

GLOBAL TRENDS

세계지방자치동향

미국

- ▶ 매사추세츠주의 행정체제 개편:
카운티 정부 폐지와 지역 협력 거버넌스 구축

일본

- ▶ 일본 지방행정체제의 변천과 헤이세이 대합병의 교훈:
자치와 효율의 균형

독일

- ▶ 독일의 특별지방자치단체 연합

한국

- ▶ 5극 3특 주도의 행정체제 개편 방향 논의

한국

- ▶ 행정체제 개편을 위한 5극 3특의 지방재정 운영 방안





행정체제 개편을 위한 5극 3특의 지방재정 운영 방안

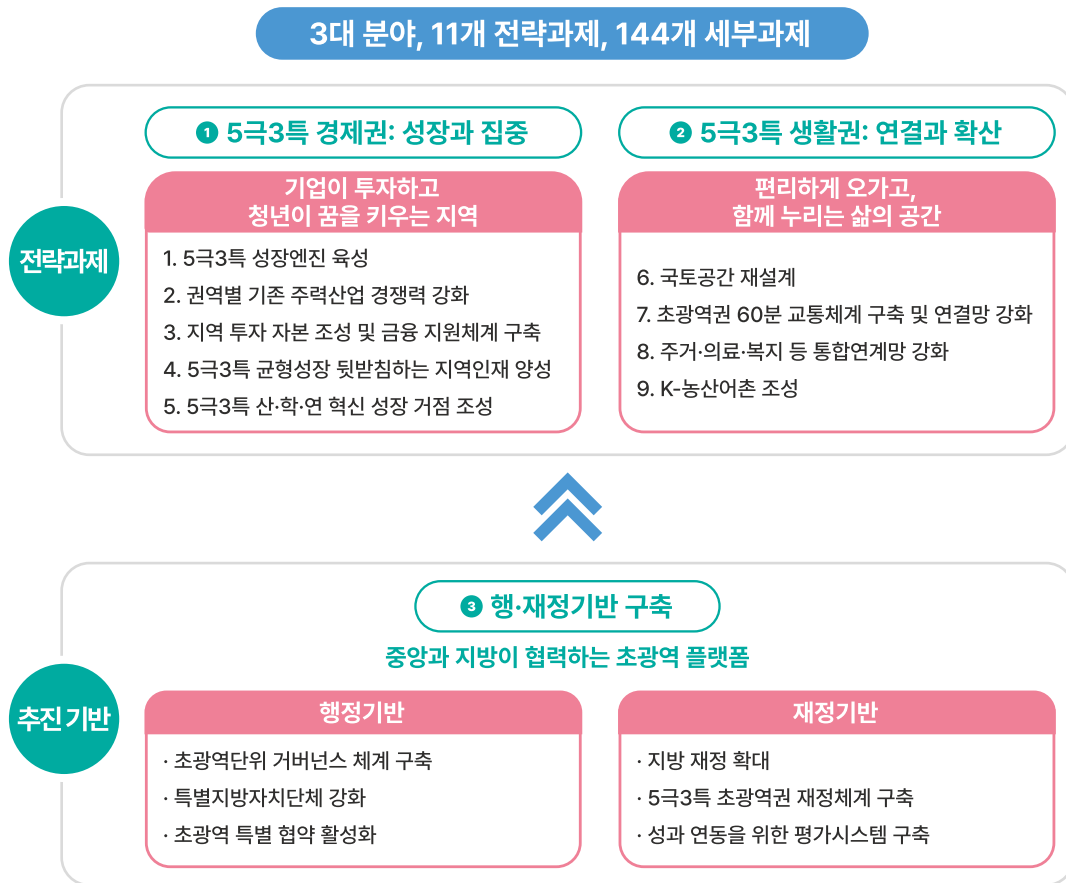
1. 5극 3특의 주요 내용

▶ 지방시대위원회 ‘5극 3특 국가균형성장 추진 전략 설계도’ 의결

- ▶ 국민주권정부 출범 후 국정운영 5개년 계획이 마련됨에 따라 이를 구체적으로 반영하기 위한 지방분권 및 균형발전 정책의 새로운 전략을 제시함
- ▶ 현 정부의 국정 목표 중 하나인 ‘모두가 잘사는 균형성장’을 실현하기 위한 것으로 5극 3특 경제권, 5극 3특 생활권, 5극 3특 추진 기반의 3대 분야와 144개 세부과제로 구성됨

▶ ‘5극 3특 국가균형성장 추진 전략 설계도’ 세부내용

- ▶ 5극 3특 경제권은 성장과 집중에 가치를 두고 기업이 투자하고 청년이 꿈을 키우는 지역을 만들기 위해 5극 3특 성장엔진 육성, 권역별 기존 주력산업 경쟁력 강화, 지역 투자 자본 조성 및 금융 지원체계 구축, 지역인재를 양성하기 위해 산학연 혁신 성장 거점 조성을 제시함
- ▶ 5극 3특 생활권은 연결과 확산이라는 대전제로 누구나 어디서든 편리하게 오가며 함께 누리는 삶을 위해 17개 시·도 단위 행정체제에서 5극 3특으로 국토공간 재설계, 초광역권 60분 교통체계를 구축하는 등 연결망 강화, 주거·의료·복지 등 통합연계망 강화, K-농산어촌 조성으로 사람과 사람, 지역과 지역 연결을 의미함
- ▶ 중앙과 지방이 협력하는 초광역 플랫폼을 위한 행·재정 기반 구축으로서, 먼저 행정적 기반은 권역별 메가시티단위로 거버넌스 체계 구축, 특별지방자치단체 권한을 강화함과 동시에 2-3개 지방 정부 간 광역연합 출범 지원, 중앙-지방-민간 3자 간 초광역특별협약 활성화, 다부처 협력사업에 대한 통합 공모를 도입해 중앙과 지방이 협력하는 초광역 플랫폼 구축을 제시함
- ▶ 그리고 재정적 기반으로, 예산편성 사전조정권 강화, 지특회계 내 초광역특별계정 신설 및 포괄보조를 대폭 확대하여 지방 재정의 자율성 확대, 성과 연동을 위한 평가시스템을 구축하여 책임성 강화, 균형성장 기대효과를 측정하여 효과가 높은 사업에 인센티브를 부여하는 등 지방을 우대하는 예산 배분체계 마련을 위해 균형성장영향평가제도를 도입하고 지방 우대 기준을 적용한다는 것임
- ▶ 지방시대위원회는 이와 같은 3대 분야, 11개 전략과제, 144개 세부과제 이행을 위해 향후 권역별 간담회에서 지역 주민의 의견을 청취하고 수렴하는 과정을 통해 지속적으로 고도화해 나갈 계획이라고 밝힘



[그림 1. 5극3특 국가균형성장 추진 전략 설계도]

자료 : 지방시대위원회(2025)

2. 5극 3특의 지방재정 운영 논의 필요성

- ▶ ‘5극 3특 국가균형성장 추진 전략 설계도’는 초광역 거버넌스로 행정이 신속하게 추진되고, 지역균형발전특별회계 내 초광역특별계정 신설과 포괄보조 규모를 확대함으로써 재정체계의 권역 중심 재설계를 강조함
 - ▶ 행정 기반을 위해 기존 17개 시·도의 분절과 경계를 넘어 권역(초광역) 단위 거버넌스를 제도화하고, 특별지방자치단체를 활성화와 함께 중앙-지방-민간이 한 팀으로 움직이는 ‘초광역특별협약’을 가동하여 부처별 산재된 사업을 권역별 패키지로 묶어 신속 추진함
 - ▶ 또한 다부처 협력사업은 개별 공모 방식에서 통합 공모 방식으로 전환하여 지자체가 예측 가능하게 준비하고 현장 집행 속도와 공정성을 높일 수 있도록 하고, 5극 3특이 주도적으로 발전 전략을 추진할 수 있도록 맞춤형 권한이양을 추진할 예정임
 - ▶ 재정 기반을 위해 예산편성 사전조정권을 지방시대위원회에 두어 강화하고, 지역균형발전특별회계 내 초광역특별계정 신설 및 포괄보조 규모를 확대할 예정이라는 것임
 - ▶ 뿐만 아니라 포괄보조 규모를 대폭 확대하고, 기존에는 시·도 단위 사업 예산 지원 방식에서 시·도를 연계 통합하는 초광역 사업에 대한 지원 강화를 위해 초광역특별계정을 신설하고, 권역별 메가시티의 성과 실적 평가 결과 등에 따라 성과를 연동하는 등 5극 3특 지원 재정체계를 구축하고자 함

- ▶ 그리고 균형성장영향평가제도를 도입하여 지역에 미치는 효과를 사전에 점검하고 지방을 우대하는 예산 배분체계를 마련하여 지자체의 자율성 및 책임성 강화를 제시함
- ▶ 제도는 개인보다 영속성 또는 지속성을 지니는 것으로써 조직의 권한 배분 방식이나 정책 수단, 규범, 규칙을 의미하며, 제도 설계에 있어서 제도의 환경을 분석하는 것이 선행되어야 함
- ▶ 특히, 지역균형발전특별회계는 과거 참여정부에서 도입된 이후 재정 규모 및 재정지원 형태, 집행기관의 특성, 평가 방법의 개선 등 끊임없는 비판이 제기됨에 따라 제도 변화가 요구됨

3. 정책제언

- ▶ 포괄보조 규모 확대의 방향성 제고
 - ▶ 포괄보조란 중앙정부의 이전 자원 중 하나로 재정지원을 받는 지방정부가 사업운영에 재량을 가지고 포괄적인 기능적 영역에 사용될 수 있게 법적 공식에 따라 배분되는 재원으로써 사업별 보조금이 아닌 지자체 직접 실링 요구에 대하여 배분하고 실링 내에서 사업 예산을 편성하는 제도임
 - ▶ 현재 지역균형발전특별회계는 포괄보조를 지향하고 있으나 실제 추진 방법은 개별사업 단위에 대한 예산을 지원하는 국고보조금 형태와 차별성이 없음
 - ▶ 더욱이 초광역특별계정의 신설은 지특회계 총규모를 단계적으로 확대하는 것이나, 이는 지자체 자율 편성도 아니며, 부처 직접편성으로서 지방자치단체의 포괄보조와 괴리가 발생함
 - ▶ 포괄보조 규모의 확대보다 재정지원 방식의 변화를 통해 지방자치단체의 재량과 필요에 따른 정책 추진을 위한 제도 개선이 필요함
- ▶ 지역균형발전특별회계 내 신설 계정의 유용성 논의
 - ▶ 지역균형발전특별회계는 참여정부 당시 프랑스의 국가균형발전을 벤치마킹하여 추진되었으며, 이를 위한 예산 규모를 약 50조 원으로 계획하였으나 예산 부족으로 인해 기존 지방양여금을 이어받은 형태임
 - ▶ 제도 도입 이후 지원계정과 자율계정 외 제주와 세종 계정이 신설되었고 특례시, 특별자치도가 출범함에 따라 관련 지자체의 계정 신설을 요구함
 - ▶ 그러나 포괄보조 규모 확대는 지원계정의 사업을 자율계정으로 이전하는 것인지 불명확하며, 자율계정의 확대라고 하더라도 예산 확보의 방향이 요원함
 - ▶ 기존 제주와 세종 계정의 경우도 실질적인 효과를 담보할 수 없는 상황이므로 초광역계정 신설 외에도 제도 도입 이후 한 번도 수정되지 않은 예산 배분 산정공식의 수정이 필요함

➔ 지방시대위원회의 역할 검토

- ▶ 지방시대위원회는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제62조에 의해 설립된 대통령 소속 자문위원회로서 심의·의결기구임
- ▶ 따라서 지방시대위원회는 기획재정부나 교육부와 같이 정책집행 기관으로서 권한과 역할과 차이가 있음
- ▶ 특히, 지방분권 성격의 지방자치와 중앙집권 성격의 지역 균형이 공존하는 것이 정책집행상 모순된 결과를 야기할 수 있음
- ▶ 이를 위해 지방자치분권과 지역 균형발전이 요구되는 것을 구분하여 접근할 필요가 있으며, 지방시대위원회가 실질적인 정책을 집행할 수 있도록 행정기구화 및 관련 법률을 제정할 필요가 있음

➔ 성과 평가제도의 개선

- ▶ 지역균형발전특별회계의 성과 평가는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제11조에 따라 매년 시·도 시행계획, 부문별 시행계획 및 초광역발전시행계획의 추진 실적을 평가해야 함
- ▶ 평가는 현 상황을 인지하고 현재보다 나은 미래를 현재로 견인하는 매우 중요한 정책 과정으로서 해당 법률에 따라 정성적·정량적인 방법을 병행하고 있으나 사회 및 제도의 환경 변화에 대응하지 않은 채 상대평가 및 평가의 본질적 성과를 거두기 어려운 지표 구성 등으로 평가가 지속되고 있음
- ▶ 또한 우수성과는 타 지자체 확산을 위한 홍보와 인센티브가 병행되어야 하며, 미흡 평가는 제도 개선을 위한 조치가 이루어져야 함에도 불구하고 우수와 미흡의 차이가 미온적임
- ▶ 지속적인 제도개선을 위해 매년 평가지표에 대한 검토가 필요하며, 투명하고 철저한 평가 절차를 통해 정부의 자율성과 책임성이 강화될 필요가 있음

참고문헌

- ➔ 지방시대위원회(2025). ‘수도권 일극에서 ‘5극 3특’으로, 대한민국 성장지도 바뀐다.’(2025년 9월 30일 보도자료)

황해동 부연구위원

한국지방행정연구원 지방재정경제실

smarhd@krila.re.kr