·평가 등에서 수동적으로 참여하는 수준에서 벗어나지 못하는 실정이다.

2017년 출범한 문재인정부는 국가균형발전 정책과 자치분권 정책을 통합적으로 추진하는 전략을 취하고 있다. 문재인정부는 참여정부의 국가균형발전 이념을 계승하면서 강력한 자치분권 정책을 추진하고 있다. 따라서 본격화되는 지방자치 시대를 맞이하여 균형발전 정책의 패러다임도 과거와는 달리 중앙이 주도하는 것이 아니라 지방이 주도하는 분권형 균형발전 전략으로 전환해야 할 시점에 와 있다.

그림 1-1 | 지방분권과 균형발전 관계에서 본 국토발전 정책 패러다임의 변화



자료: 김현호·김도형(2018, p31)을 수정.

문재인 정부는 국민의 시대, 국민주권 시대를 기치로 출범하였으며, 모든 국민에게 공정한 기회를 보장하고 차별과 격차를 해소하는 희망과 통합의 사회경제 전환을 추구하고 있다. 문재인정부는 5대 국정목표의 하나인 ‘고르게 발전하는 지역’을 실현하기 위한 3가지 국정전략으로 첫째, 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권, 둘째, 골고루 잘사는 균형발전, 셋째, 사람이 돌아오는 농산어촌을 설정하였다. 과거와 달리 균형발전과 자치분권을 별개로 분리하지 않고 균형있는 지역발전이라는 공통의 목표를 향한 실천전략으로 설정한 점이 특징이다. 이를 위해 국정운영 5개년 계획에서는 4대 복합 혁신과제의 하나로 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’을 제시하고 있다.

---

따라서 5대 국정목표의 하나인 ‘고르게 발전하는 지역’을 효과적으로 추진하고 그 성과를 극대화하려면 국가균형발전과 지방자치분권 정책을 조화롭고 통합적으로 추진하는 것이 필수이다.

문재인정부가 추진하고 있는 강력한 지방분권 정책은 국가균형발전 정책에도 대폭적인 변화를 요구하고 있다. 2018년 2월 문재인 대통령이 발의한 헌법 개정안은 전문에 ‘자치와 분권’, ‘지역간 균형발전’을 명기하고 있으며, 총강(제1조)에 ‘대한민국은 지방분권 국가를 지향한다’고 선언하고 있을 정도로 지방분권과 균형발전을 중시하고 있다. 또한 제2국무회의(국가자치분권회의) 등 연방제 수준의 강력한 지방분권을 천명하는 등 문재인정부의 자치분권 의지는 역대 어느 정부보다 강한 것으로 판단된다.

대통령이 발의한 개헌안이 무산되었지만 지방분권 정책은 자치분권 종합계획이나 지방자치법 등 주요 법률의 개정이나 제정을 통해 추진되고 있다. 이에 따라 국가균형발전 정책의 수립 및 집행방식도 지방자치 이념을 반영하여 이에 상응하는 변화가 요구된다.

문재인정부의 국정운영 계획이 발표된 이후 균형발전 및 지방분권 정책의 양대 컨트롤 타워인 국가균형발전위원회와 자치분권위원회는 각각 국가균형발전 및 자치분권에 관한 비전과 전략을 발표하고 상호 협력적 추진 의지를 천명하였다. 자치분권위원회와 국가균형발전위원회 공동으로 세종제주 자치분권·균형발전 특별위원회를 구성하여 자치분권과 균형발전의 통합적 추진을 모색하고 있다. 그러나 현실적으로는 국가균형발전과 관련한 두 위원회의 역할은 보완적이기 보다는 차별화되는 측면이 강하여 과연 균형정책과 분권정책이 국정목표인 ‘고르게 발전하는 지역’을 향해 조화롭고 통합적으로 추진될 수 있을 것인가에 대해 우려가 있는 것도 사실이다.

표 1-1 | 대통령발의 개헌안의 균형발전과 지방분권 관련 내용

◦ 전문

‘...자치와 분권을 강화하고....안으로는 국민생활의 균등한 향상과 지역 간 균형발전을 도모하고 밖으로는...’

◦ 총강

제1조 ③ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.

◦ 제4장 제3절 국무회의와 국가자치분권회의

제97조 ① 정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다.

◦ 제9장 지방자치

제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다.

② 지방정부의 종류와 구역 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다.

③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.

④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.

제122조 ① 지방정부에 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 둔다.

② 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.

제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.

② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 제정할 수 있다.

제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.

② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다.

③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분해야 한다.

④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행한다.

자료: 대통령 문재인. 2018. 대한민국헌법개정안.

자치분권 정책과 국가균형발전 정책의 조화로운 추진을 위한 현실적인 방법은 두 정책을 균형과 분권의 상대적 관점에서 교차 평가하여 문제점을 개선하는 것이다. 자치분권 정책에서는 균형발전 측면을 중요하게 고려해야 하고, 균형발전 정책에서는 자치분권적 요소를 강화하는 방향으로 정책이 설계되고 추진되는 것이 중요하다. 자치분권

정책에서는 강화된 자치분권으로 인해 지역간 불균형이 심화되지 않도록 지방정부간에 재정 및 행정상 격차를 완화하고 지역간 상생발전을 증진할 수 있는 보완적 장치를 마련해야 한다. 균형발전 정책에서는 기존의 중앙주도형 정책을 지역주도형 정책으로 전환시키는 패러다임의 변화를 포함하여 자치분권과 균형발전 전략을 통합하는 분권형 국가균형발전 정책을 추진해야 한다. 특히 국가균형발전 정책의 실천력을 높이고 지역 주도성을 강화하는 수단으로 자치분권 종합계획에서 제시된 추진전략 및 실천과제를 적극 활용할 필요가 있다.

표 1-2 | 자치분권 종합계획(2018. 9)과 국가균형발전비전(2018. 2)의 비교

구분	자치분권 종합계획	국가균형발전 비전
비전	우리 삶을 바꾸는 자치분권	지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국
목표	주민과 함께하는 정부 다양성이 꽃피는 지역 새로움이 넘치는 사회	지역주도 자립적 성장기반 마련
전략	① 주민주권 구현 ② 중앙권한의 획기적인 지방이양 ③ 재정분권의 강력한 추진 ④ 중앙-지방 및 자치단체간의 협력 강화 ⑤ 자치단체의 자율성과 책임성 확대 ⑥ 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	① (사람) 안정되고 품격있는 삶 ② (공간) 방방곡곡 생기도는 공간 ③ (산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신 ④ 실행력 제고방안

자료: 자치분권위원회. 2018b. 자치분권 종합계획(안).  
지역발전위원회. 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.

표 1-3 | 국가균형발전의 전략별 실천과제 (4대 분야, 45개 과제)

4대 분야	실천과제
1. 안정되고 품격있는 삶	1- 1. 지방대학 자율적 교육역량 강화
	1- 2. 지역 맞춤형 우수 지역인재 양성
	1- 3. 지역인재 취업지원
	1- 4. 지역 간 문화격차 해소
	1- 5. 새로운 가치 창출로 지역문화 성장
	1- 6. 지역간 연계협력과 지역 관광거점 육성
	1- 7. 지역 고유자산을 활용한 특화관광 육성

4대 분야	실천과제
	1- 8. 지역관광 혁신역량 제고
	1- 9. 취약지역 중심의 지원 강화
	1-10. 지역중심 보건복지체계 구축
	1-11. 일자리 창출 지역사회서비스 혁신사업
	1-12. 이동권 보장을 위한 지역교통체계 개편
2. 방방곡곡 생기도는 공간	2- 1. 농촌 신활력 플러스 추진
	2- 2. 불편없는 농촌 365 생활권 구축
	2- 3. 도시민과 함께 하는 농촌다움 회복
	2- 4. 맞춤형귀농·귀촌정착지원
	2- 5. 활력과 매력이 넘치는 어촌 조성
	2- 6. 재생에너지 보급 확대
	2- 7. 지역 맞춤형 뉴딜사업 활성화
	2- 8. 지역과 지역주민이 주도-상생
	2- 9. 지속가능한 뉴딜 사업 기반 확립
	2-10. 중소도시 연계 협력 강소도시권 육성
	2-11. 인구감소지역 활성화 통합 지원
	2-12. 균형발전선도모델「상생협력벨트」지정
	2-13. 마을공동체 기반 지역 역량 강화 및 활력 촉진
3. 일자리가 생겨나는 지역혁신	3- 1. 이전 공공기관의 지역발전 선도
	3- 2. 스마트 혁신도시 조성
	3- 3. 혁신도시 산업 클러스터 활성화
	3- 4. 주변지역과 상생발전
	3- 5. 혁신도시 추진체계 재정비
	3- 6. 균형발전과 지역의 자립적 산업생태계
	3- 7. 혁신성장 4대 거점 육성
	3- 8. 인력·투자·마케팅 스마트 지원 프로그램
	3- 9. 국유재산 발굴을 위한 총조사 실시
	3-10. 국유지 개발 활성화 및 활용도 제고
	3-11. 산림 자원을 활용한 활력있는 산촌 조성
	3-12. 해양자원을 활용한 연안도서지역 재창조
4. 실행력 제고방안	4- 1. 국가균형 발전의 헌법적 가치 강화
	4- 2. 균형발전 상생회의 제도화
	4- 3. 지역혁신체계 구축
	4- 4. 글로벌 정책협력 거버넌스 구축

자료: 지역발전위원회. 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.

표 1-4 | 자치분권 종합계획의 전략별 실천과제 (6대 전략, 33개 과제)

추진전략	실천과제
1. 주민주권 구현	1-1. 주민 참여권 보장
	1-2. 숙의 기반의 주민참여 방식 도입
	1-3. 주민자치회 대표성 제고 및 활성화
	1-4. 조례 제·개정과 주민직접발안제도 도입
	1-5. 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화
	1-6. 주민투표 청구대상 확대
	1-7. 주민참여예산제도 확대
2. 중앙권한의 획기적인 지방이양	2-1. 중앙-자치단체 간 사무 재배분
	2-2. 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양
	2-3. 자치분권 법령 사전협의제 도입
	2-4. 특별지방행정기관 정비
	2-5. 대도시 특례 확대
	2-6. 광역단위 자치경찰제 도입
	2-7. 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
3. 재정분권의 강력한 추진	3-1. 국세·지방세 구조 개선
	3-2. 지방세입 확충 기반 강화
	3-3. 고향사랑 기부제 도입
	3-4. 국고보조사업 개편
	3-5. 지방교부세 형평 기능 강화
	3-6. 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	4-1. 중앙-지방 협력기구 설치·운영
	4-2. 자치단체 간 협력 활성화 지원
	4-3. 제주·세종형 자치분권 모델 구현
5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	5-1. 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개
	5-2. 자치조직권 강화 및 책임성 확보
	5-3. 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보
	5-4. 지방공무원 전문성 강화
	5-5. 지방재정 운영의 자율성 제고
	5-6. 지방재정정보 공개 및 접근성 확대
	5-7. 자치분권형 평가체계 구축
	5-8. 자치단체 형태 다양화
6. 지방행정체제 개편과 지방선거 제도 개선	6-1. 지방행정체제 개편방안 모색
	6-2. 지방선거제도 개선방안 모색

자료: 자치분권위원회. 2018b. 자치분권 종합계획(안).

---

## 2) 연구의 목적

본 연구는 국가균형발전과 지방분권의 핵심 요소를 융합하는 개념인 분권형 국가균형발전의 실천전략을 제시하는 연구로서 다음과 같은 두 가지 세부 목적을 지닌다. 첫째, 본 연구에서는 분권형 국가균형발전 정책의 논거와 패러다임을 제시하고자 하였다. 지방분권과 균형발전이라는 상이한 목적을 지니는 정책개념을 국토공간이라는 공통의 주제를 매개로 개념적 통합을 시도하였다.

둘째, 본 연구에서는 분권형 국가균형발전 정책의 추진 전략과 실천과제를 제시하고자 하였다. 분권형 국가균형발전의 개념적 모델에 근거하여 이를 구현할 수 있는 공간 정책 분야의 전략과 보다 구체적인 실천과제를 도출하였다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구의 범위와 틀

본 연구의 공간적 범위는 전국을 대상으로 하되, 공간계층에 따라 전국, 광역, 기초 단위로 구분하여 접근하였다. 가장 상위의 공간 단위인 전국적 차원은 국가균형발전 및 자치분권 정책의 연계를 통한 실질적인 균형발전 국가를 실현하는 공간으로 보았다. 그 아래의 광역 차원(사도 및 사도 연계)은 국가균형발전 및 지방분권 정책의 핵심 공간으로서 특히 광역적 균형발전사업과 자치분권의 대상 공간이며, 특별자치분권의 사례분석 지역(제주특별자치도)으로 선정하였다. 가장 아래의 공간 단위는 기초 차원(시군 및 시군 연계)으로 주민의 삶의 질과 관련한 균형발전, 기초적인 자치분권, 생활권 단위의 연계협력 대상 공간으로 설정하였다.

본 연구의 시간적 범위는 과거와 현재, 미래를 포괄하되, 다음과 같이 구분하였다. 과거의 시간적 범위는 국가균형발전 정책이 본격 실행되기 시작한 참여정부 이후를 중점 검토하였으며, 필요한 경우 지방자치제 도입 이후부터로 시간적 범위를 확대하였

---

다. 현재 및 미래의 시간적 범위는 문재인정부의 출범 이후부터 임기가 완료되는 시기까지를 1차적 범위로 설정하였으며, 중장기적 관점이 필요한 경우 그 이후의 시간도 고려하였다.

연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 먼저 본 연구에서는 일반적인 지방행정 및 지방재정에 관한 사항이나 행정구역 개편에 관한 내용은 제외하였으며, 대신 국가균형발전, 도시 및 지역계획 등 공간정책과 관련한 행정 및 재정 분권과 관련한 이슈에 초점을 두었다. 재정과 관련해서는 국가균형발전특별회계에 초점을 두며, 지방교부세나 국고보조금 등 일반적인 지방재정에 관한 내용은 균형발전과 관련된 사항만 제한적으로 다루었다.

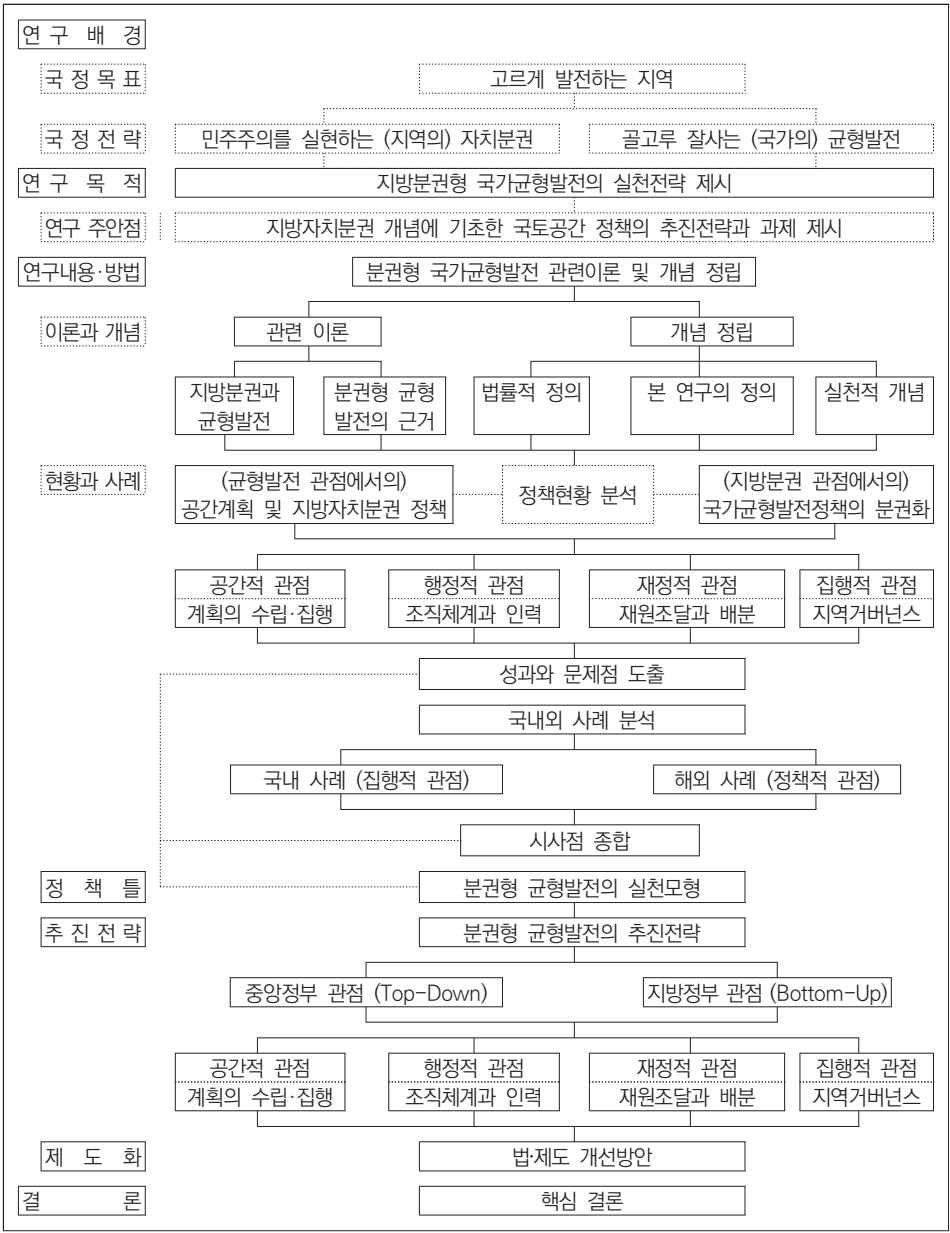
연구의 전체적인 내용은 연구의 개요, 분권형 국가균형발전의 이론적 배경 검토, 국가균형발전과 자치분권 정책의 추진현황 분석 및 정책과제 도출, 분권형 국가균형발전의 해외사례 분석, 분권형 국가균형발전의 추진 전략 제시, 연구의 주요 결론 및 향후 과제로 구성하였다.

분권형 국가균형발전 정책의 변천 과정은 주요 법령의 개정 추이를 통해 공간적, 행정적, 재정적, 집행적 관점 등 네가지 관점에서 분석하였다. 정책의 변천 과정을 살펴보기 위해 검토한 법령은 공간계획 및 개발 분야에서 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「지역개발 및 지원에 관한 법률」, 지방재정 분야에서 「지방재정법」, 지방자치 분야에서 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이다.

분권형 균형발전 정책의 국내외 사례 분석을 통해 정책적 시사점을 도출하기 위해 다음의 국가 및 지역을 선정하였다. 해외사례로서 지역주도의 균형발전 체제를 구축하고 있는 프랑스, 독일, 일본을 통해 우리나라에서 분권형 균형발전 정책을 강화하는데 필요한 시사점을 도출하였다. 국내사례는 제주특별자치도의 추진성과와 한계 및 과제 검토를 통해 분권형 균형발전 정책을 다른 지역으로 확대하여 추진하는데 필요한 시사점을 도출하였다.



그림 1-2 | 연구의 흐름도



---

분권형 국가균형발전 정책의 추진 전략은 먼저 균형발전 정책의 분권화를 위해 지방 정부의 계획고권 확대 및 관련 권한의 지방이양, 균형발전 재원의 분권화 강화 및 국가 균형발전특별회계의 분권구조로의 개편 방안을 제시하였다. 그리고 자치분권 기반의 지역발전 추진기반 강화를 위해 분권형 균형발전 체제 구축, 정부간 협력 거버넌스 구축, 자치분권 기반의 계획계약제도 추진방안을 제시하였다.

## 2) 연구의 방법

본 연구는 다음과 같은 방법을 통해 수행하였다. 가장 중요한 연구방법은 분권형 국토정책과 관련한 국내외 문헌 및 정책자료를 조사하고, 이를 통해 정책적 시사점과 추진방향을 도출하는 것이다. 이를 위해 국내 및 해외의 국가균형발전 및 지방자치분권 정책, 제도 및 법령 등을 폭넓게 조사하였다. 다음으로 분권형 국토정책에 관한 주요 통계자료를 조사하였다. 가장 중요한 자료는 지방재정에 관한 국내외 통계자료 분석이다.

본 연구의 수행과정에서 외부 전문가를 적극 활용하였다. 지역정책, 지방행정, 지방재정 분야에서 내부 연구진의 부족한 전문성을 보완할 수 있도록 국책연구기관 및 지방연구원의 관련 전문가를 대상으로 협동연구(원고위탁)를 시행하였다. 또한 자치분권 및 균형발전 정책동향과 향후 추진방향에 관해 대학 및 연구기관의 전문가, 중앙 및 지자체 공무원의 자문을 구하였다.

## 3. 선행연구 검토 및 차별성

### 1) 선행연구 현황

국가균형발전과 지방자치분권을 균형발전의 관점에서 통합적으로 연구를 수행한 사례는 매우 제한적이다. 이는 통상 국가균형발전과 지방자치분권 연구들이 각각 공간적 관점과 행재정적 관점에서 달리 접근하여 연구의 주제나 내용이 명확히 차별화되기 때

---

문이다. 또한 정책의 기획이나 실행에서도 균형발전과 자치분권을 주관하는 부처가 다르고 상호간 협력 및 소통이 부족하였다. 그 결과 국가균형발전은 지방자치분권 정책 및 연구에서, 지방자치분권은 국가균형발전 정책 및 연구에서 부수적인 역할에 그쳤다.

참여정부 이후 중앙정부 주도의 강력한 국가균형발전 정책이 추진됨에 따라 지방분권의 중요성이 함께 제기되었으나 균형발전 정책에 비해 우선순위가 낮았다. 균형발전과 지방분권 정책의 통합적 추진에 대한 요구나 관심은 정책현장에서 뿐만 아니라 연구에서도 여전히 부족하였다.

국가균형발전 정책이 본격 추진되기 시작한 2000년대 이후 국가균형발전 정책의 지방화 등 균형발전과 지방분권을 접목하려는 시론적 연구(김태환 외, 2003; 서태성 외, 2005; 2006 등)가 일부 수행되었다. 그러나 지방의 행·재정적 역량 부족과 지역격차 문제가 해결되지 않은 상황에서 균형발전 및 지역개발 정책의 분권화 방안은 그 범위나 구체성 측면에서 한계가 있었다. 아울러 분권화시대의 지역정책 추진 방향을 모색하기 위해 해외의 지역정책 및 지방분권 추진사례 검토를 통해 우리나라 지역정책의 분권화 방향을 제시하는 연구(이동우 외, 2006)가 수행되었으나 공간정책과 분권정책을 연결하는 대안의 구체성이나 종합성은 미흡하였다. 또한 지역생활권이나 경제협력권과 같은 지역통합의 관점에서 지방분권 방안을 살펴보는 연구(이동우 외, 2013)도 있었으나 연구의 초점을 지역간 상생발전에 두어 분권화에 관한 내용은 매우 제한적였다.

균형발전과 자치분권을 함께 중시하는 문재인정부가 출범하면서 지방분권과 지역균형발전 정책을 결합하는 연구(김현호·김도형, 2018; 차미숙 외, 2017 등)가 수행되기 시작하였다. 이들 연구는 대체로 규범적이고 방향제시적인 연구로서 실천가능한 구체적인 정책대안 제시는 부족한 것으로 판단된다. 특히 문재인정부는 국정과제를 통해 국가균형발전과 자치분권의 통합적 추진을 강조하고 있으나 이에 관한 이론적, 정책적 연구는 아직 미흡한 것이 현실이다. 김현호·김도형(2018)의 연구는 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진방안에 관한 최초의 의미있는 연구로서 지방분권형 지역균형발전에 관한 이론적 논의와 사례분석, 정책설계에 관한 대안 등을 포함하고 있는데 균형발

---

전 사업 및 제도 개선의 방향성을 제시하는 수준으로 핵심 이슈에 관한 실천전략의 구체성은 부족하였다.

## 2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

본 연구는 문재인정부의 출범과 함께 추진된 지방분권 개헌으로 촉발된 자치분권의 본격적인 전개를 상정하여 분권화 시대의 국가균형발전 정책이 나아가 할 발전방안을 모색하는 연구이다. 그동안 서로 다른 목적과 방향으로 추진된 국가균형발전 정책과 지방자치분권 정책을 조화롭게 결합함으로써 두 정책의 공통적 목표인 국가균형발전에 기여할 수 있는 구체적인 실천 전략을 도출하고자 하였다. 이에 따라 본 연구는 다음과 같은 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다.

첫째, 본 연구는 ‘연방제에 준하는 지방분권’으로 대표되는 강력한 자치분권 정책의 추진과 연동하여 국가균형발전 정책이 지향해야 할 기본이념의 변화 방향을 제시하였다. 기존의 국가균형발전 정책에 관한 연구가 중앙정부의 역할을 강조하는데 반해 본 연구는 지방정부의 주도성을 강화할 수 있는 정책대안 모색에 초점을 두었다. 또한 기존의 연구는 중앙 주도의 균형발전 정책을 뒷받침하는데 초점을 두었기 때문에 균형발전 정책에서 다루는 지방자치나 지방분권적 요소는 내용의 범위와 깊이 측면에서 매우 제한적이었다. 이에 비해 본 연구는 균형발전과 지방자치분권의 통합적 추진을 염두에 두고 두 요소에 대등한 비중을 두었다.

둘째, 본 연구는 분권화 시대의 국가균형발전 정책의 추진방법과 추진체계에 관한 구체적이고 실천가능한 전략을 제시하였다. 분권형 균형발전의 실천모형을 토대로 국가균형발전 정책의 분권화 전략, 자치분권 기반의 지역발전 추진체계 강화 전략, 분권형 균형발전을 지원하는 제도개선 전략을 제시하였다. 이를 통해 기존 연구에서 부족했던 정책대안의 구체성을 확보하고자 하였다. 분권형 국가균형발전 정책 추진에 필요한 국가균형발전 및 자치분권의 핵심 제도를 대상으로 구체적인 개선방향을 제시하는 것은 본 연구의 가장 큰 차별성으로 판단된다.

표 1-5 | 본 연구와 주요 선행연구의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 <ul style="list-style-type: none"> <li>•과제명: 지방분산분권과 국토균형발전의 대응과제(II): 국가균형발전 정책의 지방화를 위한 대응 과제</li> <li>•연구자(년도): 서태성 외(2006)</li> <li>•연구목적: 주요 국가균형발전정책이 지역에서 뿌리내리는데 필요한 정책과제 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주요 정책 및 관련제도 조사</li> <li>•전문가, 실무자, 연구진 합동워크숍 및 간담회, 인터뷰</li> <li>•국내외 균형발전정책의 지방화 사례조사</li> <li>•경인사업 소속기관 및 대학과 협동연구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지방화의 개념과 분석모형</li> <li>•주요 균형발전정책의 지방화 평가</li> <li>•주요 균형발전정책의 지역거버넌스 평가</li> <li>•외국의 지방화 사례</li> <li>•균형발전정책의 지방화 대응과제</li> </ul>
	2 <ul style="list-style-type: none"> <li>•과제명: 분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구</li> <li>•연구자(년도): 이동우 외(2006)</li> <li>•연구목적: 선진국 대상으로 지역정책의 변화동향을 살펴 보고 시사점 도출</li> </ul>	•문헌조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지역정책의 패러다임에 관한 선행연구</li> <li>•영국, 프랑스, 일본의 지역정책 변화동향과 시사점</li> <li>•외국사례의 시사점과 우리나라 지역정책의 향후 방향</li> </ul>
	3 <ul style="list-style-type: none"> <li>•과제명: 지역통합지방분권을 통한 상생적 국토지역 정책방안</li> <li>•연구자(년도): 이동우 외(2013)</li> <li>•연구목적: 지역간 상생발전을 위한 지역통합 및 지방분권의 필요성과 추진방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•문헌조사</li> <li>•통계분석</li> <li>•설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•상생적 국토지역 정책의 개념과 지역통합지방분권의 의의</li> <li>•외국의 지역통합 추진사례</li> <li>•우리나라 지역통합 추진실태와 효과</li> <li>•지역통합지방분권을 통한 상생적 국토지역 정책방안</li> </ul>
	4 <ul style="list-style-type: none"> <li>•과제명: 지방분권형 지역균형발전정책의 설계</li> <li>•연구자(년도): 김현호, 김도형(2018)</li> <li>•연구목적: 지역균형발전과 지방분권의 조화를 위한 지방분권형 지역균형발전정책 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•문헌조사</li> <li>•사례정책분석</li> <li>•전문가 공론조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지역분권형 지역균형발전의 이론 논의</li> <li>•기존 지역발전정책의 특징과 한계</li> <li>•지방분권형 지역균형발전정책의 사례 분석</li> <li>•지방분권에 의한 지역균형발전정책의 설계</li> </ul>
	5 <ul style="list-style-type: none"> <li>•과제명: 분권화시대의 국가공간정책 추진 방향</li> <li>•연구자(년도): 차미숙 외(2017)</li> <li>•연구목적: 인구감소, 자성장 및 분권화 등 여건변화에 대응하는 국가공간정책 방향 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•문헌조사 및 선행연구 메타분석</li> <li>•계량통계분석</li> <li>•공간통계분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•기존 국가공간정책의 추진평가</li> <li>•여건변화와 국가공간정책에의 함의</li> <li>•외국의 국가공간정책 추진동향</li> <li>•새로운 국가공간정책 방향 및 실행방안</li> </ul>
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>•과제명: 분권형 국가균형발전의 실천전략 연구</li> <li>•연구목적: 국가균형발전과 지방분권의 핵심 요소를 융합하는 분권형 국가균형발전의 비전과 실천전략 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•문헌조사</li> <li>•통계분석</li> <li>•해외사례 조사</li> <li>•협동연구</li> <li>•정책자문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국가균형발전과 자치분권 정책의 현황과 과제</li> <li>•분권형 국가균형발전의 이론적 배경</li> <li>•분권형 국가균형발전의 해외사례</li> <li>•분권형 국가균형발전의 개념 및 모델</li> <li>•분권형 국가균형발전의 추진 전략</li> </ul>

---

## 4. 연구의 기대효과

### 1) 정책적 기대효과

본 연구를 통해 기대되는 정책적 효과로 무엇보다 국가균형발전 정책과 지방자치분권 정책의 조화로운 추진에 기여할 수 있다는 점을 들 수 있다. 균형발전과 지방분권을 별개의 정책이 아닌 통합적으로 추진함으로써 지역의 자립적, 자율적 발전은 물론 국민의 삶의 질 향상이라는 두 정책의 공통의 목표 달성에 기여할 수 있다. 이는 문재인 정부의 주요 국정목표인 ‘고르게 발전하는 지역’의 실현을 위해 국가균형발전위원회와 자치분권위원회로 대별되는 최상위 컨트롤타워가 상호 보완적 역할을 통해 시너지를 창출할 수 있는 정책방향을 제시함으로써 이루어진다.

국정운영 5개년계획을 통해 균형발전 정책과 자치분권 정책을 통합적으로 추진한다고 하였으나 이에 관한 구체화된 정책모델이나 실천전략이 구체화되지 않은 상황에서 본 연구는 유용한 참고가 될 것으로 기대된다. 또한 분권형 국가균형발전 전략은 국토 및 지역개발 정책과 지방자치 및 지방재정 정책이 서로 다른 목적과 관점에서 추진됨에 따라 야기되는 상충성과 정책실패를 예방할 수 있다. 국가균형발전과 지방자치분권의 동시적 추진이 중요한 상황에서 두 정책의 조화롭고 보완적인 추진은 정책의 시너지 측면에서 중요한 과제이다. 균형발전 정책은 지방자치 및 지방분권을 중요하게 고려하고 지방자치 및 지방분권은 균형발전을 중요하게 고려함으로써 각 정책에서 상대적으로 취약한 영역을 보완하고 정책의 완결성과 성과를 높일 수 있다.

본 연구의 또 다른 중요한 정책적 기대효과는 지역이 주도하는 분권형 균형발전 정책의 틀을 제시하는 것이다. 중앙주도형 균형발전 정책으로 초래된 지역의 주도성 부족 문제를 개선하고, 지역간 경쟁갈등으로 발생하는 사회적 비용을 줄이는데 기여할 수 있다. 궁극적으로는 지역발전 정책의 기획, 집행, 평가의 전 과정이 지역주도·중앙지원 방식으로 전개되는 실질적인 상향식 시스템으로 전환되는 분권형 지역발전 추진 체계를 구축하는데 기여할 수 있다. 아울러 자치분권으로 한층 강화된 지역의 자주성

---

을 기반으로 지역 및 정부간에 상생과 협력을 촉진하는 새로운 거버넌스 모델을 제시하는 것도 연구의 중요한 성과가 될 것이다.

## 2) 학술적 기대효과

본 연구는 정책연구를 지향하지만 학술적 측면에서도 주요 개념의 정립 등을 통해 파급효과를 기대할 수 있도록 연구를 기획하였다. 무엇보다 지방자치분권과 균형발전이 대립적 관계가 아닌 보완적 관계 위에서 추진할 수 있다는 논거를 제시함으로써 관련 학문의 발전에 기여할 수 있다. 본 연구는 지방자치분권과 균형발전 정책의 상관관계, 선후관계나 경중에 관한 다양한 관점의 연구결과를 검토하였다. 이를 통해 학문적 배경, 연구 대상 국가, 보수 또는 진보적 이념 성향 등에 따라 상반된 의견을 종합적으로 검토하여 대안적 견해를 제시하였다.

분권형 국가균형발전 개념과 관련하여 제기되는 중요한 학술적 이슈는 자치분권과 지역발전 또는 균형발전과의 관계에 관한 것이다. 국내외 통계를 활용한 실증분석 연구는 분권과 지역경제 성장 사이에 긍정적 관계와 부정적 관계가 혼재하는 결과를 보여 준다. 이는 정부에서 추진하고자 하는 자치분권 정책의 지역발전에 대한 성과를 확신하지 못하는 논거로 활용될 수 있다. 본 연구에서는 균형발전 정책과 관련한 행정 및 재정제도의 분권화가 공간정책뿐만 아니라 자치분권 제도의 선진화를 위해서도 필요하며, 궁극적으로는 국민의 삶의 질 향상과 민주주의 발전에 기여할 것으로 보았다.

국내에서 지방자치 제도가 도입된 지 20년이 넘었으나 서구 선진국과 같은 수준의 자치분권 정책은 이제 시작되는 단계로 판단된다. 이에 따라 본 연구는 분권형 균형발전 정책에 관한 논의가 균형발전과 자치분권의 우선순위나 상충성에 관한 논쟁이 아니라 동시적, 통합적 추진을 통한 시너지 창출과 관련한 이론적 개념이나 정책모형의 중요성을 제시함으로써 후속연구나 학술적 발전에 기여할 것으로 기대된다.

또한 연구의 진행과정에서 원내의 국가균형발전 전문 연구진과 외부의 지방행정 및 지방재정 분야 전문가들이 참여하는 학제간 융복합 연구를 수행함으로써 학술적 시너

---

지를 창출하고자 하였다. 이를 위해 공간정책과 지방분권 정책 및 제도의 변천 과정을 통합적 관점에서 분석하는 연구모형을 적용하였다. 본 연구에서 적용한 국가균형발전 및 지방분권 제도, 국내외 정책사례 분석을 위한 통합적 분석틀은 향후의 관련 연구에서도 유용하게 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

### 3) 경제·사회적 기대효과

본 연구의 수행에 따른 경제·사회적 기대효과는 다음과 같다. 먼저 본 연구에서 제시하는 정책방안의 실행에 따른 정부의 예산절감이나 국민의 조세부담 경감, 더 나아가 지역경제 성장 등 경제적 정책효과는 중립적일 것으로 판단된다. 본 연구의 핵심 주제인 자치분권을 통한 국가균형발전은 국가균형발전과 관련한 계획, 정책, 자원, 행정 등의 결정 권한과 책임을 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 것에 초점을 두기 때문에 단기적으로 정부예산 또는 조세부담의 총량적인 증감에 미치는 영향은 경미하다. 그렇지만 장기적 관점에서 지방분권화를 통해 국가균형발전 및 지역발전 정책의 효율성과 효과성이 개선될 경우 지역 및 국가 경제성장에 대한 긍정적인 파급효과 창출을 기대할 수 있다. 이는 지방분권과 경제성장의 긍정적 상호관계를 실증적으로 입증한 선행 연구결과에서도 나타난다.

사회적 기대효과 역시 간접적이긴 하지만 긍정적으로 판단된다. 무엇보다 분권화 시대를 맞이하여 자치분권을 통해 지방정부와 지역주민의 역량 및 역할이 강화됨으로써 지역의 발전을 지역이 주도하고 주민의 참여가 활성화되는 시기를 앞당기는데 기여할 수 있다. 산업화시대의 국가주의에서 벗어나 시민사회 및 민주주의가 한 단계 더 성숙하는데 기여할 것으로 기대된다.







## CHAPTER 2

# 분권형 국가균형발전의 이론적 배경과 개념

- 1. 분권형 국가균형발전의 이론적 배경 | 23
- 2. 분권형 국가균형발전의 개념 | 33



## 분권형 국가균형발전의 이론적 배경과 개념

본 장에서는 분권형 국가균형발전의 개념과 이론적 배경을 살펴보았다. 개념 검토에서는 법률적 정의와 학술적 개념을 토대로 본 연구에서 사용하는 분권형 국가균형발전의 개념을 제시하였다. 이론적 배경에서는 지방분권과 균형발전의 관계에 관한 다양한 관점을 검토하고 이를 토대로 분권과 균형이 조화롭게 추진되는 분권형 균형발전의 논리적 근거를 도출하였다.

### 1. 분권형 국가균형발전의 이론적 배경

#### 1) 지방분권과 균형발전의 관계

균형발전과 지방분권 개념은 공통적인 요소보다는 차별적 요소가 강하다. 균형발전이 지역간 형평을 통한 국가 통합과 같이 공간적 가치를 중시하는데 비해 지방분권은 민주성이나 다양성 등 비공간적 가치를 중시하는 특징이 있다. 이에 따라 균형발전은 자원의 차등적 배분을 통한 국토의 균형발전이 목표인데 비해 지방분권의 목표는 분권형 거버넌스 구축을 통한 자율적인 지역발전이다. 또한 균형발전은 그 자체가 최종 목표에 가까운데 비해, 지방분권은 목표 달성을 위한 전략적·수단적 성격을 띠고 있다. 그러므로 균형발전의 내용은 지역산업의 육성, 특화자원의 개발 등에 초점을 두지만 지방분권은 정치행정 및 재정의 권한과 사무의 지방이양에 중점을 둔다. 투입비용 및 시간의 관점에서 균형발전은 초기부터 대규모 재원이 소요되나 지방분권은 장기적 관점에서 순차적으로 추진 가능하다. 정책의 추진주체와 관련해서는 균형발전이 중앙정



(2) 검색어: 분권, 검색결과: 1,739건(2018. 10. 11 접속)



표 2-1 | 균형발전과 지방분권 정책의 비교

구 분	균형발전 정책	지방분권 정책
정책의 이념	- 형평·통합통일	- 민주·다양화·경쟁
정책의 목적	- 국토의 균형발전(수도권과 비수도권, 지역간의 경제적 격차 해소) - 지역간 재원의 재배분	- 분권형 정치·행정체제(분권형 거버넌스) - 지역발전의 균등한 기회제공
정책의 성격	- 시간과 공간을 초월한 상시적 정책 - 최종 목표적 정책 - 재화의 이양적 성격	- 전략적, 상황적 정책 - 수단적 성격의 정책 - 재화 생산방법의 이양적 성격
정책의 대상	- 공간적 정책	- 비 공간적 정책
정책의 내용	- 지역경제, 산업의 육성 - 공공시설의 분산, 특화자원 개발	- 정차행정 권한 및 행정사무의 지방이양
재원의 소요	- 정책집행 초기부터 막대한 자원필요	- 자원 수요의 연차적 처리 가능 - 재정분권은 장기과제로 처리가능(일본의 사례)
중앙-지방 관계	- 중앙정부 의견 반영 가능성 높음 - 수직적 재정조정	- 지역의 의견 반영 가능성이 높음 - 수평적 재정조정

자료: 김현호·김도형(2018, p27)을 수정.

---

공간발전 측면에서 균형발전 정책과 지방분권의 상호관계에 관한 논의는 양자가 병존·보완 가능하다는 주장과 상호 긴장·대립된다는 주장으로 대별된다. 전자를 강조하는 견해로는 국토연구원(서태성 외, 2005)이 대표적이고, 후자를 강조하는 견해로는 김순은(2017)의 상호긴장설, 상호보완설, 전략적 조화설 등이 있다.

이들의 논리를 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 균형발전 정책과 지방분권의 순기능적 관계를 강조하는 논리는 다음과 같다. 균형발전을 통해 추진되는 지방분산으로 인해 자치단체의 자치여건과 지역발전 역량이 강화됨으로써 국가 전체적으로 자치기반이 안정화되고 지방자치단체간에 대등한 상호협력이 증진될 수 있다. 또한 자치분권으로 지방정부의 권한과 자율성이 커지게 되면 행정의 효율성이 증가하고, 지역의 특성에 부합하는 지역개발, 개발효과의 내부화, 발전지역 개발효과의 낙후지역 확산 등의 파급효과가 창출되어 균형발전에 긍정적인 영향을 미치게 된다.

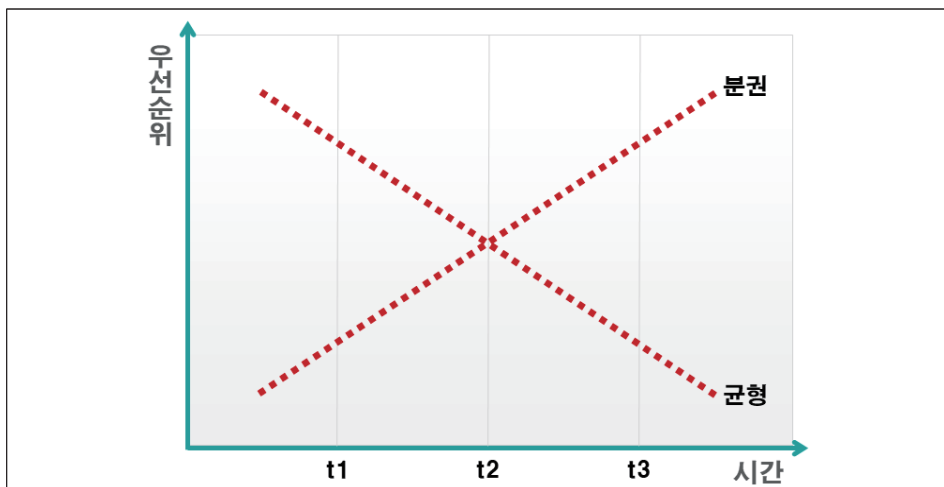
다음으로 균형발전 정책과 지방분권의 역기능적 관계를 강조하는 논리는 다음과 같다. 무엇보다 균형발전은 중앙정부의 강력한 조정력을 필요로 하며 이 과정에서 지방차지의 핵심요소인 지방분권이 침해될 소지가 있다. 반면, 지방분권은 지방자치단체의 자기책임성과 자율성을 강조하기 때문에 발전된 지역과 그렇지 않은 지역간에 발전의 질적·양적 격차를 확대시킬 수 있다. 분권화된 국가에서는 지역간 재분배가 약화될 수 있고, 발전된 지역은 낙후지역에 비해 공공서비스 공급을 위한 비용 부담이 상대적으로 낮으며, 이는 기업유치 등 경제성장에 유리하게 작용하여 지역균형에 불리하게 된다는 것이다(Lessmann, 2012).

한편, 지방분권과 균형발전의 관계를 상호 긴장, 상호 보완, 전략적 조화의 관점에서 파악하는 논리는 다음과 같다(김순은, 2017; 2018). 상호긴장설은 양자의 이념이 상이하기 때문에 지역발전을 둘러싸고 상호 갈등이 발생할 소지가 많다는 논리이다. 균형발전이 지역간 평등, 형평, 배려를 강조하여 격차 축소를 지향하는데 반해 지방분권은 지역의 특성에 의한 경쟁, 효율, 자율을 추구하여 지역간 발전 격차가 발생할 소지가 크다는 것이다. 상호 보완설은 과도한 중앙집권과 수도권 집중에 따른 지역격차 등의 현실적 문제를 시정하려면 균형발전 정책과 지방분권 정책의 상호 보완적 추진이

필요하다는 논리이다. 이 논리에 따르면 지방분권을 통해 자치역량 강화 및 자생적 발전을 촉진하는 동시에 지역간 격차문제는 균형발전 정책으로 보완할 수 있다. 마지막으로 전략적 조화설은 지방분권과 균형발전 모두 지역발전의 증진이라는 공통의 목적을 가지고 있으므로 중앙과 지방, 지방과 지방 사이에 갈등의 소지가 적은 낙후지역 개발 등을 위해 전략적으로 양자를 조화시킬 수 있다는 논리이다.

지역간 불균형 문제는 지방분권이 제대로 되지 않기 때문에 발생하므로 지방분권이 균형발전의 전제조건이라는 주장도 있다. 일반적으로 지방분권이 잘 이루어진 선진국 보다는 중앙집권이 심한 개발도상국에서 지역격차가 심한 사실이 이 주장을 뒷받침한다. 더 나가서 지방분권과 균형발전 정책의 추진시기나 선후관계를 고려해서 지방분권의 추진 강도를 결정해야 한다는 주장도 있다. 이 논리는 불균형이 심한 시기에는(그림 2-2의 t1) 균형발전을 중시하고 균형발전이 어느 정도 달성된 다음(그림 2-2의 t2)에는 지방분권을 강화하자는 것이다(성경룡, 2013).

그림 2-2 | 지방분권과 균형발전의 시기별 우선순위



자료: 성경룡(2013, p344), 김현호·김도형(2018, p29)에서 재인용



---

선 지방분권 후 균형발전 추진을 피력하는 입장은 민주성, 주민 참여, 거버넌스를 달성하는 수단적 가치를 보다 우선시해야 하며(김순은, 2005), 먼저 지방분권을 시행해서 지역이 주도하는 지역발전을 추구한 다음 불균형이 발생하면 사후적 차원에서 균형발전 정책을 추진해야 한다는 논리이다. 이에 반해 지방분권과 균형발전의 병행 추진을 주장하는 논리는 균형발전과 지방분권의 긴장 관계를 인정하면서도 상호보완적 관계를 중시한다(성경륜, 2013; 강현수 2013; 변창흠·정준호, 2013). 이상의 두 관점을 종합하면 균형발전과 자치분권 가치가 내포하는 개념적 상충성보다는 상호보완적 속성이나 공통점을 도출하고, 이를 토대로 양자간의 조합을 통해 지역이라는 공간을 대상으로 자치분권과 균형발전의 시너지를 창출하는 전략이 필요하다는 결론이 도출된다(정순관, 2018; 김순은 2018, 김현호, 2017; 차미숙 외, 2017).

## 2) 분권형 균형발전 정책의 추진 근거

균형발전 정책의 지속적인 추진에도 해소되지 않고 있는 지역간 불균형 시정에 대한 요구와 지방자치, 지방분권 강화에 대한 요구가 병존하는 우리나라의 현실에서는 분권 정책과 균형발전 정책을 선후나 경중의 관계로 볼 수 없어 두 정책 모두 우선순위를 높게 설정하여 추진할 필요가 있다. 경제력 등 역량이 취약한 지역의 자생력과 경쟁력을 확보하기 위해서는 균형발전과 지방분권을 상호 보완적이고 유기적인 관계 위에서 추진해야 하기 때문이다.

분권정책과 균형정책의 동시적 추진 방안으로 지방분권형 지역균형발전 개념을 제시한 연구를 주목할 필요가 있다(김현호·김도형, 2018; 김선기 외, 2014; 강영주·박진경, 2016). 이들은 지역의 특성과 여건을 제대로 파악하기 어려운 중앙정부가 주도하는 균형발전 전략은 근본적으로 한계가 있기 때문에 지역의 상황이나 수요를 보다 잘 이해하는 지방정부가 주도하는 지역발전 추진 전략이 필요하다고 한다.

지방분권과 균형발전의 관계를 실증적으로 분석한 연구에서는 재정분권을 포함한 지방분권이 지역간 불균형을 심화시킨다는 결과와 반대로 균형발전을 강화시킨다는 결과

가 혼재한다는 사실이 나타난다. 세계 17개 국가 중 7개국에서는 지방분권이 지역균형 발전에 부정적인 영향을 미쳤으며 10개국에서는 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다(Sacchi and Saloti, 2011).

표 2-2 | 지방분권의 지역균형발전 영향 분석

연 구	불균형 측정	영 향	대 상
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 and Saloti(2011, p29), 김현호·김도형(2018, p35)에서 재인용.

지방분권 수준과 지역내 소득격차에 관한 연구에서는 높은 수준의 재정분권이 이루어졌을때 지역내 소득불균형이 감소하고, 지역소득 수준이 높아질수록 지방분권의 소득격차 저하효과가 낮아진다는 결과가 나타났다(Tselios et al., 2012). 또한 지방분권이 강한 국가일수록 균형발전이 강화되고, 선진국이 될수록 지방분권의 지역불균형에 대한 영향이 줄어든다는 분석결과를 제시하는 연구도 있다(Lessmann, 2012). 지방분권과 지역격차의 관계를 선진국과 후진국을 망라한 세계 26개 국가를 대상으로 분석한 연구(Rodríguez-Pose, 2009)에서는 국가의 발전수준에 따라 양자간의 관계가

---

크게 다르게 나타났다. 선진국에서는 정치적 분권화는 지역격차의 변화에 영향을 미치지 않으나 재정분권은 지역격차를 감소시키는데 기여한다. 이와는 대조적으로 저소득 국가에서는 재정분권이 지역격차를 크게 악화시키며, 이는 정치적 분권화에 의해서도 상쇄되지 못한다.

지방분권과 경제성장의 관계에서도 지방분권의 긍정적 효과가 입증되는데, 이는 지방정부가 지역의 수요와 주민들의 요구에 중앙정부보다 잘 대응하고 책임성이 크며 지역정책을 보다 효과적으로 관리할 수 있기 때문이다(Filippetti and Sacchi, 2016). 국가의 발전도에 대한 지방분권의 영향을 포용성, 혁신성 등을 기준으로 분석한 연구에서는 북유럽의 노르딕 국가들이 다른 나라에 비해 지방분권의 정도와 국가의 발전도가 모두 높게 나타났다(성경룡, 2017).

영국에서 진행되고 있는 지역정책의 분권화 정책은 우리나라의 국가균형발전 정책이 지향해야 할 방향성에 관해 좋은 시사점을 주고 있다. 영국은 우리나라와 마찬가지로 수도권인 런던 대도시권과 나머지 지방의 격차문제가 지역정책에서 가장 중요한 현안이고, 의원내각제 국가이면서도 정책결정이나 재정 측면에서 중앙집중이 강한 특징이 있다. 영국의 지역발전 정책은 과거 노동당 시대의 중앙주도 정책패러다임을 거쳐 보수당 정부가 출범한 2010년 전후를 기점으로 지방의 역할을 강조하는 분권 패러다임으로 전환되었다.

영국의 분권형 지역정책의 추진경과를 살펴보면<sup>1)</sup>, 2010년 중앙주도로 설치된 RDA(Regional Development Agency)를 폐지하고 지역이 주도하는 도시권 단위의 민관합동 기구인 LEP(Local Enterprise Partnership)를 도입하여 지역발전에 관한 핵심 의사결정 권한을 부여하였다. 이후 중앙정부는 LEP와 도시권 협상(City Deal, 2012~2014년), 지역성장 협상(Local Growth Deal, 2014~2017년)을 차례로 체결하여 기능훈련, 투자, 고용, 청년(고용 및 교육훈련) 등의 권한을 지역으로 이양하였다.

가장 최근의 분권화 제도는 2014년부터 시행하고 있는 분권협상(Devolution Deal)이다. 분권협상은 중앙정부와 지역(LEP)이 체결하는 지역발전 협약으로 기존의 정책

---

1) 이원섭(2017)을 참고하여 정리함.

과 비교하여 더 많은 권한과 자원을 중앙에서 지방으로 이양하여 지역의 자율성을 더욱 확대한 점이 특징이다. 2017년까지 13개 도시권과 협상에 합의하였다. 분권협상에서 더 나아가 주요 도시권 지역을 런던과 같은 자치권을 부여하는 광역시로 통합하려는 시도도 함께 진행되고 있다. 2011년 맨체스터 도시권을 시작으로 2017년까지 모두 9개 도시권에서 연합기구(Combined Authority)를 설립하였고, 이 중 7개 도시권에서는 2017년과 2018년 선거를 통해 광역시장을 선출하였다. 도시권의 연합기구와 광역시장은 중앙정부로부터 경제개발, 도시재생, 교통 등에 관한 권한을 이양 받았다.

표 2-3 | 영국의 지역발전 분권화 정책 추진 경과

년도	주요 내용	집권정부
2000	• 런던대도시권 가구 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	
2011	• 맨체스터 대도시권, 최초의 연합기구 설립 • 지방주권법(2011) 제정	보수·자민당 연합정부
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)	보수당 정부
2016	• 도시 및 지방분권법(2016) 제정 • 4개 도시권 분권협상 완료(1개 확정)	
2017	• 6개 연합기구 광역시장 선출 • 1개 도시권 분권협상 체결(확정)	
2018	• 1개 연합기구 광역시장 선출(Sheffield) • LEP 기능 강화를 위해 지역산업전략 수립권 부여	

자료: 이원섭(2017, p3)을 Lupton 외(2018), Ministry of Housing, Communities and Local Government(2018)를 참고하여 수정.

균형발전과 지방분권의 관계에 관한 이론과 정책사례를 통해 다음과 같은 특징과 시사점을 도출할 수 있다. 먼저 균형발전과 지방분권은 지역주민의 삶의 질 향상을 통한 지역발전을 목표로 하는 점에서 공통점이 있다. 반면에 균형발전은 집권적인 성격이 강하고 자치분권은 분권적인 성격인 강하다. 이처럼 균형발전과 자치분권은 서로 다른 가치와 목적을 지니고 있으나 두 가치 모두 중요하기 때문에 상호간의 보완, 병존이 강화되는 방향으로 정책이 추진될 필요가 있다. 세계적으로 보더라도 균형발전과 분권은 상호 연관성이 높으며, 우리나라에서는 양자 모두가 시급한 과제라는 주장은 현실적, 논리적으로 충분한 근거가 있다.

정부간 관계에서도 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부가 상호 의존 및 협력하는 거버넌스적 패러다임으로 변화하고 있다. 대부분의 국가에서 지방분권을 강화하여 지역의 자주자립적 발전을 추진하고 균형정책을 통해 경쟁에서 뒤지거나 조건이 불리한 지역을 지원함으로써 통합적인 국가발전과 지역의 경쟁력 향상을 도모하고 있다. 다만, 균형발전은 행정의 능률성과 민주성에 취약할 수 있고 지방분권은 형평성에 취약할 수 있으므로 양자간의 부정적 관계는 교정·보완하고 긍정적인 관계를 증진·향상시켜 균형과 분권의 조화로운 선순환 관계를 창출하는 것이 관건이다. 지역격차를 고려하지 않은 급속한 지방분권의 추진이나 지방분권을 고려하지 않은 과도한 중앙 주도의 균형발전 정책은 의도하지 않은 부작용을 초래할 수 있다.

표 2-4 | 국가균형발전과 지방분권의 차이점과 공통점

구 분	차이점		공통점
	균형발전	지방분권	
가치목표	형평 추구	민주, 경쟁	삶의 질 향상과 지역발전이라는 공통점 보유
정책 부문	결과 측면	투입 측면	균형발전은 정책과정에서 반영될 소지가 있어 투입 요소 분권도 권력의 분산, 주민참여 정도의 결과적 측면 보유
정책 방향	집권 중시	분권 중시	지역발전을 지방분권을 통해 추진하는 경우 균형발전 성과를 창출하는 국가가 다수
정책 형태	자원 배분	권한 이양	내생적 발전을 위해서는 권한이양이 동반되어야 함
정책 갈등	지역 경쟁	지역 합의 중앙↔지방	균형발전에서 갈등의 원천인 중앙의 자원배분 등을 재정 분권을 통해 해소 가능

자료: 저자 작성.

---

## 2. 분권형 국가균형발전의 개념

### 1) 주요 개념의 법률적 정의

지방자치분권의 법률적 정의(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법, 제2조)는 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접 참여를 확대 하는 것”이다. 아울러 자치분권의 기본이념(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법, 제7조)은 “자치분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현”하는 것으로 정의된다.

한편, 국가균형발전의 법률적 정의(국가균형발전특별법, 제2조)는 “지역간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것”이다. 이와 관련해서 “국가 및 지방자치단체는 지역 간의 균형 있는 발전과 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 위해 필요한 예산을 확보하고 지역주도의 관련 시책을 수립·추진”해야 한다(국가균형발전특별법, 제3조).

### 2) 본 연구의 주요 개념 정의

본 연구에서 ‘지방분권’, ‘자치분권’, ‘지방자치분권’은 특별한 사유가 없는 한 구분하지 않고 동일한 의미로 사용한다. 이들 개념은 국토 및 지역의 발전과 관련한 중앙정부의 권한과 사무, 재정의 지방 이양, 주민의 직접 참여를 통한 지역발전, 그리고 지역 주도의 지역발전을 위한 거버넌스까지 포함하는 의미로 사용한다. 또한 ‘지방자

치단체(또는 지자체)’와 ‘지방정부’는 법률 등의 조문이나 기타 구분해서 사용해야 할 필요가 없는 한 동일한 의미로 사용한다. 또한 행정학 등에서 지방분권과 관련해서 분권(decentralization), 분산(deconcentration), 위임(delegation), 이양(devolution) 등의 개념을 서로 다르게 정의하고 있으나, 본 연구에서는 각각을 엄밀하게 구분해서 사용할 필요가 없는 경우 유사한 의미로 사용한다.

#### 〈참고〉 지방분권 관련 주요 개념의 비교

- decentralization(분권): 일반적인 지방분권 개념으로 중앙정부에서 지방정부로 권한, 기능, 자원을 이전하는 것으로 분산, 위임, 이양의 3가지 형태로 구분
- deconcentration(분산): 가장 약한 형태의 지방분권 개념으로 중앙정부의 행정기능이나 업무를 지방정부로 이전하는 것
- delegation(위임): 중앙정부의 의사결정이나 행정적 관리 책임의 일부를 지방정부로 이전하는 것
- devolution(이양): 연방제를 제외한 가장 강력한 형태의 분권으로 중앙정부의 행정, 재정, 입법 등의 권한과 책임을 지방정부로 이전하는 것

자료: Hossain(2007)<sup>2)</sup>, Yuliani(2004)<sup>3)</sup> 등을 참고하여 작성.

본 연구에서 국가균형발전 정책이란 국토 및 지역의 균형발전을 위해 중앙정부 및 지방정부가 추진하는 공간정책을 통칭한다. 공간적으로는 상대적으로 발전된 지역과 그렇지 않은 지역의 발전수준의 격차를 완화하는 것으로 수도권과 비수도권의 이분법적 구도를 넘어선다. 추진주체 측면에서는 협의의 균형발전 정책은 국가균형발전위원회가 주관하고 국가균형발전특별법에 따라 추진되는 정책을 의미하며, 광의의 균형발전 정책은 다른 법규와 중앙정부 및 지방정부, 기타 조직에 의해 추진되는 도시 및 지역개발 관련 정책까지 포함한다.

분권형 국가균형발전은 국토의 균형발전이라는 정책 목표를 지방분권이라는 정책적 수단을 기반으로 구현하는 것을 의미한다. 분권형 국가균형발전의 기본개념과 목적을 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법과 국가균형발전특별법을 참고하여 다음과 같이 설정할 수 있다. 먼저 분권형 국가균형발전의 기본개념은 지역간 발전의

2) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan019445.pdf>(2018. 5. 4 접속).

3) [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/interlaken/Compilation.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf)(2018. 5. 4 접속).

---

기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진하기 위해 중앙정부와 지방정부의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 지방정부의 역량을 제고하고, 이를 기반으로 지역발전과 관련한 주요 계획 및 정책의 결정과 집행과정에서 지방의 주도성이 강화되는 것이다.

다음으로 분권형 국가균형발전의 목적은 자치분권을 통해 강화된 지역의 창의성과 다양성을 토대로 모든 지역이 개성있게 골고루 잘 사는 균형된 국토를 구현하는 것으로 정의할 수 있다. 이같은 목적을 달성하기 위해서는 국가균형발전 정책과 지방분권 정책의 조화로운 추진과 역할분담이 필수적이다. 다만, 본 연구에서는 국가균형발전 정책이 핵심 주제로 지방분권은 지역발전 또는 국가균형발전을 달성하기 위한 유력한 방법이자 수단으로 접근한다.

이상의 논의를 토대로 본 연구에서는 분권형 국가균형발전의 실천적 개념을 ‘중앙정부와 지방정부, 지역주민의 역할이 적절하게 분담되어 지방정부와 지역주민이 자치적 권한과 역량을 가지고 지역발전을 추진함으로써 전체 국토가 특색있고 균형있게 발전하고 주민의 복리가 향상되는 선진 국가를 구현’ 하는 정책적 방법으로 정의하고자 한다.

분권형 국가균형발전 = 국토 균형발전 + 지방 자치분권 ⇒ 선진 민주국가 구현

분권형 국가균형발전은 균형발전 정책을 중앙주도가 아닌 지방분권적으로 추진하는 것이 핵심이다. 지방정부의 자치 행정권, 자치 조직권, 자치 입법권, 자치 재정권, 자치 복지권 등 지역발전과 관련한 제반 요소의 자율성을 강화함으로써 지역의 인구, 경제, 교육, 의료, 문화 등이 발전하고 이 결과 공간적 격차가 해소되는 균형발전이 이루어지는 선순환 구조를 구축해야 한다. 이를 위해서는 지방정부에 대한 권한이양 뿐 아니라 특히 재정분권을 통한 수직적, 수평적 재정조정 지원 등 사후적 격차 해소가 중요하다. 분권형 국가균형발전의 특징을 정책기조, 정책목표, 정책초점, 정책과제의 관점에서 정리하면 다음과 같다.



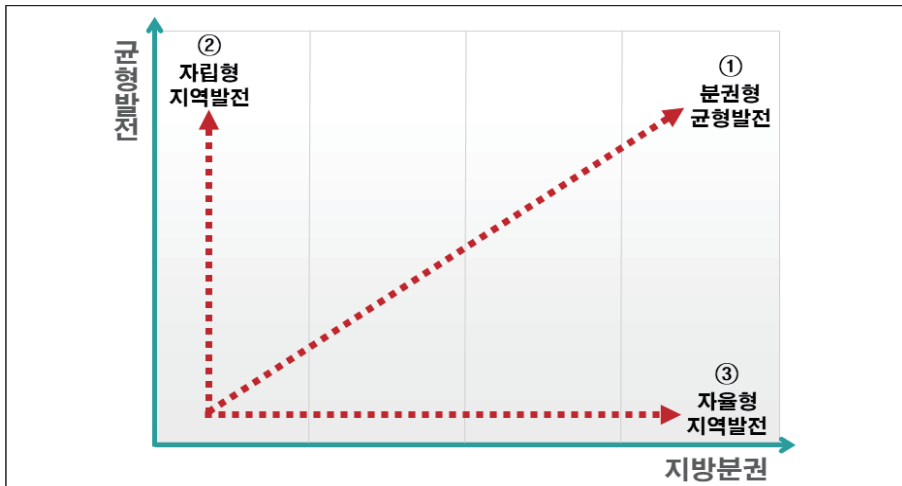
표 2-5 | 분권형 국가균형발전 정책의 특징

구 분	내 용
정책기조	- 지방분권과 균형발전의 양립, 병행, 접목 - 양자의 가치(지방의 자율성 및 주민 복리 향상) 달성
정책목표	- 지방분권에 의한 균형발전의 실현
정책초점	- 균형발전 정책의 '추진방식'이 핵심으로 중앙집권에서 지방분권 방식으로 전환
정책과제	- 내발적 발전에 의한 지역의 특성화, 개성있는 발전사업 추진 - 지방주도의 정책 추진, 중앙-지방-지역주민 거버넌스 형성 - 중앙정부는 보충성의 원리에 의해 사후적인 지원 제공 * 발전지체 지역, 저발전 지역 등에 대해 재정 및 제도적 지원

자료: 저자 작성.

분권형 국가균형발전이 지향해야 할 추진경로를 균형발전과 지방분권의 관계를 통해 살펴볼 수 있다(그림 2-3). 먼저 경로 ①은 본 연구가 지향하는 분권형 균형발전의 경로로 균형발전과 지방분권 정책의 조화로운 추진을 통해 균형과 분권의 선순환 효과가 창출되는 모형이다. 이는 분권화 시대를 맞이하여 중앙집권 색채가 강한 우리나라의 국가균형발전 정책이 나가야 할 방향이다.

그림 2-3 | 균형발전과 지방분권의 추진경로



자료: 저자 작성.

---

다음으로 경로 ②는 자립형 지역발전 경로로 지방분권보다는 균형발전 정책을 우선하는 선균형 후분권 또는 집권형 균형발전의 경로이다. 이는 개발도상국과 같이 지역의 절대적 발전 수준이 낮고 지역간 격차가 심한 상태에서 중앙정부 주도로 지역의 성장잠재력 및 경쟁력 확보를 위한 정책 추진에 적합한 모형이다. 마지막 경로 ③은 자율형 지역발전 경로로 지방분권을 균형발전 정책보다 우선하는 선분권 후균형 또는 분권형 불균형발전 경로이다. 이는 지역간 격차가 크지 않은 선진국이나 지방분권이 보장되는 연방제 국가에 보다 적합한 모형으로 지역간 균형발전을 위해 정부간 재정조정 장치가 수반된다.





# CHAPTER 3

## 국가균형발전 정책의 분권화 현황과 과제

- 1. 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 현황 | 41
- 2. 국가균형발전 정책의 분권화 현황 | 61
- 3. 국가균형발전 정책의 분권화 과제 | 79



## 국가균형발전 정책의 분권화 현황과 과제

본 장에서는 국가균형발전 정책의 분권화 현황과 과제를 살펴보았다. 이를 위해 먼저 공간계획 및 지방자치제도의 분권화 추이와 현황을 공간계획적 관점, 행정적 관점, 재정적 관점, 집행적 관점에서 살펴보았다<sup>1)</sup>. 이어서 역대 정부가 추진한 국가균형발전정책의 분권화 추이를 고찰하기 위해 각 정부별로 국가균형발전의 비전과 전략이 어떻게 변화되어 현재에 이르고 있는지 살펴보았다. 고찰결과를 토대로 공간계획 및 지방자치제도의 분권화 확대와 국가균형발전 정책의 분권화 강화를 위한 정책과제를 제시하였다.

### 1. 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 현황

#### 1) 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 분석 틀

지방자치제 도입 이후에 진행되어 온 국토 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 성과와 문제점을 검토하기 위해 핵심 법률의 변화 과정을 살펴보았다. 공간계획 및 개발 관련 법령으로는 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「지역개발 및 지원에 관한 법률」, 지방재정 관련 법령으로는 「지방재정법」, 지방자치 관련 법령으로는 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 살펴보았다.

국토 공간계획 및 지방자치 제도의 변화 과정을 분권형 균형발전이라는 통합적 관점에서 살펴볼 수 있는 분석 틀이 필요하다. 이를 위해 네가지 분석관점과 네가지 분석요

1) 국가균형발전 정책의 분권화 현황과 과제는 3장, 지방자치분권 정책의 현황과 과제는 4장으로 구분하여 다루고 있는데, 지방자치 법률의 변화에 관한 내용은 국토 공간계획 법률의 변화와 비교상의 편의를 위해 3장에서 다루었다.

소를 적용하였다. 먼저 네가지 분석관점은 다음과 같이 설정하였다. 공간계획적 관점에서는 공간계획의 수립·집행 변화, 행정적 관점에서는 공간정책 관련 조직체계와 인력 변화, 재정적 관점에서는 공간관련 재원조달과 배분 변화, 집행적 관점에서는 지역개발 관련 지역거버넌스 변화에 각각 중점을 두어 고찰하였다.

아울러 국토 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 추이를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 각 관점별로 네가지 세부 분석 요소를 적용하였다. 행정분권 요소는 중앙정부 권한의 지방이양 추이, 재정분권 요소는 지방재정의 확충 및 자율성 제고 추이, 지자체의 역량 및 자율성 요소는 지자체의 행정역량 및 자율성 제고, 주민자치 요소는 주민의 자치역량 강화에 각각 중점을 두어 고찰하였다.

표 3-1 | 국토 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 분석 틀

구 분		공간계획적 관점	행정적 관점	재정적 관점	집행적 관점
		계획의 수립·집행	조직체계와 인력	재원조달과 배분	지역 거버넌스
행정분권 요소	중앙권한 지방이양	중앙·지방역할분담, 업무연계 실적평가	특별자치 시도, 행정기관 지방이전 등	특별하게 국고보조, 지방예산 자체수립	추진주체 다양화, 지방추진조직 마련
재정분권 요소	지방재정 확충 및 자율성 제고	계획의 수립·집행을 위한 적정재원의 추정과 조달·지원 등	이전기관의 운영조직 마련, 전문인력 양성 지원 등	재정 확충, 건전성·자율성 강화, 재정 격차 완화 등	예산편성 주민참여, 계획수립·재정회의 주민·지자체 참여 등
지자체 역량 및 자율성 요소	행정역량 강화 및 자율성 제고	지자체의 파카지 사업신청, 개발권역 설정권 등	광역행정 체계, 지자체 간 협약, 지자체와 특별기관 간의 협업, 협의를 통한 갈등조정 등	재정의 집행·관리·역량강화, 재정운영 및 실적평가 관리 강화 등	중앙위원회의 지자체 참여회 확대 등
주민자치 요소	주민자치 역량강화	주민참여사업 및 주민입안 확대 등	지역리더 양성, 주민 참여행정 등	알권리 강화, 재정 참여확대, 재정지원	주민참여공동체 구성·운영·지원 등

자료: 저자 작성.

---

## 2) 국토 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 현황 및 추이

### (1) 국토 공간계획 및 지방자치 관련 법령의 분권화 현황

국토 공간계획 및 지방자치와 관련한 중앙부처 장관 및 중앙위원회 등 중앙정부의 주요 권한과 책임은 다음과 같다. 대통령은 국토교통부장관이 수립하는 국토종합계획과 정부가 수립하는 국가균형발전계획의 승인, 대통령 소속 국가균형발전위원회 설치 등의 권한을 가진다. 중앙위원회로는 국토종합계획을 심의하는 국토정책위원회, 자치분권종합계획을 수립하는 자치분권위원회 등이 있다.

국토교통부장관은 국토종합계획의 수립, 시·도지사가 수립하는 도 종합계획의 승인, 시·도지사가 수립하는 국토종합계획 실천계획을 제출받으며, 지자체가 수립하는 광역도시계획의 승인, 지자체가 수립하는 지역개발계획 승인 등의 권한을 가진다. 이와 관련하여 국가는 지역발전사업 실시계획의 승인, 실시계획시행자 지정 등의 권한을 가진다. 중앙행정기관의 장은 지역계획의 수립, 부문별계획 및 실천계획의 수립, 지역개발 실시계획 시행자 협의, 지방분권 종합계획의 협의, 시·도지사가 수립하는 시·도 발전계획 및 시행계획 등을 제출받는다. 한편, 행정안전부 장관은 시·도지사 및 시장·군수가 수립·제출하는 지방재정계획을 제출받는다.

시·도지사 및 시·도위원회 등 광역지자체의 주요 권한과 책임은 다음과 같다. 시·도지사는 도종합계획, 지역계획, 광역도시계획의 수립, 도시·군 기본계획의 수립·승인, 도시·군 관리계획의 입안·결정, 지역개발계획의 수립, 지역개발사업구역의 지정, 지역개발사업 실시계획 시행자 지정·승인, 조례·규칙의 제정·공포, 지방재정계획의 수립, 시·도발전계획 및 시행계획 수립, 국가균형발전시책의 추진, 국가균형발전위원회에의 의견 제시, 시·도 혁신협의회 설치, 시·도 생활권협의회 설치 등의 권한을 가진다. 시·도 도시계획위원회는 시장·군수가 수립하는 지역계획 및 도시·군 기본계획 심의 등의 권한을 가진다. 시·도 의회는 시·도지사가 제정하는 조례·규칙의 의결 권한 등을 가진다.



표 3-2 | 균형발전 및 지방자치 주요 권한 및 책임의 분담 현황

구 분	기초지자체(시군구, 기초위원회)			광역지자체(지사, 광역위원회)			중앙정부(장관, 중앙위원회)		
	입안·지정·제정·수립	의견·협의·심의·의결	제출·승인·결정·공포	입안·지정·제정·수립	의견·협의·심의·의결	제출·승인·결정·공포	입안·지정·제정·수립	의견·협의·심의·의결	제출·승인·결정·공포
국토기본법									
국토 종합 계획							국토부장관(수)	국토정책위 및 국무회의(심)	대 통 령(승)
도 종합 계획				시도지사(수)	도 도시계획위(심)				국토부장관(승)
지 역 계획	지자체장(수)			지자체장(수)			중앙기관장(수)		
부 문 별 계획							중앙기관장(수)		
실 천 계획				시도지사(수)			중앙기관장(수)		국토부장관(제)
국가균형발전 특별법									
균형발전 계획							정부(수)	국무회의(심)	대통령(승)
부문별 계획안							중앙기관장(수)	시도지사(협)	균형위(제)
시도발전계획·시도시행 계획				시도지사(수)				중앙행정기관장 및 균형위(제출)	
발전시책 추진	시장·군수(추)			시도지사(추)			국가(추)		
관련 위원회									
균형발전위					시도지사(견)				대통령(소속)
시도혁신팀						시도지사(설치)			
시군혁신팀		시장·군구(설치)							
시도생활협						시도지사(설치)			

(계속)

구 분	기초지자체(시군구, 기초위원회)			광역지자체(지사, 광역위원회)			중앙정부(장관, 중앙위원회)		
	입안·지정·제정·수립	의견·협의·심의·의결	제출·승인·결정·공포	입안·지정·제정·수립	의견·협의·심의·의결	제출·승인·결정·공포	입안·지정·제정·수립	의견·협의·심의·의결	제출·승인·결정·공포
국토계획법									
광역도시계획	시장·군수(수)	시군의회(결)		시도지사(수)	시도의회(결) 및 시장·군수(결)		국토부장관(수)		국토부장관(승)
도시군기본계획	시장·군수(수)	도시계획위원회(심)		시도지사(수)	도시계획위원회(심)	시도지사(승)			
도시관리계획	시장·군수(입)			시도지사(입)	중앙행정기관장(협)	시도지사(결)			
(지구단위계획)									
지역개발지원법									
지역개발계획	시장·군수(안)			시도지사(수)					국토부장관(승)
사업구역지정				시도지사(지)					
실시계획시행	시장·군수(지)	(중앙과 협의·심의 후)	시장·군수(승)	시도지사(지)	(중앙과 협의·심의 후)	시도지사(승)	국가(지)	관계행정기관장(협) 후 국토정책위 및 지역개발조정위(심)	국가(승)
지방자치법									
조례·규칙	시장·군수(제)	시군의회(결)	시장·군수(공)	시도지사(제)	시도의회(결)	시도지사(공)			
지방재정법									
지방재정계획	시장·군수(수)	시군의회(제출)		시도지사(수)	시도의회(제출)				행안부장관(제)
자치분권특별법									
자치분권종합계획							자치분권위(수)	중앙행정기관장(협) 및 지자체(결)	자치분권위(결)

자료: 저자 작성.

---

시장·군수 및 시·군·구 위원회 등 기초지자체의 주요 권한 및 책임은 다음과 같다. 시장·군수·구청장은 광역도시계획, 도시·군 기본계획의 수립, 도시·군 관리계획의 입안, 지역개발계획의 제안, 지역개발사업 실시계획 시행자 지정·승인, 조례·규칙의 제정·공포, 지방재정계획의 수립, 국가균형발전 시책의 추진, 시·군 혁신협의회 설치 등의 권한을 가진다. 시·군 도시계획위원회는 도시·군 기본계획의 심의, 시·군 의회는 시장·군수가 제정하는 조례·규칙의 의결, 광역도시계획에 대한 의견 제시, 시장·군수가 수립하는 지방재정계획을 제출받는다.

## (2) 국토 공간계획 및 지방자치 관련 주요 법률의 변화 추이

### ① 국토기본법

국토기본법은 2002년 2월 4일 제정된 이후, 현재까지 총 14차례(일부개정 4차례 포함)의 개정이 이루어졌다. 국토기본법은 국토의 계획·정책 수립·시행 시 지향해야 할 이념과 기본방향을 명시하고, 국토계획의 수립과 체계적 실전을 위한 제도적 장치를 마련하기 위해 제정되었다. 국토기본법은 국토건설종합계획법을 폐지하고 보완·발전시키는 역할을 부여받았다. 2006년 12월 28일에는 건설교통부장관이 관계 행정기관의 국토관련 계획·정책 수립시 지속가능성 측정·평가 지표와 기준을 설정·공고할 수 있도록 개정하였다.

2008년 2월 29일에는 국토의 계획·이용·관리정책 결정의 신속성을 제고하고, 부처 중심의 책임행정을 구현하기 위해 대통령 소속 국토정책위원회를 폐지하고, 그 기능을 국토해양부장관이 수행하도록 개정하였다. 2011년 5월 30일에는 국토계획 평가제도를 도입하고, 다른 법률에 의한 국토정책관련 위원회의 폐지 및 국토정책위원회로의 통합을 통해 국토관련 계획들이 국토종합계획을 중심으로 상호 유기적으로 연계될 수 있도록 개정하였다.

---

## ② 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)

국토계획법은 2002년 2월 4일 제정된 이후 현재까지 총 101차례(일부개정 22차례 포함)의 개정이 이루어졌다. 국토계획법의 제정이유는 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획법, 비도시지역에는 국토이용관리법으로 이원화하여 운용하던 것을 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 비도시지역에도 도시계획법에 의한 도시계획기법을 도입함으로써 국토의 난개발을 방지하고, 환경친화적인 국토이용체계를 구축하기 위한 것이었다.

2005년 3월 31일에는 시장·군수의 도시기본계획 수립·변경절차를 간소화하고, 도시관리계획으로 도시자연공원구역을 지정·관리할 수 있도록 개정하였다. 2008년 3월 28일에는 도시관리계획의 수립절차를 간소화하고, 자치구가 아닌 구가 설치된 시(대도시)의 도시관리계획을 시장이 직접 결정하도록 하여 지자체의 자율성을 제고하도록 개정하였다.

2009년 2월 6일에는 국토해양부장관의 특·광역시에 대한 도시기본계획 승인권 폐지 등 도시기본계획의 승인절차를 간소화하고, 광역도시계획 승인권자를 국토해양부장관에서 도지사로 변경하도록 개정하였다. 2009년 12월 29일에는 도시관리계획의 결정권한을 갖고 있는 대도시 시장을 인구 50만 이상 도시의 시장으로 확대함으로써 도시계획에 대한 지자체의 자율성을 제고하고 계획절차를 간소화하였다.

2013년 7월 16일에는 도시·군 관리계획의 결정권한 이양 및 계획관리지역에서의 건물용 및 용적률 규제를 완화하도록 개정하였다. 2015년 8월 11일에는 도시·군 관리계획을 재검토하여 정비토록 함으로써 도시·군 계획시설의 대규모 실효에 대비하고, 주민의 입안 제안사항에 개발진흥지구의 지정·변경을 추가하는 등 비도시지역의 건축규제를 완화하기 위해 개정하였다.

---

### ③ 지역개발 및 지원에 관한 법률(지역개발지원법)

지역개발지원법은 2014년 6월 3일 제정된 이후 현재까지 총 8차례(일부개정 2차례 포함)의 개정이 이루어졌다. 지역개발지원법의 제정이유는 분산되어 있는 다양한 지역 개발제도를 통합·단일화하고, 지역개발 추진체계를 지자체와 주민 주도로 전환하여 국가와 지자체의 체계적 지원을 통해 지역 간 균형발전을 도모하기 위한 것이었다. 이는 종전에 “지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률”과 “신 발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법”으로 분산되어 있는 지역개발 제도를 “지역개발계획” 및 “지역개발사업계획”으로 통합·단일화한 것이다. 2016년 12월 2일에는 지자체의 대행개발 등 개발주체를 다양화하고, 지역개발사업의 일괄승인 등 행정절차를 간소화하여 지자체의 지역개발사업을 활성화하기 위해 개정하였다.

### ④ 지방재정법

지방재정법은 1963년 11월 11일 제정된 이후 현재까지 총 56차례(전부개정 2차례, 일부개정 19차례 포함)의 개정이 이루어졌다. 지방재정법의 제정이유는 지자체의 재정·회계에 관한 통일된 법률을 통하여 지방자치의 건전한 발전을 기하기 위한 것이었다. 이를 위해 지방재정운영의 기본원칙, 회계년도 독립 원칙, 세출의 재원에 관련한 건전재정의 원칙 등 지방재정운영에 필요한 일반적인 사항을 규정하였다.

2005년 8월 4일에는 지방재정운영의 자율성을 확대하고 책임성을 강화하기 위해 전면 개정하였다. 개정된 법률은 지방채발행 총액한도제 도입, 지자체의 예산편성지침 시달제도 개선, 발생주의와 복식부기 회계제도 도입, 주민참여제도, 재정건전화계획 이행결과 우수 지자체에 대해 특별교부세 별도 교부, 지자체의 재정운영상황 공시, 지자체 재정집행의 통합지출 등을 규정하였다.

2010년 1월 1일에는 부가가치세의 일부가 광역시·도세인 지방소비세로 전환됨에 따라 감소하는 시·군의 지방교부세를 보전하기 위해 지방소비세를 재정보전금의 재원으로 활용하는 등 재정보전금제도를 개선·보완하였다. 2011년 3월 8일에는 지자체에 대한 재정진단 의무화, 재정위기 지자체에 대한 위기관리대책 시행, 지자체의 채무관

---

리계획 수립 등 지방재정의 투명성 및 건전성을 높이기 위한 제도개선을 위해 개정하였다. 2011년 4월에는 지방비 부담 협의제도 강화 등 지방재정의 건전성 확보를 위해 개정하였다. 2013년 7월 16일에는 지방재정부담심의위원회의 위상 격상, 보조금 운용 규정 강화, 중기지방재정계획 수립 시 지자체의 의견반영 등 지방재정의 부담완화를 위한 제도 개선을 위해 개정하였다.

2014년 5월 28일에는 지방재정의 운용상황 주민공개, 재정투자사업에 대한 사전·사후관리 강화, 지자체 보조금의 관리체계 강화 등 지방재정의 건전성을 강화하기 위해 개정하였다. 2015년 5월 13일에는 행정자치부장관의 지자체 주민참여예산제도 운영평가, 지자체의 세입·세출예산 운용상황 공개 등 지방재정의 효율성과 투명성을 제고하기 위해 개정하였다. 2015년 12월 29일에는 업무수행의 즉시성 및 지방보조금 부정사용·교부자 신고 포상금 제도, 재정위기 지자체에 대한 긴급 재정관리제도 도입 등 국고보조사업의 효율적 관리를 위해 개정하였다.

2017년 3월 21일에는 지방재정부담심의위원회에 시도·시군협의회 소속 지자체장을 포함시키는 등 지자체의 의견반영을 강화하기 위해 개정하였다. 2017년 10월 24일에는 지자체의 세입 및 결산상 잉여금의 일부로 하는 지자체의 재정안정화기금 설치근거 및 사용한도 등을 규정하기 위해 개정하였다. 2018년 3월 27일에는 재정주의단체 지정 등 지자체의 재정건전성 종합관리 및 주민참여예산기구 설치를 통한 지방예산 편성예의 주민참여 확대를 위해 개정하였다.

## **⑤ 지방자치법**

지방자치법은 1949년 7월 4일 제정된 이후 현재까지 총 34차례(전부개정 2차례, 일부개정 32차례 포함)의 개정이 이루어졌다. 지방자치법의 제정이유는 지자체의 조직·사무, 주민의 권리·의무, 지방의회의 조직·회의·의원 선거 등에 관한 사항을 정하는 것이었다. 이를 위해, 지방자치단체는 법인으로 하고, 그 지방의 공공사무와 법령에 의해 부여된 업무를 관장하며, 법령의 범위 내에서 사무에 관한 조례를 제정할 수 있으며, 지자체는 필요한 경비를 주민에게 조세로 부과할 수 있도록 규정하였다.

---

2004년 1월 29일에는 인구 50만 명 이상의 대도시에 대해서는 특성을 고려하여 행정, 재정, 국가의 지도·감독에 관한 특례를 규정할 수 있는 근거를 마련하기 위해 개정하였다. 2005년 1월 27일에는 주민소송제도 도입, 주민감사청구제도의 청구요건 완화 등 주민참여를 확대하여 지방행정의 책임성을 높이고, 지방의회의 운영의 자율성을 확대하기 위해 개정하였다. 2005년 3월 24일에는 행정자치부장관 및 시·도지사의 불필요한 승인사무 폐지 등 권한의 지방이양을 통한 선진적 지방자치를 실현하기 위해 개정하였다.

2006년 1월 11일에는 조례 제정·개폐, 감사청구제도 개선 등 지방행정의 민주성과 효율성을 제고하고, 제주특별자치도를 신설하기 위하여 개정하였다. 2006년 4월 28일에는 전문위원 활용을 통한 지방의회의 자치입법활동 지원을 위해 개정하였다. 2006년 5월 24일에는 주민소환제 등 지자체장 및 지방의회 의원에 대한 주민들의 통제장치 마련을 통해 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위해 개정하였다.

2011년 5월 30일에는 지자체의 종류에 정부 직할로 두는 특별자치시를 추가하는 등 세종특별자치시 설치를 위한 제도적 기반을 마련하기 위해 개정하였다. 2011년 7월 14일에는 지자체에 대한 지방의회의 견제기능 강화 등 지자체의 운영효율성 제고를 위한 제도적 장치를 보완하기 위해 개정하였다. 2012년 3월 21일에는 수수료에 대한 전국 표준금액 설정 및 조례를 통한 가감·조정 징수 등 지자체의 수수료 징수 자율성 제고를 위해 개정하였다.

#### **⑥ 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(지방분권법)**

지방분권법은 2013년 5월 28일 제정된 이후 5차례(일부개정 2차례 포함)의 개정이 이루어졌다. 지방분권법의 제정이유는 지방분권촉진에 관한 특별법과 지방행정체제 개편에 관한 특별법으로 이원화되어 있는 지방분권 추진체계를 통합하여 실질적으로 지방분권을 주도하기 위해서였다. 지방분권 업무가 이원화되어 업무중복이 발생하고, 총괄조정이 곤란하여 하나의 법률로 통합하게 된 것이었다. 이 법에서는 지방분권 및 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 지방자치발전위원회를 설치하고,

---

위원회에 사무기구를 둘 수 있도록 하였다. 위원회는 지방분권 및 지방행정체제 개편과 관련된 실천계획의 추진상황을 점검·평가하여 대통령에게 보고하고, 권한이양 지연 권고를 받은 중앙행정기관장은 조치결과를 위원회에 통보하도록 하였다. 지자체장 또는 지방 4대 협의체의 대표자가 위원회에 참석하여 의견을 개진하거나 서면으로 의견을 제출할 수 있도록 규정하였다.

2017년 10월 24일에는 통합 지방자치단체에 대한 보조금, 재정투·융자 등 재정상 특별한 지원 대상지역을 기존의 개발촉진지구, 신발전지역 발전촉진지구 및 투자촉진지구 대신 새롭게 제정된 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업구역으로 변경하기 위해 개정하였다. 2018년 3월 20일에는 일반국민과 지역단체가 참여하는 자치분권위원회 신설, 중앙행정기관 또는 지자체 장의 자치분권 안건 제출권 등 자치분권에 대한 일반국민과 지자체의 참여를 강화하기 위해 개정하였다.

### (3) 분권화 요소별 국토 공간계획 및 지방자치 제도의 변화 추이

#### ① 행정분권 요소 : 중앙정부 권한의 지방이양 관점

##### ① 공간계획적 관점

공간계획적 관점에서 중앙정부 권한의 지방이양과 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2009년 12월 29일에 개정된 국토계획법에서는 도시관리계획의 결정권한을 갖고 있는 대도시 시장에 대해 “자치구가 아닌 구가 설치된 시의 시장”으로 정한 규정을 “서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 시장”으로 변경하는 등 공간계획 수립과 관련된 지자체의 결정권자를 확대하였다. 2011년 4월 개정된 지방재정법에서는 지방비 부담에 대한 행정안전부장관의 의견제출권을 협의권으로 변경하는 등 지방재정에 대한 중앙정부의 권한을 축소시켰다. 2013년 7월 16일 개정된 국토계획법에서는 시가화조정구역의 지정·변경에 관한 국토교통부장관의 도시·군 관리계획 결정권한 등을 특·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사에게 이양하는 등 공간계획수립 결정권한을 지방으로 이양하였다. 또한, 시장·군수가 입안한 지구단위계획구역의



---

지정·변경 등에 관한 도지사의 도시·군 관리계획 결정권한을 시장·군수에게 이양하는 등 공간계획수립 결정권한을 지방으로 이양하였다.

## ② 행정 및 재정적 관점

행정적 관점에서 중앙정부 권한의 지방이양과 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2013년 5월 28일 제정된 지방분권법에서는 지방분권 및 지방행정체제 개편을 추진하기 위해 대통령 소속으로 지방자치발전위원회를 설치하고, 위원회에 사무기구를 둘 수 있도록 하는 등 지방분권을 위한 중앙위원회를 설치하였다.

재정적 관점에서 중앙정부 권한의 지방이양과 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 1963년 11월 11일 제정된 지방재정법에서는 국가와 지자체 간의 경비부담 원칙, 국가의 공공시설에 대한 지자체의 사용료 징수, 도와 시·군 간의 부담관계 등 중앙정부와 지방정부의 사무분담 원칙을 제시하였다. 2013년 7월 16일 개정된 지방재정법에서는 지방재정부담심의위원회를 국무총리 소속으로 하고, 위원장을 국무총리로 격상시켜 지방재정 부담에 관한 주요 안건을 범정부 차원에서 심의토록 하는 등 지방재정의 중요성에 대한 중앙정부의 관심과 역할을 증대시켰다. 2014년 6월 3일 제정된 지역개발지원법에서는 낙후지역 중 개발수준이 현저하게 열악하여 낙후도가 심한 지역을 지역활성화지역으로 지정·지원하고, 특별회계를 설치하는 등 재정지원을 강화하였다. 2015년 12월 29일 개정된 지방재정법에서는 지자체가 해결할 수 없는 예외적인 재정위기상황 발생 시 국가와 지자체가 협력하여 신속히 극복할 수 있도록 긴급 재정관리제도를 도입하는 등 재정지원 방안을 마련하였다.

## ③ 집행적 관점

집행적 관점에서 중앙정부 권한의 지방이양과 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2016년 12월 2일 개정된 지역개발지원법에서는 지자체의 재정여건을 고려하여 지역개발사업의 실행력을 확보하고, 민자유치 등 개발주체를 다양화하기 위해 대행개발이 가능하도록 허용하는 등 계획추진 시 개발주체를 다양화하였다.

---

## ② 재정분권 요소 : 지방재정의 확충 및 자율성 확대 관점

### ① 지방재정의 확충

지방재정의 확충과 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2005년 8월 4일 개정된 지방재정법에서는 행정자치부장관이 지자체에 대한 재정분석·진단결과를 토대로 재정건전화 계획의 수립·이행을 권고·지도할 수 있고, 이행결과가 우수한 지자체에 대해 특별교부세를 교부할 수 있도록 하여 지자체의 재정건전성 강화방안을 마련하였다.

2010년 1월 1일 개정된 지방재정법에서는 부가가치세의 일부가 광역시·도·세인 지방소비세로 전환됨에 따라 감소하는 시·군의 지방교부세를 보전하기 위해 지방소비세를 재정보전금의 재원으로 활용하는 등 재정보전금제도를 개선·보완함으로써 지방재정 확충기반을 강화하였다.

2011년 8월 4일 개정된 지방재정법에서는 지방비 부담 협의제도를 강화하고, 지방세 감면율이 일정비율 이하가 되도록 규정함으로써 지방재정 확충방안을 마련하였다. 또한, 지역자원시설세의 65%를 화력발전소가 있는 시·군에 배분토록 함으로써 지방재정 확충방안도 마련하였다.

2017년 10월 24일 개정된 지방재정법에서는 지자체의 회계년도 간 재정수입 불균형을 조정하고, 세입 및 결산 잉여금의 일부를 재원으로 지방자치단체 재정안정화기금을 설치할 수 있도록 하는 등 지자체의 재원확충 기반을 강화하였다.

### ② 지방재정의 자율성 제고

지방재정의 자율성 제고와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2012년 3월 21일 개정된 지방자치법에서는 표준금액과 다른 금액으로 수수료를 징수할 때에는 50/100 이내에서 조례로 가감·조정하여 징수할 수 있도록 수수료 징수에 대한 지자체의 자율권을 부여하였다.

2014년 6월 3일 제정된 지역개발지원법에서는 각종 인·허가 의제, 원형지 개발방식 도입, 입주기업에 대한 조세 감면, 국·공유재산 임대료 감면 등을 통해 지역개발사업

---

지원을 강화하는 등 공간계획 추진 시 세제감면을 확대하였다.

### ③ 지방재정의 집행

지방재정 집행 분야에서 지방의 자율성 제고와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2005년 8월 4일 개정된 지방재정법에서는 지자체장이 지방예산 편성 시 주민이 참여할 수 있는 주민참여제도를 도입하는 등 지자체 예산 편성에서 주민 참여를 제도화 하였다. 2013년 7월 16일 개정된 지방재정법에서는 안전행정부장관이 종합적인 중기 지방재정계획을 수립할 때 해당 지자체의 의견을 최대한 반영하도록 명시하는 등 지방 재정계획 수립 시 지자체의 의견수렴을 강화하였다.

2017년 3월 21일 개정된 지방재정법에서는 재정부담위원회 위원 중 전국시도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명에 대해서는 전국시도지사협의회 및 전국시장군수구청장협의회 소속 지자체장 중에서 각각 1명씩을 추천토록 개정하는 등 지자체의 의견반영을 강화하였다.

## ③ 지자체 역량 요소 : 지자체의 역량강화 및 자율성 제고 관점

### ① 공간계획적 관점

공간계획적 관점에서 지자체의 행정역량 강화 및 자율성 제고와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2005년 3월 31일 개정된 국토계획법에서는 특·광역시장 및 시장·군수가 도시기본계획 수립·변경 시 건설교통부장관의 승인을 받도록 되어 있는 것을 시장·군수가 최초로 도시기본계획을 수립할 때에만 건설교통부장관의 승인을 받도록 하는 등 공간계획수립 시 중앙정부의 승인요건을 완화하였다. 또한, 계획수립 이후의 도시기본계획 승인사무를 건설교통부장관에서 도지사로 이양하는 등 공간계획 수립에 관한 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하였다.

2006년 12월 28일 개정된 국토기본법에서는 건설교통부장관이 국토관리의 지속가

---

능성 측정·평가 지표와 기준을 설정·공고하고, 지자체장이 지역의 특수성을 고려한 지속가능성 지표와 기준을 설정·공고할 수 있도록 함으로써 공간계획수립 시 지자체의 상황을 고려하도록 하였다.

2008년 3월 28일 개정된 국토계획법에서는 50만 이상 대도시는 도시관리계획을 시장이 직접 결정하도록 하는 등 주요 공간계획 수립에 관한 중앙정부의 결정권한을 지방정부로 이양하였다. 2009년 2월 6일 개정된 국토계획법에서는 특·광역시와 도시기본계획에 대한 국토해양부장관의 승인권을 폐지하는 등 공간계획수립 시 중앙정부의 승인요건을 완화하였다. 또한, 같은 도의 관할구역에 속한 시·군의 광역계획권 지정권자 및 광역도시계획 승인권자를 국토해양부장관에서 도지사로 변경하는 등 공간계획수립 시 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하였다.

2013년 7월 16일 개정된 국토계획법에서는 성장관리방안이 수립된 계획관리지역에서는 지자체 조례로 건폐율과 용적률 규제를 완화할 수 있도록 하는 등 공간계획수립 시 지자체의 자율권을 강화하였다. 2018년 3월 20일 개정된 지방분권법에서는 자치분권 등의 정책에 관한 관계기관 등의 참여를 확대하기 위하여 중앙행정기관장이나 지자체장이 자치분권 안건을 제출할 수 있도록 하였다.

## ② 행정적 관점

행정적 관점에서 지자체의 행정역량 강화 및 자율성 제고와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2005년 1월 27일 개정된 지방자치법에서는 지방의회의 운영에 관한 자율성을 확대하기 위해 정례회와 임시회의 회기제한 규정을 삭제하였다. 2005년 3월 24일 개정된 지방자치법에서는 자치구가 아닌 구 및 읍·면·동의 명칭·구역 변경에 관한 행정자치부장관 및 시·도지사의 승인사무를 폐지하고, 변경결과를 시·도지사에게 보고토록 하는 등 불필요한 사무 폐지를 통해 지자체의 자율성을 제고하였다. 또한, 지자체 사무소 소재지의 설치·변경에 관한 행정자치부장관 또는 시·도지사와의 협의 사무를 폐지하는 등 지자체의 자율성을 제고하였다. 아울러, 시·군·구의 행정기구 설치 시 시·도지사의 승인사무를 폐지하는 등 불필요한 사무 폐지를 통해 지자체의

---

자율성을 제고하였다.

2006년 1월 11일 개정된 지방자치법에서는 지방행정의 민주성과 효율성을 제고하기 위해 조례 제정·개폐, 감사청구제도를 개선하는 등 지자체의 행정역량을 제고하였다. 2006년 4월 28일 개정된 지방자치법에서는 지방의회 위원회의 자치입법 활동을 지원하기 위해 전문위원을 두도록 하는 등 지자체의 자치역량을 강화하였다. 2012년 3월 21일 개정된 지방자치법에서는 지자체가 징수하는 수수료 중 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료에 대해 대통령령으로 표준금액을 정하고, 표준금액대로 징수할 경우에는 별도의 조례 제정·개정이 없이 징수할 수 있도록 하는 등 지자체의 자치역량을 강화하였다.

2016년 12월 2일 개정된 지역개발지원법에서는 지역개발계획의 구상단계부터 사업경험이 많은 공공기관 등이 참여하여 지역특화사업 발굴, 장기적 발전전략 수립 등의 검토업무를 지원하도록 총괄사업관리자 제도를 도입하는 등 공간계획 추진 시 지자체의 역량을 강화하였다. 또한, 국가 및 지자체의 신속한 사업추진을 위해 지역개발사업 구역 지정, 사업시행자 지정, 실시계획 승인을 일괄하여 신청할 수 있도록 하는 등 공간계획 추진 시 행정절차를 간소화하였다. 아울러 투자선도지구의 신속한 사업추진을 위해 사업시행자 지정, 실시계획의 일괄승인이 가능하도록 하는 등 공간계획추진 시 행정절차를 간소화하여 지자체의 행정역량을 강화하였다. 지역개발사업구역의 의제처리 특례에 투자선도지구를 포함하는 등 공간계획추진 시 행정절차도 간소화하였다.

### ③ 재정적 관점

재정적 관점에서 지자체의 행정역량 강화 및 자율성 제고와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2005년 8월 4일 개정된 지방재정법에서는 지자체의 여유자금을 효율적으로 활용하고 재정집행의 투명성을 확대하기 위해 지자체에 통합지출관을 설치하는 등 지자체의 재정집행 역량을 강화하였다. 2011년 3월 8일 개정된 지방재정법에서는 지방재정의 투명성과 건전성을 높이기 위하여 매년 지방채 또는 차입금의 차입 및 상환실적 등을 내용으로 하는 채무관리계획을 수립토록 하는 등 지자체의 재정관리

---

역량을 강화하였다.

2013년 7월 16일 개정된 지방재정법에서는 지자체가 민간에 보조금을 지출하는 경우 보조사업의 취소, 보조금 정산·반환 등 보조금 운용에 관한 사항을 법률에 규정하는 등 지자체의 보조금 관리역량을 강화하였다. 2014년 5월 28일 개정된 지방재정법에서는 재정투자사업에 대한 사전·사후관리를 강화하는 등 지방재정 운영에 대한 평가·관리를 강화하였다. 또한, 재정위험에 대한 통합적·선제적 관리체계를 도입하고, 지자체 보조금의 관리체계를 강화하는 등 지자체의 보조금 관리역량을 강화하였다.

2015년 5월 13일 개정된 지방재정법에서는 행정자치부 장관이 지자체별 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가를 실시할 수 있도록 하는 등 지방재정운영에 대한 평가·관리를 강화하였다. 2015년 12월 29일 개정된 지방재정법에서는 행정자치부 장관이 지자체가 수행하는 국고보조사업에 대해 지자체 및 관계 중앙관서장에게 자료제출을 요구하거나 수행상황을 조사·점검할 수 있도록 하는 등 지방재정운영에 대한 평가·관리를 강화하였다. 2018년 3월 27일 개정된 지방재정법에서는 행정안전부 장관이 지자체의 재정위험 수준을 점검하여 재정 건전성과 효율성이 현저히 낮은 지자체를 재정주의단체로 지정할 수 있도록 하는 등 지방재정운영에 대한 평가·관리를 강화하였다.

#### ④ 집행적 관점

집행적 관점에서 지자체의 행정역량 강화 및 자율성 제고와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2013년 5월 28일 제정된 지방분권법에서는 지자체장 또는 지방 4대 협의체의 대표자가 위원회에 참석하여 의견을 개진하거나 서면으로 의견을 제출할 수 있도록 하는 등 중앙위원회 참여를 통한 지자체의 의견반영방법을 확대하였다.

### ④ 주민자치 요소 : 주민들의 자치역량 강화 관점

#### ① 공간계획적 관점

공간계획적 관점에서 주민 자치역량 강화와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔

---

다. 2015년 8월 11일 개정된 국토계획법에서는 난개발을 최소화하고 급증하는 비도시 지역의 건축규제 완화 수요를 충족시키기 위해 주민이 입안을 제안할 수 있는 사항에 개발진흥지구의 지정·변경을 추가하는 등 공간계획 수립 시 주민입안을 확대하였다.

## ② 행정적 관점

행정적 관점에서 주민 자치역량 강화와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2014년 6월 3일 제정된 지역개발지원법에서는 지역개발사업의 추진주체를 지자체와 민간 주도로 전환하고, 지역개발 및 지원에 관한 지역 간, 기관 간의 조정장치를 마련하는 등 공간계획추진 시 지자체와 민간의 역할을 확대하였다.

## ③ 재정적 관점

재정적 관점에서 주민 자치역량 강화와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2005년 1월 27일 개정된 지방자치법에서는 주민이 지자체의 위법한 재무회계행위 등을 시정하여 줄 것을 법원에 청구할 수 있는 주민소송제도를 도입하는 등 지방재정에 대한 주민참여를 확대하였다.

2005년 8월 4일 개정된 지방재정법에서는 지자체장이 세입·세출예산의 집행상황, 채권·기금운영현황 등 재정운영상황을 회계년도마다 1회 이상 지역주민에게 공시하도록 하는 등 지방재정에 대한 주민의 알권리를 강화하였다. 2014년 5월 28일 개정된 지방재정법에서는 지방재정 운용상황에 대한 주민공개를 확대하는 등 지방재정에 대한 주민의 알권리를 강화하였다. 2015년 5월 13일 개정된 지방재정법에서는 지자체장이 해당 지자체의 세입·세출예산 운용상황을 매일 주민에게 공개토록 하는 등 지방재정에 대한 주민의 알권리를 강화하였다.

## ④ 집행적 관점

집행적 관점에서 주민 자치역량 강화와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2005년 1월 27일 개정된 지방자치법에서는 주민감사청구를 위한 연서에 필요한 주민

---

수를 20세 이상 주민 총수의 1/50 범위 안에서 지자체 조례로 정하도록 하던 것을 시·도는 500명, 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군·구는 200명 이내에서 조례로 정하도록 주민감사청구제도의 청구요건을 완화하는 등 지자체에 대한 주민의 감사청구권을 강화하였다. 2006년 5월 24일 개정된 지방자치법에서는 지자체장 및 지방의회 의원에 대한 주민의 통제장치를 마련하기 위해 주민소환제 근거규정을 마련하는 등 지방행정에 대한 주민들의 자치역량을 강화하였다.

2018년 3월 20일 개정된 지방분권법에서는 자치분권 추진체로 자치분권위원회를 신설하고, 자치분권위원회에 일반국민과 지역단체의 참여를 강화하는 등 주민참여를 통한 지역의 자치역량을 강화하였다. 2018년 3월 27일 개정된 지방재정법에서는 지방예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차와 제도에 관한 사항을 심의하기 위해 주민참여 예산기구를 설치할 수 있도록 하는 등 지방예산 편성 시 주민참여를 강화하였다.



표 3-3 | 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 추이 종합

구 분	공간계획 관점 계획의 수립·집행	행정적 관점 조직체계와 인력	재정적 관점 재원조달과 배분	집행적 관점 지역 거버넌스
중앙권한 지방이양	-중앙-지방 간 사무분담원칙 마련 -계획수립 시 중앙정부의 승인요건 완화 -계획수립 시 지자체의 결정권자 확대 -지방재정에 대한 중앙정부 권한 완화 -계획수립 결정권의 지방이양	-지방분권 중앙위원회 설치 : 지방자치발전위원회 등	-지방재정에 대한 중앙의 관심 중대 : 지방재정부담심의위원회 등 -특별회계를 통한 재정지원 강화 : 낙후지역 지원 등 -국고보조 확대 : 긴급 재정관리 제도 등	-계획추진 시 개발주체 다양화 등
지방재정 확충 및 자율성 제고			-지자체의 재정건전성 강화 : 특별교부세 별도 교부 등 -지방재정 확충 : 재정보전금제도, 지방비부담 협의제도, 지역자원시설세 시군 배분, 재정안정화기금 등 -지자체의 재정자율성 강화 : 수수료 징수 자율권 부여 등 -세제감면 : 조세감면, 임대료감면 등	-지자체 예산 편성에 주민참여 : 주민참여 제도 등 -재정계획수립 시 지자체 의견수렴 강화 -재정부담회의시 지자체 의견 반영 강화
지자체 역량강화 및 자율성 제고	-계획수립 시 지자체 상황 고려 -계획수립 시 지자체 의견 반영 강화 -중앙정책에 대한 지자체 의견제출 기회확대 등	-지자체의 행정역량 제고 : 불필요한 사무폐지, 조례 제정·개정·폐지권, 감사청구제도개선, 행정사무·행정절차 간소화 -지방의회 : 운영효율성 개선, 지자체 견제 기능 강화	-재정집행역량 강화 : 통합지출관 제도 -재정관리역량 강화 : 재무관리 계획 수립 -보조금 관리역량 강화 : 포상금지급 -재정운영 평가·관리 강화 : 재정투자사전·사후관리, 자료 요구, 수행상황 조사·점검, 재정주의단체 지정 등	-지자체 의견반영 확대 : 중앙위원회 참여
주민 자치역량 강화	-공간계획 수립 시 주민입안을 확대	-계획추진 시 지자체와 민간의 역할 확대	-주민의 지방재정 참여 확대 : 주민소송제 -주민의 알권리 강화 : 예산공시·공개 확대	-주민 감사청구권 강화 : 청구요건 완화 -주민 자치역량 강화 : 주민소환제, 주민참여대상 확대, 자치분권위원회 참여 -지방예산편성 시 주민참여 강화 : 주민참여예산기구 설치 등

자료: 저자 작성.

---

## 2. 국가균형발전 정책의 분권화 현황

### 1) 국가균형발전의 비전과 전략 변화

#### (1) 참여정부<sup>2)</sup>

국가균형발전에 관한 참여정부의 비전은 ‘전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회건설’이고, 목표는 혁신주도형 지역발전을 통해 자립형 지방화를 달성하는 것으로 설정하였다. 참여정부의 국가균형발전 전략은 다음과 같다. 첫째 전략은 자립형 지방화를 통한 선진화이다. 이를 위해, 중앙정부에 의존하는 외생적 발전에서 벗어나 분권과 자율을 바탕으로 지방의 창의성·자발성·역동성을 증진시켜 지방 스스로의 발전을 유도한다. 또한, 자립할 수 있는 내적 동력으로서 지역혁신체계를 구축하고, 행정·정책적 자립을 통해 다른 지역과 경쟁할 수 있는 능력을 배양한다. 아울러, 지방정부의 자치권을 신장하고, 지방정부·지역대학·기업 등 지역 내 주체들이 유기적 협력관계를 구축하여 산·학·연·관의 네트워크를 형성하여 특성화된 발전을 추구한다.

둘째 전략은 통합적 균형과 역동적 균형의 병행이다. 이를 위해, 국가 전체 차원에서 지역 간 균형발전을 위해 낙후도, 지역불균형 정도 등을 토대로 일정한 최소기준에 못 미치는 낙후지역에 대한 지원을 확대하는 통합적 균형을 추진한다. 이와 함께 지역별 특성화를 토대로 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 역동적 균형발전 전략을 병행 추진한다.

셋째 전략은 지역혁신이다. 이를 위해, 지역대학, 기업, 지방정부, 언론 등이 역량을 결집하여 스스로가 지역발전의 혁신방안을 마련하는 장치·구조를 구축한다. 또한, 지역혁신체계를 구축하여 경제 전반을 혁신주도형 경제로 전환시켜 국가 전체를 발전시킨다.

---

2) 국가균형발전위원회. 2004. 국가균형발전의 비전과 전략. 동도원.

---

## (2) 이명박 정부<sup>3)</sup>

이명박 정부의 지역발전 비전은 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’이고, 주요 전략은 다음과 같다. 첫째 전략은 전 국토의 성장잠재력 극대화이다. 이를 위해 기초생활권을 통해 전국 어느 시군에 살든지 주민의 기본적 삶의 질을 보장할 수 있도록 하고, 광역경제권을 통해 글로벌 경쟁력을 갖춘 광역경제권을 창조하며, 초광역개발권을 통해 대외개방형 지역경쟁력을 제고하고자 하였다.

둘째 전략은 신성장동력 발굴 및 지역특화발전이다. 이를 위해, 지역별 신산업 육성 및 신성장동력 창출을 추진하였다. 또한, 광역경제권의 특화발전을 위해 30개 선도 프로젝트를 국책사업으로 선정하고, 새로운 성장동력화가 가능한 산업을 광역권 선도산업으로 지원하였다.

셋째 전략은 행정·재정적 권한의 지방이양 등 분권 강화이다. 지방분권과 자율성 제고를 위해 지방재정의 자율성 제고, 지역개발관련 국고 보조금의 포괄보조금화, 각종 인허가권의 지방이양, 지방의 계획·개발권 강화 등을 추진하였다. 또한, 국가균형발전 특별회계를 광역지역발전 특별회계로 확대·개편하고, 지역개발계정을 신설하여 지역주도의 개발을 지원하고, 자율성을 확대하기 위한 포괄보조금을 도입하였다.

넷째 전략은 수도권과 지방의 상생발전이다. 이를 위해, 지방의 기업유치와 투자확대 촉진을 위한 정부지원 확대, 지역경제 활성화를 위한 규제완화, 지방발전과 연계한 점진적인 수도권 규제 합리화, 수도권의 택지·신도시개발에 따른 개발이익의 지방환원 등을 추진하였다. 이를 위해 수도권 3개 광역자치단체가 10년 간 매년 지방소비세 수입 중 약 3,000억 원을 출연하여 지방에 지원하는 지역상생발전기금을 조성하였다.

다섯째 전략은 기존 시책의 발전보완이다. 이를 위해, 혁신도시는 중장기적으로 광역경제권과 연계하여 성장거점 도시로 육성하고, 행정중심 복합도시는 자족기능의 조기 확충, 기업도시는 정주여건 개선 및 주변 산업단지와의 연계발전을 도모하였다.

---

3) 국가균형발전위원회. 2008. 상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략. 지역발전정책 추진전략 보고회의 자료(2008. 7. 21).

---

### (3) 박근혜 정부<sup>4)</sup>

박근혜 정부의 지역발전 비전은 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을’이며, 주요 전략은 다음과 같다. 첫째 전략은 지역행복생활권 구현이다. 지역행복생활권은 전국 어디서나 기초인프라, 일자리·교육문화·복지 서비스가 불편함 없이 충족되는 주민의 일상생활 공간으로 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권으로 구분하였다. 시군이 자발적으로 인근 지역과 협의하여 생활권을 설정하고, 발전계획을 수립하면 정부가 맞춤형 지원을 제공하도록 하였다.

둘째 전략은 맞춤형 패키지 지원이다. 이를 위해, 지역주민의 행복증진 효과가 높은 사업을 집중적으로 지원하되, 부처 간의 협업이 필요한 사업에 대해서는 지역발전위원회가 조정 및 연계역할을 수행하여 효율적인 사업추진을 도모하였다. 또한, 지역현장에서 여러 사업의 연계추진이 효과적인 경우에는 지역발전위원회가 개별 부처의 시책을 총괄 조정하여 패키지 형태로 지원하도록 하였다.

셋째 전략은 지역주도 및 협력 강화이다. 이를 위해, 지역의 자발적 참여와 지역 간 협력의 확대를 지향하였다. 또한, 사업기획 및 집행과정에서 지자체의 재량과 책임을 확대하고, 지역차원에서 감당하기 곤란한 국책사업 등과 같은 대형 프로젝트 및 지역 간 유사한 중복사업을 조정하기 위한 부처의 역할을 강화하였다. 아울러, 지역공동체 및 주민참여 활성화, 소규모의 마을단위 사업을 생활권 차원의 협력사업으로 확대추진하였다.

---

4) 지역발전위원회. 2013. 국민에게 행복을, 지역에 희망을. 제1차 지역발전위원회 회의 자료(2013. 7. 18).

표 3-4 | 국가균형발전정책의 시기별 변화 추이

구분	참여정부 (2003.2.25.~2008.2.24.)	이명박 정부 (2008.2.25.~2013.2.24.)	박근혜 정부 (2013.2.25.~2017.3.10.)	문재인 정부 (2017.5.10.~현재)
철	형평성	효율성, 성장	행복 증진	분권, 포용, 혁신
비	국가 균형발전	지역경쟁력 강화 및 특화	지역 행복	지역 주도 성장
목	전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회 건설	일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조	국민에게 행복을, 지역에 희망을	지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국
	핵심주도형 지역발전으로 자립형 지방화 달성	성기는 정부, 능동적 복지, 활기찬 시장 경제, 인재대국, 성숙한 세계국가	일자리 중심 창조경제, 맞춤형 고용·복지, 창의교육과 문화, 안전과 통합, 행복한 통일 시대의 기반 구축	지역주도의 자립적 성장기반 마련
정책대상	-행정구역	-행정구역+광역권 · 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권	-행정구역+생활권 · 지역행복생활권	-행정구역+생활권 · 광역경제권, 지역생활권, 읍면동, 마을
정책시책	-기능분산형 균형발전 정책 · 행복혁신기업도시, 공공기관 지방이전 · 4+9 지역전략산업 육성 · 지역혁신 발전전략 등	-5+2 광역경제권 정책 · 광역경제권 선도산업 및 인재 육성 · 30대 신도 프로젝트 발굴추진 · 연계협력 사업	-지역희망 프로젝트(HOPE 프로젝트) · 지역생활권 육성 · 선도산업 육성 · 새마을 사업	-지역맞춤형 성장 정책 -(농촌)365생활권, 농촌신활력플러스 -(도시)지역맞춤 뉴딜사업, 강소도시권 -(인구감소)지자체 연계협력벨트 등
추진기반				
계	획			
-법	-국가균형발전계획 : 부문별 계획, 지역 혁신발전계획	-지역발전계획 : 부문별 계획, 광역발전계획	-지역발전계획 : 부문별 계획, 시도 발전계획	-국가균형발전계획 : 부문별 계획, 시도 발전계획
-자	-없음	-초광역권 개발구상, 시도시군구 발전계획	-지역생활권 발전계획	-없음
법	-국가균형발전 특별법 제정	-국가균형발전 특별법 개정	-국가균형발전특별법 개정	-헌법, 국가균형발전특별법, 혁신도시특별법 개정
조				
-중	-국가균형발전 위원회, 각 부처	-지역발전위원회, 각 부처	-지역발전위원회, 각 부처	-균형발전상생회의, 지역발전위원회
-지	-지자체	-광역경제발전위원회, 지자체	-지자체	-지자체
-협의체	-법정기구 : 지역혁신협의회(시도, 시군구)	-법정기구 : 지역발전협의회	-법정기구 : 지역생활권협의회	-법정기구 : 지역혁신협의회(시도, 시군구)
	-임의기구 : 없음	-임의기구 : 지역발전협의회	-임의기구 : 없음	-임의기구 : 시도 생활권발전협의회
재	-국가균형발전 특별회계 신설	-지역발전특별회계	-지역발전특별회계	-지역발전 특별회계 개편, 포괄지원협약 제도
계	· 지역개발사업, 지역혁신사업, 제주	· 지역개발, 광역발전, 제주계정	· 생활기반, 경제발전, 제주, 세종	· 지역자율, 지역지원, 제주, 세종

자료: 1. 이원종 외, 2015. 지역발전정책론: 이론과 실제. p460을 토대로 아래 자료를 참고하여 보완 및 재구성.

2. 김현호·김도형, 2018. 지방분권형 지역균형발전정책의 설계. p57.

3. 지역발전위원회, 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.

---

#### (4) 문재인 정부<sup>5)</sup>

문재인 정부의 비전은 ‘지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국’ 이고, 목표는 지역이 주도하여 자립적 성장기반을 마련하는 것이다. 이를 위해 3대 추진전략과 9대 핵심과제를 설정하였다. 첫째 전략은 안정되고 품격있는 삶이다. 이를 위한 3대 과제로 지역의 인재와 일자리가 선순환되는 교육체계, 지역자산을 활용한 특색있는 문화관광, 기본적인 삶의 질을 보장하기 위한 보건·복지체계 구축을 추진하고 있다.

둘째 전략은 방방곡곡 생기 도는 공간 창출이다. 이를 위한 3대 과제로 매력있게 되살아나는 농산어촌, 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약, 인구감소지역의 거주강소지역화를 추진하고 있다. 셋째 전략은 일자리가 생겨나는 지역혁신이다. 이를 위한 3대 과제로 혁신도시 시즌 2, 지역산업 3대 혁신, 지역 유흥자산의 경제적 자산화를 추진하고 있다.

국가균형발전 전략의 실행력 제고를 위해 법령, 조직, 예산 분야의 추진과제를 설정하였다. 법령은 헌법, 국가균형발전특별법, 혁신도시특별법을 개정하고, 조직은 균형발전 상생회의 신설과 지역혁신체계 구축을 추진하며, 예산으로는 지역발전특별회계 개편, 계획계약(포괄지원협약)제도의 본격 추진, 균형발전총괄지표 개발 및 지역차등 지원을 추진하도록 하였다.

## 2) 국가균형발전특별법의 변화 추이

### (1) 국가균형발전특별법의 변화 연혁

국가균형발전특별법은 2004년 1월 16일 제정된 이후 총 36회(일부개정 8회 포함)의 개정이 이루어졌다. 각 정부가 출범하면서 새정부의 국정과제와 함께 균형발전의 비전과 전략이 발표되고 이를 뒷받침하기 위해 법률의 대폭적인 개정이 이루어졌다. 역대 정부가 추진한 대표적인 국가균형발전특별법의 제정 및 개정 배경과 주요 내용은

---

5) 지역발전위원회, 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.

---

다음과 같다.

## ① 참여정부

### ① 국가균형발전특별법 제정(2004. 1. 16)<sup>6)</sup>

제정이유는 지역 간의 불균형을 해소하고, 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형있는 발전을 도모하기 위한 것이었다. 주요 내용은 국가균형발전계획을 수립·시행하고, 이를 뒷받침하기 위하여 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치하며, 국가균형발전특별회계를 설치·운영하도록 하였다.

국가균형발전계획의 수립과 관련해서는 제4조에 국가균형발전의 목표와 지역혁신체계의 구축 등에 관한 사항을 포함하였다. 지역혁신발전계획의 수립·시행과 관련해서는 제5조에 특별시장·광역시장·도지사가 시의 혁신역량을 강화하기 위해 지역혁신발전의 목표와 지역현황의 분석 등에 관한 사항이 포함된 계획을 수립·시행하도록 하였다.

국가와 지자체의 시책 추진과 관련해서는 지역혁신체계의 유형 개발, 산·학·연 협력의 활성화(제10조), 지역전략산업의 구조고도화 및 투자유치의 촉진(제11조), 지방대학의 발전과 지역발전에 필요한 우수인력의 양성, 지역혁신에 필요한 지역의 과학기술의 진흥, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥, 지역의 문화 및 관광의 발전, 낙후지역 및 농산어촌의 생활환경의 개선, 고용창출 및 지역의 활성화 등(제12조~제17조)을 추진하도록 규정하였다. 정부의 시책 추진 및 지원과 관련해서는 공공기관 지방이전 시책 추진, 이전 종사자에 대한 재정적·행정적 지원 및 생활환경개선 지원을 규정(제18조)하였다.

국가균형발전위원회 설치와 관련해서는 대통령의 국가균형발전 정책자문을 위해 대통령 소속 하에 설치(제22조)하도록 규정하였다. 국가균형발전위원회의 지원조직으로 국가균형발전기획단(국가균형발전위원회의 사무처리), 국가균형발전지원단(기획단 업무지원, 산업자원부에 설치), 국가균형발전지원팀(중앙행정기관에 설치) 설치(제26

---

6) 법률 제7061호(2004.1.16 제정, 2004.4.1 시행).

---

조, 제27조) 등을 규정하였다. 지역혁신협의회의 설치와 관련해서는 지역혁신발전계획의 수립, 지역의 국가균형발전 관련 협의·조정사항 심의를 위해 특별시·광역시·도에 설치(제28조) 하도록 규정하였다.

국가균형발전 특별회계와 관련해서는 국가균형발전계획의 추진을 위해 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구성되는 특별회계를 설치하고, 기획예산처장관이 관리·운용(제30조~제32조)하도록 하였다. 계정의 세입·세출과 관련해서는 지역개발사업계정의 세입은 주세의 80/100, 과밀부담금 등으로, 세출은 낙후지역 및 농산어촌의 개발사업 보조 등으로 하고, 지역혁신사업계정의 세입은 주세의 20/100 등으로, 세출은 지역혁신체계의 구축 및 활성화사업에 대한 출연·보조·융자 등으로 규정하였다(제34조~제35조).

특별회계의 예산편성과 관련해서 기획예산처장관은 관계 중앙행정기관장 및 지자체장의 의견을 들어야 하며, 중앙행정기관장은 지자체장의 예산신청서 및 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 예산요구서를 작성(제38조)토록 하였다. 세출예산의 차등지원과 관련해서는 정부는 지자체의 재정상황, 국가균형발전시책의 실적평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 규정하였다(제39조 제1항).

## ② 국가균형발전특별법 개정(2006. 12. 30.)<sup>7)</sup>

개정이유는 제주특별자치도에 대한 재정지원의 안정성을 도모하고, 재정운영의 자율성을 확대하기 위해 특별회계 내에 제주도 계정을 설치·운영하기 위한 것이었다. 제주특별자치도계정의 설치와 관련해서는 지역개발사업계정 및 지역혁신사업계정 외에 제주특별자치도계정을 설치(제32조)토록 규정하였다. 지역개발계정의 세입 추가와 관련해서는 교통·에너지·환경세의 20/1,000을 매년 일반회계로부터 지역개발계정의 세입으로 전입(제36조)토록 하였다.

---

7) 법률 제8160호(2006.12.30 일부개정, 2007.1.1 시행).



---

## ② 이명박 정부

### ① 국가균형발전특별법 개정(2009. 4. 22.)<sup>8)</sup>

개정이유는 기존의 시·도를 넘어 지역 간의 연계·협력 발전과 지역마다 특화된 발전을 촉진하는 새로운 지역발전전략을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 광역 단위 발전추진 기구와 계획체계를 마련하기 위한 것이었다.

지역발전계획을 체계적으로 수립하기 위해 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권의 개념을 도입하고, 낙후지역의 효과적 지원을 위해 성장촉진지역과 특수상황지역을 구분하여 정의(제2조)하였다. 지역발전을 총괄하는 계획체계에 대한 혼선을 방지하기 위하여 지역발전계획이 국가재정운용계획 및 국토계획에 연계되도록 하였으며(제4조 제3항), 기존의 시·도를 초월한 광역경제권별로 설치된 광역경제권발전위원회가 관계 중앙행정기관장과 협의하여 광역경제권발전계획 등을 수립하도록 하였다(제6조).

지역발전위원회가 부문별 시행계획 및 광역 시행계획을 직접 평가할 수 있도록 하고, 위원회 내에 평가자문단 설치, 전문평가기관 지정 등 평가체계를 개선(제9조)하였다. 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로, 국가균형발전기획단은 지역발전기획단으로, 국가균형발전지원단은 지역발전지원단으로 명칭을 변경하였다. 또한, 광역단위의 사업 발굴, 계획 수립 등을 위한 추진기구로 광역경제권발전위원회의 설치근거를 마련하는 등 추진기구의 명칭과 추진체계를 조정(제22조~제28조)하였다.

국가균형발전특별회계의 명칭을 광역·지역발전특별회계로 변경하고, 특별회계의 계정명칭과 세입·세출의 내용을 정비(제30조~제35조)하였다. 또한, 정부가 지역개발계정의 세출예산 편성 시, 용도를 포괄적으로 정하여 지원할 수 있는 포괄보조금의 근거를 마련하여 투자의 효율성을 향상시키고, 지원을 받는 시·도의 자율적 운영이 가능하도록 하였다(제40조).

---

8) 법률 제9629호(2009.4.22. 일부개정, 2009.4.22 시행).

### ③ 박근혜 정부

#### ① 국가균형발전특별법 개정(2014. 1. 7.)<sup>9)</sup>

개정이유는 먼저, 새로운 지역발전 정책의 핵심 공간개념인 지역생활권 및 경제협력권을 도입하여 기초생활권 및 광역경제권 등 기존 권역을 대체하며, 지역생활권 도입 등에 따른 지역발전계획 체계를 개편하기 위해서였다. 또한, 지역발전을 위한 중점과제로서 일자리 창출, 지역산업 육성 등 지역경제 활성화 촉진 및 생활기반 확충, 지역복지·보건의료 등 지역주민의 삶의 질 향상과 관련된 주요 시책을 뒷받침하고자 하였다.

개정의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 법의 제정목적과 지역발전의 정의에 지역 간 불균형 해소와 지역 간 균형발전을 명시(제1조, 제2조 제1호)하였다.

둘째, 지역생활권 및 경제협력권을 신설(제2조 제2호~제5호)하였다. 일자리 및 생활기반 확충을 위해 시군구가 인근 시군구와 협의하여 지역생활권을 설정하도록 하여 종전의 기초생활권을 대체하였다. 또한, 지역의 경제발전과 성장잠재력 확충을 위해 협력사업을 추진하는 권역으로서 시도가 협의하여 경제협력권을 설정하도록 하여 종전의 광역경제권을 대체하였다. 아울러 종전의 지역전략산업 및 지역선도산업을 지역특화산업 및 경제협력권산업으로 명칭을 변경하였다.

셋째, 초광역개발권, 광역경제권발전계획 및 광역경제권발전위원회를 폐지(제2조 제4호, 제5조의2, 제6조 및 제28조 삭제)하였다. 이를 위해, 종전의 광역경제권 정책을 폐지하고, 지역발전정책을 시·도 중심으로 재편함에 따라 종전의 광역경제권, 초광역개발권, 광역경제권발전계획, 초광역개발권 기본구상 규정을 삭제하고 광역경제권발전위원회를 폐지하였다.

넷째, 지역발전 5개년계획 및 시·도 발전계획을 강화(제4조, 제5조, 제7조)하였다. 구체적으로는 지역발전정책을 시·도 중심으로 재편함에 따라 시·도 발전계획 수립을 의무화하였고, 지역발전정책의 근간이 되는 지역발전 5개년계획에 중앙행정기관장이

9) 법률 제12215호(2014.1.7 일부개정, 시행 2014.1.7 시행).

---

수립한 부문별 발전계획안 외에 시·도지사가 수립한 시·도 발전계획을 포함시켰다.

다섯째, 지역주민의 삶의 질 향상과 관련된 주요 시책을 추진(제12조 및 제15조, 제15조의2 신설)하도록 하였다. 구체적으로 국가 및 지방자치단체는 지역발전계획을 통하여 지역의 교육여건 개선과 인재 양성, 지역문화 육성 및 생태복원, 지역복지 및 보건의료의 확충 시책을 추진하도록 하였다.

여섯째, 지역발전위원회 기능을 강화(제22조)하였다. 구체적으로는 지역발전위원회의 심의사항에 지역발전시책 및 사업의 조사·분석·조정사항을 추가하였고, 지역발전위원회는 중앙행정기관장에게 심의사항에 대한 의견을 제시하고 추진상황을 점검할 수 있도록 하였다.

마지막으로 지역발전특별회계를 개편(제30조 및 제32조)하였다. 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편하였고, 지역개발계정은 생활기반계정으로, 광역발전계정은 경제발전계정으로 명칭을 변경하였다.

## ② 국가균형발전특별법 개정(2014. 1. 28)<sup>10)</sup>

개정이유는 세종특별자치시에 대한 재정지원의 안정성을 도모하고, 재정운영의 자율성을 확대하기 위해 광역·지역발전특별회계 내에 세종특별자치시계정을 설치·운영하기 위한 것이었다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 지역전략산업의 대상지역으로 특별자치시를, 지역발전 5개년계획의 부문별 발전계획안 수립의 협의주체로서 특별자치시장을 명시(제2조 제5호, 제5조 제1항)하였다.

둘째, 광역·지역발전특별회계의 계정에 세종특별자치시계정을 설치하고, 지역개발계정, 광역발전계정, 제주특별자치도계정의 세입과 세출에 세종특별자치시계정의 전입금 및 전출금을 포함하였다. 이를 위해, 세종특별자치시계정의 세입은 일반회계나 다른 특별회계로부터의 전입금 등으로 하고, 세출은 지역개발사업 및 지역전략산업 육성사업 등으로 규정하였다(제35조의3 신설).

---

10) 법률 제12335호(2014.1.28 일부개정, 2015.1.1 시행).

#### 4 문재인 정부

##### ① 국가균형발전특별법 개정(2018. 3. 20)<sup>11)</sup>

개정이유는 다음과 같이 제시되었다. 첫째, 정부의 지속적인 지역발전정책 추진에도 불구하고 수도권에 인구, 경제력 등 각종 자원이 집중되는 수도권 쏠림현상이 완화되지 않고 있다. 이에 따라 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지할 수 있는 자립적이고 지속가능한 지역의 발전기반을 구축하기 위해 국가균형발전 정책 지원체계의 재정립과 행정중심복합도시, 혁신도시 등이 중심이 되는 국가혁신 융복합단지의 지정·육성 등이 필요하다. 둘째, 지역통계의 기반 구축 등 국가균형발전 시책의 법적 근거를 재정립할 필요가 있다. 셋째, 지역발전위원회의 당연직 위원에 지방자치법에 따른 지방정부 협의체 대표를 포함시킬 필요가 있다.

개정의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 균형발전에 대한 국가의 책무를 강조하기 위하여 지역발전계획을 국가균형발전계획으로, 지역발전위원회를 국가균형발전위원회로, 지역발전특별회계를 국가균형발전특별회계로 명칭을 변경(제4조, 제22조, 제30조)하였다. 둘째, 시·도지사가 관할구역 행정중심복합도시 및 혁신도시와 인근 산업단지를 연계하여 국가혁신 융복합단지를 지정하기 위해 산업통상자원부장관에게 신청하면 산업통상자원부장관은 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐 지정(제18조의2 신설)토록 하였다.

셋째, 국가와 지방자치단체가 국가혁신 융복합단지에 국내·외 기업의 투자촉진을 위한 행정적·재정적 지원 등의 시책을 추진(제18조의3 신설)토록 하였다. 넷째, 국가와 지방자치단체 간에 지역발전 투자협약을 맺은 경우 국가균형발전특별회계를 우선 지원(제20조)토록 하였다.

11) 법률 제15489호(2018.3.20 일부개정, 2018.9.21 시행).

표 3-5 | 국가균형발전특별법의 주요 변화 추이

구 분	참여정부		이명박 정부		박근혜 정부		문재인 정부
	제정(2004.1.16.)	개정(2006.12.30.)	개정(2009.4.22.)	개정(2014.1.7.)	개정(2014.1.28.)	개정(2018.3.20.)	
목 적	-지역 간 불균형 해소 및 자립형 지방화 촉진	-제주도의 재정지원 안정 성과 운영자율성 확대	-지역 간 연계협력 및 지역의 특화발전 도모	-지역간 불균형 해소 및 지역간 균형발전	-세종시의 재정지원 안정 성과 운영자율성 확대	-수도권 집중 해소	
주요 내용							
	-국가균형발전위원회 신설		-지역발전위원회(변경)	-지역발전위원회(강화)	-좌동	-국가균형발전위원회	
	-국가균형발전지원단		-지역발전지원단(변경)	-좌동	-좌동	-국가균형발전지원단	
	-국가균형발전기획단		-지역발전기획단(변경)	-좌동	-좌동	-국가균형발전기획단	
지원조직	-국가균형발전지원팀		-지역발전지원팀(변경)	-좌동	-좌동	-국가균형발전지원팀	
	-(수도·시군구)지역혁신 협의회		-지역혁신협의회(좌동) -광역경제개발지원위원회	-수도생활권협의회	-좌동	-지역혁신협의회 -(수도·시군구)지역혁신 지원단	
평가체계	-없음		-평가자문단, 전문평가 기관 지정	-좌동	-좌동	-좌동	
관련 단위	-수도		-기초생활권, 광역경제권, 초광역경제권 개념 도입	-지역생활권, 경제협력권 초광역경제권 폐지	-지역생활권, 경제협력권	-기초생활권, 광역협력권	
나눔 지역	-낙후지역		-성장촉진지역, 특수상황 지역으로 구분	-좌동	-좌동	-좌동	
계 획	-국가균형발전계획 수립 -지역혁신발전계획 수립		-지역발전 5개년 계획 -광역경제권 발전계획 (지역발전계획과 재정운용 계획, 국토계획을 연계)	-광역경제권 발전계획 폐지 -수도 발전계획수립 의무화 -지역발전계획에 시도발전 계획 포함	-수도 발전계획 수립	-국가균형발전계획(복원) -수도 발전계획 수립	
특별 회계	-국가균형발전특별회계		-광역·지역발전특별회계 -포괄보조금 도입	-지역발전특별회계	-좌동	-국가균형발전특별회계 -투자협약시 우선지원	
계 정 기 타	-지역개발, 지역혁신	-제주도 계정 추가	-좌동	-생활기반, 경제발전	-세종시 계정 추가	-좌동	
						-국가혁신융복합단지 지정(시도지사)	

자료: 국가균형발전특별법 제정 및 개정 연혁(<http://www.law.go.kr>, 2018. 6. 20 접속)을 토대로 저자 작성.

---

다섯째, 국가와 지방자치단체가 국가균형발전사업의 효과적인 추진을 위해 지역통계 기반 구축 및 개발·관리를 위한 시책(제21조의2)과 국가균형발전을 위한 국제적 교류협력을 촉진하고 관련 정책의 확산을 위한 시책을 추진(제21조의3)할 수 있도록 하였다.

여섯째, 국가균형발전위원회의 당연직위원에 지방자치법(제165조 제1항 제1호 및 제3호)에 따른 지방정부 협의체의 대표를 포함(제23조)하도록 하였다. 마지막으로 시·도지사 소속으로 시·도 지역혁신협의회와 시·도 지역혁신지원단을 설치하고, 시·도 계획 등 주요 사항을 심의(제28조 신설)하도록 하였다.

## (2) 분권화 요소별 국가균형발전특별법의 변화 추이

### ① 행정분권 요소 : 중앙정부 권한의 지방이양 관점

#### ① 공간적 관점

공간적 관점에서 중앙정부 권한의 지방이양과 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2004년 1월, 법 제정 시에 시도지사(특·광역시장·도지사)는 지역혁신심의회의 심의를 거쳐 시도의 혁신역량을 강화하고 특성있는 발전을 위해 5년 단위의 지역혁신 발전계획을 수립하도록 규정(제6조)하였다. 2009년 4월 개정에서는 지역발전위원회(국가균형발전위원회)는 부문별 및 광역 시행계획의 추진실적을 평가하고, 위원회 내에 평가자문단과 전문평가기관을 설치·운영하도록 평가체계를 마련하여 계획의 실효성을 제고(제9조)토록 하였다. 2014년 1월 개정에서는 특별시·광역시·도·특별자치도(시도)로 한정되어 있던 지역전략산업의 선정 대상에 특별자치시를, 부문별 발전계획안 수립의 협의주체에 특별자치시장을 포함하도록 규정(제2조 제5호, 제5조 제1항)하였다. 2018년 3월 개정에서는 시도 발전계획에 국가혁신 융복합단지지를 포함시켜 시도 계획의 내용적 범위를 확대(제7조 제2항 제3호)하였다.

## ② 재정적 관점

재정적 관점에서 중앙정부 권한의 지방이양과 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2004년 1월 법 제정 시 국가균형발전계획의 추진을 위해 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구성되는 국가균형발전특별회계를 설치(제30조~제32조)하였다. 지역개발사업계정의 세입은 주세의 80/100, 과밀부담금 등으로 하고, 세출은 낙후 지역 및 농산어촌의 개발사업 보조 등으로 하였다. 지역혁신사업계정의 세입은 주세의 20/100 등으로 하고, 세출은 지역혁신체계 구축 및 활성화사업에 대한 출연·보조·융자 등으로 규정(제34조~제35조)하였다.

특별회계의 예산편성 시 기획예산처장관은 관계 중앙행정기관장 및 지자체장의 의견을 들어야 하며, 중앙행정기관장은 지자체장의 예산신청서 및 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 예산요구서를 작성토록 하여 예산편성시 지자체의 의견을 반영하도록 규정(제38조)하였다. 아울러 정부는 지자체의 재정상황, 국가균형발전시책의 실적평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 규정(제39조 제1항)하였다. 2018년 3월 개정에서는 국가와 지자체가 공동으로 사업을 추진할 수 있도록 국가와 지자체 간에 지역발전 투자협약을 맺은 경우 국가균형발전특별회계를 우선 지원(제20조)하도록 규정하였다. 또한, 시도지사가 대통령령으로 정하는 구역·지구·단지·특구의 일부를 성장거점화할 수 있도록 국가 균형발전계획 및 시도발전계획에 국가혁신 융복합단지를 추가하고, 행정적·재정적 지원을 규정(제18조의3 신설)하였다.

## ③ 행정 및 집행적 관점

행정작·집행적 관점에서 중앙정부 권한의 지방이양과 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2004년 1월 법 제정 시 지역혁신발전계획의 수립, 지역의 국가균형발전 관련 협의·조정사항 심의를 위해 시도 및 시군구에 지역혁신협의회를 설치(제28조)하도록 하였다. 2009년 4월 개정에서는 지역 간의 연계·협력을 위해 대통령령으로 정하는 광역경제권별로 광역단위의 사업발굴, 계획수립 등을 위한 추진기구로 광역경제권 발전위원회를 설치(제22조~제28조)하도록 하였다. 2018년 3월 개정에서는 시·도 계

---

획 및 시·도 시행계획의 수립, 시·도 지역 산업·기업의 육성 등에 대한 중장기 전략 수립, 시·도가 추진하는 국가균형발전시책의 시행, 지역경제 활성화 촉진 시책 운영체계에 대한 평가 및 개선, 국가혁신융복합단지의 지정과 육성 등의 사항을 심의하기 위해 시·도 지역혁신협의회를 설치(제28조)하도록 하였고, 시·군·구가 추진하는 국가균형발전시책의 시행 및 지역혁신 등과 관련된 중요 사항의 협의·조정 등을 위해 시·군·구 지역혁신협의회를 설치(제29조)하도록 하였다.

## ② 재정분권 요소 : 균형발전 재원의 자율성 확대 관점

국가균형발전 재원의 확충 및 자율성 제고와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2006년 12월 개정에서는 지역개발사업계정 및 지역혁신사업계정 외에 제주특별자치도계정을 추가하여 계정을 확대하였고(제32조), 교통·에너지·환경세의 20/1,000을 매년 일반회계로부터 지역개발계정의 세입으로 전입(제36조)토록 하여 지역개발계정의 세원을 강화하였다. 2009년 4월 개정에서는 정부가 지역개발계정의 세출예산 편성 시 용도를 포괄적으로 정하여 지원할 수 있는 포괄보조금의 근거를 마련하여 투자의 효율성을 향상시키고, 시·도의 자율적 운영이 가능하도록 하였다(제40조). 2014년 1월 개정에서는 광역·지역발전특별회계의 계정에 세종특별자치시계정을 추가로 설치하여 국가의 지원대상지역 및 대상사업을 확대(제35조의3 신설)하였다.

국가균형발전특별회계를 재정분권 측면에서 살펴보면 포괄보조 방식으로 지자체에 예산편성의 재량권을 부여한 지역자율계정의 내역사업은 모두 국고보조사업으로 평균 보조율이 2013년 61.9%에서 2017년 58.8%로 감소하였다. 이는 특별회계 사업을 시행하면서 지방비 부담이 증가했다는 것을 의미한다. 다른 측면에서는 재정분권 정책의 핵심인 국세와 지방세 조정에 따라 국고보조금을 축소하는 경우 지역자율계정 사업의 지방이양을 우선 검토할 수 있는 근거가 된다.



표 3-6 | 국가균형발전특별회계의 변화

구 분	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
명 칭	- 국가균형발전특별회계	- 광역·지역발전특별회계	- 지역발전특별회계	- 국가균형발전특별회계
계정구분	- 8.6조(2009 예산)	- 9.9조(2010 예산)	- 9.8조(2017 예산)	- 2019 예산
	- 지역개발사업계정 (6.2조)	- 지역개발계정 (3.7조)	- 생활기반계정 (4.7조)	- 지역자율계정
	- 지역혁신사업계정 (2.0조)	- 광역발전계정 (5.8조)	- 경제발전계정 (4.7조)	- 지역지원계정
	- 제주특별자치도계정 (0.4조)	- 제주특별자치도계정 (0.4조)	- 제주특별자치도계정 (0.3조)	- 제주특별자치도계정
	-	-	- 세종특별자치시계정 (0.1조)	- 세종특별자치시계정
지역계정	- 200여개 세부사업	- 24개 포괄보조사업	- 37개 포괄보조사업	- 43개 포괄보조사업

자료: 기획재정부, 각 년도, 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침을 토대로 재작성.

표 3-7 | 국가균형발전특별회계 편성체계(2019년 예산 기준)

계정		지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
편성방식					
지자체 자율편성	시·도	①시·도 자율편성사업	-	③시·도, 시·군·구 자율편성사업	④시·도, 시·군·구 자율편성사업 ⑤특별지방행정기관 이관사무수행경비
	시·군·구	②시·군·구 자율편성사업	-		
부처직접편성		-	⑥부처직접 편성사업	⑦부처직접 편성사업	⑧부처직접 편성사업

자료: 기획재정부, 2018, 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.

### ③ 지자체 역량 강화 및 자율성 제고 요소

#### ① 공간적 관점

공간적 관점에서 지자체의 행정역량 강화 및 자율성 제고와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2014년 1월 개정 시 종전의 광역경제권 정책을 폐지하고, 지역발전정책을 시·도 중심으로 재편하였다. 이를 위해, 시·도 발전계획의 수립을 의무화하

---

고, 지역발전 계획에 중앙행정기관장이 수립한 부문별 발전계획안 외에 시·도지사가 수립한 시·도 발전계획을 포함시켜 지역발전계획 및 시·도 발전계획을 강화(제4조, 제5조, 제7조)하였다.

## ② 행정적 관점

행정적 관점에서 지자체의 행정역량 강화 및 자율성 제고와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2009년 4월 개정 시 시·도를 초월한 광역경제권별로 설치된 “광역경제권발전위원회”가 관계 중앙행정기관장과 협의하여 광역경제권발전계획 등을 수립하도록 규정(제6조)하였다. 광역경제권발전위원회는 2014년 1월 법 개정으로 폐지되고 대신 시·도 생활권발전협의회를 도입하였다.

## ③ 집행적 관점

집행적 관점에서 지자체의 행정역량 강화 및 자율성 제고와 관련된 규정은 다음과 같이 변화되어 왔다. 2018년 3월 개정 시 지역의 의견 반영을 위해 각 부 장관 및 중앙행정기관장으로 구성되는 국가균형발전위원회의 당연직 위원에 시도지사 및 시군구청장 협의체 대표를 포함(제23조)하도록 하였다. 또한, 시도지사가 국가균형발전 정책에 관한 의견을 국가균형발전위원회에 제시할 수 있고 이 경우 국가균형발전위원회는 제시된 의견을 존중(제24조)하도록 하였다.

# ③ 주민자치 요소

주민자치 관점에서는 앞서 살펴본 공간계획 및 지방자치제도의 분권화와 대조적으로 주목할만한 제도가 도입되지 않았다. 국가균형발전특별법에서 주민과 직접 관련이 있는 유일한 내용은 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화(제10조)에 관한 것으로 국가와 지방자치단체는 지역의 여건과 특성을 고려하여 주민 생활기반 확충을 위한 시책을 추진해야 한다는 조항이다. 국가균형발전특별법에서 주민은 균형발전 시책의 주

체가 아니라 객체로 본다. 이는 자치분권 분야에서 도입을 추진하고 있는 다양한 주민 참여 제도와 대비된다. 따라서 향후 법 개정에서 삶과 공간을 대상으로 하는 정책에서 주민들이 사업을 기획·제안하여 예산에 반영하고 해당 사업의 집행과 성과 평가에도 참여할 수 있도록 하는 등 주민참여에 관한 내용의 정비가 요구된다.

표 3-8 | 분권화 관점별 국가균형발전특별법의 변화 내용

구 분	공간적 관점	행정적 관점	재정적 관점	집행적 관점
	계획의 수립·집행	조직체계와 인력	재원조달과 배분	지역 거버넌스
중앙권한 지방이양 (행정분권)	-중앙 : 국가균형발전계획 수립 -시도 : 지역혁신발전계획 수립 -평가 : 시행계획 실적평가, 평가기관 설치 -계획 : 시도발전계획의 범위 확대	-중앙 : 국가균형발전위원회 설치 ·기획단, 지원단, 지원팀 설치 -지방 : 광역경제권발전위원회	-균형발전특별회계 : 출연·보조·용자 등 -지역발전 투자협약 시 우선지원 -포괄보조금 제도 마련 -예산편성 시 지자체 의견 반영	-시도·시군구 : 지역혁신협의회, -시·도 : 생활권발전협의회
지방재정 확충 및 자율성 제고 (재정분권)	-	-	-균형발전사업 실적평가 : 지원금 차등지급	-
지자체 역량강화 및 자율성 제고	-광역경제권 정책(폐지) -시도 발전계획수립 의무화 -부문별 계획에 시도 발전계획 포함	-광역경제권발전위원회	-	-국가균형발전위원회 당연직에 시도 및 시군구청장 포함 -시도 지역혁신협의회 및 지원단, 생활권발전협의회 -시·군·구 지역혁신협의회
주민자치 역량강화	-	-	-	-

자료: 저자 작성.

### 3. 국가균형발전 정책의 분권화 과제

#### 1) 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화 확대를 위한 정책과제

앞에서는 국가균형발전 제도의 분권화 추이를 국가균형발전특별법의 변화를 중심으로 행정분권, 재정분권, 지자체 역량 및 자율성, 주민자치 관점에서 살펴보았다. 제도 변화의 분석결과를 종합하여 공간계획 및 지방자치 제도의 분권화를 강화할 수 있도록 다음과 같은 정책과제를 제시할 수 있다.

첫째, 거시적인 경제적·사회적 여건변화를 고려하여 중장기적 관점에서 지방이양을 추진해야 한다. 우리나라가 직면하고 있는 고령화, 저출산, 인구 감소, 저성장 등과 같은 국가균형발전에 큰 영향을 미치는 중요한 여건변화를 고려하여 균형발전과 자치분권을 통합적으로 추진해야 한다.

둘째, 지방이양 기능의 특성을 고려한 지방이양 방안을 마련해야 한다. 국가균형발전 정책은 공간, 행정, 재정, 집행 등 다양한 정책기능을 포괄하고 있으므로 분야별 특성과 지역의 수요 및 역량 등을 종합적으로 고려하여 우선순위와 추진방식을 결정하는 등 세밀하고 체계적인 관점에서 균형발전 정책의 분권화를 추진할 필요가 있다.

셋째, 지자체의 특성과 지역 간의 격차를 고려한 차등적·단계적 지방이양을 추진해야 한다. 지방이양은 지자체의 소득, 인프라, 재정 규모, 추진조직과 인력의 수와 전문성 등의 측면에서 지역 간의 격차 또는 불균형이 심각한 현실을 반영해야 한다. 따라서 일괄적이고 동시적인 지방이양 보다는 지역맞춤형 차등이양, 단계적인 이양 및 지원방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 지자체의 계획수립·승인·조정·참여권한 및 지역개발 권한을 강화해야 한다. 지방자치단체의 계획고권<sup>12)</sup>은 헌법<sup>13)</sup>에 의해 보장되고, 지방자치법<sup>14)</sup> 등에서 명문화된

12) 자치단체가 자주적인 도시계획을 수립할 때 스스로의 책임으로 할 수 있는 권한으로서, 지방자치단체가 고유의 정치적·행정적 형성권 내지 결정권에 따라 국가의 지시에 엄격하게 구속되지 않으면서 자기지역의 건설을 합목적으로 행하거나 토지이용에 관하여 확정할 수 있는 권한을 말함

13) 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

권한으로 지방자치단체는 헌법에 의해 독자적인 계획권한을 행사할 수 있다<sup>14)</sup>. 그러나 지자체의 계획고권은 국가계획이나 부문별계획에 의해 많은 제한을 받고 있기 때문에 주도적인 기능을 못하고 있다. 따라서 지방정부의 지역발전과 관련된 계획의 수립·승인·조정·참여권한을 보다 강화하는 등 실질적인 개선방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해, 중앙정부의 계획수립권과 승인권을 지방정부로 이양하고, 중앙정부가 수립하는 계획에 지역의 참여를 강화시키는 등의 방안을 마련할 필요가 있다. 지방정부의 계획고권 확대와 함께 지방정부 상호간의 협력체계를 강화하는 것도 중요한 과제이다. 인구감소 및 저성장에 따라 지역발전을 위한 지역간 공동대응 및 공공서비스 공급의 광역화가 더욱 중요해지고 있으므로 기존의 행정구역 일변도의 정책추진 관행에서 벗어날 수 있는 제도개선이 필요하다.

다섯째, 계획고권의 지방이양에 대응하여 지역·도시계획 관련 위원회의 권한 및 기능의 재편도 필요하다. 지자체가 형식적으로 계획고권을 가지고 있으나 실제로는 계획의 수립·승인과 입안·결정에서 보조적인 역할에 머물고 있다. 따라서 중앙정부의 정책의도를 살리되 지자체의 독자성을 침해하지 않으면서 지역의 관심사가 계획에 반영될 수 있도록 제도 정비가가 필요하다. 이를 위해 중앙정부의 과도한 지역계획 입안권 및 협의권의 조정, 중앙위원회의 지역계획 심의기능 지방이양 등을 추진할 필요가 있다.

여섯째, 지자체 및 주민의견의 적극적 반영을 고려한 지방이양을 추진해야 한다. 지역개발은 지역주민들의 관심이 크고, 다수의 이해관계가 얽혀있어 주민들의 의견이 매우 중요하고 민감한 사안이다. 지역개발은 계획수립에서 완공 후의 사후관리에 이르기까지 복잡한 행정적 절차와 상당한 시간이 소요되는 등 민원발생 가능성이 커서 사업추진 단계별로 주민들의 의견을 수렴하는 것이 중요하다. 또한, 지자체의 계획고권은 상위법이나 상위기관으로부터의 제한을 받기 때문에 지역주민들과 밀접하게 관련된 경우

14) 제9조 ①지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ②제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다. 4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치관리에 관한 사무 가. 지역개발사업, 다. 도시계획사업의 시행 등.

15) 장교삭·이진흥, 2014. 지방자치단체의 도시계획고권에 관한 고찰. 법학연구 제54권, pp189~213. 한국법학회.

---

지역의 협조와 참여가 필수적이다. 현재는 중앙정부가 수립하는 각종 지역발전계획에 대한 지방의 참여는 의견제시 수준에 불과하고, 중앙정부에서는 이를 참고하는 정도에 머물고 있는 실정으로 수평적인 정책기획 및 집행을 위한 거버넌스의 선진화 등 제도 개선이 필요하다.

## 2) 국가균형발전 정책의 분권화 강화를 위한 정책과제

국가균형발전 정책의 분권화 추이 분석 결과를 토대로 분권화를 확대할 수 있도록 다음과 같은 정책과제를 제시할 수 있다. 첫째, 국가균형발전의 명확한 범위를 설정하고 지속적으로 정책을 추진해야 한다. 균형발전이라는 정책목표를 달성하기 위해 정부 차원에서의 노력이 장기간에 걸쳐 이루어지고 있으나 정책의 공간범위는 시도, 시군구, 생활권, 경제권, 도시권 등의 개념이 혼재되어 있어 균형발전의 성과 체감이 어렵고 정책 거버넌스 등과 관련한 혼란이 반복되고 있다. 따라서 정책의 공간단위를 명확히 설정하고 일관되게 추진할 필요가 있다.

둘째, 국가균형발전을 위한 추진주체별 역할분담을 명확히 해야 한다. 그동안 중앙정부를 중심으로 균형발전정책이 추진되어 정권변화에 따른 정책의 지속성과 연계성이 미흡하였고, 정책에 대한 지역에서의 체감도와 신뢰도가 낮은 실정이다. 따라서 중앙정부 주도형 정책추진에서 지방이양을 통한 지방과의 협력형 정책 추진으로의 전환이 필요하며, 이를 위한 중앙정부와 지방정부의 적절한 역할분담이 필요하다. 또한, 주민의 자치역량 강화를 통한 지역발전을 위해 주민리더 양성, 주민참여형 지역발전, 주민참여 공동체 등을 강화할 필요가 있다.

셋째, 국가의 지원수단을 다양화해야 한다. 그동안 국가균형발전을 위한 재정 정책은 특별회계의 지원대상을 확대하고, 국고지원 비율을 조정하는 방식으로 이루어져 왔다. 그러나 지방의 재정적 여건이 열악하여 매칭펀드와 같은 재정지원방식은 적용에 어려움이 따르고, 일방적인 전액 국고지원 방식은 국가의 재정부담을 야기하기 때문에 어려움이 있다. 따라서, 지자체의 재정수입을 확충하고, 재정건전성을 확보하여 지역

---

발전사업을 자체적으로 추진할 수 있으려면 보다 근본적인 재정제도 개혁이 필요하다. 이를 위해, 자치분권 로드맵(행정안전부, 2017)과 자치분권 종합계획(자치분권위원회, 2018b)에서 제시한 지방재정 확충과 연계하여 국가균형발전회계 구조 개편, 국가균형발전특별회계 보조율 개편, 지역간 차등지원 확대 등의 제도개선을 추진할 필요가 있다.



# CHAPTER 4

## 지방자치분권 정책의 현황과 과제

- 1. 지방자치분권 정책의 현황과 과제 | 85
- 2. 재정분권의 성과와 과제 | 97
- 3. 제주특별자치도의 자치분권 성과와 과제 | 114





## 지방자치분권 정책의 현황과 과제

본 장에서는 그동안 추진된 지방자치분권 정책의 주요 현황과 과제를 세 가지 관점에서 살펴보았다. 먼저 지방자치분권 측면에서 역대 정부의 지방분권 추진 개요와 지방이양 정책의 추진 현황을 살펴본 다음 정책과제를 제시하였다. 이어서 재정분권 측면에서는 역대 정부의 재정분권 주요 시책 및 추진 성과와 균형발전 재정지원 제도를 살펴보았다. 마지막으로 제주특별자치도의 자치분권 추진 경과 및 성과를 살펴보고 정책과제를 제시하였다.

### 1. 지방자치분권 정책의 현황과 과제

#### (1) 지방자치분권의 개념

지방자치분권과 관련한 대표적인 개념으로 지방자치, 지방분권, 지방자치분권(자치분권)을 들 수 있으며, 각 개념의 의미는 다음과 같이 정의할 수 있다. 먼저 지방분권이란 중앙정부와 지방정부간 권한배분을 의미하며 보다 넓게는 지방으로 이양된 권한을 적절하게 행사하려는 지방정부 스스로의 노력까지 포괄하는 개념으로 파악할 수 있다(금창호, 2018). 지방분권은 중앙정부의 권한을 지방으로 이양한다는 의미에서 지방자치단체가 가지는 권한 및 자율성을 의미하며, 대상영역에 따라 정치분권, 행정분권, 재정분권으로 구분할 수 있다. 또한, 지방자치를 작동시키는 핵심요소는 주민참여와 지방분권으로 지방자치의 효과를 제고하기 위해 적정 수준의 지방분권을 통한 지방자치단체의 역량 및 운영능력 제고가 필요하다고 본다(금창호, 2018).

지방자치는 민주주의와 지방 분권을 기반으로 하는 행정 형태로, 일정한 지역을 기

초로 하는 단체나 일정한 지역의 주민 자신이 선출한 기관을 통해서 그 지방의 행정을 처리하는 제도로 본다(위키백과)<sup>1)</sup>. 지방자치는 주민, 자치구역, 자치권으로 구성되며, 자치권은 자치영역에 따라 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권, 자치행정권 등으로 구분할 수 있다.

지방자치분권(자치분권)이란 지방자치와 지방분권을 결합하여 지방자치에서 지방분권을 강조하는 의미로 문재인정부 들어와 널리 사용되는 개념이다. 2018년 3월 개정된 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에 자치분권의 정의 및 기본이념이 규정되어 있다.

본 연구에서는 지방분권, 지방자치, 자치분권 개념을 특별히 구분해야 할 필요가 없는 경우 동일한 의미로 사용하고자 한다.

표 4-1 | 지방자치분권의 법률적 정의 및 기본이념

구 분	법적 정의
자치분권의 정의 (지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제2조)	국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다.
자치분권의 기본이념 (지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제7조)	자치분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다.

자료: 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제15501호, 2018.3.20 일부개정).

## (2) 지방자치분권 정책의 종류와 내용

지방자치분권 정책은 크게 권한사무분권 정책과 재정분권 정책으로 나눌 수 있다(김순은, 2017). 권한사무분권 정책은 중앙정부와 지방정부간에 행정 권한과 사무를 배

1) <https://ko.wikipedia.org/wiki/지방자치>(2018. 6. 30 접속).

분하는 것에 초점을 둔다. 이에 비해 재정분권 정책은 세입분권과 세출분권으로 구분되며, 세입측면에서는 지방세와 이전재원, 세출측면에서는 세출자주권 설정에 중점을 둔다.

표 4-2 | 지방자치분권 정책의 종류와 내용

자치분권의 종류			자치분권의 내용
권한사무분권			중앙의 정치 및 행정 권한과 사무
재정분권	세 입	지방세	과세자주권(세원 및 세율)
		이전재원	교부세, 포괄보조금, 국고보조금
	세 출		세출자주권

자료: 김순은, 2017. 자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진 전략. p14.

## 2) 역대 정부의 지방자치분권 정책 추진 현황

### (1) 참여정부

참여정부는 100대 국정과제 중 지방분권과 관련하여 8개 과제를 제시하였다. 8대 과제는 교육자치제도 개선, 자치경찰제도 도입, 중앙권한의 지방이양 및 사무구분체계 개선, 특별지방행정기관 정비, 조세개혁(국세와 지방세 조정), 지방의정활동기반 정비·강화 등이다(김홍환·정순관, 2018). 참여정부는 지방분권을 기조로 국가를 재구조화하는 분권형 선진국가를 제시하는 등 정책의 의지와 추진방향은 이상적으로 설정하였으나 지방분권에 관한 과제를 망라하고 있어 임기 중에 추진할 수 있을 것인가에 대한 우려가 있었다.

실제로 지방분권보다는 국가균형발전 정책이 우선순위를 갖고 추진된 결과 지방분권은 당초 의도한 성과를 거두지 못하였다(소순창, 2011). 참여정부에서 추진된 지방분권의 주요 성과는 제주특별자치도 추진, 지방교부세 법정세율 인상, 국고보조금 정비, 지방자치단체 예산편성 지침 폐지, 교육감 직선제 도입 등이 있다(김홍환·정순관, 2018).

---

## (2) 이명박 정부

이명박 정부의 100대 국정과제에서 지방분권과제는 지방행정체제 개편, 지방정부 권한 확대, 지방재원 확대, 자치경찰제 도입 등 4개를 설정하였다(국무총리실, 2011). 이명박정부의 지방분권 정책은 참여정부에서 제시한 지방분권 과제를 기반으로 추진되었다. 또한 광역경제권 등 지역경제 성장에 우선순위를 두어 지방분권은 국정과제에서 중요도가 상대적으로 낮았다. 반면에 지방소비세 및 지방소득세 도입, 특별지방행정기관 기능의 지방이관, 교육의원 폐지 등의 주목할만한 성과도 창출하였다(금창호·박기관, 2014).

## (3) 박근혜 정부

박근혜 정부는 2014년 12월 지방자치발전위원회에서 지방자치발전 종합계획을 확정하고 4개 분야 20대 과제를 설정하고 추진하였다. 4개 분야는 강력한 지방분권 기초 확립, 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화, 주민중심 생활자치·근린자치 실현, 미래 지향적 지방행정체제 구축이다(지방자치발전위원회, 2014). 박근혜정부의 지방분권 과제는 과제내용의 구체화, 행정수요의 선제적 대응, 생활자치 구현 등에서 과거보다 진전된 측면이 있었으나 보다 근본적인 분권화 방안인 헌법개정이나 자치입법권 확대는 추진되지 않았다(금창호·박기관, 2014).

## (4) 문재인 정부

문재인 정부는 2018년 9월 자치분권위원회에서 자치분권 종합계획을 확정하고 6대 전략, 33개 과제를 설정하였다. 6대 전략은 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적 지방이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선이다(자치분권위원회, 2018b).

표 4-3 | 역대 정부의 지방분권 정책 비교

구분	참여정부 (47개 과제)	이명박 정부 (20개 과제)	박근혜 정부 (20개 과제)	문재인 정부 (33개 과제)
중앙 지방 권한 재배 분	사무구분체계 개선	사무구분체계 개선	법정 수입사무 도입	중앙·지방·단체간 사무 재배분
	중앙권한의 지방 이양	중앙권한의 지방 이양	중앙권한의 지방 이양	중앙권한의 기능 중심 포괄 이양
	-	-	-	자치분권 법령 사전협의제 도입
	-	-	국가정책 지방영향평가제	-
	대도시특례제도 강화	-	-	대도시 특례 확대
	제주특별자치도 추진	-	-	제주·세종형 자치분권 모델 구현
	교육자치제도 개선	교육자치제도 개선	일반·교육자치 연계	교육자치 강화 및 지방자치와의 연계협력 활성화
	자치경찰제도 도입	자치경찰제도 도입	생활중심 자치경찰제 도입	광역단위 자치경찰제 도입
	특별지방행정기관 기능 조정	특별지방행정기관 기능 조정	-	특별지방행정기관 정비
	지방분권 지방개발·분권수준증진제도	-	-	-
	지방자치단체 관할구역 합리적 조정	지방자치행정체계 정비	-	지방행정체계 개편방안 모색
	지방분권특별법 제정	지방분권 홍보 및 공감대	-	-
지방 의정	지방의정활동 기반 강화	지방의회 전문성·자율성	지방의정 기능 강화	지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개
	선거제도 개선	지방선거제도 개선	지방선거 정당공천제 보완	지방선거제도 개편방안 모색
재정 분권	국세와 지방세 합리적 조정	국세와 지방세 합리적 조정	지방세 등 자주재원 확대	국세·지방세 구조 개선
	예산지출 합리성 확보	-	지방채무·지출관리 강화	-
	재정운영 투명성·건전성	지방재정 투명성·건전성	지방재정 운영의 투명성	지방재정정보 공개 및 접근성 확대
	-	-	-	지방재정 운영의 자율성 제고
	-	-	지방재정 조정제도 개선	-
	-	-	지방공기업·출자·출연기관 책임운영 강화	-
	지방교부세 법정율 단계적 상향	-	-	-
	지방교부세 제도 개선	지방교부세 제도 개선	-	지방교부세 행평 기능 강화
	지방세 신세원 확대	-	-	지방세입 확충 기반 강화
	-	-	-	고향사랑 기부제 도입
	-	-	-	지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
	재산세와 종도세 과표 한도 완화	-	-	-
	지방세 비과세 감면 축소	-	-	-
	국고보조금 정비	-	-	국고보조사업 개편
	지방예산편성지침 폐지 및 보완	-	-	-
	지방양여금제도 개선	-	-	-
	복식부기회계제도 도입	-	-	-

〈표 4-3 계속〉

구분	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
지방 정부 역량 강화	자치조직권 강화	-	지방조직 운영 자율성	자치조직권 강화 및 책임 성 확보
	-	-	-	자치단체 형태 다양화
	중앙-지방간 인사교류 활성화	-	중앙-지방, 지방간 인사 교류 확대	-
	지방공무원 교육훈련 혁신	-	-	-
	-	-	인구 100만명 이상 기초자 치단체 준광역시 모델 개발	-
	자치입법권 확대	자치입법권 확대	-	-
	분권도시계획체제 구축	-	-	-
	자치단체 자체혁신체계 구축	-	-	-
	지방공무원 인사제도 개선	-	-	지방공무원 전문성 강화
	지방 인사공정성 제고	-	-	지방인사제도 자율성 및 투명성 확보
지방 정부 책임 성	자치단체에 대한 평가제도 개선	평가준 마련 및 진단	-	자치분권형 평가체계 구축
	지방에 대한 감사체계 개선	-	-	-
	주민감사청구제도 활성화	-	-	주민소환 및 주민감사청 구 요건의 합리적 완화
정부 간 협력	중앙-지방간 협력체계 강화	중앙-지방간 협력체계 강화	중앙-지방간 협력 및 소통	중앙-지방협력구상사업운영
	지방정부간 협력체계 강화	-	-	자치단체간 협력 활성화지원
	중앙정부, 지방간 분쟁조 정기능 강화	분쟁조정기능 강화	-	-
	-	특별지방자치단체 도입 활용	-	-
시민 사회 활성 화	조례 제·개폐 청구제도 개선	-	시민사회 활성화	조례 제·개정의 주민직접 발안제도 도입
	주민자치제도 개선	-	-	주민 참여권 보장
	-	-	-	숙의 기반의 주민참여 방 식 도입
	-	-	-	주민자치회 대표성 제고 및 활성화
	-	-	-	주민참여예산제도 확대
	자원봉사활동 장려·지원	자원봉사활동 장려·지원	-	-
	지역내 전문가 정책과정 참여확대	-	-	-
근린 자치	주민투표제도 도입	주민직접참여제도 보완	-	주민투표 청구대상 확대
	-	-	생활근린자치 강화	-
	-	-	읍면동 중심의 맞춤형 통 합서비스 전달체계 강화	-
	-	-	지역공동체 활성화	-

자료: 금창호박기관(2014, pp14~15), 류영아·김필두(2015, pp226~227)에 자치분권 종합계획(자치분권위원회, 2018b) 내용을 추가하여 작성.

---

### 3) 중앙행정권한의 지방이양 실적과 주요 이슈

#### (1) 지방이양 정책의 추진 연혁

우리나라에서 지방이양이 처음으로 이루어진 것은 1986년 국무총리 산하에 지방자치실시연구위원회를 설치하면서부터이고, 1991년 지방자치제가 부활하면서 본격적인 논의가 이루어졌다. 노태우 정부와 김영삼 정부에서는 정부조직 관리지침에 근거한 지방이양합동심의회에서 지방이양이 추진되었는데, 지방이양합동심의회에서 1991년부터 1998년까지 중앙권한 및 사무를 지방으로 이양한 실적을 살펴보면, 지방이양이 확정된 사무는 2,008개이며, 이 중 1,639개가 법령이 개정되어 완료되었다. 한편, 김대중정부(국민의정부)는 1999년 중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률을 제정하면서 국민의정부와 이후의 참여정부, 이명박정부에서는 이 법에 의한 지방이양추진위원회 및 지방분권촉진위원회에서 지방이양을 다루었다.

2000년대 들어와서는 중앙권한의 지방이양을 가속화하기 위해 지방이양일괄법의 제정 필요성이 제기되었다. 국가기록원의 대통령기록관 자료에 따르면 지방이양이 결정된 사무는 1,523건, 이양확정 1,514건, 이양완료 1,211건이다.<sup>2)</sup> 이를 토대로 문재인 정부는 대통령 소속 자치분권위원회 중심으로 그동안 지방자치단체에 이양하기로 결정된 권한 및 사무의 일괄적인 이양을 위해 지방이양일괄법을 제정을 추진하고 있다.

2018년 3월에 개정된 자치분권 및 지방행정체계 개편에 관한 특별법에서는 국가는 사무배분의 원칙에 따라 그 권한과 사무를 적극적으로 지자체에 이양하도록 규정하고 있는데, 자치분권 및 지방행정체계 개편에 관한 특별법(제9조)에 규정된 정부간 사무배분의 원칙은 다음과 같다.<sup>3)</sup>

(제1항) 국가는 지자체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지자

---

2) 국가기록원 대통령기록관(<http://ple.pa.go.kr>, 2018. 5. 31 접속)

3) 2018년 11월 13일 입법예고된 지방자치법 개정안에서는 자치분권 및 지방행정체계 개편에 관한 특별법의 제9조를 삭제하고, 해당 내용을 지방자치법(제8조) 사무배분의 기본원칙으로 옮겼으며, 이 외에도 사무배분시 준수의무 등(제8조의2), 자치분권 영향평가(제8조의3), 사무처리의 기본원칙(제8조의4)을 지방자치법에 추가하는 등 사무배분 관련 내용을 대폭 강화하였다(행정안전부, 2018b).



---

체 간 또는 지자체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 않도록 배분해야 한다.

(제2항) 국가는 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분해야 한다.

(제3항) 국가가 지자체에 사무를 배분하거나 지자체가 사무를 다른 지자체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지자체가 자기 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 포괄적으로 배분해야 한다.

그리고, 자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(제11조)의 권한이양 및 사무구분체계 정비에 관한 규정은 다음과 같다.

(제1항) 국가는 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양해야 하며, 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고, 자치사무와 국가사무로 이분화해야 한다.

(제2항) 국가는 권한과 사무를 지자체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위해 필요한 법적 조치를 마련해야 한다.

(제3항) 국가는 지자체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행해야 한다.

## (2) 정부별 지방이양 추진실적

김대중정부(국민의정부)에서부터 이명박정부 시기 동안 추진된 중앙행정권한의 지방이양 실적을 살펴보면, 총 이양확정 과제는 3,101건으로 이 중 1,982건이 이양 완료되었고 1,119건은 미완료 상태이다. 정부별 지방이양 완료 실적은 참여정부에서 68.0%로 가장 높으며, 국민의정부는 37.9%, 이명박정부는 32.5%로 상대적으로 저조한 상태이다(지방자치발전위원회, 2017).

표 4-4 | 역대 정부별 중앙행정권한의 지방이양 실적(2012. 12 기준)

구 분	이양 확정	이양 완료				미완료
		소 계	국민의정부	참여정부	이명박정부	
계	3,101	1,982(63.9%)	232 (7.5%)	987(31.8%)	763(24.6%)	1,119(36.1%)
국민의정부	612	610(99.7%)	232(37.9%)	374(61.1%)	4 (0.7%)	2 (0.3%)
참여정부	902	856(94.9%)	-	613(68.0%)	243(26.9%)	46 (5.1%)
이명박정부	1,587	516(32.5%)	-	-	516(32.5%)	1,071(67.5%)

자료: 지방자치발전위원회. 2013. 지방이양 추진현황(<http://clad.go.kr>, 2018. 6. 1 접속).

문재인정부는 장기간 이양되지 못한 국가사무의 지방이양을 위해 지방이양일괄법 제정을 추진 중이다. 지방이양일괄법안에서는 2000년부터 현재까지 자치분권위원회(구 지방이양추진위원회, 구 지방분권추진위원회 등)가 지방자치단체에 이양하기로 의결한 권한 및 사무 중 법률 개정이 필요한 19개 부처 소관 77개 법률의 518개 권한 및 사무를 일괄적으로 이양하도록 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

한편, 지방으로 이양되는 권한 및 사무 수행에 필요한 행·재정적 지원을 위해 이양에 따른 인력 신설·증원과 재정 지원 등을 관련 법령에 반영하고, 인력 및 재정 소요 비용을 조사·평가하는 지방이양평가위원회를 자치분권위원회에 설치하였다.

표 4-5 | 지방일괄이양 대상 사무의 유형별 현황

구분	계	인·허가	신고·등록	검사명령	과태료 등
사무수	518	130개	97개	131개	160개

자료: 자치분권위원회. 2018a. 보도자료(2018. 7. 31). 「지방이양일괄법」 제정된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지방자치제 시행 이후 역대 정부는 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양하는 정책을 지속적으로 추진하여 왔으나 지방이양 정책의 성과에 대한 평가는 전반적으로 비판적이다. 중앙정부 권한의 지방이양 실적이 부진한 원인으

4) 행정안전부. 2008a. 공고 제2018-579호(2018. 9. 28).

---

로는 이양되는 권한에 대한 중앙정부의 행·재정적 지원의 미비, 소단위 집행사무 중심의 이양, 기능중심의 권한이양보다는 단순집행적인 사무이양 중심, 중앙행정기관의 부처 이기주의, 지방이양일괄법 미제정으로 인한 제도적 불비 등이 지적되고 있다(민가홍주미, 2017).

중앙권한 및 사무의 지방이양과 관련하여 제기되는 대표적인 이슈는 다음과 같다. 먼저 중앙정부와 지방정부의 사무구분체계를 개편해야 한다. 지방정부에 대한 중앙정부의 과도한 감독과 조례 제정권 제약 등 지방정부의 자율성을 저해하는 대표적인 사례로 지적되는 기관위임사무를 폐지하고 국가사무와 자치사무로 단순화해야 한다. 이와 함께 지방이양 방식을 단위사무 중심이 아닌 기능 중심의 포괄적 일괄이양 방식을 통해 지방의 실질적 권한을 강화할 수 있도록 지방이양일괄법을 제정하는 것도 중요한 과제이다.

중앙권한의 지방이양과 동시에 추진되어야 할 사항으로 이양된 사무의 수행을 위한 지방의 인력 및 예산 확보가 있다. 문재인정부의 자치분권 종합계획에서는 지방이양 행·재정 지원의 제도화를 위해 (가칭)지방이양비용평가위원회 등을 설치하여 권한 이양에 수반되는 재정지원 규모를 산정하도록 하였다. 한편, 중앙정부의 특별지방행정기관을 지방정부로 이관하는 과제도 지속적으로 제기되어 왔으나 제주특별자치도를 제외한 다른 지역에서는 가시적인 성과가 없는 문제를 개선하는 것도 주요 과제이다.

## 4) 지방분권 정책의 과제

### (1) 자치분권 정책의 추진과제

문재인 정부는 대통령 정책공약과 국정과제를 통해 연방제 수준의 강력한 자치분권을 추진하겠다는 의지를 표명하고 헌법 개정을 추진하였으나 정치적 공감대가 부족하여 연기된 상황에 있다. 따라서 정부 출범 초기에 제시한 자치분권 로드맵의 추진의지 및 일정에 차질이 발생할 것이라는 우려를 해소할 수 있도록 지속적인 분권화 정책을 시행할 필요가 있다. 자치분권위원회를 중심으로 자치분권 종합계획과 재정분권 추진

계획이 수립되는 등 일련의 정책이 추진되고 있으나 헌법 개정이 이루어지지 않은 상황에서 당초 의도한 자치분권 정책을 제대로 시행하기에는 제도적인 한계가 존재한다. 이같은 상황에서 자치분권 정책을 일관되게 추진하고 더 나아가 자치분권 기조를 균형발전 정책 분야로 확대 적용할 수 있도록 공감대 형성이 필요하다.

자치분권 정책의 실효성 있는 추진을 위해서는 국가와 지자체간 관계 재정립, 자치입법을 위한 지방의 역량 강화, 주민자치를 실현하는 참여제도 확립, 실질적인 행·재정적 분권 등의 시책이 일관되게 이행되어야 한다. 공간정책의 분야에서도 자치분권의 성과를 기반으로 국가균형발전 및 국토정책의 분권화를 확대시켜 지역발전에서 지역의 주도성을 강화해야 한다.

**표 4-6 | 자치분권 정책의 주요과제**

자치분권 주요과제	주요 내용
지방분권의 목표와 전략 수립 - 연방제 수준의 지방분권 추진	지방분권 로드맵 작성, 지역발전과 균형발전을 담보할 수 있는 실용적인 지방분권 개혁 추진
지방분권 과제의 추진일정과 방법	주민의 참여와 그 대표기관과의 대화, 협의
국가와 지자체의 관계 재정립	국가의 통제권 범위, 연계협력 강화, 지자체의 권한 확대와 기능배분
자치적 분권 강화	국가, 지자체, 주민, 시민사회가 함께하는 통합적 분권
지방의회 활성화	지방의회 입법활동의 전문성 강화
주민자치를 실현하는 지방분권	주민의 직접참여제도(주민투표, 주민발안, 주민소환) 활성화
지방행정체제 개편	행정수행 방식의 효율성 제고와 주민 참여 확대를 동시에 고려
스마트 거버넌스체계 구축	국가-지방, 공공-민간-주민 등 행·재정 활동 구성요소들간의 창의적이고 상호보완적인 역할분담과 구성요소간에 지혜롭고 빈틈없는 협력체계 구축

자료: 최진혁, 2017. 지방분권의 제2도약으로서 대한민국의 자치분권 추진과제에 관한 연구. pp71~79 요약.

---

## (2) 균형발전 정책의 분권화 과제

자치분권과 국가균형발전 정책을 접목하는 분권형 균형발전 정책을 위해서는 자치분권 정책에서 제시된 새로운 정책수단이나 제주특별자치도 등 국내외 성공사례를 통해 검증된 제도를 균형발전 및 공간정책의 각 영역에서 적극 수용할 필요가 있다. 중앙주도의 국가균형발전 정책에서 나아가 지방자치분권을 기반으로 지역의 활성화와 주민의 삶의 질 향상을 실현할 수 있으려면 핵심 제도의 개혁이 이루어져야 한다.

균형발전 정책의 분권화를 위한 핵심과제는 다음과 같이 제시할 수 있다. 먼저, 지방정부의 지역발전 계획고권을 강화하여 지역발전의 직접적인 이해당사자이자 이해도가 가장 높은 지방정부의 계획 수립, 심의 및 승인권력을 강화하는 동시에 관련 정책 및 계획에 대한 조정 및 참여권을 확대하도록 한다. 이를 위해 중앙정부가 행사하는 지역발전 계획에 관한 권한을 지방정부로 이양하거나 지방의 참여 및 협력을 확대할 필요가 있다.

둘째, 지역 주도로 수립한 계획의 실천력을 확보할 수 있도록 지방정부의 역량, 특히 재정력을 강화해야 한다. 이를 위해 국세의 지방이양 등을 통해 지방정부의 재정기반을 확충하고, 특히 균형발전의 핵심재원인 국가균형발전특별회계의 구조 개편을 통해 지역의 예산편성 및 집행의 자율성을 제고하도록 한다.

셋째, 균형발전 추진체계를 자치분권형으로 전환할 수 있도록 지역발전 분야의 자치입법권과 자치조직권을 적극 활용하고, 정부간 수평적 협력을 통한 지역발전체계를 강화해 나가도록 한다. 균형발전을 위한 추진체계를 지역 단위에서도 구축할 수 있도록 지역균형발전을 행·재정적으로 지원하는 조례 및 조직을 확충할 필요가 있다. 또한 행정수요의 광역화 및 사·공간의 압축에 대응하여 생활권, 도시권, 경제권 단위의 지역발전 사업을 추진할 수 있도록 정부간 협력체계를 구축하는 것도 중요한 과제이다.

---

## 2. 재정분권의 성과와 과제

### 1) 역대 정부의 재정분권 시책<sup>5)</sup>

#### (1) 지방의회 출범 및 외환위기 극복 시기(1991~1999년)

지방자치제도 도입되기 이전인 1988년 지방자치법 개정을 통해 지방재정 투융자 심사와 지방재정 진단분석 제도가 도입되었다. 선택세(selective)인 지역개발세의 신설이 이루어졌고, 1991년에는 지방양여금 제도가 도입되어 지역개발 사업을 지원할 수 있게 되었다.

지방양여금은 국세의 일부를 지방에 양여해서 국가와 지방이 상호 이해관계를 갖고 있으면서 지방부담이 큰 특정 사업을 효과적으로 추진할 목적으로 도입되었다. 지방양여금의 재원은 토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%로 출발하였고, 1995년에는 농어촌특별세의 일부, 2003년에는 교통세의 14.2%가 편입되어 지역개발의 중추 재정지원제도로써 안정성을 확보하게 되었다.

또한, 지방양여금은 재원의 일정비율을 사업별로 배분하는 운용방식을 채택하면서 포괄보조금(block-grants) 형태를 일부 보유하고 있었다. 주로 도로정비사업, 농어촌 개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등 사업부문을 포괄적으로 지정하여 운영하였다. 지역별 배분에서도 보정지수를 활용하여 지역간 재정력 격차를 고려하여 지원하였다.

지방재정 제도는 1998년 7월 민선 2기 출범과 함께 외환위기 탈출을 위해 재정개혁을 시행하는 등 큰 변화가 있었다. 자동차 등록세 및 자동차세율 인하와 주행세 신설, 부가세로 운영하던 교육세의 지방교육세 전환, 담배소비세율 인상 등이 이루어졌다. 외환위기 극복과 함께 2000년에는 1983년 이래 유지되어 온 지방교부세 법정교부율을 13.27%에서 15.0%로 인상하였다(손희준, 2011).

---

5) 재정분권의 시기 구분은 손희준(2011)을 참고함.

---

## (2) 국민의정부 및 참여정부(2000~2007년)

국민의정부는 2000년 재정보전금제도를 도입하여 징수교부금이 초래하는 사군간 재정격차 확대 문제에 대응하고자 하였다. 이때 징수교부금은 본래 취지에 맞게 도세의 3%를 교부하고, 나머지 27%는 인구와 징세실적으로 배분하는 재정보전금제도를 도입하였다(조기현, 2018).

참여정부는 국정운영 기조를 지방분권과 균형발전으로 천명하고, 지방에 더 많은 권한과 재원을 주면서 지방의 자율성을 부여하는 정책방향을 제시하였다(조기현, 2013). 주요 내용으로는 지방분권 로드맵의 3대 원칙으로 제시한 선분권 후보안 원칙, 보충성 원칙, 포괄성 원칙에 따라 지방양여금 폐지 및 국가균형발전특별회계 신설, 국고보조금 정비, 분권교부세 신설과 지방교부세율 인상(2003년 15%에서 2006년 19.24%) 등 지방의 재정 자율성과 건전성 제고를 위한 재정분권을 추진하였다.

가장 중요한 성과는 국고보조사업의 정비와 국가균형발전특별회계의 설치이다. 2004년 정부혁신지방분권위원회는 533개 사업(12.7조) 국고보조사업의 재검토 작업을 통해 163개 사업은 지방이양(1.1조), 126개 사업은 국가균형발전특별회계 이관(3.6조), 233개 사업은 국고보조사업 존치로 결정하였다. 지방이양 사업의 대부분은 사회복지 관련 국고보조사업으로 이 결과 지방재정의 부담이 가중되었다. 반면, 신설된 국가균형발전특별회계는 지방양여금을 폐지하면서 상당부분을 충당하였으나 지방양여금과 같은 안정적 재정지원 수단으로서의 역할이 부족하여 재정분권이 후퇴했다는 비판을 받기도 하였다(조기현, 2011).

국가균형발전의 전담 재원으로 도입된 국가균형발전특별회계는 지방양여금 일부, 국가지원지방도로사업 등 지역개발 국고보조사업 일부, 테크노파크 등 지역혁신 관련 재정사업을 이관하여 구성하고, 지역혁신, 지역개발, 제주계정으로 구성하였다. 이 가운데 지역혁신 계정은 지역전략산업과 같은 사도의 지역발전 혁신역량을 장려하는 사업으로 구성하고, 지역개발 계정은 사군 단위 지역개발사업 중심으로 편제하였으며 포괄보조금(block grants)을 표방하였다.

두 번째 성과는 지방교부세 확대이다. 참여정부는 국세와 지방세의 합리적 조정, 신

---

세목 확대, 비과세·감면 축소 등 지방의 과세자주권 확대를 통한 재원확충과 이전재원을 통한 수직적·수평적 재정조정 등 재정분권을 추진하고자 하였다. 국고보조사업의 지방이양에 따른 소요 비용을 보전하기 위하여 분권교부세를 설치하고, 이와 관련하여 지방교부세의 법정율을 15%에서 18.3%로 인상하였다. 그러나 사회복지 등을 중심으로 지방이양사무에 대한 비용보전이 불충분하여 지방재정 건전성을 약화시킨다는 비판이 제기되자, 2006년 지방교부세 법정율을 19.24%로 다시 인상하는 조치를 단행하였다.

세 번째 성과는 지방세입 확대를 위한 시도이다. 참여정부는 중앙과 지방의 재원불균형을 완화하는 방법으로 이전재원 대신 지방세를 강화함으로써 지방재정의 책임성 제고와 세입분권의 확대를 도모하였다. 그러나 정부혁신지방분권위원회 재정세제전문위원회의 세제개편분과위원회를 통해 논의된 부가가치세 일부의 지방소비세 도입 방안은 합의 도출에 실패하였다. 결국 재정분권의 핵심과제로 여겨진 지방소비세와 지방소득세 도입은 부처간 이견이 조정되지 않아, 구체적인 도입일정을 확정하지 못하였다.

### (3) 이명박정부 및 박근혜정부(2008~2017)

이명박정부의 재정분권은 지방소비세 도입, 국가균형발전특별회계의 재편 및 포괄보조금적 색채 확대로 대표된다. 먼저, 지방소비세 도입은 다음과 같이 이루어졌다. 이명박정부는 국가경쟁력 제고와 글로벌 금융위기 대응을 위하여 2008년 하반기부터 수도권 규제완화와 소득세 및 법인세의 세율인하, 종합부동산의 세대별 합산에서 인별과세로 전환 등 감세정책을 적극 추진하였다. 이 결과 수도권 규제완화에 대한 비수도권의 반발, 감세정책으로 인한 지방세입 감소가 발생함에 따라 2010년 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세를 도입하였다. 당초 정부는 지방소비세 규모만큼 지방교부세의 법정교부율을 인하할 계획이었으나 국회에서 지방재정의 실질적인 지원이 필요하다고 판단하여 2009년 12월 31일 지방교부세법 등 관련 법령을 다음과 같이 개정하였다.

지방교부세 법정교부율은 현행 19.24%를 유지하며 지방교육재정교부금 법정교부율은 20%에서 20.27%로 인상한다. 그리고 2009년 종료될 예정인 분권교부세는



2014년까지 5년 추가 연장한다. 또한, 지방소비세 배분시 지역별 가중치를 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%를 적용하여 비수도권에 더 배분되도록 하였다.

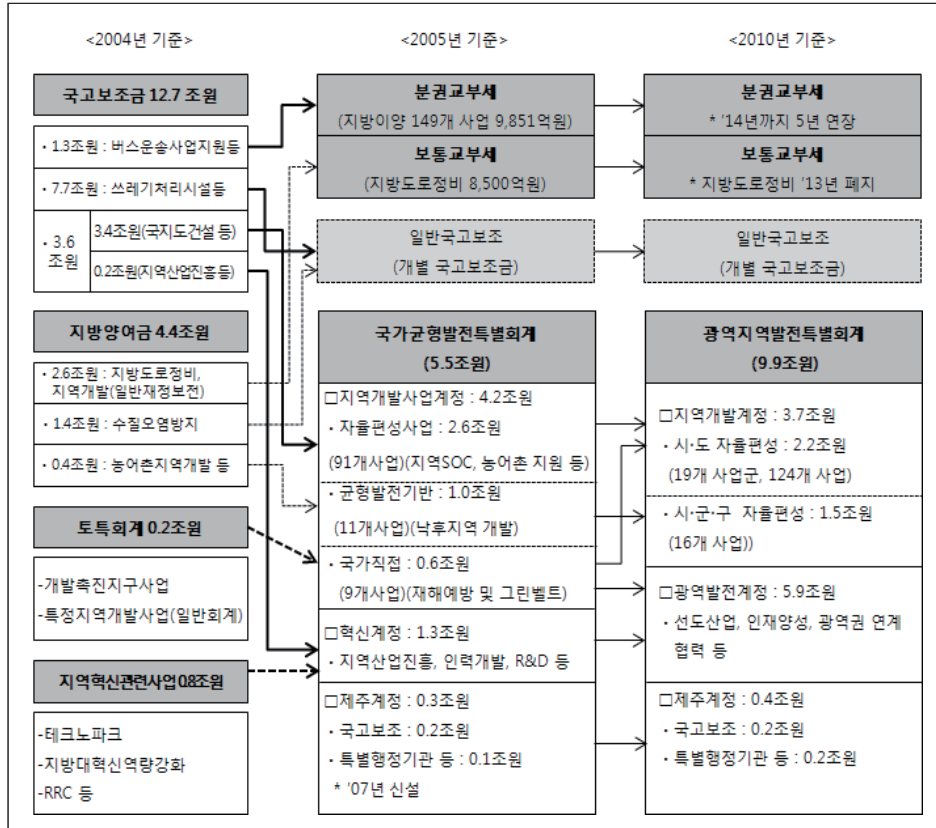
이와 함께 수도권 3개 시·도가 지방소비세의 35%를 출연하여 조성한 지역상생발전기금을 2010년 도입하였다. 2014년에는 취득세율 인하에 따른 지방세입 손실 보전을 위해 부가가치세의 6%p를 추가로 이양하여 지방소비세는 부가가치세의 11% 규모로 확대되었다.

**표 4-7 | 이명박·박근혜정부의 주요 재정분권 시책**

년도	주요 재정분권 시책
2007	국가균형발전특별회계 제주계정 신설, 서울시 재산세 공동과세 도입
2008	글로벌 금융위기 대응 관련 감세정책, 기초노령연금제도 도입
2009	양육수당 신설
2010	지방소비세 도입(부가가치세 5%), 지방소득세 도입, 지방세제 개편(11개 세목의 11개 세목으로 간소화), 지역상생발전기금 도입, 균특회계의 광특회계 전환, 영유아보육료 확대
2011	재정위기사전경보시스템 구축, 지방재정부담심의위원회 도입, 영유아보육료 확대
2012	주민참여예산제 시행, 지방재정부담심의위원회 설치(행안부)
2013	취득세율 영구 인하, 사회복지사업 확대(무상보육, 기초연금)
2014	취득세율 영구 인하에 따른 지방세입 손실 보전 목적으로 지방소비세 확대(부가가치세 11%) 및 지방소득세 독립세화, 기초노령연금 기초연금 개편, 지방재정부담심의위원회 격상(행안부→총리실)
2015	분권교부세 일부 국고보조 환원 및 보통교부세로 흡수 통합, 소방안전교부세 설치, 중앙투자심사 대상 확대(300억원→200억원), 위법 재정낭비에 대한 지방교부세 감액 강화, 지역자원시설세 원전·화전 인상, 광특회계의 자특회계 전환
2016	긴급재정관리단체 지정 등 재정위기관리제도 개편, 담배소비세 인상, 사회보장제도 신설·변경 협의 미준수 시 지방교부세 감액, 지방공기업 구조개혁 및 재무 건전성 강화
2017	시군 조정교부금 배분기준 개편(우선배분제 폐지, 재정여건 반영비율 30%로 인상)

자료: 저자 작성.

그림 4-1 | 국가균형발전특별회계의 탄생과 광역발전특별회계로의 재편 구조



자료: 조기현(2013, p347).

균형발전 재정과 관련하여 이명박정부는 2010년 국가균형발전특별회계를 광역발전특별회계로 개편하고 광역발전계정, 지역개발계정, 제주계정으로 구성하였다. 광역발전계정은 선도산업 육성, 인재양성, 광역권 연계·협력 등 광역경제권의 핵심사업을 중앙부처가 직접 편성하는 방식으로 운용하였다. 지역개발계정은 시·군 단위 기초생활권 발전사업을 체계화하기 위해 200여개의 세부사업을 사업군 단위로 정비하여 포괄보조 방식으로 운용하였다. 지역개발계정은 시·도 및 시·군·구 자율편성사업으로 구분하였는데, 각각 국가균형발전특별회계의 자치단체 자율편성사업과 균형발전기반 지원사업을 근간으로 하였다(조기현, 2011).

---

박근혜정부는 광역발전특별회계를 지역발전특별회계로 변경하고 광역발전계정을 경제발전계정, 지역개발계정을 생활개발계정으로 명칭을 변경하였으나 내용상의 변화는 미약하였다. 사·군·구 자율편성에 행복생활권사업이 추가되고, 사·도 자율편성에 지방상수도 등 일부 내역사업이 추가되는 정도에 그치는 등 실질적인 변화는 없었다.

#### (4) 문재인정부(2017~)

문재인정부의 재정분권은 자치분권 로드맵과 자치분권 종합계획에 따라 추진되고 있다. 자치분권 로드맵을 구체화한 자치분권 종합계획에서는 재정분권의 실천과제로 국세·지방세 구조개선, 지방세입 확충기반 강화, 고향사랑 기부제 도입, 국고보조사업 개편, 지방교부세 형평기능 강화, 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 등 6개를 설정하였다. 자치분권 종합계획의 재정분권 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(자치분권위원회, 2018b).

첫 번째 과제인 국세와 지방세의 구조개선은 현재 8:2인 국세와 지방세 비율을 7:3을 거쳐 6:4로 개편하는 것을 목표로 지방소비세 및 지방소득세 중심으로 지방세 확대를 추진하고자 한다. 지방소비세는 부가가치세의 11%인 지방소비세 비중을 확대하고, 지방소비세 배분지표를 합리적으로 조정하고자 한다. 2018년 10월 확정된 재정분권 추진방안(국무조정실, 2018)에서는 2022년까지 2단계 재정분권을 통해 국세 대 지방세 비율을 7:3으로 개선하기로 하였다.

지방소득세는 국세(소득세·법인세) 세율의 10% 수준인 지방소득세 규모를 확대하도록 하였다. 참고로 지방소비세를 현행 11%에서 최대 20%로 확대할 경우 지방재정이 연간 3.6조원(2016년 세입예산 기준) 증가하고, 지방소득세는 10%p 확대할 경우 연간 10.7조원이 증가하여 지방소득세가 지방세수입에서 차지하는 비중이 17.5%에서 30.7%로 증가(2015년 결산 기준)할 것으로 예상된다(김필현, 2018). 기타 세목에 대해서는 지방세에 적합한 국세의 지방세 이양 등 국세와 지방세의 합리적 조정방안을 검토하고 있다. 이같은 지방세 확대에 따른 지역간 세수 불균형 심화 문제를 완화하기 위해 지방소비세 배분시 지역별 가중치를 적용하는 등 균형장치를 검토하고 있다.

---

두 번째 과제는 지방세입 확충 기반을 강화하는 것으로 지방세 신세원 발굴, 지방세 제 및 세정의 합리적 개선, 지방세 비과세·감면을 관리, 지방세외수입 징수율 제고 등을 추진하고 있다. 지방세 신세원 발굴은 현재 과세가 이루어지고 있는 지역자원시설세 부과를 확대하고 취득세와 레저세 등 새로운 과세대상을 발굴할 계획이다.

세 번째 과제는 일본에서 시행되어 국내에서도 관심이 고조되고 있는 고향사랑 기부제를 도입하는 것이다. 고향사랑 기부제는 조세가 아닌 기부방식으로 설계하여 기부지역, 기부금 등 기부자 선택권이 존중되고, 자치단체에 기부가 가능하도록 별도 법률을 제정하여 추진할 계획이다. 그 내용은 개인이 자치단체에 일정액을 기부하면 기부금의 일부에 대해 세액공제 등 혜택을 부여하며, 고향 기부 촉진 및 지역경제 활성화를 위해 답례품 제공을 허용하되, 과열경쟁 방지를 위해 종류 및 상한선을 규정할 예정이다.

네 번째 과제인 국고보조사업 개편은 국고보조사업 증가에 따른 지방재정 부담을 완화하고 지방의 자율성 확대를 위해 추진하는 것이다. 추진방안으로는 국가-지방간 기능 재조정과 연계하여 ‘국민최저수준(National Minimum)’ 보장적 복지사업에 대한 국가의 책임성을 강화하고, 지역 현장여건에 따라 수행될 필요가 있는 지역밀착형·지역특화사업 등은 지방으로 이양하도록 하는 것이다. 그리고 기준보조율 체계를 개선하고 지방의 부담을 합리화하여 지방정부가 책임있게 사업운영을 할 수 있는 성과관리 체계를 수립하도록 한다.

다섯 번째 과제인 지방교부세의 형평기능 강화는 지역간 재정격차 완화와 균형발전을 지원하기 위해 추진하는 것이다. 이를 위해 지방교부세의 법정률을 상향하여 균형발전 재원으로서 교부세의 역할을 강화하도록 한다. 자치단체의 세입확충 방안으로는 탄력세율 적용, 감면 축소 등 인센티브를 강화하여 자체노력을 촉진하고, 산정방식 합리화 등을 위한 제도개선을 추진하도록 한다.

여섯 번째 과제인 지역상생발전기금의 확대 및 합리적 개편은 지방세 비중 확대 등에 따른 지역 간 재정격차 문제를 완화하고, 인구감소, 저출생·고령화 등 지방의 위기에 대응하기 위해 수도권의 지방세수 증가분을 활용하여 추진하도록 하였다. 지역상생발전기금은 수도권 규제합리화에 따른 개발이익을 비수도권에 지원하여 지역간 상생발

---

전을 도모하기 위해 2010년 10년 기한으로 도입하였다. 기금의 재원은 수도권 3개 시·도가 지방소비세 5%p의 35%를 출연하며, 규모는 2017년 3,944억원이다. 향후 지역 상생발전기금은 재정분권으로 발생하는 지방세 증가에 대응하여 기금의 출연규모 확대를 검토하고, 배분은 지역별 지방세 확충 규모, 재정 여건, 지방이양 사업 비중 등을 고려하여 개편하도록 하였다.

## 2) 재정분권의 추진 성과와 현황

### (1) 지방재정 총량

지방자치제가 본격 실시된 지난 20년 동안의 지방재정 규모 변화를 통해 재정분권의 수준을 가늠해 볼 수 있다. 지방재정 규모는 총계 기준으로 세입은 1996년 77조원에서 2017년 340조원으로 4.4배 증가하였고, 세출은 1996년 58조원에서 2017년 277조원으로 4.8배 증가하였다. 이와 같이 세입규모가 세출규모를 상당한 규모로 초과하고 있어 세출 증가세가 세입 증가세를 상회하고 있음에도 불구하고 전체적인 지방재정의 건전성은 지속되고 있는 것으로 해석할 수 있다.

한편, 지방정부 재정과 중앙정부 재정의 규모 추이를 비교해 보면 지방재정의 증가세가 중앙재정의 증가세에 비해 다소 높게 나타난다. 지방교부세, 국고보조금 등 중앙에서 지방정부로 이전되는 재원을 제외한 세출 순계 기준으로 지방재정 규모는 1995년 37조원에서 2016년 186조원으로 5.1배 증가하였고, 중앙재정은 같은 기간 동안 73조원에서 354조원으로 4.9배 증가하였다. 이에 따라 중앙재정 대비 지방재정의 규모는 1996년 50.3%에서 2016년 52.4%로 증가하였다. 중앙재정과 비교한 지방재정 비중은 민선 2기와 3기인 1999년과 2003년에 각각 46.3%와 42.8%로 크게 감소하였다가 민선 4기인 2007년 이후부터 50%를 회복하였다. 국민경제 성장과 함께 자동적으로 세수가 증가하고 이를 기반으로 중앙재정이 증가하는 것과 달리 지방재정은 재정분권을 위한 제도 개편이 수반되어야 중앙재정의 신장세와 보조를 맞출 수 있다.

표 4-8 | 지방재정과 중앙재정 규모 비교 추이(세출결산 순계 기준)

(단위: 조원, %)

구 분		민선1기 (1995)	민선2기 (1999)	민선3기 (2003)	민선4기 (2007)	민선5기 (2011)	민선6기 (2016)
국내총생산(명목GDP)		377.3	482.7	724.7	975.0	1,235.2	1,641.8
규모 (조원)	중앙재정(A)	72.9	114.5	191.9	206.6	273.7	354.4
	지방재정(B)	36.7	54.0	82.2	113.0	141.2	185.7
비중 (%)	A/GDP	19.3	26.1	26.5	21.2	22.1	21.6
	B/GDP	9.7	11.2	13.4	15.4	11.4	11.3
	(B/A)	50.3	46.3	42.8	54.7	51.6	52.4

자료: 1. 손화준, 2014. 민선 6기 출범에 따른 지방재정 성과와 과제. 예산정책연구 3(2): 83.  
2. 2016년 자료는 e-나라지표(<http://www.index.go.kr>, 2018. 4. 10 접속)의 정부재정 현황, 지방재정 규모, 국내총생산 및 경제성장률 자료를 이용하여 작성함.

## (2) 지방세입 구조

지방세입은 국민경제 성장률이 후퇴를 기록한 외환위기와 글로벌 금융위기를 제외하고는 높은 성장세를 보였으나 성장률 자체는 변동성이 크게 나타난다. 지방세입의 변동성이 큰 이유는 지방세입이 부동산 보유세제 중심으로 운영되는 결과 부동산 시장의 영향을 받을 뿐만 아니라 중앙정부의 이전재원도 재정여건 변화에 따라 제도 변화가 이루어지기 때문이다.

지방재정의 세입구조를 살펴보면, 대표적인 자주재원인 지방세 비중은 큰 변화가 없는 반면 의존재원 비중이 크게 증가하는 특징이 나타난다. 먼저 지방세입 중 지방세가 차지하는 비중은 1996년 22.7%에서 지방소비세가 도입된 2010년 23.4%로 소폭 상승하였으나 그 이후에는 지방소비세 확대나 지방소득세 독립세 전환 등에도 불구하고 거의 변화가 없어 2016에도 23.5%에 그치고 있다. 이에 비해 지방재정의 중앙정부에 대한 의존도는 지속적으로 증가하였다. 지방재정 세입 중 자체세입의 비중은 1996년 64.7%에서 2016년 54.9%로 감소한 반면, 의존재원의 비중은 1996년 29.0%에서 2016년 43.6%로 크게 상승하였다. 의존재원의 내역을 살펴보면 지방교부세가 차지하는 비중은 1996년 8.5%에서 2016년 11.7%로, 국고보조금(지방양여금 포함) 비중은 같은 기간 동안 2.5%에서 28.4%로 크게 상승하여 자체세입 비중의 감소와 대비된다.

표 4-9 | 재원별 지방세입 구조 추이(총계 기준)

(단위: 조원, %)

구 분		1996		2010		2012		2014		2016	
합 계		76.7	100.0	214.4	100.0	240.3	100.0	267.2	100.0	325.0	100.0
자체 세입	소 계	49.6	64.7	110.3	51.4	121.3	50.5	138.5	51.8	178.5	54.9
	지 방 세	17.4	22.7	50.1	23.4	53.9	22.5	62.6	23.4	76.5	23.5
	세 외 수 입	32.2	42.0	60.2	28.1	67.3	28.0	75.8	28.4	102.0	31.4
의존 재원	소 계	22.3	29.0	96.7	45.1	112.5	46.8	123.4	46.2	141.5	43.6
	지방 교부세	6.5	8.5	28.2	13.2	35.2	14.7	35.9	13.4	38.0	11.7
	조정 교부금	1.9	2.5	6.8	3.2	7.7	3.2	8.7	3.2	11.4	3.5
	국고 보조금	11.3	2.5	61.8	28.8	69.7	29.0	78.8	29.5	92.2	28.4
	지방 양여금	2.6	14.7	-	-	-	-	-	-	-	-
지 방 채		4.8	6.3	7.4	3.4	6.4	2.7	5.4	2.0	5.0	1.5

주 1. 조정교부금은 재정보전금을 합산하였으며, 지방교부세는 증액교부금, 법정교부금을 합산한 수치임.

2. 보전수입 등 내부거래는 세외수입으로 분류.

자료: 행정안전부. 각 년도. 지방재정연감.

표 4-10 | 자치단체 유형별 지방세입 대비 의존재원 비중 추이

(단위: %)

구 분		2008	2010	2012	2014	2016
광역단체	특·광역시	21.5	24.0	25.0	25.2	23.3
	도	50.9	52.4	53.3	50.9	46.3
기초단체	시	38.4	43.5	44.6	46.2	43.1
	군	59.8	63.7	65.8	63.4	61.6
	자치구	53.8	55.1	60.6	60.7	61.3

자료: 행정안전부. 각 년도. 지방재정연감.

지방세입 구조 변화는 자치단체의 종류별로도 차이가 있는 것으로 나타난다. 광역자치단체인 특별시·광역시와 도의 지방세 비중은 지방소비세 도입으로 증가하였고, 기초자치단체인 시는 지방소득세의 독립세화 수혜가 큰 반면에 군과 자치구는 작은 것으로 나타났다. 지방소비세와 지방소득세로 대표되는 세입분권의 확대는 사도와 인구 50만 이상의 거점도시 등 일부에 한정되고 있는 것으로 나타난다. 한편, 지방세입에서 의존재원이 차지하는 비중은 특별시·광역시, 도는 지방소비세와 지방소득세가 도입된 2010년 이후 다소 하락하고 있으며, 자치구는 지속적으로 증가하는 추세이다.

### (3) 지방세출 구조

자치단체 예산편성 기준의 세출과목이 변경된 2008년을 기점으로 지방세출 규모 변화를 살펴보면 지자체 전체의 총계 결산규모는 2008년 167조원에서 2016년 264조원으로 1.58배 증가하였다. 자치단체 종류별로는 광역지자체인 사·도는 86조원에서 137조원으로 1.59배 증가하여 지자체 전체의 증가세와 비슷하였다. 기초지자체의 경우 시는 42조원에서 67조원으로 1.59배, 자치구는 15조원에서 28조원으로 1.84배 증가한 반면 군은 23조원에서 33조원으로 1.42배 증가하는데 그쳐 증가세가 가장 낮았다. 이 결과 전체 지방세출에서 차지하는 비중도 사·도, 시, 자치구는 증가하였으나 군은 감소하였다.

표 4-11 | 자치단체 유형별 지방세출 현황(총계 기준)

(단위: 조원, %)

구 분	2008		2010		2012		2014		2016	
전 국	166.8	100.0	186.5	100.0	206.5	100.0	225.5	100.0	264.0	100.0
사도	86.4	51.8	95.6	51.3	106.4	51.5	116.4	51.6	137.2	52.0
시	42.3	25.4	47.4	25.4	53.1	25.7	57.6	25.5	67.5	25.6
군	23.0	13.8	25.4	13.6	27.2	13.2	28.0	12.4	32.6	12.3
자치구	15.1	9.0	18.1	9.7	19.7	9.5	23.6	10.5	27.8	10.5

자료: 행정안전부, 각 년도 지방재정연감.

지방세출 변화를 기능별로 살펴보면 사회복지 분야의 세출 증가세와 인프라 분야의 비중 축소가 두드러진다. 사회복지 세출 비중은 2008년 21.0%(35조원)에서 2016년에는 30.0%(79조원)로 세출 규모가 2배 이상 증가하였다. 이 밖에 공공질서 및 안전 분야와 보건 분야도 세출 비중이 증가하여 국민의 복지와 안전을 중시하는 최근의 정책 기조를 반영하고 있다. 이와 반면에 과거 개발 시기 동안 세출규모 및 비중이 컸던 수송 및 교통분야는 13.0%(22조원)에서 8.6%(23조원)으로 가장 크게 감소하였다. 이 밖에 국토 및 지역개발, 환경보호, 농림해양수산 분야에서도 세출 비중이 감소가 두드러진다. 그 외 일반 공공행정, 교육, 문화관광, 산업 및 중소기업, 과학기술 분야는 세출 비중이 감소하지만 감소세는 크지 않다.



표 4-12 | 기능별 지방세출 구조 추이(총계 기준)

(단위: 조원, %)

구 분	2008		2010		2012		2014		2016	
합 계	166.8	100.0	186.5	100.0	206.5	100.0	225.5	100.0	264.0	100.0
일반 공공 행정	21.8	13.1	22.4	12.0	24.9	12.0	26.9	11.9	33.6	12.7
공공질서 및 안전	2.8	1.6	3.7	2.0	5.6	2.7	4.0	1.8	7.0	2.7
교 육	8.2	4.9	8.4	4.5	10.3	5.0	10.7	4.8	12.3	4.6
문 화 관 광	8.3	5.0	9.8	5.2	10.1	4.9	10.7	4.8	12.8	4.8
환 경 보 호	16.8	10.1	18.0	9.6	19.6	9.5	20.2	9.0	22.7	8.6
사 회 복 지	35.1	21.0	44.0	23.6	51.9	25.1	67.2	29.8	79.1	30.0
보 건	2.7	1.6	3.1	1.7	3.1	1.5	3.7	1.6	4.5	1.7
농림 해양 수산	13.3	8.0	14.9	8.0	16.4	1.5	17.3	7.7	19.3	7.3
산업 및 중소기업	3.6	2.2	4.5	2.4	4.5	7.9	4.1	1.8	5.3	2.0
수송 및 교통	21.6	13.0	21.2	11.3	21.8	2.2	19.9	8.8	22.6	8.6
국토 및 지역개발	15.2	9.1	17.0	9.1	16.7	8.1	16.3	7.2	18.4	7.0
과 학 기 술	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.4	0.2	0.3	0.1
기 타	17.2	10.3	19.4	10.4	21.5	10.4	23.9	10.6	26.1	9.9

자료: 행정안전부. 각 년도 지방재정연감.

지방세출 구조 변화를 자치단체 종류별로 살펴보면, 광역지자체인 시·도는 사회복지 분야 비중이 22.4%(19.3조원)에서 29.8%(40.9조원)로 대폭 증가한 반면, 수송 및 교통분야는 14.4%(12.4조원)에서 9.3%(12.7조원)로 크게 감소하여 전체 추세와 유사하다. 기초지자체의 경우는 시와 군, 자치구의 추세가 다르게 나타난다. 먼저 시는 사회복지비 비중이 크게 증가한 반면, 수송 및 교통분야와 국토 및 지역개발분야는 감소하는 추세로 광역지자체와 유사하다. 이에 비해 군은 농림해양수산 분야의 비중이 가장 크고 세출 비중도 큰 변화없이 유지되고 있으며 사회복지 분야는 비중이 크게 증가하였으나 시·도나 시의 증가 폭에 비해서는 상대적으로 낮다. 자치구는 사회복지 분야의 세출 비중이 가장 클 뿐만 아니라 급증하였고 일반공공행정 분야는 감소하였다.

이와 같은 지방세출의 구조변화를 요약하면 사회복지 분야의 세출규모 및 비중이 급증하여 전체적인 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있으며, 특히 교통 및 지역개발 분야의 세출 비중이 감소하는 것으로 나타났다. 또한, 급증하는 복지비 지출로 인해

도로, 교량, 산업단지, 도시개발 등 국토개발 분야의 세출은 절대 규모는 증가하고 있지만 세출 비중의 축소로 증가세가 둔화되고 있어 지역균형발전 관련 사업의 지속적·안정적 추진에 필요한 재원 확보에 어려움을 겪고 있는 것으로 판단된다.

표 4-13 | 자치단체 유형별 기능별 세출 구조 추이(총계 기준)

(단위: %)

구 분	사도		시		군		자치구	
	2008	2016	2008	2016	2008	2016	2008	2016
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
일반 공공 행정	18.1	18.5	7.5	6.8	6.4	5.7	10.0	6.3
공공질서 및 안전	2.0	3.6	1.0	1.3	2.1	2.9	0.5	0.8
교육	8.5	7.6	1.2	1.7	0.8	0.9	0.9	1.4
문화관광	4.1	4.1	6.5	6.0	6.4	7.2	3.3	2.9
환경보호	7.7	5.9	14.6	13.9	13.4	12.7	5.6	4.5
사회복지	22.4	29.8	17.1	26.7	13.1	17.9	36.2	52.3
보건	1.6	1.4	1.3	1.8	1.7	1.8	2.1	2.8
농림해양수산	6.5	5.7	7.1	7.4	19.6	19.6	0.9	0.8
산업 및 중소기업	2.5	2.2	2.3	2.1	1.5	2.0	0.9	0.8
수송 및 교통	14.4	9.3	15.1	10.6	7.5	5.0	7.4	4.2
국토 및 지역개발	6.9	5.6	12.5	9.3	13.5	11.0	5.8	3.8
과학기술	0.3	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
기타	4.9	5.9	13.7	12.5	13.9	13.3	26.3	19.4

자료: 행정안전부, 각 년도 지방재정연감.

#### (4) OECD 국가와 비교한 우리나라의 재정분권 수준

우리나라 재정분권 수준이 국제적으로 어느 정도 위치에 있는가를 살펴보기 위해 OECD의 재정분권 통계(Fiscal Decentralisation Database)<sup>6)</sup>를 이용하여 일반정부(중앙정부+지방정부)의 세입과 세출에서 지방정부의 세입, 세출 비중을 기준으로 세입분권과 세출분권 수준을 측정하였다. 결과적으로 우리나라의 세입분권 수준은 OECD 평균치를 상당히 상회하며, 세출분권에서도 연방형 국가 수준을 유지하고 있을 정도로 높게 나타난다.

6) <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>(2018. 4. 10 접속, 이하 표 자료의 출처도 동일함).

그러나 세입분권과 세출분권의 격차를 계산한 지표는 OECD 평균치를 크게 초과하는 음수값을 나타내고 있어 세입 및 세출분권 지표와 대비된다. 2016년 기준으로 우리나라 지방정부의 세입·세출 격차(-20.2%)는 덴마크(-35.6%), 네덜란드(-22.6%)를 제외하고 독일(-3.3%)이나 프랑스(-3.4%) 등 대부분의 선진국보다 높게 나타난다. 이는 우리나라에서는 지방세 수입만으로 지방정부의 지출수요를 충당할 수 없다는 사실을 보여주며, 결국 지방정부의 재정적 자율성과 자주성이 부족하여 중앙정부에 대한 의존도가 높다는 것을 의미한다.

표 4-14 | OECD 기준 세입분권 및 세출 분권의 추이 비교

구 분			2008	2010	2012	2014	2016
세 입 (A)	OECD	평 균	0.192	0.195	0.195	0.193	0.191
		단일국가 평균	0.145	0.149	0.148	0.144	0.137
	한 국		0.214	0.217	0.210	0.231	0.237
세 출 (B)	OECD	평 균	0.321	0.320	0.312	0.309	0.304
		단일국가 평균	0.266	0.267	0.259	0.250	0.246
	한 국		0.451	0.428	0.422	0.428	0.439
세입- 세출 (A-B)	OECD	평 균	-0.129	-0.126	-0.117	-0.116	-0.113
		단일국가 평균	-0.121	-0.118	-0.111	-0.105	-0.109
	한 국		-0.243	-0.211	-0.212	-0.197	-0.202

주 1. 세입 중 2005년 ~ 2016년 통계가 없는 국가(일본, 호스트레일리아)를 제외한 평균치이며, 한국은 e-나라지표 (<http://www.index.go.kr>, 2018. 4. 10 접속)의 연도별 결산치임.

주 2. 세출 중 한국은 지방자치단체 통합재정 개요(행정안전부, 각 연도)의 자치단체 재정사용액 비중임.

자료: OECD, Fiscal Decentralization Data Base.

이처럼 우리나라에서는 지방정부의 전체 세입에서 스스로 조달하는 자체세입의 비율이 OECD 평균에 크게 미달하여 중앙정부의 재정지원에 대한 의존도가 높고 지방정부가 균형발전 사업을 독자적으로 추진하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 우리나라의 재정분권은 2000년대 들어와 OECD 국가에 비해 후퇴했다는 평가도 있다(이재원, 2018). 다른 나라들은 지방정부의 세입비중과 세출비중이 같이 증가하거나 세입비중은 변화 없이 세출비중이 증가한 반면, 우리나라는 지방정부의 세출비중은 증가했으나 세입비중이 감소했기 때문이다.

---

### 3) 균형발전을 위한 재정지원제도

#### (1) 균형발전 재정지원 제도의 현황

국가균형발전을 지원하는 재정제도는 국가균형발전특별회계 외에도 다수의 재정조정제도가 운영되고 있다. 현행 재정지원 제도 중 부동산교부세와 지역상생발전기금이 지역균형을 우선 목표로 운영되며, 보통교부세도 부분적으로 지역간 재정형평 기능을 수행하고 있다. 통상 중앙의 이전재원은 지역균형을 명시적으로 표방하거나, 재정력지수 등을 감안하여 재정여건이 어려운 자치단체를 우대 지원한다. 대표적인 이전재원인 보통교부세는 지역균형수요, 부동산교부세는 재정력역지수를 통해, 국가균형발전특별회계는 성장촉진지역이나 특수상황지역에 대한 차등보조율 등을 통해 지역간 균형발전을 지원한다. 국가균형발전특별회계의 사도 자율편성 예산도 배분산식에 재정여건을 포함시켜 재정형평 기능을 수행하며, 일부 복지분야 국고보조사업은 재정력지수를 이용하여 재정여건이 불리한 지역을 배려하여 지원한다.

이와 같이 지역간 균형발전을 염두에 두고 다수의 재원들이 활용되고 있으나 전체 재원을 대상으로 하는 체계적인 균형발전 재원의 관리는 미흡한 실정이다. 중앙정부에서 국가균형발전 명목으로 지방정부에 지원되는 예산규모가 어느 정도인지, 어떤 기준으로 어느 자치단체에 추가적인 재정지원이 이루어지고 있는지, 재정자원의 추가 투입으로 지역발전 수준이 어느 정도 향상되었는지 등에 관한 통계 작성이나 관리 주체가 부재하다.

#### (2) 국가균형발전특별회계의 현안과제

국가균형발전특별회계의 문제점과 개선 과제를 세 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 먼저 지역의 자율성 및 포괄보조 측면에서 국가균형발전특별회계는 과거 지방양여금과 비교해 재원의 안정성이 낮고, 포괄보조금의 특성을 나타내는 지역별 세출한도액 결정 방식, 예산편성 절차, 용도의 자율성 등에서 큰 차이가 없어 분권이 후퇴하였다는 비판

이 있다. 실제로 현행 국가균형발전특별회계는 중앙정부가 매년 예산편성 지침을 통해 사전에 지원요건을 규정하는 등 구속성이 높은 포괄보조 특성을 보유하고 있다. 포괄보조금을 활용하는 신규사업은 중앙정부 승인이 필요하고, 예산편성 과정에서 용도의 자율성을 크게 제약하고 있으며 일반 국고보조금과의 차별성도 미약하여 지방에서 국가균형발전특별회계보다는 국고보조를 선호한다는 의견이 제기되고 있다.

따라서 포괄보조금의 양적 확충과 함께 질적 개선을 통해 지역의 자율성을 확대하는 방향으로 제도운영 방식을 개편할 필요가 있다. 포괄보조사업의 편성 및 집행에서 중앙부처 개입을 축소하고, 포괄보조사업 시행에 따른 지방비 매칭 부담을 경감시킬 수 있도록 공공성과 외부성, 자치단체의 재정여건 등을 고려하여 보조율을 유연하게 운용할 필요가 있다.

표 4-15 | 국가균형발전특별회계 지역자율계정의 포괄보조금적 운용체계 특성

포괄보조금 유형	지역자율계정 운용체계	비 고
비조건부 포괄보조금	① 배분방법 - 계속사업 : 공식주의 - 신규사업 : 재량주의	포괄보조금의 선결요건 충족도 매우 미흡
	② 정책결정의 주체 - 자치단체 주도하에 사업 선택은 가능하나 신규 사업은 중앙정부 승인 - 소관부처의 가이드라인에 구속	
조건부 포괄보조금	① 용도조건 - 중앙정부가 승인을 요구하는 신규사업은 용도 자율성 없음 - 사도 자율편성 정책사업군 과다(19개) - 사군구 자율편성은 내역사업 폐지	조건부 포괄보조금 성격이 강함
	② 지방비부담 - 사업별 지방비 부담(원칙적으로 대응보조금) - 성장촉진지역은 국비보조율 100%	

자료: 조기현(2011, p681).

둘째, 국가균형발전 지원 측면에서 국가균형발전특별회계의 문제점과 과제는 다음과 같다. 국가균형발전특별회계는 지역개발 관련 예산사업의 집합체 성격이 강하여 낙

---

후지역 진흥 등 균형발전을 위한 국가 차원의 전략 및 정책목표와 연계성이 부족하다. 그 결과 낙후지역에 대한 비전과 전략, 연차별 정책목표를 두고 정책을 추진하기 보다는 부처 예산사업의 일종으로 변질되어 부처간의 횡적 협력과 시너지 창출 등 성과창출에 한계가 있다. 또한 국가균형발전특별회계는 자원배분 기준의 객관성과 투명성이 미흡하고, 지역별 자원배분 산정기준과 결과를 공개하지 않아 산정과정과 산정결과에 대한 불신이 발생하고 있다. 따라서 국가균형발전특별회계를 국가균형발전 정책의 목표 및 전략과의 부합성을 강화하고, 자원배분의 투명성을 개선하는 방향으로 제도개편이 필요하다.

셋째, 낙후지역 지원 측면에서 국가균형발전특별회계의 문제점과 과제는 다음과 같다. 먼저 지역지원계정의 사·군·구 자율편성은 163개 사·군·구를 소관 부처별로 공간을 분할하고, 소관 부처별로 사업선정, 용도지정, 집행관리, 사업평가 등을 관장하고 있어 중복과 혼란이 발생하고 있다. 또한 성장촉진지역, 특수상황지역, 지역활성화지역 등 다양한 개념의 낙후지역이 지정되고 있으나 지정기준이 상이하고, 재정지원제도가 연계되지 않아 정책의 효율성이 떨어지고 있다. 따라서 체계적인 낙후지역 지원제도를 구축하는 방안으로 지역발전 지표를 토대로 중점 지원대상 지역을 선정하고, 국가균형발전특별회계를 개편하여 낙후지역 지원사업을 전담하는 자원(계정)을 확보할 필요가 있다.

---

### 3. 제주특별자치도의 자치분권 성과와 과제

#### 1) 제주특별자치도의 자치분권 추진 배경 및 경과

##### (1) 제주특별자치도 이념

제주특별자치도는 제주도를 대한민국의 일반적인 지방분권을 넘어서는 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들려는 의도에서 출발하였다. 제주특별자치도는 ‘자치분권 실현’과 ‘국제자유도시 조성’이라는 핵심 목표를 표방하며, 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 제정하여 다른 지역과는 다른 제도적 특례를 부여하여 고도의 자치권을 확보하게 되었다.

※ 특별법 제1조(목적) “이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”

제주특별자치도 추진의 근본이념은 세 가지 원칙에 바탕을 두고 있다. 첫째는 포괄 이양으로 중앙정부에서 이양된 사무들이 제주도에서 완결적으로 수행되도록 한다. 둘째는 자기책임성으로 중앙정부로부터 이양되는 권한과 기능의 성과에 대해 제주도의 자기책임성을 명확하게 설정한다. 셋째는 결과지향성으로 특별자치도 추진의 정당성을 확립하기 위하여 중앙정부와 제주특별자치도간에 업무성과를 창출하기 위해 전략적 기획과 집행과정에서의 재량권 확대, 그리고 성과와 책임에 관한 성과계약이 필요하다는 것이다(제주발전연구원, 2004).

##### (2) 제주특별자치도 기본방향

제주특별자치도 추진의 기본방향은 특별자치의 시행을 위해 자치, 입법, 조직, 재정, 자치경찰, 자치역량, 규제 등 7개 중점 분야를 대상으로 자치분권의 추진방향을

---

제시하고 있다(제주특별자치도의회, 2016).

- ① 자치권 확대: 지방자치권에 특례를 부여하여 국제자유도시 구현에 필요한 행·재정 시스템을 구축하고 자치단체의 역량강화와 자립도를 제고하여 고도의 자치모형을 구현하고자 하였다.
- ② 자치입법권 확대; 법령에 위반되지 않는 한 법률의 위임 없이도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙에 관한 조례를 제정할 수 있도록 하였다.
- ③ 자치조직권 확대; 제주도의 여건에 맞게 탄력적으로 행정조직을 조정하여 수요대응성과 지역경쟁력을 제고하고자 하였다.
- ④ 자치재정권 확대; 재정수입의 안정성을 고려하되, 자자주재원을 확충하고, 지방교부세 및 국고보조금에 특례를 부여하고자 하였다.
- ⑤ 시범적 지방분권 선도; 자치경찰제를 시범 도입하여 성과분석을 통한 자치경찰제의 보완을 통해 전국적으로 확산하고자 하였다.
- ⑥ 지역역량 강화와 자치단체의 혁신제고; 강화된 권한에 대해 합리적 견제와 지방의회의 기능과 권한을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련코자 하였다.
- ⑦ 자유시장경제모델 구축; 세계적 규모의 종합 관광·휴양지 조성을 위해 출입국 관리, 국제회의 및 카지노, 영리의료기관 설립 등의 규제개선을 추진하였다.

### (3) 제주특별자치도 추진경과

제주특별자치도가 2006년 출범한 이후 중앙정부에서 제주도로 이양된 행정권한은 5단계의 과정을 거쳐 총 4,537건에 이르고 있다. 단계별 이양 현황을 살펴보면 1단계는 2006년 제주특별법 제정을 통해 1,062건이 이양되었고, 2단계는 2007년 법 개정을 통해 278건, 3단계는 2009년 법 개정을 통해 365건, 4단계는 2011년 법 개정을 통해 2,134건, 5단계는 2015년 특별법의 전면 개정을 통해 698건의 이양이 이루어졌다(제주발전연구원, 2016).



## 그림 4-2 | 제주특별자치도 단계별 제도개선 추진 주요 내용

1단계 ['06.2.21.] 제주특별법 제정, 1,062건 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정체제 개편 → 단일 광역자치단체로 개편</li> <li>• 조직·인사·제정 자율성 확보 → 고도의 자치권 부여</li> <li>• 감사위원회·자치경찰단 전국 최초 신설, 특별행정기관(7개) 이관</li> <li>• No Visa 입국 확대, 국제고 설립허용 등</li> </ul>
2단계 ['07.8.3.] 법 1차 개정, 278건 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵심산업 중심 규제완화 → 국제자유도시 여건 확대</li> <li>• 4+1 핵심사업 : 교육, 관광, 의료, 청정1차, 첨단산업 육성을 위한 제도마련</li> </ul>
3단계 ['09.3.25.] 법 2차 개정, 365건 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광3법 일괄이양 → 관광산업에 대한 고도의 자율성 확보</li> <li>• 농지 및 도시개발 권한 이양</li> </ul>
4단계 ['11.5.23.] 법 3차 개정, 2,134건 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포괄적 자치권 부여, 규제자유화 시스템 구축</li> <li>• 119개 법률 일괄 이양, 규제 일몰제 도입 등</li> </ul>
5단계 ['15.7.24] 전부개정, 698건 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가권한이양, 권한이양 미비점 보완, 입법체계정비</li> <li>• 구 국도 국가계획 반영, 뉴시어션 스킨스쿠버 승선허용 등</li> </ul>

자료: 제주발전연구원. 2016. 제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략. p25.

## 2) 제주특별자치제도의 자치분권 주요 현황

### (1) 권한이양의 주요내용

행정권한 이양을 사무수행 주체별로 보면 중앙행정기관장의 수행권한을 도지사의 권한으로 변경하는 것이 31.8%로 주를 이루었다. 사무수행 기준을 대통령령에서 조례로 이관한 것도 전체의 54.6%로 제주도의 정책결정 기준의 자율성을 신장하는데 크게 기여하였다. 그리고 사무분야별 권한이양은 핵심산업 육성 사무가 23.3%로 가장 많았

고, 다음으로는 산업인프라 구축 사무 20.8%, 환경보전 사무 15.2%, 도시/교통 사무 14.4%, 투자여건 조성 사무 11.3%의 순서이다(제주특별자치도, 2015a).

표 4-16 | 제주특별자치도의 단계별 행정권한 이양실적

구분	1단계 (‘06.2.21. 제정)	2단계 (‘07.8.3. 개정)	3단계 (‘09.3.25. 개정)	4단계 (‘11.5.23. 개정)	5단계 (‘15.7.24. 개정)
이양 건수	1,062건	278건	365건	2,134건	698건
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치분권체계 정립</li> <li>-총액인건비제도 배제</li> <li>-균특회계 제주계 정 설치</li> <li>-세율조정권상향 (50%→100%)</li> <li>-도지사 소속 자체 감사기구 설치</li> <li>-자치경찰제 도입</li> <li>-핵심산업 관련 기 본규제 완화</li> <li>-자율초중등학교, 국제고교 설립 허용</li> <li>-외국인/외국인 등 관 광관련 권한 이양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 핵심산업육성 관련 특례 부여</li> <li>-첨단과기단지·투 자진흥지구사업 에 대한출자총액 제한 적용배제</li> <li>-외국교육기관 설립운영 특례 확대(고등학교 이하 설립기준 승인절차·내국인 학생수 이양)</li> <li>-면세점이용 횟수 제한 완화(연간 4 회→6회)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야기능별 일 괄이양 도입</li> <li>-관광3법의 원칙 적 적용 배제(관광 진흥법, 관광진흥 개발기금법, 국제 회의 산업육성법)</li> <li>-농지 및 도시개발 관련 규제 권한의 일괄 이양</li> <li>-전국 통일성 필요 사무를 제외한 건 축·도시개발 관련 권한 일괄 이양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법률단위 일괄 이 양방식 도입</li> <li>-국제학교 내국인 입학자격 확대(4 학년 이상에서 3 학년 이하도 허용)</li> <li>-민군복합형 관광 미항 주변지역 지 원근거 마련</li> <li>-창의적 전파활용지 구 지정근거 마련</li> <li>-규제자유화 시스 템 구축 근거 마련</li> <li>-부가가치세 환급 근거 마련</li> <li>-자치재정운용 자 율성 강화(제주 계 정 사업군 통합)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 권한 추가이양 및 전부개정</li> <li>-자치경찰 통행금 지 권한 신설</li> <li>-행정시 인사위원 회 설치</li> <li>-제주산 농수산물 해상 운송비 국비 지원 근거 마련</li> <li>-지하수개발·이용 허가 특례 보완</li> <li>-구(舊) 국도 국비 지원 근거 마련</li> <li>-꽃자왈 보전 근거 마련</li> <li>-일기 쉬운 법령장비 기준을 적용한 법률 체계용어 정비</li> </ul>
성과	자치모범도시의 틀 마련, 경제자유 구역 수준 경쟁기 반 마련	경제자유구역 수 준 이상 여건 조성	관광·교육·개발 분 야 자율권 획기적 확대	교육·의료·투자진 흥 등 국제자유도 시로의 도약을 위 한 전반적 제도적 기반 정비	권한 추가이양, 미비 점 보완 및 장절 체 계 전부개정

자료: 제주특별자치도, 2015a. 특별자치 분권구조 개선방안 연구용역 p62.

## (2) 권한 이양 및 특례 활용 실적

권한·사무이양 등 제주도에 부여된 특례는 총 5,189건으로 이 중 활용된 권한은 전체의 81.8%에 해당하는 4,224건이며, 미활용 권한은 18.2%인 943건이다. 이 중 활용된 권한을 유형별로 세분하면 제1유형(일반법 배제 조례 규정) 97건(2.3%), 제2유형(일반법 배제 특별법 규정) 189건(4.5%), 제3유형(장관의 권한을 도지사의 권한으로) 1,568건(37.0%), 제4유형(사무이양: 시행령의 규정을 조례로 정함) 1,564건(36.9%), 제5유형(제주자치도에만 권한 또는 기관제도 창설) 822건(19.4%)으로 나타난다(제주발전연구원, 2016).

## (3) 주요 자치분권 특례의 활용성과

### ① 인사 특례 활용

인사특례 활용은 제주특별자치도 지방공무원 임용 등에 관한 조례를 제정하여 행정 6급으로의 직렬 통합과 감사직 및 직업상담직 6급 이하 신설을 통해 인사적체 해소와 전문성 및 독립성 강화에 기여하였다.

표 4-17 | 제주특별자치도 인사 특례

구 분	내 용
권한(특례)현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 「지방공무원법」에도 불구하고 도지사와 도교육감은 일반직 지방공무원 2급 내지 5급을 도조례로 정하는 직군·직렬로 통합하도록 함(제1항)</li> <li>· 「지방공무원법」에도 불구하고 도지사와 도교육감은 6급 이하 일반직 지방공무원의 직군·직렬을 도조례로 정하는 바에 따라 그 일부를 통합하거나 신설할 수 있도록 함(제1항)</li> <li>· 제1항에 따라 직군·직렬을 통합하거나 신설 시 도조례로 정하는 바에 따라 승진후보자명부의 작성방법을 변경할 수 있도록 함(제2항)</li> </ul>
활용 상황 (추진 실적)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조례 제정 : 「제주특별자치도 지방공무원 임용 등에 관한 조례」(‘07.7.25)</li> <li>· 직렬 통합 : 행정 6급 + 세무 6급 + 전산 6급 → 행정 6급(‘12.7.18)</li> <li>· 직렬 신설 : 감사직 6급 이하 신설(‘11.6.29), 직업상담직 6급 이하 신설(‘07.7.25)</li> <li>· 제2항의 승진후보자명부 작성방법 변경은 직렬 통합 시 세무·전산 6급 승진후보자명부를 행정 6급 승진후보자명부로 변경하여 권한을 간접 활용</li> </ul>
타시도와 다르게 운영되는 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감사 직렬 신설 : 감사 직렬이 신설되어 감사 직류가 감사 직렬에 속함(타시도의 경우 감사 직류가 행정 직렬에 속함)</li> <li>· 직업상담 직렬·직류를 구분하고 있음 등</li> </ul>
활용 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정 6급으로의 직렬 통합으로 세무, 전산 직렬과 같은 소규모 직렬의 인사적체 해소 및 공무원 조직의 효율적 운영 가능</li> <li>· 감사직 6급이하 신설로 감사위원회의 전문성 및 독립성강화에 기여</li> <li>· 직업상담직 6급 이하 신설은 특별지방행정기관(고용센터) 이관에 따른 후속조치</li> </ul>

자료: 제주발전연구원, 2016. 제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략. p77.

## ② 조직 특례 현황과 성과

조직특례 활용은 제주특별자치도 행정기구 설치 조례를 제정하여 행정기구를 특별자치도 출범 당시보다 적게 운영하고 있으며, 정원 증원도 타 시·도 보다 축소하여 운영하고 있다.

표 4-18 | 제주특별자치도 조직 특례

구 분	내 용
권한(특례)현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치법의 규정에 불구하고 행정기구의 설치와 운영 기준에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 함 (제1항)</li> <li>도지사는 행정기구의 설치 운영에 관한 기준을 정해 고시하도록 함 (제4항)</li> </ul>
활용 상황 (추진 실적)	<ul style="list-style-type: none"> <li>조례제정 : 「제주특별자치도 행정기구 설치 조례」</li> <li>행정기구 설치 운영에 관한 기준 고시 : '14. 7. 2</li> </ul>
타시도와 다르게 운영되는 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치법 제112조 제1항~제2항, 제113조~제115조 적용 배제되어 제주도 특성에 맞는 조직구성 가능</li> <li>행정기구 설치 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (도) 12실·국·본부 (행정기구 및 정원기준 : 10개이내)</li> <li>- (제주시) 6실·국 (행정기구 및 정원기준 : 5개이내)</li> <li>- (서귀포시) 4실·국 (행정기구 및 정원기준 : 3개이내)</li> <li>* 행정시는 기초자치단체 인구수 대비 행정기구 설치기준</li> </ul> </li> </ul>
활용성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별자치도 출범시 행정기구보다 적게 운영 <ul style="list-style-type: none"> <li>- ('06.7.1) 13실·국·본부 → (현행) 12실·국·본부</li> </ul> </li> </ul>

자료: 제주발전연구원. 2016. 제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략. p79.

## ③ 행정시

제주특별자치도 출범 후 자치조직의 자율성이 강화되고, 행정기구 설치와 소속 공무원의 정원관리에 대해 총액인건비제도를 적용하지 않도록 하는 등 인사제도 및 운영의 자율성이 강화되었다. 제주도의 기초자치단체인 4개 시·군을 폐지하고 자치권이 없는 2개 행정시를 운영하게 됨으로써 행정계층 구조가 제주특별자치도 단일 광역자치체제로 바뀌었고, 이로 인하여 도청의 기능과 권한이 크게 강화되었다. 또한, 단일광역자치체제 출범에 따른 후속조치로 행정계층간 유사조직 통합 등을 통하여 조직을 슬림화하였다.

#### ④ 특별지방행정기관

2006년 2월 21일 제주특별법의 공포(법률 제7849호)에 따라 7개의 중앙부처 특별 지방행정기관의 제주도 이관이 확정되었다.

표 4-19 | 특별지방행정기관의 제주특별자치도 이관 현황(2006년 7월 1일 기준)

기 관 명	기존정원(명)	예산 이체액 (억원)	이관사무	미이관사무 (주요사무)	이관후 제주도 조직 (‘15년 현재)
	이관정원 실제 이체인원				
합 계	238	758	-	-	-
	140				
	126				
제주지방 국토관리청	49	334	국토관리사무 8개분야 92건	-	도로관리사업소 건설과
	49				
	44				
제주지방 노동위원회	9	3	노동위원회사무 1개분야 4건	-	지방노동위원회
	9				
	9				
제주 환경출장소	8	-	환경사무 4개분야 4건	국가측정망 (대기, 토양, 지하수)	생활환경과
	2				
	8				
제주 보훈지청	23	4	보훈사무 8개분야 122건	국가유공자 등록·결정사무	보훈청
	23				
	21				
제주지방 해양수산청	99	400	해양수산사무 13개분야 131건	해양안전사무 (IMO국제협약)	수산정책과 해운항만과
	35				
	36				
제주지방 중소기업청	17	4	중소기업사무 4개분야 8건	시험분석사무 (고도의 전문기술 및 전국 통일성)	기업지원과
	12				
	11				
광주지방 노동청 제주지청	33	13	고용사무 11개분야 97건	근로감독사무 (ILO국제협약)	고용센터
	10				
	3				

자료: 제주발전연구원. 2016. 제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략. pp157~158.

## ⑤ 재정

제주특별법에 근거하여 지방교부세에 관한 특례로 전체 지방교부세의 3%를 제주도에 법정률로 교부하게 되었고, 제주특별자치도에 대한 국가의 재정지원 특례로 국가균형발전특별회계에 별도의 제주계정을 설치하였으며, 제주특별자치도세 신설과 세율조정 등에 관한 특례인 제주특별자치도세에 대한 세율조정권을 부여하였다. 아울러 재정인센티브 지원제도를 시행하였다. 재정인센티브 지원제도는 2008년 제주특별자치도지원위원회 의결에 따라 제주특별자치도의 국세징수 증가율이 전국 평균을 초과할 경우 초과금액에 대한 일정금액을 재정인센티브로 지급하는 것으로 제도 시행 이후 2015년까지 467억 원의 인센티브를 지급하였다(제주발전연구원, 2016).

제주특별자치도 자치재정 확대의 다른 요인은 2011년 권한이 이양된 세율조정권이다. 세율조정권을 활용하여 지방세를 최대 100%까지 감면시킬 수 있어 역외세원 확충에 큰 역할을 하고 있다. 이 특례를 활용해 자동차 취득세를 7%에서 5%로 인하하는 한편, 차량 등록시 의무적으로 구매하는 지역개발공채 매입비율을 5%로 낮추도록 조례를 개정하였다(제주발전연구원, 2016).

제주특별자치도 출범 이후의 재정수입 신장 현황을 구체적으로 살펴보면, 지방세 수입이 2006년 4,337억원에서 2015년 1조 1,240억원 규모로 급신장하였다. 2006년 대비 제주특별자치도의 지방세 증가율은 159.2%에 달해 전국 시도 중 1위를 차지하였고 전국 평균 증가율 71.9%보다 2배 이상 높았다. 또한 제주도의 재정자립도는 2007년 26.4%에서 2016년 38.2%로 상승하여 전국 시도 평균이 감소한 것과 대비된다. 제주도에서 지방세가 급격하게 증가한 것은 특별자치도 실시이후 지방소비세 증가, 외국인 투자 및 내외국인 방문객 증가로 인한 부동산 활성화, 리스렌트가 등록 유치 효과에 기인하고 있다(제주발전연구원, 2016).

그러나 국고보조금과 국가균형발전특별회계 제주계정은 전국 평균과 비교하여 증가율이 낮게 나타나고 있다. 2007년부터 2016년까지의 국고보조금 총 증가율을 살펴보면, 제주의 증가율은 64.4%로 전국의 103.3% 보다 낮게 나타났다. 그리고 국가균형발전특별법에 따라 설치된 국가균형발전특별회계의 제주계정 규모는 2007년 3,544억

---

원(결산), 2014년 3,477억원(결산), 2015년 3,701억원(예산)으로 정체 상태이며, 특별회계에서 차지하는 비중도 2007년 5.4%에서 2015년 3.6%로 감소하였다(제주발전연구원, 2016).

### 3) 제주특별자치제도의 성과와 과제

#### (1) 특별자치의 주요 성과와 한계

제주특별자치도가 출범할 당시 설정한 특별자치도의 비전과 목표를 몇 가지 기준으로 평가할 수 있다. 먼저 중앙정부의 지원체계와 제주특별자치도의 자원관리 측면에서는, 전체적으로 제주도의 자율성이 확보되고 국제자유도시 조성을 위한 기본 인프라를 구축하는 성과를 거두었다. 그러나 특정 사안에 대해서는 제주지원위원회의 조정력과 집행력 미흡, 중앙부처의 지원기반 취약, 제주도 공무원의 역량 한계 등의 문제점이 나타났다(제주발전연구원, 2016).

제주특별자치도의 제도적 기반 측면에서는 자치 1층제 실험체제 구축, 특별행정기관 이관, 자치경찰 및 감사위원회 설치, 조직·인사·재정 등 자치행정 자율성 확보, 단계적 권한이양 및 제도개선에 의한 정책 자율성 확대 등의 성과가 창출되었다. 그러나 제도 개선과제 발굴의 소극적 대응, 권한이양 실행기간의 장기화, 행정시 제도에 대한 효율성 문제, 일부 특별행정기관의 관리 문제 등의 과제를 안고 있다(제주발전연구원, 2016).

경제 및 산업육성 기반 구축 측면에서의 성과와 과제를 살펴보면, 외국 교육·의료기관 설립 및 운영규제 완화, 관광3법 일괄이양, 영어교육도시 조성, 119개 법률 일괄이양, 규제자율화 시스템 구축, No Visa 확대, 투자여건 개선, 부가가치세 사후환급제 도입 등 특례 확대 등의 성과가 창출되었다. 그러나 No Visa, No Free, No Regulation의 일부 부작용 발생, 경제 및 산업육성 정책 추진과정에서 면세지역화, 법인세율 인하, 국내 영리병원, 조세특례제한법 개정 등과 관련한 갈등문제가 남아 있다(제주발전연구원, 2016).

---

제주특별자치도 추진 초기에는 정부의 추진의지에 대한 기대가 컸으나 이후 중앙정부의 관심과 지원이 약해지고 핵심 제도개선 과제 수가 줄어들면서 추진력과 도민들의 관심도 점차 약화되었다. 보다 근본적인 문제는 현행 헌법과 법률체계로는 특별자치도 출범 당시 의도한 연방주 수준의 고도의 자치권을 부여하기 위한 특례나 차등적 지원에 법률적인 한계가 있다는 것이다. 제주특별자치도는 특별법을 제정하여 일반 광역지자체와는 다르게 고도의 자치권을 부여하고 있으나 지방자치법에서는 일반적인 자치단체로 명시하고 있으며 대신 특례인정에 대한 근거를 두고 있다.<sup>7)</sup>

보다 근본적인 문제는 헌법<sup>8)</sup>에서 조례제정권의 한계를 규정하고 제주도의 특례에 대한 여지가 없어 제주특별자치도의 자치입법권 확대를 제주특별자치도법에 근거하여 권한을 이양할 수 밖에 없다는 점이다. 제주특별자치도법을 통한 권한이양은 헌법<sup>9)</sup>의 포괄위임 금지 원칙에 따라 개별적 열거 방법을 취하고 있다. 이에 따라 이양대상 권한과 해당 법률 모두를 나열하게 되어 특별법의 조항이 481개에 이르는 등 내용이 방대하고 개별법이 개정될 때마다 법률을 개정해야 한다. 이 문제는 개별 법률뿐만 아니라 헌법의 개정을 통해서만 근본적인 해결이 가능하다는 한계가 있다.

## (2) 향후 과제

제주특별자치도를 우리나라의 자치분권을 한 단계 더 높이는 중요한 전략이자 테스트베드로 인식하여 중앙정부의 지속적인 관심과 지원이 필요하다. 문재인정부가 천명한 연방제에 준하는 강력한 자치분권의 실천 현장이 제주특별자치도이기 때문이고, 제주도에서 성공한 자치분권은 다른 지역에도 적용할 수 있기 때문에 제주특별자치의 중

---

7) 지방자치법 제174조 제2항: 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

8) 헌법 제117조 제1항: 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

9) 헌법 제75조: 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

헌법 제95조: 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.



요성은 매우 크다.

제주특별자치도의 추진 이념인 자기책임성을 기반으로 한 자주적인 권한 증대와 함께 성과에 대한 책임부여, 자율적인 내부관리 및 통제메커니즘 구축을 병행해 나가야 한다. 특히, 자치역량 제고를 위해 지역 발전의 주체들인 언론, 기업, 시민단체, 도민의 역할과 노력 결집을 위한 민관협력체제 구축이 필요하며, 특별자치도에 대한 지역 내 공감대 확산, 이양된 권한의 실질적 활용을 위한 시스템 정비 등도 필요하다. 그리고 권한이양의 효과를 발휘할 수 있도록 행정시스템 및 법적시스템(자치법규의 제정 및 관리)의 정비, 의회 및 주민자치위원회 등의 자치역량 제고를 위한 과제의 발굴도 필요하다(제주발전연구원, 2016).

표 4-20 | 제주특별자치도의 주요 추진과제

부문	과제	
투입 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진기구의 조정력 강화</li> <li>중앙정부 차원의 2단계 로드 맵 제시</li> <li>제주특별자치도 자체의 추진조직 조정</li> <li>제주계정의 조정을 위한 기반 조성</li> </ul>	
프로세스 부문	제주특별자치도의 자치체계 완비	<ul style="list-style-type: none"> <li>고도의 차치권 확보를 위한 운영상 문제 개선</li> <li>향후 사업분야별 목표설정에 의한 총체적 권한 이양 추진</li> <li>제주특별자치도의 재정규모 확충방안 모색 : 제주계정, 보통교부세, 지방소비세 가중치 등</li> <li>제주특별자치도 평가의 일원화</li> </ul>
	경제 및 산업육성을 위한 정책개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>투자실적 제고</li> <li>핵심산업의 경쟁력 제고</li> <li>장기적 차원에서의 4+1 핵심산업의 재검토</li> <li>제주특별자치도와 JDC 연계성 제고</li> <li>제2차 제주국제자유도시 종합발전계획과 연계된 2단계 실천계획 수립</li> <li>외연의 확대를 통한 투자유치 및 관광 홍보</li> </ul>
	중앙정부와의 공감대 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙-제주간 정책 신뢰성 회복을 위한 위상 재정립</li> </ul>
외부요인 부문	정치·행정적 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치적 안전성 확보 장치 마련 : 고정시스템 구축, 헌법적 지위 확보 검토 등</li> </ul>
	경제적 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>중국의 고속성장에 기반한 강력한 산업정책 구현</li> <li>제주특별자치도의 저성장 기초 탈피 전략 수립</li> </ul>
	사회적 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>제주특별자치도의 지역사회 주도적 참여 강화</li> </ul>

자료: 제주발전연구원, 2016. 제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략. p342.

---

### (3) 세부 추진과제

#### ① 권한이양 및 사무배분 방식의 개선

제주도가 중앙정부로부터 독립되는 정도가 클수록 정부의 각종 정책에서 제외되는 등 정책적 고립 현상이 나타나고 있어 중앙정부와 단절 지향에서 병렬·공존 지향으로 전환이 필요하다(제주특별자치도, 2011). 특별자치의 시행방식을 사무수행 권한의 이관 중심에서 사무수행 기준 결정권한의 이관 중심으로 전환하는 것도 필요하다. 무엇보다 제주도가 지향하는 국제자유도시로서의 특성에 부합하는 사무를 수행할 수 있도록 사무수행 기준을 제주도가 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 것이 필요하다(한국지방행정연구원, 2015).

#### ② 사무배분 내용의 개선

자치재정 분야에서는 지방세 조례주의를 도입하여 지방세법에서 정하는 지방세 외에 조례로 새로운 세목을 신설할 수 있도록 하고, 국세의 지방세 전환도 필요하다. 그리고 중앙정부의 권한 이양에 따른 소요재원을 국가균형발전특별회계 제주계정에 포함하는 것도 필요하다(한국지방행정연구원, 2015). 이는 제주특별자치도법 제25조에서 규정하는 사무이관 재정지원 대상이 특별지방행정기관으로 제한되어 있어 중앙정부의 사무 이양에 따른 재원이양이 불충분하기 때문이다.

자치조직 분야에서는 제주특별자치도의 기구정원 관련 규정의 완전한 이관이 필요하다. 기존의 기구 설치 및 정원 책정의 자율권에 추가하여 직급 설정의 자율권을 부여할 필요가 있다. 인사 분야에서는 인사운영상의 특례에 대한 조례 위임이 강화될 필요가 있다. 이를 통해 공무원 시험, 승진임용, 결원보충에 관한 사항의 기준을 조례로 규정할 수 있도록 한다(한국지방행정연구원, 2015).

자치분권 분야에서는 규제행정의 자율화를 위해 규제는 법률에 직접 규정해야 한다는 행정규제기본법 적용을 배제하고 제주특별자치도 조례로 규제를 정할 수 있도록 함으로써 국제자유도시에 부합하는 제도를 운영할 수 있도록 한다(한국지방행정연구원,

---

2015).

제주도의 투자여건 개선을 위해 외국인 투자여건 개선 관련 특례의 조례 위임을 강화하여 종합유선방송 사업자의 외국방송 재송신 채널 수 구성운영의 기준을 조례로 규정하도록 한다. 이와 함께 투자진흥지구 지정 및 선박등록특구 관련 특례의 조례 위임을 확대하도록 한다. 또한 과학기술단지 및 투자진흥지구 개발사업자, 국제기구 등에 대해 국공유재산의 장기임대 특례를 부여하도록 한다(한국지방행정연구원, 2015).

### ③ 재정 분야의 개선과제

제주도가 실질적인 재정결정권을 확보할 수 있도록 재정특례를 확대할 필요가 있다. 먼저 조세법률주의에 의해 금지되어 있는 지방자치단체의 세목과 세율 신설의 입법권한을 제주특별법을 통해 부여하는 방안을 추진할 필요가 있다. 보통교부세의 법정률을 상향 조정하는 것도 필요하다. 보통교부세 총액에 연동되는 현행 법정률 제도는 중앙정부의 권한 이양에 따라 발생하는 재정소요를 반영하지 못하므로 복지재정 수요가 반영될 수 있도록 법정률 상향이 필요하다(제주발전연구원, 2016).

국세의 제주자치도세 이양을 시행할 필요가 있다. 제주특별법 제4조는 소득세, 특별소비세, 부가가치세, 법인세 등 국세 세목 또는 징수액을 제주도에 이양하도록 규정<sup>10)</sup>하고 있으나 시행되고 있지 않다. 아울러 제주특별법에 따라 제주도가 세율조정 특례 권한을 활용하는데 중앙정부의 개입을 최소화하는 원칙을 준수할 필요가 있다(제주발전연구원, 2016).<sup>11)</sup>

---

10) 제주특별자치도법 제4조 제3항: 국가는 제주자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목(세목)을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정적·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다.

11) 2011년 12월 28일 비영업용 승용자동차 취득세율을 1천분의 70에서 1천분의 50으로 인하하였으나, 행정자치부의 정책지도에 따라 도민소유 비영업용 승용자동차를 제외한 비영업용 승용자동차의 취득세를 원래대로 환원하였다.



# CHAPTER 5

## 분권형 국가균형발전 정책의 해외 사례

- 1. 분석대상 국가의 선정 및 분석 틀 | 129
- 2. 사례 국가별 분권형 균형발전 정책 | 131
- 3. 해외사례의 종합 및 시사점 | 149



## 분권형 국가균형발전 정책의 해외 사례

이 장에서는 분권형 균형발전 정책을 추진하고 있는 해외 사례 분석을 통해 정책적 시사점을 도출하였다. 이를 위해 연방제 국가인 독일과 중앙집권형 국가이면서도 지방분권을 적극 추진하고 있는 프랑스, 그리고 지방분권을 강화하고자 노력하고 있는 일본을 대상으로 공간적·행정적·재정적·집행적 관점에서 분권형 균형발전 정책의 추진과정과 주요 내용을 살펴보았다.

### 1. 분석대상 국가의 선정 및 분석 틀

#### (1) 사례국가 선정 배경

지방분권은 정부형태에 따라 연방제형, 준연방제형, 강화된 지방자치형 등 국가별로 시행방식이 다양하다. 그러므로 이처럼 다양한 국가들 중에서도 지방분권을 기반으로 국가균형발전을 효과적으로 추진하는 국가를 선정할 필요가 있다. 이러한 측면에서 우리나라의 분권형 국가균형발전 정책의 추진경로를 설정하고 관련 정책의 추진방향에 중요한 시사점을 제공할 수 있는 독일과 프랑스, 일본을 사례국가로 선정하였다.

사례 국가별 선정 배경과 국가별 정책검토의 주요 내용은 다음과 같다. 독일은 중앙 정부와 지방이 수평적 관계에서 정책을 수립·집행하는 연방국가로서 자치분권과 균형발전 정책의 조화로운 추진체계를 검토하였다. 중앙집권 국가에서 지방분권 국가로 전환을 이룬 프랑스는 분권화 전환 과정 및 전환 이후에 추진한 균형발전 정책의 분권화 사례를 검토하였다. 일본 사례에서는 국가주도의 정치경제 모델에서 벗어나기 위해 추

진한 분권개혁, 정부간 재정관계 재편을 위한 삼위일체개혁, 국토계획의 분권화를 위한 광역지방계획 및 광역연합 등의 사례를 검토하였다.

표 5-1 | 지방분권의 형태 비교

구 분	연방제 정부형	준 연방제형 (광역지방정부형)	강화된 지방자치형
개 요	여러 개의 주가 연방법에 따라 하나의 연방국가를 구성	단방제를 유지하되 광역지방정부에 높은 자율성을 부여	단방제 체제 내에서 자치단체의 권한을 강화
해당국가	미국, 독일 등	영국 스코틀랜드, 웨일즈	프랑스(2003년 개헌)
자 치 입 법 권	주에 법률제정권 부여	법률에 준하는 조례제정권 부여	법률에 위반되지 않는 범위내에서 조례제정권 부여
자 주 재 정 권	연방과 주의 과세권 분리원칙	지방정부에 조례에 의한 재정권과 과세권을 부여	법률의 범위 내에서 세율 등을 결정
사무처리	연방정부 사무만 한정하여 열거	보충성과 자기책임원칙 명시하에 국가사무를 열거하고, 그 외의 사무는 지방사무로 규정	보충성과 자기책임원칙 명시하에 지방사무를 열거
국정참여	양원제	양원제 또는 지방상원제	지자체협의체 법률안 제출권 또는 입법의원 제출권을 통한 국정참여 보장

자료: 윤영근. 2017. 지방자치 이슈와 포럼. 제12권. p37.

## 2) 해외사례의 분석 틀

사례 국가들은 정치·행정체제와 공간정책이 상이하다. 이러한 점을 감안하여 동일한 관점에서 분석하기 위한 공통의 분석 틀을 마련하였다. 우선, 행정 및 재정의 분권화, 공간계획정책의 분권화, 공간정책 거버넌스(중앙-지역, 지역-지역 거버넌스)라는 분석 틀을 구축하였다. 분석의 초점은 정치·행정의 분권화 수준과 공간적 균형발전의 관계, 행정 및 재정의 분권화와 공간계획정책 분권화의 관계에 두었다.

사례분석 결과를 토대로 우리나라 국가균형발전 정책의 분권화 강화를 위해 도입 및 추진할 필요가 있는 정책 및 제도 개편방향과 관련하여 다음과 같은 네가지 관점에서 시사점을 도출하고자 하였다. 이는 균형발전 정책수립 및 계획체계와 정부 간 역할분

---

담, 균형발전 재원의 확보 및 배분체계, 중앙 및 지역의 거버넌스이다.

## 2. 사례 국가별 분권형 균형발전 정책

### 1) 프랑스의 분권형 균형발전 정책

#### (1) 지방분권의 추진 경과

프랑스의 지방자치는 사회당인 미테랑 정부가 집권하면서 1980년대 초반부터 본격 추진하였다. 프랑스에서 지방자치가 본격 시행된지 한 세대가 조금 더 지났지만 그동안 헌법 개정을 포함한 다수의 법률을 제정하여 지방분권을 지속적으로 강화하고 있다. 또한 중앙정부와 지방정부, 지방정부 상호간의 협력을 통해 지역의 역량을 키우고 이를 통해 국토의 균형발전을 추구하는 점에서 우리나라의 분권형 균형발전 정책에 주는 시사점이 크다.

지방분권의 주요 추진경과를 살펴보면 1982년 꼬뮈, 데парта망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률을 제정하면서 본격적으로 추진되었다. 또한 1982년에는 계획의 개혁에 관한 법률을 제정하여 국가와 지방정부가 계획계약을 체결하는 제도를 도입하였다. 1999년에는 꼬뮈간 협력방식 및 절차를 간소화하는 법률을 제정하였다. 2003년에는 헌법을 개정하여 지방분권을 헌법에서 규정하였고, 2010년에는 지방자치단체 개혁에 관한 법률을 통해 대도시권에 메트로폴을 설치할 수 있도록 하였다. 이어 2014년에는 메트로폴의 지위를 강화하는 법률을 제정하였고, 2015년에는 프랑스 본토의 22개 레지옹을 13개로 통합하는 법률을 제정하였다.



표 5-2 | 프랑스의 지방분권 주요 추진 경과

시 기	법 률	주요 내용
1982. 3. 2	꼬뮌, 데빠르트망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본격적인 지방자치 실시 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가의 자치단체 사전통제 폐지</li> <li>- 레지옹을 지방자치단체로 승격</li> <li>- 임명지사(préfet) 제도 개혁</li> </ul> </li> </ul>
1982. 7. 29	계획의 개혁에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가, 지역, 지방계획 체계의 정비 및 계획계약 제 도입</li> </ul>
1983. 1. 7 1983. 12. 29	꼬뮌, 데빠르트망, 레지옹, 국가간 권한배분에 관한 법률(1. 7), 권한배분과 재정관계에 관한 법률(12. 29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 권한배분 체계의 변경과 권한 배분의 명확화</li> <li>• 권한이양과 재원이전 방법</li> </ul>
1992. 2. 6	공화국 지방행정에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권, 행정분권, 지역협동체 강화</li> </ul>
1999. 7. 12	꼬뮌간 협력의 간소화 및 강화에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초자치단체간 협력방식 단순화, 절차 간소화, 재정협력 강화</li> </ul>
2002. 2. 27	근린민주주의 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근린자치 강화</li> </ul>
2003. 3. 28	헌법 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방민주주의 발전, 지방자치단체의 자치행정과 자치 재정 강화, 해외 지방자치단체의 지위 향상</li> </ul>
2010. 12. 16	지방자치단체 개혁에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대도시권 광역행정구역 개편(메트로폴 설치)</li> </ul>
2014. 1. 27	국토공공사업의 현대화와 메트로폴 확정에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 메트로폴 확정 및 지위 강화</li> </ul>
2015. 1. 16	레지옹 경계확정과 레지옹 및 데빠르트망 선거일정 변경에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 22개 레지옹을 13개로 통합</li> </ul>
2015. 8. 7	공화국 국토의 새로운 조직화에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역레지옹 및 코뮌협력체의 권한 확대</li> <li>• 지방행정계층간 권한의 명확화</li> </ul>

자료: 전학선(2015), 김은경(2015) 등에서 발췌.

## (2) 행정의 분권화<sup>1)</sup>

강력한 중앙집권국가였던 프랑스는 1982년 이후 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서 다수의 행정권한을 중앙정부에서 지방자치단체로 이양하였다. 꼬뮌-데빠르트망-레지옹의 3단계로 구성되는 지방자치단체는 배분된 권한영역 내에서 자유로운 행정(libre administration)을 보장 받았다. 즉, 지방자치단체의 자율적인 의사결정에 대한

1) 전학선(2015, pp3-32)에서 참고하여 정리.

국가의 지도·감독권은 폐지되고 자치단체의 행정행위에 대한 적법성 심사와 회계감사원의 예산통제만 허용되었다.

이에 따라 지자체의 권한이 대폭 증가하였다. 기초지자체인 코뮌은 주거, 보건, 안전, 학교, 육아, 문화생활, 교통 등 주민들의 일상생활과 직접적인 관계가 있는 기능과 역할을 담당하게 되었다. 데парта트망은 도로행정, 교통, 전기 등 대형 공공업무를 수행하고, 부분적으로는 교육, 노동 및 사회보장, 보건, 농업, 농촌 공학(genie rural), 토목, 우편·전신·전화(PTT), 재정 등의 업무를 수행한다. 광역지자체인 레지옹은 지역의 경제, 사회, 보건, 문화, 과학 발전 및 국토계획 수행을 촉진하며, 국가와 다른 지방자치단체, 지방 공공기관 등과의 연계사업도 담당한다.

표 5-3 | 프랑스의 2003년 헌법 개정 전후의 지방자치단체 권한배분 비교

2003년 헌법 개정 이전(1983년 이후)	2003년 헌법 개정 이후
12개 분야 ①지역계획, 국토계획, 경제발전, ②직업훈련 및 건설, ③도시개발계획과 유물 및 유적보호, ④사회부조 및 위생, ⑤운하, 하항, ⑥해항, ⑦낚시, ⑧해양경작지, ⑨학교교통(수송), ⑩교육, ⑪환경 및 문화활동, ⑫농업	21개 분야 ①안전, ②사회활동, 건강, ③교육(건설 및 기능과 관련된 업무), ④청소년, ⑤스포츠, ⑥문화활동, ⑦관광, ⑧직업훈련, ⑨경제개입, ⑩도시정책, ⑪도시계획, ⑫국토개발계획, 농촌개발, ⑬주거, ⑭환경/유적, ⑮쓰레기, ⑯상하수도, ⑰전산통신망, ⑱에너지, ⑲항구, 수로, 해수연결, ⑳학교교통(수송), 공공교통, ㉑도로

자료: 전학선(2015, p24)에서 발췌.

### (3) 재정의 분권화<sup>2)</sup>

프랑스는 지방분권을 추진하면서 행정권한의 이전뿐만 아니라 이와 관련된 재원도 동시에 이전하는 통합보상 원칙을 지키고 있다. 즉, 지역발전에 핵심이 되는 인허가권 등 결정권과 재정 권한을 동시에 지방으로 이전하고 있다.

2) 전학선(2015, pp3-32)에서 참고하여 정리.

이러한 배경에는 제도적 장치가 마련되었기 때문에 가능하였다. 가령, 중앙권한의 지방이양에 따라 발생하는 재정 소요의 지원은 헌법(제72-2)에 보장되어 있다. 분권화 초기인 1982년에는 중앙 권한의 지방이전을 위해 지방자치 일반교부금이라는 새로운 재정보조금을 신설하여 일부 세원을 지방자치단체로 이전하였다. 이 재정보조금은 1987년 이후 국가의 경상종합교부금과 같은 비율로 인상되었다. 아울러, 1983년에는 레지옹에 자동차 등록세, 데빠르트망에 자동차세, 특별자동차세, 건물등록세 등을 이전하였다.

2004년 8월의 지역의 자유와 책임에 관한 법률에서는 재정 이전의 중립성, 포괄적 보상, 권한과 재원의 동시적 이전, 권한 행사에 필요한 비용의 보전 등 원칙의 설정하여 권한과 재원의 통합이전 정책을 한층 강화하였다. 이처럼 프랑스는 지방분권, 즉 지방정부의 권한 확대에 따른 비용부담을 줄여주기 위해 국가 예산의 20% 정도를 지자체 운영보조금으로 지원하고 있다.

#### 〈참고〉 프랑스 헌법 제72-2조

- ① 지방자치단체는 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 지출할 수 있는 재원을 가진다.
- ② 지방자치단체는 각종 세금의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 지방자치단체는 법률이 정하는 범위 내에서 그 과세기준세율을 정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법률로 정한다.
- ④ 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한이 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다.
- ⑤ 법률에 지방자치단체간 평등을 촉진하기 위한 조정조항을 둔다.

자료: 전학선(2015, p15)에서 발췌.

#### (4) 공간계획 및 정책의 분권화<sup>3)</sup>

프랑스는 국토경쟁력 강화를 위한 대도시권 형성의 핵심 전략으로 지역간 연대에 기반한 지역경쟁력 강화와 결속을 위해 메트로폴(Métropole) 정책을 시행하고 있다. 메트로폴은 2010년 지방자치단체 개혁법에 따라 도입된 꼬뮌간 협의체로 2012년에 니스-코다주르, 2015년 렌즈, 보르도, 툴루즈, 낭트, 브레스트, 릴, 루앙, 그르노블, 스트라스부르, 몽펠리에, 리옹 메트로폴 등 11개, 2016년에 그랑파리, 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 등 총 14개 권역을 구성하였다<sup>4)</sup>.

메트로폴은 지역의 경제적 재건과 함께 주민의 삶의 질 개선, 지역내 불평등 축소, 지속가능한 경제 모델 개발 등을 지역간 공동 프로젝트로 추진하고 있다. 세부적으로는 경제 기능 및 교통망 개선, 대학 및 연구혁신 자원 발전, 지역개발, 경제개발, 환경, 교육, 문화 등의 프로젝트를 추진하고 있다.

지역간 공동 프로젝트를 추진하기 위해 메트로폴은 지방자치단체기본법에 규정된 경제개발, 도시계획, 주거계획 및 교통, 인프라 등의 권한을 국가와 지자체로부터 이양받았다. 지자체로부터는 과거 데빠르트망이 수행한 통학버스 운행사업, 도로관리 등의 권한을 이양받았고, 레지옹과의 협약을 통해 사회부조, 중등교육기관 관리, 경제개발 권한을 행사하며, 국가로부터는 대규모 설비와 인프라 설비의 소유권 및 관리권을 이양받았다. 아울러, 메트로폴은 협의체 방식으로 의회 기능을 수행하는 메트로폴 위원회와 꼬뮌간 협의기구인 메트로폴 회의, 전략적 프로젝트 추진을 위한 발전위원회 등을 설치하여 공동 프로젝트를 추진하고 있다.

한편, 프랑스는 지역경쟁력을 강화하기 위해 레지옹의 통합과 역할을 확대하고 있다. 2015년 제정된 레지옹 경계획정과 레지옹 및 데빠르트망 선거일정 변경에 관한 법률에 따라 2016년부터 프랑스 본토의 22개 레지옹이 통폐합되어 13개로 축소되었다<sup>5)</sup>. 레지옹 개편은 유럽통합으로 격화되는 국가간의 지역 경쟁에서 프랑스 지역의

3) 김은경(2015)에서 참고하여 정리.

4) 14개 메트로폴의 면적은 10,486km<sup>2</sup>로 프랑스 본토의 2%에 불과하지만 인구는 1,500만명으로 전국 인구의 24%를 차지.

---

경쟁력을 확보하기 위한 전략으로 추진하고 있다. 레지옹은 공간규모 확대와 함께 경제개발, 유럽연합 사업 관리, 직업교육, 고등학교 운영, 지역 정비 및 환경, 대중교통 등 다양한 분야에서 독점적 권한을 행사하며, 관광, 문화, 스포츠 등에서는 데빠르트망과 권한을 공동으로 행사하고 있다.

### (5) 공간정책 거버넌스

지역발전의 광역화와 함께 자치단체간 협력체 구성이 활발하게 진행되고 있다. 지방분권에 따른 부작용을 해결하기 위해 지방자치단체간의 협력을 촉진하는 수단으로 지방자치법에 지방자치단체간 협력법인(EPCI, Etablissement public de cooperation intercommunale)을 설치할 수 있는 제도를 도입하였다<sup>6)</sup>. 이는 분권화에 따라 주요 권한을 위임받은 지자체가 독자적으로 해결하기 어려운 환경, 국토계획, 교통 등의 문제에 공동으로 대응하기 위해 도입되었다. EPCI는 독자적인 조세권을 보유하는 협력체와 그렇지 못하는 조합<sup>7)</sup> 성격의 협력체로 구분된다.

이에 따라 지방분권이 본격 시행되기 시작한 1980년대부터 다양한 자치단체간 협력체를 중심으로 지역간 협력이 강화되고 있다<sup>8)</sup>. 2014년 1월 1일 이후부터는 36,700개의 전체 꼬뮌이 협력체에 참여하여 물, 쓰레기, 교통, 도서관 등의 인프라, 경제, 도시계획 등의 영역에서 협력하도록 규정하고, 꼬뮌 협력체의 권한을 관광, 여행객 안내, 주민서비스 등으로 확대하였다. 2015년 1월 1일 현재, 꼬뮌간 협력체 구성 현황은 단일형 꼬뮌조합(SIVU) 8,392개, 복합형 꼬뮌조합(SIVOM) 1,185개, 혼합형 조합 3,025개가 운영 중이다. 이 밖에 고유한 지방세원을 가진 비조합형 꼬뮌 협력체로 대도시권 공동체(CU: communauté urbaine, 1996년 법률) 9개, 도시권 공동체(CA:

---

5) 레지옹의 통합으로 인구 5백만명 이상 레지옹이 5개 출현함.

6) 권세훈(2013)에서 참고.

7) 지방자치단체 조합은 자치단체간의 협력을 위한 가장 오래되고 가입 및 탈퇴가 유연한 공법인으로 단일사무 목적 조합(SIVU, syndicat intercommunal a vocation unique), 복수사무 목적 조합(SIVOM, syndicat intercommunal a vocations multiples), 절충적 형태인 복합사무 조합(syndicat mixte)으로 구분.

8) 김은경(2015) 및 전훈(2016)에서 참고.

communauté d'agglomération, 1999년 법률) 226개, 꼬뮌 공동체(CC: communauté de commune, 1992년 법률) 1,884개, 조합형 꼬뮌 협력체인 신도시 도 시권 조합(syndicat d'agglomération nouvelle, 1983년 법률) 3개가 구성되어 있다.

표 5-4 | 꼬뮌간 협력형 광역행정조직 현황(2015년 1월 1일 기준)

유 형	설치 기준	약 칭	구성현황
메트로폴	· 2015년 현재 인구 65만인 이상 도시권 내부 인구 40만인 이상의 ECPI · 권역내에 주도(州都)를 포함한 인구 40만인 이상의 EPCI · 40만인 이상의 경제권을 중심으로 메트로폴의 사무권한을 이미 보유한 EPCI	-	11
대도시권공동체	· 권역 전체의 인구가 25만인 이상(행정구역 연접)	CU	9
도시권 공동체	· 인구 1만 5천인 이상 중심도시를 1개 내지 복수인 권역으로 인구 만인 이상의 EPCI(행정구역 연접) · 데빠르트망 소재지 또는 데빠르트망 내 최대 인구 꼬뮌을 포함 하는 인구 3만인 이상의 EPCI(행정구역 연접)	CA	226
꼬뮌 공동체	· 인구 조건 없음(행정구역 연접)	CC	1,884

자료: 中田晋自(2016, p4)에서 발췌.

공간계획을 통한 국가와 지역, 지역과 지역의 협력활동도 강화되고 있다<sup>9)</sup>. 대표적 으로 국토정비와 관련한 국가의 정책사업과 지역의 정책사업을 연결해 주는 ‘국가-레 지옹 계획계약(Contrat de plan Etat-Région, 이하 계획계약)’ 제도가 지방분권 실시 와 함께 1982년 계획의 개혁법에 따라 도입되고 1984년부터 시행되었다. 계획계약 제 도는 국가를 대표하는 레지옹 관선지사와 지방정부 대표가 체결하는 다년도(5~7년) 지역발전 사업에 대한 재정투자 계약으로 국토의 조화로운 발전과 국가와 지방정부간 의 관계를 안정화하는데 기여하고 있다<sup>10)</sup>. 우리나라의 국가균형발전특별법에 규정된 지역발전투자협약 제도는 프랑스의 계획계약 제도를 모델로 하고 있다.

1995년 도입된 지역개발의 기본 단위인 도농권연합체(pays)는 도농권연합체 발전

9) 배준구(2016, pp189-190)에서 참고.

10) 국가와 레지옹의 계획계약은 데빠르트망, 꼬뮌, 공공기관, 도농권연합체, 도시권연합체의 의견을 수렴하고, CGET(국토균형청, 구 DATAR)가 범부처 차원에서 조정 역할을 수행.

---

계획(charte de pays), 1999년 도입된 도시권공동체(agglomération)는 도시권공동체 발전계획(projet d'agglomération)을 지자체 공동으로 수립한다. 이들 지역공동체 발전계획은 국가와 레지옹의 계획계약에 반영되어 다양한 지역발전 프로젝트가 추진되고 있다. 레지옹간 계획은 산악지대와 하천 유역을 대상으로 레지옹간 협약을 통해 수립하는 계획으로 국가, 레지옹, 데빠르트망, 공공기관이 참여하며 레지옹 관선지사가 국가를 대표하여 조정 역할을 수행하고 있다.

## 2) 독일의 분권형 균형발전 정책

### (1) 지방분권의 추진 경과<sup>11)</sup>

독일은 연방제 국가로서 16개의 주(Land)가 연방(Bund)을 구성하며, 각 주는 지방자치단체가 아니라 각각이 주권을 가지면서, 독자적인 주 헌법과 주 의회, 주 정부, 주 재판소를 설치하는 하나의 소국가로 작동하고 있다. 그럼에도 불구하고 연방국가인 독일에서 균형발전 정책은 주가 주도하는 방식에서 주와 연방이 협력하여 추진하는 방식으로 전환되고 있다. 가령, 1949년 독일의 헌법으로 간주되는 독일연방공화국기본법<sup>12)</sup>(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 이하 기본법)이 제정되면서 연방과 주의 입법·행정권의 권한은 엄격하게 분리되었었다. 하지만, 1969년 기본법의 개정으로 국가와 주정부의 ‘공동사무(Gemeinschaftsaufgaben)’가 도입됨에 따라 연방의 주 행정에 대한 개입이 제도화되었고 심화되고 있다.

---

11) 財団法人自治体国際化協会(2011, p2)에서 참고하여 정리.

12) 통일이 되기 전까지는 기본법(Grundgesetz)이라 명칭하고 통일이 된 후에 헌법(Verfassung)을 제정하기로 하였으나 아직까지 제정되지 않고 있음(위키피디아 일본(<https://ja.wikipedia.org/>)에서 ‘ドイツ連邦共和国基本法’으로 검색. 2018. 6. 15 접속).

## (2) 행정권의 분권화<sup>13)</sup>

입법권의 경우 주의 권한이 확대되고 있으며, 기본법에 의한 연방과 주의 관계는 다음과 같다. 기본법에서는 연방이 배타적으로 입법할 수 있는 영역(전속적 입법권)과 연방과 지방이 함께 경합적으로 입법할 수 있는 영역(경합적 입법권), 연방이 원칙적 규정만을 입법하는 영역, 주가 독자적으로 입법할 수 있는 영역을 규정하고 있다.

연방의 전속적 입법 영역은 외교, 방위, 통화·도량형, 관세, 항공, 우편·전기통신, 경찰에 관한 연방과 주의 협력 등이 있다. 연방의 경합적 입법영역은 독일의 균형발전 정책인 동등한 생활조건 확보(Gleichwertige Lebensverhältnisse)를 위한 영역으로 경제법, 노동법, 사회법, 교통법, 민법, 형법 등이 있으며 국토계획의 근거법인 연방공간정서법도 이에 포함된다. 연방의 원칙적 입법영역으로는 재정법과 재정계획 등이 있으며 동등한 생활조건 확보를 위한 수단인 공동사무를 포함하고 있다. 주의 입법권은 교육제도와 문화정책, 지방자치제도, 경찰제도 등에 한정하고 있으나 연방의 경합적 입법영역 중 연방이 입법하지 않을 경우 주가 입법할 수 있으며, 아울러 연방의 전속적 영역에 대해서도 연방법에서 위임하였을 경우 입법이 가능하다.

한편, 주는 주정부의 대표로 구성되는 연방참의원(Bundesrat)을 통해 연방법 제정과정에 참여하며 이를 통해 연방법에 주의 의견과 이익을 반영할 수 있다. 연방 수준의 의회는 연방의회(Bundestag)와 연방참의원으로 구성되며, 연방의회는 국민의 직접 선거로 구성되고, 연방참의원은 16개 주의 구성원으로 조직된다.

행정권의 경우 입법권과 달리 연방보다 주의 역할이 강하다. 기본법 제83조에 “각 주는 이 기본법이 별도로 규정하거나, 또는 인정하지 않는 경우에 한정하여 그 고유의 사무로서 연방법을 집행한다”고 규정하여 연방법을 집행하는 것도 원칙상 주 고유의 사무로 규율하며, 연방이 행정을 시행하는 것은 기본법에서 인정한 경우에 한정하고 있다. 주가 수행하는 행정사무는 연방 위임행정(Auftragsverwaltung)과 주 고유행정(Landeseigene Verwaltung), 공동사무가 있다. 이 중에서 공동사무는 연방과 주가 공

13) 財団法人自治体国際化協会(2011, pp4~11)와 최봉석(2016), 이규영(2005)을 참고하여 정리.



동으로 추진하는 사업으로 협력적 연방제도가 활성화되는 단초가 되는 제도이다.

연방과 주 공동사무(지역경제 구조개선 공동과제, GRW: Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur)는 국가 전체의 균형발전을 목적으로 연방정부와 주정부가 공동으로 지역경제 발전과 국토정비 사업을 추진하기 위해 도입하였다. 구조적으로 취약한 지역을 대상으로 혁신역량 제고와 기업투자를 지원하며, 기업의 규모와 입지 지역의 경제발전 수준에 따라 차등 지원하는 체제로 운영되고 있다.<sup>14)</sup>

#### 〈참고〉 독일의 연방-주 공동사무제도<sup>15)</sup>

##### □ 도입 배경

- 각 지역이 일정한 수준 이상으로 발전할 필요가 있으며, 이를 위해 주의 권한을 일부 억제하여 연방이 보편적 경제정책과 국토정비를 추진하기 위해 도입
  - 1969년 기본법이 개정되기 전까지 소득세·법인세·부가가치세 등은 모두 주의 재원이었으며, 이에 따라 각 주의 발전수준에 격차가 발생
  - 경제정책과 공간정책 등도 각 주가 보유하고 있었기 때문에 국가 전체의 통일적인 정책을 추진하기 어려웠음

##### □ 법적 근거<sup>16)</sup>

- 1969년 기본법 개정으로 연방과 주의 공동사무제도와 연방의 주에 대한 특정보조금 제도를 도입
  - 공동사무의 도입은 주의 정책기획 자율성을 훼손하고 연방의 지위를 강화하였으며, 특히 연방은 경쟁적 입법 영역에서 적극적으로 입법하는 등 주의 입법 권한이 축소되는 결과를 초래하였다는 비판이 있음
- 현재의 공동사무의 주요 내용은 아래와 같음
  - 기본법 제91a조에서는 낙후지역·정체지역 경제구조 개선, 농업 구조와 해안 보호 개선 관련 사업을, 동법 제91b조에서는 학술연구시설 정비 등을 제시하고 있음
- 이에 소요되는 비용에 대해서는 연방과 주가 공동으로 부담하는 것으로 규정
  - 개정되기 전까지 주의 재원이었던 소득세와 법인세, 부가가치세 등의 50%가 연방으로 이관되었으며, 연방은 이 재원으로 부담

14) 독일 경제에너지부(<https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/regional-policy.htm>, 2018. 6. 11 접속).

15) 野村総合研究所(2003, p47)에서 발췌.

16) 財団法人自治体国際化協会(2011, pp10~11)를 참고.

### (3) 재정의 분권화

지역간 재정격차 해소를 위해 연방정부의 재정조정 권한이 확대되고 있다. 1949년 2차 세계대전 승전국과 독일정부는 중앙집권화를 방지하기 위해 연방의 재정권한을 축소하고 주의 권한을 확대하는 분권적 재정제도에 합의하였다<sup>17)</sup>. 하지만 1969년 재정 대개혁으로 연방이 주도하는 주간 재정조정제도가 본격 도입된 이후 주간 생활·경제수준의 격차를 해소하기 위해 공동사무 등이 시행되고 있다. 주간 재정조정을 위해 소득세와 법인세, 부가가치세를 연방과 주의 공동세로 도입하여 부가가치세의 주간 배분 조정(인구비례 배분), 주간 재정조정(수평적 재정 조정), 연방보충교부금 제도를 통해 조정하고 있다.

#### 〈참고〉 독일의 재정조정제도의 개요<sup>18)</sup>

##### □ 부가가치세 세입의 배분 제도

- 부가가치세의 연방과 주의 배분비율(수직적 배분 조정)은 다음과 같은 상황에서 조정
  - 경제 상황 변화로 연방의 수지 상황과 주의 수지 상황이 변화되었을 때
  - 연방법 제정 또는 개정으로 주의 지출 책임이 증감하였을 때
- 부가가치세의 주간 배분 조정(수평적 조정)은 다음과 같은 상황에서 조정
  - 부가가치세 수입의 25%를 부가가치세 이외의 1인당 세수가 전 주 평균을 밑도는 주에 우선 배분
  - 세수의 75%를 인구비례로 배분

##### □ 주간 재정조정 제도

- 주간 재정조정은 과세력 측정치와 조정액 측정치, 보정인구를 기준으로 교부금 거출주와 수령주를 구분하는 방식으로 운영

##### □ 연방보충교부금

- 연방보충교부금은 일반보충교부금과 특별보충교부금으로 구성
  - 일반보충교부금은 주간 재정조정을 해도 조정액 측정치의 99.5%를 달성하지 못하는 주에 그 차액의 77.5%를 교부
  - 특별보충교부금은 개별법으로 한시적으로 입법되며 특정한 주에 정액을 교부

17) 半谷俊彦(2012, pp10~13)을 참고.

18) 半谷俊彦(2012, pp10~13)을 참고하여 정리.

**〈 주간 재정조정 방식 〉**

구분	내용
과세력 측정치	· 주 세수 + 기초 세수의 64%
조정액 측정치	· 전 주 과세력 측정치 × (해당 주 보정인구/전 보정인구)
보정인구	· 주 보정인구 + 주 내 기초지자체 보정인구 · 인구과밀도시, 대규모 도시, 과소지역은 인구를 할증
교부금 거출주	· 과세력 측정치 > 조정액 측정치 · 과세력 측정치가 조정액 측정치를 상회하는 금액의 일정 비율을 거출
교부금 수령주	· 과세력 측정치 < 조정액 측정치 · 과세력 측정치가 조정액 측정치를 밑도는 금액의 일정 비율을 수령

#### (4) 공간계획 및 정책의 분권화

독일에서는 1980년대 이후 경제의 글로벌화와 유럽통일 등 여건변화에 능동적으로 대응하기 위해 지역의 자율과 책임 아래 세계와 경쟁할 수 있는 역량을 강화할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 1997년 국토계획의 입안권을 연방에서 주로 이양하였고, 공간정비의 목표를 ‘동등한 생활조건의 확보’에서 ‘지역의 자립적 발전’으로 전환하였다<sup>19)</sup>. 이러한 배경에는 글로벌화에 따른 지역의 자립적 대응능력을 강화하기 위해서는 연방 주도가 아닌 연방과 주가 협력할 필요가 있다는 논리가 있다. 이에 따라 동등한 생활조건 확보라는 국토정비의 목표는 도시와 농촌간 격차 해소에서 지역의 자립적 발전이라는 방향으로 전환되었다.

독일에서 공간정책의 주체는 각 주이며 연방 정부의 역할은 한정적이다<sup>20)</sup>. 연방은 일반적인 법제도를 정비하여 주에 대하여 공간계획의 내용과 목적 등을 제공할 뿐 공간계획을 실천하는 권한은 없다. 대신에 연방은 연방공간정비각료회의(MKRO, 각료회의)를 통해 연방과 주간 의견을 조율하고 국토계획 관련 지침 등을 제시하고 있다. 연방공간정서법에 따라 설치된 각료회의는 국토정비에 관한 권한을 지닌 연방정부 및 주 정부의 각료와 그 하부조직으로 구성되며 연 1~2회 개최되고 있다. 각료회의는 주 발

19) 森川洋(2017)를 참고하여 정리.

20) 国土交通省(2007, pp4~5)을 참고.

전계획을 비롯한 주의 개발 의향에 관해 정보를 교환하고 주 간 또는 연방과의 의견을 조정하는 공식적인 수단이기도 하다. 각료회의에서 결정된 사항은 법적 구속력은 없지만, 각료회의의 하위 위원회인 교통·환경·법률·국장급 위원회의 심의와 타 연방 부처와의 조정에 영향을 미친다.

#### 〈참고〉 독일의 동등한 생활조건의 개념과 변천<sup>21)</sup>

##### □ 법적 근거

- 기본법 제72조 제2항에서 ‘독일 전국의 동등한 생활조건 확립과 전국의 법적 일체성, 경제적 일체성의 유지가 헌법적 규칙을 필요로 할 때에는 연방은 그 범위 안에서 입법권을 보유한다’고 규정하고 있으며 연방은 이 입법권을 근거로 연방공간정서법을 제정
  - ‘동등한 생활조건’ 확립이 중시되는 것은 ‘연대 사회(solidarische Gesellschaft)’ 형성이 독일 연방제도의 본질적 기반이기 때문

##### □ 개념

- 독일의 국토정책(Raumordnungspolitik)에서 동등한 생활조건이란 교육·의료·소비 등 생활조건이 전국 어디에 살더라도 동등한 것을 의미
  - ‘동등(gleichwertig)’이란 ‘동일(gleich)’하다는 의미가 아님
  - 가령, 모든 사람은 초등학교와 인근에 살 수는 없지만, 초등학교에서 걸어서 30분 이내에 통학할 수 있다면 이 범위가 초등학교 학군의 동등한 생활조건이며, 이 같이 각종 공공시설의 이용 범위를 설정하여 그 범위내에서 이용할 수 있다면 ‘동등’하다고 간주

##### □ 정책수단

- 동등한 생활조건 확보 정책을 추진하기 위한 수단으로 ‘중심지체계(Zentrale Orte System)와 연방과 주의 공동사무, 주간 재정조정제도’ 등이 있음
  - 국토계획의 최상위 목표가 ‘동등한 생활조건 확보’이기 때문에 이를 위한 ‘생활인프라’ 정비정책으로서 중심지 시스템을 추진
  - 공동사무는 지역간 격차를 해소하기 위해 국가 전체의 경제수준을 높이고, 낙후·정체된 도시와 농촌을 발전시키기 위해 연방과 주가 공동으로 추진하는 사업
  - 더 나아가 공간적·사회적 결속을 높여 지역간 격차를 완화하기 위해 주 간과 주 내 기초지자체간 재정조정제도를 시행

21) 森川洋(2017)를 참고하여 정리.

---

## (5) 공간정책 거버넌스

기초자치단체를 넘는 지역에서 광역적 행정을 수행하는 다양한 형태의 공간정책 거버넌스 제도가 운영되고 있다<sup>22)</sup>. 독일의 지방행정체계는 주-군(Kreis 또는 Landkreis)-기초지자체(Gemeinde)로 구성되며, 이와 별도로 광역행정을 담당하는 조직인 기초지자체연합(Gemeindeverband)이 있다.<sup>23)</sup> 기초지자체연합에는 기초자치단체 소연합(Engerer Gemeindeverband)과 목적연합(Zweckverband), 광역연합(Höhere Kommunalverbände)이 있다.

소연합은 인구 500인 미만의 소규모 지자체들의 연합이며, 목적연합은 특정 사무를 공동으로 처리하기 위한 기구이고, 광역연합은 복수의 군 등이 연합하여 광역적 사무를 처리하는 조직이다. 소연합은 주로 주민등록·선거관리 등을, 목적연합은 상하수도·쓰레기·스포츠 등을, 광역연합은 사회복지와 지역개발 등의 기능을 담당하고 있다.

## 3) 일본의 분권형 균형발전 정책

### (1) 지방분권의 추진 경과

일본의 지방분권은 1995년 지방분권추진법 제정을 통해 본격화 되었으며 현재도 진행 중이다.<sup>24)</sup> 전후 일본은 제도개혁을 통해 지방자치제도를 개선해 오고 있었으나 중앙집권적 요소가 남아 있어 중앙정부에서 지자체로의 권한 이양 확대, 중앙정부의 지방정부에 대한 통제·관여 폐지·축소 등의 과제가 산적해 있다. 특히, 기관위임사무와 국고보조부담금 제도는 시급히 개선할 사항으로 지적되고 있다.

---

22) 松原直樹(2017) 참고.

23) 참고로 주(16개)의 평균인구는 507만명이며 군(294개)은 20만명, 기초지자체(11,059개)는 7,341명임(日本都市センター, 2017, p5).

24) 内閣府地方分権改革推進室(2016, pp2~4)을 참고.

## (2) 행정의 분권화

일본의 지방분권은 2단계로 구분할 수 있으며, 2단계는 현재도 진행 중이다.<sup>25)</sup> 제1차 개혁(1995~1999)에서는 국가와 지방의 관계를 상하주종 관계에서 대등·협력 관계로 개편하기 위해 기관위임사무제도 폐지, 국가 관여에 대한 기본원칙을 확립하는 등의 개혁을 단행하여 지방의 재량권이 확대되었다. 제2차 개혁(2007~현재)에서는 수차례에 걸쳐 지방에 대한 권한 이양을 시행하였다. 국가 권한을 지방으로 66개(실시율 69%)를, 광역 권한을 기초로 113개(67%)를 이전하였다. 규제 완화로는 975개(74%)에 달하는 지자체의 의무·제약 규정에 관한 수정이 이루어졌다.

표 5-5 | 일본의 지방분권개혁 추진 경과

시 기	주요 법률	주요 내용
1995. 3.	지방분권추진법 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>1차 지방분권 개혁               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관위임사무제도 폐지</li> <li>- 국가 관여에 대한 기본원칙을 확립</li> <li>- 국가지방간 분쟁처리제도 창설</li> <li>- 필치(必置)규제의 폐지완화</li> </ul> </li> </ul>
1999. 7.	지방분권일괄법 제정	
2002. 6.~ 2005. 6.	삼위일체개혁	
2006. 12.	지방분권개혁추진법 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>국고보조부담금 개혁, 세원 이양, 교부세 개혁</li> <li>2차 지방분권 개혁               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의무·제한 규제 등 지방에 대한 규제 완화</li> <li>- 사무권한의 이양 등</li> <li>- 국가와 지방간 협의의 장 마련</li> </ul> </li> </ul>
2011. 3.	국가와 지방의 협의 장에 관한 법률과 1차 일괄법 <sup>1)</sup> 제정	
2011. 8.	2차 일괄법 제정	
2013. 6.	3차 일괄법 제정	
2014. 5.	4차 일괄법 제정	
2015. 6.	5차 일괄법 제정	
2016. 5.	6차 일괄법 제정	
2017. 4.	7차 일괄법 제정	

주 : 1) 공식 법령명은 '지역의 자주성과 자립성을 강화와 개혁 추진을 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률'.

자료: 内閣府地方分権改革推進室(2016, pp25~34)에서 발췌하여 정리.

25) 内閣府地方分権改革推進室(2016, pp25~34)을 참고.

### (3) 재정의 분권화

일본정부는 지방재정 확충을 위해 2002년부터 2005년까지 ‘삼위일체 개혁(三位一体の改革)’을 추진하였다. 그러나 삼위일체 개혁에도 불구하고 전체적인 지방재정 확충 성과는 미흡한 것으로 평가되고 있다.<sup>26)</sup> 삼위일체 개혁이란 국고보조부담금 개혁, 국가에서 지방으로의 세원 이양, 지방교부세교부금 개혁을 연계하여 추진한 지방재정의 개혁 정책을 의미한다. 지방재정 개혁은 국고보조부담금에서 4.7조엔, 세원 이양에서 3조엔, 지방교부세교부금에서 5.1조엔의 개혁을 추진하였다.<sup>27)</sup>

그러나 결과적으로는 지방세는 증가하고 교부세는 감소하는 형태로 재정개혁이 추진되어 지방의 입장에서는 재정개혁 전후와 비교하여 달라진 점이 없었다는 비판이 팽배하다. 재정개혁 이전의 세입은 중앙 70%, 지방 30%, 세출은 중앙 40%, 지방 60%이었으나, 재정개혁 이후인 2013년의 경우 세입은 중앙 60%, 지방 40%, 세출은 중앙 40%, 지방 60%로 세입분권 측면에서는 개선되었으나 세출분권에서는 변화가 없는 상태다. 그 결과 지방은 여전히 국가로부터 재원이전에 의존할 수밖에 없는 상황이 지속되고 있다.

표 5-6 | 삼위일체 재정개혁의 성과: 세입항목별 증감 지자체 현황

(단위: 개, %)

구 분	증 가		감 소	
	지자체수	비 율	지자체수	비 율
지방세	1,486	81.9	329	18.1
보통교부세	226	12.5	1,482	81.7
국고지출금	986	54.3	829	45.7

자료: 市島宗典, 2016(p104).

26) 市島宗典(2016)을 참고하여 정리.

27) 지방교부세교부금 개혁은 지방의 입장에서는 그만큼 삭감되는 것을 의미함.

#### (4) 공간계획 및 정책의 분권화

일본정부는 2005년 지방분권의 일환으로 ‘광역지방계획(広域地方計画)’을 중심으로 하는 국토계획 제도를 개편하였다.<sup>28)</sup> 1998년 지방분권추진위원회에서 제시한 대도시권 및 지방권의 계획은 관련 광역지자체가 계획내용을 수립하도록 분권적 개혁을 해야한다는 의견을 수용한 결과이다. 이를 위해 2005년 국토종합개발법을 국토형성계획법으로 명칭을 변경하면서 광역지방계획제도를 신설하였다.

광역지방계획제도는 지방분권 모델 중 하나인 도주제(道州制)<sup>29)</sup>를 염두에 두고 도입되었다. 광역지방계획의 대상지역은 복수의 광역지자체로 계획의 입안권자는 광역협의회의며, 협의회에는 광역지자체장과 기초지자체장 대표, 경제단체 대표 등이 참여하고 있다. 광역지방계획의 결정권자는 국토교통대신이다.

광역지방계획의 수립주체는 지방이지만 실질적으로는 국가가 계획수립을 주도하고 있다. 지방은 광역지방계획을 국가가 각 지역에서 추진하고자 하는 사업계획이라는 인식이 강하여 협의회 구성원으로 광역권별 중앙정부의 지방청 직원이 참여하였고, 계획수립을 위한 사무국도 국토교통성의 지방청이 담당하였다.

광역지방계획제도를 추진하기 위한 행정기구로 광역연합제도<sup>30)</sup>를 활용하고 있다. 광역연합제도란 복수의 지자체장이 광역적인 사무를 처리하기 위한 제도로 광역지자체가 구성하는 광역연합은 중앙정부(총무성), 기초지자체가 구성하는 광역연합은 광역지자체의 허가를 각각 받아야 한다. 특히, 광역지자체가 구성하는 광역연합의 경우에는

28) 大西隆編著(2010, pp19~21)에서 참고하여 정리.

29) 도주제란 홋카이도를 제외한 광역지자체를 대상으로 복수의 광역지자체를 하나의 ‘주(州)’로 구성하여 지방으로 권한을 이양하는 방식. 배경으로는 기초지자체 통합으로 기초지자체의 규모가 확대됨에 따라 광역지자체와 기초지자체간 권한 중복이 발생함에 따라 광역지자체의 존재 의미가 희박해졌다는 점을 들 수 있음. ‘연방형’과 ‘지역주권형’, ‘합병형’이 논의 중. 연방형은 주별로 헌법과 군대를 보유하는 방식이며 지역주권형은 행정에 관한 국가의 권한을 대폭 이양하는 방식이고 합병형은 권한이양은 거의 없고 광역행정구역만 통합하는 방식을 의미함(大西隆編著, 2010, pp21~23). 2006년 정부는 도주제를 시행하기 위해 ‘도주제특별구역에서의 광역행정 추진에 관한 법률(道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律)’을 제정하였으나, 홋카이도가 유일하게 도주제특별구역으로 지정되었을 뿐이고, 2018년에는 정치적 논의의 장이었던 도주제추진본부도 폐지됨에 따라 도주제 도입은 불투명한 상황임.

30) 지방자치 강화를 목적으로 1994년 지방자치법 개정으로 도입.



공동처리사무와 관련한 국가의 권한과 재원을 광역연합으로 이양하도록 국가에 요구할 수 있다. 예를 들어 광역연합이 국토형성계획의 광역지방계획과 사회자본정비중점계획<sup>31)</sup>의 수립·결정 권한을 국토교통성 장관에게 이양을 요구할 수 있다.<sup>32)</sup>

표 5-7 | 일본의 광역행정제도 개요

구 분		제도의 개요	운영 현황(2016. 7. 1 기준)
법인 설립 불필요	연계협약	지자체가 연계하여 사무를 처리함에 있어서 기본적인 방침과 역할분담을 정하는 제도	·설치 건수: 175건 ·연계중추도시권 형성 관련 연계협약 128건(73.1%), 기타 47건(26.9%)
	협의회	지자체가 공동으로 관리·집행, 조정, 계획수립	·설치: 202건 ·주요사무: 소방 41건(20.3%), 광역행정계획 등 28건(13.9%), 구급 23건(11.4%)
	기관 등의 공동설치	지자체의 위원회 또는 위원, 행정기관 등을 복수의 지자체가 공동으로 설치	·설치 건수: 444건 ·주요사무: 간병서비스인증심사 129건(29.1%), 공평위원회 117건(26.4%), 장애구분인증심사 106건(23.9%)
	사무위탁	지자체 사무 일부의 관리·집행을 다른 지자체에 위임	·위탁 건수: 6,443건 ·주요사무: 주민표 복사 교부 1,417건(22.0%), 공평위원회 1,141건(17.7%), 경정 854건(13.3%)
	사무 대체집행	지자체 사무의 일부를 다른 지자체가 집행하는 제도	·대체집행 건수 : 2건 ·상수도사무 1건, 공해방지 사무 1건
법인 설립 필요	일부 사무조합	지자체 사무의 일부를 공동으로 처리하는 기구	·설치 건수: 1,493건 ·주요사무: 쓰레기처리 406건(27.2%) 오수처리 337건(22.6%), 구급 271건(18.2%), 소방 270건(18.1%)
	광역연합	지자체가 광역적 사무를 처리하는 기구 * 광역지자체간 광역연합은 국가 등의 권한과 사무를 양수 가능	·설치 건수: 116건(광역지자체간 1건) ·주요사무: 후기고령자의료 51건(44.0%), 간병서비스 인증심사 45건(38.8%), 장애구분인증심사 32건(27.6%)

자료: 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>, 2018. 6. 29 접속)

31) 도로나 상하수도, 철도 등 국토기반시설 정비사업을 종합적·효율적으로 추진하기 위해 정부가 수립하는 계획.

32) 간사이(関西)에서 2010년부터 활용중이며 수도권 등에서도 검토 중임.

---

## (5) 공간정책 거버넌스

일본에서는 복수의 지자체가 공동으로 사무를 처리하는 방식인 광역행정제도가 발달되어 있다.<sup>33)</sup> 지자체가 단독으로 처리하기 곤란한 광역교통체계, 대규모 공공시설의 공동설치이용, 광역적 토지이용 규제·유도 등에 대한 행정수요가 증가함에 따라 지방자치법을 개정하여 다양한 광역행정제도를 도입하였다. 이들 제도 중 연계협약과 광역연합은 제7차 국토계획(2015~2025)에서 제시하고 있는 ‘콤팩트 + 네트워크’ 국토구조를 구축하기 위해 지자체간 공간 거버넌스를 활성화하는 제도적 수단으로 활용되고 있다.

연계협약<sup>34)</sup>은 기초지자체들이 지역 실정에 맞게 자유롭게 내용을 협의하여 협약을 체결하는 제도로 조합이나 협의회 등 별도의 조직을 설치하지 않는다는 점에서 보다 간소하고 효율적으로 상호협력이 가능한 제도다. 광역연합은 광역지자체간에 광역행정 거버넌스를 활성화하기 위한 제도다.

## 3. 해외사례의 종합 및 시사점

### 1) 해외사례의 종합

해외사례 분석 틀에서 언급하였듯이 해외사례는 균형발전 정책수립 및 계획체계, 정부 간 역할분담, 균형발전 재원의 확보 및 배분체계, 중앙 및 지역의 거버넌스라는 네 가지 관점에서 분석하였다. 해외사례를 통해 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 공통적으로 헌법 및 법률을 통해 강력하게 분권정책을 추진하고 있다. 프랑스

---

33) 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会(2014, pp3~5)에서 정리.

34) ‘지방자치법(연계협약) 제252조의2 보통지방공공단체는 다른 보통지방공공단체와 연계하여 사무를 처리함에 있어 서로 기본적인 방침과 역할분담을 정하는 연계협약을 체결할 수 있다’에 근거.

---

와 독일은 헌법 개정을 통해 헌법에서 지방분권의 내용과 절차 등을 명확히 규율하고 이에 근거하여 하위 법률의 제·개정 작업을 추진하고 있다. 일본은 지방분권을 추진하기 위해 관련 개별법 개정이 아닌 하나의 법률을 제정하여 이 법률에 근거하여 신속하게 일괄 처리하고 있다.

둘째, 장기적 관점에서 지속적이고 일관되게 분권정책을 추진하고 있다. 사례 국가 모두 지방분권을 일회성이 아닌 지속적인 과제로 정권의 성격을 초월하여 일관되게 추진 중이다. 가령, 연방 국가인 독일은 1949년 헌법 제정 당시 지방분권에 관한 규정의 도입을 통해, 프랑스는 1982년 지방분권법과 2003년 헌법 개정으로, 일본은 1995년 지방분권추진법을 제정하여 중장기적으로 추진 중이다.

셋째, 행정과 재정, 공간정책의 분권정책을 복합적으로 추진하고 있다. 사례 국가는 모두 지역간 행정·재정·경제적 격차 해소를 위해 행정권한 이양뿐만 아니라 재정 이전, 공간정책 수립·집행체계의 분권화도 동시에 추진하고 있다. 예를 들어, 독일은 국토계획의 수립 권한을 주정부로 이양하였고, 프랑스는 국토계획을 지방정부와 협력하여 추진하고 있으며, 일본은 전국계획은 중앙정부가, 광역지방계획은 지방정부가 수립하고 있다. 이러한 배경에는 사례 국가 모두 단순한 권한 이양만으로는 지방정부의 재정 부담을 가중시킬 뿐이며, 아울러 경제활동의 국제화, 블록화 등에 대응하기 위해서는 국가 주도가 아닌 지역 주도의 공간정책 추진이 필요하다고 인식하고 있기 때문이다.

넷째, 중앙과 지방정부간 기능 분담체계를 명확하게 확립하고 있다. 중앙집권체제 아래에서 국가가 설정한 국가와 지방간 역할분담으로는 국제화, 경제블록화에 신속유연하게 대응할 수 없다는 위기의식이 팽배하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 사례 국가는 모두 하향식 형태의 권한 배분이 아닌, 상향식 권한 배분 방식을 중시하고 있다. 즉, 사례 국가들은 국가 또는 사회 형성 원리로 보충성에 근거하여 지방분권 정책을 추진함으로써 중앙정부의 주된 역할은 정책·제도·지침 등을 제시하고, 지방정부는 구체적인 계획을 수립하고 집행하는 분권형 국가시스템을 확립하고자 노력하고 있다. 기초자자체 단위에서 발생하는 문제를 해결하는 주체는 기초지자체가, 기초지자체가 대응할 수 없는 과제는 광역지자체가, 광역지자체가 처리하기 곤란한 과제는 중앙정

부가 주체가 되어야 한다는 보충성의 원칙 아래 추진되고 있는 것이다.

다섯째, 지방분권과 균형발전을 조화롭게 추진하고 있다. 지방분권을 권한의 단순한 지방이양에 머물지 않고 국토 균형발전을 위한 중요한 수단으로 활용되고 있다. 즉, 사례 국가는 모두 세계화, 블록 경제화 등을 배경으로 국가 역할은 축소하고 지역의 역할은 강화해야 하며 이를 위해서는 지방분권이 필요하다는 공통적인 인식을 갖고 있다. 아울러, 세계와의 경쟁에서 낙오되거나 낙오될 우려가 있는 지역에 대해서는 재정 조정 제도와 국토정비 정책을 통해 국가가 적극적으로 개입하여 지역간 균형발전을 지원하고 있다. 가령, 독일은 1965년 공동사무제도를, 프랑스는 1982년 계획계약을, 일본은 2005년 광역지방 계획을 도입하여 지역간 경제·사회 격차를 해소하는 국토정책을 추진 중이다.

표 5-8 | 사례 국가의 분권형 균형발전 정책 종합

구 분	프랑스	독 일	일 본
제도적 기반	· 헌법 개정 및 법률 제정	· 기본법(헌법) 개정	· 지방분권추진법, 지방분권일괄법 등 제정
행정분권	· 보충성의 원리에 입각 꼬란-데바르트망-레지옹 3단계 구성	· 보충성의 원리에 입각 게마인데-크라이스-주로 구성	· 보충성의 원리에 입각 시정촌-도도부현으로 구성
재정분권	· 권한 이양과 함께 재정도 이전	· 연방의 재정조정제도 강화	· 재정분권 추진 중
공간계획정책 분권화	· 국가와 지자체간 계획계약 방식의 협력체계 구축	· 국토계획 권한 이양과 공동사무제도 운영	· 광역지방계획 도입
공간정책 거버넌스	· 기초간 EPCI 등, 계획계약	· 기초간 소연합과 목적연합, 광역간 광역연합	· 기초간 연계협약 등, 광역간 광역연합

자료: 저자 작성.

여섯째, 광역계획 기반의 정부간 협력제도가 활성화되어 있다. 보충성의 원리에 입각하여 다양한 형태의 자율적 공간정책 거버넌스를 활성화하는 제도적 장치를 마련하

---

고 있다. 이는 각 지방정부의 자율성을 존중하기 위해 통합이 아닌 자율적 공동대응 방식을 활성화하기 것이다. 가령, 프랑스의 EPCI와 독일의 소연합과 목적연합, 일본의 연계협약은 기초지자체간, 프랑스의 메트로폴과 계획계약, 독일의 광역연합, 일본의 광역연합과 광역지방계획은 국가와 지자체간, 광역지자체간 공간정책 거버넌스를 위해 활용하는 제도이다.

## 2) 해외사례의 시사점

사례 국가들이 분권정책을 추진하는 배경에는 국경을 초월하여 사람과 상품, 자본, 기업이 자유롭게 이동하는 글로벌 시대에 국가의 명령이나 지도, 보조금 방식의 수직적이고 획일적인 방식으로 지역의 문제를 해결하기 위해 지역 실정에 맞게 신속하게 대응할 수 없다는 공통적인 인식이 깔려 있다. 우리나라도 지방분권 및 지역발전 정책을 추진함에 있어서 전국을 일률적으로 다루기보다는 지역 실정에 맞는 정책과 시책을 맞춤형, 차별적으로 추진할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 국가의 권한과 재원을 과감하게 지방으로 이양하여 지역의 정책적 자립과 재정적 자립, 그리고 기능적 자립 역량을 대폭 제고할 필요가 있다. 지역이 주도하여 지역의 특성에 맞게 생활 및 생산 공간을 재정비하고, 이를 기반으로 지역에서 생산되는 서비스와 재화가 국내외로 수출되어 소득과 일자리가 각각의 지역에서 창출되고, 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 자치분권형 국토발전 구조를 만들어 가야 할 것이다.

지방정부 측면에서는 행정구역 단위의 분절적 발전체제에서 탈피하여 인접 지역과 협력을 통한 상생발전 거버넌스를 구축하는 것이 중요하다. 사례국가에서 운용되는 다양한 방식의 지방정부간 협력체는 지역의 문제를 단독으로 해결하는 대신 공조를 통해 서비스 공급비용을 절감하고 국가사회 통합에 기여하고 있다.



## CHAPTER 6

# 분권형 국가균형발전의 추진 전략

- 1. 분권형 국가균형발전의 실천 모형 | 155
- 2. 국가균형발전 정책의 분권화 | 158
- 3. 자치분권 기반의 지역발전 추진체계 강화 | 174
- 4. 분권형 국가균형발전을 위한 제도개선 방안 | 183



## 분권형 국가균형발전의 추진 전략

본 장에서는 분권형 국가균형발전의 추진 전략을 제시하였다. 먼저 분권형 균형발전의 실천모형은 개념적 틀을 토대로 지방분권과 균형발전의 핵심요소를 결합하여 제시하였다. 추진 전략은 국가균형발전 정책의 분권화 전략, 지치분권 기반의 지역발전 추진체계 강화 전략, 분권형 국가균형발전을 위한 제도개선 전략으로 구분하여 제시하였다.

### 1. 분권형 국가균형발전의 실천 모형

#### 1) 실천 모형의 기본 전제

분권형 국가균형발전의 개념적 틀과 실천 모형을 제시하기에 앞서 이와 관련한 기본적인 요건을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 분권형 국가균형발전 정책의 요체는 지방분권과 균형발전을 동시에 서로 조화롭게 추진하는 것이다. 지방분권과 균형발전 모두 우리나라가 지향해야 할 중요한 가치이자 목표이므로 양자를 선후 관계나 우선순위의 문제로 보아서는 안 될 것이다. 지방분권과 균형발전 정책이 서로 괴리되지 않고 보완적인 관계를 이루면서 추진되는 긍정적 상호관계를 구축해야 한다. 지방분권이 균형발전을 촉진하고, 균형발전이 지방분권을 상승시키는 선순환을 통해 시너지를 창출하도록 해야 한다.

분권형 국가균형발전은 보충성의 원칙에 따라 중앙정부의 행정, 재정, 입법적 권한을 지방정부로 이양함과 동시에 지방정부는 주민참여를 대폭 강화하는 방식으로 추진해야 한다. 보충성의 원칙이란 기본적으로 지방정부의 재량과 책임에 따라 지역의 발



---

전을 추진하되, 중앙정부는 지방정부가 해결할 수 없는 문제에 대해서만 지원하는 것을 의미한다. 지방분권이 지역의 발전 기회를 공평하게 부여할 수 있도록 중앙은 분권형 균형발전에 필요한 제도, 시책, 자원 등을 적극 추진해야 한다. 중앙정부는 자주적 자립적 지역발전을 위한 지자체간 선의의 경쟁과 협력을 촉진하되, 지역간 발전요소의 차이에서 발생하는 격차에 적극 대응해야 할 책임이 있다.

분권형 국가균형발전을 통해 지역의 자립적 발전과 주민복지 향상이라는 실질적인 성과를 도출해야 한다. 균형발전과 지방분권 정책의 핵심 가치이자 목표는 지역의 자립적 발전을 촉진하고 이를 토대로 주민의 복지를 향상시키는 것이다.

## 2) 분권형 국가균형발전의 실천 모형

분권형 국가균형발전의 실천 모형은 지방분권과 균형발전을 융합하는 이론적, 개념적 틀을 국토공간에 적용가능하도록 구체화하는데 초점을 둔다. 균형발전과 지방분권이 병행, 양립하는 분권형 국가균형발전을 실현하기 위해서는 지방분권의 기제를 공간상에 접목하는 실천모형을 정립할 필요가 있다. 지방분권을 통해 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 행정권, 조직권, 재정권, 입법권 등을 균형발전 정책의 핵심 영역인 계획, 사업, 추진체계, 자원 등에 접목해야 한다.

분권형 국가균형발전의 실천모형은 자치분권의 핵심 요소인 지방정부의 행정·재정·조직·입법권을 기반으로 국가균형발전 정책을 구성하는 공간계획 요소, 추진체계 요소, 지원체계 요소, 제도적 요소를 분권형으로 전환하는 것이 핵심이다. 첫째, 계획 및 공간적 요소의 분권화는 지역발전을 위한 기획 및 계획수립, 공간 구분, 사업 구상 등의 분권화를 의미한다. 둘째, 추진체계 요소의 분권화는 균형발전 정책의 추진 주체, 거버넌스 등의 분권화를 의미한다. 셋째, 재정 및 역량 요소의 분권화는 균형발전 정책의 실천에 소요되는 재정 및 예산, 인력 및 조직 등의 분권화를 의미한다. 넷째, 제도적 요소의 분권화는 균형발전 지원 제도 및 법률 등의 분권화를 의미한다.

그림 6-1 | 분권형 국가균형발전의 실천 모형: 지방분권과 균형발전의 핵심요소 결합



자료: 저자 작성.

분권형 균형발전 정책이 실천모형대로 추진되기 위해서는 국가균형발전 정책을 구성하는 요소들의 지역 주도성과 자율성을 강화하는 것이 관건이다. 특히 지방분권 영역에서 추진되는 중앙권한의 지방이양 및 지방의 자치권 강화와 연동하여 균형발전 정책을 추진함으로써 균형발전 정책의 실천력을 증대해야 한다. 분권형 국가균형발전에 필요한 핵심 정책과제는 네가지로 요약할 수 있다.

첫째, 지역이 주도하는 공간계획의 수립, 평가, 집행 및 추진체계를 구축한다.

둘째, 국가균형발전특별회계 등 균형발전 정책을 지원하는 재원과 권한의 과감한 지방이전을 통해 지역의 자율성과 책임성을 확대한다.

셋째, 지방정부가 지역발전을 자치분권을 통해 독자적, 자율적으로 수행할 수 있도록 재정, 조직, 입법 등의 분야에서 자체 실천수단을 확보한다.

넷째, 국가균형발전 정책의 분권화를 제도적으로 뒷받침하는 주요 공간발전 및 자치분권 법령을 정비한다.

## 2. 국가균형발전 정책의 분권화

### 1) 지방정부의 계획고권 확대 방안

지역계획 수립의 주체를 살펴보면 도시계획인 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획의 결정권한은 지방으로 이양되었으나 정부재정이 투입되는 중요한 지역발전계획은 대부분을 중앙정부가 직접 수립하고 있다. 지방정부가 수립하는 계획도 중앙정부의 승인을 받거나 중앙정부가 계획수립에 관여할 수 있는 장치를 두고 있는 경우가 다수이다. 도종합계획, 광역도시계획, 도시군관리계획, 지역개발계획 등이 이에 해당된다.

표 6-1 | 국토헌본법의 도종합계획 수립 및 승인 관련 조항

<b>제13조(도종합계획의 수립)</b> ① 도지사(특별자치도의 경우에는 특별자치도지사를 말한다. 이하 같다)는 다음 각 호의 사항에 대한 도종합계획을 수립하여야 한다. 다만, 다른 법률에 따라 따로 계획이 수립된 도로써 대통령령으로 정하는 도는 도종합계획을 수립하지 아니할 수 있다. ② 도지사는 제1항에 따라 도종합계획을 수립할 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. ③ 도종합계획의 수립 기준 및 작성 방법은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관이 정한다.
<b>제15조(도종합계획의 승인)</b> ① 도지사는 도종합계획을 수립하였을 때에는 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. 승인받은 도종합계획을 변경할 때에도 또한 같다. ② 국토교통부장관은 제1항에 따라 도종합계획을 승인하려면 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 국토정책위원회의 심의를 거쳐야 한다.

자료: 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>, 2018. 10. 15 접속)

아울러 지방정부가 수립하는 대다수의 지역발전 계획은 중앙정부가 수립하는 상위계획이나 지침에 따라 수립되며, 부처별 상위계획 및 지침의 상호 연계가 약하여 지역이 수립하는 계획 상호간에도 충돌이 발생하는 구조이다(김보미, 2017). 이는 지방정부의 계획고권이 없기 때문에 중앙부처가 관장하는 상위계획이나 지침의 내용에 상호 일관성이 없을 경우 지역계획에 그대로 투영되어 지역의 체계적인 발전을 저해하는 결과를 초래하게 된다.

또한 중앙정부가 수립하는 각종 지역발전 계획에 대한 지방정부나 주민의 참여 형태

---

는 대부분 계획수립에 직접 참여하기보다는 의견을 제시하는 수준에 그치고 있는 실정이다. 최근 들어 주민참여형 계획이 일부 활용되고 있으나 절차적 측면을 넘어서서 실질적인 계획수립의 주체로 자리잡지는 못하고 있다. 그리고 지방정부가 제시하는 의견은 의무적으로 반영해야 하는 것이 아니라 계획수립에 참고하는 수준으로 그치는 경우가 대부분이다.

지역발전 계획고권은 구속력있는 계획의 수립권, 독자적으로 결정하는 승인권, 지역의 이해가 있는 계획수립에 대한 조정 및 참여권으로 구분된다(김보미, 2017). 계획고권은 조직고권, 재정고권, 입법고권, 행정고권 등과 함께 지방정부가 독자적인 책임성을 갖고 수행하는 헌법으로 보장된 권한을 의미한다. 그러므로 지역발전의 직접적인 이해당사자이자 지역에 대한 이해도가 가장 높은 지방정부가 지역실정에 적합한 지역발전 계획을 수립 및 승인하는 계획고권을 확보하는 것은 분권형 지역발전 시스템 구축을 위해 매우 중요하다.

지방정부의 계획고권 확대 방안을 계획수립권, 계획승인권, 계획조정 및 참여권으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 지방정부의 계획수립권 강화 방안으로 광역 및 기초정부가 계획수립권을 갖지 않는 지역발전 계획에 대해 지방정부의 지역발전계획 수립권을 확대하고, 지방정부의 고유권한인 지역계획 수립권을 중앙정부가 침해할 수 있는 경우의 수를 최소화 할 필요가 있다. 지역발전 계획수립의 지역주도성을 강화하는 방안으로 지방정부의 관할 지역에 대한 중앙정부의 계획수립시 해당 지방정부가 대등한 관계에서 계획수립에 참여하거나 적극적인 의견제시 기회를 보장하도록 한다.

지방정부의 계획승인권을 강화하는 방안으로는 우선 지방정부의 도시계획 결정 권한을 강화하여 중앙정부가 직접 도시관리계획을 수립할 수 있는 근거를 축소할 필요가 있다. 예를 들어 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 도시계획 수립 및 승인 관련 조항에는 중앙정부가 직접 도시관리계획을 수립하는 경우로 국가계획과 관련된 경우, 둘 이상의 시·도에 걸친 용도지역·지구·구역 및 사업계획, 국토교통부장관의 계획 조정 요구에도 계획을 정비하지 않는 경우를 들고 있는데 이 중 두 번째와 세 번째 조건은 삭제하여 시·도지사에게 권한을 위임할 수 있을 것이다.

표 6-2 | 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 도시계획 수립 및 승인 관련 조항

<p><b>제11조(광역도시계획의 수립권자)</b> ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호의 구분에 따라 광역도시계획을 수립하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 광역계획권이 같은 도의 관할 구역에 속하여 있는 경우: 관할 시장 또는 군수가 공동으로 수립</li> <li>2. 광역계획권이 둘 이상의 시·도의 관할 구역에 걸쳐 있는 경우: 관할 시·도지사가 공동으로 수립</li> <li>3. 광역계획권을 지정한 날부터 3년이 지날 때까지 관할 시장 또는 군수로부터 제16조제1항에 따른 광역도시계획의 승인 신청이 없는 경우: 관할 도지사가 수립</li> <li>4. 국가계획과 관련된 광역도시계획의 수립이 필요한 경우나 광역계획권을 지정한 날부터 3년이 지날 때까지 관할 시·도지사로부터 제16조제1항에 따른 광역도시계획의 승인 신청이 없는 경우: 국토교통부장관이 수립</li> </ol> <p>② 국토교통부장관은 시·도지사가 요청하는 경우와 그 밖에 필요하다고 인정되는 경우에는 제1항에도 불구하고 관할 시·도지사와 공동으로 광역도시계획을 수립할 수 있다.</p>
<p><b>제16조(광역도시계획의 승인)</b> ① 시·도지사는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 제11조제3항에 따라 도지사가 수립하는 광역도시계획은 그러하지 아니하다.</p> <p>② 국토교통부장관은 제1항에 따라 광역도시계획을 승인하거나 직접 광역도시계획을 수립 또는 변경(시·도지사와 공동으로 수립하거나 변경하는 경우를 포함한다)하려면 관계 중앙행정기관과 협의한 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>⑤ 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 도지사의 승인을 받아야 한다.</p>
<p><b>제24조(도시·군관리계획의 입안권자)</b> ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 관할 구역에 대하여 도시·군관리계획을 입안하여야 한다.</p> <p>⑤ 국토교통부장관은 제1항이나 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 도시·군관리계획을 입안할 수 있다. 이 경우 국토교통부장관은 관할 시·도지사 및 시장·군수의 의견을 들어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가계획과 관련된 경우</li> <li>2. 둘 이상의 시·도에 걸쳐 지정되는 용도지역·용도지구 또는 용도구역과 둘 이상의 시·도에 걸쳐 이루어지는 사업의 계획 중 도시·군관리계획으로 결정하여야 할 사항이 있는 경우</li> <li>3. 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 제138조에 따른 기한까지 국토교통부장관의 도시·군관리계획 조정 요구에 따라 도시·군관리계획을 정비하지 아니하는 경우</li> </ol>
<p><b>제30조(도시·군관리계획의 결정)</b> ① 시·도지사는 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 국토교통부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다)이 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.</p> <p>② 시·도지사는 제24조제5항에 따라 국토교통부장관이 입안하여 결정한 도시·군관리계획을 변경하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 도시·군관리계획을 결정하려면 미리 국토교통부장관과 협의하여야 한다.</p>

자료: 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>, 2018. 10. 15 접속)

표 6-3 | 지역개발 및 지원에 관한 법률의 지역개발계획 수립 및 승인 관련 조항

<p><b>제7조(지역개발계획의 수립)</b> ① 광역시장, 특별자치시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역개발사업을 추진하려는 경우에는 지역개발계획을 수립하여야 한다. 이 경우 지역개발계획을 수립하려는 대상지역이 둘 이상의 광역시, 특별자치시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)의 관할구역에 걸쳐 있는 경우에는 관할 시·도지사가 공동으로 수립하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 낙후지역 또는 낙후지역과 그 인근지역을 연계하여 종합적·체계적으로 개발하기 위한 지역개발사업</li> <li>2. 거점지역과 그 인근지역을 연계하여 지역발전의 전략적 거점으로 육성하거나 특화산업을 발전시키기 위하여 종합적·체계적으로 개발하기 위한 지역개발사업</li> <li>3. 그 밖에 국가의 특별한 사회적·경제적 목적을 위하여 집중적으로 연계·개발하기 위한 지역개발사업으로서 대통령령으로 정하는 지역개발사업</li> </ol> <p>② 국토교통부장관은 국가 경제에 중대한 영향을 미치는 국책사업 등과 연계하여 제1항 각 호의 지역개발사업을 추진할 필요가 있거나 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 제1항 각 호의 지역개발사업을 추진할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 지역개발계획을 수립할 수 있다.</p>
<p><b>제8조(지역개발계획의 승인)</b> ① 시·도지사는 지역개발계획을 수립하거나 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려면 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경이라 하더라도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부장관과 미리 협의하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역개발계획에 관하여 국가로부터 재정지원을 받는 경우</li> <li>2. 지역개발계획의 승인에 따라 개발하려는 면적이 대통령령으로 정하는 규모 이상인 경우</li> </ol> <p>② 국토교통부장관은 제1항에 따라 승인을 신청한 시·도지사에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 지역개발계획의 필요성 및 적절성 등에 관한 검증보고서를 제출하게 할 수 있다.</p> <p>③ 국토교통부장관은 제7조제2항에 따라 지역개발계획을 수립·변경하거나 제1항에 따라 지역개발계획의 수립·변경을 승인하려면 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 「국토기본법」 제26조에 따른 국토정책위원회(이하 “국토정책위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.</p>

자료: 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>, 2018. 10. 15 접속)

또한 현재 중앙정부가 승인하는 지역계획은 광역정부로 이양하고, 광역정부에 이양된 도시계획 결정권한을 기초정부에까지 이양을 확대하는 방안도 있다. 예를 들어 도 종합계획의 수립 및 변경, 심의 권한을 국토교통부장관 및 국토정책위원회에서 시·도지사 및 시·도 도시계획위원회로 이양하고, 시·도지사가 결정하는 도시·군 관리계획은 시장·군수 및 시·군 도시계획위원회로 이양할 수 있을 것이다.

지방정부의 계획조정 및 참여권을 강화하는 방안으로는 먼저 지방정부의 계획조정권을 강화하여 중앙정부나 타지방정부의 계획으로 계획간에 상충이 발생하는 경우 관할 지방정부에게 조정권을 부여할 수 있고, 중앙정부가 수립하는 지역계획에 지방정부 참여를 강화하여 갈등을 예방할 수 있다.

## 2) 지역개발 심의 권한의 지방 이양 방안

도시계획 분야의 최상위 심의기구인 중앙도시계획위원회는 광역도시계획, 도시·군 계획, 토지거래계약 허가구역 등 국토교통부장관의 권한에 속하는 사항을 포함하여 다른 법률에서 중앙도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 사항을 심의하고 있다. 중앙도시계획위원회의 심의안건 현황을 살펴보면 개발제한구역과 관련한 관리계획 변경, 지정 및 개발계획, 도시·군 관리계획이 대다수를 차지하고 있다. 2017년의 경우 총 46회의 회의를 개최하고 182건을 심의(신규 90건, 재심의 26건, 보고 66건)하여 심의안건 및 부담이 과중하고 지자체의 도시계획상 자율권을 제약하고 있다.

표 6-4 | 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 시행령의 중앙도시계획위원회 심의 대상

**제106조(중앙도시계획위원회)** 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 국토교통부에 중앙도시계획위원회를 둔다.

1. 광역도시계획·도시·군계획·토지거래계약허가구역 등 국토교통부장관의 권한에 속하는 사항의 심의
2. 이 법 또는 다른 법률에서 중앙도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 사항의 심의
3. 도시·군계획에 관한 조사·연구

자료: 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>, 2018. 10. 15 접속)

표 6-5 | 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법의 중앙도시계획위원회 관련 내용

**제8조(도시·군관리계획의 결정)** ① 도시·군관리계획은 국토교통부장관이 결정한다.

③ 국토교통부장관은 도시·군관리계획을 결정하려는 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

**제11조(개발제한구역관리계획의 수립 등)** ① 개발제한구역을 관할하는 시·도지사는 개발제한구역을 종합적으로 관리하기 위하여 5년 단위로 다음 각 호의 사항이 포함된 개발제한구역관리계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.

② 시·도지사가 관리계획을 변경하려면 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 승인을 받지 아니하여도 된다.

⑦ 국토교통부장관이 제1항이나 제2항에 따라 관리계획의 수립 또는 변경에 대한 승인을 하거나 제4항에 따라 직접 관리계획을 수립 또는 변경하려면 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

자료: 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>, 2018. 10. 15 접속)



표 6-6 | 중앙도시계획위원회 심의안건 현황

년도	전체회의		분과회의
	개발제한구역 관리계획 변경	도시(군)관리계획 (도시개발 포함)	
2017	70건	19건	26건
	서울(2 시설), 부산(11시설) 인천(11시설), 대구(2 시설) 대전(3 시설), 광주(2 시설) 울산(3 시설), 창원(4 시설) 과천(1 시설), 의왕(2 시설) 안양(1 시설), 시흥(3 시설) 광명(2 시설), 안산(1 시설) 고양(13시설), 하남(1 시설) 화성(2 시설), 남양주(4 시설) 경기광주(2 시설)	서울_강동 일반산업단지 부산_진해 경제자유구역 명지지구 부산센텀2지구 도시첨단산업단지 광주_남구 도시첨단산업단지(2) 창원_평성지구 일반산업단지 창원_여좌지구 도시개발(2) 부천시 중합운동장 일원 역세권(2) 의왕백운 지식문화밸리 도시개발(3) 수원당수 공공주택지구 지정 대전장대 공공주택지구 지정 수서역세권 공공주택 훼손지 복구계획 수원당수 공공주택 훼손지 복구계획 대전장대 공공주택 훼손지 복구계획 토지거래허가 조정 계획	· 산단재생: 반월2, 구미2 · 지구지정: 청주, 사천, 장성, 원주, 인천 · 경관: 반월3, 구미3, 울산 · 개발제한구역관리: 고양, 대전2, 인천, 대구 · 도시관리계획: 창원, 부천2, 울산, 의왕
2016	37건	31건	32건
	서울(3 시설), 부산(7 시설) 울산(8 시설), 대전(3 시설) 인천(1 시설), 대구(1 시설) 성남(2 시설), 과천(2 시설) 화성(1 시설), 시흥(4 시설) 하남(2 시설), 고양(3 시설)	서울_강동 일반산업단지(2) 의정부_북합문화단지(4) 김해_대동첨단일반산업단지(4) 고양_자동차서비스복합단지(4) 창원_평성지구 일반산업단지(3) 광주_남구 도시첨단산업단지 울산_미포 국가산업단지 진입도로 창원_여좌지구, 시흥_월곶역세권 광명_시흥, 의왕고천 훼손지 복구지 수원당수, 수서역세권 공공주택지구 의왕초평, 과천주임, 부산기장 뉴스테이 인천시 입지규제최소구역(2) 새만금 도시기본계획(자문)	· 지구지정: 서울(3), 고창, 웅진, 고양(2), 용인, 화성, 김해 · 경관: 화성(3), 계룡, 제주, 철곡 · 개발제한구역지정개발: 부안(2), 화성(3), 충북, 계룡, 철곡 · 개발제한구역관리: 대전(3), 고양, 안산 · 도시관리계획: 울진(2), 창원
2015	34건	22건	29건
	서울(2 시설), 부산(1 시설), 울산(2 시설), 대전(2 시설), 인천(2 시설), 대구(1 시설), 광주(5시설), 마창진(5 시설), 안양(2 시설), 화성(3 시설), 부천(1 시설), 김포(1 시설), 과천(1 시설), 의왕(1 시설), 안산(1 시설), 남양주(1 시설), 고양(1 시설), 성남(1 시설), 기장(1 시설)	대전_구봉지구, 의왕_첨단산업단지(2) 광주_평동3차 일반산단 (2) 구리_월드디자인시티, 천수구역(2) 고령_다산면 종합복지타운 군포_대감·속달지구 양산_가산 일반산단(2) 포항_동빈내항 복원(2) 서울_강동 일반산단(2) 양주_양주역세권(2) 광주_남구 도시첨단산단 의왕_고촌, 함평, 괴산_공공주택 (3) 토지거래계약 허가구역 일부 조정(안)	· 특구지정: 평창(5), 전북 · 경관: 제1차경관정책기본계획(안) · 개발제한구역지정개발: 대구(3), 양양(3), 남해(2), 경남, 고양 · 개발제한구역관리: 마창진, 광주권(2), 대전권, · 도시관리계획: 거제(2), 강릉, 서천(2), 고성(2), 고령

주: 심의안건 현황으로 ( )는 세부 안건 숫자임.

자료: 중앙도시계획위원회 내부자료(년도별 중앙도시계획위원회 운영실적 보고자료).



국토계획 분야의 최상위 심의기구인 국토정책위원회는 국토기본법에 따라 국토종합계획, 도종합계획, 지역계획, 부문별계획, 국토계획평가를 포함하여 다른 법률에서 국토정책위원회의 심의를 거치도록 한 사항을 심의하고 있다. 지역계획과 부문별계획은 다른 위원회의 심의를 거치는 경우는 국토정책위원회 심의에서 제외하도록 하고 있는데, 타 법률에서 국토정책위원회 심의를 거치도록 하는 계획은 지역개발 및 지원에 관한 법률에 의한 지역개발계획의 수립·변경 및 승인, 동서남해안 및 내륙권 발전 특별법에 의한 종합계획의 결정 및 변경, 개발구역의 지정 및 변경에 불과하다.

표 6-7 | 국토기본법의 국토정책위원회 심의 대상

<p><b>제26조(국토정책위원회)</b> ① 국토계획 및 정책에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 국토정책위원회를 둔다.</p> <p>② 국토정책위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 다만, 제3호와 제4호의 경우 다른 법률에서 다른 위원회의 심의를 거치도록 한 경우에는 국토정책위원회의 심의를 거치지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국토종합계획에 관한 사항</li> <li>2. 도종합계획에 관한 사항</li> <li>3. 지역계획에 관한 사항</li> <li>4. 부문별계획에 관한 사항</li> <li>5. 국토계획평가에 관한 사항</li> <li>6. 국토계획 및 국토계획에 관한 처분 등의 조정에 관한 사항</li> <li>7. 이 법 또는 다른 법률에서 국토정책위원회의 심의를 거치도록 한 사항</li> <li>8. 그 밖에 국토정책위원회 위원장 또는 분과위원회 위원장이 회의에 부치는 사항</li> </ol>
---

자료: 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>, 2018. 10. 15 접속)

그런데 국토정책위원회의 가장 중요한 심의대상인 국토종합계획과 도종합계획은 계획수립 주기가 최소 5년에 달하여 실제로는 지역계획을 주로 심의하고 있다<sup>1)</sup>. 국토정책위원회의 심의 실적은 2016년은 경상북도 발전촉진형 지역개발계획(안) 등 2건 1회, 2014년은 백두대간권 발전종합계획(안) 등 8건 3회, 2013년에는 전라북도 종합계획(안) 등 3건 2회 개최에 그치고 있다. 국토계획의 지방분권화 관점에서 시·도지사가 수립하는 도종합계획 및 지역계획을 국무총리가 위원장인 국토정책위원회에서 심의할 필요가 있는지에 대해서는 논의의 여지가 있다.

1) 국토교통부 정보마당, 국토교통상식: 국토정책위원회 개요 참고(<http://www.molit.go.kr>, 2018. 10. 17 접속).

---

이상의 문제의식을 바탕으로 중앙도시계획위원회 및 국토정책위원회 심의기능의 분권화 방안을 다음과 같이 제시할 수 있다. 먼저 중앙도시계획위원회의 심의기능은 심의대상인 신도시 등 대규모 개발사업이 감소하고 있어 신규지정보다는 기존의 지정 구역 등을 축소하는 변경계획이 많은 점을 감안하여 변경계획 심의는 지방도시계획위원회로 이양하는 방안을 검토할 수 있다. 다음으로 국토정책위원회는 심의대상을 국토종합계획과 국토계획평가로 한정하고 도종합계획은 지방도시계획위원회로 이양하는 방안이 있다.

장기적으로 중앙도시계획위원회와 국토정책위원회를 국토·도시계획위원회로 통합하여 국가공간계획에 관한 검토 및 자문기능을 강화하고 기존의 통상적인 심의기능은 지방에 이양하는 방안을 검토할 수 있을 것이다<sup>2)</sup>. 통합위원회는 국토정책위원회 기능을 흡수하여 국토정책 방향 제시 및 국토계획 검토를 위한 위원회로 재정비하고, 중앙도시계획위원회 기능을 흡수하여 도시계획제도 및 도시정책 방향에 관한 검토 및 자문을 위한 위원회로 기능을 재정비할 수 있을 것이다. 중앙도시계획위원회와 국토정책위원회를 국토·도시계획위원회로 통합함으로써 중앙위원회는 국가계획 및 정책의 검토·자문에 중점을 두고, 지역계획 및 지역개발과 관련된 심의기능은 지방위원회로 이양하는 역할분담을 통해 지역의 현안을 지역이 책임지고 자율적으로 심의하는 체제로 운영할 수 있을 것이다.

### 3) 균형발전 재정의 분권화 강화 방안

#### (1) 국가균형발전회계 포괄보조금의 지역자율성 강화

균형발전 정책의 추진을 재정적으로 지원하는 가장 중요한 제도인 국가균형발전회계를 지방분권 강화와 연계하여 지방의 자율성을 강화하는 방향으로 개편할 필요가 있다. 현재 국가균형발전회계는 제주 및 세종계정을 제외하면 중앙부처가 편성하는 지역

---

2) 대한국토·도시계획학회(2012)는 중앙도시계획위원회, 국토정책위원회, 갈등관리위원회를 국토·도시정책위원회로 통합하고 3개의 분과위원회를 설치하여 운영하는 방안을 제시함.

---

지원제정과 지방정부가 편성하는 지역자율계정으로 구분되는데, 지역자율계정은 시·도 및 시·군·구 포괄보조금 방식으로 지원된다. 포괄보조금은 명칭과는 달리 중앙정부의 개입이 폭넓게 이루어지고 보조금 형식으로 지원되다보니 지방의 매칭으로 인해 지방재정에 부담요인이 되는 경우도 흔하다. 이에 따라 포괄보조금의 지역자율성을 강화할 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

먼저 시·도의 포괄보조 사업 중에서 광역적, 국가적 외부효과가 크고 규모가 커서 지방재정을 제약하는 개발사업은 시·도 자율편성에서 지역지원계정이나 국고보조사업으로 이관하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 시·군·구 자율편성 예산은 지역 밀착형 소득·고용창출, 주민역량강화 등 소프트 사업의 비중을 높이고 환경정비 및 하드웨어 사업은 축소할 필요가 있다.

포괄보조사업의 유사·중복사업을 통합하는 방안도 필요하다. 시·도 포괄보조사업의 경우 포괄보조금이 도입된 2010년 18개로 출발하였으나 현재 37개로 증가하였다. 따라서 시·도 자율편성 포괄보조사업을 대폭 통합하고, 소규모 마을단위 개발사업은 시·군·구 자율편성으로 통합·이관하는 방안을 검토할 필요가 있다.

포괄보조금의 지역별 배분기준과 산정내역을 공개하여 정책의 투명성과 자원배분의 예측가능성을 높이고, 배분기준을 국가균형발전특별법에 규정하는 등 법정 공식주의를 확립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 포괄보조금의 보조율 체계를 개편하여 시·도 자율편성 사업은 통합보조율을 최소 50%로 설정하여 지방정부의 자주성을 제고하고, 시·군·구 자율편성 사업의 도시활력증진지역 개발사업은 자치구의 취약한 재정상황을 감안하여 보조율을 50% 이상으로 상향하는 방안도 검토할 필요가 있다(조기현, 2011).

무엇보다 지역자율계정의 실질적인 포괄보조금화를 위해 국가균형발전특별법에 명시된대로<sup>3)</sup> 세출예산의 용도를 지방정부가 자율적으로 결정하도록 하고 중앙정부의 통

---

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

---

제를 축소하는 것이 필요하다. 이를 위해 시·도 자율편성 포괄보조 신규사업에 적용하는 엄격한 사전타당성 검증 기준 및 사전 행정절차 이행요건<sup>4)</sup>을 완화하고, 시·군·구 자율편성사업의 신규사업 선정시 적용하는 부처별 공모방식을 축소하거나 폐지하는 방안이 있다. 또한 중앙부처가 직접 편성하는 지역지원계정 사업은 지역자율성 제고를 위해 단계적으로 포괄보조금으로 변경을 추진하고, 일반보조금과 차별성이 낮은 사업은 국고보조사업으로 전환하는 방안도 검토할 필요가 있다(강현수, 2018).

## (2) 지역간 차등지원 확대를 통한 취약지역의 분권기반 강화

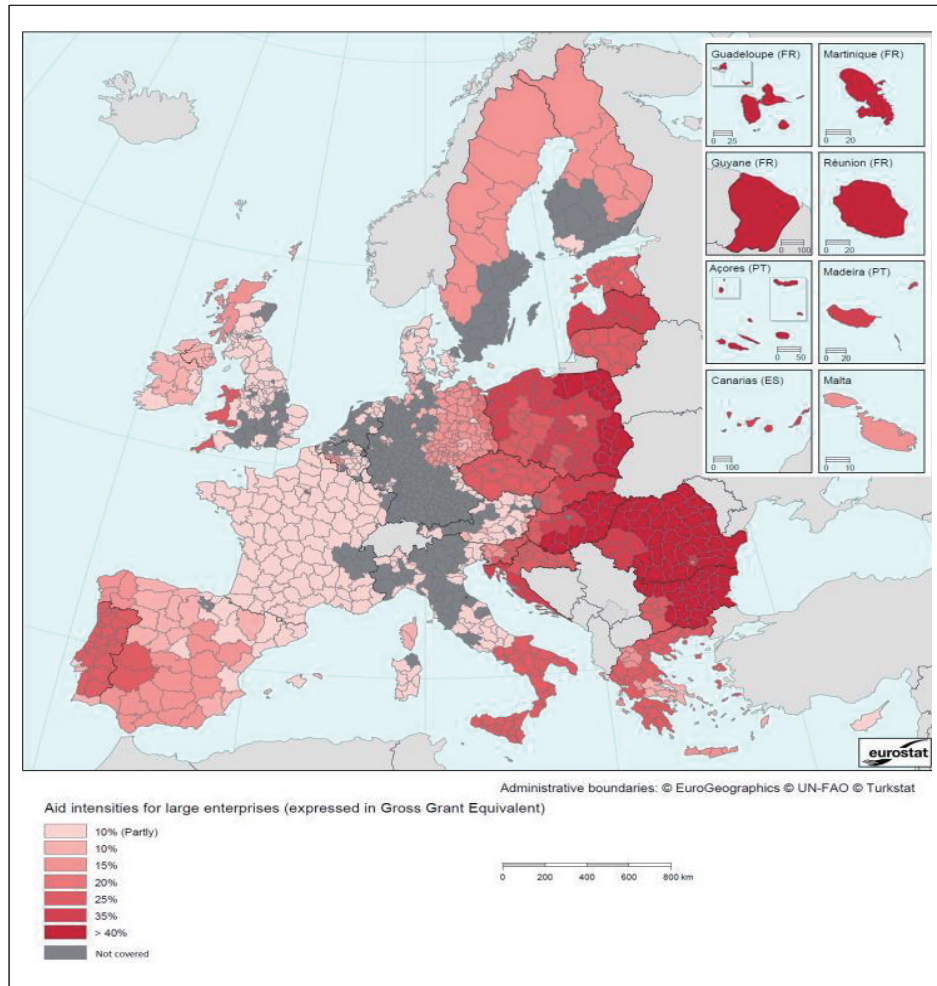
국가균형발전특별법(제39조)에서는 지자체 재정 상황, 지역발전사업 등의 성과평가 결과, 시·군·구 발전 정도, 정부정책 협조도, 자체재원 확보 노력, 지역발전 기여도, 지자체 공동사업 및 복합시설 건설사업, 성장촉진지역 지원사업에 국가균형발전특별회계를 차등지원 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 현행 차등지원 제도는 차등지원 기준이 복잡, 중복, 불투명하고 체계적이지 못할뿐만 아니라 차등지원 재원규모 및 수혜지역 파악도 불가능하다. 차등지원의 기준이 지역단위 기준과 사업단위 기준, 지역발전 수준과 평가인센티브 등 성격이 다른 기준들이 혼재하며, 차등지원 대상 지역 및 재원 규모를 파악하기 어려워 차등지원의 균형발전 효과도 불투명한 문제를 개선할 필요가 있다.

차등지원 제도의 개선 방향으로서는 먼저 지역발전 수준에 따른 차등지원을 차등지원 제도의 중심으로 운영하도록 지역별 발전 수준을 평가(재정력, 인구, 소득, 교통, 일자리, 공공 서비스 등)하여 차등지원 대상지역을 선정하고 지역별로 지원등급을 구분하는 방식이 필요하다.

---

4) 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침(2018. 기획재정부)에 따르면 시·도 자율편성사업의 신규사업 요청시 사전 타당성 검증을 위해 해당 사업의 국가균형발전특별회계 지원대상 여부, 투자효율성, 시급성 및 집행 가능성, 사업수행 방식 및 물량단가 적정성을 입증하고, 사전 행정절차 이행 요건으로 부지 확보, 각종 영향평가, 지방재정 투자심사 등을 이행해야 하고, 기타 민자유치 사업은 민간사업자의 투자 계획 증빙, 문화·체육시설 사업은 운영계획서 작성·제출, 생태하천복원, 노후상수도 정비 신규 사업은 환경부 사전 검토를 거치도록 하고 있음.

그림 6-2 | 유럽연합의 차등지원 지도(2014-2017)



자료: European Commission. 2014. p3.

유럽연합의 경우 1인당 GDP, 인구밀도, 실업률 기준으로 지원 수준별로 지역을 구분(Regional Aid Map)하고, 이를 기반으로 기업투자자에 대한 국가지원을 차등화하는 방식을 시행하고 있다. 그러므로 우리나라에서도 국가균형발전특별법의 지역간 차등지원 규정을 개편하여 차등지원 제도와 성격이 다르고 중앙의 지자체 관리수단으로 활용

---

되는 성과평가, 협력사업 및 복합시설 등에 대한 인센티브 제도는 분리 운영할 필요가 있다. 이를 위해 유럽연합(European Commission, 2014)의「국가의 지역지원에 관한 지침(Guidelines on Regional State Aid)」과 같은 지역별 차등지원 지침을 마련하여 시행하는 방안을 검토할 수 있다.

차등지원을 위한 대상지역 선정 및 지역유형(등급) 구분은 균형발전 정책의 목표와 자원, 행정비용 등을 고려하여 설정해야 한다. 기초 지자체 단위로 지역발전 수준을 평가하여 하위 20~30%를 중점 차등지원 대상지역으로 선정하고, 지역발전 수준에 따라 2~3개 등급으로 구분하도록 한다. 예를 들어 1등급은 최대 지원을 받을 지역, 2등급은 우대 지원을 받을 지역, 3등급은 일반 지원을 받을 지역 등으로 구분할 수 있다.

차등지원을 적용할 분야로는 국가균형발전특별회계의 지역자율계정 및 지역지원계정 지원사업을 우선하고, 이후 중앙정부의 지역발전 지원, 국고보조금, 지방교부세 등으로 확대하는 방식이 바람직하다. 차등지원의 방식은 재정, 조세, 금융, 규제 등을 결합한 패키지 형태의 차등지원 모델을 개발하여 국가균형발전 사업에 전략적으로 활용하는 것이 효과적으로 낙후지역 활성화, 지방의 일자리 창출 및 신성장동력 육성 등에 적용할 수 있다. 아울러 별도의 자원 조성이 필요없는 규제완화, 사업타당성 및 교통환경 영향평가 등에도 지역발전 수준에 따른 차등지원을 적용할 수 있을 것이다.

차등지원 제도의 실효성을 제고하도록 재정운영 방안에 대한 검토가 필요하다. 몇 가지 대안을 고려할 수 있는데, 먼저 국가균형발전특별회계의 지역자율계정 전체를 차등지원 재원으로 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 이 방안은 시도 및 시군구 자율편성 예산(포괄보조금)을 지역발전 수준에 따라 배분하는 방식이다. 다음으로 국가균형발전특별회계 포괄보조사업 및 기타 국고보조사업의 보조율 적용시 차등지원 지역유형별로 기준보조율 대비 인상보조율을 확대하는 방식이 있다. 현행 인상보조율은 포괄보조사업 10%, 일반 국고보조사업 10~20%인데, 이를 지역유형에 따라 확대할 수 있을 것이다. 마지막으로 우선 낙후지역(성장축진지역) 지원을 위해 특별한 재원을 확보하는 방안을 검토할 수 있다. 참여정부에서 연간 2,000억원 규모의 재원을 조성하여 70



---

개 신활력 지역을 3개 그룹별로 차등 지원한 사례를 참고할 수 있을 것이다.

#### 4) 국가균형발전특별회계의 구조 개편 방안

##### (1) 현행 제도의 문제점

국가균형발전을 재정적으로 지원하기 위해 마련된 특별회계는 균형발전 정책의 목표를 실현하는 직접적인 수단으로 정책목표, 공간전략, 부문전략과 밀접하게 연계되는 것이 필수이다. 특별회계를 이용하는 재정지원 제도의 핵심 원칙은 정책 목표와 공간 전략에 따라 재원을 배분하는 것이다. 그러나 현행 국가균형발전특별회계는 예산편성 주체를 중심으로 계정이 구분되어 정책목표와 유리되는 문제가 있다.

우리와 달리 유럽연합에서는 지역발전 유형별(낙후지역, 전환지역, 발전지역)로 구조기금의 75%를 배분하고, 나머지는 지역통합(환경/교통), 지역협력, 청년고용, 오지 등에 지원하고 있다. 또한 국가균형발전특별회계 재원은 지역별 배분이 지역발전 수준 등 객관적 기준이나 계획에 근거하여 이루어지지 않고 있으며, 지역자율계정의 지역별 한도액의 산정 과정도 공개되지 않고 있다. 지역별 재정통계를 이용하여 산출한 2016년 특별회계의 시도별 배분 순위는 경북, 전남, 경남, 경기 등의 순서로 나타나며, 2008-2016년 증가율은 수도권이 높게 나타나(정창수, 2017) 지역발전 수준과 거리가 있음을 알 수 있다.

그리고 국가균형발전특별회계의 예산 편성 및 집행 과정에서 지역의 자율성 확보를 위해 포괄보조금 제도를 운영하고 있으나 중앙정부의 간섭과 칸막이가 지속되는 등 제도 도입의 취지를 살리지 못하는 것으로 평가받고 있다. 아울러 중앙부처가 직접 편성하는 특별회계 사업은 일반보조금과 차별없이 중앙부처가 통제하며, 포괄보조금인 사·군구 자율편성 사업 중 신규사업은 공모를 통해 선정하여 지자체의 자율성과 선택권을 제한하고 있다. 우리와 달리 영국에서는 1999년부터 포괄보조금(Single Pot)을 도입하여 부처별 칸막이식 예산집행을 차단하고 지역의 전략적 투자를 위한 예산활용에 지역의 자율성과 책임성을 폭넓게 부여하고 있다.

---

마지막으로 국가균형발전 사업예산을 단년도 단위로 편성하고 집행함에 따라 균형발전 정책의 중장기 비전을 고려하기 어렵고, 소규모의 분산투자가 대부분으로 규모있는 사업 추진을 통해 체감 가능한 성과를 창출하는 것도 곤란한 것이 현실이다. 유럽연합의 구조기금이 7년의 전체 계획기간 동안의 사업의 주제별 및 국가별 배분 총액을 사전에 확정함으로써 가용재원의 예측가능성과 계획적 투자가 가능한 점과 대비된다.

## (2) 국가균형발전특별회계 개편 방안

국가균형발전특별회계 개편의 기본원칙으로 다음의 세 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 국가균형발전특별회계가 균형발전 정책의 목표, 공간전략, 부문전략, 추진체계와 긴밀하게 연계될 수 있도록 세부목표, 지역유형, 사업분야, 집행주체별로 자원 배분 기준을 설정하는 것이 필요하다. 둘째, 특별회계의 예산편성 및 집행에서 지역의 자율성과 책임성을 최대한 보장하고 부처별, 사업별 칸막이식 운영을 최소화할 수 있도록 전체 계정을 기능별 포괄보조 방식으로 운영(균형위 주관의 계획계약/연계협력 계정 제외)하도록 한다. 셋째, 균형발전 정책의 중장기 비전에 따른 구체적인 정책성과 창출이 가능하도록 예산편성의 시간적 범위를 확대하고 특별회계의 규모도 확대한다.

국가균형발전특별회계의 개편방안은 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 특별회계 계정을 중앙부처, 지자체, 특별자치시도 등 예산편성 주체별로 구분하는 대신 중점 목표 및 지역을 동시에 고려하여 재편하고 연계협력계정을 추가한다. 여기에는 두 가지 대안이 가능하다. 1안은 국가균형발전 3대 전략에 따라 포용계정(사람전략), 균형계정(공간전략), 혁신계정(산업전략)을 중심으로 운용하되, 보완적으로 연계협력 및 계획계약을 위한 별도 계정을 설치하여 국가균형발전위원회가 예산편성 및 집행을 주관하고, 제주 및 세종계정은 현행대로 유지하는 방안이다. 2안은 국가균형발전 3대 전략인 공간, 사람, 산업 전략별로 균형계정, 포용계정, 혁신계정, 제주 및 세종계정을 매칭하는 방안으로 유럽연합의 구조기금과 유사한 방식이다.

1안과 2안 모두 국가균형발전 정책과 특별회계의 연계성이 대폭 강화되어 정책목표 달성에 보다 유리하다. 1안은 기존의 특별회계 예산편성 및 집행구조를 크게 변화시키



지 않고 적용할 수 있고, 2안은 전략 또는 정책목표와 재정의 연계가 용이하고 1안보다 유연한 제도 운영이 가능할 것으로 판단된다. 1안과 2안 모두 관건은 부처별 칸막이식 예산편성과 관리 방식에서 탈피할 수 있도록 각 계정의 포괄보조금 성격을 대폭 강화하는 것이다.

그림 6-3 | 국가균형발전특별회계 개편방안



자료: 저자 작성.

표 6-8 | 유럽연합의 지역정책 목표와 구조기금의 연계

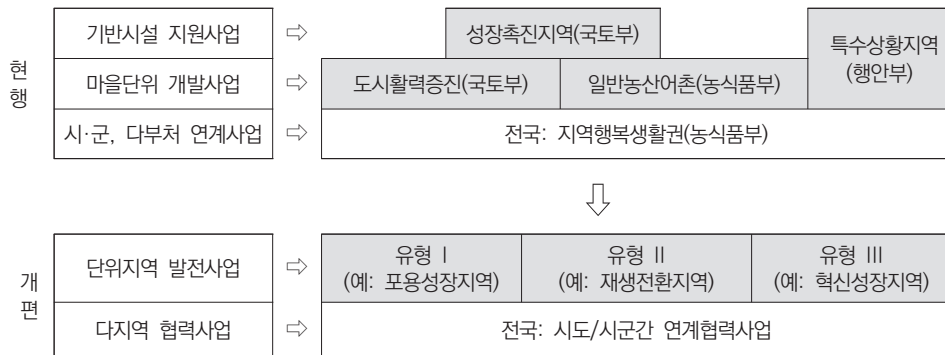
정책목표	구조기금 배정		
균형발전	ERDF	ESF	CF
지역경쟁력과 고용	ERDF	ESF	-
지역간 협력	ERDF	-	-

주: ERDF(지역개발기금), ESF(사회기금), CF(통합기금)

자료: European Communities. 2007. Cohesion policy 2007-13: Commentaries and official texts. p10.

둘째, 포괄보조금 제도를 지자체의 자율성과 책임성을 제고하는 동시에 예산편성 및 집행의 유연성과 전략성을 강화할 수 있도록 개편할 필요가 있다. 이를 위해 시도 및 시·군·구별 예산한도 내에서 지방정부가 포괄적 자율을 가지면서 사업을 선정하고 집행할 수 있도록 권한을 확대하도록 한다. 셋째, 포괄보조금의 시·군·구 자율편성 사업의 지역유형 구분을 정비할 필요가 있다. 지역발전 지원제도를 관장하는 부처별로 사업을 안배하는 구조에서 벗어나 지역발전지표에 근거하여 지역유형을 구분함으로써 균형발전 정책과 지원수단을 연계해야 한다.

그림 6-4 | 시·군·구 자율편성 사업의 지역구분체계 개편방안



자료: 기획재정부, 2018. 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침(p45)을 토대로 저자 작성.

넷째, 중앙정부와 지자체, 지자체 상호간의 협약 또는 협상을 통해 추진하는 지역발전 사업에 대한 실효성 있는 재정지원을 위해 현재 시범사업 수준으로 추진하는 계획계약을 패키지형 지역발전 사업으로 확대할 필요가 있다. 중장기적으로는 광역지자체간 광역협력사업도 지원할 수 있도록 확대한다. 다섯째, 균형발전 사업을 중장기 정책비전과 목표에 따라 추진할 수 있도록 국가균형발전특별회계 예산의 편성 및 집행체제를 5년 단위 중기예산 편성체제로 전환하는 방안을 검토하도록 한다. 국가균형발전 5개년 계획 기간 동안에 투입될 특별회계의 계정별, 정책분야별, 지역별 지원 규모를 사전에 제시함으로써 균형발전 사업이 계획적이고 안정적으로 추진될 수 있다.

---

### 3. 자치분권 기반의 지역발전 추진체계 강화

#### 1) 자치분권형 균형발전 체제 구축 방안

##### (1) 특별자치제도의 확대 시행

연방제에 준하는 자치분권 제도를 시행하기 위해서는 헌법의 개정을 통하는 것이 가장 바람직하나 단기적으로는 실현가능성이 크지 않은 것으로 판단된다. 이같은 상황에서 우선 검토할 수 있는 방안은 제주특별자치도 또는 세종특별자치시에 준하는 지방자치체를 다른 지역으로 확대하는 것이다. 새롭게 특별자치체를 적용하는 지역을 전략적으로 선정하고, 이들 지역에 제주특별자치도를 통해 검증된 사례를 기반으로 지역발전과 관련된 자치재정권, 자치입법권, 자치조직권을 부여하도록 한다.

##### (2) 지방정부의 재정력 강화 및 격차 해소

지방재정 측면에서는 자치재정권을 강화하되 지역간 재정격차를 완화하는 차등적 재정분권을 강화하도록 한다. 지방재정의 확충을 위해 자치분권 종합계획에서 제시한대로 국세와 지방세의 비중을 현행 8:2에서 7:3을 거쳐 6:4로 조속히 증대하도록 한다. 지방세 확대 과정에서 발생하는 수도권 및 대도시와 타 지역간의 재정수입 격차 확대에 대응할 수 있도록 수평적 지방재정 조정제도를 구축할 필요가 있다. 다만 재정조정 기능을 강화하는 과정에서 자치분권의 본질이 희석되지 않도록 수도권 및 대도시에는 보통교부세를 교부하지 않는 등 지방교부세 제도와 연동한 재정조정 제도와 같은 보완장치가 필요하다(이재원, 2018).

수도권과 지방의 재정격차에 대응하기 위해서는 수도권의 지방세 수입으로 조성되는 지역상생발전기금의 일몰기한을 2019년 이후로 연장하고, 국세와 지방세 비중 개편과 연동하여 발생하는 수도권의 지방소비세 및 지방소득세 증액분을 활용하여 수도권의 기금 출연금 규모를 확대하는 방안도 추진하도록 한다.

---

균형발전을 위한 지방재원을 확충하도록 한다. 우선 국가균형발전특별회계의 포괄 보조금을 확대하여 실질적인 지방재원을 확충하고, 지방재정제도 개편 및 국고보조사업 정비와 연동하여 국가균형발전특별회계 지자체 편성계정의 전부 또는 일부를 지방으로 이양하는 방안도 검토하도록 한다. 한편, 지자체별로 운영하는 균형발전특별회계는 세입 재원을 안정적으로 확보하고 적정 수준의 균형발전 사업을 추진할 수 있도록 국가균형발전특별회계의 지자체 자율편성분, 지역상생발전기금, 지방세 수입 등을 활용하여 회계의 규모를 확대하도록 한다.

### (3) 균형발전 자치입법권 활용 및 실효성 제고

균형발전 자치입법권의 활용을 확대하고 실효성을 제고하도록 한다. 이를 위해 광역 및 기초지자체에서 지역균형발전 지원 조례를 통해 시행하는 지역내 균형발전 시책을 활성화할 수 있도록 제도 및 지원장치를 보완하도록 한다. 현재 지역균형발전 지원 조례를 운영하는 지자체는 광역지자체 16개<sup>5)</sup>, 기초지자체 9개로 파악된다. 향후 자치분권의 확대와 연동하여 광역지자체는 균형발전 지원조례 운영을 의무화하고, 기초지자체에 대해서도 조례제정을 장려할 필요가 있다.

---

5) 강원도는 지역개발 및 지원에 관한 조례, 지역개발기금 설치 조례, 접경지역 발전 지원 조례를 별도로 운영하고 있음.

표 6-9 | 지방자치단체의 지역균형발전 조례 현황

구분	조례명칭	공포일	시행일
광역 지자체	소계: 16개 시도 17개 조례		
	서울특별시 지역균형발전 지원 조례	2018. 7. 19.	2018. 7. 19.
	부산광역시 도시균형발전 지원에 관한 조례	2018. 7. 11.	2018. 7. 11.
	인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례	2016. 11. 14.	2017. 1. 1.
	대구광역시 지역균형개발 지원에 관한 조례	2007. 6. 11.	2007. 6. 11.
	광주광역시 지역균형발전 지원 조례	2007. 2. 1.	2007. 2. 1.
	대전광역시 서구 균형발전위원회 설치 및 운영 조례	2014. 12. 22.	2014. 12. 22.
	울산광역시 도시균형발전 지원에 관한 조례	2012. 10. 11.	2012. 10. 11.
	세종특별자치시 균형발전 지원 조례	2018. 8. 10.	2018. 8. 27.
	경기도 지역균형발전 지원 조례	2018. 10. 1.	2018. 10. 1.
	충청북도 지역균형발전 지원조례	2015. 1. 1.	2015. 1. 1.
	충청북도 국토균형발전 및 지방분권 촉진에 관한 조례	2016. 12. 16.	2016. 12. 16.
	충청남도 지역균형발전 지원 조례	2017. 2. 28.	2017. 2. 28.
	전라북도 혁신도시 성과공유 지역균형발전기금 설치 및 운용 조례	2018. 8. 10.	2018. 8. 10.
	전라남도 시·군 경계지역 균형발전 지원 조례	2017. 9. 28.	2017. 9. 28.
	경상북도 지역균형개발 및 지원에 관한 조례	2015. 9. 24.	2015. 9. 24.
	경상남도 지역균형발전 지원 조례	2018. 10. 11.	2018. 10. 11.
	제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례	2012. 7. 18.	2012. 7. 18.
기초 지자체	소계: 9개 시군구 9개 조례		
	양천구 지역균형발전특별회계 설치 및 운영 조례	2018. 10. 1.	2018. 10. 1.
	파주시 지역균형발전 지원 조례	2013. 2. 22.	2013. 2. 22.
	여주시 지역균형발전 지원 조례	2017. 9. 27.	2017. 9. 27.
	김포시 지역균형발전 지원 조례	2018. 9. 3.	2018. 9. 3.
	청주시 균형발전 지원 조례	2016. 5. 4.	2016. 5. 4.
	천안시 지역균형발전 지원에 관한 조례	2018. 7. 23.	2018. 7. 23.
	당진시 지역균형발전 지원 조례	2015. 12. 15.	2016. 1. 1.
	완주군 지역균형발전을 위한 낙후지역 지원 조례	2016. 7. 28.	2016. 8. 8.
	창원시 균형발전위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2016. 12. 28.	2016. 12. 28.

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)의 자치법규 검색결과(2018. 10. 19 접속)를 정리.

지자체가 운영하는 균형발전 지원 조례는 대체로 지원대상 지역 선정, 균형발전계획의 수립 및 추진, 균형발전특별회계, 균형발전위원회로 구성<sup>6)</sup>되어 구조가 단순하고 균형발전 사업의 예산반영 장치 등 전반적인 실효성이 부족한 것으로 판단된다. 따라서 제주도의 조례에서와 같이 지자체의 예산 편성 및 주요 계획 수립시 균형발전을 위한 시책을 적극 반영하도록 기존 조례를 보완할 필요가 있다.

6) 충청남도 지역균형발전 지원 조례의 경우이며 다른 지자체도 유사한 내용으로 구성.

참고로 제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례(제7조, 시책의 반영)에서는 도지사가 예산을 편성하거나 도시기본계획, 중기지방재정계획, 재정 투·융자 심사, 재정비축 진계획, 도시·주거환경정비기본계획, 시·도 주택종합계획, 기타 주요 사업계획의 수립 또는 변경시 지역균형발전을 위한 시책을 적극 반영해야 한다고 규정하고 있다. 아울러 지역균형발전 특별회계 세입재원으로 제주도 개발공사 이익배당금을 활용(제22조)하고 지역균형발전 지표를 활용하여 선정하는 지원지역(제6조)을 우대하는 제도를 도입(제24조)하고 있다.

**표 6-10 | 제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례의 균형발전 특별회계 관련 규정**

제22조(특별회계의 설치) ① 도지사는 지역균형발전을 지원하기 위하여 제주특별자치도 지역균형발전 특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치·운용한다.
제23조(특별회계의 세입과 세출) ① 특별회계 세입은 다음 각 호와 같다. 1. 일반회계 등의 전입금 2. 「지방교부세법」제6조의 보통교부세 교부액의 5퍼센트 이내 3. 「제주특별자치도 개발공사 설치조례」제26조의 출자이익배당금의 50퍼센트 이내 4. 「국가균형발전특별법」제35조의2에 따른 제주특별자치도계정 배분액의 5퍼센트 이내. 다만, 동법제35조의2 제2항 제2호는 제외한다. 5. 제주특별자치도금고 지정에 따른 협력사업비의 50퍼센트 이내 6. 차입금 7. 그 밖의 수입금 ② 특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다. 1. 지역균형발전에 필요한 경상경비의 지출 2. 지역균형발전에 필요한 사업비의 지원 3. 그 밖에 지역균형발전을 위한 위탁사업에 대한 지원 4. 예비비 등
제24조(지원 우대) 도지사는 제6조의 지원지역과 제9조의 종합평가 결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등을 우대할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)의 자치법규 검색결과(2018. 10. 19 접속)

#### (4) 지역발전 분야 자치조직권 활용 확대

지역발전 분야의 지방정부 자치조직권 활용을 확대하는 방안도 필요하다. 현재 지방자치단체조합에 한정된 특별지방자치단체의 유형 및 기능을 확대하여 지방정부의 행정구역을 초월한 지역발전사업계획의 수립 및 집행기능을 수행할 수 있도록 지방자치법,

---

국토계획법 등 관련법 개편을 추진하도록 한다. 지방자치단체조합, 행정협의회 등 기존의 지방정부 협력체의 권한 및 기능 제약을 극복하는 방안으로 일본의 광역연합이나 미국의 지방정부연합과 같이 지역계획, 교통, 환경 등의 광역적 사무를 국가나 지자체의 위임을 받아 독자적으로 수행하는 새로운 형태의 특별지방자치단체를 설립하는 방안을 적극 검토하도록 한다.

지역의 균형발전 지원조직을 확대하는 방안으로는 자치분권 종합계획 시행에 따라 강화되는 자치조직권 제도를 활용하여 기존의 광역 및 기초지자체의 균형발전 조직 및 인력을 지역의 필요에 따라 확충할 수 있도록 한다. 우선 지역별 균형발전 조례에 설치된 균형발전위원회 기능을 활성화할 수 있도록 전문 분야별로 분과위원회를 설치하거나 별도의 전문조직을 운영할 수 있도록 한다. 또한 지역별 균형발전 시책 및 계획의 수립, 검토, 의결, 자문 등을 위해 지역균형발전위원회와 지역혁신협의회의 협력 및 역할분담 방안을 강구하는 것도 필요하다.

## 2) 정부간 협력 및 지역거버넌스 강화 방안

### (1) 중앙정부와 지방정부간 협력 강화

정부간 협력은 수직적 협력과 수평적 협력 모두 중요하다. 먼저 수직적(중앙-지방정부간) 협력 및 거버넌스 강화를 위해 중앙정부와 지방정부의 관계를 수직적 상하관계에서 수평적이고 대등한 관계로 전환시켜 상명하달식이 아닌 동반자 관계에서 균형발전정책을 추진하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 중앙과 지방간의 소통 활성화와 협력체계 구축, 정책결정 과정에서 지방의 참여를 제도화하는 것이 필요하다.

국가균형발전 정책 및 사업과 관련한 중앙과 지방의 수평적 협력을 강화하는 방안으로 헌법개정안에서 제시한 제2의 국무회의의 균형발전 분야 하부기구로 국가균형발전위원회-지역혁신협의회 연석회의(가칭)를 정기적으로 운영할 수 있을 것이다. 이와 유사한 참고사례로 자치분권 종합계획에서 중앙정부와 지방자치단체간의 협력과 주요 정책 심의를 위해 설치하도록 한 중앙-지방협력회의(가칭)를 들 수 있다(자치분권위

---

원회, 2018b). 중앙-지방협력회의는 대통령(의장)과 국무총리, 관계부처 장관, 자치단체 등으로 구성하며, 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항, 국가와 지방자치단체의 역할·재원 분담, 지방자치제도 및 지방재정·세제에 관한 사항, 지방자치와 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 사항 등을 논의할 계획이다.

## (2) 지방정부간 협력 강화

수평적(지방정부간) 협력 및 거버넌스 강화 방안은 다음과 같이 추진할 수 있다. 그동안 지방정부간의 협력은 광역경제권, 지역행복생활권 등 광역 및 기초정부간의 연계 협력 프로그램을 통해 추진되어 왔으나 이들 사업의 종료로 추진동력이 약화된 상태이다. 그렇지만 경제권 및 생활권의 광역화, 지방의 인구감소 및 경제침체, 지역간 접근성 개선 등에 따라 지역간에 상시적이고 제도화된 연계협력의 필요성은 더욱 증대되고 있다. 그러므로 지방정부간 협력을 통해 주민복지, 교통, 환경, 의료, 교육 등 공공서비스의 효과적 공급과 지역간 공동 이용을 촉진할 필요가 크다. 이를 위해 자치분권 종합계획에서 도입된 새로운 협력제도를 지역사업 추진에 적극 활용할 수 있도록 정책적으로 지원할 필요가 있다.

새롭게 도입된 지방정부간의 수평적 협력제도는 특별지방자치단체와 협약제도이다. 특별지방자치단체는 복수의 지자체가 광역계획을 수립하여 공동으로 단일 또는 복합 사무를 수행하기 위해 구성할 수 있다. 협약제도는 복수의 지자체가 공동으로 지역발전 시책을 수행하기 위해 별도의 법인 또는 조직을 설치하는 대신 협약을 체결하여 역할을 분담하거나 시설 및 자원을 공동으로 활용하는데 활용할 수 있다. 지역발전 분야에서 지방정부간 협력이 활성화되도록 국가균형발전특별법에 지역간 협력촉진에 관한 규정을 신설하여 상호협력의 기본원칙, 협력분야, 협력방식, 분쟁해결, 행재정적 지원 수단 등을 명시하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.



---

### (3) 지역발전 거버넌스 강화

자치분권 시대의 지역발전 거버넌스를 대폭 강화해야 한다. 지역발전 분야에서 지방정부간의 수평적 협력이 상시적으로 이루어질 수 있도록 지역거버넌스 관련 제도를 개선할 필요가 있다. 현행 제도로 운영되고 있는 광역 및 기초 수준의 지역혁신협의회는 지방정부간 협력체라기보다는 광역 및 기초 정부의 자문의결기구 성격이 강하여 광역적인 지역발전을 위한 정책설계, 계획수립, 모니터링 및 평가 기능이나 역할은 매우 취약하다. 따라서 자치분권 정책 추진과 연계하여 상설화된 지역발전 거버넌스를 지방정부 공동으로 설치·운영하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 미국의 광역계획기구인 MPO(Metropolitan Planning Organization)나 COG(Council of Governments), 프랑스와 독일의 다양한 지방정부 협력체, 영국의 지역협의체인 LEP(Local Enterprise Partnership), 일본의 연계협약 및 광역연합 등의 지역거버넌스 모델을 참고하여 우리나라에서도 도시권 또는 생활권 단위의 상설 계획기구 설치를 추진할 수 있도록 국토계획법 등 관련 법령을 개정해야 할 것이다.

### 3) 자치분권 기반의 계획계약제도 시행 방안

#### (1) 계획계약 제도의 추진 개요

문재인정부는 계획계약 제도의 시행을 위해 국가균형발전위원회와 국토교통부가 중심이 되어 준비하고 있다. 계획계약은 정부와 지자체가 지역발전 사업에 관해 계약을 체결하여 시행하는 제도로써 국가균형발전특별법의 지역발전투자협약 규정에 근거하고 있다. 우리나라의 투자협약은 프랑스의 계획계약 모델을 참고한 것으로 국가균형발전특별법 제정 초기부터 제도화되어 있었으나 제반 여건상 시행하지 못하고 문재인정부에서 계획계약(포괄적 지원협약) 개념을 적용하여 부활시킨 것이다. 문재인정부의 국가균형발전 비전과 전략(지역발전위원회, 2018)에서 제시된 계획계약의 시행에 관한 내용은 다음과 같다.

- 1단계(도입): 국가균형발전특별법 개정 후 시행령 개정과 병행, ‘비전과 전략’에 반영된 사업을 중심으로 계획계약(포괄지원협약) 시범사업 선정·추진(‘18년~)  
※ 시범사업 대상(예시): 강소도시권 육성, 산단 구조고도화, 해안권 연계협력, 농촌 신활력 플러스 등
- 2단계(확산): 시범사업 운영결과를 토대로 필요시 점진적 확대  
※ 지자체가 자율적으로 사업 발굴, 지역위 중심으로 컨설팅 수행

자료: 지역발전위원회(2018).

문재인정부에서 시행을 검토하고 있는 계획계약의 시범사업은 기존의 국가균형발전 특별회계 사업을 대상으로 하지 않고 신규재원(2019년 300억원)을 확보하여 수도권을 제외한 14개 광역지자체를 대상으로 사업을 공모할 계획으로 지자체당 국비지원 규모는 3년간 100억원 수준으로 예상된다. 계획계약의 추진절차는 지자체가 사업계획서를 작성하여 국가균형발전위원회에 신청하면 이를 평가검토 후 선정하는 방식으로 통상적인 중앙부처 공모사업과 유사할 것으로 예상된다. 소수의 사업을 대상으로 계약 또는 협약을 체결함으로써 계획계약이 아니라 사업계약이 될 가능성도 큰 것으로 판단된다.

## (2) 계획계약 제도의 개선방안

계획계약 제도는 시범사업 이후의 중장기 비전이 더욱 중요하다. 이를 위해 계획계약 제도 운영에 대한 로드맵을 수립하여 계획계약 제도의 정책목표나 성과지표, 지원 방식, 대상사업 등을 재검토할 필요가 있다. 계획계약 대상사업의 범위 및 재원 규모를 확대하는 방안으로 계획계약의 대상을 지자체의 신규 제안사업에 국한하지 말고 이와 연관된 기존의 국가균형발전특별회계 중앙부처 및 지자체 편성사업으로 확대함으로써 계획계약을 통해 지역별 중점목표를 실현할 수 있는 규모로 개편하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

중앙-지방정부간 계획계약을 분권협약 방식으로 추진하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다<sup>7)</sup>. 이를 위해 새롭게 추진하는 계획계약 제도를 기존의 투자협약 제도와 차별

---

화하여 지역의 주도성과 자율성을 한층 강화하는 방식으로 추진하는 방안이 있다. 계획계약 추진 과정에서 지자체의 역할이 사업발굴 및 사업계획서 작성에만 그치지 않고, 사업시행 지침 수립에서부터 사업시행 절차 및 방식, 모니터링 및 평가방법을 결정하는데도 적극적으로 참여하는 자치분권의 원칙을 준수하도록 한다. 계획계약 제도의 시행에서 지역의 주도성과 자율성을 강화하는 방안으로 프랑스의 계획계약 제도와 영국의 분권협상 제도를 접목하는 전략을 검토할 수 있다.

영국의 분권정책은 우리나라의 지역정책에도 좋은 시사점을 주고 있다. 과거 중앙주도로 설립한 광역개발청(RDA)을 2010년 폐지한 이후 중앙정부의 권한과 재원을 지방으로 이양하여 지역의 자율성과 책임성을 강화하는 분권형 지역발전 정책을 지속적으로 추진하고 있다. 최근에는 한발 더 나아가 중앙정부와 지역이 분권협상(Devolution Deal)을 통해 공공서비스 및 지역개발 기능의 집행권한을 맞춤형 방식으로 지역에 이양하는 단계에까지 이르고 있다.

정부에서 검토중인 계획계약 시범사업은 수도권을 제외할 계획이나 분권협약 방식으로 추진할 경우 수도권도 포함시켜 재정지원은 최저수준으로 하면서 중앙과 수도권이 공동의 정책목표를 추구하는데 동참하도록 할 필요가 있다. 수도권의 경우 타 시도와 달리 개별 지자체별로 협약을 체결하는 대신 수도권의 3개 광역지자체가 공동으로 지역일자리 창출, 혁신성장기반 구축, 생활SOC 공급, 성장관리 등에 관한 계획을 수립하고 중앙정부와 협약을 체결하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

자치분권 기반의 계획계약에서 핵심적인 내용은 계획사업 단위의 포괄적·지역맞춤형 권한이양이 되어야 한다. 계획계약 제도를 단순히 지역개발 사업 목록을 추가하고 재원확보를 보장하는 수준에서 그치지 않고 지역발전 지원제도를 분권형으로 재편하는 계기로 활용해야 할 것이다. 영국의 분권협상이나 프랑스의 계획계약과 같이 재정지원 방식과 비재정지원 방식을 결합하여 분권형 지역발전의 핵심 요소인 지역의 자주성과 책임성을 제고해야 한다. 이를 위해 계획계약의 내용에 중앙과 지방의 투자분담 외에 권한이양, 규제완화 등 비재정적 지원을 지역수요에 맞게 제공할 수 있도록 함으로써

---

7) 이하는 이원섭(2017)을 참고하여 재정리.

---

지역발전사업의 자주적 추진기반을 강화해야 할 것이다.

## 4. 분권형 국가균형발전을 위한 제도개선 방안

### 1) 균형발전 관련 법령 정비 방안

국가균형발전특별법, 국가균형발전특별회계, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 지역개발 및 지원에 관한 법률, 국토기본법 등 주요 균형발전 법령을 지방분권적 요소를 강화하는 방식으로 정비해야 한다. 각 법률의 주요 정비 방안은 다음과 같이 제시할 수 있다.

먼저 국가균형발전특별법은 지자체의 사업계획 수립 및 집행권한, 균형발전 정책수립 참여, 지역 추진기구의 권한 및 기능 등을 강화하는 방향으로 개편할 필요가 있으며, 국가균형발전특별회계는 정책목표별 계정 구분, 지역별 배분기준 및 차등지원 명시, 포괄보조 강화, 계획계약 및 연계협력 지원 등 분권형 균형발전 정책기조를 강화하는 방향으로 개편하도록 한다.

도시 및 지역개발 관련 법률도 자치분권 기조를 강화하는 방향으로 정비할 필요가 있다. 먼저 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 도시계획의 수립 및 결정에 관한 국가 개입 축소, 지방정부의 계획수립·조정·참여권 강화, 도시권 계획기구 설치 등에 관한 내용의 정비가 필요하며, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법은 소규모 개발제한구역 관리계획 결정권을 지방으로 이양하는 방향으로 정비할 필요가 있다. 그리고 지역개발 및 지원에 관한 법률은 사·도내의 지역을 대상으로 수립하는 지역개발계획의 승인권, 지자체 검증보고서 제출, 국토정책위원회 심의 등에 관한 내용에서 지방의 권한을 강화하는 방향으로 정비하도록 한다. 최상위 법률인 국토기본법은 도종합계획 승인권의 지방이양, 국토정책위원회의 심의대상 조정 및 중앙도시계획위원회와의 통합 등을 반영할 수 있도록 정비할 필요가 있다.

---

지방정부가 운영하는 지역발전 관련 조례의 개편을 통해 제도의 실효성을 강화하는 것도 필요하다. 시도별 지역균형발전 조례를 국가균형발전특별법 등을 반영하여 중점 지원대상 지역 선정, 차등지원 적용, 행정정책 지원수단, 추진조직 등에 관한 내용을 보완할 수 있도록 표준 모델을 개발하여 공유하도록 한다.

## 2) 지방자치 관련 법령 정비 방안

지방자치와 관련한 자치분권 특별법 및 지방자치법을 지역발전 요소를 강화하는 내용으로 정비하는 것도 중요하다. 먼저 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법은 자치분권 종합계획 및 연차별 시행계획을 통해 자치분권 추진과제(제11조~17조)<sup>8)</sup>가 차질없이 추진될 수 있도록 중앙정부 및 지자체에 책임성을 부여하도록 한다. 자치분권 정책의 시범실시에 관한 규정은 대상요건을 제시하여 광역 및 기초에서 시행할 수 있도록 근거를 마련할 필요가 있다. 이를 위해 현행 특별법 제10조(자치분권정책의 시범실시)의 ‘국가는 자치분권정책을 추진함에 있어서 필요한 때에는 그 지방자치단체의 실정에 맞게 시범적·차등적으로 실시할 수 있다’는 규정을 하위 법령에서 구체화 하도록 한다.

지방자치법은 법에서 규정하는 특별지방자치단체의 설치·운영에 관한 사항을 시행령에서 정하도록 되어 있으나<sup>9)</sup> 시행령에 누락되어 있으므로 법 또는 시행령에서 구체화할 필요가 있다. 그리고 특별자치 시행을 위해 필수적인 행정특례 적용 대상에 서울특별시 등 대도시, 세종특별자치시, 제주특별자치도 외의 지자체에도 추가할 수 있도록 근거를 마련하도록 한다.

자치분권 종합계획의 시행에 따른 재정분권 확대와 연동하여 지자체간 재정기반 격

---

8) 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제11조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등), 제12조(특별지방행정기관의 정비 등), 제13조(지방재정의 확충 및 건전성 강화), 제14조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선), 제15조(주민참여의 확대), 제16조(자치행정역량의 강화), 제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립)

9) 지방자치법 제2조(지방자치단체의 종류) ③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. ④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

---

차를 완화함으로써 재정의 균형발전 지원기능을 강화할 수 있도록 주요 제도를 개편할 필요가 있다. 가장 중요한 지방재정 조정제도인 지방교부세의 균형발전 지원 기능을 더욱 강화할 수 있도록 지방교부세법을 개정하여 보통교부세 지역균형수요<sup>10)</sup> 산정방식의 개편 및 단순화를 추진하도록 한다.

재정분권의 핵심과제인 지방소비세 및 지방소득세 확대와 연동하여 균형발전 재원인 지역상생발전기금 규모가 확대되도록 지방자치단체 기금관리기본법을 정비할 필요가 있다. 특히 지방소비세의 지역별 배분액 계산시 지역간 소비력 격차를 보다 잘 반영할 수 있도록 지방세법의 시도별 가중치<sup>11)</sup>를 조정할 필요가 있다. 아울러 국고보조금 사업의 시행에 따라 초래되는 지방재정의 부담을 완화하기 위해 보조금 사업의 정비와 지방이양을 동시에 추진할 필요가 있다. 지역간 재정력 격차를 반영하여 보조금 사업의 차등보조율을<sup>12)</sup> 확대할 수 있도록 보조금 관리에 관한 법률을 정비하도록 한다. 마지막으로 지방정부의 세입기반을 확충하는 방안으로 자치분권 종합계획(자치분권위원회, 2018b)에서 제시한 지역자원시설 신세원 발굴 및 고향사랑 기부금 도입을 위한 법률 제정 등 제도를 마련할 필요가 있다.

### 3) 균형발전과 자치분권을 결합하는 새로운 법률 제정 방안

분권형 균형발전 정책의 성공을 위해서는 공간정책 수단과 자치분권정책 수단을 효과적으로 결합하는 것이 관건이다. 분권형 국토발전 전략의 효과적 추진과 성과창출을 위해서는 국토, 지역, 도시, 농촌 등 공간발전을 지원하는 정책수단과 자치행정, 자치

---

10) 2018년도 시 지역 보통교부세 산정내역의 지역균형수요 산정액은 총 2조 5,487억원으로 이 중 경기도가 5,809억원으로 23%를 차지함(행정안전부, 2018c).

11) 지방세법 시행령 제75조(안분기준 및 안분방식) ③ 제1항제1호에 따른 계산식에서 "가중치"란 지역 간 재정격차를 해소하기 위하여 소비지수에 적용하는 지역별 가중치로서 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 100분의 100을, 수도권 외의 광역시는 100분의 200을, 특별자치시, 수도권 외의 도 및 특별자치도는 100분의 300을 말한다.

12) 보조금 관리에 관한 법률 시행령 제5조(차등보조율의 적용기준 등) ① 법 제10조에 따라 기준보조율에 일정 비율을 더하는 차등보조율(이하 "인상보조율"이라 한다)은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 더하여 적용하고, 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 기준보조율에서 20%, 15%, 10%를 각각 빼고 적용하며, 그 적용기준과 각 적용기준의 구체적인 계산식은 별표 3과 같다.

---

조직, 지방재정, 자치입법 등 자치분권을 지원하는 정책수단의 융합을 통한 시너지 창출이 핵심이다.

이를 위한 실천 방안으로 균형발전과 자치분권을 지원하는 법률들의 주요 요소를 결합하는 계획을 수립하여 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 예를 들어 분권균형발전 특별법(가칭)을 제정하여 국가균형발전 정책과 자치분권 정책의 통합적 추진을 통해 분권형 국가균형발전을 지원할 수 있다. 이 방안은 기존의 국가균형발전특별법 등 공간 관련 법률에 취약한 행정정책 지원수단과 자치분권 관련 법률에 취약한 균형발전 지원수단을 특별법을 통해 구체화하고 더욱 강화함으로써 국가균형발전 정책의 성과를 배가할 수 있을 것이다.

분권균형발전 특별법(가칭)의 내용은 크게 국가균형발전의 실현에 필요한 핵심 시책에 관한 부분과 분야별 시책의 추진에 필요한 행정정책 지원수단의 분권화에 관한 부분으로 구성할 수 있다. 핵심 시책에 관한 내용은 특별법을 통해 추진함으로써 성과가 극대화되는 정책수단을 기존의 법률에서 이관받거나 새롭게 발굴할 수 있을 것이다. 여기에는 계획계약, 지역간 협력사업, 지역발전 거버넌스 구축 등이 포함된다. 다음으로 행정정책 지원수단의 분권화에 관한 내용은 공간발전을 위해 활용 가능한 시책을 자치분권 관련 제도를 참고하여 구체적으로 제시할 수 있을 것이다. 여기에는 지역간 차등지원 및 차등분권, 특별지방자치단체(광역연합) 설립 등이 포함된다.

표 6-11 | 분권형 국가균형발전을 위한 제도개선 방안 종합

구 분	대상 법령	제도개선 방향
균형발전 법령 (개정)	국가균형발전특별법	지자체의 사업계획 수립 및 집행권한, 균형발전 정책 수립 참여, 지역 추진기구의 권한 및 기능 강화
	도시 및 지역개발 관련 법률	계획 수립 및 결정의 국가개입 축소, 지방정부 계획 수립·조정·참여권 강화, 도시권 계획기구 설치 등 자치분권 기초 강화
	국토기본법	도종합계획 승인권 지방이양, 국토정책위원회 심의대상 조정 및 중앙도시계획위원회와 통합
	지역균형발전 조례	지역균형발전 조례 표준 모델 개발 및 공유
지방자치 법령 (개정)	지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	자치분권 추진과제 추진을 위한 제도적 장치 확보, 자치분권 정책 시범실시 요건 제시
	지방자치법	특별지방자치단체 실차운영 및 재정 사항 구체화
지방재정 법령 (개정)	지방교부세법	보통교부세 지역균형수요 산정방식 개편
	지방자치단체 기금관리기본법	재정분권과 연동한 지역상생발전기의 확대
	지방세법	지방소비세 배분시 지역간 소비력 격차 반영을 위한 사·도별 가중치 조정
	보조금 관리에 관한 법률	보조금 사업 정비 및 지방이양, 지역간 차등보조율 확대
분권균형 통합법 (제정)	분권균형발전특별법 (가칭)	계획계약, 지역간 협력사업, 지역발전 거버넌스 구축 등 핵심 시책, 지역간 차등지원 및 차등분권, 특별지방자치단체 설립 등 행·재정적 지원수단 포함

자료: 저자 작성.







# CHAPTER 7

## 결론 및 향후 과제

1. 연구의 주요 결론 | 191

2. 연구의 한계 및 향후과제 | 197



## 결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 주요 결론과 향후 과제를 제시하였다. 연구의 주요 결론에서는 분권형 국가균형발전 정책의 실천 방안으로 각 장에서 제시한 핵심 결과를 요약하였다. 연구의 한계 및 향후 과제에서는 본 연구의 성격과 한계를 제시한 다음 추가적인 연구의 필요성과 방향을 제시하였다.

### 1. 연구의 주요 결론

본 연구는 자치분권 시대의 본격화에 따라 예상되는 국가균형발전 정책의 한계를 극복하고 성과를 제고하기 위해서는 국가균형발전 정책의 분권화가 필수적이라는 인식을 토대로 수행되었다. 국가균형발전은 공간적 측면에서 국민의 삶과 관련된 기본적인 권리를 충족시키고 국토의 경쟁력을 높이는 것이 목적이며, 자치분권은 지방정부와 지역주민이 지역발전과 관련한 의사결정과 집행의 핵심 주체가 되도록 하는 것이 목적이다. 본 연구는 후자에 초점을 두었다. 기존의 국가균형발전 정책이 중앙주도로 추진되어 지역의 자율성과 자주성을 발휘하는데 제약이 많기 때문이다. 따라서 본 연구는 국가균형발전과 지방분권의 핵심 요소를 융합하는 분권형 국가균형발전의 추진전략과 실천과제를 제시하고자 하였다. 연구에서 도출된 주요 결론은 다음과 같다.

#### 1) 공간계획 및 지방자치제도의 분권화 현황과 정책과제

먼저 공간계획 및 지방자치제도의 분권화 현황을 공간계획적 관점, 행정적 관점, 재정적 관점, 집행적 관점에서 행정분권, 재정분권, 지자체의 역량 및 자율성, 주민자치

---

가 어떻게 변화되어 왔는지 살펴보았다. 먼저, 행정분권 관점에서는 중앙정부의 권한이 공간계획의 수립·결정권한 이양, 지방분권을 위한 중앙위원회 설치, 사무분담원칙 마련 등을 통해 점진적으로 지방으로 이양되고 있다. 두 번째, 재정분권 관점에서는 지자체의 재정건전성 강화, 재정보전금 제도 개선, 지방비부담 협의제도 강화, 재정안정화기금의 설치, 수수료 징수의 자율권 부여 등을 통해 재방재정의 확충 및 자율성 확대가 진행되고 있다.

세 번째, 지자체 역량 관점에서는 공간계획의 수립권한 이양 및 자율권 강화, 전문위원 설치, 총괄사업자 제도의 도입, 보조금 관리역량 강화, 지자체의 의견반영 확대 등을 통해 지자체의 역량강화 및 자율성 제고가 진행되고 있다. 마지막으로 주민자치 관점에서는 주민입안 확대, 민간의 역할 확대, 주민소송제 도입, 지방재정 공사·공개, 주민감사청구권 강화, 주민소환제 도입, 주민참여 예산기구 설치 등을 통해 주민의 자치역량 강화가 진행되고 있다.

이같은 성과에도 불구하고 공간계획 및 지방자치제도의 분권화 확대를 위해 다음과 같은 정책과제를 제시할 수 있다. 무엇보다 고령화, 저출산, 인구 감소, 저성장 등 거시적인 경제·사회 여건변화를 고려하여 지방이양 사무 분야의 특성을 고려하여 공간·행정·집행의 관점에서 균형발전 정책수단의 분권화 과제를 도출하는 것이 중요하다. 즉, 지자체의 특성과 지역 간 격차를 고려하여 일괄적·동시적 지방이양 대신 지역맞춤형 차등이양, 단계적 이양지원 등의 방안 마련이 요구된다. 특히 지자체의 계획고권을 강화할 수 있도록 지역계획 수립·심의·승인권의 지방이양을 확대하고 중앙정부가 수립하는 계획에 대한 지역참여 확대가 필요하다. 지자체 및 주민의견의 적극적 반영을 고려한 지방이양을 위해 중앙과 지방의 수평적 협력체계를 강화하고 주민자치를 활성화하는 것도 중요하다.

## 2) 국가균형발전 정책의 분권화 현황과 정책과제

국가균형발전 정책의 분권화 추이를 국가균형발전특별법의 제정 이후의 법 개정을

---

토대로 살펴본 결과는 다음과 같다. 먼저, 행정분권 관점에서는 지역혁신발전계획 수립, 국가균형발전 특별회계 설치 및 우선지원, 예산편성시 지자체 의견 반영, 지역혁신협의회 설치 등이 이루어졌다. 다음으로 재정분권 관점에서는 제주특별자치도 계정 및 세종특별자치시 계정 설치, 포괄보조금을 통한 사도의 자율성 제고 등이 이루어졌다.

지자체 역량 관점에서는 사도 발전계획의 수립 의무화, 사도 및 사군의 지역혁신협의회 및 지역혁신지원단 설치 등이 이루어졌다. 마지막으로 주민자치 관점에서는 앞서 살펴본 공간계획 및 지방자치제도의 분권화와 대조적으로 주목할만한 제도적인 성과가 파악되지 않았다. 이는 국가균형발전 정책을 중앙과 지방의 관계 중심으로 접근하고 있어 주민자치적 요소가 반영되기 어려운 구조이기 때문으로 판단된다. 국가균형발전 특별법에서 주민은 균형발전 시책의 주체가 아니라 객체(시혜자)이다. 자치분권 분야에서 도입을 추진하고 있는 다양한 주민참여 제도와 대비된다.

국가균형발전 정책의 분권화를 강화하기 위한 정책과제는 다음과 같이 제시할 수 있다. 무엇보다 자치분권 확대에 따른 새로운 지방자치 제도를 국가균형발전 정책에 폭 넓게 적용함으로써 균형발전정책의 분권화를 촉진할 필요가 있다. 아울러 국가와 지방, 지방과 지방의 수평적 협력과 상생발전을 활성화하는 계획수립 및 집행제도 정비도 중요하다. 균형발전 정책 실천수단의 분권화를 위해 국가균형발전회계의 구조 개편, 국가균형발전특별회계의 포괄보조 확대, 지역 간 차등지원 강화가 필요하다. 주민 참여와 관련해서는 주민의 삶과 공간을 대상으로 하는 정책에서 주민들이 사업을 기획 제안하여 예산에 반영하고 해당 사업의 집행과 성과 평가에도 참여할 수 있도록 제도적인 정비가 요구된다.

### 3) 지방자치분권 정책의 추진 현황과 정책과제

지방자치분권 정책의 변화를 통해 살펴본 분권화 현황과 정책과제는 다음과 같이 요약된다. 역대 정부는 자치분권 정책의 추진을 위해 대통령 직속의 위원회를 설치하고

---

추진과제를 설정하였다. 참여정부는 47개 과제, 이명박정부는 20개 과제, 박근혜정부는 20개 과제, 문재인정부는 33개 과제를 설정하였다. 분권화의 추진 분야는 중앙·지방 권한 재배분, 지방의정, 재정분권, 지방정부 역량 강화, 지방정부 책임성, 정부간 협력, 시민사회 활성화, 근린자치로 구분된다. 또한 역대 정부는 중앙행정권한의 지방 이양을 지속적으로 추진하여 왔으나 이양이 확정된 과제도 완료되지 않은 상태로 문재인정부는 지방이양일괄법을 제정하여 77개 법률에 의한 518개 권한 및 사무를 지방으로 이양할 계획이다.

연방제 수준의 강력한 자치분권을 기치로 출범한 문재인정부가 추진한 헌법 개정은 정치적 공감대 부족으로 연기된 상황이다. 그렇지만 강력한 자치분권에 대한 추진의지와 일정에 차질이 발생하지 있도록 분야별 후속조치가 이루어져야 할 것이다. 특히 자치분권 제도개선의 성과를 기반으로 균형발전 및 공간정책의 분권화를 확대할 수 있도록 지방정부의 계획고권 강화, 자치재정권 강화 및 국가균형발전특별회계 개편, 지역발전 추진체계의 자치분권형으로 전환이 필요하다.

재정분권의 성과와 과제를 살펴보면, 역대 정부는 지방재정 확충을 위해 지방교부세를 인상, 국고보조금 정비, 분권교부세 신설, 지방소비세 도입, 국가균형발전특별회계 신설 및 포괄보조금 도입, 지역상생발전기금 설치 등을 추진하여 왔다. 문재인정부는 국세와 지방세 비율을 현재 8:2에서 7:3을 거쳐 6:4로 개편하는 것을 목표로 지방소비세 및 지방소득세 중심으로 지방세 확대를 추진 중이다. 2018년 10월에 확정된 재정분권 추진방안에 따르면 국세와 지방세 비율을 우선 2022년까지 7:3으로 개선할 계획이다.

이같은 재정분권에도 불구하고 중앙정부 재정 대비 지방재정의 성장세는 미흡한 실정이다. OECD 국가를 대상으로 지방재정의 세입분권과 세출분권 수준을 분석한 결과 우리나라 지방재정은 세입분권과 세출분권의 절대 수준 자체는 높으나 세입분권과 세출분권의 갭이 음수로 나타나 지방재정의 중앙의존도가 매우 높은 것으로 나타났다. 그러므로 지방재정의 확충은 향후 지속적으로 추진될 필요가 있다. 균형발전 재원으로는 부동산교부세, 지역상생발전기금, 보통교부세, 국가균형발전특별회계 등이 재정형

---

평 기능을 수행하고 있다. 이들 균형발전 재원은 재정여건이 불리한 지역에 대한 추가적인 배려가 이루어지고 지역의 자율성을 확대하는 방향으로 제도를 개편해야 한다.

#### 4) 분권형 국가균형발전 정책의 해외사례와 정책적 시사점

분권형 국가균형발전 정책의 해외사례는 프랑스, 독일, 일본을 대상으로 검토하였다. 검토결과와 정책적 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 이들 국가들은 공통적으로 헌법 및 법률을 통해 강력한 분권화 정책의 추진 동력을 확보하였다. 또한 장기적 관점에서 지속적이고 일관된 정책을 추진하고 있으며, 행정-재정-공간정책의 분권화를 복합적으로 추진하여 지방분권과 균형발전의 조화를 이루고 있다.

특히 광역계획 기반의 정부간 협력을 활성화하는 다양한 제도를 운영하고 있다. 우리나라에서도 글로벌 시대에 지역의 경쟁력을 강화하고 국민의 삶을 향상시키는 전략으로 분권화를 통해 지역 특성에 맞는 정책과 시책을 추진할 필요가 있다. 국가의 권한과 재원을 과감하게 지방으로 이양하여 지역의 정책적 자립과 재정적 자립, 그리고 경제적 자립 역량을 제고할 수 있도록 해야 한다.

#### 5) 분권형 국가균형발전의 실천 전략

분권형 국가균형발전의 개념과 실천 모형은 다음과 같이 제시할 수 있다. 본 연구에서 분권형 국가균형발전의 개념은 중앙정부와 지방정부, 지역주민의 역할이 적절하게 분담되어 지방정부와 지역주민이 자치적 권한과 역량을 가지고 지역발전을 추진함으로써 전체 국토가 특색있고 균형있게 발전하고 주민의 복리가 향상되는 선진 국가 발전으로 정의하였다. 분권형 국가균형발전은 지금까지 별개의 경로로 추진되어 온 균형발전과 지방분권 정책을 통합적이고 조화롭게 추진하여 균형과 분권의 선순환 효과를 창출할 수 있도록 해야 한다. 이를 위한 분권형 국가균형발전의 실천모형은 국가균형발전 정책을 구성하는 공간계획 요소, 추진체계 요소, 지원체계 요소, 제도적 요소를 각각 분권형으로 전환하는 것이 핵심이다. 분권형 국가균형발전 정책의 실천 전략은 다음과



---

같이 요약할 수 있다.

첫째, 국가균형발전 정책의 분권화를 추진해야 한다. 이를 위해 지방정부의 계획고권을 확대할 수 있도록 지방정부의 계획수립권, 계획승인권, 계획조정 및 참여권을 강화하고, 지역개발 심의 권한을 지방으로 이양하도록 한다. 균형발전 재정의 분권화 강화를 위해서는 국가균형발전특별회계 포괄보조금의 지역자율성 강화, 지역간 차등지원 확대, 국가균형발전특별회계의 구조 개편을 추진하도록 한다.

둘째, 자치분권 기반의 지역발전 추진체계를 강화해야 한다. 이를 위해 자치분권형 균형발전 체제를 구축할 수 있도록 지방정부의 자치재정권, 자치입법권, 자치조직권을 제주특별자치도에 준하는 수준으로 단계적으로 확대하도록 한다. 지방재정 측면에서는 자치재정권을 강화하되 이 과정에서 발생하는 지역간 재정격차 확대에 대응할 수 있도록 기존의 지방재정 조정제도를 개편하도록 한다. 균형발전 분야의 자치분권을 강화할 수 있도록 국가균형발전특별회계의 포괄보조금과 지자체의 균형발전특별회계를 확대하고, 균형발전 자치입법 제도를 개선하도록 한다.

정부간 협력 및 지역거버넌스 강화 방안으로는 먼저 중앙정부와 지방정부의 수평적 관계정립을 위해 국가균형발전위원회-지역혁신협의회 연석회의(가칭) 등 지방의 소통을 활성화하고 협력체계를 구축하도록 한다. 다음으로 지방정부간 협력 및 거버넌스 강화를 위해서는 특별자치단체와 협약제도 등을 적극 활용하여 행정구역을 초월한 지역발전사업계획의 수립 및 집행을 지원하도록 한다. 중앙-지방정부간 계획계약은 프랑스의 계획계약 제도와 영국의 분권협상 제도를 접목하는 분권협약 방식으로 추진하여 지역의 주도성과 자율성을 강화하는 등 기존의 투자협약 제도와 차별화하도록 한다.

셋째, 분권형 국가균형발전에 필수적인 제도개선을 추진해야 한다. 이를 위해 먼저 주요 균형발전 법령인 국가균형발전특별법, 국가균형발전특별회계, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 지역개발 및 지원에 관한 법률, 국토기본법 등을 앞에서 제시한 지방분권적 요소를 강화하도록 정비해야 한다. 다음으로는 지방자치와 관련한 핵심 법령인 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 및 지방자치법을 지역발전 요소를

---

강화하는 방향으로 정비해야 한다. 재정분권 확대와 연동하여 재정의 균형발전 지원기능을 강화할 수 있도록 지방교부세, 지방소비세, 국고보조금 등 재정 관련 법령을 정비하는 것도 필요하다. 더 나아가 국가균형발전 정책과 자치분권 정책의 통합적 추진을 통해 분권형 국가균형발전을 지원할 수 있도록 분권균형발전 특별법(가칭)을 제정하는 방안도 검토할 수 있다.

결론적으로 분권형 국가균형발전 정책의 실천을 위해서는 지역발전에 필수적인 국토, 지역, 도시계획 분야의 핵심 권한을 지방으로 지속적으로 이전하고, 균형발전 정책을 지원하는 주요 재원과 사무의 지방이양을 확대하여 지방정부가 지역발전을 독자적, 자율적으로 수행할 수 있도록 재정, 조직, 입법 등 실천수단을 확보해야 한다.

## 2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 국가균형발전의 관점에서 주요 공간정책과 자치분권 정책을 대상으로 지방분권적 요소를 강화할 수 있는 구체적인 방안을 제시하였다. 정책방안의 제시는 공간정책에 부족한 자치분권 요소를 강화하는 동시에 분권정책에 부족한 균형발전 요소를 강화하는데 초점을 두었다. 본 연구의 가장 큰 특징이자 기존 연구와의 차이점은 분권과 균형발전을 통합적 관점에서 접근하였다는 점이다. 균형발전과 지방분권에 관한 통상적인 연구는 균형과 분권의 상호관계를 다루기보다는 각각의 관점에서 접근하고 있어 균형발전과 지방분권의 관계나 우선순위 등과 관련하여 서로 다른 의견이 표출되는 원인이 되기도 한다. 균형발전과 분권의 관계나 분권형 균형발전의 가능성에 대해서는 실증자료를 토대로 균형발전과 자치분권 분야의 전문가들이 학제간 후속연구를 통해 보다 심층적으로 살펴볼 수 있을 것이다.

다음으로 본 연구는 균형발전과 자치분권이라는 두 가지의 정책과제를 다루면서 각 과제의 경중이나 우선순위 측면에서 어느 한쪽에 치우치지 않으려고 하였다. 다만 분권형 균형발전이라는 용어 설정에서 볼 수 있듯이 본 연구는 균형발전에 초점을 두면서

---

분권은 균형발전을 위한 실천적 개념으로 접근하였다. 국가균형발전 정책을 개선하여 완성도를 높이기 위해 분권적 요소를 강화하고자 하였기 때문에 지방분권의 관점에서 본 연구는 분석의 깊이나 구체성, 완결성이 부족할 수 밖에 없다. 그렇지만 향후 지방 분권 정책을 개선함에 있어 지역균형과 같은 공간적 요소를 더욱 중요하게 고려해야 한다는 점에서 본 연구에서 제기한 이슈와 대안을 참고할 수 있을 것이다.

아울러 본 연구는 국가균형발전 정책 또는 주요 공간정책의 기획에서 집행에 이르는 전체 과정에서 지방분권 또는 자치분권 개념을 강화할 수 있도록 다양한 정책 방안을 제시한다는 점에서 종합적인 연구로 볼 수 있다. 국가균형발전 정책과 관련한 주요 주제별로 분권화를 적용할 수 있는 대안을 제시하고자 하였다. 본 연구에서 제시한 각종 정책대안은 본 연구진의 관점을 담은 것으로 이상적·규범적 대안으로 비판받을 수 있으며, 실제 정책 현장에 적용하기 위해서는 추가적인 검토와 후속 연구가 필요하다.

마지막으로 본 연구에서 제시한 정책과제는 국가균형발전 정책을 자치분권 모델로 전환시키는데 필요한 기초적인 연구결과이자 추가적인 연구를 위한 과제 목록이기도 하다. 연구에서 제시한 주요 과제별로 후속 연구를 통하여 구체적인 추진방안이 제시될 필요가 있다. 예를 들어 공간적 차원에서는 균형발전과 자치분권의 시너지 효과가 창출될 수 있는 지역의 범위설정이나 자치분권의 공간단위, 효과적인 지역거버넌스 구축방안, 자치분권의 균형발전 효과 등에 관한 추가적인 연구가 가능할 것이다. 이들 정책이슈는 공간정책 분야와 자치분권 분야의 학제간 연구를 통해 대응하는 것이 효과적이다.

---

## 참고문헌

REFERENCE



### [국내문헌]

- 강영주박진경. 2016. 지방분권과 지역격차 완화 방안. 한국지방자치학회 동계학술대회 (2016. 2. 11~12, 경북대) 발표자료.
- 강현수. 2013. 새로운 지역균형발전 정책의 방향과 과제. 강현수 외. 지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색. 사회평론.
- 강현수. 2018. 분권과 균형발전을 위한 국가균형발전특별회계 개편 방안. 충남리포트 Vol. 304. 충남연구원.
- 국가균형발전위원회. 2004. 국가균형발전의 비전과 전략. 동도원.
- 국가균형발전위원회. 2008. 상생도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략. 지역발전 정책 추진전략 보고회의 자료(2008. 7. 21).
- 국무조정실. 2018. 정부, 재정분권 본격화 한다. 보도자료(2018. 10. 30).
- 국무총리실. 2011. 이명박정부 100대 국정과제.
- 권세훈. 2013. 지방자치단체간의 협력과 협력기구의 발전: 프랑스를 중심으로. 법학논고 43: 59~78.
- 금창호. 2018. 문재인 정부 지방분권의 합리적 추진전략 탐색. 국토연구원 분권형 국가 균형발전의 실천전략 연구 자문회의 발표자료(2018. 6. 28).
- 금창호박기관. 2014. 지방분권 국정과제의 평가와 성공적 추진전략. 한국정책연구 14(1): 1~23.
- 기획재정부. 각 년도. 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 기획재정부. 각 년도. 국가결산보고서.
- 김보미. 2017. 지방자치단체의 공간계획 자치권에 관한 연구. 한국지방자치학회보 29(4): 1~22.

- 
- 김순은. 2005. 지방분권정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지화에 대한 비판적 고찰. 한국거버넌스학회보 12(2): 95-133.
- 김순은. 2017. 자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진 전략. 월간 국토 2017년 12월호: 13-19. 국토연구원.
- 김순은. 2018. 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략. 지방행정연구 32(1): 35-60.
- 김은경. 2015. 프랑스 국토개혁정책의 시사점. 이슈 & 진단(No. 211 2015. 12. 16. ). 경기연구원.
- 김태환 외. 2003. 지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역화방안 연구. 국토연구원.
- 김필현. 2018. 실효적 재정분권 실현을 위한 지방세 확충 방향. 국회포럼 자치·분권·균형발전 및 대한민국시도지사협의회 공동주최 실효적 재정분권을 위한 정책토론회 (2018. 2. 5) 발표자료.
- 김현호. 2017. 지방분권에 바탕한 지역균형발전 정책의 추진 방향. 국토 2017년 12월호: 33-37. 국토연구원.
- 김현호·김도형. 2018. 지방분권형 지역균형발전정책의 설계. 한국지방행정연구원.
- 김홍환·정순관. 2018. 역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가. 지방행정연구 32(1): 3-34. 한국지방행정연구원.
- 대통령 문재인. 2018. 대한민국헌법개정안.
- 대한국토·도시계획학회. 2012. 도시계획위원회의 역할 및 기능 개선방안에 관한 연구.
- 류영아·김필두. 2015. 지방분권 활성화 방안 연구: 자치재정권을 중심으로. 한국지방자치학회보, 27(2): 221-248.
- 민기·홍주미. 2017. 중앙행정권한의 지방이양에서 나타난 권한이양 유형분류 및 소요재원 산정방안. 한국지방자치학회보 29(3): 249-274.
- 배준구. 2016. 프랑스 공간계획체계의 분석과 함의. 사회과학연구 32(4): 179-203.
- 변창흠·정준호. 2013. 지역균형발전의 필요성과 쟁점들. 강현수 외. 지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색. 사회평론.

- 
- 서태성 외. 2005. 지방분산분권과 국토균형발전의 대응과제(I): 참여정부의 분산분권형 균형발전정책의 진단과 개선방안. 국토연구원.
- 서태성 외. 2006. 지방분산분권과 국토균형발전의 대응과제(II): 국가균형발전 정책의 지방화를 위한 대응과제. 안양: 국토연구원.
- 성경륜. 2013. 균형사회와 분권국가의 전망. 한울.
- 성경륜. 2017. 분권국가와 지역균형발전: 미래 비전과 과제. 한국지방행정연구원·행정자치부 주최 새 정부의 지방분권균형발전 토론회(2017. 7. 19) 발표자료.
- 소순창. 2011. 역대 정부의 지방분권 정책의 평가. 한국지방자치학회보 23(3): 39~68.
- 손희준. 2011. 지방자치 20년: 지방재정의 평가와 과제. 한국지방재정학회 세미나 자료집: 3~30.
- 손희준. 2014. 민선 6기 출범에 따른 지방재정 성과와 과제. 예산정책연구 3(2): 73~106.
- 윤영근. 2017. 지방분권의 두 가지 접근: 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로, 지방자치 이슈와 포럼. 제12권: 31~42.
- 이규영. 2005. 독일 연방주의의 분권과 균형발전1. 지방자치정보 153: 53~64.
- 이동우 외. 2006. 분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구. 국토연구원.
- 이동우 외. 2013. 지역통합지방분권을 통한 상생적 국토·지역 정책방안. 국토연구원.
- 이승종. 2003. 분권과 균형. 지방행정연구. 17(3): 73~99.
- 이원섭. 2017. 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal). 국토정책 Brief No. 625(2017. 8. 7). 국토연구원.
- 이원종 외. 2015. 지역발전정책론: 이론과 실제. 율곡출판사.
- 이재원. 2018. 재정분권과 정부간 재정관계 개편 과제. 국가균형발전위원회 주최 분권과 균형 정책연구회 2차 회의(2018. 12. 20) 발표자료.
- 자치분권위원회. 2018a. 「지방이양일괄법」 제정된다. 보도자료(2018. 7. 31).
- 자치분권위원회. 2018b. 자치분권 종합계획(안).
- 장교식·이진홍. 2014. 지방자치단체의 도시계획고권에 관한 고찰. 법학연구 54: 189~213.

- 
- 전학선. 2015. 프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점. 공법학연구 제16권 제3호.
- 전훈. 2016. 프랑스 지방자치의 새로운 변화. 법제논단 2016년 3월호.
- 정순관. 2018. 특별대답: 우리 삶을 바꾸는 자치분권이 실현되는 사회를 만들어 가겠습니다. 행정포커스 2018년 5-6월호(통권 133호):6~17. 한국행정연구원.
- 정창수. 2017. 지역발전특별회계 지역 배분 현황과 개선 방안. 충남리포트 Vol. 267. 충남연구원.
- 제주발전연구원. 2004. 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략.
- 제주발전연구원. 2016. 제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략.
- 제주특별자치도. 2011. 제주특별자치도 5년 종합평가.
- 제주특별자치도의회. 2016. 제주특별자치도 출범 10년, 성과와 과제 정책세미나(2006. 6. 29, 제주특별자치도 의회).
- 조기현. 2011. 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안: 광역지역발전특별회계를 중심으로. 임성일(편). 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건성 강화방안. 한국지방행정연구원. pp599~698.
- 조기현. 2013. 지역균형발전을 위한 재정지원제도 방향과 과제, 강현수 외. 지역균형발전의 재구성: 성찰과 대안 모색. 사회평론.
- 조기현. 2018. 시군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구. 지방행정연구 32(2): 61~94.
- 중앙도시계획위원회. 각 년도. 중앙도시계획위원회 운영실적 보고자료.
- 지방자치발전위원회. 2013. 지방이양 추진현황.
- 지방자치발전위원회. 2014. 지방자치발전 종합계획.
- 지방자치발전위원회. 2017. 지방자치발전백서.
- 지역발전위원회. 2013. 국민에게 행복을, 지역에 희망을. 제1차 지역발전위원회 회의 자료(2013. 7. 18).
- 지역발전위원회. 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.

- 
- 차미숙 외. 2017. 분권화시대의 국가공간정책 추진 방향. 국토연구원.
- 최봉석. 2016. 독일 연방주의개혁과 지방분권의 강화: 2006년~2014년 독일 기본법 (GG)개혁을 통한 지방분권의 강화. 공법학연구 17(1): 69~101.
- 최진혁. 2017. 지방분권의 제2도약으로서 대한민국의 자치분권 추진과제에 관한 연구. 한국지방자치학회보 29(3): 55~84.
- 한국지방행정연구원. 2015. 제주특별자치도 자치분권 강화연구 용역.
- 행정안전부. 각 년도. 지방자치단체 통합재정 개요.
- 행정안전부. 각 년도. 지방재정연감.
- 행정안전부. 2017. 자치분권 로드맵(안).
- 행정안전부. 2018a. 공고 제2018-579호(2018. 9. 28).
- 행정안전부. 2018b. 공고 제2018-676호(2018. 11. 13).
- 행정안전부. 2018c. 2018년도 보통교부세 산정내역.

#### **[법률자료]**

- 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법. 시행 2018. 7. 18. 법률 제15593호 (2018. 4. 17 일부개정).
- 국토기본법. 시행 2018. 4. 17. 법률 제15598호(2018. 4. 17 일부개정).
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률. 시행 2019. 2. 22. 법률 제15401호(2018. 2. 21 일부 개정).
- 국가균형발전특별법. 법률 제7061호(2004. 1. 16 제정, 2004. 4. 1 시행).
- 국가균형발전특별법. 법률 제8160호(2006. 12. 30 일부개정, 2007. 1. 1 시행).
- 국가균형발전특별법. 법률 제9629호(2009. 4. 22 일부개정, 2009. 4. 22 시행).
- 국가균형발전특별법. 법률 제12215호(2014. 1. 7 일부개정, 2014. 1. 7 시행).
- 국가균형발전특별법. 법률 제12335호(2014. 1. 28 일부개정, 2015. 1. 1 시행).
- 국가균형발전특별법. 법률 제15489호(2018. 3. 20 일부개정, 2018. 9. 21 시행).
- 대한민국헌법. 헌법 제10호(1987. 10. 29 전부개정, 1988. 2. 25 시행 )



---

보조금 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제29181호(2018. 9. 18 타법개정, 2018. 9. 21시행)

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 법률 제15500호(2018. 3. 20 일부개정, 2018. 9. 21 시행)

지방교부세법. 법률 제14839호(2017. 7. 26 타법개정, 2017. 7. 26 시행)

지방세법 시행령. 대통령령 제28841호(2018. 4. 30 타법개정, 2018. 5. 1. 시행)

지방자치단체 기금관리기본법. 법률 제14839호(2017. 7. 26 타법개정, 시행 2017. 7. 26)

지방자치법. 법률 제14839호(2017. 7. 26 타법개정, 2017. 7. 26 시행).

지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법. 법률 제15501호(2018. 3. 20 일부개정, 2018. 3. 20 시행).

지방재정법. 법률 제15528호(2018. 3. 27 일부개정, 2019. 1. 1 시행).

지역개발 및 지원에 관한 법률. 법률 제15489호(2018. 3. 20 타법개정, 2018. 3. 20. 시행).

### [외국문헌]

国土交通省. 2007. 平成18年度 諸外国の国土政策分析調査: ドイツの国土政策事情. 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会. 2014. 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書.

中田晋自. 2016. フランスにおける大都市圏の拡大と自治体間協力型広域行政組織 : 2014年のメトロポール改革とリール・メトロポールの対応. 愛知県立大学外国語学部紀要 第48号: 1~26.

内閣府地方分権改革推進室. 2016. 地方分権改革のこれまでの経緯及び平成28年の提案募集の進め方.

野村総合研究所. 2003. 地方の自主性主体性を生かした国支援特例のあり方に関する調査. 国土交通省.

日本都市センター. 2017. 各国の地方政府の体系.

- 
- 松原直樹. 2017. ドイツにおける市町村間協力組織. 専修総合科学研究 (25): 75~85.
- 森川洋. 2017. ドイツの空間整備における「同等の生活条件」目標と中心地構想. 自治  
総研 通巻470号: 1~22.
- 大西隆編著. 2010. 広域計画と地域の持続可能性(東大まちづくり大学院シリーズ).
- 市島宗典. 2016. 日本における地方分権改革と地方財政の現状と課題. 総合政策論  
叢 第7号: 99~108.
- 財団法人自治体国際化協会. 2011. ドイツの地方自治(概要版).
- 半谷俊彦. 2012. ドイツにおける財政調整制度について.
- European Commission. 2014. Guidelines on regional state aid for 2014~2017.  
Competition Policy Brief Issue 14.
- European Communities. 2007. Cohesion policy 2007~13: Commentaries and official  
texts.
- Filippetti, Andrea and Agnese Sacchi. 2016. Decentralization and economic  
growth reconsidered: The role of regional authority. Environment and  
Planning C: Government and Policy 34(8): 1793~1824.
- Hossain, Md. Awal. 2007. Administrative decentralization: A framework for  
discussion and its practices in Bangladesh.  
출처: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan019445.pdf>
- Lessmann, Christian. 2012. Regional inequality and decentralization: an empirical  
analysis. Environment and Planning A 44(6): 1363~1388.
- Lupton, Ruth, Ceri Hughes, Sian Peake-Jones and Kerris Cooper. 2018.  
City-region level devolution: Greater Manchester.
- Ministry of Housing, Communities and Local Government. 2018. Strengthened  
Local Enterprise Partnerships.
- Rodríguez-Pose, Andres and Roberto Ezcurra. 2009. Does Decentralization Matter for

---

Regional Disparities? A Cross-Country Analysis. SERC Discussion Paper 25.

출처: <https://core.ac.uk/download/pdf/17259.pdf>.

Sacchi, Agnese and Salotti, Simone. 2011. Income inequality, regional disparities, and fiscal decentralization in industrialized countries. Paper presented in the Workshop on Regional and Urban Economics: Inequality and Regional Growth and Cohesion. 24~25 November 2011. Barcelona.

Tselios, Vassilis, Andres Rodriguez-Pose, Andy Pike, John Tomaney and Gianpiero Torrissi. 2012. Income Inequality, Decentralisation, and Regional Development in Western Europe. *Environment and Planning A* 44(6): 1278~1301.

Yuliani, Elizabeth Linda. 2004. Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean?

출처: [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/interlaken/Compilation.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf)

#### [인터넷자료]

국가과학기술정보센터(NDSL)(<http://www.ndsl.kr>, 2018. 10. 11 접속).

국가기록원 대통령기록관(<http://ple.pa.go.kr>, 2018. 5. 31 접속).

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>, 2018. 6. 20; 2018. 10. 19 접속).

국토교통부 정보마당, 국토교통상식: 국토정책위원회 개요(<http://www.molit.go.kr>, 2018. 10. 17 접속).

국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>, 2018. 10. 15 접속).

대통령기록관(<http://ple.pa.go.kr/>, 2018. 5. 31 접속).

독일 경제에너지부(<https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/regional-policy.html>, 2018. 6. 11 접속)

일본 총무성(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>, 2018. 6. 29 접속).

일본어 위키피디아(<https://ja.wikipedia.org>, 검색어: ドイツ連邦共和国基本法, 2018. 6. 15 접속).

---

지방자치발전위원회(<http://clad.go.kr>, 2018. 6. 1 접속).

한국어 위키백과(<https://ko.wikipedia.org/wiki>, 검색어: 지방자치, 2018. 6. 30. 접속).

e-나라지표(<http://www.index.go.kr>, 2018. 4. 10 접속).

OECD Fiscal Decentralization Data Base(<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>, 2018. 4. 10 접속).

---

## SUMMARY

---



### A Study on the Strategies for Decentralization of Balanced National Development Policies

Lee Wonsup, Yang Jinhong, Park Taesun, Kim Jinbum

**Key words:** Decentralization, Balanced National Development,  
Regional Policy, Local Autonomy

This study is based on the perception that the decentralization of balanced national development policy is essential to overcome the limitation of the existing policy and to improve the performance. As the current balanced national development policy is a centralized policy, regional and local governments are facing many restrictions when they prepare and implement regional development plans and projects. It is increasingly important to convert the paradigm of balanced development policy into a decentralized system. Under the circumstance, this study suggests the implementation model and strategies and measures for the decentralization of balanced development policy, integrating key elements of balanced national development and decentralization of policy measures.

Decentralized balanced development policy is expected to create virtuous outcomes on regional development by integrating and harmonizing the balanced development and the decentralization policy that have been implemented

---

separately. Major strategies for the decentralization of balanced national development policy are summarized as follows.

First, there is a strong need to promote the decentralization of balanced national development policy. Local governments' right to planning and participation in preparation, review, approval, coordination of urban, regional and local development plans needs to be strengthened. In order to enhance the decentralization of finances for balanced development programs, local autonomy of the block grant from the special accounts for balanced national development, the expansion of differential support between regions, and the restructuring of the special account for balanced national development should be considered.

Second, there is a need to promote the regional development system based on strengthened local autonomy. The power of local governments' finances, legislation, and organization of bodies should be expanded to a level similar to that of the Jeju Special Self-Governing Province. In finances, local governments' autonomy should be strengthened, and inter-governmental fiscal coordination system should be established to cope with the widening gap of fiscal revenues among regions. In order to strengthen the decentralization of finances for balanced development, the amount of the discretionary block grants of the national special account and the regional special accounts for balanced development should be expanded.

In order to establish the horizontal relationship between the central government and the local government, it is necessary to activate communication and establish a cooperative system between the Presidential Committee for Balanced Development and the Regional Innovation Councils. In order to encourage inter-governmental cooperation in regional development, special forms of local governments and inter-governmental contractual systems needs to be employed actively.

---

Third, there is a need to revise laws and regulations that are essential for the decentralization of balanced national development policy. Key elements of decentralization need to be reinforced in laws for spacial development, including the Special Act on Balanced National Development, the Special Account for Balanced National Development, the Law on Planning and Utilization of the National Territory, the Law on Regional Development and Support, and the Framework Law on the National Territory. In addition, laws for local autonomy need to reinforce the elements of regional development, especially the Special Act on Local Autonomy and Decentralization and the Local Autonomy Act. In order to strengthen the role of financial measures to support balanced development, laws related to financial support need to be revised such as Local Allocation Tax, Local Consumption Tax, and National Grant. Furthermore, it will be possible to enact a new Special Law on Decentralization of Balanced Development to lead the balanced development of the country through the integration of the balanced development policy and the decentralization policy.

In conclusion, it is imperative to transfer more powers and resources to the regional and local governments to ensure financial, organizational, and legislative autonomy in the areas of balanced national development in Korea,

기본 18-10

## 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구

연구진 이원섭, 양진홍, 박태선, 김진범, 강창민, 김현호

발행인 강현수

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인쇄 2018년 11월 28일

발행 2018년 11월 30일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 8,000원

---

I S B N 979-11-5898-379-6

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2019, 국토연구원

---

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

이원섭, 양진홍, 박태선, 김진범, 강창민, 김현호, 2018. 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구,

세종: 국토연구원.

---

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.



# 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구

A Study on the Strategies for Decentralization of  
Balanced National Development Policies



제1장 연구의 개요 및 목적

제2장 국가균형발전 정책의 분권화 현황과 과제

제3장 지방자치분권 정책의 현황과 과제

제4장 분권형 국가균형발전 정책의 해외 사례

제5장 분권형 국가균형발전의 이론 및 실천 모형

제6장 분권형 국가균형발전 정책의 추진 전략



**KRIHS** 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)  
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

