

국가균형발전을 위한 법제연구

우리나라의 국가균형발전 정책은 선진적인 모델로 많이 발전되어져 갔다고 평가할 수 있으나, 지역경제와 대외경제의 변화에 따라서 어느 한 순간 정책난제들이 무수히 발생할 수 있는 영역이다. 따라서 국가균형발전정책에 관련된 법제도는 법정정책 시각에서 개선과 변화가 있어야 할 것이다.

이준호(한국법제연구원 사회문화법제연구실 실장)



1. 서설

현재 정부의 국가균형발전정책은 2004년 4월 1일에 제정되어 시행된 「국가균형발전 특별법」을 중심으로 하여 과거와 다른 새로운 모습과 정책방향성으로 제시되었다. 개발정책과 경제력의 지역분산에 집중하였던 과거의 모습과는 다르게, 사람과 지역 그리고 산업이 골고루 균형있게 발전할 수 있는 정책과제를 제시하면서, 정책추진의 새로운 국면을 맞이하고 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 정책프로그램으로서 추진이 가능한 영역도 있으며, 반드시 법제도에 기반하여 추진해야 할 특성을 가지는 영역도 있었다. 따라서 정부의 국가균형발전정책의 3개 분야 9개 정책과제를 모두 법제도적인 측면에서 검토하는 것은 어렵고, 실질적으로 의미가 있으며, 제도개선의 방향성을 타진할 수 있는 영역을 중심으로 연구를 진행하였다. 정부의 국가균형발전정책에 관한 정책과제와 구체적인 세부과제들은 현행 법제도의 측면에서 부합성을 가지면서도 제도개선의 여지가 있는 영역이 있었다. 해당 법률들의 개정연혁과 개정사항들을 보았을 때에 향후 추가적으로 개정이 되어야 할 사항도 있었으며, 현재 개정 추진사항들이 법률에서 개정됨으로써 정책과제의 해결이 될 수 있는 영역도 있었다.

2. OECD 분석기준에 의한 균형발전법제 검토

본 연구에서는 OECD가 2010년에 발표한 지역정책에 대한 분석기준과 국제적 동향을 제시한 연구에서 중요한 분석틀로서 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. 이하의 내용은 OECD 지역정책 분석기준 개요이다.

문제 인식과 지역개발정책의 목표

- ▶ 문제 인식: 지역들이 직면한 도전은 무엇인가?(예를 들어 지역 불균형이나 경쟁력의 결여)
- ▶ 지역개발정책의 목표: 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)

3. 국가균형발전정책 정책과제 및 관련 법제

이하는 정부가 발표한 국가균형발전정책의 3대 전략 9개 추진과제, 40개 세부과제의 개요이며, 관련된 현행 법률을 표기한 내용이다.

추진전략	추진과제	세부과제(관련법률)
전략1(사람) 안정되고 풍격 있는 삶	1-① 지역인재 일자리 선순환 교육체계	지방대학의 자율적 교육역량 강화(지방대학육성법, 산학협력법)
		지역 맞춤형 우수 지역 인재 양성(지방대학육성법, 정주여건특례)
		지역소재 학교 지원(혁신도시법, 정주여건특례)
		지역 인재 취업 지원(혁신도시법, 산학협력법, 클러스터)
		지역간 문화 격차 해소(지역문화진흥법)
	1-② 지역자산을 활용한 특색있는 문화·관광	새로운 가치 창출로 지역문화 성장(지역문화진흥법)
		지역간 연계협력과 지역관광 거점 육성(관광진흥법, 해안내륙발전법)
		지역고유 자산을 활용한 특화관광 육성 (관광진흥법, 해양수산발전기본법, 농어촌정비법)
		지역관광 혁신역량 제고(관광진흥법)
		취약지역 중심의 지원 강화
	1-③ 기본적 삶의 질보장을 위한 보건·복지 체계 구축	지역중심 보건복지 체계 구축
		일자리창출 등을 위한 지역사회서비스 혁신사업 추진 (사회보장기본법, 사회보장급여법, 사회복지사업법, 사회서비스이용권법, 농어업인삶의질법, 농어촌복지법, 보건의료기본법)
이동권 보장을 위한 지역 교통체계 개편(교통관련법제)		
전략2(공간) 방방곡곡 생기도는 공간	2-① 매력있게 되살아나는 농산어촌	농촌신활력 플러스 추진(농촌융합산업법, 농어업인삶의질법)
		불편없는 농촌 '3·6·5 생활권' 구축(지방소도읍법, 농어업인삶의질법)
		도시민과 함께 하는 농촌다움 회복 (도농교류법, 도시농업법, 농어업인삶의질법)
		맞춤형 귀농·귀촌 정착 지원(귀농귀촌법, 농촌융합산업법)
		활력과 매력이 넘치는 어촌 조성 (해양수산발전기본법, 어촌·어항법, 어촌특화발전법, 수산업기본법)
		재생에너지 보급 확대(신재생에너지법)
	2-② 도시재생뉴딜 및 중소도시 재도약	지역맞춤형 뉴딜사업 활성화
		지역과 지역 주민이 주도, 상생
		지속가능한 뉴딜사업 기반 확립
		중소도시 연계협력 강화를 통한 강소도시권 육성(도시재생법)

추진전략	추진과제	세부과제(관련법률)
전략3(산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신	2-③ 인구감소 지역을 거주감소 지역으로	인구감소지역 활성화 지원 법·제도 개선
		인구감소지역의 정주여건 개선을 위한 통합 지원 (인구감소지역특별법안)
		균형발전 선도모델 창출을 위한 「상생·협력 벨트」 지정(국가균형발전법) 마을공동체를 기반으로 한 지역역량 강화 및 활력 촉진 (마을공동체기본법안)
	3-① 혁신도시 시즌2	이전 공공기관의 지역발전 선도
		스마트혁신도시 조성
		혁신도시 산업클러스터 활성화 주변지역과의 상생발전 추진체계 재정비 (국가균형발전법, 혁신도시법, 스마트도시법, 산학협력법)
	3-② 지역산업 3대 혁신	(산업혁신) 균형발전과 지역의 자립적 산업생태계 건인(중견기업법)
		(거점 혁신) 혁신성장 4대 거점 육성(국가균형발전법, 혁신도시법, 새만금법, 산업입지법, 산업집적법, 스마트도시법)
		(기반혁신) 인력·투자·마케팅 등 스마트 지원 프로그램 가동 (산학협력법, 외국인투자법, 경자구역법, 지방투자기업지침)
	3-③ 지역 유류자산의 경제적 자산화	지역내 유류 국유재산 발굴을 위한 국유재산 총조사 실시
		국유지 토지개발·복합개발을 통한 지역경제 활성화
		지역내 국유지 활용도 제고를 위한 대부제도 개선 (국유재산법, 국유재산특례법) 산림자원을 활용한 활력있는 산촌 조성 (국유림법, 산림자원법, 임업진흥법) 해양자원을 활용한 연안·도서지역 재창조 (항만법, 신항만건설법, 어촌·어항법, 해양클러스터법, 어촌특화발전법)

4. 제도개선 사항

(1) 인적 측면에서의 균형발전

인적 측면에서의 국가균형발전에 관하여 지역인재양성에 관한 정책은 단순 채용과 재정지원으로 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.

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 법제도로서 설계되어야 할 것이다.

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.



(2) 공간적 측면에서의 균형발전

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.

공간적 측면의 균형발전과 관련하여 최근에 제시되고 있는 가장 큰 화두인 규제완화 정책에 관하여, 이제 시작단계라고 볼 수 있는 제도들에 대한 검토는 사실상 충분히 이루어졌다고 볼 수 있다. 현재 도입되어 추진이 준비되고 있는 규제완화수단에 관하여는, 제도운영과정에서 발생할 수 있는 문제점과 이에 대한 대응방안에 대한 검토가 필요한 시기라고 할 수 있으므로, 향후 제도운영의 추이를 지켜볼 필요가 있다.

(3) 산업적 측면에서의 균형발전

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.

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.

지역경제와 지역산업의 육성을 위하여는 중앙정부와 지방자치단체의 지원이 필요한 바, 이를 중간에서 매개하는 지역지원기관의 중요성이 인정된다. 그러나 현재 이러한 지역지원기관에 대한 구체적인 컨트롤타워 역할 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.

국가균형발전정책이 필연적으로 다부처·범부처사업의 결합이라는 특징을 고려하면, 부처간 칸막이를 제거할 수 있는 관계부처의 협의에 관한 실질적인 제도운영이 필요하다. 이러한 관계부처의 협의제도는 실무적인 단계에서의 협의와 의사결정단계에서의 협의 모두 필요하기 때문에, 이러한 정부 내부의 절차에 관하여 법정화를 시도함으로써 부처 간 칸막이 제거와 교류 및 협력의 제고를 달성할 수 있을 것이다.

(4) 재정측면에서의 균형발전

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 문제라기 보다는 법정정책적인 문제라고 할 수 있다. 실질적인 예산운영방식에 대한 실태와 정량적 효과 등이 파악되어야 구체적인 제도의 틀이 마련될 수 있을 것으로 판단된다.

우리나라의 국가균형발전 정책은 선진적인 모델로 많이 발전되어져 갔다고 평가할 수 있으나, 지역경제와 대외경제의 변화에 따라서 어느 한 순간 정책난제들이 무수히 발생할 수 있는 영역이다. 따라서 국가균형발전정책에 관련된 법제도는 법정정책적 시각에서 개선과 변화가 있어야 할 것이다. 또한 형평성과 타당성을 중시하면서도, 법제도 운영의 효과를 제고시킬 수 있는 효율적인 측면에서도 개선방향이 설계되어야 할 것이다. 국제적 기준에 상당히 부합하는 법제도를 운영하고 있지만, 사회와 경제의 급격한 상황변화에 따라서 탄력적으로 대응할 수 있는 법제도의 설계와 운영이 필요하다.