

지방정부 정책&이슈

지방시대종합계획의 실효성 제고 방향

박성문 책임연구위원



I. 들어가며

윤석열 정부는 지방분권과 지역균형을 통합적 관점에서 추진하기 위해 지방시대를 국정 비전으로 제시하였다. 이에 2023년 7월 10일, 지방분권법과 국가균형발전법을 통합한 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’을 근거로 하여 지방시대위원회가 출범하였다. 지방시대위원회가 수립한 ‘제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)’이 국무회의 심의를 거쳐 확정되었다. 여기에서는 중앙과 지방이 협력해 지역정책과제의 차질 없는 이행으로 지역발전을 선도하는 데 있어 ‘지방주도 균형발전과 책임 있는 지방분권’을 목표로 제시했다(대한민국정책브리핑, 2023). 제1차 지방시대 종합계획에는 지방시대위원회의 중점 추진과제와 17개 시·도가 제출한 지방시대 계획, 17개 부·처·청이 제출한 부문별계획, 초광역권을 설정한 7개 권역별 초광역별 발전계획을 반영하였다. 지방시대위원회는 향후 5년간 지방분권·교육개혁·혁신성장·특화발전·생활복지라는 5대 전략 아래 22개 핵심과제를 중심으로 지방시대 정책을 추진해 나갈 계획이다. 이번 계획에서는 지방의 자생력·경쟁력 제고와 혁신성·성장성 구현을 통해 지방분권과 균형발전을 구현하려는 의지를 담고 있다. 이번의 종합계획은 시·도별로 수립하는 지방시대 계획을 기초로 지방시대 종합계획을 상향식으로 수립하고 지방의 자율적인 정책결정권을 보장함으로써 종합계획의 실효성을 높였다고 볼 수 있다. 이 글에서는 지방시대 종합계획의 의미와 더불어 계획운용에서 실효성을 더 확보할 수 있는 정책방향에 대해 제안하고자 한다.

II. 지방시대 종합계획의 개요 및 특징

1. 개요

지방시대 종합계획은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(제2장 지방시대 종합계획 등)에 근거하여 지방자치분권 및 지역균형발전을 아우르는 통합 계획으로서 지방정부와 중앙정부, 지방시대위원회가 함께 수립하는 범정부 계획이다. 지방자치분권은 민주, 다양화, 경쟁을 추진 이념으로 두고 있으며, 지방균형발전은 형평과 통합을 가치로 한다. 지방분권은 전략적·상향적 정책 성격을 띠지만, 지역균형발전은 지역경제와 산업 육성, 공공시설 분산과 특화자원 개발에 주요 정책내용이 된다. 지방분권은 수평적 재정조정, 지역균형발전은 수직적 재정조정을 특징으로 한다.

<표-1> 지방자치분권과 지방균형발전

구분	지방자치분권	지방균형발전
추진이념 및 가치	- 민주, 다양화, 경쟁	- 형평, 통합, 통일
정책목적과 목표	- 분권형 정치행정체제(분권형 거버넌스) - 지역발전의 균등한 기회 제공	- 국토의 균형발전, 수도권과 비수도권 (지역 간 경제적 격차 해소) - 집권식 재원의 강제 배분
정책의 성격	- 전략적·상황적 정책 - 수단적 성격의 정책 - 재화 생산방법의 이양적 성격	- 시간과 공간을 초월한 상시적 정책 - 최종 목표적 정책 - 재화의 이양적 성격
정책의 내용	- 정치·행정 권한 및 행정사무의 지방이양	- 지역경제, 산업의 육성 - 공공시설의 분산, 특화자원 개발
추진체계	- 대통령 소속 자치분권위원회	- 대통령 소속 균형발전 위원회
근거법 및 주요기능	- 지방자치분권 및 지방행정 체제 개편에 관한 특별법 - 권한이양 및 사무구분 체계의 정비, 특별행정기관의 정비, 지방재정 확충 및 건전성 강화 등	- 국가균형발전특별법 - 지역혁신체계 구축, 주민생활기반확충과 지역발전역량강화, 초광역협력사업의 추진, 지역산업육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진
정책수단 (자원) 필요성	- 재원의 수요 연차적 처리 가능 - 재정분권은 장기과제 처리 가능	- 정책집행의 초기부터 막대한 자원 필요
규범적 추진 논리	- 지역 의견이 반영될 가능성이 높음 - 수평적 재정조정	- 지역발전 격차 해소 정책으로 중앙정부 의견 반영 가능성 높음 - 수직적 재정조정

자료: 한국지방행정연구원(2022), 지방자치분권과 지역균형발전의 통합 시너지 창출(카드뉴스) 재구성.

지방시대 종합계획은 시·도 지방시대 계획과 중앙행정기관의 부문별계획, 초광역권을 설정한 지방자치단체의 초광역권발전계획을 반영하여 수립되었다. 그리고 정부 정책 간 일관성 유지를 위해 국가재정운용계획, 국토계획, 저출산·고령사회기본계획, 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획 등과 연계하여 추진된다.

2. 지방시대 종합계획의 특징

2004년 ‘국가균형발전 5개년 계획’과 ‘지방분권 5개년 종합실행계획’이 처음 만들어진 이래, 지난 20년간 이 두 개의 계획은 개별적으로 수립되어 왔고, 이후 윤석열 정부는 별도로 진행·추진되었던 지방분권과 지역균형을 통합적 관점에서 추진하기 위해 지방시대를 국정과제로 제시하였으며, 이를 토대로 지방시대 종합계획이 수립되었다고 할 것이다.

종합계획의 추진에 있어 지방시대위원회가 지방정부·중앙정부와 협의하고 의견을 들어 직접 수립(균형발전계획은 정부가 수립)하였다는 점에서 의미가 있다. 지방시대위원회는 종합계획 수립뿐만 아니라 지방시대 국정과제 이행, 종합계획 시행, 지역정책과제 이행지원 등을 총괄·조정하는 역할을 맡아 앞으로 지방·중앙정부와 한 팀으로 지방시대 구현을 이끌어가게 된다.



자료: 지방시대위원회 홈페이지.

(<http://www.balance.go.kr/base/contents/view?contentsNo=26&menuLevel=2&menuNo=30>)

또한 제1차 지방시대 종합계획에는 지방시대의 핵심 전략으로 교육분야와 지역정책과제가 포함되어 있다. ‘지방시대의 핵심이 교육과 산업에 있다’라는 관점에서 지역발전과 혁신을 주도하는 인재를 지방과 중앙이 함께 양성하는 한편, 지역이 고유자원을 활용하여 주도적으로 마련한 특성화 계획을 중앙정부와 적극 협의하여 지원할 수 있도록 체계를 마련했다고 볼 수 있다. 이번 계획은 기존 중앙정부 중심의 Top-Down 전략(상의하달식)에서 지방정부가 주도하는 Bottom-up 전략(하의상달식)으로 전환되는 것이 특징이라고 할 수 있다.

<표-2> 지방시대 종합계획 5대 전략의 주요 내용

전략	주요 내용
① 자율성 키우는 과감한 지방분권	자율적 자치기반을 마련하고, 지방의 자치역량과 지방재정력을 강화하는 한편, 지역맞춤형 자치모델 구축과 지방의 책임성 확보를 추진
② 인재를 기르는 담대한 교육개혁	교육발전특구·글로벌대학 등의 정책으로 교육 기회를 확대하고, 대학과 지역의 동반성장을 지원하는 한편, 지방자치-교육자치 간의 연계·협력을 강화
③ 일자리 늘리는 창조적 혁신성장	기회발전특구 조성 and 지방 과학기술 진흥 등으로 지역의 지속가능한 발전 기반을 구축하고, 디지털 혁신과 창업·혁신 생태계 조성 등으로 미래 성장동력 확충을 추진
④ 개성을 살리는 주도적 특화발전	지역의 자생적 창조역량 강화(산업, 과학기술), 지역 고유의 문화·관광 육성과 농산어촌 조성(문화·관광, 환경·복지, 농림수산) 및 이를 촉진할 수 있는 핵심 인프라를 확충(국토, 해양 등)하기 위한 분야별 지역정책과제 지원체계를 구축
⑤ 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지	지방소멸 위기 대응을 지원하고, 정주여건 등 지역의 생활여건을 개선하는 한편, 지역 의료·보건·복지 확충과 환경·생태자원 보전에 집중

자료: 지방시대위원회 보도자료(2023.11.1.), ‘윤석열 정부, 「지방시대종합계획(2023-2027)」 발표’의 내용을 재구성.

그리고 이번 종합계획에는 지역에서 자율적으로 구성한 4+3 초광역권이 각 권역의 특성과 잠재력을 기반으로 자체 수립한 초광역권발전계획도 포함되어 있다. 초광역권발전계획은 지역 간의 협력을 기반으로 자체 발굴한 신성장동력산업 육성 및 일자리 창출, 문화·관광 사업을 통한 생활인구 확대, 교통 SOC 확충을 통한 접근성 강화 등 지역산업의 활력을 제고하고 주민들이 체감할 수 있는 협력사업들을 다수 포함하고 있다. 이와 관련된 연계·협력 사업들은 향후 부처와의 협의를 통해 구체화하여 시행계획을 통해 이행할 계획이다.

Ⅲ. 지방시대 종합계획의 주요 내용

1. 지방시대위원회 중점 추진과제

1) 기회발전특구의 지정으로 양질의 신규 일자리 창출

현재 수도권 집중의 주원인으로 지방에 좋은 일자리(기업의 지방투자) 부족이 손에 꼽힌다. 지방투자 부족은 투자기업에 대한 실효성 있는 인센티브 부족, 불합리한 규제, 구인난 등이 복합적으로 작용하기 때문이다. 이러한 문제를 해소하여 투자를 활성화하기 위해, 기업들의 지방투자 의사결정에 영향을 줄 정도로 파격적·획기적인 인센티브를 제공하는 기회발전특구가 추진된다. 지방에 기업의 대규모 투자를 유치하기 위해 규제특례, 세제·재정 지원, 정주여건 개선 등을 패키지로 지원하게 된다. 기회발전특구의 지정으로 기업의 지방이전과 투자 촉진을 기대할 수 있으며, 향후 청년이 원하는 양질의 일자리 제공으로 지방인구 유입의 촉진 기제로 작용할 것으로 기대한다.

추진과제	주요 내용
기회발전특구 지정으로 양질의 신규 일자리 창출	○ (지방주도) 설계단계부터 중앙정부가 아닌 지방정부가 주도하는 新특구 • 기본계획을 수립한 지방정부가 특구 지정을 신청하면, 지방시대위 심의·의결을 거쳐 산업부 고시로 지정 ○ (인센티브) 파격적인 인센티브 제공을 통해 지방투자거점으로 육성 • (세제지원) 투자재원 마련(양도세)-투자이행(취득세·재산세)-경영활동(법인세) 등 기업활동 쏠단계에 인센티브 부여 • 지방투자 촉진을 위해 기업 지방이전 등 투자금액의 일부를 보조금으로 지원(現 최대 100억원) ○ (창업 활성화) 지역 도심 내 핵심 권역에 청년창업 활성화를 위한 '스타트업 클러스터' 조성 및 지방정부와 기회발전특구 협력방안 모색

<표-3> 기회발전특구 인센티브의 주요 내용

구분		주요내용
① 세제 지원	1.~2. 소득·법인세	- 기업이 부동산 처분 후 특구 이전 시 양도차익 소득·법인세를 특구 내 취득 부동산 처분시까지 과세 이연 - 창업기업 및 신설 사업장 소득·법인세 감면(5년 100% + 2년 50% 감면)
	3.~4. 취득세·재산세	특구로 기업 이전 시 ※ 취득세 100%(조례 50% 포함), 재산세 5년 100% + 5년 50% 감면
		- 특구 내 창업 시 (비수도권) 취득세 100%(조례 50% 포함), 재산세 5년 100% + 5년 50% 감면 (수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 3년 100% + 2년 50% 감면
		- 공장 신·증설 시 (비수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 5년 75% 감면 (수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 5년 35% 감면
	5. 개발부담금	개발부담금 100% 감면
	6. 상속세	특구 이전기업의 가업상속공제 사후관리 요건 완화 ※ '업종변경 제한' 및 '상속인의 대표이사 종사 의무' 폐지
② 재정 금융 지원	7. 지역균형발전 특별회계	자율계정 확대를 통해 특구 인프라 확충 등 지원
	8. 기회발전특구 펀드	- 민간자본을 재원으로 펀드를 조성, 기업·인프라 투자 활성화 - 펀드에 일정기간(10년) 이상 투자 시 이자·배당소득 세제혜택 (분리과세 9%)
	9. 저리금융	저리 용자 상품개발을 통한 특구기업 지원
	10. 지방투자촉진 보조금	지방투자촉진 보조금 지원 확대(지원비율 5%p 가산, 기업당 국비지원 한도 100억원 → 200억원)
③ 규제 특례	11. 3종 세트	규제혁신 3종세트(신속확인·실증특례·임시허가) 적용
	12. 규제특례제도	지방정부가 규제 특례를 직접 설계하여 신청 → 지방시대위원회 심의·의결 후 해당규제 특례 부여
④ 정주 여건 개선	13. 주택 특별공급	특구 내 기업 근로자 대상 민영주택 특별공급(10%)
	14. 주택 양도세	농어촌주택 양도세 특례 적용
	15. 교육지원	- 초·중·고등학교 설립지원 - 중소기업 공동 직장어린이집 설치지원 우대

자료: 지방시대위원회 보도자료(2023.11.1.), '윤석열 정부, 「지방시대종합계획(2023-2027)」 발표'.

2) 교육발전특구 도입 및 지역-대학 동반 성장

정부는 지역 공교육 발전을 통해 저출산 문제에 기여하고 국가 균형발전을 추구하고자 ‘교육발전특구’정책의 도입을 추진한다. 지자체, 교육청, 대학, 산업체 등 지역의 주체가 지역의 공교육 발전을 위해 협력하고, 지역 우수 인재의 양성에서 지역 정주까지 총괄 지원하는 지역생태계 활성화를 통해 어디서나 살기 좋은 지방시대를 구현하려는 정부의 새로운 시도이다.

이는 인재가 지역에서 양성·정착할 수 있도록 지역 공교육과 대학진학·취업 여건을 개선하는 것이며, 지방정부 주도로 지역산업과 연계한 대학 재정지원을 통해 지역 인재양성-취업·창업-정주의 지역발전 생태계 구축을 도모한다.

추진과제	주요 내용
교육발전특구 도입 및 지역-대학 동반 성장	○ (교육발전특구) 중앙정부·지방정부·교육청·대학이 협력하여 지역 공교육 발전과 지역 우수인재 양성에서 정주까지 총괄 지원 ○ (지방대 경쟁력 제고) 지방정부 주도로 지역발전과 연계하여 대학 지원 • (RISE 구축) 지역대학이 지역발전의 허브가 될 수 있도록 지역혁신 관련 대학재정지원사업을 지방정부 주도로 지원하여 지역발전 생태계 구축 • (글로벌대학) 지역사회·산업계와 함께 지역대학 맞춤형 혁신을 통해 경쟁력 있는 우수 지역대학 30개교 집중 육성(1교당 총 5년간 약 1천억 원) • 지역 기업·산업 맞춤형 유학생을 지방대에 유치하여 육성하고, 지역기업·업종 매칭 취업 지원

3) 도심융합특구 조성으로 지방활성화 기반 구축

그동안 청년과 기업들이 지방에 이주하고 지속적으로 정착하기 위해서는 일자리, 주거뿐만 아니라 여가까지 뒷받침되어야 한다는 의견이 제기되어 왔었다. 기존 지역개발 사업들이 주로 도시 외곽에 추진되어 정주여건 개선에 오랜 시일이 걸리거나 상업·문화시설 부족이 지적되었다면, ‘도심융합특구’는 기존 교통과 문화 인프라를 활용할 수 있는 지방 대도시 도심에 일자리(산업)와 삶(주거), 여가(상업·문화)가 집약되는 고밀도 복합개발을 통해 ‘판교 테크노밸리’와 같은 공간을 지방에 조성하는 전략이다.

중앙부처가 주도적으로 추진해 오던 기존 사업들과 달리, 도심융합특구는 지역의 특색을 가장 잘 아는 지방정부가 특구의 기본방향 및 산업육성방안까지도 직접 설계할 수 있다. 도심융합특구 내 입주하는 기업들을 지원하거나 일자리를 창출할 기회 발전 특구(산업부), 디지털 혁신지구(과기부), 글로벌혁신특구(중기부) 등 부처별 사업들을 연계하여 지원할 수 있다.

추진과제	주요 내용
도심융합특구 조성으로 지방활성화 기반 구축	○ (도심융합특구 개념) 쇠퇴해 가는 지방 대도시 도심에 청년들이 선호하는 직(일터)-주(주거)-락(여가) 거점을 복합 개발 (예시: 판교 테크노밸리) ○ (선도사업) 지방 5대 광역시(광주·대구·대전·부산·울산)를 선정하고 지역별 특화사업을 육성하기 위한 기본계획 및 실시계획 수립 지원 ○ (향후일정) 도심융합특구의 효율적 조성·지원을 위해 특별법('23.10.6. 국회통과) 및 하위법령 마련(조례 적극활용)하고, 5대 광역시 선도사업 본격 착수 - 도심융합특구 지원을 위해 국토교통분야 혁신산업 실증·구현 R&D 추진(~'26년, 국비 280억원)

4) 로컬리즘('지방다움')을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성

문화특구(대한민국 문화도시)는 문화예술, 문화산업, 관광, 전통, 역사 등 지역별 특색있는 문화자원을 효과적으로 활용해 지역의 문화창조력을 강화할 수 있도록 「지역문화진흥법」에 따라 문체부 장관이 지정하는 도시를 말한다. 기존의 개별 지자체에 대한 지원을 넘어 '광역형 문화선도도시'를 지정한다는 데 의미가 있다.

문화특구(대한민국 문화도시)로 지역 문화공간 1만곳 조성, 지역주민 및 방문객 천만명 이상 문화 참여·향유, 문화로 지역일자리 및 경제적 파급효과를 창출하여, 문화로 가고 싶고, 머물고 싶고, 살고 싶은 지역을 만들어 나갈 예정이다. 지역마다 특색있는 문화·관광자원의 발굴을 통해 대한민국 어디서나 균등하게 문화를 누릴 수 있는 환경을 조성하고, 지역의 고유자원을 활용한 로컬 브랜드를 발굴·육성하여 새로운 유형의 지역산업 창출을 기대할 수 있다.

추진과제	주요 내용
로컬리즘('지방다움')을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성	○ (로컬 문화콘텐츠) 7개 권역별 '문화특구(대한민국 문화도시)' 지정('23.12, 13개소)을 통해 로컬콘텐츠 발굴·육성, 로컬콘텐츠 중심의 지역문화 활성화 - 지역 공연·전시의 창작·제작·유통 지원('24년 400억원) 및 지역 공연 예술 단체 지원(6개 지방정부, 90억원)으로 지역 예술계 자생력 강화 ○ (로컬 창업) 지역의 자원·문화특성을 기반으로 혁신적 아이디어를 접목하여 지역경제 활성화에 기여하는 '지역가치 창업가' 육성 ○ (로컬 브랜드) 소상공인과 로컬크리에이터의 연계·협업을 통해 역사·문화 등 지역 정체성을 담은 상권창업을 촉진하고, 로컬 브랜드로 육성 - 상인과 로컬크리에이터가 자생적 상권을 형성하고 향후 골목산업으로 성장할 수 있도록 상권기획·교육컨설팅·사업화 등을 패키지로 지원

5) 지방이 주도하는 첨단전략산업 중심 지방경제 성장

지역경제에 활력을 불어넣기 위해 정부는 첨단산업육성에 적극 나서기로 하였으며, 첨단 산업은 지역에 고임금 일자리를 창출할 뿐만 아니라 전후방 연계 효과를 통해 기존 지역산업의 생산성도 높이기 때문으로 볼 수 있다.

특화거점 육성의 측면에서 첨단산업이 국가경쟁력 향상과 함께 지역경제 활성화의 구심점이 되도록 지역별 특화된 거점을 육성한다. 그리고 첨단산업 관련 혁신 생태계를 조성하기 위해 약 2.3조 원 규모의 R&D 사업이 추진되고 반도체의 경우 특성화 대학 또는 대학원, 전문교육센터를 통해 우수인재를 양성한다. 첨단전략산업 중심의 지방경제 성장은 지역별 비교우위의 첨단산업육성을 위한 지역 주도 첨단산업거점을 구축하는 방향으로 될 예정이며, 지역의 혁신거점 기능(인재, 인프라) 강화와 현대적 인프라를 갖춘 첨단·신산업 산단이 형성될 것으로 기대한다.

추진과제	주요 내용
지방이 주도하는 첨단전략산업 중심 지방경제 성장	○ (첨단전략산업 거점) 첨단산업이 국가경쟁력 향상과 지역경제활력 회복의 구심점이 되도록 지역별로 특화된 첨단전략산업 거점 육성 - 반도체, 디스플레이, 이차전지, 바이오, 미래차, 로봇 등 6대 첨단 산업 투자프로젝트(약 550조원 규모)에 세제·인프라 등 범정부 지원 ○ (산단 제도혁신) 첨단·신산업의 기존 산업단지 입주 확대, 청년들이 선호하는 정주여건으로의 획기적 개선 등 30년 만에 산단 제도 혁신 - (첨단업종 유치) 유연한 산단 관리로 첨단·신산업의 입주를 활성화하고, 투자 지원 확대 ○ (지방 과학기술 혁신) 지역별 과학기술기반 발전전략인 「지역 과학 기술혁신계획」을 지방 주도로 수립할 수 있도록 지원 - 지역 혁신 메가프로젝트 지원(시범 '23~'25, 327억원) 및 연구산업 밀집지역을 '연구산업진흥단지'로 지정하여 기술사업화 지원('23~'26, 420억원)

6) 디지털 재창조로 지방 신산업 혁신역량 강화

디지털 재창조를 통한 지방 신산업 혁신역량 강화는 현재 지방경제·사회의 디지털 혁신을 주도할 자체적인 디지털 생태계(기업·기술·인재)의 조성이 미흡하다는 인식하에 선정된 추진과제이다. 핵심적 사항으로는 디지털 혁신지구의 조성, 현장형 고숙련 디지털 핵심 인재 양성, 디지털 서비스 강소기업 육성이라 할 수 있다. 해당 추진과제를 통해 지방 주도의 경쟁력 있는 혁신지구를 조성하여 인재양성과 기업성장 및 지역사회의 디지털 활용을 제고하는 것을 목표로 한다.

추진과제	주요 내용
디지털 재창조로 지방 신산업 혁신역량 강화	○ (혁신지구) 지방에서 창업하여 혁신기업으로 성장할 수 있도록 디지털 기업·인재가 집적된 '디지털 혁신지구'를 '30년까지 5개 이상 조성 추진 - 시범 추진 : 부산 센텀시티, 대구 수성 알파시티, 광주 AI산업 융합 집적단지 ○ (인재양성) '디지털 선도 지방대학 육성'과 산·학 협력을 통해 지방기업 수요와 연계한 '현장형 고숙련 디지털 핵심 인재' 양성 - 비학위 고급·전문 교육과정을 확산하여 지방기업 수요 중심의 지역 맞춤형 전문인력 양성, 과기원 부설 AI 영재학교 '27년까지 2개 신설 ○ (강소기업육성) 선도지역 중심으로 디지털 新기술 역량을 확보하는 한편, 지역 주력산업의 디지털 전환을 주도하는 디지털 서비스 강소기업 육성 - 중소기업·소상공인이 활용하는 디지털 전환서비스(SW) 개발·실증을 통한 전환 촉진, 지역 디지털 서비스 강소기업 100개 이상 육성 ○ (활용제고) 지방주민의 디지털 활용능력 제고 및 활용접근성 개선 - 디지털 배움터(주민센터, 경로당 기반) 교육 고도화 통해 농·어촌 주민의 디지털 활용능력 향상('22년 일반국민의 79% 수준 → '27년 83%)

7) 매력있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기

인구절벽 위기를 맞아 '생활인구'라는 새로운 인구개념이 등장했다. 생활인구는 정주 인구뿐만 아니라 지역에 체류하면서 실질적인 활력을 높이는 사람까지 인구로 정의하는 개념으로, 올해 1월 「인구감소지역 지원 특별법」을 통해 도입되었다. 국가 총인구 감소 상황에서 지방소멸에 효과적으로 대응하는 한편, 교통·통신이 발달함에 따라 이동성·활동성이 증가한 생활유형을 반영하기 위한 취지로 새롭게 시행하는 제도이다. 생활인구 늘리기는 농촌공간의 재설계와 어촌환경 개선, 청년 농·어업인 육성 및 지역활력타운을 주요 내용으로 한다. 이를 통해 지방정부 지역주민이 지역의 특성에 맞는 농어촌 공간계획을 수립하여 체계적으로 개발하게 함으로써 쾌적한 생활환경을 조성하고자 한다. 또한, 인구소멸 지역에 주거·돌봄·일자리 복합타운 조성으로 지방이주 수요 목표에 대한 정착을 지원한다.

추진과제	주요 내용
매력있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기	○ (농촌공간 재설계) 시·군이 지역의 특성을 반영한 농촌공간계획을 수립하고 중앙정부-지방정부 간 농촌협약 체결을 통해 재정지원 - 체류형 생활인구 증대를 위한 "(가칭) 농어촌 소규모 체험주택" 도입 검토

추진과제	주요 내용
매력있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기	○ (어촌환경 개선) 배후마을 및 안전시설을 개선하여 어촌이 활력 넘치는 공간으로 탈바꿈하도록 규모·유형별 300개소 지원('23~'30년 3조원) ○ (청년 농·어업인 육성) 청년 농어업인 대상으로 기술교육, 자금, 농지·어선 임대 등을 연계 지원해 안정적 농어업 정착 지원('27년 청년농업인 3만명, 청년어업인 2천명) - [농어업] 청년농어업인 월 최대 110만원(최장 3년간) 지원, [농업] 청년 임대형 스마트팜 조성(~'27, 15개소), [어업] 청년 어선 및 양식장 임대사업(임대료의 50% 국비 지원) ○ (생활인구) 빈집·폐시설·지역자원 등 활용하여 주기적 방문 유도 및 생활인구 유입 연계사업 지원 - 예시: 향토기업·대학 등 민간참여 취미형 창업연계시설(수제 맥주, 공방), 위케이션센터 ○ (지역활력타운) 인구감소지역에 은퇴자·귀농청년 등 지방이전 수요자의 정착 지원을 위해 다부처 협업형 주거·돌봄·일자리 복합거점 조성

8) 지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄 해소로 지역 민간투자 활성화

부처의 관할권 문제, 특혜 우려 등으로 지역기업의 애로사항 개선에 소극적인 현재 상황을 타파하기 위해 킬러규제의 일괄해소를 통한 지역 민간투자의 활성화를 추진한다. 현장중심으로 지방규제를 해소함으로써 기업하기 좋은 환경을 조성하고자 한다. 그리고 지역기업과 지방정부, 중앙정부가 지역발전투자협약을 체결하여 규제개선 실현에 대한 예측가능성을 제고하고자 한다. 해당 추진과제는 지역기업의 투자 걸림돌을 끝까지 해소하는 것을 목표로 하며, 지역투자발전협약을 통해 정부·지역·기업의 부담을 경감하고, 단기간에 성과를 도출하는 것을 목표로 한다.

추진과제	주요 내용
지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄해소로 지역 민간투자 활성화	○ (규제 일괄해소) 지역 이전기업 및 투자 희망기업의 사업 추진에 걸림돌이 되는 지방규제를 현장중심으로 개선하여 기업하기 좋은 환경 조성 - 예시: 중소기업·소상공인을 찾아다니는 '규제사냥단'(전남), 1주 1기업을 방문하는 '찾아가는 기업애로 현장기동반'(경남) 등 활용 ○ (상향식·기업참여 협약) 희망지역의 경우, 지역기업-지방정부-중앙부처가 지역발전투자협약을 체결하여 규제개선 실현에 대한 예측가능성 제고 - (지역발전투자협약) 지자체가 필요로 하는 다부처·다년도 사업 계획 수립 후 지자체·기업-중앙부처 간 협약을 통해 사업 공동추진(지방분권균형발전법 제31조) ○ (향후계획) 지방규제혁신 관계부처 및 지방정부와 함께 주요 규제 개선 세부 추진 방안을 마련하고, 금년 말까지 규제개선 추진

추진과제	주요 내용
지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄해소로 지역 민간투자 활성화	○ (규제 일괄해소) 지역 이전기업 및 투자 희망기업의 사업 추진에 걸림돌이 되는 지방규제를 현장중심으로 개선하여 기업하기 좋은 환경 조성 - 예시: 중소기업·소상공인을 찾아다니는 ‘규제사냥단’(전남), 1주 1기업을 방문하는 ‘찾아가는 기업애로 현장기동반’(경남) 등 활용 ○ (상향식·기업참여 협약) 희망지역의 경우, 지역기업-지방정부-중앙부처가 지역발전투자협약을 체결하여 규제개선 실현에 대한 예측가능성 제고 - (지역발전투자협약) 지자체가 필요로 하는 다부처·다년도 사업 계획 수립 후 지자체·기업-중앙부처 간 협약을 통해 사업 공동추진(지방분권균형발전법 제31조) ○ (향후계획) 지방규제혁신 관계부처 및 지방정부와 함께 주요 규제 개선 세부 추진 방안을 마련하고, 금년 말까지 규제개선 추진

9) 분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련

현재의 중앙주도 국정운영체제, 자치단체의 획일적인 행정서비스 제공 및 지역문제에 대한 개별 대응에서의 한계 발생, 권한 확대 요구에 비해 부족한 책임성의 문제를 해결하고자 하는 차원에서 제시되었다. 이는 지방정부의 자율성·책임성 제고를 바탕으로 본격적인 지방분권형 국가로의 전환을 위해 분권정책의 추진을 강화하고, 중앙정부 주도의 정책추진을 넘어서 지방정부의 행정권한 확대와 자치역량을 높여 중앙과 지방정부 간의 실질적 권한 배분이 이루어지도록 하는 것을 목표로 한다. 이를 실현하기 위한 주요 과제로는 행정수요에 효율적으로 대응하기 위한 중앙권한의 지방이양 추진, 재정운용의 자율성 강화, 지방감사기구 기능 제고 및 인사제도 개선 등이다. 기능의 재조정으로 지방주도권을 강화하고, 권한 확대를 지방 특화 서비스 제공 및 지역 간 유연한 공동 대응과 지방의 책임성 및 역량강화를 기대한다.

추진과제	주요 내용
분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련	○ (과감한 권한이양) 주민편의를 증진하고 행정수요에 효율적으로 대응할 수 있도록 중앙권한의 지방이양 추진 ○ (지방재정력 강화) 지방주도 발전을 추진할 수 있도록 재정운용의 자율성 강화, 균형발전을 위한 지방정부 간 재정 균형장치 확보 ○ (자치모델 마련) 지방 특화발전을 위한 특별자치시·도 모델 고도화, 지방 간 연계·협력을 강화하는 맞춤형 협력체계 구축 ○ (책임성·전문성 강화) 지방의 책임성 장치 마련을 위해 지방 감사 기구 기능 제고, 지방 역량 강화를 위한 인사제도 개선

2. 시·도 지방시대 계획

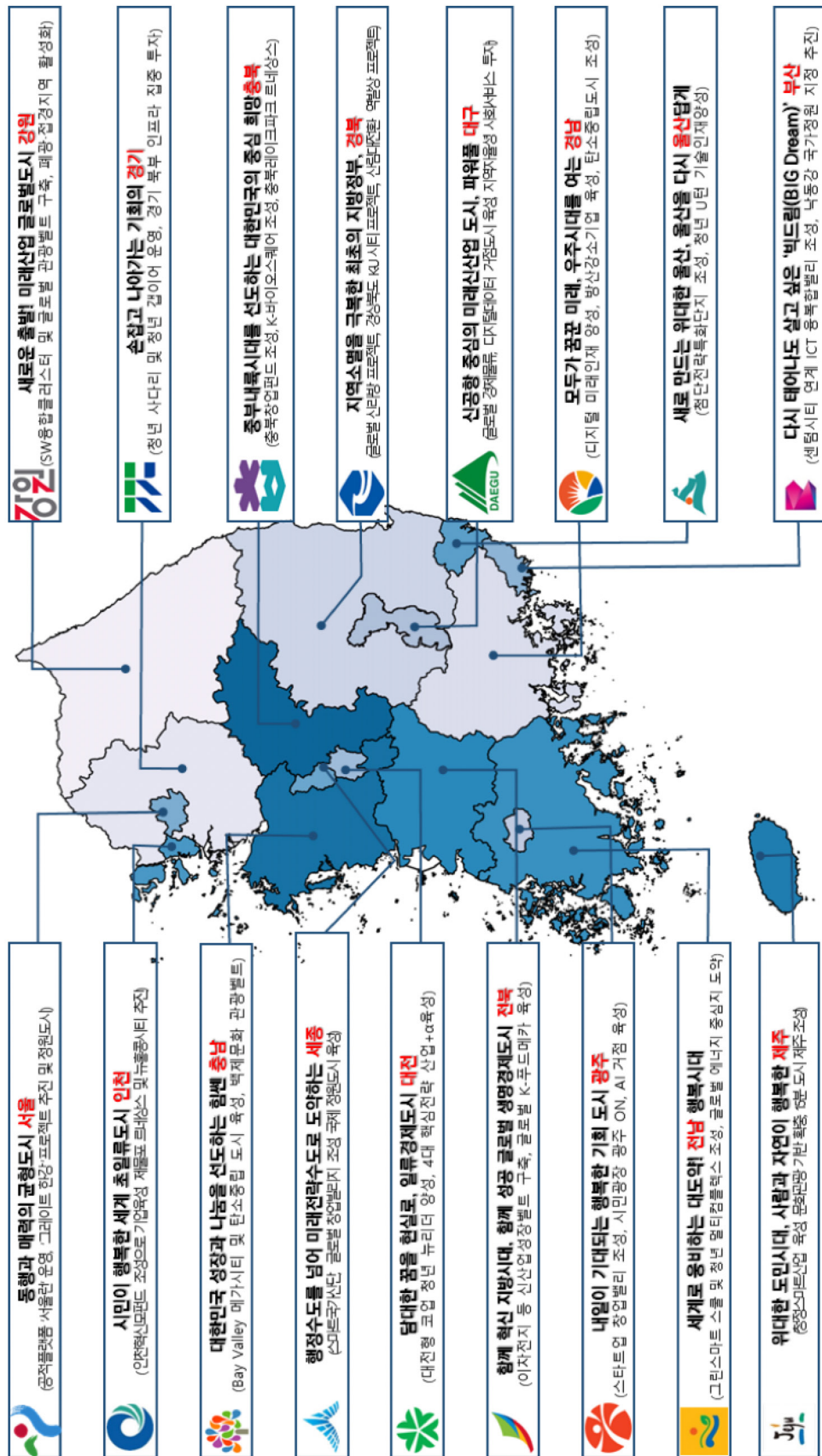
‘제1차 시·도 지방시대 계획’은 각 시·도 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 제출되었다. ‘지방주도 균형발전, 책임있는 지방분권’의 지방시대 목표를 반영하여, 지방의 자생력·경쟁력 제고와 혁신성·성장성 구현을 통해 지방분권과 균형발전을 구현하려는 의지를 담고 있다. 17개 시·도는 다변화된 행정수요에 따라 자율과 책임을 높이는 실질적 자치분권을 실현, 교육 혁신을 통해 지역 혁신인재를 양성하여 지역에 정착, 글로벌 경제·산업구조의 전환에 대응하여 성장거점·특화산업을 통해 혁신 성장기반을 확립하고 양질의 일자리를 창출, 지역맞춤형 복지와 지역고유 생태자원을 활용한 지속가능한 성장을 구현하기 위한 각각의 비전·전략·추진과제 및 공간구상을 5개년 계획에 담고자 하였다. 시·도 지방시대 계획은 각 시·도에서 수립하였으며, 추후 관계부처와 협의를 거쳐 이행될 예정이다. 지방시대 종합계획 전략의 주요 내용과 17개 시·도가 제시한 지방시대 계획의 주요 내용은 다음과 같다.

<표-4> 지방시대 종합계획의 전략별 시·도 주요 내용

전략	주요 내용
자율성을 키우는 과감한 지방분권	시·도 특성에 맞는 자치분권 실현을 위해 행정권한 확대, 자치입법권 강화, 자주재원 확충 등 자치분권 강화와 시민이 정책에 직접 참여하는 시민주도 정책기획 및 주민자치 활성화 등
인재를 기르는 담대한 교육개혁	교육발전특구, 글로벌 대학, 라이즈(RISE) 사업 및 지방대학 경쟁력 강화 등 지역 어디서나 공평한 양질의 교육정책과 서비스를 통해 지역 스스로가 맞춤형 혁신인재를 양성·확보하고 정착할 수 있도록 추진
일자리를 늘리는 창조적 혁신성장	지역산업 고도화와 지역특화형 산업 발전으로 시·도별 성장기반을 확립하고 양질의 일자리를 창출하기 위해, 혁신성장 거점 및 첨단산업클러스터 육성, 지역 특화산업 육성, 창업 생태계 강화 등
개성을 살리는 주도적 특화 발전	지역의 고유자원을 활용한 문화·관광 육성, 지역 특성화를 발전시킬 핵심 인프라 구축, 지역 주도의 경쟁력 있는 농산어촌 조성 등
삶의 질을 높이는 맞춤형 생활복지	지방소멸 위기 극복, 지역주민의 삶의 질 개선, 지속가능 성장을 위한 공정한 환경 조성을 위해 지방 소멸·낙후지역 활성화, 의료·복지 확충·강화 및 사각지대 해소, 지역 환경생태계 보전 및 주거환경 개선 등

자료: 지방시대위원회(2023), ‘제1차 지방시대 종합계획’. 재구성.

<그림-2> 시·도 지방시대 계획



자료: 지방시대위원회 보도자료(2023.11.1.), '윤석열 정부, 「지방시대종합계획(2023-2027)」 발표'.

IV. 지방시대 종합계획의 실효성 향상

1. 지역 스스로 수립하는 계획의 달성을 위한 자치역량의 극대화

제1차 지방시대 종합계획의 주요 특징은 지역이 주도하는 Bottom-up 전략(하의상달식)으로 추진되는 것이라 할 수 있다. 이러한 특징을 고려할 때, 지방시대 종합계획의 실효성은 지방정부의 정책역량 및 자치역량의 수준에 따라 그 실효성이 증대될 수 있다고 판단된다.

종합적으로 봤을 때 기본적으로는 ‘지방정부의 역량강화’가 선행되어야 할 것이다. 지방정부는 효과적인 행정 및 정책의 수립 능력을 갖춰야 한다. 즉, 효과적인 정책수립과 실행은 지방자치에 있어 중요한 임무라고 할 수 있다. 체계화된 교육, 조사, 분석 등을 통해 정책 개발 및 실행능력을 향상하는 것이 필요하다. 지방정부는 지역사회의 특별한 요구와 도전에 대응할 수 있는 정책을 수립하고, 현지 특성을 고려한 신속하고 효과적인 정책을 수립할 수 있도록 역량의 지속적 개발이 요구된다. 이와 더불어 정책의 효과적인 통합이 필요하다. 다양한 정책과 프로젝트를 효과적으로 통합하여 전체적인 목표에 부합하도록 조정한다면 정책추진의 효율성을 더 높일 수 있다. 상호보완적이고 유기적인 관계를 맺는 정책을 통합해서 적극적으로 추진할 필요가 있다.

자치역량을 키우기 위해서는 지역사회와의 협력 강화가 필요하다. 지역은 현장감 있는 정책추진의 일선이라고 할 수 있다. 이러한 정책의 추진은 지역사회와의 긴밀한 협력의 유지를 통해 지속될 수 있다. 지역사회의 의견을 수렴하고 지속적인 소통을 통해 지역사회의 요구에 부응하는 정책을 수립해야 할 것이다. 이러한 지역사회와 더불어 지방 간 협력을 강화해 나가야 한다. 지역 간 협력을 통해 자원을 공유하고 교류할 기회를 얻음으로써 보다 진일보한 정책을 발굴하고 제안할 수 있다.

마지막으로 효율적인 재정운용 전략 수립이다. 지방재정의 자립성을 강화하고 예산운용의 효율성을 높이는 방식에 대한 지속적인 노력이 필요하다. 정책 수립 과정에서 예산 집행의 우선순위는 당연히 고려되어야 할 것이며, 이는 예산 운용의 효율성과 그 상관관계가 크다고 할 수 있다. 다양한 자원을 적절히 활용함과 동시에 재정 건전성을 유지해 나가는 노력은 자치역량의 성장과 연결된다고 할 수 있다.

2. 지방시대 종합계획의 성과측정 실효성 제고

지방시대 종합계획을 통해 정책이 지역의 균형발전을 촉진하고 지방주민이 체감할 수 있는 효과를 달성하고 있는가를 측정하기 위해서는 명확한 평가 지표와 체계적인 평가 방법이 수반되어야 한다. 목표의 설정과 지표의 개발, 기준설정, 자료수집, 보고 및 평가의 절차를 밀도 있게 구성하여 시행계획의 평가에 적용해 볼 수 있다.

<표-5> 지방시대 종합계획의 성과측정

구분	주요 내용
목표의 설정과 중요영역 식별	- 균형발전과 자치분권이라는 목표를 설정하고 명확화 - 계획의 핵심적인 영역을 식별하고 해당 영역에 대한 개발지표를 결정
지표의 개발	- 중요한 영역에 대해 측정할 수 있고 정량화된 지표를 개발 - 주로 데이터 수집이 가능하며 계획의 목표와 관련이 있는 지표 - 공통적으로 적용할 수 있는 공통지표 이외에 지역의 특성을 반영하는 사업지표 등을 종합적으로 고려
지표의 기준설정	각 지표에 대한 기준을 설정하여 어떤 수준까지 달성되어야 하는지를 명확화. 이는 목표를 향해 어떤 진전이 이루어지고 있는지를 이해할 수 있도록 구성
데이터 수집 및 모니터링 시스템 구축	- 개발한 지표를 지속적으로 관찰할 수 있도록 데이터 수집 및 모니터링 시스템을 구축 - 정기적인 업데이트와 실시간 정보를 통해 정책의 효과를 신속하게 파악
보고 및 평가	- 정기적으로 개발지표의 결과를 보고하고 평가. 이를 통해 계획의 성과를 이해 - 일련의 피드백 과정으로써 본 계획과 관련한 이해관계자를 적극적으로 참여·유도

종합계획의 성격을 반영하는 지표를 구성한다고 했을 때, 경제·사회·환경·인프라·이해관계자 등을 종합적으로 고려한 지표의 개발이 요구된다. 향후 논의의 과정에서 더욱 정교해지고 시대 변화를 반영하는 지표 등으로 지속해서 변화·발전할 수 있다. 현재 고려가 가능한 분야별 지표를 제시하면 다음과 같다.

<표-6> 지방시대 종합계획 평가지표의 주요 영역(예시)

구분	주요 내용
경제적 발전	- 지역 내 산업구조와 기업들의 성장을 포함한 지역의 경제발전 지표 - 지역내 총생산, 일자리 창출, 기업 투자 유치, 지역 경제의 다양성 증진 등
사회적 포용성	- 교육, 건강, 주거 등의 사회적 요소 - 빈곤율 및 소득 불평등, 교육수준과 접근성, 사회적 격차 감소, 보건 서비스의 향상 등
환경 보전 및 지속가능성	- 지역 내 자연환경의 보전 및 지속가능한 개발 - 에너지 효율성, 친환경 교통수단의 확대, 환경지속가능성 등
인프라 및 기반시설	- 교통, 통신, 에너지 등의 인프라와 기반시설의 향상 - 교통 인프라의 확충, 디지털화와 연결성의 향상, 주거환경의 향상 등
혁신과 기술발전	- 혁신과 기술 발전이 산업과 경제 성장에 기여하는 지역 - 연구 및 개발 활동의 증진, 기술 채용 및 혁신 생태계의 지원
이해관계자 참여와 협력	- 지역 내 주민, 기업, 비영리 기관 등 다양한 이해관계자들과의 협력과 참여 - 정책 수립과 실행에 이해관계자들을 적극적으로 참여시키는 방안과 그 결과를 측정하는 지표

3. 중앙-지방정부 간 유기적 협력체계 구축

지방시대 종합계획은 균형발전과 지방분권을 동시에 추진하는 계획인 만큼 이들의 동시 추진을 위해서는 중앙정부와 지방정부 간 강력하고 효과적인 협력체계의 구축이 요구된다. 이를 위해서는 다양한 측면에서 협력을 강화하고 효율적인 소통과 의사결정을 지원하는 체계가 필요하다. 보다 준비된 협력회의를 정기적으로 추진함으로써 발전계획, 정책 및 문제점에 대한 논의가 가능할 것이며 이를 통해 양측 간의 의견 교환과 협력을 지속해서 도모해 나가야 한다. 그리고 지방자치단체를 중앙의 정책 수립 과정에 적극적으로 참여시키고, 지방의 특성 및 요구사항을 반영하는 데 중점을 둔다. 중앙은 지방정부가 지방시대를 이끌어 가는 주체임을 인정하고 중앙정부의 정책수립에 지방정부의 의견을 적극 반영하도록 하는 방안을 모색해 나갈 필요가 있다. 중앙정부는 정책 수립 시 지역을 고려하고, 지방정부는 중앙의 정책에 대한 부합성을 확인하여 조화롭게 이행할 수 있도록 해야 한다. 지방의 필요에 따라 지역별로는 다르게 적용 가능하고 유연성 있는 정책의 개발이 요구된다. 이와 더불어 중앙정부와 지방정부가 공동으로 프로젝트 및 프로그램을 추진하고 지방의 개발 우선순위에 맞춰 협력 프로젝트를 시행한다. 이를 통해 효율적인 자원 활용과 지역발전을 추진할 수 있을 것으로 기대한다.

파격적인 인센티브를 동반한 다양한 특구제도 중심의 지방시대 종합계획은 지역소멸을 해결하고 지역발전의 또 다른 패러다임을 선도할 수 있는가 하는 시험대에 서 있다. 균형발전과 지방분권이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는가와 더불어 얼마나 실효성 높게 추진 될 것인가가 본 종합계획 추진의 승패를 좌우할 것으로 판단된다. 지방시대 종합계획이 성공적으로 실행되기 위해서는 시민·전문가·정치계 등의 합의와 공감대 형성을 위한 정부의 적극적인 노력, 그리고 이 계획을 반드시 실천하겠다는 실천 의지가 가장 중요할 것이다.

그간 지역현안과제의 추진은 부처별 분절적 추진으로 지역의 전체적인 우선순위가 고려되지 못하여 정책효과 달성에 한계가 있었다고 할 수 있다. 지방시대 종합계획은 이러한 분절적 추진의 문제를 해결하기 위한 기준으로 작용할 수 있다고 판단된다. 지방시대 종합계획의 실효성 있는 추진을 통해 앞으로의 균형발전 패러다임은 지방이 주도적으로 기획·추진하고 중앙이 지원하는 형태로 바뀔 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 김현호(2022). 지방시대위원회, 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진. 지방자치 정책 Brief, No.152. 한국지방행정연구원.
- 지방시대위원회(2023). <제1차 지방시대 종합계획>.
- 한국지방행정연구원(2022). 지방자치분권과 지역균형발전의 통합 시너지 창출(카드뉴스).
- 대한민국정책브리핑(2023.11.1.). “이제는 지방시대”…지방주도 균형발전 및 지방분권 책임추진.
- 지방시대위원회(2023.11.1.). 보도자료: ‘윤석열 정부, 「지방시대 종합계획(2023-2027)」 발표’.

지속가능 “지방정부” 실현

