

행정안전위원회 공청회 자료집

지방분권 및 균형발전에 관한 통합 법률 제정안 입법 공청회

박 기 관(상지대학교 교수)

| 일 시 | 2023년 2월 22일 (수) 14:00

| 장 소 | 국회행정안전위원회 회의실 (본청 445호실)

국회행정안전위원회
법안심사제1소위원회

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」 진술 요지

박기관(상지대학교 교수)

I 추진 배경

- 지방분권과 균형발전은 밀접한 관련이 있으나, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(이하 ‘지방분권법’)에 따른 자치분권 위원회(이하 ‘분권위’)와 「국가균형발전 특별법(이하 ‘국가균형발전법’)에 따른 국가균형발전위원회(이하 ‘균형위’)로 추진체계가 분산됨에 따라 지방분권과 균형발전의 연계 측면에서 한계가 있음
 - 자치분권종합계획과 균형발전계획이 각각 수립되고 개별 추진됨에 따라 지방의 입장에서 지방분권-균형발전 정책의 효과 체감이 어려움
- 지방분권 및 균형발전 관련 계획과 과제·시책을 연계하고 통합적인 추진체계를 만들기 위해 「지방분권법」과 「국가균형발전법」 통합 추진

II 「지방분권법」 - 「균형발전법」 통합 필요성

- 분절적으로 추진된 지방분권-균형발전정책의 효과성 부족
- 그간 지방분권과 균형발전이 각각 추진되었음에도 지난 20년간 인구·경제의 수도권 집중, 지방소멸 등 지역 불균형 문제 심화
 - ※ 수도권 인구는 전체의 50.3%(’21년), 지역내총생산(GRDP)은 전체의 52.6%(’20년)
- 지방분권 없는 균형발전은 중앙 입장에서 진행되어 지방이 필요로 하는 정책 추진에 한계가 있었고, 균형발전 없는 지방분권은 오히려 지역간(수도권-비수도권) 불균형을 심화시킬 우려가 있음
 - ※ (예) 시·도에 자주조세권 부여시, 국가의 지자체간 재정격차 보완기능 축소

□ 지역 입장에서 지방분권과 균형발전은 분리될 수 없는 동전의 양면

- 지방분권과 균형발전은 모두 지자체를 대상으로 하는 정책이라는 점에서 양 정책을 수행하는 지역 입장에서는 동전의 양면과 같음
- 특히, 지역에서 지방분권-균형발전정책 중 지역에 필요한 정책을 선택하여 지방시대 종합계획에 반영함으로써 맞춤형 발전 가능
 - ※ (예) 지자체의 기업 유치시, 기회발전특구를 통한 획기적인 세제 혜택 제공은 물론, 교육자유특구를 통한 우수한 교육환경 제공으로 이전기관 임·직원들의 정착 유인

□ '지역이 주도하고 국가가 지원하는' 새로운 발전전략 제시

- 지방분권과 균형발전의 전략적 연계는, 지역 발전의 수단을 경제적 분야(공공기관 이전 등)뿐만 아니라 행정·재정적 분야(초광역 협력, 세제 개편 등)까지 다양화할 수 있다는 점에서 지역발전의 시너지 확보 가능
 - ※ (예) 지자체 경계를 초월한 메가시티 조성을 통해 수도권에 대항가능한 경제권 형성
 - 중앙-지방간 관계인 '지방분권'과 수도권-非수도권간 관계인 '균형발전'의 테두리를 넘어, 지역의 일은 지역이 스스로 결정하는 통합적 정책 추진으로 국민 누구나 균등한 기회를 갖는 지방시대 구현
- ⇒ 지역이 주도하고 국가가 지원하는 방식의, '분권형 균형발전'이라는 새로운 지역발전전략을 제시

Ⅲ 통합법률안의 주요 내용

❖ (제명) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

- '지방분권'을 통해 지역이 주도성을 확보하고, 지역 간 불균형을 해소하여 '균형발전'을 효과적으로 구현하겠다는 의미

< 통합법률 구성(안) : 5장, 92개 조문 >

구 분	주요 내용	비고
제1장 총칙	· 목적, 정의, 국가와 지방자치단체의 책무 등	종합
제2장 지방시대 종합계획	· 지방시대 종합계획, 시도 및 부문별 계획 수립 등	종합
제3장 지역균형발전시책과 지방자치분권과제의 추진 ↑ ※ 지방시대 국정과제 관련 신규 업무 포함	· 제1절 균형발전: 혁신도시, 공공기관 지방이전 등	균형법
	· 제2절 지방분권: 권한이양, 지방행정체제 개편 등	분권법
	· 제3절 통합지자체: 통합절차, 예산·재정상 특례 등	분권법
제4장 지방시대위원회	· 위원회의 설치·기능, 기획단 조직, 이행력 확보	종합
제5장 지역균형발전특별회계	· 계정, 관리·운용, 세입, 세출 등	균형법

□ 목적 (제1조)

- 지역 간 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전과 지방 자치분권을 통해 지역이 주도하는 균형발전을 추진함으로써 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대를 구현하고자 함

□ 지방시대 종합계획의 수립 (제6조 ~ 제11조)

- 정부는 시·도에서 작성하는 ‘시·도 지방시대 계획’을 기초로, 중앙 부처의 ‘부문별 계획’을 반영한 ‘지방시대 종합계획(5년 단위)’을 수립·시행함으로써 지방자치분권과 지역균형발전 간의 유기적 연계 도모
- 종합계획은 국무회의 심의를 거쳐 대통령 승인으로 확정, 국회 보고
- 지방시대위원회는 매년 수립되는 시·도, 부문별 시행계획의 추진 실적을 평가하여 시행계획에 대한 지자체 및 관계기관의 이행력 확보

< 지방시대 종합계획(안) >



□ 지역균형발전시책 및 지방자치분권과제 (제12조 ~ 제61조)

- (균형발전) 성장촉진지역 등 개발, 기업·대학 및 공공기관의 지방

이전 등을 통해 지역맞춤형 지역균형발전을 추진하고자 함

- 국정과제에 포함된 기회발전특구 지정 등에 관한 근거규정 신설

○ (지방분권) 권한이양·사무구분체계와 특별지방행정기관 정비, 지방행정체제 개편 등을 통해 지역 주도 균형발전의 제도적 기반 마련

- 국정과제에 포함된 교육자유특구 설치·운영을 국가의 책무로 규정

○ (통합 지자체) 시·군·구 통합의 구체적인 절차, 통합 지자체에 대한 조직·예산 등 행·재정적 특례, 대도시의 사무·재정 특례 등을 규정

□ 지방시대위원회 (제62조~제71조)

○ (위원회) 지방분권과 균형발전의 통합적 추진체계

- (구성) 위원장·부위원장 각 1명 포함, 33명 이내의 위원으로 구성

당연직 위원(16)	+	위촉위원(17)
기재·교육·과기·행안·문체·농림·산업·복지·환경·고용·국토·해수·중기부장관, 국조실장 + 시도지사·시군구청장협의회 대표자		지방분권·균형발전 전문가(대통령 위촉) ※ 과반수는 1년 이상 非수도권에 주소를 둔 자

※ 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 회의에 참석할 수 있는 사람
여기부장관, 법제처장, 대통령비서실의 지방자치분권 또는 지역균형발전을 보좌하는 수석비서관, 그 밖에 안건과 관련하여 위원장이 회의 참석 필요성을 인정하는 중앙행정기관의 장

- (기능) 분권위·균형위 기존 기능 외에 지방시대 국정과제 등 총괄

① 자치분권종합계획 및 시행계획의 수립·점검·평가 등	(기존)분권위 기능
② 국가균형발전계획 수립·평가, 공공기관 지방이전 지원 등	(기존)균형위 기능
③ 지방시대 국정과제 총괄, 지방분권-균형발전 정책 연계 등	신규 기능

○ (심의·의결) 지방자치분권 및 지역균형발전의 기본 방향과 관련 정책 조정, 지방시대 관련 국정과제 총괄·조정·점검 및 지원 등

- (보고·점검) 위원회의 심의·의결사항 및 지방분권·균형발전 정책의 추진상황을 대통령에게 정기적으로 보고하여 관계기관의 이행력 확보
 - 기관별 이행상황을 점검하여 그 결과를 국무회의에 보고하고, 필요시 중앙지방협력회의에도 보고하게 하여 지방의 입장에서 중앙부처의 지방분권-균형발전 정책 추진상황을 점검할 수 있는 절차 마련
 - 위원회는 매년 전년도 지방분권 및 균형발전 관련 추진현황과 성과에 관한 연차보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 함(~정기회 개최 전)

□ **지역균형발전특별회계 (제72조~제92조)**

- 지방시대 종합계획 및 지역균형발전 시책 지원 관련 사업의 효율적 추진을 위해 지역균형발전특별회계를 설치·운영

IV 송재호의원과 김성원의원의 대표발의안 비교 검토

참고 1 통합법률안과 송재호의원 대표발의안 비교

① 제명 상이

통합법률안(정부안)	송재호의원안
◦ 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법	◦ 지방자치분권 및 국가균형발전 에 관한 특별법

② 특수상황지역에 「섬발전촉진법」상 개발대상섬 모두 포함

- 국토부의 성장촉진지역(183개)과 행안부의 특수상황지역(188개)로 별도 관리함에 따른 불편을 최소화하기 위해 행안부로 일원화 추진

현 행		개 정
「섬발전촉진법」상 개발대상섬 (371개, 행안부) ※ 「균형발전법」에 따라 시·군별 이원화 관리	→ 성장촉진지역 (국토부) 183개 섬(15개 군)	(1) 개발대상 섬 (371개) = 특수 상황지역 (371개) (3) (행안부)
	→ 특수상황지역 (행안부) 188개 섬(21개 시·군)	

③ 국가균형발전의 날 신설

※ 기존 「균형발전법」 제3조의2와 동일

④ 지방시대위원회 존속기간(5년) 삭제

※ 경제조직과, 존속기간 명시 요청

⑤ 지방시대위원회 구성 변경

	통합법률안(정부안)	송재호의원안
구성	◦ 위원장·부위원장을 각 1명씩 포함한 총 33명 이내의 위원으로 구성	◦ 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 총 34명 이내의 위원으로 구성
당면직	◦ 16명 - 기재·교육·과기·행안·문화·농림·산업·복지·환경·고용·국토·해수·중기부장관, 국조실장, 시도·시군구청장협의회 대표자	◦ 7명 - 기재·행안·산업부장관, 국조실장, 대통령비서실 균형발전 정무직 비서관, 시도·시군구청장협의회 대표자
위촉	◦ 17명 - 대통령이 위촉 - 1년 이상 수도권 아닌 지역에 주소를 둔 사람	◦ 27명 - 지방4대협의체 등 각 단체 추천위원을 포함하여 대통령이 위촉하는 17명 - 국회의장이 추천한 10명 - 2년 이상 수도권 아닌 지역에 주소를 둔 사람
필요시 참석	◦ 여가부장관, 법제처장, 그 밖의 중앙행정기관의 장	◦ 교육·과기·문화·농림·복지·환경·고용·국토·해수·중기부·여가부장관, 법제처장, 그 밖의 중앙행정기관의 장

⑥ 행정안전부 장관의 권한·역할 강화

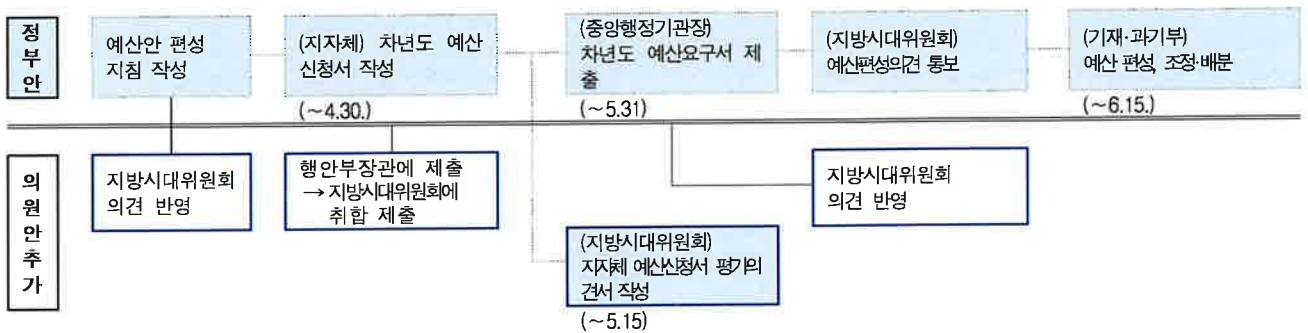
	통합법률안(정부안)	송재호의원안
간사	◦ 지방시대기획단 단장	◦ 행안부장관
성과 보고	◦ 지방시대위원회에서 전년도 지역균형발전 성과보고서 작성 및 국회 제출	◦ 행안부장관이 지방시대위원회 심의를 거쳐 전년도 지역균형발전 성과보고서 작성 및 국회 제출
균특운용	◦ 기재부장관	◦ 행안부장관

⑦ 지방시대위원회 심의·의결 및 평가, 권고 등의 실효성 강화

	통합법률안(정부안)	송재호의원안
추진 상황 보고	◦ 지방시대위원회 심의·의결 사항과 지방 분권-균형발전 관련 정책의 추진사항을 대통령에게 보고	◦ 지방시대위원회 심의·의결 사항과 지방 분권-균형발전 관련 정책의 추진사항을 대통령과 중앙지방협력회의에 보고
보고 사항 이행	◦ 지방시대위원회의 보고 내용을 통보 받은 중앙행정기관 및 지방자치단체는 신속히 실천계획 수립, 지방시대위원회 제출, 필요한 조치 이행	◦ 지방시대위원회의 보고 내용을 통보 받은 날부터 90일 이내에 중앙행정기관 및 지방자치단체는 신속히 실천 계획 수립, 지방시대위원회에 보고
점검 결과에 따른 조치	◦ 지방시대위원회는 점검 결과에 따라 중앙행정기관의 장 및 지자체장에게 필요한 조치 권고 - 중앙행정기관의 권한이양 지연에 대해서만 기한을 정하여 필요한 조치(처리결과 통보)	◦ 지방시대위원회는 점검 결과에 따라 중앙행정기관의 장 및 지자체장에게 필요한 조치 권고 - 중앙행정기관의 권한이양 지연에 대해서만 권고 이후 90일 이내 시한까지 처리 후 보고 - 권고 미이행시 사유 보고 - 지방시대위원회는 점검결과나 권고사항 보고사항을 공표할 수도 있음
이행 권고	(없음)	◦ 지방시대위원회는 부문별, 시도 발전 계획과 그에 필요한 예산 등에 조정, 이를 관계기관에 이행 권고할 수 있음 - 특별한 사유 없으면 기관은 이에 따라야함

⑧ 균형발전회계 명칭 변경(지역균형발전특별회계 → 국가균형발전특별회계), 제주·세종계정 외에 강원·전북특별자치도계정 추가

⑨ 예산안 편성 시 지방시대위원회의 의견을 반영하도록 의무화



참고2

김성원의원 대표발의안 비교

* 「지역균형발전과 지방자치분권에 관한 특별법(안)」, '22.12.13. 발의

	통합법률안(정부안)	김성원의원안
제명 순서 변경	<ul style="list-style-type: none"> ◦ ‘지방자치분권’을 ‘지역균형발전’보다 먼저 서술 - 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ ‘지역균형발전’을 ‘지방자치분권’보다 먼저 서술 - 지역균형발전과 지방자치분권에 관한 특별법
균형발전의 날	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기념일 관련 규정 없음 ※ 「각종기념일 등에 관한 규정」 개정 논의 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ ‘지역균형발전의 날’ 지정·운영
균형발전사업 대상지역	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기회발전특구, 공공기관 지방이전 등 각종 균형발전 대상에서 수도권 배제 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기회발전특구, 공공기관 지방이전 등 각종 균형발전 대상에서 수도권 내 인구감소지역 포함 - 지역 교육여건 개선과 인재 양성 - 기회발전특구 지정·지원 - 기업 및 대학의 지방이전 등 - 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 활성화 - 혁신도시 지정 - 상생형지역일자리사업 선정·지원
지방자치와 교육자치 관계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육자치와 지방자치의 통합 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육자치와 지방자치의 연계·협력
교육자유특구	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육자유특구의 설치·운영에 관한 근거 규정 有(타법률 위임) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육자유특구의 설치·운영에 관한 구체적인 절차 규정 - 시·도지사가 교육부장관에게 지정 신청(시·도교육감 의견 수렴) → 지방시대위원회 심의·의결로 교육자유특구 지정 - 기타 교육자유특구 지정 등에 관한 사항은 따로 법률로 정함
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육자유특구는 ‘지방자치분권과제’에 포함(제3장 제2절) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육자유특구는 ‘지역균형발전시책’에 포함(제3장 제1절)
주민자치회	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민자치회에 관한 행·재정적 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민자치회에 관한 행·재정적 지원 외에 주민자치회 운영경비의 예산 계상 추가
지방시대위 위촉위원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방시대위원회 위촉위원 구성시, 비수도권에 1년 이상 주소를 둔 자를 과반수 이상 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방시대위원회 위촉위원 구성시, 비수도권 또는 수도권 내 인구감소 지역에 1년 이상 주소를 둔 자를 과반수 이상 포함

지방시대위원회 · 자치분권위원회 · 국가균형발전위원회 개요

구분	지방시대위원회	자치분권위원회	국가균형발전위원회
근거	<ul style="list-style-type: none"> 「지방분권 및 균형발전특별법」 제62조 	<ul style="list-style-type: none"> 「지방분권법」 제44조 	<ul style="list-style-type: none"> 「국가균형발전법」 제22조
성격	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 소속 자문위 (소관부처 : 행안부, 기재부, 산업부) 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 소속 자문위 (소관부처 : 행안부) 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 소속 자문위 (소관부처 : 기재부, 산업부)
위원	<ul style="list-style-type: none"> 33명(위촉직 17명, 당연직 16명) ※ 임기 2년 ※ 위원장 1명, 부위원장 1명(모두 위촉위원) 	<ul style="list-style-type: none"> 27명(위촉직 24명, 당연직 3명) ※ 임기 2년 ※ 위원장 1명(위촉위원), 부위원장 2명 (1명은 위촉위원, 1명은 행안부장관) 	<ul style="list-style-type: none"> 34명(위촉직 19명, 당연직 15명) ※ 임기 2년 ※ 위원장 1명
위촉직	<ul style="list-style-type: none"> 17명 - 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 대통령이 위촉 ※ 과반수는 위촉일 현재 1년 이상 非수도권에 주소를 둔 자 	<ul style="list-style-type: none"> 24명 - 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 대통령이 위촉 ※ 대통령 추천 6명, 국회의장 추천 10명, 「지방자치법」 제182조에 따른 지자체장 등 협의체 대표자가 2명씩 추천하는 8명 	<ul style="list-style-type: none"> 19명 - 지자체 협의체 대표자가 추천한 자 - 균형발전에 학식과 경험이 풍부한 자 ※ 과반수는 위촉일 현재 1년 이상 非수도권에 주소를 둔 자
당연직	<ul style="list-style-type: none"> 16명 - 기재·교육·과기·행안·문체·농림·산업·복지·환경·고용·국토·해수·중기부장관, 국조실장 및 시도·시군구청장協 대표자 	<ul style="list-style-type: none"> 3명 - 기재·행안부장관 및 국무조정실장 	<ul style="list-style-type: none"> 15명 - 기재·교육·과기·행안·문체·농림·산업·복지·환경·여가·국토·해수·중기부장관 및 시도지사·시군구청장協 대표자
존속기간	<ul style="list-style-type: none"> 5년(시행일~) 	<ul style="list-style-type: none"> 5년('18.3.20.~'23.3.19.) 	<ul style="list-style-type: none"> 없음
기능	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권-균형발전 기본방향, 정책 조정 지방분권-균형발전 국정과제 총괄·지원 지방시대종합계획(시·도, 부문별) 수립 균형발전·지방분권정책 운영·분석·평가 기회발전특구의 지정·지원 관련 	<ul style="list-style-type: none"> 자치분권 종합계획(시행계획) 수립 자치분권 추진과제의 점검 및 평가 지자체 통합의 기준·방안·조정 지방행정체제 개편 관련 의견수렴 읍·면·동 주민자치기구 설치, 기능·운영 	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전 기본방향·관련 정책 조정 국가균형발전계획(시·도, 부문별) 수립 국가균형발전정책 조사·평가·조정 국가균형발전특별회계 운용 의견제출 공공기관 지방이전, 혁신도시 활성화 관련