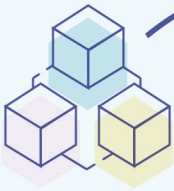


|||||||

지방정부 정책&이슈

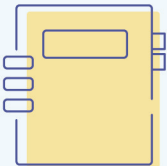
2024.7 | Vol. 7



『지방시대 종합계획』의 지방분권과제 분석 및 개선 방향

윤 태 웅

(대한민국시도지사협의회 선임연구위원)



『지방시대 종합계획』의 지방분권과제 분석 및 개선 방향

2024.7 | Vol. 7

윤태웅 (대한민국시도지사협의회 정책연구센터 선임연구위원)

I. 문제의 제기

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 “과감한 지방분권을 통한 지방정부의 주도성 확립”과 “지역 주도의 균형발전을 통한 국가발전 도모” 등을 골자로 하는 이른바 ‘지방시대’의 실현을 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 지방시대 실현을 위한 보다 체계적이고 혁신적인 지방분권·균형발전 국정과제를 마련하기 위해, 2022년 3월 대통령 직인수위원회 내에 ‘지역균형발전특별위원회’를 구성·운영하였으며, 본 특별위원회로 하여금 강력한 지방분권과 지역균형발전을 위한 국정과제의 마련과 제안을 전담하도록 하였다.

〈표 1〉 윤석열 대통령 당선인 『대통령직인수위원회 지역균형발전특위 간담회』 발언내용(‘22.3)

“저는 ‘지방시대’라고 하는 이 모토를 가지고 새 정부를 운영할 생각입니다. 지방자치 및 분권, 재정 독립성, 또 지방산업 어떤 것을 선택해서 집중할 지를 스스로 결정하게 하는 이러한 지방분권·자치, 또 자주성에서 지방발전의 돌파구를 찾는 것을 생각하고 있습니다. 전체적으로 보면, 도시와 지방이 발전하는 것이 곧 국가발전이라는 생각을 가지고 있습니다.”

자료: 대한민국시도지사협의회(2023).

이후 대통령직인수위원회가 제안한 국정과제들에 대한 범정부 차원의 검토를 거쳐 2022년 7월 『윤석열정부 120대 국정과제』가 국무회의를 통과하였다. 인수위원회 제안 내용에 비해 적극성이 떨어진다는 비판이 존재하기도 하였으나, 국정과제의 기본 방향은 윤석열 대통령이 대선 후보자 시절부터 국가발전의 핵심 공약으로 제시한 ‘지방시대 실현’에 있다는 것이 공통된 의견이다.

〈표 2〉 윤석열 대통령의 지방시대 관련 주요 발언 내용

구 분	주요 발언 내용
민선 8기 시·도지사 간담회 (2022.07.08.)	- 누구나 어느 지역에 사느냐 관계없이 공정한 기회를 누릴 권리가 있고, 경제와 산업을 꽃피우는 진정한 지방시대를 열것음 - 지방시대를 열려면 중앙권한의 지방이양을 적극 추진해야 함
제2회 중앙지방협력회의 (2022.10.07.)	지방시대를 위해서는 지방정부(현장)에 각종 권한을 넘기고, 중앙정부는 지방정부를 적극 지원해야 함
세계지방정부연합(UCLG) 대전총회(2022.10.12.)	- 지방정부의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이므로, 지방정부가 국제무대 주역으로 자리매김하도록 적극 뒷받침하겠음 - 이번 총회가 세계적 지방시대를 꽃피우는 기회가 될 것임
제1차 국정과제 점검회의 (2022.12.15.)	- 지방정부에 고등교육에 대한 권한을 완전히 이양하겠음 - 시·도지사-교육감 러닝메이트로 선출하면 지방시대와 지역균형발전에 도움이 될 것임 - 국회에서 더 고민을 해주면 지방정부가 자율성을 가지고, 지방정부끼리 치열하게 경쟁하는 구조를 만들 수 있을 것임
2023년 제2회 국무회의 (2023.01.10.)	- 지방시대 개막의 첫 단추는 중앙권한의 과감한 지방이양을 통해 스스로 역량을 펼칠 수 있는 기반을 마련해 주어야 함 - 지방정부가 고도의 자치권을 확보하여, 주도적으로 자기 지역의 발전정책을 펴나갈 수 있어야 함
제3회 중앙지방협력회의 (2023.02.10.)	- 지방시대를 위해 중앙권한을 과감히 이양하고, 지역 스스로 비교우위에 있는 성장동력 발굴·주도하도록 지원하겠음 - 중앙정부는 외교·안보·통상·산업 등의 기본정책 위주로 하고, 나머지는 지방정부가 우선하는 혁명적 지방시대 열것음
강원특별자치도 출범식 (2023.06.09.)	- 지방분권과 지역균형발전을 하나의 틀에서 유기적으로 작동시켜 공정한 접근성을 보장하고, 지역의 재정권한을 강화하겠음 - 지역 스스로 경쟁력 있는 산업을 정해서 중앙정부가 이를 적극 지원하는 균형발전의 전략을 실현해 나갈 것임
지방시대위원회 ‘지방시대 선포식’ (2023.09.14.)	‘지역의 경쟁력이 곧 국가 경쟁력’이며, 모든 권한을 중앙정부가 쥐고 말로만 지방을 외치던 과거의 전철을 밟지 않겠음 - 지역균형발전의 핵심으로 지역의 재정자주권 강화, 지역이 스스로 발굴한 비교우위 산업에 대한 정부지원 등을 추진하고, 지역산업과 연계된 교육을 통해 양질의 일자리 창출하겠음 - 지역의 기업 유치를 위한 세제 지원, 정주여건 개선, 토지 규제 권한의 지방이양 등을 과감하게 추진하고, 지역의 산업단지에 주거시설 및 복합 문화공간을 조성하겠음 - 누구나 거주지 인근에서 필수 의료서비스를 충분히 제공받고, 권역별로 문화도시를 지정해 문화 접근성을 확대하겠음

자료: 대한민국시도지사협의회(2023).

이에 따라, 2023년 7월 대통령소속 지방시대위원회가 출범하였으며, 위원회의 심의·의결과 국무회의의 심을 거쳐 지방시대의 체계적인 추진과 실현을 위한 『제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)』을 2023년 11월에 발표하였다. 동 계획에서는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 실현하기 위한 지방분권과 교육개혁·혁신성장·특화발전·생활복지 등의 5대 전략을 제시하고 있다.

〈그림 1〉 지방시대 비전과 전략



자료: 지방시대위원회(2003) p.17.

이상과 같이 윤석열 대통령의 각종 공식석상에서의 발언 내용과 지방시대위원회의 『지방시대 종합계획』의 주요 내용을 살펴볼 때, 현 정부의 지방시대 실현을 위한 가장 중요하고 핵심적인 전략 과제가 ‘지방분권 강화를 통한 지역 주도성 확보’임을 알 수 있다. 따라서 현 정부의 국정과제, 『지방시대 종합계획』 등에서 제시하고 있는 지방분권 관련 정책 및 계획 등을 살펴보고, 우리나라 지방분권의 선도적 촉진 주체인 대한민국의도지사협의회의 지방분권 관련 정책·과제 등을 비교·분석하여, 지방시대 실현을 위한 실질적인 지방분권과제의 개선·보완 방향을 제시해 보고자 한다.

II. 현 정부의 지방분권과제 분석

분권(分權)은 각종 정책의 결정·집행 권한 등이 하나의 정치조직에 집중되지 아니하고 수직적인 관계에 있는 각 정치단위에 분산되어 있는 정치조직 원리이다. 분권화된 정치시스템은 권력을 하나의 극에 집중시키지 아니하고 여러 단계의 정치단위에 분점 시키는 수직적 권력분점의 원리를 말하는 것이다(임승빈, 2014: 14).

지방분권은 중앙정부와 지방정부간 권한이 배분되어 있는 상태(김익식, 1990: 1378) 또는 국가의 지리적 계층구조상 권한 및 권력이 지방에 분산되어 있는 정도(Smith, 1985) 등 중앙과 지방간 권한 배분에 관한 것으로서 지방분권은 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담에 있어서 지방정부에게 역할의 중점이 주어지도록 하는 정부간 역할배분의 원리를 의미한다(이승종, 2003). 따라서 이 부분에서는 ‘중앙정부 권한의 지방이양’ 관점에서 지방분권과 관련된 『지방시대 종합계획』의 주요 내용들을 살펴보고자 하며, 비교·분석의 이해를 돕기 위하여 종합계획 이전의 지방분권 관련 정부 계획 및 정책들을 함께 살펴보았다.¹⁾

1) 구체적으로, 제20대 대통령직인수위원회가 2022년 4월 발표한 『지역균형발전 비전』, 대한민국정부가 2022년 7월 발표한 『윤석열정부 120대 국정과제』, 대통령소속 지방시대위원회가 2023년 11월 발표한 『제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)』 등에서 각각 ‘지방분권 강화’를 제목으로 하는 중기능 단위 계획·전략 및 정책·과제의 내용들을 중심으로 분석하였으며, 중앙정부 권한의 지방이양과는 다소 거리가 있는 ①지방의회 자율성, ②지방자치단체 기관구성 다양화, ③지방의 자치역량 및 책임성·투명성, ④일부·특정 지방자치단체(특별자치시·도 등)에 국한된 사항 등과 관련된 내용들은 분석의 대상에서 제외하였다.

1. 대통령직인수위원회 『지역균형발전 비전』의 지방분권과제 분석

제20대 대통령직인수위원회에서는 지방분권과제를 마련하기 위해 위원회 내에 별도의 ‘지역균형발전특별위원회’ 설치·운영하였으며, ‘지방분권 강화’ 및 ‘지방재정력 강화’를 위한 국정과제로서 다음의 6가지 실천과제를 제안하였다(제20대 대통령직인수위원회, 2022).

첫째, ‘국가와 지방자치단체 단 기능 재조정’으로서 중앙정부와 지방정부 간 사무배분의 기본 원칙인 ‘보충성의 원칙’을 법제화하고, 이에 입각하여 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간 기능을 재조정하겠다는 것이다.

둘째, ‘지방자치단체의 자치권 강화’로서 지방자치단체의 입법권·재정권·조직권·인사권·행정권·계획권 등을 제한하는 관련법을 개정하여 지방자치단체의 자치권을 강화하겠다는 것이다.

셋째, ‘자치경찰권 강화’로서 국가경찰로부터 이원화된 자치경찰제를 통해 시·도 소속의 자치경찰이 자치경찰사무를 집행하고, 시·도지사가 지휘권과 인사권을 행사해야 한다는 것이며, 기초자치단체 단위에서도 자치경찰과 관련된 시범사업을 실시하는 방안을 검토하겠다는 것이다.

넷째, ‘지방재정 권한 강화를 위한 재정자주도 기반의 목표 설정’으로서 재정자주도(총 세입예산 대비 자주재원(지방이 자기 결정권이 있는 재원) 비율) 제고를 지방재정 강화의 지향점으로 설정하여, 대통령 임기 내 적정 수준의 재정자주도를 달성하겠다는 것이다.

다섯째, ‘지방의 자주재원 확충’으로서 지방교부세의 법정률 등 지방재정 조정제도의 개선을 검토하고, 특별교부세 일부를 보통교부세에 통합하여 지방재정의 자율성을 강화하겠다는 것이다.

여섯째, ‘균형발전특별회계 및 국고보조금 제도 개선’으로서 균형발전정책에 부합하는 타 회계·기금사업을 균특회계로 전환, 균특회계 투자 규모 및 지역 자율사업의 비중 확대, 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있는 사업들을 선정하여 포괄보조 방식으로 점진적 전환 등을 추진하겠다는 것이다.

〈표 3〉 대통령직인수위원회의 지방분권과제

국정과제	실천과제	주요 내용
지방분권 강화	• 국가-지방 기능 재조정	▶ 보충성 원칙 법제화 ▶ 중앙-광역-기초 기능 재조정
	• 지방자치권 강화	▶ 지방의 입법권·재정권·조직권·행정권 및 인사권·계획권 등 강화
	• 자치경찰권 강화	▶ 이원화 자치경찰제를 통하여 시·도지사의 지휘권·인사권 확보
지방재정력 강화	• 지방재정 권한 강화	▶ 지방재정 강화의 지향점으로 ‘재정자주도 제고’ 설정 및 확대 추진
	• 지방의 자주재원 확충	▶ 지방교부세 법정률 개선 검토 ▶ 특별교부세 일부를 보통교부세로 통합
	• 균특회계 및 국고보조금 제도 개선	▶ 타 회계·기금사업→균특회계로 전환 ▶ 균특회계 투자규모 및 지역자율사업 확대 ▶ 지역자율사업의 포괄보조 방식 점진전환

자료: 제20대 대통령직인수위원회(2022).

2. 『윤석열정부 120대 국정과제』의 지방분권과제 분석

2022년 4월 대통령직인수위원회에서 제안한 각종 국정과제들은 관계 중앙부처의 검토 등을 거쳐 같은 해 7월 국무회의를 통과함으로써 『윤석열정부 120대 국정과제』로 재탄생하게 되었다. 그러나 이 과정에서 인수위원회에서 제시하였던 지방분권과제의 내용과 강도가 일부 약화되었다는 비판이 존재하였다. 그럼에도 불구하고, 120대 국정과제 모두 대통령의 ‘지방시대 실현’에 방점을 두고 있는 바, 국정과제 가운데 ‘지방분권 강화’ 및 ‘지방재정력 강화’를 위한 주요 과제들을 살펴보면 다음과 같다 (대한민국정부, 2022).

첫째, ‘국가-지방 기능조정’으로서 보충성 원칙에 따른 국가-시·도-시·군·구 사무 배분기준 보완 및 사무총조사, 사무정보관리시스템 구축 등 이양 기반 마련 등을 제시하고 있다.

둘째, ‘자치권 강화’로서 지방자치단체가 행정수요에 원활하게 대응할 수 있도록 자치 입법권 확대 및 자치조직·인사제도 개선, 계획수립권한 지방이양 등을 제시하고 있다.

셋째, ‘자치경찰권 강화’로서 범정부 추진체계를 구성하여 이원화 자치경찰 모델 마

련 및 시범실시(제주·세종·강원) 후 성과분석·제도개선을 통한 전면시행 등을 제시하고 있다.

넷째, ‘재정자주도 기반 목표 설정’으로서 재정자주도 제고를 지방재정 강화의 지향점으로 설정하고, 적정 재정자주도 달성 추진 등을 제시하고 있다.

다섯째, ‘지방의 자주재원 확충’으로서 지방 재정수요를 충족하기 위해 국가·지방 재정여건 및 재정준칙 등을 고려한 지방교부세 법정률 등 검토, 지방세 신세원 발굴, 지방교부세-지방소비세 배분기준 개선 등을 제시하고 있다.

여섯째, ‘균특회계 및 국고보조금 제도개선’으로서 지방시대 지역균형발전 정책에 부합할 수 있도록 균형발전특별회계 규모 및 지역 자율사업의 유형 확대²⁾ 등을 제시하고 있다.

〈표 4〉 『윤석열정부 120대 국정과제』의 지방분권과제

국정과제	실천과제	주요 내용
지방분권 강화	• 국가-지방 기능조정	▶ 보충석 원칙에 따른 사무배분기준 보완 ▶ 사무총조사, 사무정보관리시스템 구축
	• 자치권 강화	▶ 자치입법권 확대, 자치조직·인사제도 개선 ▶ 계획수립권한 지방이양
	• 자치경찰권 강화	▶ 이원화 자치경찰모델 마련 및 시범실시 ▶ 성과분석·제도개선 통해 전면시행
지방재정력 강화	• 재정자주도 기반 목표 설정	▶ 지방재정 강화의 지향점으로 ‘재정자주도 제고’ 설정 및 확대 추진
	• 지방의 자주재원 확충	▶ 지방교부세 법정률 검토 ▶ 지방세 신세원 발굴
	• 균특회계 및 국고보조금 제도개선	▶ 균형발전특별회계 규모 확대 ▶ 지역자율사업의 포괄보조 방식 점진전환

자료: 대한민국정부(2022).

이를 대통령직인수위원회의 지역균형발전특별위원회에서 제안한 국정과제와 비교해 보면, 관계 중앙부처별 검토 및 국무회의 심의·의결 과정에서 상당 부분 약화 또는 순화된 것을 알 수 있는데, 이를 살펴보면 다음과 같다.

2) 지역이 자율적으로 추진할 수 있는 보조사업은 점진적으로 포괄보조 방식으로 전환하겠다고 밝히고 있다.

① ‘국가-지방 기능 (재)조정’과 관련하여 인수위원회에서는 ‘중앙-광역-기초 기능 재조정’을 추진하겠다고 하였으나, 최종 국정과제에서는 이 부분이 삭제되었으며 단순히 ‘사무총조사’만 실시하겠다는 내용으로 대체되었다. ② ‘지방자치권 강화’와 관련하여 인수위원회에서는 자치입법권·재정권·행정권·조직권 및 인사권·계획권 등 포괄적인 자치권 강화를 추진하겠다고 하였으나, 최종 국정과제에서는 자치입법권·조직권 및 인사권·계획권만 반영되었다. ③ ‘자치경찰권 강화’와 관련하여 인수위원회에서는 ‘시·도지사의 지휘권·인사권 확보’를 추진하겠다고 하였으나, 최종 국정과제에서는 해당 내용이 반영되지 않았다. ④ 인수위원회에서 제시한 ‘지방재정 권한 강화’는 동일한 내용으로 최종 국정과제에 제목만 ‘재정자주도 기반 목표 설정’으로 변경되었다. ⑤ ‘지방의 자주재원 확충’과 관련하여 인수위원회에서는 ‘특별교부세의 일부에 대한 보통교부세로 통합’을 추진하겠다고 하였으나, 최종 국정과제에 반영되지 않았다. ⑥ ‘균특회계 및 국고보조금 제도개선’과 관련하여 인수위원회에서는 ‘균형발전과 관련된 타 회계·기금사업의 균특회계 전환’을 추진하겠다고 하였으나, 최종 국정과제에는 반영되지 않았다.

〈표 5〉 인수위(지역균형발전특위) 및 정부의 지방분권 국정과제 비교

대통령직인수위원회 지역균형발전특별위원회 『지역균형발전 비전(’22.4)』		대한민국정부 『윤석열정부 120대 국정과제(’22.7)』	
과제명	주요 내용	과제명	주요 내용
국가-지방 기능 재조정	보충성 원칙 법제화, 중앙-광역-기초 기능 재조정	국가-지방 기능조정	사무배분기준 보완, 사무총조사, 정보시스템 구축
지방자치권 강화	자치입법권·재정권·행정권·조직권 및 인사권·계획권 강화	자치권 강화	자치입법권 확대, 자치조직·인사제도 개선, 계획수립권 이양
자치경찰권 강화	이원화 자치경찰제 도입, 시·도지사 지휘권·인사권 확보, 기초단위 시범실시 검토	자치경찰권 강화	이원화 자치경찰모델 마련 및 시범실시, 성과분석·제도개선 통해 전면시행
지방재정 권한 강화	지방재정 강화의 지향점으로 ‘재정자주도’ 설정 및 확대	재정자주도 기반 목표 설정	지방재정 강화의 지향점으로 ‘재정자주도’ 설정 및 확대
지방의 자주재원 확충	지방교부세 법정률 개선 검토, 특교세(일부)→보통교부세 통합	지방의 자주재원 확충	지방교부세 법정률 검토, 지방세 신세원 발굴
균특회계 및 국고보조금 제도 개선	타 회계·기금사업→균특회계 전환. 균특회계 투자규모 확대 및 지역자율사업의 포괄보조 방식 점진 전환	균특회계 및 국고보조금 제도 개선	균특회계 투자규모 확대 및 지역자율사업의 포괄보조 방식 점진 전환

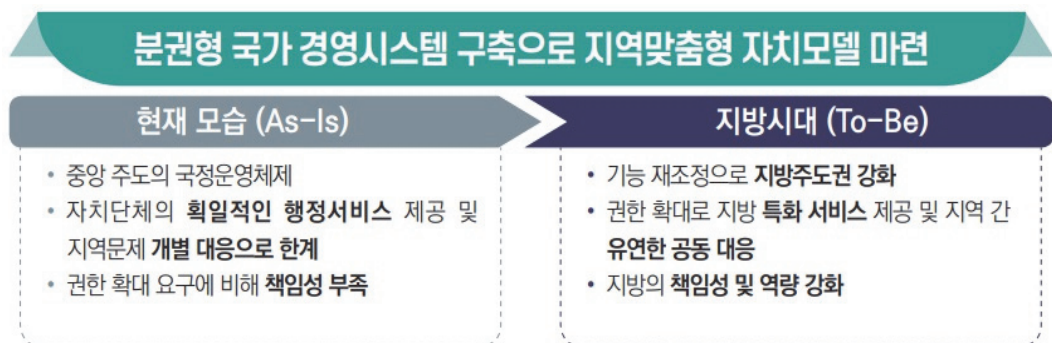
3. 지방시대위원회 『지방시대 종합계획』의 지방분권과제 분석

지방시대위원회의 『지방시대 종합계획』은 이상에서 살펴본 지방분권 관련 국정과제를 중심으로, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(약칭 : 지방분권균형발전법)」 제6조~제10조에 의해 ‘지방시대 종합계획’, ‘시·도 지방시대 계획’, ‘중앙정부 부문별 계획’, ‘초광역권 발전계획’ 등으로 구성되어 있는데, 이 가운데 각각의 계획별로 지방분권과제들을 분석해 보고자 한다.

1) 『지방시대 종합계획』의 <중점 추진과제> 관련 지방분권과제

지방시대위원회는 <지방시대 종합계획>의 중점 추진과제 가운데 ‘분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련’을 선정하고, 세부 지방분권과제로서 ‘과감한 권한이양’, ‘지방재정력 강화’ 등을 제시하고 있는데, 이를 살펴보면 다음과 같다(대통령소속 지방시대위원회, 2023).

〈그림 2〉 『지방시대 종합계획』에 따른 지방분권 추진의 현재와 미래



자료: 대통령소속 지방시대위원회(2023). <제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)>.

첫째, ‘과감한 권한이양’으로서 주민편의를 증진하고 행정수요에 효율적으로 대응할 수 있도록 중앙권한의 지방이양을 추진하고, 지방정부의 자치조직권(지방정부의 기구 설치 자율성 확대, 행정안전부와와의 각종 협의 규정 폐지 등) 및 지역개발 관련 자치계획권 등을 이양하며, 지방정부와 특별지방행정기관 간 중복기능 등을 고려한 정비를 추진해 나갈 계획이다.

둘째, ‘지방재정력 강화’로서 지방주도 발전을 추진할 수 있도록 재정운용의 자율성

강화, 균형발전을 위한 지방정부 간 재정 균형장치 확보 등을 추진해 나갈 계획이다. 이를 위해 지역균형발전특별회계 재원 규모 및 포괄보조금 성격인 지역자율계정 비중 확대, 조례에 의한 지방세 감면 허용범위 개선, 지역 간 불균형 해소를 위한 보통교부세 및 조정교부금 배분기준 개선 등을 검토해 나갈 예정이다.

〈표 6〉『지방시대 종합계획』의 〈중점 추진과제〉에 따른 지방분권과제

지방분권과제	주요 내용
과감한 권한이양	• 자치조직권 및 지역개발 관련 자치계획권 등 권한 이양 • 지방-특별지방행정기관 간 중복기능 등을 고려하여 정비 추진
지방재정력 강화	• 지특회계 재원규모 및 포괄보조금 성격인 지역자율계정 비중 확대 • 조례로 지방세 감면 가능한 허용범위 개선(지방세특례제한법 개정) • 지역불균형 해소 위한 보통교부세·조정교부금 배분기준 개선 검토

2) 〈시·도 지방시대 계획〉 관련 지방분권과제

〈시·도 지방시대 계획〉은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제7조에 따라 시·도지사가 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고, 관할 시장·군수·구청장의 의견을 수렴하여 동법 제67조에 따른 시·도 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 5년을 단위로 수립하는 계획이다. 〈시·도 지방시대 계획〉에 따라 시·도 차원에서 요구 및 추진하는 지방분권과제를 살펴보면, 다음과 같다(대통령소속 지방시대위원회, 2023).

〈표 7〉『지방시대 종합계획』의 〈시·도 지방시대 계획〉에 따른 지방분권과제

시·도	지방분권과제	주요 내용
서울	권한과 책임을 높이는 실질적 자치분권 실현	• 자치조직권·자치입법권 및 자주재원 확대 • 규제혁신 필요성 적극 건의·추진 등
부산	국가 경영 과감한 자치분권	• (국가권한 이양)지방시대 이양사무 발굴추진단 구성·운영 • (공공기관 효율화)공공서비스 강화 및 재정건전성 제고
대구	자율성 키우는 과감한 지방분권	• (자치조직권 강화)조직체계 및 기능·역할 등 정립 • (재정건전성 확보)기금·특별회계 정비 등
인천	시민 중심의 자치분권 실현	• (행정체제 개편)2군·8구 체제 → 2군·9구 체제 • (시민역량 강화)자치분권아카데미 등 자치분권역량 강화
광주	시민이 주인되는 자치분권 선도도시	• (시민주도 정책기획)시민 정책참여, 주민자치 활성화 등 • 광주-전남 상생협력 모델 구축(특별지방자치단체 설립)

시·도	지방분권과제	주요 내용
대 전	자율과 책임이 조화를 이루는 자치분권 도시	• 자치행정력, 자치조직권, 자치경찰권 강화 추진 • 지방세 조례감면 자율성 확대 등 자주재원 확충 등
울 산	시민의 삶을 바꾸는 행복한 생활기반 마련	• 국가권한 지방이양, 주민자치 활성화 • 개발제한구역 제도 개선 등
세 종	지역이 중심이 되는 실질적 자치분권 도시	• 특별자치시 선도적 자치분권 모델 구현(세종시법 개정) • 지역 여건에 맞는 주민자치 활성화
경 기	도민이 주도하는 행정 체계 마련	• 경기북부특별자치도 설치 추진 • 도민발안제 활성화, 주민자치 활성화 지원 등
강 원	강원특별자치도 출범 통한 자치분권 선도	• 강원특별법 특례 확대 추진 • 지방세입 확충 기반 강화 등
충 북	실질적 자치분권 강화, 도민이 행복한 충북	• 자치조직권 강화, 지방재정 자율성 및 자주재원 확충 • 충청권 특별지방자치단체 설립, 충북형 자치경찰제 추진
충 남	지역이 중심되고 도민이 행복한 실질적 자치분권	• 충청권 특별지방자치단체 설립, 중앙권한 지방이양 발굴 • 자치조직권 강화, 지방재정 자율성 및 자주재원 확충 등
전 북	자주·자립·자강의 특별자치 전북	• 특례 지속 발굴 및 권한 이양 • 지속가능한 자치재정 확보 등
전 남	도민의 삶이 바뀌는 자치분권 실현	• 중앙권한 지방이양 및 시·군 특례 발굴 • 자주재원 확대 등을 통한 지방재정력 강화 등
경 북	자치분권 통한 실질적 지방자치제 확립	• 시·군 컨설팅 중심의 플랫폼 행정체계(경상북도) 전환 • 특행기관-지방 간 유사·중복기능 지방이양 추진 등
경 남	모두가 주인이 되는 자치 경남	• 지방이양사무 및 시·군 특례 발굴 지원 및 추진 • 성과·전문성 중심 인사·조직 운영, 지방세 확보 분야 발굴
제 주	도민 모두가 주인이 되는 자치분권 제주	• 광역지방정부로서 분권모델 완성(포괄적 권한 설정 등) • 재정분권 및 자주재원 확충, 자치역량 제고 등

자료: 대통령소속 지방시대위원회(2023). <제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)>.

〈시·도 지방시대 계획〉의 지방분권과제를 살펴볼 때, 다수 시·도에서 ①국가사무 지방이양, ②자치조직권·입법권 및 자치경찰권 강화, ③지방재정 자율성 및 자주재원 확충 등을 공통적으로 제시하고 있는 것으로 분석된다. 그러나 〈시·도 지방시대 계획〉에서 제시하고 있는 지방분권과제는 시·도가 자율적·주도적으로 추진할 수 있는 것이 아니므로, 이에 대한 실질적인 성과가 결국 중앙정부의 의지와 노력에 달려 있다는 한계를 가진다.

3) 〈중앙정부 부문별 계획〉 관련 지방분권과제

〈중앙정부 부문별 계획〉은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제8조

에 따라 중앙행정기관의 장이 해당 기관의 지방자치분권 및 지역균형발전의 추진을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사과 협의하여 5년을 단위로 하는 수립하는 계획이다. <중앙정부 부문별 계획>에 따라 중앙정부 차원에서 추진하는 지방분권과제를 살펴보면, 다음과 같다(대통령소속 지방시대위원회, 2023).

〈표 8〉 『지방시대 종합계획』의 <중앙정부 부문별 계획>에 따른 지방분권과제

지방분권과제	주요 내용	소관부처
지방정부 행정권한 확대	• (권한이양)지역산업·개발 규제, 인·허가권 등 지방이양 • (특례발굴)특례시 및 시·군·구 대상 지역맞춤형 특례 발굴 • (자치조직권)기구 설치 자율성 확대, 정원 운영 효율화 등	행안부
특별지방행정기관 기능정비	• 중소·환경·고용 분야 우선 검토 후 기능정비 방안 마련 • 지방정부 수요 반영 → 검토분야 확대(해양수산·산림 등)	
자치입법권 강화	• (법체계 개선)법령사항→조례위임 등 조례 입법지위 향상 • (자치분권 사전협의제)법적근거 향상(시행령→법률) 등	
자주채원 확충 및 세입기반 강화	• (지방재정)지방정부의 자율적 재정 활용 및 재정력 강화 • (공유재산)유휴·저활용 재산 발굴 등 지자체 재정기반 확충	행안부 기재부
지방재정 자율성 강화	• (지특회계)사업발굴, 타 회계·기금 이관 등 규모 지속 확충 • (포괄보조)지자체 스스로 편성 가능한 포괄보조사업 확대 • (국고보조사업)지방재정영향평가 확대 등 사전심의 강화 • (지방세)조례감면 자율성 확대 등 법령개정 추진	
지자체 간 재정균형장치 강화	• (보통교부세)보통교부세 배분기준 개편 검토 • (조정교부금)시·도의 조정교부금 자율성 확대방안 검토 • (부동산교부세)부동산교부세*의 균형발전재원 역할강화 검토 * 종합부동산세(국세)를 지자체 균형재원으로 활용	

자료: 대통령소속 지방시대위원회(2023). <제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)>.

<중앙정부 부문별 계획>은 지방시대위원회에서 수립한 『지방시대 종합계획』의 기본 방향에 입각하여, 실질적인 지방분권의 주체인 중앙정부가 직접 과제를 선정하여 계획을 수립하였다는 점에 의의가 있다. 그러나 지방분권과제의 대부분이 대통령의 강력한 ‘지방시대 실현’ 의지를 담아내고 있는지에 대해서는 지방분권·지방자치 전문가들을 중심으로 다소 비판적인 의견과 우려가 제기되고 있는 실정이다.

다시 말해, 대통령이 지방시대 실현의 수단으로 지속 강조하는 “과감한 지방분권을 통한 지방정부의 주도성 확립” 및 “지역 주도의 균형발전을 통한 국가발전 도모”라는 국정운영의 방향을 중앙정부의 지방분권과제들이 충족시키지 못하고 있다는 것이다. 따라서 앞으로 5년 동안 추진될 『지방시대 종합계획』의 지방분권과제들에 대한 개

선·보완을 통해, 보다 획기적이고 실질적인 내용으로 구성되어야 하겠으며, 이에 근거한 다양한 지방분권과제들이 마련되어 강력하게 추진될 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 『지방시대 종합계획』의 지방분권과제 개선 방향

이 부분에서는 전국 17개 시·도(지사)의 공통적인 입장과 의견을 토대로 지방분권과제를 마련하여, 지속적으로 정부와 국회 등에 정책·입법 반영을 건의 또는 협의해 나가고 있는 명실상부한 지방분권 촉진·선도 주체인 대한민국시도지사협의회의 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』의 내용을 중심으로, 향후 『지방시대 종합계획』의 개선·보완 추진방향을 제시해 보고자 한다.

1. 대한민국시도지사협의회의 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』

대한민국시도지사협의회는 1999년 1월 전국 시·도지사들이 제주도에서 설립을 의결하였고, 이후 본격적인 준비 과정을 거쳐 2005년 4월 공식 출범과 함께 체계적인 지방분권 추진을 위한 사무처를 개소하여 현재에 이르고 있다. 2023년 8월, 대한민국시도지사협의회에서는 출범 이후 지속적으로 추진 중인 과제들과 정권의 변화에 따라 추가적으로 반영된 과제들을 종합하여, 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』를 확정하였는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(대한민국시도지사협의회, 2023).

첫째, ‘지방자치권 확대’ 분야로서 ①자치조직권 확대, ②자치경찰권 강화, ③자치입법권 확대, ④특별지방자치단체 활성화, ⑤지방영향평가제도 도입 등의 5개 정책과제를 제시하고 있다. 둘째, ‘지속가능 균형발전’ 분야로서 ①지역발전 통합생태계 조성 및 활성화, ②지역균형발전 재원 확충 및 지원, ③다극-네트워크형 권역발전, ④균형발전 거버넌스 개선 등의 4개 정책과제를 제시하고 있다. 셋째, ‘중앙-지방 기능 재조정’ 분야로서 ①특별지방행정기관 지방 일괄이관, ②중앙권한 지방이양 및 사무구분체계 개선, ③지방정부 남북교류협력 역할 확대·강화, ④지방외교 제도 정비·강화 등의 4개 정책과제를 제시하고 있다. 넷째, ‘재정 분권·협치 강화’ 분야로서 ①자주재정 확충 및 지방재정력 강화, ②교육재정 합리화 및 시·도 고등·평생교육 강화, ③중앙-지방 재정협치 강화, ④국고보조금제도 정비·개혁, ⑤소방안전 재원 확충 및 제도

개선 등의 5개 정책과제를 제시하고 있다. 다섯째, ‘지방분권형 헌법개정’ 분야로서 ①지방분권 개헌 등의 1개 정책과제를 제시하고 있다.

〈표 9〉 대한민국시도지사협의회 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』

I. 지방자치권 확대 : 5개 정책과제	
정책과제	주요 내용
자치조직권 확대	• 부단체장 정수·직급 및 사무분장 조례위임 • 행정기구 및 정원·직급 등 일체 조례위임 • 기준인건비 산정 관련 ‘지방 이익신청권’ 보장
자치경찰권 강화	• 국가경찰(국가직)-자치경찰(지방직) 이원화 • 시·도지사 지휘·감독권 등 실질적 권한 강화 • 자치경찰 관련 제반비용 전액 국비지원
자치입법권 확대	• 조례범위 “법률 위반하지 않는 범위”로 확대 • 주민 권리제한·의무부과 법률위임조항 삭제 • 조례위반행위 벌칙 강화(과태료 부과규모 확대 등)
특별지방자치단체 활성화	• 설치·해산 관련 행안부장관 승인규정 폐지 • 특별지방자치단체에 대한 국가사무 포괄이양 • 특별지방자치단체 활성화 위한 국가지원 강화
지방영향평가제도 도입	• 국가 정책·입법과정에 지방의견 수렴 의무화 • 지방영향분석서 제출 등 지방행정·재정 및 균형발전 관련 영향평가제도 도입

II. 지속가능 균형발전 : 4개 정책과제	
정책과제	주요 내용
지역발전 통합생태계 조성·활성화	• 기업-지식(기술)-사회혁신 생태계 연계·통합 • GB 해제권한 시·도위임 확대(30만㎡→100만㎡) 및 중앙정부 심의 간소화·폐지
지역균형발전 자원 확충·지원	• 균특회계 규모·계정 확대 및 투명성 강화 • 초광역협력사업 관련 포괄보조금제 운영 • 국고보조율 차등 인상(60%→80~100%)
다극-네트워크형 권역발전	• 권역-초광역 조화 통한 맞춤형 국토계획 수립 • 지방주도 초광역협력 추진 및 국가 지원 • KBS·MBC(본사) 등 공공기관 지방이전 가속화
균형발전 거버넌스 개선	• 대통령비서실 ‘분권·균형발전수석(차관급)’ 신설 • 중앙지방협력회의-지방시대위원회 연계 강화 (종합계획·시행계획 수립시 협력회의 상정 등)

Ⅲ. 중앙-지방 기능 재조정 : 4개 정책과제	
정책과제	주요내용
특별지방행정기관 지방 일괄이관	• 중기·고용·환경(환경영향평가 포함) 분야 특행 우선이관 및 특행기관 남설(濫設) 방지 • 대상기관별 기능·인력·조직·예산 등 일괄이관
중앙권한 사무이양 및 사무구분체계 개선	• 개별사무→기능 중심 포괄·일괄 지방이양 • 권한이양에 따른 국가 행정·재정 지원 강화 • 위임사무 폐지 및 국가사무-자치사무 이분화
지방정부 남북교류협력 확대·강화	• 남북관계발전 주체로서 '지방정부' 명기 • 지방정부의 자율적·주체적 남북교류협력 추진 등을 위한 법제 개선
지방외교 제도 정비·강화	• 지방정부 국제교류·협력 경쟁력 제고·강화 및 지방 외교 활성화 위한 근거법률 제정 • 외국인근로자 정책 합리화(광역비자 발급 등)

Ⅳ. 재정 분권·협치 강화 : 5개 정책과제	
정책과제	주요 내용
자주재정 확충 및 지방재정력 강화	• 지방정부 재정자주도 80% 실현 • 교부세율 5%p(내국세 19.24%→24.24%) 인상 • 지방소비세율 인상 및 지방소득세 확대
교육재정 합리화 및 시·도 고등·평생교육 강화	• 교육부 특별회계 → 시·도 포괄보조금으로 지원 • 시·도 보통세 및 지방교육세 전출률 인하 • 지방정부 고등교육정책 권한·기능 강화
중앙-지방 재정협치 강화	• 지방재정 정책에 대한 지방참여 강화 • 공모형 보조사업 및 지방비 부담 축소 • 중앙-지방 '균형·상생발전 공동협력기금' 조성
국고보조금제도 정비·개혁	• 소득보전형 복지사업 → 전액 국비부담 전환 • 유사·소규모 보조사업 통합 → 포괄보조금제 확대 • 지방재정부담심의회 역할 및 권한 강화
소방안전 자원 확충 및 제도 개선	• 소방공무원 인건비 전액 국비부담 • 소방안전교부세율 인상(45%→100%) • 국가 '소방안전특별회계' 설치 → 시·도 지원

Ⅳ. 지방분권형 헌법개정 : 1개 정책과제	
정책과제	주요 내용
지방분권 개헌	• '지방분권국가' 천명, '지방정부' 명칭변경, '보충성 원칙' 명시, '지방자치권' 보장 • 지역대표형 상원제 도입 및 지방의견 반영

자료: 대한민국시도지사협의회(2023).

2. 『지방시대 종합계획』의 지방분권과제 개선 방향

대한민국시도지사협의회의 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』는 지난 2023년 6월 개최된 총회에서 결정된 사안으로, 전국 17개 시·도의 공통적인 지방분권과제에 해당한다. 따라서 지방시대위원회를 비롯한 행정안전부·기획재정부 등의 지방분권 관련 중앙정부 차원에서 대한민국시도지사협의회의 『지속가능 지방정부 실현 정책과제』를 모두 『지방시대 종합계획』 및 <중앙정부 부문별 계획>에 적극 수용 및 반영해야 할 필요가 있다.

특히, ‘과감한 지방분권 및 권한이양’, ‘지방주도성 확립’, ‘지방 주도 지역균형발전을 통한 국가발전 도모’ 등을 핵심으로 하는 현 정부의 ‘지방시대’ 실현을 위해서는 자기 권한 축소·약화 등에 소극적일 수밖에 없는 중앙정부 중심의 지방분권 정책·과제가 아니라, 지방 현장에서 주민의 의견을 바탕으로 지역의 창의적·자율적 발전을 도모하는 지방정부 중심의 지방분권 정책·과제가 결정 및 집행되어야 할 것이다.

그러나 『지방시대 종합계획』이 이미 확정·발표됨에 따라 근본적인 계획·과제 및 내용들을 개선·보완하기에는 현실적으로 제약이 존재할 것으로 판단된다. 다만, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제7조 및 제8조에서 시·도 및 중앙정부로 하여금 매년 시행계획을 수립하여 지방시대위원회에 제출하도록 하고 있고, 지방시대위원회로 하여금 <시·도 지방시대 시행계획>, <중앙정부 부문별 시행계획> 등에 대한 의견을 제시할 수 있도록 하고 있으며(제10조), 각 시행계획에 대한 추진실적의 평가 권한을 부여하고 있으므로(제11조 제1항~제3항), 이를 통해 지속적으로 개선·보완해 나가야 할 것이다.

또한, 대통령의 발언과 같이 “지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력”이라는 적극적인 지방분권의 필요성과 공감대를 바탕으로, 전국 17개 시·도 및 대한민국시도지사협의회를 지금까지와 같이 국가 정책을 위한 하부 행정기관으로 인식할 것이 아니라, 국가발전의 협력적 파트너³⁾ 또는 정책의 건전한 경쟁자로 인식하여, 지방시대위원회를 비롯한 중앙부처의 각종 정책과정 및 평가과정에 대한 실질적인 참여를 보장해야 할

3) 이와 관련하여, 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」 제1조에서는 “국가와 지방자치단체의 대등하고 협력적인 관계”를 천명하고 있다.

것이다. 이를 통해, 지방정부가 주도성을 가지고 지역의 발전과 주민 삶의 질 향상을 도모해 나가도록 하고, 중앙정부는 이에 대한 종합적인 행·재정적 지원을 담당해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간 권한배분의 측정 : 지방분권 이론의 정립을 위한 시론. <한국행정학보>. 24(3): 1373-1398.
- 대통령직속 지방시대위원회. (2023). <제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)>. 세종.
- 대한민국시도지사협의회. (2023). <지방분권형 국가경영시스템>. 서울.
- 대한민국시도지사협의회. (2023). <지속가능 지방정부 실현 5대 분야 19개 정책과제>. 내부자료. 서울.
- 대한민국정부. (2022). <윤석열정부 120대 국정과제>.
- 이승중. (2003). <지방자치론>. 서울.
- 임승빈. (2014). <지방자치론>. 파주.
- 제20대 대통령직인수위원회. (2022). <지역균형발전 비전 대국민 발표>.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. London : Allen & Unwin.