

지방자치

이슈와 포럼

|가을호| 지방시대 종합계획 수립 1주년

Vol. 52

2024. AUTUMN

ISSN 2671-7352



인터뷰

대통령직속 지방시대위원회, 우동기 위원장 인터뷰

이슈

지방시대종합계획의 주요 내용 및 향후 과제

집중조명

지방시대 종합계획의
실효성 제고를 위한 정책과제

우수사례

전라남도 지방시대계획
수립·이행 1주년, 가시적 성과 창출

영원할 것 같은 찰나,
가을은 저마다의 존재와 의미가
형형색색으로 빛나는 무대.
가슴팍까지 잔잔하게 밀려드는
분홍색 물결에 '풍당' 몸을 던져봅니다.
코스모스, 국화, 단풍이야말로 단연
이 계절의 주연이지만,
이름도 색깔도 생소한 핑크물리.
조연처럼 불품없고 가녀린 몸들이 모여
아름다운 풍경을 연출해냅니다.
누구라도 어서 와
함께 따스한 품이 되어보지 않겠느냐고.

| 고창 핑크물리축제 전경 |



Contents

지방자치 이슈와 포럼



2024 Autumn Vol.52

통 권 제52호
발행인 한국지방행정연구원 원장 권한대행 주재복
편집위원회 김성주(위원장), 김주락, 김지수, 김 진, 박재희, 박진경, 선소원, 정연백, 최지민
주 소 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
연락처 033-769-9999
이메일 research@krila.re.kr
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인·인쇄 (주)에이치에이엔컴퍼니

※ 본 <지방자치 이슈와 포럼>의 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오(무료). research@krila.re.kr

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정 연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

인터뷰

06 대통령직속 지방시대위원회, 우동기 위원장 인터뷰



이슈

12 지방시대종합계획의 주요 내용 및 향후 과제
박재희 한국지방행정연구원 지방자치분권연구센터장



집중조명

- 22 지방시대 종합계획의 실효성 제고를 위한 정책과제
하정석 전) 대통령직속 지방시대위원회 총괄기획과 전문관
- 32 성공적인 지방시대의 실현을 위한 지방분권의 방향과 과제
박기관 상지대학교 교수- 대통령직속 지방시대위원회 지방분권분과위원장
- 42 우리나라 균형발전 정책, 해외에서 지켜보고 있다!
정성훈 대한지리학회 회장, 강원대학교 지리교육과 교수
- 50 새로운 지역균형발전 정책에 대한 기대
이영 한양대학교 경제금융대학 경제금융학부 교수



우수사례

- 58 전라남도 지방시대계획 수립·이행 1주년, 가시적 성과 창출
- 기획발전·교육발전특구 1차 지정, 인구정책 유공 대통령 표창 수상 등
김재경 전라남도 균형성과담당관 균형발전팀 전문위원
- 64 무엇이 지방을 풍요롭게 하는가 - 지방시대를 준비하는 경상남도
이고는 경상남도 균형발전단 지방시대지원파트 연구원



생활경제

70 노인을 위한 나라는 있다
- 시니어 일자리 정책



지방자치단체 탐방

72 제주특별자치도의 분권국가로의 실험: 행정체제개편을 통한 특별자치도 설치의 실효성 확보



KRILA 동향

78 연구원 소식
83 2023년 연구과제 목록



대통령직속 지방시대위원회, 우동기 위원장 인터뷰



지방분권과 균형발전의 새로운 도약: 윤석열 정부 지방시대위원회의 비전과 과제

인터뷰 진행자 | 박재희 (한국지방행정연구원 지방자치분권연구센터장)

Q1 — 윤석열 정부의 지방시대위원회가 출범 1년을 맞았습니다. 지역소멸 대응과 균형발전을 위한 위원회의 역할은 무엇인지 위원장님 소감을 말씀해 주십시오

역대 정부가 지역 격차 완화와 지역 경쟁력 강화에 대한 정책을 추진해 왔으나 중앙정부 주도, 지방분권과 균형발전의 분산 추진으로 상호 연계가 미흡하고 효과적으로 대응을 하지 못하였습니다.

지방시대위원회의 설립 근거인「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 지역 간 불균형 해소, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전 및 지방자치분권을 통하여 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진해 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대를 구현하는 것이 목적입니다.

2023년 7월 출범한 지방시대위원회는 자치분권 위원회와 국가균형발전위원회가 나누어 수행하던 기능을 상호 연계해 통합적으로 수행함으로써, 효과적·체계적인 지방분권과 지역균형발전의 추진체계를 구축하고 있습니다. 이를 위해 국정

과제인 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 본격 구현하기 위한 관계부처의 컨트롤타워로서 역할을 하고 있습니다. 지방시대위원회 출범으로 어디서나 살기 좋은 대한민국 실현을 위한 중심점을 마련했고, 지방정부 주도의 지방시대종합계획 및 시행계획 수립으로 중앙 권력의 지방분권을 통한 권력의 기회 공정성, 또 수도권에 집중됐던 국토 공간의 이용 공정성의 토대가 마련된 것은 큰 의미가 있습니다.

Q2 — 지방소멸과 저출생 문제가 국가적 위기입니다. 지방 소멸과 저출생 문제의 원인과 해결을 위해 지방시대위원회가 추진하고 있는 정책에 대하여 말씀해 주십시오.

2023년 태어난 아기는 23만 명으로 이는 1981년 통계 작성 이래 가장 적은 수준이며, 2015년 이후

학력

- 대구고등학교 졸업
- 영남대학교 행정학 학사
- 태국 아시아공과대학(Asian Institute of Technology) 과학 석사
- 일본 쓰쿠바대학교 사회공학연구과 학술 박사
- 미국 볼주립대학교 명예 인문학 박사
- 대구가톨릭대학교 대학원 신학 석사('09~'12), 박사과정

주요 경력

- 현) 제1대 대통령직속 지방시대위원회 위원장
- 제9대 대통령직속 국가균형발전위원회 위원장
- 제20대 대통령취임준비위원회 부위원장
- 제27대 대구가톨릭대학교 총장
- 제12대 2.28민주운동기념사업회 회장
- 제8대, 제9대 대구광역시 교육감
- 제12대 영남대학교 총장



8년 연속 감소로 국가적인 위기를 맞이하였습니다.

2015년 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP¹⁾) 역전현상이 발생하였고, 2019년에는 수도권 인구 비중²⁾이 처음으로 비수도권 인구 비중을 추월하였습니다.

산업화 이후 대학, R&D기능, IT 및 벤처기업 등 지식·정보와 대기업의 수도권 집중(2019년 사업체 기준 60.7%) 등 여러 요인으로 고임금 양질의 일자리가 수도권에 집중되면서 지방소멸위기가 심화하고 있습니다.

또한 수도권의 인구집중은 높은 부동산 가격과 물가 상승으로 이어졌으며, 이로 인한 기초생활의 불안정성은 결혼 기피현상, 저출생 문제 등의 원인이 되고 있습니다. 수도권으로의 인구유출은 지역의 총인구를 감소시키고, 고령화율을 높여 지역 활력을 떨어트리

게 되고, 지방은 저출생, 고령화, 청년층 대이동의 삼중고를 겪고 있습니다.

수도권 일극 체제 완화를 위한 지방시대종합계획 및 시행계획으로는, 지방소멸과 저출생을 극복하기 위한 중앙정부와 지방정부 간 관계 재설정을 통한 분권형 국가 경영시스템 구축, 지방 주도의 기회발전특구를 통한 양질의 일자리 창출이 있으며, 지역인재 양성과 정주를 위한 교육발전특구를 통한 지방 중심의 교육 개혁 정책과 초광역권 활성화 및 행정 통합 등 지방정부의 경쟁력 강화 등이 필요합니다.

Q3 — **윤석열 정부의 균형발전과 지방분권 정책 이 이전 정부와 다른 점은 무엇인지 말씀해 주십시오.**

역대 정부가 지역 격차 완화와 지역 경쟁력 강화에 대한 정책을 추진해 왔으나 중앙정부 주도, 지방분권과 균형발전의 분산 추진으로 상호 연계 미흡, 효과적

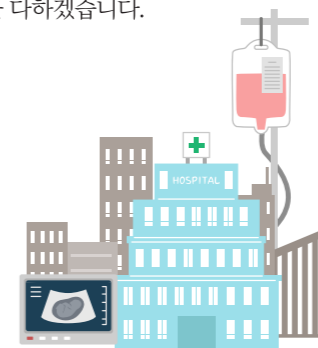
1) (수도권 GRDP 비중) ('19)52.1% → ('20)52.7% → ('21)52.8% → ('22) 52.5%
 2) (수도권 인구 비중) ('19)50.0% → ('20)50.1% → ('21)50.3% → ('22)50.55% → ('23)50.7%

대응을 하지 못하고 있습니다. 과거 정부들은 수도권 의 규제를 통해 반사이익을 지방에 넘겨주는 ‘하향 평준화 정책’ 추진하였고, 행정구역 통합, 공공기관 이전 등 다양한 노력에도 불구하고 지식과 정보의 수도권 집중, 공간분업형 산업생산 체계 등 구조적 한계와 중앙집권적 개별부처 중심으로 추진된 균형발전의 형태로 진행된 정책적 한계 때문에 지방소멸이 더욱 가속화되었습니다.

과도하게 집중됐던 중앙 권력의 지방분권을 통해 권력의 기회 공정성, 또 수도권에 집중됐던 국토 공간의 이용 공정성을 확보해야 합니다. 이제 지방의 현실을 잘 아는 지방정부가 주도적으로 문제를 해결하고, 중앙정부는 적극 지원하는 지방시대가 도래하였습니다.

윤석열 정부 균형발전 정책의 핵심은 지방이 주도하고 중앙이 지원하는 것으로, 사는 곳의 차이가 기회와 생활의 격차로 이어지는 불평등을 멈추고, ‘수도권 쏠림-지방소멸’의 악순환을 끊어내는 지속 가능한 대한민국을 목표로 국정과제 선정하였습니다.

지방시대위원회는 17개 시도, 14개 중앙부처와 힘을 모아 지방주도 균형발전과 지방분권이 안정적으로 추진될 수 있도록 정책 조정 및 지원을 강화해 지방시대 실현을 위해 최선을 다하겠습니다.



Q4 — **최근 지역대학의 의대 정원이 증원되었습니다. 위원장님이 지역 경제 활성화 방안의 출발점으로 지방의대를 꼽은 이유는 무엇입니까?**

어디서나 살기 좋은 지방시대의 구현을 위해서 의대 정원 증원은 반드시 추진되어야 합니다. 지방의 경우 전국 약 36%가 2천 명 미만의 면 단위³⁾로 병·의원과 식당, 초중고 학교 감소로 필수적인 정주 여건이 취약한 상황입니다.

주민의 지역 정주를 위해서는 분만⁴⁾, 모성⁵⁾ 보호, 건강권이 기본적으로 보장⁶⁾되어야 하며, 모든 국민이 대한민국 어디서나 양질의 의료서비스를 누릴 수 있도록 의대 정원 증원과 의료개혁을 추진하고 있습니다. 의대 정원은 기존 40개교 3,058명에서 27년 만에 2,000명이 증원⁷⁾된 5,058명으로 확대되었습니다. 증원된 2,000명 중 1,639명은 지방의대에 배정되었고 361명은 경기·인천 지역의대에 배정되었습니다.



3) '인구감소 농촌지역의 기초생활서비스 확충 방안'(KREI, '23년)
 4) 분만·응급의료 취약지: 112개 기초지자체(대부분 지방) [국립중앙의료원]
 5) 10년 모성사망비('13-'22., 출생아 10만 명당) 전국 9.8명, 서울 8명, 제주 16.8명
 6) 인구 1천 명당 의사 수: OECD 평균 3.7명, 우리나라 2.23명
 7) '25학년도에는 학교별 1,509명 증원되어 40개 의과대학에서 4,567명 선발



의료취약지 대부분이 지방에 있고, 그 간 지방의대에 진학한 지역인재들이 지방 의료인력으로 정주하는 비율이 높다고 분석되었으며, 의료취약지 문제 해결, 지방의 필수의료 강화, 지역완결형 필수의료체계 구축을 위해 지방의대 중심으로 정원이 증원되었습니다.

교육발전특구와 연계하여 지역인재 양성·정주 생태계의 구축을 위해 지방의대들이 지역인재 선발⁸⁾을 법정 비율 (20~40%) 보다 높은 60~80%까지 자율적으로 확대⁹⁾하고 있습니다.

지방의대 정원 증원과 연계한 지역인재 선발 확대는 필수 의료인력 확보와 학생·청년의 지역 내 양성·

정주 생태계 형성에 기여하여 어디서나 살기 좋은 지방시대 구현에 이바지할 것으로 기대됩니다.

Q5 —— 앞으로 지방시대위원회에서 추진하고자 하는 지방시대 중점과제는 무엇인지 설명을 부탁드립니다.

대한민국 지방정부에 맞는 경쟁력을 갖출 수 있는 토대 구축이 필요합니다. 7개(4+3) 권역 초광역권별 협력 거버넌스 구축·확산, 초광역권 관련 규제·제도개선 등을 통해 초광역권 협력사업 실행력을 높이고, 경제권 성장을 위한 시·도통합의 성공적인 추진으로 소멸위기를 극복과 경쟁력을 제고해야 합니다. 진정한 지방시대를 열고 지방의 새로운 기회를 창출을 위한 4대 특구(기회발전, 교육발전, 도심융합, 문화)를 도입, '분권형, 지방주도형' 특구¹⁰⁾의 착실한 추진과 성공을 통해 청년들이 지방에서 일하고 거주할 수 있도록 해야 합니다. 또한, 지방소멸 위기대응을 위한 「인구감소지역 부활 3중 프로젝트」를 통해 인구감소지역의 생활 인구 유입을 촉진하고 지방경제 역동성을 강화할 필요가 있으며, 생활 인구 늘리기를 통해 정주 인구뿐만 아니라 생활 인구가 지역에 체류할 수 있도록 정주 여건을 개선해, 지역의 활력을 도모해야 합니다.

분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델을 마련하고, 의료복지 혁신으로 지역민의 건강한 삶을 보장해야 합니다. 마지막으로, 지방이 주도하는 첨단전략산업 중심 지방경제 성장, 지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄 해소로 지역 민간투자를 활성화해야 합니다.

8) 지방의대 지역인재 선발 비율('24학년): 지방대 평균 53%, 부산대 81%, 동아대 88%, 전남대 82%
 9) 2026학년도 지방의대 지역인재전형(안) 비율 : 대부분 60~79%(강원·제주 제외)
 10) <기회발전특구 지정으로 양질의 신규 일자리 창출>, <교육발전특구 도입 및 지역-대학 동반 성장>, <도심융합특구 조성으로 지방활성화 기반 구축>,<로컬리즘('지방다움)을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성>



Q6 —— 마지막으로 윤석열 정부의 지방시대 정책들이 의미 있는 성과를 얻기 위해 당부하고 싶은 부분이 있으면 말씀해 주십시오.

현재 우리나라는 가속화되는 저출생·고령화와 인구·산업의 비정상적인 수도권 쏠림현상으로 지역이 소멸의 위기를 맞이하였습니다.

진정한 지방시대를 열기 위해서는 지방이 앞장서고 중앙이 지원하는 방식으로 패러다임의 대전환이 필요합니다. 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진함으로써 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대를 구현을 위해 중앙과 지방의 역할과 책임을 강화해야 합니다.

수도권 쏠림현상과 지방소멸을 극복을 위해 지방정부가 각자에게 맞는 경쟁력을 갖출 수 있는 토대 마련이 시급하고, 이를 위해 중앙과 지방정부의 노력, 국민의 관심이 필요합니다.

지방시대(지방시대종합계획)의 성공을 위해 국민, 지방정부, 중앙정부, 정치권 등의 합의와 공감대 형성, 적극적인 노력, 실천 의지가 중요합니다.



이슈

ISSUE

지방시대종합계획의 주요 내용 및 향후 과제



박재희 한국지방행정연구원 지방자치분권연구센터장



지방시대 비전과 전략

지방시대 종합계획의 지방분권과 균형발전의 통합적 접근에서는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'라는 비전과 '지방수도 균형발전, 책임있는 지방분권'의 목표를 달성하기 위해 지방시대 5대 전략과 지방시대 4대 가치를 제시하였다. 지방시대 5대 전략은 자율성 키우는 과감한 지방분권, 일자리 늘리는 창조적 혁신성장, 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지, 개성을 살리는 주도적 특화발전, 인재를 기르는 담대한 교육개혁으로 구성되며 지방시대 4대 가치는 자율, 공정 연대, 희망으로 구성된다(<그림 2> 참고).

<그림 2>
지방시대의 비전과 전략

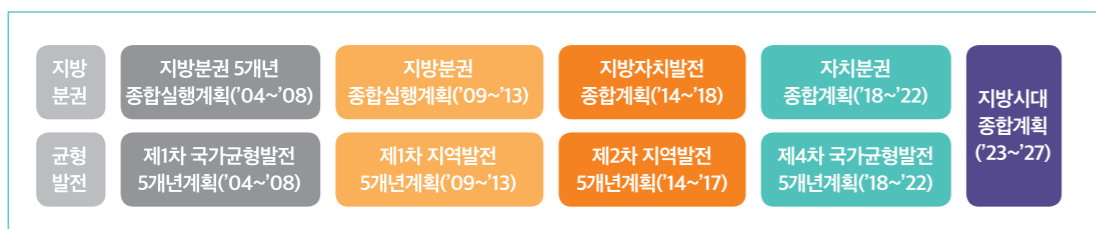


자료 지방시대위원회(2023)

지방시대 종합계획의 추진 배경

지방시대 종합계획은 '04년 이후 개별적으로 수립되어 온 국가균형발전 5개년 계획 및 지방자치분권 종합계획을 최초로 통합한 것이다. 지방시대 종합계획 이전에는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따른 자치분권 종합계획과 「국가균형발전 특별법」에 따른 국가균형발전계획이 따로 수립됨에 따라 지방분권과 균형발전의 연계 측면에서 시너지 효과를 창출하지 못하고 수도권 집중 및 지방소멸에 효과적으로 대응하지 못하는 한계가 있었다. 특히, 지방정부의 입장에서는 주도적으로 지역계획 및 개발사업을 기획·추진하지 못하고 중앙정부의 보조자 역할에 머물면서 지방분권과 균형발전 정책의 효과를 체감하기 어려웠다. 이에 따라 정부는 지방분권 및 균형발전 관련 계획을 연계하고 상향식 추진체계를 만들기 위해서 지방분권법과 국가균형발전법의 통합을 추진하고 통합법에 근거하여 지방시대 종합계획을 수립하게 되었다.

<그림 1>
지방시대 종합계획의 연혁



자료 지방시대위원회(2023)



지방시대 5대 전략과 22개 핵심과제

지방시대 종합계획은 지방시대 5대 전략과 각 전략을 구현하기 위한 22개 핵심과제를 바탕으로 구성된다(<표 1> 참고). 자율성 키우는 과감한 지방분권 전략은 자율적 자치기반 마련, 지방재정 경쟁력 강화, 지방의 자치역량 제고, 지역 맞춤형 자치모델 개발, 지방의 책임성 확보를 통해 구현된다. 인재를 기르는 담대한 교육개혁 전략은 지역 어디서나 수준 높은 교육 기회 제공, 대학과 지역의 동반성장 지원, 지방자치·교육자치 연계·협력 강화로 구현된다. 일자리 늘리는 창조적 혁신성장 전략은 기회발전특구와 혁신성장거점 육성으로 성장동력 확충, 지역의 효율적 성장을 지원하는 공간조성, 지역특화형 산업육성 및 일자리 창출 촉진, 글로벌 선도형 지역과학기술 진흥, 지역 디지털 혁신을 통한 균형발전 실현, 지역 맞춤형 창업 및 혁신생태계 조성을 통해 구현된다. 개성을 살리는 주도적 특화발전 전략은 지역의 자생적 창조역량 강화, 지역 고유자원을 활용한 문화·관광 육성, 지역 특성화 발전에 기여하는 핵심 인프라 확충, 지역주도의 경쟁력있는 농산어촌 조성을 통해 구현된다. 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지 전략은 지방소멸 위기 대응 지원, 실질적 균형발전을 위한 지역 생활여건 개선, 삶의 질 높이는 지역 의료·보건·복지 확충, 지역 환경·생태 자원의 보전 및 활용을 통해 구현된다.

<표 1>
지방시대 5대 전략과 22개 핵심과제

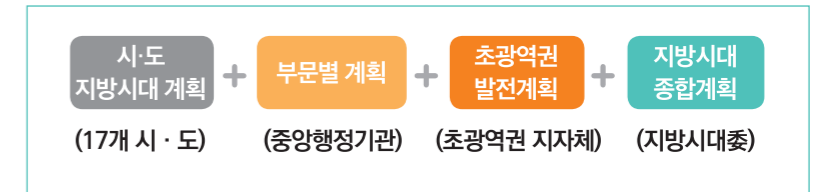
5대 전략	핵심과제	주관부처
I. 자율성 키우는 과감한 지방분권	1. 자율적 자치기반 마련	행안부
	2. 지방재정 경쟁력 강화	행안부·기재부
	3. 지방의 자치역량 제고	행안부
	4. 지역 맞춤형 자치모델 개발	행안부
	5. 지방의 책임성 확보	행안부
II. 인재를 기르는 담대한 교육개혁	1. 지역 어디서나 수준 높은 교육 기회 제공	교육부
	2. 대학과 지역의 동반성장 지원	교육부·중기부
	3. 지방자치·교육자치 연계·협력 강화	교육부·행안부
III. 일자리 늘리는 창조적 혁신성장	1. 기회발전특구와 혁신성장거점 육성으로 성장동력 확충	산업부
	2. 지역의 효율적 성장을 지원하는 공간조성	국토부
	3. 지역특화형 산업육성 및 일자리 창출 촉진	산업부·고용부
	4. 글로벌 선도형 지역과학기술 진흥	과기부
	5. 지역 디지털 혁신을 통한 균형발전 실현	과기부·산업부·행안부
	6. 지역 맞춤형 창업 및 혁신생태계 조성	중기부
IV. 신뢰를 지키는 주도적 특화발전	1. 지역의 자생적 창조역량 강화	산업부·중기부
	2. 지역 고유자원을 활용한 문화·관광 육성	문체부·해수부
	3. 지역 특성화 발전에 기여하는 핵심 인프라 확충	국토부·해수부
	4. 지역주도의 경쟁력 있는 농산어촌 조성	농림부·해수부
V. 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지	1. 지방소멸 위기대응 지원	행안부·농림부·국토부
	2. 실질적 균형발전을 위한 지역 생활여건 개선	국토부
	3. 삶의 질 높이는 지역 의료·보건·복지 확충	복지부·행안부
	4. 지역 환경·생태자원의 보전 및 활용	환경부·산림청

자료 지방시대위원회(2023)

지방시대 종합계획의 차별성

지방시대 종합계획은 「지방분권균형발전법」에 따라 수립되는 5년 단위 중기 법정계획이자 지방정부, 중앙정부, 지방시대위원회가 함께 수립하는 범정부 계획으로 지방자치분권 및 지역균형발전을 아우르는 통합 계획으로서 지방시대위원회 및 국무회의 심의, 대통령 승인을 받아 확정하고 국회에 보고하는 지방시대 정책의 최상위 계획이다(지방시대위원회, 2023). 지방시대 종합계획은 시·도 지방시대 계획과 중앙행정기관의 부문별 계획, 초광역권을 설정한 지방자치단체의 초광역권발전계획을 반영하여 수립한다.

<그림 3>
지방시대 종합계획의 구성



자료 지방시대위원회(2023)

지방시대 종합계획의 지방분권과 균형발전은 그 자체로 목적이 아니라 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 구현하기 위한 수단적 가치이다. 지방시대 종합계획의 지방분권과 균형발전의 통합적 접근에서는 권한이양과 지역발전이 중앙정부 주도로 일률적으로 추진되는 것이 아니라, 17개 시·도 및 초광역권 지자체가 지역의 필요에 맞게 차별적으로 추진하고 중앙정부는 이를 지원하게 된다. 중앙정부와 지방정부의 수평적 협력체제를 통해 책임성과 대응성의 원리에 기반한 다양하고 창의적인 정책들을 추진할 수 있고, 상향식 의사결정 과정을 통해 중앙정부와 지방정부는 지역의 다양한 특성과 필요를 이해할 수 있게 된다.



지방시대 중점 과제 및 지역정책 과제 추진

제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)에서는 지방시대위원회 중점 추진 과제로 기회발전특구 지정으로 양질의 신규 일자리 창출, 지방이 주도하는 첨단전략산업 중심 지방경제 성장, 교육발전특구 도입 및 지역-대학 동반 성장, 디지털 재창조로 지방 신산업 혁신역량 강화, 도심융합특구 조성으로 지방활성화 기반 구축, 매력있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기, 로컬리즘(‘지방다움’)을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성, 지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄 해소로 지역 민간투자 활성화, 분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련 등을 선정하였다(지방시대위원회, 2023).

지역정책과제 추진은 대통령 지역공약을 구체화하여 발표한 지역정책과제의 체계적 이행 지원을 통해 지역발전에 꼭 필요한 지역별 현안 과제를 조기 추진하고 대국민 정책 신뢰를 확보하는 것을 목표로 한다(지방시대위원회, 2023). 상위계획 연계, 우선순위 및 재정여건을 고려한 단계적 추진 등 기본원칙¹⁾에 기반한 효과적인 과제이행 지원을 추진하고 지역발전에 꼭 필요한 과제는 지방시대 종합계획에 반영·관리하고, 과제 진행상황을 고려해 추가 반영을 매년 검토한다(지방시대위원회, 2023). 지역정책과제 중 ‘24년 예산반영이 가능한 사업은 적극 지원하고, 과제별 진행상황에 맞춰 추가 예산반영을 매년 검토하며, 과제담당부처의 책임성 제고를 위해 지방시대위원회에서 반기별 점검 후 중앙-지방협력회의 등을 통해 대통령에게 보고한다(지방시대위원회, 2023).

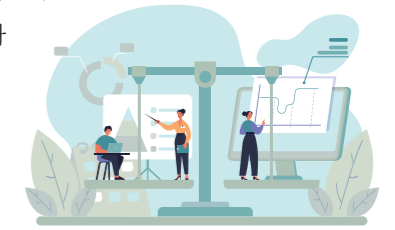
1. 지방시대 미래상 및 지표체계 재검토

제1차 지방시대 종합계획은 지방시대 5년 후 미래상으로 지식기반산업 일자리 비중 20%, 지방 청년인구 비중 50%, 지방대 졸업생의 권역 내 취업률 52% 유지, 지역혁신을 선도하는 글로벌 대학 30개교 육성, 귀농·귀어·귀촌 인구 45만 확보, 체류형 생활인구 늘리기 등을 제시하였고, 시·도 시행계획의 성과지표로는 1인당 지역내총생산(GRDP), 일자리 수, 재정자주도가 제시되었다. 지방시대 종합계획은 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대를 비전으로 지방 주도의 균형발전과 책임있는 지방분권을 목표로 한다. 현재 지방시대 미래상과 지방시대 종합계획의

1) 지방시대위원회는 지역정책과제 이행지원 기본원칙으로 ① 지역정책과제 추진과 지역발전 전략 및 국가계획의 유기적인 연계, ② 지역 우선순위, 재정여건 등을 충분히 고려한 단계적인 추진, ③ 충분한 의견수렴 등 중앙-지방-민간의 긴밀한 협업, ④ 지역 내 우선순위 변경 등 정책여건 변화 반영, ⑤ 지역정책과제 이행 지원을 위한 전담체계 구축을 제시하고 있다(지방시대위원회, 2023)

성과지표에는 ‘책임있는 지방분권’과 관련된 지표를 찾아볼 수 없다. 책임있는 지방분권을 위해서는 지방자치분권 과제 지표의

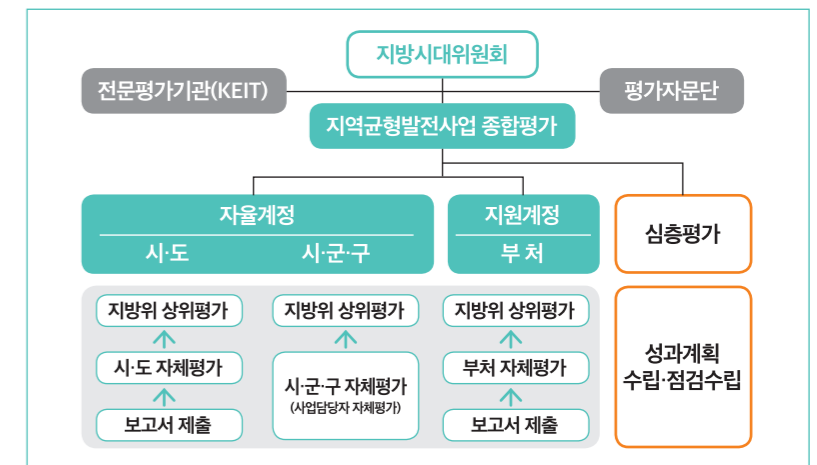
비중을 늘린 새로운 분권형 균형발전 성과지표를 마련하여야 하며, 지방시대 종합계획 평가체제와 연계한 전략-핵심과제-실천과제-세부과제의 성과관리 체계를 구축하고 운영하여야 한다.



2. 분권성을 반영한 지방시대 종합계획 평가체계 구축

「지방분권균형발전법」 제11조(시행계획의 평가 등)는 매년 시·도 시행계획, 부문별 시행계획 및 초광역권발전시행계획의 추진실적을 평가하여야 하며, 평가업무를 수행하기 위하여 평가자문단을 둘 수 있으며, 평가업무를 지원하기 위하여 전문평가기관을 지정하여 운영할 수 있다고 규정하고 있는데, 현재까지 지방시대 시행계획에 대한 평가체계가 완비되어 있지 않다. 기존의 지역균형발전사업 종합평가 추진체계에서는 중앙행정기관 및 시·도의 시행계획에 대한 자체평가 결과를 토대로 지역균형발전사업 등에 대한 종합평가를 실시하고 있다(<그림 4> 참고).

〈그림 4〉 지역균형발전사업 종합평가 체계



자료 지방시대위원회(2023)

지역균형발전사업 종합 평가체제의 연장선상에서 지방분권균형발전법 시행령 제14조와 제15조는 시·도 시행계획 등의 자체평가와 시·도 시행계획등의 종합평가에 대하여 규정하고 있으나 지방시대 종합계획 및 시행계획은 지방자치분권과제와 초광역권발전계획을 포함하고 있기 때문에 지방자치분권과제와 초광역권발전계획을 어떻게 평가할 것인지에 대한 구체적인 방법과 절차가 마련되어야 한다.



지방자치분권과제와 초광역발전계획을 기존 지역균형발전 종합평가체계로 평가하게 되면 제도적 속성을 지닌 지방자치분권과 초광역발전계획에 대한 성과관리가 지방시대 취지에 맞게 이루어지지 못할 것이다. 지방시대위원회는 시·도 시행계획 등의 자체 평가계획을 수립하고, 매년 1월 15일까지 시·도지사, 관계 중앙행정기관의 장 및 초광역권설정 지방자치단체의 장에게 통지하게 된다. 지방시대위원회로부터 통지된 자체 평가계획에 근거하여 시·도지사는 전년도 시·도 시행계획의 추진실적을 자체평가하고, 그 결과를 매년 2월 말일까지 관계 중앙행정기관의 장 및 지방시대위원회에 제출하게 된다. 지방시대위원회는 이 결과를 토대로 시·도 시행계획 등에 대한 종합평가를 실시하여 매년 5월 31일까지 종합평가보고서를 작성하여 대통령에게 보고하게 된다. 이러한 일정을 감안할 때 2024년도 시행계획에 대한 평가 체계 및 방법·절차에 대한 완비를 서둘러야 할 것이다.

3. 타 종합계획과의 정합성 고려

'24년 지방시대 시행계획 이행을 위한 재정투입액은 42.2조 원으로 시·도별 지역정책과제와 문화관광·교통물류 인프라 과제를 포함하고 있는 전략IV(특화발전)와 지역의 의료·복지 등 생활여건 개선 및 환경 생태자원보전을 다루는 전략V(생활복지)에 많은 예산을 투입하고 있다. 지방시대 종합계획이 실제 효과성을 담보하기 위해서는 지방시대 종합계획의 전략과 타 법정계획(국가재정운용계획, 국토계획, 저출산·고령사회기본 계획, 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획 등)의 지역발전 전략이 유기적으로 연계되어야 한다. 지방시대 종합계획 상 정부 정책의 일관성 및 정합성을 높이기 위해서는 주무 부처뿐만 아니라 법정계획 지원기관 간 협력을 공고히 할 필요가 있다.

4. 지방시대 추진체계 내 유기적인 소통 및 협업

지방시대위원회는 지방시대 종합계획을 수립하고, 지방시대 국정과제 및 지역정책과제 이행지원을 총괄하는 지방시대 정책의 중추 기관이라고 할 수 있다. 지방시대위원회는 본위원회, 분과위원회, 전문위원회 그리고 자문위원으로 구성되며, 지방시대 기획단이 지방시대위원회의 운영을 지원하고 있으며, 지방시대기획단의 업무를 지원하기 위해 한국지방행정연구원에 지방자치분권연구센터와 산업연구원에 지역균형발전연구센터를 설치·운영하고 있다. 지방시대 종합계획의 취지를 살리고 지방시대 비전을 달성하기 위해서는 지방시대위원회를 중심으로 지방시대 추진체계 내 소통 및 협업이 유기적으로 이루어져야 한다.

〈그림 5〉 지방시대 추진체계



자료 지방시대위원회 홈페이지

5. 지역 주도의 상향식 의사결정과 중앙-지방 간 수평적 협력체계 활성화

지방시대 종합계획은 전술한 바와 같이 지역 주도의 상향식 계획을 지향하고 있다. 지역 주도의 상향식 의사결정을 통해 지방 주도의 지방시대 정책들을 추진할 수 있고, 지역의 다양한 특성과 필요를 지방시대 종합계획에 반영할 수 있게 되는데, 이 과정에서 시·도 지방시대위원회의 역할도 매우 중요하다. 지방시대 종합계획 수립 과정에서 지방정부의 주도성을 강화하고 지역 의견을 충분히 수렴하기 위해서는 지방시대 시행계획 수립 지원, 지방시대 시행계획 평가, 지방시대 종합계획 연차 보고서 작성 등과 관련하여 시·도 지방시대위원회의 역할이 보다 강조되어야 한다. 시·도 지방시대위원회는 지역 신규사업을 창의적으로 발굴하여 지방시대 위원회에 제안하고 지방시대위원회는 중앙부처와 협의하여 이들 지역에서 제안한 사업들을 지방시대 시행계획에 반영함으로써 중앙-지방 간 수평적 협력체계를 공고히 할 필요가 있다. 「지방분권균형발전법」에 명시된 지방시대 정책 추진 사항의 중앙지방협력회의 보고가 실행력을 담보할 수 있도록 지방시대위원회 점검 및 중앙지방협력회의 대통령 보고를 통한 지방시대 과제의 이행관리를 정례적으로 시행하여야 할 것이다. 지역 주도의 상향식 의사결정과 중앙-지방 간 수평적 협력체계가 활성화되면 제1차 지방시대 종합계획의 종료 시점인 2027년에는 중점 추진과제의 구체적인 성과를 기대해 볼 수 있을 것이다.

참고 자료

대통령직속 지방시대위원회(2023) 제1차 지방시대 종합계획



I 지방시대 종합계획의 실효성 제고를 위한 정책과제



하정석

전) 대통령직속 지방시대위원회 총괄기획과 전문관

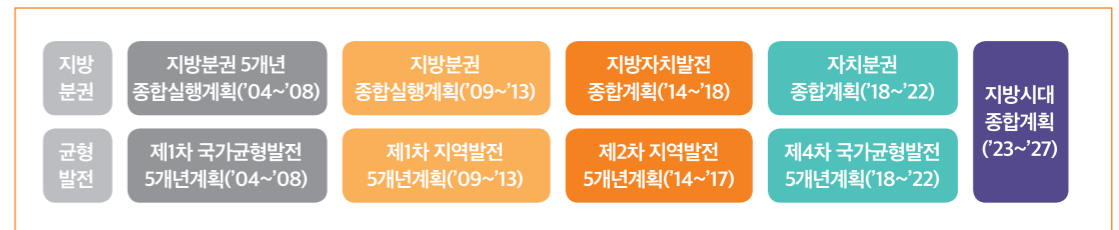


I. 지방시대 종합계획 수립 의의와 특징

2023년 11월 2일 대통령직속 지방시대위원회는 '제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)'을 수립하고 국무회의 심의 및 대통령 승인을 거쳐 확정·발표하였다. '제1차 지방시대 종합계획(이하, 종합계획)'은 '국가균형발전 5개년 계획'과 '지방분권 5개년 종합실행계획'이 지난 2004년 처음 수립된 이래, 개별적으로 수립되어 온 균형발전(지역발전) 및 지방분권(자치분권) 분야의 5개년계획을 최초로 통합하였다는 점에서 큰 의미를 가진다.

<그림 1>

지방시대 종합계획의 연혁

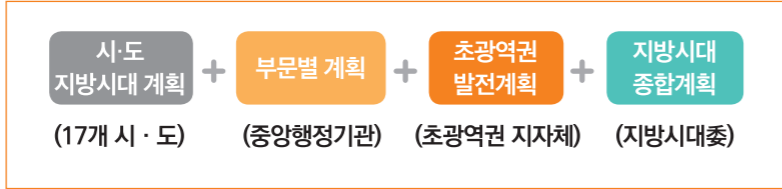


출처 지방시대위원회(2023), '제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)'

지방분권 및 균형발전 분야를 통합하였다는 것 이외에도 종합계획은 기존 계획과 차별화되는 특징이 있다. 먼저, 17개 시·도가 수립하는 시·도 지방시대 계획 및 중앙정부의 부문별 계획과 함께, 초광역권을 자율적으로 설정한 지방정부가 수립한 초광역권발전계획을 최초로 반영하여 수립하였다는 점이다. 초광역권발전계획은 4대 초광역권과 3대 특별자치권을 중심으로 지역의 협력을 기반으로 한 산업

육성 및 일자리 창출, 문화·관광 사업을 통한 생활인구 확대, 교통·SOC 확충을 통한 접근성 강화 등 지역 주민들이 체감할 수 있는 협력사업들을 다수 포함하고 있다.

<그림 2>
지방시대 종합계획의 구성



자료: 지방시대위원회(2023), '제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)'

다음으로 2022년 4월 대통령직 인수위원회의 지역균형발전특별위원회에서 대통령 지역공약을 구체화하여 발표한 '지역정책과제'의 일부를 계획에 반영하여 체계적으로 관리해 나가고 있다. 이는 부처별로 각각 맡아 온 지역 현안과제 추진을 국가계획에 전면적으로 반영하는 최초의 사례로, 향후 중앙과 지방이 함께 긴밀한 협력을 통해 지역 숙원을 해결하는 획기적인 변화를 가져올 것으로 예상된다.

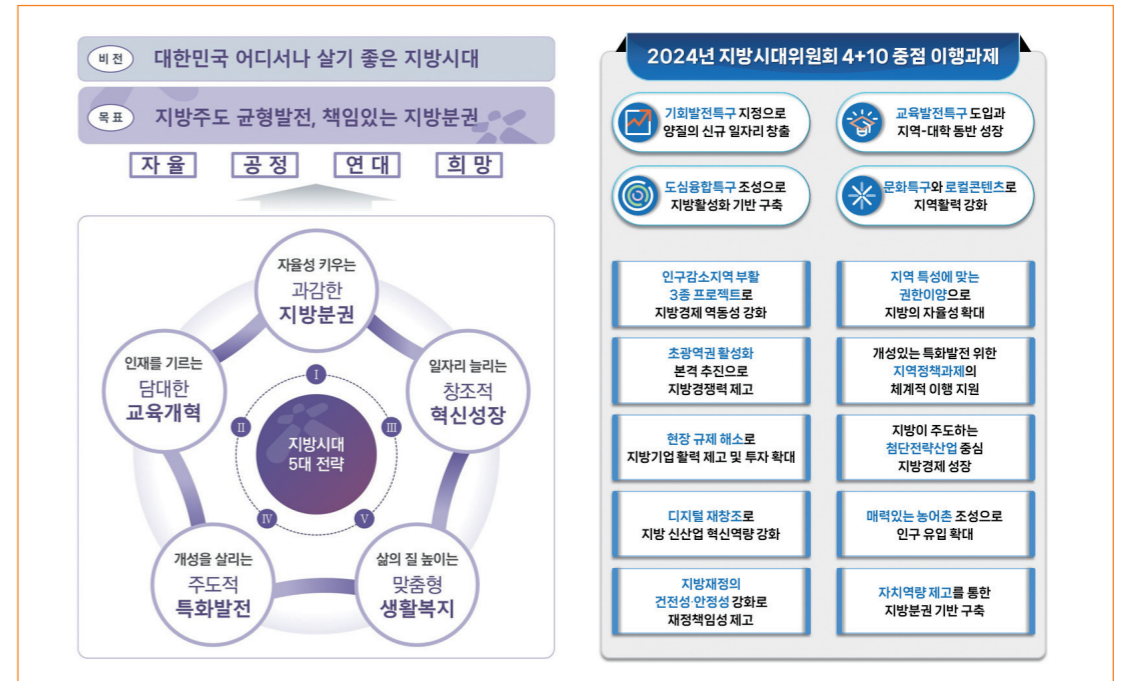
마지막으로 종합계획은 향후 5년동안 지방시대위원회를 중심으로 각 중앙정부 및 지방정부가 협력하여 추진해 나갈 핵심 과제들을 '지방시대위원회 중점 추진 과제'로 선정하여 제시하고 있다. 중점 추진과제는 기회발전특구와 교육발전특구를 포함하는 4대 특구와 분권형 국가 경영시스템 구축이라는 지방분권을 위한 제도 개혁을 포함하는 등 '지방시대의 핵심은 교육과 산업에 있고, 연방제에 준하는 분권을 지향한다'는 윤석열 정부의 지방시대 국정 기조를 담고 있다. 과거의 균형발전 정책과 5개년 계획이 지역경제 활성화 및 산업육성에 초점을 맞추고 있었다면, 이번 종합계획은 균형발전과 지방분권 통합의 시너지를 창출하고 지방의 지속 가능한 발전을 위한 정책들이 조화를 이루고 있다고 할 수 있다.

II. 지방시대 종합계획 이행을 위한 시행계획 수립

종합계획은 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 비전으로 '지방주도 균형발전, 책임있는 지방분권'을 목표로 제시하고 있다. 아울러 자율, 공정, 연대, 희망을 4대 가치로 하여, 지방분권, 교육개혁, 혁신성장, 특화발전, 생활복지를 5대 전략으로 제시하고 있다. 또한, 5대 전략의 효과적 추진을 위해 각 부처가 추진하는 22개 핵심과제와 68개의 실천과제를 설정하고 각각의 구체적인 정책 방안을 포함하고 있다. 이와 함께, 17개 시·도별 비전과 목표, 전략별 추진과제, 공간구상과

7개 초광역권별 주요 협력사업, 공간구상 등을 담고 있다. 종합계획에 따른 '지방시대 5년 후 미래상'은 지식기반산업 등 양질의 신규 일자리 비중과 지방 청년인구 비중의 확대를 최우선으로 삼고 있다. 또한, 지방대 졸업생의 권역 내 취업률 52% 유지, 지역혁신을 선도하는 글로벌 대학 30개교 육성 등 지방대학이 지역혁신과 인재양성의 산실이 되는 것을 목표로 설정했다. 그리고 귀농·귀어·귀촌 인구 45만 확보, 체류형 생활 인구 늘리기를 목표로 농·어촌과 도시가 상생 발전하는 국토의 공간적 정의 실현을 미래상으로 제시하고 있다.

<그림 3>
제1차 지방시대 종합계획의 비전과 전략, 2024년 지방시대위원회 4+10 중점 이행과제



출처: (원)지방시대위원회(2023), '제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)', (오)지방시대위원회(2024), '2024년 지방시대 시행계획'

지방시대위원회는 종합계획의 체계적 이행을 위해 지난 4월 '2024년 지방시대 시행계획(이하, 시행계획)'을 수립·발표하였다. 시행계획에는 종합계획에서 제시한 중점 추진과제를 구체적으로 이행하기 위한 '4+10 중점 이행과제'가 담겨 있으며, 국비 24.6조 원을 포함해 총 42.2조 원의 재정투입 계획이 포함되어 있다. 이는 지방시대위원회가 주관하고 지방정부와 중앙정부가 함께 협의하는 '시도-부처협의회'를 통해 확정된 세부 정책 및 사업들의 재정투입계획이라는 점에서 그 실효성을 담보하고 있다. 특히, 시행계획에 지방의 주민들이 실질적으로 체감할 수 있는

이행과제를 담기 위해 지방시대위원회와 각 시·도 공동 주관하여 ‘지방시대, 시민·도민 의견을 듣다’를 전국 시·도의 현장에서 개최하였다.

재정투입 계획을 포함한 시행계획이 매년 수립·추진될 것이지만, 이를 통해 종합계획의 목표를 달성하기 위해서는 그 실효성을 높일 수 있도록 제도 보완 및 개선에 대한 지속적인 고민이 필요하다. 특히, 지난 20년 동안 별도로 수립·추진된 계획이 처음으로 통합된 것을 고려하면, 상호 간 시너지를 통한 실질적 성과 제고가 긴요한 상황이라 할 수 있다. 필자는 지난 2년간 종합계획과 시행계획의 실무를 정책 현장에서 총괄한 경험을 토대로 그 실효성 제고를 위한 정책과제를 제안하고자 한다. 정책과제는 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하, 지방분권균형발전법)’에 규정한 종합계획의 핵심 요소인 계획의 구성 및 타 계획 연계, 계획수립 절차, 연도별 이행 체계, 재정 투입, 평가 및 환류 체계 등을 중심으로 제시하였다.

III. 실효성 제고를 위한 정책과제¹⁾

1. 지방-중앙 간 상시 협의 채널 확대

종합계획의 실효성 제고를 위해서는 지방정부가 수립한 시·도 지방시대 계획과 초광역권발전계획의 주요 내용이 중앙정부의 부문별 계획에 함께 포함되는 것이 무엇보다 중요하다. 특히, 지방정부는 대규모 재원 투입과 권한 이양이 필요한 지역발전 정책과 시·도지사의 공약과제를 계획에 담게 되는데, 이를 중앙정부가 얼마나 수용하고 부문별 계획에 포함하는지에 따라 그 추진동력이 달라진다. 그러나 지방정부가 수립한 계획을 중앙정부가 의무적으로 수용하도록 하는 것은 종합계획이 상향식 계획임을 고려하더라도 바람직한 것은 아니다. 시도가 제안하는 정책과 과제를 중앙정부가 충분히 검증하고 국가적인 차원에서 예산 투입이 필요한 것인지 검토·조정하고 전문가의 폭넓은 의견 수렴도 거쳐야 하기 때문이다. 이러한 점을 고려할 때, 지방정부가 계획수립을 통해 제안하는 정책과 과제들을 중앙정부가 적시에 검토하고 전문가 그룹의 의견을 반영하여 최대한 많은 내용을 부문별 계획에 반영할 수 있도록 하는 상시 협의 채널을 구축하는 것이 중요하다. 이 과정에서 전 부처와 시도를 아우를 수 있는 지방시대위원회가 적극적으로 역할을 할 필요가 있다.

1) 해당 내용은 지방시대위원회의 공식 입장과 무관한 필자 개인의 견해이다.



현재 지방시대위원회는 기획단 내 ‘지역정책지원과’를 별도로 설치하여, 지역정책과제의 체계적인 이행 지원을 위한 상시적 협의 시스템을 구축하고 있다. 지역정책과제 중 꼭 필요한 과제가 체계적으로 이행될 수 있도록 하기 위해, 지역정책지원과가 시·도와 분야별 전문가의 의견을 듣고 소관 부처 및 재정 당국과 협의를 거쳐 과제를 구체화하고 계획에 반영될 수 있도록 지원한다. 종합계획의 실효성을 높이기 위해서는 지역정책과제 관리 시스템을 시·도 지방시대 계획 및 초광역권발전계획의 신규 기획과제에도 적용할 수 있도록 상시적 협의 채널을 보다 확대할 필요가 있다. 계획수립 과정에서 지방정부가 새롭게 제안한 내용을 중앙정부 및 분야별 전문가와 함께 구체화하고 협의하여 부문별 계획에 반영할 수 있는 상시 채널을 지방시대위원회 내에 별도 조직 설치를 통해 구축하는 것이다. 이를 통해 보다 많은 지방정부의 상향식 제안 과제들이 부문별 계획에 포함되면 종합계획의 정합성도 높이고 실효성을 제고 할 수 있다.

2. 정부 예산 편성과 시행계획 수립 절차 연계

종합계획에 따른 각 연도별 시행계획은 전년도 11월 30일까지 지방시대위원회가 수립지침을 송부하고 당해연도 2월 15일까지 각 수립 주체가 지방시대위원회로 송부하도록 하고 있다(지방분권균형발전법 시행령 제7조 내지 제12조). 예컨대 2024년도 지방시대 시행계획은 2023년 11월 30일까지 수립지침을 마련하고 2024년 2월 15일까지 수립하여 제출한다. 그러나 이러한 수립 절차에서는 시행계획 수립과정에서 새롭게 기획되어 예산확보가 필요한 과제를 적기에 계획에 담기 어렵다. 수립지침을 마련하는 2023년 11월은 이미 중앙부처가 차년도 예산안을 국회에 제출한 이후이기 때문에, 시도가 시행계획 수립과정에서 2024년 신규 추진을 기획하고 있는 과제가 있더라도 재정투입 계획을 포함하여 시행계획에 담기

어렵다. 이는 시·도뿐만 아니라, 중앙부처와 초광역권설정 지방자치단체도 동일하게 직면할 수 있는 상황이다.

종합계획의 실효성을 제고하기 위해서는 정부 예산안 작성이 시작되는 시기와 시행계획 수립 시기를 연계시킬 수 있는 방향으로 관련 절차를 조정해야 한다. 이를 위해 차년도 시행계획의 수립지침 송부 등 관련 절차를 중앙부처 예산안이 제출되는 시점 이전부터 시작할 수 있도록 지방분권균형발전법 시행령의 개정을 검토할 필요가 있다. 다만 이러한 시행계획 수립 시기의 조정은 전년도 시행계획 평가 결과를 반영할 수 있어야 한다는 점도 고려되어야 하므로 시행계획의 평가 및 환류의 시기 조정이 함께 검토되어야 할 것이다.

3. 중점 추진과제의 효과적 재원확보 제도화

지방정부와 중앙정부 모두에게 종합계획의 실효성 제고를 위해 가장 필요한 것은 계획에 포함된 과제 추진을 위한 재원을 효과적으로 확보하는 것이다. 종합계획의 실효성과 관련한 논의에서 항상 제기되는 문제는 ‘종합계획 반영이 곧 예산 확보’를 의미하는 것은 아니라는 것이다. 이는 국비 예산확보를 위해 소관 부처와 재정 당국을 모두 설득해야 하는 지방정부에게 더 절실하지만, 주요 정책을 기획하고 예산확보를 추진하는 중앙정부도 마찬가지다. 과거 제4차 국가균형발전 5개년계획의 ‘국가균형발전프로젝트’의 경우, 당시 국가균형발전위원회 심의·의결을 통해 예비타당성조사를 면제한 전례가 있었으나 이를 제도화하지는 못하였다.

종합계획은 ‘지방시대위원회 중점 추진과제’를 선정하고 이를 토대로 시행계획에도 ‘연도별 중점 이행과제’를 제시하고 있다. 중점 추진과제는 지방시대위원회 차원에서 지방시대 비전과 전략을 효과적으로 추진하고 성과를 극대화하기 위한 핵심과제를 선정한 것인데, 이 중점 추진과제에 대해서만이라도 계획에 반영되면 예산확보가 빠르게 이루어질 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다. 과거 ‘국가균형발전프로젝트’의 사례를 참고하여 지방시대위원회 중점 추진과제에 선정되고 위원회 심의·의결을 통해 계획이 확정되면, 예비타당성조사를 면제를 통해 빠른 예산확보가 이루어질 수 있는 시스템을 제도화하는 것도 실효성 제고를 위한 하나의 대안이 될 수 있다.



4. 실질적 평가 및 환류 체계 구축

종합계획에 대한 평가 및 환류 체계는 연도별 시행계획에 대한 평가를 토대로 하고 있다(지방분권균형발전법 제11조). 이에 따라, 현재 지방시대위원회는 ‘지역균형발전특별회계(이하, 지특회계)’에 포함된 사업을 평가하는 체계를 구축·운영하고 있다. 그러나 이는 과거 국가균형발전 5개년 계획의 시행계획 평가체제로 지방분권과 균형발전 계획이 통합되고 초광역권발전계획이 최초로 수립된 지방시대 종합계획에 있어서는 더 이상 유효하다고 보기 어렵다. 2024년 지방시대 시행계획의 재정투입이 42.2조 원이고 지특회계의 규모가 약 13조 원임을 고려하면, 지특회계 사업평가만으로는 시행계획의 상당 부분에 대한 평가가 이루어지지 못할 가능성이 높다. 또한, 지방분권 과제의 경우 재정사업이 아니라 제도 과제임을 고려하면, 지특회계 내 사업평가로 시행계획의 평가를 갈음하는 것은 지방분권에 대한 평가와 환류가 거의 이루어지지 못한다는 것을 의미한다.

따라서 종합계획에 대한 실질적 평가 및 환류를 위해 시행계획 내 지방분권 과제에 대한 평가체계를 구축하는 것이 필요하다. 또한, 초광역권발전 시행계획에 포함된 초광역협력 사업을 포함하여, 지특회계 이외에 시행계획에 포함된 재정사업에 대한 평가를 포괄할 수 있는 평가 및 환류 체계 구축이 이루어져야 할 것이다. 이와 함께, 현재 시행계획 내 시·도 및 초광역권별로 제시하고 있는 성과지표(공



통·자율)와 부문별 계획의 세부과제별 성과제표를 지특회계 사업평가와 연계될 수 있도록 시행계획과 평가체계의 정합성 제고도 필요하다. 또한, 변화된 평가체계를 반영할 수 있는 전문기관 지정과 평가자문단 운영의 체계 정비도 함께 추진해야 하겠다.

5. 폭넓은 계획수립 지원 거버넌스 확립

종합계획은 지방분권 및 균형발전과 밀접한 관계가 있는 타 분야의 법정계획과 유기적 연계가 필요하다(지방분권균형발전법 제6조). 특히, 국가 및 지방의 핵심적 문제로 부상한 저출생·고령화 해결을 위한 ‘저출생·고령사회 기본계획’과 기후 위기에 따른 그린 전환(Green Transformation) 추진을 위한 ‘국가 탄소중립 녹색성장 기본계획’이 그것이다. 또한, 국토 공간의 효율적 활용을 위한 ‘국토계획’과 지방분권 과제와 균형발전 시책 추진의 재원 마련을 위한 ‘국가재정운용계획’이 여기에 포함된다. 종합계획의 5대 전략이 분권, 교육, 혁신성장, 생활복지 등 정책 전 분야를 포괄하고 있는 것에서 볼 수 있듯이, 지방시대 관련 정책들은 종합계획뿐만 아니라 타 분야의 계획들과 연계하여 추진될 때 시너지를 통한 효과적인 성과 창출이 가능하다.

이처럼 폭넓고 다양한 정책적 이슈를 종합계획에 적실성 있게 반영하기 위해서는 계획수립 지원 거버넌스를 보다 폭넓게 확립할 필요가 있다. 현재 종합계획에 대한 수립지원은 지방분권균형발전법 시행령 제69조의 규정에 따라 국책연구기관인 산업연구원과 한국지방행정연구원이 수행하고 있다. 이는 과거 국가균형발전

5개년계획을 정부(산업통상자원부)가 수립하였던 제도적 관성이 작용한 동시에 지방분권 분야가 통합되면서 관련 분야 전문기관의 필요성이 높아진 결과이다. 그러나 저출생·고령화, 탄소중립, 국토 공간의 변화, 재정정책 등 종합계획 수립에 있어 다양한 분야의 정책 연계에 대한 전문적 대응이 필요한 만큼, 지원 연구기관을 보다 확대하는 방향으로 거버넌스를 확립할 필요가 있다.

2023년 7월 지방분권균형발전법 제정으로 지방분권과 균형발전 정책이 제도적 통합을 이루었다. 이후 제1차 지방시대 종합계획과 2024년 지방시대 시행계획 수립을 통해 그 실질적 추진에 초석을 마련하였다. 현 시점에서 중요한 것은 종합계획의 실효성 제고를 통해 성과를 창출할 수 있도록 지속적으로 모니터링하고 관련 제도를 정비해 나가는 것이라 하겠다. 5년 단위 중기(中期)계획인 종합계획의 안정적 추진과 함께, 장기적인 안목으로 실효성 높은 계획수립 및 이행체계 구축을 위한 정책 대안을 마련해 나가는 노력도 함께해야 할 것이다.





II

성공적인 지방시대의 실현을 위한 지방분권의 방향과 과제



박기관

상지대학교 교수
대통령직속 지방시대위원회 지방분권분과위원장

SPOTLIGHT



1. 지방소멸위기에 처한 대한민국

현재 대한민국은 국민이 어디에 살든 잘살고 행복한 국가일까? 대한민국은 ‘중앙 집권적인 수도권 일극 체제’로 말미암아 중앙으로 인구와 자원이 점점 집중되고 있는 반면, 지방은 ‘지방소멸’이 우려될 정도로 황폐화되고 있다. 현재 지역에 살고 있는 지방민의 상대적 박탈감은 심각한 상황에 있고 자존감은 점점 떨어지고 있다.

우리 사회를 위협하는 가장 큰 요인은 저출생·고령화와 함께 인구감소에 따른 지방소멸 위기 현상이다. 이러한 현상은 단순한 지역의 위기가 아니라 심각한 국가적 위기를 불러일으키고 있다. 우리나라는 이미 2020년 말을 기점으로 사망자 수가 출생자 수를 앞지르는 데드크로스(dead cross)에 진입했고, 수도권 인구 비중은 50.2%로 비수도권을 초월했다. 2021년 행정안전부에서 지정한 소멸위험 지자체는 89개였으나 지난해 118개로 늘어났고, 2047년에는 157개가 될 전망이다. 아마 40년 뒤면 우리나라 기초자치단체 중 대다수 시·군은 소멸의 늪으로 빠져들 것이다. 특히 비수도권에서 수도권으로의 인구유출은 ‘청년층’이 주를 이루고 있고, 그 원인이 주로 교육과 일자리 때문인 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 현상은 수도권과 대도시의 일자리와 주거 사정 등을 악화시키게 되고, 청년들은 출산은 물론 결혼을 어렵게 하여 수도권 지역의 출산율을 더욱 하락시키게 된다. 지역소멸은 초중고 및 대학의 폐교, 상권의 붕괴, 경제활력의 상실, 공공서비스 공급의 애로 등 지역소멸 지역 자체의 문제에 그치지 않고 국가적인 인구위기와 함께 경제 전반의 불평등 심화를 야기시킬 수 있다는 점에서 문제의 심각성은 더하다.

중앙집권적인 수도권 일극 집중 추세가 수그러들지 않으면 지역은 살지 않고 희망이 없는 ‘버려진 땅’으로 전락하게 될 것이다. 인구감소와 지역소멸 현상이 이

대로 지속된다면 과연 대한민국은 생존 가능한 것일까? 이 물음에 대한 응답은 현 중앙정부만의 몫이 아니다. 이제 지방정부, 정치인, 관료, 기업, 대학, 시민사회 그리고 전 국민이 다 함께 고민하고 문제 해결의 실마리를 찾아야 한다. 그렇지 않으면 우리는 지금까지 한 번도 경험하지 못한 국가적 위기에 직면할지도 모른다. 지금과 같은 지역 불균형이 계속 심화한다면 결국 '수도권 일극 체제'의 파멸적 수준에 이르게 되고, 이는 우리 사회의 '정의'와 '공정'은 물론 '통합'과 '희망'마저도 앗아갈 수 있음에 주목해야 한다.

II. 지방시대 종합계획과 지방분권정책의 특징

지난 수십 년 동안 우리는 지방분권과 균형발전에 관심을 가지고 대한민국의 진정한 균형발전을 실현하기 위해 꾸준히 노력해 왔다. 역대 정부에서도 국정과제로 설정하고 수많은 자원과 인력을 투입하여 적지 않은 나름의 산출과 성과도 있었다. 하지만 중앙집권체제의 부작용이 더욱 악화되고 있다. 중앙집권체제가 낳은 부작용 중의 하나가 앞서 언급한 바와 같이 수도권과 비수도권의 격차가 심화되고 있는 현상이다. 수도권의 집중이 멈추지 않고 지속되고 있는 것은 우리 사회에 깊숙이 뿌리내린 중앙집권적 제도와 관행 및 의식에 기인한 바 크다. 이 중앙집권체제에 기인한 국토의 불균형을 해소하기 위해서는 중앙집권에 의한 정치·경제·사회·문화의 수도권 일극 집중현상을 해소하고 지방발전을 통한 국가 경제 재도약 및 공간적 정의 구현을 실현해야 한다. 이에 따라 윤석열 정부는 지방시대의 개막을 위해 국정 목표 중 6번째인 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'의 비전과 지방시대 10대 국정과제(111번~120번)를 선정하였다. 특히 지방분권과 균형발전 정책의 방향은 서로 분리하여 추진하지 않고 통합하여 단일의 정책 기조 하에 지역이 주도하는 지방분권형 균형발전을 추진한다. 이는 크게 두 가지로 나타나고 있는데, 하나는 기존 분권특별법과 균형특별법을 통합해 단일의 특별법인 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 2023년 7월 10일 제정한 것이고, 다른 하나는 자치분권위원회와 균형발전위원회를 통합해 단일의 지방시대위원회를 설치한 것이다.

2023년 7월에 발족한 지방시대위원회는 지방시대 국정 목표 및 국정과제를 고려해 지방시대 비전과 전략을 발표하고 지방시대 종합계획을 수립하여 발표하였다. 지방시대 종합계획은 2004년 이후 개별적으로 수립되어 온 국가균형발전(지역발전) 5개년 계획 및 지방분권(자치분권) 종합계획을 최초로 통합하여 추진한 것이다. 또한 이 지방시대 종합계획은 지방분권 및 지역균형발전을 아우르는 5년



단위 중기 법정 종합계획으로서 지방정부와 중앙정부, 지방시대위원회가 함께 수립하는 범정부 계획이다. 2023년 '제1차 지방시대 종합계획'은 지방분권과 균형발전을 포괄하는 통합계획으로서, 지방시대위원회가 지방정부·중앙정부와 협의하고 의견을 들어 직접 수립하였다는 점에서 의미가 크다. 종합계획의 내용을 보면, 윤석열 정부는 "대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대"를 비전으로 제시하고, 자율, 공정, 연대, 희망의 4대 가치를 기반으로 '지방 주도 균형발전, 책임 있는 지방분권의 목표로 5대 전략과 9대 중점추진과제를 설정하였다. 지방시대 5대 전략은 자율성을 키우는 과감한 '지방분권', 인재를 기르는 담대한 '교육개혁', 개성을 살리는 주도적 '특화발전', 일자리를 늘리는 창조적 '혁신성장', 삶의 질 높이는 맞춤형 '생활복지'이며, 9대 중점 추진과제는 4개의 특구 도입과 분권형 국가경영시스템 구축 등 5개의 과제가 포함되어 있다. 4대 특구과제는 기회발전특구 지정으로 양질의 신규 일자리 창출, 교육발전특구 도입 및 지역과 대학 동반 성장, 도심융합특구 조성으로 지방 활성화 기반구축, 로컬리즘(지방다움)을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성 등이다. 그리고 지방이 주도하는 첨단전략산업 중심 지방경제 성장, 디지털 재창조로 지방신산업 혁신역량 강화, 매력 있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기, 지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄해소로 지역 민간투자 활성화, 분권형 국가경영시스템 구축으로 지역 맞춤형 자치모델 마련 등의 과제로 되어 있다. 특히 금번 종합계획에는 지방시대의 핵심이 교육과 산업에 있다는 관점에서 지역발전과 혁신을 주도하는 인재와 지역자원을 활용하는 특성과 계획을 중앙정부와 적극 협의할 수 있는 체계를 마련했다. 아울러 지역에서 자율적으로 구성한 4+3 초광역권이 각 권역의 특성과 잠재력을 기반으로 자체 수립한 초광역권

발전계획도 처음으로 포함되었다는 점에서 역대 정부와는 차별성을 갖는다.

한편, 윤석열 정부에서는 지난 정부와 달리 자치분권에 대한 정책 기조가 획기적으로 전환됐다. 즉 자치분권이 균형발전과 함께 지방정책의 중요한 양대 축으로 다루어지고 있다는 점에서는 역대 정부와 동일하다. 하지만 지방정책의 방향은 지방분권과 균형발전을 통합해 단일의 정책 기조로 추진되고 있고, 중앙주도형 지역균형발전이 아닌 지역이 주도하는 지방분권형 지역균형발전을 추구하고 있다는 점이 특징이다. 사실 그동안 우리나라는 지역발전의 성장거점을 만들기 위해 재원 등 부족한 역량을 수도권 등 특정 지역에 우선적으로 투입해 왔고, 이것이 경로 의존성을 가져와 수도권 집중 발전을 가져왔다. 이러한 수도권 집적경제와 선발이익 그리고 산업경제의 유리한 입지 여건을 통한 수도권의 집중 발전 전략은 결국 국토의 극심한 불균형을 발생시켰다고 볼 수 있다. 특히 우리나라의 지방분권과 균형발전은 초기 국가의 재원이 부족한 상황에서 빠른 성과를 효율적으로 창출해야 할 필요로 '중앙집권적인 지역 간 불균형 발전'을 추진했다. 이후 이를 다시 '중앙집권적인 균형발전' 전략으로 이동시켰고, 이제 '지방분권적인 지역 균형발전' 전략으로 이동시키고 있다고 할 수 있다. 따라서 윤석열 정부의 지방정책은 중앙주도적인 균형발전정책이 아닌 지역 주도적인 지방분권형 균형발전 정책으로 전환되었다는 점이 기존 정부의 지방정책과 차별성이 크다. 역대 정부가 추진해 온 지역균형발전 정책의 효과가 미비한 것은 지역균형발전의 문제를 종합적이 아닌 단편적인 접근 전략에 치중하였고, 지방이 주도하지 않고 중앙이 주도한 데 원인이 있었다는 것이다. 결국, 윤석열 정부의 지방분권형 균형발전은 기존 중앙정부의 획일적, 부처별, 분산적, 개별적 균형발전에서 지역이 주도하는 지역 맞춤형 지역균형발전을 지향한다고 볼 수 있다.



III. 지방분권정책의 핵심과제 및 실천과제

윤석열 정부의 지방분권 정책은 지방시대 9대 중점과제 중 '분권형 국가경영시스템 구축으로 지역 맞춤형 자치모델 마련'이라고 할 수 있다. 여기에는 분권형 국가경영시스템 구축을 통한 지역균형발전을 도모하겠다는 지방분권의 정책목표가 지방시대의 비전과 목표에 연계되어 있다고 할 수 있다. 이는 현재 중앙주도의 국정운영체제와 지방자치단체의 획일적인 행정서비스 제공 및 지역 문제를 개별적으로 대응하는 데는 한계가 있는 만큼 기능 재조정으로 지방정부의 주도권을 강화함은 물론 권한을 과감히 지방정부에 이양시켜 지방의 특화 서비스와 지역 간 유연한 공동 대응이 이루어질 수 있게 한다는 정책적 의지가 담겨 있다고 할 수 있겠다. 특히 지역균형발전을 추진하기 위한 각종 주요 정책들에서도 '분권 자율형 상향식' 접근을 지향하고 있다. 지역균형발전의 대표적인 정책의 하나인 '기회발전특구'에서도 잘 나타나 있다. 즉 과거 중앙정부가 지역별로 산업과 기업을 설정하고 기업들의 지방 이전을 지원하기 위한 각종 재정 및 규제완화 지원을

〈표 1〉 지방분권의 핵심과제 및 실천과제



지방분권 전략	지방분권 5대 핵심과제	비고	지방분권 15대 실천과제	비고
자율성 키우는 과감한 지방분권	①자율적 자치기반 마련	행안부	지방정부 행정권한 확대	행안부
			특별행정기관 기능 정비	행안부
			자치입법권 강화	행안부 법제처
	②지방재정 경쟁력 강화	행안부 기재부	자주재원 확충 및 세입기반 강화	행안부 기재부
			지방재정 자율성 강화	기재부 행안부
			지자체간 재정균형장치 강화	행안부
	③지방의 자치역량제고	행안부	지방정부 역량강화	행안부
			지방의회 역량강화	행안부
			주민참여 증진	행안부
	④지역맞춤형 자치모델 개발	행안부	자치경찰이원화	행안부 경찰청
			특별자치시도의 선도적 자치분권 모델 구현	행안부
	⑤지방의 책임성 확보	행안부	특별지방자치단체 등 지역맞춤형 기능수행모델 개발	행안부
			지방정부 감사 기능 강화	행안부

출처 지방시대위원회(2023), 제1차 지방시대 종합계획을 참고하여 재작성

제공하는 정책을 추진해왔다. 기존의 이러한 ‘중앙계획형 하향식’ 기업유치 정책 들은 기업 지방 이전에 어느 정도 성공했지만, 지역경제, 지역사회, 지방정부와의 연계에 있어서는 부족한 점이 많았다. 급변 ‘분권 자율형 상향식’ 형태로 기업유 치가 이루어지는 ‘기회발전특구’는 당연히 중앙정부가 지니고 있는 권한을 지방 정부에게 과감히 넘겨준은 물론 각종 규제를 풀어 지방정부가 주도적으로 지역 인프라 개선, 지역자원 제공, 각종 인허가 처리뿐만 아니라 기업 근로자들의 정주 여건 개선, 기업 인재의 맞춤형 양성 등을 활발히 펼칠 수 있는 계기를 마련하였 다는 점에서 분권을 기반으로 한 상향식 정책추진이 중요하게 자리하고 있는 점 이 큰 특징이라 할 수 있다.

지방분권 정책의 핵심과제 및 실천과제는 지방시대 종합계획에 제시된 5대 전략 과 22개 핵심과제 그리고 68개의 실천과제에서 찾을 수 있다. 여기서 22개 핵심 과제 중 지방분권 핵심과제 5가지 그리고 지방분권 실천과제는 68개의 실천과 제 중 15개의 지방분권 실천과제로 설정되었다. “자율성을 키우는 과감한 지방 분권”의 전략하에 제시된 자치분권의 5대 핵심과제는 ① 자율적 자치기반 마련, ② 지방재정 경쟁력 강화, ③ 지방의 자치역량제고, ④ 지역맞춤형 자치모델 개 발, ⑤ 지방의 책임성 확보 등이다. 그리고 첫 번째, 자율적 자치기반 마련의 지방 분권 핵심과제에는 3개의 지방분권 실천과제인 지방정부 행정권한 확대, 특별행 정기관 기능 정비, 자치입법권 강화가 제시되어 있다. 두 번째, 지방재정 경쟁력 강화의 핵심과제에는 3개의 지방분권 실천과제인 자주재원 확충 및 세입기반 강 화, 지방재정 자율성 강화, 지자체 간 재정균형장치 강화이다. 세 번째, 지방의 자 치역량 제고의 핵심과제는 3개의 실천과제인 지방정부 역량 강화, 지방의회 역량 강화, 주민참여 증진이다. 네 번째, 지역 맞춤형 자치모델 개발의 핵심과제에는 3개의 실천과제인 자치경찰 이원화, 특별자치시도의 선도적 자치분권 모델 구현, 특별지방자치단체 등 지역맞춤형 기능수행모델 개발 그리고 마지막 다섯 번째인 지방의 책임성 확보의 핵심과제에는 3개의 실천 과제인 지방정부 감사 기능 강화, 재정 건전성과 투명성 제고, 지방의회 책임성 제고 등으로 제시되어 있다.



III. 지방분권정책의 핵심과제 및 실천과제

우리나라는 제도적 분권화에 대한 틀은 구축되었지만, 아직까지 실질적인 분권화 의 정립에까지는 이르지 못하고 있다. 향후 성공적인 지방시대 실현을 위한 지방 분권정책의 방향과 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방분권형 국가로의 전환이다. 지금까지의 중앙집권체제가 지방분권체 제로 전환되어야 수도권 일극 집중체제가 지역 다극 발전체제로 전환되어 지방 의 경쟁력을 강화할 수 있다. 분권형 국가에서의 권력분립은 전통적인 권력분립 을 넘어 수평적이고 기능적인 권력분립이 중요하다. 이제 전통적인 삼권 분립(입 법·사법·행정)에 한정하지 않고, 통치권을 행사하는 여러 권한과 기능이 실질적 인 분산과 상호 간 조화를 이루는 기능적 권력분립이 중요하다. 이에 따라 지방분 권은 중앙정부의 권력과 지방자치단체 간의 권력의 수직적 분배와 조화의 방향성 에 기반해야 한다. 지방분권은 제공되는 공공서비스가 지역주민의 취향에 더 잘 부합하는 방향으로 정해질 수 있도록 하여, 지방분권적 국가운영체제 하에서 자 율성을 확보한 지방정부는 효율적 자원 배분을 위해 더욱 노력하는 것이다. 또한, 행정 책임을 중앙정부에서 지방정부로 이전해서 중앙정부에 가해지는 정책적 압 력을 감소시킬 수 있고, 행정 분야에서도 시장규율과 경쟁질서를 확립하는데 기 여하고, 다양성과 자율성에 기초해 정책 실험의 장, 정책학습의 장을 제공할 수 있어 결과적으로는 중앙정부와 지방정부의 동시적 행정 능력 고양이 가능하다. 따라서 분권형 국가는 환경변화에 적기에 대응하고 효율적이고 능력 있는 국정운 영이 가능한 ‘작고 민첩한 정부’이어야 하고, 기존 수직적 중앙-지방 간 구조를 탈 피한 상호 호혜적이고, 수평적이며 협력적인 중앙-지방간 대등한 협력적 관계로 전환되어야 한다. 그리고 이를 위해서 지방정부의 자치권을 보다 강화하여 지방 행정 수요의 대응성과 효율성을 향상시키는 방향으로 나아가야 한다.

둘째, 지방분권형 균형발전에 기반한 정책의 융합적 추진 방안이다. 기존 중앙정부의 주도하에 이루어진 균형발전정책은 많은 한계를 낳았다. 이 정책은 무엇보다 전국적인 획일화와 규제 그리고 감독과 통제로 지방의 자율성을 제약하고 중앙정부의 의존성을 강화해 왔다. 그러나 그 지역의 특성과 사정을 잘 알고 있는 지방정부가 직접 주도하는 분권형 균형발전정책은 지방의 다양성과 창의성 그리고 혁신과 경쟁력을 원천으로 삼아 지속 가능한 지역발전을 이루어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부 주도의 정책추진 및 전달체계를 지역화 내지 분권화하고, 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담 및 협력적 거버넌스체계 구축을 통해 지방분권 정책과 지역균형발전 정책 성과의 체감도를 높여야 한다. 따라서 지금까지의 중앙정부 주도의 분산형 균형발전 정책에서 향후 지역이 주도하고 중앙정부는 지원하는 분권형 지역균형발전 정책으로 전환해야 하고, 성공적인 정책목표 달성 과 국민이 체감할 수 있는 성과를 거두기 위해서는 자치분권과 균형발전 정책의 융합적인 과제를 선별하여 추진할 필요성이 있다. 특히 중앙정부와 지방정부, 지방정부 상호 간, 지방정부와 지역주민 등 다양한 추진 주체 간의 긴밀한 연계·협력을 강화해야 한다.



셋째, '보충성의 원칙'과 '선 분권 후 보완 원칙'이다. 지방분권은 문제해결의 역할과 책임을 국가보다는 지방정부에게 그리고 지방정부보다는 개인에게로 부여하는 것으로부터 출발한다. 보충성의 원칙은 개인과 지방자치단체 그리고 국가와의 관계에서 문제해결에 가장 가까이 있는 당사자가 문제를 해결해야 한다는 원리이다. 우리나라 「지방자치법」 제11조가 이 원칙을 규정하고 있지만, 현실은 여전히 중앙정부의 의사결정에 의해 광역자치단체와 기초자치단체의 기능과 역할이 좌우되어 왔다. 보충성의 원리는 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 간 상호 간의 역할 배분을 밝혀주는 기능 배분의 원리는 물론 지방자치단체가 처리해야 할 사무의 범위를 정하는 기능을 한다. 우리 현행법상 사무 배분과 그 수행이 국가 중심, 광역 중심으로, 하향적으로 이루어지고 있다는 점에서 앞으로는 개인 중심, 기초지방정부 중심으로, 상향적으로 이루어지도록 역할이 재배분되어야 한다. 아울러 중앙정부에 집중된 권한을 지방정부에 과감하게 이양하는 분권을 통해 지방정부에 기회를 주고, 후에 미흡한 부분이 있으면 개선하고 치유하는 '선 분권 후 보완' 원칙을 통한 지방분권 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 이는 지방분권으로 인한 약간의 문제가 있더라도 우선적으로 분권조치를 취하고 자치단체와 시민사회가 분권으로 초래된 부작용을 자체적으로 치유할 수 있는 자정 능력을 배양시킬



수 있다. 결국, 선 분권 후 보완을 통한 지방분권정책의 추진은 지방정부가 자율적으로 사업을 추진하고 자신의 문제를 스스로 해결할 수 있는 자생력과 성숙한 지역의 주체성을 확립하는 데 중요하다.

마지막으로 지방자치권 강화를 통한 실질적 분권화를 실현시켜야 한다. 지방이 주도하는 지방분권형 균형발전으로의 지향점에 둔다면, 자치권이 보장되는 총체적 지방분권을 지향하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 현 지방정부의 자치권은 미흡한 실정이다. 따라서 사무 이양 시 단위 사무 이양 중심에서 단위 사무를 포괄하는 상위의 기능 단위를 중심으로 이양해야 한다. 그리고 자치입법권을 확대해 자치사무는 법률을 위반하지 않는 범위 내에서 조례로 규정할 수 있도록 하고, 주민의 권리와 의무에 관한 사항도 조례로 정할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 조세법률주의(헌법 제59조)로 인해 조례로 지방세의 종목과 세율도 정할 수 없고, 2010년부터 지방소비세와 지방소득세를 도입했으나 지방정부의 재정은 여전히 열악한 수준이다. 따라서 지방정부의 자주재정권을 확립될 수 있도록 국세와 지방세의 비율을 조정하는 것은 물론 국세는 법률로 정하되, 지방세는 조례로 세목과 세율을 정할 수 있을 만큼의 재정적 자율성을 부여하는 방안도 적극 강구해야 할 필요성이 있다. 중앙집권적인 수도권 일극체제의 폐단을 조속히 청산하고 지방소멸을 극복하기 위해서는 지역균형발전 정책의 추진과 함께 지방분권을 강력하게 추진해야 한다. 이러한 측면에서 지방분권 추진의 가장 확실한 방법이라 할 수 있는 '지방분권개헌'실현의 방안 역시 적극적으로 고려해야 할 것이다.

참고문헌

금창호·최영출(2013). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 한국자치행정정보. 27(1).
 김순은(2018). 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략. 지방행정연구. 32(1).
 김현호·김도형(2017). 「지방분권형 지역균형발전정책의 설계」. 한국지방행정연구원.
 박기관·금창호(2014). 지방분권 국정과제의 평가 향후 발전과제. 「한국정책연구」, 14(1).
 정부혁신지방분권위원회(2008). 참여정부의 지방분권.
 제20대 대통령직인수위원회(2022). 제20대 대통령직인수위원회 윤석열정부 국정과제.
 대통령직속 지방시대위원회(2023). 제1차 지방시대종합계획(2023-2027).
 국가법령정보센터, 「지방자치법」
 국가법령정보센터, 「지방자치분권 및 지역균형발전 특별법」



III

우리나라 균형발전 정책, 해외에서 지켜보고 있다!



정성훈

대한지리학회 회장
강원대학교 지리교육과 교수

I. 균형발전과 분권의 레스트베드, 대한민국

“...1970~1980년에 한국 정부가 채택했던 ‘낮은’ 접근은 주로 서울의 성장을 제한하고 중공업 부분을 다른 지역으로 분산, 이전하는 것이었다...노무현 대통령(2003~2008)이 이끄는 한국 정부는 ‘신지역주의’ 접근을 중심으로 대대적인 ‘국가균형발전’ 정책을 추진했다. 한국 정부는 국가균형발전위원회를 설립했고, 지방분권특별법을 제정했을 뿐만 아니라 서울을 대신하는 새로운 수도 건설 프로젝트를 추진했다...이 계획은 여전히 세계적으로 가장 야심찬 계획 중 하나다. 정부 기관 및 기능의 분산은 지역정책의 오랜 수단 중 하나이지만 한국에서처럼 거대한 스케일에서 치밀하게 계획된 사례는 거의 없다.”

[대니 맥키년·앤드루 커버스, (박경환·권상철·이재열 역), 2021, 경제지리학 개론, 사회평론아카데미, p.228.]

우리나라의 지역 간 불균형발전과 이를 해소하기 위해 시행된 균형발전 및 분권 정책은 이미 경제지리학과 관련 학문 분야에서 세계의 관심거리가 되었다. 위의 인용문에서 저자들이 우리나라 균형발전 현황과 정책의 역사를 얼마나 이해하고 쓴 것인지는 몰라도, 확실한 사실은 세계적으로 읽히는 경제지리학 개론서에서 우리나라의 지역발전 정책을 다룬다는 것은 이례적이다.¹⁾



1) 물론 경제지리학 분야를 포함한 도시 및 지역계획, 지역발전, 지방행정 분야 등 포괄적인 학문적 차원에서 우리나라 지역발전 사례를 다룬 저서도 있다[Pyke, A., Rodriguez, A. and Tomaney, J., 2016, *Local and Regional Development*, Routledge.; 우리나라 번역본 이재열 역, 2023, 지역개발론(Local and Regional Development), 푸른길 참조].

그들의 표현을 중심으로 필자의 견해를 제시하자면, 우리나라는 2003년 노무현 대통령의 참여정부 출범 이후 지난 20여 년 동안 ‘균형발전의 테스트베드’(testbed)로서 다양한 정책실험을 해왔고, 이는 필자의 경험에 비추어 봐도 세계적으로 매우 드문 중장기적 정책실험이라 할 있다. 필자가 우리나라가 테스트베드의 자격을 갖춰있다고 자부(?)하는 이유는 정부가 다섯 번이 바뀌는 동안 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 많은 국가들의 다양한 정책을 활용하여 직접 제도를 만들고 예산을 투입하면서 지속적인 실험을 해 왔기 때문이다. 그렇다면, 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부에서 과거 어떠한 정책적 실험을 해 왔으며, 현재 윤석열 정부는 어떠한 정책을 수행 중에 있을까? 이를 ‘균형발전 동력’이라는 차원에서 짚어보면서 ‘제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)’(이하 ‘종합계획’)에 대한 보완 사항들을 논의하고자 한다.

II. 균형발전의 동력을 찾아서

노무현 대통령은 박정희 대통령의 성장축(경부축) 중심의 패러다임을 분배와 균형 중심으로 바꾸기 위해서 다양한 균형발전 동력을 활용하여 국토 공간을 실험대에 올려놓았다. 대표적인 정책으로 국가균형발전특별법 제정과 이에 따른 예산 확보 등 제도 개선, 클러스터와 지역 혁신을 중심으로 지역 산업 및 과학기술 활성화 정책, 혁신 도시 및 기업 도시와 행정중심 복합도시 등 도시정책이 그 대표적 사례이다.

이러한 기반을 중심으로 이명박 정부에서 가장 대표적인 정책은 정책 지원 단위를 16개 행정구역뿐만 아니라 광역 또는 초광역 단위로 확대시킨 ‘광역경제권’ 정책 일 것이다. 광역경제권 정책은 다음과 같은 2가지 이유에서 추진되었다.

첫째, 노무현 대통령 당시 추진한 정책지원 공간 단위를 16개 행정구역으로 국한하다 보니, 경제 및 산업의 측면에서 행정 경계를 초월한 ‘산업의 진정한 지리적 영역’을 지원하는데 한계가 있었다. 가장 대표적인 예로 부산, 울산, 경남 지역의 기계·금속산업 클러스터로, 이는 3개 광역시·도에 걸쳐있었는데, 정책적으로 행정구역에 가로막혀 어느 한 지역만을 지원하다 보니 클러스터 정책 시너지가 크지 않다는 지적이 있었다. 둘째, 1990년대부터 미국, 영국, 일본 등 선진국에서 초광역형 대도시권 경제가 규모의 경제의 이익을 누리면서 지역발전의 새로운 모델로 고려되고 있었다. 그러나 이러한 배경에서 추진된 이명박 정부의 광역경제권 정책은 수도권에 맞불을 놓는 광역경제권을 만든다는 차원에서 그 의미가 있었

으나, 당시 이 정책은 지극히 실험적이었고, 중앙정부 주도형이어서 정책 추진의 한계를 가지고 있었다. 이 정책적 경험은 문재인 정부와 윤석열 정부의 각기 다른 차원의 메가시티 정책이나 행정권통합 정책의 전조가 되었다고 생각한다.

박근혜 정부에서는 창조경제혁신센터를 중심으로 대기업이 선도하면서 혁신적 창업을 주도하는 지역발전 방식을 추구하긴 했으나, 수도권에서도 쉽지 않은 혁신적 창업의 성공을 비수도권 지역에서 기대하기는 어려웠다. 대기업이 이 정책을 위해서 다소 힘든 역할을 맡았을지라도, 이는 지역발전에 있어서 대기업의 역할에 대해 가능성과 한계를 경험한 사례가 되었다. 사후에 학자들의 분석에 의하면, 박근혜 정부가 집권한 시기 중 2015년 이후의 시기는 우리나라 지역불균등 발전이 새롭게 심화되는 시기이기도 했다. 이는 특정 정부 정책의 실패라기 보다는 우리나라 지역발전에 있어서 구조적인 불균등 발전이 심화되고 있었음을 의미한다.

문재인 정부는 ‘노무현 정부의 국가균형발전 정책으로 강력한 회귀’를 기대하면서 균형발전 정책을 펼칠 것이라고 기대했으나, 균형발전의 새로운 동력에 대한 커다란 대안없이 혁신도시를 중심으로 기존 노무현 정부의 균형발전 동력을 재구성했고, 부·울·경만 강조하면서 메가시티 정책을 기획하는데 그쳤다. 물론 다른 광역시·도도 이 과정에 동참은 시켰지만, 그 실현 가능성은 높지 않았다. 그러나 기획차원에서나마 이러한 메가시티 학습경험은 윤석열 정부 초기 ‘서울 중심의 메가시티 선언’으로 이어지는 해프닝을 야기시켰다. 이 시기 또 다른 사례는 ‘테크노파크에서 테크노파크로의 전환’을 들 수 있는데, 이는 1998년 이후 산업통상자원부가 광역시·도와 함께 지원했던, 산업 중심의 테크노파크 사업이 2018년



이후 새로 설립된 중소벤처기업부로 이관되면서 기업 중심의 테크노파크 사업으로 전환되고 있음을 의미한다. 그러나 현재까지 산업 중심과 기업 중심의 정책의 효과가 어떻게 다른지 그 경계가 뚜렷하지도 않으며, 정부가 지난 26년 동안 시행해 온 진정한 지역산업 정책에 대한 긍정적인 성과마저도 고려되지 않고 있는 아쉬움이 있다.

이와 같은 많은 정책 아이디어들의 투입에도 불구하고, 지역 간 격차는 더욱 심화되었고, 이제는 인구와 지역 소멸이 극한으로 치닫는 상황에서 윤석열 정부가 출범했다. 어찌 보면, 윤석열 정부는 1960년대 이후 새로운 국면으로 접어든 한국 자본주의의 또 다른 분기점에서 출발했다고 볼 수 있다. 즉, 1960년대 박정희 정부가 '절대 빈곤의 위기'에 휩싸이면서 시작되었다면, 2022년 윤석열 정부는 '극심한 지역 격차와 인구 소멸의 위기'에서 시작되었다. 그럼, 다음에서 윤석열 정부의 '종합계획'이 우리나라가 직면한 '막다른 골목'(cul-de-sac)을 탈출할 수 있는 지에 초점을 두고 검토해 보고자 한다.

제1차 지방시대 종합계획은 공교롭게도 '특구' 정책의 주요 문제점에 직면하게 되었다. 필자의 정치적 견해와 관계없이, 필자가 확인하건대, 윤석열 정부는 특구만을 내세운 정부는 절대 아니다. 그러나 공교롭게도 기존 정부에서 양산해 온 특구 정책들의 문제를 한꺼번에 꺼안게 되었다. 기존 누적된 특구는 이미 1,000개가 넘으며, 이에 대한 각 부처별 중복 조정 등 다양한 노력들이 이루어지고 있다. 이러한 맥락에서 향후 논의의 쟁점은 다음과 같이 모아져야 한다. 첫째, 기존 특구를 종합적으로 집계하면서 이에 대한 결과를 중심으로 '특구 총량제'를 도입하여 국가별·지역별로 조정하는 것이 필요하다. 이는 비단 면적뿐만 아니라, 정책 효과, 세계 효과 등 다양한 측면에서 접근해야 한다. 둘째, 중복 조정의 문제이다. 이는 다소 어렵다. 단지, 부처 간의 이해관계가 달라서만이 아니다. 몇몇 특구 제도들은 다른 특구들과 연계하도록 이미 법률적으로 명시되어 있다. 이러한 맥락에서 '범부처 차원의 특구 조정위원회' 설치 및 운영을 건의한다. 셋째, 특구의 공간적 범위는 매우 다양해서, 지방자치단체의 특정 단위 지구, 지방자치단체 전체 또는 일부 건물 등을 특구로 지정해 왔다. 특구 정책 단위의 정비가 필요한 시점이다.

다음으로 '종합계획'에서 보완할 사항이 있다면, 첨단산업 입지와 지정학의 문제이다. 2010년 이후 탈글로벌라이제이션(de-globalization)의 화두가 비단 브렉



시트(Brexit)에만 국한된 사안은 아니었고, 코로나19 시대를 거치면서 첨단산업의 입지 의사결정에 있어서 점점 지역화(regionalization)와 국지화(localization)를 동반하는 경향이 증가하고 있다. 이 지점이 글로벌(global) 가치사슬이 글로벌(global) 가치사슬로 변화하는 시점이다. 문제의 핵심은 이러한 공간적 범위의 축소지향형 산업 입지 경향이 경제학에서 언급하는 합리적 이성(이성)에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 '자본의 각축장'(the arena of capital)²⁾에서 벌어지는 매우 이기적이고, 국익 중심의 정치적인 담합에 의해서 이루어진다는 점이다. 이러한 맥락에서 '종합계획'의 산업 영역에서 지정학적 판단의 중요성을 강조하는 것이 필요하다. 어차피 1990년 이후 선진국들에 의한 '글로벌라이제이션'의 설파도 지극히 지정학적 담론에 의해서 이루어지긴 했다. 그러나 현재는 글로벌 차원에서만이 아니라 국가적·지역적 차원에서 이러한 논리는 보다 강화되고 있음을 고려해야 한다. 예를 들면, 현재 우리나라마저도 반도체산업의 입지를 둘러싸고 지역 간 심각한 갈등적 경쟁구조 상황을 겪고 있다. 이와 같은 지정학적 갈등은 공교롭게도 21세기 이후 새롭게 주목받고 있는 부지, 용수, 전력 공급 등 인프라 영역에서 더욱 심각하게 부각되고 있다. 이른바 우리나라는 인프라를 놓고 지자체 간, 심지어는 국가 간 각축을 벌여야 하는 '새로운 산업입지 전환기'를 맞이하게 되었다. 종합계획에서 이러한 구체적인 내용을 다루기는 어렵다할지라도 산업입지의 지정학적 조건이 지역발전에 영향을 미친다는 점을 '정책 방향'에서 다루어야 할 필요는 있다. 이는 다음의 소멸위기 지역의 산업입지 역동성과도 관련된다.

2) Dunford, M. & Perrons, D., 1983, *The Arena of Capitals*, London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.

III. 한국형 글로벌 테스트베드를 향하여

지정학적 관점에서 보면, '종합계획' 자체가 매우 지정학적인 성격을 가지고 있다. 이는 종합계획에서 상정하고 있는 수도권과 비수도권 간의 비교 구도 자체가 이를 대변해 준다. 이 글에서 이에 대한 논의는 차치하더라도, 최근에 몇몇 소멸 위기 지역에서 확산되고 있는 상황인 '소멸위기 지역에 대기업의 분공장 설립'에 대해 언급하고자 한다. 필자의 주장은 소멸위기 지역에 대한 정부 정책이 보다 차별화된 지역적 구분을 통해서 이루어질 필요가 있다는 것이다. 예를 들면, SK는 2021년 이후 경상북도 북부지역의 안동시, 영주시, 상주시에 바이오, 특수가스, 이차전지 산업 분야에 분공장 투자를 하고 있다. 이러한 지역들이 안고 있는 새로운 문제점은 지역산업 발전의 차원에서 이전 시기와는 다른 새롭고 특별한 지원 수단을 확보를 하지 못하고 있다는 데 있다. 물론, 대기업의 투자가 반드시 성공적으로 이루어져야 하며, 대기업이 이에 대한 지역적 성공을 보장해야 할 의무와 근거는 명확하게 존재하고 있지 않다. 그러나 이러한 지역들은 혁신지원기관 설립과 운영을 통한 직접적인 지원체계 구축, 관련 창업 활성화, 연관 중소기업들의 유치 등 다양한 노력이 필요한 상황이다. 그러나 소멸 위기 대응 지역에 대한 정책은 이에 미치지 못하고 있다. 자칫 잘못하면, 이 지역들은 산업발전에 있어서 오랜만에 잡은 발전 기회를 소멸할 위험성마저도 지니게 되었다. 물론 현재 '종합계획'에서도 지역 특화전략에 기초한 지역 차별적 지원 방안을 강구하고 있다. 그러나 이러한 추진 전략에 소멸위기 지역의 성장동력 발굴 또는 확보를 중심으로 투자의 우선 순위를 고려해야 한다. 이를 특정 지자체에서만 아닌 광역시·도와 국가적 차원에서 고려할 수 있는 시각 보정과 이를 통한 차별화 전략이 시급하다.

마지막으로 청년에 관한 쟁점이다. 저출생·고령화 시대에 있어서 청년들에 대한 관심이 지속적으로 증대되고 있다. 필자의 기억으로는 우리나라 언론과 정부에서 청년 일자리에 대해 보다 적극적인 관심을 두게 된 시기는 2003년 노무현 정부 출범 이후이다. 노무현 정부에서 본격적으로 청년 실업 문제가 제기되었고, 이를 해결하기 위한 범정부 대책도 마련되었다. 당시 화두는 '청년들의 일자리 확보'였다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 청년 실업률이 급격히 상승하면서 청년들의 고용 문제가 더욱 심각하게 대두되었고, 이로 인해서 대통령마다 청년 정책을 핵심 정책 중 하나로 삼게 되었다. 이와 비교할 때, 문재인 정부와 윤석열 정부의 청년 정책은 다소 다른 국면에서 시작된다. 이 시기는 청년 실업 자체를 해결해

- 야 하는 문제뿐만 아니라 동시에 청년을 비수도권 지역으로 유인하여 지역 소멸 위기를 극복해야 하는 총체적 난제 해결과도 연계되어 있다. 본의 아니게 청년을 돌봐야 하는 정책의 좋은 기본 정신이 청년들에게 소멸 위기



극복의 임무까지 부과해야 하는 '이중적 형벌'로 변하게 된 것이다. 이러한 어려움 속에서 더욱 청년들을 좌절시킨 2가지 국면이 존재한다. 문재인 정부 때 실시했던 '지역주도형 청년 일자리 사업'은 청년들이 지방으로 돌아와서 지역사회의 안정적인 일자리를 얻고 정착하는 사업인데, 이는 그 지역의 청년들의 회귀만이 아니라 타 지역의 청년들도 고향이 아닌 지역으로 이전하여 보금자리를 만드는 것을 지원해주는 정책이었다. 그러나 이 정책의 부정적인 결과 중 하나는 타 지역의 청년들 중 '떡튀'(정부의 자금을 지원받고서도 그 지역에 정착하지 않은 청년들) 논란에 휩싸인 청년들이 많았다는 것이다. 그래서 당시 지역 주민들은 타 지역의 청년보다는 자체 토착 청년을 양성해야 한다는 주장도 많이 있었다. 2023년 이후, 청년들을 더욱 어렵게 몰아가고 있는 징후는 귀촌을 꿈꾸거나 귀촌해서 정착 활동을 벌이고 있는 청년들이 '마을발전기금'을 납부해야 하는 상황에 직면해 있다는 점이다. 이는 마을 공동체의 텃세로 인한 '진입 비용' 지불을 말한다. 역설적이게도 앞으로 '종합계획'은 이러한 사회적 진입 비용을 면제 해줘야 하는 '사회적' 지방세 면제 제도를 도입할 상황에 놓이게 되었다.³⁾ 종합계획이 심각하게 고려해야 할 사안이다.

윤석열 정부의 '종합계획'은 어려운 상황을 돌파해야 하는 막중한 임무를 띠고 있다. 필자가 이렇게 언급하는 이유는 지역 간 불균형발전과 인구·지역 소멸 위기 국면이 미래 언젠가 어디쯤 다가올지도 모르는, 예측할 수 없는 국면이 아니라 바로 눈앞에 와 있기 때문이다.

공교롭게도 필자가 언급했던 상황들은 단순한 경제정책만으로 돌파가 매우 어려운 것들이며, 그 이면에는 사회, 정치, 문화적 조정이 필요한 시스템과 사람의 문제가 놓여있다. 예를 들어 보자. 특구의 중복 조정은 경제적 효율성만으로 추진할 수도 없을 정도로 제도적으로 이해당사자 간에 얽히고설킨, 복잡한 밀림을 헤쳐 나가면서 이루어져야 한다. 첨단산업 입지 문제는 글로벌과 국내 지역적 차원에서 갈등을 해결해야 한다. 새로운 성장을 추동해야 하는 소멸 위기 지역들은 새로운 산업발전을 둘러싼 거버넌스의 조정을 필요로 한다. 청년의 지역별 진입 문제는 공동체와 함께 발전시켜야 할 사회자본의 역할이 더욱 중요한 상황이 되었다. 이제 적정시점에 제1차 종합계획에 대한 수정이 필요한 시기가 되었다.

3) 이러한 현상은 우리나라에서 비단 청년들뿐만 아니라 기업들에게도 종종 나타난다. 기업들은 지역의 다양한 주체들에게 다양한 유형의 '사회적' 지방세를 내는 경우도 많고, 심지어는 이로 인해서 외국계 기업은 투자계획을 철회한 적도 있었다.



IV

새로운 지역균형발전 정책에 대한 기대



이 영

한양대학교 경제금융대학 경제금융학부 교수

SPOTLIGHT



과거의 관련 정책들과는 차별성을 가진 새로운 접근방식의 지역균형발전 정책들이 시도되고 있다. 지자체와 지역 사회는 이러한 새로운 방식의 지역균형발전 정책들을 크게 환영하고 있으며, 새롭게 시도되고 있는 지역밀착형, 관련 정책들의 종합연계형 지역균형발전 정책이 성공할 수 있을 것이라는 희망이 보인다.



과거 지역균형발전 정책은 아이러니하게도 중앙정부가 주도하였다. 중앙정부가 중앙의 공공기관 및 기업을 지역으로 반강제적으로 보내고, 산업단지화 혁신도시를 선정하여 지원하였다. 이러한 정책들은 해당 공공기관과 기업이 지역으로 옮겨가고 혁신도시들이 커지면서 겉보기에는 성공한 것으로 보이나, 여전히 지역 인구는 감소하고 있으며 지역 경제는 활성화되지 못하고 있다. 가장 중요한 실패의 원인은 교육, 의료, 주거, 문화 등에 있어서 정부 여건이 열악하여 지역 공공기관 및 기업 종사자의 다수가 가족을 수도권에 둔 채 주중에만 지역에 머무는 선택을 하였다는 점이다. 더욱이 지자체들은 지역인재 정주체제의 구축을 주도적으로 추진하기보다는 공공기관과 기업의 유치 지역으로 선정되고 관련 재정지원을 받아내는 데에만 급급하였다.

과거의 정책 실패를 반복하지 않기 위해 새로운 지역균형발전 정책의 기본 방향은 (1) 정책의 설계 및 시행에서의 '지역 주도성'을 높이고, (2) 지역의 일자리, 교육, 주거, 문화의 '연계적 개선'을 추구하고, (3) 퍼주기식 재정지원을 지양하고 '지역 책무성을 제고'하는 것으로 설정되었다. 현재 지방시대 위원회가 핵심사업으로 추진하고 있는 기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구 등 4대 특구 사업들은 이러한 정책 방향을 보여주고 있다. 4대특구 사업들중 현재 가장 활발히 이루어지고 있는 '기회발전특구'와 '교육발전특구'에 대해서 차례로 정리하고, 향후 개선 방안을 제시한다.

지역주도 일자리 정책인 기회발전특구

광역시 150만 평, 도 200만 평으로 설정된 시도별 면적 상한 내에서, 지방정부가 세제·재정지원 및 규제 특례가 제공되는 산업 입지를 자율적으로 지정하는 기회발전특구의 1차 지정이 경북, 전남, 전북, 대구, 대전, 경남, 부산, 제주(지정면적 크기 순서) 등 8개 시·도에 대해서 6월 20일에 이루어졌으며, 추가 지정이 곧 이루어질 예정이다. 기회발전특구로 이전 또는 창업하는 기업들에 대해서, 수도권 내 부동산 처분에서 발생하는 양도차익에 대한 소득 법인세 과세 이연, 가업 상속 시 업종 변경 제한 및 대표이사 종사 의무 완화, 신·증설 공장 및 사업용 부동산에 대한 취득세 재산세 감면, 사업장 신설 또는 창업의 경우 법인세 감면, 지방투자촉진보조금 지원비율 가산 등의 세제 지원 및 규제 특례가 제공될 예정이다.

기회발전특구 정책은 중앙정부가 아닌 지방정부가 주도하는 우리나라 최초의 상향식 기업 유치 정책이다. 과거의 '중앙계획형 하향식' 기업 유치 정책들은 기업 지방 이전에 일정 정도 성공하였지만, 지역경제, 지역사회, 지자체 및 지역 공공기관 간의 연계에 있어 부족하였고 지역 경제 활성화와 지역인재 선순환 체제 구축에 이르지 못하였다. '상향식' 형태로 기업 유치가 이루어지는 기회발전특구 사업에서는 당연히 지방정부가 주도적으로 지역 인프라 개선, 지역 자원 제공, 각종 인허가 처리뿐 아니라 지역기업 근로자들의 정주 여건 개선, 기업을 위한 지역인재의 맞춤형 양성에도 나서고 있다. 비수도권 지자체들이 기회발전특구를 통한 기업의 지역 유치에 노력하면서, 전라북도의 효성(탄소섬유) 유치, 제주도의 한화시스템(우주항공) 유치, 대구광역시의 SK(하) C&C(데이터센터) 및 엘앤에프(이차전지) 유치, 전라남도의 포스코퓨처엠(2차전지) 투자 등 다수의 성공적인 기업 유치 계획이 성안되고 있다. 이중 제주도 기회발전특구에서는 한화시스템의 입지로 폐교된 탐라대학교 부지가 제공되었는데, 지방정부가 주도하는 경우 다양한 형태의 일자리, 교육, 주거, 문화 사업의 연계가 가능함을 보여주는 중요한 사례로 보인다.

기회발전특구의 두 번째의 차별성은 기업 유치가 교육, 문화, 정주지원 정책과 결합된 형태로 추진되고 있다는 점이다. 지역경제가 살아나고 지역사회가 활성화되기 위해서는 지역 일자리, 지역 교육, 지역 문화, 지역 의료, 주거 여건 등이 함께 개선되어야 한다. 다수의 기회발전특구 계획들은 이미 교육발전특구의 사업, 글로벌 대학사업, 지역혁신중심 대학지원체계사업(RISE), 문화특구, 도심융합특구들과 연계되어 수립되고 실행되고 있다.



지역인재 선순환과 지역 공교육 혁신을 위한 교육발전특구

교육부는 지난 2월 28일과 7월 30일에 각각 교육발전특구 1차 시범지구로 31건과 교육발전특구 2차 시범지구로 25건을 선정하여 발표하였다. 최초의 시범사업임에도 불구하고 지원 가능한 모든 광역지역에서의 광역단위 또는 기초단위의 신청과 선정이 이루어졌는데, 이는 공교육 혁신을 통한 지역 발전에 대한 높은 관심을 반영하는 것이다.

교육발전특구는 지자체와 교육청이 함께 대학, 초·중·고, 지역 기업, 지역 공공기관과 협력하여 지역의 공교육을 혁신하고 지역인재의 양성 및 정주체제를 만드는 사업이다. 교육발전특구는 현 정부 인수위 공약 중 하나였던 '교육자유특구'에서 출발하였지만, 학생의 선택권과 학교의 다양성에 방점을 두었던 교육자유특구의 틀에서 벗어나 공교육의 혁신과 지역인재 선순환 체제 구축을 지역 주도로 모색하는 사업으로 발전하였다.

교육발전특구는 정책 방향에 있어서 기회발전특구와 궤를 같이하여 지역 주도성과 관련 정책들과의 연계 추진을 강조하고 있다. 중앙정부가 정책을 입안하여 지역에 내려보내 지역 수요 및 여건과 괴리되어 정책이 준비되고 실행되던 '하향식' 방식의 교육정책을 지양하고, 지방정부와 교육청이 함께 지역 산업, 지역 대학, 지역 초·중·고, 지역 공공기관과 협력하여 지역의 교육 정책을 고안하고 실행하는 '상향식' 방식을 사용하고 있다. 이러한 상향식 교육 혁신 정책은 당연히 지역의 수요와 여건에 바탕을 두고 정책이 마련되고 시행되기 때문에, 그 효과성이 매우 높을 것으로 기대된다. 지역 수요를 반영한 초·중·고 교육과정 개선, 지역의 산업기반과 연계된 특성화고 활성화 방안, 지역 돌봄 수요에 대응하여 마련된 구체적인 돌봄 조직과 인력 확보 방안, 지역 수요가 반영된 폐교 활용 방안 등 교육발전특구 사업 계획서에는 다양한 지역 기반 교육 정책들을 볼 수 있다.



지역 주도성에 덧붙여 관련 정책과의 연계성도 교육발전특구에서 강조되고 있다. 교육발전특구 사업은 질 높은 교육과 돌봄을 이전 기관과 기업 종사자들에게 제공하여 정주 여건을 개선하고, 지역 고등학교 또는 대학을 졸업한 후 지역 기업에 종사할 수 있는 지역인재를 양성하는 것을 목적으로 하고 있다. 지역균형 발전을 위해서는 기업, 인재, 정주 여건, 문화 등이 모두 함께 필요한데, 교육발전특구 사업은 인재와 정주 여건을 제공하고 있다는 것이다.

교육발전특구는 여러 기존의 장벽을 허무는 정책이라는 특성을 가지고 있다. 먼저 교육발전특구는 일반지자체와 교육 지자체 간의 벽을 허물고 연계를 강화하고 있다. 과거의 교육 관련 특구 사업들은 일반 지자체와의 연계 없이 교육청이나 교육지원청에서 주도하는 형태였다. 교육발전특구 사업은 사업의 준비와 실행이 처음부터 일반 지자체와 교육 지자체의 공동 책임으로 설정되어 있다. 이러한 구조를 바탕으로 과거 교육 관련 특구에서 부족하였던 지역 산업의 연계, 지역 수요의 반영이 가능하게 되었다. 지자체와 협력하여 구축하는 늘봄학교 사업, 지자체 및 지역 산업과 연계하는 지역인재 양성, 지역 수요를 반영하는 특성화고교 및 대학에서의 교육 훈련 제공 등 교육발전특구 사업의 제안서에는 이러한 협력 사업들이 다수 담겨 있다.

교육발전특구는 초중등 교육 정책과 고등 교육 정책 간에 존재하는 벽을 허무는 정책이기도 하다. 우리나라 초중등교육은 교육청이 관장하고 대학교육은 교육부가 관장하는 구조를 띠고 있어서, 초중등교육과 대학교육 간의 연계가 부족하였다. 교육발전특구사업 계획서에는 지역 고교-대학 연계를 통한 교육과정 개선, 지역 산업, 초중고, 고등교육의 연계 강화 등 초중고와 대학 간의 다양한 연계 사업들도 제시되어 있다.

교육발전특구는 중앙정부 부처 간의 장벽을 허물고 연계를 강화하고 있다. 교육부 사업이지만 산업부의 기회발전특구 사업과 강하게 연계되어 추진되고 있다.



향후 발전 방향

필자는 기회발전특구 사업과 교육발전특구 사업이 지역 일자리정책과 지역 교육정책의 연계 추진, 상향식 사업 추진, 부처 간 협력 강화 등을 기반으로 지역 일자리 확대, 공교육 혁신, 지역인재 양성 및 정주를 달성할 뿐 아니라 우리 사회의 가장 큰 문제인 지역 불균형과 저출생 문제도 완화할 것으로 기대한다. 지역 불균형 완화 및 저출생 문제의 효과를 보다 높이기 위해 아래의 네 가지 방안들이 보완되어 추진되기를 제안한다.

첫째로, 지역 일자리, 지역 교육, 지역 문화, 지역 주거 정책이 연계되어 추진될 수 있는 '지역균형발전 거버넌스 체제'가 구축되어 운영되어야 한다. 관련 정책들의 수립과 추진에 있어서 중심 역할을 해야 하는 일반 지자체에 지역 일자리, 지역 교육, 지역 주거, 지역 문화를 담당하는 기존 조직이 강화되고 없는 경우 만들어져야 한다. 지방정부의 담당 부서들이 연계되어 지역 교육청, 초중고, 대학, 기업, 공공기관들과 함께 정책을 고안하고 시행하여야 한다. 기회발전특구에 참여하고 있는 앵커 기업이 지역균형발전 거버넌스의 중요한 한 축으로 참여해야 할 것이며, 교육발전특구에서 앵커 대학의 역할을 수행할 수 있는 지역의 글로벌 대학도 지역균형발전 거버넌스의 중요한 일원이 되어야 한다. 아마도 지자체, 교육청, 지역대학, 지역기업 등이 참여하고 있는 RISE 센터가 좋은 지역균형발전 거버넌스 체제의 출발점이 될 수 있을 것이다.

둘째로, 지역 일자리, 지역 교육, 지역 문화, 지역 주거 등의 연계를 위한 재정지원 체제가 정비되어야 한다. 재정을 퍼주기식으로 제공하여서는 안 되고 기존의 중앙정부 또는 지방정부 예산을 지역균형발전을 위해 사용할 수 있는 지방정부가 주도하는 분권화된 재정 체제를 만들어야 한다. 참조할 수 있는 중요한 사례는 RISE의 예산 체제로, 중앙정부 예산이었던 4조의 지방대학 지원 예산 중 2조 원을 지방정부에 보내서 지자체가 주도하여 지역대학 활성화를 지원하고 있다. 고등평생교육특별회계의 틀 안에서 국가장학금 사업을 지역인재 사업 형태로 개편하여 시행하고 여러 중앙정부 부처들의 지역인재 양성 사업을 포괄하여 조정할 수 있도록 제도 개선한다면, 고등평생교육특별회계가 지역인재 선순환을 위한 중요한 재정체제로 역할을 할 수 있을 것이다. 문화특구 사업의 경우에도 기회발전특구 사업과 유사하게 지역 내 문화특구 총량 제한 하에서 지자체가 주도적으로 지역 내에 문화특구를 지정하고 추진할 수 있도록 한다면, 지역밀착성과 정책 효과성을 높일 수 있을 뿐 아니라 재정 효율화 효과도 거두게 될 것이다.

셋째로, 지역에서의 기업 창업을 활성화하기 위한 정책이 함께 추진되어야 한다. 포항공대와 포스코 인터내셔널이 함께 성공적으로 시행하고 있는 산학연계 창업 지원체제를 벤치마크하여, 글로벌 대학 또는 과기특성화 대학이 지역 앵커 대학으로 역할 하면서 기회발전특구를 통해 유치된 앵커 기업과 함께 지역의 산학연계 창업지원체제를 구축하도록 지원하는 방안을 검토하여야 한다.

넷째로, 지역 공교육 혁신과 기업의 지역 유치를 위한 규제 완화가 더욱 체계적으로 추진되어야 한다. 교육발전특구와 기회발전특구의 계획 수립과 시행과정에서 지방정부는 자연스럽게 공교육 혁신과 지역경제 활성화에 걸림돌이 되는 규제를 식별할 수 있게 되는데, 이들 걸림돌 규제들을 중앙정부가 취합하여 종합적으로 완화하는 조치를 하여야 한다.

지역의 일자리, 교육, 문화, 정주 여건 개선을 위한 정책들이 종합적으로 연계 추진되어, 교육발전특구와 기회발전특구를 통한 공교육 혁신, 기업의 지역 유치, 지역인재 선순환 체제가 지역 경제·사회 활성화 및 저출생 문제 완화로 연결되기를 기대한다.



전라남도 지방시대계획 수립·이행 1주년, 가시적 성과 창출

기회발전·교육발전특구 1차 지정,
인구정책유공 대통령 표창 수상 등



김재경
전라남도 균형성과담당관
균형발전팀 전문위원

66

1. 들어가며

작년 11월 윤정부는 지방이 주도하는 균형발전, 책임있는 지방분권을 실현하겠다는 목표를 달성하기 위해 '지방분권'과 '균형발전'을 통합한 5개년계획(지방시대 종합계획)을 수립했다. 특히 이번 계획에는 저출생·고령화, 수도권 쏠림 현상에 따른 지방소멸 문제를 해결(ex.기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구 등 4대 특구 추진)하겠다는 정부의 강력한 의지가 담겨있다.

전남도 역시 '전라남도 지방시대 계획'을 수립하고 지난 1년간, 계획 내 5대 전략별 핵심과제들을 성공적으로 추진하면서 '세계로 준비하는 대도약! 전남 행복시대'라는 슬로건에 걸맞게 다양한 분야에서 성과를 나타냈다. 특히 전남은 올해를 '지방소멸 위기극복 원년'으로 삼고 '인구청년이민국'을 신설했으며 '전라남도 시·군 출생수당 318 프로젝트', '전남형 만원주택', '인구영향평가제도 도입' 등 인구감소 극복을 위한 정책들을 적극 추진했다. 또한 도내 22개 시·군별 맞춤형 핵심 산업을 발굴, 집중·육성하는 계획을 세웠는데, 과거 전남이 농수산업·철강·석유·화학 산업에 주로 의존했었다면, 향후는 이차전지, 풍력·수소, 문화콘텐츠, 데이터센터, 바이오 등 고부가가치·친환경 산업으로의 전환을 도모하고 있다. 그만큼 전남도의 주력사업이 다양화되었다는 이야기다. 무엇보다 단순히 산업 전환에 그친 것이 아닌 도내 低차 산업(ex. 농수산업 등)에 IT·BT기술을 융복합하여 수익성과 성장성을 고루 갖춘 고부가가치 산업으로의 도약의 전기를 마련했다는 점에서 그 의미가 크다.

【전라남도 지방시대 5대 추진 전략】

▲전남도민의 삶이 바뀌는 자치분권 실현 ▲지역혁신 거점으로서 지방대학 경쟁력 강화 및 청년인재 육성 ▲지역에 활력을 불어 넣어줄 미래 신성장 동력 확보 ▲전남만의 잠재력과 가능성에 기반한 글로벌 전남 실현 ▲감동 주는 맞춤 복지, 따뜻한 행복공동체 전남 건설

2. 전남 지방시대위원회, 道내 혁신주체 (산·학·연)간 긴밀한 협력·소통의 장 마련

전남도는 앞서 정부가 추진하는 지방시대 종합계획¹⁾ 내 중점 사업들이 잘 진행될 수 있도록 전라남도 지방시대위원회를 출범²⁾(23.10월) 하였고 대통령 소속 지방시대위원회(중앙)와 긴밀히 협력했다. 또한 전남도민 대상 설명회, 공무원 대상 교육 및 워크숍 등 다양한 행사를 통해 새 정부가 추진하는 '지방시대 비전과 전략'을 적극 홍보하고 지역민들과 소통하기 위해 노력했다. 무엇보다 도민설명회나 워크숍을 통해 논의된 다양한 의견들을 행사 이후 체계적으로 검토해 중앙에 전달·적극 건의(ex.광양 국가산

단 입지규제 대폭 완화해 포스코 4.4조 원 투자유치 성공)하는 등 전남도민, 유관기관 등과 적극적인 소통을 통해 전남의 주요 현안들을 해결해 나갔다.

3. 기회발전·교육발전특구 등 성공적인 특구 지정으로 첨단전략산업 도약의 교두보 마련

기회발전특구 125.1만 평 지정, 전국 지자체 중 최다 지역 선정

전남도는 기회발전특구 지정을 위해 2022년 12월 전남 T/F팀을 구성하고, 시·군 의견수렴 및 자체평가(전문가 자문)를 통해 첨단전략산업 중심으로 후보지를 발굴했다. 대상 후보지별 기초자료 수집, 전



전남도 지방시대위원회 출범(23.10월) | 지방시대 전략 모색 워크숍(23.12월) | 지방시대, 전남도민 설명회(24.1월)

- 1) 전라남도는 '전남지방시대계획(23년~27년, 5개년)' 수립을 통해 지방분권·교육개혁·혁신성장·특화발전·생활복지라는 지방시대 5대 전략을 뼈대로 22개 핵심과제, 68대 실천 과제를 중심으로 정책사업 추진함
- 2) 시·도 지방시대위원회 설치·운영은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제67조에 의거함. 역할은 지방자치분권·균형발전 관련 계획 및 정책사업 심의·의결, 균형발전사업 평가·자문 등임

문가 1:1 컨설팅을 진행하면서 전남형 기회발전특구가 1차 공모에 선정될 수 있도록 적극적으로 대응했다. 이러한 노력으로 전라남도는 제1차 기회발전특구 지정을 신청한 8개 시·도 중 기회발전특구 내 가장 많은 지역(5개 지역)이 지정되는 성과를 거뒀다.



신성장거점, 기회발전특구 출범(24.6월)

전남도 교육발전특구(1유형 2건/3유형 2건)³⁾ 시범 지역 공모 선정

전남도는 교육부가 추진하는 3대 프로젝트(지역혁신중심 대학지원체계 시범지역, 글로벌대학30, 교육발전특구) 사업에 모두 선정되는 쾌거를 이뤘다. 무엇보다 지방시대 양대 특구라 할 수 있는 교육발전특구 시범지역 공모에 선정(1차: '24.2월, 2차: '24.7월)되어 향후 3년간 특별교부금 형태로 특구당 연 30억 원 내외의 사업비(총 100억 원)를 지원받게 된다. 지역특성화 산업을 기반으로 지역 내 '고등학교-대학교-기업' 간 긴밀한 연계·협력을 통해 전남 인재들이 유출되지 않고 안정적으로 도내 정착할 수 있도록 정주 여건을 지속 개선할 계획이다.

전남도 기회발전특구 내 투자기업 현황

기회발전특구 지정 현황		
3개 지구 5개 산업, 125.1만평, 25개사, 투자금액 12조 3,667억원		
구분	단지	면적 및 투자기업 현황
EX 첨단전략산업 지구	해상풍력 (목포, 해남)	대상면적 19만평 투자유치 베스타스, 크레도오프쇼어 · MOA 체결, 베스타스 / MOU 체결, 크레도오프쇼어
	데이터센터 (해남)	대상면적 20만평 투자유치 SPC(삼성물산, LG CNS 등) · MOU 체결
CX 청정에너지 지구	광양판면이온단지 (광양, 여수, 순천)	대상면적 47만평 투자유치 포스코퓨처엠 등 8개사 · MOU 체결, 7개사 / MOU 예정, 포스코머티리얼즈
	수소산업 클러스터 (여수)	대상면적 36만평 투자유치 동북아엘엔지터미널(주) 등 5개사 · MOU 체결, 동북아엘엔지터미널, 린데코리아 등 5개사
DX 문화콘텐츠 지구	문화콘텐츠 (순천)	대상면적 3.1만평 투자유치 로커스 · MOU 체결

3) 1유형(기초지자체): ①광양, ②순천 / 3유형(광역지자체가 지정하는 기초지자체): ①전남(나주·목포·무안·신안·영암·강진), ②전남(해남·담양·곡성·구례·화순·함평·영광·장성·여수)
4) 교육발전특구 운영 모델(안): 해양관광융복합형(목포·무안·신안·해남)/에너지중심혁신도시형(나주)/미래농생명산업형(영암·강진)/K푸드산업형(담양·곡성·구례)/인재유치교육특화형(화순·함평·영광·장성)/신에너지·마이크로산업형(여수)/신소재산업인재육성형(광양)/생태·문화콘텐츠산업형(순천)

전라남도 교육발전특구 사업 추진 체계



'전남도-전남교육청-시·군' 업무협약체결('24.2월)



바이오특화단지 유치 추진상황 점검회의('24.2월)

바이오 국가첨단전략산업 특화단지(전남 화순) 유치 성공

지난 6월 바이오 분야 국가첨단전략산업 특화단지에 전남 화순이 최종 선정(6.27) 되었다. 화순 백신산업특구 일대 73만 평 규모로 조성될 예정이며, 향후 우리나라 바이오산업의 핵심 요충지로 국가 보건·안보와 국민 의료복지에 큰 도움을 줄 것이라 기대를 모으고 있다. 국가첨단전략 특화단지로 지정된 지역 내에서는 신속한 인·허가 처리, 정부 연구개발(R&D) 예산 우선 반영, 특화단지 운영을 위한 용·폐수처리 등 기반 시설 및 인력양성 등과 관련해 다양한 지원을 받게 된다.



대규모 첨단 백신면역치료 특화단지(화순) 조성



이 외 순천시와 진도군은 문화특구(대한민국 문화 도시)로 예비 선정(23.12월)되어, 향후 4년간 국·도비 포함 각각 200억 원씩 지원받을 예정이다. 종합계획의 핵심인 4대 특구 외에도 전남은 '전남 지방시대계획' 내 전략별 중점 사업들(▲투자선도지구 기반시설 지원, ▲규제자유특구 내 기반시설 구축, ▲노후공단 재정비 지원 등)을 차근차근 성공적으로 추진하는 등 전남 미래 100년을 위한 에너지·첨단전략산업의 성장동력 발판을 마련했다.



스마트축산 ICT시범단지('24년 착공, 고흥)



김산업 진흥 구역(해남 황산, 신안 지도·임자)

4. 지방소멸위기 대응을 위해 고부가가치 산업 육성 및 수요자 중심 맞춤형 정책 추진

미래스마트 농·수·축산업 선도기반 확충(김·전북·유자·쌀 등 K-푸드 열풍 선도, 최대 수출액 달성)

전남도는 인구 고령화 및 청년인구 유출에 따른 노동력 부족, 기후 위기, 농·축·수산물 가격 급변 등 지역경제 위기 극복을 위해 '지역특화 임대형 스마트팜', '스마트축산 ICT시범단지 조성', '김산업 진흥 구역 지정' 등 미래 스마트 친환경 산업기반 확충, 해외시장 진출 확대(7개국 11곳 농수산물식품 상설 판매장 개설)를 위해 적극 노력했다. 그 결과 전라남도는 2023년 농수산물식품 해외 판매액 6억 3천만 달러 역대 최대 수출 성과를 달성했다.

'인구청년이면국' 전담부서 신설, 인구정책유공 대통령 기관 표창 수상

전남도는 인구위기 극복을 위해 전담부서인 '인구청년이면국'을 신설, 수요자 중심 맞춤형 정책을 추진했다. 특히 청년 유출 문제의 심각성을 인식하고 청년들이 전남 도내에 안정적으로 정착할 수 있도록 다양한 정책들을 발굴했다. 우선 청년을 대상으로 안정적인 주거 공간 지원을 위해 보증금 없이 월 1만 원의 임대료로 최장 10년간 거주가 가능한 '전남형 만원주택' 1천 호 건립(고흥, 보성, 진도, 신안)



계획을 세웠다. 이 외 전라남도 청년문화센터 건립, 호남청년리더(1,200명) 육성, 청년 문화복지카드(문화복지비 지원) 등 다양한 청년지원 정책을 추진했으며, 획기적인 저출생 대책으로 전라남도 318 출생수당 프로젝트도 계획했다. 이러한 성과를 인정받아 전라남도는 광역자치단체 가운데 유일하게 '인구정책유공 대통령 기관표창'을 수상했다.



인구정책유공 대통령 기관 표창 수상('24.7월)

5. 마무리

지방시대 종합계획(전라남도 지방시대 계획) 수립 후 1년, 전남도는 자율과 책임을 높이는 실질적 자치분권을 실현하고, 지역 주도 성장계획을 통해 지방소멸 위기를 극복하겠다는 일념으로 전문야에서 최선을 다해왔다. 앞으로도 지방시대 정책 중 역점시책이라 할 수 있는 기회발전특구, 교육발전특구가 도내에 성공적으로 안착되도록 지속적인 관심과 다각적인 지원을 아끼지 않을 예정이다. 또한 지방시대 5개년 계획이 효율적·효과적으로 잘 수행되도록도 본청 실·국·과와 22개 시·군, 유관기관 등과 지속적인 소통·협력을 도모하여 계획수립-집행-모니터링-평가-지원 등 사업 전반에 걸친 자체 피드백 시스템 구축으로 자치분권·균형발전 사업의 효율성을 강화하고, 사업성과를 제고해 나갈 것이다. 전라남도는 지방시대 계획 내 다양한 정책들이 실제 도민들의 삶의 질을 높이고, 도 경쟁력을 강화하는 정책으로 자리매김할 수 있도록 최선을 다해 지원할 계획이다.

99



제3기 호남 청년 아카데미 개강식('23.10월)

무엇이 지방을 풍요롭게 하는가

지방시대를 준비하는
경상남도



이고은
경상남도 균형발전단
지방시대지원파트 연구원

66

1. 분권형 균형발전, 지방시대의 시작

지난해 정부는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'라는 비전 아래 분권형 균형발전 실현을 위하여 지방분권과 균형발전을 통합한 '지방시대' 정책을 발표하였다.

지방시대 9대 정책으로는 ▲기회발전특구 지정, ▲교육발전특구 도입, ▲지방정부 주도의 도심융합특구 조성, ▲로컬리듬을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성, ▲첨단전략산업 중심 지방경제 성장, ▲디지털 재창조로 지방 신산업 혁신역량 강화, ▲매력 있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기, ▲킬러규제 일괄해소로 투자 활성화, ▲지방 분권형 국가로의 전환 등이 있다.

이러한 지방시대 주요 정책과 다양한 분야별 시책 사업들의 내용을 모두 담아 수립한 것이 "제1차 지방시대 종합계획"이다. 중앙과 지방이 협력하여 지역발전을 도모하고, 중앙 권한의 과감한 지방이양을 통한 지방분권형 국가로의 전환, 지역 인재 육성, 혁신성장 거점 구축, 생활 인구 늘리기, 지방의 디지털·첨단산업·보건의료 혁신 등을 통해 지역이 이끄는 지방시대를 구현해 나가겠다는 것이 주요 내용이다. 이렇게 다양한 분야별 정책 중에서도 가장 주목 받는 것은 기회발전특구과 교육발전특구이다.

2. 양질의 신규 일자리 창출을 위한 기회발전특구 지정

경상남도는 2024년 6월, 고성 양촌·용정일반산업단지(이하 고성 양촌·용정지구)가 첫 번째 기회발전특구로 지정 되었다. 고성 양촌·용정지구는 2007년 조선해양특구 지정 이후 10년간 조성이 중단되었으

나 지난해 일반산업단지로 신규 지정되었다. 이곳에 투자기업인 SK오션플랜트(주)가 해상풍력 특화 생산기지를 조성할 계획으로 해상풍력 하부구조물 생산기지로는 세계 최대 수준(총 278만㎡)이 될 것으로 전망된다.

특구에는 SK오션플랜트(주)와 협력기업 31개 사가 입주할 예정으로 고정식 하부구조물인 재킷(Jacket)을 비롯해 부유식 하부구조물인 플로터(Floater), 해상변전소(OSS) 등 해상풍력 구조물 전반을 생산할 계획이다. 이번 기회발전특구 지정에 따라 직접 고용효과 3,600명, 생산 유발효과 3조 1,346억 원 등 지역경제 활성화는 물론 지역 내 해상풍력 생태계 활성화와 기업투자, 일자리 창출, 인재 유입의 선순환에도 크게 기여할 것으로 기대된다.

SK오션플랜트(주)는 2026년 말까지 공사를 완료할 계획이며 조성이 마무리되는 시점에는 국내외 부유식 해상풍력 시장이 크게 확대될 것으로 예상됨에 따라 지역에서의 기대는 더욱 크다. 또한 SK오션플

랜트의 모기업 SK에코플랜트가 해상풍력 사업 개발부터 설계·조달·시공(EPC), 핵심 기자재 제조에 이르는 밸류체인과 부유체 기본설계 기술도 보유하고 있어 향후 동반 상승의 파급효과도 기대된다.

3. 교육발전특구를 통한 지역과 대학의 동반성장

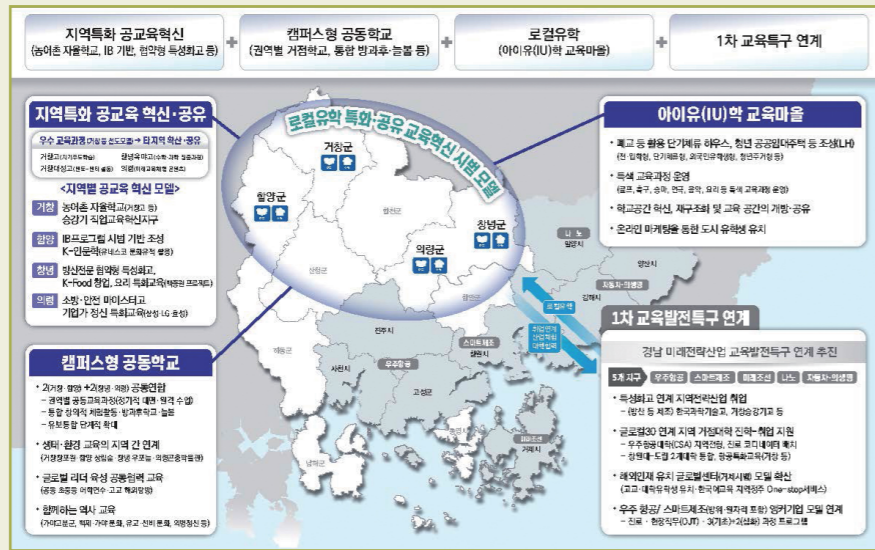
'교육발전특구'는 지자체, 교육청, 대학, 지역 기업, 지역 공공기관 등의 협력을 바탕으로 지역발전의 큰 틀에서 지역의 우수 인재양성에서 정주까지 지역이 주도하는 교육혁신을 종합적으로 지원하는 정책이다.

경상남도는 지난 2월, 1차 지정에서 ▲ 우주항공 교육발전특구(진주·사천·고성), ▲ 스마트제조 교육발전특구(창원), ▲ 나노 교육발전특구(밀양), ▲ 미래조선 교육발전특구(거제), ▲ 자동차/의생명 교육발전특구(김해·양산) 등 전국 최다인 8개 시군이 지정되었다. 이를 위해 경상남도 교육청, 8개 시군, 대학, 유관기관이 함께 늘봄 단계적 확대, 특성화고 기



고성양촌용정 일반산업단지 조감도

경남 로컬유학 교육 발전특구(교육모델) 구상도



자료 경남 로컬유학 교육발전특구(교육모델) 구상도, 경상남도 제공

4. 종합

기회발전특구에 있어 기업들의 수도권 풀림 현상이 심각한 현재 상황에서 기업이 인력, 자원, 인프라 등 수도권의 강점과 기회 요소를 포기하고 지방으로 이전하기란 쉽지 않다. 지역과 관계없이 동일한 인센티브가 주어진다면 당연히 기업은 물리적 이전에 있어 소극적인 입장을 취할 수밖에 없기 때문에 상대적으로 수도권과 근거리에 있는 지역이 수혜를 볼 확률이 높다. 수도권과의 이격 거리에 따라 기회발전특구 인센티브를 차등적으로 부여하는 등 보다 구체적인 지원 기준이 마련되어야 사전에 이를 방지하고 보다 획기적인 균형발전 효과를 달성할 수 있을 것이다. 그리고 남해안을 세계 최고 수준의 국제적 해양관광벨트 조성으로 구상하고 있는 경남도 입장에서는 200만 평 상한(광역자치단체 도 기준)을 두고 있는 특구 지정 총면적이 관광 분야에 있어

한계점으로 작용하고 있다. 이에 지정 가능한 총 면적에 대하여 분야별 기준을 달리하는 등 세부기준에 대한 구체적인 검토·보완이 필요할 것이다.

지방시대 종합계획 수립 1주년을 맞이한 지금, 새로 생겨나는 다양한 시책들의 성과창출을 위하여 어떤 노력이 뒷받침되어야 할지 고민해 볼 때이다. 4대 특구 등 새롭게 제시된 지방시대 시책들을 추진함에 있어 사업의 기획과 공모 선정이 추진되는 기초 단계는 지나갔다. 이제는 관련 정책들의 실제 효과창출을 위하여 각각의 개별 사업이 아닌 연계된 통합적인 정책 추진이 필요하다. 기회발전특구와 교육발전특구만 보아도 각기 다른 특성을 가지고 있는 것은 명확하다. 하지만 결국 4대 특구든 지방소멸이든 궁극적인 목표는 균형발전으로 동일하다는 점을

고려할 때 서로 공통부분은 공유하고 다른 부분은 각 특성을 살리는 등 서로 보완할 수 있는 총체적 대응 방안이 마련되어야 할 것이다. 각 지역별 정책 목표에 부합하고 해당 지역의 특색을 담은 일관성 있는 정책 추진이야말로 지역의 자립도를 높이고 지

속가능한 선순환 체계를 만들어 갈 원동력이 될 것이다. 또한 이렇게 다양한 시책들의 통합적인 추진을 지속적으로 이어간다면 '지방시대'에 대한 구체적인 실체를 점점 만들어 나갈 수 있을 것이다.



창녕군 우포늪

노인을 위한 나라는 있다

시니어 일자리 정책

글 편집실 | 참조 대한민국 정책브리핑, 통계청, 코트라

OECD 국가 가운데 가장 빠르게 고령화가 진행되고 있는 곳은 어디일까?

영국 50년, 독일 36년, 미국 15년, 일본 10년과 비교해 우리나라는 단 7년만이다.

특히 2025년에는 고령 인구 비율 20.6%를 기록할 전망으로 가파르게 초고령사회로 진입하고 있다.

적극적으로 삶을 개척하는 액티브 시니어

‘액티브 시니어(Active Senior)’란 시카고대학교 버니스 뉴가튼 심리학과 교수가 “오늘의 노인은 어제의 노인과 다르다”라고 명명한 데서 시작된 용어다. 은퇴 후에도 활발한 사회생활 및 소비 활동을 능동적으로 이어가는 인구가 이에 해당된다. 100세 시대에서 인생의 절반 이상을 살아낸 50세 이상의 세대들은 젊은이 못지않게 활동적이고 의욕이 넘치며, 전 세대에 비해 자기관리 능력도 뛰어나다.

‘통계청의 ‘2023 고령자통계’ 자료에 따르면 2023년 분기별 출산율은 1분기 0.82명, 2분기 0.71명, 3분기 0.71명, 4분기 0.65명으로 지속해서 낮아지고 있다. 또한 지난해 우리나라의 65세 이상 노인 인구는 950만 명으로 전체의 18.4%를 차지했다. 내년이면 노인인구 1,000만 명을 넘어 인구 5명 중 1명이 장년층인 국가가 되는 것이다.

글로벌 전략 연구 및 자문 회사인 더 슈퍼 에이지(The Super Age)의 창립자이자 미래학자인 브래들리 셔먼은 초고령화시대의 경제 주인공은 MZ세대가 아닌 시니어가 될 것이며, 이들이 핵심

적인 소비계층으로 부상함에 따라 새로운 산업의 기회가 열릴 것이라 예측한다. 장년층이 소비의 주체가 되는 경제활동인 ‘엘더노믹스(Eldernomics)’라는 용어가 생겨날 정도로 인구의 고령화는 위기인 동시에 또 다른 가능성을 제시하고 있다.

활발한 소비활동과 건강한 후반기의 삶을 위해 일자리 중요성을 빼놓을 수 없다. 지난해 60세 이상 취업자 수는 622만 3,000명으로 역대 최고치를 기록했는데, 여전히 부족한 시니어 일자리를 메꾸기 위한 정부 정책이 있다.



노인일자리 및 사회활동 지원

▶ 지원대상

- 공익활동 : 65세 이상 기초연금수급자
- 사회서비스형 : 65세 이상(일부 60세 이상)
- 민간형(시장형사업단 등) : 60세 이상

▶ 지원내용

구분	내용
공익활동	노노케어, 취약계층 자원봉사 등 노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익 증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동
사회 서비스형	취약계층 돌봄, 안전 등 지역사회에 필요한 공공서비스를 제공하는 일자리
민간형(시장형사업단 등)	<ul style="list-style-type: none"> · 취업알선형: 민간기업 등에 취업 알선 및 연계 · 시니어 인턴십: 민간기업 인턴 기회 제공 · 시장형사업단: 노인일자리 사업단의 제조, 판매 등 수익 창출 활동 지원 · 고령자친화기업: 노인 다수(5인 이상) 고용 기업 지원

▶ 신청방법

- 방문 신청 : 주소지 읍·면·동 행정복지센터, 노인복지관, 시니어클럽, 대한노인회 지회 등

▶ 문의

- 한국노인인력개발원(☎1544-3388)
- 주소지 읍·면·동 행정복지센터, 노인복지관, 시니어 클럽, 대한노인회 지회 등

제주특별자치도의 분권국가로의 실험

행정체제개편을 통한 특별자치도 설치의
실효성 확보

도민 자기결정권으로 제주형 행정체제 개편 의 필요성 대두

제주도는 연방주에 가까운 수준 높은 자치도 구현을 목
표로 출범, 여러 분야에서 긍정적 성과도 있었지만, 이후
10년이 넘는 기간동안 도민들은 '기초자치단체 부활' 요
구를 지속하고 있다.



제주형 기초모형의 수립

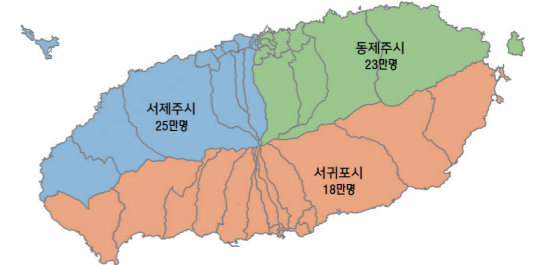
제주형 기초는 2023년 도민 공론화를 통해
3개의 기초자치단체 모델이 선정되었으며, 현행
행정시인 제주시·서귀포시의 7:3(인구 등) 구조의
지역 간 불평등을 극복, 민주성과 주민 참여성을
강화하고 지역 균형발전을 통해 지역소멸 문제 및
저출생·고령화에 선제적인 대응을 하기 위해
3개의 기초로 분할하는 것이다.
신설될 동제주시, 서제주시, 서귀포시는 자율과
경쟁 속에 균형발전을 이뤄 지역소멸에 대응할
수 있도록 새로운 재정시스템을 통해 “도민들이
원하는 방향”의 행정을 하기위한 구조복원의 의미를
가진다.

현행 : 2개 행정시 (제주시, 서귀포시)



▲ (행정시) 법인격 없는 하부행정기관

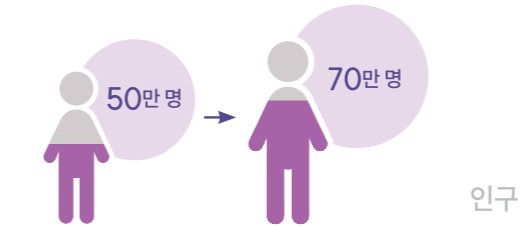
개편안 : 3개 기초자치단체 (동제주시, 서제주시, 서귀포시)



▲ 인구, 세수, 경제기반(육아, 교육, 복지, 의료, 문화 시설 등)
비슷한 3개 기초자치단체

제주특별자치도 출범 18년, 인구(56만 명→70만
명), 관광객(531만 명→1,389만 명), GRDP(8.7조
원→20조 원) 등 성과를 거뒀으며 「제주특별법」
7단계 제도개선을 통한 중앙정부 권한 이양(5,321건)
및 세종·강원·전북특별자치도 출범, 「지방자치법」
32년 만에 개정 등 지방분권 확산에 기여했다.

그러나 도지사에게 권한이 집중되면서 도 의존도
심화, 민원처리 지연, 행정시의 법인격 부재에 따른
책임 소재, 직접 협약 체결이나 기부금 모금 주체가
될 수 없는 문제 등 제도적 한계가 심화되었다.
시·군 폐지로 행정의 민주성과 주민참여 약화,
지역 간 불균형, 행정서비스의 질 저하 및 행정
변화에 대한 능동적인 대응에 한계가 발생한
것이다. 도민의 자기 결정권을 바탕으로 제주형
행정체제 개편을 해야한다는 의견이 제기되었기
때문이다. 행정시에 법인격과 자치권이 없어
민주성과 주민참여 약화, 지역 간 불균형,
행정서비스의 질 저하 및 행정 변화에 대한 능동적
대응에 한계가 나타난다는 이유에서다.





행정체제 개편을 위한 준비작업

「제주특별법」 개정(제10조의2 신설, 2024.1.30.)으로 행정체제 개편에 대한 제주도민의 의사가 모아지면 행정안전부 장관의 요구로 주민투표를 실시할 수 있는 절차적인 근거가 마련됨에 따라 기초도입의 급물살을 타게 되었다.

이에 따라 제주는 제주형 행정체제 개편 대안으로 선정된 동제주시·서제주시·서귀포시 3개 기초자치단체 설치를 위한 주민투표 건의 준비 등 제주형 기초자치단체 설치를 위한 사전작업을 서두르고 있다.

제주특별자치도는 제주형 기초자치단체 설치를 위한 법률 제·개정 등의 준비를 차질없이 진행하고자 기존의 행정체제 개편 추진단을 기초자치단체 설치 준비단으로 확대 개편하였다. 제주형 기초자치단체 설치를 위한 주민투표 실시 건의 및 주민투표 실시 요구에 따른 제반사항 준비에 주력할 계획이며, 특히 도민의 자기결정권 보장을 위한 대도민 홍보에 중점을 두게 된다.

분야별 구체적 전략마련도 본청과 협조하여 준비중이다. 기초자치단체 설치를 위해 필요한 ▲재정, 조직, 도의원 정수 등 분권특례 유지

대응방안 ▲주민투표 홍보 및 도민 참여 제고방안
▲제주특별법 및 자치법규, 관계 법령 정비 방안
▲기초자치단체 설립에 따른 조직·인력 배치, 재정배분, 청사 확보, 재산배분 등을 부서별로 검토하고 있다.

특히 제주형 기초자치단체 설치에 대한 각종 과제를 검토하기 위해 전담팀(행정TF)과 전문가 워킹그룹을 운영하고 있다. 워킹그룹은 도내외 전문가들로 구성되며 부서별 검토 내용에 대해 자문하고 특별자치도 핵심 특례에 대한 중앙정부와 국회 대응 논리를 개발해 나갈 계획이다.

주민투표 절차는 향후 행정안전부 장관이 제주도지사에게 요구한 후 도의회 의견 청취, 선거관리위원회 통지, 주민투표 발의 등의 절차를 이행하면 늦어도 11월 경 주민투표가 실시될 전망이다. 도의 계획에 따르면 최종적으로 2026년 7월 민선 9기 출범에 맞춰 제주형 기초자치단체를 설치할 예정이다.



주요 추진일정

도 및 행정시 분야별 사무배분 자체 검토 (도·행정시 전결 규칙, 위임 조례·규칙상 전제 사무) * 사무 24,520건, 국가이양사무 5,321건, 민간위탁사무 318건	2024. 2. ~
행정체제 개편 행정TF 및 전문가 워킹그룹 운영 (*24.6월까지 분권특례 유지 방안 등 행안부 건의안 마련 집중 추진)	2024. 3. ~ 2026. 6.
주민투표 건의(→ 행정안전부 장관) - 행정체제 개편 관련 협의	2024. 7.
행정안전부 장관 주민투표 요구(→ 도지사)	2024.
요구사실 공표 / 도의회 의견 청취	→ 공표일부터 30일 이내
주민투표 발의여부 통지(도지사 > 장관)	
주민투표 요지 공표, 선관위 통지	→ 장관에게 통지 후 즉시
주민투표 발의(투표일/투표안 공고)	→ 통지 후 7일 이내
주민투표 실시	→ 발의일부터 23일 이후 첫 번째 수요일
주민투표 개표 및 결과 통지(도지사 > 장관)	→ 선거일
기초자치단체 설치 법률 제·개정 * 제주특별법 개정 또는 별도 설치 법률 제정에 대해 지역구 국회의원 등과 협의	주민투표 후 ~ 2025년 까지
기초자치단체 설치 본격 준비 (자치법규 정비, 지방의회 구성 청사배치, 조직, 인사, 예산, 행정장비 및 시스템 구축, 공유재산 이관, 공인 제작 등)	주민투표 후 ~ 출범전까지
제주형 기초자치단체 설치(민선 9기 출범일) * 자치법규 지방의회 심의 및 공포(2026.7.1. 본회의)	2026. 7. 1

60일내외 (법정기일)
* 투표일이 공휴일과 겹칠 경우 6일 연장



행정체제 개편을 위한 대내외 협력체계 구축노력

이와 함께 제주형 행정체제 개편을 위한 정부와 국회의 협력과 지원도 모색하고 있다. 이러한 과정을 통해 행정체제 개편이 분권 실천의 강력한 의지라는 점을 적극 홍보하는 것이다. 아울러 공론화 과정에서 「지방자치법」 상 규정된 광역-기초 사무와는 다른 제주도 실정에 맞게 광역-기초 간 사무배분을 추진해 주민편의·복리증진·균형발전의 모델을 제시한다는 명분을 적극 설명하고 있다.



주민의 알권리 확대 및 홍보강화

제주특별자치도는 제주형 행정체제 개편에 대한 주민의 알권리 충족과 주민 공감대 확산을 위해 주민대상 교육 등 홍보방안을 다각화·다양화하고 있다.

제주형 행정체제 개편은 무엇보다 주민들의 참여와 공감대 속에서 이뤄져야 한다는 문제인식에 출발한다. 대상별·세대별 맞춤 교육과 홍보를 강화해 주민들의 알권리를 실현하고 자기결정권을 통해 제주형 기초자치단체가 설치될 수 있기 위한 노력을 기울이고 있다.

이러한 노력을 통해 설치될 제주형 기초는 지난 18년 간의 특별자치 경험과 주민의 역량을 결집, 특별자치 20년을 한 단계 더 도약시키는 새로운 분권모델로서 새로운 지방자치 30년을 견인하고 지방시대를 선도나갈 수 있는 구심점이 될 것으로 기대된다.



연구원 소식



한국지방행정연구원
'지방의회 정책세미나' 개최

일시 2024년 6월 28일
장소 대전컨벤션센터 제1전시장 중회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원-인하대학교
George Mason University in Korea campus
"International Program for Smart Governance and Policy Capacity Building Training" 견학

일시 2024년 7월 1일
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원,
인하대학교, George Mason
University in Korea campus



2024 한국갈등학회 창립
10주년 기념
하계공동학술대회 후원

일시 2024년 7월 5일 ~ 7월 6일
장소 경주 코모도 호텔
주최 한국지방행정연구원, 한국갈등학회, 국무조정실



한국지방행정연구원-강원대학교 사회과학
대학-강원대학교 행정·심리학부 행정학
전공 상호협력을 위한 업무협약(MOU) 체결

일시 2024년 7월 19일
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원, 강원대학교 사회과학대학,
강원대학교 행정·심리학부 행정학 전공



연구원 소식



**한국지방행정연구원-
DGB금융그룹 공동포럼 개최**

일시 2024년 7월 24일
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원, DGB금융그룹



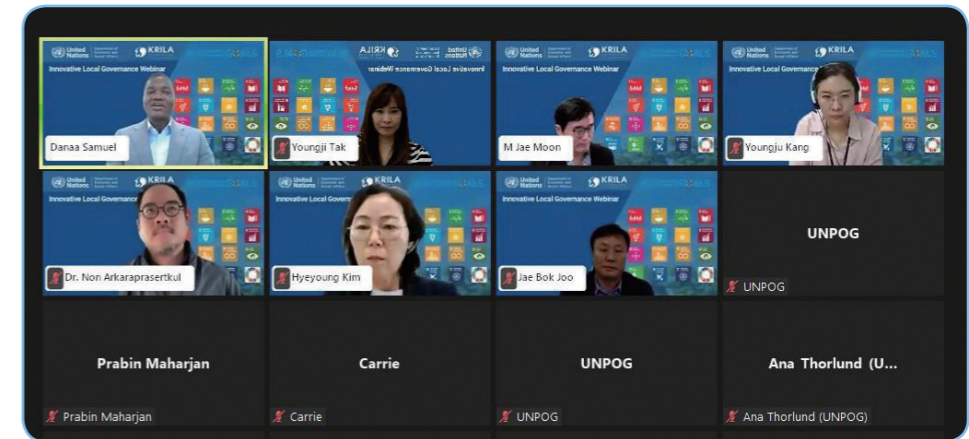
제15회 한일공동세미나 개최

일시 2024년 7월 30일
장소 대한상공회의소 의원 회의실
주최 한국지방행정연구원, 일본자치체국제화협회



**한국지방행정연구원-고려대학교 비교거버넌스
연구소 연구교류·협력을 위한 업무협약(MOU)
체결식 및 공동학술회의 개최**

일시 2024년 8월 8일
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원, 고려대학교
비교거버넌스연구소



**2024 KRILA-UNDESA/UNPOG
핸드북 시리즈 론칭 세미나**

일시 2024년 8월 20일
장소 Zoom 웨비나
주최 한국지방행정연구원, UN DESA/UNPOG



연구원 소식



2024 한국지방자치학회 하계학술대회 후원

일시 2024년 8월 22일 ~ 8월 23일
장소 경주 더케이호텔 컨벤션센터
주최 한국지방행정연구원, 한국지방자치학회,
 대구광역시, 경상북도, 경주시



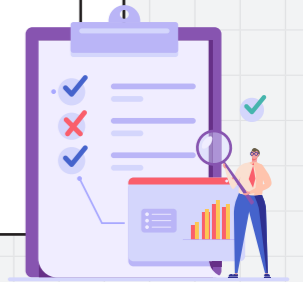
한국지방행정연구원-전북대학교 행정학과-전북대학교 부설 공공갈등과 지역혁신 연구소 업무협약(MOU) 체결

일시 2024년 8월 29일
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원, 전북대학교 행정학과,
 전북대학교 부설 공공갈등과 지역혁신 연구소

2023년 연구과제 목록

기본연구과제

- 인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안 연구
- 지방의회 자율성 제고방안에 관한 연구 : 자치입법권 및 자치조직권을 중심으로
- 지방자치단체 디지털 혁신 준비도 모형 연구
- 지방자치단체 정원운영 실태분석에 기반한 맞춤형 인력관리방안
- 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 설계에 관한 연구
- 재정분권 수준 측정지표 개발에 관한 연구
- 지방재정 건전성 제고를 위한 우발채무 관리제도 개선방안
- 로컬브랜딩을 활용한 골목상권 육성방안
- 인구감소 위기 대응을 위한 생활권 활성화 방안
- 지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계 강화방안



정책과제 (1)

- (가칭)충북인구연구센터 설치타당성 및 활용방안 연구
- 맞춤형 자치모델 구현 : 특별자치시·도, 특별지방자치단체를 중심으로
- 생활인구 개념에 기반한 생활인프라 수요 분석
- 온천도시 유형화 제시 및 활성화 방안 연구
- 지방대학 권한 지방이양 대응 및 경쟁력 강화 방안
- 지방자치단체 규제개선 건의과제 분석 매뉴얼 개발연구
- 특별자치도 성과 분석 및 평가
- 특별지방행정기관 정비(중소기업, 고용, 환경, 산림분야)
- 경북연구원 경쟁력 강화 방안
- 광주광역시 재난분야 위기관리 매뉴얼 개선방안 연구
- 세종특별자치시 자체(단층제) 조직진단 기법연구
- 이북5도위원회 실질적인 역할·기능 강화 방안 연구

정책과제 (II)

- 재난·안전 중심의 읍·면·동 기능개선 모델 방안 연구
- 주민등록증 유효기간 도입 타당성 분석
- 지방시대 구현을 위한 지방중심형 정책지표 개발 연구: 부산광역시를 중심으로
- 강원특별자치도 고향사랑기부금 모금 활성화를 위한 추진전략 수립
- 고등교육기관 재정지원 권한 지방이양(RISE체계)에 따른 충남형 고등교육정책 기본계획 수립을 위한 연구
- 인천광역시 소상공인 전담기구 설립방안 연구
- 지방분권 강화를 위한 합리적 자원배분 및 재정확충 방안
- 지방세입 확충을 위한 지역자원시설세의 세원 발굴 연구
- 지방자치단체 데이터기반 재정정책 결정을 위한 가용자원예측 등 재정지표 및 모형 개발
- 지방재정과 지방교육재정의 합리적 운영방안
- 지방재정조정제도의 재정형평화 가능 분석 및 효율화 방안
- 경기도 다중운집 축제·행사 안전관리를 위한 소방력 운영에 관한 연구
- 경남지역의 산과 바다 자원을 활용한 관광 활성화 방안(지리산권 및 거제·통영권을 중심으로)
- 대구 업사이클 산업 활성화 전략 수립
- 도시 물순환 회복력 향상 방안 연구
- 인구감소지역 생활인구 활성화 방안 연구
- 인구감소지역 지정 지표 검토 및 개선방안
- 전라북도 인구감소지역의 산업 및 기업유치 특성 분석 연구
- 접경지역 지정 기준 검토 및 재정·규제 특례 발굴

정책이슈리포트

- 대청호 유역 주민 소득증대 방안 연구
- 서울특별시 표준 안전교육 커리큘럼 개발
- 전라남도 청년기본계획 수립을 위한 정책연구(정부 정책 및 지자체 우수사례 중심으로)
- 정책지원 전문인력 도입에 따른 임기제공무원 근무실적평가 체계 확립
- 제주 스포츠대회·전지훈련 지역경제 파급효과 분석 툴(tool) 개발
- 해오름동맹 상생협약체 발전 방안
- '광주광역시' 디지털 전환 혁신 방안
- 경남 20대 인구 유출에 대한 세부 원인 분석과 대책
- 세종형 자체조직진단 매뉴얼 개발
- 2024년 충청남도 지방세 세수 오차율 최소화를 위한 세수추계 방안
- 보통교부세 산정 수요 발굴 등 개선방안 연구
- 4차 산업시대에 부응하는 고부가가치 창출 부산 고령친화산업 발전방안
- 관계인구 개념을 활용한 전북지역 스타트업 생태계 활성화 방안
- 대구 농수산물도매시장 이전적지 개발을 위한 사례 연구
- 매입임대주택을 활용한 경기도 테마형 임대주택 공급방안
- 생활인구 특성을 고려한 지역 활성화 방안
- 충북 소방활동 분석을 통한 소방력 운영 효율화 방안



수시연구과제

- 경제·사회·환경 변화를 반영한 인구통계 연구
- 주민자치회 시범실시 운영실태 및 문제점 분석
- 초광역행정구역 제도연구
- 고향사랑기부제 활성화를 위한 제도개선 연구
- 국고보조사업 지방이양에 따른 전환사업 보전금 지원 개선방안
- 지방자치-균형발전 관련 신규 아젠다 발굴



자체연구과제

- 생생형 시를 활용한 법령사무조사 자동화 기초 연구
- 디지털 기반 노후 시설물 안전관리 시스템 개선 및 실효성 향상 방안 연구 : '디지털기반 노후위험시설 안전관리시스템 구축' 사업을 중심으로
- 지자체 기반의 지역경제활동 분석을 위한 시스템 구축 연구
- 더 나은 미래를 위한 도전 - 지방소멸대응전략
- 인구감소지역 지원을 위한 지표 발굴 및 사례분석 - 생활인구 시범지역을 대상으로
- 지역균형발전을 위한 중장기 전략 연구
- 지방행정 미래 트렌드 분석 연구

지방자치

Vol.52

이슈와 포럼

1가을호 1 지방시대 종합계획 수립 1주년



www.krila.re.kr

ISSN 2671-7352

한국지방행정연구원이 자치분권과 지역균형발전을 선도합니다.