



지방자치 정책 Brief

2022. 9.
NO.152

지방시대위원회, 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진

김현호 선임연구위원

주요내용

지방시대위원회 배경 및 필요

- 윤석열 정부는 전국의 고른 발전의 동력을 창출하기 위해 지방분권과 지역균형발전을 통합적으로 추진하기 위한 지방시대와 지방시대위원회를 제시
- 지방시대 거버넌스로 지방시대위원회를 제시한 이유는 “중앙주도의 중앙집권적체제에 의한 정치경제사회문화 권력의 집중이 수도권 집중”을 초래했다고 판단

지방분권과 지역균형발전의 관계

- 지방분권은 민주의 가치를 둔 중앙정부에서 지방정부로, 정부에서 민간으로의 권력을 이동시키는 권력 소재를, 지역균형발전은 형평에 가치를 둔 삶의 총체적 수준으로 파악한 지역발전의 정도나 수준을 의미
- 지방분권과 지역균형발전의 관계에 대해서는 선 지방분권의 관점, 선 지역균형발전의 관점, 선후 불특정 관점, 통합의 관점 등이 존재
- 최근에는 양자의 동시 추진의 관점이 증가하고 있으며, 경험적 연구에 의하면 지방분권이 지역균형발전을 증가시킨다는 연구가 다소 많음

지방분권과 지역균형발전의 통합

- 헌법이 규정하고 있는 지역균형발전 가치를 실현하고 양자의 요구가 큰 우리나라에서는 지방분권과 지역균형발전정책을 동시에 추진하는 것이 최선의 선택임
- 현재 개별법에 의해 분절, 단절되어 있는 지방분권과 지역균형발전의 거버넌스의 문제점을 해소하여 지방시대위원회의 통합에 의한 거버넌스의 시너지 창출
- 현재 저(低)분권과 저(低)지역균형발전의 조합에서 향후 고(高)분권과 고(高)지역균형발전으로 이행을 기본방향으로 추구
- 지방정부 역량의 획기적 강화, 지방시대위원회의 실행력 강화, 양자를 통합한 통합법 제정, 특별회계 재원의 확대 및 분권적 추진 등 필요

01

지방시대위원회의 배경과 필요성

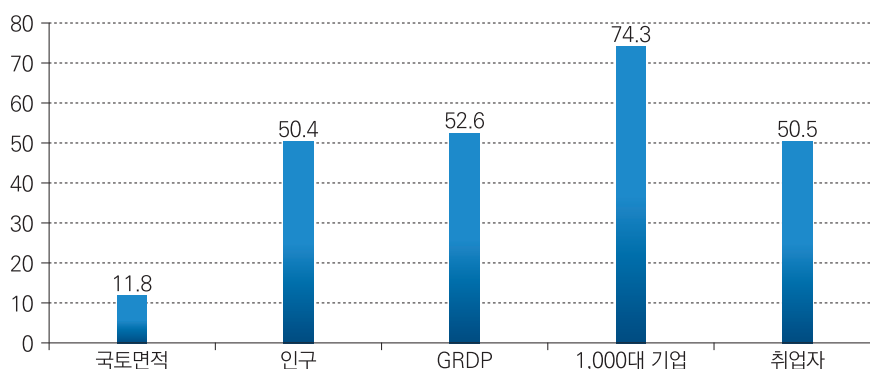
- 윤석열 정부의 국정과제에서 통합적 관점에서 지방분권과 지역균형을 추진하기 위한 지방시대를 국정 비전으로 제시
 - 기존의 공정하지도 기회의 균등도 확보할 수 없는 중앙집권적 방식의 추진으로 수도권 집중을 유발했다는 문제점을 제기
 - 중앙정부 주도의 지역균형발전정책 추진 대신, “공간적 정의” 구현을 위한 지방분권에 의한 “진정한 지역주도의 균형발전 시대” 창출을 제시
- * 22. 4. 27. ‘지역균형발전 비전 대국민 발표’에서 “어디에 살든 공정한 기회를 누리는 지방시대”를 만들 것을 선언

지방시대 및 지방시대위원회의 필요성

구분	내용
기존 지역균형발전 정책의 반성	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙집권적 방식에 의한 정책추진으로 자율적인 지역 혁신창출 미흡 • 수도권과 비수도권 격차 등 지역간 불균형발전이 심화되어 국가발전 위협
지방시대 달성 제시	<ul style="list-style-type: none"> • 지역균형발전특별위원회는 22. 4. 27. “어디에 살든 균등한 기회를 누리는 공정·자율·희망의 지방시대”를 만들 것을 제시 • 3대 약속의 하나로 “진정한 지역주도 균형발전 시대” 창출 제시
지방시대위원회 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 재정분권을 포함한 지방분권을 통해 국민의 열망이 높은 분권과 지역균형발전의 병행 달성

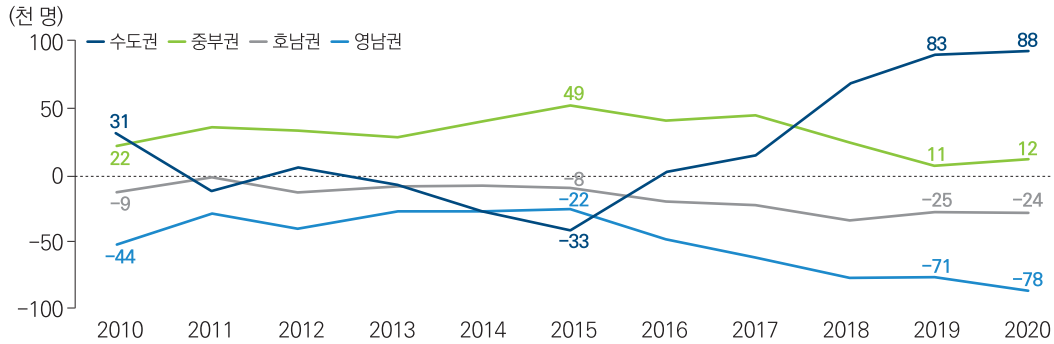
- 지방시대 거버넌스로 “지방시대위원회” 형성을 제시한 이유는 “중앙주도의 중앙집권체제에 의한 정치·경제·사회·문화 권력의 집중이 결국 수도권 일극 집중”을 초래했다고 판단
 - 2019년 전국 대비 수도권 인구가 50%를 넘어선 이래 2021년은 50.4%로 증가하고 있으며 1,000대 기업 본사의 74.3%가 수도권에 집중

국가 파국을 위협하는 수도권 집중



- 수도권 인구는 2010년대 초반은 다소 감소했으나 2015년 이후부터 다시 증가 추세로 전환

2010-2020년 국내 인구이동 현황



- 지방시대위원회는 분권적 기조 아래, 지역균형발전을 통한 국가 경제의 재도약을 위한 통합적 거버넌스를 의미
 - 지역균형발전특별위원회는 국가발전을 위해서는 수도권 집중을 치유하지 않으면 안된다는 판단에서 지방분권과 균형발전의 통합적 컨트롤타워로 지방시대위원회 설치를 제시
 - * 22년 행정안전부 대통령 업무보고에서도 자치분권위원회와 지역균형발전위원회를 통합한 지방시대위원회 설치를 보고

〈 지방시대위원회의 개념 〉

- 분권과 균형발전의 차원에서 전국 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 공정·자율·희망의 지방시대를 창출하기 위해 지방이 주도가 되는 정책의 추진체계 및 거버넌스

02

지방분권과 지역균형발전의 개념 및 특징

- 지방분권은 권력의 소재의 관점, 지역균형발전은 지역간 발전의 정도 측면에 초점을 부여
 - 지방분권은 중앙정부에서 지방정부로 권력을 이동시키는 것과 정부에서 주민으로 권한을 이동시키는 것을 의미(윤영근, 2017; 금창호, 2017)
 - * 지방분권의 형태는 “강화된 지방자치형, 준연방형, 연방정부형”이 있고, 지방분권은 “기능적 분권, 권력적 분권, 연방적 분권”으로 구분도 가능
 - 지역균형발전은 총체적 삶의 기회로 파악한 지역발전의 정도나 수준을 지역 간에 비교적 균등하게 하는 것을 의미

지방분권과 지역균형발전의 정의

지방분권	지역균형발전
<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부에서 지방정부로, 정부에서 주민으로 권한을 이동시키는 것 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 간의 총체적 삶의 기회로 파악한 발전의 정도나 수준을 비교적 균등하게 하는 것

- 정책가치, 정책의 목표, 정책의 성격과 내용, 규범적 논리 등에 따라 지방분권과 지역균형발전을 살펴보면 다음과 같음
 - 지방분권은 민주, 다양화, 경쟁에, 지역균형발전은 형평 및 국가 통합에 가치를 두고 있으며, 지방분권은 지역발전의 균등한 기회제공 및 분권형 거버넌스 구축에, 지역균형발전은 자원의 집권적 배분, 지역간 격차 완화 등에 정책 목적을 두고 있음

- 지방분권이 전략적, 수단적 성격을 지니고 있음에 비해, 지역균형발전은 지역산업의 육성, 특화자원 개발에, 지방분권은 수평적 재정조정, 지역균형발전은 수직적 재정조정이 필요

▣ 지방분권과 지역균형발전의 비교 ▣

구분	지방분권	지역균형발전
정책 이념 및 가치	• 민주, 다양화, 경쟁	• 형평, 통합, 통일
정책 목적 및 목표	• 분권형 정치·행정 체제 • 지역발전의 균등한 기회 제공	• 국토의 균형발전 • 집권식 재원의 강제 배분
정책의 성격	• 전략적·상향적 정책 • 수단적 성격 정책 • 재화 생산방법 이양적 성격	• 시간·공간 초월의 상시적 정책 • 최종 목표적 정책 • 재화 이양적 성격
정책의 내용	• 정치·행정 권한 및 행정사무의 지방이양	• 지역경제, 산업의 육성 • 공공시설 분산, 특화자원 개발
정책 수단(재원) 필요성	• 재원의 수요 연차적 처리 가능 • 재정분권 장기과제로 처리 가능	• 정책집행의 초기부터 막대한 재원 필요
규범적 추진 논리	• 지역 의견 반영 가능성 높음 • 수평적 재정 조정 필요	• 지역격차 해소정책으로 중앙정부 의견 반영 가능성 높음 • 수직적 재정 조정

자료 : 김현호 외(2017), 김순은(2007)

- 그러나 의사결정에 대한 주민 참여를 통해 지역발전을 달성하고 지역주민의 삶의 질 향상을 궁극적으로 도모한다는 점에서 공통점 보유
 - 양자가 의사결정에 대한 고른 참여를 통한 주민의 소외를 방지하고 발전 과실의 고른 분배를 추구

03

지방분권과 지역균형발전의 관계



추진의 관점

- 지방분권과 지역균형발전의 관계에 대해서는 추진 시기, 상호 영향 등에 따라 다양한 시각이 존재
- 1) 지방분권을 우선적으로 추진해야 한다는 입장, 2) 지역균형발전을 우선적으로 추진해야 한다는 입장, 3) 양자의 선후 관계를 특정할 수 없다는 입장이 존재
 - 양자가 비례한다는 관점, 반비례한다는 관점, 무관하다는 관점으로도 파악이 가능

▣ 지방분권과 지역균형발전의 관계에 대한 논의 ▣

구분	내용	비고
선(先) 지방분권	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 혁신은 분권이 전제되어야 가능하다는 관점에서 지역균형발전보다 지방분권을 우선해야 한다는 견해 • 지역간 불균형을 가져온 원인이 중앙집권의 폐해라는 점, 외발적 균형발전 대신 자발적 지역 발전을 유지하기 위한 선결조건이 지방분권이라는 견해 제시 • 지방분권을 시행해서 지역주도 발전을 추구한 다음, 지역불균형이 발생하면 지역균형발전 정책을 사후적으로 추진 * 지역균형발전이 오히려 지방분권을 제약한다는 입장도 제시(송상훈, 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • 이기우(2022); 김순은(2006), 김은경(2008), 금창호(2017), Oates(1993), Canalleta et al.(2004)
선(先) 균형발전	<ul style="list-style-type: none"> • 지역균형발전이 만들어지지 않은 상황에서 지방분권의 추진은 지역간 발전 잠재력의 차이 때문에 지역간 불균형을 오히려 심화시킨다는 견해 • 분권을 통한 발전의 속도는 지방역량에 달려 있으므로 불균형발전의 문제가 제기될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • Sakata(2004), Silvae(2005), 이승중(2003), 김태영(2003)
선후관계 특정불가	<ul style="list-style-type: none"> • 지방분권의 지역(균형)발전에 대한 기여는 국가의 소득수준, 정치체제의 발전 정도, 국가 규모 등에 따라 상이 	<ul style="list-style-type: none"> • Rodriguez-Pose and Bwire(2004)

자료 : 김현호 외(2017), 이원섭 외(2018) 등

- 다양한 관점에도 불구하고 최근에는 양자를 동시에 추진해야 한다는 관점이 증가하고 있음
 - 일부 지역을 단위로 하는 지방분권과 지역균형발전은 긴장 관계에 있을 수도 있으나 양자의 상호 보완적 관계를 중시하는 관점(김현호, 2017; 이원섭, 2018)
 - 양자를 비례관계로 보는 관점으로 지역균형발전과 지방분권이 상충이 아니라 상호보완적 관계 특히, 지역의 자생력, 경쟁력을 확보하기 위해 '분권과 자율'이 중요하다는 입장

▣ 지방분권과 지역균형발전의 동시 추진 ▣

관점	내용	비고
지방분권과 지역균형발전 양자의 상호보완적인 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체의 여건과 특성을 충분히 고려하지 않는 중앙주도의 지역균형발전정책은 한계가 있기 때문에 지방분권과 지역균형발전의 비례관계를 고려해서 동시 추진이 중요 • 지역여건과 특수한 상황을 고려하여 분권화된 지방정부가 지역주도 균형발전을 추진하는 것이 바람직 • 국가의 상황이 지역 불균형 시정의 요구와 지방분권 요구가 동일하게 강한 경우에 적합 • 아울러 만약 지역균형발전을 이룬 다음에 분권을 한다고 하면 적절한 균형발전이 달성되는 시간을 기약할 수 없음도 제시 * 지역균형발전정책의 문제점 중의 하나로 중앙정부가 모든 것을 주도하려는 정책관행의 처방으로써 지방분권 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 김현호 외(2017), 이원섭 외(2018), 김선기 외(2014), 강영주 외(2016), 김순은(2018)



경험적 관점

- 국가 간이나 국가의 지역을 대상으로 한 연구에서 지방분권이 지역균형발전을 심화시킨다는 연구와 그렇지 않고 지역불균형발전을 강화시킨다는 연구가 병존(김현호, 2017; Sacchi, 2011)
 - 지방분권이 지역균형발전을 강화시킨다는 연구가 그렇지 못하다는 연구보다 우위를 차지(10개의 연구 > 7개의 연구)

지방분권의 지역균형발전 영향 연구

연구	불균형 측정	영향	대상
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
Bonet 2006	Regional disparities	Positive	7 countries
Kim <i>et al.</i> 2003	Regional disparities	Positive	Colombia
Kanbur & Zhang 2005	Regional disparities	Positive	Korea
Qiao <i>et al.</i> 2008	Regional disparities	Positive	China
Tsui 1996	Regional disparities	Positive	China
Rodriguez-Pose & Gill 2004	Regional disparities	Positive	China
Tselios <i>et al.</i> 2011	Overall income	Negative	11 countries
Sepulveda & Martinez-Vasquez 2011	Overall income	Negative	West Europe
Neyapti 2006	Overall income	Negative	65 countries
Morelli & Seaman 2007	Overall income	Positive	54 countries
Beramendi 2003	Overall income	Positive	UK
			15 OECD

자료 : Sacchi(2011), 김현호 외(2017)

04

지방분권과 지역균형발전 통합의 방향



요구 충족 및 헌법 가치 실현

- 현재 우리 실정에서는 분권과 지역균형발전 양자의 통합적 추진의 시급성 증가
 - 현재 비등해지고 있는 양자의 요구를 지혜롭게 조화시켜 동시 추진이 최적의 방안임
- 지방분권 측면에서 중앙집권적 정책추진의 관행에서 벗어나 지방분권에 의한 지역발전에 대한 국민적 요구 증가
 - 권한의 지방이양을 통해 중앙집권적 폐해를 치유하고 지역 자율적 의사결정과 발전추구에 대한 주민의 요구 충족
 - * 지난 정부 때부터 분권형 국가체제로 바뀌어야 한다는 “분권 개헌”에 대한 요구도 비등

〈 지방분권의 요구 〉

- 지금까지의 중앙집권형 체제로 인한 과도한 지역간 불균형이 국가의 존립을 위협
- 권한의 지방이양과 의사결정에 대한 주민의 참여 열망 충족을 통해 자율적 발전 도모
- 선진 국가일수록 지방분권의 정도가 높은 것으로 확인(EU, 2009년 연구 결과)

- 지역균형발전 측면에서는 국가 존립을 위협하는 지역불균형 발전을 치유해서 비수도권의 상대적 박탈감을 해소하고 국민통합을 달성하여 「헌법」이 규정하고 있는 지역균형발전 가치 실현
 - 「헌법」 전문, 제120조 2항, 제 122조, 제123조 2항 등에서 지역균형발전 달성을 규정

〈 헌법의 지역균형발전 규정 〉

- “...정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고...” (헌법 전문)
- “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.” (헌법 제120조 2항)
- “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.” (헌법 제122조)
- “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.” (헌법 제123조 2항)

• 국가적으로 볼 때, 독일, 스위스, 네덜란드, 스웨덴, 영국 등 분권형 국가일수록 지역균형발전의 정도가 높음

구분	분권형 국가	집권형 국가
해당 국가	• 독일, 스위스, 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이 등	• 한국, 일본, 중국 등
균형발전의 정도	• 비교적 높음	• 비교적 낮음

- 프랑스의 경우, 집권형 국가체제에서 분권형 국가체제로 전환(2003년) 이후 지역균형발전의 정도가 높아짐
- 스위스의 경우는 분권의 자율성을 보유한 26개의 칸톤과 광범위한 자율성을 가진 2,300여개에 달하는 지자체가 경쟁을 통해 지역균형발전을 달성(이기우, 2017)

프랑스	스위스
<ul style="list-style-type: none"> • 과거 중앙집권적 정책의 문제점 인식 • 1980년대 초부터 법률에 의한 지방분권 추진 • 하지만 제대로 이루어지지 않다가 2003년 헌법 개정 통해 강력한 지방분권 추진 • 지방세 비중 증가 및 지역균형발전 달성 	<ul style="list-style-type: none"> • 26개의 칸톤과 2,300 여개 지자체가 경쟁하면서 아래로부터의 혁신을 창출 • 칸톤의 경우, 주민수가 1,000여명 정도이지만 주민이 1,300만 명에 이르는 경기도보다 지역발전의 자율성이 높음 • 높은 수준의 지역간 균형발전 달성

- 거버넌스 측면에서 볼 때, 현재 개별법에 의해 지방분권과 지역균형발전이 분절되어 있다 보니 거버넌스가 복잡하고 상호 시너지 효과를 창출하지 못하는 문제점 보유
- 거버넌스를 통합해서 분권과 균형발전을 동시에 추진함으로써 추진체계를 정비하고 양자의 실행력을 보다 강화시킬 필요가 있음

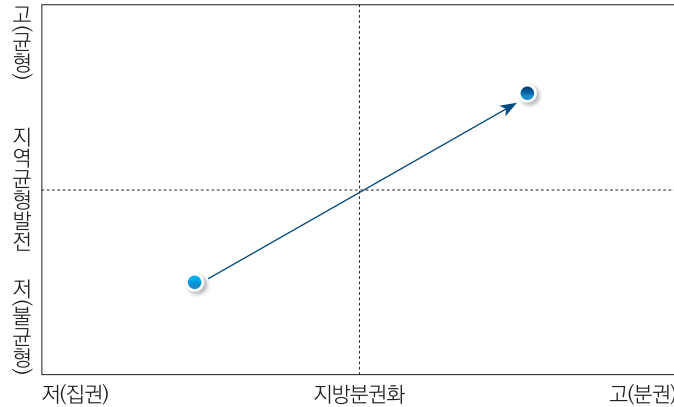
분절된 거버넌스	통합적 거버넌스
<ul style="list-style-type: none"> • 자치분권위원회 • 지역균형발전위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방시대위원회 • 자치분권 + 지역균형발전 통합
<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 중심적 거버넌스 * 중앙행정기관의 장 위주 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 중심적 거버넌스 * 지방4단체협의회 등 지자체 참여 강화



통합의 방향

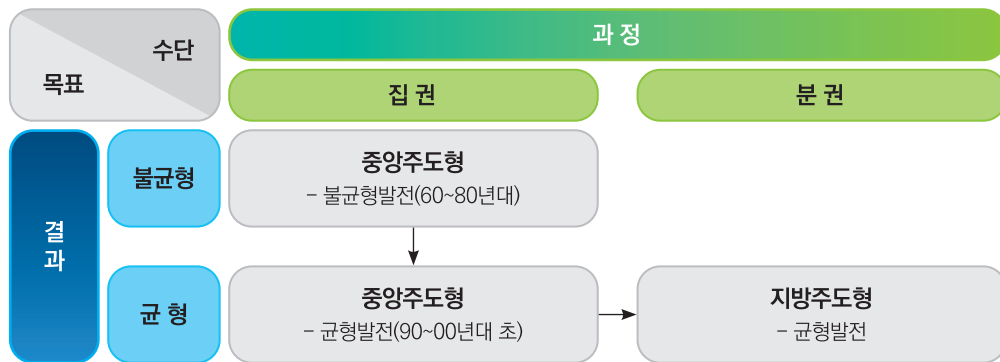
- 규범적인 측면에서 가장 바람직한 지방분권과 지역균형발전의 통합 모형은高分권과 高지역균형발전을 동시에 창출하는 것이라고 할 수 있음
- 이는 현재의 低분권(高집권)과 지역불균형발전의 조합에서 高分권(低집권)과 높은 수준의 지역균형발전으로 이행되는 것을 의미

이상적인 지방분권과 지역균형발전의 통합



- 우리의 지방분권과 지역균형발전정책 역사에서 볼 때는 “중앙집권적(중앙주도적) 불균형발전”에서 “지방분권적(지방주도적) 균형발전”으로 이행하는 것을 의미함
 - 중앙집권적 불균형발전의 시기(1960~1990년)에서 중앙집권적 균형발전의 시기(2000년대 이후~현재)를 거쳐 지방분권적 균형발전의 시기(현재부터 향후)로의 이행

지방분권과 지역균형발전의 역사적 흐름



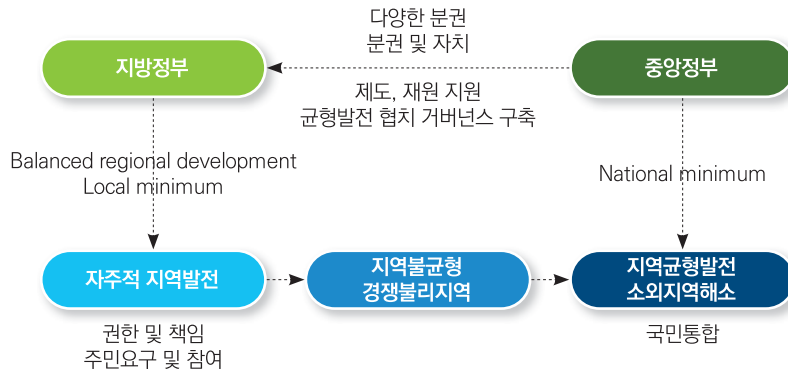
자료 : 김선기 외(2014); 강영주 외(2016),을 재구성한 김현호 외(2017)



통합의 과제

- 지방시대를 이끌 주체의 지위를 지닌 지방정부의 제반 역량의 강화
 - 지방정부를 포함해서 다양한 주체가 참여하는 지방위원회 구축 및 운영과 동시에 지자체, 지방대학, 지역연구기관, 기업 등 지방정부의 역량을 강화
- 중앙정부 차원에서는 권한과 집행력을 지닌 지방시대위원회를 구성하고, 지방분권에 의한 지역균형발전의 결과 역량의 차이로 인해 지역불균형이 발생할 경우, 이를 치유하는 조치시행
 - 국민 통합적 차원에서 형평화 재정보조금 등을 통해 저발전 지역 등을 중앙정부가 지원

▣ 지방분권과 지역균형발전의 선순환 모델 ▣



- 지방분권과 지역균형발전이 통합된 지방시대 시책을 추진하는 법률 기반 정비 필요
 - 지방분권과 지역균형발전정책을 통합, 총괄적으로 규정할 수 있는 통합법 등을 제정
 - 통합 법률에 지방분권형 지역균형발전의 목적을 달성하기 위한 계획, 사업 및 시책, 재원지원, 거버넌스(지방시대 위원회) 등을 규정
 - * 통합형 거버넌스를 획기적으로 전환하여 중앙 보다는 지자체 주도의 체제 구축
- 정책 실효성 강화를 위해 보다 큰 규모의 재원을 편성하고 분권 기조에서 재정을 투자
 - 현재 10조원 정도의 특별회계를 50조원 규모 정도로 점진적으로 확대
 - * 지방시대 창출 특별회계 취지를 달성하기 위해 지난 4개 정부 동인의 잘못된 관행(서울의 강남구, 서초구 등에게까지 재원을 지원)에서 벗어나 재원지원 방식의 대폭적 수술 시행
 - * 특별회계 외의 국가 재원(22년의 경우, 국가 예산 607조 가운데 10조를 뺀 597조)에 대한 지방시대 달성 인자적 관점의 재원투자 방식 도입

참고문헌

김순은(2018) “자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략,” 지방행정연구, 32(1) : 35-60, 한국지방행정연구원
 금창호(2017) “차기정부의 지방분권 과제,” 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 48-19, 한국지방행정연구원
 김현호·김도형(2017) 지방분권형 지역균형발전의 설계, 한국지방행정연구원 보고서
 윤영근(2017) “지방분권의 두 가지 접근 : 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로,” 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 31-42, 한국지방행정연구원

내용문의

이기우(2017) “지방분권을 위한 헌법개정 과제,” 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 49-56, 한국지방행정연구원
 이원섭 외(2018) 분권형 국가균형발전의 실천전략 연구, 국토연구원 보고서

김현호 한국지방행정연구원 지역균형발전실 선임연구위원(033-769-9820, hhkim@krila.re.kr)