
국가균형발전을 위한 법제 연구

이준호·나채준·양태건



국가균형발전을 위한 법제 연구

A Legal Study on National Balanced Development

연구책임자 : 이준호(한국법제연구원 연구위원)

Lee, Joon-ho

나채준(한국법제연구원 연구위원)

Na, Chae-joon

양태건(한국법제연구원 부연구위원)

Yang, Tae-gun

2018. 10. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연 구 진

연구책임	이준호	한국법제연구원	연구위원
	나채준	한국법제연구원	연구위원
	양태건	한국법제연구원	부연구위원
심의회위원	최철호	청주대학교	교수
	최 유	한국법제연구원	연구위원
	김수홍	한국법제연구원	부연구위원
	백옥선	한국법제연구원	부연구위원

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 정부 주인의 국가균형발전정책 검토 필요

- 국가균형발전과 관련하여 현재 정부의 국정운영 5개년 계획의 “5대 국정목표 20대 국정전략 100대 국정과제”에서 국정목표로서 “고르게 발전하는 지역”을 설정하고 국정전략으로서 “골고루 잘사는 균형발전”을 수립하였음
- 4대 복합-혁신과제에서 “국가의 고른 발전을 위한 균형발전”을 과제로서 선정함으로써 국가균형발전에 대한 중요성을 강조하고 있음

▶ 균형발전정책과 관련 법제의 특징

- “국가균형발전”의 정책목적은 단일한 정책과 소수의 법률로서 달성할 수 없는, 다원적 정책고려 및 법제도 운영의 다각적 교차에 의하여 달성될 수 있음
- 국가균형발전특별법 단일 법률에 의하여 추진되는 정책이 아니라, 관련된 다수의 법률이 개별적인 입법목적에 따라 추진되면서, 궁극적으로 국가균형발전이라는 단일의 목표를 달성하는 것이 주요 목적이라고 할 수 있음

▶ 균형발전정책의 목적 달성을 위한 법제 기반 연구 필요

- 균형발전정책의 방향성과 정책기반을 제공하는 법제도의 상호간 정합성과 시행의 효율성 및 타당성에 관하여 해당 법률을 분석하여 정책과 법제가 체계적으로 조화됨으로써 균형발전정책의 궁극적인 목적을 달성할 수 있는 법제도 개선방안의 제시를 연구의 목적으로 함

II. 주요 내용

▶ 균형발전정책에 관한 이론과 정책의 변화

- 고전적 성장이론과 균형발전 이론 : 성장과 효율을 중시하는 이론에서 형평과 균형을 중시하는 이론으로 변화
- 이론적 변화에 따른 정책의 변화 : 개발중심의 정책과 법제도 운영에서 분배와 균등, 삶의 질을 중시하는 정책과 법제도 운영으로 변화

▶ 현행 균형발전정책의 내용

- 인적 측면, 공간적 측면, 산업적 측면에 따른 정책 분류
- 삶의 질 향상과 농어촌 환경 개선 정책 추진
- 도시재생과 인구감소지역 지원 정책 추진
- 클러스터 중심의 선택과 집중에 의한 산업정책 추진

▶ OECD 지역정책 분석기준

- 지역정책의 목표, 법적·제도적 체계, 거버넌스를 기준으로 분석
- 지역정책의 목표 : 성장, 경쟁력, 지역불균형 해소 등의 이슈
- 법적·제도적 체계 : 도시·농어촌 정책, 클러스터 등 정책수단, 예산 등이 이슈
- 거버넌스 : 지방분권, 지역간 거버넌스, 평가와 모니터링 등이 이슈

▶ 제도개선 사항

- 지역인재의 지속가능한 양성을 위하여 산학협력 강화 및 산학융합지구의 적용 확대 및 활성화 필요
- 도시생활 제고를 위한 스마트도시 시행지역의 확대
- 인구감소지역 지원을 위한 독립 법률 제정 필요
- 수도권규제 합리화를 위하여 수도권 내 낙후지역 등 규제완화 개선
- 국가균형발전특별법의 개별 조문에 따른 별도 추가 입법 제정 필요

- 지역지정에 의한 규제특례제도의 합리화를 위하여 정부내 규제개선절차의 타당성 및 신속성 확보방안 마련 필요
- 지방중소기업 지원을 위한 개별 입법 제정 필요
- 지역산업육성을 위한 기본적인 법제도 마련 필요
- 지역금융활성화를 위한 인센티브 제공의 법정화 필요
- 지역정책의 컨트롤타워 구축 및 지역지원기관에 대한 평가제도 마련 필요
- 관계부처 협의의 내실화와 실무협의제도의 법정화 필요

Ⅲ. 기대효과

- 균형발전정책의 법제도적 기반에 대한 입법론적 검토자료 제공
 - 균형발전정책 및 관련 법제에 관한 이슈별 법제도적 개선방안 제공
 - 균형발전정책 소관 부처의 해당 법률의 입법론적 개선방안 제공
- ▶ 주제어 : 국가균형발전, 지역산업육성, 혁신클러스터, 지역인재양성, 삶의 질

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Reviewing balanced national development policies

- In the “5 Goals, 20 National Policy Strategies and 100 National Affairs” of the government's five-year national affairs plan, the government has set up a balanced regional development as the national goal.
- In the four complex-innovative tasks, the government emphasizes the importance of balanced national development

▶ Characteristics of Balanced Development Policy and Related Laws

- The policy objectives of “national balanced development” can be achieved through the multidisciplinary intersection of policies and multidisciplinary policy consideration and legal system operations that cannot be achieved by only a few laws
- The main purpose of this policy is to achieve the single goal of balanced national development, as many relevant laws are pursued for individual legislative purposes, not by a single policy under the Special Act on Balanced National Development

▶ A Study on the Legislation Based on the Goal of Balanced Development Policy

- The purpose of this research is to present measures for improvement of the legal system that can achieve the ultimate goal of balanced development policies by systematically harmonizing policies and regulations by analyzing the mutual convergence and effectiveness of legal systems providing direction and basis for balanced development.

II. Major Content

▶ Changes in Balanced Development Policy

- Classical growth theory and balanced development theory : The change from theory that values growth and efficiency to theory that values equity and balance
- Changes in policy according to theoretical changes : Changes from development-oriented policy and legal system operation to distribution, equality, and quality of life policy

▶ Contents of current Balanced Development Policy

- Categorization of policies according to the human, spatial, and industrial aspects
- Promoting policies for improving the quality of life and improving the environment in farming and fishing villages

- Implementation of policies to support urban regeneration and population reduction areas
- Selection of cluster-centric and implementation of industrial policies through concentration

▶ OECD Regional Policy Analysis Criteria

- Analysis based on regional policy goals, legal and institutional framework, and governance
- Goal of regional policy: issues such as growth, competitiveness, and regional imbalance
- Legal and institutional system: issues such as urban and rural policies, policies such as clusters, budgets, etc.
- Governance: decentralization, cross-regional governance, assessment and monitoring issues

▶ Institutional improvement

- Strengthen industrial cooperation and expand and revitalize the application of the Industrial-Academic Convergence Zone for sustainable development of local human resources

- Expansion of smart city enforcement area to improve urban life
- Independent legislation is required to support the population reduction area
- Improving deregulation in the metropolitan area, such as underdeveloped areas, to rationalize the regulation of the metropolitan area
- Need to enact additional legislation in accordance with individual provisions of the Special Act on Balanced National Development
- Feasibility of the regulatory improvement procedure in the government and preparation of a plan to secure fastness in order to rationalize the regulatory specialization system based on local regulations
- Individual legislation is required to support small and medium-sized businesses
- Need to prepare a basic legal system for regional industrial development
- Need to legalize the provision of incentives to revitalize regional finance
- Need to establish a control tower for regional policy and prepare an evaluation system for regional support agencies

- Internal negotiation of the relevant ministries and legalization of the working-level consultative system

III. Expected Effects

- Providing legislative review data on the legal basis of the balanced development policy
 - Providing legal improvement measures for each issue regarding balanced development policies and related legislation
 - Providing legislative improvement measures for the relevant laws of the subordinate departments of balanced development policies
- ▶ **Key Words : National balanced development, Regional Industrial development, Innovative cluster, Regional human resources development, Quality of life**

요 약 문	5
Abstract	9

제1장 서론 / 19

제1절 연구의 목적	21
제2절 연구의 방법 및 범위	27

제2장 국가균형발전정책의 이론적 배경 및 추진 / 35

제1절 균형발전에 관한 이론적 전개	37
I. 개 요	37
II. 성장과 효율을 중시하는 이론	39
III. 균형과 분배를 중시하는 이론	49
IV. 성장과 혁신이 융합된 이론	55
V. 지역의 삶의 질을 강조한 이론적 변화	65
제2절 균형발전이론에 따른 정책의 변화	67
I. 전통적 지역발전이론에 따른 지역정책의 변화	67
II. 변화된 지역발전이론에 따른 지역정책	76
제3절 현행 국가균형발전정책의 내용	83
I. 국가균형발전 비전과 전략	83
II. 국토관련 균형발전정책	103

제3장 국가균형발전정책의 법제도적 분석 / 109

제1절 국가균형발전의 법적 개념	111
I. 국가균형발전의 개념적 논의의 필요성	111
II. 국가균형발전의 개념	112
III. 국가균형발전의 법적 성격	117
IV. 지방분권과 국가균형발전의 관계	123
V. 지방분권과 국가균형발전의 규범 사례	129
VI. 국가균형발전법제의 분류	140
제2절 균형발전정책에 관한 정부추진과제의 분석	154
I. 국가균형발전 정책과제별 관련 법률	154
II. 인적 측면과 삶의 질에 관한 균형발전전략	172
III. 공간적 측면과 지역지원에 관한 균형발전전략	205
IV. 산업적 측면과 지역산업에 관한 균형발전전략	237
제3절 OECD 지역정책기준에 따른 분석	282
I. OECD 지역정책 분석기준의 개요	282
II. OECD 지역정책 분석기준의 구체적 내용	285
III. 균형발전법제에 대한 OECD 지역정책 분석기준의 검토	322

제4장 국가균형발전을 위한 법제 개선 방안 / 401

제1절 인적 측면의 균형발전에 관한 법제 개선	403
I. 지역인재 양성을 위한 산학협력	403
II. 스마트도시에 의한 삶의 질 제고	414
III. 인구감소지역 지원	419

제2절 공간적 측면의 균형발전에 관한 법제 개선	425
I. 수도권 규제의 합리화	425
II. 국토계획법과 균형발전과의 관계	432
III. 공간적 범위의 지정에 의한 지원과 규제특례	459
제3절 산업적 측면의 균형발전에 관한 법제 개선	477
I. 지방중소기업 육성을 위한 법제도 기반 조성	477
II. 지역산업육성을 위한 법제도 마련	480
III. 지역금융 활성화 방안	515
IV. 지역정책 컨트롤타워 구축 및 지역지원기관 평가	522
V. 관계부처 협의 제도	526
제4절 균형발전 재정지원에 관한 법제 개선 방안	531
I. 국가균형발전과 지방재정조정제도	531
II. 우리나라 지방재정조정제도	532
III. 지방재정의 문제점과 제도개선	545

제5장 결론 / 555

참고문헌	565
------------	-----

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 방법 및 범위

제1장 서론

제1절 연구의 목적

국가균형발전정책은 「국가균형발전특별법」이 제정된 이전부터 이미 중요한 국가의 중
요정책으로서 논의되고 추진되어 온 정책이다. 경제개발 초기시절부터 국가의 균형 있는
발전과 지역발전은 중요한 화두였으며, 경제상황별로 또는 경제성장수준별로 다각적인
논의와 검토를 통하여 발전적인 형태의 모습으로 국가균형발전정책은 변화하였다.

국가균형발전정책은 국가적인 차원에서 전 국토를 대상으로 하는 광범위하고 포괄적
이며, 따라서 균형과 형평의 원칙이 강하게 요청되는 정책의 특징을 가지고 있음과 동시
에, 지역별로 발전수준과 낙후도 등의 차이가 발생함으로써, 지역별 발전격차로 인한 지
역이기주의의 경향이 발생할 수 있는 특징을 가지고 있다. 따라서 “균형발전”이라는 목적
을 달성하기 위한 정책과 법제는 형평과 공평을 준수하기 위한 획일적이고 통일적일 성
격의 제도운영이 요청됨과 동시에, 지역이기주의의 경향이 발생함에도 불구하고 특정 지
역에 대한 선택과 집중의 지원이 이루어지는 정책수단을 선택하기도 한다.

국가균형발전과 관련하여 현재 정부는 국정운영 5개년 계획의 “5대 국정목표 20대 국
정전략 100대 국정과제”에서 국정목표로서 “고르게 발전하는 지역”을 설정하고 국정전
략으로서 “골고루 잘사는 균형발전”을 수립하였다. 또한, 별도로 선정된 4대 복합·혁신
과제에서 “국가의 고른 발전을 위한 균형발전”을 과제로서 선정함으로써 국가균형발전
에 대한 중요성을 강조하고 있다. 현재 정부가 발표가 국정운영 5개년 계획의 내용 중
에서 국가균형발전에 관한 내용은 다음과 같다.

< 국정과제 78 : 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 >

◆ 추진체계

- 국가균형발전위원회 명칭 복원 및 위상 강화를 통해 강력한 균형발전 지원체계를 구축하고 지역의 자율·책임성 강화

◆ 세종시 육성

- 명실상부한 행정중심복합도시 기능 수행을 위해 중앙행정기관 추가 이전, 서울-세종 고속도로 조기 구축 등 추진

◆ 혁신도시 중심 클러스터 육성

- 이미 조성된 혁신도시 중심으로 신산업 테스트베드 구축, 기업유치 등을 통해 혁신클러스터 조성
- 이전 공공기관 특성과 연계하여 스마트시티 기술을 적용하고, 창업·정주공간 확충 및 필요시 구도심 도시재생 병행
- 속도감 있는 새만금 사업추진을 위해 공공주도 매립, 국제공항·신항만 등 물류교통망 조기 구축

◆ 산업단지 혁신

- 업종 고도화를 넘어 도시재생과 연계한 창업·혁신, 문화·복지공간까지 아우러진 산업단지 혁신 2.0 추진

※ 출처 : 국정기획자문위원회, 국정운영 5개년 계획 - 국민의 나라 정의로운 대한민국, 문화체육관광부(2017.10), p.123

이상과 같은 국정운영 5개년 계획에 근거하여 2018년 2월 1일에는 현 정부가 추진할 “국가균형발전 비전과 전략”에 관하여 발표하였다. 이때 발표된 “국가균형발전 비전과 전략”의 내용은 명실상부하게 향후 국가균형발전의 정책방향과 구체적인 내용의 제시라고 할 수 있다. 이러한 정부의 발표내용은 국가균형발전과 관련된 정책을 추진하는 정부 부처와 지방자치단체 그리고, 지역정책과 관련을 가지는 민간부문에게까지 중요한 시그널을 제시하는 정책발표라고 할 수 있다.

한편, 국정운영 5개년 계획에서 발표된 4대 복합·혁신과제에서는 국가균형발전과 관련하여, “국가의 고른 발전을 위한 균형발전”이라는 타이틀로 다음과 같이 국정과제의 내용을 제시하고 있다.

< 4대 복합·혁신과제 4 : 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전 >

◆ 국가균형발전 거버넌스 및 지원체계 개편

- 지역발전위원회 개편, 균형발전 관련 정책 조율기능 강화
- 지역발전특별회계를 개편하여 지역의 자율성을 점차 확대하되, 중앙-지방 간 협약제도 시행을 통한 성과 평가 등 책임성도 확보

◆ 혁신도시 중심으로 신지역성장 거점 구축

- 혁신도시별 특성과 여건을 고려한 종합발전계획을 수립하고, 혁신공간으로 성장하기 위한 인프라를 적기 구축
 - 스마트시티 기술 적용, 지역인재 채용 할당제 도입, 입지규제 최소화·투자선도지구 지정 등 지원방안 다각화
 - 구도심 도시재생과 연계하여 창업 및 정주 공간 등을 제공
- 혁신도시, 인근 산업단지 등을 중심으로 14개 시도별 국가혁신클러스터 선정, 지역산업 발전 생태계 조성
 - 혁신클러스터 내 신산업 테스트베드 조성 및 실증 프로젝트 추진, 산학연 복합지원시설 구축 및 산·학·연·관 협의회 출범
 - 대기업 본사 유치 등 대규모 투자를 혁신 클러스터에 유치하기 위해 세제·보조금 지원, 규제완화 등 인센티브 제공

◆ 인재와 신산업이 모이는 산업단지 혁신

- 업종 고도화(굴뚝형 → 지식·첨단형)를 넘어서 도시재생과 연계한 창업·혁신공간, 문화·복지공간이 어우러진 산업단지 혁신 2.0 추진
 - 주거·보육·문화·복지시설 등 범부처 산단 환경개선사업을 일자리위원회 주관 합동공모방식으로 통합·확대
 - 유희부지를 활용하여 지식기반사업 집적지구를 지정하고 지식산업센터(제조업·IT·지원시설 입주 복합건물), 주거·편의시설을 연계 설치

- 산단 내 산학연 네트워크를 활성화하고, 산단 내 대학캠퍼스를 유치하여 공동R&D, 인력 양성, 취업 연계를 추진하는 산학융합지구 조성
- 제조·생산 공정에 ICT 접목 스마트공장 산단 내 집중 보급
- 테크노파크의 산학연 공동R&D 및 사업화 지원기능을 강화하여 지역특화산업 및 스타기업을 육성

※ 출처 : 국정기획자문위원회, 국정운영 5개년 계획 - 국민의 나라 정의로운 대한민국, 문화체육관광부(2017.10), pp.170~173

상기 정부의 현재 정책방향을 보면 알 수 있듯이, 균형발전정책은 매우 많은 방향성과 이슈를 갖고 있는 정책이다. 구체적인 법제도적 이슈와 관계없이 일반적인 정책추진과 지원프로그램으로 정책이 추진된다는 오해가 있을 수도 있다. 즉, 예산과 재정을 확보하여 낙후지역과 지역불균형 발생지역에 대한 지원만이 균형발전정책의 전부라는 오해를 가질 수 있다. 그러나, 이러한 생각은 큰 오해이며, 잘못된 판단이라고 할 수 있다. 이러한 이유는 균형발전정책은 이제 단순한 지원정책의 차원이 아니라, 다양한 이해관계를 해소시키고, 지속가능한 균형과 형평을 유지하면서, 광범위한 영역에서의 지역발전으로 이어지게 해야 할 복합적인 “제도”로서 자리 잡아야 할 정책이라고 볼 수 있기 때문이다.

즉, 현행법상 “국가균형발전”의 개념은 다양한 부문이 반영되어, 다각적인 측면이 고려되어야 할 융복합적인 개념으로 파악되고 있다. 현행 「국가균형발전특별법」에서는 “지역발전”이란 “자율과 창의를 기반으로 지역별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활기반을 확충하고, 지역경제를 활성화함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력을 강화하는 것”을 의미한다.

2017년에 국회에 제출되어 2018년 3월 27일부터 시행중에 있는 개정 「국가균형발전특별법」에서는 “지역발전”을 “국가균형발전”으로 전환한 표현을 사용하면서, “국가균형발전”이란, “지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써

삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것”으로 정의규정을 개정하였다.

이에 추가하여 “지역혁신”의 개념을 정의규정에 별도로 규정하였는데, “지역의 인적·물적자원개발과 과학기술·산업생산·기업지원·문화·금융 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것”으로 정의하고 있다.

상기한 바와 같은 법적 개념에 따르면, “국가균형발전”의 정책목적은 단일한 정책과 소수의 법률로서 달성할 수 없으며, 다원적 정책고려 및 법제도 운영의 다각적 교차에 의하여 달성될 수 있을 것으로 판단된다. 『국가균형발전특별법』을 기본적인 법률로 하여 추진되어 온 우리나라의 국가균형발전정책은 특정 부처에만 해당되는 정책이 아니라, 범부처적인 추진이 절대적으로 필요한 정책으로서 융복합적 성격이 강하게 나타나는 정책이라고 할 수 있다. 따라서 『국가균형발전특별법』 단일 법률에 의하여 추진되는 정책이 아니라, 관련된 다수의 법률이 개별적인 입법목적에 따라 추진되면서, 궁극적으로 국가균형발전이라는 단일의 목표를 달성하는 것이 주요 목적이라고 할 수 있다.

균형발전정책의 융복합적 성격은 다양한 분야에서 선순환적인 순기능이 융복합적으로 발휘되어야 궁극적으로 완성된 효과를 나타낼 수 있다는 점이 강조된 특징이라고 할 수 있다. 즉, 국토, 재정, 산업, 개발, 교통, 지방자치, 생활 등 사람에게 필요한 모든 조건을 균일한 발전수준으로 향상시키는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서, 균형발전정책은 범부처·다부처 정책 및 사업으로 추진되며, 이에 따라서 다수 소관 부처의 소관 법률에 의하여 개별 법률의 입법목적을 실현시키기 위하여 시행되고 있다.

상기한 바와 같이, 현재 정부가 추진하고 있는 균형발전정책은 국정과제와 4대 혁신·복합과제로서 구체화되고 있는 바, 실질적인 특징은 다양한 이슈를 포함하고 있으며, 이를 해결하기 위하여 해당되는 다양한 법제도의 운영이 필요하게 된다. 따라서 궁극적으로 효과적이고 타당한 균형발전정책을 추진하기 위해서는 현행 균형발전 관련 법률에 대하여 포괄적·총론적 측면의 검토와 개별적·각론적 검토가 동시에 이루어져야 할 필요성이 제기된다.

포괄적·총론적 검토라 함은, ① 균형발전정책의 근간이 되는 기본적인 법률(『국가균형발전특별법』, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 등)과 개별 법률간의 체계정합성 및 유기적 관계의 검토, ② 균형발전정책의 추진을 위한 법제도적인 추진체계 및 수단의 적정성의 검토, ③ 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담 및 기능 조정에 관한 법제도적인 분석, ④ 지원·진흥에 관한 법률과 관리·계획에 관한 법률 상호간 체계정합성 등에 대한 법제도적 검토 및 분석을 의미한다.

개별적·각론적 검토라 함은, ① 균형발전정책을 위한 법제도적 이슈 검토, 즉 특정지역지원, 지역·지구지정제도, 개발사업, 지역산업 및 지방기업 육성 등에 관한 검토와 ② 소관부처의 개별 해당 소관법률의 균형발전 이슈별 검토 및 ③ 균형발전 관련 법률의 개별적인 타당성 및 적정성 등의 검토 및 분석을 의미한다.

본 연구에서는 상기한 포괄적·총론적 검토와 개별적·각론적 검토를 수행함에 있어서, 현재 정부가 발표한 국가균형발전정책의 정책과제별로 부합되는 내용을 중심으로 연구를 수행하도록 한다. 따라서 상기한 포괄적·총론적 검토와 개별적·각론적 검토의 항목별 해당사항에 관한 지엽적인 검토는 지양하고, 현행 정책에 시사점을 제공할 수 있는 현황분석과 정책과제 관련 제도개선사항을 제시할 수 있도록 한다.

본 연구는 현재 정부가 추진하고 있는 국가균형발전정책의 법제도적 기반에 관한 검토 및 개선방안 제시와 함께, 상기한 바와 같은 균형발전정책의 방향성과 정책기반을 제공하는 법제도의 상호간 정합성과 시행의 효율성 및 타당성에 관하여 해당 법률을 분석하여 정책과 법제가 체계적으로 조화되고 효율적으로 시행됨으로써 균형발전정책의 궁극적인 목적을 달성할 수 있는 법제도 개선방안의 제시를 연구의 목적으로 한다.

제2절 연구의 방법 및 범위

본 연구의 목적은 현재 정부가 추진하고 있는 국가균형발전정책의 법제도적 기반에 관한 검토와 분석을 통하여 향후 정책추진에 바람직한 법제도적 기반 제공을 가능하게 하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 지금까지 추진해 온 국가균형발전정책과 법제의 변화 및 현재 제시되고 있는 정책과 정책추진의 기반을 제공하는 법제도에 대하여 사전적으로 쟁점과 핵심을 파악하여야 할 것이다. 이를 위하여 기존의 선행연구에서 검토해 온 관련 이슈들을 본 연구의 보고서 진행과정에서 관련된 부분에서 언급하기로 한다. 그리고, 기존 선행연구에서 언급된 쟁점과 이슈에 관한 의견을 검토하고, 현재 균형발전법제의 분석을 통하여 현행 정책과 법제도와와의 정합성을 검토함과 동시에, 효율적인 정책추진이 가능하도록 타당한 법제도 마련에 주력하도록 한다.

이상과 같은 본 연구의 목적을 달성하기 위하여, 현재 우리나라에서 국가균형발전정책과 관련을 가지는 법률 및 법제도를 분석함에 있어서 다음 2가지의 방법과 기준을 활용하여 연구를 진행하기로 한다.

첫째, 2018년 2월에 발표된 “국가균형발전 비전과 전략”의 정책내용을 파악하여, 이에 상응하는 또는 이에 기반하는 법제도를 확인하여, 법률과 정책의 부합성 및 정책추진기반의 기능 수행에 대한 적절성과 타당성을 검토한다.

이를 위하여 우선적으로 제2장에서 균형발전에 관한 이론적 배경을 살펴보고, 균형발전이론에 따른 정책의 변화와 OECD 지역정책 분석기준과 같은 국제적 동향을 검토한다. 또한, 기존 균형발전정책에 대한 개관과 함께 이를 평가함으로써 현재 추진중인 균형발전정책에 대한 시사점으로서 활용될 수 있도록 한다.

이를 바탕으로 하여 제3장에서 균형발전정책에 관한 정부추진과제의 법제도적인 분석을 시도한다. 현재 발표된 “국가균형발전 비전과 전략”의 정책내용은 구체적인 세부과제까지 제시되어 있기 때문에, 제시된 내용을 추진하기 위한 법제도적 기반을 확인하고, 추진과제의 달성을 위하여 해당 법률과 법제도를 분석함으로써, 유의미한 시사점 도출을

가능하게 할 수 있도록 한다. 특히, “국가균형발전 비전과 전략”에서는 인적, 공간적, 산업적 측면의 3가지 추진전략을 제시하고 있으므로, 이를 분류기준으로 하여 분석대상의 법률을 확정하고, 일반적인 법정정책 측면의 분석에 기초한 연구를 진행한다.

둘째, 2010년에 발간된 OECD 보고서의 지역정책 분석기준은 다소 시기적으로 오래된 기준으로 평가될 수 있지만, 아직까지 해당 관련 보고서의 업데이트된 내용이 발표되고 있지 않으며, 당시에 발표된 지역정책 분석기준은 여전히 의미가 있는 것으로 판단됨으로써, 현재 우리나라에서 시행되고 있는 균형발전 관련 법제도의 분석에 대한 기준과 도구로써 활용한다.

OECD 보고서의 지역정책 분석기준은 법률적 측면의 기준이 아니라, 오로지 정책에 대한 분석기준으로 작성되었다는 한계점이 있다. 그러나, 균형발전법제의 특성이 다분히 정책법제로서의 특성이 가능하다는 점에 착안하여, 정책적 분석기준임에도 불구하고, 현행 우리나라 법률에 대한 분석기준으로 활용하여 균형발전정책에 부합하는지의 여부에 관한 평가를 한다.

다만, 다수의 OECD 회원국을 대상으로 한 분석기준이기 때문에, 포괄적이고 개괄적으로 적용될 수 있는 기준이 제시되었다는 평가가 가능하다. 따라서, OECD 지역정책 분석기준은 우리나라 법체계에 완전히 부합되는 기준이 될 수는 없지만, 거시적이고 종합적인 법제도 분석과 평가의 도구로서 활용되었다는 의미와 취지에 주안점을 두어, 분석과 검토를 진행한다.

제4장에서는 상기한 2가지 방식에 의한 분석과 검토를 기반으로 하여 구체적인 법제 개선방안을 도출한다. 법제개선방의 도출을 함에 있어서 상기한 정부의 정책인 “국가균형발전 비전과 전략”의 내용에 부합할 수 있도록, “인적 측면에 관한 법제 개선 방안”, “공간적 측면에 관한 법제 개선 방안”, “산업적 측면에 관한 법제 개선 방안”으로 분류하여 법제 개선 방안 및 시사점을 도출한다. 본 연구가 특정 소수의 법률을 연구대상으로 하지 않고, 균형발전정책에 관련되는 포괄적인 법률군을 대상으로 하는 연구이기 때문에, 대상법률의

지역적인 부문 보다는 대상법률의 전체적인 취지와 기능, 다른 법률과의 관계, 종합적인 향후 입법추진 방향 등에 중점을 두고 법제 개선 방안과 시사점을 분석·도출하도록 한다.

특히, 제4장에서는 제3장에서의 분석과 현황파악을 기반으로 하고 있지만, 우리나라의 국가균형발전정책에 부합하는 법제도 개선이라는 연구목적에 추구하기 위하여, 현재 정책에서 제시하고 있는 내용 및 OECD 지역정책 분석기준에 해당되지 않는 내용으로서, 최근에 이슈가 되거나, 검토가 필요한 항목까지 포섭하여 검토한다.

※ 참고 법률

< 도시정책 관련 주요 법률 >

법률제명	공포일
스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률	08.03.28
도시재정비 촉진을 위한 특별법	05.12.30
도시개발법	00.01.28
도시 및 주거환경정비법	02.12.30
도시교통정비 촉진법	86.12.31
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	07.01.11
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	13.06.04
기업도시개발 특별법	04.12.31
도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	08.03.28
지방소도읍 육성 지원법	01.01.08
전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	05.01.14
도시형소공인 지원에 관한 특별법	14.05.28
도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률	11.11.22
도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	07.12.21

※ 출처 : 필자 작성

< 농어촌·해양 관련 관련 법률 현황 >

법률제명	공포일
해양수산발전기본법	02.11.14
신항만건설 촉진법	96.12.31
어촌특화발전 지원 특별법	12.05.23
어촌·어항법	05.05.31
해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법	16.05.29
연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률	11.07.25
항만법	67.03.30
수산업·어촌 발전 기본법	15.06.22
연안관리법	99.02.08
농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률	09.04.01
농업·농촌 및 식품산업 기본법	99.02.05
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	04.03.05
농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법	80.12.31
농어촌정비법	94.12.22
농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	13.06.04
농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법	04.01.29
농어촌도로 정비법	91.12.14
낙농진흥법	67.01.16
축산계열화사업에 관한 법률	12.02.22
도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	07.12.21
간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률	12.01.17
농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	13.06.04
귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률	15.01.20

※ 출처 : 필자 작성

< 소관부처별 국가균형발전정책의 중요법률 >

소관부처	법률제명	공포일
산업 통상 자원부	국가균형발전특별법	04.01.16
	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	02.12.30
	외국인투자 촉진법	98.09.16
	노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법	15.01.06
	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률	70.01.01
	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	91.01.14
국토 교통부	국토기본법	02.02.04
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	02.02.04
	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률	08.03.28
	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	07.12.27
	도시재정비 촉진을 위한 특별법	05.12.30
	새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법	12.12.11
	도시개발법	00.01.28
	수도권정비계획법	82.12.31
	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	07.01.11
	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	13.06.04
	기업도시개발 특별법	04.12.31
	지역 개발 및 지원에 관한 법률	14.06.03
산업입지 및 개발에 관한 법률	90.12.27	
도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	08.03.28	
행정 안전부	지방공기업법	69.01.29
	서해 5도 지원 특별법	10.12.27

소관부처	법률제명	공포일
행정 안전부	소하천정비법	95.01.05
	도서개발 촉진법	86.12.31
	접경지역 지원 특별법	00.01.21
	지방소도읍 육성 지원법	01.01.08
해양 수산부	해양수산물발전기본법	02.11.14
	신항만건설 촉진법	96.12.31
	어촌특화발전 지원 특별법	12.05.23
	어촌·어항법	05.05.31
	해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법	16.05.29
	연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률	11.07.25
	항만법	67.03.30
	수산업·어촌 발전 기본법	15.06.22
연안관리법	99.02.08	
중소 벤처 기업부	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	05.01.14
	도시형소공인 지원에 관한 특별법	14.05.28
	지역신용보증재단법	99.12.31
	지역특화발전특구에 대한 규제특례법	04.03.22
과학 기술 정보 통신부	연구개발특구의 육성에 관한 특별법	05.01.27
	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	11.01.04
	첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법	08.03.28
농림 축산 식품부	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	04.03.05
	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률	14.06.03
	도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률	11.11.22
	농어촌정비법	94.12.22

소관부처	법률제명	공포일
농림 축산 식품부	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률	09.04.01
	낙농진흥법	67.01.16
	축산계열화사업에 관한 법률	12.02.22
	도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	07.12.21
	간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률	12.01.17
	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	13.06.04
	귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률	15.01.20

※ 출처 : 필자 작성

제2장 국가균형발전정책의 이론적 배경 및 추진

제1절 균형발전에 관한 이론적 전개

제2절 균형발전이론에 따른 정책의 변화

제3절 현행 국가균형발전정책의 내용

제2장

국가균형발전정책의 이론적 배경 및 추진

제1절 균형발전에 관한 이론적 전개

I. 개요

국가균형발전정책은 대부분의 국가에서 중요 아젠더로 삼고 중요 정책테마로서, 이미 오래전부터 지역경제학을 중심으로 이론적 전개가 진행되어 왔다. 특히, 단순히 지역에 국한된 사항만을 이론적으로 해석하는 것이 아니라, 성장과 분배 등 경제학적 중요 이슈가 총 망라되어 하나의 큰 이론적 담론을 형성하여 왔다. 우리나라의 균형발전정책이 논의되기 시작된 시점에서는 이미 집적되고 숙성된 균형발전이론을 검토하여 정책수립 및 시행을 시도하였다.

우리나라의 국가균형발전정책의 중심이 되는 「국가균형발전 특별법」의 제정당시에는 기존에 논의되었던 다양한 지역성장이론들에 대한 검토 및 분석을 통하여 이를 정책화시키고, 정책추진을 위한 법제도 기반으로 「국가균형발전 특별법」의 제정을 추진하였다고 볼 수 있다. 「국가균형발전 특별법」의 제정당시 국내 선행연구에서는 국가균형발전의 개념과 이론적 검토와 분석을 통한 균형발전정책에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.¹⁾

1) 성경룡, 국가균형발전의 비전과 전략, 자치발전(2004.1), pp.26~27.

국가균형발전은 ‘지역간 발전의 기회균등을 통해 국토공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것’을 의미한다. 이러한 새로운 패러다임에 입각한 국가균형발전이 목표로 하는 것은 ‘전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설’이다. 지난 시기 우리는 국가주도 압축성장을 통해 빠른 속도로 산업화에 성공하였다. 그러나 중앙집권체제 하에서 추진된 일극집중형 발전모델은 수도권과 지방의 정체에 따른 국가경쟁력약화와 국민분열이라는 국가적 난제를 초래하였다. 우리에게 부닥친 이러한 문제들을 미처 해소하지 못한 가운데 우리는 세계화와 지식정보화라는 세계사적 변화를 맞이하고 있다. 이 같은 새 시대에는 부가가치 창출의 원천이 노동·자본에서 기술·정보를 기반으로 한 지식으로 변화하고 있으며, 국가차원이 아닌 지역차원 조직이 핵심 경제단위로 부상함으로써 지역경쟁력이 국가경쟁력의 근원이 되고 있다. 이는 경제활동이 세계화됨에 따라 대학, 기업 및 여타 혁신주체들간 상호작용이 ‘국가’보다 훨씬 역동적이고 신축적인 ‘지역’을 단위로 이루어지고 있기 때문이다. 따라서 우리가 집권-집중의 폐해를 극복함과 동시에 세계사적 환경변화에 기민하게 대응하기 위해서는 새로운 분권-분산 발전모델로의 전환이 불가피하다.

상기한 국내 선행연구는 「국가균형발전 특별법」의 제정 당시에 우리나라가 추진해야 할 균형발전정책의 방향성을 제시하고 있으며, 이러한 방향성에 대해서는 성장과 효율, 공평과 균형이라는 기존의 지역정책에 관한 다양한 이론적 논의와 검토가 반영된 의견으로 분석된다. 즉, 「국가균형발전 특별법」의 제정 시기인 2000년대까지 국내외적으로 변화된 지역정책의 경험과 성과 그리고 발생된 문제점의 해소방안 등의 결과로서 균형발전정책의 방향과 「국가균형발전 특별법」의 입법목적은 나타내는 의견이라고 분석된다.

이상과 같이 균형발전정책은 축적된 이론의 배경과 정책경험을 바탕으로 추진되는 특징이 있으며, 「국가균형발전 특별법」은 정책추진을 위한 법제도적 기반조성과 시스템을 제공하는 역할을 수행한다고 할 수 있다. 따라서, 국가균형발전정책과 관련된 법제도는 법체계적인 제도가 우선되어 이를 기반으로 추진되는 경우라기보다는, 균형발전이라는 정책이슈를 해결하기 위한 정책과 이론적 연구가 선행되고, 이를 제도화하여 안정적이고 효율적으로 시행하기 위한 제도기반을 제공하는 성격을 가진다. 따라서 법리적인 체계보다는 법정정책 측면에서의 검토와 논의가 필요하며, 기본적으로 경제학적이고 행정학적인 측면의 이론적인 타당성을 정책수립시에 확보하고 이를 제도적으로 정비하기 위한 정책

수단으로서의 균형발전법제의 효용성이 인정되는 경우가 법제도적 논의의 중심이라고 할 수 있다.

이하에서는 기존에 논의되었던 균형발전에 관한 이론적 전개를 정리한 내용이다.

II. 성장과 효율을 중시하는 이론

지역정책 또는 균형발전정책은 유사한 측면이 있기 때문에, 혼용하여 사용하는 경우가 매우 많다고 할 수 있다.²⁾ 사실상 특정한 지역을 발전시키기 위한 미시적인 접근이 지역정책의 핵심이라고 볼 수도 있으며, 거시적인 측면에서 한 국가에서의 지역전체를 고르게 발전시킬 수 있는 방안을 제시하는 것이 지역정책의 핵심이라고 볼 수도 있다. 지역산업정책³⁾과 지역정책 및 균형발전정책과의 구체적 관계를 제시하고 있는 국내 선행연구에서는 다음과 같이 지역정책의 특성과 변화에 대하여 설명하고 있다.⁴⁾

전통적인 의미에서의 지역산업정책은 지역간 발전격차 완화라는 지역정책 쪽에 무게중심이 있었다. 여기에서 지역의 산업 육성은 지역간 발전격차를 완화하기 위한 수단일 뿐이다. 가령 상대적 저발전지역에 입지하는 기업에 대해 보조금을 지급하여 기업을 유치하는 영국의 지역선별보조금(RSA)⁵⁾과 같은 정책은 지역발전(지역간 격차완화)을 위해 저발전

2) 본 연구에서도 지역정책과 균형발전정책의 차이점과 유사점을 특별하게 취급하여 연구를 추진하지 않았다. 이에 대한 논의는 매우 심도있는 검토와 분석이 필요하여, 본 연구의 범위에는 포함시키지 않았다. 다만, 우리나라에서의 지역정책은 균형발전정책을 중심으로 계획되어 추진되었으며, 지역정책의 핵심적인 관점이 “균형발전”의 측면에서 논의된다는 점을 중시하여, 본 연구 전반에 있어서는 지역정책과 균형발전정책을 혼용하여 사용하고, 특별한 차별점에 관한 검토는 수행하지 않았다.

3) “지역산업정책”의 개념, 범위, 기능 등은 별도의 논의가 필요한 개념으로서 본문에서는 논의를 생략하였다. 다만, “지역산업정책”에 관하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “지역산업정책”을 개념화하고 있다. 즉, “지역산업정책은 ‘지역’의 ‘산업’을 발전시키기 위해 ‘중앙정부’가 추진하는 정책으로서 ‘지역정책’과 ‘산업정책’의 성격을 동시에 보유하고 있다. 정책기조와 대상지역, 정책수단의 측면에서 상충이 불가피한 바, 지역정책은 지역 간 발전격차의 완화를 목표로 하는 행평성 지향 정책이며, 산업정책은 지역산업의 경쟁력 제고를 목표로 하는 효율성 지향정책이라고 할 수 있다”라고 “지역산업정책”을 개념화한 내용을 제시하고 있다. (오명준, 지역산업 육성정책의 현황과 과제, 경북테크노파크·영남대학교 지역연구개발클러스터사업단 포럼 자료집(2011.5.27.), p.1)

4) 김영수·김찬준·송우경, 광역경제권에 기반한 지역산업 육성방안, 산업연구원(2008), pp.180~181.

5) 영국의 지역산업보조금인 RSA에 관한 연구를 수행한 국내 선행연구에서는 RSA의 정책목표에 관하여, 다음과 같이 기술하고 있다. 즉, “RSA는 지역산업보조금이다. 따라서 도로, 상·하수도 등의 기반시설의 정비나 확충처

지역에 산업을 이식시키는 것이라고 할 수 있다. 이것은 산업의 경쟁력 제고보다는 지역의 고용확대, 지역자원의 활용 차원에서 접근한 것으로 산업정책적 고려는 없다고 할 수 있다. 이러한 지역산업정책의 성격에 일대 변화가 발생한 것은 1990년대에 들어 산업클러스터가 산업정책의 중요한 접근방법으로 등장하면서부터이다. 산업클러스터에 이르러서 산업경쟁력 제고라는 산업정책과 지역간 격차완화라는 지역정책의 조화와 결합이 가능하게 되었다. 산업클러스터론은 경제·사회문제에 대한 지역적 접근을 새롭게 강조하는, 이른바 신지역주의(new regionalism)의 대표적 이론 중의 하나이다.⁶⁾ 신지역주의하에서 지역산업정책은 더 이상 지역간 격차완화라는 전통적 정책목표에 한정되지 않는다. 클러스터정책과 결합한 신지역주의의 지역산업정책은 산업경쟁력의 제고라는 산업정책의 목표를 동시에 구현하고 있다. 기존의 지역산업정책이 낙후지역에 산업을 이식하는 데 중점을 두었다면, 새로운 패

럼 한 지역의 물리적 공공재를 구축하는데 소요되는 보조금이 아니라 기업프로젝트의 지원을 통해 지역발전을 도모하려는 산업보조금이다. 영국에서 RSA 프로그램 운영의 논리적 근거는 지역에 차별적으로 영향을 가하고 지역 노동시장의 경직성을 유발하는 시장실패 때문이다. 둘째는, 지역경제가 의존하는 산업에서 노동수요의 장기간 감소에 따른 실업과 고용기회의 지속적 격차를 완화시키기 위한 사회적 목적에서이다. 마지막으로, 외국인 투자를 유치하고 그에 따른 경제적 편익을 누리려는 목적 때문이다. 이에 따라 고용기회의 확대, 경쟁력 향상, 그리고 외국인 직접투자의 유치가 RSA의 정책목표로 제시된다. 기본적으로 RSA는 지역 고용사정 악화를 저지하는데 주안점이 있었던 것이 사실이다. 하지만 최근에는 경쟁력 향상과 외국인 투자의 유치라는 정책적 목표가 많이 강조되고 있다. 「1995년 지역산업정책 백서(CM 2910)」에서 영국정부는 ‘지원지역에서의 경쟁력 향상의 중요성을 인식하며, 지역산업정책은 경제·사회적 목적 양자를 성취하는 데에 그 목적이 있다’고 언급했다. 이러한 관점은 산업낙후지역이 국가 전체의 경쟁력 향상에 기여할 수 있다는 점을 드러내는 새로운 인식의 전환이다. 또한 RSA가 효과적인 외국인투자 유치수단이 될 수 있다는 점을 강조했다. 그리고 ‘경쟁력이 있는 우리의 미래 : 지식주도경제를 구축한다’라는 제목의 「1998년 경쟁력백서(CM 4176)」에서 영국정부는 지역산업정책의 두 가지 지원 방향을 제시했다. 첫째는 숙련고용기회를 제공하는 양질의 지식기반 프로젝트에 보다 많은 지원을 한다는 것과 둘째는 공격협의를 거쳐 새로운 지원지역을 도입한다는 것이다. 따라서 최근에는 고용기회의 확대라는 사회적 목적과 함께 경쟁력 향상과 외국인투자 유치라는 경제적 목적을 달성하는데 중요한 정책수단으로서 RSA(또는 지역 금융인센티브)가 활용되고 있다.”라고 RSA의 정책목표에 관하여 기술하였다. (정준호, 영국의 지역산업보조금 RSA와 정책적 시사점, 산업연구원(2002), pp.34~35)

- 6) “신지역주의”에 대해서는 다양한 논평과 반대논리 또한 함께 나타나고 있는 개념으로서, 여기서는 이에 대한 반론은 생략하기로 한다. 다만, 국내 선행연구에서는 다음과 같이 신지역주의의 장점을 설명하고 있다. 즉, “구체적으로 신지역주의적 산업정책은 시대적 조류에 부응하는 것으로 전향적 성격을 가진다. 유연적 산업화와 혁신주도형 경제의 창출을 위해 새로운 산업정책으로서 신지역주의 모델이 주요 경제·경영학자들의 화두로 등장하였다. 신지역주의 모델은 근래에 전세계적으로 경제발전 전략으로 각광을 받고 있다. 신지역주의 모델은 WTO 체제 등 새로운 국제경제질서 하에서 국가 및 지방의 산업경제 정책의 핵으로 떠오르고 있다. 세계 각국이 주요 산업클러스터들의 성장세에 주목하고 있고 각 국가들과 지역들은 첨단산업클러스터 개발을 전략적 과제로 삼고 있다. 아일랜드, 중국, 미국, 영국 등이 이 정책을 통하여 극적인 경제발전을 보이고 있다고 볼 수 있다. 한국의 경우 요소공급 주도형 성장의 한계에 직면하여 신지역주의와 같은 새로운 전략이 긴요하게 필요하다고 할 수 있다. 국내 기업들은 임금, 지대 등 생산요소 비용의 상승으로 인해 경쟁력의 추락에 직면해 왔으며 이를 혁신역량 및 신제품개발 능력의 제고를 통해 해소해 나가야 한다. 기업들의 기술혁신 및 제품개발 능력은 기업 자체로서보다는 지역적 수준의 산업 집적과 네트워크를 필요하다고 볼 수 있다.”고 신지역주의에 대한 장점을 설명하고 있다. (권오혁, 신지역주의 전략의 도입과 지역경제 육성 전략, 좋은예산센터, 2005년 7월 28일 제7차 지역비전만들기 워크숍 발표문(2005.7.28.) pp.2~3) (http://goodbudget.kr/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=4322&sid=0090c230b4824619e99c96a3343240b6 : 2018.10.19. 방문)

러다임의 지역산업정책은 낙후지역의 산업클러스터 육성을 통해 산업의 혁신역량 제고와 지역간의 생산성 격차를 줄이는 데 목표를 둔다. 또한 새로운 지역산업정책은 기존의 하향의 중앙집중적 거버넌스 체계에서 벗어나 상향의 분권적 거버넌스 체계를 지향한다.

상기의 국내 선행연구에서 언급하고 있듯이, 지역정책의 다양한 분야와 부문을 포섭하는 정책이라고 할 수 있는 바, 실제로 우리나라 또는 일반적으로 지역산업을 육성하는 목적과 취지가 국가의 균형발전에 초점이 있었다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 어느 한 지역의 산업과 경제를 발전시키는 목적을 해당 지역만을 대상으로 하는 것이기도 하지만, 실제로는 국가 전체를 대상으로 하여 낙후되고 저개발지역을 다른 지역의 수준으로 발전시키려는 궁극적인 목적이 있다고 볼 수 있다. 이러한 배경에서 균형발전정책은 지역정책의 전부를 포섭할 수 있는 수준의 핵심적인 내용이자 목적이라고 할 수 있다. 이러한 배경에서 균형발전에 관한 이론적 전개가 진행되었으며, 정책과 이론 그리고 법제도가 함께 병행되었다고 볼 수 있다.

다만, 현실적인 측면에서 정책을 수행하는 과정에서는 낙후지역에 대한 지원을 해당 지역 자체에 대한 지원을 지양하고, 해당 지역의 경제활성화에 관한 주체 역할을 수행하는 기업을 지원하는 방식으로 이루어진다. 따라서, 기업지원방식에 대한 기준과 제도운영의 범위에 따라서 낙후지역 등에 대한 지원효과가 나타나게 되는 현상이 있다. 이러한 정책수단에서 나타나는 특징은 지방분권⁷⁾ 등 국가 전반에 걸친 거버넌스의 변화와는 다

7) 균형발전과 지방분권에 관한 관계 및 비교분석을 수행한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 균형발전과 지방분권의 차이점을 설명하고 있다. 즉, “추진이념을 보면 자치분권은 자유, 경제, 효율을 중시한다. 지방정부는 주어진 자유를 구현하여 경쟁하고 이를 위하여 효율이 중시된다. 자유로운 경쟁은 지방정부의 자주를 요구하며, 여기에는 참여를 통한 책임이 수반된다. 지역능력의 최적화가 원칙이다. 요약하자면, 시장친화적이라고 할 수 있다. 반면 지역균형발전정책은 평등과 배려 및 형평을 중시한다. 이는 국가의 통합과 통일을 위한 것이며, 최소기준확립(national minimum)의 원칙으로 실현된다. 재원강제배분으로 반시장적 특성을 지닌다. 자치분권은 특정국가의 정치행정상황이 집권적이며 집권의 폐단이 크다는 전체를 가진다. 자치분권을 집권을 타개하지 위한 전략적, 상황적 정책으로 향후 분권의 폐단이 커지면 집권으로 회귀되어야 하는 정책이다. 분권의 폐단으로는 위에서 언급한 경쟁과 효율 중시로 인해 지역 간의 차별이나 갈등이 커지는 경우를 들 수 있다. 반면, 지역균형발전은 지역 격차를 해소하여 지역 간의 갈등을 감소시키는 정책으로, 시간과 공간을 초월하여 적용되는 상시적 정책이다. 자치분권은 재화의 생산방법을 이양하는 수단적 성격의 정책인 반면 지역균형발전은 재화의 이양을 중요한 내용으로 하는 최종목표적 정책이다. 전자는 특구와 같은 차등분권의 경우를 제외하면 모든 지방정부가 대상이다. 때문에 지방정부의 입장에서는 자치분권의 내용이 공유재의 성격을 띠어 무임승차가 가능한데 반하여, 재원의 이양을 주요 내용으로 하는 지역균형발전은 한정적 재원으로 말미암아 배타적인 경쟁이 가미된 사유재산성격의

르게 직접적으로 낙후지역을 지원하는 형태라고 볼 수 있으며, 가장 현실적인 측면의 정책수행과정으로 분석할 수 있다. 이러한 낙후지역으로 기업들이 이전할 수 있는 인센티브 제공함으로써, 낙후지역 자체에 대한 지원의 효과보다는 지역경제주체에 대한 지원이 이루어지게 함으로써, 국가 전반에 걸쳐서 낙후지역과 다른 지역간의 격차를 감소시키는 효과를 목적으로 하게 된다. 우리나라로 지방투자기업에 대한 지원을 별도로 추진하고 있는 바, 해외 사례로서 대표적인 낙후지역의 기업지원방식을 시행하고 있는 영국의 경우는 다음과 같은 형태로 낙후지역지원을 하고 있다.

< 영국의 낙후지역 지원방식 >

영국정부는 투자보조금인 GBI를 활용하여 쇠퇴·낙후지역에서의 기업투자 활성화와 그에 따른 해당 지역의 경제발전(고용창출·유지, 숙련도 및 생산성 향상 등)을 추구한다. 실제로 GBI는 잉글랜드의 Assisted Area에서 고용창출·유지, 숙련도가 일정 기준 이상인 일자리 창출·유지, 생산성 향상 등의 요건을 충족하는 투자를 수행하는 역내·역외기업에게 교부된다. GBI의 교부는 영국정부와 EU의 법규에 근거하지만, 집행권한에 있어서는 지방분권이 이루어지고 있다. 영국의 「산업발전법(Industrial Development Act 1982)」과 EU의 보조금 규정에 근거해서 교부가 이루어지는데, 영국정부와 잉글랜드 9개 Region 각각의 RDA가 분담하여 교부를 집행한다. 기업이 200만 파운드 이상의 GBI를 신청할 경우에는 정부부처인 Department for Business, Innovation & Skills가, 그리고 그 이외의 경우에는 RDA가 담당한다. 신청기업이 GBI를 지급받기 위해서는 해당 기업의 투자가 다음과 같은 요건을 충족해야 한다. GBI의 지급요건은 영국정부의 「산업발전법」과 EU의 보조금규정을 토대로 하고 있는데, 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 신청기업의 투자가 Assisted Area에서 이루어져야 한다.
- ② 신청기업은 신설·증설투자, 생산제품의 다각화, 생산공정 개선 등에 관련된 유형·무형의 자산투자(폐업하거나 폐업위기에 처한 사업체로부터의 고정자산 인수 포함)를 수행해야 한다.
- ③ 신청기업은 GBI의 지급 없이는 Assisted Area에서 투자를 수행할 수 없음을 증명해야 한다.
- ④ 투자를 착수하기 전에, 기업이 GBI를 신청해야 하고 신청기업에게 GBI의 지급을 제안해야(offer) 한다.

정책으로 무임승차가 어렵다"라고 균형발전과 지방분권의 차이점에 관하여 설명하고 있다. (김순은, 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략, 지방행정연구 제32권 제1호, 한국지방행정연구원(2018), p.42)

- ⑤ Assisted Area에서 이루어지는 신청기업의 투자는 일자리를 창출하거나 유지해야 한다. 단, 중소기업에게 10만 파운드 미만의 GBI를 지급하는 경우, 담당 RDA가 재량권을 갖고 일자리 창출 및 유지 요건을 부과하지 않을 수 있다.
- ⑥ 기업투자가 창출하거나 유지시킨 일자리는 일정기간 지속시켜야 한다.
- ⑦ 생산용량의 과잉을 초래할 수 있거나 다른 Assisted Area로부터 일자리를 제거할(displace) 수 있는 투자는 GBI를 지급받지 않을 수 있다.
- ⑧ 일자리의 순증이 없는 이전투자는 GBI를 지급받을 수 없다.
- ⑨ 기업투자는 관련 산업부문 평균 및 전국 평균과 비교해서 생산성을 향상시켜야 하고, 창출하거나 유지시킨 일자리의 대부분에서 숙련도(skill)가 일정기준 이상이어야 한다.
- ⑩ GBI를 지급받은 투자는 관련 고용이 추가 보조금 없이 지속될 수 있도록 이윤성을 확보해야 한다. 특히, 시장감소 또는 과잉공급에 직면한 산업부문의 투자는 GBI를 지급받지 않을 수 있다.
- ⑪ 기업은 GBI를 신청하기 전에 모든 투자자금 조달수단을 동원하여 GBI가 신청기업의 투자자금 조달을 위한 최후의 수단이 되게 해야 한다.
- ⑫ GBI 신청기업의 투자는 국가경제와 지역경제에 모두 이득이 되어야 한다. 그러한 이득을 평가하기 위해, Commercial Efficiency Test와 Full Economic Appraisal이 이루어진다.

※ 출처 : 변필성, 영국의 쇠퇴·낙후지역 기업투자 활성화 제도와 정책적 시사점, 논문 “지방투자 활성화를 위한 산업입지 정책방향”, 산업입지 제40호, 한국산업단지공단 조사연구실(2010.12.31.), pp.34~36.

지역정책의 핵심적인 내용으로서 균형발전정책이 부각되게 되는 근본적인 이유는 지역산업정책의 정책수단의 다변화에 따른 것으로 파악할 수 있다. 즉, 고전적으로 특정지역에 대한 특정지역의 성장과 정량적인 효율성에 중심을 두는 정책추진이 가지는 문제점을 해소하기 위하여 성장거점의 활용, 지역간 격차완화를 위한 집중지원, 산업적인 측면뿐만 아니라 사회적인 측면을 고려한 정책 등이 지역정책의 중심이 되면서 역학적으로 균형발전정책이 지역정책의 최우선 부문이 되는 계기가 되었다고 분석할 수 있다.

국내 선행연구에서는 지역정책의 중요 내용 중 “지역산업정책”에 관하여 연혁적으로 추진되어 온 경과를 다음과 같이 정리·분석하였다.⁸⁾

8) 김은경 외, 지역간 산업연계 및 협력 방안 연구, 경기개발연구원(2010), pp.47~51

< 우리나라의 지역산업정책의 연혁적 전개 >

(1) 전통적 지역주의 : 1980년대 말 ~ 1997년

한국은 1970년대 초까지의 섬유, 가발, 신발 등의 노동집약적 경공업 중심의 수출산업에서 벗어나 1970년대 중반 중화학공업화를 본격적으로 추진하기 시작하였다. 노동집약적 경공업을 중심으로 산업화를 이루던 1960년대는 인구가 집중되어 있는 대도시 중심으로 산업집적지가 자연발생적으로 형성되고 확장되었던 반면, 중화학공업화를 추진하기 위해서는 계획적인 산업단지 공급이 필수적이다. 중화학공업의 특성상 항만 등의 시설과 대규모 토지를 갖추어야 하기 때문이다. 이 시기에 창원, 포항, 울산 온산, 전남 여천, 경북 구미, 경기 반월 등에 대규모 국가산업단지가 집중적으로 조성되었다. 이들 국가산업단지가 거의 대부분 수도권 이외 지역에 집중되었지만, 이를 지역산업 육성정책으로 보기는 어렵고, 산업입지 공급정책의 일환으로 볼 수 있다. 지역산업 육성정책은 1980년대에 단초를 찾을 수 있다. 1980년대 말부터 IMF 경제위기가 발발한 1997년까지를 약한 전통적 지역주의 정책이 지배하던 시기로 볼 수 있다. 이 시기의 지역정책은 인구가 산업이 집중되어 있는 수도권에서 공장, 대학 등과 같은 인구집중유발시설의 입지를 규제하는 한편, 지방에서는 산업단지의 조성, 사회간접자본의 확충을 통해 기업유치를 위한 기반시설 정비에 주력하였다.⁹⁾ (중략)

(2) 지역산업정책의 도입기 : 1998년 ~ 2001년

1998년 이후 한국의 지역산업정책은 새로운 전기를 맞이하였다. 1998년이 새로운 전환점이 된 것은 다음의 두 가지 이유 때문이다. 첫째, IMF의 경제위기와 함께 섬유와 신발산업 등의 급격한 산업구조조정으로 이들 산업에 특화된 지역의 경제침체 문제가 심각하였다. 둘째, 저발전 지역의 산업단지 조성과 같은 산업기반 시설 확충만으로는 지역의 산업발전과 지역간 격차 확대 문제를 해결하기 어렵다는 것이 증명되었다. (중략) 그러나 이 시기를 지역산업정책의 도입기라고 하는 이유는 다음의 두가지이다. 첫째, 사업의 기획, 세부계획의 수립, 사업의 집행과 평가 등에서 지역의 자율성이 충분히 보장되지 못한 채 중앙정부의 하향식 사업추진의 성격이 여전히 강했다는 점이다. 둘째, 산업클러스터 육성이라는 새로운 패러다임의 지역산업정책의 성격이 미흡하였다. 산업클러스터는 산업의 전후방연관구조상 지역경제의 파급효과를 극대화할 수 있는 소수의 전략산업을 중심으로 연관 기업을 집적시키고, 대학, 연구소, 산업지원서비스 등의 가치사슬(value chain)상의 연계기관과의 네트워크를 활성화하는 것이다. (중략)

9) 기업유치를 위한 인센티브의 제공은 매우 다양한 형태로 나타나는데, 대표적으로 몇가지로 분류가 가능한데, 국내 선행연구에서는 다음과 같이 기업유치를 위한 인센티브를 분류하여 설명하고 있다. 즉, “1980년대 후반부터 각 국가 또는 지역이 경쟁적으로 기업유치를 시작하면서 제공되기 시작한 투자유치 인센티브는 조세인센티브(fiscal incentive)와 재정인센티브(financial incentive), 사회간접자본 인센티브, 경영·행정지원인센티브 등으로

(3) 지역산업정책의 확대기 : 2002년 ~ 2007년

새로운 패러다임의 지역산업정책이 부흥기를 맞이한 것은 3년여의 준비기간을 거쳐 2002년부터 집행된 9개 시·도의 지역산업진흥사업부터라고 할 수 있다. 동사업의 추진방식은 이전의 4개 지역의 사업과 다르다. 수도권과 기추진중인 4개 지역 이외의 전체 시·도에서 자체적으로 ‘지역산업진흥계획’을 수립하여 지역의전략산업과 세부 사업계획을 제시하고, 중앙정부는 사업계획의 타당성을 검토하여 지원범위를 결정하였다. 지역의 발전전략 및 세부 사업계획의 수립과 집행의 전과정에서 지역의 자율성을 최대한 보장하여 클러스터접근의 지역산업정책의 기조를 준수하였다. (중략)

구분될 수 있다. 조세인센티브는 대부분 후진국 또는 개발도상국에서 많이 사용되고 있고, 선진국에서는 보조금 등을 직접 제공하는 재정인센티브를 많이 사용하고 있다. 후진국일수록 보조금 지급에 필요한 재정능력이 모자라기 때문에 세금 부분을 감면해 주는 방법을 선호한다. 한편 이미 기존의 기업활동이 왕성한 선진국에서는 외국기업에 특혜적인 조세정책을 따로 사용하지 않고 있다. 유치대상인 외국기업과 기존 국내기업 사이에 세제상 차이를 두는 것은 동일시장내 기업 간 공정경쟁의 틀을 훼손하는 것으로 보기 때문이다. 따라서 선진국에서는 기업유치 당시 한 번에 거액의 보조금을 지불하는 것으로 투자유치 인센티브를 정리하는 경우가 많다. 우리나라는 중앙정부의 가이드라인 하에 아직 지역 간 투자유치 인센티브가 거의 동일하나, 향후로는 지자체의 결단과 재정력에 기반을 둔 재정인센티브는 지역 간 차이가 많이 발생할 수 있을 것으로 보인다. 일반적인 투자인센티브는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 투자유치를 하기 위해 가장 많이 사용하고 있는 조세인센티브의 대표적 형태는 법인세를 감면해 주는 것이다. 우리나라에서도 기업유치를 위해 조세감면인센티브를 많이 활용하고 있다. 조세지원방법도 다양하다. 조세감면기간동안 이익이 발생하지 않는 경우 조세감면혜택을 받기위해 조세면제기간을 이익이 발생하는 시점에서부터 적용할 수도 있다. 더 나아가서 조세면제기간에 발생한 손실을 미래에 이익발생시점에서 상계시켜줄 수도 있다. 과세표준을 낮추어 주거나 세액공제 등의 방법으로 조세인센티브를 제공하기도 한다. 회계원칙 상의 예외를 주어 조세감면혜택을 주기도 한다. 이를테면 고정자산에 대해 가속상각 또는 즉시 상각 등의 방법을 인정하면 유치기업이 자신의 편리에 맞춰 과세이익을 조정할 수 있다. 둘째, 재정인센티브는 보조금 지급 등의 형태로 재정상 직접적인 혜택을 주는 방법이며 선진국에서 주로 활용되고 있다. 우리나라에서도 수도권기업 지방이전, 외자유치에 모두 사용되고 있다. 자본투자에 대한 보조금을 지급하거나 생산비용 및 판매비용, 현직인들의 직업훈련비용, 고용비용 등에 대해 보조금을 지급하는 형태로 이루어지고 있다. 직접적인 보조금 이외에도 낮은 이자율을 적용하여 대출해주거나, 지자체가 신용보증을 서서 대출을 용이하게 하는 방법 등 다양한 형태의 재정지원 인센티브가 있다. 셋째, 사회간접자본 인센티브로서 사회간접자본을 잘 구축해 주어 공장 신증설을 쉽게 할 수 있도록 하고 기업운영비용을 절감시켜주는 인센티브이다. 우리나라에서도 지방의 기업유치를 위해 국가산업단지, 외국인기업전용단지, 자유무역지역, 경제자유지역, 기업도시 등 여러 가지 형태의 기업유치 인프라가 구성되어 있다. 기업집적단지 내에서는 건물, 통신, 전기, 수도, 임대료 등을 시장가격이하로 공급하는 인센티브가 많이 제공된다. 넷째, 경영·행정지원인센티브도 중요한 인센티브이다. 특히 기업가치 중심이 생산에서 마케팅·브랜드가치 쪽으로 전이됨에 따라 이러한 소프트웨어적 기업지원서비스는 기업유치에 있어 더욱 중요한 역할을 맡고 있다. 프로젝트의 수행 및 관리 투자에 대한 사전조사, 시장정보 파악, 인적 자원조달, 원자재 공급 알선, 생산공정기술 제공, 마케팅 및 홍보컨설팅, 판로 제공, 교육훈련 및 재교육, 네트워킹 등 다양한 형태의 소프트웨어적 경영 지원서비스는 중요한 기업유치 인센티브가 될 수 있다.”고 기업유치 및 투자에 관한 인센티브를 정리하여 제시하고 있다. (변용환 외 4인, 기업투자 유치를 위한 자원의 효율적 배분에 대한 연구, 경영교육연구 제13권 제2호(2009.11), pp.162~163)

(4) 광역경제권에 기반한 지역산업 육성정책 심화기 : 2008년 이후

정부는 기존의 국가균형발전정책이 행정구역 단위의 형평성 확보에 치중하고 중앙주도의 나뉘주기식 분산투자에 의해 글로벌 시대에 부응한 지역의 세계적 경쟁력의 확보와 지역의 특성화 발전에 실패하였다고 평가한다. 이에 따라 5+2 광역경제권에 기반하여 지역산업 육성정책의 효율화와 성과제고를 도모하고 있다. 정부는 광역경제권의 조기 활성화를 위해 권역별로 차별화된 발전 비전에 따라 광역경제권 선도 프로젝트를 발굴하여 지원하고 있다. 먼저 광역경제권별로 1~2개의 신성장 선도산업을 선정하여 지속적인 성장과 일자리를 창출하는 대표산업으로 육성하기로 하였다. 광역경제권별 신성장 선도산업 육성을 통해 지역발전은 물론 국가 전체 관점에서 미래 신성장 동력산업으로 육성한다는 것이다. 이를 위해 R&D부터 생산, 판매에 이르는 선도산업의 전·후방산업을 동반 발전시켜 글로벌 경쟁력을 확보하고 권역내 부가가치 창출을 극대화하기로 하였다.¹⁰⁾ (중략)

※ 출처 : 김은경 외, 지역간 산업연계 및 협력 방안 연구, 경기개발연구원(2010), pp.47~51

상기한 바와 같은 우리나라의 지역산업정책의 전개를 정리한 국내 선행연구 이외에 다른 국내 선행연구에서는 과거 우리나라의 지역정책의 중심적인 내용인 지역산업의 발전정책과 균형발전 및 이론적 토대가 되었던 총량성장이론에 관하여 우리나라에서의 실질적인 영향과 결과에 대하여 다음과 같이 분석하고 있다.¹¹⁾

10) 다만, 상기한 바와 같은 지역산업육성정책의 성과가 있었음에도 불구하고, 국내 선행연구에서는 다음과 같이 지역산업육성정책의 문제점에 관한 의견을 제시하였다. 즉, “지역산업진흥사업은 그 나름대로 많은 성과가 있었지만, 개선해야 할 문제점도 나타나고 있다. 첫째, 광역행정구역(광역 시·도 단위의 세분화된 지역범위 설정으로 사업 추진체계 및 사업의 비효율성 문제가 나타나고 있다. 실제로 산업클러스터의 지역적 연계범위가 광역 시·도 행정구역 경계를 넘어서 형성되어 있음에도 불구하고, 광역 시·도별로 자기완결적인 생산체제 및 혁신체제를 구축하는 것은 국가적 차원에서 자원낭비를 초래할 우려가 크다. 둘째, 시장수요를 반영하는 지역산업의 효율적 육성의 관점보다는 사업을 주관할 지역 내 혁신기관(대학, 연구소, 센터 등)의 관점에서 사업이 기획되거나 경제외적 논리의 개입으로 경제적 타당성이 높은 신규사업의 발굴이 미흡했다. 또한, 인프라 구축·활용에 대한 중앙의 조정역할이 미비하여 많은 혁신 관련 인프라가 구축되었음에도 불구하고 전국 또는 광역차원에서의 활용은 제대로 이루어지지 못했다. 셋째, 지역 사업주체의 자율과 책임성 확보를 위한 제도적 장치가 미흡하여 사업의 효율성과 효과성의 실현에 제약 받고 있다. 중앙정부에서 지역의 산업 및 혁신 여건상의 차이를 고려하지 않은 획일적 운영모델을 적용하고, 중앙정부와 지자체가 지나치게 사업에 간섭하며, 경직된 행정절차와 과도한 평가로 인한 행정적 낭비가 지역특화센터 등 지역의 사업주체의 자율성을 막고 사업 전체의 효율성을 저해하는 주된 원인이 되고 있다.”라고 지역산업정책의 문제점에 관한 의견을 제시하고 있다. (김선배, 광역경제권 시대의 지역산업 육성전략과 주요 과제, 산업경제(2010.2), pp.28-29)

11) 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), pp.176~177.

과거의 지역산업정책은 산업화와 총량성장을 목표로 추진되어 왔으며, 지역의 고용확대, 지역자원의 활용차원에서 접근하는 것이다. 우리나라가 과거 70-80년대 지역정책으로 시행한 ‘인구분산과 산업의 재배치’는 지역격차 완화를 위한 주요한 정책수단이었다고 볼 수 있으며, 지방공업개발법(1970)에 따른 지방공업단지의 육성이 그 대표적인 예다. 효율성을 지도이념으로 하는 총량성장이론은 신고전파 일반균형이론, 경제발전단계설, 총량성장, 산업화이론, 자원의 재배치이론, 경제기반이론, 성장거점이론 등을 주축으로 발전되어 왔으며, 지역경제정책 관점보다는 국가 전체의 총량적 성장을 도모하고, 그 혜택을 지역으로 나눠주는 전략이었지만 성장의 격차를 낳고 도시문제, 지역문제를 양산하는 결과를 가져왔다. 총량성장의 과정에서 불균형 성장이 나타나며 불균형의 불가피성을 설명한 누적성장이론 및 성장거점이론은 물론, 노동과 자본이 한계생산성이 높은 지역으로 이동함으로써 종국적으로는 균형상태에 도달한다는 낙관적인 신고전파 일반균형이론에 기초한 균형성장이론도 현실적으로 불균형 발전의 문제에 직면하게 되었다. 그럼으로써 인구, 자원, 산업을 재배치하는(자원재배치이론) 지역정책이 총량성장 시대의 지역정책의 관건이었다. 그러나 과연 지역의 자생적 발전에 대한 대책 없이 자원의 재분배만으로써 지역균형발전을 성취할 수 있을 것인가? 불균형을 시정하기 위해 초기의 지역정책은 중앙정부 주도하의 공급지향적 개발정책을 추진하지 않을 수 없게 되었고 정부 및 공공경제가 주체가 되어 각 지역에 하부구조시설을 포함한 지역편의 시설 등 공적, 사적 재화와 용역을 지역주민들에게 가능한 최대한으로 공급하여 지역발전의 기반을 증대시켜나가는 정책을 펴게 되었다. 지역정책에 있어 정부개입(Government intervention)이 계획과 통제의 형태로 나타나며 이를 우리는 시장메카니즘(Market mechanism)에서 통제메카니즘(Control mechanism)의 작동으로 본다. 그것이 성장 패러다임에 있어서의 규제적 지역정책의 발동이다.

상기의 국내 선행연구에 의하여 총량성장이론을 토대로 한 지역정책으로 인하여 단기적인 성과는 볼 수 있었지만, 경제적 집중에 의한 새로운 문제를 발생시키는 원인이 되었다는 점을 환시하고 있는 바, 이는 우리나라의 개발정책과 개발법제 시대의 상황을 구체적으로 나타낸 것이라고 볼 수 있다. 즉, 경제개발 초기단계에서 중시되는 정책수단으로서 대규모 지역사업을 추진하고, 이를 위하여 필요한 제도절차를 마련하는 법제도가 매우 중시되고, 활발하게 작용하였던 시기라고 할 수 있다.

우리나라의 경우 대부분의 개발법제가 성장과 효율을 중시하는 이론적 토대를 가지는 정책의 수단으로서 제정되어 시행되었다고 볼 수는 여지가 충분하다. 다만, 경제개발 초

기 단계에서 중시되었던 개발법제라고 하더라도, 현재에 이르기까지 다양한 모습으로 개정을 하게 되는데, 이는 상기한 바와 같이 지역에서 발생하는 다양한 문제점들을 해소하기 위한 시책 중심의 개정이라고 할 수 있다.

국토·토지의 개발을 중심으로 하는 우리나라 입법 현황

폐광지역 개발 지원에 관한 특별법, 발전소주변지역 지원에 관한 법률, 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률, 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법, 도시 및 주거환경정비법, 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법, 수도권정비계획법, 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률, 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법, 농어촌도로 정비법, 서해 5도 지원 특별법, 소하천정비법, 도서개발 촉진법, 접경지역 지원 특별법, 지방소도읍 육성 지원법, 신항만건설 촉진법, 어촌 특화발전 지원 특별법, 어촌·어항법, 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법, 연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률, 향만법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률, 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법, 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법 등

※ 출처 : 필자 작성

상기한 법률들은 개발을 목적으로 제정·시행되는 법률과 법률의 개별 목적으로 별도로 있으나, 법제도적 수단으로서 개발법제의 내용을 담고 있는 법률들이 있다. 경제개발 초기단계에서 중심적인 역할을 수행한 법률들이 있는 반면에, 시대가 변함에 따라서 새롭게 요청되는 다양한 수요를 반영하여 개정되는 법률들도 있다고 할 수 있다.

특히 주목할 만한 법률들로서, 이후에 언급될 균형과 분배를 중시하는 이론적 토대로 정책과 법제도가 형성되는 시기에 과거 개발수단을 활용하여 특정한 지역을 균형발전의 측면에서 지원하는 법률들이 있다. 구체적으로 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」, 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」, 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」, 「서해 5도 지원 특별법」, 「접경지역 지원 특별법」, 「어촌

특화발전 지원 특별법, 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」, 「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률」, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 등을 예시로서 제시할 수 있다.

Ⅲ. 균형과 분배를 중시하는 이론

앞에서 언급한 바와 같이, 지역정책의 중심이 특정 지역의 개발과 목적으로 추진되었던 시기에는 성장과 효율을 중시하는 이론적 토대가 정책과 법제도의 추진배경이 되었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 성장과 효율을 강조하는 이론적 배경은 다소 미시적인 측면만을 강조함으로써, 거시적인 측면의 공평성과 균형을 간과한 정책이 추진되었다는 반성이 있게 된다. 즉, 다양한 지역문제, 차별문제, 도시문제, 환경문제 등은 성장과 효율이 간과하였던 새로운 문제의 발생으로 이에 대한 대안적인 정책과 법제도 그리고 이론적 토대가 필요하게 되었다.

국내 선행연구에서는 다음과 같은 성장과 효율을 강조한 이론 이후에 새로운 문제를 해결하기 위한 새로운 이론의 등장에 관한 배경을 설명하고 있다.¹²⁾

전통적인 성장 패러다임이 성장의 확산보다는 성장의 불평등을 초래하는 등 한계에 부딪히자, 1970년대를 전후로 하여 ‘성장을 통한 재분배’가 주장되었다.¹³⁾ 재분배 균형발전 모형은 지역격차와 불균형의 관점, 삶의 질과 기초수요 충족의 관점에서 지역의 차별화,

12) 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), p.177

13) 이와 관련하여 국내 선행연구에서는 균형발전과 관련하여 다음과 같이 1970~80년대와 그 이후의 우리나라 경제상황에 대하여 설명하고 있다. 즉, “한국 경제는 1980년대 말 국제경쟁력이 최고 수준에 이른 이후, 정부 부문의 잇다른 실정과 기업들의 방만한 과잉투자로 소위 IMF 사태라는 초유의 경제 위기를 경험하였다. 이후에도 경쟁력의 향상이 수반되지 않은 경기 진작책이 반복되면서 향후 경제 전망은 불투명한 상태이며 경제 위기의 재발이 우려되는 상황이다. 한편으로, 그간의 산업화과정에서 발생한 수도권 집중 및 지역간 불균형은 매우 심각한 양상으로 진행되고 있다. 1980년대 중반 이후 산업의 유연화, 글로벌화, 정보화 등으로 수도권 집중이 가속화가 되었다. 지방 경제는 기술력의 부족, 인재의 공동화 등으로 장기적인 경쟁력의 약화가 우려되었다.”고 설명하고 있다. (권오혁, 신지역주의 전략의 도입과 지역경제 육성 전략, 좋은예산센터, 2005년 7월 28일 제7차 지역비전만들기 워크숍 발표문(2005.7.28.) p.1.)

(http://goodbudget.kr/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=4322&sid=0090c230b4824619e99c96a3343240b6 : 2018.10.19. 방문)

지역의 특성화 발전에 중점을 두어 왔다. 불평등 해소와 균형발전의 당위성이 이론적, 제도적 정착하게 된 것은 UN 주도하의 성장의 재분배 접근방법이 효시라 하겠다. 불평등 해소 차원에서 고용지향적 개발접근방법(employment-oriented approach), 최소한의 소득접근방법(minimum income approach)이 제시되었다. 고용지향적 개발접근방법은 분배의 재구조화를 위한 첫 시도였다. 개인 간, 계층 간의 불평등을 지역적, 집단적 불균형의 관점에서 접근한 것이 1975년 국제고용회의(World Employment Conference)의 기초수요이론이다. 기본수요의 충족이 지역간 불균형을 해소하는 데 중요한 관건이라고 보았던 것이다.

상기 국내 선행연구에서는 성장에 따른 재분배의 관점을 균형발전 차원에서의 재분배 관점으로 해석을 하는 것으로 파악된다. 지역에 대한 집중적인 지원과 발전에 의하여 축적된 이익을 다른 낙후지역이나 저개발지역에 재분배한다는 취지로 이해된다.¹⁴⁾ 다만, 지역의 발전에 의한 차익은 사실상 지역 내에서의 재분배는 가능할 것으로 보이므로, 균형발전의 측면에서는 보다 다른 측면의 검토가 필요할 것으로 판단된다. 즉, 개발정책이나 지원정책이 균등하고 공평하게 전국적으로 이루어지는 측면을 강조하는 것이 성장에 따른 재분배적 검토보다는 균형발전정책에 부합되는 검토라고 분석된다.

상기한 바와 같은 재분배적 측면에서의 지역발전이론에 대하여, 이를 보다 구체화시키면서 재분배 이전에 지역 자체의 역량과 잠재력에 의한 발전이 가능하다는 이론이 대두되는데, 이에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 소개를 하고 있다.¹⁵⁾

14) 국내 선행연구에서는 낙후지역에 대한 지원이 갖는 성격에 관하여 다음과 같은 특성을 설명하고 있다. 즉, “경제활동의 기반이 미약한 낙후지역에 우선적으로 투자하여 지역간의 균등한 발전을 유도하는 방식으로, 지역의 노동력과 자원을 바탕으로 자발적으로 지역개발을 추진하는 상향식 개발이다. 기초수요이론과 지역생활권이론에 근거를 둔다. 첫째, 지방 자치 기관에서 주민의 욕구와 참여를 기초로 수립. 둘째, 낙후, 정체 지역에 우선 투자하여 지역 간 불균형을 해소하고 형평성 중시. 셋째, 지역의 인력, 자본, 자원, 기술을 동원한다. 그 특징으로는 ① 형평성 위주의 배분적 개발(equity-oriented development), ② 지방적 미시적 개발(small-area regional development), ③ 내부지향적 개발(inward-oriented development)이다.”라고 설명하고 있다. (고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), pp.177~178)

15) 민형배, 지역혁신과 내생적 지역발전 전략 : 균형발전을 위한 ‘광주문화중심도시’ 조성 과정을 중심으로, 2005년 1월 24일 균형발전 전국순회토론회 (지방분권국민운동본부) 신행정수도 후속대책과 지역균형발전 토론회 발표문 (2005), pp.11~12

역동적 균형발전¹⁶⁾ 전략은 지방분권¹⁷⁾과 지역혁신이 결합하여 발전의 잠재력이 지역내부에서 형성될 때 비로소 가능하다. 이것은 기존 중앙집권적 하향적 지역발전 방식으로부터 전면적인 전환을 의미하는 ‘내생적 지역발전’ (endogenous regional development)’을 뜻한다. 내생적 지역발전이란 지역발전(또는 지역개발)의 추진 주체와 발전의 동인(動因), 발전성과의 귀속(歸屬)등이 모두 지역 내에 존재하는 발전방식이라 할 수 있다. 국가를 비롯한 지역 외부세력이 주도하는 하향식 지역발전 방식에서 탈피하여 지역이 자신의 개발을 스스로 주도한다. 또 외부의 자원이나 외부로부터의 투입에 의존하기보다는 지역의 통제하에 있는 자원을 투입하는 개발을 통해 그 혜택을 지역에 귀속시키는 발전을 지향한다. 이는 지역발전의 추진주체, 발전의 동인 등을 외부에서 찾는 ‘외생적 지역발전(exogenous regional development)’ 개념과 대비되는 것이다. 외생적 지역발전은 국가 등 지역 외부의

16) “역동적 균형”에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “‘역동적 균형’ 발전은 참여정부에서 제시된 새로운 균형발전 개념이다. 역동적 균형발전은 가치의 이전만 이루어지는 ‘통합적 균형’ 발전과 달리 지역에서 구축되는 지역혁신체제간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이루어지는 발전 과정이다. 통합적 균형발전이 결과의 균등을 추구한다면 역동적 균형발전은 기회의 균등을 추구하면서도 지역의 자기혁신 노력 정도에 따른 결과의 차등을 인정한다. 오히려 결과의 차등을 역동성 발휘의 인센티브로 활용하려 한다. 권한이양과 자원분산 과정을 포함하는 지방분권은 중앙정부와 서울/수도권이 있고 자치단체와 지방/비수도권이 얻는 제로섬 게임(zero-sum game)이 될 수 있다. 지방분권은 공평성은 실현할 수 있어도 자칫 국가 전체의 효율성을 떨어뜨리고 국가경쟁력을 약화시킬 우려 역시 없지 않다. 따라서 지방분권이 가치창출을 가져오려면 지방분권이 지역혁신과 결합되어야 한다. 지역혁신은 ‘창조적 파괴’를 통해 지역의 혁신역량을 강화하여 가치창출 능력과 성장 잠재력을 높이는 과정이다. 지방분권을 통해 지방에 주어지는 권한과 세원과 인재를 결합하여 지역혁신 역량을 강화할 때 지방분권은 가치창출에 기여하는 것이며, 이 경우 비로소 지방분권은 국가경쟁력을 높일 수 있다. 이와 같이 지방분권과 지역혁신이 결합될 때 발전의 잠재력이 지역 내부에서 형성되는 내생적 발전이 가능하다. 내생적 발전은 새로운 지역균형발전으로서의 ‘역동적 균형발전’(dynamic balanced development) 전략의 핵심적 요소를 이룬다. 지방분권이 이처럼 역동적 균형발전을 가져오기 위해서는 주민들의 창의성과 적극성이 발휘되는 주민참여가 필수적이다. 주민참여가 이루어지는 주민자치제도는 내생적 발전의 전제조건이기도 하다. 요컨대 역동적 균형발전은 ‘지방분권-주민자치-지역혁신’의 결합을 통한 내생적 발전 메카니즘이 지역 내부에 구축될 때 가능하다.”고 기술하고 있다. (민형배, 지역혁신과 내생적 지역발전 전략 : 균형발전을 위한 ‘광주문화중심도시’ 조성 과정을 중심으로, 신행정수도 후속대책과 지역균형발전 토론회 발표문 (2005), p.6)

17) 지방분권개념은 우리나라에서 지방자치제도가 도입된 이후에 지속적으로 제기되어 왔던 주제로서, 2000년대에 국가균형발전정책과 궤를 같이하면서 매우 중요한 쟁점사항으로 논의되었었다. 국내 선행연구에서는 이러한 지방분권의 움직임이 지역균형발전정책과의 상관성이 있다는 점에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “권력균점의 지역정책은 ‘분권지향적 지역균형발전’이다. 중앙과 지방, 수도권과 비수도권간의 권한, 기능, 책임, 그리고 자원의 배분은 개별국가의 정치적·행정적 배경에 따라서 다양하다. 특히, 우리나라에서 관련된 논의에서는 2000년대에 들어 와서 주로 행·재정적 권한의 배분 등을 통해 중앙에 집중된 권력을 지방에 이양함으로써 중앙-지방간의 권력불균형의 시정을 주장하는 지방분권론이 집중적으로 거론되었다. 권력균점론의 지역정책이다. 자기결정(Self-determination)과 자주관리(Self-management)라는 철학적 기초에서 접근되어야한다. 자기문제는 자기가 결정할 권리가 있다는 사고, 지역 스스로 또는 외부의 자력에 의해 혁신을 이뤄내고 자기 지역을 발전시킨다는 사고가 바탕에 깔려 있다. 지방 스스로가 지역의 사안을 결정하고 지역발전을 위한 전략을 수립, 추진할 수 있는 능력을 배양하고 제도적, 재정적 권한이 확보되어야 한다고함으로써 기술혁신의 영역을 지역단위 혁신으로 확대해 나간 것이 특징이다.”라고 설명하면서, 지역균형발전정책의 근거에 놓여있는 지방분권론에 대하여 그 관계를 설명하고 있다. (고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), p.186)

세력에 의해 지역발전이 주도되고, 지역발전의 동인도 주로 외부에서 유입되는 자본에 의존한다. 따라서 이 발전 방식에서는 외부의 기반산업을 유지하는 것이 지역의 중요한 전략이 되며, 이 과정에서 국가는 정책적 수단을 동원하여 이를 적극 장려하게 된다. 1970년대 오일쇼크 이후 세계 경제의 위기와 함께 외생적 지역발전은 한계를 드러내기 시작하였다. 급변하는 세계경제 환경 하에서 국가주도의 지역발전 정책은 더 이상 효과적으로 작동할 수 없었다. 국가주도의 지역개발은 국가의 재정적 부담만 가중시킬 뿐, 세계 시장을 무대로 움직이는 경제질서에 능동적으로 대처할 수 없다는 사실을 인식하기 시작하였다. 이 때문에 1970년대 중반 이후 이탈리아 등 유럽의 여러 나라에서는 지역 발전의 분권화를 향한 움직임이 나타났다. 지역발전 정책의 이러한 관점 전환은 대체로 내생적 지역발전으로의 수렴하는 양상을 보였다. 내생적 지역발전에서는 국경이 무의미해진 세계 경제 체제하에서 지방정부가 자신의 고유한 지역성을 이용하여 산업과 새로운 관계를 형성함으로써 경쟁력을 키워가는 ‘지역화된 전략(regionalized strategy)’을 추구한다. 이런 점에서 내생적 지역발전론은 지역발전의 문제와 지방분권을 밀접히 연관시키고 있는 개념이라 할 수 있다. 지역발전 정책의 분권화를 통한 내생적 발전의 추구는 지역발전에 대한 일종의 ‘자치론적 접근’으로서 지방분권과 일맥상통하는 것이다.

“내생적 발전이론”은 상기한 국내 선행연구에 의하면, 국가주도의 지역발전전략에 대한 대안으로서, 지역발전전략의 대상이 되는 지역 자체에서 발전의 주체와 발전의 추진력이 존재하기 때문에, 이에 대한 육성과 지원이 우선되어야 한다는 점을 강조하는 것으로서 이해된다. 따라서, 지역발전전략에 대한 전제조건으로 지방분권을 강조하고 있다는 점이 특징으로 분석된다. 즉, 해당 지역의 외부에서 작용하는 외생적인 발전동력은 해당 지역에 대한 특수한 상황과 여건 그리고 자체적인 역량에 대한 검토없이, 외부의 역량을 대상지역으로 유입시키는데 집중하기 때문에, 전체적인 국내외 경제의 상황에 따라서 영향을 받게 되고, 이로 인하여 외생적 요인에 의하여 지원을 받게 되는 대상 지역은 또 다시 지원이전의 모습으로 되돌아갈 가능성이 높다는 점을 강조하는 것으로 분석된다. 이러한 이론적 상황은 국제경기가 불황이 되는 경우 우리나라 국내 경제에도 심각한 영향을 발생시키며, 이로 인하여 지역경제에도 심각한 타격을 받게 되는 현재의 현실에도 부합되는 이론적 설명이라고 할 수 있다.

한편, 다른 국내 선행연구에서는 “내생적 발전이론”에 대하여 약간의 다른 측면에서 다음과 같이 이론의 내용을 설명하고 있다.¹⁸⁾

내생적 발전(Endogenous development)은 1997년 영국의 노동당이 집권한 이후 지역정책에 분명한 모습을 드러내기 시작했다. 앞에서 설명한 바와 같이 70년대의 기존의 지역정책은 실업 및 격차의 완화에 집중되었으나, 지역의 자생력이 없으면 지역의 균형발전에 도달하기 어렵다는 판단 하에 지역의 자원을 동원한 내생적 지역개발을 추진하게 되었다. 내생적, 내발적 발전이란 지역주민의 삶의 질 향상을 목표로 중앙정부의 사업이나 외부 대기업 유치에 의존하는 것이 아니라 지역내부의 기술·산업·문화를 토대로 지역산업연관이 존재하는 지역경제구조를 형성하고 지역주민의 참여를 통해 학습하고 계획하고 경영함으로써 자생적인 지역발전을 꾀하려는 것이다.¹⁹⁾ 내생적 발전의 요체는 지역내부에서 형성되는 발전 잠재력을 토대로 지역을 발전시키려는 것에 있다. 그것은 결코 지역 내에 완결된 분업구조를 지향하는 것이 아니며 국내분업이나 국제분업을 배제하는 것이 아니다. 오늘날 생산의 글로벌화 추세 속에서 내발적 발전은 다면적인 국제분업 네트워크를 형성하면서도 일정한 지역산업연관을 가지고 지역혁신체제에 기초한 자기중심성을 가지는 지역경제구조를 형성할 때 가능할 것이다. 현재 지역정책의 주 강조점이 내생적 개발과 기술이전으로 옮겨가고 있는 것은 분명하다. 우리가 직면하고 있는 것은 2가지 방향에서의 변화이다. 내생적 개발(Endogenous development)이란 말 그대로 지방적인 것이다. 중앙정부는 내생적 개발의 소프트웨어를 공급할 수도 통제할 수도 없다. 내생적 개발이란 지방기업의 네트워크를 만드는 것이다. 한편, 또 다른 상황은 글로벌 경제 때문에 기술과 시장 모두 국제적인 접근방법을 요구하고 있다는 것이다.

18) 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), p.178

19) 내생적 발전이론에서 언급하고 있는 다양한 지역발전요소 중에서 지역이 소유하고 있는 문화적 요소는 지역혁신체제 구축에 중요한 사항으로 취급되고 있는데, 이와 관련하여 국내 선행연구에서는 지역정책에 있어서 문화적 요소의 중요성을 설명하면서 외국에서의 동향을 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “1990년대부터는 유럽을 중심으로 인위적인 혁신 클러스터의 형성 대신에 지역사회의 혁신과 학습역량을 증진시키려는 혁신지역(innovating regions) 조성노력이 전개되고 있다. 지역혁신체제의 구축은 유럽의 혁신지역을 모델로 하여 첨단기술기업과 대학 등을 인위적으로 집적시키는 외생적인 전략보다는 지역기반의 기업, 대학, 연구기관간의 네트워크와 협력 강화, 이를 뒷받침하는 지역금융 및 사업지원서비스, 혁신 지향적 제도와 문화의 형성을 강조하고 있다. 상호작용적 혁신 클러스터의 형성은 내생적 동력과 역사적 경험의 축적으로 이루어지는 경로 의존적(path dependent)이고, 진화론적 과정(evolutionary process)의 산물이기 때문에 지역의 산업기반과 생산양식, 사회제도 및 관행의 통합적 개선이 필수적 과제가 되고 있다.”고 소개하고 있다. (김용용, 충남의 지역혁신체제 구축전략, 충남도청 교육자료(2004.4.11.), p.6)

상기한 국내 선행연구에서는 앞에서 언급하였던 “내생적 발전이론”에 대하여 보다 구체적이고, 세부적인 내용을 소개하고 있다는 특징이 있는 바, 지역의 발전을 단순히 산업 발전과 경제적 측면만을 강조하여 설명하지 않고, 해당 지역에 거주하는 주민들의 기본적인 생활여건과 삶의 질을 강조하기 위한 이론적 배경으로 “내생적 발전이론”을 설명하고 있는 특징이 있다. 즉, 지역발전의 원동력에 대하여 해당 지역 자체의 잠재력과 역량을 중시하는 입장은 일반적인 이론내용의 소개와 동일하다고 볼 수 있으나, 이를 보다 확대하여, “지역혁신체계”의 개념적 분화를 구체적으로 설명하고 있는 바,²⁰⁾ 이를 위하여 국내외적인 네트워크의 확충과 산업관의 전후방 효과를 강조하는 것이 궁극적으로 “내생적 발전이론”의 핵심적인 내용이라는 점으로 이해된다.

이러한 “내생적 발전이론”은 현재 우리나라의 지역정책과 국가균형발전정책의 핵심적인 내용을 이루고 있는 “지역혁신”의 개념에 대한 모태가 되었다고 평가할 수 있다.²¹⁾

20) 지역혁신체계에 대한 다양한 연구는 이미 기존에 다수 수행되었는 바, 국내 선행연구에서는 지역혁신체계의 핵심요소를 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “지역혁신체계의 성격이나 기능을 고려할 때 핵심적인 구성요소는 다음의 3가지를 들 수 있다. 첫째, 새로운 아이디어와 지식을 받아드려 생산 활동으로 연계시키는 적극적인 생산 주체의 집적이 있어야 한다. 생산주체의 집적은 혁신적 기업군일 수도 있고, 관광문화업체나 농축어업 종사자일 수도 있다. 지역혁신체계의 구축은 모든 산업부문의 경제주체 간 상호교호작용을 통하여 새로운 기술과 지식을 습득, 전파하여 생산성과 부가 가치를 높여나가는 데 근본목적이 있기 때문이다. 두 번째 요소는 새로운 기술과 지식을 전문적으로 창출하고 전파시키는 데 주도적 역할을 할 수 있는 대학 및 연구기관과 조직, 그리고 생산주체의 기업 활동을 지원할 수 있는 금융기관, 교육훈련기관, 마케팅 등 경영지원 서비스 그리고 정부 등 지원 시스템의 구축이다. 경쟁의 심화는 보다 전문적인 지식과 기능을 요구하기 때문에 기업내부의 역량만으로 대처하기 어려워지고 있어 외부 전문조직의 지원이 필수적이다. 세 번째 구성요소는 경제주체와 지원기관 모두가 공유하는 제도와 문화적 환경이라고 할 수 있다. 그러나 위에서 제기한 기본 요건만을 갖추는 것만으로는 지역 혁신체계의 성공적인 구축을 보장하지 않는다. Cooke는 혁신체제가 강한 지역의 일반적 특성은 재정운영에 있어 지방정부의 자주역량, 지역밀착형 금융, 대학, 연구소, 직업훈련기관, 그리고 기업 내, 기업간 협력 및 혁신의 자세, 지방정치의 분권적이고 민주적 자세, 이를 강화해 주는 지역의 협력적 제도와 문화 등을 들고 있다.”고 설명한다. (김용웅, 충남의 지역혁신체제 구축전략, 충남도청 교육자료(2004.4.11.), pp.8-9)

21) 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “지역혁신”에 대해서 기술하고 있다. 즉, “일반적으로 지역정책은 정치, 행정, 사회, 문화 등 다양한 지역문제를 해결하고 수렴해 가는 포괄성을 띠고 있다. 그러나 21세기의 지역정책에는 “산업”이 핵심적 위치를 차지하고 있다. 즉, 산업의 혁신과 활성화를 통해 지역문제를 해결하려는 논의가 활발하다. 이러한 입장에서 각국의 지역정책은 지역의 산업혁신이라는 목표를 달성하여 지역문제를 개선하고, 주민의 삶의 질을 향상시키려는 비전을 제시하고 있다. “혁신(innovation)”이 지역발전에 영향을 미치는 요소가 되는 지는 찬반양론이 있지만, 많은 연구에서 중요한 영향요인으로 인식하고 있다. 이민형(2005)은 ‘새로운 지식의 창출(발명:invention)’ → ‘창출된 지식의 응용(혁신:innovation)’ → ‘신기술의 광범위한 적용(확산:diffusion)’이라는 기술변화 과정에 대한 Cooke(1996)의 정의를 인용하고 있다. 한성안(2002)은 상호작용이라는 시스템 중심의 ‘혁신활동’을 강조하며, 김용환(2003)은 조직관리·마케팅·금융 등 상업화부문을 강조하여 기술변화는 물론 산업활동 전반에 대한 과정으로 정의한다. 윤윤규·이재호(2004)는 지역을 단위로 경제적으로 유용한 신기술과 지식의 생산·확산·활용과정에서 상호작용하는 지역과 기술혁신의 상호보완적 통합시스템으로 지역혁신의 의미를

즉, 일방적인 편향적인 지원정책의 방식을 탈피하여, 지역 자체의 역량과 잠재력을 확충하기 위한 정책수단의 패러다임 전환은 근본적으로 “내생적 발전이론”을 토대로 발전하게 되었다고 볼 수 있다. 물론, “내생적 발전이론”의 최초 발현은 다른 경제상황과 정책상황을 배경으로 등장하였다는 추론도 가능하지만, 이론적 전개를 통하여 현실에 부합할 수 있고, 합리적인 정책수단을 선택할 수 있도록 이론적 가이드라인을 제시한 이론이라는 점에 대해서는 긍정적인 평가가 가능할 것으로 보인다.

IV. 성장과 혁신이 융합된 이론

앞에서 언급한 바와 같이 지역정책의 핵심적인 수단으로서 성장이론은 전통적인 이론적 배경으로 자리를 잡아 왔었다. 이에 대한 반성으로서 “내생적 발전이론”이 등장하면서, 기존에 발생하였던 다양한 문제점 등에 대한 대안적 수단과 새로운 이론적 구성을 시도하게 된다. 이러한 “내생적 발전이론”은 새로운 “혁신”의 개념을 도출시키는 모태가 되었으며, 기존의 성장이론에 “혁신”의 개념이 융합되어 지역정책의 새로운 이론으로 전개되는 양상을 띠게 되었다고 볼 수 있다. “혁신”의 개념은 기존의 성장이론과 새로운 내생적 발전이론을 기본적 토대로 하여 “혁신”을 달성할 수 있는 새로운 방향성에 대한 정책수단을 고민하게 되었다. 이러한 배경으로 새롭게 등장한 지역정책의 “혁신”을 달성하기 위한 수단으로서 “공간적 개념에 대한 새로운 접근”이 지역정책의 “혁신”을 위한 방안으로 대두되었다.

국내 선행연구에서는 “공간적 개념에 대한 새로운 접근”에 의하여 추진될 수 있는 지역정책의 수단에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다.²²⁾

파악하고 있다. 이 같은 주장들을 토대로 혁신은 「지식·기술·산업활동에 영향을 미치는 내외적 환경요소와 지속적인 상호작용을 통한 창조활동의 전 과정」이라고 정의할 수 있다.”고 설명하고 있다. (오창근, 주요국의 지역 산업 육성정책과 혁신방안, 한국자치행정정보 제23권 제1호, 한국자치행정학회(2009.6), p.351)

22) 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), pp.178~179

성장이론의 한계를 극복하고 지역차원에서의 공간경제를 접목한 것이 신지역주의의 공간경제이론이다. 국가운영 패러다임이 투입주도형 성장전략에서 혁신주도형 성장전략으로 변화하면서, 지역정책 패러다임은 ‘지역화된 기술복합체의 존재(Regionalized technology complex)’에 중점을 두게 되었다. 혁신주도형 성장전략으로서 지역전략산업 육성과 산업클러스터²³⁾가 그 핵심이다.

현재 우리나라의 국가균형발전정책에서 매우 중요한 정책수단으로서 법 개정을 통하여 도입된 방식인 “국가혁신융복합단지”의 운영은 상기한 바와 같은 성장이론을 토대로 하여 새로운 “혁신”의 개념을 “공간적 개념에 대한 새로운 접근”으로서 등장한 제도라고 할 수 있다. 즉, 기존의 성장이론에 입각한 지원과 육성을 추진하면서, 해당 지역의 잠재력과 역량을 최대한 발휘하게 하기 위한 장치로서, 공간적인 성장거점을 형성하여 발전적인 효과와 지역경제의 활성화를 주변 지역까지 파급시킬 수 있는 방식으로, 현재 정부가 추진하는 지역혁신체계에 의한 국가균형발전정책의 중심적 내용이라고 할 수 있다. 따라서, 우리나라의 국가균형발전정책은 지역혁신체계²⁴⁾를 이론적 기반으로 한 정책추진구조라고 할 수 있다.

23) 국내 선행연구에서는 산업클러스터에 대하여 다음과 같은 배경과 유형을 설명하고 있다. 즉, “분권과 지역경쟁력이 강조되면서 지역산업 역량강화를 위한 산업클러스터(Industrial Cluster)가 산업정책의 새로운 대안으로 자리잡고 있다. 세계 각국은 21세기 지식정보사회의 무한경쟁시대에 대비한 지역경제의 건전한 발전, 산업의 구조고도화, 지역혁신역량강화 정책들을 추진해 왔는데, 산업군집(cluster)정책, 테크노파크정책 등이 대표적이다. 지역혁신체계 구축을 위해서는 클러스터 형성과 네트워크 활성화가 필요하며, 이는 기업경쟁력의 핵심요소로 인식되어 왔다. 클러스터정책은 국가차원의 산업경쟁력 강화, 지역중소기업 혁신능력 강화, 지역차원의 경제개발 추진, 특정분야 산·학·연 연계협력 지원을 포함한다.”고 설명하고 있다. (오창근, 주요국의 지역산업 육성정책과 혁신방안, 한국자치행정학보 제23권 제1호, 한국자치행정학회, 2009.6., p.349)

24) 지역혁신체계는 이른바, “신지역주의의 이론”이라는 개념적 범주에 속하는 것으로 설명하는 국내 선행연구가 있는 바, 이 국내 선행연구에서는 다음과 같이 신지역주의의 이론에 대해서 설명하고 있다. 즉, “신지역주의 이론은 1980년대 이후 본격 전개된 유연적 전문화론, 신산업공간론, 산업클러스터론, 지역혁신체계론, 학습지역론 등의 다양한 이론들을 총칭하는 개념이다. 신지역주의 이론이 대두한 것은 1970년대 이후 실리콘밸리 등 첨단산업단지들과 제3이탈리아 등 전문화된 중소기업단지의 급성장에 기인한다. 이러한 새로운 산업지역의 출현을 새로운 생산체계의 등장과 연계하여 설명하는 여러 이론들이 전개된다. 신지역주의 이론을 요약하자면, 다품종 소량생산과 제품수명주기의 감축에 따른 새로운 유연적 생산방식이 전개됨에 따라 이에 대응하여 전문화된 공간적 집적지들이 성장하고 있다는 것이라고 할 수 있다.”라고 신지역주의 이론에 대해서 설명한다. (권오혁, 신지역주의 전략의 도입과 지역경제 육성 전략, 좋은예산센터, 2005년 7월 28일 제7차 지역비전만들기 워크숍 발표문(2005.7.28.) p.2)(http://goodbudget.kr/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=4322&sid=0090c230b4824619e99c96a3343240b6 : 2018.10.19. 방문)

최근 개정된 「국가균형발전 특별법」의 개정안에서는 다음과 같이 “국가혁신융복합단지”의 도입취지에 관하여 설명하고 있다.

< 「국가균형발전 특별법」 최근 주요 개정 내용 >

정부의 지속적인 지역발전정책 추진에도 불구하고 전체 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 인구, 경제력 등 각종 자원이 집중되는 수도권 쏠림현상이 완화되지 못하고 있어 국가의 균형 있는 성장과 국민 통합의 장애요인으로 작용하고 있음. 따라서 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지할 수 있는 자립적이고 지속가능한 지역의 발전기반 구축을 위하여 국가균형발전 정책 지원체계의 재정립과 행정중심복합도시, 혁신도시 등이 중심이 되는 국가혁신융복합단지 지정·육성 등이 필요함. 동 개정안은 이러한 정책 목적을 달성하고, 지역통계의 기반 구축 등 기타 국가균형발전 시책의 법적 근거를 마련하는 한편, 지역발전위원회의 당연직위원에 「지방자치법」 제165조제1항제1호 및 제3호에 따른 협의체의 대표자를 포함하는 등 균형발전을 위한 제도를 보완하려는 것임.

※ 출처 : 국가균형발전 특별법 일부개정법률안(위원회 대안), [의안번호] 12215, 2018년 2월 21일 산업통상자원중소벤처기업위원회 대안가결안, pp.1~3.

상기한 「국가균형발전 특별법」의 개정안에서 설명하고 있는 “국가혁신융복합단지”의 도입취지에 관한 핵심적인 키워드는 “자립적이고 지속가능한 지역의 발전기반 구축”이라고 판단된다. 즉, “자립성”과 “지속가능성”은 내생적 발전이론에서 말하는 지역의 잠재력과 역량에 관한 내용이 함축적으로 표현된 것으로서, 전통적인 성장이론에서 말하는 “개발”과 “효율성”을 달성하기 위하여 공간적 성장거점을 지정함으로써 지역의 발전기반을 구축하려는 취지라고 할 수 있다.

상기한 바와 같이 우리나라가 본격적으로 도입을 추진한 「국가균형발전 특별법」의 “국가혁신융복합단지”는 이른바, “국가혁신클러스터”라고도 불리는데, 이는 명칭 그대로 지역정책의 핵심적인 이론적 산물로서 다양한 형태로 나타나는 “클러스터”의 개념을 정책화시킨 것이라고 볼 수 있는 바, “클러스터” 개념의 등장에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.²⁵⁾

25) 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), pp.179~180.

국내외적 지역정책 패러다임의 변환은 국가차원이 아닌 지역차원의 조직을 핵심적 경제 단위로 부상시키고 지역의 경쟁력을 국가 경쟁력의 근원으로 만들고 왔다. 참여정부 이래 전국의 각 지역의 지역별 특성과 비교우위를 바탕으로 특성화 발전전략을 추진하여 왔다. 이러한 패러다임의 변환 속에서 지역은 지식기반의 산업을 육성하려는 노력해 왔고, 지역 별로 각종 하이테크(high-tech) 산업 및 벤처기업 육성, 과학공원(science park)개발, 테크노파크(techno park) 건설에서부터 기업, 대학, 산업들의 기술네트워크 형성 등에 이르기까지 다양한 혁신노력과 정책들이 추진했다. 유럽과 미국의 주요 도시들을 중심으로 지역경제활성화와 산업육성 정책의 일환으로서 주력산업을 중심으로 한 지역산업발전을 위한 추진체제를 정비하고 지역균형발전과 성장잠재력을 제고하고 있는 것이다.²⁶⁾ 새로운 성장동력을 창출하고자 하는 것이다. ‘지역이 혁신창출의 최적 단위’이며, 지역단위의 중요성이 강화되는 추세임을 지적한 바 있다. 포터(M, Porter)는 ‘혁신클러스터가 경쟁력 창출의 원천’임을 강조했다. 지역정책의 목표는 지역간 발전격차를 완화하는 것이며, 따라서 형평성을 지향한다. 이러한 지역정책을 수행하기 위한 전략으로서 지역산업정책은 산업의 경쟁력 제고를 통해 지역과 국가의 지속적인 성장을 도모하는 것으로서 효율성을 지향한다. 이러한 지역산업정책의 성격에 일대 변화가 생긴 것은 1990년대 들어 산업클러스터가 산업정책의 중요한 접근방법으로 등장하면서부터이다. 산업클러스터이론²⁷⁾은 경제·사회문제에 대한 지역적 접근을 새롭게 강조하는 신지역주의 패러다임의 대표적 이론이다. 산업클러스터이론이 나타나면서 산업경쟁력 제고와 지역격차 완화라는 두 가지 지역정책의 목표의 조화와 결합이 가능하게 되었다.²⁸⁾

「국가균형발전 특별법」의 개정으로 통하여 도입된 “국가혁신융복합단지”의 운영으로 “클러스터”에 대하여 재조명이 이루어지고 있는데, 사실상 클러스터에 대한 이론적 검토

26) 고병호, 충북 산업클러스터 기반확충을 위한 지역혁신의 방향, 사회과학논총 제26집 제2호, 청주대학교 사회과학연구소(2004), pp.41~45. (『고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), p.179』에서 재인용한 내용이다)

27) 국내 선행연구에서는 산업클러스터이론에 관하여 다음과 같이 설명한다. 즉, “산업클러스터론은 1980년대 미국의 신제도학파 경제학자 Piore & Sable, 경제지리학자 Scott, 경영학자 M. Porter 등이 제안한 이론으로, 연관 기업의 지역적 집적을 통한 집적경제를 강조한다. 산업클러스터론의 정책적 함의는 특정 지역에 관련 기업을 집적시키되 특히 기술역량이 우수한 기업들을 집중 유치하고 이를 지원하는 인프라와 서비스 등을 구축하면 강력한 경쟁력이 창출된다는 것이다. 즉, 국내외의 경쟁력 있는 기업들을 특정 지역에 집적시킨 산업클러스터를 창출하는 것이 정책의 핵심이며, 여기에는 공공부문의 적극적인 역할이 필요 하다.”고 설명한다. (권오혁, 신지역주의 전략의 도입과 지역경제 육성 전략, 좋은예산센터, 2005년 7월 28일 제7차 지역비전만들기 워크숍 발표문(2005.7.28.) p.2)(http://goodbudget.kr/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=4322&sid=0090c230b4824619e99c96a3343240b6 : 2018.10.19. 방문)

28) 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), pp.179~180

와 정책적 도입의 논의는 오래전부터 있어 왔다.²⁹⁾ 우리나라에서 산업단지를 지정하여 운영하는 것도 기본적으로는 클러스터의 개념을 염두하고 추진되었던 것으로 분석할 수 있으며, 다양한 지역·지구·단지·특구 등의 지정을 통하여 시행되고 있는 우리나라의 법제도는 클러스터를 통한 성장거점의 육성을 기본적인 정책목적으로 두고 있는 것이라고 볼 수 있으며, 오랜 연혁을 거쳐 시행될 뿐만 아니라, 현재에서 있어서도 기존 관련 법률의 개정과 새로운 법률의 제정이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

소관부처	법률
산업통상 자원부	국가균형발전특별법 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 외국인투자 촉진법 노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
국토 교통부	국토기본법 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

29) 「국가균형발전특별법」 제정당시에도 산업클러스터에 관한 논의가 있었는데, 국내 선행연구에서는 산업클러스터를 지역혁신체계의 수단으로 파악하면서, 산업클러스터가 성공하기 위한 여건으로서 다음과 같은 내용을 기술하였다. 즉, “첫째, 중앙정부 차원에서는 분권, 분산, 분업을 통한 국가균형발전이란 시대적 정신에 부합하고 소프트웨어적 지원사업 추진의 효율성을 제고하기 위해서는 각기 전문성을 가진 중앙 부처가 사업을 추진하고 국가균형발전위원회는 사업의 중복·과잉여부 및 시너지제고를 위해 총괄 조정 및 심사평가 기능을 담당해야 할 것으로 여겨진다. 둘째, 지자체 차원에서는 전문성을 갖춘 지역혁신 전담기구를 지역여건에 맞도록 자율적으로 설치해야 한다. 즉, 자문기구로서 지역혁신협의회, 지역혁신을 위한 사업기획·조정기구 상담·중개기능으로 간접연계를 담당할 지역산업플랫폼, 리얼서비스 제공기관으로 직접연계를 담당할 각종 지원센터, 외자유치, 보조금 관리 및 집행 등 위탁업무 수행기관 등의 기능을 각 지역이 자율적으로 취사선택하여 민·관파트너십형태로 설치하도록 유도해야 된다. 이를 위해서 중앙정부는 지역간 경쟁 및 협력 체제를 유도 등을 통해 지역의 기획능력 제고를 위한 모멘텀을 부여해야 하고, 각 지자체가 다양한 형태의 추진기구를 설치할 경우 이에 대한 재정 및 운영상의 지원을 할 수 있는 규정을 마련해야 할 것이다. 셋째, 지역혁신을 위한 제반 지역사업이 지속적으로 추진될 수 있도록 특별회계 설치를 통해 안정적인 재원이 충분히 확보되어야 하고 국비지원 사업의 지원방식이 획기적으로 개선되어야 한다. 지역혁신사업은 프로그램에 의거하여 (programming) 계획되고 수행되어야 하고 성과에 기반한(performancebased evaluation) 성과협약제도를 도입하고 평가·모니터링 체계를 확립하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 지역균형발전 시책의 성과 및 실현가능성 제고를 위해 지역(공간단위)별 특별회계 세출예산의 배정원칙 및 기준, 사업의 기획 및 추진의 효율성을 제고하기 위해 지역간 경쟁 및 협력 유도, 중앙부처간 경쟁과 협력을 유도할 수 있는 세출예산 배정원칙 및 기준이 마련되어야 한다.”고 기술하고 있다. (김선배, 지역혁신을 위한 산업클러스터 활성화 전략, 자치발전 제9권 제11호, 한국자치발전연구원(2003), pp.37~38)

소관부처	법 률
	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 도시재정비 촉진을 위한 특별법 도시교통정비 촉진법 도시 및 주거환경정비법 토지이용규제 기본법 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법 도시개발법 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 기업도시개발 특별법 국가통합교통체계효율화법 친수구역 활용에 관한 특별법 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 지역 개발 및 지원에 관한 법률 산업입지 및 개발에 관한 법률 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
행정 안전부	저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법 급경사지 재해예방에 관한 법률 소하천정비법 도서개발 촉진법 접경지역 지원 특별법 지방소도읍 육성 지원법
해양 수산부	신항만건설 촉진법 어촌특화발전 지원 특별법 어촌·어항법 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 항만법 연안관리법

소관부처	법률
중소벤처 기업부	도시형소공인 지원에 관한 특별법 지역특화발전특구에 대한 규제특별법
과학기술 정보 통신부	연구개발특구의 육성에 관한 특별법 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법
농림축산 식품부	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률 농어촌정비법 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법

※ 출처 : 필자 작성

상기한 법률들의 특징은 클러스터의 개념을 일부 또는 전부 고려하여 일정한 공간적 범위를 지역·지구·단지·특구 등으로 지정하여 성장거점으로 활용하겠다는 입법취지를 가지고 있는 법률들이다. 물론, 법률의 제정목적 자체가 지역·지구·단지·특구 등의 지정을 목적으로 하는 경우도 있으며, 제정목적은 다른 목적을 가지고 있으나, 법률 내용으로서 제도를 운영하기 위한 수단의 방법으로 지역·지구·단지·특구 등을 지정하는 방식을 취하고 있는 우리나라의 법제 현황이라고 할 수 있다.

상기한 바와 같은 이론적 변천과 우리나라 법제에 영향을 준 “클러스터”에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 개념적 내용을 설명하고 있다.³⁰⁾

OECD의 개념정의에 의하면 산업클러스터란 ‘클러스터포커스그룹’에서 클러스터 내의 기술혁신 관행, 지식이전 메커니즘의 차이를 조사, 정책 도출 등을 의미한다고 하겠다. 예로서 부품공급업체를 포함한 강한 독립성을 갖는 기업들의 생산네트워크, 대학·연구소 등 지식생산주체, 브로커·컨설턴트 등 경제주체 간 가교역할을 하는 기관, 고객 등이 생산 체계에서 부가가치를 줄 수 있도록 연계되어있는 시스템을 의미한다. 다시 말해 산업클러

30) 안형기·박은병·홍양희, 지역산업클러스터의 조성을 통한 지역개발전략, 한국지방자치연구 제9권 제3호, 대한지방자치학회(2007), p.3

스터란 전반적인 경쟁력 향상을 위해 한 산업에 속한 유관 기관간의 연계로 이루어진 일군의 조직체, 또는 특정분야에서 경쟁 및 협력관계에 있는 기업, 전문 공급업체, 용역업체, 관련산업의 기업, 대학·연구소·기업 연합체 등 기관들의 결집체를 의미한다고 하겠다.

상기한 국내 선행연구에서 언급된 “클러스터”의 개념은 단순한 공간적 범위를 제한하여 산업요소를 집적시킨 개념 이외에 보다 확대된 개념으로 파악된다. 즉, 공간적 범위를 일정한 지리적 제한으로만 판단하지 않고, 무형의 네트워크와 협력관계 그리고 이러한 공간적 범위 및 협력관계가 상호간에 연계되어 운영되고, 시너지를 나타나게 하는 시스템으로서 설명하는 것으로 파악되고 있다.³¹⁾ 이는 상기한 우리나라의 지역·지구·단지·특구를 지정하여 운영하는 법제도와 다소 차이가 발생할 수 있다. 구체적으로 우리나라의 지역·지구·단지·특구는 대부분 공간적 범위의 한정에 집중하여 운영되는 경향이 있는 바, 이론적인 클러스터의 개념과는 다소 차이가 발생할 수 있다. 그러나 최근 「국가균형발전 특별법」의 개정으로 통하여 도입된 “국가혁신융복합단지”는 “지역혁신체계”를 기본적인 이론적 토대로 하여, 도입된 제도로서, 이론적인 클러스터의 개념에서 말하는 다양한 네트워크의 연계시스템에 관한 구현과도 밀접한 관계가 있는 것으로 분석할 수 있다.

31) 다만, 견해에 따라서는 공간적 범위의 제한과 관련하여 보다 광범위한 영역을 클러스터의 범위로 포섭하는 방안이 있는데, 이에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같은 의견을 제시하고 있다. 즉, “지역 내 완결형 클러스터를 지향하거나 폐쇄형 클러스터로 인하여 야기될 수 있는 문제점을 제거하기 위해 가상클러스터를 적극 활성화할 필요가 있다. 지역 내 한정된 자원의 제한을 외부자원 활용을 통해 완화하고 가치사슬상의 다양한 자원을 충분히 지역 내에 공급할 수 있는 시스템을 활용함으로써 지역 내 기업의 혁신역량을 제고하는 데 필요하기 때문이다. 일반적인 지리적 클러스터는 ‘특정산업 내의 가치사슬과 관련 산업 간의 연관관계 속에서 상호 유기적인 분업 및 협력관계를 맺고 있는 다수의 기업들이 일정 지역에 입지하여 있는 상태’를 의미한다. 이에 대해 가상클러스터란 ‘물리적 거리와 무관하게 지역혁신주체들이 정보통신기술을 활용하여 지역 내외의 자원을 광범위하게 활용하여 지식을 창출·공유하는 가상네트워크’를 의미한다. 지리적 클러스터는 가상 클러스터에 비해 암묵지의 교류와 신뢰구축, 기반시설의 공유 측면에서 가상 클러스터보다 효과적이다. 이에 반해 가상클러스터는 지리적 클러스터의 한계인 지리적 속성상의 문제들, 예를 들어, 완결형 클러스터 구축의 어려움과 과대 전문화의 위험성, 기술·산업고착화의 위험성, 관련 부대비용의 증가 등 다양한 한계를 극복할 수 있다는 장점이 있다. 가상클러스터는 핵심 운영주체가 누구인가에 따라, 그리고 클러스터링의 주요 목표가 무엇인가(정보, 거래, 혁신, 가치창출)에 따라 다섯 가지 유형으로 분류할 수 있다. 먼저 공공부문의 가상클러스터 중 정보제공형은 대부분 정부의 지원을 받아 거의 무상으로 혁신주체들에게 정보를 제공하는 유형이다. 가상지원형은 단순 정보제공이 아닌 가치창출이 이루어지고 이에 대한 대가로 수수료 등의 확보를 통해 운영재원이 일부 충당될 수 있다는 특성이 있다. 가상관리자는 각 기관의 연구개발 기능이나 기술이전 지원기능을 가상화하려고 노력하며 금융·법률·특허·마케팅 등의 경영지원서비스 등도 가상화하여 기업지원의 효율성과 효과성을 향상시키고자 노력한다. 민간 주도의 가상 클러스터로 단순히 관리자(주로 대기업)를 중심으로 공급자와 수요자가 연계되는 형태의 거래강화형과, 보다 진일보한형태로서 가상기업형이 있다.”고 설명한다. (송하울, 지역전략산업 지원사업 성과보고 방안, KIET 산업경제, 산업연구원(2007.11.23.), pp.24-26)

클러스터에 대하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 클러스터의 이론적 동향에 대하여 도표로 설명하고 있다.³²⁾

<혁신클러스터의 이론적 동향>					
주제	신산업 공간론	산업 지구론	혁신 환경론	클러스터	지역혁신 체제
공간적 집적의 원리	산업의 수직적 분리와 공간적 집중(거레관점)	초기 뿌리내림(embedding) 혹은 유연 전문화 논의에서 국지화 논의로 바뀜	지역화되고 네트워크화된 학습과정	경쟁자, 생산자 및 고객 등의 국지적 상호작용	공급자와 수요자의 근접성에 기초한 제도적 결합
구조/행위자	산업-구조적 논리	사회문화 환경에 뿌리내린 지역 행위자	환경(milieu)을 네트워크화 되어 있는 행위자의 분산조직으로 봄	‘다이아몬드’환경에 영향을 받는 경영전략	중범위 수준의 제도경제체제
진화 원리	기회의 창, 고착(lock-in)	역사적(사회, 문화, 기업가 요인의 변화)	역사적 행태주의적	다이아몬드 모델 상의 상호작용에 토대를 둔 창조된 우위	장기파동(long waves), 경로의존(path-dependency)
주요 비판점	공간적 결합과 행위자 역할에 대한 개념화 불충분	지나치게 화합적인 관점에서 경제와	성공스토리와 하이테크에 집착	기업간 관계의 사회적 측면 무시	체제간의 상호의존을 무시

32) 안형기 · 박은병 · 홍양희, 지역산업클러스터의 조성을 통한 지역개발전략, 한국지방자치연구 제9권 제3호, 대한지방자치학회(2007), pp.3~4

주제	신산업 공간론	산업 지구론	혁신 환경론	클러스터	지역혁신 체제
		사회와의 관계, 지역과 세계의 관계를 봄			
최근 연구 방향	‘비교역적(untraded) 상호의존성’과 관습(convention)에 초점	지구의 유형간 차이에 초점	제도적 측면을 강조	클러스터 내부 혹은 국제적 네트워크에 대한 연구	지역 및 부문적 경험연구의 강화

※ 출처 : 안형기 · 박은병 · 홍양희, 지역산업클러스터의 조성을 통한 지역개발전략, 한국지방자치연구 제9권 제3호, 대한지방자치학회(2007), pp.3~4

상기한 클러스터의 이론적 동향은 전통적인 성장이론과 내생적 발전이론의 경험을 토대로 하여, 보다 직접적으로 정책수단으로 활용될 수 있는 실용적인 이론적 구조로 이해할 수 있다. 즉, 직접적인 공간범위를 한정하여 전통적인 성장이론에 입각한 경향을 보이는 동향도 있으며, 내생적 발전이론을 토대로 하여 지역자체의 역량과 이를 통한 혁신으로 지역발전을 도모하려는 클러스터의 이론적 동향도 나타나는 것으로 파악된다. 이러한 경향은 클러스터이론 자체에서도 전통적 성장이론과 내생적 발전이론의 장단점을 어떠한 비중으로 흡수하느냐에 따른 차이로 파악된다. 즉, 동일한 클러스터라고 하더라도 집중적인 국가의 지원이 필요한 경우에는 공간적 범위를 중시하는 이론적 경향을 보이게 되며, 지방분권이 충분히 이루어진 경우처럼 지역 자체의 역량과 수준을 고도화된 경우에는 지역의 역량과 잠재력을 혁신체제로 포섭하려는 클러스터의 이론적 경향으로 나타나는 것으로 분석된다.³³⁾

33) 한편, 국내 선행연구에서는 지역경쟁력, 또는 산업경쟁력의 측면에서 클러스터정책과 신지역주의이론이 결합되는 현상에 대하여 다음과 같이 설명한다. 즉, “신지역주의 패러다임 하에서 지역산업정책은 더 이상 지역격차 완화 또는 해소라는 전통적 지역정책 목표에 한정되지 않는다. 나아가 클러스터정책과 결합한 신지역주의 지역정책은 산업경쟁력(궁극적으로는 지역경쟁력) 제고라는 목표를 성장이론이 산업의 유지 및 재배치에 중점을 두

V. 지역의 삶의 질을 강조한 이론적 변화

지역과 지역주민의 삶의 질을 강조한 이론은 구체적으로 명칭화되어 이론적 전개가 이루어지지는 않았다.³⁴⁾ 다만, 유사한 이론을 유추하여 그 내용을 파악하는 정도로 언급할 수 있는데, 이러한 이론적 접근이 중요한 이유는 기존의 성장이론과 내생적 발전이론 그리고 지역혁신이론 등은 실질적으로 지역산업정책에 국한되어 추진된 정책의 이론적 배경을 제시한 것이라고 볼 수 있다. 즉, 이론의 기본적 입장인 산업발전과 공간발전 등으로 인하여 지역과 공간속에서 삶을 영위하는 인적 측면에 대한 고려가 부족하였다는 반성에서 새롭고 다양한 이론적 분화가 발생하게 된다. 가장 대표적인 이론으로서 인간의 삶의 질을 좌우하는 “환경”에 대한 문제에 집중하게 되는 이론이 등장하게 된다. 또한, 중장기적인 산업발전을 포함하여, 지속가능한 발전을 목적으로 한 지역발전이론도 이와 같은 맥락에서 나타난 이론이라고 할 수 있다. 환경에 관한 문제와 지속가능한 발전에 관한 문제는 현재에 있어서 지역정책 뿐만 아니라, 정책 전반에 걸쳐서 해법을 필요로 하는 이슈로서 이론적 토대에 관한 논의가 이루어지고 있다.

었다면, 새로운 패러다임은 구제제와 과거 성장패러다임의 물리적 균형이나 고용과 소득향상을 넘어서 지역의 혁신역량 강화와 지역간의 생산성 격차를 줄이는데 목표를 두어 왔다.”고 설명한다. (고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), p.180)

34) 지역성장이론에서 지역주민 또는 국민의 삶의 질에 대한 집중적인 이론적 연구는 그 동안 구체적으로 진행되어 왔다고 보기는 어렵다. 주로 지역산업과 지역경제성장 그리고 공평과 균형 등의 가치적 접근으로 이론적 전개가 일반적으로 진행되어 왔음에도 불구하고, 최근의 지역정책에 관한 중심적인 논의는 “산업”과 “지역경제” 뿐만 아니라, 인간의 삶의 질에 대한 고찰과 이를 제고시키기 위한 정책방향이 매우 구체적으로 제시되고 있으며, 현재 우리나라에서 추진되는 균형발전정책에 있어서도 이와 같은 경향이 매우 강하게 나타나고 있다. 이와 관련하여 국내 선행연구에서도 “삶의 질”에 관한 관심과 논의를 환기시키면서 사회통합적 접근으로 지역정책의 변화를 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “지금까지의 우리나라의 지역발전정책은 인프라 건설이나, 산업 유치를 위한 산업단지 조성을 중심으로 전개해왔다. 오랫동안 인구와 산업의 거점 형성을 위한 불균형 성장전략을 추진 해온 결과, 지역격차가 확대되었고, 양극화가 더욱 심화되고 있어 이를 시정하기 위한 종합적이고 총체적인 지역 발전전략이 필요한 시점이다. 따라서 이제부터는 ‘삶의 질의 향상’이나 ‘지역공동체 활력’, ‘복지 향상’, ‘안정적인 고용의 창출’ 등 지역사회나 주민들이 피부로 체감할 수 있는 정책과제가 더 중요해지고 있다. 이에 따라 지역정책 기조를 ‘지역의 통합 발전’으로 설정하고, 성장으로 축적한 부를 지역 간, 계층 간에 확산시키는 전략을 채택하여 지역사회와 지역주민들에게 체감할 수 있게 할 필요가 있다. (중략) 과거 지역정책의 주요 과제로는 산업단지 조성, 고용증대, 대기업무지, 산업기반 강화, SOC 등 물리적 인프라 구축으로 집약된다. 새로운 지역정책의 주요 과제는 도시활성화와 도시재생, 일자리 창출과 민생안정, 농어촌 살리기, 지방분권과 상생발전, 의료·주거·교육 복지의 향상 등이 부상하고 있다. 따라서 우리나라 지역발전정책의 패러다임은 과거에는 지역개발 활성화였지만, 앞으로는 실질적인 주민 삶의 질 개선이 되어야 함을 인식하기 시작했다”고 설명하고 있다. (이상대, 사회통합형 지역발전정책의 가능성과 정책 적용, 경기연구원(2015.12), p.13)

국내 선행연구에서는 지역발전에 관한 이론에 있어서 “환경”이슈와 “지속가능한 발전”이슈에 집중되어 나타난 이론적 배경에 관하여 다음과 같이 소개하고 있다.³⁵⁾

환경 패러다임은 환경보전주의, 지속가능한 개발 그리고 녹색성장의 3단계를 거쳐 발전되어 왔다. 환경 패러다임은 환경파괴와 위기에 대응하는 환경결정론(Environmental determinism)적 환경보전주의에서 출발한다. 오염, 심각성 인식과 총체적 위기, 자본주의사회 환경파괴 경고를 인식하고, 환경의 합리적 이용과 보전을 중심목표로 설정하여 피해방지과 오염방지를 위한 행정적 경제적 규제장치를 폭넓게 활용, 해결하려 한다. 오염방지와 환경규제가 주요한 정책적 관심사였다. 자원절약형 환경시스템을 구축하고, 국가개입, 오염방지규제, 시장경제 속에서 해결, 기술개발 및 환경비용을 적용한다. 한편 생태주의는 체제와 가치의 전환을 중심적 목표로 설정, 환경파괴가 일어나지 않는 사회구조 - 대안사회를 구축한다. 생태환경의 조성과 순환형 리사이클링에 주안점을 두고, 아래로부터 개선되는 다양한 비제도적이고 자발적인 노력을 중요시 한다. 지속가능한 개발(Sustainable development)은 ‘환경’과 ‘개발’ 조화이며, ‘경제적 성장’, ‘환경적 건전성’, ‘사회적 형평성’이 균형을 이루는 개발이다. 개발은 생태적 균형(ecological equilibrium)을 전제로 하는 것이 주요 관점이다. 정부도 국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 이용 및 관리되어야 한다(국토기본법 3조)고 규정하고 있다. 지속가능한 개발의 개념은 종래의 국민총생산으로 표현되어 온 경제의 양적 확대뿐만 아니라 소득의 공평한 분배, 교육, 건강, 깨끗한 환경, 자연보호 등 사회적 복지의 지속적 증진을 포함하는 경제외적 가치에 대한 보장을 추구한다. 다음으로 지속가능한 개발은 자원의 이용을 통한 개발은 현세대와 미래세대의 형평성을 확보하는 관점에서 이루어져야 한다는 것이다. 자원의 공평한 배분이 이루어지도록 하는 균형적 개발을 전제로 한다. 자연은 현세대와 미래세대가 공유해야 할 자산임을 인식하여, 후세대를 포함한 관점에서 세대간 자원배분의 형평성을 생각하고 개발을 절제하는 것이다.

우리나라의 경우 환경과 지속가능발전에 관하여 환경법 분야와 지속가능발전법에서 관련 내용을 규정하고 이를 기반으로 하여 정책을 추진하고 있다. 이는 균형발전정책의 차원에서 언급되는 정책사항이라기 보다는 독자적인 영역에서 환경이슈와 지속가능발전이슈를 취급하고 있으며, 오래된 제도운영과 정책기반을 가지고 있다. 반면에, 균형발전정책에 있어서는 “삶의 질”이라는 측면에서 현재 정부가 추진하고 있는 균형발전정책의

35) 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), pp.180~181

첫 번째 과제로서 중요하게 언급하고 있다. 즉, 산업발전과 지역발전을 지역주민의 삶의 질 향상으로 연동시킬 수 있는 인식이 이제는 정책적으로 반영되었다고 볼 수 있으며, 구체적으로 농어촌지역과 인구감소지역에 대한 정책으로 나타나고 있다. 이러한 정책의 이론적 배경은 상기한 바와 같이 환경이슈와 지속가능발전이슈에서 비롯된 것으로 분석된다. 환경이슈와 지속가능발전이슈에 관한 이론이 지역발전이론으로 직접적인 연동이 어렵다는 비판이 있을 수는 있으나, 이제는 지역발전과 균형발전의 구체적 이슈가 발전이론 및 산업이론으로 국한되지 않고, 사회적 측면의 인적 요소를 강조하는 정책방향으로 선회하고 있다는 측면에서 상기한 환경이슈와 지속가능발전이슈에 관한 이론적 토대는 중요성을 가진다고 볼 수 있다.

제2절 균형발전이론에 따른 정책의 변화

I. 전통적 지역발전이론에 따른 지역정책의 변화

우리나라의 경제개발 초기단계 시기에는 경제부흥과 산업발전이 최우선의 과제였기 때문에, 지역발전정책의 핵심은 지역산업정책으로 귀결되었다. 이러한 정책방향은 자연스럽게 균형발전이슈를 발생시키게 되었으며, 집중적인 산업정책으로 인하여 발생하는 문제점들에 대한 해소방안을 고민하게 되었다. 앞에서 언급한 바와 같은 성장이론이 주류를 이루던 시기에 어느 국가에서는 발생하는 상황으로서, 이에 대하여 국가는 정책방향의 선회 또는 전환을 통하여 문제해결을 위한 정책수단으로 동원하게 된다. 우리나라의 경우도 동일한 상황이었으며, 전통적인 지역발전이론에 기반한 지역정책에 있어서 다양한 문제해결을 위한 정책수단의 선택은 중요한 정책과제로서 자리잡게 된다.

우리나라의 과거 상황과 지역발전의 이론과 결부된 검토를 수행한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 우리나라 지역정책의 변화에 대하여 설명한다.³⁶⁾

36) 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), pp.183~184.

문제지향적 지역정책(Problem-oriented regional policy)은 이론적으로는 성장과정에서 야기된 기능적 지역문제(Congested urban region, depressed industrial and rural region)의 해결 필요성에서 제기된다. 우리나라의 지역정책은 첫째, ‘문제지향적 지역정책’에서 시작되었다고 볼 수 있다. 실제로 있어서 문제지향적 지역정책은 총량성장의 결과로 나타난 국토 및 지역문제에 대한 대응전략으로 시작된 것이다. 수도권 문제에 대한 인구분산과 산업의 재배치 대응전략이 대표적이다. 우리나라 1960-70년대 경제성장 단계에 있어서 국토 및 지역정책은 경제성장의 공간적 수용이었다. 1차, 2차 경제개발 5개년계획은 개발의 목표가 경제의 총량적인 성장에 국한되었다. 이러한 개발개념은 일단 빠른 경제성장이 발생되면 소득은 차후에 자동적으로 재분배될 것이라는 전통적인 경제이론에 바탕을 두고 있었다. 그러나 국토공간 전체로서의 바람직한 미래 창조보다는 특정지역의 지역문제 해결을 위한 개발 방식으로서 종합적이고 전체적이며 근원적인 정책이 되지 못했다. 둘째, 우리나라의 지역정책은 문제해결에 대응하는 한편, 공급지향적 개발정책을 추진했다. 국토정책은 지역간 불균형 해소와 경제성장의 물리적 기반을 구축하기 위해, 정부 및 공공경제가 주체가 되어 각 지역에 하부구조시설을 포함한 지역편의 시설 등 공적, 사적 재화와 용역을 지역주민들에게 가능한 최대한으로 공급하여 지역발전의 기반을 증대시켜나가는 공급지향적 개발정책이었으며, 지역수요와 여건을 반영하기 보다는 총량성장을 위한 전국의 획일적 기준이 주요한 척도였다. 그러므로 우리나라는 성장지향적 지역정책을 추진하는 과정에서 문제지향적 정책수단과 공급지향적 정책수단을 채택함으로써 지역의 본질적 문제 해결보다는 지역의 외형적 문제를 양산하는 결과를 가져 왔다고 평가된다.

상기한 국내 선행연구에서 지적한 바와 같이, 우리나라의 지역정책이 가장 먼저 직면하게 된 문제는 국가균형발전을 어떻게 수행할 것인가의 문제였다. 앞에서 언급하였듯이, 지역정책과 국가균형발전정책은 상호간에 중첩되는 부분이 있는 반면에 동일시 할 수 없는 특징을 가지고 있는데, 실제로 우리나라에서 균형발전정책의 중요성이 처음 등장하게 된 것은 전통적인 지역발전이론에 따른 지역성장정책에 대한 문제점 해소방안으로 등장하였다고 볼 수 있다. 이러한 전통적 이론에 따른 문제점으로 변화되는 지역정책은 「국가균형발전 특별법」의 제정을 통한 법제도적인 기반에 따른 정책추진의 변화가 중요

한 특징이라고 할 수 있다. 따라서, 「국가균형발전 특별법」의 제정 당시에는 전통적인 이론과 이에 따른 문제점 대응으로서의 변화된 이론의 필요성에 관하여 이하의 내용과 같은 논의가 진행되었었다.³⁷⁾

< 「국가균형발전 특별법」 제정당시 이론적 배경 : 역차별론과 균형발전론 >

□ 개 요

- 국가균형발전의 추진이 정치·경제·사회적인 측면에서 불가피하다고 보았을 때, 기본적인 문제로 국가균형발전을 위한 인구·자본 등의 지역간 분산이 경제적 효율성을 저해할 것인가, 아니면 제고시킬 것인가 또한 효율성과 형평성과의 관계는 어떻게 설정할 것인가, 그리고 그것을 단기적 관점에서 접근할 것인가, 아니면 장기적 관점에서 접근할 것인가에 따라 이론적·현실적 측면에서 다양한 정책적 판단이 동원될 수 있을 것으로 판단됨
- 현재 우리나라의 지역간 발전격차는 수도권과 비수도권뿐만 아니라 수도권과 비수도권 내에도 각각 존재하나, 현행 「국가균형발전특별법」(이하, “균특법”)의 관점은 수도권과 비수도권 지방자치단체 간의 입장과 연계된 것으로 보이며, “수도권 역차별론”과 “국가경쟁력 약화” 초래에 대한 관점으로 정리될 수 있음
- 이러한 논쟁의 법적 근거는 수도권을 배제한 “지방” 용어 정의에 따라 지방대학 육성과 공공기관 및 기업·대학의 지방이전 규정에 대하여, 비수도권 지방자치단체는 수도권 집중과 지방의 공동화라는 폐해를 해소하고, 궁극적으로 국가의 경쟁력을 제고시킬 것이라고 보는 반면, 수도권 지방자치단체는 수도권 규제로 역차별의 심화와 국가경쟁력의 하향 평준화가 초래될 것이라고 볼 수 있음

□ 역차별론과 균형발전론

(1) 역차별론

- 역차별론의 논지는 전국을 수도권과 비수도권으로 이분하여 “지방”의 개념을 비수도권 지역으로 설정해 수도권을 지원대상에서 배제하는 방식은 어떤 법률에서도 선례가 없다는 것이고, 특히 경기도의 입장은 수도권 과밀은 “서울 과밀의 광역화”로 파생된 문제로 수도권 전체의 과밀은 아니며, 또한 산업 및 중추관리기능의 수도권 집중의 경우에도 단지 서울 일극 집중일 뿐 경기도 집중도는 미미하다는 것이며, 그리고 경기도 낙후지역은

37) 도재문, 국가균형발전특별법안(정부 제출, 박종희의원 대표발의) 국회 산업자원위원회 검토보고서 (2003.11), pp.15~17

전체면적의 1/2이 넘고, 비수도권의 다른 지역과 마찬가지로 인구감소, 산업쇠퇴 등의 문제로 지역발전이 정체되고 있는데도, 경기도를 수도권이기 때문에 규제해야 한다는 “수도권 대 지방”의 2분법적 접근은 역차별 논리에 불과하다는 주장임

- 더욱이 「수도권정비계획법」 등 각종 규제로 이미 공장과 대학 등의 입지에 불이익을 받는 경기도가 수도권이라는 이유로 정부지원 대상에서 또 다시 제외되는 부당한 차별을 받는 것은 명백한 역차별이라는 판단임.
- 그리고 공장의 비수도권 이전이 가시화되면 수도권 제조업의 공동화가 초래될 것이고, 주세와 농어촌특별세 등 지방양여금의 조성재원이 「국가균형발전특별회계」로 편입되면 경기도로서는 정부에서 받게 되는 지방양여금의 대폭 축소도 불가피할 것이라고 예상할 수 있음

(2) 균형발전론

- 비수도권의 입장(지)을 대변하는 균형발전론의 논지는, 지난 정부는 나름대로 수도권 규제와 지방육성이라는 두 축의 정책을 유지해 왔으나, 지방육성정책이 수도권의 흡인력을 능가할 정도로 강력하게 추진되지 못함으로써 수도권의 집중도는 더 심화되어 왔다고 볼 수 있음
- 이러한 수도권 집중문제는 수도권에서는 과도한 집적과 혼잡비용을 지출해야만 하고, 비수도권에서는 인구·인적 자원·자본의 유출로 인한 과소의 문제로 발전 잠재력을 키워 스스로 자생력을 발휘할 수 있는 여건마련이 지체되면서 국가전체의 효율성과 생산성이 저하되는 구조적 문제가 되고 있음
- 우리나라의 수도권은 어느 나라보다도 집중도가 높고 흡인력이 강한 상황이고, 또한 수도권의 인구는 저절로 모이는 것이 아니라 수도권이 가지고 있는 기능과 거기서 창출되는 기회에 대한 기대를 쫓아 모이는 것이라는 점에서, 그리고 수도권과 비수도권은 발전의 출발점이 다르기 때문에 기회균등을 보장하기 위한 정부의 적극적 조치가 없는 한 지역 간 발전격차는 영원히 해소될 수 없기 때문에 지역균형발전의 전제조건으로 공정경쟁 인프라 구축이 필요하며, 이는 정부의 책무라고 할 수 있음
- 따라서 수도권 지방자치단체들이 국민 대다수가 공감하는 수도권과 비수도권 간의 불균형 해소를 목적으로 한 입법취지를 무시한 채 수도권 역차별을 주장하는 것은 문제의 본질을 외면한 것이고, 지역간 불균형 해소와 자립형 지방화를 통한 국가균형발전은 더 이상 늦출 수 없는 시대적 명제라고 할 수 있음

※ 출처 : 도재문, 국가균형발전특별법안(정부 제출, 박종희의원 대표발의) 국회 산업자원위원회 검토보고서 (2003.11), pp.15~17

상기한 「국가균형발전 특별법」 제정안의 국회 산업자원위원회 검토보고서에 따르면 법률 제정의 기본적인 취지와 목적이 지역에 대한 차별적인 지원과 이에 따른 역차별 문제를 해소하기 위하여 균형발전정책의 필요성이 제기되었다는 이론적 배경을 확인할 수 있다. 이러한 균형발전정책은 우리나라의 특수한 지역상황인 수도권문제로 연결되어 균형발전정책의 시작이 수도권규제정책에 대한 새로운 시각을 갖게 되는 정책변화를 경험하게 된다고 분석될 수 있다.³⁸⁾ 다만, 수도권의 경제적 집중 문제는 균형발전정책 이전에 지역정책의 문제로서 제기되었으며, 수도권규제의 타당성과 합리성에 관한 정책적 논의가 균형발전정책의 대두로 다시금 심도있게 진행되었다고 보는 것이 보다 정확한 분석이라고 할 수 있다.

수도권규제를 소관하는 법률은 「수도권정비계획법」으로서 1982년 제정되어, 1983년부터 시행되었다는 점을 고려한다면, 「국가균형발전 특별법」의 제정연도보다 매우 이른 시기에 제정되어 수도권규제가 이루어지고 있다는 점을 파악할 수 있다. 이러한 입법의 연혁적 배경은 “국가균형발전”이라는 정책명제가 등장하기 이전부터, 수도권에 과밀화된 경제상황에 대하여 이를 분산시킬 필요성이 제기되었다는 점을 예상할 수 있으며, 이러한 정책이 지속적으로 이루어지다가, 국가균형발전의 측면에서 역차별적 상황과 균형발전적 상황을 합리적으로 해석하기 위하여 「국가균형발전 특별법」의 제정 필요성이 제시되었다고 볼 수 있다.

이상과 같이 국가균형발전정책의 새로운 변화에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같은 정책변화에 대한 평가를 시도하고 있다.³⁹⁾

38) 국내 선행연구에서는 수도권문제의 발생원인에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “과거의 국토정책은 과밀문제와 과소문제의 해결을 통하여 지역간 격차를 해소하고 국토균형발전을 도모하고자 노력을 기울여 왔으며, 특히 수도권 억제 및 지방 육성을 통한 국토의 균형발전은 국정의 중요과제였다. 이러한 지역문제 발생의 근원은 중앙집권화에 따른 불균등발전이다. 그 원인은 주요 국가자원의 중심(수도권)집중과 자원관리기능의 중앙(정부)집중이다. 지난 60년대 이후 공간적 차원의 수도권 집중화는 기능적 측면에서 중앙집권화와 맞물려 심각한 수위도시화 현상을 가져왔으며, 특히 집중에 따라 교통혼잡, 환경오염 등 외부불경제가 발생하고 이로 인한 과도한 사회적 비용은 국민경제의 효율성을 저해했다고 보고 있다. 이때의 문제지향적 지역정책은 수도권의 과밀과 지방의 과소를 모두 지역문제의 대상으로 보았다.”고 설명하고 있다. (고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), p.184)

39) 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), pp.184~185.

전통적 의미에서의 지역산업정책은 지역간 격차를 완화라는 지역정책 쪽에 무게 중심이 있었다. 우리나라가 과거 70-80년대 지역정책으로 시행한 ‘인구분산과 산업의 재배치’는 지역격차 완화를 위한 주요한 정책수단이었다고 볼 수 있다. 지방공업개발법(1970)에 따른 지방공업단지의 육성이 그 대표적인 예다. 요컨대, 과거의 균형개발정책은 지역간 불균형 특히 수도권과 비수도권의 갈등을 해소한다는 관점에서 인구분산정책과 산업재배치계획을 주축으로 한 과밀억제 분산정책이었다. 지방으로 유인하기 보다는 지방으로 밀어내기식 전략이었다. 그런 의미에서 과거의 균형개발정책은 지역간 균형의 개념은 인구나 산업이 공간상에 균등하게 분포하거나(수도권 집중완화), 지역간의 소득수준이 수렴을 목표로 하는 균등화(equalization) 전략으로 평가된다.

상기한 국내 선행연구에서 언급하고 있듯이, 지역정책의 변화에 따른 국가균형발전정책의 등장과 이에 대한 법제도 정비에 있어서, 우선적으로 고려되었던 것은 수도권에 집중되어 있는 경제력과 산업을 어떠한 방식으로 분산시킬 것인가의 쟁점이 가장 핵심적인 사항이었을 것으로 판단된다. 따라서 「국가균형발전 특별법」 제정 당시에는 외국에 있어서의 지역정책 동향에 대한 파악을 우선적으로 수행하였다.⁴⁰⁾

< 외국의 정책사례 : 분산정책과 집중정책 >

□ 분산정책

- 분산론은 프랑스의 경우 1963년 수상 직속 지역균형발전 전담기구인 국가균형발전추진단(DATAR) 등의 설치·운영을 통해 지방분산 및 균형발전정책을 지속 추진함에 따라, 파리권의 인구비중이 18% 수준에서 안정을 유지하여 파리권 과밀문제를 극복하였으며, 1990년대 초부터 공공기관의 계획적 지방분산도 추진하여 170여개 공공기관을 78개 도시로 분산한 사례에서 보듯이, 수도권 집중완화와 지방발전을 위해서는 분산정책의 도입이 필요함

□ 집중정책

- 집중론은 지역균형정책을 강력하게 추진해 온 대표적인 나라라고 할 수 있는 프랑스가 1980년대에 파리권의 라테팡스 개발과 Ile-de-France 지역의 사이언스파크(파리북부 제2

40) 도재문, 국가균형발전특별법안(정부 제출, 박종희의원 대표발의) 국회 산업자원위원회 검토보고서 (2003.11), pp.20-23

벤처단지, 오르시 과학·기술밸리 등) 개발에 나선 것은 런던·밀라노·프랑크푸르트 등 유럽권 수위도시간의 경쟁에서 밀리고 있다는 위기의식에서 수도권 성장을 유도하는 공간계획을 수용한 것으로서, 경쟁력 강화를 위해 과거의 수도권 규제정책을 탈피하여 대도시권 육성으로의 수도권정책의 전환이 필요하다는 데 중점을 두고 있는 입장임

□ 외국의 정책사례

구분	프랑스	영국	일본
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가균형발전 추진단 (DATAR) 설립 ○ 8개 거점도시 육성과 제조업 지방분산 정책 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 윌슨 노동당정부 - 지역경제의 거점개발을 적극적으로 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 15개 지방 신산업도시의 육성과 병행하여 수도권 억제정책(5개 공업정비특별지역 지정) 추진
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계획계약제도 도입 ○ 미테랑정부 - 중앙정부와 지방정부간의 협의를 통한 지역개발 추진 ○ 1980년대 말 Ile-de-France를 유럽의 중심도시로 육성할 목적으로 수도권의 성장을 유도하는 공간계획 수용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대처정부 - 신자유주의 노선에 입각하여 전통적인 지역정책을 근본적으로 개혁 ○ 런던권에 대한 공장 및 사무실 입지규제 폐지(1981) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1970년대 다나카 정부 - “일본열도 개조론”을 기치로 교통인프라 구축을 통한 산업의 지방분산 유도 ○ 1980년대 - 버블 경제로 인한 동경 집중현상을 해소하기 위해 “다극분산형 국토정책” 실시
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관의 지방분산 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 블레어정부 - 영국내의 지역간 격차를 해소하기 위한 지역정책의 필요성 인식 ○ 9개 지역개발청 (RDA) 설립 	

구분	프랑스	영국	일본
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구개발과 고등교육분야도 계획계약에 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역격차의 근본적인 원인이 생산성 격차에 있다고 보고 생산성 향상을 지역정책의 주요 과제로 추진 ○ 최근의 정책은 저발전지역뿐만 아니라 모든 지역의 경제적 성과 향상에 초점 ○ 번영하는 지역(런던권)도 경제적 성과를 향상시킬 여지 존재 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수도권 경제활성화를 통하여 장기 불황을 극복할 목적으로 규제 완화 ○ 수도권의 공장, 대학 등에 대한 입지규제 폐지('02. 7)

□ 외국 정책사례의 이론적 배경

(1) 집중론

- 산업의 집적을 통한 경제성장원리는 지역이론학자인 Paul Krugman 연구에 의해 뒷받침되고 있는바, 그는 가장 잘 지원하는 곳에서 규모의 경제와 제품의 다양성 때문에 발생하는 누적적 경쟁 우위 즉 지역시장효과(home market effect)가 지역발전의 원동력이라고 주장하고 있음
- Michael Porter는 수요조건, 요소조건, 기업전략, 연관산업 및 지원산업이라는 4대 요인간의 상호작용에 의해 지역의 경쟁우위가 결정된다는 “군집효과”를 강조하고 있는바, 이것이 집중론의 이론적 배경인 것으로 판단됨

(2) 분산론

- 지역의 경쟁력이 제고되지 않고는 국민경제의 지속적인 성장에 한계가 있다는 OECD연구 결과 등을 강조하는 입장
- 신경제지리학에 의하면 일단 지역적인 격차가 발생하면 이러한 현상은 자기영속적인 경향을 보이기 때문에, 시장기능에만 맡길 경우 경제중심지로의 집적이 강화되어 주변부 지역경제는 고사될 가능성이 있다는 것이고, 이것이 지역정책에 대한 정부역할의 정당성에 대한 근거를 제공

- 즉, 기업의 입지에 영향을 주려는 제한적인 규모의 정부정책은 효과를 보기 힘들며, 기존의 집적지역이 누리는 집적의 초과이익(agglomeration rent)을 넘어서는 수준의 유인책이 필요함

□ 국가균형발전특별법안과의 비교

(1) 지방육성을 통한 상생론

- 현행 균특법의 입장은 지방의 정체와 수도권 과밀의 악순환을 해결하기 위해 과거 수도권 규제중심의 수도권 집중억제보다는 지방육성을 통한 지방역량 제고와 수도권 집중완화를 추구하고, 지방발전에 연동해서 수도권의 규제완화 등 계획적 관리를 도모하여 지방과 수도권이 상생 발전할 수 있는 제도적 틀을 구축하려는데 있는 것으로 판단됨

(2) 수도권 규제완화를 통한 상생론

- 상생론은 앞으로 우리나라가 동북아의 치열한 국제경쟁 질서 속에서 어떻게 국가적 생존과 번영을 지속할 것인가에 대한 대외적 상생의 구체적 전략이 결여되어 있고, 수도권 과밀 해소를 위해 국가핵심역량이 집중되어 있는 수도권을 규제함으로써 세수의 감소로 지방투자자원을 축소하는 수도권과 지방의 Negative-Sum Game을 초래할 수 있는 위험은 존재함
- 따라서 국가 세원의 70%를 점하는 수도권의 경쟁력을 제약하는 규제를 완화하고 경제를 활성화하여 그 생산의 과실을 지방에 투자함으로써 지역균형을 실현하는 것이, 수도권과 지방간의 진정한 상생발전이라고 볼 수 있음

※ 출처 : 도재문, 국가균형발전특별법안(정부 제출, 박종희의원 대표발의) 국회 산업자원위원회 검토보고서 (2003.11), pp.20~23

상기한 「국가균형발전 특별법」 제정당시에 논의되었던 외국의 사례는 프랑스, 영국, 일본에 관한 비교를 중심으로 이루어졌었는데, 2000년 이전에 이미 지역정책에 대한 내용이 검토의 주요대상이었는 바, 검토가 되었던 국가들 모두 일찍 산업화를 이루고 새로운 지역문제에 직면한 국가들이라는 공통점이 있다. 특히, 선택된 정책수단이 대부분 기존의 전통적인 지역발전이론에 대한 반성으로서, 1차적으로 지역을 중요정책대상으로 삼으면서 다양한 지원수단을 동원하였고, 1차적으로 우리나라와 유사하게 경제력집중이 이루어진 지역에 대해서는 분산정책을 시도하였다는 공통점이 있다.

우리나라의 경우 수도권규제정책이 균형발전정책보다 이전에 추진되어 지역정책의 중요한 축으로 자리잡고 있는 상황에서 균형발전정책이 새로운 화두로 등장하였음에도 불구하고, 수도권규제에 관한 직접적인 내용을 「국가균형발전특별법」에 포섭하지 않은 특징이 있다. 다만, 간접적으로 지역의 경제활성화와 지역산업육성을 통하여 지역의 자생력과 잠재력에 의한 균형발전을 도모하려고 하였으며, 수도권규제에 관하여는 기존의 「수도권정비계획법」에 의한 별도의 규제체계 내에서 국가균형발전과 수도권규제를 병렬적으로 추진하였다고 볼 수 있다.

국가균형발전특별법 내에서 관련 다른 법률과의 관계를 정리하고, 명확하게 해야 할 필요성은 수도권규제와 관련하여 수도권정비계획법과 국가균형발전특별법과의 관계설정 등에 관한 문제에서부터 제기될 수 있다고 볼 수 있다. 즉, 법률간 적용상 우선순위의 문제도 제기될 수 있을 뿐만 아니라, 실제 정책을 추진하는데 있어서, 현재로서는 상호간에 영향을 주는 법체계는 아니기 때문에, 국가균형발전정책과 수도권정책의 상충 문제는 정책실무에서도 발생할 여지가 크다고 할 수 있다. 궁극적으로는 정책간 발생하는 상충문제를 해결하기 위하여 우선적인 정책조정이 필요하고 이를 법제도적으로 뒷받침할 수 있는 입법정책의 수립이 이루어져야 할 것이다.

II. 변화된 지역발전이론에 따른 지역정책

상기한 바와 같이, 2003년 제정된 「국가균형발전특별법」은 기존의 전통적 지역발전이론과 새롭게 변화된 지역발전이론의 경계선상에서 양쪽 이론의 장점과 발전성을 최대한 흡수한 법제도라고 평가할 수 있다. 이러한 평가가 가능한 이유는 낙후지역 등에 대한 집중적인 지원에 대하여는 변화시키지 않고, 이를 보다 효과적으로 발전시킬 수 있는 제도수단을 법률에 탑재시키면서, 지역혁신을 가져올 수 있는 다양한 지역경제와 지역문화 및 지역의 자생력 확보를 법률의 주요 내용으로 하면서, 경제적 집중에 의한 지역불균형을 해소하기 위한 지역분산정책⁴¹⁾을 함께 추진하였기 때문이다.

41) 지역분산정책에 관하여 이른바, “3분정책”이라는 개념이 이 당시에 제기되었는 바, 국내 선행연구에서는 다음

이러한 「국가균형발전특별법」이 제정된 2003년 시기의 국가균형발전정책에 대해서 국내 선행연구에서는 다음과 같이 평가한다.⁴²⁾

< 2000년대 초 우리나라 국가균형발전정책에 대한 평가 >

혁신지향적 지역정책은 대내외적 환경변화와 지역경쟁력을 고려한 상황적응적 지역정책이라 할 수 있다. 90년대에 들어오면서, 지역의 상황은 지역정책 보다는 궁극적으로 국가와 글로벌 요소에 의하여 영향 받는다.⁴³⁾ 상황적응적 지역정책(regional adjustment approach)은 지역경제가 변화하는 환경에 어떻게 부응하느냐가 중요하다. 지역정책이란 정체된 것이 아니며, 환경의 변화에 비추어 끊임없이 수정되고 적응해 나가야 하는 것이다. 예컨대, 긍정적 적응 중의 하나가 기술개발을 촉진시키는 것이다. 또한 지역정책에서 선택적 인센티브 체제(Selective incentive system of regional policy), 수도권 규제방안을 선택하는 것도 그 방안이었다. 혁신지향적 지역정책(Innovation-oriented regional policy)은 ‘혁신주도형 발전패러다임(Innovation-driven paradigm)’에 기반을 둔 것이었다. 지역간 불균형의 시정과 혁신능력의 균형있는 배양의 토대를 마련하고, 성장모형에서의 투입위주의 발전에서 혁신주도형(Innovation-driven) 발전으로 전환하는 것이다. ‘적극적 지방화 전략’으로는 대내적 발전역량 강화를 목표로 ① 신행정수도 건설, ② 국가균형발전, ③ 지방분권을 추진했다. ‘적극적 세계화 전략’에서는 대외 경쟁력 강화를 목표로 ① 수도권 재정비, ② 동북아경제중심, ③ 기술혁신·혁신클러스터⁴⁴⁾를 추진하였다. 이에 따라 참여정부에서 국가혁신 및 국토개조전략을 상호 유기적으로 연결된 통합패키지(Package) 정책으로 추진한 바 있으나 기술적 혁신이나 혁신의 네트워크 개념이 지역적으로 접목되는 데에는 한계

과 같이 3분정책에 관하여 설명하고 있다. 즉, “공간적 중심 집중을 완화시킴으로써 지방의 활성화를 도모하겠다는 국정목표가 곧 ‘국가균형발전전략’이며, 중앙에 집중된 자원관리의 총괄 기능을 지방으로 이양함으로써 자치역량을 키우고 그에 근거한 지역발전을 지원하겠다는 목표가 ‘분권화전략’이다. 궁극적으로 지방화 정책의 핵심은 이러한 이중적 불균등(dual disparity)을 해소함으로써 균형 잡힌 국가발전을 이루어 내는 것이다. 이는 이른바 3분 정책, 즉 지방분권, 지방분산, 지방분업을 통해 수도권과 비수도권이 함께 발전할 수 있는 상생전략(win-win strategy)의 추구로 구체화하고 있다. 과거에는 수도권의 억제를 통해 지역불균형을 교정하는 데 주력하였다면, 새로운 국가균형발전 모델은 내생적 발전전략을 통해 전국 각 지역을 상호의존관계·상생관계로 발전시켜 전국토의 성장잠재력 극대화에 두고 있는 것이다. 참여정부는 내생적 발전전략을 통해 지방이 스스로의 힘으로 일어 설 수 있는 ‘자립형 지방화’를 실현해 가자고 밝히고 있다. 자립형 지방화를 통한 국가균형발전전략의 핵심은 전국 최소기준의 충족을 통한 통합적(교정적) 균형의 실현과 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 역동적 균형을 병행 추진해 나간다는 것이다. 따라서 참여정부의 국가균형발전전략은 기본을 보장하면서도 차이를 인정하는 ‘통합적 균형과 역동적 균형의 병행전략’이라고 말할 수 있다.”고 설명하면서, 「국가균형발전특별법」 제정당시에 제기되었던 “3분정책”에 관하여 설명하고 있다. (민행배, 지역혁신과 내생적 지역발전 전략 : 균형발전을 위한 ‘광주문화중심도시’ 조성 과정을 중심으로, 신행정수도 후속대책과 지역균형발전 토론회 발표문, 2005., p.5)

42) 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), p.185.

가 있었다. 혁신 지향적 지역정책은 산업환경의 비교우위론에 입각, 혁신주도형 지역발전을 위해 지역산업을 지역특성에 맞는 전략산업으로 육성하는데 중점을 두었다. 지역의 비교우위와 산업기반, 차세대 성장동력산업⁴⁵⁾과의 관계, 혁신여건, 지자체 의견 등을 고려하여 수도권을 포함한 전국16개 광역시·도별로 4개의 전략산업 선정하여 지역성장 역량강화를 도모하였다.

※ 출처 : 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보 (2010.6), p.185.

- 43) 국내 선행연구에서는 지역정책에 있어서 “혁신”의 개념등장과 기본요소를 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “혁신(innovation)이란 지역발전이 있어 혁신의 개념은 오래전부터 논의 되어왔다. 그러나 지역혁신체제에 대한 논의는 1990년대 중반이후 부터이다. 지역혁신체제의 대두배경은 세계화, 지방화 및 정보화로 인한 복합적인 경제·사회 패러다임의 변화와 무관치 않다. 그러나 지역혁신체제의 배경은 구체적으로 공간경제의 주체로서 신 지역주의 대두, 혁신의 의미와 역할 변화 그리고 지역혁신발전전략의 변화 등 3가지 차원에서 살펴볼 수 있다.”고 설명하고 있다. (김용웅, 충남의 지역혁신체제 구축전략, 충남도청 교육자료(2004.4.11.), pp.2-3)
- 44) 산업클러스터에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 클러스터의 해외사례와 개념적 범위 등을 기술하고 있다. 즉, “클러스터 개념을 산업분야에 적용한 산업클러스터는 일정한 지리적 영역에서의 활동을 내포한다는 점에서 지역산업육성정책과 관련된다. 글로벌 지식경제시대라는 경제적 환경변화에 부응하기 위해 선진 각국은 일찍이 산업클러스터를 형성해 왔다. EU와 미국은 '90년대 들어서서 산업클러스터를 국가경쟁력의 원천으로 인식해, 혁신역량을 창출하는 산업클러스터만이 국가의 경쟁우위를 가져올 수 있다고 주장해 왔고, OECD는 '90년대 후반부터 지식기반경제 하에서 지역경제 발전을 위한 새로운 모델로 전략산업 중심의 산업클러스터 형성을 제시해 왔다. 일본 경제산업성(2003)은 클러스터를 “산·학·연·관의 광역적 인적네트워크를 형성하고 이를 통한 정보유통으로 정보의 질과 양을 제고하고, 기술정보 및 판로 등 경영자원을 보완하여 종합적·효과적인 지원책을 투입할 수 있다고 보며, 이를 통해 글로벌 시장에 적용 가능한 신상품을 지속적으로 개발하는 산업집적의 정책프로그램”으로 보고 있다. Kotama(2003)는 클러스터를 “집적의 구성주체인 기업·대학·연구기관·지원기관이 새로운 부가가치를 창출해 가는 연계, 교류, 정보공유의 상호작용이 발생하는 상태”라고 정의하면서 클러스터가 기술혁신을 창출하는 지역혁신체제(RIS)로서 가능하다고 강조한다. 또한 마이클 포터나 후지다 등은 지리적으로 인접한 특정분야의 기업과 기관 간 연관관계라는 관점에서 클러스터를 “혁신을 창출하는 기제”로 이해하고 있는데, 이는 우리나라의 클러스터 정의와 유사하다. 기업·대학·연구소 등이 특정지역에 모여 상호 연계를 통해 시너지를 창출하는 산업클러스터는 '50년대 이후 급성장한 미국 실리콘벨리가 대표적 사례이다. 아무 것이나 한 곳에 모은다고 산업클러스터가 되는 것은 아니다. 비슷한 업종의 관련 기업들이 한 지역에 모이되, 이들이 정보와 지식을 공유해야 한다. 오늘날 산업클러스터가 각국의 주요한 지역산업정책으로 대두된 배경에는 첫째, 국경을 초월한 지역·도시 간 격화된 글로벌 경쟁으로 경쟁력을 갖춘 지역이 국가 발전을 유발한다는 점 둘째, 기업의 전략적 제휴(alliance)차원에서 지식의 창조·공유·활용에 대한 지역의 중요성이 대두되는 점 셋째, 지역발전과 산업의 활성화를 위해서는 기업만이 아닌 대학과 관련기관 사이의 상호연계 역할이 중요하다는 점 등이 있다. 따라서 산업클러스터는 과거의 산업입지정책과는 달리 지역특성에 기반해 상호 연관성을 지닌 인력·기술·지식의 혁신자원 결집을 통해 산학연 연계와 창조성을 증시하는 지역주체의 내발적인 클러스터로 발전해 가고 있다. 이 같은 산업클러스터 발전과정은 지역혁신과 맥을 같이하면서 우리나라에서는 혁신클러스터라는 개념과 혼용하여 사용되고 있다.”고 기술하고 있다. (오창근, 국가균형발전을 위한 전북지역 전략산업 육성, 한국행정학회 2003년도 하계공동학술대회 발표논문집, 2003.6., p.353)
- 45) 본문에서 언급하고 있는 “차세대 성장동력산업”을 우리가 흔히 “신성장동력”이라고 표현하는 개념과 부합한다고 볼 수 있다. 신성장동력산업은 일반적인 산업정책에서 중요한 정책사안으로 언급되고 있는 사항이지만, 지역산업과 관련하여 균형발전정책에 있어서도 중요한 쟁점으로 부각되고 있다. 즉, 지역산업의 육성대상으로 기존 기반산업 보다는 신성장동력산업이 적절하다는 평가가 가능하므로, 이러한 배경으로 신성장동력의 특징

상기한 국내 선행연구에서는 「국가균형발전특별법」의 제정에 따른 2000년대의 우리나라 국가균형발전정책에 대한 평가를 함에 있어서 핵심적인 키워드를 “혁신”으로 파악하고 있는 것으로 보인다. “혁신지향적 지역정책”이라고 명칭을 하였던 바, 이러한 명칭 속의 “혁신”의 개념에는 글로벌적 요소와 지역경제를 위한 기술개발 요소 등 기존의 전통적 이론에서 중시되지 않았던 요소들에 대한 의미를 재발굴하여 “혁신”이라는 명칭으로 포섭하고 있다. 또한, 지역지원에 관한 방식도 과거 전통적 이론에서 중시하였던 집중지원과 자원의 투입에 주안점을 두지 않고, 지방분권과 국가경쟁력강화를 위한 지역의 발전역량 강화에 주안점을 둔 것이 특징이라고 할 수 있다.

한편, 다른 국내 선행연구에서는 「국가균형발전특별법」 제정 이후 우리나라의 국가균형발전정책에 대하여 긍정적인 성과와 평가를 다음과 같이 제시하고 있다.⁴⁶⁾

우선, 지역산업정책을 포함한 참여정부의 지역균형발전정책은 한국사회가 가진 가장 중요한 문제 중 하나를 해결하기 위한 정책적 결단으로 평가되어야 할 것이다. 수도권에 절반에 가까운 인구와 그 이상의 기능들이 집중되어 있고 그러한 집중이 더욱 심화되어가는 상황에서 수도권 분산과 국토균형발전은 중대한 국가적 과제가 아닐 수 없다. (중략) 이러한 시점에서 참여정부가 국가적 역량을 동원하여 지역균형발전정책을 추진하고 있는 것은 긴요한 국가적 당면과제에 대한 적실한 대응이 아닐 수 없는 것이다. 둘째, 참여정부가 지역균형발전정책을 추진함에 있어서 그 핵심적 수단으로 지역산업정책을 채택한 것 역시 올바른 정책적 선택으로 판단된다. 참여정부의 정책담당자들은 이를 ‘통합적 균형’에 대응한 ‘역동적 균형’으로 정의하고 있는데 그 용어가 무엇이 되었건 정책방향이 타당하다고 할 것이다.

상 균형발전정책의 정책수단으로 활용될 수 있다. 신성장동력의 특징에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 기술하고 있다. 즉, “신성장동력산업은 대표적인 급진적 혁신(Radical Innovation) 분야로써 모든 국가가 성능·가격 측면의 비슷한 기술적 문제에 봉착하고 있다는 배경을 가진다. 예로서, 태양광 발전 분야의 그리드 패리티(태양광으로 전기를 생산하는 단가와 화석연료를 사용하는 기존 화력발전 단가가 동일해지는 균형점) 문제를 들 수 있다. 신성장동력산업의 기술혁신 성공(성능·가격)은 중장기적으로 시장에서 독점적 지위 확보를 의미하고, 시장에서 요구하는 대체성과 가격 조건을 충족하는 경우, 특허권과 기술격차로 인해 장기적인 시장독점이 가능해진다. MS의 윈도우, 백혈병 치료제 글리백 등은 독점기술과 지적재산권을 바탕으로 10년 이상 시장을 독점하고 있다”고 기술함으로써, 국내 선행연구에서는 신성장동력의 특징에 관하여 시장적 측면을 강조하고 있는 바, 신성장동력산업이 주로 새로운 신산업과 실증 등을 필요로 한다는 점을 추가적으로 고려한다면, 지역산업육성 대상으로 적절할 수 있다는 분석이 가능해진다. (과학기술정책연구원, 글로벌 금융위기 이후 주요국의 신성장동력 추진 현황 및 정책적 시사점, 과학기술정책연구원(2011.2.9.), p.2)

46) 권오혁, 참여정부 지역산업정책의 평가와 문제점 분석, 경제와 사회(2007), pp.18~21

(중략) 산업과 고용이 있는 곳에 사람과 돈이 모였고 사람과 돈이 있어야 교육, 문화, 복지, 생활환경이 지속가능한 현실이 될 수 있었다. 특히 가계부채의 증가와 청년층의 일자리 부족으로 인해 경제적 고통이 심화되고 있는 경제상황을 고려한다면, 지방에 일자리를 만드는 것이야말로 지역균형발전을 위한 첩경이라고 할 것이다. (중략) 셋째, 참여정부가 지역산업정책을 시행함에 있어서 신지역주의 전략을 도입한 것은 시의적절한 정책적 결단이 아닐 수 없다. 신지역주의 산업정책은 전술한 바 유연적 산업화와 혁신주도형 경제에 대응하기 위한 새로운 산업전략이다. 즉 기술혁신이 일상화되고 다품종 소량생산과 제품수명주기의 단축을 특징으로 하는 생산체제에서 효율성을 극대화한 산업공간 전략이라 할 수 있다. (중략) 넷째, 참여정부가 지역산업정책을 추진함에서 중앙, 지방 간 거버넌스를 전향적으로 개편하여 각 지방이 새로운 산업정책을 앞장서 추진하도록 유도하고 있는 점도 긍정적으로 평가될 부분이다. 그것이 충분히 정착되어서 실효적으로 운영되고 있는가라는 문제는 별개로 하더라도, 산업의 지방화 시대에 부응하여 중앙정부가 견인하거나 지원하고 지방자치단체가 지역경제를 주도적으로 이끌어가는 새로운 모델을 정립해가는 데 하나의 이정표가 된 것은 분명하다고 할 것이다.

추가적으로 「국가균형발전특별법」 제정당시에 지역의 자체적인 역량강화를 통하여 국가경쟁력강화를 도모할 수 있다는 정책논리적 체계에 관하여 다음과 같이 논의하였다.⁴⁷⁾

< 「국가균형발전 특별법」 제정당시 이론적 배경 : 경쟁력약화론과 경쟁력강화론 >

□ 경쟁력 약화론

- 국가경쟁력 약화론의 논지는, 모든 지역을 고르게 발전시킴으로써 국가경쟁력을 극대화하겠다는 전략은 경제이론(신성장 이론)에 맞지 않을 뿐만 아니라, 균형발전을 위해 인위적인 방법으로 수도권에서 비수도권으로 자원을 분산하는 것은 시장경제원리에 반하여 경쟁력 저하를 초래한다는 것임
- 즉 대내균형을 지나치게 강조하면 국제적 차원에서 지역간에 벌어지고 있는 치열한 경쟁에서의 승리 즉, 대외균형이 국가발전의 사활적 조건이라는 사실을 경시하여 경쟁력의 하향 평준화와 국가적 퇴보의 위험이 있다는 판단임

47) 도재문, 국가균형발전특별법안(정부 제출, 박종희의원 대표발의) 국회 산업자원위원회 검토보고서 (2003.11), pp.18~19

- 또한 자본과 노동의 집적은 상호작용을 통하여 규모의 경제를 발생시키기 때문에 수도권
의 경제력 집중현상이 반드시 국가경쟁력을 저해한다고 보기 힘들에도 불구하고, 여전히
수도권 규제정책을 유지하여 기업의 해외이전에 의한 산업공동화 등의 초래로 국가경쟁
력을 약화시킬 가능성이 높음
- 따라서 지속적인 경제성장을 위해서는 경쟁력을 갖춘 지역은 지속적으로 성장할 수 있도
록 여건을 만들어주고, 뒤쳐진 지역은 너무 뒤떨어지지 않게 지원하는 게 보다 나은 접
근방법이라고 할 수 있음

□ 경쟁력 강화론

- 국가경쟁력 강화론의 논지는 현재 한국에서 수도권 집중은 수도권의 과밀과 지방의 과소
로 인해 국토전체가 비효율적으로 이용되어 국가경쟁력을 약화시키고 있다는 주장임
- 즉 수도권의 생산시스템이 효율적이라도 사회적 비용이 클 경우 국가경쟁력이 떨어지지
않을 수 없고, 또한 수도권 집중이 과도하게 진행됨에 따라 집적 이익이 줄어들고 있는
것으로 분석되고 있음
- 수도권에의 투자집중이 단기적으로는 경제성장률을 향상시킬 수 있으나 중장기적으로는
오히려 성장률을 하락시킬 수 있는 반면, 지방투자를 증가시키면 단기적으로는 경제성장
률을 하락시키지만 중장기적으로는 경제성장률을 상승시킨다는 연구결과에 따르면, 오히
려 국가균형발전과 국가경쟁력 강화의 선순환 구조는 수도권 투자를 증대시킬 것이 아니
라 지방투자를 증대시킬 때 형성될 수 있음⁴⁸⁾
- 따라서 수도권의 과도한 집적 비용의 감축과 지방의 잠재력 극대화, 국토관리 전체 시
스템의 효율성을 높이고 그리고 세계화의 심화 등으로 지방이 국제경쟁의 주체로 부상하
고 있는 점을 고려할 때, 국가경쟁력 강화를 위해서는 지방육성과 균형발전정책은 시급
히 추진해야 할 과제라고 할 수 있음

※ 출처 : 도재문, 국가균형발전특별법안(정부 제출, 박종희의원 대표발의) 국회 산업자원위원회
검토보고서 (2003.11), pp.18~19

48) 지방투자에 관하여 우리나라 뿐만 아니라, 다른 외국에서도 일반적인 방식으로 지방투자보조금제도를 운영
하고 있다. 본문의 내용과 같이 지방투자보조금 등의 증가 또는 감소는 균형발전정책의 중요한 영향을 주는 요
소로서 파악할 수 있으므로, 일방적인 증가 또는 감소는 정책의 기대효과를 반감시킬 수 있으며, 기본적으로
일정한 기준과 요건을 조정함으로써, 정책효과를 제고시킬 수 있는 미세조정이 가능하다고 할 수 있다. 외국에서
의 지방투자보조금제도에 관하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 주요 국가의 지방투자보조금 운영의
개요를 소개하고 있다. 즉, “① 영국 (GBI, Grant for Business Investment) : 영국의 사업투자보조금은 지원대상을
제조업체, 광역적시장의 서비스업체로 한정하고 있으며 기업이 신설·증설투자하는 경우 투자종료후 대기업은

상기한 국회 검토보고서의 논의에 따르면, 「국가균형발전특별법」 제정당시에 지역의 자체적인 역량강화를 통하여 국가경쟁력강화를 도모할 수 있다는 정책논리는 선택과 집중에 의하여 국가경쟁력을 강화시킬 것인가의 입장과 지역의 불균형을 해소하고 균형발전을 이룩함으로써 국가경쟁력을 강화시킬 수 있다는 입장의 대립이라는 점을 확인할 수 있다. 사실상 논의의 중심은 수도권규제의 타당성에 관한 논의라고 볼 수 있지만, 구체적인 내용은 지역과 지방에 대한 투자와 지원으로 균형발전을 이룩하게 된다면, 전체적인 국부의 증가로 인하여 국가 자체가 가지는 국가경쟁력이 향상되고, 이는 다시 선순환적으로 지역경제의 활성화와 지역산업의 육성으로 이어진다는 취지로 해석될 수 있다.

「국가균형발전특별법」 제정당시의 논의는 “수도권규제의 타당성”에 관한 내용이 중심으로 이루어져 있음을 확인할 수 있지만, 그 내용은 균형발전의 효과로서 지역역량의 확대가 양적으로 국가역량의 확대로 이어진다는 취지의 내용을 강조한 것이라고 분석될 수 있다. 이러한 취지는 “선택과 집중에 의한 성장거점 활성화”라는 또 다른 정책수단의 취지와 상충될 소지는 충분히 있다. 다만, 지나치게 집중된 경제력과 성장을 위한 거점육성은 다른 차원에서 논의될 수 있다고 볼 수 있다. 2003년 당시의 논의임에도 불구하고, 현재 추진되고 있는 국가균형발전정책에 대하여 상당한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 평가할 수 있다.

5년간 사업을 유지하여야 하고 중소기업은 3년간 사업을 영위하여야 한다. 그리고, 보조금지원이 필수적임을 증명하고 사업이 착수되기 전에 신청하여야 한다. 또한 일자리 창출·유지와 생산성요건 등 국가경제와 지역경제의 이득을 평가하여 지원을 결정하게 된다. 최소자금액은 1만 파운드(약 18백만원)이며 기업규모와 지역의 낙후도에 따라 보조금을 차등 지원하고 있다. ② 스웨덴(RIG, Regional Investment Grant) : 스웨덴의 경우에는 낙후지역에 투자하는 모든 기업을 대상으로 지역투자보조금을 지원하고 있다. 대상기업은 공식 감사회계보고서를 보유하고 적법한 작업환경을 충족하여야 하며 보조금 지급후 2년 이내 투자를 이행해야 한다. 스웨덴도 대기업, 중소기업, 소기업 등 기업규모와 낙후도에 따라 보조금을 차등지원하고 있다. ③ 일본 : 일본은 정부와 지자체에 의한 기본계획을 작성(일본 기업입지촉진 기본계획)하고 기본계획에 기초하여 실시하는 사업에 대하여 보조금을 지원(기업입지계획, 사업고도화계획)한다. 기업입지촉진법에 의한 지원시책은 세제지원, 규제완화, 국고보조, 원스톱 서비스체제정비, 지자체 지방교부세 특례조치, 부처간 연계 지원 등이 있다. 지원 체계는 국가가 기본방침을 책정하고 기본방침을 기초로 지자체(도도부현과 시정촌)가 지역산업활성화협의회에서 협의를 통하여 기본계획을 작성하며 작성된 기본계획이 국가의 동의를 얻으면 기본계획에 기초하여 실시하는 사업에 대해서 일정부분 지원을 하고 있다. 사업자는 직접 기업입지계획 또는 사업고도화계획을 수립하여 도도부현지사에게 승인 신청할 수 있으며, 계획이 승인될 경우 각종 지원조치를 받을 수 있다”라고 주요 국가의 지방투자보조금 운영의 기준 및 대상을 소개하고 있다. (문문철, 지방투자 활성화를 위한 보조금 제도 개편방안, “지방투자 활성화를 위한 산업입지 정책방향”, 산업입지 제40호, 한국산업단지공단 조사연구실(2010.12.31.), pp.7-8)

제3절 현행 국가균형발전정책의 내용

I. 국가균형발전 비전과 전략

현재 정부에 의하여 가장 최근에 발표가 된 국가균형발전정책은 이른바, “국가균형발전 비전과 전략”이라는 정책발표이다. 이 정책발표는 국정운영 5개년 계획에 근거하여 2018년 2월 1일에는 현 정부가 추진할 “국가균형발전 비전과 전략”의 명칭으로 발표하였다. 이때 발표된 “국가균형발전 비전과 전략”의 내용은 명실상부한 향후 국가균형발전의 정책방향과 구체적인 내용의 제시라고 할 수 있다. 이러한 정부의 발표내용은 국가균형발전과 관련된 정책을 추진하는 정부부처와 지방자치단체 그리고, 지역정책과 관련을 가지는 민간부문에까지 적용범위를 제시하는 정책발표라고 할 수 있다.

“국가균형발전 비전과 전략”은 3대 전략, 9개 추진과제, 40개 세부과제로 구성되어 있는데, 다음과 같은 주요 내용을 담고 있다.

< 국가균형발전 비전과 전략 >

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
전략1 (사람) 안정되고 품격있는 삶	1-① 지역인재 일자리 선순환 교육체계 (교육부, 고용부, 농식품부, 과기부)	㉠ 지방 대학의 자율적 교육역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대학 기본역량 진단에 따른 일정수준 이상의 자율개선대학(60%+)을 권역별 균형을 고려하여 선정함으로써 적정규모의 질 높은 지방대학 육성 ○ 지방대학의 자율성 강화 및 재정지원의 효과성 제고를 위해 일반 재정지원사업과 특수목적지원사업으로 단순화하고 일반 재정지원 확대 ○ 산학협력 선도대학(LINC+), 4차 산업혁명 혁신선도대학 및 지역선도

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
			<p>대학 육성 등을 통해 지방대학과 지역산업의 동반 성장 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국립대의 공적 역할을 강화하고 지역 강점분야의 경쟁력을 제고하기 위해 국립대학 혁신지원사업을 전체 국립대로 확대·개편
		<p>② 지역 맞춤형 우수 지역 인재 양성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방고 졸업생의 지역인재 특별전형 선발 학과 및 인원 확대, 법령(『지방대육성법』) 개정을 통한 지방대 의약학 계열·전문대학원 신입생 선발시 지역인재·저소득층 선발 의무화 ○ 우수한 지역인재 및 외국인 유학생을 지방대학에 유치 양성하고, 대학의 차별화된 발전을 유도하기 위해 지역인재장학금 확대 ○ 영농창업특성화과정을 확대하여 청년농업인력양성을 위한 지역별 거점마련
		<p>③ 지역 소재 학교 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업계고의 자발적 혁신을 유도*하기 위해, 스스로 비전을 설정하고 학교교육 및 운영 개선 등을 추진하는 지역소재 학교 지원 ○ 혁신도시 소재의 지자체 및 이전공공기관의 장이 혁신도시 내 초·중등학교 설립·운영을 지원할 수 있도록 하는 법적 근거 신설
		<p>④ 지역 인재 취업 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역전략산업 분야 기업의 연구개발 역량을 강화('18년 76억원)하고, 학생 연구원에 대한 현장 맞춤형 연구역량 강화 및 취업 연계 지원

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
	1-② 지역 자산을 활용한 특색있는 문화·관광 (문체부, 국토부, 해수부, 농식품부)		<ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신도시 등 지방이전 공공기관의 지역인재 채용의무화(‘17년 14% →’22년 30%) 정착 등 위한 지방대학-지자체-공공기관 클러스터 신설(‘18년~)
		① 지역간 문화 격차 해소	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘지역문화균형지수’를 개발하여(~’18년) 낙후지역에 문화시설을 우선 지원하는(‘19년~) 등 지역 문화기반 확충 ○ 소외지역을 찾아가는 문화프로그램 운영, 지역 문화기관 간 연계프로그램 등 지역 간 문화향유 격차 완화(‘18년~) ○ 지역문화진흥법 개정을 통한 문화분권 제도화(‘18년~), 지역문화 전문인력 양성(‘18년, 연 200여명) 및 네트워킹 등을 통해 지역 문화역량 강화 및 문화 일자리 확대
		② 새로운 가치 창출로 지역 문화 성장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화예술·문화산업·역사전통 등 분야별 문화도시 지정·활성화 ○ 폐 산업시설, 도청 이전터 등 유휴공간을 복합 문화공간으로 재창조하고, 문화재·향교·서원 등 지역 문화유산 활용 확대(‘18년~)
③ 지역간 연계 협력과 지역 관광 거점 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 역사, 문화, 생태 등 다양한 관광자원을 활용한 체계적 광역관광권을 개발하고, 지역 간 연계·협력을 통해 지역 관광 활성화 ○ 국립관광도로 지정, 통영 폐조선소 부지 개발 등을 통해 남해안을 글로벌 관광거점화, 섬진강 동서화합 		

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
			<p>문화예술벨트 조성 : 경제거점형 도시재생뉴딜사업으로 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 관광콘텐츠, 서비스, 인프라 등 개선으로 ‘관광전략 거점도시’ 육성 : 관광전략도시 계획 수립 단계부터 각 부처의 관광 지원 사업 연계, 통합 지원
		<p>④ 지역 고유 자산을 활용한 특화관광 육성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌·산림·해양 자원을 활용한 건강과 치유의 관광지대 육성
		<p>⑤ 지역관광 혁신역량 제고</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민·관·산·학 공동 관광사업 추진 등 지역관광 혁신체계 구축, 관광두레, 관광형 마을기업 등 관광창업 지원 ○ 민박업 통합관리시스템, 읽기쉬운 관광안내체계(‘18~’19년 시범사업) 구축, 숙박·쇼핑 등 관광품질인증제 추진(숙박·쇼핑 → 음식 등으로 확대) ○ 지역 연계 셔틀버스 운영, ‘대중교통 이용 관광지도’ 제작, 지역형 코리아투어카드 출시 등 지역 관광의 접근성 제고
	<p>1-③ 기본적인 삶의 질 보장을 위한 보건-복지</p>	<p>① 취약 지역 중심의 지원 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 간 사회보장 격차 완화를 위해 사회보장서비스 취약지역을 특별지원구역으로 선정·지원 강화(건설팅 등) : 취약지역 중심으로 지역 사회서비스 인프라 인력 등

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
	체계 구축 (복지부, 국토부, 행안부, 해수부, 농식품부)		<p>확충을 위해 다년도 사업 추진이 가능한 계획계약(포괄지원협약) 도입 추진('19년)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 의료 사각지대 해소를 위해 분만취약지 산부인과 설치·운영 지원, 의료취약지(소아청소년과) 의료기관 등 지원 등 추진
② 지역 중심 보건복지 체계 구축		<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회복지·방문간호 전담공무원을 확충하고, 사회보장정보시스템을 활용하여 읍·면·동 중심의 '찾아가는 보건·복지서비스' 확대 ○ 사회서비스원을 설립(시·도)하여 국공립 시설 직영을 통해 수립된 표준운영모델을 민간시설에 전파, 민간서비스 질 개선 견인 ○ 보건소를 통한 지역주민 맞춤형 건강관리, 동네의원에서의 지역 보건 자원(보건소 등) 연계 등을 통한 포괄적 관리로 만성질환 관리체계 구축 	
③ 일자리 창출 등을 위한 지역 사회 서비스 혁신사업 추진		<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역사회서비스 투자사업 등 활용, 지역 특성에 따른 맞춤형 사회서비스 사업 확대 ○ 지역사회(시·군·구 단위) 기반의 사회적경제조직 컨소시엄 등 지원을 통해 통합적 사회서비스 사업모델 개발 및 성공사례 확산 	
④ 이동권 보장을 위한 지역		<ul style="list-style-type: none"> ○ 100원 택시(농촌형 교통모델) 전국 확대('18.1월~, 5천만원/시군), 벽오지 버스노선 조정 등을 통한 대중교통 사각지대 해소 	

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
		교통체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙선 등 주요 간선철도 속도향상(200km/h이상), 250km/h급 열차 투입 등 서비스 고속화('21년)로 고속철도 소외지역 철도서비스 개선 ○ 적자항로 및 1일 생활권 구축항로 운영비 지원을 통한 항로단절 예방, 노후선박의 신규선박으로의 조기 대체 등 도서지역 교통망 확충
전략2 (공간) 방방곡곡 생기도는 공간	2-① 매력있게 되살아나는 농산어촌 (농식품부, 복지부, 문체부, 교육부, 산업부, 해수부)	① 농촌 신활력 플러스 추진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특산물, 생태·문화 등 농촌 특화자원을 활용해 일자리를 창출하는 '농촌 신활력 플러스' 사업 추진 ○ 대학, 연구소, 기업체, 주민이 참여하는 지역 혁신주체를 육성하고, 지역 순환경제, 생태문화, 특화산업 등 창의적 사업모델 개발 ○ 산업·문화·교육 등을 포함한 계획수립 지역과 계획계약(포괄지원협약) 방식추진
		② 불편 없는 농촌 '3·6·5 생활권' 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중심지(읍소재지), 기초생활거점(면소재지), 마을 간 상호기능 연계 강화로 농촌 어디서나 불편없는 '3·6·5 생활권*' 구현 ○ 인구·시설집약도가 높은 읍 소재지에 공동시설 및 교육·문화·복지 등 복합서비스 기능을 집중한 중심거점 조성(~'22년까지 100개소) ○ 면 소재지 대상으로 생필품 구매 교육 간단 진료 보육 등 기초서비스 공급거점 조성(~'22년까지 500개소) ○ 무선방송·안전 가로등 등 ICT 기반 편의시설을 도입한 창의마을을

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
			<p>조성(~'22년까지 1,000개소)하고 노후 주거지 정비도 병행</p>
		<p>③ 도시민과 함께 하는 농촌다움 회복</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌다움복원사업 추진('18년~)으로 농촌의 가치를 발굴·보전하고 농촌공간계획 도입('19년~)을 통해 중장기적 농촌 발전방향 제시 ○ 국가중요농업유산 지정을 확대('17년 9개소 → '22년 20개소)하고, 지정대상 농업유산의 발굴 복원 환경정비를 지원 ○ 농촌과 도시 연계 확산을 위해 도시민의 농촌재능나눔 프로그램 등 확충, 농촌체험마을 등 도시민의 농촌 체류 기회 활성화 추진
		<p>④ 맞춤형 귀농어·귀촌 정착 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 귀농귀촌 5개 유형(청년창업농, 전직창업농, 은퇴창업농, 귀촌, 취업농)과 4단계(탐색→준비→실행→정착)로 구분한 수요자 맞춤형 교육확대('18~) ○ 귀농귀촌 통합정보시스템 개편('17.12월)을 통한 원스톱 정보제공, 지역 일자리 DB 구축('18.3월) 등 재능과 연계한 소득 창출 지원 ○ 초기 주거부담 완화를 위해 귀농인의 집, 신규마을(10개지구/년) 조성 확대 ○ 영농정착자금 및 창업자금지원 등을 통한 청년 창업농 중점 육성, 농촌 융복합산업 인증 및 지구 조성 등으로 신규 일자리 창출 지원 ○ 어촌계 진입장벽 완화('18년, 수협법 개정), 귀어학교 확충('18년, 3개소),

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
			영어정착금 지원을 통해 청년이 돌아오는 어촌 조성
		⑤ 활력과 매력이 넘치는 어촌 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘10대 어촌테마마을’ 조성(‘18년 신규), 해녀어업, 빨배어업 등 국가중요어업유산(5개소)을 관광 콘텐츠로 개발 ○ 어촌특화지원센터 전국 확산(‘18년 10개소 → ’19년 12개소), 남해안권역에 대규모 스마트 양식단지 구축(1개소, ~’20년, 추후 동·서해안권 확산)
		⑥ 재생에너지 보급 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 참여형 태양광 발전 활성화를 위한 법적 근거 마련(‘18.상) 및 영농형 태양광 보급 확산 시범사업 추진(8개 지자체, 40MW) ○ 지자체 주도 계획입지제도 도입(‘18년 신재생에너지법 개정)을 통해 지역 수용성·환경성 사전 확보 및 발전부지 적기 공급 추진 ○ 태양광 소주기에 걸친 기술개발 허브로서 지역의 제조 기반과 R&D센터, 산업단지, 대학 등을 연계하여 태양광 클러스터 구축 ○ 5MW급 해상풍력 실증단지(‘20년) 등 풍력 클러스터 구축 ○ 조류발전 인프라가 조성되어 있으며, 자원량이 풍부하고 배후 항만·공업단지가 조성된 전남 진도지역을 중심으로 조류발전 R&D 추진
2-② 도시재생 뉴딜 및	① 지역 맞춤형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유휴 산업시설을 활용한 문화공간 조성(문화재생), 한옥 등 건축자산을 	

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
	중소도시 재도약 (국토부, 문체부, 중기부)	뉴딜사업 활성화	<p>활용한 건축재생 등을 통해 특화된 재생 유도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 활력거점 역할을 하는 복합 앵커시설(도시재생어울림 플랫폼)을 조성하고, ‘도시재생 첨단산업공간(도점산단 등 활용)’ 지정 ○ 쇠퇴한 마을을 대상으로 복지, 교통, 문화 등 스마트 솔루션을 접목하여 주민 생활편의 향상 ○ 사업비 조달이 어려운 저소득·고령층이 자율적으로 주택을 정비할 수 있도록 사업모델 마련 및 저리기금 용자 실시 ○ 지진 등 예상치 못한 대규모 재난 지역을 특별재생지역으로 지정하여 안전보강, 지역사회 복원 등 종합지원 착수
		② 지역과 지역 주민이 주도, 상생	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민생활에 밀접한 소규모 사업은 지자체에 선정권한을 위임 (대상사업 중 2/3 수준을 지자체 자체 선정) ○ 주체별·사업단계별 교육 및 지자체 도시재생대학 활성화를 통한 실천형 교육을 시행하고, 우수 교육프로그램 확산(‘18.3월) ○ 현황조사 내실화, 종합계획 수립, 분쟁조정, 계약갱신요구권 행사기간 연장(現 5년) 등 공공의 역할을 확대
		③ 지속 가능한 뉴딜사업 기반	<ul style="list-style-type: none"> ○ 향후 5년간의 추진계획인 ‘(가칭)뉴딜 로드맵’을 마련, 이를 바탕으로 10년 단위의 국가전략인 국가도시재생기본방침 정비

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
		확립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 변화한 지역여건, 포용성·균형성 등 새로운 도시 이념 등을 반영하여 도시재생특별법 도 개정(쇠퇴기준 정비, 주민제안사업 도입 등) ○ 소규모 주택정비사업 및 주택 개량, 상가 리모델링, 산단 재생 등 도시재생 맞춤형 금융지원을 지속적으로 확대
		④ 중소도시 연계협력 강화를 통한 강소도시권 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역에 살더라도 인근에서 종합병원 등 고차서비스를 받을 수 있도록 기능·서비스를 고유하는 자족적 도시권 구축 ○ 도시재생 등과 연계하여 거점도시에 고차서비스 시설(예: 종합의료원)을 공급하고, 주변도시에는 기초서비스 시설 공급 <ul style="list-style-type: none"> - 거점도시와 주변도시 간 대중교통망 구축, 순회서비스 제공, 수요응답형 교통수단 운영 등을 통해 서비스 접근성 제고 ○ 선도사례를 창출하기 위해 계획계약(포괄지원협약)제도 등과 연계한 시범사업 추진(공모를 통해 대상사업 선정 후 '18년부터 착수)
	2-③ 인구감소 지역을 거주 강소지역으로 (행안부, 농식품부, 국토부, 기재부 등)	① 인구감소지역 활성화 지원 법·제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 균특법 개정을 통해 지역발전계획에 지자체별 인구감소 대책 포함, 인구감소지역에 대한 추가적 지원 근거 신설 검토 ○ 인구 추이 구조, 소득, 재정 지표에 따라 인구감소지역 지정 등 인구감소 대응방안 마련

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
			<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 지역개발사업 추진 체계(성장 촉진지역, 특수상황지역 등) 재정비, 사업 다각화 등 지원 실효성 제고 추진
		<p>② 인구 감소 지역의 정주여건 개선을 위한 통합 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인구 급감 지자체에 생활 인프라 편의시설 조성, 일자리 사업 등 맞춤형 사업을 지원하여 인구 유출 방지 및 유입 확대 ○ 전국 어디서든 최소 생활이 보장되도록 적정 시설 배치 조성 및 생활 서비스 제공 확대 ○ 스마트 타운, 생애주기별 특화마을 등 특색있는 마을 조성 지원, 고향사랑 상품권 활성화 등 골목상권 소상공인 지원 확대
		<p>③ 균형발전 선도모델 창출을 위한 「상생·협력 벨트」 지정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체간 연계 협력을 통한 자생적 발전을 위해 ‘상생·협력 벨트’를 지정하고, 획기적 권한이양, 규제 완화 및 행·재정적 지원 ○ (1단계 : 지자체 연계 협력 강화) 지자체 간 공공서비스 시설 공동공급 및 활용 촉진, 특화사업 공동 기획 추진 : 행정협의회 활성화, 지자체간 협약제도 도입, 광역연합(특별지방자치단체) 도입으로 연계 협력 기반 마련, 지특회계, 지역상생발전기금(지자체), 계획계약(포괄지원협약) 등 활용 지원 ○ (2단계 : 상생 협력 벨트 운영) 지자체간 연계 권역을 상생 협력벨트로 지정, 포괄적 지역개발 권한 이양 및 규제 완화 등 지원

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
			<ul style="list-style-type: none"> ○ (3단계 : 자립 성장거점) 분권 선도 모델 적용을 통한 연쇄적 성장거점 마련, 지자체간 연대 네트워크로 지속가능한 발전 모델 창출
		<p>④ 마을 공동체를 기반으로 한 지역 역량강화 및 활력 촉진</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을 공동체 기본법 을 제정하여 지원 기반을 마련, 중앙부처 공동체지원사업에 대한 분석 진단(연구용역)을 거쳐 지원 체계 효율화 ○ 마을기업 육성 확대(~'22년, +500개) 및 판로 지원, 저소득층 대상 공동체일자리사업 확대(~'22년, +5만명), 전문가 양성 교육 실시 ○ 청년희망뿌리단, 농촌활력지원단 등 청년층 창업 귀농 지원 사업을 통해, 인구감소지역 정착 지원 및 경제 활성화 도모
<p>전략3 (산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신</p>	<p>3-① 혁신도시 시즌2 (국토부, 교육부, 산업부, 중기부, 문체부, 농식품부)</p>	<p>① 이전 공공 기관의 지역발전 선도</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신도시 등 지방이전 공공기관의 지역인재 채용 의무화 ○ 이전기관을 산업자산화하여 기업집적 활성화를 도모하고, 혁신도시 클러스터 내 대학교 입주 규제 완화 ○ 이전기관별로 지역발전 기여사업을 추진할 뿐만 아니라, 이전지역 재화서비스를 우선구매하고, 지역대학과 교육과정 개설(오픈캠퍼스)
		<p>② 스마트 혁신도시 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신도시 이전기관의 특성을 살려 '스마트 혁신도시 선도모델' 조성 ○ 교육 의료 문화 등 생활 인프라를 확충하고, 스마트한 대중교통 연계 체계 구축 등 미래교통 모범도시로 육성

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
		<p>③ 혁신도시 산업 클러스터 활성화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신도시 발전지원센터 개소를 통해 산학연 클러스터 활성화 추진 ○ 혁신도시를 중심으로 주요거점을 연계, 국가혁신클러스터를 지정하고 대학캠퍼스, 기업 연구소를 이전하는 등 산학융합지구 확대 ○ 시·도 주력산업을 혁신클러스터 실증프로젝트와 연계하고, 투자선도지구 도시첨단산단 등 투자유치 인센티브로 기업유치 활성화
		<p>④ 주변 지역과의 상생발전</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체-지역대학-이전기관 협력클러스터 조성, 이전기관 맞춤형 연계전공 개설을 추진하고, 지역인재 대상 장학금 비중도 확대 ○ 구도심 재생 연계, 인근 구도심 문화 콘텐츠 접목, 로컬푸드 직거래 및 주변 농산어촌과의 협력을 통해 지역생활권 내 균형 도모
		<p>⑤ 추진 체계 재정비</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시·도에서 혁신도시별 발전계획(혁신도시별 발전테마)을 수립하고, 이를 토대로 국토부가 재정지원 등을 포함하여 종합계획 마련 ○ 혁신도시 시·도 2 추진을 위해 중앙정부 조직 정비, 혁신도시별로 재단을 설립하여 지역내 추진동력을 확보하고 혁특회계도 내실화
	<p>3-② 지역산업 3대 혁신 (산업부, 국토부, 중기부)</p>	<p>① (산업 혁신) 균형 발전과 지역의</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 혁신성장을 주도할 수 있는 대표중견기업 50개 선정 및 집중 육성 ○ 지자체가 선정·육성하는 주력산업 기반 지역스타기업의 성장을 위해

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
		<p>자립적 산업 생태계 견인</p>	<p>R&D, 사업화 등 프로그램을 정부가 연계 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지역의 미래성장동력 확보를 위해 지역간 협동 방식으로 6대 혁신산업 분야에 대해 14개 협력 프로젝트 지원 ○ 창조경제혁신센터의 기능 재설계*, 메이커 스페이스의 전국적 확충(18년 65개소) 등 지역의 혁신창업 허브 역할 강화 ○ 지역 특화 자원을 활용한 사회적 경제 5대 분야 50개 프로젝트를 추진을 통해 지역 사회적 경제 기업에 기술혁신·사업화 지원 : * 5대 분야 → 제조·유통, 에너지, IT문화, 사회서비스, 식품제조 ○ 지역 내 각종 서비스사업자들이 새로운 경험과 가치를 창출할 수 있도록 지역 특화서비스 Redesign 프로젝트 추진
		<p>② (거점 혁신) 혁신성장 4대 거점 육성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4차 산업혁명에 대응한 新성장거점으로서, 혁신도시 중심 경자구역, R&D 특구, 대학 등 주변 거점을 연계한 국가혁신클러스터 육성 ○ 산업단지를 인재와 신산업이 모이는 혁신 공간으로 재창조 ○ 세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 완성 : 행정안전부, 과기정통부 등의 차질없는 이전을 추진하고, 국회분원 설치 및 국제기구 유치 지원을 병행 추진, 첨단산업 대학 유치, 스마트시티 등을 통해 성장동

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
	3-③ 지역 유희자산의 경제적 자산화 (기재부, 행안부, 문체부, 국토부, 중기부, 농식품부, 해수부)		<p>력을 확충하고, 주변지역과의 상생 발전 위한 충청권 발전전략 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 새만금 개발활성화를 위해 공공 선도 매립사업을 추진하고 재생에너지 관광레저사업 등 부대사업을 통해 안정적 재원 마련
		<p>③ (기반 혁신) 인력·투자·마케팅 등 스마트 지원 프로그램 가동</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 거점대학을 활용한 지역에 머무는 우수인재 양성 : 우수인력·연구자산·도심입지 등을 갖춘 지역 거점대학에 산학융합지구를 조성하여, 산학협력과 대학의 혁신성장 거점화 추진 ○ 외국인 투자, 유턴기업 지원 등 각종 국내 투자유치 지원제도를 일차 리창출·신산업 업종 중심 지원 방향으로 개편 : 글로벌 스탠다드에 맞게 경자구역 외투자지역 등의 국내 외기업 차별적 지원제도를 개선하고, 지방투자 지원 강화 ○ 지역기업의 Glocalization(세계화+지방화) 전략 추진
		<p>① 지역내 유희 국유재산 발굴을 위한 국유재산 총조사 실시</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국유지는 전국에 고르게 산재되어 있어 도시재생 및 지역별로 추진되는 전략적 新산업을 위한 입지로 활용 가능 ○ 국유 행정재산 전수조사를 통해 개발 및 활용이 가능한 일반재산을 추가 확보·활용하여 지역경제 활성화 도모
<p>② 국유지 토지</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국유재산법 개정을 통해 현재 건축행위로 한정된 국유지 개발의 범위 		

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
		개발·복합개발을 통한 지역경제 활성화	<p>를 토지개발까지 확대(건축 → 건축 + 토지개발)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 복합 개발 건물 內 일정부분을 벤처 창업 기업 입주 공간 및 청년 신혼부부용 임대주택 등으로 활용 ○ 공유재산도 공유지 임대 등 일반적 사용 외에 민간위탁 개발을 도입하여 지역 실정에 맞는 특화사업 추진 지원
		③ 지역내 국유지 활용도 제고를 위한 대부제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대부요율 다양화 및 대부로 탄력적 용 등을 통해 국유지 활용도 제고 및 농림 어업 축산업 등 지역산업 활성화 도모 ○ 수목조림(10→20년), 시설보수 필요 건물(5→10년) 대부기간을 연장하고, 일시·계절적 수요에 따른 단기 대부 허용
		④ 산림 자원을 활용한 활력있는 산촌 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산촌거점권역 선정 및 유형별 산촌 특구(정주/산업/서비스특구) 사업 추진, 산촌형 커뮤니티 비즈니스 모델 발굴 ○ 임산물, 국산 목재를 활용, 생산 가공 유통 체험이 복합적으로 이루어지는 클러스터 조성(예시 : 제주 고로쇠 산림을 통한 농가소득 확대방안 등)
		⑤ 해양 자원을 활용한 연안·도서지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노후·유휴화된 부산북항, 인천항, 광양항 등 주요 항만과 주변지역 재개발을 통해 지역경제의 성장 거점으로 육성 ○ 유휴 항만시설에 해양산업을 집

전략	추진과제	세부과제	주요 내용
		재창조	적·융복합시켜 활용도를 제고하고 부가가치를 창출할 수 있도록 해양 산업클러스터 지정·운영 ○ 낙후된 소규모 어항·포구 중 선도 투자 대상 300개를 선정 후 재창조하는 어촌뉴딜 300 사업 추진방안 마련('18.상) 및 단계별 현대화

※ 출처 : 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), pp.9-29⁴⁹⁾

“국가균형발전 비전과 전략”에서는 상기한 바와 같이 3대 전략과 9개 추진과제를 분류하고 이에 따른 40개 세부과제를 분류하여 정책제시를 함과 동시에 이에 대한 세부적인 내용을 함께 제시하고 있다. “국가균형발전 비전과 전략”에 담겨진 정책내용은 매우 구체적이고, 다소 지엽적인 부분까지 정책으로서 제시하고 있는 특징이 있고, 직접으로 다음과 같은 내용을 함께 기술함으로써 기존의 국가균형발전정책과의 차별성을 명시적으로 제시하고 있다.

< 현재 정부의 국가균형발전정책과 기존 정책과의 차별성 >

- (국민주권시대 자치분권)⁵⁰⁾ 지특회계 운용시 지방정부 자율성 제고, 계획계약(포괄지원협약) 제도 추진
- (균형발전 거버넌스 구축) 지역혁신체계 개편(지역혁신협의회-지역혁신지원단), 글로벌 협력 체계 구축(신남방정책과 연계, 남북 균형발전 협력)

49) 상기 도표는 지역발전위원회 외 13개 관계부처합동으로 수립한 “문재인정부 국가균형발전 비전과 전략”에서 제시한 “3대 전략, 9개 추진과제, 40개 세부과제”의 구체적인 내용을 필자가 도표로 전략별·과제별 재구성하여 작성한 내용이다.

- (일자리 창출 및 주민소득 증대) 지역산업 3대 혁신, 농림·산림·해양 생태계를 활용한 산업클러스터 조성, 맞춤형 귀농귀촌
- (지역내 자원·인력 활용) 지역인재·일자리 선순환체계 구축, 지역 유희자산 활용, 지역특화 도시재생, 웰니스(건강 치유)관광 클러스터 육성
- (참여정부의 창조적 계승) 국가균형발전위원회 위상 강화(예산 편성·배분·조정시 의견제출권 강화), 혁신도시 시즌2(정주여건 개선, 성장 거점화)
- (낙후지역 배려) 균형발전총괄지표를 고려한 지역간 차등지원, 인구감소지역 대응, 기본적인 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계
- 공간규모별 다차원적 정책목표 + 지역내 균형발전(도시재생 뉴딜)
 - ▷ [시·도, 광역경제권⁵¹⁾] 경제·산업·일자리 균형

50) 현재 정부의 국가균형발전정책과 자치분권에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 평가하고 있다. 즉, “첫째, 지역발전 차원에서 광역경제권, 지역생활권 및 연계·협력 선도 사업 등을 통해 지역 간의 연계·협력을 유도하고 지원해왔다. 그러나 이들은 중앙정부 주도의 지역발전정책 추진의 일환으로 설계되어 획일적·경직적으로 운영되면서 연계·협력 효과를 달성하는 데 한계가 지적되고 있다. 분권형 균형발전을 강화하기 위해서는 지자체 주도로 다양한 연계·협력을 통해 자립적 역량을 강화해야 한다. 자치권을 가지는 별도의 법인체로서 ‘광역연합’ 설립으로 종합적인 행정 및 지역발전 추진 등 지자체 간 네트워크를 강화할 것을 과제로 제안하고 있음은 시의적절하다. 아울러 「국가균형발전 특별법」 개정의 중앙정부와 지자체 간 계획계약 제도의 도입·실행과 연계해 지자체 상호 간 및 중앙-지자체 등 네트워크형 지방행정체계 구축을 추진해야 한다. 영국의 지자체 광역연합(Combined Authority), 일본의 고차지방도시연합 사례를 참고할 만하다. 둘째, 특별지방행정기관은 특정한 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관이다. 따라서 지방자치단체의 업무와 밀접한 관련성을 지니고 있다. 그럼에도 지자체와 협의 등을 거치지 않은 채 중앙정부의 지역 업무를 실행하고 있다. 분권형 균형발전 정책을 추진하기 위해서는 특별지방행정기관 정비를 통한 중앙정부 기능의 지역화와 분권형 균형발전 정책 전달체계를 갖추는 것이 급선무이다. 영국의 중앙정부 지역사무소(Government Office of the Region:GOR) 운영사례를 참고할 만하다. 셋째, 인구감소·저성장이 지속되면서 지자체 독자적인 행·재정 운영이 곤란해질 우려가 있다. 자치분권을 규범적으로 강조해도 인구나 재정 등 현실적인 조건이 충족되지 않는 경우를 대비해 자율적으로 자치단체 간의 행정구역 통합·조정이 이루어질 수 있도록 제도개선이 필요하다. 그동안 중앙정부 차원에서 행정구역 통합을 추진·지원한 사례가 있었으나, 행정구역 통합 효과를 거두는 데 상당한 시일과 갈등을 경험했다. 지역 간의 연계·협력 효과를 거둘 수 있는 다양한 정책수단(Options)을 통해 지자체와 주민이 지역여건에 맞게 선택하고 자율적으로 추진하도록 해야 한다. 중앙정부는 객관적이고 실증적인 정보를 제공해야 한다.”라고 정부의 국가균형발전정책과 자치분권에 관하여 평가하고 있다. (차미숙, 자치분권과 균형발전 정책의 융합적 추진 방안, 국토 제434호, 국토연구원(2017.12), pp.43-44)

51) 광역경제권에 의한 국가균형발전전략은 이미 「국가균형발전 특별법」 제정 당시부터 논의되어왔던 개념으로서, 「국가균형발전 특별법」 제정 당시에 논의되었던 “광역경제권” 전략에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “선진국들은 치열한 경쟁력을 통해 자국의 이익을 도모하는 가운데 지속가능한 발전을 실현하고자 할 것이고 이 때 국가경쟁력을 가능하는 주요변수는 지식기반사회(knowledge based society)를 이끌어갈 인적자원과 물적기반이다. 이러한 국가경쟁력을 공간적 차원에서 고찰하면 국가 내 개별 지역이 갖고 있는 기능성을 어떻게 극대화할 것인가의 문제로 귀결되며 각 지역의 다양성을 경쟁력으로 네트워크화 함으로 국가경쟁력을 강화할 수 있으나 정부의 광역화전략이다. 광역경제권은 위기대응과 미래기회의 선제적 확보를 위해서

- ▷ [시·군·구, 지역생활권⁵²] 교육·보건·복지·삶의 질 균형
- ▷ [읍·면·동, 동네 마을] 자치역량 강화, 주민공동체 및 사회적경제 육성
- (국민소통 강화) 균형발전상생회의 신설, 지역발전위원회가 중앙-지방-민간-주민간 역할 조정·중재
 - ☞ 국가균형발전은 4대 복합·혁신과제*의 대안이자, 대한민국의 정의롭고 지속가능한 발전을 위한 해법(경제·복지·사회통합 정책)
 - * 일자리, 4차 산업혁명, 인구절벽해소, 자치분권과 균형발전
 - ☞ 위기극복과 시대적 흐름 대응을 위해 국가균형발전정책을 ‘지역주도의, 지역을 통한 국가적 문제해결 패러다임’으로 전환
- ※ 출처 : 국가균형발전위원회, 국가균형발전 비전과 전략, 국가균형발전위원회·기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부, 중소벤처기업부, 2018.2.1., p.6

단일행정구역을 초월하여, 규모의 경제와 연계성의 경제를 도모하는 것이다. 광역권별로 지역간 협력과 연계를 통해 선도사업을 발굴하고 규모의 경제를 추구하는 것이다. 국가와 지방자치단체는 지역의 여건과 특성을 고려한 국토의 다원적 개발과 지역발전역량 확충을 위하여 (국가균형발전특별법 1조) 3차원의 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권을 구상하고, 시·도의 지역전략산업과 해당광역경제권의 지역선도산업을 육성하게 했다.”고 광역경제권전략의 취지에 대하여 설명하고 있다. (고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), p.189) ; 한편으로 다른 국내 선행연구에서는 이전 정부의 광역경제권 정책의 추진 배경에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “참여정부 국정운영의 2대 핵심과제 중의 하나는 지방분권과 국가균형발전이었다. 이때의 분권과 균형의 문제는 그 인식의 기저에는 지역 간 개발격차의 문제 즉 소득 및 경제적 격차에 따른 지역 간 개발 격차의 논점에 그 초점을 맞추고 있었다. 특히 수도권과 비수도권의 문제를 그 기준으로 삼고 있었으며 이를 해결하기 위해 행정중심 복합도시, 기업도시, 혁신도시 등의 많은 수도권 분산 및 공공기관 이전 정책들이 추진 집행되었다. 그러나 이러한 제 정책들은 물리적 분산에 따른 산술적 균형에 과도하게 집착한 나머지 분산이전에 따른 균형 효과가 제대로 나타나지 못하였다. 그것은 중앙정부의 정책결정과 지방자치단체의 정책집행사이의 가교역할을 할 수 있는 중간 연계 시스템이 부재하였고, 개별사업별 추진에 따른 정책연합 또한 미흡하여 애초 의도했던 기대 효과만큼 큰 실효성을 거두지 못했던 것이 사실이다. 이러한 분산·균형에 근거하는 지역 발전 정책은 앞서 언급한 바와 같이 지역 간 개발 격차의 완화에 문제의 초점을 두다 보니 기계적 균형개념이 지나치게 작용하였고, 시·도 등 행정구역을 정책 집행의 추진 단위로 설정하다 보니 계획단위의 부적절성 역시 노정 되었다. 이것은 1970년대 이후 우리나라 지역발전 정책의 주요한 패러다임으로서 산업성장 모델에 근거하는 정책수단들이 동원된 것과 맥을 같이 한다. 즉 중앙정부 중심의 하향식 개발 전략과 단기간 집중 투자를 통한 전국적 분산효과를 확보하고자 하는 중앙집권적이고 획일화된 정책집행시스템에 근거하고 있다는 것이다. 한편 2008년 이명박 정부가 들어서면서 이러한 분권·균형정책에 대한 기존의 개발 패러다임이 변화하게 되었다. 즉 행정구역 단위의 지역별 분산투자를 광역화하여 규모의 경제를 확보하고자 하였고, 중앙집권을 통한 하향식 개발을 선택과 집중을 통한 지역 특성화 전략으로 개발 전략을 전환하였다. 그리고 중앙정부와 지방자치단체가 상호 연계 동반 상생할 수 있도록 신지역 발전정책을 실현 한다는 것이었다. 이

현재 정부가 발표한 국가균형발전정책의 가장 큰 특징은 「국가균형발전특별법」이 제정될 당시의 정책이념과 목적으로 회귀하여 이를 다시 구체적으로 발전시킨 점이라고 할 수 있다. 즉, 경제개발초기시절에 집중되어졌던 개발정책과 경제력 증가를 목적으로 한 다양한 정책수단들에 대하여 이에 대한 장단점을 분석하고, 보다 선도적이고 선순환적이며 국토의 사회적·경제적 생태계를 풍족하게 하게 하기 위한 방향성을 강하게 제시하고 있다고 볼 수 있다.

구체적으로 과거 산업과 국토개발 중심이었던 지역정책을 명실상부하게 전 국토의 균형발전이라는 정책이념을 실현하기 위하여, 인적·사회적 요소를 강조하였다는 점을 특징으로 제시할 수 있다. 이러한 현상은 최근 균형발전정책의 이슈로서 등장하고 있는 인구감소지역, 지방소멸 등 사회구조의 변화에 따라서 발생하는 심각한 지역이슈를 반영하였다고도 볼 수 있다. 따라서 경제적으로 풍족한 삶을 목적으로 한 균형발전정책에서, 이를 기반으로 하여 궁극적인 사람의 삶의 질을 전반적으로 제고시키는데 정책주안점을 두고 있는 것으로 분석된다.

를 위해 세부 추진 전략으로서 광역·기초·초광역의 3차원 지역발전 체계의 실현, 경제위기극복, 국가 및 지역 신성장거점 구축, 지방재정확충과 지역경제 활성화 등의 4대 전략 목표를 제시 하고 있다. 기존의 1970년대 이후 고착화되어 왔던 몰락중심의 양적 성장 위주의 국가주도 발전모델이 강조되어져 왔다고 본다면 이명박 정부에서는 이러한 양적 성장의 확대를 중앙정부와 지방자치단체 간에 협력과 상생의 동반 성장 전략수단으로 치환해 놓았다. 이것은 중앙정부와 지방자치단체의 지역 발전전략과 계획에 대한 공동 파트너십을 강조하고 이를 통한 글로벌 경쟁력 확보를 달성한다는 것을 의미한다. 지역발전 정책의 핵심개념으로서 광역 경제권 설정과 추진에 있다고 보여진다.”라고 광역경제권 정책의 연혁적 배경에 관하여 설명하고 있다. (김용철, 지역균형발전으로서 광역경제권 정책의 쟁점, 한국정책연구 제10권 제3호, 경인행정학회(2010), pp.108-109)

- 52) 광역경제권과 함께 지역생활권의 경우에도 「국가균형발전 특별법」 제정 당시부터 논의가 되어왔던 개념으로서, 기초생활권 전략으로도 불리우는 바, 이러한 기초생활권에 대하여 「국가균형발전 특별법」 제정 당시에 있어서 논의되었던 내용을 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “지역주민의 삶의 공간인 기초생활권(전국 인구의 54%)은 대도시권 중심의 사업 추진으로 지역개발 축에서 소외되어 왔으며, 그 결과 농산어촌 및 지방 중소도시는 인구 및 소득 감소, 기초생활서비스 부족 등 총체적 어려움 직면해 있다는 판단 하에 추진하며 다차원적 지역공간체계의 하부공간이다. 광역경제권 중심의 지역발전 과정에서 소외될 우려가 있는 시·군의 지역개발을 위한 체계적 지원을 강화하고, 주민의 기본적 삶의 질 향상 대책을 위해 163개 시·군을 대상으로 하여 하나의 생활권을 형성하고 있는 단일 또는 다수의 시·군을 인구·소득 및 서비스 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화하여 중점 개발하는 전략이다. 도시와 그 주변지역의 활성화를 위한 경쟁력 강화를 위한 노력의 하나로서 기초생활권 중심도시와 주변지역간의 공생 및 제휴전략으로서 성장 제휴이론(Growth coalition theory)에 주목할 필요가 있다. 북미 지역의 도시들은 다양한 형태의 개발연합체제에 의하여 도시성장이 주도되어 왔다. 이러한 연합방식에 의한 공생, 제휴를 통해 지역경쟁력의 플러스 섬 효과를 기대할 수 있다.”고 기초생활권에 관한 「국가균형발전 특별법」 제정 당시의 논의내용을 설명하고 있다. (고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보(2010.6), pp.190-191)

II. 국토관련 균형발전정책

상기한 “국가균형발전 비전과 전략”은 국가균형발전위원회가 중심되어 소관 관련 부처의 정책과 추진방향 및 구체적인 내용을 종합하여 정책제시로서 발표된 사항이다. 따라서 개별적인 소관 부처에서는 해당 소관 부처의 특성에 부합하는 균형발전정책의 제시하고 있다.

일반적으로 다수의 소관부처에서는 해당 소관업무별로 개별적인 정책을 발표하고 있는 반면에, 전통적인 국가균형발전의 중심적인 정책추진을 주도한 국토교통부의 경우에는 다음과 같이 국토관련 균형발전정책에 관하여 발표하였다.

1. 지역의 자립역량 강화

□ 지역 중심의 균형발전 체계 구축

- 혁신도시·행복도시 등 균형발전을 위한 국정과제를 차질없이 추진하고, 국토부의 지원기능을 강화하여 지역의 자립적 성장기반 마련
 - 지자체가 주도적으로 지역 특성에 최적화된 계획을 수립하고, 중앙정부가 계약을 통해 지원하는 계획계약 시범사업 추진('18, 공모)
- 지역개발사업에 대해 전문 컨설팅*을 시행하고 지역 개성을 살릴 수 있는 지역디자인 관리체계 도입('18.5) 등 지역 혁신역량 강화 지원
 - * 융복합(6차 산업 등), 재생형, 연계·협력 사업 등을 중심으로 11개 시범 컨설팅 추진

□ 주요 성장거점의 역량 강화

- (혁신도시) 지역 성장을 견인하는 핵심거점으로 육성하기 위해 혁신도시별 발전테마를 토대로 중장기 로드맵 마련('18.10)
 - ‘살고싶은 미래형 도시’로 조성하기 위해 수요응답형 버스 등 혁신교통체계를 도입하고, 스마트시티 기술*도 적용('18.12)
 - * 이천기관 특성과 연계한 스마트 혁신도시 선도모델 구축(예: 나주 에너지, 김천 교통)

- 지역인재 채용 의무화('18.1, '22년까지 30%), 인재양성을 위한 오픈캠퍼스 개설('18.7), 지역발전계획 수립 등 이전기관의 지역발전 역할 강화
- 연관기업 이전촉진, 혁신도시 발전지원센터 개소('18.12) 등을 통해 혁신도시 산·학·연 클러스터 육성을 위한 기반도 마련
- (행복도시) 행정기관 추가이전 등 자족기능을 확충하고 중부권 상생발전을 위한 「광역도시 계획」 변경*, 지역교류 활성화 등 추진
 - * 광역권내 인구규모 설정, 녹지관리계획, 경관계획, 도시별 기능분담 및 연계전략 마련 등
- (새만금) 개발공사를 설립하여 국제협력용지 일부를 선도 매립하고, 속도감 있는 후속 매립·개발에 착수
 - 「재생에너지 3020」과 연계, 태양광·풍력사업 추진('18.9, 계획수립)

□ 산업단지를 활용한 혁신생태계 구축

- (판교 2벨리) 창업 및 혁신성장 생태계의 선도 모델로 조성하고, 다른 지역의 도시첨단산단 등으로 혁신성장 모델 확산*
 - * 지방 도시첨단산단(대구) 등을 대상으로 시범사업계획(안) 마련('18.12)
- 기업성장센터 등 공공임대 창업공간을 확대(500개 → 1200개社)하고, 관계부처·지자체의 창업·혁신 프로그램을 종합 지원
- (국가산단) 전주(탄소) 산단지정을 완료한 뒤, '17년 지정된 경남(항공)·밀양(나노)과 함께 본격 조성하고 신규후보지 선정도 추진('18.6)

□ 연계협력을 통한 지역 경쟁력 강화

- (연계협력형 지역계획 수립) 계획 수립을 완료한 남해안권은 관광루트 조성, 통합브랜드 개발 등을 통해 성공모델로 육성
 - 신규지역(7개)은 산업·SOC 등으로 연계 분야를 다각화*하고, 계획의 실효성 제고를 위한 법적 근거 마련, 예산지원 제도화 등 추진
 - * 기업과 함께하는 지역계획(경기), 지역 산업클러스터 조성(경북+울산) 등
- (강소도시권) 상대적으로 기반이 취약한 중·소도시를 연계하여 기능과 서비스 등을 공유하는 강소도시권 시범사업* 추진
 - * 계획계약 시범사업과 연계하고 규제완화, 투자선도지구 지정 등도 추가 검토

- (역사문화권) 고유의 역사유산을 매개로 연계지역이 함께 성장하는 역사문화권 발전방안을 수립('18.9)하고, 가야권을 선도적으로 추진
- (동서화합지역) 섬진강 양안의 자연·문화자원을 아우르는 '섬진강 문화예술벨트' 조성 방안(동서통합대교, ex-Hub 고도화 등) 마련

2. 도시재생을 통한 지역활력 제고

□ 도시재생 뉴딜사업 본격 착수

- '17년에 선정한 68곳의 시범사업을 착수하여 성공사례 창출
 - 전문가 컨설팅단 운영 등 사업계획 수립을 체계적으로 지원('18.1) 하고, 관문심사 간소화 등 제도개선을 통해 속도감 있게 추진
- '18년은 지역의 재생 수요 및 준비상황 등을 종합적으로 감안하여 사업대상지 100곳 내외를 선정*(18.8)하는 등 뉴딜사업 추진 본격화
 - * 서울시의 경우 부동산 시장 안정을 전제로 사업 재개 여부를 검토
 - 광역지자체의 자율성을 강화(2/3수준 자체선정)하고, 주민제안사업을 활성화('18.4) 하는 등 지역 수요를 최우선으로 감안

□ 지역 맞춤형 사업 모델 개발

- (혁신공간 창출) 지역의 활력거점 역할을 하는 복합 앵커시설(도시재생어울림 플랫폼) 조성('18.7~), '도시재생 첨단산업공간*' 지정('18.11)
 - * 도시첨단산업단지내 일부 면적을 산업 혁신거점으로 복합개발
- (스마트 도시재생) 노후도심에 스마트기술*을 접목하여 생활환경을 개선하는 저비용-고효율의 스마트 도시재생지역 선정(4곳 이상)
 - * 복지(헬스케어), 교통(스마트 주차), 문화(VR 관광정보), 주거(스마트홈), 안전(지능형 CCTV) 등
- (재난지역 치유) 지진 등 예상치 못한 대규모 재난지역을 특별재생지역으로 지정*하여 안전보강, 지역사회 복원 등 종합지원 착수('18.7)
 - * 도시재생특별법을 개정('18.4)하여 포항 홍해읍을 특별재생지역으로 지정
- (노후시설 정비)사업비 조달이 어려운 저소득·고령층이 자율적으로 주택을 정비할 수 있도록 사업모델 마련('18.3) 및 저리 기금융자* 실시
 - * 총사업비의 50%까지 연간 1.5%이하의 금리로 융자 실시 및 보증상품 제공

- 노후산단 재생을 위해 계획 수립단계부터 전담팀이 원스톱으로 지원하는 체계를 구축('18.12, 시범사업 공모)하고 기금상품 개발

□ 함께 성장하는 도시재생 체계 구축

- (지역참여) 지자체 도시재생대학 활성화를 통해 지역 주도의 실천형 교육을 시행하고, 매년 1천명의 도시재생 전문가 양성*
 - * 도시재생지원센터를 확대('17, 77개 → '18, 100개~)하여, 채용·활용
- 참여형 도시재생 계획을 수립·추진하는 “주민참여 컨설팅단*” 운영
- * 전문가(공간, 지역공동체, 서비스디자인, 청년창업 등)와 주민으로 구성(10명 내외)
- 도시재생지원센터 등에 초기 사업비를 지원하여 풀뿌리 도시재생 경제조직을 육성하고, 예비사회적 기업에 대한 지원* 착수('18.6)
- * 국토교통형 예비사회적기업 공모後 고용부사업(인건비·보험료 등)과 연계하여 자체 지원
- (젠트리피케이션 예방)뉴딜사업 선정 시 가점부여 등 상생협약 체결을 지원하고, 영세 임차인 보호를 위해 공공의 역할을 강화
 - 표본확대 등 현황조사를 내실화하고, 종합계획 수립, 분쟁조정, 계약갱신요구권 행사기간 연장(現 5년) 등 개선방안 마련*('18.9)
 - * 국토부·법무부 공동 정책협의회에서 논의(「상가건물 임대차 보호법」 개정 사항)
 - 주변 시세보다 저렴하게 임차할 수 있는 공공상생상가 시범사업 착수('18.9~)

□ 도시재생 뉴딜사업 추진기반 확립

- (인프라 정비) 향후 5년간의 추진계획인 로드맵을 마련('18.2)하고 이를 바탕으로 10년 단위 전략인 국가도시재생기본방침 정비('18.10)
 - 「도시재생특별법」도 환경변화, 뉴딜정책 등을 반영하여 개정*('18.11), 도시재생특위(위원장:국무총리)에 분야별 실무위원회를 구성('18.7)하여 활성화
 - * 도심 쇠퇴도 기준 정비, 주민 발굴 소규모 프로젝트 사업 지원 등 제도개선
- (금융지원) 사업별 맞춤형 지원을 위한 신규 금융상품*을 개발('18.3~)하고, 주택도시기금 도시계정 재원 확충방안도 검토('18.6)
 - * 가로주택 및 자율주택정비사업 관련 상품 개발, 녹색·장기방치건축물 등 검토

○ (연구개발) 도시재생실증연구(도시재생R&D, '14.7~'18.10)를 마무리하여 뉴딜사업 매뉴얼을 개발·보급하고 신규 연구과제 기획('18.9)

※ 출처 : 국토교통부, 국토부, 분권형 자립적 균형발전 본격 추진, 2018년 2월 2일 보도자료, pp.11~15.

과거 개발정책과 개발법제를 중심으로 추진되었던 국토균형발전에 관한 정책은 상기한 정부의 국가균형발전정책에 부합하도록, 일률적인 개발정책이 아닌 국토개발의 내실화와 실질적으로 국민에 대한 국토의 이용이 효율적이고 선순환적으로 이루어질 수 있는 다양한 정책수단과 정책목적을 제시하고 있다.

혁신도시, 새만금 지역 등 정책적으로 관심이 모이는 지역에 대한 정책은 현재 진행형으로 볼 수 있는 정책들이므로, 지속적으로 목표한 바대로의 추진을 진행하고, 이외에 도시재생정책에 대한 새로운 변화를 시도하고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 특히, 최근에 문제가 되고 있는 젠트리피케이션에 대한 다각적인 정책수단으로 고안하여 문제 해결을 시도하고 있으며, 지원형 도시재생에서 스마트기술을 활용한 도시재생으로 변모된 도시재생정책을 추진하려 하고 있다.

특징적인 정책 중으로 과거 특정지역에 국한되었던 개발과 지원시책이 지역간 연계협력으로 지원될 수 있는 방안으로 마련하였다는 점이다. 일종의 권역별 정책을 추진하는데, 이는 과거 국가균형발전특별법에서도 사용되었던 시책이지만, 차이점은 당시 과거의 광역권정책과는 다르게 보다 구체적이고 미시적으로 지역적 범위를 축소한 상태에서 상호간 지역연계를 도모하였다는 점이다. 이는 거시적으로 광범위한 권역을 설정하여 정책을 추진하는 것보다, 적은 지역 중심으로 개발과 지원을 추진하고, 이를 성장거점의 발판으로 삼아서 점진적인 성장범위의 확대를 추구하려는 정책이라고 분석된다.

제3장 국가균형발전정책의 법제도적 분석

제1절 국가균형발전의 법적 개념

제2절 균형발전정책에 관한 정부주진과제의 분석

제3절 OECD 지역정책기준에 따른 분석

제3장

국가균형발전정책의 법제도적 분석

제1절 국가균형발전의 법적 개념

I. 국가균형발전의 개념적 논의의 필요성

국가균형발전은 참여정부 이후 정부정책의 중요사항이자 전국민의 주요 관심사의 하나로 되어 왔다. 그러나 이렇듯 중요정책으로서의 위상을 차지하고 국민의 관심사안으로 떠오르는 주제이기는 하지만 그렇다고 하여 국가균형발전의 개념이 언제나 명확한 것은 아니다. 따라서 국가균형발전의 개념을 보다 명확하게 짚고 넘어갈 필요가 있다.

국가균형발전은 ‘국가’, ‘균형’, ‘발전’의 세 개의 독립개념의 결합개념으로 일응 이해될 수 있는데, 사실 그 각 개별개념들의 의미도 어느 하나 쉽게 규정될 수 있는 것이 없다.⁵³⁾ ‘국가’는 무엇이고 ‘균형’은 무엇이며 ‘발전’은 무엇을 의미하는지가 명확하지 않을 수 있다는 것이다. 그런데 이러한 개념들의 의미가 명확히 규정되지 않는다면 국가정책의 목적과 수단의 조합으로 이해할 수 있는 법의 차원에서 국가균형발전을 이해하고 논의하는 데 상당한 난점이 초래된다. 따라서 법적 논의에서 국가균형발전이 소기하는 정책적 성과를 거두기 위해서는 그 각 개념들이 명확히 하는 것이 무엇보다도 선행되어야 할 일이다.

53) 이와 같은 지적으로는 차재권, 역대정부의 균형발전정책 성찰, 국가균형발전과 지방자치분권, 대전세종연구원, 2017(2017. 3. 17. 정책 엑스포 2017, 회의 자료집), p.28.

국가균형발전의 개념이 명확하게 규정되고 나서야 그러한 개념의 법적 성격 내지 위상에 관한 논의가 의미 있게 가능할 것이다. 즉 국가균형발전이라는 개념은 법적으로 ‘원리적 위상’을 가지는 것인지 아니면 ‘정책적 위상’을 가지는 것에 불과한지에 관한 논의가 있을 수 있는 것이다. 원리나 정책은 법에서 추구하는 어떠한 목적을 의미하고, 또 그 목적의 규범적 구속력의 강도를 결정하는 것이다. 목적이 확정되었을 때에만이 그 목적을 달성할 수 있는 수단에 대한 선택과 고려도 가능할 것이다. 따라서 국가균형발전의 개념적 논의는 국가균형발전의 목적에 대한 구체적 내용에 대한 논의로 이어지고 그에 따라 그 목적을 달성할 수단에 대한 논의도 가능해진다. 그러므로 국가균형발전의 개념을 논의하는 것은 국가균형발전의 법이론적 논의에서 가장 먼저 이루어져야 할 작업이다.

II. 국가균형발전의 개념

1. 국가균형발전에 대한 개념적 접근방법

국가균형발전의 개념을 접근하는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있다. 국가균형발전을 ‘국가’, ‘균형’, ‘발전’이라는 각 개별개념으로 분해하고 그 각 개념들의 의미를 규정하는 작업을 수행하여 그것을 다시 합치는 방식으로 의미내용을 도출할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 작업의 단점은 너무 기계적으로 국가균형발전의 개념을 접근한다는 것이다. 국가균형발전에 대한 논의와 정책이 나오게 된 역사적 배경을 너무 도외시하고 사전적 측면에서만 접근하게 됨으로써 오히려 현실과 동떨어진 개념규정을 도출하게 될 우려가 있는 것이다.

따라서 이러한 위험성을 회피하려면 역사적, 현실적 지평에서부터 논의를 출발하는 것이 옳을 것이다. 국가균형발전의 개념을 역사적, 현실적 지평에서부터 논의한다는 것은 국가균형발전이라는 개념이 나오게 된 역사적 현실 즉, 역사적 반대개념이나 역사적 배경 개념이 있을 수 있고, 그러한 개념을 찾을 수 있다면 그것과의 대비 속에서 국가균형발전의 개념을 보다 명확하게 이해할 수 있을 것이다. 이 연구에서는 이러한 방식으로 국가균형발전의 개념을 접근해가고자 한다.

이러한 방식으로 문제를 접근하고자 할 때 국가균형발전의 개념은 어떠한 대비개념 또는 배경개념으로부터 도출된 것이라고 볼 수 있을까? 그것은 바로 ‘국가발전’의 개념으로부터 도출된 것이라 볼 수 있을 것이다. 우리나라의 지난 역사가 근대화, 산업화의 역사였고 20세기 내내 지속적으로 추구된 것이 국가발전이었기 때문이다. 이하에서는 그러한 내용에 대하여 살펴보도록 하자.

2. ‘국가발전’의 개념

우리나라는 자주적인 근대화를 추구했던 조선 말기부터 실질적으로 ‘국가발전’의 개념에 강박적으로 매달려왔다고 할 수 있다. 국가발전을 하지 않으면 뒤처지고 치열한 국제관계에서 살아남을 수 없었기 때문이다. 따라서 조선말-일제식민지시대-해방이후를 통틀어 국가발전노선이 국가의 중심적 노선으로 채택되지 않은 적이 없었다.

그러므로 국가발전은 곧 근대화의 산물이었고 정치, 경제, 사회 모든 분야에서의 발전을 포괄하는 것이었다. ‘발전’은 퇴보의 반대개념이므로 발전은 대개 긍정적인 함의를 지닌다. 그러나 문제는 ‘국가발전’이라는 개념이 상당한 문제를 일으킬 소지를 가지고 있다는 점이다. 그 이유는 ‘국가’라는 개념이 문제가 되는데, 국가에 대한 개념규정에 다양한 논의가 있을 수 있지만, 여기서 논의되는 ‘국가’는 ‘발전’이라는 개념을 수식하는 어휘로 쓰였으므로 주된 개념이라기보다는 다소 종속적인 의미를 가지는 데 불과하다. 어디까지나 핵심은 ‘발전’에 있는 것이다. 여기서 쓰인 ‘국가’는 ‘국가적 차원에서’라는 수식어적 의미를 가지는 데 그친다. 그러므로 여기서 쓰인 국가 개념은 ‘정부’를 의미하는 것이라기보다는 ‘사회공동체’를 의미하는 것으로 보아야 한다. 그러나 문제는 여기서의 ‘국가’가 하나의 사회공동체를 의미하는 것으로 사용되다 보니 집합적 개념으로 이해되고, 근대의 속성상 모든 발전의 지표가 계량적으로 수치화됨에 의해 국가발전의 내용이 ‘국가 전체적 차원’에서 무엇인가 수치상 증가하는 것을 의미하는 것으로 이해되었다는 데 있다. 따라서 국가발전은 ‘성장’으로 줄곧 이해되었고 대표적으로 경제성장을 예로 든다면 국가경제가 성장하는 것에 국가정책의 주안점이 놓여졌던 것이다.

이러한 성장일변도의 국가발전은 ‘국가차원에서의 발전’을 이룩했던 것은 확실하지만 ‘국가’ 내부적으로 불균형한 발전을 이루게 되었다는 점에 문제가 발생하게 된다. 불균형 발전의 결과 국가적 성장을 이루어 왔지만 그러한 방식의 발전이 더 이상 성장을 담보해 낼 수 없는 상태에 이른 것, 그것이 ‘국가균형발전’ 논의의 역사적 배경이자 출발점이라고 할 수 있는 것이다. 따라서 근대화의 역사적 과정을 통해 추구되었던 우리나라의 ‘국가발전’은 국가주도로 빠른 ‘성장’을 목표로 하였으나 국가내부적으로는 매우 불균형한 발전을 이루었고 그러한 방식으로 더 이상 성장을 담보할 수 없는 지점에 이르게 되어 ‘국가균형발전’의 논의가 부상하게 된 것이다.

따라서 국가균형발전은 국가발전에서 도출된 개념이고 그동안 이루어 온 국가발전의 문제점을 시정하고자 하는 교정개념이지, ‘국가발전’이나 ‘성장’의 반대개념은 아니다. 오히려 궁극적으로는 ‘국가발전’과 ‘성장’을 이루려는 것은 동일하나 ‘균형’적 조정이라는 방식에 의하여 ‘국가발전’과 ‘성장’을 이루려는 점이 기존의 ‘국가발전’ 방식(=불균형한 집중에 의한 방식)과 차별되는 점이라고 할 수 있다.

3. ‘국가균형발전’의 개념과 그 필요성

국가균형발전을 국가발전으로부터 발전적으로 도출된 개념으로 이해할 때 ‘균형’이 가지는 의미는 기존의 ‘국가발전’ 정책이 초래한 ‘불균형’에서 비롯된다. 그런데 그것은 무엇의 불균형인가?

역대정부의 균형발전정책을 고찰한 연구⁵⁴⁾에 따르면 우리나라는 역사적으로 ① 경부축과 비경부축 간 불균형 ② 도시와 농촌간 불균형 ③ 수도권과 비수도권 간에 존재하는 지역격차의 불균형이 발생해 왔다고 지적한다. 이에 따라 1970-1980년대에는 경부축과 비경부축 간의 지역격차를 해소하는 정책이, 1990년대 이후에는 도시와 농촌간 불균형

54) 차재권, 역대정부의 균형발전정책 성찰, 국가균형발전과 지방자치분권, 대전세종연구원, 2017(2017. 3. 17. 정책엑스포 2017, 회의 자료집), pp.28-30.

해소 정책이, 2000년대 이후에는 수도권과 비수도권 간 격차를 해소하는 정책이 주로 추진되어 왔다고 한다.

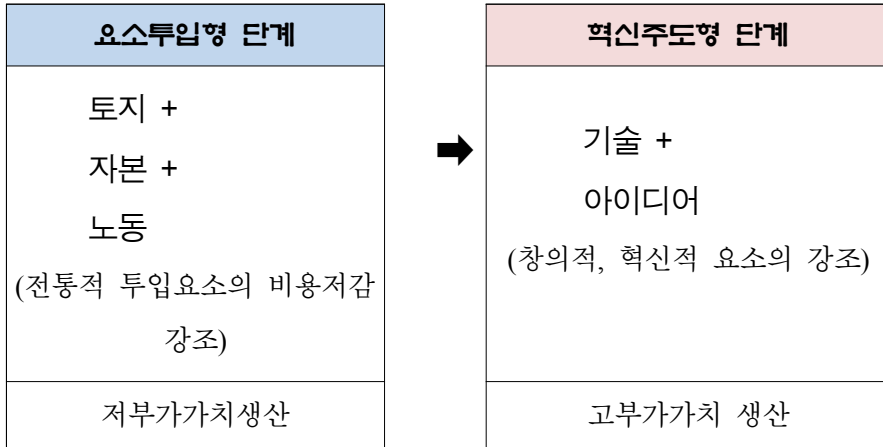
이러한 역사적 배경을 이해할 때 국가균형발전의 함의 내용은 고정된 것이 아니지만 현재에는 주로 수도권과 비수도권 간 불균형 해소를 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

그렇다면 국가균형발전의 방식은 왜 필요하며 어떠한 내용을 담은 것이어야 하는지 그동안의 국가발전방식을 간략히 살펴보도록 하자. 경제적인 측면에서 살펴본다면 한국 경제의 발전과정은 한국이 산업화를 본격적으로 시작한 1961년 이후 대체로 ‘요소투입형 방식’에 의한 성장 패러다임으로 특징지어진다고 평가할 수 있다.⁵⁵⁾ 이에 따르면 한국사회는 이 시기에 저렴한 노동력과 값싼 토지를 충분히 공급받을 수 있었고, 정부의 지원에 의해 해외자본도 확보할 수 있음은 물론 외국으로부터 낮은 수준의 표준화된 기술을 도입함으로써 저임금 노동력에 기반한 값싼 제품을 수출하여 경제성장을 이룰 수 있었다. 그러나 1987년 민주화가 이루어지면서 노동조합의 조직화가 확산되었고 임금인상요구가 사회적으로 수용되면서 저임금에 뿌리를 둔 성장방식은 유지되기 어려워졌다. 따라서 다음단계로서 한국경제는 토지, 자본, 노동의 3대 요소의 투입비용을 낮춤으로써 저렴한 상품을 제조하는 단계에서 한단계 도약하여 기술과 아이디어라는 창의적 요소에 의한 고퀄리티 상품 제조 단계로 발전하여야 했다.

그러나 이러한 발전방식은 기업만의 전유물이 될 수 없다. 사회와 국가의 운영방식도 기업의 그러한 발전방식의 전환을 뒷받침할 수 있도록 변화되어야 하는 것이다. 따라서 이러한 발전방식의 전환은 국가운영방식과 국가발전방식도 동시에 변화를 요구한다. 종전의 발전방식이 중앙집권적 국가운영방식에 의하여 뒷받침되었다면 이제 창의적, 혁신적 요소의 강조에 의한 발전방식은 보다 분산적이고 복합적인 조율에 의한 국가운영방식에 의하여 뒷받침되어야 한다. 후자의 그러한 국가운영방식을 우리는 지방분권과 국가균형발전에서 발견할 수 있다. (양자의 관계에 대하여는 조금 뒤에서 논의하기로 한다)

55) 그러한 평가로는 성경룡, *균형사회와 분권국가의 전망*, 한울, 2013, p.202, 205. 보다 상세하게는 요소투입형 단계(1961-1987), 전환단계(1988-2007), 혁신주도형 단계(2008 이후)로 구분하고 있고, 요소투입형 단계에서는 비교적 성공적으로 경제성장을 이루었으나 그 이후의 전환이 원활히 이루어지지 못하고 있다고 평가하고 있다.

1960년대 이후 우리나라 경제성장 방식의 조감도



※ 출처 : 필자 작성

4. 국가균형발전의 개념이 사용된 예

국가균형발전의 개념이 법에서 직접적으로 사용된 예는 「국가균형발전특별법」에서 찾을 수 있다. 「국가균형발전특별법」 제1조에서는 동법의 목적을 “지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전”을 이루기 위한 것으로 규정하고 있다. 따라서 일응 이러한 내용이 ‘국가균형발전’의 개념내용에 해당할 수 있을 것이다. 그러나 제2조의 정의 규정에서는 ‘국가균형발전’이라는 개념규정이 직접적으로 사용되고 있지는 않고 대신에 “지역발전”이란 개념이 규정되어 있고 이것은 “자율과 창의를 기반으로 지역별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활기반을 확충하고, 지역경제를 활성화함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력을 강화하는 것을 말한다”고 하고 있다.

따라서 이 법에서 사용된 “국가균형발전”은 ‘지역발전’을 기본개념으로 하여 ‘지역간 균형 발전’을 아울러 도모한다는 의미를 담고 있다. 여기서 ‘지역간’이 어디를 의미하는지, 과연 그것이 지방자치단체의 권역간을 의미하는지 등의 논의가 있을 수 있지만, 크게

는 수도권과 비수도권 간을 의미하는 것에 가장 중요한 강조점이 놓여 있다고 해석할 수 있을 것이다. 지금까지의 중앙집권적 발전방식에 의해 가장 크게 격차가 나타난 부분은 바로 수도권과 비수도권 간의 불균형발전이었기 때문이다.

Ⅲ. 국가균형발전의 법적 성격

1. 원리인가 정책인가

(1) 원리와 정책의 차이

국가균형발전은 하나의 법원리라는 주장이 있을 수 있다. 또한 이와 반대로 정책에 불과하다는 입장도 있을 수 있다. 법원리란 무엇이고 법정책이란 무엇인가? 원리와 정책과의 차이 내지 관계는 법을 기준으로 볼 때 정확히 이해할 수 있다.

먼저 법이란 국가공동체에서 국민의 대표가 전체 공동체를 운영하기 위하여 공동체에 대하여 내린 결정이다. 그리고 그 결정은 일반적으로 전체 국가공동체를 구속한다. 법은 각 개별조항의 집합체로 나타나며 국가균형발전을 추구하는 법으로서 우리는 대표적으로 『국가균형발전특별법』을 가지고 있다. 이러한 입법을 가지고 있는 마당에 국가균형발전이 원리인가 정책인가를 논하는 의미는 어디에 있는가? 그것은 그것이 원리인 경우에는 개별법의 구체적인 조항의 존재를 넘어서 여전히 국가공동체에 대하여 규율력을 가지지만 정책인 경우에는 반드시 법의 구체적인 조항으로 입법이 되어야만 효력이 있다는 차이가 있기 때문이다. 이 차이는 생각보다 매우 크다.

법원리란 법의 개별규정 또는 법의 개별규정을 넘어서서 법체계 전체에 내재되어 있는 근본적인 결정을 말한다. 특히 헌법원리는 헌법의 개별규정이나 개별규정을 넘어서서 헌법 전체의 체계 내지 해석에 들어 있는 것으로 전체 법질서를 규율하는 근본적인 성격을 가진다.⁵⁶⁾ 따라서 국가균형발전이 하나의 헌법원리라고 이해할 때에는 개별입법의 존재

56) 헌법원리는 헌법과 국가에 대하여 그 성격을 규정하는 기본적 결정을 담고 있고 그러한 헌법상의 기본결정을

여부에 상관없이 여전히 국가와 사회에 대하여 일정한 규율력을 가진다고 볼 수 있다. 반면 정책이란 정부가 실현하고자 추구하는 정치적 목적을 말하며 그것은 그 자체로 국가와 사회에 대하여 구속력은 없으며 다만 그것이 입법의 형식으로 확정되었을 때 비로소 규율력을 가지는 것이다. 따라서 국가균형발전이 하나의 법정책에 불과하다고 이해할 때에는 오로지 개별법의 존재를 확인하고 그 내용을 해석하는 것이 가장 중요할 것이며 향후 필요한 사항이 있을 경우에는 반드시 추가적인 입법이 있어야 한다. 그러나 법원리일 경우에는 그렇지 않다. 법원리는 개별법이나 법의 개별적 규정 속에 내재되어 있을 수도 있지만 그것들을 떠나서도 존재하고 규율력을 가질 수 있다. 특히 그것이 헌법원리로서의 성격을 가질 때에는 더욱 그러하다. 따라서 국가균형발전이 법원리라고 볼 수 있는지 아니면 법정책에 불과한지는 그 효력면에서 매우 심대한 차이가 존재한다.

그렇다면 국가균형발전은 하나의 헌법원리로 볼 수 있는가? 바로 그렇다고 생각한다. 그 이유는 헌법의 가장 중요한 기본원리로 ‘견제와 균형의 원리’가 있기 때문이고 근대입헌주의의 출발점인 이 원리로 인하여 국가균형발전은 견제와 균형의 원리의 하나의 파생원리로 이해할 수 있다고 보는 것이다. 어째서 그러한가?

(2) 견제와 균형의 원리의 파생원리로서의 국가균형발전의 원리

근대입헌주의가 견제와 균형의 원리위에서 탄생하였다는 데에 이의를 제기할 사람은 거의 없을 것이다. 명예혁명을 정당화하기 위한 존 로크의 이론적 저작인 『통치론』은 국가권력을 입법권과 집행권으로 분리하고 그것을 국민의 힘에 의해 견제하는 방법(즉, 권력분립과 저항권)을 논했다.

“입법권은, 그것이 1인의 수중에 있건 또는 그보다 많은 사람들의 수중에 있건, 상시적으로 존재하건 또는 수시로 존재하건 상관없이, 모든 국가에서 최고의 권력이다.”⁵⁷⁾

‘헌법의 기본원리’라고 한다. 헌법의 기본원리는 헌법의 규율대상인 국가의 본질과 구조를 규정하는 원리로서 국가라는 건축물이 건설된 토대를 의미하며, 한국헌법의 기본원리로는 일반적으로 민주주의원리, 법치국가원리, 사회국가원리 등이 거론된다. (한수용, 헌법학, 제7판, 법문사, 2017, pp.107~108)

57) 존 로크, 통치론, 강정인/문지영 옮김, 까치, 2012, p.128.

“인간에게는 권력을 장악하고 싶어하는 약점이 있기 때문에 법률을 제정할 권력을 가진 동일한 사람들이 그 법률을 집행할 권력까지 그들의 수중에 가지고자 하는 유혹은 너무나 커서 뿌리치기 어려울 것이다. 그리하여 그들은 스스로 만든 법률에 대한 복종으로부터 자신들을 면제시키고, 법률에 대한 복종으로부터 자신들을 면제시키고, 법률을 제정하고 집행하는 과정에서 자신들의 사적인 이득에 적합하게 그 법률을 뜯어고치며, 그럼으로써 사회 및 정부의 목적과 반대되는 그리고 공동체의 여타 성원들로부터 구분되는 이해관계를 가질 수 있게 될 것이다. ...(중략)... 그리하여 입법권과 집행권은 종종 분리된다.”⁵⁸⁾

“그 자체의 기반 위에서 그 자신의 본성, 곧 공동체의 보존을 위해서 활동하는 잘 조직된 국가에서는 단일의 최고의 권력, 곧 입법권이 있는데, 거기에 여타의 모든 권력이 종속되어 있고 또 종속되어야 한다. 그러나 입법권은 일정한 목적을 위해서만 활동할 수 있는 단지 선택된 권력이므로 입법부가 그들에게 맡겨진 선택에 반해서 행동하는 것이 발견될 때 입법부를 폐지하거나 변경할 수 있는 최고의 권력은 여전히 인민에게 있다. 왜냐하면 모든 권력은 그러한 목적에 의해서 제한되는 일정한 목적을 달성하기 위해 선택으로 부여되는 것이기 때문에, 권력이 그 목적을 명백히 소홀히 하거나 위반하면 선택은 필연적으로 철회되며, 그 권력은 그것을 내준 자들의 손에 되돌아가기 때문이다. 그리고 권력을 회수한 자들은 자신들의 안전과 안보를 위해서 최선이라고 생각하는 곳에 그 권력을 새롭게 맡길 수 있다. 그러므로 공동체는 항상 타인의 책동과 음모로부터 자신들을 보호할 수 있는 최고의 권력을 보유하고 있다.”⁵⁹⁾

이러한 언급들은 로크가 당대의 정치사회 발전수준에 비추어 정립해 놓은 국가권력의 분립의 모습(=이권분립)과 그 권력들간의 상호견제와 국민의 저항권에 의한 최종적 견제를 통하여 국가권력의 존재이유이자 최종목적이라 할 수 있는 자연권을 보장하고자 한 입헌주의 이념을 너무나도 잘 보여주고 있다. 헌법은 국가를 수단으로 여기며 국가권력을 오로지 국민의 기본권의 보장이라는 목적을 달성하기 위한 수단으로 간주한다. 따라서 국민의 기본권 보장이라는 목적을 최대한으로 보장하기 위한 가장 효율적인 방법은 국가권력의 분립을 통한 견제와 균형이라고 보는 것이다. 이처럼 ‘견제와 균형의 원리’는 국가권력의 구조와 설계에서는 ‘권력분립의 원리’로 표현되고 우리헌법도 국가권력을 국회, 정부, 법원, 헌법재판소 등으로 나눔으로써 이를 실현하고 있다.

58) 존 로크, 앞의 책, pp.139~140.

59) 존 로크, 앞의 책, p.143.

더 나아가 미국 헌법의 제정과정을 살펴보면 사회적 역학관계는 헌법제정의 매우 중요한 고려요소이며 사회적 역학관계의 조정도 견제와 균형의 원리를 통하여 이루어야 함을 이해할 수 있다. 미국은 독립 직후 큰 주와 작은 주의 대립으로 말미암아 연방결성이 무산될 위기에 처했으나 코네티컷 대타협을 통해 성공적으로 주들간의 사회적 대립을 조정하고 연방통합을 성공시킨 경험이 있다.⁶⁰⁾ 여기서도 기본적으로 상원의 선출방식이 문제가 되었는데 인구나 영토가 작은 주와 큰 주 사이에 현저한 이견이 존재하였다. 이는 이념적으로는 ‘주권의 민주성’과 ‘주권의 절대성’ 사이의 갈등이기도 하였는데, 전자는 국가권력은 민주적으로 다수의 입장을 반영해야 한다는 것이고 후자는 주의 권력이 연방에 의해 쉽게 제한되고 말 것에 대한 우려를 표명한 것이다. 따라서 작은 주들은 인구비례로만 상원을 선출하였을 경우 인구와 영토가 큰 몇 개의 주가 연방을 주도하여 자신들의 주권을 침해하는 결정을 하게 될 것을 우려했던 것이다. 이러한 사회적 갈등은 결국 상원의 선출을 주의 크기에 관계없이 모두 같은 인원을 선출하는 것에 의하여 조정되었다. 즉 하원에서는 인구비례 방식으로 의원을 선출하여 민주주의를 강화하되 상원에서는 주별로 동수의 의원을 선출하여 작은 주를 보호한다는 타협이 이루어진 것이다. 이를 통해 미국 연방헌법은 사회적 역관계의 견제와 균형을 상원의 구성과 작용면에서 실현한 것이다. 따라서 최초의 성문헌법이라 할 수 있는 미국 연방헌법은 견제와 균형의 원리를 명시적으로 밝히고 있지는 않지만 삼권분립과 연방제의 여러 측면에서 견제와 균형의 원리를 매우 다각적으로 활용한 헌법사례이다. 그러므로 견제와 균형의 원리는 미국 연방헌법에 내재해 있는 가장 중요하고도 근본적인 헌법원리라고 할 수 있다.

그러나 견제와 균형의 원리는 국가권력의 구조원리만에 그치지 않는다. 그것은 국가권력의 작용원리이기도 하다. 즉, 국가권력이 분할됨으로써 상호견제와 균형을 이루어야 할 뿐만 아니라 국가권력의 작동 결과도 또한 상호견제와 균형을 이루어야 하는 것이다. 견제와 균형의 원리를 국가권력의 구조원리만에 그치지 않고 작용원리이기도 하다고 봄으로써 논의는 국가권력의 작용대상인 사회로 넘어가게 된다. 근대초기의 국가와 사회의

60) 이에 대하여는 조지형, 미국헌법의 탄생, 서해문집, 2013, pp.241~258.

분리라는 엄격한 이원주의적 관념과는 달리 오늘날 국가와 사회는 상호분리된 것으로 존재하는 것이 아니라 상호작용하며 서로 영향을 주고 받는 것으로 이해된다. 이러한 이해는 현대 입헌주의 헌법들이 대개 경제조항 등을 됴으로써 사회에 간섭하고 개입하는 것을 뒷받침하는 데에서 예증된다. 우리 헌법도 재산권의 사회적 기속성(헌법 제23조 제2항) 및 경제질서에 관한 장(제119조에서 127조까지) 등을 됴으로써 국가의 사회에 대한 개입을 정당화하고 있다. 더 나아가서 평등권의 발전 과정에서도 규율범위의 사회적 확장 의 측면을 살펴 볼 수 있다.⁶¹⁾ 평등권은 본래 자유를 누림에 있어서의 평등 즉, ‘형식적 평등’, ‘정치적 평등’을 의미하는 것이었다. 이것은 국가작용 앞에서의 기회의 균등이라고 이해할 수 있다. 그러나 사회경제적 불평등 문제가 심화된 이후 20세기 후반부터는 평등권은 보다 확장되어 ‘실질적 평등’, ‘경제적·사회적 평등’으로 그 의미내용이 넓어졌다. 미국에서 과거 인종적 차별로 인한 심각한 자유제한의 역사적인 누적적 효과를 제거하기 위해 도입한 ‘적극적 평등실현 조치(Affirmative Action)’은 그것을 잘 보여주는 사례이다. 적극적 평등실현 조치는 평등권의 실질적 실현을 위하여 과거 차별적 효과를 받은 그룹에 속한 구성원들에게 한시적으로 우대적 혜택을 부여하고자 하는 제도이다. 이것은 평등권이 그 개념확장을 통하여 (국가적 작용인) 법적 부당대우의 시정에서 (국가적 작용을 통하여) 사회적 불평등의 시정으로 발전하여 오고 있음을 의미한다.

그렇다면 사회적 문제의 조정은 이제 헌법의 매우 중요한 과제가 되며 사회적 불균형은 국가의 안정을 저해하는 것으로서 견제와 균형의 원리에 의해 조정되어야 할 필요가 있다. 따라서 근대입헌주의의 출발점이자 헌법상 기본원리의 하나로 여겨지는 ‘견제와 균형의 원리’는 이제 국가구조원리로 이해되는 것으로만 머물 것이 아니라 사회적 불균형을 조정하는 국가작용원리로 보다 적극적으로 해석되고 활용될 필요가 있는 것이다. 왜냐하면 평등권의 내용 확장 과정이 보여주었듯이 사회적 불균형은 자유권의 보편적 보장을 실질적으로 어렵게 하며 민주주의의 존속과 작동을 불안정하게 하기 때문이다.⁶²⁾

61) 이러한 내용과 관련하여서는 (사)한국헌법학회, 헌법주석 [I], 박영사, 2013, p.390, 그리고 pp.435~446.

62) 농업중심사회에 국한된 지적이지만 과거 마키아벨리는 토지의 균등한 소유가 시민군을 유지하고 국가의 부패를 방지하는 방파제가 된다고 하였고, 그에 대한 반대 사례로 고대 로마에서 리키니우스-섹스티우스 법과 그라

그리고 또한 앞에서 평등권의 내용 확장 과정이 보여주었듯이 ‘견제와 균형의 원리’도 이제는 사회적 불균형 조정의 원리로서 보다 적극적으로 해석되고 활용되어 작동하도록 함으로써 사회적 불균형 시정을 도모하고 궁극적으로는 국가의 안정과 사회적 활력유지에 기여해야 하는 것이다.

(3) 정책에서 원리로

우리나라에서 국가균형발전은 국가정책에서 시작되었으나 헌법원리로 격상되었다고 이해할 수 있다.

우리나라에서 국가균형발전은 참여정부에 들어서서 본격적으로 추진되었다고 말할 수 있다. 물론 그 이전에도 부분적으로 국가균형발전정책이 전혀 없었다고는 말할 수 없겠지만 전체적으로는 여전히 지속적으로 수도권 중심의 중앙집권적 발전정책이 취해졌다고 평가할 수 있다. 수도권으로의 인구·산업·경제·권력 집중을 완화하고 새로운 성장동력을 마련하기 위해 참여정부(2003-2007년)는 본격적으로 국가균형발전 정책을 실시하였다.⁶³⁾ 국가균형발전의 비전으로는 지역별 특성화 발전과 지역간 연계발전을 결합한 “다핵형·창신형 균형발전사회”가 제시되었다.⁶⁴⁾

그 후 정권교체에 따라 이명박 정부(2008-2012년)와 박근혜 정부(2013-2017년)에서 국가균형발전정책은 다소 후퇴하였다. 기본적인 기조는 이어졌지만 구체적인 방향에서는 두드러지게 혁신적인 정책이 취해지지 못했던 것으로 평가된다. 그러다가 2017년 문재인 정부가 출범한 이후 국가균형발전정책은 보다 중요성을 가지면서 참여정부를 계승하여 활발하게 추진되게 된 것이다. 따라서 우리나라에서 국가균형발전은 기본적으로 정권교체에 따라 그 중요성이 바뀌는 국가정책으로서의 성격을 가지고 있다. 그러나 국가균형발전은 단순히 정책의 성격에만 그치지 않는다고 보아야 한다. 앞에서 살핀 것처럼 국가균

쿠스 형제의 토지개혁이 실패하면서 시민군이 붕괴하고 로마 공화국이 몰락했던 것을 들었다. (조지형, 미국헌법의 탄생, 서해문집, 2013, p.72) 이렇듯 사회적 평등의 실현은 국가의 안정과 활력 유지에 필수적인 요건이다.

63) 구체적인 배경에 대해서는 성경룡, 균형사회와 분권국가의 전망, 한울, 2013, pp.67-70.

64) 성경룡, 앞의 책, pp.77-80.

형발전은 현대국가의 매우 중요한 헌법적 과제이며 헌법의 가장 중요한 원리인 ‘견제와 균형의 원리’에서 파생하는 헌법원리로서의 성격도 가진다고 보아야 한다.

따라서 그동안 우리나라에서 국가균형발전은 중앙집권적-수도권집중적 발전정책에 따른 부작용을 완화 내지 치유하기 위해 도입되어 하나의 정책으로서 시작되었지만 그것은 헌법적 원리로서의 지위도 차지하는 것으로 정권교체에 상관없이 중요한 국가과제로서 연속적으로 추구되어야 하는 것이다. 그리하여 실제로 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 정책적 퇴조는 있었지만 국가균형발전의 비전이나 이념이 부정되지는 않았다. 그러한 측면은 이제 그것의 중요성이 인식되었다는 것, 그리고 더 나아가 헌법원리적 성격이 인식되게 되었다는 것을 뜻한다고도 이해할 수 있다. 이제 국가균형발전을 헌법원리로서 인식한다는 것은 개별법이나 정책의 변동은 있을 수 있더라도 상위의 헌법원리로서 국가균형발전은 지속적으로 국가적 목표와 과제로서 추구되어야 함을 의미한다. 따라서 국가균형발전을 하나의 헌법원리로 인식하고 정립하는 작업은 개별 정권의 지속이나 집권여부에 상관없이 국가적 중요성을 지닌 발전의 원리로 자리매김하도록 하여 지속적으로 그 원리가 작동하도록 만드는 것이었다.

이제 국가균형발전의 원리가 이처럼 우리 헌법에 내재해 있다고 한다면 다른 측면에서 추구하고 있는 정책이자 역시 또 하나의 헌법원리라고도 할 수 있는 지방분권과는 어떠한 관계가 있는지가 검토될 필요가 있다. 양자는 같은 의미를 가지는 것인지, 그렇지 않고 다른 의미를 가진다면 상호 어떠한 관계에 있는지가 규명될 필요가 있는 것이다.

IV. 지방분권과 국가균형발전의 관계

1. 국가균형발전의 헌법적 근거

앞에서 국가균형발전은 하나의 헌법원리로 인식할 수 있다고 보았다. 헌법원리는 헌법의 개별조문에 표현되어 있을 수도 있고 하나의 가치로서 전체체계 내에 내재되어 있을 수도 있다. 국가균형발전은 현행 헌법에서 다음과 같은 부분들에서 그 근거를 찾아볼 수 있다.

우선 헌법 전문에는 뚜렷이 균형발전의 이념을 제시한 것이 보이지 않지만 “안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고”라는 부분이 국가균형발전의 이념을 포함하는 부분으로 이해될 수 있는 여지가 있다. 헌법전문도 헌법을 구성하는 한 부분으로서 이해되며 헌법으로서 구속력을 가진다고 이해하는 것이 학설과 판례의 입장이다.

다음으로는 헌법 제9장 경제 부분에 그 근거조항으로 볼 수 있는 것이 몇 개 있다. 제119조 제2항은 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하고, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 하여 ‘균형있는 국민경제의 성장’이 목표로 제시되고 있다. 제120조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정하고 있다. 제122조도 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”고 하고 있고 제123조 제1항은 “농·어촌종합개발과 그 지원”에 대하여 규정하고 제2항은 “국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”고 하여 도시 또는 중앙에 비하여 낙후된 농·어촌과 지방의 경제를 지원할 수 있는 근거조항을 두고 있다.

그러나 이러한 헌법규정은 그 개념적 전제에서 “국가균형발전”의 개념이 추구하는 내용과 다소 상이한 내용을 담고 있다고 보인다. 그 이유는 1987년 현행헌법이 제정될 당시의 국민적 관심은 대통령 직선제를 골자로 하는 민주화에 집중되어 있었을 뿐 지방자치나 지역균형발전에 대하여 큰 관심을 보이지 않고 있었기 때문이다. 이들 제9장 경제장은 헌법 제119조 제1항과 제2항에서 각각 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로” 하고 “국가는 균형있는 국민경제의 성장” 등을 위하여 “경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있”도록 짜여져 있다. 그러므로 제9장은 주로 경제에 관한 규제와 조정을 중심내용으로 하고 있는 한계가 있고 또한 주체면에서도 ‘개인과 기업’의 자율을 바탕으로 하여 ‘국가’가 그 불균형을 조정한다는 구조이므로 개인과

기업이라는 사적 주체와 국가라는 공적 주체와의 관계를 중심으로 하고 있기 때문에 지방과 국가 그리고 지방과 지방간의 불균형 문제와는 다소 상이하다. 아울러 국가균형발전의 문제는 지역간 경제력 격차라는 것이 큰 쟁점이기는 하지만 단순히 경제영역만에 한정되는 문제는 아니고 사회, 경제, 문화 각 분야에 모두 걸치는 문제라는 점에서도 차이가 있다. 따라서 제9장 경제장의 헌법조항들은 간접적으로 ‘국가균형발전’의 이념적 근거조항이 될 수 있지만 그럼에도 이들 조항들은 중앙집권적인 국민경제구조를 전제로 하고 있어서 국가균형발전의 직접적 근거로 원용하기에는 일정한 한계가 있다고 할 수 있다.

그러나 이상과 같은 구체적인 헌법규정의 부분 이외에도 앞서 논의한 바와 같이 ‘견제와 균형의 원리’라는 헌법의 기본원리에서 그 근거를 찾을 수 있다고 보다 적극적으로 이해할 수 있다. 따라서 국가균형발전은 헌법의 구체적 문언에 기하여 그 근거와 정당성을 확보할 수도 있지만 설령 그것이 없더라도 그 헌법원리로서의 지위와 성격을 잃지 않는다고 본다. 그리고 오히려 그 원리의 비중과 중요성은 사회적 불균형의 정도에 달려 있다고 할 수 있다. 어느 하나의 사회가 매우 불균형한 상태에 있다면 헌법원리로서의 국가균형발전은 매우 중요하고 비중있는 원리로서 다루어져야 하고 입법권을 비롯하여 국가기관은 국가균형발전을 위해 최대한의 노력을 기울여야 할 것이다. 한편 어떤 사회가 그러한 노력의 결과로 혹은 다른 이유로 매우 균등한 상태에 놓여 있다면 헌법원리로서의 국가균형발전은 상대적으로 더 이상 비중있는 역할을 하지 못할 수 있다.

하지만 견제와 균형의 원리라는 헌법의 기본원리로부터 국가균형발전의 원리를 도출해 내는 것이 이론상 가능하다 하더라도 구체적인 규범에서 보다 명시적으로 이를 밝히는 것이 더 바람직할 것이다. 헌법규범은 그 추상성으로 인하여 그 의미내용이 언제나 명확한 것은 아니지만, 문언이 존재하는 것과 존재하지 않는 것은 그 인식의 용이성과 명확성면에서 확연한 차이가 있기 때문이다. 따라서 국가균형발전의 원리가 헌법의 기본원리로서 존재하므로 그것이 반드시 문언화되는 것이 필수적인 것은 아니지만 만약 문언화되어 있다면 수범자의 입장에서 보다 강한 구속력을 주장할 근거가 되는 것이다.

2. 지방분권과 국가균형발전의 원리적 관계

지방분권과 국가균형발전은 모두 지방의 자율성과 역량강화를 위한 논리로서 원용되고 있다. 그러나 양자가 완전히 동일한 함의를 지니는 것인지 아니면 상호간에 중첩되는 부분이 있으나 상호 배치되는 면도 있는 개념인지 양자간에는 어떠한 관계가 있는지가 규명될 필요가 있다.

지방분권과 국가균형발전은 모두 중앙집권적 발전의 한계와 민주주의 원리의 보다 철저한 구현에서 비롯되었다는 점에서 공통의 기반을 가진다. 그러나 지방분권이 정치적, 권력적 측면의 논의라면 국가균형발전=지역균형발전은 경제, 사회, 문화 등 보다 사회적 측면의 논의이다. 그런 면에서 현행헌법이 제8장에서 지방자치를 규정하고 제9장에서 경제를 규정하고 있는 것을 이해할 수 있다.

따라서 지방분권과 지역균형발전=국가균형발전은 중앙집권적 국가의 한계를 극복하고 지방의 발전을 도모하기 위한 공통의 관심사에서 출발한 것이지만 양자는 상이한 측면을 가진다고 할 수 있다.

첫째, 개념적으로도 지방분권은 정부와 지방자치단체간의 권력의 수직적 분배에 관한 것이지만 국가균형발전은 지역간 힘과 자원의 수평적 조정에 관한 것이다.

둘째, 지방분권은 중앙으로부터 지방의 자율성을 확보하려는 것이므로 중앙과 지방의 대립구도를 전제로 하고 중앙정부의 역할이 부정적으로 인식되지만, 국가균형발전은 지방과 지방간의 불균형을 시정하려는 것으로서 오히려 중앙정부의 조정적 역할이 긍정적으로 인식된다.

셋째, 지방분권은 민주주의 원리의 철저한 구현에 그 근거를 가진다면 국가균형발전은 사회국가 원리에서 그 근거를 가진다.

그러므로 지방분권과 국가균형발전은 양자가 같이 갈 수 있도록 섬세한 조정이 필요할 것이다. 지방분권이 이루어져 있지 않았을 때에도 국가의 불균형 발전은 심각한 문제였고 그 문제 해결의 과제는 당연히 중앙정부의 과제였다. 그러나 지방분권이 심화되는 경우에도 지역간 불균형 문제는 여전히 중요한 중앙정부의 과제로서 그 적극적 역할이 요청되는 것이다. 하지만 지방분권은 종래 중앙정부가 가지고 있던 행정권과 입법권의 많은 부분을 지방에 이양함으로써 지방 스스로 지방의 발전을 도모할 수 있도록 지원해 주는 측면이 있으므로 중앙정부는 제2차적으로 조정의 역할을 수행하면 되는 측면도 있다. 따라서 양자간에는 개념적으로 상호구별되는 측면도 있고 지방분권이 지역균형발전의 수단임과 동시에 지방분권의 결과 이루어진 불균형발전을 균형발전으로 해소하는 상호보완적 원리인 측면도 있는 것이다.

앞에서 요소투입에 기초한 발전방식과 중앙집권적 국가발전 전략에 따른 발전이 어느 정도 한계에 이른 상태에서 이제는 혁신적 요소에 기초한 발전방식을 이루어야 한다고 하였다. 혁신적 요소는 모든 개개인과 경제-사회적 주체적인 자율과 창의를 최대한으로 발휘하는 데에서 나오므로 보다 분권적인 국가발전 전략과 친화적이다. 따라서 지방분권은 권력분배의 측면에서 중앙집권적 국가발전 전략을 수정하여 보다 분산적으로 모두의 자율과 창의를 바탕으로 하여 발전을 추구하고자 하는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 지방분권만으로 모든 발전이 성공적으로 이루어질 수 있는 것은 아니다. 문재인 정부가 약속한 대로 연방제에 준하는 지방분권은 혁신을 중시하는 발전 방식에서 반드시 필요한 전제조건이지만 그럼에도 불구하고 국가내 지방간 불균형은 여전히 남아 있을 수 있으므로 지방분권이 상당한 정도로 실현된 이후에도 국가균형발전은 지속적으로 추구되어야 한다. 다만 지방분권을 통하여 지방에게 자율적 발전에 대한 우선권을 줌으로써 성장에 대한 동력을 스스로 마련할 수 있도록 하면서 2차적으로 국가균형발전을 추구하여 지방의 한계를 보완하는 방식으로 조화로운 발전을 이룰 수 있도록 하여야 한다. 따라서 지방분권이 강화되었을 때 국가균형발전은 상당한 정도로 보충성의 원리에 의하여 규율되어야 한다.

3. 현대국가에서의 국가균형발전의 원리

이상의 논의를 정리해 보면 지방분권을 통하여 현대국가는 권력을 수직적으로 중앙과 지방으로 분배함으로써 지방이 ‘자율발전’을 도모할 수 있도록 그 수단을 제공하여야 한다. (지방분권화 단계 - 제1단계)

그 다음으로 현대국가는 지방간의 불균형한 발전의 결과를 시정하는 것을 국가의 과제로 인식하여 강력한 중앙정부의 조정을 통하여 지역간의 조화와 균형을 이룩할 수 있도록 하여 ‘균형발전’을 이룩하여야 할 것이다. (국가균형발전 단계 - 제2단계)

따라서 제1단계에서 국가는 지방에 대한 방해자이자 지방의 자치적 권한에 대한 침해자로 인식될 수 있으므로 지방의 권한을 강화시켜 주는 것이 필요하고 그것을 통해 법적 자율성을 강화할 수 있도록 해야 한다.

다음으로 제2단계에서 국가는 지방의 한계를 보완해주는 조력자이자 지방간 격차를 해소·조정해주는 긍정적 조정자, 보호자로 인식되므로 보다 강력한 권한과 역할을 통해 국가적 균형발전을 도모하도록 하여야 한다.

4. 국가균형발전을 위한 수단

앞서 살펴본 지방분권과 국가균형발전의 관계에 비추어 국가균형발전은 궁극적 이념이자 원리이고 이를 달성하기 위한 수단은 정치, 경제, 사회, 문화에 다양하게 걸쳐 존재한다. 오늘날 구체적인 사례로는 혁신도시 건설이나 스마트도시 건설 등을 들 수 있고 이러한 사례들은 그 자체로 국가균형발전의 중요한 수단으로 거론될 수 있다.

그러나 한 국가의 힘을 결정하는 요인을 인구, 교육, 경제 그리고 법적 권한(주권의 크기)로 이해할 때, 국가내 지역의 힘을 결정하는 요인도 동일하게 인구, 교육, 경제 그리고 자치권으로 이해할 수 있을 것이다.

따라서 국가균형발전을 위한 수단은 국가의 힘(역량)을 결정하는 이들 여러 가지 요인들을 수도권과 비수도권 간에 균형있게 배분할 수 있는 수단을 선택해야 하고 인구, 교육, 경제 그리고 자치권이 균형있게 배분되고 그 결과 전 국토에 걸쳐 모든 요소가 발전적으로 조화롭게 상호작용할 때 국가균형발전이라는 목표는 성취될 수 있을 것이다.

V. 지방분권과 국가균형발전의 규범 사례

1. 독일기본법 사례의 의의

독일은 연방국가로서 지방자치를 실시하고 있는 우리나라의 상황과는 큰 차이가 있다. 그러나 향후 우리나라에서 연방제에 준하는 정도의 지방분권 개혁이 현실적으로 이루어질 경우에는 독일 기본법의 규정형식이 우리나라의 지방분권과 국가균형발전의 모델로서 일정한 시사점을 줄 수 있다. 독일은 1871년 통일을 이룩했을 때 강대한 프로이센과 기타 주 및 도시국가들 사이에 매우 극심한 불균형이 존재하였다. 그러나 양차세계대전과 새로운 헌법의 제정을 통하여 지속적으로 그러한 불균형 시정을 위해 노력한 끝에 비교적 균형잡힌 연방주의적 발전을 이룰 수 있게 되었다. 따라서 독일기본법의 규범 사례는 지방분권과 국가균형발전을 추구하는 우리나라에 긍정적인 헌법모델을 제시해 줄 수 있다고 할 수 있다. 특히 독일기본법은 ① 연방과 주의 경합적 입법권과 ② 균등한 생활관계 조항의 두 측면에서 우리에게 일정한 시사점을 제시해 줄 수 있다고 볼 수 있다.

「독일기본법」

제72조 【경합적 입법】 ① **경합적 입법**에 있어서는 연방이 법률에 의하여 그 입법권한을 행사하고 있지 않은 경우와 그러한 한에서 주(州)가 입법권을 가진다.

② 연방은 제74조 제1항 제4호, 제7호, 제11호, 제13호, 제15호, 제19a호, 제20호, 제22호, 제25호 및 제26호의 영역에서 **연방영역에서의 균등한 생활관계의 형성**이나 국가 전체의 이익에 있어서 법적 통일과 경제적 통일의 유지를 위하여 연방법률의 규율이 필요한 경우, 그 범위에서 입법권을 가진다.

※ 출처 : 필자 작성

2. 독일 기본법상 주와 연방의 입법권

독일기본법 제30조 및 기본법 제70조에 의하면 기본법에 별도의 규율이 없는 한, 주가 입법권에 관하여 우선권을 가진다. 제71조는 연방이 전속적인 입법권을 갖는 영역에서 주는 오직 연방 법률의 명시적 위임에 의해서만 입법권을 갖는다는 점을 규정하고 있다. 이 때 연방이 전속적인 입법권을 갖는 사항이 무엇인지는 제73조 제1항에서 열거하고 있다. 구체적으로 살펴보면 여기에는 국방이나 국적, 거주이전의 자유와 여권 제도, 통화 등의 사항이 포함되어 있다.

한편 기본법 제72조는 주와 연방의 경합적 입법권을 규정하고 있다. 경합적 입법 영역은 기본법 제74조에 규정되어 있다.

(1) 경합적 입법권의 구조와 차단효과

기본법 제72조의 경합적 입법권은 핵심권한(Kernkompetenzen), 동조 제2항에서 필요성을 요구하는 요구권한(Bedarfskompetenzen), 동조 제3항의 일탈입법(Abweichungsgesetzgebung)의 세 영역으로 분류된다.⁶⁵⁾

경합적 입법권이 인정되는 영역에서 연방 법률에는 차단 효과(Sperrwirkung)가 있다.⁶⁶⁾ 차단 효과란 연방 입법이 있는 이후로(시간적 차단 효과(zeitliche Sperrwirkung)), 연방이 규율한 당해 사항에 관하여(사항적 차단 효과(sachliche Sperrwirkung)) 주는 해당 사항에 관해 입법권을 행사할 수 없음을 의미한다. 다만 연방 법률이 폐지된다면 그 때부터는 다시 주의 법률로 규율 가능하다.⁶⁷⁾

65) Hans-Werner Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, Heidelberg: C.F.Müller Verlag, 2008, §135 Rn. 154.

66) Jörn Ipsen, Staatsrecht I, 23. neu bearbeitete Auflage, München: Verlag Franz Vahlen, 2011, Rn. 558.

67) Ipsen, *op. cit.*, Rn. 559, 561.

또한 경합적 입법권에 속하는 사항에 관한 연방 입법이 있으면 차단효과로 인하여 그 사항에 관하여 주는 입법권을 행사할 수 없으나, 연방 입법자는 특정한 경우에 명시적으로 규율유보(Regelungsvorbehalte)를 통하여 주 입법을 허용할 수 있다.⁶⁸⁾ 1994년 이루어진 이러한 기본법 개정의 취지는 주의 입법권을 강화하려는 데에 있으므로, 경합적 입법권 영역에서 차단효과 및 차단효과를 발생시키려는 의도는 특히 명백해야 한다고 해석된다.⁶⁹⁾

(2) 기본법 제72조 제1항의 경합적 입법권

경합적 입법영역 중 동조 제1항에 해당하는 영역에서 주는 연방이 입법권을 행사하지 않을 때에만 입법권을 보유한다. 그러나 동조 제2항의 경합적 입법권과 달리 연방 법률에 의한 규율이 필요해야 한다는 요건은 요구되지 아니한다.

(3) 기본법 제72조 제2항의 경합적 입법권

본법 제72조 제2항의 경합적 입법권은 기본법 제74조 제1항 제4호(외국인의 체류법 및 정주법), 제7호 공적 부조(öffentliche Fürsorge), 제11호(경제법), 제13호(직업교육 보조와 학술 연구 진흥), 제15호(공유화), 제19a호(병원 제도), 제20호(소비재, 식물 및 동물 보호), 제22호(도로교통법), 제25호(국가배상), 제26호(유전공학, 생식의학, 이식 관련 규정)에 적용된다.

여기에 더하여 ① “연방영역에서 균등한 생활관계의 조성(die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet)” 혹은 ② “국가 전체의 이익 측면에서 법적 통일성 또는 경제적 통일성을 유지”하기 위해서 연방 법률에 의한 규율이 필요한(erforderlich) 경우이어야 한다. 이 부분에서 차단효과가 발생하려면 연방 법률로 규율할 필요성이라는 요건을 반드시 충족시켜야 한다.⁷⁰⁾

68) Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 158.

69) Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 159.

70) Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 159.

그러나 기본법 제72조 제2항에 반하는 연방 입법은 차단효과를 발생시킬 수 없는가에 관해서는 견해가 분분하다. 연방헌법재판소에 의하면 이러한 경우에 주의 입장에서는, 해당 법률을 무효로 선언함으로써 차단효과도 제거할 수 있는 연방헌법재판소의 결정을 기대해볼 수 있다고 보고 있다.⁷¹⁾

(4) 기본법 제72조 제3항의 경합적 입법권

수렵, 자연보호, 토지분배 기타 이 항에서 정한 영역에서는 연방이 입법권을 행사한 경우에도 주는 그와 다른 내용의 법률을 규정할 수 있다. 이 때 연방과 주의 법률의 관계는 신법이 우선하도록 정해져 있다.

3. 기본법 제72조 제2항

(1) 기본법 제72조 제2항의 변천

기본법 제72조 제2항은 경합적 입법권에 관한 필요성 조항(Erforderlichkeitsklausel)으로 불린다. 1994년 기본법 개정 전에는 경합적 입법권에 해당하는 영역에 관하여 연방 법률로 규율할 것이 요구되었기 때문에, 이 규정을 요구 조항(Bedürfnisklausel)이라 하였으나, 1994년부터는 요구보다 더 강력한 요건을 부여하여 (연방 법률로 규율할) “필요성(erforderlich)”을 요건으로 하게 되었다.⁷²⁾

1994년부터 2006년 개정 전까지는 모든 경합적 입법권에 관하여 이 필요성 조항이 적용되었다.⁷³⁾ 그러나 2006년 개정부터는 지금의 형태와 같이 경합적 입법권이 적용되는 사항 중 동조에 열거된 사항에 관해서만 필요성 조항의 요건 충족이 요구되도록 바뀌었다.

71) BVerfGE 98, 265 ; Rengeling, *op.cit.*, §135 Rn. 160에서 재인용.

72) Rüdiger Sannwald, in: Bleibtreu/Klein, GG Kommentar zum Grundgesetz 12. Auflage, Carl Heymanns Verlag, 2011, Art.72, Rn. 40a.

73) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 40a.

경합적 입법권 중 일부에 관해서만 연방 법률로 규율할 필요성이라는 조건을 요구하는 것을 개정하게 된 이유는 다음과 같다. 그것은 어떠한 사항에 관해서는 그러한 요건이 더 이상 필요하지 않다는 점에 대하여 연방과 주의 의견이 어느 정도 일치하였기 때문이며 따라서 제72조 제2항에 열거된 사항이 아니라면, 연방은 스스로의 판단에 따라 필요성 요건을 충족할 필요 없이 입법권 행사가 가능해지게 되었다.⁷⁴⁾

이는 결과적으로 주의 입장에서는 연방이 입법권 행사를 행사하지 아니하는 범위에서만 입법권을 행사할 여지가 남아 있다는 점을 의미한다.⁷⁵⁾

(2) 기본법 제72조 제2항의 의의

제72조 제2항에서 연방 법률에 의한 규율이 가능하려면 연방 입법으로써 연방에서 균등한 생활관계 조성하거나 혹은 국가 전체의 이익 측면에서 법적 통일성 또는 경제적 통일성을 유지한다는 목적을 가지고 있어야 한다. 그런데 연방헌법재판소에 의하면 이러한 목적을 판단할 때 연방국가에 특수한 통합의 이익에 주목하여야 한다고 판시하고 있다.⁷⁶⁾

이러한 측면에서 보충성의 원리(Subsidiaritätsprinzip)가 중요한 원리로 인식될 필요가 있다. 기본법 제72조 제2항은 독일의 연방주의적 헌법관에서 파생된 보충성의 원리의 한 표현이기도 하다. 기본법 제72조 제2항의 필요성 요건은 연방의 경합적 입법권을 직접 제한하는 효과를 가진다.⁷⁷⁾

따라서 기본법 제72조 제2항이 보충성 원리와 관련이 있다는 것은 균등한 생활관계의 개념을 해석할 때에도 고려해야 한다.⁷⁸⁾

74) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 40d.

75) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 40d.

76) BVerfGE 106, 62(143); Sannwald, *op. cit.*, Rn. 41a에서 재인용.

77) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 42.

78) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 43.

기본법 제72조 제2항(필요성 조항)은 입법권 행사의 근거와 입법권을 발동할 수 있는 상황 두 측면에서 연방 입법권을 제한한다. 입법권 행사의 근거 제한은 동조 제2항에 열거된 사항에 관해서만 입법권 행사가 가능하다는 의미이며, 입법권 발동 상황은 균등한 생활관계 조성 또는 법적·경제적 통일성을 위해 필요한 상황에서만 입법권 행사가 가능함을 의미한다.⁷⁹⁾

(3) 기본법 제72조 제2항에 의해 연방이 입법권을 행사하기 위한 요건

기본법 제72조 제2항에서는 연방 법률에 의한 규율 목적 중의 하나로 “연방영역에서 균등한 생활 관계의 조성”을 들고 있다. 이러한 문언은 우리 헌법 전문의 “국민생활의 균등한 향상을 기하고” 및 국가균형발전의 의미규명에 일정한 시사점을 줄 수 있다는 점에서 중요하다.

1994년 개정 전 기본법에서는 생활관계의 균등(Gleichwertigkeit)이 아닌 생활관계의 통일성(Einheitlichkeit)을 요구하였다. 그러나 개정 기본법에서 말하는 균등한 생활관계란 반드시 통일되어 있는 생활관계를 말하는 것은 아니므로 이는 통일성에 비하여 연방주의 이념에 더욱 상응하며 주의 권한을 확장시킨 것이다.⁸⁰⁾

“연방영역에서”란 전체 연방에서의 생활관계가 균등하게 조성되어야함을 의미한다.⁸¹⁾

‘균등한 생활관계’라는 개념은 형식적이고 획일적인 입법권 행사를 예방하고 연방 내에서 다양성과 경쟁 가능성이 작동할 수 있도록 하는 데 어느 정도 주목하는 개념이라고 할 수 있다. 단지 연방 전역에 통일적인 규율이 있다고 하여 균등한 생활관계가 달성될 수 있는 것이 아니다.⁸²⁾ 연방 국가에서는 다양한 생활관계에 관한 선택의 폭이 있으며, 균등한 생활 관계 조성을 위해 반드시 통일적 규율이 있어야 하는 것도 아니다.⁸³⁾

79) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 45.

80) Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 168.

81) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 49.

82) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 53.

83) Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 168.

이 조항의 해석에 있어서는 (개정)기본법 제72조 제2항의 목적이 연방의 권한을 제한하려는 것이라는 점에 비추어 동 조항을 해석해야 함을 유의해야 한다고 한다.⁸⁴⁾ 균등한 생활관계 조성이라는 목표를 주 법률로 달성할 수 있다면 연방의 법률로 규율할 필요가 있는 경우라 할 수 없으므로, 연방은 입법권을 행사할 수 없다.⁸⁵⁾

연방헌법재판소에 따르면 “연방공화국 내 주 간의 생활관계가 상이함으로 인하여 연방 국가적 사회구조가 현저하게 약화되었거나 구체적으로 두드러지게 약화되는 현상이 나타날 때... 균등한 생활관계라는 연방국가적 법익은 비로소 위협 받게 되어 연방은 비로소 개입할 권한을 갖게 된다.”⁸⁶⁾

또한 “연방 입법자는 이러한 상황을 평가하는 데 필요한 실증적 자료를 신중하게 탐색할 의무가 있다. 자료를 통하여 현 상황과 미래의 전개를 탄탄하게 평가할 수 있어야 비로소 연방은 그 경합적 입법권을 행사할 수 있다.”⁸⁷⁾

(4) “균등한 생활관계”의 해석에 관한 보충적 관점

균등한 생활관계에 관해서는 다양하고 가변적인 비교 가능한(vergleichbar) 시민의 생활상, 개인 생활 형성의 기초가 중요하다. 이는 또한 비교 가능한 생활의 질과도 연관이 있다.

비교 가능성은 동일성에 국한된다기보다는 증가성에 기인하며 이를 평가하기 위해서는 주관적·객관적 요소를 포함하는 평가의 척도가 필요하다. 이 때 질적 성장을 포함하는 경제 성장도 역할을 할 수 있다.⁸⁸⁾

84) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 53.

85) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 52.

86) BVerfGE 106, 62(144); Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 169 및 Sannwald, *op. cit.*, Rn. 53에서 재인용.

87) BVerfGE 106, 62(144); Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 169에서 재인용.

88) Edmund Brandt, Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem, Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume, Materialien Nr. 13, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2006, S. 17.

(5) 기본법 제72조 제2항에서 연방 법률에 의한 규율 목적 중 (국가 전체의 이익 측면에서)
법적·경제적 통일성 유지

연방제 국가에서 각 주별로 다른 규율이 이루어질 수 있다는 가능성은 불가피하므로 이 조항이 연방에 걸쳐 통일된 법을 항상 요구하는 것은 아님에 유의할 필요가 있다.⁸⁹⁾ 따라서 주별로 상이한 규율로 인해 “연방과 주의 이익에 관하여 감수할 수 없는 문제라는 결과”가 초래될 때에 비로소 동 조항의 요건이 충족된다.⁹⁰⁾ 이 때의 문제는 법적 안정성 침해와 주 간의 법률관계에 큰 지장이 생기는 것을 의미한다.⁹¹⁾

기본법 제72조 제2항에서 연방 법률에 의한 규율 목적 중 경제적 통일성의 유지는 다음과 같이 이해될 수 있다. “연방 차원의 통일적 법적 규율을 통한 국가의 경제적 영역의 기능성(Funktionsfähigkeit) 유지가 문제될 때” 이 조항의 요건이 충족되어 연방에 입법권이 주어진다.⁹²⁾ 이는 주의 규율(또는 규율의 부재)로 인해 전체 경제 영역에 손해가 발생하는 경우를 의미한다.⁹³⁾ 예컨대 직업 교육이나 직업·영업에의 진입 요건이 상이함에 따라 특정 지역에서 해당 인력이 밀집 또는 부족하게 되거나 젊은 층의 기회, 국가 전체의 직업 현황 등과 같은 요소에 문제가 생기게 되는 경우를 들 수 있다.⁹⁴⁾

(6) 필요성(Erforderlichkeit)

기본법 제72조 제2항의 “필요성(Erforderlichkeit)”은 비례성 원칙에서 도출되는 필요성 심사와 용어 외의 점에서도 유사성을 가진다. 비례성 원리가 개별적 이익과 공동체 이익의 관계에 관한 것이라면 기본법 제72조 제2항은 연방과 주 사이의 관계에 관한 것이며 이 때 기본법은 입법 목적의 정당성의 표준(균등한 생활관계 조성, 국가 전체 이익상 법

89) BVerfGE 106, 62(145); Rengeling, *op.cit.*, §135 Rn. 170에서 재인용.

90) BVerfGE 106, 62(63, 145); Rengeling, *op.cit.*, §135 Rn. 170에서 재인용.

91) BVerfGE 106, 62(146); Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 170에서 재인용.

92) BVerfGE 106, 62(146); Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 171에서 재인용.

93) BVerfGE 106, 62(147); Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 171에서 재인용.

94) BVerfGE 106, 62(147); Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 171에서 재인용.

적·경제적 통일성)을 제시한다. 또한 연방 법률에 의한 규율은 적합하고 필요한 것이어야 한다.⁹⁵⁾

연방 법률이 기본법 제72조 제2항의 목적을 달성하기에 적합하며, 해당 연방 법률 없이는 그러한 목적을 달성할 수 없거나 충분히 달성할 수 없는 경우에만 필요성 요건이 충족된다.⁹⁶⁾ 즉 필요성이란 적합성(Geeignetheit)과 불가피성(Notwendigkeit)을 의미한다.⁹⁷⁾

이 때 해당 규율을 통하여 기본법 제72조 제2항에 제시된 목적 달성이 촉진된다면, 연방 법률은 동 조항의 목적 달성에 적합한 수단이라고 할 수 있다. 반면 주법으로 기본법 제72조 제2항의 법익을 충분히 달성할 수 있는 때에는 연방 법률로 규율할 필요성은 없다.⁹⁸⁾

연방헌법재판소에 따르면 연방 법률이 없는 경우 기본법 제72조 제2항의 목적이 “달성될 수 없거나 충분히 달성될 수 없을 때”에만 필요성이 인정된다(erforderlich)고 본다.⁹⁹⁾ 즉 목적 달성에 동등하게 적합한 규율을 할 수 있다면 기본법 제30조와 제70조에 의해 주가 우선권을 갖는다고 할 수 있으며, 이에 상응하여 기본법 제72조 제2항도 주의 입법권에 대한 연방의 개입을 최소화하고자 한다.¹⁰⁰⁾

균등한 생활관계 조성 또는 법적·경제적 통일성 유지라는 목적을 달성하는 데 연방내의 통일적 규율이 반드시 필요한 것이 아니라면, 필요성 요건은 충족되지 아니한다.¹⁰¹⁾

(7) 필요성과 주의 입법 가능성

연방주의 헌법체계의 의미는 각 주에서 서로 다른 규율을 할 수 있는 독자적인 권한의 영역이 존재한다는 것이다. 즉 모든 주에서 동일한 법률을 일단 정한다 하더라도 결국

95) Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 172.

96) Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 173.

97) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 68.

98) Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 174.

99) BVerfGE 106, 62(149); Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 172에서 재인용.

100) BVerfGE 106, 62(149); Rengeling, *op. cit.*, §135 Rn. 172에서 재인용.

101) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 71.

각 주는 동일한 규율을 하기로 하는 합의에서 언제든지 이탈할 수 있다. 따라서 주 법률을 통해 모든 주에서 내용상 균등한 규율을 할 수 있다는 점만으로는 연방의 입법권이 없어진다고 할 수 없다.¹⁰²⁾

뿐만 아니라 연방 법률로 규율하는 경우, 연방 법원에 의한 통일적 법 해석이 가능하다.¹⁰³⁾ 결국 동일하거나 적어도 효력상 동일한 주 법률이 있다는 사실에 의하여 연방 법률의 필요성이 배제되는 경우란, 주의 개별 입법이 전체와 함께 각 주의 특수성을 고려할 수 있는 경우에 해당한다.¹⁰⁴⁾

(8) 기본법 제72조 제2항의 필요성 요건 판단

연방 입법자가 입법권 행사의 요건이 충족되었는지를 판단하는 데에는 특히 장래의 상황이 어떻게 전개될 것인가에 대한 예측이 필수적이며 이 부분에 관해서 입법자는 어느 정도 재량을 갖게 된다. 이 때 연방 법률을 심사하는 헌법재판소는 예측 절차와 관점·예측 과정에서 고려된 요소나 예측의 근거가 된 사실 인정 등을 참작한다.¹⁰⁵⁾

기본법 제72조 제2항의 경합적 입법 영역에서 연방 법률에 의한 규율 필요성이 더 이상 존재하지 아니하게 되는 경우에는 주는 주법으로써 기존 연방 법률을 대체할 수 있음을 연방 법률로 정할 수 있다.(동조 제4항) 이는 사정 변경으로 인하여 제2항이 정하는 요건들이 더 이상 만족될 수 없는 경우를 고려한 것이다.¹⁰⁶⁾

기본법 제72조 제4항에 따른 법률안이 연방의회나 연방참사원에서 부결되거나 1년 내에 토론·의결되지 않을 때, 제93조 제2항에 의해 연방헌법재판소는 제72조 제2항의 필요성 요건이 더 이상 충족되지 않는지 결정할 수 있다. 이 결정은 제72조 제4항의 연방 법률을 대신한다.

102) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 72.

103) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 72.

104) Sannwald, *op. cit.*, Rn. 72.

105) BVerfGE 106, 62(150ff.); Sannwald, *op. cit.*, Rn. 78a에서 재인용.

106) Ipsen, *op. cit.*, Rn. 575.

4. 독일기본법 사례의 시사점

독일은 연방국가로서 연방주의를 헌법의 기본원리로 채택하고 있다. 연방주의에서 연방의 통일성을 유지하면서 주의 자율성을 강화하기 위하여는 연방과 주의 입법권을 세심하게 배분하는 것이 중요하다. 이에 대하여 독일에서는 기본법을 통해 ① 연방과 주의 경합적 입법권을 규정하고 있고 아울러 ② “연방영역에서의 균등한 생활 관계”의 조정을 규정하고 있다.

이러한 점은 우리나라가 연방제 수준에 준하는 지방분권을 실현하고자 할 때 좋은 참고모델이 된다. 우리나라 지방자치의 자율성이 약한 것은 지방자치단체에게 부여되어 있는 입법권이 “법령의 범위안에서”로 규정되어 있어서(헌법 제117조 제1항) 상위 법률과 명령에 어긋나면 효력이 없어지기 때문이다. 국가균형발전은 우선적으로 지방분권을 통하여 지역 스스로 발전을 이룰 수 있는 창의와 혁신을 발휘할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그런 다음에 보충적으로 여전히 미진한 부분에 대하여 국가균형발전을 추구해야 무리가 없을 것이다.

독일기본법의 사례와 규정내용은 국가균형발전이 지속적으로 추구되어야 하는 것인 헌법원리임에 비추어 그것이 지방분권의 강화 이후에도 어떠한 모습으로 추구되어야 하는지에 대한 기본모델 제시와 함께 규범의 형식면에서 어떠한 문언적 형식을 통하여 규정하면 좋을지 기본적인 참고사례를 제공한다는 데 그 중요성이 있다. 우리나라의 경우에도 지방자치단체들의 법적 권한이(특히 입법권) 스스로 발전을 도모하기에 충분할 정도로 실질적으로 강화될 필요가 있다. 그와 더불어 독일기본법의 “연방영역에서의 균등한 생활관계 조성”이라는 문구가 보여주듯이 헌법에 이와 유사하게 국가균형발전을 뒷받침하는 어구나 조항이 마련될 수 있다면 지방분권 이후에도 여전히 미흡하게 남아 있는 불균형발전의 결과를 시정하기 위한 국가균형발전이 보다 안정적으로 추구될 수 있을 것이다. 앞서서와 같이 국가균형발전을 하나의 헌법원리로 이해할 경우 구체적인 헌법조항에 반드시 근거가 있어야 할 필요는 없지만 그럼에도 구체적인 헌법조항이 마련될 수 있다면 보다 명확히 이를 인식하고 그 구속력을 강화할 수 있는 것은 사실이기 때문에

독일기본법의 사례와 같이 한 개의 조문 또는 하나의 어구를 통해 일정한 근거를 만들어 두는 것을 가볍게만 볼 수 없다.

따라서 그동안 충분히 추구되지 못하였던 우리나라 국가균형발전의 성과와 역사에 비추어 보다 장기적인 시야를 확보하면서 동시에 강력한 근거를 확보하기 위하여 헌법개정까지 염두에 둔다면 독일기본법과 유사한 방식으로 지방자치단체에게는 경합적인 자치입법권을, 그리고 중앙정부에게는 국가균형발전의 근거 문언을 각각 헌법에 규정하는 것을 통해 국가균형발전의 지속적인 추구에 보다 유리한 환경을 조성할 수 있을 것으로 생각한다.

VI. 국가균형발전법제의 분류

1. 균형발전 관련 소관부처별 정책의 근간 및 기본적 성격을 가지는 법제

대표적으로 국가균형발전특별법을 제시할 수 있다. 국가균형발전특별법은 명칭과 관계없이 국가의 균형발전에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다는 특징이 있다. 따라서 일반법에 대한 특별법의 관계라고 보기는 어렵고, 균형발전과 관련하여 가장 기본적인 면서도, 우선적으로 적용되어야 할 법률로서 의미가 있다.¹⁰⁷⁾

107) 앞에서 언급한 바와 같이, 국가균형발전의 규범적 의미와 취지는 헌법상 경제조항에서부터 비롯되는 분석이 가능하다는 점을 검토하였는 바, 국내 선행연구에서는 국가균형발전에 관한 헌법상 규범성에 대하여 다음과 같이 정리·분석하고 있다. 즉, “우리 헌법상 사회적 시장경제질서의 중요한 목표로서 사회복지나 사회정의의 실현은 소득의 적절한 재분배를 통한 빈부 격차의 해소에 있다고 보면, 국민경제가 어느 지역이나 계층에 치우치지 않고 균형있게 발전하는 것을 전제로 한다고 할 수 있으므로, 결국 지역균형발전의 의미와도 상통되는 바가 크다고 생각된다. 보다 구체적으로 개별 헌법조항들을 살펴보면, 우선 헌법 제119조 제2항은 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적절한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”고 ‘국가와 지방간의 경제의 균형 및 조화’를 통한 지역균형발전의 목표를 내포하고 있다고 보여진다. 다음으로 헌법 제120조 제2항에서는 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.”고 규정하여 ‘자원의 균형있는 개발과 이용’을 천명하고 있는바, 이는 중앙과 지방간, 노동간, 대도시와 중소도시간 차별 없는 균형개발과 이용을 의미하는 것으로 지역균형발전의 의미를 보다 적극적으로 담고 있다 할 것이다. 나아가 헌법 제122조는 “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.”고 규정하여 ‘국토의 효율적이고 균형 있는 이용과 개발’을 강조하고 있는바, 이 또한 지역균형발전의 보다 직접적으로 포함하고 있다. 마지막으로 헌법 제123조 제2항은 “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할

이외에도 “균형발전”이라는 표현을 사용하지 않더라도, 지역산업과 전국에 걸친 산업단지조성, 공장 등의 설립과 관련된 기본적인 법률로서 산업발전법, 산업입지법, 산업집적법 등도 정책의 근간 및 기본적 성격을 가지는 법제라고 할 수 있다.

또한, 국토와 관련하여 국토기본법과 국토계획법은 균형발전과 밀접한 관계를 가지면서 우리나라의 국토정책의 근간을 이루는 법률이다. 이와 유사하게 지역개발의 기본이 될 수 있는 지역개발지원법, 혁신도시의 근거가 되는 혁신도시법 등도 국토와 관련하여 정책의 근간 및 기본적 성격을 가지는 법제라고 할 수 있다.

균형발전정책의 특수한 대상이 될 수 있는 농어촌과 해양지역 등에 대하여도 소관부처별로 기본이 되는 법률이 시행되고 있는 바, 이러한 법률들 또한 균형발전과 밀접한 관계를 가지면서 정책의 근간 및 기본적 성격을 가지는 법제라고 할 수 있다.

소관부처	법률
산업통상 자원부	국가균형발전특별법 산업발전법 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
국토 교통부	국토기본법 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 도시개발법 수도권정비계획법 지역 개발 및 지원에 관한 법률 산업입지 및 개발에 관한 법률 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법
행정 안전부	도서개발 촉진법 접경지역 지원 특별법 지방소도읍 육성 지원법

의무를 진다.”고 규정함으로써 지역균형발전을 가장 직접적으로 헌법의 목적으로 제시하면서 이를 위한 지역경제의 활성화를 강조하고 있다.”고 정리·분석하고 있다. (김명식, 지역균형발전 구조에 관한 헌법적 검토, 공법학연구 제17권 제4호, 한국비교공법학회, 2016.11. pp.13~14)

소관부처	법률
해양수산부	신항만건설 촉진법 어촌·어항법 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 항만법 수산업·어촌 발전 기본법 연안관리법
중소벤처기업부	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 지역특화발전특구에 대한 규제특별법
농림축산식품부	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 농어촌정비법 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 낙농진흥법 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률

※ 출처 : 필자 작성

2. 지역·지구·단지·특구·등의 지정에 의하여 지역발전을 목적으로 하는 법제

균형발전정책에 있어서 “선택과 집중”이라는 효율적인 방안을 동원하는 법제도적 수단으로서 일정한 공간적 지역을 지역·지구·단지·특구·등의 지정에 의하여 확정하고 이를 지역적·공간적 중심으로 지역을 발전시키는 법제도가 우리나라에 상당수 시행되고 있다.

이에 해당하는 법률들은 법률 자체가 지역·지구·단지·특구·등의 지정에 의하여 지역발전을 목적으로 하는 법제로서 제정된 법률이 있고, 다른 목적으로 제정되어 시행되면서 법률의 일부 내용이 지역·지구·단지·특구·등의 지정을 하여 입법목적 달성을 하려는 법률들도 있다. 예를 들어서, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법, 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률, 기업도시개발 특별법, 지역 개발 및 지원에 관한 법률, 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법, 연구개발특구의 육성에 관한 특별법, 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법, 첨단의료복합단지 지정 및

지원에 관한 특별법 등이 전자에 해당되는 법률이라고 할 수 있으며, 외국인투자 촉진법, 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 등이 후자에 속하는 법률들이라고 할 수 있다.

최근에 개정된 국가균형발전특별법에서는 클러스터의 지정에 관한 규정이 추가됨으로 구체적으로 지역·지구·단지·특구·등의 지정에 의하여 지역발전을 목적으로 하는 법률에 국가균형발전특별법도 일정 부분 해당 특징을 갖게 되었다고 볼 수 있다.

소관부처	법 른
산업통상 자원부	국가균형발전특별법 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 외국인투자 촉진법 노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
국토 교통부	국토기본법 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 도시재정비 촉진을 위한 특별법 도시교통정비 촉진법 도시 및 주거환경정비법 토지이용규제 기본법 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법 도시개발법 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 기업도시개발 특별법 국가통합교통체계효율화법 친수구역 활용에 관한 특별법

소관부처	법 른
	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 지역 개발 및 지원에 관한 법률 산업입지 및 개발에 관한 법률 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
행정 안전부	저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법 급경사지 재해예방에 관한 법률 소하천정비법 도서개발 촉진법 접경지역 지원 특별법 지방소도읍 육성 지원법
해양 수산부	신항만건설 촉진법 어촌특화발전 지원 특별법 어촌·어항법 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 항만법 연안관리법
중소벤처 기업부	도시형소공인 지원에 관한 특별법 지역특화발전특구에 대한 규제특례법
과학기술 정보 통신부	연구개발특구의 육성에 관한 특별법 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법
농림축산 식품부	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률 농어촌정비법 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법

※ 출처 : 필자 작성

3. 특정된 지역을 대상으로 한 지원을 목적으로 하는 법제

국가균형발전을 목적으로 특정된 지역을 대상으로 지원을 하는 법제와 지역·지구·단지·특구 등의 지정에 의하여 지역발전을 목적으로 하는 법제의 차이점은 법률상에서 대상지역을 특정하고 이를 지원하느냐의 여부에 따라서 구별된다. 즉, 법률 자체에서 특정화 되고, 구별되는 지역을 대상으로 하는 법률이 특정된 지역을 대상으로 한 지원을 목적으로 하는 법제에 해당되며, 지역·지구·단지·특구 등의 지정에 의하여 지역발전을 목적으로 하는 법제에서는 법률 자체에서 대상지역을 특정하지 않고, 지정요건 또는 기준에 따라서 지정이라는 절차에 의하여 대상지역이 특정되도록 하는 방식이라고 할 수 있다.

특정된 지역을 대상으로 한 지원을 목적으로 하는 법제는 특징적으로 해수부와 농림부 소관법률에서 많이 나타난다. 즉, 대상지역이 해양지역과 어촌지역으로 특정되는 경우에는 해수부가 소관하는 경우가 대부분이며, 농촌·산촌 등으로 특정되는 경우에는 농림부 소관법률이 대부분이기 때문이다. 따라서, 특정된 지역을 대상으로 한 지원을 목적으로 하는 법제는 소관부처의 특성과 업무범위에 따라서 구별되는 경우가 대부분이라고 볼 수 있다.

소관부처	법률
산업통상 자원부	국가균형발전특별법 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 발전소주변지역 지원에 관한 법률
국토 교통부	국토기본법 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 도시 및 주거환경정비법 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 수도권정비계획법

소관부처	법 률
	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법
행정 안전부	농어촌도로 정비법 서해 5도 지원 특별법 소하천정비법 도서개발 촉진법 접경지역 지원 특별법 지방소도읍 육성 지원법
해양 수산부	신항만건설 촉진법 어촌특화발전 지원 특별법 어촌·어항법 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률 항만법 수산업·어촌 발전 기본법 연안관리법
농림축산 식품부	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 농어업재해보험법 농업소득의 보전에 관한 법률 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률 도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 농어촌구조개선 특별회계법 농어촌정비법 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 낙농진흥법 축산계열화사업에 관한 법률 여성농어업인 육성법

소관부처	법률
	농수산물조금의 조성 및 운용에 관한 법률 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 농림수산물투자조합 결성 및 운용에 관한 법률 농어업인 부채경감에 관한 특별조치법 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법 농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 농어업재해대책법

※ 출처 : 필자 작성

4. 국토·토지에 대한 개발사업을 수단으로 지역발전을 목적으로 하는 법제

국토·토지에 대한 개발사업을 수단으로 지역발전을 목적으로 하는 법제라고 할 수 있다. 1960년대 이후 국가균형발전의 목적과 수단이 국토개발에 집중되어졌던 시대를 대표하는 법제라고 할 수 있다.

이른바 개발법제라고도 불리우고 있는데, 이러한 법제의 특징은 공익성과 형평성이 다른 법률에 비하여 높게 요청되므로, 개발절차 등에 있어서 구체적인 사항까지 입법적으로 법률에 규정을 두는 점이라고 할 수 있다. 예를 들어, 개발계획과 실시계획의 엄격한 법정성, 사업시행자 지정에 관한 투명성, 토지수용 등 이해관계자와의 조정 등 개발법제에서 나타나는 다양한 특징적인 형태의 입법이라고 할 수 있다.

또한, 개발법제는 규제와 관리를 목적으로 하는 법률 뿐만 아니라, 진흥과 육성을 위한 법률에서 국토개발절차와 수단이 하나의 정책수단으로서 활용되기 때문에, 광범위한 입법영역에서 나타난다는 특징이 있다.

과거 개발시대에 있어서 직접적인 정책수단으로서 활용되었는데, 현재 개발시대와는 다른 형태로 균형발전정책이 추진되고 있는 현 상황에서도 개발법제는 다양한 형태와 입법내용의 변화를 통하여 여전히 균형발전법제에서 중요한 위치를 차지하고 있다.

소관부처	법 른
산업통상 자원부	국가균형발전특별법 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 외국인투자 촉진법 노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
국토 교통부	국토기본법 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 도시재정비 촉진을 위한 특별법 도시교통정비 촉진법 도시 및 주거환경정비법 토지이용 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법 토지이용규제 기본법 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 도시개발법 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 개발이익 환수에 관한 법률 택지개발촉진법 기업도시개발 특별법 국가통합교통체계효율화법 친수구역 활용에 관한 특별법

소관부처	법 른
	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 지역 개발 및 지원에 관한 법률 산업입지 및 개발에 관한 법률 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
행정 안전부	저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법 급경사지 재해예방에 관한 법률 자연재해대책법 소하천정비법 도서개발 촉진법 접경지역 지원 특별법 지방소도읍 육성 지원법
해양 수산부	신항만건설 촉진법 어촌특화발전 지원 특별법 어촌·어항법 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 항만법 연안관리법
중소벤처 기업부	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 지역특화발전특구에 대한 규제특별법
과학기술 정보 통신부	연구개발특구의 육성에 관한 특별법 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법
농림축산 식품부	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 농어촌정비법 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법

※ 출처 : 필자 작성

5. 균형발전을 위하여 지방기업지원을 수단으로 하는 법제

일반적으로 기업지원에 관하여는 중소기업부 중심으로 이루어진 중소기업지원법제가 대표적인 법제도라고 할 수 있다. 균형발전법제에 있어서는 이러한 중소기업지원법제의 영역에서 지역과 지방이라는 공간적 특성을 추가하여 균형발전의 목적을 달성하기 위한 정책수단으로서 활용된다.

과거 지방중소기업을 지원하는 개별 법률이 있었지만, 현재에 해당 내용이 중소기업진흥법으로 이관된 상태라서, 지방중소기업을 직접적으로 지원하는 목적으로 제정된 법률은 현재 없는 상태이다. 그러나 다수의 법률에서 기업지원의 대상에서 지역성과 공간적 요건을 통하여 다양한 법률에서 지원이 이루어지고 있는데, 이는 일반적인 중소기업지원 법제가 “중소기업지원”이라는 목적으로 이루어지는 것과 달리, 지역경제활성화의 주체로서 지방기업을 상정함으로써 기업지원을 통한 지역경제 활성화, 더 나아가 국가균형발전의 목적을 달성하기 위한 정책적 수단의 채널로써 시행되고 있다고 볼 수 있다.

소관부처	법률
산업통상 자원부	국가균형발전특별법 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 산업발전법 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 유통산업발전법 외국인투자 촉진법 발전소주변지역 지원에 관한 법률 노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
국토 교통부	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 물류정책기본법

소관부처	법률
	새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 수도권정비계획법 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 철도물류산업의 육성 및 지원에 관한 법률 기업도시개발 특별법 지역 개발 및 지원에 관한 법률 산업입지 및 개발에 관한 법률
행정 안전부	지방공기업법 지방소도읍 육성 지원법
해양 수산부	어촌특화발전 지원 특별법 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률 수산업·어촌 발전 기본법
중소벤처 기업부	중소기업진흥에 관한 법률 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 도시형소공인 지원에 관한 특별법 지역신용보증재단법 지역특화발전특구에 대한 규제특별법
과학기술 정보 통신부	연구개발특구의 육성에 관한 특별법 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법
농림축산 식품부	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률 도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 농어촌정비법 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 축산계열화사업에 관한 법률 농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 농림수산물투자조합 결성 및 운용에 관한 법률

※ 출처 : 필자 작성

6. 지역산업육성을 수단으로 지역발전을 목적하는 법제

과거 국가균형발전정책에서 지역산업육성이 차지하는 비율은 매우 높았다고 볼 수 있다. 최근의 정책변화와 법제도의 발전에 있어서도, 국가균형발전의 대상으로서 새로운 항목이 추가되고 있지만, 여전히 지역산업육성은 국가균형발전에 있어서 필수불가결한 정책아이템이라고 볼 수 있다.

지역산업육성을 위해서는 상기한 바와 같은, 지역·지구·단지·특구·등의 지정에 의하여 지역발전을 목적으로 하는 법제, 특정된 지역을 대상으로 한 지원을 목적으로 하는 법제, 국토·토지에 대한 개발사업을 수단으로 지역발전을 목적으로 하는 법제, 균형발전을 위하여 지방기업지원을 수단으로 하는 법제와 중첩되는 부분이 많이 발생하게 된다. 이는 국가균형발전에는 국지적인 지역의 경제활성화와 해당 지역의 산업육성이 필수적으로 포함되게 되며, 결국 상기한 균형발전을 목적으로 시행되는 법률들 또한 이러한 목적으로 시행되기 때문에, 분류체계상 중첩되는 영역이 발생하게 된다.

또한, 지역·지구·단지·특구·등의 지정에 의하여 지역발전을 목적으로 하는 법제는 공간적 지정이라는 방식을 통하여 해당 지역에서의 지역산업을 육성시키기 위한 목적으로 시행되는 법률이 대부분이기 때문에 필연적으로 중첩될 수 밖에 없으며, 기업을 지원 하는 법제의 경우에도 기업지원의 궁극적인 목적은 해당 기업이 수행하는 산업을 육성하기 위한 간접적인 배경이 있기 때문에, 역시 필연적으로 중복되는 영역이 발생하게 된다.

지역산업육성을 위한 법제에 있어서는 특징적으로 규제에 대한 특례 규정이 다수 나타나게 된다. 물론 지역·지구·단지·특구·등의 지정에 의하여 지역발전을 목적으로 하는 법제, 특정된 지역을 대상으로 한 지원을 목적으로 하는 법제, 국토·토지에 대한 개발사업을 수단으로 지역발전을 목적으로 하는 법제 등의 영역에서도 규제특례의 경우는 나타나는데, 이는 해당 법률의 목적을 위하여 필수불가결하게 입법수요가 발생한 것으로 볼 수 있지만, 지역산업육성을 위한 법제에 있어서는 해당 산업의 육성을 위하여 개별적이 규제특례가 발생하는 것으로 판단할 수 있다.

소관부처	법 률
산업통상 자원부	국가균형발전특별법 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 산업발전법 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 유통산업발전법 외국인투자 촉진법 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
국토 교통부	노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 물류정책기본법 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 수도권정비계획법 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 철도물류산업의 육성 및 지원에 관한 법률 기업도시개발 특별법 지역 개발 및 지원에 관한 법률 산업입지 및 개발에 관한 법률
행정 안전부	지방소도읍 육성 지원법
해양 수산부	신항만건설 촉진법 어촌특화발전 지원 특별법 어촌·어항법 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률 항만법 수산업·어촌 발전 기본법
중소벤처	중소기업진흥에 관한 법률

소관부처	법률
기업부	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 도시형소공인 지원에 관한 특별법 지역신용보증재단법 지역특화발전특구에 대한 규제특례법
과학기술 정보 통신부	연구개발특구의 육성에 관한 특별법 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법
농림축산 식품부	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률 도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 농어촌구조개선 특별회계법 농어촌정비법 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 낙농진흥법 축산계열화사업에 관한 법률 농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법

※ 출처 : 필자 작성

제2절 균형발전정책에 관한 정부추진과제의 분석

I. 국가균형발전 정책과제별 관련 법률

2018년 2월 1일에 있었던 “국가균형발전 비전 선포식”에서는 국가균형발전 비전과 전략에 관한 정부의 정책이 발표되었다. 국가균형발전위원회를 중심으로 관계부처에 의하여 작성된 정책보고서에서는 국가균형발전을 위한 3대 전략과 9개 핵심과제 그리고 40개

에 달하는 세부추진사항(세부과제)을 담고 있다. 특히, 40개 세부추진사항에서는 구체적으로 어떠한 방식과 어떠한 내용으로 정책을 추진할 것인지에 관한 구체적인 내용을 담고 있으며, 이를 통하여 향후 우리나라에서 추진될 국가균형발전정책의 세부적인 청사진을 확인할 수 있다.

40개 세부과제에서는 정책추진의 구체적인 목표치가 제시된 경우도 있으며, 목표를 달성하기 위하여 수반되어야 할 제도개선사항을 함께 제시하고 있다. 3대 전략과 9개 핵심과제가 거시적인 측면의 내용을 담고 있는 반면에, 40개 세부과제는 미시적인 측면에서 전략과 추진과제를 충족하기 위한 구체적인 수단이 주요 내용을 이루고 있다고 판단할 수 있다.

이러한 40개 세부과제를 통하여 법제도적으로 검토가 필요하며, 구체적인 제도개선의 대상이 되는 법제도적 영역을 확인할 수 있다. 이하의 도표는 9개 추진과제와 이에 구체적인 내용을 구성하는 세부과제 및 주요 내용을 관련 법률과 매칭하여 도표로 기술하고 있다.

<“국가균형발전 비전과 전략” 세부정책과제별 관련법률>

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
1-① 지역인재 일자리 선순환 교육체계 (교육부, 고용부, 농식품부, 과기부)	㉠ 지방 대학의 자율적 교육역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대학 기본역량 진단에 따른 일정수준 이상의 자율개선대학(60%+)을 권역별 균형을 고려하여 선정함으로써 적정규모의 질 높은 지방대학 육성 ○ 지방대학의 자율성 강화 및 재정지원의 효과성 제고를 위해 일반 재정지원사업과 특수목적지원사업으로 단순화하고 일반 재정지원 확대 ○ 산학협력 선도대학(LINC+), 4차 산 	지방대학육성법, 산학협력법

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
		<p>업혁명 혁신선도대학 및 지역선도대학 육성 등을 통해 지방대학과 지역산업의 동반 성장 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국립대의 공적 역할을 강화하고 지역 강점분야의 경쟁력을 제고하기 위해 국립대학 혁신지원사업을 전체 국립대로 확대·개편 	
	<p>② 지역 맞춤형 우수 지역 인재 양성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방고 졸업생의 지역인재 특별전형 선발 학과 및 인원 확대, 법령(「지방대학육성법」) 개정을 통한 지방대 의약학 계열·전문대학원 신입생 선발시 지역인재·저소득층 선발 의무화 ○ 우수한 지역인재 및 외국인 유학생을 지방대학에 유치 양성하고, 대학의 차별화된 발전을 유도하기 위해 지역인재장학금 확대 ○ 영농창업특성화과정을 확대하여 청년농업인력양성을 위한 지역별 거점 마련 	<p>지방대학육성법, 정주여건특례, 연구원·대학지정 (양성거점)</p>
	<p>③ 지역 소재 학교 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업계고의 자발적 혁신을 유도하기 위해, 스스로 비전을 설정하고 학교 교육 및 운영 개선 등을 추진하는 지역소재 학교 지원 ○ 혁신도시 소재의 지자체 및 이전공공기관의 장이 혁신도시 내 초·중등학교 설립·운영을 지원할 수 있도록 하는 법적 근거 신설 	<p>혁신도시법, 정주여건특례</p>
	<p>④ 지역 인재</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역전략산업 분야 기업의 연구개발 역량을 강화('18년 76억원)하고, 학 	<p>혁신도시법, 산학협력법,</p>

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
	취업 지원	생 연구원에 대한 현장 맞춤형 연구역량 강화 및 취업 연계 지원 ○ 혁신도시 등 지방이전 공공기관의 지역인재 채용의무화(‘17년 14% → ’22년 30%) 정착 등 위한 지방대학-지자체-공공기관 클러스터 신설(‘18년~)	클러스터
1-② 지역 자산을 활용한 특색있는 문화·관광 (문체부, 국토부, 해수부, 농식품부)	① 지역간 문화 격차 해소	○ ‘지역문화균형지수’를 개발하여(~’18년) 낙후지역에 문화시설을 우선 지원하는(‘19년~) 등 지역 문화기반 확충 ○ 소외지역을 찾아가는 문화프로그램 운영, 지역 문화기관 간 연계프로그램 등 지역 간 문화향유 격차 완화(‘18년~) ○ 지역문화진흥법 개정을 통한 문화분권 제도화(‘18년~), 지역문화 전문인력 양성(‘18년, 연 200여명) 및 네트워킹 등을 통해 지역 문화역량 강화 및 문화 일자리 확대	지역문화진흥법
	② 새로운 가치 창출로 지역 문화 성장	○ 문화예술·문화산업·역사전통 등 분야별 문화도시 지정·활성화 ○ 폐 산업시설, 도청 이전터 등 유휴공간을 복합 문화공간으로 재창조하고, 문화재·향교·서원 등 지역문화유산 활용 확대(‘18년~)	지역문화진흥법
	③ 지역간 연계 협력과	○ 역사, 문화, 생태 등 다양한 관광자원을 활용한 체계적 광역관광권을 개발하고, 지역 간 연계·협력을 통	관광진흥법, 해안내륙발전법

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
	지역 관광 거점 육성	<p>해 지역 관광 활성화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국립관광도로 지정, 통영 폐조선소 부지 개발 등을 통해 남해안을 글로벌 관광거점화, 섬진강 동서화합 문화예술벨트 조성 : 경제거점형 도시재생뉴딜사업으로 추진 ○ 관광콘텐츠, 서비스, 인프라 등 개선으로 ‘관광전략 거점도시’ 육성 : 관광전략도시 계획 수립 단계부터 각 부처의 관광 지원 사업 연계, 통합 지원 	
	④ 지역 고유 자산을 활용한 특화관광 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌·산림·해양 자원을 활용한 건강과 치유의 관광지대 육성 	관광진흥법, 해양수산 발전기본법, 농어촌정비법
	⑤ 지역관광 혁신역량 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민·관·산·학 공동 관광사업 추진 등 지역관광 혁신체계 구축, 관광두레, 관광형 마을기업 등 관광창업 지원 ○ 민박업 통합관리시스템, 읽기쉬운 관광안내체계(‘18~’19년 시범사업) 구축, 숙박·쇼핑 등 관광품질인증제 추진(숙박·쇼핑 → 음식 등으로 확대) ○ 지역 연계 셔틀버스 운영, ‘대중교통 이용 관광지도’ 제작, 지역형 코리아투어카드 출시 등 지역 관광의 접근성 제고 	관광진흥법

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
1-③ 기본적인 삶의 질 보장을 위한 보건-복지 체계 구축 (복지부, 국토부, 행안부, 해수부, 농식품부)	① 취약 지역 중심의 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 간 사회보장 격차 완화를 위해 사회보장서비스 취약지역을 특별지원구역으로 선정·지원 강화 (컨설팅 등) : 취약지역 중심으로 지역 사회서비스 인프라 인력 등 확충을 위해 다년도 사업 추진이 가능한 계획계약(포괄지원협약) 도입 추진('19년) ○ 의료 사각지대 해소를 위해 분만취약지 산부인과 설치·운영 지원, 의료취약지(소아청소년과) 의료기관 등 지원 등 추진 	사회보장기본법, 사회보장급여법, 사회복지사업법, 사회서비스 이용권법, 농어업인 삶의질법, 농어촌복지법, 보건의료기본법
	② 지역 중심 보건복지 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회복지·방문간호 전담공무원을 확충하고, 사회보장정보시스템을 활용하여 읍·면·동 중심의 '찾아가는 보건·복지서비스' 확대 ○ 사회복지서비스원을 설립(시·도)하여 국공립 시설 직영을 통해 수립된 표준운영모델을 민간시설에 전파, 민간서비스 질 개선 견인 ○ 보건소를 통한 지역주민 맞춤형 건강관리, 동네의원에서의 지역 보건 자원(보건소 등) 연계 등을 통한 포괄적 관리로 만성질환 관리체계 구축 	
	③ 일자리 창출 등을 위한 지역 사회 서비스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역사회서비스 투자사업 등 활용, 지역 특성에 따른 맞춤형 사회서비스 사업 확대 ○ 지역사회(시·군·구 단위) 기반의 사회적경제조직 컨소시엄 등 지원을 	

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
	혁신사업 추진	통해 통합적 사회서비스 사업모델 개발 및 성공사례 확산	
	④ 이동권 보장을 위한 지역 교통체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 100원 택시(농촌형 교통모델) 전국 확대('18.1월~, 5천만원/시군), 벽오지 버스노선 조정 등을 통한 대중교통 사각지대 해소 ○ 중앙선 등 주요 간선철도 속도향상(200km/h이상), 250km/h급 열차 투입 등 서비스 고속화('21년)로 고속철도 소외지역 철도서비스 개선 ○ 적자항로 및 1일 생활권 구축항로 운영비 지원을 통한 항로단절 예방, 노후선박의 신규선박으로의 조기 대체* 등 도서지역 교통망 확충 	교통관련법제
2-① 매력있게 되살아나는 농산어촌 (농식품부, 복지부, 문체부, 교육부, 산업부, 해수부)	① 농촌 신활력 플러스 추진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특산물, 생태·문화 등 농촌 특화자원을 활용해 일자리를 창출하는 '농촌 신활력 플러스' 사업 추진 ○ 대학, 연구소, 기업체, 주민이 참여하는 지역 혁신주체를 육성하고, 지역 순환경제, 생태문화, 특화산업 등 창의적 사업모델 개발 ○ 산업·문화·교육 등을 포함한 계획수립 지역과 계획계약(포괄지원협약) 방식추진 	농촌융합산업법 농어업인 삶의질법
	② 불편 없는 농촌 '3·6·5 생활권' 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중심지(읍소재지), 기초생활거점(면소재지), 마을 간 상호기능 연계 강화로 농촌 어디서나 불편없는 '3·6·5 생활권' 구현 ○ 인구·시설집약도가 높은 읍 소재지에 공동시설 및 교육·문화·복 	지방소도읍법, 농어업인 삶의질법

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
		<p>지 등 복합서비스 기능을 집중한 중심거점 조성(~'22년까지 100개소)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 면 소재지 대상으로 생필품 구매 교육 간단 진료 보육 등 기초서비스 공급거점 조성(~'22년까지 500개소) ○ 무선방송·안전 가로등 등 ICT 기반 편의시설을 도입한 창의마을을 조성(~'22년까지 1,000개소)하고 노후 주거지 정비도 병행 	
	<p>③ 도시민과 함께 하는 농촌다움 회복</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌다움복원사업 추진('18년~)으로 농촌의 가치를 발굴·보전하고 농촌 공간계획 도입('19년~)을 통해 중장기적 농촌 발전방향 제시 ○ 국가중요농업유산 지정을 확대('17년 9개소 → '22년 20개소)하고, 지정대상 농업유산의 발굴 복원 환경정비를 지원 ○ 농촌과 도시 연계 확산을 위해 도시민의 농촌재능나눔 프로그램 등 확충, 농촌체험마을 등 도시민의 농촌 체류 기회 활성화 추진 	<p>도농교류법, 도시농업법, 농어업인 삶의질법</p>
	<p>④ 맞춤형 귀농어·귀촌 정착 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 귀농귀촌 5개 유형(청년창업농, 전직창업농, 은퇴창업농, 귀촌, 취업농)과 4단계(탐색→준비→실행→정착)로 구분한 수요자 맞춤형 교육확대('18~) ○ 귀농귀촌 통합정보시스템 개편('17.12월)을 통한 원스톱 정보 제공, 지역 일자리 DB 구축('18.3월) 	<p>귀농어귀촌법, 농촌융합산업법</p>

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
		<ul style="list-style-type: none"> 등 재능과 연계한 소득 창출 지원 ○ 초기 주거부담 완화를 위해 귀농인의 집, 신규마을(10개지구/년) 조성 확대 ○ 영농정착자금 및 창업자금지원 등을 통한 청년 창업농 중점 육성, 농촌 융복합산업 인증 및 지구 조성 등으로 신규 일자리 창출 지원 ○ 어촌계 진입장벽 완화(‘18년, 수협법 개정), 귀어학교 확충(‘18년, 3개소), 영농정착금 지원을 통해 청년이 돌아오는 어촌 조성 	
	<p>⑤ 활력과 매력이 넘치는 어촌 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘10대 어촌테마마을’ 조성(‘18년 신규), 해녀어업, 뽕배어업 등 국가중요어업유산(5개소)을 관광 콘텐츠로 개발 ○ 어촌특화지원센터 전국 확산(‘18년 10개소 → ’19년 12개소), 남해안권역에 대규모 스마트 양식단지 구축(1개소, ~’20년, 추후 동·서해안권 확산) 	<p>해양수산발전기본법, 어촌·어항법, 어촌특화발전법, 수산업기본법</p>
	<p>⑥ 재생에너지 보급 확대</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 참여형 태양광 발전 활성화를 위한 법적 근거 마련(‘18.상) 및 영농형 태양광 보급 확산 시범사업 추진(8개 지자체, 40MW) ○ 지자체 주도 계획입지제도 도입(‘18년 신재생에너지법 개정)을 통해 지역 수용성·환경성 사전 확보 및 발전부지 적기 공급 추진 	<p>신재생에너지법</p>

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 태양광 소주기에 걸친 기술개발 허브로서 지역의 제조 기반과 R&D센터, 산업단지, 대학 등을 연계하여 태양광 클러스터 구축 ○ 5MW급 해상풍력 실증단지(20년) 등 풍력 클러스터 구축 ○ 조류발전 인프라가 조성되어 있으며, 자원량이 풍부하고 배후 항만·공업단지가 조성된 전남 진도 지역을 중심으로 조류발전 R&D 추진 	
<p>2-② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 (국토부, 문체부, 중기부)</p>	<p>㉠ 지역 맞춤형 뉴딜사업 활성화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유휴 산업시설을 활용한 문화공간조성(문화재생), 한옥 등 건축자산을 활용한 건축재생 등을 통해 특화된 재생 유도 ○ 활력거점 역할을 하는 복합 앵커시설(도시재생어울림 플랫폼)을 조성하고, ‘도시재생 첨단산업공간(도첨산단 등 활용)’ 지정 ○ 쇠퇴한 마을을 대상으로 복지, 교통, 문화 등 스마트 솔루션을 접목하여 주민 생활편의 향상 ○ 사업비 조달이 어려운 저소득·고령층이 자율적으로 주택을 정비할 수 있도록 사업모델 마련 및 저리 기금 융자 실시 ○ 지진 등 예상치 못한 대규모 재난 지역을 특별재생지역으로 지정하여 안전보강, 지역사회 복원 등 종합지원 착수 	<p>도시재생법</p>

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
	② 지역과 지역 주민이 주도, 상생	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민생활에 밀접한 소규모 사업은 지자체에 선정권한을 위임 (대상사업 중 2/3 수준을 지자체 자체 선정) ○ 주체별·사업단계별 교육 및 지자체 도시재생대학 활성화를 통한 실천형 교육을 시행하고, 우수 교육프로그램 확산('18.3월) ○ 현황조사 내실화, 종합계획 수립, 분쟁조정, 계약갱신요구권 행사기간 연장(現5년) 등 공공의 역할을 확대 	
	③ 지속 가능한 뉴딜사업 기반 확립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 향후 5년간의 추진계획인 '(가칭)뉴딜 로드맵'을 마련, 이를 바탕으로 10년 단위의 국가전략인 국가도시재생기본방침 정비 ○ 변화한 지역여건, 포용성·균형성 등 새로운 도시 이념 등을 반영하여 도시재생특별법 도 개정(쇠퇴기준 정비, 주민제안사업 도입 등) ○ 소규모 주택정비사업 및 주택 개량, 상가 리모델링, 산단 재생 등 도시재생 맞춤형 금융지원을 지속적으로 확대 	
	④ 중소 도시 연계협력 강화를 통한 강소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역에 살더라도 인근에서 종합병원 등 고차서비스를 받을 수 있도록 기능·서비스를 고유하는 자족적 도시권 구축 ○ 도시재생 등과 연계하여 거점도시에 고차서비스 시설(예: 종합의료원)을 	

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
	도시권 육성	공급하고, 주변도시에는 기초서비스 시설 공급 - 거점도시와 주변도시 간 대중교통망 구축, 순회서비스 제공, 수요응답형 교통수단 운영 등을 통해 서비스 접근성 제고 ○ 선도사례를 창출하기 위해 계획계약(포괄지원협약)제도 등과 연계한 시범사업 추진(공모를 통해 대상사업 선정 후 '18년부터 착수)	
2-③ 인구감소 지역을 거주 감소지역으로 (행안부, 농식품부, 국토부, 기재부 등)	① 인구 감소지역 활성화 지원 법·제도 개선	○ 균특법 개정을 통해 지역발전계획에 지자체별 인구감소 대책 포함, 인구 감소지역에 대한 추가적 지원 근거 신설 검토 ○ 인구 추이 구조, 소득, 재정 지표에 따라 인구감소지역 지정 등 인구 감소 대응방안 마련 ○ 기존 지역개발사업 추진 체계(성장 촉진지역, 특수상황지역 등) 재정비, 사업 다각화 등 지원 실효성 제고 추진	인구감소지역 특별법안
	② 인구 감소 지역의 정주여건 개선을 위한 통합 지원	○ 인구 급감 지자체에 생활 인프라 편의시설 조성, 일자리 사업 등 맞춤형 사업을 지원하여 인구 유출 방지 및 유입 확대 ○ 전국 어디서든 최소 생활이 보장되도록 적정 시설 배치 조성 및 생활 서비스 제공 확대 ○ 스마트 타운, 생애주기별 특화마을 등 특색있는 마을 조성 지원, 고향	

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
		<p>사랑 상품권 활성화 등 골목상권 소상공인 지원 확대</p>	
	<p>③ 균형발전 선도모델 창출을 위한 「상생·협력 벨트」 지정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체간 연계 협력을 통한 자생적 발전을 위해 ‘상생·협력 벨트’를 지정하고, 획기적 권한이양, 규제 완화 및 행·재정적 지원 ○ (1단계 : 지자체 연계 협력 강화) 지자체 간 공공서비스 시설 공동공급 및 활용 촉진, 특화사업 공동 기획 추진 : 행정협의회 활성화, 지자체간 협약제도 도입, 광역연합(특별지방자치단체) 도입으로 연계 협력 기반 마련, 지특회계, 지역상생발전기금(지자체), 계획계약(포괄지원협약) 등 활용 지원 ○ (2단계 : 상생 협력 벨트 운영) 지자체간 연계 권역을 상생 협력벨트로 지정, 포괄적 지역개발 권한 이양 및 규제 완화 등 지원 ○ (3단계 : 자립 성장거점) 분권 선도모델 적용을 통한 연쇄적 성장거점 마련, 지자체간 연대 네트워크로 지속가능한 발전 모델 창출 	<p>국가균형발전법</p>
	<p>④ 마을공동체를 기반으로 한 지역역량강화 및 활력</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을공동체 기본법 을 제정하여 지원 기반을 마련, 중앙부처 공동체 지원사업에 대한 분석 진단(연구용역)을 거쳐 지원 체계 효율화 ○ 마을기업 육성 확대(~'22년, +500개) 및 판로 지원, 저소득층 대상 공동 	<p>마을공동체 기본법안</p>

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
	촉진	체일자리사업 확대(~'22년, +5만명), 전문가 양성 교육 실시 ○ 청년희망뿌리단, 농촌활력지원단 등 청년층 창업 귀농 지원 사업을 통해, 인구감소지역 정착 지원 및 경제 활성화 도모	
3-① 혁신도시 시즌2 (국토부, 교육부, 산업부, 중기부, 문체부, 농식품부)	① 이전 공공기관의 지역발전 선도	○ 혁신도시 등 지방이전 공공기관의 지역인재 채용 의무화 ○ 이전기관을 산업자산화하여 기업집적 활성화를 도모하고, 혁신도시 클러스터 내 대학교 입주 규제 완화 ○ 이전기관별로 지역발전 기여사업을 추진할 뿐만 아니라, 이전지역 재화 서비스를 우선구매하고, 지역대학과 교육과정 개설(오픈캠퍼스)	국가균형발전법 혁신도시법 스마트도시법 산학협력법
	② 스마트 혁신도시 조성	○ 혁신도시 이전기관의 특성을 살려 ‘스마트 혁신도시 선도모델’ 조성 ○ 교육 의료 문화 등 생활 인프라를 확충하고, 스마트한 대중교통 연계 체계 구축 등 미래교통 모범도시로 육성	
	③ 혁신도시 산업 클러스터 활성화	○ 혁신도시 발전지원센터 개소를 통해 산학연 클러스터 활성화 추진 ○ 혁신도시를 중심으로 주요거점을 연계, 국가혁신클러스터를 지정하고 대학캠퍼스, 기업 연구소를 이전하는 등 산학융합지구 확대 ○ 시·도 주력산업을 혁신클러스터 실증프로젝트와 연계하고, 투자선도	

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
		<p>지구 도시첨단산단 등 투자유치 인센티브로 기업유치 활성화</p>	
	<p>④ 주변 지역과의 상생발전</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체-지역대학-이전기관 협력클러스터 조성, 이전기관 맞춤형 연계전공 개설을 추진하고, 지역인재 대상 장학금 비중도 확대 ○ 구도심 재생 연계, 인근 구도심 문화 콘텐츠 접목, 로컬푸드 직거래 및 주변 농산어촌과의 협력을 통해 지역생활권 내 균형 도모 	
	<p>⑤ 추진 체계 재정비</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시·도에서 혁신도시별 발전계획(혁신도시별 발전테마)을 수립하고, 이를 토대로 국토부가 재정지원 등을 포함하여 종합계획 마련 ○ 혁신도시 시·군2 추진을 위해 중앙정부 조직 정비, 혁신도시별로 재단을 설립하여 지역내 추진동력을 확보하고 혁신회계도 내실화 	
<p>3-② 지역산업 3대 혁신 (산업부, 국토부, 중기부)</p>	<p>① (산업 혁신) 균형 발전과 지역의 자립적 산업 생태계 견인</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 혁신성장을 주도할 수 있는 대표중견기업 50개 선정 및 집중 육성 ○ 지자체가 선정·육성하는 주력산업 기반 지역스타기업의 성장을 위해 R&D, 사업화 등 프로그램을 정부가 연계 지원 ○ 지역의 미래성장동력 확보를 위해 지역간 협동 방식으로 6대 혁신산업 분야에 대해 14개 협력 프로젝트 지원 	<p>중견기업법</p>

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 창조경제혁신센터의 기능 재설계*, 메이커 스페이스의 전국적 확충(18년 65개소) 등 지역의 혁신창업 허브 역할 강화 ○ 지역 특화 자원을 활용한 사회적 경제 5대 분야 50개 프로젝트 추진을 통해 지역 사회적 경제 기업에 기술혁신·사업화 지원 : * 5대 분야 → 제조·유통, 에너지, IT문화, 사회서비스, 식품제조 ○ 지역 내 각종 서비스사업자들이 새로운 경험과 가치를 창출할 수 있도록 지역 특화서비스 Redesign 프로젝트 추진 	
	<p>② (거점 혁신) 혁신성장 4대 거점 육성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4차 산업혁명에 대응한 新성장거점으로서, 혁신도시 중심 경자구역, R&D 특구, 대학 등 주변 거점을 연계한 국가혁신클러스터 육성 ○ 산업단지를 인재와 신산업이 모이는 혁신 공간으로 재창조 ○ 세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 완성 : 행정안전부, 과기정통부 등의 차질없는 이전을 추진하고, 국회분원 설치 및 국제기구 유치 지원을 병행 추진, 첨단산업 대학 유치, 스마트시티 등을 통해 성장동력을 확충하고, 주변지역과의 상생발전 위한 충청권 발전 전략 마련 ○ 새만금 개발활성화를 위해 공공 선도 매립사업을 추진하고 재생에너 	<p>국가균형발전법, 혁신도시법, 새만금법, 산업입지법, 산업집적법 스마트도시법</p>

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
		<p>지 관광레저사업 등 부대사업을 통해 안정적 재원 마련</p>	
	<p>③ (기반 혁신) 인력·투자·마케팅 등 스마트 지원 프로그램 가동</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 거점대학을 활용한 지역에 머무는 우수인재 양성 : 우수인력·연구자산·도심입지 등을 갖춘 지역 거점대학에 산학융합지구를 조성하여, 산학협력과 대학의 혁신성장 거점화 추진 ○ 외국인 투자, 유턴기업 지원 등 각종 국내 투자유치 지원제도를 일차리 창출·신산업 업종 중심 지원 방향으로 개편 : 글로벌 스탠다드에 맞게 경자구역 외투자지역 등의 국내 외기업 차별적 지원제도를 개선하고, 지방투자 지원 강화 ○ 지역기업의 Glocalization(세계화+지방화) 전략 추진 	<p>산학협력법, 외국인투자법, 경자구역법, 지방투자기업지침</p>
<p>3-③ 지역 유휴자산의 경제적 자산화 (기재부, 행안부, 문체부, 국토부, 중기부, 농식품부, 해수부)</p>	<p>① 지역내 유휴 국유재산 발굴을 위한 국유재산 총조사 실시</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국유지는 전국에 고르게 산재되어 있어 도시재생 및 지역별로 추진되는 전략적 新산업을 위한 입지로 활용 가능 ○ 국유 행정재산 전수조사를 통해 개발 및 활용이 가능한 일반재산을 추가 확보·활용하여 지역경제 활성화 도모 	<p>국유재산법 국유재산특례법</p>
	<p>② 국유지 토지 개발·복합</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국유재산법 개정을 통해 현재 건축행위로 한정된 국유지 개발의 범위를 토지개발까지 확대(건축 → 건축+토지개발) 	

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
	개발을 통한 지역경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 복합 개발 건물 內 일정부분을 벤처 창업 기업 입주 공간 및 청년 신혼부부용 임대주택 등으로 활용 ○ 공유재산도 공유지 임대 등 일반적 사용 외에 민간위탁 개발을 도입하여 지역 실정에 맞는 특화사업 추진 지원 	
	③ 지역내 국유지 활용도 제고를 위한 대부제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대부요율 다양화 및 대부료 탄력적용 등을 통해 국유지 활용도 제고 및 농림 어업 축산업 등 지역산업 활성화 도모 ○ 수목조림(10→20년), 시설보수 필요 건물(5→10년) 대부기간을 연장하고, 일시·계절적 수요에 따른 단기 대부 허용 	
	④ 산림 자원을 활용한 활력있는 산촌 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산촌거점권역 선정 및 유형별 산촌 특구(정주/산업/서비스특구) 사업 추진, 산촌형 커뮤니티 비즈니스 모델 발굴 ○ 임산물, 국산 목재를 활용, 생산 가공 유통 체험이 복합적으로 이루어지는 클러스터 조성(예시 : 제주 고로쇠 산림을 통한 농가소득 확대방안 등) 	국유림법, 산림자원법, 임업진흥법
	⑤ 해양 자원을 활용한 연안·	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노후·유휴화된 부산북항, 인천항, 광양항 등 주요 항만과 주변지역 재개발을 통해 지역경제의 성장 거점으로 육성 	항만법, 신항만건설법, 어촌·어항법, 해양

추진과제	세부과제	주요 내용	관련법률
	도서지역 재창조	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유희 향만시설에 해양산업을 집적·융복합시켜 활용도를 제고하고 부가가치를 창출할 수 있도록 해양산업클러스터 지정·운영 ○ 낙후된 소규모 어항·포구 중 선도 투자 대상 300개를 선정한 후 재창조하는 어촌뉴딜 300 사업 추진방안 마련('18.상) 및 단계별 현대화 	클러스터법, 어촌특화발전법,

※ 출처 : 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), pp.9~29¹⁰⁸⁾

이하에서는 상기한 내용과 같이 현재 정부가 추진하고 있는 국가균형발전정책의 구체적인 내용에 상응하는 관련 법률의 검토와 함께, 9대 전략·9개 핵심과제·40개 세부과제의 달성을 위하여 필요한 법제도적 분석을 한다.

II. 인적 측면과 삶의 질에 관한 균형발전전략

1. 지역인재 및 일자리

(1) 지방대학육성과 산학협력

현재 정부가 발표한 국가균형발전정책에서 인적측면의 가장 첫 번째로 제시한 국정과제는 지역인재양성 및 지역일자리 창출이다. 특히 일자리창출에 대해서는 국가균형발전정책 이외의 정책영역에서도 가장 중요하고 우선적으로 제시되는 국정과제라고 할 수 있다. 정부발표의 국가균형발전정책에서 지역인재양성 및 지역일자리 창출의 방안으로서

108) 상기 도표는 지역발전위원회 외 13개 관계부처합동으로 수립한 “문재인정부 국가균형발전 비전과 전략”에서 제시한 “3대 전략, 9개 추진과제, 40개 세부과제”의 구체적인 내용에 관하여, 도표로 전략별·과제별 재구성하여 작성한 내용에 관련 법률을 발굴·추가하여 재구성한 내용이다.

제시한 정책수단은 지방대학을 육성하고, 이들과 산업과의 연계를 통한 산학협력에 의하여 지역인재를 양성하고 지역일자리를 창출하는 방안이다. 이러한 정책수단과 직접적인 관련을 가지는 법제도는 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(이하, “지방대학 육성법”)과 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」(이하, “산학협력법”)이다.

정부의 국가균형발전정책에서는 이른바 “자율개선대학”을 지역별로 선정하여 질 높은 지방대학을 육성하고 재정지원을 확대하며, 이들 대학과의 산학협력을 촉진시키는 방향으로 정책방향이 설정되었다. 또한, 추가적으로 지역인재를 양성하면서, 이들의 취업을 지원하여 지역일자리를 확충한다는 내용이 중심을 이룬다. 이러한 정책의 법적 기반을 제공할 수 있는 지방대학육성법은 최근의 개정발의된 내용을 고려한다면, 우선적으로 입학지원과 취업지원에 집중되어진 법제개선 방안이 진행되는 것으로 파악할 수 있다.

< 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 최근 주요 개정발의 내용 >

현행법에 따르면 지방대학의 장은 지역의 우수인재를 선발하기 위하여 해당 의학·약학 계열의 대학이나 법학전문대학원 등 전문대학원 입학의 경우 각각 해당 지역의 고등학교 또는 지방대학을 졸업한 사람의 수가 학생 모집 전체인원의 일정비율 이상이 될 수 있게 노력하도록 규정하고 있음. 그런데 일부 지방대학의 경우 의학·약학 계열 대학의 지역인재 의무 선발 인원이 권고 기준에 미치지 못하고 있어 지역의 우수인재를 육성하기 위한 보다 적극적인 조치가 필요하다는 의견이 제기되고 있음. 또한 해당 대학 및 법학전문대학원 등 전문대학원의 경우 높은 경쟁률로 인하여 경제적으로 취약한 계층이 입학하는 데 어려움을 겪고 있는 실정임. 이에 지방대학의 장은 해당 의학·약학 계열의 대학이나 법학전문대학원 등 전문대학원의 입학의 경우 각각 해당 지역의 고등학교 또는 지방대학을 졸업한 사람의 수가 학생 모집 전체인원의 일정비율 이상이 되도록 지역의 우수인재 선발규정을 의무화하는 한편 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 등을 선발하도록 규정함으로써 지역인재를 육성하고 저소득층 자녀들에 대한 입학기회를 확대하려는 것임(안 제15조).

※ 출처 : 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(조승래위원 대표발의안), [의안번호] 2010786, 2017년 12월 12일 발의안, pp.1~2.

현행법은 공공기관과 상시 근로자 수가 300명 이상인 기업은 신규 채용인원의 일정비율 이상을 지역인재로 채용하도록 노력하여야 한다고 규정하고, 대통령령으로 그 비율을 규정하고 있음. 그러나 지역인재 채용이 의무가 아닌 권고사항으로 되어 있어 실효성에 문제가 제기되고 있으며, 개별 공공기관의 지역인재 채용실적은 10% 내외에 머무르고 있는 실정임. 이에 공공기관의 신규 채용인원 중 지역인재의 의무채용비율을 100분의 40 이상으로 의무화하여 지역인재의 채용 기회를 확대하여 지방대학의 경쟁력을 제고하고 지역균형발전을 도모하고자 함(안 제13조제1항 및 제3항).

※ 출처 : 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(김해영위원 대표발의안), [의안번호] 2009416, 2017년 9월 15일 발의안, p.1.

현행법은 지방대학의 장이 지역의 우수인재를 선발하기 위하여 의과대학, 한의과대학, 치과대학 및 약학대학 등 보건의료분야 입학자 중 해당 지역의 고등학교를 졸업한 사람이 일정비율 이상이 되게 노력하도록 규정하고 있음. 그러나 의학, 한의학, 치의학 및 약학에 대해서는 지역의 우수인재를 일정비율 이상 선발하도록 하면서, 같은 보건의료분야인 간호학에 대해서는 명시적으로 규정하지 않아 간호학을 소홀히 취급되고 있는 측면이 있음. 이에 지역의 우수인재를 일정비율 이상 선발하도록 하는 대학의 범위에 간호대학을 포함시킴으로써 보건의료분야 인력을 균형있게 양성하여 지역 정착을 유도하려는 것임(안 제15조제2항).

※ 출처 : 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(양승조위원 대표발의안), [의안번호] 2004377, 2016년 12월 14일 발의안, p.1.

공공기관의 지역인재 채용 비율은 지속적으로 증가 추세에 있으나, 기업의 경우 일부 대기업 및 중견기업 등을 중심으로 지역인재를 채용하고 있어 지역인재 채용확대 정책의 실효성이 저하되고 있다는 지적이 제기되고 있음. 이에 상시 근로자 수가 200명 이상인 기업에 대하여도 신규 채용인원의 일정 비율 이상 지역인재를 채용하도록 노력하고, 지역인재를 채용하는 공공기관 및 기업에 대한 재정적 지원 등의 요건을 강화함으로써 지역인재 채용기회의 확대를 유도하여 지방대학의 경쟁력을 제고하고 지역의 균형발전을 도모하려는 것임(안 제13조제1항 및 제3항제1호).

※ 출처 : 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(조경태위원 대표발의안), [의안번호] 2003894, 2016년 11월 28일 발의안, p.1.

현행법은 공공기관으로 하여금 신규채용 인원의 일정비율(35%) 이상을 수도권이 아닌 지역에 소재하는 지방대학 출신으로 채용하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있음에 따라 대부분의 공공기관은 신규채용 시 규정된 비율 이상으로 지방대학 출신을 채용하고 있음. 그러나 수도권이 아닌 지역에 소재하는 공공기관은 해당 지역의 지방대학 출신을 구분함이 없이 수도권 이 아닌 전체 지방대학 출신을 대상으로 채용하고 있으므로, 해당 공공기관이 소재하는 지역의 지방대학 출신이 채용에 있어 소외를 받는 결과를 가져옴. 이에 수도권이 아닌 지역에 소재하는 공공기관은 신규채용 시 해당 공공기관이 소재하는 지역의 지방대학 출신을 일정비율 이상 채용하도록 함으로써 해당 지역인재의 취업기회를 제고하여 우수인력의 지역정착을 유도하려는 것임(안 제13조제1항 후단 및 제4항 신설).

※ 출처 : 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(박범계위원 대표발의안), [의안번호] 2002858, 2016년 10월 24일 발의안, pp.1~2.

공공기관의 지역인재 채용 비율은 지속적으로 증가 추세에 있으나, 기업의 경우 일부 대기업 및 중견기업 등을 중심으로 지역인재를 채용하고 있어 지역인재 채용확대 정책의 실효성이 저하되고 있다는 지적이 제기되고 있음. 이에 상시 근로자 수가 200명 이상인 기업에 대하여도 신규 채용인원의 일정 비율 이상 지역인재를 채용하도록 노력하고, 채용실적이 부진한 경우 그 실적을 공개하는 한편, 지역인재를 채용하는 공공기관 및 기업에 대한 재정적 지원 등의 요건을 강화함으로써 지역인재 채용기회의 확대를 유도하여 지방대학의 경쟁력을 제고하고 지역의 균형발전을 도모하려는 것임(안 제13조제1항 및 제3항제1호).

※ 출처 : 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(박주선위원 대표발의안), [의안번호] 2000115, 2016년 6월 7일 발의안, p.1.

상기한 바와 같이 지역인재의 입학과 취업에 대해서 집중적인 지원을 도모하는 입법개정경향을 확인할 수 있으며, 특히 공공기관에 의한 취업지원을 강화시키고 있다. 다만, 균형발전정책의 목표와 지역일자리창출의 목표를 달성하기 위한 수단으로서 권고적인 효력이 아니라, 의무할당에 가까운 강제성을 가지는 지원정책을 추진하고 있는데, 이는 균형발전정책과 법제에서 항상 발생하는 역차별의 문제발생 소지가 있다고 볼 수 있다.¹⁰⁹⁾ 입학과 취업은 지역의 문제만이 아니라, 우리나라 전 지역에 해당되는 문제로서

109) 한편, 지역일자리 창출과 지방대학육성의 측면에서 취업이나 입학에 대한 의무적 할당제도는 “적극적 평등조

포괄적인 정책과 수혜자 범위에 대한 공평성 확보가 강조되는데, 이에 대한 대안 마련이 필요한 정책쟁점이라고 볼 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 지방대학과의 산학협력에 관한 사항은 산학협력법의 최근 개정을 통하여 일정 수준으로 반영되었다고 평가할 수 있다. 다만, 산학협력법의 개정내용은 지방대학육성법과는 다른 차원의 접근을 시도하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 지방대학육성법은 직접적인 지원대상을 설정하여 정책추진의 방향성에 부합시키는 입법경향이 있다고 보면, 산학협력법의 경우 지역적 차원의 접근이 아니라, 우리나라 전체를 대상으로 산학협력을 촉진시킨다는 전제에서 간접적으로 지역적 차원의 산학협력 효과를 발생시키려는 것으로 파악할 수 있다.

“차”의 측면에서 추진되어야 한다는 견해가 있는 바, 이에 대하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같은 의견을 제시하고 있다. 즉, “‘적극적 평등실현조치’란 종래 사회로부터 취업, 승진, 대학입학허가 등에 있어서 차별을 받아 온 특정한 집단에 대해 그러한 차별로 인한 불이익을 보상해 주기 위해 사회적 이익을 직접 또는 간접으로 부여하는 정부의 정책을 말한다. 차별받아 온 사회적 취약계층에게는 단순히 차별을 금지하고 앞으로 평등한 대우만으로는 그 법적 지위나 권리를 되찾을 수 없기 때문이다. 즉, 사회적 취약계층에 대한 평등보호 문제는 단순히 현재의 법적 평등한 보호만으로는 실질적 평등의 실현이 이루어질 수 없다는 점에서 과거의 불이익한 지위를 보상해 줌으로써 사실상 평등한 지위를 보장하려는 것이다. 적극적 평등실현조치의 특성은 이러한 정책이 개인의 자격이나 실적에 의해서라기보다 특정한 집단의 일원이라는 것을 근거로 혜택을 주는 것이라는 점, 성·인종 등과 관계없이 개인의 평등한 처우를 보장하는 절차에 대해서가 아니라 그 결과에 초점을 맞춘 조치라는 점에서 찾을 수 있다. 그러한 점에서 적극적 평등실현조치는 개인보다는 집단 개념에, 그리고 기회의 평등보다는 결과의 평등을 추구하는 정책이라 할 수 있다. 또한 적극적 평등실현조치는 항구적 정책이 아니라, 사회적 취약계층이 사실상 평등한 보호를 받게 되어 구제 목적을 달성하게 되면 종료되는 잠정적 조치라 할 수 있다. 적극적 평등실현조치와 관련된 2가지 요인에 근거한 차별로는, 첫째는 “지리적 요인”이다. 둘째는 “사회적 요인”이다. 전자로는 국가의 특정한 지역출신자 또는 지역거주자라는 이유로 차별을 하는 경우를 말한다. 후자는 신체적, 사상적, 종교적, 문화적, 생활양식적 특징을 이유로 차별하는 경우를 말한다. 적극적 평등실현조치의 적용대상을 결정짓는 기준으로는 ① 집단의 일정한 속성 내지 특수성으로 인하여 과거에 사실상 또는 법적으로 차별을 받았음을 확인할 수 있는 집단에 대하여, ② 과거의 차별이 문제되는 집단에 속하는 개인들의 직업적 내지 사회적 생활에 지속적이고 중대한 영향을 미치고 있는 경우, ③ 과거의 차별이 문제되는 집단의 개인들의 현재의 상태에 미치는 영향이 사회적 문제로 확산되고 고착화되어 적극적인 어떤 조치를 취하지 않으면 해소될 수 없을 경우이다. 지방대 출신자는 서울지역 대학 출신자보다 과거에 사실상 또는 법적으로 차별을 받아 온 특정 집단에 해당하고, 과거의 차별이 문제되는 지방대 출신자의 개인의 직업적 내지 사회적 생활에 지속적이고 중대한 영향을 미치고 있으며, 국가 균형발전과 수도권과 지방간 격차 해소 및 지방대학의 육성 필요 등 차별의 고착화 방지를 위한 공익이 중대하여 적극적 평등실현조치를 취할 정당성이 인정된다.”는 의견을 제시하고 있다. (이부하, 지역인재 육성에 관한 법의 문제점과 개선방안, 법학논고 제52권 제52호, 경북대학교 법학연구원(2015), pp.13~14)

< 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 최근 주요 개정 내용 >

<제안 이유>

산학협력 정책이 부처별로 분리되어 추진되고 있어 정책 및 사업이 유사·중복됨에 따라 체계성과 효율성이 저하되고 있음. 특히, 산업기술인력 양성 정책이 부처별 정책목표 달성을 위한 수단이 되어 국가 수준의 정책 우선순위에 따른 전략적 의사결정에 한계를 노정하고 있음. 이에, 국무총리 산하의 ‘국가산학협력위원회’를 신설·운영하여 국가 수준의 산학협력 및 산업기술인력 양성 정책의 총괄 조정 기능을 강화하고자 함. 이를 통해 4차 산업혁명에 따른 국내외 산업·기술 변화, 인력수급 동향 등을 분석하고, 이를 바탕으로 부처 간 칸막이를 넘는 중장기적 인력양성 정책 추진하고자 함. 한편, 대학과 산업체간 자율적 협력으로 사회맞춤형학과, 주문식교육과정 등 다양한 교육과정이 이루어지고 있으나 이에 대한 법률적 근거는 미비함. 이에 법률적 근거를 마련하여 이러한 교육과정을 운영하고자 하는 기업들의 부담을 줄이고 참여유인을 높이고자 함.

<주요내용>

- 가. 국가와 지방자치단체는 산업교육의 진흥과 산학협력의 촉진을 위한 정책을 수립·시행하는 등 창의적인 산업인력 양성 및 효율적인 연구개발체제 구축과, 산업 발전에 필요한 지식·기술의 개발·보급·확산을 위한 방안을 마련하여야 함(안 제4조).
- 나. 교육부장관은 산업교육 진흥 및 산학협력 촉진과 관련한 계획·시책 등을 종합하여 5년마다 산업교육 및 산학협력 기본계획을 세우고 국가산학협력위원회의 심의를 거쳐 확정함(안 제5조 신설).
- 다. 국가, 지방자치단체 또는 산업체 등이 산업인력 양상을 위해 학생 선발기준의 공동 마련, 교육과정·교재의 공동개발 및 산업체 등 인사의 교육참여 등을 통한 교육과정의 운영을 요구하는 경우 산업교육기관 별로 직업교육훈련 과정 또는 학과 등을 설치·운영할 수 있도록 함(안 제8조제1항제3호 신설).
- 라. 산업교육 진흥 및 산학협력 주요 정책 및 계획을 조정하고 관련 사업의 효율적 운영 등에 관한 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속의 국가산학협력위원회를 설치하고 그 기능과 구성 및 운영에 관한 사항을 규정함(안 제14조 및 제15조 신설).

※ 출처 : 산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안), [의안번호] 2010058, 2017년 11월 8일 교육문화체육관광위원회 대안가결안, pp.2~3.

상기한 바와 같이, 산학협력법은 지역정책차원에서의 접근이 아니라, 독자적인 산학협력정책의 차원에서 정책적 접근을 시도하면서, 우선적으로 정책추진의 효율성을 제고하기 위한 거버넌스의 정비를 시도하고, 기업과 대학이 적절하게 매칭될 수 있는 법제도적 기반을 조성시키는 주안점을 두고 있다. 이러한 시스템의 정비와 가동에 의하여 지방대학에 대한 산학협력이 촉진될 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

(2) 정주여건의 개선

현재 정부의 국가균형발전정책에서는 지역소재대학이나 학교에 대하여 정주여건을 개선시키려는 정책과제를 제시하고 있다. 정주여건의 개선은 기본적으로 지방대학이나 학교를 대상으로 이루어지는 정책추진사항이라기 보다는 지역정책의 중요한 해결과제로서 지역개발시에 발생하는 인구공백을 해소하기 위한 정책으로 추진하고 있다. 따라서 정책과제의 내용으로서 지역소재학교를 위한 정주여건 개선은 전체적인 지역정책에서의 정주여건개선에 관한 일부라고 볼 수 있다.¹¹⁰⁾ 정책과제에서는 교육운영의 자율성과 학교

110) 정주여건개선에 관한 정책은 지역정책 전반에 걸쳐서 언급되고 있으며, 특히 산학협력을 통하여 지역발전을 도모하는 경우 정주여건개선에 관한 사항이 중요 쟁점으로 취급되는 바, 국내 선행연구에서는 정주여건개선을 포함하여 지역인재를 양성하기 위한 제도적 개선방향에 관하여 다음과 같이 의견을 제시하고 있다. 즉, “첫째, 지역 내 인재들을 정착시킬 수 있는 정주환경 조성이 필요하다. 클러스터 내 기업체들의 규모가 대체로 영세성을 면치 못하고 있어 고급인력을 흡수할 여건이 부족한 실정이다. 특히 반월·시화 기계부품산업 클러스터의 경우 수도권이 소재하고 있어 인근 한양대학교나 산업기술대학교에서 양성되는 인재들이 클러스터 내에 취업하는 비율이 매우 저조하다. 대부분의 지역 산업클러스터들에서 인력의 역외유출이 심각한 수준이다. 우수한 인재의 유출을 막고 지역 내에 정착할 수 있도록 하기 위하여 가장 중요하게 검토되어야 할 점은 지역 내 정주환경을 개선하는 것과 더불어 인센티브를 대폭 강화하는 일이다. 즉 주거환경, 문화, 복지, 자녀교육환경, 생활환경, 세제지원, 지적재산권 보호 등을 종합적으로 재정비해 나가도록 정부와 지방자치단체 차원의 제도적 지원이 필요하다. 또한 클러스터들에 대한 접근성을 강화할 수 있는 대중교통망을 확충함으로써 교육자원의 클러스터 진입 또는 유지를 위한 사회적 환경을 조성해 나가야 할 것이다. 둘째, 대학은 클러스터 수요에 부응하는 인력양성의 허브 역할을 담당해야 한다. 우리나라 산업체 수의 90% 이상이 중소기업이듯이 반월시화단지뿐만 아니라 산업클러스터들 또한 대부분 다양한 중소기업들로 구성되어 있다. 전문대학을 포함한 대학은 우수한 인재 양성과 더불어 전문인력 양성과정에서 클러스터의 수요를 충분히 반영하여 다양한 형태의 인재에 대한 수요를 충족시키기 위한 중소기업 맞춤형 교육시스템 도입이 필요하다. 또한 정부 지원 하에 수행되고 있는 기업인 재교육 프로그램의 경우에도 마찬가지로 다양한 기업의 수요에 부응할 수 있도록 실질적 성과를 올리도록 해야 한다. 대학은 지자체와 연계하여 인근 우수대학 현장학습 교육 및 재직자의 직무교육 공간지원, 중소기업 공통 애로기술 지원, 시험 제작실 지원, 포럼 및 세미나 등 각종 행사와 시설 지원 등의 기능을 강구해야 나가야 할 것이다. 셋째, 전문계 고등학교, 전문대학, 4년제 대학교, 대학원, 기업인 재교육으로 이어지는 업종연계형 인력양성 시스템 구축과 지역 내 혁신주체들의 연계가 필요하다. 전문계 고등학교는 생산현장인력 양성을 목적으로 하고 있으나 이들 졸업생들은 취업보다 진학을 선호하는 경향이 강해지고 있어 지역 내 기업체에서 필요한 기능인력 조달 기능은 미약해져 외국인

설립지원으로 정책수단을 제시하고 있는데, 이와 관련되어 다음과 같은 입법례가 이미 시행되고 있다.

< 정주여건 개선을 위한 특례규정 입법례 >

< 「기업도시 특별법」 >

제35조(사립학교의 설립에 관한 특례) ① 시행자가 기업도시의 특성에 맞는 인력 양성과 교육 여건의 개선을 위하여 학교를 설립하려는 경우에는 개발계획과 실시계획에 학교설립계획을 포함하여 작성하여야 한다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따른 학교설립계획이 포함되어 있는 개발계획 또는 실시계획을 승인하려는 경우에는 미리 교육부장관 또는 교육감과 협의하여야 한다.

③ 교육감은 시행자가 제2항에 따른 협의를 거쳐 승인된 개발계획과 실시계획에 포함된 학교시설사업을 시행하기 위하여 「학교시설사업 촉진법」 제4조에 따라 학교시설사업 시행계획의 승인신청을 한 경우에 이를 검토하여 승인하여야 한다.

④ 「초·중등교육법」 제4조제2항 및 「고등교육법」 제4조에 따라 제1항부터 제3항까지의 학교에 대한 설립인가를 신청할 때에는 「사립학교법」 제3조에 따른 학교법인을 설립한 후 학교법인이 설립인가를 신청하여야 한다.

제36조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ① 개발구역에서 기업도시의 특성에 맞는 인력 양성과 교육 여건 개선을 위하여 「초·중등교육법」 제61조에 따른 특례를 적용받는 학교 또는 교육과정을 운영하려는 학교의 장은 시장·군수의 추천으로 관할 교육감의 지정을 받아야 한다.

② 제1항에 따른 특례를 적용받는 학교의 추천기준은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따라 운영되는 학교 또는 교육과정에 참여하는 교원 및 학생 등은 이로 인하여 불이익을 받지 아니한다.

제37조(의료기관의 설치·운영) ① 시행자가 기업도시의 의료기반시설 확보를 위하여 의료기관을 설치·운영하려는 경우에는 개발계획과 실시계획에 의료기관의 설치계획을 포함하여 작성하여야 한다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따른 의료기관의 설치계획이 포함되어 있는 개발계획 또는

노동자들로 대체하는 구조로 변모하였다. (이하생략)”라고 정주환경 등의 중요성에 관하여 의견을 제시하였다. (정지선·권양이, 지역 내 인력개발과 클러스터의 발전과제, 인력발전연구(2007), pp.163~165)

실시계획을 승인하려는 경우에는 미리 보건복지부장관 또는 광역시장·도지사·특별자치도지사와 협의하여야 한다.

③ 시행자가 제2항에 따른 협의를 거쳐 승인된 개발계획과 실시계획에 포함된 의료기관을 설치하기 위한 인가·허가를 신청한 경우 시장·군수 등은 이를 검토하여 인가·허가를 하여야 한다.

④ 「의료법」 제33조제4항에 따라 제1항부터 제3항까지의 의료기관 개설허가를 신청하는 자는 같은 법 제33조제2항에 적합한 자격을 갖추어 신청하여야 한다.

⑤ 개발구역 내의 의료법인은 「의료법」 제49조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 부대사업을 할 수 있다.

제38조(외국교육기관의 설립에 대한 특례) 외국학교법인이 개발구역에서 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제2조제5호에 따른 외국교육기관(「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교는 제외한다)을 설립·운영하는 경우에는 같은 법 제22조를 준용한다. 이 경우 “경제자유구역”은 “개발구역”으로, “경제자유구역위원회”는 “위원회”로 본다.

※ 출처 : 필자 작성

상기한 바와 같이 정주여건에 관한 정책은 지역개발에 관한 정책과 법제에서 특례의 규정으로서 운영되고 있다. 상기 입법례인 기업도시개발특별법과 같이 특정된 지역의 개발을 위한 입법목적으로 갖는 법률에서는 교육과정, 학교설립, 의료기관시설 등에 있어서 기존의 법률상 규정과 제한에 대한 특례를 부여함으로써, 일반적이고 평균적인 지역과는 차별화된 정주여건의 개선을 추진할 수 있다.

다만, 주목할 만한 입법개정 동향으로서 농·어촌을 특정하여 교육 및 생활환경에 관한 정주여건 개선 노력이 있다. 즉, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하, “농어민삶의질법”)은 농어촌 지역을 특정하여 제도지원을 추진하는 개정안이 다음과 같이 발의되었다.

< 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 최근 개정발의 내용 >

현재 우리나라 농어촌 지역은 인구 고령화와 지속적인 소득 감소로 삶의 질이 급격히 떨어지고 있으며, 교육·복지·의료에 있어서도 도시지역에 비해 상대적으로 소외받고 있어 사회경제적으로 열악한 상황에 놓여있음. 특히 농어업인 자녀교육은 도시지역에 비해 상대적으로 지리적·경제적 교육 여건이 불리하여 교육비 부담이 큰 상황이어서 농어업인 자녀들을 위한 교육지원 확대가 시급함. 그러나 현행법은 국가와 지자체의 재정상황에 따라 모든 농어촌학교의 학생들에게 재량적으로 교육비를 지원하도록 하고 있어 교육비 지원이 필요한 저소득층의 농어업인 자녀가 교육비 지원 대상에서 소외될 여지가 있음. 이에 반드시 이들에게 교육비가 지원되도록 법적 근거를 마련하고자 하는 것임.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (경대수의원 대표발의), [의안번호] 2013149, 2018년 4월 19일 발의안, p.1.

농어촌은 개방화 등의 여파로 소득수준이 낮을 뿐 아니라 고령화로 인한 노동력 감소, 농업 환경변화 등으로 많은 어려움을 겪고 있는 실정이며, 도시에 비해 주거·의료·교통·교육 등 기초생활 인프라가 매우 취약해 이에 대한 개선이 절실히 요구되고 있음. 먼저 현행법은 농어촌 유치원 유아의 교육 및 보호에 대한 국가와 지방자치단체의 일반적인 책무규정만 두고 있어 농어촌지역의 유치원 교사 부족이나 이로 인한 교육 부실화 등에 대한 대응이 매우 어려움. 또한 수도권이나 광역권의 도시가스 보급률이 약 83~89% 수준인데 반해 농어촌 지역이 많은 시·도 지역은 보급률이 48.7% 수준에 머무는 등 현저한 차이를 보이고 있어 상대적으로 열악한 농어촌지역의 도시가스 보급률을 제고할 필요성이 있음. 이에 농어촌 주민의 삶의 질 향상과 생활편의 증진에 이바지할 수 있도록, 국가와 지방자치단체가 농어촌 유치원 교사의 처우 개선을 위한 시책을 수립·시행하는 한편 농어촌지역 도시가스 공급 확대를 지원하도록 하려는 것임.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (경대수의원 대표발의), [의안번호] 2003851, 2016년 11월 25일 발의안, pp.1~2.

「헌법」에 따라 대한민국에 거주하는 의무교육 대상자는 거주지역의 특성에 상관없이 균등하게 학교에서 교육을 받아야할 의무가 있음. 그러나 지역 간 불균형 발전으로 인해 도시와 농어촌 간의 교육여건 격차가 심해졌으며 균등교육의 기회를 보장하지 못하고 있는 실정임. 이러한 불균형은 농어촌 의무교육 대상자의 외자유출로 인한 비도시 지역의 고령화를 가속시키고 있으며, 국토균형발전이란 대의에 역행하여 지역 간의 발전 격차를 더욱 심화시키고 있음. 이에

관계 기관으로 하여금 농어촌학교 지원대책을 마련하고 시행하도록 하는 내용의 「농어촌학교 지원 특별법」 제정을 추진하면서 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에서 정하고 있는 농어촌 교육여건 개선 관련 내용을 정비하려는 것임.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (강석호의원 대표발의), [의안번호] 2000156, 2016년 6월 9일 발의안, p.1.

상기한 바와 같은 농어민삶의질법의 개정논의는 지방대학육성과는 다소 거리가 있지만, 농어촌의 열악한 환경으로 인하여 정주여건이 매우 부족한 현실에 대한 지원책으로서 의미를 가지고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 교육과 의료시설 등에 대한 특례와 함께 특정한 지역의 정주여건을 개선하기 위해서는 상기한 농어민삶의질법의 개정내용에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다. 즉, 상기 개정안은 개정의 필요성에 대한 논의 이전에 현재 농어촌이 처한 현실이 얼마나 문제가 있는지에 대한 반증으로서의 의미를 가진다고 할 수 있다.

(3) 혁신도시 및 클러스터 육성

앞에서 언급한 바와 같이 지방대학과의 산학협력에 관한 사항은 취업지원과 입학지원에 집중되어 있는데, 추가적인 정책과제로서 클러스터 형성을 위한 지방대학지원을 정책과제로 삼고 있다. 이러한 정책과제는 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」(이하, “혁신도시법”)과 국가균형발전특별법상 국가혁신융복합단지의 적용으로 해소되어야 할 사항이라고 할 수 있다. 따라서 지방대학육성법과 산학협력법으로 정책과제를 추진하기에는 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

그런데, 상기한 바와 같이 지방대학육성법과 산학협력법에서 아직 접근하지 못한 사항이었던 정부의 균형발전정책 중 혁신도시 등을 중심으로 하여 지방대학과 산업의 결합이 유기적으로 가능하게 하는 과제 중에서 클러스터의 개념은 아니지만, 이를 법제도적 기반으로 조성하려는 입법개정동향이 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하, “산업집적법”)의 개정으로 추진되고 있다.

< 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 최근 주요 개정발의 내용 >

지역의 대학은 우수 인력과 혁신역량, 청년들이 선호하는 다양한 문화·여가시설을 보유하고 있고, 도심 접근성도 우수한 경우가 많아 지역의 혁신을 이끌 새로운 산업 집적지로 가능성이 큰 입지임. 영국의 맨체스터사이언스파크(맨체스터大), 미국의 스탠포드리서치파크(스탠포드大 외) 등 세계적인 첨단산업 클러스터들도 대학 내 또는 주변에 위치하여 대학과의 활발한 산학 협력을 통해 현재의 모습으로 발전하여 왔음. 정주 여건과 도심 접근성이 우수한 지역의 대학 캠퍼스에 지역 기업을 집적하는 산학융합지구를 조성할 경우 상시적이고 지속적인 산학협력을 통해 지역 기업의 혁신역량을 강화하고 우수 인재의 지역 내 취업과 창업을 활성화할 수 있으나 현행 법률은 산학융합지구의 입지를 산업단지로 한정하고 있어 실행되지 못하고 있는 실정임. 이에 산학융합지구의 지정 가능 지역을 현행의 산업단지뿐만 아니라 대학 캠퍼스까지 확대하고, 산학융합지구에 첨단산업공장 또는 공해발생정도가 낮은 공장 등 도시형공장을 설치할 수 있도록 하려는 것임(안 제22조의4제1항 및 제2항제2호·제3호, 제22조의6).

※ 출처 : 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(이재익위원 대표발의안), [의안번호] 2013199, 2018년 4월 23일 발의안, pp.1~2.

산업기술단지(테크노파크)는 기업·대학·연구소·지방자치단체 등의 공동사업 공간으로서 국가가 지역혁신거점이 될 것이라고 판단하여 지정하는 곳으로, 산업기술단지 내 산학융합지구 조성을 허용할 경우 그 취지를 더욱 높일 수 있음에도 현행 법률은 산학융합지구의 입지를 산업단지로 한정하고 있어 산학융합지구 발전에 한계가 있음. 특히 외국의 대학이나 연구기관이 입주한 경제자유구역에 산업기술단지가 조성된 경우, 해당 산업기술단지 내 산학융합지구를 조성해 글로벌R&D 협력을 활성화할 수 있으나 현행법상 실행되지 못하고 있는 실정임. 이에 산학융합지구의 지정 가능 지역을 현행의 산업단지뿐만 아니라 산업기술단지까지 확대하려는 것임(안 제22조의4제1항 및 제2항제2호).

※ 출처 : 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(유동수위원 대표발의안), [의안번호] 2010137, 2017년 11월 10일 발의안, p.1.

상기한 산업집적법의 개정발의 내용은 산학협력법상의 제도개선으로도 달성할 수 있는 방안인데, 산업집적법상에서 산학융합지구라는 공간적 범위를 지정할 수 있는 제도가 마련되어 있기 때문에, 이를 개정하여 지역에서의 산학협력을 촉진시키기 위한 법제도 개선의 내용이라고 할 수 있다.¹¹¹⁾

정부의 국가균형발전정책에서 과제로 삼고 있는 지방대학육성과 이를 중심으로 한 산학협력의 촉진을 위한 정책수단으로서 공간적 범위를 확정하여 이를 집중적으로 지원할 수 있는 정책수단으로 평가할 수 있다. 다만, 산학융합지구의 지정이 특정한 요건을 요청하고 있는데, 이는 산학융합지구가 산업단지화라는 특징이 있고, 이를 공간적으로 지방대학과 결부시키는 것은 장소적 특성의 고려 등 경우에 따라서 구체적 타당성이 부족한 상황이 발생할 수 있다는 점이다. 이에 대하여는 현실적으로 구체적 실행기준이 별도로 마련되어야 할 것으로 판단된다.

상기한 바와 같이 산업집적법상 산학융합지구의 개선은 현실적으로 직접적인 지방대학육성과 관련을 가진다고 볼 수 있다. 반면에 국가균형발전특별법상의 국가혁신융복합단지는 지방대학육성에 관한 특정된 명시를 하지는 않고 있다. 즉, 산업집적법상 산학

111) 산학융합지구의 활용을 통한 지역산업발전을 목적으로 하는 정책수단을 외국에서도 다수 성공한 경우가 있는 바, 미국에서 성공한 사례를 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 성공요인을 분석하고 있다. 즉, “첫째, 첨단산업 육성을 통한 신성장동력 창출을 위해서는 지역 내 대학이 우수한 인력을 양성하고 및 연구개발 기능을 갖추 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 중앙정부 및 지방정부는 장학기금 및 연구기금 등을 조성하여 신성장동력 분야에 해당하는 대학의 관련 학과 및 연구소에 지원함으로써 우수인력을 필요로 하는 첨단기업들이 입지할 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다. 한편 대학은 창업·보육시설 및 기술연구소를 설립하여 기업의 신기술 개발 및 기술상업화를 지원하고 경영 자문 역할을 담당하는 등 지역 기업의 성장을 지원할 필요가 있다. 둘째, 지역발전의 초기단계에서는 신성장동력 분야에서 다른 기업의 유치 및 이전을 촉진할 수 있는 선도기업의 존재가 중요하므로 선도기업 유치를 위한 세제감면, 시설지원 등 다양한 인센티브 제공 방안을 마련할 필요가 있다. 지방정부는 신성장동력 분야의 기업 유치를 위한 전담팀을 구성하고 지역내 기업, 상공회의소, 대학, 연구기관 등과 연계하여 구체적인 유치전략 수립 및 투자 상담 등의 기능을 담당하도록 한다. 기업에 대한 법인세, 소득세, 취·등록세 및 재산세 등 조세감면 혜택을 제공하고 각종 부담금을 감면 또는 면제할 수 있도록 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 토지 분양가 및 임대료 인하, 기업이 필요로 하는 도로, 공급처리시설 등 도시기반시설의 정비, 신속한 인·허가 처리 등을 통해 기업하기 좋은 환경을 조성할 필요가 있다. 셋째, 첨단기업 및 고급인력을 유치하기 위해 양호한 정주환경 및 삶의 질, 도시 이미지 등을 확보할 필요가 있다. 지방정부는 효율적이고 환경친화적인 교통시스템 구축, 적정 수준의 공원 및 오픈스페이스 공급, 여가시설 및 프로그램 보급, 자연·문화 환경 보존이 가능한 경제발전전략 수립, 양호한 교육환경 조성 등을 지속적으로 추진할 필요가 있다.”고 미국 사례에 대한 성공요인을 분석하고 있다. (윤영모, 지역의 신성장동력 창출을 위한 미국의 첨단산업 육성 사례, 국토정책 Brief 제298호, 국토연구원(2010.10.11), p.8)

합지구는 특정 지방대학이 위치하는 장소적 전제를 필요로 하는 제도인 반면에, 국가혁신융복합단지에 의한 정책추진 대상은 특정한 지방대학의 위치를 특정한 전제로 하지 않고 포괄적으로 국토 전체를 대상으로 하는 차원에서의 접근이라고 볼 수 있다.

< 「국가균형발전 특별법」 최근 주요 개정 내용 >

정부의 지속적인 지역발전정책 추진에도 불구하고 전체 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 인구, 경제력 등 각종 자원이 집중되는 수도권 쏠림현상이 완화되지 못하고 있어 국가의 균형 있는 성장과 국민 통합의 장애요인으로 작용하고 있음. 따라서 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지할 수 있는 자립적이고 지속가능한 지역의 발전기반 구축을 위하여 국가균형발전 정책 지원체계의 재정립과 행정중심복합도시, 혁신도시 등이 중심이 되는 국가혁신융복합단지 지정·육성 등이 필요함. 동 개정안은 이러한 정책 목적을 달성하고, 지역통계의 기반 구축 등 기타 국가균형발전 시책의 법적 근거를 마련하는 한편, 지역발전위원회의 당연직위원에 「지방자치법」 제165조제1항제1호 및 제3호에 따른 협의체의 대표자를 포함하는 등 균형발전을 위한 제도를 보완하려는 것임.

※ 출처 : 국가균형발전 특별법 일부개정법률안(위원회 대안), [의안번호] 12215, 2018년 2월 21일 산업통상자원중소벤처기업위원회 대안가결안, pp.1~3.

국가균형발전특별법 개정 이유에도 표현되어 있듯이 국가혁신융복합단지의 제도 도입 취지는 보다 광범위한 제도운영의 범용성을 목적으로 하고 있기 때문에, 법률개정이 직접적으로 지방대학육성과 관련을 가지기는 어렵다고 볼 수 있다. 그러나 제도운영의 범용성이 갖는 장점으로서, 정책추진방향의 범위에 지방대학육성을 위한 클러스터 운영은 충분히 정책적으로 추진가능하다고 볼 수 있다.

2. 지역자산 활용 지역문화 및 관광

(1) 지역문화 및 관광 진흥

정부의 균형발전정책 중에서 인적 측면에 관한 두 번째 정책과제는 지역문화와 지역관광의 활성화라고 할 수 있다. 이를 위한 법제도적 기반으로서 지역문화진흥법과 관광진

흥법을 제시할 수 있다. 다만, 지역문화진흥법은 균형발전정책의 일환으로서 지역문화진흥을 직접적인 목적으로 제정·시행되는 법률인 반면에, 관광진흥법은 관광정책에 관한 기본법적인 성격을 가지는 법률로서, 해당 법률의 시행에 의하여 간접적으로 지역관광의 활성화를 도모할 수 있는 구조라고 할 수 있다.

정부의 균형발전정책상 정책과제는 우선적으로 낙후지역에 대한 문화시설 지원, 문화분권제도의 정착 등을 거론할 수 있는 바,¹¹²⁾ 최근 지역문화진흥법의 입법개정동향은 지역문화정책 추진에 있어서 거버넌스 측면에서의 접근과 변화를 시도하고 있기 때문에, 입법동향은 기존 문화소외 지역에 대한 지원방식에서 추진체계 및 재정확보 등의 부문으로 변화되어 가고 있는 것으로 분석할 수 있다.¹¹³⁾

112) 국내 선행연구에서는 연혁적으로 우리나라의 낙후지역정책에 관하여 다음과 같이 정리하고 있다. 즉, “낙후지역정책은 1963년에 제정된 ‘국토건설종합계획법’과 ‘특정지역종합개발촉진법’에 근거한 특정지역 개발을 시작으로 본격적으로 추진되었다. 동법은 “자원의 이용이나 개발이 충분히 되어 있지 않은 지역, 산업의 조성이나 재해의 방제를 특히 필요로 하는 지역, 기타 국가의 특별한 경제·사회적 목적을 달성하기 위하여 필요한 지역”을 특정지역으로 규정하였다. 이 규정에 따라 1965년 1월 서울특별시 전역과 경기도 일부 지역을 처음으로 지정하였으며 이어서 울산, 제주도, 영산강, 아산·서산, 영동·태백, 태백산, 다도해, 지리산·덕유산, 88올림픽 고속도로, 통일동산, 백제문화권, 내포문화권, 영산강 유역 등을 지정하기에 이르렀다. 그러나 본격적인 낙후지역정책은 1970년대 들어서이며 (구)내무부의 새마을운동을 필두로 소도읍가꾸기사업(1972년), 도서종합개발사업(1986년), 오지종합개발사업(1988년) 등의 낙후지역 지원을 위한 재정사업이 추진되었다. 1990년대 이후에는 농림부의 정주권개발사업(1990년)과 어촌종합개발사업(1994년), 국토부의 개발촉진지구사업(1994년) 등이 진입하였다. 참여정부 시기에는 낙후지역정책이 본격적인 조명을 받기 시작하였다. 이때 당시의 행정자치부, 농림부, 건교부 등 중앙부처의 필요에 따라 낙후지역 개발사업이 경쟁적으로 추진되기 시작하였다. 행정자치부의 점령지역지원사업(2000년), 소도읍육성사업(2003년), 신활력지원사업(2005년), 살기좋은지역만들기(2007년), 농림부의 농촌마을종합개발사업(2004년), 농촌생활환경정비사업(2004년), 전원마을조성사업(2005년), 건교부의 살기좋은도시만들기(2007년) 등이 이 시기에 도입된 낙후지역 개발사업들이다. 이들 사업은 균특회계의 균형발전기반지원사업에 포함시켜 운용하였는데, 이 중에서도 신활력사업이 참여정부를 대표하는 낙후지역 지원사업이다. 신활력사업은 종전의 하드웨어적 개발방식을 지양하고 혁신역량 배양에 중점을 둔 사업으로 흔히 말하는 내발적 발전양식을 지향하였다. 지역의 내발성에 의한 지역균형발전을 염두한 것인데, 참여정부는 신활력사업 지원 대상으로 낙후지역 70개 시·군을 선정하고 연평균 30억 원 정도를 지원하였다. 그러나 이처럼 부처별로 경쟁적인 양상을 보인 낙후지역 개발사업은 결국 유사 중복과 예산낭비의 문제들이 불거졌다. 국회나 감사원에서 이들 사업의 무질서를 지적하기 시작하자 참여정부는 오지종합개발사업을 (구)농림부의 정주권개발사업에 이관토록 하고, 오지개발촉진법을 폐지하도록 조치하였다(2008.3.28). 아울러 신활력사업도 2기 사업부터 농림부로 이관하는 조치를 취하였다. 그럼에도 불구하고 참여정부의 사업이관 조치는 엄밀히 말해서 부처 간의 이해관계와 칸막이를 조정하는 것이지 유사 중복과 예산낭비의 본질적인 문제를 해소하는 수준은 아니었다. 때문에 이명박 정부는 그간 문제시되 왔던 이들 사업을 통합하는 조치를 취하였다. 즉, 이명박 정부는 균특회계를 광특회계로 재편하면서 낙후지역 개발사업을 광특회계의 시·군·구 자율편성으로 통합시켰으며, 2011년에는 4대 기능(기초생활기반확충, 소득증대, 경관개선, 역량강화)으로 재편, 이들 사업을 사실상 폐지하였다”라고 정리하고 있다. (조기현, 발전지역과 낙후지역의 재정불균형 개선방안, 지방재정 제9호, 한국지방재정공제회(2013), pp.29-31)

113) 지역문화진흥에 관하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 우리나라의 지역문화진흥에 관한 발전방향

< 「지역문화진흥법」 최근 주요 개정발의 내용 >

지역문화진흥법은 그 제정목적이 지역별로 특색있는 고유의 문화를 발전시키고 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 것임. 그러나 현재 문화재단이 설립되어 있는 16개 광역자치단체 중 절반 이상이 자치단체장이 지역문화재단의 이사장 혹은 대표이사를 겸직하고 있어 자치단체장 임기동안 자치단체장의 정책의지와 가치관이 지역문화재단의 운영의 우선순위가 될 가능성이 높고, 이는 장기적인 지역문화정책 수립과 다양한 이해관계자들의 의사결정 참여를 제한시키는 부작용으로 작용할 수 있음. 이에 지방자치단체의 장은 지역문화재단의 임직원을 겸할 수 없도록 하는 「지방자치법 일부개정법률안」과 연계하여 자치단체장의 역할을 지역문화재단 운영이 아닌 지원과 육성에만 한정하고자 함(안 제19조제1항).

※ 출처 : 지역문화진흥법 일부개정법률안(이동섭위원 대표발의안), [의안번호] 2010753, 2017년 12월 11일 발의안, p.1.

현행법은 지방자치단체의 장이 지역문화진흥 사업을 수행하기 위하여 지역문화재단을 설립·운영할 수 있도록 하고 있음. 한편, 지역문화재단이 해당 지방자치단체 소유의 문화시설을 위탁받아 운영하는 경우 지방자치단체로부터 출연받은 운영비를 다시 지방자치단체에 공유재산 사용료 또는 대부료로 납부하게 되는 경우가 발생하고 있음. 이에 지방자치단체가 지역문화재단의 설립·운영을 위하여 필요한 경우에는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공유재산인 문화시설을 지역문화재단에 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 함으로써 지역문화재단이 문화시설을 원활하게 운영하는 데 기여하려는 것임(안 제20조제2항 신설).

※ 출처 : 지역문화진흥법 일부개정법률안(유은혜위원 대표발의안), [의안번호] 2010650, 2017년 12월 6일 발의안, p.1.

제시하였다. 즉, “지역 문화산업 육성과 관련된 주요 키워드를 세 가지로 정리하면, ‘소프트웨어중심’, ‘연관산업중심’, ‘추진주체간연계중심’으로 요약할 수 있겠다. 지역주민과의 비전공유를 통해 구체적인 콘텐츠를 개발하여 특화하는 개발전략이 추진되어야 하며, 특히 해당콘텐츠는 일회성·이벤트성 행사 등을 감안한 것이 아니라, 지역사회의 역사적·문화적 토양을 기반으로 개발될 수 있도록 하여야 한다. 또한, 문화산업만을 감안한 전략이 아니라, 연계관광코스 개발을 통한 연관 산업 시너지에도 중점을 두어야 한다. 지역 문화산업 발전을 위해 각 추진주체의 역할은 지방자치단체가 산업육성 및 콘텐츠 개발의 주체로서 지역주민의 의사를 들어 추진하되, 중앙정부가 지역발전의 방향성을 중장기적으로 제시해주는 형태로 변화하여야 한다. 현재 추진되고 있는 클러스터 및 문화산업지구 등 집적화된 하드웨어 중심의 지원전략을 통해 산·학·연 연계 인프라를 구축하고, 지역 문화산업의 생산요소(인력, 자원 등)를 밀집시키는 것은 매우 중요한 것이나, 중장기적으로는 각 지역이 자생력을 갖고 세계적으로 경쟁력 있는 ‘지역문화산업브랜드콘텐츠’를 형성해낼 수 있도록 방향성을 제시하는 데 더 큰 노력을 해야 할 것으로 판단된다.”라고 지역문화진흥의 방향성을 제시하고 있다. (조창희, 지역문화콘텐츠와 지역산업 개발, 인문콘텐츠(2006), pp.77-78)

현행법에 따르면 문화체육관광부 장관은 지역문화의 진흥을 위하여 지역문화진흥기본계획을 5년마다 수립·시행·평가하여야 하며, 지방자치단체의 장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획을 5년마다 수립·시행·평가하도록 하고 있음. 이러한 정책목적을 제대로 실현하기 위해서는 시행계획의 추진실적을 점검·평가하여 다음 기본계획 수립 시 반영하는 환류절차(Feed-back) 등이 필요하나 현행법은 이를 규정하지 않고 있음. 이에 시·도지사가 시행계획 및 그 결과를 문화체육관광부장관에게 제출하면 문화체육관광부장관은 그 결과를 다음 기본계획을 수립할 때에 반영하도록 함으로써 지역문화진흥 관련 계획의 수립 및 집행 절차의 체계성과 실효성을 제고하려는 것임(안 제6조제5항).

※ 출처 : 지역문화진흥법 일부개정법률안(설훈 위원 대표발의안), [의안번호] 2009011, 2017년 9월 1일 발의안, p.1.

현행법은 시·도지사 및 대도시 시장이 지역문화진흥을 위하여 민속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역 등을 문화지구로 지정할 수 있도록 규정하고 있음. 그러나 문화지구 제도가 민속공예품점·골동품점 등이 밀집된 서울특별시 종로구 인사동 중심으로 이루어져 다양한 지역문화를 발전시키는 데 어려움이 있다는 지적이 제기되고 있음. 이에 지역의 특색을 살린 고유의 문화와 관련된 영업시설을 문화지구로 지정할 수 있도록 하는 등 관련 규정을 정비함으로써 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킬 수 있는 토대를 마련하려는 것임(안 제18조제1항제1호 및 제4항).

※ 출처 : 지역문화진흥법 일부개정법률안(김병욱위원 대표발의안), [의안번호] 2007288, 2017년 6월 9일 발의안, p.1.

최근 각 종교단체는 전국적으로 산재되어 있는 종교시설을 활용하여 문화복지의 증대를 도모하는 봉사적 차원의 문화서비스를 제공함으로써, 신도들과 일반시민들의 문화 향유권을 부분적으로 충족시키고 있음. 특히 문화예술 프로그램을 접할 수 있는 기회와 공간이 매우 제한적이라는 현실을 감안할 때, 종교시설은 부족한 문화기반시설을 보완할 수 있는 중요한 자산임. 그러나, 현행법에 따른 생활문화시설의 범위에는 종교시설이 누락되어 있어 국가와 지방자치단체의 행정상·재정상 지원이 이루어지지 않고 있는 실정으로, 종교시설은 유희공간으로 머무는 경우가 많음. 이에 생활문화시설의 범위에 종교시설을 포함하고 공공지원이 이루어질 수 있도록 함으로써 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하려는 것임(안 제2조제5호).

※ 출처 : 지역문화진흥법 일부개정법률안(이인영위원 대표발의안), [의안번호] 2001481, 2016년 8월 8일 발의안, p.1.

현재 지역문화진흥법의 개정동향은 정부의 균형발전정책에 관한 정책과제와는 직접적인 관련성이 적어 보이기는 하지만, 궁극적으로는 거버넌스 측면의 제도개선과 지원내용 확충을 위한 개정노력으로 볼 수 있기 때문에, 정부의 정책과제를 해소시킬 수 있는 간접적인 수단으로서의 의미는 충분히 있다고 할 수 있다. 특히, 문화지구의 설정에 관한 제도 개선사항은 기존에 1차적인 지원에 국한된 정책수단에서 지역의 자생력을 기반으로 지원 방식으로 전환을 도모한 취지로 분석할 수 있다.

문화지구의 설정에 관련하여 참고적으로 국내 선행연구에서는 유럽문화수도에 관한 정책에 대하여 다음과 같이 정리하였다.¹¹⁴⁾

< 유럽문화수도 에센(Essen)시의 문화수도 정책 >

유럽연합은 매년 회원국 도시들의 신청을 받아 평가하여 유럽문화수도를 지정하는데 2010년은 헝가리의 Pezce와 함께 독일의 에센(Essen)이 유럽문화수도로 선정되었다. 이 지역이 2010 유럽문화수도가 되게 된 주요원인은 그동안 이 지역을 새롭게 바꾸어온 “IBA 엠셔 생태공원 건설사업(참고자료)”이 성공적으로 추진되었기 때문인데 에센(Essen)은 도시성, 정체성, 통합의 주제아래 “문화를 통한 변화, 변화를 통한 문화(Wandel durch Kultur, Kultur durch Wandel)”의 구호를 갖고 루르지역 전체의 구조변화에 초점을 두었다. 실업, 노령화, 낮은 질적 수준문제를 해결하기 위하여 문화산업을 발전시키는 것을 핵심 내용으로 하고 있는데 에센(Essen)을 대표로 하는 루르지방은 인구가 530만 명, 유럽에서 세 번째 도시지역으로 53개 시와 군 지역을 포함하고 있다. 2005년에 지정을 받아 2006년~2010년 총사업비 4800만 유로 (Regionalverband Ruhr: 1200만 유로, Essen시: 600만 유로, 주정부: 1200만 유로, 연방정부: 900만 유로, 후원: 850만 유로)로 사업추진을 계획하였는데 추가로 재원을 확보하여 총 7800만 유로 이상이 투자되었다. 핵심적인 주요 사업을 보면 다음과 같은데 일반적으로 어느 특정지역에, 특정분야의 사업이 아니라 에센(Essen)시를 중심으로 루르지방 전 지역을 대상으로 한 다양한 사업이다.

114) 송인성, 광주·전남 발전을 위한 독일의 지역개발 정책 사례에 관한 연구, 지역개발연구 제43권 제1호 (2011.6), pp.89~90

(1) 전시공간 사업

- ① 세계문화유산 : Zollverein (탄광지역의 유명한 건축물)
 - 문화 및 경제중심공간으로 전환
 - 창조마을로 만들. 핵심은 디자인 센터: 디자인 및 경영학교, 디자인 및 건축 세계포럼, 탄광의 지하도시 건설, 디자인, 예술, 문화의 입지지역.
- ② 건축문화 실험실
 - 유럽 도시문화의 집, 건축실험실 루르, 건축문화 발견체험
- ③ 엠셔(Emscher)생태공원
 - 루르지역의 생태공원
 - 문화차원의 공원건설
 - 폐허된 공업지역의 생태공원화 사업의 지속화 및 새로운 엠셔 계곡 건설
- ④ 자유의 땅 (Land fuer free-개혁의 도시)
 - 루르지역 내 도시들을 이상향으로 만들
 - 많은 사람들이 이사 오는 곳.
 - 문화적이고 도시적인 것의 실험장
 - 2010년까지 이런 정신을 구체화한 시범도시 건설

(2) 예술도시사업

- ① 국제예술프로젝트로 지역통과 국도 교차 다리의 예술적 건설
 - 시간당 10만대 차량통과 하는 70km.의 통과 국도를 국제적인 공모를 통한 예술다리 건설
- ② 유럽의 빛의 축제 (Karlheins Stockhausen)
- ③ 지하도시(Die zweite Stadt):탄광지역의 지하공간을 활용하는 사업

(3) 문화도시사업

- ① 어린이 문화사업:종합적인 어린이 문화교육사업
- ③ 청소년문화사업:유럽의 활력있는 청소년 문화 무대

(4) 주민참여사업

- 주민참여가 보장되지 않은 어떤 사업도 성공이 불가능함
- 따라서 가능한 많은 주민참여 아래 사업이 추진되도록 함.

(5) 과학

- 15만 명 이상의 대학생의 유럽 과학지역화 사업
- 최고수준의 연구의 연계화
- 유럽문화대화 프로그램
- 2010년 “유럽의 과학, 교육 그리고 문화”란 주제로 유럽축제 개최

(6) 손님의 도시

- 문화관광 활성화
- 다양한 이동성 보장
- 조직: 관계 기관을 중심으로 이 사업을 전담할 별도조직을 만들

※ 출처 : 송인성, 광주·전남 발전을 위한 독일의 지역개발 정책 사례에 관한 연구, 지역개발연구 제43권 제1호(2011.6), pp.89-90

상기 선행연구에서 제시한 유럽의 문화수도정책을 살펴보면, 우선적으로 재정적인 지원이 안정적으로 이루어지고 있으면서, 민간에 의한 지원이 함께 이루어졌다는 것이 특징이라고 분석할 수 있다. 또한, 주민참여사업 등 다양한 콘텐츠로 전체 사업을 구성함으로써, 다양한 목적을 달성할 수 있도록 문화도시의 기능을 확대시켰다고 분석할 수 있다.

(2) 지역관광의 거점육성

정부의 균형발전정책에 관한 정책과제에서는 이른바, “관광전략거점도시”의 육성과 글로벌 관광거점화 등을 구체적인 내용으로 제시하고 있는데, 이와 관련하여 2017년에 해상관광에 관하여 의미있는 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」(이하, “해안내륙발전법”)의 개정이 다음과 같이 있었다.

< 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 최근 주요 개정 내용 >

<제안이유>

해양 관광·휴양 거점 육성 및 투자활성화를 위해 우리나라 해안의 높은 관광잠재력을 활용

하여 해양관광을 촉진할 수 있는 지역을 개발할 수 있도록 해양관광진흥지구를 도입하고, 해당 지구에 지정 절차 간소화 및 입지규제 완화 등의 특례를 적용하고자 함.

<주요내용>

가. 해양관광진흥지구 지정의 특례(안 제20조의2 신설)

- 1) 국토교통부장관은 해안경관을 활용한 관광·휴양거점 육성 및 이에 필요한 민간투자를 확충하기 위하여 개발구역인 해양관광진흥지구를 지정할 수 있도록 함.
- 2) 해양관광진흥지구 지정에 위하여 종합계획의 변경이 필요한 경우에는 지구 지정 요청을 할 때에 종합계획 변경안을 제출하도록 하고, 지구 지정과 종합계획 변경에 필요한 동일 절차를 일괄하여 이행할 수 있도록 하며, 지구 지정과 종합계획 변경결정을 동시에 하도록 함.
- 3) 해양관광진흥지구 지정 절차에서는 개발구역 지정에 필요한 절차 외에 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가, 「자연재해대책법」에 따른 사전재해영향성검토 협의 및 「연안관리법」제30조에 따른 중앙연안관리심의회의 심의를 거치도록 함.
- 4) 해양관광진흥지구를 지정할 때에는 개발구역 지정 시 고려사항 외에 관광·휴양 등의 성장잠재력과 대통령령으로 정하는 대상지구의 면적 등에 관한 기준도 고려하도록 함.

나. 해양관광진흥지구에 대한 관련 법률의 적용 특례(안 제20조의3 신설)

- 1) 해양관광진흥지구에 대해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 용적률, 건폐율을 20퍼센트 포인트의 범위에서 조정할 수 있도록 하고, 건축 제한을 대통령령으로 정하는 바에 따라 완화할 수 있도록 함.
- 2) 해양관광진흥지구에서의 개발사업에 대해서는 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금을 면제함.

※ 출처 : 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 일부개정법률안(위원회 대안), [의안번호] 2005189, 2017년 1월 20일 국토교통위원회 대안가결안, pp.2~3.

상기한 관광거점에 관한 균형발전정책이 제시되기 이전에, 해안내륙발전법에서는 해양에서 관광거점을 육성할 수 있는 법제도가 이미 도입하였다는 평가가 가능하다. 즉, 관광진흥법상 관광지, 관광단지, 관광특구에 관한 제도를 이용하지 않고, 별도의 법제도를 신설하여 해양에서 관광거점 활성화를 위한 제도운영을 도모하였다는데 의미가 있다

고 할 수 있다. 또한, 지역지정을 통한 지원내용의 집중 뿐만 아니라, 공간적인 범위 내에서 개발부담금의 면제, 국도규제의 완화를 추진한 특징이 있다. 이러한 방식은 다른 법제도에서도 충분히 활용되고 있는 방식이지만, 지역관광의 부문에서는 기존에 없었던 특별한 조치로 이해될 수 있다.

해안내륙발전법은 지역관광과 관련하여 지속적인 개정노력을 하고 있다. 2017년에 새로운 제도를 도입한 이후, 지역관광거점의 육성을 위하여 다음과 같은 추가적인 입법개정 동향을 보이고 있다.

< 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 최근 주요 개정발의 내용 >

2008년 현행법이 제정·시행된 이후 해안권 및 내륙권에 여러 개발사업이 추진되었으나, 지자체별 산발적 사업추진, 국가 예산 지원 부족 등의 사유로 경제·문화·관광 등 지역산업을 활성화 하여 동·서·남해안 및 내륙권을 새로운 경제권 및 국제적 관광지역으로 발전시키고자 하는 법의 목적을 충분히 달성하지 못하고 있는 실정임. 이에 정부는 **2017년 ‘남해안 발전거점 조성계획’ 등 지역 간 연계협력을 바탕으로 한 새로운 지역계획을 수립중에 있으며, 이러한 발전모델을 전국적으로 확산시키는 등 새로운 지역발전 동력을 확보해 나가고 있어, 관련 사업추진에 필요한 시간을 확보할 수 있도록 2020년 12월 31일까지인 법의 유효기간을 2030년 12월 31일로 10년 연장하려는 것임(법률 제8823호 동·서·남해안권발전 특별법 부칙 제2조).**

※ 출처 : 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 일부개정법률안(박덕흠위원 대표발의안), [의안번호] 2014611, 2018년 7월 7일 발의안, pp.1~2.

해안권은 수려한 해안경관을 활용한 관광 잠재력이 높은 지역이 많으나 도서지역의 경우 인프라가 부족한 실정임. 따라서, **해안권 관광 활성화를 위하여 도서지역의 폐교를 문화시설이나 수련시설 및 야영장 등으로 활용할 필요성이 있으나, 활용하고자 하는 폐교가 녹지지역이나 관리지역 등에 위치한 경우 입지규제로 인해 활용이 어려운 경우가 많음.** 이에 따라 **도서지역의 폐교를 문화시설, 수련시설, 야영장으로 활용할 수 있도록 함(안 제29조의2).** 그 밖에 인허가 등의 의제 및 법규정 준용 조항을 명확히 하는 등 일부 조항을 정비하고자 함(안 제15조 및 제30조의2).

※ 출처 : 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 일부개정법률안(이우현위원 대표발의안), [의안번호] 2009337, 2017년 9월 13일 발의안, p.1.

한편, 관광정책의 기본적인 법제도라고 할 수 있는 관광진흥법은 해안내륙발전법 보다 기본적인 관광정책추진의 인프라를 갖추고 있다고 볼 수 있다. 즉, 관광지과 관광단지 개발을 위한 개발법제 관련 규정이 충분하게 반영되어 있으며, 관광거점 육성을 위한 관광특구제도가 이미 운영되고 있다. 다만, 관광진흥법은 다른 개발법제와 달리, 다양한 특수한 환경에서 “관광”이라는 특수한 개발사업을 추진해야 하기 때문에, 재원조성이나 시행절차, 민간참여, 관광수요 및 외부환경의 영향 등 복잡다기한 형태의 제도운영애로가 있다고 볼 수 있다. 또한, 법률자체의 성격이 기본법과 진흥법, 개발법, 관리규제법 등의 내용이 혼재되어 있어서, 기존의 입법개정동향 또한 다소 일관성 있게 추진되었다고는 평가하기 어렵다. 따라서 관광진흥법은 다수의 법률개정과 제도개선 논의가 지속적으로 진행되어 왔으며, 지역관광에 대한 특수한 개정수요도 많았다고 볼 수는 없다. 다만, 지역 관광거점의 활성화를 위한 관광특구의 개선은 정부의 균형발전정책에 따라서 필요하기 때문에 최근에 다음과 같은 개정발의가 국회에 제출되었다.

< 「관광진흥법」 최근 주요 개정발의 내용 >

현행법은 “조성계획”을 관광지나 관광단지(이하 “관광지등”이라 함)의 보호 및 이용을 증진하기 위하여 필요한 관광시설의 조성과 관리에 관한 계획으로 규정하면서 관광지등은 지정 이후 2년 이내에 조성계획을 수립하고, 해당 시·도지사의 승인을 받은 후 조성사업을 추진하도록 하고 있음. 또한, 현행법은 외국인 관광객 유치 촉진 등을 위하여 규제 완화 및 특례를 제공하는 “관광특구”의 지정제도를 규정하면서 그 지정요건으로 일정기준 이상의 외국인 관광객 수, 관광안내시설 등 관광인프라, 일정기준을 초과하지 않는 관광활동과 직접적인 관련이 없는 토지비율 등을 규정하고 있음. 그런데, 전국의 신규 관광지등의 수요는 점차 감소 추세인 상황에서 기존 관광지등의 활성화를 위한 적극적인 방안이 필요함에도 불구하고 기존 지정된 관광지등의 개발 활성화를 위해 민간개발자가 참여할 경우 지구단위의 분리개발이나 공동사업자로 참여하는 것이 불가능하며, 현재 운영 중인 관광특구의 지정요건이 현실과 상이한 부분이 있어 지정요건을 갖추지 못한 관광특구가 다수인 실정임. 이에 관광지등의 조성계획 대상지역의 일부에 대하여 시장·군수·구청장이 관광단지개발자에게 사업을 시행하게 할 수 있도록 하고, 관광 특구의 지정요건을 완화함으로써 지역관광 활성화에 기여하려는 것임(안 제54조 및 제70조 등).

※ 출처 : 관광진흥법 일부개정법률안(이상현위원 대표발의안), [의안번호] 2014532, 2018년 7월 25일 발의안, pp.1~2.

(3) 농어촌 관련 관광

정부의 균형발전정책에서 지역관광의 활성화를 위한 정책과제는 주로 지역의 자생적인 역량과 자체적인 자원의 활용을 촉진할 수 있도록 유도하고 있다. 이러한 정책동향은 기존 과거 단순 지원에 의한 지역육성정책 보다는 비록 장기적이라고 하더라도 지역이 스스로 육성하는 자생력을 확보함으로써 지속가능한 지역성장을 목적으로 하기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 정책경향을 가지는 정책과제가 제시되기 이전에 2014년에 농어촌정비법이 개정되었는데, 농어촌관광과 관련된 다음과 같은 주요개정내용이 다.

< 「농어촌정비법」 최근 개정 내용 >

<제안이유>

농어업인 농외소득 증대와 농어촌관광 활성화를 위한 농어촌 민박은 점점 증가추세를 보이고 있으나 체계적 관리가 미흡하여 이용객들의 불편을 초래하는 실정으므로, 농어촌 민박 투숙객들을 대상으로 조식제공을 허용할 수 있는 근거를 마련하여 투숙객들의 편리한 민박 이용과 농어촌 체험 활성화를 도모하고 농어촌 민박의 서비스 제고를 위해 서비스·안전 교육이 수 의무, 서비스·안전 기준 준수 등 사업자 준수사항을 신설하려는 것임(안 제2조제16호라목 및 안 제86조의2 신설 등). 또한, 농림축산식품부장관은 농어촌용수 오염 방지와 수질 개선 등을 위하여 환경부장관이나 지방자치단체의 장에게 시정 등의 조치를 하도록 요구할 수 있고, 농어촌용수의 수질개선 대책을 수립·시행할 수 있도록 규정하고 있으나, 이런 조치나 계획의 기초가 되는 농어촌 용수의 수질조사에 관해서는 법적 근거가 마련되어 있지 않으므로, 농림축산식품부장관으로 하여금 농어촌용수 오염 방지 및 수질개선 대책 수립을 위하여 환경부장관과 협의하여 전국적인 농어촌용수 수질측정망을 구축·운영하도록 하여 농어촌 용수의 수질검사체계를 마련하려는 것임(안 제21조제4항 및 제5항 신설).

<주요내용>

- 가. 농어촌 민박 투숙객들에게 조식을 제공할 수 있는 근거를 마련함(안 제2조제16호라목).
- 나. 농림축산식품부장관은 농어촌용수 오염 방지 및 수질개선 대책 수립을 위하여 환경부장관과 협의하여 전국적인 농어촌용수 수질측정망을 구축·운영하도록 함(안 제21조제4항 및 제5항 신설).

다. 농어촌민박사업자의 서비스 제고를 위해 서비스·안전 교육이수 의무, 서비스·안전 기준 준수 등 사업자 준수사항을 규정함(안 제86조의2 신설).

라. 농어촌민박사업자가 준수사항을 따르지 아니하는 경우 100만원 이하의 과태료를 부과함 (안 제132조제1항제2호의2 신설).

※ 출처 : 농어촌정비법 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 1912938, 2014년 12월 9일 농림축산식품해양수산위원회 대안발의안, pp.2~4.

농어촌관광을 위한 민박업 등에 대한 규제를 일부 완화시키는 제도개선이라고 할 수 있는 바, 조식제공의 근거 마련 등 해당 내용의 경중과는 관계없이 지역관광활성화를 위한 규제는 점진적으로 완화되어야 할 필요성이 매우 높다고 할 수 있다. 지역이라는 특수성으로 인하여 적용이 적절하지 않은 규제가 있다면, 이를 우선적으로 완화시키는 것이 필요하며, 상기한 농어촌정비법 개정내용과 같이 규제수범자에게 대하여 규제완화에 상응하는 의무부과를 부여하는 것도 효과적인 정책수단이라고 할 수 있다.

다만, 규제완화의 수준과 이에 상응하는 의무부과의 수준은 상호간에 균형성과 형평성이 유지되도록 추진되어야 할 것이다. 어느 한쪽으로 균형을 잃은 제도개선은 사실상 개악이라고 보아야 할 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 “지역”이라는 특수성으로 인하여 일반적인 규제가 적절하지 않은 규제사항부터 발굴하여 개선하는 것이 바람직한 입법정책이라고 할 수 있다.

3. 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계

(1) 지역사회보장제도

정부의 균형발전정책의 특징은 공간적 범위에 관한 정책 이외에 인적 측면을 강조하고 있다는 점이다. 이러한 인적 측면의 강조는 국민의 삶의 질을 제고하기 위한 방향으로 정책이 설계되면서, 필연적으로 지역사회를 대상으로 하는 사회보장정책과 연계를 가진다. 이러한 특징은 현재 균형발전정책의 큰 특징이자, 장점이라고 할 수 있다. 과거 경제

개발초기 시절에 개발정책과 개발법제 중심의 균형발전정책에서 국민과 지역사회구성을 직접적으로 대상으로 하는 정책이 균형발전정책에 포섭되었다는 점은 매우 고무적인 특징이라고 할 수 있다.

삶의 질 보장을 위한 균형발전정책의 핵심적인 사항은 취약지원 중심의 지원을 강화한다는 일반론적인 정책과 함께 지역중심의 보건·복지체계를 개선·구축한다는 점으로 평가되는데, 이러한 정책은 사회복지·보장 관련 법제들과 밀접한 관련을 갖게 된다. 정부의 정책은 구체적으로 사회보장정보시스템의 확충과 사회서비스원 설립 등을 구체적인 내용으로 하고 있는 바, 이를 현실적으로 실현시키기 위해서는 지방자치단체에 의한 사회복지정책의 수립·추진에 대하여 일정 수준 이상의 재량권과 자율권이 전제되어야 할 것으로 분석된다. 최근 2017년과 2016년에 사회보장기본법의 개정발의 내용에서는 지역사회에 대한 복지정책을 추진하는 경우에 있어서 중앙정부와 지방자치단체간의 거버넌스 구축 및 정책조정에 관한 사항으로 집중되었던 입법개정동향이 있었다.

< 「사회보장기본법」 최근 주요 개정발의 내용 >

현행법은 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설, 변경할 경우 그 타당성 등에 대해 보건복지부장관과 협의하도록 하고, 협의가 이루어지지 않을 경우 사회보장위원회에서 관련 사항을 조정하도록 하고 있음. 그런데 사회보장위원회는 그 구성에 있어 위원장은 국무총리, 부위원장은 기획재정부장관, 교육부장관 및 보건복지부장관이 되고, 그 밖의 위원은 관계 중앙행정기관의 장 또는 근로자·사용자 대표, 사회복지분야 전문가, 변호사 중에 대통령이 위촉하는 사람으로 구성이 되어 지방자치단체의 입장을 대변할 수 있는 사람의 참여는 제외되어 있는 실정임. 이에 「지방자치법」 제165조제1항제1호·제3호에 따른 지방자치단체 장의 협의체에서 추천하는 지방자치단체의 장이 사회보장위원회 위원으로 위촉될 수 있도록 하고, 위원회 위원 구성비율에 있어 100분의 30 이상이 될 수 있도록 근거를 마련하여 사회보장에 관한 주요 시책의 심의·조정에서 지방자치단체의 입장이 반영될 수 있도록 하려는 것임(안 제21조제1항, 같은 조 제3항제2호가목 신설).

※ 출처 : 사회보장기본법 일부개정법률안(강창일위원 대표발의안), [의안번호] 2005381, 2017년 2월 2일 발의안, pp.1~2.

지방자치단체가 인력이나 조직, 재정여건을 고려하지 않고 무분별한 복지정책을 시행해 업무 부담이나 재정의 악화를 겪는 것에 대한 우려 방지를 위해, 현행법은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 때에는 보건복지부장관과 협의하도록 규정함. 그러나 복지업무의 대부분이 지방으로 이양된 상황에서 모든 사회보장제도를 신설하거나 변경할 때 보건복지부장관과의 협의를 의무화하는 것은 지방분권화에 역행할 뿐더러 행정력의 낭비가 될 수 있음. 특히 서울시는 최근 청년수당 도입과 관련 고용노동부와 갈등을 겪었고, 성남시도 공공산후조리·청년배당·무상교복 등 3대 복지사업의 시행을 두고 보건복지부와 마찰을 빚기도 했음. 따라서 사회보장제도를 신설하거나 변경할 때 지방자치단체가 자체 재원을 마련하거나 보건복지부령으로 정하는 일정 규모 이하의 사업인 경우에는 협의를 생략하도록 해 지방자치단체의 재량권을 확보하고 행정력의 낭비를 줄이고자 함(안 제26조제2항 단서 신설).

※ 출처 : 사회보장기본법 일부개정법률안(박주민위원 대표발의안), [의안번호] 2003762, 2016년 11월 22일 발의안, pp.1~2.

현행법은 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 그 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 등에 대하여 보건복지부장관과 협의하도록 하고, 협이가 이루어지지 않을 경우에는 사회보장위원회가 이를 조정하도록 하고 있음. 그런데 사회보장위원회의 위원장은 국무총리, 부위원장은 기획재정부장관·교육부장관 및 보건복지부장관이고, 그 밖의 위원들도 중앙행정기관의 장 또는 대통령이 위촉하는 사람들로 구성되어 있다는 점을 고려할 때, 사회보장위원회는 지방자치단체의 입장을 충분히 반영하지 못할 우려가 있음. 이에 중앙정부의 입장을 대변하는 위원과 지방자치단체의 입장을 대변하는 위원의 비중이 균형 있게 이루어진 협의조정위원회를 신설하여, 사회보장제도 신설·변경에 관한 협의 불성립 시 이를 공평하게 조정할 수 있도록 하려는 것임(안 제26조제2항·제3항 및 제26조의2 신설).

※ 출처 : 사회보장기본법 일부개정법률안(김상희위원 대표발의안), [의안번호] 2002790, 2016년 10월 21일 발의안, pp.1~2.

현행법에서 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 사전협의하도록 하고, 협이가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정하도록 하고 있음. 이는 국가 전체적인 사회보장제도의 정합성을 유지하고, 중앙정부와 지방자치단체의 사회보장제도간 연계를 통해 조화로운 복지체계를 구축하고자 하는 것임. 그러나 최근 일부 지방자치단체에서 「사회보장기본법」상 ‘협의’를 단순한 조언이나 권고의 의미하는 것으로 협의의 최종적인 결정권한이 지방자치단체의 장에게 부여되어 있다고 자의적으로 해석하거나, 지방자치단체가 위원회 심의·조정결과를 따라야할 의무가 없다고 주장하

며 현행법의 취지를 무색케하고 있어 많은 문제점이 발생하고 있음. 이에 「사회보장기본법」을 개정하여 현행법의 ‘협약’을 ‘합의’로 명확히 규정하고, 합의가 이루어지지 않아 위원회가 이를 조정할 경우 조정 절차와 방법 등 구체적인 사항은 대통령령에서 정하도록 함. 또한 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 위원회의 심의·조정 결과에 반드시 따르도록 하여 제도의 실효성 및 이행력을 강화하려는 것임.

※ 출처 : 사회보장기본법 일부개정법률안(오신환위원 대표발의안), [의안번호] 2002235, 2016년 9월 9일 발의안, pp.1~2.

현행법은 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설 또는 변경하고자 할 때, 제도의 타당성, 기존제도와 관계, 사회보장전달체제와 재정에 미치는 영향 등을 보건복지부장관과 협의하도록 하고, 합의가 이루어지지 않을 경우 사회보장위원회가 조정하도록 정하고 있음. 그런데 사회보장사무는 주민의 복리증진을 위한 지방자치단체의 본질적인 업무로서, 지방자치단체가 신설·변경하는 사회보장제도는 국고보조사업과 상관없이 지자체의 자체예산으로 시행하는 자체사업일 뿐임에도 불구하고, 중앙행정기관이 지자체의 자체사업에 대해 일일이 관여하고 보건복지부와 협의해야 한다면, 지방자치의 본질적인 내용을 침해하는 것은 아닌지 의문임. 또한, 지자체가 자체예산으로 시행하는 복지사업은 중앙정부의 복지프로그램이 주민들의 욕구를 충족하기에 부족하여 이를 보완하고자 하는 것인데, 이에 대해 중앙정부가 수립한 기준으로 협의하고, 합의가 성립하지 않는 경우 지방교부세를 삭감하는 등 조치를 취한다면, 지역주민들의 복지욕구를 충족시키기가 더욱 어려워질 것임. 사회보장제도 신설·변경 사전협의제도의 원래의 취지가, 중앙행정기관의 장 또는 지자체의 장이 자체 복지 사업을 실시할 때 보건복지부장관과 정보를 공유하고 필요한 지원을 받도록 하려는 것인데, 합의가 성립하지 아니하였다는 이유로 자체사업을 제한하거나 다른 분야의 사업지원 예산을 삭감하는 등의 조치를 하는 것은 국민의 복지증진에 이바지하려는 이 법의 목적에 위배될 소지가 있음. 문언해석상 ‘협약’은 협의일 뿐 ‘합의’와는 다른 의미인데, 합의가 되지 않는다고 하여 강제적으로 ‘조정’하는 것은 부당하므로, 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 보건복지부장관과 사이에 합의가 성립하지 아니한 경우 사회보장위원회가 강제력을 가지고 조정하도록 하는 규정을 삭제하여, 지방자치의 본질인 사회보장사무의 자율성을 보장하고 중앙정부가 충족시켜주지 못하는 복지수요를 지방자치단체가 충족시킬 수 있도록 함으로써 사회 복지를 증진하고자 함.

※ 출처 : 사회보장기본법 일부개정법률안(전혜숙위원 대표발의안), [의안번호] 2002174, 2016년 9월 6일 발의안, pp.1~2.

최근 사회보장기본법의 개정발의된 내용을 보면, 중앙정부와 지방자치단체간의 사회복지정책과 관련하여 갈등이 발생한 것으로도 판단될 수 있다. 사회복지장위원회에 지방자치단체의 의견이 개진될 수 있는 채널을 확보하기 위한 개정 등은 지역사회의 사회복지정책 추진에 있어서 반드시 필요한 것으로 판단되는 개정방향으로 볼 수 있다.

다만, 지방자치단체의 자체적인 사회복지정책 추진에 있어서 중앙정부와의 협의과정에서 관하여 이를 “협의”의 수준으로 보는 관행을 제어하기 위한 개정방향은 다른 측면에서 검토가 필요할 것으로 보인다. 사회복지정책의 특성상 국민 전체와 국토 전체를 대상으로 하는 포괄적이고 일관성 있는 정책추진이 바람직하다는 입장에서는 중앙정부의 통제가 필연적으로 필요한 것으로 보이나, 지방분권(115)의 측면에서 해당 지역 자체의 사회복지정책을 추진하는데 중앙정부의 통제를 받는다는 것은 불합리한 제도운영이라는 지적 또한 충분히 설득력이 있다고 볼 수 있다. 사실상 이러한 상황에서는 법률적으로 명확하게 구별하여 규정하는 것이 타당할 것으로 보인다. 즉, “협의”의 수준에서 결정할 정책사항과 “합의”의 수준에서 결정할 정책사항을 구별하는 것이 현재로서는 정책추진의 혼선과 충돌을 예방할 수 있을 것으로 판단된다.

한편, 사회보장기본법이 기본법적인 성격과 정책추진의 기틀을 제공하는 법제도라고 한다면, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하, “사회보장급여법”)은 보다 구체적인 정책사항을 추진하는 정책수단적 성격의 법률이라고 할 수 있다.

115) 다만, 지방분권 또는 자치분권의 구체적인 내용에 따라서는 본문에서 기술한 바와 같이 일률적으로 중앙정부의 통제로부터 독립되는 상황을 의미한다고는 볼 수 없다. 자치분권의 내용에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있는 국내 선행연구에서는 다음과 같이 자치분권의 내용에 관하여 설명하고 있다. 즉, “자치분권은 분권의 내용에 따라 정치적, 행정적, 재정적 분권으로 크게 분류되고, 분권의 차별여부에 따라 비대칭(차등)분권과 대칭분권으로 나뉜다. 추진방식에 따라 제도적 분권과 정책적 분권으로 나뉘기도 한다. 자치분권 정책은 정책의 내용에 따라 권한사무분권과 재정분권 정책으로 대분해 논의할 수 있다. 전자는 중앙정부의 권한과 사무를 지방으로 이전하는 것이다. 지방정부의 공통 관심사인 권한과 사무 이양은 총론 면에서 지방정부 간 갈등의 소지가 적다. 재정분권 정책은 지방세와 관련된 과세자주권과 이전 재원의 규모와 방식, 세출자주권과 정책대응자금 등과 관련된 분권을 의미한다. 재정분권 정책은 세출자주권을 제외하고는 일반적으로 경제·재정적 상황이 상이한 지방정부 간 갈등의 소지가 매우 크다. 지방세의 세율 및 세율, 이전 재원의 방식에 따라 지방정부에 이전되는 재원의 양이 변화하기 때문에 지방정부는 이와 관련된 이슈에 매우 민감하다. 세출예산과 관련해 사회복지 사업의 대응자금이 지방정부의 재정력을 약화시키는 것도 재정분권의 중요한 변수이다”라고 자치분권의 구체적인 내용에 관하여 설명하고 있다. (김순은, 자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진 전략, 국토 제434호, 국토연구원(2017.12), p.14)

사회보장급여법은 2014년 대대적인 개정작업이 있어서, 주요한 내용이 새롭게 법률에 많이 반영되었는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

< 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 최근 개정 내용 >

늘어나는 복지예산과 서비스의 다양화에도 불구하고 현행 복지전달체계가 중앙행정기관별·지방자치단체별로 분절 운영되어 서비스의 효율적 연계를 기대하기 어렵고, 동일 대상자에게 복지혜택이 중복하여 제공되거나 2월 26일 송파구에서 생활고를 비판한 세 모녀가 동반 자살하는 사건이 발생하는 등 도움이 절실한 계층이 복지의 사각지대에 놓이는 사례가 동시에 발생하고 있음. 개정된 「사회보장기본법」은 보건의료, 교육, 고용, 주거 등 다양한 복지서비스를 포괄하는 사회서비스 개념을 도입하여 국민의 보편적·생애주기적인 특성에 맞게 소득과 사회서비스를 함께 보장하는 맞춤형 사회보장제도의 운영을 지향하고 있으나, 이를 실현하기 위한 세부적인 실행방안과 절차가 미비하여 적절한 조사와 지급 이후의 사후관리의 미흡으로 국민의 예측가능성을 담보하지 못한다는 문제가 제기되어 옴. 또한, 기존 사회복지사업법이 사회복지사업 중심의 서비스 이용 절차와 운영에 한정되어 있어 중앙행정기관과 지방자치단체의 유기적인 연계를 통한 지역단위 사회보장을 제대로 이루어내지 못하는 한계가 있어 이를 보완할 후속조치가 절실히 요구됨. 이에 따라 사회보장급여의 신청, 조사, 결정·지급, 사후관리에 이르는 복지대상자 선정과 지원에 필요한 일련의 절차 및 방법 등에 관한 사항을 구체적으로 규정하고, 소외계층을 발굴하기 위한 신고의무, 보호대상자에게 필요한 급여의 직권신청, 보호계획 수립·지원, 상담·안내·의뢰 등 수급권자 보호를 강화하고 복지사각지대를 해소하기 위한 방안을 제도적으로 보완하고자 하는 것임. 또한, 중앙행정기관·지방자치단체 및 관련 공공기관 간 정보의 연계를 통해 복지행정 업무를 전자적으로 지원하는 사회보장정보시스템의 원활한 운영을 뒷받침함으로써 복지사업의 효과성을 제고하는 한편, 중앙행정기관과 지방자치단체간의 유기적인 연계와 통일성을 기해 지역 단위의 종합적 사회보장과 지역 간 균형발전을 실현하기 위한 방안 및 지원체계를 정립하여 궁극적으로는 국민이 자신에게 적합한 복지혜택을 선택할 수 있도록 하는 맞춤형 서비스를 제공함으로써 국민의 복지체감도를 향상시키고자 하는 것임.

<주요내용>

가. ~ 아. (생략)

자. 사회보장 업무의 효율적 수행을 위해 사회보장정보시스템을 통해 처리되는 정보의 범위, 정보의 표준화, 시스템 이용 절차를 마련하고 운영 전담기구로 사회보장정보원을 두는 한편, 사회보장정보의 활용을 촉진하며 시스템 이용에 관한 기관 간 협의·조정은 「사회보

장기본법」 제20조에 따른 사회보장위원회를 통해 이루어지도록 하는 등 시스템의 운영과 활성화에 필요한 사항을 상세 규정함(안 제23조부터 제29조까지).

차. (생략)

카. 주민에게 다양한 사회보장급여를 제공하기 위하여 시·도지사, 시장·군수·구청장은 「사회보장기본법」 제16조에 따른 사회보장에 관한 기본계획과 연계된 지역사회보장계획 및 연차별 시행계획을 수립·시행하고, 이를 위해 지역 내 사회보장 관련 실태와 지역주민의 의식 등을 조사할 수 있도록 하는 한편, 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사가 해당 지역사회보장계획의 시행결과를 평가하여 지원할 수 있도록 함(안 제35조부터 제39조까지).

타. 지역의 사회보장 증진 및 관련 기관·단체와 연계를 강화하고 사회보장 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 시·도 사회보장위원회와 시·군·구 지역사회보장협의체를 두는 한편, 읍·면·동 단위로 복지위원을 위촉하고 필요한 경우에는 시·군·구에 사회보장 사무 전담기구를 설치할 수 있도록 하여 지역사회보장의 원활한 운영체계를 마련함(안 제40조부터 제44조까지).

파. 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 지역 간 사회보장 수준 차이를 최소화하기 위하여 예산배분 등에 있어 필요한 조치를 하도록 하고, 특정 분야의 복지서비스가 취약한 지역을 사회보장 특별지원구역으로 선정·지원할 수 있도록 하여 지역 간 사회보장 균형발전을 위한 방안을 마련함(제45조부터 제48조까지).

하. (생략)

※ 출처 : 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 1912931, 2014년 12월 9일 보건복지위원회 대안발의안, pp.2~6.

상기한 2014년 사회보장급여법 개정내용은 2018년 정부가 발표한 균형발전정책의 상당 부분이 반영된 법안으로 평가될 수 있다. 즉, 정부가 발표한 내용으로서 사회보장정보 시스템의 개선, 지역중심 보건·복지 체계 구축 등이 2014년 사회보장급여법 개정내용에 상당부분 포함되어 있는데, 이를 법적 기반으로 하여 보다 개선된 제도내용을 추진하겠다는 점이 현재 정부의 균형발전정책 중 인적 측면에 관한 내용으로 파악된다.

한편, 균형발전정책의 정책과제 중에서 취약계층의 지원에 관한 내용은 2014년 사회보장급여법 개정에서 “특별지원구역”의 선정이라는 새로운 제도를 도입함으로써, 기존의

지원방식에서 탈피한 보다 구체적이고 직접적인 효과를 발생시킬 수 있는 제도개선이 있었다고 평가할 수 있다.

(2) 농어업인 삶의 질 및 농어촌 복지

정부가 발표한 삶의 질에 관한 균형발전정책에서는 취약계층 지원의 강화와 지역중심의 사회보장·복지체계, 일자리창출 등의 내용이 중요한 내용을 이루고 있는 반면에, 특정한 지역 구체적으로는 농어촌지역과 같은 지역을 대상으로 삶의 질을 제고시킨다는 명시적인 정책내용은 없어 보인다. 그러나 실질적으로 도시의 취약계층 뿐만 아니라, 인구감소지역이나 농어촌 지역의 주민들에 대해서도 삶의 질과 복지에 관한 구체적인 정책 내용을 필요하다. 물론 균형발전정책의 다른 정책과제에서 농어촌에 대한 집중적인 정책 과제가 몰려 있기는 하지만, 현재 입법개정동향에서는 농어촌 지역의 삶의 질에 대한 제도개선사항이 최근 몇년간 이하의 내용과 같이 다수 발의되고 있다.

< 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 최근 개정발의 내용 >

현재 우리나라 농어촌 지역은 인구 고령화와 지속적인 소득 감소로 삶의 질이 급격히 떨어지고 있으며, 교육·복지·의료에 있어서도 도시지역에 비해 상대적으로 소외받고 있어 사회경제적으로 열악한 상황에 놓여있음. 특히 농어업인 자녀교육은 도시지역에 비해 상대적으로 지리적·경제적 교육 여건이 불리하여 교육비 부담이 큰 상황이어서 농어업인 자녀들을 위한 교육지원 확대가 시급함. 그러나 현행법은 국가와 지자체의 재정상황에 따라 모든 농어촌학교의 학생들에게 재량적으로 교육비를 지원하도록 하고 있어 교육비 지원이 필요한 저소득층의 농어업인 자녀가 교육비 지원 대상에서 소외될 여지가 있음. 이에 반드시 이들에게 교육비가 지원되도록 법적 근거를 마련하고자 하는 것임.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (경대수의원 대표발의), [의안번호] 2013149, 2018년 4월 19일 발의안, p.1.

농어촌은 개방화 등의 여파로 소득수준이 낮을 뿐 아니라 고령화로 인한 노동력 감소, 농업 환경변화 등으로 많은 어려움을 겪고 있는 실정이며, 도시에 비해 주거·의료·교통·교육 등 기초생활 인프라가 매우 취약해 이에 대한 개선이 절실히 요구되고 있음. 먼저 현행법

은 농어촌 유치원 유아의 교육 및 보호에 대한 국가와 지방자치단체의 일반적인 책무규정만 두고 있어 농어촌지역의 유치원 교사 부족이나 이로 인한 교육 부실화 등에 대한 대응이 매우 어려움. 또한 수도권이나 광역권의 도시가스 보급률이 약 83~89% 수준인데 반해 농어촌 지역이 많은 시·도 지역은 보급률이 48.7% 수준에 머무는 등 현저한 차이를 보이고 있어 상대적으로 열악한 농어촌지역의 도시가스 보급률을 제고할 필요성이 있음. 이에 농어촌 주민의 삶의 질 향상과 생활편의 증진에 이바지할 수 있도록, 국가와 지방자치단체가 농어촌 유치원 교사의 처우 개선을 위한 시책을 수립·시행하는 한편 농어촌지역 도시가스 공급 확대를 지원하도록 하려는 것임.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (경대수의원 대표발의), [의안번호] 2003851, 2016년 11월 25일 발의안, pp.1~2.

「헌법」에 따라 대한민국에 거주하는 의무교육 대상자는 거주지역의 특성에 상관없이 균등하게 학교에서 교육을 받아야할 의무가 있음. 그러나 지역 간 불균형 발전으로 인해 도시와 농어촌 간의 교육여건 격차가 심해졌으며 균등교육의 기회를 보장하지 못하고 있는 실정임. 이러한 불균형은 농어촌 의무교육 대상자의 외자유출로 인한 비도시 지역의 고령화를 가속시키고 있으며, 국토균형발전이란 대의에 역행하여 지역 간의 발전 격차를 더욱 심화시키고 있음. 이에 관계 기관으로 하여금 농어촌학교 지원대책을 마련하고 시행하도록 하는 내용의 「농어촌학교 지원 특별법」 제정을 추진하면서 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에서 정하고 있는 농어촌 교육여건 개선 관련 내용을 정비하려는 것임.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (강석호의원 대표발의), [의안번호] 2000156, 2016년 6월 9일 발의안, p.1.

현행법은 국가와 지방자치단체가 농어촌학교 학생의 교육기회 보장을 위해 입학금, 수업료, 급식비 및 통학비 등을 지원 할 수 있다고 규정하고 있음. 그러나 현행법은 의료지원·소의 계층 지원 등 다른 사업들과 달리 농어촌학교 학생의 교육 지원 사업의 경우 국가에 대해 필요한 시책을 마련할 의무를 부과하고 있지 않아 사업비 대부분이 지방자치단체의 예산으로 지원되고 있어 지방자치단체의 재정자립도에 따른 지원규모의 격차가 점점 커지고 있는 상황임. 이에 농어촌학교 학생의 교육 지원이 원활하게 이루어질 수 있도록 국가와 지방자치단체에 대해 장학금 지원, 학자금 융자 및 통학여건 개선 등 필요한 시책을 마련할 의무를 부과하고자 함(안 제23조제1항 신설).

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (황주홍의원 대표발의), [의안번호] 1916533, 2018년 8월 24일 발의안, p.1.

현행법상 국가와 지방자치단체는 농어업인에게 주로 발생하는 질환의 예방·치료 등을 위한 지원시책을 마련하고, 정부는 그로 인하여 재해를 입은 농어업인을 지원할 수 있도록 규정하고 있음. 그러나 여전히 농어업 작업으로 인한 농어업인의 질환발생률이 높고, 질환에 관한 지원이 제대로 이루어지고 있지 않아 현행 제도의 개선이 시급하다는 의견이 제기되고 있음. 따라서 국가는 매년 농어업인의 질환의 예방 및 치료를 위한 건강검진 및 농어업안전센터의 설치·운영에 필요한 지원을 하도록 함으로써 농어업인이 건강하게 농어촌생활을 영위할 수 있도록 하려는 것임. 더불어 농어업인에 대한 국민연금보험료, 영유아 보육비 및 고등학교의 설치·운영에 필요한 경비 지원을 의무화하여 농어업인의 복지를 강화하고 삶의 질을 제고하고자 함(안 제15조, 제15조의2, 제16조, 제17조 및 제24조제2항).

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (황주홍의원 대표발의), [의안번호] 1915922, 2015년 7월 2일 발의안, pp.1~2.

상기한 농어촌삶의 질에 관한 법률의 개정내용을 살펴보면, 구체적인 제도개선 내용에 앞서서 농어촌지역의 상황을 우선적으로 확인할 수 있게 된다. 개정법률안의 제안이유에서 이를 자세히 설명하고 있는 바, 우리나라에서 농어촌지역이 광범위하게 분포되어 지역적으로 분산된 상황이기 때문에, 사실상 복지사각지대의 발생은 당연한 현상으로 파악할 수 있으면, 사회복지 차원의 균형발전정책에 있어서 집중적인 관심을 받아야 할 지역으로 판단된다. 그럼에도 불구하고, 현재 상기한 법안들은 아직 개정발의 중에 있으며, 예산정책이나 농어촌정책의 혼선 및 충돌 등을 예방한다는 차원에서 농어촌삶의 질법에 대한 직접적인 개정은 검토 중에 있다.

Ⅲ. 공간적 측면과 지역지원에 관한 균형발전전략

1. 농산어촌 지원

(1) 농촌산업의 발전과 농어업인 삶의 질 개선

앞에서 다수 언급한 바와 같이, 우리나라는 정부내각의 일부 부처에서 농산어촌에 대한 정책을 집중적으로 추진하고 있기 때문에, 현실적으로 정책이나 법제도에 있어서는

상당히 선도적이고 충분한 제도운영이 이루어지고 있다. 정부의 균형발전정책에서도 이러한 측면을 고려하여 과거 기존의 단순한 지원방식을 정책화하지 않고, 농산어촌의 생태계와 지역의 선순환 경제 활성화, 지역간 상호연계 강화, 도시와 농촌간의 공간적 교류, 귀농어촌 지원, 신재생에너지 보급 등 기존의 농산어촌 지원과는 다른 방식의 정책설계를 구상하고 있다. 대표적으로 농촌이 기존 농업방식에 탈피하여 새로운 활력을 찾을 수 있도록 창의적인 사업개발과 이에 대한 지원을 추진하려 하고 있다. 이에 대하여 입법개정 동향으로서 2017년 농어업인삶의질법의 개정을 통하여 보다 구체적인 거버넌스에 의한 정책추진과 구체적인 지원방식의 발굴을 위한 지원기관 활용, 농업유산자원의 보존 등 기존의 농어촌의 모습과는 다른 형태의 모습으로 이하의 내용과 같은 입법개정이 있었다.

< 『농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법』 최근 개정 내용 >

현행법에 따르면 정부는 5년마다 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발에 관한 기본계획과 연도별 시행계획을 세움. 그러나 자료 제출 요청에 대한 규정이 없는 등 현행 규정에 미비한 점이 있음. 또한 기본계획 및 시행계획의 국회 제출 규정과 공표 등에 대한 규정도 없어 국회의 권한이 제한되고 국민의 알 권리를 저해한다는 문제점도 있음. 이에 기본계획 및 시행계획에 대한 미비한 법 조항을 보충하고, 기본계획 및 시행계획을 소관 상임위원회에 제출하고 공표하게 함으로써 국회의 기능을 제고하며 국민의 알 권리를 보장하려는 것임(안 제6조의2 신설 및 제7조).

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (설훈의원 대표발의), [의안번호] 2010275, 2017년 11월 21일 발의안, p.1.

<제안이유>

농번기의 경우 바쁜 농사일로 인해 점심식사가 부실해져 고령 등 영양취약계층 농업인들이 증가하는 문제가 발생하고 있으며, 현행법에서는 농어촌학교 학생의 학습권 보장을 위하여 국가와 지방자치단체가 다양한 시책을 마련하도록 규정하고 있으나, 농어촌학교 학생들을 위한 실질적인 지원이 제대로 이루어지지 않고 있는 실정임. 또한, 현행법은 국무총리 소속으로 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회’를 두도록 하고 있고, 이 위원회의 활동을 지원하기 위하여 농림축산식품부장관이 전문지원기관을 지정하고 관련 경비를 지원하도록 규정하고 있으나 농업인이 아닌 어업인의 삶의 질 향상 및 어촌 지역의 균형발전을 위해서는

주무부처인 해양수산부장관도 관여할 필요가 있음. 이에 지방자치단체가 마을별로 영양취약 계층 농어업인들의 영양개선을 위하여 급식시설을 설치·운영할 수 있도록 하는 한편, 국가와 지방자치단체가 농어촌학교 학생의 학습권 보장을 위한 책무 및 지원을 다하기 위하여 이에 수반하는 예산상의 조치를 취하도록 노력할 것을 법률로 명시하고, 전문지원기관의 지정 및 지정 취소 시에 해양수산부장관과의 협의를 거치도록 하려는 것임.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (위원회 대안발의), [의안번호] 2009658, 2017년 9월 27일 농림축산식품해양수산위원회 대안발의안, pp.3~4.

지역농협이 수매약정을 체결한 농업인에게 수확기에 받을 대금의 일부를 매월 일정액씩 나누어 지급하는 “농산물대금 선지급제”를 일부 지방자치단체에서 시행하고 있으나 법적 근거가 미비한 상황이므로 “농산물대금 선지급제”에 대한 법적 근거를 마련하여 제도를 안정적으로 운영하려는 것임. 지방자치단체는 농업인이 지역농업협동조합과 농산물의 출하를 약정하는 경우 지역농업협동조합이 농업인에게 농산물의 출하 전에 약정금액의 일부를 나누어 지급하는 농산물대금 선지급제를 실시하는데 필요한 사항을 지방자치단체의 조례로 정할 수 있음 (안 제19조의2 신설).

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (위원회 대안발의), [의안번호] 2003652, 2016년 11월 16일 농림축산식품해양수산위원회 대안발의안, p.2.

우리나라는 오랜 기간 농경문화를 유지하면서 농촌에 다양한 농업유산자원이 형성 되었으나 급격한 산업화, 도시화로 인하여 훼손·파괴되고 있는 실정임. 농촌이 농촌다움을 유지하면서 발전하기 위해서는 농업유산자원을 체계적으로 관리하고 활용할 수 있는 제도가 필요한 실정임. 농업유산자원 중 보전할 가치가 있는 자원을 국가가 지정·관리하는 제도를 도입하여 농업유산자원을 체계적으로 보존·활용하며, 이를 통하여 농촌지역 활성화에 기여하고자 함.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (김우남의원 대표발의), [의안번호] 1912197, 2014년 10월 30일 발의안, pp.1~2.

주목할 만한 개정동향으로 2014년에 발의된 “농업유산자원”에 관한 개정사항은 지금의 시점에 있어서, 그 중요성이 다시금 강조되는 사항이라고 할 수 있다. 다만, “농업유산

자원”이 농촌의 융복합산업으로 이어질 수 있는 가능성이 있으므로, 소관 법률이 농어업 인삶의질법이 아니라, 농촌융복합산업법의 소관사항으로 규정되는 것이 보다 타당한 입법으로 보일 수 있다.¹¹⁶⁾

최근 농어업인삶의질법에서 개정된 내용은 추진체계의 효율적 구축을 위한 내용이 주요내용으로서 정부정책의 추진을 하는데 있어서, 소관부처와 위원회 운영 등에 관한 정비 사항이 개정사항이었다. 법제도에 있어서 이러한 시스템 구축은 정책적으로 다양한 형태와 콘텐츠를 양산하여 추진하는 경우에 사전적으로 효과적인 시스템을 기반으로 한 경우에 목표한 바에 따른 정책추진이 가능하므로, 이러한 개정내용은 매우 타당한 개정이라고 할 수 있다. 다만, 농어촌 관련 법제도가 매우 많이 제정되어 시행되고 있기 때문에, “삶의 질”이라는 개념에 포섭시켜서 적용할 수 있는 정책내용이 많음에도 불구하고, 다른 유관 법령과의 소관중복과 충돌 등에 대해서는 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

한편, 상기한 바와 같이 농촌의 농업 이외의 산업육성이라는 어려운 테마를 해결하기 위하여 2014년도에 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」(이하, “농촌융복합산업법”)이 제정되어 시행되었다. 농촌융복합산업법의 입법목적은 정부의 균형발전정책에 있어서 농·어촌지역에 대한 핵심적인 정책사항을 추진할 수 있는 법적 기반을 제공할 수 있을 것으로 예상된다. 특히, 특화산업, 향토산업 등 농어촌의 특수한 상황을 활용하여 새로운 농촌융복합산업을 육성하는 것은 균형발전정책에서 제시하는 농어촌지역에 대한 지원정책과 궤를 같이 할 수 있다. 농어촌융복합산업법은 2017년에 이하의 내용으로 대폭 개정이 되었다.

116) 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」은 2014년 6월 3일에 제정되었고, “농업유산자원”에 관한 관리규정은 2014년 10월 30일에 발의가 된 법률개정안이기 때문에, 제정되고 아직 시행되기 전의 법률을 대상으로 하여 다시 개정작업을 하는 것은 무리가 있었을 것으로 예상된다.

< 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」 최근 개정 내용 >

<제안이유>

농업현장에서는 생산과 가공·유통·관광 등을 융복합하여 높은 부가가치를 창출하는 6차산업 경영체가 지속적으로 증가하고 있으며, 농업인들의 6차산업 추진 의향도 높은 것으로 조사됨. 그러나 현재 농촌지역은 생산관리지역, 농업진흥지역, 보전산지 등 규제지역에 해당하는 경우가 많아 관련 시설 설치에 대한 행위제한 규제가 많은 상황으로 6차산업 추진의 걸림돌로 작용하고 있음. 또한, 현재 농촌융복합산업 사업자의 대부분은 연간 매출액이 1억원 이하인 소규모 농촌융복합산업 사업자이어서 유통의 계열화 및 규모화에 어려움이 있고, 질 좋은 농산물 가공품을 생산하더라도 유통에 어려움이 많은 상황임. 이에 단일 시설로는 입지가 불가한 지역이더라도 융복합산업 인증사업자 등에 한하여 융복합산업을 추진하는 경우에는 생산관리지역 등에서도 관련 시설 설치가 가능하도록 농촌융복합시설제도 등을 도입하는 한편, 이 법에 따른 지원사업 또는 홍보·교육사업을 추진하는 경우 소규모 농촌융복합산업 사업자를 우대할 수 있도록 하려는 것임.

<주요내용>

가. ~ 나. (생략)

다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 대한 특례(안 제8조의3)

농촌융복합시설에 대해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정된 생산관리지역이더라도 「건축법 시행령」 별표 1 제3호에 따른 제1종 근린생활시설, 「건축법 시행령」 별표 1 제4호에 따른 제2종 근린생활시설(「식품위생법」 제36조제1항제8호에 따른 식품접객업을 하기 위한 휴게음식점, 제과점, 일반음식점에 한정), 「건축법 시행령」 별표 1 제5호라목에 따른 전시장(박물관 및 미술관, 체험관에 한정), 「건축법 시행령」 별표 1 제15호가목에 따른 일반숙박시설, 생활숙박시설 등의 설치가 가능하도록 특례 규정을 마련함.

라. (생략)

마. 농촌융복합산업 관련 허가 등 의제제도 확대(안 제9조)

다수의 인허가로 인한 불편을 해소하기 위해 인허가 의제제도의 대상에 「식품위생법」 제37조에 따른 영업의 허가 또는 신고, 「공중위생관리법」 제3조에 따른 숙박업의 신고, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제20조에 따른 체육시설업의 신고 등을 추가함.

바. (생략)

사. 소규모 농촌융복합산업 사업자 우선지원(안 제29조의2)

이 법에 따른 지원사업 또는 홍보·교육사업 등을 추진하는 경우 소규모 농촌융복합산업 사업자를 우대할 수 있도록 함.

아. 농촌융복합시설 지도·감독 등 사후관리 제도 도입(안 제38조, 제38조의2 및 제38조의3)

농촌융복합시설에 대해서 시장·군수·구청장이 지도·감독하고 시설 및 운영 개선을 명할 수 있도록 하며, 사업계획과 다른 사업을 하는 경우, 시설기준을 위반한 경우, 운영 및 개선명령을 따르지 않은 경우 등에 대해서는 사업장 폐쇄 또는 6개월 이내의 사업 정지를 명할 수 있도록 하고, 사업 양수자, 합병한 법인 등에 대하여 행정제재처분의 효과가 승계되도록 함.

※ 출처 : 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 2005886, 2017년 2월 28일 농림축산식품해양수산위원회 대안발의안, pp.2~5.

2017년 농촌융복합산업법의 개정으로 국토계획법상의 다수 규제에 대한 특례가 마련되었다. 물론 전면적인 규제완화가 아니라, 일정 부문에 대한 국토계획법상의 규제특례가 인정되었는데, 국토계획법상의 특례는 입지규제에 관한 특례가 일반적으로 입법례로 나타나는데, 농촌융복합산업법의 특례는 농촌융복합시설에 대한 특례이기 때문에, 일부 관리지역에 시설설치를 가능하게 한다는 소규모의 특례라고 할 수 있다. 따라서 이러한 특례조치에 따른 규제차익이 어느 정도 발생할 수 있을지에 대해서는 차후에 지속적인 관찰이 필요한 사항이라고 볼 수 있다.

(2) 귀농어업·귀촌인 지원

현재 정부의 균형발전정책에서 귀농어업·귀촌인 지원에 관한 정책은 다음과 같다.

< 귀농어업·귀촌인 지원 정책 >

- 귀농귀촌 5개 유형(청년창업농 전직창업농 은퇴창업농 귀촌 취업농)과 4단계(탐색 준비 실행 정착)로 구분한 수요자 맞춤형 교육확대(‘18~)

- 청년 귀농인을 첨단 미래 농업인으로 육성하기 위한 특화교육 및 현장실습형 ‘청년귀농 장기교육’ 운영(‘18년~)
- 귀농귀촌 통합정보시스템 개편(‘17.12월)을 통한 원스톱 정보 제공, 지역 일자리 DB 구축(‘18.3월) 등 재능과 연계한 소득 창출 지원
- 초기 주거부담 완화를 위해 귀농인의 집, 신규마을(10개지구/년) 조성 확대
 - * 지자체가 빈집을 수리하여, 귀농·귀촌 희망자가 거주지·영농기반 등을 마련할 때 까지 임시 거처로 임대(‘17년 총210개소 → ’22년 총560개소)
- 영농정착자금 및 창업자금지원 등을 통한 청년 창업농 증점 육성, 농촌융복합산업 인증 및 지구 조성 등으로 신규 일자리 창출 지원
 - * 청년창업농 영농정착자금 지원(‘18년 신규) 및 창업자금지원 우대, 청년 경영실습 임대농장 신규 조성(‘18년 스마트팜 등 30개소) 등
- 어촌계 진입장벽 완화(‘18년, 수협법 개정), 귀어학교 확충(‘18년, 3개소), 영어정착금 지원을 통해 청년이 돌아오는 어촌 조성
 - * 어업경영 3년 이하의 청년 귀어 창업(예정)자를 선발, 월 1백만원씩 최장 3년간 지원
- ※ 출처 : 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부, 중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), p.16

상기 발표된 정책에 따르면 귀농귀촌을 유형화하여 맞춤형으로 지원을 할 수 있도록 하며, 정보시스템을 개편하여 지원과정에 있어서 일괄적인 정보제공이 가능하게 하고, 영농자금이나 창업자금지원의 우대를 확대하려는 내용을 추진하려고 한다. 일반적으로 상기 정책을 추진하기 위해서는 기존의 농어촌지역 지원에 관한 법률을 활용할 수 있지만, 우리나라에서는 특별하게 귀농어업·귀촌인들에 대한 지원법률을 별도로 제정하여 시행하고 있다. 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」(이하, “귀농어귀촌법”)은 2015년 1월 20일 제정되어 같은 해 7월 21일부터 시행되고 있는데, 최초로 국회에 발의되어 통과될 때의 주요내용은 다음과 같다.

< 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」 제안이유 및 주요 내용 >

<제안이유>

최근 농어촌지역에 새로운 삶의 터전을 마련하고자하는 도시민들이 꾸준히 증가함에 따라 이들이 조기에 정착할 수 있는 지원이 필요한 상황이고 아울러 농어촌 인구의 감소 및 고령화 등으로 인한 농어촌지역의 인력부족 문제를 해결하기 위한 방안으로 귀농, 귀어 및 귀촌에 대한 지원의 필요성이 제기되고 있음. 일부 지방자치단체에서 조례로 정하여 귀농인 등에 대한 지원사업을 시행하고 있으나, 아직까지 법과 제도적 측면에서 귀농, 귀어 및 귀촌에 대한 정책적 지원은 미흡한 실정임. 이에 귀농, 귀어 및 귀촌을 좀 더 적극적으로 유도하기 위한 체계적인 지원책을 마련하여 귀농어업인과 귀촌인이 안정적으로 농어촌에 정착할 수 있도록 하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 국가와 지방자치단체는 귀농어업인과 귀촌인이 안정적인 농어촌 생활을 영위할 수 있도록 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 수립·시행하도록 함(안 제3조).
- 나. 농림축산식품부장관 및 해양수산부장관은 귀농어업인과 귀촌인의 안정적인 농어촌 정착 및 농어업 경영기반 조성을 지원하기 위하여 귀농어·귀촌 현황과 전망 등이 포함된 종합계획을 5년마다 수립하도록 함(안 제5조).
- 다. 시·도지사는 종합계획에 따라 시·도 귀농어·귀촌 지원계획을, 시장·군수·구청장은 시·도계획에 따라 시·군·구 귀농어·귀촌 지원계획을 각각 5년마다 세우고 시행하도록 함(안 제6조).
- 라. 국가와 지방자치단체는 귀농어업인이 귀농어 후 대통령령으로 정하는 기간 이내에 자연 재해 등으로 안정적인 영농·영어가 어렵다고 판단되는 경우 귀농어업인에 필요한 지원을 할 수 있도록 함(안 제8조).
- 마. 국가와 지방자치단체는 귀농어업인 및 귀촌인에게 필요한 지원과 교육훈련을 실시할 수 있도록 하고, 농림축산식품부장관, 해양수산부장관 또는 지방자치단체의 장은 교육훈련을 위하여 필요한 경우에는 귀농어·귀촌종합지원센터를 지정할 수 있도록 함(안 제10조).
- 바. 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 귀농어업인 및 귀촌인 지원정책을 효율적으로 세우고 시행하기 위하여 귀농어업인 및 귀촌인 지원사업, 농어업 기술 및 농어촌 생활 정보, 귀농어업인 관련 기관·단체 등에 관한 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있도록 함(안 제12조).

- 사. 국가와 지방자치단체는 귀농어업인이 농어업기반을 조성하기 위하여 농지, 축사, 양식장, 어선, 어구 등을 매입하거나 임차하는 데 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 함(안 제17조).
- 아. 국가와 지방자치단체는 귀농어업인 및 귀촌인을 지원하는 사업을 수행하는 법인에 대하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 그 업무수행에 필요한 행정적 지원을 할 수 있도록 함(안 제20조).

※ 출처 : 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 1913233, 2014년 12월 26일 농림축산식품해양수산위원회 대안발의안, pp.1~3.

상기한 법률안의 제안이유에서 나타나 있듯이, 귀농어귀촌법은 도시에 거주하는 자들의 농어촌 지역으로의 이동욕구가 증대하고 있는 상황에서 상대적으로 농어촌은 인구고령화와 인구감소의 문제에 직면해 있기 때문에, 이를 해소할 수 있는 방안으로 귀농어촌의 정착과 활성화를 지원하는 위한 법률이라고 할 수 있다. 정부가 제시한 농어촌지역에 대한 지원정책 중 일환으로 추진되는 귀농어업·귀촌인 지원은 귀농어귀촌법을 근거로 하여 추진될 수 있는 법적 기반을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 특히, “농촌융복합산업 인증”에 관한 제도는 농촌융복합산업법에 근거를 두고 시행되는 정책이므로, 이를 제외하고 나머지 정책은 귀농어귀촌법에 의하여 예산확보의 근거를 마련하고 각종 자금지원 등을 시행할 수 있을 것이다.

한편, 귀농어귀촌법은 시행된지 얼마되지 않는 법률임에도 불구하고, 전형적인 지원법률의 성격을 가지므로, 지원사업에 대한 감독과 관리가 필수적으로 수반되어야 할 것으로 판단된다. 따라서 일정한 기간을 설정하여 지원사업의 결과에 대한 평가 및 점검이 이루어져야 할 것이다. 또한, 지원대상자에 대한 법률에서 엄격한 기준을 규정하고 있는데, 이 기준에 해당되지 않는 경우에는 귀농어귀촌법의 적용이 되지 않는 바, 정책적으로 이를 포섭해야 할 범위가 존재하고 있으므로, 이에 대한 적용범위의 조정에 관한 문제가 제기되고 있다. 한편으로는 귀농어귀촌법의 제정 이후 제도운영에 미비한 점들이 발견되어 이를 보완하기 위한 조치가 필요한 시기가 되었다는 검토에 따라서 정책추진체계와

감독 및 조사, 종합적인 패키지 지원프로그램의 필요 등 다양한 개정수요가 발생하여 이를 입법화해야 한다는 검토가 제기되고 있다.

이하에서 제시되고 있는 최근 국회에 개정발의된 귀농어귀촌법 개정발의안은 이러한 제도운영의 문제점을 시정하고, 보완하려는 내용으로 볼 수 있다.

< 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」 최근 주요 개정발의 내용 >

<제안이유>

2017년 국무조정실 부패예방감시단은 농림축산식품부 등과 합동으로 대표적 귀농 기초지방자치단체 8개 시·군을 대상으로 귀농·귀촌 지원사업을 점검하여 귀농 창업자금 부당사용 등 500여건의 법령 위반사례를 적발한 바 있음. 정부와 지방자치단체는 그동안 창업 및 주택구입 비용 지원, 시설·장비 등의 지원 등을 통해 귀농어·귀촌인의 안정적인 농어촌 정착 등을 지원하고 귀농·귀촌을 활성화하기 위한 각종 정책 등을 추진하였으나 지원대상자에 대한 정보의 파악과 관리가 미흡하였을 뿐만 아니라, 부정수급자에 대한 자금의 환수와 제재규정이 미비하여 귀농어·귀촌 정책의 사후관리가 부실하다는 지적이 끊임없이 제기되었음. 이에 귀농어업인 정보의 등록과 지원정보의 확인 등을 통해 귀농어·귀촌 지원금 등의 부당사용 방지와 사후관리를 강화하고 귀농어·귀촌 활성화 및 지원 정책과 관련된 제도적 미비점을 보완하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 귀농어에 따른 비용, 시설·장비 등을 지원받으려는 귀농어업인 등은 지원금 또는 시설·장비 등의 사용계획, 생산농수산물 정보 등을 종합정보시스템에 등록하여야 함(안 제12조제2항 신설).
- 나. 농림축산식품부장관, 해양수산부장관 또는 지방자치단체의 장은 귀농어·귀촌 지원 및 사후관리를 원활히 하고 지원정보를 확인하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 등에게 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 지원정보 사실 여부의 확인 등에 필요한 현지조사를 실시하게 할 수 있음(안 제15조의2 신설).
- 다. 국가와 지방자치단체는 지원금을 받은 자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법 등으로 지원금을 받은 경우 환수할 수 있도록 함(안 제21조의2 신설).

라. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 귀농어·귀촌 지원금을 받은 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제28조 신설).

※ 출처 : 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(김태흠의원 대표발의안), [의안번호] 2012995, 2018년 4월 10일 발의안, pp.1~2.

현행법은 귀농어업인의 정의를 농어촌 이외의 지역에서 농업인과 어업인이 아닌 사람이 농어업인이 되기 위하여 농어촌 지역으로 이주한 사람으로 규정하고 있음. 그러나 행정구역상 동일한 농어촌 지역에서 거주하고 있는 자 중에서 농어업인이 아닌 직업·분야 등에서 종사하다 귀농귀어를 희망하는 경우에는 귀농어에 필요한 정착지원, 영농·영어 등의 지원에서 배제되어 각종 민원의 발생과 역차별이라는 지적이 제기되고 있음. 이에 농어촌 지역에서 농어업인이 아닌 사람이 귀농어를 희망할 경우에도 귀농어업인에 포함될 수 있도록 하여 초기 귀농어업인이 안정적인 영농·영어를 할 수 있도록 지원하려는 것임(안 제2조제3호).

※ 출처 : 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(이양수의원 대표발의안), [의안번호] 2009159, 2017년 9월 7일 발의안, p.1.

<제안이유>

현행법은 농어촌의 지속가능한 발전을 위하여 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 사항을 규정하고 있음. 그러나 어촌의 경우 열악한 교육여건 및 의료 인프라 등으로 인하여 가족 단위의 귀어보다는 일부 구성원만이 귀어하는 경우가 많으므로 종합계획 수립 시 이러한 점을 반영하여 정주여건을 개선할 필요가 있음. 또한 종합계획에 따른 시행계획의 실적을 평가하여 차기 종합계획에 반영함으로써 종합계획의 내실화를 기할 필요가 있으며, 종합계획 등이 제대로 추진될 수 있도록 관련 예산을 확보할 필요가 있음. 한편 현행법에 따른 지원이 주택 구입 지원, 농지·어장 매입 지원 등 대부분 금전적 지원에 한정되어 농어촌에의 안정적인 정착을 위한 농어업 경영컨설팅 또는 의료상담 등의 소프트웨어적인 지원이 부족하므로 이러한 점을 보완하기 위한 지원종합프로그램을 개발·보급할 필요가 있음. 마지막으로 귀농어·귀촌에 대한 상황을 적시에 파악하여 예산 등에 반영할 수 있도록 5년 주기로 실시되는 정기 조사와는 별도로 2년에 한 번씩 수시조사를 할 필요가 있음. 이에 관련 규정을 개정하여 법 제정목적에 보다 충실을 기하고자 함.

<주요내용>

가. 종합계획의 내용에 귀농어·귀촌 확대를 위한 농어촌 정주여건의 개선에 관한 사항이 포함되도록 하고, 시행계획과 추진실적의 평가 결과를 종합계획에 반영하도록 함(안 제5조).

- 나. 국가와 지방자치단체는 종합계획, 시행계획, 시·도계획 및 시·군·구계획의 효율적 추진을 위하여 매년 예산에 종합계획 등의 시행에 필요한 사업비가 우선적으로 반영될 수 있도록 노력하도록 함(안 제6조의2 신설).
- 다. 농림축산식품부장관 및 해양수산부장관이 귀농어·귀촌 지원종합프로그램을 개발·보급하도록 함(안 제8조의2 신설).
- 라. 실태조사를 종합계획 수립 전년도에 실시하는 정기조사와 2년마다 실시하는 수시조사로 구분하여 실시하도록 함(안 제9조제2항 신설).

※ 출처 : 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(윤영일의원 대표발의안), [의안번호] 2005084, 2017년 1월 13일 발의안, pp.1~3.

(3) 도시와 농촌의 교류

귀농어업·귀촌인 지원정책에 포섭될 수 있는 정책과제로서 도시와 농촌의 교류에 관한 정책은 도시와 농촌의 연계를 하나의 정책수단으로 균형발전정책의 목표를 미시적으로 달성할 수 있는 정책과제라고 할 수 있다. 정부의 균형발전정책의 정책과제에서는 구체적으로 정책내용을 제시하고 있지 않지만, 관련 법률은 보다 구체적이고 효과적인 제도 개선을 위한 입법개정동향을 보이고 있다. 즉, 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」(이하, “도농교류법”)은 최근 법률개정을 통하여 관리·감독의 효율을 제고시키면서, 제도운영상 제기되었던 문제점에 대한 시정하였다.

< 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 최근 개정 내용 >

도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률은 도시와 농어촌 간의 교류를 촉진하여 농어촌의 사회·경제적 활력을 증진하고 농어촌생활에 대한 체험과 휴양 수요를 충족시킴으로써 도시와 농어촌의 균형발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 하지만 법의 목적에 도시와 농어촌간의 교류에 있어 가장 중요하다고 볼 수 있는 농어업·농어촌의 가치 제고에 대한 부분이 빠져 있어 목적에 이를 명문으로 규정함으로써 도시민의 농어업 및 농어촌에 대한 교육 등을 통하여 농어촌과 농어업에 대한 가치를 제고할 필요가 있으며, 이 법의 집행

을 위하여 농림축산식품부장관으로부터 위탁을 받아 업무를 처리하는 자에 대해서는 뇌물죄에 있어서 공무원으로 의제함으로써 엄격히 처벌할 필요가 있음.

※ 출처 : 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 일부개정법률안(황주홍의원 대표발의), [의안번호] 2005099, 2017년 1월 13일 발의안, p.1.

농어촌을 관광하는 사람들에게 편의를 제공하고 농어촌민박사업 등의 시설 및 서비스 수준을 향상시키기 위하여 농어촌민박사업을 농어촌관광사업의 평가대상에 추가하고, 농어촌관광사업에 대한 평가결과에 따라 등급을 부여하는 등급결정제도를 신설하며, 국가경쟁력강화위원회에서 확정(2010. 10. 26. 제23차 회의)된 국민중심 원칙허용 인·허가제도 도입방안에 따라 농어촌체험·휴양마을 사업을 하려는 자가 지정요건을 갖추지 못한 경우를 제외하고는 원칙적으로 지정을 해 주도록 하고, 지방자치단체의 자율성 및 책임성을 제고하기 위해 지금까지 농림수산물식품부장관이 수행하던 도농교류 교육프로그램의 개발·보급 업무와 교육프로그램 또는 교육과정의 인증 및 인증취소 업무를 시·도지사에게 이양하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

※ 출처 : 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 일부개정법률안(정부 발의), [의안번호] 1812947, 2011년 8월 23일 발의안, p.1.

상기 개정내용에 주목할 만한 점은 정책수혜자에 대한 평가를 통하여 이에 따른 등급을 부여하는, 다소 엄격한 사후관리체계를 도입함과 동시에, 인허가제도의 개선을 통하여 보다 자유롭게 농어촌체험·휴양마을사업을 시작할 수 있는 여건을 마련하였다는 점이다. 이러한 정책은 사업의 진입에 대해서는 자율성을 최대한 보장하면서, 사후적 관리에 대해서는 엄격하고, 상시적인 평가·환류체계를 구축한 제도개선이라고 볼 수 있다. 다만, 법정정책적으로 2017년 도농교류법의 개정은 2015년에 발의되었던 개정발의안과 비교할 필요가 있다.

2017년 도농교류법의 개정은 2015년에 발의되었던 개정발의안의 내용을 일부 수용한 것으로 볼 수 있는데, 세부적으로 정책수단의 차이가 발생함을 확인할 수 있다. 2015년에 발의되었던 도농교류법 개정발의안은 다음과 같다.

< 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 최근 개정 발의 내용 >

<제안이유>

농어촌체험·휴양마을사업을 활성화하기 위하여 농어촌체험·휴양마을사업을 운영할 수 있는 주체를 확대하고, 농어촌지역에 대한 투자·지원 또는 재능기부 활동을 하는 단체 등을 농어촌사회공헌활동 단체로 선정할 수 있도록 하며, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농어촌체험·휴양마을사업자로 지정을 받은 자에 대한 처벌을 강화하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 농어촌체험·휴양마을사업을 운영할 수 있는 주체 확대(안 제2조제5호, 안 제5조의2 신설)
 마을공동체 또는 어촌계 외에 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 농촌융복합산업 사업자도 농어촌체험·휴양마을사업을 운영할 수 있도록 함.
- 나. 농어촌체험·휴양마을사업자에 대한 사후심사제도 마련(안 제7조의2 및 제11조제1항제6호의2 신설)
시장·군수 등은 농어촌체험·휴양마을사업자에 대하여 4년마다 사업수행의 적합여부 심사를 실시하고, 심사 결과 농어촌체험·휴양마을사업자가 사업 수행을 계속하는 것이 적합하지 아니한 경우 지정을 취소하거나 사업의 정지를 명할 수 있도록 함.
- 다. 농어촌사회공헌활동 단체 선정의 근거 신설(안 제12조의2 신설)
 농어촌지역에 대한 투자·지원 또는 재능기부 활동을 하는 기업·대학·단체 등을 농어촌사회공헌활동 단체로 선정할 수 있도록 하고, 선정된 농어촌사회공헌활동 단체에 대하여 농림수산 정책사업 우대 등 지원을 할 수 있도록 함.
- 라. 농어촌체험·휴양마을사업자에 대한 벌칙 강화(안 제27조제1항)
 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농어촌체험·휴양마을사업자로 지정을 받은 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 부과하도록 하여 처벌을 강화함.

※ 출처 : 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 일부개정법률안(정부 발의), [의안번호] 2004879, 2016년 12월 30일 정부 발의안, pp.1~2.

상기한 2015년 발의된 도농교류법 개정안에서는 2015년 개정 도농교류법과 비교하였을 때 더욱 엄격한 관리제도를 운영하고 있다. 즉, 사후심사제도를 도입하여 심사결과에 따라서 사업의 정지할 수 있는 가장 강력한 관리·감독수단을 동원하였다. 2015년 개정

도농교류법에서는 이 정도 수준의 감독수단이 아니다, 등급을 결정하여 관리하는 체계이므로, 최초 논의되었던 내용보다 다소 완화된 감독수단을 동원한 것으로 보인다.

한편, 2015년 발의된 도농교류법 개정안에서는 농촌융복합산업 사업자도 농어촌체험·휴양마을사업을 운영할 수 있도록 개정안을 제시하였지만, 아직 도농교류법에서는 수용되지 않고 있는 상황이다. 현재 정부가 제시한 균형발전정책에서는 농어촌융복합사업자에 대한 지원과 활성화가 있다는 점을 감안한다면, 농촌융복합산업법에 따른 사업자에 대하여 관련 법률의 지원을 충분히 고려할 수 있다고 볼 수 있다.

2. 도시재생 및 지원

(1) 도시재생법 개정에 따른 제도개선

도시재생정책과 관련한 정부의 균형발전정책에서는 “도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약”이라는 타이틀로 정책과제를 제시하고 있는 바, 「① 지역맞춤형, ② 지역주민중심, ③ 지속가능성, ④ 중소도시연계」가 키워드라고 할 수 있다. 이하의 내용은 정책과제 중에서 핵심적인 사항을 요약한 내용이다.

< 도시재생정책 정책 >

① 지역 맞춤형 뉴딜사업 활성화

- 유휴 산업시설을 활용한 문화공간조성(문화재생), 한옥 등 건축자산을 활용한 건축재생 등을 통해 특화된 재생 유도
- 활력거점 역할을 하는 복합 앵커시설(도시재생어울림 플랫폼)을 조성하고, ‘도시재생 첨단산업공간(도첨산단 등 활용)’ 지정
- 쇠퇴한 마을을 대상으로 복지, 교통, 문화 등 스마트 솔루션을 접목하여 주민 생활편의 향상
- 사업비 조달이 어려운 저소득·고령층이 자율적으로 주택을 정비할 수 있도록 사업모델 마련 및 저리 기금 융자 실시

- 지진 등 예상치 못한 대규모 재난지역을 특별재생지역으로 지정하여 안전보장, 지역사회 복원 등 종합지원 착수

② 지역과 지역주민이 주도, 상생

- 주민생활에 밀접한 소규모 사업은 지자체에 선정권한을 위임 (대상사업 중 2/3 수준을 지자체 자체 선정)
- 주체별·사업단계별 교육 및 지자체 도시재생대학 활성화를 통한 실전형 교육을 시행하고, 우수 교육프로그램 확산('18.3월)
- 현황조사 내실화, 종합계획 수립, 분쟁조정, 계약갱신요구권 행사기간 연장(現5년) 등 공공의 역할을 확대

③ 지속가능한 뉴딜사업 기반 확립

- 향후 5년간의 추진계획인 ‘(가칭)뉴딜 로드맵’을 마련, 이를 바탕으로 10년 단위의 국가 전략인 국가도시재생기본방침 정비
- 변화한 지역여건, 포용성¹¹⁷⁾·균형성¹¹⁸⁾ 등 새로운 도시이념 등을 반영하여 도시재생특별법 개정(쇠퇴기준 정비, 주민제안사업 도입 등)
- 소규모 주택정비사업 및 주택 개량, 상가 리모델링, 산단 재생 등 도시재생 맞춤형 금융지원을 지속적으로 확대

④ 중소도시 연계협력 강화를 통한 강소도시권 육성

- 지역에 살더라도 인근에서 종합병원 등 고차서비스를 받을 수 있도록 기능·서비스를 고유하는 자족적 도시권 구축
- 도시재생 등과 연계하여 거점도시에 고차서비스 시설(예: 종합의료원)을 공급하고, 주변 도시에는 기초서비스 시설 공급
- 선도사례를 창출하기 위해 계획계약(포괄지원협약)제도 등과 연계한 시범사업 추진(공모를 통해 대상사업 선정 후 '18년부터 착수)

※ 출처 : 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), pp.18~19.

117) 국토공간의 포용성에 관하여 “혁신적 포용국가”에 관한 연구를 수행한 국내 선행연구에서는 “포용혁신적 경제”의 일부로서 산·학·연 연계와 클러스터에 관한 의견을 다음과 같이 기술하고 있다. 즉, “재벌개혁을 통해

상기한 균형발전정책 중에서 도시재생에 관한 정책과제는 상기한 키워드인 「① 지역 맞춤형, ② 지역주민중심, ③ 지속가능성, ④ 중소도시연계」을 포섭하여 총괄적으로 추진할 수 있는 법적 기반을 필요로 한다. 직접적으로는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하, “도시재생법”)이 가장 우선적인 제도기반을 제공한다고 볼 수 있으며, 산업집적법상 도시첨단산업단지 등의 활용을 고려할 수 있고, 도시내 상가건물에 관련하여서는 상가임대차법이 적용이 중심적으로 적용된다. 또한, 중소도시의 연계와 관련하여서는 직접적인 법제도 기반이 마땅하게 제시되기 어려운데, 국가균형발전특별법상의 지역발전투자협약을 활용하여 포괄지원금 등의 지원이 가능하므로, 다양한 중소도시 연계와 관련된 법제도 기반의 제공은 충분히 가능할 것으로 판단된다.

궁극적으로는 도시재생법이 가장 포괄적으로 상기한 균형발전정책의 법제도 기반이라고 볼 수 있는 바, 2013년 6월 3일 제정된 이후에, 타법개정을 제외하고 지금까지 4차례 개정이 이루어졌다. 특히, 2016년과 2017년 1차례씩의 개정이 있었고, 2018년에 2차례

공정하고 포용적인 경제 질서가 갖추어지면 대중소기업들은 다양한 형태의 협력경제(collaborative economy), 즉 산업분야에 따라 또는 지역에 따라 협력과 상생을 지향하는 동반성장 경제를 구축할 수 있게 된다. 나아가 이러한 대중소기업간의 협력적 관계는 개방형 혁신(open innovation)을 통해 혁신경제(innovative economy)를 발전시키는 중요한 여건을 조성한다. 오늘날 각 분야의 기술이 빠르게 고도화되고, 다양한 기술과 산업 사이의 융복합을 통해 끊임없이 신산업이 탄생하는 시대에는 개별 기업이 폐쇄적 틀 속에서 단독으로 기술혁신을 추구하는 것은 불가능하고 경쟁력 측면에서도 크게 불리하다. 따라서 개방적 협력체계 속에서 관련 기업, 연구기관, 대학들과 긴밀한 산학연 협동을 추진하는 것이 필수적이다. 산학연 협동 네트워크 속에서 다수의 기업들이 특정 지역에 집적하면 점진적으로 산업클러스터(industrial cluster) 또는 혁신 클러스터(innovative cluster)로 발전하기도 한다. 클러스터의 유형에는 실리콘밸리(미국)나 케임브리지 과학단지(영국)와 같은 민간주도형(대학과 기업)과 소피아안티폴리스(프랑스)와 대덕연구단지와 같은 정부주도형이 있는데, 성공적인 클러스터는 모두 참여자 상호간의 신뢰와 협력, 지식공유, 지속적인 기술개발, 다양한 기술융합, 이에 기반한 활발한 창업과 같은 공통점이 존재한다. 공간적 집적을 이루는 오프라인 클러스터와 달리 최근에는 기업, 연구소, 대학 사이의 협력이 인터넷과 클라우드 기술을 이용하여 특정 지역의 경계를 넘어 글로벌 차원으로 발전하기도 한다. 온라인으로 클러스터가 구축되기도 하는 것이다.”라고 “포용혁신적 경제”의 측면에서 국토공간에 관한 의견을 제시하였다. (성경룡, 혁신적 포용국가의 건설과 한국형 사회적 시장경제 모델의 정립, 한국사회복지정책연구원(2017), pp.329~330)

118) 국토이용의 포용성 및 균형성과 관련하여 국내 선행연구에서는 국토이용과 균형발전의 포용성에 관하여 다음과 같은 논증을 제시하고 있다. 즉, 국토의 균형발전에 있어서, “포용적 국토”라는 개념을 제시하면서, “포용적 국토”는 전국 어느 곳에 살더라도 공평한 기회를 부여받고 동등한 수준의 공공서비스를 향유하도록 하는 정책 기조이다. 이런 관점에서 볼 때, 앞으로는 국민들이 수도권과 비수도권, 대도시와 중소도시, 도시와 농촌 어느 곳에 살든지 고품격 기회는 물론 교육, 복지, 의료, 문화 등 핵심적 공공서비스 영역에서 지역적 차별 없이 동등한 서비스를 받을 수 있도록 공공정책을 ‘공간정의’(territorial justice)의 관점에서 추진해야 할 것이다. 경우에 따라서 젊은 사람들의 이탈로 고령화가 빠르게 진행되고 있는 농촌지역에 대해서는 적극적 우대 조치를 통해 공공서비스의 불균형을 해소하는 정책도 시행해야 할 것이다”라고 “포용적 국토”의 개념을 제시하면서, 균형발전의 포용성에 관하여 설명하고 있다. (성경룡, 다시 쓰는 신국토구상, 국토 제431호, 국토연구원(2017.9), pp.3~4)

개정이 있었는 바, 비교적 최근에 중요한 제도변화가 있었다고 볼 수 있다. 이하의 내용은 최근 도시재생법의 주요 개정내용이다.

< 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 최근 개정 내용 >

<제안이유>

지진 등 예측이 곤란한 대규모 재난이 발생하는 경우, 현재의 재난복구 시스템은 주택 및 공공 시설 복구에 대한 보조금 등을 지급하는 긴급복구 위주로 운영되고 있음. 재난발생 지역의 주민들이 긴급복구 이후에 정상적인 일상생활을 영위하기 위해서는 이러한 긴급복구 외에도 재해 취약요인의 분석과 동일 재해에 대한 예방적 조치를 병행하여 도시의 회복탄력성을 제고하는 근본적 도시재생이 필요함. 다만, 현행 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」은 인구감소 산업시설 감소 등 쇠퇴한 도시에 대한 도시재생사업의 절차 및 내용만을 정하고 있어, 재난발생 지역을 재생할 수 있는 별도의 사업제도를 신설할 필요가 있음. 아울러, 기존의 도시재생사업에 더해, 재난지역 주민들의 주거지와 일터를 재건하고, 복합적 토지이용, 지역 특화산업 육성, 관광·문화 등 도시 명소화 사업을 통해 지역경제 활성화와 도시활력 제고를 추진할 필요가 있음. 이에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 재난지역의 재생을 위한 ‘특별재생 지역’ 제도를 신설하여 재난 지역을 안전하고 활기 넘치는 도시로 복원하고자 하는 것임.

<주요내용>

- 가. 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 특별재난지역 중 주택, 기반시설이 파손되어 정비 및 신규공급이 필요하고 추가적 재난피해에 대한 예방 및 대응이 필요한 지역을 특별재생지역으로 지정함(안 제35조).
- 나. 특별재생지역에서 주택·도시재생기반시설의 정비 및 공급, 피해주민의 심리적 안정대책, 지역거점 육성 대책, 경제활성화 대책 등을 포함하는 특별재생계획을 수립함(안 제36조).
- 다. 재난피해 지역에서 지역거점의 육성을 위한 복합적 토지이용을 증진하기 위해 특별재생 지역의 일부를 입지규제최소구역으로 지정할 수 있도록 함(안 제38조).
- 라. 재난피해 지역에서 지역경제 활성화 및 투자 활성화를 위해 특별재생지역의 일부를 투자선도지구로 지정할 수 있도록 함(안 제39조).
- 마. 재난피해 지역에 있는 국·공유재산을 활용하여 도시재생사업 시행자가 원활한 사업을 수행할 수 있도록 수의계약 등 처분에 대한 특례를 부여함(안 제40조).

※ 출처 : 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(김정재의원 대표발의), [의안번호] 2011478, 2018년 1월 19일 발의안, pp.1~3.

<제안이유 및 주요내용>

- 가. 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 도시재생사업에 『빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법』에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업, 『공공주택 특별법』에 따른 공공주택사업 등을 추가함(안 제2조제1항제7호).
- 나. 국가와 지방자치단체의 책무에 도시재생사업을 시행할 때 주민의 삶의 질 향상을 우선적으로 고려하도록 함(안 제3조제2항 신설).
- 다. 도시재생특별위원회에 실무위원회를 신설함(안 제7조의2 신설).
- 라. 도시재생전략계획의 수립내용을 합리적으로 조정함(안 제13조).
- 마. 도시재생활성화계획 수립 시 「건축법」에 따른 특별건축구역 지정 및 건축협정 인가, 「경관법」에 따른 경관협정 인가 등을 의제처리 함(안 제21조).
- 바. 국가 또는 지방자치단체가 도시재생사업을 위한 토지·물건 및 권리 취득에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 함(안 제27조).
- 사. 도시재생활성화지역에서 상가건물의 임대인과 임차인, 해당 지방자치단체의 장 등이 지역 활성화와 상호이익 증진을 위하여 자발적으로 체결하는 상생협약에 관한 근거를 신설함 (안 제27조의2 신설).
- 아. 공동체 활성화를 위해 공동이용시설을 설치하여 주민 등이 이용하는 경우 사용료를 면제 하거나 경감할 수 있도록 함(안 제30조의2 신설).

※ 출처 : 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 2010676, 2017년 12월 7일 국토교통위원회 대안발의안, p.1.

상기한 2018년도에 개정된 도시재생법의 내용은 현재 정부가 제시한 국가균형발전정책의 정책과제 중 도시재생에 관한 중요 부분을 법제도적으로 신속하게 반영하였다고 평가할 수 있다. 즉, 재난지역에 대하여 특별재생지역으로 지정할 수 있는 법적 근거를 마련한 점은 가장 신속하게 제도개선을 한 것으로 볼 수 있으며, 도시 내에서 발생할 수 있는 이해관계의 충돌을 해소하기 위한 방안으로 상생협약체결의 법적 근거를 마련한 것도 중요한 개선사항이라고 볼 수 있다.

가장 특징적인 변화는 특별재생지역의 지정으로 국토계획법상의 입지최소규제구역 지정 의제와 지역개발지원법상 투자선도지구 지정 의제를 법적으로 도입한 것은 강력한 규제특례의 효과를 볼 수 있는 입법기술적 특징이라고 볼 수 있다. 최근에 스마트도시법에서는 이러한 규제특례의 의제를 벤치마킹하여 스마트도시법상 국가시범도시의 지정과 관련된 혁신성장진흥구역의 지정에 대하여 도시재생법과 동일한 규제특례 적용방식을 활용하였는데, 이러한 규제특례의 효과에 대한 평가는 실제로 제도운명을 통한 실적과 그 결과를 분석함으로써 가능하게 될 것으로 예상된다.

우선적으로는 도시재생법과 스마트도시법에서 도입한 규제특례의제 방식이 국토계획법과 지역개발지원법의 입법목적에 부합되어야 한다는 법체계적인 검토가 필요할 것으로 보인다. 각각의 법률들은 개별 입법목적에 따라서 제정되었고, 해당 목적을 달성하기 위한 정책수단과 법제도수단을 법률에 규정하게 되는데, 다른 입법목적에 위하여 규정된 정책수단을 법규정의제의 방식으로 도입하는 것에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다. 다만, 법정정책적인 측면에서 입법목적에 따른 정책수단에 다소 부합되지 않는다고 하더라도 정책추진 이후의 결과와 효과에 대해서 별도의 입증이 이루어지는 경우에는 원칙적인 법체계적 검토에 관한 수정과 보완이 필요할 것이다. 다만, 목적과 수단에 관한 부합성을 우선할 것인지, 정책수단으로서 해당 입법목적으로 달성하는데 효과만을 우선할 것인지를 문제는 결국 법정정책적 측면에서 검토되어야 할 것으로 판단된다.

< 규제특례 의제방식에 관한 입법례 >

도시재생법	스마트도시법
제38조(입지규제최소구역의 지정 등에 관한 특례) ① 국토교통부장관은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2제1항에도 불구하고 특별재생지역의 일부를 입지규제최소구역으로 지정 또는 변경할	제44조(혁신성장진흥구역에 관한 특례) 제43조제1항에 따라 혁신성장진흥구역으로 지정된 지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2제1항에 따른 입지규제최소구역으로 지정된 것으로 본다.

도시재생법	스마트도시법
<p>수 있다.</p> <p>② 그 밖에 입지규제최소구역의 지정 등에 관한 사항은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2제2항부터 제6항까지를 준용한다.</p> <p>제39조(투자선도지구 지정 등에 관한 특례)</p> <p>① 국토교통부장관은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제45조제1항제1호 및 제3호에도 불구하고 특별재생지역의 일부를 투자선도지구로 지정·변경 또는 해제할 수 있다.</p> <p>② 그 밖에 투자선도지구의 지정 등에 관한 사항은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제45조제2항부터 제8항까지를 준용한다.</p>	<p>이 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2제2항부터 제6항까지를 준용한다.</p> <p>제45조(투자선도지구의 지정에 관한 특례)</p> <p>제43조제1항에 따라 혁신성장진흥구역으로 지정된 지역은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제45조제1항에 따른 투자선도지구로 지정된 것으로 본다. 이 경우 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제45조제2항부터 제8항까지를 준용한다.</p>

※ 출처 : 필자 작성

(2) 도시재생법상 제도개선의 향후 방향

상기한 바와 같이 최근의 도시재생법 개정은 정부가 제시한 균형발전정책에 부합할 수 있는 형태로 진행되었다고 볼 수 있다. 반면에, 아직 도시재생법의 개정에 포함되지 않은 입법발의내용이 있는 바, 이는 새로운 내용이라기보다는 최근 도시재생법 개정에서 취급한 영역에 관한 것으로서 보다 진일보된 제도개선의 내용을 요구하고 있다. 이하의 내용은 최근 도시재생법 개정발의에 관한 내용이다.

< 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 최근 개정 발의 내용 >

서울을 포함한 전국 각지에서 젠트리피케이션(등지 내몰림) 현상이 나타남에 따라 소상공인·영세상인 등의 고통이 가중되고 있음. 정부와 일부 지방자치단체가 행정적·재정적 지원 등을 통해 젠트리피케이션 해결에 나서고 있지만 아직 미흡하다는 지적이 적지 않음. 또한, 젠트리피케이션 방지와 관련한 법적 근거도 부족해 2015년 서울시 성동구를 시작으로 경기도·부산 등 전국 10여 개의 전국 지방자치단체에서 상생협약과 공공임대사가 운영 등을 골자로 하는 조례 제정에 나서고 있음. 이에 현행 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 개정하여 국가 또는 지방자치단체가 상생협약체결 권장 시 실효성을 높일 수 있도록 행정적·재정적 지원 근거를 만들고자 함. 아울러, 임차인이 장기간 영업할 수 있도록 임대료의 과도한 인상 없이 장기임대차 계약이 가능한 상가건물인 상생협력사가 조성에 대한 법적 근거를 마련해 도시재생사업의 일부 부작용과 젠트리피케이션 방지 등 도시 상생 발전에 기여하고자 함(안 제27조의2제4항 및 제27조의3 신설).

※ 출처 : 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(정성호의원 대표발의), [의안번호] 2015147, 2018년 8월 29일 발의안, pp.1~2.

현행법은 도시재생을 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것으로 정의하고 있음. 그런데, 지진 등 대규모 재난이 발생한 도시의 복원 및 활성화를 위해서는 현행법에 따른 도시재생의 범위에 재난 피해지역의 복구 개념을 포함시킬 필요가 있음. 이에 현행법에 따른 도시 쇠퇴요인의 하나로 “대규모 재난 발생”을 명시하고 쇠퇴도시를 활성화시키는 방법의 하나로 “기초생활인프라의 복원”을 규정하며, 근린재생형 도시재생활성화계획에 “재난피해지역의 정비·복원”을 포함하도록 하여 도시재생 사업과 연계한 재난지역의 재생 촉진에 기여하려는 것임(안 제2조제1항제1호·제6호나목).

※ 출처 : 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(김병기의원 대표발의), [의안번호] 2013752, 2018년 5월 25일 발의안, p.1.

현행법은 도시재생을 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 활성화시키는 것이라고 정의하고 있음. 또한 전략계획수립권자가 도시재생활성화지역을 지정하려는 경우 인구의 현저한 감소, 산업의 이탈 발생, 주거환경의 악화 중 2개 이상의 요건을 갖추도록 규정하고 있음. 그러나 지정요건에 “도시의 무분별한 확장”에 대한 내용이 포함되어 있지 않으며, 2개 이상의 요건을 갖추도록 규정되어 있어 도

시재생이 제한될 수 있다는 지적이 제기되었음. 이에 도시재생활성화지역의 지정요건에 난개발 발생 등으로 인하여 정비가 필요한 지역을 추가함으로써 도시의 무분별한 확장에 관한 내용을 추가하고, 지정요건 중 어느 하나를 만족시키는 경우 지정을 할 수 있도록 요건을 완화함으로써 도시재생의 활성화를 도모하려는 것임(안 제13조제4항).

※ 출처 : 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(임종성의원 대표발의), [의안번호] 2013032, 2018년 4월 12일 발의안, pp.1~2.

최근 스마트기술의 발전이 확산됨에 따라 스마트시티에 관한 관심 또한 증대되고 있음. 스마트시티는 도시 문제의 해결을 위한 새로운 대안으로 주목받고 있으며, 그 효용과 활용범위가 확대될 것으로 예상됨. 이에 따라 신도시 개발 뿐만 아니라 도시 재생이나 구역 정비 등 다양한 도시 관리 과정에 스마트시티가 적용될 수 있도록 그 적용범위를 넓힐 필요가 있음. 한편 현행법에서는 도시재생을 추진하기 위해서는 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획을 수립하도록 규정하고 있음. 그러나 경미한 사항을 변경하는 경우를 제외하고 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획을 확정·승인하기 위해서는 지방위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있어 사업 시행의 효율성이 저해될 수 있다는 지적이 제기되고 있음. 이에 도시재생사업의 하나로 스마트도시건설사업을 규정하고 스마트도시기반시설을 도시재생기반시설로 규정함으로써 스마트시티의 적용을 확대하고, 경미한 사항을 변경하는 것 외에도 대통령령으로 정하는 경우에는 지방위원회의 심의를 생략할 수 있도록 규정함으로써 사업의 효율성을 제고하고자 함(안 제2조제1항제7호카목·제10호나목, 제16조제1항 단서, 제17조제1항 단서·제3항 단서 및 제20조제1항 단서·제2항 단서).

※ 출처 : 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(전해철의원 대표발의), [의안번호] 2011504, 2018년 1월 23일 발의안, pp.1~2.

최근 도시재생법 개정에서도 반영된 내용으로서 지역내의 이해관계충돌을 해소하기 위한 방안으로서 도입된 상생협약제도는 추가적인 입법개정발의를 통하여 제도개선외 수요를 제기하고 있다. 즉, 이른바 “젠트리피케이션”이라는 사회현상에 대한 부정적 효과를 제거하기 위한 제도로서 상생협력제도를 도입하였는 바, 이에 대한 보다 구체적이고 강력한 법적 근거를 마련하는 개정발의안이 제시되고 있다. 또한, 이미 도입된 재난지역에 대한 지원에 대해서도 보다 구체적인 표현을 법률에 명문화함으로써 재난지역의 재생 촉진을 도모하고 있으며, 추가적으로 도시재생사업으로 인한 난개발을 방지하기 위하여

규제적 성격의 규정을 포함시키면서 한편으로는 요건완화에 관한 내용을 함께 개정하는 방식을 도입하려는 개정이 있다. 이외에 별도의 법률로 운영되는 스마트도시에 관한 정책과 도시재생정책의 융복합을 위하여 도시재생사업의 범위에 스마트도시건설과 관련된 사업을 포함시켜서, 두가지 제도가 병존적으로 시너지를 발생시킬 수 있는 효과를 기대하는 개정발의가 제시되어져 있다.

상기한 내용은 최근 도시재생법 개정발의 내용은 정부의 균형발전정책을 보다 구체화시키는 내용이 있는 반면에, 기존 도시재생제도의 제도보완과 활성화 및 발전을 도모하려는 노력으로 파악된다.

3. 인구감소지역 지원

(1) 정책추진 개요

“지방인구의 극단적인 감소”, “지방소멸” 등 비관적인 표현으로 최근에 지역정책의 큰 화두로서 나타나고 있는 “인구감소지역”에 대한 지원은 정부가 발표한 균형발전정책의 중요한 정책과제로서 제시되고 있다. 법제도적으로는 국가균형발전특별법의 변화를 통하여 인구감소지역에 대한 지원근거를 마련하고, 기존 성장촉진지역 등 관련 제도를 정비하는 방향을 제시하면서, 정책적으로는 지방의 정주여건을 개선하고, 지방자치단체간의 상생과 협력을 제도화하며, 미시적으로는 마을공동체의 부활과 활성화를 통하여 인구감소지역의 최소화시킨다는 내용을 담고 있다.¹¹⁹⁾ 따라서 법제도적인 측면에서 고찰한 인구감소지역에 대한 정책수단은 인구감소지역에 대한 법제도 확충과 마을공동체 활성화를 위한 기본적 법제도 기반 조성이라고 할 수 있다.

119) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부, 중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), pp.20~21.

(2) 인구감소지역특별법안

상기한 정책추진의 개요에서 첫 번째 키워드라고 할 수 있는 인구감소지역에 대한 지원법제도와 관련하여 2017년에 의미있는 법안이 국회에 제출되었는 바, 이하의 내용은 법안의 주요 내용이다.

< 「인구감소지역 발전 특별법안」 발의 제안이유 및 주요 내용 >

<제안이유>

농촌·어촌 등을 기반으로 한 지방도시는 수십년 전부터 인구감소가 계속 진행되어 왔으며, 우리나라의 생산가능인구는 저출산·고령화로 인하여 2016년을 정점으로 감소세로 전환되면서 인구절벽에 직면하고 있음. 한편, 한국고용정보원의 보고서(2016년)에 따르면 지역의 인구유출과 저출산·고령화로 228개의 시·군·구 중 84곳(37%), 3,482개의 읍·면·동 중 1,383곳(40%)이 30년 내에 소멸될 것으로 전망하고 있으며, 무거주지역이 2040년이면 61.1%로 증가하고 교육·보육·의료 등 기초생활인프라의 부족으로 ‘생활사막(Life Deserts)’화가 확대될 것으로 전망하고 있음. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 그동안 인구가 급격히 감소하는 지역을 지정하여 지역주민의 정주 여건을 조성하고 생활기반을 확충하여야 할 뿐만 아니라 다양한 지원으로 인구감소지역의 경쟁력을 향상시킬 필요가 있다는 지적이 있어 왔음. 이에 인구감소지역 발전에 관한 특별법을 제정하여 해당 지역의 정주 여건을 조성하고 주민의 생활기반을 확충하는 등 다양한 지원방안을 마련함으로써 지역경제와 국토의 균형있는 발전을 도모하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 인구감소지역의 정주 여건을 조성하고 주민의 생활기반을 확충함으로써 지역경제와 국토의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 이 법은 수도권, 광역시, 특별자치시 및 제주특별자치도 외의 지역에 적용 함(안 제3조).
- 다. 행정자치부장관은 인구감소지역의 정주 여건을 조성하고 주민의 생활기반을 확충하기 위하여 5년 마다 인구감소지역발전기본계획을 수립·시행하고, 도지사 및 시장·군수는 기본계획에 따라 매년 인구감소지역발전시행계획을 수립·시행하여야 함(안 제7조 및 제9조).
- 라. 인구감소지역의 정주 여건의 조성, 주민 생활기반의 확충 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 행정자치부장관 소속으로 인구감소지역발전위원회를 둠(안 제10조).

- 마. 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회 소속으로 지역발전기획단을 두고, 도지사 소속으로 인구감소지역발전지원단을 두며, 시장·군수 소속으로 인구감소지역발전지원팀을 둠(안 제11조 및 제12조).
- 바. 도지사는 인구가 감소하고 지역경제가 침체되어 있는 시·군 지역의 발전을 위하여 해당 시장·군수의 의견을 들어 행정자치부장관에게 인구감소지역의 지정을 신청할 수 있고, 행정자치부장관은 관계 중앙행정기관의 장 등과 협의를 거쳐 인구감소지역을 지정하며, 인구감소지역이 지정 목적을 달성하거나 달성할 수 없다고 인정되는 때에는 인구감소지역의 지정을 해제할 수 있도록 함(안 제13조부터 제15조까지).
- 사. 행정자치부장관과 도지사는 인구감소지역의 정주공간 현대화와 주민 생활기반의 확충에 필요한 기반조성 시책을 수립·시행하여야 하고, 인구감소지역의 인구 변화에 효율적으로 대응하기 위하여 필요한 분야의 전문인력을 양성하여야 함(안 제16조 및 제17조).
- 아. 국가 및 지방자치단체는 개발사업의 시행자에게 필요한 자금을 보조·융자 등을 할 수 있고, 주민의 부담 경감 등을 위하여 조세감면 등 세제상의 지원을 할 수 있도록 함(안 제18조 및 제19조).
- 자. 국가 및 지방자치단체는 인구감소지역에 대하여 사회기반시설의 설치·유지 및 보수를 우선적으로 지원할 수 있고, 노후 주택의 개량 지원, 교육·문화·관광시설에 대한 지원, 농림·해양·수산업에 대한 지원을 할 수 있도록 함(안 제20조부터 제23조까지).
- ※ 출처 : 인구감소지역 발전 특별법안(강석호의원 대표발의), [의안번호] 7713, 2017년 6월 30일 발의안, pp.1~3.

2017년에 발의된 인구감소지역발전특별법안의 핵심적인 내용은 “인구감소지역”이라는 특정된 공간을 지정하여, 이 지역에 대한 집중적인 지원을 시도하는 내용이라고 할 수 있다. 우리나라의 균형발전법제에서 자주 활용되는 지역·지구·단지·특구의 지정에 의한 지원방식을 채택한 법안이라고 볼 수 있다. 이러한 특정 지역이 지정되기 위한 정책추진체계로서 위원회와 지원조직을 규정하고 있는 바, 해당 내용의 전체적인 구조는 현행 국가균형발전특별법에서 규정하는 정책추진 거버넌스와 매우 흡사하다. 다만, 범부처적인 차원에서의 지원체계 구축이 아니라 소관 부처 중심의 거버넌스 구축이라고 볼 수 있다. 상기 제시된 인구감소지역발전특별법안이 국회를 통과하게 되는 경우 정부가 발표한 국가균형발전정책 중 중요 정책과제는 이 법안을 법적 기반으로 활발하게 추진될 수 있을 것으로 예상된다.

다만, 인구감소지역에 대한 지정기준을 어떠한 기준으로 적용하여 갈 것인가가 우선적인 법제도적 쟁점으로 부각될 수 있으며, 법안의 내용이 전통적인 기존 지원방식으로 구성됨으로써, 지원수혜자들에 관한 도덕적 해이가 발생할 수 있고, 인구감소지역이 정상적인 인구를 보유하는 지역으로 환원되기 위해서는 해당 기간의 장단기를 예측하기가 어려우며, 이러한 정책적 측면의 예측이 어려운 상황에서는 법제도적인 안정적 지원사업이 지속가능하게 이루어질 수 있을지에 대한 의문이 발생할 수 있게 된다. 따라서 여전히 인구감소지역의 문제에 관하여는 어느 한두개의 법제도로 해소시킬 수 있는 균형발전저해 문제가 아니라, 정책적인 숙성이 우선적으로 완성되고 이를 뒷받침할 수 있는 법제도가 수반되어야 할 것으로 판단된다.

추가적으로 인구감소지역의 정주여건개선과 관련하여 주목할 만한 입법개정발의가 있었던 바, 농어촌정비법의 일부개정을 통하여 “빈집”에 대한 정책적 정비작업을 추진하였는데, 구체적인 개정발의내용은 다음과 같다.

< 주거환경개선을 위한 「농어촌정비법」 최근 주요 개정발의 내용 >

농촌지역에는 1년 이상 아무도 거주하지 않거나 사용하지 아니하는 빈집이 5만여 동으로 화재·붕괴 등 안전사고 위험이 높고 미관을 저해하는 등 주민들의 불편요인으로 작용하고 있어 정비가 시급한 실정임. 그러나 빈집은 사유재산으로 재산권 침해 등의 소지가 있어 집 주인의 자진철거를 유도하고 있으나 경비부담, 복잡한 권리관계 등의 사유로 자진철거를 기피하고 있는 실정임. 자진철거를 하지 아니한 빈집에 대해 시장·군수가 「농어촌정비법」 제64조 및 제65조에 따라 빈집 소유자에게 수리·개축·철거 등에 대해서 정비명령 후 직권철거를 하도록 되어 있으나 시장·군수는 행정절차 복잡, 민원 등의 사유로 기피하고 있고, 정비명령을 이행하지 않을 경우 불이행에 대한 조치가 없는 등 체계적인 정비를 하지 못하고 있음. 현행 제도상에 나타난 문제점을 보완하기 위하여 시장·군수의 정비명령 후 소유자의 소재를 아는 경우 빈집 소유자가 수리·개축·철거를 이행하지 않을 시 이행강제금을 부과함으로써 정비명령 이행을 유도하고, 철거명령 불이행 시 바로 직권철거를 하는 대신 중간단계로 이행강제금을 부과하여 소유자의 자진철거를 유도하고자 함. 또한 빈집정비를 촉진하기 위해 실태조사부터 빈집정비계획 수립·시행, 정비명령, 이행강제금 부과·징수, 직권철거, 보고까지 일련의 과정을 체계화하여 정비체계를 개선하고 실태조사결과를 전산시스템에 등록·

관리 및 공개토록 함으로써 빈집 이용 등 농촌지역의 주거환경개선을 촉진하고 주민들의 생활여건을 개선하여 삶의 질 향상에 기여하고자 함.

※ 출처 : 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권위원 대표발의안), [의안번호] 2007651, 2017년 6월 28일 발의안, pp.1~2.

상기한 농어촌정비법의 개정발의 내용은 현재 농촌지역에서 문제가 되고 있는 “빈집”에 관한 정비 사항을 담고 있는데, 현재 “빈집”에 관한 정책적 정비사항은 1차적으로 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하, “소규모주택정비법”)에서 추진하고 있다. 소규모주택정비법은 특정한 지역을 대상으로 한 법제도가 아니라, 전국적으로 적용되는 추진되는 법제도로서, “소규모주택정비사업”을 통하여 일괄적으로 “빈집”을 정비하는 방식을 취하고 있다. 따라서 농어촌정비법의 개정발의 내용과 일부는 중복될 수 있는 소지가 충분히 있다. 다만, 시행주체와 적용대상 등의 차이가 있으므로 별개의 법률로서 시행할 수 있는 가능성도 충분히 열어 놓아야 할 것이다.

참고적으로 상기한 인구감소지역의 지원에 관한 법률안 이외에 우리나라의 입법례에서는 인구감소지역 이외에 이른바 낙후지역이라는 개념범위에서 일정한 지역이나 지구를 지정하여 지원하는 입법례가 있다. 개별적인 입법목적에 따라서 원용가능성에는 차이가 있을 수 있으나, 인구감소지역지원특별법안 이외에 활용될 수 있는 법적 기반으로 검토가 가능하다. 다만, 원칙적으로 입법목적에 따라서 정책추진의 기반이 마련되는 것이기 때문에, 무차별적인 제도원용은 적절하지 않다고 볼 수 있으므로, 가장 현실적인 대안은 인구감소지역지원특별법안의 입법화가 타당한 방안이라고 할 수 있다. 이하는 낙후지역 등의 지원에 관한 근거를 가지는 법률의 입법례이며, 현재 시행중인 법률에 있어서는 국가균형발전특별법이 우선적인 입법례라고 할 수 있다.

< 낙후지역 등에 대한 지원 법률 입법례 >**「국가균형발전 특별법」**

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1.~ 5. (생략)

6. “성장촉진지역”이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정 상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

7. “특수상황지역”이란 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

가. 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역

나. 「도서개발 촉진법」 제4조제1항에 따른 개발대상도서. 다만, 성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외한다.

다. 그 밖에 가목과 나목에 따른 지역에 준하는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역

제16조(성장촉진지역 등의 개발) 국가와 지방자치단체는 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 생활환경을 개선하고, 특성에 맞는 발전을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.

1. 교통망 등 지역사회기반시설의 확충에 관한 사항
2. 주민의 소득창출기반의 확충에 관한 사항
3. 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사항
4. 도시환경의 개선과 교육·의료·복지의 증진에 관한 사항
5. 그 밖에 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발을 위하여 필요한 사항

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」

제67조(지역활성화지역의 지정) ① 국토교통부장관은 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심한 지역에 대하여 도지사의 요청을 받아 지역활성화지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 그 지정 목적의 달성에 필요한 최소한의 범위에서 지정하여야 한다.

② 도지사는 제1항에 따라 지역활성화지역의 지정을 요청할 때에는 미리 관계 시장·군수와 협의하여야 한다.

③ 도지사는 제1항에 따라 지역활성화지역의 지정을 요청할 때에는 지역총생산, 재정상황, 지역산업, 인구변화를 등 국토교통부장관이 고시하는 기준에 따라 종합평가한 결과를 함께 제출하여야 한다.

④ 제1항에 따른 지역활성화지역 지정의 구체적인 요건은 대통령령으로 정한다.

제70조(지역활성화지역에 대한 지원) 국가와 지방자치단체는 지역활성화지역의 발전을 위하여 다음 각 호에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

1. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제1호에 따른 사회기반시설의 설치·유지 및 보수에 관한 사항
2. 교육·문화·관광시설 설치 및 유지, 교통서비스의 개선에 관한 사항
3. 농업업·해양업·수산업의 생산기반 육성에 관한 사항
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

※ 출처 : 필자 작성

(3) 마을공동체기본법안

상기한 인구감소지역의 지원에 관한 정책은 1차적으로 지원법제의 확충을 통하여 집중적인 지원이 가능하게 하는 정책구조를 가지고 있는데, 정부가 발표한 균형발전정책의 정책과제에서는 궁극적인 인구감소지역의 성장주체로서 마을공동체에 주목하여 이를 지원·육성하는 방향으로 정책초점을 맞추고 있다. 현재 마을공동체에 관한 직접적인 법제도는 제정되어 있지 않으며, 과거 마을기업육성법이나 현재 국회에 계류되어 있는 사회적경제기본법 등을 법제도적 기반으로 고려할 수 있다. 2017년에는 마을공동체에 대한 기본적인 내용을 규정하는 법안이 제출되었는데, 주요 내용은 다음과 같다.

< 「마을공동체 기본법안」 발의 제안이유 및 주요 내용 >

<제안이유>

우리나라는 급속한 압축 성장 과정에서 농촌은 젊은 사람의 도시 유출로 인구가 감소되고 도시는 과밀화로 익명의 공간으로 변화됨으로써 우리 민족의 전통인 공동체 정신이 상실되고

있음. 그동안 공동체 정신을 회복하기 위해 다양한 정책과 사업이 추진되어 왔으나 사업 추진의 주체가 주민이 아닌 국가나 지방자치단체 중심의 하향식으로 추진되었고, 사업의 지원 방식에 있어 물질적·경제적인 측면이 강조되어 사업의 지속적인 추진에는 한계가 있었음. 최근 현대적 의미의 공동체에 대한 필요성이 증대되고 주민의 의식수준이 높아지면서 지역주민이 주도하는 마을공동체를 위한 다양한 사업이 추진되고, 다수의 지방자치단체에서 이를 위한 조례를 제정하고 있으나, 명확한 법적 근거 및 체계적인 제도적 뒷받침이 부족하여 마을공동체를 활성화하는 데 한계가 있음. 이에 주민 자발적으로 지역사회 현안을 해결할 수 있는 기틀을 마련하고 국가와 지방자치단체는 이를 법적·제도적으로 뒷받침 하도록 함으로써 지역의 공동체 전통을 회복하여 주민의 행복증진과 지역발전에 기여하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 이 법은 마을과 공동체 활성화를 위한 주민의 자율적인 해결 역량 강화와 지역사회 공동체의 신뢰 증진을 통하여 주민자치 구현과 지역사회 발전에 기여함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 마을공동체는 모든 주민에게 개방되고, 다양성·자율성·독립성을 존중받을 권리를 가지며, 주민의 전체 이익에 기여하고, 주민 및 다른 마을공동체와 조화로운 발전을 통해 지역사회의 발전과 국가의 변역을 추구하는 것을 기본이념으로 함(안 제2조).
- 다. 마을공동체는 지역사회의 문제를 발견하고 이를 해결하기 위한 마을발전계획을 수립·시행할 수 있고, 시장·군수·구청장 및 시·도지사는 5년마다 지역계획을 각각 수립·시행하며, 행정자치부장관은 5년마다 기본계획을 수립·시행하도록 함(안 제7조부터 제9조까지).
- 라. 국가와 지방자치단체는 기본계획 및 지역계획에 근거하여 마을공동체 활성화를 위하여 마을공동체 지원사업을 발굴·추진하고, 주민들의 학습과 역량강화와 관련된 프로그램을 발굴·지원하며, 지방자치단체의 장은 전문인력 양성을 위한 사업을 지원할 수 있도록 함(안 제10조부터 제12조까지).
- 마. 마을공동체 활성화에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 시장·군수·구청장 및 시·도지사 소속으로 각각 마을공동체지역위원회를 둘 수 있고, 국무총리 소속으로 마을공동체중앙위원회를 두도록 함(안 제13조 및 제14조).
- 바. 지방자치단체의 장은 지역계획 수립의 지원 등을 수행하기 위하여 마을공동체지역지원센터를, 행정자치부장관은 기본계획 수립의 지원 등을 수행하기 위하여 마을공동체중앙지원센터를 설치·운영할 수 있도록 함(안 제16조 및 제17조).
- 사. 행정자치부장관은 마을과 마을공동체에 관한 사항, 마을공동체 지원사업, 마을만들기 활동 등의 정보를 수집하여 마을공동체 종합정보지원시스템을 구축·운영하도록 함(안 제18조).

- 아. 마을공동체는 지속가능한 마을만들기 및 마을공동체 활성화를 위하여 마을공동체기금을 설치할 수 있고, 마을공동체기금의 운용 등을 위하여 마을공동체재단을 설립할 수 있도록 함(안 제19조 및 제20조).
- 자. 마을과 마을공동체는 다른 마을과 마을공동체 사이의 상호협력과 교류를 촉진하기 위하여 마을상생협약을 체결할 수 있도록 함(안 제21조).
- 차. 국가와 지방자치단체는 마을공동체가 마을만들기를 위하여 국유·공유 재산의 사용이 필요하다고 인정하면 이를 마을공동체에 우선 매각하거나 무상으로 대여·사용하게 할 수 있고, 그 부동산 자산의 소유권은 부기등기하도록 함(안 제22조).
- ※ 출처 : 마을공동체 기본법안(진선미의원 대표발의), [의안번호] 5796, 2017년 2월 24일 발의안, pp.1~4.

상기한 마을공동체기본법안은 과거 국회에 계류되었던 지역공동체법안이나 마을기업 육성법과 유사한 내용을 규정하고 있다고 볼 수 있다. 현재 정부가 발표한 균형발전정책의 정책과제에서도 이미 마을공동체기본법 제정이 담겨져 있으며, 현재 7개 부처에서 20여개 사업을 통하여 마을공동체의 육성과 지원을 하고 있다는 점을 강조하고, 이에 대한 기본적인 법제도 기반제공으로 마을공동체기본법의 제정이 필요하다는 내용을 제시하고 있다.¹²⁰⁾ 한편, 사회적경제기본법과의 차이점은 사회적경제조직에 마을공동체가 포섭될 수 있다는 점으로 설명가능하다. 즉, 마을공동체의 범위를 어느 정도 수준으로 넓게 확장할 것인가의 문제도 함께 제기될 수 있지만, 사회적경제기본법안에는 현행법상 다양한 형태의 표현으로 구현되고 있는 조직과 단체를 사회적경제조직으로 포섭하는 체계를 가지고 있고, 마을공동체법안에서는 이러한 체계와 관계없이 독자적으로 마을공동체를 법적으로 정의하면서, 이에 대한 지원근거와 육성시책을 마련하고 있다고 볼 수 있다.

마을공동체법안의 특징은 정부에 의한 기금조성과 이를 통한 재단의 설립 등을 가능하도록 한 점이다. 정부의 균형발전정책은 현실적으로 높은 재정부담을 안고 추진해야 하는 정책

120) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), p.21.

이라는 점을 고려하여, 보다 효율적으로 재정수반 법제도의 운영을 위한 기금조성에 관한 근거를 마련하고, 더 나아가 지역의 다양한 자원을 흡수할 수 있도록 재단이라는 매개수단을 법제도적으로 수용하여, 보다 안정적인 정책의 추진을 도모하려고 하였다는 특징이 있다.

IV. 산업적 측면과 지역산업에 관한 균형발전전략

1. 혁신도시 정책

(1) 국가균형발전법 및 혁신도시법

우리나라의 혁신도시정책은 국가균형발전특별법과 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 의하여 주도적으로 추진되고 있다. 1차적으로 국가균형발전특별법에서 공공기관의 이전과 혁신도시 건설에 원칙적이고 기본적인 근거규정을 두고 있다.

< 혁신도시정책에 관한 국가균형발전특별법의 근거규정 >

제18조(공공기관의 지방이전 및 혁신도시 활성화) ① 정부는 수도권에 있는 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관(이하 이 조에서 “이전대상공공기관”이라 한다)을 단계적으로 지방으로 이전(수도권이 아닌 지역으로의 이전을 말한다. 이하 같다)하기 위한 공공기관지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책(이하 “혁신도시시책”이라 한다)을 추진하여야 한다.

② 정부는 혁신도시시책을 추진할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 지방자치단체의 유치계획 및 지원에 관한 사항
2. 이전대상공공기관별 지방이전계획에 관한 사항
3. 혁신도시 활성화 및 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항
4. 그 밖에 국가균형발전을 위하여 필요한 사항

③ 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 이전대상공공기관의 장은 혁신도시시책에 따라 공공기관별 지방이전계획의 수립 등 공공기관의 이전에 필요한 조치 및 혁신도시 활성화에 필요한 조치를 시행하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 공공기관이 지방으로 이전하는 경우 이전하는 공공기관 및 그 종사자에 대하여 재정적·행정적 지원 및 생활환경의 개선 등에 관한 지원을 할 수 있다.

※ 출처 : 필자 작성

정부가 발표한 균형발전정책의 배경에는 혁신도시를 중심으로 지역균형발전을 모도하고, 혁신도시를 중심으로 클러스터를 형성하여 지역산업을 육성한다는 취지가 있었다고 볼 수 있기 때문에, 혁신도시정책은 현재 정부의 균형발전정책의 핵심이라고 할 수 있다.¹²¹⁾ 따라서 상기한 정부의 국가균형발전정책을 발표할 시기에 즈음하여 국가균형발전특별법은 혁신도시정책의 추진하기 위한 법제도적 기반으로 개정을 하게 되었다. 최근 국가균형발전특별법의 개정내용은 다음과 같다.¹²²⁾

121) 혁신도시의 추진배경에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 학술적·이론적 설명을 하고 있다. 즉, “학술적 의미의 혁신도시는 ‘도시내 활동주체들이 군집하고 이들의 긴밀한 상호교류를 통해 신상품과 신기술의 창출, 개발을 촉진함으로써 생산성과 혁신성이 높은 세계적인 경쟁력을 갖춘 도시’를 말한다. 그러나 정책적 측면에서는 실용성에 초점을 두고 있다. 정책적 의미에서는 ‘이전공공기관을 수용하여 기업, 대학, 연구소, 공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거, 교육, 문화 등의 정주환경을 갖춘 미래형 도시’를 혁신도시라고 한다. 혁신도시는 ‘지역혁신체계’(regional innovation system)에 이론적 기반을 두고 있다. 지역혁신체계는 지리적으로 집적한 혁신주체의 긴밀한 상호작용에 의해 지역발전의 혁신이 창출된다는 관점을 취하고 있다. 이 이론은 혁신을 창출하기 위한 주체의 형성 및 집적, 이들의 암묵적인 상호작용을 중시하는 특징이 있다. 지역혁신체계를 우리나라 국토균형발전에 적용시킨 것이 바로 혁신도시이며, 혁신도시는 지방의 자립기반을 구축하여 지역균형발전을 달성하는 것을 목적으로 하고 있다. 공공기관의 지방이전을 계기로 혁신주도의 발전거점을 형성하고, 지역의 특색있는 발전을 통해 수도권과 지방의 불균형을 해소하고자 하는 것이다. 혁신도시는 수도권 집중이 지방의 저발전 및 상대적 박탈감을 유발시킬 뿐 아니라, 수도권의 집적 불균형을 발생시켜, 국가 전체의 경쟁력을 약화시킨다는 인식이 추진배경이 되었다고 할 수 있다. 혁신도시가 지향하는 바는 네 가지이다. 산학연관 클러스터 형성을 통한 지역발전의 성장동력 및 혁신을 창출하는 거점도시, 지역의 특화산업을 연계한 첨단 산업도시 및 지역별 테마를 가진 개성있는 특성화 도시, 누구나 살고 싶어하는 친환경 전원도시, 우수한 교육환경 및 지역전통, 아름다운 경관의 교육, 문화 도시가 그것이다. 혁신도시의 구성요소는 ① 혁신을 수행하거나 지원하는 주체로, 공공기관, 기업, 대학, 연구기관 등과 ② 산학연관의 협력과 네트워크를 촉진할 수 있는 요소, 즉 시설과 조직, 제도 등을 포함한 혁신환경, ③ 혁신주체의 주거, 교육, 문화, 여가공간 등 장소의 매력을 향상시킬 수 있는 것들이다. 통상 이를 충족시키기 위한 혁신도시의 공간구조는 혁신 주체의 입지와 입지한 주체들의 상호작용을 활성화하기 위한 것으로 구성된다.”라고 혁신도시의 이론적 배경과 정책추진의 배경을 설명하고 있다. (김현호, 혁신도시와 지역균형발전, 자치발전 제17권 제8호, 한국자치발전연구원(2011), pp.31~32)

122) 「국가균형발전 특별법」의 최근 개정은 2018년에 있었던 바, 이전 개정으로서 일부 지역적인 부분의 개정을 제외하고 중요 사항의 개정으로는 2014년에 개정이 있었다. 2014년 개정에 관련되어 많은 논의와 검토가 있었는데, 당시 개정사항에 관한 논의로서 향후 반영되어야 할 사항들이 2018년에 포함된 부분이 있으며, 대표적으로 지역투자발전협약의 기능제고에 관한 사항들이라고 볼 수 있다. 2014년 「국가균형발전 특별법」 개정과 관련하여 당시 향후 개선방향을 제시한 국내 선행연구에서는 다음과 같은 내용을 제시하였었다. 즉, “국내 선행연구에서는 “개정된 국가균형발전특별법의 내용과 의미에 대해 중앙부처, 지방자치단체, 기업, 대학, 연구소, 지역주민 등 관련주체들의 관심과 이해가 제고되어야 한다. 새로운 지역발전정책은 중앙주도의 하향식 방식(Top Down)을 지양하고 지역이 주도하는 상향식(Bottom Up) 지역발전을 지향하고 있기 때문에, 특히 지역에서 변화된 지역발전정책에 대한 많은 관심과 자발적인 대응노력이 요구된다. 따라서 새로운 지역발전정책과 개정된 국가균형발전특별법에 대한 국민적 홍보를 강화하고 이해관계자들 간의 소통을 활성화할 필요가 있다. 개정된 균특법에 근거하여 추진되고 있는 지역발전5개년계획(2014~2018년)의 수립, 지역발전특별회계의 개편 등이 상호 정합성을 높이도록 진행될 필요가 있다. 지역발전 5개년계획을 구성하는 부문별 발전계획안과 시·도발전계획 간의 내용적 정합성도 중요하지만 지역발전5개년계획의 실천성을 높여 지역에서 정책의 체감도를 느낄 수 있도록 지역발전 5개년계획과 연계된 지역발전특별회계의 운용이 필요하다. 다만 지역발전특별회계의 본격적인 운용이 2015년부터이기 때문에 새로 수립된 지역발전5개년계획과 지역발전특별회계가 상호 연계되는 시점이 지연되는 제도적

< 「국가균형발전 특별법」 최근 주요 개정 내용 >

<제안(대안제안) 이유>

정부의 지속적인 지역발전정책 추진에도 불구하고 전체 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 인구, 경제력 등 각종 자원이 집중되는 수도권 쏠림현상이 완화되지 못하고 있어 국가의 균형 있는 성장과 국민 통합의 장애요인으로 작용하고 있음. 따라서 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지할 수 있는 자립적이고 지속가능한 지역의 발전기반 구축을 위하여 국가균형발전 정책 지원체계의 재정립과 행정중심복합도시, 혁신도시 등이 중심이 되는 국가혁신융복합단지 지정·육성 등이 필요함. 동 개정안은 이러한 정책 목적을 달성하고, 지역통계의 기반 구축 등 기타 국가균형발전 시책의 법적 근거를 마련하는 한편, 지역발전위원회의 당연직위원에 「지방자치법」 제165조제1항제1호 및 제3호에 따른 협의체의 대표자를 포함하는 등 균형발전을 위한 제도를 보완하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 균형발전에 대한 국가의 책무를 강조하기 위하여 위원회, 특별회계, 계획의 명칭을 각각 국가균형발전위원회, 국가균형발전특별회계, 국가균형발전계획으로 변경하고, 주요 사항에 대해서는 위원회가 의결할 수 있도록 함(안 제4조, 제22조 및 제30조).
- 나. 시·도지사가 관할구역의 행정중심복합도시, 혁신도시 등과 인근 산업단지 등을 연계하여 국가혁신융복합단지 지정을 신청할 경우 국가균형발전위원회의 의결에 따라 국가혁신융복합단지를 지정하도록 함(안 제18조의2).

한계를 갖고 있다. 새로운 지역발전정책의 주요한 특징 중의 하나는 부처 간의 협업, 지역 간의 협력, 그리고 중앙과 지방의 파트너십 강조라 할 수 있다. 이와 관련하여 개정 균특법에는 지역발전투자협약의 체결(제20조), 세출예산의 차등지원(제39조) 조항을 기존 균특법과 동일하게 포함하고 있지만 지난 경험을 돌이켜 볼때 유인책으로서 충분하다고 보기 어렵다. 따라서 부처 간, 지역 간 칸막이를 허물고 상호 협업과 협력을 촉진하고 중앙과 지방의 파트너십을 활성화하기 위해서는 지역발전위원회의 적극적인 코디네이터 역할과 함께 좀더 강력한 인센티브 시스템을 제도화할 필요가 있다. 2000년대 이후 지역발전정책을 돌이켜 보면 대통령 5년 단임제의 한국적 특수성으로 인해 지역발전정책과 이를 뒷받침하기 위한 특별법이 5년을 주기로 큰 변화를 보여왔다. 각 정부의 국정철학, 변화된 지역여건과 수요에 적절하게 대응한 결과로 볼 수 있지만, 한편으로 지역현장에서는 새로운 정책과 사업이 안착되어 성과를 내기도 전에 변경됨으로써 사회적으로 많은 기회비용과 정책혼신을 초래하는 부작용도 있었음이 지적되고 있다. 향후 국가균형발전특별법을 개정할 시기에는 지역발전정책을 좀더 중·장기적인 시계에서 보고 기 추진했던 정책의 평가와 새로운 지역발전의 수요를 좀더 객관적으로 분석·평가하여 지역발전정책의 연속성과 시대적 수요를 균형있게 반영할 수 있도록 관련 제도를 정비할 필요가 있다"고 향후 개선방향을 제시하고 있는데, 2018년 국가균형발전특별법 개정은 2014년 당시 개선방향으로 제시된 내용이 일부 반영되면서, 보다 강화된 정책의지가 나타난 것으로 판단된다. (송우경, 국가균형발전특별법 개정 의미와 주요내용, 지방재정 제15호(2014), pp.47~48)

- 다. 정부에게 기업유치와 신산업 실증, 인·허가 지원 등을 통하여 국가혁신융복합단지를 육성하도록 함(안 제18조의3).
- 라. 시·도가 중앙부처와 계약을 맺고 추진하는 사업에 대해서는 예산을 우선 지원할 수 있도록 지역발전투자협약 제도를 개선함(안 제20조).
- 마. 국가균형발전위원회의 당연직위원에 「지방자치법」 제165조제1항제1호 및 제3호에 따른 협의체의 대표자를 포함함(안 제23조).
- 바. 시·도가 주도하는 지역혁신체계로서 지역혁신협의회와 지역혁신지원단을 설치하고, 시·도 계획 등 시·도의 중요 사항을 심의하도록 함(안 제28조).
- 사. 국가균형발전위원회가 국가균형발전 정책을 총괄 조정할 수 있도록 국가균형발전특별회계 예산에 대한 위원회 의견의 효력을 강화함(안 제38조).

※ 출처 : 국가균형발전 특별법 일부개정법률안(위원회 대안), [의안번호] 12215, 2018년 2월 21일 산업통상자원중소벤처기업위원회 대안가결안, pp.1~3.

상기한 바와 같이 국가균형발전특별법의 최근 개정내용에 관한 핵심적인 사항은 혁신도시정책을 추진하기 위한 배경으로 국가혁신융복합단지제도를 도입하였다는 점이다. 즉, 구체적인 혁신도시 정책에 관하여는 개별 법률인 혁신도시법에서 규정을 하고, 국가균형발전특별법에서는 국토전체를 대상으로 하여 혁신도시에도 적용될 수 있는 국가혁신클러스터 또는 지역발전투자협약 등의 제도를 규정하였다고 볼 수 있다. 따라서 균형발전정책의 기본적인 원칙은 국가균형발전특별법에서 규정하고 있지만, 구체적인 정책추진 방향과 내용은 혁신도시법에서 규정하였다고 볼 수 있다. 이러한 정책배경과 균형발전정책의 일환인 혁신도시정책을 추진하기 위하여 혁신도시법 또한 최근에 개정을 하게 되었는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

< 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 최근 주요 개정 내용 >

<제안(대안제안) 이유>

「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」은 공공기관 이전을 통한 국가균형발전 및 국가경쟁력 강화를 위해 '07년 제정되었으며, 이 법에 따라 지난 10여 년간 수도권 공공기관의 지방 이전과 10개 혁신도시 건설이 추진되어 현재 물리적인 조성은 마무리단계에 접어들었음. 그간 혁신도시 지역발전계획을 수립·시행하고, 공공기관의 지역인재 채용 확대 등 혁신도시를 지역균형발전 거점으로 육성하기 위한 노력이 있어 왔으나, 국가적 차원의 전략계획 부재, 이전공공기관 등의 주도적인 역할 미흡 등으로 인해 혁신도시가 지역발전 거점으로 조기 육성·발전하는데 한계가 드러남. 이에 따라 혁신도시 종합발전계획의 수립·시행 및 이전공공기관의 지역발전계획 수립·시행을 의무화하고, 이전공공기관의 장기 혁신도시 교육환경 개선에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하는 등 제도개선 및 추진체계 개편 등을 통해 혁신도시를 지역발전 거점으로 조기에 육성·발전시키고자 함.

<주요내용>

- 가. 공공기관 지방이전과 도시건설에 한정되어 있는 법 제목 및 목적규정을 ‘혁신도시 발전에 관한 사항’까지 포괄하도록 변경함 (법 제목 및 안 제1조).
- 나. 혁신도시 발전 주체 간의 연계 및 협력을 증진하고, 재원확보 및 사업관리 등 계획의 실효성을 제고하기 위하여 현행 지역발전계획 체계를 개편하여 혁신도시 종합계획의 수립 근거를 마련함 (안 제5조의2).
- 다. 이전공공기관의 장기 혁신도시에 소재하는 초·중·고등학교에 대하여 학교시설·설비 등 교육환경 개선에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 함 (안 제26조 제2항, 신설).
- 라. 이전공공기관이 지역발전에 필요한 계획을 수립·시행하도록 하고, 이에 필요한 비용의 지출 근거를 마련 함 (안 제29조의3).
- 마. 현행 혁신도시관리위원회의 명칭을 혁신도시발전위원회로 변경하고, 위원의 구성을 기관장으로 격상 함 (안 제31조).
- 바. 공공기관지방이전추진단의 명칭을 혁신도시발전추진단으로 변경 함 (안 제32조).
- 사. 혁신도시건설특별회계의 목적을 ‘혁신도시의 조성 및 발전에 관한 사항’을 포함하도록 변경하고, 혁신도시 정주여건 개선 및 기업 유치 지원 등 일부 세출 항목을 구체화 함 (안 제33조 제1항, 제34조 제2항).

아. 현행 시·도지자체에서 운영하고 있는 산학연 유치지원센터의 명칭을 혁신도시발전지원센터로 변경하고, 「민법」에 따른 재단법인 형태로 설립토록 하며, 그 역할을 지역발전사업 발굴 및 지역인재 양성 지원 등으로 확대하고자 함 (안 제47조의3).

※ 출처 : 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 (위원회 대안), [의안번호] 2010674, 2017년 12월 7일 국토교통위원회 대안발의안, pp.1~3.

상기 개정내용 중에서 주목할 만한 점은 법의 제명이 변경되었다는 점이다. 즉, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에서 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」으로 제명이 변경되었는데, 이는 단순한 제명의 변경이 아니라, 그동안 공공기관 이전정책이 혁신도시정책의 중심적인 역할을 수행하였었는데, 이제는 어느 정도 공공기관이전이 완료가 되어가고 있고, 이제는 혁신도시의 자체적인 역량과 자생력으로 국가균형발전정책의 핵심적인 주체로서 혁신도시가 역할을 수행해야 한다는 점을 강력하게 피력한 것으로 볼 수 있다. 따라서 법률에서 사용되고 있는 관련 명칭을 모두 변경하면서, “공공기관의 이전”에서 “혁신도시의 발전”으로 입법목적의 변화가 있었다고 평가할 수 있다.

한편, 검토가 필요한 사항으로서 혁신도시법이 공공기관이전에 관한 법률이었던 시기부터 지속적으로 개정발의가 있었던 사항에 관하여 주목할 필요가 있다. 이러한 내용은 아직 법률에 반영되지는 않았지만, 실제로 혁신도시를 중심으로 개정수요가 있었다는 점에서 주목할 만한 검토사항이라고 볼 수 있다. 이하의 내용은 최근 혁신도시법에 대한 개정발의내용을 정리한 내용이다.

< 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 최근 개정 발의 내용 >

현행법은 이전공공기관의 지방이전을 촉진하고 지방으로의 인재 유입을 위하여 이전공공기관이 이전하는 지역에 소재하는 지방대학 또는 고등학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람(이하

“지역인재”)을 일정 비율 이상 채용하도록 하며, 그 채용실적을 매년 공개하도록 규정하고 있음. 그러나 이전공공기관의 지역인재 채용비율이 높은 경우, 이에 대한 인센티브가 부재하여 적극적인 지역인재 채용 활성화가 이루어지기 어렵다는 지적이 제기되었음. 또한 해당 법률 시행 전(前) 이전공공기관의 경우도 지역인재 채용 의무화에 포함되는 것인지가 불분명하다는 지적이 제기되었음. 이에 이전공공기관의 지역인재 채용 활성화를 위하여 포상, 조세 감면 및 보조금 지급 등의 혜택을 부여하고, 지역인재 채용 의무화의 대상이 되는 이전공공기관의 범위를 구체화하려는 것임(안 제29조의2제6항·제7항 신설 및 부칙).

※ 출처 : 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안(박병석의원 대표발의), [의안번호] 2015864, 2018년 10월 4일 발의안, pp.1~2.

현행법은 공공기관의 지방이전, 혁신도시의 조성 및 발전에 관한 사업을 재정적으로 지원하기 위하여 혁신도시건설특별회계를 설치하고 혁신도시 정주환경 개선비용 등을 지원하고 있음. 그러나 혁신도시에 지구대, 파출소, 소방서, 보건소, 응급의료시설 등 시설의 설치가 부족하여 혁신도시 내 거주하는 주민들의 불편이 증가하고 있는 실정임. 또한 산·학·연 클러스터 입주기관의 경우 이전공공기관과의 계약 등에서 우대를 받을 수 있는 근거를 마련함으로써 입주기관 모집 및 지역발전 효과 창출에 기여해야 한다는 의견이 제시되었음. 이에 국가 또는 지방자치단체는 정주환경의 개선을 위하여 노력하여야 한다는 것을 법률에 명시하고, 혁신도시건설특별회계의 세출에 파출소, 소방서, 보건소, 응급의료시설 등 시설의 설치비용에 대한 지원을 추가하며, 국가 및 지방자치단체, 이전공공기관은 대통령령으로 정하는 계약을 체결하는 경우 입주기관을 우대할 수 있도록 함으로써 혁신도시 주민들의 삶의 질 향상에 기여하려는 것임(안 제28조의2, 제34조제2항제10호 및 제45조의5).

※ 출처 : 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안(송언석의원 대표발의), [의안번호] 2014696, 2018년 7월 31일 발의안, pp.1~2.

<제안이유>

현행법은 이전공공기관의 장은 해당 기관이 이전하는 지역에 소재하는 지방대학 또는 고등학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람을 대통령령으로 정하는 바에 따라 채용하도록 하고 있음. 그러나 이전지역에서 고등학교를 졸업한 후 다른 지역에서 대학을 졸업하였거나 졸업예정인 사람은 이러한 채용대상에서 제외하고 있어, 아동·청소년기의 대부분인 초·중·고등학교를 모두 이전지역에서 졸업한 경우에도 다른 지역에서 대학을 졸업하였거나 졸업예정인 사람은 이 법에 따른 채용대상으로서 지역인재에 해당하지 않음. 그러나 이전지역에 대학인 프라가 충분치 않은 경우 지역인재의 인재풀이 제한적인 경우가 많아 공공기관이 지역인재 채용에 어려움을 겪고 있음. 또한 초·중·고등학교를 모두 이전지역에서 졸업한 사람의 경우 지역적 기반이 상대적으로 단단하고 정서적 유대감을 가질 가능성이 높아 이전지역의 인

재 유입을 촉진하기 위하여는 ‘지역인재의 범위에 해당 지역에서 초·중·고등학교를 모두 졸업한 사람도 포함시켜야 한다’는 의견이 제기되고 있음. 한편, 최근 공공기관 등에서 채용 공정화를 위하여 학력, 출신지역 등을 채용자료에 기입하지 않도록 하는 ‘블라인드 채용’이 장려됨에 따라, 이전공공기관 등이 블라인드 채용을 하는 경우, 혁신도시 이전공공기관 지역 인재 채용의무화 제도와와의 관계가 규정상 명확하지 않은 것으로 여겨질 수 있음. 이에 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화 등 입법취지를 달성하기 위한 현실적 방안으로 지역인재의 범위에 해당 지역에서 초·중·고등학교를 모두 졸업한 사람도 포함시켜, 이전지역과 깊은 연고를 가진 인재의 유입을 촉진시키고 지역인재의 인재풀을 늘려 공공기관의 지역인재 채용을 촉진시킬 수 있도록 개정하고, 블라인드 채용의 경우에는 예외규정을 두어 블라인드 채용과의 관계를 명확히 하려는 것임.

<주요내용>

가. 지역인재의 대상으로 이전지역에서 초등학교, 중학교, 고등학교를 모두 졸업한 사람을 추가함(안 제29조의2제2항 신설 등).

나. 대통령령으로 정하는 비율 이상의 인원을 출신지역, 출신학교 등을 채용자료에 기재하지 않도록 하는 방식으로 채용하는 경우에는 이전지역인재를 의무채용하지 아니할 수 있도록 함(안 제29조의2제7항 신설).

※ 출처 : 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안(이재익의원 대표발의), [의안번호] 2013532, 2018년 5월 11일 발의안, pp.1~3.

< 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 최근 개정 발의 내용 >

현행법 제29조의2는 이전공공기관의 경우 이전하는 지역에 소재하는 지방대학 또는 고등학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람을 우선고용할 수 있다고 규정함으로써 이전지역인재 채용을 장려하고 있으나 이러한 규정은 의무 조항이 아닌 권고 조항이며 현재 이전지역인재의 채용률은 10% 내외에 머무르고 있는 실정임. 이에 신규 채용인원 중 이전지역인재 의무채용비율을 100분의 40 이상으로 하도록 의무화하고, 이전지역인재의 채용실적에 따라 조세감면이나 보조금 지급 등의 혜택을 부여하며, 이전지역인재 채용실적 공개의 근거를 마련하고, 공공기관 경영실적 평가에 반영하도록 함으로써 이전지역인재의 채용률을 증진시키고자 함(안 제29조의2제1항 본문, 제29조의2제5항부터 제7항까지 신설).

※ 출처 : 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(김혜영의원 대표발의), [의안번호] 2009403, 2017년 9월 15일 발의안, p.1.

현행법상 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 이전공공기관 장은 해당 기관이 이전하는 지역에 소재하는 지방대학 또는 고등학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람을 우선하여 고용할 수 있으나, 이전지역에서 고등학교를 졸업한 후 다른 지역에서 대학을 졸업하였거나 졸업예정인 사람은 해당 이전지역의 우선 고용대상에서 제외하고 있음. 이로 인해 해당 지역에서 초·중등교육을 이수하고 수도권에 소재하고 있는 대학을 졸업한 지역인재나 해당 지역에 일정기간 이상 거주하고 있는 지역인재의 경우에는 오히려 역차별을 받고 있다는 지적이 제기되고 있음. 이에 지역인재 우선채용의 범위를 이전지역의 지방대학을 비롯하여 초등학교, 중학교, 고등학교 중 어느 하나를 졸업하였거나 졸업예정인 사람과 이전지역에 일정기간 이상 거주하고 있는 사람으로 확대함으로써 지역인재의 채용을 활성화하고 이전공공기관의 인적 인프라를 보다 강화하려는 것임(안 제29조의2제1항).

※ 출처 : 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 (이현재의원 대표발의), [의안번호] 2008312, 2017년 8월 1일 발의안, pp.1~2.

현행법은 지역인재를 위한 양질의 일자리 창출을 위하여 공공기관이 이전하는 지역(이하 “이전지역”이라 한다)에 속한 지방대학 또는 고등학교의 졸업자나 졸업예정자를 해당 공공기관이 우선하여 고용할 수 있도록 하고 있으며, 이전지역의 범위는 국토교통부장관이 이전지역을 관할하는 시·도지사 및 협의회와 협의하여 대통령령으로 정하도록 하고 있음. 그런데 현행법령에 따르면 대구광역시 또는 경상북도를 제외하고는 해당 광역시·도 또는 특별자치도로 이전지역의 범위를 한정하고 있어 주민생활과 밀접하게 결합되어 있는 동일한 지역권에 속하는 학교 출신자인 경우 우선고용 대상이 될 수 없어 제도의 실효성에 문제가 있다는 지적이 있음. 이에 지역인재 우선고용을 위한 이전지역의 범위를 해당 공공기관이 이전하는 지역이 속하는 권역으로 확대하여 해당 기관이 이전한 지역 생활권에 소재하는 학교 출신자가 이전 공공기관에 우선고용 대상이 될 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것임(안 제29조의2제2항 및 별표 신설).

※ 출처 : 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 (강훈식의원 대표발의), [의안번호] 2007250, 2017년 6월 8일 발의안, pp.1~2.

상기한 혁신도시법에 관한 최근 개정발의 내용은 일관되게, 지역일자리창출에 관한 규정으로 발의되고 있다. 개정발의의 내용에 따라 다소 차이는 있지만, 우선고용, 채용의무 할당, 지역인재채용에 대한 인센티브 등 지역일자리창출에 집중된 경향임을 한눈에 알 수 있다. 이러한 개정수요는 현재 우리나라 혁신도시 정책의 현실을 나타내고 있는 상황이며, 특히 정책적으로 주목되어야 할 사항이라고 판단된다. 현재 지방대학육성법이 있

고, 국가균형발전특별법에서도 지역일자리창출을 강조하고 있는 바, 혁신도시법에서 이를 해소할 것인지, 아니면 다른 법률이나 신규법률을 제·개정할 것인지에 관한 법정정책적인 판단이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

(2) 스마트도시의 육성

스마트도시는 혁신도시정책과 함께 정부가 발표한 균형발전정책에 있어서 핵심적인 정책이다. 정부의 국가균형발전정책에서는 “스마트혁신도시 선도모델”을 조성하겠다는 취지를 밝히고 있는데,¹²³⁾ 이에 대하여 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」(이하, “스마트도시법”)은 새로운 방식으로 균형발전정책의 일환을 담당하게 된다. 즉, 최근 스마트도시법의 개정을 통해서 이른바, “국가지범도시”라는 개념을 도입하여, 기존 스마트도시와는 차별화되는 정책을 추진하고 있다. 최근 스마트도시법의 주요 개정내용은 다음과 같다.

< 「스마트도시법」 최근 주요 개정 내용 >

<제안(대안제안) 이유>

최근 도시문제를 효율적으로 해결하고 4차 산업혁명에 선제적으로 대응하며, 도시혁신을 통해 국가의 경쟁력을 강화하기 위한 수단으로 스마트도시가 전 세계적으로 빠르게 확산되고 있음. 우리나라도 빅데이터, 자율주행차, 드론 등 4차 산업혁명의 혁신기술들을 도시공간에서 실제로 구현하여, 도시를 효율적으로 관리하고 미래 성장동력을 창출하기 위한 스마트도시를 적극적으로 추진하고 있는 상황임. 특히, 국가 전략적인 차원의 시범도시를 통해 스마트도시 조성단계부터 다양한 스마트기술과 서비스를 접목해 신기술의 테스트베드로 활용하고 스마트 도시 유관 산업을 육성해 세계적인 대표 스마트도시를 구현하기 위한 국가지범도시 조성을 새롭게 추진하고 있으며, 이를 위한 과감한 지원과 적극적인 규제 해소가 무엇보다 필요한 시점임. 이에 국가지범도시에 대한 지정근거와 효율적인 사업 수행을 위한 지원규정을 신설

123) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), p.22.

하고, 국가시범도시 내에서 스마트도시 산업의 창업지원과 투자 촉진이 가능하도록 혁신성장진흥구역을 새롭게 도입하며, 국가시범도시를 바탕으로 자율주행차, 드론 등 신산업의 실증이 가능하도록 일부 특례를 부여할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임

<주요내용>

- 가. 이 법의 목적으로서 국가 경쟁력 강화에 관한 사항을 추가함(안 제1조).
- 나. 스마트도시의 한 유형으로서 지능형 도시관리 및 혁신산업 육성을 목적으로 국가 전략적인 차원에서 지정하는 국가시범도시를 도입함(안 제2조제1호의2, 제35조 등).
- 다. 국가시범도시 내에 스마트도시기술과 서비스의 융·복합이 활발하게 이루어지고, 창업지원과 투자촉진이 가능하도록 혁신성장진흥구역의 지정을 신설함(안 제2조제8호, 제43조부터 제47조까지).
- 라. 국가시범도시의 지정·운영에 대한 지원과 효율적인 사업수행을 위한 지원조직으로 국가시범도시지원단을 설치함(안 제23조의2).
- 마. 국가시범도시에서 스마트도시기술과 신산업의 육성을 위하여, 개인정보의 수집활용에 대한 특례, 자율주행자동차산업과 드론산업을 위한 특례, 소프트웨어사업의 참여기업 확대에 관한 특례를 도입함(안 제37조, 제40조부터 제42조까지).
- 바. 국가시범도시의 효율적이고 활발한 개발을 위하여 사업시행자가 공모선정자에게 수의계약으로 조성토지를 공급할 수 있는 특례를 도입함(안 제38조).
- 사. 국가시범도시의 특성에 부합하는 자가전기통신설비의 활용을 목적으로 「전기통신사업법」상 제한에 대한 특례를 규정하여 국가시범도시에 설치되는 자가전기통신설비의 설치목적과 용도를 확대할 수 있도록 함(안 제42조).

※ 출처 : 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 일부개정법률안(황의의원 대표발의안), [의안번호] 12734, 2018년 3월 28일 발의안, pp.1~3.

상기한 스마트도시법의 최근 개정내용에는 몇가지 주목할 만한 사항이 있다.

첫 번째로 정부가 발표한 국가균형발전정책의 일환으로서 제시된 스마트도시정책에서 보다 선도적으로 발전된 형태의 입법방향을 설정하였다. 즉, 국가균형발전 뿐만 아니라, “국가경쟁력강화”라는 사실을 법의 목적규정에 포함시킴으로써 입법방향과 정책의지를 명확하게 하였다.

둘째로, 기존의 스마트도시와는 다른 형태로 선도적인 스마트도시정책의 방향성을 제시하였다. 즉, 스마트도시는 기존 일반도시에 스마트도시법에 따른 개발에 의하여 스마트화된 도시로 발전되는 모습을 목적으로 한 반면에, “국가시범도시”는 제로베이스의 부지에 스마트도시법에 따른 사업을 추진함으로써, 기존 일반도시를 전제로 한 것이 아닌, 도시의 탄생부터 스마트화된 도시로 형성될 것으로 목적으로 한 제도라고 할 수 있다.

셋째로, 파격적인 규제특례를 적용함으로써, 실질적으로 스마트도시법에 따른 스마트도시건설이 4차산업혁명에 대응하는 국가정책으로 자리잡을 수 있는 법제도적 기반을 형성하였다고 볼 수 있다. 즉, 자율차산업, 드론산업, 소프트웨어산업 등에 대하여 기존 입법례에서는 찾기 힘든 파격적인 규제특례를 적용시킴으로써 스마트도시가 국가균형발전에 이바지할 것을 넘어서 4차산업혁명에 대응할 수 있는 국가경쟁력 강화에 기여할 수 있는 기반을 조성하였다는 특징이 있다.

2. 지역산업 정책

(1) 산업혁신과 기반혁신

정부가 발표한 국가균형발전정책에서 지역산업에 관한 사항은 ① 산업혁신, ② 거점혁신, ③ 기반혁신으로 요약된다. 즉, 산업혁신에 관하여는 “균형발전과 지역의 자립적 산업생태계 견인”, 거점혁신에 관하여는 “혁신성장 4대 거점 육성”, 기반혁신에 관하여는 “인력·투자·마케팅 등 스마트 지원 프로그램 가동”으로 설명하고 있다.¹²⁴⁾

산업혁신과 관련된 구체적인 정책내용은 다양한 모습으로 나타나고 있는 바, 중견기업 지원, 미래성장동력 확보, 지역특화자원 활용 등 기존 산업체계 내에서 언급되었던 대부분의 항목들이 모두 등장하고 있다.

124) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), pp.24~27

이중에서 주목할 만한 점은 기업에 대한 지원방식을 다양화하였다는 점이다. 즉, 중견 기업지원의 경우 사전에 선정하여 이를 집중적으로 지원하는 방식을 활용하고, 지방자치 단체를 중심으로 지역기업을 육성하려고 있으며, 지역특화자원을 활용하여 사회적 경제를 활성화시키겠다는 내용을 포함하고 있다.¹²⁵⁾

상기한 산업혁신에 관하여는 기존의 법제도 기반에서 충분히 운영될 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 기업지원과 관련하여는 중견기업법과 중소기업을 지원하는 법제도가 이미 완비되어 있기 때문에, 이를 법제도적 기반으로 충분히 활용할 수 있다. 다만, 기업과 산업, 기술혁신 지원에 관한 법률은 다수 시행되고 있지만, 이들 대부분의 법률은 지원근거를 마련하는 법적 근거로서 역할을 수용하고, 중복지원, 비효율적 과다지원 등의 문제는 법제도적으로 정비할 사항이 아니라, 정책적으로 프로그램을 어떻게 구성하느냐에 따른 문제라고 할 수 있다. 즉, 지원정책의 탄력성과 효율성을 보장하면서, 공정하고 타당한 지원정책의 개발이 중요한 쟁점이라고 할 수 있다.

산업혁신과 함께 세 번째로 제시되고 있는 기반혁신의 경우 다분히 정책적인 내용이 중심을 이루고 있으며, 법제도적인 쟁점은 다른 영역에 비하여 다소 떨어진다고 볼 수 있다. 즉, 기반혁신에 관한 구체적인 정책내용은 지역거점대학 육성에 따른 지역인재 양성, 국내 투자유치지원제도의 개편, 지역기업의 활성화로 정리될 수 있다.¹²⁶⁾ 지역거점대학의 경우 앞에서 언급한 지역인재양성 및 지역일자리창출과 관련을 가지며, 사실상 정책 내용은 중복되는 부분이 있다고 볼 수 있다. 지역기업지원에 관하여는 앞에서 언급한 산업혁신의 정책내용으로서 기업지원과 관련을 가지며, 정책내용 또한 중복되는 부분이 발생한다.

기반혁신에 관한 사항으로서 법제도적 기반과 관련을 가지는 사항은 국내투자유치지원제도의 개편이라고 할 수 있는데, 이 또한 법체계적으로는 지원근거 중심으로 법률이

125) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동, 앞의 자료, p.24

126) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), p.27

제정되어 시행되기 때문에, 법제도적 기반에 근거한 정책이 어떠한 방식으로 프로그램이 형성되느냐에 따라서 정책성과의 차이가 발생하게 되는 구조라고 할 수 있다.

다만, 국내투자유치와 관련하여서는 경제자유구역법, 외국인투자촉진법, 해외진출복귀 기업지원법, 지방이전기업지원지침 등의 법제도가 운영되고 있기 때문에, 일반적인 지원 정책의 기반이 되는 법제현황과는 차이가 있다고 할 수 있다. 그러나, 이러한 경제자유구역법, 외국인투자촉진법, 해외진출복귀기업지원법, 지방이전기업지원지침에 있어서 투자유치지원제도의 개편은 우선적으로 정책콘텐츠가 형성된 이후에 이를 담아내는 법제도의 내용에 관한 변경으로 수용될 문제라고 할 수 있다. 구체적으로 지원산업을 신산업으로 국한시키는 경우 경제자유구역법, 외국인투자촉진법, 해외진출복귀기업지원법, 지방이전기업지원지침에서 신산업에 대한 지원범위를 결정하는 구조로 제도개선이 이루어지게 될 것으로 예상된다. 지원대상기업의 범위도 이와 같은 형태로 제도개선이 이루어지기 때문에, 현실적으로 지원정책을 위한 예산과 정책방향, 그리고 국내외적인 경제상황에 따라서 적절한 정책의 결정이 우선되어야 할 사항으로 판단된다.

(2) 거점 혁신

상기한 바와 같이 거점혁신에 관하여는 국가혁신클러스터¹²⁷⁾를 비롯하여 혁신도시 중심으로 거점형성을 가장 핵심적인 내용을 삼고 있다. 세종시를 중심으로 혁신도시정책과

127) 앞에서 언급한 바와 같이, 클러스터정책이론은 지역혁신체계에 있어서 매우 중요하고 높은 기대효과를 가지는 정책수단이라고 할 수 있는데, 국내 선행연구에서는 클러스터의 정책수단적 효과에 대하여 유의할 점을 제시하고 있다. 즉, “첫째, 지역의 현실과 유리된 정책 추진으로 인한 실패 유형이 있다. 클러스터 정책의 요체는 지역특성에 맞는 지역 맞춤형 정책이어야 하는데 현실과 동떨어진 정책 추진으로 실패하는 경우가 많다는 것이다. 둘째, 연계나 네트워크에 대한 순진한 기대나 환상으로 인한 실패 유형이 있다. 클러스터 정책의 목표는 각 관련 주체들 간의 연계와 네트워크를 강화시키자는 것인데, 이는 결코 쉬운 것이 아니고 매우 어려운 과제임에도 불구하고 이를 너무 쉽게 생각하거나 순진한(naive) 발상으로 추진하다가 실패하는 경우가 많다는 것이다. 셋째, 정책기획 및 집행을 담당할 공공부문의 능력부족에 따른 실패 유형이 있다. 정책을 기획하고 집행하는 공공부문이 지나친 정치적 고려, 관료주의의 폐해, 민간의 수요를 무시하거나 민간과의 원활한 파트너십을 형성하지 못해 실패하는 경우가 많다. 마지막으로 지역정책을 클러스터 정책에만 의존하여 실패하는 유형이 있다. 지역정책에 있어서 클러스터 정책은 만병통치약이 아니다. 따라서 지역의 실정에 맞게 다른 차원의 정책(예컨대 물리적 하부구조 확충, 지역 교육문화환경 개선, 외자유치정책 등)이 더 우선적으로 추진되거나 병행되어야 할 경우도 있다.”라고 클러스터의 정책수단 활용에 있어서 유의점을 제시하고 있다. (강현수·정준호, 세계의 지역 혁신 사례 분석 : 관련 이론, 성공 요인 및 실패 사례, 응용경제 제6권 제2호, 한국응용경제학회(2004.9), p.47)

새만금지역의 개발 등 특정한 지역을 명시하여 균형발전정책을 추진하는 내용도 있는 반면에, 실질적으로 거점형성을 위한 일반적인 정책추진방향을 제시하고 있는 내용도 있다.¹²⁸⁾ 따라서 거점형성에 관한 균형발전정책과 법제도적 검토는 공간적이 거점형성에 관한 법제도적 개선에 귀결된다고 할 수 있다.

우리나라의 입법현황에 있어서는 실질적으로 거점형성, 이른바 공간적 범위를 지정하여 이를 선택과 집중에 의한 개발과 지원이 이루어지는 법제도가 다수 운용되고 있다. 이른바, “지역·지구·단지·특구 등의 지정에 관한 법제도”라고 표현이 가능한 바, 다음과 같은 현황이 있다.

<지역·지구·단지·특구 등의 지정에 의하여 지역발전을 목적으로 하는 법제>

소관부처	법 률
산업통상 자원부	국가균형발전특별법 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 외국인투자 촉진법 노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
국토 교통부	국토기본법 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 도시재정비 촉진을 위한 특별법 도시교통정비 촉진법

128) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), pp.25~26

소관부처	법 률
	도시 및 주거환경정비법 토지이용규제 기본법 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법 도시개발법 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 기업도시개발 특별법 국가통합교통체계효율화법 친수구역 활용에 관한 특별법 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 지역 개발 및 지원에 관한 법률 산업입지 및 개발에 관한 법률 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
행정 안전부	저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법 급경사지 재해예방에 관한 법률 소하천정비법 도서개발 촉진법 접경지역 지원 특별법 지방소도읍 육성 지원법
해양 수산부	신항만건설 촉진법 어촌특화발전 지원 특별법 어촌·어항법 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 항만법 연안관리법
중소벤처 기업부	도시형소공인 지원에 관한 특별법 지역특화발전특구에 대한 규제특별법
과학기술 정보 통신부	연구개발특구의 육성에 관한 특별법 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법

소관부처	법률
농림축산 식품부	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률 농어촌정비법 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법

※ 출처 : 필자 작성

법률 자체가 지역·지구·단지·특구의 지정을 위하여 제정·시행되는 법률이 있는 반면에, 일반적인 목적으로 법률이 제정·시행되었지만, 특별한 사안에 있어서 지역·지구·단지·특구를 지정하여 제도를 운영한 형태를 포함하는 법제도가 있다. 현재 정부가 발표한 균형발전정책에서 거점혁신에 관한 정책내용은 사실상 상기한 법제 현황에서 일부에만 해당되는 내용을 정책으로 삼고 있다. 즉, 세종시 육성에 관한 사항은 혁신도시법에서 기반을 제공하고, 새만금지역의 개발에 관하여는 새만금법에서 제도기반을 운영하고 있으며, 이외에 산업단지에 대해서는 산업집적법과 산업입지법에서 정리가 가능한 내용이다. 가장 핵심적이고 우선적으로 추진되는 국가혁신클러스터에 관하여는 앞에서 언급한 바와 같이 국가균형발전특별법에서 도입하였다. 따라서, 현재의 균형발전정책 정책과제인 거점혁신에 관한 사항은 1차적으로 상기한 법제도 수준에서 검토가 가능할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 우리나라는 거점형성과 관련된 다수의 법제도를 운영하고 있고, 이러한 제도들은 개별적으로 운영되는 것이 아니라, 상호간에 정책적 또는 법제도로적으로 영향을 주는 관계이기 때문에, 거점혁신에 관하여는 보다 포괄적이고 광범위한 검토가 필요할 것으로 판단된다.¹²⁹⁾

129) 다만, 일반적으로 논의가 되어 온 산업단지정책의 문제점에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “미래 산업구조가 복합단지, 도심형단지, 소규모 단지에 대한 수요가 큰 첨단산업 중심으로 개편됨에 따라 산업입지 패러다임 변화에 신속하게 대응하고 기업의 수요를 반영한 맞춤형 산업입지 공급이 필요하다. 이를 위해 현행 이원화되어 있는 산업입지 개발공급과 관리체계의 통합적 운영이 필요하다. 보다 근본적으로 산업정책을 수립하는 부처에서 산업입지의 개발공급을 함께 담당하는 방안을 검토해야 할 것으로 판단된다. 기존 산업단지는 일반적으로 기반시설이 잘 갖추어져 있을 뿐만 아니라 관련 산업의 집적, 각종 산업지원시설에 대한 접근성이 뛰어나 구조고도화가 이루어질 경우 신산업의 육성에 필요한 기초적인 여건을 보유하고 있다. 따라서 신규 산업단지의 개발 보다는 기존 산업단지의 재정비가 국가자원의 효율적 이용이라는 측면에서 보다 유리한 점이 많다고

거점혁신과 관련하여 최근 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하, “산업입지법”)과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하, “산업집적법”)의 개정내용에 주목할 필요가 있다. 우선적으로 이하의 내용은 최근 개정된 산업입지법의 주요 개정내용이다.

< 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 최근 개정 내용 >

<제안이유>

산업단지 내 산·학·연 클러스터 형성을 촉진하기 위하여 산업시설용지에서의 교육·연구시설 입주를 산업단지 종류와 관계없이 허용하고, 산업단지의 개별 관리에 따르는 비효율을 제거하기 위하여 연결한 산업단지를 통합하여 지정할 수 있도록 하며, 산업단지 기반시설 지원 사업 중 일정한 사업에 대해서는 타당성 평가를 의무화하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고, 산업단지 내 근로자의 높은 보육수요에도 불구하고 어린이집이 부족하여 문제가 되고 있으므로, 용적률의 최대한도를 적용할 수 있도록 하려는 것임.

<주요내용>

가. 산업시설용지에서의 교육·연구시설 입주 허용(안 제2조제7호의2)

도시첨단산업단지에 한해서만 산업시설용지에 교육·연구시설의 입주를 허용하던 것을, 산·학·연 협력 수요에 대응할 수 있도록 모든 산업단지에 대하여 교육·연구시설의 입주를 허용함.

나. 다른 지구 등에 지정된 도시첨단산업단지의 개발절차 등 명확화(안 제7조의3제3항 신설)
택지개발지구 등에 지정된 도시첨단산업단지의 개발 및 토지·시설 등에 대한 분양·임대·양도에 관하여는 해당 지구 등의 근거법률이 아니라 이 법에 따른다는 점을 명확히 함.

볼 수 있다. 특히, 기업의 수요가 제대로 반영되지 않은 공급 위주의 산업단지개발로 인해 미개발, 미분양 등이 발생하고 있음을 고려할 때 한정된 자원을 효율적으로 이용한다는 면에서 보다 바람직한 정책이라고 볼 수 있을 것이다. 기존 산업단지의 효율적 구조고도화를 위해서는 공간계획의 수립에 대한 권한을 산업단지 관리권자가 갖도록 제도를 보완하는 것이 시급한 과제이다. 산업단지가 단순한 산업집적지에서 혁신클러스터로 발전하기 위해서는 특화부문을 중심으로 전후방 연관산업의 집적과 관련 기업지원서비스의 구축이 용이해야 한다. 관련 산업의 집적은 기업의 거래비용을 줄이고 기업 간 협력 및 정보교류를 통해 혁신확산과 재창출을 선순환적으로 유발하는 효과를 제공할 수 있다. 지역의 전략산업의 클러스터화에 필수적으로 필요한 입지공간 공급역할이라는 측면에서 산업단지도 지역전략산업의 육성 정책과 연계하여 추진하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 따라서 산업단지의 기본적인 운영방안과 발전 비전은 지역 전략산업육성과 관련된 내용이 반영되어야 하며 산업단지 입주기업의 유치, 관리는 지역전략산업 중심으로 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 지역산업 육성계획과의 연계를 바탕으로 주요 산업단지별로 지역전략산업과의 연계육성 방안을 수립하는 것이 필요하다.”고 설명하고 있다. (이원빈, 지역산업기반 강화를 위한 산업단지 활성화 방안, KIET 산업경제, 산업연구원(2011.6.1), pp.66-67)

- 다. 민간의 농공단지 지정 요청 허용(안 제11조제1항)
 민간 개발수요를 활용할 수 있도록 국가산업단지, 일반산업단지 및 도시첨단산업단지와 동일하게 농공단지에 대해서도 민간의 지정요청을 허용함.
- 라. 연접한 산업단지의 통합(안 제13조의3 신설)
산업단지의 개별 관리에 따른 기반시설 과다 설치 등의 비효율을 제거하기 위하여 산업단지지정권자는 관리권자와의 협의를 거쳐 연접한 산업단지를 통합하여 지정할 수 있도록 함.
- 마. 농공단지의 토지수용을 위한 사업인정 시기 조정(안 제22조제2항)
 농공단지의 경우에도 다른 종류의 산업단지와 마찬가지로 산업단지 지정과 개발계획 수립을 거쳐 개발한다는 점을 고려하여 농공단지 개발에 따른 토지수용을 위한 사업인정 시점을 실시계획 승인 시에서 다른 종류의 산업단지와 동일하게 농공단지 지정 시 또는 개발계획 수립 시로 앞당겨 조정함.
- 바. 기반시설 지원사업 타당성 평가제도 도입(안 제29조의2 신설, 안 제31조 및 제40조의3제4항)
예비타당성조사 대상사업에서 제외되는 기반시설 사업에 대한 과도한 재정지원을 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 기반시설 지원사업에 대해서는 국토교통부장관이 지정하는 전문기관으로부터 타당성 평가를 받도록 함.
- 사. 산업단지 내 국공립어린이집 용지에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 용적률의 최대한도를 적용할 수 있도록 함(안 제23조제2항제3호 신설).

※ 출처 : 산업입지 및 개발에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 2004002, 2016년 11월 30일 국토교통위원회 대안발의안, pp.1~3.

상기 개정내용은 2016년 개정된 산업입지법의 내용인데, 현재 정부가 발표한 균형발전 정책의 거점혁신에 관한 내용이 이미 담겨져 있다는데 의미가 있다. 즉, 산업시설용지에 교육·연구시설의 입주를 허용함으로써 클러스터 형성을 용이하게 제도개선을 하였으며, 인접한 산업단지의 통합 등을 가능하게 함으로써 효율적인 거점공간을 운용할 수 있도록 하였고, 상당한 예산이 수반되는 사업의 경우 타당성평가를 의무화하는 등 매우 효율적이고 타당한 제도개선의 내용을 담고 있다. 특히 산업시설용지의 클러스터화를 촉진하는 제도개선은 현행 정책과 매우 부합되는 내용이라고 볼 수 있다.¹³⁰⁾

130) 과거 광역경제권정책이 도입될 당시의 국내 선행연구에서는 산업클러스터와 기존 산업단지와의 연계를 통한

한편, 산업집적법의 경우에도 2016년 산업입지법의 개정과는 다른 내용으로 2017년에 개정이 되었었는데, 개정내용이 현재 균형발전정책의 거점혁신과 지역인재양성 등의 내용을 포함하는 것으로 확인되는 바, 주요 내용은 이하의 내용과 같다.

< 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 최근 개정 내용 >

<제안이유>

한국산업단지공단은 산업단지 입주기업의 경쟁력을 강화하기 위하여 국내 대학들과 산학협력 사업을 수행하고 있으나, 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 우리 기업에게 산업현장에서의 기술 혁신과 이를 지속할 산학협력의 내실화가 절실히 요구되고 있음. 이에 한국산업단지공단은 1998년 우수 현장전문기술 인력양성을 통해 국가 제조업의 기술경쟁력을 높이고자 정부 주도로 설립된 한국산업기술대학교를 산하기관으로 편입하여 입주기업의 산학협력을 더욱 촉진하고 내실화하여, 기술혁신과 이를 뒷받침할 근로자의 역량을 강화함으로써 입주기업의 경쟁력을 높이고 지속적인 성장을 지원하고자 함.

지역산업발전을 도모해야 한다는 의견을 제시하면서, 다음과 같은 내용을 구체화하여 클러스터와 관련된 산업단지 발전방향을 제시하였다. 즉, “첫째, 산업집적지 클러스터 사업의 광역화를 추진할 필요가 있다. 개별 산업단지 별로 진행되고 있는 클러스터 사업을 산업단지간 연계체계로 발전적으로 전환하고 이를 뒷받침하기 위한 정책과 제를 발굴해야 한다. 사실 하나의 산업단지를 대상으로 폐쇄적으로 클러스터를 형성한다는 것은 클러스터 구성주체의 관점에서 볼 때 부족한 점이 많은 것이 사실이다. 그리고 산업단지 내 물자 및 정보, 인력의 교류나 연계뿐만 아니라 산업단지간 또는 산업단지 외부와의 네트워크도 중요하기 때문에 클러스터 사업의 광역화는 신속하게 추진되어야 한다. 둘째, 산업단지 클러스터와 광역 선도산업간의 매칭도 필요하다. 광역선도산업과 광역권내 산업단지 업종간의 갭을 어떻게 줄일 것인가도 관건이다. 기존 산업단지의 업종 전환이 현실적으로 매우 어려운 실정이므로 산업입지와 광역선도산업과의 매칭은 신규 산업단지 조성의 연계하여 추진하는 것이 바람직하다. 즉, 광역권별로 해당 지역의 선도산업 분야의 새로운 산업입지 체계를 정비하는 것이 필요한데 특히 신재생 에너지와 같이 선도산업이 신산업인 경우에는 해당 분야의 선도기업 유치와 관련 부품소재기업 집적을 위한 ‘선도산업단지’의 조성이 더욱 중요하다. 셋째, 산업집적지 클러스터의 가치사슬 단계별 연계 강화를 주도할 필요가 있다. 광역선도산업 육성의 정책 목표는 유망상품의 발굴이며 경쟁력 원천은 유망상품과 이와 관련된 부품소재 및 핵심기술이다. 따라서 산업집적지를 중심으로 해당 광역권의 선도산업 분야의 경쟁력 원천 발굴에 필요한 기능과 역할을 도출하여 정책목표 달성에 기여해야 할 것이다. 다시 말하면 선도산업의 경쟁력 원천을 발굴함에 있어서 해당 지역의 산업단지가 어떤 역할을 담당하는 것이 적합한지를 광역경제권 혁신자원들간의 역할분담 관점에서 결정하는 것이 필요하다. 마지막으로 광역경제권 사업의 성공적인 추진을 위해 권역내 관련 사업을 추진하는 기구들 간에 역할분담을 명확히 하고 추진체계간 협조를 보다 강화할 필요가 있다.”고 클러스터와 관련된 산업입지 발전 방향을 제시하였다. (민봉준, 광역경제권 선도산업 육성을 위한 산업입지 발전방안, 산업입지(2009, 여름), pp.8-9)

<주요내용>

- 가. 공단의 설립 목적으로 기업체의 산업활동 지원 외에 산학협력의 촉진 기능을 추가함(안 제45조의9).
- 나. 공단의 정관에 포함되어야 할 사항과 사업의 범위에 산하기관의 설치·운영 및 지원을 추가함(안 제45조의10 및 제45조의13).
- 다. 공단이 설립 목적 달성을 위한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 학교 등 산하기관을 둘 수 있는 근거를 마련하고, 공단의 이사장이 산하기관을 지도·감독할 수 있도록 함(안 제45조의20).
- 라. 공단이 입주기업의 산업기술혁신에 필요한 현장전문인력 양성과 산학협력, 근로자의 재교육 등을 위해 교육부장관의 인가를 받은 대학을 설립·운영할 수 있고, 산업통상자원부장관이 공단에 학교 운영에 필요한 자금을 지원하는 근거를 마련함(안 제45조의21).

※ 출처 : 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(장병완의원 대표발의안), [의안번호] 2009974, 2017년 11월 1일 발의안, pp.1~2.

상기한 산업집적법의 개정내용은 구체적으로 산업인재양성에 목적으로 두면서, 법정 지원기관을 활용하여 직접적으로 산학협력을 추구한 내용이라고 평가할 수 있다. 즉, 산학협력과 인재양성을 위한 지원을 직접적으로 수행하는 것이 아니라, 장기적으로 지속가능한 형태를 갖추기 위하여 법률상 근거를 가지는 공단을 활용함으로써, 현장에서 직접적인 효과를 나타낼 수 있는 정책수단으로 선택하였다고 볼 수 있다.

한편, 산업집적법은 2017년과 2018년에 유사한 내용을 아직 법률에 반영되지 않은 사항으로서 입법개정발의를 하였는데, 이 또한 균형발전정책의 거점혁신을 위한 제도개선의 내용이라고 할 수 있는 바, 주요 내용은 이하의 내용과 같다.

< 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 최근 개정 발의 내용 >

지역의 대학은 우수 인력과 혁신역량, 청년들이 선호하는 다양한 문화·여가시설을 보유하고 있고, 도심 접근성도 우수한 경우가 많아 지역의 혁신을 이끌 새로운 산업 집적지로 가능성이 큰 입지임. 영국의 맨체스터사이언스파크(맨체스터大), 미국의 스탠포드리서치파크(스탠포드大 외) 등 세계적인 첨단산업 클러스터들도 대학 내 또는 주변에 위치하여 대학과의 활발한 산학협력을 통해 현재의 모습으로 발전하여 왔음. 정주 여건과 도심 접근성이 우수한 지역의 대학 캠퍼스에 지역 기업을 집적하는 산학융합지구를 조성할 경우 상시적이고 지속적인 산학협력을 통해 지역 기업의 혁신역량을 강화하고 우수 인재의 지역 내 취업과 창업을 활성화할 수 있으나 현행 법률은 산학융합지구의 입지를 산업단지로 한정하고 있어 실행되지 못하고 있는 실정임. 이에 산학융합지구의 지정 가능 지역을 현행의 산업단지뿐만 아니라 대학 캠퍼스까지 확대하고, 산학융합지구에 첨단산업공장 또는 공해발생정도가 낮은 공장 등 도시형공장을 설치할 수 있도록 하려는 것임(안 제22조의4제1항 및 제2항제2호·제3호, 제22조의6).

※ 출처 : 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(이재익위원 대표발의안), [의안번호] 2013199, 2018년 4월 23일 발의안, pp.1~2.

산업기술단지(테크노파크)는 기업·대학·연구소·지방자치단체 등의 공동사업 공간으로서 국가가 지역혁신거점이 될 것이라고 판단하여 지정하는 곳으로, 산업기술단지 내 산학융합지구 조성을 허용할 경우 그 취지를 더욱 높일 수 있음에도 현행 법률은 산학융합지구의 입지를 산업단지로 한정하고 있어 산학융합지구 발전에 한계가 있음. 특히 외국의 대학이나 연구기관이 입주한 경제자유구역에 산업기술단지가 조성된 경우, 해당 산업기술단지 내 산학융합지구를 조성해 글로벌R&D 협력을 활성화할 수 있으나 현행법상 실행되지 못하고 있는 실정임. 이에 산학융합지구의 지정 가능 지역을 현행의 산업단지뿐만 아니라 산업기술단지까지 확대하려는 것임(안 제22조의4제1항 및 제2항제2호).

※ 출처 : 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(유동수위원 대표발의안), [의안번호] 2010137, 2017년 11월 10일 발의안, p.1.

상기한 바와 같이 산학협력을 위한 산학융합지구의 제도개선을 현행 균형발전정책과 부합되는 법제도 개선사항이라고 할 수 있다. 규제에 의하여 한계가 있었던 산학융합지구의 운용을 확대시키는 제도개선으로서 균형발전정책의 수단으로서 활용될 수 있는 제도

개선이라고 할 수 있다. 다만, 산학융합지구가 교육기관과의 제휴를 전제로 하게 되고, 교육기관의 경우 위치상 일반적인 공장지대와 밀접성이 떨어지는 경우가 상당수 예상되므로, 실질적으로 첨단산업공장 또는 도시형공장 등의 설치를 가능하게 하는 방식이 현실적인 상황에서 어느 정도 설득력이 있을 수 있을지는 추가적인 검토가 필요하다.

3. 지역유휴자산 활용

(1) 개요

정부가 발표한 국가균형발전정책의 마지막 국정과제는 지역 유휴자산을 경제적인 가치가 있는 자산으로 전환시키는 내용이라고 할 수 있다. 즉, 1차적으로 국유재산부터 시작해서, 국유지 및 공유지의 활용도를 제고하고, 방치되었던 산림자원과 해양자원을 개발하는 내용인 바, 구체적인 정책내용은 이하의 내용과 같다.

< 지역 유휴자산 활용 정책 >

① 지역내 유휴 국유재산 발굴을 위한 국유재산 총조사 실시

- 국유지는 전국에 고르게 산재되어 있어 도시재생 및 지역별로 추진되는 전략적 新산업을 위한 입지로 활용 가능
- 국유 행정재산 전수조사를 통해 개발 및 활용이 가능한 일반재산을 추가 확보·활용하여 지역경제 활성화 도모

② 국유지 토지개발·복합개발을 통한 지역경제 활성화

- 국유재산법 개정을 통해 현재 건축행위로 한정된 국유지 개발의 범위를 토지개발까지 확대(건축 → 건축+토지개발)
- 복합 개발 건물 내 일정부분을 벤처 창업 기업 입주 공간 및 청년 신혼부부용 임대주택 등으로 활용
- 공유재산도 공유지 임대 등 일반적 사용 외에 민간위탁 개발을 도입하여 지역 실정에 맞는 특화사업 추진 지원

③ 지역내 국유지 활용도 제고를 위한 대부제도 개선

- 대부요율 다양화 및 대부로 탄력적용 등을 통해 국유지 활용도 제고 및 농림 어업 축산업 등 지역산업 활성화 도모
- 수목조림(10→20년), 시설보수 필요건물(5→10년) 대부기간을 연장하고, 일시·계절적 수요에 따른 단기대부 허용

④ 산림자원을 활용한 활력있는 산촌 조성

- 산촌거점권역 선정 및 유형별 산촌특구(정주/산업/서비스특구) 사업추진, 산촌형 커뮤니티 비즈니스 모델 발굴
- 임산물, 국산 목재를 활용, 생산 가공 유통 체험이 복합적으로 이루어지는 클러스터 조성

⑤ 해양자원을 활용한 연안·도서지역 재창조

- 노후·유휴화된 부산북항, 인천항, 광양항 등 주요 항만과 주변지역 재개발을 통해 지역경제의 성장 거점으로 육성
- 유휴 항만시설에 해양산업을 집적·융복합시켜 활용도를 제고하고 부가가치를 창출할 수 있도록 해양산업클러스터 지정·운영
- 낙후된 소규모 어항·포구 중 선도 투자 대상 300개를 선정 후 재창조하는 어촌뉴딜 300 사업 추진방안 마련 및 단계별 현대화

※ 출처 : 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부, 중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), pp.28~29

상기 정책내용과 관련하여 법제도적인 검토를 위해서는 우선적으로 국유지와 관련하여서는 국유재산법 및 국유재산특례법이 직접적으로 관련을 갖는다. 국유재산의 관리는 국유재산법에서 이루어지고 있으나, 이를 활용하기 위한 특례조치는 국유재산특례법에서 관리하고 있다. 한편으로 산림자원 개발을 위해서는 산림자원법에 관한 검토가 필요하게 되고 해양자원에 관련해서는 어촌특화발전법 또는 해양클러스터법에 관한 검토가 필요하게 된다.

(2) 국유재산의 활용

국유재산에 관한 관리와 활용을 소관하는 국유재산법은 2016년, 2017년, 2018년 한차례씩 개정을 통하여 국유재산의 활용성을 제고시킬 수 있는 제도적 개선을 하였다. 즉, 활용성이 떨어지는 국유지를 개발하기 위하여 개발범위를 확대하고, 국유재산 공급에 관한 법적 근거를 확대하였으며, 행정재산의 용도폐지에 관한 규정을 정비하였다. 이하의 내용은 구체적인 국유재산법의 개정 내용을 정리한 내용이다.

< 「국유재산법」 최근 개정 내용 >

<제안이유 및 주요내용>

- 가. 국유재산의 활용성 제고를 위하여 중앙관서의 장은 국유재산의 형태·규모·내용연수 등을 고려하여 활용성이 낮거나 보수가 필요한 경우 등에는 그 사용료 또는 대부료를 감면할 수 있도록 함(안 제34조제3항 신설 및 안 제47조제1항)
- 나. 비상장 물납증권을 매각 처분할 때 대부분은 물납자 본인이나 납세자의 친족 등 특수관계인에게 저가로 매각되고 있는데 일종의 탈세 또는 재테크 수단으로 활용되고 있음. 이에 시행령에 규정된 국세물납 증권의 처분 제한 규정을 법률로 상향하여 규정하고, 물납 증권의 저가매수 금지 대상을 물납한 본인뿐만 아니라 물납자의 특수관계인으로 확대함으로써 조세회피를 방지하고 국세물납제도를 개선하려는 것임(안 제44조의2 신설)
- 다. 유희·저활용 국유지를 적극적으로 개발·활용하기 위하여 일반재산 개발의 범위에 토지를 조성하는 행위도 추가할 필요가 있음. 다만, 토지조성에 관하여는 전문성을 갖춘 수탁자가 수행하는 위탁 개발에 한정하여 실시할 필요가 있음. 이에 일반재산 개발의 범위에 건축행위 뿐만 아니라 위탁 개발에 한정하여 토지를 조성하는 행위도 추가함으로써 일반재산의 활용도를 제고하고 부가가치를 증대시키려는 것임(안 제57조).

※ 출처 : 국유재산법 일부개정법률안(의원회 대안발의안), [의안번호] 2012005, 2018년 2월 20일 기획재정위원회 대안발의안, p.2.

<제안이유 및 주요내용>

- 가. 국유재산의 활용도를 높이기 위하여 조립을 목적으로 하는 토지와 그 정착물에 대한 대

부기간을 최대 10년에서 최대 20년으로, 대부 받은 자의 비용으로 시설을 보수하는 건물에 대한 대부기간을 최대 5년에서 최대 10년으로 각각 연장하려는 것임(안 제46조제1항 제1호 및 제2호)

- 나. 행정재산을 용도폐지하는 경우 그 용도에 사용될 대체시설을 제공한 자 등에게 그 부담한 비용의 범위에서 용도폐지가 되어 일반재산이 된 해당 재산을 양여하는 기부 대 양여를 하는 경우 종전에는 총괄청과의 협의를 거치지 아니하였으나, 국유재산의 효율적인 관리를 위하여 앞으로는 대통령령으로 정하는 가액 이하의 일반재산을 기부 대 양여하는 경우 외에는 총괄청과의 협의를 거치도록 하려는 것임(안 제55조제3항 단서)
- 다. 중소기업 창업자나 벤처기업에 대하여 국가 소유의 지식재산 사용료 등을 면제할 수 있는 근거를 현행법에 마련함으로써 이들의 생존율을 높이고 안정적으로 성장할 수 있는 토대를 마련하려는 것임(안 제65조의10제1호)
- 라. 국유재산의 효율적인 관리를 위하여 중앙관서의 장 등은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 또는 그 밖의 법률에 따라 국유재산의 귀속에 관한 사항이 포함된 개발행위에 관한 인·허가 등을 하려는 자에게 의견을 제출하려는 경우에는 총괄청과 미리 협의하도록 하려는 것임(안 제73조의2제2항 신설)

※ 출처 : 국유재산법 일부개정법률안(의원회 대안발의안), [의안번호] 2010657, 2017년 12월 7일 기획재정위원회 대안발의안, pp.1~2.

<제안이유 및 주요내용>

현행 국유재산법 시행령에서 각 관리청에서 보유 중인 행정재산이 5년간 사용되지 않을 때에는 용도폐지하여 기획재정부로 이관하도록 하고 있으나, 2014년 말을 기준으로 3,530억 원에 달하는 규모의 행정재산이 유휴 중에 있음. 각 관리청에서 유휴 행정재산을 소관재산으로 인식하고 있을 뿐 아니라, 용도폐지하여 총괄청에 인계하게 되면 장래 수요가 있을 경우 새로운 재산을 취득 또는 관리전환 받기 어렵다는 이유로 유휴상태로 있다 하더라도 계속 보유하려는 경향 때문에 유휴 행정재산이 활용되지 않고 장기간 방치되는 사례가 발생하고 있음. 이런 경우 실제로 행정재산을 필요한 기관이 사용하지 못하거나 행정 목적 부적합 재산이 행정재산으로 분류되면서 활용가치가 저하되는 부작용이 발생함. 이에 부처별 이기심 또는 무관심 속에 방치된 행정재산이 적재적소에 활용될 수 있도록 국유재산의 재산권 관리 강화를 위해 유휴 행정재산의 용도폐지 조항을 강화하려는 것임(안 제40조제1항).

※ 출처 : 국유재산법 일부개정법률안(박명재의원 대표발의안), [의안번호] 2004282, 2016년 12월 9일 발의안, pp.1~2.

상기한 최근 국유재산법의 개정내용은 국유재산의 활용성을 최대한 제고시키기 위한 방향으로 개정이 이루어졌다. 또한, 유휴 국유재산의 활용성 제고와 함께 이를 관리·감독할 수 있는 제도적 보안을 추가함으로써, 실질적으로 국유재산의 활용이 남용되지 않는 장치를 함께 도입하였는데, 개정시기를 보았을 때에, 국유재산법의 개정동향은 관리·감독의 강화에서부터 국유재산 활용제고의 방향으로 변모하는 양상을 보인다고 할 수 있다. 이러한 경향은 현재 정부의 국가균형발전정책에 제도적 기반을 마련해주는 역할을 함과 동시에, 국유재산정책 자체에 대한 입법적 발전방향으로 변화라고 할 수 있다.

한편, 2016년부터 2018년까지 중요한 내용의 개정이 있었던 국유재산법은 같은 기간에 국가균형발전정책과 매칭될 수 있는 개정발의가 진행되었었다. 아직 법률의 개정에는 이르지 못하였지만, 국유재산의 활용과 관련하여 지방자치단체에 대한 지원적 효과를 목적으로 하는 개정발의가 있었다. 이하의 내용은 2016년부터 2018년까지 국유재산법 개정발의 내용 중에서 아직 법률개정에는 이르지 못했지만, 국유재산의 활용과 균형발전정책에 관련된 사항을 정리한 내용이다.

< 「국유재산법」 최근 개정발의 내용 >

현행법은 행정재산을 직접 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 지방자치단체에 사용허가하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 면제할 수 있다고 규정하고 있음. 이에 따라 시행령은 당초 사용료 면제기간에 대하여 규율하지 않고 있었으나, 2011년 개정으로 지방자치단체가 행정재산의 사용료를 면제받으려면 해당 재산의 취득계획을 제출하여야 하며, 사용허가 기간은 1년을 초과해서는 아니 된다고 규정하였음. 따라서 1년에 불과한 사용료 면제기간이 경과한 이후에는 허가를 갱신하거나 지방자치단체가 사용료를 부담하여야 하는 등 재정상황이 열악한 지방자치단체에 큰 부담이 되고 있는 실정임. 이에 지방자치단체에 대한 행정재산의 사용료 면제기간을 10년 이상 20년 미만으로 법률에서 규정함으로써 지방자치단체의 과도한 사용료 부담을 경감하려는 것임(안 제34조제1항 후단 신설).

※ 출처 : 국유재산법 일부개정법률안(김경협의원 대표발의안), [의안번호] 2013521, 2018년 5월 10일 발의안, pp.1~2.

현행법에서는 지방자치단체에 일반재산을 양여할 수 있는 경우를 일반재산을 직접 공용이나 공공용으로 사용하려는 경우와 지방자치단체가 유지·보존비용을 부담한 공공용재산이 용도 폐지되어 일반재산이 되는 경우로서 비용을 부담하는 경우로 제한하여 규정하고 있음. 따라서 지방자치단체가 공익사업을 수행함에 있어 일반재산의 사용이 필수불가결한 상황에서도 해당 일반재산을 사용할 수 없어 지방자치단체의 원활한 공익사업 수행에 어려움이 있는 실정임. 이에 지방자치단체가 공익사업을 수행하기 위하여 일반재산이 반드시 필요한 경우에는 이를 지방자치단체에 양여할 수 있도록 하고, 국립대학교의 재정적 어려움을 해소하기 위하여 국유재산관리기금의 용도에 대학회계로의 전출금을 추가하려는 것임(안 제26조의5제1항제 8호 신설 및 안 제55조).

※ 출처 : 국유재산법 일부개정법률안(윤영석의원 대표발의안), [의안번호] 2012684, 2018년 3월 26일 발의안, p.1.

<제안이유>

2016년말 기준 국유지는 약 24,500km²로 국토면적의 24.9%를 차지하고 있으나, 현행법에서 일반재산 개발의 범위를 건축행위로 한정함에 따라 국유지 개발의 대부분은 다세대주택이나 근린생활시설의 건축 등 소규모 건축물 단위의 위탁개발 형식으로 이루어지고 있음. 그런데 일자리 창출, 도시재생, 지역균형발전, 4차 산업 지원, 통일기반 조성 등 사회·경제적 이슈에 대응하기 위해서는 소규모 건축물 단위의 개발에서 벗어나 전국에 분포되어 있는 국유지를 적극적으로 활용할 필요가 있음. 이에 국유재산 개발의 범위에 건축뿐만 아니라 토지를 조성하는 행위를 추가하는 한편, 총괄청으로 하여금 국유지 활용계획을 수립하여 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획에 반영하도록 하는 등 국유지의 효율적인 활용을 도모하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 총괄청은 국유지의 효율적 활용 등을 위하여 매년 국유지 활용계획을 수립하고, 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획에 이를 반영할 것을 요구할 수 있도록 함(안 제9조의2 신설).
- 나. 국유재산종합계획 및 국유지 활용계획의 수립·변경, 국유재산정책심의위원회의 심의를 효율적으로 지원하기 위해 총괄청에 국유재산활용전략센터를 설치함(안 제9조의3 신설).
- 다. 일반재산 개발의 범위에 건축행위뿐만 아니라 토지의 형질 변경, 토지 분할 등의 토지조성행위를 추가함(안 제57조).

※ 출처 : 국유재산법 일부개정법률안(이종걸의원 대표발의안), [의안번호] 2011079, 2017년 12월 28일 발의안, pp.1~2.

현행법령에 따르면 국유지 위탁개발은 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 한국자산관리공사와 한국토지주택공사에 한하여 허용되고 있음. 그러나 이들 기관을 통한 위탁개발이 원활히 추진되기 위해서는 개발비용이 용이하게 회수될 수 있는 국유지의 존재가 전제되어야 하는데, 이러한 전제를 충족하는 국유지는 대부분 대도시 지역에 분포되어 있음. 이에 따라 수익성이 담보되기 어려운 낙후지역이나 국·공유지가 혼재된 지역의 국유지는 이들 기관들을 통한 개발이 원활히 추진되고 있지 아니하여, 이러한 미활용 국유지의 위탁개발을 촉진하기 위해서는 해당 지역에서의 개발경험이 풍부한 지방공사로 하여금 해당 지역의 국유지를 개발토록 할 필요가 있음. 이에 지방공사를 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 수탁할 수 있는 대상기관에 추가함으로써 미활용 국유지의 위탁개발을 촉진하는 동시에 해당지역에서 시행중인 도시재생사업을 원활히 추진하는 데 기여하려는 것임(안 제42조제1항).

※ 출처 : 국유재산법 일부개정법률안(전현희의원 대표발의안), [의안번호] 2008368, 2017년 8월 3일 발의안, pp.1~2.

현행 「국유재산법」에서는 중앙관서의 장이 행정재산을 직접 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 지방자치단체에 사용허가 하는 경우 그 사용료를 면제할 수 있도록 하고 있으나, 시행령에서는 지방자치단체가 해당규정에 따라 사용료를 면제받으려면 그 재산의 취득 계획을 중앙관서의 장에게 제출하여야 하고, 그 사용료의 면제에 대한 사용허가 기간은 1년을 초과하지 못하도록 규정하여 철도 폐부지를 활용하려는 지방자치단체에 제한을 가하고 있음. 이에 지방자치단체가 장래에 철도시설로 활용할 계획이 없는 재산에 한하여 직접 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우에는 사용료 면제를 해당 재산에 대한 취득계획의 제출이나 사용허가 기간의 제한에 대한 규정을 적용하지 아니하도록 법률에 규정함으로써 철도 폐부지를 지역주민 친화적으로 활용할 수 있도록 하여 지역주민들에게 편익을 제공하는 한편 주거환경을 개선할 수 있도록 하려는 것임(안 제34조제3항·제4항 및 제5항 신설).

※ 출처 : 국유재산법 일부개정법률안(주광덕의원 대표발의안), [의안번호] 2002265, 2016년 9월 9일 발의안, pp.1~2.

정부가 발표한 균형발전정책의 일환으로서 국유재산 활용을 높이기 위하여 첫 번째로 제시한 정책과제는 “지역내 유향 국유재산 발굴을 위한 국유재산 총조사 실시”이다.¹³¹⁾

131) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), p.28

상기한 국유재산법의 최근 개정발의 내용은 정책적으로 타당성이 있다고 판단되어도, 국유재산정책에 있어서는 기본적으로 원칙적인 실태조사가 선행되어야 할 것으로 판단된다. 즉, 실제로 전국에 분포되어 있는 국유재산의 현황과 지역에서의 현황을 사전적으로 파악하여 정책적 타당성을 찾은 이후에, 이에 부합하는 정책과 법제의 개선이 이루어져야 할 것을 분석할 수 있다.

한편, 국유재산의 활용성을 제고하기 위한 제도적 개선으로서 상기한 바와 같이 입법적으로 점진적인 변화가 이루어지고 있는데, 실제로 국유재산의 활용을 위한 1차적인 수단으로서는 국유재산에 대한 특례부여라고 할 수 있다. 이러한 국유재산에 대한 특례는 별도 법률인 국유재산특례제한법에서 인정을 받아야 특례부여가 가능해지는 바, 국유재산의 특례를 받기 위하여 발의된 국유재산특례제한법의 개정발의내용을 살펴보면, 국유재산특례의 수요에 대한 파악이 가능하다. 이하의 내용은 2017년과 2018년에 발의된 국유재산특례제한법의 개정발의내용이다.

< 「국유재산특례제한법」 최근 개정발의 내용 >

기술발전의 속도가 가속화되고 4차 산업혁명에 기반한 신기술들이 등장하는 등 국방과학기술의 혁신 및 발전이 요구되는 시점임에도 현재 방위산업은 무기체계 획득을 위한 수단으로만 인식되고 있을 뿐 국방과학기술의 진흥과 발전을 위한 연구개발에 관한 체계가 부족한 상황임. 현재 「방위사업법」에서 국방력 증진을 위한 연구개발에 관하여 규정하고 있으나, 무기체계의 소요(所要)에 기반한 연구개발이 중심이 되어왔기에 신기술의 도입이 어려웠던 측면이 있음. 연구개발을 통해 신기술을 개발하고, 개발된 신기술이 무기체계 소요를 창출할 수 있도록 하기 위한 도전적이고 혁신적인 연구개발 체계 도입이 요구되는 상황임. 이에 체계적이고 지속적으로 국방과학기술의 혁신을 위한 연구개발을 추진할 수 있도록 하기 위하여 「국방과 학기술혁신 촉진법」을 제정하면서 필요한 경우 국유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익 등을 할 수 있도록 하는 규정을 둬에 따라 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제210호·제211호 신설).

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(이철희의원 대표발의안), [의안번호] 2015826, 2018년 10월 1일 발의안, pp.1~2.

민족화해협력범국민협의회는 보수와 진보, 정당, 종교, 시민단체 등 260여개 단체로 구성된 대한민국 유일의 민간통일 대표 조직으로서, 통일 기반 조성을 위해 필요한 사업을 진행하고 있음. 그러나 민족화해협력범국민협의회는 법정단체로서 지위를 확보하지 못하여 정부의 지원을 받지 못하는 등 사회적 기능을 발휘하는 데 한계를 지니고 있음. 이에 민족화해협력범국민협의회의 지원을 위하여 필요한 경우 국가가 국유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익 등을 할 수 있도록 하는 특례를 「민족화해협력범국민협의회 설립 및 지원에 관한 법률」에 규정함에 따라 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제210호 신설).

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(노웅래의원 대표발의안), [의안번호] 2015548, 2018년 9월 14일 발의안, pp.1~2.

화석연료에 의해 환경오염이 야기됨에 따라 전기자동차 및 수소자동차 등 환경친화적 자동차가 대안으로 주목받고 있음. 따라서 환경친화적 자동차의 보급촉진을 위해 공공건물 및 공중이용시설, 공동주택 등의 시설 또는 관리자로 하여금 충전시설을 설치하도록 하고 있음. 그런데 환경친화적 자동차 충전시설의 경우 수익성이 낮아 민간사업자의 참여를 촉진하기 어려운 상황이며 충전시설 설치 미비로 인해 소비자들이 환경친화적 자동차 구매를 꺼리는 요인으로 작용함. 이에 따라 환경친화적 자동차 충전시설 민간사업자가 국·공유지를 활용할 시 임대료 경감이 가능하도록 하고자 함.

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(이원욱의원 대표발의안), [의안번호] 2015381, 2018년 9월 7일 발의안, p.1.

첨단과학기술의 혁신을 선도하고 국가 과학기술 발전에 이바지하기 위하여 설립되는 전북과학기술원에 대하여 국유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 국유재산특례 적용대상에 포함시키려는 것임(안 별표 제210호 신설).

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(박주현의원 대표발의안), [의안번호] 2015097, 2018년 8월 28일 발의안, p.1.

특정 산업의 침체는 해당 산업 의존도가 높은 지역의 경제 위기로 이어지며, 이에 대응하기 위해 국가균형발전 특별법 개정을 통한 산업위기대응특별제도의 도입이 이뤄진 바 있음. 그러나 한국GM 군산공장 폐쇄결정 등 지역 경제 위기상황이 재차 발생하였고, 제조업 침체 기조에 따라 향후에도 이와 같은 상황이 발생할 수 있음. 따라서 경제적 위기상황에 처한 지역에 대해 보다 적극적 지원 수단이 필요함. 이와 관련해서 위기지역에 기업을 유치하여 지역

내 투자 촉진, 고용 창출 등을 도모할 필요가 있음. 특히 입지가 기업활동 시 중요한 요소가 되는 바, 국·공유지 임대료를 감면이 효과적 방안이 될 수 있음. 따라서, 위기지역에서 기업이 사업을 신·증설하거나 위기지역으로 사업을 이전하는 경우 국·공유지 임대료를 감면하는 특례를 「국가기형발전 특별법」에 규정하고 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제210호 신설).

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(권칠승의원 대표발의안), [의안번호] 2015031, 2018년 8월 24일 발의안, pp.1~2.

현행법은 국가나 지방자치단체가 예정지역에 설립되는 외국교육기관에 대하여 부지 매입비 또는 건축비 지원, 부지 제공 등의 지원을 제공할 수 있도록 규정하고 있음. 관련하여, 외국 교육기관의 유치 활성화를 위하여 이들 기관에 대하여 국유재산의 임대료를 감면할 수 있도록 하는 특례를 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 규정하고자 함. 이에 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제210호 신설).

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(이해찬의원 대표발의안), [의안번호] 2014050, 2018년 6월 27일 발의안, p.1.

현행 「문화재수리 등에 관한 법률」은 문화재청 산하에 전통건축수리기술진흥재단을 두어, 전통건축 수리기술의 진흥을 위한 사업을 수행토록 하고 있음. 그런데 전통건축수리기술진흥재단의 원활한 업무 수행을 위하여 국유재산을 무상으로 대부·사용·수익하도록 할 필요가 있으나, 이에 대한 법적 근거가 부재한 실정임. 이에 「문화재수리 등에 관한 법률」에 전통건축수리기술진흥재단의 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 국유재산을 무상으로 대부·사용·수익할 수 있도록 하는 특례를 규정함에 따라, 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제210호 신설).

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(김병욱의원 대표발의안), [의안번호] 2013420, 2018년 5월 3일 발의안, p.1.

한국사학진흥재단은 대학생들의 거주여건 개선 및 주거 부담 완화를 위해 2012년부터 국·공유지에 사학진흥기금 및 주택도시기금 등 공공기금을 활용하여 기숙사를 건립하는 행복기숙사 사업을 지원하고 있음. 그러나 「한국사학진흥재단법」에서는 국유재산의 사용료 등의 감면에 대한 근거만 규정되어 있고, 「국유재산법」은 국유재산에 대한 대부 및 사용허가기간을 원칙적으로 5년 이내로 제한하고 있어 행복기숙사 사업의 지속적인 추진이 어렵다는 지적이 있

음. 이에 「한국사학진흥재단법」에 한국사학진흥재단의 운영 등을 위하여 필요한 경우 국가가 국유재산의 대부 또는 사용허가기간을 30년 이내로 할 수 있도록 하는 특례를 규정함에 따라 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제172호).

※ 출 처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(곽상도의원 대표발의안), [의안번호] 2013370, 2018년 5월 1일 발의안, pp.1~2.

최근 태양광 및 풍력 발전 등 대표적인 신·재생에너지 발전 설비를 설치하기 위한 부지로서 국가 및 지방자치단체가 보유한 국유재산 및 공유재산을 활용하는 방안이 고려되고 있음. 한편, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에서는 공유재산의 임대료 감면에 대하여 규정하고 있으나, 국유재산의 임대료 감면은 규정하고 있지 않음. 그러나 국유재산의 임대료가 공유재산과 비교하여 높게 책정되고 있어 신·재생에너지 발전사업자 등에게는 큰 부담이 되고 있는 상황임을 고려할 때, 국유재산의 임대료를 감면할 필요성이 있음. 이에 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급에 관한 사업에 사용되는 국유재산의 임대료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있도록 하는 특례를 규정함에 따라 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제101호).

※ 출 처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(박정의원 대표발의안), [의안번호] 2013271, 2018년 4월 26일 발의안, pp.1~2.

민족통일협의회는 조국의 평화통일을 실현하기 위한 민족역량배양을 목적으로 설립된 단체로서, 전국에 17개 시·도 협의회와 220여 개의 시·군·구협의회로 조직되어 운영되고 있음. 그러나 민족통일협의회는 「민법」 제32조에 따라 설립된 비영리법인으로서 법정단체의 지위를 확보하지 못하여 정부의 지원을 제대로 받지 못하는 등 사업을 수행하는 데 한계를 지니고 있음. 이에 민족통일협의회 지원에 필요한 경우 국가가 국유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익 등을 할 수 있도록 하는 특례를 「민족통일협의회 지원에 관한 법률」에 규정함에 따라 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제210호 신설).

※ 출 처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(정우택의원 대표발의안), [의안번호] 2012741, 2018년 3월 29일 발의안, pp.1~2.

남·북한 간 경제협력 및 교류 증진과 남북 경제공동체 실현을 위하여 남·북한의 접경지역 가운데 동북아 경제 중심지로서의 지리적 잠재력을 가지고 있는 파주시에 평화경제특별구역을 조성·개발할 필요성이 있음. 이에 파주평화경제특별구역 개발을 촉진하고 전략적으로 육

성하기 위하여 필요한 경우 국유재산의 사용료를 감면하거나 장기 사용허가 및 무상 양여 등을 할 수 있도록 하는 특례를 「통일경제자유특별자치시의 설치 및 파주평화경제특별구역의 조성·운영과 지원에 관한 특별법안」에 규정하고 있음에 따라, 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 개정하려는 것임.

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(박광온의원 대표발의안), [의안번호] 2012310, 2018년 3월 5일 발의안, pp.1~2.

현행 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따르면 국가보훈처장은 국가유공자의 공훈과 희생정신을 기리기 위한 건축물, 조형물, 사적지 또는 일정한 구역으로서 국민의 애국심 고취에 상당한 가치가 있다고 인정되는 것을 현충시설로 지정할 수 있고, 국가나 지방자치단체 외의 자가 현충시설건립사업계획을 수립하여 국가보훈처장의 승인을 받은 경우 그 사업비용을 보조할 수 있음. 그런데 현충시설건립사업계획을 승인받은 자는 현충시설 건립을 위하여 국유지 등을 매입하거나 대부받아야 함에도, 관련 법령에 국·공유재산 우선 매각, 대부료 감면 등에 관한 법적 근거가 부재한 실정임. 이에 현충시설의 건립 및 관리 운영을 위하여 필요한 경우 사업계획의 승인을 받은 자에게 유상 또는 무상으로 국유재산을 대부 또는 사용·수익할 수 있도록 하는 특례를 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 규정하면서, 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임.

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(조배숙의원 대표발의안), [의안번호] 2011483, 2018년 1월 22일 발의안, pp.1~2.

2003년 10월 17일 제정된 유네스코 「무형문화유산 보호협약」에 따라 우리나라의 무형문화재 보호제도와 정책의 틀을 새롭게 마련하고자 「문화재보호법」에서 무형문화재 분야에 관한 사항을 분리하여 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」(이하 “무형문화재법”)을 제정('15. 3. 27. 공포)하고 2016년 3월 28일부터 시행함. 이에 따라 「문화재보호법」상 무형문화재의 보호·육성을 위하여 국가나 지자체가 전수교육을 목적으로 설립 또는 취득한 국·공유재산을 무형문화재 보유자·보유단체에게 무상으로 사용할 수 있게 한 국유재산 무상사용 특례 근거와, ‘유네스코 아시아·태평양 무형문화유산 국제정보네트워크센터’가 국·공유재산을 무상으로 사용할 수 있게 하는 특례 근거가 「무형문화재법」으로 이관되어, 「국유재산특례제한법」 별표를 변경 또는 신설하려는 것임.

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(김광림의원 대표발의안), [의안번호] 2008287, 2017년 7월 31일 발의안, p.1.

치안 환경의 변화에 따라 신종 범죄의 증가 등 치안 위협 요인이 급속히 증가하고 있기 때문에 기존의 양적 접근 방식인 경찰인력 확보 중심의 방법으로 이에 대응하기에는 한계가 있음. 이에 따라 향후에는 치안산업 관련 기술의 연구개발, 치안장비의 첨단화, 치안 관련 전문 인력의 양성 등 치안산업의 육성을 통하여 치안 역량을 강화해 나갈 필요가 있음. 이에 치안 신기술의 실용화를 위하여 필요한 경우 국유재산을 수의계약에 따라 치안신기술 실용화 사업의 창업을 원하는 자 등에게 사용·수익하게 하거나 대부·매각할 수 있도록 하는 특례를 「치안산업의 진흥에 관한 법률안」에 규정하면서, 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제210호 신설).

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(윤재옥의원 대표발의안), [의안번호] 2008164, 2017년 7월 24일 발의안, p.1.

「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 따른 진실·화해를위한과거사정리위원회는 한국전쟁 전후 발생한 민간인 집단 희생사건의 진실을 규명하고, 해당 사건과 관련하여 국가의 사과 및 위령사업 등을 이행할 것을 권고하였으나 그 후속 조치는 미흡한 상태임. 특히 진상규명을 신청하지 못한 사례가 다수 있음에도 진실·화해를 위한과거사정리위원회의 조사기간이 종료되어 현재 민간인 희생사건에 대한 추가적인 진상규명이 곤란한 상황임. 이에 이 법을 제정하여 민간인 희생사건에 대한 추가적인 진상규명을 하고, 희생자와 유족에 대한 명예회복, 보상, 유해발굴 및 추모사업을 실시함으로써 이들의 고통을 위로하고 국민통합과 민주발전을 도모할 필요가 있음. 이에 「한국전쟁 전후 민간인 희생사건 진상규명 및 보상 등에 관한 법률안」을 제정하면서 국가는 봉안시설 마련 등 희생자 추모사업을 수행하기 위하여 설립되는 재산에 국유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 하는 특례를 규정하고 있는 바, 이에 따라 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제210호 신설).

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(강석호의원 대표발의안), [의안번호] 2005806, 2017년 2월 24일 발의안, pp.1~2.

현행 「국유재산법」에 따라 지방자치단체는 국유재산을 공익사업용으로 사용하려는 경우 그 사용료 및 대부료를 면제받을 수 있음. 그러나 지방자치단체가 사용료 등을 면제받기 위해서는 사전에 면제대상 국유재산의 취득계획을 해당 중앙관서의 장에게 제출하여야 하고, 이 경우에도 사용료 등을 면제받을 수 있는 기간은 1년에 불과함. 또한, 최근에는 지방자치단체가 국유재산에 설치하였던 사회복지시설에 대하여 무단점유 등을 이유로 변상료와 함께 사용료가 부과됨에 따라 재정여건이 열악한 지방자치단체의 경우 사회복지사업 등 공익사업을 지속

적으로 추진하는데 어려움을 겪고 있음. 이에 『사회복지사업법』에 국가가 사회복지시설의 설치·운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 지방자치단체에 국유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 하는 특례를 신설하면서 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제78호).

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(김해영의원 대표발의안), [의안번호] 2005251, 2017년 5월 31일 발의안, pp.1~2.

현재 저소득 한부모가족이 가족 기능을 안정적으로 유지할 수 있도록 복지 급여 지급·복지자금 대여와 같은 경제적 지원 및 한부모가족복지시설을 통한 주거 지원 등이 이루어지고 있음. 그러나 여전히 많은 한부모가족이 주거 문제에 직면해 있어 가정생활을 영위하고 자립하는데 어려움이 있음에도 불구하고 한부모가족복지시설의 설치·운영과 관련된 구체적이고 체계적인 지원규정이 마련되어 있지 않아 이들에 대한 권익보호가 충분히 이루어지고 있지 않은 상황임. 이에 『한부모가족지원법』에 한부모가족과 관련된 복지시설을 설치·운영하는데 필요한 경우에는 국유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익 등을 할 수 있도록 하는 특례를 신설함에 따라 국유재산특례의 근거를 규정하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제208호 신설).

※ 출처 : 국유재산특례제한법 일부개정법률안(권미혁의원 대표발의안), [의안번호] 2005243, 2017년 1월 23일 발의안, pp.1~2.

상기한 국유재산특례제한법에 대하여 최근 2년간 개정발의된 내용을 살펴보면, 일부 개정발의내용으로서 특정산업에 대한 지원의 차원에 국유재산특례를 인정하려는 개정방향이 있다. 즉, 환경친화적 자동차산업과 관련된 국·공유지를 지원하는 경우, 위기지역에 대한 국가균형발전특별법상 지원의 일환으로 국유재산특례를 지원하는 경우, 신재생에너지산업에 대하여 국유재산특례를 지원하는 경우 등이 있는데, 이러한 개정발의는 균형발전정책에 대하여 직접적이지는 않지만, 간접적으로 국유재산의 활용을 제고시키는 특례규정의 입법발의라고 판단된다. 다만, 이러한 몇가지 개정발의사례를 제외하고, 다수의 국유재산특례제한법의 개정발의내용은 대부분 단체에 대한 국유재산지원을 내용으로 하는 입법발의경향이 나타나는 것으로 분석된다. 사실상 법정단체 또는 법정기관이나 관련 단체에 대한 국유재산특례의 지원은 그 자체로서 타당성을 별도로 검토할 수는 있지

만, 균형발전정책과 관련하여서는 부합성이 떨어진다고 분석할 수 있다. 국유재산특례의 지원이 균형발전정책만을 위하여 이루어져야 하는 것은 아니지만, 최근 2년간의 입법개정발의내용에서 나타나는 경향은 균형발전정책의 지원을 국유재산특례의 발굴이 필요하다는 내용은 분석할 수 있다.

(3) 산림자원의 활용

정부가 발표한 균형발전정책에서 제시된 산림자원의 활용에 관한 내용은 산촌거점구역의 선정 등 공간적 접근이 주요 내용을 이루고 있는데, 구체적으로 산촌특구사업의 추진과 이를 기반으로 산촌형 비즈니스모델을 개발하고, 산촌거점권역을 선정 개발하는 내용을 제시하고 있다.¹³²⁾ 이를 위해서는 법제도적으로 공간적 범위의 지정에 관한 제도정비가 선행되어야 하고, 정책적으로는 산촌지역을 중심으로 한 사업개발이 진행되어야 할 것으로 판단된다. 다만, 최근 산림자원법의 개정발의내용을 살펴보면, 정부가 제시한 균형발전정책의 일환으로서 추진되는 법제도 기반의 정비라기보다는, 산림자원법 자체의 부족한 체계와 내용을 정비하는 경향으로 판단된다. 이하의 내용은 최근 개정발의 산림자원의 발의내용이다.

< 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 최근 개정 발의 내용 >

<제안이유>

산림의 무분별한 개발과 기상이변 등으로 다양한 형태의 산림훼손이 가속화되고 있으며 피해면적은 매년 증가하는 반면, 훼손된 산림을 복원하는 데는 오랜 시간이 소요됨. 그동안 정부에서는 훼손된 산림을 훼손되기 이전의 상태로 회복시키기 위하여 산림복원을 추진하여 왔으나 산림복원에 대한 개념, 산림복원 사업의 추진 방법 및 절차 등에 관한 법적 근거가 없어 산림복원의 효율적 추진이 어려운 실정임. 이에 산림생태계 및 생물다양성을 유지·증

132) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), p.29

진시키고, 산림의 건강성을 회복시키기 위하여 산림복원의 정의, 기본원칙, 기본계획 및 시행계획의 수립, 사업추진 방법 및 절차, 전문 인력 양성 등 산림복원 정책의 체계적 추진에 필요한 법적·제도적 근거를 마련하고 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 산림복원 업무의 실효성을 확보하고 훼손된 산림을 효율적으로 복원하기 위하여 산림사업의 범위에 산림복원을 추가하고 산림복원의 정의를 규정함(안 제2조).
- 나. 훼손된 산림의 효율적 복원을 위한 목표설정 및 전문가 의견 수렴, 설계 및 시공, 모니터링 및 평가 등 산림복원의 기본원칙을 규정함(안 제42조의2 신설).
- 다. 계획적인 산림복원의 추진을 위하여 산림청장은 산림복원 기본계획을 관계 기관의 의견 수렴 및 산림복원위원회의 심의를 받아 10년마다 수립하여 고시하고, 기본계획의 효율적 수행을 위하여 산림청장과 지방자치단체의 장은 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 함(안 제42조의3 및 제42조의4 신설).
- 라. 기본계획 및 시행계획의 수립, 산림복원 정책의 수립 및 사업의 조정, 기술개발·보급, 복원 대상지 선정에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 산림청 소속으로 중앙산림복원위원회를 두며, 지방자치단체와 지방산림청에는 지역산림복원위원회를 두도록 함(안 제42조의5 신설).
- 마. 지방산림청장과 지방자치단체의 장은 매년 산림복원 대상지를 실태조사하고, 조사결과와 보고, 자료 및 정보를 제공하도록 하며, 실태조사에 관한 내용·방법 및 절차를 정함(안 제42조의6 신설).
- 바. 지방자치단체의 장과 지방산림청장은 산림복원사업 시행 전에 복원의 필요성·적합성·환경성 등 종합적으로 타당성을 평가하도록 하고, 긴급복구가 필요하거나 인허가에 따른 훼손된 산림 등의 경우에는 우선적으로 긴급복구하거나 기반안정사업을 우선 실시 시행할 수 있도록 함(안 제42조의7 신설).
- 사. 사업시행자는 산림복원사업의 시행에 관한 계획을 수립하여 지방자치단체의 장 또는 지방산림청장의 승인을 받도록 하고, 산림복원사업계획에 포함하여야 할 사항을 마련함(안 제42조의8 신설).
- 아. 산림복원사업은 국가 또는 지방자치단체의 사업으로 하되 원인자가 있는 경우에는 원인자로 하여금 복원하도록 하고, 산림청장은 산림복원사업을 전달할 법인을 설립하거나 전문성과 자격을 갖춘 전문기관 등을 통해 시행하도록 하고, 설계·감리업무와 시공업무를 동일인이 할 수 없도록 하며, 산림복원사업의 비용은 원인자가 없는 경우에는 그 비용을

국가가 부담하되 시·도지사가 시행하는 경우 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 함(안 제42조의9 신설).

자. 산림청장과 지방자치단체의 장은 산림복원사업이 완료된 후 복원목표의 달성도, 식생 회복력 등 사후관리를 위해 10년 이상 모니터링을 하도록 하며, 일정규모 이하의 산림복원 사업지는 모니터링 대상에서 제외할 수 있도록 함(안 제42조의10 신설).

차. 산림청장은 산림복원 소재의 원활한 수급을 위해 소재개발 촉진 및 관련 산업의 육성·지원시책을 수립하도록 하고, 복원에 사용되는 자생식물의 생산·공급을 위한 세부적인 지원 근거 기준을 마련하도록 함(안 제42조의11 신설).

카. 산림청장은 산림복원 전문 인력의 양성을 위하여 관련 시책을 수립하여야 하고, 「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률」 제7조제4항에 따라 지정된 기관 또는 단체를 교육기관으로 지정할 수 있도록 하며, 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함(안 제42조의12 신설).

타. 산림청장은 산림복원사업에 대한 산림복원 정책 및 기술의 개발, 정보체계 구축·운영 등을 위하여 산림복원 관련 자격이 있는 기관·단체를 대상으로 산림복원지원센터를 지정할 수 있도록 하고, 복원지원센터의 지정 기준 및 업무 등에 관한 세부기준을 마련하도록 하며, 그 비용이 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함(안 제42조의13 신설).

※ 출처 : 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(김현권위원 대표발의안), [의안번호] 2014301, 2018년 7월 9일 발의안, pp.1~4.

상기한 산림자원법의 최근 개정발의내용은 “산림복원사업”에 관한 내용이 주요 내용으로 구성되어 있다. 즉, 산림자원법의 목적과 기능에 관하여 “산림복원”의 영역까지 확대를 추진하면서, 이를 위한 정책추진 거버넌스를 구축하고, 지원시책 등 관련 제반사항에 관한 내용의 개정발의가 주요내용이다. 산림자원법의 목적과 기능을 확대하는 것은 산림자원법 자체의 입법목적과 취지에 해당되는 사항으로서 제도개선과 발전의 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 아직까지는 균형발전정책에 부합할 수 있는 제도개선과 발굴의 진행이 시작되었다고는 평가하기가 어렵다고 할 수 있다.

정부가 제시한 균형발전정책의 정책수단으로 제시된 산촌거점권역의 추진은 새로운 제도를 마련하여 법률개정에 의한 제도개선을 추진할 수 있는 사항이기도 하지만, 현행

법제도를 활용하게 된다면, 이미 법률에 도입되어 있는 ① 「산림기본법」 제28조에 따른 산촌진흥지역, ② 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제28조에 따른 특수산림사업 지구, ③ 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제19조에 따른 임업진흥권역 등의 제도를 활용하여 추진할 수 있다.

< 산촌거점권역의 추진을 위한 법제도 >

< 「산림기본법」 >

제28조(산촌진흥지역의 지정) ① 시·도지사는 산촌의 진흥을 위하여 필요한 지역을 산촌진흥지역으로 지정할 수 있다.

② 산촌진흥지역의 지정요건 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

< 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 >

제28조(특수산림사업지구의 지정 등) ① 산림의 조성·육성사업을 장기간에 걸쳐 대규모로 하려는 산림소유자(이하 “특수산림사업자”라 한다)는 특수산림사업지구 경영계획서(이하 “특수산림사업계획서”라 한다)를 작성하여 산림청장 또는 시·도지사에게 해당 지역을 특수산림사업지구로 지정하여 줄 것을 신청할 수 있다.

<이하 생략>

< 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 >

제19조(임업진흥권역의 지정) ① 산림청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 임업진흥을 촉진하기 위하여 조림·육림 및 임도시설 등 임업의 생산기반 조성과 임산물의 유통·가공 시설이 필요한 지역에 대하여는 다음 각 호의 구분에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하여 권역별로 임업진흥권역을 지정한다.

1. 산림청장: 국유림, 100만제곱미터 이상의 공유림 및 사유림
2. 시·도지사: 3만제곱미터 이상 100만제곱미터 미만의 공유림 및 사유림
3. 시장·군수·구청장: 3만제곱미터 미만의 공유림 및 사유림

② 제1항에 따른 임업진흥권역의 지정요건과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출처 : 필자 작성

상기한 현행 법제도는 법률규정의 측면에서만 고찰하면, 중복성이 인정될 수 있는 매우 유사한 제도라고 볼 수 있다. 조문의 구성과 내용에는 차이가 있지만, 실제로 정책을 추진하는데 있어서 어느 제도를 선택하여도 실제 운영과 정책효과는 유사할 것으로 예상된다. 다만, 산림기본법 이외에 산림자원법과 임업진흥법의 경우 제도운영의 절차에 차이가 있으므로, 실제로 정책추진의 기반 제도로서 선택을 하게 되는 경우, 부분적인 절차적 사항을 고려해야 할 것으로 분석된다.

(4) 어촌·해양자원의 활용

정부가 발표한 균형발전정책에서 어촌자원의 활용은 “해양자원을 활용한 연안·도시 지역 재창조”로 표현하고 있는 바, 항만지역의 재개발과 낙후된 어항에 대한 투자 등을 주요 내용으로 하고 있다.¹³³⁾ 이러한 균형발전정책의 정책과제에 관한 법제도는 항만법, 신항만촉진법, 어촌·어항법, 어촌특화발전법, 해양클러스터법 등이며, 이러한 법제도에서 정책과제를 해소시켜야 할 것으로 판단된다.

최근 항만법에 대한 입법개정발의에서는 정부의 균형발전정책에서 직접적으로 제시한 내용은 아니지만, 균형발전정책의 토대를 이룰 수 있도록 지방분권적 측면¹³⁴⁾의 제도개

133) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), p.29

134) 지방분권에 대하여 강력한 추진이 필요하다고 하는 주장에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 지방분권에 관한 제도적 전제와 필요한 사항에 관한 설명하고 있다. 즉, “첫째, 행정 분권화이다. 실질적인 분권화를 위해서는 헌법 개정을 통해 지방 정부의 ‘자치입법권’과 ‘행정권 및 집행권’을 보장해야 한다는 것이다. 지방자치단체가 중앙 정부의 하급 집행기관이 아닌 대등한 정책기관으로 작동하도록 하기 위해서 자치단체의 입법권을 강화해야 한다는 것이다. 현행 법령 체제하에서는 중앙 정부가 획일적으로 법적 기준을 강요함으로써 지방자치단체의 변화 적응력과 ‘근접성의 원칙’을 훼손하고 있다는 주장이다. 둘째, 재정 분권화이다. 지방 정부가 자주적 재정권을 보유함으로써 스스로 자원을 마련하고 집행할 수 있을 때 비로소 지방자치가 성공적으로 정착할 수 있다는 것이다. 이를 위해 지방세 세목을 신설하고, 그 세율을 지방 정부가 자율적으로 결정하도록 하며, 중앙 정부와 지방 정부 간의 주요 세목의 배분을 의무화하는 방안을 제시하고 있다. 셋째, 지방의 국가 정책결정에의 참여 제도화이다. 지방자치단체의 국가입법 및 정책결정참여를 헌법에 명시해야 한다는 것이다. 지방자치단체가 국가 정책 결정 과정에 참여할 수 있도록 함으로써, 중앙 정부의 정책 결정과정에서의 문제를 보완할 수 있으며, 중앙 정부에 대한 견제, 주민 의사의 실질적 반영, 정책집행의 실효성 및 비용절감의 목적을 달성할 수 있다는 것이다. 넷째, 지역 균형발전을 위한 중앙 정부의 적극적 역할을 주장하고 있다. 경제적으로 낙후된 지역이나 인구과소 지역의 경우 중앙 정부가 다양한 수단을 동원해 지역 발전의 환경을 조성해야 한다는 것이다.”라고 지방분권을 위한 필요적 전제사항에 관하여 기술하고 있다. (김승태·전용주, 지방 분권과 지역균형발전 : 궁정

선이 발의되었다. 즉, 항만정책에 있어서 중앙정부와 지방자치단체간의 권한에 관한 사항으로서 개정발의된 구체적인 내용은 이하의 내용과 같다.

< 「항만법」 최근 개정 발의 내용 >

항만이란 선박의 입·출항, 화물의 하역작업공간, 사람의 승·하선 등이 이루어지는 공간이나, 현재 항만의 개발은 화물의 이동을 중심으로 개발되고 있어 무역항·연안항 등 대형시설 위주의 항만개발이 이루어지고 있음. 우리나라는 3,348개의 도서를 가진 국가이고 각 도서에 도서주민의 상당수가 거주하고 있으나, 화물이동 위주의 항만개발에 따라 도서항에 대한 개발은 후순위로 밀리고 있는 실정임. 육상의 경우 도로, 철도, 항공 등 다양한 이동교통수단이 있으며 시간이 지남에 따라 더욱 더 편리화, 신속화, 고도화가 이루어지고 있는 실정이지만, 도서의 경우 선박 외에는 다른 교통수단이 없으며, 해상교통서비스 수준 및 이에 필요한 항만시설이 낙후되어 있는 실정임. 이에 따라 현행 무역항, 연안항으로 구분되어 있는 항만의 분류체계에 도서항을 신설 추가하여 화물 위주의 항만개발이 아닌, 사람의 안전과 편의를 함께 추구하는 항만의 개발을 진행하여 도서주민의 삶의 질 향상과 도서지역의 발전을 추구하고자 함(안 제2조제4호). 항만분류체계를 무역항, 연안항, 도서항으로 세분화하고, 도서항의 원활한 개발과 관리를 위하여 도서항의 세부적인 명칭·위치·구역은 하위법령에서 정하도록 함으로써 소규모 시설인 도서항의 지정·개발의 유연성을 확보하고자 함(안 제3조제1항). 도서항의 지정과 더불어 지속적인 관리를 위해 해양수산부장관이 관리하는 항만에 도서항을 신설 추가하여 도서항의 관리근거를 마련하는 한편, 도서항의 개발과 관리에 대한 권한을 지방자치단체장에게 위임할 수 있도록 규정하고자 함(안 제20조).

※ 출처 : 항만법 일부개정법률안(이개호위원 대표발의안), [의안번호] 2011952, 2018년 2월 13일 발의안, pp.1~2.

항만과 연계되는 도로의 설치는 물류비 개선과 물류산업의 발전을 촉진하고 나아가 물류비 절감으로 인하여 국가경쟁력 제고에 이바지하고 있음. 그러나 국토교통부장관이 항만과 연계되는 도로를 건설한 이후 해당 지방자치단체에 도로의 유지·관리를 이관함으로써, 해당 지방자치단체는 도로 파손으로 인한 유지·보수비용으로 인하여 열악한 지방자치단체의 재정에서 큰 부담을 주고 있음. 이에 국토교통부장관이 항만공사와 관련하여 도로를 설치함에 따라 해

당 지방자치단체가 도로의 관리청이 되는 경우 국가는 해당 도로의 유지·관리(용역비 포함) 비용을 우선적으로 지원하도록 함으로써 지방자치단체의 재정적 부담을 완화하려는 것임.

※ 출처 : 항만법 일부개정법률안(우윤근위원 대표발의안), [의안번호] 1911507, 2014년 8월 28일 발의안, p.1.

상기한 항만법의 개정발의내용의 핵심은 일부 제도보완의 개정내용이 포함되어 있지만, 지방분권적 측면에서 지방자치단체에 대한 권한을 확대하고, 추가적으로 지방자치단체에 대한 지원을 강화는 내용이라고 할 수 있다. 균형발전정책의 추진주체로서 지방자치단체의 역할이 강조되고 있는 바, 이에 대하여 어촌자원의 활용과 항만정책의 발전을 위한 정책방향의 전환이라고 할 수 있다.

한편, 어촌자원의 활용에 관하여 주도적인 제도기반이 될 수 있는 법제도로써 어촌어항법과 어촌특화발전법 및 해양클러스터법을 고려할 수 있는 바, 최근에 주목할 만한 입법동향을 보이지 않고 있다. 다만, 어촌어항법의 경우 2013년 정부발의로 이루어진 개정에서 균형발전정책에 관한 기본적인 제도기반이 마련되었다고 볼 수 있다.

< 「어촌·어항법」 개정 내용 >

<제안이유>

어항개발사업자는 어항의 육역(陸域)에 관한 개발사업에 필요한 토지, 물건 또는 권리를 수용 또는 사용할 수 있도록 하여 어항개발사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 하고, 해양수산부장관은 어촌·어항의 개발 및 관리와 관련한 기술 개발을 위한 시책을 강구하며, 어촌·어항 관계자에 대한 교육훈련을 실시할 수 있도록 하여 해양환경변화에 대응한 어촌·어항의 경쟁력을 강화할 수 있는 기반을 마련하고, 그 밖에 어항시설의 사용허가 절차를 간소화하는 등 어촌·어항의 개발 및 관리와 관련하여 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

<주요내용>

가. 어항시설에 대한 기술 기준의 고시 및 안전점검 실시(안 제24조제2항부터 제4항까지)
해양환경변화에 대응하여 어항의 안전성을 확보하고 어항시설을 체계적으로 관리하기 위

하여 해양수산부장관은 어항시설 중 기본시설 등에 대한 기술 기준을 고시할 수 있도록 하고, 어항시설을 설계하는 자나 어항개발사업시행자는 어항시설에 대한 기술 기준을 준수하도록 하며, 해양수산부장관은 기술 기준 등에 따라 어항시설을 적정하게 관리하기 위하여 안전점검을 실시하도록 함.

나. 어항개발사업을 위한 토지 등의 수용·사용(안 제25조의2 신설)

어항개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 어항개발사업시행자는 어항의 육역에 관한 개발사업을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 토지, 물건 또는 권리를 수용 또는 사용하고, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 보상할 수 있도록 함.

다. 어촌관광구역의 토지에 대한 민간 투자 촉진(안 제27조제2항 전단)

어항개발사업으로 조성된 토지 중 해양수산부장관 등이 설정한 어촌관광을 위한 구역의 토지는 공공단체에 우선적으로 매각할 수 있는 토지에서 제외하여 민간 투자자가 어촌관광구역의 토지에 투자할 수 있도록 함으로써 어촌관광을 위한 구역에 대한 민간 투자를 촉진함.

라. 어항시설의 사용허가 절차 간소화(안 제38조제1항제4호 신설)

어항의 지정권자가 아닌 자가 어항개발사업을 시행하여 조성하고 국가 또는 지방자치단체에 귀속된 토지 또는 시설을 무상으로 사용 또는 수익하는 경우에는 별도로 어항시설에 대한 사용허가를 받지 아니하고 신고만 하도록 하여 어항시설 사용허가 절차를 간소화함.

마. 어촌·어항관련 기술개발의 촉진 등(안 제49조의3 신설)

해양수산부장관은 어촌·어항의 개발 및 관리와 관련된 기술의 개발 및 어촌·어항의 개발 및 관리와 관련된 산업의 육성 정책을 강구하도록 하고 어촌·어항의 개발 및 관리와 관련된 사람에게 교육훈련을 실시할 수 있도록 하여, 어촌·어항과 관련된 환경변화에 적극적으로 대응할 수 있는 기반을 조성하고, 어촌·어항의 부가가치 창출 및 관련 산업의 경쟁력 향상을 도모함.

바. 한국어촌어항협회의 설립 목적 및 사업 보완(안 제57조제1항 및 제58조제1항)

어촌·어항의 개발 및 관리 등과 관련하여 설립된 한국어촌어항협회가 실제 수행하는 어항의 관리사업, 어촌·어항 관광사업 및 관련 사업의 내용을 명시하여 한국어촌어항협회의 위상과 기능을 명확하게 함.

※ 출처 : 어촌·어항법 일부개정법률안(정부 발의안), [의안번호] 1908816, 2013년 12월 27일 정부 발의안, pp.1~3.

상기한 2013년 정부발의로 이루어진 어촌어항법의 개정은 어촌어항개발을 위하여 미비했던 사항을 보완하였다는 점 이외에 어촌관광구역의 설정 및 기술개발촉진 지원의 내용을 담았다는 점이 균형발전정책에 있어서 시사하는 바가 크다. 즉, 자주 사용되는 정책수단이지만, 구역설정으로 통하여 선택과 집중에 의한 개발 및 지원을 어촌지역에서 활용하였다는 의미도 있고, 현재 정부가 제시한 어촌자원활용에 관한 정책에서도 지역경제의 성장거점으로 활용될 수 있는 제도라고 할 수 있다. 다만, 해양자원 또는 어촌자원의 활용을 위한 공간적 지정 및 이에 대한 제도적 기반은 어촌특화발전법 및 해양클러스터법에서도 충분한 활용가능성을 기대할 수 있다.

< 어촌·해양자원 활용의 성장거점을 위한 법제도 >

< 「어촌·어항법」 >

제18조(어촌관광을 위한 구역의 설정 등) ① 지정권자는 어촌관광의 활성화를 위하여 필요한 경우에는 어항구역에 대통령령으로 정하는 바에 따라 어촌관광을 위한 구역을 설정할 수 있다.

② 제1항에 따라 설정된 어촌관광을 위한 구역에는 해양관광·레저용 선박의 계류시설이나 관광객 편의시설 등 대통령령으로 정하는 시설을 설치할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에서 규정한 사항 외에 어촌관광을 위한 구역의 운영 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

< 「어촌특화발전 지원 특별법」 >

제9조(어촌특화발전계획 구역의 지정 등) ① 해양수산부장관 또는 시·도지사는 제8조에 따른 지정·변경 신청이 있는 경우에는 어촌특화발전계획 구역을 지정·변경할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관 또는 시·도지사는 어촌특화발전계획구역을 지정·변경하기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 공청회를 열어 지역주민 및 이해관계자의 의견을 들어야 한다.

<이하 생략>

< 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」 >

제9조(해양산업클러스터의 개발계획 수립과 지정 등) ① 해양수산부장관은 해양산업클러스터의 개발이 필요하다고 인정하면 관할 시·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의

장과 협의한 후 해양수산발전위원회의 심의를 거쳐 해양산업클러스터개발계획(이하 “개발 계획”이라 한다)을 수립하고 해양산업클러스터를 지정할 수 있다.

<이하 생략>

※ 출처 : 필자 작성

상기한 어촌어항법, 어촌특화발전법, 해양클러스터법은 기본적으로 공간적인 범위를 지정하여 지원하는 형태의 법제도 모습을 갖고 있다. 어촌어항법의 경우 법률의 일부에서 이를 수용하고 있지만, 어촌특화발전법과 해양클러스터법은 사실상 입법목적이 공간적 범위의 지정이기 때문에, 현재 정부가 제시한 균형발전정책에서의 어촌·해양자원 활용에 더 부합될 수 있다고 분석된다.

현재 정부의 균형발전정책 추진의 내용에는 ① 유희 향만시설에 해양산업을 집적·융복합시켜 활용도를 제고하고 부가가치를 창출할 수 있도록 해양산업클러스터 지정·운영, ② 낙후된 소규모 어항·포구 중 선도 투자 대상 300개를 선정한 후 재창조하는 어촌뉴딜 300 사업추진, ③ 여객선 기항지 정비, 해양재난사고 대응, 어촌마을 재생, 어촌관광수요 창출 등의 정책추진을 주요 내용으로 하고 있으므로,¹³⁵⁾ 어촌어항법이나 어촌특화발전법 또는 해양클러스터법의 법제도 기반을 전제로 정책이 추진될 것을 예상할 수 있다.

제3절 OECD 지역정책기준에 따른 분석

I. OECD 지역정책 분석기준의 개요

2010년에 발표된 OECD의 보고서인 「Regional Development Policies in OECD Countries」에서는 지역정책에 관하여 지금까지와는 다른 보다 통일적이고 종합적인 분석

135) 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회(2018.2.1.), p.29

기준을 제공하고 있다. 즉, 우리나라를 포함하여 OECD의 주요 회원국가에서 수립되어 시행되고 있는 지역정책을 통일적이면서도 종합적이고, 구체적인 사례까지 제시를 하는 방식으로 분석하였다. 이 보고서에서는 해당되는 OECD의 주요 회원국가구별로 구체적으로 해당되는 분석기준에 따라서 지역정책을 분석하고, 분석의 대상이 되는 국가의 지역정책에 관한 장단점과 발전적인 지향점 등을 제시하고 있다. 다만, OECD의 보고서에서 제시된 분석은 오로지 전적으로 지역에 관한 “정책” 즉, 정부에 의하여 수립되어 추진되는 정책에 관한 분석이었으며, 구체적인 법제도를 대상으로 분석이 이루어지지 않았다. 일부 분석의 내용에 따라서는 지역정책과 관련을 가지는 법제도를 언급하기는 하였지만, 전체적으로 보고서의 취지와 내용에 따른다면, 보고서에서는 OECD 지역정책 분석기준에 따른 법제도에 관한 분석은 생략되어 있다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 상기한 바와 같은 OECD의 「Regional Development Policies in OECD Countries」 보고서(이하, “OECD, Regional Development Policies(2010)”로 한다)에서 분석하여 제시한 기분으로서 OECD 주요 회원국가들의 지역정책을 분석한 기준을 차용하여, 우리나라에서 현재 제정되어 시행되고 있는 국가균형발전법제에 대한 분석을 시도하고자 한다. 상기한 OECD의 분석방법과 기준은 법제도가 아니니 정책에 분석에 관한 분석의 틀로서 개발된 기준인 만큼 법리적으로서 완결성을 가지는 기준은 되지 못한다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지역정책을 추진하기 위한 법정책적인 측면에 있어서는 유의미한 분석결과를 도출할 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 이하의 내용의 표에서 제시하고 있는 내용은 “OECD, Regional Development Policies(2010)”에서 제시하고 있는 OECD 지역정책 분석기준에 관한 기초적인 개요이다.

< OECD 지역정책 분석기준 개요 >

○ 문제 인식과 지역개발정책의 목표

- 문제 인식 : 지역들이 직면한 도전은 무엇인가? (예를 들어 지역 불균형이나 경쟁력의 결여)

- 지역개발정책의 목표¹³⁶⁾ : 전략적 계획 문서나 기본적 지역개발 법령에서 지역정책의 주요 목표는 무엇인가? 경쟁력? 지역 균형/통합?

○ 법적·제도적 체계

- 법적·제도적 체계 : 주요 정책 체계는 무엇인가? (예를 들어 국가적·제도적 구조, 기본적인 지역개발 법령)
- 도시/농·어촌 정책 체계는 무엇인가?
- 주요 정책 수단 : 지역정책 목표에 기여하는 주요 정책 수단은 무엇인가? (예를 들어 보조금, 대부, 클러스터 정책 성장거점 정책, 개발이 뒤쳐진 지역에 대한 지원)
- 예산 : 지역개발정책에 이용될 수 있는 공적 재원은 무엇인가? 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 시스템은 무엇이고 그 규모는 얼마나 되는가?

○ 거버넌스

- 수평적 거버넌스 : 중앙 레벨에 어떤 형태의 정책 조정이 존재하는가? (예를 들어 부서간 위원회, 필요한 조건을 갖춘 지역개발부서)
- 수직적 거버넌스 : 전국과 지방 레벨 간에 어떤 형태의 다중-레벨 거버넌스가 존재하는가? (예를 들어 계약, 중앙정부와 지방정부의 공동 대리)
- 지역 레벨 (부문별 교차)에서 수평적 거버넌스 : 지역 레벨에서 어떤 형태의 부문별 교차적 정책 조정이 존재하는가? (예를 들어 지역 위원회, 지역개발계획)
- 지방간/지역간 거버넌스 : 지역레벨 (지리)에서 어떤 형태의 정책 조정이 존재하는가? 기능 확장에 대한 지역의 요구에 대응하거나 공공 서비스를 제공하기 위해 어떤 조치가 취해지는가? (예를 들어 지역통합 기관들, 지방간 조직들)
- 평가와 모니터링 : 지역정책의 평가와 모니터링은 발전된 시스템을 가지고 있는가?
- 장래 방향 : 지역개발정책 의제의 핵심적 우선성은 무엇인가? (예를 들어 분권화 개혁, 지역 통합, 지역 레벨 기관의 창설, 공간적 계획의 개혁, 보조금 개혁, 지역정책에서 “지속가능성”에 대한 관심 증대)

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, OECD Publishing (2010.9), (이하, “OECD, Regional Development Policies(2010)”), pp.10~11 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력 강화를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원(2012) (이하, “현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012)”), pp.49~50

136) 국내 선행연구에서는 우리나라의 균형발전정책의 문제점으로 “정책목표의 불명확”을 제시하면서 다음과 같

II. OECD 지역정책 분석기준의 구체적 내용

1. 문제 인식과 지역개발정책의 목표

(1) 지역정책의 패러다임 전환

상기한 OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 기본적인 원칙으로서 전통적으로 인식되어져 왔던 지역정책의 패러다임과 변화된 새로운 경향의 지역정책의 패러다임에 대하여 언급하고 있으면서, 이러한 급격하게 변화하고 있다는 정책상황의 중요성을 강조하고 있다. 따라서 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 정리하고 있는 지역정책 분석기준 또한, 최근에 변화되고 있는 지역정책의 패러다임 전환을 전제로 하여 구성되었다. 다만, 과거에 전통적으로 인식되어져 왔던 지역정책 패러다임이 구시대적이면서 현재의 상황에 부합하기 어렵다고 판단하는 입장은 나타내고 있지 않으며, 특히 미흡하고 부족한 정책효과가 예상된다라는 평가는 하고 있지 않다. 국가별로 국내적 상황과 경제환경이 다르기 때문에, 경우에 따라서는 전통적인 지역정책 방식이 적절하다는 입장을 묵시적으로 보이고 있다. 그럼에도 불구하고, 새로운 지역정책의 패러다임이 선진적이고 보다 효과적이라는 전제에서 분석기준을 마련하고 있다.¹³⁷⁾

이 설명하고 있다. 즉, “지금까지 추진되어 온 균형발전정책의 가장 큰 문제는 정책목표의 조작적 정의(operational definition)가 부재하다는 것이다. 첫째, ‘지역균형’의 대상지표가 무엇인지 불명확하다. 즉, 무엇을 균등화하겠다는 것인지 불명확하다. 예를 들어, 주민 1인당 지역생산 또는 지역소득을 지역 간에 균등하게 만들겠다는 것인지, 인구분포나 기업분포를 균등하게 만들겠다는 것인지 명확히 밝혀진 바가 없다. 참고로 지역생산에 관한 자료는 존재하나 지역소득에 관한 자료는 존재하지도 않는다. 또 지역생산 자료마저도 광역자치단체 단위에서는 생산되거나 기초자치단체 단위에서는 생산되지 않는다. 둘째, ‘지역균형’의 지역적 단위 역시 불명확하다. 예컨대 광역 단위에서 균등화를 하겠다는 것인지 기초 단위에서 균등화하겠다는 것인지 밝혀진 바가 없다. 앞에서 살펴본 것처럼 비수도권 내에서 거점도시와 비거점지역 간에도 상당한 격차가 존재하는데, 이러한 격차까지 없애겠다는 것인지 밝혀진 바가 없다. 셋째, ‘지역균형’의 목표수준 역시 불명확하다. 예컨대, 수도권과 비수도권 사이의 인구분포가 어느 정도일 때 만족할 만하다는 것인지 밝혀진 바가 없다. 물론 절대적인 목표수준을 제시하기는 어려울 수 있으나, 최소한 외국과의 비교 정도는 제공해야 한다. 즉, “다른 나라에서는 인구분포가 이 정도 수준인데 우리나라에서는 인구분포가 이 정도 수준이다”라는 정도의 정보를 국민들에게 제공해야 한다. 그래야 국민들이 목표수준을 가늠할 수 있기 때문이다.”라고 “정책목표의 불명확”에 대한 문제점을 지적하고 있다. (고영선, 지역정책의 목표와 전략, 한국경제포럼 제2집 제4호(2010), pp.52~53)

137) OECD, Regional Development Policies(2010), p.13

이하의 도표는 상기한 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시하고 있는 지역정책의 분석기준에 관하여 기존의 지역정책 패러다임과 변화된 새로운 지역정책 패러다임의 내용을 비교하여 설명하고 있는 내용이다. 각각의 항목에서 제시하고 있는 지역정책 패러다임의 변화에 대한 요소들은 현재 지역정책을 평가하고 분석하는 기준이 될 수 있다.

<지역개발정책의 패러다임 전환>

	전통적 프로그램	새로운 프로그램
문제 인식	소득과 인프라, 고용에서의 지역적 불균형	지역적 경쟁력의 결여, 충분히 이용되지 않은 지역적 잠재력
목표	균형발전적인 지역 개발과 정책을 통한 공정성	경쟁력과 공정성
일반적 정책 체계	개발이 뒤쳐진 지역의 지리적 단점을 일시적으로 보상함. 충격(예를 들어 산업적 침체)에 수동적으로 반응함 (문제에 대한 수동적 반응)	지역적 프로그래밍을 통해 활용되지 않은 지역적 잠재성을 개발함 (잠재성의 적극적 주도)
주제 범위	제한된 한계를 가진 부문별 접근	폭넓은 정책적 범위를 가진 통합적 이면서 포괄적인 개발 프로젝트
공간적 지향점	개발이 뒤쳐진 지역을 타겟으로 삼음	모든 지역에 초점을 맞춤
정책 개입을 위한 단위	행정적 영역	기능적 영역
시간 차원	단기간	장기간
접근	획일적이면서 일률적인 접근	맥락 특정적 접근 (장소의 특성에 기반한 접근)
초점	외생적 투자와 이전	내생적 지역 자산과 지식

	전통적 프로그램	새로운 프로그램
수단	보조금과 정부 지원 (중종 개별 기업들을 대상으로 함)	금전적 자본과 비금전적 자본의 혼합적 투자 (비즈니스 환경, 노동 시장, 인프라)
행위자	중앙정부	서로 다른 레벨의 정부 기관, 다양한 이해관계자들 (공공부문, 민간부문, NGOs)

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), p.13 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), pp.53~54

(2) 지역정책에 관한 문제의 인식

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 지역정책에 관한 문제의 인식에 대하여 국가별로 균형발전정책을 추진하는 방향성에 대하여 구체적으로 언급하면서, 이를 하나의 지역정책에 대한 분석기준으로 가장 우선적으로 제시하고 있다. 즉, 가장 원칙적이고, 정책추진의 기반이 될 수 있는 국가별 상황을 전제로 하여 이를 지역문제로서 파악하면서 해결하기 위한 방안으로서 각각 다른 방향의 정책대안을 추진하게 된다. 이러한 정책추진의 대안은 그 어느 것이 효과적인 정책이라고 판단하기 이전에, 해당 국가의 개별적인 상황을 전제로 하여 상황별 부합성이 가장 중시된다고 할 수 있다.¹³⁸⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 지역정책에 대한 문제의 인식에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 지역정책에 관한 문제의 인식 >

지역불균형에 대한 정책적 대응은 세가지 범주로 구별된다. ① 지역 불균형에 주요 정책적 초점을 맞추는 경우 (예를 들어 독일과 이탈리아), ② 주요 정책적 초점은 아니더라도 개발이 뒤쳐진 지역에 지원을 제공하는 경우 (예를 들어 핀란드와 일본), ③ 지역 간 불균형에도 불

138) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.13~14

구하고 국가의 경제 성장에 초점을 맞추는 경우 (예를 들어 체코 공화국과 헝가리)

지역 간 불균형에 대한 전통적 초점은 지역-내 불균형 및 도시-농·어촌 분리에 대한 관심과, 정체된 지역 (예를 들어 오래된 산업지구, 농·어촌지역, 도시빈민거주지역)의 침체에 대한 우려 등으로 귀결된다. 이와 동시에 이제 많은 국가들은 글로벌 맥락에서 사고하고 있으며, 국가적 성장을 최대화시키기 위한 모든 지역의 개발을 최우선시하고 있다. 뿐만 아니라 경쟁력 강화에 대한 문제 인식이 증가하고 있으며 지속가능성 (Sustainability) 이슈와 인구통계적 구조가 새로운 관심 주제로 등장하고 있다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), pp.13~14 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), pp.54-55

상기한 바와 같은 OECD - Regional Development Policies(2010)의 분석기준을 우리나라의 균형발전정책에 치환하여 검토를 하면, 우선적으로 우리나라는 상기한 3가지 범주에 모두 해당되는 경우라고 볼 수 있다. 다만, 균형발전정책을 추진해 온 역사적인 연혁을 살펴본다면, 다소 중점이 되는 범주가 달라지는 경우는 충분히 있을 수 있다. 그러나 현재에 있어서 우리나라의 균형발전정책과 법제도는 상기한 3가지 범주의 요소를 모두 포함하고 있다고 평가할 수 있다.

「국가균형발전특별법」의 제정과 시행은 지역불균형에 대한 정책의 방향성과 구체적인 내용을 담고 있는 법률로서, 균형발전정책의 기본적인 법률이라고 볼 수 있다. 이러한 법률은 우리나라의 균형발전정책이 지역불균형해소에 정책적 초점이 있다는 점을 나타내는 증거라고 할 수 있다.

한편, 개발이 뒤쳐진 지역, 이른바 낙후지역에 관한 지원을 균형발전정책의 중요 내용으로 하는 범주는 이미 우리나라에서도 많은 법제도를 제정하여 시행하고 있는 부문이라고 할 수 있다. 우리나라의 이러한 형태를 목적으로 하는 법률은 대부분 특정지역을 명시하여 집중적으로 지원하는 형태로 이루어진다. 구체적으로는 접경지역, 지방소도읍 등을 법률의 집중적인 적용대상으로 규정하는 경우도 있으며, 국가균형발전특별법이나 지역개

발지원법 등에서는 성장촉진지역, 지역경제활성화지역, 투자선도지구 등 개별 법률이 아니라, 보다 포괄적인 법률의 일부에서 적용대상으로 규정하는 경우도 있다.

반면, 국가의 경제성장에 초점을 두는 법률의 경우 현재 우리나라의 법제에 있어서는 많이 나타나는 법제도 형태는 아니지만, 경제개발초기단계에서는 이에 대한 법률들이 제정되어 시행된 바 있으며, 현재에도 산업발전법, 국토계획법 등 지역 자체에서 발생하는 지역불균형의 문제를 직접적으로 접근하지 않고, 산업의 발전에 따른 효과로서 지역불균형의 문제를 해소하려는 노력이 특징이라고 할 수 있다. 최근에는 지역경제의 위기와 지역산업의 침체 등의 문제로 인하여 단순한 지역불균형의 문제를 넘어선 지역경제의 활성화와 지역산업의 육성을 목적으로 법제도의 시행이 추진되고 있는 특징이 있다. 이러한 법제도적 변화는 다소 과거의 경제개발초기단계의 모습이 보일 수도 있지만, 그와는 달리 현재 발생된 문제를 직접적으로 해소하기 위한 법제도적 수단으로서, 간접적인 지역의 분균형 문제를 해소하려는 목적으로 이해될 수 있다.

(3) 지역개발정책의 목표

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 “지역개발정책의 목표”를 제목으로 균형발전정책과 지역정책에 대한 2가지 축을 제시하고 있다. 이는 상기한 바와 같은 “지역정책에 대한 문제의 인식”과는 다른 내용으로서 지역정책 뿐만 아니라, 모든 정책에서 고려되어야 할 “공평성”과 “효율성”의 문제를 정책적으로 어떻게 비중을 두어 추진하려는가에 관한 문제의 제시라고 할 수 있다.¹³⁹⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 과거 기존에 논의가 되었던 “공평성”과 “효율성”에 관한 논의의 관점을 보다 확대하여 설명하고 있다. 단순한 공평성 차원의 지역균형과 성장 및 경쟁력 차원의 효율성이 최근의 지역정책에서는 다양한 형태로 변화되고 있음을 보여주고 있다. 다만, 무엇보다도 명확하게 제시하고 있는 내용은 “공평

139) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.14-15

성”과 “효율성”의 어느 한쪽만을 추구하는 정책은 있을 수 없으며, 양자가 조화롭게 추진되어야 한다는 점을 강조하면서, 최근의 새로운 경향에 관심을 보이고 있다. 즉, “공평성”과 “효율성” 양자가 모두 중요한 지역개발정책의 목표가 되어야 하지만, 상당수의 국가들에서는 “효율성”, 즉 성장과 경쟁력에 대하여 비중을 더 두면서 정책이 추진되고 있다는 점에 주목하고 있다. 이러한 효율성 측면의 정책변화는 공평성의 중요성 대신에 효율성의 중요성을 강조하는 형태가 아니라, 기존의 성장과 경쟁력에 대한 기본적인 개념을 탈피하여 보다 광범위하고 새롭게 성장과 경쟁력을 확보할 수 있는 지역정책의 방향성으로 설명되고 있다. 즉, 지원수단을 활용한 정책추진이 아니라, 지역 자체로서의 잠재성과 내재적인 자원을 활용하여 선순환적인 성장과 경쟁력을 확보하려는 정책추진의 방향이 최근에 나타나고 있는 지역정책의 변화에 관한 중요한 특징이라고 할 수 있다.¹⁴⁰⁾

한편, “공평성”에 관한 개념도 과거 기존의 논의와 다른 방향성을 제시하고 있다. 즉, 자원에 관한 공평성에서 공공복지의 측면에서 강조되어야 할 공평성으로 변화되고 있다. 이러한 변화는 지역정책 이외의 다른 정책에서도 나타나는 현상이라고 볼 수 있는 바, 지역정책이 공공복지정책 또는 복지정책과 결합되어 추진되어야 할 당위성을 인정할 수 있는 배경이라고 볼 수 있다.¹⁴¹⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 지역개발정책의 목표에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 지역개발정책의 목표 >

대부분의 국가들은 공평성 (지역적 균형)과 효율성 (성장과 경쟁력)을 목표로 지역정책을 이행하고 있다. 많은 국가들에서 지역적 공평성은 지역정책의 기반이 되고 있으며, 일부 국가들은 지역 균형을 헌법적 책임으로 규정하고 있다.

140) Id.

141) Id.

현재 다수의 국가들이 지역적 성장과 균형 간의 연결을 강조하고 두 정책 목표를 밀접하게 관련된 것으로 여기고 있지만 성장과 경쟁력에 대한 관심이 점차 증대하고 있다. 성장 지향적 정책에 대한 최근 예는 프랑스에서 경쟁력 지향 정책의 확대와, 네덜란드에서 피크 접근(Peaks approach), 스웨덴에서 지역성장정책의 수정 등을 포함한다. 오스트리아와 핀란드, 한국, 뉴질랜드, 폴란드, 영국 같은 다른 많은 OECD 국가들 역시 이러한 경로를 따르고 있다. 지역적 자산의 잠재성에 기반하면서 사회적 환경적 지속가능성과 경쟁력을 결합시킨 “내생적 개발(endogenous development)”의 개념 역시 호주와 아일랜드, 노르웨이, 터키 같은 국가들에 의해 널리 받아들여지고 있다.

공평성 차원은 종종 모든 시민들에게 동등한 기회와 인권을 허용하는 사회적 객관적 관점에서 논의된다. 인권은 소득 수준의 관점이 아니라, 각 인간에게 필요한 조건의 만족으로 정의된다. 이러한 조건은 기본적인 교육이나 기본적인 교통 인프라와 같은 공공 서비스에 대한 접근으로 표현된다. 효율성 차원은 시민의 “복지 증진 기회”와 관련이 있으며, 종종 더 높은 교육과 더 높은 퀄리티의 접근성, 그리고 마케팅 서비스 같은 집단적 서비스와도 관련이 있다.

공평성과 성장 요소들 외에도, 지속 가능한 개발은 점차 지역정책 목표에 포함되고 있다 (예를 들어 벨기에, 프랑스, 헝가리, 스페인). 일부 국가들에서는 개선된 거버넌스(특히, 분권화와 지역화) 역시 지역정책 목표가 되고 있다. 뿐만 아니라 비록 소수이긴 하지만 공간적 구조(예를 들어 다중 중심적 지역 구조나 지역 간 협력)를 유지하거나 개발하는 국가들도 있는데, 이러한 이슈는 인구밀도가 희박한 상태에서 균일한 서비스를 제공해야 하는 국가들에서 강조된다. (예를 들어 핀란드, 아일랜드, 노르웨이).

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), pp.14~15 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), pp.55~56

상기한 바와 같이 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시하고 있는 지역정책의 목표와 방향성은 우리나라의 균형발전정책과 변화에도 뚜렷하게 나타나고 있다고 볼 수 있다. 다만, 과거 우리나라에서 경제개발초기 시절에는 성장과 경쟁력에 주안점을 두고 정책과 법제도가 집중되어졌던 점은 차이가 있다. 즉, 공평성 측면에서 지역불균형을 해소하는 정책보다는 개발법제 중심으로 국토를 균형있게 발전시킴과 동시에 지역산업과 지역경제를 활성화시키기 위한 정책과 법제도가 선행되었다는 특징이 있다. 이러한 특징은 현행 법제도에서도 다수 시행되고 있으며, 대표적으로 지역개발지원법이나 각종 지역·지구·단지·특구의 지정에 의한 법제도 등이라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고, 우리나라는 개발법제 중심으로 균형발전정책이 추진되었던 시절에도 지역간 불균형을 해소하기 위한 방안으로서, 독특한 법제도인 「수도권정비계획법」에 의한 수도권규제 방식으로 수도권에 집중되는 산업과 경제활동을 지역으로 분산시키기 위한 정책을 추진하였고, 이 정책은 현재에도 매우 중요한 정책개념으로서 논의되고 있다. 또한, 수도권규제와 함께 추가적인 정책추진으로 지방이전기업 등에 대한 지원이 현재에도 활발하게 이루어지고 있으며, 혁신도시 개념을 도입하여 공공기관의 이전을 추진하고 있다. 이러한 지방이전기업에 대한 지원과 공공기관의 이전에 관하여는 국가균형발전특별법을 근거로 시행되고 있으며, 혁신도시법에 의하여 보다 구체화되어 시행되고 있다. 다만, 혁신도시법의 경우는 “공공기관의 이전”을 중심으로 1차적인 법 시행이 있었으며, 최근에서 법률개정을 통하여 공공기관의 이전 이후 이를 중심으로 “혁신도시”의 성장을 중심으로 하는 정책내용으로 변화되었다.

한편, 공평성의 측면에 있어서 공공복리와 복지정책에 관한 정책변화로써 농어촌에 대한 삶의 질을 제고시키고, 지역균형을 보다 고양된 복지의 영역으로 포섭시키는 입법활동이 활발하게 이루어졌다. 현재 우리나라에서는 농촌·어촌·산촌에 대한 집중적인 지원에 관한 법률이 제정되어 시행될 뿐만 아니라, 도시농업, 농어촌의 삶의 질, 귀농어촌, 도농교류 등 기존의 지역불균형 해소와는 다른 형태로 공공복리와 복지정책에 균형발전정책이 융합되는 법제도가 시행되고 있다.

2. 법적·제도적 체계

(1) 주요 정책 체계

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시하고 있는 지역정책의 추진체계와 방식에 관하여 제시된 내용의 핵심은 상기한 바와 같은 지역정책에 관한 문제인식과 지역정책의 목표를 어떠한 방식으로 구현하는가에 관한 내용이다. 즉, 단순하고 1차원적으로 대상지역에 대한 지원과 투자를 정책의 중심적인 체계로 운영하지 않고, 정부와 대

상지역 및 지방정부 간의 유기적인 협력프로그램을 중심으로 운영하다는 점이 최근 지역 정책에 관한 정책체계의 주류라고 할 수 있다.¹⁴²⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)는 상기한 바와 같은 정책추진 체계를 지역정책 추진의 거버넌스로 표현하면서, 이를 새로운 패러다임의 변화라고 설명한다. 이러한 거버넌스 중심의 변화는 OECD 회원국가들의 주류적인 변화일 뿐만 아니라, 효과적인 지역정책추진의 중요 장치로 파악하고 있다. 이러한 거버넌스 중심의 지역정책 체계는 상기한 바와 같은 지역정책에 관한 문제인식과 지역정책의 목표와 중요한 연관을 가지게 된다. 즉, 중앙정부에 의한 지원중심의 정책이 아니라, 지역의 자생적인 역량과 자원을 충분하게 끌어내어 발휘할 수 있는 거버넌스를 중요한 핵심으로 파악하면서, 수직적인 거버넌스 구조가 아니라 중층적이고 다각적인 측면이 고려되는 복합적인 거버넌스와 네트워크를 핵심적인 내용으로 한다고 요약할 수 있다.¹⁴³⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 정책추진체계에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 정책추진 체계 >

전통적이고 기존의 패러다임에 기반한 정책과 새롭게 변화된 패러다임에 기반한 정책 간에는 뚜렷한 구별이 가능하다. 전통적이고 기존의 정책에 관한 흐름은 하향적이고 지원중심적이며 투자지향적이고 지정된 문제 지역을 목적으로 삼는 반면, 새롭게 변화된 패러다임의 정책에 관한 흐름은 다중이고 복합적인 수준과 구조에서 정부의 협력과 프로그램을 기반으로 하여 국가 전체를 목적으로 삼는다. 일부 국가들에서 예로써 나타나는 것처럼 (예를 들어 핀란드, 독일, 이탈리아), 전통적인 문제 지역에 대한 지원을 목표로 삼는 전통적이고 기존의 패러다임에 관한 정책은 아직까지 중요한 역할 수행하고 있다. 그렇지만 글로벌화·세계화의 변화된 상황의 압력과 지방분권화 경향으로 인하여 점차 새로운 패러다임의 지역정책으로 교체되거나 전통적인 지역정책에 추가되고 있다.

142) OECD, Regional Development Policies(2010), p.16

143) Id.

다시 말해 프로그램에 기반하면서 거버넌스에 초점을 맞추는 접근이 지역정책의 주류가 되고 있다. 지역정책에 의해 다루어지는 활동의 범위는 경제 성장을 자극하는 새로운 방식이 탐구될 때 확대된다. 지역 경제는 특정한 인프라 지원뿐만 아니라 기업이 활동과 혁신, 교육, 트레이닝, 문화, 환경 등을 장려하는 조치들을 통해 동력을 얻을 수 있다. 이와 관련된 목표는 지역의 고유한 네트워크와 내생적 자산의 잠재성을 탐구하는 것이다. 지역정책은 단지 기존의 문제를 해결하기보다, 예방적이면서 사전 준비적인 방향으로 바뀌고 있다. 오늘날 대부분의 OECD 회원국들에서, 지역정책들은 더 이상 정체된 지역의 문제에 전적으로 몰두하지 않으며, 모든 지역에 걸쳐 자산에 기반한 잠재적 성장에 초점을 맞추고 있다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), p.16 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), pp.56-57

우리나라의 경우 국가균형발전특별법에서 기본적인 정책추진체계의 틀을 규정하고 있다. 국가균형발전특별법의 기본적인 취지가 1차원적인 지원중심의 법제도가 아니라, 지방자치단체와의 유기적인 체계를 전제로 지역의 자생력을 기반으로 균형발전을 달성하려는 목적이 있는 법률이기 때문에, 상기한 바와 같이 거버넌스와 네트워크 및 정부협력 프로그램을 중시하는 OECD - Regional Development Policies(2010)의 내용은 이미 우리나라에서 일정 수준 이상으로 도입되었다고 평가될 수 있다. 다만, 제도적으로 마련된 복합적이고 다중적인 중앙과 지방의 협력프로그램이 어느 정도 현실적으로 달성되었는지에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보인다. 즉, 국가균형발전특별법 제정당시에 도입되었던 “지역투자협약제도”의 경우 법 시행 이후 추가적인 실적이 매우 부족한 것으로 평가되어 최근 개정된 국가균형발전특별법에서는 이를 보완하여 시행하기 위한 입법 조치가 이루어졌었다.

한편, 상기한 바와 같은 국가균형발전특별법 개정에서는 과거 기존방식에 따라 시행되던 지정·지구·단지·특구 등의 지정에 의한 지원방식에 대하여 혁신적인 변화를 시도하는 입법이 이루어진 바, 구체적으로는 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시하고 있는 지역의 혁신적인 내생적 자원의 활용을 위하여 기존 지정·지구·단지·특구 등을 이른바 “클러스터”로 형성할 수 있는 법적 기반을 마련하게 되었다. 또한,

기존 국가균형발전위원회의 위상을 다시금 강화하기 위하여 의결사항을 확대하는 입법을 하였으며, 지방자치단체가 주도할 수 있는 혁신체계를 마련함과 동시에 이를 지원할 수 있는 지원조직을 함께 운영할 수 있도록 법적 근거를 제공하였다.¹⁴⁴⁾

(2) 도시/농·어촌 정책 체계

OECD - Regional Development Policies(2010)에 따르면, 도시와 농·어촌에 대한 정책은 지역정책에 있어서, 많은 비중을 차지하는 것으로 보인다. 즉, OECD 회원국가들 중에서 일부는 농·어촌 정책을 추진하기 위한 별도의 부서를 두고 있다는 점 등을 강조하면서, 농·어촌 정책이 지역정책에 있어서 가지는 중요한 위상을 간접적으로 나타내고 있다.¹⁴⁵⁾

특징적인 면으로서는 지역정책에 있어서 농·어촌정책이 가지는 특수성과 국가별 공통적인 특징을 OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 제시하고 있는데, 해당 내용이 가지는 시사점이 크다고 할 수 있다. 즉, 농·어촌 지역에서 나타나고 있는 인구의 노후화 현상, 지리적 불리함으로 인한 각종 서비스에서의 격차, 농·어촌이 가지는 자원의 발전성과 잠재성에 대한 간과 등을 OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 중요한 문제점으로 지적하고 있다. 이러한 문제점은 국가별로 공통적인 현상으로 판단하고 있는데, 이러한 문제인식은 지역정책의 수립과 관련 법제도의 시행에 많은 시사점을 제공할 수 있을 것으로 보인다.¹⁴⁶⁾

반면에, 도시정책에 관하여는 기존의 도시정책과 유사한 형태의 모습으로 진행되고 있다는 점을 파악할 수 있다. 구체적으로는, 도시의 경쟁력¹⁴⁷⁾과 잠재력이 지역정책의 핵심

144) OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시하고 있는 분석기준과 국가균형발전특별법의 개정내용에 대한 구체적인 내용은 제3절 III.에서 설명한다. 지역투자협약과 클러스터에 관한 내용은 최근 국가균형발전특별법의 개정에 있어서 가장 중요한 사항으로서, OECD - Regional Development Policies(2010)의 분석기준에 따른 시사점과 많은 관련성을 가지는 내용이므로 별도로 설명한다.

145) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.17~18

146) Id.

147) 일반적으로 “도시의 경쟁력”은 도시민의 소득수준과 삶의 질 수준, 교통 등 인프라의 수준 등에 따라서 도시의

적인 기반이 될 수 있다는 인식으로 기초로 하여, 기존 형태의 지원수단과 정책프로그램을 추진하는 경향이 있는 것으로 파악된다.¹⁴⁸⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 도시 및 농·어촌 정책에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 도시/농·어촌 정책 체계 >

몇 가지 예외가 있긴 하지만, 도시 정책은 농·어촌 정책보다 보다 적게 포괄적인 체계를 가지는 경향이 있다. 그렇지만 많은 국가들은 도시를 성장의 동력으로 여기고 있으며, 도시 정책과 농·어촌 정책의 특수한 상황을 고려하고 있다. 예를 들어 2009년 이후 독일의 도시개발 국가정책 (National Policy of Urban Development)은 도시 구조를 지역 경제의 동력으로 강화하기 위해 도시 지역의 공공 인프라를 보장하는 여러가지 자금 지원 프로그램들을 출범시켰다. 스웨덴은 2001년 헌법을 수정해서, 도시 중심지와 집합체의 경쟁력과 위락시설을 개선하기 위해 연방결집정책 (federal agglomeration policy)에 착수하였다.

농·어촌 개발은 OECD 회원들 정부의 주요 의제가 되었다. 농·어촌 개발 정책은 적어도 세 가지 이유 때문에 필요하다. 먼저 농·어촌 지역은 국가 내 지역적 결속을 훼손하는 상당한 도전들에 직면하고 있다. 일반적으로 이러한 문제는 침체되고 노화된 인구와, 시장 및 서비스로부터 멀리 떨어진 거리 때문에 발생한다. 둘째, 농·어촌 지역은 더 잘 활용될 수 있는 미·사용 경제적 잠재성을 보유하고 있기 때문에 농·어촌 거주자들의 복지와 전체적인 국가 발달에 기여할 수 있다. 셋째, 부문별 정책이나 시장의 힘은 이러한 도전들의 이질성을 무시

경쟁력을 고려하는 경우가 일반적이라고 할 수 있는데, 이러한 도시경쟁력은 단순한 재정적 지원과 기반시설의 지원 등으로 이루어지는 것이 아니라, 지역혁신의 개념이 투영된 사업의 추진으로 달성할 수 있다고 보아야 하는 바, 이에 대하여 도시경쟁력과 지역혁신산업의 관련을 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “도시경쟁력과 지역혁신산업의 관계를 보면, 지역의 혁신환경은 도시경쟁력에 영향을 미치고, 도시경쟁력은 다시 지역의 혁신환경에 영향을 미치며, 지역혁신산업은 초기 지역환경이 혁신적인 환경으로 바뀌는데 중요한 역할을 한다. 경쟁력이 있는 도시나 지역은 기능적이고 경쟁력 있는 혁신체계를 가지고 있으며, 이러한 혁신체계를 구축하는데 지역혁신사업들이 중요한 역할을 수행한다. 지역혁신사업과 연계되는 도시경쟁력 요소는 주로 경제적 측면의 지표들이다. 예컨대, 생산성, 창업, 혁신 등은 직접 관련되고 인프라, 입지, 도시매력도, 도시정책, 정부효율, 제도적 유연성, 민관 상호협력 등은 간접적으로 관련된다. 혁신은 도시의 경제적 경쟁력 향상에 핵심사항이며, 많은 국가, 도시 및 지역들이 다양한 방식의 혁신과정을 가지고 있다. 경쟁력이 있는 도시, 지역, 국가들의 경우 통일성 있는 국가 및 지방시스템을 가지고 있다.”라고 도시경쟁력과 지역혁신산업의 관련성을 설명하고 있다. (권영섭·신정철, 지방도시의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신사업의 효율적 추진방안 연구, 국토연구원(2006), pp.17~18)

148) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.17~18

할 뿐만 아니라, 긍정적이거나 부정적인 외재성에 대처하기 위해 농·어촌 지역의 잠재성을 충분히 고려하지 않는다.

일부 OECD 회원국들은 농·어촌의 개발을 위한 부문별 정책을 통합하기 위해 혁신적 시스템을 사용한다. 예를 들어 2001년 영국은 “환경과 식량, 농·어촌 업무를 위한 부서”를 출범시켜, 농·어촌 정책의 초점을 확대시키고 한 부서에 여러 농·어촌 담당 기능을 통합시켰으며, 중앙정부로 하여금 농·어촌 입증 메커니즘(rural proofing mechanism)으로서 이것을 통해 농·어촌 지역에 영향을 미치는 정책 설계와 이행이 체계적으로 점검된다. 캐나다는 “캐나다 농·어촌 파트너십(CRP)”으로 불리는 수평적 조치를 취했는데, 여기서 연방정부의 농·어촌 사무국(Rural Secretariat)은 연방 부서와 지방정부, 그리고 농·어촌의 이해관계들 간에 지식 구축과 정책 개발, 장래 개발 전략의 이행 같은 파트너십을 개발한다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), pp.17~18 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), pp.58~59

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조한 바와 같은 농·어촌 지역을 전담하는 부서는, 우리나라의 경우 정부부처로서 별도 설립되어 운영되고 있다. 즉, 별도의 소단위 조직이 아닌, 정부의 중요 내각의 하나로서 운영되고 있으며, 농림축산식품부 또는 해양수산부는 집중적으로 농·어촌 지역에 대한 지원을 추진하고 있으며, 농·어촌 지역과 관련된 전반적인 모든 업무를 소관하여 관리·감독하고 있다. 따라서 농림축산식품부와 해양수산부에 소관되어 시행되고 있는 대부분의 법률들은 농·어촌 및 해양 관련 지역에 대한 균형발전정책의 중요한 내용을 구성하고 있다. 이러한 정부조직의 특성은 우리나라의 경우 농·어촌 지역에 대한 특별한 정책적 관심이 있음을 나타내고 있으며, 균형발전정책에 있어서 농·어촌 지역이 차지하는 비중이 매우 크다는 점을 강하게 나타내고 있다고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조한 농·어촌 지역이 가지고 있는 균형발전정책의 저해요인에 대해서 우리나라는 이미 오래 전부터 충분한 인식을 하고 있었으며, 이에 대한 대책과 방안을 준비해왔다고 볼 수 있다. 반면에, 다른 OECD 국가들과는 다르게, 도시정책은 도시에 대한 육성과 발전에 관한 정책

및 법제도의 시행 보다는 도시와 농·어촌 지역과의 관련성 및 상호발전을 추진할 수 있는 특수한 형태로 정책 및 법제도가 시행되려는 특징이 있다고 볼 수 있다. 즉, 과거 우리나라의 법제에 있어서 도시에 대한 정책과 법제는 도시개발 및 도시재생 등 기본적인 개발과 지원에 관한 법률이 주류를 형성하여 왔었는데, 최근에는 도시와 농·어촌 간의 교류 및 낙후도시의 발전적 형태로서의 육성을 추진하는 경향이 있다고 볼 수 있다.

(3) 공간 정책

OECD - Regional Development Policies(2010)는 일반적인 지역정책의 경향은 특수한 지원대상 지역에 한정되지 않고, 해당 국가 전반에 걸쳐서 균등하게 지원이 이루어지는 형태라고 설명하고 있다. 즉, 균형발전의 형태를 선택과 집중에 의한 지원정책이 아니라, 국가 전체를 대상으로 그 범위 내에서 균등하게 발전할 수 있는 형태를 추진하는 것이 일반적인 지역정책이라고 설명하고 있다. 이를 위해서 중앙정부에 의한 정책 보다는 각각의 개별 지방정부가 해당 지역에 부합하는 정책을 추진하는 것이 바람직하다는 시사점을 제공하고 있다.¹⁴⁹⁾

그럼에도 불구하고, 지역정책의 선택과 집중에 의한 효과를 가장 두드러지게 나타낼 수 있는 방법으로 지역을 지정하는 방식은 여전히 효과가 있음을 함께 설명하고 있다. OECD - Regional Development Policies(2010)에 의하면 상기한 바와 같은 공간적 범위의 지정에 의한 지원은 단순한 공간적 범위를 지정하여 자금에 의한 지원을 추진하는 방식 보다는 도시지역과 유기적 관련을 가지면서 성장거점으로 발전할 수 있는 토대를 제공하는 방식으로 발전하고 있다고 설명하고 있다.¹⁵⁰⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 공간 정책에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

149) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.18-19

150) Id.

< 『OECD 지역정책 분석기준』에 의한 공간 정책 >

일반적으로 지역정책에 대한 정책추진체계의 변화를 반영하기 위하여 대부분의 국가에서 시행되는 지역정책은, 발전된 지역과 침체된 지역 간의 불균형을 넘어 모든 지역을 대상으로 정책의 초점을 확대시키고 있다. 모든 지역에 대한 초점은 서로 다른 두 경향을 반영한다. 먼저 지역 레벨로의 권력 이양이 점차 진행되고 있다. 모든 지역은 자신들의 지역적 강점과 자산에 초점을 맞추어야 하며, 지역에 맞는 독특한 개발 전략을 확립해야 한다. 둘째 단순히 개발이 뒤쳐진 지역에 초점을 맞추는 대신, 중앙정부의 지역정책은 모든 지역에 걸쳐 적용되고 있으며, 지방정부로 하여금 그들의 특수한 맥락에 맞추도록 유도하고 있다. 예를 들어 캐나다의 지역개발 기관들은 광범위한 레벨에서 유사한 활동을 수행하지만, 프로그램은 지역적 조건의 특수한 차이를 취급하여 해소하기 위해서 지역에 따라 달라진다.

이에 반해 지역정책의 공간적 지향은 지원 지역의 지정과 정체된 지역으로의 자금 이동, 그리고 특수한 공간적 선정(예를 들어 지역의 지리적 형태, 경계를 초월한 지역)을 통해 중요한 의미를 가진다. 지역 정책의 초창기부터 사회경제적 인구 통계적 지리적 단점을 가진 특수 지역은 지원 지역으로 지정된다. 시간이 지나면서 그러한 지역의 범위가 줄어들고 결과적으로 지원 지역이 줄어들더라도, 그들은 여전히 지역정책의 중요한 요소로 남아 있다.

혁신과 경쟁력을 장려하는 현 경향은 점차 도시 지역과 성장 거점을 장려하는 정책으로 옮겨가고 있다. 뿐만 아니라 지역 구조의 유지/개발이 우선적인 국가에서 도시 지역은 정책적 초점이 되고 있다(예를 들어 핀란드, 아일랜드, 노르웨이). 그러한 국가들에서 기본 목표는, 폭넓은 공간적 정책 목표인 다중 중심지의 개발을 통해 지역적 통합을 지원하는 것이다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), pp.18~19

우리나라의 기본적인 법제도상에 나타나 있는 다양한 거버넌스의 경우에는 상당수가 지방자치단체를 정책추진의 주체로 설정하고 있다. 과거 중앙정부에 의한 지역정책의 추진에서 지방자치단체를 정책 수립 및 시행의 주체로 설정하여 추진하는 방식은 우리나라에서도 새로운 경향으로 나타나고 있는 정책추진방식이다. 이러한 새로운 정책추진의 배경에는 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 언급한 바와 같이, 지방분권에 따라서 해당 지역의 상황과 특성에 부합하는 지역정책을 수립하기 위함이라고 할 수 있다.¹⁵¹⁾ 이러한 형태는 우리나라의 경우 이른바 “상향식 정책추진체계”로 표현하고 있으

151) 국가균형발전정책을 추진함에 있어서 지방분권적 성격이 아니라, 중앙집권적인 성격으로 균형발전정책을 추

며, 주로 시·도지사를 중심으로 중앙정부에 계획수립의 승인 등의 절차를 경유하여 추진하는 형태로 이루어지고 있다. 대표적인 입법례로서는 지역개발지원법이 있는 바, 이 법률에서는 해당 지역의 지역개발을 위하여 시·도지사에게 의한 계획수립을 기본적인 정책추진의 핵심으로 보고 있다.

한편, 선택과 집중의 효과를 제고할 수 있도록 공간적 범위를 지정하는 방식은 우리나라의 다수 법제도에서 시행되고 있는 정책추진방식이다. 우리나라의 법제도 현황에 따른 이른바 “지역·지구·단지·특구의 지정에 의한 지원방식”이라고도 표현이 가능하다. 이러한 법제는 우리나라의 균형발전법제의 특징이라고도 볼 수 있으며, 국토 전체를 대상으로 하는 정책이 아니라, 특정 지역을 법률에서 일방적으로 정하는 방식과는 다르게, 법률에서 제시하는 일정한 기준과 요건에 부합하는 지역에 대해서, 역시 법률에서 정하는 절차에 따라서 지정하는 방식으로 제도를 운영하고 있다.

현재 우리나라의 균형발전법제에서 공간적 범위를 지정하는 형태의 법률은 매우 다양하게 나타나고 있는데, 이러한 다양한 형태의 법률들은 모두가 동일한 목적으로 추진되는

진하는 경우에 발생하는 성과와 한계에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “우리나라는 산업화·도시화 등 압축적 경제성장 추진과정에서 발생한 수도권 집중 및 과밀화와 수도권과 지방 간 격차문제를 해소하기 위해 성장거점개발(1970년대), 분산형 거점개발(1980년대), 다핵개발(1990년대), 세종시·혁신도시 등 국가균형발전정책(2000년대) 등 지역균형발전정책을 지속적으로 추진해 왔다. 그럼에도 수도권 집중도와 지역불균등 수준은 체감할 수 있을 정도로 개선되지 않았다. 수도권 인구 집중도는 1970년 28.3%에서 2016년 49.7%로 줄곧 높아졌다. 이같은 추세는 2010년 이후 완화된 점차 안정화될 전망이다. 지역불균등 지수를 나타내는 지니계수도 2008년 0.314를 정점으로 점차 완화되고 있다. 이처럼 수도권과 지방 간 인구 집중도 등 총량적인 격차는 완화될 전망이나 좋은 일자리, 문화서비스, 생활편의시설 등의 격차는 크게 개선되지 않고 있다. 여기에 저출산·고령화에 따른 인구감소시대, 경제성장률 둔화에 따른 저성장시대, 제4차 산업혁명시대 전개 등으로 새로운 형태의 공간적 양극화와 지역 간 격차 발생에 대한 우려가 높아지고 있다. 이러한 우려는 몇몇 새로운 정책아이디어의 발굴이나 추진으로 해결될 것 같지는 않다. 근본적인 정책추진 관행·체질의 개선이 필요하다. 특히 우려되는 점은 새로운 여건 변화에도 불구하고 기존과 같은 중앙정부 주도의 균형발전정책 추진방식은 정책성과를 기대하기 어렵고, 오히려 지자체의 자립역량을 저해하여 지속가능한 발전에 방해가 될 것이라는 점이다. 예를 들어 중앙정부의 보조금을 지원 받기 위해 지자체들이 이용수요나 유지·관리에 대한 심각한 고민 없이 지방 공공시설을 확충하는 행태가 지속될 경우, ‘저출산·고령화로 인한 절대인구 감소 → 시설 이용수요 감소 → 시설 수익장출 한계 → 시설 운영적자 지속과 저성장의 고착화 → 지방재정 수입 감소 → 시설 유지관리 비용 증가 → 지방재정 부담 가중’이라는 악순환에 봉착할 수밖에 없다. 2015년 667개 지역 공공시설의 운영적자가 5756억 원에 달할 뿐만 아니라, 운영수익 대비 운영비용의 증가세가 전년보다 3배 이상 높다는 통계 수치는 매우 우려할 만하다.”고 중앙집권형 균형발전정책의 성과와 한계에 관하여 설명하였다. (차미숙, 지방분권 시대의 균형발전정책 추진방향, 국토 제431호, 국토연구원(2017.9), pp.9-10)

법률은 아니지만, OECD - Regional Development Policies(2010)에서 언급한 바와 같이 지정된 지역들은 모두 성장거점으로서의 역할을 수행하기 위한 궁극적인 목적을 가지고 있으며, 이러한 형태는 최근에도 새로운 모습으로 지속적인 변화를 도모하고 있다.

(4) 지역정책목표 달성을 위한 정책수단

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 지역정책에 있어서 중요하게 활용될 수 있는 정책수단에 관하여 구체적으로 설명하고 있다. 즉, 특정한 지역에 대한 지원방식에서 해당 지역을 기반으로 하는 기업 등을 지원하는 방식으로 변화되고 있으며, 공간적인 접근방식에 있어서도 기업지원을 보다 효과적으로 할 수 있도록 “클러스터의 형성”과 같은 새로운 정책수단을 동원하고 있다고 설명한다.¹⁵²⁾

또한, OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 바와 같은 기업지원 정책에 대하여 보다 구체적으로 중소기업에 대한 지원, 자금지원 이외의 다양한 프로그램에 의한 지원, 도시와 지방의 연계에 의한 산업육성에 대한 지원 등 다양한 지원수단을 함께 제시하고 있다.¹⁵³⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 정책수단에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 정책수단 >

기업들은 자신들이 위치한 지역 환경에 의존한다. 기업의 발달과 번영을 돕기 위해 비즈니스 환경 지원이 필요하다. 현재의 추세는 지역에서부터 발생하는 지원으로부터 (빈곤 지역의 거주자들에 대한 소득 지원, 개별 기업들에 대한 직접적 지원) 비즈니스 환경에 대한 더 폭넓은 지원으로 옮겨가고 있다. 이것은 관련 기술들의 이용 가능성과 정보에 대한 접근, 그리고 네트워크 인프라에 대한 접근을 포함한다.

152) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.19~20

153) Id.

과거에는 지원이 외국인 직접투자(FDI)의 유치와, 외부 투자가나 새로운 기업들에 대한 보조금 지원에 초점을 맞추었지만, 최근에는 기업들 (특히 SMEs) 간 지식 공유와 협력 구축을 위한 클러스터 정책이나 이와 유사한 수단을 통해 국내 기업들의 경쟁력을 강화하는 방향으로 나아가고 있다.(지역 혁신 접근) 비즈니스 환경을 위한 지원에서 최근의 많은 변화는 혁신과 관련되어 있으며, 그 예로 핀란드와 노르웨이의 전문지식 프로그램 센터와, 프랑스의 경제적 거점, 미국의 경제개발부서에 의해 수행되는 새로운 프로그램 등이 있다. 정책은 전통적으로 도시지역과 연결된 산업들 (예를 들어 ICT, 바이오-테크놀로지, 그 외 다른 과학 산업과 의료 산업)에서 혁신을 장려한다. 결과적으로 혁신 정책은 내생적으로 배후지를 개발할 것으로 예상되는 도시 성장거점에 대한 사고를 다시 활성화시켰다.(예를 들어 프랑스와 헝가리, 포르투갈)

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), pp.19~20 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), p.61

현재 우리나라의 경우는 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시하고 있는 분석기준에 해당되는 다수의 정책수단이 활용되고 있다. 우선적으로 중소기업에 대한 지원의 경우에는 상당한 수의 중소기업지원법제에 의하여 창업지원, 기술혁신지원, 판로지원 등 다양한 부문에서 중소기업에 대한 지원이 이루어지고 있으며, 중소기업 보다 규모가 큰 중견기업에 대해서도 별도의 법제도에 의하여 지원이 이루어지고 있다.

또한, 상기한 바와 같이 최근 국가균형발전특별법의 개정으로 도입된 국가혁신융복합단지의 경우에도 공간적인 범위를 활용하여 기업들간의 유대와 협력이 가능하도록 하는 혁신의 장을 제공하는 입법조치가 이루어졌다. 국가혁신융복합단지는 상기한 바와 같이 국가균형발전특별법의 개정으로 도입되었는 바, 이 법 개정 전에도 클러스터의 개념은 있었으나, 국가균형발전정책의 일환으로서 본격적인 법적 개념으로 도입된 제도라고 할 수 있다.

지식공유와 기업간 협력프로그램의 경우에는 법적 기반을 가지는 제도가 많지는 않지만, 실질적으로 중앙정부에 의한 컨설팅지원은 정책프로그램으로서 지원되고 있으며, 특

히, 새로운 지역정책을 추진하는 법제의 제정과 시행에 있어서는 중앙정부에 의한 정보제공과 공유가 활발하게 이루어지고 있다.

(5) 예산 정책

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 설명하고 있는 예산지원에 관한 설명은 지역정책의 기초적인 정책수단이 자금지원이라는 점을 전제로 설명하고 있다. 즉, 지역정책은 해당 지역의 기본적인 성장과 균형발전을 목적으로 하고 있기 때문에, 반영하고 있는 지역보다는 낙후지역에 관심을 더 갖게 되며, 이를 지원하는 수단으로서 자금지원이 가장 간결하면서 효과가 크다는 점을 전제로 하고 있다.¹⁵⁴⁾

그럼에도 불구하고 OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 재정에 관한 통제를 중앙정부와 지방정부, 어느 조직에서 이루어지고 있느냐에 관한 관심을 보이면서, 지방정부로의 재정통제권 이동을 간접적으로 강조하는 것으로 평가된다. 즉, 해당 지역의 특수성과 환경 및 상황을 반영하기 위한 정책수립이 지방정부에 있다고 전제하면, 이러한 정책을 추진하기 위한 재정적인 통제와 기반은 당연히 지방정부에 이전되어야 한다는 점을 논거로 판단하고 있으며, 지방의 자율권을 확보하는 것이 지역정책에 있어서 중요하다는 점을 강조한다.¹⁵⁵⁾

다만, OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 전적으로 지방정부로의 재정통제권 이양이 효과적인 정책수단으로 단정하지는 않고, 중앙정부의 적절한 개입을 보완적인 정책수단으로 보고 있다. 즉, 중앙정부에 의한 재정개입은 중복적인 지역정책과 비효율성을 제한할 수 있는 수단으로 판단하고 있다.¹⁵⁶⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 예산정책에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

154) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.20~21

155) Id.

156) Id.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 예산정책 >

재정적 자원 배정에 대한 통제는 실제 권력이 지역 수준으로 이전되고 있는 정도를 가리킨다. 대부분의 경우 (특히 단일 국가들에서) 중앙정부는 여전히 지역개발을 위한 자금의 주요 원천이다. 수직적 재정 이전 (예를 들어 보조금, 공동과세), 특히 중앙정부에 의해 결정되는 특수 정책에 배정된 재정에 대한 심각한 의존은 재원을 할당하고 지역정책을 조정하는 지방정부의 자율권을 제약할 수 있다. 그렇지만 다른 맥락에서는 중앙 집중적 개입이 개발 프로그램을 조정하고 전략적 개입을 보장하며, 분해와 중첩, 복잡성의 범위를 제한시키는 가장 효율적인 수단이 될 수 있다.

지난 수 십 년 동안 OECD 회원국들의 지방정부는 매년 총 공공 지출의 평균 1%까지 지분을 확대시켜왔다. 그렇지만 지방 지출이 분권화의 정도를 직접적으로 나타내지 않는다는 점이 주목될 필요가 있다. 경우에 따라 정책 결정 권력이 중앙 레벨에 있더라도 재정 지출은 지방정부로 확대될 수 있다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), pp.20~21 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), p.62

우리나라의 경우 원칙적으로 국가재정법과 지방재정법에 의하여 국가예산이 운용되는 바, 지역정책과 관련되어서는 국가균형발전특별법에서 국가균형발전특별회계의 계정을 별도로 운영하고 있다. 이는 지역정책의 독자성과 중요성이 반영된 측면이라고 볼 수 있으며, 지역정책에 관한 예산운용은 원칙적으로 국가균형발전특별법을 근거로 운용된다고 볼 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체 간의 균형발전정책을 위한 예산운용은 국가균형발전특별법상의 예산운영규정에 의하여 통제된다.

국가균형발전특별법에서 규정하고 있는 “포괄보조금의 지원”에 관한 제도는 간접적으로 중앙정부에 의하여 통제되고 있는 예산운용에 대해서 지방자치단체의 활용가능성과 운용의 자율권을 최대한 보장할 수 있는 제도로 평가할 수 있다. 즉, 중앙정부에 의하여 포괄적으로 보조금을 지원받고, 구체적인 세부사항을 지방자치단체가 편성하여 운영할 수 있으므로, 지방자치단체의 상황에 부합된 균형발전예산운용을 가능하게 하는 기능을 수행할 수 있다.

우리나라에서는 국가균형발전정책과 관련하여 지방재정법의 개정방향이나, 지방재정조정제도 등 균형발전특별회계와 별도로 균형발전정책을 추진하지 위한 예산정책이 방향성에 관하여 논의되고 있다.¹⁵⁷⁾

3. 거버넌스

(1) 중앙정부의 역할과 수평적 거버넌스

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 기존의 수직적인 형태의 정부 거버넌스 구조에 대하여, 지역정책에 관한 새로운 패러다임의 변화에 따라 수평적 거버넌스의 변화를 설명하고 있다. 구체적으로는 중앙정부와 지방정부간의 수평적 구조와 지역과 해당 부문간의 수평적 구조를 강조하고 있으며, 정책추진의 이후 결과에 대한 감독 및 평가를 엄격하게 진행함과 동시에, 부분적으로 부족한 영역에 대해서는 적극적으로 중앙정부가 이를 보존하면서, 기능적으로 교육 및 육성을 주도해야 한다는 새로운 측면의 정부역할을 설명하고 있다.¹⁵⁸⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 거버넌스의 특징에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 거버넌스의 특징 >

중앙정부의 역할은 지역 개발 정책의 새로운 패러다임 변화에 따라서 다음과 같은 내용을 요청받게 되었다.

- 목표와 시간 프레임, 공간적 수평적 구조를 정의하는 것을 포함하여, 지역과 부문 간의 합의 구축과 통합을 촉진시킨다.

157) 본 연구에서는 지방재정조정제도에 대하여 본격적인 연구는 생략하고, 현재 논의되고 있는 수준의 내용에 관하여 별도의 절에서 설명하기로 한다.

158) OECD, Regional Development Policies(2010), p.24

- 적절한 데이터와 정보를 수집하고 분석하며, 요구와 기회에 대한 논의와 데이터베이스를 조정한다. 또한 정책 입안자들 간의 대화를 장려한다.
- 법적 재정적 행정적 체계를 개발한다. 다시 말해 대부분의 조정 방식에서 복잡성과 복수성, 그리고 뒤엉켜 있는 위계적 특성을 관리하는 체계나 “그랜드 룰 (grand rules)”을 개발한다.
- 최종 결정에 대한 정치적 책임감의 부담을 포함한 (특히 거버넌스가 실패한 경우), 부문과 지역 간 논쟁에 대한 “항소법원”의 기능을 수행한다.
- 부문과 지역, 정부 레벨 간 권력 차이를 재조정한다. 전체적인 거버넌스 시스템의 적절한 기능을 위해, 중앙정부는 더 약한 실체가 전략 구축 능력을 확립할 수 있도록 도움을 주어야 한다. (중앙정부에 의해 제공되는 트레이닝을 포함함).
- 정책 결과를 평가하고 감시한다. 정보 갭을 줄이고 모든 레벨의 정부 관리들이 수행하는 정책 결정의 질적 측면은 개선시킨다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), p.24 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), pp.63-64

한편, OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 거버넌스의 구축에 관한 구체적인 내용에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 거버넌스 구축 >

① 부서 간 위원회 같은 조정 기관의 창설

이것은 기존의 정부 구조에 기반하고 있기 때문에 수평적 거버넌스를 위한 가장 간단한 시스템들 중의 하나이다. OECD 회원국들의 경험은 한 부문에 의해 주도되는 수평적 위원회가 다중 부문적 목표의 추구를 제한시킬 뿐만 아니라 다른 부서들의 완전한 참여를 방해할 수 있음을 보여준다. 이러한 형태의 위원회 내에서 높은 지위가 참여할수록, 참여 인센티브는 더 강해지고 서로 다른 행위자들의 참여는 더 확대된다. (예를 들어 수상이 의장을 맡는 경우) 이러한 형태의 조정 사례는 한국에서 지역개발에 대한 대통령위원회와 노르웨이에서 농·어촌 및 지역 정책에 대한 내각위원회가 있다.

② 합의와 체계, 수단을 포함한 전략적 계획과 프로그래밍

중앙-지방 정책 프로그램과 공간적 계획의 형성 및 이행은 더 중심적인 조정을 위한 체계와 추진력을 제공하기 때문에, OECD 회원국들 간에 널리 사용되고 있다. 계획과 프로그래밍은 주로 사회적 서비스의 전달을 지향하는 복지 지원적 수단으로서 뿐만 아니라, 지역 경쟁력 정책을 위한 정책적 수단으로 인식되고 있다. 많은 국가에서 공간적 계획은 점차적으로 대지 사용을 규제하는 체계로부터, 정부 레벨들과 부문별 간에 다양한 이슈들과 이익의 조정에 초점을 맞추는 장기적인 전략으로 바뀌고 있으며, 모니터링과 피드백, 수정 메커니즘을 통합시키고 있다.

③ 파이낸싱의 결합과 지속적이면서 포괄적인 예산의 창설

재정적 수단의 통합은 부문별 간의 투명성을 개선시키고 시너지 효과를 일으킨다. 한국은 특별 목적의 국가 보조금을 일반 보조금으로 전환시키고 지역개발특별회계를 설립하였다. 정책 교부금은 지방도시에게 프로젝트를 자율적으로 기획할 수 있는 권한을 주기 위해 채택되었다. 중앙 레벨에서 지역개발정책의 조정은 도전적인 이슈이며, 대부분의 국가들은 서로 다른 부문들 간의 중재를 책임지는 강력한 리더십의 중앙 기관을 가지고 있지 않다. 게다가 조정 기관이 중요한 수단임에 틀림없지만, 정책을 이행하는 정책결정 권력은 아직도 부문별 기관장들의 수중에 남아 있다.

공동 계획이나 정책을 위한 법적 체계의 제공은 관할권 간의 협력으로 이어지지 않고 있다. 때때로 통합된 계획은 프로그램들 간의 시너지를 창출하기 위한 수단이 아니라 단지 프로그램 목록상으로만 존재하는 경우도 있다. 지역개발정책에 따른 중요성의 증대와 더불어 부문별 이행과 관련된 문제를 극복하기 위해, 부서 간 조정 기관이 정책 이행에 책임을 지기도 한다. (예를 들어 프랑스의 DATAR)

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), pp.25~27 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), pp.64~66

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 상기한 바와 같이 제시하고 있는 거버넌스의 구축에 관한 구체적인 내용과 분석기준은 OECD 회원국가들을 대상으로 하여 일반적으로 동일하게 나타나는 경향을 근거로 하여 설정한 것으로 예상된다. 즉, 위원회 등 거버넌스와 중앙정부 및 지방정부 간 관계 등은 어느 국가나 지역정책을 추진하기 위해서는 모델화되어야 할 사항으로 판단될 수 있기 때문에, 이러한 예상이 가능하다고

볼 수 있다. 우리나라의 경우에도 다른 국가와 유사하거나 또는 차별화되는 점으로서 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회가 설립되어 운영되고 있다. 우리나라의 위원회 구조는 궁극적으로 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 상기한 바와 같이 제시하는 분석기준에 부합된다고 볼 수 있다. 또한, 포괄보조금의 지급과 같은 국가균형발전특별법상의 정책수단은 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시하고 있는 “포괄적 예산 창설”에 해당되는 정책수단으로 볼 수 있으며, 지방자치단체가 주체가 되어 수립하여 시행하는 지역발전계획에 대한 중앙정부의 승인 및 평가제도도 마찬가지로 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시하는 전략적 계획의 수립 및 프로그램에 해당한다고 볼 수 있다.

(2) 수직적 거버넌스 : 중앙정부와 지방정부간의 중층적·다중적 거버넌스

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 중앙정부와 지방정부 간에서 발생할 수 있는 긴장관계에 대하여 구체적인 분석기준을 제시하고 있다. 즉, 지역정책의 추진에 있어서 중앙정부와 지방정부는 상호간에 협조 및 의존할 수 밖에 없는 특징이 있으며, 이러한 조직상 특성 및 현실의 문제를 해결하기 위하여 단층적인 조직구조가 아니라, 중층적이고 다중적인 거버넌스의 운영을 필요로 한다고 제시한다.¹⁵⁹⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 수직적 거버넌스의 특징에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 수직적 거버넌스 >

중앙정부와 지방정부 간의 정책적 책임과 성과 간의 완전한 분리가 가능하지 않기 때문에, 정부 레벨들 간의 관계(다중 레벨 거버넌스)는 상호 의존을 특징으로 한다. 또한 임무 수행과 장애 극복, 목적 성취는 정부 기관들 간의 협력을 필요로 한다. 중앙정부와 지방정부의 장점

159) OECD, Regional Development Policies(2010), p.28

에 대한 기능적 결합은 책임과 권한, 능력, 재원의 공유를 목표로 삼는 다중적·중층적 거버넌스의 배치를 요구한다. 이것은 수직적인 (정부의 서로 다른 레벨들 간) 동시에 수평적인데 (정부의 동일한 레벨들 간), 기존 정책의 목표를 위한 커뮤니케이션과 조정의 라인이 공공부문과 민간부문, 시민 영역에서 다양한 기관들과 이해관계자들을 포함할 뿐만 아니라, 부문간 경계를 넘어서기 때문이다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), p.27 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), p.66

한편, OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 다음과 같이 수직적 거버넌스의 중층적·다중적 특성에서 발생하는 중앙정부와 지방정부 간의 격차에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 중층적·다중적 거버넌스에서 발생하는 5가지 격차 >

- 정보의 격차 : 공공 정책을 계획하고 이행하며 전달할 때 정부 레벨들 간의 정보 비대칭성을 특징으로 한다.
- 능력의 격차 : 정부 레벨에 상관없이 임무 수행에 이용될 수 있는 인프라 리소스나 지식 (기술 기반), 인력이 부족할 때 발생한다.
- 재정의 격차 : 지방정부의 책임 이행에 필요한 지출과 소득 간의 차이를 의미할 뿐만 아니라, 의무 이행에 필요한 자금과 재정적 능력을 위해 더 높은 레벨의 정부에 직접적으로 의존하는 것을 의미한다.
- 행정의 격차 : 지방 레벨에서 행정적 경계가 기능적 경제 영역과 일치하지 않을 때 발생한다.
- 정책의 격차 : 기관들이 부문별 교차 정책 (예를 들어 에너지 정책, 물 정책, 청소년 정책 등)에 대한 수직적으로 접근할 때 발생한다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), p.28 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), p.67

OECD - Regional Development Policies(2010)가 상기한 바와 같이 중앙정부와 지방정부 간에 발생하는 5가지 격차에 관하여, 지방자치제도 또는 지방분권화가 활발하게 이루어 지거나 정착된 국가에서는 크게 문제되지 않을 것으로 예상할 수 있다. 즉, 상기의 5가지 격차는 모두 중앙정부가 지방정부 보다 우위에 있다는 점을 전제하고 있다. 지방자치제도 또는 지방분권화가 정착된 국가에서는 이러한 우위가 사실상 의미가 없는 격차가 될 수 있을 것이다. 따라서 상기의 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시된 5 가지 격차는 일반적인 국가들의 평균적인 상황을 나타내는 지표라고 판단된다.

우리나라의 경우 현실적으로 지방자치단체의 역량과 능력에 관한 논의는 논외로 하고, 제도적으로는 명확하게 5가지 격차가 존재한다고 단정지을 수가 없다고 볼 수 있다. 다만, 지방자치단체 간에 있어서 5가지 격차는 발생할 수 있으므로, 이에 대해서는 정책적으로, 법제도적으로 정비와 보완이 필요할 것으로 예상할 수 있다.

(3) 지방정부간의 수평적 거버넌스 : 지역 수준의 전략적 계획

OECD - Regional Development Policies(2010)는 EU에서의 예를 제시하면서 중앙정부가 아닌 지방정부 수준에서의 협력적 관계가 가지는 중요성을 설명하고 있다.¹⁶⁰⁾ 즉, 중앙정부에 의한 하향식 추진방식과 지방정부에 의한 상향식 추진방식과는 다른 지방정부

160) 이러한 지방정부 수준에서의 협력적 관계를 지방거버넌스 또는 지역거버넌스로 표현할 수 있는 바, 국내 선행연구에서는 다음과 같이 지역거버넌스에 관하여 설명하고 있다. 즉, “거버넌스 개념에 대한 정의나 거버넌스 이론은 학자들에 따라 너무나 다양하여 하나의 체계화되고 검증가능한 이론이라고 보기 어려울 정도다. 거버넌스 논의의 관점은 크게 두 가지로 나누어지는데, 첫째는 새로운 국가통치행위 및 방식을 의미하는 국정관리로 보는 관점, 둘째는 다원적 주체들 간의 협력적 통치방식나 공동체적 자율관리체제로 보는 관점이다. (중략) 한편 지역 거버넌스는 단순히 거버넌스 이론의 국지적 적용이라는 의미를 넘어 직접 민주주의 체제로의 전환을 위한 실천적 연습과 훈련이라는 점에서 그 의미가 크다. 즉 지역 거버넌스를 강화한다는 것은 대의민주주의 하에서 힘의 균형이라는 점에서 특별한 중요성을 갖는다. 그러므로 이 글에서 시민사회 주도형 거버넌스나 민주적 거버넌스의 구체적 형태로서 지역 거버넌스(local governance)를 설정한다. 따라서 지역 거버넌스는 원래 의미대로 대의제 원리에 기초한 지방자치제도의 한계를 보완하는 중요한 수단이 된다. 지역 거버넌스는 기존의 관료적, 위계적, 명령적 통제방식을 넘어서서 자원과 책임을 공유하는 새로운 사회적 협력관계를 추구한다는 점에서 위계적 중앙-지방 관계, 주민 없는 지방자치의 문제를 해결할 수 있는 참여민주주의의 틀이라 할 수 있다. 특히 거버넌스가 참여자들 간의 자원의 공유(resource sharing), 권력의 공유(power sharing), 책임성 공유(responsibility sharing)를 핵심으로 하는 숙의제 민주주의의 원리를 따른다는 점에서 지역 내 특정세력의 이해관계의 일방적 관철을 억제하고 대의제 정당제도에 기반한 지방자치제도의 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치로 작동할 수 있다.”고 지역거버넌스에 관하여 설명하고 있다. (정건화, 지역문제의 딜레마와 해법: 지역 거버넌스를 중심으로, 민주사회와 정책연구(2007, 하반기 통권 12호), pp.166~168)

또는 지역간 수평적 거버넌스 경향에 대해서 언급한다.¹⁶¹⁾ 다만, 예로써 제시한 EU에서의 정책추진은 지역의 특수성이 중요 배경으로 작용된 사례로서, 일반적인 단일 국가에서의 지역정책을 추진하는데 시사점이 있는지에 관하여는 별도의 논의가 필요하다. 즉, EU 지역은 연방국가가 아니라, 국가협약에 따라서 결성되었다는 지역적 특성이 있는 지역으로서, 일반 국가 또는 연방국가에서의 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 설명하는 기준과는 거리가 있는 지역으로 설명할 수 있다. 따라서 지역수준에 있어서 지방 간의 전략적 계획 수립 등이 EU지역에서는 국가 간 계획수립으로 설명될 가능성이 높기 때문에, 단일 국가 내에서 중앙정부와 지방정부 간의 계획수립을 설명하는 것과 차원이 다를 수 있다.

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 지방정부간의 수평적 거버넌스에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 『OECD 지역정책 분석기준』에 의한 지방정부간 수평적 거버넌스 >

점차 다수의 국가들이 개발 목표의 설정과 조치의 계획, 재원의 배정을 위한 지역 레벨의 협력 메커니즘을 도입하고 있다. 지역수준에서의 전략적 계획은 대중성을 얻고 있다. 유럽 연합에서 유럽 국가들에 대한 EU 통합 정책의 영향은 재정적인 사항 뿐만 아니라, 지역 기관들에게 권력을 이양하도록 수립되었다. 또한 지역적 프로그램을 계획하고 이행하며 민간 부문과 제휴 관계를 개발할 능력을 강화시켰다. 2007-13년 통합 정책은 지역들로 하여금 지역개발프로그램을 확립하도록 요구하고 있다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), p.34 ; 현대호·이준호, 지역산업 재생력(2012), p.74

상기한 바와 같이 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 사례로서 제시한 EU의 정책추진방식은 EU 회원국가들간의 협력이나 전략적 제휴 등을 전제로 이루어지는 방식으로 평가할 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부가 구성되어 있는 단일국가에서 적용하는데 있어서는 다른 측면의 검토가 필요할 수 있다.

161) OECD, Regional Development Policies(2010), p.34

현재 우리나라에서는 지방자치법 제8장에서 지방자치단체 간의 협력과 분쟁조정, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체의 장 등의 협의체를 규정하여 지역수준에서의 협력과 전략적 계획 수립의 제도적 기반은 조성되어져 있다. 따라서, 현행 지방자치법에 따른 제도운영의 현실적인 실적은 논외로 하더라도, 제도적 기반과 기틀은 마련되어 있는 것으로 평가할 수 있다.¹⁶²⁾

참고적으로 미국에서는 상기한 우리나라의 지방자치법에 의한 제도보다 훨씬 더 구체적인 내용으로 별도의 법제도를 운영하면서, 각 주간의 협력과 지방 간의 협의를 법제도로 하여 운영하고 있는 바, 이에 대하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음 도표에서 미국의 지역 간 협력에 관한 내용을 정리하여 제시하고 있다.¹⁶³⁾

162) 다만, 지역거버넌스의 문제를 광역경제권 운영과 국가균형발전특별법상 개념을 대상으로 문제점을 검토한 국내 선행연구에서는 다음과 같은 의견을 제시하고 있다. 즉, “광역경제권의 개념에서 광역에 관한 문제인데 우리나라는 자치제도상 중앙 지방자치단체간 지방자치단체 상호간 광역행정을 위한 제도적 장치가 부족하다. 예를 들면 광역행정의 개념과 관련해서 지방자치법상 살펴보면 광역시 용어는 있지만, 이때의 광역시는 기초자치단체 자치구의 상위계층 광역자치단체의 지위를 가진 자치단체를 의미하고, 동시에 만명 이상의 대도시 자치단체에 특례의 지위를 부여한 대도시를 의미하기도 한다. 또 학술적으로나 실무적으로 광역행정은 다른 의미도 있다. 즉 2개 이상의 지방자치단체간 협력사무 수행관계를 의미한다. 뿐만 아니라, 이것을 기초로 광역의 용어는 행정관할 구역을 넘어서는 더 넓은 의미의 지역이라는 말과 동일한 의미를 갖기도 한다. 이와 달리 선진국 지방행정체제에서는 일반적으로 지방자치단체 상호간의 협력사무 수행관계는 지방정부간 협력관계로 표현하고 후자의 의미에 대해서는 일반적으로 지역 또는 대도시권이라는 용어를 사용한다. 때로는 광역정부 라고 번역하여 사용한 경우에는 광역자치체인 광역시·도와 같이 하나의 기초 또는 광역자치단체의 행정구역을 넘어서 여러 행정구역을 포함한 광범위한 권역 내에서의 행정업무를 종합적으로 처리하는 기초 및 광역자치단체 상위의 실체를 대용하는 용어로 사용하는 경향도 있다. 아직까지 이에 대한 정확한 해답은 찾지 못하고 있다. 또 다른 문제로는 광역경제권과 관련해서 균형발전특별법 및 국토기본법, 국토계획이용법 등 실정법상에서 광역과 지역의 범주기준 등이 모호하다는 점이다. 균형발전특별법에서는 지역발전계획(제4조)의 용어사용으로 ‘지역’이 ‘광역경제권’과 ‘초광역 개발권’의 범위 보다 더 큰 권역을 의미하고 있다. 그러나 토지이용규제기본법 제2조 제1호 등에서 ‘지역’은 지구·구역·권역·단지 등과 같이 필요에 의해서 중앙부처가 토지이용과 관련해 지정한 특정한 제한적 토지를 의미하고 있는데, 이는 법적 용어 사용에 주의를 요하는 부분이다.”라고, 지역거버넌스 측면에서의 문제점에 관한 의견을 제시하고 있다. (안영훈, 지역거버넌스 제도화 방안 연구, 한국지방행정연구원(2009.12), pp.74~75)

163) 김동주·권영섭·안홍기·구정은·최인혜·전성연, 국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구, 국토연구원(2009), p.150

< 미국의 지역간 협력 유형 >

구분	내용
지역간 협력법	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 계약 : 상호 합의한 가격으로 지방정부가 다른 지방정부에 서비스를 공급하는 경우 ▶ 협약체결 : 2개 이상의 지방정부가 합동으로 서비스를 제공하기 위하여 계획에서부터 재원 조달, 공급까지를 포괄하는 협약을 체결하는 경우 ▶ 상호서비스 협약 : 지방정부들 간 비용 지불 없이 상호 서비스를 주고받는 경우
주정부 수준의 협력법	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주정부 차원에서 관할 각급 지방정부 및 관련 기관의 협력을 증진하기 위하여 1960년대 후반부터 법률로 제정 ▶ 목적 : 서비스 및 시설 공급, 경제발전, 자원 활용 등 광범위 ▶ 내용 : 협약 당사자 및 공동추진기구의 권한, 협약 내용 범위, 주정부 협약 승인에 관한 사항, 재원 및 인력 사용 및 제공에 관한 사항 등
정부간 협력법	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 각급 정부활동의 원활한 협력 및 협조체계를 구축함으로써 연방제의 효율을 증대시키고자 1968년 연방정부(연방법)차원에서 제정 ▶ 내용 : 연방정부의 보조금 집행체계 개선에 관한 사항, 연방정부의 지방정부에 대한 전문·기술서비스 제공에 관한 사항, 정부간 정책 및 프로그램 시행의 협력에 관한 사항, 보조금 프로그램의 심사·평가에 관한 사항 등
규제 협상법	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지역간 분쟁 및 갈등을 해소하기 위한 법적 장치 ▶ 목적 : 입법예고 전에 미리 이해관계자들의 의견을 수렴하고, 필요하면 이해관계자들이 참여하는 협상위원회를 구성하여 여기서 합의한 수정안을 입법예고함으로써, 시행과정에서 발생하는 시위와 소송 등에 의한 이해관계자들의 규제저항을 최소화 함 ▶ 내용 : (1) 규제협상위원회의 구성여부 판단, (2) 갈등영향분석의 활용, (3) 규제협상위원회의 구성 공고, (4) 규제협상위원회의 구성, (5) 규제협상위원회의 운영, (6) 갈등해결지원센터의 지원 등
지방정부 협의체	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기존의 지방정부 기능과 일부 젓칩적 기능을 수행하는 별도의 협의기구를 통해 고유의 광역행정 사무를 수행하는 다층적 거버넌스 형태 ▶ 지방정부연합을 의미하는 지역계획위원회(Regional Planning Council, RCP)와 대도시권계획기구(Metropolitan Planning Organization, MPO)로 구분

※ 출처 : 김동주·권영섭·안홍기·구정은·최인혜·전성연, 국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구, 국토연구원(2009), p.150

(4) 지역 분권화

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 지역에 대한 분산화와 분권화를 구별하여 설명하고 있다. “분산화”의 경우에는 권한이 중앙정부에 있으면서, 기능적으로 권한과 업무를 위임하는 형태로 볼 수 있으며, “분권화”는 권한 자체를 지역으로 이관시키는 형태로 파악할 수 있다. OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 직접적으로 분산화보다 분권화가 더 바람직하다는 의견을 피력하고 있지는 않지만, 표현상으로는 분권화가 궁극적인 지향점으로 파악하고 있는 것은 예상할 수 있다. 즉, 분권화가 이루어지는 경우, 지방정부가 자체적으로 해당 지역의 기관과 조직운영에 보다 탄력적으로 대응할 수 있을 것으로 보이기 때문이다.¹⁶⁴⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 실질적으로 강조하고 있는 것은 분산화와 분권화 여부의 결정 보다는 분산화와 분권화가 어느 쪽으로 지향되어 진행되더라도 중요한 점은 지역에서의 기관과 조직간 기능적 조정이라고 볼 수 있다. 즉, 지역간 협력이 중요한 쟁점이라는 것을 전제로 하여 분산화와 분권화는 지역간 기능적 조정이 가능하게 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있다.¹⁶⁵⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 지역분권화에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 지역분권화 >

분산화 개혁 (중앙정부에 의해 지방관리가 임명됨)은 분권화 개혁 (지방 시민들에 해 지역 리더가 선출됨)과 신중하게 구별되어야 한다. 국가 기능을 지방으로 분산시키는 것은 많은 OECD 회원국들에서 진행되고 있다. 현재 진행 중인 분권화와 더불어 일부 국가들은 다양한 부문의 기관들을 통합시키기 위해 분산된 기관들을 구조조정하고 있다. 지역개발을 위해 이

164) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.35~36

165) Id.

처럼 분산된 기관의 중요성을 고려할 때, 이러한 구조조정은 국가에 의해 수행되는 지역 정책에 상당한 영향을 미칠 수 있다.

국가가 분권화되고 분산화될수록, 분권화된 지역과 분산화된 지역 간의 조정이 더 중요해진다. 여러 국가들은 두 정책이 보완적 목표를 가지기 때문에 분권화 개혁과 분산화 개혁을 나란히 수행하였다. 이것은 지방정부의 능력을 강화시키고 협력 과정을 국가 관리 개선 프로그램의 일부분으로 개선시킴으로써 지역화와 분권화를 지원하고자 한다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), pp.35~36 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), pp.75~76

현재 우리나라에서는 지방분권에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 이미 오래전에 헌법상 지방자치제도가 도입되어 시행되고 있지만, 보다 구체적으로 지방자치제도의 목적과 취지를 살리기 위하여 제도적인 보완과 정책적 논의가 진행되고 있다. 구체적으로 2013년에 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정되어 시행됨으로써, 구체적 논의에 대한 제도적 기틀은 마련되어져 있다. 이 법률에서는 자치분권과 지방행정체제 개편 및 추진기구·추진절차에 대한 내용을 규정하고 있다. 지방분권에 대한 기본이념 등 상징적이고 선언적인 내용도 규정되어 있는 반면에, 위원회운영과 지방행정 개편 및 통합지방자치단체에 대한 특례 그리고 주민자치 등 실질적인 내용을 규정하고 사안도 포함되어져 있다. 이러한 제도적 기틀 안에서 지방분권에 대한 논의를 진행할 수 있으며, 관련 법률의 개정과 보완을 통하여 우리나라에 부합하는 지방분권정책을 추진할 수 있을 것으로 예상된다.

지방분권에 관하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 지방분권의 방향성에 대하여 제안하고 있다.¹⁶⁶⁾

- ① 중앙정부와의 관계에서 지방자치단체의 실질적인 분권화가 필요하다. 지방자치의 형식적 제도는 정착됐지만 실질적으로는 중앙집권적 틀을 벗어나지 못한 채, 국세와 지방세 비

166) 오창근, 국가균형발전을 위한 전북지역 전략산업 육성, 한국행정학회 2003년도 하계공동학술대회 발표논문집 (2003.6), pp.19~20.

율이 8 : 2 수준으로 자치단체의 자율성이 매우 낮다. 중앙정부는 자치능력이 약하다는 이유로 권한을 지방에 분산하는 일에 소극적이지만, 이 같은 중앙집권적 사고방식이 오히려 지방의 자치능력을 제한요인으로 작용하고 있다. 독일은 전체 공무원 중 연방공무원의 비중은 매우 낮으며, 지역균형 발전을 위한 국가적 노력에서도 중앙 정부의 관여 없이 주 대표들이 모인 연방회의를 통해 해결하고 있다. 자치단체 공무원의 능력배양을 위한 자율권을 우선 부여함으로써 훈련과 경험을 통해 자치능력을 향상시킬 필요가 있다. 그러므로 중앙정부는 간섭을 배제하고 국가의 균형발전이라는 목표를 수렴하는 방향으로 지방을 지원하고 조정하는 기능에 더 큰 비중을 두어야 한다. ② 지역간에 권한을 균점하는 방향으로 분권이 이루어져야 한다. 자치단체간에 영향력이나 능력을 발휘할 자원이 균형적인 구조가 되도록 하는데 지방분권의 목표를 두어야 진정으로 건전한 균형발전을 이룰 수 있다. 재정적인 측면에서 부익부 빈익빈의 결과로 귀결될 국세의 지방세 이양만으로는 지역불균형을 심화시킬 것이므로 불균형적인 지역간 재정구조를 개선하는 중앙정부의 조정기능이 선행되면서 국세를 지방세로 전환하는 노력이 이루어져야 하는데 ‘국가균형발전위원회’ 같은 기구를 통해 이를 제도화하는 노력이 있어야 한다. ③ 차별화된 기능적 분권의 성격으로 중복투자로 인한 낭비를 줄이고 지역의 국제경쟁력향상을 촉진하는 특정산업 거점화 전략의 방향으로 지방분권을 추진할 필요가 있다. 즉, 지역간 기능분산은 지역내 다양한 사회적 기능 중에서 특정 기능에 상대적으로 보다 많은 역량을 집중하되, 집중할 분야를 지역별로 달리하자 하는 것이다. 지방분권은 수도권 과밀화로 인한 비효율성 해소와 국가 균형발전의 효율성을 높이는 매우 중요한 수단이다. 전국을 권역화해 국가기능을 분산할 경우 상호보완을 위한 지역간 협력은 강화되고, 동일사안으로 대립하는 망국적 지역이기주의는 감소하는 일석이조의 효과를 얻을 수 있다. 그러므로 국가기능을 분산하는 지방분권이 실현될 경우 지역간에 협력과 제휴라는 한층 성숙된 통합적 사회발전을 이룰 수 있을 것으로 기대된다.

상기한 국내 선행연구는 「국가균형발전특별법」의 제정 당시에 연구된 자료로서, 균형발전정책에 있어서 지방분권의 방향성을 제시하고 있는 바, 「국가균형발전특별법」의 목적과 이념이라고 할 수 있는 지역 자체의 역량을 발휘하기 위하여 지방분권이 선행되어야 한다는 점을 강조한 것으로 이해된다. 특히, 「국가균형발전특별법」상의 균형발전위원회와 같은 거버넌스와 기구를 통하여 지방분권이 보다 합리적인 방향으로 나아갈 수 있어야 한다고 제시하는 내용을 보아, 「국가균형발전특별법」과 지방분권의 긴밀성을 강조한 것으로 분석된다.

이상과 같은 논의를 종합한다면, 지방분권과 국가균형발전이라는 주제를 상호간에 긴밀한 관련성과 유기성을 갖고 있기 때문에,¹⁶⁷⁾ 지방분권법과 국가균형발전특별법과의 관계를 새롭게 조명할 필요성이 제시되는 사안이라고 볼 수 있다. 이들 법률은 각각의 개별적인 입법목적으로 제정되었기 때문에, 해당 목적에 충실한 법체계와 내용을 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고, 지방분권과 균형발전은 불가분의 관계이기 때문에, 이를 법체계적·법제도적으로 정리하여 정비할 필요성은 충분히 있다고 볼 수 있다.

167) 본문에서 언급한 바와 같이, 지방분권과 국가균형발전은 긴밀한 유기적인 관계를 갖고 있으면서도, 상호간에 다른 특징이 있는 정책이므로, 우선적으로는 지방분권과 균형발전 각각의 정책이 효율적으로 추진되기 위한 개별적 방안이 우선적으로 필요할 것이고, 이후에 지방분권을 통한 균형발전정책 추진의 긍정적 영향이 가능하도록 해당 정책이 추진되어야 할 것이다. 지방분권에 의한 균형발전정책의 효율적인 추진방안에 관하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같은 제도적 전제사항을 설명하고 있다. 즉, “지방분권에 의한 지역균형발전을 설계하고, 추진하는 데 있어서 또 하나 고려해야 할 점이 있다. 바로 지방분권의 수준에도 다양한 스펙트럼이 있다는 것이다. 이른바 현재보다 지방분권이 강화된 약한 수준의 분권에서부터 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권, 자치복지권 등을 포함하는 연방제 수준의 강한분권이 그것이다. 그러나 제대로 된 지방분권에 의한 지역균형발전을 설계하고, 추진하기 위해서는 강력한 재정분권에 바탕을 둔 중앙권한의 지방정부로의 파격적인 이양이 전제되어야 한다. 그렇지 않고서는 무늬만 분권이 될 것이기 때문이다. 이러한 전제 아래 지방분권에 의한 지역균형발전을 설계하고 추진하기 위해서는 이와 연동된 관점이나 발상의 전환이 우선시 되어야 한다. 지역균형발전에 대한 착상, 기획, 설계, 사업추진, 평가 등 정책에 관련된 일체를 현재 중앙정부가 주도하는 접근에서 지방정부가 주도하는 접근 방식으로의 획기적인 변화가 필요하다. 종래와 같이 중앙정부로부터의 지방정부 정책 설계 및 추진의 방향이 아니라, 중앙정부와 지방정부가 거의 대등한 관계이거나 지방정부의 정책추진에 있어서 중앙정부는 보충적인 위치를 차지하는 방식이 되어야 할 것이다. 정책의 지방화를 위해서 가장 중요한 것이 재정분권이다. 지역발전에 대한 재원의 자기결정권이 없다면 정책 설계나 추진이 탄력을 받을 수 없기 때문이다. 재정분권은 국세와 지방세 비율을 현재의 8대 2에서 7대 3을 거쳐 6대 4까지 개편하는 조치가 필요하다. 물론 이 과정에서 세원이나 경제력의 차이로 인해 재정격차가 벌어질 수 있다. 이러한 문제는 재산세의 공동세화 등 지역 간 재정격차를 완화할 수 있는 형평화 재정지원 제도를 도입함으로써 사후적으로 해결해야 한다. 이는 중앙정부의 몫이다. 특히, 지방분권에 의한 지역균형발전을 추진하기 위해서는 중앙정부도 이전의 주도적 역할에서 벗어나 지방정부를 보완해주는 역할을 해야 한다. 여기에는 전국에 공통으로 적용되는 법인세나 제도 시책의 구비를 포함해 애초에 발전 여력이 부족한 지역을 지원하는 시책 등이 포함될 수 있을 것이다. 물론 혁신도시의 광역클러스터도 지자체와 협력해 추진하고, 지역의 거점도시 육성도 지원해야 한다. 이제는 과거와 같이 전국의 모든 지역에 햇볕을 비추는 지원 정책을 펼 것이 아니라, 유럽처럼 객관적인 지표를 기반으로 저발전지역을 구분하고, 이들 지역에 혜택이 돌아갈 수 있도록 국고보조율과 세제지원 등을 강화하는 조치를 시행해야 할 것이다. 또한 인구가 급감해서 지방소멸이 우려되는 지역에 대한 지방소멸 방지대책은 중요함과 동시에 시급한 하나의 시책이 될 수 있다. 이후 우리가 지방분권에 의한 지역균형발전의 프레임에 익숙하지 않은 점을 고려해 중앙정부와 지방정부가 유기적으로 협력하는 체계를 구축해야 한다. 여기에는 제2국무회의의 활성화 등 지방정부의 참여와 권한이 상당히 강화되는 시스템이 되어야 할 것이다.”라고 지방분권에 의한 균형발전정책의 효율적인 추진을 위한 제도적 전제에 대하여 설명하였다. (김현호, 지방분권에 바탕한 지역균형발전 정책의 추진 방향, 국토 제434호, 국토연구원(2017.12), pp.36-37)

(5) 지역내 거버넌스 및 지역의 기능

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시하고 있는 행정지역과 기능지역의 구별은 인위적인 행정구획과 형성된 지역에서의 기능적 분화에 관한 사항으로서 모든 국가에서 지역정책의 핵심적인 영역을 차지하고 있는 개념으로 판단된다. 즉, 지역정책과 균형발전의 측면에서는 행정구역상 지역보다는 실제로 지역이 기능하는 역할에 주안점을 두어야 하기 때문에, 이는 불가피한 현상이라고 볼 수 있다. 따라서 기능지역에 대한 개념은 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 중요하게 취급하고 있으며, 더 나아가 이른바 “대도시모델”이라는 개념을 사용함으로써 실제로 대도시로서 기능을 수행해야 할 내용을 제시하고 있다.¹⁶⁸⁾

이러한 OECD - Regional Development Policies(2010)의 입장은 개념필수적으로 농·어촌지역에 대한 관심으로 정책주안점이 전환되는 현상이 발생하게 된다. 대도시로서 기능을 수행하고 기대하는 만큼, 상대적으로 농·어촌지역은 반대 현상이 발생할 가능성이 높기 때문이다. 특히, 대도시 주변의 농·어촌이 배후지에 의한 효과를 볼 수 있을 것으로 생각하지만, 현실에 있어서는 공공서비스와 지역의 중심기능이 도시에 집중하게 됨으로써 상대적으로 농·어촌이 소외되는 상황이 발생하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로서 OECD - Regional Development Policies(2010)은 지방자치단체의 협력을 통하여 기능지역의 효력범위를 확대하도록 정책추진의 방향을 제시하고 있다.¹⁶⁹⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 지역의 기능에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

168) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.37-38

169) Id.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 지역의 기능 >

행정지역과 기능지역 간의 불일치는 일반적으로 농·어촌 지역보다 대도시 지역에 더 커다란 도전을 발생시킨다. 많은 OECD 국가들에서 장려되고 있는 대도시 거버넌스의 기능적 모델은 기능적 경제 영역 수준의 거버넌스에 기반하면서, 대도시 논리(예를 들어 교통과 주거, 투자 촉진, 관광)를 가지고 있는 지역에서 부문별 교차 경쟁력과 역량중심으로 구축되어 있다.

대도시모델은 대규모적인 통일된 서비스 전달 영역에서 생성된 규모의 경제뿐만 아니라 전체 대도시 지역에서 사회적 차별의 감소, 개선된 비용 동등성, 사회적 정책의 효과적인 전략 계획과 통합 등을 목표로 삼는다. 또한 대도시 모델은 중앙정부와의 긴밀한 관계 속에서 대도시 지역의 정치적 권력을 국제적으로 증가시키기 위한 전망을 가지고 있다. 이에 반해 농·어촌 지역은 인구 감소와 재정 압박에 직면한 상태에서도 최소한의 공공 서비스를 보장 받아야 한다. 지방자치단체 간 협력은 이러한 단점을 극복하기 위해 장려되고 있다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), pp.37~38 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), pp.77~78

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시한 기능지역의 역할에 대하여는 우리나라에서도 많은 정책적 관심을 보이고 있다. 우리나라는 지방자치법상의 행정구역에 의하여 기본적인 지역설정이 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고, 지역·지구·단지 등의 지정에 의하여 새로운 도시 또는 농·어촌의 지역기능을 활성화시키는 방안을 법제도로 모색하고 있다.

일부 법률에서는 새만금지역, 동·서·남해안지역, 서해5도지역 등 직접적인 행정구역을 기준으로 하여 지역정책과 국가균형발전정책을 추진하는 경우도 있지만, 대부분의 지역정책을 추진하기 위한 법률들은 특정된 행정구역을 대상으로 하기 보다는, 법률 자체에서 절차적인 사항 및 기준과 요건을 마련하여 일정 지역 내에서 기능적인 역할을 수행할 수 있는 법제도를 운영하고 있다.

상기한 바와 같은 우리나라의 지역정책과 관련 법제의 특성은 지역 내의 기능지역 활성화를 위한 제도적 조치로서 활용되고 있지만, 행정구역상 지방자치단체를 포섭하여 경

계에 무관하게 추진되는 경우는 그다지 많지 않다고 볼 수 있다. 지방자치단체별로 부여된 관할권과 지방정부의 고유한 추진정책이 있기 때문에, 현실적인 어려움이 있을 수 있을 것으로 예상할 수 있지만, OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조한 바와 같은 기대효과를 보기 위해서는 지방분권법에도 규정되어 있는 지방자치단체 간의 협력에 관한 법제도적 시스템을 활성화시킬 필요가 있다고 할 수 있다.

(6) 평가와 모니터링 : 효율성과 책임성

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 지역정책에 대한 평가의 문제를 정책의 효율성과 책임성으로 귀결시켜 설명하고 있다. 즉, 정책의 효율성과 책임성 확보를 위해서는 평가와 감독이 매우 중요하다는 점을 강조하고 있다. 또한, 효율성과 책임성 확보는 공평의 원칙에 따라서 결정되어야 한다고 함으로써, 평가와 모니터링은 지역정책의 핵심적인 특성과 지향점을 확보하는 제도적 장치로서 설명하고 있다.¹⁷⁰⁾

추가적으로 OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 평가와 모니터링의 운영을 위해서 객관적인 사실적인 지표의 개발을 간접적으로 설명하고 있다. 이러한 지표의 개발은 평가와 모니터링의 기반으로써 궁극적으로 지역정책의 공평하고 효율적인 성과를 좌우하는 중요한 기초로서 설명하고 있다.¹⁷¹⁾

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 상기한 내용에 관하여 다음과 같이 지역정책에 있어서의 평가와 모니터링에 관하여 구체적인 내용을 제시하고 있다.

< 「OECD 지역정책 분석기준」에 의한 평가와 모니터링 >

효율성과 책임성의 이슈는 행정적 단계에서 지역 정책 계획과 이행 책임의 수정으로 인해 발생한다. 많은 기관들이 조정의 목적을 위해 사용하는 중층적·다중적 거버넌스와 수평적 거

170) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.40

171) Id.

버넌스 시스템은 정책 투명성과 평가 문제를 발생시킨다. 평가와 모니터링은 정책 의제에서 높은 위치를 차지하지만 예산상의 제약을 받는다. 대부분의 경우 평가에 대한 초점은 데이터 수집과 지표 시스템의 강화에 의해 수반된다. 지표 시스템을 통한 평가와 모니터링은 정부 레벨들 간의 정보 비대칭성을 감소시키고 실천을 공유할 수 있는 좋은 방식이며, 중앙정부가 지방정부로 지식을 이전하거나 더 나은 성과를 장려할 때 도움을 제공한다.

공평의 원칙을 가진 정책을 위해, 명확한 목표 달성 과정에 대한 사후 평가는 더 솔직해야 한다. 그렇지만 경제 개발을 위한 분석 단위는 평가가 매우 복잡한 영역이다. 사전 평가는 경쟁적 보조금에 근본적인데, 만약 평가 자료가 불충분하다면, 유익한 결정을 내리기가 어렵다. 뿐만 아니라 정책 입안자들이 다양한 맥락에 적용될 수 있는 느슨한 목표를 설정하도록, 평가와 모니터링 시스템은 충분히 유연해야 한다. 만약 운영비가 사용되지 않는다면 반환되어야 하기 때문에, 평가를 위해 배정된 리소스를 운영비로부터 분리하는 것이 필요하다. 모니터링 결과는 제재 및 보상과 연결될 수 있기 때문에, 프로젝트 자금 요청은 모니터링 시스템의 유지가 확실한 상태에서 이루어져야 한다.

※ 출처 : OECD, Regional Development Policies(2010), pp.40 ; 현대호·이준호, 지역산업 자생력(2012), pp.78-79

현재 우리나라의 「국가균형발전특별법」 제9조에서는 시·도에서 수립하는 균형발전 시행계획에 대하여 추진실적으로 평가하도록 규정하고 있으며, 평가업무의 수행을 위하여 국가균형발전사업평가자문단을 구성하여 운영하도록 하고, 평가업무를 지원하기 위하여 전문평가기관을 지정·운영할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 우리나라도 균형발전 정책의 기본적인 내용을 규정하고 있는 법률에서 평가와 모니터링에 대한 법제도적 장치를 마련하고 있다고 판단할 수 있다.

또한, 「국가균형발전특별법」 제39조에서는 상기한 평가에 대한 결과를 기초로 하여 지원예산을 차등하여 집행할 수 있는 강력한 피드백 장치를 함께 마련하고 있다. 따라서 우리나라는 정책프로그램에 의한 평가제도라기 보다는 법적 근거를 마련하여 시행하는 법제도적인 평가제도를 운영하고 있는 것으로 볼 수 있으며, 실질적인 제도운영의 실적 등은 논외로 하더라도 강력한 제도적 기반을 조성한 것으로 판단할 수 있다.

Ⅲ. 균형발전법제에 대한 OECD 지역정책 분석기준의 검토

1. 지역정책 패러다임 전환에 따른 검토

(1) 개요

상기한 바와 같은 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시한 분석기준에 관하여 핵심적인 키워드를 추출하면, 「① 단순불균형과 내재적 잠재력, ② 공평성과 경쟁력, ③ 지역적 약점 보완과 지역 잠재성 개발, ④ 낙후지역 우선과 전지역 대상, ⑤ 행정단위접근과 기능단위접근, ⑥ 단기 지원과 장기 지원, ⑦ 외생적 투자이전과 내생적 자산증대, ⑧ 보조금 지원과 혼합적 투자, ⑨ 중앙정부 주도와 지방정부 주도」로 요약할 수 있다. 각각의 키워드는 현재 국제적인 지역정책의 경향이 변화하고 있는 부문의 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 이러한 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 언급한 지역정책 패러다임의 변화에 관하여 추출된 키워드들은 우리나라의 균형발전정책에 직접적으로 부합하는 사항도 있는 반면, 다른 키워드에 비하여 부합성이 떨어지는 키워드도 존재하게 된다. 이러한 이유는 OECD - Regional Development Policies(2010)가 OECD 회원국가들의 평균적인 정책평가를 기반으로 분석기준을 구성하였기 때문으로 추론된다. 따라서 OECD - Regional Development Policies(2010)에 따른 분석기준의 국내적 검토는 부합성이 높은 키워드를 중심으로 진행하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

상기한 키워드 중에서 “① 단순불균형과 내재적 잠재력”, “③ 지역적 약점 보완과 지역 잠재성 개발”, “⑥ 단기 지원과 장기 지원”, “⑦ 외생적 투자이전과 내생적 자산증대”, “⑧ 보조금 지원과 혼합적 투자”는 상호간에 유사한 성격을 가지는 키워드로서 지역정책 또는 균형발전정책의 지향점을 단순지원과 내재적 잠재력 개발, 이 둘중에서 어느 쪽에 비중을 두느냐의 문제로 귀결될 수 있다. 즉, 이는 우리나라의 경우 지역정책 또는 균형발전정책의 기본적인 법적 기반을 제공하는 국가균형발전특별법의 입법태도와 방향이 어느 쪽에 더 비중이 있느냐의 문제로 귀결될 수 있다. “⑥ 단기 지원과 장기 지원”은 일반적으로 자금지원 등 단기지원의 경우 단순불균형의 해소를 일시적인 자금지원으로 해소

시키려는 정책과 장기적으로 다양한 방식에 의하여 지원을 하는 방식을 의미하므로, 실제로는 “⑧ 보조금 지원과 혼합적 투자”와 깊은 관련성을 가지게 된다. 원칙적인 사항은 아니지만, 일반적으로 단기지원은 보조금지원과 궤를 같이 하는 경우가 많으며, 장기지원의 경우 혼합적 투자와 궤를 같이 하는 경우가 많다고 볼 수 있다. 이러한 지원방식의 기간과 형태는 단순불균형의 해소와 내재적 잠재력 개발과 관련을 가지게 되는 바, 단기 지원 및 보조금지원은 단순불균형의 해소와 관련을 가지며, 장기지원과 혼합적 투자방식은 지역의 내재적 잠재력 육성과 관련을 가지게 된다. 따라서 궁극적으로는 기본적인 법제도의 목적과 방향성을 어디에 두냐에 따라서 상기한 키워드들이 상호간에 관련성과 유기성을 가지면서 개념화된다고 볼 수 있다.

상기한 키워드 중에서 “② 공평성과 경쟁력(효율성)”과 “④ 낙후지역 우선과 전지역 대상”은 상호간에 유기적인 관련성을 가지는 키워드라고 볼 수 있는 바, 구체적으로 우리나라의 상황에 치환을 하게 된다면, 수도권규제를 유지할 것인가 아니면 전국토를 동일하게 취급하여 특별한 취급없이 균형발전정책을 추진할 것인가의 문제로 귀결될 수 있다.

상기한 키워드 중에서 “⑨ 중앙정부 주도와 지방정부 주도”에 관한 사항은 우리나라의 경우 정책추진체계의 방향성에 따라서 결정되는 사안이라고 볼 수 있다. 즉, 중앙정부 주도의 하향식 추진체계와 지방정부주도의 상향식 추진체계로 검토될 수 있다.

(2) 「국가균형발전 특별법」의 입법방향

우리나라의 균형발전정책에 관한 기본적인 법률인 「국가균형발전 특별법」은 지역간 단순 불균형의 해소에 대한 정책방향으로서 직접적인 지원 뿐만 아니라, 지역의 내재적인 잠재력에 의한 불균형 해소를 염두한 법률이라고 할 수 있다. 국가균형발전특별법이 제정된 2004년에는 우리나라가 이미 60~70년대 개발국가로서의 성격을 벗어난 상태로서 개발법제 중심의 법제도 운영에서, 삶의 질과 균형있는 지역상황을 목적으로 정책이 추진되었던 시기라고 볼 수 있다. 물론 이러한 정책기조는 지금도 꾸준히 유지되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 단순한 지역불균형의 해소를 지원으로 해소하려는 정책보다는 지역의

내재적인 잠재력에 정책적 관심을 두면서, 국가균형발전특별법이 제정되었다고 평가할 수 있다.

< 「국가균형발전 특별법」 제정 내용 >

<제안이유>

지역간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형있는 발전이 가능하도록 국가균형발전계획을 수립·시행하고, 이를 뒷받침하기 위하여 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치하며, 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치·운영하도록 함으로써 일관성있고 지속적인 국가균형발전을 도모하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 정부는 국가균형발전을 촉진하기 위하여 국가균형발전의 가능하도록 국가균형발전의 목표와 지역혁신체계의 구축 등에 관한 사항이 포함된 국가균형발전계획을, 특별시장·광역시장 및 도지사는 시·의 혁신역량을 강화하기 위하여 지역혁신발전의 목표와 지역현황의 분석 등에 관한 사항이 포함된 지역혁신발전계획을 각각 5년 단위로 수립·시행하도록 함(법 제4조 및 제6조).
- 나. 국가 및 지방자치단체는 지역의 여건과 특성에 적합한 지역혁신체계를 구축하기 위하여 지역혁신체계의 유형개발, 산·학·연협력의 활성화 등에 관한 시책을 추진하도록 하고, 지역전략산업을 육성하기 위하여 지역전략산업의 구조고도화 및 투자유치의 촉진 등에 관한 시책을 추진하도록 함(법 제10조 및 제11조).
- 다. 국가 및 지방자치단체는 지방대학의 발전과 지역발전에 필요한 우수인력의 양성, 지역혁신에 필요한 지역의 과학기술의 진흥, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥, 지역의 문화 및 관광의 발전, 낙후지역 및 농산어촌의 생활환경의 개선, 고용창출 및 지역의 활성화 등을 위한 시책을 추진하도록 하여 특성있는 지역혁신 및 지역개발을 도모하도록 함(법 제12조 내지 제17조).

※ 출처 : 「국가균형발전특별법」 제안이유 및 주요내용, 법제처 국가법령정보센터 홈페이지
연혁법률 (<http://www.law.go.kr/LSW/> : 2018.10.19. 방문)

상기한 「국가균형발전 특별법」의 제정당시 제안이유와 주요내용을 살펴보면, 제안이유에서 “지역간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진”에 주목할 필요가 있다. 지역간 불균형의 해소를 위하여 개별적인 지원을 원칙적인 지원수단으로 선택하지 않고, “자립형 지방화”라는 개념을 사용한 것은 지방의 자체적인 내재적 잠재력을 최대한 활용하여 지역불균형을 해소하기 위한 정책 및 입법의 목적을 나타낸 것이라고 할 수 있다.

이와 함께 주요 내용으로서 지역혁신체계의 구축을 위한 계획수립을 지방자치단체에 부여함으로써 스스로 내재적 잠재력을 활성화시킬 수 있도록 하였으며, “지역의 여건과 특성에 적합한 지역혁신체계를 구축하기 위하여 지역혁신체계의 유형개발, 산·학·연협력의 활성화 등에 관한 시책”을 추진하도록 하고, “지방대학의 발전과 지역발전에 필요한 우수인력의 양성, 지역혁신에 필요한 지역의 과학기술의 진흥, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥, 지역의 문화 및 관광의 발전, 낙후지역 및 농산어촌의 생활환경의 개선, 고용창출 및 지역의 활성화 등을 위한 시책”을 추진하도록 한 점은 지역불균형 해소를 위한 단순한 지원을 목적으로 한 법률이 아니라, 지역 우선의 역량개발과 제고를 통하여 내재적 잠재력을 확충시키기 위한 입법임을 파악할 수 있다.

상기한 지역불균형의 성격에 따른 지원에 관한 국가균형발전특별법의 입법태도를 고려하면, OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시한 키워드인 “단순불균형과 내재적 잠재력”, “지역적 약점 보완과 지역 잠재성 개발”, “외생적 투자이전과 내생적 자산증대”, “중앙정부 주도과 지방정부 주도”의 키워드에 부합하는 지역정책 패러다임의 변화가 반영된 법제도로 평가할 수 있다.

다만, 지역불균형의 해소를 위하여 선택되는 정책적·법제도적 대응방안은 ① 지역 불균형 자체에 정책적 초점을 맞추어 지원하는 경우, ② 개발이 뒤쳐진 낙후지역 등에 지원을 중심으로 하는 경우, ③ 지역간 불균형에도 불구하고 국가적 차원의 경제개발성장에 초점을 맞추는 경우로 구별할 수 있는데, 앞에서 분석한 바와 같이 우리나라는 정책적으로 3가지 대응방안을 모두 활용한 경우라고 볼 수 있으며, 국가균형발전특별법은 지역불균형의 해소를 우선적인 목적으로 하고 있는 법률이라고 할 수 있다. 위에서 언급한 내용

은 이러한 입법적 목적을 추구하는 수단으로서 지역의 내재적 잠재력을 중시하였다는 점을 강조한 것이다. 이러한 분석은 실제로 국가균형발전특별법 이외의 법률에서 특별하게 특정지원이 필요한 경우 이를 입법하는 경향으로 나타나는데, 구체적으로는 접경지역, 지방소도읍 등을 법률의 집중적인 적용대상으로 규정하는 경우도 있으며,¹⁷²⁾ 국가균형발전특별법이나 지역개발지원법 등에서는 성장촉진지역, 지역경제활성화지역, 투자선도지구 등 개별 법률이 아니라, 보다 포괄적인 법률의 일부에서 적용대상으로 규정하는 경우도 있다고 볼 수 있다.¹⁷³⁾

한편, 우리나라의 경우 지역의 내재적 잠재력을 확충·육성하기 위한 정책수단으로서 사회적경제의 활성화 및 사회적경제조직 지원정책이 있다. 이는 지역의 내재적 잠재력을 도출시키기 위한 수단으로서 “사회적경제조직”을 매개로 한 정책수단이라고 볼 수 있다. 본질적으로 사회적경제조직은 자발성을 기본으로 한 조직단위인 바, 외국에서는 다양한 형태로 활용되는 수단이라고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 사회적기업과 사회적협동조합 등 근거법률을 갖고 조직운영이 되는 경우가 이미 시행되고 있었는데, 이를 보다 포괄적으로 확대하여 시행하기 위한 사회적경제기본법안의 제정작업이 진행되고 있다.

< 「사회적경제기본법」 최근 주요 개정 발의 내용 >

대한민국은 세계가 주목하는 경제성장을 이룩하였으나 고속성장의 이면에는 양극화의 그늘이 있었음. 심각한 양극화로 인하여 대한민국이라는 공동체는 내부로부터의 붕괴위기에 직면해 있음. 공동체의 붕괴를 막는 것은 시대적 과제이며 우리는 역사적 소명의식을 가지고 한국경

172) 「서해 5도 지원 특별법」, 「지방소도읍 육성 지원법」, 「어촌특화발전 지원 특별법」, 「접경지역 지원 특별법」, 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」, 「도서개발 촉진법」 등이 있다.

173) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」, 「국가균형발전특별법」, 「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」, 「기업도시개발 특별법」, 「노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」, 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」, 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」, 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」, 「외국인투자 촉진법」, 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」, 「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」, 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 등이 있다.

제의 체제를 개혁해야 함. 국가가 책임지는 복지와 자유시장경제가 만들어내는 성장은 더욱 발전시켜야 함. 그러나 국가와 시장만으로 건강한 공동체를 만드는 데에는 한계가 있다는 것이 자본주의와 시장경제를 채택한 나라들의 공통적인 경험임. 이에 우리는 건강한 공동체를 만들기 위한 사회적 가치들에 주목함. 빈곤을 해소하는 복지, 따뜻한 일자리, 사람과 노동의 가치, 협력과 연대의 가치, 지역공동체의 복원 그리고 이러한 것들을 추구하는 사람들의 선한 정신과 의지 등은 소중한 사회적 가치들임. 사회적경제는 사회적 가치를 추구하는 모든 경제적 활동을 의미함. 우리는 사회적경제가 건강한 공동체를 만들고 양극화를 해소하는데 기여하는 한국경제의 새로운 대안이 될 수 있다는 기대를 갖고 있음. 이러한 사회적경제조직으로는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사 등이 다양하게 출현하고 있으나 사회적경제조직들이 자생력을 갖고 지속적인 성장을 하기 위해서는 사회적경제의 통합 생태계를 조성하고 통합적인 정책추진체계를 구축하기 위한 제도개선이 필요함. 이에 「사회적경제 기본법」을 제정하여 사회적경제 발전을 위한 정책의 수립·총괄·조정 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 사회적경제의 발전을 효율적으로 추진하도록 하는 한편, 사회적경제조직의 설립·운영 및 지원에 관한 규정을 마련하여 체계적인 사회적경제 지원 환경을 조성하는 데 기여하려는 것임.

※ 출처 : 사회적경제기본법안(유승민의원 대표발의), [의안번호] 2002616, 2016년 10월 11일 발의안, pp.1~2.

대한민국은 산업화와 민주화의 시기를 거치며 선진국 대열을 향해 비교적 순조롭게 사회경제 발전을 이루었음. 그러나 대기업수출위주의 경제성장을 지속해온 결과, 세계화와 국제외환위기 등 대내외적인 환경변화에 직면하면서 고용 없는 저성장과 경제적 양극화가 심화되고 사회통합을 저해하는 다양한 사회문제가 날로 심각해지고 있음. 특히 대자본의 과도한 사적이익 추구하고 국가의 조절기능 약화는 국가와 시장과 시민사회간의 삼각균형이 무너지고 경제민주화가 후퇴하면서 공정한 시장경제의 실현과 지속가능한 사회발전에 중대한 장애가 되고 있음. 2014년 현재 경제협력개발기구 34개 국가 중 우리나라의 소득불평등지수는 상위 4위, 사회갈등지수는 2위로 높아지고, 사회자본지수는 최하위권으로 떨어지는 등 우리사회의 양극화 해소와 사회통합은 더욱 요원해지고 균형 있는 국민경제 발전과 지속가능한 사회발전을 어렵게 하는 평가와 징후들이 곳곳에서 제기되고 있는 실정임. 이러한 시대적 과제 앞에 새롭게 등장하고 있는 사회적경제의 자생적 성장과 발전은 현재 우리가 안고 있는 사회문제 해결에 돌파구를 마련할 수 있는 매우 실효적인 대안으로 주목되고 있음. 국제적으로도 유럽과 북미 등 선진 국가들의 경험과 사례에서 보이듯이 국가와 시장이 해결하지 못하는 사회문제 해결의 주체로 사회적 경제 발전모델이 주목받는 가운데 지난 20여년 간 고용창출과 사회서비스 확충에서 괄목할만한 성과를 창출해 보이고 있음. 현재 OECD 국가의 전체 평균 고용을 대비

사회적경제부문의 고용율은 4%대, 유럽연합 27개국 평균 7%대이며 프랑스, 네덜란드, 스웨덴, 이탈리아 등 주요 국가는 10%대에 육박하는 등 바야흐로 사회적경제는 사회혁신과 공동체 발전을 위한 중요한 견인차로 개발되고 있는 것이 시대적인 흐름이기도 함. 우리나라 역시 신용협동조합이나 소비자생활협동조합을 비롯하여 다양한 형태의 협동조합들이 발전해왔고 최근에는 사회적경제의 개발이라는 국제적인 흐름에 주목하여 사회적 가치 실현을 추구하는 사회적경제 조직들이 정부의 고용정책과 맞물리면서 취약계층의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 개발과 협동조합 모델의 확산 등 가시적인 성과를 보여주고 있음. 그 결과 정부도 2017년까지 238만개의 일자리 중 사회적경제부문에서 2%대인 48만개의 일자리 창출을 국정과제로 추진하고 있는 상황임. 다행히 우리 사회에서도 지속가능한 사회경제발전을 위해서 새로운 사회적기업의 성장, 민간기업과 공공기관의 사회적책임, 다양한 협동조합운동의 혁신과 확산 등 사회적가치 실현을 사회경제발전의 핵심원리로 포함하고자 하는 움직임이 점차 확산되고 있는 것은 참으로 바람직한 현상이라 할 것임. 이와 같은 추세에 발맞추어 **중앙정부는 물론이고 지방자치단체에서도 사회적경제를 활성화하고 지역공동체를 재생하기 위해서 앞 다투어 많은 정책들을 창안하고 조례를 제정하고 있으며, 제3섹터 시민사회와 지역공동체도 이러한 노력에 적극적으로 참여하여 지속가능한 사회발전을 견인하는 사회적경제 활동에 동참하고 있음.** 이와 같은 상황 속에서 사회적경제조직이 지속가능한 성장과 발전을 해나가기 위해서는 공공경제와 시장경제와는 경제운영원리가 다른 사회연대경제의 원칙과 가치를 확산시키고, 사회적경제조직들이 상호간에 협력과 연대를 촉진하고 민·관협력을 발전시켜 지역공동체 발전역량을 강화하기 위한 종합적인 생태계를 조성하고 사회적경제를 효율적으로 지원하기 위한 정책추진체계 재구축등 제도개선이 필요함. **사회적경제분야가 활성화되면 우리사회의 시대적 과제인 양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 개선과 사회통합등 공공선과 사회적가치를 실현할 뿐만 아니라 국민경제의 균형있는 발전과 국가공동체 발전에도 크게 기여하게 될 것임.** 이런 취지로 「사회적경제기본법」을 제정하여 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체

회사, 상호금융, 비영리조직, 사회적금융기관과 중간지원조직 등 다양한 사회적경제조직을 포괄하는 공통의 법적 토대를 마련하고 사회적경제 발전을 위한 정책의 수립, 총괄, 조정에 관한 필요한 사항을 정함으로써 사회적경제를 범국가적 차원에서 효율적으로 지원하고 국가와 지방자치단체와의 민·관협치에 기반한 정책추진체계 구축 등을 통해 사회적경제의 지속가능역량을 제고하기 위한 협력적 생태계를 만들고자 함.

※ 출처 : 사회적경제기본법안(윤호중의원 대표발의), [의안번호] 2001614, 2016년 8월 17일 발의안, pp.1~4.

상기한 바와 같은 최근 사회적경제기본법안의 제안이유를 살펴보면, 국가균형발전이라는 명시적인 목적 보다는 국가경제의 기본적인 체질과 방향을 새롭게 재편하려는 취지가 더 강하다고 볼 수 있다. 사회적경제기본법안의 목적과 취지가 국가균형발전에 관한 관련성에 관하여 논외로 하더라도, OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시한 지역의 내재적 잠재력을 확충하기 위한 정책수단으로서의 의미는 충분히 가지고 있다고 볼 수 있다. 특히, 사회적기본법안이 목적으로서 추구하는 기능적·협력적 경제생태계의 조성은 지역정책에 있어서 중요한 핵심으로서 지역의 잠재력 개발에 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

다만, 현행 사회적경제기본법안이 담고 있는 내용을 기반으로 추진되는 사회적경제정책이 개별 단위의 지원사업에 국한되어서는 안될 것으로 분석된다. 이러한 개별 단위의 지원사업은 결국 기존에 활용되었던 지역정책의 단순한 불균형 해소에 국한되는 정책수단으로서, 또 다른 예산지원부문의 확대를 가져오는 문제가 발생하게 된다. 따라서 사회적경제정책의 바람직한 방향성을 어떻게 설정할 것인가는 별도의 정책논의가 필요한 사안이지만, 사회적경제정책이 가지는 국가균형발전정책과의 관련성은 매우 강력하다고 분석할 수 있다.

(3) 공평성과 효율성

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조한 “공평성”과 “효율성”의 문제는 앞서도 언급한 바와 같이, 개별 국가가 처해 있는 지역경제상황과 경제발전단계에 따라서 다르게 강조될 수 있다. 즉, 경제발전단계가 초기인 경우에는 공평성 보다는 효율성이 강조되어 개발과 육성이 집중되는 지역정책이 우선될 가능성이 크며, 경제발전단계가 성숙될수록 공평성을 근간으로 하는 공공복리적 차원의 접근이 강하게 요청될 것이다. 이러한 현실은 우리나라에서도 여실히 나타난다고 볼 수 있다.

우리나라의 경우 경제발전단계가 성숙되었다고 볼 수 있음에도 불구하고, 여전히 개발법제시대에 부합되었던 법제도가 유용하게 활용되고 있다. 이는 바람직한 상황이 아니라

고 판단할 사안은 아니며, 우리나라의 경제상황과 지역경제의 상황에 부합하는 최적화된 정책모델의 개발에 따라서 나타나는 법제도의 현상이라고 볼 수 있다. 즉, 경제발전단계의 성숙에 따라서 공평성을 중시하는 법제도가 운용되는 반면에, 지역경제의 상황에 따른 지원법제와 개발법제가 여전히 그 유용성에 관하여 인정받을 수 있다는 특징으로 설명이 가능하다.

우리나라는 공평성의 측면에서 검토되어야 할 정책으로서 수도권규제정책이 있는 바, 이는 수도권지역에 대한 역차별 논의가 발생할 수 있으며, 반면에 수도권 이외의 지역에 대한 수혜적 효과를 나타내는 정책이라고 볼 수 있다. 따라서 공평성의 측면에서 수도권 규제정책의 법적 기반으로서 「수도권정비계획법」의 중요성이 주목된다. 이렇듯 공평성 측면에서 중요성이 강조되는 「수도권정비계획법」은 1983년 7월 1일 제정·시행되었고, 1994년과 2008년 전부개정 이후에 일부에 대한 개정만이 이루어졌는데, 이는 그 만큼 우리나라에서 수도권규제정책에 대한 변화가 적었다는 점을 나타낸다고 볼 수 있다. 다만, 주목할 만한 사항은 2016년에 「수도권정비계획법」에 대한 폐지법안이 제출되었었는데, 구체적인 폐지제안이유는 이하의 내용이다.

< 「수도권정비계획법」 폐지 개정 발의 내용 >

<제안이유>

「수도권정비계획법」은 수도권의 과밀현상을 막기 위해 1982년 제정되었으나 수도권의 변화와 상황을 반영하지 못한 채 35년이나 흐른 낡은 규제로 세계적인 대도시권의 경쟁이 격화되고 있는 글로벌 환경에서 수도권 자체의 경쟁력은 물론 국가 전체의 경쟁력을 저해하는 주요 요인으로 꼽히고 있음. 특히, 「수도권정비계획법」은 토지이용의 합리화를 저해하고 산업입지의 자유를 제한함으로써 글로벌 경쟁력이 있는 지역전략산업육성을 막아 지역격차를 심화시켜 국토의 균형발전이라는 본 법의 제정취지를 전면적으로 왜곡시키고 있음. 또한 지역경제활성화의 장애물이 되어 궁극적으로 지역주민들의 삶의 질을 하락시켜 국민의 행복추구권, 주거의 자유, 쾌적한 환경에서 살 권리, 영업의 자유 및 사유재산권이라는 기본권을 침해하고 있음. 이에 「수도권정비계획법」을 폐지하여 수도권의 지속가능한 발전을 도모하고 국가경쟁력을 확보하려는 것임.

<주요내용>

「수도권정비계획법」을 폐지함.

※ 출처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(송석준의원 대표발의), [의안번호] 2000182, 2016년 6월 10일 발의안, pp.1~2.

상기한 「수도권정비계획법」 폐지개정안의 주요 이유는 국가 전체의 경쟁력을 저해하는 요인을 제시하면서, 국토의 균형발전을 왜곡시키는 현상이 발생한다는 점을 강조하고 있는 바, 이는 다른 지역과의 역차별적인 측면을 강조한 것으로 분석된다. 또한, 지역주민의 삶의 질에 대한 논의를 제시하면서, 수도권도 하나의 지역으로서 발전가능성을 열어놓아야 한다는 점을 강조한 것으로 보인다. 이러한 폐지법안에 대한 찬반은 현재에도 진행중에 있으며, 일괄적인 폐지보다는 점진적인 변화에 따른 규제완화의 방안을 모색하는 것이 타당한 방안이라고 볼 수 있다. 따라서 「수도권정비계획법」의 개정은 폐지 이전에 미시적인 측면에서 수도권지역에 대한 효율성 확보를 위하여 공평성이 저해되는 부분의 조정에 달려 있다고 볼 수 있다. 이하의 도표 내용은 최근에 국회에 발의된 「수도권정비계획법」 개정안 중에서 주요한 내용에 관한 사항이다.

< 「수도권정비계획법」 최근 주요 개정 발의 내용 >

<제안이유>

현행법은 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서있게 정비하고 균형있게 발전시키기 위하여 제정되었음. 그러나 수도권에 대하여 획일적인 과밀억제 정책이 지속됨에 따라 수도권 내 일부지역은 낙후도가 심화되고 주민의 삶의 질 또한 저하되고 있음. 이에 수도권 내 낙후지역의 체계적인 관리 및 효과적인 정비를 위하여 이전공공기관의 종전 부지 및 그 인접지역, 산업구조 고도화에 따른 정비가 필요한 공업지역, 「국가균형발전 특별법」에 따른 성장촉진지역 및 특수상황지역 등을 대상으로 현행법에 따른 수도권 규제를 선별적으로 완화할 수 있는 ‘정비발전지구’ 제도를 도입하여 수도권의 균형있는 발전 및 수도권 주민의 삶의 질 제고에 기여하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 국토교통부장관이 시·도지사의 제안을 받아 수도권에서 「국가균형발전 특별법」에 따른 성장촉진지역, 특수상향지역 또는 산업구조 고도화를 위한 정비가 필요한 공업지역으로서 대통령령으로 정하는 지역 등의 일부를 정비발전지구로 지정할 수 있도록 함(안 제20조의2제1항 신설).
- 나. 시·도지사는 정비발전지구의 지정을 제안하려는 경우에는 미리 주민의 의견을 듣고 관계 시장·군수·구청장과 협의하여야 하며, 지구의 정비·관리에 관한 계획안을 국토교통부장관에게 제출하여야 함(안 제20조의2제3항 신설).
- 다. 시·도지사는 정비발전지구를 효율적이고 계획적으로 정비·관리하기 위하여 정비발전계획을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받도록 함(안 제20조의3제1항 신설).
- 라. 정비발전지구에서는 정비발전계획으로 정하는 바에 따라 현행법에 따른 권역별 행위제한, 수도권정비위원회의 심의 및 국토교통부장관과의 협의·승인, 과밀부담금의 부과·징수, 총량규제 등의 전부 또는 일부를 적용하지 아니하도록 함(안 제20조의5 신설).

※ 출처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(김학용의원 대표발의), [의안번호] 2013928, 2018년 6월 15일 발의안, pp.1~2.

<제안이유>

과밀부담금은 1994년 개정된 「수도권정비계획법」에 따라 수도권의 인구 집중을 억제하기 위해 도입됐음. 과밀억제구역에 속하는 지역(서울시)에서 일정 규모 이상의 대형 건축물을 신·증축하기 위해서는 부담금을 지급해야하고, 이는 국고(지역발전특별회계)와 서울시로 절반씩 배분·귀속되며, 이를 통해 서울시는 지난 1994년부터 올해 9월 말까지 과밀부담금 약 1조원을 배분받았음. 그러나 서울시의 과밀부담금은 과밀 억제를 위한 사업으로 따로 분류되지 않고, '도시개발'과 '주택재정비'를 위한 특별계정으로 귀속되어 서울시 예산과 통합 운영되는 상황임. 올해 서울시의 도시개발 특별회계 예산 집행 사례를 보면 △풍납토성 복원 571억, △월드컵 대교 건설 350억원, △서울창업허브 조성 141억, △세종문화회관 극장조성 55억원 등 과밀 억제 사업으로 보기 어려운 부분에 사용됐다는 것이 지난 국정감사를 통해 드러남. 과밀부담금이 실질적인 과밀 억제 기능을 하고 있지 못하고, 과밀 억제 목적과 달리 서울시는 재정 확충을 위해 이를 묵인·방조·조장하고 있음. 현행 제도를 그대로 둔다면 과밀화가 심해 질수록 서울시의 재정이 오히려 확충되는 기형적인 결과를 낳으므로, 현행 5:5 배분인 과밀부담금 전액을 국고(지역발전특별회계)로 귀속해 서울시가 아니라 지역균형발전을 위해 쓰이게 할 필요가 있음.

<주요내용>

지역발전특별회계에 귀속되는 과밀부담금의 배분비율을 100분의 50에서 부담금의 전액으로 상향 조정함(안 제16조).

※ 출처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(박덕흠의원 대표발의), [의안번호] 2010352, 2017년 11월 23일 발의안, pp.1~2.

수도권 내 접경지역의 경우 국가안보를 위해 지난 60여 년간 희생해온 지역이나 군사시설보호 등을 위한 각종 규제와 개발제한으로 인해 수도권 내 다른 지역에 비해 낙후되어 있을 뿐만 아니라 「수도권정비계획법」상 각종 규제로 인하여 비수도권지역에 비해서도 경쟁력이 떨어지고 있어 저성장·저발전 상태에 머무르고 있는 실정임. 이에 국토교통부장관이 수도권정비계획안을 입안할 때 수도권 내 접경지역의 발전과 지원에 관한 사항을 반드시 포함하도록 함으로써 수도권 내 접경지역에 대한 규제를 완화하고 기반시설의 정비나 투자를 촉진시켜 접경지역에 거주하는 주민들의 복지향상 및 균형발전에 이바지하려는 것임(안 제2조제6호 및 제4조제1항제6호의2 신설).

※ 출처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(박정 의원 대표발의), [의안번호] 2007598, 2017년 6월 26일 발의안, p.1.

상기한 바와 같은 「수도권정비계획법」의 폐지법안과 달리 최근에 발의된 「수도권정비계획법」 일부개정안의 내용은 공평성의 원칙에 보다 충실한 법안으로 판단된다. 즉, 수도권 지역 내에서 낙후지역에 해당되는 지역은 사실상 수도권 규제가 필요한 지역이 아니고 지원·개발이 필요한 지역이므로, 이를 「수도권정비계획법」 적용범위 내에서 완충시킬 수 있는 방안으로 “정비발전지구”제도 도입을 제안하고 있으며, 지역정책예산의 확충을 위하여 균형발전특별회계의 기속범위를 확대시키는 내용을 담고 있다.

이러한 수도권규제정책은 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 언급한 “공평성”과 “효율성”의 문제에 관하여 우리나라의 현실에서 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 수도권규제정책이 공평과 효율의 잣대로 표현하기 어려운 측면도 있지만, 무엇보다도 우리나라 국토 전체를 놓고 보았을 때에 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 언급하는 “공평성”과 “효율성”의 문제가 적용되는 중요한 사례라고 할 수 있다.

(4) 행정구역과 기능구역

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 중시한 행정구역과 기능구역은 지역을 행정단위로 접근하여 구별할 것인지, 기능적으로 동일 또는 유사한 지역을 포섭하여 구별할 것인지를 문제라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 아직까지는 지방자치법상에서 정하는 행정단위의 구역 구별이 지역정책의 중심으로 판단된다. 이러한 판단의 이유는 지역정책 또는 균형발전 관련 법제도에서 행위의 주체를 지방자치단체로 하는 경우 대부분이 지방자치법상의 행정단위에 의한 지방자치단체의 장으로 하고 있기 때문이다. 이는 지역단위로 지역정책을 추진하는 경우 궁극적으로 행정단위에 의한 구역별로 정책이 추진될 수 밖에 없는 구조이기 때문으로서, 이는 다른 국가에 있어서도 동일한 상황으로 추론된다. 그럼에도 불구하고 OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 기능단위의 지역, 이른바 기능지역에 대한 중요성을 강조하고 있으며, 우리나라의 법제도에 있어서도 이를 중시하고 있다. 특히 최근에 들어와서는 기능중심으로 형성된 지역을 클러스터화시킴으로써, 해당 지역의 기능이 주변지역에까지 확대되어 선순환적인 영향을 줄 수 있는 시스템이 선호되고 있다.¹⁷⁴⁾

대표적인 우리나라의 입법례로서 최근 개정된 국가균형발전특별법에서는 이미 기능적으로 형성된 지구·단지·지구·특구를 상호간에 시너지효과를 제고시키고, 해당 지역이 갖고 있는 기능지역의 성격을 극대화하기 위하여 국가혁신융복합단지(국가혁신클러스터)의 도입을 추진하였다. 이하의 내용은 최근 개정된 국가균형발전특별법의 개정제안 이유에 관한 내용이다.

174) 다만, OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 우리나라의 클러스터정책과는 다르게 기능지역을 검토하고 있다. 즉, 기능지역을 대도시에서 나타나는 현상으로 판단하여, 대도시가 육성됨으로써 주변지역에 긍정적인 영향을 주는 기능이 있는 것으로 판단을 하고 있는데, 이를 “대도시모델”이라고 설명하면서, 대도시와 농·어촌지역과의 연계를 강조하고 있지만, 우리나라의 경우에 있어서 기능지역을 대도시모델로 설명하기 보다는 클러스터 형성의 중요한 연결고리로서 파악하는 것이 바람직하다고 판단된다. (OECD, Regional Development Policies(2010), pp.37~38)

< 「국가균형발전 특별법」 최근 주요 개정 내용 >

<제안(대안제안) 이유>

정부의 지속적인 지역발전정책 추진에도 불구하고 전체 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 인구, 경제력 등 각종 자원이 집중되는 수도권 쏠림현상이 완화되지 못하고 있어 국가의 균형 있는 성장과 국민 통합의 장애요인으로 작용하고 있음. 따라서 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지할 수 있는 자립적이고 지속가능한 지역의 발전기반 구축을 위하여 국가균형발전 정책 지원체계의 재정립과 행정중심복합도시, 혁신도시 등이 중심이 되는 국가혁신융복합단지 지정·육성 등이 필요함. 동 개정안은 이러한 정책 목적을 달성하고, 지역통계의 기반 구축 등 기타 국가균형발전 시책의 법적 근거를 마련하는 한편, 지역발전위원회의 당연직위원에 「지방자치법」 제165조제1항제1호 및 제3호에 따른 협의체의 대표자를 포함하는 등 균형발전을 위한 제도를 보완하려는 것임.

※ 출처 : 국가균형발전 특별법 일부개정법률안(위원회 대안), [의안번호] 12215, 2018년 2월 21일 산업통상자원중소벤처기업위원회 대안가결안, pp.1~3.

현재 국가균형발전특별법 개정법률에서는 구체적으로 어느 지역·지구·단지·특구를 기능지역으로 보아, 클러스터를 형성할지에 대해서는 법률에서 규정되어 있지 않고 시행령으로 위임하여 규정하도록 하고 있다.¹⁷⁵⁾ 해당 조문을 살펴보면, 법률상 예시로 나타나 있는 지역이 “행정중심복합도시,¹⁷⁶⁾ 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역”라는 점을

175) 「국가균형발전특별법」

제18조의2(국가혁신융복합단지의 지정) ① 시·도지사는 관할 행정구역의 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등 대통령령으로 정하는 구역·지구·단지·특구의 일부를 국가혁신융복합단지로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 국가혁신융복합단지 지정을 신청하여야 한다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 국가혁신융복합단지 지정 신청을 받은 경우 국가균형발전위원회의 심의·의결에 따라 국가혁신융복합단지를 지정한다. 이 경우 국가균형발전위원회는 기업의 유치·집적 가능성 등 대통령령으로 정하는 사항을 고려하여야 한다.

③ 산업통상자원부장관은 국가혁신융복합단지 지정 목적의 달성이 불가능하거나 지정 내용의 변경이 불가피한 경우에는 국가균형발전위원회의 심의·의결에 따라 국가혁신융복합단지 지정을 해제 또는 변경할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지 규정한 사항 외에 국가혁신융복합단지 지정 신청, 지정, 지정 해제·변경의 절차·방식 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

176) 우리나라의 행정중심복합도시시는 구체적으로 헌법재판소의 헌법심사 이후 신행정수도건설특별조치법이 위헌 결정으로 새롭게 위헌적 요소를 제거하여 제정된 법률에 기반한 도시라고 할 수 있는 바, 지역균형발전에 대한 헌법적 판단이 이루어진 중요한 도시개념이라고 할 수 있다. 지역균형발전에 대한 헌법적 측면에서 검토한 국내 신행정연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “신행정수도건설특별조치법이 제1조에서 “이 법은 국가 중추기

고려할 때에 개별 법률에서 해당 법률의 절차와 요건·기준에 따라서 지역·지구·단지·특구를 지정한 경우를 대상으로 한다는 점이 예상된다. 해당 법률에서 지정을 하게 되는 경우는 대부분 해당 법률의 특정한 입법목적 달성을 위한 기능을 부여하여 이를 기능적으로 수행하는 지역으로 볼 수 있기 때문에, 기존에 형성된 기능지역을 클러스터로 다시 재지역화시킨다는 의미로 해석이 가능하다.

상기한 클러스터제도의 입법화는 기존에 개별 법률에 의하여 시행·운영되었던 지역·지구·단지·특구의 지정제도 및 해당지역을 보다 기능적으로 활성화시키기 위한 입법조치로서 이해되며, OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조한 행정단위 접근 이외에 기능단위 접근의 중요성을 제도화한 것으로 판단될 수 있다.¹⁷⁷⁾

능의 수도권 집중에 따른 부작용을 시정하고 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 시대적 조류에 부응하기 위하여 신행정수도를 건설하는 방법 및 절차에 관하여 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력의 강화에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하는 바와 같이 지역균형발전을 행정수도의 이전을 통해 이루겠다는 점을 분명히 하였다. “서울이 수도권이라는 것이 관습헌법이므로 수도 이전을 목표로 하는 이 법은 헌법에 반한다”는 헌법재판소의 입장의 중요성은 두말할 나위도 없지만, 이와 관련해서는 행정수도를 이전하면 균형발전이 이루어지는지 아니면 적어도 지역불균형이 완화되는 효과가 있는지 등에 대한 논의는 매우 중요하다고 생각된다. 특히 서울이 수도권이라는 것이 관습헌법이라는 헌법재판소의 결정 이후에 나타난 우리 사회의 갈등을 생각해보면, 국가균형발전의 수단으로 수도 이전이 적합한 것인지에 대한 논의가 우리에게 더 필요하지 않았나 생각된다. 생각건대 수도 이전이 균형발전에 이바지 한다는 것은 추론적 개연성에서 보면 불가능한 일은 아니지, 그러나 행정수도이전은 균형발전을 위한 디딤돌 역할보다는 지역불균형을 이완시키기는 역할을 함과 동시에 오히려 그 범역을 확산시키는 이완적 확산을 초래할 가능성도 있다는 것이다. 수도권 일부 지역과 신행정수도 지역만 성장하고 나머지 지역은 오히려 불균형이 심화될 수 있다는 식의 논리도 가능하다고 생각한다. 신행정수도건설특별조치법에 대한 위원 결정 후 행정중심복합도시건설특별법에 대한 헌법재판소는 각하 결정을 내렸다. 여기서도 헌법재판소는 이 법에 따른 행정중심복합도시건설이 국가균형발전의 측면에서 어떤 한지에 대하여는 논의하지 않았다. 이 법의 경우도 문제가 되는 것은 이 법이 목표로 하는 행정중심복합도시 건설이라는 실질적 내용이 지역균형발전이라는 명분과 관련성이 없다면, 설사 실질적 내용이 지역균형발전과 관련성을 가진다고 하더라도 개별 기본권의 침해 가능성(예컨대 평등권 등)에 비추어볼 때 지역균형발전의 목표 실현의 효과가 크지 않다고 한다면 이 법은 불합리하다고 판단할 수 있다. 이 법이 합리성을 갖추었는지 여부의 판단은 우리 헌법에 비추어 판단해야 한다. 즉 이 법이 추구하는 지역균형발전의 목표가 헌법상 국민주권주의, 기본권 보장원리, 입헌주의 등과 같은 헌법의 일반원리를 벗어난 목표가 아닌지 판단해야 한다. 즉 특정 지역(연기, 공주)에 행정중심복합도시를 건설하는 것이 이 법이 목표로 내건 지역균형발전과 어떤 과학적·논리적 관련성이 있는지, 설사 있다고 하더라도 지역균형발전의 입법 목적 실현의 효과는 얼마나 되는지 등을 판단해야 한다. 왜냐하면 지역균형발전은 전국적인 지역균형발전을 목표로 하는 것이기 때문이다. 또한 이 법이 실질적인 수도 이전을 목표로 하는 것이 아니고 진정으로 지역균형발전을 목표로 한다고 하더라도, 그 목표를 달성하기 위하여 필요한 조치는 우선 헌법이 추구하는 가치와 목표에 비추어 그 헌법적 합리성과 정당성이 판단되어야 하고, 그 다음에 이 목표를 달성하는 수단으로서 적합하다고 하여야 합리적이라고 할 수 있다.”라고 기술하고 있다. (이병규, 지역균형발전의 헌법적 고찰, 공법학 연구 제16권 제2호, 한국비교공법학회(2015), pp.43-44)

177) 현재 우리나라의 입법례에서는 「식품산업진흥법」에 따른 국가식품클러스터, 「축산법」에 따른 국가축산클러스터, 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」에 따른 해양산업클러스터가 “클러스터”라는 명칭으

(5) 중앙정부 주도와 지방정부 주도

“중앙정부 주도와 지방정부 주도”에 관한 사항은 우리나라의 경우 정책추진체계의 방향성에 따라서 결정되는 사안이라고 볼 수 있다. 즉, 중앙정부 주도의 하향식 추진체계와 지방정부주도의 상향식 추진체계로 검토될 수 있다. 일반적으로 Top-down 방식이라고 하는 하향식 추진체계는 중앙정부가 정책수립부터 시행까지 책임을 갖고 추진하면서, 지방자치단체는 이에 부합하는 정책수립과 시행을 하는 방식이라고 볼 수 있으며, 다른 한편으로 Bottom-up 방식이라고 하는 상향식 추진체계는 중앙정부가 기본적인 지침 또는 가이드라인만 설정하고 지방자치단체가 스스로의 자체계획을 수립하여 중앙정부의 승인을 받아 추진하는 방식이라고 볼 수 있다.

우리나라에서는 일반적으로 경제개발 초기단계에서는 중앙정부가 강력한 예산집행권을 행사하면서, 관련 계획을 수립·시행하고 이를 지방자치단체가 수용하는 방식으로 추진하는 하향식 추진체계가 다수의 사례라고 볼 수 있었으나, 지방자치제도가 정착화되고, 지방분권이 진행되면서, 지방자치단체의 역량이 높아지고, 지방재정이 확충됨¹⁷⁸⁾에 따라서 상향식 추진체계의 필요성 및 추진가능성이 제고되고, 새로운 정책추진체계로서 등장하게 되었다. 앞에서 언급한 바와 같이 OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 이러한 정책추진체계의 변화가 국제적으로 공통적으로 나타는 지역정책 패러다임의 변화 중 하나라고 판단하였는데, 우리나라에서도 이러한 지역정책의 동향에 부합하는 현상이 다수 나타나게 되었다.

로 사용되고 있다. 그러나, 이러한 클러스터는 특정한 지역을 해당 법률의 입법목적에 따라서 설정된 기준 및 요건을 검토하여 지역을 지정하는 방식으로서 일반적인 지구지정에 관한 법제도와 동일한 형태라고 볼 수 있으며, 이미 지정된 지역을 기능적으로 클러스터화하는 국가균형발전특별법상 국가혁신융복합단지와는 성격이 달리 한다고 볼 수 있다.

178) 지방재정이 확충되었다는 본문의 표현은 현재 우리나라의 지방자치단체에 있어서 재정이 풍부하고 충분하다는 의미를 나타내는 것이 아니라, 지방자치단체에 대한 재정확충이 진행될 수 있는 여건에 대하여 제도적으로 또는 입법적으로 제공되어져 있다는 의미이다. 즉, 지방재정확충을 위한 법제도가 원활하고 효율적으로 운영되고 있는지의 여부는 논외로 하고, 국가균형발전특별법상 균형발전회계, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법 등이 시행되고 있음을 나타낸 표현으로 본문에서 사용하였다.

다만, 국내 선행연구에서는 상향식 추진체계에 대하여 입법례가 나타나고 있지만, 여전히 입법적 제약사항이 존재하는 것으로 보는 견해가 있는데, 다음과 같이 설명하고 있다.

< 지역경제활성화를 위한 상향식 정책추진체계 입법례와 제약 사항 >

○ 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」

- ① 지방자치단체의 지역개발계획 수립
- ② 특정지역 또는 거점지역을 대상으로 지역개발사업구역 및 시행자 등을 지정하는 방식으로 추진
- ③ 지역경제활성화 관련 정부의 지원내용을 규정하지만, 도지사의 요청에 따라 국토교통부가 지역활성화지역을 지정하는 방식으로 지원
- ④ 「국토기본법」, 「국가균형발전 특별법」, 「수도권정비계획법」 등 기존 국토개발 관련 법률의 연장선상에서 정책 수립 및 지원
- ⑤ 따라서 기본적인 중앙정부 주도의 국토계획범위를 초과하는 정책을 추진하기 어려우며, 지방중심의 맞춤형 지원을 구체화하는데 한계가 있음

○ 「(구)지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」(폐지법률)

- ① 국토교통부장관이 광역개발권역 지정 이후 해당 지정지역 광역시장 또는 도지사가 광역개발계획을 수립하여 국토교통부에 제출
- ② 광역개발권역 지정에 관하여 필요한 경우에 광역시장 또는 도지사의 요청이 가능하지만, 선택적인 사항으로 규정
- ④ 중앙정부의 개발권역 지정이 선행되기 때문에 순수한 의미의 상향식 추진체계라고 볼 수 없음
- ⑤ 다만, 지방중소기업 육성의 경우 중소기업청장이 시·도지사에게 지침 하달하고, 시·도지사가 육성계획을 수립하여 중소기업청장에게 제출
- ⑥ 그러나 상기 법률은 전체적으로 광역개발권역·개발촉진지구·특정지역·지역종합개발지구 지정 등으로 중앙정부에 의한 지역선정이 우선됨

○ 「국가균형발전 특별법」

- ① 정부에 의한 “지역발전 5개년 계획” 수립 → 중앙행정기관에 의한 “부문별 발전계획” 과 시·도 발전계획을 기초로 수립

- ② 시·도 발전계획을 기초로 하지만, 사실상 중앙정부에 의한 계획수립으로 추진
- ③ 지방자치단체에 의한 “지역생활권 발전계획”을 수립하지만, 구체적인 내용은 법률에 규정되어 있지 않음

○ 『지방소도읍 육성 지원법』

- ① 지방소도읍 관할 지방자치단체에 의한 종합육성계획 수립 → 시·도시자 경유하여 행정자치부에 제출
- ② 계획 수립후 개발사업의 시행승인 체계(공공기관, 공사, 민간개발사업자)로 운영하여 지역경제활성화 주체에 대한 진입장벽이 존재
- ③ 지방소도읍을 주변 농어촌 중심거점지역으로의 육성이 주요 목적

○ 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』

- ① 지방자치단체에 의한 도시재생전략계획 수립 → 도시재생활성화지역에 대한 도시재생 활성화계획 수립
- ② “전략계획수립권자”를 “특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수”로 정의 → 지방자치단체에 의한 계획 수립
- ③ 도시재생사업의 시행자(지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자, 마을기업·사회적기업·사회적협동조합 등 지역주민단체)에 의한 사업추진 : 상대적으로 광범위한 시행자 범위를 규정
- ④ 그러나 동법의 목적인 “도시재생”이 “지역경제활성화”와 동일시 될 수 없는 개념이고, 시행자의 법정화는 사업주체의 진입제한이 될 수 있음
- ⑤ 또한 정부지원이 보조·융자, 특별회계설치, 정보체계구축, 조세·부담금 감면 이외에 구체적인 지원사업내용이 없고, 국토종합계획에 부합되어야 하기 때문에, 순수한 의미의 상향식 계획추진으로 볼 수 없음

※ 출처 : 이준호, 지역경제활성화지원법률 제정 관련 국내외 사례연구, 안전행정부·한국법제연구원(2014.12), pp.63-64

상기 선행연구에서는 현재 우리나라의 입법례에서 상향식 추진체계를 채택한 것으로 분석되는 입법례에 대하여 설명하고, 해당 법률에 대한 법률적 제약사항을 설명하고 있다. 기본적으로 상기 선행연구에서는 순수하고 완전한 의미의 상향식 추진체계는 아니라

는 입장이며, 특히 시장·군수·구청장인 기초지방자치단체에 의한 상향식 추진체계는 아직 입법적으로 완전히 도입된 형태는 아니라는 점으로 해석된다. 따라서 우리나라에서는 시·도지사를 중심으로 한 계획수립 및 추진이 상향식 추진체계의 일반적인 형태로 파악할 수 있다.

다만, 상기한 입법례 이외에 지역·지구·단지·특구 등의 지정에 의한 법률에서는 상당부분 지방정부주도의 정책추진체계가 나타나고 있고, 마찬가지로 기초지방자치단체 주도도 아닌, 시·도지사 중심의 추진체계라고 볼 수 있다. 이하의 내용은 지역·지구·단지·특구 등의 지정에 의한 법률에서 나타난 상향식 추진체계의 입법례이다.

< 지역·지구·단지·특구 등의 지정에 의한 법률에서의 상향식 추진체계 입법례 >

「국가균형발전 특별법」

제17조(산업위기대응특별지역의 지정) ① 시·도지사는 관할 행정구역의 전부 또는 일부를 산업위기대응특별지역으로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 지정 대상 행정구역 및 지원 내용을 기재하여 산업위기대응특별지역의 지정을 신청하여야 한다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 산업위기대응특별지역 지정 신청을 받은 경우 대통령령으로 정하는 기준에 따라 산업위기대응특별지역을 지정할 수 있다. 이 경우 산업통상자원부장관은 전문기관의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 결과에 따라 지정 여부, 지원 내용 및 지정 기간을 결정하여 시·도지사에게 통보하여야 한다.

<이하 생략>

제18조의2(국가혁신융복합단지의 지정) ① 시·도지사는 관할 행정구역의 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등 대통령령으로 정하는 구역·지구·단지·특구의 일부를 국가혁신융복합단지로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 국가혁신융복합단지 지정을 신청하여야 한다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 국가혁신융복합단지 지정 신청을 받은 경우 국가균형발전위원회의 심의·의결에 따라 국가혁신융복합단지를 지정한다. 이 경우 국가균형발전위원회는 기업의 유치·집적 가능성 등 대통령령으로 정하는 사항을 고려하여야 한다.

<이하 생략>

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」

제11조(지역개발사업구역의 지정) ① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여 지역개발사업을 추진하려는 경우에는 직접 또는 제12조에 따른 제안을 받아 지역개발사업구역을 지정할 수 있다. 이 경우 지정하려는 지역개발사업구역이 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 관계 시·도지사가 공동으로 지정하여야 한다.

1. 지역개발계획에 따라 지역개발사업의 추진이 필요하다고 인정되는 지역
2. 지역개발계획에 개발하려는 지역으로 반영되지 아니하였으나 도로·상하수도 등의 기반시설이 갖추어져 있거나 기반시설 계획이 수립되어 있는 등 난개발(亂開發)의 우려가 없는 소규모 지역으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 지역

② 국토교통부장관은 국가 경제에 중대한 영향을 미치는 국책사업 등과 연계하여 지역개발사업을 추진할 필요가 있거나 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 지역개발사업을 추진할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 직접 지역개발사업구역을 지정할 수 있다.

<이하 생략>

제45조(투자선도지구의 지정 등) ① 국토교통부장관은 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사의 신청을 받아 지역의 성장거점으로 육성하거나 특별히 민간투자를 활성화할 필요가 있는 지역을 다음 각 호의 사항을 고려하여 투자선도지구로 지정·변경 또는 해제할 수 있다. 이 경우 제11조제1항제1호에도 불구하고 지역개발사업구역이 지정·변경 또는 해제된 것으로 본다.

1. 광역교통망 등 기반시설이 충분히 확보되어 있거나 확보될 수 있을 것
2. 지역특화산업, 문화·관광 등의 분야에서 성장잠재력이 양호할 것
3. 투자 또는 고용창출 예상규모가 대통령령으로 정하는 기준을 충족할 것
4. 그 밖에 성장거점으로서의 육성 또는 민간투자의 활성화가 쉬운 지역으로서 대통령령으로 정하는 기준을 충족할 것

<이하 생략>

「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」

제 4 조(특구의 지정신청) ① 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 특화사업을 추진하려면 지역특화발전특구계획(이하 “특구계획”이라 한다)을 작성하여 중소벤처기업부장관에게 특구지정을 신청하고, 중소벤처기업부장관으로부터 특구계획의 승인 및 특구지정을 받아야 한다.

② 제1항에도 불구하고 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에

다른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)와 다른 지방자치단체가 공동으로 특화사업을 추진하려면 시장·군수·구청장과 다른 지방자치단체의 장이 공동으로 특구계획을 작성하여 특구지정을 신청하고, 중소벤처기업부장관으로부터 특구계획의 승인 및 특구지정을 받을 수 있다.

<이하 생략>

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」

제4조(경제자유구역의 지정 등) ① 시·도지사는 산업통상자원부장관에게 경제자유구역의 지정을 요청할 수 있다. 다만, 대상구역이 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정을 요청하여야 한다.

② 시·도지사는 제1항에 따라 경제자유구역의 지정을 요청하려는 경우에는 제6조제1항 각 호의 사항이 포함된 경제자유구역개발계획(이하 “경제자유구역개발계획”이라 한다)을 작성하여 이를 제출하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 의견을 미리 들어야 한다.

<이하 생략>

「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」

제30조(농촌융복합산업지구 지정의 신청 등) ① 시·도지사는 관할지역의 대표 농촌융복합산업을 육성하기 위하여 농림축산식품부장관에게 농촌융복합산업지구(이하 “지구”라 한다) 지정을 신청할 수 있다. 다만, 대상 지구가 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정을 신청하여야 한다. 지구를 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 시·도지사는 지구의 지정 또는 변경을 신청하려는 경우에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 지구 발전계획(이하 “발전계획”이라 한다)을 수립 또는 변경하여 농림축산식품부장관에게 신청하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경의 경우에는 그러하지 아니하다.

<이하 생략>

「에너지산업융복합단지의 지정 및 육성에 관한 특별법」

제8조(에너지산업융복합단지의 조성계획 수립과 지정) ① 산업통상자원부장관은 에너지산업융복합단지의 조성이 필요하다고 인정하는 경우 제9조의 요건을 갖춘 지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사와 협의한 후 에너지위원회의 심의를 거쳐 제10조제1항 각 호의 사항이 포함된 에너지산업융복합단지 조성계획(이하 “조성계획”이라 한다)을 수립하고 에너지산업융복합단지를 지정할 수 있다.

② 시·도지사는 산업통상자원부장관에게 관할 구역 내에 제1항에 따른 에너지산업융복합 단지의 지정을 요청할 수 있다. 다만, 대상구역이 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 관할 구역에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정을 요청하여야 한다.

③ 시·도지사는 제2항에 따라 에너지산업융복합단지의 지정을 요청하려는 경우에는 관할 구역 내 조성계획을 작성하여 이를 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다.

<이하 생략>

※ 출처 : 필자 작성

2. 법적·제도적 지원

(1) 개요

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 지역정책의 법적·제도적 지원에 관한 사항에 있어서, 「① 포괄적 정책체계 구축, ② 도시/농·어촌 구분에 따른 정책체계 구축, ③ 정책수단의 다양성 확보, ④ 재정지원의 방식과 규모」를 키워드로 도출할 수 있다. 구체적으로 “① 포괄적 정책체계 구축”은 지역정책을 추진하는 추진체계에 관한 내용이며, “② 도시/농·어촌 구분에 따른 정책체계 구축”은 차별화된 농·어촌지역 지원에 관한 내용이며, “③ 정책수단의 다양성 확보”는 정책목적 달성을 위한 수단에 관한 내용이고, “④ 재정지원의 방식과 규모”는 지역정책추진을 위한 예산정책에 관한 내용을 분석된다. 이러한 키워드는 법제도적인 시스템 하에서 중요한 요소로서 나타나는 개념이라고도 할 수 있는데, OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 OECD 회원국가들에 대한 분석을 통하여 평균적인 요소를 발굴한 것으로 보이기 때문에, 우리나라의 상황과 균형발전정책에 대한 부합성은 다소 차이가 발생할 수 있을 것으로 예상된다.

(2) 포괄적 정책추진체계의 필요성

현재 우리나라의 경우 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시한 포괄적인 정책추진체계가 마련되어져 있다고 평가할 수 있다. 즉, 우리나라는 「국가균형발전특

별법」이라는 명시적인 법률을 마련하고 이에 근거하여 법제도시스템을 운영하는 정책추진체계를 마련하고 있다. 특히, 개별 부문에 있어서 다수의 법률들이 시행되고 있는 법제도 상황에서 “균형발전”이라는 지역정책의 핵심적인 화두를 입법목적으로 시행되는 경우는 매우 선진적인 법제현황이라고 볼 수 있다.

또한, 포괄적인 정책추진체계를 보다 원활하게 운영할 수 있도록, 중앙정부와 지방자치단체간의 협약체결을 가능하게 하는 “지역발전투자협약” 제도가 국가균형발전특별법에 이미 도입되어 시행되고 있다. 상향식 추진체계 또는 하향식 추진체계에 따라서 포괄적인 정책추진체계를 마련하였다고 하더라도, 이를 구체적으로 현실화시키기 위한 미시적인 장치가 필요하게 되는 바, 이러한 역할을 수행할 수 있는 제도가 지역발전투자협약제도라고 할 수 있다. 즉, 중앙정부 또는 지방자치단체가 주체로 되어 균형발전계획과 시행계획을 수립한다고 하더라도, 궁극적으로는 중앙정부와 해당 지방자치단체의 유기적인 협력시스템에 의하여 정책추진이 포괄적인 형태로 이루어져야 할 것인데, 이를 매개하는 역할로서 지역발전투자협약제도가 유용하게 활용될 수 있다. 지역발전투자협약제도에 대하여 OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 명시적으로 표현하지는 않았지만, 우리나라에서 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조한 포괄적 정책추진체계를 가능하게 기능적·미시적 정책수단으로서 지역발전투자협약의 유용성이 인정된다고 할 수 있다.¹⁷⁹⁾

중앙정부와 지방자치단체 간의 협력 시스템을 위한 정책수단으로서 의미를 갖는 지역발전투자협약이 더 나아가 국가의 지역정책 추진을 포괄적인 체계로 운영될 수 있도록 기능하는 역할이 지역발전투자협약이라는 점에 대해서는 프랑스의 계획계약제도를 살펴보면 확인할 수 있다.¹⁸⁰⁾ 즉, “지역발전투자협약”은 본래 프랑스의 “국가-레지옹 간 계획

179) 다만, 지역발전투자협약은 지역정책의 포괄적 추진체계를 효율적으로 운영하기 위한 정책수단으로서 의미를 가지는 것에 국한되지 않는다. 즉, OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조한 사항을 우리나라의 현실에 맞추어 분석하는 과정에서 지역발전투자협약의 유용성이 드러나게 된 것으로 판단되며, 실제로 다른 연구 등에 있어서 지역발전투자협약은 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력시스템의 대표적인 정책수단으로 인식되어지면서 연구되어 왔다고 볼 수 있다.

180) 프랑스의 계획계약제도는 우리나라의 지역발전투자협약의 모태가 된 것으로 파악되고, 이외에도 프랑스는 우

계약”을 모델로 하여 우리나라에서 도입한 것으로 알려져 있는데, 국내 선행연구에서는 다음과 같이 프랑스의 계획계약에 대해서 소개하고 있다.¹⁸¹⁾

< 프랑스의 계획계약 제도 >

□ 프랑스의 계획계약

- 프랑스의 계획계약은 “광역자치단체에 해당하는 레지옹(region)과 국가(Etat)가 공동의 이해관계에 있는 사업을 선정하고, 이를 추진하기 위해 재정투자를 분담할 것을 국가와 레지옹의 대표가 공식적인 계약을 통해 약속하는 것을 의미”함

※ 프랑스의 행정체계 : 통상적으로 우리나라의 시 읍 면에 해당하는 코뮌 → 도 보다 는 작은 규모의 데파르트망 → 광역자치단체에 해당하는 레지옹(본토 13개)의 3단계로 구성되어 있으며, 레지옹에는 중앙정부에서 파견된 레지옹 관선지사(프레페, prefet)가 중앙행정기관의 업무를 관할하고, 레지옹 의회의장이 단체장 역할 담당

리나라와 유사한 상황에서 균형발전정책을 추진하였는 바, 프랑스의 균형발전정책의 변천에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “프랑스 지역균형발전 정책은 제2차 세계대전 이후 파리에 인구와 산업 집중이 심화되면서 1950년 국토정비 전담부서가 신설되고, 국토정비 정책이 수립되었다. 1955년 파리와 지방 간의 불균형 시정에 초점을 두고 파리권 입지를 규제하기 위해 사무실 등을 제한하는 아그레망(Agrément) 제도와 1960년 과밀부담금 제도가 도입되었다. 1963년에는 범부처 지역발전 정책 전담기구인 국토균형청(DATAR)이 설치되어 균형발전 정책이 강화되었다. 국토균형청은 1964년에 지방의 주요 도시를 집중 육성해 파리에 대응하는 도시를 발전시키는 균형도시(Métropoles d'équilibre) 정책, 1967년에 제3차 산업지방분산계획, 1973년에 중소도시육성 정책, 1980년에 테크노폴 정책 등을 추진하였다. 지역균형발전 정책은 1982년 지방분권이 실시되면서 획기적으로 전환되었다. 1982년 레지옹이 지방자치단체로 승격되면서 지역계획 권한이 확대되고, 「계획의 개혁법」(1982년 7월 29일)이 제정되어 계획체계(국가계획, 지역계획, 계획계약)가 대폭 바뀌었다. 1984년 침체된 지역경제 활성화를 위해 산업재전환 정책이 시행되었다. 1990년대부터는 파리를 유럽의 중심도시로 건설하면서 파리권의 규제 완화와 생활의 질을 높이는 데 중점을 두었다. 지방분산 정책의 일환으로 제2차 공공기관 지방이전 정책이 1991년부터 2005년까지 추진되었다. 지방분권 시행에 따라 제기된 문제점을 보완하고, 도시권 내에서 사회연대와 지속가능한 발전을 위해 1999년에 「지속가능한 국토정비·발전기본법」(Voinet법)과 「코뮌간 협력 강화·간소화법」(Chevenement법), 2000년에 「도시연대·재생법」(SRU법)이 제정되었다. 2003년 3월 지방분권 관련 헌법 개정에 이어 후속 법률(「실험법」, 「지방자유와 책임법」 등)이 제정되고, 지역 자원의 실험이 추진되었다. 2004년 산·학·연 간의 협력을 통해 경쟁력을 제고하고자 경쟁거점(Pôle de Compétitivité: 산업클러스터) 정책과 2009년 중소기업 위주로 구성되는 기업클러스터(Grappes d'entreprises) 정책이 도입되었다. 글로벌 차원의 대도시 경쟁력 강화와 도시문제 개선을 위해 「지방자치단체개혁법」(2010년 12월 16일)과 「메트로폴(Métropole: 대도시연합) 승인·지역공공사업현대화법」(2014년 1월 27일)이 제정되어 15개의 메트로폴이 신설되었다(2012년 1개, 2015년 10개, 2016년 4개). 2015년 8월 제정된 「신지역조직법」(NOTRe법)은 레지옹(본토)을 22개에서 13개로 통합하면서 레지옹 조직과 권한을 명시해 2016년 1월부터 시행하도록 규정하였다.”라고 프랑스의 균형발전정책의 변천에 관하여 기술하고 있다. (배준규, 프랑스의 분권형 균형발전 정책, 국토 제434호, 국토연구원(2017.12), pp.26~27)

181) 정재희, 지역발전투자협약제도 활성화 방안, 경남발전연구원(2018.6), pp.11~15

□ 계획계약의 도입과 배경

- 1981년 미테랑 대통령의 당선, 1982년 지방분권 실시와 더불어 「계획의 개혁에 관한 법률」이 제정되었고, 이에 따라 1984년 계획계약 제도가 전면적으로 도입
 - 「계획의 개혁에 관한 법률」에서는 프랑스의 국가 국토 지역에 관한 계획을 국가계획과 레지옹계획으로 구분하고, 이들 계획의 사이를 연결하는 수단으로 계획계약을 규정
- 계획계약은 지방분권 이후 변화된 중앙과 지방의 관계 속에서 국가 전체와 지역의 개발정책이 일관성을 유지하고 상호 조화를 이룰 수 있도록 하기 위한 장치로 도입
 - 지방분권의 보완적인 장치에 해당하며 계획계약을 통해 중앙은 지방의 주요사업에 대한 협력, 지방은 중앙의 주요사업에 대한 연계 가능

□ 계획계약의 구속력

- 계획계약은 초기에는 법률적으로 행정계약에 해당하며, 그에 따른 구속력을 가지는 것으로 규정되었으나, 점차 제한적인 계약 혹은 포괄적 협약으로 정의되고 있음
 - 1988년 프랑스 최고행정법원(Conseil d'Etat)영을 통해 계획계약은 행정계약으로서의 지위를 인정, 그러나 1996년 개정을 통해 협의적 개념으로 재설정.
 - 즉, 계획계약을 준수하지 않더라도 계약위반 청구 등을 할 수 없도록 제한적인 효력의 계약으로 수정
 - 따라서 계획계약은 법적 책임성까지는 가지지 않는 공법인체 상호 간의 협약의정서에 해당되며, 상호 간의 정치적인 책임성을 통해 목적달성이 가능한 제도로 봄

□ 계획계약의 재원

- 국가와 레지옹간 계획계약에 있어서 투자분담은 국가 투자와 레지옹 투자분담액이 매년 국가와 레지옹의 일반회계 예산에 반영되는 구조임
- 일반회계이므로 투자재원은 여러 부처에서 설정한 투자예산으로 구성되어 계획계약의 재원을 부담하는 기관들과 연계 운영
 - 예산분류상 농업, 에너지 광물, 교통 통신 전기통신, 기업, 주택 도시계획, 사회 문화적 시설, 행정시설, 주요 도시의 투자비와 투자보조금에 해당
 - 예외적으로 직업훈련, 경제활성화 및 무형투자에 관한 운영비와 각종 기금도 구성 가능

- 국가와 레지옹 계획계약에서 분담하는 레지옹 재정은 레지옹 세출예산의 투자비(직업훈련, 경제활성화 및 무형투자는 예외)에서 충당됨
- 레지옹의 부담액은 레지옹의회 의결을 거쳐 확정. 레지옹 이외의 다른 지방자치단체나 참여기관의 계획계약 분담액도 그 단체나 기관의 의결을 거침

□ 계획계약의 변천

- 계획계약은 1984년 도입 이후 5년 내지 7년 정도의 계약기간을 설정하여 진행되어 오고 있음. 현재는 2015-2020년을 계약기간으로 하는 6기 계획계약이 집행 중
- 초기에는 교통시설 등 인프라 투자에 많은 재원을 투입하였으나, 점차 중소기업 지원, 연구개발, 농촌정비 등 레지옹의 과제해결에 투자하는 비중이 증가
- 투자금액은 1기 계획계약의 투자금액이 106억 유로였으나 2기 155억 유로, 3기 226억 유로 등으로 증가 추세에 있음
- 초기에는 국가의 비중이 6:4로 높았으나 점차 5:5로 레지옹의 투자비중이 증가
- 현재의 6기 계획계약은 국토의 이동성 증대, 고등교육과 연구혁신, 생태 에너지 전환, 디지털 및 미래산업 혁신 등에 초점을 두어 총액 300억 유로를 투자하고 있음

※ 출처 : 정재희, 지역발전투자협약제도 활성화 방안, 경남발전연구원(2018.6), pp.11~15

상기의 국내 선행연구에 제시된 프랑스의 계획계약에 관한 내용에서 주목해야 할 점은 프랑스의 계획계약제도는 “계획계약은 지방분권 이후 변화된 중앙과 지방의 관계 속에서 국가 전체와 지역의 개발정책이 일관성을 유지하고 상호 조화를 이룰 수 있도록 하기 위한 장치로 도입”하였다는 점이다.¹⁸²⁾ 따라서, 프랑스의 계획계약제도를 모델로 한 국가균형발전특별법상의 지역발전투자협약도 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조한 포괄적 정책추진체계를 위한 정책수단으로 활용될 가능성이 매우 높다고 분석할 수 있다.

182) 정재희, 지역발전투자협약제도 활성화 방안, 경남발전연구원(2018.6), p.11 ; 한승준, 해외제도 도입의 제약요인에 관한 연구 : 프랑스 계획계약제도 도입사례를 중심으로, 경성대학교 사회과학연구 제27권 제4호(2011), p.403.

한편, 영국에서는 상기한 프랑스의 계획계약제도와 구조적으로 매우 유사하지만, 지방자치단체에게 보다 많은 자율성과 분권성이 인정되는 분권협상(Devolution Deal) 제도가 운영되고 있는 바, 이에 대하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 영국의 분권협상에 관하여 설명하고 있다.¹⁸³⁾

< 영국의 분권협상 제도 >

□ 분권협상의 주체 및 승인

- 중앙정부에서는 재무부와 지방자치부(DCLG)의 지역성장팀(Cities and Local Growth Unit)이 중앙정부를 대표하여 협상 진행, 합의 도달, 협상 집행에서 핵심 역할을 담당
- 지역성장팀은 부처합동팀으로 지방자치부(DCLG), 산업부(BIS), 내각실(Cabinet Office) 소속 공무원으로 구성
- 지역에서는 기초지자체와 LEP가 참여하고 참여 지자체 의회의 인준을 통해 협상이 최종 확정되며, 일부지역에서라도 반대할 경우 협상은 효력을 갖지 못하게 됨

□ 분권협상 체결 현황

- 2017년 3월까지 모두 13개 도시권에서 정부와 협상안에 합의하였으나 5개 지역에서는 지방의회 인준을 받지 못하여 현재까지 분권협상이 최종 확정된 도시권은 8개임
- 26개 도시권은 협상 신청을 하였으나 아직 합의에 도달하지 못하였으며, 런던도시권은 별도의 분권협상 없이 기존의 분권시책을 확대하는 방향으로 정책을 추진 중임
- 분권협상이 지방의회 승인을 받지 못한 주된 요인은 광역시장 선출과 관련한 지역의 반대와 협상 타결 후에야 공개되는 협상안의 내용에 관한 불만과 의구심 때문임

□ 협상내용

- 분권협상의 내용에는 교통, 주택 및 토지, 생애교육 및 훈련, 고용지원, 기업지원, 보건 및 사회보장, 경찰 및 소방, 형사, 수자원 및 연안관리, 자금 등 중앙정부가 직접 수행하는 다양한 서비스 및 기능의 집행권한을 지역으로 이양하는 것을 포함

183) 이원섭, 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상, 국토정책 Brief 제625호, 국토연구원(2017.8), pp.3~7

- 학교교육, 정부가 발표하지 않은 추가적인 재정분권, 대폭적인 주거 및 복지 업무 이양 등은 지역에서 제안하였으나 중앙정부가 수용하지 않아 분권협상에 포함되지 않음
- 분권협상의 세부 사업내용은 지역의 제안을 토대로 협상을 통해 구체적인 내용을 합의 하여 지역별로 상이하나 교통, 기업지원, 생애교육 등은 공통적으로 포함
- 분권협상의 가장 큰 특징은 지역별 맞춤형 협상을 통해 지역의 수요를 최대한 반영하는 것으로, 여기에는 권한이양뿐만 아니라 지원수단의 차별화도 포함

□ 정책 자율권

- 분권협상에 포함된 사업의 계획 및 집행을 위해 지자체가 독자적으로 전략을 수립하고 전달체계를 구축하여 관리할 수 있도록 정책의 자율권 제공

□ 재정지원

- 새로 광역시장을 선출하는 6개 도시권의 분권협상 시행을 위한 초기 자금으로 2016~2021년의 5년 기간 중 28.6억 파운드의 포괄보조금(Single Pot)을 조성하여 지원

□ 영국의 지역발전 분권협상이 성공적으로 추진된 주요 요인은 다음과 같음

- 지역발전 정책의 분권화에 대한 정치권의 강력한 의지와 리더십으로 재무부장관, 지방자치부장관 등 집권정부의 실세들이 분권화 정책의 입안과 실천에 앞장섬으로써 여타 중앙부처들도 지역으로의 권한이양에 동참하게 됨
- 지방분권화에 수반되는 중앙부처 및 지역이기주의 극복으로 중앙정부의 재원과 권한을 지역으로 이양하는 지방분권은 소관 중앙부처의 양보 없이는 불가능하고, 지역에서는 협상에 참여하는 지역들이 개별 지역의 이해를 초월하여 중앙정부에 공동으로 대응함
- 과감한 중앙 권한 및 재원의 지방이양을 통한 실질적인 지방분권 추진으로 지역정책의 추진방식이 중앙정부자원을 단순히 지역별로 배분하는 데서 그치지 않고 실질적인 분권화가 가능하도록 중앙정부가 행사하는 권한의 이양까지 협상에 포함함
- 지역 중심의 상향식 정책추진과 지역의 주도적 역할로 분권협상은 기본적으로 지역의 제안을 기반으로 진행되어 지역실정을 반영한 맞춤형 정책지원이 가능하고, 협상결과의 최종 승인권을 지역의회가 갖도록 함으로써 지역의 자주성을 존중함

- 영국과 프랑스 모두 중앙집권 전통이 강한 국가로서 분권협상과 계획계약 제도는 일부 유사성도 있으나 공간계획체계나 도시체계, 지방분권 등 서로 다른 정책환경을 토대로 추진되고 있음

- 중앙정부와 지역이 상호 합의를 통해 마련된 협상 또는 계약에 법적 구속력을 부여하여 상대방의 동의 없이 파기하거나 수정할 수 없어 안정적이고 예측가능한 정책추진이 가능한 공통점이 있음
 - 영국의 분권협상은 중앙정부의 권한이양과 함께 지역의 자율성과 책임성을 강조하고 있으며, 프랑스의 계획계약은 중앙정부와 지방정부의 협력적 계획수립 및 집행을 중시
- ※ 출처 : 이원섭, 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상, 국토정책 Brief 제625호, 국토연구원(2017.8), pp.3~7

상기한 국내 선행연구에 따르면, 프랑스의 계획계약과 영국의 분권협상은 제도운영과 구조적으로 매우 유사한 형태로 파악되는 바, 다만 중앙정부의 주도로 제도가 운영되는지의 여부와 자율권 및 분권성이 지방정부에 부여되어 운영되는지의 여부에 따라서 차이가 발생하는 것으로 분석된다. 구체적으로 프랑스의 계획계약제도가 중앙정부의 주도성이 강한 것으로 판단되며, 이에 따라서 우리나라의 지역발전투자협약제도가 프랑스의 계획계약을 모델로 하였다는 설명이 논리적으로 성립한다고 할 수 있다.

최근 개정된 국가균형발전특별법에서는 기존에 규정되어 시행되어 왔던 “지역발전투자협약”을 보다 개선하여 운영할 수 있도록 법조문을 구체화하였다는 특징이 있다.

개정전 국가균형발전특별법	개정 국가균형발전특별법
<p>제20조(지역발전투자협약의 체결 등) ① 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약(이하 “지역발전투자협약”이라 한다)을 체결할 수 있다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필</p>	<p>제20조(지역발전투자협약의 체결 등) ① 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약(이하 “지역발전투자협약”이라 한다)을 체결할 수 있으며, <u>지역발전투자협약을 체결하기 위해서는 제22조에 따른 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.</u></p> <p>② 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 <u>제30조에 따</u></p>

<p>요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 지역발전투자협약의 체결 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>른 국가균형발전특별회계를 우선 지원하여야 하며, 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 지역발전투자협약의 <u>사업범위 및 체결</u> 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
---	--

※ 출처 : 필자 작성

상기한 바와 같이 개정된 국가균형발전특별법에서는 지역발전투자협약에 대하여 국가균형발전위원회의 심의대상에 포함시켰으며, 국가균형발전특별회계에 의한 재정지원을 우선적으로 시행할 수 있는 근거를 마련하였고, 대통령령으로 사업범위에 대한 구체적인 내용을 정하도록 위임하였다.

개정전 국가균형발전특별법 시행령	개정 국가균형발전특별법 시행령
<p>제19조(지역발전투자협약의 체결 등) ① 법 제20조제1항에 따른 지역발전투자협약(이하 “지역발전투자협약”이라 한다)을 체결하려는 시·도지사는 국가 또는 다른 시·도와 공동으로 추진하려는 지역발전사업에 대하여 지역발전투자협약안(이하 이 조에서 “협약안”이라 한다)을 한꺼번에 작성하여 매년 2월 15일까지 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 산업통상자원부장관은 제1항에 따라 제출받은 협약안을 관계 중앙행정기관의 장, 기획재정부장관 및 지역발전위원회에 즉시 송부하여야 한다.</p> <p>③ 관계 중앙행정기관의 장, 기획재정부장관 및 지역발전위원회는 제2항에 따라 받은 협약안에 대한 의견을 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 예산이 필요한 사항에 관</p>	<p>제19조(지역발전투자협약의 체결 등) ① 법 제20조제1항에 따른 지역발전투자협약(이하 “지역발전투자협약”이라 한다)을 체결하려는 지방자치단체의 장은 국가 또는 다른 지방자치단체와 공동으로 추진하려는 국가균형발전사업에 대하여 지역발전투자협약안(이하 이 조에서 “협약안”이라 한다)을 <u>법 제28조제1항에 따른 시·도 지역혁신협의회</u>의 심의를 거쳐 국가균형발전위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>② 국가균형발전위원회는 제1항에 따라 제출받은 협약안을 관계 중앙행정기관의 장 및 기획재정부장관에게 즉시 송부하여야 한다.</p> <p>③ 관계 중앙행정기관의 장 및 기획재정부장관은 제2항에 따라 받은 협약안에 대한 의견을 국가균형발전위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 예산이 필요한 사항에 관하여는 미리 기획</p>

<p>하여는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>④ 산업통상자원부장관은 제3항에 따라 제출받은 검토 의견을 기초로 지역발전위원회의 심의를 거쳐 지역발전투자협약 체결안을 작성하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 지역발전투자협약 체결안을 송부하여야 한다.</p> <p>⑤ 산업통상자원부장관은 제4항에 따른 지역발전투자협약 체결안에 대하여 관계 중앙행정기관의 장과 공동으로 시·도지사와 협약을 체결한다.</p> <p>⑥ 시·도지사는 지역발전투자협약을 체결하기 전에 해당 시·도 관할구역의 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>⑦ 법 또는 이 영에서 규정한 것 외에 지역발전투자협약의 대상 사업과 그 체결 및 변경 등에 필요한 사항은 지역발전위원회의 심의를 거쳐 산업통상자원부장관이 정한다.</p>	<p>재정부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>④ <u>국가균형발전위원회는 제3항에 따라 제출받은 의견을 종합하여 검토 의견을 작성하고, 이를 기초로 지역발전투자협약 체결안(이하 “체결안”이라 한다)을 작성할 중앙행정기관의 장을 정하여 체결안의 작성을 요청하여야 한다.</u></p> <p>⑤ <u>제4항에 따라 체결안의 작성을 요청받은 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 협약을 제출한 지방자치단체의 장과의 협의 및 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐 체결안을 작성하여야 한다. 이 경우 다른 관계 중앙행정기관의 장에게 체결안을 송부하여야 한다.</u></p> <p>⑥ <u>관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 공동으로 제5항에 따른 체결안에 대하여 협약을 체결한다.</u></p> <p>⑦ 시·도지사는 지역발전투자협약을 체결하기 전에 해당 시·도 관할구역의 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>⑧ <u>지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항을 고려하여 지역발전투자협약 체결 대상 사업을 정하여야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가균형발전계획과의 관계 2. 사업추진에 관계되는 중앙행정기관의 범위 3. 중장기적 예산지원의 필요성 4. 지역 주도 사업 추진의 필요성 5. 사업 실행가능성 및 사업성과의 가시성 <p>⑨ 제1항부터 제8항까지에서 규정한 사항 외에 지역발전투자협약의 체결과 운영 등에 필요한 사항은 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐 국토교통부장관이 정한다.</p>
---	--

※ 출처 : 필자 작성

개정된 국가균형발전특별법에 따라서 개정된 대통령령은 지역투자협약에 관한 몇가지 중요한 사항을 개정·보완하였다. 우선적으로 국가균형발전위원회가 지역발전투자협약 제도의 운영에 중심에서 절차를 진행시키고 있다는 점이 주목된다. 즉, 기존 대통령령에서는 산업통상자원부가 소관부처로서 수행했던 역할을 국가균형발전위원회가 주체가 되어 제운영을 주도하는 것이 특징이라고 할 수 있다. 또한, 개정 국가균형발전특별법에서 도입된 “시·도 지역혁신협의회”가 지역발전투자협약의 체결과정에서 지역단위의 역할을 수행하는 것으로 개정되었다. 이러한 변화는 중앙정부 차원의 위원회 운영과 지역단위의 위원회 운영을 통하여 중앙정부와 지방자치단체의 역할을 적절하게 배분하여 기능을 수행할 수 있게 되었다는 점을 주목할 수 있다. 가장 중요한 변화는 이미 도입되어 시행되어 왔었지만 실적이 미비했던 지역발전투자협약제도의 내실화를 위하여 구체적인 사업 범위의 기준을 규정하였다는 점이다. 이러한 대통령령에서의 개정변화는 지역발전투자협약의 활성화와 기대효과를 충족시킬 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

현재 정부는 프랑스의 계획계약제도를 모태로 한 것으로 파악되는 국가균형발전특별법상의 지역발전투자협약제도를 “한국형 계획계약”¹⁸⁴⁾으로 정착시켜서 성공하기 위하여 다음과 같은 최근의 정책추진 내용을 발표하였다.

184) “한국형 계획계약”제도라고 할 수 있는 지역발전투자협약제도의 모태가 된 것으로 파악되는 프랑스의 계획계약제도에 관하여, 그 특성과 기능을 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “계획계약 제도를 통해 프랑스는 국가적 차원에서 추진할 필요가 있는 정책과 지역적 차원에서 우선적으로 추진할 필요가 있는 정책을 조화롭게 추진하여 국가 및 지역발전을 동시에 추구하고 있다. 즉 계획계약을 통해 국가의 우선사업과 자치단체의 우선사업을 균형되고 종합적으로 추진함으로써 국가는 국토발전의 전반적 목표를 달성하고 지역간 조화와 안정을 도모하며, 지방자치단체는 계약에 의해 안정적으로 확보된 재원을 이용하여 그들이 필요로 하는 분야를 전략적으로 육성한다. 지방분권화를 보완하는 계약화 제도를 통해 국가는 국가계획의 우선사업과 양립할 수 있는 레지옹의 우선사업의 실시에 협력하는 반면에, 레지옹은 국가에 의하여 정해진 우선사업시행의 연계화를 도모한다. 또한 계획계약 제도는 지방자치제의 확대에 따른 부작용인 지역 간 격차의 문제를 어느 정도 해소할 수 있다. 왜냐하면 계획계약의 협상은 국가로 하여금 정책방향을 제시하고 중재하는 역할을 수행케 하며 또한 전반적인 관점에서 각 레지옹의 정책을 조정해주기 때문이다.”라고 프랑스의 계획계약제도에 관한 특성과 기능을 설명하고 있다. (한승준, 해외제도 도입의 제약요인에 관한 연구 : 프랑스 계획계약제도 도입사례를 중심으로, 사회과학연구 제27권 제4호, 경성대학교사회과학연구소(2011), pp.403~404)

< 현행 지역발전투자협약제도에 관한 정책추진 내용 >

- 국가균형발전위원회와 국토교통부는 지역발전투자협약(계획계약) 제도의 체계적 도입을 위해 ‘한국형 계획계약제도’ 정책연구에 본격적으로 착수하였다.
 - 지역발전투자협약제도는 지방정부가 지역발전을 위한 중장기 계획을 수립하고 중앙정부는 안정적인 예산을 지원하는 중앙정부와 지자체간 협력모델로서
 - 각 지역에서 실제로 필요한 사업들을 지자체가 주도적으로 추진하고 다수의 부처가 연계, 포괄보조형식으로 지원하여 안정적인 사업 추진이 가능토록 하는 제도이다.
 - 정부는 본 제도를 통해 각 지역이 당면한 과제인 인구감소 및 고령화 대응, 일자리창출 및 사회인프라 확충 등을 위한 사업들을 적극 추진할 수 있도록 지원한다는 계획이다.
- 균형위는 ‘국가균형발전 비전과 전략 선포식’(2.1) 이 후 관계부처들과 함께 제도 도입방안을 논의하였으며 각 지자체에 제도의 취지 및 효과 등을 설명하고 광역 지자체들의 의견을 수렴하여 제도 도입의 필요성에 대한 공감대를 형성하였다.
 - 또한, 국가균형발전특별법 개정(‘18.3) 등을 통해 본 제도에 대한 예산 우선지원 등 제도적 기반을 강화하였다.
- * 제도정비 : 계획계약 사업에 예산 우선지원 근거 마련, 각 지자체별 혁신협의회에서 사업 기획·제출 및 균형위(전문위원회) 심의·의결 등
- 균형위는 본 제도가 처음 추진되는 만큼 우선 ‘19년에는 시범사업을 추진하여 지자체에 준비기간을 제공하는 한편 제도의 안정적 정착을 위해 관련 법령 등도 정비할 계획이다.
- 균형위 및 국토부 관계자는 “관계부처들과 함께 지역발전투자협약(계획계약)을 균형발전 브랜드 정책으로 자리매김토록 하여 중앙정부가 주도했던 기존의 지역사업 방식에서 벗어나 자치단체가 정책과 사업을 기획하고 중앙정부가 지원하는 시스템을 구축해 나가겠다”고 밝혔다.

※ '19년 지역발전투자협약(계획계약) 시범사업 분야

사업유형	시범사업 대상(안)
① 인구감소, 고령화 대응	- 고령화, 인구감소, 지방소멸, 보건의료 등 사회문제 해결
② 일자리 창출 및 역사·문화자원 육성	- 신산업, 지역주력산업, 기업육성 등 지역경제 활성화 - 지역 고유자원 특화, 브랜드 육성 및 문화관광 등

사업유형	시범사업 대상(안)
③ 지역간 협업 및 사회인프라 확충	- 기반정비, 시설확충, 현대화, 지역재생, 환경조성 및 개선 등
④ 기타 국정과제 부합	- 4차 산업혁명, 지역 안전 등에 관한 사업 및 계획

※ 출처 : 국가균형발전위원회·국토교통부, “지역발전투자협약(계획계약), 국가균형발전 이끈다.” 2018년 6월 8일 보도자료, pp.1~3

상기한 내용에 근거하여, 정부정책의 발표내용에 따르면, 현재 새롭게 개선한 국가균형발전특별법상의 지역발전투자협약은 “중앙정부와 지자체간 협력모델”로서의 기능만을 고려한 것으로 보이는데, 이는 지역발전투자협약의 기능적 의미를 “지방정부가 지역발전을 위한 중장기 계획을 수립하고 중앙정부는 안정적인 예산을 지원하는 중앙정부와 지자체간 협력모델”로 표현하였기 때문에 파악된다. 상기한 바와 같이 지역발전투자협약은 1차적으로 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력시스템으로 보는 경향이 다수의 의견이지만, 연혁적으로 프랑스의 계획계약에 관한 취지를 살펴보거나, 실질적으로 제도운영의 기대효과를 고려한다면, 포괄적 정책추진체계의 정책수단으로서의 2차적 의미가 있는 것으로 분석할 수 있다.

(3) 도시 및 농·어촌지역에 대한 정책

앞에서 언급한 바와 같이 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조하고 있는 농·어촌지역을 전담하는 부서에 관하여 우리나라는 다른 국가들과 동일하게 내각의 일부 부처로서 별도 설립되어 운영되고 있다. 농림축산식품부 또는 해양수산부는 집중적으로 농·어촌 지역에 대한 지원을 추진하고 있으며, 농·어촌 지역과 관련된 전반적인 모든 업무를 소관하여 관리·감독하고 있고, 소관 법률의 상당 부분은 농·어촌지역에 대한 지원과 균형발전을 위한 농·어촌정책의 근거를 이루는 법률이라고 볼 수 있다.

이러한 정부조직상의 특성은 다른 국가들과 마찬가지로 우리나라의 경우는 농·어촌 지역에 대한 특별한 정책적 관심이 집중되고 있음을 나타내고 있으며, 균형발전정책에 있어서 농·어촌 지역이 차지하는 비중이 매우 크다는 점을 강하게 나타내고 있다고 볼 수 있다.

< 해양수산부 및 농림축산식품부의 균형발전 관련 대표적 법률 현황 >

소관부처	법률제명	공포일
해양 수산부	해양수산발전기본법	02.11.14
	신항만건설 촉진법	96.12.31
	어촌특화발전 지원 특별법	12.05.23
	어촌·어항법	05.05.31
	해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법	16.05.29
	연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률	11.07.25
	항만법	67.03.30
	수산업·어촌 발전 기본법	15.06.22
농림 축산 식품부	연안관리법	99.02.08
	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률	09.04.01
	농업·농촌 및 식품산업 기본법	99.02.05
	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	04.03.05
	농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법	80.12.31
	농어촌정비법	94.12.22
	농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	13.06.04
	농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법	04.01.29
농어촌도로 정비법	91.12.14	

소관부처	법률제명	공포일
	낙농진흥법	67.01.16
	축산계열화사업에 관한 법률	12.02.22
	도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	07.12.21
	간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률	12.01.17
	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	13.06.04
	귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률	15.01.20

※ 출처 : 필자 작성

농·어촌정책에 관한 법제 현황에서 특징적인 면은 우리나라의 농·어촌에 관한 법제의 특성으로서, 기존의 개발사업과 지역육성을 위한 정책의 기반이 되는 법률 뿐만 아니라, 공공복리와 사회복지와 관련된 정책이 농·어촌지역과 관련성을 가지면서 균형발전정책의 새로운 형태를 보이고 있다는 특징이 있다. 구체적으로 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」, 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」이 예로서 제시될 수 있다. 이들 법률은 최근에 제정된 법률이 아니며, 이미 오래전부터 농·어촌지역에 대한 공공복리와 사회복지를 강조하는 정책과 법제도가 시행되었다고 볼 수 있는데, 이는 과거 농·어촌지역의 낙후화에 대한 지원정책의 일환으로 추진된 것으로 판단되며, 당시에는 균형발전정책의 측면은 고려가 많지 않았을 것으로 판단된다. 그러나 우리나라 현재의 균형발전정책에서 강조하는 “인적 정책”에 관한 정책목적과 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조하는 농·어촌지역에 대한 정책의 측면에서 고려한다면, 농·어촌지역에 대한 공공복리와 사회복지는 균형발전정책에 중요한 일부를 구성한다고 볼 수 있다.

상기한 농·어촌지역에 대한 공공복리와 사회복지를 강조하는 정책과 법제도와 관련하여 주목할 필요가 있는 법률로서 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에

관한 특별법」을 제시할 수 있다. 이 법은 2004년도 제정된 이후 16번의 개정이 이루어진 법률로서, 농·어촌지역에 대한 인적 정책 및 사회복지정책의 핵심이라고 볼 수 있는 법제도이다. 16차례 걸친 법률의 개정 이외에 개정에 반영되지 않고 발의만 된 내용도 상당수가 있으며, 균형발전정책의 인적 측면에 관계되는 중요 사항이 다수 포함되어 있다. 이하의 도표 내용은 최근 3년 동안 법률에는 아직 반영되지 않았지만, 중요사항으로 판단되는 개정 발의내용을 정리한 내용이다.

< 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 최근 개정발의 내용 >

스마트팜에 대한 정책적 관심이 높아지고 있는 반면에 정작 스마트 농정은 구현되고 있지 못한 실정임. 경제적·사회적·공간적 성격이 혼재되어 정책의 대상이 광범위하고 복합적인 특징을 지니는 농업·농촌의 성격에 맞는 과학적·합리적 농정추진을 위해서는 농정의 정보화를 실현하는 스마트 농정이 추진되어야 함. 스마트 농정의 기초는 농업·농촌 분야의 농지, 토지환경, 농어업 경영체 등 각종 공간정보라고 할 수 있음. 하지만 현재 농업·농촌 정책 분야의 공간정보는 정책 현장과의 연계성이 떨어지고, 유사 자료간 일관성이 낮은 뿐만 아니라 정보의 신뢰도와 실용성이 매우 뒤떨어져 있음. 공간정보가 농업·농촌 분야에서 원활하게 활용되기 위해서는 데이터 관리, 정보유통방식, 정보생산기관 간 협력관계 등 다양한 분야에서 개선이 필요하지만 이를 추진하기 위한 법적 근거가 없어서 스마트 농정 구현에 제약이 있음. 따라서 개정안은 농업·농촌 정책의 정보화를 구현하고자 농업농촌의 공간 정보 등이 통합된 종합정보체계 구축을 위한 법적 근거를 마련하여 농업·농촌 정책 과정에서 합리성과 효율성을 제고할 뿐만 아니라 효과적인 농어업인 삶의 질을 향상시키기 위한 정책 성과를 높이고자 하는 것임(안 제32조의2 신설).

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (김현권의원 대표발의), [의안번호] 2015111, 2018년 8월 28일 발의안, pp.1~2.

현재 우리나라 농어촌 지역은 인구 고령화와 지속적인 소득 감소로 삶의 질이 급격히 떨어지고 있으며, 교육·복지·의료에 있어서도 도시지역에 비해 상대적으로 소외받고 있어 사회경제적으로 열악한 상황에 놓여있음. 특히 농어업인 자녀교육은 도시지역에 비해 상대적으로 지리적·경제적 교육 여건이 불리하여 교육비 부담이 큰 상황이어서 농어업인 자녀들을 위한 교육지원 확대가 시급함. 그러나 현행법은 국가와 지자체의 재정상황에 따라 모든 농어촌학교의 학생들에게 재량적으로 교육비를 지원하도록 하고 있어 교육비 지원이 필요한 저소득층

의 농어업인 자녀가 교육비 지원 대상에서 소외될 여지가 있음. 이에 반드시 이들에게 교육비가 지원되도록 법적 근거를 마련하고자 하는 것임.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (경대수의원 대표발의), [의안번호] 2013149, 2018년 4월 19일 발의안, p.1.

농어촌은 개방화 등의 여파로 소득수준이 낮을 뿐 아니라 고령화로 인한 노동력 감소, 농업 환경변화 등으로 많은 어려움을 겪고 있는 실정이며, 도시에 비해 주거·의료·교통·교육 등 기초생활 인프라가 매우 취약해 이에 대한 개선이 절실히 요구되고 있음. 먼저 현행법은 농어촌 유치원 유아의 교육 및 보호에 대한 국가와 지방자치단체의 일반적인 책무규정만 두고 있어 농어촌지역의 유치원 교사 부족이나 이로 인한 교육 부실화 등에 대한 대응이 매우 어려움. 또한 수도권이나 광역권의 도시가스 보급률이 약 83~89% 수준인데 반해 농어촌지역이 많은 시·도 지역은 보급률이 48.7% 수준에 머무는 등 현저한 차이를 보이고 있어 상대적으로 열악한 농어촌지역의 도시가스 보급률을 제고할 필요성이 있음. 이에 농어촌 주민의 삶의 질 향상과 생활편의 증진에 이바지할 수 있도록, 국가와 지방자치단체가 농어촌 유치원 교사의 처우 개선을 위한 시책을 수립·시행하는 한편 농어촌지역 도시가스 공급 확대를 지원하도록 하려는 것임.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (경대수의원 대표발의), [의안번호] 2003851, 2016년 11월 25일 발의안, pp.1~2.

「헌법」에 따라 대한민국에 거주하는 의무교육 대상자는 거주지역의 특성에 상관없이 균등하게 학교에서 교육을 받아야할 의무가 있음. 그러나 지역 간 불균형 발전으로 인해 도시와 농어촌 간의 교육여건 격차가 심해졌으며 균등교육의 기회를 보장하지 못하고 있는 실정임. 이러한 불균형은 농어촌 의무교육 대상자의 외지유출로 인한 비도시 지역의 고령화를 가속시키고 있으며, 국토균형발전이란 대의에 역행하여 지역 간의 발전 격차를 더욱 심화시키고 있음. 이에 관계 기관으로 하여금 농어촌학교 지원대책을 마련하고 시행하도록 하는 내용의 「농어촌학교 지원 특별법」 제정을 추진하면서 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에서 정하고 있는 농어촌 교육여건 개선 관련 내용을 정비하려는 것임.

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (강석호의원 대표발의), [의안번호] 2000156, 2016년 6월 9일 발의안, p.1.

현행법은 국가와 지방자치단체가 농어촌학교 학생의 교육기회 보장을 위해 입학금, 수업료, 급식비 및 통학비 등을 지원 할 수 있다고 규정하고 있음. 그러나 현행법은 의료지원·소외계층 지원 등 다른 사업들과 달리 농어촌학교 학생의 교육 지원 사업의 경우 국가에 대해 필

요한 시책을 마련할 의무를 부과하고 있지 않아 사업비 대부분이 지방자치단체의 예산으로 지원되고 있어 지방자치단체의 재정자립도에 따른 지원규모의 격차가 점점 커지고 있는 상황인. 이에 농어촌학교 학생의 교육 지원이 원활하게 이루어질 수 있도록 국가와 지방자치단체에 대해 장학금 지원, 학자금 용자 및 통학여건 개선 등 필요한 시책을 마련할 의무를 부과하고자 함(안 제23조제1항 신설).

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (황주홍의원 대표발의), [의안번호] 1916533, 2018년 8월 24일 발의안, p.1.

현행법상 국가와 지방자치단체는 농어업인에게 주로 발생하는 질환의 예방·치료 등을 위한 지원시책을 마련하고, 정부는 그로 인하여 재해를 입은 농어업인을 지원할 수 있도록 규정하고 있음. 그러나 여전히 농어업 직업으로 인한 농어업인의 질환발생률이 높고, 질환에 관한 지원이 제대로 이루어지고 있지 않아 현행 제도의 개선이 시급하다는 의견이 제기되고 있음. 따라서 국가는 매년 농어업인의 질환의 예방 및 치료를 위한 건강검진 및 농어업안전센터의 설치·운영에 필요한 지원을 하도록 함으로써 농어업인이 건강하게 농어촌생활을 영위할 수 있도록 하려는 것임. 더불어 농어업인에 대한 국민연금보험료, 영유아 보육비 및 고등학교의 설치·운영에 필요한 경비 지원을 의무화하여 농어업인의 복지를 강화하고 삶의 질을 제고하고자 함(안 제15조, 제15조의2, 제16조, 제17조 및 제24조제2항).

※ 출처 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 (황주홍의원 대표발의), [의안번호] 1915922, 2015년 7월 2일 발의안, pp.1~2.

상기한 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」의 최근 3년간 개정발의내용을 살펴보면, 가장 기본적인 의료, 교육, 생활 등에 대하여 지원을 할 수 있는 법적 기반에 관한 내용 등이다. 농어업인들의 소득수준을 향상시키기 위한 스마트팜 관련 개정 발의사항이 최근에 있었지만, 사실상 다소 의외로 생각될 수 있는 수준으로 농·어촌의 열악한 상황을 발의이유로서 제시하면서, 기초적인 생활과 기본적인 수준의 복지혜택에 관한 내용을 주를 이루고 있다. 이러한 현상은 우리나라가 정책적 또는 법제도적으로 정책과 제도시행을 위한 시스템을 갖추어져 있지만, 지역정책의 특성상 아직 부족하고 미흡한 영역이 다수 존재하고 있음을 나타낸다고 분석할 수 있다.

한편, 우리나라에서는 농·어촌지역 뿐만 아니라, 도시정책에 대한 새로운 법제도적 개선을 위하여 다수의 입법이 제정되어 시행되고 있다. 과거에는 단순히 도시의 개발을 위한 도시개발법이 도시정책의 주류를 이루고 있었으나, 농·어촌지역과의 연계 등을 고려하여 새로운 도시정책을 추진할 수 있는 법제도가 마련되었다.

< 도시정책 관련 대표적 법률 >

소관부처	법률제명	공포일
국토교통부	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률	08.03.28
	도시재정비 촉진을 위한 특별법	05.12.30
	도시개발법	00.01.28
	도시 및 주거환경정비법	02.12.30
	도시교통정비 촉진법	86.12.31
	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	07.01.11
	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	13.06.04
	기업도시개발 특별법	04.12.31
	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	08.03.28
행정안전부	지방소도읍 육성 지원법	01.01.08
중소벤처기업부	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	05.01.14
	도시형소공인 지원에 관한 특별법	14.05.28
농림축산식품부	도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률	11.11.22
	도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	07.12.21

※ 출처 : 필자 작성

도시정책에 관한 우리나라의 법제도는 상기한 바와 같이 도시개발 및 주택개발 등과 관련하여 「도시개발법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등이 대표적인 입법례라고 할 수 있는데, 균형발전정책과 관련하여 「도시재생 활성화 및

지원에 관한 특별법」, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」, 「기업도시개발 특별법」 등을 주목할 수 있으며, 농·어촌지역과 도시지역과의 연계와 관련을 가지는 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」, 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 등의 법률이 특징적인 면으로서 주목할 수 있다. 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」은 2011년에 제정되었고, 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」은 2007년에 제정되었다는 점을 고려하면, 최근의 입법경향은 아니며, 이른 시기부터 도시와 농·어촌간의 관련성을 고려한 입법정책이 시도되었다는 점으로 분석할 수 있다.

상기한 바와 같이, 우리나라의 입법현황에 있어서 도시정책에 관한 법제와 농·어촌정책에 관한 법제는 일정 수준 이상으로 구비되어 시행되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 긍정적인 상황은 정부 내각의 일부로서 농·어촌지역을 집중적으로 지원 및 관리·감독하는 정부부처가 존재하기 때문이기도 하며, 한편으로는 우리나라 균형발전정책에 있어서 농·어촌에 대한 관심과 비중이 크기 때문이라고도 분석할 수 있다.

(4) 정책수단의 다양성 확보

일반적으로 특정한 대상 또는 특정한 지역에 대한 지원·육성·촉진을 목적으로 하는 법률에서는 전통적으로 3가지 지원수단, 즉 입지지원, 자금지원, 세제지원이 가장 많이 활용되고 있다. 이러한 지원방식은 일반적이고 전통적인 방식이지만, 최근에도 지원수단으로서의 정책수단은 큰 변화가 나타나고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 이러한 정책수단은 지역지원을 목적으로 하는 균형발전법제에서도 동일한 수준과 방식으로 활용되고 있으며, 다른 국가도 유사한 상황이라고 볼 수 있다.

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 이러한 방식을 좀 더 세분화하여 설명하였는데, 우리나라의 경우 중소기업에 대한 지원의 경우에는 상당한 수의 중소기업 지원법제에 의하여 창업지원, 기술혁신지원, 판로지원 등 다양한 부문에서 중소기업에 대한 지원이 이루어지고 있으며, 중소기업 보다 규모가 큰 중견기업에 대해서도 별도의 법제도에 의하여 지원이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 다만, 이러한 지원방식도 새로운

지원방식이라고 보기는 어렵고, 기본적으로 예산을 기반으로 재정수반사업으로 볼 수 있으면, 관련 법률에서는 지원에 대한 근거를 규정하게 된다.

다만, 주목할 필요가 있는 사항으로서 OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 클러스터형성에 의한 성장거점 마련으로 이른바 혁신정책을 강조하고 있는데, 이러한 정책수단은 기존의 입지지원, 자금지원, 세제지원과 다른 새로운 측면에서 고찰된 정책수단이라고 볼 수 있다.¹⁸⁵⁾

앞에서 언급한 바와 같이 국가균형발전특별법의 최근 개정에서는 새로운 정책수단으로서의 클러스터 형성을 목적으로 하는 국가혁신융복합단지 운영제도가 도입되었다. 이 제도는 기존 지역·지구 등의 지정과 관련된 법제도와 차별화되는 제도로서, 이미 지정되어 형성된 지역·지구·특구·단지 등을 클러스터로 포섭하는 방식으로서, 균형발전 정책과 관련되어 우리나라에서는 사실상 최초로 고안되어 도입된 제도라고 볼 수 있다.

< 「국가균형발전 특별법」 최근 주요 개정 내용 >

<제안(대안제안) 이유>

정부의 지속적인 지역발전정책 추진에도 불구하고 전체 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 인구, 경제력 등 각종 자원이 집중되는 수도권 쏠림현상이 완화되지 못하고 있어 국가의 균형 있는 성장과 국민 통합의 장애요인으로 작용하고 있음. 따라서 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지할 수 있는 자립적이고 지속가능한 지역의 발전기반 구축을 위하여 국가균형발전 정책 지원체계의 재정립과 행정중심복합도시, 혁신도시 등이 중심이 되는 국가혁신융복합단지 지정·육성 등이 필요함. 동 개정안은 이러한 정책 목적을 달성하고, 지역통계의 기반 구축 등 기타 국가균형발전 시책의 법적 근거를 마련하는 한편, 지역발전위원회의 당연직위원에 「지방자치법」 제165조제1항제1호 및 제3호에 따른 협의체의 대표자를 포함하는 등 균형발전을 위한 제도를 보완하려는 것임.

※ 출처 : 국가균형발전 특별법 일부개정법률안(위원회 대안), [의안번호] 12215, 2018년 2월 21일 산업통상자원중소벤처기업위원회 대안가결안, pp.1~3.

185) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.19~20

상기한 국가균형발전특별법의 개정이유에서 볼 수 있듯이, 국가혁신융복합단지는 일반적인 균형발전정책의 지원수단과 다르게, 기존에 지정되어 운영되고 있는 혁신도시, 기업도시, 산업단지 등을 기능적으로 포섭하는 방식으로 기존 지역에서 발생될 수 있는 기능적 효과를 융복합시켜서 시너지효과를 발생시킬 것을 목적으로 한다. 이러한 클러스터의 효과¹⁸⁶⁾는 다양한 측면에서 활용되고 있으며, 단순히 공간적인 범위를 지정함으로써 발생하는 효과 이외에 지역간, 공간간 활용될 수 있는 기능적 효과를 극대화시킬 수 있다는 측면에서 다각적인 검토가 가능하다고 할 수 있다.

상기한 클러스터에 대해서는 법제도적인 연구 뿐만 아니라, 경제학적·경영학적 연구가 심도있게 진행되고 있는 바, 클러스터에 대한 개념과 육성방안에 관하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 클러스터의 개념을 정의 및 정리하고 있는데 클러스터의 개념에 대한 심도있는 다양성과 복잡성을 나타내고 있다.¹⁸⁷⁾

< 클러스터의 개념 >

산업 클러스터란, 관련 기업(경쟁기업, 중소기업, 벤처 등)과 기관(대학, 연구소 등), 지원서비스 기업들(금융·법률·회계 등)이 모여 네트워크를 통한 상호작용으로 시너지를 발휘하는 일정 지역을 일컫는다. 클러스터라는 용어가 유명해진 것은 1990년대 초 하버드대학의 마이클 포터 교수가 경쟁우위의 측면에서 클러스터의 중요성을 강조한 이후부터라는 것이 대체적인 평가이

186) 클러스터의 효과에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “클러스터의 형성에 따라 클러스터 내에 위치한 기업들이 독립하여 입지해 있는 기업보다 성장속도, 혁신 등에서 유리하다는 집적의 외부 경제효과(agglomeration externalities and positive feedback)가 다양한 실증분석을 통해 입증되고 있는 바, 클러스터의 형성에 따른 편익과 비용을 정리하면 다음과 같다. 클러스터는 기술적·경제적 불확실성을 점진적으로 감소시킬 수 있다. 혁신 프로세스에 내재된 불확실성을 감소시키기 위해서는 혁신주체 간의 비공식적인 네트워크와 공식적인 협력을 통한 지속적인 상호작용이 중요한데 클러스터가 이를 촉진시키는 역할을 한다. 클러스터는 일상의 대면접촉에 의해 혁신주체 간의 원활한 상호작용을 가능하게 한다. 클러스터에서는 암묵적인 지식의 이전에 결정적인 역할을 하는 개인적 네트워크 형성이 가능하다. 또한 혁신의 원천은 종종 기업의 외부에서 발견되는데 클러스터 내의 고객, 경쟁자, 다양한 기관들이 혁신에 중요한 역할을 담당한다. 반면, 클러스터의 형성에 따른 부작용으로는 과도한 전문화로 인한 기술의 획일성, 인건비와 지가상승, 지역혼잡 및 환경악화 등이 지적된다”고 클러스터의 효과에 관하여 설명하고 있다. (홍진기, 충북 남부권역의 산업클러스터 구축을 위한 과제와 추진전략, 충북경제포럼 2005년 9월 27일 권역별 세미나 발표자료(2005.9.27), pp.7~8)

187) 박준중, 산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원(2016), pp.27~29

다. 포터 교수는 산업적으로 강력한 국제경쟁력을 지닌 국가 내에서 특정산업이 지리적으로 집적한 클러스터(industrial cluster or industry cluster)를 형성하고 있음을 확인하고 클러스터가 산업발전에 미치는 중요성을 강조하였는바, 이러한 포터 교수의 클러스터이론은 1990년대 후반 이후 EU의 주요국가 및 지방정부의 정책 추진에 주요한 방향을 제공하였다. 산업 클러스터와 유사한 용어로는 산업집적(industrial agglomerations), 산업지구(industrial districts), 산업단지(industrial complex) 등을 꼽을 수 있는바, 경제학에서는 전통적으로 산업집적의 용어가 더 일반적인 것으로 보인다. 하지만 특정 산업 차원에서의 산업지구 또는 산업단지나 특정 지역경제의 집적 또는 응집 등에 비하여 산업 클러스터는 광범위한 사회경제 및 시장조직 등과 연계된 가치지향적 개념이라는 측면에서 본질적인 차이를 가진다. 산업 클러스터가 각광을 받게 된 것은 지식기반 경제시대의 도래에 따른 것으로서, 기업이 부가가치를 제고하기 위해서는 가치사슬(value chain)에서 신속하고 긴밀한 연계를 강화하고 이를 통해 암묵적 지식과 정보의 창출·확산·활용 능력을 극대화하는 것이 필수적인 시점이 되어 버렸기 때문이다. 이에 따라 산업의 ‘규모 경제성’과 ‘범위 경제성’을 동시에 추구하기 위한 전문화된 산업 클러스터의 형성과 이를 토대로 한 지역혁신체제의 구축이 새로운 산업발전 전략으로 채택되었다. 산업 클러스터에 대한 정의는 지리적 집적과 입지공간에 중점을 두는 개념에서부터 참여 주체들의 네트워크, 상호작용 및 혁신활동에 중점을 두는 개념까지 개별 연구 분야나 정책의 정책분야에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다. 앞서 소개한 마이클 포터는 클러스터를 ‘특정분야에서 경쟁을 하기도 하지만 때때로 협력관계인 기업, 전문공급업체, 용역업체, 관련 산업의 기업 등과 기관 즉 대학, 공인기관, 기업연합회 등의 결집체’로 정의한 바 있다. 경제협력개발기구(OECD)는 클러스터를 생산업체, 부품업체, 서비스제공자, 협회, 연구기관, 대학 등 관련 경제주체들이 상호작용을 통해 부가가치를 창출하는 지역적 집합체를 형성하고 기술, 지식, 정보, 인력 등을 공유하는 네트워크형 조직체계로 정의하고 있다. 클러스터를 둘러싸고 다양한 개념정의가 존재하는바, 클러스터의 구체적인 개념요소로 첫째, 지리적 집중, 둘째, 다양한 기업과 기관의 존재, 셋째, 특정 분야에의 특화, 넷째, 기업과 기관의 연계, 다섯째로 혁신에 대한 강조를 드는 견해도 있다.

※ 출처 : 박중준, 산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원 (2016), pp.27~29

상기한 클러스터의 개념은 법제도적·경제학적·경영학적으로 다각적인 측면의 검토가 필요한 사항으로 판단되는 바, 현재 우리나라의 국가균형발전특별법에서 도입한 국가혁신융복합단지의 경우는 상기 학제적인 개념을 포함함과 동시에 법정정책적으로 기존 기능적 지역의 융복합을 통한 균형발전정책의 일환으로 도입된 제도로서 파악할 수 있다.

한편, 최근에 우리나라의 법제도에서는 예산수반 지원정책에서 인적·정보공유 방식의 지원제도가 운영되고 있다. 그 효과성면에 있어서는 추가적인 검증이 필요할 수는 있지만, 기존에 자금지원, 세제지원과는 다르게 인적인프라를 활용하여 지원대상에 대한 지식전달·정보공유의 방식으로 지원하는 방식이 채택되는 경우가 있다. 대표적으로 “컨설팅지원”이라는 방식으로 중앙정부 및 전문기관의 인적자원을 활용하여 지역에 직접적인 지식전달과 정보공유를 시도하는 정책이 추진되는데, 이는 단기적·즉시적 효과를 목적으로 하지 않고, 장기적으로 지역의 내재적 잠재력을 육성하기 위한 방식으로 지속가능한 균형발전을 목표로 추진된다. 이하에서는 “컨설팅지원”에 관하여 법적 기반을 갖춘 정책에 관한 입법례를 소개한 내용이다.

< 컨설팅지원에 관한 법적 근거를 마련한 입법례 >

「식품산업진흥법」

제15조(식품산업 컨설팅 지원) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 식품사업자에 대하여 경영·기술·재무·회계 등 다음 각 호의 사항에 대하여 컨설팅 지원을 실시할 수 있다.

1. 식품사업자의 규모와 업종에 적합한 컨설팅 서비스의 제공
2. 컨설팅 결과의 신뢰성 확보를 위한 평가체계 구축
3. 컨설팅 결과와 융자·보조 등 지원수단과의 연계
4. 그 밖에 컨설팅 기반 강화를 위하여 필요한 사업

② 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 식품사업자 또는 컨설팅실시기관 등에 대하여 제1항에 따른 사업에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

「소금산업 진흥법」

제20조(컨설팅 지원) ① 해양수산부장관은 소금사업자의 경영·기술·재무·회계 등의 개선을 위하여 컨설팅 실시 기관을 지정하여 다음 각 호의 사항에 대하여 컨설팅 지원을 실시하도록 할 수 있다.

1. 소금사업자의 규모와 업종에 적합한 컨설팅 서비스의 제공
2. 컨설팅 결과의 신뢰성 확보를 위한 평가체계의 구축
3. 컨설팅 결과와 융자·보조 등 지원수단과의 연계

4. 그 밖에 컨설팅 기반 강화를 위하여 필요한 사업
 - ② 해양수산부장관은 제1항에 따라 컨설팅을 실시하는 기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.
 - ③ 제1항에 따른 컨설팅 실시 기관의 지정 기준·절차 및 관리 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」

- 제22조(컨설팅 지원) ① 중소벤처기업부장관은 사업전환을 추진하는 중소기업자에게 경영·기술·재무·회계 등의 개선에 관한 컨설팅 지원을 할 수 있다.
- ② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 컨설팅 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하거나 지원할 수 있다.
1. 중소기업자의 규모와 업종에 적합한 컨설팅 서비스의 제공
 2. 컨설팅 결과의 신뢰성을 확보하기 위한 평가체계 구축
 3. 컨설팅 결과와 융자·보조 등 지원수단의 연계
 4. 그 밖에 컨설팅 기반 강화에 필요한 사업
- ③ 중소벤처기업부장관은 중소기업자 또는 컨설팅 실시기관 등에 대하여 제2항에 따른 사업에 드는 비용을 지원할 수 있다.

※ 출처 : 필자 작성

(5) 재정지원 및 예산정책

균형발전정책을 추진하기 위한 법제도는 필연적으로 재정수반법률의 성격을 가지게 된다. 상기한 바와 같은 정책수단은 기본적으로 예산을 기반으로 한 지원수단이기 때문에 예산 및 재정지원에 관한 정책 및 법제는 균형발전정책과 법제에 있어서 매우 중요한 위치를 차지한다.

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라의 경우에는 원칙적으로 국가재정법과 지방재정법에 의하여 국가예산이 운용되고, 지역정책과 관련하여 국가균형발전특별법에서 국가균형발전특별회계의 계정을 별도로 설치근거를 마련하여 운영하고 있다. 이는 지역정책의 독자성과 중요성이 반영된 측면이라고 볼 수 있으며, 지역정책에 관한 예산운용은 원칙적으로 국가균형발전특별법을 근거로 운용된다고 볼 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방자치단

체 간의 균형발전정책을 위한 예산운용은 국가균형발전특별법상의 예산운영규정에 의하여 통제된다.

한편으로 국가균형발전특별법에서 규정하고 있는 “포괄보조금의 지원”에 관한 제도는 직접적으로 예산으로 항목별로 지원하는 것이 아니라, 패키지로 지원을 하고 세부적인 항목과 계정은 지방자치단체의 재량에 맡김으로써, 간접적으로 중앙정부에 의하여 통제되고 있는 예산운용에 대해서 지방자치단체의 활용가능성과 운용의 자율권을 최대한 보장할 수 있는 제도로 평가되는데, 우리나라 지역정책의 추진을 위한 예산지원방식의 특징적인 제도라고 할 수 있다. 구체적으로는 중앙정부에 의하여 포괄적으로 보조금을 지원받고, 구체적인 세부사항을 지방자치단체가 편성하여 운영할 수 있기 때문에, 지방자치단체의 특수성과 상황을 최대한 반영할 수 있다는 점에서 지역의 자율성을 존중한 제도로 평가할 수 있으며, 한편으로는 지방의 자체적인 재원조달과 매칭시킴으로써 효과적인 예산운용을 가능하게 할 수 있다는 장점이 있다.

최근 국가균형발전특별법 개정을 통해서 국가균형발전특별회계에 관한 일부의 변화가 있었다. 이하의 내용은 최근에 변화된 국가균형발전특별회계의 내용을 정리한 내용이다.

< 국가균형발전특별법 개정('18.2.28) 사항 >

1. 국가균형발전특별법 개정('18.2.28) 사항 반영

□ 회계, 계정, 위원회 등 명칭 변경

* 지역발전특별회계 → 국가균형발전특별회계

생활기반계정 → 지역자율계정, 경제발전계정 → 지역지원계정

지역발전위원회·기획단 → 국가균형발전위원회·기획단

□ 균특회계 예산 편성 과정 상 균형위 의견제시 역할 강화

① 지자체는 4.30일까지 예산신청서를 중앙행정기관과 균형위에 제출

② 중앙행정기관은 지자체의 예산신청서 및 균형위의 의견을 기초로 작성한 예산요구서를 5.31일까지 기재부에 제출

③ 균형위는 균특회계의 예산편성에 관한 의견을 5.31일까지 기재부 및 과기정통부에 통보

④ 기재부는 지역위의 의견을 들어야 함 → 기재부 및 과기정통부는 균형위의 의견을 감안하여 예산을 편성 및 조정·배분하여야 함

2. 포괄보조 세부사업 추가 :

(’18지침) 37개(시·도 31, 시·군·구 6) → (’19지침) 43개(시·도 37, 시·군·구 6)

’18예산 편성시 타 회계로부터 이관된 사업 추가

(국토부) 지방하천정비, 공공형택시지원, (농식품부) 농촌형교통모델,
(문체부) 지역문화행사지원, (해수부) 수산물안전검사체계구축 등 5개 세부사업

사회적 가치 관련 ‘지역사회 활성화 기반 조성’ 사업 신설

3. 지자체의 사업선택 자율성 보장

문화·체육시설 건립 관련 문체부 설립타당성 사전평가 대상사업을 관련 법령에 명시된 경우로 한정

* (변경 전) 공립박물관, 공립미술관, 문예회관, 지방문화원, 공공도서관 등
→ (변경 후) 공립박물관, 공립미술관

4. 균형위 평가 하위(미흡) 사업 구조조정 방식 개선

(변경 전) 하위 세부사업별 금액을 ’18년 대비 10% 감액

⇒ (변경 후) 하위 사업들의 총액을 ’18년 대비 10% 감액*

* 하위 세부사업별 삭감률은 지자체가 자율적으로 결정

(변경 전) 하위사업 예산은 ’18년 대비 10% 감액

⇒ (변경 후) 원칙적으로 ’18년 대비 10% 감액하되, 하위사업 예산이 ’17년 대비 ’18년에 감소된 경우, ’17년 대비 10% 감액*

* ’17년 대비 ’18년 예산이 감소한 경우 既 구조조정된 것으로 간주

5. 포괄보조사업 전용 제도 개선

균특회계 집행 과정에서, 지자체가 상호 동의한 경우 지자체 간 지원금액을 상호 조정하여 집행하는 것을 허용

* (예시) 포괄보조 A사업 : B광역시 △10억원 ⇔ C광역시 +10억원

※ 출처 : 기획재정부, 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침, 기획재정부(2018.4), pp.3~4

< 국가균형발전특별법 개정('18.2.28)에 따른 국가균형발전특별회계 변경 사항 >

구분	변경 전	변경 후
회계명칭	· 지역발전특별회계	· 국가균형발전특별회계
설치목적	· 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화 발전 지원 · 지역주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화 사업 효율적 추진	· 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진
계정구분	· 생활기반계정 · 경제발전계정 · 제주특별자치도계정 · 세종특별자치시계정	· 지역자율계정 · 지역지원계정 · 제주특별자치도계정 · 세종특별자치시계정
관련용어변경	· 지역발전위원회 · 기획단 · 지역생활권 / 경제협력권 · 지역발전계획 · 시책	· 국가균형발전위원회 · 기획단 · 기초생활권 / 광역협력권 · 국가균형발전계획 · 시책
예산편성절차		

※ 출처 : 기획재정부, 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침, 기획재정부(2018.4), p.11

상기한 바와 같이, 국가균형발전특별법의 개정에 따라서 국가균형발전특별회계의 변경사항은 명칭변경과 예산편성절차의 변경이 가장 큰 변화라고 할 수 있다. 설치목적의 변화가 있기는 하지만, 이는 광의의 개념으로 접근하면 사실상 포섭되는 내용이라고 볼 수 있으며, 기본적인 개념에 대한 명칭변경이 이루어졌으며, 절차상에 있어서 균형발전위원회의 역할이 증대되었다고 볼 수 있다. 즉, 지방자치단체가 제출하는 예산신청서가 소관 부처 이외에 균형발전위원회에도 제출되어 심의를 받을 수 있는 구조로 변경되었는데, 이는 예산집행과 배분에 있어서 균형발전위원회의 의견과 심의사항이 실질적으로 반영될 수 있도록 변화된 것으로 분석된다. 이러한 예산편성절차의 변화는 기존에 소관부처에 의하여 개별적으로 추진되었던 균형발전정책의 추진과 예산정책에 관하여 국가균형발전위원회가 이에 개입할 수 있는 여지를 제공함으로써, 포괄적인 정책추진체계의 기반으로 예산정책과 재정지원을 조정하겠다는 취지로 해석된다.

예산편성지침에 관하여는 포괄보조사업의 범위가 확대되었다는 특징이 있으며, 구체적으로는 사회적 가치 관련 ‘지역사회 활성화 기반 조성’ 사업을 신설하였다는 점인데, 이는 포괄보조사업의 범위에 기존 지역정책과 차별될 수 있는 “사회적 가치”의 개념을 추가함으로써, 사업범위의 확대가 가지는 취지를 명확하게 제시하였다고 볼 수 있다.

한편으로 주목할 만한 변화는 국가균형발전특별회계의 예산집행 과정에서 2 이상의 지방자치단체가 상호간에 협의한 경우에는 해당 지방자치단체 간에 부여되는 지원금액을 상호간에 조정하여 예산을 집행할 수 있도록 지침화하였는데, 이는 궁극적으로 이른바 “지방재정조정제도”의 전단계에 해당되는 시스템을 도입한 것으로 평가할 수 있다.¹⁸⁸⁾

188) 앞서도 언급한 바와 같이, 본 연구에서는 지방재정조정제도에 대하여 본격적인 연구는 생략하고, 현재 논의되고 있는 수준의 내용에 관하여 별도의 절에서 설명하기로 한다.

3. 거버넌스의 구축

(1) 개요

OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 지역정책 또는 국가균형발전정책을 추진하는데 있어서, 궁극적으로 정책추진의 거버넌스에 관하여 가장 강하게 중요성을 인정하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 상기한 바와 같은 지역정책의 패러다임의 변화는 현재 해외 국가들의 지역정책에 관한 트렌드를 설명한 것이며, 법적·제도적 지원은 이러한 변화에 따라서 상황에 대응하는 적절한 지원방식과 체계에 관한 설명인 반면, 정책추진을 위한 거버넌스의 구축은 사실상 시대와 장소를 불문하고 지역정책 추진의 가장 중요한 분석기준이여, 검토되어야 할 쟁점으로 인식할 수 있다.

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시한 거버넌스의 구축에 관한 분석기준에 따르면 키워드는 「① 중앙정부의 역할과 부처간 협업, ② 중앙정부와 지방정부의 역할, ③ 지방정부간 협업 및 융합적 정책추진, ④ 지역기관의 역할, ⑤ 평가 및 모니터링 시스템」으로 분류할 수 있다. 이중에서 “① 중앙정부의 역할과 부처간 협업”과 “② 중앙정부와 지방정부의 역할”은 동일한 차원에서 검토가 가능하다고 볼 수 있으며, “③ 지방정부간 협업 및 융합적 정책추진”은 지방자치단체 간의 협업 시스템에 관한 내용이며, “④ 지역기관의 역할”은 우리나라의 경우에 적용한다면 국가균형발전정책의 추진을 지원하는 기관에 관한 사항으로 볼 수 있고, 끝으로 “⑤ 평가 및 모니터링 시스템”은 정책추진의 결과와 효과에 대한 피드백의 확보를 어떠한 법제도적 시스템으로 구축하였느냐에 관한 사항으로 요약할 수 있다.

(2) 중앙정부와 지방자치단체

중앙정부와 지방자치단체의 역할 및 기능분배 그리고 협업은 균형발전정책이 목표가 국가 전체를 대상으로 그 범위 내에서 균등하게 발전할 수 있는 형태를 추진하는 것이라는 측면에 있어서 매우 중요한 의미를 가진다. 지방자치단체의 입장에서는 선택과 집중에 의하여 해당 지역의 집중적인 지원에 의한 지역성장을 요청할 것이며, 중앙정부의 입장에

서 균형과 형평 및 공평성의 원칙에 따라 전국토가 균형있게 발전하기를 바라고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

중앙정부와 지방자치단체의 역할에 관하여 논의할 때 가장 핵심이 되는 내용은 “상향식 추진체계”와 “하향식 추진체계”의 구별이라고 할 수 있다.¹⁸⁹⁾ 단순히 접근하면 “하향식 추진체계”는 중앙정부의 역할이 강한 정책추진체계이며, “상향식 추진체계”는 지방자치단체의 역할이 강한 정책추진체계라고 할 수 있다. 우리나라의 균형발전관련 법제들은 과거 “하향식 추진체계”가 주류를 이루었다. 그 이유로서는 무엇보다도 예산기반 정책의 특성상 중앙정부가 계획수립의 주체가 되어 예산을 확보하는 형태로 운영되는 것이 효과적이라는 측면에서 “하향식 추진체계”가 주류를 이루었는데, 이러한 경향은 지방자치단체의 역할이 강조되면서, 일부 법률들에서 “상향식 추진체계”가 도입되기 시작하였다.

“상향식 추진체계”의 경우 지방자치단체가 계획수립의 주체가 되어 중앙정부의 승인을 받거나, 독자적인 계획추진의 주체가 되기도 하는데, 우리나라의 경우 최근 들어서 입법적인 사례가 등장하였다고 볼 수 있다. 특히 주로 “상향식 추진체계”가 도입되어지는 법률들은 지역·지구·단지·특구의 지정에 의하여 정책을 추진하는 법률들에서 나타나고 있다. 물론 모든 지역·지구·단지·특구의 지정에 관한 법률에서 이러한 현상이 나타나는 것은 아니지만, 주목할 만한 특징이라고 할 수 있으며, 이러한 배경에는 지역에서 특정한 공간적 범위의 설정과 해당 범위에서의 지역정책추진은 국토 전반에 해당되는 정책이라기보다는 선택과 집중에 의한 특정 지방자치단체의 상황과 특성이 반영되어야 한다는 점이 반영된 것으로 분석된다. 이하에서는 지역·지구·단지·특구의 지정에 관한 법률에서 “상향식 추진체계”와 “하향식 추진체계”의 입법례이다.

189) 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 관하여 논의할 때 가장 핵심이 되는 내용은 “상향식 추진체계”와 “하향식 추진체계”의 구별이라고 표현할 수 있는 가장 중요한 이유는 중앙정부와 지방자치단체 간에 발생하는 격차때문이라고 판단된다. OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 이러한 격차에 관하여 5가지로 정리하여 특성을 제시하였는데, ① 정보의 격차, ② 능력의 격차, ③ 재정의 격차, ④ 행정의 격차, ⑤ 정책의 격차라고 설명하였다. (OECD, Regional Development Policies(2010), p.28) “상향식 추진체계”와 “하향식 추진체계”의 선택을 구체적인 정책목표와 이를 달성하기 위한 법제도의 목적에 따라서 일률적으로 나타낼 수 없고, 다르게 나타난다고 볼 수 있는데, OECD - Regional Development Policies(2010)에서 제시한 5가지 격차의 내용에 따라서, 또는 5가지 격차의 비중에 따라서 “상향식 추진체계”와 “하향식 추진체계”의 선택이 이루어진다고 분석할 수 있다.

< 지역·지구·단지·특구 등의 지정에 의한 법률에서의 상향식 추진체계 입법례 >

「국가균형발전 특별법」

제17조(산업위기대응특별지역의 지정) ① 시·도지사는 관할 행정구역의 전부 또는 일부를 산업위기대응특별지역으로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 지정 대상 행정구역 및 지원 내용을 기재하여 산업위기대응특별지역의 지정을 신청하여야 한다.

<이하 생략>

제18조의2(국가혁신융복합단지의 지정) ① 시·도지사는 관할 행정구역의 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등 대통령령으로 정하는 구역·지구·단지·특구의 일부를 국가혁신융복합단지 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 국가혁신융복합단지 지정을 신청하여야 한다.

<이하 생략>

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」

제11조(지역개발사업구역의 지정) ① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여 지역개발사업을 추진하려는 경우에는 직접 또는 제12조에 따른 제안을 받아 지역개발사업구역을 지정할 수 있다. 이 경우 지정하려는 지역개발사업구역이 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 관계 시·도지사가 공동으로 지정하여야 한다.

1. 지역개발계획에 따라 지역개발사업의 추진이 필요하다고 인정되는 지역
2. 지역개발계획에 개발하려는 지역으로 반영되지 아니하였으나 도로·상하수도 등의 기반 시설이 갖추어져 있거나 기반시설 계획이 수립되어 있는 등 난개발(亂開發)의 우려가 없는 소규모 지역으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 지역

<이하 생략>

제45조(투자선도지구의 지정 등) ① 국토교통부장관은 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사의 신청을 받아 지역의 성장거점으로 육성하거나 특별히 민간투자를 활성화할 필요가 있는 지역을 다음 각 호의 사항을 고려하여 투자선도지구로 지정·변경 또는 해제할 수 있다. 이 경우 제11조제1항제1호에도 불구하고 지역개발사업구역이 지정·변경 또는 해제된 것으로 본다.

<이하 생략>

「지역특화발전특구에 대한 규제특별법」

제4조(특구의 지정신청) ① 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 특화사업을 추진하려면 지역특화발전특구계획(이하 “특구계획”이라 한다)을 작성하

여 중소벤처기업부장관에게 특구지정을 신청하고, 중소벤처기업부장관으로부터 특구계획의 승인 및 특구지정을 받아야 한다.

<이하 생략>

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」

제4조(경제자유구역의 지정 등) ① 시·도지사는 산업통상자원부장관에게 경제자유구역의 지정을 요청할 수 있다. 다만, 대상구역이 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정을 요청하여야 한다.

<이하 생략>

「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」

제30조(농촌융복합산업지구 지정의 신청 등) ① 시·도지사는 관할지역의 대표 농촌융복합산업을 육성하기 위하여 농림축산식품부장관에게 농촌융복합산업지구(이하 “지구”라 한다) 지정을 신청할 수 있다. 다만, 대상 지구가 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정을 신청하여야 한다. 지구를 변경하려는 경우에도 또한 같다.

<이하 생략>

「에너지산업융복합단지의 지정 및 육성에 관한 특별법」

제8조(에너지산업융복합단지의 조성계획 수립과 지정) ① 산업통상자원부장관은 에너지산업융복합단지의 조성이 필요하다고 인정하는 경우 제9조의 요건을 갖춘 지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사와 협의한 후 에너지위원회의 심의를 거쳐 제10조 제1항 각 호의 사항이 포함된 에너지산업융복합단지 조성계획(이하 “조성계획”이라 한다)을 수립하고 에너지산업융복합단지를 지정할 수 있다.

<이하 생략>

「자동차관리법」

제68조의10(자동차서비스복합단지의 지정 및 개발) ① 시·도지사는 자동차 관련 서비스 이용자의 편의를 제고하고 자동차 연관 사업의 건전한 발전을 지원하기 위하여 자동차서비스복합단지를 지정할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 시장·군수·구청장이 자동차서비스복합단지의 지정이 필요하다고 요청하는 경우에도 지정할 수 있다.

<이하 생략>

「석탄산업법」

제39조의8(탄광지역진흥사업 추진대상지역의 지정) ① 탄광지역을 관할하는 시·도지사는 석탄광산의 폐광 및 석탄의 수요감소 등으로 지역경제가 위축되어 그 진흥이 필요하다고 판단하는 경우 산업통상자원부장관에게 해당 지역을 탄광지역진흥사업 추진대상지역(이하 “대상지역”이라 한다)으로 지정하여 줄 것을 신청할 수 있다.

<이하 생략>

※ 출처 : 필자 작성

< 지역·지구·단지·특구 등의 지정에 의한 법률에서의 하향식 추진체계 입법례 >

「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」

제4조(특구의 지정 등) ① 과학기술정보통신부장관은 필요한 경우에는 다음 각 호의 절차를 거쳐 특구를 지정할 수 있다.

1. 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견청취
2. 관계 중앙행정기관의 장과의 협의
3. 제7조에 따른 연구개발특구위원회의 심의·의결

<이하 생략>

「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」

제6조(첨단의료복합단지의 지정) ① 보건복지부장관은 제5조에 따라 첨단의료복합단지의 입지가 선정되면 해당 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 첨단의료복합단지로서 지정·고시하고, 지체 없이 이를 관계 중앙행정기관 및 관할 광역지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다.

<이하 생략>

「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」¹⁹⁰⁾

제10조(국제과학비즈니스벨트 및 지구의 지정) ① 과학기술정보통신부장관은 기본계획에 따라 국제과학비즈니스벨트 및 지구의 입지가 확정되면 해당 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 국제과학비즈니스벨트 및 지구로 지정·고시하고, 지체 없이 관계 중앙행정기관 및 관할 지방자치단체의 장에게 고시된 내용을 통지하여야 한다.

<이하 생략>

190) 「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」의 제정당시, 이 법의 제정필요성과 정책추진체계의 특

「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」

제9조(해양산업클러스터의 개발계획 수립과 지정 등) ① 해양수산부장관은 해양산업클러스터의 개발이 필요하다고 인정하면 관할 시·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 해양수산발전위원회의 심의를 거쳐 해양산업클러스터개발계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 수립하고 해양산업클러스터를 지정할 수 있다.

<이하 생략>

「접경지역 지원 특별법」

제17조(접경특화발전지구 지정·운영 등) ① 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의하고 제9조에 따른 접경지역정책심의위원회의 심의를 거쳐 접경특화발전지구를 지정할 수 있다.

<이하 생략>

징을 구체적으로 제시한 국내 선행연구에서는 과학기술분야의 발전에 관한 특수한 상황을 고려하면서 입법요성과 추진체제선택의 배경에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “① 기초연구 역량 부족으로 경제발전의 한계에 관한 문제에 관하여, 우리나라는 지난 30년 동안 모방(Catch-up)전략으로 급속한 경제발전을 이루었으나, 기초연구 역량 부족으로 경제발전의 한계에 직면하고 있다. 단기성과 중심의 산업기술은 발달하였으나, 소재, 신물질 등 기초원천연구역량이 미약하여 산업기술의 해외 의존도가 증대하고 이에 따라 경제잠재성장율이 하락하고 있다. 또한 정부의 R&D 투자확대로 과학기술의 외형적 성과는 크게 증가하였으나 질적 수준 및 기초연구 여건은 미흡한 실정이다.② 선진국들은 지식기반경제 패러다임 변화에 맞게 새로운 국가발전 전략 수립·추진에 관하여 주요 국가들은 지식기반경제 패러다임의 변화에 맞게 새로운 국가발전 전략 계획을 추진하기 위하여 기초연구 예산의 대폭 확충과 두뇌확보 경쟁을 위한 법과 제도를 시행하고 있다. ③ 우리나라 과학기술정책의 패러다임 변화 모색에 관하여, 우리나라는 60·70년대에 기술연구기반을 구축하고 고급인력을 양성하기 위해 KIST, KAIST를 설립하였고, 80년대에는 국가R&D사업을 추진하고 또한 민간R&D사업을 촉진하기 위하여 대덕연구단지를 조성하였으며, 90~00년대에는 선진기술을 넘어서기 위하여 첨단제품의 독자개발을 시작했고 이를 위하여 민간기업과 대학의 연구역량 강화를 지원하였고, 2010년 이후에는 기초연구역량을 확충을 통한 기초원천연구의 창조적 혁신에 주력할 계획이다. ④ 21세기 선진일류국가 도약을 위한 기초연구 역량에 기반한 창조형 국가전략 필요에 관하여, 정부의 R&D 예산규모를 증액하고, 특히 기초원천분야에 대한 투자비중 대폭 확대하여, 우리나라 R&D의 인적, 물적 한계를 극복하고 보다 신속한 기초역량 제고를 위해서는 국제적 기초과학 연구환경을 조성하는 국제화 전략이 필요하며 이를 제도화하는 작업이 필요하다. 이에 따라 2009년 1월 13일 국가과학기술위원회의 심의를 마치고 「국제과학비즈니스벨트 종합계획」이 확정되었다. ⑤ 특별법제정 필요에 관하여 국제과학비즈니스 벨트를 조성하여 세계적인 수준의 기초과학 연구거점을 구축하고, 과학과 비즈니스의 융합거점으로 육성하여 국가발전의 잠재력을 확충하며, 저탄소 녹색성장 성공모델을 창출하여 이를 확산함으로써 국가 성장거점기반 구축 및 국가경쟁력 확보에 이바지하기 위하여 국정과제인 ‘국제과학비즈니스벨트 조성사업’을 제도적으로 뒷받침하기 위한 법률 제정이 필요하다”고 설명하면서, 국내외 환경 변화에 따른 대응으로서의 입법이기 때문에, 하향식 추진체계가 적절하다는 분석이 가능하다. (김정순·이준우·박종원·이종영, 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법(안) 제정연구, 교육과학기술부·한국법제연구원(2009.3), pp.11~12)

「항만법」

제42조(항만배후단지의 지정) ① 항만배후단지는 다음 각 호로 구분하여 해양수산부장관이 지정한다.

1. 1종 항만배후단지
 2. 2종 항만배후단지
- <이하 생략>

「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」

제21조(생태산업단지의 지정 등) ① 산업통상자원부장관은 환경부장관 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조의2제1항에 따른 산업단지지정권자(이하 이 조에서 “산업단지지정권자”라 한다)와 협의하여 생태산업단지를 지정한다.

<이하 생략>

「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」

제22조의2(도시첨단물류단지의 지정 등) ① 도시첨단물류단지는 국토교통부장관 또는 시·도지사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 지정하며, 시·도지사(특별자치도지사는 제외한다)가 지정하는 경우에는 시장·군수·구청장의 신청을 받아 지정할 수 있다.

1. 노후화된 일반물류터미널 부지 및 인근 지역
2. 노후화된 유통업무설비 부지 및 인근 지역
3. 그 밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 지역

<이하 생략>

「항공우주산업개발 촉진법」

제8조의2(항공우주산업 특화단지의 지정·지원) ① 산업통상자원부장관은 항공우주산업을 육성하기 위하여 항공우주산업과 관련되어 있는 기업과 그 지원시설 등이 집단적으로 입주하여 있거나 입주하고자 하는 지역에 대하여 필요한 경우 항공우주산업 특화단지(이하 “특화단지”라 한다)를 지정하거나 지원할 수 있다.

<이하 생략>

「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」

제29조(스마트도시 특화단지의 지정 및 지원) ① 국토교통부장관은 스마트도시의 조성, 관리·운영, 스마트도시서비스의 활성화 및 스마트도시산업의 지원을 촉진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 스마트도시 특화단지를 지정할 수 있다.

<이하 생략>

「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」

제4조(자유무역지역의 지정 등) ① 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와의 협의를 거쳐 산업통상자원부장관에게 자유무역지역의 지정을 요청할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 제8조제1항 각 호의 구분에 따른 자유무역지역 관리권자에게 그 시·도지사를 대신하여 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의하여 줄 것을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 자유무역지역 관리권자는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

<이하 생략>

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」

제67조(지역활성화지역의 지정) ① 국토교통부장관은 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심한 지역에 대하여 도지사의 요청을 받아 지역활성화지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 그 지정 목적의 달성에 필요한 최소한의 범위에서 지정하여야 한다.

<이하 생략>

※ 출처 : 필자 작성

한편, 상기 입법례 중에서 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」, 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」, 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」과 같은 입법례에서는 계획수립의 주체가 중앙정부 및 지방자치단체 모두에게 부여된 경우도 있다. 이러한 경우는 “상향식 추진체계”와 “하향식 추진체계”가 가지고 있는 장단점이 정책추진에 있어서 반드시 필요하기 때문에, 양쪽 체계 모두를 수용한 것으로 판단된다. 균형발전정책의 입장에서는 중앙정부가 국토 전체를 대상으로 하는 정책을 우선하여야 하는 반면에, 선택과 집중에 의한 지역정책을 추진하려는 지방자치단체는 해당 관할 지역을 우선하는 정책을 추진할 가능성이 높기 때문에, 궁극적으로 양자는 상호간에 보완이 될 수 있는 특징을 가지고 있다. 이러한 이유로 어느 한쪽 체계만을 수용한 것이 아니라, 예외적인 상황에 대하여 다른 체계를 함께 운용할 수 있도록 하는 입법방식은 바람직한 방식이라고 분석할 수 있다.

상기한 바와 같이 지역·지구·단지·특구의 지정에 관한 법률은 상향식 추진체계와 하향식 추진체계가 구별되어 입법되는 경우가 대부분이며, 혼재하여 양 추진체계를 모두 수용한 입법례도 일부 있다. 이러한 입법현황은 어느 한쪽의 선택이 바람직하다는 평가보다는 개별 법률의 목적에 따라서 다르게 입법된다는 점을 고려해야 할 것이다. 해당 법률의 목적이 중앙정부 중심의 국토 전반을 대상으로 하여 선택과 집중에 의한 정책이 필요한 경우에는 하향식 추진체계를 선택하게 될 것이며, 국한되고 제한된 지역에서의 산업과 지역의 육성을 위한 선택과 집중이 필요한 경우에는 지방자치단체 중심의 상향식 추진체계가 선택될 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 양쪽 다 모두 입법목적으로 가지는 경우에는 혼재된 방식으로 추진체계를 도입할 것이다.

OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조하고 있는 성장거점에 의한 지역 정책의 추진은 우리나라의 경우 지역·지구·단지·특구의 지정에 관한 법제도에 의하여 실현된다고 볼 수 있으며, 중앙정부와 지방자치단체의 역할은 개별적인 정책목적에 따라 다르게 선택하는 것이 궁극적으로 바람직하다고 분석할 수 있다.

(3) 지방자치단체 간의 협업

지방자치단체 간의 협업은 1차적으로 수평적 거버넌스의 실현을 통하여 해당 지방자치단체의 발전과 균형발전의 목적으로 달성하기 위한 수단으로 인식되고, 2차적으로 지역 분권화에 따른 정책의 불균형을 보완하는 장치로서도 의미가 있다. 따라서 지방자치단체 간의 협업은 OECD - Regional Development Policies(2010)에서 강조한 것 뿐만 아니라,¹⁹¹⁾ 모든 국가에서 중요한 이슈로 받아들여지고 있으며, 우리나라의 경우에는 지방분권화에 대한 효과적인 제도적 장치로서 논의되어야 할 것이다.

191) 다만, OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 선도적인 모델로서 EU의 사례를 제시하고 있는데, 앞에서도 언급한 바와 같이, EU에서의 정책추진에 지역의 특수성이 중요 배경으로 작용된 사례로서 EU지역은 연방국가가 아니라, 국가협약에 따라서 결성되었다는 지역적 특성이 있는 지역으로서, 일반 국가 또는 연방국가에서의 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 설명하는 기준과는 거리가 있는 지역으로 설명할 수 있다. 따라서 지역수준에 있어서 지방 간의 전략적 계획 수립 등이 EU지역에서는 국가 간 계획수립으로 설명될 가능성이 높기 때문에, 단일 국가 내에서 중앙정부와 지방정부 간의 계획수립을 설명하는 것과 차원이 다를 수 있다는 점에 유의하여야 할 것이다.

우리나라의 경우 지방자치법 제8장에서 지방자치단체 간의 협력과 분쟁조정, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체의 장 등의 협의체를 규정하여 지역수준에서의 협력과 전략적 계획 수립의 제도적 기반은 조성되어져 있다. 따라서, 현행 지방자치법에 따른 제도운영의 현실적인 실적은 논외로 하더라도, 제도적 기반과 기틀은 마련되어 있는 것으로 평가할 수 있다.

< 지방자치법 제8장 지방자치단체 상호 간의 관계 >

제8장 지방자치단체 상호 간의 관계	제156조(협의사항의 조정)
제1절 지방자치단체 간의 협력과 분쟁조정	제157조(협의회의 협의 및 사무처리의 효력)
제147조(지방자치단체 상호 간의 협력)	제158조(협의회의 규약변경 및 폐지)
제148조(지방자치단체 상호 간의 분쟁조정)	제3절 지방자치단체조합
제149조(지방자치단체중앙분쟁조정위원회 등의 설치와 구성 등)	제159조(지방자치단체조합의 설립)
제150조(분쟁조정위원회의 운영 등)	제160조(지방자치단체조합의 조직)
제151조(사무의 위탁)	제161조(지방자치단체조합회의와 지방자치단체 조합장의 권한)
제2절 행정협의회	제162조(지방자치단체조합의 규약)
제152조(행정협의회의의 구성)	제163조(지방자치단체조합의 지도·감독)
제153조(협의회의의 조직)	제164조(지방자치단체조합의 규약변경 및 해산)
제154조(협의회의의 규약)	제4절 지방자치단체의 장 등의 협의체
제155조(협의회의의 자료제출요구 등)	제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체)

※ 출처 : 필자 작성

현행 지방자치법상의 지방자치단체 간의 협업에 관한 규정은 협력의무와 함께 분쟁조정에 관한 규정을 담고 있으며, 구체적인 수단으로서 행정협의회, 지방자치단체조합, 지

방자치단체장의 협의체로 구성하고 있다. 지방자치법 제8장 지방자치단체 상호 간의 관계에 관한 규정은 1949년 지방자치법 제정당시에는 없었던 규정이었는데, 1988년 지방자치법 전부개정시에 전격적으로 도입하게 되었다.¹⁹²⁾

< 1988년 지방자치법 전부개정 제8장 지방자치단체 상호 간의 관계 >

제8장 지방자치단체 상호간의 관계	제146조 (협의사항의 조정)
제1절 지방자치단체간의 협력과 분쟁조정	제147조 (협의회의 협의 및 사무처리의 효력)
제139조(지방자치단체 상호간의 협력)	제148조 (협의회의 규약변경 및 폐지)
제140조(지방자치단체 상호간의 분쟁조정)	제3절 지방자치단체조합
제141조(사무의 위탁)	제149조 (지방자치단체조합의 설립)
제2절 행정협의회	제150조 (조합의 조직)
제142조(행정협의회의 구성)	제151조 (조합회의와 조합장의 권한)
제143조 (협의회의 조직)	제152조 (조합의 규약)
제144조(협의회의 규약)	제153조 (조합의 지도·감독)
제145조 (협의회의 자료제출요구등)	제154조 (조합의 규약변경 및 해산)

※ 출처 : 필자 작성

1988년 지방자치법 전부개정시의 내용과 현행 지방자치법의 내용은 다소 차이가 나는 것으로 보인다. 이미 도입된지 오래된 제도이기 때문에, 제도개선과 변화는 불가피하다고 볼 수 있는데, 이하의 도표는 양 법률의 조문을 비교한 내용이다.

192) 지방자치법 [시행 1988.5.1.] [법률 제4004호, 1988.4.6., 전부개정]

< 1988년 지방자치법과 현행 지방자치법의 비교 >

1988년 지방자치법	현행 지방자치법
제8장 지방자치단체 상호간의 관계	제8장 지방자치단체 상호 간의 관계
제1절 지방자치단체간의 협력과 분쟁조정	제1절 지방자치단체 간의 협력과 분쟁조정
제139조(지방자치단체 상호간의 협력)	제147조(지방자치단체 상호 간의 협력)
제140조(지방자치단체 상호간의 분쟁조정)	제148조(지방자치단체 상호 간의 분쟁조정)
	제149조(지방자치단체중앙분쟁조정위원회 등의 설치와 구성 등)
	제150조(분쟁조정위원회의 운영 등)
제141조(사무의 위탁)	제151조(사무의 위탁)
제2절 행정협의회	제2절 행정협의회
제142조(행정협의회외의 구성)	제152조(행정협의회외의 구성)
제143조 (협의회의 조직)	제153조(협의회의 조직)
제144조(협의회의 규약)	제154조(협의회의 규약)
제145조 (협의회의 자료제출요구등)	제155조(협의회의 자료제출요구 등)
제146조 (협의사항의 조정)	제156조(협의사항의 조정)
제147조 (협의회의 협의 및 사무처리의 효력)	제157조(협의회의 협의 및 사무처리의 효력)
제148조 (협의회의 규약변경 및 폐지)	제158조(협의회의 규약변경 및 폐지)
제3절 지방자치단체조합	제3절 지방자치단체조합
제149조 (지방자치단체조합의 설립)	제159조(지방자치단체조합의 설립)
제150조 (조합의 조직)	제160조(지방자치단체조합의 조직)
제151조 (조합회의와 조합장의 권한)	제161조(지방자치단체조합회의와 지방자치단체 조합장의 권한)
제152조 (조합의 규약)	제162조(지방자치단체조합의 규약)
제153조 (조합의 지도·감독)	제163조(지방자치단체조합의 지도·감독)
제154조 (조합의 규약변경 및 해산)	제164조(지방자치단체조합의 규약변경 및 해산)

1988년 지방자치법	현행 지방자치법
	제4절 지방자치단체의 장 등의 협의체
	제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체)

※ 출처 : 필자 작성

1988년 지방자치법과 현행 지방자치법을 비교하면 보면, 지방자치단체 간의 협업과 관련하여 제도도입 초기당시에는 협력과 분쟁조정 그리고 행정협의회 및 지방자치단체조합의 법적 근거를 마련하는데 주안점이 있었던 것으로 판단된다. 다만, 지방자치단체간의 분쟁을 효과적으로 해결하기 위하여 근거규정 이외에 분쟁조정위원회를 설립하여 운영할 수 있도록 한 특징이 있다. 또한, 1988년 지방자치법에서 도입할 당시 규정하였던 행정협의회와 지방자치단체조합의 경우 사실상 거의 변화없이 규정을 유지하면서, 제도운영이 유지된 반면에 지방자치단체의 장간의 협의체를 구성하는 방안이 새롭게 도입된 것이 새로운 변화라고 할 수 있다.

상기한 바와 같이 우리나라는 지방자치단체 간의 협업을 위한 법적 기반과 시스템은 외형적으로 구비되어져 있다고 볼 수 있다. 다만, 실질적으로 어느 정도 효율적으로 시스템이 가동되고 있으며, 운영실적이 누적되어왔는지는 확인이 어렵지만, 이는 제도 자체의 문제라기보다는 실제 운영에 관한 문제라고 볼 수 있다. 실질적으로 법제도적으로 시스템을 구축하는 경우 강제적이고 의무적인 기속효과가 있기는 하지만, 지방자치단체들의 자율성을 훼손할 수 있다는 문제가 있다. 그러나 행정구역으로 명확하게 구별되는 지역적 특성으로 인하여, 지역 자체에서 수립·시행하는 지역정책은 해당 구역에 국한된 사안으로만 접근을 할 가능성이 높으며, 지방자치단체 간의 협업이 필요한 사항에 대해서는 초가 단계부터 포기하여 계획추진 자체가 되지 않을 가능성도 높다고 볼 수 있다. 따라서 법제도적인 시스템과 기반 마련은 지방자치단체의 자율성을 훼손하지 않는 범위 내에서 필요시에 탄력적이고 효율적으로 협업추진이 가능할 수 있는 방향으로 구축되어져야 할 것이다. 이러한 의미에 있어서, 지방자치법 제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체)는

중요한 기능을 수행할 수 있을 것으로 예상된다. 즉, 기존의 행정협의회를 통하여 사무의 공동을 추진할 수 있는 법적 근거를 마련하였다고 볼 수 있으나, 이러한 협의 또는 공동으로 이루어지는 업무를 보다 추진력있게 시행하기 위해서는 지방자치단체의 장에 의한 협의체 구성을 가능하게 하여 지방자치단체 간의 협업을 통하여 추진되어야 할 사업과 업무를 전국적으로 단위의 협의체로서 수용·시행할 수 있는 법적 기반은, 현실에 있어서 협의체의 위상에 따른 정책추진의 동력을 확보할 수 있을 것으로 예상된다.

한편, 지방자치법상 지방자치단체간 협력 및 협업 시스템의 법적 기반을 활용한 실적과 현황은 다음과 같다.

< 지방자치단체 간 협력 및 협력제도 현황 (2016년 12월말 기준) >

□ 행정협의회 : 99개

○ 행정협의회 운영 현황

구 분	계	권역별		기능별		구성위원	
		광역권	기초권	광역포함	기초	자치단체장	기타
누 계	99	6	40	9	44	90	9
'16년 신규	10	-	3	1	6	10	-

○ 행정협의회 개최 안건 현황

구 분	상 정 안건수	안 건 유 형					
		일반행정	교통·운송	비선호시설	물관리	지역개발	기 타
계	563	260	60	5	9	81	148

□ 지방자치단체조합 : 6개 ('16년 신설조합 없음)

- 부산진해경제자유구역청, 광양만권경제자유구역청, 수도권교통본부, 대구경북경제자유구역청, 지리산권관광개발조합, 지역상생발전기금조합

□ 자치단체 간 협력사업 : 59건('16.12.31. 기준) ※ 1995~2015년 : 458건

- 지역관광자원 연계 활용, 자치단체 간 공동체 형성을 위한 둘레길 등 조성, 취업정보 교차 제공, 인접 자치단체 간 시내버스 이용 편의 제공

□ 사무위탁 : 4건('16.12.31. 기준) ※ 1995~2015년 : 32건

연번	업무명	관련기관		위탁일자	위탁수수료	위탁내용 및 효과
		위탁	수탁			
1	울주군 상북면 이천리 지역 공하수도 사용료 부과·징수 등에 관한 협약	양산시	울산시	2016.12.13.	10%	양산시 하수처리구역관할인 울주군 이천지역의 하수도 사용료 부과·징수 사무를 울산광역시에 수탁
2	공동화장시설 건립	황성군 여주군	원주시	2016.04.06. (2018년 시행)	사용량	경제성과 효율성을 갖춘 화장시설 추진
3	강원남부 권 5개 시·군 음식물류 폐기물 처리 시설 광역화 사업	삼척시 동해시 영월군 정선군	태백시	2016.05.30. (2019년 시행)	톤당 68,000 원	환경기초시설의 광역화로 안정적인 음식물 폐기물 처리 및 민원최소화, 재정절감, 운영 효율성 제고
4	함창 상수도 정수공급	상주시	문경시	2016.01.12.	톤당 528원	문경시의 여유분의 정수를 인근 함창읍으로 공급하고, 사용료를 지급

구분	행위주체	운영목적	구성·추진절차	주요사례
협력사업	- 개별 지자체	- 사무의 공동처리 또는 지원 (법 제147조)	- 지자체간 MOU 체결	- 광역버스 정보시스템 구축 (김천, 구미, 칠곡) - 장사시설 공동이용 사업(공주, 부여, 청양)

구 분	행위 주체	운영 목적	구성·추진 절차	주요 사례
				- 세종대왕 힐링100리길 조성
사무 위탁	- 수탁 지자체	- 업무 중복 방지 등 예산 절감 (법 제151조)	- 규약 제정·고시 - 상급기관 보고	- 사업용 자동차 운수 종사자 위탁교육 실시(충남, 세종) - 음식물쓰레기 위탁 처리 - 밀양댐 상수원 수질 보전 관리
행정 협의회	- 개별 지자체 (공동 이행)	- 사무 일부 공동 처리 (법 제152조)	- 규약 제정 - 의회 의결 - 규약 고시 - 상급기관 보고 (10일 이내)	- 전국 다문화도시협의회 - 금강권 댐 유역 공동발전협의회 - 백제문화권 관광벨트협의회
지방 자치 단체 조합	- 법인	- 하나 또는 둘 이상 사무의 공동 처리(법 제159조)	- 규약 제정 - 의회 의결 - 상급기관 승인	- 경제자유구역청 - 지리산권관광개발조합 - 지역상생발전기금조합

※ 출처 : 행정자치부, 협력 활성화로 지자체 상생·발전 이끌어 나간다 - '16년 지자체 협력현황 조사 결과 및 제도개선 방향, 2017년 5월 1일 보도자료, pp.3~4

상기한 자료는 2016년 지방자치단체 협력현황에 관하여 행정자치부가 발표한 자료이다. 2016년 12월말 기준으로의 현황을 살펴보면, 지방자치법상 지방자치단체 협력제도의 활용과 실적은 충분하다고 볼 수 있다. 즉, 사무위탁의 경우 건수가 적고, 누적된 수치는 하지만, 1988년 제도 도입 이후 꾸준하게 제도를 활용하고 그 효과를 보고 있음에는 충분하다고 할 수 있다. 다만, 지방자치단체간 협력제도에 관하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 제도개선의 제언을 하고 있다.

< 지방자치단체간 협력제도 개선 제언 >

지방자치단체간의 협력을 증진시키기 위해서는 무엇보다 자발성과 자율성에 기초하여 제도를 개선할 필요가 있다. 첫째로 협의단계에서는 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하지 아니하고 상호간 협력이 이루어지도록 해야 하며, 상급기관의 개입은 가능한 한 명령이 아닌 권고에 그쳐야 하고, 협력의 범위와 절차에 관한 세부규정을 제정하여야 한다. 둘째로 보고 및 승인단계에서는 지역주민들에 대한 고시 및 의견청취절차를 명시하여야 하며, 조례의 제정을 통한 지방의회의 개입을 보장하여야 한다. 셋째로 사무처리단계에서는 세부규정의 제정을 통하여 실무기구를 포함한 집행기관의 구성 및 권한, 협의의 효력, 불이행시의 강제수단 등을 명시하여야 한다. 넷째로 감독 및 해산단계에서는 상급기관의 직접적인 직무이행명령이나 행정대집행을 통하기보다는 사법적 판단에 따르는 것이 바람직하며, 지도감독의 범위, 내용 및 수단 등에 대한 별도의 법령을 제정하는 것이 필요하다.

※ 출처 : 김종성, 지방자치법상 지방자치단체간 협력제도에 관한 연구, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 서울행정학회(2011.10), p.807

상기 국내 선행연구에서는 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하기 위하여 협의단계에서 상급기관의 개입을 권고수준으로 하면서, 의견청취, 지방의회개입 등을 보장하는 의견을 제시하고 있는데,¹⁹³⁾ 주민의견청취는 당연히 필요한 제도로서 인정될 수 있으나, 지방의회의 개입은 신중한 검토가 필요할 것으로 보인다. 즉, 지방자치단체간의 협력은 지방정부의 고유한 업무의 확대라고 볼 수 있는 바, 이러한 지방정부로서의 행위에 대하여 지방의회가 사전적으로 개입을 하게 되면, 지방정부의 권한에 대한 침해소지가 발생할 수 있으며, 어디까지나 정부의 집행에 관한 사항이 협업의 대상이 된다는 점을 감안한다면, 신속한 협업절차의 진행에 방해가 될 수 있을 것으로 예상된다. 다만, 상기 국내 선행연구에서 제언한 “사무처리단계에서 세부규정의 제정을 통하여 실무기구를 포함한 집행기관의 구성 및 권한, 협의의 효력, 불이행시의 강제수단 등을 명시하여야 하고, 감독 및 해산단계에서는 상급기관의 직접적인 직무이행명령이나 행정대집행을 통하기보다는 사

193) 김종성, 지방자치법상 지방자치단체간 협력제도에 관한 연구, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 서울행정학회(2011.10), p.807

법적 판단에 따르는 것이 바람직하며, 지도감독의 범위, 내용 및 수단 등에 대한 별도의 법령을 제정하는 것이 필요하다”는 의견은 지방자치단체의 협업제도 개선을 위하여 주목할 만한 의견이라고 할 수 있다.¹⁹⁴⁾

(4) 전문지원기관의 활용과 감독

우리나라의 경우 균형발전정책과 지역정책을 추진하는 과정에서 전문성과 특화된 역량을 가진 전문지원기관이 활발하다. 이러한 기관들은 법률에 근거를 둔 기관도 있으며, 민간단체나 협회 등도 유사한 기능을 수행하는 경우가 다수 있다. 전문지원기관의 중요성에 관하여 다음과 같이 3가지로 요약하여 설명할 수 있다. 첫째로 중앙정부 또는 지방자치단체에서 제공되는 정책예산을 효율적으로 매칭하여 투입 대 기대효과를 최대로 제고시킬 수 있는 기능을 전문지원기관이 수행할 수 있다는 점이다. 둘째로 전문지원기관은 전문적이고 특화된 역량을 가지고 있기 때문에, 지역정책과 균형발전정책에서 필요한 전문성과 역량을 단기간에 집중시킬 수 있는 기능을 수행할 수 있다는 점이다. 셋째로 전문지원기관은 해당 기관이 갖고 있는 전문성과 특화된 역량을 통해서, 중앙정부와 지방자치단체, 정책추진자와 정책수혜자 그리고 이들 모두를 하나의 네트워크로 포섭하여 유기적이고 체계적인 균형발전정책을 추진할 수 있는 매개역할을 수행할 수 있다는 점이다.

균형발전정책과 지역정책의 추진근거가 되는 법률이 매우 많이 제정되어 시행되고 있는 만큼, 상당수의 해당 법률들에서는 전문지원기관에 대하여 법적 근거를 마련하고, 예산확보 및 역할·기능부담을 추진하고 있다. 즉, 직접적으로 법률에 설립근거가 마련되어 추진되는 경우도 있으며, 권한·업무의 위임·위탁규정에 의하여 해당 업무를 지원하도록 하는 경우가 있다. 권한·업무의 위임·위탁규정에 의하여 전문지원기관에게 업무를 위탁하는 경우에는 대상 기관이 법정기관인 경우도 있으며, 경우에 따라서 민간단체에게 업무위탁을 하는 경우도 있다. 이하의 도표에서는 법률에 설립·운영근거를 마련하여 기능을 수행하고 있는 전문지원기관에 대한 입법례를 정리한 내용이다.

194) 김종성, 앞의 글, p.807

< 전문지원기관의 설립·운영에 관한 입법례 >

「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」

제5조(산업단지개발지원센터) ① 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 국가산업단지 및 국토교통부장관이 지정하는 도시첨단산업단지(이하 “국가산업단지등”이라 한다)의 지정 및 개발에 관한 업무를 수행하기 위하여 국토교통부장관은 국토교통부에, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 일반산업단지, 도시첨단산업단지(국토교통부장관이 지정하는 경우는 제외한다) 및 농공단지(이하 “일반산업단지등”이라 한다)의 지정 및 개발에 관한 업무를 수행하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 시·도에 산업단지개발지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 각각 설치하여야 한다.

<이하 생략>

「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」

제38조(농어촌주거환경지원센터의 설치·운영) ① 농림축산식품부장관 및 해양수산부장관은 정비사업에 필요한 업무를 지원하기 위하여 농어촌주거환경지원센터를 설치·운영할 수 있다.

② 농림축산식품부장관 및 해양수산부장관은 제1항에 따른 농어촌주거환경지원센터의 설치·운영을 대통령령으로 정하는 자에게 위탁할 수 있다.

<이하 생략>

「물류정책기본법」

제56조(민·관 합동 물류지원센터) ① 국토교통부장관·해양수산부장관·산업통상자원부장관 및 대통령령으로 정하는 물류관련협회 및 물류관련 전문기관·단체는 공동으로 물류체계 효율화를 통한 국가경쟁력을 강화하고 국제물류사업을 효과적으로 추진하기 위하여 물류지원센터를 설치·운영할 수 있다.

<이하 생략>

「축산법」

제32조의3(국가축산클러스터지원센터의 설립 등) ① 농림축산식품부장관은 국가축산클러스터의 육성·관리와 참여 업체 및 기관들의 활동 지원을 위하여 국가축산클러스터지원센터(이하 이 조에서 “지원센터”라 한다)를 설립한다.

<이하 생략>

「식품산업진흥법」

제12조의2(국가식품클러스터지원센터의 설립 등) ① 국가식품클러스터의 육성 및 관리와 참여 기업 및 기관들의 활동 지원을 위하여 국가식품클러스터지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 설립한다.

<이하 생략>

「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」

제10조(귀농어·귀촌종합지원센터 지정 등) ① 국가와 지방자치단체는 귀농어업인 및 귀촌인에게 필요한 지원과 교육훈련을 실시할 수 있다.

② 농림축산식품부장관, 해양수산부장관 또는 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지원과 교육훈련을 위하여 필요한 경우에는 귀농어업인 및 귀촌인 지원에 필요한 전문인력과 시설 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 법인이나 단체를 귀농어·귀촌종합지원센터(이하 “지원센터”라 한다)로 지정할 수 있다.

<이하 생략>

「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」

제10조(도시농업지원센터의 설치 등) ① 국가와 지방자치단체는 도시농업의 활성화를 위하여 도시농업인에게 필요한 지원과 교육훈련을 실시할 수 있다.

② 농림축산식품부장관과 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지원과 교육훈련을 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업을 수행하는 도시농업지원센터를 설치하여 운영하거나 적절한 시설과 인력을 갖춘 기관 또는 단체를 도시농업지원센터로 지정할 수 있다.

<이하 생략>

「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제47조의3(혁신도시 발전지원센터 설치·운영 등) ① 시·도지사는 혁신도시 내 기업, 대학, 연구소 등(이하 이 조에서 “기업등”이라 한다)을 유치·지원하고 혁신도시를 지역성장 거점으로 육성하기 위하여 혁신도시 발전지원센터(이하 이 조에서 “발전지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

<이하 생략>

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」

제44조(지역개발종합지원센터) ① 시·도지사는 지역개발사업구역과 투자선도지구에 관한 지

역개발 업무를 지원하고, 지역개발조정위원회의 운영을 지원하기 위하여 해당 시·도에 지역개발종합지원센터를 둘 수 있다.

<이하 생략>

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제11조(도시재생지원센터의 설치) ① 전략계획수립권자는 다음 각 호의 사항에 관한 업무를 수행하도록 하기 위하여 도시재생지원센터를 설치할 수 있다. 도지사 및 구청장등은 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생지원센터를 설치할 수 있다.

<이하 생략>

「어촌특화발전 지원 특별법」

제28조의2(어촌특화지원센터의 지정) ① 해양수산부장관은 어촌특화에 필요한 업무를 지원하기 위하여 전문기관 또는 단체를 어촌특화지원센터(이하 “지원센터”라 한다)로 지정할 수 있다.

<이하 생략>

「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」

제46조(전문지원기관의 지정 및 지원) ① 농림축산식품부장관은 위원회의 활동을 지원하기 위하여 해양수산부장관과 협의를 거쳐 국립·공립 연구기관, 국가나 지방자치단체가 출연하거나 보조한 연구기관 또는 민간 연구기관을 전문지원기관으로 지정하여 다음 각 호의 업무를 수행하게 할 수 있다.

<이하 생략>

「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」

제19조의4(스마트도시서비스 지원기관의 지정) ① 국토교통부장관은 스마트도시서비스의 활성화를 위하여 전문인력과 시설 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 연구기관, 단체 또는 법인을 스마트도시서비스 지원기관(이하 “지원기관”이라 한다)으로 지정할 수 있다.

<이하 생략>

「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」

제35조의2(국제과학비즈니스벨트지원기관) ① 정부는 국제과학비즈니스벨트를 효율적으로 관리하고 관련 사업을 전문적으로 운영하기 위하여 국제과학비즈니스벨트지원본부를 설립하거나 전문지원기관을 지정할 수 있다(이하 “국제과학비즈니스벨트지원본부 및 전문지원기관”을 “지원기관”이라 한다).<이하 생략>

「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」

제13조의2(산업교육센터 설치 등) ① 교육부장관은 산업교육을 활성화하기 위하여 필요한 경우 산업교육센터를 설치하거나 산업교육을 실시할 능력이 있다고 인정되는 기관 또는 단체를 산업교육센터로 지정·운영할 수 있다.

<이하 생략>

「도시형소공인 지원에 관한 특별법」

제18조(도시형소공인 지원센터의 설치·운영) ① 중소벤처기업부장관은 도시형소공인의 발전과 기술정보의 제공 등에 필요한 업무를 지원하기 위하여 도시형소공인 지원센터(이하 이 조에서 “지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

<이하 생략>

※ 출처 : 필자 작성

상기한 입법례는 다양한 지원센터, 지원기관에 대한 입법례 중에서 균형발전정책과 관련성을 가지는 입법례만을 추출하여 정리한 것으로, 명시적으로 법률에 설립에 관한 근거를 규정하거나, 다른 기관이나 단체를 지정할 수 있는 근거를 규정한 입법례라고 할 수 있다. 따라서, 특정명칭을 사용하지는 않으면서, 권한·업무의 위임·위탁 규정에 의하여 해당 법률의 업무를 공공기관, 민간단체·기관 등에게 업무를 위탁하는 입법례는 제시하지 않았다. 대부분의 권한·업무의 위임·위탁 규정은 위탁업무만을 법률단계에서 규정하고, 또는 위탁기관의 기준이나 요건을 법률단계에서 규정하면서, 구체적인 대상기관이나 특정화된 기관에 대해서는 시행령에서 규정하기 때문에, 법률단계에서의 검토 측면에서는 권한·업무의 위임·위탁 규정에 전문지원기관 위탁은 명시적이고 뚜렷하게 대상기관을 특정하기가 어렵다고 할 수 있다.

입법례를 통해서 주목해야 할 사항은 전문지원기관의 기능과 업무 및 역할을 살펴보면, 일부 법정기관에 있어서는 중복되는 경우가 있다. 이러한 중복기능을 수행하는 전문지원기관이 법정기관인 경우에는 사실상 별도의 예산을 확보할 수 있는 채널이 확충되기 때문에, 전체적인 균형발전정책예산의 측면에서는 예산의 비효율성이 발생할 수 있다.

대부분의 법정 전문지원기관들은 해당 근거법률의 입법목적에 부합하도록 업무가 편성되고 위탁된다고 볼 수 있는데, 실제로 균형발전정책을 위한 법률들은 분야별로 중복되는 경우가 발생하기 때문에, 이러한 상황과 전제에서는 해당 법률에 근거를 가지는 전문지원기관 마다 동일한 기능을 수행하더라도 다른 예산이 배정되는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 전문지원기관의 통폐합의 수준을 아니라고 하더라도, 업무와 기능에 따른 구별과 차별성은 법률의 단계가 아니라고 하더라도 예산의 배정단계와 정책의 추진단계에서 조정이 필요하다고 할 수 있다.

또한, 다음 항에서 언급할 사항이기는 하지만, 지역정책 또는 균형발전정책에 있어서 최종적으로 중요한 핵심은 정책추진에 관한 평가와 모니터링이라고 할 수 있다. 이러한 평가와 모니터링은 비단 정책추진의 결과를 대상으로 하여 지방자치단체 또는 사업수행자들을 대상으로만 이루어져야 할 것이 아니라, 상기한 바와 같은 전문지원기관에 대한 평가도 함께 이루어져야 할 것으로 분석된다. 이러한 이유는 앞에서 언급한 바와 같이 전문지원기관의 중요성으로서 전문지원기관은 ① 중앙정부 또는 지방자치단체에서 제공되는 정책예산을 효율적으로 매칭하여 투입 대 기대효과를 최대로 제고시킬 수 있는 기능을 수행하고, ② 전문적이고 특화된 역량으로 지역정책과 균형발전정책에서 필요한 전문성과 역량을 단기간에 집중시킬 수 있는 기능을 수행하며, ③ 중앙정부와 지방자치단체, 정책추진자와 정책수혜자 그리고 이들 모두를 하나의 네트워크로 포섭하여 유기적이고 체계적인 균형발전정책을 추진할 수 있는 매개역할을 수행하기 때문에, 궁극적으로 균형발전정책의 결과 및 성과를 검토하기 이전에, 전문지원기관이 정책성과의 제고에 중요한 역할을 담당하므로, 이에 대한 평가와 모니터링은 필수적으로 선행되어야 할 절차라고 볼 수 있다.

(5) 평가와 모니터링

앞에서 언급한 바와 같이 전문지원기관에 대한 평가와 모니터링을 설명하면서, 지역정책 또는 균형발전정책에서의 평가와 모니터링이 가지는 중요성은 간접적으로 설명되었다. OECD - Regional Development Policies(2010)에서는 지역정책에 대한 평가의 문제를

정책의 효율성과 책임성으로 귀결시켜 설명하면서, 정책의 효율성과 책임성 확보를 위해서는 평가와 감독이 매우 중요하다는 점을 강조하고, 효율성과 책임성 확보는 공평의 원칙에 따라서 결정되어야 한다고 함으로써, 평가와 모니터링은 지역정책의 핵심적인 특성과 지향점을 확보하는 제도적 장치로서 설명하고 있다.¹⁹⁵⁾

앞에서 언급한 바와 같이, 현재 우리나라의 「국가균형발전특별법」 제9조에서 이미 시·도에서 수립하는 균형발전 시행계획에 대하여 추진실적으로 평가하도록 규정하고 있으며, 평가업무의 수행을 위하여 국가균형발전사업평가자문단을 구성하여 운영하도록 하면서, 평가업무를 지원하기 위하여 전문평가기관을 지정·운영할 수 있도록 규정하고 있기 때문에, 우리나라도 균형발전정책의 기본적인 내용을 규정하고 있는 법률에서 평가와 모니터링에 대한 법제도적 장치를 마련하고 있다고 판단할 수 있다. 이외에도 「국가균형발전특별법」 제39조에서는 평가결과에 대하여 지원예산을 차등하여 지원할 수 있는 근거를 마련함으로써, 평가결과에 대한 강력한 피드백 장치를 마련하고 있다. 다만, “평가와 모니터링”이라는 개념은 다분히 정책적 요소가 강한 제도로서, 법률로써 이를 규정하고 근거를 갖는 것은 가능하지만, 세부적인 내용까지 법률단계에서 구체화시키기는 어렵다고 할 수 있다. 그래서 실제로 실무상 운영에 있어서는 평가와 모니터링에 대한 근거를 법률에 두면서, 구체적인 내용은 하위법령이나 지침·고치·요령 등에서 규정하여 운영함으로써 제도가 가지고 있는 특성을 반영한 탄력적 운영방안을 모색하고 있는 것이 일반적인 균형발전정책의 법제도에서 활용되는 방식이라고 할 수 있다. 이하에서는 균형발전정책과 관련을 가지는 법제도에서 명시적으로 평가 또는 모니터링을 수행하도록 근거규정을 마련하고 있는 입법례를 정리한 내용이다.

195) OECD, Regional Development Policies(2010), pp.40

< 정책추진과 성과에 대한 평가제도의 법적 근거를 마련한 입법례 >

「국가균형발전 특별법」

제9조(시행계획의 평가 등) ① 국가균형발전위원회는 매년 부문별 시행계획, 시·도 시행계획 및 제18조의2에 따른 국가혁신융복합단지의 추진 실적을 평가하여야 한다.

② 제1항에 따른 평가의 기준, 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 국가균형발전위원회는 제1항에 따른 평가업무를 수행하기 위하여 국가균형발전사업평가자문단을 둘 수 있으며, 평가업무를 지원하기 위하여 전문평가기관을 지정하여 운영할 수 있다.

④ 제3항에 따른 국가균형발전사업평가자문단의 설치와 전문평가기관의 지정 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」

제9조(기본계획 등의 평가) ① 위원회는 기본계획 기간이 끝났을 때에는 전문연구기관 등을 통하여 기본계획의 추진실적에 대한 평가를 실시하여야 한다.

② 제10조의2에 따른 시·도 및 시·군·구농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회는 각각 시·도계획 및 시·군·구계획의 기간이 종료된 때에는 전문연구기관 등을 통하여 시·도계획 및 시·군·구계획의 추진실적에 대한 평가를 실시하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따른 평가결과를 제11조에 따른 재정 지원에 반영할 수 있다.

「발전소주변지역 지원에 관한 법률」

제16조의5(지원사업의 평가) ① 산업통상자원부장관은 지원사업을 평가할 수 있다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 평가를 「전기사업법」 제52조제2항에 따른 법인 또는 단체 중 대통령령으로 정하는 법인 또는 단체나 산업통상자원부장관이 정하는 여론조사 전문기관 등에 위탁할 수 있다.

③ 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 평가의 결과에 따라 지원금의 10퍼센트 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따라 지원금을 증액 또는 감액하여 지원할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지 규정된 사항 외에 지원사업의 평가를 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」

제42조(정비사업성과의 평가) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 농어촌의 주거 환경을 개선하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정비구역별로 사업성과를 평가하여야 한다.

② 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제1항에 따른 평가결과에 따라 정비구역별로 행정적·재정적 지원을 달리 할 수 있다.

「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」

제13조(농어촌관광사업에 대한 평가 및 등급결정) ① 농림축산식품부장관은 농어촌체험·휴양마을, 관광농원 및 농어촌민박의 이용자에 대한 편의 제공과 시설 및 서비스 수준을 향상시키기 위하여 농어촌체험·휴양마을사업, 관광농원사업 및 「농어촌정비법」 제2조제16호 라목의 농어촌민박사업(이하 “농어촌관광사업”이라 한다)을 평가하고 등급을 결정할 수 있다. 다만, 어촌계가 운영하는 농어촌관광사업은 해양수산부장관이 평가하고 등급을 결정할 수 있다.

<이하 생략>

「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」

제27조의2(농어업경영체 지원사업 평가 및 성과관리 전담기관 지정 등) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 농어업경영체 지원사업의 기획, 관리, 평가 및 규제개선 등을 효율적으로 추진할 수 있도록 전문인력 및 조사·연구능력 등을 갖춘 연구기관 또는 단체를 농어업경영체 지원사업 평가 및 성과관리 전담기관(이하 “전담기관”이라 한다)으로 지정·운영할 수 있다.

<이하 생략>

「지방소도읍 육성 지원법」

제22조(보고 및 개발사업 결과의 분석·평가) ① 관할 시장·군수는 개발사업의 추진상황을 해마다 12월 31일을 기준으로 작성하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 해 2월 말까지 관할 시·도지사에게 보고(특별자치도지사의 경우는 제외한다)하고 관할 시·도지사 및 관할 특별자치도지사는 3월 31일까지 행정안전부장관에게 보고하여야 한다.

② 행정안전부장관, 관할 시·도지사 및 관할 시장·군수는 그 해의 개발사업에 대한 결과를 분석·평가하고 그 평가 결과를 다음 해의 연도별 사업계획 수립에 참고하여야 한다.

<이하 생략>

「농어촌정비법」

제76조(평가) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 다음 각 호의 사항에 대한 평가를 하여야 한다.

1. 시장·군수·구청장의 농어촌산업 육성 기본계획 및 연도별 시행계획 추진 실적
 2. 그 밖에 농어촌산업 육성계획의 이행과 관련하여 평가가 필요한 사항
- ② 제1항에 따른 평가에 관련된 기준 및 절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 국가는 제1항에 따른 평가 결과가 우수한 지방자치단체에 대하여 예산의 범위에서 재정상 인센티브를 줄 수 있다.

「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」

제47조의2(특구운영의 평가) ① 특구위원회는 제47조제1항에 따른 보고서를 고려하여 특구운영의 성과를 평가한다.

- ② 특구위원회는 제1항의 평가를 제47조제1항에 따른 보고서의 제출시기가 종료된 후 180일 이내에 완료하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 60일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.
- ③ 특구위원회는 제1항에 따른 평가결과를 공개하여야 한다.
- ④ 제3항에 따른 공개의 방법과 그 밖에 특구위원회의 평가에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」

제12조의2(산학협력 실적 등의 평가·반영) 산업교육기관의 장은 산업교원이 산학협력에 참여한 실적과 그 성과가 그 산업교원의 평가·승진·보수 등에 적절하게 평가·반영되도록 필요한 조치를 취하여야 한다.

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」

제28조의3(경제자유구역별 사업성과의 평가) ① 산업통상자원부장관은 경제자유구역의 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 경제자유구역별로 사업성과를 평가하여야 한다.

- ② 정부는 제1항에 따른 평가결과에 따라 경제자유구역별로 행정적·재정적인 지원을 달리 할 수 있다.

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」

제66조(지역개발계획의 집행결과 평가) ① 국토교통부장관은 지역개발계획별로 또는 시·군별로 지역개발계획의 집행결과를 정기적으로 또는 수시로 평가하여야 한다. 이 경우 평가

업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 전문기관으로 하여금 대행하게 할 수 있다.

<이하 생략>

「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」

제7조의2(특구별 성과 평가) ① 과학기술정보통신부장관은 특구의 발전을 위하여 특구별로 종합평가를 실시할 수 있다.

② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 평가결과를 공개하여야 하며, 평가결과에 따라 특구별로 행정적·재정적인 지원을 달리 할 수 있다.

<이하 생략>

※ 출처 : 필자 작성

상기한 바와 같이 상당히 다수의 균형발전정책 관련 법제에서는 정책추진의 결과에 대한 평가의 법적 근거를 마련하고 있다. 입법례를 살펴본 결과, 기본적으로 평가의 주체와 평가 자체에 대한 근거규정을 마련한 점은 공통점으로 볼 수 있고, 일부 법률에서는 평가를 전담하는 전문기관을 지정하여 시행하는 근거를 마련한 경우도 있다.

주목할 만한 점은 일부 법률에서는 평가결과에 따른 피드백과 결과기속을 강화시키기 위하여 재정지원상 차등을 두는 입법례가 있다. 「국가균형발전 특별법」이 대표적인 예라고 할 수 있으며, 이외에 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」, 「농어촌정비법」, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」, 「연구개발 특구의 육성에 관한 특별법」에서 유사한 근거규정을 마련하고 있다.

평가결과에 대한 기속과 피드백에 대해서는 일반적으로 두가지 방안을 고려할 수 있는데, ① 평가결과에 대하여 차년도 계획에 의무적으로 반영하도록 하는 방안과, ② 상기한 입법례와 같이 평가결과에 따라서 재정지원에 차등이나 인센티브를 부여하는 방안이 고려된다. 두가지 방안 모두를 법제도로 흡수하는 경우도 있으며, 어느 한쪽의 방안만을 법제도로 흡수하는 경우가 있는데, 이는 어느 방안이 바람직하다는 가치평가보다는 해당

법률의 입법목적과 제도운영상황 등을 고려하여 정책적으로 결정하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 다만, 평가결과에 대한 기속과 피드백을 위한 법제도적 장치는 상기한 어느 방안을 선택하여 운영할지의 여부보다 어느 방안이든지 선택하여 운영해야 한다는 당위성이 강조되어야 할 것으로 분석된다.¹⁹⁶⁾

다만, 차년도 계획에 의무적으로 반영시키는 방안은 예산이나 재정지원에 대한 성과를 평가한 경우라기보다는 재정의존도가 적은 사업에서 실질적인 결과를 바탕으로 발전적인 계획수립에 활용하겠다는 취지가 강한 법제도인 경우에 적절한 방법으로 고려될 수 있으며, 재정적 차등지원이나 인센티브지원에 의한 방안은 재정수반정책으로서 재정의존도가 높은 사업에 대한 평가에 관하여 예산지원과 연동시켜서 성과를 제고시키는 수단으로서 의미가 강하다고 볼 수 있다.

196) 앞에서 언급한 바와 같이, 균형발전정책 또는 지역정책과 관련하여 정책성과 및 결과에 대한 평가와 모니터링이 중요한 만큼, 전문지원기관에 대한 평가도 동일한 수준으로 중요한 것으로 판단된다. 전문지원기관에 대한 평가와 모니터링에 대해서는 후술하기로 한다.

제4장 국가균형발전을 위한 법제 개선 방안

제1절 인적 측면의 균형발전에 관한 법제 개선

제2절 공간적 측면의 균형발전에 관한 법제 개선

제3절 산업적 측면의 균형발전에 관한 법제 개선

제4절 균형발전 재정지원에 관한 법제 개선 방안

제4장

국가균형발전을 위한 법제 개선 방안

제1절 인적 측면의 균형발전에 관한 법제 개선

I. 지역인재 양성을 위한 산학협력

1. 개요

정부가 제시한 국가균형발전정책에서 인적 측면과 관련된 첫 번째 정책과제는 지역인재를 양성하고, 이를 기반으로 지역일자리의 창출을 목적으로 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 추진되고 있는 법제도의 변화는 주로 의무할당에 따른 일자리 창출과 지방대학을 육성하기 위한 지원시책을 마련하는 것으로 판단된다.¹⁹⁷⁾ 이러한 지원방식은 자체

197) 상기한 바와 같이 현재 정부가 추진하는 국가균형발전정책의 인적 측면에서 최우선으로 제시되고 있는 지역인재양성과 관련하여 지방대학의 육성은 매우 중요한 시책의 대상이 되고 있는 바, 기존에 지방대학의 문제점에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 제시하고 있다. 즉, “첫째, 지방대학의 부실경영, 도덕성 위기 등을 언급하면서, 지방대학의 문제와 원인의 진단 그리고 육성방안들은 거의 비슷하다. 둘째, 지방대학의 핵심 문제는 신입생 미충원을, 그리고 입학 단계와 편입 제도를 통한 수도권 대학으로의 우수학생 유출, 졸업생의 양적 및 질적 차원에서 취업률 저조에 있으며, 경우에 따라서는 지방대 내 격차 심화를 지적하고 있다. 셋째, 지방대학의 문제를 일으키는 요인은 다각적 차원에서 지적되고 있다. 즉 교육외적요인으로는 수도권 집중화 현상과 학령인구 격감, 정책적 요인으로는 대학교육 과잉공급, 지방대학활대정책을 꼽고 있다. 대학차원에서는 내적으로 대학발전 및 특성화를 위한 자구노력 부족, 경영쇄신 미흡, 그리고 외적으로 지방자치단체 및 기업과 연계 미흡 등을 들고 있다. 한편, 공통적으로 언급되어 온 지방대학 발전방안들은 ① 지방대학육성 마스터플랜 수립 및 추진(부처 정책조정 등), ② 대학구조조정의 지속적 추진(수도권 대학정원조정, 대학자체 구조조정), ③ 지방대학의 특성화 유도, ④ 지방대학의 산학협력강화(지역혁신연계 강화), ⑤ 지방대학 졸업생의 진로활성화 대책 강구(지역인재할당제 등), ⑥ 지방대학 교육프로그램 및 여건 개선(교육역량강화 등), ⑦ 지방대학 교육연구지원, 교류 확대(우수교수유치, 각종 자문 지역별 균형), ⑧ 지방대학생 장학금 확충(학자금대출확대, 국비유학 기회제공), ⑨ 지방대학의 기숙사 및 학생복지 확충, ⑩ 지방대학의 정체성, 민주성, 자율성 확립 등이다.”라고 지방대학에 관하여 기존에 논의되었던 문제점과 대표적인 방안을 설명하고 있다. (김종세, 지방대학 육성정책의 문제점과 개선방안, 법학연구 제52권 제52호, 한국법학회(2013), p.4)

로서 충분히 효과를 기대할 수 있으며, 특히 단기간에 그 효과가 발생한다는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고, 지속가능한 국가균형발전을 달성하기 위해서는 선순환적인 지역인재 양성의 구조가 구축되어야 한다. 즉, 의무적으로 취업시키고, 재정지원으로 지방대학을 육성하는 것도 하나의 방안이지만, 이와 함께 장기적으로 산업과 학교가 결합되어 산학협력에 의한 제도개선의 효과를 목표로 하여야만, 지속가능한 지역인재양성이 가능하게 될 것으로 판단된다. 이에 따라서 최근에 개정발의된 산업집적법의 개정추진사항에 대한 검토가 필요하다.

2. 산학융합지구의 육성

(1) 산업집적법의 개정

앞에서 언급한 바와 같이 산업집적법상 산학융합지구의 육성을 위하여 기존 제도에 대한 획기적인 변화가 진행되고 있다. 산학융합지구에 대한 관심을 가져야 하는 이유는 상기한 취업의무할당, 지방대학재정지원 등은 단기적인 효과를 목적으로 할 수 있지만, 무제한적인 지원이 가능하지 않고, 따라서 지속가능한 장기적 수단으로 활용하는 데에는 문제가 따르게 된다. 그러나 산학융합지구는 일단 산업과 대학이 산학협력관계로 구축되면서, 공간적 범위를 확정하여 지정된 지구의 육성과 활동에 따라서 지속가능한 지역인재의 양성이 가능하다는 장점이 있다.¹⁹⁸⁾ 따라서 기존의 산학융합지구의 범위를 확대하고,

198) 산학융합지구와 같은 공간적 범위를 지정하여 창업활동과 인재육성을 하는 사례로서 대표적인 사례는 독일의 볼프스부르크시에서 폭스바겐사가 추진한 “오토비전프로젝트”로서 캠퍼스조성을 통한 지역사회연계협력을 제고시킨 사례인 바, 이에 관하여 심도있는 사례분석과 연구를 수행한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “오토비전 프로젝트는 폭스바겐사가 위치한 볼프스부르크 시와 그 인근 지역에 자동차관련 기업들에게 산업경제적으로 매력적인 여건을 조성하는데 일차적 목적을 두고 있다. 즉 오토비전 프로젝트는 모든 경제활동이 ‘이동성(Mobilität)’에 근거를 두고 있다는 데에서 착안한 전략적 개념(Konzept)이다. 또한 이 프로젝트는 교통부문과 자동차관련 산업집중성을 넘어서는 지역간 연계발전계획과 결합되었다. 새로운 산업과 부문을 형성하고 이 영역에 고용을 창출하여 볼프스부르크 시와 주변지역의 경제동학을 활성화하는 것이 바로 연계방안의 핵심적 내용이다. 이 프로젝트를 추진하는 책임주체로 볼프스부르크 주식회사(Wolfsburg AG)가 만들어졌다. 1999년 7월 기존의 창업 및 혁신회사(GIZ)와 오토비전 유한회사를 확대개편하여 만들어진 볼프스부르크 사는 볼프스부르크 시와 폭스바겐이 공동으로 출자한 주식회사이다. 한편 최고 의사결정기구인 경영감독회를 민관대표로 구성함으로써, 기업의 의사결정내용이 경제, 노동시장, 지역사회의 이해와 조응할 수 있도록 만들었다. 혁신캠퍼스는 먼저 사업아이디어의 개발로부터 기업의 성공적 정착에 이르는 과정을 돌보아 주는 것을 주 임무로 한다. 기업의 창업에서 안정적 활동까지의 모든 과정에 조언, 훈련, 지도 및 지원을 수행한다. 그리고 아이디어제

이에 대한 기반시설을 확충함으로써, 인근 지방대학 출신의 지역인재들이 초기에 산업계로 유입될 수 있게 된다는 장점이 있을 뿐 아니라, 산업계에 의한 조기교육으로 지역산업과 지역경제에 적합한 맞춤형 인재로 성장할 수 있다는 장점을 갖게 된다. 이하의 내용은 관련된 산업집적법의 개정발의사항에 관한 주요 내용이다.

< 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 최근 주요 개정발의 내용 >

지역의 대학은 우수 인력과 혁신역량, 청년들이 선호하는 다양한 문화·여가시설을 보유하고 있고, 도심 접근성도 우수한 경우가 많아 지역의 혁신을 이끌 새로운 산업 집적지로 가능성이 큰 입지임. 영국의 맨체스터사이언스파크(맨체스터大), 미국의 스탠포드리서치파크(스탠포드大) 등 세계적인 첨단산업 클러스터들도 대학 내 또는 주변에 위치하여 대학과의 활발한 산학협력을 통해 현재의 모습으로 발전하여 왔음. 정주 여건과 도심 접근성이 우수한 지역의 대학 캠퍼스에 지역 기업을 집적하는 산학융합지구를 조성할 경우 상시적이고 지속적인 산학 협력을 통해 지역 기업의 혁신역량을 강화하고 우수 인재의 지역 내 취업과 창업을 활성화할 수 있으나 현행 법률은 산학융합지구의 입지를 산업단지로 한정하고 있어 실행되지 못하고 있는 실정임. 이에 산학융합지구의 지정 가능 지역을 현행의 산업단지뿐만 아니라 대학 캠퍼스까지 확대하고, 산학융합지구에 첨단산업공장 또는 공해발생정도가 낮은 공장 등 도시형공장을 설치할 수 있도록 하려는 것임(안 제22조의4제1항 및 제2항제2호·제3호, 제22조의6).

※ 출처 : 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(이재익위원 대표발의안), [의안번호] 2013199, 2018년 4월 23일 발의안, pp.1~2.

상기한 개정내용의 핵심사항은 기존 산학융합지구의 지정가능지역에 대한 규제를 완화시켜서 지방대학의 캠퍼스까지 확대하여 지정할 수 있는 제도기반을 마련함과 동시에,

공자, 기술이전체, 자본대여자, 전문경영인들을 서로 연결시켜주는 플랫폼으로서 혁신캠퍼스가 서비스기능을 수행하고 있다. 이를 통해 창업자들의 필요에 따라 사무실과 설비를 빌릴 수 있고, 혁신캠퍼스 내 기업서비스네트워크를 이용할 수 있다. 또한 기술이전의 촉진자로서 혁신캠퍼스는 창업자, 기술보유자 그리고 기존 기업간의 협력네트워크로서 역할을 수행하게 된다. 약 400개의 창업활동을 지원하기 위해서 볼프스부르크 주식회사의 직원 100명과 전문가 25명이 이 혁신캠퍼스에 상주하면서 기업지원활동을 수행하고 있다.”고 설명하고 있다. (이상호, 지역산업의 혁신적 발전을 위한 민관파트너쉽과 노사정의 역할, 과학기술정책연구원 제230회 과학기술정책포럼 자료집(2005.6.24.), pp.7~8)

지역인재를 초기에 성장시킬 수 있도록 도시형공장을 설치할 수 있도록 하여, 단기간에 산학협력의 효과를 제고시키는 것을 목적으로 하고 있다.

현 행	개 정 안
제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
8의2. “산학융합지구”란 기업수요에 따라 교육과 연구·개발을 수행할 수 있는 <u>대학과 연구소</u> 를 집적하기 위하여 제22조의4에 따라 지정·고시된 지역을 말한다.	8의2. “산학융합지구”란 기업수요에 따라 교육과 연구·개발을 수행할 수 있는 <u>대학과 기업, 연구소</u> 를 집적하기 위하여 제22조의4에 따라 지정·고시된 지역을 말한다.
제22조의4(산학융합지구의 지정 등) ① 지방자치단체의 장, <u>공단</u> , 대통령령으로 정하는 관리기관 또는 대통령령으로 정하는 비영리법인은 <u>산업단지의 경쟁력을 높이고 근로자의 평생학습을 촉진하기 위하여</u> 교육시설과 <u>연구·개발 시설</u> 의 집적이 필요하면 다음 각 호의 사항이 포함된 산학융합 활성화계획(이하 “산학융합 활성화계획”이라 한다)을 수립하여 일정 지역을 산학융합지구로 지정할 것을 산업통상자원부장관에게 요청할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 장이 지정을 요청하려는 경우에는 관계 지방자치단체의 장과 미리 협의하여야 한다. 2. <u>대학·연구소</u> 의 집적방안 3. 교육 및 연구· <u>개발</u> 에 필요한 시설의 확충방안	제22조의4(산학융합지구의 지정 등) ① 지방자치단체의 장, <u>공단, 대학(「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」 제25조에 따른 산학협력단을 포함한다)</u> , 대통령령으로 정하는 관리기관 또는 대통령령으로 정하는 비영리법인은 <u>산업의 집적 및 기업수요에 따른 산학연협력 활성화를 위하여</u> 교육시설과 <u>연구·개발 시설, 생산시설 및 그 지원 시설</u> 의 집적이 필요하면 다음 각 호의 사항이 포함된 산학융합 활성화계획(이하 “산학융합 활성화계획”이라 한다)을 수립하여 일정 지역을 산학융합지구로 지정할 것을 산업통상자원부장관에게 요청할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 장이 지정을 요청하려는 경우에는 관계 지방자치단체의 장과 미리 협의하여야 한다. 2. <u>대학·기업·연구소</u> 의 집적방안 3. 교육 및 연구· <u>개발, 생산</u> 에 필요한 시설의 확충방안
② 산업통상자원부장관은 산학융합지구의 지정을 요청받은 경우 산학융합 활성화계획이 다음 각 호의 요건을 모두 갖추었을 때	② (현행과 동일)

현 행	개 정 안
<p>에는 산학융합지구를 지정할 수 있다. 이 경우 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.</p>	
<p>2. 산학융합지구로 지정받으려는 지역이 산업단지 또는 그 인접지역으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 지역일 것</p> <p>3. 「고등교육법」 제4조에 따른 설립기준을 갖출 수 있는 등 대학·연구소의 집적방안이 실현 가능할 것</p>	<p>2. 산학융합지구로 지정받으려는 지역이 대학 및 산업단지 또는 그 인접지역으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 지역일 것</p> <p>3. 「고등교육법」 제4조에 따른 설립기준을 갖출 수 있는 등 대학·기업·연구의 집적방안이 실현 가능할 것</p>
<p><신 설></p>	<p>제22조의6(산학융합지구에 대한 특례 등) 산학융합지구 내에 입주한 기업은 「건축법」 제19조제1항과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조제1항에도 불구하고 구조안전에 지장이 없는 범위에서 제28조에 따른 도시형공장과 이와 관련된 업무시설을 설치할 수 있다.</p>

※ 출처 : 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(이재익위원 대표발의안), [의안번호] 2013199, 2018년 4월 23일 발의안, pp.5~7.

상기한 산업집적법의 개정안 신규조문대비표를 살펴보면, 산학융합지구에 직접적으로 기업이 진입할 수 있는 제도기반을 마련하고, 산학융합지구 내에 도시형공장의 설립특례를 규정하고 있는 바, 앞에서 언급한 바와 같이 지방대학을 중심으로 지역인재와 기업이 산학융합지구에서 조우를 할 수 있는 공간을 마련한다는 취지에 있어서는 지역인재의 지속가능한 양성의 측면에서 바람직한 입법개정발의안이라고 할 수 있다.

(2) 개정안에 대한 검토

산학융합지구는 산업집적법에 2011년 개정으로 도입되었는데 당시의 배경·방식·입법취지에 관하여 살펴볼 필요가 있다.

제도도입의 배경은 국회 위원회 예산심의과정에서의 지적을 반영하여 산학융합지구 정의 및 지정절차 규정을 산업집적법에 신설함으로써 사업추진상 법적 근거의 마련 필요성이 제기되었고, 제도운영의 방식은 상대적으로 용지가격이 저렴하고 면적 확보가 용이한 산업시설구역에 대학 입주를 허용하는 방식으로 추진되었는데, (현재는 개정되었지만, 2011년 당시 산업집적법 시행령 제6조제2항제3호에 따르면 대학은 산업단지에 입주가 제한됨) 산학융합지구에 관하여 당시 산업집적법 개정의 입법취지는 산업단지와 대학을 공간적으로 통합하고 현장중심의 산학융합 R&D 및 대학운영 체제의 구축을 목적으로 하였다.¹⁹⁹⁾

상기한 산업융합지구에 관한 개정사항은 산업단지 중심의 산업융합지구 운영범위를 확대하여 기업의 적극적인 참여를 유도하고, 지역거점대학을 중심으로 한 산업융합지구의 확대운영을 도모한다는 취지를 가지는 것으로 파악할 수 있다. 구체적으로 현행 산업집적법상으로는 산업융합지구에 기업이 진입하기 위해서는 비영리법인을 설립하여 참여하는 방식밖에 없는 바, 이는 기업의 진입을 제한하는 장애가 될 수 있으므로, 직접적인 개별적인 참여 뿐만 아니라, 대학과 기업을 동시에 대상으로 하는 지구지정을 가능하게 할 필요가 있다고 할 수 있다.

이러한 산업융합지구의 개선에 의하여 우선적으로는 ① 지역균형발전 기여에 기여할 수 있는 바, 산업집적법에 따른 “산업집적활성화 기본계획”에 조화되는 제도운영을 함으로써, 단순한 특정 지역만을 고려한 제도운영이 아닌, 지역균형발전측면에서의 특정 지역 지원이라는 정책목적을 달성할 수 있다는 장점이 있고, ② 지역일자리창출을 측면에서 지역인재를 배출하는 지역거점대학을 직접적인 정책대상으로 함으로써, 지역인재가 대학 졸업 이전에 취업의 방향성을 설정할 수 있는 기회를 제공하고, 실질적으로 졸업 후 취업 가능성을 제고시킨다는 기대효과와 함께, ③ 지역기업의 연계협력 가능성을 제고시킴으로써 운영초기에는 중소기업과 창업기업을 중심으로 지구운영을 하지만, 제도운영의 성

199) 성선에·오창석, 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(강창일의원 대표발의, 정부제출), 국회 지식경제위원회 검토보고서(2011.6), pp.22-23.

과에 따라 중견기업·대기업의 참여가 가능하게 제도를 설계할 수 있으므로, 중소기업과 중견·대기업이 연계할 수 있는 기업생태계의 장을 제공하고, 중견·대기업에 의한 지역일자리창출의 상승효과를 기대할 수 있다.

다만, 현행 법제도에서 이미 이와 유사한 제도가 운영되고 있기 때문에, 동일중복의 문제가 발생할 수 있는 법제도의 도입이 타당한가에 관한 검토가 필요하다. 즉, 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」(이하, “벤처기업법”) 제17조의2에서는 “신기술창업집적지역”이라는 제명으로 유사한 제도가 운영되고 있다.

< 신기술창업집적지역 >

< 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 >

제17조의2(신기술창업집적지역의 지정) ① 대학이나 연구기관의 장은 해당 기관이 소유한 교지나 부지의 일정 지역에 대하여 창업자·벤처기업 등의 생산시설 및 그 지원시설을 집단적으로 설치하는 신기술창업집적지역(이하 “집적지역”이라 한다)의 지정을 중소벤처기업부장관에게 요청할 수 있다.

② 대학이나 연구기관의 장은 제1항에 따라 집적지역의 지정을 요청할 때 집적지역의 명칭, 집적지역 지정 면적 등 대통령령으로 정하는 사항을 포함하는 집적지역개발계획을 제출하여야 한다.

③ 중소벤처기업부장관은 집적지역의 지정을 요청받으면 제17조의3 각 호의 요건에 맞는지를 검토하여 집적지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.

④ 중소벤처기업부장관은 제3항에 따라 집적지역을 지정할 때 그 면적이 대통령령으로 정하는 면적 이상이면 집적지역이 속하는 특별시장·광역시장·도지사·제주특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의하여야 한다.

제17조의3(집적지역의 지정 요건) 집적지역은 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 해당 기관이 보유한 교지나 부지의 연면적에 대한 지정 면적의 비율이 대통령령으로 정하는 비율을 초과하지 아니할 것
2. 지정 면적이 3천 제곱미터 이상일 것
3. 집적지역개발계획이 실현 가능할 것

제17조의4(집적지역에 대한 특례 등) ① 집적지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제 76조에도 불구하고 같은 법 제36조에 따른 지역 중 보전녹지지역 등 대통령령으로 정하는 지역 외의 지역에 지정할 수 있다.

② 집적지역에서 창업자나 벤처기업은 「건축법」 제19조제1항과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조제1항에도 불구하고 구조안전에 지장이 없는 범위에서 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제28조에 따른 도시형공장(대통령령으로 정하는 도시형공장만을 말한다)과 이와 관련된 업무시설을 해당 대학이나 연구기관의 장의 승인을 받아 설치할 수 있다. 이 경우 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조에 따른 공장설립등의 승인이나 같은 법 제14조의3에 따른 제조시설설치승인을 받은 것으로 본다.

③ 집적지역 중 지정 면적이 제17조의2제4항에서 대통령령으로 정한 면적 이상이고 도시지역에 지정된 경우에는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조의2에 따른 도시첨단산업단지로 본다.

④ 중소벤처기업부장관은 제3항에 따른 집적지역의 관리권자(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제30조제1항에 따른 관리권자를 말한다)가 된다. <개정 2017. 7. 26.>

⑤ 대학이나 연구기관은 제3항에 따른 집적지역의 관리기관(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제30조제2항에 따른 관리기관을 말한다)이 된다.

⑥ 대학이나 연구기관의 장은 「국유재산법」 제18조와 제27조, 「공유재산 및 물품 관리법」 제13조와 제20조, 「고등교육법」 및 「사립학교법」에도 불구하고 창업자·벤처기업 또는 지원시설을 설치·운영하려는 자가 집적지역에 건물(공장용 건축물을 포함한다)이나 그 밖의 영구시설물을 축조하려는 경우에는 집적지역의 일부를 임대할 수 있다. 이 경우 임대계약(갱신되는 경우를 포함한다) 기간이 끝나면 그 시설물의 종류·용도 등을 고려하여 해당 시설물을 대학이나 연구기관에 기부하거나 교지나 부지를 원상으로 회복하여 되돌려 주어야 한다.

⑦ 제6항에 따른 임대료와 임대 기간 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑧ 집적지역에 대하여는 제22조제1항 및 제3항을 준용한다.

⑨ 시장·군수 또는 구청장은 집적지역의 창업자나 벤처기업으로부터 제2항에 따른 공장등록신청을 받으면 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제16조에 따른 공장의 등록을 하여야 한다.

제17조의5(집적지역의 운영 지침) 중소벤처기업부장관은 집적지역의 지정·운영에 관한 지침을 수립하여 고시하여야 한다.

제17조의6(집적지역의 지정취소) 중소벤처기업부장관은 제17조의2제3항에 따라 지정된 집적지역이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 지정을 취소할 수 있다.

1. 사업 지원, 관리 부실 등의 사유로 지정목적 달성을 할 수 없는 경우
2. 제17조의3에 따른 지정 요건을 충족하지 못한 경우

※ 출처 : 필자 작성

상기의 입법례인 벤처기업법상 신기술창업집적지역은 직접적으로 산학협력을 위한 법제도라고 보기는 어렵지만, 실질적으로 지정기준이나 적용대상을 보았을 때에 산학협력을 위한 법제도로써 충분히 활용가능한 제도라고 할 수 있다. 따라서 기존 제도의 활용을 우선한다는 점을 강조하게 되면, 산업집적법상 개정은 불필요한 입법작업이 될 가능성도 존재하게 된다. 따라서 산업집적법의 개정안에 따른 산학융합지구와 벤처기업법상 신기술창업집적지역에 관한 수평적인 비교·분석이 필요하다고 할 수 있다. 이하의 내용은 양 제도의 비교를 도표로 정리한 내용이다.

	산업집적법 개정안	신기술창업집적지역
근거	산업집적법 제22조의4	벤처기업법 제17조의2
지정권자	산업통상자원부장관	중소벤처기업부장관
직권지정	가능 (산업부 계획수립 및 부처협의)	법률상 근거 없음
법정계획	산학융합 활성화계획	집적지역개발계획
신청주체	지방자치단체, 공단, 관리기관, 비영리법인, 대학(산학협력단 포함)	대학, 연구기관
입주대상	대학, 연구소, 기업	창업자, 벤처기업
지정장소	대학 및 산업단지 또는 그 인접지역	신청주체 소유 교지, 부지 일정 지역
지정요건	<ol style="list-style-type: none"> 1. 산업집적활성화 기본계획과 조화를 이룰 것 2. 산학융합지구로 지정받으려는 지역이 대학 및 산업단지 또는 그 인접지역으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 지역일 것 3. 「고등교육법」 제4조에 따른 설립기준을 갖출 수 있는 등 대학·기업·연구소의 집적방안이 실현 가능할 것 4. 관련 시설의 확충방안 및 소요재원의 조달방안 등이 타당할 것 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 기관이 보유한 교지나 부지의 연면적에 대한 지정 면적의 비율이 대통령령으로 정하는 비율을 초과하지 아니할 것 2. 지정 면적이 3천 제곱미터 이상일 것 3. 집적지역개발계획이 실현 가능할 것

	산업집적법 개정안	신기술창업집적지역
	5. 교육 및 연구·개발 등의 수행방안이 적정할 것	
특례사항	제22조의5에 따른 출연·보조에 관한 지원만 있었으나, 개정안에서는 제22조의6에서 건축법, 국토계획법 특례 추가	제17조의4에 따라서 국토계획법, 건축법, 산업집적법, 산업입지법, 국유재산법, 공유재산법, 고등교육법, 사립학교법 등 특례 적용

※ 출처 : 필자 작성

상기 도표에서 제시된 내용을 비교하면 입법목적, 거버넌스, 입주대상, 일자리창출효과, 제도의 기대효과 측면에서 다음과 같이 산업융합지구와 신기술창업집적지역은 차이가 있다.

	산업융합지구 (개정안)	신기술창업집적지역 (현행)
입법 목적	지속적인 산업발전과 지역균형발전을 위한 산업집적활성화 기본계획에 기반하여 특정 지역을 선택과 집중의 방식으로 육성하는 수단	벤처기업의 활성화를 위하여, 추진가능한 수단으로서 대학·연구소 등과의 연계를 목적으로 하는 기업육성 수단
거버넌스	지역균형발전을 궁극적인 목적으로 하는 산업집적법에 근거한 수단이므로, 단순한 특정지역에 대한 지원이 아니라, 전체 국가균형발전의 측면으로 고려해야하는 이유로, 소관부처가 직권으로 절차를 진행하여 지정하는 방식이 마련되어 있음	국가균형발전과는 관계없이 벤처기업 또는 창업기업 등을 육성하기 위한 수단이므로, 국가전체를 고려하는 측면보다는 지역단위에서 자체적으로 벤처기업 등을 육성하는 수단으로 활용됨
입주 대상	입주기업에 대한 제한이 법률상 없기 때문에, 정책을 설계하는 방식에 따라서 차이가 있을 수 있으나, 초기에 벤처·창업기업 위주로 운영되어도 성과에 따라서 중견·대기업이 참여할 수 있는 확장가능성이 있음	벤처기업과 창업기업을 입주대상으로 법률상 제한하고 있기 때문에, 벤처기업법의 특성에만 부합하는 제도운영의 가능성이 높음

	산업융합지구 (개정안)	신기술창업집적지역 (현행)
일자리 창출	벤처·창업기업 뿐만 아니라, 제도운영의 범위와 확장에 따라서 중견·대기업으로의 일자리창출 가능성이 높으며, 대학의 교지를 지구로 지정하는 경우 졸업 전 고용기회 제고효과를 극대화할 수 있으므로 일자리창출의 규모에 차이가 큼	벤처·창업기업에 의한 일자리창출의 가능성 있음
기대 효과	산업융합지구는 개정안에 의하여 지역거점대학의 활용 뿐만 아니라, 지역거점대학과 기존 산업단지의 연계를 가능하게 함으로써, 산업집적법이 추구하는 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전에 상당한 효과를 제공할 것으로 예상됨	신기술창업집적지역은 전국적으로 산발적인 분포로 인하여 상호간에 시너지 효과를 발생시키기 어려움

※ 출처 : 필자 작성

상기 도표에서 비교·분석된 결과에 따르면, 산업집적법의 개정에 의한 산업융합지구의 제도개선은 벤처기업법상 신기술창업집적지역과는 차별되어 운영될 수 있는 제도로 판단된다. 다만, 제도의 수혜자 입장에서 어느 제도를 선택하여 제도의 효과를 받게 될 것인지는 각각의 제도가 갖고 있는 특성과 장단점을 파악하여, 해당 수혜자의 입장에 적합한 제도의 선택이 이루어져야 할 것이다.

3. 제도개선 사항

상기한 바와 같은 산업집적법의 개정안은 다음과 같은 검토가 이루어질 수 있다. 우선적으로 제도도입의 목적이 최초 제도의 도입과 비교하였을 때에 변경된 것으로 파악된다. 즉, “산업단지의 경쟁력 제고와 근로자의 평생학습 촉진”에서 “산업집적 및 기업의 수요에 따른 산학연협력 활성화”로 제도의 목적변경이 있음을 파악할 수 있다. 즉, 이러한 제도의 취지와 목적이 변경됨에 따라서 새로운 입법필요성이 발생한다고 볼 수 있고, 신기술창업집적지역과 제도형태가 유사하지만, 제도의 목적과 추진방향에서 차이가 발생함으로써 실제 제도운영으로 인한 기대효과가 다르게 나타날 것으로 예상할 수 있다.

또한, 현행 법률에서 규정한 산학융합활성화계획의 내용으로 “기업수요”가 중요한 요소로서 포함되므로, 집적방안에 기업이 포함되어야 하는 필요성이 발생하게 되므로, 제도의 목적이 “산학연협력 활성화”로 변경되었기 때문에, 연구·개발된 성과가 사업화로 연결되어야 하고, 따라서 “생산”에 필요한 시설 확충의 필요성이 발생한다는 법제도적 해석이 가능하게 된다.

특례에 관하여 “구조안전에 지장이 없는 범위”라는 표현이 명확하지 않다는 지적이 있을 수 있다. 즉, 명확한 기준이 될 수 있는 표현으로 대체가 필요할 수 있는데, 예를 들어서 제3자기관의 인정, 부처에서의 판단 등 특례가 적용되는 상황이 명확히 제시되어야 할 것으로 분석된다.

II. 스마트도시에 의한 삶의 질 제고

1. 스마트도시법의 개정

최근 개정된 스마트도시법은 기존 도시의 스마트화와 차원이 다른 혁신적인 변화를 시도하였다. 즉, 기존 스마트도시법은 기존에 존재하고 있던 도시를 대상으로 하여 스마트도시기술과 서비스를 접목시키는 방식으로 추진하였다. 따라서, 법률체계 또한 매우 이례적으로 다른 법률에 근거한 개발사업을 전제로 하여 이에 편승하는 방식의 개발사업을 추진하였는데, 이는 사실상 거의 유례가 없는 입법례라고 할 수 있다.

최근 개정된 스마트도시법은 상기한 바와 같은 특수한 법제도환경에서 새로운 개념인 “국가시범도시”라는 개념을 도입하고, 기존 스마트도시와는 다르게 제로베이스의 부지를 선정하여 도시성립 최초단계에서부터 스마트도시를 지향하는 모델을 시도하였다고 볼 수 있다. 이러한 시도는 스마트도시기술과 서비스에 의하여 도시생활을 스마트하게 하는 방법이면서도, 국가시범도시라는 공간적 범위에서 4차산업혁명에 대응할 수 있는 신기술과 신산업을 육성하는 공간적 지원방식이 결합된 것으로 볼 수 있다. 따라서 기존 도시를 활용하는 과거 스마트도시법으로는 제도운영이 어렵다는 판단이 가능하고, 정책목적으로

실현하기 위하여 제로베이스 부지에서부터 도시개발을 개시하는 새로운 형태의 스마트 도시를 “국가시범도시”라는 개념으로 도입하였다고 볼 수 있다.

< 「스마트도시법」 최근 주요 개정 내용 >

<제안(대안제안) 이유>

최근 도시문제를 효율적으로 해결하고 4차 산업혁명에 선제적으로 대응하며, 도시혁신을 통해 국가의 경쟁력을 강화하기 위한 수단으로 스마트도시가 전 세계적으로 빠르게 확산되고 있음. 우리나라도 빅데이터, 자율주행차, 드론 등 4차 산업혁명의 혁신기술들을 도시공간에서 실제로 구현하여, 도시를 효율적으로 관리하고 미래 성장동력을 창출하기 위한 스마트도시를 적극적으로 추진하고 있는 상황임. 특히, 국가 전략적인 차원의 시범도시를 통해 스마트도시 조성단계부터 다양한 스마트기술과 서비스를 접목해 신기술의 테스트베드로 활용하고 스마트 도시 유관 산업을 육성해 세계적인 대표 스마트도시를 구현하기 위한 국가시범도시 조성을 새롭게 추진하고 있으며, 이를 위한 과감한 지원과 적극적인 규제 해소가 무엇보다 필요한 시점임. 이에 국가시범도시에 대한 지정근거와 효율적인 사업 수행을 위한 지원규정을 신설하고, 국가시범도시 내에서 스마트도시 산업의 창업지원과 투자 촉진이 가능하도록 혁신성장진흥구역의 도입을 새롭게 도입하며, 국가시범도시를 바탕으로 자율주행차, 드론 등 신산업의 실증이 가능하도록 일부 특례를 부여할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임

<주요내용>

- 가. 이 법의 목적으로서 국가 경쟁력 강화에 관한 사항을 추가함(안 제1조).
- 나. 스마트도시의 한 유형으로서 지능형 도시관리 및 혁신산업 육성을 목적으로 국가 전략적인 차원에서 지정하는 국가시범도시를 도입함(안 제2조제1호의2, 제35조 등).
- 다. 국가시범도시 내에 스마트도시기술과 서비스의 융·복합이 활발하게 이루어지고, 창업지원과 투자촉진이 가능하도록 혁신성장진흥구역의 지정을 신설함(안 제2조제8호, 제43조부터 제47조까지).
- 라. 국가시범도시의 지정·운영에 대한 지원과 효율적인 사업수행을 위한 지원조직으로 국가시범도시지원단을 설치함(안 제23조의2).
- 마. 국가시범도시에서 스마트도시기술과 신산업의 육성을 위하여, 개인정보의 수집활용에 대한 특례, 자율주행자동차산업과 드론산업을 위한 특례, 소프트웨어사업의 참여기업 확대에 관한 특례를 도입함 (안 제37조, 제40조부터 제42조까지).

바. 국가시범도시의 효율적이고 활발한 개발을 위하여 사업시행자가 공모선정자에게 수의계약으로 조성토지를 공급할 수 있는 특례를 도입함(안 제38조).

사. 국가시범도시의 특성에 부합하는 자가전기통신설비의 활용을 목적으로 「전기통신사업법」상 제한에 대한 특례를 규정하여 국가시범도시에 설치되는 자가전기통신설비의 설치목적과 용도를 확대할 수 있도록 함(안 제42조).

※ 출처 : 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 일부개정법률안(황의의원 대표발의안), [의안번호] 12734, 2018년 3월 28일 발의안, pp.1~3.

상기 스마트도시법 개정의 주요 내용에서는 국가전략적인 차원에서 추진하는 국가시범도시를 도입하면서, 다양한 특례규정을 함께 도입함으로써, 4차산업혁명에 대응하는 스마트도시정책을 추진하고 있다. 현재 세종시와 부산시를 중심으로 국가시범도시정책이 추진되고 있는 바, 현행 스마트도시법의 체계를 빌어서 한단계 발전된 새로운 유형의 스마트도시정책의 추진이라고 볼 수 있다.

2. 향후 스마트도시 및 국가시범도시의 개선점

(1) 독립법률 제정의 필요성

앞에서 언급한 바와 같이 최근 스마트도시법 개정으로 새로운 유형으로서의 국가시범도시의 도입을 추진하였다. 그런데, 기존 스마트도시법은 상기한 바와 같이 기존 다른 법률의 개발사업을 전제로 스마트도시건설사업이 추가되는 추진체계를 갖고 있다. 따라서 국가시범도시의 경우에도 사실상 이러한 법제도적 추진체계를 따르게 되고, 세종시의 경우 행복도시법, 부산시의 친수구역법상의 개발사업을 전제로 추진하고 있다.

국가시범도시가 제로베이스의 부지를 활용하여, 도시개발 최초단계에서부터 스마트도시를 지향하는 개념이라고 한다면, 상기한 바와 같은 현행 스마트도시법으로는 적절한 법제도가 될 수 없을 것으로 분석된다. 즉, 개정된 스마트도시법에서는 별도의 장을 신설하여 국가시범도시의 건설을 추진하였는데, 이는 잠정적이고 임시적인 법제도의 개선으

로 판단된다. “국가시범도시”의 독자성을 강조하여 정책의 명확성과 차별성을 추구할 필요가 있다는 점은 별론으로 하더라도, 현재 추진하고 있는 스마트시티전략을 효과적으로 추진하기 위해서는 별도의 법률이 필요하다고 볼 수 있다.

현재, 개정 스마트도시법에서는 규제특례에 관한 규정이 일부 포함되어 있는데, 이는 일반적인 기존 스마트도시를 대상으로 하지 않고, 국가시범도시를 대상으로 하고 있기 때문에, 현실적으로 이질적인 내용의 정책콘텐츠가 단일 법률에 포섭되어 정책추진의 혼선이 발생할 우려가 있다.

또한, 국가시범도시는 사실상 별도의 법제도를 기반으로 하는 개발사업을 전제로 할 필요가 있다. 즉, 현행 스마트도시법과 같이 다른 법률의 개발사업을 전제로 하는 경우에는 국가시범도시정책의 특수한 상황과 목적을 달성하는데, 지속적인 장애가 발생할 수 있다. 예를 들어서, 국가시범도시의 건설에 부합할 수 있는 개발사업을 추진하기 위하여 조성토지를 공급하는 방법이나, 사업실시계획의 내용 등은 개별 법률마다 차이가 있기 때문에, 현재와 같은 스마트도시법 체계 내에서는 국가시범도시 자체의 목적과 지향점을 실현하기에 장애가 될 사유들이 사실상 미리 예정되어 있다고 보아도 과언이 아니다.

이상과 같은 이유로 현행 스마트도시법의 개정에 의한 국가시범도시정책은 잠정적인 법제도의 운영으로 볼 필요가 있으며, 보다 발전적인 형태의 국가시범도시를 설계하여 추진할 수 있도록, 정책에 부합될 수 있는 개발법제 시스템과 관리·감독 사항 그리고 지원시책을 담고 있는 독립적인 국가시범도시법안이 필요하다고 분석된다.

(2) 국가시범도시제도의 활용성 확대

현재 세종시와 부산시에서 추진중인 국가시범도시는 정부의 정책적인 판단과 결정에 의하여 부지가 결정되었다고 볼 수 있다. 특히, 현행 스마트도시법 체계 내에서 개정이 이루어지면서, 현행 법제도의 틀 안에서 변화를 주어 추진되는 정책이라서 현재로서는 제도의 활용성을 요청하기가 어려운 상황이라고 볼 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 개별적인 국가시범도시법안이 제정된다면, 제도의 활용성과 범용성을 확대시킬 필요가 있다. 국가시범도시제도는 공간적인 지역의 개발을 목적으로 한다는 측면이 있지만, 국가균형발전정책의 시각에서 본다면, 인적 측면에서 국민의 삶의 질과 도시생활의 질을 향상시키는 기능을 수행할 수 있다. 따라서 스마트도시기술이나 서비스가 바로 접목될 수 있는 지역만을 중심으로 추진되는 경우에는 정책실적과 효과는 제고될 수 있으나, 궁극적으로 국가균형발전정책에 있어서 국민의 삶의 질 향상에는 도움이 되지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

이러한 이유로 현행 스마트도시법 체계 내에서는 검토가 어려울 수 있으나, 독립적인 법률로 제정되는 경우에는 해당 법안에서 농어촌지역, 낙후지역, 인구감소지역 등 삶의 질이 열악한 지역을 대상으로 국가시범도시의 기능이 발휘될 수 있는 제도적 여지를 포함할 필요가 있다.

구체적인 방안으로서는 국가시범도시의 지정기준을 다양화하여, 현행 개정법과 같이 직접적이 정책효과를 기대할 수 있는 지역 뿐만 아니라, 다른 낙후지역에도 적용될 수 있는 별도의 지정기준을 마련하고, 이에 적합한 사업규모를 선정하여 정책을 추진하는 방안을 검토할 수 있다.

한편으로, 국가시범도시제도는 많은 예산을 수반하는 사업이므로, 무분별한 지정에 의하여 경제적인 효과를 저해시킬 수 없다는 선결문제가 있다. 이러한 경우에는 앞에서 언급한 낙후지역 등에 대한 직접적인 지정을 지양하고, 성장거점으로 활용될 수 있는 혁신도시, 기업도시, 지역특구 등의 주변지역에 존재하는 제로베이스 부지를 활용하여 국가시범도시의 기능을 활용시키는 방안이 현실적인 대안이 될 수 있다.

Ⅲ. 인구감소지역 지원

1. 귀농어·귀촌법 정비를 통한 지원

앞에서 언급한 바와 같이 인구감소지역의 인구유입을 증대시키기 위하여 인구감소지역지원특별법안이 제정되어 국회에 계류중에 있다. 이 법안이 통과되기 전까지 현재로서 가장 활용가능성이 높은 법제도는 귀농어귀촌법이라고 할 수 있다. 귀농어귀촌법의 입법 목적과 인구감소지역정책은 유사하다고 볼 수 있으므로, 이에 대한 검토가 필요하다.

귀농어귀촌법이 전형적인 지원법률이기 때문에, 필연적으로 재정수반이 따르는 법률이라고 할 수 있으므로, 적용요건과 범위에 대해서 법률에 의한 엄격한 규정이 필요하다고 할 수 있다. 다만, 현행 귀농어귀촌법은 매우 엄격한 기준과 요건에 의하여 법적용대상이 결정되는 문제가 있다. 이에 대하여 법률적용범위를 어떻게 할 것인지의 문제는 법리적 문제라기보다는 정책적 판단사항이라고 볼 수 있다. 법체계적이고 법리적인 문제로 접근하기 위해서는 현행 법률에 대한 검토 및 적용요건완화 방안에 대한 검토가 가능할 것으로 보인다.

< 귀농어귀촌법에 따른 적용범위 >

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농어업”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제1호의 농업과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제1호가목의 어업을 말한다.
2. “농어촌”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제6호에 따른 어촌을 말한다.
3. “귀농어업인”이란 농어촌 이외의 지역에 거주하는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인이 아닌 사람이 대통령령으로 정하는 농어업인이 되기 위하여 농어촌 지역으로 이주한 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람을 말한다.
4. “귀촌인”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인과 「수산업·

어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인이 아닌 사람 중 농어촌에 자발적으로 이주한 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람을 말한다.

※ 출처 : 필자 작성

상기한 귀농어귀촌법의 정의규정은 사실상 법 적용범위를 결정하는 요소와 요건에 관하여 규정하고 있는 내용이다. 귀농어업인에 대한 범위를 결정하는데 있어서 해석상 정의 규정 전체를 파악해야 하는 특성이 있다. 상기한 귀농어귀촌법상 적용범위를 결정하기 위한 법적 구조는 다음과 같은 4가지 요건이 순차적으로 충족되어야 한다.

- ① 농어촌 이외의 지역에 거주하였다가 농어촌으로 이주할 것
- ② 이주자가 농업인과 어업인이외의 자
- ③ 농업인과 어업인이외의 자가 농어촌으로 이주하여 농업인과 어업인이 될 것,
- ④ 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 것(전입신고, 농업경영체등록 또는 어업인)

상기한 4가지 요건 중에서 ① 요건에 대하여 동일한 농어촌에 해당되는 지역에서 이동하는 경우에도 적용범위에 포함시킬 것인가의 쟁점이 있다. ② 요건은 기존의 농업과 어업에 종사한 자가 이동하는 경우에도 적용범위에 포함시킬 것인가의 쟁점이 있다. ③ 요건은 귀농어귀촌법의 입법목적에 따라서 당연한 것이라고 볼 수 있으나, 인구감소지역로 이동하여 다른 업종에 종사하는 경우에도 적용범위가 될 수 있는지의 쟁점이 있다. ④ 요건은 법률사항이 아니라, 대통령령으로 규정하는 것이기 때문에, 최종적으로 정부의 시행령제정에 의하여 적용범위를 축소시키거나, 또는 유지시키는 기능을 할 수 있고, 전형적으로 정책판단에 의한 적용범위 조정이라고 할 수 있다.

상기 4가지 요건을 모두 확대하여 적용하게 된다면, 귀농어귀촌법의 적용범위가 무한대로 확대하여 최초 입법목적이 훼손될 가능성이 있다. 따라서 4가지 요건 중에서 일부에

대한 요건 조정이 가능하고, 요건 조정의 기준으로 인구감소지역에 대한 고려가 필요하다고 할 수 있다.

① 요건의 경우 현재 기초지방자치단체의 경우 발전된 형태의 지역이 있는 반면에 극단적으로 인구감소지역에 해당되는 지역이 상당수 있다. 실제로 인구감소지역의 인구유입을 증대하기 위한 방안이라고 한다면, 동일한 농어촌 지역의 격차가 인정된다는 전제하에서 인구감소지역 또는 낙후지역으로의 이동에 관한 예외적인 기준이 필요할 것이다.

② 요건은 적용범위에 해당되려는 자가 농어업 이외의 업에 종사하여야 한다는 요건인바, 이 또한 ① 요건과 마찬가지로 농어업인구의 증가를 목적으로 하는 것을 전제로 한다면, 유지되어야 할 요건이지만, 이외에 인구감소지역 또는 낙후지역으로의 이동을 추가적인 목적으로 한다면 완화되어야 할 요건이라고 할 수 있다.

① 요건과 ② 요건의 경우를 완화하거나 확대하게 된다면, 최초로 수립되었던 기본적인 귀농어귀촌법의 입법취지에 적합하지 않다는 문제가 있을 수 있다. 따라서 이러한 입법취지를 살리기 위해서는 요건적용에 있어서 “인구감소지역”에 해당되는 농어촌지역을 별도로 설정하여 분리시켜 적용하는 방안을 고려할 수 있다.

상기한 방안을 고려하면서 최종적으로 ④ 요건을 활용하여 적용범위를 조정하는 방안이 있다. 다만, ④ 요건은 법률에서 정한 적용범위를 다시 제한하는 효과가 있기 때문에, 인구감소지역에 대한 기준완화를 추구하기에는 다소 무리가 있을 수 있다.

이상과 같은 검토는 귀농어귀촌법의 적용범위에 대한 법체계적 검토 및 접근에 관한 사항이라고 할 수 있다. 인구감소지역에 대한 지원을 위하여 귀농어귀촌법의 적용범위를 확대하는 것은 자칫 입법목적을 훼손시킬 수 있다는 우려가 있기는 하지만, 현행 법제도에서 추진할 수 있는 대안으로서의 검토는 가능하다고 할 것이다. 다만, 적용범위가 확대되는 경우 다른 농어업인과의 공평성의 문제가 발생할 수 있으며, 예산상의 지원에 관한 변화가 필요할 수 있을 것이므로, 최종적인 판단은 정책적인 차원에서 이루어져야 할 사안으로 분석된다.

2. 개별 법률의 제정 필요성

상기한 바와 같이, 귀농어·귀촌법의 정비를 통하여 인구감소지역을 해소하는 방안은 현재로서 가장 빠르게 제도개선을 추진하는 방안이라고 할 수 있다. 그러나 귀농어·귀촌법은 그 자체로서 입법목적 가지고 있으며, 인구감소지역지원정책과 관련성을 가질 수는 있지만, 현실적으로 시급한 문제로 발생되고 있는 인구감소지역에 대한 정책추진으로서는 부족하다고 분석된다. 즉, 인구감소지역지원 자체를 목적으로 제정된 법률의 시행이 가장 효과적인 방법이라고 할 수 있으며, 다양한 인구감소지역지원시책을 활용할 수 있는 법제도 틀의 존재가 가장 시급하다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 현재 국회에 계류중인 인구감소지역지원에 관한 법안은 의미가 크다고 할 수 있다.

< 「인구감소지역 발전 특별법안」 발의 제안이유 및 주요 내용 >

<제안이유>

농촌·어촌 등을 기반으로 한 지방도시는 수십년 전부터 인구감소가 계속 진행되어 왔으며, 우리나라의 생산가능인구는 저출산·고령화로 인하여 2016년을 정점으로 감소세로 전환되면서 인구절벽에 직면하고 있음. 한편, 한국고용정보원의 보고서(2016년)에 따르면 지역의 인구유출과 저출산·고령화로 228개의 시·군·구 중 84곳(37%), 3,482개의 읍·면·동 중 1,383곳(40%)이 30년 내에 소멸될 것으로 전망하고 있으며, 무거주지역이 2040년이면 61.1%로 증가하고 교육·보육·의료 등 기초생활인프라의 부족으로 ‘생활사막(Life Deserts)’화가 확대될 것으로 전망하고 있음. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 그동안 인구가 급격히 감소하는 지역을 지정하여 지역주민의 정주 여건을 조성하고 생활기반을 확충하여야 할 뿐만 아니라 다양한 지원으로 인구감소지역의 경쟁력을 향상시킬 필요가 있다는 지적이 있어 왔음. 이에 인구감소지역 발전에 관한 특별법을 제정하여 해당 지역의 정주 여건을 조성하고 주민의 생활기반을 확충하는 등 다양한 지원방안을 마련함으로써 지역경제와 국토의 균형있는 발전을 도모하려는 것임.

<주요내용>

가. 인구감소지역의 정주 여건을 조성하고 주민의 생활기반을 확충함으로써 지역경제와 국토의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

- 나. 이 법은 수도권, 광역시, 특별자치시 및 제주특별자치도 외의 지역에 적용함(안 제3조).
- 다. 행정자치부장관은 인구감소지역의 정주 여건을 조성하고 주민의 생활기반을 확충하기 위하여 5년마다 인구감소지역발전기본계획을 수립·시행하고, 도지사 및 시장·군수는 기본계획에 따라 매년 인구감소지역발전시행계획을 수립·시행하여야 함(안 제7조 및 제9조).
- 라. 인구감소지역의 정주 여건의 조성, 주민 생활기반의 확충 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 행정자치부장관 소속으로 인구감소지역발전위원회를 둠(안 제10조).
- 마. 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회 소속으로 지역발전기획단을 두고, 도지사 소속으로 인구감소지역발전지원단을 두며, 시장·군수 소속으로 인구감소지역발전지원팀을 둠(안 제11조 및 제12조).
- 바. 도지사는 인구가 감소하고 지역경제가 침체되어 있는 시·군 지역의 발전을 위하여 해당 시장·군수의 의견을 들어 행정자치부장관에게 인구감소지역의 지정을 신청할 수 있고, 행정자치부장관은 관계 중앙행정기관의 장 등과 협의를 거쳐 인구감소지역을 지정하며, 인구감소지역이 지정 목적을 달성하거나 달성할 수 없다고 인정되는 때에는 인구감소지역의 지정을 해제할 수 있도록 함(안 제13조부터 제15조까지).
- 사. 행정자치부장관과 도지사는 인구감소지역의 정주공간 현대화와 주민 생활기반의 확충에 필요한 기반조성 시책을 수립·시행하여야 하고, 인구감소지역의 인구 변화에 효율적으로 대응하기 위하여 필요한 분야의 전문인력을 양성하여야 함(안 제16조 및 제17조).
- 아. 국가 및 지방자치단체는 개발사업의 시행자에게 필요한 자금을 보조·융자 등을 할 수 있고, 주민의 부담 경감 등을 위하여 조세감면 등 세제상의 지원을 할 수 있도록 함(안 제18조 및 제19조).
- 자. 국가 및 지방자치단체는 인구감소지역에 대하여 사회기반시설의 설치·유지 및 보수를 우선적으로 지원할 수 있고, 노후 주택의 개량 지원, 교육·문화·관광시설에 대한 지원, 농림·해양·수산업에 대한 지원을 할 수 있도록 함(안 제20조부터 제23조까지).

※ 출처 : 인구감소지역 발전 특별법안(강석호의원 대표발의), [의안번호] 7713, 2017년 6월 30일 발의안, pp.1~3.

상기한 「인구감소지역 발전 특별법안」은 국가균형발전정책에서 가장 시급하게 논의되고 있는 인구감소·인구절벽·지방소멸에 관한 문제를 직접적으로 해결하기 위하여 제정·발의되었다. 다만, 몇가지 사항에 대한 보완이 필요한 것으로 분석된다.

법안에서는 인구감소지역의 지정기준에 관하여, ① 지역의 인구가 일정 기간 지속적으로 감소하거나 다른 지역에 비하여 인구 고령화 정도가 높을 것, ② 해당 지방자치단체의 지역총생산 또는 재정자립도가 전국 평균보다 낮거나 지속적으로 감소하고 있을 것, ③ 경제적 여건 변화로 기존 지역산업이 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요할 것, ④ 지역 간의 균형발전을 위하여 생활기반의 정비가 필요할 것, ⑤ 그 밖에 인구감소지역 지정시 고려하여야 할 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항을 제시하고 있는데,²⁰⁰⁾ 법률상 기속이 되는 기준이 아니라, 고려사항을 규정하고 있다. 인구감소지역에 대한 지정기준을 법률에서 기속시키는 경우 정책운영에 장애가 발생할 수 있으므로, 충분히 이해되고 수용할 수 있는 방식이라고 볼 수 있다. 다만, 제시된 고려사항에 대하여 정성적 고려사항이 더 강하게 고려될 수 있다는 문제가 있다. 즉, 인구고령화와 재정자립도 등은 정량적 기준이 가능하지만, 이외의 고려사항은 사실상 정성적 기준으로 고려될 가능성이 크다. 법률에서 기속시키는 지정기준은 아니라고 하더라도, 구체적으로 인구감소지역을 지정하는데 있어서, 정량적 기준의 보완은 필요할 것으로 판단된다. 이와 관련하여 법률적으로 수용하기는 어렵지만, 낙후도지수, 인구감소지수 등을 개발하여 법제도 운영에 활용할 필요성이 제시된다.

법안에 규정되어 있는 지원시책인 기반조성사업 시행자에 대한 지원과 인력양성 등을 규정하고 있는 바, 보다 지속가능한 지원시책의 보완이 필요할 것으로 보인다. 대부분 재정지원사업이라고 볼 수 있는데, 이는 인구감소지역의 지정에 따라 예산확보에 어려움이 발생할 수 있으며, 단기적인 효과는 있을 수 있어도 장기적인 효과를 기대하기는 어렵다고 볼 수 있다. 즉, 인구감소지역의 지정기간 동안 지역의 자생력을 확보하여 지정해제 이후에도 다시 인구가 감소하지 않는 정책효과를 목적으로 하여야 할 것이다. 대안으로서 인구감소지역 중에서 산업적인 발전가능성이 있는 지역을 대상으로 규제특례를 부여하는 방안이 있다. 물론 규제특례의 경우 해당 산업에 따라서 다른 규제특례수요가 발생하게 되는데, 이러한 규제특례수요는 별도의 실태조사 등을 거쳐서 파악을 하고, 해당 지역의 자생력을 확보할 수 있는 규제특례를 선별하여 부여하는 방안이 고려될 수 있다.

200) 인구감소지역 발전 특별법안(강석호의원 대표발의), [의안번호] 7713, 2017년 6월 30일 발의안, pp.10-11.

지정기준 또는 지정시 고려사항과 관련을 가지는 쟁점인데, 현재 낙후지역 등을 지원하는 법제도가 이미 시행되고 있다. 대표적으로 지역개발지원법에서는 지역경제활성화지역을 지정하여 지원하는 사업을 추진하고 있다. 이러한 제도와의 중복성 문제가 제기될 수 있다. 즉, 다른 법제도에 의하여 유사제도가 운영되는 경우 중복지원이 가능하게 할 것인지, 아니면 지정기준 또는 지정시 고려사항을 조정하여 중복되지 않도록 할 것인지의 정책적 판단이 필요하다. 이러한 판단은 실제의 실태조사를 통하여 다른 유사제도의 운영현황과 인구감소지역의 상관관계를 밝힌 이후에 정책적인 설계가 선행되어야 할 것으로 판단된다.

추가적으로 수도권 지역은 제외가 되는 것으로 적용범위가 규정되었는데, 수도권 지역에서도 낙후지역이나 인구감소지역이 존재하기 때문에, 이에 대한 고려와 검토가 필요할 것으로 분석된다.

제2절 공간적 측면의 균형발전에 관한 법제 개선

I. 수도권 규제의 합리화

1. 수도권규제의 차별화

수도권에 대한 규제는 국가균형발전정책에 있어서 많은 논란과 쟁점을 발생시키고 있다. 즉, 국토의 균형있는 발전을 위해서는 수도권에 집중된 경제력을 전국적으로 확산시켜야 할 필요성이 충분히 제기되는 반면에, 수도권지역은 상대적으로 다른 지역에 비하여 역차별을 받아야 하는 문제가 발생한다.²⁰¹⁾ 따라서 수도권규제는 규제의 완화 또는 강화

201) 수도권규제에 관한 논의는 규제강화와 규제완화의 측면에서 이미 오래전부터 많은 논의가 있어왔다. 『수도권 정비계획법』의 정비방향 등에 관하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 『수도권정비계획법』의 개정 및 정비방향을 제시하고 있다. 즉, “① 국가균형발전법과 수도권정비계획법간의 관계 명시 : 수도권은 광역경제권의 하나이나, 국가균형발전의 틀 속에서 수도권정비계획에 의해 특별히 규제를 받는 지역임을 분명히 할 필요, 수도권의 과도한 집중을 방지하고 수도권은 수도권정비계획에 의해 특별히 규제를 받는 특별한 광역경제권을 명기하여, 수도권정비계획법이 국가균형발전특별법의 하위법률임을 명기함 ② 수도권성장관리 지표 설정 : 수도권성

에 관한 문제로 접근할 사항이라기 보다는, 규제의 수준과 방식을 어떻게 합리적으로 추진해야 하는가의 문제라고 할 수 있다.²⁰²⁾

2. 수도권 규제의 변화

최근의 수도권규제의 변화는 「수도권정비계획법」의 최근개정사항으로 판단할 수 있다. 2016년과 2017년에 「수도권정비계획법」의 개정이 있었는데, 일부 제도정비사항과 함께 수도권규제의 내실화를 기하기 위한 변화가 있었다.

장관리를 위한 지표 설정 의무화, 지속적인 관리와 규제완화와 연계, 지역균형발전은 헌법상의 이념이자 국가의 의무이므로 법률의 명칭이나 목적, 국가균형발전위원회의 명칭 등에서 지역균형발전의 개념을 사용함 ③ 수도권 정비위원회의 비수도권 참여 : 수도권정비위원회는 17인으로 구성되어 있고, 각 부처 장관과 비상기획위원회위원장, 수도권 3개 지자체장만 참여, 수도권은 국토균형발전에서 핵심적인 역할을 담당하기 때문에 수도권정비계획에는 비수도권 지자체장과 전문가, 시민사회단체 등의 참여 필요 ④ 수도권정비계획법상 수도권 집중완화 등 본질적인 행위제한 완화 규정에는 국회 심의 규정 : 수도권정비계획법에서 행정기관의 장이 수도권 규정에도 불구하고 각종 예외 허용 가능 조항을 수정, 수도권 집중억제를 해제하는 본질적인 규정에 대해서는 국회 심의 필요, 공장총량제, 공업지역 면적 등 본질적인 부분은 현재 부처 장관이나 수도권 정비계획에 의해 결정되도록 규정되어 있어 한계가 있으므로, 이를 수도권정비위원회와 국회의 심의 규정 필요 ⑤ 자연보전권역의 설치 목적 명료화와 규제 강화 : 수질보전을 넘어서서 생태계 보호, 녹지축 보호 강조 필요 ⑥ 과밀부담금의 부과 범위 확대 : 과밀부담금을 서울 뿐만 아니라 과밀억제권역에 대해 징수, 과밀부담금의 배분을 균등하게 70: 지자체 30으로 개정”으로 「수도권정비계획법」의 개정 및 정비방향에 대하여 의견을 제시하고 있다. (변창흠, 이명박 정부의 지역균형발전 정책 1년의 평가와 과제, “국가균형발전정책의 현주소와 대응방안” 토론회 발표자료, 수도권규제완화철폐와 분권·균형발전 실현 전국연석회의/수도권규제완화 철폐 국회의원 비상모임(2009.2.25.), pp.17~18)

202) 수도권규제의 찬반논쟁에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 정리하고 있다. 즉, “우리나라의 경우 수도권과 비수도권 간의 불균등 발전의 문제는 민주화 이후 대부분의 정권들에서 초미의 관심사가 되어 왔으며, 정도의 차이는 있으나 대부분의 정권들이 수도권 규제와 지역의 균형발전에 대한 정책적 공감을 형성하여 계승해 왔다는 점은 분명한 사실이다. 그러나 이러한 과정에서도 수도권 규제가 가진 문제점을 놓고 ‘사회적 형평성 추구’를 위해 반드시 규제되어야 한다는 쪽과 ‘경제적 능률성 추구’의 차원에서 규제가 완화되어야 한다는 측의 논리가 팽팽히 맞서왔다. 수도권 규제에 관한 논쟁은 지리학적 접근보다는 주로 경제학적 분석이나 지역개발론 차원의 분석들이 주를 이루고 있으며 연구자의 시각에 따라서 상반된 연구결과가 도출되고 있는 실정이다. 수도권 규제 반대론자들은 다양한 경제지표들을 활용하여 수도권 규제의 불경제성을 주장하고 있고, 수도권 규제 찬성론자들은 주로 비수도권 연구자들로 이들은 수도권 집중이 초래하는 문제점들을 논리적으로 제시하고 있다.”라고 정리하고 있다. (차재권·류태건, 지역경제발전을 향한 새로운 접근방법의 모색 : 성장 동력에 관한 논쟁을 중심으로, 지방정부연구 제18권 제2호(2014.8), p170)

< 「수도권정비계획법」 최근 주요 개정 내용 >

현행법은 수도권의 질서 있는 정비 및 균형 발전을 위하여 수도권 내 인구집중유발시설 신설 및 증설에 대한 총량규제 제도를 두고 있으나, 매년 과도한 총허용량을 정하여 실질적으로 총량규제가 유명무실화된 실정임. 특히 서울시, 인천, 경기도 등 수도권 내 인구집중유발시설 신설 및 증설 개발실적을 살펴보면, 매년 개발실적보다 총허용량이 과도하게 클 뿐만 아니라, 총허용량을 결정하는 수도권정비위원회 심의도 비공개됨에 따라 총허용량 결정의 정당성을 확보하지 못하고 있음. 이에 개정안은 국토교통부장관이 인구집중유발시설 신설 및 증설의 총허용량을 정하는 경우 총허용량과 이에 대한 산출 근거를 고시하도록 함으로써 총량규제 제도가 투명하고 합리적으로 운영될 수 있도록 하려는 것임(안 제18조제1항 후단 신설).

※ 출처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(이헌승의원 대표발의), [의안번호] 2007720, 2017년 6월 30일 발의안, pp.1~2.

<제안이유>

「부담금관리 기본법」이 개정(2015.12.29. 공포)되어 부담금을 납부기한 내 납부하지 아니한 자에게 부과·징수할 수 있는 가산금을 정할 때 개별법령에서 정할 수 있는 상한을 규정하고 부담금 납부 시 신용카드 및 직불카드 등으로도 납부할 수 있도록 개별법령에 규정하도록 됨에 따라, 과밀부담금 미납 시의 가산금을 「국세징수법」 제21조를 준용하여 징수할 수 있도록 하고 신용카드 등을 통한 납부 등 과밀부담금의 납부방법을 하위법령에 규정하기 위한 법적 근거를 마련하려는 것임. 또한, 「민법」 개정(2011.3.7. 공포)으로 종전의 금치산·한정치산제도가 폐지되고, 정신적 제약으로 인한 사무처리 능력의 정도에 따라 성년후견, 한정후견 등으로 구분하여 피후견인의 자기결정 영역을 인정하고 잔존능력을 최대한 활용하여 사회복귀를 지원하려는 취지로 새로이 성년후견제도가 도입되었으나, 현행법에 “금치산자”, “한정치산자” 등 폐지된 제도의 용어들이 여전히 존재하고 있어 이를 성년후견제도의 용어인 “피성년후견인”, “피한정후견인” 등으로 정비하려는 것임. 아울러, 현행법에 따른 수도권정비위원회는 수도권정비계획의 수립과 변경에 관한 사항 등 수도권의 정비 및 건전한 발전과 관련되는 중요 정책을 심의하기 위한 위원회로서 그 역할의 중요성이 큼에도 불구하고, 회의를 개최할 때에 회의록을 제대로 작성·보존하지 않고 있는 바, 위원회의 책임성 및 공정성 등을 제고하기 위하여 「수도권정비계획법」에 직접 이에 관한 규정을 두려는 것임.

<주요내용>

가. 과밀부담금 납부 의무자가 납부 기한까지 부담금을 내지 아니할 경우 「국세징수법」 제21조를 준용하여 가산금을 징수할 수 있도록 함(안 제15조제4항).

- 나. 과밀부담금 납부의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 함(안 제15조제6항).
- 다. 수도권정비위원회 위촉위원의 결격사유 중 금치산자 및 한정치산자 요건을 피성년후견인 또는 피한정후견인으로 대체함(안 제22조의2제1항제1호).
- 라. 수도권정비위원회 및 수도권정비위원회에 두는 수도권정비실무위원회는 회의록을 작성·보존하여 이를 공개하도록 하되, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항에 따른 비공개 대상 정보는 공개하지 아니할 수 있도록 함(안 제23조의2 신설).

※ 출처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 2004725, 2016년 12월 29일 국토교통위원회 대안발의안, pp.1~3.

2016년과 2017년에 개정된 수도권정비계획법의 핵심은 상기한 바와 같이, 현행 수도권규제의 미비한 점을 보완하여, 상대적으로 규제가 강화된 것으로 파악된다. 즉, 총량규제에 대하여 실질적으로 과다한 허용량으로 인한 제도목적의 달성이 부족하다는 판단으로서 무분별하나 허용량을 제시하지 않기 위하여, 구체적인 산출근거의 제시 등 제도운영과 규제의 내실화를 위한 조치가 있었는데, 최근 수도권규제의 동향이라고 할 수 있다.

3. 개선 검토사항

언급한 바와 같이 수도권규제의 근본적인 문제는 정책의 목적에 따라 불가피한 정책수단을 활용하는 경우라고 할 수 있는데, 이러한 경우 역차별 또는 불합리한 규제가 발생하여서는 안된다고 보아야 할 것이다. 이러한 배경으로 최근 「수도권정비계획법」의 개정발의내용 중에서 유의미한 내용이 있는 바, 구체적으로는 역차별에 대한 반론적인 논의보다는 불합리한 측면의 개선에 관한 논의가 주목할 만하다.

< 「수도권정비계획법」 최근 주요 개정 발의 내용 >

<제안이유>

현행법은 수도권에 과도하게 집중된 인구나 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서있게 정비하고 균형있게 발전시키기 위하여 제정되었음. 그러나 수도권에 대하여 획일적인 과밀억제 정책이 지속됨에 따라 수도권 내 일부지역은 낙후도가 심화되고 주민의 삶의 질 또한 저하되고 있음. 이에 수도권 내 낙후지역의 체계적인 관리 및 효과적인 정비를 위하여 이전공공기관의 종전 부지 및 그 인접지역, 산업구조 고도화에 따른 정비가 필요한 공업지역, 「국가균형발전 특별법」에 따른 성장촉진지역 및 특수상황지역 등을 대상으로 현행법에 따른 수도권 규제를 선별적으로 완화할 수 있는 ‘정비발전지구’ 제도를 도입하여 수도권의 균형있는 발전 및 수도권 주민의 삶의 질 제고에 기여하려는 것임.

<주요내용>

- 가. 국토교통부장관이 시·도지사의 제안을 받아 수도권에서 「국가균형발전 특별법」에 따른 성장촉진지역, 특수상황지역 또는 산업구조 고도화를 위한 정비가 필요한 공업지역으로서 대통령령으로 정하는 지역 등의 일부를 정비발전지구로 지정할 수 있도록 함(안 제20조의2제1항 신설).
- 나. 시·도지사는 정비발전지구의 지정을 제안하려는 경우에는 미리 주민의 의견을 듣고 관계 시장·군수·구청장과 협의하여야 하며, 지구의 정비·관리에 관한 계획안을 국토교통부장관에게 제출하여야 함(안 제20조의2제3항 신설).
- 다. 시·도지사는 정비발전지구를 효율적이고 계획적으로 정비·관리하기 위하여 정비발전계획을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받도록 함(안 제20조의3제1항 신설).
- 라. 정비발전지구에서는 정비발전계획으로 정하는 바에 따라 현행법에 따른 권역별 행위제한, 수도권정비위원회의 심의 및 국토교통부장관과의 협의·승인, 과밀부담금의 부과·징수, 총량규제 등의 전부 또는 일부를 적용하지 아니하도록 함(안 제20조의5 신설).

※ 출처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(김학용의원 대표발의), [의안번호] 2013928, 2018년 6월 15일 발의안, pp.1~2.

<제안이유>

과밀부담금은 1994년 개정된 「수도권정비계획법」에 따라 수도권의 인구 집중을 억제하기 위해 도입됐음. 과밀억제구역에 속하는 지역(서울시)에서 일정 규모 이상의 대형 건축물을 신·

증축하기 위해서는 부담금을 지급해야하고, 이는 국고(지역발전특별회계)와 서울시로 절반씩 배분·귀속되며, 이를 통해 서울시는 지난 1994년부터 올해 9월 말까지 과밀부담금 약 1조원을 배분받았음. 그러나 서울시의 과밀부담금은 과밀 억제를 위한 사업으로 따로 분류되지 않고, '도시개발'과 '주택재정비'를 위한 특별계정으로 귀속되어 서울시 예산과 통합 운영되는 상황임. 올해 서울시의 도시개발 특별회계 예산 집행 사례를 보면 △풍납토성 복원 571억, △월드컵 대교 건설 350억원, △서울창업허브 조성 141억, △세종문화회관 극장조성 55억원 등 과밀 억제 사업으로 보기 어려운 부분에 사용됐다는 것이 지난 국정감사를 통해 드러남. 과밀 부담금이 실질적인 과밀 억제 기능을 하고 있지 못하고, 과밀 억제 목적과 달리 서울시는 재정 확충을 위해 이를 목인·방조·조장하고 있음. 현행 제도를 그대로 둔다면 과밀화가 심해 질수록 서울시의 재정이 오히려 확충되는 기형적인 결과를 낳으므로, 현행 5:5 배분인 과밀부담금 전액을 국고(지역발전특별회계)로 귀속해 서울시가 아니라 지역균형발전을 위해 쓰이게 할 필요가 있음.

<주요내용>

지역발전특별회계에 귀속되는 과밀부담금의 배분비율을 100분의 50에서 부담금의 전액으로 상향 조정함(안 제16조).

※ 출처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(박덕흠의원 대표발의), [의안번호] 2010352, 2017년 11월 23일 발의안, pp.1~2.

수도권 내 접경지역의 경우 국가안보를 위해 지난 60여 년간 희생해온 지역이나 군사시설보호 등을 위한 각종 규제와 개발제한으로 인해 수도권 내 다른 지역에 비해 낙후되어 있을 뿐만 아니라 『수도권정비계획법』상 각종 규제로 인하여 비수도권지역에 비해서도 경쟁력이 떨어지고 있어 저성장·저발전 상태에 머무르고 있는 실정임. 이에 국토교통부장관이 수도권정비계획안을 입안할 때 수도권 내 접경지역의 발전과 지원에 관한 사항을 반드시 포함하도록 함으로써 수도권 내 접경지역에 대한 규제를 완화하고 기반시설의 정비나 투자를 촉진시켜 접경지역에 거주하는 주민들의 복지향상 및 균형발전에 이바지하려는 것임(안 제2조제6호 및 제4조제1항제6호의2 신설).

※ 출처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(박정 의원 대표발의), [의안번호] 2007598, 2017년 6월 26일 발의안, p.1.

수도권에 집중된 인구와 산업을 분산 배치함으로써 수도권의 질서 있는 정비와 균형 발전을 도모하고자 1982. 12. 31. 『수도권정비계획법』이 제정된 지 30년이 경과되었으나, 현재 수도권의 과밀지역은 더욱 과밀화되고, 외곽 지역은 더욱 낙후되는 등 지역 불균형이 심화되고

있는 실정임. 특히, 획일적인 규제 일변도의 수도권 정책과 주택공급 위주의 대규모 택지개발 사업 등으로 인해 기반시설과 자족기능이 상실된 기형적인 수도권 도시가 그 외연만 확장되어 토지이용 효율성이 저하되는 등 수도권 지역 내 많은 문제를 야기하여 수도권의 경쟁력을 약화시키고 나아가 국가경쟁력을 약화시키고있음. 이에 국토의 중심부이자 성장축인 수도권을 효율적, 계획적으로 관리할 대안 마련이 요구되는 바, 접경지역, 주한미군 반환공역구역 및 주변지역, 한강수계지역 등 수도권 내 낙후지역의 경쟁력을 회복하기 위하여 현행법상 규제를 완화하여 적용할 수 있는 정비발전지구를 도입함으로써 수도권의 대·내외적 경쟁력 강화에 기여하고 수도권내 낙후지역에 대한 투자를 촉진시키려는 것임(안 제20조의2부터 제20조의7까지 신설).

※ 출 처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(김영우의원 대표발의), [의안번호] 2005365, 2017년 2월 1일 발의안, pp.1~2.

현행법은 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 1982년 제정되었으나, 현행법에 따라 35년 간 지속된 수도권에 대한 획일적인 과밀억제시책은 과도한 규제비용을 발생시키고 경쟁력을 약화시키고 있음. 특히, 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 경우 각종 중첩규제에 묶여 비수도권지역보다 경쟁력이 떨어지고 있고, 지방재정자립도도 매우 낮아 저성장·저발전의 늪에 빠져 있는 실정으로, 이미 고도로 성장한 서울시 인근의 일부 과밀화된 수도권 도시들과는 달리 접경지역의 도시개발을 제한할 이유가 없으며, 오히려 낙후된 접경지역을 새롭게 설계할 필요성이 지속적으로 대두되고 있음. 이에, 반세기 이상 국가안보를 위해 희생한 접경지역 경제의 새로운 성장동력을 창출하고, 지역간 균형있는 발전을 도모하기 위하여 접경지역을 현행법에 따른 수도권에서 제외함으로써 접경지역의 건전한 발전방향을 모색하고자 함(안 제2조제1호 단서 신설).

※ 출 처 : 수도권정비계획법 일부개정법률안(김성원의원 대표발의), [의안번호] 2004488, 2016년 12월 20일 발의안, pp.1~2.

최근 3년간 「수도권정비계획법」에 대한 개정발의내용의 중요 사항은 일반적인 수도권 규제에 대한 역차별 논의가 아니라, 불합리한 규제에 대한 개선수요라고 할 수 있다. 구체적으로 동일한 수도권지역이라고 하더라도, 낙후지역이나 인구감소지역으로 분류될 수 있는 지역이 충분히 존재하고 있기 때문에, 이에 대한 규제의 적용제외를 「수도권정비계획법」에 개정사항으로 포함시키는 내용이 대부분이라고 할 수 있다.

상기 사항에 대하여 보다 발전된 형태의 개정발의 사항은 “정비발전지구”의 운영에 관한 내용이다.²⁰³⁾ 낙후지역이나 접경지역, 인구감소지역에 대하여 「수도권정비계획법」의 적용제외만을 규정하게 된다면, 여전히 해당지역은 규제의 적용제외 이외에는 균형발전의 측면에서 변화된 모습을 기대할 수 있다. 따라서, 이러한 경우에는 별도의 선택과 집중에 의한 정책수단으로서 “정비발전지구”의 지정을 통하여 해당 지역의 발전을 도모하는 방안이 합리적인 수단이라고 할 수 있다.

다만, 지구지정에 의한 개발은 자칫 난개발과 부동산투기의 문제를 항상 발생시키기 때문에, 개발법제의 전형적인 형태와 정부의 엄격한 통제가 법제도적으로 수반되어야 할 것으로 판단된다. 또한, 지원시책의 경우 여전히 전 국토를 대상으로 하는 균형발전정책의 입장에서 역차별적 요소가 발생하지 않도록, 지원기간이나 지원규모의 정책적인 결정이 필요할 것으로 보인다.

II. 국토계획법과 균형발전과의 관계

1. 균형발전과 국토계획법의 상관성

우리나라의 국토공간의 이용과 개발에 관한 가장 기본적인 내용과 함께 구체적인 내용을 동시에 규정하고 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하, “국토계획법”)의 제1조 목적규정에서는 “이 법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.(국토계획법 제1조) 반면에, 우리나라의 균형발전과 지역발전의 기본적인, 원칙적인 내용을 규정하고 있는 「국가균형발전특별법」의 제1조 목적규정에서는 “이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고

203) 수도권정비계획법 일부개정법률안(김학용의원 대표발의), [의안번호] 2013928, 2018년 6월 15일 발의안, pp.1-2.

있다.(국가균형발전특별법 제1조) 이 두 법의 목적을 비교하여 보았을 때에, 국토계획법에서는 “균형발전”이라는 표현을 사용하지 않았지만, “공공복지의 증진”과 “국민의 삶의 질 향상”이라는 표현을 고려한다면, 국토계획법도 국가균형발전특별법과 입법목적에서 상호교차 및 공유하는 부분이 있음을 확인할 수 있다. 국토계획법에서는 다음 2개의 조문에서 “균형발전”이라는 표현을 사용하고 있다.

< 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 “균형발전”의 표현을 사용한 조문 >

제3조(국토 이용 및 관리의 기본원칙) 국토는 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각 호의 목적을 이룰 수 있도록 이용되고 관리되어야 한다.

1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급
2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원
3. 교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초 서비스 제공
4. 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상
5. 지역의 정체성과 문화유산의 보전
6. 지역 간 협력 및 **균형발전**을 통한 공동번영의 추구
7. 지역경제의 발전과 지역 및 지역 내 적절한 기능 배분을 통한 사회적 비용의 최소화
8. 기후변화에 대한 대응 및 풍수해 저감을 통한 국민의 생명과 재산의 보호

제6조(국토의 용도 구분) 국토는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향, 지역 간 **균형발전** 등을 고려하여 다음과 같은 용도지역으로 구분한다.

1. 도시지역: 인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역
2. 관리지역: 도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리할 필요가 있는 지역
3. 농림지역: 도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역
4. 자연환경보전지역: 자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역

※ 출처 : 필자 작성

상기한 국토계획법상이 법조문을 검토하면, 국토계획과 균형발전은 상호간에 어느 한 쪽으로 포섭되는 개념은 아니라, 각각의 개별적인 입법목적으로 갖고 있으며, 상호간에 교차되는 영역이 있는 법률이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 균형발전정책은 국토의 공간을 대상으로 하는 정책이며, 국토공간의 이용과 계획은 국토계획법에 의하여 일반적인 관리감독이 이루어지기 때문에, 양 법률은 필수불가결하게 충돌되거나, 상호간에 조정되어야 할 사항이 발생하게 될 것으로 판단된다.

다만, 상기한 국토계획법 제6조는 조문 본문에서 “균형발전”이라는 고려요소가 없었는바, 국토계획법이 균형발전을 고려한다는 취지를 반영하기 위한 조치로서 법 개정이 이루어졌는데, 법안 검토당시의 논의에서는 국토계획법과 균형발전이 상호간에 관련성을 가지기 어렵다는 입장이 표명되기도 하였다. 즉, 법안검토 당시 해당 조문의 개정에 관하여 다음과 같은 논의가 있었다.

< 국토계획에 있어서 “균형발전”에 관한 고려 >

이 안은 국토를 도시지역, 관리지역, 농림지역 및 자연환경보전지역의 4개 용도지역으로 구분할 때 고려하여야 할 사항으로 현행법상 토지의 이용실태 및 특성과 장래의 토지 이용 방향 외에 지역 간 형평성 및 균형발전을 추가하려는 것임. 개정안에 대한 국토해양부의 의견은 용도지역의 지정목적이 지역적 특성과 계획에 따라 달라지므로 용도지역을 구분할 때 지역 간 형평성 및 균형발전을 고려하도록 할 경우 용도지역의 지정취지와 토지이용계획이 왜곡될 우려도 있다는 것임. 반면, 현행법 제6조에 명시된 사항(토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향 등)은 용도지역 구분시 고려하여야 할 다양한 요소를 예시한 것으로 보이며, 이 규정 자체가 용도지역을 직접 구분하기보다 정부의 국토 정책에 대한 방향을 제시하고 있는 것으로 보임. 아울러, 현행법 제3조제6호 및 「국가균형발전 특별법」 제1조 등은 국토 이용 및 관리의 기본원칙 중 하나로서 ‘지역 간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구’를 명시하고 있다는 점을 고려할 때, 개정안의 내용은 특별한 문제가 없다고 보임.

※ 출처 : 신문근, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(이노근의원 대표발의), [의안번호] 1902311, 2012년 10월 26일 발의안 국토해양위원회 검토보고서 (2013.2), pp.2~3.

상기의 검토보고서 내용에 따르면, “균형발전”에 대한 고려는 국토계획법상의 용도지역지정 등을 할 때에, 기본적인 취지와 목적을 훼손시킬 수 있는 우려가 소관부처에서 나타나고 있는 것으로 보인다. 다만, 국토계획법의 기본원칙이 명시적으로 “균형발전”에 관한 사항을 포함하고 있기 때문에, “균형발전”에 대한 고려를 용도지역지정제도의 운영에 관한 구체적인 내용에 관여하는 것으로 보지 않고, 상징적이고 선언적인 내용으로 파악하는 것으로 분석된다. 이러한 입법태도는 국토계획법과 균형발전 간에 긴장관계가 존재하는 것을 인정하는 것으로 분석할 수 있으며, 특히 “균형발전” 개념이 가지고 있는 형평과 성장의 원리 등 다양한 지역이론이 국토계획법의 영역에서는 마찰을 일으킬 수 있으며, 국토계획법의 고유한 영역에서는 균형발전의 원리가 심도있게 논의되기 어렵다는 점을 반증하는 것으로 분석된다.

2. 국토계획과 균형발전정책의 연혁

비록 단편적인 조문의 개정에 관한 경우이지만, 상기한 바와 같이 국토계획은 국토공간의 효율적인 이용을 우선적인 목적으로 하기 때문에, 균형발전의 원리와 상충되는 부분이 다수 발생할 수 있다. 이러한 문제는 성장과 효율을 중시하는 지역발전이론의 초기시절에 있어서, 국토계획의 목적은 성장과 효율을 중시하는 제도운영과 일맥상통하였기 때문이라고 볼 수 있으며, 무엇보다도 경제개발 초기단계에서는 개발법제의 운영이 균형발전보다는 우선시 되었을 것이라는 추론이 가능하다. 과거 경제개발 초기단계에서부터 국토종합개발계획의 시기별 구분과 특징을 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같은 도표의 내용으로 국토계획의 연혁적 사항을 정리하였다.²⁰⁴⁾

204) 임형백, 지역균형발전과 지역경제활성화, 2016년도 한국도시행정학회 동계학술대회 및 정기총회 발표문 (2016.12), pp.50-51

< 국토종합개발계획의 시기별 구분과 특징 >

구분	제1차 국토종합 개발계획 (1972-1981)	제2차 국토종합 개발계획 (1982-1991)	제3차 국토종합 개발계획 (1992-1999)	제4차 국토종합 계획 (2000-2020)	제4차 국토종합 계획 수정계획 (2006-2020)	제4차 국토종합 계획 수정계획 (2011-2020)
1인당 GNP	\$319(1972)	\$1,842 (1982)	\$6,749 (1992)			
배경	<ul style="list-style-type: none"> ·국력의 신장 ·공업화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ·인구의 지방정착 ·수도권의 과밀완화 	<ul style="list-style-type: none"> ·수도권집중과 지역간 불균형완화 ·국제화와 개방화의 진전 및 통일여건성숙에 대비 	<ul style="list-style-type: none"> ·21세기를 맞아 세계화와 지식정보, 지방화 및 환경중시 시대에 부응한 비전과 전략 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ·균형발전 정책의 전면적 대두 ·자립형 지역발전 기반 	<ul style="list-style-type: none"> ·광역화 ·특성화·분권화·자율화
기본 목표	<ul style="list-style-type: none"> ·국토이용 관리의 효율화 ·개발기반(SOC)의 확충 ·국토자원 개발과 자연의 보호·보전 ·국민생활 환경의 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ·인구의 지방정착 유도 ·개발 가능성의 전국적 확대 ·국민복지 수준의 제고 ·국토자연 환경의 보전 	<ul style="list-style-type: none"> ·지방분산형 국토골격의 형성 ·생산적·자원절약적인 국토의 이용 ·복지수준의 향상과 환경의 보전 ·통일에 대비한 기반의 조성 	<ul style="list-style-type: none"> ·더불어 잘사는 균형국토 ·자연과 어우러진 녹색 국토 ·지구촌으로 열린 개방국토 ·민족이 화합하는 통일국토 	<ul style="list-style-type: none"> · 5대 목표 <ul style="list-style-type: none"> - 균형국토, 개방국토, 녹색국토, 복지국토, 통일국토 ※ 삶의 질을 중시하여 '복지 국토'를 추가 	<ul style="list-style-type: none"> ·글로벌 녹색국토 ·광역경제권 중심의 특성화 발전 ·성장과 균형의 동시 추구

구분	제1차 국토종합 개발계획 (1972-1981)	제2차 국토종합 개발계획 (1982-1991)	제3차 국토종합 개발계획 (1992-1999)	제4차 국토종합 계획 (2000-2020)	제4차 국토종합 계획 수정계획 (2006-2020)	제4차 국토종합 계획 수정계획 (2011-2020)
개발 전략 및 목표	<ul style="list-style-type: none"> ·대규모 공업기반의 구축 ·교통·통신 ·수자원 및 에너지 공급망 정비 ·낙후지역개 발을 위한 지역기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ·국토의 다핵 구조형성과 지역생활권 구성 ·서울, 부산의 성장역제 및 관리 ·지역기능 강화를 위한 교통· 통신 등 사회간접 자본확충 ·낙후지역의 개발촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ·지방의 육성과 수도권집중 의 억제 ·신산업 지대의 조성과 산업구조의 고도화 ·통합적 고속 교류망의 구축 ·국민생활과 환경부문의 투자확대 ·국토계획의 집행력 강화 및 국토이용 관련제도 정비 ·남북교류 지역의 개발·관리 	<ul style="list-style-type: none"> ·개방형통합 국토축을 형성하기 위한 연안 국토축과 동서내륙축 구축 ·10대 광역권을 육성하고, 산업별 수도 육성 ·주요산맥과 10대 강, 연안지역을 네트 워크화하여 통합관리 ·고속기간 교통 정보망을 확충하고, 동북아 물류중심 기지 육성 ·남북한 교류협력 사업의 전개 	<ul style="list-style-type: none"> · 6대 전략 - 자립형 지역발전기 반의 구축 - 동북아 시대의 국토경영과 통일기반 조성 - 네트 워크형 인프라 구축 - 아름답고 인간적인 정주환경 조성 - 지속 가능한 국토 및 자원관리 - 분권형 국토계획 및 집행 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ·광역경제권 중심의 특성화 발전 및 글로벌 경쟁력 강화 ·수도권의 경쟁력강화 및 계획적 성장관리 ·대외개방 벨트 및 접경벨트 (4개축) ·글로벌 개방거점 육성 등 개방형 국토형성 추진 ·기후변화 대응 및 녹색성장을 국토계획의 기조로 설정

구분	제1차 국토종합 개발계획 (1972-1981)	제2차 국토종합 개발계획 (1982-1991)	제3차 국토종합 개발계획 (1992-1999)	제4차 국토종합 계획 (2000-2020)	제4차 국토종합 계획 수정계획 (2006-2020)	제4차 국토종합 계획 수정계획 (2011-2020)
권역 구분	<ul style="list-style-type: none"> · 4대권 · 8중권 · 17소권 	<ul style="list-style-type: none"> · 28개 지역생활권 - 대도시 생활권(5) - 지방 도시생활권(17) - 농촌 도시 생활권(6) 	<ul style="list-style-type: none"> 9개 지역경제권 · 특정지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역경제권 · 특정지역 · 6개 국토축 · 시·도 	<ul style="list-style-type: none"> · 개방형 국토축과 다핵연계형 국토구조 형성 (π형 국토축+ (7+1) 권역) ※ 세계를 향한 개방국토와 자립형 지방화를 위한 국토공간 구조 형성 	<ul style="list-style-type: none"> · 5+2 광역경제권 (행정구역을 초월한 광역적 접근)
특징/ 문제점	<ul style="list-style-type: none"> · (성장)거점 개발방식의 채택 · 정부축 중심의 양극화 초래 	<ul style="list-style-type: none"> · 양대도시의 성장억제 및 성장 거점도시의 육성에 의한 국토균형 발전 추구 · 구체적인 집행수단의 결여로 국토의 	<ul style="list-style-type: none"> · 수도권외의 성장억제 및 지역 경제권 육성에 의한 국토균형 발전추구 · 지방의 경제활동 여건 취약으로 	<ul style="list-style-type: none"> · 국토환경의 보전을 중시하고, 국가·지자체·주민의 동참계획이며, 20년의 장기적인 관점에서 계획수립 	<ul style="list-style-type: none"> · 균형 발전정책의 전면적 대두 · 지역혁신체제(RIS) · 실제로는 공공기관의 이전 및 하향적 평준화 	<ul style="list-style-type: none"> · 녹색성장의 강조 · 4대강 정비 사업의 무리한 추진 및 실패 · 지역갈등의 표출

구분	제1차 국토종합 개발계획 (1972-1981)	제2차 국토종합 개발계획 (1982-1991)	제3차 국토종합 개발계획 (1992-1999)	제4차 국토종합 계획 (2000-2020)	제4차 국토종합 계획 수정계획 (2006-2020)	제4차 국토종합 계획 수정계획 (2011-2020)
		불균형 지속	수도권 성장의 지속			

※ 출처 : 임형백, 지역균형발전과 지역경제활성화, 2016년도 한국도시행정학회 동계학술대회 및 정기총회 발표문 (2016.12), pp.50~51

상기한 국내 선행연구에서 제시된 국토계획의 변천과정을 보면, 1970년대 경제력 강화를 위한 경제발전 초기단계에서는 대규모 기반사업을 시행하고, 서울과 부산을 축으로 한 집중적인 경제력 향상에 국토계획의 초점이 맞추어져 있었는데, 이는 점차적으로 수도권 과밀화 상황 해소와 인구의 지방유입을 강조하는 방향으로 국토계획의 변화가 이루어졌다고 분석할 수 있다. 사실상 이 때문 국가균형발전에 대한 구체적인 정책적 관심이 시작되었다고 보아도 과언이 아니다. 따라서 1990년대와 2000년대에 들어와서는 구체적으로 국가균형발전정책의 핵심적인 개념이 국토계획에도 등장하기 시작하였으며, 2000년 이후 본격적인 국가균형발전정책의 구체화와 국가균형발전특별법의 제정을 기화로 하여 국토계획은 과거의 개발시대의 법제가 아니라, 불가피하게 균형발전의 개념을 충분히 반영시켜 추진해야 할 당위성을 갖게 되었다.

이상과 같은 내용을 종합하여, 우리나라의 국토계획과 균형발전정책과의 관련성을 보다 직접적으로 연혁적 검토와 분석을 시도한 국내 선행연구에서는 이하의 내용과 같은 분석내용으로 국토계획과 균형발전과의 관계를 설명하고 있다.²⁰⁵⁾

205) 이진홍, 경제개발계획과 지역균형발전에 대한 비교법적 고찰, 일감부동산법학 제12권, 건국대학교 법학연구소(2016), pp.255~256

< 국토계획과 균형발전과의 관계 >

(1) 1960년대 지역개발정책 계획기(1960년~1970년)

1960년대는 지역개발정책의 계획기로서 전쟁 후 황폐화된 국토복구를 국가의 지상목표로 하는 개발정책이 추진되었다. 그래서 국가주도의 공업기반조성과 특정지역개발을 통해 이루어져 불균형정책이 추진되었다. 이때 공업기반조성과 특정지역개발로 경제개발 제1차(62년~66년), 제2차(67년~71년) 계획을 뒷받침하는 수단이 되었다.

(2) 제1차 국토계획(1972년~1981년)

경제성장을 위한 기반조성을 목표로 수도권과 동남해안공업벨트 중심의 거점을 개발을 추진하는 등 부진지역 개발을 위한 지역기능의 강화라는 개발전략 및 정책을 추진하였다. 하지만 그 결과 경부축과 비경부축의 국토 공간의 양극화를 초래하였다. 이때 경공업에서 중공업 위주로 정책이 발전하면서 고속도로 등 사회간접자본의 확충으로 경제개발 제3차(72~76), 제4차(77~81) 계획이 추진되었다.

(3) 제2차 국토계획(1982년~1991년)

인구의 지방정착과 생활환경개선을 목표로 수도권에 대응하는 중부권, 서남권, 동남권 등의 국토균형발전을 추구하였다. 하지만 구체적 대안제시의 미비로 불균형이 지속되었으며 올림픽의 개최로 수정 추진되었다. 이때 주민복지와 형평성을 중시한 제5차(82-86), 제6차(87-91) 경제개발계획이 추진되었다.

(4) 제3차 국토계획(1992년~2001년)

국민복지향상과 환경보전을 목표로 서해안산업지대와 지방도시 육성을 통한 지방분산형 국토 개발을 하였으나 세계화·개방화·지방화 등의 여건 반영이 미흡하였다. 이때 지역개발이 안정기에 들어서면서 자유시장 경제체제, 규제완화를 도입하면서 제7차(92~96) 경제개발계획이 추진되었다.

(5) 제4차 국토계획(2000년~2020년)

21세기의 세계화·지방화·지식화 등 시대적 변화로 새로운 국토전략이 필요하게 됨에 따라 지역 간의 통합, 환경과 개발의 통합, 남북한의 통합 등을 통한 균형 있는 국토공간의 형성을 목표로 하였다. 하지만 획일적인 개발정책과 수도권의 규제정책에만 치중하여 국토균형발전 효과가 미진한 것으로 평가되고 있다.

※ 출처 : 이진홍, 경제개발계획과 지역균형발전에 대한 비교법적 고찰, 일감부동산법학 제 12권, 건국대학교 법학연구소(2016), pp.255~256

한편으로, 국가균형발전정책의 중요 개념이었던 광역경제권정책과 관련하여 다른 국내 선행연구에서는 국토종합계획과 균형발전정책의 광역경제권 형성과의 관련성을 다음과 같이 분석·정리하였다.²⁰⁶⁾

< 국토개발계획에 따른 광역권 구상 및 내용 >

계획 및 방안	광역권 구성	특 징
제1차 국토종합계획 (1972~1981)	• 유역중심의 4대권, 도의 행정 구역 중심의 8중권, 경제생활권인 17소권	• 최초의 광역권 구상으로서, 현재와 같은 시·도단위의 개발 계획이 지속적으로 시행되게 되었음
제2차 국토종합계획 (1982~1991)	• 지역생활권의 기능에 따라 전국에 28개의 지역생활권을 설정	• 지역생활권 개념을 도입
제2차 국토종합계획 수정안(1987~1991)	• 3대 초광역권: 중부권, 동남권, 서남권	• 우리나라 최초의 초광역경제권 구상을 담고 있으며, 경제계획과 국토계획의 연동화를 배경으로 추진되었음
제3차 국토종합계획 (1992~1999)	• 9대 광역권: 수도권, 강원권, 충북권, 대전·충남권, 전북권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권, 제주권	• 지역경제권의 형성을 위하여 행정구역 중심으로 9개권역을 설정
지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법 (1994)	• 7대광역권: 부산·경남권, 아산만권, 대구·포항권, 군산·장항권, 대전·청주권, 광주·목포권, 광양만권	• 수도권에 대응할 수 있는 규모의 경계를 지닌 지방광역권의 개발추진 목적으로 제정
제4차 국토종합계획 (2000~2020)	• 10대 광역권: 부산·경남권, 대구·포항권, 광주·목포권, 대	• 제3차 국토종합계획에서 설정한 광역계획권보다 행정 구역

206) 이성우, 미국의 광역경제권과 생활권 : 한국의 광역경제권 및 농촌지역 생활권 구축에 대한 함의, 한국농촌경제연구원(2009.12.1.), pp.36~37

계획 및 방안	광역권 구성	특징
	전·청주권, 아산만권, 군산·장항권, 광양만·진주권, 강원 동해안권, 중부내륙권, 제주권	을 초월한 산업적 연계성, 지리적 인접성, 생활권 등이 고려되었음
신국토구상(2004)	• 6대 경제권 : (권역명 추가)	• 국토골격으로 3개의 연안축과 6개의 경제권으로 구성되는 +6각형 구조를 제시
제4차 국토종합계획 수정안(2006~2020)	• 7+1 경제권역: 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주도권	• 신국토구상에서 이미 제시된 3개의 연안축과 +6각형 구조를 바탕으로 경제권역을 일부 수정하여 7+1경제권을 제시
제1차 국가균형발전 5개년계획 (2004~2008)	• 10대 광역권 - 대구·포항권, 부산·울산·경남권 등(권역명 추가)	• 초광역권을 최초로 명시하였는데 의의가 크며, 여기에 서는 광역경제권을 세분화하여 '10대광역권'으로 설정

※ 출처 : 이성우, 미국의 광역경제권과 생활권 : 한국의 광역경제권 및 농촌지역 생활권 구축에 대한 함의, 한국농촌경제연구원(2009.12.1.), pp.36~37

상기한 바와 같이 국토계획법상의 국토종합계획은 경제개발 초기단계에서는 경제적 향상에 집중하여 경제성장과 국토의 효율적 이용에 집중된 경향을 보이다가, 1970년대 이후 광역권 구상과 지역생활권 도입 등 균형발전정책의 핵심적인 개념들이 국토계획의 일부에 편입되어 균형발전정책추진의 한 축을 담당하게 되었다. 이후의 국토계획과 균형발전정책과의 관련성은 국토전체를 대상으로 하여 광역경제권, 지역경제권, 지방광역권, 지역생활권 등 다양한 공간 구조의 형태를 변화시켜 가면서, 국토계획과 균형발전정책을 추진한 것으로 파악된다. 명칭과 개수 그리고 지역적 범위의 차이가 있기는 하지만, 궁극적으로는 적절한 공간적 동질성과 지역적 인접성을 기초로 하여 권역을 구분하고, 이를 대상으로 지역산업의 육성과 지역경제이 활성화를 추진한 것으로 분석되며, 국토계획과의 관련성 또한 공간적 구조의 설정을 국토계획에서 수용하여, 국토계획법 자체의 독자적인 입법목적 달성을 위한 정책추진이 이루어진 것으로 분석된다.

3. 국토계획법의 균형발전측면에 관한 변화

(1) 국토계획법상 균형발전 요소 고려

국토계획법의 2011년 개정에서는 균형발전측면에서 보았을 때에 두드러진 변화는 아니라, 국토계획의 효율성을 강조한 개정이 이루어졌는 바, 균형발전측면에서 관련성을 가지는 개정이 나타나기 시작하였다고 평가할 수 있다.

< 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정 내용 >

<제안이유>

개별 법률에 분산 규정된 국토이용 관련 지역·지구 등의 해제 절차를 간소화하며, 지구단위 계획의 형식적 구분을 폐지하고 지구단위계획구역의 지정 대상을 확대하는 등 효율적인 국토 공간구조의 창출을 위하여 복잡하고 경직적인 국토이용체계를 수요자의 요구와 지역실정에 맞는 토지이용이 가능하도록 통합·단순화하고 유연하게 개편하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임. 아울러 도시계획시설결정 등에 필요한 사항에 대한 조례제정의 근거를 국토해양부령에서 법률로 상향하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

<주요내용>

가. 농업진흥지역·보전산지 등의 해제에 따른 용도지역 변경 시 절차 간소화 (안 제8조제4항·제5항 신설 및 안 제42조제4항)

- 1) 현재 다른 법률에 따라 지정된 토지 이용에 관한 구역 등을 변경하거나 해제하면서 용도지역 등의 변경이 필요한 경우 담당 기관과 절차 등이 서로 달라 적기에 용도지역 등의 변경이 이루어지지 않는 등 토지 이용에 혼선을 초래하고 있음.
- 2) 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 지정된 토지 이용에 관한 구역 등을 변경하거나 해제하려면 도시·군관리계획의 입안권자의 의견을 듣도록 하고, 의견 요청을 받은 도시·군관리계획의 입안권자는 용도지역 등의 변경이 필요하면 도시·군관리계획에 반영하도록 하고, 시·도지사가 농업진흥지역 또는 보전산지를 해제하면서 용도지역 변경을 위한 도시·군관리계획의 변경이 필요하여 시·도도시계획

위원회의 심의를 거친 경우에는 시·도 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 또는 지방
산지관리위원회의 심의를 거친 것으로 보도록 함.

- 나. 도시·군계획시설 결정 관련 조례에 관한 위임근거를 법률에 규정(안 제43조제2항).
- 1) 도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 조례제정의 근거를 부령에 두고 있으나, 한 위법령에 따라 조례 내용 및 존립 여부가 좌우되는 문제점을 해소하기 위하여 그 근거를 법률에 두어 지자체의 자주입법권을 강화할 필요가 있음.
 - 2) 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 조례제정의 근거를 법률에 직접 규정함.
- 다. 장기 미집행 도시·군계획시설결정의 해제권고제도 도입(안 제48조제3항부터 제5항까지 신설)
- 1) 현재 도시계획시설결정의 고시일부터 20년이 지날 때까지 도시계획시설사업이 시행되지 않으면 그 결정은 실효되나, 실효될 때까지의 기간이 너무 길어 국민의 재산권 침해를 최소화하기 위한 보완대책을 마련할 필요가 있음.
 - 2) 도시·군계획시설결정의 고시일부터 10년이 지날 때까지 해당 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우에는 해당 지방의회가 그 시설의 해제를 권고할 수 있도록 하고, 해제를 권고받은 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 그 시설의 해제를 위한 도시·군관리계획을 결정하거나 도지사에게 그 결정을 신청하도록 함.
- 라. 지구단위계획의 형식적 구분 폐지 및 지구단위계획구역의 지정 대상 확대(안 제49조, 제51조제1항·제3항 및 현행 제51조제4항 삭제)
- 1) 지구단위계획을 제1종과 제2종으로 구분함에 따라 도시지역과 계획관리지역의 개발수단으로만 인식하는 한계를 극복하고, 기후변화에 대응한 기존 시가지의 압축도시(Compact City) 개발, 용도지역상의 제한을 넘는 복합용도개발, 유휴부지 및 입지 부적격시설의 이전·재배치를 통한 도심재개발 등 새로운 도시개발방식을 수용하기 위한 제도적 근거를 마련할 필요가 있음.
 - 2) 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획의 형식적 구분을 폐지하는 대신 지구단위계획구역의 지정 목적 및 중심기능, 해당 용도지역의 특성 등을 고려하여 지구단위계획을 수립하도록 하고, 준산업단지, 관광단지, 도시지역 내 복합적인 토지이용 증진을 위한 체계적인 개발이 필요한 지역, 도시지역 내 유휴토지의 효율적 개발 등을 위한 정비가 필요한 지역에도 지구단위계획구역을 지정할 수 있도록 함.

마. 용도지역 및 기반시설 등에 따른 개발행위허가 기준의 차등화 등 (안 제58조제3항)

- 1) 용도지역의 구분 목적과 상관없이 개발행위 허가기준을 획일적으로 적용할 경우 개발이 필요한 지역에는 상대적으로 개발이 엄격하게 제한되고, 보전이 필요한 지역은 오히려 난개발되는 결과가 발생하는 등의 문제가 있음.
- 2) 지역의 특성, 지역의 개발상황, 기반시설의 현황 등을 고려하여 개발행위 허가기준을 시·군·구·읍·면·동·자치도별 용도, 유보 용도, 보전 용도로 구별하여 다르게 정할 수 있도록 함.

※ 출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 1811057, 2011년 3월 9일 국토해양위원회 대안발의안, pp.1~5.

상기의 국토계획법 2011년 개정에서는 지방분권적 측면에서 지방자치단체의 조례제정에 대한 법적 근거를 명확하게 한 점과 지구단위계획구역의 대상을 확대한 점이 큰 특징으로 파악된다. 지방자치단체의 조례제정을 국회가 제정하는 법률에서 근거를 마련함으로써, 국토계획에 관한 지방분권적 기능을 제고시켰다는 평가가 가능하며, 지구단위계획구역의 대상을 확대한 내용은 압축도시 또는 복합용도 등의 기능확대를 통하여 실질적으로는 지방의 도시기능을 제고하였다는 점에서 균형발전정책의 요소가 고려되었다는 분석이 가능하다. 이러한 특징을 보이는 2011년 개정에 이어서, 앞에서 언급한 용도지역 구분의 고려요소에 “균형발전”을 포함시킨 개정이 2012년에 이루어졌다.

< 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정 내용 >

우리나라는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향 등을 고려하여 국토를 용도지역에 따라 구분·관리하고 있음. 그러나 용도지역의 구분·관리에 지역 간 형평성과 균형개발이 고려되지 아니하여 특정지역에 상업지역과 도시지역이 과다하게 밀집되는 등 부작용이 발생하는 실정임. 따라서 용도지역을 구분할 때 지역 간 형평성과 균형발전을 고려하도록 함으로써, 지역 간 형평성과 균형발전에 기여할 수 있는 용도지역 제도를 운영하려는 것임(안 제6조).

※ 출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(이노근의원 대표발의), [의안번호] 1902311, 2012년 10월 26일 발의안, p.1.

(2) 지방분권적 요소 고려

2013년에는 국토계획법이 대폭 개정되었는데, 구체적인 특징은 앞에서 언급한 지방분권적 요소가 강조되었다는 점이다. 즉, 국토계획상 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양하는 규정의 개정이 있었으며, 건폐율·용적율에 대한 제한범위의 완화를 조례로 규정할 수 있는 근거를 마련하였는 바, 이러한 입법동향은 국토계획과 관련한 균형발전정책의 특징으로서 중앙정부의 권한과 지방자치단체의 권한을 조정함으로써, 균형발전정책의 추진주체를 지방분권화 경향에 부합시킨 것이라고 분석된다.

< 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정 내용 >

< 제안이유 >

도시·군관리계획이 지방자치단체의 실정에 맞게 결정될 수 있도록 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 국토교통부장관의 도시·군관리계획 결정 권한 등을 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 이양하고, 특별히 재해위험이 예상되는 지역에 대하여 방재지구 지정을 의무화하며, 시장 또는 군수가 입안한 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 도지사의 도시·군관리계획 결정 권한을 시장 또는 군수에게 이양하는 한편, 도시·군관리계획 결정의 효력 발생시기와 지형도면의 작성 및 고시 방법 등에 대해서는 「토지이용규제 기본법」에 따르도록 하고, 다른 법률에 따라 개발행위허가가 의제되는 협의를 거친 인가·허가·승인 등을 받은 자에 대해서도 이 법에 따른 이행보증금의 예치 및 공공시설의 귀속에 관한 규정을 적용하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임. 아울러, 계획관리지역의 건폐율·용적률 규제에 따라 중소기업들이 창고, 생산시설 및 화장실 등 후생복지시설을 신·증축하지 못하여 기업운영에 심각한 어려움을 겪고 있으므로 성장관리방안이 수립된 계획관리지역에 대하여는 지자체의 조례로 건폐율 및 용적률 규제를 완화할 수 있도록 하려는 것임.

< 주요내용 >

가. 일부 도시·군관리계획 결정 등의 행정권한 이양(안 제8조제3항부터 제5항까지, 안 제29조제1항, 안 제39조, 안 제117조 등)

1) 다른 법률에 따라 지방자치단체의 장이 지정하거나 변경하는 일정 면적 미만의 구역 등

에 대한 국토교통부장관의 승인 권한을 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 이양함.

- 2) 시장 또는 군수가 입안한 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 도지사의 도시·군관리계획 결정 권한을 시장 또는 군수에게 이양함.
- 3) 국가계획과 연계하여 시가화조정구역의 지정·변경이 필요한 경우 외에 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 국토교통부장관의 도시·군관리계획 결정 권한을 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 이양함.
- 4) 동일한 시·군·구 안의 일부지역을 대상으로 하는 토지거래계약 허가구역의 지정·해제 및 축소에 관한 국토교통부장관의 권한을 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 이양함.

나. 생략

다. 방재지구 지정의 의무화(안 제37조 및 제105조의2)

기후변화에 따른 대규모 재해가 빈발함에 따라 도시계획 차원의 사전대응을 강화하기 위하여 연안침식이 진행 중이거나 우려되는 지역 등 재해위험이 큰 지역에 대해서는 방재지구를 의무적으로 지정하도록 하고, 도시·군관리계획의 내용에는 해당 방재지구의 재해저감대책을 포함하도록 하며, 방재사업 시행시 방재지구에 대해 우선적으로 지원할 수 있도록 함.

라. 생략

마. 성장관리방안 수립근거 및 개발행위허가 기준의 보완(안 제58조제1항 및 제4항)

개발행위의 발생 가능성이 높은 지역을 대상지역으로 하여 기반시설의 설치·변경 등에 관한 성장관리방안을 수립할 수 있도록 하고, 성장관리방안의 내용에 적합한 경우에만 개발행위허가를 하도록 개발행위허가기준을 보완함.

바. 생략

사. 생략

아. 계획관리지역의 건폐율·용적률 완화(안 제77조제1항제2호다목 단서 및 제78조제1항제2호다목 단서 신설)

성장관리방안을 수립한 계획관리지역의 경우 해당 지방자치단체의 조례로 법정 건폐율 및 용적률의 125퍼센트 이내에서 각각 완화하여 적용할 수 있도록 함.

자. 생략

※ 출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 1905591, 2013년 6월 24일 국토교통위원회 대안발의안, pp.2~6.

(3) 입지규제최소구역제도의 도입

국토계획법에 있어서 균형발전측면에서의 가장 큰 변화가 나타난 개정은 2014년 개정으로서, “입지규제최소구역”의 도입이라고 볼 수 있다. 국토계획법과 관련 유관 법률에서 이루어지고 있는 국토공간에 대한 규제를 최소화시킬 수 있는 구역을 지정하여 운영하는 제도로서, 이하의 개정 내용도 나타나 있듯이 “시 외곽 위주의 개발로 인해 기성 시가지의 공동화와 노후·쇠퇴 현상이 심해지고 있으며, 인구 감소 및 경제 저성장이 지속되면서 도시의 경제기반이 약화되고 도시 경쟁력도 저하되고 있어 도시 정비를 촉진하고 기성 시가지를 활성화하기 위한 노력이 필요한 실정”이라는 입법배경이 제도도입의 중요한 동인이 되었다.

< 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정 내용 >

< 제안이유 >

그간의 도시 외곽 위주의 개발로 인해 기성 시가지의 공동화와 노후·쇠퇴 현상이 심해지고 있으며, 인구 감소 및 경제 저성장이 지속되면서 도시의 경제기반이 약화되고 도시 경쟁력도 저하되고 있어 도시 정비를 촉진하고 기성 시가지를 활성화하기 위한 노력이 필요한 실정으로, 이를 위해서는 기존의 도시 기능을 전환하여 토지를 보다 압축적·효율적으로 이용하고 지역 특성을 살린 다양하고 창의적인 도시공간을 조성할 수 있도록 토지이용 규제를 보다 유연하게 적용할 필요가 있음. 이에 따라, 토지를 주거·상업·공업 등으로 기능을 구분하여 용도지역을 지정하고, 용도지역에 따라 허용용도와 개발밀도 등을 일률적으로 규정하고 있는 현행의 용도지역제를 보완하여 용도지역에 따른 행위제한 등을 적용하지 않고 해당 지역의 특성과 수요를 반영하여 토지의 이용 등에 관한 사항을 따로 정할 수 있는 입지규제최소구역을 신설함으로써, 도시지역 내 주거·상업·업무·문화 등 다양한 기능의 복합적인 토지이용을 증진시켜 다양하고 창의적인 도시 정비를 촉진하고 지역 경제를 활성화하려는 것임. 아울러, 지자체가 관할구역에 대해 사전에 재해 위험을 분석하고 위험지역에 대해서는 재해저감 대책을 수립하는 등 재해예방적인 국토관리체계를 구축하기 위하여 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획 수립 시 기초조사의 하나로 재해취약성 분석을 실시하도록 하는 한편, 종전에는 도시·군관리계획 수립 시에만 기초조사의 하나로 토지의 적성에 관한 평가를 실시하던 것을 앞으로는 도시·군기본계획 수립단계에서도 기초조사의 하나로 토지의 적성에 관한 평

가를 실시하도록 함으로써, 도시의 기본적인 공간구조를 설정하는 단계에서부터 환경을 고려한 보다 체계적인 계획이 수립될 수 있도록 하려는 것임.

< 주요내용 >

- 가. 용도지역 및 용도지구에 따른 행위제한 등에 관한 사항을 강화 또는 완화하여 따로 지정할 수 있는 용도구역의 하나로 입지규제최소구역을 신설하고, 입지규제최소구역에서의 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률 등의 제한에 관한 사항을 입지규제최소구역계획으로 정하도록 하며, 도시·군관리계획의 유형에 입지규제최소구역 및 입지규제최소구역계획을 추가함(안 제2조 및 안 제80조의3 신설).
- 나. 도시·군기본계획의 기초조사에 재해취약성분석과 토지적성평가를 추가하고, 도시·군관리계획의 기초조사에 재해취약성분석을 추가함(안 제20조 및 제27조).
- 다. 국토교통부장관이 도시지역에서 복합적인 토지이용을 증진시킬 필요가 있는 지역을 대상으로 도시·군기본계획과의 부합성, 지역에 미치는 사회적·경제적 파급효과 등을 고려하여 입지규제최소구역으로 지정할 수 있도록 하고, 입지규제최소구역계획의 내용으로 건축물의 용도·종류, 건폐율·용적률, 주요 기반시설의 확보 등에 관한 사항을 포함하도록 하며, 입지규제최소구역 지정 및 입지규제최소구역계획 수립을 위한 도시·군관리계획을 결정하는 경우 관계기관 협의 기간을 단축함(안 제40조의2 신설).
- 라. 입지규제최소구역에서는 「주택법」, 「주차장법」 등 다른 법률 규정의 일부를 완화 또는 배제할 수 있도록 하고, 입지규제최소구역으로 지정된 지역은 특별건축구역으로 지정된 것으로 간주하며 입지규제최소구역에 건축하는 건축물에 대해 「건축법」에 따라 건축기준 등의 특례를 적용할 수 있도록 함(안 제83조의2 신설).

※ 출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 1912918, 2014년 12월 08일 국토교통위원회 대안발의안, pp.1~4.

상기한 입지규제최소구역은 지방도시의 기능 약화로 인하여, 인구감소 등의 사회문제가 발생하게 됨으로써, 균형발전의 측면에서 도시기능의 활력과 지역경제의 부활을 목적으로 한 제도인 바, 주택법이나 건축법 등 다른 법률에 의하여 규제되는 사항에 대해서도 적용제외를 규정함으로써 폭 넓은 규제특례를 부여하고 있다.(국토계획법 제83조의2)

(4) 삶의 질에 대한 고려

2015년 이후의 국토계획법 개정에 있어서 두드러진 균형발전요소의 고려는 이전에 공간적인 접근에서 더 나아가 공간에서 거주하는 사람들의 삶의 질을 고려하는 경향으로 나타나기 시작하였다. 다만, 국가균형발전특별법의 입법태도와 같이 본격적으로 사람의 삶의 질을 고려하여 국토계획을 수립하는 정도의 수준은 아니며, 국토계획법의 시행에 있어서, 제도운영의 인프라 구축에 사람의 삶의 질을 고려해야 한다는 측면이 강조된 수준이라고 볼 수 있다. 국토계획법의 특징으로서 나타나는 국토공간에 대한 효율적인 이용과 개발 그리고 형평성에 부합하는 규제 등은 현실적으로 균형발전정책의 고려를 풍부하게 반영하는 것은 매우 어려운 입법시도라고 할 수 있다. 따라서 직접적인 제도개선 보다는 간접적으로 인프라 구축 등의 수단을 활용하여 반영하는 방식이 적절한 방법이라고 볼 수 있다. 이러한 삶의 질에 대한 고려는 현실적으로 국토계획법의 변화를 요구하는 시대적인 요청에 의하여 나타나게 된 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 이하의 개정주요내용에서 표현하고 있듯이, “확장위주의 도시정책에서 관리위주의 도시정책으로의 전환”이 요구되는 상황에서는 균형발전의 인적 측면에 대한 고려가 필요하다는 정책판단으로, 제도운영의 인프라 구축에 삶의 질과 관련된 판단기준을 포함시킨 변화라고 할 수 있다.

< 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정 내용 >

가. 현재 국토교통부훈령에 근거하여 시행 중인 도시 생활인프라 수준 평가의 법적 근거를 신설함(안 제3조의2).

나. ~ 라. 생략

※ 출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 1918084, 2015년 12월 9일 국토교통위원회 대안발의안, p.2.

통계청에 따르면 저출산·고령화, 1인 가구의 증가로 인하여 2030년 이후부터 우리나라의 인구가 지속적으로 감소될 것으로 예상됨에 따라 그동안 확장위주의 도시정책에서 관리위주의

도시정책으로 도시관리정책의 전환이 요구되는 실정임. 또한, 파리협정에 따른 신 기후체제의 출범으로 우리나라가 온실가스 의무감축국에 해당됨에 따라 도시공간구조 설정에 있어서도 지속가능하고 효율적인 공간정책수립이 필요함. 그런데, 현행법 제13조, 제20조, 제27조는 광역도시계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획의 수립 시 기초조사를 실시하도록 규정하고 있으나, 1980년대 이후 확장위주의 도시정책을 추진하는 과정에서 형식적인 조사와 부실한 자료관리·운영으로 도시정책과 관련된 합리적 의사결정 지원 역할을 다 하지 못하는 실정임. 예를 들어 「도시·군기본계획 수립지침」 별표에서는 인구 항목에 대하여 인구총수의 변화(20년간), 인구밀도(지구별), 인구(연령별, 성별, 노령, 장애인)의 구성, 주야간 인구, 산업별 인구, 가구, 생활권별 인구, 인구이동현황에 대해 조사하도록 되어 있으나, 실제 조사결과를 과거 20년간의 변화추이를 단순히 표 형태로만 제시하고 있고 이에 대한 세부 단위별, 소 지역별로 분석이 이루어지지 않고 있으며, 토지이용항목에서도 지가와 시가화동향, 토지이용현황(시가화용지내 주거, 상업, 공업용도)을 시계열적으로 분석토록 하고 있으나, 이 또한 과거 10년간의 데이터를 표 형태로만 제시하고 공간적 분석결과는 제시하고 있지 못하고 있는 등 기초자료로서의 역할에 한계가 있음. 반면, 일본 「도시계획법」에 따라 실시되고 있는 기초조사의 경우에는 5년마다 지방자치단체가 주도적으로 해당 도시계획구역에 대한 기초조사를 실시하도록 하고, 제13조(도시계획기준)와 제21조(도시계획의 변경)에서 반드시 기초조사의 결과를 해석하여 이를 토대로 재검토된 사항을 반영하여 도시계획을 수립하도록 하고 있음. 또한 도시계획 기초조사의 작성 및 분석방법은 별도로 국토교통성에서 「도시계획 기초조사 실시요령」, 「도시계획 기초조사 데이터 분석 예시(안)」을 작성하여 표준화해 운영하고 있는 실정임. 이에 비해 우리나라의 도시계획을 위한 기초조사는 조사항목의 나열식 구성, 세부공간 단위에서의 시각화된 시계열적 분석의 부재로 인해 확장위주의 도시정책에서 관리위주의 도시정책으로 전환되기 어려운 실정임. 이에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 광역도시계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획 수립 시 의무화되어 있는 기초조사에 대해 국가가 구축한 통계자료를 활용하여 5년마다 정례적으로 실시하고, 이에 대한 결과를 통합·정보화할 수 있는 기초조사정보체계를 구축·운영함으로써 도시계획수립에 있어 합리적인 의사결정을 지원하고, 「도시개발법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 등에 근거한 각종 계획 수립 시에도 이를 활용하도록 함으로써 관련 예산을 절감하려는 것임(안 제13조 및 제20조).

※ 출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(운영석의원 대표발의), [의안번호] 2006925, 2017년 5월 18일 발의안, pp.1~3.

가. 도시·군기본계획 수립 시 방법 등 안전에 관한 사항을 포함시켜 범죄 예방을 위한 도시 환경의 적절한 설계와 효과적인 공간이용으로 범죄의 불안감과 발생범위를 줄이고, 삶의 질을 증대시키는데 기여하고자 함(안 제19조제1항).

나. 생략

※ 출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 2013801, 2018년 5월 28일 국토교통위원회 대안발의안, p.2.

4. 균형발전 관련 법률과 국가균형발전특별법의 관계설정

(1) 국토계획법과 지역개발지원법

국토계획법상의 제도개선과 변화는 국토계획법 자체의 개별적인 입법목적에 부합되는 방향으로 시도되었으며, 별도의 정책인 균형발전정책은 직접적으로 관련성을 가지면서 고려되었다고는 볼 수 없다. 그러나 상기한 바와 같은 국토계획법의 일부 개정내용에서는 간접적으로 균형발전정책의 핵심적인 내용을 고려한 입법태도가 있었다고 분석된다. 이러한 변화는 2010년대 이후부터 본격적으로 나타나기 시작하였으며, 최근 개정에서는 국토계획법의 공간적 영역에서 변화되어, 인적 측면을 고려하는 경향으로 특징적인 점이 나타났다고 볼 수 있다.

국토계획법은 전형적으로 계획법제이면서, 규제법제의 성격을 가지는 법률이므로, 균형발전정책과 상충되는 요소가 불가피하게 포함되어 있다고 볼 수 있다. 국토계획법은 국토공간 전체의 효율적인 발전과 이용 그리고 형평성에 부합되는 규제를 규정함으로써 고유의 입법목적 달성을 위한 정책수단이 최우선적인 가치라고 볼 수 있다. 반면에 균형발전정책은 공간적 요소 뿐만 아니라, 산업적 요소와 인적 요소까지 고려된 포괄적인 정책콘텐츠를 갖고 있으므로, 국토계획법상의 정책수단이 충분히 부합되지 않을 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다. 따라서 상기한 바와 같은 인적요소를 고려한 개정이나 입지규제최소구역의 도입 등은 매우 혁신적인 변화이며, 균형발전정책의 측면에서는 환영

할 만한 입법변화라고 할 수 있다. 즉, 규제법제로서의 성격을 가지는 국토계획법이 자체적으로 규제완화의 제도를 활용하여 국토공간에서의 지역발전을 달성시킬 있는 정책수단을 선택한 것으로 평가할 수 있다.

다만, 여기서 주목해야 할 사항은 국토계획법은 본래의 목적이 국토의 효율적 이용과 개발이라고 한다면, 국토의 균형있는 발전을 위한 목적으로 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」(이하, “지역개발지원법”)이 별도로 시행되고 있다는 점이다. 지역개발지원법은 구체적으로 국토를 대상으로 하여 균형발전을 목적으로 하는 법률이기 때문에, 현실적으로 균형발전정책에 있어서 매우 중요한 법률이라고 볼 수 있다. 따라서 국토계획법의 개정을 통하여 국토를 대상으로 하는 균형발전을 추진하기 위한 제도개선에 집중할 필요는 없을 것이며, 구체적인 제도개선은 지역개발지원법으로 통하여 이루어지는 것이 합리적이라고 판단된다. 즉, 국토계획법은 현재 법률에 반영되어 있는 내용으로서 국토계획의 수립과 시행에 있어서 “균형발전”의 요소를 고려하는 수준으로 제도운영을 유지하는 것이 타당하고, 구체적인 제도개선은 지역개발지원법으로 추진하는 것이 바람직하다.

한편, 지역개발지원법은 이하의 내용과 같은 입법목적은 갖고 2014년에 제정되어 시행되었으나, 지금까지 3차례 개정밖에 이루어지지 않았다. 법률이 제정되어 시행된 지 오래지 않았다는 이유도 있을 수 있으나, 실제로 제도개선 수요가 없었는지에 관하여는 별도의 검토가 필요할 것이다.

< 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제안이유 >

첫째, 종전에 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」과 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」에 분산되어 있는 다양한 지역개발제도를 하나의 “지역개발계획” 및 “지역개발사업계획”으로 통합·단일화 하려는 것임. 둘째, 지역 개발사업의 추진체계를 지방자치단체와 민간 주도로 전환하고, 지역 개발 및 지원에 관한 지역 간, 기관 간 조정 장치를 마련하며, 각종 인·허가 의제, 원형지 개발방식 도입, 입주기업에 대한 조세 감면, 국·공유재산 임대료 감면 등을 통해 개발사업 지원을 강화하려는 것임. 셋째, 투자선도지구를 지정하여 개발밀도 및 건축규제에 대한 특례 등 다양한 지원 조치를 통해 실질적인 지역발전의 토대를

마련하려는 것임. 넷째, 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하여 낙후도가 심한 지역을 지역활성화지역으로 지정·지원하고, 특별 회계를 설치하는 등 국가와 지자체의 체계적인 지원을 통해 지역 간 균형발전을 도모하고자 함.

※ 출처 : 지역 개발 및 지원에 관한 법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 1910363, 2014년 4월 29일 국토교통위원회 대안발의안, p.2.

(2) 법제도 시행의 경로의존성

제도 또는 정책이 최초 설계되어 개시할 시기의 제약과 조건에 의하여 설계된 이후, 시간이 지나고 최초 개시될 당시의 제약과 조건이 변경되었음에도 불구하고 해당 제도가 다른 효율적인 방향으로 운영되지 않고 최초로 설계된 형태로 운영되는 현상을 “경로의존성(path dependence)”이라 한다.²⁰⁷⁾ 이러한 제도의 “경로의존성”에 관하여는 정치학, 사회학, 경제학, 법학 등에서 매우 다양한 각도와 고려요소 등이 동원되어 다각적인 검토가 이루어지는 이론적 담론이라고 할 수 있는데, 여기서는 입법 이후 법률이 시행되는 과정에서 “경로의존성”이 발생될 수 있다는 점을 고려할 수 있다.

경로의존성에 관한 법제도적 접목을 시도한 외국의 선행연구에서는 다음과 같이 “경로의존성”에 관하여 설명하고 있다.²⁰⁸⁾

< “경로의존성”의 개념과 구체적 내용 >

경로의존성에 관한 논의는 원래 카오스 이론에 영향을 받아 시작되었다. 자연과학 분야에서 유래한 카오스 이론은, 패러다임으로 보이는 현상을 예측하기 위해 이를 구성하는 메커니즘을 연구하는 과정에서 생겨나 발전되어온 이론으로써, 이 세상에서는 초기 조건에 크게 의존

207) Mark J. Roe, Chaos and Evolution in Law and Economics, 109 HARV. L. REV. 641 (1996), pp.643~644

208) Mark J. Roe, Chaos and Evolution in Law and Economics, 109 HARV. L. REV. 641 (1996), pp.643~644 (다만, 이하의 내용에서 소개되고 있는 외국 선행연구의 내용은 균형발전에 관한 논의를 진행한 연구가 아니며, 기업지배구조에 관한 논의를 하기 위하여, “경로의존성”에 관한 이론적 담론을 소개하는 것인 바, 필자는 해당 내용이 균형발전정책법제에도 적용될 수 있다는 판단으로 해당 내용을 소개한다.)

하는 현상이 존재하고 있음을 이야기 하는 것이다. 예를 들어, 수 백 년 전, 어느 한 모피 상인이 숲속의 늑대들을 피하기 위하여 숲속을 우회하는 길을 내었다. 이후, 마차를 끄는 다른 나그네들이 이전의 모피 상인이 낸 길을 이용하여 숲을 가로지르고, 이 길을 따라서 바퀴자국이 굳어지고, 주변의 나무들은 잘려져 더 큰 길이 생겨나게 되었다. 여러 해가 지나, 이젠 더 이상 늑대의 위험이 존재하지 않게 되어도 이 길은 점점 도로로 확장되고, 많은 주택들과 산업들이 도로를 따라 지어지게 되었다. 여기서의 의미하는 경로의존성이란, 굽은 길이 내어지게 된 초기조건(늑대)이 더 이상 존재하지 않아도 그 길은 오랜 시간 동안 굳어져 이를 직선도로로 만들기 쉽지는 않다는 것을 의미한다. 즉, 현재 늑대를 피하기 위해 만들어진 굽은 길은 직선도로 보다 비효율적이지만, 효율성을 위해 직선도로로 다시 만드는 것은 굽은 도로를 따라 세워진 많은 공장들과 주택단지들이 파괴되어야 함을 의미하게 때문이다. 상인이 수십 년 전에 선택했던 길(경로)에 의존하여 형성된 오늘날의 도로는, 현재 그 도로를 따라 막대한 자원이 투자되었고, 그 길에 적합한 다른 상호보완적 제도들이 주변에 형성되었다면, 이를 함부로 직선으로 바꿀 수 있는 성질의 것이 아니다. 현재의 경로인 굽은 길을 유지하는 것이 비록 비효율적으로 보일지라도 그대로 유지시키는 것이 그 지역에서는 보다 효과적일 수 있기 때문이다.

※ 출처 : Mark J. Roe, *Chaos and Evolution in Law and Economics*, 109 HARV. L. REV. 641 (1996), pp.643~44 ; 김수경, 회사지배구조의 경로의존성에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문 (2007), pp.14~15 ; 이준호, 이사의 성실의무에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문 (2008), p.169

상기한 외국 선행연구에서 제시하고 있는 “경로의존성”이 가지는 특징에 대해서 주목할 필요가 있는 바, 기존에 유지해 온 제도를 변화시키기 위해서는 “변화에 대한 효율성”이 입증되어야 할 것으로 파악된다. 즉, 기존의 제도를 유지하는 것이 제도의 최초 설계당시에 존재하였던 제약과 조건에 부합하도록 설계되었고, 지금은 그 당시의 제약과 조건이 없어졌다고 하더라도, 시간을 두고 시행되어 온 제도의 시행과 관련된 많은 이해관계 및 관련 제도의 유기적 결합 등 오로지 효율성만을 위한 일괄적인 제도변화는 선택되기 어렵다는 결론이 “경로의존성”에 관한 핵심적인 내용으로 분석된다.

국토계획법 뿐만 아니라, 다수의 균형발전 관련 법제도는 개별 입법목적에 갖고 시행되어 왔으며, 2004년에 “국가균형발전”을 목적으로 하는 법률인 「국가균형발전특별법」

이 시행되었음에도 불구하고, 그 이전에 제정·시행된 유관법률들은 일괄적으로 국가균형발전의 목적에 부합되도록 변화될 수는 없을 것으로 판단된다. 즉, 국토계획법 등 국가균형발전 관련 법제들은 국가균형발전이라는 목적과 다른 개별 법률의 목적이 충돌되는 과정에서 “경로의존성”이 발생하게 될 것이며, 국가균형발전의 정책목표와의 관련성 여부와 관계없이 해당 법률 간의 관계설정을 법률적으로 명시하거나, 제도운영에 있어서 가시적으로 나타내기는 어렵다고 분석할 수 있다.

다만, 상기한 바와 같이 균형발전정책의 목표가 가지는 중요성과 당위성이 강하기 때문에, 발생될 수 있는 비효율적인 상황이 있음에도 불구하고 균형발전 관련 법제를 해당 개별 입법목적에서 일탈시켜서 균형발전의 목적에 부합되도록 변화를 시도하는 것이 불가능한 것은 아니라고 할 수 있다. 즉, 정책추진의 배경과 상황에 따라서 비효율적인 상황을 감수하고서라도 목적인 바를 달성하는 것이 보다 효율적이라는 정책적 결정이 이루어지면 충분히 가능한 것으로 분석된다. 그러나 현실에서는 어느 한쪽으로 치우치지 않고 보다 효율적인 방안을 마련하여 절충적인 제도개선을 선택하는 것이 보다 효과적이라고 할 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같은 지역개발지원법의 제정·시행의 사례를 보면, 명시적으로 상기한 바와 같은 입법배경이 구체적으로 제시되지는 않았지만, 국토계획법상의 제도운영이 균형발전정책과 온전하게 부합되어 시행되기 어렵다는 점을 정책적으로 감안하며, 국토의 이용에 관한 균형발전정책을 추진할 수 있는 별도의 법률을 제정·시행하는 제도운영의 방안을 선택하였던 것으로 분석할 수 있다. 국토계획법 자체의 변화에서 발생하는 비용과 비효율성이 너무 크기 때문에, 보다 효과적으로 정책에 대응할 수 있는 제도변화로써 새로운 제도의 창출을 시도한 것으로 분석될 수 있다. 따라서 이러한 “경로의존성”의 측면은 국가균형발전정책과 다른 관련 법률들간의 관계설정에 관한 검토에서 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 국가균형발전특별법의 법체계적 특수성

이상과 같이 국토를 대상으로 하는 균형발전 관련 법률로서 국토계획법과 지역개발지원법을 간략히 살펴 보았으며, 개별적인 법제도의 시행에서 발생하는 경로의존성의 특성도 함께 살펴본 바와 같이, 균형발전정책의 근간을 이루는 국가균형발전특별법과 국토계획법 등 다른 균형발전관련 법제와의 관계설정은 매우 어려운 쟁점이라고 볼 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 국토계획법은 균형발전정책을 고려하는 계획수립과 시행을 필요로 하면서, 개별 법률로서의 입법목적에 충실할 필요가 있다. 이러한 이유는 입법목적에 법률이 충실해야 할 당위적인 이유 뿐만 아니라, 정책과 법제에서 발생하는 경로의존성으로 인하여 목적과 수단의 변화에 수반되어야 경제적·사회적 비용이 고려되어지기 때문에, 다른 목적으로 시행되어 온 법률이 새로운 특정 정책에 부합되도록 전환되는 것이 매우 어렵다는 이유라고 보아야 할 것이다.

상기한 바와 같이 국가균형발전특별법과 다른 균형발전 관련 법제와의 관계설정이 어려운 법정정책적 문제라고 한다면, 이러한 문제의 간접적인 해소방안으로서 국가균형발전특별법이 가지는 특수성에 주목할 필요가 있다.

국가균형발전특별법은 특별하게 다른 법률과의 관계를 규정하고 있지 않은데, 이러한 입법태도는 균형발전정책의 특수성으로 인하여 국토계획법과 같은 관련 법제도의 기반과 운영에 직접적인 영향을 주는 입법방식을 지양한 것으로 분석할 수 있다. 즉, 국토계획법 등 관련 법제에서 균형발전정책의 일부 또는 관련 부문을 흡수하여 규정하는 방식이 실질적인 법제도운영에 있어서 효과적이라는 판단이 가능하다는 것과 동일한 의미이다. 반면, 지역개발지원법의 경우는 구체적인 균형발전정책을 추진하는 법률이기 때문에, 국가균형발전특별법과의 관계설정이 중요한 쟁점이 될 수 있다. 물론, 현행 국가균형발전특별법은 앞에서 언급한 바와 같이, 다른 법률과의 관계를 규정하고 있지 않기 때문에, 지역개발지원법과의 관계도 명시적 설정이 이루어지고 있지는 않는다. 따라서 지역개발지원법과 같이 균형발전정책의 수단 또는 제도와 관련된 법률들을 국가균형발전특별법과 어떻게 관계설정할 것인가의 문제가 남게 된다.

국가균형발전특별법의 개정안에 대한 국회 상임위원회 검토보고서에서는 다른 법률들과 국가균형발전특별법과의 관계에 대하여 이하의 내용과 같이 간접적으로 관계설정 내용을 제시하였다.

< 균형발전 관련 법률과 국가균형발전특별법과의 관계 >

법제적 측면에서도 「국가균형발전 특별법」은 총론적 내용을 규정하고, 구체적인 사항은 개별 법에서 규정하는 체이므로, 지방고용 촉진관련 사항은 「청년고용촉진 특별법」 및 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에 규정할 필요가 있음.

o 사례1 : 공공기관 이전

- 총괄적인 내용 규정 : 국가균형발전 특별법(제18조)
- 세부 시행 규정 : 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법

o 사례2 : 특수상황지역 지원

- 총괄적인 내용 규정 : 국가균형발전 특별법(제16조)
- 세부 시행 규정 : 접경지역지원법, 도서개발 촉진법

※ 출처 : 권대수, 국가균형발전 특별법 일부개정법률안(조영택의원 대표발의), [의안번호] 1807309, 2009년 12월 31일 발의안 지식경제위원회 검토보고서 (2010.4), p.5

상기한 국가균형발전특별법의 개정내용은 지방고용을 촉진하기 위한 지원시책의 근거를 국가균형발전특별법에 규정하기 위한 것으로서, 검토보고서의 의견에 따르면 국가균형발전특별법은 균형발전정책의 추진방향과 시책마련의 근거, 원칙 등을 총론적으로 규정하고, 세부적인 시행을 위한 제도는 개별 법률의 제정 또는 유사법률의 시행을 통하여 해결해야 한다는 취지로 해석된다. 따라서, 이러한 관계가 해석상 인정된다면, 다른 법률과의 관계 등의 규정 없이, 국가균형발전특별법의 개별 조문들은 균형발전정책의 추진을 위한 시책의 원칙과 방향을 규정한 것이고, 별도의 입법을 통하여 이를 구현시킬 의무가 입법부와 행정부에 부여되는 구조로 파악할 수 있다. 이러한 해석을 근거로 한다면, 지역개발지원법이 균형발전정책의 중요한 수단이라고 하더라도, 국가균형발전특별법에 관련 법률과의 관계를 규정할 필요는 없을 것으로 판단된다.

결론적으로는 상기한 국회 검토보고서의 해석내용을 근거로 한다면, 국가균형발전특별법과 균형발전 관련 법제도와와의 관계는 적용순위와 적용범위 등 개별적인 관계규정을 통하여 명확하게 할 사항은 아니며, 국가균형발전특별법의 개별 조문에서 추구하고 있는 균형발전시책을 추진하기 위하여, 해당 법률이 제정되어 시행되고 있는지의 여부를 우선적으로 검토하여야 할 것이며, 이러한 법제도가 구비되어 있지 않은 경우에는 해당 법률의 입법이 시급하게 이루어져야 할 것으로 판단된다.

Ⅲ. 공간적 범위의 지정에 의한 지원과 규제특례

1. 지역정책과 규제특례

우리나라의 지역정책에 있어서는 공간적 범위를 지정하고 이에 대한 선택과 집중으로 지원을 하는 법제도 방식이 상당수 운영되고 있다. 이러한 입법방식은 1차적으로 예산을 수반하는 지원정책을 중심으로 이루어지다고 최근에는 재정지원이 아닌, 규제특례를 적용함으로써, 여기서 발생하는 규제차익을 사업자들에 대한 혜택을 환원시키는 방식이 특징이라고 할 수 있다. 기존의 지역특구법이 이러한 방식으로 운영되었고, 이를 벤치마킹하여 최근 제정된 규제자유구역법이 동일한 특징이라고 할 수 있다. 여기서 지역정책에 있어서의 특수성과 규제특례의 관계를 살펴볼 필요가 있는 이에 대한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 그 관계를 설명하고 있다.

< 지역정책과 규제특례의 관계 >

새로운 지역정책을 담으려는 법안의 내용은 목적과 적용범위, 대상 등에 있어서 현행 지역특구법과 많은 차이가 있기 때문에, 지역특구법을 개정하여 정책목적을 달성하기 위해서는 현행 제도를 유지하면서 새로운 제도를 도입할 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 이러한 방안의 마련이 현실적인 문제로 어렵다고 한다면, 지역특구법의 입법방식과 유사한 방식을 활용함으로써 지역특구법과는 다른 내용을 담고 있는 새로운 특별법의 제정이 필요하게 될 것이다. 그러나 어떠한 입법방안을 마련한다고 하더라도, 동일한 쟁점은 법안에 담기는 규제특

례의 정당성과 제도운영의 효율성이 담보되어야 한다는 점이다. 이러한 측면에 있어서 다음과 같은 3가지 쟁점이 검토되어야 한다.

첫째로, 국회의 입법형성권과 행정부의 재량에 관한 각각의 영역에 대한 문제이다. 즉, 지역정책이 국민의 권리를 제한하고 의무를 부담하는 성격이라면 입법형성권이 확대되어야 하지만, 지역정책은 급부적·지원적 성격을 가지기 때문에 이를 집행하는 행정부의 재량이 입법형성권보다 확대되어야 한다는 점이 강조되어야 할 것이다. 지역정책은 ① 장기적인 계획, ② 경제상황변화에 대한 탄력적인 대응, ③ 지역사업자에 대한 예측가능한 추진체계 제공, ④ 지속가능한 자원과 시스템을 통한 정책의 추진 등이 중요한 성공요소라고 할 수 있다. 상기 성공요소를 충분하게 확보하기 위해서는 정책추진과 집행을 담당하는 정부(행정부)에 대하여 광범위한 재량권을 부여해야 하고, 국회의 입법형성권은 정부에 대한 정책추진의 의무부담과 정부로 하여금 이를 공정하고 투명하게 집행할 수 있는 법정시스템의 운영을 법률로써 요청하는 범위로 한정하는 것이 궁극적으로 규제특례법의 목적달성에 이바지할 수 있게 된다. 경우에 따라서는 명확한 입법목적 달성을 위하여 불가피하다고 국회가 판단 경우에 국회의 입법형성권이 매우 확대된 입법례도 있다. 즉, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」이나 「서해 5도 지원 특별법」과 같이 처분적 성격의 법률로서 특정지역을 법률에서 지정하여 이에 대한 지원정책의 근거를 마련하는 경우도 있다. 그러나 지역정책에 관한 대부분의 법률들은 지역산업육성, 지역경제활성화 등 지역정책의 목적상 정부의 재량행위가 확대되어야만 그 효과를 볼 수 있는 것으로 판단한 경우로서 행정부의 재량이 확대된 형태의 법률이 입법된다고 할 수 있다.

둘째로, 국회제정법률의 일반적 효과와 정부재량에 의한 법 적용으로 인하여 차별적 영역이 발생한다는 점이다. 법률은 일반적으로 장소적 효력 이른바, 영토고권으로서 어느 한 나라의 국회가 제정한 법률은 그 나라 전역에 있는 모든 사람과 물건에 효력을 미친다고 할 수 있다. 그런데 규제특례에 관한 법률을 제정하고, 이 법률을 근거로 하여 행정부(정부)가 재량행위에 의해 선정된 지역과 대상에 대하여 국회제정법률의 일반적 효력을 배제 또는 완화시킴으로써 다른 지역에 대한 평등의 원칙 위반 문제를 발생시킬 수 있다는 문제가 있다. 그러나 규제특례는 시혜적 조치이므로 엄격한 심사가 아닌 합리적 이유의 존재로 정당화될 수 있다. 구체적으로 국민의 권리제한에 의한 차별의 경우 엄격한 비례의 원칙에 따라 평등원칙위반을 심사하지만, 지원적 수혜에 의한 차별의 경우 자의성 여부, 즉 합리적 이유 여부에 대한 심사만을 하는데, 국회제정법률에서 요구하는 공정하고 투명한 절차에 의하여 결정된 지원적 수혜 결정인 경우 합리성이 인정될 수 있다. 따라서 국회의 법률은 행정권을 침해하는 법률을 제정할 것이 아니라, 행정부가 공정하고 투명하게 집행할 수 있도록 법률로써 절차적 사항을 요청해야 한다고 볼 수 있다. 즉, 행정부(정부)의 재량행위에 의하여 지정된 규제특례지역은 국회가 제정한 법률에서 요구하고 있는 공정하고 투명한 거버넌스와 추진체계

로 제도운영을 함으로써 차별의 합리적인 이유가 인정되어, 이를 통하여 최종적으로 규제특례지역의 정당성이 확보될 수 있다.

끝으로 규제특례의 목적·효과와 규제차익에 의한 기회주의적 행동 등 발생하는 도덕적 해이 간의 문제의 해결이 필요하다. 즉, 규제특례로 발생하는 규제차익의 효과는 특례의 반대급부로서 해당 업종의 왕성한 산업활동으로 연동되고, 사업자의 기회주의적 행동과 도덕적 해이로 연동되지 않도록 법정화된 시스템을 필요로 하게 된다. 규제특례를 운영하는 입법의 목적은 규제특례지역의 규제차익 발생으로 줄어든 규제부담을 기반으로 왕성한 산업활동과 경제활동을 수행하여 궁극적으로 지역전략산업의 육성을 도모하는데 있다. 그러나 현실에서는 규제특례지역에 장소적으로 위치하여 규제차익을 향유하고, 이를 기반으로 특별법의 목적과 다른 기회주의적 행동 및 도덕적 해이가 발생할 수 있는 가능성이 문제될 수 있게 된다. 따라서 이를 통제하기 위하여 대부분의 지역정책 관련 법률에서는 “계획의 수립 및 사업자의 지장” 제도를 마련하여 해당 법률의 목적에 최대한 부합하는 사업자의 지역경제활동을 확보하고 있다. 규제프리존의 운영에 있어서 이러한 절차적 통제장치는 필요하다고 할 것이다.

※ 출처 : 이준호, 지역특성에 맞는 산업발전 기반 조성 법제화 방안 연구 : 규제정책을 중심으로, 전남지역사업평가단·한국법제연구원(2016.4.), pp.125~

상기 국내 선행연구의 핵심적인 내용은 지역정책에 있어서 국회의 입법형성권 보다는 정부의 정책재량권을 보다 우위에 놓아야 한다는 점, 지원에 관한 공평성의 원칙은 정부의 정책추진에 관한 추진체계와 거버넌스의 구축으로 완화된 평등원칙이 적용될 수 있다는 점, 규제특례에 의한 수혜로서 발생하는 규제차익이 도덕적 해이로 남용되지 않도록 관리·감독이 철저하게 추진되어야 한다는 점으로 요약할 수 있다.

상기한 바와 같은 지역정책과 규제특례의 관계는 국가균형발전정책에 있어서, 공평의 원칙 등이 문제가 될 수 있다는 점은 여전히 발생할 수 있고, 규제특례 자체가 가지는 본질로서 예외적인 상황에 대한 수혜라는 점에 대해서 남용이 있어서는 안되도록 운영되어야 한다는 점 등 현재 우리나라에 추진되고 있는 국가균형발전정책의 수단으로 규제특례제도의 고찰에 관한 기준이 될 수 있다.

2. 지역특구법의 개정

(1) 개 요

최근에 있었던 규제개선과 관련된 중요한 법률의 개정으로서, 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」(이하, “지역특구법”)의 전면개정으로 새롭게 제정된 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」(이하, “규제자유특구법”)을 주목할 필요가 있다. 제20대 국회의 개원 직후에 발의된 규제프리존특별법과 현행 지역특구법 그리고 “규제샌드박스”라는 별칭으로 불리우는 새로운 규제특례 방식이 총괄적으로 통합되어 제정된 법률이 규제자유특구법이라고 할 수 있다. 과거 규제프리존특별법은 법률 제정 이전 단계에서 14개 지방자치단체로부터 27개의 지역전략산업을 선정받아 이에 대한 열거적 규제특례를 규정한 법률이었는데, 이 내용이 일부 규제특례규정을 제외하고 지역전략산업을 전체적으로 수용하면서, 기존 지역특구법의 내용 또한 유지하고, 규제샌드박스의 구현을 위하여 임시허가제도와 실증특례제도를 도입하였다. 이하의 내용은 개정 지역특구법, 즉 규제자유특구법의 개요이다.

< 규제자유특구법의 개요 >

- ▶ 최근 통과된 지역특구법 전면개정안은 과거 규제프리존법안의 상당 부분에 해당하는 내용이 포함됨으로써, 규제프리존제도와 규제샌드박스제도가 결합되었다는 평가를 할 수 있음
- ▶ 규제프리존제도는 사전적으로 균형위에 의하여 각 시·도별로 지역전략산업을 선정하고, 해당 산업에서 수요가 발생한 규제특례를 개별적으로 법률에 열거하는 방식으로 규정한 것이 특징인 반면, 규제샌드박스는 “산업”중심이 아니라, “사업”중심으로 사전에 필요한 규제특례를 법령에 열거하여 규정하지 않고, 법령상 절차에 따라서 사업의 승인을 받으면 관련된 규제사항에 대한 특례를 인정하는 제도임 (“산업”과 “사업”의 구별은 논외로 함)
- ▶ 규제프리존법 제출 당시 균특위에서 선정한 지역전략산업은 여전히 유효하며, 지역특구법에 따른 규제특례를 받으면서 사업을 추진할 수 있음
- ▶ 지역전략산업이 아니라고 하더라도, 규제샌드박스 절차에 따라서 수행하려는 사업에 대한

승인을 받게 되면, 사업에 장애가 되는 규제사항에 대하여 일정 부분 유예 또는 면제를 받을 수 있음

- ▶ 지역특구법에서는 규제프리존을 “규제자유특구”로 명칭하여 규정하고, 규제샌드박스는 “실증을 위한 특례”와 “임시허가”로 명칭하여 제도화하였음
- ▶ 규제자유특구에서는 지역전략산업에 관한 계획을 승인받는 경우 법률에 규정된 규제특례를 계획에 포함시킴으로써 규제특례가 적용됨
- ▶ “실증을 위한 특례”와 “임시허가”의 차이점

실증을 위한 특례	임시허가
<p>[특징 · 개념]</p> <p>신기술을 활용한 새로운 제품 · 서비스에 대한 시험 · 검증을 목적으로 함</p>	<p>[특징 · 개념]</p> <p>혁신산업 · 지역전략산업에 대하여 안전성에 대한 검증이 된 경우 임시로 허가를 주며, 시장출시를 목적으로 함</p>
<p>[요건]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 허가등의 근거가 되는 법령에 기준 · 규격 · 요건 등이 없는 경우 2. 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준 · 규격 · 요건 등을 적용하는 것이 맞지 아니한 경우 3. 다른 법령의 규정에 의하여 허가등을 신청하는 것이 불가능한 경우 	<p>[요건]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 허가등의 근거가 되는 법령에 기준 · 규격 · 요건 등이 없는 경우 2. 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준 · 규격 · 요건 등을 적용하는 것이 맞지 아니한 경우
<p>[대상]</p> <p>신기술을 활용한 새로운 제품 · 서비스의 시험 · 검증을 목적으로 하는 경우</p>	<p>[대상]</p> <p>시장출시 목적으로 지역혁신성장사업 또는 지역전략산업을 수행하는 경우</p>

- ▶ 참고적으로 현재 시행되고 있는 지역특화발전특구는 이 법에 따라서 현행대로 유지되어 시행되고, “규제자유특구”가 신설되어 운영되는 것으로 볼 수 있으며, “규제자유특구”를 기반으로 이미 선정된 지역전략산업에 대한 특례 적용과 규제샌드박스(“실증을 위한 특례”, “임시허가”)가 운영됨

※ 출처 : 상기 검토내용은 “지역특화발전특구에 대한 규제특례법 전부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 2015705, 2018년 9월 20일 산업통상자원중소벤처기업위원회 대안발의안”을 검토하여 필자가 작성함

상기한 바와 같이 규제자유특구법의 가장 큰 특징은 규제샌드박스의 도입이라고 할 수 있다. 명시적인 열거적 특례가 아니라 포괄적으로 규제특례를 가능하게 하는 규제샌드박스제도는 ICT특별법, 산업융합촉진법 그리고 규제자유특구법으로 명실상부하게 우리나라에 도입되었다고 할 수 있다.

(2) 새로운 규제특례 방식

기존 지역특구법과 과거 규제프리존특별법의 경우에는 포괄적 규제특례방식의 법리적 난점으로 인하여, 명시적으로 규제특례사항을 규정하는 열거식 규제특례방식을 사용하였다. 구체적으로 규제자유특구법에서는 기존 운영되고 있는 지역특화발전특구를 유지하기 위하여 개정법 제2장 제2절에 개정전 지역특구법에서 규정된 규제특례사항을 유지시켰다. 기존 지역특구를 운영하기 위해서는 개정법과 개정전 법률에 공통적으로 규정된 지역특화발전특구계획(특화특구계획)을 수립하여 제2장 제2절의 규정에서 필요한 특례규정을 포함하고, 이를 승인받음으로써 규제특례를 적용받게 된다.

규제자유특구법에서 도입된 규제자유특구를 운영하기 위해서는 유사한 방식으로 규제자유특구계획을 수립하고, 제2장 제2절의 규정과 제3장 제3절의 규정을 포함하여 이를 승인받음으로써, 규제자유특구계획에 포함된 규제특례를 적용받는다. 따라서 신설된 규제자유특구는 기존 지역특구에서 적용받았던 규제특례규정(제2장 제2절)과 새롭게 신설된 규제특례규정(제3장 제2절) 및 역시 새롭게 신설된 규제샌드박스규정(실증특례와 임시허가, 제3장 제2절)을 활용할 수 있게 된다.

규제자유특구법에서 기존의 지역특구법 규제특례사항과 과거 규제프리존특별법상 규정되었던 규제특례사항을 열거식방식으로 도입한 규제특례의 내용은 이하의 내용에서 구별하여 정리하였다.

제2장 지역특화발전특구 제2절 지역특화발전특구에 대한 규제특례	제3장 규제자유특구 제3절 규제자유특구에 대한 규제특례
제28조(학교설립에 관한 특례)	제92조(「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」에 관한 특례)
제29조(「지방공무원법」과 「교육공무원법」에 관한 특례)	제93조(「건축법」에 관한 특례)
제30조(「초·중등교육법」에 관한 특례)	제94조(「전시산업발전법」에 관한 특례)
제31조(「출입국관리법」에 관한 특례)	제95조(예비타당성 조사에 관한 특례)
제32조(「군사기지 및 군사시설 보호법」에 관한 특례)	제96조(세제 지원 및 부담금 감면에 관한 특례)
제33조(「도로교통법」에 관한 특례)	제97조(재정지원)
제34조(「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」에 관한 특례)	제98조(인·허가 절차에 대한 특례)
제35조(「농어촌정비법」에 관한 특례)	제99조(통합심의위원회)
제36조(「농지법」에 관한 특례)	제100조(「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」의 준용)
제37조(「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 관한 특례)	제101조(통합심의위원회의 심의)
제38조(「산지관리법」에 관한 특례)	제102조(「환경영향평가법」 등의 적용 특례)
제39조(「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」에 관한 특례)	제103조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」의 적용 특례)
제40조(「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에 관한 특례)	제104조(「국가통합교통체계효율화법」의 적용 특례)
제41조(「약사법」에 관한 특례)	제105조(「수도법」의 적용 특례)
제42조(「의료법」에 관한 특례)	제106조(「하수도법」의 적용 특례)
제43조(「장사 등에 관한 법률」에 관한 특례)	제107조(「경관법」의 적용 특례)
제44조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관한 특례)	제108조(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 관한 특례)

제2장 지역특화발전특구 제2절 지역특화발전특구에 대한 규제특례	제3장 규제자유특구 제3절 규제자유특구에 대한 규제특례
제45조(「도로법」에 관한 특례)	제109조(「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 관한 특례)
제46조(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 관한 특례)	제110조(「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 관한 특례)
제47조(「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 관한 특례)	제111조(산업단지 승인기간 특례)
제48조(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 관한 특례)	제112조(「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 대한 특례)
제49조(국유·공유재산 등에 관한 특례)	제113조(준용)
제50조(「주세법」에 관한 특례)	제114조(「자동차관리법」에 관한 특례)
제51조(「박물관 및 미술관 진흥법」에 관한 특례)	제115조(「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 등에 관한 특례)
제52조(「농수산물 품질관리법」에 관한 특례)	제116조(「고압가스 안전관리법」에 관한 특례)
제53조(「중자산업법」에 관한 특례)	제117조(「도로법」에 관한 특례)
제54조(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 등에 관한 특례)	제118조(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 관한 특례)
제55조(「특허법」에 관한 특례)	제119조(「전기통신사업법」에 관한 특례)
제56조(「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」에 관한 특례)	제120조(「약사법」에 관한 특례)
제57조(「건축법」에 관한 특례)	제121조(「의료기기법」에 관한 특례)
제58조(「주택법」에 관한 특례)	제122조(「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」에 관한 특례)
제59조(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 관한 특례)	제123조(「항공안전법」에 관한 특례)
제60조(「지방재정법」에 관한 특례)	제124조(「항공우주산업개발촉진법」에 관한 특례)

제2장 지역특화발전특구 제2절 지역특화발전특구에 대한 규제특례	제3장 규제자유특구 제3절 규제자유특구에 대한 규제특례
제61조(「유통산업발전법」에 관한 특례)	제125조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례)
제62조(특화특구토지이용계획의 수립과 제출)	제126조(「전기사업법」에 관한 특례)
제63조(특화특구토지이용계획의 내용)	제127조(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 관한 특례)
제64조(도시·군관리계획결정 등의 의제)	제128조(「자연공원법」에 관한 특례)
제65조(특화특구의 인허가등의 의제)	제129조(「농지법」에 관한 특례)
제66조(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 관한 특례)	제130조(「농어촌정비법」에 관한 특례)
제67조(「축산물 위생관리법」에 관한 특례)	제131조(「공유재산 및 물품 관리법」에 관한 특례)
제68조(「식품위생법」에 관한 특례)	제132조(「문화재보호법」에 관한 특례)
제69조(「자동차관리법」에 관한 특례)	제133조(「화장품법」에 관한 특례)
제70조(「노인복지법」에 관한 특례)	제134조(「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 관한 특례)
제71조(특화특구 내 법률적용 특례)	제135조(「공중위생관리법」에 관한 특례)
1. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제90조제3항제1호	제136조(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 관한 특례)
2. 「에너지이용 합리화법」 제78조제4항제11호	제137조(관광식당업소 내 외국인 국내공연)
3. 「소음·진동관리법」 제8조제1항 및 제2항	제138조(「농어촌 전기공급사업 촉진법」에 관한 특례)
4. 「농수산물 품질관리법」 제5조제2항(수산물만 해당한다)	제139조(「관광진흥법」에 관한 특례)

※ 출처 : 필자 작성

상기한 바와 같이 매우 많은 규제특례규정이 도입되었다고 볼 수 있다. 규제샌드박스 로 볼 수 있는 임시허가제도와 실증특례제도는 상기의 규제특례 규정 없이 사업계획의 승인으로 규제특례를 인정받게 되고, 이외에 상기의 규제특례에 관한 적용여부를 선택적으로 결정하여 사업계획의 승인을 받으면 해당 규정에 의한 특례가 인정된다. 이러한 입법방식은 지역특구법이나 규제자유특구법 이전에 기업도시개발특별법에서 이미 입법적으로 활용된 바 있다.

< 선택적규제특례의 입법방식에 관한 입법례 >

< 「기업도시 특별법」 >

제34조의2(선택적 규제특례 적용) ① 제4조에 따라 개발구역의 지정을 제안하는 자는 해당 기업도시의 성격에 맞는 제2항 각 호의 규제특례 사항을 선택적으로 적용받기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 규제특례계획(이하 이 조에서 “규제특례계획”이라 한다)을 수립할 수 있다. 이 경우 규제특례계획은 제11조에 따른 개발계획에 포함하여야 한다.

1. 개발구역 내의 규제특례 적용대상 사업 및 입주기업
 2. 제2항 각 호의 규제특례 사항 중 적용받으려는 규제특례 사항과 그 규제특례 적용 필요성 및 적용 범위
 3. 그 밖에 규제특례를 적용받기 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ② 기업도시에서 규제특례계획을 수립하여 적용받을 수 있는 규제특례 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 「건축법」에 관한 특례

개발구역에서 문화·예술 관련 사업을 위하여 건축하는 야외 전시 및 촬영 시설은 「건축법」 제20조에도 불구하고 같은 조 제3항에 따른 신고대상으로 본다.

2. 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 관한 특례

개발구역을 관할하는 지방자치단체는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제17조 제1항 및 제2항에도 불구하고 도시사의 허가를 받지 아니하고 지방도매시장을 개설할 수 있다. 이 경우 지방도매시장에 대하여 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」을 적용하는 경우에는 개발구역을 관할하는 지방자치단체는 같은 법에 따른 지방도매시장 개설자로 본다.

3. 「도로교통법」에 관한 특례

개발구역을 관할하는 시장·군수는 입주기업의 경영을 위하여 필요한 경우에는 지방경찰

청장 또는 경찰서장에게 차마(車馬) 또는 노면전차의 도로통행 금지 또는 제한 등의 조치를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 지방경찰청장 또는 경찰서장은 「도로교통법」 제6조에도 불구하고 특별한 사유가 없으면 지체 없이 필요한 조치를 하여야 한다.

4. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 관한 특례

개발구역에서 입주기업이 시행하는 공동 연구·기술개발 등에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제2항에 따른 공정거래위원회의 인가를 받은 것으로 본다. 이 경우 규제특례계획에 이 특례의 적용 필요성, 세부 내용, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어 있어야 한다.

5. 「박물관 및 미술관 진흥법」에 관한 특례

박물관이나 미술관을 설립·운영하는 자는 「박물관 및 미술관 진흥법」 제16조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동으로 학예사를 둘 수 있다.

6. 「초·중등교육법」에 관한 특례

개발구역에 설립되는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 장은 외국어 전문교육을 실시하기 위하여 같은 법 제21조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 자격요건을 갖춘 외국인을 외국어 교원 및 강사로 임용할 수 있다.

7. 「출입국관리법」에 관한 특례

「출입국관리법」 제8조 및 제10조에도 불구하고 개발구역에서 사업을 하거나 입주기업에 종사하는 외국인에 대한 사증(査證) 발급의 절차와 1회에 부여할 수 있는 체류자격별 체류기간 상한에 대하여는 대통령령으로 달리 정할 수 있다. 이 경우 사증 발급신청 등을 할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 시장·군수의 확인을 받아야 한다.

8. 외국인투자기업에 관한 특례

가. 개발구역에 입주하는 「외국인투자 촉진법」 제2조제1항제6호에 따른 외국인투자기업(이하 “입주외국인투자기업”이라 한다)에 대하여는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제33조의2, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제39조, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제28조 및 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제12조를 적용하지 아니한다.

나. 입주외국인투자기업에 대하여는 「근로기준법」 제55조 및 제73조에도 불구하고 근로자에게 무급휴일을 주거나 여성 근로자에게 무급생리휴가를 줄 수 있고, 같은 법 제57조를 적용하지 아니한다.

다. 고용노동부장관은 입주외국인투자기업에 대하여 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제5조 및 제6조에도 불구하고 위원회의 심의·의결을 거친 업종에 대하여 근로자파견대상업무를 확대하거나 파견기간을 연장할 수 있다.

라. 개발구역을 관할하는 도지사 또는 시장·군수는 입주외국인투자기업 및 외국인의 편의를 높이기 위하여 문서 등을 외국어로 발간·접수·처리하는 등 외국어 서비스

를 제공하여야 한다. 이 경우 서비스의 제공 범위 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출처 : 필자 작성

(3) 규제샌드박스제도에 대한 검토

상기한 기업도시개발특별법의 입법례는 매우 이례적이고 특수한 입법방식이며, 규제자유특구법이 제정되기 전까지는 이러한 선택적규제특례방식을 사용한 법률은 기업도시개발특별법과 지역특구법 밖에 없었으며, 이러한 입법방식을 벤차마킹한 법률안이 규제프리존특별법이었다. 이러한 열거식, 이른바 메뉴판식 규제특례방식을 사용할 수밖에 없었던 궁극적인 이유는 국회가 제정한 법률에 대한 특례는 국회가 제정한 법률에 의할 수 밖에 없다는 것으로 입법권 침해의 소지를 최소화하는 방안으로 고안된 규제특례방식이라고 할 수 있다. 규제특례의 대상이 되는 법률이 국회제정 법률이므로, 이를 다르게 규정할 수 있는 규제특례는 역시 국회가 제정한 법률이어야 한다는 원칙에 비롯된 것이라고 할 수 있다. 그러나 규제자유특구법의 제정으로 규제샌드박스가 도입된 상황에서는 이러한 규제특례의 원칙이 어느 정도까지 후퇴할 것인가의 문제는 여전히 남아있다.

즉, 상기한 규제자유구역법의 개요에서 설명하였듯이, 규제자유구역법에서 도입한 규제샌드박스의 특징은 다음과 같다.

실증을 위한 특례	임시허가
[특징·개념] 신기술을 활용한 새로운 제품·서비스에 대한 시험·검증을 목적으로 함	[특징·개념] 혁신산업·지역전략산업에 대하여 안전성에 대한 검증이 된 경우 임시로 허가를 주며, 시장출시를 목적으로 함
[요건] 1. 허가등의 근거가 되는 법령에 기준·규격·요건 등이 없는 경우	[요건] 1. 허가등의 근거가 되는 법령에 기준·규격·요건 등이 없는 경우

실증을 위한 특례	임시허가
2. 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 맞지 아니한 경우 3. 다른 법령의 규정에 의하여 허가등을 신청하는 것이 불가능한 경우	2. 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 맞지 아니한 경우
[대 상] 신기술을 활용한 새로운 제품·서비스의 시험·검증을 목적으로 하는 경우	[대 상] 시장출시 목적으로 지역혁신성장사업 또는 지역전략산업을 수행하는 경우

※ 출처 : 필자 작성

임시허가의 경우 이른바, “규제인프라의 부재”라고 불리우는 경우에 적용되는 것으로서 규정이 없거나 규정의 적용이 불합리한 경우에 적용된다. 이러한 입법방식은 이미 ICT특별법상의 임시허가제도에서 도입이 되었다. 따라서 이미 입법례가 있는 입법방식이라서 논란이 적을 수 있다. 또한, 국회가 정부가 법률 또는 규정으로 규제인프라를 제공하지 못하고 있는 경우에, 이에 대응할 수 있는 방식이 전혀 없다는 점에서도 설득력을 가질 수 있다. 즉, 국회의 법률제정과 정부의 규정제정은 사후적으로 이루어지는 절차이기 때문에, 사전적으로 어떠한 것을 어떠한 방식으로 규제하는 것이 적절한지 파악할 수가 없기 때문에, 신산업과 같이 새로운 영역에서 발생하는 부문은 국회와 정부의 역할을 기대하기 어렵다. 따라서 산업계와 기업이 우선적으로 선도적인 사업을 시작하고, 정부차원에서 이를 허가해준 이후에, 해당 허가사항에 관하여 규범과 규제를 설계해 나가는 방식이 가장 효율적이며, 국회의 입법권과 소관부처의 업무권한이 침해되는 상황을 최소화시킬 수 있는 것이다.

그러나 또 다른 제도로써 실증특례의 경우는 “다른 법령에서 금지하는 경우”까지 허가해주는 경우라서 문제의 차원이 달라진다. 물론, 임시허가는 일반적인 규정이 있는 경우와 동일하게 시장출시 등이 가능하게 제도설계를 하고, 실증특례의 경우 기술시험검증이 국한시킨다는 측면에서 국회의 입법권과 소관부처의 업무권한이 침해되는 상황을 최소

화시켰다는데, 제도설계의 핵심이 담겨져 있다. 그러나, 우리나라에서는 이하의 입법례와 같이 실증특례와 유사하게 기술시험검증과 시장동향파악 등을 목적으로 하는 “시범사업”에 대해서도 포괄적 규제특례를 인정하지 않고, 개별적 규제특례를 인정하고 있다.

< 시범사업에 대하여 개별적 규제특례를 인정하는 입법례 >

< 「의료법」 >

제27조(무면허 의료행위 등 금지) ① 의료인이 아니면 누구든지 의료행위를 할 수 없으며 의료인도 면허된 것 이외의 의료행위를 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 보건복지부령으로 정하는 범위에서 의료행위를 할 수 있다.

1. 외국의 의료인 면허를 가진 자로서 일정 기간 국내에 체류하는 자
 2. 의과대학, 치과대학, 한의과대학, 의학전문대학원, 치의학전문대학원, 한의학전문대학원, 종합병원 또는 외국 의료원조기관의 의료봉사 또는 연구 및 시범사업을 위하여 의료행위를 하는 자
 3. 의학·치과의학·한방의학 또는 간호학을 전공하는 학교의 학생
- ② 의료인이 아니면 의사·치과의사·한의사·조산사 또는 간호사 명칭이나 이와 비슷한 명칭을 사용하지 못한다.

< 이하 생략 >

< 「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률 시행령」 >

제21조(조성토지 등의 임대·매각 대상 자격자) ① 사업시행자는 실시계획에서 정한 처분계획에 따라 간척지활용사업으로 조성된 토지 또는 건축물을 임대·매각하려면 다음 각 호에 해당하는 자에게 임대·매각하여야 한다.

1. 임대 대상 자격자
 - 가. 해당 토지 또는 건축물이 있는 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 있는 농어업법인
 - 나. 지방자치단체
 - 다. 한국농어촌공사
 - 라. 「농업협동조합법」에 따른 조합 및 중앙회
 - 마. 「수산업협동조합법」에 따른 조합 및 중앙회
 - 바. 해당 매립사업의 시행으로 피해를 입은 농어업인으로 구성된 농어업법인

2. 매각 대상 자격자

가. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제10조제1항에 따른 후계농어업경영인과 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제26조에 따른 전업농업인 및 「수산업·어촌 발전 기본법」 제17조에 따른 전업수산인

나. 해당 토지 또는 건축물이 있는 시·군·구에 있는 농어업법인

다. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 또는 그 유족으로서 해당 토지 또는 건축물이 있는 시·군·구에 계속하여 3년 이상 거주한 사람

라. 공익사업의 시행으로 이주대책이 필요하여 해당 토지 또는 건축물의 소재지를 관할 하는 시장·군수·구청장이 추천한 자

마. 해당 매립사업의 시행으로 인하여 피해를 입은 농어업인

② 제1항에도 불구하고 실시계획에서 다음 각 호의 용도로 정해진 토지 또는 건축물은 같은 용도로 사업을 하려는 자(제3호의 경우에는 농어업법인만 해당한다)에게 임대하거나 매각할 수 있다.

1. 농어업기술개발을 위한 시험·연구사업

2. 영농·영어(營漁) 시범사업 또는 농어업교육훈련사업

3. 농산물·축산물·수산물의 생산·가공·저장 또는 유통시설 단지를 복합적으로 조성하는 사업

※ 출처 : 필자 작성

상기한 입법례와 같이 시범사업의 경우에도 개별적인 규제특례방식을 사용하여 규정 적용의 명확성을 제고시키고, 법적 안정성을 확보하고 있다. 따라서 규제자유구역법상 실증특례의 경우 시장출시 없이 기술시험검증에 대한 범위를 국한시킨다고 하더라도 법리적인 체계와 법제도 안정성에 대한 위험은 여전히 있다고 볼 수 있다. 특히, ICT특별법상 임시허가제도의 경우에도 운영실적이 매우 저조한데, 이유는 여러 가지로 분석되지만, 허가권자의 재량권 행사가 집행단계에서 위축된다는 점이 중요하게 판단된다면, 실증특례의 경우 다른 법령에서 금지하는 경우에 이를 허가해야 하는 허가당국의 재량권행사 부담은 매우 클 것으로 예상되어, 실제로 운영실적에 대한 예상이 의문시 된다.

3. 규제샌드박스제도의 개선

이상과 같은 법제도 변화 현황에 대하여 제도개선의 측면에서 고찰한다면, 실증특례와 같이 다른 법령에서 금지하는 경우에 대한 규제특례를 포괄적으로 운영하기 위해서는 우선적으로 법률 자체에 구체적인 규제내용을 담고 있는 사항은 제외시키는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 국회가 제정한 법률에서 구체적인 내용으로 금지하는 사항을 완화시키는 방식은 일반원칙으로 되돌아가서, 동일한 위상을 가지는 법률에서 이루어져야 할 것으로 판단된다.

대신에, 정부가 제정하여 시행할 수 있는 대통령령 이하의 규정에서 금지하고 있는 사항에 대해서는 포괄적인 규제특례방식을 시도할 여지는 충분히 있다. 그러나 이러한 경우에도 정부 소관 위원회의 행정행위에 의하여 대통령령 이하의 규정에서 금지하는 내용을 허가할 것이 아니라, 다른 대통령령으로 별도로 제정하여 대통령령 이하의 규정에서 금지하는 내용에 대한 대통령령상의 규제특례를 규정하는 방식이 안정적으로 근거를 확보한 상태에서 허가권 행사라는 정부의 재량행위를 완전하게 행사할 수 있을 것으로 판단된다.

한편, 상기한 바와 같이 1차적으로 국회의 법률에 규정된 금지규정은 적용범위에서 제외하고, 2차적으로 대통령령 이하의 규정에서 금지하는 내용에 대한 특례를 적용범위로 하면서, 별도로 특례내용만을 규정하는 대통령령을 시행하는 경우 시기적으로 많은 시간이 소요될 수 있으므로, 신속한 절차와 추진이 필요한 신산업 등의 육성에 있어서는 또 다른 장애가 발생한다는 의문이 발생할 수 있다. 이러한 경우에 대비하여 다음과 같은 규정과 입법모델을 정비함으로써, 이른바 Fast-track 규정의 효과를 볼 수 있다.

< 규제샌드박스의 안정적 운영을 위한 Fast-track 규정안과 입법모델²⁰⁹⁾ >

제0장 (가칭)신산업실증단지의 운영

제00조(신산업실증단지의 지정) ① 000부장관은 신기술(국내에서 최초로 개발된 기술 또는 기존 기술을 혁신적으로 개선·개량한 기술을 말한다. 이하 같다)이 개발 또는 활용되어 새롭게 창출된 산업 또는 혁신적으로 개선된 산업(이하, “신산업”이라 한다)의 육성과 신기술·신산업의 실증·검증 등을 위하여 000지역 내에 일정한 지역을 신산업실증단지(이하, “실증단지”라 한다)로 지정할 수 있다.

② 000부장관은 제1항에 따른 실증단지의 지정을 하기 전에 미리 제00조에 따른 000위원회 심의를 받아야 한다.

제00조(실증사업의 승인) ① 제00조에 따라 지정된 실증단지 내에서 신기술의 개발·활용과 신산업 관련 제품·서비스의 출시를 목적하는 사업(이하, “실증사업”이라 한다)을 하려는 자(이하, “실증사업시행자”라 한다)는 다음 각 호의 사항을 포함한 실증사업의 시행계획(이하, “실증사업계획”이라 한다)을 000부장관에게 제출하여야 한다.

1. 실증사업의 목적 및 내용
2. 실증사업시행을 위한 법령(「행정규제기본법」 제2조제2호에 따른 법령등을 말하며, 이 중에서 법률은 제외한다)의 특례 사항
3. 실증사업시행에 필요한 법령(실증사업시행에 적용되는 법령이 없거나, 해당 법령이 적절하지 않은 경우에만 해당한다)
4. 실증사업시행의 장소적 범위
5. 실증사업시행 과정 중 또는 이후에 발생할 수 있는 사고에 대한 예방조치 및 인적·물적 피해에 대한 배상 방안(다만, 무과실에 의한 피해발생의 경우는 제외한다)
6. 그 밖에 실증사업시행과 관련하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 000부장관은 제2항에 따라 실증사업계획의 승인신청을 받은 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라서 해당 실증사업계획의 내용이 제00조제1항 각 호에 해당하는지의 여부를 확인하여 해당 실증사업계획의 실증사업시행자에게 30일 이내에 통보하여야 한다. 다만, 확인을 위하여 실증사업시행자에게 자료를 요구하는 경우 소요되는 기간은 산입하지 아니한다.

③ 000부장관은 제3항에 따른 통보 이후 30일 이내에 제00조에 따른 000위원회의 심의를 거쳐 실증사업계획의 승인여부를 실증사업시행자에게 통보하여야 한다.

④ 000부장관은 실증사업을 승인(변경승인을 포함한다)을 하는 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 이 경우 000부장관은 각 호의 사항에 대하여 승인에 대한 조건을 부여할 수 있다.

1. 실증사업의 필요성
2. 실증사업시행에 관한 규모, 기간의 적정성
3. 실증사업시행에 의한 안전·보건·환경에 미치는 영향
4. 실증사업의 사회적·경제적 효과
5. 실증사업시행을 위한 규제특례의 적정성
6. 기타 대통령령으로 정하는 사항

⑤ 실증사업시행자는 승인받은 실증사업계획의 변경 또는 승인시 부여된 조건의 변경이 필요한 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라서 000부장관에게 변경승인을 요청할 수 있다. 이 경우 제1항부터 제4항까지 준용한다.

⑥ 000부장관은 제4항에 따른 승인 및 제5항에 따른 변경승인을 한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라서 승인 또는 변경승인의 내용을 고시하여야 한다.

⑦ 실증사업시행자는 실증사업으로 인하여 발생할 수 있는 인적·물적 손해를 배상하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라서 보험 또는 공제에 가입하여야 한다.

제00조(실증사업의 승인 효과 등) ① 실증사업시행자는 실증사업계획을 승인받은 실증사업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되더라도, 승인받은 실증사업계획에 따라서 해당 실증사업을 시행할 수 있다.

1. 실증사업의 시행과 관련된 허가·승인·인증·검증·인가·등록 등(이하, “허가등”이라 한다)의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등(이하, “기준등”이라 한다)이 없는 경우
2. 실증사업의 시행과 관련된 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준등을 적용하는 것이 적절하지 않은 경우

② 실증사업시행자는 실증단지에서의 시행을 승인받은 실증사업이 관련 법령(제00조제0항 제2호에 따른 법령을 말한다)에 의하여 제한 또는 금지되는 경우에 제00조에 따른 조치가 이루어진 이후에 해당 실증사업을 수행할 수 있다.

제00조(다른 법령에 의한 제한·금지에 대한 특례) ① 000부장관은 다른 법령(법률은 제외한다)에서 제한 또는 금지하는 하는 사항이 포함된 실증사업의 실증사업계획을 승인하는 경우에는 해당 실증사업의 시행이 가능하도록 다른 법령에서 제한 또는 금지하는 규정에 대한 규제특례의 사항을 대통령령으로 정하여야 한다.

② 제1항에 따른 규제특례의 사항을 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 각 호의 사항은 대통령령으로 정하는 기간 내에 진행되어야 한다.

1. 관계 중앙행정기관의 장과의 협의
2. 「행정절차법」 제41조에 따른 입법예고
3. 「행정규제기본법」 제10조에 따른 규제심사

4. 「정부조직법」 제23조제1항에 따른 법령안심사

③ 제2항 각 호의 사항에 관한 기간의 기산일은 000부장관이 해당 실증사업계획을 승인한 날로부터 한다.

제00조(실증사업의 중지 및 승인의 취소) ① 000부장관은 실증사업시행 중 안전·보건·환경에 위해가 발생한 경우에는 실증사업의 중지, 실증사업시행의 지역적 범위 제한·변경, 관련 시설의 개축·이전·폐쇄 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

② 000부장관은 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 000위원회의 심의를 거쳐 실증사업의 승인을 취소할 수 있다.

1. 제1항에 따른 조치에 불구하고, 안전·건강·환경의 위해를 제거하지 못한 경우
2. 승인된 실증사업계획과 다르게 실증사업을 시행하는 경우
3. 거짓이나 그밖에 부정한 방법으로 실증계획의 승인을 받은 경우
4. 정당한 사유 없이 시범사업의 승인을 받은 이후 대통령령으로 정한 기간 이내에 실증사업을 착수하지 아니한 경우

제00조(실증사업의 평가 등) ① 000부장관은 실증단지의 운영과 실증사업의 실적을 매년 평가하여야 한다.

② 000부장관은 제1항에 따른 평가결과에 관하여 000위원회의 심의를 거친 후 신기술·신산업과 관련된 규제개선의 효과 등을 검토하여 관련 법령의 개선방안을 소관 중앙행정기관의 장에게 권고하여야 한다.

※ 출처 : 필자가 최근 통과된 지역특구법, ICT특별법, 산업융합촉진법의 개정내용을 참고하여, 필자의견이 반영되도록 조문을 재구성하여 작성함

제3절 산업적 측면의 균형발전에 관한 법제 개선

I. 지방중소기업 육성을 위한 법제도 기반 조성

현행 중소기업벤처부 소관 법률 중에서 지방중소기업 또는 지역정책과 관련된 법률로서 「중소기업진흥에 관한 법률」은 지방중소기업의 육성에 관한 내용을 규정하며, 「지역

209) 여기서 제시하는 입법모델의 조문축조는 최근 개정된 규제자유구역법상이 절차와 내용을 기초로 하여 입법기술상 재구성한 것이며, Fast-track에 관한 규정이 새롭게 추가된 입법모델이다.

특화발전특구에 대한 규제특례법」은 지역특화사업에 관한 내용을 규정하고, 「산업기술 단지 지원에 관한 특례법」은 테크노파크에 관한 내용을 규정한다.²¹⁰⁾ 이중에서 지방중소기업에 관한 내용을 규정하는 법률은 「중소기업진흥에 관한 법률」이라고 할 수 있다. 과거에 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」이 있었지만, 이 법률은 폐지되었다. 즉, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」은 1994년 1월 7일에 제정되어, 2014년 6월 3일에 광역개발사업, 지역개발사업, 특정지역지정개발, 민자유치, 지역종합개발지구지정개발 등의 내용이 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」(국토교통부부 소관)로 이관되었고, 2016년 3월 29일에 지방중소기업의 육성에 관한 내용이 「중소기업진흥에 관한 법률」로 이관되면서 폐지되었다.

지역산업 추진주체로서의 지방중소기업에 대한 법적 지위 강화가 절대적으로 필요하다고 할 수 있다. 즉, “지방중소기업”에 대한 법제도적 기반의 확충이 필요하다는 의미라고 할 수 있다. 상기한 바와 같이, 현재 지방중소기업에 대한 법적 지위는 「중소기업진흥에 관한 법률」에서 규정하고 있다.

「중소기업진흥에 관한 법률」의 특징상 포괄적이고 광범위한 지원적 성격으로 인하여 “지방중소기업”의 주체적 성격이 약화된 경향이 있다. 따라서 지역산업의 육성주체로서 “지방중소기업”의 법적 지위를 재정립할 필요가 있으며, 폐지된 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」을 「지방중소기업 육성에 관한 법률」로 다시 제정할 필요가 있다.

210) 테크노파크 육성정책은 이미 오래전부터 추진되어온 지역산업육성정책 중 하나라고 할 수 있는 바, 국내 선행 연구에서는 초기 테크노파크 정책에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “대덕연구단지, 광주첨단산업단지의 개발이 있었지만, '90년대 후반부터 기존 정책이 소극적·비체계적임을 인식하고, 지역산업기술 혁신체제 구축을 위해 '97년부터 시범테크노파크 조성을 시작한 이후 현재 18개 테크노파크가 조성되었다. 테크노파크사업은 물리적 하부구조로서의 단지조성과 혁신인프라라는 물론 지역 기업의 기술혁신을 지원하는 지역혁신체제 구축의 엔진 역할을 요청받고 있으며, 산·학·연·관의 유기적 협력과 역량 결집으로 기술집약형 산업발전을 극대화하기 위한 집적화단지로서의 성격을 지니고 있다. 그러나 이런 취지와는 달리 시범 테크노파크는 5년간의 기반조성 이후 운영발전단계에 대한 대안 미흡, 3~4개 이상의 지역산업 전반을 포괄하고 있어 전문적 기술혁신체제 미흡, 신기술의 혁신·융합과 산업간 전략적 제휴를 위한 시스템화 전략의 미비, 단순 집적화 단계를 초월한 클러스터 형성의 본질인 유기적 네트워크 부족이라는 지적을 받아 왔다.”고 설명하면서, 초기 테크노파크 육성정책에 관하여 설명하고 있다. (오창근, 주요국의 지역산업 육성정책과 혁신방안, 한국자치행정학회 제23권 제1호, 한국자치행정학회(2009.6), p.365)

우선적으로 “지역산업”과 “지방중소기업”의 연계가 필요하다.²¹¹⁾ 중소기업벤처부 소관 법률은 “중소기업”이라는 기업규모에 따른 기준에 의하여 지원법률이 운영되는 특징이 있다. “지방중소기업”이 지방에 소재한다는 점에만 착안하여 지원법률을 운영하는 경우 기존의 중소기업벤처부 소관법률의 지원체계와의 차별성을 확보하지 못함으로써 제도 기반 확충의 필요성이 강조되지 않을 수 있다. 따라서 “지방중소기업”을 기준을 단순한 지방소재 기준만 적용할 것이 아니라, “지역산업”이라는 산업별·업종별 지원대상을 별도로 확정하고 이를 추진하는 주체로서 법적 지위를 부여할 필요가 있다.

한편으로 다른 중소기업 지원법률과의 연계 활용성을 제고할 필요가 있다. 중소기업벤처부 소관 법률의 상당 부분은 중소기업을 대상으로 개별적인 기능에 대한 특별지원을

211) 지역산업과 중소기업의 연계필요성에 관하여 구체적인 실태조사를 통하여 제도개선의 방향성에 관한 연구를 수행한 국내 선행연구에서는 다음과 같은 연구결과를 제시하면서, 제도개선의 방향성을 제시하고 있다. 즉, “연구결과 전략산업별 참여기업들의 특성이 다르게 나타나고, 전략산업별 기업성장단계가 상이하여 이에 대한 맞춤형 정책창출의 시사점을 도출하였다. 이러한 결과들은 중앙정부 주도의 지역산업 정책기조와 산업현장의 정책수요를 반영하여 지역산업정책의 효율성을 증대하기 위한 시사점이 될 것이다. 연구결과 제안되는 중소기업지원의 주요 정책방향은 다음과 같다. 첫째, 전략산업별 차별화된 기업지원 정책의 추진이 요구된다. 표본특성에 대한 기술통계 결과 전자정보/자동차 부품산업과 그 외의 전략산업에서 매출액과 상시종업원 수의 표본 특성이 확연히 차이가 남을 알 수 있었다. 따라서 확립된 기업지원 정책에서 벗어나 전략산업과 기업규모에 따라 차별화된 기업지원 정책의 다양성이 요구됨을 알 수 있다. 또한 기업성장단계별 기업지원 요구사항을 분석한 결과 기업지원 항목 중 대부분 기술개발과 자금지원에 대한 수요가 높은 것으로 나타났다. 둘째, 실질적 성과중심의 기업지원 정책 추진이 요구된다고 볼 수 있다. 기술개발 지원정책에 대한 요구사항을 알아보기 위하여 기술개발 지원항목에 대하여 우선순위를 측정된 결과 연구개발, 인력양성, 시장확보 지원 순으로 나타났다. 그러나 기술지도에 대한 요구순위가 다른 요구사항들에 비해 매우 낮은 것을 알 수 있다. 따라서 수요조사 결과를 바탕으로 향후 기술개발에 실질적인 성과를 이룰 수 있는 지원정책이 절실히 요구된다. 성과중심의 지원정책 발굴 및 실질적인 지원기준을 기업의 실질적인 성과기준을 반영할 필요가 있다. 셋째, 중소기업을 위한 기술개발자금지원 확대 정책이 요구된다. 기업의 혁신역량에 대한 중요도에 대한 인식을 이해하고, 현재 혁신역량 보유수준과의 차이를 분석하기 위하여 중요도와 보유수준의 갭(gap)을 측정된 결과 기술개발부문에서 가장 큰 괴리를 보였다. 특히 기술개발 중에서도 기술개발 자금지원에서 가장 큰 차이를 보였다. 즉 기술개발 자금지원에 대한 중요성은 인식하고 있으나 혁신역량 보유수준은 상대적으로 매우 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 따라서 기술개발자금 지원사업을 강화할 필요가 있다. 전략산업간 기술개발 애로요인 비교분석에서도 전자정보산업을 제외한 대부분의 기업들이 기술개발 자금의 부족을 1순위로 선택하였다. 넷째, 산학연 연계사업의 활성화가 필요하다. 전략산업간 기업지원 요구사항 우선순위 비교결과 대부분의 전략산업에서 정보교류가 낮은 것으로 조사되었다. 즉 기업협의회, 산학연네트워크, 웹진(포럼/세미나) 등과 같은 정보교류 활성화 지원사업이 아직 활성화되고 있지 않아 이 같은 결과를 보이는 것으로 판단된다. 따라서 산학연연계사업의 활성화뿐만 아니라 이와 같은 정보교류 사업이 실질적인 성과를 낼 수 있도록 직접적인 지원정책이 필요함을 시사해 주고 있다. 산학협력을 통한 중소기업경쟁력 강화를 위한 다양한 정책이 추진되어 왔지만 앞으로도 지속적인 정책이 요구된다.”라고 구체적인 실태조사를 기반한 연구결과를 제시하면서, 제도개선의 방향성을 설명하고 있다. (경중수·이보형, 지역전략산업 연계 중소기업 지원정책의 효율성 개선방안, 한국산학기술학회논문지 제11권 제6호, 한국산학기술학회(2010), pp.2035-2036)

중요 내용을 하는 법률이 대부분이다. 대표적인 입법례로서 ① 중소기업진흥에 관한 법률, ② 중소기업 인력지원 특별법, ③ 중소기업 기술혁신 촉진법, ④ 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률, ⑤ 중소기업창업 지원법, ⑥ 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법, ⑦ 중소기업기술 보호 지원에 관한 법률 등이 있다. 상기 입법례는 지원대상으로서 중소기업을 전제로 하고, 이들 기업에게 필요한 기능적인 측면을 특별한 지원대상으로 규정하고 있다. 지방중소기업이 지역산업의 추진주체로서 법적 지위가 명확하게 된다는 전제로 상기 중소기업벤처부 소관 지원법률에 대한 특별규정 또는 특례규정을 통하여 해당 기능에 대한 지방중소기업 지원을 우선할 수 있다.

II. 지역산업육성을 위한 법제도 마련

1. 지역산업육성정책의 법적 근거

우리나라는 직접적으로 지역경제 또는 지역산업을 대상으로 하는 법률이 없다고 볼 수 있다. 산업지원에 관하여는 일부 법률에서 특정산업을 지정하여 지원하는 경우가 있기는 하지만, 지역을 공간적 범위로 하여 지역산업을 지원하는 법률은 현재 없다.²¹²⁾

212) 우리나라의 경우 지역산업육성은 특별하고 개별적인 법제도에 의하여 추진된 정책사항이 아니고, 정부의 정책프로그램에 의하여 다양한 형태로 운영된 특징이 있다. 특별한 개별법제의 필요성이 없었다는 이유도 있었겠지만, 실질적으로 개별 사업단위로 지역산업을 육성하였다. 「국가균형발전특별법」이 제정된 초기에 우리나라의 지역산업육성에 관한 추진내용을 정리한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “사업의 추진단계와 지역특성으로 구분된 지역전략산업진흥사업은 4+9지역산업진흥사업으로 일컬어진다. 4+9지역산업진흥사업은 ‘97년의 외환위기를 극복하는 과정에서 지역산업 침체와 붕괴를 방지하기 위해 국민의 정부 중반부터 추진되어 온 4대 지역의 지역산업진흥사업이 참여정부로 이어지는 과정에서 ‘02년부터 9대 지역으로 확대되었다. “지역전략산업진흥사업”은 수도권을 제외한 13개 지역의 전략산업을 중심으로 혁신클러스터 활성화를 위해 추진하는 지역산업기반구축사업, 지역전략산업기획단운영사업, 지역산업기술개발사업, 기업지원서비스사업 등으로 세분화되어 있다. “지역전략산업”은 지역의 취약한 산업구조를 개선하고 지역경제 성장을 견인할 새로운 주력산업을 발굴·지원하는 지역의 성장유망산업을 의미한다. 산업자원부의 지역전략산업 육성정책은 핵심전략산업을 통해 지역경제 성장의 견인차 역할을 하도록 광역자치단체별로 지역의 핵심전략산업을 지정하여 육성하는 것이다.”라고 법제도에 의한 지역산업육성이 아닌, 소관부처에 의한 정책사업으로 추진된 내용을 설명하고 있다. (오창근, 주요국의 지역산업 육성정책과 혁신방안, 한국자치행정학보 제23권 제1호, 한국자치행정학회(2009.6), pp.363~364)

다만, 국가균형발전특별법과 산업집적법에서 지역산업육성을 위한 법적 근거와 추진 계획 등의 내용을 규정한 입법례가 있다. 국가균형발전특별법에서는 지역산업육성을 위한 시책 마련의 의무를 국가와 지방자치단체에게 부여하는 수준의 내용을 규정하고 있으며, 산업집적법에서는 기업의 지방이전 촉진과 함께 법정계획으로서의 지역산업진흥계획의 수립에 관하여 규정하고 있다. 그리고 실무적인 내용은 중소기업부 고시인 「지역산업육성사업 운영요령」과 산업통상자원부 고시인 「지역산업지원사업 공동운영요령」에 근거하여 관련 시책과 지원사업이 이루어지고 있다.

< 지역산업육성과 관련된 입법례 >

「국가균형발전 특별법」

제11조(지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진) ① 시·도지사는 관계 중앙행정기관의 장, 관할 구역의 시·군·구의 시장·군수(광역시의 군수를 포함한다. 이하 같다)·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)과 협의하여 다음 각 호의 요건을 충족하는 산업을 해당 시·도의 지역특화산업과 해당 광역협력권의 광역협력권산업으로 선정할 수 있다.

1. 국가의 성장잠재력과 경제성장에 기여도가 높은 산업
 2. 지역일자리 창출 및 경쟁력 강화에 중심적 역할을 하는 산업
 3. 지역의 발전역량을 강화시킬 수 있는 산업
- ② 국가 및 지방자치단체는 지역특화산업과 광역협력권산업을 육성하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.
1. 지역특화산업과 광역협력권산업의 구조 고도화 및 투자유치의 촉진에 관한 사항
 2. 지역특화산업과 광역협력권산업의 집적(集積) 및 활성화에 관한 사항
 3. 지역특화산업과 광역협력권산업의 발전을 위한 기반확충에 관한 사항
 4. 지역특화산업과 광역협력권산업의 육성에 필요한 산업입지기반시설 등의 확충에 관한 사항
 5. 그 밖에 지역특화산업과 광역협력권산업의 육성을 위하여 필요한 사항
- ③ 국가와 지방자치단체는 지역산업의 육성과 지역경제의 활성화를 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.
1. 지역특성에 맞는 중소기업의 창업 여건 개선에 관한 사항

2. 지역의 정보화 촉진 및 정보통신 진흥에 관한 사항
 3. 지역의 일자리 창출과 국내외 기업투자 유치활동 지원에 관한 사항
 4. 지역특성에 따른 산업의 지원과 관련 기관 간의 교류협력에 관한 사항
 5. 그 밖에 지역기업의 육성 및 지역투자 활성화 등 지역산업의 육성을 위하여 필요한 사항
- ④ 제2항과 제3항에 따른 지역산업의 육성과 지역경제 활성화 촉진을 위한 시책의 추진 및 추진절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「국가균형발전 특별법 시행령」

- 제15조(지역경제 활성화 촉진) ① 산업통상자원부장관 또는 중소벤처기업부장관은 법 제11조 제2항 및 제3항에 따른 지역특화산업, 광역협력권산업 및 지역산업의 육성(이하 이 조에서 “지역특화산업등의 육성”이라 한다)과 지역경제의 활성화를 위한 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 지원대상 사업을 선정하고, 예산의 범위에서 지원할 수 있다.
- ② 지원대상 사업의 선정, 지원의 방법 및 기간, 사업추진 실적의 점검 등 그 밖에 지역특화산업등의 육성과 지역경제 활성화를 위한 시책의 시행에 관하여 필요한 사항은 산업통상자원부장관 또는 중소벤처기업부장관이 정하여 고시한다.

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」

- 제3조의2(지역산업진흥계획의 수립 등) ① 시·도지사 및 대도시 시장(「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 시장을 말한다)은 5년 단위로 관할 구역의 산업집적활성화 등 지역산업의 발전을 위한 지역산업진흥계획을 수립할 수 있다. 이 경우 산업집적활성화 기본계획과 조화를 이루도록 하여야 한다.
- ② 산업통상자원부장관은 산업의 집적 등 지역산업의 진흥을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.
- 제26조(기업의 지방 이전 촉진) ① 산업통상자원부장관은 기업의 지방 이전을 촉진함으로써 지역산업의 발전을 도모하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지역산업발전시책을 수립·시행할 수 있다.
- ② 국가 또는 지방자치단체는 기업의 지방 이전을 촉진하기 위하여 필요한 지원을 하여야 한다.

※ 출처 : 필자 작성

지역경제 또한 마찬가지로 지역경제활성화를 위한 별도의 법률이 제정되어 시행되고 있지 않다. 이러한 법제도적 특징은 이미 다양한 법제도에서 시행되고 있는 시책과 관

리·감독에 관한 사항들은 지역경제와 지역산업에 지대한 영향을 미칠 수 있기 때문에, 별도의 법률제정에 관한 필요성이 제시되지 않았을 수 있다는 예상이 가능하다.²¹³⁾

또한, 우리나라의 지역산업정책은 특정한 산업을 지역산업으로 지정하여 지원·육성하는 방식이 주로 활용되었기 때문에,²¹⁴⁾ 법률 등에 지역에서 지정되는 산업을 규정하는

213) 지역산업육성에 관한 법제도의 필요성은 「국가균형발전 특별법」의 제정 이전부터 논의가 있었던 것으로 판단되는데, 2000년대 초에 연구된 국내 선행연구에서는 다음과 같이 지역산업육성에 관한 법제도의 필요성을 설명하고 있다. 즉, “현재 지방자치단체들은 지역전략산업 육성과 관련된 몇몇 조례들을 가지고 있는데 대부분이 일반적인 지역산업, 벤처기업에 관련된 것이거나 전통공예형 산업과 관련된 것들이다. 본격적인 지역전략산업 육성 조례는 매우 부족할 뿐 아니라, 지역산업지원센터 설치 등 특수한 경우에 한정되어 있는 상황이다. 이러한 문제가 발생하는 것은 지방자치단체의 지역전략산업에 대한 인식부족과 재정적 능력 부족이 가장 큰 원인이라고 할 것이다. 그러나 다른 원인은 중앙정부의 법제상에서 지역전략산업을 육성하는 제도적 뒷받침이 취약하였다는 데서도 찾을 수 있다. 근래에 국회에 계류 중인 지역균형발전특별법이나 지방경제살리기특별조치법안 등에 지역전략산업 육성에 대한 규정이 삽입될 경우, 지역전략산업을 육성하고자 하는 지방자치단체는 이에 근거하여 지역전략산업 육성 조례를 제정하는 것이 필요하다. 조례에 근거하지 않고 지역전략산업의 육성과 같은 장기적이고 중요한 정책이 수립, 집행되어서는 정책의 일관성과 지속성을 확보하기 어려운 것이기 때문이다. 그런데 이러한 지역전략산업 육성조례를 제정함에 있어서 유의해야 할 점은 그것이 지방기업 및 지역대학, 전문가, 시민들의 광범한 참여와 토의, 그리고 상당한 연구를 통해서 이루어져야 한다는 점이다. 지방자치단체들은 그간에 민간기업들의 이기적 속성을 염려하여 정책과정에서 배제하려는 경향이 적지 않았으나, 해외의 지역전략산업 육성과정을 통해서 보면 민간부문의 정책적 참여가 결정적인 역할을 하였음을 알 수 있다. 그것은 또한 지역전략산업 육성이 자치단체장의 일시적, 전시적 사업으로 전락하는 위험도 막아줄 수 있다. 이러한 거버넌스 과정을 통해 지방적 수준에서 지역전략산업 육성조례가 제정되고, 장기적인 안목에서 지역적 생산 및 학습네트워크가 개발된다면, 이 사업의 성공 가능성은 크게 높아질 것이다.”라고 하면서, 지역산업육성을 위한 구체적인 방안으로서 지방조례의 활용을 제시하고 있다. (권오혁·조기현·김홍석, 지역전략산업 육성을 위한 지방자치단체의 역할, 한국지방행정연구원(2002.12), pp.340-341)

214) 지역별로 산업을 지정 또는 특정하는 방식에 관한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 문제점과 개선방향을 제시하였다. 즉, “최근의 산업발전 트렌드를 살펴보면, 산업융합, 기술융합의 추세에서 산업특화의 강조보다는 산업의 다양성을 추구할 필요성이 더욱 커져가고 있다. 생산의 효율성 측면에서도 규모의 경제보다는 범위의 경제가 중시되므로 다양한 기업 간의 개방적인 교류, 협력에 의한 효율성 추구가 필요해지고 있다. 산업의 경쟁력 강화를 위해 기존의 특화와 집적의 강조 단계를 넘어서 다양성과 연결성을 강조하는 단계로 진화할 필요성이 큰 것이다. 전반적으로 소수의 산업에 특화하는 집중 전략보다는 창조적인 다양한 산업부문이 새로 일어날 수 있는 산업환경을 갖추는 것이 정책적 측면에서 중요해지고 있다. 앞으로 지방 분권화 추세가 더욱 강화될 것이라는 점도 고려해야 한다. 그동안 산업 타기팅 방식의 지역산업정책이 주류를 형성하게 된 것은 지역의 기획 역량과 자주재원이 미흡한 상황에서 국가 주도의 지역산업정책을 추진한 것이 한 요인이라고 할 수 있다. 국가 입장에서 지역별로 전략산업을 지정하여 육성하는 것이 재원의 효율적 배분에 유리하기 때문이다. 그러나 중앙정부 산업정책의 복제판과 같은 지역별 산업 타기팅 정책을 중앙정부의 지역산업정책에서 언제까지나 지속하기는 어렵다. 지역의 기획역량이 제고되고 자주재원의 기반이 강화되어 가면 지방 분권을 강화하는 방향으로 나아가는 것이 필연적이다. 따라서 당해 지자체의 산업육성 방향을 지자체가 스스로 결정하여 추진할 수 있도록 하고, 중앙정부는 지역산업정책의 독자성을 강화할 수 있는 공간중심의 산업클러스터 육성전략 중심으로 전환할 필요가 있다. 시·도의 산업타기팅전략을 중앙정부가 통제하지 않고 지역 자율에 맡겨두더라도 국가 및 지역의 총체적 산업발전을 효율적으로 추진할 수 있게 된 환경변화로는 다음 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 5+2 광역경제권 정책의 도입으로 개별 시·도와 직접 관계하지 않더라도 국가 산업발전의 방향과 지역산업의 발전방향을 연계시킬 수 있게 되었다. 둘째, 2010년부터 두 차례에 걸친 지역산업진흥계획의 수립 및 평가과정에서 중앙정부와 지자체 간의

방식이 적합하지 않았으며, 지정절차와 거버넌스 등을 법률로서 구축하는 방식을 법제화하는 방안도 검토가 가능하였지만, 상기한 법정계획의 틀 안에서 제도적·절차적 사항을 정리하여 추진하였다고 분석된다.²¹⁵⁾

그러나 현재 지역경제와 지역산업은 대외경제상황과 국내적인 상황에 따라서 심각한 위기에 처해 있으며, 국가균형발전정책의 방향성 또한 지역위기를 어떻게 슬기롭고 효율적으로 대응할 수 있는지에 관심이 모이고 있다.²¹⁶⁾

간접적 방식의 조정과정이 원활하게 작동할 수 있는 체제가 형성되고 있다. 이러한 환경 변화를 잘 활용하면, 중앙정부 지역산업정책의 독자성을 확보하면서 산업발전 트렌드를 선도할 수 있는 새로운 정책방향을 설정하는 것이 가능할 것이다.”라고, 지역별로 산업을 지정 또는 특징하는 방식에 관한 문제점과 개선방향을 분석하였다. (김영수, 지역산업정책의 주요 이슈와 새로운 방향의 모색, KIET 산업경제, 산업연구원(2011.3.9), p.8)

- 215) 실제로 있어서 거버넌스가 법제화되지 않은 경우에는 많은 문제가 발생할 수 있다. 특히, 거버넌스를 법률에 직접적으로 근거를 두고 않고, 임의적으로 변경될 수 있는 시스템을 운영하게 되면, 중앙정부와 지방자치단체 간에 역할과 기능의 충돌, 중복, 공백이 발생할 여지가 있게 되며, 실제로 정책추진에 비효율성을 발생시키게 된다. 지역산업정책에 있어서 발생할 수 있는 중앙정부와 지방자치단체 간의 문제를 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명한다. 즉, “먼저 중앙정부 주도의 산업정책이 주류를 이루어 지방의 수요 반영에 미흡한 점을 지적할 수 있다. 시책의 추진에서 지자체의 역할은 수동적이며, 중앙과 지방간 협력적 분권체계의 확립이 미비하다. 신산업체제에 따른 산업정책의 지방화가 불가피함에도 불구하고 여전히 중앙정부 부처가 예산을 쥐고 사업을 좌우하여 체계적인 지역산업 육성이 곤란한 실정이다. 이에 따라 지방자치단체는 신산업정책과 거버넌스 구축에 대한 인식이 미흡하고 중앙정부의 산업정책 변화에 수동적으로 대응하고 있다. 둘째, 지방산업발전 전략과 불일치하는 경우가 발생한다. 지방의 자생적 발전기반 구축보다는 신산업육성 등 신규사업에 과도한 비중을 둬으로써 국가 산업정책 추진의 필요성에 근거한 특정산업에 편향된 성장전략을 펼치는 경향을 야기한다. 이와 관련하여 중앙정부가 지방의 신청을 받아서 선정 및 지정하는 방식이 비효율적임에도 불구하고 중앙정부의 사업 공모에 의한 경쟁입찰식 사업선정 방식으로 인한 부작용이 우려된다. 즉, 일단 선정되고 보자는 식의 접근으로 자치단체의 사업추진이 오히려 난맥화되고 지역산업 육성의 틀이 와해되는 측면이 있다. 셋째, 지역의 산업구조를 잘 반영하지 못하는 점을 지적할 수 있다. 지역의 산업구조에 따른 전통산업 및 지식기반산업의 조화가 필요하나 이에 대한 중앙정부의 정책적 지원의 한계를 가진다. 지역의 관점에서 볼 때 체계적이고 지속적인 지역산업발전 정책이 부재한 실정이다. 중앙정부차원의 업무분장 등에 따른 일회성의 개별프로그램 위주의 지원이 주류를 이루고 있어 지역의 입장에서는 일관성이 부족하다. 이는 중앙정부의 부처별 경쟁과 각개 접근의 비효율성과 관련이 깊다. 다양한 부처들이 각기 사업들을 전개하여 지역에서 통합적인 사업추진에 애로를 겪고 있기 때문이다. 마지막으로 중앙정부 주도의 지역산업진흥정책 추진과 관련하여 발생하는 문제점은 유사사업의 중복으로 인한 예산의 낭비 및 지원효과의 반감을 초래한다는 것이다. 이러한 사실은 중앙정부 주도의 지역산업진흥정책이 지역의 수요반영 및 지역여건을 반영하지 못하는 문제점과 밀접한 관련을 가진다. 지역의 관점에서 종합적으로 조정하는 메카니즘이 부재하고 정부 부처의 입장에서 각 부처가 가진 수단 내에서 정책을 추진하는 과정에서 필연적으로 발생하게 되는 문제점이다. 동일한 특정 업무에 대해 다양한 부처가 여러 법률에 따라 지원하는 것 그 자체가 바람직하지 않다고 할 수는 없으나 국가적으로 한정된 예산을 집중적으로 사용하지 못하는 결과가 더 큰 문제로 보여진다.”고 설명하고 있다. (김태환, 지역발전을 위한 중앙지방 역할분담에 관한 연구 : 지역산업정책을 중심으로, 국토연구 제41권, 국토연구원(2004.6), pp.45-46)
- 216) 지역산업육성에 관한 개별적인 법제도의 운영을 하게 되지 않으면, 다양한 문제점 등이 발생할 수 있고, 실무에 있어서도 효율적인 지원과 운영에 문제가 발생할 있다. 과거 국가청렴위원회의 지역산업현황에 대한 실태조사로서 다음과 같은 문제점을 지적하였다. 즉, “① 사업계획에 대한 타당성 검토체계 미흡으로서 사업 수행능력 검증장치 미비, 사업비 조달능력에 대한 사전 심사체계 미흡, 지역여건에 대한 면밀한 검토 소홀 및 기획 부실,

2. 일본 입법례 : 지역미래투자촉진법

일본도 우리나라와 비슷한 법제도 운영을 하고 있었는데, 최근에 「지역미래투자촉진법」이라는 독립된 법률을 제정하여 지역산업과 경제에 대한 직접적인 법체계를 구축하였다. 이하의 내용은 일본의 「지역미래투자촉진법」에 관한 주요 내용이다.²¹⁷⁾

< 일본의 「지역미래투자촉진법」 개요 >

1. 배경 : 지역에서의 투자 침체

지역경제는 기업 수익과 고용이 호조를 보이는 한편 기존의 제조업 등의 설비 투자의 결여 등, 과제도 존재. 이 배경에는 지역 경제를 지탱하던 제조업에서는 지역에서 신규 입지의 침체, 비제조업(도소매 등)에서는 대도시권에 비즈니스와 투자가 집중된 점이 거론된다. 이 때문에, 지역 경제의 선순환이 실감되기 어렵다.

2. 지역미래투자촉진법 제정의 목적

지역이 자율적으로 발전하기 때문에 지역의 강점을 살리면서 미래성장이 기대되는 분야에서 수요를 지역내에 대응함으로써 지역의 성장 발전의 기반을 다지는 일을 목표로 한다. 3년간 2,000개 정도를 지원하고 1조엔의 투자 확대, GDP5조엔의 상승을 목표로 한다.

○ 지역경제전인사업의 촉진으로 지역경제의 성장이미지

▶ 시읍면 및 도도부현

① 기본계획의 책정

참여인력의 자격요건에 대한 기준 및 확인장치 미흡 등의 문제가 있으며, ② 유사·중복사업에 대한 조정장치 미흡으로서 사업계획에 대한 중앙부처 상호간, 중앙부처 대 지역간, 지역 대 지역간의 조정 및 통합 체계 불비와 유사사업에 대한 칸막이식 지원과, 사업간 연계 미흡으로 사업성과 극대화의 장애 요인 등의 문제가 있고, ③ 비효율적인 사업 추진체계로서 복잡·다기한 사업규정 및 법적 구속력 미흡, 사업추진 주체간 긴밀한 협력체계 미흡, 사업 관리기관의 책임성 및 도덕성 확보 미흡의 문제가 있으며, ④ 사업비 집행, 계약 및 정산제도 운영 부적정으로서 사업비 집행 및 계약업무 관리체계 미비, 정산제도 불합리 및 위탁정산기관의 책임 미흡 등의 문제가 있고, ⑤ 사업 점검, 평가 및 환류기능 미흡으로서, 사업비 집행에 대한 형식적 점검 및 감독 소홀로서 평가위원회 구성 및 운영 부적정, 사업성과의 환류 시스템 미흡 등의 문제가 있으며, ⑥ 위법·부당행위에 대한 제재 미흡으로서 제재 조치에 대한 법적근거 및 형평성 결여, 위법행위에 대한 제재 미흡 등의 문제가 있다'는 내용의 지역산업육성사업이 가지는 실무적인 문제점에 대하여 지적하였다. (국가청렴위원회, 지역특화산업 지원 관련 투명성 제고를 위한 제도개선방안, 국가청렴위원회(2007.8.27.), pp.18~28)

217) 經濟産業省, 地域未來投資促進法について, 經濟産業省 地域經濟産業グループ, 平成30年 4月 (2018), pp.1~8.

- ② 지역경제건인사업 계획 승인 (도도부현지사)
- ③ 사업의 촉진과 파급효과 증대를 위한 사업 환경 정비

▶ 국가

- ① 성장기업 발굴 지원
- ② 인적·물적·금융·정보·규제특례 등의 다양한 요구에 응할 사업 지원 조치

3. 지역미래투자촉진법의 개요

(지역경제건인사업의 촉진에 의한 지역의 성장발전의 기반강화에 관한 법률)

○ 지역미래투자촉진법은 지역의 특성을 활용한 사업이 발생시키는 경제적 파급효과에 착안하고 이를 최대화하려는 지방공공단체의 활동을 지원하는 것.

- ▶ 국가의 기본방침을 바탕으로 시정촌 및 도도부현은 기본계획을 책정하고 국가가 동의
- ▶ 동의된 기본계획에 근거하여 사업자가 책정한 지역경제건인사업(*)계획을 도도 부현지사가 승인
- * 정의의 요점 : ① 지역의 특성을 살려서, ② 높은 부가가치를 창출하고 ③ 지역의 사업자에 대한 상당의 경제적 효과를 미치는 사업

▶ 국가는 지방자치단체와 함께 지역경제건인사업의 사업자를 지원.

○ 시읍면 및 도도부현 : 기본계획

[내용]

- ▶ 구역(촉진구역)
- ▶ 경제적 효과에 관한 목표
- ▶ 지역의 특성(추진하고 싶은 분야)
- ▶ 지역경제건인사업 요건
- ▶ 사업환경정비의 내용 등

○ 사업자 등 : 지역경제건인사업 계획

[신청주체]

- ① 민간사업자, ② 민관연계형 (지방자치단체 및 민간사업자), ②의 경우는 국가가 사업을 승인

[내용]

- ▶ 사업내용 및 실시시기

- ▶ 지역경제견인사업 요건에 대한 적합성
 - ① 활용하는 지역의 특성(분야)
 - ② 부가가치 창출액
 - ③ 지역의 사업자에 대한 경제적 효과
- ▶ 사업자 간의 역할 분담
- ▶ 특례조치에 관한 사항 등
- 지원기관 : 연계지원계획
 - ▶ 공공기관, 대학 등이 제휴하는 지역경제견인사업에 대한 지원에 대한 계획 (목표, 내용 등)
- 시읍면 : 토지이용조정계획
 - ▶ 지역경제견인사업 촉진을 도모하기 위한 토지이용의 조정 등
- 승인된 사업에 대한 정책 자원을 집중 투입하고 지원
 - ① 예산에 따른 지원조치
 - ② 세제 지원조치
 - ③ 금융 지원조치
 - ④ 정보에 관한 지원조치
 - ⑤ 규제특례 조치 등

4. 주요 지원조치

① 예산에 따른 지원조치

- ▶ 지역핵심기업·중소기업 등 연계 지원 사업 (30년도 예산안액 161.5억엔) → 1661억원
연구개발부터 설비투자, 판로개척 등까지 일체적으로 지원
 - 1) 신기술의 연구개발 등에 보조
 - 2) 전략분야의 시장획득을 위한 설비투자 등에 보조
 - 3) 전문가의 사업화전략 입안이나 판로개척 지원
- ▶ 지방생성추진교부금의 활용 : (30년도 예산안액 1,000억엔) → 1조283억원
- ▶ 지역미래투자촉진법에 의거 도도부현의 승인을 받은 사업계획에 대해서는 내각부와 연계하여 중점적으로 지원 (설비투자도 가능. 교부상한과 하드웨어사업 비중의 탄력화)

② 세제 지원조치

- ▶ 과세특례 : 선진적인 사업에 필요한 설비투자에 대한 감세 조치

- * 기계 장치 등 : 40% 특별상각, 4% 세액 공제
- 건물 등 : 20% 특별상각, 2% 세액 공제

- ▶ 지방세 감면에 따른 보전 조치 : 고정자산세 등을 감면한 지방자치단체에 수입감소 보전

③ 금융의 지원조치

- ▶ 자금공급의 원활화
- 정부금융기관에 따른 금융지원 (30년도 요구) : 지역경제활성화지원기구(REVIC), 중소기업기반정비기구 등에 의한 펀드창설·활용 등

④ 정보에 관한 지원 조치

- ▶ 후보기업발굴 등을 위한 정보 제공, 지역경제분석 시스템(RESAS) 등을 활용
- ▶ IT활용에 관한 지식의 지원·정보처리추진기구(IPA)의 협력 업무

⑤ 규제특례 조치 등

- ▶ 폭넓은 규제개선요구에 신속한 대응
 - * 공장입지법의 녹지면적을 완화
 - * 보조금 등 적정화법 대상이 되는 재산처분의 제한에 관련된 승인 절차의 간소화
 - * 반사단법인을 지역단체상표의 등록주체로서 추가
- ▶ 농지전용 허가, 시가화조정구역개발 허가 등에 관한 배려
- ▶ 사업자로부터 지방자치단체에 대한 사업환경정비의 제안절차 창설

5. 기본계획의 동의 현황

- ▶ 동의된 기본계획은, 2019년 1월말 시점에서 45개 도·부·현에서 총 145계획
 - * 기본계획은 지역경제견인사업을 촉진하기 때문에 구역 경제적 효과 목표 지역의 특성 및 추진하고 싶은 분야, 지역 경제 견인 사업 요건 등을 정하는 것
- ▶ 지역에서 발생하고 있는 새로운 경제성장의 동향
 - * 관광·항공기부품 등 지역특성을 살린 성장성이 높은 새로운 분야에 도전하는 대응이 등장하고 있다. 이러한 대응(지역미래투자)이 전국 각지에서 활발해짐으로써 지역경제에서 창출되는 힘의 선순환적 실현이 기대됨
- ▶ 지역미래투자의 특징
 - * 미래의 시장규모 확대가 예상되는 성장 분야 투자
 - * 지역에서의 리더십과 현지의 산·학·연·관과의 연계
 - * 명확한 비즈니스전략과 속도감 있는 경영자원의 집중 투입

성장 제조업	의료기기 항공기부품 바이오신소재
농림 수산· 지역 상사	농림수산물 해외시장 획득 지역산품의 브랜드화
제4차 산업혁명 관련	IoT, AI, 빅데이터 활용 IT산업의 집적을 지방에 구축 데이터의 활용에 의한 과제 해결·고수익화 제4차 산업혁명 관련 성장 전망 : 부가가치액 30조엔 (2020년)
관광·스포츠· 문화· 마을건설	민간의 노하우를 활용한 스타디움 아레나 정비 방일관광객의 소비 환기 문화재 활용 스포츠 국내시장 성장 전망 : 5.5조 엔(2015년) ⇒ 15조 엔(2025년) 건강의료 관련 국내시장 성장 전망 : 16조 엔(2015년) ⇒ 26조 엔(2020년)
환경·에너지	환경 비즈니스 에너지 절약 재생가능에너지 환경·에너지의 성장 전망 : 에너지 관련 투자:28조 엔(2030)
헬스케어·교육 서비스	로봇간호기기 개발 건강관리지원 서비스 전문직의 전문학교 정비

6. 승인계획 사례

○ 아오모리현 히로사키시의 기본계획 개요

▶ 계획의 포인트

아오모리현 및 히로사키시에서는 히로사키지역에서 더욱 성장이 예상되는 라이프 관련 산업(의료·건강·복지)의 진흥을 도모하기 위하여, 히로사키대학교와 아오모리현 산업기술 센터 히로사키 지역연구소 등의 연구기관에서의 연구성과나 의료·복지 관련 산업의 집적, 풍부한 지역자원 등 지역특성을 활용하고 의료·건강관리 관련 산업에 도전하는 사업자를 널리 지원

- ▶ 촉진구역 : 아오모리 현 히로사키시 전역
- ▶ 경제적 효과의 목표 : 1건당 3,251만엔
- ▶ 하나 이상의 부가가치를 낳은 지역경제권인사업 10건의 창출하고, 파급 효과를 포함한 부가가치액 총 약 7.5억엔 창출.
- ▶ 지역경제권인사업의 승인 요건

[요건 1 : 지역특성활용 (① ~ ⑤의 하나)]

- ① 히로사키시의 히로사키대학 등의 연구를 활용한 의료·건강 관리 관련 분야
- ② 히로사키시의 의료·복지 관련 산업의 집적을 활용한 의료·건강 관리 관련 분야
- ③ 히로사키지역의 자연환경, 문화재, 온천 등 관광자원을 활용한 의료·건강 관리 관련 분야
- ④ 히로사키지역의 사과 등의 풍부한 음식생산품을 활용한 의료·건강 관리 관련 분야
- ⑤ 히로사키지역의 식품·정밀기계·의류산업 등의 제조업의 집적을 활용한 성장 제조 분야

[요건 2 : 높은 부가가치 창출]

사업시행으로 3,251만엔 이상의 부가가치 증가

[요건 3 : 지역사업자에 대한 경제적 효과]

사업의 실시로 히로사키시 내의 사업자 간 거래액이 5%이상 증가

- ▶ 제도·사업환경의 정비 : 부동산취득세, 고정자산세 감면조치, 공장입지법에 따른 녹지율 완화, 기존의 지원 제도의 활용 촉진 등
- ▶ 지역경제권인지원기관 : 아오모리현 산업기술센터, 아오모리 산업종합지원센터, 히로사키대학, 금융 기관 등
- ▶ 계획 기간 : 화면 등의 날부터 2022년 말일까지

○ 치바현 카시와시의 기본계획 개요

▶ 계획의 포인트

다양한 산업이나 학술연구기관, 산업지원기관이 집적하는 카시와시의 특성을 살리고 새로 설립되는 AI글로벌연구의 거점을 중심으로 한 제4차 산업혁명 관련 사업촉진을 도모하는 것 이외에, 산·학·연·관 제휴거점을 활용한 제조업, 다양한 관광 자원을 활용한 농상공 제휴 및 지역상사의 창출, 디자인센터를 활용한 도시정비의 각 분야에서 신규 사업의 창출을 도모

- ▶ 촉진구역 : 치바현 카시와시

▶ 경제적 효과의 목표

1건당 평균 51백만엔의 부가가치를 창출하는 지역경제건인사업을 5개 창출하고 촉진 구역에서 약 255백만엔의 부가가치를 창출하도록 한다.

▶ 지역 경제 건인 사업의 승인 요건

[요건 1 : 지역의 특성을 활용하는 것 (①~④의 하나)]

- ① 카시와시에서 창출되는 국립연구개발법인 산업기술종합연구소의 AI글로벌연구거점과 연구개발기술(인쇄산업, 바이오산업, 헬스케어산업, 농업, IT를 활용한 콘텐츠산업 등의 집적을 활용한 제4차 산업혁명 관련 분야
- ② 산·학·연·관 제휴거점(히가시크즈 테크노 플라자, 차세대외과·내시경치료개발 센터(NEXT)등)을 활용한 제조분야(의료 기기·바이오 신소재·기타 제조업)
- ③ 관광자원을 활용한 농상공 제휴·지역 상사의 창출
- ④ 디자인 센터(UDCK)을 활용한 각종 실증실험필드의 제공

[요건 2 : 높은 부가 가치를 창출할]

부가가치증가분 : 5,078만엔 이상

[요건 3 :하나의 경제적 효과가 예상됨]

- ① 거래액 : 5% 증가
- ② 고용자수 : 5% 증가
- ③ 매출 : 5% 또는 2억엔 증가
- ④ 고용자급여 등 지급액 : 5% 증가

▶ 제도·사업환경의 정비

- ① 지방생성추진보조금을 활용한 지원책을 실시
- ② 원스톱 창구의 설치(카시와시)
- ③ 설비투자촉진을 위한 보조 (치바현 입지기업보조금, 카시와시 기업입지촉진사업장려금)

▶ 지역경제건인지원기관 : 산업기술종합연구소 도쿄대학, 히가시카시와 벤처플라자, 히가시크즈 테크노플라자, 카시와 상공회의소, 카시와시 쇼우난 상공회, 치바은행, 케이요은행, 치바코우교우은행, 조시상공신용조합, 어반디자인센터

▶ 계획 기간 : 계획 동의 날부터 2022년 말일까지

※ 출처 : 經濟産業省, 地域未來投資促進法について, 經濟産業省 地域經濟産業グループ, 平成30年 4月 (2018), pp.1~8.

상기한 일본의 법제도는 일본에서도 새롭게 시도하는 법제도의 도입이며, 지역경제와 지역산업에 대한 상황이 우리나라와 비슷한 처지에 있는 일본이 선택한 정책수단이라고 볼 수 있다. 상기한 구체적인 내용을 보면, 중앙정부가 주도적으로 정책을 추진하는 법제도가 아니라, 지방에서 계획 수립 및 구체적인 산업선정과 해당 산업에 대한 지원정책의 선택 등을 하고 중앙정부가 이를 승인하면서 지원이 이루어지는 전형적인 “상향식 추진체계(Bottom-up 추진방식)”으로 판단된다.

상향식 추진체계의 선택은 지원대상인 “지역” 또는 “지방”이라는 특수성에서 비롯된 것으로 분석된다. 즉, “지역” 또는 “지방”에 부합하는 정책과 지원내용을 “지역” 또는 “지방” 스스로 결정하여 계획을 수립하고, 자체적인 산업육성과 함께 중앙정부의 승인을 통하여 지원을 받게 되는 구조라고 할 수 있다.

우리나라의 경우 구체적으로 이러한 지역산업 또는 지역경제를 정책대상의 목표로 한 법제가 필요하다.²¹⁸⁾ 앞에서 언급한 바와 같이 지방중소기업에 대한 지원시스템 구축이 미시적인 시장참여자들에 대한 지원이라고 한다면, 지역산업 또는 지역경제를 지원하는 개별 법제시스템은 시장을 대상으로 하여 거시적으로 지역경제와 대외경제의 동향을 살펴보면서 정부가 정책콘텐츠를 발굴할 수 있도록 하는 정책수단으로서의 의미를 가진다.

일본의 최근 법제도를 그대로 벤치마킹하지는 않는다고 하더라도 “지역” 또는 “지방”에 부합하는 상향식 추진체계에 의한 지역경제활성화와 지역산업육성을 목적으로 하는 독립된 법률은 반드시 필요하다고 할 수 있다.

218) 한편 정책적으로는 지역산업육성정책을 위하여 다양한 정책콘텐츠가 제시될 수 있는데, 다소 예전에 수행되었던 국내 선행연구이지만, 현재에도 충분히 적용가능하다고 판단되는 연구결과로서, 국내 선행연구에서는 다음과 같이 지역산업육성정책의 개선방향에 대하여 제시하고 있다. 즉, “기존의 지역산업정책의 추진방향은 ① 지역 산업 정책 대상에서 재벌계대기업 배제, ② 공급자 주도 방식의 정책 기획 및 사업 추진, ③ 지역별로 특정 산업 선별 지원(targeting) 방식, ④ 첨단업종이나 첨단기술 편향, ⑤ 중앙정부가 주도하는 지역 산업 정책의 협력 거버넌스의 미성숙, ⑥ 지역 산업 정책의 공간적 단위의 혼선 및 행정구역 단위로 경직된 지역 산업 지원 체계, ⑦ 일자리 창출 효과의 미약 등이라고 볼 수 있는 바, 향후 지역 산업정책이 나아가야 할 방향은 ① 재벌계대기업을 지역 산업 정책 대상에 포함하여 적극적 역할 부여, ② 수요자 중심의, 즉 지역 기업 및 지역 산업의 요구에 부응하는 정책 기획 및 사업 추진, ③ 특정 기술, 특정 산업 지원보다, 지역 산업전반에 대한 지원 체계(platform) 확립, ④ 지방정부의 역할 강화 및 지역 산업 정책주체들간의 조율과 협력 강화, ⑤ 광역 시도의 책임성과 자율성 강화 및 행정구역을 뛰어넘는 유연한 지원 체계 마련, ⑥ 일자리 창출에 중점을 둔 정책 사업 기획 및 사후 평가라고 볼 수 있다”는 내용을 제시하고 있다. (강현수, 지역균형발전을 위한 지역산업정책의 과제, 한국지방정부학회(2012), p.28)

3. 지역산업육성법안의 구체적 내용

(1) 개요

앞에서 언급한 일본의 「지역미래투자촉진법」은 지역 또는 지방에 대한 투자촉진을 중심으로 하는 법률로서 이를 통하여 지역산업을 육성하려는 목적을 갖고 있는 법률로서 이해된다. 우리나라에서는 지역산업육성에 관한 정책프로그램이 추진되고 있지만, 일부 개별 법률에 근거를 두고 시행되고 있으며, 보다 체계적인 완성된 법제도 내에서 추진되고 있지는 않기 때문에, 일본의 법제도는 우리나라에게 주는 시사점이 크다고 할 수 있다.

지역산업육성을 위한 총괄적이고 통일된 법제도가 필요하다는 정책적 합의가 이루어지고 법안추진을 하게 된다면, 법안에서는 다양한 쟁점들이 논의될 수 있을 것이다. 우선적으로는 정책추진체계를 상향식으로 할 것인지, 하향식으로 할 것인지, 아니면 이를 혼합하여 할 것인지에 관한 논의가 우선될 것이며, 소관부처에 관한 결정 또한 많은 논의가 진행될 것이다. 소관부처의 결정은 전적으로 정무적인 결정에 따라서 이루어지게 될 것이며, 정책추진체계의 방향성은 지방분권적 경향을 인정한다면, 상향식으로 결정될 것이며, 예산사업이라는 점을 고려하여 중앙집권적인 경향이 인정된다면 하향식으로 결정될 것이다. 또는 필요에 따라서 부분적으로 상향식과 하향식을 혼합하여 운영하는 방안도 충분히 고려될 수 있다.

총론적 내용이 결정이 되면 구체적으로 어떠한 방식으로 지역산업을 육성할 것인지의 정책수단에 관한 내용이 법안의 구체적인 내용으로 구성될 것이다. 다양한 정책수단의 선택지가 주어질 것이며, 지역산업의 규모와 특성 그리고 지역별 상황에 따라서 정책수단이 결정될 것이므로, 가능한 한 다양한 정책수단이 제시되어야 할 것이다.

이하의 내용은 지역산업육성법안의 총론적인 내용 이외에 실질적으로 지역산업육성을 위한 정책수단으로서 지역산업육성법안의 구체적인 내용으로 구성될 사항을 항목별로 정리한 내용이다.

(2) 기술료활용사업

기술료는 정부에 의하여 지원된 자금의 효과로서 발생된 성과를 다시 선순환적으로 활용할 수 있도록 구조화된 제도라고 할 수 있다. 지원에 대한 환급의 모습을 갖고 있기 때문에, 지원을 받는 대상 입장에서는 적절하지 못한 것으로 판단될 수 있으나, 지원성과에 대한 결과물과 향후 수익은 지원대상자에게 귀속되기 때문에, 단순한 환급으로 볼 수는 없으며, 정부재원의 부족한 점을 보완시킬 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

현재 우리나라에서도 기술료활용에 관한 제도가 시행되고 있는 바, 이미 시행되고 있는 제도의 틀안에 안정적으로 유입될 수 있도록 지역산업육성법안에서 기술료활용사업에 대한 근거를 마련하는 방안을 고려할 수 있다.

이하 도표의 내용은 기술료활용사업에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 기술료활용사업 조문시안 >

제00조(기술료 활용사업) ① 000부장관은 제00조에 따른 000 지원사업과 제조에 따른 연구개발의 활성화사업에 의하여 지원받은 자로부터 기술료를 징수할 수 있다.

② 000부장관은 제1항에 따라 징수한 기술료를 제00조에 지원사업과 제00조에 따른 연구개발의 활성화사업에 사용하여야 한다.

③ 제1항과 다른 법률에 의하여 기술료 징수대상이 된 자는 대통령령이 정하는 기준에 의하여 해당 기술료의 납부를 감면받을 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 기술료의 징수·감면 및 활용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출처 : 「중소기업 기술혁신 촉진법」 제28조, 「보건의료기술 진흥법」 제14조, 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제17조, 「재난 및 안전관리 기본법」 제73조를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(3) 지역산업연계조직 지원

연계조직의 운영과 이에 대한 지원은 현재 우리나라 「산업융합촉진법」 제21조에서 법적 근거를 갖고 운영되고 있으며, 이외에는 특별한 사례를 찾기 어려운 정책수단이지만, 이를 지역산업육성법안에서의 활용을 고려할 수 있다. 연계조직의 운영과 지원은 법안의 전체적인 추진체계의 방향성과 관계없이, 상향식 정책운영의 기초가 될 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 즉, 실무와 현장에서 활동하는 조직을 구체적인 법제도 틀 안으로 유입시켜서 정부와 제도가 이에 대한 체계적인 지원 및 운영을 가능하게 하는 방안이라고 할 수 있다. 실질적으로는 정부가 연계조직의 활동에 참여하여 보다 현실적인 정책대안을 마련할 수도 있으며, 이를 정책화시켜서 보다 많은 지역에서 활용될 수 있는 장점도 있다고 볼 수 있다.

이하 도표의 내용은 지역산업연계조직지원에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 지역산업연계조직지원 조문시안 >

제00조(지역산업 연계조직의 지원 등) ① 000부장관은 지역산업발전을 촉진하기 위하여 산업체가 자율적으로 결성하려는 협회·단체 또는 연구회 등(이하 “지역산업 연계조직”이라 한다)의 설립과 활동 등을 촉진할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

② 000부장관은 제1항에 따른 지역산업 연계조직을 지원하기 위하여 다음 각 호의 사항을 시행할 수 있으며, 이에 대한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

1. 지역산업 활성화를 위한 민관협의체 구성
2. 국내외 정부·단체·기업 간의 연계 지원프로그램의 개발 및 시행
3. 지역산업 활동 정보에 대한 공유
4. 지역산업 표준화에 대한 합의 및 공감대 형성
5. 그 밖에 정부·단체·기업간 협력이 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

③ 000부장관은 지역산업 연계조직이 수행하는 사업 등에 관한 조사·분석 등 대통령령으로 정하는 활동에 대하여 지원할 수 있다.

④ 000부장관은 지역산업 연계조직의 활동을 지속적이고 효과적으로 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 자료 및 통계 등을 구축하여 관리할 수 있다.

※ 출처 : 「산업융합 촉진법」 제21조를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(4) 지역산업 문화 확산 및 기반조성

지역산업에 대한 지원은 일반적으로 경제적이고 산업적인 측면에서 이루어는 것이 대부분이지만, 실제로 지역사회주민에 대한 지역산업의 문화적인 측면을 강조하여 고양시키는 방안이 최근에 있어서는 중요한 지원시책으로 인정받고 있다. 이는 직접적이고 실질적인 지원효과를 나타내기는 어렵다고 할 수 있으나, 지속가능한 지역산업의 육성을 전제로 중장기적인 효과를 목적으로 하는 시책으로서 적절하다고 볼 수 있다.

이하 도표의 내용은 지역산업문화확산 및 기반조성에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 지역산업문화확산 및 기반조성 조문시안 >

제00조(지역산업발전 문화의 확산 및 기반 조성) ① 정부는 지역산업발전 문화가 확산될 수 있도록 홍보와 교육을 적극적으로 시행하여야 한다.

② 정부는 제1항을 시행할 때에 다음 각 호의 사항을 포함하여 추진하여야 한다.

1. 지역산업발전 사업에 관한 홍보
2. 지역산업발전 관련 홍보 프로그램 개발 및 보급
3. 지역산업발전에 대한 소비자 및 산업계 인식 제고
4. 그 밖에 지역산업발전 문화 확산을 위하여 대통령령으로 정하는 시책

③ 정부는 국가, 지방자치단체, 기업, 교육기관 등의 상호 교류와 협력을 통하여 지역산업발전의 활성화 및 촉진되는 문화(이하 “지역산업발전 문화”라 한다)의 기반을 조성하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역산업발전 문화의 기반 조성에 관한 방안을 마련하여야 한다.

1. 지역산업발전 문화 교육과 관련 전문인력의 양성
 2. 지역산업발전 문화와 관련된 교육 콘텐츠의 개발 및 보급
 3. 지역산업발전 문화의 창달을 위한 사업이나 활동을 하는 기관 또는 단체의 육성 및 지원
 4. 지역산업발전 문화의 향유와 교류 활성화를 위한 제도와 기반 조성
- ④ 정부는 「고등교육법」 제21조에 따라 학칙으로 정하는 교육과정의 기준과 내용에 지역 산업발전 문화에 관한 교육 내용이 포함될 수 있도록 노력하여야 한다.

※ 출처 : 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제35조, 「대기환경보전법」 제 77조의2, 「지속가능 교통물류 발전법」 제35조, 「산업융합 촉진법」 제31조, 「게임 산업진흥에 관한 법률」 제12조를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(5) 전문인력양성

전문인력의 양성제도는 법제도적으로 이미 많은 제도가 운영되고 있는데, 법적인 측면에서는 양성기관의 지정에 있어서 공평한 지정과 효율적인 감독에 초점이 있다고 볼 수 있다. 따라서 지역산업육성법안에서도 이와 같은 입장에서 지정과 감독에 관한 내용이 법안의 주요한 내용을 구성할 것으로 예상할 수 있다.

이하 도표의 내용은 전문인력양성사업에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 전문인력양성사업 조문시안 >

- 제00조(지역산업발전 전문인력의 양성) ① 000부장은 지역산업발전을 위한 전문인력의 양성과 자질 향상을 위하여 교육훈련을 실시할 수 있다.
- ② 000부장은 제1항에 따른 교육훈련을 실시하기 위하여, 다음 각 호에 해당하는 기관 중에서 대통령령으로 정하는 전문인력양성기관을 지정할 수 있으며, 이에 필요한 예산을 지원할 수 있다.
1. 국·공립 연구기관
 2. 정부출연 연구기관

3. 정부산하 연구기관

4. 그 밖에 지역산업발전 전문인력의 양성과 자질향상을 위하여 교육훈련을 지원할 수 있는 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체

② 제1항에 따른 전문인력 양성기관은 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 제1항 각 호의 기관일 것

2. 상근인력, 보유시설, 전문조직, 업무수행능력 등이 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것

③ 제1항 및 제2항에 따른 지역산업발전 전문인력 양성 및 교육훈련에 관한 계획 수립, 전문인력 양성기관 지정의 구체적인 요건 등 지정에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 000부장관은 제2항에 따라 전문인력 양성기관으로 지정받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 기간을 정하여 업무의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 때에는 그 지정을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우

2. 정당한 이유 없이 3개월 이상 전문인력 양성활동을 하지 않은 경우

3. 대통령령으로 정하는 지정 요건에 계속하여 3개월 이상 미달한 경우

4. 교육을 이수하지 아니한 사람을 이수한 것으로 처리한 경우

⑤ 제4항에 따른 지정취소의 경우 청문을 하여야 하며, 지정취소 및 업무정지의 기준 등에 관하여 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출처 : 「산업디자인진흥법」 제8조, 「전시산업발전법」 제12조, 「클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률」 제14조, 「정보보호산업의 진흥에 관한 법률」 제15조, 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(6) 진흥시설 지정

진흥시설의 지정은 매우 지엽적이고 미시적인 지원수단으로 판단될 수 있지만, 해당 지역의 실무적인 차원에서 보면, 진흥시설의 지정이 해당 지역에서는 일종의 기반시설로서 역할을 수행하게 됨으로써, 거점효과의 기능까지 수행할 수 있는 것으로 예상할 수 있다. 물론 대상지역의 규모와 지역적 범위에 따라서 진흥시설의 지정에 관한 효과의 차이가 발생할 수 있을 것으로 생각되지만, 법제도적으로 근거를 마련하고, 지역의 특성에 따라서 선택할 수 있는 방안이라면, 지역산업육성을 위한 효과적인 지원수단으로서 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

이하 도표의 내용은 진흥시설지정에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역 산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 진흥시설지정 조문시안 >

제00조(지역산업 진흥시설의 지정 등) ① 000부장관은 지역산업을 활성화하기 위하여 지역 산업 사업자가 집중적으로 입주한 건축물을 지역산업 진흥시설(이하 “진흥시설”이라 한다)로 지정하고 자금 및 설비 제공 등 필요한 지원을 할 수 있다.

② 건축물을 진흥시설로 지정받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 000부장관에게 지정을 신청하여야 한다.

③ 000부장관은 제1항에 따라 진흥시설을 지정하는 경우에는 지역산업을 발전시키기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다. 이 경우 해당 조건은 공공의 이익을 증진하기 위하여 필요한 최소한의 범위로 한정하여야 하며 부당한 의무를 부과하여서는 아니 된다.

④ 제1항에 따라 지정된 진흥시설은 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제18조에 따른 벤처기업집적시설로 지정된 것으로 본다.

⑤ 지방자치단체는 지역산업을 진흥시키기 위하여 필요한 경우 진흥시설을 조성하고자 하는 자와 지역산업을 지원하는 공공기관에 재정적 지원을 할 수 있다.

⑥ 000부장관은 제1항에 따라 지정된 진흥시설이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 진흥시설의 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정받은 경우
2. 진흥시설이 지정 요건에 미달하게 되는 경우
3. 제31조의19제1항에 따라 지원된 자금 및 설비를 목적 외에 사용한 경우
4. 제31조의19제3항에 따른 지정 조건을 이행하지 아니한 경우
- ⑦ 진흥시설의 지정 요건 및 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출처 : 「건축서비스산업 진흥법」 제16조, 「조경진흥법」 제7조, 「엔지니어링산업 진흥법」 제19조, 「공간정보산업 진흥법」 제18조, 「스포츠산업 진흥법」 제11조, 「문화산업 진흥 기본법」 제21조, 「소프트웨어산업 진흥법」 제5조를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(7) 컨설팅 지원

컨설팅지원은 단기적인 효과보다는 중장기적으로 해당 지역의 역량과 자원활용을 극대화시킬 수 있는 방안이라고 볼 수 있다. 직접적인 경제적 지원이 즉시적인 효과를 나타낼 수 있지만, 장기적으로 활용하기 어렵다는 측면을 컨설팅지원은 이를 보완할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 법적 근거가 있어야만 추진될 수 있는 시책은 아니지만, 법적 근거를 마련하고, 이에 대한 예산을 확보하여 보다 체계적으로 전국을 대상으로 하는 컨설팅지원이 필요할 것으로 판단된다.

이하 도표의 내용은 컨설팅지원에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 컨설팅지원 조문시안 >

제00조(지역산업 컨설팅 지원) ① 000부장관은 지역산업 사업자에 대하여 경영·기술·재무·회계 등 다음 각 호의 사항에 대하여 컨설팅 지원을 실시할 수 있다.

1. 지역산업 사업자의 규모와 업종에 적합한 컨설팅 서비스의 제공
2. 컨설팅 결과의 신뢰성 확보를 위한 평가체계 구축
3. 컨설팅 결과와 융자·보조 등 지원수단과의 연계
4. 그 밖에 컨설팅 기반 강화를 위하여 필요한 사업

② 000부장관은 지역산업 사업자 또는 컨설팅실시기관 등에 대하여 제1항에 따른 사업에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

※ 출처 : 「식품산업진흥법」 제15조, 「소금산업 진흥법」 제20조, 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」 제22조를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(8) 지역산업기업 지원

기업지원에 관한 법제도는 이미 우리나라에서 다수 활용되고 있는 시스템이라고 할 수 있으며, 중소기업과 중견기업의 지원을 위한 법제도 뿐만 아니라, 일부 산업에 해당되

는 기업들을 지원하는 제도로 이미 다수 시행되고 있기 때문에, 지역산업육성법안에서도 이를 수용하는 것이 타당한 것인가의 논의는 충분히 발생할 수 있다.

다만, 기업지원은 법적 근거를 갖고 있다고 하더라도 정부의 예산확보와 경제적인 형평 등을 고려하여 재량적으로 이루어지는 정책수단이라는 점을 고려한다면, 우선적으로는 법적 근거를 마련한 이후, 구체적인 지원내용은 정부의 재량에 맡김으로써, 정책수단의 선택지를 확대시키는 의미를 가져야 한다고 볼 수 있다.

이하 도표의 내용은 지역산업기업지원에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 기업지원 조문시안 >

제00조(지역산업발전 기업에 대한 지원 특례) ① 국가 또는 지방자치단체는 지역산업발전의 성장을 촉진하기 위하여 일정 규모 이상의 지역산업발전에 기여하는 회사에 대하여 필요한 범위 내에서 「조세특례제한법」과 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.

② 대통령령으로 정하는 지역산업발전에 기여하는 기업은 「중소기업기본법」 제22조 및 제23조에 따른 중소기업음부즈만에 참여할 수 있는 중소기업으로 본다.

③ 000부장관은 지역산업발전 기업의 육성과 지원을 위하여 다음 각 호의 사항에 대한 금융지원시책을 시행할 수 있다.

1. 지역산업발전 산업과 기업의 육성을 재원 조성 및 자금 지원
2. 지역산업발전 산업과 기업의 지원을 위한 투자조합 결성
3. 정부·기업·민간단체의 협력에 의한 지역산업발전 산업과 기업의 육성과 지원

제00조(자금지원 우대 등) ① 국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라서 지역산업발전에 기여도가 높은 기업 또는 기여도가 높을 것으로 예상되는 기업을 선정하여 자금지원을 우대할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따라 선정된 기업에 대한 필요한 자금의 원활한 조달을 위하여 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금, 「기술신용보증기금법」에 따른 기술신용보증기금 및 「지역신용보증재단법」 제9조에 따라 설립한 신용보증재단으로 하여금 지역산업발전 선정기업을 대상으로 하는 보증제도를 수립·운영하도록 할 수 있다.

③ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 선정된 기업이 연구개발을 수행하는 경우 국가연구개발사업 등에 우선적으로 참여하게 할 수 있으며, 우선 참여의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 제1항과 제2항에 따른 기업선정기준, 보증제도의 수립·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출처 : 「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법」 제16조, 「여성기업지원에 관한 법률」 제10조, 「장애인기업활동 촉진법」 제9조, 「재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률」 제22조, 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」 제15조, 「산업기술연구조합 육성법」 제14조, 「제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법」 제14조를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(9) 지역산업진흥재단

재단운영은 자본과 역량을 보다 효과적으로 흡수할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 재단이라는 단체의 본질상 자본의 집결이 재단설립의 기준에 부합하는 방식의 범위 내에서 이루어진다는 전제에서, 보다 많은 자본을 모을 수 있다는 장점이 있으며, 재단이 수립하는 사업계획 또한 법령의 감독 범위 내에서 이루어진다는 전제에서, 보다 많은 역량을 집결시켜서 효과를 극대화할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 제도설계를 어떻게 하느냐에 따라서 정부가 참여하는 방식을 다양하게 할 수 있다는 장점이 있고, 민간의 참여 또한 보다 안정적인 제도적 장치에 의하여, 다양한 방식으로 참여할 수 있다는 장점이 있다.

이하 도표의 내용은 지역산업진흥재단에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 진흥재단 조문시안 >

제00조(지역산업진흥재단 설립 등) ① 000부장은 지역산업의 육성을 위한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지역산업진흥재단(이하, “진흥재단”이라고 한다)을 설립할 수 있다.

② 진흥재단은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 지역산업 사업자 간 협력사업의 개발 및 운영 지원
2. 지역산업 사업을 위한 창업 및 경영컨설팅 지원 사업
3. 지역산업을 위한 연구개발 및 사업화 지원 사업
4. 지역산업 사업자 간 분쟁의 자율적 조정 지원
5. 지역산업의 수탁·위탁거래의 공정화 지원
6. 지역산업 사업을 위한 인력양성 프로그램 지원
7. 정부와 민간사업자 간 의견교류 지원을 통한 규제 개선 지원
8. 그 밖에 000부장관이 지정·위탁하는 사업

② 진흥재단은 법인으로 한다.

③ 진흥재단에는 임원으로서 이사장, 이사 및 감사를 둔다. 임원의 정원, 임기 및 선출방법 등은 정관으로 정한다.

④ 임원은 000부장관이 임명한다.

⑤ 정부는 진흥재단의 설립 및 운영 등에 필요한 경비와 제00조에 따른 재단의 사업에 드는 비용을 예산의 범위에서 출연 또는 보조할 수 있다.

⑥ 진흥재단의 조직과 운영 등에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 재단 법인에 관한 규정을 준용한다.

제00조(예산서 등의 승인) 재단은 매 사업연도가 시작되기 전까지 다음 연도의 사업계획서와 예산서를 작성하여 000부장관의 승인을 받아야 한다. 사업계획서와 예산서를 변경하는 경우에도 또한 같다.

제00조(결산보고) 재단은 매 사업연도의 세입세출 결산보고서에 해당 연도의 사업실적을 첨부하여 다음 연도 2월 말까지 000부장관에게 제출하여야 한다.

제00조(지도와 감독) ① 000부장관은 진흥재단을 지도하고 감독하며, 필요하다고 인정하는 경우에는 그 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 장부·서류 및 시설과 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

② 000부장관은 제1항에 따른 보고 또는 검사의 결과 법령을 위반하거나 부당한 사실이 있을 때에는 진흥재단에 대하여 그 시정을 명할 수 있다.

③ 제1항에 따라 검사를 하는 공무원은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.

※ 출처 : 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제8장, 「한약육성법」 제13조, 「문화재수리 등에 관한 법률」 제4장, 「태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률」 제20조 및 “이준호, 사회적금융의 법제화 방안 연구, 한국법제연구원(2014.12), pp.146~147”를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(10) 지역산업진흥원

진흥원은 재단과는 다른 효과적 측면의 장점이 있는 바, 정부의 지원예산을 집중적으로 효율적인 방식으로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 정부가 추진해야 할 다양한 지역산업육성정책에 대하여 이를 개별적으로 추진하는 경우 효과적인 측면에서 시너지효과 등이 발생하지 못하고, 예산의 불필요한 지출이 발생할 가능성이 있는데, 진흥원의 경우는 정부정책 추진의 컨트롤타워 역할을 수행함으로써, 보다 효과적인 정책의 추진을 가능하게 한다는 기대효과를 가질 수 있다.

이하 도표의 내용은 진흥원에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 진흥원 조문시안 >

제00조(지역산업진흥원의 설립 등) ① 000부장은 지역산업의 진흥을 위하여 지역산업진흥원을 설립하거나 지역산업 관련 업무를 수행하는 기관을 지역산업진흥원으로 지정할 수 있다. 다만, 지역산업진흥원을 설립하고자 하는 경우에는 기획재정부장관과 사전에 협의를 하여야 한다.

② 지역산업진흥원은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 지역산업 진흥을 위한 정책 및 제도의 연구·조사·기획
2. 지역산업의 실태조사
3. 지역산업 관련 정보체계 구축사업
4. 지역산업 표준화 연구 및 보급 지원
5. 지역산업 관련 창업지원
6. 출판 및 홍보 사업
7. 교육·연수 사업
8. 국제 교류·협력 사업
9. 그 밖에 지역산업의 진흥을 위한 사업

③ 지역산업진흥원은 제1항에 따른 목적을 달성하는 데 필요한 비용을 조달하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수익사업을 할 수 있다.

④ 제1항에 따라 지역산업진흥원을 설립하는 경우 지역산업진흥원은 법인으로 하고, 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둘 수 있다.

제00조(출연금) ① 정부는 지역산업진흥원의 사업과 운영에 필요한 비용을 충당하기 위하여 예산의 범위에서 출연금을 지급할 수 있다.

② 지역산업진흥원은 사업연도마다 다음 연도의 출연금 예산요구서를 대통령령으로 정하는 바에 따라 000부장관에게 제출하여야 한다.

제00의(자료의 제공요청 등) ① 지역산업진흥원은 지역산업과 관련된 기관 또는 단체의 장에게 사업수행에 필요한 자료의 수집 및 제공을 요청할 수 있다.

② 제1항에 따라 자료의 수집 및 제공을 요청받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 협조하여야 한다.

제00조(사업계획서 등의 제출) ① 지역산업진흥원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매 사업연도 개시일까지 사업계획서와 예산서를 000부장관에게 제출하여야 한다.

② 지역산업진흥원은 매 사업연도의 결산서를 작성하여 다음 사업연도 3월 31일까지 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

제00조(보고 및 검사) 000부장관은 지역산업진흥원에 대하여 그 업무 상황에 관한 보고를 명하거나 소속 공무원으로 하여금 지역산업진흥원에 출입하여 장부·서류나 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

제00조(비밀 엄수의 의무) 지역산업진흥원의 임원이나 직원 또는 그 직에 있었던 사람은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

※ 출처 : 「건축서비스산업 진흥법」 제5장, 「공간정보산업 진흥법」 제5장, 「정보통신산업 진흥법」 제2장제6절, 「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」 제6장, 「문화산업진흥 기본법」 제31조, 「출판문화산업 진흥법」 제5장, 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제6장을 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(11) 지역산업투자회사

투자회사는 일반적으로 민간의 자본을 흡수하기 위한 방법으로 사용되는 방식으로서 현실적으로는 자본시장법의 규율을 받게 된다. 그럼에도 불구하고, 일부 입법례에서는 별도의 개별 법률에서 투자회사에 대한 근거를 마련하고, 자본시장법의 적용을 받는 범위 내에서 특수한 내용을 규정함으로써, 해당 법률의 입법목적으로 달성하기 위한 정책수단으로서 활용하고 있다.

지역산업육성법안에서도 이와 같은 취지를 활용하여 자본시장법상의 투자회사 감독과 규정은 적용받더라도 지역산업육성의 특수한 목적을 달성할 수 있도록 개별적인 법적 근거를 마련하는 조치를 필요할 것으로 판단된다.

이하 도표의 내용은 투자회사에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 투자회사 조문시안 >

제00조(지역산업발전투자회사의 설립 등) ① 지역산업발전투자회사는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자회사로 본다.

② 지역산업발전투자회사는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제230조제1항에 따른 환매금지형집합투자기구로 한다.

③ 지역산업발전투자회사는 이 법으로 특별히 정하는 경우를 제외하고는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 적용을 받는다.

④ 이 법에 따른 지역산업발전투자회사가 아닌 자는 지역산업발전투자회사 또는 이와 유사한 명칭을 사용하여서는 아니 된다.

제00조(투자대상사업) 지역산업발전투자회사가 투자하는 제00조에 따른 사업과 이에 관련된 사업 등 대통령령으로 정하는 사업으로 한다.

제00조(지역산업발전투자회사의 등록에 관한 협의) 금융위원회는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제182조에 따라 지역산업발전투자회사를 등록하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 000부장관과 협의하여야 한다.

제00조(존립기간) ① 지역산업발전투자회사의 존립기간은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제182조에 따라 지역산업발전투자회사로 등록된 날부터 10년 이내의 범위에서 지역산업발전투자회사의 정관으로 정한다. 다만, 지역산업발전투자회사는 지역산업발전 사업 등으로 존립기간의 연장이 필요한 경우에는 금융위원회의 승인을 받아 당초 존립기간 만료일부터 기산하여 10년 이내의 범위에서 존립기간을 연장할 수 있다.

② 금융위원회는 제1항 단서에 따라 존립기간의 연장을 승인하는 경우 미리 000부장관과 협의하여야 한다.

제00조(영업보고서의 제출) 지역산업발전투자회사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역산업발전투자회사의 재산에 관한 영업보고서를 000부장관 및 금융위원회에 제출하여야 한다.

제00조(지역산업발전투자회사에 대한 감독·검사 등) ① 000부장관은 다음 각 호의 자에게, 금융위원회는 제1호 및 제2호의 자에게 지역산업발전투자회사의 업무와 관련된 해당 회사의 업무와 재산에 관한 자료의 제출이나 보고를 요구할 수 있다.

1. 지역산업발전투자회사
2. 지역산업발전투자회사의 자산운용회사·자산보관회사 및 일반 사무관리 회사
3. 지역산업발전투자회사로부터 자금을 지원받은 지역산업발전사업을 수행하는 기업
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관

② 000부장관은 금융감독과 관련하여 필요한 경우 금융위원회에 제1항제1호 및 제2호의 자의 업무와 재산(제1항제2호의 경우에는 지역산업발전투자회사와 관련된 업무와 재산에 한한다)에 관한 검사를 요청할 수 있다. 이 경우 금융위원회는 금융감독에 관하여 필요하다고 인정하는 때에는 그 소속 직원 또는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제29조에 따른 금융감독원의 원장으로 하여금 제1항 각 호의 자의 업무와 재산에 관하여 검사하게 할 수 있다.

③ 제2항에 따라 검사를 한 금융위원회는 000부장관에게 그 결과를 지체 없이 알려야 한다.

제00조(자산운용회사에 대한 특례 등) ① 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 설립된 집합투자업자(이하 이 조에서 “집합투자업자”라 한다)는 지역산업발전투자회사의 자산을 운용할 수 있다.

② 집합투자업자는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제42조제4항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역산업발전투자회사의 투자자와 이해가 상충되지 아니하는 범위 안에서 지역산업발전사업에 관한 지역산업발전투자회사의 자산운용업무 중 일부를 대통령령으로 정하는 지역산업발전사업에 전문성이 있는 자와 자문 또는 위탁계약을 체결하고 자문을 받거나 위탁할 수 있다.

③ 집합투자업자는 지역산업발전투자회사의 자산을 운용하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 운용실적에 따른 보수나 수수료를 받을 수 있다.

제00조(투자위험보증사업) ① 000부장관은 투자자의 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 기관(이하 이 조에서 “투자위험보증기관”이라 한다)으로 하여금 지역산업발전투자회사에게 제31조의33에 해당하는 사업의 투자로 인하여 발생하는 일정한 손실의 보상을 약속하고 금전을 수수하는 사업(이하 이 조에서 “투자위험보증사업”이라 한다)을 실시하게 할 수 있다.

② 지역산업발전투자회사는 투자자의 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 투자위험보증기관과 일정한 손실의 보상을 약속하고 금전을 수수하는 계약을 체결하여야 한다.

③ 투자위험보증사업의 운영방식 등에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(자산운용의 방법) ① 지역산업발전투자회사는 자본금의 100분의 50 이상에 해당하는 금액을 다음 각 호의 어느 하나에 사용하여야 한다. 다만, 제1호에 대하여는 자본금의 100분의 10 이상에 해당하는 금액을 사용하여야 한다.

1. 지역산업발전사업에 대한 투자 등 대통령령으로 정하는 사업
2. 지역산업발전사업과 관련하여 대통령령으로 정하는 지역산업기업에 대한 출자·주식·지분·수익권·대출채권 취득
3. 지역산업발전사업에 대한 투자만을 목적으로 하는 회사에 대한 출자·주식·지분·수익권·대출채권의 취득
4. 지역산업 등의 개발·생산·판매 등이 매출액의 100분의 50 이상을 차지하는 외국의 지역산업기업에 대한 경영권 참여를 위한 주식 및 지분의 투자
5. 그 밖에 000부장관이 지역산업을 위하여 필요한 것으로 승인한 투자

② 지역산업발전투자회사는 제1항 각 호에 사용하고 남은 자산이 있는 경우에는 그 남은 자산을 다음 각 호의 방법으로 운용하여야 한다.

1. 단기대출
2. 금융기관 예치
3. 국·공채의 매입

③ 그 밖에 지역산업발전투자회사의 자산운용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(자금차입 등) ① 지역산업발전투자회사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 자금차입·담보제공 및 채무보증을 할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 주주총회의 승인을 받아야 한다.

1. 운영비용에 충당할 자금이 부족한 경우
2. 제31조의33에 따른 사업에 사용할 자금이 부족한 경우

② 제1항에 따른 자금차입금액·담보제공금액 및 채무보증금액의 합계는 지능형 지역산업발전투자회사 자본금의 100분의 30 이내에서 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액을 넘지 아니하여야 한다.

※ 출처 : 「해외자원개발 사업법」 제3장의2제2절, 「중소기업창업 지원법」 제2장, 「해외농업·산림자원 개발협력법」 제3장, 「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」 제4장, 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」 제28조, 「저탄소 녹색성장 기본법」 제29조 및 “이준호, 사회적금융의 법제화 방안 연구, 한국법제연구원(2014.12), p.149”를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(12) 기술지주회사

기술지주회사는 대규모적으로 활용되는 제도라기 보다는 지역의 특성에 부합되도록 특수한 상황에 활용될 수 있는 미시적인 제도방식이라고 볼 수 있다. 물론, 기술지주회사의 활동이 활성화되어, 대규모적으로 활용될 가능성은 충분히 있다. 그러나 기술지주회사가 추구하는 목적은 대규모적인 활용 이전에 개발된 기술이 사업화될 수 있는 기초적인 기반을 제공하는 것이 우선적인 목적이라고 볼 수 있다. 따라서 지역산업의 영역에서 신산업을 육성시키기 위한 수단으로서 고려될 수 있는 방안이라고 볼 수 있다.

이하 도표의 내용은 기술지주회사에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 기술지주회사 조문시안 >

제00조(지역산업 기술지주회사의 설립 및 운영 등) ① 지역산업의 육성을 위하여 대학, 공공연구기관 등은 단독으로 또는 다른 기관과 함께 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제21조의3에 따른 지역산업 기술지주회사를 설립할 수 있다.

② 제1항에 따른 기술지주회사의 설립기준 및 요건은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항의 경우 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제21조의3제2항제4호를 적용하지 않는다.

④ 출자회사의 설립, 기술지주회사의 업무·운영과 등록 및 취소 등에 관한 내용은 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」을 따른다.

제00조(「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」의 기술지주회사의 설립 특례) ① 제31조의1에 따른 지역산업의 육성을 위하여 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제21조의3에 따른 기술지주회사를 설립하는 경우에는 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제21조의3제2항제4호를 적용하지 않는다.

※ 출처 : 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 제36조의2, 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제21조의3을 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(13) 기업부설연구소

기업부설연구소는 기술지주회사의 형태와는 다르지만, 그 목적은 유사하다고 볼 수 있다. 즉, 기술개발 이후에 사업화를 할 수 있도록 민간기업을 직접적으로 지원하는 수단이라고 볼 수 있다. 추가적인 목적은 지역산업의 지역적 한계로 인하여 기업유치가 어렵다는 점을 고려하여 민간기업의 지방유치 유인책으로 활용될 수 있는 방식이라고 볼 수 있으며, 지원규모의 확대 여부에 따라서 그 효과가 달라질 수 있을 것으로 예상된다.

이하 도표의 내용은 기업부설연구소에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 기업부설지역산업연구소 조문시안 >

제00조(기업부설지역산업연구소 등) ① 000부장관은 지역산업을 촉진하기 위하여 대통령령으로 정하는 연구사업 내용·인력·시설 등의 기준을 갖춘 기업부설의 연구기관이나 기업의 연구개발전담부서를 기업부설지역산업연구소 또는 기업부설지역산업전담부서로 인정할 수 있다.

② 제1항에 따른 기업부설지역산업연구소 등의 인정절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 000부장관은 기업부설지역산업연구소 등의 운영에 필요한 지원을 할 수 있다.

④ 000부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 기업부설지역산업연구소 등의 인정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 인정을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구소 등으로 인정받은 경우
2. 제1항에 따른 인정기준을 위반한 경우

※ 출처 : 「중소기업 인력지원 특별법」 제16조, 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제14조의2를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(14) 지역산업정보센터

지역산업정보센터는 단순한 정보의 수집 및 관리를 목적으로 하는 것이 아니라, 수집·관리된 정보의 가공과 분석을 다시 지역으로 환류시켜서 이를 활용한 지역산업의 육성을 목적으로 한다고 볼 수 있다. 또한, 단순한 기술정보를 중심으로 정보센터를 운영할 수도 있으며, 보다 기능을 확대하여 지역산업 전반에 걸친 정보를 취득·관리하여 이를 제공하는 역할도 수행할 수 있다. 이러한 기능의 확대는 정책적 결정에 따라서 이루어질 것이지만, 실무적으로 그리고 지역현장에서 실제로 필요한 기능이 무엇인지에 관하여 선행적으로 검토하여 결정이 이루어져야 할 것이다.

이하 도표의 내용은 정보센터에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 정보센터 조문시안 >

- 제00조(지역산업기술정보센터) ① 지역산업과 관련된 선행기술 정보자료를 효율적으로 생산 및 보급하기 위하여 지역산업기술정보센터를 둘 수 있다.
- ② 제1항에 따른 지역산업기술정보센터는 다음 각 호의 사업을 한다.
1. 선행기술연구를 위한 시설 또는 설비의 제공
 2. 선행기술정보의 생산·관리·분석 및 제공
 3. 외부 용역에 따른 선행기술의 검색
 4. 그 밖에 선행기술정보자료의 생산 및 보급에 관한 사업
- ③ 지역산업기술정보센터를 설립하려는 자는 000부장관에게 등록하여야 한다.
- ④ 제3항에 따라 지역산업기술정보센터로 등록하려는 자는 제2항에 따른 사업을 수행할 수 있는 법인으로서 대통령령으로 정하는 인력, 시설, 데이터베이스 및 전산장비를 갖추어야 한다.
- ⑤ 지역산업기술정보센터는 제2항에 따른 사업 수행에 필요한 자금을 충당하기 위하여 수익사업을 할 수 있다.
- ⑥ 제3항에 따라 지역산업기술정보센터로 등록한 자는 때 사업연도가 시작되는 날의 1개월 전까지 그 사업연도의 사업계획서를, 사업연도가 끝난 날부터 3개월 이내에 그 사업연도의 사업실적서를 000부장관에게 제출하여야 한다.

- ⑦ 지역산업기술정보센터가 아닌 자는 지역산업기술정보센터의 명칭을 사용하지 못한다.
- ⑧ 000부장관은 지역산업기술정보센터에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연할 수 있다.
- ⑨ 제8항에 따른 출연에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(지역산업기술정보센터의 등록말소 등) ① 000부장관은 지역산업기술정보센터가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 말소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하면 그 등록을 말소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지역산업기술정보센터의 등록을 한 경우
2. 제00조제0항에 따른 사업을 수행할 능력을 상실한 경우
3. 제00조제0항에 따른 등록기준에 미달한 경우
4. 제00조제0항에 따른 사업계획서 및 사업실적서를 기간 이내에 제출하지 아니한 경우

② 제1항에 따른 행정처분의 세부 기준은 그 사유와 위반 정도를 고려하여 대통령령으로 정한다.

※ 출처 : 「제대혈 관리 및 연구에 관한 법률」 제23조, 「국가공간정보 기본법」 제25조, 「자원순환기본법」 제24조, 「국가통합교통체계효율화법」 제90조, 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」 제32조를 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

(15) 지역산업공제조합

공제조합에 의한 지원방식은 지역산업에 대한 직접적인 지원이라기 보다는 지역산업에 종사하는 자들에 대한 지원이라고 볼 수 있다. 법적 지위를 갖는 공제조합의 경우 그 위상과 지위가 공고한 것이 장점이면서, 자칫 조합사업 집행의 자의적인 문제가 발생할 수 있으나, 이는 법제도적으로 어떠한 감독체계와 운영방식을 결정하느냐에 따른 문제라고 할 수 있다.

공제조합의 경우 공제사업을 통하여, 조합원들의 수익을 보장할 수 있는 반면에, 사업의 성격과 공익성 등에 따라서 지역산업육성의 또 다른 발전적인 효과를 가져올 수 있을 것으로도 예상할 수 있다. 따라서 공제조합의 지역산업육성법안에서 정책수단으로 활용하기 위해서는 일반적인 형태의 공제조합의 모습에서 보다 추가적인 내용을 제도적으로

보완하여, 엄격한 관리감독체계 및 조합사업의 공익성을 강조하여 수행될 수 있는 장치가 필요할 것으로 판단된다.

이하 도표의 내용은 공제조합에 관하여 유사관련 입법례를 입법모델로 하여 지역산업 육성법안에 포함될 수 있도록 재구성한 조문시안이다.

< 공제사업 조문시안 >

제00조(지역산업공제조합의 설립) ① 지역산업 사업자는 상호협동과 자율적인 경제활동을 도모하고 지역산업의 건전한 발전을 위하여 000부장관의 인가를 받아 각종 자금대여와 보증 등을 행하는 지역산업공제조합(이하 “공제조합”이라 한다)을 설립할 수 있다.

② 공제조합은 법인으로 한다.

③ 공제조합의 설립인가절차, 정관기재사항, 운영 및 감독 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 출자금 총액의 변경등기는 「민법」 제52조에도 불구하고 매 회계연도 말 현재를 기준으로 하여 회계연도 종료 후 3개월 이내에登記할 수 있다.

⑤ 공제조합에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정과 「상법」 중 주식회사의 계산에 관한 규정을 준용한다.

제00조(공제조합의 사업) 공제조합은 다음 각 호의 사업을 행한다.

1. 지역산업 관련 장비개발 및 전문인력의 기술향상과 지역산업 사업체의 경영안정에 필요한 자금의 대여 및 투자
2. 지역산업 관련 장비의 공동위탁판매 또는 제조용부품의 공동구매. 다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항에 규정된 행위는 제외한다.
3. 대통령령으로 정하는 기관·단체 등에 대한 지역산업 관련 시설 및 장비의 보급 지원
4. 지역산업 사업자가 연구개발 및 전문인력의 기술향상과 지역산업 사업체의 경영안정에 필요한 자금을 금융기관으로부터 차입하고자 할 경우 그 채무에 대한 보증
5. 지역산업 사업에 따른 의무이행에 필요한 이행보증
6. 지역산업 사업체에 관한 데이터베이스의 구축·운영
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업

제00조(기본재산의 조성) ① 공제조합의 기본재산은 공제사업을 효율적으로 운영하기 위하여 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 조합원의 출자금·공제부금·예탁금 또는 출연금

2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재원

② 제1항의 기본재산 중 출연금은 자본금으로 회계처리한다.

제00조(공제규정) ① 공제조합은 제00조에 따른 공제사업을 하고자 하는 때에는 공제규정을 정하여야 한다.

② 제1항의 공제규정에는 공제사업의 종류·대상·부금·준비금 및 적립금 등과 기본재산의 조성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 정하여야 한다.

③ 공제조합은 제2항에 따라 공제규정으로 정하는 사항 중 공제사업의 종류·대상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관하여는 000부장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

제00조(손실보전준비금의 적립 등) ① 공제조합은 공제사업에 따른 손실을 보전하기 위하여 공제이용자로 하여금 손실보전준비금(이하 “준비금”이라 한다)을 부담하게 하여 이를 별도의 준비금계정으로 적립하여 운용할 수 있다.

② 제1항에 따른 준비금의 적립·운용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(공제조합의 책임) ① 공제조합은 보증한 사항에 관하여 법령, 계약 등으로 정하는 바에 따라 보증금을 지급할 사유가 발생한 때에는 그 보증금을 보증채권자에게 지급하여야 한다.

② 제1항에 따라 보증채권자가 공제조합에 대하여 가지는 보증금에 관한 권리는 보증기간 만료일부턴 2년간 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.

제00조(지분의 양도 등) ① 조합원 또는 조합원이었던 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지분을 다른 조합원이나 조합원이 되고자 하는 자에게 양도할 수 있다.

② 제1항에 따라 지분을 양수한 자는 그 지분에 관한 양도인의 권리·의무를 승계한다.

③ 지분의 양도 및 질권 설정은 「상법」에 따른 기명주식의 양도 및 질권 설정의 방법에 의한다.

④ 지분은 공제조합에 대한 채무의 담보로 제공하는 경우 외에는 담보의 목적으로 사용할 수 없다.

⑤ 민사집행절차나 국세 등의 체납처분절차에 의하여 행하는 지분의 가압류 또는 압류는 「민사집행법」에 따른 지시채권의 가압류 또는 압류의 방법에 의한다.

제00조(공제조합의 지분취득 등) ① 공제조합은 다음 각 호에 해당하는 사유가 있을 때에 한하여 조합원 또는 조합원이었던 자의 지분을 취득할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제3호에 해당하는 때에는 그 지분을 취득하여야 한다.

1. 자본금을 감소하고자 할 때

2. 조합원에 대하여 공제조합이 권리자로서 담보권을 실행하기 위하여 필요한 때

3. 조합원 또는 공제조합에서 제명되거나 탈퇴한 자가 출자금의 회수를 위하여 공제조합에 그 지분의 취득을 요구한 때

② 제1항에 따라 공제조합이 지분을 취득한 때에는 지체 없이 다음 각 호의 조치를 이행하여야 한다.

1. 제1항제1호의 사유로 취득한 때에는 자본금의 감소절차
2. 제1항제2호 및 제3호의 사유로 취득한 때에는 다른 조합원 또는 조합원이 되고자 하는 자에게의 처분

제00조(대리인의 선임) 공제조합은 임원 또는 직원 중에서 해당 공제조합의 업무에 관한 재판상 또는 재판 외의 모든 행위를 할 수 있는 대리인을 선임할 수 있다.

제00조(이익금 등의 처리) 공제조합이 해산하는 경우 그 잔여재산은 「민법」 제80조에 따라 처리한다. 다만, 잔여재산 중 조합원의 출자금은 총회의 결의에 따라 처리한다.

제00조(배상책임 등) ① 공제조합의 임원이 법령 또는 정관을 위반하거나 그 임무를 게을리하여 공제조합에 손해를 발생시킨 때에는 그 임원은 공제조합에 대하여 연대하여 손해를 배상할 책임을 진다.

② 공제조합의 업무에 종사하는 자가 그 업무처리에 있어서 공제조합에 손해를 발생시킨 때에는 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에 한하여 이를 배상할 책임을 진다. 다만, 고의로 인하여 손해를 발생시킨 경우를 제외하고는 그 책임을 경감할 수 있다.

※ 출처 : 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제7장, 「엔지니어링산업 진흥법」 제5장, 「소방산업의 진흥에 관한 법률」 제7장, 「산업발전법」 제7장, 「건설기술 진흥법」 제6장, 「콘텐츠산업 진흥법」 제3장의2, 「소프트웨어산업 진흥법」 제4장 및 “이준호, 사회적금융의 법제화 방안 연구, 한국법제연구원(2014.12), pp.140~142”을 입법모델로 하여 필자가 재구성하여 축조한 조문시안임

Ⅲ. 지역금융 활성화 방안

1. 지역금융에 관한 정부정책

지역금융은 사회적금융의 일종으로서 지역사회 주민의 가계와 경제활동에 있어서 매우 중요한 역할이 기대되는 영역이다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 지역금융에 있어서 활발한 활동이 이루어지지 않고 있다. 균형발전 측면에서 보았을 때에, 경제력이 수도권과

대도시에 집중되어 있기 때문에, 자연스럽게 금융기관의 활동도 수도권과 대도시를 중심으로 하여 이루어지게 된다. 금융기관은 공공기관이 아니기 때문에, 공공기관의 이전과 같이 강제적이고 의무적인 지역할당정책을 활용하기가 어렵고, 지극히 시장경제에 밀접한 관련을 가지기 때문에, 정부가 정책적으로 지역금융의 활성화를 주도하기가 어렵다는 측면이 있다. 따라서, 시장경제 및 자본시장의 원리에 따라서 정책을 추진해야 하는 어려움 때문에, 인위적으로 지역금융을 활성화시키기 위한 정책사례는 우리나라에서 좀처럼 찾아보기가 어렵다고 할 수 있다.

상기한 바와 같이 지역금융활성화의 정책추진에 어려운 상황임에도 불구하고, 최근 정부는 지금까지와는 다르게 균형발전정책의 측면에서 지역경제활성화를 위한 지역금융정책을 다음과 같이 발표하였다.²¹⁹⁾

< 지역경제활성화를 위한 지역금융정책(정부발표) >

1. 제도 도입 배경

- 일부 지역의 경우 금융회사에 예금된 지역자금이 지역에 재투자 되는 비율이 낮고, 실물경제 비중에 비해 금융지원 규모가 부족해 지역경제 활성화를 저해한다는 지적이 있었음
- (자금유출입 현황) 인천·경기 외 대부분 지역에서 예금액이 대출액보다 많은 것으로 나타나, 지역자금이 지역으로 다시 환류되기보다 금융기관에 축적되는 모습
 - * 다만, 지방소재 대기업이 수도권 지역에서 대출을 받는 경우가 많아 통계적으로 수도권 예대율이 높게 나타나는데 기여하는 측면도 일부 있음
- (실물경제와의 비교) 지방이 생산에서 차지하는 비중은 50% 수준이나 여신비중은 40% 미만 수준으로, 지방이 실물경제 비중에 비해 금융지원을 다소 받고 있지 못하는 상황
 - 고신용 기업 및 가계가 많은 서울로 여신이 집중됨에 따라, 지방의 경우 대체로 실물경제 비중(지방총생산)에 비해 금융지원 비중(여신비중)이 충분치 못한 상황

219) 금융위원회·국가균형발전위원회, 지역경제 활성화를 위한 금융회사의 ‘지역재투자 평가제도’ 도입, 2018년 10월 29일자 보도자료, pp.1~4

- 국가 균형발전을 위해서는 신용질서를 훼손하지 않는 범위 내에서 금융회사 자율적으로 지역금융 활성화에 기여하도록 유도할 필요
 - 이에 금융위·균형위는 미국 등 해외 사례를 참고하여 정부 100대 국정과제 중 하나인 지역재투자 평가제도 도입을 추진
 - ⇒ 금융회사가 지역에서 수취한 예금을 지역 실물경제 수요에 대응하는 수준으로 재투자(대출)할 수 있도록 유도할 계획
 - 특히, 금융접근성이 낮은 서민과 중소기업에게 더 많이 제공될 수 있도록 금융회사의 신용제공 유인을 제고

2. 제도 주요 내용

◆ 지역재투자 제도는 주요 금융회사의 지역재투자 현황을 주기적으로 평가하여 해당 결과를 공개하고 경영실태평가에 반영하며, 결과에 따라 인센티브를 부여하는 방식으로 운영

① 지역재투자 현황 평가

- (평가대상) 은행 및 대형 저축은행(복수 영업구역·자산 1조원 이상)
- (평가지역) 수도권(서울·경기·인천)을 제외한 13개 지방 광역시·도
- (평가주기) 1년 주기 평가
- (평가주체) 금융위, 금감원, 금융연, 지역 대표 등 민·관 합동 평가
- (평가내용) 지역예금 대비 대출 실적, 지역 중소기업·저신용자 대출 실적, 지역 내 인프라(지점·ATM) 투자수준 등을 종합 평가

② 평가 결과의 활용

- 개별지역 실적 및 총 실적에 대한 평가결과를 각 5등급으로 구분(최우수~미흡)하여 공개하고 인센티브 등 부여 추진
- ① 보도자료 등을 통해 평가결과를 대외 공개
- ② 금융회사에 대한 경영실태평가 평가에 반영
- ③ 평가 결과를 지자체 금고은행 및 법원 공탁금보관은행 선정기준에 반영 추진(지자체·행안부·법원 협의)
- ④ 평가결과를 토대로 저축은행 영업규제 개선방안 마련시 검토

※ 출처 : 금융위원회·국가균형발전위원회, 지역경제 활성화를 위한 금융회사의 ‘지역재투자 평가제도’ 도입, 2018년 10월 29일자 보도자료, pp.1~4

2. 미국의 지역재투자법

상기의 정부가 발표한 지역금융정책은 내용상 법제도적인 틀로 지역금융을 흡수한 형태는 아니며, 평가제도를 활용하여 인센티브의 제공과 연동시키는 구조이다. 이러한 정책 추진은 앞에서 언급한 바와 같이, 법제도적으로 규제형태나 의무부담으로 금융기관에게 적용하는 경우에는 시장경제와 경제상황의 변화 등의 상황에 대하여 탄력적인 대응이 어려울 수 있고, 특히 시장경제에 정부가 규제수단으로 개입하는 모습이 되므로, 시장의 자율성과 금융기관의 경제활동에 부정적인 영향이 발생되는 것을 최소화시키기 위함이라고 분석된다.

한편, 상기한 정부발표의 지역금융정책은 금융기관의 지역투자정도를 평가대상으로 삼고 있는 바, 이는 미국의 지역재투자법과 매우 유사한 형태라고 할 수 있다. 미국의 지역재투자법은 법제도적으로 지역금융을 흡수한 형태로서 앞에서 언급한 시장경제와 금융기관의 자율성에 침해가 발생할 소지가 있는 제도인 바, 이에 대하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 미국의 지역재투자법을 소개하고 있다.²²⁰⁾

< 미국의 지역재투자법 >

미국에서는 1970년대 중반 대형 금융기관들이 중산층 및 저소득층으로부터 자금(또는 예금)은 조달하면서도 그들이 필요로 하는 자금을 적극적으로 공급하지 않는다는 비판이 제기되었다. 금융기관들은 각 지역 소득수준 등을 바탕으로 여신심사를 하는 관행이 있었으며, 대출신청자들이 부적절한 것으로 분류된 지역에 거주하면 이를 이유로 대출을 거부하고 있는 사실이 알려졌다. 또한, 금융기관들이 인종이나 종족 또는 경제적 특징상의 이유로 여신제공에 부적절한 것으로 분류된 지역에 실제로 붉은 선을 그어 구분하고 이들 지역 주민에게는 대출을 거부하는 관행(Red-Lining)이 있는 것으로 알려졌다. 이에 따라 미국 의회는 지역재투자법(CRA)을 제정(1977년)하여 지역사회와 저소득층(중소기업, 소농민, 중산층 이하 계층 등)이 대출 취급에서

220) 이병운, 미국 지역재투자법(CRA)의 내용과 국내 도입의 장단점, 주간금융브리프, 금융연구원(2005.9.17), pp.12~15

소외되지 않도록 하고, 금융기관들이 지역사회에 대출편의를 제공하도록 의무화하였다. 미국의 CRA와 유사한 제도를 국내에 도입할 경우 경제 양극화 현상 해소 등에 긍정적 역할을 기대할 수도 있다. 지역에 대한 대출할당이 이루어질 경우 지역 서민이나 중소기업들의 여신이용 가능성이 증대돼 지역경제 발전 및 경제 양극화 현상 해소에 도움이 될 것으로 보인다. 금융회사의 지방 영업활동으로 확보된 자금의 일정부분을 해당 지역에 다시 투자하도록 유도하여, 지역자금의 역외유출을 감소시킴으로써 지역발전에 도움이 될 것으로 보인다. 또한, 금융서비스 소외지역에 대한 금융서비스 확충으로 모든 국민이 골고루 적절한 금융서비스를 받을 수 있는 환경 조성이 가능해진다. 미국의 CRA와 같은 제도는 은행대출을 강제 할당하기는 하지만 완전히 시장원리에 반하는 규제는 아니라는 주장도 있다. 즉, 금융서비스를 잘 받기 어려운 계층이나 지역에게도 공평하고 균등하게 자본과 신용에 대한 접근성을 갖도록 해주어야 이들이 모두 시장에 참여하여 경쟁할 수 있는 환경이 조성된다고 할 수 있다. 또한 지역 중소기업이나 저소득층에게 대출을 할당한다 하여도 할당된 금액내에서 은행이 다시 신용평가 등을 통해 대출지원자를 평가하고 적절한 프리미엄을 붙여 대출하므로 시장원리에 완전히 반한다고 말할 수 없다. 그러나 미국의 CRA와 유사한 제도를 도입하면 자원배분 효율성이 저해되고, 은행 수익성 및 건전성 악화로 금융시스템 안정성 확보가 어려워지는 한편, 관치금융이 재연될 우려가 있다. 지역 중소기업 및 저소득층에 대한 강제적 대출할당은 은행의 자율성을 침해하여 자원배분의 효율성을 저해하고, 전반적인 금융규제 완화 추세에도 역행된다. 수익성이 낮은 대출처에 대한 강제적 대출배분은 은행의 수익성을 악화시켜 결과적으로 은행의 건전경영 나아가서 금융시스템 안정성을 저해할 수 있다는 점을 감안하여야 할 것이다.

※ 출처 : 이병운, 미국 지역재투자법(CRA)의 내용과 국내 도입의 장단점, 주간금융브리프, 금융연구원(2005.9.17), pp.12~15

상기의 국내 선행연구에서는 미국의 지역재투자법이 시장원리에 반하지 않는 내용을 설명하고 있는데, 그 구체적인 내용은 제도설계의 세밀함에 있다고 볼 수 있다. 즉, 의무 할당의 형태로 제도가 운영되지만, 금융기관의 대출평가는 실질적으로 일반적인 대출평가기준에 따라 적절한 금융상품으로 설계되어 이루어지기 때문에, 사실상 시장원리에 반하거나, 금융기관의 자율성을 침해하지 않는다는 논리로 해석된다.

미국의 지역재투자법은 상기 국내 선행연구에 따르면 1977년부터 시행되어, 매우 오래된 역사를 가진 제도라고 볼 수 있는데, 미국에서 제도가 안착될 수 있었던 이유는 미국의 금융시장과 자본시장의 규모가 세계경제를 주도하는 수준으로 성장하였기 때문으로

분석할 수 있다. 즉, 미국의 국내 자본시장은 과거 금융위기를 여러차례 겪어 온 시장구조이지만, 실질적으로 대규모의 자본이 거래되는 시장으로서, 국지적이고 지엽적인 경제변동요인이 발생한다고 하더라도, 실질적인 영향을 적게 받는다는 특징을 제시할 수 있다. 따라서, 금융기관에 대한 강제적인 지역투자할당은 해당 금융기관에 대하여 큰 부담으로 작용하지 않을 수 있으며, 해당 금융기관의 전체적인 금융활동계획에서 큰 비중만 차지하지 않는다면, 적정한 범위 내에서의 지역금융활동이 가능할 것으로 예측할 수 있다. 또한, 지방분권이 워낙 강하게 이루어진 연방국가이기 때문에, 지역 자체의 금융시장이 활성화되어 있어서, 지역재투자의 개념은 사실상 금융기관의 입장에서 필수적인 금융상품아이템으로서 가치가 있는 것으로 파악될 수 있다.

상기한 미국의 지역재투자법을 벤치마킹한 것으로 검토되는 우리나라의 지역금융정책은 미국과 다른 시장환경과 금융시스템을 갖고 있는 우리나라의 상황에 맞춤형으로 작용할 수 있도록 강력한 법제도의 틀로 흡수한 형태가 아니라, 시범사업적인 성격으로 평가를 통한 지역금융유인으로서 의미를 가진다고 분석된다.

3. 제도개선 방안

정부가 발표한 지역금융정책은 앞에서 언급한 바와 같이 미국의 지역재투자법과 유사하지만, 법적 강제성을 갖는 제도는 아니라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 제도운영의 안정성과 지역금융정책의 시장에 대한 시그널을 확보하기 위해서는 법제화의 방안이 검토될 필요가 있다. 즉, 규제적 성격을 가지는 법제화가 아니라, 지원적 성격의 인센티브 제공에 관한 법제화를 추진함으로써 지역금융정책의 정착화와 지역경제 활성화의 단초를 제공할 수 있는 법제화 방안이 검토되어야 할 것이다.

지방은행과 정부설립기금 등이 지역금융활성화의 주축이 되어야 한다는 점에는 이견이 없을 것으로 판단된다. 다만, 이들 금융기관들은 철저하게 수익구조를 확보해야 금융기관으로서의 존립과 운영이 가능하게 되므로, 이들을 제조업 등 일반 기업체와 동일하게 취급하는 것은 타당하지 않다. 또한, 금융시장은 국내외적인 경제환경에 심각하게 영향을

받기 때문에, 자칫 제도적으로 규제적 성격을 가지는 장치가 마련되는 경우 다른 일반기업과 다르게 경영파탄이 발생할 수 있으며, 금융기관의 경영파탄은 시장에 대하여 매우 극단적인 부정적 영향을 줄 수 있다는 점을 감안하여야 한다. 따라서, 강제적인 지역금융 활동을 요구하거나, 지역에 대한 투자를 의무화하는 것은 부작용을 발생시킬 가능성이 크다는 점을 고려하여야 하므로, 지역금융의 활성화를 위해서는 의무제도 보다는 인센티브를 제공하는 방안으로 제도방향을 설정하여야 할 것이다.

이상과 같은 사항은 종합하여, 지역금융활성화에 관한 법률을 별도로 제정하는 방안도 가능하다. 그렇지만, 앞에서 언급한 바와 같이 지역금융 또한 일반금융과 마찬가지로 법제도적인 틀로서 운영을 하는 경우 시장과 금융기관의 자율성 침해가 발생할 수 있기 때문에, 시장원리에 충실하도록 강력한 법제화 방안은 적절하지 않을 것으로 판단된다. 따라서 「국가균형발전 특별법」과 같은 균형발전의 원칙과 방향을 제시하는 법률에서 다음과 같은 지역금융활성화를 위한 조문을 추가하는 방안이 제시될 수 있다.²²¹⁾

< 지역금융 활성화를 위한 조문 제정시안 >

제00조(지역금융기관의 자금지원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라서 지역경제활성화에 기여도가 높은 기업과 사업자 또는 기여도가 높을 것으로 예상되는 기업과 사업자를 선정하여 자금지원을 우대할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따라 선정된 기업에 대한 필요한 자금의 원활한 조달을 위하여 다음 각 호의 기관(이하, “지역금융기관”이라 한다)으로 하여금 단독 또는 연계하여 보증·신용공여·융자대출 등 지역금융자금우대지원계획 또는 지역경제활성화지역금융지원계획을 수립·운영하도록 할 수 있다.

1. 『새마을금고법』에 따른 새마을금고
2. 『지역신용보증재단법』에 따른 신용보증재단
3. 『기술신용보증기금법』에 따른 기술신용보증기금

221) 이하에서 제시하고 있는 지역금융활성화를 위한 조문의 제정시안은 지역금융에 관한 연구를 수행한 국내 신행연구로서, “이준호, 지역경제활성화지원법률 제정 관련 국내외 사례연구, 행정자치부·한국법제연구원(2014.12), p.245”와 “이준호, 사회적금융의 법제화 방안 연구, 한국법제연구원(2014.12), p.141”에서 제시하고 있는 지역금융활성화에 관한 조문 제정시안이 본 연구의 내용과 부합하는 것으로 판단하여, 인용한 내용이다.

4. 『신용보증기금법』에 따른 신용보증기금
 5. 『신용협동조합법』에 따른 신용협동조합
 6. 『상호저축은행법』에 따른 상호저축은행
- ③ 제1항과 제2항에 따른 기업 및 사업자 선정기준, 자금우대지원 계획의 수립·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출처 : 이준호, 지역경제활성화지원법률 제정 관련 국내외 사례연구, 행정자치부·한국법제연구원(2014.12), p.245 ; 이준호, 사회적금융의 법제화 방안 연구, 한국법제연구원(2014.12), p.141

상기한 조문 제정시안은 규제적 성격의 지역금융제도가 아니라, 금융기관으로 하여금 금융활동의 선택지를 부여하는 의미를 가진다. 즉, 인센티브의 법정화를 통하여 조문에서 규정한 해당 사항을 만족하는 경우 평가 등을 통하여 인센티브를 제공하는 방식이다. 또한, 정부의 통제가 가능한 기금 등도 이에 참여할 수 있도록 하여 지역금융기관의 범위를 확대하려는 취지가 있으며, 궁극적으로는 지역금융제도의 일부에 해당되는 사항을 법정화함으로써 지속가능한 지역금융활동을 보장하기 위한 목적이 있다고 할 수 있다.

IV. 지역정책 컨트롤타워 구축 및 지역지원기관 평가

지역정책 또는 국가균형발전정책은 전국을 대상으로 하는 정책이기 때문에 중앙정부와 지방자치단체만의 역량으로 추진하기 어려운 정책이다. 따라서 지역지원기관 등의 지원을 받아 정책을 추진하게 되는데, 다수의 다양한 형태로 설립·운영되어 심지어 난립되었다는 평가까지 받는 지역지원기관에 대한 컨트롤타워로서의 조직체가 필요하다고 할 수 있다.²²²⁾

222) 본문의 이하 내용은 지역지원기관의 평가에 관한 중요성을 설명하면서, 이를 법제도적으로 어떻게 수용하여 역할과 기능을 제고시킬 수 있을지에 관하여 기술한 내용이다. 다만, 지역지원기관에 관한 논의는 “지역혁신기관”이라는 표현으로 이미 다양하게 논의되어 왔으므로, 본문에서는 법제도적인 측면에서만 검토를 하는 것으로 내용을 제한하였다. 기존의 지역지원기관에 관한 개선방향에 관하여 실태조사방법으로 연구한 국내 선행연구에서는 지역혁신기관의 개선방향에 관한 정책적·실무적 차원에서 다음과 같이 주장한다. 즉, “기업체의 혁신기관 업무 인지도가 비교적 양호해 기업과 혁신기관 사이의 연계기반이 조성되어 있고, 기술전문성, 기업지원프로그램 운

한편으로는 상기한 이 조직체에 대하여 옥상옥의 구조라고 비판할 수 있을 여지는 충분하다. 그러나 컨트롤타워로서의 조직체가 지역지원기관에 대한 감독과 평가를 시행하면서,²²³⁾ 해당 지역의 자율적인 국가균형발전정책을 수립하여 제시하는 역할을 수행한

영의 적극성, 기업지원 마인드 등 혁신기관 운영의 분야별 인식에서는 비교적 긍정적으로 인식했지만, 지나친 H/W(건축, 장비) 중심의 운영, 기업수요에 대한 투자규모 부족, 혁신기관 운영에 기업참여의 저조 등에서 부정적인 인식이 많았다. 이 같은 결과를 토대로 긍정적인 평가를 받고 있는 부분은 지속적으로 강화하고 부정적인 부분에 대해서는 개선을 위한 노력이 요구된다. 즉, 도내 기업들의 혁신기관에 대한 기술전문성에 대한 신뢰를 유지하여 기업의 기술혁신 지원이 이루어질 수 있도록 혁신기관의 기술전문성 확보를 위해 다각적인 노력을 강구하고, 빠르게 변화하는 기업수요에 맞는 기업지원프로그램을 개발하여 현장에 맞는 서비스 등을 제공하기 위해 지속적으로 노력해야 할 것이다. 또한, 지나친 H/W구축 중심의 사업을 지양하고 기업으로 해소차원의 현장지원의 사업에 더 많은 중점을 두고, 혁신기관 운영에 기업참여를 확대하여 수요자 중심의 혁신기관 운영으로 기업친화적 산업혁신이 추진되도록 노력해야 할 것이다. 특히, 지역혁신기관의 산업활성화 노력이 긍정적으로 평가되었지만, 보통의 반응이 절반에 이르고 있어, 산업체의 긍정적 인식 확산으로 신뢰받는 혁신기관이 되도록 노력해야 한다. 지역혁신기관 운영에 대한 기업의 태도는 보통 이상의 긍정적이었다. 특히 기업체에 대한 혁신기관 임직원의 친절성이 매우 높게 평가되었고, 여러 업체에 대한 공정성, 최신 산업정책·기술정보의 신속한 제공, 기업체 의견수렴 및 사업반영 등의 순서로 만족도가 높았다. 한편, 일회성·전시성에 치중하는 행사, 형식적 업무처리, 행정편의적 태도 등은 혁신기관 운영에서는 상대적으로 낮은 만족도로 평가되었다. 따라서 모든 혁신기관 임직원은 수요자인 기업 입장에서 사업을 추진하려는 혁신적 기업마인드로 무장해야 할 것이다. 또한 지역혁신기관 임직원의 중요한 자격요건으로 관련 산업분야의 전문지식을 가장 많이 요구했고, 이어서 융통성·신속성 있는 업무자세, 특정분야의 전문기술, 성실·진절할 봉사자세, 업무처리능력 순이었다. 따라서 혁신기관 임직원은 전문역량 강화는 물론, 다양한 의견을 수렴·합의·조정·통합하는 신속적·능동적인 업무역량을 강화노력이 요구된다. 한편, 혁신기관 운영의 가장 큰 불만은 지나친 규정중심의 업무처리, 특화분야 전문지식·기술의 부족, 기업지원 봉사의식부족의 순으로 높았으며, 업무처리지연, 권위적 태도, 무사안일, 청렴성 결여, 업무처리 불공정성 등은 불만족도가 낮아 전북지역 혁신기관 임직원의 도덕성·청렴성은 매우 양호하게 평가되었으나, 관련 산업분야의 전문성 확보를 위한 노력과 지나친 규정일변도의 업무처리보다는 다양한 의견들을 수렴, 반영하여 신속적이고 능동적인 자세를 견지하는 혁신적 마인드를 형성하기 위해 더욱 노력해야 할 것으로 보인다”라고 지역혁신기관의 개선에 관한 실태조사를 근거로 이상과 같이 주장하였다. (오창근, 지역발전을 위한 지역산업지원정책 개선방안 연구 : 전북지역 산업체의 인식을 중심으로, 한국자치행정학보 제20권 제2호, 한국자치행정학회(2006), p.24)

223) 평가의 중요성에 관하여는 일반적으로 지원기관에 대한 평가에 우선하여 지역산업정책의 추진에 대한 평가를 어떻게 할 것인지의 논의가 먼저 선행되었는 바, 지역산업정책에 평가에 관하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 지역산업평가의 방향성에 대하여 제시하였다. 즉, “평가체계는 사업의 기획·선정·집행·평가 등 사업추진 전반과 유기적으로 연결되어 있다. 클러스터 기반의 지역산업정책의 효율적 추진을 위해서는 사업 전반에 걸친 종합적 평가시스템의 구축이 필요하다. 사업계획의 수립과정에서 이루어지는 사전 기획평가, 중간평가의 성격을 지니는 모니터링, 사업의 전기간에 걸쳐 목표·실행·성과에 대한 사후평가 등이 이루어지는 일련의 종합적 평가체계를 마련하여야 한다. (중략) 현재는 모든 평가가 중앙에 집중되어 있다. 지역에서 자체적으로 수행한 평가결과는 단지 참고자료에 그칠 뿐 중앙차원의 평가에 반영되지 않는다. 앞으로 지역산업 진흥에서 지역의 자율성을 보다 확대하고 종합적·장기적 관점에서 성과를 높이도록 사업을 끌여가기 위해서는 지역이 자체적으로 수행하는 평가의 역할과 기능을 대폭 확대할 필요가 있다. 이와 관련하여 성과평가시스템의 효율성 제고를 위해 중앙과 시·도별 평가시스템을 계층화하는 방안을 적극 검토하도록 한다. 현행의 단위사업 평가는 지자체 주도하에 자체적으로 수행하고, 중앙정부는 사업의 궁극적 목표와 관련한 성과지향적 통합평가에 집중하는 것이다. (중략) 중앙과 지역간의 평가체계를 계층화하고 중앙이 성과중심의 평가를 원활히 수행할 수 있도록 성과목표관리방식을 체계화할 필요가 있다. 지역산업발전로드맵의 발전시나리오에서 단계별로 핵심성과지표(key performance indicator)를 설정하고, 이 지표를 집중적으로 관리하는 핵심성과목표관리방식(management by performance objects)을 체계화하는 것이다. 성과목표관리방식으로서의 전환을 위해서는 산업적, 지역적 특성을 반영

다면, 이는 궁극적으로 매우 필요한 조직체로 평가받을 수 있다.

현실적으로 다른 법률과의 관계에서 우선적인 문제가 발생할 수 있다. 즉, 이른바 지역 지원기관에 해당되는 대부분의 기관이 개별적인 독립법률에 근거하여 설립되고, 운영되는 경우가 많이 있다. 구체적으로 테크노파크의 경우는 산업단지특례법, 창조경제혁신센터의 경우에는 과학기술기본법, 출연원 분원의 경우에는 출연기관법, R&D특구의 경우에는 연구개발특구법 등이 있다. 이러한 지역지원기관들은 개별 법률에 따라 설립되어 예산 지원을 받고, 이에 근거하여 감독·통제 및 평가를 받게 된다.²²⁴⁾ 따라서, 국가균형발전 특별법 또는 기타 법률상의 근거로 이들 기관에 대한 기능조정과 평가를 하게 되면, 다른 법률의 입법목적과 기능을 훼손하여 입법권 침해의 소지가 발생할 여지가 있다. 또한, 공공기관의 경우 소관 부처별로 설립되지만, 모두 공공기관운영법의 적용범위에 해당되며, 기획재정부의 예산통제를 받게 된다.

대표적인 지역지원기관의 종류에는 테크노파크(TP), 창조경제혁신센터, 출연원 분원, 전문원, 지자체연구소(RRI), R&D 특구센터, 지역특화센터, 지역연구지원단 등이 있는 것으로 파악된다.²²⁵⁾

한편, 컨트롤타워로서의 조직체를 시·도별로 설립하는 경우에 따른 문제가 발생할 수 있다. 즉, 14개 시·도에 개별적인 컨트롤타워로서의 조직체를 설립하는 경우, 서로 상이한 기준과 운영에 따라 해당 지역의 지역지원기관을 평가하게 될 가능성이 발생하게 된다. 또한, 설립주체가 시·도지사가 됨으로써, 소관 관할 지역의 이해관계 등의 이유로

한 다양한 평가지표 및 평가기법을 개발해야 할 것이다. 사업추진단계에 따라 평가의 목표와 방법을 차별화하고, 사업의 특성을 감안하여 평가 시기와 방법을 다양하게 적용하는 방안을 검토한다. 평가 결과의 명확한 환류 시스템을 구축하는 것도 중요한 과제이다.”라고, 지역산업육성정책의 추진에 대한 평가의 방향을 제시하고 있다. (김영수·김선배, 지역산업정책 10년의 평가와 과제, 산업연구원(2007.12), pp.233~235)

224) 구체적으로 「산업기술단지 사업시행자의 운영에 관한 기준」에 따른 테크노파크, 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 연구원, 「고등교육법」 제2조제1호에 따른 대학, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자·출연 기관, 「지역산업지원사업 공동운영요령」에 따른 지역사업평가단, 시·도의 조례에 따라 설립된 경제통상진흥원 등이 있을 수 있다.

225) 지역지원기관의 종류에 대해서는 지역산업육성에 관한 사업을 추진하고 있는 “한국산업기술진흥원”의 문외와 제공자료로 파악하였다.

효과적인 조정과 공정한 평가를 기대하기 어려울 수 가능성도 존재하게 된다. 반면에 중앙정부 즉, 소관부처에 단일한 컨트롤타워로서의 조직체를 설립하는 방안은 다수의 기관을 조정·평가하는데 비효율적이며, 현행 국가균형발전지원단의 기능과 옥상옥의 구조가 될 수 있다.

현행 국가균형발전특별법상의 평가제도와와의 관계를 검토할 필요가 있다. 즉, 현행 국가균형발전특별법상 평가제도는 생활·경제기반계정 사업에 대하여 지자체장이 소관 부처에 예산신청서를 제출하고(§38②) 소관 부처는 예산요구서를 기재부에 제출하며(§38③), 국가균형발전위원회는 평가결과 등을 고려하여 예산편성의견을 기재부에 통보하는 방식이다.(§38④) 그리고 기재부는 위원회의 의견에 기속되지만(§38⑤), 지방자치단체의 예산상황, 평가결과 등 고려하여 세출예산 등을 차등하여 지원할 수 있다.

지역지원기관의 사업과 운영예산은 경제기반계정 사업에 포함될 수 있기 때문에, 현행 국가균형발전특별법상 평가 및 예산차등지원이 가능한 구조라고 할 수 있다. 따라서 컨트롤타워로서의 조직체를 설립하는 경우, 상기한 국가균형발전특별법상상의 제도를 보완하는 체계로 설립되는 방향이 타당하다고 할 수 있다. 즉, 실효성있는 조정·평가를 위해서는 예산통제가 선행되어야 하며, 기획재정부의 예산통제를 보완하는 방법으로 활용될 수 있을 것이다.

< 컨트롤타워로서의 조직체 설립·운영에 관한 조문시안 >

제00조(시·도별 균형발전총괄기획단[가칭]의 설립) ① 시·도지사는 지역의 자율적인 산업육성과 효과적인 지원사업의 운영을 위하여 시·도별 균형발전총괄기획단(이하, “총괄기획단”이라 한다)을 설립한다.

② 총괄기획단은 법인으로 한다.

③ 총괄기획단은 그 주된 사무소가 있는 곳에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

④ 총괄기획단은 다음 각 호의 업무 및 사업을 수행한다.

1. 해당 지역의 지원사업에 대한 중장기 투자전략 수립과 운영에 관한 사항
2. 해당 지역의 지원사업 투자방향 설정 및 예산 배분·조정에 관한 사항

3. 다른 법률 및 지방자치단체에 의하여 설립된 지역발전을 위한 지원기관(이하, “지역지원 기관”이라 한다)의 기능 및 사업의 조정
4. 지역지원기관의 사업 및 운영에 대한 평가
5. 제1호부터 제5호까지의 사업 이외에 지역발전을 위하여 대통령령으로 정하는 사업에 대한 기획·평가·관리에 관한 사항
 - ⑤ 총괄기획단은 제4항의 업무와 사업을 수행하기 위한 계획을 미리 000부장관과 기획재정부장관의 협의를 경유하여 국가균형발전위원회의 심의·의결을 받아야 한다.
 - ⑥ 총괄기획단은 제4항의 업무와 사업을 수행한 이후에는 제5항을 준용하여 그 결과를 보고한다.
 - ⑦ 총괄기획단은 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체와 그 산하기관, 정부가 출연하는 연구기관 등에 대하여 중립성과 객관성을 확립하여야 한다.
 - ⑧ 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 총괄기획단의 설립·운영에 필요한 경비와 사업 수행에 드는 비용의 전부 또는 일부를 출연할 수 있다.
 - ⑨ 총괄기획단의 운영 및 감독 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 - ⑩ 총괄기획단에 관하여 이 법에 규정되지 아니한 사항은 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

※ 출처 : 필자 작성

V. 관계부처 협의 제도

국가균형발전정책은 단일 부처의 정책추진으로 목적을 달성하기는 어렵고, 범부처적으로 유관부처간 협력을 중요한 전제로 하고 있다. 관계부처의 장을 중심으로 협의가 이루어지는 근거를 법률에서 일반적으로 마련하여 시행하고 있으나, 실제로 실무적인 협의가 중요하다는 점은 대부분의 관계 부처에서 그 필요성을 인정하는 것으로 판단된다. 따라서, 국가균형발전을 위한 실무협의체 구성 및 운영에 관한 법적 근거를 마련할 여지는 충분히 있으므로, 이에 대한 대안의 마련이 필요하다.

사안이 발생하였을 때에 상설기구가 아닌, 임시적으로 조직되는 실무협의체의 입법례는 주로 재난, 보건, 안전과 관련된 위급상황에 대한 입법례로 나타나고 있다. 대표적인 입법례로서, 「가축전염병 예방법」, 「산림보호법」, 「재해구호법」, 「재난 및 안전관리 기본

법], 「자연재해대책법」 등을 제시할 수 있다. 다만, 전국적 지역범위에서 관계부처의 일괄적인 협의와 결정으로 신속하게 업무처리를 가능하게 하기 위한 입법례가 있는데, 이는 충분히 벤치마킹이 가능한 것으로 판단되는데, 이에 포함되는 입법례로서 「토지이용 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법」상의 합동조정회의라고 할 수 있다.

< 관계부처 실무회의에 관한 입법례 >

< 「토지이용 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법」 >

제13조(합동조정회의) ① 토지이용 인·허가권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 관계 기관 간 이견을 조정하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 소속 공무원이 참여하는 합동조정회의를 개최할 수 있다.

1. 토지이용 인·허가 신청인이 조정을 신청한 경우
2. 기관 간 의견이 상충되어 제11조에서 정한 기간을 초과하여 의사결정이 지연되고 있는 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우

② 합동조정회의는 토지이용 인·허가권자의 주관으로 조정이 필요한 관계 행정기관의 공무원들이 참석하는 회의로 개최하고, 필요한 경우 관련 민간전문가를 회의에 참석하게 할 수 있다.

③ 토지이용 인·허가권자는 제1항제1호에 따라 토지이용 인·허가 신청인이 조정을 신청한 경우에는 그 신청인을 합동조정회의에 참석시켜 의견을 제시하게 할 수 있다.

④ 토지이용 인·허가권자가 합동조정회의를 소집하려는 경우에는 회의 개최 5일 전까지 회의 일시·장소 및 안건을 관계 행정기관의 장에게 통지하여야 한다. 이 경우 통지를 받고 회의에 참석하지 아니하거나 의견을 제출하지 아니한 관계 행정기관은 이견 없이 조정 결과를 수용하는 것으로 본다.

⑤ 토지이용 인·허가권자는 동일한 사안에 대하여 합동조정회의를 3회 이상 개최하였음에도 불구하고 관계 행정기관 간 이견이 조정되지 아니하는 경우에는 제14조의 토지이용 인·허가 조정위원회에 조정을 신청할 수 있다.

< 「토지이용 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법 시행령」 >

제10조(합동조정회의) ① 토지이용 인·허가권자는 법 제13조제1항제1호에 따라 조정 신청을 받은 경우에는 신청을 받은 날부터 10일 이내에 합동조정회의(법 제13조제1항에 따른 합동조정회의를 말한다. 이하 같다)의 개최 여부를 신청인에게 통지하여야 한다.

② 토지이용 인·허가권자는 합동조정회의에 관계 행정기관 공무원, 관련 전문가 및 신청인 외에 필요하다고 판단되는 공무원을 참석하게 할 수 있다.

※ 출처 : 필자 작성

상기한 「토지이용 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법」상의 합동조정회의를 벤치마킹하여 다음과 같은 조문안을 제안할 수 있다.

< 관계부처 실무회의에 관한 조문시안 >

제00조(실무협의체의 운영) ① 000부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 관계 기관 간 이견을 조정하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 소속 공무원이 참여하는 실무협의체를 운영할 수 있다.

1. 국가균형발전정책의 추진을 위한 실무협의체에 의한 협의를 요청하는 경우
2. 관계기관 간 의견이 충돌하여 국가균형발전정책에 관련된 사업의 추진이 지연되는 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우

② 실무협의체는 조정과 협의가 필요한 관계 행정기관의 공무원들이 참석하는 회의로 개최하고, 필요한 경우 관련 민간전문가를 회의에 참석하게 할 수 있다.

③ 실무협의체는 제1항제1호에 따른 경우에는 관련 지방자치단체의 관할 지역에서 활동하는 사업자와 투자자 등을 실무협의체에 참석시킬 수 있다.

④ 000부장관은 실무협의체의 운영을 위하여 소집하려는 경우에는 회의 개최 5일 전까지 회의 일시·장소 및 안건을 관계 행정기관의 장에게 통지하여야 한다. 이 경우 통지를 받고 회의에 참석하지 아니하거나 의견을 제출하지 아니한 관계 행정기관은 이견 없이 협의결과를 수용하는 것으로 본다.

⑤ 그 밖에 실무협의체의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출처 : 필자 작성

한편, 국가균형발전특별법에서는 산업위기대응지역에 대한 지원정책의 법적 기반을 마련하여 운영하고 있는데, 이 법제도는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의절차를 매우 중요한 핵심으로 운영하고 있다. 즉, 일반적인 행정절차상 관계부처의 협의를 진행하는

수준이 아니라, 실질적인 관계부처의 협의에서 중요한 정책결정이 이루어지는 구조를 갖고 있는데, 이는 산업위기대응제도가 단일 부처의 소관으로 처리될 사안이 아니라, 범부처적인 참여와 정책조정이 필요한 제도이기 때문이다. 국가균형발전특별법에서는 다음과 같은 절차적 규정을 운영함으로써, 관계부처협의 특수한 모델을 제시하고 있다.

< 관계 중앙행정기관의 장과의 협의에 관한 특수한 입법례 >

< 「국가균형발전특별법」 >

제17조(산업위기대응특별지역의 지정) ① 시·도지사는 관할 행정구역의 전부 또는 일부를 산업위기대응특별지역으로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 지정 대상 행정구역 및 지원 내용을 기재하여 산업위기대응특별지역의 지정을 신청하여야 한다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 산업위기대응특별지역 지정 신청을 받은 경우 대통령령으로 정하는 기준에 따라 산업위기대응특별지역을 지정할 수 있다. 이 경우 산업통상자원부장관은 전문기관의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 결과에 따라 지정 여부, 지원 내용 및 지정 기간을 결정하여 시·도지사에게 통보하여야 한다.

③ 산업통상자원부장관은 제2항에 따라 결정한 사항을 관보에 공고하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 산업위기대응특별지역에 대한 지정 신청, 지정 절차 및 지정 기간, 지원의 종류 및 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

< 「국가균형발전특별법 시행령」 >

제15조의2(산업위기대응특별지역의 지정 기준 및 절차 등) ① 법 제17조제1항에 따른 산업위기대응특별지역 지정 신청을 하려는 시·도지사는 산업통상자원부장관에게 다음 각 호의 사항을 포함하는 신청서를 제출하여야 한다.

1. ~ 4. (생략)

② 법 제17조제2항 전단에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 산업통상자원부장관이 산업위기대응특별지역의 지정 필요성 여부를 판단하기 위하여 다음 각 호의 사항을 종합적으로 검토하여 고시하는 기준을 말한다.

1. ~ 6. (생략)

③ 산업통상자원부장관은 산업경쟁력 강화와 관련된 정책의 수립, 추진 및 조정을 위하여 개최되는 회의에서 관계 중앙행정기관의 장과 법 제17조제2항 후단에 따른 협의를 하여야 한다.

- ④ 산업통상자원부장관은 산업위기대응특별지역 지정 여부를 검토하기 위하여 「정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 산업연구원이 산업위기대응특별지역으로 지정 신청된 지역에 대한 실사 및 자료 수집을 실시하도록 할 수 있다.
- ⑤ 제1항, 제3항 및 제4항에서 규정한 사항 외에 산업위기대응특별지역 지정 신청 및 절차에 관하여 필요한 사항은 산업통상자원부장관이 정하여 고시한다.

< 「산업위기대응특별지역의 지정기준 등에 관한 고시」 >

제3조(협의체) 영 제15조의2제3항에서 “산업경쟁력 강화와 관련된 정책의 수립, 추진 및 조정을 위하여 개최되는 회의”란 「산업경쟁력강화 관계장관회의 규정」(대통령령 제355호)에 따른 산업경쟁력강화 관계장관회의(이하 “관계장관회의”라 한다)를 말한다.

※ 출처 : 필자 작성

상기한 입법례에 대하여 구체적 절차를 정리하면 다음과 같다. 즉, 국가균형발전특별법상 산업위기대응제도는 국가균형발전위원회의 심의·의결과 관계 중앙행정기관의 협의를 원칙적인 절차로 규정하였는데, 특징적인 점은 일반적인 입법례에서는 단순히 관계 중앙행정기관의 협의만을 규정하고 있지만, 국가균형발전특별법에서는 별도로 대통령령으로 위임한 내용에 따라서 관계 중앙행정기관과 협의를 하도록 하고 있다. 다만, 명시적으로 위임을 한 것은 아니고, 관계 중앙행정기관과의 협의를 하도록 규정하면서, 이에 대한 절차를 대통령령에서 규정하고 있다. 대통령령으로 위임한 내용에 따라서 관계 중앙행정기관과 협의를 하도록 한 취지는 현재 일반적인 산업위기대응제도에 있어서 관계부처 간의 협의는 “산업경쟁력장관회의”를 경유하는 절차를 진행하고 있는 바, 현행 절차상의 회의체 운영은 현재 지침에 의하여 규정하고 있는 실무적인 회의체의 성격을 가지기 때문에 법률에 직접 규정하지 않고, 대통령령에서 지침의 규정을 준용하는 방식을 취하고 있다.

이러한 국가균형발전특별법상의 산업위기대응제도에 있어서의 특수한 관계부처협의 절차는 국가균형발전정책과 같이 범부처의 참여와 사업으로 이루어지는 정책이기 때문에, 위상과 결정력이 강한 회의체에서 정책추진이 이루어지는 것이 바람직하다고 볼 수 있으며, 국가균형발전특별법상의 산업위기대응제도에 있어서의 특수한 관계부처협의절

차는 국가균형발전정책과 관련된 사안에 있어서 보다 폭넓게 확대하여 법정절차로서 확립시킬 입법적 필요성이 있다고 분석할 수 있다.

제4절 균형발전 재정지원에 관한 법제 개선 방안

I. 국가균형발전과 지방재정조정제도

국가균형발전은 현재 정부의 중요한 국정지표임과 동시에 국정과제로 선정되어 구체적인 정책이 발표되고 있는데, 이러한 국가균형발전정책의 제도적 기반이 되는 지방자치 제도는 우리나라 법제도에 정착된지 매우 오랜 기간이 지났음에도 불구하고, 지방분권의 현황과 확산실적은 부족하다고 볼 수 있다. 구체적으로는 지방재정에 대한 중앙정부의 관여와 개입으로 인하여 지방자치단체의 지방재정 독립성을 확보하지 못하고 있다는 평가도 가능하다. 지방자치 및 지방재정의 독립성에 관한 중요성 인식은 여전히 부족하고 지방자치단체에 직접적 영향을 미치는 중요한 정책들이 당사자인 지방자치단체와의 충분한 논의 및 협의가 이루어지지 않고 진행되는 경우도 있어서, 지방재정의 문제 또한 현실적인 지방분권의 정착 수준과 깊은 관련을 갖고 발생하게 된다. 따라서 정부에서도 국가균형발전과 지방분권을 중요 국정과제로 인식하면서, 정책의 목적달성을 위한 심각한 문제인식을 갖고, 국가균형발전을 위한 지방자치의 정착과 확산을 추진하고 있다.

국가균형발전을 위한 전제로서 지방분권제도의 정착 및 지방자치의 확산은 다양한 지역의 지방자치단체에 관한 독립성으로 논의가 이어지는 바, 대표적으로 지방재정과 관련된 논의가 주를 이룬다고 할 수 있다. 즉, 지방재정의 독립성이 궁극적으로 지방자치단체의 독립성을 확보할 수 있는 첩경으로 인식되어져 왔다. 따라서 이하에서 언급하는 지방재정조정제도에 관한 논의는 기본적으로 지방재정의 독립성이 어느 정도 확보된 이후에 논의될 수 있는 주제라고도 볼 수 있다.

한편으로는 지방재정의 독립성을 확보하기 위해서는 지방재정을 어떠한 방식과 제도 개선으로 확충하고, 안정적인 재정시스템의 확보에 문제로 볼 수 있다. 이하에서는 이러한 논의를 중심으로 하여, 지방재정의 확충과 지방재정조정제도의 제도적 개선방향을 간략하게 제시하고자 한다.

II. 우리나라 지방재정조정제도

1. 지방재정조정제도 개요

(1) 의 의

지방재정조정제도는 개념의 표현에서 나타나 있듯이, 지방자치단체의 재정에 관하여 조정할 수 있는 제도적 시스템을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 지방자치단체를 주체로 하는 지방재정의 영역에서 해당 자치단체의 지방재정을 조정할 수 있는 다양한 채널을 지방재정시스템 내에서 어떻게 구축하느냐를 주요 개념적 요소로 볼 수 있다. 이하의 도표에서는 국내 선행연구에서의 지방재정조정제도의 개념을 정리한 것이다.

< 국내 선행연구에 따른 지방재정조정제도의 개념 >

“지방재정조정제도는 국가-지방, 광역-기초 간 관계에서 운영된다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체 간 지방재정조정제도는 지방교부세와 국고보조금의 틀로 운용되고 있다. 지방교부세는 보통교부세와 분권교부세로 구성되며 부동산교부세의 경우 재원이 달라 공식적인 지방교부세로 분류되지는 않지만 넓은 의미에서는 지방교부세에 포함된다. 국고보조금은 일반국고보조금과 지역발전특별회계로 구분된다. 일반국고보조금은 법령에 의해 용도와 보조율이 명시된 법정보조금과 소관 부처가 재량적으로 운용하는 비법정보조금으로 구분된다.”²²⁶⁾

“지방재정조정제도의 근간은 지방교부세와 국고보조금이다. 성격상 지방교부세는 교부금에 해당하고, 국고보조금은 보조금에 해당한다. 그런데 교부금을 광의로 해석하면, 보조금도 포함하는 것이므로 정의에 따라서는 교부금 내에 지방교부세와 국고보조금이 모두 포함된다고 할 수 있다. 우리나라 제도에서 지방교부세와 국고보조금의 가장 큰 차이는 용

도의 지정 여부라 할 수 있다. 지방교부세는 용도가 정해지지 않은 일반재원으로 교부되는 반면, 국고보조금은 용도가 정해진 목적재원으로 교부된다.”²²⁷⁾

“수동적 재정조정(은 국가의 기능 및 사무의 정부간 배분을 의미한다. 이는 정부간 기능배분에 따라 각 자치계층별로 자원배분이 이루어진다는 견해에서 성립된 개념이다. 적극적 재정조정은 각 자치계층별로 세원 및 재원을 배분하는 실질적 정부간 재정관계를 의미한다. 그러므로 적극적 재정조정 개념을 근간으로 학문적 또는 실제 정치·행정적 논의에 있어, 재정조정을 독립변수로 하여 각 정치·행정단위 및 계층의 기능수행 문제를 다루게 된다. 적극적 재정조정 개념 역시 재정조정(은 수단이나 접근방식의 차원에서 광범한 의미를 내포하고 있다. 그러므로 적극적 재정조정(은 의미를 명확히 하기 위해 포괄적 개념을 분류하여, 보다 세분화할 필요성이 제기된다. (중략) 기본적 재정조정(은 각 자치계층별 세원배분을 의미한다. 이는 세원에 의해 정부간의 재정관계가 기본적으로 조정·확립된다는 견해에서 성립된 개념이다. 그러므로 기본적 재정조정(은 하에서 재정조정제도 및 체계는 세원배분제도 및 체계를 의미한다. 부가적 재정조정(은 세원배분에 의한 재정조정(에도 불구하고, 각 지역별 경제력 차이에서 비롯된 지방정부간의 재정격차를 해소하기 위해 추가적인 재정조정(은 이루어지는 것을 의미한다. 이는 재정력이 약한 지방정부도 그들의 기능을 원만히 수행할 수 있도록 재정을 지원하는데 주된 의의를 두고 있다는 점에서 ‘결과적 재정조정(은 또는 ‘추가적 재정조정(은 등으로 이해할 수 있다. 이러한 협의적 성격 및 의미의 부가적 재정조정(은 우리는 일반적으로 재정조정(은라 지칭하고 있다.”²²⁸⁾

상기한 국내 선행연구들에서 개념화하고 있는 지방재정조정제도의 특징은 특정한 개념요소를 기반으로 한 개념화라기 보다는, 지방재정조정제도를 구성하는 제도적 내용에 초점이 맞추어져 있음을 확인할 수 있다. 즉, 내재적인 개념요소에 의하여 개념화된 것이 아니라, 지방재정조정제도로써 활용되는 제도유형의 분류를 통해서 개념화한 특징이라고 할 수 있다. 구체적으로는 우리나라의 세원과 지방재정수단을 구성으로 한 개념화가 중요 내용을 이룬다고 볼 수 있는 바, 지방교부세와 국고보조금의 중심으로 지방재정조정(은 이루어진다는 점을 강조한 개념형태라고 볼 수 있다.

226) 윤태섭, 재정환경변화와 지방재정조정제도, 서울행정학회 추계학술대회 발표논문집 (2015.10), p.8

227) 박병희, 지방분권 확대기 지방재정조정제도 발전방안, 한국지방재정학회 세미나자료집 (2018.7), pp.362~363

228) 안권욱, 지방분권적 지방재정 조정제도의 확립방안 - 독일 지방재정조정(은 특성과 헌법상 제도개선 방향을 중심으로, 한국지방정부학회 학술대회 자료집 (2015.5), pp.164~165

다만, 거버넌스 측면에서의 접근과 분석을 추가함으로써, 중앙정부와 지방정부간의 관계 및 지방정부간의 관계를 개념적 구조로 추가하였다고 볼 수 있다. 이러한 거버넌스적 측면의 개념분석은 지방재정조정제도가 단순히 국민으로부터 징수된 세금을 적정하게 분배한다는 취지를 갖는 것 뿐만 아니라, 지방분권과 지방자치를 전제로 하여 국가의 균형있는 발전을 위한 구체적인 정책목표를 달성하기 위한 정책수단이라는 점을 함께 설명하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 재정적 측면에서 세원의 조정과 분배의 취지 뿐만 아니라, 균형발전의 측면에서 중앙정부와 지방정부에 의한 다양한 정책수단의 하나로서 인정될 수 있는 취지를 동시에 갖고 있다고 볼 수 있다.

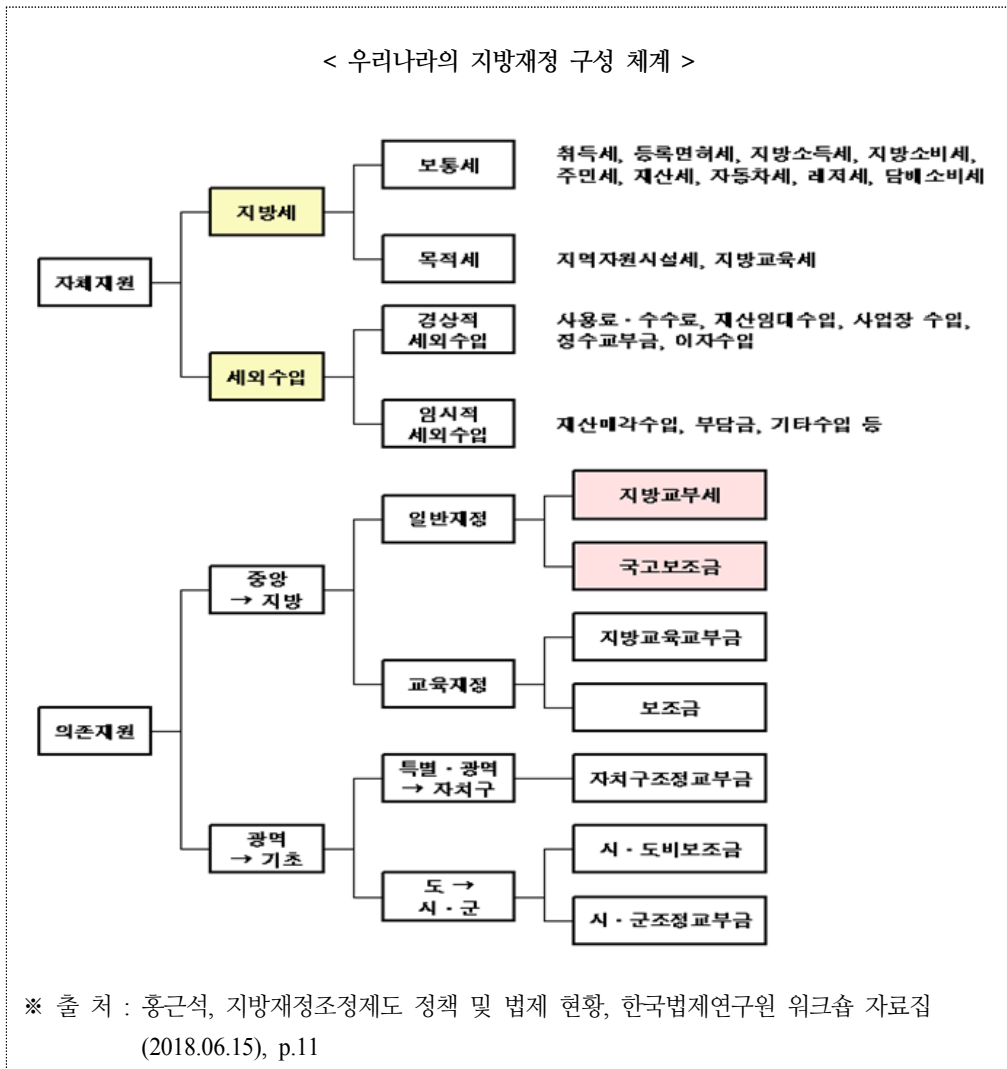
(2) 필요성

일반적으로 수도권규제정책을 추진하는 이유로서 수도권에 과도하게 집중된 경제력으로 인하여 전체적인 균형발전에 저해가 되는 원인이 발생함으로써, 이를 일정 수준으로 제한하여 전체적인 균형발전의 목적을 달성하기 위한다는 설명이 이루어지고 있다. 이러한 설명의 근거에는 지역마다, 지방자치단체마다 경제력과 경제상황이 다르므로써, 궁극적으로 균형발전을 저해하는 격차의 존재를 인정할 수 밖에 없다는 점이 인정된다. 이러한 지역간에 발생하는 불가피한 격차로 인하여 중앙정부 또는 지방자치단체 간의 지방재정을 조정해야 한다는 필요성은 충분히 발생할 수 있게 될 것이다.

한편으로 지방자치단체는 지방세를 세수로 하고 있는 정부이기 때문에, 지방자치단체 자체로 추진하려는 정책과 운영은 기본적으로 자체적인 세원을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 그런데, 지방세 등의 세수는 근원이 지방자치단체에 속하는 주민들이기 때문에, 수도권 등의 지역처럼 인구가 밀집한 곳에서는 세수확보가 원활하게 이루어 질 수 있는 반면에, 인구감소지역과 같은 지역에서는 세수확보가 매우 어렵게 된다고 할 수 있다. 이렇게 불가피한 지역인구의 격차는 필연적으로 지방자치단체의 재정을 어렵게 하게 함으로써, 균형발전의 측면에서 지방재정에 관한 세원 및 지원조정이 필요하게 된다고 할 수 있다.

(3) 기능 및 역할

우리나라의 지방자치단체를 중심으로 구성·운영되는 지방재정은 모습은 지방세법, 지방세특례법, 지방재정법, 지방세교부법 등에 구체적인 모습이 형성되는 바, 재정 및 세법에서 매우 복잡한 구조를 나타내고 있는데, 이에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 지방재정의 구성체계를 도식화하여 설명한다.



지방재정조정제도는 지방자치단체 간의 재정의 격차를 조정하거나 재원부족을 보완하는 것이기 때문에, 지방재정조정제도를 운영하는데 있어서는 중앙정부의 자원배분에 의한 재정조정 한계와 문제점을 수정·보완하기 위하여 부가적 재정조정 기능에 제한되어야 한다고 볼 수 있다.²²⁹⁾ 따라서 지방재정조정제도는 지방재정의 영역에서 매우 중요한 기능과 역할을 부담하고 있음에도 불구하고, 원칙적으로는 제한된 범위에서 활용되어야 하는 한계를 가지고 있다고 평가할 수 있다. 그렇지만 이러한 한계는 제도의 본질에서 비롯된 특징적인 한계라고 볼 수 있으며, 실제에 있어서 지방재정조정이 긴급하게 필요하거나, 또는 재정격차가 심각하게 발생하는 경우에는 이러한 한계는 사실상 제도운영을 통제하는 역할을 수행할 것으로는 기대할 수 없을 것이다. 이러한 이유는 재정정책은 법제도적 원리에 의한 통제보다는 정책적 타당성과 정무적 판단에 의하여 이루어지는 경우가 대부분이라는 점도 배경이 될 수 있으며, 균형발전의 측면에서 형평의 원칙에 의한 제도운영 필요성이 증대될 수 있다는 점도 함께 강조되기 때문이라고 볼 수 있다.²³⁰⁾

(4) 유형 분류

일반적으로 지방재정조정제도는 수도권과 비수도권간의 재정조정인 수평적 재정조정²³¹⁾, 중앙정부와 광역지방자치단체에 의한 수직적 재정조정²³²⁾으로 구분하고 있으며, 수평적 재정조정의 제도적 수단은 지역상생발전기금이 유일하고, 중앙정부에 의한 수직적 재정조정의 제도적 수단은 크게 지방교부세와 국고보조금 둘로 분류하고 있다.²³³⁾

229) 안권옥, 지방분권적 지방재정 조정제도의 확립방안 - 독일 지방재정조정 특성 및 헌법상 제도개선 방향을 중심으로, 한국지방정부학회 학술대회 자료집(2015.5), p.163.

230) 또한, 매우 다양한 형태의 재정활용이 지방재정에 있어서는 필요하기 때문에, 지방재정조정제도의 제한적 활용이 제도운영에 영향을 미치는 범위는 미비하다고 볼 수 있다. 즉, 지방재정조정제도는 지방자치단체 간 재원 불균형 조정(재정형평화 기능), 일정한 행정수준을 유지하기 위한 재원 보장(재원보장 기능), 국가적 관심사항에 대한 참여를 촉구하고 일정한 역할 분담, 재난 등 특별대책에 따른 보조 실시 등의 영역에서 다양하고 활발하게 활용될 수 있다고 볼 수 있다. (지방행정연구원, 2013 지방재정조정제도 공통교재, 지방행정연구원(2013), p.5)

231) 명칭의 개념적 요소에서 확인할 수 있듯이, 광역 간, 기초 간 동일한 수준의 지방자치단체가 상호간에 재원을 분배하는 방식으로 일반적으로 재정확충이 높게 이루어지거나 재정력이 충분한 지방자치단체에서 그렇지 못한 지방자치단체로서의 재정지원이 이루어지는 형태라고 파악할 수 있다.

232) 현재 우리나라에서 가장 많이 논의되고 있는 재정조정 방식으로서 중앙정부가 지방자치단체에게 재정분배를 하거나, 광역자치단체가 기초자치단체에게 재정분배하는 방식으로서, 중앙에서 지방으로, 대단위지방에서 소단위지방으로의 재정을 분배하는 방식을 의미하고, 지방교부세, 보조금이 이에 해당한다.

233) 박상우 외, 지방분권을 위한 재정조정 방안 연구, 지방분권운동대구경북본부(2014.02), p.18.

2. 지방재정조정제도의 체계 현황

(1) 중앙과 지방의 체계

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라의 지방재정조정제도 중에서 중앙과 지방과의 체계를 이루는 중요 제도는 지방교부세와 국고보조금이라고 할 수 있는데, 지방교부세에 대해서는 지방교부세법에서 규율하고 있으며, 국고보조금의 경우에는 개별 법률에서 보조금의 근거를 마련하는 형태로도 이루어지지만, 기본적으로 보조금관리법에서 규율이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

국내 선행연구에서는 다음과 같이 우리나라의 지방교부세에 관하여 설명한다.²³⁴⁾

무조건부 교부금은 지방자치단체 입장에서는 용도가 정해지지 않은 일반재원의 성격을 갖기 때문에 자체수입과 다를 바가 없다. 자치단체의 재량권이 보장된다는 점에서 자체수입과 함께 자주재원으로 분류되는 이유가 바로 이 용도 지정의 자율성, 재량성 때문이다. 그에 비해 대응교부금은 중앙정부에 의해 용도가 정해진 특정재원이기 때문에 자치단체 입장에서는 재량권이 거의 없다고 할 수 있다. 자치단체는 국고보조사업에 참여하든가 말든가 하는 선택 외에 다른 재량권은 없어서 지출면에서 자율성이 상당히 제한되는 재원이다. 대응보조금의 경우 자치단체 입장에서는 특정 사업을 하는 데 있어서 중앙정부의 일정 비율의 지원이 있으므로 그 사업의 비용이 그 비율만큼 예를 들어 30% 보조사업이라면 해당 사업의 비용은 원래 비용의 70%로 싸지는 효과가 있다. 이처럼 비용이 싸지는 효과는 있지만, 자치단체의 재량권을 제한하기 때문에 자치단체는 동일한 금액의 무조건부 교부금을 수령한 경우에 비해 낮은 수준의 무차별곡선(효용)에 도달하게 된다는 것이다. 다만, 중앙정부가 보조금사업에서 의도하는 바, 보다 많은 해당 공공재 공급이라는 정책 목표를 달성하는 데에는 대응교부금이 무조건부교부금보다 우월하다고 할 수 있다.

상기의 국내 선행연구에 따르면, 지방교부세와 국고보조금의 차이점은 지방자치단체의 재량에 의한 자원활용여부에 따른 차이로 파악된다.²³⁵⁾ 즉, 중앙정부로부터 지방자치

234) 박병희, 지방분권 확대기 지방재정조정제도 발전방안, 한국지방재정학회 세미나자료집 (2018.7), pp.363

235) 박병희, 앞의 글, p.363

단체로 지원되는 재정의 용도·사용처의 범위에 따라서 해당 지방자치단체가 어느 정도 재량에 의한 활용의 여부에 따라서 지방교부세와 국고보조금의 차이가 발생하며, 이러한 차이점은 실제 지방재정제도의 활용성 제고에 큰 영향을 줄 수 있을 것으로 예상된다.

국고보조금은 국가가 국가위임사무 등에 대한 사용범위를 정하여 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 위해 교부하는 재원으로 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금을 포괄한다.²³⁶⁾ 국내 선행연구에서는 다음과 같이 지방교부세와 국고보조금의 형태를 정리하여 설명하고 있다.

<지방교부세와 국고보조금>

구분	지방교부세	국고보조금
근거 법령	「지방교부세법」	「보조금관리에 관한법률」
재원 구성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 내국세의 19.24% - 보통교부세 : 정률분 교부세 총액의 97% - 특별교부세 : 정률분 교부세 총액의 3% ▶ 부동산교부세 : 종합부동산세 전액 ▶ 소방안전교부세 : 담배에 부과하는 개별소비세의 20% 	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상
용도	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 보통·부동산교부세 : 용도 지정 없이 자치단체 일반예산으로 사용 ▶ 특별교부세 : 용도 지정, 조건 부여 가능 ▶ 소방안전교부세 : 특수수요는 용도 지정 가능 - 소방분야에 교부세 총액의 75% 이상 사용 규정 	용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용
배분 방법	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 보통교부세 : 단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정 후 재정 부족액을 기준으로 산정·교부 ▶ 특별교부세 : 지역현안, 재난·안전관리, 국가지방협력 수요 사업에 대하여 사업의 타당성 등을 종합적으로 심사하여 사업별·시책별로 교부 ▶ 부동산교부세 : 재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 등에 따라 산정·교부 	소관 부처별 중장기 사업 계획 등을 고려하여 매년 정부예산으로 정함

236) 이현우, 지방자치단체 보조금 제도의 효율적 방안연구, 경기개발연구원(2010.12), p.16

구분	지방교부세	국고보조금
	<ul style="list-style-type: none"> 소방안전교부세 : 소방 및 안전시설 현황과 투자소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등에 따라 산정·교부 	
성격	<ul style="list-style-type: none"> 보통·부동산교부세 : 일반재원(자주재원 성격) 특별교부세 : 특정재원(자주재원 성격) 소방안전교부세 : 일반 및 특정재원(자주재원 성격) 	특정재원(이전 재원 성격)

※ 출처 : 홍근석, 지방재정조정제도 정책 및 법제 현황, 한국법제연구원 워크숍 자료집(2018.06.15), p.12. 재구성

(2) 지방자치단체간 체계

일반적으로 지방재정조정제도는 중앙과 지방간의 시스템에 의하여 활용되는 것이 가장 현실적으로 파악할 수 있지만, 우리나라의 제도운영은 지방자치단체 간에도 가능한 구조로 되어 있는 바, 이에 대하여 국내 선행연구에서는 다음의 도표와 같이 시·도간, 자치구, 시·군간 보조금과 교부금에 대해서 정리하였다.

<보조금 및 조정교부금>

구분	시·도비 보조금	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금
근거법령	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정법 제 23조 제2항 시·도는 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정 상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위 안에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정법 제29조의2 특별·광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정해야 함 지방재정법 시행령 제 36조의2 법 제29조의2에 따른 조정교부금 	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정법 제29조 시·도지사(특별시장 제외)는 해당 광역시·도세, 지방소비세 금액의 27% 등에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금 재원으로 확보해야 함

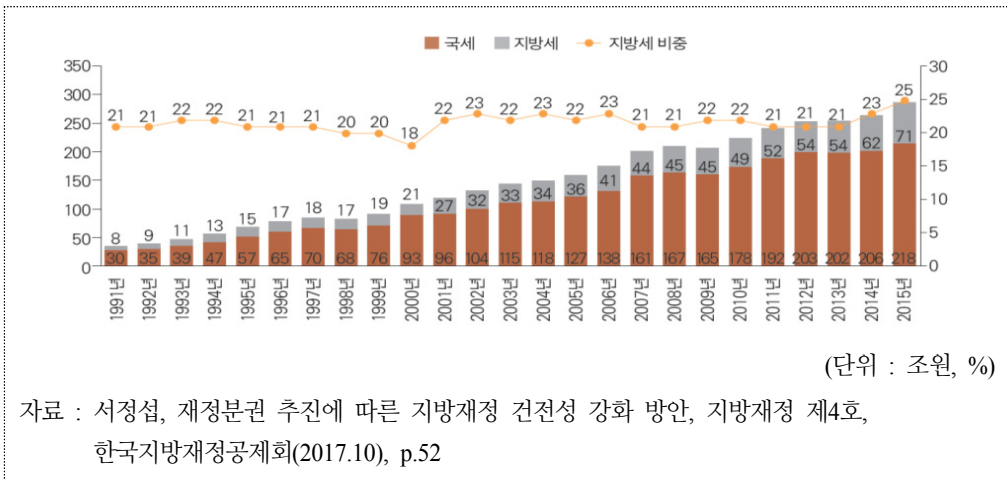
구분	시·도비 보조금	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금
		부금 재원은 특별시·광역시 시세(市稅) 중 「지방세기본법」 제8조제1항제1호 각 목에 따른 보통세(광역시는 「지방세법」 제7장제3절 주민세 재산분 및 제4절 주민세 종업원분 제외)로 하고, 교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등은 특별·광역시의 조례로 정함	* 지방재정법 시행령 제 36조 - 일반재정보조금 배분 시 50%는 인구수, 20%는 징세실적, 30%는 재정력을 기준으로 배분
재원	* 시·도의 일반회계 또는 특별회계	* 특별·광역시의 보통세 중 조례로 정하는 일정액 서울 22.6% 부산 22.0% 대구 22.29% 인천 20.0% 광주 23.9% 대전 23.0% 울산 20.0% - 일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%)으로 운영	* 광역시세·도세(화력·원자력발전·특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외) 총액 및 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)에 해당하는 금액 - 좌동
용도	특정한 지원대상사업 재정수요 충족(용도 지정)	일반조정교부금은 용도지정 없이 자치단체의 일반재원으로 사용 특별조정교부금은 교부 시 부과된 조건이나 목적에 맞게 사용	좌동
배분방법	지원사업별 사업우선 순위 등에 의거 지원	기초단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 배분	인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정력 등에 따라 배분

※ 출처 : 홍근석, 지방재정조정제도 정책 및 법제 현황, 한국법제연구원 워크숍 자료집(2018.06.15), p.12. 재구성

4. 지방재정 운영 현황

(1) 지방세에 의한 세수의 부족 현상

우리나라의 지방재정의 현황에 관하여 연구한 국내 선행연구에 따르면, 심각하게 제기하고 있는 문제점으로서 매우 장기간에 걸쳐서 지방재정의 세수가 부족하다는 점을 강조하고 있는 바, 이에 대한 국내 선행연구에서는 다음과 같은 정량적 기준을 제시함으로써, 명시적으로 지방재정의 세수 부족현상에 대하여 설명하고 있다.²³⁷⁾



상기의 국내 선행연구에 의한 정량적 지표내용에 따르면, 1991년부터 2015년까지 매우 미세한 차이를 가지면서 지방세의 비중이 확대되어 온 것으로 보이고 있지만, 실제로는 전체 예산의 비중으로 보았을 때에는 지방세의 확충이 매우 부족한 상황이라는 점은 쉽게 파악할 수 있을 것이다.

한편으로, 다른 국내 선행연구에서는 상기의 지표와 같은 지방세의 확충비율에 관하여 다음과 같이 분석하여 우리나라의 지방세 부족현상을 설명하고 있다.²³⁸⁾

237) 서정섭, 재정분권 추진에 따른 지방재정 건전성 강화 방안, 지방재정 제4호, 한국지방재정공제회(2017.10), p.52

238) 최병호, 효율적 복지정책을 위한 중앙-지방간 재정관계의 개편 과제, 응용경제 제17권 제3호, 한국응용경제학회

우리나라의 지방세는 모두 11개 세목으로 구성되어 있으며, 전체 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 2015년 예산 기준으로 21.2%로 나타난다. 지방자치제도 재시행 전후 시기부터 최근까지 약 25년 동안 중앙과 지방간 세원할당의 적정성과 관련하여 수많은 논의가 진행되어왔지만 지방세의 상대적 비중은 초기 수준과 큰 차이가 없이 그대로 유지되고 있다. 지방세의 상대적 비중은 지방자치제도의 재시행을 앞두었던 1989년에 담배소비세가 신설됨으로써 급등하였으며, 1991년 이후에는 대체로 20% 내외 수준에서 등락을 거듭해왔다. 특징적인 점은 2007년 이후에는 지방소비세가 신설되었던 2010년에 22.4%로 그 비중이 다소 높아졌던 것을 제외하면 매년 안정적으로 21%를 유지하고 있다는 점이다. 그 동안 조세부담률은 1990년대의 16% 수준에서 2000년대 중반 이후에는 18~19% 수준으로 높아졌다. 지방세의 상대적 비중은 안정적인 추세를 유지하고 있으며, 선진국들과 비교하더라도 낮다고 말할 수 없다. 다만 이러한 결과를 살펴보면 있어서는 몇 가지 주의해야 할 사항이 있는데, 첫 번째는 지방세의 비과세·감면과 관련한 것이다. 2001~2013년까지 국세와 지방세 세수의 연평균 성장률은 각각 6.4%와 6.0%로 유사하게 나타나지만 최근 몇 년간은 전체 세수성장률이 상당히 낮아지는 가운데 지방세의 성장률 저하가 두드러진다. 특히 국세의 비과세·감면률은 2000년대 중반 이후 다소 높아졌지만 13~15% 수준에서 안정적인 추세를 유지하는 반면 지방세의 비과세·감면률은 2005년까지는 국세에 비해 상당히 낮았으나 2006년부터 급격하게 높아졌으며, 2009년부터는 22~25%의 매우 높은 값을 유지해왔음에 주목할 필요가 있다. 2001~2013년 기간 중 지방세 징수액의 연평균 성장률은 7.0%인 반면 비과세·감면액은 세배가량 빠른 연평균 20.3%씩 증가했던 것이다. 전체 지방세 비과세·감면액 중 조례에 의한 것은 아주 소액이며, 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법 등 법률에 의한 것이 대부분임을 고려할 때, 지방세가 정부의 정책과제로 매우 활발하게 사용되어 왔음을 알 수 있다.

상기의 국내 선행연구의 분석에 따르면, 우리나라의 지방세 부족현상은 국제적인 수준의 측면에서 보았을 때나, 또는 세수확보정책의 측면에서 보았을 때에 문제가 심각한 수준이 아니라는 점으로 이해된다. 즉, 세수의 부족현상이 인구의 감소 또는 지방재정의 열악한 환경의 문제가 아니라, 지방세정책이 하나의 정책수단으로서 활용됨으로써 지방세수의 부족현상이 발생된 것으로 설명하고 있다.²³⁹⁾

(2015.11), pp.175~177

239) 최병호, 앞의 글, pp.175~177

지방세에 대한 특례와 감면조치는 다양한 목적으로 활용되는 정책수단인 바, 균형발전 정책이나 기타 지역정책의 목적을 달성하기 위하여 세제지원을 하는 경우에는 지방세의 세수가 부족해지는 경향이 나타난다고 볼 수 있다. 그러나, 세제지원의 경우 국세에 의한 감면이 실질적으로는 그 효과가 크다고 볼 수 있으며, 국세에 의한 세제지원과의 비교를 한다면, 지방세감면에 의한 세수부족 현상은 원인자체로서는 심각한 문제가 아닐 수 있지만, 지방자치단체의 상황·여건을 고려한다면, 일률적인 설명이 어려울 것으로 판단된다.

현실적으로 우리나라의 경우 중앙정부에 의하여 재정수입의 집중이 이루어지고, 이렇게 집중된 중앙정부의 재정에 의한 수입을 다시 지방자치단체에게 배분하는 과정이 일반적인 형태라고 볼 수 있는 바, 실질적으로 중앙정부에 의하여 지원된 재정은 지방자치단체의 순수한 재정능력에서 발생한 재원이 아니라고 볼 수 있기 때문에, 지방자치단체의 재정건전성과 재정능력의 제고 측면에 어느 정도 기여를 할 수 있는지에 관하여는 여전히 의문이 남는다고 볼 수 있다. 따라서 지방세에 의한 자체적인 확충구조를 구축하여야만 지방자치단체의 자체적인 재정능력을 인정할 수 있으며, 이러한 구조 속에서 지방재정조정제도의 원활한 시스템이 가능하게 된다고 볼 수 있다.

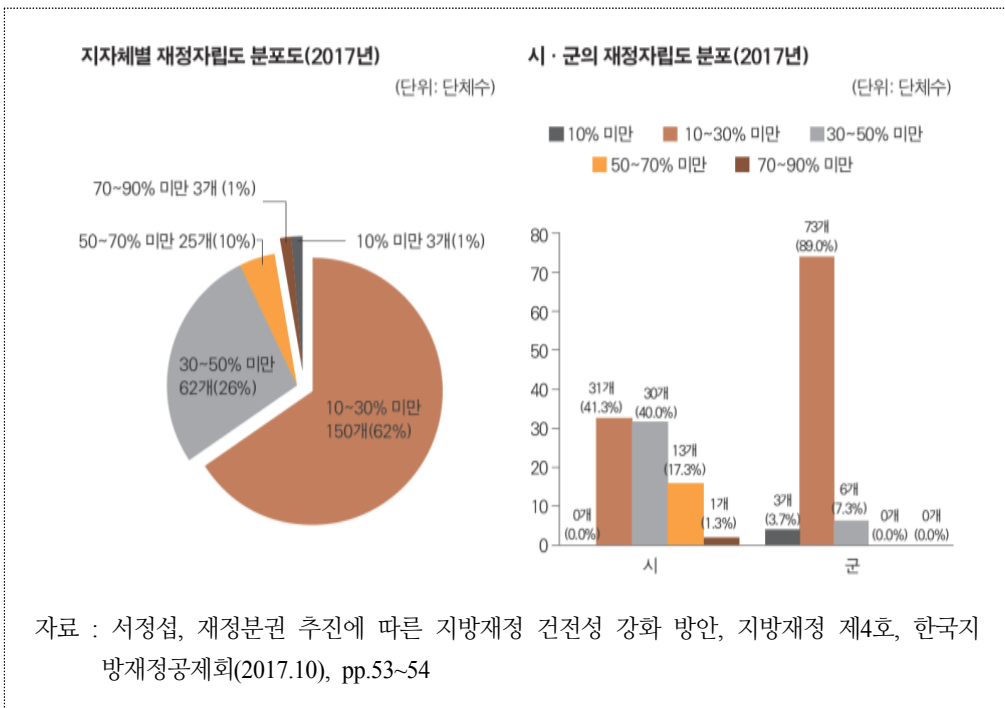
(2) 낮은 재정자립도

앞에서 언급한 바와 같이 부족한 세수와 세원의 확보는 우리나라의 지방재정에 있어서 매우 고질적인 문제로 지적을 받고 있다. 매우 장기간에 걸친 지방세 수입의 부족현상은 지방자치단체가 처한 경제적 여건과 인구 및 환경을 원인으로 발생하는 문제로 볼 수도 있지만, 실질적으로 국세와 지방세의 구조자체에서 비롯되는 불균형적 세원구조에서도 원인을 찾을 수 있다고 볼 수 있다. 이러한 지방자치단체의 재정능력은 실질적으로 균형발전정책에 있어서 매우 큰 장애요소로서 작용을 하게 된다고 볼 수 있다.

이러한 이유에 대하여 중앙정부가 추진하는 균형발전정책이 전국을 대상으로 추진된다는 특징으로 인하여, 재정능력이 부족한 지방자치단체가 다수 발생하게 된다면 전체적인 정책구조와 추진방향에 심각한 영향을 주게 될 것이다. 이러한 배경과 이유에 대하여

우리나라의 지방재정에 관한 현황인 부족한 세수에 의한 문제 뿐만아니라, 낮은 재정자립도에 의한 문제점도 함께 보이고 있기 때문이라고 할 수 있다.²⁴⁰⁾

국내 선행연구에서는 다음과 같은 정량적 기준으로 제시하면서 우리나라의 지방자치단체에 대한 낮은 재정자립도에 대하여 설명하고 있다.²⁴¹⁾



상기한 국내 선행연구가 제시한 자료에 의하면, 2017년을 기준으로 하여 60% 이상의 지방자치단체가 30% 미만의 재정자립도를 갖고 있는 것으로 나타나고, 이는 매우 낮은 수준의 재정자립도라고 볼 수 있으며, 50% 미만의 재정자립도까지 고려한다면, 80% 이

240) 국내 선행연구에 따르면, “지방자치제의 도입이후 재정자립도는 지속적으로 감소하여왔으며 이는 지방교부세의 법정율 인상과 국고보조사업의 증대 등에 의한 의존재원의 증가가 큰 영향을 준 결과”라고 설명한다. (손희준, 지방재정분야, 충북미래전략 집중토론회 자료집, 충북개발연구원(2010.3), pp.110~111)

241) 서정섭, 재정분권 추진에 따른 지방재정 건전성 강화 방안, 지방재정 제4호, 한국지방재정공제회(2017.10), pp.53~54

상에 해당되는 지방자치단체는 재정자립도의 측면에서 매우 심각한 상황이라고 볼 수 있으며, 이는 우리나라 전체를 놓고 보았을 때 문제의 심각성은 매우 커진다고 볼 수 있다.²⁴²⁾ 이러한 낮은 재정자립도는 우리나라의 균형발전정책의 추진에 있어서 매우 큰 걸림돌이 될 사안으로 분석된다.

Ⅲ. 지방재정의 문제점과 제도개선

1. 지방재정불균형의 문제점과 원인

앞에서 언급한 바와 같이, 수도권 지역이나 지방광역시 수준의 지방자치단체와 다른 중소 지방자치단체간에 발생하는 다양한 차이점은 궁극적으로 재정문제에 관하여서도 동일하게 발생하게 된다. 또한, 지방자치단체 뿐만 아니라, 중앙정부와의 비교하였을 때에도 국세와 지방세의 구조 및 세수의 확보 수준 등 다양한 측면에서 차이점이 발생하게 됨으로써, 지방재정의 문제점으로 이어지게 된다. 구체적으로 재정불균형은 지방자치단체 간 및 중앙정부와 지방자치단체 간에서 발생하는 재정조달의 역량과 권한에서 발생하게 된다고 볼 수 있다. 즉, 취약하고 열세에 놓여진 지방자치단체가 높은 재정능력을 확보 한다는 것은 기대하기 어려우며, 특히 지방자치단체의 고유사무 및 기관사무의 수행과 관련하여 이중적인 재정부담이 발생할 수 있다는 설명도 가능하게 된다.

242) 국내 선행연구에서는 중앙정부의 영향력에 대해서 다음과 설명하고 있다. 즉, “우리나라 지방재정의 전체 규모는 총계기준으로 235조원 정도인데, 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 보조금으로서 83조 8,340억 원으로서 세입 총액의 35.6%에 이른다. 지방세수입은 69조 8,550억 원으로 세입 총액의 29.7%이며, 지방교부세는 37조 1,750억 원으로 15.8%이다. 그 외 세외수입이 5.1%, 조정교부금이 4.4%, 지방채 0.5%, 보전수입 등 및 내부거래가 9.0%를 차지한다. 이처럼 세입 총액 중 지방세수입과 세외수입 등 자체수입의 비중은 34.8%에 불과한 반면, 지방교부세 등의 교부금과 보조금 등 의존재원의 비중은 55.8%에 이를 정도로 지방세입에 있어서 의존재원의 비중은 크다. 지방자치를 시행한 지 27년이나 되었지만, 여전히 지방정부에 대한 중앙정부의 영향력이 큰 원인은 자체수입의 비중은 낮고, 의존재원의 비중은 월등히 큰 데에 있다. 지역별로는 특히 전남, 전북, 강원, 경북 등의 의존재원 비중은 70%를 넘는 값이었다. 비수도권의 도 지역 지자체들에 있어서는 지방교부세와 국고보조금의 규모가 평균적으로 세입의 70% 수준으로서 이 지역 지방자치단체의 의존재원 의존성을 잘 보여준다.”고 설명하면서 우리나라의 지방재정에 관한 자립도의 현황을 설명하고 있다. (박병희, 형평성 제고를 위한 지방재정조정제도 개선 방안, 한국지방재정논집 제23권 제2호(2018.8), pp.122~123)

한편으로 국내 선행연구에 따르면 국고보조금사업의 증대가 지방비 세출에 영향을 준다는 의견을 제시하였는 바, 다음과 같이 설명하고 있다.²⁴³⁾

국고보조금의 경우 참여정부 시기인 2001년 대폭적 정비로 인해 359개로 대폭 줄어들었다. 그러나 이후 지속적으로 증가하여 2010년 1,076개가 되었으며 2011년 1,024개, 2012년 984개, 2013년 956개를 기록하고 있으며 이로 인해 지방교부세에 비해 국고보조금의 규모가 큰 상황이 지속되고 있다. 국고보조금의 증가는 지방비 부담의 증가로 이어진다는데 문제가 있다. 2005년 국고보조사업으로 인한 31.7%였던 지방비부담이 2013년에는 40.7%까지 증가하였다. 특히, 사회복지국고보조사업의 지방비부담 증가율은 378%에 이를 정도로 지방재정에 심각한 영향을 미치고 있다. 이러한 국고보조금의 팽창은 자치단체, 중앙부처, 국회, 주민 상호 간 이해관계에 의해 일어나며 결국 국고보조금의 팽창은 유사, 중복 사업을 발생시켜 국가 재정자원의 낭비를 가져오게 된다. 정리하면, 국고보조금의 당면 현안은 낮은 국고보조율과 무분별한 팽창으로 인한 효율성저하의 문제라 할 수 있다.

상기의 국내 선행연구는 단순히 중앙정부에서 지방자치단체에게 재정지원을 하는 것이 지방재정확충에 도움이 된다는 점에 대하여 반론적 성격을 가지는 의견이라고 할 수 있는 바, 구체적으로 효과적인 예산지원이 궁극적으로 지방재정능력을 제고시키는 방안이라는 점을 강조한 것으로 분석될 수 있다. 즉, 무분별한 중앙정부의 예산사업은 비효율적으로 중복사업의 문제를 발생시킴으로써, 지방비의 세출을 수반하게 되는 역효과가 발생할 수 있음을 지적한 것으로 볼 수 있다.²⁴⁴⁾

이상과 같은 재정불균형과 지장재정능력의 문제점은 단순한 세수 부족만의 문제로 접근할 사안이 아니라, 전체적 국가재정의 측면에서 예산사업의 효과적인 추진과 집행이 함께 고려되어야 할 사항으로 판단할 수 있다.

243) 윤태섭, 재정환경변화와 지방재정조정제도, 서울행정학회 추계학술대회 발표논문집(2015.10), p.12

244) 윤태섭, 앞의 글, p.12

2. 제도개선 방향

(1) 국제비교

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라의 국세 및 지방세의 비중을 비교하여 보았을 때 국세의 비중이 지나치게 높다는 점을 지방재정의 문제점으로 논의가 되었다. 이러한 이유는 지방세의 비중이 낮음으로써, 지방자치단체의 재정자립도와 다양한 사업추진을 위한 예산확보에 문제가 발생한다는 점을 고려할 수 있으며, 특히 국가균형발전정책의 측면에서 부족한 지방재정은 지방재정의 세수 확대를 통하여 도모할 수 있다는 대안적 발상으로 접근할 수도 있다.

다만, 단순한 지방세의 확대만이 균형발전정책의 측면에서 뿐만 아니라, 순수한 지방재정의 건전성과 정책추진을 위하여 유일한 대안인지에 대해서는 현실적으로 별도의 검토가 필요하다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 일부 주요 국가에 있어서 국세 및 지방세의 비중에 대한 비교를 시도하였는데, 다음과 같은 내용과 분석을 제시하고 있다.²⁴⁵⁾

<국세-지방세 비중 국제비교>

	연방제국가			비연방제국가			
	미국	독일	평균	영국	프랑스	일본	평균
국세	55.5	50.9	65.1	93.9	71.9	61.1	76.9
지방세	44.5	49.1	34.9	6.1	28.1	38.9	23.1

※ 출처 : 박병희, 형평성 제고를 위한 지방재정조정제도 개선 방안, 한국지방재정논집 제23권 제2호(2018.8), p.114 <표1> 재인용

245) 박병희, 형평성 제고를 위한 지방재정조정제도 개선 방안, 한국지방재정논집 제23권 제2호(2018.8), p.114 <표1> 재인용

상기의 국내 선행연구에서는 국세 및 지방세 비중에 관하여 국제비교를 하면서, 다음과 같이 분석을 하고 있다.²⁴⁶⁾

우리나라의 지방세 비중은 2016년 기준 23.7%로서 국세에 비해 매우 적은 규모이다. 우리나라의 지방세 비중은 연방제 국가인 미국, 독일 등에 비하면 확실히 낮은 수준이나, 프랑스에 비하면 크게 낮지는 않고, 영국에 비하면 매우 높은 편이다. 또한, 일본에 비해 낮은 수준이기는 하나, 비연방제국의 평균에 비하면 다소 높은 편이다. 외국에 비해 낮기 때문에 높여야 한다는 주장은 근거가 약하다고 할 수 있다. 우리나라의 지방재정 구조가 일본과 유사한 점이 많은데, 일본이 국세:지방세 비율이 60:40이므로 우리나라도 이를 따라야 할 것 같은 압박을 받고 있는 것이 아닌가 한다.

상기한 국내 선행연구가 일부 주요국가에 대한 국세 및 지방세의 비중을 비교검토한 결과에 따르면, 지방세의 비중이 낮게 나타나는 현상은 우리나라에만 국한되는 문제가 아님을 알 수 있다. 즉, 일부 주요 국가에서도 국세 및 지방세의 비중이 궁극적으로 큰 차이가 없음을 확인할 수 있는데, 이러한 국제적인 동향을 근거로 한다면, 지방세의 낮은 비중이 지방재정의 문제점과 직접적인 관계가 적다는 것으로 판단할 수 있다.

(2) 지방세의 확대 방향

일반적으로 지방재정을 확충하기 위하여 논의되는 방안은 “지방세의 확대”에 관한 논의라고 할 수 있다. 국세와 달리 전체 세수구조에서 적은 비중을 차지하는 지방세의 비중 때문에 지방자치단체의 재정수입이 부족하다는 인식에서 비롯된 방안이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지방세의 확대방안에 관하여 일방적인 세수확대만이 지속가능한 지방재정의 건전성 확보방안이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 지방세의 확대에 의한 재정효과를 명확하게 누릴 수 있기 위해서는 기본적인 세수체계에 대한 이해와 지방재정환경을 어떻게 구축할 것인가가 쟁점이라고 할 수 있다. 이에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같은 의견을 제시하고 있다.²⁴⁷⁾

246) 박병희, 앞의 글, p.114

247) 박병희, 형평성 제고를 위한 지방재정조정제도 개선 방안, 한국지방재정논집, 제23권 제2호(2018.8),

지방세를 확충할 경우 수도권과 광역시 위주로 지방세입이 증가하게 되는 이유는 수도권에 경제력이 집중되어 있어서일 뿐만 아니라, 부가가치세 위주의 조세체계 때문이기도 하다. 많은 경우, 비수도권에 소재한 공장에서 생산된 제품이 상업 밀집지역인 수도권에서 소비됨으로써 수도권에서 지방소비세를 보다 많이 징수하게 되는 구조이다. 또한 비수도권에 공장을 두고 수도권에 본사를 둔 기업의 종업원 급여에 대한 지방소득세 수입도 생산에서의 기여가 충분히 반영되지 않을 수 있다. 이처럼 생산 단계에서는 과세하지 않고 소비단계에서 과세하는 부가가치세 체계에서는 지방정부 내의 생산활동과 재정수입간의 연계가 낮다. 따라서 비수도권은 생산액에 상응하는 재정수입을 기대하기 어렵고, 수도권은 생산액에 상회하는 재정수입을 얻게 된다. (중략) 이런 현상에 대한 보완책으로서 영업세를 지방세로 도입할 것을 제안하였다. 지방세 확충을 통해 재정지출의 책임성을 높여 나가는 것이 바람직하지만, 국세 위주의 부가가치세 체계를 탈피하기 어려운 현실을 감안할 때, 그리고 부가가치세 체계에서 비수도권이 입게 되는 불리한 조건을 감안할 때, 비수도권에 집중적으로 재원을 공급하는 현행의 교부세 체계도 상당한 정당성을 확보하고 있다고 하겠다.

상기의 국내 선행연구에서 제시하고 있는 방안은 일반적인 지방세의 확대는 현재 지방재정체계 내에서 뚜렷한 효과를 보기 어렵고, 추가적으로 지방세의 세목에 대한 조정과 부가가치세 등에 대한 추가적인 세수조정이 필요한 것으로 분석할 수 있다.²⁴⁸⁾ 이렇게 제시된 방안은 매우 타당성이 높은 의견으로 평가될 수 있으며, 단순한 이분법적 접근으로 지방세의 확대는 불필요한 제도운영의 공회전을 발생시킬 수 있고, 실질적인 지방재정의 확충에는 도움이 될 수 없을 것으로 판단된다. 특히, 국가균형발전의 측면에서 지방자치단체가 인구감소지역이나 지방소도읍인 경우에는 세수확보가 단순한 지방세의 확대 뿐만 아니라 인구 등의 특별한 요소를 고려하여야 하기 때문에, 해당 지방자치단체의 인구구조에 기속되는 지방세만의 접근은 적절하지 않을 것으로 판단된다. 따라서 상기한 국내 선행연구에서 제시한 영업세의 확대 또는 부가가치세의 체계 변화 등은 매우 유용한 대안으로 고려될 수 있다.²⁴⁹⁾ 또한, 지방재정조정제도는 기본적으로 지방재정이 확보되고 여유가 있는 지방

pp.117~118

248) 박병희, *형평성 제고를 위한 지방재정조정제도 개선 방안*, 한국지방재정논집, 제23권 제2호(2018.8), pp.117~118

249) 박병희, 앞의 글, pp.117~118

자치단체의 존재가 필수불가결하게 전제되어야 할 제도이므로, 이를 위해서도 지방자치단체의 상황과 여건에 부합할 수 있는 지방세 확대 방안이 필요할 것으로 판단된다.

(2) 지방교부세의 확대 방향

중앙정부가 주체가 되어 지방자치단체를 대상으로 재정지원 또는 재정조정을 할 수 있는 대표적인 방법으로는 앞에서 언급한 바와 같이 지방교부세와 국고보조금이라고 할 수 있는 바, 국고보조금이 구체적인 사업이나 특정한 용도로 제한되어 운영된다는 점을 고려한다면, 지방자치단체의 재량이 활용될 수 있는 제도는 지방교부세라고 할 수 있고, 지방 재정조정의 전제가 되는 지방재정의 확충을 위해서 상기의 지방세 확대 방안과 함께 지방교부세의 확대에 대해서 논의되어 왔는 바,²⁵⁰⁾ 지방재정조정의 원활한 방안으로 지방교부세의 확대에 관한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 제도개선사항을 제시하고 있다.²⁵¹⁾

지방재정조정 교부금의 부담 대상자는 중앙정부와 전국 평균보다 재정력이 높은 지방정부로 하는 것을 고려할 수 있다. 지방정부의 교부금 부담수준은 재정조정이 이루어지기 이전 지방정부간의 재정력순위가 바뀌지 않는 범위 내로 설정해야 할 것이다. 지방정부 교부금액의 부담 수준을 최소한 기존 재정력 순위가 바뀌지 않는 범위 내로 하여, 지방정부의 재정에 대한 도덕적 해이 즉, 조세수입확보에 대한 노력이 저하되는 문제가 발생하지 않도록 해야 할 것이다. (중략) 지방재정조정 교부금의 수혜 대상은 전국 평균보다 당해 지방정부의 재정력이 낮은 광역정부와 기초정부로 해야 할 것이다. 그런데 재정력이 비록 전국 평균보다 낮지만, 자주재원 확보를 위한 자구적 노력이 일정 수준 이상에 도달하지 못한 지방정부를 지방재정조정 교부금의 수혜대상에서 제외하는 것을 적극 검토해야 한다. 이는 지방재정건전성을 확보를 위한 연성예산제약(soft budget constraint)의 문제 및 재정자기책임성 강화를 위해서 필히 헌법에 명시되어야 할 것이다. 교부금 수혜의 수준 역시 재정조정이 이루어지기 이전 지방정부간의 재정력 순위가 바뀌지 않는 범위 내에서 배분해야 한다. 이것 역시 지방정부의 재정자기책임성 확보를 위해 주요한 요소이다.

250) 지방세의 확대가 지방자치단체의 자체적인 재정역량을 기반으로 한다면, 지방교부세는 중앙정부의 재정지원 능력과 조정능력에 좌우된다는 분석과 평가가 가능하다.

251) 안권옥, 지방분권적 지방재정 조정제도의 확립방안 - 독일 지방재정조정의 특성과 헌법상 제도개선 방향을 중심으로, 한국지방정부학회 학술대회 자료집(2015.5), p.187

상기의 국내 선행연구에서는 지방교부세의 제공에 있어서, 지방자치단체가 간에 발생할 수 있는 형평성 문제에 대한 검토의 중요성을 강조한 것으로 분석된다. 즉, 지방자치단체의 재정역량에 따른 지방교부세의 지원이 있어야 할 것이며, 지방교부세의 교부 이후 발생될 수 있는 지방자치단체의 지방재정 집행에 관한 투명성과 공정성이 유지될 수 있도록 제도가 운영되어야 한다는 점을 강조하고 있다.²⁵²⁾

상기한 바와 같은 지방교부세 교부의 형평성 문제를 해소할 수 있는 방안으로서 국가균형발전특별법상의 지역발전투자협약의 연계를 고려할 수 있다. 즉, 국가균형발전특별법상의 지역발전투자협약은 중앙정부 또는 지방자치단체가 일방적인 주체가 되는 것이 아니라, 쌍방의 주체로서 지역발전을 위한 투자 및 예산활용을 전제로 하고 있다. 이러한 제도는 중앙정부와 지방자치단체의 예산상황과 재정능력을 고려하여 시행되는 발전된 형태의 예산집행제도라고도 평가할 수 있다. 따라서, 지방교부세정책의 추진을 위해서는 지방자치단체의 재정능력을 평가함과 동시에, 실제로 지방재정이 투입되는 사업과 목적을 사전적으로 검토하여 국가균형발전특별법상의 지역발전투자협약을 활용할 수 있는 방안을 별도로 도모하는 것이 바람직한 전략이라고 할 수 있다. 이러한 관련 제도의 병행과 연계를 통하여 지방교부세 교부를 위한 전제적인 예산총액 및 분배예산액 등을 조정하여 실질적으로 지방교부세가 지방자치단체의 재정능력을 보완하는 제도로서 운영할 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

(3) 국고보조금 개선 방향

앞에서 언급한 바와 같이 국고보조금은 지방교부세와 함께 중앙정부가 지방자치단체를 대상으로 하는 지방재정조정수단의 대표적인 방법인 바, 일반적으로 재정과 예산을 배경으로 논의되었다기 보다는, 지방자치단체의 사업을 지원하기 위한 중앙정부의 재정 지원 차원에서 논의되었다고 예상할 수 있다. 즉, 전체적인 정부예산 총액과 활용되는 예산의 비율 등을 기준으로 한 검토보다는 지원되는 대상의 사업과 목적에 집중하여, 중

252) 안권욱, 앞의 글, p.187

복지원 또는 지원의 사각지대 등 지원정책의 타당성과 효율성에 관한 논의가 중심적인 내용이었던 것으로 분석된다. 그럼에도 불구하고 국가 및 지방자치단체의 재정에 관한 측면에서 국고보조금의 지방재정조정수단으로 유용성을 인정할 수 있으므로, 이에 대한 개선방향으로 국내 선행연구에서는 다음과 같이 제시하고 있다.²⁵³⁾

보통교부세가 내어놓게 될 재정형평화 기능을 보조금이 수행할 수 있도록 국고보조금이 개선되어야 할 것이다. 형평성 기능에 맞는 사업계획, 보조율 설정 및 재정자원의 효율적 배분을 위한 국고보조사업이 될 수 있도록 개선되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 지방자치단체는 물론이고 민간에 지원되는 각종 국고보조사업의 데이터베이스를 구축해야 한다. 이를 통해 정책목적, 지원 대상에 따라 국고보조사업을 재분류해야 할 것이다. 국고보조사업을 재분류한 후에는 포괄보조사업으로의 전환 여부를 결정해야 한다. 개념적으로 포괄보조금은 이상적인 형태의 이전재원이다. 그러나 자치단체의 도덕적 헤이, 예산낭비, 성과부진 등의 위험이 수반된다. 이에 대한 관리방안으로 중앙정부는 잠재적 위험성을 관리하는 수단으로 지방비 부담, 성과평가체계 등을 동원하나 자치단체는 지방비부담에 대한 예산압박과 예산편성절차의 복잡성, 성과평가와 관련된 과도한 행정비용, 안정성이 떨어지는 등의 어려움을 겪게 된다. 따라서 모든 국고보조사업의 포괄보조화는 바람직하지 않다. 포괄보조는 주민생활과 직결되는 즉, 재정형평화 기능에 해당되는 사업에 국한하도록 해야 할 것이다.

상기의 국내 선행연구에서는 국고보조금의 기능확대를 주장하는 것으로 보이며, 이를 위하여 제반환경의 개선 및 국고보조사업에 대한 구체적인 검토 및 제한된 활용을 개선방향으로 제시한 것으로 분석된다.²⁵⁴⁾ 상기의 국내 선행연구에서 제시된 개선방향은 지방자치단체에 의한 투명성있고 공정한 지방재정운영을 위하여 당연히 전제되어야 할 것을 강조한 것으로 평가되는데, 다만 현재 균형발전정책 및 국가균형발전특별법에서 강조하고 있는 포괄보조금제도의 운영과의 관계를 확인할 필요가 있다. 즉, 국고보조사업의 경우 불공평하고 비효율적인 예산집행을 예방하기 위한 제도적인 장치가 반드시 필요한 것은 주지의 사실이지만, 국가균형발전정책의 추진에 있어서는 포괄적인 국고보조금의 활용이 불가피한 것도 현실적인 상황이라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 양립하기 어려운

253) 윤태섭, 재정환경변화와 지방재정조정제도, 서울행정학회 추계학술대회 발표논문집(2015.10), p.15

254) 윤태섭, 앞의 글, p.15

두가지 제도를 활용하기 위해서는 균형발전정책에서 중시되는 예산집행의 모니터링과 평가 및 사업수행이후의 피드백에 관하여 제도적으로 구비할 필요가 있다. 이러한 제도적인 개선방향은 앞에서 언급한 바와 같이 법제도적인 근거를 마련하여 다양한 지원기관 및 국고보조사업을 수행하는 기관에 대한 평가 및 모니터링이 전제되어야 할 것이다.²⁵⁵⁾

255) 이에 대해서는 본 연구보고서의 “제4장 국가균형발전을 위한 법제 개선 방안”의 제3절에서 “지역지원기관의 평가”와 관련하여 제도개선방안을 제시하였다.

korea
legislation
research
institute

제5장 결론

제5장

결론

현재 정부의 국가균형발전정책은 2004년 4월 1일에 제정되어 시행된 「국가균형발전 특별법」을 중심으로 하면서도, 2018년에 다시 법률을 개정함으로써 과거와 다른 새로운 모습과 정책방향성을 갖고 추진될 것으로 예상된다. 구체적으로 「국가균형발전 특별법」 개정전, 2018년 초에 발표된 국가균형발전정책의 내용은 개발정책과 경제력의 지역분산에 집중하였던 과거의 모습과는 다르게, 사람과 지역 그리고 산업이 골고루 균형있게 발전할 수 있는 정책과제를 제시하면서, 정책추진의 새로운 국면을 맞이하고 있다. 과거와 비슷한 정책내용을 포함하면서도, 새로운 균형발전시대에 부합할 수 있는 정책수단을 선택하여 추진할 것으로 계획하고 있다.

본 연구는 상기한 정부의 국가균형발전정책의 3개 분야 9개 정책과제를 중심으로 균형발전정책 관련 현행 법제도와와의 부합성과 제도운영의 가능성을 분석·검토하였다. 3개 분야 9개 정책과제는 특별한 법제도의 기반과 관계없이 예산을 수반한 정책프로그램으로서 추진이 가능한 영역도 있으며, 반드시 법제도에 기반하여 추진해야 할 특성을 가지는 영역도 있었다. 따라서 정부가 발표한 국가균형발전정책의 3개 분야 9개 정책과제를 모두 법제도적인 측면에서 검토하는 것은 검토의 어려움 뿐만 아니라 연구결과의 실익이 부족하다는 판단으로, 실질적인 의미가 있으면서, 제도개선의 방향성을 구체적으로 타진할 수 있는 영역을 중심으로 연구를 진행하였다.

정부의 국가균형발전정책에 관한 정책과제와 구체적인 세부과제들은 현행 법제도의 측면에서 부합성을 가지면서도 제도개선의 여지가 있는 영역이 존재하고 있었다. 해당 법률들의 개정연혁과 개정사항들을 검토하여 보았을 때에 향후 추가적으로 개정이 되어

야 할 사항도 있었으며, 현재 개정이 필요한 사항들이 법률에서 최근에 개정됨으로써 정책과제의 해결이 될 수 있는 영역도 있었다. 이러한 동향은 정부가 발표한 국가균형발전 정책의 내용과 함께 법안개정추진이 동시에 진행된 사항도 있었다고 파악할 수 있으며, 한편으로는 국회에 계류가 되었으나 법안이 통과되지 않은 사항들에 있어서, 정책발표 이후 법안추진이 이루어진 경우도 있었다고 볼 수 있다.

한편으로 본 연구에서는 OECD가 2010년에 발표한 지역정책에 대한 분석기준과 국제적 동향을 제시한 연구에서 중요한 분석도구로서 제공한 기준을 우리나라의 국가균형발전 관련 법제에 치환시켜서 우리나라의 법제도 현황에 대한 분석을 시도하였다. 2010년에 발표된 분석기준이지만, 이후에 OECD에서 추가적인 보완연구가 진행되지 않았기 때문에 여전히 적용가능한 분석기준으로 판단하여 진행하였다. 다만, 지역정책을 대상으로 하는 분석기준이었기 때문에, 법제도를 대상으로 적용하여 분석하는데, 부합하지 않는 부분이 있었지만, 기본적인 분석기준의 취지와 배경을 기초로 하여 분석하였다. OECD의 지역정책 분석기준은 지역개발목표, 법제도적 체계, 거버넌스, 이 3가지를 중요한 분석대상으로 하였기 때문에, OECD의 지역정책 분석기준은 법제도적인 측면에 관한 검토를 전체 영역에서 일부로 파악한 분석도구로 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 균형발전법제의 경우 법제도적인 측면의 검토 뿐만 아니라, 거버넌스에 관한 검토도 가능한 구조라고 할 수 있다. 따라서 전체 영역을 OECD의 지역정책 분석기준으로 검토는 적절하게 이루어지는 않았지만, 핵심적인 영역에 대한 검토는 충분히 이루어졌다고 볼 수 있다.

이상의 분석과 현황파악을 통하여 본 연구에서는 국가균형발전정책 관련 법제도의 개선방안에 대하여 몇가지 방안과 검토·분석의견을 제시하였다.

인적 측면에서의 국가균형발전에 관하여 지역인재양성에 관한 정책은 단순 채용과 재정으로 추진되는데 그쳐서는 안된다. 지속가능하고 장기적인 효과를 발생시킬 수 있으면서, 해당 지역에 바람직한 효과를 제공할 수 있는 제도적인 변화로 해결되어야 할 것이다. 따라서 기업과 대학, 그리고 지역이 결합되어 운영되는 협력의 장이 필요하며, 이를 위한 산학협력정책과 법제도적 기반이 제공되어야 할 것이다. 현재 발표된 정부의

정책과 국회에 계류되어 있는 법률들의 다수는 역차별적 요소가 지적될 수 있는 취업의 무할당제도에 집중되어져 있다. 이 제도의 타당성 여부에 관하여는 논외로 하더라도, 제도가 역차별적 요소가 있는 경우에는 최소한의 수준으로 시행되어져야 할 것으로 판단된다. 또한, 일시적이고 단기적인 효과만이 기대될 수 있기 때문에, 지속가능한 정책이 가능할 수 있도록 산학협력시스템의 개선이 우선적으로 추진되어야 할 것이다.

국민이 도시와 농어촌, 어디에 거주하더라도 삶의 질이 제고될 수 있는 법제도적 수단의 발굴이 필요하다. 최근에 도입된 새로운 제도들이 단순히 목적인 바에 따른 정책효과만을 목표로 추진될 것이 아니라, 우리나라 어느 지역에서도 활용될 수 있는 제도의 범용성과 활용성이 높은 법제도로써 설계되어야 할 것이다. 현행 정책과 법제도에서 농어촌에 대한 지원시책 및 지원법제는 기본적으로 많은 예산을 수반하는 형태로 이루어지고 있다. 따라서 이러한 예산기반 정책은 장기적으로는 바람직하지 않다고 볼 수 있기 때문에, 역시 지속가능한 정책수단일 필요하다고 할 것이다. 최근에 시행되고 있는 스마트도시법상 국가시범도시는 모든 농어촌에 적용되어 지역의 삶의 질을 제고시키기에는 어렵다고 할 수 있지만, 장기적인 추진 목표는 보유하고 있어야 할 것이다. 즉, 지방발전의 교두보 역할을 수행하는 혁신도시를 중심으로 하여, 혁신도시 인근지역의 농어촌 또는 지방소도시를 시작으로 한 국가시범도시의 도입은 장기적인 계획으로 충분히 검토될 수 있을 것으로 판단된다. 혁신도시의 파급력에 스마트도시의 기능이 접목되면서, 지방의 소도시와 농어촌의 삶의 질이 제고될 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

인구감소지역에 대해서는 매우 시급한 정책추진 필요성이 제기되는 사안이므로, 이는 최대한 신속하게 법제도를 구축하여 지원이 이루어져야 할 것이다. 현행 법제도를 이용하는 방법과 새로운 법제도를 창설하는 방법, 모두를 동원해서라도 신속한 문제해결을 위한 조치가 취해져야 할 것이다. 구체적으로 귀농귀촌법의 적용범위를 확대하여 인구감소 지역으로의 인구유입을 유인할 수 있다. 이러한 법률들에서 인구감소지역을 확정하여 지원하기 위하여는 현재 국회에 계류되어 있는 인구감소지역특별법안의 통과가 전제되어야 할 것이다. 물론, 인구감소지역에 대한 법안의 내용도 다른 지원법률과 조화를 이룰

수 있도록 보다 정치하게 정비되어야 할 것이다. 예를 들어서 인구감소지역에 대한 명확한 기준과 범위가 확정되어야 역차별적 요소를 제고하면서 지원이 가능하게 되고, 법적 개념으로서 인정을 받게 되는 인구감소지역에 대하여 귀농어귀촌법과 같은 유사 제도에 의한 추가적인 지원도 가능하게 될 것이다.

공간적 측면에서의 국가균형발전에 관하여 전통적인 수도권규제의 논의에 관한 검토가 필요하다. 수도권규제는 역차별과 공평성, 그리고 지역균형이라는 복잡한 정책적 이해관계가 얽혀있는 정책사안이므로, 일의적인 해법제시가 어려운 과제이다. 다만, 수도권지역이 가지는 특성을 고려하여, 일률적인 규제방식으로 추진할지, 아니면 선별적 규제방식으로 추진할지에 관한 정책적 검토와 결단이 필요하다. 실제로 수도권지역에는 접경지역이나 낙후지역 등 일반적인 수도권규제가 적용되기 어려운 지역이 존재하고 있다. 일정한 요건에 해당되는 수도권 내의 지역에 대해서는 별도의 지구를 지정하여 일반적인 수도권규제와 다른 형태의 지원 또는 규제방식이 필요하다고 할 것이다.

공간적 측면에 있어서 국토에 대하여 중심으로 규제 및 이용에 관한 역할을 수행한 법제도는 국토계획법이라고 할 수 있다. 국토계획법은 국가균형발전특별법 시행 이전부터 우리나라 국토 전체에 대한 이용 및 관리의 구체적인 내용을 규정하고 있어 왔다. 지금도 그 역할에 대해서는 의심의 여지가 없는 법제도인 바, 국가균형발전특별법과의 관계는 항상 논의되어 왔다. 구체적으로 국토계획법이 추구하는 입법목적과 국가균형발전특별법이 추구하는 입법목적은 차이가 있을 수밖에 없는 바, 이를 어떻게 조화롭게 시행하느냐의 문제라고 할 수 있다. 결론적으로는 국토의 이용 및 관리에 관하여는 국토계획법에서 소관하고, 국토의 균형발전을 위한 목적은 지역개발지원법에서 소관하는 것으로 어느 정도 정리를 할 수 있다. 또한, 국가균형발전특별법은 다른 관련 법률들과의 관계를 명시적으로 규정할 것이 아니라, 국가균형발전특별법의 개별 조문들이 균형발전정책에 있어서 중요한 방향성과 원칙을 제시하는 것이기 때문에, 이를 시행할 법률을 개별적으로 제정하여 시행하는 것이 현행 균형발전 법체계 내에서 합리적인 방향이라고 할 수 있다.

공간적 측면의 균형발전과 관련하여 최근에 제시되고 있는 가장 큰 화두인 규제완화정책에 관하여, 이제 시작단계라고 볼 수 있는 제도들에 대한 검토는 사실상 충분히 이루어졌다고 볼 수 있다. 현재 도입되어 추진이 준비되고 있는 규제완화수단에 관하여는, 제도 운영과정에서 발생할 수 있는 문제점과 이에 대한 대응방안에 대한 검토가 필요한 시기라고 할 수 있으므로, 향후 제도운영의 추이를 지켜볼 필요가 있다. 다만, 법리적으로 또는 법체계적으로 검토가 되어 법제도 안으로 도입된 규제완화수단인, 이른바 “규제샌드박스” 제도에 관하여 실무적으로 제도가 원활하게 작동할 수 있는 여건의 마련이 필요할 것으로 분석되었다. 기존의 규제완화수단에서 보다 진일보된 성격의 제도로서 실제 지역 산업현장에서 규제완화의 효과를 제대로 발휘하게 하기 위해서는 정부내부의 절차적인 측면에서 “적극적 행정” 또는 전차진행의 “Fast-track 규정” 등 제도운영의 보완적인 장치가 필요할 것으로 판단된다.

산업적 측면의 균형발전에 있어서 우선적으로 지방중소기업지원에 관한 법제도가 필요하다. 관련 제도가 전무하다고는 표현할 수 없으나, 현재 지역산업육성의 주체로서 지방중소기업이 부각되고 있는 시점에 있어서, 기본적인 법체계와 안정적인 지원시스템을 갖추는 독자적인 법제도의 필요성이 제기되고 있다. 기존에 지방중소기업법제가 별도로 존재하였으나, 관련 법률의 통폐합·분리로 인하여 지방중소기업에 대한 법제는 현재 중소기업진흥법의 일부로서 규정되어 있다. 따라서 제도기반이 전무하다고는 평가할 수 없지만, 실제로 지역산업의 주체로서 주목받고 있는 지역중소기업의 법제도적 위상은 매우 미약하다고 할 수 있다. 따라서 과거 법제도의 모습을 회귀하여야 할 입법적 필요성이 충분하게 제기되고 있으며, 이러한 제도개선 과정에 있어서 과거에 담지 못하였던 다양한 지원시책이 함께 도입되어야 할 것으로 분석된다.

지방중소기업에 대한 지원과 함께 지역산업지원을 위한 독립적인 법체계와 법제도가 필요하다. 현재 우리나라는 지역경제와 지역산업을 직접적인 대상으로 지원하는 법제도가 없는 상태이다. 일부 산업에 대한 지원·육성·촉진 등의 법률이 시행되고 있지만, 특정산업이 아닌, 지역을 대상으로 육성시켜야 할 산업에 대한 법제도가 필요하다. 구체

적으로는 산업집적법, 국가균형발전특별법에 지역산업육성에 관한 근거가 있으며, 이를 근거로 하여 지역산업진흥계획 등 관련 계획이 수립되어 지역산업육성정책이 추진되고는 있지만, 현재로서는 구체적인 법제도기반 위에서 육성정책이 추진되고 있다고는 볼 수 없는 실정이다. 일본의 경우 지역 및 지방지원을 위하여 별도의 법률을 제정하여 시행하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 일본의 경우에도 지역산업과 지역정책에 관한 유사법률들은 있었지만, 지방투자 및 육성에 관한 별도의 법률은 없었던 바, 최근에 법률을 제정하여 시행하게 되었다는 점은 그 만큼 개별 법제도의 운영이 지역산업육성에 중요하다는 점을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 따라서, 지역산업육성을 위한 추진체계를 구체적으로 상향식·하향식 등 검토를 정책적 결정을 하여야 할 것이며, 개별 법안의 내용으로서 다양한 지원시책을 최대한 풍부하게 규정함으로써, 정부의 지원시책에 관한 스펙트럼을 확대할 필요가 있다고 할 것이다.

최근 정부가 발표한 지역금융정책의 일환으로서 지역금융기관의 지역활동에 대한 평가제도는 매우 고무적인 시책으로서 미국의 지역재투자법과 유사한 형태라고 할 수 있다. 그러나 지역금융은 일반적인 금융과 마찬가지로 금융시장 및 자본시장을 배경으로 하여 경제변화에 따라서 민감하게 반응하는 영역이라고 할 수 있다. 이러한 영역에 대한 정책의 시도는 매우 조심스러우면서도 탄력적으로 운영되어야 할 것이다. 따라서 현재 정부가 발표한 정책 또한 경직적인 법제도의 기반을 둔 시책이 아니라, 시범사업적인 성격을 가지면서 시행을 하고 있다. 이러한 정책운영은 바람직하다고 할 수 있으나, 자본시장이나 금융기관에 대한 규제사항이 아닌 경우로서, 일정한 활동에 대한 인센티브를 제공하는 경우에는 법제도적인 기반을 조성하여 인센티브 프로그램을 운영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 즉, 법제도화된 인센티브 제공시책은 규제적 요소가 없기 때문에, 오히려 자본시장에 긍정적인 영향을 줄 수 있으며, 정부의 정책추진에 관한 안정성과 지속가능성을 시장에 제시함으로써 지역금융의 활성화에 기여할 것으로 판단된다.

지역경제와 지역산업의 육성을 위하여는 중앙정부와 지방자치단체의 지원이 필요한 바, 이를 중간에서 매개하는 지역지원기관의 중요성이 인정된다. 그러나 현재 이러한 지

역지원기관에 대한 구체적인 컨트롤타워역할 및 기능을 하는 조직이 없으며, 지역지원기관을 종합적으로 평가할 수 있는 구체적인 제도가 마련되어 있지 않다. 지역정책예산의 효율적인 활용과 정책추진의 결과에 대한 환류작용을 충분하게 하기 위하여 지역지원기관에 대한 제도정비가 필요하다. 따라서 공공기관운영법에 의하여 이루어지는 공공기관에 대한 감독 및 평가제도를 지역지원기관에 벤치마킹하여 제도운영할 수 있는 방안을 고려할 수 있다. 컨트롤타워역할을 수행하는 상위기관을 설립하여 지역에 분산되어 있는 지역지원기관을 총괄·관리·감독하는 방안도 있을 수 있으며, 공공기관운영법과 같이 균형발전예산이 투입되는 기관에 대하여 일정한 규모와 기준에 따라서 관리·감독범위를 정하고, 이에 기초한 평가활동 및 평가결과에 대한 환류를 통하여 지역정책의 효율성과 지역예산의 타당한 집행을 가능하게 하는 방안을 고려할 수 있다.

국가균형발전정책이 필연적으로 다부처·범부처사업의 결합이라는 특징을 고려하면, 부처간 칸막이를 제거할 수 있는 관계부처의 협이에 관한 실질적인 제도운영이 필요하다. 실제로 많은 중앙부처에 의하여 지역정책과 사업은 추진되고 있으며, 이러한 상황에 대하여 구체적이고 명확한 제도적 정비는 아직 이루어지지 않은 것으로 보인다. 국가균형발전특별법상 위원회구조를 통하여 이를 상당부분 해소한 것으로 평가할 수 있으나, 여전히 많은 지역예산과 소관부처 예산이 유사하지만 다른 목적으로 지역을 대상으로 추진되고 시행되고 있다고 볼 수 있다. 또한, 총괄적이고 통일적인 지역정책 추진만이 효과적이라는 판단이 어렵다고 볼 수 있는데, 그 이유로서 중앙소관부처는 개별 법률의 입법목적에 따라서 해당 법률과 정책의 목적을 달성하기 위한 정책을 추진해야 할 의무가 있으므로, 이러한 정책추진의 경로가 다른 부처와 중복될 수 있으며, 이를 국가균형발전특별법의 위원회 구조의 테두리 안에서 강제적으로 조정하는 것은 오히려 잘못된 정책조정이 될 수 있기 때문이다. 따라서 개별적인 정책추진의 필요성을 인정하면서, 총괄적이고 통일적인 정책추진을 위해서는 실무적인 단계와 의사결정의 단계에서 관계부처간의 협의가 현실적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 이러한 관계부처의 협의제도는 정부 내부의 절차에서 구체적으로 추진될 수 있도록 법정화시키는 시도를 추진함으로써 부처간 칸막이 제거와 균형발전정책에 관한 교류 및 협력의 제고를 달성할 수 있을 것이다.

국가균형발전정책의 추진을 위한 지역예산 및 지방재정의 논의는 많은 쟁점사항을 담고 있다. 지방세의 확대, 지방교부세의 확대, 국고보조금의 정비 등 제도개선에 관한 다양한 논의가 이루어지고 있으며, 지방자치단체 간 협력을 통하여 지방재정을 조정하는 제도 또한 많은 논의가 함께 제도개선의 방향이 설계되고 있다. 이러한 예산과 재정의 문제는 법리적인 문제라기보다는 법정정책적인 문제라고 할 수 있다. 실질적인 예산운영방식에 대한 실태와 정량적 효과 등이 파악되어야 구체적인 제도의 틀이 마련될 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 지방재정조정제도의 경우 단순한 지방세수의 확대를 통한 방안 보다는 법제도적으로 지방자치단체 간의 협력 및 재정순환을 가능하게 하는 방안을 법제도로 유입하여 구축하는 방안이 충분히 고려될 수 있을 것으로 판단된다.

우리나라의 국가균형발전 정책은 경제개발 초기시절에서부터 많은 발전과 목표를 달성하면서, 선진적인 모델로 변모해 갔다고 평가할 수 있다. 그러나 균형발전정책의 영역은 지역경제와 대외경제의 변화에 따라서 어느 한 순간 정책난제들이 무수히 발생할 수 있는 영역이라는 점도 함께 고려해야 할 것이다. 따라서 국가균형발전정책에 관련된 법제도는 다른 법제도와는 다르게 일반적인 법리적 고려와 검토 뿐만 아니라, 법정정책적 시각의 검토 및 개선점 발굴에 주안점이 강하게 요청되어야 할 것이다. 또한 형평성과 타당성을 중시하면서도, 법제도 운영의 효과를 제고시킬 수 있는 효율적인 측면에서의 개선방향이 설계되어야 할 것이다. 우리나라의 균형발전정책과 법제도는 국제적 기준에 상당히 부합하는 정책과 법제도로서 운영되고 있지만, 사회와 경제의 급격한 상황변화에 따라서 탄력적으로 대응할 수 있는 법제도의 설계와 운영이 필요하다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

* 국내 · 외국 문헌

- 강현수, 지역균형발전을 위한 지역산업정책의 과제, 한국지방정부학회, 2012.
- 강현수 · 정준호, 세계의 지역혁신 사례 분석 : 관련 이론, 성공 요인 및 실패 사례, 응용경제 제6권 제2호, 한국응용경제학회, 2004.9.
- 경종수 · 이보형, 지역전략산업 연계 중소기업 지원정책의 효율성 개선방안, 한국산학기술학회논문지 제11권 제6호, 한국산학기술학회, 2010.
- 고병호, 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 도시행정학보, 2010.6
- 고병호, 충북 산업클러스터 기반확충을 위한 지역혁신의 방향, 사회과학논총 제26집 제2호, 청주대학교 사회과학연구소(2004)
- 고영선, 지역정책의 목표와 전략, 한국경제포럼 제2집 제4호, 2010.
- 과학기술정책연구원, 글로벌 금융위기 이후 주요국의 신성장동력 추진 현황 및 정책적 시사점, 과학기술정책연구원, 2011.2.9.
- 국가균형발전위원회 외 13개 관계부처합동(기획재정부 · 교육부 · 과학기술정보통신부 · 행정안전부 · 문화체육관광부 · 농림축산식품부 · 산업통상자원부 · 보건복지부 · 환경부 · 여성가족부 · 국토교통부 · 해양수산부 · 중소벤처기업부), 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략, 지역발전위원회, 2018.2.1.
- 국가균형발전위원회 · 국토교통부, “지역발전투자협약(계획계약), 국가균형발전 이끈다.” 2018년 6월 8일 보도자료

국가청렴위원회, 지역특화산업 지원 관련 투명성 제고를 위한 제도개선방안, 국가청렴위원회, 2007.8.27.

국정기획자문위원회, 국정운영 5개년 계획 - 국민의 나라 정의로운 대한민국, 문화체육관광부, 2017.10

국토교통부, 국토부, 분권형 자립적 균형발전 본격 추진, 2018년 2월 2일 보도자료
권영섭 · 신정철, 지방도시의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신사업의 효율적 추진방안 연구, 국토연구원, 2006.

권오혁, 신지역주의 전략의 도입과 지역경제 육성 전략, 좋은예산센터, 2005년 7월 28일 제7차 지역비전만들기 워크숍 발표문, 2005.7.28. (http://goodbudget.kr/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=4322&sid=0090c230b4824619e99c96a3343240b6 : 2018.10.19. 방문)

권오혁, 참여정부 지역산업정책의 평가와 문제점 분석, 경제와 사회, 2007.

권오혁 · 조기현 · 김홍석, 지역전략산업 육성을 위한 지방자치단체의 역할, 한국지방행정연구원, 2002.12

금융위원회 · 국가균형발전위원회, 지역경제 활성화를 위한 금융회사의 ‘지역재투자 평가제도’ 도입, 2018년 10월 29일자 보도자료

기획재정부, 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침, 기획재정부, 2018.4.

김동주 · 권영섭 · 안홍기 · 구정은 · 최인혜 · 전성연, 국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구, 국토연구원, 2009.

김명식, 지역균형발전 구조에 관한 헌법적 검토, 공법학연구 제17권 제4호, 한국비교공법학회, 2016.11.

- 김선배, 지역혁신을 위한 산업클러스터 활성화 전략, 자치발전 제9권 제11호, 한국자치발전연구원, 2003.
- 김선배, 광역경제권 시대의 지역산업 육성전략과 주요 과제, 산업경제, 2010.2.
- 김수경, 회사지배구조의 경로의존성에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2007
- 김순은, 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략, 지방행정연구 제32권 제1호, 한국지방행정연구원, 2018.
- 김순은, 자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진 전략, 국토 제434호, 국토연구원, 2017.12.
- 김승태 · 전용주, 지방 분권과 지역균형발전 : 긍정론과 회의론 그리고 대안, 공공정책 연구 제34집 제1호, 동의대학교 지방자치연구소, 2017.8.31.
- 김영수 · 김찬준 · 송우경, 광역경제권에 기반한 지역산업 육성방안, 산업연구원, 2008
- 김영수, 지역산업정책의 주요 이슈와 새로운 방향의 모색, KIET 산업경제, 산업연구원, 2011.3.9.
- 김영수 · 김선배, 지역산업정책 10년의 평가와 과제, 산업연구원, 2007.12.
- 김용웅, 충남의 지역혁신체제 구축전략, 충남도청 교육자료, 2004.4.11.
- 김용철, 지역균형발전으로서 광역경제권 정책의 쟁점, 한국정책연구 제10권 제3호, 경인행정학회, 2010.
- 김은경 외, 지역간 산업연계 및 협력 방안 연구, 경기개발연구원, 2010.
- 김정순 · 이준우 · 박종원 · 이종영, 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법 (안) 제정연구, 교육과학기술부 · 한국법제연구원, 2009.3.

- 김종성, 지방자치법상 지방자치단체간 협력제도에 관한 연구, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 서울행정학회, 2011.10.
- 김종세, 지방대학 육성정책의 문제점과 개선방안, 법학연구 제52권 제52호, 한국법학회, 2013.
- 김태환, 지역발전을 위한 중앙지방 역할분담에 관한 연구 : 지역산업정책을 중심으로, 국토연구 제41권, 국토연구원, 2004.6.
- 김현호, 지방분권에 바탕한 지역균형발전 정책의 추진 방향, 국토 제434호, 국토연구원, 2017.12.
- 김현호, 혁신도시와 지역균형발전, 자치발전 제17권 제8호, 한국자치발전연구원, 2011.
- 문문철, 지방투자 활성화를 위한 보조금 제도 개편방안, “지방투자 활성화를 위한 산업입지 정책방향”, 산업입지 제40호, 한국산업단지공단 조사연구실, 2010.12.31.
- 민봉준, 광역경제권 선도산업 육성을 위한 산업입지 발전방안, 산업입지, 2009.여름
- 민형배, 지역혁신과 내생적 지역발전 전략 : 균형발전을 위한 ‘광주문화중심도시’ 조성 과정을 중심으로, 2005년 1월 24일 균형발전 전국순회토론회 (지방분권국민운동본부) 실행정수도 후속대책과 지역균형발전 토론회 발표문, 2005
- 박병희, 지방분권 확대기 지방재정조정제도 발전방안, 한국지방재정학회 세미나자료집, 2018.07
- 박병희, 형평성 제고를 위한 지방재정조정제도 개선 방안, 한국지방재정논집, 제23권 제2호, 2018.8
- 박상우 외, 지방분권을 위한 재정조정 방안 연구, 지방분권운동대구경북본부, 2014.02
- 박종준, 산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원(2016)

- 배준구, 프랑스의 분권형 균형발전 정책, 국토 제434호, 국토연구원, 2017.12.
- 변용환 외 4인, 기업투자 유치를 위한 자원의 효율적 배분에 대한 연구, 경영교육연구 제13권 제2호, 2009.11.
- 변창흠, 이명박 정부의 지역균형발전정책 1년의 성과와 과제, “국가균형발전정책의 현주소와 대응방안” 토론회 발표자료, 수도권규제완화철폐와 분권·균형발전 실현 전국연석회의/수도권규제완화 철폐 국회의원 비상모임, 2009.2.25.
- 변필성, 영국의 쇠퇴·낙후지역 기업투자 활성화 제도와 정책적 시사점, 논단 “지방투자 활성화를 위한 산업입지 정책방향”, 산업입지 제40호, 한국산업단지공단 조사연구실, 2010.12.31.
- 서정섭, 재정분권 추진에 따른 지방재정 건전성 강화 방안, 지방재정 제4호, 한국지방재정공제회, 2017.10
- 성경룡, 다시 쓰는 신국토구상, 국토 제431호, 국토연구원, 2017.9.
- 성경룡, 혁신적 포용국가의 건설과 한국형 사회적 시장경제 모델의 정립, 한국사회복지정책연구원, 2017.
- 성경룡, 균형사회와 분권국가의 전망, 한울, 2013
- 성경룡, 국가균형발전의 비전과 전략, 자치발전, 2004.1
- 손희준, 지방제정분야, 충북미래전략 집중토론회 자료집, 충북개발연구원, 2010.3
- 송우경, 국가균형발전특별법 개정 의미와 주요내용, 지방재정 제15호, 2014.
- 송인성, 광주·전남 발전을 위한 독일의 지역개발 정책 사례에 관한 연구, 지역개발연구 제43권 제1호, 2011.6.

- 송하율, 지역전략산업 지원사업 성과제고 방안, KIET 산업경제, 산업연구원, 2007.11.23
- 안권욱, 지방분권적 지방재정 조정제도의 확립방안 - 독일 지방재정조정기의 특성과 헌법상 제도개선 방향을 중심으로, 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 2015.5
- 안영훈, 지역거버넌스 제도화 방안 연구, 한국지방행정연구원, 2009.12.
- 안형기 · 박은병 · 홍양희, 지역산업클러스터의 조성을 통한 지역개발전략, 한국지방자치연구 제9권 제3호, 대한지방자치학회, 2007.
- 오명준, 지역산업 육성정책의 현황과 과제, 경북테크노파크 · 영남대학교 지역연구개발클러스터사업단 포럼 자료집, 2011.5.27.
- 오창근, 주요국의 지역산업 육성정책과 혁신방안, 한국자치행정학보 제23권 제1호, 한국자치행정학회, 2009.6
- 오창근, 국가균형발전을 위한 전북지역 전략산업 육성, 한국행정학회 2003년도 하계공동학술대회 발표논문집, 2003.6.
- 오창근, 지역발전을 위한 지역산업지원정책 개선방안 연구 : 전북지역 산업체의 인식을 중심으로, 한국자치행정학보 제20권 제2호, 한국자치행정학회, 2006.
- 윤영모, 지역의 신성장동력 창출을 위한 미국의 첨단산업 육성 사례, 국토정책 Brief 제298호, 국토연구원, 2010.10.11.
- 윤태섭, 재정환경변화와 지방재정조정제도, 서울행정학회 추계학술대회 발표논문집, 2015.10
- 이병규, 지역균형발전의 헌법적 고찰, 공법학연구 제16권 제2호, 한국비교공법학회, 2015

- 이병윤, 미국 지역재투자법(CRA)의 내용과 국내 도입의 장단점, 주간금융브리프, 금융연구원, 2005.9.17.
- 이부하, 지역인재 육성에 관한 법의 문제점과 개선방안, 법학논고 제52권 제52호, 경북대학교 법학연구원, 2015.
- 이상대, 사회통합형 지역발전정책의 가능성과 정책 적용, 경기연구원, 2015.12.
- 이상호, 지역산업의 혁신적 발전을 위한 민관파트너십과 노사정의 역할, 과학기술정책연구원 제230회 과학기술정책포럼 자료집, 2005.6.24.
- 이성우, 미국의 광역경제권과 생활권 : 한국의 광역경제권 및 농촌지역 생활권 구축에 대한 함의, 한국농촌경제연구원, 2009.12.1.
- 이원빈, 지역산업기반 강화를 위한 산업단지 활성화 방안, KIET 산업경제, 산업연구원, 2011.6.1.
- 이원섭, 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상, 국토정책 Brief 제625호, 국토연구원, 2017.8.
- 이준호, 지역경제활성화지원법률 제정 관련 국내외 사례연구, 안전행정부 · 한국법제연구원(2014.12)
- 이준호, 지역특성에 맞는 산업발전 기반 조성 법제화 방안 연구 : 규제정책을 중심으로, 전남지역사업평가단 · 한국법제연구원, 2016.4.
- 이준호, 사회적금융의 법제화 방안 연구, 한국법제연구원, 2014.12.
- 이준호, 이사의 성실의무에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2008
- 이진홍, 경제개발계획과 지역균형발전에 대한 비교법적 고찰, 일감부동산법학 제12권, 건국대학교 법학연구소, 2016.

- 이현우, 지방자치단체 보조금 제도의 효율적 방안연구, 경기개발연구원, 2010.12
- 임형백, 지역균형발전과 지역경제활성화, 2016년도 한국도시행정학회 동계학술대회 및 정기총회 발표문, 2016.12.
- 정건화, 지역문제의 딜레마와 해법: 지역 거버넌스를 중심으로, 민주사회와 정책연구, 2007(하반기 통권 12호).
- 정재희, 지역발전투자협약제도 활성화 방안, 경남발전연구원(2018.6)
- 정준호, 영국의 지역산업보조금 RSA와 정책적 시사점, 산업연구원, 2002.
- 정지선·권양이, 지역 내 인력개발과 클러스터의 발전과제, 인력발전연구, 2007.
- 조기현, 발전지역과 낙후지역의 재정불균형 개선방안, 지방재정 제9호, 한국지방재정 공제회, 2013.
- 조지형, 미국헌법의 탄생, 서해문집, 2013
- 조창희, 지역문화콘텐츠와 지역산업 개발, 인문콘텐츠, 2006.
- 존 로크(강정인/문지영 옮김), 통치론, 까치, 2012
- 지방행정연구원, 2013 지방재정조정제도 공통교재, 지방행정연구원, 2013
- 차미숙, 자치분권과 균형발전 정책의 융합적 추진 방안, 국토 제434호, 국토연구원, 2017.12.
- 차미숙, 지방분권시대의 균형발전정책 추진방향, 국토 제431호, 국토연구원, 2017.9.
- 차재권, 역대정부의 균형발전정책 성찰, 국가균형발전과 지방자치분권, 대전세종연구원, 2017년 3월 17일 정책엑스포 회의자료집, 2017. 3. 17.

차재권·류태건, 지역경제발전을 향한 새로운 접근방법의 모색 : 성장 동력에 관한 논쟁을 중심으로, 지방정부연구 제18권 제2호, 2014.8.

최병호, 효율적 복지정책을 위한 중앙-지방간 재정관계의 개편 과제, 응용경제 제17권 제3호, 한국응용경제학회, 2015.11

(사)한국헌법학회, 헌법주석 [I], 박영사, 2013

한수웅, 헌법학, 제7판, 법문사, 2017

한승준, 해외제도 도입의 제약요인에 관한 연구 : 프랑스 계획계약제도 도입사례를 중심으로, 사회과학연구 제27권 제4호, 경성대학교사회과학연구소, 2011.

행정자치부, 협력 활성화로 지자체 상생·발전 이끌어 나간다 - '16년 지자체 협력현황 조사 결과 및 제도개선 방향, 2017년 5월 1일 보도자료

현대호·이준호, 지역산업 자생력 강화를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2012

홍근석, 지방재정조정제도 정책 및 법제 현황, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2018.6.15.

홍진기, 충북 남부권역의 산업클러스터 구축을 위한 과제와 추진전략, 충북경제포럼 2005년 9월 27일 권역별 세미나 발표자료, 2005.9.27.

Mark J. Roe, Chaos and Evolution in Law and Economics, 109 HARV. L. REV. 641, 1996

OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, OECD Publishing, 2010.9.

Hans-Werner Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, Heidelberg: C.F.Müller Verlag, 2008

Jörn Ipsen, Staatsrecht I, 23. neu bearbeitete Auflage, München: Verlag Franz Vahlen, 2011

Rüdiger Sannwald, in: Bleibtreu/Klein, GG Kommentar zum Grundgesetz 12. Auflage, Carl Heymanns Verlag, 2011

Edmund Brandt, Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem, Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume, Materialien Nr. 13, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2006

經濟産業省, 地域未來投資促進法について, 經濟産業省 地域經濟産業グループ, 平成30年 4月, 2018

* 홈페이지

<http://www.law.go.kr/LSW/> : 2018.10.19. 방문

http://goodbudget.kr/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=4322&sid=0090c230b4824619e99c96a3343240b6 : 2018.10.19. 방문

* 국회 상임위원회 검토보고서

도재문, 국가균형발전특별법안(정부 제출, 박종희의원 대표발의) 국회 산업자원위원회 검토보고서, 2003.11.

성선애·오창석, 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(강창일의원 대표발의, 정부제출), 국회 지식경제위원회 검토보고서, 2011.6.

신문근, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(이노근의원 대표발의), [의안번호] 1902311, 2012년 10월 26일 발의안 국토해양위원회 검토보고서, 2013.2.

권대수, 국가균형발전 특별법 일부개정법률안(조영택의원 대표발의), [의안번호] 1807309, 2009년 12월 31일 발의안 지식경제위원회 검토보고서, 2010.4.

* 국회 제출 법안

공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(위원회 대안), [의안번호] 2010674, 2017년 12월 7일 국토교통위원회 대안발의안

공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 (김혜영의원 대표발의), [의안번호] 2009403, 2017년 9월 15일 발의안

공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 (이현재의원 대표발의), [의안번호] 2008312, 2017년 8월 1일 발의안

공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 (강훈식의원 대표발의), [의안번호] 2007250, 2017년 6월 8일 발의안

관광진흥법 일부개정법률안(이상현위원 대표발의안), [의안번호] 2014532, 2018년 7월 25일 발의안

국가균형발전 특별법 일부개정법률안(위원회 대안), [의안번호] 12215, 2018년 2월 21일 산업통상자원중소벤처기업위원회 대안가결안

국유재산법 일부개정법률안(의원회 대안발의안), [의안번호] 2012005, 2018년 2월 20일 기획재정위원회 대안발의안

국유재산법 일부개정법률안(의원회 대안발의안), [의안번호] 2010657, 2017년 12월 7일
기획재정위원회 대안발의안

국유재산법 일부개정법률안(박명재의원 대표발의안), [의안번호] 2004282,
2016년 12월 9일 발의안

국유재산법 일부개정법률안(김경협의원 대표발의안), [의안번호] 2013521,
2018년 5월 10일 발의안

국유재산법 일부개정법률안(윤영석의원 대표발의안), [의안번호] 2012684,
2018년 3월 26일 발의안

국유재산법 일부개정법률안(이종걸의원 대표발의안), [의안번호] 2011079,
2017년 12월 28일 발의안

국유재산법 일부개정법률안(전현희의원 대표발의안), [의안번호] 2008368,
2017년 8월 3일 발의안

국유재산법 일부개정법률안(주광덕의원 대표발의안), [의안번호] 2002265,
2016년 9월 9일 발의안

국유재산특례제한법 일부개정법률안(이철희의원 대표발의안), [의안번호] 2015826,
2018년 10월 1일 발의안

국유재산특례제한법 일부개정법률안(노웅래의원 대표발의안), [의안번호] 2015548,
2018년 9월 14일 발의안

국유재산특례제한법 일부개정법률안(이원욱의원 대표발의안), [의안번호] 2015381,
2018년 9월 7일 발의안

- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(박주현의원 대표발의안), [의안번호] 2015097,
2018년 8월 28일 발의안
- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(권철승의원 대표발의안), [의안번호] 2015031,
2018년 8월 24일 발의안
- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(이해찬의원 대표발의안), [의안번호] 2014050,
2018년 6월 27일 발의안
- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(김병욱의원 대표발의안), [의안번호] 2013420,
2018년 5월 3일 발의안
- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(곽상도의원 대표발의안), [의안번호] 2013370,
2018년 5월 1일 발의안
- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(박정의원 대표발의안), [의안번호] 2013271,
2018년 4월 26일 발의안
- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(정우택의원 대표발의안), [의안번호] 2012741,
2018년 3월 29일 발의안
- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(박광온의원 대표발의안), [의안번호] 2012310,
2018년 3월 5일 발의안
- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(조배숙의원 대표발의안), [의안번호] 2011483,
2018년 1월 22일 발의안
- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(김광림의원 대표발의안), [의안번호] 2008287,
2017년 7월 31일 발의안
- 국유재산특례제한법 일부개정법률안(윤재옥의원 대표발의안), [의안번호] 2008164,
2017년 7월 24일 발의안

국유재산특례제한법 일부개정법률안(강석호의원 대표발의안), [의안번호] 2005806,
2017년 2월 24일 발의안

국유재산특례제한법 일부개정법률안(김해영의원 대표발의안), [의안번호] 2005251,
2017년 5월 31일 발의안

국유재산특례제한법 일부개정법률안(권미혁의원 대표발의안), [의안번호] 2005243,
2017년 1월 23일 발의안

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 1811057, 2011년 3월 9일 국토해양위원회 대안발의안

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(이노근의원 대표발의),
[의안번호] 1902311, 2012년 10월 26일 발의안

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 1905591, 2013년 6월 24일 국토교통위원회 대안발의안

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 1912918, 2014년 12월 08일 국토교통위원회 대안발의안

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 1918084, 2015년 12월 9일 국토교통위원회 대안발의안

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(윤영석의원 대표발의),
[의안번호] 2006925, 2017년 5월 18일 발의안

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 2013801, 2018년 5월 28일 국토교통위원회 대안발의안

귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 1913233, 2014년 12월 26일 농림축산식품해양수산위원회 대안발의안

귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(김태흠의원 대표발의안),
[의안번호] 2012995, 2018년 4월 10일 발의안

귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(이양수의원 대표발의안),
[의안번호] 2009159, 2017년 9월 7일 발의안

귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(윤영일의원 대표발의안),
[의안번호] 2005084, 2017년 1월 13일 발의안

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안
(경대수의원 대표발의), [의안번호] 2013149, 2018년 4월 19일 발의안

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안
(경대수의원 대표발의), [의안번호] 2003851, 2016년 11월 25일 발의안

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안
(강석호의원 대표발의), [의안번호] 2000156, 2016년 6월 9일 발의안

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안
(황주홍의원 대표발의), [의안번호] 1916533, 2018년 8월 24일 발의안

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안
(황주홍의원 대표발의), [의안번호] 1915922, 2015년 7월 2일 발의안

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안
(설훈의원 대표발의), [의안번호] 2010275, 2017년 11월 21일 발의안

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안(위원회
대안발의), [의안번호] 2009658, 2017년 9월 27일 농림축산식품해양수산위원회
대안발의안

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안(위원회
대안발의), [의안번호] 2003652, 2016년 11월 16일 농림축산식품해양수산위원회
대안발의안

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안
(김우남의원 대표발의), [의안번호] 1912197, 2014년 10월 30일 발의안

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안
(김현권의원 대표발의), [의안번호] 2015111, 2018년 8월 28일 발의안

농어촌정비법 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 1912938, 2014년 12월 9일
농림축산식품해양수산위원회 대안발의안

농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의안), [의안번호] 2007651,
2017년 6월 28일 발의안

농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 2005886, 2017년 2월 28일 농림축산식품해양수산위원회 대안발의안

도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 일부개정법률안(황주홍의원 대표발의),
[의안번호] 2005099, 2017년 1월 13일 발의안

도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 일부개정법률안(정부 발의),
[의안번호] 1812947, 2011년 8월 23일 발의안

도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 일부개정법률안(정부 발의),
[의안번호] 2004879, 2016년 12월 30일 정부 발의안

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(김정재의원 대표발의),
[의안번호] 2011478, 2018년 1월 19일 발의안

- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 2010676, 2017년 12월 7일 국토교통위원회 대안발의안
- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(정성호의원 대표발의),
[의안번호] 2015147, 2018년 8월 29일 발의안
- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(김병기의원 대표발의),
[의안번호] 2013752, 2018년 5월 25일 발의안
- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(임종성의원 대표발의),
[의안번호] 2013032, 2018년 4월 12일 발의안
- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(전해철의원 대표발의),
[의안번호] 2011504, 2018년 1월 23일 발의안
- 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 일부개정법률안(위원회 대안),
[의안번호] 2005189, 2017년 1월 20일 국토교통위원회 대안가결안
- 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 일부개정법률안(박덕흠위원 대표발의안),
[의안번호] 2014611, 2018년 7월 7일 발의안
- 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 일부개정법률안(이우현위원 대표발의안),
[의안번호] 2009337, 2017년 9월 13일 발의안
- 마을공동체 기본법안(진선미의원 대표발의), [의안번호] 5796, 2017년 2월 24일 발의안
- 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 1912931, 2014년 12월 9일 보건복지위원회 대안발의안
- 사회보장기본법 일부개정법률안(강창일위원 대표발의안), [의안번호] 2005381,
2017년 2월 2일 발의안

- 사회보장기본법 일부개정법률안(박주민위원 대표발의안), [의안번호] 2003762,
2016년 11월 22일 발의안
- 사회보장기본법 일부개정법률안(김상희위원 대표발의안), [의안번호] 2002790,
2016년 10월 21일 발의안
- 사회보장기본법 일부개정법률안(오신환위원 대표발의안), [의안번호] 2002235,
2016년 9월 9일 발의안
- 사회보장기본법 일부개정법률안(전혜숙위원 대표발의안), [의안번호] 2002174,
2016년 9월 6일 발의안
- 사회적경제기본법안(유승민의원 대표발의), [의안번호] 2002616,
2016년 10월 11일 발의안
- 사회적경제기본법안(윤호중의원 대표발의), [의안번호] 2001614, 2016년 8월 17일 발의안
- 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(김현권위원 대표발의안),
[의안번호] 2014301, 2018년 7월 9일 발의안
- 산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안),
[의안번호] 2010058, 2017년 11월 8일 교육문화체육관광위원회 대안가결안
- 산업입지 및 개발에 관한 법률 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 2004002,
2016년 11월 30일 국토교통위원회 대안발의안
- 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(이채익위원 대표발의안),
[의안번호] 2013199, 2018년 4월 23일 발의안
- 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(유동수위원 대표발의안),
[의안번호] 2010137, 2017년 11월 10일 발의안

산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(장병완의원 대표발의안),
[의안번호] 2009974, 2017년 11월 1일 발의안

수도권정비계획법 일부개정법률안(송석준의원 대표발의), [의안번호] 2000182,
2016년 6월 10일 발의안

수도권정비계획법 일부개정법률안(김학용의원 대표발의), [의안번호] 2013928,
2018년 6월 15일 발의안

수도권정비계획법 일부개정법률안(박덕흠의원 대표발의), [의안번호] 2010352,
2017년 11월 23일 발의안

수도권정비계획법 일부개정법률안(박정의의원 대표발의), [의안번호] 2007598,
2017년 6월 26일 발의안

수도권정비계획법 일부개정법률안(이현승의원 대표발의), [의안번호] 2007720,
2017년 6월 30일 발의안

수도권정비계획법 일부개정법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 2004725,
2016년 12월 29일 국토교통위원회 대안발의안

수도권정비계획법 일부개정법률안(김영우의원 대표발의), [의안번호] 2005365,
2017년 2월 1일 발의안

수도권정비계획법 일부개정법률안(김성원의원 대표발의), [의안번호] 2004488,
2016년 12월 20일 발의안

스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 일부개정법률안(황의의원 대표발의안),
[의안번호] 12734, 2018년 3월 28일 발의안

어촌·어항법 일부개정법률안(정부 발의안), [의안번호] 1908816, 2013년 12월 27일
정부 발의안

인구감소지역 발전 특별법안(강석호의원 대표발의), [의안번호] 7713, 2017년 6월 30일
발의안

지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(조승래위원 대표발의안),
[의안번호] 2010786, 2017년 12월 12일 발의안

지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(김해영위원 대표발의안),
[의안번호] 2009416, 2017년 9월 15일 발의안

지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(양승조위원 대표발의안),
[의안번호] 2004377, 2016년 12월 14일 발의안

지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(조경태위원 대표발의안),
[의안번호] 2003894, 2016년 11월 28일 발의안

지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(박범계위원 대표발의안),
[의안번호] 2002858, 2016년 10월 24일 발의안

지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안(박주선위원 대표발의안),
[의안번호] 2000115, 2016년 6월 7일 발의안

지역 개발 및 지원에 관한 법률안(위원회 대안발의), [의안번호] 1910363,
2014년 4월 29일 국토교통위원회 대안발의안

지역특화발전특구에 대한 규제특례법 전부개정법률안(위원회 대안발의),
[의안번호] 2015705, 2018년 9월 20일 산업통상자원중소벤처기업위원회 대안
발의안

지역문화진흥법 일부개정법률안(이동섭위원 대표발의안), [의안번호] 2010753, 2017년
12월 11일 발의안

- 지역문화진흥법 일부개정법률안(유은혜위원 대표발의안), [의안번호] 2010650,
2017년 12월 6일 발의안
- 지역문화진흥법 일부개정법률안(설훈 위원 대표발의안), [의안번호] 2009011,
2017년 9월 1일 발의안
- 지역문화진흥법 일부개정법률안(김병욱위원 대표발의안), [의안번호] 2007288,
2017년 6월 9일 발의안
- 지역문화진흥법 일부개정법률안(이인영위원 대표발의안), [의안번호] 2001481,
2016년 8월 8일 발의안
- 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안(박병석의원 대표발의),
[의안번호] 2015864, 2018년 10월 4일 발의안
- 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안(송언석의원 대표발의),
[의안번호] 2014696, 2018년 7월 31일 발의안
- 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안(이채익의원 대표발의),
[의안번호] 2013532, 2018년 5월 11일 발의안
- 항만법 일부개정법률안(이개호위원 대표발의안), [의안번호] 2011952, 2018년 2월 13일
발의안
- 항만법 일부개정법률안(우윤근위원 대표발의안), [의안번호] 1911507, 2014년 8월 28일
발의안

연구보고 2018-02

국가균형발전을 위한 법제 연구

2018년 10월 29일 인쇄
2018년 10월 31일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 13,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-869-0 93360

이준호(책임)

동국대 법학박사
(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

금융서비스의 공정경쟁기반조성을 위한
법제 연구
공동생활주택(Co-housing) 관련 법제개선
방안 연구
사회적금융의 법제화 방안 연구
지역투자 촉진을 위한 법제 연구

나채준(책임)

경희대 법학박사
(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

과태료 제도의 합리적인 정비를 위한 입법
모델 연구
안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안 연구
사회복지분야의 특별행정심판제도 정비방안
연구
재난 및 안전관리 기본법 체계 정비를 위한
연구

양태건(책임)

서울대 법학박사
(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

지방옴부즈만 활성화를 위한 법제개선 방안
제주특별자치도 카지노업의 관리감독 개선을
위한 법제분석
성범죄자 취업제한 법제 정비 및 개선방안
연구
발굴된 매장문화재 보존조치 법령 개선방안
연구

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

국가권형발전을 위한 법제 연구
이준호 · 나체준 · 양태건



9 788966 848690
ISBN 978-89-5684-869-0

13,000원