

지방자치분권 및 지역균형발전 특별법의 제정 의미와 주요 내용

요 약

윤석열 정부는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 국정 목표로 설정하고, 이를 실현하기 위해 '지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법'을 제정하였다. 금년 7월 10일부터 법적인 효력을 발휘하고 있는 특별법은 지난 20년 동안 별개로 추진된 자치분권과 균형발전을 하나로 연계하고, 지역 주도의 분권형 균형발전을 추진할 수 있는 계기를 제공하고 있다. 특별법 제정 의미는 중앙주도의 균형발전에서 분권형 균형발전으로의 패러다임 전환, 그동안 분절적으로 추진된 자치분권과 균형발전의 계획 및 정책을 지방시대위원회를 중심으로 연계와 통합, 헌법에서 규정하고 있는 자치분권과 균형발전의 가치를 상호 동반자적 관점에서 구현할 수 있는 토대 마련 등에서 찾을 수 있다. 지역 간 불균형 해소, 지역 특성에 맞는 자립적 발전 및 지방자치분권을 통해 지역이 주도하는 지역균형발전을 강조하고 있는 특별법은 총칙, 지방시대 종합계획, 지역균형발전시책과 지방자치분권과제, 지방시대위원회 구성·운영, 지역균형발전특별회계를 주요 내용으로 담고 있다. 특별법의 실효성을 강화하기 위해서는 국민적 공감대 속에 지지 기반의 확대와 더불어 기회발전특구와 같은 분권형 균형발전사업의 성공모델을 조기에 창출할 필요가 있다. 또한, 대통령자문기구인 지방시대위원회와 시도에 구성되는 지방시대위원회의 적극적 역할 수행, 그리고 시도 지방시대 계획, 부문별 계획, 초광역권 발전계획으로 구성되는 지방시대 종합계획의 내실 있는 수립 및 차질 없는 추진이 중요하다고 할 수 있다.

1. 머리말

윤석열 정부는 2022년 7월 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 국정 목표로 설정하고, 이를 실현하기 위한 3대 약속으로 진정한 지역 주도의 균형발전 시대 마련, 혁신성장 기반 강화로 지역의 좋은 일자리 창출, 지역 스스로 고유한 특성화 발전 지원을 제시하였다.

이러한 국정 목표와 3대 약속 실현의 법적 토대가 되는 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 통합법)’이 2023년 5월 25일 국회 본회의를 통과하였고, 동법 시행령은 7월 3일 국무회의에서 의결됨에 따라 통합법 및 시행령이 7월 10일부터 법적 효력을 가지게 되었다. 통합법은 참여정부 이후 20년 동안 별개로 추진된 자치분권과 균형발전을 하나로 연계하고 지역 주도의 분권형 균형발전을 추진할 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서 많은 관심과 기대를 받고 있다.

참여정부 이후 지속적인 균형발전정책에도 불구하고 수도권 쏠림 현상 및 지방 소멸의 위기감 확대, 지방 청년층의 교육·일자리 기회를 찾아 수도권으로 이동, 지방의 다양성·자율성·창의성을 적극적으로 활용하지 못한 중앙주도 추진방식의 한계 등을 고려할 때, 지역 주도의 분권형 균형발전은 국가발전을 위한 새로운 시도이자 패러다임의 전환이라 할 수 있다.

작년 11월 국회에 제출된 이후 약 7개월 만에 국회를 통과한 통합법을 토대로 자치분권과 균형발전이 상호 연계·융합되어 성공적인 분권형 균형발전이 되도록 각계 각층의 관심과 해안이 필요한 시점이라 생각한다. 이러한 배경하에 본 글에서는 역대 정부별 균형발전과 자치분권 관련 법의 변천 과정을 되돌아보고, 이번 통합법의 제정 의미와 특징, 주요 내용, 그리고 실효성 제고 방향을 모색해 보고자 한다.

2. 균형발전 및 자치분권 관련 법의 변천

(1) 균형발전 관련 법

국가균형발전특별법(이하 균특법)은 참여정부 시기인 2004년 1월에 제정된 이후 2022년까지 총 17회 개정(타법 개정 제외)되었다. 특히, 5년마다 새로운 정부의 출범에 따라 균형발전의 방향과 목표, 전략이 변경되었고, 이를 제도적으로 뒷받침하

기 위해서 균특법¹⁾ 개편도 불가피하였다.

참여정부는 균특법 제정(법률 제7061호) 목적을 지역 간 불균형 해소와 지역혁신 및 특성화 발전을 통한 자립형 지방화를 촉진하여 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회건설에 두었다. 균특법에 국가균형발전, 지역혁신체계, 지역전략산업, 공공기관 지방이전을 처음으로 규정하였고, 국가균형발전 5개년계획의 수립·추진 근거를 마련하였다. 균형발전을 위한 핵심 사업으로 지역전략산업 선정·육성, 공공기관 지방이전, 혁신도시 조성 등 12개 시책을 제시하였고, 국내 최초로 국가균형발전특별회계와 국가균형발전위원회(중앙)·지역혁신협의회(시도)가 균특법을 근거로 설치·운영되었다.

이명박 정부는 2009년 균특법을 개정(법률 제9629호)하면서 지역의 특성화 발전과 지역 간 연계협력의 증진을 통한 지역의 경쟁력 제고를 강조하였다. 개정된 균특법의 주요 용어에 지역발전, 광역경제권, 지역선도산업이 새롭게 포함되었고, 기존 국가균형발전 5개년계획은 지역발전 5개년계획으로 변경되었다. 지역발전 10개 시책으로 5+2 광역경제권을 중심으로 국토의 다원적 개발과 지역발전역량 확충, 지역인력 양성과 과학기술 진흥 등이 제시되었고, 지역발전위원회(중앙)·광역경제권발전위원회(권역)의 구성, 광역·지역발전특별회계 설치 등 추진체계와 특별회계에도 변화가 있었다.

박근혜 정부는 2014년 균특법을 개정(법률 제12215호)하면서 지역 특성화 발전 및 연계협력을 통한 지역 경쟁력 제고와 삶의 질 향상을 강조하였다. 개정된 균특법은 지역발전, 지역특화산업, 경제협력권산업을 주요 용어로 규정하였고, 기존 지역발전 5개년계획은 제2차 지역발전 5개년계획으로 계승하였다. 지역발전을 위한 12개 시책에 주민생활 기반 확충과 지역발전역량 강화, 지역복지 및 보건의료 확충, 산업위기에대응특별지역 지정 등을 포함하였고, 지역발전특별회계와 지역발전위원회(중앙)·생활권발전협의회(시도)가 개정된 균특법을 근거로 설치되었다.

문재인 정부는 2018년 균특법을 개정(법률 제15489호)하면서 지역 간 불균형 해소와 지역 특성에 맞는 자립적 발전을 통한 국민 생활의 균등한 향상을 강조하였다. 참여정부 균형발전정책의 계승·발전을 지향한 문재인 정부는 개정된 균특법에 국가균형발전, 국가혁신융복합단지, 인구감소지역 등을 주요 용어로 규정하였고, 균형발전 시책에 지역혁신체계, 지역산업 육성·일자리 창출 등 지역경제 활성화, 지역발전투자협약, 인구감소지역 지원을 포함하였다. 또한, 참여정부에서 사용한 명칭을

1) 국가균형발전특별법은 제1장 총칙(목적, 정의 등), 제2장 균형발전 5개년계획, 제3장 균형발전시책, 제4장 추진체계, 제5장 특별회계로 구성이 되는데, 역대 정부의 법 개정 과정에서 내용은 큰 변화가 있었지만, 법 명칭과 구조는 유지되었다.

근거로 지역발전 5개년계획은 국가균형발전 5개년계획으로 변경하는 한편, 국가균형발전위원회(중앙)·지역혁신협의회(시도)와 국가균형발전특별회계도 개정된 균특법을 근거로 복원하였다.

(2) 자치분권 관련 법

자치분권 분야에서도 역대 정부별로 자치분권의 확대를 위해 제도 정비를 지속적으로 추진하였다. 지방분권법이 2004년 1월 제정된 이후 2008년 지방분권촉진에 관한 특별법 제정, 2013년 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제정, 2018년 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제정 등 총 8회에 걸친 제정·개정이 있었다.

참여정부는 2004년 ‘지방분권특별법’을 제정(법률 제7060호)하면서 국가 및 지방자치단체의 지방분권에 관한 책무를 명확히 하고 지방분권의 기본원칙, 추진과제, 추진체제 등을 규정함으로써 지방의 발전과 국가경쟁력 제고를 명시하였다. 동 법률은 제1장 총칙(지방분권 기본 이념, 사무 배분 원칙 등), 제2장 지방분권의 추진과제(권한 및 사무의 이양, 지방재정의 확충 및 건전성 강화), 제3장 지방분권 추진기구 및 추진절차를 주요 내용으로 포함하였다.

이명박 정부는 기존 지방분권특별법을 전면 개정한 ‘지방분권촉진에 관한 특별법’을 2008년 제정(법률 제8865호)하면서 지방사무와 국가사무의 명확한 구분, 법령 정비 기간의 명시, 국가사무의 포괄적·일괄적 이양추진과 자주재원의 확충, 지방의회의 자치입법권 확대를 강조하였다. 동 법률은 제1장 총칙(지방분권 기본 이념, 사무 배분 원칙, 지방분권 추진 일정 등), 제2장 지방분권의 추진과제(권한이양 및 사무 구분체제의 정비, 지방의회의 활성화, 주민참여의 확대 등), 제3장 지방분권 추진기구 및 추진절차(지방분권촉진위원회 구성·운영, 이행 상황의 점검·평가 등)를 중심으로 내용을 제시하였다.

박근혜 정부는 기존 지방분권촉진에 관한 특별법과 지방행정체제 개편에 관한 특별법을 통합하여 2013년 ‘지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’을 제정(법률 제11829호)하였다. 동 법률은 지방분권과 지방행정체제 개편을 종합적·체계적으로 추진하여 성숙한 지방자치를 구현하고 지방발전과 국가경쟁력 향상을 지향하였다. 제1장 총칙은 목적, 정의, 지방자치발전 종합계획 수립을, 제2장은 지방분권의 기본원칙, 지방분권의 추진과제를, 제3장은 지방행정체제 개편의 기준과 과제, 통합

지방자치단체에 대한 특례, 대도시에 대한 특례를, 제4장은 지방자치발전위원회 설치, 이행상황의 점검·평가 등을 규정하였다.

문재인 정부는 기존 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법을 2018년 ‘지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’으로 개정(법률 제15501호)하였다. 동 법률은 강력한 자치분권 추진을 위해 자치분권위원회 설치, 자치분권위원회에 국민과 지역단체의 참여 강화, 자치분권에 대한 관계기관의 안전 제출 기능을 확대하였다. 2020년에는 일부 개정(법률 제16888호)을 통해서 지방자치단체가 이익 받은 권한 및 사무를 원활하게 처리할 수 있도록 기구·인력의 효율적 배치 및 예산 조정 등의 조치를 하도록 규정을 마련하였다.

〈표 1〉 균형발전과 자치분권 관련 법의 변천

		균형발전	자치분권
참여 정부	법령	국가균형발전특별법 (법률 제7061호, 2004년 제정)	지방분권특별법 (법률 제7060호, 2004년 제정)
	내용	- 국가균형발전위원회, 국가균형발전 5개년계획, 국가균형발전특별회계 설치·운영 근거 마련 - 지역혁신체계, 공공기관 지방이전, 혁신도시, 행정중심복합도시, 지역전략산업 육성 등	- 지방분권 기본 이념, 사무배분 원칙, 자율과 참여의 원칙 등 규정 - 권한과 사무이양, 특별지방행정기관 정비, 지방 재정 확충 및 건전성 강화, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립, 지방분권추진위원회 구성 등
이명박 정부	법령	국가균형발전특별법 (법률 제9629호, 2009년 개정)	지방분권촉진에 관한 특별법 (법률 제8865호, 2008년 제정)
	내용	- 지역발전위원회, 지역발전 5개년 계획, 광역·지역발전특별회계 설치·운영 근거 마련 - 5+2 광역경제권, 광역경제권 선도 산업, 지역 인력 양성과 과학기술진흥 등	- 지방분권 기본 이념, 사무배분 원칙, 지방분권 추진 일정, 지방분권정책의 시범실시 등 규정 - 권한이양 및 사무구분체계 정비, 지방의회 활성화 및 지방선거제도 개선, 자치행정역량의 강화 등
박근혜 정부	법령	국가균형발전특별법 (법률 제12215호, 2014년 개정)	지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 (법률 제11829호, 2013년 제정)
	내용	- 지역발전위원회, 지역발전 5개년 계획, 지역발전특별회계 설치·운영 근거 마련 - 지역특화산업, 경제협력관산업, 지역 복지 및 보건의료 확충, 산업 위기대응특별지역 지정·운영 등	- 지방자치발전 종합계획 수립, 지방분권 기본 이념, 사무배분 원칙 등 규정 - 지방분권 추진과제, 지방행정체제 개편의 기준과 과제, 통합 지방자치단체에 대한 특례, 대도시에 대한 특례, 지방자치발전위원회 설치·운영 등
문재인 정부	법령	국가균형발전특별법 (법률 제15489호, 2018년 개정)	지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률 제15501호, 2018년 개정)
	내용	- 국가균형발전위원회, 국가균형발전 5개년계획, 국가균형발전특별회계 복원 근거 마련 - 지역혁신체계, 국가혁신융복합단지, 지역발전 투자협약, 인구감소지역 지원, 균형발전지표 관리 등	- 국가와 지방자치단체의 책무, 자치분권 종합 계획 수립, 연도별 시행계획 수립·시행 등 규정 - 자치분권 기본원칙, 자치분권 추진과제, 지방 행정체제 개편, 자치분권위원회 설치·운영, 이행상황 점검·평가 등

자료: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 자료를 토대로 저자 작성.

3. 통합법 제정 의미와 주요 내용

(1) 통합법 제정 의미 및 특징

통합법의 제정 의미는 크게 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 윤석열 정부가 국정 목표로 강조하는 지방시대 구현을 위한 제도적 토대가 마련됨에 따라서 분권형 균형발전을 본격적으로 추진할 수 있게 되었다는 점이다. 자치분권과 균형발전을 연계·통합하는 분권형 균형발전은 중장기적으로 지속 추진이 필요한데, 이를 위한 법적 기반이 마련된 것은 의미가 크다고 할 수 있다. 둘째, 지난 20년간 자치분권과 균형발전이 개별적으로 추진되고 관련 조직의 기능도 분산되어 성과 창출이 미흡하고 상호 연계가 부족한 점을 보완할 수 있게 되었다. 그동안 분절적으로 운영된 자치분권과 균형발전 관련 조직을 지방시대위원회를 중심으로 추진체계를 통합한 것은 의미 있는 진전이라 할 수 있다. 셋째, 헌법에서 규정한 자치분권과 균형발전의 가치를 상호 연계하여 동반자적 관점에서 구현하려는 측면에 주목할 필요가 있다.²⁾ 그동안 자치분권과 균형발전의 헌법적 가치에 대해서 논의가 있었지만, 상호 연계를 통해서 ‘낮은 수준의 분권과 균형발전을 보다 높은 수준의 분권과 균형발전’으로 이행시키고 헌법적 가치를 적극적으로 구현하겠다는 실천 의지를 보여주지는 못했다.

균형발전의 측면에서 분권형 균형발전으로의 전환 필요성은 지난 20년간 중앙수도 균형발전정책이 노정한 한계점에서 찾을 수 있다. 최근 지역이 직면한 균형발전 분야에서의 다양한 문제에 대응하기 위해서는 지역의 실정을 보다 잘 파악하고 있는 지방정부의 자율적·창의적·적극적 역할 수행이 요구되고 있다는 점이다. 또한, 1991년 지방의회 선출 및 1995년 지방자치단체장 선출 이후 주민 참여의식 확대, 시민사회 성숙 등 자치분권의 여건을 고려할 때 중앙주도에서 지방주도로 균형발전의 패러다임 전환은 시대적 요청이라 할 수 있다.

이번에 제정된 통합법의 특징을 방향·내용·영향 측면으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 방향 측면에서는 해외 선진국들이 지향하는 분권형 균형발전에 부합한다는 점이다. 영국, 프랑스, 독일, 스위스 등 유럽의 분권형 국가들이 운영하는 제도의 세부 내용은 다르지만, 방향성과 지향점은 유사하다고 볼 수 있다.³⁾ 내용 측면에서는

2) 헌법 제117조, 제118조는 자치분권, 제119조, 제120조, 제121조, 제123조는 균형발전에 대한 내용을 규정하고 있다.

3) 유럽의 분권형 국가들은 지역균형발전의 수준이 높는데, 프랑스는 중앙 집권체제에서 분권형 체제로 전환 이후 지역균형발전의 수준이 높아졌고, 스위스는 분권형 자율성이 높은 지자체가 경쟁을 통해서 지역균형발전에 기여하고 있다. 김현호(2022), ‘지방

기존 법률에 근거하여 추진하던 자치분권과 균형발전의 시책과 정책을 유지하는 한편, 새로운 계획체계, 신규사업, 추진체계 개편을 제시하고 있다. 지방시대 종합계획 수립을 통한 자치분권과 균형발전 관련 정책의 연계, 지방투자 촉진을 위한 선도사업으로 기회발전특구 도입, 분권형 균형발전 추진체계의 핵심기구로서 지방시대위원회 설치·운영은 주목할 만한 특징이라 할 수 있다. 향후 영향 측면에서는 자치분권과 균형발전의 소위 모법에 해당되는 국가균형발전특별법과 지방분권법의 통합으로 인해서 향후 여러 하위법령의 개정, 조례제정·개정, 관련 계획 및 정책의 개편 등 자치분권과 균형발전 분야에서 많은 변화가 예상된다.

(2) 통합법 구성 및 내용

통합법은 5개의 장(95조)과 부칙(22조)으로 구성되어 있다. 제1장은 총칙, 제2장은 지방시대 종합계획, 제3장은 지역균형발전시책과 지방자치분권과제 추진, 제4장은 지방시대위원회, 제5장은 지역균형발전특별회계에 관한 사항을 규정하고 있다.

통합법의 주요 내용을 장별로 살펴보면 다음과 같다. 제1장 총칙은 통합법의 제정 목적, 주요 용어, 국가의 책무, 타 법률과 관계를 담고 있다. 통합법의 제정 목적(제1조)은 지역 간 불균형 해소, 지역 특성에 맞는 자립적 발전 및 지방자치분권을 통해 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진함으로써 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대 구현을 명시하고 있다. 통합법의 정의 조항(제2조)에는 지방자치분권, 지역균형발전, 초광역권 및 초광역권산업, 인구감소지역, 지방행정체제 등과 더불어 윤석열 정부의 핵심 사업인 기회발전특구⁴⁾를 포함하고 있다.

제2장은 지방시대 종합계획을 중심으로 수립 주체 및 절차, 계획에 포함될 내용, 지방시대 종합계획을 구성하는 시도 지방시대 계획, 부문별 계획, 초광역권 발전계획의 내용을 포함하고 있다. 기존 국가균형발전 5개년계획과는 달리 계획 수립의 주체로 지방시대위원회를 제시하였고, 지방시대 종합계획에는 지역균형발전의 방향 및 목표, 주요 균형발전시책과 더불어 지방자치분권의 방향 및 목표, 지방자치분권과제를 포함하도록 하였다. 계획의 절차 측면에서는 국무회의 심의 및 대통령 승인

시대위원회, 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진”, 「지방자치정책 Brief」 152호.

4) 기회발전특구는 개인 또는 법인의 대규모 투자를 유치하기 위하여 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 지원이 필요한 곳으로 통합법 제23조에 따라 지정·고시되는 지역으로 정의하고 있다. 기회발전특구는 지방정부의 주도성, 민간역량의 활용이란 측면에서 분권형 균형발전의 대표적 정책이라 할 수 있다.

이후에 수립된 계획을 국회에 보고하는 과정을 추가한 특징이 있다.

제3장은 지역균형발전과 지방자치분권의 과제를 규정하고 있다. 지역균형발전의 과제는 지역혁신체계 구축, 주민 생활 기반 확충, 지역산업 육성, 지역 교육 여건 개선, 인구감소지역 지원, 공공기관 지방이전 등 舊균특법에서 규정한 18개 과제와 더불어 새롭게 추가된 기회발전특구 지정·지원을 담고 있다. 지방자치분권의 과제는 권한이양 및 사무구분체계 정비, 특별지방행정기관 정비, 자치경찰제 실시, 지방재정 확충·건전성 강화 등 11개 과제와 통합 지방자치단체 설치 및 특례, 대도시에 대한 특례 등을 담고 있다.

〈표 2〉 舊균특법과 통합법 주요 내용 비교

	국가균형발전특별법	지방자치분권 및 지역균형발전 특별법
제1장 총칙	<ul style="list-style-type: none"> - 목적: 지역 간 불균형 해소와 지역 특성에 맞는 자립 발전으로 국민생활의 균등한 향상과 국가 균형발전에 기여 - 정의: 국가균형발전, 지역특화산업, 인구감소 지역, 산업 위기대응특별지역 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 목적: 지역 간 불균형 해소, 지역 특성에 맞는 자립 발전 및 지방자치분권을 통해 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진하여 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대 구현 - 정의: 지방자치분권, 지역균형발전, 초광역권, 기회발전특구 등
	통합법 특징적 요소: 균형발전과 자치분권을 통해 분권, 기회발전특구 추가	지방시대 구현을 명문화, 정의 조항에 지방자치분권, 기회발전특구 추가
제2장 계획	<ul style="list-style-type: none"> - 국가균형발전 5개년계획: 부문별 발전계획안, 시도 발전계획 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방시대 종합계획: 시도 지방시대 계획, 부문별 계획, 초광역권발전계획
	통합법 특징적 요소: 지방시대위원회를 중심으로 계획을 수립하되, 상향식 수립과정을 도입하고 시도 지방시대 계획 및 부문별 계획 외에 초광역권 발전계획 도입	
제3장 추진과제	<ul style="list-style-type: none"> - 국가균형발전 시책 추진: 지역혁신체계 구축, 주민 생활 기반 확충, 지역산업 육성, 상생형지역일자리 등 20개 시책 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전 시책 추진: 지역혁신체계 구축, 지역산업 육성, 인구감소지역지원, 기회발전특구 지정·지원 등 19개 시책 - 지방자치분권 과제 추진: 권한이양 및 사무구분체계 정비, 특별지방행정기관 정비, 지방재정 확충 등 11개 과제 - 통합 지방자치단체의 설치·특례: 통합 지자체 특례 10개 조항, 대도시 특례 4개 조항
	통합법 특징적 요소: 균형발전시책에 기회발전특구를 추가하고, 자치분권 과제와 균형발전 시책의 연계 추진 근거 마련	
제4장 추진체계	<ul style="list-style-type: none"> - 국가균형발전위원회, 국가균형발전기획단, 국가균형발전지원단, 시도 지역혁신협의회, 시군구 지역혁신협의회 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방시대위원회, 지방시대기획단 및 지원조직, 시도 지방시대위원회, 시군구 지방시대위원회
	통합법 특징적 요소: 자치분권과 균형발전을 총괄하는 지방시대위원회 역할 규정, 부위원장 직제 도입, 추진상황의 대통령 보고 및 이행상황의 국무회의·중앙지방협력회의에 보고 등 실행력 제고	
제5장 특별회계	<ul style="list-style-type: none"> - 국가균형발전특별회계: 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전특별회계: 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정
	통합법 특징적 요소: 예산안편성자침을 작성할 때 지방시대위원회의 의견 청취 및 반영	

제4장은 지방시대위원회를 중심으로 지역균형발전과 지방자치분권의 통합을 위한 추진체계의 근거를 제시하고 있다. 지방시대위원회의 설치 및 기능, 구성·운영, 지방시대기획단 및 지원조직, 추진상황 보고 및 이행상황 점검, 국회 연차보고 등의 내용이 규정되어 있다. 舊국가균형발전특별법과 달리 새롭게 추가·변경된 내용은 지방시대위원회의 존속 기한을 5년으로 한정, 지방시대위원회의 부위원장 직제 신설, 시도·시군구에 지방시대위원회 설치, 추진상황의 대통령 보고 및 국무회의·중앙지방협력회의에 이행상황 보고를 통한 실행력 제고 등이다.

제5장은 지방시대 종합계획 및 관련 사업을 재정적으로 뒷받침하기 위한 지역균형발전특별회계를 규정하고 있다. 지역균형발전특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정으로 구성되는데, 특별회계를 관리하는 기획재정부장관은 예산안편성지침을 작성할 때 지방시대위원회가 제시한 의견 청취 및 반영을 위해 노력하도록 규정하고 있다.

4. 통합법 실효성 제고 방향

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법이 금년 7월 10일부터 발효됨에 따라 지방시대 구현과 분권형 균형발전을 위한 제도적 토대가 마련되었다고 볼 수 있다. 국내에서 최초로 자치분권과 균형발전을 연계하는 통합법 제정과정을 지켜본 국민들은 자치분권과 균형발전이 상호 조화롭게 추진되어 성공적인 지방시대가 구현되기를 희망하고 있다.

그동안 자치분권과 균형발전의 관계에 대해서 학계에서는 先지방분권을 해야 한다는 관점, 先균형발전이 필요하다는 견해, 양자를 함께 추진해야 한다는 입장이 있었는데, 통합법은 자치분권과 균형발전의 동시 추진을 지향하고 있다. 국내 지방자치 분야의 선구자 역할을 했던 서울대학교 草凡김안제 교수는 “적정한 수의 계층과 적합한 범위의 구역이야말로 지방자치행정의 효율적 수행과 균형적 발전에 직접적이고 절대적 영향을 주는 기본체제”임을 강조한 바 있다.⁵⁾

많은 관심과 기대 속에 제정된 통합법이 당초에 설정한 목적(지역 간 불균형 해소, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전과 지방자치분권을 통해서 지역이 주도하는 지역

5) 노용희(1988), “우리나라 지방자치의 발자취”, 『지방자치』, 지방자치경영연구소, p. 63.

균형발전)을 달성하기 위해서는 여러 측면에서 통합법의 실효성을 높이기 위한 관심과 노력이 필요하다.

통합법의 실효성을 높이기 위해서는 우선 국민적 공감대 속에 지지 기반을 확대할 필요가 있다. 기존 지방자치분권 및 지역균형발전의 지지 기반을 서로 연대하고 확장해서 확고한 사회적 지지 기반이 구축되어야 통합법이 지향하는 자치분권과 균형발전을 연계한 분권형 균형발전이 안정적으로 추진될 것으로 판단된다. 또한 분권형 균형발전의 성공모델을 발굴하여 확산하는 것도 필요하다. 최근 지방에서 관심이 높은 기회발전특구가 지역의 주도성과 민간의 적극적 참여를 통해서 가시적 성과를 조기에 창출하길 기대하며, 새로 제정된 지방자치 및 균형발전의 날(10.29)을 국민적 공감대 확산의 장으로 활용할 필요가 있다.

다음으로는 지방시대 구현을 위한 분권형 균형발전 추진체계의 효과적 구축·운영이 중요하다. 새롭게 구성되는 대통령자문기구인 지방시대위원회와 시도·시군구에 구성되는 지방시대위원회의 적극적 역할 수행이 필요하다. 이와 함께 중앙정부와 지방 정부는 통합법의 목적과 지향점을 공유하고 통합법에서 규정한 역할과 기능을 지역 주민, 시민사회와 협력적 네트워크를 통해 추진함으로써 분권형 균형발전의 사회적 수용력을 높이도록 해야 한다.

통합법에 따라 최초로 수립되는 지방시대 종합계획은 자치분권과 균형발전의 연계와 융합의 효과를 판단할 수 있는 기준이 될 수 있다. 따라서 지방시대 종합계획의 내실 있는 수립 및 차질 없는 추진으로 분권형 균형발전을 촉진하고 지방주민이 체감할 수 있는 정책효과를 산출해야 한다. 지방시대 종합계획은 5년을 단위로 하며 지역 균형발전 특별회계와 연계된 전략 계획의 성격을 지니고 있는데, 분권형 균형발전은 중장기적 관점에서 지속적으로 추진이 필요한 만큼 향후 '분권형 균형발전과 지방시대 구현을 위한 중장기 로드맵' 수립을 검토할 필요가 있다. 



송우경

국가균형발전연구센터 지역정책실 선임연구위원
swkyong@kiet.re.kr / 044-287-3071

「한국지역정책의 변천과 시사점」(2021)

「지역혁신협의회 운영현황과 발전방향」(2021)