

지역개발사업의 효율적 추진을 위한 SOC투자 연계집행 방안

국토연 2006-34 · 지역개발사업의 효율적 추진을 위한 SOC투자 연계집행 방안

글쓴이 · 김재영, 김상욱, 권혁진 / 발행자 · 최병선 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2006년 12월 28일 / 발행 · 2006년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0114(대표), 031-380-0426(배포) / 팩스 · 031-380-0470

ISBN · 89-8182-445-2

한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 · B170101

<http://www.krihs.re.kr>

©2006, 국토연구원

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

국토연 2006-34

지역개발사업의 효율적 추진을 위한 SOC투자 연계집행 방안
Scheme for Effective Execution of Copulative Investment
in Regional Development Project and Infrastructure Investment

●
김재영 · 김상욱 · 권혁진



연구진

연구책임 김재영 선임연구위원

연구반 김상욱 연구위원
권혁진 책임연구위원

연구심의위원 박양호 부원장(주심)
유재운 연구위원
정일호 연구위원
지대식 연구위원
김명수 가톨릭대학교 교수

발 간 사

우리나라는 급속한 경제성장을 이루는 과정에서 수도권과 지방간의 발전격차가 점차 커지기 시작하였으며, 최근에는 지역간 격차가 더욱 벌어지고 있다. 이러한 지역간 격차는 국가 경쟁력 제고와 지속적인 성장을 이끌어 내는데 있어서 커다란 장애요인이 되고 있다. 이에 따라서 1990년대부터 지역간 발전격차의 해소가 국가균형발전의 주요 정책과제로 제기되었고 2000년대에 들어서, 특히 참여정부에 들어서는 국책과제로서 중요성이 더해졌다. 각 부처별로 지역간 격차를 해소하기 위해서 많은 정책과 시책을 마련하고 다양한 사업을 추진하고 있다. 1990년대의 국가균형발전 시책의 근간이 SOC투자 확대를 통한 지역경제발전 기반의 구성에 초점이 맞추어 졌다면 2000년대 들어서는 SOC투자 확대 이외에 지역경제 성장 동력 창출을 위한 산·학·연 네트워크 형성 등 지역혁신기반조성에도 상당한 비중을 두고 있다. 즉, 1990년대의 국가균형발전 시책이 하드웨어 중심의 지역경제기반을 조성하는 것이라면, 2000년대에는 하드웨어와 소프트웨어를 결합한 지역경제기반을 조성하는 것이라고 하겠다.

국토균형발전 사업은 계획 대비 추진 실적이나 사업 추진에 따른 지역산업연관 분석에서는 상당히 긍정적인 효과를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 사업이 지역경제를 실질적으로 활성화시켰는가에 대해서는 다소 회의적인 결과가 제기되고 있다. 지표상 분석과 달리 도로 등 SOC시설이 건설되었으

나 후속 개발이 이루어지지 않은 지역이 산재되어 있으며, 기대와 달리 대도시권으로 소비가 이동하는 역 현상 등이 나타나고 있다. 이러한 현상은 대규모 지역 개발사업이 추진되고 있는 지역에서 더욱 더 뚜렷하다. 이러한 국토균형발전사업의 기대에서 벗어난 회의적 결과가 나타나는 이유는 개발성과가 장기간에 걸쳐서 나타나는 지역개발사업의 특성에 기인하지만 하드웨어와 소프트웨어를 결합한 지역경제기반 조성 사업 추진성과가 기대한 바의 성과를 가져오지 못하였기 때문인 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 지역개발사업계획이 수립되고 집행되는 과정에 대한 신중한 검토가 이루어지지 않고 있으며, 외견상으로 보이는 결과만으로 국가균형발전 사업 등을 평가하고 있기 때문에 문제만 증폭시키고 있다.

이 연구는 이러한 점을 감안하여 국가균형발전 사업을 포함한 지역개발사업 전반을 대상으로 추진현황과 실태를 SOC투자와 지역경제 활성화 사업 등과의 연계관계, 하드웨어와 소프트웨어를 결합한 지역경제기반 조성이라는 시각에서 분석하고 성과와 한계를 평가한 후 하드웨어적인 개발사업과 소프트웨어적인 혁신 사업 즉, SOC시설사업과 지역경제 활성화 사업을 보다 효율적으로 연계할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 연구의 결과가 지방자치단체가 중심이 되어 지역문제를 해결하도록 함으로써 보다 효율적으로 지역경제를 활성화시키는 방안을 모색하는 데 활용되고 지역문제를 도외시한 채 이루어지는 과도한 SOC시설투자 방지도 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 끝으로 연구를 수행하는데 있어 노력을 아끼지 않은 김재영 선임연구위원, 김상욱 연구위원, 권혁진 책임연구원에게 깊은 감사의 뜻을 전한다.

2006년 12월

국토연구원장 최병선

서 문

우리나라의 수도권 인구 및 지역내총생산 집중도는 세계최고 수준이다. 수도권·비수도권간의 경제력 격차는 오래전부터 심각한 국가적 과제로 인식되어왔으며 수도권의 인구 및 경제력 집중을 억제하기 위해 정부는 제도적 장치를 강화하고 지역경제성장 기반을 조성하기 위하여 비수도권의 SOC시설투자를 확충하는 정책을 견지해오고 있다. 그럼에도 불구하고 수도권의 인구 및 경제력 집중현상은 크게 개선되지 않고 오히려 더욱 더 심화되는 양상을 보여 왔다.

참여정부는 이를 해결하기 위하여 국가균형발전 계획을 수립하여 추진하고 있다. 국가균형발전 계획에서는 이전의 지역발전 계획과 달리 국민생활과 산업활동의 근간이 되는 SOC시설투자 확충에만 치중하지 않고 지역사정에 알맞는 성장 동력을 확충하기 위하여 네트워크 지역혁신사업 창출도 함께 추구하고 있다. 또한, 그간 여러 부처에서 분산·추진되던 지역개발사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 추진하도록 하였다.

그러나 국토균형발전사업 추진체계나 추진되고 있는 사업의 내용을 살펴보면, 중복투자 방지를 위하여 동일 지역 내에서 추진되는 지역개발사업을 연계·추진하도록 하고 지역특성에 맞는 혁신사업을 개발하도록 하고 있으나, 사업 간의 연계 면에서는 여전히 미흡하다. 외형적으로는 지역개발사업 간에 그리고 지역혁

신사업과의 연계를 통해 지역개발사업을 패키지화하였으나 내용면에서는 지역 개발사업 간 그리고 지역혁신사업과의 연계를 통한 패키지화가 이루어지지 않고 있는 것이다. 이러한 사정으로 인하여 기대하는 바의 성과를 얻지 못하고 있으며 특별회계로 통합추진 함으로써 개발사업 내의 불균형으로 인한 투자의 효율성이 저하되는 예상외의 부정적인 결과도 나타나고 있다. 이러한 결과가 나타난 원인은 통합추진을 통해서 중복투자를 방지하고 사업을 촉진할 수 있다는 지역개발 사업원칙에 부합할 수 있는 지역개발사업을 연계하여 패키지화할 수 있는 구체적인 개발전략이 마련되어 있지 못했기 때문이다.

이 연구는 SOC시설 투자사업과 지역경제 활성화 사업의 추진체계와 추진방식을 검토하고 이들을 연계·패키지화하여 추진할 수 있는 지역개발사업 체계를 제시하고 이를 제도화할 수 있는 방안을 강구하고 있다. 이를 통해서 국가균형발전 사업 등 지역개발사업을 보다 효율적으로 추진하고 지역개발사업 비용을 절감하면서 실질적인 지역경제 성장을 달성하는 저비용·고효율 지역개발사업이 추진될 수 있기를 기대한다. 궁극적으로는 이 연구가 지역간 격차해소를 위한 단초가 되기를 기대해 본다. 끝으로 좋은 연구결과를 위해 노력을 아끼기 않은 김상욱 연구위원과 권혁진 책임연구원에게 감사를 드린다.

2006년 12월

선임연구위원 김재영

요 약

본 연구는 국가균형발전이나 지역경제 성장 등을 위하여 추진되고 있는 SOC 시설 투자사업과 지역개발 사업 등을 연계하여 패키지화함으로써 사업의 효율성을 극대화하는 할 수 있는 방안을 모색하고자 추진되었다.

본 연구는 제1장 서론, 제2장 지역개발사업의 특성과 구조, 제3장 지역개발사업과 SOC투자, 제4장 SOC 투자와의 연계성 결여 요인, 제5장 개선 방안, 제6장 결론 및 정책건의의 6개장으로 구성되어 있다.

제1장에서는 연구의 추진배경 및 목적, 주요 연구내용과 방법론, 선행연구와의 차별성 등에 대해 소개한다. 제2장에서는 지역개발사업의 추진주체 등을 유형화하고 지역개발사업의 유형별 특성 및 구조 등을 파악하고 있다. 제3장에서는 지역개발사업의 투자현황과 실태를 살펴보고 지역개발사업에 대한 사례분석을 통해서 지역개발사업과 SOC투자간의 연계성을 정성적으로 평가하고 있다. 제4장에서는 지역개발사업과 SOC 투자가 연계·추진되지 못하는 원인을 정성적으로 분석하고 개선방향을 모색하고 있다. 제5장에서는 앞장에서 분석한 연계성 결여 요인을 제거하여 지역개발사업과 SOC 투자가 연계하여 추진됨으로써 지역개발사업의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 끝으로 제6장에서는 이상의 내용에 대한 결론과 정책제안 그리고 연구의 한계점 등에 대해 언급하고 있다.

제1장 서론

서론에서는 연구의 추진배경 및 목적, 연구 범위, 주요 연구내용과 방법론, 선행연구와의 차별성 등에 대해 소개한다. 본 연구는 지역개발 사업의 집행체계를 개선하여 투자예산을 절감하면서 사업효과를 극대화할 수 있는 저비용·고효율의 지역개발 사업체계 구축방안을 모색하는 것이다. 구체적으로는 다음과 같이 정리된다.

첫째, 정부 각 부처에서 추진하고 있는 SOC시설 투자사업과 주민소득증대 사업, 생활환경 개선사업 등과 지방자치단체가 독자적으로 추진하고 있는 SOC시설 투자사업 및 주민소득증대 사업 등을 지역단위의 패키지 사업으로 연계하여 추진할 수 있는 체계를 제시하여 보다 효율적인 지역개발사업이 추진될 수 있는 기반을 조성하는 것이다.

둘째, 각 부처와 지방자치단체에서 추진하고 있는 각종 사업을 패키지화하여 연계 추진할 수 있는 체계가 구축된다고 하여도 개별 법률에 의해서 추진됨으로 인해 실질적인 연계효과가 감소하는 것을 방지하기 위하여 지역개발사업의 연계 추진을 가능하게 하는 제도적 장치를 모색하는 것이다.

제2장 지역개발사업의 특성과 구조

본장에서는 지역개발사업의 추진주체 등을 유형화하고 지역개발사업의 유형별 특성 및 구조 등을 파악하고 있다. 전통적인 지역개발 사업은 지역경제 활성화, 지역생활여건 개선 등을 위한 지역 숙원사업의 성격을 가지며, 향후 지역개발 사업은 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시, 서울 뉴타운 건설과 같은 대규모 신도시 개발사업과 개발촉진지구개발사업, 지역종합개발지구지정사업과 같은 지역성장 동력창출을 위한 지역개발사업이 주축을 이룰 것이다.

지역개발사업이란 지역성장 기반조성, 지역경제 활성화, 생활환경 개선 등을 위하여 계획을 수립하여·시행하는 사업을 말하며, 일반적으로는 “지역의 경제·사회적 수준을 향상시키기 위하여 추진되는 일체의 정부, 공공, 민간 부문의 사업”을 통칭한다. 대부분의 지역개발사업은 효율성과 지역간 배분의 형평성 그

리고 중앙집중형 권력체계, 지방자치단체의 사업계획·수행능력의 부족 등의 이유로 중앙정부가 예산지원 등을 통해 주도적인 역할을 수행하고 있다.

2006년 현재 정부 주도로 추진 중인 대규모 지역개발사업은 전국적으로 20여 건에 달하며, "지역특화발전특구에 대한 규제 특례법"에 의한 지역특화발전특구, "지역균형개발및중소기업육성에관한법률"에 의한 개발촉진지구 개발사업이 추진 중이다. 또한, 지자체 차원의 민간투자자를 선정하여 추진되는 다양한 지역숙원사업이 개별적으로 추진 중에 있다.

지역간 불균형과 균열을 해소하고 지역혁신 및 특성화 발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써 균형발전사회를 건설하기 위해 정부는 「국가균형발전특별법」을 마련하였다. 또한 전국 최소기준에 미달하는 낙후지역에 대해서 통합적 균형을 통한 기회균등을 보장하여 지역혁신을 유도하고 이를 토대로 특성화 발전을 선도하기 위해 적극적으로 지원한다는 기본원칙을 천명하고 후속 조치를 마련 중에 있다. 여기에는 그간 행정자치부에서 주요 지역개발사업으로 추진해 온 오지·도서·접경지역사업 및 2005년부터 새로이 시행되는 신활력사업, 그리고 소도읍육성과 농어촌주거환경사업, 지방도로 등 지역인프라 확충사업 등이 포함된다.

지역개발사업을 위한 추진체계를 보면, 우리나라는 2001년 국토기본법의 제정을 통해 지역불균형 및 난개발 등 부작용을 치유하고자 지역개발계획은 국토계획체제로 통일하도록 명문화하고 있다. 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획(도시계획)의 수직적 체계를 지역계획과 부문별 계획이 조화를 이루며 보완하도록 조치하였으며, 여기서 지역계획에는 수도권개발계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획, 타 법률에 의한 정보통신계획 등이 포함된다. 그러나 여전히 해당 중앙 부처들은 소관업무 차원에서 지역개발계획을 개별 법률과 재원에 의하여 개별적으로 추진하고 있는 실정이다. 최근 국가균형발전법의 제정으로 계획과 재원에 있어 상당한 통일성과 일관성을 확보한 듯 하나 아직까지는 지역개발 및 공간계획들 간의 정합성이나 연계를 확보할 수 있는 제도적 수단이나 체계 정비가 이루어지지 못하고 있는 것으로 파악된다.

지역개발사업의 추진조직을 살펴보면, 우리나라는 1990년대 중반이후 지방자치체가 실시되고 있음에도 불구하고 지역개발사업을 포함한 지역발전과 관련된 시책이나 사업에 대한 의사결정이나 집행이 상당부분 중앙정부에 의하여 직접 수행되고 있다. 또한, 지방자치단체가 수행하는 시책과 사업을 직·간접적인 방식을 통해 영향력을 행사하고 있다. 지역개발과 관련된 지역발전과 관련된 시책에 관련된 부처는 약 13개 부처(청)에 달하며, 이를 다시 지역발전 업무별로 살펴보면, 부처별로 소관업무의 중복이 나타나고 있는 실정이다. 한편, 지방자치단체의 추진조직은 중앙정부의 부서와 직접적으로 연관되어 있으나, 지역개발사업을 담당하는 부서가 포괄적인 업무를 수행함에 따라 전문성이 확보되지 않아 전략적인 지역발전 주체로서의 역할을 수행하는 데는 한계가 있는 것으로 지적되고 있다.

재3장 지역개발사업과 SOC투자

재3장에서는 지역개발사업의 투자현황과 실태를 살펴보고 지역개발사업에 대한 사례분석을 통해서 SOC투자와의 연계성을 정성적으로 평가하고 있다. 사례분석결과 지역개발사업과 SOC투자는 패키지화하여 연계·추진할 것을 원칙으로 하고 있어도 실제로 집행과정에서는 거의 연계가 이루어지지 않고 개별적으로 이루어지고 있는 것으로 분석되었다.

지역개발 사업과 SOC투자의 연계성 및 문제점을 살펴보기 위해 몇 가지 사례를 분석해 보았다. 연계성분석 결과, 산업단지, 철도 등 중앙정부가 추진하는 대규모 지역인프라 구축사업과 관련하여 중앙정부와 해당 지방자치단체와의 협의나 조정과정이 미흡할 뿐만 아니라, 연계사업 추진시 부서간 업무협약이 원활하게 진전되지 못해서 SOC 투자가 적시에 이루어지지 못하는 사례가 많이 발생하였다.

군장산업단지는 중앙정부 부처간 통합지원 및 연계추진의 한계를 보여주는 사례이다. 군산시는 지역발전의 최우선 사업으로 정부에 산업단지 인입철도 건설을 건의하였으나, 중앙부처간 인입철도 관련 업무전담 기피 등으로 지역적 문제

로 제기되었다.

태안개축지구 사례는 중앙에 의존도가 높은 지역개발사업의 경우 가용재원이 불안정하며, 지역의 여건을 반영하기 어렵고 상위계획과의 불일치, 관련조직의 다기화 등으로 인해 사업이 실질적인 효과를 거두기가 어려움을 보여주고 있다.

낙후지역 개발사업 사례의 경우, 지자체는 다양한 부서에서 낙후지역개발 사업을 추진하고 있었으며, 이는 지자체의 지역개발사업의 추진에 있어 전문성이 미흡하다는 반증이다. 차지행정과, 지역개발과, 건설과, 농업기술센터, 해양수산과, 문화관광과 등이 낙후지역개발사업을 관장하고 있으며, 동일한 중앙부처 사업의 경우에도 사례지역의 서로 다른 부서가 사업을 추진하는 경우도 있었다.

여러 사례를 종합한 문제점으로는 먼저, 지역여건을 무시하고 SOC 투자를 할 경우 지역경제가 오히려 위축되는 효과가 발생할 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 고속도로가 건설되던 기간에는 건설투자 등의 확대로 지역경제가 다소 활기를 띄는 것으로 나타났으나 고속도로가 개통된 이후에는 해당지역에서 타 지역으로의 유동인구의 증가로 지역경제가 위축되고 있는 현상이 발생하는 사례도 있었다.

다음으로는 지역경제활성화 사업 등에 대한 투자의 위험성 증가를 지적할 수 있다. 대부분의 SOC투자는 중앙정부가 별도의 계획에 의하여 추진하기 때문에 지역개발사업을 추진하는 부서는 예산을 집행하는데만 그치고 있어서 지역경제와의 연계성을 확보할 수 없으며, 오히려 SOC 투자를 기대하여 추진하는 지역경제 활성화를 위한 사업에 대한 투자의 위험성만 증대하는 결과를 초래하고 있다.

세 번째로, 지역차원에서 자생력을 제고할 수 있는 역량을 증대시키는 데에도 기대했던 성과를 얻지 못한다는 점이다. 대부분의 사업이 지역의 창의와 자율에 의한 사업이 되지 못하고 지역차원에서 지역개발사업을 통합적으로 추진하기 어려웠다.

그 밖에 제기되는 문제점으로 지역간 배분에만 치중하여 소규모 사업을 백화점식으로 지방자치단체에 지원하고 있어서 투자의 효율성이 반감하고 사업간의 연계도 어려운 실정이다.

제4장 SOC투자와의 연계성 결여 요인

제4장에서는 지역개발사업과 SOC 투자가 연계추진되지 못하는 원인을 정성적으로 분석하고 그의 개선방향을 모색하였다. 지역개발사업과 SOC투자와 연계성이 결여되는 요인으로는 지역개발사업의 집행체계가 근본적으로 차이가 있기 때문에 나타나는 구조적 요인, 지역개발사업과 SOC 투자간의 예산집행시점의 불일치, 지역개발사업과 SOC 투자를 연계 집행을 가능케 할 수 있는 제도적 장치의 부재, 부처간·부처내의 지역개발사업과 SOC투자 집행체계의 불일치 등이 주요인인 것으로 분석되었다. 따라서 SOC 투자의 연계를 통해서 지역개발사업의 효율성을 제고하기 위해서는 이러한 요인을 제거할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

■ 지역개발사업의 구조적 요인

지역개발사업의 구조적 요인을 살펴보면, 우선, 지역발전시책 조정·연계 촉진을 위한 지역발전 전담기구의 부재를 지적할 수 있다. 지역수준에서 지역발전시책의 조정을 촉진하고, 지역적 수요 및 우선순위를 반영하여 지역발전효과를 극대화하기 위해서는 지역발전 전담기구의 역할이 요구된다.

둘째, 지역특성을 반영할 수 있는 정책적 연계관계의 미흡이다. 중앙정부의 사업구상이나 내용, 계획은 단순하고 정형화된 틀로 구성되어 있으며, 그 조건에 맞추어 재정지원이 이루어지며, 법령이나 지침 등으로 투자분야와 대상사업도 대개 정해져 있다. 때문에 지방자치단체 입장에서 독자적이고 창의적인 계획이나 해당지역의 특성을 반영하는 개발구상을 가질 수 있는 여지가 거의 없는 실정이다.

세 번째, 지방자치단체의 계획 및 집행의 자율성 부족이다. 부처별로 분절되어 만들어진 사업의 골격이 그대로 지방자치단체로 이어져 추진되기 때문에 하나의 시·군내에서 시행되는 사업 상호간에도 연계와 조정이 이루어지지 못하고 있다.

■ 연계·조정 미흡 및 중복에 따른 예산집행시점의 불일치

국가기간망 구축사업의 추진으로 대부분의 지역에 국도, 지방도 등의 정비 및 확장이 상당 수준 이루어지고 있으나, 개발투자의 부족 등으로 당초 기대하였던 지역경제 활성화가 이루어지지 못하고 있다. 이러한 현상이 발생하는 요인으로는 중앙의존적인 추진체계와 중앙-지방간 정책파트너십 취약과 중앙정부 소관부서별 개별 추진에 따른 연계·조정 미흡 및 중복, 예산지원의 포괄성 결여 및 지방비 부담의 과중을 지적할 수 있다.

■ 사업주체간 협력체계의 부재

도로가 확장된 주변 지역의 경우 펜션과 같은 숙박시설이나 지역특산물 판매점이나 음식점 등 관광편익시설이 건설되고 있으나 시설이 빈약하고 거의 난개발 수준으로 개발이 이루어지고 있다. 이 때문에 개발이 완료되어도 관광 수요가 창출되지 못하고 있으며 투자비용을 회수하지 못하고 있는 경우가 대부분이다. 이러한 현상이 발생하는 요인으로는 지역발전시책 추진에 있어서 지역(공간)통합적인 관점 결여 및 관련주체들 간의 파트너십 저조 등을 지적할 수 있다.

■ SOC투자사업 주체의 인식부족

지역개발사업의 경우 주변의 자연환경이나 생활환경이나 여건 등을 충분히 고려하지 않고 시설물만 충족하면 된다는 단선적 목표에 따라서 시행되는 예가 많으며, 그로 인해 자연환경과 부조화한 개발이 이루어지거나 토지가 효율적으로 이용되지 않은 난개발이 이루어지는 사례가 많이 발생하고 있다. 이는 지역 특성을 반영할 수 있는 정책적 연계관계의 부족과 미흡이 그 원인으로 지적된다.

■ 제도적 장치의 부재

중앙정부 투자재원의 분산운영 및 하향식 추진, 지역개발사업재원의 분담체계의 미비, SOC투자와의 연계에 대한 법적 기반의 취약 등을 지적할 수 있다.

제5장 개선방안

제5장에서는 앞장에서 분석한 연계성 결여요인을 제거하여 지역개발사업과 SOC 투자가 연계하여 추진됨으로써 지역개발사업의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 기본방향으로는 중앙정부의 선도투자를 통한 지역개발사업의 선순환 유도, 지역개발사업의 잠재력 및 시너지 효과 극대화, 지역 개발수요를 감안한 사업추진체계의 다양성 확보, 지역내·지역간 기반시설망 활용의 극대화 등을 제안하였다.

추진전략으로는 지역개발사업의 구조조정과 지역개발사업 예산 집행체계 개편, 지역개발사업 주체간 협력체계 구축, 성과 중심의 지역개발사업 추진체계 구축 등을 제시하였다. 그 밖에 지역개발사업과 SOC 투자와의 연계추진 방안 및 제도적 기반 조성 등을 제안하였다.

■ 지역개발사업의 구조조정

각각의 계획에 따라서 각각의 주체가 추진하는 지역개발사업 등을 연계·통합 추진하여 시너지 효과를 제고시킬 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 국가균형발전 전계획에서 추진하는 사업도 정부부처나 지자체가 이미 추진하는 사업들을 연계하여 적절한 개발단위가 확보될 수 있도록 하여야 할 것이다.

■ 지역개발사업 예산 집행체계 개편

산업기반을 성공적으로 구축하면서 지역경제를 활성화시키기 위해서는 도시 및 인프라 서비스기반 확충사업과 연계하여 지역개발사업을 추진하여 수요창출이 가능하도록 하여야 한다. 예컨대 첨단산업을 유치하면 주거단지 개발수요가 나타나고 향토산업과 관광문화산업이 연계되어 새로운 관광수요가 창출된다는 점을 감안하여 사업간 연계방안을 강구하여야 할 것이다.

또한, 지역개발사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 정부가 선도사업 투자자로서의 역할을 하거나 지자체 등이 추진하는 사업의 지원자로서의 역할을 수행해야 한다. 이를 위해서는 지역경제 활성화를 위해 중앙정부가 추진하는 지역개

발사업과 지자체 또는 민간이 추진하는 지역개발사업 간의 연계를 통한 수요 창출방안을 강구해야 한다. 이에 따른 전제조건이 지역개발사업 예산집행체계를 개선하는 것이다.

■ 지역개발사업 주체간 협력체계 구축

지역개발사업이 원활하게 추진되도록 하기 위해서는 사업시행자의 투자의 위험을 분산시킬 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 그 방안으로 지역개발사업 중 수익성이 있는 사업과 수익성이 떨어지는 사업 또는 수요창출형 사업과 수요대응형사업을 결합하여 하나의 단위사업으로 추진하는 것이다.

■ 성과 중심의 지역개발사업 추진체계 구축

국가주도의 하향적 지역개발사업방식에 탈피하여 지자체 중심으로 지역경제 활성화를 위한 종합적인 프로그램을 마련하여 추진하는 성과중심의 지역개발 추진책을 강구해야 한다. 국가=기본시설 건설, 지자체(민간투자자)=지역개발사업 추진에서 벗어나서 국가=재원확보·지원, 지자체 또는 민간투자=기본시설+지역개발사업이라는 종합 추진방식으로 전환할 시점이다.

■ 지역개발사업과 SOC 투자와의 연계추진 방안

지역개발사업이 실효성을 거두기 위해서는 도로 등 기반시설투자와 지역개발사업 투자를 연계하여 하나의 패키지 사업으로 추진할 수 있는 개발방안을 정립하여야 한다. 정부가 추진하는 국가사업과 지자체의 자체사업을 하나의 패키지 사업패키지로 구성하여 중앙정부, 지자체, 정부투자기관, 민간이 공동으로 개발하는 방식을 예산집행 및 사업추진체계로 모형화하여야 할 것이다.

■ 지역개발사업 성과평가시스템 구축

포괄적 재원과 함께 성과평가 시스템을 구축해야 한다. 재원의 통합적 운용에 의해 지방자치단체에 포괄적 재원을 지원하되, 재원사용에 대한 지방자치단체의

책임성을 강화하고 재정투자의 효율성을 제고시키자는 취지이다. 이를 위해서는 평가시스템을 개발하여, 성과평가를 보다 활성화시킬 필요가 있다.

■ 제도적 기반 조성

기존의 개별법에 의해 다양하게 규정되고 있는 개발시책과 사업을 지역특성에 부합되게 체계적·효율적으로 지원할 수 있는 단일화된 총괄법(가칭 “지역개발기본법”)을 제정할 필요가 있다.

제6장 결론 및 정책건의

제6장 결론 및 정책건의에서는 지금까지 살펴 본 주요 연구내용을 요약하고 연구에서 제시된 정책방안을 다시 한번 요약·강조하였다. 본 연구는 지역개발사업과 SOC투자의 연계성 결여요인을 제거하여 지역개발사업과 SOC 투자가 연계하여 추진됨으로써 지역개발사업의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하였다. 방안으로는 지역개발사업을 SOC투자와 연계하여 추진될 수 있도록 조정할 수 있는 권한과 책임을 지방자치단체에게 부여하여야 하고 현행의 단일사업을 주로 대상으로 하는 예산체계를 패키지화한 연계사업을 대상으로 할 수 있도록 개편하며, 그리고 사업주체간 협력을 통한 지역개발사업이 추진되도록 이를 수용할 있는 조직체계가 구축하여야 한다. 또한, 성과중심의 지역사업평가체계를 구축하여 사업주체들의 인식을 제고하여야 할 필요가 있다. 그리고 제도적 장치도 마련되어야 한다. 끝으로 지역현실을 감안한 새로운 지역개발방식이 실질적으로 적용되기 위해서는 이에 대한 후속연구도 고려하여야 한다.

■ 색인어 _ 지역개발, SOC투자

차 례

발 간 사	i
서 문	iii
요 약	v
제1장 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
1) 연구 배경	1
2) 연구 목적	2
2. 연구방법 및 연구범위	3
1) 연구방법	3
2) 연구범위	4
3. 연구흐름	5
4. 선행연구와의 차별성	6
5. 기대효과	8
제2장 지역개발사업의 특성과 구조	9
1. 지역개발사업의 유형	9
2. 지역개발사업 특성	16

3. 지역개발사업의 분야별 투자규모	25
4. 지역개발사업 추진체계	27
1) 중앙정부	27
2) 지방자치단체	33
3) 지역개발사업 주체간 연계체계	36

제3장 지역개발사업과 SOC투자 39

1. 중앙정부의 지역개발사업	39
1) 개요	39
2) 중앙정부의 예산구조	41
3) 국가균형발전사업과 균특회계의 구성	43
3. 민간부문의 지역개발사업	51
3. 민간부문의 지역개발사업	51
4. 금융을 통한 지역개발사업 지원	52
5. 지역개발 사업과 SOC투자의 연계성 분석 및 문제점	54
1) 광역권개발	54
2) 군장산업단지 사례	58
3) 태안 개발촉진지구 개발사업 사례	60
4) 시군개발계획 사례-대전-통영 고속도로 주변지역 개발	64
5) 지방자치단체의 낙후지역 개발사업	68
6) 광역 및 지방상수도 개발분야의 중복	72
7) 지역관광개발 사업	73
5. 문제점	74
1) 무분별한 SOC투자의 지역경제에 대한 효과 미비	74
2) 지역경제 활성화 사업 등에 대한 투자의 위험성 증가	75
3) 관련주체간의 협력관계 부재와 중앙의존적인 사업구조	75
4) 지역차원의 역량 증대에 대한 부정적 효과	76
5) 기타 제기되는 문제점	76

제4장 SOC 투자와의 연계성 결여 요인 79

- 1. 지역개발사업의 구조적 요인 79
 - 1) 사례 79
 - 2) 요인 82
- 2. 예산집행시점의 불일치 84
 - 1) 사례 84
 - 2) 요인 85
- 3. 사업주체간 협력체계의 부재 89
 - 1) 사례 89
 - 2) 요인 90
- 4. 지역개발사업주체의 인식부족 91
 - 1) 사례 91
 - 2) 요인 : 지역특성을 반영할 수 있는 정책적 연계관계의 미흡 91
- 5. 제도적 장치의 부재 93
 - 1) 중앙정부 투자재원의 분산운영 및 하향식 추진 93
 - 2) 지역개발사업재원의 분담체계의 미비 96
 - 3) SOC투자와의 연계에 대한 법적 기반의 취약 96

제5장 개 선 방 안 99

- 1. 기본방향 99
 - 1) 중앙정부의 선도투자를 통한 지역개발사업의 선순환 유도 100
 - 2) 지역개발사업의 잠재력 및 시너지 효과 극대화 101
 - 3) 지역 개발수요를 감안한 사업추진체계의 다양성 확보 102
 - 4) 지역내·지역간 기반시설망 활용의 극대화 103
- 2. 추진전략 104
 - 1) 지역개발사업의 구조조정 104
 - 2) 지역개발사업 예산 집행체계 개편 105
 - 3) 지역개발사업 주체간 협력체계 구축 106

4) 성과 중심의 지역개발사업 추진체계 구축	109
3. 지역개발사업과 SOC 투자와의 연계추진 방안	110
1) 지역개발사업 추진기구의 정비	110
2) 지방자치단체 지역개발사업 집행조직 정비	113
3) 지역개발사업의 포괄적 지원체계 구축	114
4) 지역개발사업 성과평가시스템 구축	115
4. 제도적 기반 조성	116
제6장 결론 및 정책건의	117
참 고 문 헌	121
SUMMARY	123

표 차 례

<표 1-1> 주요 선행연구와의 차별성 요약	7
<표 2-1> 지역개발사업관련 법률 및 계획	10
<표 2-2> 중앙부처 주요 지역개발사업	11
<표 2-3> 중앙부처 추진사업의 유사성(낙후지역 개발사업의 경우)	12
<표 2-4> 지방자치단체의 사무범위	13
<표 2-5> 지역개발관련 공공기관	14
<표 2-6> 지역개발사업의 유형 및 사례	15
<표 2-7> 지역별 유형별 대규모 지역개발 사업 추진 현황	17
<표 2-8> 신활력 사업 사업비	21
<표 2-9> 사업분야별 지역개발사업 동향	25
<표 2-10> 지역별 핵심사업의 총사업비 규모	26
<표 2-11> 지역발전시책의 유형과 소관 중앙정부부서	29
<표 2-12> 중앙정부 부서별 지역발전시책 관련 소관업무	30
<표 2-13> 광역자치단체의 지역개발관련 주요부서와 소관업무: 충남도 사례 ...	35
<표 2-14> 국토건설 분야 특별지방행정기관과 광역자치단체간 중복기능실태 ...	36
<표 3-1> SOC 분야 세출예산(2005년도)	43
<표 3-2> 국가균형발전사업의 부처별 분포: 2006	48
<표 3-3> 국가균형발전사업의 지역별 분포: 2006	48

<표 3-4> 중앙 및 지방자치단체의 지역발전시책 투자재원 유형	50
<표 3-5> 민간투자 추이	51
<표 3-6> SOC관련 금융주선 실적	53
<표 3-7> 광역개발사업(계획)	55
<표 3-8> 광역권별 총사업비(계획)	55
<표 3-9> 광역개발사업 유형별 추진현황	56
<표 3-10> 광역개발사업 유형별 투자실적	56
<표 3-11> 재원별 투자실적	57
<표 3-12> 사업 미착수, 지연 및 포기 사유	57
<표 3-13> 군장산업단지 인입철도 건설사례	59
<표 3-14> 태안군 개발촉진지구 예산집행 및 계획현황 (2003. 9 현재)	63
<표 3-15> 대전-통영 주변지역 시군 요청사업상의 애로 및 건의사항	65
<표 3-16> 대전-통영 고속도로 주변지역 시군의 특별한 애로 및 건의사항 ..	65
<표 3-17> 지방자치단체 사업추진 현황	68
<표 3-18> 지방자치단체의 낙후지역개발사업 추진조직	69
<표 3-19> 대전-진주 간 고속도로의 건설 전·후 사회·경제지표 변화	75
<표 4-1> 주요 지표의 수도권집중 추이	80
<표 4-2> 중앙정부 부서별 지역발전시책 추진관련 특별회계 투자현황(2005) 93	
<표 4-3> 중앙정부 부서별 지역발전시책 추진관련 일반회계 투자현황	94
<표 4-4> 지역발전 추진사업별 소관 중앙부처 및 투자재원	95
<표 5-1> 지자체의 중앙수준의 지역개발사업 추진조직 정비 방안	110

그림 차례

<그림 2-1> 지역별 유형별 지역개발 사업 추진 현황	18
<그림 2-2> 개별 법에 의해 추진되는 중앙정부 부서별 지역개발계획	27
<그림 2-3> 중앙정부 수준의 지역발전시책 추진체계	28
<그림 2-4> 지역인프라구축 추진조직간 연계도	37
<그림 3-1> 지역개발사업 재원	40
<그림 3-2> 재정운용시스템 체계도	41
<그림 3-3> 중앙정부 예산 구성(2005)	42
<그림 3-4> 균특회계의 개요	45
<그림 3-5> 국가균형발전특별회계 재원과 대상사업 체계(2004년 기준)	46
<그림 3-6> 균특회계 구성	47
<그림 3-7> 지방정부 예산 구성	49
<그림 3-8> SOC 투자형태별 일반회계예산 대비 비중	52
<그림 4-1> SOC투자와 지역개발사업의 집행시점의 불일치 사례	85
<그림 4-2> 사업주체간 협력체계의 부재로 연계개발이 이루어지지 않은 예 ..	89
<그림 4-3> 지역개발사업 주체의 인식부족으로 연계개발이 이루어지지 못한 사례	91
<그림 5-1> 지역개발사업과 SOC 투자사업을 패키지화한 지역개발사업의 개요	100
<그림 5-2> 지역개발사업의 선순환 개념도	101

<그림 5-2> 지역개발사업 구조조정 방안	104
<그림 5-3> 지역개발사업 예산집행체계 개선	106
<그림 5-4> 지역개발사업 주체간 협력체계 구축 방안	107
<그림 5-5> 사업주체간 비용분담 방안	108
<그림 5-6> 지역개발기본법의 예시(낙후지역개발사업의 경우)	116

1

서론

본 장에서는 연구의 추진배경 및 목적, 주요 연구내용과 방법론, 선행연구와의 차별성 등에 대해 소개한다. 본 연구의 목적은 국가균형발전이나 지역경제 성장 등을 위하여 추진되고 있는 SOC시설 투자사업과 지역경제 활성화 사업 등을 연계하여 패키지화함으로써 사업의 효율성을 극대화하는 것이다. 즉, 저비용·고효율 구조로 지역개발사업을 추진할 수 있도록 지역개발사업 추진체계를 구축하고 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 방안을 강구하는 것이다.

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

정부는 국가균형발전 5개년계획('04~'08)에 포함된 지역개발사업(국비사업 44.5조원)을 국가재정운용계획('04~'08)상의 투자계획에 반영하여 지원할 계획이다. 집행의 효율성을 제고하기 위하여 중앙정부와 지역 간에 파트너십을 강화해 나가고 매년 연도별 시행계획 수립과 투자협약 체결 등을 통하여 사업을 추진하게 되는 것이다.

국가균형발전 계획상의 지역개발사업에는 도로 등 SOC시설 투자사업, 지역소득증대사업, 주거환경개선사업 등 다양한 종류의 지역개발사업이 포함되어 있으며, 이를 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전 계획에서는 여러 주체에 의해서 추진되는 사업을 특별회계로 통합하여 추진하도록 하되 지역혁신사업과 연

제한 패키지 사업화하여 정부부처, 지방자치단체, 정부투자기관, 민간사업자 등 사업 주체가 상호 협력하여 집행하도록 하고 있다.

국가균형발전 사업을 비롯한 지역개발 사업은 장기간에 걸쳐서 막대한 사업비가 소요되기 때문에 집행과정에서의 효율성제고가 가장 중요한 과제이다. 이를 위해서는 국가재정과 지자체 예산 그리고 해외자본이나 민간자본을 연계하여 추진함으로써 시너지효과를 극대화하고 투자재원의 효율성을 증대시키기 위한 전략적 방안의 모색이 필요하다. 즉, 지역개발 사업으로 각 주체가 추진하는 SOC 시설 투자와 지역소득 향상 또는 지역주민복지 증진사업 등을 연계 추진할 수 있는 구체적인 전략과 이를 뒷받침할 수 있는 제도적인 장치가 마련하여야 한다.

2) 연구 목적

본 연구는 지역개발 사업의 집행체계를 개선하여 투자예산을 절감하면서 사업 효과를 극대화할 수 있는 저비용·고효율의 지역개발 사업체계 구축방안을 모색하는 것이다. 구체적으로는 다음과 같이 정리된다.

첫째, 정부 각 부처에서 추진하고 있는 SOC시설 투자사업과 주민소득증대 사업, 생활환경 개선사업 등과 지방자치단체가 독자적으로 추진하고 있는 SOC시설 투자사업 및 주민소득증대 사업 등을 지역단위의 패키지 사업으로 연계하여 추진할 수 있는 체계를 제시하여 보다 효율적인 지역개발사업이 추진될 수 있는 기반을 조성하는 것이다.

둘째, 각 부처와 지방자치단체에서 추진하고 있는 각종 사업을 패키지화하여 연계 추진할 수 있는 체계가 구축된다고 하여도 개별 법률에 의해서 추진됨으로 인해 실질적인 연계효과가 감소하는 것을 방지하기 위하여 지역개발사업의 연계 추진을 가능하게 하는 제도적 장치를 모색하는 것이다.

2. 연구방법 및 연구범위

1) 연구방법

본 연구는 방법론적인 관점에서 볼 때 지역개발 사업 추진과 관련된 새로운 이론을 도출하거나 새로운 기법을 개발하는 것이 아니고 선행 연구 성과를 중심으로 보다 효율적으로 지역개발사업을 추진할 수 있는 개선안을 모색한다.

우선, 지역개발사업 현황과악에 참고할 만한 선행연구로는 「지방자치단체별 핵심 지역개발사업의 추진현황과 지원방안 (윤영선, 2002)」, 「지역개발사업의 추진실태와 효과분석연구 (이동우, 1998)」 등이 있다. 그리고 SOC시설과 예산과의 연계성에 관한 선행연구로는 「SOC시설의 효율적 정비 및 사후관리방안 연구 (1,2)(김재영, 2003·2004)」에서 일부 유사한 내용을 다루고 있으며, 지역개발사업과 SOC와의 상관관계에 관한 로는 「사회간접자본의 공간적 분포특성 및 지역개발효과에 관한 연구(변창흠, 2000)」를 들 수 있다. 한편 지역개발사업의 개념 및 문제점, 제도개선 방안과 관련된 선행연구로는 「낙후지역개발사업의 조정방안(김현호외, 2005)」와 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구(차미숙외, 2003)」, 「지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역화방안 연구(김태환외, 2003)」, 「지역개발사업의 추진실태와 효과분석연구(이동우, 1998)와 「지역발전을 위한 지원실태와 정책과제(양지청, 2001)」, 「지역개발제도 개선방안 연구(김광익외, 2000)」 등이 있다. 끝으로 지역개발사업 추진방식이나 체계의 개선과 관련된 연구는 「네트워크 형 지역복합개발방안(김재영·김상욱, 2004)」와 「지역개발 투자협약제도 도입방안(박양호외, 2000)」, 「국가균형발전을 위한 지역개발투자재원 확보방안 연구(이동우외, 2005)」 등을 들 수 있다. 특히 김재영·김상욱(2005)과 김현호(2005), 차미숙(2003)의 연구는 연구전반에 걸쳐 많은 도움이 되고 있다. 위 연구에서 제시되고 있는 전반적인 문제점과 개선방안은 본 연구에 상당부분 참고가 되고 있다.

본 연구는 이러한 연구를 기초로 지역개발사업을 추진하는데 있어서 SOC투자를 연계할 수 있는 구체적인 방안을 모색하고 있다.

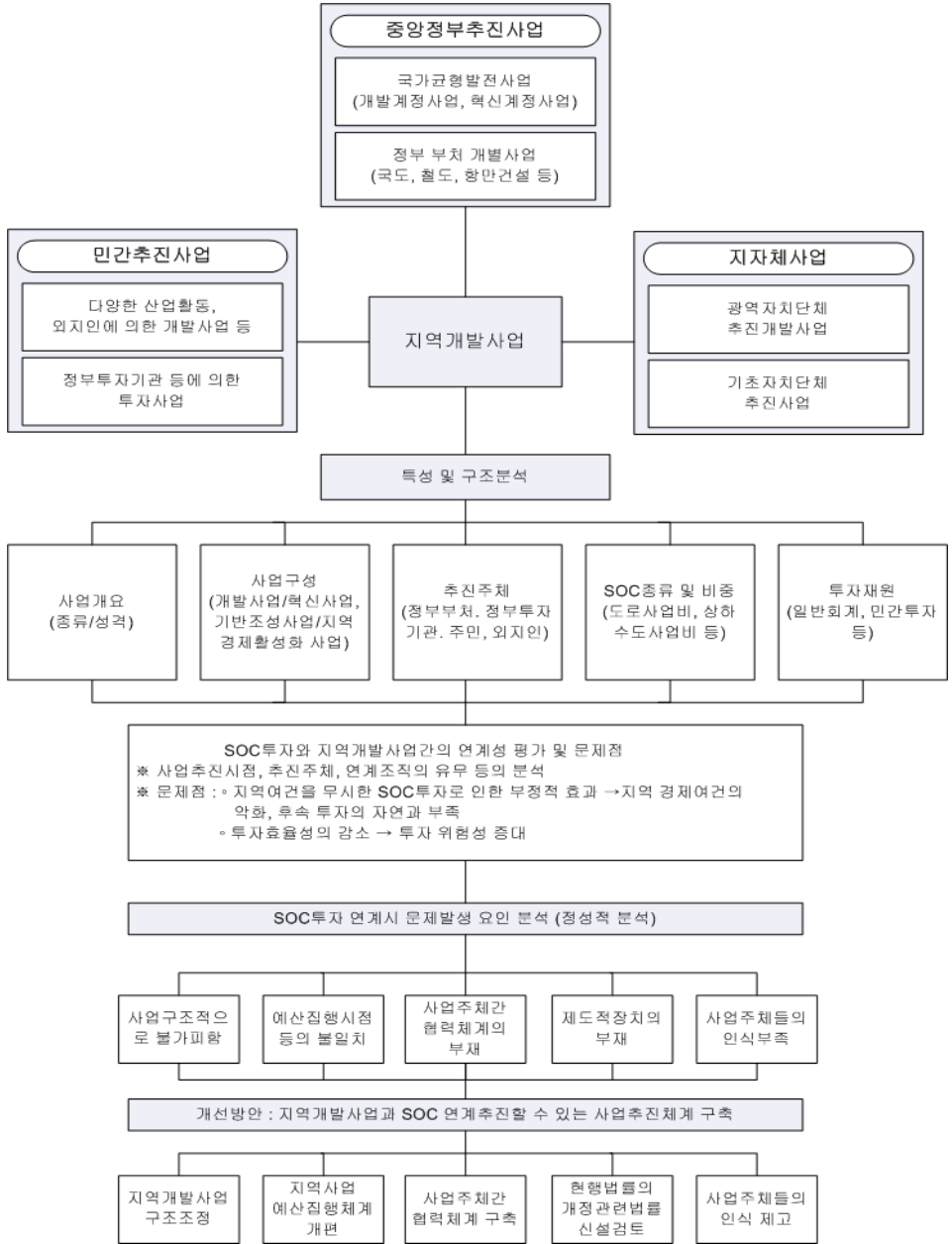
또한, 본 연구에서는 국토균형발전 사업이나 정부부처와 지방자치단체가 추진하고 있는 지역개발 사업에 대한 사례분석을 중요시하였다. 사례분석은 도로 등 SOC시설 투자와 농어촌 소득증대 사업이나 중소도시 주거환경 개선사업 등이 연계성을 가지고 이루어지고 있는가를 사업조직과 사업집행 체계에 대한 분석을 통해서 파악하고 있다. 이를 위해서 국가균형발전 계획을 비롯하여 지역개발 사업 집행계획과 관련 법률 및 제도 등을 분석하였다. 그리고 지역개발 사업 추진 과정에서 나타나는 문제점은 여러 연구기관에서 수행한 관련 연구성과에 대한 분석과 전문가와 지방공무원과의 면담을 통해서 도출하였다.

2) 연구범위

본 연구에서 분석 대상이 되는 지역개발사업의 시간적인 범위는 1990년대와 2000년대에 추진하고 있는 사업을 대상으로 하였다. 대상사업의 종류는 국가사업으로 추진하고 있는 국가균형발전 사업을 비롯하여 행정자치부와 건설교통부가 별도의 계획을 수립하여 추진하고 있는 각종 사업 그리고 지방자치단체가 자체적으로 추진하고 있는 지역개발 사업과 현지에 거주하는 주민이나 외지 투자자에 의하여 추진되고 있는 사업 등을 대상으로 하였다.

그리고 지역개발 사업과 연계하여 추진되는 SOC투자는 건설교통부, 해양수산부, 정보통신부 등에서 별개의 사업으로 추진하는 도로, 항만, 정보통신네트워크 사업 등을 연구대상으로 하였으며, 지방자치단체가 지역개발사업에 포함하여 건설하는 상하수도, 지방도 그리고 주민복지시설 등도 연구범위에 포함하였다. 또한 SOC투자 재원은 일반회계, 특별회계, 정부투자기관 조달재원, 지방자치단체의 재원 및 민간자본 등을 연구범위에 포함시켰으며 추진주체도 투자재원과 연계하여 정부부처, 광역·기초지방자치단체, 그리고 지역주민과 외지투자자를 모두 포함하였다.

3. 연구흐름



4. 선행연구와의 차별성

현재까지 파악된 기존 선행연구들은 대부분 지역개발사업의 추진실태와 효과 분석에 중점을 두고 있으며, 이에 따른 개선방안은 주로 중앙정부의 지원방안과 관련된 제도개선에 초점을 맞추고 있다. 김재영(2003, 2004)의 경우 SOC시설과 예산의 집행에 관해 일부 다루고 있으나, 시설물의 사후관리에 초점을 맞추고 있으며, 지역개발사업의 관점에서는 접근하지 못하고 있다.

본 연구는 지역개발사업의 효과적인 추진을 위한 SOC투자 재원의 연계집행 방안을 마련하기 위한 연구로, 지역개발사업의 관점에서 그 기반이 되는 SOC시설에 초점을 맞추고 있으며, SOC투자의 단위화와 연계집행체계 구축과 같은 방안을 연구하고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 지역개발사업의 특성과 구조, 지역개발사업과 SOC투자, SOC투자와의 연계성 결여요인 등을 살펴보고 끝으로 이에 대한 개선방안을 제시하고 있다.

연구방법면에서도 기존 연구들은 주로 문헌조사와 설문조사를 통해 실태를 파악하고 문제를 도출하고 있다. 이동우(1988)의 경우, 지방연구원과의 공동연구를 통해 해당지역의 지역개발사업에 대한 실태와 문제점을 파악하고 있다. 본 연구도 방법론에 있어서는 기존 연구들과 유사하게 문헌조사와 면담조사 등을 수행하였으며, 필요한 사항에 대해서는 전문가와의 협의를 통해 문제를 정리했다. 특히, 기존 연구가 지역개발사업의 현황을 파악하기 위해 정부의 내부자료를 활용하고 있음에 비해 본 연구에서는 객관적이 실태자료 파악을 위해 노력하였다.

<표 1-1> 주요 선행연구와의 차별성 요약

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	<p><과제명: SOC시설의 효율적 정비 및 사후관리방안 연구></p> <p>-SOC투자가 보다 효율적으로 정비되고 집행될 수 있도록 SOC시설의 정비 및 사후관리방안을 제시</p>	<p>-문헌조사에 근거로 현황과 실태를 분석하였으며 중장기 수요 등은 시계열모형을 적용하여 추정</p>	<p>-SOC시설 정비 및 사후관리 투자추이 및 전망</p> <p>-SOC시설 정비 및 사후관리 현황과 문제점</p> <p>-SOC시설 정비 및 사후관리의 새로운 흐름</p> <p>-SOC시설의 효율적 정비 및 사후관리 방안</p>
	<p><과제명: 네트워크 형 지역복합개발방안 ></p> <p>-기 투자되어진 인프라 즉 도로망을 기반으로 각종의 지역개발사업을 연계하여 사업성과 시너지효과를 극대화할 수 있는 네트워크 형 지역복합개발방안 제시</p>	<p>-문헌조사 및 주민설문 조사를 근거로 하는 통계적 기법의 도입</p>	<p>-지역개발사업의 성과와 과제</p> <p>-네트워크형 지역복합개발의 구상</p> <p>-네트워크형 지역복합개발의 적용사례</p>
	<p><과제명: 지역개발사업의 추진실태와 효과분석연구></p> <p>-제대로 추진되지 못하고 있는 지역개발사업의 종류 및 원인을 분석하고 그의 대응방안을 모색</p>	<p>-문헌조사와 실태조사, 협동연구</p>	<p>-지역개발사업의 종류와 제도개관</p> <p>-지역개발사업의 추진실태</p> <p>-지역개발사업의 효과분석</p>
본 연구	<p><과제명: 지역개발사업의 효율적 추진을 위한 SOC투자 연계 집행방안 연구></p> <p>-SOC 투자의 연계집행 방안을 도출하고 특히, 개별 사업으로 분산 집행되고 있는 SOC 투자재원을 단위 사업으로 집행할 수 있는 방안 모색</p>	<p>-문헌조사·협동연구를 통해 현황과 실태를 파악</p> <p>-문헌·인터넷 등을 통한 사례 조사분석</p> <p>-객관적 통계 접근 시도</p>	<p>-지역개발사업의 추진실태 분석</p> <p>-지역개발사업에 대한 SOC투자 재원집행실태 및 문제점</p> <p>-SOC투자와의 연계성 결여요인</p> <p>-지역개발사업에서의 SOC 투자 재원 연계집행방안</p>

5. 기대효과

본 연구를 통해 지역개발사업과 SOC투자의 효율성 증진에 기여할 것으로 기대된다. 개별적으로 추진되는 사업을 연계하여 단위사업화 함으로써 투자사업의 규모의 경제를 달성할 수 있으며, 사업간의 시너지효과를 극대화할 수 있을 것이다. 또한, 지역개발사업의 효율성을 증진시키고 SOC시설의 양적·질적인 측면에서 균형을 유지함으로써 지역주민의 이용도도 증진시킬 수 있게 된다. 또한, 지역개발사업의 중복·과다투자 방지 및 예산절감 효과도 기대할 수 있다. 지역개발사업의 연계추진으로 SOC투자의 중복·과다 투자를 방지할 수 있으며, 개별사업으로 추진할 때보다 단위사업으로 추진할 경우 공기를 단축시킬 수 있기 때문에 SOC 투자예산 절감을 기대할 수 있는 것이다.

2

지역개발사업의 특성과 구조

본 장에서는 지역개발사업의 추진주체 등을 유형화하고 지역개발사업의 유형별 특성 및 구조 등을 파악하고 있다. 전통적인 지역개발 사업은 지역경제 활성화, 지역생활 여건개선 등을 위한 지역 숙원사업의 성격을 가지며, 향후 지역개발 사업은 행정중심 복합도시, 기업도시, 혁신도시, 서울 뉴타운 건설과 같은 대규모 신도시 개발사업과 개발촉진지구개발사업, 지역종합개발지구지정사업과 같은 지역성장 동력 창출을 위한 지역개발사업이 주축을 이룰 것이다.

1. 지역개발사업의 유형

지역개발사업이란 지역성장 기반조성, 지역경제 활성화, 생활환경 개선 등을 위하여 계획을 수립·시행하는 사업을 말한다. 일반적으로는 “지역의 경제·사회적 수준을 향상시키기 위하여 추진되는 일체의 정부, 공공, 민간 부문의 사업”을 통칭한다.

제도적으로는 국토기본법, 지역균형관련법, 농촌정비관련법 등 관련법에 의거하여 추진되는 사업 중 지역차원의 정부 및 공공 부문의 사업과 정부지원 민간부문 사업이 이에 해당한다.

이러한 지역개발 사업은 건교부, 행자부, 농림부, 산자부 등 중앙부처와 광역 및 기초 지자체 등 다양한 추진주체가 다양한 재원으로 추진하고 있다¹⁾.

1) 건설교통부의 ‘지역개발사업에 관한 업무처리지침’에서는 「지역균형개발및지방중소기업육성에 관한 법률」에 의거한 개발촉진지구 및 특정지역의 지정·개발과 복합단지개발사업과 관련된 행정업무

지역개발사업은 국토균형발전, 지역성장·발전, 일자리 창출 및 복지증진, 지역경제 활성화 등을 목표로 다양한 형태의 지역개발사업이 추진되었거나 추진 중이다. 대부분의 지역개발 사업에는 계획수립과 사업시행의 과정에서 계획수립 주체, 사업시행 주체로 중앙정부와 지방정부, 공공기관과 민간이 다양한 형태로 참여한다.

지역개발사업은 ① 중앙정부 추진의 지역개발사업, ② 지방정부 추진의 지역개발 사업, ③ 한국산업단지공단, 대한주택공사, 한국도로공사, 항만공사 등 공공기관 추진의 지역개발 사업, ④ 민간 추진의 지역개발 사업 등으로 구분할 수 있다. 그러나 많은 경우 효율성과 지역간 배분의 형평성 그리고 중앙집중형 권력체계, 지방자치단체의 사업계획·수행능력의 부족 등의 이유로 중앙정부가 예산지원 등을 통해 주도적인 역할을 수행하고 있다²⁾.

<표 2-1> 지역개발사업관련 법률 및 계획

중앙부처	관련법률	계획	수립주체	재원
건설교통부	국토기본법	국토종합계획	건교부장관	-
		도종합계획	시·도지사	-
		시·군종합계획	시장·군수	-
	제주국제자유도시개발특별법	제주국제자유도시종합계획	도지사	-
	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률	광역개발계획	시·도지사	-
특정지역개발계획		시·도지사	균특	
개발촉진지구개발계획		시·도지사	균특	
행정자치부	도서개발촉진법	도서종합개발10개년계획	행자부장관	일반회계
	오지개발촉진법	오지종합개발10개년계획	행자부장관	양여금
	접경지역지원법	접경지역종합계획	시·도지사	국고보조
	지방소도읍육성지원법	지방소도읍종합육성계획	시장·군수	균특
농림부	농촌정비법	농어촌생활환경정비사업	시장·군수	균특
	농업·농촌기본법	농업·농촌발전계획, 시도농업농촌발전계획	장관, 시·도지사	농특
산업자원부	폐광지역개발지원에관한특별법	폐광진흥지구개발계획	시도지사	특별회계

처리기준을 제시하고 있다.

- 2) 사업비 확보문제, 중앙집중형 계획 및 사업 추진체계, 효율성 및 지역간 배분의 형평성 등을 이유로 1990년까지 중앙정부가 예산지원 등을 통해 주도적인 역할을 수행하였으나, 지방자치제의 본격적인 시행이후 지방자치단체의 역할이 점차 증대되고 있다.

과거에는 주로 건교부와 행자부 및 농림부 등이 부처의 고유 업무를 수행하면서 법률에 따라서 지역개발 사업 계획을 수립하여 추진하였으나, 최근에는 거의 모든 부처가 지역개발사업을 추진한다. 재경부, 기예처, 건교부, 농림부, 산자부, 중기청, 과기부, 정통부, 문광부, 환경부, 노동부, 교육인적자원부 등 여러 부처에 지역개발 사업관련 담당 부서가 설치되어 있다. 여기에서 눈여겨 볼 것은 아래의 표에서와 같이 지역개발 사업이 정부부처별로 사업성격별로 유기적인 연관성 없이 거의 독립적으로 계획되고 시행된다는 점이다.

<표 2-2> 중앙부처 주요 지역개발사업

중앙부처	사업	중앙부처	사업
건설교통부	도로사업	해양수산부	항만사업
	철도사업		어촌종합개발사업
	공항사업		어항건설
	산업단지개발	농림부	정주권개발사업
	유통단지개발		농촌종합개발
	택지개발사업		전통테마마을(농진청)
	광역개발사업	산업자원부	지역산업진흥사업
	개발촉진지구		자유무역지역
	특정지역개발		혁신클러스터
	기업도시		벤처촉진지구(중기청)
	혁신도시		지역혁신기반조성사업
	제주국제자유도시	과학기술부	문화·관광개발사업
행정자치부	소도읍개발사업	문화관광부	지역문화산업클러스터
	오지/도서개발	교육부	지방교육환경개선사업
	접경지역종합개발사업	환경부	수질오염방지사업
	도로사업		
	신활력사업		

자료 : 각 부처 홈페이지/업무설명 자료.

중앙부처가 추진하고 있는 낙후지역 종합개발의 경우는 사업별로 여러 면에서 유사성을 발견할 수 있다. 예를 들어, 농경지 진입로, 마을 안길, 상하수도, 농산물집하장, 복지시설, 가로등 설치 등 특정한 분야의 생활여건 구축 분야에서 오지면사업과 정주기반확충사업이 공통성이 있다. 많은 사업들이 도농교류, 관광

객 유치, 정주기반 확충 및 소득창출 이라는 측면에서 유사하고 공통적이다.

<표 2-3> 중앙부처 추진사업의 유사성(낙후지역 개발사업의 경우)

구 분	소득 창출	도농 교류	관광객 유 치	특정정주 기반구축	최빈특수 지역개발	정주기반 및 소득창출	소프트 사업	기반 시설	주민 유치
신활력사업	○				○				
접경지역 지원사업					○				
도서종합개발사업					○				
오지종합개발사업				○	○				
소도읍육성사업						○			○
개발촉진지구지원 사업								○	
농촌마을종합개발 사업						○			
산촌종합개발						○			
어촌종합개발사업						○			
정주기반확충사업				○					
전원마을조성사업		○							
녹색농촌체험마을 사업	○	○	○						
농촌전통테마마을 사업	○	○	○						
어촌체험관광마을 사업	○	○	○						
문화관광자원개발 사업		○	○				○		
지역특화사업보조 사업	○						○		
유사사업의 수	5	5	4	2	4	4	3	1	2

자료 : 한국지방행정연구원(2005) 참조.

지방자치단체 추진사업의 경우, 지방자치단체는 기본적으로 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하는 만큼 지방자치단체가 추진하고 있는 대부분의 개발 사업이 지역개발사업이다³⁾. 특히, 지역자치단체의 사무 중 ‘지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무’, ‘농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무’, ‘교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무’와 관련되어 추진되는 사업들이 지방자치단체가 추진하는 주요한 지역개발사업이라 하겠다.

<표 2-4> 지방자치단체의 사무범위

1. 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리등에 관한 사무	
2. 주민의 복리증진에 관한 사무	
· 주민복지에 관한 사업	· 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
· 보건진료기관의 설치·운영	· 묘지·화장장 및 납골당의 운영·관리
· 청소, 오물의 수거 및 처리	
3. 농림·상공업등 산업진흥에 관한 사무	
· 소유지·보통 농업용수시설의 설치 및 관리	· 농림·축·수산물의 생산 및 유통지원
· 복합영농의 운영·지도	· 농외소득사업의 육성·지도
· 농가부업의 장려	· 공유림관리
· 소규모 축산개발 및 낙농진흥사업	· 지역산업의 육성·지원
· 중소기업의 육성	· 지역특화산업의 개발과 육성·지원
· 우수토산품 개발과 관광민예품 개발	
4. 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무	
· 지역개발사업	· 지방 토목·건설사업의 시행
· 도시계획사업의 시행	· 지방도, 시군도의 신설·개수 및 유지
· 주거생활환경개선사업의 장려 및 지원	· 농촌주택개량 및 취락구조개선
· 자연보호활동	· 상수도·하수도의 설치 및 관리
· 지방1급하천, 지방2급하천 및 소하천의 관리	· 간이급수시설의 설치 및 관리
· 재해대책의 수립 및 집행	· 지역경제의 육성 및 지원
· 지방제도사업의 경영	
· 도립·군립 및 도시공원, 녹지등 관공·휴양시설의 설치 및 관리	
· 주차장·교통표지등 교통편의시설의 설치 및 관리	
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무	
· 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도	
· 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리	
· 지방문화재의 지정·보존 및 관리	
· 지방문화·예술의 진흥	
6. 지역민방위 및 소방에 관한 사무	
· 화재예방 및 소방	

3) 지방자치법 제8조 (사무처리의 기본원칙) ① 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.

중앙정부와 지방자치단체 외에도 한국토지공사, 수자원공사, 주택공사, 항만공사 등 공공기관이 그 고유의 기능과 근거에 따라 지역개발관련 사업을 수행하고 있다.

<표 2-5> 지역개발관련 공공기관

기관명	업무	비고
지방공사	택지개발, 공영주택건설, 지방산업단지조성사업, 주거환경개선사업 등	지방공기업법, 조례에 의거 설립
도시개발공사	택지개발, 공동주택 건립, 임대주택 공급 등	지방공기업법, 조례에 의거 설립
항만공사	항만 조성·관리	
한국공항공사	공항 관리·운영	
한국토지공사	도시개발, 신도시 건설, 산업단지 조성, 경제자유구역 건설 등	
한국수자원공사	다목적댐, 하구둑 및 운하시설 건설·관리, 광역상수도(공업용수도 포함) 건설·관리, 산업단지 및 특수지역 개발, 하수종말처리시설의 건설 등	
한국도로공사	고속도로 건설 및 유지·관리	
대한주택공사	공공주택건설·공급, 도시정비사업, 신도시개발사업, 단에너지공급시설 건설 등	
한국관광공사	관광단지 조성·관리, 관광자원 및 관광시설의 개발을 위한 선도사업, 관광지 개발 등 관광자원개발사업	한국관광공사법 의거 설립

지역개발사업을 내용면에서 볼 때에는 지역개발사업이 국토의 균형발전, 지역성장·발전, 일자리 창출 및 복지증진, 지역경제 활성화 등 다양한 목표와 형태로 추진되었거나 추진 중에 있는 만큼 그 내용별 유형도 매우 다양하다.

일례로 개발촉진지구 개발사업의 경우, ① 지방도, 순환도로, 관광도로, 관광연계도로, 해안관광도로, 단지진입도로, 연도교 개설·정비, 연안항개발 등 기반시설사업, ② 산사شم방목단지, 고냉지채소단지, 특화단지, 대추식품공장, 수출전용사과단지, 산양방목단지, 토굴새우젓촌, 민박마을, 폐갱도젓갈저장, 축산단지조성, 사과원, 농산물가공단지, 수산물유통, 표고재배단지, 백합화훼단지, 녹차문화공원조성, 산양방목단지, 버섯재배단지, 임산물가공단지, 마늘연구단지, 발효식품단지, 도예단지, 한우육성단지, 과학영농단지조성, 느타리버섯특산지조성 등 지역특화사업, ③ 스키장, 관광단지, 레포츠단지, 위락단지, 기념공원, 관광지, 온천지구, 종합휴게센터, 자연휴양림, 유원지, 장수촌, 송림휴양원, 마린빌리지, 해

수육장, 휴양단지, 사지정비, 문화마을, 가야촌개발 등 관광휴양사업이 포함되어 있다.

지역개발사업에 대하여는 아직 명확히 정립된 분류체계가 없으나, 일반적으로는 ① 산업기반 조성, ② 도시기능 정비, ③ 관광·리조트 개발, ④ 인프라 정비, ⑤ 종합개발의 5가지 유형으로 구분할 수 있다.

<표 2-6> 지역개발사업의 유형 및 사례

사업분류		사 업 예
산 업 기 반 조 성	농업기반 조성	(농지조성목적의)공유수면매립, 농어촌정주생활권개발사업, 농어촌주택개량 및 빈집정리사업등, 농어촌생활환경정비사업, 농어촌구조개선사업, 농지개간사업, 조지조성사업 등
	공업기반 조성	국가공단 조성사업, 지방공단 조성사업, 농공단지 조성사업, 수출자유지역 조성사업, 일단의 공장용지 조성사업, 벤처기업전용단지 조성사업, 산업기술단지(테크노파크) 조성사업, 중소기업단지 조성사업 등
	상업·유통기반 조성	유통단지조성사업, 화물터미널 건설, 시장·유통업무시설 설치 등
	광업기반 조성	석유·석탄등 광물채광 및 채굴사업 등
도 시 기 능 비	도시재개발	도시재개발사업(도심재개발사업, 주택재개발사업, 공장재개발사업 등)
	택지·주택	택지개발사업, 아파트지구개발사업, 토지구획정리사업, 일단의 주택지조성사업, 시가지조성사업, 주택건설 및 대지조성사업, 신도시건설사업 등
	교육·문화·복지	학교시설사업, 학술연구기관정비, 문화·예술진흥사업 등
	체육·공원	도시공원시설 설치, 유원지사업, 기타 스포츠사업 등
관 광 · 리 조 트 개 발	관광지개발	자연공원의 공원시설 및 집단시설지구, 청소년수련시설 조성사업, 관광지 및 관광단지조성사업, 기타 관광사업 등
	리조트개발	온천지구개발사업, 골프장·스키장 건설, 기타 각종 복합위락시설 등
인 프 라 정 비	교통	철도, 도시철도, 삭도·케도 건설, 고속철도 건설, 도로신설 및 확장, 고속도로 신설 및 확장, 비행시설 및 공항개발사업, 신공항건설사업, 여항 및 항만시설사업, 항만준설사업, 여객자동차터미널 건설 등
	수자원·국토보전	용수원댐, 발전용댐 및 저수지, (특정)다목적댐 건설, 하천부속물중 댐 또는 하구연건설, 농지개량사업중 보 또는 저수지, 개간사업부대시설중 저수지 또는 유수지, 하천공사, 토석·자갈채취사업, 폐기물매립 및 소각처리시설·분뇨처리시설·하수종말처리장 건설 등
	에너지	에너지개발목적의 광물, 에너지개발목적의 해저광업, 원자력발전소, 화력발전소, 회처리장 및 저탄장, 가공송전선로, 옥외변전소, 송유관시설중 저유시설 건설 등
종 합 개 발	국토건설종합계획, 수도권정비계획, 제주도종합개발계획상 사업, 광역개발사업, 개발촉진지구 개발사업(폐광지역개발사업 포함), 복합단지(대학단지 포함) 조성사업, 지방중소기업 육성사업, 도서개발사업, 오지개발사업 등	

자료: 이동우(1998)

2. 지역개발사업 특성

(1) 중앙정부 주도의 지역개발사업

1990년대 지방자치제도가 본격화되기 전까지, 지역개발은 중앙정부의 주도로 추진된 것이 대부분이었다. 고속도로·국도 등 도로망 형성, 산업단지 조성, 수자원개발, 신도시 개발 등 국가경제 발전을 위한 기반 조성을 추진하는 가운데에서 지역개발이 이루어졌고, 지역적인 차원의 지역개발은 지역에 부존되어있는 자원의 활용이나 심각한 지역문제를 해결하기 위한 차원에서 이루어졌다. 이 경우에도 지역개발사업은 중앙집권적인 예산 및 권한구조로 인하여 중앙정부의 영향이 지대한 가운데에 이루어졌다. 따라서 1990년대까지의 지역개발은 중앙정부가 주도하는 대규모 기반시설 조성이 큰 비중을 차지하고 있다. 중앙정부 주도로 이루어지던 지역개발은 지방자치제도가 본격화되면서 지방에 의한 지역개발의 비중이 점차 높아지고 있는 추세이다. 참여정부 들어 국토균형발전이 국가시책 중 중요과제가 되면서 지역개발에서 지방의 역할은 보다 강조되고 있다.

2006년 현재 정부 주도로 추진 중인 대규모 지역개발사업만 해도 전국적으로 20여 건에 달한다⁴⁾. 주요 사업으로는 행정중심복합도시(2,212만평), 혁신도시(10개, 평균 196만평), 경제자유구역(3개지역, 평균 4000만평), 제주국제자유도시개발(첨단과학기술단지 33만평), 휴양형 주거단지(22만평), 신화-역사공원 조성(124만평), 쇼핑 아울렛(5만평), 서귀포 관광미항(1.7만평) 사업 등을 들 수 있다.

민간 주도의 대규모 개발사업으로는 전남 무안(산업교역형 1,220만평), 충북 충주(지식기반형 210만평), 강원 원주(지식 기반형 162만평), 전북 무주 관광레저형 245만평, 해남-영암(관광레저형 2942만평), 태안지역(관광레저형 442만평) 사업 등 기업도시 개발방식으로 현재 6개의 시범사업을 추진 중이다.

이 밖에 "지역특화발전특구에 대한 규제 특례법"에 의한 지역특화발전특구가 총 48개 지정되어 있으며, "지역균형개발및중소기업육성에관한법률"에 의한 개

4) 김현아. 2006.6. "지역단위 개발 프로젝트의 추진현황과 과제". 「지역균형발전을 위한 지역개발사업 활성화 세미나」. 대한건설단체총연합회·한국건설산업연구원

발촉진지구 개발사업 35개가 추진 중이다. 또한, 지자체 차원의 민간투자자를 선정하여 추진되는 다양한 지역 숙원사업이 개별적으로 추진 중이다.

유형별로는 지역특구, 개발촉진지구, 혁신도시의 순으로 사업수가 많으나 사업규모는 작은 편이다. 지역별로는 전남, 전북, 경남 경북의 비중이 높고 사업규모가 큰 경제자유구역, 기업도시는 기존 대도시 지역 인근 및 낙후지역에 비교적 골고루 분포되어 있다.

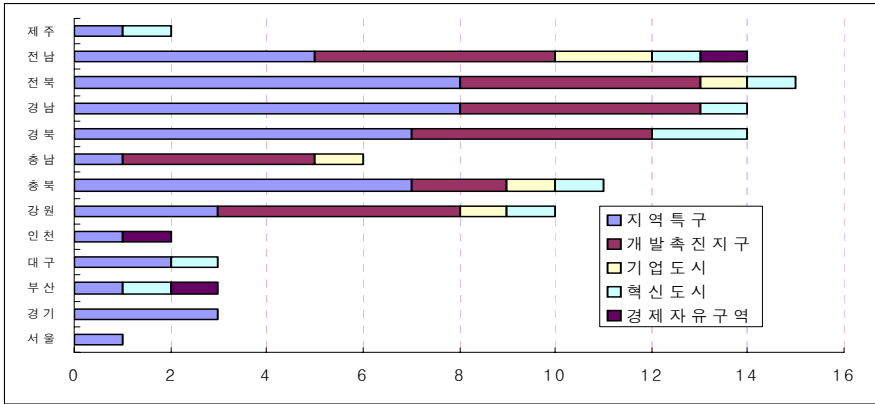
향후 지역개발사업은 행정도시, 기업도시, 혁신도시, 서울 뉴타운 건설과 같은 대규모 신도시 개발사업과 지역개발촉진지구지정 개발사업, 지역종합개발지구 지정과 같은 지역 성장·발전 개발사업이 주종을 이룰 것으로 예상된다. 이들 사업은 사업추진목적과 추진체계 등에서 큰 차이를 보이는 것으로 전자는 국가경쟁력제고 및 국가균형발전 등을 위한 선도사업의 성격을 갖고 타 지역에도 막대한 파급효과를 가져올 것이다. 후자는 이와 달리 전통적인 지역개발사업으로 지역경제 활성화, 지역생활여건 개선 등을 위한 지역 숙원사업의 성격을 가지며 해당 지역에만 주로 영향을 미칠 것으로 예상된다.

<표 2-7> 지역별 유형별 대규모 지역개발 사업 추진 현황

지역	지역특구	개발 촉진지구	기업도시	혁신도시	경제 자유구역	계
서울	1					1
경기	3					3
부산	1			1	1	3
대구	2			1		3
인천	1				1	2
강원	3	5	1	1		10
충북	7	2	1	1		11
충남	1	4	1			6
경북	7	5		2		14
경남	8	5		1		14
전북	8	5	1	1		15
전남	5	5	2	1	1	14
제주	1			1		2

자료 : 김현아(2006)

<그림 2-1> 지역별 유형별 지역개발 사업 추진 현황



자료 : 김현아(2006)

(2) 지역균형발전을 위한 지역개발사업⁵⁾

거점개발방식에 따른 지역간 개발격차 및 수도권 과밀을 완화하기 위하여 1970년대부터 추진되어 오던 국토균형발전 시책은 참여정부 들어 행정중심복합도시 건설, 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 건설, 기업도시 건설, 신 활력사업 등으로 본격화되고 있다. 이러한 국토균형발전 시책에는 지방의 적극적인 참여와 협조가 전제되어 있으며, 지방의 역할이 더욱 강조되고 있다.

지역간 불균형과 균열을 해소하고 지역혁신 및 특성화 발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써 균형발전사회를 건설하기 위해 정부는 「국가균형발전특별법」을 마련한 바 있다. 또한 전국 최소기준에 미달하는 낙후지역에 대해서 통합적 균형을 통한 기회균등을 보장하여 지역혁신을 유도하고 이를 토대로 특성화 발전을 선도하기 위해 적극적으로 지원한다는 기본원칙을 천명하고 후속조치를 마련 중이다.

여기에는 그간 행정자치부에서 주요 지역개발사업으로 추진해오던 오지·도서·접경지역사업 및 2005년부터 새로이 시행되는 신활력사업, 그리고 소도읍육성과 농어촌주거환경사업, 지방도로 등 지역인프라 확충사업 등이 포함된다.

5) 김진영. 2005. “지역균형발전을 위한 지역개발사업 추진”. 「나라경제」. 한국개발연구원. 일부 수정·보완

① 오지·도서지역 개발사업

정부는 낙후된 오지·도서지역에 대하여 보다 계획적이고 체계적으로 개발사업을 추진하여 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고, 지역간격차를 해소하여 지역의 균형발전을 도모할 목적으로 「오지개발촉진법」과 「도서개발촉진법」을 제정하고 중·장기계획에 의거 사업을 매년 지속적으로 추진하는 중이다.

오지종합개발사업은 그간 1차 10개년(1990~1999년), 2차 5개년(2000~2004년) 사업을 완료하였고, 법개정을 통해 한시조항을 5년간 연장하여 3차 5개년계획사업(2005~2009년)을 수립 중에 있으며, 도서종합개발사업은 1997년에 1차 10개년 계획이 완료되어 1998년부터 2차계획에 의거 2007년까지 10년간에 걸쳐 사업을 추진하고 있다.

2006년 오지개발사업은 제2차 5개년계획이 종료됨에 따라 그간 사업추진이 미흡했던 분야를 마무리하는 차원에서 생산기반시설 및 문화복지 시설확충에 주력함으로써 사업의 내실화 및 효과를 극대화할 방침이다. 도서개발사업은 제2차 10개년(1998~2007년) 계획중 8년차에 접어들었으며, 주로 생산소득기반시설 위주의 집중투자가 되도록 사업을 추진하고 있다. 특히 2006년에는 214억원을 여수(금오도-안도) 등 5개지구의 연도·연육교건설(시범)사업에 중점 투자할 계획이다. 올해 오지·도서 지역개발 사업예산은 총1550건 2857억원이며, 오지면당 5억 원, 도서당 7억 3천만 원씩 평균적으로 투자할 계획이다.

② 접경지역 지원사업

접경지역은 지난 50여년 동안 군사시설 보호구역 지정 등으로 인한 각종 토지이용의 규제와 남북대치에 따른 군사적 긴장관계로 인한 일반인의 접근통제로 지역개발투자가 미흡하여 지역불균형이 지속된 지역이다.

이에 국토의 균형발전과 통일시대 대비를 위해 국가적 차원에서의 체계적 개발의 필요성이 대두되어 2000년1월 「접경지역지원법」과 2000년 8월 동법시행령을 제정하였고, 2003년도에 10개년 종합계획을 확정하여 그간 733억 원(국비 500억 원, 지방비 233억 원)을 투자하여 마을안길 확·포장 등 199건의 사업을 추진

중이다. 2006년에는 총 571억 원(국비 400억 원, 지방비 171억 원)을 투입하여 주민숙원사업을 해결할 계획이다.

접경지역 종합계획의 사업시행을 위해 예상되는 투자비는 총 5조 1,278억 원에 274건의 사업이며, 시도별 투자규모는 경기도 2조 4418억원(41건), 강원도 2조 3496억 원(181건), 인천광역시 3364억 원(52건)이며, 경기도는 민자 비율이 가장 높고 강원도는 열악한 재정여건을 감안하여 국비사업을 위주로 추진할 계획이다.

부문별 투자계획을 보면 산업기반 및 관광개발이 가장 많은 42%를 차지하고 있으며, 정주여건 개선부문이 30%를 차지하고 산림환경보전 및 지역별 전략사업도 22%를 차지하고 있다.

③ 신활력 사업

신활력사업⁶⁾은 참여정부의 핵심 정책과제인 국가균형발전시책의 일환으로 추진하는 사업이다. 근대화·산업화·도시화 과정에서 소외된 낙후지역을 선정하여 특별 지원함으로써, 생동감 넘치는 활력지역으로 육성하기 위하여 2005년부터 추진되고 있다 이는 지역의 내생적 발전역량을 강화하기 위한 선진방식의 낙후지역 개발사업으로서 관주도의 인프라구축 위주의 기존사업과는 추진방식 등에서 전혀 다른 새로운 사업이다. 신 활력사업은 지자체가 포괄적으로 자율권을 가지고 자치단체는 물론 지역내 대학·기업·연구소·NGO·언론 등 다양한 혁신주체들의 역량을 총결집하여 지역특성에 부합하면서도 신 활력사업 개념에 적합한 최적의 사업을 발굴·추진할 계획이다.

지난 2004년 인구·산업경제·재정적 측면의 3개 분야 4개 지표에 의거 전국 234개 전체 기초자치단체를 대상으로 종합평가하여 산업쇠퇴·인구감소 등으로 소외되고 경제기반이 부족하여 활력이 없을 뿐 아니라 재정이 취약하여 발전지역에

6) 신활력사업이란 ‘먼저 지역내 대학·기업·연구소·NGO·언론 등과 같은 지역혁신 주체들의 역량을 총 결하여 지역혁신체계(RIS)를 구축하고, 이를 바탕으로 지역특성에 맞는 발전전략을 수립·추진함으로써 지역의 혁신과 발전을 유도하는 사업’을 말함(행정자치부, 新 활력사업 추진지침, 2004.10)

비해 경쟁력이 떨어지는 낙후지역 70개 시·군을 선정하였고, 2005년부터 매년 2천억 원 규모의 사업비를 신 활력지역의 낙후정도에 따라 3년 동안 차등 지원할 계획이다.

현재 70개 신 활력 시·군의 3년 단위 중기계획과 2005년도 시행계획을 수립하고 계획의 타당성·적정성·실행가능성 및 기존 국고보조사업과의 중복여부 등의 검토의견을 수립, 자문위원회의 심의·의결을 거쳐 관계부처국장들로 구성된 ‘공동추진단’에서 사업계획을 최종 확정하게 되면 4월부터는 신 활력사업을 본격적으로 추진하고 매분기별 상황을 지원·지도하며, 연말에는 사업추진실적을 평가하여 익년도 사업추진방식을 수정·보완해 나갈 계획이다.

<표 2-8> 신활력 사업 사업비

(단위: 억원)

사업년도	계	국 비	지방비	민자 등
2005~2007	8,301	5,900	1,305	1,096
2005	2,675	2,000	379	296
2006	2,770	1,900	451	419
2007	2,856	2,000	475	381

주 : 2006년 및 2007년은 계획치
 자료 : 국가균형발전위원회 홈페이지

④ 개발촉진지구 개발사업

개발촉진지구 개발사업은 개발수준이 다른 지역에 비해 현저하게 낮은 지역을 대상으로 소득기반 및 생활환경 개선을 위해 중앙정부가 지원하고 민간의 자율적인 참여를 유도함으로써 인구와 산업의 지방정착을 도모하고 나아가 국토의 균형개발을 유도하기 위한 사업이다.

개발촉진지구사업의 유형은 ‘낙후지역형’, ‘도농통합형’, ‘균형개발형’ 등으로 구분된다. 『낙후지역형』은 인구밀도, 인구변화율, 주민세, 재정력지수, 사업체 총종사자, 도로율, 노령화 지수, 지역접근성 등이 전국의 하위 30% 미만에 속하는 시·군 지역을 대상으로 지정하고, 『균형개발형』은 지역균형개발법상의 광역개발권역 및 특정지역에 속하는 지역으로서 지역간 개발을 위해 특히 민간자본을

유치하여 집중적인 개발이 필요한 지역을 대상으로 지정한다. 「도농통합형」은 「도농복합형태의시설치등에관한법률」에 의하여 새로이 설치된 시 중 인구 30만 명 이하인 시를 대상으로 새로운 소득기반 조성을 위하여 인근 도시지역과 연계하여 개발할 필요가 있는 지역을 대상으로 선정한다.

현재 낙후지역형은 1996년부터 5차에 걸쳐 33개 지구가 지정되어 이중 32개 지구에 대한 개발계획이 수립되어 지역특화사업, 관광휴양 및 기반시설 사업 등 572개 사업(총 사업비 16조 5,543억 원)을 추진 중에 있으며, 균형개발형은 1998년에 지정된 아산만 배후 신시가지 개발촉진지구와 2000년 지정된 백제문화권 개발촉진지구 등이 추진 중에 있다. 도농통합형은 강원도 1998년 지정된 강릉개발촉진지구와 2001년 지정된 춘천개발촉진지구가 있다.

개발촉진지구내 주요 개발사업의 유형은 리조트, 골프장, 스키장, 온천 등 소득기반조성사업, 화훼단지, 도예단지, 한우육성단지 등 소득기반 조성사업, 도로 접근교통망 시설, 상하수도 등 생활환경개선사업 등이다.

⑤ 농어촌주거환경개선사업

농어촌주거환경개선사업은, 1960년대 후반 농어촌지붕개량 사업에서 시작하여 1976년부터는 노후 불량한 농어촌주택을 현대식으로 개량하고 정주여건이 열악한 마을기반시설을 편리하게 고치는 주거환경개선사업으로 발전되었다. 1991년에는 마을단위에 하수처리시설을 설치하는 마을하수도사업을 병행 추진하여 심화되고 있던 농어촌지역의 수질오염을 초기단계에서부터 예방하는 등 생활편익과 환경이 조화된 종합적 농촌마을 개발사업으로 확대 추진되었다.

지난 1976년부터 2004년까지 총 4조 9,961억 원을 투자한 결과 38만동의 노후 불량 주택이 생활에 편리한 전원주택으로 개량되었고, 90만 3천여 가구가 입식부엌과 수세식 화장실을 갖추게 되었으며, 6459개 마을의 안길이 확포장되고 마을회관이 건립되어 주민공동체의 삶이 한 단계 향상되는 성과를 가져왔다. 또한 그동안 방치되어 주변환경을 저해하고 불량청소년들의 우범장소로 이용 되던 농촌 빈집 5만 2천여 동의 정비를 통해 쾌적한 농촌환경을 회복할 수 있게 되었다.

특히 지난 1995년 제정된 「농어촌주택개량촉진법」으로 안정적인 사업추진 기반이 구축된 바 있다.

2005년도에는 총 3647억 원의 예산을 투자하여 6천 동의 불량주택을 개량하고 208개 지구의 하수도 시설 및 마을의 기반시설을 확충하며 7천동의 빈 집을 정비 하도록 되어 있다.

또한 앞으로 농어촌발전특별회계 지원 시점인 2014년까지 총 5조 2377억 원을 투자해 14만 동의 노후주택개량, 2039개 농어촌마을정비, 2만 4천 동의 빈집 철거 등 농어촌주거환경 개선사업을 지속적으로 추진해 나가면서 「농어촌주택개량법」의 존치기한 연장, 국고보조의 확대 등을 검토해 시행할 계획이다.

⑥ 소도읍 육성사업

정부는 읍지역의 기능회복을 통한 국토의 균형발전을 도모하기 위하여 제정된 「지방소도읍육성지원법」에 따라 「지방자치법」 제3조의 규정에 의한 읍지역과 도시계획 구역 또는 3km² 면적 이내의 지역에 인구 3천 명이상이 모여 살거나 살 것으로 예상되는 면지역을 ‘지방소도읍’으로 지정·고시하였는데, 지난 2001년 11월 1차로 지정·고시된 지방소도읍은 194개 지역으로 1만3,496km²의 면적(전체국토 면적의14%)에 우리나라 총 인구의 7%인 336만 5천 명이 거주한다.

행정자치부는 새롭게 대두되고 있는 소도읍 육성을 위해 2003~2012년 까지 10년간 총 12조 원이 투자되는 ‘소도읍육성종합계획’을 수립하고, 동 계획의 첫 해인 2003년에 14개 소도읍을 선정하여 300억 원의 국비를 지원하였으며, 2004년과 2005년에는 29개 소도읍을 추가 선정하여 1,037억 원의 국비를 지원하여 소도읍 육성에 필요한 사업을 추진하였다.

지역이 갖는 유·무형의 강점을 테마로 하여 특화산업을 집중시키고 도시기반시설과 관광·문화산업 등을 연계하여 육성하는 이 사업은 지역주민과 지자체가 함께 참여하여 중앙정부에 제안하는 상향식 공모제와 투자효율성을 배가하는 선택과 집중, 중앙정부와 지자체가 안정적 지원과 책임추진을 약속하는 육성협약제도 등 종래의 지역개발사업과 차별화된 추진전략을 도입하여 추진한다.

⑦ 지방도로 정비사업

지방도로의 종류는 「도로법」에 의한 특별시도·광역시도·지방도·시도·군도·구도와, 「농어촌도로정비법」상 농어촌 도로로 분류된다. 특별시도·광역시도·지방도는 이동성을 중시하는 간선 및 보조 간선기능의 역할을, 시·군·구도는 이동성보다는 주민의 일상 생활에 필요한 역할을, 농어촌 도로는 농수산물의 생산과 유통을 향상시키기 위한 농사용도로의 역할을 수행하는 도로를 말한다.

1990년 12월 「지방양여금법」 제정 이후 1991~2004년까지의 지방 도로정비실적(2차로 확·포장사업, 교통소통대책 사업)은 2만 8055km(사업비 33조 3799억 원)로 연평균 2,004km를 정비 하였으며, 2004년 말 현재 지방도로의 총연장 13만 6388km 중 6만 5388km가 포장되어 47.9%의 포장률을 보이고 있어 지방 양여금제도 도입이후 지방도로 포장률 제고에 큰 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다.

지난해 「지방양여금법」이 폐지되어 지방 도로정비 재원 지원방식이 올해부터 지방양여금에서 지방교부세로 변경된 바 있는데, 정부는 추진 중인 지방도로 사업의 차질 없는 완공과 지자체의 급격한 재원변동을 완화하기 위하여 2005~2008년까지 4년간 지방교부세에서 연 8500억 원을 별도 지원하여 시행중인 사업을 마무리할 계획이다.

올해 지방 도로 사업은 그간 추진하고 있는 계속사업의 마무리와 비포장도로의 2차로 확·포장 사업을 병행하면서 교통정체 해소 및 노후위험 교량 재가설에 중점 투자하여 원활한 교통소통과 안전사고 예방에 주력할 계획으로, 총 2조 3484억 원을 투자하여 1392km를 정비하여 포장률을 48.9%까지 높일 방침이다.

지역균형발전 또는 국가사회통합 차원에서 낙후된 지역에 대해서는 국가의 특별한 재정지원과 함께 적극적 정책이 필요하다. 지역의 특성 있는 향토자원을 적극 활용함으로써 고용과 소득을 창출하는 방향으로 정책을 펴나가고, 다양한 중앙정부의 시책과 사업이 통합·조정되어 투자의 효율성을 제고하는 방향으로 지역개발 사업이 추진되어야 한다. 국가균형발전 정책이 가시적인 성과를 거두기 위해서는 지자체의 자발적이고 적극적인 참여가 매우 중요하며, 이를 위해서는 지역의 특화 자연자원, 인적자원, 노하우를 한데 묶어 지역발전의 에너지로

승화시키는 역동적인 체계 구축이 급선무이다.

3. 지역개발사업의 분야별 투자규모

지역개발사업을 모두 조사하고 사업비를 추정하는 것은 현재까지 나와 있는 자료로는 불가능하다. 다양한 방법으로 지역개발사업의 규모를 추정하려는 시도가 있었으나 지역개발사업의 규모를 정확히 추산했다고 보기는 어렵다.

여기서는 기존의 연구에서 추정한 지역개발 사업비를 소개함으로써, 그 대강의 규모를 알아보고자 한다.

이동우(1998)는 지역개발사업중 1993~1997년간 환경영향평가를 받은 695건을 대상으로 한 동향조사를 통해 사업분야별 실시동향을 살펴보았다. 이에 따르면, 인프라 정비사업이 전체 지역개발사업의 과반수인 57.6%를 점하고, 도시기능 정비가 18.4%, 산업기반 조성이 16.1%, 그리고 관광·리조트 개발이 7.9%를 각각 점하고 있다. 인프라정비사업은 금액기준으로도 50.9%에 달해 지역개발사업의 상당부분이 인프라정비사업임을 짐작할 수 있다.

<표 2-9> 사업분야별 지역개발사업 동향

(단위: %)

구 분	합 계	산업기반조성	도시기능정비	관광·리조트개발	인프라정비
건 수	695 (100.0)	112 (16.1)	128 (18.4)	55 (7.9)	400 (57.6)
사업비 (억원)	597,318 (100.0)	121,237 (20.3)	114,606 (19.2)	57,144 (9.6)	304,332 (50.9)

자료 : 이동우(1998)

한편, 건설산업연구원(2002)은 지자체의 핵심사업계획을 조사하는 방법을 통해, 도시개발 및 정비부문, 산업 및 정보시설부문, 교통 및 물류시설부문, 관광 및 문화시설부문, 생활 및 환경시설부문 등 5개 부문으로 대별하여 핵심투자사업을 분류하고 투자액을 조사 하였다. 여기서는 지역개발사업의 유형분류에 따라 산업기반조성, 도시기능정비, 관광·리조트 개발, 인프라 정비, 종합개발의 5가

지 유형에 따라 재분류하여 투자비를 조사하였다.

조사결과에 따르면, 총사업비는 2002년 기준으로 186조원 규모에 달하는 것으로 나타났다. 지역개발사업에 투자비중이 높은 사업은 교통 및 물류사업으로 총사업비 규모의 63.5% 수준이며, 지역경제 활성화를 위한 직접적 투자사업이라 할 수 있는 관광 및 문화시설부문에 대한 투자는 14.8% 수준으로 역시 SOC투자사업의 비중이 높았다).

이상의 기존 연구결과에서 알 수 있듯이 지역개발사업에서 SOC투자는 선도사업 또는 후속 지원사업으로서 매우 중요도가 높다는 것을 알 수 있다. 이는 본 연구의 전제로서 논의하고 있는 SOC 투자사업과 지역개발사업의 연계가 중요함을 의미한다.

<표 2-10> 지역별 핵심사업의 총사업비 규모

(단위: 억원)

구분	도시개발 및 정비부문	산업 및 정보시설부문	교통 및 물류시설부문	관광 및 문화시설부문	생활 및 환경시설부문	계
부산시	-	12,627	164,471	14,150	12,471	203,719
대구시	33,500	56,774	73,447	1,500	-	165,221
광주시	-	6,481	35,020	1,389	-	42,890
대전시	2,645	6,859	28,936	2,160	-	40,600
울산시	-	7,515	78,592	10,973	6,826	103,906
광역시 계	36,145	90,256	380,466	30,172	19,297	556,336
강원도	11,600	4,379	98,089	33,555	-	147,623
충북	-	10,728	99,338	7,864	-	117,930
충남	23,200	17,213	75,079	38,064	-	153,556
전북	-	42,921	139,415	16,848	-	199,184
전남	25,835	18,778	187,579	40,649	-	272,841
경북	46,821	3,423	112,788	44,223	-	207,255
경남	-	27,346	139,274	46,368	-	212,988
도 계	107,456	124,788	851,562	227,571	-	1,311,377
합 계	143,601 (8.2)	215,044 (12.3)	1,232,028/ 1,106,717 (63.5)	257,743 (14.8)	19,297 (1.2)	1,867,713/ 1,742,402 (100.0)

자료 : 운영선의(2002)

주: 교통 및 물류시설부문과 계의 슬래시(/) 상단은 지역별 중복된 사업까지 포함된 것이므로 하단의 값이 순수사업비가 됨. 따라서, 교통 및 물류시설 부문의 중복사업 4건을 제외하면 전체사업비는 174조 2천억원이 됨.

7) 운영선의. 2002. 「지방자치단체별 핵심 지역개발사업의 추진현황과 지원방안」. 한국건설산업연구원.

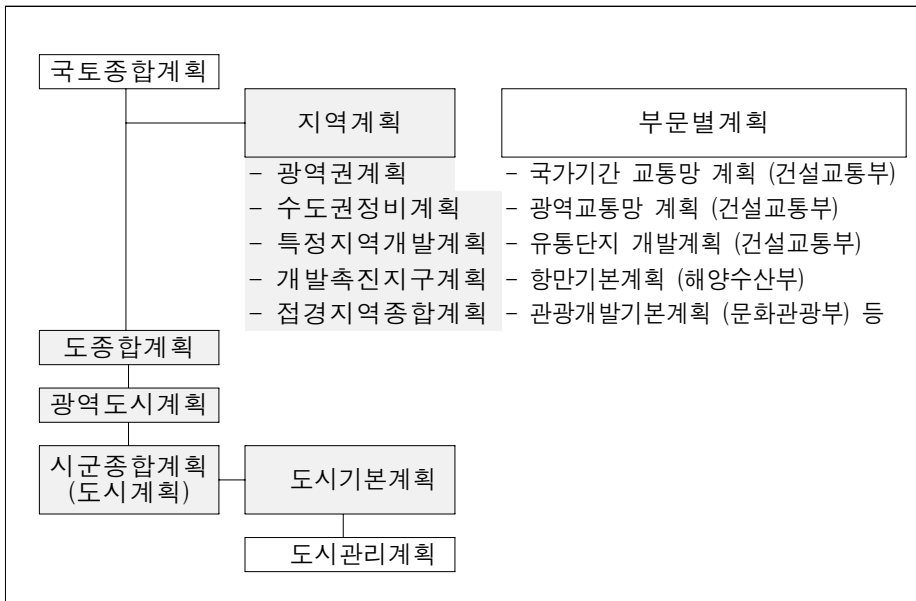
4. 지역개발사업 추진체계⁸⁾

1) 중앙정부

(1) 지역개발계획 수립

우리나라는 2001년 국토기본법의 제정을 통해 지역불균형 및 난개발 등 부작용을 치유하고자 지역개발계획은 국토계획체계로 통일하도록 명문화 하였다. 즉, 국토종합계획 - 도종합계획 - 시·군종합계획(도시계획)의 수직적 체계를 지역계획과 부문별 계획이 조화를 이루며 보완하도록 조치한 것이다. 여기서 지역계획에는 수도권개발계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획, 타 법률에 의한 정보통신계획 등이 포함된다.

<그림 2-2> 개별 법에 의해 추진되는 중앙정부 부서별 지역개발계획



- 주 : 1) 는 지역개발사업을 주된 내용으로 하는 공간개발계획
 2) 부문별계획중에서도 지역개발에 크게 영향을 주는 사업은 지역개발사업의 범주에 포함된다고 봄

8) 차미숙(2003) 참조

그러나 여전히 해당 중앙부처들은 소관업무 차원에서 지역개발계획을 개별 법률과 재원에 의하여 개별적으로 수립하여 추진하고 있는 실정이다.

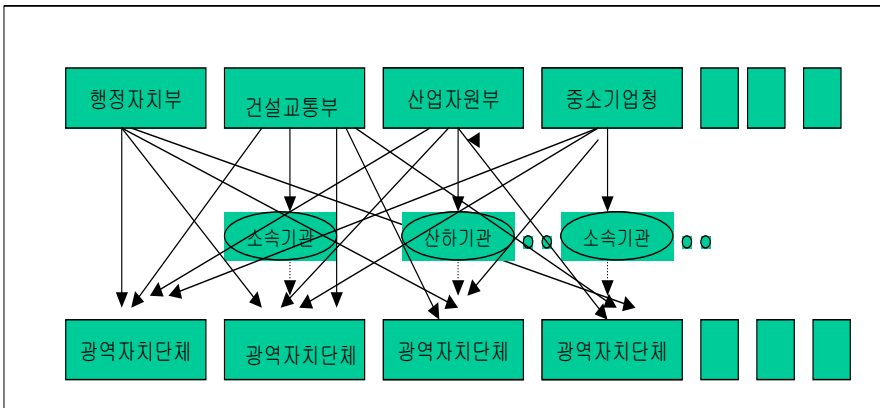
최근 국가균형발전법의 제정으로 계획과 재원에 있어 상당한 통일성과 일관성을 확보한 듯 하나 현재로서는 지역개발 및 공간계획들간의 정합성이나 연계를 확보할 수 있는 제도적 수단이나 체계 정비가 이루어지지 못하고 있는 것으로 파악되고 있다.

(2) 지역개발사업 추진부서

우리나라는 1990년대 중반이후 지방자치제가 실시되고 있음에도 불구하고 지역개발사업을 포함한 지역발전과 관련된 시책이나 사업에 대한 의사결정이나 집행이 상당부분 중앙정부에 의하여 직접 수행되고 있다. 또한, 지방자치단체가 수행하는 시책과 사업을 직·간접적인 방식을 통해 영향력을 행사한다.

지역개발과 관련된 지역발전과 관련된 시책에 관련된 부처는 약13개 부처(청)에 달하는 것으로 나타났다. 또한, 이를 다시 지역발전 업무별로 살펴보면, 부처별로 소관업무가 중복됨을 알 수 있다.

<그림 2-3> 중앙정부 수준의 지역발전시책 추진체계



자료 : 차미숙(2003)

지역경제 활성화시책의 총괄·조정업무를 보는 부서를 예로 들면, 재정경제부 등 6개 부처가 관여하고 있으며, 사회간접자본 등 지역발전에 필요한 인프라기반 관련 업무를 수행하는 부서도 건설교통부를 비롯해 8개 부처에 이르고 있는 것으로 나타났다. 지역산업 육성과 관련된 업무를 담당하는 부서는 산업자원부를 비롯하여 6개 부처가 각기 소관업무를 수행하였다.

<표 2-11> 지역발전시책의 유형과 소관 중앙정부부서

구분	재정 경제부	기획 예산처	행정 자치부	건설 교통부	농림부	산업 자원부	중소 기업청	과학 기술부	정보 통신부	문화 관광부	환경부	노동부	교육 인적 자원
사회간접자본 관련정책 협의.조정 (산업입지 및 토지이용, 국토개발관련 정책협의.조정)	●	●	●	●	●	●				●	●		
국세와 지방세정책 총괄.조정 등	●		●										
국가와 지방의 재원배분		●	●										

자료 : 차미숙(2003) 수정

부서별 업무분장분석에 의하면, 지역발전시책을 소관업무로 하는 중앙정부 부처는 재정경제부, 기획예산처, 건설교통부, 농림부, 산업자원부, 중소기업청, 과학기술부, 정보통신부, 문화관광부, 환경부, 노동부, 교육인적자원부 등 13개 부처에 달한다. 이들 중앙정부 부처는 지역발전시책 및 전략수립·집행을 지원하는 역할을 하며, 지역단위의 소속·산하·유관단체와 지방자치단체 등 실행조직(기관)을 통해 해당 부처의 지역발전 관련시책을 추진한다. 지역발전시책의 추진과 관련하여 많은 중앙정부 부처들이 연계되며, 이들은 소관부처의 목표달성을 위해 부문별로 해당시책을 추진한다.

<표 2-12> 중앙정부 부서별 지역발전시책 관련 소관업무

중앙부처	소관 업무	주관부서
개정 경제부	-조세정책 및 제도의 기획·입안 및 총괄·조정 -국세와지방세의조정등에관한법률에 관한 제도의 기획·입안	세제실
	-지역균형발전 및 지방경제 활성화 관련정책의 총괄·조정 -사회간접자본 관련정책의 협의·조정 -산업입지 및 토지이용 관련정책의 협의·조정 -국토개발 관련정책의 협의·조정	경제정책국 (지역경제정책과)
기획 예산처	-재정수반 지역발전관련 시책의 종합조정 및 국가와 지방자치단체간의 재원배분	재정전략실
	-국가재정운용계획의 수립·운영 -민자투자업무총괄, (항만, 도로, 철도)민자사업기획, 민자사업관리, BTL총괄	재정운용실
행정 자치부	-지방재정제도의 연구·개선 및 지방자치단체의 재정운영 지도 -중·장기지방재정계획 및 지방재정투·융자심사제도의 운영 -중앙·지방재정의 연계 및 지방재정통계의 관리 -국고보조금 관리와 지방비 부담의 협의·조정	지방재정세계본부 (재정정책팀)
	-보통교부세 기준재정수요·수입의 산정 및 배정 -특별교부세의 배정 및 운용 지도 -지방재정조정재원 자금관리 -시·군 및 자치구간의 재정조정제도의 운영 지도 -분권교부세 배정 및 운영 지도 -지방세외수입의 확충·육성 지도 및 통계 관리	지방재정세계본부 (교부세팀)
	-지방세제에 관한 중장기정책의 수립·조정 -지방세 법령의 제정·개정 등 제도의 연구·개선 -도세·시군세와 관련된 지방세제의 연구·개선	지방재정세계본부 (지방세팀)
	-지역혁신발전계획 중 지역개발 사업관련 지침 작성·시행 -지역혁신발전시행계획 추진실적 평가 -균형발전정책 성과의 확산을 위한 지원 -신활력사업의 수립·지원	지역균형발전본부 (균형발전지원팀)
	-국가와 지방자치단체간 지역개발계획의 기획·지원 -국가균형발전사업의 지역개발 부문과 관련된 부처사업 기획의 지원 -오지·도서·접경지역 등 특수지역 개발사업의 지원 -소도읍의 육성지원 및 제도의 연구 -온천의 개발·이용 및 관리에 대한 연구 및 지원 -지역주민 정주여건의 개선을 위한 지원·협력 -광역시도·시도·지방도·군도·농어촌 도로의 정비 및 유지·관리 지원 -지방자치단체의 사회기반시설 구축사업의 지원 -소의 낙후지역 주거환경개선 계획의 수립·지원 -평택지역 개발계획의 수립·지원 -미군공여지역 주변지역 개발계획의 수립·지원 -군사시설 주변지역 개발계획의 수립·지원	지역균형발전본부 (균형개발팀)
	-살기좋은 지역만들기 사업의 총괄·지원	지역균형발전본부 (살기좋은지역기획팀)
	-살기좋은 지역만들기 주요과제의 추진현황 관리	지역균형발전본부 (살기좋은지역관리팀)

중앙부처	소관 업무	주관부서
행정 자치부	<ul style="list-style-type: none"> -지방자치단체의 경제정책·외국인 투자촉진정책 및 동북아경제 중심정책 등에 대한 지원 -지방자치단체의 경제활성화정책·통상진흥정책 및 지방물가관리 정책에 대한 지원 -지방자치단체의 지역특화산업 육성 지원 -지방공기업과 관련된 법령·제도의 연구·개선, 통계의 관리 및 운영 지원 -지방자치단체 지역개발기금제도의 운영·지원 -지방자치단체 직영 상하수도사업의 경영지원 -지방자치단체의 민자유치사업에 대한 지원 	지역균형발전 본부 (지역경제공 기업팀)
건설 교통부	<ul style="list-style-type: none"> -국토기본법 운영 -국토종합계획의 수립 및 수정 -국토종합계획 실천계획 평가 -국내 각종 개발계획 및 법령협의 총괄 	국토균형발전 본부 (국토정책팀)
	<ul style="list-style-type: none"> -지역개발 정책 총괄 -국토균형발전종합대책 수립 -지방이전 및 개발촉진지구(강원도) -지역균형개발법령의 입안 및 연구발전 -지역개발 제도개선 총괄 -개발촉진지구(경북, 경남) -지역개발 예산업무 총괄 -개발촉진지구(전북, 전남) -전주권 개발사업 -제주국제자유도시특별법령의 입안 및 연구 발전 -제주국제자유도시종합계획 수립 운영 -도계획 수립 -백제문화권사업 및 통일동산 사업 -개발촉진지구(충북, 충남) 지정 	국토균형발전 본부 (지역발전정 책팀)
	<ul style="list-style-type: none"> -업입지 및 개발정책에 입안·조정·총괄 -산업입지 및 개발제도의 연구·개선 -산업입지 및 개발에 관한 법령 정비 및 운용 -산업입지 공급계획의 수립 -국가산업단지 지정 및 개발 -일반지방산업단지 지정승인 및 협의 -도시첨단산업단지 지정 협의 -농공단지 지정·개발에 관한 사항 -산업단지 재정비계획 및 활성화 대책의 수립 -산업단지 개발 지원제도의 개선 -산업단지 개발 지원예산의 편성·집행·결산 -국민임대산업단지 조성 및 지원 -중소기업지원에 관한 사항 	국토균형발전 본부 (산업입지정 책팀)
	<ul style="list-style-type: none"> -기업도시정책의 입안 및 연구발전 -기업도시법령 제개정 등 제도운영 -기업도시 추진계획 수립 및 운영총괄 	국토균형발전 본부 (복합도시기 획팀)
	<ul style="list-style-type: none"> -도로·철도·수자원분야 시설투자사업 총괄조정 -도로·철도·수자원분야 시설투자사업의 투자분석 및 평가 -건설교통부문 민자유치사업에 관한 종합계획의 수립조정 -도로 및 철도 민간사업의 총괄조정 -그 밖에 기반시설본부내 다른 팀의 주관에 속하지 아니하는 사항 	기반시설본부 (기반시설기 획팀)

농림부	- 농촌정책 총괄, 국가균형발전업무, 신활력사업관련 업무, 마을종합개발사업, 농촌정주기반확충사업, 대단위, 간척사업, 새만금사업, 농촌용수개발, 어업보상 등 생산기반정비 등	농업정책국
산업 자원부	-지역사업조정, 지역산업 균형발전 정책 총괄	산업정책본부 (균형발전정책팀)
	-9개 지역산업진흥사업 추진(대전, 충북, 충남, 전북, 전남, 제주, 경북, 울산, 강원) -27개 지역산업기반구축사업(14,020억원) -지역산업기술개발사업(공동+중점 1,810억원) -9개 지역 전략산업기획단 운영사업(440억원)	산업정책본부 (지역산업팀)
	-산업단지정책.운영.산업단지구조고도화,기업지방이전, 개별입지정책	산업정책본부 (투자입지팀)
	-지역혁신 정책, 농공단지 진흥과 지역혁신특성화사업	산업정책본부 (지역혁신팀)
문화 관광부	- 관광진흥장기발전계획 및 연차별계획의 수립 관광관련법규의 연구 및 정비 관광진흥개발기금의 조성 및 운용	관광국 (관광정책팀)
	-관광개발기본계획 및 권역별 관광개발계획의 수립 관광자원의 조사 및 개발 관광지·관광단지의 개발에 관한 사항 관광특구의 육성에 관한 사항	(관광자원팀)
	-관광레저도시 기본구상 및 기본계획 수립 -기업도시위원회의 운영중 관광레저형 기업도시에 관한 의안의 작성 등에 관한 사항 -개발계획 승인·변경 및 이와 관련된 고시 -관광레저시설 설치지원 및 관리계획의 수립 -실시계획 승인·변경 및 이와 관련된 고시 -실시계획 승인서 각종 인·허가 의제에 대한 관계부처 협의부지확보를 위한 행정 지원 -관광레저시설 설치 관련 감독·감리 및 준공검사 -관광레저도시내 기반시설 설치에 관한 사항 -분야별 투자유치 실적점검 및 총괄에 관한 사항 -분야별 투자 타당성 및 사업성 분석 -지역협력 정책의 수립·시행 -지방자치단체 등과의 협력·지원	관광레저도시 추진기획단 관광레저기획 팀
	-국토환경보전을 위한 제도와 정책의 개발 -수도권정비위원회, 수도권민관정책협의회 등 수도권대책 관련 -개발과 보전의 통합 등 지속가능한 발전 관련업무 -전략환경평가제도의 정비, 평가기법 개발, 평가서 작성 매뉴얼 개발 -국토환경관련 다른 부처 개발관련 법령(국토계획법, 수도권정비계획법 등)과 지침 제·개정 협의 -법령 질의 회신 및 사전환경성검토제도 관련 법률 해석 -환경용도지역·지구 지적고시 추진 -국가균형발전계획의 수립·평가(국가균형발전위원회 및 실무위원회) -지방분권위원회, 산업입지정책심의위원회 등 각종 위원회 안건검토 및 심의 -규제개혁 관련 사항(골프장 고시 등) -주택정책과 관련된 정책사항 협의 업무	자연보전국 국토환경정책 과
환경부	-산업단지·농공단지 폐수처리시설의 설치·유지관리에 관한 사항	수질보전국

자료 : 각 부처 홈페이지 업무분장(2006) 참조.

(3) 지역개발사업 집행조직

중앙정부는 지역발전시책의 추진을 위해 소관부처(본부)에서 기획 및 전략수립, 집행을 지원하는 역할을 하며, 지역단위의 집행업무는 소관부처의 소속·산하기관, 유관단체, 그리고 지방자치단체를 활용한다. 정부조직법 및 관련법에 의해 소속기관은 특별지방행정기관으로 일컬어지며, 공무원법에 적용되는 조직으로서 지역발전과 관련해서는 지방국토관리청, 지방중소기업청 등 부서별로 개별적으로 설치, 운영한다.

이밖에 중앙정부는 산하기관과 유관단체를 두고 위탁사업, 경상경비 지원 등의 방식을 통해 해당부서의 지역단위 업무를 일부 위탁하여 추진토록 한다. 건설교통부는 공사를 비롯해 산하기관을 운영하고, 산업자원부는 정부투자기관 등 산하기관과 기타 관련기관을 두며, 산업진흥 및 지원과 관련하여 중소기업청, 특허청, 중소기업협동조합 등이 지역단위로 설치되어 운영된다.

2) 지방자치단체

현행 지방자치단체의 지역발전 담당부서는 계층별·지역특성별 차이를 제외하고 대부분 중앙정부 지침이나 기준에 의거하여 획일적으로 구성되어 있는 실정이다. 그러나 일반적으로 지방자치단체는 주민복지 및 종합적인 지역개발행정을 담당하므로 내부관리 조직을 제외하고는 모두 지역개발관련 행정조직이라 할 수 있다. 광역자치단체인 충청남도의 경우, 지역산업진흥 및 개발에 직접적으로 관련있는 부서는 기획관리실, 자치행정국, 문화관광국, 복지환경국, 농림수산국, 경제통상국, 건설교통국 등이다. 자치단체별로 자치단체별로 명칭상의 차이는 있지만 대개 경제통상국, 건설교통국, 농림수산국 등이 지역발전시책 주관부서로 볼 수 있다.

최근에는 행정중심복합도시 건설과 관련하여 신행정수도건설추진지원단이 신설되었으며, 기획총괄팀과 주민이주지원팀, 도시개발지원팀, 건설지원팀 등이 행

정중심복합도시 관련 업무를 수행한다.

이 들의 주요업무를 보면, 농림수산국은 농업, 축산, 어업 등 1차 산업에 관련한 기획, 집행, 지원업무를 수행하며, 경제통상국은 국제통상, 기업지원, 첨단산업 등 기업의 지역내 유치와 지원업무를, 건설교통국은 낙후지역개발, 주택, 도로교통, 치수 등 인프라 관련 업무가 주요 업무이다. 이와 같이 자치단체의 지역발전시책 추진조직체계는 중앙정부의 부서와 일치되어 있으며 포괄적인 업무를 수행함에 따라 전문인력 확보곤란 등 전략적인 지역발전주체 역할을 수행하는데는 한계가 있는 것으로 지적되고 있다.

<표 2-13> 광역자치단체의 지역개발관련 주요부서와 소관업무: 충남도 사례

부서		소관 업무
기획관리실		도정 주요정책 개발 및 조정 충남 장기발전계획(New-Hope21) 가시화 및 종합조정 · 관리 주요정책 관련 중앙부처 및 자치단체간 협력 도정 주요정책에 관한 심의 · 분석 · 평가 정책 개발사항에 관한 사후관리 도정 현안사업의 분석 및 대책 강구 정책개발을 위한 산 · 학 · 연과의 협력 도정 정책자료 수집 · 관리 주요 지역개발사업 유치 전력 수립 주요 지역개발사업 조정 · 평가 도 건설종합계획 수립 및 조정 · 평가 시 · 군 건설종합계획 수립 지방교부세 및 지방양여금 총괄, 시·군 현안사업 지원 관리, 국고보조사업 관리, 지역발전협력금 및 각종 기금 총괄 관리, 중앙 및 시 · 군 재정동행 관리, 지역개발기금운영 · 관리
자치행정국		지방 행정 역점시책 추진 지방자치단체 등의 관할구역 업무(행정구역관리) 시 · 군 분쟁조정 및 행정협의회 운영 지원 자치단체 조합운영 지역개발분야(지역개발업무 총괄 기획 · 조정, 도서 종합개발사업 추진, 오지 종합개발사업 추진, 소도읍 개발사업 추진, 광산지역 개발 및 취약지 대책사업 등)
문화관광국		권역별 관광개발 기본계획 수립 관광지의 지정, 조성(변경) 승인 관광시설의 설치 및 관리, 관광자원의 개발 및 보존 공공 및 생활체육시설 확충 지원에 관한 사항
복지환경국		저소득층 주거환경 개선사업 등
신행정부도 건설지원단		지원단내 업무의 종합계획수립·조정·총괄 행정중심복합도시건설 기본·건설계획 수립지원 광역 지방 농어촌상수도 등 급수체계 조정, 공급 폐지 등에 관한 지원업무 각종 도로 노선인정·폐지 등에 관한 지원업무 골재원 관리 등 각종 건설자재 확보 지원 하천공사 및 방재관리, 재해대책업무 지원
농림 수산물	농정유통과	농정기획, 지역 특화사업 추진, 농촌관광농원, 휴양단지, 민박시설 조성관리, 농정평가, 농정정보인력 등
	기반조성과	농지관리, 농업기반 조성사업 예산 및 보조금 관리 집행, 농지보전 및 이용계획 수립, 농업용수, 경지개발, 국가관리 및 지방관리 방조제 유지관리, 대단위 농업종합개발 사업, 농어촌정주권개발사업 등
	농산과	환경농업 추진, 논농업 직불제 생산조정제 농업재해대책 업무 등 소득안정대책
	축산과	축산행정 종합계획 수립 · 조정 · 총괄, 축산발전기금 등 예산운영 및 사후관리
	해양수산물	어촌종합개발, 어촌관광개발, 어업인 복지시설 지원, 연안 통합 · 지역관리 계획 수립 · 시행, 연안 정비사업 · 실태조사 계획 수립 · 시행
경제 통상국	지역경제과	지역경제 발전 종합 기획 조정 추진, 지역경제개발 시책사업
	국제통상과	투자유치 종합계획 수립, 외국기업 유치, 외국인 투자진흥관실 및 투자유치협의회 운영, 유치기업 행정지원 및 고충사항 처리, 외국인 투자지역 지정관리, 투자유치관련 정부부처 및 유관기관 업무협조, 외국기업관련 M&A(인수합병), 사회간접자본시설, 주요 대단위 사업에 대한 외자유치 추진 등
	기업지원과	중소기업협동조합 운영 지원 · 감독, 중소기업육성자금 지원 계획 수립 · 조정, 중소기업육성기금 운영, 지역신용보증조합 설립 및 운영, 산업인력(고용) 종합계획 수립 및 조정, 취업정보센터 운영 및 취업알선
	첨단산업과	산업단지 기본 계획 수립 · 조정, 농공단지 지정 승인 및 지원 관리, 감독, 산업단지 개발 및 관리 통제
건설 교통국	건설정책과	지방건설분쟁조정위원회 운영, 지리정보(GIS)분과 관련 사무, 광역개발권역 지정 및 개발계획수립 · 추진, 개발촉진지구 지정 및 개발계획수립, 특정지역지정 및 개발계획수립, 도시계획의 수립 · 총괄 및 조정 등
	주택도시과	주택건설 종합계획 수립, 사업계획 승인 및 추진, 농어촌 주거환경개선사업, 신도시 개발계획 수립 및 시행 등
	도로교통과	지방도 재산관리 및 건설교통부소관 국유재산(도로) 용도폐지, 지방도 개설 종합계획 및 확 · 포장 사업계획, 간선도로망계획 수립 · 조정, 지방도 유지관리 업무 종합계획 수립 및 조정 등
	치수방재과	하천정비기본계획 수립, 지방하천관리위원회 운영, 하천환경정비사업 추진, 광역 · 지방 · 간이 상수도업무, 도 지역방재 계획 수립 및 시군 계획 승인, 지정기관 협의
	지적과	토지관리 및 지역균형개발 특별회계 세입 업무추진, 개별공시지가 업무 등

자료: 차미숙(2003)의 자료를 충청남도청 홈페이지를 참조하여 수정 · 보완

3) 지역개발사업 주체간 연계체계

(1) 특별지방행정기관과 광역자치단체와의 기능연계

특별지방행정기관의 운영 및 연계실태의 문제점으로는 다음과 같은 사항이 지적된다. 첫째, 중앙정부 소관부서와 지역 실행조직간의 연계, 통합미흡으로 계획과 실행간의 괴리를 초래하여 당초사업의 목적달성을 저하시키는 사례가 발생하고 있다. 지역발전 추진체계가 중앙정부 주도의 집권형 체계로서 지역단위 실행조직을 두어 실질적인 사업추진을 집행하나, 지역단위의 통합적인 인식결여로 동일부서와 소속, 산하기관 및 유관단체들 간에 상당히 유사한 기능을 수행하며, 지방자치제 실시이후 자치단체의 업무영역 확대 등으로 상당 부분 중복적 기능을 수행한다.

한편, 특별지방행정기관이 수행하는 업무 가운데 상당부분이 광역자치단체 등과 중복적이거나 지역발전에 관련한 시책임에도 불구하고 지역발전주체로서 보다는 중앙정부 부서의 실행조직이라는 인식이 강했다.

<표 2-14> 국토건설 분야 특별지방행정기관과 광역자치단체간 중복기능실태

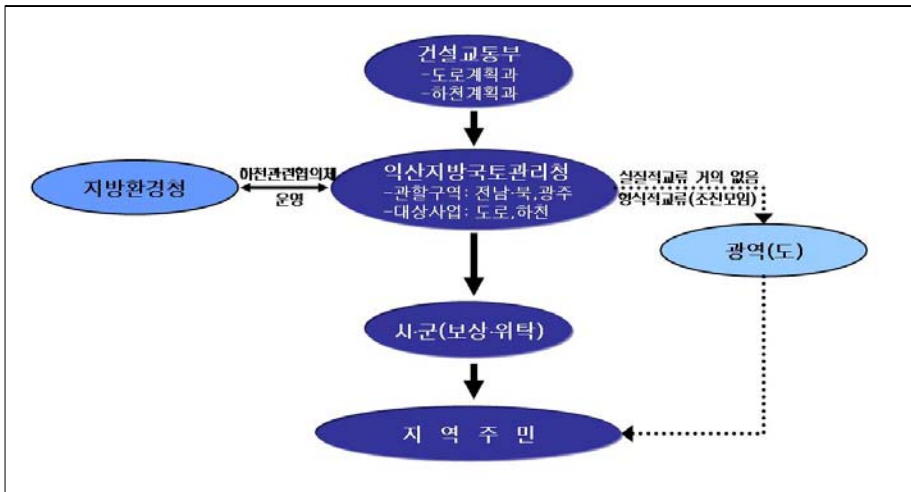
구분	특별지방행정기관	광역 시·도
국토건설	도로 계획, 건설 -일반국도 사업계획수립 -소관 일반국도 사업시행 -소관 도로의 점용허가사항	-지방도로 건설사업계획 수립 -도로건설사업 예산편성 -지방도로 점용허가
	도로 유지관리 -국도유지관리.보수사업계획수립 -국도: 접도구역의 감독, 도로설해 대책, 도로관련 비상계획업무, 건설공사 및 시설물 안전관리업무, 도로구조 보호를 위한 운행제한차량단속, 도로표지 설치 및 정비	-지방도: 도로유지관리 및 지도감독, 접도구역의 보호관리, 도로제설작업 및 설해대책조정, 도로재해대책사무, 부실공사 및 안전사고 예방, 운행제한차량 단속 및 지도감독, 교통안전시설 설치업무
	하천공사 -국가하천사업시행계획 수립 -국가하천공사에 대한 조사,측량, 설계	-지방하천: 치수사업 및 하천정비 기본계획수립, 하천사업의 기본계획수립
	하천 유지관리 -국가하천의 유지관리 보수 -국가하천재해대책업무 -골재원의 분포조사 및 관계기관 협조	-지방하천: 하천의 유지관리 보수, 풍수해예방 및 자연재해대책, 하천부산물 채취 및 골재관련 사항

자료: 한국행정연구원, 2002. 「광역자치단체와 특별지방행정기관간 기능조정방안」.

(2) 특별지방행정기관의 지역내 기관간 연계실태

김태환(2003)⁹⁾의 연구에서는, 지역단위 시책이나 사업추진시 지방자치단체 및 지역내 지역발전관련기관(중앙정부 소속·산하·유관 사업자단체)과 연계 및 협력관계가 미흡한 것으로 지적하고 있다. 지방국토관리청의 경우 관할구역(권역)이 매우 포괄적이고 대상영역이 상이하여 광역자치단체(도)와 실질적인 교류관계를 맺고 있지 않았으며, 지역내 협력체계 필요성에 대한 인지도가 저조했다는 것이다. 그리고 지역발전주체로서 뿐만 아니라 지역내 여타 지역발전시책 추진기관과의 연계에 대한 필요성에 대한 인식도 낮은 편이었다. 지방국토관리청은 중앙정부 부서의 실행조직으로서 강하게 인식되었고, 권역단위로 연간 투자사업비가 1조 4천억 원(도로 1조 3천억 원, 하천및기타 1천억 원)의 지역발전사업을 추진함에도 불구하고 지역발전주체로서의 인식과 자치단체와의 연계필요성에 대한 인식이 저조했다¹⁰⁾. 다만, 사업추진과 관련해 지역내 사업체들과 긴밀한 업무관계를 유지하며, 그리고 보상업무와 관련해서는 시·군 등에 위탁하여 실질적으로 지역주민과의 연계는 없었다.

<그림 2-4> 지역인프라구축 추진조직간 연계도



자료 : 차미숙(2003) 참조.

9) 김태환외. 2003. 「지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역화방안 연구」. 국토연구원.

10) 차미숙(2003)

*****맹지

3

지역개발사업과 SOC투자

본 장에서는 지역개발사업의 투자현황과 실태를 살펴보고 지역개발사업에 대한 사례분석을 통해서 지역개발사업과 SOC투자간의 연계성을 정성적으로 평가하고 있다. 지역개발사업의 경우 가용재원이 불안정하며, 지역의 여건을 반영하기 어렵고 상위계획과의 불일치, 관련조직의 다기화 등으로 인해 사업이 실질적인 효과를 거두기가 어렵다. 현재의 지역개발사업 추진체계는 효과적이며 효율적인 사업추진에 한계를 보이고 있다.

1. 중앙정부의 지역개발사업

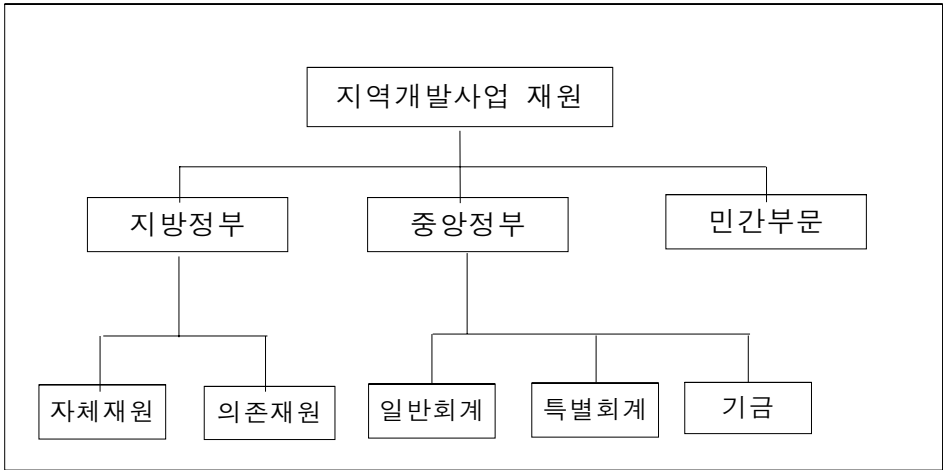
1) 개요

지역개발사업에 사용될 수 있는 재원은 지방정부재원과 중앙정부재원, 민간재원으로 구분된다. 중앙정부의 2005년도 일반회계와 특별회계를 합한 총세출 규모는 192조원에 달하며, 일반회계가 134조원 20개 특별회계 규모는 58조원, 60개 기금의 자산규모는 572조원에 달했다.

지방정부의 2005년도 예산은 127조에 달했으며, 세입구조는 자체재원이 64%, 교부금과 보조금 등 의존재원이 36%였다¹¹⁾.

11) 세출은 경제개발비가 28.4%, 사회개발비가 49.1%로 높은 비중을 차지하고 있다.

<그림 3-1> 지역개발사업 자원



중앙정부는 지역발전시책의 추진을 위해 일반회계, 특별회계, 기금 등을 투자재원으로 활용한다. 중앙정부 부처시행 사업의 경우 사업소관 부처예산으로 편성·집행하고, 지방자치단체가 시행하는 사업의 경우에는 지자체 자체재원과 지방교부세, 국고보조금 등 정부의존 재원의 일부를 사업예산으로 편성, 집행한다.

이창균¹²⁾(2003)의 연구에서는 중앙정부의 지역발전시책 투자재원은 정확히 추정하는 것이 불가능하지만, 총예산 가운데 55% 정도를 차지한다고 추정하였으며, 지방자치단체의 총 예산중에서 직접적으로 지역개발관련 투자사업예산인 실질적 투자사업비 총예산 규모의 약 35.1%수준에 불과한 것으로 추정¹³⁾하였다.

12) 이창균. 2003.11. "지역개발재정운영실태와 분권형 재정운영시스템 구축방안". 「국토」 통권256호. 국토연구원.

13) 실질적인 투자사업비 중에서 직접 지역개발과 관련되지않은 사업비가 일부 포함된 경우가 있어 실질적인 투자사업비는 이보다 다소 낮아질 것으로 추정하고 있다.

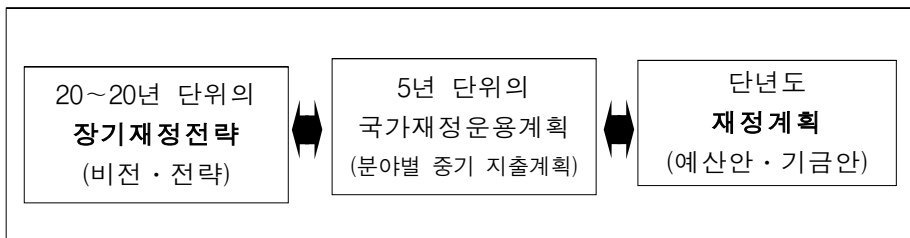
2) 중앙정부의 예산구조

정부의 재정운용의 틀에 최근 많은 변화가 있었다. 참여정부 들어서면서 총액배분자율편성제도와 중기재정계획이 도입되어 운영되고 있으며, 특별회계의 경우 기존의 지방양여금관리특별회계와 토지관리및지역균형개발특별회계를 폐지하고 국가균형발전특별회계를 신설하는 등 형식과 내용면에서 많은 변화를 보였다.

재정운용의 기본틀은 우선, ① 장기재정전략 수립을 통해 20~30년간의 장기적이고 종합적인 국가비전 및 재정전략과 장기계획을 수립하게 된다. 다음으로, ② 참여정부 들어 도입된 국가재정운영계획을 수립하게 된다. 국가재정운영계획은 5년 단위의 중기재정계획으로 2005~2009년까지의 계획이 이미 확정되었으며, 매년 연동 수정계획을 작성한다. 마지막으로, ③ 단년도 예산을 편성한다. 이미 수립된 5개년 국가재정운영계획의 큰 틀아래에서 단년도 정부예산안을 작성하여 운영한다. 참여정부 들어서면서 총액배분자율편성제도를 운영하고 있다.

즉, 장기재정전략 - 중기재정계획 - 단년도 예산편성간의 유기적 연계강화로 중장기 국가발전 우선순위에 입각한 전략적 재원배분을 도모하고 있는 것이다.

<그림 3-2> 재정운용시스템 체계도

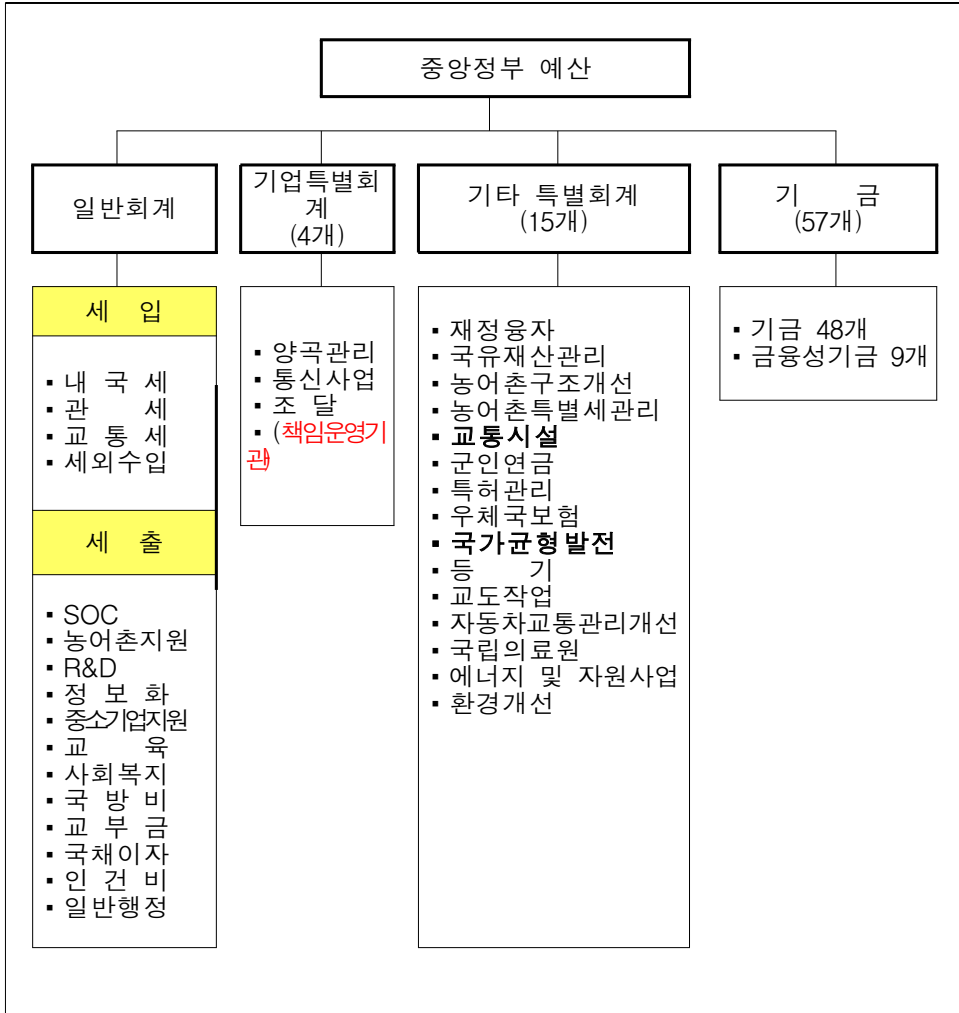


중앙정부의 재정은 통합재정 기준으로 2006년 예산이 총지출은 222조 원(예산 155.3조 원, 기금 66.7조 원)으로 구성되며, 일반회계와 4개의 기업회계, 17개의 기타특별회계 그리고 61개의 기금으로 구성된다.

그리고 중앙정부의 재원은 일반회계와 특별회계로 구성된다. 일반회계는 상·하수도, 위생 및 환경보전, 주택 등에 투자되는 사회개발비와 농수산개발, 국

토자원보전개발, 전략 및 동력, 수송 및 통신 등에 투자되는 경제개발비로 구성된다. 특별회계는 국가균형발전 특별회계, 재정용자특별회계, 교통시설특별회계, 농어촌특별세관리 특별회계, 공공기금 등이다.

<그림 3-3> 중앙정부 예산 구성(2005)



정부예산중 정부전체의 SOC분야 세출은 2005년도 기준으로 16조원에 달하며, 이중 건교부 소관 세출이 13조 9천 억원으로 전체 예산의 86.9%에 달했다. 건교부 소관 SOC분야 세출중 가장 큰 비중을 차지하는 분야가 도로로 7조 7천억 원에 달해 47.8%를 차지하고 있다. 다음이 철도로 15.9%, 항만이 11.0%를 차지하고 있다.

<표 3-1> SOC 분야 세출예산(2005년도)

(단위: 억원)

사 업 명	금액	%	사 업 명	금액	%
정부전체 SOC	160,127	100	항 만	17,636	11.0
<건교부소관>	139,130	86.9	지역개발	2,987	1.9
도 로	76,606	47.8	대중교통지원	130	0.1
철 도	25,449	15.9	산업단지	3,866	2.4
지 하 철	13,030	8.1	물 류	854	0.5
공 항	4,005	2.5	R&D (일반·균특)	1,119	0.7
수 자 원	13,945	8.7	신보기금출연(기획처)	500	0.3

3) 국가균형발전사업과 균특회계의 구성¹⁴⁾

(1) 도입배경

참여정부는 지방분권, 지방분산, 지방분업 등 3분정책과 더불어 국가균형발전을 국정기조의 한 원리로 천명하면서 국가균형발전의 목표로 지역혁신체계에 기반을 둔 혁신주도형 지역발전을 설정하였다. 참여정부의 국가균형발전정책은 크게 4대 분야(지역혁신정책, 균형정책, 수도권정책, 관련법 제정 및 제도개선)를 중심으로 세부과제를 추진하는 접근방식을 취하고 있다. 현재 지역혁신정책은 대학, 연구기관, 기업, 자치단체 등 혁신 주체간의 상호 네트워크를 통한 공동학습, 공동연구개발 및 그 결과물의 활용을 통대로 지역발전을 도모하는 접근에 중

14) 임성일의, 2005. 「국가균형발전 특별회계의 개선방안」. 한국지방행정연구원. 참조.

점을 두고 있다. 정부는 지역혁신체제를 효율적으로 구축하기 위해 거버넌스를 구축, 전략산업 육성, 지방대학 육성, 혁신 클러스터 조성을 핵심정책으로 채택하고 추진 중이다. 균형정책은 지역간 격차를 보정하는 정책으로 낙후지역에 대한 정부투자를 확대하고 공공기관을 이전하는 정책을 주요 수단으로 하고 있다.

국가균형발전과 관련된 법 제정 및 제도개선 내용에는 국가균형발전특별법의 제정을 필두로 국가균형발전위원회의 설치 운영, 지역혁신체제의 구축, 지역 전략산업의 활성화, 지방대학 육성, 지역기반시설의 확충, 수도권외의 계획적 관리 등이 포함된다.

국가균형발전법은 지역간 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하는 방안으로 국가균형발전특별회계를 설치·운영함으로써 일관성 있고 지속적인 국가균형발전특별회계의 신설과 수도권과 지방의 발전격차 해소, 지방의 창의성과 다양성을 살린 지역개발, 중앙차원의 지역균형발전관련 정책의 조정, 지방의 이니셔티브를 강화하는 선택과 집중 시스템 구축, 낙후지역 지원 등을 도모하고 있다.

이와 같이 국가균형발전특별회계는 국가균형발전특별법을 실천적으로 구현해주는 제도적 장치로 설치된다. 동 제도는 국고보조사업과 지방양여금사업 그리고 몇 개의 특별회계사업과 신규 사업을 흡수하면서 지역간 균형발전과 지역산업의 혁신을 도모하는 중추적 기능을 담당한다. 국가균형발전특별회계의 도입으로 우리나라의 중앙·지방간 보조금체계는 종전의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금제도의 체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 신체제로 전환되었다. 국가균형발전특별회계는 그동안 각 중앙부처가 7개의 회계(일반회계, 지방양여금특별회계 등)를 통해 개별적으로 분산 추진해 왔던 균형발전 관련 사업을 하나의 특별회계로 통합관리한다는 측면에서 중요한 의의를 지닌다. 그리고 동 회계는 아울러 지방자치단체들이 제한적이거나 재원의 한도 범위내에서 자신이 선호하는 우선순위 사업을 추진할 수 있는 기회를 가지게 된다는 장점이 있다. 국가균형발전특별회계를 통해 부처간 칸막이식·중복사업지원이 개선될 것을 기대하고 있다.

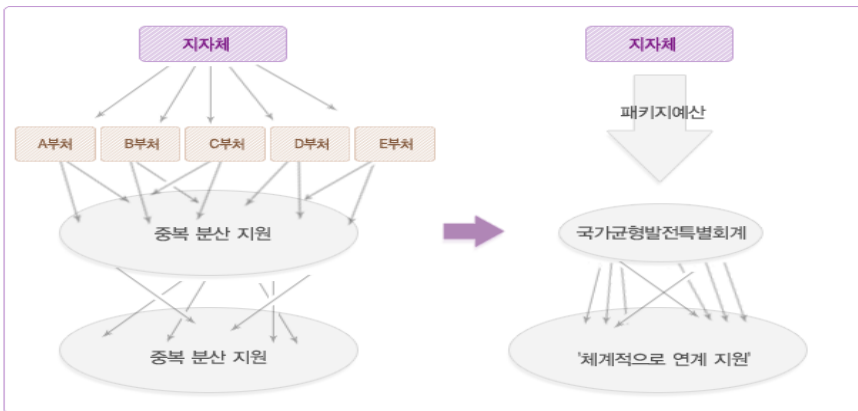
(2) 개요

국가균형발전특별회계는 그동안 여러 부처에서 분산 추진되던 균형발전 관련 사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 지역개발, 혁신발전을 체계적으로 추진하고 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하기 위하여 설치되었다.

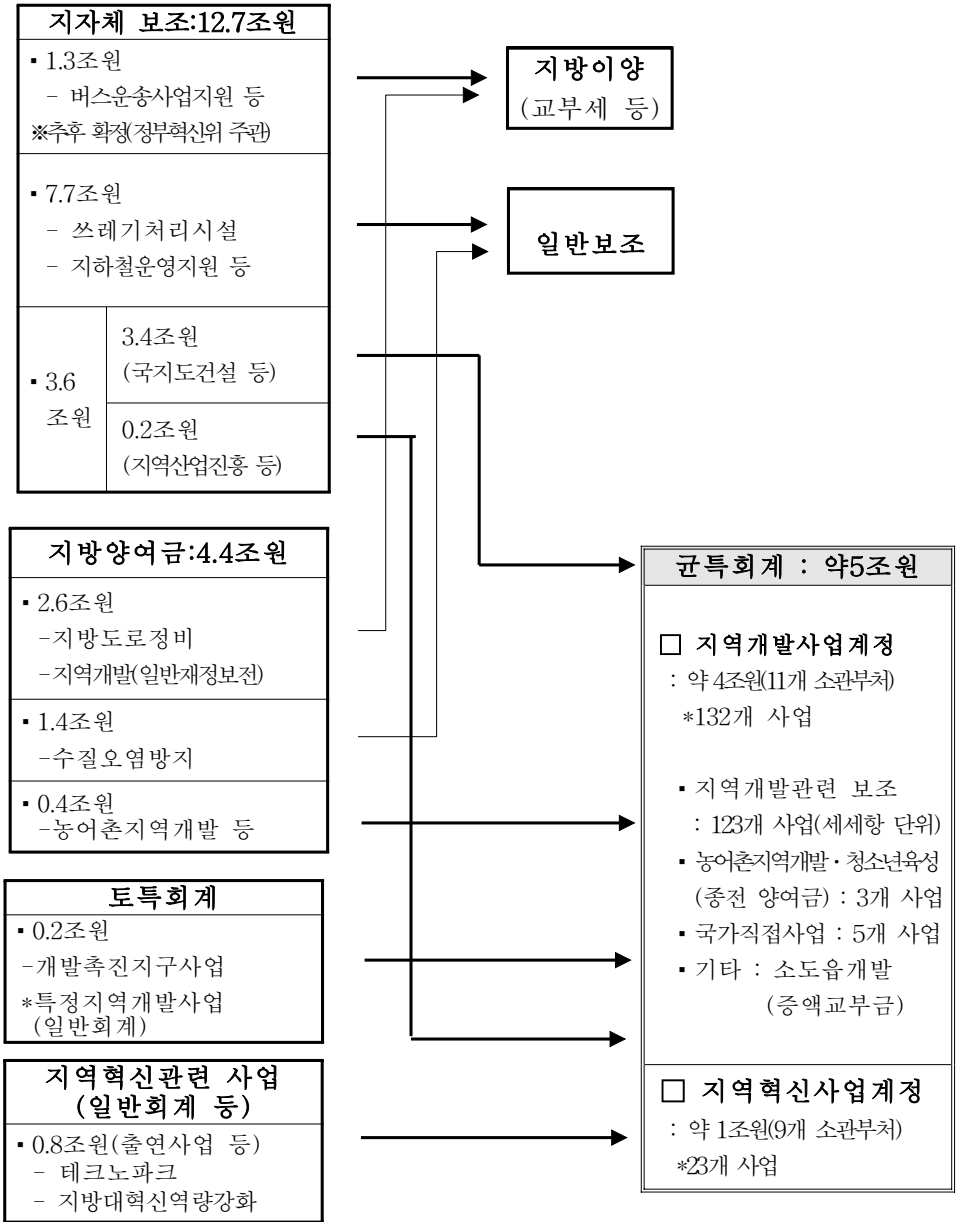
이러한 균특회계는 국가균형발전계획의 추진과, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위한 새로운 중앙재원 지원체계의 하나이다. 이는 그동안 각 부처에서 다수의 특별회계(양여금, 토지관리및지역균형개발, 농어촌 구조개선 등) 및 일반회계를 통해 개별·분산 추진하고 있는 균형발전사업을 하나의 특별회계로 통합함으로써 체계적인 지원을 하고, 지방재정지원을 공급자(중앙정부) 중심에서 수요자(지방자치단체) 중심으로 전환할 필요성을 토대로 설치되었다.

다시 말해, 균특회계는 각 중앙부처가 7개의 회계(일반회계 등)를 통해 분산 추진해 왔던 균형발전관련 사업을 하나의 특별회계로 통합한 것으로, 예산을 일괄하여 하나의 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 하여 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고하기 위해 기존의 예산지원 방식을 전환하여 신설되었다.

<그림 3-4> 균특회계의 개요



<그림 3-5> 국가균형발전특별회계 자원과 대상사업 체계(2004년 기준)

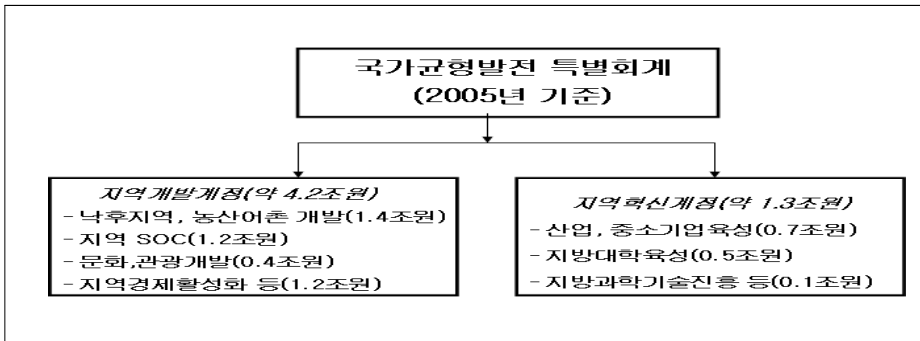


국가균형발전사업은 지역개발사업과 지역혁신사업으로 구분된다. 지역개발사업이란 국가균형발전특별법(이하 특별법)에서 규정하는 국가균형발전계획 및 동시행계획에 포함되는 사업 중 지역개발과 관련된 사업을 말하며, 지역의 사회·경제적 기반구축을 위한 사업들로 구성된다. 특별법에서는 지역개발을 낙후지역 및 농산어촌개발, 지역사회 기반시설의 확충 및 개선, 지역의 문화·예술·관광 자원의 개발 및 확충, 지역의 고용창출 및 지역경제 활성화, 향토자원의 개발, 개발제한구역의 관리 등과 관련된 사업들을 포함한다.

지역혁신사업이란 국가균형발전특별법(이하 특별법)에서 규정하는 국가균형발전계획 및 동시행계획에 포함되는 사업 중 지역혁신과 관련된 사업을 말하며, 지역혁신을 통해 경제적 효율을 추구하는 사업으로 구성된다. 특별법에서는 지역혁신을 지역의 인적자원개발·과학기술·산업생산·기업지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것으로 정의한다.

국가균형발전사업은 균특회계와 비균특회계로 구분된다. 균특회계 사업은 예산사업과 비예산사업으로 구성되며, 현재는 균특회계가 아니지만 균형발전사업으로 간주될 수 있는 비예산사업(균특회계에서 지원이 완료된 사업)들이 있다. 균형발전사업에 해당하는 각 사업은 부처별로는 232개에 불과하지만 총 16개 시·도에 1,786개 사업이 추진된다. 해수부, 농림부, 건교부, 문광부, 산림청은 개발계정 사업비중이 높고, 산자부, 교육부는 혁신계정 사업비중이 높다.

<그림 3-6> 균특회계 구성



<표 3-2> 국가균형발전사업의 부처별 분포: 2006

지역	균특회계 개발계정	균특회계 혁신계정	비균특 회계	기타 비회계예산	합계	비중
건교부	16	1	9	10	36	15.5
과기부	0	2	0	1	3	1.3
교육부	0	8	5	4	17	7.3
노동부	0	0	1	0	1	0.4
농림부	24	1	5	1	31	13.4
농진청	3	2	0	0	5	2.2
문광부	15	2	5	1	23	9.9
복지부	0	0	2	0	2	0.9
문화재청	5	0	0	0	5	2.2
산림청	10	0	0	0	10	4.3
산자부	8	15	7	0	30	12.9
소방청	1	0	1	0	2	0.9
재경부	0	0	1	1	2	0.9
정통부	0	1	5	0	6	2.6
중기청	2	2	4	0	8	3.4
해수부	26	1	5	0	32	13.8
행자부	6	0	1	1	8	3.4
환경부	6	1	4	0	11	4.7
계	122	36	55	19	232	100.0

자료: 권영섭(2006) 재인용

<표 3-3> 국가균형발전사업의 지역별 분포: 2006

지역	균특회계 개발계정	균특회계 혁신계정	비균특 회계	기타 비회계예산	합계	비중
서울	22	8	22	0	52	2.9
부산	44	67	45	7	163	9.1
대구	38	53	13	21	125	7.0
인천	52	12	7	3	74	4.1
광주	36	22	11	1	70	3.9
대전	20	23	6	1	50	2.8
울산	47	22	12	7	88	4.9
경기	78	27	6	25	136	7.6
강원	76	42	16	5	139	7.8
충북	72	53	15	2	142	8.0
충남	61	23	15	3	102	5.7
전북	63	41	6	1	111	6.2
전남	81	28	5	0	114	6.4
경북	54	34	20	4	112	6.3
경남	88	61	5	1	155	8.7
제주	87	23	30	13	153	8.6
계	919	539	234	94	1,786	100.0

자료: 권영섭(2006) 재인용

2. 지자체의 지역개발사업

(1) 국가균형발전특별회계 투자계획과 지역혁신계정사업

국가균형발전특별회계는 지역개발계정 사업과 지역혁신계정 사업 총 5.5조 원으로 구성된다. 지역개발사업계정은 약 4.2조 원, 지역혁신사업계정은 약 1.3조 원의 예산이 배정된다. 지역개발계정은 11개 부처 111개 사업, 지역혁신계정은 10개 부처 34개 사업으로 구성되며, 지역혁신계정사업의 경우 1개 부처당 평균 1000억 원, 1개 사업당 약 300억 원으로 추진되고 있는 시·도로 배분하면 사업규모가 매우 소규모에 불과하다. 이처럼 여러 부처에 걸쳐 다수 지원방식으로 고립·분산되어 있어 사업의 중복성과 연계부족 문제가 여전히 제기되고 있다.

(2) 지방정부의 예산구조

지방정부의 예산도 일반회계와 특별회계, 교육비 특별회계로 구성된다. 지방자치단체의 재원은 자체재원과 이전지출, 지방채, 전입금 등으로 구성된다. 자체재원은 지방세, 세외수입에 의해 조달되고 이전지출은 지방교부세, 국고보조금(도비보조금), 지방채는 정부기금, 공공기금, 민간기금, 해외자금 등으로 조달되며, 전입금은 지자체 내부의 회계간 이전자금을 말한다. 2006년도 중앙정부의 지방정부 이전재원은 총 65.3조 원으로 교부금 46조 원, 보조금 13.4조원 균특회계 5.9조 원이다. 지방양여금은 2005년 폐지되었다.

<그림 3-7> 지방정부 예산 구성



<표 3-4> 중앙 및 지방자치단체의 지역발전시책 투자재원 유형

구 분		조달 수단
중앙 정부	일반회계	국고 및 도비보조사업지원, 지역균형발전관련 특별회계전출금, 지역균형발전관련 기금전출금
	특별회계	재정투융자특별회계, 지방양여금특별회계, 도로사업특별회계, 철도사업특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 농어촌특별세특별회계, 교통시설특별회계, 국가균형발전특별회계 등
	기 금	공공자금관리기금, 청소년육성기금, 관광진흥개발기금, 정보화촉진기금, 문화산업진흥기금, 한강수계관리기금, 축산발전기금, 수산발전기금, 중소기업창업 및 진흥기금, 산업기반기금, 국민주택기금, 과학기술진흥기금 등
지방 자치 단체	자체재원	지방세, 세외수입, 경영사업수입(공기업및기타 특별회계) 등
	이전재원	국고보조금, 도비보조금, 지방교부세, 지방양여금(2005년 폐지) 등
	지 방 채	정부자금(기금, 자금관리특별회계), 민간자금, 해외차관, 공모공채
	전 입 금	자치단체 내부회계간 이전이나 기금, 적립금으로부터 이전자금
	기 타	지역개발기금, 상하수도지원금고기금 등
	기 타	과밀부담금, 정부투자기관자금, 지방자치단체복권발행, 민간자본 등

자료: 한국법제발전연구원. 2003. 「지역균형발전 : 그 실천적 방안과 법 제도」. 일부 수정

3. 민간부문의 지역개발사업

민간부문의 지역개발사업 참여 방식은 개별법에 의한 참여와 제3섹터형, 민간 투자법에 의한 참여 등 3가지 방법이다.

개별법의 규정에 의한 참여방식은 항만법, 사도법 등에 의한 개별시설 건설방식으로 시설의 건설과 운영후 기부체납이 특징이다. 제3섹터형 참여방식은 지방 공기업법에 의한 형태가 대표적이며, 단일 사업보다는 관련사업의 지속적인 추진이 특징이다. 사회기반시설의 민간투자법에 의한 참여방식은 대표적인 민간의 참여방식으로 SOC 사업에 대한 민간투자촉진을 위해 제정된 민간투자법에 근거한다. BTO, BOO 추진형태 등이 대표적이며, 최근 BTL방식의 추가 및 인프라 펀드의 활성화로 민간의 투자를 유도하고 있다.

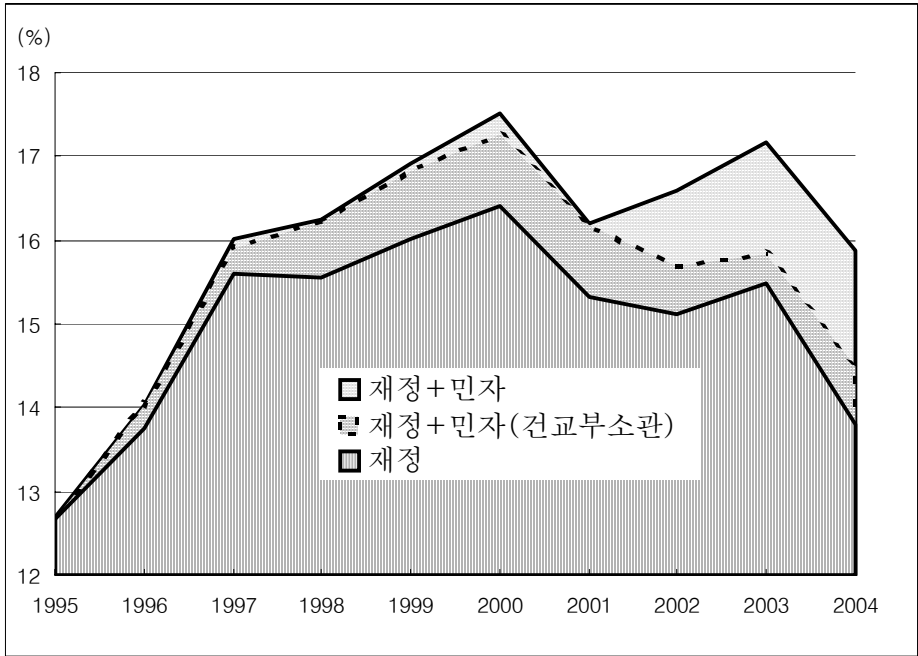
<표 3-5> 민간투자 추이

(단위:조원)

구 분	일반회계 예산(A)	SOC 투자액(B)	민간 투자액(C)	B/A (%)	C/A (%)	(B+C)/A (%)	C/B (%)
1995	52.9	6.7	0.01	12.7	0.0	12.7	0.1
1996	60.3	8.3	0.05	13.8	0.1	13.8	0.6
1997	66.0	10.3	0.3	15.6	0.5	16.1	2.9
1998	74.6	11.6	0.5	15.5	0.7	16.2	4.3
1999	84.3	13.5	0.8	16.0	0.9	17.0	5.9
2000	86.5	14.2	1.0	16.4	1.2	17.6	7.0
2001	99.2	15.2	0.9	15.3	0.9	16.2	5.8
2002	105.9	16.0	1.5	15.1	1.4	16.5	9.4
2003	118.1	18.3	2.1	15.5	1.8	17.3	11.5
2004	121.8	16.8	2.5	13.8	2.1	15.9	15.1
연평균증가율 (95-99)	12.4%	19.1%	199.1%	-	-		-
연평균증가율 (99-03)	7.6%	4.5%	27.2%	-	-		-

자료 : 감사원. 2004. 「SOC민간투자제도 운용실태」. p3.
 국토연구원 민간투자지원센터, 『1999~2004 민간투자지원센터 백서』, 2005.1.
 기획예산처 홈페이지. '주요재정통계자료'로부터 작성

<그림 3-8> SOC 투자형태별 일반회계예산 대비 비중



4. 금융을 통한 지역개발사업 지원

산업은행은 지역개발사업의 일환으로 1995년부터 SOC사업에 대해 금융주선을 해왔다. 2003년에는 지역 및 사회개발사업에 대한 여신 취급을 제도화하여 2005년에는 1조원의 지역 및 사회개발펀드를 조성하고 지역 및 사회개발사업사업에 대하여 여신을 제공했다.

사회기반시설(SOC)에 대한 프로젝트파이낸싱(PF)의 경우, 1995년~2005년간 신공항공속도로 등 35건에 13조 4천억 원을 지원하였고, 지역 및 사회개발펀드에서는 2005년 한해 9982억 원의 여신을 취급했다.

<표 3-6> SOC관련 금융주선 실적

(단위: 건, 억원)

구분	계	1995년	1997년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
건수	35	2	3	1	5	6	5	6	5	2
금액	134,480	13,470	2,220	1,540	16,945	19,580	12,217	16,495	44,425	7,588*

주: *는 6월말 현재

자료: 지역정책연구회, 2006.6. 「지역개발사업과 금융의 역할」.

여기에서 지역 및 사회개발사업 금융지원의 대상이 되는 것은 추진주체별로 볼 때, ① 정부(지자체 포함)가 추진하는 사업, ② 정부투자기관(출자기관 포함) 등 공기업이 추진하는 사업, ③ 정부(지자체 포함)가 주관이 되어 시행하는 프로젝트로서 시행자로 선정된 민간사업자가 추진하는 사업, ④ 특별법 등 법률에 의해 추진되는 사업, ⑤ 학교법인이 추진하는 교육관련 사업, ⑥ 민간사업자(산업생산시설에 한정) ⑦ 구조조정촉진법 대상기업 ⑧ 한계사업을 정리하고자 하는 기업 ⑨ 수도권에서 지방으로 이전기업 및 도심에서 도심외로 이전기업 등이다. 대상사업으로는 ① 공단조성, 벤처타운·아파트형공장 건설, 유통단지·화물터미널 건설과 같은 산업생산시설, ② 신도시 건설 및 도시재개발사업, 택지·상업용지 등 단지조성사업, 휴양시설 등 레저타운 건설과 같은 지역개발사업, ③ 도서관·연구소 등 교육관련시설, 병원 등 의료관련시설, 임대아파트·실버타운 등 복지시설 건설 등 사회개발사업이다.

5. 지역개발 사업과 SOC투자의 연계성 분석 및 문제점

산업단지, 철도 등 중앙정부가 추진하는 대규모 지역인프라 구축사업과 관련하여 중앙정부와 해당 지방자치단체와의 조정이 미흡할 뿐만 아니라, 연계사업 추진의 우선순위에서 부서간 업무협의 미흡으로 인해 지역인프라 구축사업이 적시에 효과를 가져오지 못하는 사례가 발생하고 있다.

1) 광역권개발

광역권은 광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있거나 자원의 공동개발 및 관리가 필요한 지역 등을 광역적으로 개발할 필요가 있다고 인정되는 경우에 건설교통부 장관이 지정하는 지역이다. 광역권개발계획은 당해 광역시장, 도지사 또는 건설부장관이 수립하며, 광역권개발계획에 의한 사업은 해당 사업과 관련된 각각의 법률이 정하는 절차에 따라 시행된다. 현재 강원동해안권(1999~2011), 아산만권(1995~2011), 중부내륙권(2005년 계획수립), 대전청주권(1998~2011), 군산장항권(1999~2011), 광주목포권(1998~2011), 광양만진주권(1999~2011), 대구포항권(1999~2011), 부산경남권(1995~2011), 제주권(2003년 계획수립) 등 총 10개의 권역이 지정되어 있으며, 최근에 계획이 수립된 중부내륙권과 제주권을 제외한 8개 권역의 계획상 사업은 총 706건에 총 사업비는 220조 9374억 원이다. 이를 사업유형별로 보면, 도로 156건, 관광개발 104건, 환경분야 101건, 산업개발 95건, 도시개발 87건 등이며, 투자재원별로 보면 국비가 124조 5699억 원, 지방비 25조 6367억 원, 민자가 71조 1464억 원이다.

<표 3-7> 광역개발사업(계획)

권역명	공항	관광개발	기타	도로	도시개발	산업개발	수자원	인력개발	철도	항만	환경분야	물류유통	계(%)
강원동해안권	1	40	-	20	9	2	5	-	5	4	20	3	109(15)
광양만진주권	2	17	4	41	11	9	4	-	5	6	20	6	125(19)
광주목포권	2	10	1	15	17	11	2	3	5	2	8	4	80(11)
군산장항권	1	10	1	22	9	16	5	11	6	2	13	3	99(14)
대구포항권	3	3	-	13	7	12	6	-	9	1	2	4	60(8)
대전청주권	1	6	-	25	11	8	1	2	2	-	19	5	80(11)
부산경남권	3	14	7	16	17	20	1	-	5	8	17	3	111(16)
아산만권	-	4	-	4	6	17	5	-	2	2	2	-	42(6)
계(%)	13 (2)	104 (15)	13 (2)	156 (22)	87 (12)	95 (13)	29 (4)	16 (2)	39 (6)	25 (4)	101 (14)	28 (4)	706(100)

주: 인력개발사업은 대학, 직업훈련원 등을 포함
 자료: 국토연구원. 2006. 「광역권 개발계획의 개선방향」 참조.

<표 3-8> 광역권별 총사업비(계획)

(단위:억원)

권역명	계	국비	지방비	민자
강원동해안권	227,646	179,455	13,943	34,068
광양만진주권	331,647	218,415	19,579	93,612
광주목포권	233,967	89,788	28,806	109,194
군산장항권	171,059	98,413	33,645	38,332
대구포항권	265,563	174,874	27,854	46,536
대전청주권	236,918	107,316	30,017	129,501
부산경남권	566,803	313,612	78,420	174,055
아산만권	175,771	63,827	24,105	86,166
총 계	2,209,374	1,245,699	256,367	711,464

주: 총사업비와 부담 주체별 세부 사업비가 불일치하는 자료의 경우 사업성격 및 추진주체의 성격에 따라 사업비를 재조정하였으므로, 위표와 실제 사업비와는 차이가 있음
 자료: 국토연구원. 2006. 「광역권 개발계획의 개선방향」 참조.

2005년 현재 추진된 실적을 보면, 총 706건의 사업중 완료된 사업이 169건 (23.9%), 추진중인 사업이 330건(46.7%)에 총 86조 6119억 원(계획의 39.2%)이 투자되었으며, 수요부족, 민자유치 제약, 연계사업 부진 등으로 미착수된 사업이 187건(26.5%), 포기된 사업이 20건(2.8%)이다. 미착수나 포기된 사업은 물류/유통, 도시개발, 관광개발 분야 사업에서 많고, 도로, 철도, 공항, 항만, 수자원 분야에서는 포기된 사업이 없다.

<표 3-9> 광역개발사업 유형별 추진현황

(단위: 건)

	계	완료	추진중	미착수	포기	미착수·포기	
						건수	%
계	706	169	330	187	20	207	29.3
공항	13	6	6	1		1	7.7
관광개발	104	9	49	40	6	46	44.2
도로	156	22	115	19		19	12.2
도시개발	87	16	28	41	2	43	49.4
물류/유통	28	2	7	15	4	19	67.9
산업개발	95	34	34	24	3	27	28.4
수자원	29	14	8	7		7	24.1
철도	39	6	21	12		12	30.8
항만	25	1	21	3		3	12.0
환경분야	101	48	40	8	5	13	12.9
기타	29	11	1	17		17	58.6

주: 미착수·포기의 %는 계획대비 수치임

자료: 자료: 국토연구원. 2006. 「광역권 개발계획의 개선방향」에서 재작성

계획 대비 투자실적을 보면, 수자원, 환경, 공항, 산업개발 분야에 대한 투자가 계획치의 절반을 넘어서고 있으며, 지방비가 계획 대비 42.3%, 국비 39.2%, 민자 38.8% 투자되었다.

<표 3-10> 광역개발사업 유형별 투자실적

(단위: 억원)

	총사업비(A)	2005까지 투자금액(B)	B/A(%)
계	2,209,374	866,119	39.2
공항	20,335	12,492	61.4
관광개발	182,965	25,913	14.2
도로	685,127	333,907	48.7
도시개발	230,037	79,237	34.4
물류/유통	23,104	5,678	24.6
산업개발	205,473	121,422	59.1
수자원	45,571	40,378	88.6
인력개발	8,235	785	9.5
철도	392,294	74,539	19.0
항만	324,742	114,676	35.3
환경분야	77,764	49,964	64.3
기타	13,728	7,128	51.9

자료: 국토연구원. 2006. 「광역권 개발계획의 개선방향」에서 재작성

<표 3-11> 재원별 투자실적

(단위: 억원)

	계	국비	지방비	민자
총사업비(A)	2,209,374	1,245,699	256,367	711,464
2005까지 투자금액(B)	866,119	456,331	108,503	276,329
B/A(%)	39.2	36.6	42.3	38.8

자료: 국토연구원. 2006. 「광역권 개발계획의 개선방향」에서 재작성

이와 같이 광역권 개발사업은 계획기간이 절반을 넘어서는 2005년 현재 계획치의 39.2%밖에 투자되지 않고, 도시개발·관광 등 민자의 비중이 상대적으로 큰 사업의 미착수 또는 포기의 경우가 다수 발생하는 등 투자가 부진한 실정이다. 사업추진이 부진한 요인으로는 대체로 민자유치의 어려움, 사업성의 부족, 관계부처와의 협의 어려움 등을 들 수 있겠다. 예를 들어 강원동해안권의 경우 관광개발사업비 총 3조 6134억 원 중 국비 2631억 원, 지방비 3850억 원, 민자 2조 9539억 원으로 민자의 비중이 81.7%에 달하고 있어서 민자 유치의 부진은 강원동해안권 관광개발사업의 부진으로 직결되고 있다. 또한 거제 신현·장목지구 택지개발사업의 경우는 연계·추진하기로 한 장목관광단지 개발사업의 추진에 어려움을 겪음으로써 택지개발사업도 지연되고 있다. 지연 또는 미착수 사유로는 개발수요 부족 및 민자유치 제약이라는 지적이 전체의 54.0%로 가장 많았으며, 다음이 연계사업 부진 11.6% 순이었다.

<표 3-12> 사업 미착수, 지연 및 포기 사유

(단위: %)

사유	계	구분	계
수요부족 및 민자유치 제약	54.0	관련계획과의 배치/부조화	4.2
연계사업 부진	11.6	사업시행자 재정 악화	2.7
부처간 협의지연/부동의	7.4	문화재출토 및 지표조사	1.6
재원부족(지자체 및 국가)	6.9	입지여건변화	1.6
지역주민 및 관계자 민원	6.9	기타	3.2

자료: 국토연구원. 2006. 「광역권 개발계획의 개선방향」에서 재작성

2) 군장산업단지 사례¹⁵⁾

지역인프라 사업은 건설교통부, 해양수산부, 철도청, 항만청 등 중앙부처와 광역 및 기초자치단체가 추진하게 된다. 도로의 경우, 고속도로와 국도의 신증설은 건설교통부 소속기관인 지방국토관리청에서, 지방도와 시군도의 건설은 해당 지방자치단체에서 담당하고 있다. 그리고 용수의 경우, 다목적 댐과 광역상수도 사업은 건설교통부 산하기관인 한국수자원공사에서 담당하고 있다. 이밖에도 철도는 철도청이, 항만은 해양수산부와 항만청 등이 담당한다.

도로, 철도, 용수, 산업단지 등 대규모 지역인프라 구축사업과 관련해서 다양한 중앙정부 기관과 자치단체 간에 체계적이고 효율적인 연계와 협력관계가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이에 따라 지역내 사업추진에 있어서 관련 부처나 기관간의 업무협약의 조정이 미흡하여 지역인프라 구축사업이 지역수요와 불일치 되거나 적시에 효과를 가져오지 못하는 사례가 빈번히 발생하고 있다.

군장산업단지는 건설교통부가 주관하여 조성하였으나, 산업단지 인입철도는 철도청 소관으로 산업단지 완료시기와 조율이 제대로 되지 않아 지역내 물류비용 증가를 초래하고 교통 혼잡을 야기하여 지역문제로 제기되었다. 군산시는 지역발전의 최우선 사업으로 정부에 산업단지 인입철도 건설을 건의하였으나 중앙부처간 인입철도 관련 업무전담 기피 등으로 인해 문제가 야기되었다.

이 사례는 중앙정부 부처간 통합지원 및 연계추진의 한계를 보여준 사례이다. 중앙정부의 지역발전정책 추진시 중앙정부 부서간 뿐만아니라 해당지역과의 유기적인 협조체제 구축이 필요함을 시사하고 있다.

15) 차미숙(2003)에서 재정리.

<표 3-13> 군장산업단지 인입철도 건설사례

□ 사업 개요	
- 위치: 군산시 대아역 ~ 군장국가산업단지내	
- 사업량: 27.2km (추정사업비: 3,900억원)	
□ 사업 필요성	
- 군산자유무역 지정과 국가산업단지 조성 및 조기분양으로 대규모 물류수송 수요증가대비	
- 군장신항만, 군산~장항철도 건설사업과 연계된 인입철도 건설필요	
□ 사업추진경위	
- 타당성조사 용역시행(군산시: 5천만원)	1998. 7~11
- 2016년 군산도시기본계획 승인(건교부)	1999. 7
- 제1차 중기교통시설투자계획 확정(건교부)	2001. 3
- 인입철도 건설건의(전라북도, 군산시)	2002~
□ 추진지연 사유 및 문제점	
- 중앙부처간 인입철도 건설관련 업무전담 기피(건교부 ↔ 해양수산부, 철도청)	
- 국가산업단지 가동에 따른 물류유통 애로 및 도시내 교통혼잡 유발	
□ 지역발전을 위한 협조체제 필요	
- 중앙정부 부처별로 전북에 투자하는 세출예산 규모가 2000년 현재 1조 9천억 원에 달하나, 지역적 우선순위나 수요와의 연계미흡으로 지역발전 시너지효과를 거두지 못하고 있음	
- 중앙정부의 지역발전시책 추진시 중앙정부 부서간 뿐만아니라 해당지역과의 유기적인 협조체제 구축필요성 시사	

자료: 군산시 내부자료(차미숙(2003)에서 재인용)

3) 태안 개발촉진지구 개발사업 사례¹⁶⁾

개발촉진지구는 수도권과 제주도를 제외한 시·도 중에서 개발수준이 현저히 낙후된 지역에 대한 소득기반과 생활환경개선을 위하여 국가에서 직접 지원하는 제도로서 1994년 지역균형개발법 제정으로 도입되었다. 개발촉진지구사업은 사업의 효율성을 위하여 중앙정부가 여타의 낙후지역 개발사업보다 상대적으로 강력한 재정지원, 절차간소화, 조세지원 및 행정지원 등의 지원시책을 추진한다.

김태환(2003)은 중앙과 지방간의 권한이양을 위한 연구를 위해 태안개발촉진지구 사례를 연구하였다. 개발촉진지구개발사업의 실질적인 혜택은 도로건설에 지원되는 국비(500억 원 정도)와 세제혜택에 불과한 실정이었다. 사업 중 이원농어촌 휴양단지조성사업의 경우, 단지조성을 위한 기본계획을 수립하였으나, 농림부의 반대로 실시계획에서 제외되었다.

안면도 관광지조성사업의 경우는 개발촉진지구에 포함시켜 세제혜택이 가능하게 함으로써 민자유치를 촉진하고자 했으나, 실적이 전무 하였다. 또한, 민박마을 조성사업의 경우 마을 자체사업으로, 사업추진을 위해 개발촉진지구개발사업에 포함하였으나, 추진실적이 전무 하였다. 남산미곡종합처리장사업의 경우, 국가사업으로 지방자치단체의 재량이 없었으며, 추진실적이 전무 하였다.

안면도 관광지조성사업의 경우 2002년도 꽃박람회 개최를 위해 우선적으로 자금지원(280억)을 받아 남측 해안도로를 신설하였으며, 이는 태안군이 우선투자를 요청했고 건교부 등 중앙부처에서 실사한 후 이를 수용한 사례이다.

본 사례 분석은 중앙에 의존도가 높은 지역개발사업의 경우 가용재원이 불안정하며, 지역의 여건을 반영하기 어렵고 상위계획과의 불일치, 관련조직의 다기화 등으로 인해 사업이 실질적인 효과를 거두기가 어렵다는 점을 시사하고 있다.

(1) 관련법률의 의제 처리규정의 실효성 미흡

관련 22개 법률의 의제처리는 실시계획 작성·승인시 미리 관계행정기관의 장

16) 김태환(2003)에서 재정리.

과 협의하도록 규정되어 있어 실제 협의과정에서 각각 법률을 주관하는 기관의 승인을 받아야 하는 실정이다. 기본계획상 모두 의제 처리되지만, 실시계획수립·승인시에는 개별 법률의 승인을 받아야 하며, 관계부처와 협의후 의제처리하도록 하나, 협의시 타 법률에 의해 거부되는 경향이 있다.(예: 환경부의 환경관련법 등)

이원농어촌휴양단지의 경우, 기본계획수립시 개발촉진지구사업으로 포함되었으나 협의과정에서 농림부의 반대로 실시계획수립대상에서 제외되었다.

(2) 기용재원의 불안정성

국고지원의 무계획성과 국가지원사업의 시·군의 재량권이 인정되고 있지 않아 보다 효과적인 개발촉진지구사업 수행이 곤란하다. 도로사업의 경우, 5개년간 연차적으로 국비가 지원되도록 되어 있으나, 관련제도의 폐지로 토지관리 및 지역균형발전특별회계의 재정상태가 불안정했다. 태안군의 경우 북측 해안도로 건설을 위한 국고지원이 이루어지지 않아 사업이 지연되었으며, 남산미곡종합처리장의 경우 국가사업으로 충청남도나 태안군의 재량권이 없는 실정이었다. 이에 따라 재원을 특별회계가 아닌 일반회계로 변경할 것을 건의하였으나, 받아들여지지 않았다.

(3) 지역여건을 반영한 개발계획수립 곤란

개발촉진지구 지정후 개발계획 수립기준이 까다로워 지역여건을 반영한 개발계획 수립에 어려움이 존재하고 있다. 그 결과 지방에서 원하는 사업은 추진이 어렵고, 여러 계획에서 정하고 있는 조건을 충족시키기 위해 구색을 맞춘 사업으로 전략 하였다. 다른 법률에 의한 기존 사업들이 군예산과 민간투자의 부족으로 원활히 시행되지 못하고 있는 상황에서 신규사업을 개발촉진지구사업으로 결정하는 것은 무리이므로 원활한 사업 추진을 위해 기존사업을 개발촉진지구사업으로 포함시킨 것이다. 따라서 지구지정의 본래목적인 낙후지역 개선을 위한 사업이 신규사업의 추진이 아닌 기존사업을 보완하는 기능만을 수행하고 있다.

(4) 상위계획과 개발촉진지구 개발사업계획과 불일치

국가계획등 상위계획(국립공원, 개발제한구역 등)에 의해 이미 많은 부분이 제한되어 신규 사업계획 수립 및 추진이 어려운 실정이다. 태안군건설종합계획 등 군개발계획과 연계되지 못하여 개발촉진지구사업인 해안도로가 지방도로와 근접 건설되어 비효율을 초래했고, 해안도로는 해상국립공원구역내 건설이 금지되어 있어 실제 필요한 노선으로 건설되지 못했다.

<표 3-14> 태안군 개발촉진지구 예산집행 및 계획현황 (2003. 9 현재)

(단위:백만원)

구분	시행부서	사업명	재원별 투자계획 및 실적								
			합계		국비		지방비		민자		
			승인	실적 계획	승인	실적 계획	승인	실적 계획	승인	실적 계획	
합계		11건	1,090,514	162,019 7,400	50,989	39,767 4,800	168,292	45,842 2,600	871,233	76,410 -	
소계		4건	1,024,479	130,091 5,200	-	10,753 2,600	161,290	45,138 2,600	863,189	74,200 -	
관광휴양	문화관광과 관광	이원농어촌단지	32,003	- -						32,003	
	문화관광과 관광	신진도휴게센터	2,816	- -						2,816	
	문화관광과 관광	태안리조트	45,020	- -						45,020	
	문화관광과 관광	안면도관광지	944,640	130,091 5,200		10,753 2,600	161,290	45,138 2,600	783,350	74,200	
소계		5건	16,346	3,714 -	1,300	800 -	7,002	704 -	8,044	2,210 -	
지역특화	농림부소계	4건	10,159	2,970 -	1,300	800 -	815	- -	8,044	2,170 -	
	농림과 농촌개발	의항민박마을	594	- -	150		444				
	농림과 농촌개발	틀무시민박마을	521	- -	150		371				
	농림과 농촌개발	농산물유통센터	6,074	- -					6,074		
	농림과 농촌개발	남산미곡종합처리장	2,970	2,970 -	1,000	800			1,970	2,170	
	해수부소계	1건	6,187	744 -	-	- -	6,187	704 -	-	40 -	
	해양수산과 수산행정	범산체험어장	6,187	744 -			6,187	704		40	
소계		2건	49,689	28,214 2,200	49,689	28,214 2,200					
기반시설	건설도시과 도로	해안관광도로1	27,489	27,268 8	27,489	27,268					
	건설도시과 도로	해안관광도로2	22,200	946 2,200	22,200	946 2,200					

주: 11개 사업가운데 신진도휴게센터, 남산미곡종합처리장, 해안관광도로1사업은 완료
자료 : 김태환(2003)

4) 시군개발계획 사례-대전-통영 고속도로 주변지역 개발

건설교통부(2004)¹⁷⁾는 대전-통영 고속도로가 통과하는 진안군, 거제시 등 4시, 7군을 대상으로 각 시군에서 추진하고자 하는 302개 요청사업들에 대한 조사를 수행했다. 이 과정에서 총 229개에 달하는 요청사업들에 대한 추진상의 애로사항 및 건의 사항이 조사되었다.

이들 시군이 지역개발사업을 추진하면서 예상하고 있는 가장 큰 애로사항은 사업비 문제로서 사업비의 부담이 과다하다거나 사업비의 지원이 필요하다고 응답한 경우가 158개 사업으로 전체의 55.4%를 차지했다. 이 밖에도 사업비의 확보가 필요하다고 응답한 사업도 22개 사업으로 나타나 지역개발사업 추진과정에서 사업비, 즉 국비의 확보가 가장 중요한 문제로 지적되었다. 사업비 다음으로 긴요하다고 요청하고 있는 항목이 사업의 조속한 시행이었다.

이와 같은 결과는 사업의 성격이 국도와 같은 국비 또는 국비 지원사업이 대부분인 만큼 중앙정부와 지방정부간의 긴밀한 협력이 필요함을 보여주는 사례이다.

다음으로는 수자원보호구역의 조정, 용도변경, 관련부처의 동의, 토지보상 협의, 지역특화산업단지지구 지정, 도시주거환경개선사업지구 지정, 소도읍육성 시범도시 선정 등 선행 행정조치가 필요하다는 사업이 23개(8.1%)였다. 그 다음으로는 부대시설 설치, 진입도로 개설, 추가공사 필요, 주차장 증설, 연계프로그램 필요 등 연계 사업이나 조치가 필요하다고 응답한 사업이 15개였다.

시군 개발계획을 추진할 경우에는 중앙정부의 사업비 지원과 선행 행정조치 같은 중앙 및 상급 지방자치단체의 행·재정적인 지원과 협력이 긴요하다는 것을 단적으로 보여준 예이다.

17) 건설교통부. 2004. 「대전-통영 고속도로 주변지역의 효과적 개발방안 연구」. 국토연구원. 연구과정에서 조사된 내부자료 활용.

<표 3-15> 대전-통영 주변지역 시군 요청사업상의 애로 및 건의사항

(단위: 건)

애로 및 건의사항	지적사업수		애로 및 건의사항	지적 사업수	
	사업수	%		사업수	%
소계	285	100.0	계획변경 필요	8	2.8
사업비 확보 필요	22	7.7	선행 행정조치 필요	23	8.1
부담과다/사업비지원	158	55.4	선행사업 필요	9	3.2
적기 지원요망	6	2.1	연계 사업/조치 필요	15	5.3
조속시행	32	11.2	기타	6	2.1
부지확보에 애로	6	2.1	무응답	73	

주: 1) 시군 요청 총302개의 사업중 무응답 사업이 73개 사업

2) 하나의 사업에서 복수로 한 응답도 통계치에 표시

자료 : 국토연구원 내부자료.

<표 3-16> 대전-통영 고속도로 주변지역 시군의 특별한 애로 및 건의사항

시·군	사업명	특기사항
금산군	충남 남부권(금산+무주계통)광역상수도 사업	. 용담댐물의 금산군 공급 요망
고성군	연화산 옥천사 산사 체험지 조성	. 식당, 객실보부에 따른 예산 국도비 지원 요망
고성군	당항포~안정국가공단간 4차로 개설	. 당항포-안정국가공단, 마라톤코스과 연계하여 잔여구간 4차선 개설 건의
고성군	사계절골프장 조성사업	. 수자원보호구역 일부 조정 필요
고성군	봉동지구 골프장 조성사업	. 당항포 관광지 방향에서의 진입도로 개설 필요
고성군	동계전지훈련장 조성	. 종합운동장 기능 보완 위해 육상보조경기장 1면, 축구장 3면 확보 필요 . 마라톤 및 단거리 육상선수 위한 웨이트장 필요
고성군	번지점프장	. 기존 시설의 예에서는 투자에 비해 과급효과가 미흡
고성군	행글라이더(Hang-Glider)	. 활공장 및 착륙장 부지 협소 . 진입도로 미개설로 접근에 애로
고성군	산악자전거 훈련장 조성	. 산림훼손 등으로 개발비 과다 . 기존 임도가 대부분 급경사로 안전사고 위험
고성군	체육타운 및 선수합숙소 설치	. 합숙소 운영에 따르는 웨이트장 허들 등 장비 미확보
고성군	종합운동장 육상트랙 포설	. 기록장비 및 운동장비 전무 . 웨이트장 필요
고성군	종합운동장 보조경기장 조성	. 사업비 과다로 부지확보에 애로
고성군	공설 씨름장 조성	. 중계방송을 위한 시설 우선 필요
고성군	당항포관광지 스포츠 공원 조성	. 추가 공사 소요에 필요한 예산 확보 필요

고성군	백악기공룡테마파크조성	. 공룡전시관 확대에 따른 추가 사업비 필요 . 주차면적 부족
고성군	공룡탐설치사업	. 주차면적 부족, . 주변 농지매입으로 주차공간 확보 필요
고성군	고성공룡나라축제	. 공룡전시장, 공룡탐, 탐방로 등 축제장 주변 연계사업 지연 . 도 청소년수련원 연수프로그램과 연계 필요
고성군	두포종합관광지개발	. 자연환경보전지역, 수산자원보호구역으로 관광지 지정에 애로, . 연안관리계획을 통해 용도변경을 검토
고성군	동화몽돌해수욕장 개발	. 자연환경보전지역, 수산자원보호구역으로 개발행위에 제약 . 진입도로 미개설, 연안관리계획에 반영후 용도 변경 추진 . 진입도로 사업비 지원 요망
고성군	자연생태하천 및 체육공원조성	. 사전환경성 검토 협의에서 갯벌에 대한 대책 요구로 협의 지연
고성군	노인보건복지 증장기계획 수립	. 국고지원 무료시설은 사업 완료되었으나 노인 유료요양 및 노인전문병원등 민자사업은 투자 부진
고성군	한국제일의 실버타운건설	. 경기 침체와 경제적 부담으로 실버타운 및 유료요양 시설에 대한 선호도 저하 . 사업의지의 부족으로 사업장기화 사업계획을 현실에 맞게 조정할 것을 요망
고성군	문수암과 강죽암 연계형 개발	. 기반 취약을 사유로 지원 대상에서 제외
고성군	남포 국가어항 승격	. 어선 60척 정도, 외래 어선 이용도 거의 전무로 지정 요건 부족 . 완공예정의 수남위판장을 이용하여 외래 어선 유치로 지속적인 추진
고성군	당항만 일주 마라톤 코스개발	. 경사도 7%구간을 5%이하로 낮추어줄 것을 요망
고성군	마동지구 농촌용수 개발사업	. 어업보상에 따른 의견 대립 . 토취장 부지확보에 애로
고성군	남산공원 조성사업	. 분묘 소재 및 토지보상 협의 지연 . 진입로 미개설로 이용객 불편 초래
고성군	농산물산지 유통기반 확충사업	. 신청사업 미확정시 사업추진 불가 . 저장시설의 산재로 일부 농가는 이용기피 예상
통영시	통영 요트전용항 조성	. 예정지역에 소재한 중소기업도 조선소 이전에 애로
통영시	통영 국제음악당 건립	. 부대수익 부족으로 민간사업자 선정에 애로 . 열악한 지방재정으로 추진에 애로
통영시	수산업회생-수산물 물류센터 건립, 장좌섬 수변공원 조성	. 민간이 확보한 주변지역 부지매입 협의에 애로
통영시	한산도 연육교 건설	. 현재 도로 노선이 없어서 도로개설시 전액 시비 투입 . 국도지원지방도 67호선 연장으로 할 경우 교통량 및 여건상 교량가설 조건 미비에 과다한 사업비

통영시	안정공단 확대개발	. 보상비 과다 . 이주대책비로 조성원가 상승 . 해면매립시 환경단체 및 주민 반발 예상
통영시	종합사회복지관및 장애인특수학교 건립	. 종합사회복지관은 국고지원 불투명으로 사업 지연 예상 . 도내 장애인특수학교 신축계획 불투명 . 국도비지원여부 불불명확
통영시	수자원보호구역의 합리적 조성	. 수산자원보호와 직접 관계없는 지역도 지정되어있음 . 해수부의 행위제한조정안에 협의관련부처 난색 표명
통영시	골프장 조성	. 보상비 등 사업비 과다로 사업자 선정에 애로 . 도시계획변경에 따른 환경부, 농림부 등과의 협의 난제로 사업의 장기화 우려
장수군	진안~장계간(국도26호선)4차로 확.포장사업	. 국가계획 및 예산반영 요망
장수군	금강발원 [뜯봉샘]생태공원	. 국가예산 확보 및 조기 지원 요망
무주군	광주~영동간 철도 건설사업	. 기본조사 용역비등 국비 반영요망 . 21C 국가 철도망 구축 기본계획 반영요망
무주군	무주~대구간 고속도로 조기건설	. 타당성 조사 및 기본계획 용역 조기시행 요망
무주군	동서횡단 철도건설	. 타당성 조사 및 기본계획 용역 조기 시행 요망 . 국가 철도시설 증장기 계획 및 정부 재정계획에 반영요망
무주군	적상~장계간 국토확포장	. 중앙부처계획에 반영 요망
무주군	국립태권도공원 유치	. 토지매입비 국비지원 요망 . 태권도공원 유치 후보지 조기결정 요망
무주군	2014년 동계올림픽 유치지원 및 시설확충	. 정부예산의 조기 투입 요망
무주군	BT산업단지 조성	. 지역특화산업단지 지구 지정 요망
무주군	도시주거환경개선사업	. 도시주거환경개선사업지구 지정 요망
무주군	무주소도읍 육성 정비사업	. 소도읍육성 시범도시 선정 요망
무주군	놀이 김환태선생 문학관건립	. 공원 조성사업비 특별 지원 요망

자료 : 국토연구원 내부자료.

5) 지방자치단체의 낙후지역 개발사업

김현호(2005)¹⁸⁾의 연구에서는 낙후도가 높은 강원, 전남, 경남 가운데서 대표적인 지역인 강원도 화천군, 전남의 해남군, 경남의 거창군을 사례지역을 선정하여 낙후지역 개발사업의 추진실태를 조사 하였다. 이들 지역은 낙후도가 하위 30%인 신활력 지역이라는 공통점을 지닌다.

(1) 사업현황

사례지역 지방자치단체들은 모두 다수의 사업을 시행하고 있었다. 사례지역은 지역당 평균 8개 정도의 사업을 시행중이었다. 강원 화천이 8개의 사업을 시행하고 있었으며, 전남 해남이 8개, 경남 거창이 7개의 사업을 시행 중이었다.

지방자치단체가 추진 중인 사업은 행자부, 건교부, 농림부, 해수부 등 여러 부처가 관여하는 사업이었다. 화천은 행자부 사업이 3개, 농림부 사업이 3개, 건교부와 산림청 사업 1개씩을 시행 중이었다. 해남은 행자부 사업 3개, 농림부 사업 3개, 농진청 및 해수부 사업 1개씩을 추진중이며, 거창은 행자부 사업 3개, 농림부 사업 3개, 산림청 사업 1개를 시행중이었다.

<표 3-17> 지방자치단체 사업추진 현황

사 업	강원 화천	전라 해남	경남 거창	주관부처
신활력산업	○	○	○	행자부
접경지역지원	○	×	×	행자부
오지종합개발	○	○	○	행자부
정주권개발	○	○	○	농림부
소도읍사업	×	○	○	행자부
개발촉진지구사업	○	×	×	건교부
도서종합개발사업	×	○	×	행자부
농촌마을종합개발사업	○	×	○	농림부
전통테마마을	×	○	×	농진청
녹색체험마을	○	○	○	농림부
어촌마을종합개발사업	×	○	×	해수부
산촌마을종합개발사업	○	×	○	산림청

자료 : 김현호(2005)

18) 김현호외. 2005. 「낙후지역개발사업의 조정방안」. 한국지방행정연구원.

(2) 추진조직

지방자치단체의 다양한 부서에서 낙후지역개발 사업을 추진하고 있다. 자치행정과, 지역개발과, 건설과, 농업기술센터, 해양수산과, 문화관광과 등이 낙후지역 개발사업을 관장하고 있다.

동일한 중앙부처 사업의 경우에도 사례지역의 서로 다른 부서가 사업을 추진하는 경우도 있다. 가령, 오지종합개발사업의 경우 화천에서는 지역개발과가 담당하고 있는 데 비해, 거창에서는 건설과가 담당하고 있다. 소도읍 사업의 경우, 해남에서는 지역개발과가 담당하고 있는데 비해, 거창에서는 도시계획과가 담당하고 있다. 녹색체험 마을의 경우도 동일하다. 화천에서는 농업기술센터(농업정책과)가 담당하고 있는데 비해, 해남은 농산유통과가, 거창은 농정과가 관할하고 있다.

<표 3-18> 지방자치단체의 낙후지역개발사업 추진조직

사 업	강원 화천	전라 해남	경남 거창
신활력산업	자치행정과	총무과	자치행정과
접경지역지원	기획관리실	-	-
오지종합개발	지역개발과	지역개발과	건설과
정주권개발	건설과	건설과	건설과
소도읍사업	-	지역개발과	도시계획과
개발촉진지구사업	건설과	-	-
도서종합개발사업	-	해양수산과	-
농촌마을종합개발사업	농업기술센터	-	건설과
전통테마마을	농업기술센터	문화관광과	-
녹색체험마을	농업기술센터	농산유통과	농정과
어촌마을종합개발사업	-	해양수산과	-
산촌마을종합개발사업	산림환경과	해양수산과	산림과

자료 : 김현호(2005)

지방자치단체의 추진조직의 특성은 두 가지로 정리된다. 하나는 다기화된 다양한 부서에서 사업을 추진한다는 점이며, 다른 하나는 지역개발 전담 부서 보다는 도로건설, 농업기술센터 등의 부서가 사업을 관할한다는 점이다.

그러다 보니 사업의 연계성이 적을 뿐 아니라, 사업수행의 전문성도 떨어진다. 그리고 사업수행의 기획력과 창의성 등을 함양시킬 여지도 없다.

(3) 자율성

사업시행방식과 재원 측면에서 살펴 본 지방자치단체의 낙후지역개발사업 자율성은 다음과 같다.

첫째, 사업시행 측면에서 볼 때, 지방자치단체의 자율성이 상당히 제약을 받고 있다. 오지종합개발사업, 개발촉진지구사업, 접경지역지원사업, 농촌마을종합개발사업 등은 해당 사업을 총괄하는 중앙부처가 사업지침 및 사업유형을 제시하고 지방자치단체는 그에 기초하여 사업계획을 수립하고, 중앙의 승인을 거쳐 사업을 시행하고 있다. 이는 지방자치단체가 낙후지역발전에 대한 통합적인 계획을 수립하고 이를 추진하는데 제약요인 된다.

둘째, 재원의 포괄성 측면의 경우, 지방자치단체가 자율성을 가지고 낙후지역개발사업을 통합적으로 시행하기 위해서는 재원의 포괄적 보조가 전제될 필요가 있다. 그러나 사례지역의 경우 이와는 상당한 거리가 있었다. 지방자치단체 당 연간 140여 원의 재원이 지원되나 대부분이 부처사업에 따라 소액, 분산적으로 지원되고 있다. 그러다 보니 지방자치단체 재원지출의 포괄성이 떨어질 뿐 아니라 재원투자의 효율성도 떨어진다.

특히 면단위 사업은 사업내용이나 추진방식에 있어 차이가 거의 없고 그 중에서도 특히, 오지개발사업과 정주기반확충사업은 해당 면의 농어촌도로, 리도, 생활환경개선 수요 등에 따라 마을별, 연차별로 소액 분산투자하는 방식을 취하고 있었다. 특정지역의 경우, 3개면 48개소에 1억 2천여만 원 정도의 소액으로 나누어 지급되고 있었다.¹⁹⁾

대면 및 전화 인터뷰 조사에 의해서 밝혀진 낙후지역개발사업에 대한 지방자치단체의 입장을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대부분이 지역의 창의와 자율에 의한 사업이 되지 못했다는 점이다. 접경지역지원사업, 오지종합개발사업, 정주기반확충사업 등 다수의 사업이 사업을 관할하는 중앙부처에서 일정한 형식(사업비규모, 사업대상, 사업내용 등)을 내려주고 지방에서는 그에 적합한 사업을 발굴하여 물량을 종합하고 있다. 그러다 보

19) 참고로 이는 1개 면당 20억 원에 해당하는 금액이다.

니 지방자치단체는 지역발전을 위한 사업에 대해 고민을 하고 아이디어를 개발할 필요가 없고 사업 매너리즘에 빠지기도 한다.

둘째, 다양한 부처에서 낙후지역개발사업을 추진하다 보니 지역차원에서 통합적 낙후지역개발사업의 추진에 애로가 많았다는 점이다. 사업의 내용은 비슷하지만 부처를 달리해서 추진하는 사업이 많고 다양한 부처의 요건에 맞춰 사업을 추진하다 보니 지방자치단체 차원에서 낙후지역개발을 위한 종합적인 계획의 수립도 불가능하고 통합적 개발을 도모하기도 어렵다는 것이다.

셋째, 둘째와 동일한 맥락에서 소규모 사업을 백화점식으로 지방자치단체에 지원하고 있는 점이다. 그러다 보니 재원투자의 규모성을 발휘하기가 어렵고, 사업간의 연계도 어렵다. 그리고 빈사상태의 낙후지역을 고려하여 대부분의 지역에서 보다 많은 예산지원을 해 줄 것을 희망하고 있었다.

넷째, 주민과 지방자치단체 공무원들은 단순히 도로의 확.포장이나 상하수도 설치 등 물적 인프라 보다는 미래지향적인 사업, 소득창출형 사업을 지원해 주기를 희망하고 있다. 젊은 층의 유출과 고령화로 인해 낙후지역 공동체 자체가 와해될 형편에 처해 있는 시점에서 주거환경개선 등은 문제의 본질을 벗어난 지역 실정을 무시한 처방이라는 지적이다. 물적 인프라 공급정책 보다는 낙후지역들은 소득창출사업에 대한 대폭적인 지원을 희망하고 있고 이것이 낙후지역 정책에 반영되기를 바라고 있다.

다섯째, 사업내용, 예산사용 등 낙후지역개발사업에 대한 지방자치단체의 자율성을 강화시키는 대신, 사업집행에 대한 사후평가를 보다 강화할 것을 희망하고 있다. 자율성은 주되, 평가를 통해 중앙의 예산지원에 대한 지방자치단체 사용의 책임성을 강화시키면 된다는 취지이다.

6) 광역 및 지방상수도 개발분야의 중복²⁰⁾

국가 및 지방자치단체에서 상수도 시설을 확충하여 안전하고 깨끗한 수돗물을 공급하기 위해 노력한 결과 상수도 보급률이 1995년 82.9%에서 2003년 89.4%로 높아졌고 지역간 상수도시설 불균형 해소를 위해 농어촌, 도서지역 등 급수취약 시설에 1994년부터 2004년까지 2조 5,839억 원을 투자하여 580여 개소의 상수도 시설을 설치하였다.

그러나 광역상수도과 지방상수도의 중복개발을 사전에 조정하지 못하고 있어 비효율을 낳았다.

우리나라의 수도사업체계는 전국 167개 특·광역시와 시·군이 수도법 제3조의 규정에 따른 일반수도사업자로서 지방상수도를 건설·운영하고 건설교통부는 한국수자원공사법 제9조의 규정에 따라 한국수자원공사로 하여금 광역상수도를 개발·운영하도록 하는 광역 및 지방상수도의 이원체계이다.

또한, 환경부는 수도법 제4조의 규정에 따라 시·군 등의 수도정비기본계획 승인, 일반수도 사업인가, 수도사업에 대한 국비보조 등을 통해 지방상수도사업을 지도·감독하고 전국수도종합계획을 수립하여 국가수도정책을 총괄 조정하고 있다.

이와 같이 상수도사업에 대한 지도·감독 체계가 건설교통부(광역상수도)와 환경부(지방상수도)로 이원화되어 광역·지방상수도의 시설투자에 대한 조정이 제대로 이루어지지 않아 시설이 중복 설치되고, 적정 시설용량 보다도 과다한 시설을 건설하기 때문에 상수도 시설용량과 상수도 보급률은 높아졌으나 시설 평균 가동률 등은 오히려 낮았다.

20) 감사원, 2005. 「2005회계연도 결산검사 보고」

7) 지역관광개발 사업²¹⁾

국토의 균형발전과 지방예산의 자율성 확대라는 명분으로 2005년부터 도입된 ‘국가균형발전특별회계’ 사업이 해당 자치단체들의 주먹구구식 계획아래 진행되어 원래의 취지를 무색하게 할 뿐만 아니라 예산집행 실적 또한 크게 부진했다. 특히 지역 관광사업의 경우 해당 부처인 문화관광부의 반대의견이 전적으로 무시되며 추진되는 상황이다.

이런 방식으로 편성된 예산은 집행이 극히 부진하여 전국의 관광개발 사업 중 30%에 해당하는 62개 사업, 550억 원의 예산이 한 푼도 쓰이지 않았다.

국회 문화관광위원회 노웅래 의원이 2006년 예산(안)을 분석한 자료에 따르면 담양의 반딧불이 신비탐험 테마마을 개발사업, 익산의 금강변 생태공원조성사업, 대구의 육신사 관광자원개발사업, 울산 전통옹기마을 개발사업 등은 2005년에 배정된 예산을 한 푼도 쓰고 못했음에도 불구하고 또다시 2006년 예산을 지원키로 결정한 사례도 있다. 그리고 국가균형발전 사업의 경우 예산편성은 기획예산처가, 집행과 결산은 문화관광부가 책임을 져야하는 실정이다. 실제 문화관광부는 전국의 지방 자치단체가 국고지원을 요청한 관광개발 관련사업 중 54개 개별 사업에 대해 사업의 집행실적이 부진하고, 사업계획이 부실한 점, 그리고 지방재정법에 의해 반드시 거쳐야 하는 재정 투융자심사를 거치지 않은 점 등을 이유로 국고지원이 불가능하다는 반대의견을 제시했던 것으로 알려졌다.

자료를 분석한 노웅래 의원은 "예산의 편성은 기획예산처가 마음대로 하고, 집행에 대한 책임은 문화관광부가 지는 것은 모순"이라고 지적하고, "현행 국가균형발전특별회계 사업은 예산의 집행결과에 대한 책임소재가 불분명해지는 문제점이 있으므로 예산의 편성과 집행에 대한 책임이 일원화되는 방향으로 제도 개선이 필요하다"고 지적했다.

예산이 한 푼도 집행되지 않은 사업을 지역별로 살펴보면 전북과 전남이 각각 13개 사업, 10개 사업이었고 다음이 강원도(7개) 경북(7개) 순이다.

21) 노웅래의원 보도자료 / 연합뉴스 보도자료(2005.10.30) 참조.

5. 문제점

1) 무분별한 SOC투자의 지역경제에 대한 효과 미비

지역여건을 무시한 SOC 투자로 인해 지역경제가 오히려 위축되는 부정적 효과가 발생하는 경우가 일부 발생하고 있다. 지역여건을 무시한 국도가 확장되거나 신설됨으로써 오히려 지역경제 여건이 악화되는 경우가 발생하는 것이다. 지역경제상황이나 지역별 미시적인 경기동향 등에 대한 검토 없이 지역간 배분에 의해서 SOC 투자가 이루어짐에 따라서 지역경제에 대한 왜곡현상이 나타나고 있으며, 이는 장기적인 측면에서 지역경제에 매우 부정적 효과를 가져올 수 있다.

이는 이른바 「광산촌 효과」로 SOC 투자가 이루어지는 시점에는 건설경기의 활황으로 지역경제도 동반 활황세를 보이게 되나, SOC 투자가 완료되면 건설경기가 위축되면서 지역경제도 동반 하락하는 양상을 보이는 등 지역경제의 왜곡 현상이 나타나기도 한다.

2005년도에 건설교통부가 실시한 「대전통영간 고속도로 주변지역 개발방안연구」에 따르면 고속도로가 건설되던 기간에는 건설투자 등의 확대로 지역경제가 다소 활기를 띠었으나 고속도로가 개통된 이후에는 해당지역에서 타 지역으로의 유동인구가 증가돼 오히려 지역경제가 위축되는 현상이 발생했다. 이러한 현상은 지표상으로 명확하게 나타나고 있지는 않지만 산업구조가 취약한 지역에서 나타날 수 있다.

따라서 지역산업 활동이나 주민생활의 기반이 되는 SOC 투자와 지역경제 활성화사업 등을 패키지로 하여 연계추진 하여야만 이러한 효과를 최소화시킬 수 있을 것이다.

<표 3-19> 대전-진주 간 고속도로의 건설 전·후 사회·경제지표 변화

(단위 : %)

구분	인구 연평균증가율			사업체 종사자 연평균증가율		광공업생산액 연평균증가율		고속도로 개통
	95-00	00-01	01-02	95-00	00-01	95-00	00-01	
전국	0.85	0.65	0.47	0.09	5.38	9.31	3.37	산내(대전) -무주 2000년 무주-함양 2001년 함양-서진주 1998년
대전시	1.86	1.32	1.14	-0.27	8.89	9.49	3.23	
충남	0.80	-0.11	-0.49	1.79	2.54	21.36	5.13	
금산군	-1.77	-2.78	-2.60	3.32	-0.38	20.24	58.17	
전북	-0.03	0.37	-2.60	0.20	-0.56	12.64	-3.13	
무주군	-1.40	3.87	-8.20	0.32	0.78	11.73	57.42	
장수군	-0.33	1.31	-13.67	5.37	-3.72	14.42	103.24	
경남	-4.14	0.50	0.62	-5.03	1.51	-3.73	10.03	
함양군	-1.88	-2.57	-2.66	0.84	-2.46	4.99	22.61	
산청군	-2.40	-2.64	-2.98	-0.66	-2.07	-3.03	7.65	
진주시	0.47	-0.55	-0.21	0.46	2.29	9.46	-0.82	

주: 국토연구원, 서해안선의 2개노선 고속도로 건설공사 사후평가 연구, 2003에서 재작성
자료: 건설교통부(2004).

2) 지역경제 활성화 사업 등에 대한 투자의 위험성 증가

지역개발사업을 다양한 부서에서 사업을 추진하고 있으며 지역개발 전담 부서 보다는 도로건설, 농업기술센터 등의 개발사업 추진부서가 사업을 관할하고 있기 때문에 대부분의 경우 중앙정부로 부터 예산확보가 용이한 SOC투자에만 치중한 지역개발사업을 추진하고 있다.

대부분의 SOC투자는 중앙정부가 별도의 계획에 의하여 추진하기 때문에 지역 개발사업을 추진하는 부서는 단순히 예산을 집행하는데만 그쳐서 지역경제와의 연계성을 확보할 수 없는 실정이다. 오히려 SOC 투자가 이루어질 것을 기대하여 추진되는 지역경제 활성화를 위한 여타사업에 대한 투자의 위험성만 증대하는 결과를 초래하고 있다.

3) 관련주체간의 협력관계 부재와 중앙의존적인 사업구조

군장산업단지외 태안 개발촉진지구 개발사업 사례 등은 중앙에 의존도가 높은 지역개발사업의 경우 가용재원이 불안정하며, 지역의 여건을 반영하기 어렵고

상위계획과의 불일치, 관련조직의 다기화 등으로 인해 사업이 실질적인 효과를 거두기가 어렵다는 점을 보여주고 있다. 관련주체가 많아 사업의 책임영역도 불분명한 실정이다.

또한, 지방자치단체의 낙후지역개발사업의 예에서도 볼 수 있듯이 사업시행 측면에서 볼 때, 지방자치단체의 자율성이 상당히 제약되어 있고 재원의 경우도 지방자치단체가 자율성을 가지고 낙후지역개발사업을 통합적으로 시행하기 어려운 실정이다.

현재의 지역개발사업 추진체계는 효과적이며, 효율적인 사업추진에 한계를 보여주고 있다.

4) 지역차원의 역량 증대에 대한 부정적 효과

지역차원에서 자생력을 제고할 수 있는 역량을 증대시키는 데에도 부정적인 효과가 날 수 있다. 지역개발사업을 다양한 부서에서 추진하며, 특히 낙후지역개발사업의 경우, 여러 부처에서 낙후지역개발사업을 추진하다 보니 대부분이 지역의 창의와 자율에 의한 사업이 되지 못하고 지역차원에서 낙후지역개발사업을 통합적으로 추진하는데 애로가 발생한다.

대부분의 경우 지역개발사업의 내용은 비슷하지만 부처를 달리해서 추진하는 사업이 많고 다양한 부처의 요건에 맞춰 사업을 추진하다 보니 지방자치단체 차원에서 낙후지역개발을 위한 종합적인 계획의 수립도 불가능하고 통합적 개발을 도모하기도 어려운 실정이다.

5) 기타 제기되는 문제점

지역간 배분에만 치중하여 소규모 사업을 백화점식으로 지방자치단체에 지원하고 있어서 투자의 효율성이 반감하고 그러다 보니 투자재원의 규모의 경제성을 발휘하기가 어렵고, 사업 간의 연계성 확보도 어려운 실정이다.

주민과 지방자치단체 공무원들은 단순히 도로의 확·포장이나 상하수도 설치 등 물적 인프라 보다는 미래지향적인 사업, 소득창출형 사업을 지원해 주기를 희망하고 있다. 그러나 대부분의 지역개발사업이 중앙정부가 지원하는 SOC 투자에 치중하고 있어서 앞에서 언급한 많은 문제점이 노정되고 있다.

*****망지

4

SOC 투자와의 연계성 결여 요인

본 장에서는 지역개발사업과 SOC 투자가 연계·추진되지 못하는 원인을 정성적으로 분석하고 개선방향을 모색한다. 지역개발사업과 SOC투자와 연계성이 결여되는 요인으로는 지역개발사업의 집행체계가 근본적으로 차이가 있기 때문에 나타나는 구조적 요인, 지역개발사업과 SOC 투자간의 예산집행시점의 불일치, 지역개발사업과 SOC 투자를 연계·집행하도록 하는 제도적 장치의 부재, 지역개발사업과 SOC투자를 집행하는 체계의 불일치 등이 주요인인 것으로 분석되었다.

1. 지역개발사업의 구조적 요인

1) 사례

우리나라의 경우, 지역개발사업은 산업단지 개발, 도로·댐·항만건설 등 중앙정부가 국가경제성장에 필요한 기반을 조성할 하는 과정에서 부수적으로 추진되었다고 하여도 과언이 아니다. 같은 맥락으로 지역개발정책도 국토이용과 관리의 효율성제고 차원에서 수도권 집중억제와 지역불균형 해소, 지방거점도시 육성 등에 초점을 맞추며 추진되었다. 즉, 국토종합계획, 지역계획, 광역계획, 부문별 국가계획은 물론 국가재정계획 그리고 2000년에 수립된 국가균형발전계획에도 지역개발정책의 기초가 반영되었다.

지역개발 사업은 「제4차 국토종합계획 (2000~2020)」을 바탕으로 정부 각 부

처 및 광역시와 기초 자치단체가 계획을 수립하여 추진하고 있다. 낙후지역의 경우, 자립기반의 조성, 도·농간의 상생발전을 목표로 정부부처가 지정하여 지자체가 추진하고 있다.

지역개발 사업으로 가장 비중이 높은 SOC시설은 중앙정부 차원의 종합계획을 수립하여 건설하며, 지자체가 지역고유사업으로 건설하는 경우도 있다. 지역개발의 기반이 되는 고속도로, 국도 그리고 댐 등은 건교부가 항만은 해수부가 환경시설은 환경부가 추진하고 주거단지나 사업단지 조성은 토지공사나 지자체 등이 추진한다.

1960년대부터 지역개발을 위한 다양한 정책이 추진되었고 1980년대부터는 수도권집중 및 과밀억제를 위하여 지역거점도시 개발사업을 추진하였다. 그 결과 부산, 대구, 광주, 대전, 전주, 울산 등 중·대도시권이 지역거점도시로 발전하는 성과를 얻기도 하였다.

그러나 중앙정부 주도의 개발 추진으로, 지역격차의 근본요인 해소에 관건이 되는 지자체 주도의 창의·자율적인 지역발전 유도는 실패하였다는 평가 또한 받고 있다. 지역개발을 위한 다양한 사업을 추진하였으나 인구·경제력의 수도권 집중현상은 지속되었고 지역불균형은 개선되지 않고 낙후지역은 여전히 낙후지역으로 남아있다는 것이 이를 입증한다.

<표 4-1> 주요 지표의 수도권집중 추이

구 분	인구	GDRP	제조업체수	지방세수입
1980	36%	41%	44%	54%
2001	47%	47%	57%	59%

부산, 대구, 광주 등의 광역시는 외형상 세계적 규모의 대도시로 성장하였으나 자립기능은 태부족하여 수도권과 경쟁을 통한 독자적인 경제권 형성에는 한계를 보이고 있다는 평가이다. 권역내에서도 광역대도시, 중소도시, 농산어촌간의 경제력 및 생활수준 격차가 현저하며, 상호간의 기능적 연계·협력체계 미비 등이 지역개발사업 추진상의 문제로 노정되고 있다.

특히 우리나라의 경제성장 과정을 살펴보면, 공공투자를 중심으로 하는 공공사업이 민간투자와 결합하여 지역경제 재편을 촉진시키는 형태로 진전되었다. 이 때문에 공공투자의 기본방향은 민간투자를 이끌어 낼 수 있는 특정지역에 대한 집중투자였기 때문에 산업기반투자 또는 대도시지역에 집중되는 추이를 보였다. 국가 또는 정부투자기관이 투자하는 사업 예컨대 국도 또는 고속도로·철도·공항 등은 지역의 필요보다는 물동량 처리 등 국가 전체적 입장에서 추진되었다. 그 결과 수요가 있는 지역 중심으로 건설이 집중되어 지역편중이 가중되었고 시종점 이외의 통과지역에 미치는 효과는 크지 않아서 공공사업이 지역경제에 미치는 효과가 뚜렷하지 않았다.

또한 산업단지·택지개발·유통단지 등은 수요 추종형으로 추진되어 사업성이 확보되는 수도권 및 수도권 인접한 충청권 등 일부 지방대도시에 국한되어 건설되었다. 이 때문에 이 지역을 제외한 지방 도시(시·군)의 경우 지역경제 활성화에 근간이 되는 산업단지·택지개발·유통단지의 개발은 거의 이루어지지 못했다.

그리고 지자체 주도로 지역발전을 위한 투자사업을 추진할 경우에도 지역주민 복지 향상이나 지역경제 활성화에 근간이 되는 택지·산업단지 등 지역개발사업은 극히 부진한 실정이다. 주로 정부가 지원해주는 도로, 상하수도 등 기반시설만 건설되고 지자체나 민자사업으로 추진하는 지역개발사업은 형식적으로 추진되는 경우가 많았다.

특히 지역발전을 자립적으로 이끌어 낼 수 없는 낙후되고 소외된 지역을 국가가 특정지역이나 개발촉진지구로 지정하여 도로나 상·하수도 등 인프라를 지원하여도 그 효과가 그리 크지 않았다는 지적이다. 지역발전의 관건이 되는 산업단지, 택지, 유통단지 등의 개발에 필요한 자본을 동원하는 데 한계가 있어서 낙후 상태에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

수요가 부족한 지역의 경우 지역균형개발이라는 이유로 정책적으로 시설건설이나 개발사업을 추진하였으나(주로 단독사업) 그에 부응하는 수요를 창출하지 못하여 사업이 사장되는 경우도 발생하였다. 단기적으로 지역시설 유지관리에

급급하여 장기적으로 지속가능한 개발을 추진하는 데 있어 실패한 사례이다.

이를 종합하면 국가차원에서 지역개발사업을 위한 투자를 확대하고 확충하여 지역개발사업에 대한 국민적 관심도를 증대시켰으나 실질적인 지역개발 성과가 나타났는가에 대해서는 다소 부정적이라 할 수 있다. 이에 대해서는 논란의 여지가 많으나 지역경제상황, 수도권과 비수도권의 소득분포 등을 고려할 때 지역개발사업의 성과에 대한 긍정적 평가보다 부정적 평가가 크다는 것을 부인하기 어려운 실정이다.

2) 요인

(1) 지역발전시책 조정·연계 촉진을 위한 지역발전 전담기구의 부재

지역수준에서 지역발전시책의 조정을 촉진하고, 지역적 수요 및 우선순위를 반영하여 지역발전효과를 극대화하기 위해서는 지역발전 전담기구가 필요하다. 선진국들의 경우는 정치·행정 및 사회·경제적 여건은 달리하지만 대체로 지역발전을 전략적인 차원에서 접근하고 촉진하는 전담기구를 두어 중앙정부 수준 및 지역단위에 두어 시책추진의 통합성 내지 종합성을 도모한다.

그러나 우리나라의 경우 지역발전시책을 조정·연계할 수 있는 네트워크 관리자(network manager) 역할을 담당할 전담기구가 부재한 실정이므로 이에 대한 추진체계의 정비와 개선이 요구된다.

(2) 지역특성을 반영할 수 있는 정책적 연계관계의 미흡

신 활력사업 등 일부 사업을 제외하고, 대부분의 낙후지역 개발사업을 정부가 주도하고 있다. 중앙이 사업내용, 사업방식, 사업지구선정 등에 관한 계획 또는 지침을 제시하고 이에 따라 사업이 이루어지기 때문이다.²²⁾

사정이 나은 경우라도 계획수립과 집행에 있어 외형적으로는 중앙과 지방간의

22) 물론 신활력사업처럼 지방자치단체가 사업계획을 작성하고 사업을 추진하는 경우도 있는데, 이같은 형태는 극히 소수의 예외적인 경우이며 주류는 아니다.

역할분담을 표방하고 있지만 실질적으로는 중앙정부가 계획 또는 지침을 결정하고 지방자치단체는 배정된 사업물량을 기계적으로 집행하는 단순 구도로 되어 있는 것이다. 오지, 도서, 정주기반확충 등의 사업이 그 예이다.

특히, 중앙정부의 사업구상이나 내용, 계획은 단순하고 정형화된 틀로 구성되어 있다. 그 조건에 맞추어 재정지원이 이루어지며, 법령이나 지침 등으로 투자분야와 대상사업도 대개 정해져 있다. 때문에 지방자치단체 입장에서 독자적이고 창의적인 계획이나 해당지역의 특성을 반영하는 개발구상을 가질 수 있는 여지가 거의 없다.

이 같은 하향적 계획 및 사업체제는 지방자치단체와 거리가 먼 중앙정부가 사업을 주도하다보니 개별 지역의 세세한 특성이 감안되지 못한다. 획일적 사업이 될 수밖에 없는 것이다. 그렇기 때문에 거의 모든 사업이 인프라 위주의 하드웨어 사업에 치중되어 있다. 소득과 일자리를 창출하고 지역경제를 살리는 낙후지역발전의 중요한 부문을 간과하거나 소홀히 할 수밖에 없는 문제를 본래부터 내재하고 있는 셈이다.

그러나 지방자치단체는 소득과 일자리를 창출할 수 있는 소프트웨어 사업을 원하고 있다. 이 같은 점을 고려할 때 하드웨어보다 소프트웨어 사업이 필요하며, 소프트웨어 사업의 시행을 위해서는 지역특성에 맞는 사업이 필요하다. 그래서 중앙부처 주도의 하향적 계획체계가 문제가 된다.

(3) 지방자치단체의 계획 및 집행의 자율성 부족

자치단체 차원에서의 사업시행에도 문제가 많다. 근본적인 문제는 지방자치단체 차원에서 지역단위의 장기적이고 종합적인 비전과 발전계획에 의한 낙후지역 종합발전계획에 근거하여 사업을 시행하고 있지 못하다는 점이다. 해당지역이 자율적으로 사업을 추진하기 보다는 중앙부처의 통제를 받기 때문이다.

부처별로 분절되어 만들어진 사업의 골격이 그대로 지방자치단체로 이어져 추진되기 때문에 하나의 시·군내에서 시행되는 사업 상호간에도 연계와 조정이 이루어지지 못한다.

대부분의 사업들이 이런 형태로 추진되고 있다. 가령, 면단위 개발사업의 경우, 오지면과 도서에 대해서는 행정자치부가, 이를 제외한 일반 면에 대해서는 농림부가 정주기반확충사업을 시행하고 있다. 이처럼 사업추진 주체가 분리된 체계가 일선 시·군까지 그대로 이어지고 그 바탕아래에서 사업이 별도로 진행되고 있다.

이는 두 가지 결과를 초래하게 된다. 먼저, 지역개발사업에 대한 절차적 완결성을 저해한다. 부처 및 개별법에 의해 사업이 이루어짐으로써 지방자치 단체의 낙후지역개발사업에 대한 절차적 완결성이 확보되지 못한다는 문제가 있다.

다음으로 부처별 사업에 대한 지방자치단체의 공간적 조절권을 지니지 못하게 되고, 마을에서 시·군까지 분절된 공간을 대상으로 사업을 추진하다 보니, 사업의 공간적 완결성이 확보되지 못하는 문제가 있다.

2. 예산집행시점의 불일치

1) 사례

국가기간망 구축사업 추진으로 대부분의 지역에 국도, 지방도 등의 정비 및 확장이 상당 수준 이루어졌으나, 개발투자의 부족 등으로 당초 기대하였던 지역경제 활성화가 이루어지지 못하고 있다. <그림 4-1>은 새로 정비·확장된 도로 주변의 이용실태를 보여주는 사례이다. 도로가 확정되었으나 주변지역 개발은 거의 이루어지지 않았다. 첫 번째 그림은 전혀 개발이 이루어지지 않은 사례이며, 두 번째 그림은 부분적으로 개발이 이루어지기는 했으나, 큰 성과가 없는 경우이다. 이처럼 투자가 이루어지는 경우에도 개별 토지를 소규모로 개발하기 때문에 기반시설 투자 효과가 반감되는 경우가 많다.

<그림 4-1> SOC투자와 지역개발사업의 집행시점의 불일치 사례



2) 요인²³⁾

(1) 중앙의존적인 추진체계와 중앙-지방간 정책파트너십 취약

우리나라의 현재 지역발전 추진체계는 중앙정부 주도의 집권형 체계로서 중앙정부 소관부서가 사업기획, 전략수립, 자원조달 등에 이르는 포괄적인 권한을 보유하여 실질적인 지역발전 추진주체로서 역할을 담당하며, 실행부서인 특별지방행정기관을 지역적으로 배치하여 사업을 실행토록 하고 있다. 예를 들어 지역내 도로노선 우선순위 등도 중앙정부 부서에서 결정·시달하는 방식을 취하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 입장에서도 독자적인 지역개발이나 지역경제 활성화 추진노력을 통한 내생적인 발전보다는 중앙정부 의존 및 외생적인 지역개발방식에 타성화되어 있는 실정이다. 따라서 지방자치가 실시되고 있음에도 불구하고 여전히 중앙정부 주도적인 지역발전시책 추진체계를 유지하고 있다.

이와 함께 특별지방행정기관, 광역자치단체를 비롯하여 지역발전 주요 추진주체간에 실질적인 연계 부족으로 비효율적인 사업투자 사례가 빈번히 발생하고 있다. 향후 중앙-지방정부간 협력적인 거버넌스를 강화하여 지역발전효과를 도

23) 김현호(2005) 참조.

모하기 위해 분권형의 협력적 지역발전 추진체제의 대안 모색이 요구된다.

(2) 중앙정부 소관부서별 개별적 추진에 따른 연계·조정 미흡 및 중복

중앙정부가 지역발전시책을 추진함에 있어서 약 13개의 부서가 지역발전에 관련한 자체적인 업무를 개별적으로 분산 추진하여 중앙정부 수준에서도 조정, 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이에 따라 지역개발시책 추진에 있어서 지역단위에서 중앙정부의 여러 부서별 시책이나 사업이 중복되거나 연계 미흡으로 지역적인 효과를 거두지 못하는 사례가 빈번히 발생하고 있다. 현재 부서간 협의를 사안별로 하도록 하였으나 실질적인 부서간 업무협의 및 조정으로 이어지는 데는 한계가 있는 것으로 지적되고 있다.

낙후지역개발정책의 경우 행정자치부, 건설교통부, 농림부, 해양수산부 등이 계획·집행하고 있다. 이들은 유사사업을 시행하면서도 부처간의 수평적 연계가 거의 없다. 심지어 부처 내에서도 그렇다.

예컨대 앞서 살펴보았듯이 소규모 종합개발사업만 하더라도 행정자치부, 농림부, 산림청, 환경부, 건설교통부, 해양수산부 등에서 각기 별도의 법률에 근거하여 사업계획을 수립·추진하고 있다. 소도읍 육성, 면단위 개발, 마을정비, 주택개발, 산촌개발, 오지개발, 도서개발, 어촌개발, 생활용수개발, 도로정비, 자연환경보전사업 등 유사하거나 동일한 사업이 대표적인 경우이다.

사업 추진단위도 사업별로 읍·면, 마을·지구, 개별사업 등으로 제각기 달리하고 있어 사업의 공간적 위계와 기능적 연계 등을 고려함이 없이 추진되고 있다.

사업의 계획수립 및 시행의 조정 및 연계가 비교적 용이한 부처내에서도 이같은 문제는 마찬가지이다. 부처내 조차도 동일한 목적과 유사한 내용을 지닌 사업들이 상호 연계성이 결여된 채 추진되고 있다. 녹색체험마을사업과 전통테마마을 사업이 그런 경우에 속하며, 군특회계 개발계정의 타 사업까지 범위를 넓히면 이런 사정은 더욱 심각하다²⁴⁾.

24) 가령 “농업기반정비사업” 하나로 통합할 수 있는 사업이 ‘배수개선’, ‘밭기반정비’, ‘한밭대비용수개발’, ‘농지기반조성’, ‘일반용수개발’ 등 세분화된 별개의 사업으로 나누어진 채로 시행되고 있다.

추진주체별로 제 각각의 사업을 시행할 경우 사업간 연계성이 적고, 계획 수립 및 집행에 있어서의 합리성 및 효율성을 기하기 어렵다.

추진주체들이 저마다의 목표와 계획에 따라 개발사업을 시행할 경우 투자우선 순위의 왜곡이나 자원배분의 비효율이 초래될 소지가 많다. 무엇보다 분산투자, 중복투자로 인해 규모의 불경제가 발생하는 한계가 있었다.

중앙부처는 사업이 분산되어 있더라도 투자의 집행에 주요한 관심이 있지, 투자의 우선순위에 대해서는 별다른 관심이 없다. 부처의 사업이고 부처 내의 사업이기 때문이다. 유사한 사업에 대해서 서로 다른 부처나 부처내의 서로 다른 부서가 지원하다 보니 자원투자의 중복도 발생하고 있다. 정주기반확충이라든지, 생활환경 개선, 도농교류 및 관광을 염두에 두는 사업의 경우가 그러하다.

지방자치단체 차원에서는 관련 재원을 통합적으로 운용할 수 없으며, 사업별로 주어진 재원을 집행하기에 급급한 형편이다. 그나마 지원되는 예산규모도 적다. 그래서 다수의 낙후지역을 대상으로 한 부처별 백화점식 사업에 소액 분산 지원하는 방식을 택하고 있다. 지방자치단체로의 이전재원의 규모가 작기 때문에 효과적인 사업의 추진도 곤란하다.

가령, 행정자치부가 주관하고 있는 오지종합개발사업의 경우 1차 계획기간 10년 동안 818,061백만 원(국비 32,365백만원, 양여금 534,459백만 원, 지방비 251,237백만 원)을 399개의 지역에 투자함으로써 지역당 20여 억 원 정도에 불과한 소액이 지원되었다.

사업의 중복현상도 발생해 특정지역을 중복해서 지정하고 있다. 그 결과 ‘국토공간을 부처별·사업별로 분할하는 문제’를 노출시켰다. 오지개발대상지역과 정주기반확충지역이 그러한 경우이며, 또 이들과 녹색체험마을, 전통테마마을이 그러하다. 최근 시행하고 있는 신활력 사업지역도 대부분의 낙후지역개발 사업과 공간적으로 중복된다.

2005년 10월 현재, 전국의 접경지역은 15개 시·군이며, 개발촉진지구는 72개 시·군에 걸친다. 그리고 소도읍 사업은 194개 읍이, 오지면 391개 지역, 개발도서 지역이 410개 지역이다. 또 신활력사업의 지역이 70 개 시군이다.

오지+도서, 개축지구+도서, 오지+개축지구, 오지+도서+접경지역 등 다양한 사업의 조합으로 시·군 단위에서 중복된다.

(3) 예산지원의 포괄성 결여 및 지방비 부담의 과중

불균형성장에 기반한 지역개발정책의 과정에서 낙후지역은 발전의 사각지대였다. 국가 경쟁력이 지역 경쟁력이 되고 있음을 감안할 때, 낙후지역개발에 대해서는 충분한 예산을 지원해야 한다. 이 같은 중요성에도 불구하고 종래 양여금 등의 형태로 낙후지역개발을 지원하던 재원이 균특회계 사업으로 편입되면서 낙후지역개발사업에 대한 중앙정부의 재정지원이 줄어들었다.

2005년의 경우, 균특회계 지역개발계정사업 4조 2천억 원 가운데, 낙후지역개발과 직접적으로 관련되는 예산은 지역개발계정의 23.6%인 991,7억2천3백만 원에 불과하다. 낙후지역에 대한 재원지원이 부족한 형편이다.

예산지원의 포괄성도 부족하다. 예산지원의 포괄성은 사업의 수행방식과 관련성이 높다. 예산이 포괄적으로 지원되면 사업추진의 자율성이 높아지고, 그렇지 않으면 사업추진의 자율성이 상대적으로 낮아지기 때문이다.

그런데 현재 중앙이 지방자치단체에게 지원하는 대부분의 지역개발 사업은 재원사용의 자율성이 떨어진다. 지방자치단체가 중앙정부에서 내려준 지침에 기반해서 사업항목을 선정해야 하기 때문이다. 그렇게 선정한 사업 아이টে에 따라 소요재원을 산정하고 이를 중앙부처는 심의를 한다. 그리고 그것이 적정하다고 판단되면 지출할 사업항목이 정해진 재원이 지방자치단체에게 지원된다.

그나마 이렇게 지원되는 재원조차도 중앙부처의 여러 사업에서 지역에 나누어 주기 식으로 소규모로 분산적으로 지원되고 있다. 그러다 보니 지역차원에서는 선택과 집중에 의한 규모의 경제는 달성되기 어렵다²⁵⁾.

25) 그러나 포괄적 재원을 지원하는 사업이 아주 없는 것은 아니다. 2004년부터 추진하고 있는 신활력사업이 그렇다. 70개의 낙후지역의 발전을 도모하고 있는 신활력사업은 지방자치단체로 하여금 사업 선정 및 재원배분의 세 부사업을 지방자치단체가 자율적으로 개발, 선정하도록 하고 있다.

3. 사업주체간 협력체계의 부재

1) 사례

도로가 확장된 주변 지역의 경우 펜션과 같은 숙박시설이나 지역특산물 판매점이나 음식점 등 관광편익시설이 건설되었으나 시설이 빈약하고 거의 난개발 수준으로 개발이 이루어지고 있다. 이 때문에 개발이 완료되어도 관광 수요가 창출되지 못하고 있으며 투자비용을 회수하지 못하고 있는 경우가 대부분이다.

<그림 4-2>는 민간자본을 유치하여 개발한 관광단지의 사례이다. 첫 번째 그림은 기능이 미흡한 종합관광단지를 보여주며, 다른 하나는 소규모 자본으로 영세하게 개발된 펜션단지의 사례이다. 사진에서 볼 수 있듯이 개발이 수요창출로 이어지지 못해 이용객을 찾아보기 어렵다.

<그림 4-2> 사업주체간 협력체계의 부재로 연계개발이 이루어지지 않은 예



2) 요인

(1) 지역발전시책 추진에 있어서 지역(공간)통합적인 관점 결여

중앙정부는 지역발전시책이나 사업의 추진에 있어서 지역단위의 실행조직인 특별지방행정기관 및 산하기관, 유관단체를 부서별로 두는 기능적인 접근을 취하며, 지역 내지는 공간적 관점에서 통합적인 추진은 이루어지지 못하고 있다. 최근 전 세계적으로 세계화와 분권화 추세에 부응하여 지역이 다원적인 가치를 통합할 수 있는 기제로 파악하는 경향이 높아졌고, 이전의 부문별 기능적인 방식 (sectoral policies)의 추진에 따른 조정의 한계를 최소화하는 방안으로서 지역중심의 추진방식(place-based policies)에 대한 요구가 높아졌다. 향후 지역발전을 위해 전략적·종합적으로 시책이나 사업을 추진함으로써 지역발전의 시너지효과를 가져오도록 하기 위해서는 적합한 추진체계의 개선·정비가 요구된다.

(2) 주체들간의 파트너십 저조

중앙정부 지역실행조직들은 지역발전 지원기관으로서 인식도는 높은 편이나, 지역발전의 주체 혹은 파트너로서의 인식은 낮았다. 또한 지역발전시책의 추진에서 해당 지방자치단체나 지역내 이해 당사자들과의 협력적인 관계 형성의 필요성은 인식하는데 비해 현실적으로 동반자 관계로 실현되는 데는 한계가 있었다.

점차 정부의 역할이 축소되고 민간, 대학 등 정책수행주체의 대상영역이 확대됨에 따라 이들간의 파트너십 형성이 향후 분권화시대 지역발전의 효율적 추진을 위한 핵심과제로 대두될 것이 예견된다.

4. 지역개발사업주체의 인식부족

1) 사례

지역개발사업의 경우 주변의 자연환경이나 생활환경이나 여건 등을 충분히 고려하지 않고 시설물만 충족하면 된다는 단선적인 목표에 따라서 시행되는 예가 많다. 그 때문에 자연환경과 부조화한 개발이 이루어지거나 토지가 효율적으로 이용되지 않은 난개발이 이루어지는 사례가 많다. 일부의 사례이지만 국도나 지방도 확장사업의 경우 지역실정에 맞지 않는 고규격의 도로를 개설하기 때문에 이전에 조성되었던 도로경관이 훼손되는 경우가 많다. 지역개발사업으로 인한 환경훼손 등의 사례로 자연자원을 고려하지 않고 추진된 지역개발사업의 예이다.

<그림 4-3> 지역개발사업 주체의 인식부족으로 연계개발이 이루어지지 못한 사례



2) 요인 : 지역특성을 반영할 수 있는 정책적 연계관계의 미흡²⁶⁾

신활력사업 등 일부 사업을 제외하고, 대부분의 낙후지역 개발사업을 정부가 주도한다. 중앙이 사업내용, 사업방식, 사업지구선정 등에 관한 계획 또는 지침을

26) 김현호(2005) 참조.

제시하고 이에 따라 사업이 이루어지기 때문이다.²⁷⁾

사정이 나은 경우라도 계획수립과 집행에 있어 외형적으로는 중앙과 지방간의 역할분담을 표방하고 있지만 실질적으로는 중앙정부가 계획 또는 지침을 결정하고 지방자치단체는 배정된 사업물량을 기계적으로 집행하는 단순 구도이다. 오지, 도서, 정주기반확충 등의 사업이 그렇다.

특히, 중앙정부의 사업구상이나 내용, 계획은 단순하고 정형화된 틀로 구성되어 있다. 그 조건에 맞추어 재정지원이 이루어지며, 법령이나 지침 등으로 투자분야와 대상사업도 대체로 정해져 있다. 때문에 지방자치단체 입장에서 독자적이고 창의적인 계획이나 해당지역의 특성을 반영하는 개발구상을 가질 수 있는 여지가 거의 없다.

이같은 하향적 계획 및 사업체계는 지방자치단체와 거리가 먼 중앙정부가 사업을 주도하다보니 개별 지역의 세세한 특성을 감안하기 어렵다. 획일적 사업이 될 수밖에 없다. 그렇기 때문에 거의 모든 사업이 인프라 위주의 하드웨어 사업에 치중되는 경향을 보인다. 소득과 일자리를 창출하고 지역경제를 살리는 낙후 지역발전의 중요한 부분을 간과하거나 소홀히 할 수밖에 없는 문제를 본래부터 내재한 셈이다.

그러나 지방자치단체는 소득과 일자리를 창출할 수 있는 소프트웨어 사업을 원하고 있다. 이 같은 점을 고려할 때 하드웨어보다 소프트웨어 사업이 필요하며, 소프트웨어 사업의 시행을 위해서는 지역특성에 맞는 사업이 필요하다. 그래서 중앙부처 주도의 하향적 계획체계가 문제시 된다.

27) 물론 신활력사업처럼 지방자치단체가 사업계획을 작성하고 사업을 추진하는 경우도 있는데, 이같은 형태는 극히 소수의 예외적인 경우이며 주류는 아니다.

5. 제도적 장치의 부재

1) 중앙정부 투자재원의 분산운영 및 하향식 추진

중앙정부는 지역발전 및 산업진흥을 촉진하기 위해 구조조정 지원, 기술개발, 인력지원, 창업 및 입지지원, 경영안정 및 판매지원, 수출 및 해외투자 지원 등 다양한 부문에서 시책추진을 위해 재원을 지원한다. 그러나 지역발전시책 지원 정책이 건설교통부, 산업자원부, 중소기업청, 행정자치부 등 각 중앙정부 소관부서의 통제 하에 분산적으로 이루어질 뿐만 아니라, 각 부처에서 기획되어 사업대상지역까지 선정, 예산을 지원하는 하향식, 공급자위주의 방식으로 지역의 수요나 우선순위를 고려하기 보다는 중앙정부 위주로 추진되고 있다²⁸⁾.

<표 4-2> 중앙정부 부서별 지역발전시책 추진관련 특별회계 투자현황(2005)

소관부서	특별회계명	예산규모 (세출결산) (억원)	설치근거	설치목적	조달방식
재정경제부	재정융자	142304	재정융자 특별회계법	재정에 의한 융자를 위한 자금의 효율적 관리.운영	특정자금보 유 및 운영
	국유재산관리	17741	국유재산관리 특별회계법	국유재산의 효율적관리.운영	특정세입 충당
건설교통부	교통시설	126850	교통시설 특별회계법	도로,항만,공항 등 건설,정비추진 및 관리운영 효율화	"
기획예산처	국가균형발전	52867	국가균형발전 특별법	국가균형발전 시책의 효과적 지원	
농림부	농어촌 구조개선	62367	농어촌구조개 선특별회계법	농어촌구조개선사업 의 효율적 추진	"
환경부	환경개선	25263	환경개선 특별회계법	환경개선사업의 효율적 추진	"

자료 : 기획예산처. 2006. "2005회계연도 정부결산개요".

28) 지역발전에 있어서 중앙정부의 재정적 지원이 중요한 이유는 지방자치단체의 재정자립도가 낮을 뿐만 아니라 지방자치단체 상호간의 재정력 격차가 심각한 상황이기 때문이다. 실제로 일반회계와 특별회계를 합친 지방자치단체의 총재정규모 가운데 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 의존재원의 비중은 1996년 27%에서 1999년에는 30%로 증가한 것으로 나타났다(양지청, 2000).

특히 지역발전시책 추진사업의 시행과정에서 계획수립과 집행주체가 부처별로 분산되고 다원화되어서 유사한 성격의 사업을 분산적으로 추진하며 중복적인 사업을 추진하는 사례도 발생하고 있다.

중앙부처의 지역발전시책과 관련된 특별회계는 6개 정도로 파악된다. 2004년까지 있었던 지방양여금관리특별회계와 토지관리및지역균형개발특별회계는 국가균형발전특별회계에 통합되어 폐지되었다.

<표 4-3> 중앙정부 부서별 지역발전시책 추진관련 일반회계 투자현황

소관부처	사업명	근거법률	재원(회계)
건설교통부	제주도 종합개발 산업단지 개발 유통단지개발 내륙화물기지 건설	제주도개발특별법 산업입지및개발법률 유통단지개발촉진법 화물유통촉진법 사회간접자본시설에 대한 민간투자법	일반회계(교특회계) 일반회계(교특회계) 일반회계(교특회계) 일반회계(교특회계)
행정자치부	자전거이용시설 확충 국도가꾸기사업 도시저소득주민주거환경개선 도시개발사업	자전거이용활성화법 국가시책사업 도시저소득주민주거 환경개선임시조치법 도시개발촉진법	일반회계 일반회계 일반회계 일반회계
산업자원부	지역산업진흥 섬유산업육성 외국인투자유치	산업발전법 산업발전법 외국인투자촉진법	일반회계(산업발전기금) 일반회계(산업발전기금) 일반회계
과학기술부	지역전략·특화기술개발 과학기술자문관 활용사업 지역협력연구센터 지원 대학·공공연구기관보유기술 기업이전 촉진 지방기술인력 양성	과학기술기본법 과학기술기본법 기초과학연구진흥법 기술이전촉진법 기초과학연구진흥법 과학기술진흥법	일반회계 일반회계 일반회계 일반회계 일반회계
교육부	지역특성화고교 육성 지방대학 육성 고유향토산업기반거점 전문대학육성 전국지역 평생교육센터 운영지원 지방교육 환경개선	산업교육진흥법 지방대학육성대책 - - 평생교육법 -	일반회계 일반회계 일반회계 일반회계 일반회계
정보통신부	정보접근시설 확충 지역주민 정보이용능력 제고 지방중소기업 정보화기반 구축 S/W지원센터 운영지원	- - S/W산업진흥법 S/W산업진흥법	정보화촉진기금 정보화촉진기금 정보화촉진기금 정보화촉진기금
문화관광부	남해안 관광벨트 유교문화권	관광진흥법 관광진흥법	일반회계 일반회계

자료: 한국법제발전연구소(2003)

<표 4-4> 지역발전 추진사업별 소관 중앙부처 및 투자재원

유형	사업명	소관 중앙부처	재원(회계)
낙후 지역 개발 사업	도시개발사업	행정자치부	양여금
	도서개발사업	행정자치부	일반회계
	정주권개발사업	농림부	양여금
	농어촌주거환경개선사업	행정자치부	양여금
	수질오염방지사업	환경부	토특회계
	산촌개발사업	농림부	일반회계
	어촌종합개발사업	해양수산부	일반회계
	어항건설	해양수산부	일반회계
	개발촉진지구개발사업	건교부, 농림부, 산자부, 환경 부	일반회계
	소도읍개발사업	행정자치부	교부세
접경지역종합개발사업	행정자치부	-	
	소 계	-	
교통 및 산업 발전 기반 조성 사업	도로철도 등 교통관련사업	-	
	-도로부문	건교부, 행자부	양여금, 교특세
	-철도부문	건교부(철도청)	
	-항만부문	해양수산부	
	-공항부문	건교부	
	-광역개발사업	건교부(철도청)	
	지역(산업)발전사업	산업자원부	일반회계추가
	지역혁신기반조성사업	과학기술부	일반회계추가
	문화·관광개발사업	문화관광부	일반회계추가
	지방교육환경개선사업	교육부	일반회계추가
	농어촌지원사업	해양수산부	일반회계
	지역문화관광개발	건교부	일반회계
	쾌적한 정주환경개선	건교부, 환경부	일반회계
	산업농공단지개발	건교, 산자, 농림	일반회계
유통단지개발	건교부	일반회계	
*택지개발사업	자체재원	자체재원	
	소 계		
	총 계	-	

자료: 한국법제발전연구소(2003)

2) 지역개발사업재원의 분담체계의 미비

중앙정부는 각 부처별로 고유의 목적을 달성하기 위해 이전하는 재원이 안정성과 지속성을 갖지 못하고 개별적으로 운영되어 이전재원으로서의 효과를 경감시키고 확실한 투자재원 조달수단으로서 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 또한 중앙정부 이전재원 가운데 각종 보조금은 대상사업이 단위사업 위주로 세분화되어 사업용도지정이 구체적으로 한정되어서 보조금의 영세화, 지원기간의 단절, 과도한 지방비 부담 등으로 자치단체 차원에서 실질적이고 통합적인 사업효과를 기대하기 곤란한 실정이다.

지역개발사업 사업비의 분담은 일정한 원칙이 없이 거의 무작위적으로 이루어지는 수준이다. 대부분의 경우 국비의 비중이 높게 나타나나, 사업별로 분담구조가 천차만별이며 사업간의 중복적인 투자로 불합리한 분담구조가 형성되어도 이를 조정할 수 있는 체계가 없다. 이 때문에 대부분의 지역개발사업에서 분담비중이 높으며 타 사업과의 균형이 유지되지 않기 때문에 분담비중이 높는데 비해서 투자효과가 상대적으로 낮다.

3) SOC투자와의 연계에 대한 법적 기반의 취약

지역개발사업에 대한 법적 기반의 부재도 지적된다. 실태분석에서 나타난 바와 같이 부처별로 다양한 사업을 관장하며, 이들 사업을 개별법들이 규정한다. 부처별 낙후지역개발사업을 규정하는 법적기반도 개별법을 가지고 있는 사업이 있고, 그렇지 않고 하나의 법이 다수의 사업을 규정하는 경우도 있다. 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 접경지역지원사업 등은 전자에 해당되며, 신활력사업, 정주기반확충사업, 농촌체험마을사업, 농촌테마마을 사업 등은 후자에 해당된다.

어쨌든 낙후지역에 대한 통합법제가 구비되지 않은 형편에서 .국가균형발전특별법과 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법.(이하

“삶의질 특별법”)이 낙후지역개발 사업을 주로 규정하고 있다. 이같은 통합 법제의 미비는 부처별 사업의 생성, 난립의 주요한 원인이 되고 있다.

*****망지

5

개 선 방 안

본 장에서는 앞장에서 분석한 연계성 결여요인을 제거하여 지역개발사업과 SOC 투자가 연계하여 추진됨으로써 지역개발사업의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 기본방향으로는 중앙정부의 선도투자를 통한 지역개발사업의 선순환 유도, 지역개발사업의 잠재력 및 시너지 효과 극대화, 지역 개발수요를 감안한 사업추진체계의 다양성 확보, 지역내·지역간 기반시설망 활용의 극대화 등을 제안하였다.

1. 기본방향

지역개발사업과 SOC 투자사업을 연계한 패키지형 지역개발사업은 정부부처, 광역·기초 지방자치단체, 민간투자자, 지역주민이 추진하는 다양한 지역개발사업을 상호 유기적으로 연계하여 한 묶음의 지역개발사업으로 추진하는 것이다. 이를 통해서 지역간, 주체간, 사업간 협력과 지원이 가능해지며, 시너지 효과의 극대화를 기대할 수 있다.

패키지형 지역개발사업은 정부부처, 지자체, 정부투자기관, 민간 등에 의해서 추진되는 다양한 지역개발사업들 중 선도사업을 선정하고 투자순위를 결정하여 지구·지역단위로 도출할 수 있다. 예를 들어, 문화관광부가 한 지역에 문화관광단지 조성하고자 할 경우 광역·기초 지방자치단체가 추진하는 지역개발사업이나 민간투자자, 지역주민이 추진하는 개별 사업들을 연계하여 패키지화된 지역개발사업 집합체로 추진하는 것이다. 이 경우 선도사업이 중요하고 의미가 있는 것은 지역개발사업을 촉진하면서 투자의 부담을 줄이고 투자의 위험성을 줄

일 수 있기 때문이다.

이 방식은 사업간 또는 지역간 연계를 통해서 다양한 자원의 활용을 극대화한다는 점에서 「비즈니스 네트워크(Business Network)」나 「클러스터(Cluster)」와 개념적으로 유사하다. 그러나 비즈니스 네트워크에 비해서는 구체적인 지역개발사업의 범위와 내용이 부각되며, 클러스터가 단순히 이념을 제시하는데 그친다면 이 방식은 보다 구체적이고 실질적인 지역개발사업 추진전략을 제시한다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다. 기존의 지역개발사업은 개별사업을 중심으로 추진하기 때문에 개개 사업별로 타당성이 중요하고 이에 따라서 사업추진여부를 결정하게 된다. 반면에, 지역개발사업과 SOC 투자사업을 연계하여 추진할 경우에는 패키지화된 사업전체의 타당성과 성과가 중요하기 때문에 일부 타당성이 떨어지는 사업이 있어도 전체적으로 타당성이 확보된다면 추진이 가능하게 된다. 이는 사업 간의 교차지원이 가능하기 때문이다.

<그림 5-1> 지역개발사업과 SOC 투자사업을 패키지화한 지역개발사업의 개요

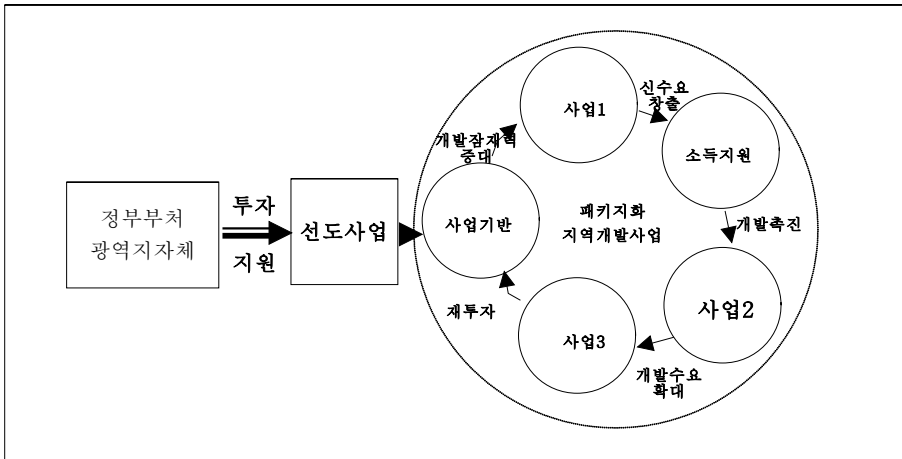
구분	개별사업	패키지 사업
접근방법	단위사업 중심	사업클러스터
사업시행자 역할	개발자	협력·촉진·조언자
개발이익처분	개발이익회수	개발이익재투자
사업평가	개발사업 타당성	연계사업타당성
참여시기	개발사업완료후	개발사업기획단계
사업방식	단독시행	공동시행

1) 중앙정부의 선도투자를 통한 지역개발사업의 선순환 유도

지역개발사업의 종류는 중앙부처나 지방자치단체가 추진하는 도로신설·확장·정비사업, 지역관광산업 육성사업 등 사업규모가 크고 사업투자계획이 확정되어 있는 사업과 민간이나 지역주민이 추진하는 소득증대 사업 등 사업규모가 작고 시장여건에 따라서 투자여건에 변화가 있는 사업으로 구분될 수 있다. 이들 중 전자는 해당 지역의 개발 잠재력이나 수익성 그리고 수요 등을 고려하지만,

이것이 사업추진 여부에 대한 결정적인 요소는 아니다. 다소 거시경제차원이나 정책적 차원에서 사업이 추진되는 것이다. 그러나 후자의 경우는 지역의 개발 잠재력이나 수익성 그리고 수요 등이 사업추진 여부에 대한 결정적인 요소가 되기 때문에 전자보다 사업시점이 중요하다. 이 때문에 후자는 선도사업이 될 수 없다. 따라서 패키지화한 지역개발사업을 추진하기 위해서는 중앙정부가 우선적으로 선도사업을 추진하여 개발환경을 개선하고 지역기반시설의 확충을 통해서 신수요 창출 및 지역경제가 활성화되도록 지역 내에서 선순환 개발체계를 구축해야 한다. 즉, 지역개발사업과 SOC 투자사업의 경우 어느 한쪽은 선도사업으로 우선 추진하면서 나머지 사업의 순위를 결정하여 추진하는 것이 효율적이다. 따라서 중앙정부가 선도투자를 함으로써 투자를 촉발시킬 수 있는 체계의 구축이 요구된다.

<그림 5-2> 지역개발사업의 선순환 개념도



2) 지역개발사업의 잠재력 및 시너지 효과 극대화

지역개발사업의 경우 지역경제 여건 즉 부존자원과 대도시권과의 접근성 등에 차이가 있기 때문에 잠재력과 개발수요가 다를 수밖에 없다. 개발대상지역은 지역개발사업 지역내에 개발수요는 있으나 개발 잠재력이 없는 지역, 개발수요는

없으나 개발 잠재력이 있는 지역, 개발수요와 잠재력이 모두 보유한 지역 등이 혼재되어 있다.

이들 지역(시·군)의 성장잠재력과 지역발전을 견인할 부존자원, 대도시지역과의 접근성 등을 검토하여 투자규모를 결정하면서 이를 연계·공유할 수 있도록 개발사업을 추진해야 한다. 투자기준은 지역의 잠재력과 사업의 예상수익, 수요 상황 등을 감안하여 투자능력이 있는 지역과 투자능력이 없는 지역 등으로 구분하고 초과 부담지역, 기본 부담지역, 부담 유예지역, 부담 유보지역 등으로 구분하여 지역개발사업과 SOC 투자사업을 효과적으로 연계·패키지화하는 방안을 강구하도록 한다. 그리고 초과부담이 가능한 사업을 선도사업으로 패키지화한 지역개발사업을 추진한다면 사업의 성공 가능성이 커질 것이다. 특히 선도사업은 공공 또는 민간자본의 유치가 가능하며, 선도지역으로서의 지역개발사업과 SOC 투자사업을 패키지화하여 추진하는데 중요한 역할을 한다.

3) 지역 개발수요를 감안한 사업추진체계의 다양성 확보

시·군 지역에 따라서 개발수요는 큰 차이를 보이게 된다. 따라서 지역개발사업과 SOC 투자를 연계·패키지화한 지역개발사업의 추진에 있어 전략적인 차이를 두고 추진하여야 할 필요가 있다. 즉, 개발수요가 있는 시·군은 수요를 감안하여 패키지화를 하여야 하나 개발수요가 없는 시·군은 수요를 창출하면서 패키지화를 추진함으로써 다양성을 확보하여야 한다. 전자는 상대적으로 개발수요, 투자자원, 사업추진 주체 등의 형성이 용이하기 때문에 정부는 지자체, 공공·민간사업자들에 대한 지원형태로 참여하여 패키지화가 가능하다. 이 경우에 정부와 지자체 그리고 공공사업자(정부투자기관등)와 민간사업자의 역할을 달리할 수 있으며 도로확장·정비 투자를 지역개발사업 지원에 활용할 수 있을 것이다.

후자는 지역개발사업의 기반인 개발수요가 형성되어 있지 않아서 정부가 지역개발사업 추진 기반을 조성하고 개발 잠재력을 증대시켜서 이 지역에 대한 개발수요를 창출해야 한다. 이 경우에 정부는 도로확장·정비투자이외에 지역개발사

업의 수익성은 없지만 지역경제에 대한 기여도가 높을 경우에는 수익성이 확보 될 수 있도록 운영비 등의 일부를 지원하여야 한다.

4) 지역내·지역간 기반시설망 활용의 극대화

지역개발사업과 SOC 투자의 연계는 실질적으로는 지역개발사업과 SOC 투자의 지역내·지역간 네트워킹을 구축하는 것이다. 즉, 시·군 등에서 계획하고 있거나 추진하고 있는 사업을 네트워킹하는 것으로 이를 위해서는 네트워킹 매개체가 필요하다. 네트워킹의 매개체는 중앙정부가 지원하는 재원을 기반으로 하는 선도 투자사업을 활용할 수 있으며, 대표적인 매개체가 공간적인 네트워킹 매개체 기반시설망이다. 즉 도로망, 상수도망 등 인프라망이다.

공간적인 매개체는 광역적으로는 지역경제를 선도한다는 의미에서 거점도시나 역세권이 될 수 있을 것이나, 이는 경제적인 의미에서 매개체라고 보기는 어려울 것이다. 실질적으로 지역경제 활동을 연계하는 기간시설망은 SOC 투자의 전형으로 지역개발사업을 연계하는 매개체로 활용할 수 있을 것이다. 기간시설망 중에서 도로망은 공간적으로 지역내 또는 지역간에 추진되는 지역개발사업을 네트워킹할 뿐만 아니라 정부나 지자체가 추진하는 선도사업으로서의 역할을 한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이를 통한 지역개발사업의 네트워킹은 지역특성화 전략과 연계하여 각 지역에서 추진하는 지역개발사업을 기간시설망의 위계를 감안하여 배치하고 지자체간 협력사업으로 추진할 수 있을 것이다. 즉, 지역단위로 국가와 지자체 예컨대 시·군이 개별적으로 추진하는 사업들을 기간 시설망을 근간으로 사업군이 형성될 수 있도록 하는 것이다. 이 때, 각 지역에서 추진하는 사업에서 선도사업을 지정하거나 각 지역내에 시범지구(선도지구)를 지정하여 지역개발사업을 활성화할 수 있을 것이다.

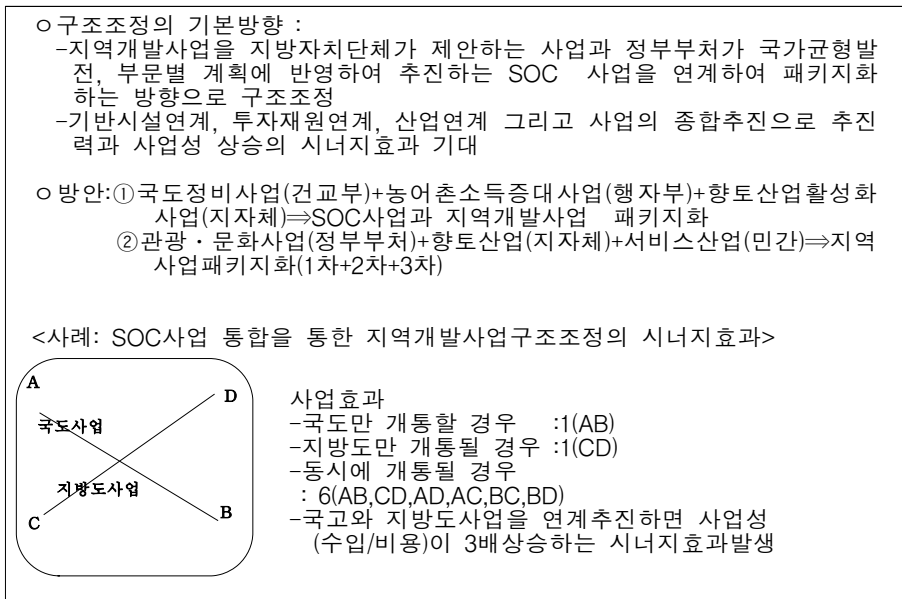
2. 추진전략

1) 지역개발사업의 구조조정

현재에도 지역개발사업을 촉진하기 위하여 특정지구 및 개축지구사업, 지역특화사업, 관광레저단지 조성사업을 지자체와 민간이 추진하고 있다. 그러나 실행 결과는 도로 등 기반시설만 건설되고 있으며, 민자 또는 지자체 사업으로 추진되는 실질적으로 지역소득을 증대시키고 지역성장의 기반이 되는 지역개발사업은 극히 부진하거나 열악한 수준으로 이루어지는 경우가 많다.

이를 개선하기 위해서는 각각의 계획에 따라서 각각의 주체가 추진하는 지역개발사업 등을 연계·통합 추진하여 시너지 효과를 제고시킬 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 국가균형발전계획에서 추진하는 사업도 정부부처나 지자체가 이미 추진하는 사업들을 연계하여 적절한 개발단위가 확보될 수 있도록 하여야 할 것이다.

<그림 5-2> 지역개발사업 구조조정 방안



각종 지역개발사업 예컨대, 산업활성화 사업, 택지개발사업, 인력양성사업, 주거환경개선 사업을 하나의 단위사업으로 연계·통합 추진하면 사업성을 제고할 수 있을 것이다. 또한 관광·문화산업과 향토산업을 하나의 사업으로 연계 추진하거나 기반시설확충·정비사업과 지역경제활성화 사업을 연계 추진하여 사업성을 제고할 필요가 있다.

2) 지역개발사업 예산 집행체계 개편

지역개발사업의 경우 개별 사업에 대한 수요를 기반으로 개발계획의 타당성 검토, 사업의 경제성 분석 등이 이루어지기 때문에 수요창출이 어려운 사업은 제외되는 경우가 많다.

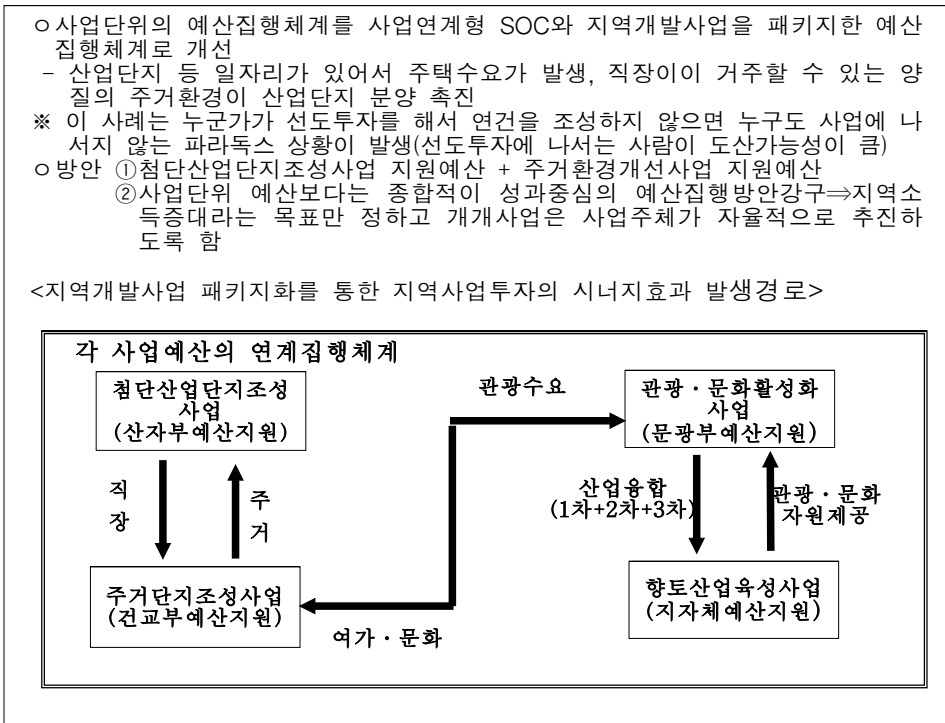
이미 불균형 심화로 수도권과 대도시권으로 집중이 가속되는 현실에서 이들 지역과 경쟁하여 수요를 확보할 수 있는 대규모 지역개발사업의 추진은 거의 불가능 하다. 도시서비스기반이 수도권이나 대도시에 비해 상대적으로 열악한 지역에 기반시설수준의 제고 없이 사업을 추진할 경우에는 수요창출은 물론 수익성 확보도 어려운 것이 현실이다. 따라서, 산업기반을 성공적으로 구축하면서 지역경제를 활성화시키기 위해서는 도시 및 인프라 서비스기반 확충사업과 연계하여 지역개발사업을 추진하여 수요창출이 가능하도록 하여야 한다. 예컨대 첨단 산업을 유치하면 주거단지 개발수요가 나타나고 향토산업과 관광문화산업이 연계되어 새로운 관광수요가 창출된다는 점을 감안하여 사업간 연계방안을 강구하여야 할 것이다.

그러나 사업간 연계를 통해서 새로운 수요를 창출하고자 할 경우 우선 선도 투자를 통한 다른 사업의 투자여건 조성이 필수적이다. 그러나, 어느 누구도 사업을 먼저 추진하지 않는다는 문제가 있다. 왜냐하면 선도투자자는 사업여건이 조성되지 않은 상황에서 참여하기 때문에 도산할 우려가 크며 사업이 유망한 지역이라도 적정한 수익성을 확보가 어렵기 때문이다.

따라서 지역개발사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 정부가 선도사업 투자

자로서의 역할을 하거나 지자체 등이 추진하는 사업의 지원자로서의 역할을 수행해야 한다. 이를 위해서는 지역경제 활성화를 위해 중앙정부가 추진하는 지역개발사업과 지자체 또는 민간이 추진하는 지역개발사업 간의 연계를 통한 수요 창출방안을 강구해야 한다. 이에 따른 전제조건이 지역개발사업 예산집행체계를 개선하는 것이다.

<그림 5-3> 지역개발사업 예산집행체계 개선



3) 지역개발사업 주체간 협력체계 구축

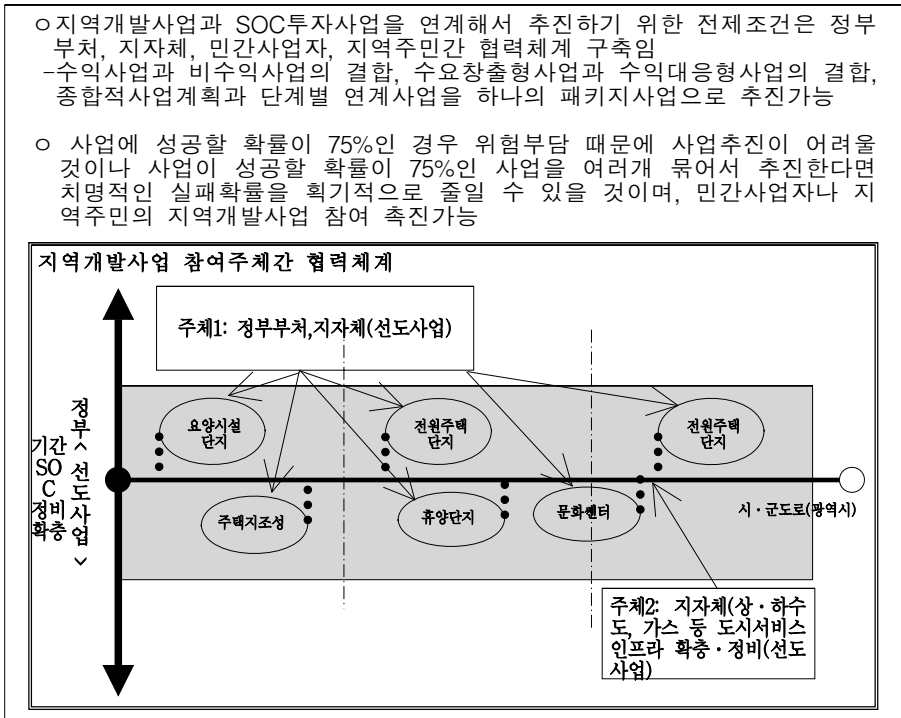
지자체나 민간사업자가 지역개발사업을 추진할 경우 수익성 확보가 어려워 투자재원의 회수가 어려운 것이 현실이다. 산업단지·택지개발·유통단지 등은 수요부족으로 사업성이 확보될 수 있는 수도권 및 수도권 인접한 충청권 등 일부

지방대도시를 제외하고는 투자의 위험성이 크다. 수요기반이 취약하여 수익성이 낮음에도 함에도 불구하고 현재 지역개발사업 추진 여건상 시·군이 개별사업으로 추진할 수밖에 없으며, 이는 사업추진의 장애요인으로 작용하고 있다.

따라서 지역개발사업이 원활하게 추진되도록 하기 위해서는 사업시행자의 투자의 위험을 분산시킬 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 그 방안으로 지역개발사업 중 수익성이 있는 사업과 수익성이 떨어지는 사업 또는 수요창출형 사업과 수요대응형사업을 결합하여 하나의 단위사업으로 추진하는 것이다.

예컨대 사업성공 확률이 75%인 경우 개별사업으로 추진하지 못하지만 사업성공 확률이 75%인 사업을 2~3개 묶어서 사업을 추진하면 실패할 확률이 크게 감소한다.

<그림 5-4> 지역개발사업 주체간 협력체계 구축 방안

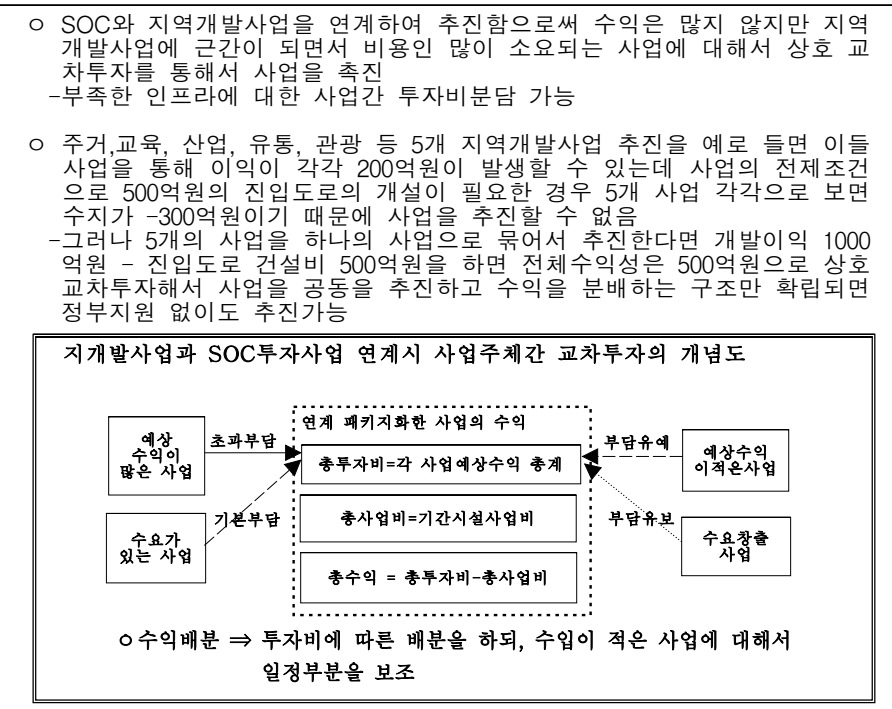


이와 함께 지역개발사업 지역 중 시·군 지역의 경우 수도권과 주변지역, 광역시 그리고 지역 거점도시를 제외한 대부분의 지역은 지역잠재력이 크게 떨어지는 지역이다. 이러한 지역은 정부가 인프라 시설을 해 주어도 지역개발사업의 수지가 맞지 않기 때문에 경제성이나 사업성이 확보될 수 없다.

이 경우 사업의 수익성 보장을 위한 정부차원의 지원은 현실적으로 한계가 있기 때문에 비용분담을 통해서 사업성을 제고할 있는 방안이 강구되어야 한다. 그 방안은 사업과 지역잠재력을 연계한 네트워크형 지역복합개발사업으로 추진하여 지자체 또는 민간사업자가 개발비용을 분담하도록 하는 것이다.

예컨대 주거, 교육, 산업, 유통, 관광 등 5개의 지역개발사업을 하나로 묶어서 추진하면 개발이익이 크게 증가하여 개별사업으로 추진하는 경우보다 사업성이 크게 개선될 것이다.

<그림 5-5> 사업주체간 비용분담 방안



4) 성과 중심의 지역개발사업 추진체계 구축

국가주도의 하향적 지역개발사업방식에 탈피하여 지자체 중심으로 지역경제 활성화를 위한 종합적인 프로그램을 마련하여 추진하는 성과중심의 지역개발 추진책을 강구해야 한다. 국가=기반시설 건설, 지자체(민간투자자)=지역개발사업 추진에서 벗어나서 국가=재원확보·지원, 지자체 또는 민간투자=기반시설+지역개발사업이라는 종합 추진방식으로 전환할 시점이다.

이를 위해서는 개개의 지역개발사업의 독립적인 집행체계에서 벗어나 지역경제 활성화라는 공동의 목표를 설정하고 개개의 지역개발사업의 연계집행체계를 구축하여야 한다. 지자체는 국가단위의 개발사업, 정부부처의 지원 사업 등을 종합하여 광역단위로 연계개발이 가능하도록 중장기 지역발전 종합계획을 수립·추진할 수 있는 제도적 장치를 강구해야 할 것이다.

3. 지역개발사업과 SOC 투자와의 연계추진 방안

지역개발사업이 실효성을 거두기 위해서는 도로 등 기반시설투자와 지역개발사업 투자를 연계하여 하나의 패키지 사업으로 추진할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 즉 정부가 추진하는 국가사업과 지자체의 자체사업을 하나의 패키지 사업패키지로 구성하여 중앙정부, 지자체, 정부투자기관, 민간이 공동으로 개발하는 방식을 예산집행 및 사업추진체계로 정립하여야 할 것이다.

1) 지역개발사업 추진기구의 정비

우리나라의 현행 지역발전 추진체계는 중앙정부 의존적인 경향이 높으며, 부문별 추진방식에 따라 운영상의 연계·조정 미비에 따른 한계가 있다. 따라서 지역개발사업과 SOC투자의 연계추진에 대비하기 위해서는 현행 중앙정부 및 정부 주도적인 추진체계에서 다양한 이해당사자들의 참여와 협력을 전제로 하는 지역발전을 위한 거버넌스체계의 구축이 필요하다. 이를 위해서는 패키지형 지역개발사업 추진주체가 되는 지방자치단체의 지역개발사업조직을 중앙정부수준으로 정비할 필요가 있다.

<표 5-1> 지자체의 중앙수준의 지역개발사업 추진조직 정비 방안

수준	현행체계의 문제점	조직정비·개선대안
중앙정부 부서	· 부서별 산발적 추진 · 부서간 조정기구 별도없음	· 부서간 상설 협의·조정체 · 지역개발관련 전담부서 신설
중앙정부 지역실행조직	· 부서의 실행기구 역할 · 지역내 네트워크 관리자역할 인식부재	· 지역실행조직간 상설협의체 · 지역발전통합청
지역발전 전담기구	· 부재	· 중앙정부 지역실행조직형 · 광역자치단체의 전담기구화 · 민-관협의체형 RDA 신설

참고 : 차미숙(2003)

이를 위해서는 첫째, 추진시책 내용의 전략화가 필요하다. 즉 지역을 종합행정 수행단위라기 보다는 경쟁력 확보의 단위로 하기 위해서는 지역이 담당하는 지역개발사업의 내용 및 범위를 구체화하고 전략화할 필요가 있다. 예를 들어 지역 산업진흥 및 경제발전을 전략적으로 추진하고, 이와관련된 인프라만을 추진토록 하는 것이다. 둘째, 지역단위의 전략화가 필요하다. 자립적인 지역경제발전을 달성하기 위해서는 지역단위 보다 기능적일 필요가 있다. 현재의 행정구역단위에 한정되지 말고 시책추진내용에 따라 기능적으로 대응할 수 있는 공간단위의 재설정이 필요하다. 셋째, 시책추진주체의 전략화가 필요하다. 지역발전시책은 많은 주체들의 협력적인 상호작용을 통해 달성되나, 핵심적인 추진주체의 역할도 매우 중요하다. 많은 유럽국가들은 세계화와 분권화가 진전되면서 매우 복잡하다고 할 정도로 지역발전 전담기구들을 설치, 운영하고 있다. 지역발전 전담기구는 정형화된 표준형태는 존재하지 않지만 각국의 정치·행정체계나 분권화수준, 그리고 지역발전 추진목표 등에 따라 상이한 형태로 작동된다. 분권화시대 지역발전을 효율적으로 추진하기 위해서는 구체적인 지역발전목표를 달성할 수 있는 지역개발사업 전담기구의 설치와 운영을 검토할 필요가 있다.

(1) 단기적 방안 : 협의체 구성

장기적으로는 단일한 체계에서 통합적인 지역개발사업을 추진하는 것이 타당하지만, 단기적으로 부처간 사업의 통합이 용이치 않을 수 있다. 이를 감안하여 유사목적 사업을 효과적으로 추진하기 위한 추진조직이 필요하다.

특히 유사 및 동일목적 사업을 시행하는 부처간이나, 서로 다른 부처의 유사, 동일한 사업을 시행하는 자치단체 차원에서 부처간, 사업간 연계를 강화하기 위해 협의체 구성이 필요하다. 그런 의미에서 부처간 연계사업의 효율적 추진을 위한 가교역할을 하는 것이 협의체의 주요한 목적이다.

일단은 부처간 사업의 통합에 적지 않은 어려움이 있음을 감안하여 부처간 유사목적 사업 등을 중심으로 하는 ‘공동추진단’을 구성하여 운영하는 것도 한 방안이다. 공동추진단은 통합의 대상이 되는 해당사업에 관련된 부처로 구성되며,

주무부처는 사업의 목적 및 내용에 비추어 가장 많은 전문성을 지닌 부처가 된다. 이를테면 통합추진의 대상이 되는 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌체험마을 등 관광 및 도농교류 사업의 경우, 농림부나 농진청, 해양수산부 가운데 이 분야에서 가장 많은 경험과 전문성을 지닌 부처가 주무부처가 되어야 할 것이다. 협의체 구성의 범위는 사업의 목적과 내용이 겹치는 부처가 될 것이다. 유사한 사업이나 동일한 사업이 겹치는 해당부처가 공동추진단을 구성해야 업무의 연계성이나 상보성을 도모할 수 있을 뿐 아니라, 실질적인 통합효과도 발휘할 수 있기 때문이다. 또 사업의 목적과 내용이 겹치는 부처가 사업에 따라 다양하게 조합될 수 있기 때문에 복수의 공동추진단 구성도 가능할 것이다.

(2) 중·장기적 방안 : 통합기구 설치

앞서 언급한 단기적 방안과는 달리 최종적으로 구축해야 할 통합적 추진체계에서는 현재의 분절화된 사업들이 총괄법과 지역관련 개발계획에 따라 단일한 체계로 추진되기 때문에 이를 총괄하는 통합적 추진주체의 정비가 긴요한 문제가 된다. 분산적인 지역개발 추진 추진시스템은 장기적 개편안과 종합적인 지역 계획 추진의 효율성을 떨어뜨리는 요인이기 때문이다.

이점은 동일한 목적의 사업을 추진하고 있음에도 불구하고 추진기구가 분산되어 협력과 연계가 부족하여 사업이 통합적으로 추진되지 못해서 개발이 지연되거나 비효율적이거나 역기능이 나는 것은 이미 확인된 바 있다. 그리고 분산적인 추진기구는 당초에 의도한 사업의 목적달성을 어렵게 할 뿐 아니라 행정력, 재원의 낭비를 초래하는 요인이 된다. 그래서 지역에서 추진되는 사업의 합리적 조정 및 상호 상승효과를 창출하기 위한 통합적 추진조직이 필요하다.

통합적 추진기구는 중앙부처의 성격, 지역개발사업의 성격 등을 종합적으로 고려하여 설치하는 것이 바람직하다. 지역개발사업은 시장, 군수가 입안하고 집행하는 자치단체 사무로서의 성격일 수밖에 없다. 그런 점에서 통합된 사업체계의 총괄은 인사, 재정, 행정지원, 지역개발 등에서 자치단체와 긴밀한 연계성을 지니고 있는 중앙부처인 행정자치부가 담당하는 것이 합당할 것이다. 이는 현행

균특법이 규정하고 있는 오지, 접경지역, 신활력 지역, 도서개발 등 주요 낙후지역개발사업을 행정자치부가 담당하고 있는 입법 취지와도 부합된다.

통합적으로 추진되는 사업에 있어 불가피하게 중앙 부처의 전문성을 살려야 하는 경우는 총괄부처를 중심으로 관련 부처가 공동추진단 등을 구성하여 추진 조직에 신축성을 기해야 할 필요도 있다. 이때는 총괄부처 주관 아래 사업을 추진하되, 공동추진방식을 활성화시켜 사업추진의 효율성을 배가시켜야 한다.

통합적 추진기구의 운영에 있어 중앙과 지방자치단체간의 유기적인 협력도 중요하다. 중앙과 지방자치단체의 긴밀한 협력과 유기적인 역할분담에 의해서 지역개발사업이 추진되기 때문이다.

중앙과 지방의 협력에서는 중앙은 전국을 대상으로 지역기본계획을 수립하여 정책플랜을 제공하고, 재정을 지원하며, 지원한 재정사업에 대한 컨설팅 및 평가를 시행하도록 한다. 지방자치단체는 시·군 단위의 지역개발 시행계획을 입안, 추진한다.

2) 지방자치단체 지역개발사업 집행조직 정비

실태분석에서 확인된 바와 같이 지방자치단체에서도 중앙부처 만큼이나 다양한 부서에서 지역개발사업을 담당한다. 특히, 전문성이 떨어지는 분산 대기화된 부서가 지역개발사업을 담당함으로써 사업의 성과를 창출하는데 애로가 많다. 지방자치단체 차원에서 분산 대기화된 추진조직을 정비하여 통합적이고 체계적인 사업을 추진하면 지역발전의 효과는 배가될 것이다.

무엇보다 지역개발의 집행부서 및 조직을 일원화해야 한다. 일원화의 원칙은 사업추진의 전문성과 효율성 제고이다. 이 같은 관점에서 현재 지역개발사업을 담당하는 지역개발, 건설, 농정, 도시계획 관련 부서를 '지역개발부서'로 통합·조직하여 전문성을 강화시켜야 한다. 보다 구체적으로는 시·군 단위에 분산되어 있는 지역개발관련 조직을 과단위로 재조직하여 관련사업간의 연계추진을 도모하여야 할 것이다.

조직정비와 병행하여 지방자치단체 차원에서 ‘지역개발 공동추진협의기구’를 구성·운영하는 방안도 가능하다. 지역개발 공동추진협의기구는 부단체장을 중심으로 관련 실·과장, 지역전문가가 참여하여 구성하고 여기서 사업의 연계·추진 등 효율적인 추진방안을 강구할 수 있을 것이다.

3) 지역개발사업의 포괄적 지원체계 구축

현재는 개별부처가 단위 사업별로 낙후지역개발사업의 재원을 지방자치단체에게 지원하고 있다. 이같은 방식은 다음과 같은 문제를 초래한다.

첫째, 단위사업별로 재원이 소액으로 지원되다 보니 자치단체 차원에서는 우선순위가 떨어지고 별로 내키지 않는 사업이더라도 자금을 지원받기 위해 사업을 추진하는 문제점이 있다.

둘째, 지역 개발지원재원에 대한 지방자치단체의 포괄적 사용권이 없기 때문에 자치단체 차원에서 종합적인 발전계획에 따라 지역개발이 이루어 질 수 없고, 따라서 모자이크식의 사업이 추진되는 문제가 발생한다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 통합법의 취지에 맞게 지역종합개발 사업의 보조금 형태로 포괄적으로 지방자치단체에게 지원해야 한다. 포괄적 재원지원이 법적기반이 구축되어야 하는 장기적인 사안임을 감안하여 보다 현실적으로 단계적 접근도 가능하다.

단기적으로는 중앙부처별, 중앙·지방·민간 등으로 구분되어 있는 재원이 적어도 집행단계에서는 자치단체의 지역 종합발전계획에 따라 통합 운용되어야 한다. 물론 궁극적으로는 집행단계 이전의 정책수립단계에서 중앙부처 재원의 통합이 선행되는 방안이 마련되어야 한다.

재원의 포괄적 지원은 지방자치단체로 하여금 종합적인 발전계획의 수립 및 집행을 가능케 할 뿐 아니라 지방자치단체로 이양된 지역개발사업의 추진에도 상응하는 것이다. 포괄적 재원지원이 없는 사업의 지방자치단체 이양은 실효성을 기대하기 어렵기 때문이다.

4) 지역개발사업 성과평가시스템 구축

포괄적 재원과 함께 성과평가 시스템을 구축해야 한다. 재원의 통합적 운용에 의해 지방자치단체에 포괄적 재원을 지원하되, 재원사용에 대한 지방자치단체의 책임성을 강화하고 재정투자의 효율성을 제고시키자는 취지이다. 이를 위해서는 평가시스템을 개발하여, 성과평가를 보다 활성화시킬 필요가 있다.

성과평가 시스템은 재원의 통합적 운용 및 포괄보조와 연계시켜 운용해야 한다. 이를 위해서는 사업의 총괄 및 관련부처, 기획예산처, 균형위 등 관계부처가 공동으로 전년도 예산집행에 대한 사후평가를 실시하는 방안이 가능 할 것이다.

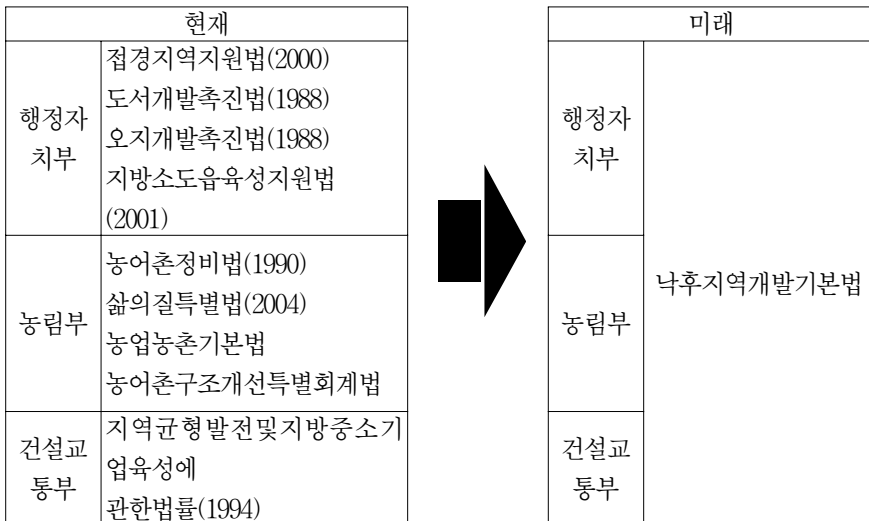
사후평가 결과, 우수 자치단체에 대해서는 인센티브를 부여하고 우수사업에는 재원지원의 규모를 보다 확대해야 할 것이다. 아울러 지방자치단체는 평가 결과를 차년도 개발사업 계획의 기초자료로 활용해야 한다. 평가를 위해서는 객관적인 평가기준을 개발하여 적용하되, 평가기준에는 사업별 목표달성도, 계획대비 실적, 지역발전에 대한 기여도 등을 감안해야 한다.

4. 제도적 기반 조성

기존의 개별법에 의해 다양하게 규정되고 있는 개발시책과 사업을 지역특성에 부합되게 체계적·효율적으로 지원할 수 있는 단일화된 총괄법(가칭 “지역개발기본법”)을 제정할 필요가 있다.

예를 들어 그림과 같이 낙후지역 개발사업의 경우 현재 다양한 관련법을 하나의 법으로 통합하여 관리할 수 있을 것이다.

<그림 5-6> 지역개발기본법의 예시(낙후지역개발사업의 경우)



참고 : 김현호(2005)

낙후지역에 대한 통일된 기준이 적용되는 총괄법에 따라 개별사업 등을 포함하고, 지역의 특성에 따라 낙후지역의 유형을 다양화하고 낙후지역 개발사업을 효율적으로 지원하게 될 것이다. 개별법을 통폐합하는 총괄법의 입법 형태는 다양한 부처가 참여하는 공동입법이나 부처 이기주의로부터 벗어날 수 있는 의원입법이 합당할 것이다.

6

결론 및 정책건의

제6장에서는 지금까지 살펴 본 주요 연구내용을 요약하고 연구에서 제시된 정책방안을 다시 한번 요약·강조하였다. 본 연구는 지역개발사업과 SOC투자의 연계성 결여 요인을 제거하여 지역개발사업과 SOC 투자가 연계하여 추진됨으로써 지역개발사업의 효율성을 제고할 수 있는 여러 가지 방안을 모색하고 있다. 향후 지역현실을 감안한 새로운 지역개발방식이 실질적으로 적용되기 위해서는 이에 대한 후속연구도 고려하여야 한다.

그 동안 지역개발사업은 지역개발사업대로 SOC투자사업은 SOC 투자사업대로 별개의 주체가 사업을 수행함으로써 기대했던 바의 성과를 얻지 못하고 비효율성이 나타나기도 하였으며, 오히려 역효과가 나타나기도 하였다. 낙후지역개발을 촉진하기 위하여 여러 부처와 지방자치단체가 사업을 추진하였으나 지역경제가 활성화되고 주민의 소득이 증가하여 낙후지역을 벗어나기 보다는 오히려 낙후도가 더해가는 현상마저 나타났다. 그 이유는 지역의 역량이나 경쟁력 등을 고려하지 않고 지역개발사업과 SOC 투자를 했기 때문이다. 이러한 문제점은 지역개발사업을 추진한 지역을 대상으로 개발전후를 비교분석한 연구결과에서 알 수 있다.

사례분석 결과에서도 지역개발사업과 SOC투자는 패키지화하여 연계추진할 것을 원칙으로 하고 있어도 실제로 집행과정에서는 거의 연계가 이루어지지 않고 개별적으로 이루어지고 있는 것으로 분석되었다. 대규모 지역개발사업의 경

우 SOC가 후속사업으로 추진되고 국도확장사업 등 정부부처가 추진하는 지역개발사업은 선행사업으로 추진되었으나 후속사업이 추진되지 않는 사례도 많았다. 지역개발사업과 SOC투자와의 연계성이 결여되는 요인으로는 지역개발사업의 집행체계가 근본적으로 차이가 있기 때문에 나타나는 구조적 요인, 지역개발사업과 SOC 투자간의 예산집행시점의 불일치, 지역개발사업과 SOC 투자를 연계 집행하는 제도적 장치의 부재, 지역개발사업과 SOC투자를 집행하는 체계의 불일치 등을 지적할 수 있다. 따라서 SOC 투자의 연계를 통해서 지역개발사업의 효율성을 제고하기 위해서는 이러한 요인을 제거할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

문제에 대응하는 방안으로 본 연구에서는 지역개발사업과 SOC 투자를 연계하여 지역사정을 가장 잘 아는 지방자치단체가 주도적으로 추진할 수 있는 여건을 조성해 주어야 하고 사업의 효율성 그리고 규모의 경계를 확보하기 위해서는 여러 사업을 하나의 사업으로 묶어서 즉 패키지화하는 것을 제안하였다. 이에 대한 방안은 2005년도에 수행한 「네트워크형 지역종합개발사업추진 방안」 연구에서 이미 제시하였고 본 연구에서는 이를 적용하여야 하는 당위성을 좀더 실증적으로 제시하고 있다. 이를 뒷받침하기 위하여 여러 사례를 분석하여 지역개발사업과 SOC 투자간의 괴리가 있음을 밝혔고 그에 대한 대응방안으로 패키지형 지역개발사업을 제안하였다. 그리고 이를 위해서는 지역개발사업을 SOC투자와 연계하여 추진될 수 있도록 조정할 수 있는 권한과 책임을 지방자치단체에게 부여하여야 하고 현행의 단일사업을 주로 대상으로 하는 예산체계를 패키지화한 연계사업을 대상으로 할 수 있도록 개편하며, 사업주체간 협력을 통한 지역개발사업이 추진되도록 이를 수용할 있는 조직체계가 구축되어야 한다. 또한, 성과중심의 지역사업평가체계를 구축하여 사업주체들의 인식을 제고해야 할 것이다. 실질적으로 사업이 연계·추진될 수 있도록 하기 위해서는 지역개발사업과 SOC 투자를 연계·추진할 수 있는 패키지형 연계사업의 전형이 제시되어야 한다.

그러나 본 연구는 실증적으로 「네트워크형 지역종합개발사업」과 같은 「패키지형 지역개발사업」을 추진하여야 하는 당위성은 도출하였으나 아직 정부가 지

방자치단체 그리고 민간이 어떠한 방식으로 이를 추진할 것인가 하는 패키지형 지역개발사업 추진체계의 기본골격은 제시하지 못했다. 다시 말하자면 정부나 지방자치단체의 예산집행체계와 사업발주체계에 대한 심도 깊은 분석과 평가가 없이 표면적으로 나타나고 있는 비효율성이나 역효과가 나타난다는 사실만으로 기존의 정부가 SOC 투자에 대한 지원을 하고 지방자치단체는 해당지역의 숙원 사업을 추진하는 기존의 방식을 대체하거나 병행할 패키지형 지역개발사업의 기본골격을 제시하는 것은 불가능했다. 또한 지역의 역량이나 경쟁력을 고려하면서 대규모 개발보다는 도로 등 네트워크를 기반으로 정부부처와 지방자치단체가 추진하는 각종 지역개발사업과 SOC 투자사업을 연계한 패키지형 지역개발사업을 하나의 대안으로 받아 들여서 지역개발사업에 적용되도록 하기 위해서는 정부부처나 지방자치단체 그리고 지역주민들이 지역개발사업 = SOC 투자사업이라는 고정관념에서 벗어나서 ‘지역개발사업과 SOC 투자사업은 별개의 사업으로 우선순위를 갖고 연계추진’한다는 지역개발사업에 대한 새로운 패러다임이 형성되어야 한다. 이를 위해서는 여러 정부부처나 지방자치단체가 개별적으로 추진하고 있는 지역개발사업을 SOC 투자와 연계해서 추진할 수 있도록 하는 제도적 장치 즉 법적근거가 우선 마련되어야 한다. 이에 대해서 본 연구에서는 「(가칭) 지역개발기본법」을 제정하여 네트워크형 지역종합개발사업이나 지역개발사업과 SOC투자사업이 연계한 사업이 추진될 수 있도록 제안하였다. 그리고 보다 구체적으로 지역개발사업과 SOC투자를 연계한 네트워크형 또는 패키지형 지역개발사업의 전형이 개발되어야 할 것이다. 보다 실질적인 논의를 위해서는 본 연구에서 제안한 여러 방안을 구체화할 수 있는 후속연구를 정부차원에서 관심을 갖고 강구하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 감사원. 2005. 「2005회계연도 결산검사 보고」
- 건설교통부. 2004. 「대전-통영 고속도로 주변지역의 효과적 개발방안 연구」. 국토연구원.
- 국토연구원. 2006.11. 「광역권 개발계획의 개선방향」. 국토연구원.
- 권영섭·신정철. 2006. 「지방도시의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신사업의 효율적 추진방안 연구」. 국토연구원.
- 김광익외. 2000. 「지역개발제도 개선방안 연구」. 국토연구원.
- 김재영. 2003·2004. 「SOC시설의 효율적 정비 및 사후관리방안 연구(1,2)」. 국토연구원.
- 김재영·김상욱. 2004. 「네트워크 형 지역복합개발방안」. 국토연구원.
- 김진영. 2005. “지역균형발전을 위한 지역개발사업 추진”. 「나라경제」. 한국개발연구원.
- 김태환외. 2003. 「지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역화방안 연구」. 국토연구원.
- 김현아. 2006.6. “지역단위 개발 프로젝트의 추진현황과 과제”. 「지역균형발전을 위한 지역개발사업 활성화 세미나」. 대한건설단체총연합회·한국건설산업연구원
- 김현호외. 2006. 「낙후지역개발사업의 조정방안」. 한국지방행정연구원.
- 민간투자지원센터, 「1999~2004 민간투자지원센터 백서」, 2005.1. 국토연구원.

- 박양호외. 2000. 「지역개발 투자협약제도 도입방안」. 국토연구원.
- 박중화외. 2004. 「지역개발론」. 박영사.
- 변창흠. 2000. 「사회간접자본의 공간적 분포특성 및 지역개발효과에 관한 연구」.
서울대학교 대학원 박사 학위논문.
- 서태성. 2006. 「국토연구원, 광역권 개발계획의 개선방향」. 국토연구원.
- 양지청. 2001. 「지역발전을 위한 지원실태와 정책과제」. 국토연구원.
- 윤영선의. 2002. 「지방자치단체별 핵심 지역개발사업의 추진현황과 지원방안」.
한국건설산업연구원.
- 이동우. 1998. 「지역개발사업의 추진실태와 효과분석연구」. 국토개발연구원
- 이동우외. 2005. 「국가균형발전을 위한 지역개발투자재원 확보방안 연구」.
국토연구원.
- 이창균. 2003.11. “지역개발재정운영실태와 분권형 재정운영시스템
구축방안”. 「국토」 통권256호. 국토연구원.
- 임성일의. 2005. 「국가균형발전 특별회계의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 지역정책연구회. 2006.6. 「지역개발사업과 금융의 역할」.
- 차미숙외. 2003. 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」.
국토연구원.
- 한국법제발전연구원. 2003. 「지역균형발전 : 그 실천적 방안과 법
제도」. 한국법제발전연구원.
- 한국행정연구원. 2002. 「광역자치단체와 특별지방행정기관 기능조정방안」.

건설교통부 : <http://www.moct.go.kr>

건설산업지식정보시스 : www.kiscon.net

국가균형발전위원회 : <http://www.balance.go.kr>

기획예산처 : <http://www.mpb.go.kr>

재정경제부 : <http://www.mofe.go.kr>

행정자치부 : <http://www.mogaha.go.kr>

SUMMARY

Scheme for Effective Execution of Copulative Investment in Regional Development Project and Infrastructure Investment

Jae-Young Kim, San-Wook Kim, Hyeock-Jin Kwon

Korea is experiencing severe economic polarization between metropolitan cities and the other regions as a result of unbalanced economic growth over the past several decades. This regional polarization is getting worse recently and becoming a barrier to continuous development of the country. Since the 1990's, to overcome this regional polarization, and keep balance in development between metropolitan cities and the other regions have become a major policy issue of the country. Since the 2000's, the incumbent administration has been considering this policy issue as a main concern of the government. To solve this problem, ministries of the government have been trying all the possible means while expanding development projects.

In the 1990's, the government focused on expanding infrastructure investment in order to maintain balance in development between metropolitan cities and the other regions. Since the 2000's, the government has changed its policy directions towards innovation

infrastructure such as cooperative networking among industry, school and research. That means the policy directions to balance in development between the two regions have been changing away from hardware-oriented towards software-oriented.

This study aims to draw up a plan for cost-efficient regional development which reduces investment budget while innovating the structure for executing regional development. The study is composed of six chapters and the details of each chapter are as follows:

Chapter 1 introduces briefly each chapter of the study and describes the background and purpose of the research along with the methodologies the study is adopting. Chapter 2 explains the structure and characteristics of regional development projects by categorizing the developers into several types. Chapter 3 examines the status of investment made in the projects, and qualitatively analyzes infrastructure investment related to regional development based on case studies of regional development projects. Chapter 4 analyzes causal factors which prevent the execution, and provides suggestions for the reformulation. In Chapter 5, the study draws up a plan for cost-efficient regional development which reduces the investment budget while innovating the execution structure of regional development by means of investment in regional development projects and infrastructure investment. Chapter 6 concludes the study, acknowledging the limitations of the study.

'Regional development project' means a programmed project for regional infrastructure increase, regional economic growth and environment. All the projects intended to improve the level of regional economy and society promoted by the government, public bodies and private bodies are called regional development project in general. In most regional development projects, the central government plays the major role, investing the government budget. This aims to keep balance among regions in terms of effectiveness and distribution of budget. This role of the central government is owing to lack of execution capacity of local governments as well.

The main reasons for insufficiency in regional development projects and infrastructure investment arise from fundamental structural factors such as problems with the execution of regional development projects, time-lag between execution of regional development projects and that of infrastructure investment, and institutional conflicts. In order to enhance effectiveness, it is essential to solve these problems and implement regional development projects and infrastructure investment. The basic solutions are to establish regional development plans, enhance local governments' execution capacity, and organize a structure aimed at controlling regional development projects. Lastly, it is essential to evaluate the results after these solutions are tried in order to enhance the awareness of the regional development project initiators. In addition, measures should be taken to institutionally address the execution of regional development projects and infrastructure investment.