

지방정부 정책&이슈

# 지방자치분권 및 지역균형발전 특별법 시행령 검토

홍선기 선임연구위원



## 1. 서론

윤석열 정부는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’라는 국정목표를 제시했다. 그리고 이를 위한 제도적 기반인 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’이 오랜 기다림 끝에 통과되었다. 이번 특별법 통과로 정부가 지방분권 및 균형발전 계획과 공약을 유기적으로 연계할 체계가 마련되었고, 지방이 원하는 정책과 사업을 더욱 효과적으로 지원할 수 있게 되었다는 점에서 매우 환영할 만한 일이다. 이번 특별법 통과로 그동안 열망하던 자치분권위원회와 국가균형발전위원회가 지방시대위원회로 통합되어 분권형 균형발전의 기반이 마련되었다. 또한 기회발전특구 운영 근거도 완비되어 지방의 기회발전 특구에 이전하는 기업은 감세 등 파격적 혜택을 받을 수 있게 되었다. 게다가 지금까지 개별적으로 추진되던 시도의 발전계획과 부처의 부문별 계획이 지방시대 종합계획으로 통합되고 향후 국무회의 심의와 대통령 승인 및 국회 보고 등으로 이행력까지 담보되었다.

현재 이 특별법에서 대통령령으로 위임한 지방시대 종합계획 수립 절차, 기회발전특구의 지정·변경·해제 절차, 지방시대위원회 및 지방시대기획단 구성·운영 등에 관한 사항을 구체적으로 정해진 시행령이 최근에 통과되었다.

### 가. 목적(안 제1조)

이 영은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

### 나. 지방시대 종합계획 수립절차(안 제5조)

지방시대위원회가 지방시대 종합계획을 수립하는 경우 행정안전부장관과 산업통상자원부장관은 이를 지원하여야 하며, 지방시대위원회는 대통령의 승인을 받은 지방시대 종합계획을 관계 중앙행정기관의 장, 초광역설정 지방자치단체의 장 및 시·도지사에게 송부해야 한다.

### 다. 기회발전특구의 지정·변경·해제(안 제20조부터 안 제22조)

시·도지사는 산업단지, 경제자유구역, 연구개발특구 등에 해당되는 지역의 일부를 기회발전특구로 지정받으려는 경우 기회발전특구계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 신청해야 한다.

#### 라. 지방시대위원회 구성·운영(안 제59조부터 안 제67조)

지방시대 위촉위원 해촉, 분과위원회 및 전문위원회 구성, 회의 운영방식, 시·도 및 시·군·구 지방시대위원회 구성·운영 등에 관한 세부 사항을 규정한다.

#### 마. 지방시대기획단 구성·운영(안 제68조 및 안 제69조)

지방시대기획단 업무 수행, 지방시대기획단의 단장 임명 방식 및 임무, 행정안전부와 산업통상자원부에 설치하는 지방시대기획단 지원조직 운영 등에 관한 세부 사항을 규정한다.

이 시행령은 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법에 관한 세부사항을 규정함으로써, 지방시대 위원회 운영, 지방시대 종합계획 수립, 기회발전특구 지정 등 지방시대 관련 정책이 원활히 추진될 수 있도록 나름의 역할을 담당할 것으로 판단된다.

하지만 아쉬움 점도 없지 않다. 가장 결정적인 것은 아직도 중앙집권적 사고에 머물러서 각종 지역선정이나 위원회 위원위촉 등과 관련하여 지방의 의견을 묻고 협의하는 절차들이 상당히 누락되어 있다는 점이다. 지난 2021년 통과된 중앙지방협력회의법에 따른 중앙지방협력회의는 국정운영 동반자로서 시·도지사의 위상을 반영하고 있다. 지방정부를 국가의 하급기관으로 바라보는 기존 인식의 대전환이 아닐 수 없다. 기존 국무회의는 구성원을 대통령이 임명하고 있으나, 중앙지방협력회의의 구성원인 시도지사는 주민이 직접 뽑은 선출직이기 때문에 이러한 인식의 전환은 당연하다. 이번 시행령도 이러한 인식의 전환위에서 검토될 필요가 있다.

## II. 문제점과 개선방안

### 1. 시행령 제18조 제1항의 개선방안

시행령 제18조에 의하면 산업통상자원부장관 또는 중소벤처기업부장관은 지역특화산업 등의 육성과 지역경제의 활성화를 위한 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 지원대상 사업을 선정하고, 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 문언에서 확인할 수 있듯이 “지역경제의 활성화”가 중요한 목적이다. 그럼에도 불구하고 지원대상 사업선정과 예산지원에 있어서 지역의 의견을 수렴하는 절차가 없다. 따라서 지역의 의견을 수렴하기 위해서 관계 시도지사와의 협의가 필요하다고 볼 수 있다.

참고로 시행령 제2조에 의하면 국토교통부장관은 성장촉진지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의해야 한다. 뿐만 아니라 시행령 제3조에 의하면 행정안전부장관은 인구감소지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도시사와 협의해야 한다. 이처럼 성장촉진지역 지정과 인구감소지역 지정에 있어서 시도지사 협의를 강제하면서 굳이 지역경제 활성화를 위한 지원대상 선정사업과 예산지원에는 시도시사의 협의를 누락한 이유가 명확하지 않다. 따라서 지역의 의견을 수렴하는 절차를 두는 것이 바람직하다.

지방자치분권 및 지역균형발전 특별법 시행령	
현행	개정안
<b>제18조(지역경제 활성화 촉진)</b> ① 산업통상자원부장관 또는 중소벤처기업부장관은 법 제14조 제2항 및 제3항에 따른 지역특화산업, 초광역권 산업 및 지역산업의 육성(이하 이 조에서 “지역특화산업등의 육성”이라 한다)과 지역경제의 활성화를 위한 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 지원대상 사업을 선정하고, 예산의 범위에서 지원할 수 있다.	<b>제18조(지역경제 활성화 촉진)</b> ① 산업통상자원부장관 또는 중소벤처기업부장관은 법 제14조 제2항 및 제3항에 따른 지역특화산업, 초광역권 산업 및 지역산업의 육성(이하 이 조에서 “지역특화산업등의 육성”이라 한다)과 지역경제의 활성화를 위한 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 <b>관계 시·도시사와 협의</b> 하여 지원대상 사업을 선정하고, 예산의 범위에서 지원할 수 있다.
이하 생략	

## 2. 시행령 제24조 제2항의 개선방안

이전의 「국가균형발전 특별법」은 지방이전기업에 대한 국가와 지방자치단체의 재정자금 지원의 근거를 마련하고 있었다. 이 법에 따라 국가 및 지방자치단체는 수도권 중 시·군·구 별 인구과밀·산업입지·산업집적 등을 고려하여 기업이 지방으로 이전하는 경우 재정적·행정적 사항 등에 관한 지원을 할 수 있었다(국가균형발전 특별법 제19조 제1항 및 국가균형발전 특별법 시행령 제17조 제1항). 구체적으로 산업통상자원부장관은 지방으로 이전하는 기업에 대하여 토지 등의 분양가액의 인하, 교육훈련보조금의 지급 등 기업의 지방이전을 위한 지원을 할 수 있었다(구 국가균형발전 특별법 시행령 제17조 제2항). 이 조항이 그대로 이번 시행령에 반영된 것으로 보인다.

하지만 기업의 지방이전과 대학의 지방이전은 지방소멸을 막기 위한 가장 핵심적인 사안으로 기업과 대학은 서로 밀접하게 관련되어 있다. 기업은 지역인재의 부재를 핑계로 지방이전을 회피하고, 대학은 일자리의 부재를 핑계로 지방이전을 꺼리고 있는 것인 현실임을 감안할 때 이에 대한 지원은 강행규정으로 하는 것이 법·정책적으로 필요한 시점으로 판단된다. 특히 대학이전의 경우 중앙행정기관과 지방자치단체의 장이 부담해야 하는 것은 행정적 지원이기 때문에 부담이 없어 굳이 임의규정으로 둘 필요가 없다.

지방자치분권 및 지역균형발전 특별법 시행령	
현행	개정안
제24조(대학의 지방이전) ② 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 지방으로 이전하는 대학의 부지 확보 등에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.	제24조(대학의 지방이전) ② 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 지방으로 이전하는 대학의 부지 확보 등에 필요한 행정적 지원을 <b>해야 한다.</b>

## 3. 시행령 제31조 제1항과 제7항의 개선방안

시행령 제31조에 의하면 산업통상자원부장관은 지역혁신융복합단지 육성 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 지원대상 사업을 선정하고, 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 여기서도 문언에 명백히 “지역혁신융복합단지 육성”이 언급되어 있음에도 불구하고 지역의 의견을 수렴하는 절차는 누락되어 있다. 따라서 이를 두는 것이 바람직하다. 또한 제7항에 의하면 산자부 장관이 지원대상 사업을 선정하고 지원하고 시·도지사는 관할 구역 내에서 추진단을 설립·지정하는 구조인 만큼 산자부장관이 정하는 기준에 부합할 것을 강요하기보다는 그 기준을 고려하여 시도지사가 지역의 특성을 반영하여 추진단을 구성할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 보아야 한다.

지방자치분권 및 지역균형발전 특별법 시행령

현행	개정안
<p>제31조(지역혁신융복합단지의 육성)</p> <p>① 산업통상자원부장관은 법 제28조 제1항의 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 지원대상 사업을 선정하고, 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <p>⑦ 시·도지사는 관할 행정구역의 지역혁신융복합단지의 육성을 위하여 지역혁신융복합단지 추진단을 산업통상자원부장관이 정하는 기준에 부합하도록 설립하거나 지정할 수 있다.</p>	<p>제31조(지역혁신융복합단지의 육성)</p> <p>① 산업통상자원부장관은 법 제28조 제1항의 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 <b>관계 시·도지사</b>와 <b>협의하여</b> 지원대상 사업을 선정하고, 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <p>⑦ 시·도지사는 관할 행정구역의 지역혁신융복합단지의 육성을 위하여 지역혁신융복합단지 추진단을 <b>산업통상자원부장관이 정하는 기준을 고려하여</b> 설립하거나 지정할 수 있다.</p>

#### 4. 시행령 제33조의 개선방안

시행령 제32조에 의하면 상생형지역일자리사업의 선정을 신청하려는 지방자치단체의 장은 일정한 요건을 갖춘 사업계획서를 산업통상자원부장관에게 제출해야 한다. 이때 산업통상자원부장관은 상생형지역일자리사업으로 선정 신청된 사업에 대하여 현장 실제 조사 또는 자료수집을 할 수 있고, 이 결과를 토대로 해당 사업의 타당성을 평가하고 그 결과를 상생형지역일자리심의위원회에 제공한다.

시행령 제33조에 의해 상생형지역일자리심의위원회는 위원장 1명을 포함하여 10명 이상 20명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성되는데 위원장은 산업통상자원부장관이 된다. 문제는 위원회의 위원들이 전부 중앙정부부처의 차관이나 차관급 공무원과 경제, 산업, 노동 또는 지역 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 산업통상자원부장관이 위촉하는 사람 그리고 국회 소관 상임위원회가 추천하는 전문가가 포함될 수 있다. 하지만 정작 지역의 투자유치와 일자리 창출을 목표로 하는 위원회임에도 불구하고 지역의 목소리와 입장을 전달할 수 있는 지방정부 추천 전문가는 규정되어 있지 않다. 지역일자리심의 하는데 정작 지방정부에서 추천하는 전문가는 없다는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 따라서 지역 추천 위원의 필요성이 강하게 제기된다. 위원의 숫자가 적지 않은 만큼 4대 협의체가 각 1명씩 총 4명을 지명하는 사람을 위촉하는 것이 바람직하다고 판단된다.

현 행	개 정 안
제33조(상생형지역일자리심의위원회의 구성 등)	제33조(상생형지역일자리심의위원회의 구성 등) ③ 위원회의 위원은 다음 각호의 사람이 된다. 1. 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관, 행정안전부차관, 고용노동부차관, 국토교통부장관이 지명하는 국토교통부차관, 중소벤처기업부차관 2. 위원회에 상정된 안건과 관련하여 위원회의 위원장이 지정하는 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원 3. 경제, 산업, 노동 또는 지역 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 산업통상자원부장관이 위촉하는 사람 4. <u>경제, 산업, 노동 또는 지역 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 「지방자치법」 제182조제1항 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 전국적 협의체가 각 1명씩 지명하는 사람(신설)</u>

### III. 결론

지방자치(地方自治)는 국민의 기본권을 신장하고 국민주권주의와 자유민주주의 이념의 구현에 크게 이바지하는 제도라는 헌법재판소의 결정(헌재 1991.3.11. 91 헌마 21)에서 보는 것과 같이 지방자치의 확립은 민주주의 발전과 국민의 기본권보장을 위해 절대적으로 필요하다. 윤석열 정부의 국정과제인 '이제는 지방시대' 추진체계라고 할 수 있는 지방시대위원회는 드디어 법적 근거가 생겨 닳을 올릴 수 있게 되었다. 정부는 이번 특별법으로 지역이 주도하는 균형발전을 통해 국민 누구나 어디에 살든 공정한 기회를 누리고 골고루 잘 사는 지방시대 실현을 위해 최선을 다하겠다고 강조한 바 있다. 뿐만 아니라 지방이 주도적으로 지역 특성에 맞는 사업 등을 계획하고, 중앙은 이를 포괄적으로 지원하는 상향식 운영 방식을 채택해 지역의 주도성과 자율성을 확대하겠다고 밝혔다. 따라서 이러한 일련의 과제들이 잘 실현되기 위해서는 시행령 또한 지방의 특성과 입장을 충분히 반영할 수 있는 구조로 마련되어야 할 것이다.