

국토연 2002-3

[View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk](#)

provided by K

지방육성을 위한 국가지원의 차등화 방안
A Study on the Differentiation of National Assistance for the
Promotion of Regional Development

이원섭 · 박양호



 국토연구원

연 구 진

연구책임 · 이원섭 연구위원
연구반 · 박양호 선임연구위원

국토연 2002-3 · 지방육성을 위한 국가지원의 차등화 방안

글쓴이 · 이원섭, 박양호 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2002년 12월 27일 / 발행 · 2002년 12월 30일
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)
전화 · 031-380-0426(정보자료팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474
값 · 6,000원 / ISBN · 89-8182-202-6
<http://www.krihs.re.kr>

©2002, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

서 문

우리나라에서 지역간 불균형 문제는 국토 및 지역개발 정책이 풀어야 할 가장 중요한 과제로 자리잡은지 오래이다. 수도권과 비수도권, 도시와 농촌, 대도시와 중소도시 등으로 대별되는 과밀지역과 과소지역, 발전지역과 낙후지역은 우리나라 국토구조의 현주소를 대변하고 있다. 3차례에 걸친 국토종합계획을 비롯하여 20년 이상 추진되고 있는 수도권 과밀억제정책, 그리고 지방의 육성을 위해 추진되는 광역권 개발계획, 낙후지역 개발을 위한 개발촉진지구계획 등 각종 지역균형개발 정책에도 불구하고 지역간 불균형은 해소되지 않고 있다.

자유시장경제체제하에서 경제적 기회, 생산요소, 소비시장이 집중된 수도권과 같은 발전된 지역으로 사람과 경제력이 집중하는 것은 불가피한 현상으로 간주할 수 있다. 그러나 발전이 뒤쳐진 지역에 대한 국가의 지원과 노력이 지속적으로 경주되고 있음에도 정책의 효과가 두드러지지 않는 현실은 기존의 정책수단 자체와 정책의 운용방식에 관한 근본적인 문제를 살펴보게 한다.

국가지원의 지역간 차등화는 기존의 지역개발 관련 정책의 운용방식을 개선함으로써 지역간 균형발전에 실질적으로 기여할 수 있는 방안이다. 지역발전 수준의 격차가 현저한 우리나라 상황에서 발전이 뒤쳐진 지역에 국가의 지원을 강화하는 것은 한편으로는 당연한 것으로 볼 수 있다. 그러나 우리나라 지역개발 관련제도는 형식적으로는 균형개발을 목표로 설정하고 있으나 실제 집행은 균형개발과는 거리가 먼 방식으로 이루어지고 있다. 낙후된 지역에 비해 발전된 지역이

국가의 지원을 더 많이 받게 됨으로써 부익부, 빈익빈 현상이 국가정책의 집행과정에서도 다반사로 일어나고 있다.

유럽연합을 비롯한 선진 외국에서는 낙후지역, 과소지역, 침체지역 등 구조적 문제가 있는 지역들에 대해 국가의 지원을 집중함으로써 지역간 균형발전과 사회적 통합을 도모하고 있다. 또한 WTO의 보조금제도에서도 낙후지역에 대한 국가의 지원을 정당한 행위로 허용하고 있다. 산업에 대한 국가의 보조금은 국가간 무역분쟁과 같은 갈등을 유발하지만 지역개발보조금은 연구개발보조금과 함께 국제적으로도 허용되는 보조금이다. 그러므로 우리나라에서도 이를 활용하여 낙후된 지역에 대해 국가의 지원을 한층 강화함으로써 국토의 균형발전을 촉진할 필요가 크다.

본 연구에서 제시된 국가지원의 지역간 차등화 방안들은 우리나라 지역정책 전반에 차등화의 개념을 적용할 수 있는 현실적인 방안들을 포함하고 있다. 아무쪼록 본 연구를 통해서 제시된 방안들이 정책에 반영되어 지방의 육성을 통한 국토균형발전에 기여할 수 있기를 기대하는 바이다. 끝으로 본 연구를 수행한 이원섭 연구위원과 박양호 선임연구위원의 노고에 감사를 드린다.

2002년 12월
원장 이 규 방

요 약

본 연구는 국토의 균형발전을 위해 지역에 제공되는 국가의 지원을 지역별 발전수준에 따라 차등화하는 방안에 관한 연구이다. 국가의 지원을 지역별로 차등화해야 할 필요성은 기존의 정책이 갖고 있는 문제점을 개선하기 위함에 있다. 지역발전수준을 감안하여 국가 지원이 차등화되는 지역정책은 선진국에서는 보편화되어 있으나 우리나라에서 지역간 차등지원의 형태로 추진되는 정책 및 제도는 대상지역뿐만 아니라 지원의 형태 또한 매우 단편적이고 체계적이지 못하여 국토의 균형발전에 실질적으로 기여하지 못하고 있다. 아울러 기존의 수도권 집중억제 및 지역균형발전 시책의 추진성과 미흡에 따른 지역간 불균형의 심화에 적극적으로 대응하는 한편, 부처별, 분야별로 분산 추진되는 지역발전 관련정책의 통합성을 제고할 필요가 있다. 이러한 문제인식을 바탕으로 본 연구에서는 국가의 지역에 대한 지원을 발전수준에 따라 차등화함으로써 자원의 재분배를 통한 균형발전 효과를 촉진할 수 있는 정책방안을 제시하였다.

본 연구에서 국가지원의 차등화 개념은 다음과 같이 정리된다. 국가지원의 지역간 차등화는 부유한 지역과 빈곤한 지역, 성장지역과 침체지역, 과밀지역과 과소지역, 수도권과 지방, 도시와 농촌 등 발전수준과 사회·경제구조가 상이한 지역간에 정부의 지원 및 규제를 차등화 함으로써 지역간 균형발전을 유도하는 정부의 기능을 의미한다.

본 연구를 통해 도출된 주요 결과를 연구의 목적과 관련하여 다음과 같이 요약

할 수 있다. 첫째 본 연구는 지역균형발전 및 지방육성을 위한 국가지원 제도의 현황과 문제점을 지역간 차등화 관점에서 평가하고 개선방향을 도출하였다. 분석대상으로 각종 지역개발제도, 수도권 집중억제 및 지방육성 정책, 국가의 지방 재정 조정 제도, 지방의 산업 및 과학기술진흥 정책, 지방의 SOC확충 지원 정책을 선택하였다. 이들 지역개발 관련제도를 차등지원의 목표·대상, 문제지역의 인식, 정책수단의 차등화, 정책의 효과·지속성, 제도 및 정책의 연계성 등의 관점에서 분석하였다.

기존의 지역발전 지원제도는 국가 차원의 기본지침 내지 원칙이 정립되어 있지 않아 일관되고 명확한 목표와 대상을 갖지 못한 채 추진되고 있다. 문제지역의 인식 측면에서 기존의 지역간 차등지원은 수도권과 비수도권, 대도시와 기타 지역 등의 2분법적인 지역구분이 주류를 이루고 있어 수도권과 지방, 수도권 내부, 대도시와 중소도시, 도시와 농어촌 등 다양하고 복합적인 요인에 의해 나타나는 지역간 발전격차를 고려하지 못하고 있다. 지역간 차등지원의 정책수단 측면에서는 조세감면, 융자, 재정지원, 행정규제 등이 대부분 전국을 대상으로 획일적으로 적용될 뿐만 아니라 차등지원을 위해 사용가능한 국가의 재원이 통합 관리되지 못하고 있다. 이 결과 지역개발 차등지원의 체계성과 정책효과가 미약하다. 그리고 지역간 차등화 정책이 중장기적인 비전보다는 정치적 고려나 단기적인 정책기조에 따라 추진되어 정책의 일관성, 연속성이 취약하다. 또한 지역간 차등지원의 제도·정책 및 주체간 통합적 연계시스템이 결여되어 정책간의 연계성과 시너지 효과가 매우 낮다. 그러므로 지역간 차등지원 정책은 지역의 발전수준 및 특성을 감안하여 지원의 우선순위를 설정하고 지역유형별로 규제와 인센티브를 차등화하는 체계적인 시스템에 의해 안정적으로 추진되어야 한다.

둘째, 본 연구는 EU 등 선진국의 낙후지역 지원을 위한 차등지원 정책과 WTO 규정을 분석하여 우리나라에 적용할 수 있는 방안을 도출하고자 하였다. 이를 위해 유럽연합의 지역정책, 영국의 지원지역, RSA, EZ, 독일의 GRW/GA, 스웨덴의 지역정책, 미국의 EZ, RC/EZ/EC, WTO의 보조금협정을 분석하였다. 이들

외국의 제도를 지역간 차등화 정책의 배경·목표, 목표지역 설정, 차등화의 정책 수단, 차등화 제도 및 지침, 역할분담 및 추진체계 관점에서 분석하였다.

외국의 지역간 차등지원은 발전수준이 상이한 지역들의 경제적, 사회적, 정치적 통합 및 결속을 위한 핵심적인 정책수단으로서 활용되며, 경제구조전환 과정에서 적응하지 못하고 침체되거나 다른 구조적인 요인에 의해 만성적인 낙후상태에 머물러 있는 지역을 목표지역으로 설정하고 있다. 차등지원 정책의 목표달성 여부는 지역간 소득 및 생산요소의 수렴 현상 혹은 창출된 일자리의 숫자에 따라 평가된다. 차등지원 우선지원 대상지역 설정을 위해 유럽연합에서는 지역 지원에 관한 지침을 제도화하여 선정기준을 규정하고 있으며, 회원국에서는 이를 토대로 대상지역을 선정하여 유럽연합과 협의를 거쳐 결정하고 있다. 또한 문제지역의 유형을 범주화하여 지역 유형별로 지역의 특성을 반영하는 개발전략을 설정하고 있다. 또한 선진국에서는 지역별로 설정된 정책목표 달성을 위해 정책수단을 제도화함으로써 예산과 정책을 연계하고 지역정책의 집행력을 극대화하고 있다. EU에서는 목표지역과 정책프로그램별로 계획기간 중에 지원할 총지원의 규모 및 재원을 사전에 확정할 뿐만 아니라 각종 지원자금별로 사용 용도를 지정하여 정책의 효과를 극대화하고 있다. 지역별로는 가장 낙후된 지역에 가장 많은 재원을 투입하고 있다. 지역간 차등지원은 제도적 기반위에서 시행되고 있다. EU에서는 EC조약과 이를 구체화한 “국가의 지역지원에 관한 지침(Guidelines on National Regional Aid)”에 기반을 두고 시행되며, 영국의 지원 지역 및 지역선별보조금(RSA)은 공업발전법(1982)에, 미국의 Enterprise Zone 제도는 주택및커뮤니티개발법(1987), Empowerment Zone/Enterprise Community 제도는 예산전용법(1993), Renewal Community제도는 지역사회재건조세감면법(2000)에 근거를 두고 시행된다. 이들 제도를 통하여 예산과 정책이 자동으로 연계되고 있다. 한편, 선진국의 지역개발에서 널리 이용되고 있는 산업에 대한 고용 및 투자보조금 형태의 지역개발보조금은 WTO의 보조금 협정에 의해 연구개발보조금과 함께 허용가능한 보조금으로 분류되고 있다. 우리나라에서도 국가간

통상마찰을 유발하는 산업보조금을 대신하여 지역개발보조금을 적극 활용함으로써 산업의 경쟁력 제고와 지역균형발전을 유도할 필요가 있다.

셋째, 본 연구는 전국의 기초자치단체 및 광역자치단체를 대상으로 종합적인 발전수준을 평가하여 지역을 유형화하고 지역유형별로 차등화된 지원방안을 모색하였다. 지역별 발전수준을 평가하기 위해 인적자원, 재정기반, 경제기반, 보건 및 복지, 인프라의 5개 분야 15개 통계자료를 이용하여 전국의 232개 시·군·구 지역을 대상으로 지역의 유형화를 시도하였다. 군집분석(Cluster Analysis)을 이용한 지역구분 결과 발전수준이 가장 높은 1군에 53개를 비롯하여 2군에 71개, 3군에 60개, 가장 낙후된 4군에 48개 지역이 포함되었다. 지역유형별 명칭 및 성격은 개발촉진지역(가장 낙후된 지역으로 국가의 최우선 지원이 필요한 지역), 성장유도지역(상당한 낙후지역으로 어느 정도의 지원이 필요한 지역), 성장관리지역(현재의 발전수준을 유지하기 위해 최소한의 국가지원이 필요한 지역), 자율성장지역(지역의 자체역량에 의해 지속적인 성장이 가능한 지역으로 국가지원이 필요하지 않는 지역)으로 설정하였다. 이에 덧붙여 16개 광역자치단체에 대해서도 동일한 평가지표를 사용하여 지역의 유형화를 시도하였다.

지역간 차등 지원의 대상분야는 국토균형발전을 위한 각종 지역개발 관련사업, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정, 조세 및 금융지원, 지역성을 갖는 행정규제 등 다양한 분야에서 추진할 수 있다. 지역간 차등화는 모든 분야에서 동시에 적용하는 대신 시범적인 실시를 거쳐 단계적으로 확대하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 낙후지역 지원을 위한 제도, 지방의 전략산업 육성 등에 적용하고, 이를 일반적인 지역균형개발사업, 인력 및 과학기술기반 양성, 지방재정지원 등으로 확대할 필요가 있다. 이들 분야의 사업을 대상으로 재정, 금융, 조세, 행정 등의 수단을 사용하여 국가의 지원 규모 및 분담비율을 지역발전 수준에 따라 차등화 하여야 한다. 차등지원의 방법은 지역간 배분방식, 국가와 지자체의 분담방식, 국가의 지침에 따라 지자체가 신청 및 경쟁하는 방식을 지역별, 부문별로 상황에 따라 융통성 있게 혼용하는 것이 효과적이다.

본 연구에서는 중앙정부의 예산서를 토대로 차등지원을 위해 사용할 수 있는 재원을 검토하였다. 단기적 방안으로 건교부 소관의 지역균형개발특별회계 및 교통시설특별회계의 자치단체보조, 민자유치보조금 등을 이용하여 약 1조원 규모를 확보할 수 있고, 중기적으로는 각 부처에서 시행하고 있는 지역개발, 산업 육성, 인력개발, 과학기술기반 양성 등의 사업을 차등화 재원으로 활용하면 약 4조원의 재원을 확보할 수 있다. 장기적으로는 범정부 차원의 통합재원으로 부처별 지역개발 관련 사업비(4조원), 지방양여금(4조원), 특별교부세(1조원), 국고보조금(11조원) 등 총 20조원 규모로 조성할 수 있다.

넷째, 본 연구는 국가지원의 차등화를 효과적으로 추진하기 위한 제도개선 방안을 포함한 추진체계를 제시하였다. 제도정비 방안으로 「예산회계법」, 「지역균형개발법」, 「산업집적활성화법」, 「수도권정비계획법」 등에 지역간 차등화를 반영할 필요가 있다. 아울러 「국고보조금법」, 「지방양여금법」, 「지방교부세법」 등 지방재정조정제도에 지역간 차등화 규정을 강화하고, 「조세특례제한법」과 「지방세법」에 국세 및 지방세의 지역간 차등감면 조항을 마련할 필요가 있다. 차등지원의 재원으로는 유럽의 구조기금과 같은 기금 또는 특별회계를 설치하는 것이 바람직하다. 행정제도 개선 방안으로는 범정부 차원에서 지역간 차등지원에 관한 지침작성, 재원배분, 예산집행 절차 등을 마련해야 한다.

차등지원제도의 효율적인 추진을 위해서는 중앙정부의 소관기관, 지방정부, 민간기업, 대학 등 교육연구기관 등 다양한 주체들간의 협력이 필요하다. 특히 차등지원을 위한 재원이 국가수준에서 조성, 관리되어야 하므로 중앙정부의 역할이 중요하다. 또한 국가·지자체·민간의 역할분담체계에서 중앙정부는 제도정비 및 재원확보를 통해 후원자, 조정자로서의 역할에 충실하며, 지방자치단체는 국가의 지원을 이용하여 일자리 창출, 인력 양성, 연구개발, 인프라 구축 등을 실질적으로 주도하여야 한다. 마지막으로 지역개발 전담기관을 중앙정부 및 지방에 설립하여 부처별로 분산 집행되고 있는 차등지원 관련제도를 조정 및 집행하는 권한을 부여하여야 한다.

차 례

서 문	i
요 약	iii
제 1 장 연구의 배경 · 목적 · 방법	1
1. 연구의 필요성	1
2. 선행연구의 검토	2
3. 연구의 목적과 방법	4
1) 연구의 목적	4
2) 연구의 범위와 방법	4
4. 연구의 틀	6
제 2 장 개념 정의와 이론적 배경	7
1. 지역간 지원의 차등화 개념	7
2. 지역간 차등지원의 이론적 배경	8
1) 자원의 지역간 재분배 및 공간정의(Spatial Justice) 이론	9
2) 정부의 기능 및 규제이론	10
3) 지역개발의 정책수단에 관한 이론	15
3. 지역간 지원 차등화의 개념과 이론의 관계	17

제 3 장 지역간 차등지원의 현황과 문제점 19

- 1. 우리나라의 지역간 차등지원 제도의 현황 19
 - 1) 지역개발제도 20
 - 2) 수도권 집중억제 및 지방육성 정책 21
 - 3) 국가재정의 차등지원 제도 26
 - 4) 지방의 산업 및 기술진흥정책 30
 - 5) 지방의 교통인프라 확충 지원 37
- 2. 우리나라 지역간 차등지원 제도의 문제점 39
 - 1) 문제분석의 관점 39
 - 2) 기존 제도의 문제점 40

제 4 장 외국의 지역간 차등지원 사례 49

- 1. 분석대상 및 분석의 관점 49
- 2. EU의 지역간 차등지원 정책 50
 - 1) 구조기금(Structural Fund)에 의한 차등지원 50
 - 2) EU의 지역간 차등지원 정책의 평가 61
- 3. 영국의 지역간 차등지원 정책 64
 - 1) 지원지역(Assisted Areas) 64
 - 2) 지역선별지원금(RSA: Regional Selective Assistance) 제도 68
 - 3) 기업창업지역(EZ: Enterprise Zone)제도 76
- 4. 독일, 스웨덴의 지역간 차등지원 정책 80
 - 1) 독일의 GRW/GA(Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur: Joint Task for the Improvement of the Regional Economic Structures) 80
 - 2) 스웨덴의 지역정책 87
- 5. 미국의 지역간 차등지원 정책 93
 - 1) 미국의 지역정책 93

2) Enterprise Zones (EZs)	95
3) RC/EZ/EC 정책	96
6. WTO 보조금협정의 주요내용과 시사점	110
1) 보조금의 유형과 운용사례	110
2) 지역개발보조금에 관한 규정(보조금협정 제 8.2조 b)	112
3) 우리나라 지역정책을 위한 시사점	112
7. 외국의 지역간 차등지원 제도의 구조	113
1) 차등화 정책의 배경 및 목적	113
2) 차등지원 목표지역의 설정	115
3) 차등지원을 위한 정책수단 및 방법	117
4) 차등지원의 제도적 기반	118
5) 역할분담 및 추진체계	119
6) WTO의 지역개발보조금 제도	120

제 5 장 지역간 차등지원의 구체적 방안 123

1. 지역간 차등지원의 기본방향	123
1) 지역간 차등지원의 요소	123
2) 지역간 차등지원의 프레임워크	125
2. 지역간 차등지원 대상지역의 설정	126
1) 지역설정의 기본방향	126
2) 외국의 차등지원 대상지역 선정 방법	127
3) 차등지원을 위한 지역구분 평가지표	128
4) 차등지원 대상지역의 설정 및 유형화	131
3. 지역간 차등지원의 대상사업 및 재원	144
1) 지역간 차등지원의 대상사업	144
2) 지역간 차등지원을 위한 재원	145
4. 지역간 차등지원의 수단 및 효과	150
1) 지역간 차등화의 정책수단 및 지원방식	150

2) 지역간 차등지원의 정도 및 적용방안	152
3) 지역간 차등지원의 재분배 효과	155
5. 지역간 차등지원의 제도화와 추진체계	157
1) 지역간 차등지원을 위한 제도정비 방안	157
2) 지역간 차등지원제도의 추진체계	159
6. 지역간 차등지원의 기대효과	161
제 6 장 요약 및 결론	163
1. 연구결과의 요약	163
2. 정책과제	169
참고문헌	171
SUMMARY	177
부 록	183
1. EU의 국가별 지역정책 인센티브	183
2. 유럽연합 지역간 차등지원의 제도적 기반	190

표 차례

<표 2-1> 우리나라 헌법상 국가의 책무 및 개입근거	12
<표 2-2> 규제의 유형	13
<표 2-3> 규제의 대상분야 및 사례	14
<표 2-4> 정책수단 선택의 고려요소	16
<표 2-5> 국가지원의 지역차등화 개념과 이론의 관계	17
<표 3-1> 소관부처별 주요 지역개발제도 현황	21
<표 3-2> 수도권 이전기업에 대한 조세감면	24
<표 3-3> 지방이전 기업에 대한 금융지원	25
<표 3-4> 인하보조율 적용기준	26
<표 3-5> 국고보조금 기준보조율의 지역간 차등화	27
<표 3-6> 지방교부세 교부·불교부단체 현황(2000년)	28
<표 3-7> 지방양여금사업의 지역별 차등지원 비율	29
<표 3-8> 지역별 지역산업진흥사업 투자규모(2002-2006)	30
<표 3-9> 지역별 중소기업육성자금 지원 현황(2001년)	31
<표 3-10> 지역별 농공단지 현황 및 자금지원(2001년)	32
<표 3-11> 중앙부처의 지역기술혁신 관련 사업	32
<표 3-12> 지방과학기술진흥 투자비 현황	33
<표 3-13> 지역별 두뇌한국(BK)21 사업분야 및 예산	37
<표 3-14> 국가지원지방도 도별 예산배분 기준	38

<표 3-15> 지역간 차등지원 제도의 지역구분	42
<표 3-16> 과학기술인프라의 특정지역 집중도(2000)	44
<표 3-17> 개발촉진지구사업의 국고지원 추이	45
<표 4-1> 구조기금의 발전 과정	51
<표 4-2> 문제지역의 유형 및 설정지표	52
<표 4-3> 지역유형별 구조기금 배분(1994-1999, 10억 ECU)	53
<표 4-4> EU지역정책의 우선지원지역(2000-2006)	54
<표 4-5> 구조기금의 지역유형별, 국가별 배분(2000-2006)	55
<표 4-6> 유럽 주요국의 지원지역 인구비중(1999-2000)	56
<표 4-7> 구조기금의 정책수단별 재원배분	57
<표 4-8> Community Initiative의 사업유형별, 국가별 배분(2000-2006)58	
<표 4-9> 구조기금의 집행원칙	60
<표 4-10> 영국정부의 EC 지원지역 선정 지침(EC guidelines on national regional aid) 적용방법: EC조약 87(3)c조 관련	66
<표 4-11> EC 지역지원지침의 지원인구 상한	68
<표 4-12> RSA 지원사업의 자격요건	69
<표 4-13> RSA의 신청 및 지급 현황(2000.4~2001.3)	71
<표 4-14> Enterprise Zone의 인센티브	77
<표 4-15> 독일에서의 EU 구조기금 배분(1994-1999)	84
<표 4-16> 공동계획의 지원주체별·대상지역별 지원규모	86
<표 4-17> 지역정책에 의한 산업지원 규모	89
<표 4-18> 지역지원의 지리적 분포	90
<표 4-19> 정부지출의 지역별 배분(1985년)	90
<표 4-20> EZ/EC 프로그램의 대상분야	97
<표 4-21> EZ/EC/RC의 지정현황	101
<표 4-22> RC와 EZ(3라운드) 제도의 비교	103
<표 4-23> EZ/EC/RC의 인센티브 비교	104
<표 4-24> 농촌 EZ의 인센티브	105

<표 4-25> EZ/EC/RC의 소관부처별 역할분담	106
<표 4-26> 제2라운드 5개 농촌 EZ 지정지역의 개관	108
<표 4-27> 제2라운드 25개 농촌 EZ/EC 지정지역의 개관	108
<표 4-28> 우리나라의 보조금 통보현황	111
<표 4-29> 우리나라의 상계가능보조금	111
<표 4-30> 외국의 지역간 차등지원 정책 비교	114
<표 4-31> EU의 문제지역 유형 및 유형별 지원제도	116
<표 4-32> EU 지역정책의 발전과정	119
<표 5-1> 개발촉진지구 선정지표	127
<표 5-2> 유럽 주요국의 차등지원 대상지역 선정기준	128
<표 5-3> 차등지원 대상지역 선정지표	130
<표 5-4> 지역구분 결과(4분류)	134
<표 5-5> 지역구분 결과(3분류)	137
<표 5-6> 지역유형별 주요 경제사회지표(2000년)	140
<표 5-7> 지역유형별 인구변화(1995-2000)	141
<표 5-8> 광역자치단체의 지역구분 결과	143
<표 5-9> 차등지원의 대상분야 및 사업	144
<표 5-10> 지역간 차등지원 가능사업 및 재원규모(2002년도 예산기준) ...	146
<표 5-11> 지역간 차등화 가능사업의 재원규모(2002년도 예산기준)	149
<표 5-12> 지역균형발전특별회계의 재원규모 검토(2002년도 예산안 기준)149	
<표 5-13> 지역유형별 차등지원의 정도	152
<표 5-14> 분야별 지역간 차등지원 적용 방안	153
<표 5-15> 지역균형발전특별회계(안)의 세입 및 세출항목	154
<표 5-16> 지역간 차등화 효과실험을 위한 대안별 기준	156
<표 5-17> 지역간 차등화의 재분배 효과(2000년도 국고보조금 사례)	157

그림 차례

<그림 2-1> 지역간 차등지원의 이론적 배경	8
<그림 3-1> 실태분석 대상 제도 및 분석의 관점	19
<그림 4-1> 외국사례 분석 대상 및 분석의 관점	49
<그림 5-1> 지역간 차등화 이론 및 요소의 종합	125
<그림 5-2> 차등지원을 위한 지역구분 지표	128
<그림 5-3> 지역구분 결과(4분류)	136
<그림 5-4> 지역구분 결과(3분류)	139
<그림 5-5> 지역간 차등지원의 구조	150
<그림 5-6> 지역간 차등지원 제도정비의 방향	157

부표 차례

<부표 1-1> 지역인센티브 정책의 선별성 강화	183
<부표 1-2> 창업 및 소기업에 대한 지원	184
<부표 1-3> R&D, 혁신 및 신기술에 대한 지원	185
<부표 1-4> 서비스 부문에 대한 지원	186
<부표 1-5> EU 회원국의 지역정책에 대한 EU의 개입	187
<부표 1-6> 유럽 주요국의 지역인센티브제도 변화(1998-2000)	188
<부표 2-1> NUTS: EU의 통계작성을 위한 지역단위	194
<부표 2-2> 국가별 지역지원의 한도(2000-2006)	203

CHAPTER 1

연구의 배경 · 목적 · 방법

1. 연구의 필요성

우리나라의 지역간 발전수준의 격차는 3차례에 걸친 국토종합계획의 추진을 비롯하여 수도권 과밀억제 등 다양한 정책을 시행하여 왔음에도 여전히 심각한 수준에 있다. 그러나 지역별 발전정도에 따라 국가지원을 차등화 함으로써 지역간 균형발전을 지원하는 제도는 매우 취약한 실정이다. 지역균형발전을 위해 일부 시행되고 있는 지역간 차등화 정책은 수도권과 비수도권의 이원적 구도로 운영되어 수도권내의 불균형은 물론 비수도권의 각 지방간에 존재하는 큰 발전격차를 해소하는데 큰 도움을 주지 못하고 있다.

「지역균형개발법」 등에 의한 낙후지역과 지방육성 제도는 토지이용규제 완화, 절차 간소화, 세제지원 등 간접지원에 의존하여 실효성이 낮다. 「공업배치법」 등 산업입지 관련제도는 지역간 분산입지를 유도할 수 있는 차등화된 인센티브와 같은 실효성 있는 정책수단이 결여되어 있어 기업의 수도권 등 일부지역 선호현상을 해소하는데 기여를 하지 못하고 있다. 아울러 지방의 중소·벤처기업 및 과학기술기반 육성을 위한 금융, 재정지원은 지역균형개발과는 무관하게

전국적 차원에서 무차별적으로 운용되어 낙후지역의 우선지원과는 거리가 먼 실정이다. 그러므로 지역의 낙후정도에 따라 국가의 직접, 간접 지원을 차등화하여 낙후지역 개발에 참여하는 기업 등에게 실질적인 지원혜택을 제공하여 지역개발 정책의 실효성을 증진할 필요가 있다.

또한 지방의 육성을 목표로 추진되는 각종 지역개발 지원사업의 추진방식에 있어서도 통일된 기준 없이 개별적, 산발적으로 추진되어 부처간, 부문간, 제도간에 연계성, 체계성이 부족하며 정책의 실효성이 낮은 요인이 되고 있다. 따라서 다기화 되어 있는 국가지원 시책의 효율화, 체계화, 통합할 수 있는 방안이 필요하다. 제4차 국토종합계획에서는 수도권과 지방, 지역간에 재정자립도, 낙후성을 고려하여 중앙정부 지원 및 공공투자를 차등화하는 내용을 제시하고 있다. 본 연구는 이를 구체화하기 위한 연구이기도 하다.

낙후지역의 효과적인 육성을 위해서는 WTO에서도 허용하고 있는 지역개발 보조금 제도를 적극 활용할 필요가 있다. 국제적으로 경제적 경쟁이 치열하게 전개되어 전통적인 산업에 대한 직접보조금은 엄격한 규제를 받고 있으나 지역개발보조금은 연구개발보조금과 더불어 큰 제약을 받지 않고 있으며, 대부분의 선진국에서는 침체된 지역의 활성화를 위해 이를 활용하고 있다. 국가지원의 지역간 차등화제도를 통해 지역개발보조금을 직접 또는 간접적인 형태로 운용하는 것이 가능하다. 아울러 우리나라의 지역개발 지원제도를 지역간 균형발전을 위해 범국가 차원에서 지속적인 노력을 경주하고 있는 EU 및 회원국과 같은 체계적인 낙후지역 지원시스템으로 발전시킬 필요가 있다. EU의 지역지원지침을 비롯한 선진국의 체계화된 지역간 차등지원 정책과 WTO 보조금제도를 참고하여 우리나라에 적용할 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다.

2. 선행연구의 검토

국가지원의 지역간 차등화와 관련된 연구는 극히 제한되어 있다. 차등화와 관

련한 기존의 연구는 국토균형개발을 위한 낙후지역의 선정 및 지원방안에 관한 내용이 대부분으로 차등화의 제도 및 정책방안에 관한 연구는 극소수에 불과하다. 이들 연구와 본 연구의 차별성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 낙후지역 선정 기준 설정과 지역의 유형화 연구는 낙후지역 식별을 위한 기준설정과 지역의 유형화가 주된 목적으로 국가지원의 차등화와 같은 정책 및 제도연구로 구체화되지 않는다. 이들 연구는 개발촉진지구 등 낙후지역 식별을 위한 기준을 설정하고 이에 따라 대상지역을 선정하는 내용이 중심이다(건설교통부, 2001; 한승준, 2001; 허재완·주미진, 1999; 김기환·홍진기, 1999; 김정완 1997). 일부는 지역별 발전수준을 나타내는 각종 지표로 요인분석 등 통계기법을 이용하여 종합점수를 산출하고 이에 따라 지역을 유형화하거나 지역격차를 분석하기도 한다(홍준현, 1999a, 1999b).

우리나라 전체 지역을 발전수준에 따라 유형화하고 이를 토대로 국가지원의 차등화를 시도하는 연구는 박양호 외(1993)의 「국토정책의 효율적 추진방안 연구: 지역간 차등적 지원·규제시책의 실태와 향후의 시책방안」이 유일하다. 이 연구에서는 지역간 차등적 지원과 규제시책의 변화 및 실태분석과 지역별 발전 유형의 설정이 연구의 대부분을 차지하고 정책방안은 개략적인 방향과 틀만 제시하는 수준에 머물고 있다. 또한 양지청(2001)의 연구인 「지역발전을 위한 지원실태와 정책과제」에서는 지역발전을 위한 지원정책으로 재정, 조세, 금융, 중소기업 및 벤처기업 분야를 현황분석과 평가를 중심으로 다루고 있다. 이 연구에서는 지역발전 수준에 따른 국가지원의 차등화와 같은 패키지화된 체계적인 국가지원 시스템은 향후의 과제로 남겨두고 있다.

본 연구에서는 선행연구에서 논의된 지역발전 평가지표 및 지역구분 방법, EU 등 선진국의 지역정책과 WTO 제도를 바탕으로 발전수준에 따라 전국의 지역을 유형화하고, 지역발전 수준을 반영하는 종합적이고 체계적인 국가지원의 차등화 방안을 제시하고자 한다. 따라서 본 연구는 많은 부분에서 선행연구와는 내용적으로 차별화 되는 요소를 갖고 있다.

3. 연구의 목적과 방법

1) 연구의 목적

본 연구는 크게 네 가지의 목적을 갖고 있다. 첫째 우리나라의 지역균형발전 및 지방육성을 위한 국가지원 제도의 현황과 문제점을 지역간 차등화 관점에서 평가하고 개선방향을 도출하고자 한다. 도시화, 산업화, 수도권 집중 등에 의해 야기된 지역간 불균형 문제를 완화하기 위해 추진되고 있는 여러 가지 지역개발 지원정책에 지역간 차등화가 체계적으로 적용되고 있는가를 분석한다. 둘째 EU 등 선진국의 낙후지역 지원을 위한 차등지원 정책과 WTO 규정을 분석하여 국제 규범에 부합하고 선진화된 지역정책의 제도화 방안을 강구하고자 한다. 유럽연합을 비롯한 선진 각국에서 균형발전을 통한 국내 및 국가간 통합을 위해 수십년에 걸쳐 추진되어 온 지역간 차등지원 정책 및 제도의 분석을 통해 글로벌화 시대에서 우리나라의 지역개발지원제도가 국제적인 추세 및 보편적 규범에 상응하는 발전된 정책방안을 강구하고자 한다. 셋째 전국의 지역을 대상으로 발전수준을 평가하여 지역을 유형화하고 지역유형별로 차등화된 지원방안을 모색하고자 한다. 지역별로 지리적 위치, 경제·사회적 잠재력 등의 요인에 의해 현격한 발전수준의 격차가 존재하므로 문제지역을 식별하고 문제지역 유형별로 차별화된 정책목표와 정책수단을 제시하는 것은 매우 중요하다. 넷째 지역유형별, 정책수단별로 국가지원의 차등화를 위한 제도개선 방안을 제시하고자 한다. 지역균형 발전을 위한 주요 과제로서 국가가 주도하여 차등지원 정책을 수립하고 이를 범정부 차원에서 집행할 수 있는 효율적인 추진체계를 제시하고자 한다.

2) 연구의 범위와 방법

국가지원의 지역간 차등화는 특정 분야가 아닌 지역발전과 관련이 큰 국가정

책 전반에 걸쳐 시행되는 것이 가장 바람직하다. 본 연구에서는 이를 모두 아우르기보다는 다음과 같은 국내와 외국의 정책 및 제도를 대상으로 연구의 범위를 한정하기로 한다. 먼저 지역균형발전을 명시적인 정책목표로 설정하고 있는 각종 지역개발제도, 수도권정책, 지역산업 육성정책, 지방의 과학기술기반 구축정책을 분석대상으로 설정한다. 여기에 국가의 재정을 자치단체에 재분배함으로써 지역발전을 위한 재정력을 형평화 시키는 재정조정제도 중에서 지역개발사업과 관계가 큰 국고보조금, 지방양여금, 특별교부세제도를 포함한다. 그리고 지역간 차등지원을 위한 재원규모 파악을 위해 중앙정부의 예산 및 결산서를 분석한다.

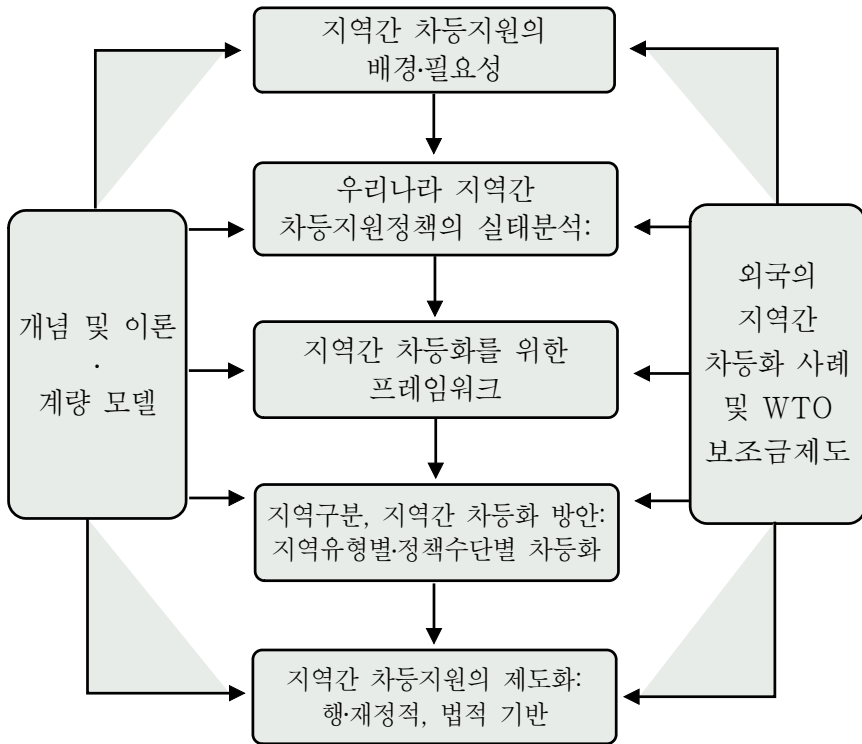
외국사례의 분석은 자료 구득의 한계로 국내와 같은 포괄적인 차등지원제도 분석은 지양하고, 대신 낙후지역 지원을 위한 대표적인 지역정책을 분석하는데 초점을 둔다. EU의 지역정책은 구조기금을 중심으로 낙후지역 지원을 위한 제도적 기반인 유럽조약, 회원국의 낙후지역 지원에 관한 지침을 분석한다. 개별 국가 차원에서는 EU의 지역정책을 국가 단위에서 실천 또는 보완하는 영국의 지원 지역(Assisted Area) 및 지역선별보조금(RSA), 독일의 지역경제구조개선 공동계획(GRW/GA), 스웨덴의 지역정책, 미국의 침체지역 진흥을 위한 EZ/EC/RC 정책을 검토한다. 마지막으로 WTO의 보조금제도를 검토하여 우리나라 지역차등화에 대한 시사점을 도출한다. WTO의 「보조금 및 상계관세 조치에 관한 협정」의 허용보조금, 금지보조금 등 관련규정을 분석하여 우리나라의 지역정책에 활용 가능한 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 문헌조사와 통계분석을 이용하여 수행한다. 먼저 국내외 문헌조사를 통해 국가지원의 지역간 차등화와 관련한 이론, 제도, 국내외 정책사례를 분석한다. 국내외 문헌조사는 지역간 차등화와 관련한 선행연구의 분석 및 평가에 이어 건설교통부, 산업자원부, 과학기술처 등 부처별 지역개발 및 산업·기술진흥 시책과 관련제도를 분석한다. 외국의 사례는 EU의 「국가의 지역지원에 관한 지침」을 분석하고 구조기금의 운용체제 및 평가자료를 분석한다. 개별 국가별로는 영국, 독일, 스웨덴, 미국의 지역정책 및 차등화 제도 및 사례를 분석한다.

마지막으로는 WTO의 「보조금 및 상계관세 조치에 관한 협정」 내용과 함께 우리나라에서 제출한 보조금 관련보고서를 검토한다.

통계자료 분석은 크게 지역발전 수준에 따라 지역을 유형화하기 위한 분석과 지역간 차등화 재원 추정을 위한 분석으로 구분된다. 지역발전 수준에 따른 지역의 유형화를 위해서는 일자리, 소득, 재정, 인프라 등 지역발전 관련 통계자료를 이용하여 지역유형화를 위해 적합한 통계분석 기법을 사용한다. 지역구분을 위한 통계자료 분석을 위해 기초자치단체인 232개 시·군·구 자료를 활용한다. 차등지원의 재원을 분석하기 위해서는 부처별 예산 및 결산현황, 지자체의 재정통계자료, 국고보조금 및 지방양여금 신청지침 등의 자료를 이용한다.

4. 연구의 틀



CHAPTER 2

개념 정의와 이론적 배경

1. 지역간 지원의 차등화 개념

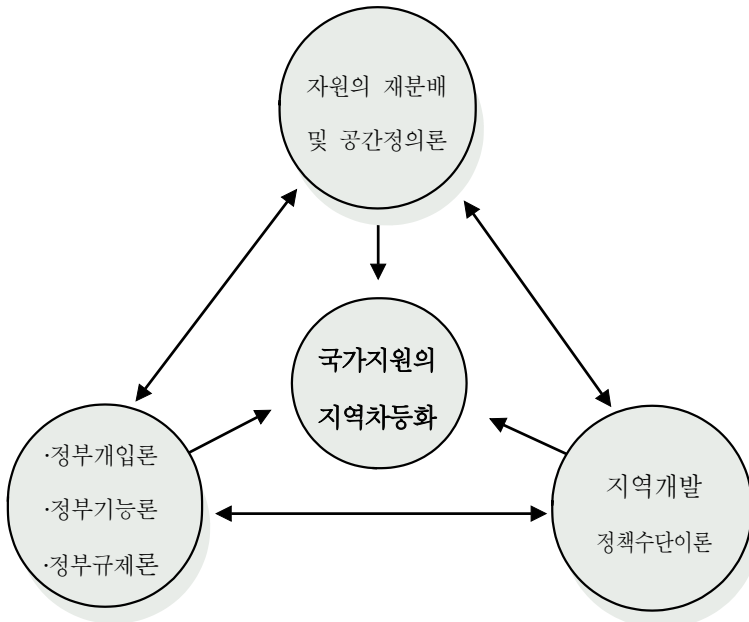
본 연구에서 국가지원의 지역간 차등화라는 개념은 기본적으로 지역에 대한 국가의 지원을 무차별적으로 제공하는 대신 균형발전이라는 목적을 위해 지역발전 수준에 따라 차등 지원하는 것을 의미한다. 지역간 차등화의 개념은 개념적 측면과 정책적 측면에서 나누어 살펴볼 수 있다. 개념적 측면에서 지역간 차등화는 부유한 지역과 빈곤한 지역, 성장지역과 침체지역, 과밀지역과 과소지역, 수도권과 지방, 도시와 농촌 등 발전수준과 사회·경제구조가 상이한 지역간에 자원을 재분배하는 것을 의미한다. 그러므로 지역간 차등화는 시장메커니즘의 원활한 작동을 유도하는 동시에 시장의 실패를 보완하기 위한 정부의 개입을 의미하며, 이는 경제적 효율성보다는 사회적 형평성을 중시하는 입장에 있다.

정책적 측면에서 지역간 차등화 정책은 SOC투자, 산업입지, 산업육성, 교육 및 과학기술개발, 사회보장 등 분야별 정책수단을 통해 지역발전 정도를 고려하여 차별화된 지원을 제공하는 것으로 정부의 본질적 기능에 해당된다. 정부정책에 의한 지역간 차등화는 국가 및 정부의 책임과 역할 측면에서 사회적 형평성을

강조하는 복지국가 기능수행의 연장선에 있다고 할 수 있다. 이와 관련하여 최근
 에 강조되고 있는 신자유주의적 정책노선은 국가개입의 최소화와 시장의 역할을
 강조하고 있어 지역간 불균형을 심화시키는 경향이 증대되고 있다.

지역별 발전수준에 따라 국가의 지원을 차등화하는 제도의 의의를 경제, 사회,
 환경의 3가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 경제적 측면에서 지역간 차등화는
 국가자원의 재분배를 통해 과밀, 과소지역의 고용 및 지역소득의 불균형을 해소
 하고 국가 전체의 복지를 증진한다. 둘째, 사회적 측면에서 지역간 차등화는 잘
 사는 지역과 못사는 지역의 격차를 완화함으로써 사회의 결속과 형평성을 증대
 시킨다. 셋째, 환경적 측면에서 지역간 차등화는 과밀지역의 집중에 따른 환경저
 하를 억제하여 삶의 질을 개선하고 지속가능한 발전에 기여한다.

2. 지역간 차등지원의 이론적 배경



<그림 2-1> 지역간 차등지원의 이론적 배경

지역간 차등지원은 발전수준이 뒤쳐진 지역에 대한 지원을 강화하는 것으로서 이와 관련된 정책요소 뿐만 아니라 이론적 배경 역시 매우 다양한 분야를 포괄하는 특징을 갖는다. 그러므로 지역간 차등지원의 이론적 배경은 지역간 차등지원의 다면적 특성을 감안할 때 단일의 이론보다는 관련된 여러 이론을 함께 살펴보는 것이 필요하다. 본 연구에서는 지역간 차등지원에 관한 이론으로 차등지원의 정책적 대상으로서 지역간 불균형을 시정하려는 정책의 정당화와 관계되는 자원의 재분배 및 공간정의 이론, 지역간 불균형을 완화하기 위해 재분배를 주관하는 행위자로서 정부의 기능이론, 그리고 지역간 재분배의 구체적 실천방법인 정책수단에 관한 이론을 검토하기로 한다.

1) 자원의 지역간 재분배 및 공간정의(Spatial Justice) 이론

자원의 지역간 재분배를 통한 지역성장 전략은 생활수준의 적정수준 향상과 질적인 변화를 위해 기존의 분배구조와 성장메커니즘을 변화시키려는 시도이다. 이는 효율성 위주의 성장전략이 초래한 국가간, 지역간, 계층간 소득 및 생활수준의 불균형이 심화되는 현상을 개선하려는 당위성에 바탕을 두고 있다. 자원의 지역간 재분배를 통한 공간정의는 돈, 일자리, 학교, 의료시설 등 공간적으로 불균등하게 분포하고 있는 현상들에 대한 공평한 접근을 추구한다. 또한 공간정의에 대한 요구는 공간구조 형성과정에서 축적된 지역간, 도시간 불균형, 그리고 공간적 분화에 의해 발생하는 지역격차를 완화시키려는 의도를 갖고 있다.

재분배 이론에 바탕을 둔 지역정책 사례로 낙후지역의 개발지원을 통한 고용창출 및 유지, 최소소득의 보장, 기초수요의 제공을 위한 정책을 들 수 있다. 또한 과밀지역의 집중억제를 통한 과소지역 경제활동의 활성화 유도, 성장유도지역에 입지하는 기업에 대한 조세 등 인센티브를 제공하는 정책도 이에 해당된다. 최근에 강조되고 있는 지속가능한 개발 패러다임은 불평등한 분배구조의 시정을 통한 빈곤의 해소가 환경파괴를 줄일 수 있는 방안이라고 주장하기도 한다.

재분배 이론에 바탕을 둔 지역정책 패러다임에 있어 지속되고 있는 딜레마는 사람을 위한 정책인가 아니면 장소를 위한 정책인가 하는 문제이다. 국가의 정책이 낙후지역 혹은 특정 주민집단을 목표로 할 것인가는 윤리적인 판단이 필요한 문제인 동시에 지역 주민들이 인식하고 있는 장소의식(sense of place)도 고려해야 한다. 한편, 대량생산, 대량소비로 특징지워지는 전통적인 자본주의 축적방식이 변화함에 따라 대두되고 있는 신산업지구와 같은 유연적 전문화(flexible specialization) 현상은 공간구조의 재편을 초래하고 있어 새로운 형태의 지역발전에 대응하기 위해서라도 낙후지역의 전략적 지원을 통한 육성이 필요하다. 최근에 대두되고 있는 공간구조 재편이론에 의하면 새로운 형태의 비교우위에 입각한 지역성장 전략이 필요하다. Krugman 등에 의한 신경제지리학파에서는 전통적인 비교우위를 갖지 못하는 주변지역도 수확체증과 불완전한 경쟁을 전제로 할 경우 분야별 전문화를 통한 경쟁우위 확보가 가능하다고 주장한다.

한편 최근에 강조되고 있는 경제적, 법률적 자유주의는 국가적 공간복지를 중시하는 정치적, 제도적 전통과 수렴하기 곤란한 측면이 크다. 신자유주의적 지역정책하에서 도시와 지역은 국내 및 해외의 시장에 자신들을 세일즈하고 있으며, 이는 상품시장의 작동방식과 유사하다. 그러므로 구조적으로 취약한 지역의 발전에 시장경제 원리를 적용할 경우 저개발 또는 빈곤상태에서 벗어나기가 어렵게 된다. 이와 같은 현상은 우리나라의 수도권과 지방의 격차를 완화하려는 정책적 시도들이 난관에 부딪히는 현실과도 무관하지 않은 것으로 보인다. 외국의 경우에서도 유럽차원에서 공간정의 혹은 공간적 결속을 위해 시행하고 있는 재분배 정책이 경쟁 및 시장에 바탕을 둔 경제통합 패러다임에 밀리고 있어 기본 개념과 제도적 측면에서 방향전환이 필요하다고 지적되고 있다.

2) 정부의 기능 및 규제이론

정부의 개입은 시장의 한계가 발생하는 것을 시정하고 시장이 올바르게 작동

하도록 유도하기 위해 이루어진다. 시장체계는 가장 효율적인 자원분배의 메커니즘이지만 시장실패, 사회경제적 불평등 등 구조적 모순을 안고 있다. 시장은 자체의 분배상의 모순이나 비효율성에도 불구하고 수많은 사람들의 창안을 촉진하며 무수한 변화, 성장을 내포하는 개방적인 체계이다. 또한 시장체계는 일종의 조정적 메커니즘으로 다양한 개인적 창의력을 조장하며 합리적인 선택을 유도하는 분권화된 인센티브체계이기도 하다. 그러나 다른 한편으로 시장은 파레토 최적(Pareto optimum)의 실패, 시장인센티브의 실패 등에 의해 제대로 작동하지 못하는 경우 이를 시정하기 위해 정부의 정책적 개입이 필요하게 된다.

시장경제체제하에서 정부의 역할에 관한 전통적인 관점은 정부는 자유방임이 아니며, 개인의 자율적 질서를 보호해야 한다는 점이다. 정부는 거래의 규칙 제정과 계약의 집행을 담당하고, 규칙 위반자를 처벌하며, 사회적 약자를 보호해야 한다고 주장한다. 이와는 달리 신자유주의 논리에 의하면 국가개입은 비효율의 근원으로 간주되며, 시장기능의 복원과 확대가 개인의 자유와 행복을 증대시키는 길이라고 주장한다. 그러므로 정부는 시장경제에 간섭하지 않는 것을 원칙으로 하되, 사회간접자본의 확충, 삶의 질 향상, 환경오염방지, 공정한 경쟁질서 확립 등에 노력하여 시장의 실패와 정부의 실패를 동시에 해결해야 한다고 주장한다.

공간정책과 관련한 정부의 기능은 국토공간상에서 자원의 효율적 이용과 지역간 균형성장을 유도하기 위해 정부는 공공정책, 계획행위 등을 통해 생산요소의 재분배 과정에 개입하는 것으로 요약할 수 있다. 지역발전과 관련한 정부의 기능은 4가지 형태를 지닌다. 첫째 정부는 공급자(supplier)로서 철도, 도로, 항만, 댐 등 투자규모가 크고 위험부담이 큰 공공재에 대한 투자를 통해 자원의 지역간 배분을 도모한다. 둘째, 정부는 규제자(regulator)로서 일정지역에서의 생산활동을 규제함으로써 다른 지역으로의 생산요소 배분을 유도한다. 셋째, 정부는 촉진자(facilitator)로서 일정지역으로의 생산요소 배분을 촉진하기 위해 여러 가지 지원조치를 시행한다. 넷째, 정부는 중재자(arbeiter)로서 지역간 불균형 성장에 의

<표 2-1> 우리나라 헌법상 국가의 책무 및 개입근거

<ul style="list-style-type: none">· 제34조<ul style="list-style-type: none">②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다· 제35조<ul style="list-style-type: none">①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다③국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다· 제119조<ul style="list-style-type: none">②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다· 제120조<ul style="list-style-type: none">②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다· 제122조<ul style="list-style-type: none">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· 제123조<ul style="list-style-type: none">①국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다③국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다
--

해 발생하는 지역격차, 지역갈등을 완화시키기 위해 저개발지역으로 생산요소의 배분을 유도한다.

우리나라 헌법에서는 정부의 광범위한 시장 개입을 허용하고 있다. 헌법 제119조 제1항은 "대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다"고 명시하고 있으나, 다른 조항에서는 국민의 복지증진과 경제 및 지역의 균형발전을 위해 국가의 책임과 개입의 당위성을 제시하고 있다.

다음으로 공공의 목적을 위한 정부의 규제이론을 살펴보기로 하자. 넓은 의미의 정부의 규제(regulation)란 민간기업의 운영이나 일반국민의 생활에 영향을 미치는 모든 형태의 정부활동을 의미하며 다음과 같은 측면을 보유한다. 첫째는 의도성으로 정부의 규제란 통치, 유도, 통제를 통한 치밀하고도 의도적인 간섭으로서 규제의 효과는 외부성(externality)이 아니라 의도되는 것이다. 둘째는 간접성으로 정부의 규제란 기본적으로 어떤 주체의 행위 선택을 그 행위에 직접 관여하지 않고 간접적인 실체에 의해 의도적으로 제한하는 것을 의미한다. 셋째는 제한성으로 규제자(regulator)는 어떤 목적을 갖고 있어 피규제자는 이에 따라 행동해야 하며, 만약 이 목적이 암시하는 범위를 벗어나게 되면 이 범위 안으로 선택을 제한하는 수단을 사용하여 간섭하게 된다. 넷째는 시간성으로 규제는 일정기간에 걸쳐서 혹은 서로 다른 시점에서 효과를 발생하게 되며 규제가 의도하는 목적은 시간에 관계없이 그대로 남아 있게 된다.

<표 2-2> 규제의 유형

구 분		피규제자	
		공 공	민 간
규제자	공 공	정부의 자율규제	전통적인 규제
	민 간	포획(Capture)	민간의 자율규제

자료: Mitnick, 1980, p14.

제한적인 의미의 규제란 공공의 이익에 부합하도록 만들어진 규칙에 따라 민간의 활동을 통제하는 공공 행정을 의미한다. 공공의 이익을 위한 정부의 규제이론은 국가 혹은 공공기관은 공공이익을 위해 새로운 규제를 만들거나 이전의 규제를 제거할 수 있다고 주장한다. 이를 지역정책에 적용할 경우 정부는 규제 및 개입을 통해 특정지역에 의도하는 결과를 발생시키려 한다.

<표 2-3> 규제의 대상분야 및 사례

구 분		규제의 수준	
		조직내 규제	조직간 규제
규제대상행위	사회적 활동	OSHA EEO	소득재분배
	경제적 활동	생산과정통제 경영감독 요율규제	반독점 진입통제 거시경제정책
규제의 객체		개인, 집단, 조직, 체제	

주: OSHA: Occupational Safety and Health Administration

EEO: Equal Employment Opportunities

자료: Mitnick, 1980, p15를 변형.

규제에는 몇 가지 요소가 있다. 먼저 규제자와 피규제자가 있다. 규제자는 대부분 정부이며 따라서 피규제자는 비정부, 개인, 혹은 집단이 되나 간혹 정부내에서의 규제일 경우에는 정부가 규제자이면서 피규제자가 되기도 한다. 그러므로 피규제 활동의 성격은 대부분 민간집단의 사회 및 경제활동이 해당된다. 규제의 당위성은 규제정책에 영향을 미치는 규칙 또는 제도에 바탕을 두고 있는데 궁극적인 형식규칙은 공공의 이익이며, 중간수준의 목적으로는 효율성, 안전, 평등을 들 수 있다. 마지막 규제의 요소는 규제의 구체적 수단인데, 이는 방향제시(지침) 또는 규칙의 형태를 띠는 경향이 있다.

3) 지역개발의 정책수단에 관한 이론

지역개발 정책수단(policy instrument)이란 어떤 바람직한 효과를 달성하기 위해 특정 과정으로 유도함에 있어 공공기관이 법적으로 이용할 수 있는 가능성, 혹은 어떤 바람직한 상황을 달성하는데 영향을 미칠 수 있는 과정의 정도를 말한다. 반면 정책방안(policy measure)은 정책수단이 보다 구체화된 것으로서 하나 혹은 그 이상의 목표를 촉진하기 위해 특정한 시기에서 특정한 수단을 구사하는 것을 의미한다. Needham(1982)은 지역개발 정책수단을 4가지로 분류하고 있다. 첫째는 물리적 수단(physical instrument)으로 어떤 정책방안을 물리적 환경(토지, 건물 등)에 직접 시행하는 것을 지칭하며, 지역계획의 제도화를 통해 공공기관은 특정한 물리적 수단을 부여받게 된다. 예를 들어 영국의 도시·농촌계획, 네덜란드의 공간계획은 물리적 수단을 주로 사용하는 계획사례이다. 두 번째는 금전적 수단(financial instrument)으로 사람들이 의사결정을 하는 금전적 상황에 직접 시행하는 정책방안을 의미한다. 금전적 수단에는 보조금, 지원금, 융자금, 급여금, 조세, 부담금, 가격통제, 화폐·금융수단에 의한 수요 및 공급관리 등이 포함된다. 세 번째는 사법적 수단(judicial instrument)으로 개인 혹은 기업이 어떤 행위에 착수하기 전에 허가를 득하게 함으로써 그 활동에 제한을 가하는 규정을 의미한다. 여기에는 건축규제, 환경보건법, 오염통제 등이 포함된다. 네 번째는 조직적 수단(organizational instrument)으로 물리적, 금전적, 사법적 수단에 포함되지 않는 수단들인 직업훈련제도, 자문제공 등이 포함된다.

지역개발 정책수단에 있어 중요한 것은 여러 가지 정책 수단 중에서 어떤 것을 사용할 것인가 문제이다. 특히 물리적 수단과 금전적 수단은 근본적으로 다르게 작용한다. 물리적 수단은 물리적 환경을 직접 변화시키거나 물리적 환경의 사용을 직접 통제하므로 사람들은 이러한 변화에 어떤 방식으로든 반응을 하게 되며, 이에 따라 문제가 있는 개인들의 상황이 변화하게 된다. 이에 반해 금전적 수단은 사람들이 의사결정을 하는 상황을 직접 변화시켜 사람들로 하여금 이러한 변

화에 반응하여 다른 결정을 내리게 하고 이에 따라 문제가 있는 상황이 변화하게 된다. 물리적 수단과 금전적 수단의 차이는 각각이 서로 다른 종류의 자극을 민간 행위자에게 제공함으로써 이들 행위자들이 서로 다른 방식으로 자극에 반응을 보이게 된다는 점이다. 합리적인 공공기관은 다음의 10가지 사항을 고려하여 물리적 혹은 금전적 정책수단을 선택함으로써 정책 효과를 제고하고 상황에 적절히 대응한다.

<표 2-4> 정책수단 선택의 고려요소

구 분	기술적 가능성	정책수단에 적합한 상황
고려 요소	<ul style="list-style-type: none"> · 변화시킬 수 있는 문제상황의 유형 · 특정집단을 도울 수 있는 가능성 · 바람직한 효과의 달성 속도 · 정책수단의 효과가 무효화되거나 역작용을 낼 수 있는 가능성 · 여건변화에 적용할 수 있는 정책수단의 유연성 · 지역적 정책수단의 지역간 효과 	<ul style="list-style-type: none"> · 외부환경에 대한 지식 · 해당기관의 역량 · 기 시행된 다른 정책수단 · 영향력을 미치는 정치적 태도

자료: Needham, 1982, p22.

지역정책 수단의 효과에 대한 일반적인 평가를 정리하면 다음과 같다. Wright(1969)는 대도시 문제를 대처하기에는 금융지원이 도시계획수단보다 우수하다고 결론짓고 있으며, West Midland County Council(1976)에 따르면 지역 경제 보호를 위해서는 조세지원이 토지이용규제보다 낫다고 한다. Netzer(1975)는 토지이용 규제를 위해서는 용도지구제를 대신하여 금융 및 조세수단을 사용하는 것이 바람직하다고 한다. 반면 Mills(1979)는 조세 및 보조금 제도가 토지이용 용도지구제보다 나은 조건이라고 하며, Lewis(1979)는 엄격한 토지이용 규제 대신 임대료에 대한 조세제도를 이용할 것을 주장하고 있다. 또한 Winger(1977)는 외부효과의 문제점을 완화하기 위해서는 토지이용 규제 대신 자금이전 시스템을 고려할 것을 주장한다.

3. 지역간 지원 차등화의 개념과 이론의 관계

이상에서 살펴본 국가지원의 지역간 차등화와 관련된 이론들을 지역간 차등지원의 개념적 측면과의 관계에서 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 자원의 재분배 및 공간정의이론은 지역균형발전과 시장메커니즘의 보완을 통해 사회적, 지역간 결속을 도모하는데 중점을 둔다. 정부의 기능이론도 이와 유사하게 자원의 재분배를 통한 지역균형발전과 시장메커니즘의 원활한 작동을 지원하려는 입장이다. 반면에 지역개발 정책수단이론은 차등화의 개념 혹은 목적과 직접적으로 관계되기보다는 자원의 재분배 및 정부의 기능수행을 위한 도구로서 일차적인 중요성을 갖는다.

<표 2-5> 국가지원의 지역차등화 개념과 이론의 관계

차등화의 개념 또는 목적	자원의 재분배 및 공간정의이론	정부의 기능이론	지역개발 정책수단이론
자원의 재분배를 통한 지역균형발전	●	●	◎
시장메커니즘의 기능 보완	●	●	◎
사회적, 지역간 결속을 도모	●	◎	○
과밀억제를 통한 지속가능성 제고	◎	◎	○

주 : ● 강한 관계, ◎ 중간정도의 관계, ○ 약한 관계

3 CHAPTER

지역간 차등지원의 현황과 문제점

1. 우리나라의 지역간 차등지원 제도의 현황

우리나라의 지역간 차등지원 제도의 실태와 문제점을 분석하기 위해 먼저 분석대상 제도와 분석의 관점을 설정할 필요가 있다. 국가지원의 지역간 차등화는 앞장에서 살펴 본 개념 자체의 복잡성 때문에 분석의 대상도 여러 분야를 포괄하지 않을 수 없다. 그러므로 지역간 균형발전을 지원하는 국가의 지역개발 관련 제도를 분석 대상으로 설정하고, 이들을 지역간 차등지원에 포함된 핵심적 요소들의 관점에서 실태와 문제점을 진단하기로 한다.

< 분석대상 제도 >

- 지역개발제도
- 수도권 집중억제 및 지방육성 정책
- 국가의 지방재정 조정 제도
- 지방의 산업 및 과학기술진흥 정책
- 지방의 SOC확충 지원 정책

< 문제분석의 관점 >

- 차등지원의 목표·대상
- 문제지역의 인식
- 정책수단의 차등화
- 정책의 효과·지속성
- 제도 및 정책의 연계성



<그림 3-1> 실태분석 대상 제도 및 분석의 관점

1) 지역개발제도

우리나라의 지역개발정책은 여러 법률에 의해 다수의 추진주체가 독립적으로 추진하는 것이 특징이다. 중앙부처 차원에서는 건설교통부, 행정자치부, 농림부, 산업자원부 등이 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 이 밖에 재정경제부, 기획예산처, 과학기술부, 문화관광부 등도 예산편성 및 배정, 지방과학기술진흥, 문화관광개발 등을 통해 직접, 간접으로 관여하고 있다. 지방에서는 광역시·도 및 시·군이 중앙정부의 각종 개발계획에 재원을 분담하여 참여하거나 단독으로 지역개발계획을 수립하여 추진하고 있다.

건설교통부 소관의 「국토건설종합계획법(국토기본법)」에 의해 국토종합계획을 비롯하여 도 및 시·군 종합계획이 수립되고 있다. 또한 「지역균형개발 및 지방중소도시 육성에 관한 법률」에 의해 광역개발계획과 개발촉진지구 개발계획이 수립된다. 행정자치부에서는 도서, 오지, 접경지역 등 특정낙후지역에 대한 개발계획과 지방소도읍 종합육성계획을 별도의 법률에 의거하여 수립하고 있다. 농촌지역에 대해서는 농림부 소관의 「농업·농촌기본법」에 의해 전국, 시·도, 시·군·구 등 3단계의 농촌발전계획이 수립되어 국토종합계획과 유사한 체계를 보이고 있다. 또한 소단위 지역을 대상으로 정주권개발계획이 수립되고 있다. 산업자원부에서는 폐광지역을 대상으로 개발계획을 수립하며, 과학기술부는 「과학기술기본법」에 의거 지방의 과학기술진흥종합계획을 수립하고 있다.

일반적으로 지역개발 제도는 특정지역 또는 특정분야를 개발 및 육성하기 위해 여러 가지 인센티브를 포함하고 있어 그 자체로서 일종의 차등지원 역할을 수행한다고 할 수 있다. 그러나 우리나라에서는 지역개발제도에 의해 수립되는 각종 계획을 집행함에 있어 지역간의 차등지원이 이루어지는 경우는 거의 없다. 실제로 지역간 격차가 존재함에도 불구하고 지역개발 정책의 집행시 모든 지역이 대등하게 취급된다는 사실은 역설적이기도 하다.

<표 3-1> 소관부처별 주요 지역개발제도 현황

소관부처	관련법률	계획명칭	계획기간	수립주체
건설교통부	국토건설종합계획법 (국토기본법)	국토계획	10(20)년	건교부장관
		도계획	10년	시·도지사
		시·군계획	10년	시장·군수
	제주도개발특별법 (제주국제자유도시특별법)	제주도종합개발계획 (제주국제자유도시 종합계획)	10년	도지사
	지역균형개발및지방중소 기업육성에관한법률	광역개발계획	13-17년	시·도지사
		개발촉진지구개발계획	5년	시·도지사
-	전주권개발계획(1,2단계)	3-6년	건교부장관	
행정자치부	도서개발촉진법	도서종합개발10개년계획	10년	행자부장관
	오지개발촉진법	오지종합개발10개년계획	10(5)년	행자부장관
	접경지역지원법	접경지역종합계획	10년	시·도지사
	지방소도읍육성지원법	지방소도읍종합육성계획	10년	시장·군수
농림부	농업·농촌기본법	농업·농촌발전계획 시·도 농업농촌발전계획 시·군·구 농업농촌발전계획	10년	농림부장관 시·도지사 시·군·구청장
	농어촌개발특별조치법	정주생활권개발계획	10년	시장·군수
산업자원부	폐광지역개발지원특별 조치법	폐광진흥지구개발계획	5년	시·도지사
과학기술부	과학기술기본법	지방과학기술진흥종합계획	5년	과기부장관

2) 수도권 집중억제 및 지방육성 정책

(1) 수도권 집중억제를 위한 정책

수도권과 기타지역으로 대별되는 국토의 불균형 발전에 대처하기 위해 「수도권정비계획법」에 의한 수도권 집중억제 정책이 추진되고 있다. 수도권 집중억제 정책은 크게 수도권 인구집중유발시설의 수도권 입지 규제, 수도권기업에 대한 조세감면 배제, 수도권 투자에 대한 지방세 중과세로 이루어진다.

인구집중유발시설의 수도권 입지 규제는 「수도권정비계획법」에 의해 지정되는 권역별로 이루어진다. 과밀억제권역 및 성장관리권역에서 규제를 받는 대상은 학교·공공청사·연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설·증설과 공업지역의 지정이다. 학교·공공청사의 신설·증설과 시·도별 기존 공업지역의 총면적 범위내의 공업지역 지정은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 허용된다. 자연보전권역에서 규제를 받는 행위는 택지·공업용지·관광지 등의 조성을 목적으로 하는 대통령령이 정하는 종류 및 규모이상의 개발사업과 학교·공공청사·업무용 건축물·판매용 건축물·연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설·증설이다. 서울시내에서 신·증축되는 대형 업무용 건축물(건축연면적 25,000㎡ 이상)과 판매용 건축물(건축연면적 15,000㎡ 이상), 그리고 공공청사(건축연면적 1,000㎡ 이상)에 대해서는 과밀부담금이 부과된다. 또한 수도권내에서 매년 받을 수 있는 공장건축 허가면적과 대학입학 정원에 대해서는 총량규제를 적용하고 있다. 수도권의 대규모개발사업 개발계획은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 건설부장관과 협의를 거쳐 승인을 받아야 한다. 아울러 대규모개발사업에 대해서는 인구영향평가·교통영향평가 및 환경영향평가를 토대로 인구집중·교통·환경오염 방지대책을 수립해야 한다.

수도권기업에 대한 조세감면 배제로서 먼저 창업중소기업에 대한 세액감면 배제가 있다. 이를 통하여 과밀억제권역 및 일부 성장관리권역의 기술집약형 중소기업창업자에 대해서는 소득세·법인세 감면(50%)을 제외한다. 다음으로는 수도권 투자에 대한 조세감면 배제가 있다. 수도권에서 조세감면을 받지 못하는 경우는 중소기업투자세액공제, 기술·인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제, 생산성향상시설투자에 대한 세액공제 및 임시투자세액 공제, 근로자복지증진을 위한 설비투자에 대한 세액공제이다.

그러나 산업단지, 공업지역내의 증자를 위한 투자의 경우에는 조세감면의 대상이 된다. 마지막으로 수도권내로의 공장이전 등에 대한 양도소득세 등의 감면 배제가 있다. 여기에 해당하는 경우는 '90.1.1이후 수도권 안에서 조성한 토지 등

을 양도했을 경우, 개발사업시행자에 대한 양도소득세 등의 감면 배제, '90.1.1이 전 취득한 공장을 수도권안으로 이전(수도권내 이전 포함)할 목적으로 토지 등을 양도했을 경우, 5년이상 가동한 공장이전에 대한 양도소득세 등의 경우이다. 그러나 수도권내 공장을 수도권내 산업단지 또는 공업지역으로 이전하는 경우에는 양도소득세·특별부가세의 감면 혹은 과세이연이 가능하다.

수도권 투자에 대한 지방세 중과세로 과밀억제권역내 법인의 본점·주사무소 설치 및 공장 신·증설 등에 따른 부동산의 취득·등기·보유 등에 대해 기본세율의 3배~5배 중과하게 된다. 과밀억제권역내 법인본점 또는 주사무소의 사업용 부동산 취득, 공장의 신·증설을 위한 사업용 과세물건에 대해 취득세, 등록세를 3배 중과하며, 공장 신·증설에 대해 재산세의 5배를 5년간 부과하게 된다. 그러나 공업배치 및 공장설립에 관한 법률의 적용을 받는 산업단지·유치지역과 도시계획법의 적용을 받는 공업지역은 이를 적용하지 않는다.

(2) 기업 등의 지방이전 촉진을 위한 조세 및 금융지원

수도권에 소재한 기업 등의 지방이전에 대해서는 세제지원, 금융지원, 기타지원이 제공된다. 세제지원으로는 국세와 지방세의 감면이 이루어진다. 국세로서는 법인세와 특별부가세가 감면된다. 법인세는 6년간 100%, 그후 5년간 50% 감면되고, 기존 공장·본사의 양도차익에 대해서는 법인세를 3년간 이연후 3년간 분할납부하고 특별부가세도 과세이연하거나 50% 감면한다. 또한 공장 양도대금으로 지방에서 공장이나 기계장치를 취득하는 경우 특별부가세를 과세이연하거나 50% 감면하고, 양도차익에 대하여 법인세를 3년간 이연후 3년간 분할납부 할 수 있다. 본사 양도대금으로 지방에서 본사나 업무용 감가상각자산을 취득하는 경우에는 특별부가세를 과세이연하거나 50% 감면한다. 그리고 중소기업 공장이전에 대해서는 법인세를 4년간 100%, 그후 5년간 50% 감면한다. 지방세에는 재산세, 종합토지세, 취득세, 등록세의 감면이 있다. 재산세·종합토지세는 5년간 100%, 그후 3년간 50% 감면하며, 취득세·등록세는 완전 면제된다.

<표 3-2> 수도권 이전기업에 대한 조세감면

감 면 내 용	대상	현행입지	이전입지
· 법인세 6년간 100%, 그후 5년간 50% 감면 · 양도차익에 대한 법인세 3년간 유예 · 특별부가세 과세이연 또는 50% 감면	공장 본사	수도권 과밀억제권역	수도권외
· 특별부가세 과세이연 또는 50% 감면 · 양도차익에 대한 법인세 3년간 유예	공장	대 도시	대도시외
· 특별부가세 과세이연 또는 50% 감면 · 양도차익에 대한 법인세 3년간 유예	본사	수도권 과밀억제권역 및 일부 성장관리권역	나머지 지역
· 법인세 3년간 100%, 그후 5년간 50% 감면	중소기업 공장	수도권 과밀억제권역 및 일부 성장관리권역	나머지 지역
· 재산세 · 종합토지세 5년간 100%, 그후 3년간 50% 감면	공장 본사	수도권 과밀억제권역	수도권외
· 취득세 · 등록세 면제	공장 본사	수도권 과밀억제권역	과밀억제 권역외

수도권 기업의 지방이전을 촉진하기 위해 금융지원 외에도 각종 기금과 금융기관의 자금을 저리로 융자하고 있다. 주요 지원자금으로는 산업은행자금, 산업기반자금, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 중소기업 경영안정자금, 지방중소기업 육성자금, 국민주택기금이 있다. 이들 자금은 운전자금을 중심으로 지원되며, 그 밖에 시설자금과 종업원의 주택구입 및 전세자금도 지원된다. 지원의 한도액은 용도별로 소요금액 한도 이내 또는 일정한 규모 이내로 제한되며, 지원액에 대해서는 우대금리가 적용된다. 융자기간은 1~5년 거치후 일시상환 또는 10년 분할상환 조건이 적용된다.

수도권 기업의 지방이전에 대해서는 조세지원, 금융지원 외에도 다른 여러 가지의 지원이 제공된다. 먼저 지방이전 기업의 이전부지 매입 및 배후도시 개발 허용제도가 있다. 지방이전기업의 종전 부지 매각을 원활히 함으로써 이전을 촉진하기 위해 토지공사에서 종전 부지를 매입하고 있으며, 종업원 1,000명 이상인

지방이전 대기업에는 토지수용권을 포함한 배후도시 개발권을 부여할 수 있다.

<표 3-3> 지방이전 기업에 대한 금융지원

자금명	용자기관	용자대상	자금용도	한도액	금리(연간)	용자기간
산업은행자금	산업은행 시중은행	지방이전기업	시설자금 운영자금	소요금액내	기준금리 및 취급금융기 관 우대금리 범위내에서 결정	시설: 2년거치 5년상환 운영: 2년만기 일시상환 (취급금융기관에 따라 차등 적용)
산업기반자금	한국산업 단지공단	수도권의 산업단지 이전기업	시설자금 운전자금	시설자금 : 소요금액내 운전자금 : 40% 이내	6.0%	3년거치 5년상환
신용보증기금 기술신보기금	신용보증 기금 기술신보	지방이전기업	시설자금 운전자금	통합한도 : 업체당 100억원	보증요율 : 0.5~2.0% (신용도등에 따라 차등)	시설자금 : 소요금액내 운전자금 : 당기 또는 최근 4개월(추정)매출액 의 1/3 범위내
중소기업 경영안정자금	중소기업 진흥공단	제조업 등 3년이상 영위 (전업율: 30% 이상)	운전자금	업체당 연간 5억원 (매출액에 따라 차등)	6.75%	1년거치 2년상환
지방중소기업 육성자금	시·도	중소제조업체 및 유통업체	시설자금 운전자금	시설: 8억원 운전: 3억원	6.75%	시설: 3년거치 5년상환 운전: 1년거치 2년상환
국민주택기금	평화은행	연소득 3,00만원이하 + 6개월이상 무주택세대주 인 근로자	구입자금 전세자금	6,000만원 5,000만원	7.5%	구입: 5년거치 10년상환 전세: 2년만기 일시상환

주: 금리 등 금융지원조건은 금융시장 상황에 따라 변화.

또한 국가 및 지자체에서 진입도로 등 SOC시설을 산업단지과 동일한 수준으로 지원하고, 국·공유지를 대부·매각할 수 있다. 수도권 소재 대학의 지방이전을 지원하기 위해서는 이전부지를 조성원가에 공급하고 장기분할 납부를 허용하며, 본교정원의 일부증원 등 인센티브를 부여한다. 지방이전 기관의 지원을 위해서는 종업원에게 교통보조금을 지급하는 지방이전 기관의 교통유발부담금을 최대한 경감하며, 지방이전기관 종사자에게 주택을 특별공급 할 수 있다. 한편, 지방자치단체의 지원을 위해서는 지자체별로 기업유치위원회를 설치하고, 이전보조금·교육훈련비보조금 등 각종 보조금을 지원한다.

3) 국가재정의 차등지원 제도

국가재정을 지방자치단체에 지원하는 제도에는 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금이 있다. 먼저 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제10조에는 지역간 차등보조율의 근거를 규정하고 있다. 지방자치단체에 대한 보조금 편성시 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있다. 기준보조율에 일정률을 가산하는 인상보조율은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 가산하여 적용하며, 기준보조율에 일정률을 차감하는 인하보조율은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 차감하여 적용한다.

<표 3-4> 인하보조율 적용기준

적용대상 지방자치단체	인하보조율
<p>특별시</p> <p>광역시</p> <p>도·시·군</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 기준 보조율에서 20%를 차감 · 기준 보조율에서 15%를 차감 · 기준 보조율에서 10%를 차감

<표 3-5> 국고보조금 기준보조율의 지역간 차등화

대상사업	지역별	기준보조율(%)	비 고
쓰레기 소각시설	서울	20	
	기타	30	
	도서	50	
연근해어업 구조조정사업	연안	80	
	근해	정액	
나환자보호시설, 정신질환자 사회복지시설 운영	서울	50	
	지방	70	
생활보호대상자 생계보호, 자녀교육보호, 의료보호	서울	50	
	지방	80	
부랑인, 부랑아 보호시설, 재가복지센터 운영	서울	50	
	지방	70	
사회복지전문요원 인건비	서울	50	
	지방	70	
장애인보호시설 운영, 저소득장애인 보장구 · 의료비 · 자녀학비 지원	서울	50	
	지방	80	
장애인 복지관부설 봉사센터	서울	50	
	지방	80	
장애수당, 장애아동부양수당 및 보호수당	서울	50	
	지방	70	
영유아 보육사업 지원	서울	15	종사자인건비(10%), 기타 경비(20%)는 수익자부담
	지방	50	
경로당 운영지원	서울	40	
	지방	70	
노령수당, 가정봉사원파견 및 노인건강진단	서울	50	
	지방	70	
노인 및 아동보호시설 운영	서울	50	
	지방	70	
소년소녀가장 세대보호 및 가정위탁사업 지원	서울	50	
	지방	80	
모자보호 및 부녀직업 보도시설 운영지원	서울	50	
	지방	70	
저소득모자, 부자 가정지원	서울	50	
	지방	80	

지방교부세는 산정과정 자체에 일종의 차등지원의 원리가 적용된다. 그러나 지방교부세는 수요액을 기준으로 교부되기 때문에 지역의 발전수준과는 큰 관계가 없이 산정된다. 2000년도의 경우 전국의 179개 기초자치단체 중에서 169개 단

체가 교부를 받았으며 10개 단체는 교부를 받지 못하였다. 지방교부세 중에서 보통교부세는 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정된다.

· 기준재정수요액=기초수요액+보정수요액

· 기초수요액=Σ(항목별 측정단위수치×단위비용×보정계수)

기초수요액 산정을 위한 측정항목은 입법 및 선거관리비, 일반행정비, 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경 개선비, 사회보장비, 주택 및 지역사회 개발비, 농수산 개발비, 지역경제 개발비, 국토자원 보전 개발비, 교통관리비, 민방위관리비, 소방관리비 등 12개 항목의 28개 측정단위로 구성된다.

<표 3-6> 지방교부세 교부·불교부단체 현황(2000년)

구 분	계	특별시	광역시	도	시	군
계	179	1	6	9	72	91
교부단체	169	-	5	8	65	91
불교부단체 ¹⁾	10	1	1	1	7	-

주: 1)광역단체: 서울, 인천, 경기, 기초단체: 수원, 성남, 안양, 안산, 고양, 과천, 용인시

지방양여금은 도로정비, 농어촌지역개발, 수질오염방지, 청소년육성, 지역개발 사업의 5개 분야별로 설정된 양여기준에 따라 산정된다. 지방양여금의 산정에서 지역간 차등화는 2가지의 경로로 적용된다. 먼저 지방양여금의 산정에는 보정지수를 사용하는데, 지역별 보정지수가 1.2를 초과하는 경우에는 1.2로, 0.8에 미달하는 경우에는 0.8로 설정한다. 이에 따라 양여금의 지역간 차등화는 기준금액의 80%~120%의 범위에서 결정된다. 다음으로 지방양여금은 5개 분야의 세부사업별로 광역시, 도, 시, 군 등 지역유형별로 구체적인 양여비율을 설정하여 차등화를 적용하고 있다. 양여금의 국고지원 비율은 대부분 50%를 초과하고 있으나 일부 사업의 경우 광역시는 국고부담률을 낮게 설정하여 상대적으로 재정형편이 나은 자치단체의 책임을 강화하고 있다.

<표 3-7> 지방양여금사업의 지역별 차등지원 비율

분 야	단위사업		지역별	국고지원비율(%)	
도로	광역시도		광역시	50	
	지방도		도	60	
	시의 국도		시	60	
	시의 시도			동	60
				읍·면	80
	군도		군	80	
농어촌도로		군	80		
농어촌개발	정주생활권 개발		해당지역	70	
	오지개발		해당지역	70	
수질오염 방지사업	하수종말처리		광역시	10	
			도청소재지	50	
			기타지역	53	
	분뇨처리		광역시	50	
			기타지역	80	
	축산폐수		해당지역	80	
	오염하천 정화		광역시	30	
			도청소재지	50	
			기타지역	55	
	하수관거 정비		광역시	30(10)	
			도청소재지	50(20)	
			기타지역	70(30)	
농어촌 하수도 정비		면	70		
		마을	-		
청소년 육성	수련관 공부방	재정 자립도	30% 미만	70	
			30-50%	60	
			50% 이상	50	
	문화의 집		해당지역	70	
	수련시설 특성화		시도본청	50	
			기타지역	50	
지역개발	소하천정비		해당지역	50	

주: ()는 개보수 사업임.

4) 지방의 산업 및 기술진흥정책

(1) 지역의 산업진흥 및 기업지원

지방의 전략산업 발전기반을 구축하기 위해 산업자원부에서는 수도권과 부산·경남을 제외한 나머지 지역을 3개의 권역(대전·충청, 전라·제주, 울산·경북·강원)으로 구분하여 2002-2006 기간중 1조 1,000억원의 국비를 지원할 계획이다. 이 계획의 원활한 추진을 위해 주관부서인 산업자원부와 해당 지자체는 협약을 체결하였다. 전략산업 육성을 위해 권역별로 지역산업 발전방향을 설정하고 중점 육성하게 되는데, 지역별로는 대전·충청권은 전자, 생물(의학, 화학, 동물자원)산업, 전라·제주권은 자동차부품, 기계, 생물(자생식물, 농업)산업, 울산·경북·강원권은 자동차, 전자, 생물(의료, 환경, 건강)산업이 선정되었다.

<표 3-8> 지역별 지역산업진흥사업 투자규모(2002-2006)

(단위: 국비기준, 억원)

구 분	사 업 명	투 자 비
전 권 역	3개 권역 공동 연구개발 R&D 기획혁신기반 조성	1,500
		750
	소 계	2,250
권 역 별	대전·충청권	3,149(1,200)
	전라·제주권	2,813(1,200)
	울산·경북·강원권	2,855(1,205)
	소 계	8,817(3,605)
	총 계	11,067(3,605)

주: ()는 용자.
자료: 산업자원부.

중소기업청에서는 중소·벤처기업의 창업, 투자, 기술개발 등의 촉진을 위한 각종 자금지원을 제공하고 있는데 이 자금은 지방에 소재하는 기업뿐만 아니라 수도권 소재 기업도 대상으로 하고 있다. 지방자치단체의 지방중소기업 육성시

책 추진사업을 위해 중앙정부 재정에서 지원한 자금의 규모는 2001년 3,662억원에 달하였다.

<표 3-9> 지역별 중소기업육성자금 지원 현황(2001년)

(단위: 백만원)

구 분	지방중소기업육성자금		합 계
	창업 및 경쟁력	시장재개발	
서울	35,300	-	35,300
부산	10,900	500	11,400
대구	17,600	-	17,600
인천	-	-	-
광주	22,800	-	22,800
대전	5,300	1,800	7,100
울산	-	-	-
경상	24,400	200	24,600
강원	-	-	-
충북	70,000	-	70,000
충남	38,700	1,900	40,600
전북	22,800	-	22,800
전남	59,800	10,200	70,000
경북	-	900	900
경남	34,700	-	34,700
제주	8,400	-	8,400
합 계	350,700	15,500	366,200

자료: 중소기업청.

수도권을 제외한 지방의 중소기업에 대한 지원은 농공단지 입주기업을 위한 지원사업이 대표적이다. 지방의 농공단지 입주기업에 대해 2001년 총 530억원을 지원하였다. 지역별 지원액을 보면 전남에서 87억원이 지원되어 가장 많으며 다음으로는 충남과 경남이 각각 69억원과 61억원이었으며, 울산, 광주, 부산, 대구와 같은 광역시의 농공단지 입주기업도 지원을 받았다. 특기할 점은 지방 농공단지 입주기업에 대한 지원은 농공단지에 신규 입주하는 대기업도 포함된다는 것이다.

<표 3-10> 지역별 농공단지 현황 및 자금지원(2001년)

(단위: 개, 백만원)

구분	부산	대구	광주	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
단지수	1	2	1	4	1	23	38	58	31	35	53	46	3	296
입주 업체수	22	59	41	112	6	420	366	617	453	683	777	611	45	4,212
지원 업체수	5	4	12	22	-	14	15	29	18	37	31	25	2	212
지원액	1,077	750	2,950	4,699	-	3,675	3,906	6,923	4,299	8,744	9,425	6,148	367	52,596

자료: 중소기업청.

(2) 지방의 과학기술혁신 지원

지방의 과학기술혁신을 위한 지원사업의 목적은 지역의 성장 잠재력을 확충하고 지역간 균형발전을 지원하기 위해 지역기술혁신체제 확립과 지식기반산업 육성을 위한 과학기술 하부구조를 구축하는데 있다. 이와 같은 지방의 과학기술 혁신을 위한 사업은 과학기술부, 산업자원부, 환경부, 정보통신부, 교육인적자원부, 중소기업청 등 여러 부처에서 추진하고 있다. 사업별로는 지역협력연구센터(RRC)와 첨단기술사업화센터(HTC)는 과학기술부, 테크노파크, 지역기술혁신센터(TIC), 신기술창업보육센터(TBI)는 산업자원부, 지역환경기술개발센터는 환경부, 정보통신창업지원은 정보통신부, BK21사업은 교육인적자원부, 창업보육센터(BI), 산학연컨소시엄은 중소기업청이 주관한다.

<표 3-11> 중앙부처의 지역기술혁신 관련 사업

연구개발 기반구축		창 업 지 원		연구개발사업지원
연구센터	집적단지			
- RRC(과기부) - TIC(산자부) - 지역환경기술개발센터 (환경부)	Techno-Park (산자부)	TBI (산자부)	정보통신 창업지원(정통부)	- 산학연 컨소시엄(중기청) - 우수연구센터사업(과기부) - 국가연구개발사업(과기부) - BK21사업(교육부)
		HTC (과기부)	창업보육센터(BI)(중기청)	

자료: 과학기술부, 2001 지방과학기술연감.

지방의 과학기술 진흥은 「과학기술기본법」에 의해 수립되는 지방과학기술 진흥종합계획에 따라 추진되며, 지역별 전략·특화기술 개발 등 6개 중점과제를 설정하고 있다. 지방의 과학기술진흥사업을 위해 2001년도의 경우 198개 사업에 8,133억원의 사업비를 투입하였다.

<표 3-12> 지방과학기술진흥 투자비 현황

(단위 : 억원, %)

부 문	사업수		사업비	
	2000	2001	2000	2001
지역별 전략·특화기술개발	56	71 (15)	1,440	1,846 (163)
지역기술혁신거점의 육성 및 개발된 기술의 사업화 촉진	53	58 (5)	3,163	3,152 (340)
지역별 전략·특화 과학기술인력 양성	12	14 (2)	477	483 (14)
지역과학기술정보체제 구축	16	24 (8)	451	1,111 (50)
지방의 과학문화 확산	22	27 (5)	400	1,171 (297)
연구개발예산 확대 및 행정체제 강화	4	4	270	370
계	163	198 (35)	6,201	8,133 (864)

주: ()는 신규사업.

자료 : 과학기술부, 지방과학기술진흥종합계획 2001년도 사업 추진계획.

지역협력연구센터(RRC) 사업은 지역 과학기술혁신의 중심 역할을 수행할 수 있도록 1995년부터 서울 이외 지역에 소재하는 대학원이 설치된 대학에 특성화 연구센터 설치를 지원하는 사업이다. 2000년 말 현재 15개 시도에서 총 41개 대학에 46개의 센터가 설치되어 있으며, 울산과 제주에는 1개, 나머지 지역에는 3~4개의 센터가 지정되어 있다. RRC사업의 기관별 부당규모를 보면 1999년의 경우 총 408억원의 사업비 중에 과학기술부가 165억원, 센터설치대학이 96억원,

산업체가 90억원, 지방자치단체가 57억원을 분담하였다.

산·학·연 공동기술개발 지역컨소시엄 사업은 중소기업이 대학 및 연구기관의 기술개발자원을 활용하여 생산현장의 기술애로를 해결하고 자율적인 산·학·연 공동기술개발 체제를 구축하기 위한 것이다. 1993년부터 지역대학과 지역 중소기업의 공동기술개발을 위한 컨소시엄 협약을 지원하며, 2000년도의 경우 132개 컨소시엄에 364억원을 지원하였다. 이 사업을 위한 연구비 조성은 중소기업청이 50%, 지방자치단체가 25%, 참여기업이 25%를 부담하며, 연구기관과 중소기업이 전국컨소시엄을 구성하는 경우는 중소기업청이 75%, 참여기업이 25%를 부담한다.

벤처집적지 조성 지원사업은 교통, 정보·통신, 연구, 금융 등이 집중된 지역에 벤처기업 집적공간 확보와 벤처인프라 확충을 위해 민간빌딩 등을 벤처기업 집적시설로 지정하여 각종 지원을 제공하는 사업이다. 2000년 말 대전 대덕연구단지, 춘천 하이테크벤처타운 등 전국 20개 지역을 벤처기업육성촉진지구로 지정하였다. 이 사업을 통해 지구별로 20억 원~30억 원의 국가 예산을 지원하며, 개발부담금 등 각종 부담금 면제, 지방중소기업육성자금 및 협동화자금의 우선 배정과 함께, 지방세 감면, 용적률 완화 등을 제공한다. 2001년 6월 현재 지역별 벤처집적시설 및 입주기업(괄호)은 서울 106(1,104), 부산 4(63), 대구 2(9), 인천 7(55), 대전 9(107), 경기 32(109), 강원 1(66), 충북 1(2), 충남 1(34), 전남1(1), 경북 3(7)곳 등으로 총 167개소에 1,557개 기업이 입주하고 있다.

신기술창업보육센터(TBI)는 예비창업자 또는 창업 1년 이내의 기업에 기술개발 및 사업화자금, 사업장, 기술 및 경영 지도, 각종 정보, 투자 및 연계자금 지원 등을 제공한다. 1995년도부터 1999년까지 신기술창업보육사업에 대한 중앙정부의 지원은 총 601건에 570억원에 달하였다. 시도별 신기술창업보육센터 지정 현황은 2000년 현재 총 145개로서 경기도가 23개로 가장 많고, 서울이 18개, 경북이 12, 경남이 11개, 부산과 대전이 각각 10개로 상위를 차지하며, 울산과 제주도는 각각 2곳과 1개가 지정되어 있다.

창업보육센터(BI)는 창업자에게 시설 및 장소 등 각종 지원을 제공하는 사업장으로 사업화 능력이 미흡한 예비·신규창업자에게 입주공간을 제공하고 경영, 기술, 마케팅에 대한 집중적인 지원을 제공한다. 이에 비해 신기술창업보육사업(TBI)은 창업보육센터 내의 지정된 센터에 속해 있는 사업자에게 기술개발자금을 지원하는 사업이다. 2000년 현재 지역별 창업보육센터의 분포는 총 241개로 경기도 37개, 서울 34개, 경북, 부산, 경남이 각각 18개, 대전과 충남이 각각 17개씩 지정되어 있으며, 인천, 울산 및 제주에는 각각 5개, 3개, 2개가 지정되어 있다. 설치 유형별로는 총 241개 중 대학이 202개로 압도적으로 많고, 국공립연구기관이 14개, 민간기업이 12개, 기타가 13개를 차지하고 있다.

테크노파크(Techno Park)는 산업여건이 취약한 지역의 한계를 극복하고 산·학·연 협력을 통한 기술개발의 선순환 구조를 구축하기 위해 조성된다. 1997년 12월 시범 테크노파크 조성사업이 착수되어 송도, 안산, 충남, 광주·전남, 대구, 경북지역에 6개의 테크노파크를 선정하였다. 1997년에서 2000년까지 중앙정부는 6개 테크노파크에 대해 평균 100억원씩 총 600억원을 핵심시설 구축 및 장비 구입에 사용하도록 지원하였다. 또한 1997-2003년 기간중 지역별 R&D Complex(기술단지) 조성과 기업지원공간 확보를 위해 중앙정부 1,500억원, 지방정부 1,864억원, 민간 1,007억원 등 총 5,221억원을 투입할 계획이다.

지역특화기술개발사업은 지역산업의 발전과 지역경제의 활성화를 위하여 지역별로 경쟁력 있는 특화전략 산업분야를 선정, 그 핵심기술을 개발하기 위한 것이다. 지역별 전략산업 육성에 요구되는 핵심기술, 수입대체 및 국산화 기술, 기타 지역특화산업의 경쟁력을 강화하기 위한 핵심기술을 지원하게 된다. 지역특화기술개발사업을 위해 2001년 총 402억원을 지원하였으며, 지역 및 산업별로는 광주 광산업에 100억원, 부산 신발산업에 117억원, 경남 기계산업에 165억원, 대구섬유산업에 20억원을 지원하였다. 한편, 지역진흥기반구축사업은 지역특화기술개발사업을 지원 받는 대구, 부산, 경남, 광주 등의 지역배후산업과 연계한 지역진흥기술인프라구축을 지원하기 위한 것이다. 2001년 총 318억원을 지원하였

으며, 대구의 염색디자인실용화센터설립 등에 105억원, 부산의 신발산업고급인력 및 기술전문가양성에 58억원, 경남의 기계정보화기반구축에 87억원, 광주·광주광역시 광산업 육성에 68억원을 지원하였다.

지역기술혁신센터(TIC)는 지역소재 대학, 연구소에 산·학·연 기술자원을 결집하여 특화기술을 개발하고 우량 벤처기업의 창업과 중소기업·중견기업의 기술혁신을 촉진하기 위한 것이다. 2001년 현재 모두 38개의 TIC가 설치되어 있으며, 지역별로는 서울, 충남, 경남이 각각 6곳, 5곳, 4곳으로 가장 많고, 경기, 전북이 각각 3곳, 인천, 강원, 충북, 전남이 2곳이며, 부산, 대구, 광주, 대전, 제주에는 1곳에 설치되어 있다. TIC에 대한 자금지원은 장비의 구입 비용을 1개소당 5년간 연평균 10억원 내외를 지원하며, 사업공간 및 운영비는 민간과 지방자치단체에서 부담한다. 중앙정부의 지원규모는 2000년 200억원, 2001년 280억원에 달하였다.

두뇌한국(BK)21 사업은 교육인적자원부가 추진하고 있으며 2001년도에 총 13개 주관기관에 42개의 사업단이 참여하고 있다. 두뇌한국21 사업의 재원분담은 중앙정부에서 500억원을 투자하고, 지방자치단체와 주관기관 및 민간기업에서 130억 원의 대응투자를 분담하였다.

우수연구센터사업은 대학별로 산재한 연구인력을 분야별로 조직·체계화하여 고급두뇌 양성과 기초연구를 활성화하고 기술개발 능력 향상과 산업계의 기술혁신을 지원하는 것으로 과학연구센터(SRC)와 공학연구센터(ERC)로 구분된다. 과학연구센터(SRC)는 1999년 현재 총 20개로 지역별로는 서울에 10개, 경기도에 3개, 대전광역시 2개, 경북에 2개 등이 분포하고 있고, 부산, 광주, 울산에 각각 1개가 설치되어 있다(대구, 전북, 경남은 1998년 지정 종료). 공학연구센터(ERC)는 1999년 말 현재 서울에 11개, 대전에 9개, 경북에 3개를 비롯하여 부산과 광주에 각각 2개, 경기도에 1개의 센터가 지정되어 있다(대구 1998년 지정 종료).

<표 3-13> 지역별 두뇌한국(BK)21 사업분야 및 예산

(단위: 백만원)

지 역	주관기관(참여기관)	특화분야	사업 단수	국고 지원	대응 투자
계	-	-	42	50,000	13,045
부 산	부경대(동아대, 동의대, 한국해양대)	지역선도형기계산업	4	3,820	997
부 산	부산대(부경대, 동아대)	산업자동화· 정보통신	3	3,680	960
대구·경북	경북대(금오공대, 대구대, 영남대)	정보기술	4	4,560	1,190
대구·경북	영남대(계명대, 대구효성카톨릭대, 금오공대, 안동대, 상주대)	기계기술	6	4,440	1,158
광주·전남	전남대(목포대, 순천대, 조선대)	수송기계	4	6,500	1,696
대전·충남	대전산업대(한국기술교육대, 배재대)	정보통신	7	7,500	1,957
	충남대(공주대, 한남대, 순천향대)				
울산·경남	경상대(인제대)	창의적 수송기계	2	2,640	689
울산·경남	창원대(경남대, 울산대)	지식집약형기계산업	3	3,360	877
강 원	강원대(강릉대, 한림대)	멀티미디어정보기술	3	4,000	1,043
충 북	충북대(충주대)	정보기술	2	3,500	913
전 북	전북대(군산대, 원광대)	전자정보	3	4,500	1,174
제 주	제주대	신해양개발	1	1,500	391

자료 : 교육인적자원부.

5) 지방의 교통인프라 확충 지원

우리나라의 교통인프라 확충을 위한 핵심역할은 교통시설특별회계가 담당하고 있다. 교통시설특별회계의 세출은 도로계정, 철도계정, 공항계정, 광역교통시설계정 등 4개의 계정으로 구분되며 재원의 총 규모는 2001년도 예산 기준으로 112조 5천억원에 달하였다. 이 중에서 지방의 교통인프라 확충을 통해 지역개발을 국가에서 지원하는 사업으로 일반국도 건설사업과 국가지원지방도 사업을 들 수 있다. 일반국도 건설사업은 도로 중에서 도시지역내 국도를 제외한 일반국도

의 교통애로구간 해소, 읍·면급 우회도로 건설, 노후교량 정비에 투자한다.

국가지원지방도사업은 일반국도 기능을 수행하는 주요 지방도 중에서 지방재정이 취약하여 사업이 곤란한 노선을 국가와 지방자치단체가 비용을 분담하여 도로망을 확충하는 사업이다. 국고지원은 계획비, 설계비, 공사비에 투입되며, 지자체부담액은 용지비, 시공비, 유지관리비에 사용된다. 국가지원지방도사업은 공사비 전액을 도별 배분기준에 따라 연차별로 국고보조금으로 지원하게 된다. 국가지원지방도사업의 지역별 자원배분은 각 도의 사업규모, 재정능력, 수요지수 등을 종합적으로 고려하여 기본배분률의 20% 범위 내에서 가감하고 있다.

<표 3-14> 국가지원지방도 도별 예산배분 기준

(단위: %)

구 분	기본배분률	하한치	상한치	적용범위
계	100.0	80.0	120.0	-
경 기	20.32	16.26	24.89	16-24
강 원	8.27	6.62	9.92	7-10
충 북	6.83	5.46	8.19	5-8
충 남	9.95	7.96	11.94	8-12
전 북	6.93	5.54	8.32	6-8
전 남	11.41	9.13	13.69	9-14
경 북	15.85	12.68	19.02	13-19
경 남	16.93	13.54	20.31	14-20
제 주	3.51	2.81	4.22	3-4

자료: 건설교통부.

지방의 시 관내 국도대체우회도로사업의 경우도 교통시설특별회계를 통한 국가의 지원대상이 된다. 국도대체우회도로사업은 전국의 72개 일반시를 대상으로 노선, 교통혼잡도 등에 따라 도시별 사업노선을 선정하고 경제성, 지역균형개발, 국도의 간선기능 등을 고려하여 우선순위를 설정한다. 이 사업을 통해 대도시에 비해 재정여건이 취약한 지방중소도시의 시 관내 국도의 투자비용을 국가와 지

자체가 분담하게 된다. 국고지원분은 조사비, 설계비, 공사비에 투입되며, 지자체 부담분은 용지비, 시공비, 유지관리비에 지출된다.

이와는 별도로 SOC 투자사업에 대한 민자유치를 지원하여 지역개발을 촉진시키기 위해 도로사업의 민자유치사업 지원비를 국가예산에 반영하고 있다. 도로사업의 민자유치사업에 대해 용지보상은 전액을, 공사비는 일부를 국고에서 지원하고 나머지 부분은 민간이 부담하도록 하여 민간투자를 촉진하고 있다. 2002년도의 경우 민자유치사업에 대한 국가재정 지원을 위해 2001년도(2,500억원) 대비 240% 증가한 8,500억원을 계상하였다. 민자사업에 대한 정부의 지원은 정부와 민자사업 시행자가 체결한 실시협약에 따라 사업진행 상황을 감안하여 국고 보조금을 지원하는 형태로 운용되고 있다.

2. 우리나라 지역간 차등지원 제도의 문제점

1) 문제분석의 관점

이상에서 살펴 본 지역개발제도를 본 연구의 주제인 지역간 차등화의 관점에서 분석할 필요가 있다. 여러 가지 지역개발제도 제도는 나름대로 설정한 고유한 목적을 가지고 있으며, 지역간 차등화를 기본전제로 하지 않는 경우도 있기 때문에 이를 고려하지 않고 차등화의 관점에서 평가하는데 무리가 따를 수도 있다. 그러나 엄밀한 의미의 지역간 차등화제도는 우리나라에서 존재하지 않기 때문에 기존의 지역발전을 지원하는 제도를 대상으로 분석을 시도할 수 밖에 없다. 이를 통해 기존 제도의 문제점을 도출함으로써 지역간 균형발전을 더욱 효과적으로 지원할 수 있는 방안을 강구할 수 있다면 문제분석의 의도는 충족되는 것이다.

우리나라의 지역개발 관련 제도를 위한 국가의 지원제도를 지역간 차등지원의 관점에서 분석하기 위해 다음과 같은 다섯가지 분석 관점을 설정하기로 한다. 이들 문제분석의 관점은 지역간 차등지원의 개념 및 이론에 바탕을 두면서, 유럽연

합 등 선진국에서 시행되고 있는 제도 및 정책을 참고하여 설정한 것이다.

첫째 관점은 지역간 불균형을 고려한 정책목표·대상이 설정되어 있는가이다. 이를 통해 지역발전 정도에 따라 국가지원을 차등화 하는 정책의 목표 및 대상이 설정되고 있는지를 분석한다.

둘째는 차등지원을 위한 문제지역을 인식하고 있는가로서, 이 관점을 통해 지역발전 수준이 낮고 문제를 보유한 지역에 대한 정책적 인식이 이루어지고, 이를 위한 제도화된 정책수단이 마련되어 있는지를 분석한다.

셋째 관점은 문제지역에 대해 국가지원이 차등화되고 있는가이다. 이 관점을 통해 차등지원을 위한 재원 및 기타 정책수단이 확보되고 합리적인 기준에 의해 배분되는지를 분석한다.

넷째는 차등지원 정책이 지속적으로 추진되어 효과를 발휘하고 있는가로서 발전된 지역과 그렇지 않은 지역간의 차등지원이 일관된 정책기조에 의해 지속적으로 이루어지고 이를 통해 균형발전에 기여하고 있는지를 분석한다.

다섯째 관점은 차등화 정책을 체계적으로 추진할 수 있는 시스템이 확립되어 있는가이다. 이를 통해 상이한 제도 및 부처별로 추진하는 차등지원 정책이 상호 연계되고 보완성을 갖고 있으며, 국가와 지자체의 협력체제가 확립되어 있는지를 분석한다.

2) 기존 제도의 문제점

(1) 차등지원의 목표 및 대상의 불명확

우리나라의 지역개발 지원제도는 국가적 차원의 지역간 차등지원 원칙이 정립되지 않아 지역발전을 지원하는 정책이 일관된 목표와 대상을 갖지 못하는 근본적인 문제점을 안고 있다. 지역균형발전을 위한 국가의 가용 자원을 어느 지역, 어느 분야를 대상으로 어떤 정도로 차등적으로 지원해야 할 것인가 하는 국가 차원의 기본지침 내지 원칙이 정립되어 있지 않다. 이에 반해 유럽연합 및 각 회

원국은 국가의 지역에 대한 지원(state aid 혹은 national regional aid)에 관한 상세한 지침을 운용하며, 이에 따라 대상지역의 선정 및 지원의 수단, 국가별 지원의 한도 등을 정해 두고 있다.

지역개발을 위해 추진되는 각종 정책은 국가 또는 지자체의 자원을 지역간에 배분하는데 치중하여 지역간 불균형을 실질적으로 완화하기보다는 현상 유지 또는 악화시키는 결과를 초래하기도 한다. 또한 인프라 확충을 중심으로 하는 지역개발 투자사업은 공급애로 타개를 주된 정책목표로 설정하여 상대적으로 수요가 적은 낙후지역은 우선순위에서 뒤지는 결과를 초래하고 이는 지역간 격차를 더욱 확대시키는 요인이 되기도 한다.

우리나라에서는 부유한 지역과 낙후지역 등 상이한 성격의 지역간의 차등지원을 지역정책의 기본이념으로 설정한 다음 이를 정책에 반영시키는 노력이 미흡하다. 지역간 균형발전이 지역간 차등지원에 의해서가 아니라 지역간 균등지원에 의해 달성된다는 인식이 지배하여 대다수 정책이 지역간 안배에 치중하고 있다. 뿐만 아니라 지자체의 예산요구, 정부의 예산배정, 국회의 예산심의 과정에서 나눠먹기식 자원배분방식이 매년 되풀이되고 있다.

농어촌, 산촌, 접경지역, 폐광지역 등 문제지역의 구조적인 요인을 극복하기 위해 어떤 분야를 중점 지원할 것인가에 대한 대안이 부재하다. 낙후지역의 문제를 해결하기 위한 정책이 형식적, 도식적으로 추진되어 실질적인 문제해결에 도움이 되지 못하는 경우가 많다. 개발촉진지구, 도서 및 오지개발, 정주권개발 등 낙후지역 지원제도가 오랫동안 추진되어 왔으나 지역개발 효과는 미진하여 인구 감소와 지역경제의 침체가 지속되고 있다.

(2) 문제지역 인식의 단면성

현재 시행되고 있는 지역균형발전 관련 제도 중에서 지역간 차등화의 형태로 운용되는 것으로 수도권 과밀규제정책이 있다. 그러나 차등화의 대상지역 설정이 수도권과 비수도권, 대도시와 기타지역 등과 같은 2분법적인 구도를 중심으로

이루어지고 있다. 그 밖에 국고보조금, 지방양여금 등 재정조정제도의 경우에도 수도권과 지방, 광역시, 기타지역 등 행정계층에 따른 지역구분이 주류를 이루고 있다. 이들 각 제도는 차등지원을 위한 지역구분에 일관성 있는 기준에 의하지 않고 편의에 따라 지역유형을 분류하고 있다.

<표 3-15> 지역간 차등지원 제도의 지역구분

제도 및 정책	지역구분	정책목표 및 수단	비 고
수도권정비계획법	과밀억제권역 성장관리권역 자연보전권역	인구집중 억제 인구집중 관리 자연환경 보전	권역별 차등화
조세특례제한법	수도권 대도시	조세감면 배제, 지방세 중과 기업, 공장의 이전 촉진	수도권 배제 및 지방우대
국고보조금	서울 지방	기준보조율 인하 기준보조율 인상	사업별 차등보조 (15-80%)
지방양여금	광역시 도청소재지 기타지역	양여비율 최하 양여비율 중간 양여비율 최고	사업별 차등보조 (10-80%)
국가지원지방도	도	도별 국고지원 배분율	도별 배분범위 설정

차등지원을 위한 지역구분이 단순하기 때문에 수도권과 지방, 수도권 내부, 대도시와 중소도시, 도시와 농어촌 등 다양하고 복합적인 요인에 의해 나타나는 지역간 발전격차가 정책에 반영되지 못하고 있다. 이는 소득수준, 인구변화, 산업구조, 재정상황 등 지역발전수준을 평가할 수 있는 객관적인 지표에 의한 지역구분이 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 획일적인 지역구분은 여러 유형의 지역이 안고 있는 상이한 경제, 사회적 여건을 고려하는 차등화된 지역정책이 운용되지 못하는 결과를 초래한다. 개발촉진지구의 경우 대상지역 선정시 객관적인 통계지표를 토대로 하고 있으나 단순히 대상지역 선정에 그치고 있으며 지원수준의 차등화에는 연동되지 못하고 있다. 우리나라와는 달리 EU에서는 Objective 1, 2,

3 등 3개의 문제지역 유형을 객관적인 기준을 사용하여 설정하고 유형별로 정책 목표와 대상지역별 지원자금 배분비율을 제도화하고 있다.

(3) 지역간 차등지원의 수단 및 기준의 미흡

우리나라의 지역간 차등화 수단은 매우 취약하여 상이한 성격의 문제를 보유한 지역간에 상이한 정책수단이 적용되지 못하고 획일적인 방식으로 운용되고 있다. 조세감면, 융자, 재정지원, 행정규제 등 지역별로 차등 적용할 수 있는 수단이 있으나 대부분 전국을 대상으로 획일적으로 적용되고 있다. 또한 각종 지역개발사업, 산업육성, 기술진흥 및 인력양성, 인프라 확충 등의 차등지원을 위해 사용가능한 국가의 재원은 통합되지 못하고 부처별로 별도의 방식에 의해 집행되어 국가적 차원에서 낭비와 중복이 발생하고 있다. 부처별로 지원되는 지역개발 지원관련 재원을 통합 관리하는 EU의 구조기금과 같은 특별회계 또는 기금이 필요하나 부처간 이기주의, 할거주의로 인해 재원의 통합관리가 이루어지지 못하고 있다.

지방재정 조정제도는 불합리한 배분방식에 의해 지역간 재정력 불균형이 심화되는 측면이 강한 문제를 안고 있다. 이는 재정조정이 발전수준의 격차를 감안하기 보다는 재정수요를 우선적으로 고려하기 때문이다. 지역간 차등화가 적용되는 지방양여금, 국고보조금, 국가지원지방도 지원은 차등화의 폭을 기준 대비 80-120%로 제한하여 이보다 훨씬 심각한 실제의 지역간 격차수준을 고려하지 못하며, 국고보조금의 차등화는 동일 수준의 자치단체간에는 적용되지 않고 있다. 특히 중앙정부와 지방자치단체가 재원을 분담하는 각종 개발사업의 경우 지자체간 분담률의 차등화가 미약하여 국가의 재정지원이 지역간 불균형을 심화시키는 경우가 허다한 실정이다.

기업육성 및 과학기술진흥을 위한 국가의 지원사업은 수도권과 지방간에도 차등화가 이루어지지 않는 경우가 대부분이다. 뿐만 아니라 관련인프라가 집적된 수도권 등 특정지역에 대한 비중이 상대적으로 높아 다른 지역은 소외되는 경향

을 보인다. 특히 벤처집적지, 창업보육센터, 지역기술혁신센터, 우수연구센터사업 등의 지정지구와 사업비의 경우 서울 등 수도권과 대전의 비중이 매우 높다.

<표 3-16> 과학기술인프라의 특정지역 집중도(2000)

구 분	지 표	해당지역	집중도(%)
연구기관	연구소수	서울·경기	57.2
연구인력	연구원수	서울·경기·대전	61.8
연구개발	연구개발비 지출	서울·경기·대전	71.6
기술개발	산업재산권 등록	서울·경기	68.6
기술개발지원	변리사수	서울	85.1
기술혁신	벤처기업수	서울·경기	67.9

주: 변리사수, 벤처기업수는 2001년 현황임

(4) 지역개발 차등지원의 지속성 및 효과의 미약

우리나라의 지역개발 지원제도는 지역간 차등화의 정도가 미약할 뿐만 아니라 차등지원이 종합적이고 체계적으로 시행되지 못하여 정책의 실효성이 낮은 문제를 안고 있다. 각종 지역개발사업에서 제공되는 인센티브는 대부분 조세감면, 행정간소화 등 간접지원에 치중하여 실제 개발을 유도하는 효과가 크지 못하다. 지역개발에 있어 대표적인 차등화 제도인 수도권 규제정책은 수도권의 과밀을 억제하기 위해 공장·대학의 총량규제, 과밀부담금 부과 등 차등규제 및 지원 정책을 지속적으로 시행하여 왔으나 일부 외형적인 억제효과 외에 실질적인 측면에서는 수도권 집중억제와 지방의 발전에 크게 기여하지 못하였다.

아울러 낙후지역개발, 광역권개발, 개발촉진지구 등 지역균형 개발을 위한 사업의 예산편성이 저조하여 지방의 육성을 위한 사업의 실효성이 낮다. 예를 들어 개발촉진지구사업은 2000년도의 경우 총예산액 1,433억원 중 22.2%인 318억원이 불용되고 21.7%인 311억원의 사업이 이월되어 전체 예산의 44%가 불용 또는 이월되는 등 추진실적이 매우 부진하다. 또한 두뇌한국(BK)21 등 지방의 과학기술

기본 조성사업은 각 지역에서 기계, 전자, 정보통신 등 유사한 분야를 선정하여 중복투자로 인한 사업효과의 저하문제가 대두되고 있다.

(5) 지역간 차등화 정책의 일관성 및 연속성 결여

우리나라의 지역간 차등지원 정책은 수도권 집중억제 시책을 제외하면 중장기적인 비전보다는 정치적 고려나 단기적인 정책기조에 따라 추진되어 정책의 일관성, 연속성이 취약한 문제를 안고 있다. 산업입지, 지방산업육성, 지방과학기술 개발 등을 위한 예산확보가 안정적으로 이루어지지 못하여 국가지원의 집행실적이 부진하다. 수도권에 대한 「조세감면특별법」, 「지방세법」 등을 통한 조세감면 배제 및 중과세, 대학, 공장 등 인구집중유발시설의 규제도 거시경제상황이나 국가적 현안사업 등 여건에 따라 수시로 변하여 정책의 일관성이 미흡하다.

1999년 발표된 「기업의 지방이전 촉진대책」은 당초 2002년 말에 완료되도록 하였으나 2005년 말까지 연장되기도 하였다. 또한 개발촉진지구사업의 경우 1996년 지정되어 2003년 완료계획인 제1차 사업은 2000년까지 49.8%만 투자되어 전체예산의 50% 이상이 잔여사업비로 남아 있으며, 제2차, 제3차 사업은 종료기간을 1년씩 연장하였다.

<표 3-17> 개발촉진지구사업의 국고지원 추이

(단위: 10억원)

구 분	지구수	총사업비	2000 까지	2001	2002	2003 이후	계획기간
계	31	1,343.7	271.8	117.5	127.5	826.8	-
제1차	7	413.6	205.8	59.2	61.8	86.8	1996-2003
제2차	7	335.0	47.9	25.3	38.8	223.0	1997-2003
제3차	6	295.2	15.6	23.0	16.9	239.7	1998-2004
제4차	6	299.8	2.5	10.0	10.0	277.3	2000-2005
제5차	5	미정	-	-	-	-	2001-2006

주: 2000년까지는 결산, 이후는 예산 기준임

(6) 제도·정책 및 주체간 통합적 연계시스템 결여

우리나라에는 지역개발 관련사업의 지역간 차등지원을 공간적인 측면에서 통합할 수 있는 국가 수준의 통일된 지침 또는 기준이 마련되어 있지 않다. EU의 경우 회원국의 지역지원에 관한 규칙이 EC조약과 EU의 지침에 규정되어 모든 회원국은 이를 준수하고 있다. 또한 지역균형발전을 위해 다양한 법률이 마련되어 있으나 각 부처에 기능과 권한이 산재되어 있어 정책간의 연계성과 시너지 효과가 매우 낮다. 「수도권정비계획법」, 「지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률」, 「도서개발촉진법」, 「농어촌정비법」, 「오지개발촉진법」, 「개발이익환수에 관한법률」 등의 기능이 서로 중복되고 부처간의 소규모 분산 투자로 규모의 경제성이 낮다. 지방의 과학기술진흥을 위한 연구센터, 연구단지, 창업보육센터 등의 사업도 부처별로 경쟁적으로 추진되어 사업의 우선순위 및 중복투자문제가 발생하고 있다.

국토균형발전을 위하여 시행하고 있는 대표적인 법률인 「수도권정비계획법」과 지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률」도 정책연계 효과가 미약한 문제가 있다. 「수도권정비계획법」은 수도권지역에 대한 대학, 공장, 공공청사 등 인구집중유발시설의 수도권 진입을 억제하는 소극적 기능이 중심이며, 「지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률」은 기업의 지방이전, 지방산업의 육성 및 지방경제의 발전에 효과적으로 기여하지 못하고 있다.

또한 지역간 차등지원을 위한 국가, 지자체, 민간의 역할분담체계가 취약하며 특히 지자체의 자원분담 등 역할이 저조하여 사업의 원활한 추진을 저해하고 있다. 지역의 기술개발을 위한 사업은 지방자치단체가 주도하는 사업은 거의 없고 중앙정부의 사업기획과 예산지원에 대한 의존성이 과도한 실정이다. 예를 들어 지역협력연구센터(RRC) 사업의 경우 중앙정부와 센터설치 대학 및 참여기업에 비해 지방자치단체의 분담액이 크게 저조한데, 1999년도 RRC사업의 총사업비 408억원 중 과학기술부 165억원(40.4%), 대학 96억원(23.5%), 산업체 90억원(22.1%), 지방자치단체가 57억원(14.0%)을 분담하여 지자체의 역할이 미약하다.

이상에서 살펴본 우리나라의 지역간 차등지원 정책의 실태분석을 통해 다음과 같은 과제를 도출할 수 있다. 즉 지역간 차등지원은 지역의 발전수준 및 특성을 감안하여 지원의 우선순위를 설정하고, 지역유형별로 규제와 인센티브를 차등화하는 체계적인 시스템에 의해 안정적으로 추진함으로써 국토의 균형개발을 실질적으로 촉진할 수 있어야 한다는 것이다.

CHAPTER 4

외국의 지역간 차등지원 사례

1. 분석대상 및 분석의 관점

앞에서 살펴 본 우리나라 지역간 차등지원 제도의 실태와 문제점 분석과 유사한 방식을 통해 외국의 지역간 차등지원제도를 분석할 필요가 있다. 외국의 경우 우리나라와는 달리 지역간 차등지원이 명확한 기준을 가지고 제도적 바탕 위에서 추진되고 있어 차등화의 개념에 보다 근접하고 있다. 따라서 외국의 차등지원 제도를 지역간 차등지원의 핵심적 요소 측면에서 분석하기로 한다.

< 분석대상 제도 >

- EU의 지역정책
- 영국의 지원지역, RSA, EZ
- 독일의 GRW/GA
- 스웨덴의 지역정책
- 미국의 EZ, RC/EZ/EC
- WTO의 보조금협정



< 분석의 관점 >

- 차등화 정책의 배경·목표
- 목표지역 설정
- 차등화의 정책수단
- 차등화 제도 및 지침
- 역할분담 및 추진체계

<그림 4-1> 외국사례 분석 대상 및 분석의 관점

2. EU의 지역간 차등지원 정책

1) 구조기금(Structural Fund)에 의한 차등지원

(1) 구조기금의 구성 및 특징

구조기금은 EU 지역정책의 핵심재원으로 회원국의 재정분담을 통해 조성되며 발전이 지체되거나 침체된 지역 및 사회집단을 위해 사용된다. 구조기금은 4가지 종류의 기금으로 구성된다. 첫째는 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund)으로 인프라, 일자리 창출 투자, 지방개발 프로젝트, 소기업에 대한 자금을 지원한다. 두 번째는 유럽사회기금(ESF: European Social Fund)으로 실업자와 취약집단의 일자리 복귀를 촉진하기 위해 훈련 및 채용지원 시스템을 지원한다. 세 번째는 유럽농업지도 및 보증기금(EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, 농업기금)이다. 이 기금의 지도부문은 개발이 뒤쳐진 지역의 농촌개발사업과 농민을 지원하며, 보증부문은 EU의 그 외 지역의 공동농업정책에 의한 농촌개발을 지원한다. 네 번째는 어업지도 금융수단(FIFG: Guidance Section and the Financial Instrument for Fisheries Guidance, 어업기금)으로 어업의 현대화와 구조조정을 지원한다.

EU의 지역개발정책은 개별 국가의 지역개발 프로그램을 대체하는 것이 아니라 기존의 국가정책을 보완하는 특징을 지닌다. 구조기금 프로그램의 의도는 개별 국가의 지역개발정책을 지원하기 위한 것으로 국가별 노력을 대신하지는 않는다. 그러므로 모든 구조기금의 지원사업은 EU와 개별국가가 공동으로 재원을 부담하게 된다. 또한 구조기금은 개별 프로젝트를 지원하는 것이 아니라 다수의 지역과 회원국, 집행위원회가 함께 수립한 다지역개발 프로그램을 지원하며, 집행위원회가 제시한 지침에 따라 지원된다. 이에 따라 EU는 회원국간에 불필요한 경쟁이 발생하지 않도록 모든 국가의 지원계획을 모니터링하며, 구조기금 프로그램의 대상지역을 결정하는 협상과정에도 적극 관여하고 있다.

<표 4-1> 구조기금의 발전 과정

- 1957: 로마조약 전문에 경제의 통일성을 강화하고 조화로운 개발을 위해 다양한 지역간에 존재하는 격차와 조건이 불리한 지역의 낙후를 완화할 것을 명시
- 1958: 2부문 기금을 설립: 유럽사회기금(ESF), 유럽농업지도 및 보증기금(EAGGF)
- 1975: 회원국의 예산 일부를 최빈곤 지역에 재분배하기 위해 유럽지역개발기금(ERDF)을 설립
- 1986: 단일유럽법에 의해 남부지역 국가와 기타 조건불리지역을 위해 진정한 결속정책의 토대를 놓음
- 1989-93: 유럽의회는 연대기금(현재의 구조기금)의 운영실태를 정밀 조사하여 680억 ECU를 배정
- 1992: 1993년부터 발효되는 EU조약에서 경제 및 통화연합, 단일시장과 함께 결속을 주요 목표의 하나로 설정함. EU조약은 또한 가장 빈곤한 회원국의 환경 및 교통분야의 프로젝트 지원을 위한 결속기금을 창설
- 1994-99: 유럽의회는 EC예산의 1/3을 차지하는 1,770억 ECU를 결속정책에 배정함. 구조기금 외에 어업지도 금융수단(FIFG)을 새로 설립
- 1997: 암스테르담 조약에서 결속의 중요성이 확인되고 실업을 감소시키기 위해 함께 노력하는 것을 강조하는 고용에 관한 장을 포함
- 2000-2006: 유럽의회는 구조기금을 개혁하고 결속기금의 운영방식을 조정함. 이들 기금은 2000-2006 기간중 매년 300억 유로 이상을 배정 받아 7년간 총 2,130억 유로를 배정 받음. 중부 및 동유럽 국가의 경제 및 사회개발을 촉진하기 위해 ISPA(정식가입전 구조정책수단)와 SAPARD(농업 및 농촌개발 특별프로그램)가 PHARE 프로그램을 보완

유럽차원의 지역정책은 1975년 유럽지역개발기금(ERDF)과 지역정책위원회를 설립하여 지역개발에 관한 입장을 공식화하면서 발전되기 시작하였다. ERDF는 EU의 경제 및 사회발전을 지원하고 있다. ERDF는 당시에 결정된 규정에 따라 운영되어 오다가 1988년 완전히 구조가 재편되었으며, 낙후된 지역의 개발을 추구하는 것을 기조로 설정하였다. 구조기금의 임무에 관해 골격이 되는 규정이 채택되어 소위 “프로그래밍 기간(programming periods)”의 출발점이 되었으며 최초의 계획기간은 1989-1993으로 설정되었다. 1988년의 구조기금 개혁에 따라 다

음과 같은 3가지 문제지역의 유형이 규정되었으며, 이들 지역을 선별하기 위한 3개의 지표가 결정되었다.

<표 4-2> 문제지역의 유형 및 설정지표

문제지역의 유형	문제지역 설정지표
<ul style="list-style-type: none"> · 개발이 뒤쳐진 지역 · 공업의 쇠퇴가 현저한 지역 · 농업 중심의 지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 GDP가 EC평균 이하 · 실업률 및 실업기간 · 인구이동 지표

(2) 구조기금의 지원대상 지역 및 지원규모

1988년 시행된 구조기금 개혁에 따라 1994-1999 계획기간 중 EU의 지역정책은 다음과 같은 7가지의 개발우선지역 유형을 설정하였다.

- Objective 1: 낙후지역의 경제구조 조정
- Objective 2: 쇠퇴하는 공업지역의 사회 및 경제적 전환
- Objective 3: 장기실업 해소와 청년인구 및 노동시장에서 배제될 위험이 있는 인구의 고용촉진
- Objective 4: 실업방지 수단에 의한 노동자의 산업변화 적응
- Objective 5a: 공동농업정책(CAP)의 개혁에 따른 농업 및 어업 구조 적응
- Objective 5b: 취약한 농촌지역의 경제구조 다변화
- Objective 6: 인구희박 지역의 경제구조 조정

Objective 1, 2, 5b, 6은 위의 자격조건을 충족시키는 지역을 대상으로 하며, Objective 2, 3, 4,는 모든 지역을 대상으로 한다. Objective 2, 3, 4에서는 실업률이 자격기준의 하나로서 이들 프로그램은 산업의 구조조정에 따라 삭감되는 일 자리를 유지하고 새로운 사업체의 창업을 지원하게 된다. Objective 1에는 그리스, 포르투갈, 아일랜드 전역과 스페인의 많은 지역이 해당되며, 장차 EU회원국으로 가입할 모든 중부 및 동부유럽 국가들도 해당된다.

<표 4-3> 지역유형별 구조기금 배분(1994-1999, 10억 ECU)

구 분	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG	계
Objective 1	56.3	22.0	13.7	1.8	93.8
Objective 2	5.4	1.6	-	-	7.0
Objective 3, 4	-	14.0	-	-	14.0
Objective 5a	-	-	4.6	0.8	5.4
Objective 5b	2.6	0.9	2.6	-	6.1
계	64.3	38.5	20.9	2.6	126.3
비율(%)	50.9	30.5	16.5	2.1	100.0

자료: Sweet. 1999. p118에서 재인용.

2000-2006년 기간 중 4가지 구조기금의 총예산은 1,950억 유로이며, 결속기금(Cohesion Fund)¹⁾ 180억 유로를 합친 2,130억 유로가 유럽연합 지역정책의 전체 재원이 된다. 이는 EU 전체예산의 1/3을 차지하는 규모이다. 2000-2006년 기간 중 구조기금은 전기(1994-1999)와 같은 7가지가 아닌 3가지 유형의 지역을 대상으로 지원된다. 이들 우선지원지역 구분의 기준과 대상지역은 다음과 같다.

① Objective 1: 개발이 뒤쳐진 지역의 구조조정과 개발을 증진하기 위해 지정되며 지정기준은 다음과 같다.

- 1인당 GDP가 EU평균의 75% 이하인 지역
- 인구밀도 8명/km² 미만인 핀란드, 스웨덴의 인구희박지역
- 스웨덴 일부 해안지역, 북아일랜드(영국) 및 아일랜드 국경
- 가장 오지인 지역(프랑스 해외 데빠뜨망, Azores, Madeira, Canary Islands)과 이전의 Objective 6 대상지역(인구밀도가 낮은 지역)
- 공통적인 경제상황으로 낮은 투자수준, 높은 실업률, 서비스기능 부족, 빈약한 인프라 등 경제지표가 취약해야 함
- EU인구의 약 22%를 차지하며 구조기금의 2/3를 집중 지원

1) 결속기금은 스페인, 그리스, 아일랜드, 포르투갈의 환경 및 교통인프라 개선을 위한 개별 프로젝트에 직접 자금을 지원한다. 결속기금의 규모는 2000-2006년 기간중 연간 25억 유로, 7년간 총 180억 유로를 지원하며 국가별로는 스페인 111.6억, 포르투갈 33억, 그리스 30.6억, 아일랜드 7.2억 유로를 지원하게 된다.

<표 4-4> EU지역정책의 우선지원지역(2000-2006)

지역구분	목 표	대상지역	주요특징
Objective 1	낙후지역의 구조조정과 개발 촉진	<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 GDP가 EU평균의 75% 이하인 지역 · 핀란드, 스웨덴의 인구희박지역(8명/km² 미만) · 스웨덴 일부 해안지역, 북아일랜드(영국) 및 아일랜드 국경 · 가장 오지인 지역(프랑스 해외 테빠뜨망, Azores, Madeira, Canary Islands)과 이전의 Objective 6 대상지역(인구밀도가 낮은 지역) 	<ul style="list-style-type: none"> · EU인구의 약 22%가 해당 · 구조기금의 70%인 1,359억 유로를 지원
Objective 2	구조적인 어려움이 있는 지역의 경제 및 사회적 전환	<ul style="list-style-type: none"> · 과거의 Objective 2, 5(b) 및 기타 경제의 다변화 필요성에 직면한 지역 · 공업지역, 농촌지역, Objective 1 지역에 인접한 지역, 전통적인 경제활동의 상실로 쇠퇴하는 농촌지역, 농업, 공업 및 서비스 부문의 구조조정으로 높은 실업에 직면하거나 위협을 받고 있는 지역, 농업노동력의 고령화로 사회·경제 문제를 안고 있는 농촌지역, 어업에 대한 고용 의존이 크고 어업부문의 구조조정과 관련한 사회·경제문제를 안고 있는 연안 지역 	<ul style="list-style-type: none"> · EU인구의 약 18%가 해당 · 225억 유로를 지원
Objective 3	인적자원 개발을 위한 교육훈련 시스템의 현대화와 고용창출	<ul style="list-style-type: none"> · 과거의 Objective 3, 4를 포함 · Objective 3이 대상으로 하는 주요 사회집단은 청년장기실업자, 사회적 격리 및 미숙련자 	<ul style="list-style-type: none"> · 240.5억 유로를 지원

② Objective 2: Objective 1에 비해 구조적인 어려움이 있는 지역의 경제 및 사회적 전환에 기여하기 위해 지정되며, 지정기준은 다음과 같다.

- 과거의 Objective 2, 5(b) 및 기타 경제구조의 다변화가 필요한 지역
- 대체로 공업지역, 농촌지역, Objective 1 지역에 인접한 지역, 전통적인 경제활동의 상실로 쇠퇴하는 농촌지역, 농업, 공업 및 서비스 부문의 구조조정으로 높은 실업에 직면하거나 위협을 받고 있는 지역, 농업노동력의 고령화로 사회·경제 문제를 안고 있는 농촌지역, 어업에 대한 고용 의존이 크고 어업

- 부문의 구조조정과 관련한 사회·경제문제를 안고 있는 연안지역
- EU인구의 약 18%가 해당되며 부문별로는 공업 및 서비스 지역 10%, 농촌지역 5%, 도시지역 2%, 어업의존지역 1%로 구성

③ Objective 3: Objective 1에 해당되지 않는 지역의 인적자원 개발을 위해 교육훈련시스템의 현대화와 고용창출을 목표로 설정되며, 지정기준은 다음과 같다.

- 과거의 Objective 3, 4 지역
- Objective 3은 청년장기실업자, 사회적으로 격리되거나 미숙련자 등의 사회 집단을 주요 지원대상으로 설정
- Objective 3은 회원국 암스테르담 조약과 유럽고용전략에 의해 EC조약에 가입된 고용 조항에 규정된 모든 조치들의 참고가 됨

<표 4-5> 구조기금의 지역유형별, 국가별 배분(2000-2006)

(단위: 백만 유로)

국별	Objective 1	Objective 1 잠정지원 ¹⁾	Objective 2	구 Objective 2, 5b	Objective 3	계
벨기에	0	625	368	65	737	1,795
덴마크	0	0	156	27	365	548
독일	19,929	729	2,984	526	4,584	28,049
그리스	20,961	0	0	0	0	20,961
스페인	37,744	352	2,553	98	2,140	42,887
프랑스	3,254	551	5,437	613	4,540	14,395
아일랜드	1,315	1,773	0	0	0	3,088
이태리	21,935	187	2,145	377	3,744	28,388
룩셈부르크	0	0	34	6	38	78
네덜란드	0	123	676	119	1,686	2,604
오스트리아	261	0	578	102	528	1,469
포르투갈	16,124	2,905	0	0	0	19,029
핀란드	913	0	459	30	403	1,805
스웨덴	722	0	354	52	720	1,848
영국	5,085	1,166	3,989	706	4,568	15,514
EU15국	127,543	8,411	19,733	2,721	24,050	182,458

주: 1) 잠정지원은 1999년 현재 2000-2006 기간중 지원을 받을 수 없는 경제 및 사회적 지위를 획득한 지역을 대상으로 함.

자료: http://www.inforegio.cec.eu.int/wbover/regions/regions5_en.htm.

<표 4-6> 유럽 주요국의 지원지역 인구비중(1999-2000)

국가별	1999년(%)	2000년(%)	증감%
오스트리아	35.2	27.5	-7.7
벨기에	35.0	30.9	-4.1
덴마크	20.2	17.1	-3.1
핀란드	41.6	42.3	0.7
프랑스	42.4	36.7	-5.7
독 일	38.0	34.9	-3.1
그리스	100.0	100.0	0.0
아일랜드	100.0	100.0	0.0
이태리	48.9	43.6	-5.3
룩셈부르크	42.5	31.9	-10.6
네덜란드	17.3	15.0	-2.3
포르투갈	100.0	100.0	0.0
스페인	75.7	79.2	3.5
스웨덴	18.5	15.9	-2.6
영 국	40.5	30.7	-9.8
노르웨이	25.6	25.5	-0.1

자료: Yuill and Wislade. 2001. p30.

구조기금에 의한 지원을 받는 도시 및 도서지역의 대상은 다음과 같다. 도시지역은 Objective 1, 2에 지원되는 ERDF 예산의 약 40%를 차지하는데, 인구밀도가 높은 지역으로서 장기실업자 비율이 EU평균보다 높고 높은 수준의 빈곤과 열악한 주거환경, 높은 범죄율, 열악한 도시환경, 낮은 교육수준을 보이는 지역을 대상으로 지원한다.

도서지역은 추가적인 수송비용과 빈약한 인프라, 용수 및 에너지 공급문제 등으로 인해 기업입지상 경쟁력이 낮은 특수한 형태의 경제적 불리함을 안고 있다. 사회적 인프라 측면에서도 도서지역은 보건 및 고등교육이 빈약하여 교육받은 청년 노동력을 상실하여 인구구조상 노령인구 비중이 높고 부양인구비가 높은 특징을 보인다. 또한 관광산업이 도서지역의 주요경제 부문이나 해안선 관리, 바다 청소, 연안침식 문제 대처 등에 상당한 비용이 소요되기 때문에 이를 지원하기 위한 것이다.

구조기금의 지원지역 유형별 자원분배는 다음과 같이 이루어진다. 2000-2006년 기간중 1,950억 유로의 구조기금 예산을 편성하였으며, 개발이 뒤쳐진 지역을 위한 Objective 1에 약 70%를 집중하여 배분한다. 지역별 자원배분 현황은 다음과 같다.

- Objective 1: 69.7%(1,359억 유로)
- Objective 2: 11.5%(225억 유로)
- Objective 3: 12.3%(240.5억 유로)
- Objective 1 이외의 FIFG: 0.5%(11.1억 유로)
- Community Initiative(Interreg III, Leader+, Equal, Urban II): 5.35%(104.4억 유로)
- 새로운 개발아이디어의 증진 및 실험을 위한 혁신적 조치: 0.51%(10억 유로)

또한 4개 형태의 구조기금은 지역별, 또는 프로그램별로 구체적인 지원 분야가 미리 지정되어 있다.

- ERDF: Objective 1, 2지역, Community Initiative(Interreg III, Urban II), 혁신조치
- ESF: Objective 1, 2, 3지역, Community Initiative(Equal), 혁신조치
- EAGGF의 지도부분: Objective 1지역, Community Initiative(Leader+)
- FIFG: Objective 1지역 융자, Objective 1 이외 지역의 지원, 혁신조치

<표 4-7> 구조기금의 정책수단별 자원배분

구 분	Regionalized Objectives			Community Initiatives			
	Objective 1	Objective 2	Objective 3	Interreg III	Urban II	Equal	Leader+
자원별	ERDF ESF EAGGF-지도 FIFG	ERDF ESF	ESF	ERDF	ERDF	ESF	EAGGF-지도

자료: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/1vb/160014htm>.

<표 4-8> Community Initiative의 사업유형별, 국가별 배분(2000-2006)

(단위: 백만 유로)

국 별	Interreg III	Urban II	Leader+	Equal	계
벨기에	104	20	15	70	209
덴마크	34	5	16	28	83
독 일	737	140	247	484	1,608
그리스	568	24	172	98	862
스페인	900	106	467	485	1,958
프랑스	397	96	252	301	1,046
아일랜드	84	5	45	32	166
이태리	426	108	267	371	1,172
룩셈부르크	7	0	2	4	13
네덜란드	349	28	78	196	651
오스트리아	183	8	71	96	358
포르투갈	394	18	152	107	671
핀란드	129	5	52	68	254
스웨덴	154	5	38	81	278
영 국	362	117	106	376	961
네트워크	47	15	40	50	152
EU15국	4,875	700	2,020	2,847	10,442

자료: http://www.inforegio.cec.eu.int/wbover/regions/regions5_en.htm.

구조기금 중에서 지역사회 활성화 프로그램인 Community Initiative에는 4가지의 세부 프로그램이 포함되며 이들에 대한 자원배분은 2000-2006 기간 중 총 104.42억 유로에 달한다.

- Interreg III(국경지역간, 인접국가 및 지역간 협력 촉진): 48.75억 유로
 - Urban II(도시지역 및 도시 쇠퇴지역의 활성화를 위한 혁신적인 전략 지원): 7억 유로
 - Leader+(농촌사회 및 농촌경제의 지속가능한 발전을 위한 새로운 지방전략 지원): 28.47억 유로
 - Equal(노동시장 접근의 불평등과 차별을 초래하는 요인 제거): 20.2억 유로
- 구조기금 및 결속기금과 별도로 유럽투자은행(Europen Investment Bank: EIB)에서도 융자사업을 시행하고 있다. EIB의 주된 목적은 EU내의 통합, 균형개발, 경제 및 사회적 결속에 공헌하는 것이다. EIB의 융자는 범유럽 차원의 교통

및 에너지 네트워크를 개선하고, 기업들이 보다 역동적이게 하고, 환경을 보호하며, 도시 생활의 질을 개선하고, 지식 및 혁신을 확산시키도록 지원하고 있다. EIB는 지역개발과 지역간 불평등 감소를 위해 1999년에 170억 유로를 융자하였다. 이 중에서 Innovation 2000 프로그램(정보화사회, 연구 및 개발, 혁신, 경쟁력, 인적자원)을 통해 2000-2003 기간 동안 120억-150억 유로의 특별융자를 지원하였다. 중부 및 동유럽 국가들에 대한 융자는 통신인프라(철도 및 도로망, 항만, 공항 및 항공교통통제, 고정 및 이동전화)의 확충 및 현대화에 집중된다. 또한 지역사회 기업과의 협업을 통한 직접투자, 자연환경의 보호, 도시 생활의 질 향상을 위해 1999년에 24억 유로를 지원하였다.

(3) 구조기금의 운용방식

구조기금의 운용방식은 다음과 같이 요약된다. 먼저 구조기금은 집행위원회가 선정한 프로젝트에 직접 배정되지 않는다. 개발프로그램의 주요 우선순위는 집행위원회와 협의하여 규정되나 프로젝트의 선정과 관리는 전적으로 국가 및 지역기관의 책임으로 강화된 집중화는 새로운 프로그램의 주요 혁신적인 조치의 하나이다. 일단 구조기금의 프로젝트로 선정되면 국가와 EU가 함께 지원하게 된다. EU 자금은 항상 국가자금에 덧붙여지게 됨으로써 해당 국가의 재정적 한계를 극복할 수 있으나, EU의 자금이 국가예산을 대신하여 지원되는 것이 아님을 알 수 있다. 먼저 회원국 스스로가 어려움에 처한 지역의 발전에 주된 책임을 지며, EU는 개별 국가가 스스로 노력할 경우보다 더 많이 성취하고 더 좋은 결과를 얻을 수 있도록 도우며, 이것이 바로 구조기금이 지향하는 진정한 부가가치이다.

구조기금과 달리 결속기금과 ISPA(Instrument for Structural Policies for pre-Accession: 동유럽 국가를 위한 정식가입전 구조정책수단)는 EU와 회원국이 공동으로 재원을 부담하는 것이 아니라 처음부터 분명하게 인정된 프로젝트 혹은 프로젝트의 단계로서 이들은 회원국이 집행위원회에 제안하며, 국가기관이 관리하고 모니터링 위원회의 감독을 받는다.

<표 4-9> 구조기금의 집행원칙

<ul style="list-style-type: none"> · 집중(concentration): 가장 많은 지원을 필요로 하는 지역에 우선 지원하며, 낙후지역에 기금의 70%를 사용 · 협력(partnership): 유럽집행위원회, 회원국, 지역, 지방이 공동의 목표를 위해 지원수단 채택, 예산분담, 사업시행, 사업평가 등에서 공조체제를 구축 · 보완성(complementarity): 국가 혹은 지역의 재정지출 프로그램에 대한 보완적 수단으로서만 구조기금을 지원 · 보조성(subsidiarity): 회원국 및 지역의 발전수준에 따라 차등화하되 보조적인 명목으로만 참여 · 추가성(additionality): 국가 또는 지역에서 감소하고 있는 재정조달을 구조기금이 대신해서는 안됨 · 프로그램화(programmation): 회원국이 집행위원회에 제출한 대규모 계획의 다년도 집행 프로그램에 따라 지원 · 조정(coordination): 구조기금 상호간의 정책목표, 지원기준 조정 및 회원국간의 지역정책이 EU의 정책목표와 조화되도록 조정 · 양립성(compatibility): 구조기금 지원을 받는 사업은 EU의 전체 정책과 양립가능한 원칙을 지키면서 시행 · 일관성(coherence): 구조기금이 지원하는 지역발전계획은 해당국의 거시 경제·사회정책과 밀접하게 연계되어야 함

구조기금의 집행 절차는 다음과 같다.

① 집행위원회가 유럽의회와 협의하여 구조기금의 예산 및 사용에 관한 기본적인 규정을 결정함. 구조기금은 국가별, 목적별로 분류됨. 구조기금의 지원을 받게될 지역은 집행위원회와 관련 국가가 협의하여 결정하며, 집행위원회는 공동의 주제별 지침을 제시함

② 회원국 또는 지역은 집행위원회의 주제별 지침에 따라 어려움을 겪고 있는 지역이나 취약한 사회집단을 위한 개발계획을 수립함

③ 수립된 계획을 집행위원회에 제출함

④ 회원국과 집행위원회는 이들 문서의 내용을 토의하며 이를 집행하기 위해 사용될 국가 및 EU 자금을 배정함

⑤ 회원국과 집행위원회가 모든 문제에 합의하면 집행위원회는 이에 따른 계획과 프로그램을 채택하며, 회원국이 프로그램을 집행할 수 있도록 회계로 입금

⑥ 프로그램의 세부내용은 국가 또는 지역 기관에 의해 결정됨. 집행위원회는 이 협상에 참여하지 않으나 계속적인 통지를 받음. 세부내용이 승인되면 국가 혹은 지역기관은 운용방법에 따라 프로젝트에 착수하게 됨

⑦ 관련 기관은 프로그램의 목적에 가장 부합하는 프로젝트를 선택하며 이 결정을 프로젝트 제출기관에게 통보함

⑧ 선정된 기관은 프로젝트를 시행하며, EU 지원금 지출 일정표는 고정되어 있으므로 프로그램에 명시된 종료기간 이내에 프로젝트를 완료해야 함

⑨ 관련 기관은 프로그램의 진도를 정기적으로 모니터링하며, 집행위원회에 통보하고, 지원자금이 가장 바람직하게 사용되고 있다는 증거로서 지출보증서를 제시해야 함. 집행위원회는 감사시스템을 운용하며 잔금을 순차적으로 지급함. 집행위원회는 모니터링 지표의 발전과 평가연구를 분석하며 주제의 변경을 검토함. 지역개발에 영향을 미치는 새로운 우선순위가 채택되면 프로그램을 책임지는 사람에게 통보함

2) EU의 지역간 차등지원 정책의 평가

EU의 구조기금과 결속기금에 대한 평가는 긍정적으로 지역간 불균형을 상당히 감소시키는데 공헌하였다. 예를 들어 1987-97 기간 중 지역간 1인당 평균소득 격차는 여전히 회원국간 격차보다 높으나 매우 고무적으로 감소하고 있다. 또한 EU인구의 10%가 거주하는 최빈지역의 1인당 GDP는 1987년 EU평균의 54.2%에서 1997년에는 61.1%로 증가하였다. 국가 수준에서도 가장 빈곤한 국가들인 그리스, 포르투갈, 아일랜드, 스페인의 소득수준이 1987년 EU평균의 67.6%에서 1998년에는 78.8%로 증가하여 수렴현상을 보이고 있다.

EU 집행위원회의 분석에 의하면 EU의 경제통합 정책과 구조기금이 지역간, 국가간 소득수준의 수렴에 크게 기여하고 있다. 이에 따르면 Objective 1 지역에서 구조기금은 1989-1999 기간중 연평균 0.5% 성장에 기여하였으며, GDP 성장

의 누적효과는 그리스, 아일랜드, 포르투갈에서는 10%, 스페인에서는 4%에 달하였다. 만약 구조기금이 없었다면 이들 국가의 경제적 수렴의 1/3 이상이 발생하지 않았을 것으로 분석된다. 그리고 1989-1999 기간중 EU의 지원지역에서 총 220만개의 일자리가 구조기금에 의해 유지되었거나 창출되었다고 추정된다.

그러나 중기적 관점에서 가장 가난한 국가들의 경제발전은 현저하나 최부국과 최빈국간 격차는 여전히 크며 이는 상당한 기간 동안 줄어들지 않을 것으로 예상된다. 실업은 최근에 개선되기는 하였으나 여전히 심각한 수준으로 가장 심하게 영향을 받은 지역에서는 실업률이 1987년 20%에서 1997년 24%로 증가하였다. 25개의 가장 양호한 지역에서는 실업률이 대략 4% 수준에서 평준화되었으나, 25개의 가장 나쁜 지역에서는 일자리를 잃은 사람들의 60%가 장기실업이며, 청년 실업률이 47%에 달하고, 여성들은 취업연령의 30%만 일자리를 갖고 있다.

기본적인 인프라 수준에도 상당한 진전이 이루어졌으나 연구 및 기술개발, 기술 및 정보사회에 대한 접근, 교육기회, 직업훈련 및 환경의 질에서는 불균형이 여전히 남아 있다. 구조기금과 결속기금은 성장을 위해 유리한 조건들을 창조하면서 이와 같은 불균형을 감소시키는 것을 돕고 있다.

지역정책의 성취를 단순히 통계적 숫자만으로 요약할 수는 없다는 주장도 제기된다. 이는 EU 차원의 정책수단(Community Initiatives), 여러 관련 당사자들의 파트너십, 환경 및 기회균등에 대한 관심, 상호협력, 네트워크, 혁신적인 개발 수단(Innovative Actions)의 경험과 같은 것들이 지역이 발전하고 잠재력을 최대한 활용할 수 있도록 돕는 새로운 자산이 되고 있기 때문이다.

Canova(2001)에 의하면 EU의 지역소득 격차 실태는 1995-97 기간중 평균 1인당 GDP(구매력 기준)는 런던(Inner London)이 EU 15개국 평균의 229%로 가장 높고, 그리스 Ipeiros가 43% 수준으로 가장 낮다. 개인소득이 EU 15개국 평균 75%에 미달하는 지역이 EU 지역의 약 1/4이며, 약 1/5의 지역이 120% 이상의 지역이다. 참고로 EU의 개인소득 수준의 지역격차는 미국에 비해 2배 정도 크다.

EU 지역정책의 목적은 명시적으로 규정되지는 않으나 NUT2 및 NUT3) 지역

간 소득 및 생산요소의 수렴에 있다. 지역경제정책의 효과를 평가하기 위해 소득, 고용, 교육, R&D 활동 및 공공인프라 지표를 사용하여 이들 주요 지표의 성장률이 가난한 지역이 전체 평균보다 높을 때 성공적인 성취로 간주된다. EU 지역정책의 재원규모는 먼저 유럽결속기금은 1994-99 기간중 1,700억 유로로 EU 전체예산의 1/3을 차지하였다. 2000-2006 기간중 유럽결속기금의 규모는 2,130억 유로로 농업정책에 배정된 금액과 비슷한 수준이다.

경험적 증거에 의하면 유럽에서는 강한 수렴이나 이산현상 어느 것도 일어나지 않고 있다. 1980년대부터 1990년대 중반의 기간 동안 1인당 GDP, 실업률, 노동생산성의 분포에는 큰 변화가 없었다. 성장률은 수렴하였으며 불균형이 증가하지 않아 예상했던 수확체증 혹은 집적 현상이 통계적으로 입증되지 않았다. 특히 구조기금과 결속기금을 더 많이 지원받은 지역이 나머지 지역에 비해 더 나은 성장을 보였다는 증거가 발견되지 않았다. 이러한 현상이 빈곤지역에 대한 EU의 지역정책에 유리하게 해석될지 불리하게 해석될지는 명백하지 않은 상태이다.

EU의 지원정책을 찬성하는 의견에 따르면 만약 정책개입이 없었더라면 불균형이 더욱 확대되어 소득불균형을 완화시키려면 가난한 지역으로부터 풍요한 지역으로 이주를 막는 정책이 유일한 수단일 것이라고 한다. 아울러 찬성론자들은 구조적 개입을 위한 EU의 지원 대부분이 아주 최근의 일이며 1980년대에 이루어진 (소득)재분배의 양이 비교적 적은 규모였으므로 1990년대 중반에 이르면 과급 효과가 증가할 것이라고 예상한다.

EU 지역정책의 목적이 회원국 전체의 경제성장을 극대화시키는 것이라면 현재의 정책은 부적절하므로 낙후지역에 대한 지원 대신 집적을 촉진하는데 사용되어야 한다는 결론이 나온다. 반대로 지역경제정책의 목적이 빈곤한 지역의 경제성장과 지역간 수렴을 촉진하는 것이라면 기존의 정책은 통계적 증거에 의해 정당화될 수 없다. EU집행위원회가 계획하고 평가한 실제 정책에 사용된 분석수

2) NUTS(Nomenclature of Territorial Units for Statistics): EU의 통계작성을 위한 지역단위로서 NUTS 1은 주 또는 지역수준, NUTS 2는 중간규모 지역단위, NUTS 3(1093개)은 소지역 단위임(자세한 사항은 194페이지의 <부표 2-1>참조).

단에 의한 예측은 사실에 의해 뒷받침되지 못하였다는 주장이 있다. 이 주장에 의하면 현재의 상황을 감안하면 수렴현상은 일어나지 않고 있으며 앞으로 20내지 30년 이내에 가능할 것 같지 않다고 한다. 역설적으로 지역간 수렴이 발생하지 않고 1인당 소득의 불균형이 지속되고 있다는 사실은 빈곤한 지역에 대한 지속적인 지원과 EU 지역정책의 존재에 대한 정치적 동기를 부여하고 있다.

3. 영국의 지역간 차등지원 정책

1) 지원지역(Assisted Areas)³⁾

(1) 지원지역(Assisted Areas)의 지정

영국정부는 현대적이고 경쟁력 있는 경제를 창조하기 위해 지역산업정책이 핵심역할을 수행하도록 하고 있는데 이를 통해 제대로 활용되지 않고 있는 자원을 끌어들이므로써 고용기회를 증진하고 경쟁력을 강화하도록 하고 있다. 영국 정부의 경쟁력 백서에 의하면 지역산업정책의 중점을 숙련고용을 제공하는 고급 지식기반 프로젝트의 지원을 강화하고, 공청회를 통해 수렴된 주민의 의견을 감안하여 새로운 지원지역을 선정하는데 두고 있다.

영국에서는 EU의 지역지원지침에 따라 지원지역(Assisted Areas)을 선정하여 해당지역에 소재하는 기업의 고용창출 및 유지를 지원한다. 1999년 12월 31일 이전까지 영국의 지원지역은 정부에서 지정하는 산업지역의 등급에 따라 개발지역(Development Area)과 중간지역(Intermediate Area)을 지칭하였다. 지원지역을 위해 영국 정부가 제공하는 핵심 정책수단은 지역선별지원금(RSA)이다. RSA는 자유재량(discretionary) 보조금으로 고용기회를 유지하며 지역경쟁력과 번영을 증대시키기 위해 제공된다. 국내외 기업을 막론하고 지원지역으로 지정된 곳에

3) 1999년 12월 31일까지 지원지역은 개발지역(Development Area)과 중간개발지역(Intermediate Area)으로 불리었으나 2000년 이후부터는 EU지침에 따라 Tier1과 Tier2지역으로 구분됨.

공장 등을 설립하여 고용을 창출하면, 중앙 및 지방정부로부터 프로젝트 비용의 일부를 무상으로 지원 받을 수 있다. 지원금의 규모는 같은 지역구분 범주에 속 하더라도 상황에 따라 다르지만, Tier1 지역에서는 투자금액의 35%까지 Tier2 지역에서는 투자금액의 10~20%까지 정부지원금을 받을 수 있다.

1998년 3월 10일 EC의 지역지원 지침(Commission Guideline on Regional Aid)이 발표됨에 따라 영국정부는 1998년 7월 30일 지원지역 선정에 관한 종합 검토 결과를 발표하였다. 이를 토대로 1999년 7월 15일 새로운 지원지역을 EC에 제출하였고, 제출된 안에 대해 EC와의 협의를 거쳐 수정안을 제출하였다. 새로 이 지정된 지원지역은 2000년 1월부터 적용된다.

지원지역은 1982년 산업발전법에 의해 통상산업부(DTI)장관이 지정하며, 환경 교통지역부(DETR)와 스코틀랜드부 및 웨일즈부의 지원을 받는다. 영국의 지원 지역 지정은 EC조약의 제87(3)a(Tier 1)와 87(3)c(Tier 2)의 적용을 받으며 EC는 국가별 지원지역의 한도를 설정한다. 산업에 대한 금융지원은 국가별로 위임된다. EU의 국가지원규칙에 따라 새로운 지원지역인 Tier 1과 Tier 2은 2000년 1월 1일부터 2006년 12월 31일까지 유효하며, 이 기간중 영국정부는 현저한 사회경제 적 변화가 있을 경우 지정지역을 수정할 수 있으나 지원지역의 전체 인구상한은 유지해야 한다.

유럽구조기금에서 규정하는 Objective 1 지정기준은 지역지원지침(87(3)a)에 의한 Tier 1 지원지역 지정기준과 동일하다. 즉 이들 지역은 NUTS2 지역으로서 1994-96 기간중 1인당 GDP가 EU평균의 75% 미만이어야 한다. 그러나 유럽구조 기금의 Objective 2 지역과 Tier 2 지원지역(87(3)c)의 지정기준은 다르다. 유럽구조기금과 지원지역은 서로 다른 정책수단으로 서로 다른 목적을 가진다. 두가지 수단 모두에 적합한 지역이 있을 수 있으나 이것이 두 지역이 동일해야 한다거나 하나가 다른 하나를 포함해야 한다는 것을 의미하지는 않는다.

<표 4-10> 영국정부의 EC 지원지역 선정 지침(EC guidelines on national regional aid) 적용방법: EC조약 87(3)c조 관련

- 영국의 지원지역 인구상한은 EC에 의해 1,688만명으로 제한
- 제87(3)c조의 기준: 1994-1996 기간중 구매력 기준 1인당 GDP가 EU평균의 75% 미만인 NUTS 2 지역
- 북아일랜드는 EC 지침의 예외지역으로 간주
- 과소지역: 인구밀도 12.5명/km² 미만의 지역은 제87(3)c조 지위로 신청 가능
- 기타지역도 다음의 방법을 사용하여 제87(3)c조의 신청이 가능함
 - 객관적이고 투명하며 지역간에 현저한 경제적, 사회적 불균형을 강조하는 것이 가능할 경우
 - 전국을 대상으로 작성된 신뢰성 있는 5개의 단순지표 혹은 복합지표를 바탕으로 설정
 - 제안된 지역은 한 개 혹은 그 이상의 지표에서 전체 제87(3)c조 후보지역의 평균에 비해 1/2 표준편차 이상의 현저한 불균형을 보여야 함
 - 대상지역은 콤팩트하고 연속된 지역으로 인구가 10만 이상이어야 하며, 인구 10만 미만의 지역은 인구한도 계산시 10만으로 간주됨

EC는 1999년 7월 영국정부가 제출한 안에 대해 수용불가로 판정하였다. 영국 정부는 이에 불복하여 다른 절차를 거쳐 승인을 받을 경우 6개월의 시간지체가 발생하게 된다는 점에 따라 원안을 철회하는 대신 수정안을 마련하여 제출하였다. 2000년 7월 EC는 영국의 지원지역(2000-2006)을 승인하였다.

98년 12월 EC는 영국 지원지역의 한도를 전체인구의 28.8%로 설정하여, 영국은 정부의 당초 제안에서 33.9만명을 삭감해야 했다. 이와 관련하여 EC에서는 지원에 의해 혜택을 보게 될 지원지역의 주변지역을 포함하는데 우려를 표명하였으므로, 이에 부합하기 위해 수정된 지원지역은 보다 콤팩트하고 연속된 매우 한정된 범위로 지정되었다. EU 기준에 의한 Objective 2 지역이 지원지역 설정을 위한 기초로 사용될 수 있으나 이 경우에도 대상지역의 주변지역이 비정상적으로 포함되어서는 안되기 때문이다. 아울러 지원지역의 인구규모는 최소 10만명 이상이어야 한다. 또한 지원지역은 다음의 4가지 통계지표에서 후보지역 평균에

비해 현저한(0.5 표준편차 이상) 불균형을 보여야 한다. 4가지 지표는 주민실업자 수, 고용률, 노동력 실업자수, 제조업 의존도이다.

지원지역의 수정안을 결정하기 위해 영국정부는 1982년 공업발전법(Industrial Development Act of 1982)의 요구조건, 원안에 대한 공청회 결과, 원안에 관한 설명문안, EC조약의 158조 및 159조를 참작하였다. 다른 기준을 적용한 결과 어떤 지역은 원안에는 포함되었으나 수정안에서는 제외되었으며, 반대의 경우도 발생하였다. Tier 1 지역과 북아일랜드는 이 영향을 받지 않았다.

최근에는 Tier 3을 새로 도입하였는데, 이는 기업보조금지역(Enterprise Grant Area)으로 지원지역(Tier 1, 2) 외에 고실업률 혹은 저고용률 지역, 탄전지역, 농촌개발지역에 입지하여 지역개발에 중요한 역할을 수행하는 고용규모 250인 이하의 중소기업을 대상으로 지원된다.

(2) 통계지표를 이용한 지원지역 선정방법

정부의 목적은 주로 취약한 노동시장의 관점에서 개선의 필요가 있는 지역을 식별하여 이들 지역을 인근의 기회를 보유한 지역과 결합함으로써 개선의 필요성을 가장 효과적으로 경감시키고자 하는 것이다. 이는 적합한 지역을 선정하여 대기업을 발전할 수 있도록 혹은 기존의 대기업을 성장하도록 지원하기 위함이다.

EC의 지침에 의하면 5개 미만의 통계지표를 사용해야 하는데, 영국정부는 4개의 지표를 사용하여 현저히 노동시장이 취약한 지역을 식별하였다. 사용된 지표는 노동참여율, 주민기반 실업률, 노동력기반 실업률, 지역의 제조업 의존도이다.

이들 4가지 지표를 사용하여 정부는 영국의 모든 지역을 검토한 다음 제조업 활동이 현저한 지역으로 높은 실업률 혹은 낮은 노동시장 참여율로 인해 곤란을 겪고 있는 지역을 식별하였다. 대상지역 선정을 위해 정부는 어떤 지역의 통근 흐름의 패턴이 기준지표에 미치는 영향을 고려하였다.

<표 4-11> EC 지역지원지침의 지원인구 상한

구 분	표준치대치	인구저밀도지역 (12.5명/km ² 미만)	중소기업 보정
제87(3)a조 지역 · 지역의 GDP가 EC평균 60% 이상	40%		+15%
제87(3)c조 지역 · 지역의 GDP가 EC평균 미만 혹은 실업률이 EC 평균 이상(NUTS 3)	20%	30%	+10%
· 지역의 GDP가 EC평균 이상 혹은 실업률이 EC 평균 미만(NUTS 3)	10%	20%	+10%
· 지역의 GDP가 EC평균 이상 혹은 실업률이 EC 평균 미만이나 제87(3)a에 접한 지역(NUTS 3)	20%		+10%

자료: The Department of Trade and Industry. 1999. The Government's Proposals for New Assisted Areas.

구체적으로는 EC의 1/2 표준편차 기준을 4가지 통계지표에 적용하여 대상지역을 판별하였는데, 노동시장이 현저한 취약성을 보이는 지역의 전체인구가 EC가 영국에 허용한 지원지역 인구상한을 훨씬 초과하였다. 이에 따라 정부는 지역경제의 강도, 의견청취 과정에서 제기된 주장 등을 고려하였으며, 3개의 고용시장 통계지표를 평균하는 5번째 통계지표를 개발한 다음 후보지역들이 밀집되고 연속된 형태를 갖도록 하였다. 밀집 및 연속성 조건에 따라 인구가 10만에 크게 못미치는 지역은 1개 지역(인구 97,700명)만 제외하고 나머지는 배제하였다.

2) 지역선별지원금(RSA: Regional Selective Assistance) 제도

(1) RSA의 개념 및 자격조건

RSA는 1982년 공업발전법(Industrial Development Act 1982) 제7절에 의해 영국의 지원지역에 있는 기업에 제공되는 무상보조금이다. RSA의 목적은 건전한 프로젝트를 장려함으로써 지원지역에서의 고용기회를 개선하기 위한 것이다. 보조금의 액수는 해당 프로젝트의 자본지출비용과 해당사업으로 인해 창출되거나

보장될 고용자 수에 비례하여 결정된다. 보조금을 받기까지는 많은 협의와 절차가 필요한 데, 무엇보다도 해당 프로젝트가 지역 산업발전에 공헌하고, 성공할 수 있는 가능성이 높다는 점을 해당기관에 합리적으로 설명하여야 한다.

<표 4-12> RSA 지원사업의 자격요건

구 분	지원요건
지원가능 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 프로젝트가 신규고용을 창출하고 지속적으로 고용상태를 보장할 것 - 해당 사업이 지속적으로 실행되어 성공할 수 있다고 판단되어야 함 - 첨단기술분야 또는 지역 및 국가 경제발전에 기여할 수 있는 새로운 사업분야 - EU 및 영국시장에서 수요가 공급을 초과하거나 신규 수요를 창출할 수 있는 사업분야 - 해당 프로젝트가 진행되는데 RSA가 반드시 필요하다고 판단되는 경우
부적격사업	<ul style="list-style-type: none"> - 건설업이나 광업과 같이 고용지속 기간이 5년 미만인 업종 - 사업아이템이 EU 및 영국시장에서 성공할 수 없다고 판단되는 업종 - 최종소비자 위주의 도·소매업 또는 영국시장만을 목표로 하는 서비스업 - 의류나 금융서비스와 같이 EU 시장에서 공급이 수요를 초과하는 사업분야 - 해당 프로젝트를 시행하는데 RSA가 필요치 않다고 판단되는 경우

RSA를 받을 수 있는 프로젝트는 첫째, 고용을 창출하는 신규 혹은 확장사업, 둘째, 새로운 일자리를 제공하지는 않으나 기존의 고용을 유지 또는 보호하는 현대화 혹은 합리화사업으로 구분된다.

RSA 지원을 받을 수 있으려면 다음의 심사기준을 충족시켜야 한다.

- 1) 입지조건(Location): 프로젝트는 지원지역에 위치해야 한다.
- 2) 필요성(Need): 프로젝트 추진을 위해 보조금이 필요함을 입증해야 한다.
- 3) 투자요건(Eligible Investment): 프로젝트의 고정자산(재산, 공장, 기계 등)에 대한 자본지출이 50만파운드 이상으로 확장, 현대화 혹은 신규공장 설립을 위한 투자여야 한다.
- 4) 일자리(Jobs): 프로젝트는 새로운 일자리를 창출하거나 기존의 일자리를 보호해야 한다. 그러나 공급과잉 가능성이 있거나 영국의 다른 지역에서 단순히 일자리를 옮겨 오거나, 영국의 어떤 지역에서 다른 지역으로 일자리를

이전하기 위한 경우는 신청자격에 해당되지 않는다.

- 5) 생존가능성(Viability): 사업체 혹은 프로젝트는 생존할 수 있어야 하며, 3년 이내에 이익을 낼 수 있어야 한다.
- 6) 질(Quality): 1998년 발간된 경쟁력 백서에 따라 2000년 8월 영국정부는 RSA가 더욱 숙련된 일자리를 제공하는 고급지식기반 프로젝트에 중점을 두어야 한다고 발표하였다. 프로젝트의 질을 평가하기 위해 임금수준, 지속 가능한 고용, R&D, 훈련의 4가지 핵심요소가 사용된다.
- 7) 국가 및 지역의 혜택(National and Regional Benefit): 모든 프로젝트는 지역 및 국가경제에 긍정적인 편익을 공헌해야 한다.
- 8) 선행약속(Prior Commitments): 프로젝트에 대한 선행약속이 없어야 한다. 즉, 신청자가 프로젝트를 추진하기 이전에 DTI에 의해 프로젝트 평가가 완료되고 공식적인 지원제공이 발표되어야 한다.
- 9) 기타 자금(Other Funding): 프로젝트 추진을 위한 자금의 더 큰 부분을 신청자가 직접 부담하거나 민간부문의 다른 재원으로부터 조달해야 한다.

(2) RSA의 지급 방식 및 규모

RSA 지원금의 규모는 같은 지역구분 범주에 속하더라도 상황에 따라 다르지만, 대체로 지원지역이 가장 많은 지원을 받고, 중간지역은 지원지역의 50% 정도를 받는다. 북아일랜드는 지역 전체를 개발 특별지역으로 지정하여 보다 많은 정부의 지원을 받을 수 있다. RSA를 제공하는 주체는 잉글랜드의 경우 통상산업부(DTI)장관, 스코틀랜드와 웨일즈에서는 제1장관이며, 구체적인 집행은 해당 지방정부가 담당한다. 정부로부터 지원금액에 합의하고 프로젝트를 진행하더라도 한꺼번에 전액을 받을 수 있는 것은 아니고, 프로젝트를 계획대로 진행하면서 소요되는 특정항목의 지출에 대하여 약 3년 정도에 걸쳐 단계적으로 제공된다. 물론, 사업진행 단계에 따라 지출항목과 금액을 사전에 합의하는 것이 원칙이며, 필요에 따라 프로젝트 시행이후에도 재조정 할 수도 있다. 2000/2001년 기간중 지역

별 RSA의 신청액과 실제 지급액은 다음과 같다.

<표 4-13> RSA의 신청 및 지급 현황(2000.4~2001.3)

(단위: 건, 천파운드)

지역	신청		승인 ¹⁾		지급액
	건수	금액	건수	금액	
England	369	350,853	304	205,255	112,618
Scotland	76	77,144	116	104,750	69,837
Wales	200	160,055	152	97,602	37,239
영국전체	545	588,052	572	407,607	219,694

주: 승인건수 및 금액에는 전년도로부터 이월된 수치가 포함.

자료: The Secretary of State for Trade and Industry et al. 2001. Industrial Development Act 1982 Annual Report.

(3) RSA 지원을 받을 수 있는 지출항목

사업진행에 따라 보조금을 신청할 수 있는 항목은 대부분 자본재와 관련된 지출 부분이며, 사전 합의에 따라 실제로 집행된 부분에 대해서만 현금지원을 받는다. 만일, 외국에서 중고 기계를 들이거나 협력업체로부터 구입한다면 구체적인 자본재가치, 구입명세서 등을 첨부하여야 한다. 보조금 신청이 가능한 항목은 다음과 같다.

- 공장 설립을 위한 부지매입
- 부지조성과 공장건물 신축
- 기계구입 및 생산설비 구축
- 초기 설립에 필요한 법률 자문비
- 사업계획서 작성과 초기의 회계 자문비
- 건축설계사 및 특허권 확보를 위한 변리사 자문비용
- 기타 전문가를 통한 자문비용

1982년 공업발전법 제13절에 의하면 지원지역의 교통(도로, 철도, 수로, 항공), 전력, 조명, 난방, 상수도, 하수도, 하수처리 등 기초서비스 시설개선을 위한 보조금 지원을 통해 지원지역의 공업발전을 촉진하도록 하고 있다. 기초서비스 개선을 위한 신청 및 지원현황은 도로와 상하수도 분야에 2000/2001년 회기중 9건의 신규신청이 있었고 전년도로부터 25건이 이월되었는데, 2001년 3월 31일 현재 12개 사업에 총 260만 파운드의 보조금이 지원되었다. 이와는 별도로 원칙적인 승인이 이루어진 2건과 이미 승인되었으나 해당지자체가 본격적인 지급신청을 하지 않은 2개 사업의 예상지원액이 1,150만 파운드에 달한다.

(4) RSA제도(1991-1995)에 대한 평가

RSA는 영국의 산업에 대한 주된 금융지원 수단이며, 지원지역에서 고용을 창출하거나 보호하는 기업에게 제공되는 자유재량 보조금이다. 지원지역은 전통적으로 실업률이 높고 산업의 쇠퇴로 인해 어려움을 겪고 있는 특징을 갖고 있다. RSA의 주된 목적은 지원지역의 신규고용을 창출하는 한편 지역의 경쟁력을 제고하고 국제적으로 이동성이 높은 투자를 확보하기 위한 것이다. RSA를 신청하기 위해서는 해당 사업이 지원지역의 고용수준에 긍정적인 파급효과를 가져야 하며, 일자리를 창출하거나 보호하며, 생존가능해야 하며, 국가경제에 공헌해야 하며, 사업추진을 위해 보조금이 필요해야 한다. 또한 보조금이 없으면 해당 사업이 진행되지 않을 것임을 보여야 한다.

1980-1984, 1985-1988년을 대상으로 두 차례의 평가가 이루어졌다. 1991-1995 평가는 이전의 평가와 비교가 용이하도록 진행되었으며 자료의 검토, RSA 보조금을 지원받은 165개 사업체의 설문조사, 소관부서의 담당자 및 지역개발기관 대표와의 토의를 거쳐 이루어졌다.

RSA의 지원규모

RSA 지원사업을 통해 1991-1995 기간중 11억 파운드가 5,377개 프로젝트에 제

공되었으며 21만명의 일자리를 창출할 것으로 기대되었다. 평가당시 약 9억파운드가 실제 지급되었으며 대상사업의 79%가 완료되었다. RSA지급 유형별 비중은 창업 30%, 확장 및 현대화 58%, 부동산 구입 9%, 구매 및 취득 3%로 구분된다. 업종별로는 제조업이 사업수의 84%, 금액의 91%로 대부분을 차지하였다. 그리고 약 90%의 사업이 영국에 소재하는 회사였으나, 외국소유기업이 지원액의 약 50%를 차지하여 이들 외국기업의 사업규모가 큰 것을 알 수 있다.

□ RSA지원사업의 효과 및 효율성 평가

전체적으로 RSA는 1991-95 기간 중에도 그 이전의 기간과 비교할 때 비슷한 비용 대비 효과 수준을 보이면서 운영되었다는 결론이 도출된다. 또한 RSA는 지원 지역과 비지원지역간의 실업상황이 어느 정도 수렴을 이룩하는데 기여하였다고 평가된다. RSA지원사업의 평가항목별 실적은 다음과 같이 요약된다.

- 일자리의 지속성: RSA지원사업에 의해 1991-95 기간중 10만개의 영구적인 일자리가 제공된 것으로 추정된다. 일자리의 평균수명은 약 10년으로 예상된다.
- 부가성(additionality): RSA 지원이 없을 경우 지원금액 대비 사업의 20%는 변함없이 진행되었을 것이나, 18%는 포기되었을 것이며, 14%는 지원지역 바깥에 있는 영국의 어느 지역에서 진행되었을 것이며, 9%는 보다 서서히 진행되었을 것이며, 9%는 규모가 축소되었을 것으로 조사되었다. 사업의 규모에 따라 큰 변동이 있었는데, 2.5만 파운드 이하의 사업은 보다 완만하게 진행되거나 보다 작은 규모로 진행되었을 것이나, 25만 파운드 이상의 대규모 사업은 다른 지역에서 진행될 확률이 높았다. 이를 일자리 수명에 적용하면 창출된 일자리의 49%와 보존된 일자리의 33%가 부가적인 것으로 판단된다. 지출 측면에서 보면 이들 추가적인 일자리가 제공된 보조금의 59%를 차지한다.
- 일자리 이전(displacement) 및 산업간 연계: RSA 사업의 고용은 다른 지역의 고용을 이전할 수 있다. 약 20%의 부가된 일자리가 다른 지원지역으로부터 이전된 것으로 추정된다. 이것은 보조금의 규모에 따라 크게 변화하는데 예를

들어 2.5만 파운드 이하 사업에서는 49%의 이전이 일어 날 것으로 추정된다. 산업간 연계효과 역시 평가되었는데 이것은 이전효과를 일부 상쇄한다.

- 일자리의 영구확보(net permanent job equivalent): 사장(deadweight), 이전, 연계효과를 감안할 경우 RSA에 의해 1991-95 기간중에 4만개의 일자리가 영구적으로 확보된 것으로 추정된다. 그러나 통상적인 기준에서 순고용효과는 이보다 훨씬 큰 8.4만개로 추정된다.
- 순일자리당 순비용: 영구 일자리 하나당 순비용은 1995년 가격으로 17,500파운드로 추정된다. 이는 과거의 평가에 의한 추정치와 비슷한 수준이다.
- 순일자리의 연간 순비용: 일자리당 순비용 17,500파운드와 기대 일자리 수명에 대해 6%의 할인율을 사용할 경우 순일자리당 연간 순비용은 1,050파운드이다.
- 지원지역의 실업에 대한 전반적인 효과: 전체적으로 RSA사업은 1991-95년 중반까지 총21만개의 일자리와 관계되었다. 순일자리는 총일자리의 약 40%로 통상적인 순 일자리 창조 및 보호효과가 8.4만개에 달하였다. 이들 일자리의 평균수명은 10년이었다. 지원지역에서의 실업은 1993-98 기간중 약 60만명이 감소하였다. 따라서 RSA에 의한 일자리 창출 및 보호가 전체 실업감소분의 14%를 차지한다는 결론이 나온다. 이러한 순일자리 창출 수준은 이전의 2차례 평가에서 확인된 것과 매우 유사하다.

□ RSA의 다른 효과

- 해외투자의 유치: 지역에 대한 금융인센티브는 영국이 국제적으로 이동하는 투자 유치를 위해 효과적으로 경쟁할 수 있다는 것을 보여주기 위해 계획되었다. 그러므로 이 목적을 지원하기 위해 어떤 보조금이 사용되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 국제적으로 이동하는 프로젝트의 규모를 판단하기 위해 여러 가지 자료를 사용하였다. DTI 데이터베이스에 의하면 10%의 프로젝트가 국제적으로 이동하는 것이었는데, 이들 프로젝트는 평가기간 중에 지급된 전체 보

조금의 38%를 차지하여 평균규모 이상임을 보여준다. 표본조사에 의하면 RSA 수혜기업의 24%(보조금의 42%)가 다른 해외입지를 선택할 수 있었다고 응답하였다. 부가성에 대한 직접질문에 대해서는 표본의 18%(보조금의 30%)가 보조금이 없었다면 영국 이외의 지역에서 사업이 진행되었을 것이라고 응답하였다.

외국기업들은 RSA를 이동하는 투자를 유치하기 위해 영국정부로부터 활용할 수 있는 핵심 패키지로 간주하였다. 일부의 경우 RSA는 높은 입지비용을 상쇄하는 수단이나 기업내부의 입찰과정에서 해당사업의 자금조달 순위를 개선하는 수단으로 이용되기도 하였다. 몇몇 기업은 RSA를 영국정부 지원의 상징적 제스처로 간주하였다. 국제적으로 이동하는 기업과 그렇지 않은 기업들의 일자리당 순비용 추정치는 약 17,000파운드로 대체로 비슷하였다. RSA는 국제적으로 이동하는 투자를 영국에 유치하는데 중요한 역할을 하였다는 결론이 나온다.

- 경쟁력 개선: 응답기업의 약 3/4이 RSA 지원프로젝트의 결과 경쟁우위를 획득하였다고 답변하였다. 주된 원인은 낮아진 기초비용과 여러 가지 생산관련 요인들 때문이다. 1/3이 약간 넘는 기업들은 공정단계, 공정 및 생산 혼합단계에서 중요한 기술적 진보가 있었다고 응답하였다. 거의 40%에 해당하는 기업들이 기술진보가 경쟁기업들에 의해 모방되었다고 응답하여 RSA의 영국내 영향이 상당하였음을 보여주었다.

□ RSA의 평가의 다른 목적

- 프로젝트의 규모에 따른 효과: 대규모 프로젝트가 자본집약도, 총고용효과, 부가성이 크기 때문에 처음에는 일자리당 보조금을 더 많이 지원받았으나 소규모 프로젝트(보조금이 10만 파운드 미만)의 평균 순일자리당 비용이 더 높았다. 이는 소규모 기업의 부가성 수준이 낮고 일자리의 타지역 이동수준이 더 높았기 때문이다.

- 일자리 보호: 부가성에 관한 발견을 바탕으로 연구결과는 평가단계에서 일자리 보호에 관한 면밀한 검토가 이루어져야 함을 입증하고 있다.
- 1993년의 RSA 대상지역 확대효과: 프로젝트 조사표본이 너무 적어서 이 문제가 깊이 다루어지지 않았다. 그러나 이들 프로젝트의 속성이나 평가에서 큰 차이를 발견할 수 없었다. 전체적인 판단은 보다 최근에 지원지역으로 지정된 지역의 프로젝트가 오랫동안 지정된 지역의 유사프로젝트와 비용효과성 측면에서 비슷하다는 것이다.

3) 기업창업지역(EZ: Enterprise Zone)제도

(1) EZ의 지정현황 및 인센티브

기업창업지역(EZ)은 과거에는 활기를 띠던 탄광촌이나 노동집약형 산업 지역들이 현재는 공동화 되어버린 곳을 영국정부가 전략적으로 육성하기 위하여 10년간 한시적인 EZ로 지정하여 투자기업에게 여러 혜택을 부여하는 특별공단 같은 곳이다. 영국의 EZ는 1981/1982년부터 10년간 11개의 EZ가 1차로 지정되었으며, 1983/1984년에는 14개의 새로운 EZ와 2개의 확장지구가 2차 EZ로 지정되었다. 1980년대 말부터 1990년대 중반까지 7개의 새로운 EZ가 지정되었으며, 조세규정과 특정 산업분야에 대한 제한에 있어 약간의 수정이 가해졌다. 제1차 및 2차에 걸쳐 지정된 25개 EZ는 모두 지정기한이 만료되었으며, 2002년 현재 5개의 EZ가 지정되어 있다.

기업창업지역에서는 조세면제와 법률 및 행정통제를 완화 내지 신속화 함으로써 다양한 민간부문 활동을 장려한다. 특히, EZ가 지원지역내에 위치할 경우 지원지역에 해당하는 혜택도 받을 수 있으나, EZ의 혜택과 상쇄되어 같은 프로젝트라도 순수한 지원지역의 보조금에 비해서는 적은 편이다. 그렇지만 EZ의 대상 지역에 기존의 다른 정책이 시행되고 있어도 각 정책의 혜택을 모두 받을 수 있다. 또한 혜택은 지정기간 동안 신규사업체나 기존사업체 모두에게 해당된다.

대부분의 EZ는 특별 산업단지, 제조업 전용단지 등으로 개발되었고, 지역상황에 따라 비즈니스파크 등 다양한 용도로 개발되어 사용되는 곳도 있다. EZ의 면적규모는 50-450 ha 정도의 분포를 보인다. EZ의 가장 큰 장점은 세금부담을 덜어주는 것인데, 혜택기간 내에 단기적으로 많은 이익을 내거나, 100% 감가상각을 적용하여 초기 투자비용을 회수할 목적의 기업에게 매력적인 투자후보지가 될 수 있다.

<표 4-14> Enterprise Zone의 인센티브

- 공업 및 상업용 자본지출에 대한 소득세 및 법인세 100% 공제
- 공업 및 상업용 자산에 대한 재산세 UBR(Uniform Business Rate)가 면제되며, 이 때 세금이 자동 면제되어 기업의 신청 조치가 불필요한 등 행정편의를 제공
- 건물 및 기계의 장부가에 대한 100% 감가상각 허용으로 법인세 절감효과
- 최대한 간편화된 계획제도: 각 지구별로 공표된 계획과 일치하는 개발에 대해서 개별적인 계획허가가 불필요
- 법적, 행정적 규제의 최소화 및 신속한 처리: 특별한 허가사업 이외에는 자유로운 사업운영이 가능하며, 허가사항에 대해서도 우선적인 고려와 신속한 처리가 이루어짐
- 고용기업의 산업 훈련세 면제 및 산업 훈련청(ITBs)에 정보제공 의무가 면제되나, ITBs의 산업훈련 보조금과 자문은 받을 수 있음
- EZ의 기업의 통관시설 사용신청을 우선적으로 처리하며 일부 기준을 완화
- EZ의 기업활동은 정부의 종합통계 제출 대상에서 제외되어 정부의 통계정보 요청이 감소(단 고용통계는 예외이며, 부가세 징수와 같은 통상적인 행정업무에 대한 요구는 계속됨)

EZ에는 폭넓은 혜택이 제공되지만 제한을 받는 분야도 있다. EU의 국가지원 규제에 해당하는 업체는 입주에 제한을 받을 수 있으며, 수도, 전기 등 공공요금에 부과되는 세금은 면제되지 않는다. EU의 제한 업종은 합성섬유, 의류, 자동차, 조선, 석탄과 강철, 금속세공, 농업, 식품 가공, 수산업 등 유럽시장에서 공급이 초과되는 품목이 대부분인데 이는 개발지역의 제한품목과도 동일하다. 이들 제

한업종을 규정하는 목적은 이들 산업에 대한 지원이 EU 전체에 걸쳐 자유롭고 공정한 경쟁을 저해하지 않도록 하기 위해서이다.

(2) Enterprise Zone의 평가

영국에서 지정된 25개(제1차 11개, 제2차 14개)의 EZ 중에서 모두 22개(제1차 9개, 제2차 14개) 지구를 조사한 결과 다음과 같은 성과가 이루어졌다. 이들 EZ의 입지유형은 도심형 6개, 교외형 13개, 원격형 3개로 구분된다. 고용은 1990년 22개 EZ에서 5,000개 이상의 기업에서 126천명을 고용(도심형 59,700명, 교외형 59,200명, 원격형 6,800명)하였으며, 이 중 58,000명이 EZ에 의해 추가적으로 창출된 것으로 추정된다. 업종별 고용의 추가창출은 제조업이 가장 크고 소매 및 유통업이 가장 낮다. 일자리당 연간 비용은 1994/1995년 가격으로 1,700파운드이며, 각종 조세감면을 감안하면 2,100파운드로 증가한다. 1981/82-1992/93년 기간 중 22개 EZ에 대한 공공부문의 지원비용은 7.98억-9.68억 파운드로 추정된다. 지역별로는 도심형 57%, 교외형 39%, 원격형 4%이며, 재원별로는 재산세 감면이 46%, 소득세 및 법인세 공제가 45%, 인프라 및 토지획득이 9%를 차지한다.

EZ 조성을 위해 1990년까지 2,700ha의 토지가 개발되었으며 600만㎡의 건물면적이 개발되었다. 민간자본 투자는 1981/82-1992/93년 기간중 20억 파운드 이상이 이루어졌으며 민간투자가 공공투자의 2.3배에 달하였다. 또한 EZ내에서 현저한 환경개선이 이루어졌으며, 이는 기업이 EZ로 이주하는데 영향을 미치는 요인이 된다. 조사결과 지구지정 및 조세감면 혜택이 종료되더라도 82%의 기업에서 현재의 고용수준을 유지할 것이라고 응답하였다. 고용축소를 응답한 18%의 기업에서는 평균 22%의 감소율을 예상하여 EZ 전체로 보면 약 4%의 고용감소가 예상된다.

EZ에 대한 평가결과는 대체로 긍정적이다. EZ로의 투자유치를 통해 지역활성화를 촉진하려는 정책목표에 대해 3가지의 의문이 제기되었으나, 조사 결과는 EZ정책이 투자유치를 통해 목표지역내의 지역경제 활성화에 크게 공헌하였음을

보여주었다.

첫째, EZ 정책수단의 투자유치 및 고용창출 능력에 대한 의문에 대해: 지구지정 해제시점에서 기업체수의 1/5, 고용의 1/3을 투자유치업체가 차지하였다.

둘째, EZ로 투자가 유치되더라도 지역주민을 위한 고용기회 혹은 다른 지역 기업과의 연계성 관점에서 질이 낮을 것이라는 우려에 대해: 이는 간단하게 판단할 수 없으며 상당히 복잡한 양상을 보인다. 전체 고용증가 속도는 상당히 빠르지만 이들이 지역의 실업자를 흡수하거나 대부분의 노동력을 지역에서 채용하지는 않았다. 반면에 매니저, 전문직, 기술직, 숙련노동자에 대한 취업기회는 상대적으로 적었다. 지역과의 연계와 관련해서는 유치기업의 타지역에 대한 수출비중이 높으며, 지구지정 해제시 불리한 영향을 예상하는 유치기업의 비율이 특별히 높지는 않으나 해당 지역에서 옮겨갈 의도는 더 높은 것으로 나타났다.

셋째, 멀리 떨어진 지역으로부터 기업을 유치하는 것이 아니라 지역에 소재하는 기업을 끌어 올 것이라는 우려에 대해: 지구지정 해제시점에서 기업체수의 1/3, 고용의 1/4을 근거리에서 유치된 기업체가 차지하였다.

이와 같은 결과는 전반적으로 EZ 형태의 정책에 의해 유치된 기업이 침체된 지역의 경제적 활성화를 위해 중요한 역할을 할 수 있음을 시사하고 있다. 지역 유형별로는 특히 대도시권 중심부에서 벗어나면서 대도시로부터 쉽게 접근할 수 있는 지역에 적합하다. 이들 지역은 투자유치에 훨씬 성공적이었으며 유치된 투자의 질도 높은 것으로 평가된다.

4. 독일, 스웨덴의 지역간 차등지원 정책

1) 독일의 GRW/GA(Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur: Joint Task for the Improvement of the Regional Economic Structures)

(1) 독일의 지역정책 개요

독일 지역개발정책의 주요목적은 지역간 불균형을 감소시키켜 국가 전체의 생활수준을 균등화시키는 것이다. 독일의 지역개발정책은 빈곤한 지역 특히 동독 지역의 경제개발 지원에 역점을 두며, 단일 산업에 의존하는 지역의 취약성을 감소시키는데 역점을 둔다. 독일의 지원대상 낙후지역은 구동독지역과 구서독지역의 광산지역, 철강산업 중심지로서 구조조정을 겪고 있는 지역이다. 통독 이후 동독지역 개발을 위해 1991-1998년 기간중 1조 3,700억 마르크의 자금지원이 이루어졌으며 이중 68.2%인 9,340억 마르크를 연방정부가 지원하였다. 낙후지역에 대한 지원의 목표는 구조적으로 취약한 기업의 경쟁력을 강화시켜 고용 창출과 소득증대를 도모하는 것이다. 독일의 지역정책은 다음과 같이 요약된다.

- 정책의 초점: 동독지역의 재건과 도시재개발
- 거버넌스: EU, 연방정부, 주정부의 공동책임
- 정책목표: 실업감소
- 정책수단: 투자를 위한 보조금 및 융자

독일의 지역개발은 16개 주의 공동책임으로 각 주는 공동의 책임인 국가합동 프로그램의 범위내에서 스스로 취해야 할 조치들을 개발해야 한다. GRW/GA를 위해 연방 경제부와 주정부가 정책을 개발하고 시행하는 분야는 경쟁력정책, 지역정책, 중소기업정책, 에너지정책, 대외경제정책, 과거 동독지역의 시장경제구조 개발이며, 이들 정책은 EU정책과 대체로 일치한다.

(2) GRW/GA의 개념적 토대

독일정부는 현존하는 기업의 고용기회 결여, 제한된 생산능력 혹은 생산성을 낙후지역 경제문제의 주된 원인으로 보고 있다. 따라서 GRW/GA의 주된 목적은 민간 및 공공부문에 의한 투자를 촉진하는 것이다. 두 번째로 중요한 것은 수출기반이론으로 스스로 지속가능한 성장은 생산품을 다른 지역에 수출하는 기업들에 의해 촉발된다는 논리이다. 이들 수출기업은 수출에 의한 수익을 통하여 지역에 추가적인 소득을 생성할 수 있는 반면 소규모 지역시장을 상대로 하는 기업은 이것이 불가능하기 때문이다. 이 결과 지역시장보다는 큰 시장을 상대로 하는 기업의 수출기반을 강화하는데 지원의 초점을 두게 된다.

이들 수출기업이 확장되면 지역시장으로부터 추가적인 제품이나 서비스를 요구하게 됨으로써 파급효과를 통하여 지역의 공급자들, 궁극적으로는 지역전체를 강화시키게 된다. GRW/GA는 수출기반이론에 바탕을 두고 있기 때문에 지원의 주된 도구는 해당지역 시장을 넘어 수출할 수 있는 잠재력이나 역량을 보유한 기업에 대한 자본보조금이다. 따라서 EC의 지역정책에서 강조하는 직업훈련, R&D, 생활조건 개선 같은 분야는 그 자체로서가 아니라 위에서 언급한 투자유형을 지원하는 수단으로서만 지원을 받게 된다.

(3) GRW/GA의 지역지원체제

GRW/GA는 1969년 도입되었으며 연방정부와 주정부의 대표가 참여하는 계획위원회를 통하여 운영된다. 계획위원회는 구조계획(Framework Plan)을 수립하며, 여기에서는 지역정책의 조정과 조화를 위한 규정을 제정한다. 제27차 구조계획의 경우 2000-2003을 대상으로 하며, 과거의 계획과 다른 점은 독일의 지역정책을 EU의 지역지원정책과 조화를 이루도록 하는데 우선순위를 두고 있다.

지역경제구조 개선을 위한 공동계획인 GRW/GA에서 연방정부의 역할은 주정부와 공동으로 계획의 틀을 만들고 자금을 지원하는데 국한되며, 지원의 구체적 시행, 즉 지원프로젝트의 선정, 사업의 승인, 자금지원, 자금의 사용과 사업수

행의 감독은 모두 주정부의 책임이다. 이는 지역의 경제상황이나 문제점을 가장 잘 알고 있는 주정부가 관할지역내의 어떤 지역, 어떤 기업에 지원할 것인가에 대한 권한을 보유하고 이를 감독하는 체제이다. 공동계획의 추진에 필요한 자금은 연방정부와 주정부가 50%씩 부담한다.

연방·주 계획위원회는 공동계획 실행을 위한 연방정부와 지방정부의 공동지원과 결정을 위한 조정을 담당한다. 연방정부는 경제기술부장관과 재무부장관이 대표하며 16개의 투표권을 보유하고 있다. 주정부는 경제장관이 대표하며 16개 주정부가 16개의 투표권을 보유하여 연방정부와 주정부가 동수의 투표권을 가진다. 계획위원회의 결정은 연방정부와 최소한 9개 이상의 주정부가 동의하는 경우에만 채택되므로 주정부는 연방정부 동의 없이 단독으로 공동계획 사업을 추진할 수 없다. 공동계획 기용기금은 계획위원회의 승인이 필요하며, 지역별 낙후도를 바탕으로 주정부별로 예산을 배분한다. 낙후도가 동일한 지역에 대해서는 인구비례에 의하나 구동독지역에 대해서는 서독지역에 비해 인구를 2배로 계산하여 배정함으로써 더 많은 지원이 이루어진다.

GRW/GA 지원지역에 대한 협약을 위해 연방경제부장관, 주정부대표, EU의 경쟁력정책 관무관이 협상을 한다. GRW/GA 지원대상 지역의 선정 지표는 지역노동시장 상황, 경제상황, 인프라수준, 고용전망을 사용한다. 각 지역의 지원대상 여부는 3-4년마다 이루어지는 재심에 의해 결정된다. 낙후지역의 설정방법은 다음과 같다.

- 행정구역과는 별도로 출퇴근 등 실제로 경제활동이 이루어지는 노동시장을 기준으로 전국을 271개(서독 204, 동독 67개)의 지역으로 세분한다.
- 낙후도 판단에 사용되는 지표는 실업률(40%), 향후 2-3년 후의 실업률 전망치(10%), 1인당 소득(40%), 인프라수준(10%)을 사용한다.
- 낙후도 지표에 의해 271개 지역의 순위를 매긴 다음 4개의 지원대상 지역 그룹과 지원이 불필요한 지역 등 5개의 유형으로 분류한다.

제27차 구조계획 기간인 2000-2003년 협약에 의한 지원지역은 동독지역 전체

와 서독인구의 23.4%(1,920만명)를 포함하는 규모이다. 2000년 이전까지 GRW/GA 지원지역의 인구비중은 감소하였다. 1991-1993년 협약에서는 27%였으나 1994-1996년 협약시에는 22%, 1997-1999년 협약에서는 17%로 감소하였다.

구동독은 모든 지역이 GRW/GA 지원을 받을 수 있으나, 1995-1996 기간중에는 별도의 취급을 받아 서독 지역에 비해 보다 탄력적인 자격기준을 적용받아 더 높은 비율의 지역에서 지원을 받았다. 1996년 이후부터 동독지역이 더 이상 서독지역과 분리되어 취급될 수 없게 됨에 따라 계획위원회는 통일협약의 지침에 따라 지원지역 지정기간을 5년 이상으로 연장하였으며, 1997년 연방하원(Bundestag)은 동독지역에 대한 지원을 2004년까지 연장하는 법률을 제정하였다.

GRW/GA 지역선정과 관련하여 계획위원회는 17% 한도내에서 지원대상 지역을 교환할 수 있는 권한을 보유하여 지정기준은 충족시키지 않으나 심각한 지역문제를 안고 있는 지역을 포함시킬 수 있다. 지역개발의 핵심 인센티브는 투자보조금으로 GRW/GA 프로그램으로 지정된 지역에 지급되며, 보통 자본보조의 형태로서 주정부가 관할하는 재량보조금 프로그램이다.

GRW/GA외에 유럽재건계획(ERP: European Reconstruction Programme)에 의해서도 용자를 제공한다. ERP 용자프로그램은 1953년부터 특정분야의 경제개발 진흥을 위해 사용되며 마샬플랜에 의한 유럽재건계획에서 출발하였다. ERP 용자프로그램은 GRW/GA 투자보조금 지원대상이 아닌 프로젝트를 수행하는 중소기업 지원을 위해 제공되는데 지방의 도소매, 수공업, 식당 등 기초서비스 사업을 지원한다. ERP 용자프로그램은 지원조건만 갖추면 누구나 신청 가능하다.

독일을 비롯한 EU 회원국의 지역개발정책은 EU의 정책에 의해 직접 영향을 받고 있다. 구동독의 전지역은 EU의 Objective 1 지역으로 분류되어 GRW/GA 및 EU의 구조기금 지원을 받는다. 이와 함께 산업쇠퇴지역인 Objective 2 혹은 농촌지역인 Objective 5(b)로 분류되어 지원을 받는 지역도 있다.

<표 4-15> 독일에서의 EU 구조기금 배분(1994-1999)

대상지역	구조기금 배분
Objective 1 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구 동독지역(독일인구의 20.7%)으로 총 136억 ECU를 다음의 분야에 배분 <ul style="list-style-type: none"> - 실업문제, 인적자원 개발, 직업훈련에 27.3% - 농업진흥, 농촌지역 및 어업 개발에 24.2% - 생산적 투자에 18.2% - 중소기업의 금융 및 서비스 지원에 17.4% - 환경의 개선 및 보호에 8.3% - 연구, 혁신, 기술개발에 4.6%
Objective 2 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 독일인구의 8.8%를 차지하며 총 16억 ECU를 배분 <ul style="list-style-type: none"> - 주로 Ruhr 탄전지역의 경제구조 전환을 촉진하기 위해 지원
Objective 5b 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 독일인구의 9.6%를 차지하며 총 12억 ECU를 배분 <ul style="list-style-type: none"> - 구서독 지역의 동부 농촌지역과 북해 연안지역, 서부지역의 Rheinland-Pfalz에 지원

(4) 1996년의 GRW/GA 개혁

1996년에 이루어진 GRW/GA의 개혁은 독일과 EC의 지역개발문제에 대한 접근방식의 차이점에 기인하였다. 1996년의 개혁은 GRW/GA 도입 이후에 일어난 가장 중요한 발전으로 평가되며, GRW/GA 프로그램이 요구하는 여러 가지 조건이 완화되었다. 특히 중요한 것은 중소기업에 대한 초점이 훨씬 강화되었다는 점이다. 아울러 상수도공급망 개량이나 쓸모없는 공업부지 청소와 같은 환경개선사업, 여행산업도 수출산업으로서의 분명한 편익을 보여주지 않더라도 지원을 받을 수 있게 되었다. 또한 직업훈련, R&D, 인적자본 개선, 전문컨설턴트도 자금 지원을 받을 수 있다. GRW/GA가 지원하는 인프라 투자에 대해서는 수출산업이 주된 수혜자야 한다는 조건을 포기하였다. ERDF에서 적용되는 프로그램 접근방식을 GRW/GA에 도입하였으며, 하부지역 수준에서 통합 개발계획을 마련하는 것도 지원을 받을 수 있게 되었다.

GRW/GA프로그램의 개혁은 동독지역 개발과 밀접한 관계가 있다. GRW/GA 프로그램은 당초 서독지역의 상대적으로 규모가 적은 지역문제를 위해 도입된 제도로서 동독지역의 심각한 문제를 제대로 해결할 수 없었다. 대부분의 동독지

역 기업은 판매가능한 상품과 충분한 투자자본을 갖추지 못하였기 때문에 GRW/GA 프로그램은 주로 서독 및 국제기업의 분공장을 지원하게 되었다. 그러나 이들 서독 및 국제기업의 분공장은 동독의 지역경제와 잘 융합되지 못하였으므로 GRW/GA 투자가 동독의 지속가능한 성장을 도울 것인지에 대해서는 회의적인 인식을 갖게 되었다. 동독지역 기업의 투자부족은 GRW/GA의 두 번째 수단인 지역경제 관련 인프라개발을 무력화시켰다. GRW/GA 자금의 지원을 받은 동독지역의 산업단지과 서비스파크는 별다른 성장효과를 달성하지 못하였다. 따라서 GRW/GA 개혁은 동독지역의 깊은 경제위기와 정책불만족이라는 상황에서 이루어졌으며 이는 GRW/GA 정책의 방향전환에 크게 기여하였다.

(5) GRW/GA에 의한 자금지원 규모 및 차등지원

GRW/GA 지원대상 지역에는 연간 약 50억 마르크가 지원되며 지역별로는 구 동독지역에 90%인 45억 마르크를 지원한다. 공동계획 예산의 연방정부 예산에 대한 비중은 1998년 0.6%, 1999년 0.57%, 2000년 0.52% 수준이며, GDP 대비로는 1998년의 경우 0.2%에 불과하고 EU 기금을 포함하여도 0.25%에 지나지 않는 미미한 수준이다.

GRW/GA가 중점 지원하는 분야는 상업적 투자와 지방정부 차원의 공공인프라 투자이며, 전자를 위해서는 특히 중소기업의 종업원교육, 인적자본 형성, 응용연구개발투자에 중점을 두고 있다. 기업이 공동계획의 지원을 받기 위해서는 해당 기업이 생산하는 재화와 용역이 여러지역에 걸쳐 판매될 수 있어야 한다. 구체적으로는 해당 기업이 생산하는 재화가 반경 50km, 용역은 반경 30km 밖에서 판매되고 있음을 증명해야 한다. 또한 기업의 투자지원에서 최소 3년이 지난 다음 여러지역에 걸쳐 활동하고 있음을 보여야 한다.

공동계획에 의한 지원은 투자지원시 특별한 경제적 효과가 기대되고 그 투자가 상당한 노력을 요하는 경우에만 승인된다. 즉 첫째, 신규고용이 지속적으로 창출되거나 기존의 고용인력이 장기적으로 안정될 수 있는 경우, 둘째, 해당투

<표 4-16> 공동계획의 지원주체별·대상지역별 지원규모

(단위: 백만 마르크, %)

지원대상지역	지원주체	1997	1998	1999	2000	2001(계획)
구동독지역	연방정부	2,850	2,923	2,561	2,276	1,977
	지방정부	2,850	2,923	2,561	2,276	1,977
	EU	1,636	1,610	1,746	906	514
	계	7,336	7,456	6,868	5,458	4,468
	비 중	91.1	94.7	93.5	90.3	86.9
구서독지역	연방정부	350	200	230	237	280
	지방정부	350	200	230	237	280
	EU	18	19	20	111	116
	계	718	419	480	585	676
	비 중	8.9	5.3	6.5	9.7	13.1
독일전체	연방정부	3,200	3,123	2,791	2,513	2,257
	지방정부	3,200	3,123	2,791	2,513	2,257
	EU	1,654	1,629	1,766	1,017	630
	계	8,054	7,875	7,348	6,043	5,144
	비 중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김정홍(p33)에서 재인용.

자에 의해 최소 15% 이상의 추가고용이 창출되거나 해당기업의 과거 3년간 감가상각 평균의 50% 이상을 투자하는 경우에만 지원된다. 기업에 대한 지원은 기존 기업 및 창업기업의 지원에 초점을 두며 대기업보다는 중소기업이 더 많은 지원을 받을 수 있도록 중소기업에 대한 지원비율을 높이고, 지원받을 수 있는 투자규모를 제한하며, 중소기업이 이용할 수 있는 특정 인프라시설을 지원하고, 투자이외의 보조금 지원은 중소기업에 한정하고 있다.

GRW/GA도 EU와 마찬가지로 지역별 차등지원시스템을 운영하고 있다. 2000-2003년 기간중 지원대상지역은 4개의 카테고리(A, B, C, D)로 구분하고 기업규모, 지역에 따라 차등 지원한다. 중소기업에 대해 A, B에 총지원금의 15%, C에 총지원금의 10% 정도를 우선 지원한다. 지역별로는 카테고리 A에는 가장 심각한 구조적 문제를 겪고 있는 구동독 지역 등이 포함되며, 여기서는 중소기업

은 투자비용의 50%를 보조금으로 지원받을 수 있으며, 대기업은 최대 35%를 지원받는다. 카테고리 B에는 일부 구동독 지역과 베를린 등이 포함되며, 구동독 지역 인구의 절반 정도가 해당된다. 지원규모는 중소기업 투자비용의 43%이며, 대기업은 28%로 제한한다. 카테고리 C는 구조적으로 취약한 10개의 구서독 지역으로 중소기업투자의 28%, 대기업투자의 18%까지 지원된다. 카테고리 D는 EU 지원이 이루어지지 않는 구조적으로 취약한 구서독 지역이 포함되며, 여기서는 소기업투자는 15%, 중기업투자는 7.5%까지 지원을 받으며, 대기업은 3년간 총 10만 유로의 투자보조금을 받을 수 있다.

2) 스웨덴의 지역정책

(1) 스웨덴 지역정책의 개관

스웨덴에서는 1950년대와 60년대에 지방화 정책을 추진하여 지역경제의 균형을 성취하고 저개발 지역에 대한 민간자본 투자를 장려하였다. 1960년대 후반에는 북부지역으로부터 남부지역으로의 대규모 인구이동 현상을 완화시키기 위해 북부지역에 대한 일자리 창출과 산업 현대화를 지원하는 지역정책을 도입하였다. 지방화 정책은 경제적 인센티브의 결여로 이들 정책의 효율성이 낮았다. 뒤이은 지역개발정책은 이보다는 성공적이었으나 마찬가지로 개별 지역보다는 국가의 전반적인 복지에 보다 큰 영향을 미쳤다. 특히 농촌과 도시지역간의 불평등을 감안할 때 어떤 지역의 성장은 다른 지역의 희생으로 이루어졌다는 비판을 받았다.

1996년 스웨덴 정부는 지역개발 정책을 변경하였다. 이를 통해 다양한 지역의 서로 다른 필요성을 고려하여 새로운 정책은 지역개발 과정에 있어 보다 상호협력적이고 전체적인 접근방식을 추구하고 있다. 또한 새로운 정책은 지역수준에서 보다 많은 공헌을 요구하며 지방, 지역, 국가 수준에서 서로 다른 정책영역간에 보다 큰 상호작용을 요구한다. 지역, 국가, 국제적인 산업정책 문제는 MIT(산

업통상부)가 권장하도록 하여 경제개발정책의 모든 분야에서 중앙집중화된 조정이 이루어지고 있다. 그러나 지역의 필요가 충족되었는지 확인하기 위해 개발계획, 공공활동의 허가, 통제, 조정과 관련한 직접책임은 군 행정위원회가 담당한다. 이들 지역위원회는 지방의 기업, 조직, 기관이 지역개발에 직접 참여하여 사업을 제안 및 시행토록 한다.

특히 산업 및 기술개발 국가위원회(NUTEK)는 정부의 자금을 지원하는 주요 기구로서 1980년대 이후 지역지원 기금을 받는 사업체 지원에 큰 역할을 수행하고 있다. NUTEK의 주요활동은 기술연구 및 산업개발, 신기업 및 기존기업의 진흥, 지역개발 등의 분야에서 정부의 정책을 시행하는 것이다. NUTEK는 소규모의 새로운 기업에 대해 자금지원과 자문서비스를 제공하여 기업발전의 초기단계에서부터 관여하고 있으며, 혁신과 기술개발을 촉진하여 지속적인 성장을 장려한다. 이를 위해 NUTEK는 고위험 벤처자금을 제공하여 상업은행과 같은 전통적인 자금원으로는 불가능한 새로운 산업개념의 발전을 지원하고 있다.

지역행정위원회(CAB)는 지역개발에 중요한 역할을 담당하고 있다. CAB는 지방 수준에서 지역개발 수단을 시행하고 조정하는 책임을 담당하며, NUTEK는 CAB에 기술지원을 제공하며 성과를 평가한다.

스웨덴의 지역정책은 생산 및 고용의 공간적 불균형을 감소시키는 것보다는 원격지의 인구, 고용, 소득을 유지시키는데 더 큰 목적을 두고 있다. 이에 따라 어려운 생활환경과 근로조건, 낮은 인구밀도, 장거리 이동거리를 부분적으로 보상하기 위한 장기적인 양여제도를 도입하고 있다. 또한 스웨덴에서는 인프라가 비교적 잘 발달되어 있기 때문에 지역에 대한 인센티브는 교통 및 통신투자 보다는 기업지원과 공공서비스 지원에 초점을 두어 개발 및 투자보조금, 융자 및 보증, 교통이용 보조금의 형태를 가진다. 많은 경우 인센티브는 지역별로 차등화되어 조건불리지역의 교통비용을 지원하고 있다.

스웨덴의 지역정책에 의해 지원지역의 산업은 다양한 형태의 지원을 제공받고 있다. 먼저 일반지원 형태는 지원지역의 모든 기업에 대한 고용부담금 경감, 고

용지원, 교통지원을 제공하는 형태이다. 다음으로 선별지원 형태는 지원지역의 신청 기업에 대해 입지보조금 및 용자, 다양한 개발지원을 제공하는데, 대부분이 자본보조금으로 기계, 건물을 위한 자본투자비용의 40%까지 지원한다. 이들 지원을 제공받기 위해서 기업은 기계 및 건물에 반드시 투자해야 하며 고용을 늘리겠다는 약속을 해야 한다. 기업에 대한 지원업무는 주로 지방정부가 담당하며, 대부분의 보조금은 NUTEK가 지급한다.

스웨덴의 지원지역은 3가지 유형으로 구분된다.

- 지원지역 1, 2: 북부 및 서북부의 군지역
- 지원지역 3(잠정지원지역): 북부의 일부 Norrland 해안지역 및 일부 남부지역
- 교통지원지역: 북부지역

(2) 지역정책의 지원 규모

1975년 이후 약 233억 SEK가 기업에 대한 직접보조금으로 지급되었으며 135억 SEK의 처리용자가 별도로 지원되었다. 지역정책은 1970년대 이후 중요성이 더욱 증가하였는데, 대부분의 직접보조금은 지원지역 1에 지급된다.

<표 4-17> 지역정책에 의한 산업지원 규모

(단위: 백만 SEK)

구 분	선별지원			일반지원			계 ¹⁾	연평균1)
	입지용자	입지지원	개발지원	고용지원	고용부담금 경감	교통지원		
1975-81	10,596	2,718	84	1,230	0	2,132	6,164	881
1982-91	2,894	6,552	1,056	2,104	4,381	3,044	17,136	1,714
계	13,490	9,270	1,140	3,334	4,381	5,176	23,299	1,371

주: 1) 입지용자는 제외.

자료: Fredrik Bergstrom(1998)에서 재인용.

<표 4-18> 지역지원의 지리적 분포

(단위: 백만 SEK)

구 분	지원지역 1	지원지역 2	잠정지원지역	기타지역	계 ¹⁾	연평균1)
1975-81	1,709	1,644	758	2,032	6,64	881
1982-91	5,970	3,787	1,428	5,950	17,36	1,714
계	7,680	5,451	2,186	7,982	23,99	1,371

주: 1) 입지용자는 제외.

자료: Fredrik Bergstrom(1998)에서 재인용.

지역정책에 의한 지원에 덧붙여 중앙정부의 지출도 지원지역과 비지원지역간에 재분배된다. 1985년의 경우 1인당 정부지출은 지원지역 1에서 가장 높으며, 지원지역 2, 3은 비지원지역보다 낮은 수준이다.

<표 4-19> 정부지출의 지역별 배분(1985년)

구 분	계(백만 SEK)	1인당 지출액(SEK)
비지원지역	382,412	66,092
지원지역 1	52,575	81,924
지원지역 2	93,383	60,589
지원지역 3	24,332	62,527
계	552,702	66,127

자료: Fredrik Bergstrom(1998)에서 재인용.

스웨덴에서 지역간 차등지원 정책이 도입된 시기를 기준으로 이전과 이후의 지역간 1인당 소득분포를 비교하여 지역정책이 영향을 미쳤는지를 분석한 결과 다음의 결론이 도출되었다.

- 1945년 이후 스웨덴의 군지역간 1인당 실질소득은 수렴현상을 보인다.
- 1970년대에 지역지원 프로그램이 도입된 이후 목표지역의 성장률이 기타지역에 비해 빠르지 않았다.
- 스웨덴의 지역정책에서 중요한 부분을 차지하는 선별적인 지역지원정책과 정부지출정책이 지역의 성장률에 영향을 미치지 않았다.

<참고> 스웨덴 지원지역 기업에 대한 자본보조의 효과 연구(Bergstrom, 1998)

Bergstrom은 스웨덴에서 사용되고 있는 자본보조가 기업수준에서의 생산성에 어떤 효과를 가지는지를 검증하였다. 이를 위해 1987-1993 기간중 보조금을 받은 기업과 그렇지 않은 제조업 기업에 대한 자료를 수집하여 분석하였다. 이 연구는 스웨덴에서 시행되고 있는 많은 유형의 보조금 중에서 지원지역(support area)으로 불리는 북부지역의 고용 및 경제성장을 촉진하는 것이 주요 목적인 지역정책보조금에 초점을 두었다. 다음과 같은 결론을 도출하였다.

- 보조금 지급과 부가가치 성장은 정의 상관관계를 보이며, 보조금을 지급받은 기업의 생산성은 보조금을 받은 다음 첫해에는 증가하였다.
- 그러나 첫해 이후에는 보조금을 많이 받을수록 생산성 성장이 부진하였다.
- 그러므로 보조금을 정당화시키는 시장의 실패가 있을지라도 보조금 지원정책이 자원을 효율적으로 배분시킨다고 확신할 수 없다.
- 중요한 압력집단 때문에 생산성이 떨어지는 기업을 지원하게 될 수 있다.
- 보조금 지급을 통한 산업정책이 기업의 구조전환을 막거나 지연시킬 수 있으며, 기업의 효율성 저하를 초래할 수도 있다.

생산자 지원의 효과에 관한 공식적인 평가에서는 지원프로그램에 의해 창출된 일자리의 수를 정책의 효과 평가의 척도로 사용하고 있으나 충분하지 않다. 이것을 사용하면 간접적인 부작용(예: 보조금 지원에 의해 (다른 곳에서) 잃게 되는 일자리의 수)을 무시하게 되어 공식평가가 보조금의 고용효과를 과대하게 평가하는 경향이 있으며, 더욱 중요한 것은 대부분의 평가가 성장효과를 전혀 고려하지 않는다. 그러므로 앞으로는 연구 뿐만 아니라 지원프로그램에 관한 공식평가를 통해 보조금 지원의 생산성 효과를 검증해야 한다.

(3) EU 지역정책과의 관계

스웨덴의 지역금융지원 프로그램은 자본지출에 대한 차등화된 지원수단을 통해 EU의 Objective 지역과 연계되어 있다. EU의 구조기금을 지원받기 위해서 군 및 대도시 정부는 구조전환 및 개발계획을 수립하여 중앙정부에 제출해야 한다. 스웨덴에는 1994-1999 기간중 EU의 Objective 1에 해당하는 지역은 없으며 인구의 24.6%에 해당하는 Objective 2, 5b, 6 지역이 지원을 받고 있다.

- Objective 2 지역(인구의 11%): 1.57억 ECU(산업쇠퇴지역의 경제구조 전환)

- Objective 5b 지역(인구의 8.6%): 1.35억 ECU(농촌지역의 개발 및 구조조정)
- Objective 6 지역(인구의 5%): 2.47억 ECU(인구희박지역의 개발 및 구조조정 촉진)

중소기업 투자를 촉진하는데도 차등화된 지원이 이루어진다. 핵심적인 프로그램은 하드웨어 투자를 위한 지역개발기금(GHI)으로 이는 구체적인 투자프로젝트를 위한 재량보조금인데, 모든 GHI는 기금을 유지하기 위해 반드시 달성해야 하는 일자리 창출목표를 가지고 있다. 두 번째로 중요한 프로그램은 소프트웨어 투자를 위한 지역개발기금(GSI)으로 제품개발, 마케팅, 기타 이와 유사한 지출을 위해 지급된다.

스웨덴은 EU에 가입할 당시 많은 독특한 프로그램을 보유하고 있었다. 먼저 고용보조금은 Objective 2 지역에서 추가로 고용을 창출하는 기업에게 제공된다. 교통보조금은 멀리 북부지역에 위치한 제조업체가 추가로 소요되는 교통비용을 상쇄하는 것을 돕기 위해 지급되는 프로그램이다. 또한 입지용자 프로그램은 정상적인 상업자본에 대한 접근이 불가능한 지정된 지역의 기업에 자본을 제공한다. 그리고 사회보장 양여금은 지정된 지역의 일부 고용주들에 대해 사회보장세를 감면하는 것으로 2000년에 소멸되었다.

스웨덴의 지역정책은 EU 가입에 따라 그 초점이 변화였다. 개발을 위한 공공 부문의 전체 금융지원 수준에는 거의 변화가 없었으나 1980년대 중반에 시행된 대규모의 직접지원은 이후에는 구조조정을 위한 지원에 자리를 내 주었다. 이들 지원의 우선순위는 인프라 개선과 생산성 및 경쟁력 향상을 위한 훈련, 기술 및 지식이전에 중점을 두고 있다. 구조조정 지원자금의 증가는 농업 및 도시를 위해서도 사용된다. EU 및 WTO의 가입과 경제적 제약은 기업에 대한 직접지원을 제한하고 있다. 지역 및 지방에 대한 보조금과 중소기업 보조는 비교적 일정하게 유지되고 있다.

이와 같이 전통적인 지원은 지속되는 반면 지역정책 우선지역의 기업을 위한 개발프로그램이 새로 도입되었다. 이 프로그램의 목적은 기업들이 네트워크를

형성하도록 함으로써 지역의 발전을 촉진하는 것이다. 200개의 기업, 대학, R&D 센터로 구성되는 컨소시엄이 형성되어 네트워크의 형성과 지식의 이전을 촉진하고 있다. 이렇게 함으로써 정부의 지원이 개별기업에게 직접 제공되는 것이 아니라 컨소시엄에게 제공되는 효과를 가진다. 지원사업에 대한 평가는 산업적 적합성, 규모, 질에 따라 이루어지며, 이러한 협력적인 지역발전 노력에 대해 국가의 지원이 아주 강하게 이루어지고 있다.

5. 미국의 지역간 차등지원 정책

1) 미국의 지역정책

미국에는 분권화된 연방국가의 특성상 국가 차원의 지역개발정책이 없었으나 다음과 같은 몇 가지 예외가 있었다.

- 1930년대의 TVA(Tennessee Valley Authority): 테네시강 유역의 주민들에 대한 전력공급 외에 경제 및 사회개발에도 관여하였음
- 1970년대의 지역개발위원회(예: ARC, Appalachian Regional Commission)
- 서부지역 수자원 개발프로젝트(예: Arizona와 Nevada 주 사이를 흐르는 콜로라도 강의 후버댐 건설)
- Puerto Rico 조세감면 프로그램: 제조업체에 대한 법인세 감면을 통해 농촌 주민들에 일자리를 제공하고 소득이 증대되었으나 1990년대 들어와 연방의 회가 지원조건을 강화함으로써 효과가 감소하였음

특히 카터 대통령은 재임기간(1977-1981) 동안 많은 지역개발계획 수립 및 집행기관을 설립하였는데, Appalachian Regional Commission 외에는 퇴임후 모두 해체되었다. 예를 들어 New England Regional Commission은 해체되기 전에 전략계획을 수립하였으나 결국 사용되지 못하였다. Appalachian Regional Commission은 그 경계가 12개의 주에 걸쳐 있고 주된 관심사가 산악지역의 가

난한 지역사회에 있다. 이 기구는 1980년대와 1990년대에는 주로 산악지역의 독립을 감소시키기 위한 내부 고속도로 시스템을 개선하는데 초점을 두었다. ARC가 살아 남은 이유를 ARC가 여러 주에 영향을 미치고 고속도로 건설이 연방의 원들에게 매력적으로 보였기 때문으로 설명하기도 한다.

냉전기간 동안 국방비 지출이 종종 은연중의 지역개발 프로그램으로 인식되기도 하였으나 실제로 그런 증거는 없다. 의회와 행정부간에 국방시설의 배치에 관한 상호 협력은 분명히 존재하였으나 전반적인 지출이 지역적으로 편향되지는 않는다. 대규모 훈련기지는 인구밀도가 낮고 연중 훈련이 가능한 기후조건을 가진 남부지역에 위치하고 있다. 반면에 연구시설은 유사한 민간 연구기관이 입지한 동북부와 캘리포니아에 집중되어 있다. 또한 원자력 연구소와 같은 예외적인 시설은 인구밀집 지역으로부터 멀리 떨어진 테네시, 뉴멕시코, 네바다, 아이다호에 위치한다. 군수제조공장은 기존의 제조업 중심지와 기후조건이 좋은 지역에 입지하는 경향이 있다. 조세인센티브와 보조금 프로그램도 지역적으로 편향되지 않는다. 도시내부 재개발과 농촌소득 지원이 여기에 해당되나 이 역시 특정지역을 제한하는 경우는 없다.

미국에 지역정책이 없는 것은 미국 역사에 의해 일부 설명이 가능하다. 주간 1인당 소득 수준의 범위는 약 2:1로서 캐나다나 유럽과 크게 다르지 않으므로 소득수준이 전국적으로 비슷하기 때문에 지역정책이 없다는 것은 설명이 되지 않는다. 남북전쟁의 상처가 연방정부에 남아 있어 연방정부가 지역적 편향을 가지면서 개발을 주도하거나 다른 압력을 가하는 것을 매우 꺼린다. 미합중국의 일체성은 국가와 함께 있는 것이지 그 일부와 함께 하는 것은 아니다.

따라서 지난 20년 동안 경제개발은 주정부가 담당하였으며, 연방정부는 보다 범위가 넓은 이슈인 경쟁력에 초점을 두었다. 미국의 모든 주정부는 어떤 형태로든 경제개발 정책을 갖고 있으며 많은 부분이 주 관할지역에 영향을 미친다. 대체로 미국정부는 다른 나라에 비해 조세감면에 더 많이 의존하고 있으나, 보조금에 기반을 둔 프로그램 역시 많이 있다. 대부분의 조세감면과 보조금이 지리적인

속성보다는 부문에 초점을 두지만 분명히 지리적인 파급효과를 초래한다.

2) Enterprise Zones (EZs)

EZ는 미국에서 침체지역을 목표로 추진되는 몇 안되는 연방정부 프로그램이다. EZ는 지리적으로 규정된 경제적으로 침체된 지역으로 투자 및 일자리 창출을 촉진하기 위해 정부의 차별적인 혜택을 제공함으로써 기업에 대한 매력력을 증대시키고자 지정된다. 지구는 최소한의 인구를 포함하며 실업, 빈곤과 같은 일정한 자격기준을 만족시켜야 한다. EZ내에서의 고용 혹은 투자를 하는 기업에 대해서는 상당한 인센티브를 제공한다.

EZ의 기원은 1970년대 영국에서 Peter Hall의 제안에 따라 도시 내부의 선택적인 지역을 대상으로 다양한 개발사업, 조세감면, 정부통제의 최소화를 통해 기업의 개발과 일자리 창출을 촉진한 것이 시초이다. 영국의 보수당 정부는 노동당 정치인들이 부과한 관료적인 도시계획과 높은 지방세가 도시의 경제개발을 저해한다고 보고 특정지역에 대한 물리적, 금융적 통제를 제거함으로써 기업, 투자, 일자리를 창출할 수 있을 것으로 보았다. 영국의 EZ 정책은 기업투자와 일자리 창출 등에서 정부의 의도가 제대로 실현되지 않아 부분적인 성공에 그쳤다. 더욱이 1988년 영국정부는 더 이상의 EZ를 지정하지 않을 것이라고 발표하였다. 표면적으로는 EZ의 목적을 달성하였으므로 더 이상 필요하지 않다고 주장하였다.

미국의 EZ는 1988년 레이건 대통령에 의해 도입되었다. 연방정부에 의한 EZ 프로그램은 1987년의 주택 및 커뮤니티 개발법 제7장에 반영되고 1988년 12월 레이건 대통령이 서명하였다. 여기에는 기존 프로그램의 조정과 신속한 처리절차에 관한 내용을 포함하였다. 미국에서 EZ가 인기 있었던 것은 이 제도에 의해 새로운 지출이 필요하지 않고 조세 감면만 하면 되었기 때문이다.

미국에서는 주정부와 지방정부가 EZ 설립을 주도하였다. 1995년 35개 주에서 EZ가 설정되었고 경제적으로 적정한 수 이상의 EZ가 지정되기도 하였는데 루이

지애나의 경우 473개가 지정되었다. 주택도시부(HUD)에 따르면 주정부의 EZ 프로그램이 60만개의 일자리를 창출하고 400억 달러의 기업투자를 유치하였다고 발표하였으나 이는 과대평가된 것이다. 왜냐하면 EZ는 단독으로 기능하는 것이 아니라 EZ 외의 많은 프로그램을 포함하는 훨씬 다양하고 규모가 큰 경제개발 구조의 한 부분에 불과하여 EZ내에서 창출된 일자리가 순전히 EZ 때문이라고 볼 수 없기 때문이다.

메릴랜드주의 EZ 프로그램 평가에 따르면 고용증가가 명백히 EZ 인센티브에 의한 것이라고 단정할 수 없다고 한다. 이는 정부가 경제개발을 장려하기 위해 제공하는 조세인센티브와 기타 유인책이 기업의 입지결정에 특별히 중요한 요인으로 간주되지 않았기 때문이다. 그러므로 인센티브의 효과가 이론적으로는 가능하지만 경험적으로 확증할 수 없다는 결론이 도출된다.

3) RC/EZ/EC⁴⁾ 정책

(1) RC/EZ/EC 정책의 개관

□ RC/EZ/EC 정책의 경과 및 성격

Empowerment Zone(EZ)과 Enterprise Community(EC)는 클린턴 행정부의 주요 도시개발 정책으로 1993년 8월에 승인된 1993년 예산전용법에 의해 도입되었다. 이는 Community Empowerment Program(지역사회강화프로그램)을 법제화한 것이며, 1994년 1월 제1라운드 지정을 위한 경쟁의 개막을 발표하였다. 1994년 12월 21일 미국의 클린턴 대통령은 전국 105개의 침체된 지역사회를 Empowerment Zone(EZ)과 Enterprise Community(EC)로 지정하였다.

1999년 1월 제2라운드에서는 20개의 도시 및 농촌 EZ와 20개의 농촌 EC를 새로 추가하였다. 2000년 12월에는 대상을 더욱 확대하여 지역사회재건 조세감면

4) RC: Renewal Communities, EZ: Empowerment Zones, EC: Enterprise Communities

법(Community Renewal Tax Relief Act of 2000)에 의해 40개의 Renewal Community(RC)를 새로 지정하고 9개의 EZ를 추가 지정하기로 하였다. 새로 지정되는 RC는 40개로 28개는 도시지역에, 12개는 농촌지역에 지정된다. 신규 EZ는 모두 9개로 도시지역에 7개, 농촌지역에 2개가 지정된다. 이들 신규 지역은 2001년 12월 지정되며 2002년 1월부터 유효하다.

EZ/EC/RC는 Enterprise Zone과 달리 정부의 규제완화는 중요한 요소가 아니다. RC/EZ/EC 정책은 높은 실업률, 붕괴된 인프라, 사업자본에 대한 접근불가, 희망의 상실과 같은 도시 내부지역 및 침체된 농촌지역이 직면하고 있는 가장 주목할 만한 도전들을 해결하기 위해 도입한 제도이다. 이를 통해 연방정부 보조금, 조세인센티브, 정부와 영리 및 비영리 단체의 파트너십을 통해 새로운 기업을 창업하고, 일자리, 주택, 새로운 교육 및 보건보호 기회를 창출하고자 한다.

<표 4-20> EZ/EC 프로그램의 대상분야

- 지역사회 및 경제개발 서비스: 가난한 성인 및 청소년의 기능훈련, 교통서비스, 직업·주택·금융관리 상담
- 저소득 가구, 청소년, 기타 개인의 주택보유, 교육, 기타 경제적 독립을 증진하는 프로그램 지원
- 빈곤가정, 청소년, 기타 개인을 위한 응급 및 임시거처 제공 지원
- 빈곤층의 자립 및 지역사회 관심을 증진시킬 수 있는 기능습득, 직업교육 등 단기 훈련과정을 제공하는 비영리기관 및 대학(communitry 및 junior college)의 지원
- 염가주택, 공공인프라, 지역사회시설의 건설, 복구, 개량에 빈곤층의 훈련 및 고용 기회를 제공하는 프로그램 지원
- 주 및 혹은 비주민의 약물 및 알콜중독의 방지 및 임신부, 부녀자, 자녀들의 종합 치료서비스 프로그램 지원
- 저녁 및 주말의 학교건물 개방을 통한 학습 및 지도와 같은 방과후 활동을 제공하는 프로그램 개발

□ EZ/EC 프로그램의 법적 근거 및 관련부서

EZ/EC 프로그램의 법적 근거는 1993년의 총괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993: OBRA 1993)이다. EZ/EC를 위해 지원되는 SSBG(Social Service Block Grant)의 관련조항은 연방법 42편 제1397조에 규정되어 있다.

EZ/EC 프로그램 시행에는 여러 가지 기관이 관련되어 있다. OBRA 1993에 의하면 보건복지부(HHS)는 EZ/EC를 위해 주정부에 보조금을 지원하며, 농무부(USDA)와 주택도시개발부(HUD)는 EZ/EC를 지정한다. 이 외에도 다음과 같은 연방기관이 여러 가지 프로그램을 통해 EZ/EC를 지원한다.

- 중소기업청의 One-Stop Capital Shops(OSCSs)
- 환경보호국의 Brownfield(공장이적지) 정화 및 재개발
- 학교 및 도서관 공사의 정보기술 - E Rate
- 재무부의 자본접근(Access to Capital)
- 법무부의 제초 및 파종(Weed and Seed)
- 노동부의 학교이탈청소년(Out-of-School Youth) 및 근로복지(Welfare-to-Work) 보조금
- 국립저당협회의 목표액 대부정책(Ginnie Mae Targeted Lending Initiative)

EZ/EC 활동은 전략계획에 따라 진행되며, 많은 전략계획에서 해당 지역의 지방정부 혹은 비영리기관을 EZ/EC 전략계획 시행활동의 관리주체로 명시하고 있다. EZ/EC 전략계획 시행활동을 관리하는 지방정부 혹은 비영리기관은 선도기관(lead entity)으로 불린다. 지역사회 기반의 관리운영기구인 선도기관은 EZ/EC에서 SSBG 자금을 지원할 활동을 결정하며, EZ/EC 지정신청시 제출한 전략계획에 SSBG를 어떻게 사용할 것인가가 명시되어 있다.

EZ/EC 사업의 추진을 위해 연방정부와 지방정부는 양허각서(Memorandum of Agreement: MOA)를 체결한다. HUD와 USDA는 각 선도기관에 대해 HUD 혹은 USDA 그리고 주정부와 MOA를 체결할 것을 요구하며, 주정부는 EZ 혹은

EC, HUD 혹은 USDA, 그리고 주정부의 역할과 책임을 약속하게 된다. MOA는 HHS로부터 주정부에 지급된 보조금의 재정규칙에는 영향을 미치지 않는다. 이들 재정규칙 및 책임은 HHS가 주정부에 지급한 보조금의 용어 및 조건(terms and conditions) 항목에 설명되어 있다.

□ RC/EZ/EC 정책의 재원

RC/EZ/EC 정책은 지역진흥을 위한 혁신적인 접근방법으로 공공과 민간의 파트너십을 통해 지역사회를 결속하여 지속가능한 경제 및 지역사회 개발에 필요한 투자를 유치한다. 이 정책은 지역사회가 함께 일할 때 지역사회가 직면한 문제를 가장 잘 인식하고 해법을 찾을 수 있다는 점을 인식한다.

기존의 EZ/EC는 연방정부의 종자돈을 사용하여 120억 달러 이상에 달하는 공공 및 민간의 파트너십에 의한 투자를 유치한다. 공공 및 민간 파트너십 전략의 결실로서 일자리 창출, 기업지원 및 서비스 제공, 청소년 및 가족의 교육 및 훈련, 육아, 보건, 교통에 대한 접근성 개선, 주민의 안전 제고, 근린활동의 참여 제고 등이 있다.

EZ/EC 정책의 재원은 제1라운드는 보건복지부(Department of Health and Human Services) 소관의 Social Services Block Grant(SSBG, 사회서비스 포괄보조금)이며, 제2라운드의 도시 EZ는 HUD의 1999년 및 2000년의 세출승인법(Appropriations Act of 1999 and 2000)을 통해 자금을 지원받는다.

(2) RC/EZ/EC의 지정 및 지원 현황

□ 제1라운드 EZ

제1라운드 EZ로 모두 9개(6개의 도시 및 3개의 농촌지구)가 지정되었다. 도시는 지구당 1억 달러를 탄력사회서비스 포괄보조금과 조세면제 형태로 지원받아 지구내 기업을 위해 사용하며, 농촌지구는 지구당 4,000천만 달러를 지원 받는다.

또한 2개의 추가(supplemental) EZ를 LA와 Cleveland 별도로 지정하였다. LA는 4.4억 달러, Cleveland는 1.77억 달러의 경제개발보조금을 HUD로부터 받았다.

□ 제1라운드 EC

제1라운드 EC로 모두 95개(도시지구 65개, 농촌지구 30개)가 지정되었다. 개별 도시지구는 약 300만 달러의 SSBG와 조세가 면제되는 채권금융(bond financing)을 지원받아 지구내 기업을 위해 사용한다. 이외는 별도로 4개의 강화(enhanced) EC를 Boston, Houston, Kansas City, Oakland에 지정하였다. Boston, Kansas City, Oakland는 각각 2,200만 달러의 경제개발정책(Economic Development Initiative: EDI) 자금, 2,200만 달러의 HUD Section 108 융자보장권(loan guarantee authority), 300만 달러의 SSBG 보조금을 지원 받았으며, Houston은 1.75억 달러의 HUD Section 108 융자보장권, 2,200만 달러의 EDI, 300만 달러의 SSBG 보조금을 지원 받았다.

□ 제2라운드 EZ

제2라운드 EZ에는 모두 20개의 지구(15개 도시지구, 5개 농촌지구)가 새로이 지정되었다. 제2라운드 EZ를 위해 의회는 1999-2001 회계연도 기간중 지구별로 총 1,900만 달러의 자금 지원을 승인하였다.

□ 제2라운드 EC

제2라운드 EC로는 20개(모두 농촌지구)를 지정하였다. 제2라운드 EC를 위해 의회는 1999-2001 회계연도 기간중 지구별로 매년 25만 달러의 자금 지원을 승인하였다.

□ RC 및 제3라운드 EZ

2000년 12월 21일 서명된 2001 회계연도 총괄통합 및 긴급추가 세출승인법

(Omnibus Consolidation & Emergency Supplemental Appropriation Act)을 통해 제106차 의회 회기에 여러 가지 법안이 만들어졌다. 이 중 하나인 2000년 지역 사회재건 조세감면법(Community Renewal Tax Relief Act of 2000)에 의해 9개의 신규 EZ(도시 7, 농촌 2)와 40개의 RC(도시 28, 농촌 12)가 지정되었다. 이들 신규 지구는 2002년 1월부터 2009년까지 유효하다.

<표 4-21> EZ/EC/RC의 지정현황

구 분	지 역	지정지역수		비 고
		도시	농촌	
제1라운드	EZ	6	3	2개의 보조EZ
	EC	65	30	4개의 강화EZ
제2라운드	EZ	15	5	
	EC	-	20	
제3라운드	EZ	7	2	
	RC	28	12	
계	EZ	28	10	
	EC	65	50	
	RC	28	12	

(3) EZ의 신청자격(제3라운드의 경우)

□ 면적 및 입지

신청지역의 총면적은 20 평방마일을 초과할 수 없으나 20 평방마일 범위 외곽에 위치한 2,000 에이커의 개발가능지(developable sites)를 추가로 포함할 수 있다. EZ/EC로 지정될 지역은 3개 이상의 연속지역을 포함할 수 없다. 개발가능지역시 3개 지역으로 구성될 수 있으므로 최대 6개의 연속공간으로 구성이 가능하다. 이 경우 지정지역은 3개의 빈곤률 기준을 적용받는 불연속 지역과 3개의 빈곤률 기준 및 면적제한을 적용받지 않는 불연속 지역으로 구성된다. 그리고 지정지역은 3개 이상의 주에 걸쳐 있을 수 없다. CBD의 경우 해당 CBD 통계구역의 빈곤률이 35% 이상이 아니면 포함할 수 없다.

□ 개발가능지

추가되는 2,000 에이커의 개발가능지는 상업 및 공업 목적으로 사용되어야 하며 지구의 다른 지역과 같은 빈곤률 기준을 충족시킬 필요가 없다. 개발가능지는 1-3개의 연속되는 지역으로 구성될 수 있으며, 지구의 다른 지역과 동일한 혜택과 인센티브를 받는다. 개발가능지의 잠재력을 극대화하기 위해서는 개발가능지의 재개발과 주민과의 교통연계를 강화하는 전략이 효과적이다. 개발가능지의 사례로 항만, 교통 및 철도 허브, 황폐화된 건물, 공장이적지, 과거의 군사기지 등이 가능하다.

□ 인구

도시 EZ의 최대인구는 (1) 20만명, (2) 5만명 혹은 인구가 가장 많은 도시 인구의 10% 이상 중에서 많은 인구를 기준으로 두가지 중에서 작은 인구이다. 예를 들어 인구가 가장 많은 도시인구가 75,000명일 경우 10%는 7,500명이므로 최대 50,000명까지 가능하다. 인구 50만명 이하의 도시는 5만명, 50-200만명 규모의 도시는 해당도시인구의 10%, 그 이상은 20만명이 상한치이다. 이를 요약하면 EZ의 인구규모는 최소 5만명 이상 최대 20만명 이하가 된다.

□ 빈곤률

도시의 EZ의 대상지역은 다음의 빈곤률 기준을 충족해야 한다.

- 지정된 도시지역내의 모든 센서스 지구에서 빈곤률이 20% 이상이어야 한다.
- 지역의 센서스 지구의 90% 이상에서 빈곤률이 25% 이상이어야 한다.
- 인구 2,000명 미만의 센서스 지구는 해당 지구의 75% 이상이 상업 혹은 공업용으로 사용되고 하나 혹은 그 이상으로 연속된 지구의 빈곤률이 25% 이상일 경우 25% 빈곤률 기준을 충족시키는 것으로 간주한다.
- 지정된 도시지역이 불연속 구역으로 구성될 경우 각 구역(개발가능지는 제외)은 반드시 빈곤률 기준을 충족시켜야 한다.

□ 침체

전략계획에 지정지역의 침체상황에 대한 정보가 포함되어야 한다. 침체의 정의는 만연된 빈곤, 실업, 그리고 전반적 침체상태로 규정된다.

□ 알래스카 및 하와이 지역

알래스카와 하와이의 EZ지정 신청에 대해서는 특별한 규모, 침체, 빈곤률 기준을 적용한다.

(4) EZ/EC/RC 제도의 비교

□ 지구지정 신청자격 비교

<표 4-22> RC와 EZ(3라운드) 제도의 비교

구 분	Renewal Communities	Urban Empowerment Zones (제3라운드)
전략계획	6개의 대안중 4개 선택을 선택하여 평가 및 순위결정	종합전략계획이 HUD의 선정과정에 중요한 요소(100점 중 75점)
신청지원	최소한의 자격기준 충족을 입증하는 3가지의 증빙서 필요	평가 및 순위결정을 위해 전략계획 및 관리구조(Governance Structure) 필요
조세인센티브 활용계획	지정후 HUD의 기술지원을 통해 개발	신청시 제출하는 전략계획의 일부로서 개발
협력책임기구 또는 관리운영기구	지정후 30일 후 CoRA 설치	HUD의 선정과정시 평가요소에 포함
평가 및 순위결정	침체정도에 관한 통계지표에 근거	선정과정 및 핵심 파트너의 약속 평가에 바탕
최대 지정지구	HUD에 의한 40개 도시 및 농촌 RC	HUD의 7개 도시 EZ와 USDA의 2개 농촌 EZ
지정지역의 정부	센서스 트랙이 위치한 1개 이상의 지방정부를 반드시 포함	좌동
정책 역점	관리행사 보류 인센티브(Incentives of forbearance)	연방정부, 주정부, 지방정부간 협력프로그램의 조정
기술지원	조세인센티브를 기업체에 마케팅하는데 역점	정부간 프로그램을 어떻게 수행할 것인가에 역점
지리적 요소	연속된 지구경계, 규모제한 없음	3개의 개발지구와 3개의 불연속 지구, 최대 면적은 20평방마일
인구규모	최대 20만명, 최소인구는 도시 4천명, 농촌 1천명, 인디언보호구역은 제한 없음	도시의 최대인구는 5만 이상 20만 미만 혹은 도시인구의 10% 미만

□ 도시 및 농촌 EZ/EC/RC의 조세 인센티브 비교

<표 4-23> EZ/EC/RC의 인센티브 비교

혜택 유형		EZ1	SEZ1	EEC1	EC1	EZ2	EZ3	RC
보조금 · 용자	· 1억불 SSBG 보조금 · 3백만불 SSBG 보조금 · HUD의 EDI 보조금/108조 용자보장 · HUD EZ보조금	o	o1 o2	o o	o	o3		
임금세액 공제	· EZ 고용임금공제 · RC 고용공제 · 근로기회 세액공제 · 근로복지 세액공제 · 인디언고용 세액공제	o o o o	o o o o		o o o o	o4 o o o o	o	o4 o o o
공제	· 인상된 제179조 공제 · 상업부흥공제 · 환경정화비용공제(Brownfield세액공제) · 인디언보호구역 재산감가상각	o o o o	o o o o		o o o o	o o o o	o o o o	o o o o
공채발행 금융	· Enterprise Zone 시설채 · Qualified Zone Academy 채권 (QZABs)	o o	o o	o o	o o	o o	o o	o
자본이득	· RC 자산 및 DC Zone 자산의 자본이 득 영세율 · EZ 자산판매 자본이득 불인정 · EZ 주식매각 자본이득 일부 제외	o o	o o			o o	o o	o5
기 타	· 신시장 세액공제 · 저소득주거 세액공제	o o	o o	o o	o o	o o	o o	o o

- 주: 1) EZ1(1라운드 EZ)
SEZ1(1라운드 추가EZ)
EEC1(1라운드 강화EC)
EC1(1라운드 EC)
EZ2(2라운드 EZ)
EZ3(3라운드 EZ)
- 2) o1(Cleveland만 해당)
o2(LA 4.5억불, Cleveland 1.77억불)
o3(예산편성에 따라 변동)
o4(2001년 12월 31일 이후)
o5(DC의 Enterprise Zone에도 적용)

□ 농촌 EZ의 인센티브

<표 4-24> 농촌 EZ의 인센티브

구 분	제1라운드	제2라운드	제3라운드
지정기간	1994.12.21-2004.12.31	지정일 이후 10년간	지정일 이후 10년간
사회보장법 제20장 적용	농촌지구당 2개 보조금에서 총 4천만불	추후 확정	추후 확정
조세면제 채권	· 특정지구 시설에 대해 조세면제 민간활동 채권 발행 허용. 주정부의 총발행액 상한 및 규모제한 적용을 받음 · 제1라운드 EC에도 적용	· 1라운드형 조세면제채권에 추가하여 지구별로 6천만불까지 시설용자용 신채권 발행가능 · 2라운드 신채권은 1라운드형에 적용된 발행 상한액 및 규모제한 적용을 받지 않음	· 1라운드형 조세면제채권에 추가하여 지구별로 6천만불까지 시설용자용 신채권 발행가능 · 3라운드 신채권은 1라운드형에 적용된 발행 상한액 및 규모제한 적용을 받지 않음
임금세액공제 ¹⁾	· 지구에 취업한 지구주민에게 지급되는 최초 15,000불에 대한 20% 임금공제 (2002년부터 폐지)	없음	· 지구에 취업한 지구주민에게 지급되는 최초 15,000불에 대한 20% 임금공제 · 1인당 세액공제액은 3,000불 한도
근로기회 세액공제 ²⁾	· 1라운드 EZ에 적용 · 1라운드 EC에도 적용 · 1998년 6월 30일 만료	· 목표집단 구성원 ³⁾ 에게 지급되는 6천불 이하 첫해임금의 40% · 1998년 6월 30일 만료	· 목표집단 구성원 ³⁾ 에게 지급되는 6천불 이하 첫해임금의 40% · 1인당 세액공제액은 2,400불 한도 · 2001년 12월 13일까지(연장 가능)
내국세 조항 ³⁾ (연방법률 26편 제179조 비용)	· 179조에 의한 일부 사업용 재산의 자본비용 공제 · 연간 공제액은 20,000불 혹은 실제자본비용 중 적은 금액 · 건물은 제외 · 179조의 소멸조항은 지구 재산에 한정	· 20,000불까지 179조에 의한 자본비용 공제 · 해당 재산이 빈곤률 기준을 충족시키는 지역에 위치해야 하며, 개발가능한 부지에 위치한 재산은 자격미달	· 35,000불까지 179조에 의한 자본비용 공제 · 개발가능한 부지에 위치한 재산은 자격미달
Brownfields 공제비용	· 일부 환경개선비용의 공제 (2002년 1월 이전에 지급 또는 발생한 비용) · 1라운드 EC에도 적용	2라운드 EZ에도 동일하게 적용	3라운드 EZ에도 동일하게 적용
Academy Bonds ⁴⁾	· Academy Bonds를 보유한 일부 금융기관에 대한 세액공제(채권표시금액에 신탁률을 곱한 금액) · 1997년 12월 31일 이후 발행액에 적용	· 2라운드 EZ에도 동일하게 적용 · 농촌 EZ 혹은 EC별 할당액은 법률에 명시되지 않음	· 3라운드 EZ에도 동일하게 적용 · 농촌 EZ 혹은 EC별 할당액은 법률에 명시되지 않음

- 주: 1) 근로기회 세액공제를 받은 임금은 제외
 2) 임금공제를 받은 임금은 제외
 3) 2009년 12월 31일까지 모든 EZ에 적용
 4) EZ/EC의 1998년과 1999년의 전국 한도는 4억불
 5) EZ/EC의 고위험 청년주민, food stamp 및 SSI수혜자, 직업재활 위탁자 및 기타

(5) RC/EZ/EC 정책의 모니터링

RC, EZ, EC의 진척에 관한 모니터링은 HUD의 지역계획개발국(Office of Community Planning and Development: CPD) RC/EZ/EC 정책과가 담당한다. CPD 부국장은 RC, EZ, EC의 진도를 평가 및 모니터링하는 감독관(Public Trust Officer: PTO)을 임명하며, PTO 네트워크는 본부의 RC/EZ/EC 정책과와 협력하여 법에 규정된 HUD의 감독권이 제대로 준수되는지 확인한다. PTO는 CPD의 RC/EZ/EC 정책과에서 폭넓은 훈련을 받는다. RC/EZ/EC 정책과는 PTO의 평가결과와 다른 적절한 정보를 이용하여 특정 지역이 RC/EZ/EC 정책을 잘 수행하고 있는지 판단하게 된다.

<표 4-25> EZ/EC/RC의 소관부처별 역할분담

부처별	역할분담
HUD	- RC(도시 및 농촌), EZ 및 EC(도시)의 지정 및 추진평가 기관 - HUD는 지역사회개발 포괄보조금(CDBG) 프로그램을 통하여 EZ 자금을 지급 - HUD는 시·군에 EZ 자금을 지급하며 시·군은 비영리 공사에 분배
HHS	- HHS의 OCS(Office of Community Services)는 1라운드 EZ 및 EC 프로젝트의 연방 자금을 관리 - OCS는 연방자금을 주정부에 지급 - 연방보조금은 사회서비스법 2007조에 의해 지급되며 사회서비스 포괄보조금의 특별한 구성요소임
주정부 및 수혜지역	- 주정부는 EX 및 EC프로젝트를 시행하는 지방 단위 조직에 전달 - 많은 경우 도시계획부서가 연방정부의 보조금을 수령하여 지방 단위에서 EZ 및 EC 활동을 조정을 담당하며, 일부 지역에서는 민간 비영리 조직이 이 역할을 담당

주: HUD(Department of Housing and Urban Development)
HHS(Department of Health and Human Services)

EZ 및 EC는 HUD가 EZ 혹은 EC로 지정된 지역에서 전략계획이 제시한 목표 달성이 부진하다고 판단할 경우 지정을 취소할 수 있다. 이와 같은 결정을 내리기 위해서는 필요한 정보를 HUD에 제출해야 하고 HUD는 이를 심의해야 한다. EZ 및 EC의 모니터링에 관한 HUD의 법적 책임은 총괄예산조정법(Omnibus

Budget Reconciliation Act) 1391(d)(2)조에 규정되어 있다.

RC의 모니터링에 관한 HUD의 법적 책임은 총괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act) 1400E조이며 동조의 (b)(2)항에는 지방정부 또는 주정부가 RC의 경계선을 변경할 경우 혹은 주정부·지방정부가 약속한 목표달성이 부진하거나 이에 부응하지 못할 경우 지정을 취소할 수 있다고 규정하고 있다.

(6) 농촌 EZ/EC 프로그램의 추진성과

□ 제1라운드

제1라운드 농촌 EZ/EC는 1994년 12월 이후 10개년 전략계획의 시행을 통해 괄목할 만한 진전을 이루었다. Web 기반의 정보시스템 사용을 통해 진도의 측정 및 보고가 이루어졌다. 1998년까지 10,000개의 일자리가 창출되거나 보존되었으며, 14,000명의 노동자가 훈련을 받았고, 25,500명의 젊은이들이 혜택을 보았으며, 102개의 상수도 혹은 폐기물 처리시스템이 건설중이다. 제1라운드 EZ/EC로 지정되지 못한 지역에서도 USDA의 챔피언 지역사회 프로그램(Champion Communities Program)을 통해 상당한 성과가 있었다. 많은 챔피언 지역사회는 USDA의 특정프로젝트에 대한 자금, 기술, 정보 등의 지원을 이용하여 전략계획을 지속적으로 시행하였다. 1994년 이래 USDA 농촌개발 프로그램을 통해 챔피언 지역사회의 상수도 및 폐기물처리 시스템, 기타 필수 지역사회시설, 사업체개발, 주택 등의 프로젝트에 2.6억불을 지원하였다.

□ 제2라운드

제2라운드는 1997년 납세자 세금공제법에 의해 법제화되었다. 납세자 세금공제법에 의해 15개의 도시 EZ, 5개의 농촌 EZ가 신규 지정되었으며, 의회는 추가로 20개의 농촌 EC 지정을 승인하였다. 제2라운드 지정을 위한 경쟁은 1998년 4월 16일 발표되어 10월 9일에 마감되었다. UDDA는 10월 9일 마감일 전까지

169개의 지정신청을 받았는데, 이 중 9개는 자격미달로 선언하고 나머지 160개 신청에 대해 부처간 전문가팀의 심사가 이루어졌다. 심사에서는 전략계획 수립 과정의 개방정도, 전략계획의 종합성, 성과측정 기준지표의 효과성, 계획시행과정에서 지역주민의 참여 정도, 신청지역의 지리적 다양성을 고려하였다. 전반적으로 전략계획은 아주 우수한 것으로 평가되었다. 신청지역 중에는 19개의 제1라운드 EC가 EZ 지위로 승격하기 위해 신청하였고, 58개의 제1라운드 챔피언지역 (Champion Communities)이 신청하였으며, 28개 지역에서 인디언보호구역을 포함하였다.

<표 4-26> 제2라운드 5개 농촌 EZ 지정지역의 개관

- 4개는 빈곤률에 의해, 1개는 인구전출률에 의해 지정
- 5개의 농촌 EZ의 총인구는 83,849명
- 4개의 빈곤률에 의해 지정된 EZ의 평균빈곤률은 37% 이상
- 인구 전출률에 의해 지정된 지구의 전출률은 1980-95년 기간중 약 25%
- 5개 농촌 EZ의 면적은 449-1,000 평방마일, 인구규모는 3,396- 23,900명

<표 4-27> 제2라운드 25개 농촌 EZ/EC 지정지역의 개관

- 25개 지구의 평균 빈곤률은 35% 수준
- 평균인구 규모는 15,349명이며, 최소 1,469명에서 최대 29,724명의 분포
- 평균면적은 560 평방마일로 8개 지구는 900 평방마일 이상이며, 가장 작은 지구의 면적은 1 평방마일
- 1개의 제1라운드 EC는 제2라운드에서 EZ로 승격
- 2개의 농촌 EZ와 9개의 EC는 제1라운드의 챔피언지역
- 2개의 EZ와 8개의 EC는 인디언보호구역을 포함

제2라운드에서는 제1라운드에 비해 다음과 같이 자격조건을 변경하였다.

- 빈곤을 판단하는 방법을 간소화

- 인디언보호구역에 자격조건을 부여
- 1개의 농촌 EZ는 인구유출을 토대로 지정

2라운드 지정지역에 대한 지원은 1라운드 EZ/EC와 같이 보조금 자금을 전용하지 않고 대신 1라운드보다 덜 관대한 조세지원 패키지를 제공하였다. 1998년 10월 의회는 1차 년도 보조금으로 5개 농촌 EZ에 대해 지구별로 2백만불 지원을 승인하였으며, 추가로 20개의 농촌 EC를 지정하고 1차 년도 자금으로 25만불을 제공하였다. 첫째 이후의 자금지원도 비슷한 규모로 이루어졌다. 제2라운드 EZ/EC 보조금은 농무부의 농촌개발국이 집행하였다. 또한 농무부는 모든 제2라운드 신청지역 중에서 전략계획을 Community Empowerment 프로그램의 원칙에 부합하도록 시행하고 전략계획의 성과측정 기준지표 달성에 관한 정기 진도 보고를 동의하는 지역에 대해 챔피언지역 지위를 부여하였다.

□ 제3라운드

2001년 통합예산전용법은 2000년 12월 2일 서명되었으며 EZ 및 EC 프로그램에 관한 조항을 포함하고 있다. 이 법에는 2개의 제3라운드 농촌 EZ를 새로 지정하는 내용을 포함하였으며, 이에 따라 2002년 1월 11일 USDA는 2개의 제3라운드 EZ를 발표하였다. 통합예산전용법은 이전의 EZ/EC에서와 같이 보조금 자금 전용은 하지 않았으나, 제2라운드와 비슷한 조세지원 패키지를 제공하고 있다.

제3라운드의 지정요건은 제2라운드와 동일하다. 제3라운드 신청지역은 55개였으며, 2001년 10월 1일 이전까지 제출해야 했다. 신청지역 중에는 12개의 제1,2라운드 EC가 EZ 지위로 승격하기 위해 신청하였고, 24개의 제1,2라운드 챔피언지역(Champion Communities)이 신청하였으며, 10개 지역은 인디언보호구역을 포함하였다. 신청지역에 대한 심사는 부처간 전문가 팀에 의해 진행되었으며, 심사기준은 전략계획 수립과정의 개방정도, 전략계획의 종합성, 성과측정 기준지표의 효과성, 계획시행과정에서 지역주민의 참여 정도, 다양한 파트너십의 포함 정도, 대체기회(leveraging opportunities)의 추구 정도를 고려하였다.

농무부는 모든 제2라운드 신청지역 중에서 전략계획을 Community Empowerment 프로그램의 원칙에 부합하도록 시행하고 전략계획의 성과측정 기준지표 달성에 관한 정기 진도보고를 동의하는 지역에 대해 챔피언지역 지위를 부여하였다.

6. WTO 보조금협정⁵⁾의 주요내용과 시사점

1) 보조금의 유형과 운용사례

WTO에서는 보조금을 금지보조금(prohibited subsidies), 상계가능보조금(actionable subsidies), 허용보조금(non-actionable subsidies)으로 구분하고 있다. 이 중에서 특정산업이나 기업에게 지급하는 보조금은 모두 상계가능보조금으로 다양한 형태의 다양한 산업 등에 대한 지원을 포함한다. 국가별 보조금 운용유형을 보면 미국의 경우 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 연구개발 보조금이며, 보조금의 형태는 민간분야 파트너와 협상을 통해 협약을 체결하여 연구비용의 일부를 정부에서 부담하는 형식으로 주로 지급된다. 분야별로는 에너지·연료 분야에 13개, 항공우주 분야에 6개, 자동차·엔진분야에 5개, 섬유 분야에 2개의 보조금을 지급하고 있다.

EU에서는 낙후된 특정지역이나 탄광지역 개발 및 구조조정 촉진을 위한 보조금이 중심으로 무상양여 혹은 조세지원의 형태로 지원된다. EU는 6개의 공동보조금(지역개발기금, 사회기금, 농업기금, 석탄산업지원, 연구개발지원, 수산분야기금)과, 15개 회원국별로 1개에서 130여개에 이르는 특정성 있는 보조금을 지원하고 있다. 일본의 경우에는 섬유, 석탄 등의 전통산업 분야의 구조조정을 위해 주로 무상양여와 조세지원의 형식으로 보조금을 지급한다. 우리나라에서는 2000

5) WTO 보조금협정의 공식명칭: Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM Agreement (보조금 및 상계조치 협정)

년 19개의 '특정성 있는 보조금'을 통보하였는데, 이 중 15개는 상계가능보조금에 해당되고, 4개는 '허용보조금'으로 분류된다.

<표 4-28> 우리나라의 보조금 통보현황

구 분	1996	1997	1998	1999	2000
금지보조금	5	4	-	-	-
상계가능보조금	17	17	15	15	15
허용보조금	4	3	4	4	4
계	26	24	19	19	19

<표 4-29> 우리나라의 상계가능보조금

보조금	소관부처	목 적
양곡관리사업	농 립 부	기초농산물의 적정재고 유지
축산업 지원	농 립 부	쇠고기 및 돼지고기 생산지원
과실화훼 판매촉진사업	농 립 부	과실화훼 품질향상 및 비용절감
합판 및 보드류 지원	산 립 청	합판·보드류 생산설비의 현대화
임산물 이용·가공지원	산 립 청	임산물 가공시설의 현대화
원양어업 개발지원	해양수산부	원양어업자에 대한 경영자금 지원
수산물 가공개발 지원	해양수산부	신제품 개발촉진 및 가공시설지원
영어자금	해양수산부	어업경영자금 적기 지원
양식어업 개발지원	해양수산부	양식업 시설확충 및 안정된 직매장 시설확보
외항선박 건조취득에 대한 지방세감면	행 자 부	외국항로 취항선박 건조·수입에 대한 조세 감면
석탄산업지원	산 자 부	석탄산업의 구조조정 지원
외국인 투자기업 지원	재 경 부	외국인 투자유치
항공기 제조용 부분품 관세감면	재 경 부	국내 비생산 부분품에 대한 관세감면으로 기업의 원가절감
농업기계 생산비축자금 지원	농 립 부	농기계의 적기공급기반 유지
석재산업지원	산 자 부	석재자원의 합리적 개발
경유자동차 저공해 기술개발지원	환 경 부	경유차의 오염물질 배출량 저감 기술개발 지원
정보통신 연구개발지원	정 통 부	정보통신에 대한 연구개발지원
환경공학 기술개발지원	환 경 부	환경기술향상으로 환경문제 해소
과학기술진흥기금	과 기 부	과학기술 연구개발기업 지원

2) 지역개발보조금에 관한 규정(보조금협정 제 8.2조 b)

지역개발보조금은 지역개발계획에 의거하여 객관적 기준을 가지고 설정되는 낙후지역을 대상으로 특정적이지 않게 지원되어야 허용보조금으로 인정된다. 여기서 낙후지역은 경제적, 행정적으로 명백히 구분이 가능해야 한다 (Gerrymandering 불가). 또한 낙후지역범위는 일시적이 아닌 경제적 어려움을 보여주는 것을 목적으로 하는 객관적이고 종합적인 경제발전 지표에 의해 판단되어야 한다. 구체적으로는 3년 동안 해당지역의 1인당 소득, 1인당 가계소득 또는 1인당 GDP 중 하나가 전국평균의 85% 이하이거나, 실업률이 전국평균의 110% 이상인 지역이 해당된다.

지역개발보조금은 지역의 발전정도에 따라서 사업별로 지원상한액을 달리 설정하여야 하며, 지원상한액은 투자비용이나 직업창출비용 등의 개념으로 표현되어야 한다. 보조금 지원 대상지역 선정기준은 입증 가능한 법령, 규정 또는 공식문서에 명확히 규정되어야 하며, 지원대상이 지역내에 광범위하게 분포하도록 함으로써 수혜대상이 특정산업이나 기업에 한정되지 않아야 한다. 그리고 보조금이 전체적인 지역발전에 크게 영향을 줄 수 없는 특정 고립지역에 한정되어서는 안된다. 특히 지역개발을 위한 보조금제도는 내부적으로 일관성 있고 일반적으로 적용가능한 지역개발정책의 일환으로서 운영되어야 한다.

3) 우리나라 지역정책을 위한 시사점

산업보조금과 관련하여 국가간에 갈등 및 분쟁이 심화되고 있고 국제적인 감시 및 조사활동이 강화되고 있어 우리나라의 보조금 제도에 관한 전반적인 재검토 및 구조조정이 필요하다. 이를 통하여 기존의 지역경제 및 산업의 활성화를 위한 정부지원 수단을 대폭적으로 축소 및 재조정하여 국제규범에 부합하는 제

도를 확립해야 한다. 향후 예상되는 외국의 국내산업에 대한 상계관세부과 요구에 대비하기 위해 보조금 관련 국제적인 이슈 및 동향을 지속적으로 검토하는 것도 중요하다.

지역개발보조금은 연구개발지원, 환경보조금과 함께 허용보조금으로 분류되고 있어 이를 적극 활용할 필요가 있다. 지금까지 우리나라에서는 선진국에서 일반화되어 있는 지역개발보조금 형태의 보조금이 운영된 적이 없다. 따라서 향후에는 지역경제의 활성화와 지역산업의 구조조정을 위해 허용보조금으로 분류되어 있는 지역개발보조금의 적극적인 활용방안을 모색할 필요가 있다. 낙후지역 입지기업에 대한 고용보조금, 투자보조금, 기술개발보조금 등의 지원을 통해 지역자원의 효율적 활용과 국가경쟁력의 제고에 기여함은 물론 지역균형발전도 촉진할 수 있다. 우리나라에서 지역개발보조금을 도입하기 위해서는 WTO보조금 협정에 부합하는 대상지역 선정기준 및 통계자료의 확립이 우선적으로 추진되어야 하며, 동시에 지원대상 분야, 재원 및 지원규모 등을 검토하여야 한다. 이를 위한 제도적 기반을 마련하는 것도 물론이다.

7. 외국의 지역간 차등지원 제도의 구조

1) 차등화 정책의 배경 및 목적

모든 국가는 정도의 차이는 있으나 지역간의 사회적, 경제적 불평등과 종속의 문제를 안고 있으며, 이에 따라 차등지원 정책을 통해 불균형을 감소시키려 노력하고 있다. 특히 유럽의 경우 지역간 불균형이 매우 큰 편으로 이들 상이한 지역들의 경제적, 사회적, 정치적 통합 및 결속을 위한 중요한 수단으로서 지역정책을 활용하고 있으며, 발전이 뒤쳐진 낙후지역의 중점지원을 지역정책의 기조로 설정하고 있다. 미국의 경우에도 상당한 수준의 지역간 불균형이 존재하나 연방 국가의 전통에 따라 유럽과 같은 중앙정부 주도의 재원재배분을 통한 체계적이

고 종합적인 지역균형발전 제도는 취약하며 대신 지방정부가 중요한 역할을 수행하고 있다.

<표 4-30> 외국의 지역간 차등지원 정책 비교

구 분	EU	영국	독일	스웨덴	미국
정책명칭	지역정책	지원지역	GRW/GA	지역개발정책	EZ/EC/RC
정책목표	경제적, 사회적 결속 증진을 위한 회원국간 지역불균형 감소				침체지역 부흥
지원지역 유형	3개 목표지역 - Objective 1 - Objective 2 - Objective 3	3단계 구분 - Tier 1 - Tier 2 - Tier 3	4개 유형 - 카테고리 A - 카테고리 B - 카테고리 C - 카테고리 D	3개 유형 - 지원지역 1 - 지원지역 2 - 지원지역 3 (교통지원지역)	3개 유형 - EZ(SEZ) - EC(EEC) - RC
지정기준	1인당소득 실업률및기간 인구이동지표	노동참여율 주민실업률 노동력실업률 제조업의존도	실업률(40) 실업률전망(10) 1인당소득(40) 인프라수준(10)	실업률 고용참가율 인구이동	면적 인구 빈곤률 고용
재원	구조기금	구조기금 투자보조금	투자보조금	각종 보조금	포괄보조금 조세감면
연간지원규모	280억유로	2억파운드	50억마르크	14억SEK	-
차등화방법	지역별 배분 국가별 차등화	보조율 차등화	보조율 차등화	보조율 차등화	유형별 차등
추진주체	집행위원회	통상산업부	계획위원회	산업기술개발 위원회	주택도시부 농무부

EU 및 회원국에서는 지역정책 목표를 유럽 차원의 경제적, 사회적 결속을 증진하기 위해 회원국간의 지역불균형을 감소시키는 것으로 설정하고 있다. EU 지역정책의 핵심수단인 구조기금의 경우 정책목표로서 낙후지역의 발전과 구조조정 촉진, 사양산업지역, 농어촌 지역의 산업구조 전환을 위한 지원, 인력자원 개발을 위한 교육훈련 및 고용창출 등을 설정하고 있다. 이들 지역정책은 공통적으로 소기의 목표를 달성하였는가를 정기적으로 평가하고 있다. 즉 지역경제정책에 의한 지역간 소득 및 생산요소의 수렴현상이 발생하였는지를 평가하기 위해 소득, 고용, 교육, R&D 활동 및 공공인프라 지표를 사용하고 있다. 이때 가난한 지역의 주요 지표 성장률이 전체 평균보다 높을 때 성공으로 간주된다.

미국에서는 사회, 경제적으로 침체된 도시 및 농촌지역을 선별하여 조세감면 등 인센티브 제공을 통해 민간투자를 유치함으로써 대상지역을 활성화시키는 전략을 채택하고 있다. 도시지역에서는 투자 및 일자리 창출을 위해 Enterprise Zone, Empowerment Zone 제도를 시행하고 있으며, 농촌지역의 투자촉진 및 일자리 창출을 위해서는 Renewal Community, Enterprise Community 제도를 도입하고 있다.

2) 차등지원 목표지역의 설정

EU 및 회원국에서는 차등지원의 대상이 되는 문제지역의 유형을 사전에 설정하고 이들 지역을 식별하기 위한 제도화된 지표를 가지고 있다. 지원대상 지역을 선정하기 위해 명확하고 객관적인 평가지표를 사용하고 있다. EU의 문제지역 지원에 관한 지침에서는 객관적이며 지역의 사회경제적 여건을 검증하기에 적합한 5개 이하의 평가지표를 사용하도록 규정하고 있다. 개별 국가에서는 이를 반영하여 영국의 경우 지원지역은 주민실업자수, 고용률, 노동인구 실업자수, 제조업 의존도의 4가지 통계지표를 사용하여 선정하고 있다. 독일의 GRW/GA 정책은 현재실업률 및 전망치, 소득수준, 인프라수준을 고려하여 대상지역을 선정한다. 한편 미국의 EZ/EC/RC정책은 침체지역의 면적, 입지, 인구, 빈곤률, 실업에 관한 기준을 충족시키는 지역을 대상으로 선정하고 있다.

EU 지역정책의 우선대상이 되는 문제지역의 범주는 경제발전 수준이 낮은 몇 가지 유형의 낙후지역이 중심이 된다. 먼저 저발전지역은 1인당 국내총생산이 EU 평균의 75%에 미달하는 지역으로서 구조기금의 중점 지원대상 지역이 된다. 다음으로는 사양산업지역인데 이는 2차산업 비중이 상대적으로 높은 지역으로서 산업기반의 상실로 실업률이 높은 지역이다. 또한 농업지역은 농업활동 중사 인구 비중이 상대적으로 높은 지역으로 인구가 감소하며, 일반적으로 저발전지역에 포함된다. 도시지역의 경우 인구증가가 지나치게 크거나 인구감소가 지나

치게 빠른 도시로서 사회적 활력문제가 심각한 지역이 문제지역으로 분류된다. 마지막으로 국경지역의 공업지구 부흥을 위해 국가간 협력이 필요한 지역 또는 지리적으로 격리된 도서 및 산악지역이 해당된다.

<표 4-31> EU의 문제지역 유형 및 유형별 지원제도

지역유형	성격	프로그램	비고
조건불리지역	개발이 뒤진 지역	Objective 1	
	구조전환 지역	Objective 2	
	스페인, 그리스, 포르투갈, 아일랜드 전역		결속기금 지원
구체적인 핸디캡이 있는 지역 또는 부문	국경지역	Interreg III A	
	쇠퇴하는 도시지역	Urban II	
	농촌지역	EAGGF 보증부문 Leader+	
	어촌지역	FIFG	
사회의 취약계층	노동시장에서 어려움에 직면한 집단	Objective 3	
	노동시장에서 차별과 불평등을 겪는 집단	Equal	
지방 및 지역기관	국가간 협력	Interreg III B	
	지역간 협력	Interreg III C	
EU후보국인 중부 및 동유럽 국가(CEECs)	환경 및 교통분야 인프라 개선	ISPA(Instrument for Structural Policies for pre-Accession)	정식가입 후에는 결속기금이 대체
	제도기반 구축과 경제개발 프로그램	PHARE	정식가입 후에는 구조기금이 대체
	농촌개발	SAPARD	정식가입 후에는 EAGGF가 대체

이와 같이 설정된 문제지역에 대해서는 지역별 특성을 반영하는 개발전략을 설정하고 있다. 먼저 EU의 지역정책은 제1지역(낙후지역 구조조정 및 개발촉진), 제2지역(경제 및 사회적 구조전환), 제3지역(인적자원 개발)별로 중점전략을 달리 설정하며, 지역사회개발정책(Community Initiative)도 지역간협력사업, 도시 활성화, 농촌개발, 노동시장개선과 같은 구체적인 전략을 설정하고 있다. 독일의 GRW/GA 정책은 구동독지역 등 심각한 구조적 문제를 안고 있는 지역의 고용

창출 등 활성화 전략을 설정한다. 영국에서는 침체된 지역의 고용창출 및 유지를 위해 RSA(제1,2지원지역), Enterprise Grant(제1,2,3지원지역), Enterprise Zone 등 제도별로 지원대상 지역과 대상기업, 지원수준을 구분하고 있다.

3) 차등지원을 위한 정책수단 및 방법

설정된 문제지역에 대해서는 정책목표 달성을 위해 정책수단을 제도화함으로써 예산과 정책을 연계하고 지역정책의 집행력을 극대화한다. 먼저 EU에서는 우선지원 대상지역인 3개의 목표지역과 4개의 지역사회개발정책별로 계획기간 중에 지원할 총지원의 규모 및 재원을 사전에 확정한다. 예를 들어 2000-2006 기간 중 구조기금 1,950억유로, 결속기금 180억유로를 확보하였다. 이들 재원은 고유의 용도를 가지고 지출된다. EU의 지역개발기금, 사회기금, 농업기금, 어업기금 등 낙후지역 지원을 위한 재원은 각각 3개의 목표지역과 4개의 지역사회개발정책을 위해 사용되며, 결속기금은 환경 및 교통인프라 개선을 위해 지원된다. 미국의 경우 EZ/EC/RC정책은 사회서비스 포괄보조금(Social Services Block Grant: SSBG), 세출승인법(Appropriations Act), 지역사회재건 조세감면법(Community Renewal Tax Relief Act)을 통해 소요자금을 확보하고 있다.

이와 같이 확보된 재원은 지역정책을 통해 중점 지원해야 할 목표지역의 특성에 따라 차등적으로 지원된다. EU에서는 1인당 GDP가 EC평균의 75%미만으로 가장 낙후된 지역인 Objective 1 지역에 구조기금의 70%를 집중 지원하고 있다. 또한 EU에서는 지원지역을 총인구의 50% 미만으로 제한하고 있다. 2000-2006 기간중 지원지역은 EU 전체인구의 42.7%이며, 국가별로 15-100%로 상한선을 차등적으로 설정하였다. 또한 독일의 GRW/GA 정책은 지원대상지역을 4개의 유형(A, B, C, D)으로 구분하여 차등 지원하고 있는데, 중소기업에 대한 투자보조금의 경우 A는 50%, B는 43%, C는 28%, D는 7.5-15%로 차등화하고 있다. 영국의 지원지역(Assisted Areas)은 Tier 1(RSA의 최우선 지원)과 Tier 2(일반적인

RSA 지원지역), Tier 3(Enterprise 보조금을 지원 지역)의 3가지 유형으로 구분하여 차등 지원한다. 예를 들어 Tier 1지역은 투자액의 35%, Tier 2지역은 10-20%, Tier 3 지역은 7.5%로 지원률을 차등 적용한다.

4) 차등지원의 제도적 기반

선진국의 차등지원은 제도적 토대 위에서 집행된다. EU의 차등지원 정책은 EC조약 제87조~89조(제6편 제1장 제2절 국가가 제공하는 지원)와 이를 구체화한 “국가의 지역지원에 관한 지침(Guidelines on National Regional Aid)”에 기반을 두고 시행되고 있다. 이에 따라 개별 국가의 낙후지역에 대한 지원은 집행위원회의 승인을 받아야 하는 등 엄격한 감독을 받으며, 규정에 의하지 않은 국가지원은 불법으로 간주되고 법원의 제소가 있을 경우 지급된 보조금을 환불해야 한다. EU의 구조기금은 1988년부터 3차에 걸친 “계획기간(programming periods)”을 수립하여 지역균형정책을 일관되게 추진하고 있다(제1차: 1989-1993, 제2차: 1994-1999, 제3차: 2000-2006).

한편, 영국의 지원지역 및 지역선별보조금(RSA)은 공업발전법(1982)에 근거를 두고 있으며, 미국의 Enterprise Zone 제도는 주택및커뮤니티개발법(1987), Empowerment Zone 및 Enterprise Community제도는 예산전용법(1993), Renewal Community제도는 지역사회재건조세감면법(2000)에 각각 근거를 두고 추진된다.

EU의 지역정책은 1957년 로마조약 체결 이후 사회기금(1958), 지역개발기금(ERDF) 등 구조기금을 설립하고 일련의 구조재편을 통하여 낙후지역 등 우선지원지역의 지원을 위한 강력한 정책수단을 발전시켜 왔다. 최근에는 미래의 회원국인 중부 및 동유럽 국가를 대상으로 하는 별도의 지원제도를 마련하였다. 여기에는 ISPA(정식가입전 구조정책수단), SAPARD(농업 및 농촌개발 특별프로그램), PHARE(중부 및 동유럽 경제구조개선지원)가 포함된다. 영국의 Enterprise

Zone, Assisted Area, RSA제도, 독일의 GWA/GA, 미국의 EZ/EC/RC 등 문제 지역의 발전을 촉진하기 위해 도입된 정책도 지속적인 시행 및 평가결과, 여건변화 등을 반영하여 지속적인 수정 및 보완이 이루어지고 있다.

<표 4-32> EU 지역정책의 발전과정

- 1957: 로마조약 전문에 경제의 통일성을 강화하고 조화로운 개발을 위해 다양한 지역간에 존재하는 격차와 조건이 불리한 지역의 낙후를 완화할 것을 명시
- 1958: 유럽사회기금(ESF), 유럽농업지도 및 보증기금(EAGGF)을 설치
- 1975: 최빈곤 지역의 개발 지원을 위해 유럽지역개발기금(ERDF)을 설립
- 1986: 단일유럽법에 의해 남부지역 국가와 기타 조건불리지역의 결속을 위한 정책의 토대를 확립
- 1989-93: 유럽의회는 연대기금(현재의 구조기금)의 운영실태를 정밀 조사하여 680억 ECU를 배정
- 1992: 1993년부터 발효되는 EU조약에서 경제 및 통화연합, 단일시장과 함께 결속을 주요 목표의 하나로 설정하고, 가장 빈곤한 회원국의 환경 및 교통분야의 프로젝트 지원을 위한 결속기금을 창설
- 1994-99: 유럽의회는 EC예산의 1/3을 차지하는 1,770억 ECU를 결속정책에 배정하고, 어업지도 금융수단(FIFG)을 설립
- 1997: 암스테르담 조약에서 결속의 중요성이 확인되고 실업을 감소시키기 위해 함께 노력하는 것을 강조하는 고용에 관한 조항을 포함
- 2000-2006: 유럽의회는 구조기금을 개혁하고 결속기금의 운영방식을 조정하여 2000-2006 기간중 총 2,130억 유로를 배정하고, 중부 및 동유럽 국가의 경제 및 사회개발을 촉진하기 위해 ISPA(정식가입전 구조정책수단)와 SAPARD(농업 및 농촌개발 특별프로그램)를 도입하여 PHARE(중부 및 동유럽 경제구조개선지원)를 보완

5) 역할분담 및 추진체계

선진국의 지역정책에서는 지역정책의 수혜자와 피수혜자, 국가와 지자체, 정부와 민간 등 주체간에 역할 및 책임을 분담하여 상호보완성과 협력을 강화하는 체제가 확립되어 있다. EU의 지역정책은 기본적으로 개별 국가의 지역개발정책을 대체하는 것이 아니라 지원하는 역할을 수행한다. 그러므로 모든 지원은 EU

와 개별국가가 공동으로 부담하며, 지원을 받는 수혜자의 투자분담비율을 최소 25%로 설정하여 책임을 분담하는 체제로 운영된다. 또한 EU는 국가간의 불필요한 경쟁을 예방하기 위해 회원국의 지역지원계획을 면밀히 모니터링하며, 우선 지원지역 결정에 적극 관여하고 있다. 구조기금의 집행에 있어서는 근접성의 원칙에 의해 해당 지역의 지방정부가 집행 책임을 지고 있다.

독일의 GRW/GA 정책은 국가와 주정부가 동등한 지위에서 집행된다. 국가와 주정부는 자금을 균등하게 부담할 뿐만 아니라 국가와 주정부 대표가 동수로 구성되는 계획위원회를 통해 대등한 입장에서 정책결정을 상호 협의한다. 미국의 EZ/EC/RC 정책은 지구 지정권을 갖는 연방정부와 계획을 집행 및 모니터링하는 주정부, 실제 투자에 참여하는 민간부문이 명확한 역할을 분담하면서 침체지역 진흥사업을 추진하고 있다.

6) WTO의 지역개발보조금 제도

유럽을 비롯한 선진 각국에서는 전통적으로 사양산업의 유지 및 구조전환을 위해 다양한 산업보조금을 활용하여 왔으나 최근에는 산업에 대한 직접보조금이 엄격한 규제를 받음에 따라 지역정책의 중요성이 증대되고 있다. 유럽차원의 국가연합체인 EU가 출범하고 회원국이 확대됨에 따라 거시적 차원의 균형개발 필요성이 증대되었으며 이를 위해 목표지역에 대해 보조금 성격의 통합재원을 집중 투자하고 있다. 또한 투자 및 고용보조금 형태로 지원되는 각종 지역개발보조금은 WTO 보조금협정의 예외가 되어 침체지역의 산업입지와 일자리 창출을 지원하는 수단으로 사용되고 있다.

우리나라에서도 WTO체제하에서 전통적인 산업보조금의 대안으로 지역개발보조금을 활용할 필요가 있다. WTO체제의 출범과 함께 발효된 보조금협정에 의해 산업에 대한 직접보조금은 공정경쟁의 장애물로서 엄격한 통제를 받을뿐만 아니라 국가간의 제소에 따라 무역전쟁을 야기하고 있다. 우리나라의 선박, 반도체

체 등 국제적으로 경쟁력 있는 산업에 대한 선진국의 제소는 가격덤핑 뿐만 아니라 국가보조금의 지급까지 대상으로 하고 있다. 그러므로 WTO 보조금 협정에서 연구개발보조금과 함께 허용가능한 보조금으로 분류되어 선진국에서 널리 이용되고 있는 지역개발보조금을 우리나라에서도 적극 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 낙후지역의 산업입지 등에 대한 고용보조금과 같은 지역개발보조금이 도입될 경우 침체된 지역의 개발을 위한 실효성 있는 정책수단이 마련됨으로써 지역균형발전을 촉진할 수 있을 것이다.

5 CHAPTER

지역간 차등지원의 구체적 방안

1. 지역간 차등지원의 기본방향

1) 지역간 차등지원의 요소

국가지원의 지역간 차등화를 구체화하기 위해서는 차등지원과 관련된 핵심요소를 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 다음과 같은 다섯가지의 요소를 설정하기로 한다. 첫째 요소는 범주화된 지역성(Regionalization)이다. 이는 지역간 차등지원을 위해서는 기존의 수도권대 비수도권, 도시지역대 농촌지역 등과 같이 단순화된 2분법적 대결구조가 아닌 다양한 지역성을 반영할 수 있는 지역으로 구분되어야 함을 의미한다. 아울러 지원대상지역은 지역발전 수준을 평가할 수 있는 객관적인 통계지표를 사용하여 선정하고 유형별로 국가지원의 우선순위를 설정하는 것이 필요하다.

두 번째 요소는 정책목표 및 수단의 차별성(Differentiation)으로 지원대상 지역이 유형화되면 각 지역의 특성을 반영하여 특색 있고 차별화된 정책목표를 설정해야 함을 의미한다. 차별화된 정책목표를 달성하기 위해서는 정책수단에 있

어서도 지역별로 차등화된 지원을 제공할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 유사한 정책 및 정책수단이 획일적으로 운용됨으로써 정책목표를 제대로 달성하지 못하는 기존 제도의 문제를 극복할 수 있다.

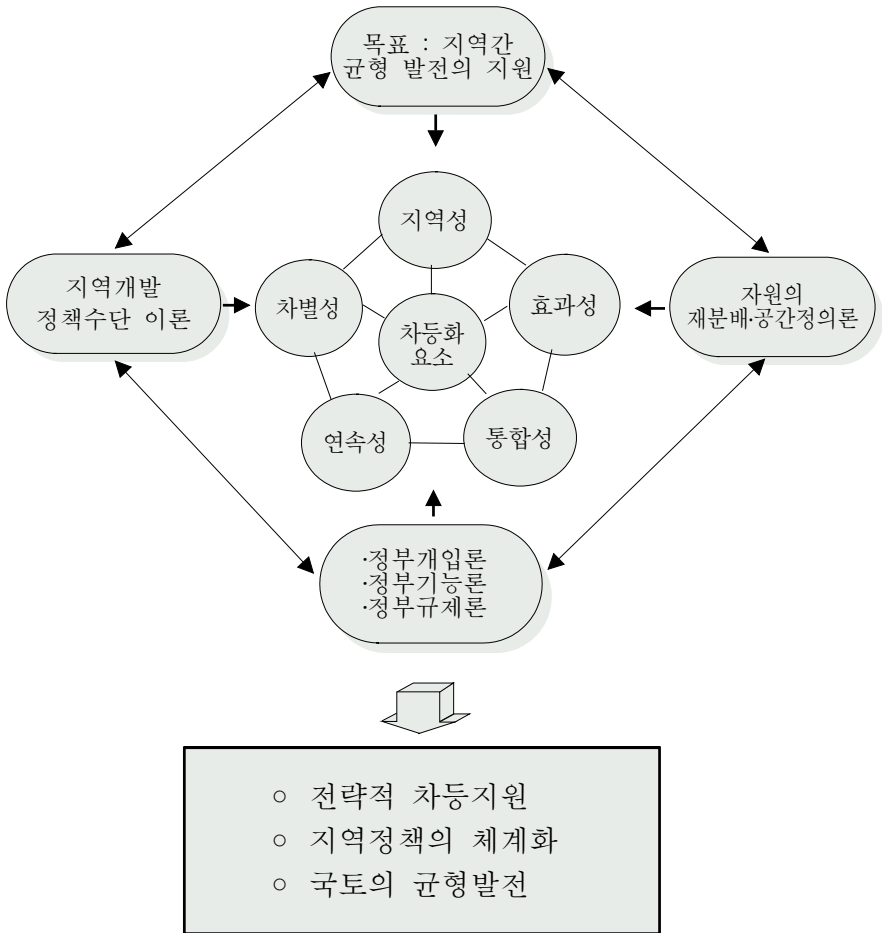
세 번째 요소는 정책집행의 효과성(Effectiveness)이다. 이는 국가의 강력한 지원이 필요한 문제지역에 대해서는 그렇지 않은 지역에 비해 과감한 지원을 제공함으로써 균형개발 목표를 달성할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 지역간 차등지원에 필요한 범정부 차원의 통합재원을 확보하고 이를 지역간 발전수준에 따라 설정된 유형별로 적절하게 배분하고 집행함으로써 정책의 실효성을 거둘 수 있다. 이를 통해 지역간, 부문간 안배 위주의 나눠먹기식 자원배분 관행에서 탈피하고, 부처별로 분산 집행됨으로써 규모의 경제 등 집행의 효율성이 낮은 문제 극복이 가능하다.

네 번째 요소는 정책추진의 연속성(Continuation)이다. 지역간 차등지원 정책은 즉흥적이고 현안문제 대응 위주의 추진방식에서 벗어나 장기적인 국토 및 지역발전 비전을 염두에 두고 지속적으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 차등지원에 필요한 재원이 국가 및 지자체의 예산에 자동적으로 반영될 수 있는 제도적 장치에 바탕을 두면서 확보되어야 한다. 지역균형발전을 효과적으로 추진하기 위해서는 중장기적 관점에서 국가가 동원할 수 있는 자원의 총 규모를 사전에 설정하고 연차별 투자계획에 따라 일관되게 집행하는 제도적 뒷받침이 필요하다.

다섯 번째 요소는 차등지원 제도의 통합성(Integrity)이다. 각 부처에서 제각기 산발적으로 시행하고 있는 각종 지역개발 관련 정책이 통합된 기준과 원칙에 의해 수행될 수 있도록 제도 및 정책간의 연계성을 강화할 필요가 있다. 지역간 차등지원 정책의 통합성을 제고하기 위해서는 낙후지역의 차등적 지원에 관한 국가적 차원의 제도 및 지침을 마련하여 각 부처 및 부문별로 정책을 집행하는 주체로 하여금 이를 준수하도록 해야 한다.

2) 지역간 차등지원의 프레임워크

지역간 차등지원을 구체화하는데 필요한 다섯가지 고려요소를 낙후지역의 차등지원을 통한 지역간 균형발전을 설명하는 3가지 이론과 결부함으로써 다음과 같은 지역간 차등지원의 종합적인 프레임워크를 구성할 수 있다.



<그림 5-1> 지역간 차등화 이론 및 요소의 종합

2. 지역간 차등지원 대상지역의 설정

1) 지역설정의 기본방향

국가지원의 지역간 차등지원을 위한 방안의 첫 번째 순서는 대상지역을 선정하는 일이다. 대상지역 선정을 위해 다음과 같은 기본 방향을 설정한다. 첫째, 차등지원을 위한 대상지역은 통계지표를 사용하여 선정하되 개별지표들이 나타내는 단면성을 보완하고 지역이 가진 복합성을 반영할 수 있는 지표를 이용하여야 한다. 둘째, 차등지원 대상지역 설정과 관련한 기존의 제도 및 외국사례를 참고하여 우리나라 실정에 맞는 합리적인 지역발전수준 평가방식을 강구할 필요가 있다.

대상지역 설정에 참고할 수 있는 기존의 제도로서 개발촉진지구 선정방법이 있다. 우리나라의 개발촉진지구제도에서는 지역별 발전지표를 사용하여 일정한 기준을 충족시키는 지역을 대상지역으로 선정하고 있다. 낙후지역 선정을 위해 사용한 통계지표에 관한 논의를 거쳐 개정된 「지역균형개발법」에서는 개발촉진지구 선정지표를 기존의 5개에서 8개로 확대하였다. 즉 당초에는 재정자립도, 인구증가율, 제조업종사 인구비율, 도로율, 평균지가를 사용하였으나 이 중에서 평균지가를 제외하고 대신 승용차보유비율, 의사비율, 노령화지수, 도시적 토지이용비율을 새로이 추가하였다.

이들 개발촉진지구 선정지표는 가장 낙후된 지역을 선정하는 것이 주된 목적으로 종합적인 지역발전수준을 평가하기 위한 방법으로는 미흡한 것으로 평가된다. 따라서 개발촉진지구 선정지표의 문제점을 보완하기 위해 지역발전수준을 평가하는데 도움이 될 새로운 지표를 추가하는 것이 필요하다. 그러나 우리나라의 기초자치단체 수준에서 사용할 수 있는 통계지표가 한정되어 있기 때문에 자료의 구득성을 감안하면서 평가의 신뢰도를 제고할 수 있는 방안을 검토하여야 할 것이다.

<표 5-1> 개발촉진지구 선정지표

구 분	지 표	비 고
기존(5개)	재정자립도, 인구증가율, 제조업종사 인구비율, 도로율, 평균지가	제외: 평균지가
개정(8개)	재정자립도, 인구증가율, 제조업종사 인구비율, 도로율, 승용차보유비율, 인 구당 의사비율, 노령화지수, 도시적토 지이용비율	추가: 승용차보유비율, 의사비율, 노령화지수, 도시적 토지이용비율

2) 외국의 차등지원 대상지역 선정 방법

유럽의 각국에서는 지역정책의 우선지원 대상지역을 지역발전 수준이나 지역의 입지적 특성 등을 고려하여 몇 가지 범주로 유형화하고 유형별로 국가지원을 차등화하는 방법을 사용하고 있다. 지역간 발전수준을 평가하는 통계자료는 주로 1인당 주민소득, 고용 및 실업, 인구이동 및 밀도와 관련된 지표를 사용하고 있다. 차등지원을 위한 지역의 유형화는 책임있는 기관에서 생산한 신뢰성 있는 통계자료를 이용하고 있다. 지역선정의 방법도 비교적 단순한 지표를 가지고 간단한 방법을 사용하며, 결과를 지도화 한다. 지역선정을 위한 방법은 유럽연합의 지역지원 지침에도 기본 방향이 규정되어 있다.

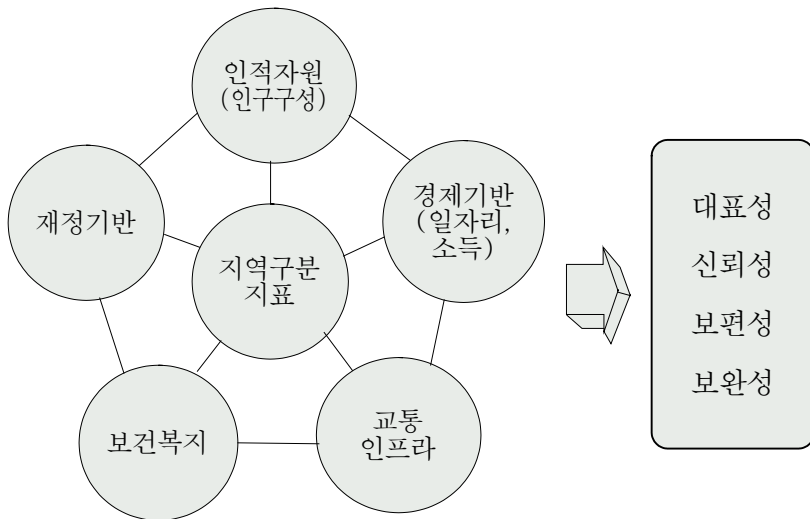
유럽 각국에서 사용되는 가장 대표적인 지표는 실업률과 1인당 GDP인데 이를 우리나라에 적용하기에는 근본적인 문제가 있다. 가장 중요한 문제는 우리나라에서 실업률, 1인당 GDP는 시·군 단위 자료가 가용하지 않다는 점이다. 뿐만 아니라 이들 자료가 가용한 시·도 수준에서도 종합적인 지역발전수준을 충분히 대변하지 못하는 구조적인 문제를 안고 있다. 그러므로 향후 지역간 차등화를 도입하기 위해서는 우리나라의 지역실정에 부합하는 객관적인 평가지표 및 방법론을 개발하는 것이 중요한 과제로 부각될 것이다.

<표 5-2> 유럽 주요국의 차등지원 대상지역 선정기준

국 가	지원형태	지정기준
오스트리아	지역혁신프리미엄	실업률, 1인당 GRDP
벨기에	투자보조금	· 주요기준 : 실업률, 1인당 GRDP · 참고사항 : 고용주이, 산업구조, 인구이동, 기타 인구학적 요인들
핀란드	지역투자보조금	1인당 GDP, 실업률, 인구이동, 산업구조, 인구밀도, 기후조건
프랑스	지역정책보조금	· 주요기준 : 실업률, 1인당 GDP, 인구학적 기준 · 참고사항 : 지역의 경제성장 전망, 도시화의 정도, 3차산업의 성장 가능성
독 일	투자보조금	고용지표(가중치 50%), 1인당소득(가중치 40%), 인프라지표(가중치 10%)
네덜란드	투자프리미엄	실업률, 소득, 산업구조조정의 필요성
포르투갈	지역인센티브시스템	인구구조, 생활수준, 경제활동의 현황과 구조, 접근성
스페인	지역투자보조금	1인당 GDP, 실업률
스웨덴	지역개발보조금	지난 3년간의 실업률, 고용참가율, 이주율
영 국	지역선별지원금	현재의 실업, 구조적 실업, 장기실업, 향후 고용궤, 직업구조, 가동률, 주변성(peripherality), 부가가치증가율, 인구밀도

자료: 김기환 · 홍진기, 1999.

3) 차등지원을 위한 지역구분 평가지표



<그림 5-2> 차등지원을 위한 지역구분 지표

지역간 차등지원을 위한 지역구분을 위해서는 종합적인 발전수준을 평가할 수 있는 통계지표가 필요하다. 우리나라의 지역발전 수준을 평가하기 위해서는 가급적 다수의 신뢰성 있는 통계표를 사용함으로써 특정 현상에 좌우되지 않는 분석결과를 도출해야 한다. 본 연구에서는 지역발전수준을 평가하기 위해 국내외의 지역구분 방법을 참고하면서 우리나라 실정에 맞는 객관적인 방법론을 모색하기로 한다. 지역발전수준을 평가하기 위해 다음의 5가지 기준을 설정한다.

- 인적자원 : 인구의 양적, 질적 측면을 고려하여 지역의 활력과 잠재력을 평가할 수 있는 지표
- 재정기반 : 지방정부의 자율적인 재원확보를 통해 지역개발을 추진할 수 있는 역량을 나타내는 지표
- 경제기반 : 일자리 및 소득창출 기회, 소득수준 등 경제적 기반을 평가할 수 있는 지표
- 보건복지: 의료시설, 인력 및 사회보장 수준을 평가할 수 있는 지표
- 인프라: 지역의 도로교통 인프라를 평가할 수 있는 지표

또한 위와 같은 5가지 평가기준에 부합하는 세부 통계지표를 선정하기 위해서 다음의 4가지 측면을 고려하기로 한다.

- 대표성 : 각 기준을 대표하며, 의미상 다른 지표와 중복되지 않는 통계지표를 선정해야 한다.
- 신뢰성 : 통계자료가 부정확하거나 편차가 심하여 신뢰성에 의문이 가지 않는 지표를 사용해야 한다.
- 보편성 : 전국의 모든 기초자치단체를 커버하는 통계자료가 이용가능해야 한다.
- 보완성 : 단독으로 의미를 갖는 것이 충분하지 않을 경우 이를 보완할 수 있는 지표와 함께 사용하는 것이 필요하다.

이상의 지역발전 수준 평가기준과 지표선정 고려요소를 종합하여 다음과 같이 5개 분야에 15개 세부 평가지표를 선정하였다.

- 인적자원(4): 인구밀도, 인구증가율, 노령인구비율, 대졸이상학력인구비율
- 재정기반(2): 1인당지방세징수액, 재정자립도
- 경제기반(4): 인구당 제조업 및 총사업체 종사자수, 인구당 자동차 및 자가용등록대수
- 보건 및 복지(4): 인구당 병원수, 병상수, 의사수 및 인구당 국민연금가입자
- 인프라(1): 국토계수당 포장도로보급률

<표 5-3> 차등지원 대상지역 선정지표

분 야	지 표	단 위	가중치
인적자원	인구밀도	인/km ²	1
	연평균인구증가율('95-2000)	%	1
	노령인구비율	%	1
	대졸이상학력인구비율	%	1
재정기반	1인당 지방세징수액	원	1
	재정자립도	%	1
경제기반	인구100인당 제조업종사자수	인	1
	인구100인당 총사업체종사자수	인	1
	인구100인당 자동차등록대수	대	1/2
	인구100인당 자가용등록대수	대	1/2
보건복지	인구천인당 병원수	개	1/3
	인구만인당 병상수	개	1/3
	인구만인당 의사수	인	1/3
	인구100인당 국민연금가입자수	인	1
인프라	국토계수당 포장도로보급률	-	1

주: 포장도로보급률 = 포장도로연장(Km)/(행정구역면적(km²) X 인구(천명))^{1/2} (도로현황조서의 국토계수당 도로보급률 지표와 동일)

선정된 15개 지표는 각 지표별로 가중치를 부여함으로써 지표간의 상대적 중요도 차이를 반영할 필요가 있다. 먼저 가중치 배정의 기본전제로서 선정된 각 분야의 개별 지표는 나름대로의 고유한 의미를 갖고 있으므로 지표간의 상대적

중요성은 동일하다고 상정한다. 대신 일부 지표의 경우 그 자체로서는 다른 지표에 비해 대표성, 신뢰성이 낮으므로 이를 보완할 수 있는 지표를 사용하고 대신 가중치를 낮게 부여한다. 예를 들어 자동차등록대수와 자가용등록대수, 인구당 병원수, 병상수, 의사수는 단독으로서보다는 모두 합쳐서 보아야 완전하고 정확한 의미를 지니는 지표이기 때문에 이들 지표는 합쳐서 다른 1개의 지표와 동일한 가중치를 갖도록 하는 것이 합리적이다. 아울러 제조업종사자수와 총사업체 종사자수의 경우는 일부 중복이 발생하지만 각각 공업 및 전산업의 일자리를 대변하는 지표로서 별도의 가중치를 부여하였다.

분석의 공간적 단위는 기초자치단체인 전국의 232개 시·군·구를 대상으로 하여 도시와 농촌지역 뿐만 아니라 도시지역 상호간, 농촌지역 상호간의 격차를 고려할 수 있도록 하였다. 232개 지역을 행정계층별로 보면 광역시에 74개 구·군(69개 구, 5개 군), 도에 158개 시·군(72개 시, 86개 군)으로 세분된다.

4) 차등지원 대상지역의 설정 및 유형화

(1) 기초자치단체 단위의 지역구분

차등지원 대상지역 선정은 지역별 종합발전수준 평가방법을 사용하였다. 지역별 발전수준 평가는 개별 분석지표의 순위를 종합점수화 하는 상대적 평가방법을 사용하며, 이를 위해 지표별로 전체지역을 1위부터 232위까지 서열화 하였다. 이에 따라 모든 지표에서 1위를 차지하는 지역의 총점수는 12점(1X12)이며, 모든 지표에서 최하위를 차지하는 지역의 총점은 2,784점(232X12)이 된다. 실제로 1위를 차지한 지역의 총점은 서울시 중구의 287점이며, 최하위는 전남 신안군으로 2,567점이었다.

지역발전 수준 평가를 위한 지표별 가중치 및 지역순위 설정에 있어서는 상대적 평가방식을 사용함으로써 절대평가에 의한 오류 가능성을 최소화하였다. 이를 위해 15개 지표를 12개로 재분류하여 이들 지표의 중요도는 모두 동일한 것으

로 간주하였다. 단, 앞서 말했듯이 자동차 관련 2개 지표 및 의료기관 관련 3개 지표는 각각 하나의 지표로 단순화하여 다른 지표와 동일한 가중치를 부여하였다. 그리고 각 지표는 절대치(통계치)가 아닌 지역별 순위가 의미를 갖도록 하였다. 지역별 종합평가점수는 다음의 방식으로 계산하였다.

$$V_i = \sum_{j=1}^n (W_j \cdot R_{ij}) \quad (1)$$

V_i : 지역 i 의 종합점수

W_j : 평가지표 j 의 가중치(자동차 관련 2개 지표는 1/2, 의료기관 관련 3개 지표는 1/3, 나머지 10개는 1 적용)

R_{ij} : 지역 i 의 평가지표 j 의 순위

지역발전 수준을 평가하여 차등지원 대상지역을 선정한 다음 필요한 것은 지역을 유형화하는 것이다. 이를 위해 전국의 232개 시·군·구 지역의 지역발전 평가결과를 고려하여 적절한 개수의 지역유형으로 구분하는 것이 필요하다. 외국의 경우 지원대상 지역의 유형을 EU에서는 3개(과거에는 7개), 영국의 RSA 및 기업보조금(Enterprise Grant)은 3개, 독일의 GRW/GA에서는 4개, 스웨덴에서는 3개의 유형으로 구분하고 있다. 그러므로 이들 국가의 사례를 참고하여 본 연구에서도 3개 또는 4개의 지역유형으로 구분하는 것이 바람직하다. 결론적으로 EU, 영국, 스웨덴의 방식과 같이 차등지원 대상을 3개 집단으로 분류하는 것이 보다 바람직한 것으로 보인다. 이 경우 최상위 집단을 포함하면 모두 4개 집단으로 분류하는 방식이다. 대안으로 2개의 차등지원 지역집단을 설정하는 3개 구분 방안도 제시하기로 한다.

지역유형화의 방법으로는 전국의 232개 시·군·구 지역을 발전수준에 따라 유형별로 적정한 수의 지역을 배분하기 위해 SPSS의 K-평균 군집분석(Cluster Analysis) 기법을 사용하였다. K-평균 군집분석은 일정수의 군집수를 사전에 설정한 다음 지역을 분류하는 방법으로 사용이 편리한 장점이 있다. K-평균 군집분

석은 군집화의 대상이 되는 변수를 표준화 점수(Z-Score)를 이용하므로 식(1)에 의해 산출된 지역별 종합점수를 표준화(Standardize)한 다음 이를 토대로 K-평균 군집분석을 시행하였다.

<참고> K-평균 군집분석의 개요

K-평균 군집방법은 계층적 군집분석과는 달리 개체가 어느 한 군집에만 속하도록 하는 상호배반적 군집방법이다. 이 방법은 군집의 수를 미리 정하고, 각 개체가 어느 군집에 속하는지를 분석하는 방법으로서 대량의 데이터의 군집분석에 유용하게 이용되는 방법이다. 군집절차는 다음과 같다.

- (1) 개체를 초기의 K 군집으로 분류한다. 이러한 군집의 초기 분류는 분석자가 지정할 수도 있고, 프로그램에서 제공할 수 있다.
- (2) 각 군집의 각각의 변수에 대해서 중심점들을 계산한다.
- (3) 주어진 케이스에 대해서 중심점과의 거리를 계산한다. 만약 현재 속하고 있는 군집의 중심점과 가까우면 그대로 두고, 그렇지 않으면 다른 군집으로 배정한다.
- (4) 각 케이스에 대하여 (3)번 절차를 시행한다.
- (5) 어느 케이스도 다른 군집에 재배정되지 않을 때까지 (2),(3),(4) 과정을 반복한다.

K-평균 군집방법을 사용하기 위해서는 초기에 군집의 수를 미리 제공해야 한다. 군집분석은 데이터를 분석하면서 결정하는 경험적 분석방법이므로 적절한 군집의 수를 안다는 것은 어려운 일이다. 따라서 군집의 수를 변화시켜 가면서 수행된 결과들을 비교해 가는 분석방법이 요구된다. 이러한 점에서 유용하게 이용될 수 있는 방법이 각 군집의 평균들이 동일하다는 가정을 검정하는 F-검정법을 이용할 수 있다. 이러한 방법은 단지 비교의 목적에서만 유용하게 이용되며, 또한 각 변수에 대한 F-값은 각 군집을 결정하는데 있어서 상대적인 중요도의 의미를 나타내고 있다.

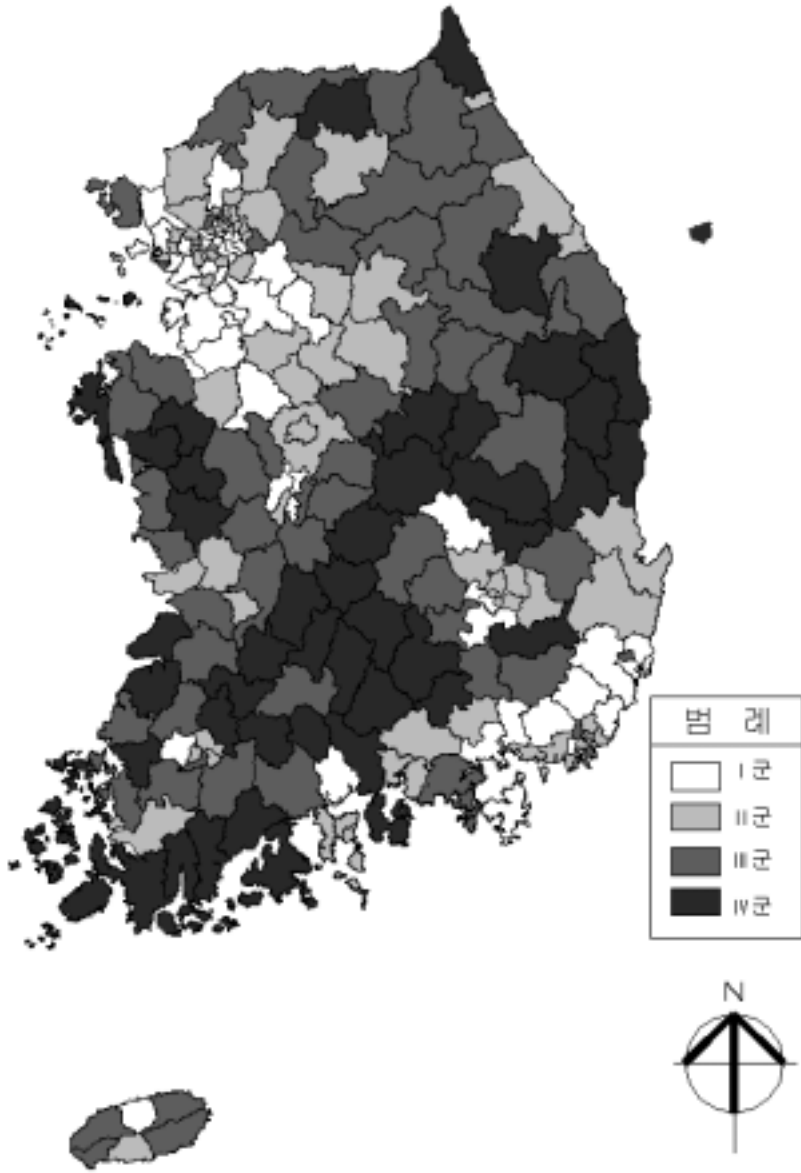
K-평균 군집분석에 의한 지역의 유형화 결과는 다음과 같다. 먼저 전국을 4개의 집단으로 분류한 경우 발전수준이 가장 높은 1군에 53개를 비롯하여 2군에 71개, 3군에 60개, 그리고 가장 발전이 뒤진 4군에 48개 지역이 포함되었다. 3개 집단 분류의 경우에는 가장 발전된 지역인 1군에 70개를 비롯하여 2군에 79개, 3군에 83개 지역이 포함되어 각 집단별로 비슷한 수의 지역이 분류되는 결과를 보였다. 군집분석 결과의 신뢰수준을 평가하기 위해 산출된 통계치(F-값)는 모두

99% 신뢰수준 이상에서 유의하며, 4군(856.591)이 3군(711.766)에 비해 높았다.

<표 5-4> 지역구분 결과(4분류)

시도	I	II	III	IV
서울시	종로구 중구 용산구 성동구 광진구 마포구 구로구 금천구 영등포구 서초구 강남구 송파구	동대문구 중랑구 성북구 도봉구 노원구 서대문구 양천구 강서구 동작구 관악구 강동구	강북구 은평구	-
부산시	중구 사상구 기장군	서구 동구 부산진구 동래구 해운대구 사하구 금정구 강서구 연제구 수영구	영도구 남구 북구	-
대구시	중구 달서구 달성군	동구 서구 남구 북구 수성구	-	-
인천시	중구 남동구 서구	동구 남구 부평구 계양구	연수구 강화군	옹진군
광주시	광산구	동구 서구 북구	남구	-
대전시	중구 유성구 대덕구	서구	동구	-
울산시	남구 동구 북구 울주군	-	중구(울산)	-
경기도	수원시 안양시 부천시 평택시 안산시 오산시 시흥시 의왕시 용인시 이천시 김포시 양주군 화성군 광주군	성남시 의정부시 광명시 고양시 과천시 구리시 남양주시 군포시 파주시 안성시 여주군 포천군	동두천시 하남시 연천군 가평군 양평군	-

시도	I	II	III	IV
강원도	-	춘천시 원주시 강릉시 동해시 속초시	태백시 삼척시 홍천군 횡성군 영월군 평창군 철원군 양구군 인제군 양양군	정선군 화천군 고성군
충청북도	청주시	충주시 청원군 진천군 음성군	제천시 보은군 옥천군 괴산군 단양군	영동군
충청남도	천안시	아산시	공주시 보령시 서산시 논산시 금산군 연기군 서천군 당진군	부여군 청양군 홍성군 예산군 태안군
전라북도	-	전주시 군산시 익산시	정읍시 남원시 김제시 완주군	진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 고창군 부안군
전라남도	광양시	목포시 여수시 영암군	순천시 나주시 화순군 무안군 영광군 장성군	담양군 곡성군 구례군 고흥군 보성군 장흥군 강진군 해남군 함평군 완도군 진도군 신안군
경상북도	구미시	포항시 경주시 경산시 칠곡군	김천시 안동시 영주시 영천시 고령군 성주군	상주시 문경시 군위군 의성군 청송군 영양군 영덕군 청도군 예천군 봉화군 울진군 울릉군
경상남도	창원시 마산시 김해시 거제시 양산시	진주시 진해시 사천시 함안군	통영시 밀양시 창녕군 고성군	의령군 남해군 하동군 산청군 함양군 거창군 합천군
제주도	제주시	서귀포시	북제주군 남제주군	-
계	53	71	60	48

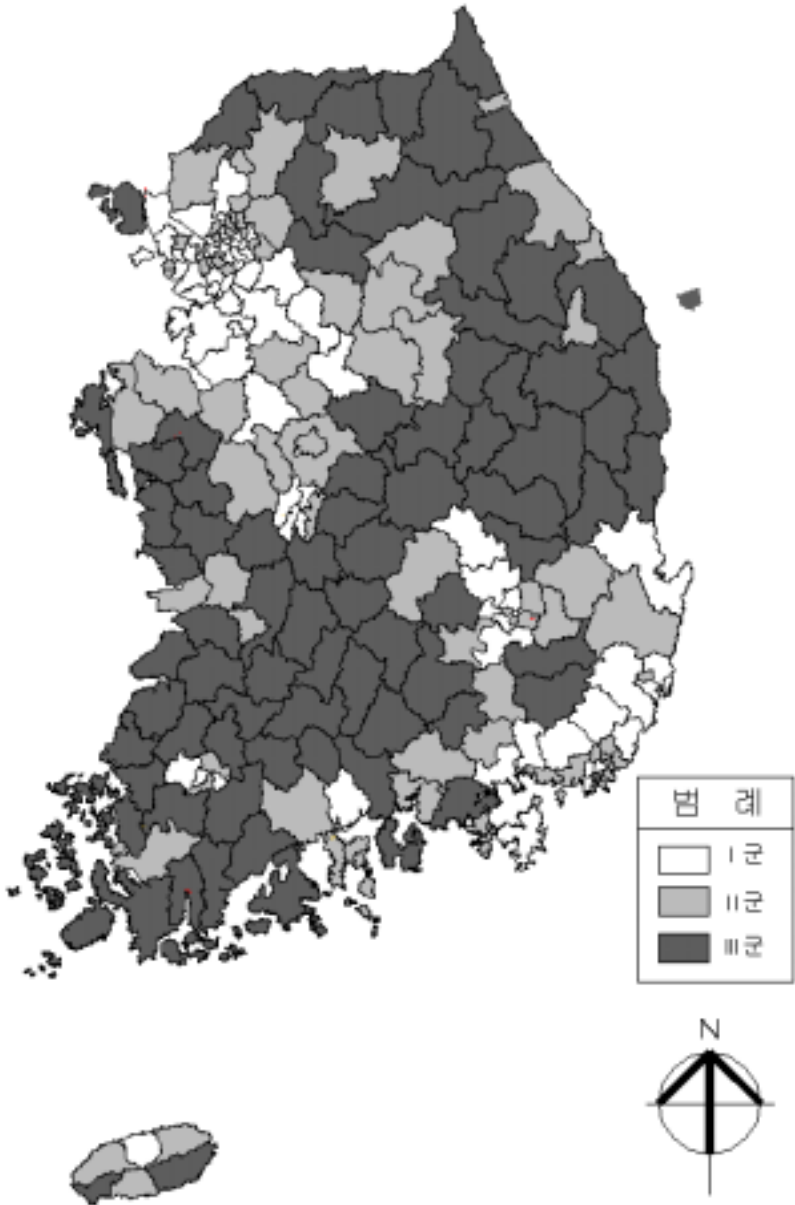


<그림 5-3> 지역구분 결과(4분류)

<표 5-5> 지역구분 결과(3분류)

시도	I	II	III
서울시	종로구 중구 용산구 성동구 광진구 동대문구 마포구 강서구 구로구 금천구 영등포구 서초구 강남구 송파구	중랑구 성북구 강북구 도봉구 노원구 은평구 서대문구 양천구 동작구 관악구 강동구	-
부산시	중구 부산진구 사하구 사상구 기장군	서구 동구 영도구 동래구 남구 북구 해운대구 금정구 강서구 연제구 수영구	-
대구시	중구 북구 달서구 달성군	동구 서구 남구 수성구	-
인천시	중구 남동구 부평구 서구	동구 남구 연수구 계양구	강화군 옹진군
광주시	동구 서구 광산구	남구 북구	-
대전시	중구 서구 유성구 대덕구	동구	-
울산시	남구 동구 북구 울주군	중구	-
경기도	수원시 성남시 안양시 부천시 평택시 안산시 고양시 구리시 오산시 시흥시 군포시 의왕시 용인시 이천시 김포시 양주군 화성군 광주군	의정부시 광명시 동두천시 과천시 남양주시 하남시 파주시 안성시 여주군 포천군	연천군 가평군 양평군
강원도	원주시	춘천시 강릉시 동해시 태백시 속초시 횡성군	삼척시 홍천군 영월군 평창군 정선군 철원군 화천군 양구군 인제군 고성군 양양군

시도	I	II	III
충청북도	청주시 음성군	충주시 제천시 청원군 진천군	보은군 옥천군 영동군 괴산군 단양군
충청남도	천안시	공주시 아산시 서산시 연기군 당진군	보령시 논산시 금산군 부여군 서천군 청양군 홍성군 예산군 태안군
전라북도	-	전주시 군산시 익산시	정읍시 남원시 김제시 완주군 진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 고창군 부안군
전라남도	광양시	목포시 여수시 순천시 영암군	나주시 담양군 곡성군 구례군 고흥군 보성군 화순군 장흥군 강진군 해남군 무안군 함평군 영광군 장성군 완도군 진도군 신안군
경상북도	포항시 구미시 칠곡군	경주시 김천시 영천시 경산시 고령군	안동시 영주시 상주시 문경시 군위군 의성군 청송군 영양군 영덕군 청도군 성주군 예천군 봉화군 울진군 울릉군
경상남도	창원시 마산시 김해시 거제시 양산시	진주시 진해시 통영시 사천시 함안군 창녕군	밀양시 의령군 고성군 남해군 하동군 산청군 함양군 거창군 합천군
제주도	제주시	서귀포시 북제주군	남제주군
계	70	79	83



<그림 5-4> 지역구분 결과(3분류)

분류된 지역유형별로 지역발전 수준을 반영하는 경제 및 사회적 지표는 매우 큰 격차를 나타내고 있다. 제1군지역의 인구는 1995-2000년 기간중 135만명이 증가하여 전국인구 증가분의 89%가 집중되었으나, 제4군지역은 25만명의 인구가 감소하였다. 또한 제1군지역의 노령인구 비율은 5.8%, 대졸이상 학력의 인구비율은 10.4%였으나, 제4군지역은 각각 19.7%와 3.2%로 인적자원의 지역편차가 매우 크다. 기타 지방재정, 일자리 및 소득기회, 보건·복지 등의 지표에 있어서도 지역유형간에 큰 차이가 있다. 1군지역은 국토면적의 10.8%에 불과하나 인구의 35.1%가 집중하며, 1군과 2군을 합친 지역의 면적은 30.1%, 인구는 80.1%를 차지하고 있다. 반면에 3군과 4군을 합친 지역은 면적은 국토의 69.9%를 차지하나 인구는 전국의 19.9%에 불과하다.

<표 5-6> 지역유형별 주요 경제사회지표(2000년)

지 표	단위	I	II	III	IV
면 적	km ²	10,745	19,227	37,354	32,135
	(%)	(10.8)	(19.3)	(37.6)	(32.3)
인 구	천인	16,182	20,751	6,797	2,406
	(%)	(35.1)	(45.0)	(14.7)	(5.2)
인구밀도	인/km ²	1,506	1,079	182	75
연평균인구증가율(1995-2000)	%	2.07	0.48	-0.78	-2.03
노령인구비율	%	5.8	7.5	12.9	19.7
대졸이상학력인구비율	%	10.4	9.8	5.3	3.2
1인당 지방세징수	천원	641	416	296	222
재정자립도	%	59.4	43.3	25.3	15.2
100인 당제조업종사자수	인	11.3	5.5	3.6	2.1
100인당 총사업체종사자수	인	46.2	27.5	24.4	23.3
100인당 자동차등록대수	대	29.3	26.0	26.7	23.2
100인당 자가용등록대수	대	19.0	16.7	14.6	11.1
100인당 국민연금가입자수	인	43.3	28.5	25.9	25.1
천인당 병상수	개	7.7	6.4	5.9	4.5
만인당 의사수	인	17.1	10.8	5.6	4.0
만인당 병원수	개	4.5	3.8	3.2	2.6
국토계수당 포장도보급률	-	1.83	1.59	1.40	1.42

주: 면적, 인구, 인구밀도를 제외한 지표는 등급별 지역의 단순평균치임

<표 5-7> 지역유형별 인구변화(1995-2000)

(단위: 인, %)

지역유형	1995년	2000년	인구증감	배분비
I	14,827,175	16,182,108	1,354,933	88.7
II	20,073,828	20,751,354	677,526	44.4
III	7,054,935	6,796,558	-258,377	-16.9
IV	2,652,788	2,406,081	-246,707	-16.2
계	44,608,726	46,136,101	1,527,375	100.0

이상에서 분류된 지역구분 유형별로 나타난 특징을 고려하여 다음과 같은 명칭 및 성격을 부여할 수 있다.

- 개발촉진지역(IV): 발전수준이 가장 낮은 낙후된 지역으로 개발촉진을 위해 국가의 최우선 지원이 필요한 지역
- 성장유도지역(III): 상당한 정도의 낙후지역으로 활력을 회복하기 위해서는 일정 수준의 국가지원이 필요한 지역
- 성장관리지역(II): 현재의 발전수준을 유지하고 침체에 빠져들지 않기 위해 최소한의 국가지원이 필요한 지역
- 자율성장지역(I): 지역의 자체역량에 의해 지속적인 성장이 가능한 지역으로 국가지원이 필요하지 않는 지역

차등지원을 위한 대상지역은 필요시 지역이 당면한 문제의 성격에 따라 세분화함으로써 낙후성과 지역성을 동시에 고려하는 것이 필요한 경우도 있을 것이다. 예를 들어 개발촉진지역 또는 성장유도지역 중에서도 전략지원지역, 구조전환지역, 특별관리지역 등으로 세분하여 차등화의 범위와 폭을 더욱 세분하여 정책의 유연성을 강화하는 방안도 있다.

(2) 광역자치단체 단위의 지역구분

우리나라의 지역간 차등지원은 기초자치단체보다는 광역자치단체 수준에서 적용가능한 경우가 많을 수 있다. 특히 중앙정부의 각 부처에서 시행하는 지역개발 관련 사업들이 광역자치단체 또는 권역을 대상으로 추진되는 경우가 많으므로 광역자치단체 수준의 지역구분도 필요하다. 이는 유럽연합과 같은 정밀한 수준의 지역간 차등화가 미약한 우리나라 실정에서 더욱 실천가능한 대안이 될 수도 있기 때문에 중요성을 지닌다. 그러나 광역자치단체 중에서 도의 경우는 도시 지역과 농촌, 도시에 인접한 지역과 그렇지 않은 지역간의 격차가 매우 크기 때문에 광역자치단체 단위로 지역을 유형화 할 경우 실제의 지역격차를 제대로 반영하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 지역간 차등지원을 실제 집행할 경우에는 광역자치단체 단위는 재원배분의 중간기착지로서 활용하고 실제의 재원배분은 기초자치단체 단위로 집행하는 절충방안이 바람직하다. 차등지원 대상 사업이 광역자치단체 단위에서 집행될 경우에는 시·도 단위의 지역구분에 바탕을 두어야 함은 물론이다.

광역자치단체 단위의 지역구분을 위해 이용가능한 통계지표는 기초자치단체 수준에 비해 양적으로 훨씬 다양하고 질적인 신뢰도도 높다. 그러나 본 연구에서는 분석의 일관성을 유지하기 위해 기초자치단체와 동일한 지표 및 분석방법을 사용하여 광역자치단체를 유형화하기로 한다. 지역구분의 범주는 16개 광역자치단체를 3단계와 4단계로 구분하였다. 분류방법은 지역의 숫자가 16개로 적음을 감안하여 군집분석기법 대신 종합점수의 분포를 고려하여 분류하였다.

16개 광역자치단체별 지역발전 평가 순위는 다음과 같다. 서울이 단연 가장 좋은 점수를 받았으며 다음은 울산이었다. 이어서 대전, 인천, 부산, 광주, 대구 등 광역시의 순서였다. 도 단위 지역에서는 경기도가 가장 좋은 점수를 얻었으며 다음은 제주도와 경남이었다. 나머지 충북을 비롯한 6개 도 지역은 상위의 지역과는 상당히 큰 격차를 보여 전체를 하나의 그룹으로 분류하여도 큰 문제가 없을 것으로 판단된다. 도 지역 중에서 특히 전남은 현격한 차이를 보이며 가장 하위

의 점수를 얻었다.

광역자치단체별 종합점수를 고려하여 3단계는 2-8-6의 유형으로, 4단계는 2-5-3-6의 유형으로 구분할 수 있다. 3단계로 구분할 경우 1군에는 서울과 울산, 2군에는 대전을 포함한 5개 광역시와 경기, 경남, 제주 등 8개, 3군에는 충북을 비롯한 6개 도지역이 해당된다. 4단계로 구분할 경우에는 3단계 분류시와 비교하여 점수가 가장 높은 2개 지역과 가장 낮은 6개 지역은 동일하게 분류하며, 2군으로 분류된 지역 중에서 경기, 제주, 경남 등 3개 도 지역을 하위집단으로 분류하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 3단계 분류와 4단계 분류 중에서는 지역의 숫자가 많지 않음을 감안할 때 3단계로 비교적 단순하게 분류하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

<표 5-8> 광역자치단체의 지역구분 결과

지 역	종합점수	종합순위	3단계 구분	4단계 구분
서 울	51	1	I	I
부 산	82	5	II	II
대 구	83	7	II	II
인 천	76	4	II	II
광 주	82	5	II	II
대 전	74	3	II	II
울 산	61	2	I	I
경 기	90	8	II	III
강 원	139	13	III	IV
충 북	119	11	III	IV
충 남	142	14	III	IV
전 북	143	15	III	IV
전 남	169	16	III	IV
경 북	133	12	III	IV
경 남	96	10	II	III
제 주	95	9	II	III

주: 종합점수는 12개 상대평가지표의 지역 순위를 합친 것으로 모든 지표에서 1위일 경우 12점, 모든 지표에서 최하위일 경우 192점이 되어 점수가 낮을수록 발전순위가 높음

3. 지역간 차등지원의 대상사업 및 재원

1) 지역간 차등지원의 대상사업

국가지원의 지역간 차등화는 여러 분야에서 시행되고 있는 지역개발 관련 정책을 대상으로 폭넓게 적용 가능하다. 국토균형발전을 위한 각종 지역개발 관련 사업, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정, 조세 및 금융지원, 지역성을 갖는 행정규제 등에 지역간 차등화를 적용할 수 있다. 이 중에서 소규모의 특정지역을 대상으로 추진되는 사업보다는 전국 또는 비교적 넓은 지역을 대상으로 하면서

<표 5-9> 차등지원의 대상분야 및 사업

분 야	대상사업
지역개발사업	<ul style="list-style-type: none"> - 개발촉진지구, 오지개발, 특정지역개발사업 등 낙후지역개발사업 - 광역권 개발 등 지역균형발전시책 - 지자체 및 민자유치에 의해 추진되는 도로정비 등 SOC 확충사업 - 지방의 문화·관광권 개발 및 체육·청소년시설 확충
산업입지 기술개발 기업육성	<ul style="list-style-type: none"> - 기업설립 및 중소·벤처기업 육성 - 수도권 소재 기업의 지방이전 - 지방의 전략산업 및 특화산업 육성 - 경제특구, 자유무역지역, 관세자유지역, 국제자유도시 등의 조성 - 지방의 기술혁신기반 조성 및 인력개발 - 지역의 정보화 기반 구축사업 - 지방의 물류 및 유통시설 확충 - 농공단지 활성화 - 지방의 문화·관광산업 육성
행정규제	<ul style="list-style-type: none"> - 대학설립 및 정원관리 - 과밀부담금, 개발부담금, 농지전용부담금, 산림전용부담금, 대체조립비, 농지조성비, 공유수면점용료 등 각종 부담금의 부과
지방자치단체 의 재정지원	<ul style="list-style-type: none"> - 국고보조금, 양여금, 지방교부세의 지방재정 균형화 강화 - 지역균형발전특별회계의 설립 및 지출의 차등화 - 지역개발보조금의 설치 및 차등 지원
기 타	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체간 협력사업 - 협오시설의 입지를 위해 기피지역과 설치지역의 차등화

지역균형발전의 파급효과가 큰 분야의 정책을 중심으로 지역간 차등화를 적용하는 것이 바람직한 방안이다.

지역간 차등지원의 대상분야는 모든 분야에서 동시에 적용하기보다는 특정사업에 대한 시범적인 실시를 거쳐 단계적으로 범위를 확대하는 것이 합리적인 접근방안이다. 단기적으로는 「지역균형발전특별법안」에서 도입하고 있는 지역균형발전특별회계의 지출항목에 시범적으로 적용할 수 있으며, 기타 농어촌 활성화 지원, 지방의 전략산업 육성 지원 등에도 적용 가능할 것이다. 중기적으로는 지역균형개발사업, 지방산업육성, 지방인력 및 과학기술기반 양성으로 확대할 수 있다. 장기적으로는 지방양여금, 국고보조금, 특별교부세 등 지방재정지원 분야에까지 확대하여 국가의 지원이 지역의 발전수준 및 현안문제와 연계되어 차등화 되는 체계적인 시스템을 구축하는 것이 이상적이다.

2) 지역간 차등지원을 위한 재원

2002년도 예산서를 분석한 결과 지역간 차등지원이 가능한 사업은 8개 분야에서 60여개 사업이며, 사업비는 일반회계와 특별회계를 합쳐 4조원에 달하는 것으로 분석되었다. 이들 지역간 차등화 가능재원의 구성을 분야별로 보면 인력양성 8개 사업 7,500억원, 문화관광사업 6개 사업 2,100억원, 환경보전 12개 사업 8,500억원, 지역개발사업 16개 사업 6,800억원, 산업개발 4개 사업 5,000억원, 정보통신 및 과학기술사업 6개 사업 3,000억원, SOC분야 9개 사업 1조원이다. 회계별로는 일반회계 약 2조원, 특별회계 약 2조원으로 비슷한 규모를 보인다.

이 밖에 지자체의 지역개발사업에 대해 차등화된 재정지원을 제공하는 지방양여금, 국고보조금, 특별교부세의 전부 또는 일부도 차등화 재원으로 활용할 수 있다. 이들을 합칠 경우 차등화가 가능한 재원의 총합은 부처별로 집행하는 지역개발 관련 사업비(4조원), 지방양여금(4조원), 특별교부세(1조원), 국고보조금(11조원)을 합쳐 약 20조원에 달하는 규모이다.

<표 5-10> 지역간 차등지원 가능사업 및 재원규모(2002년도 예산기준)

(단위: 10억원)

분 야	사 업	2002예산	재 원
인력양성	대학원 연구중심대학원 육성(BK21)	1,382	일반회계
	대학다양화특성화 육성	980	일반회계
	전문대 다양화특성화	1,656	일반회계
	사립대 특성화	480	일반회계
	지방대 육성	500	일반회계
	전문대 특성화 지원	1,875	일반회계
	실업계고교 특성화 및 내실화	508	일반회계
	초중등학교 정보화	172	일반회계
	소 계	7,553	
문화관광	지방문화산업 기반 조성	150	일반회계
	관광자원 개발	712	일반회계
	남해안관광벨트 개발	505	일반회계
	유교문화권 관광개발	311	일반회계
	지방체육시설 확충	319	일반회계
	청소년수련시설 확충	116	일반회계
	소 계	2,113	
환경보전	광역상수도건설지원	2,204	일반회계
	지방상수도 개량	1,231	재정융자특별회계
	중소도시지방상수도 개발	934	환경개선특별회계
	도서지역 생활용수 개발	358	환경개선특별회계
	농촌지방상수도 개발	480	농어촌특별세관리특별회계
	연안하수처리장	1,592	환경개선특별회계
	환경기초시설운영비 지원	6	환경개선특별회계
	쓰레기매립장	290	환경개선특별회계
	폐기물소각시설	614	환경개선특별회계
	음식물쓰레기처리시설	127	환경개선특별회계
	농어촌폐기물종합처리시설	98	농어촌특별세관리특별회계
	광역상수도 정수장 지원	604	환경개선특별회계
	소 계	8,538	

분 야	사 업	2002예산	재 원
지역개발	전주권 개발	123	일반회계
	백제문화권 개발	283	일반회계
	도서종합개발	700	일반회계
	탄광지역 경제활성화	1,099	일반회계
	개발촉진지구 지원	1,275	토지관리및지역균형개발특
	폐광지역진흥지구 개발	536	에너지및자원사업특별회계
	탄광지역개발사업	563	에너지및자원사업특별회계
	농업지역특화사업	500	농어촌구조개선특별회계
	농촌구조개선	156	농어촌구조개선특별회계
	농공단지 조성	72	농어촌구조개선특별회계
	농공단지 진흥	400	재정융자특별회계
	농촌관광휴양자원 개발	9	농어촌구조개선특별회계
	농어촌생활환경 정비	350	농어촌구조개선특별회계
	농촌생활용수 개발	408	농어촌특별세관리특별회계
	어촌종합개발	175	농어촌특별세관리특별회계
산촌종합개발	199	농어촌구조개선특별회계	
소 계	6,848		
산업개발	지역특화산업 육성	2,098	일반회계
	벤처인프라 확충	400	일반회계
	중소기업 기술지원	1,796	일반회계
	외국인투자유치지역	800	일반회계
소 계	5,094		
정보통신	정보화촉진지원	1,524	일반회계
	소 계	1,524	
과학기술	우수연구센터 육성	652	일반회계
	지역협력연구센터 육성	255	일반회계
	과학기술인력 양성활용	48	일반회계
	테크노파크	300	일반회계
	지역기술혁신센터	200	일반회계
소 계	1,455		

분 야	사 업	2002예산	재 원
SOC	복합화물터미널건설 지원	138	일반회계
	유통단지개발 지원	105	일반회계
	국가지원지방도 건설 자치단체 보조	4,680	교통시설특별회계
	시내관내국도우회도로건설 지자체보조	2,186	교통시설특별회계
	민자유치일반도로건설보조금	800	교통시설특별회계
	광역도로건설 지원	785	교통시설특별회계
	광역철도건설 지원	1,531	교통시설특별회계
	유통단지개발 토지매입 지원	39	재정융자특별회계
	일반화물터미널건설 지원	52	재정융자특별회계
	소 계	10,316	
지방양여금	도로정비사업	17,177	
	농어촌지역개발사업	3,963	
	수질오염방지사업	14,293	
	청소년육성사업	337	
	지역개발사업	7,725	
	소 계	43,495	
국고보조금	국고보조금사업	109,000	
	소 계	109,000	
지방교부세	특별교부세사업	10,902	
	소 계	10,902	
총 계 (A)	일반회계+특별회계	43,441	
총 계 (B)	지방양여금 추가시	86,936	
총 계 (C)	국고보조금 추가시	152,441	
총 계 (D)	특별교부세 추가시	54,343	
총 계 (E)	양여금, 보조금, 특별교부세 추가시	206,838	

이 중에서 지역간 차등지원의 실천을 위한 재원을 검토해 보면, 우선 단기적으로 가능한 방안은 건설교통부 소관의 지역균형개발특별회계(1,300억원) 및 교통시설특별회계의 자치단체보조(7,000억원), 민자유치보조금(800억원) 등을 이용하여 약 1조원 규모로 운용 가능하다. 다음에는 각 부처에서 시행하고 있는 지역개발, 산업육성, 인력개발, 과학기술기반 양성 등의 60개 사업의 사업비 4조원을 차

등화 재원으로 활용할 수 있을 것이다. 궁극적으로는 정부 각 부처에 흩어져 있는 각종 지역개발 관련 재원을 통합하여 EU의 구조기금과 같이 범정부 차원에서 일관된 원칙하에 운용하는 것이 이상적인 방안이다.

<표 5-11> 지역간 차등화 가능사업의 재원규모(2002년도 예산기준)

(단위: 10억원)

재 원 별	총규모(A)	차등화 규모(B)	비중(B/A)
일반회계사업	1,058,767	22,391	2.1
특별회계사업	667,229	21,050	3.2
일반회계 + 특별회계	1,725,996	43,441	2.5
계(지방양여금 추가시)	1,725,996	86,936	5.0
계(국고보조금 추가시)	1,725,996	152,441	8.8
계(특별교부세 추가시)	1,725,996	54,343	3.1
계(양여금, 보조금, 특교세 추가시)	1,725,996	206,838	12.0

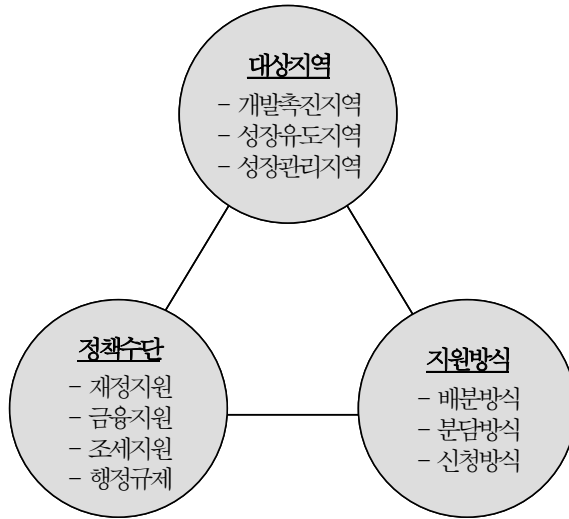
본격적인 지역간 차등화 제도 도입에 앞서 「지역균형발전특별법」 안에서 제시한 바와 같이 지역균형발전특별회계를 활용하여 시범적으로 시행하는 것이 바람직하다. 동법안에서는 세출예산 집행시 지방자치단체의 재정상황 및 발전정도 등을 고려하여 차등지원을 허용하고 있다. 지역균형발전특별회계의 가용재원은 항목별 예산규모를 토대로 2002년 예산안 기준으로 1조원 정도 확보 가능하다.

<표 5-12> 지역균형발전특별회계의 재원규모 검토(2002년도 예산안 기준)

세입항목	세입규모	비 고
수도권정비계획법에 의한 과밀부담금	360억원	
개발이익환수에 관한 법률에 의한 개발부담금	160억원	
개발제한구역훼손부담금	320억원	
일반회계 전입금	5,000억원	
지방양여금관리특별회계 전입금	4,300억원	예산의 10% 가정
합 계	10,140억원	

4. 지역간 차등지원의 수단 및 효과

1) 지역간 차등화의 정책수단 및 지원방식



<그림 5-5> 지역간 차등지원의 구조

낙후지역 진흥을 위한 지역간 차등지원의 정책수단은 재정, 금융, 조세, 행정 수단을 여건에 따라 병행하여 운용하는 것이 가장 바람직하다. 재정지원의 차등화는 각종 지역개발사업에 대한 국가의 재정지원 규모 및 분담비율을 지역발전 수준에 따라 차등 지원함으로써 가능하다. 금융지원의 차등화는 지역개발사업에 대한 금융지원 규모 및 이자율을 대상지역의 발전수준에 따라 차등화 할 수 있다. 조세지원의 차등화는 낙후지역 개발 촉진 등 정책목표를 실천하기 위해 우선 지원 대상지역에 대한 투자사업의 조세감면율을 차등화하는 방안이다. 마지막으로 행정규제의 차등화는 우선지원 대상지역에서 시행되는 각종 지역개발사업에 대해 행정규제를 간소화함으로써 사업추진을 지원하는 방안이다.

이와 같은 정책수단을 차등적으로 지원하는 방식에는 배분방식, 분담방식, 신청방식이 가능하다. 먼저 배분(Allocation)방식은 차등화를 위한 통합재원을 확보한 다음 이를 지역유형별로 일정비율로 배분하는 것으로 EU의 구조기금이 사용하는 배분방식이다. 이는 국가적으로 사용할 수 있는 차등지원의 재원이 일정 규모 이상 확보되어 있을 때 유용한 방식이다. 다음의 분담(Sharing)방식은 국가와 지자체의 사업비 분담비율을 지역유형별로 차등화하는 방식으로 기존의 국고보조금, 지방양여금 제도의 개편을 통해서도 가능하다. 분담방식은 국가와 지자체가 공동의 관심사가 있어 이해관계가 상충하지 않는 분야의 사업을 대상으로 추진하는 것이 효과적이다. 마지막 신청(Application)방식은 국가에서 제시한 차등지원 지침에 따라 지자체별로 계획을 수립하여 지원자금을 신청하고 이를 심사하여 지원액을 결정하는 방안이다. 이 방식은 국가가 프로그램 형태의 정책 및 가용재원을 마련한 다음 희망하는 지자체의 신청을 받아 경쟁 또는 지정방식을 통해 지원하는 형태이다. 대표적인 사례가 미국의 EZ/EC/RC 정책이다. 우리나라에서 지역간 차등지원을 도입할 경우 3가지 지원방식을 지역별, 부문별로 융통성 있게 혼용하는 것이 바람직하다.

지역간 차등화 재원의 지원방법은 사업별 지원을 원칙으로 하되, 지방자치단체의 자율성을 보장하기 위하여 지역개발과 같은 패키지 사업의 경우 포괄보조금의 형태로 배분하는 방식을 병행하는 것이 바람직하다. 사업비의 집행에 있어서는 EU의 지역정책에서 적용되는 '근접성 원칙(principle of subsidiarity)'을 참고하여 정책을 집행하는 가장 하위의 정부에게 권한을 분산시켜 국가와 지방이 책임을 공유하도록 하는 체제가 필요하다. 지역개발 프로젝트에 대한 국가의 지원을 기존의 직접지원방식에서 다년도에 걸쳐, 여러 프로젝트나 관련 파트너들 간의 협력·조정을 통해 문제의 포괄적, 지속적 해결을 유도하는 선진화된 방식으로 전환할 필요가 있다.

2) 지역간 차등지원의 정도 및 적용방안

국가지원의 지역간 차등화는 지원대상지역의 유형별로 적용하여 낙후도가 심한 지역일수록 국가지원의 범위와 수준이 강화하는 것을 기본원칙으로 설정해야 한다. 앞서 설정한 지원대상 지역 중에서 발전수준이 가장 낮은 개발촉진지역에서는 모든 분야에서 국가지원을 최대한으로 제공하여 인프라 구축, 산업활동 지원, 고용창출 등 활성화를 지원해야 한다. 다음 단계의 성장유도지역에서는 지속적인 성장에 장애가 되는 현안문제 해결을 위한 사업 중심으로 국가지원을 제공하여 사회경제적 구조 전환을 유도해야 한다. 최소한의 국가지원이 필요한 성장관리지역에서는 현상의 악화를 방지하고 중장기적인 구조재편에 필요한 인력, 교육, 기술혁신 등의 기반구축 지원에 초점을 두어야 할 것이다.

<표 5-13> 지역유형별 차등지원의 정도

지역구분	재정지원	금융지원	조세지원	행정규제
개발촉진지역	★	★	★	○
성장유도지역	●	●	●	◎
성장관리지역	◎	●	◎	●
자율성장지역	○	○	○	★

주: ★강 ●중 ◎약 ○무

지역간 차등화는 지원의 형태별로도 적용하는 것이 필요하다. 기존에 시행되고 있는 지역발전 촉진제도는 일부 수도권과 지방의 차등화를 제외하면 전국을 사실상 동일한 수준으로 지원하고 있어 지역간에 차별화가 이루어지지 못하고 있다. 그러므로 지역별로 차등화되지 않고 있는 지역발전 사업에 차등화를 적용하는 것을 원칙으로 하되, 균형발전의 효과에 도움이 되는 분야에 초점을 두는 전략이 필요하다.

<표 5-14> 분야별 지역간 차등지원 적용 방안

분야 및 대상		기 존	차등화 적용		
재정 지원	지역산업육성 중소기업육성자금 농공단지자금	-권역별 배정(차등화 미적용) -시도별 배정(차등화 미적용) -시도별 배정(차등화 미적용)	-지역별 차등화 적용 -지역별 차등화 적용 -지역별 차등화 적용		
	테크노파크	-단지별 균등지원	-단지별 차등지원		
	두뇌한국21사업	-주관기관별 지원	-지역별 차등화 적용		
	지역협력연구센터	-주관기관별 지원	-지역별 차등화 적용		
	국가지원지방도	-지역별 배분률 차등화(±20%)	-지역별 배분률 차등화(±30%)		
	개발촉진지구	-지구별 균등지원	-지구별 차등지원		
	금융 지원	지방이전기업 중소벤처기업	-우대금리 균등적용 -전국 균등금리 적용	-이전지역별 차등우대 -지역별 금리·지원금액 차등화	
조세 지원	수도권이전기업 창업중소기업 중소기업투자공제 중소기업구조조정 농공단지집주기업 외국인투자	-지역별 균등감면 -수도권/지방 차등화 -전국 균등공제 -전국 균등지원 -인구20만 이상/미만 차등화 -전국 균등감면	-이전지역별 차등감면 -지방간에도 차등화 -지역간 차등공제 -지역간 차등지원 -지역발전 수준별 차등화 -지역간 차등감면		
	행정 규제	수도권대학이전 지방이전기업 공장설립절차 외국인투자절차 각종부담금	-부지확보, 정원증원 인센티브 -부지매입, 토지개발권 허용 -전국 균등 -전국 균등 -전국 균등	-인센티브의 지역별 차등화 -인센티브의 지역별 차등화 -지역간 절차 차등화 -지역간 절차 차등화 -지역간 차등부담	
		재정 조정	국고보조금 지방양여금 특별교부세	-행정구역 계층별 차등화(±20%) -행정구역 계층별 차등화(±20%) -지역별 차등화 미적용	-지역발전 수준별 차등화(±50%) -지역발전 수준별 차등화(±50%) -지역발전 수준별 차등화(±50%)

재정지원, 금융지원, 조세지원, 행정규제, 재정조정 등 지역균형발전을 위한 국가지원의 형태별로 특색있는 지역간 차등지원 방안을 적용할 수 있다. 예를 들어 중앙정부의 예산배정시 차등화 배분공식을 개발하여 적용하거나, 금융기관의 이자율을 수혜자가 위치하는 지역별로 차등화하는 방안이 있다. 또한 조세감면 및 행정규제의 차등화를 위한 지역구분을 수도권과 지방의 2분법 구도에서 3~4단계(예: 수도권, 지방대도시, 지방중소도시, 농어촌)로 확대하는 방안도 가능하다. 지방재정조정제도인 지방교부세, 지방양여금에는 기존의 산정공식에 지역발전 유형을 추가하고, 차등화의 폭을 80~120%에서 50~150% 수준으로 확대하여 차

등화의 정도를 강화할 수 있다. 이와 같은 지원형태별 차등화를 실현하기 위해서는 지역간 불균형의 실태를 인정하고 이를 국가정책에 반영함으로써 기존의 경직되고 획일적인 운용방식을 개선하려는 인식이 공유되어야 한다.

지역간 차등지원을 위해 확보된 국가의 재원을 어떻게 지역별로 배분할 것인가는 가장 중요한 문제 중의 하나이다. 우리나라에서 장기적으로 지역간 차등지원을 위한 지역균형발전기금과 같은 국가 차원의 통합재원이 확보될 경우 EU의 구조기금과 같이 지역유형별로 자원배분 원칙을 설정하는 제도를 마련하여야 할 것이다. 먼저 발전수준이 가장 낮은 개발촉진지역에 전체 재원의 60~70% 범위를 배분하는 것이 필요하다. 다음으로는 성장유도 및 성장관리지역을 합친 지역에 전체 재원의 30~40%를 배분하도록 명문화하되, 두 지역 사이에는 여건을 고려하여 배분비율을 연동화 하는 것이 필요하다.

범정부 차원의 지역간 차등지원 재원을 확보하기 이전의 단기적 실천방안으로 정부 및 국회에서 추진중인 「지역균형발전특별법안」에서 도입하고 있는 지역균형발전특별회계의 세출예산에 적용하는 것을 검토할 수 있을 것이다.

<표 5-15> 지역균형발전특별회계(안)의 세입 및 세출항목

구 분	세입항목	세출항목
재원 및 용도	<ul style="list-style-type: none"> · 수도권정비계획법에 의한 과밀 부담금 · 개발이익환수에관한법률에 의한 개발부담금 · 개발제한구역훼손부담금 · 일반회계 전입금 · 지방양여금관리특별회계 전입금 · 일시차입금 · 결산잉여금 	<ul style="list-style-type: none"> · 수도권 소재 기업의 지방이전 혹은 외국기업이 지방에 사업장을 설립하는 경우 토지 또는 건물의 취득자금 융자, 기반시설 조성자금의 보조, 당해 기업의 인적자원 확보 등을 위한 보조 또는 융자 · 개발촉진지구의 개발사업 보조 · 개발제한구역 주민지원사업 비용 · 일시차입금의 원리금 상환 · 회계의 관리·운영에 필요한 경비
자금배분의 차등화	<ul style="list-style-type: none"> - 세출예산 집행시 다음의 경우 차등지원 가능 · 지방자치단체의 재정상황 및 발전의 정도 · 지방자치단체가 선정한 지역특성산업에의 해당 여부 · 2 이상의 지방자치단체가 협력하여 지역개발사업을 성공적으로 수행하였거나 혐오시설을 공동으로 설치 또는 이용하여 예산을 절감한 경우 	

3) 지역간 차등지원의 재분배 효과

지역간 차등지원은 국가의 자원을 재분배함으로써 지역간 균형발전을 유도하는 효과를 가지고 있다. EU 및 회원국에서는 지역간 차등지원의 지역발전 효과에 대한 평가를 정기적으로 수행하고 있으며, 평가결과에 따라 정책의 기초와 구체적인 실천수단이 조정되고 있다. 우리나라에서 지역간 차등화에 의한 재원재분배 효과를 평가하기 이전에 기존에 시행되고 있는 차등화 제도인 지방교부금 제도의 효과를 참고할 수 있을 것이다. 지방교부세는 기본적으로 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 비교하여 수입액이 낮은 자치단체의 재정력을 보완하는 제도로써 자치단체간 재정력 불균형을 완화하는 것이 주된 목적이다. 그러나 많은 연구에서 지방교부세가 지자체간 재정불균형을 심화시킨다는 결론을 내리고 있으며⁶⁾, 지방양여금, 국고보조금도 유사한 문제점을 내포하고 있다. 이들 지방재정조정제도에 의해 지역간 재정불균형이 심화된다는 사실은 재정력이 취약한 지자체보다는 재정력이 상대적으로 우수한 지역에 더 많은 국가재정이 지원된다는 것을 의미한다. 따라서 이들 제도는 엄밀한 의미에서 지역간 차등지원과는 거리가 있다.

본 연구에서 제안하는 지역간 차등지원 방안에 의해 예상되는 지역균형발전 효과를 사전에 추정하기는 불가능하므로 대신 한정된 분야인 국고보조금을 대상으로 자원의 재분배 효과를 평가해보기로 한다. 본 연구에서는 전국 232개 기초자치단체의 2000년도 주민1인당 국고보조금 지원현황을 토대로 앞서 분류한 지역유형별로 국고지원을 차등 적용한 다음 차등화 이전(기존시스템)과 이후의 지역간 불균형 정도를 비교하고자 한다.

차등화의 방법으로는 지역유형별로 0.8~1.2(1안), 0.7~1.3(2안)의 범위로 가감률을 적용하여 차등화 이전과 이후의 구, 시, 군별 주민 1인당 국고보조금의 변이

6) 김정훈(2001, p106)에 의하면 자신의 연구를 포함한 9개의 지방교부세 균등화 효과 연구에서 지역간 재정의 균등화는 1개의 연구에서만 입증되었고, 나머지 8개의 연구에서는 불균형이 심화되거나 균등화 효과와 불균등화 효과가 공존하는 것으로 나타났다.

계수(Coefficient of Variation)를 비교하였다. 결론적으로 지역간 차등화를 적용한 결과 기존시스템에 비해 제한적인 균형화 효과가 나타났다. 즉 차등화 이후에 구, 군단위 지역은 평균화가 강화되었으나, 시단위 지역은 평균화가 약화되었다. 지역유형별로 0.8~1.2의 가감률을 적용한 결과 변이계수가 군지역은 2.89에서 2.71, 2.68으로, 구지역은 0.82에서 0.76 0.73으로 각각 감소하였으나, 시지역은 0.57에서 0.65(3단계 차등화), 0.63(4단계 차등화)로 증가하였다. 전반적으로 도시 지역인 시, 구에서는 주민 1인당 국고보조금의 지역간 불균형 수준이 낮으나 농촌지역인 군에서는 불균형의 정도가 매우 크게 나타난다.

<표 5-16> 지역간 차등화 효과실험을 위한 대안별 기준

대안	지역유형	3단계 차등화	4단계 차등화
연성안	1군	0.8	0.8
	2군	1.0	1.0
	3군	1.2	1.1
	4군	-	1.2
강화안	1군	0.7	0.7
	2군	1.0	1.0
	3군	1.3	1.2
	4군	-	1.3

주: 수치는 지역별 가감률임.

이상의 모의실험을 통해 지역간 차등지원 효과에 관한 두 가지 시사점을 얻을 수 있다. 먼저 구 및 군단위 지역과 시단위 지역의 평균화 효과가 상이하게 나타난다는 점이다. 이것은 차등화제도가 의도하는 지역간 형평화 효과를 달성하기 위해서는 차등지원의 적용 대상지역(행정구역) 등 세부운영방안에 대한 면밀한 사전검토와 모의실험이 필요하다는 것을 시사한다. 또한 행정구역 계층간 불균형 정도 등 지역유형별 특성을 사전에 감안하여 차등화를 단계적, 선별적으로 적용함으로써 지역간 차등지원의 효과를 극대화하여야 한다는 것을 시사한다. 예

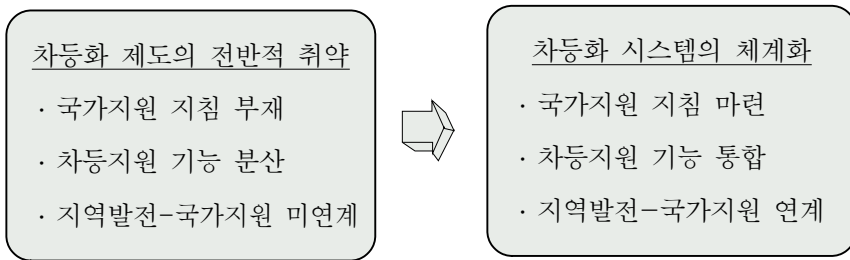
를 들어 국고보조금의 경우 시단위 지역보다는 군단위 지역 또는 구단위 지역을 대상으로 우선 시행하는 것이 주민 1인당 국고보조금의 지역간 불균형을 보다 효과적으로 완화시킬 수 있는 방안이다.

<표 5-17> 지역간 차등화의 재분배 효과(2000년도 국고보조금 사례)

대안	구분	CV			효과(%)	
		기존(A)	3단계(B)	4단계(C)	3단계(B/A)	4단계(C/A)
연성안	전체	1.72	1.80	1.78	-4.79	-3.57
	구	0.82	0.76	0.73	7.84	11.01
	시	0.57	0.65	0.63	-15.05	-11.18
	군	2.89	2.71	2.68	6.21	7.35
강화안	전체	1.72	1.86	1.83	-7.9	-6.6
	구	0.82	0.73	0.69	11.3	15.9
	시	0.57	0.70	0.68	-24.2	-20.0
	군	2.89	2.66	2.61	8.0	9.6

5. 지역간 차등지원의 제도화와 추진체계

1) 지역간 차등지원을 위한 제도정비 방안



<그림 5-6> 지역간 차등지원 제도정비의 방향

우리나라에서 제도적 기반 위에 체계적인 국가지원의 지역간 차등화를 추진하기 위해서는 먼저 유럽연합의 국가지원지침과 같은 지역간 차등지원을 위한 국가 수준의 지침을 마련해야 할 필요가 있다. 지역간 차등지원 지침은 법률에 근거를 두고 작성되어야 한다. 구체적으로 「예산회계법」의 예산편성지침 조항 또는 「지역균형개발법」의 국가의 책무에 관한 조항에 근거를 마련할 수 있을 것이다. 중앙정부의 각 부처는 지역간 차등지원 지침에 따라 예산을 편성 및 집행해야 할 것이다.

다음으로는 지역개발, 조세, 지방재정조정 관련 법률에 지역간 차등지원 규정을 반영하는 것이 필요하다. 지역개발 관련 법률인 「지역균형개발법」, 「산업집적활성화법」, 「수도권정비계획법」 등에 지역간 차등지원에 관한 내용을 반영함으로써 낙후지역 또는 특별한 목적을 가지는 전략사업 등에 국가지원을 강화하도록 한다. 조세관련 법률인 「조세특례제한법」, 「지방세법」에 국세 및 지방세의 수도권과 비수도권, 지방간 차등감면 조항을 마련하는 것도 필요하다. 또한 지방재정조정 관련 법률인 「국고보조금법」, 「지방양여금법」, 「지방교부세법」에는 기존에 규정되어 있는 국가재정의 지역간 차등지원 내용을 강화하여야 한다. 아울러 국고보조금 등 국가지원액 산정공식에 지역성 항목을 추가함으로써 낙후지역 등에 대한 지원을 확대하도록 해야 할 것이다.

부처별로 분산 집행되어 효율이 낮은 각종 지역균형개발을 위한 재원을 통합 관리하는 체제가 필요하다. 우선 EU의 구조기금과 같은 지역균형개발을 위한 국가의 재원을 설치하는 것이 바람직하다. 재원의 명칭은 지역균형발전기금 또는 지역균형발전특별회계가 적절하며, 이와 유사한 제도가 국회에 계류중인 「지역균형발전특별법안」에 포함되어 있다. 장기적으로는 부처별로 분산되고 있는 지역개발 관련 재원을 통합 재원으로 일원화하여 관리하는 체제를 갖추도록 해야 할 것이다. 이렇게 되면 지역정책이 국가적 차원에서 확실한 정책수단을 갖추면서 효과적으로 시행될 수 있다. 제도화 이전의 단기적 방안으로는 중앙정부 각 부처 일반회계 및 특별회계의 지역개발 관련 재원을 지역별 발전수준을 고려하

는 차등지원의 원칙하에 운용하는 것이 필요하다.

지역간 차등지원을 위해서는 행정제도를 개선하는 방안도 동시에 추진되어야 한다. 지역개발계획을 수립 집행하는 관련 부처별로 「지역균형개발법」 등에 반영된 국가지원의 차등화 조항에 따라 세부운용지침을 수립하여 차등지원 대상 지역 선정기준 및 방법을 제도화하여야 한다. 특히 건설교통부, 행정자치부, 농림부 등으로 중복, 분산되어 있는 낙후지역 개발 재정지원이 일관된 정책기준과 연계되어 집행될 수 있도록 지역 차원에서 통합하여 운영하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이것은 중앙정부 차원에서는 분산되는 재원이 실제로 집행되면서 지역별로 통합 관리하는 것을 의미한다. 이를 위해서는 지방 단위의 지역개발 투자 관리조직 또는 기구를 설치하여야 한다. 그리고 지역간 차등지원을 위한 행정제도 개선과 관련된 지침작성, 재원배분, 예산집행 절차 등을 위해 국가, 지자체, 민간이 참여하는 협의기구를 운영하여야 한다.

지역간 차등지원 방안의 도입과 관련하여 기존의 제도 및 정책과의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 국고보조금 등 지방재정 조정제도는 단기적으로는 재정여건 등 지역발전 수준을 감안하여 재정력 형평화를 강화시키는 방향으로 운영방식을 개선하며, 중장기적으로는 차등화를 위한 통합재원 설치와 연계하여 지역개발 관련 재원을 통합재원에 이양하는 등 제도를 개선해야 할 것이다. 수도권 분산시책, 낙후지역개발사업, 지역개발사업 등 지역균형개발정책은 기존의 계획 및 제도에 의해 추진하면서 국가지원 또는 규제의 지역간 차등화를 점차 강화하도록 해야 한다. 아울러 지방의 산업 및 기업육성, 기술개발, 인력양성 지원 등 기타 지방육성사업의 경우에도 차등화의 제도화와 연계하여 점진적으로 국가지원의 차등화를 적용하여야 한다.

2) 지역간 차등지원제도의 추진체계

지역간 차등지원을 제도화하기 위해서는 다양한 주체들간의 공동인식과 협력

이 필요하다. 지역간 차등지원을 위한 재원 및 제도는 지방이 아닌 국가수준에서 관리되어야 하므로 어느 정도는 중앙정부의 하향적 접근방식을 사용하는 것이 현실적이다. 먼저 정부부처간에 심화되고 있는 이기주의를 극복하여 지역균형발전을 위한 선진화된 실천방안의 제도화에 관련 부처가 동참할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 국가지원의 지역간 차등화는 중앙정부의 소관기관 뿐만 아니라 지방정부, 민간기업, 대학 등 교육연구기관 등 다양한 관련주체들간의 협력에 기초하여 제도를 마련하는 방식이 중요하다.

지역간 차등지원의 실천을 위해 국가·지자체·민간의 역할분담이 필요하다. 중앙정부의 차등지원 관련부처는 각종 지역개발 지원사업의 차등화 지침을 마련하고 이를 위한 제도정비 및 재원확보를 담당해야 한다. 또한 중앙정부의 지역개발 담당기관은 차등화 지침에 의거 부처별 사업계획에 차등지원 내용을 반영하여야 한다. 특히 중앙정부는 집행자로서 보다는 후원자로서의 역할에 충실하여 관련 주체들간의 협력을 촉진하며, 해당지역의 자치단체에 핵심적인 역할을 부여하는 분권화 노력을 강화하여야 한다. 지방자치단체는 지역개발 프로젝트를 발굴하며 국가의 차등지원에 상응하는 재원 분담, 정책제안을 통해 지역균형개발사업 추진에 능동적으로 참여하여야 한다. 민간기업, 교육연구기관 등은 차등화 자금을 지원받아 일자리 창출, 인력 양성, 연구개발, 인프라 구축 등을 직접 수행한다. 특히 민간조직, 시민사회의 적극적인 참여를 촉진하기 위해 다양한 민간 활동부문을 조직화하고 이를 촉진할 수 있는 제도를 마련하여야 한다.

지역발전의 효과적 추진을 위해서는 지방정부의 역량을 강화하여 중앙정부에 대해 균형적인 동반자 관계를 구축하여야 한다. 지방정부는 중앙정부 각 부처에서 제공되는 부문별 지원시책을 지역개발을 위한 총체적인 정책으로 통합할 수 있도록 인적자원개발과 교육을 강화하여야 한다. 또한 지방정부 상호간의 자발적이고 횡적인 협력을 지원하는 제도적 틀을 개발할 필요가 있다. 지방정부와 중앙정부의 관계를 수직적인 일방적 관계에서 협력적인 동반자적 관계로 전환하여야 한다. 이를 위해 중앙정부와 지방정부의 대화통로를 상설화하고 중앙정부 권

한의 지방분산 정책 수립시 지방정부와 중앙정부의 협력체제를 마련하도록 하여 예상되는 문제를 사전에 예방하도록 한다.

우리나라에도 중앙정부 및 지방에 지역개발 전담기관을 설립하여 차등지원제도를 담당하도록 할 필요가 있다. 현재와 같이 여러 부처에서 분산되어 이루어지고 있는 낙후지역 지원을 공간적 측면에서 통합하기 위해 총리실 산하에 지역개발 상임기구를 설치하여 통합적인 재정지원을 담당하도록 하여야 한다. 지역개발 상임기구는 프랑스의 DATAR, 일본의 국토청, EU의 집행위원회와 같이 지역간 차등지원을 포함하는 전반적인 지역개발정책이 전체적으로 조화를 이룰 수 있도록 관련기관간의 수평·수직적인 조정·협력활동을 수행하도록 한다. 또한 상임기구는 안정적이고 지속적인 노력이 소요되는 지역균형개발 비전제시, 정책결정 및 예산집행을 수행하도록 한다. 한편 광역자치단체 또는 권역 수준에서도 지역단위의 지역개발 관련 권한을 갖고 국가와의 수직적인 협력을 수행할 수 있는 영국의 RDA와 같은 형태의 지역개발 전담기관 설치를 추진할 필요가 있다.

6. 지역간 차등지원의 기대효과

지역간 차등지원의 기대효과를 지역정책의 선진화, 자원배분의 효율성 제고, 지역간 균형발전 촉진, 국제화에 부응하는 지역정책의 네가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째 우리나라에서 지역발전 수준에 따라 국가의 지원이 차등화되는 제도를 시행함으로써 기존의 무원칙적이고 합리성이 결여된 국가지원 관행에서 탈피하여 지역개발 관련 정책을 체계적으로 재정비 할 수 있다. 지금까지 지역균형발전을 위해 시행한 국가의 지원은 지역발전 격차를 고려하지 않고 획일적으로 제공되어 지역간 불균형을 조장하는 측면도 없지 않았다. 수도권과 지방, 대도시와 기타지역 등 이원적인 구도로 요약되는 지역차등화는 지역간의 대립, 갈등을 조장하는 측면이 큰 대신 균형발전 효과는 상대적으로 미약하였다. 이는 지역간 균형발전을 유도하는 낙후 및 과소지역의 육성보다는 과밀지역의 규제에 정책의

초점을 두었기 때문이다. 지역간 차등지원을 통해 유형화된 문제지역을 설정하고 발전수준에 따라 국가의 지원을 차등화하는 합리적인 지역발전 지원시스템을 확립할 수 있게 될 것이다.

둘째, 지역간 차등지원제도는 국가의 자원을 합리적으로 관리함으로써 재정 지출의 효율성을 제고할 수 있다. 지역간 차등지원제도를 통해 부처별, 지역별로 분산된 지역개발 재원을 통합 관리함으로써 예산운용의 효율성 및 정책집행의 효과를 높일 수 있다. 기존의 부처별로 집행되는 지역개발 지원시책은 규모의 영세성, 집행의 산발성, 대상지역의 무차별성 등으로 소기의 정책효과를 제대로 거두지 못하는 경우가 많았다. 지역간 차등지원제도는 선택과 집중의 원칙에 의해 사전에 설정된 문제지역을 대상으로 강화된 국가지원을 강화함으로써 정책의 효과를 제고한다. 또한 국가지원의 제공을 부처별로 제각기 집행하는 것이 아니라 범정부 차원에서 마련된 기준에 따라 집행함으로써 예산집행의 통합성과 정책의 일관성을 증진할 수 있다.

셋째, 지역간 차등지원제도를 통해 국가의 자원을 재분배함으로써 지역간 형평성 제고와 균형발전을 유도할 수 있다. 지역간 차등지원제도는 부익부, 빈익빈 현상을 지속시키는 기존의 지역간 재분배 시스템을 부유한 지역과 빈곤한 지역 간에 지역개발 역량을 균등화시키는 효과를 초래하게 함으로써 실질적인 지역균형발전을 촉진하는 제도로 변모시킬 수 있다.

넷째, 지역간 차등지원제도는 WTO체제 등 국제여건 변화에 대응하는 국제화된 지역개발 지원제도이다. 국가지원의 차등화를 통하여 국가정책 및 제도의 세계적 표준화 추세에 부응하고 국가경쟁력 제고와 지역균형발전을 동시에 유도할 수 있는 국제화된 지역발전 지원체제를 마련할 수 있다. 지역간 차등지원제도는 선진국에서 수십년 이상 발전시켜 온 제도로서 지역간 균형발전과 사회적 결속 증진에 기여하여 왔다. 우리나라에서도 극심한 지역간 불균형을 해소하여 국민 통합, 국토통합에 기여할 수 있는 제도로서 지역간 차등지원제도를 적극 활용할 필요가 있다.

CHAPTER 6

요약 및 결론

1. 연구결과의 요약

본 연구는 지방의 육성을 통한 지역균형발전을 위해 국가의 지방자치단체에 대한 지원을 지역발전수준에 따라 차등화하는 방안에 관한 것이다. 지역발전수준을 감안하여 국가 지원이 차등화되는 지역정책은 선진국에서는 보편화되어 있는 제도로서 우리나라에서도 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌간에 존재하는 심각한 수준의 불균형을 완화하기 위해 도입할 필요성이 증대되고 있다. 그러나 우리나라에서 지역간 차등지원의 형태로 추진되는 정책 및 제도는 대상지역뿐만 아니라 지원의 형태 또한 매우 단편적이고 체계적이지 못하여 국토의 균형발전에 실질적으로 기여하지 못하고 있다. 이러한 문제인식을 바탕으로 본 연구에서는 국가의 지역에 대한 지원을 발전수준에 따라 차등화함으로써 자원의 재분배를 통한 균형발전 효과를 촉진할 수 있는 정책방안을 제시하였다.

본 연구에서 설정한 국가지원의 차등화 개념은 다음과 같이 정리할 수 있다. 개념적으로 국가지원의 지역간 차등화는 부유한 지역과 빈곤한 지역, 성장지역과 침체지역, 과밀지역과 과소지역, 수도권과 지방, 도시와 농촌 등 발전수준과

사회·경제구조가 상이한 지역간에 일련의 정책수단을 통해 자원을 재분배하는 정부의 개입으로서 관념적으로는 경제적 효율성에 비해 사회적 형평성을 중시하는 입장에 있다. 또한 정책적 측면에서 지역간 차등화 정책은 SOC투자, 산업입지, 산업육성, 교육 및 과학기술개발, 사회보장 등 분야별로 지역발전 정도를 고려하여 차별화된 지원을 제도적 바탕 위에서 제공하는 것으로 정부의 본질적 기능으로 간주할 수 있다.

본 연구를 통해 도출된 주요 결과를 연구의 목적과 관련하여 간략히 정리하면 다음과 같다. 첫째 본 연구는 지역균형발전 및 지방육성을 위한 국가지원 제도의 현황과 문제점을 지역간 차등화 관점에서 평가하고 개선방향을 도출하고자 하였다. 분석대상으로 각종 지역개발제도, 수도권 집중억제 및 지방육성 정책, 국가의 지방재정 조정 제도, 지방의 산업 및 과학기술진흥 정책, 지방의 SOC확충 지원 정책을 선택하였다. 이들 지역개발 관련제도를 차등지원의 목표·대상, 문제지역의 인식, 정책수단의 차등화, 정책의 효과·지속성, 제도 및 정책의 연계성 등의 관점에서 분석하였다.

먼저 기존의 지역발전 지원제도는 국가 차원의 기본지침 내지 원칙이 정립되어 있지 않아 일관되고 명확한 목표와 대상을 갖지 못한 채 추진되고 있다. 문제지역의 인식 측면에서 기존의 지역간 차등지원은 수도권과 비수도권, 대도시와 기타지역 등의 2분법적인 지역구분이 주류를 이루고 있어 수도권과 지방, 수도권 내부, 대도시와 중소도시, 도시와 농어촌 등 다양하고 복합적인 요인에 의해 나타나는 지역간 발전격차를 고려하지 못하고 있다. 지역간 차등지원의 정책수단 측면에서는 조세감면, 융자, 재정지원, 행정규제 등이 대부분 전국을 대상으로 획일적으로 적용될 뿐만 아니라 차등지원을 위해 사용가능한 국가의 재원이 통합 관리되지 못하고 있다. 이 결과 지역개발 차등지원의 지속성과 정책효과가 미약하다. 또한 지역간 차등화 정책이 중장기적인 비전보다는 정치적 고려나 단기적인 정책기조에 따라 추진되어 정책의 일관성, 연속성이 취약하다. 마지막으로 지역간 차등지원의 제도·정책 및 주체간 통합적 연계시스템이 결여되어 정책간의

연계성과 시너지 효과가 매우 낮은 문제를 안고 있다. 그러므로 지역간 차등지원 정책은 지역의 발전수준 및 특성을 감안하여 지원의 우선순위를 설정하고 지역 유형별로 규제와 인센티브를 차등화하는 체계적인 시스템에 의해 안정적으로 추진될 수 있어야 한다.

둘째, 본 연구는 EU 등 선진국의 낙후지역 지원을 위한 차등지원 정책과 WTO 규정을 분석하여 국제규범에 부합하고 선진화된 지역정책의 제도화 방안을 강구하고자 하였다. 분석대상 외국제도로써 유럽연합의 지역정책, 영국의 지원지역, RSA, EZ, 독일의 GRW/GA, 스웨덴의 지역정책, 미국의 EZ, RC/EZ/EC, WTO의 보조금협정을 선택하였다. 이들 외국의 제도를 지역간 차등지원의 관점에서 차등화 정책의 배경·목표, 목표지역 설정, 차등화의 정책수단, 차등화 제도 및 지침, 역할분담 및 추진체계를 분석하였다.

먼저 외국의 지역간 차등지원 정책은 발전수준이 상이한 지역들의 경제적, 사회적, 정치적 통합 및 결속을 위한 중요한 수단으로서 활용되며, 발전이 뒤쳐진 낙후지역의 중점지원을 지역정책의 기조로 설정하고 있다. 이와 같은 지역정책의 목표달성 여부는 지역간 소득 및 생산요소의 수렴 현상 혹은 지역정책에 의해 창출된 일자리의 숫자에 따라 평가가 이루어진다. 차등지원 목표지역의 설정을 위해 명확하고 객관적인 평가지표를 사용하고 있다. EU의 지역지원에 관한 지침에서는 우선지원 대상지역 선정기준을 규정하고 있으며, 회원국에서는 이를 반영하여 고용, 소득 지표를 중심으로 대상지역을 선정하여 양자가 상호 협의를 통해 결정하고 있다. 또한 문제지역의 유형을 범주화하여 지역 유형별로 지역의 특성을 반영하는 개발전략을 설정하고 있다. 지역별로 설정된 정책목표 달성을 위해 정책수단을 제도화함으로써 예산과 정책을 연계하고 지역정책의 집행력을 극대화하고 있다. EU에서는 목표지역과 정책프로그램별로 계획기간 중에 지원할 총지원의 규모 및 재원을 사전에 확정할 뿐만 아니라 각종 지원자금별로 사용용도를 지정하여 정책의 효과를 극대화하고 있다. 또한 지역정책을 통해 가장 낙후된 지역에 가장 많은 재원을 집중 배분하는 차등화를 적용하고 있다.

이와 같은 지역간 차등지원은 제도적 기반 위에서 시행되고 있다. EU의 차등 지원 정책은 EC조약과 이를 구체화한 “국가의 지역지원에 관한 지침(Guidelines on National Regional Aid)”에 기반을 두고 시행되고 있다. 영국의 지원지역 및 지역선별보조금(RSA)는 공업발전법(1982)에, 미국의 Enterprise Zone 제도는 주택및커뮤니티개발법(1987), Empowerment Zone/Enterprise Community제도는 예산전용법(1993), Renewal Community제도는 지역사회재건조세감면법(2000)에 근거를 두고 시행됨으로써 예산과 정책이 자동으로 연계되고 있다. 또한 지역간 차등지원을 위해 지역정책의 수혜자와 피수혜자, 국가와 지자체, 정부와 민간 등 주체간에 역할 및 책임을 분담하여 상호보완성과 협력을 강화하는 추진체계를 운용하고 있다. 마지막으로 선진국에서 널리 이용되고 있는 지역개발보조금은 WTO의 보조금 협정에 의해 연구개발보조금과 함께 허용가능한 보조금으로 분류되고 있으므로 국제적인 통상마찰을 유발하는 산업보조금을 대신하여 우리나라에서 적극 활용할 필요가 있다.

셋째, 본 연구는 전국의 지역을 대상으로 발전수준을 평가하여 지역을 유형화 하고 지역유형별로 차등화된 지원방안을 모색하고자 하였다. 먼저 차등지원을 위한 대상지역 선정을 위해 개별지표들이 나타내는 단면성을 보완하고 지역이 가진 복합성을 반영할 수 있는 평가모델을 사용하였다. 지역별 발전수준을 평가 하기 위해 인적자원(4), 재정기반(2), 경제기반(4), 보건 및 복지(4), 인프라(1)의 5 개 분야 15개 현황자료를 이용하여 지역의 유형화를 시도하였다. 이를 위해 먼저 군집분석(Cluster Analysis)에 의해 전국의 232개 시·군·구 지역을 발전수준에 따라 4개의 유형으로 구분하였다. 발전수준이 가장 높은 1군에 53개를 비롯하여 2군에 71개, 3군에 60개, 4군에 48개 지역이 포함되었다. 이들 지역군의 명칭 및 성격은 개발촉진지역(가장 낙후된 지역으로 국가의 최우선 지원이 필요한 지역), 성장유도지역(상당한 낙후지역으로 어느 정도의 지원이 필요한 지역), 성장관리 지역(현재의 발전수준을 유지하기 위해 최소한의 국가지원이 필요한 지역), 자율 성장지역(지역의 자체역량에 의해 지속적인 성장이 가능한 지역으로 국가지원이

필요하지 않는 지역)으로 설정하였다. 이에 덧붙여 16개 광역자치단체에 대해서도 동일한 평가지표를 사용하여 지역의 유형화를 시도하였다.

국가지원의 지역간 차등화 대상분야 및 사업은 국토균형발전을 위한 각종 지역개발 관련사업, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정, 조세 및 금융지원, 지역성을 갖는 행정규제 등 다양한 분야의 정책을 대상으로 추진 가능하다. 차등지원의 대상분야는 모든 분야에서 동시에 적용하는 대신 시범적인 실시를 거쳐 단계적으로 범위를 확대하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 낙후지역 지원을 위한 제도, 지방의 전략산업 육성 등에 적용하고, 이를 일반적인 지역균형개발사업, 인력 및 과학기술기반 양성, 지방재정지원 등으로 단계적으로 확대하여 나가는 것이 필요하다.

지역간 차등지원의 수단으로는 재정, 금융, 조세, 행정수단을 병행하여 각종 지역개발사업에 대한 국가의 지원 규모 및 분담비율을 지역발전 수준 및 특성에 따라 차등화하는 것이 필요하다. 또한 차등지원의 방법은 지역간 배분방식, 국가와 지자체의 분담방식, 국가의 지침에 따라 지자체가 신청 및 경쟁하는 방식을 지역별, 부문별로 융통성 있게 혼용하는 것이 효과적이다. 단기적으로는 차등지원이 필수적인 개발촉진지구 등과 같은 특정 낙후지역의 지원을 위한 관련 재원을 통합 운용하여 지역별로 분배를 차등화하는 것이 필요하며, 중장기적으로는 각종 지역개발사업에 대한 국가 재정지원의 보조율, 조세 및 금융지원의 차등화를 폭넓게 구사하는 단계별 확대전략이 바람직하다.

본 연구에서는 중앙정부의 예산서를 토대로 차등지원을 위한 재원규모를 시행 단계별로 추정하였다. 단기적으로는 건설교통부 소관의 지역균형개발특별회계 및 교통시설특별회계의 자치단체보조, 민자유치보조금 등을 이용하여 약 1조원 규모 확보할 수 있으며, 중기적으로는 각 부처에서 시행하고 있는 지역개발, 산업육성, 인력개발, 과학기술기반 양성 등의 사업을 차등화 재원으로 활용하면 약 4조원의 재원을 확보할 수 있다. 장기적으로는 차등화를 위한 범정부 차원의 통합재원으로 부처별로 집행하는 지역개발 관련 사업비(4조원), 지방양여금(4조원),

특별교부세(1조원), 국고보조금(11조원)을 통합하여 총 20조원 규모로 조성할 수 있다.

넷째, 본 연구는 국가지원의 차등화를 효과적으로 추진하기 위한 제도개선 방안을 포함한 추진체계를 제시하고자 하였다. 먼저 차등지원을 위한 제도정비 방안으로 지역개발 관련 법제도 개선이 필요하다. 「예산회계법」, 「지역균형개발법」, 「산업집적활성화법」, 「수도권정비계획법」 등에 지역간 차등지원 내용을 반영할 필요가 있다. 아울러 「국고보조금법」, 「지방양여금법」, 「지방교부세법」 등 재정제도의 지역간 차등지원 규정을 강화하여 시행하는 방안이 필요하며, 「조세특례제한법」, 「지방세법」에 국세 및 지방세의 지역간 차등 감면 조항을 마련해야 한다. 지역균형개발을 위한 재원의 통합을 위해 유럽의 구조기금과 같은 지역균형개발을 위한 기금 또는 특별회계 형태의 통합재원을 설치할 필요가 있다. 차등지원을 위한 행정제도 개선 방안으로는 국가 차원에서 지역간 차등지원 지침과 소관부처별로 세부운용지침을 수립하여 운영하는 한편, 지역간 차등지원에 관한 지침작성, 재원배분, 예산집행 절차 등을 마련하기 위해 국가, 지자체, 민간이 참여하는 협의기구를 운영하여야 한다.

차등지원제도의 효율적인 추진체계를 위해서는 중앙정부의 소관기관, 지방정부, 민간기업, 대학 등 교육연구기관 등 다양한 주체들간의 협력을 촉진할 필요가 있다. 특히 차등지원을 위한 재원이 국가수준에서 조성, 관리되어야 하므로 중앙정부의 주도적 역할이 중요하다. 또한 국가·지자체·민간의 역할분담체계를 마련하여 중앙정부는 제도정비 및 재원확보를 통해 후원자, 조정자로서의 역할에 충실하며, 지방자치단체에 핵심적인 역할을 부여하여 국가의 지원을 받아 일자리 창출, 인력 양성, 연구개발, 인프라 구축 등에 적극 참여하여야 한다. 마지막으로 중앙정부 및 지방에 지역개발 상설 전담기관을 설립하여 부처별로 분산 집행되고 있는 차등지원 관련제도를 조정 및 집행하는 권한을 부여하여 지역균형발전 정책이 범정부 차원에서 안정적이고 지속적으로 추진될 수 있어야 한다.

2. 정책과제

우리나라에서 지역발전 수준에 따라 국가의 지원을 차등화하는 제도를 도입하기 위해서는 다음과 같은 네 가지의 정책과제가 있다. 이들은 지역간 차등지원에 대한 사회적 공감대 형성, 관련 제도정비 및 재원의 확보, 제도운영의 경직성 극복, 지방정부의 역량 제고이다. 이들 정책과제는 지역간 차등지원 제도의 도입과 실천을 위해서 뿐만 아니라 우리나라 지역정책 전반을 한 단계 업그레이드하기 위해서도 필요한 과제들이다.

첫째, 지역발전 수준에 따른 국가지원의 차등화에 대한 공동인식을 형성해야 한다. 이는 국토의 균형발전을 위해 어느 지역을 무슨 정책수단을 사용하여 어떤 정도로 지원할 것인가 하는 것에 대한 국민적 공감대를 형성하는 것을 말한다. 지역균형발전시책을 사회정의 실현을 위한 공간정책 차원에서 추진함으로써 뒤쳐진 지역에 대한 국가의 지원을 정당화하는 자세가 요구된다. 특히 기초자치단체 단위로 지역발전수준을 책임있는 기관에서 정기적으로 평가하여 공개함으로써 중앙정부의 지역간 차등지원 정책을 뒷받침할 수 있는 기본자료로 활용할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 지역균형발전시책의 체계화와 재원의 확보가 이루어져야 한다. 부처별, 지역별로 분산, 중복되어 추진되고 있는 각종 지역균형발전 관련 기책을 범정부 및 국가적 차원에서 통일된 원칙에 따라 집행함으로써 정책간의 연계성, 체계성을 제고해야 한다. 이를 위한 방안으로서 국토균형발전 및 지역간 차등지원의 실천을 위한 제도적 기반이 되는 「지역균형발전특별법」을 조속히 제정해야 할 필요가 있다. 특히 「지역균형발전특별법」에는 각 부처에 분산되어 있는 지역균형발전 관련 재원을 통합관리 할 수 있는 국가 차원의 재정장치를 확보할 수 있는 근거가 포함되어야 할 것이다.

셋째, 제도운영의 경직성을 극복하여야 한다. 기존의 지역정책이 보여주는 규제 또는 지원 일변도의 단편적인 제도운영에서 탈피하여 지역발전 수준 및 지역

여건에 따라 규제와 인센티브를 병행하는 등 유연한 정책 수단을 개발하여 시행하여야 한다. 또한 관습적으로 시행되고 있는 각종 지원제도의 통합운영 등 재정을 통해 규모의 경제를 확보하고 정책의 효율성을 제고하는 것도 필요하다.

넷째, 지방분권화의 촉진을 통한 지방정부의 역량제고가 필요하다. 이를 위해서는 중앙정부에 집중된 지역정책 의사결정 권한을 자치단체에 분산함으로써 지역 실정에 맞는 자율적인 지역발전시스템 확립을 유도하여야 한다. 동시에 지방 자치단체의 재정력을 강화할 수 있는 제도를 통하여 국가의 재정지원에 대한 지나친 의존도를 감소시키고 지역개발 투자의 집행권한을 이양하여 지자체의 지역개발 추진역량을 증대시키는 것이 필요하다.

참고문헌

- 건설교통부. 2000. 「지역개발제도 개선방안 연구」. 과천: 건설교통부.
- 건설교통부. 2001. 「개발촉진지구 선정지표 개선에 관한 연구」. 과천: 건설교통부.
- 국토개발연구원. 1993. 「지역발전 5개년계획의 기본구상: 연습실시와 정책과제」.
서울: 국토개발연구원.
- 김기환·홍진기. 1999. 「고용증대를 위한 지역개발보조금 활용방안」. KIET
정책자료. 서울: 산업연구원.
- 김의수·옴김. 2000. 「우루과이라운드 협정의 이해」. 서울: 대외경제정책연구원.
- 김정완. 1997. “개발촉진지구 지정기준의 타당성분석과 대안모색”.
「한국지역개발학회지」 7(1) : pp1-15.
- 김정홍. 2001. 「지역불균형 완화와 낙후지역 발전을 위한 정책 제언」. 서울:
산업연구원.
- 김정훈. 2001. 「지방교부세의 형평화 효과에 관한 연구」. 서울: 한국조세연구원.
- 대한민국정부. 2000. 「제4차 국토종합계획(2000-2020)」.
- 박양호외 3인. 1993. 「국토정책의 효율적 추진방안 연구: 지역간 차등적
지원·규제시책의 실태와 향후의 시책방안」. 서울: 국토개발연구원.
- 사단법인 대한부동산학회. 2002. 「수도권 규제정책의 효과·문제점과 지역간
균형발전방안에 관한 연구」.
- 손상호·윤재형. 1994. 「UR보조금·상계조치협정 해설서」. 서울: 산업연구원.
- 심상필. 1996. 「유럽연합(EU): 제도와 경제」. 서울: 홍익대학교 출판부.

- 양지칭. 2001. 「지역발전을 위한 지원실태와 정책과제」. 안양: 국토연구원.
- 주성수(윝김). 1989. 「정치와 시장: 세계의 정치경제체제」. 찰스 린블럼(지음). 부천: 도서출판 인간사랑.
- 한승준. 2001. “프랑스 사례에 따른 우리나라 개발촉진지구 선정기준에 관한 연구”. 「국토계획」 36(1) : pp39-54.
- 허재완·주미진. 1999. “개발촉진지구 선정기준에 관한 연구”. 「국토계획」 34(6) : pp81-92.
- 홍준현. 1999a. “‘90년대 우리나라 지역격차의 실태분석”. 「한국행정연구」 8(3).
- 홍준현. 1999b. “요인분석을 활용한 종합점수화 기법”. 「정책분석평가학회보」 9(1).
- OECD(국토연구원·건설교통부 공동번역). 2001. 「OECD 한국지역정책보고서」. 안양: 국토연구원.

- Aggarwal, Pawan K. and H. K. Sondhi. 1991. *Fiscal Incentives and Balanced Regional Development*. New Delhi: Vikas Publishing House Pvt Ltd.
- Alden, Jeremy and Philip Boland (eds). 1996. *Regional Development Strategies: A European Perspective*. Regional Policy and Development Series 15. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Allen, Kevin and Douglas Yuill. 1990. “Financial Instruments for the Promotion of Regional Development”. in Ewers, Hans-Jurgen and Jurgen Allesch (eds). *Innovation and Regional Development: Strategies, Instruments and Policy Coordination*. Berlin: Walter de Gruyter & Co..
- Bache, Ian. 1998, *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*. Contemporary European Studies 3. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bachtler, John. 1993. “Regional Policy in the 1990s: The European Perspective”. in Harrison, Richard T. and Mark Hart (eds.). *Spatial Policy in a Divided Nation*. Regional Policy and Development Series 2. London: Jessica Kingsley

Publishers Ltd. pp254-269.

- Bachtler, John and Ivan Turok. 1997. *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*. Regional Policy and Development Series 17. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Bachtler, John and Douglas Yuill. 2001. *Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?*. Regional and Industrial Policy Research Paper Number 46. European Policies Research Centre. University of Strathclyde.
- Balchin, Paul et al.. 1999. *Regional Policy and Planning in Europe*. London: Routledge.
- Canova, Fabio. 2001. *Are EU Policies Fostering Growth and Reducing Regional Inequalities?* CREI. Available: <http://www.econ.upf.es/crei/opus/op8ang.pdf>.
- Clark, Gordon L. and Michael Dear. 1984. *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*. Boston: Allen & Unwin.
- Commission of the European Communities. 2001. *Report from the Commission: Twelfth Annual Report on the Structural Funds (2000)*. Available: http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/repor_en.htm
- Conzelmann, Thomas. 1998. *Europeanisation of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change*. European Integration Online Papers (EIoP) 2(4). Available: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>.
- Department for Transport, Local Government and the Regions. 2001. *The European Regional Development Fund: An Introductory Guide*.
- Department for Transport, Local Government and the Regions. *European Regional Development Fund (ERDF)*. Available: <http://www.regeneration.dtlr.gov.uk/policies/erdf/index.htm>.
- DG Regional Policy. 2000. *Reform of the Structural Funds - Comparative*

analysis: 1994-1999 and 2000-2006 periods. in Structural Actions 2000-2006 - Commentary and Regulations Part I. Available:

http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docgener/guides /guide_en.htm.

Downes, Ruth. 1996. "Regional Policy Development in Central and Eastern Europe". in Alden, Jeremy and Philip Boland (eds). *Regional Development Strategies: A European Perspective*. Regional Policy and Development Series 15. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.

DTI/National Assembly for Wales/Scottish Executive. 2000. *Evaluation of Regional Selective Assistance 1991-1995, Final Report*. Available: <http://www.dti.gov.uk/regional/evaluationRSA91-95.pdf>.

European Communities. 2000. "Commission Guidelines for Regional Development Programmes 2000-2006". *Inforegio Fact Sheet: January 2000*.

European Communities. 2001. "Sound Management of the Structural Funds: a Major Issue for the Union's Development". *Inforegio Fact Sheet: January 2001*.

Ewers, Hans-Jurgen and Jurgen Allesch (eds). 1990. *Innovation and Regional Development: Strategies, Instruments and Policy Coordination*. Berlin: Walter de Gruyter & Co..

Federal Office for Building and Regional Planning. 2001. *Spatial Development and Spatial Planning in Germany*.

Harrison, Richard T. and Mark Hart (eds.). 1993. *Spatial Policy in a Divided Nation*. Regional Policy and Development Series 2. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.

Mitnick, M. Barry. 1980. *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*. New York: Columbia University Press.

Needham, Barrie. 1982. *Choosing the Right Policy Instruments: An Investigation*

of Two Types of Instrument, Physical and Financial, and a Study of their Application to Local Problems of Unemployment. Hampshire: Gower Publishing Company Limited.

North American Policy Group. 1998. *Comparative Perspectives on Regional Development.* Available: http://www.acoa.ca/e/library/reports/regional_development.pdf.

Goger Tym & Partners London. 1998. "EU Structural Policy Indicators for the Identification of Problem Regions". *European Parliament Directorate General for Research Working Paper.* Regional Policy Series REGI 104 EN.

Sweet, Morris L.. 1999. *Regional Economic Development in the European Union and North America.* Westport, Connecticut: Praeger.

The Department of Trade and Industry. 1999. *The Government's Proposals for New Assisted Areas.* Available: <http://www.dti.gov.uk/regional/assistedareas/assisted.htm>

The European Commission. 1997. *9th Annual Report on the Structural Funds(1997).*

The European Commission. 1998. *Regional Aid 2000, Guidelines on National Regional Aid.* Available: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/c_074/c_07419980310en00090031.pdf

The European Commission. 1999a. *The Structural Funds and Their Coordination with the Cohesion Fund: Guidelines for Programmes in the Period 2000-06.*

The European Commission. 1999b. *ESDP, European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union.*

The European Commission. 2001. *Unity, Solidarity, Diversity for Europe: Its People and Its Territory.* Second Report on Economic and Social Cohesion. Available: <http://www.inforegio.cec.eu.int>

/wbdoc/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm.

The European Commission. *At the service of the regions: What is being achieved,*

Available: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions10_en.htm.

U.S. Department of Housing and Urban Development. 2001. *Empowerment Zones: Urban Application Guide.*

U.S. Department of Housing and Urban Development. 2001. *Renewal Communities: Urban and Rural Application Guide.*

Yuill, Douglas and Fiona Whsilade. 2001. "Regional Policy Developments in the Member States: A Comparative Overview of Change". *Regional and Industrial Policy Research Paper Number 45*. European Policies Research Centre. University of Strathclyde.

SUMMARY

A Study on the Differentiation of National Assistance for the Promotion of Regional Development

Won-Sup Lee and Yang-Ho Park

This study aims to present policy instruments and measures of regional development, based on the concept of interregional differentiation of national assistance. Interregional disparities have been one of the most long lasting but unresolved problems in Korean regional development issues. Series of governmental policies have been implemented unsuccessfully to control the expansion of the overcrowded capital region. The necessity for the interregional differentiation of national assistance arises from the general perception that existing regional policies are ineffective to accomplish the main objective, a balanced regional development. Existing regional policies and implementation system have limited capabilities to contribute substantially to the balanced territorial development. Target areas as well as forms of assistance of regional policy are fragmentary and unconnected each other. There is also a problem of unharmonized intergovernmental cooperation both

at the national and regional level to implement spatial policies effectively. This study tries to present policy instruments and measures that can enhance balanced interregional development through the redistribution of national resources by differentiating government assistance depending on the development level. Main findings of the study are summarized as follows.

First, the study tries to assess existing government policies for regional development from the viewpoint of interregional differentiation. They include various regional development policies, growth controlling policies for the capital region and growth promoting policies for provincial regions, fiscal redistribution policies, regional industrial growth policies, regional science and technology promotion policies, and regional transportation infrastructure construction policies. Assessment of existing differentiation system is based on five analytic viewpoints: policy objective, recognition of problem areas, differentiation of policy measures, effectiveness and sustainability of policy, and linkage of regulations and policies.

In general, existing regional policies are implemented without basic guidelines or principles on national government's assistance toward local governments, failing to clarify policy objectives. Target areas of regional policies are often dichotomized between the capital region and the rest of the country. The result is that interregional differences of development level among various types of regions are not reflected on the government's regional policies. Also, in often cases, such policy measures as tax reductions, financial loans, fiscal assistance and administrative regulations, are applied uniformly to all regions in spite of spatial variation of development level. Regional development programs adopting principle of spatial differentiation tend to be affected by political pressures or short term policy imperatives, not by mid to

long term vision, causing consistency problems. These problems imply that new spatial policies have to set priorities according to the characteristics and development level of regions and be implemented systematically and stably using incentives as well as disincentives.

There are needs to benchmark regional policies in advanced countries such as the European Union and its member states. These countries maintain sound policy framework based on spatial differentiation, emphasizing regeneration of less developed regions through the assistance of the central government. Types of regions that can receive preferential support from the government is predefined by laws and regulations. An example is the guidelines on national regional aid of the European Commission, which stipulates details of the process to recognize problem regions and support them. The European Union's regional policies have significant amount of financial resources to revive the problem regions. The main financial instrument is the Structural fund which is consisted of the ERDF (European Regional Development Fund), ESF (European Social Fund), EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), and FIFG (Guidance Section and the Financial Instrument for Fisheries Guidance). Each of the financial instruments has specific usages depending on the types of problem areas. For example, the ERDF is used for both regionalized objectives (Objective 1 and 2) and community initiatives (Interreg III and Urban II).

Many of the government's assistance for less developed regions can be considered a type of subsidy subject to be regulated by the "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures" of the WTO. Unlike most advanced countries, the Korean government does not have regional development subsidies. There is a growing reason to introduce regional subsidies to

promote the development of depressed regions by supporting the creation of jobs. This is especially the case because, unlike traditional industrial subsidies that are subject to the international lawsuit as illegal assistance, the WTO subsidy agreement allows regional development subsidies as non-actionable ones.

The study made an attempt to categorize regions using statistical data on various aspects of regional development. Fifteen social and economic indices were employed to classify all of the 232 local autonomous regions throughout the country. A cluster analysis using the SPSS identified four groups of regions according to the level of development. The first and most advanced group includes 53 regions mostly located in the capital region and urban areas in the Southeast region. The second and third group include 71 and 60 regions respectively. The last and most depressed group includes 48 regions mostly located within and around inland mountain regions and coastal regions in the Southwest.

The study suggests that differential government assistance has to be provided according to this grouping of regions. The most advanced regions can develop themselves without government assistance, while other groups need support from the government whether it is financial, fiscal, tax or regulatory one. The most depressed regions need to receive the strongest government support, while the second and third group regions need a modest assistance. The scope of differential assistance ranges from various regional development projects and central government's fiscal and financial support toward local governments to administrative regulations with regional characteristics. The areas to which interregional differentiation of government assistance is applied need to be expanded using a step-by-step approach. In

the short term, the differentiation policy can be applied to the programs promoting the least developed regions and selected strategic industrial location policies. For mid to long term, the differentiation policy can be extended to other regional development programs and intergovernmental fiscal coordination. Measures of the regional differentiation include systems of regional allocation of governmental assistance, differentiation of cost sharing rates of development projects among local governments, and regional competition for project financing arranged by the central government. Flexible combination of these policy measures will be necessary depending on the scope of region and sector of development project.

The study examined financial resources to be used for the regional differentiation with the central government's budget plan. For the short term policy, about 1 trillion Won can be appropriate from the existing special accounts for balanced regional development and transportation facility construction. For the mid term policy, about 4 trillion won can be appropriate from such projects as regional development, regional industrial promotion, human development, and science and technology infrastructure development. For the long term policy, about 20 trillion won can be appropriate when including budget for intergovernmental fiscal coordination related to regional development.

The study presents institutional bases to implement differentiation policies in Korea. Revision of laws is needed such as the budget and accounting law, the law of balanced interregional development, the industrial location law, the law of restructuring the capital region, and the laws related to the intergovernmental fiscal coordination. The philosophy of spatial differentiation of national assistance depending on the level of development has to be

reflected in the revised laws. It has to be followed by the preparation of specific guidelines and detailed procedures to implement regional differentiation policies.

The decentralization and power sharing system between the central and local governments is a prerequisite for the success of the various policy measures presented in this study. The role of the central government has to be limited to appropriating national budget for spatial differentiation, reorganizing institutional framework, thus supporting and coordinating the differentiation policy. Regional and local governments have to be involved actively for the policy by implementing programs to create jobs, to nurture human capital, to assist research and development, and to develop infrastructure. The establishment of new regional development organizations such as the Regional Development Agencies in the UK can be considered to integrate the fragmented functions of various regional development programs at regional level, enhancing the effectiveness of spatial policies.

부 록

1. EU의 국가별 지역정책 인센티브

1980년대 이후 지역에 대한 인센티브 변화는 자동적인 지원이 감소하는 대신 선별적인 지원이 증가하였으며, 이같은 경향은 프랑스, 독일, 영국과 같은 큰 나라에서 현저하였다. 영국에서는 RDG를 폐지하였고, 프랑스에서는 지역정책기금인 PAT의 예산배정이 1984년에 비해 1/4정도 삭감되어 기각률이 10% 미만에서 30% 이상으로 증가하였다. 네덜란드에서는 1983년 투자계정이 폐지되었고 남아

<부표 1-1> 지역인센티브 정책의 선별성 강화

국가별	선별(Discretionary)지원 위주	자동(Automatic)/선별 (Discretionary) 혼합	자동(Automatic) 위주
벨기에	X	Y	
덴마크	X Y		
프랑스	Y	X	
독 일	Y	X	
그리스	Y	X Y	
아일랜드	Y	X	
이태리			X Y
룩셈부르크	X Y		
네덜란드		X Y	
포르투갈		Y	X
스페인	Y	X	
영 국	Y	X	

주: X는 1980년, Y는 1988/89년의 현황임

자료: John Bachtler. 1993. p258에서 재정리.
 있는 인센티브인 IPR도 부처의 심사 없이 자동으로 지원되는 경우가 크게 감소하였다. 독일에서는 20년 이상 지역인센티브체제의 근간이 되어 온 자동적인 투자보조금(Investment Allowance)이 1989년 말 종료되었다.

일부 국가에서는 중소기업 발전 촉진을 위해 지역정책의 지원이 이루어지고 있다. 소기업에만 국한된 지역지원은 매우 점진적이고 조심스럽게 도입되었는데 영국의 REG(지역엔터프라이즈 보조금), 프랑스의 PRE(지역고용보조금), 독일의 ERP(유럽재건프로그램)에 의한 용자가 전부이다. 기업규모와 관련한 자격조건에는 종업원 규모보다는 지원액에 대한 제한이 많으며, 이는 자본집약적인 프로젝트에 대한 지원을 피하기 위해서이다. 중소기업에 대한 지역정책의 개입이 적은 것은 전통적으로 지역정책의 초점이 중규모 혹은 대규모 제조업체 및 프로젝트에 있었기 때문이다. 또한 최근에는 중소기업에 대한 지원이 대부분의 산업개발 정책에서 우선순위를 갖기 때문에 지역정책에 의해 추가적인 자원을 제공할 필요가 크지 않은 영향도 있다.

<부표 1-2> 창업 및 소기업에 대한 지원

국가별	인센티브	자격조건
독 일	ERP 용자	고용규모 200명 이하 및 상품회전율 5천만마르크 이하 기업
아일랜드	IDA 보조금	고용규모 50명 이하
이태리	자본보조금	3,200만리라 이하 소규모 프로젝트, ILOR 조세감면
네덜란드	자본보조금	설립후 5년이내의 확장 프로젝트
포르투갈	SIPE	고용규모 500명 미만 및 상품회전율 12.5억페소 이하 기업
영 국	REG	고용규모 25인 미만 기업

자료: John Bachtler. 1993. p259에서 재인용.

<부표 1-3> R&D, 혁신 및 신기술에 대한 지원

국가별	자격조건
벨기에	구체적인 첨단기술 분야
프랑스	지정된 지구에 입지한 연구기업
독 일	R&D에 대한 표준지원과 고급기술 일자리에 대한 특별투자보조금
그리스	현대적인 기술활동
아일랜드	R&D, 소프트웨어 개발 및 기술자문
이태리	R&D에 대한 표준지원, 우선부분에 대한 자본보조금
룩셈부르크	일부 첨단기술서비스에 대한 조세감면
네덜란드	산업발전에 아주 중요한 실험 및 연구부서
포르투갈	R&D 혹은 신기술을 포함하는 프로젝트
스페인	기술연구 및 R&D에 대한 표준지원
영 국	소기업에 대한 특별 지역혁신보조금, 다양한 기술관련 부문

자료: John Bachtler. 1993. p261에서 재인용.

R&D 및 혁신을 위한 지원은 많은 국가에서 이루어지고 있다. R&D의 지역간 불균형을 해소하기 위한 정책은 주로 문제지역에 R&D 활동을 유치하는데 중점을 두고 있다. 따라서 R&D에 대한 자본투자를 지원하는 것이 지역정책의 주된 수단이 된다. 최근에 들어와 지역의 연구 및 혁신역량에 대해 지역정책의 관심이 증가하였으나 대부분의 자원이 핵심지역에 지원됨으로써 연구 및 혁신의 지역간 불균형 해소에는 미미한 공헌에 그쳤다고 평가된다.

생산자 서비스에 부문에 대한 지역정책의 개입은 비교적 최근에 이루어졌다. 1980년대 초반만 하더라도 제조업에 대한 지원은 보편적이었으나 서비스는 거의 지원을 받지 못하였다. 영국의 지원지역 기업의 고용창출 및 이전에 제공되는 사무 및 서비스 산업 보조금과 프랑스의 파리의 지역의 관리, 기술자문, 디자인, 데이터가공 서비스 기업에 대한 PLAT 서비스 입지보조금이 전부였다. 그러나 1980년대에 들어와 서비스 산업에 대한 지원이 크게 확대되었다.

<부표 1-4> 서비스 부문에 대한 지원

국가별	자격조건
벨기에	일부 자문 및 산업관련 생산자 서비스
덴마크	호텔, 일부 교통 및 영화산업
프랑스	지정된 지구의 일부 3차산업 활동
독일	수출서비스기업과 일부 지역서비스기업
그리스	관광 및 일부 교통서비스
아일랜드	데이터가공, 용역, 기업본부, 출판, 훈련, 기록, 소프트웨어, 보건, 국제금융
이태리	남부지역에 대한 관리 및 기술이전, 일부 생산자서비스 및 수선유지 활동
룩셈부르크	지방경제에 크게 공헌하는 서비스 활동
네덜란드	수출서비스
포르투갈	산업용 소프트웨어 생산자
스페인	산업서비스, 무역활동, 관광업
영국	수출서비스와 일부 생산자 서비스

자료: John Bachtler. 1993. p263에서 재인용.

EU의 국가별 지역정책 인센티브는 유럽집행위원회의 영향을 크게 받는다. 유럽집행위원회는 로마조약 제87-89조의 규정에 의해 무역 및 경쟁력 정책 이사회(DG IV)를 통해 회원국의 지역지원정책에 개입하고 있다. 집행위원회는 국가의 지원정책이 EU내의 경쟁과 자유무역을 왜곡하거나 왜곡하도록 위협하지 않도록 하는 책무를 지니고 있다. 그러므로 집행위원회는 회원국에 대해 중요한 조치를 취하는데 심각한 지역문제를 안고 있어 폭넓은 지역지원이 정당화되는 그리스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인은 예외로 한다.

개별 국가의 지역지원정책에 대한 집행위원회의 조치는 대체로 2가지 형태를 지닌다. 첫째는 문제지역의 범위를 제한하는 형태로 문제지역의 지정방법, 지정 기준, 통계에 대한 문제제기, 지원지역에 대한 인구상한의 제한 또는 축소, 반영구 지원지역의 잠정지원지역으로의 변경 등을 통해 이루어진다. 둘째는 지원의 정도를 축소하는 형태로 지역정책 단독 혹은 다른 지원수단과 합쳐서 최대지원에 제한을 가하거나, 특정 분야 또는 특정 프로젝트 유형의 지원을 제한하거나, 불법적인 것으로 의심되는 지원에 반하는 조치 등을 통해 이루어진다.

<부표 1-5> EU 회원국의 지역정책에 대한 EU의 개입

년 도	국 가	개입내용
1980	덴마크	지원지역 지정에 대한 잠정 승인
1981-82	덴마크	지역불균형 감소로 일반개발지역을 27%에서 25%로 축소
1982	영 국	투자대체 지원의 중지 요청
1982	벨기에	개발지구를 50%에서 36.3%로 축소 요청
1983	독 일	GA지역의 1.42% 축소 및 합리화 및 구조재편 지원 제한
1983	네덜란드	WIR 지역보조금 철폐 및 지원지역을 28.7%에서 25%로 축소
1984	프랑스	일부 지원지역의 조건부 승인 및 PAT지급의 예외조항 제한
1985-86	룩셈부르크	최대지원을 6개의 canton으로 제한
1986-87	덴마크	문제지역을 24.1%에서 19.9%로 축소
1987-88	독 일	GA 및 지원지역을 46%에서 38%로 축소, 최대지원 축소
1987-88	이태리	4개의 Mezzogiorno 지방의 자격조건을 박탈
1988-89	독 일	광산지역 특별프로그램 도입에 따라 지원지역을 축소 요청
1990	독 일	접경지역에 대한 지원혜택을 7년내에 소멸시키기로 합의

자료: John Bachtler, 1993. p265-266에서 재인용.

이상에서 살펴 본 바와 같이 유럽 각국의 지역정책 인센티브는 EU 차원의 경쟁력 정책에 따라서 지원의 강도를 조정하고 있다. 이에 따라 과거에 시행되었던 인센티브가 폐지되고 대신 새로운 인센티브를 도입하는 사례가 발생하고 있다. 최근의 인센티브 변화 추세는 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 재정지원에서 금융지원(특히 보조금)으로 이동
- EU의 경쟁력 정책에 부응하는 사회보장제 공제 폐지
- 투자관련 지원의 중요성 감소와 기업환경 개선을 위한 연성적 수단의 강조 (프로그램 기반의 지원 포함)
- 일정규모의 예산 한도 내에서 경쟁원리에 입각한 지원의 제공

EU회원국은 전통적으로 다음의 6가지 지역정책 수단을 활용하여 왔다.

- 지역인센티브(주로 기업의 투자관련 지원)
- 기업환경 지원(구조적 수단)
- 인프라 제공

- 계획수단 혹은 지역전략의 개발
- 입지 역인센티브(disincentive) 혹은 혼잡지역의 입지통제
- 국영경제활동의 공간적 분산

<부표 1-6> 유럽 주요국의 지역인센티브제도 변화(1998-2000)

국 별	새로운 인센티브	인센티브 유형	폐지된 인센티브	인센티브 유형
오스트리아	지역추진지원 생산자서비스 임금보조	훈련 노동지원	지역인프라 지원	인프라
독 일	고급일자리 임금보조	노동지원	-	-
그리스	리스 보조	보조금	감가상각 확대	재무
아일랜드	-	-	기업세율 우대 (단계적 폐지)	재무
네덜란드	지방투자프로그램지원 중소기업지원	프로그램지원 중소기업보조금	경제활동진흥계획	인프라· 경쟁력
포르투갈	SIME, SIPIE	보조금 및 융자	SIR, RIME, PEDIP	보조금 및 융자
스웨덴	지역성장협약	프로그램지원	지역개발융자 사회보장세 공제	융자 노동지원
영 국	기업보조금 성장을 위한 투자	중소기업보조금		
노르웨이	교통비 지원	교통비 지원	사회보장세 공제	노동지원

주: SIME(Incentive Scheme for Business Modernization), SIPIE(Incentive Scheme for Small Entrepreneurial Initiatives), SIR(Regional Incentive System)

자료: Yuill and Wishlade. 2001. p13.

지난 20년 동안 이들 6가지 정책수단 중에서 입지 역인센티브와 국영경제활동의 공간분산 정책수단의 중요성은 현저히 감소하였다. 역인센티브는 프랑스의 파리지역, 영국의 런던 및 남동부 지역에서 시행되었으나 영국은 1970년대에 이를 폐기하였다. 프랑스의 일드프랑스 지역에 대한 규제는 유럽수도로서 파리의 경쟁력 저하를 고려하여 1980년대 중반 완화되었으며, 최근에는 파리지역 바깥의 기업입지를 장려하기 위해 기업 및 인력의 이전비용을 지원하는 정책을 채택

하고 있다. EU회원국 중에서 혼잡한 수도권 이외의 지역발전을 명시적으로 장려하는 국가는 프랑스와 그리이스가 유일하다.

국영경제활동의 지역정책 수단으로서의 중요성은 공공부문 소유기업의 민영화에 따라 크게 감소하였다. 프랑스에서는 파리 이외의 도시들의 국제적 위상을 개선하기 위한 정책의 일환으로 공공부문의 이전을 추진하고 있으며, 덴마크에서는 정치적 이유 때문에 중앙정부기관의 입지이전 문제가 제기되고 있다.

나머지 4가지 정책수단은 현재에도 중요한 역할을 수행하고 있다. 최근에는 구조기금의 영향으로 지역계획 및 프로그램과 같은 구조적 수단의 중요성이 더욱 증가하고 있는 반면 지역 인센티브 자체는 중요성이 감소하고 있으며, 특히 제공되는 인센티브의 통합 및 조정이 매우 중요해지고 있다. 금전적 인센티브는 가장 지속적인 지역정책 수단으로 공공부문이 지정된 문제지역에 대한 기업의 입지 혹은 투자를 지원하기 위해 제공되며 지원의 형태는 고정자본투자보조금, 융자, 재정양여, 노동관련 보조금 등이 있다. 지역인센티브에 대한 지출은 유럽집행위원회의 보조금 감축압력과 점증하는 재정상 제약, 그리고 기업에 대한 직접적인 지원의 곤란함 때문에 감소하고 있다.

지역의 비즈니스 환경개선을 위한 인센티브의 중요성은 증가하여 왔으며 여기에는 물적인프라 제공과 연성적 수단(정보, 자문, 컨설팅, 교육훈련, 연구 및 기술 개발 등)이 포함된다. 물적인프라 제공은 지역문제에 대한 전통적인 정책수단으로 문제지역의 인프라 수준을 국가적 수준으로 제고하는 것을 목표로 하며, 특히 빈곤한 국가 및 지역에서 활용. 여기에는 주요도로 및 철도망, 용수공급 및 물류 네트워크, 통보통신시설 개선을 포함한다. 정책부분에서 최근 중요성이 증가하고 있는 것은 지역계획 및 프로그램을 이용하여 지역의 강점과 약점을 식별하고 적절한 지역전략을 개발하는 것이다. 이들 수단의 중요성은 국가의 정책개발에 대한 EU의 구조기금의 영향력이 증대될 뿐 아니라 회원국내에서 중요성이 증가하고 있는 정책의 효율성과 지역의 경쟁력 증진을 지원할 필요성을 반영한다. 이 정책수단의 궁극적인 목적은 모든 지역이 가능한 최대한도로 국가발전에 기여할

수 있도록 하는 것이다.

EU의 회원국에서 시행중인 지역인센티브는 6가지 형태로 구분할 수 있다.

- 자본보조금(capital grants): 대부분의 국가에서 시행되는 지역보조금 패키지
의 핵심
- 이자 혹은 융자관련 보조(interest or loan-related subsidies): 7개 국가에서
시행되며 지역보조금 패키지에서 비교적 작은 부분을 차지
- 조세감면(tax concessions): 4개국에서만 시행되고 있음
- 감가상각(depreciation allowances): 4개국에서만 시행되고 있음
- 노동관련 보조(labor-related subsidies): EU회원국의 약 절반 국가에서 시행
되며, 일자리와 연계되어 지급되는 형태와 자유롭게 지원되는 형태로 구분
- 교통비 양여(transport concessions): 스칸디나비아 국가에서만 시행되며 인
구밀도가 낮은 지역의 교통비용을 보상하기 위해 지원

2. 유럽연합 지역간 차등지원의 제도적 기반

(1) EC조약 제87조~89조(국가가 제공하는 지원)

□ 제87조

1. 회원국 혹은 국가의 자원을 통해 제공되는 어떤 형태의 지원이라도 어떤
기업 혹은 어떤 제품의 생산을 유리하게 함으로써 경쟁을 왜곡하거나 왜곡할
위험이 있게 되어 회원국간의 무역에 영향을 미치게 될 경우 공동시장에 저
촉된다.

2. 다음의 경우 공동시장(의 정신)에 부합된다.

a. 개인소비자에게 제공되는 사회적 성격을 지니는 지원으로서 관련 제품의

- 원산지를 차별하지 않을 경우
 - b. 자연재해나 예외적인 경우에 의해 기인하는 손상을 치유하기 위한 지원
 - c. 독일의 분단에 의해 영향을 받는 서독의 일부지역에 대한 지원으로서 분단에 의해 기인되는 경제적 불리에 대한 보상을 위한 경우
3. 다음의 경우 공동시장(의 정신)에 부합될 수 있다.
- a. 생활수준이 비정상적으로 낮거나 심각한 실업이 있는 지역의 경제개발을 촉진하기 위한 지원
 - b. 공동유럽의 이해가 걸려 있는 중요한 사업의 시행을 촉진하거나 회원국 경제의 심각한 교란을 치유하기 위한 지원
 - c. 특정 경제활동 혹은 특정 경제지역의 발전을 용이하게 하기 위한 지원으로서 공동의 이해에 반할 정도로 교역조건에 불리한 영향을 미치지 않을 경우
 - d. 문화 및 유적의 보존을 촉진하는 지원으로서 공동의 이해에 반할 정도로 EC의 교역조건과 경쟁에 영향을 미치지 않을 경우
 - e. 기타 집행위원회의 제안에 대해 유럽이사회의 과반수 이상의 찬성으로 규정될 수 있는 범주의 지원

□ 제88조

1. 집행위원회는 회원국과 협력하여 회원국에 존재하는 모든 지원체계를 지속적으로 검토해야 한다. 집행위원회는 회원국에 대해 지원제도의 전진적인 발전 혹은 공동시장의 원활한 작동을 위해 필요한 적절한 조치를 제안해야 한다.

2. 만약 집행위원회가 관련 당사자에게 의견을 제출하도록 통지한 다음 회

원국 혹은 국가의 자원을 통해 제공된 지원이 제87조 관련 공동시장에 부합되지 않는다는 것이 밝혀지거나 동 지원이 잘못 사용될 경우 해당 국가는 집행위원회가 결정한 일정기간 이내에 그 지원을 폐지하거나 변경해야 한다.

만약 해당 국가가 규정된 시간 이내에 이 결정에 따르지 않을 경우 집행위원회 혹은 기타 이해관계가 있는 국가는 제226조 및 제227조의 규정에 따라 이 문제를 유럽사법재판소에 회부한다.

유럽이사회는 회원국의 신청에 의해 해당 국가가 제공하거나 제공할 계획인 지원이 예외적인 상황으로 인정될 경우 제87조의 조항 또는 제89조의 규정에 의해 공동시장에 부합하는 것으로 간주할지를 만장일치에 의해 결정할 수 있다. 만약 이 문제와 관련하여 집행위원회가 앞의 절차에 이미 착수하였다면 해당 국가가 유럽이사회에 신청을 행한 사실만으로 유럽이사회가 태도를 밝힐 때까지 그 절차를 연장하는 효력을 가진다.

그러나 만일 유럽이사회가 신청이 이루어진 3개월 이내에 태도를 결정하지 못하였다면 집행위원회가 이 문제를 결정한다.

3. 지원의 제공계획 혹은 변경에 대해 집행위원회가 의견을 밝힐 수 있도록 충분한 시간 이전에 통보해야 한다. 만약 집행위원회가 이 사안에 대해 제87조와 관련하여 공동시장에 부합되지 않는다고 간주할 경우 제2항에 규정된 절차를 지체없이 개시해야 한다. 해당 회원국은 이 절차에 의해 최종 판정이 내려질 때까지 문제의 지원계획을 시행할 수 없다.

□ 제89조

유럽이사회는 집행위원회의 제안에 대해 과반수 이상의 찬성에 의해 그리고 유럽의회와 협의 후 제87조 및 제88조의 적용에 관한 적절한 규정을 제정할 수 있으며, 그리고 특히 제88조 제3항이 적용될 조건과 이 절차의 예외가 될 지원의 범주를 결정할 수 있다.

(2) 유럽집행위원회의 국가의 지역지원에 관한 지침(Guidelines on National Regional Aid)의 주요내용

□ 지원지역

3. 지원지역의 범위

3.2 전체 지원지역은 비지원지역보다 적어야 한다. 즉, 지원을 받는 지역의 총범위가 EU 전체인구의 50% 미만이어야 한다.

3.3 지역문제는 서로 다른 성격과 정도를 가지고 있으므로 가장 심한 문제를 안고 있는 지역에 우선순위를 부여해야 한다.

3.4 지원대상지역은 공간적으로 집중되도록 범위를 설정해야 한다.

3.5 EC조약 제87조 제3항 a에서 생활수준이 비정상적으로 낮거나 심각한 실업이 있는 지역이라 함은 NUTS II 지역수준에서 구매력 기준 1인당 GDP가 최근 3년 평균 EC평균의 75%미만인 지역이다.

<부표 2-1> NUTS: EU의 통계작성을 위한 지역단위

- 구조기금과 관련한 법제화를 위해 1988년부터 사용하고 있는 개념으로 유럽통계청(Eurostat)이 창안하였음
- 현재 EU의 15개 회원국을 다음과 같이 세분하고 있음
 - NUTS 1 수준(78개): 주 또는 지역 단위의 대지역(독일의 주 수준)
 - NUTS 2 수준(210개): 자치지역 수준의 중간규모 지역(프랑스의 레지옹 수준)
 - NUTS 3 수준(1093개): 독일의 크라이제, 프랑스의 데빠뜨망 수준의 소지역
- Objective 1 자격은 NUTS 2 수준에서 규정되고, Objective 2 자격은 NUTS 3 수준에서 규정됨

주: NUTS(Nomenclature of Territorial Units for Statistics)

3.10 회원국은 집행위원회에 지원대상지역을 결정하기 위해 사용하고자 하는 방법론과 계량지표, 그리고 대상지역 목록을 통보해야 한다. 이때 대상지역의 인구비율은 상한을 초과하지 않아야 한다.

3.10.1 대상지역 선정을 위한 방법론은 다음의 조건을 만족시켜야 한다.

- 객관적이어야 한다.
- 관계회원국 문제지역의 사회경제적 여건상의 불균형을 측정하여 심각한 편차를 명확히 보일 수 있어야 한다.
- 분명하고 상세한 방법으로 제시함으로써 집행위원회가 그 장점을 평가할 수 있도록 해야 한다.

3.10.2 측정지표는 다음의 조건을 만족시켜야 한다.

- 단순지표와 복합지표를 포함하여 5개로 제한한다.
- 객관적이어야 하며 지역의 사회경제적 여건을 검증하기에 적합해야 한다.
- 통보시점 이전의 최소 3년을 포함하는 일정 기간에 걸친 지표와 관련된 통계계열에 바탕을 두거나, 매년도 통계가 없을 경우 가장 최근에 수행

된 조사로부터 도출되어야 한다.

- 신뢰할 수 있는 통계자료에 의해 도출되어야 한다.

3.10.3 대상지역 목록은 다음의 조건을 만족시켜야 한다.

- 지역은 NUTS III 수준에 부합하거나 정당화된 경우 서로 다른 동질적인 지리적 단위에 부합되어야 한다. 회원국은 1가지 유형의 지리적 단위만 제출할 수 있다.
- 개별지역 혹은 연속된 지역의 집단은 밀집한 형태이어야 하며 각 지역은 인구가 최소 10만명 이상이어야 한다. 인구가 10만명 미만일 경우 대상 지역의 인구비율 계산시 10만명으로 간주한다. 이 규칙에 예외가 되는 경우는 NUTS III 지역으로 인구가 10만명 이하인 지역, 도서 및 기타 이와 유사한 지리적 격리성의 특징을 보유한 지역이다. 어떤 지역이 다른 회원국의 지원대상지역과 인접할 경우에는 이들 지역 전체를 포괄하는 지역에 그 기준을 적용한다.

3.10.4 인구밀도가 낮은 지역

- 인구밀도가 12.5명/km² 미만인 지역은 지원대상이 된다.

3.10.5 구조기금과의 일치

- 회원국이 지원대상지역을 고르는 것과 EC 지원의 자격요건에 해당하는 지역을 선정하는 것이 일치되도록 장려하기 위해 구조기금 신청자격이 있는 지역은 국가의 지원 대상지역에도 해당될 수 있다.

4. 지원의 목적, 형태 및 수준

4.1 지역지원의 목적은 생산적 투자(최초투자) 혹은 투자와 연계된 일자리

창출을 확보하는 것이다. 따라서 이 방법은 자본요소 혹은 노동요소 어느 편도 선호하지 않는다.

4.2 지원을 받은 생산적 투자가 성장가능하고 건전하다는 것을 입증하기 위해 수혜자의 투자분담비율이 최소 25%가 되어야 한다.

지원의 형태는 보조금, 저리융자 혹은 이자 환급, 정부보증 혹은 유리한 조건의 정부소유지분 구입, 조세면제, 사회보장부담 경감, 제품 및 서비스의 공급가격 할인 등 다양하다.

4.3 지원의 수준은 기준비용과 비교하여 설정된다.

□ 최초의 투자에 대한 지원

4.4 최초의 투자라 함은 새로운 사업체 설립, 기존사업체의 확장, 제품 혹은 기존사업체의 생산 또는 생산과정의 중대한 변화(합리화, 다양화, 현대화 등을 통한)를 포함하는 활동의 착수와 관련된 고정자본 투자를 의미한다.

4.5 최초의 투자를 위한 지원은 토지, 건물, 공장/기계에 대한 투자금액의 비율로서 산출된다. 구매의 경우에는 이들 자산의 구매비용만 고려되며, 그 이전에 구매를 위해 지원이 이루어진 자산은 공제하여야 한다.

4.6 최초의 투자에 대한 지원을 받기 위한 지출에는 대기업의 경우 지원액의 25% 한도 내에서 무형투자의 범주도 포함된다. 무형투자에 대한 지출은 특허, 운영 노하우 또는 특허취득 노하우 인증, 특허를 받지 않은 노하우의 구입을 통한 기술이전을 위한 지출에 한정된다. 지원자격이 있는

무형자산은 다음의 조건을 충족해야 한다.

- 지역지원금을 받는 사업체 단독으로 사용해야 한다
- 양도가능한 자산으로 간주되어야 한다
- 시장조건하에서 제3자로부터 구매되어야 한다
- 기업의 자산에 포함되어야 하며 지역지원금을 받는 사업체에 최소 5년간 보유되어야 한다.

4.7 회원국이 통보한 지원금은 총액(세전) 가격으로 표시되어야 한다. 이는 여러 가지 형태의 지원금을 서로 비교할 수 있을 뿐만 아니라 회원국간에도 지원의 정도를 비교할 수 있도록 함이다. 집행위원회는 회원국이 통보한 지원금을 NGE(ngt grant equivalent, 순지원금)로 환산한다.

4.8 지역유형별 지원한도는 다음과 같다.

- 유럽조약 제87조 3항 a목)에 해당하는 지역의 경우 지역지원금은 NGE 50%를 초과하지 않아야 하며, 최원격지(프랑스의 해외영토 등)는 65%까지 허용된다. 유럽조약 제87조 3항 c목)에 해당하는 지역의 지원한도는 NGE 20% 이내여야 하며 인구밀도가 낮거나 최원격지에서는 30%까지 허용된다.
- 유럽조약 제87조 3항 a목의 신청자격이 있는 NUTS II 지역으로 1인당 GDP/PPS가 EU 평균의 60%를 초과할 경우 지역지원금은 NGE 40%를 초과하지 않아야 하며, 최원격지는 50%를 초과하지 않아야 한다.
- 유럽조약 제87조 3항 c목의 신청자격이 있는 지역으로 1인당 GDP/PPS가 EU 평균보다 높고 실업률은 EU평균보다 낮은 지역에서는 지역지원금이 NGE 10%를 초과할 수 없으며 인구밀도가 낮거나 최원격지에서는

7) 생활수준이 비정상적으로 낮거나 심각한 실업이 있는 지역의 경제개발을 촉진하기 위한 지원
8) 특정 경제활동 혹은 특정 경제지역의 발전을 용이하게 하기 위한 지원으로서 공동의 이해에 반할 정도로 교역조건에 불리한 영향을 미치지 않을 경우

20%까지 허용된다. 예외적으로 10%를 초과할 수 없는 지역이라도 유럽 조약 제87조 3항 a목 지위에 해당하는 지역과 인접하는 지역(NUT III 이하의 지역)은 승인을 받으면 20% 한도까지 허용된다.

4.9 중소기업의 경우 4.8에 제시된 한도에 유럽조약 제87조 3항 a목의 신청 자격이 있는 지역의 경우 15%를, 유럽조약 제87조 3항 c목의 신청자격이 있는 지역의 경우 10%를 더할 수 있다.

4.10 최초의 투자에 대한 지원은 지급방법 혹은 자산획득과 관련하여 반드시 조건부이어야 하며 문제의 투자를 최소 5년간 유지하여야 한다.

□ 일자리 창출을 위한 지원

4.12 일자리 창출은 특정 사업체에서 일정 기간에 걸쳐 일자리 수의 순증을 의미한다. 이 기간동안 줄어든 일자리수는 동 기간중 늘어난 일자리수에서 제하여야 한다.

4.13 지원금액은 2년에 걸쳐 피고용인 임금의 일정비율을 초과하지 않아야 한다. 여기서 일정비율이란 문제지역의 투자지원을 위해 허용된 지원정도를 말한다.

4.14 일자리 창출에 대한 지원은 지급방법 혹은 자산획득과 관련하여 반드시 조건부이어야 하며 최소 5년간 창출된 고용을 유지하여야 한다.

□ 기업운영 지원

4.15 기업의 현재비용을 절감하기 위한 지역지원(운영지원)은 금지된다. 예외적으로 유럽조약 제87조 3항 a목에 해당하는 취약지역으로 1) 지역개발에 공헌하는 것이 입증되고, 2) 지원수준이 줄이고자 하는 핸디캡에 상응할 때는 운영지원 제공이 가능하다. 회원국은 핸디캡이 존재함을 입증하고 이의 중요성을 측정해야 한다.

4.16 유럽조약 제87조 3항 a목에 해당하는 최원격지역, 제87조 3항 c목에 해당하는 인구저밀도지역에서는 추가적인 교통비용 상쇄를 위한 지원을 제공할 수 있다. 회원국은 추가적인 교통비용이 존재함을 입증하고 그 규모를 결정해야 한다.

4.17 4.16에서 제시된 경우를 제외하면 운영비 지원은 지원기간에 제한을 두어야 하며 점진적으로 줄여야 한다. 아울러 회원국간에 수출을 촉진하기 위한 운영비 지원은 금지된다.

□ 지원액의 누적합산에 관한 규칙

4.18 4.8과 4.9에서 제시한 기준에 부합되는 지원의 한도는 지원총액에 적용된다.

- 여러 가지 지역계획에 의해 동시에 지급되는 지원
- 지방, 지역, 국가 혹은 EU로부터의 지원

4.19 4.11에서 4.14의 일자리 창출지원과 4.4에서 4.10의 투자지원을 합쳐서 지역지원 한도를 넘지 않아야 한다

4.20 지역지원금 신청자격이 있는 지출이 다른 목적의 지원에 전부 혹은 일부가 해당될 경우에는 공통부분만 가장 유리한 한도에 적용한다.

4.21 회원국이 특정 계획하의 국가지원이 다른 계획하의 지원과 결합된다고 규정할 경우에는 각 계획에 대해 위에서 정한 조건들에 부합된다는 것을 입증하는 방법을 제시해야 한다.

5. 지원지역 지도 및 지원의 적합성 선언

5.2 유럽조약 제88조 3항에 의해 회원국은 3.5, 3.10, 4.8, 4.9에서 제시된 기준에 부합하도록 그려진 지도(안)를 통보해야 한다. 집행위원회는 유럽조약 제88조의 절차에 따라 모든 지역에 대해 고정된 기간 동안 유효한 지도를 공식 채택한다. 국가의 지원지역 지도는 정기적으로 심의를 받게 된다.

5.3 집행위원회의 경쟁정책 결정과 구조기금 신청자격이 있는 지역에 관한 결정이 서로 부합되도록 지도의 유효기간은 원칙적으로 구조기금의 지원 계획기간과 일치시킨다.

5.6 지원지역 지도의 유효기간 동안 회원국은 사회경제적 조건에 현저한 변화가 있었음을 보일 경우 이의 조정을 요청할 수 있다. 이러한 변화는 낙후의 정도에 관한 것일 수도 있고 새로운 지역을 추가하는 대신 같은 인구의 다른 지역을 배제하는 것일 수도 있다. 추가조정된 지도의 소멸시간은 원지도에서 설정된 것과 동일하다.

5.7 지원지역 지도의 검토 결과 유럽조약 제87조 3항 a목 지위를 상실하는 지역에 대해 집행위원회는 변화(과도)기간 동안 지원수준을 점진적으로 삭감할 수 있다. 과도기간은 운영비 지원에 있어서는 2년을, 초기투자 및 일자리 창출을 위한 지원에 있어서는 4년을 초과할 수 없다.

6. 효력의 발생, 집행 및 재심

6.1 집행위원회는 EC조약 제88조 1항에 의해 회원국에 대해 2000년 1월 1일부터 발효되는 모든 지역지원계획이 지역지원 지침에 부합된다는 것을 확인하는 적절한 조치를 제안할 것이다.

이와 관련하여 집행위원회는 회원국들에게 집행위원회가 승인한 소멸시한이 없는 모든 지원지역의 효력을 제한하거나, 소멸시한이 1999년 12월 31일 이후인 지원지역의 효력을 1999년 12월 31일로 제한하도록 제안할 것이다.

또한 집행위원회는 회원국들이 1999년 12월 31일 이후에도 유효한 모든 기존의 지역지원 계획을 수정하여 2000년 1월 1일부터는 EC의 지역지원 지침과 부합하도록 하며, 6개월 이내에 제도변화에 관한 협의를 하도록 제안할 것이다.

6.4 집행위원회는 지역지원지침을 5년 이내에 재검토할 것이다. 아울러 경쟁정책과 관련한 이유가 있거나 여타 EC정책 및 국제적인 공약을 고려하기 위해서 필요하다면 언제든지 지침을 수정할 수 있다.

(3) EU 집행위원회의 국가지원(State Aid/National Regional Aid) 규정

국가지원(State Aid)란 여러 가지 다른 이유로 정부가 제공하는 지원의 형태와 관련된 구체적인 용어를 말한다. 국가지원의 제공은 EC 조약 제87조~89조(과거의 92~94조)의 엄격한 규제를 받는데, 이는 회원국의 경쟁조건이 왜곡되지 않도록 하기 위함이다. 예를 들어 어떤 국가의 기업이 국가로부터 지원이나 보조금을 받을 수 있는데 이로 인해 기업간 경쟁조건이 영향을 받을 수 있기 때문이다. 이 경우 어떤 경우에 국가지원에 해당하는지를 검증할 수 있어야 한다. EC조약의 제87(1)조는 어떤 조치가 국가지원이 되는지의 검증은 다음 4가지 문항에 의해 판단할 수 있다.

- (1) 해당 조치가 국가 혹은 국가의 자원을 통해 제공되는가?
- (2) 해당 조치가 특정 사업들이나 특정 상품의 생산을 유리하게 하는가?
- (3) 해당 조치가 경쟁을 저해하거나 저해할 잠재력을 갖고 있는가?
- (4) 해당 행위가 회원국간에 거래될 수 있는가?

구체적으로 유럽집행위원회는 다음과 같은 경우 국가지원이 된다고 간주하고 있다.

- 투자, 연구 및 개발, 혹은 훈련을 위한 기업에 대한 보조금
- 공기업에 대한 현금지원
- 용자 및 지급보증
- 컨설턴트 제공
- Enterprise Zone 및 도시재개발 기구 설립
- 환경사업 투자기업의 지원
- 조세, 사회보장 및 기타 국가지불금에 대한 납부유예
- 공기업 운영손실의 탕감
- 공기업 민영화를 위한 지원 제공
- 토지 및 재산의 할인판매

- 시장점유율 방어 및 보장의 법제화
- 조세면제
- 국영 TV의 무료광고
- 식별가능한 최종사용자에게 혜택을 주는 인프라사업

<부표 2-2> 국가별 지역지원의 한도(2000-2006)

- 1998년 12월 16일 EU집행위원회는 1997년 12월 16일 채택된 국가의 지역지원에 관한 지침에 따라 2000-2006 기간중 지역지원 상한을 EU 인구의 42.7%로 설정하였음
- 지역지원의 국가별 상한은 1994-96 기간중의 1인당 GDP와 1995-97 기간중의 실업률을 토대로 산정
- 국가별 상한은 벨기에 30.9%, 덴마크 17.1%, 독일 34.9%, 그리스 100%, 스페인 79.2%, 프랑스 36.7%, 아일랜드 100%, 이태리 43.6%, 룩셈부르크 32.0%, 네덜란드 15.0%, 오스트리아 27.5%, 포르투갈 100%, 핀란드 42.2%, 스웨덴 15.9%, 영국 28.7%로 설정됨

유럽집행위원회의 국가지원 규정은 강제력이 있다. 집행위원회가 승인하지 않은 국가지원은 불법으로 EC의 국가지원규정은 법적인 구속력이 있으며 회원국에 직접 적용된다. EU에서는 어떤 규정이 집행위원회의 Official Journal에 공포되면 이들 규정에서 개인들에게 허용된 권리는 회원국에 있는 개인들의 이름으로 집행될 수 있다. 그러므로 불법적인 국가지원의 피해를 입은 제3자는 국가의 법원에 제소할 수 있으며, 법원이 국가지원이 위법이라고 판단하면 국가지원은 이자까지 합쳐서 되돌려 주어야 한다. 현행 EC의 국가지원 규정은 2006년 12월 31일까지 유효하다.

그러나 예외적으로 국가지원의 특별규칙이 있는데 다음의 경우에 적용된다.

- 특정부문(예: 석탄, 조선)
- 기업규모(예: 중소기업)

- 입지(예: 지역지원)

- 목적(예: 환경개선)

아울러 2001년 1월, 유럽집행위원회는 다음의 3가지 분야에 대해 새로운 포괄면제(Block Exemptions) 규정을 공포하였다. 이들 면제사업은 EC의 승인은 필요 없으나, EC에 지원사업에 관한 요약정보를 제공해야 하고 동사업에 의한 모든 활동에 관한 연례보고서를 제출해야 한다.

- 중소기업 지원

- 훈련에 대한 지원

- 소규모사업에 대한 지원