

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 792

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

지역균형발전을 위한 통합적 지역발전체계 구축

양진홍 연구위원, 이미영 부연구위원, 정우성 연구위원

주요내용

- 1 지방은 이미 초고령 사회로 진입하여 정책 흡수력이 매우 낮아진 상태로 기존 균형발전정책이 한계에 직면하고 있으므로 새로운 정책적 접근방안 모색 필요
 - 정부는 실질적인 분권보다는 기능 분산에 치중해 왔고, 중앙 주도로 지자체의 자율성 제약, 기획력 및 주민참여의 미흡 등 지역 거버넌스의 문제도 있음
- 2 우리나라 실정에 맞춰 지역발전사업의 통합적 추진체계의 단계별 구축이 필요
 - 지방분권의 진전은 시민의식과 제도의 발전에 기반을 두고 이뤄지므로 시민의 참여가 미흡한 가운데 제도적 발전만으로는 분권화 실현에 한계가 있음
- 3 지방분권에 앞서가는 외국사례를 보면, 영국의 지역통합사무소(Government Office of Region: GOR) 경우는 중앙부처의 지역개발사업을 과감하게 지방자치단체 또는 특별지방행정기관에 대폭 이양하는 방법을 통해 중앙과 지방의 상호관계를 재구축하는 것이 필요하다는 것을 보여줌
- 4 지역발전사업의 효율성을 높이고 동일 시·군 내에서의 선택과 집중, 지역의 경쟁력 강화를 위해서는 3~4개 인접 시·군 단위로 각 지역발전사업의 시행시기, 계획내용을 연계·조정하여 시너지 효과를 증대하는 분야별·주제별 패키지 계획을 지원(광역시·도, 특별지방행정기관 주관)하는 설치체계 필요

정책제언

- ① (지역 중심의 통합적인 추진체계 마련) 중앙부처의 지역개발 시책들을 과감하게 지역 단위로 이관하고, 중앙정부의 산발적이고 분절적인 사업추진과 시·군 간 연계·협력 부족으로 발생하는 투자 비효율성을 개선, 광역시·도 단위에 중앙부처 업무를 총괄 기획·조정하는 기구(가칭 '지역발전통합청') 설치방안 검토
 - 지방국토청의 기획·조정 기능 강화 → 단계별 기능 이관
- ② (분권화의 원리에 기초한 지자체의 정책 수용능력 강화) 시장·군수를 비롯한 지역발전사업과 관련된 공무원들의 기획능력 향상, 전문가 집단의 참여를 통한 정책조정 기능 강화, 인접 지자체와 정책연합 등 다양한 정책 수용력을 제고해 지역이 중심이 되도록 함
- ③ ('지역경제권 및 생활권 활성화 계획' 수립·지원) 지방기업파트너십(LEP)을 응용하여 초고령화, 인구감소가 심각한 쇠퇴지역을 1차 대상으로 인접한 3~4개 시·군이 공동기획해 주거, 고용, 지방 교통, 전략산업, 기반시설뿐 아니라 관광까지 포함하여 지역생활권 활성화 계획을 수립하도록 하고, 핵심사업 지원 강화

1. 지역발전사업 추진체계의 현황과 과제

지역발전사업의 추진과 지역균형발전의 한계

(지역발전사업 추진체계) 중앙부처들은 소관부서를 두고 직접 지역발전 전략을 수립·집행하거나, 또는 지역 단위에 지역발전 실행조직(소속 및 산하와 유관기관)을 두어 직접적으로 지역개발사업을 집행하는 체계로 운영됨

- 특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우에 이를 둘 수 있음(「정부조직법」 제3조에 근거해 설치된 기관)
- 지역발전의 종합행정을 수행하는 지자체가 존재함에도 특행기관이 설치돼야 하는 경우는 ① 모든 국민들에게 균등한 공공서비스가 제공되고 전국적인 통일성이 요구되는 사무에 해당, ② 전문성이나 특수성을 요구하는 업무로서 지자체가 이를 수행하기 어려운 경우에 해당
- 그간의 지역발전정책은 국가지역정책을 모태로 하며 대규모의 물리적 개발사업이 주를 이루었고, 지역균형발전이라는 틀 아래서 목표와 추진전략, 추진주체, 실천사업에 대한 일관성이 부족한 것으로 평가

지역발전사업 추진체계의 특이사항

지역발전전략을 수립·집행하는 과정에서 산발적이고 분절적인 사업 추진으로 발생하는 비효율성과 업무의 중복 문제 해결을 위해 실행조직 간 협력체계 강화 및 지방자치단체와의 원활한 거버넌스 기반 정비 필요

- 중앙부처들이 집행하는 전국 단위의 지역발전 지원사업들은 기능적으로 유사성과 중복성이 있고 상호 간 연계성이 많으며 동일한 형태의 추진체계를 두고 있음
- 지역발전 지원사업을 관장하는 중앙부처들은 사업과 관련된 계획·조직·가능·예산을 관리하고 특히 관련 법령들에 근거해 사업을 추진, 지방자치단체의 지역발전 시책사업에도 많은 영향을 미치고 있음
- 중앙부처의 소속기관인 특별지방행정기관을 두어 현장성 업무 및 일정한 권한의 위임을 통한 지역발전 사업을 직접 집행하고 있어 업무의 상당 부분이 광역자치단체와 유사한 업무를 분담하여 처리

중앙정부 주도의 중앙집권형에서 분권형 지역균형발전사업으로 전환 필요

(지방분권적 지역균형발전으로 전환) 지역발전사업이 중앙정부 주도의 중앙집권적 균형발전정책에서 지방분권적 지역균형발전으로 전환, 지방분권과 지역균형발전을 조화 내지 연계시켜 추진할 필요

- 지역의 다양한 주체 간 협력에 의한 '지역혁신' 창출, 개인의 창의력에 기반한 4차 산업혁명의 지역화 추진, 획기적이고 적극적인 지방분권을 동시에 추진해 전국 어디에서나 골고루 잘사는 지역균형발전 달성
- 4차 산업혁명에 의한 신산업 출현과 실업 발생은 새로운 형태의 공간적 양극화와 지역격차를 심화시킬 우려
- 헬스케어산업을 통한 수도권 과밀을 완화하고 지역에 혁신클러스터를 육성, 지역균형발전을 강화

(광역행정의 필요성 점증) 4차산업혁명 등 과학기술 및 기후변화, 고령화, 각종 질병 등 국내·외의 환경변화에 따라 광역행정의 필요성은 증가

- 새로운 국가 시책의 집행, 경제발전, 고령화에 따른 보건의료 및 다양한 복지서비스, 지방재정 한계 지원, 기후변화 등의 환경정책, 질병 방역, 광역교통, 하천의 통합관리 등 국내·외 여건변화로 지역발전사업이 점증
- 지방에서도 지역발전, 주거, 고용, 지방 교통, 전략산업, 고령화 및 인구감소와 지역소멸 대응, 기반시설뿐 아니라 관광까지 포함한 광역행정의 필요성 증가

그림 1 기존 지역균형발전정책의 한계

구 분		내 용
정책설계	정책철학 실종	• 특별법 제정, 특별회계 편성 근본 취지인 헌법이 규정한 지역균형발전 가치, 철학 반영 부족 • 우리 사회의 민주적 가치인 지방분권에 대한 인식 반영 부족
	중앙 주도 정책설계	• 정책설계에 지방 참여, 지역 주도보다 중앙 주도의 정책설계 관행의 지속 – 지자체는 중앙정책의 대리 집행인, 공모사업 참여자적 성격이 아직도 강함
	분권보다는 분산적 추진	• 노무현 정부도 권한과 재정의 지방이양보다 기능의 지방분산 위주 시책 설계
시책기획	개발·성장 시대의 인프라 중심	• 이명박·박근혜 정부를 포함하여 대부분의 시책 내용이 도로, SOC 등 인프라 공급 중심으로 구성 인구감소·고령화, 저출산 등 인구 정체 및 축소 시대 고려 부재 • 노무현 정부를 제외한 지자체 자율편성사업보다 인프라 중심의 부처편성사업 비중 높음
	불균형 정책으로 회귀	• 노무현 정부가 설계한 지역균형발전정책이 이명박 정부를 거치면서 불균형정책으로 회귀되고, 이것이 박근혜 정부에서도 여전히 이어지고 있음
공간계획	지자체 소외	• 정책시행의 주체인 지자체를 벗어나 광역경제권, 지역생활권 등의 추진으로 그림상의 계획으로 머무는 문제
추진방식	하향적 추진방식	• 중앙부처가 사업을 기획하고 점검·평가하는 방식으로 거의 대부분 정부에서 중앙부처-시·도-시·군·구로 이어지는 중앙집권적 정책체계 형성(분권보다 분산)
	중앙주도 정책 추진	• 지자체의 특별회계 재원 사용 지침 및 용도, 지역까지를 중앙이 제시·감독 • 부처 공모방식의 확대로 지자체의 자율성 제약
	낮은 수준의 정책 지방화	• 사업기획, 입안, 추진, 평가, 재원 사용 등에서 지방의 권한 결여 • 주민의 참여는커녕 지역 거버넌스 부재
재원 지원	재원 사용 자율성 부족	• 이명박·박근혜 정부를 거치면서 중앙부처 편성사업의 비중이 증가, 중앙부처가 재원 사용 용도, 지역, 규모를 지정할 뿐 아니라 사후 통제를 통해 지역 재원투자 자율성 여지 부족 • 특별회계 포괄보조를 도입했으나 사업군 확대, 포괄보조사업의 내역사업 온존
	부처 일반회계 국고보조사업과 중복	• 지역균형발전정책의 지방화, 분권화의 핵심인 지방의 자체 재원 부족 • 특별회계 부처편성사업과 부처 일반회계 국고보조사업과 동일

출처: 김현호 2018, 64를 참조하여 일부 저자 재작성.

2. 영국과 일본의 지역발전사업 추진체계 동향과 시사점

[영국] 중앙정부 지역통합사무소(GOR), 광역개발청(RDA), 지방기업파트너십(LEP)

(지역통합사무소 GOR) 1994년 영국 메이저 정부는 잉글랜드 내 지역 및 지방에서 부처별로 설치·운영하던 지역 사무소를 지역 단위로 통합, 9개의 중앙정부 지역통합사무소(Government Office of Region: GOR)로 변경·설치

- 중앙부처 시책이나 지역발전사업이 지역 안에서 상호 연계·운영되지 못하는 문제를 극복하고자 중앙부처 기능을 지역 단위 네트워크로 묶어 통합적으로 집행하여 효율성 강화 도모
- 2011년 보수당 연합정부가 폐지, 2019년 현재 GOR 통합행정청 기능 및 행정기관 등은 분산 및 이양
 - 10개 잉글랜드 지역에 특별지방행정기관으로 산재되어 직접 서비스 공급 및 집행, 10개 연합지방정부기구 (Combined local authorities)로 광역적 기능 이양

(광역개발청 RDA) 1998년 경제발전을 목적으로 하는 민간합동기구인 광역개발청(Regional Development Agency: RDA)을 설립하고 9개의 광역권 내에서 운영

- 2012년 3월 RDA를 폐지하고, 중앙정부의 권한과 재원을 지방정부에 이양, 지역의 자율성과 책임성을 강화하는 지역중심 체제로 전환하기 위해 지방기업파트너십(Local Enterprise Partnership: LEP) 39개를 설립

(지방기업파트너십 LEP) 기능적 경제지역을 위한 민간과 시민 지도자 간 파트너십을 생성하는 데 목적이 있으며, 참여자들에 의해 내용·목표 등이 결정되며, 지방의 권역보다 넓은 범위에서 고려돼야 하는 광역적 문제, 지방의 경제성장 등에 초점을 두고 있음

(시사점 ①) 지역통합기구 설치 및 운영 관련

- 영국의 GOR 운영은 지역발전 시책의 추진과 관련하여 현행 중앙부처의 다기화와 분절적인 업무수행에 따른 비효율성과 중복성 문제를 해소하고, 지역 내에서 중앙정부 업무가 통합적이고 효율적인 집행·전달 체제의 구축방안을 벤치마킹할 수 있는 사례
- 우리나라의 중앙부처들은 지역발전 시책을 다원적으로 운영하고 있고, 일부는 특별지방행정기관을 설치하여 집행, 지방자치단체는 중앙부처로부터 직접 지역개발사업 재원을 받아 추진하는 체계로 인해 복잡하고 연계성이 부족
- 중앙정부 지역발전 시책을 광역 단위 기준으로 통합해 조직 정비하는 것이 중요하고, 이를 토대로 지방자치단체와의 연계성을 확보하는 전체적인 시스템을 재구축할 필요성 부각

(시사점 ②) 지역 거버넌스체제 구축 관련

- GOR 같은 지역통합기구 설치에 따라 지방 상호 간(광역+광역, 광역+기초, 기초+기초) 지역발전 시책의 통합적 협력시스템 구축, 국가-지역단위 국가행정기관, 지방 간 지역발전시책 통합적 협력시스템을 동시에 가동하여 상호 간 연계를 도모하는 것이 필요
- 현재 중앙부처의 지역개발 시책들을 과감하게 지역 단위의 특별지방행정기관에게 대폭 이양하는 방법을 통해 지방자치단체와의 상호관계를 강화 혹은 지방자치단체에 대표 이양하는 방법을 통해 특별지방행정기관과 중앙부처와의 상호관계를 재구축하는 것이 필요
- 영국에서도 지역 중심의 통합적인 방식을 채택하여 GOR과 RDA가 탄생했고, 그 이후 분권화 정책에 의하여 LEP와 지방정부연합체 등이 탄생 설립됐으므로 궁극적으로 지역이 중심이 되어 함

[일본] 광역연합 추진과 시사점

(광역연합의 법적 지위) 일본 지방자치법에 근거하며 광역연합은 특별지방자치단체의 하나로 규정함

– 광역연합의회, 광역연합위원회, 사무국, 광역연합협의회가 있음

(사무처리) 간사이 광역연합은 기본적으로 광역방재, 광역관광·문화 진흥, 광역산업 진흥, 광역의료, 광역환경보전, 자격시험·면허, 광역연수 등의 분야에 협력업무 처리

(재원배분) 예산구조는 정부지원금, 구성단체의 분담금 및 기타 수입금 등

(광역연합의 효과) ① 광역적인 행정수요에 유연하고 복합적인 대응 가능, ② 광역적인 조정이 용이, ③ 권한 이양의 인수시스템 기능(광역연합은 국가나 도도부현으로부터 직접 권한이양을 받을 수 있지만 개별 지방자치단체는 한계가 있음), ④ 광역연합장과 의회 의원에 대한 민주적인 선임제도 구비

(시사점) 일본의 광역연합은 복수의 지방자치단체(광역+기초 포함)가 광역적 처리사무와 관련된 사항에 대하여 국가에 권한이양을 요청하고 그 사무를 대상으로 광역계획을 수립하여 상호 간 협력적 거버넌스체제를 유지하는 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 갖는 시스템

- 광역행정의 수요에 효과적으로 대응하여 우리나라 실정에 적합한 새로운 광역연합제도의 도입을 검토할 필요

3. 통합적인 지역발전체계 구축방향

(기본방향: 분권과 통합적 추진 병행) 지역발전사업의 가장 큰 문제로 부처 간 중복투자와 자원낭비, 지방자치단체 간 과당 경쟁과 무리한 참여, 상호 전략적 연계와 조정의 부재로 지역발전투자의 시너지 효과를 살리지 못하는 경우가 많다는 것이 지적됨

- **(분권의 문제)** 중앙정부가 가진 행정·재정적 권한을 지방자치단체에 이양 또는 자율성을 강화
- 중앙정부가 해야 할 역할을 효율적으로 할 수 있도록 하는 '중앙정부의 지역화'가 중요
- **(통합의 문제)** 유사·중복적인 중앙부처의 지역발전사업 관련, 영국의 GOR 사례를 참고하여 중앙정부 부처의 분절적·개별적인 지역업무 수행에 따른 연계성 미흡과 중복에 따른 비효율성 문제 해소, 지역 내 중앙정부 업무의 효율적 집행방안 모색

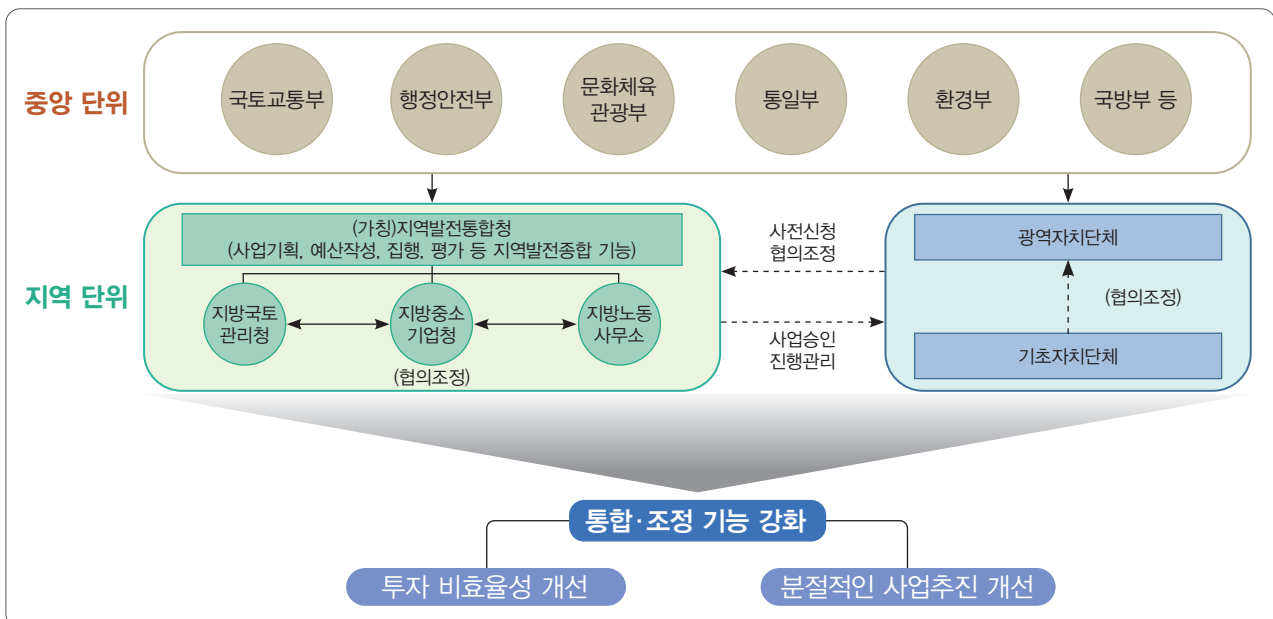
(1단계: 특별지방행정기관을 중심으로 협의회 구성) 지역개발사업 관리업무를 수행하고 있는 지방국토청을 중심으로 각 부처의 지역발전사업 실행기관인 공사·공단, 협·단체 등과 연합체를 구성, 각 기관별 사업을 기획단계에서 사전 연계·조정하는 기능을 부여

- 제도적 변화의 용이성이 있고, 지역 단위 사업의 조정하는 역할에는 의미는 있지만, 별도의 예산과 재정 지원제도가 지원되지 않을 수 있고, 행정구역의 경직성에 따른 한계 극복에 제약이 있음

(2단계: 가칭 '지역발전통합청' 설치) 중앙부처에 산재한 지역발전 관련 사무를 발굴, 통합·연계 관리하는 모형, 중앙정부의 지역발전 통합관리전담기구를 설치(특별지방행정기관과 공사·공단, 협·단체 등 기관 간의 통합체), 지역협약 체결 및 예산지원창구의 일원화를 통해 중앙정부와 지방정부 간 정책조정과 협력을 촉진

- 통합청 설치에 현실적인 어려움이 존재하지만, 추진해야 하는 이유는 ① 중앙정부와 지방자치단체 간의 문제보다 중앙부처 간 단절과 분리의 문제가 심각, ② 사업의 유사·중복 문제 해결에 선행적 요인, ③ 중앙부처 단위의 협의·조정이 근본적 문제해결의 출발점이 되기 때문임

그림 2 지역발전사업의 통합적 추진체계 구축



출처: 차미숙 2003, 112를 참조하여 저자 작성.

4. 정책제언

우리나라 실정에 맞춰 지역발전사업의 통합적 추진체계 구축

지역발전사업을 담당하는 지방국토청, 지방중소기업청 등의 기획·조정 기능 강화를 시작으로 영국의 GOR 기능을 수행, 시범실시 후 점차 기능을 확대하여 (가칭) ‘지역발전통합청’으로 전환하고, 기능과 범위를 확대 (학습단계를 거쳐 우리나라 실정에 맞게 단계별로 시행)

- 중앙정부의 산발적이고 분절적인 사업추진과 시·군 간 연계·협력 부족으로 발생하는 투자 비효율성을 개선하기 위해서 광역시·도 단위에서의 중앙부처 업무를 총괄 기획·조정하는 기능 필요

지역발전사업의 효율성과 분권화의 규범에 기초한 지자체의 정책 수용능력 강화

- 시장·군수를 비롯한 지역발전사업과 관련된 공무원들의 기획능력 향상, 전문가 집단의 참여를 통한 정책 조정기능 강화, 인접 지자체와 정책연합 강화 등 분권화의 원칙에 충실하게 다양한 정책 수용력을 제고해 나가는 것이 필요
- 첨단기술의 발전과 사회·경제가 다양화될수록 단일 시장·군수가 할 수 있는 것보다 인접한 지역과 연계·협력을 통해 해결해야 할 일이 점차 많아지고 있음(첨단산업, 환경, 관광, 공동자원의 활용, 기후관련 대응책 부문)

쇠퇴지역을 대상으로 ‘지역경제권 및 생활권 활성화 계획’을 수립·지원

지방기업파트너십(LEP)을 응용하여 초고령화, 인구감소가 심각한 쇠퇴지역을 1차 대상으로 인접한 3~4개 시·군이 공동기획해 주거, 고용, 지방 교통, 전략산업, 기반시설뿐 아니라 관광까지 포함하여 계획을 수립, 핵심사업에 대해 지원 강화

- ‘진정한’ 기능적 경제지역을 위한 민간과 시민 지도자 간 파트너십을 생성, LEP 활동은 기획, 주택, 고용, 지방 교통, 기반시설뿐 아니라 관광까지 포함
- 지역의 다양한 주체 간 협력에 의한 ‘지역혁신’ 창출, 개인의 창의력에 기반한 4차 산업혁명의 지역화 추진
- 고령화에 대응하여 헬스케어산업을 통한 수도권과의 과밀을 완화하고 지역에 혁신클러스터를 육성하여 지역 균형발전을 보다 강화, 획기적이고 적극적인 지방분권을 동시에 추진하여 전국 어디에서나 골고루 잘사는 지역균형발전 달성

참고문헌

김현호·김도형, 2018, 지방분권형 지역균형발전정책의 설계, 원주: 한국지방행정연구원.
차미숙, 2003, 지역발전을 위한 특별지방행정기관의 연계·조정 방향, 국토논단, 제260호

※ 본 자료는 국토연구원에서 수시과제로 수행한 ‘양진홍·이미영·정우성·김병국·임정빈·전용태·최민나, 2019, 지역균형발전을 위한 통합적 지역발전체계 구축 기초연구, 세종: 국토연구원’의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

양진홍 국토계획·지역연구본부 연구위원(jhyang@krihs.re.kr, 044-960-0161)
이미영 국토환경·자원연구본부 부연구위원(mylee@krihs.re.kr, 044-960-0171)
정우성 국토계획·지역연구본부 연구위원(wsjeong@krihs.re.kr, 044-960-0207)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

