

광역권 정책의 제도와 추진체계

세미나 발표자료

2010. 6. 24.

최윤기 지역정책팀장

 **KIET** 산업연구원

Science Technology and Industrial
Cooperation & Trade

목차

I. 머리말

II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

III. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 분석

IV. 맺음말

I. 머리말

광역경제권 정책의 정의

- 광역경제권 정책의 제도와 추진체계를 분석하기 전에 먼저 광역경제권 정책에 대한 개념 정의가 먼저 이루어질 필요가 있음.
- 법 제6조의 광역경제권 발전계획에 포함되어야 할 사항으로 광역권 정책을 유추해 본다면, 거의 모든 지역발전정책이 포함됨.
 - * 광역경제권 발전을 위하여 필요한 사항,
광역·지역발전특별회계로 지원되는 시·도의 발전에 관한 사항
- 좁은 의미로 광역경제권 정책을 정의해 본다면, 광역경제권 선도산업, 선도산업 인재육성사업, 30대 선도프로젝트 등 현 정부에서 새롭게 추진하고 있는 정책으로 볼 수 있음.
- 본 발제에서는 좁은 의미의 광역경제권 정책도 지역발전정책의 전반적인 제도와 추진체계 내에서 이루어진다는 점에서 지역발전정책의 전반적인 제도와 추진체계를 살펴봄.
- 이후, 제도 및 추진체계를 분석한 후 향후 과제를 제시함.

II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

국가균형발전특별법으로 본 제도 및 추진체계

- 지역발전정책의 전반적인 제도와 추진체계는 지난해 4월에 개정된 국가균형발전특별법에 의해 규정되어 있음.
- 국가균형발전특별법의 개략적인 구성은 다음과 같음.

목적과 개념정의:	법 제1조 ~ 3조
지역발전계획:	법 제4조 ~ 9조
지역발전시책:	법 제10조 ~ 21조
지역발전 추진체계:	법 제22조 ~ 29조
광역·지역발전특별회계:	법 제30조 ~ 48조

- 이렇게 보면, 지역발전시책들을 지역발전계획을 수립하여 광역·지역발전특별회계를 재원으로 지역발전추진체계에 의해 균특법에 부합한 목적에 따라 추진하는 것으로 요약할 수 있음.

II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

지역발전계획의 구성

- 지역발전계획은 중앙행정기관이 수립하는 부문별 발전계획과 지역이 수립하는 광역경제권 발전계획, 시·도 발전계획, 기초생활권 발전계획으로 구성되어 있음.

구분	계획수립 주체	주요내용	비고
부문별 발전 계획	국가 (중앙부처)	○ 지역발전 목표 ○ 주요 부문별 계획 ※ 초광역개발 구상: 부문별 계획에 반영	법정 계획
광역경제권 발전계획	광역경제권 발전위원회 (관련 시·도 협의)	○ 광역경제권별 발전 비전과 목표 ○ 광역경제권의 발전역량 및 경쟁력 강화 방안 ○ 광특회계로 지원되는 시·도 발전 사업 ○ 추진방안 및 평가체계	법정 계획
시·도 발전계획	시·도	○ 시·도별 발전 비전과 목표 ○ 시·도별 발전 방안	자율적 계획
기초생활권 발전계획	시·군 (시·군 공동)	○ 기초생활권의 발전 비전과 목표 ○ 기초생활권의 현황과 여건 분석 ○ 기초생활권의 발전 방안	자율적 계획

II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

지역발전계획 수립체계

- 지역발전위원회가 중앙부처로부터 부문별 계획안, 광역위로 부터 광역발전계획을 제출받아 지역발전계획안을 마련하고 지식경제부가 이를 바탕으로 지역발전계획을 수립하여 지역발전위원회의 심의, 국무회의의 심의와 대통령 승인으로 확정.



II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

지역발전정책

개편 전

1. 지역혁신체계의 구축
2. 지역전략산업 선정·육성
3. 지방대학의 육성 등
4. 지역과학기술의 진흥
5. 지역의 정보화 촉진 및 정보통신진흥
<신 설>
6. 지역문화관광의 육성
7. 낙후지역·농산어촌의 개발
8. 지역경제활성화의 촉진
9. 공공기관의 지방이전
10. 기업 및 대학의 지방이전

개편 후

1. 국토의 다원적 개발과 지역발전 역량 확충 (보완)
2. 지역산업의 육성 등 지역경제 활성화 촉진
3. 지역인력 양성과 과학기술 진흥
<제3호에 통합>
<제2호에 통합>
4. 지역발전거점 육성과 교통·물류망 확충
5. 지역 문화관광의 육성
6. 성장촉진지역 등의 개발
<제2호에 통합>
7. 공공기관의 지방이전
8. 기업 및 대학의 지방이전

II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

광역·지역발전특별회계

- 광역·지역발전특별회계는 광역발전계정, 지역개발계정으로 구분
 - 지역개발계정은 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발사업으로 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업에 투입
 - 광역발전계정은 지역 산업, 인적자원, 과학기술, 문화관광, SOC 등의 육성에 투입
- 과거 국가균형발전특별회계와의 차이점
 - 지역개발계정에서 기존 5개 부처에서 14개 낙후지역개발사업을 4개 지역 생활기반 확충사업으로 구분하여 추진
 - 광역발전계정에서는 선도산업 육성 등 광역경제권 연계협력 사업, 광역권 거점지역 육성, SOC 사업 등을 확충
 - 예산편성절차에서 지역발전위원회와 행안부의 사전 예산검토 과정이 생략

II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

광역·지역발전특별회계

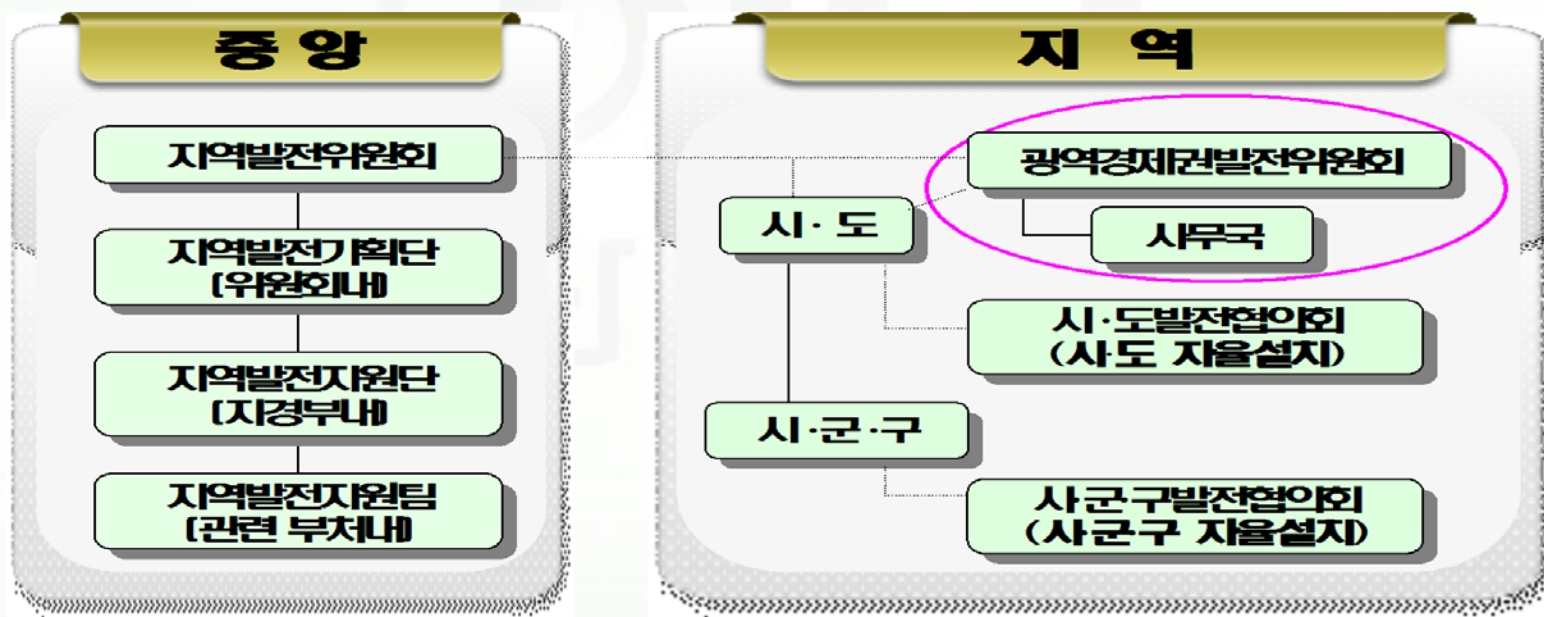
- 지역개발계정에서의 사업군 단위의 포괄보조금제도 도입
 - 각 시·도별로 지출한도를 부여하고, 지출한도내에서 사업군 단위로 포괄보조금을 지원할 수 있는 명시적인 근거 마련
 - 현행 200여개 지역개발사업계정 세부사업을 20여개의 사업군으로 통합하고, 사업군 단위로 포괄보조금 지원
 - 지자체는 지역발전계획, 사업의 타당성 등을 고려하여 사업군내 세부사업을 자율적으로 설계·시행

과거	현행
▪사업목적이 동일한 다수의 유사사업을 통합하여 포괄적으로 지원할 수 있음	▪각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정하여 지원할 수 있음

II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

지역발전정책 추진체계

- 지역발전정책 추진체계에서의 주요 변화는 광역경제권발전위원회와 사무국의 설치임.
 - 지역 자원의 광역 내 시·도간 연계 협력사업의 발굴 및 합리적인 조정을 위해서는 중앙 및 지방정부로부터 독립적인 광역 추진기구 필요



II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

지역발전위원회의 성격과 역할

- 지역발전위원회는 부처간 이해관계를 조정하고 중앙과 지방의 입장을 조율하고, 지역정책의 큰 밑그림을 그리는 대통령 자문기구

구 분	기 능
지역발전 위원회	<p>지역발전의 기본방향과 관련 정책의 조정, 지역발전계획, 초광역 개발권 기본구상, 지역발전시책 및 사업의 관리·평가, 광역·지역발전특별회계의 운용, 공공기관 등의 지방이전, 수도권 및 지방의 상생 발전 등에 관한 사항을 심의, 자문</p> <p>* 자문위원회로, 예산 편성, 정책 결정, 법령 운영 등 수행 곤란</p>
지원단 (지경부)	<p>법률 운영, 위원회 예산 편성, 위원회의 자문안을 토대로 한 지역발전계획의 국무회의 보고 등 지역발전위원회 지원, 광역위원회의 광역계획 수립·운영 지원 등</p>
지원팀 (관계부처)	<p>주관분야에 대한 부문별계획 수립 및 추진, 자체평가</p>

II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

광역경제권발전위원회의 성격과 역할

- 광역경제권발전위원회는 인접한 광역자치단체(특별시, 광역시, 도)가 공동의 경제목적 달성을 위하여 「국가균형발전특별법」에 의하여 설립되는 합의제 행정위원회 성격을 지님.
- 균특법상의 역할을 보면, 광역경제권 사업 등을 효율적으로 추진하기 위하여 다음의 사무를 수행하는 것으로 되어 있음.
 - 광역계획 및 광역 시행계획의 수립에 관한 사항
 - 광역경제권 내 시·도 간 협력사업의 발굴에 관한 사항
 - 광역경제권 내 시·도 간 연계·협력사업에 대한 재원의 분담에 관한 사항
 - 해당 광역경제권 사업의 관리·평가에 관한 사항
 - 그 밖에 광역경제권 협력사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항
- 이렇게 보면, 광역경제권발전위원회는 시·도간 연계·협력사업에 주로 중점을 두고 있는 것으로 보임.

II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

광역경제권발전위원회 사무국

- 광역경제권발전위원회의 업무를 지원하기 위하여 지난해 9월부터 설치되기 시작한 사무국은 광역경제권발전위원회의 역할 수행에 매우 중요한 의미를 지님.
- 광역위원회 업무성격상 시·도간 이해관계의 상충이 우려된다는 점에서 시·도간 이견을 조정하는 등 광역위원회의 실질적인 사무를 보조하기 위해 사무국의 조직과 기능이 독립성과, 중립성이 중요함.
- 현재 광역위원회 사무국은 5개 광역위원회에는 13명, 강원권과 제주권에는 7명 정도가 근무하고 있음.
 - 사무총장은 공모에 의해 민간전문가가 선출됨.
 - 사무국내에 기획총괄과, 조사평가과 등 2개의 과가 있으며, 대체로 지자체 파견 공무원이 과장을 맡고 있음.
 - 조직은 지자체 파견 공무원과 공채 전문가가 약 5:5의 비율로 구성

II. 지역발전정책의 제도 및 추진체계 현황

여타 광역경제권 정책관련 기구

- 현 정부가 들어서면서 추진된 주요광역경제권 정책인 선도산업 육성정책을 지원하기 위하여 선도산업지원단을 구성
 - 5+2 광역경제권에 각각 설립된 지원단은 선도산업별 프로젝트 사업 수행, 세부사업 총괄관리 등 총괄 주관기관의 역할을 수행
 - 조직은 사업별 실로 구성되어 있으며, 각 지원단별로 약 15명 내외의 민간 전문가로 구성
- 한편, 교육과학기술부에서도 거점대학 사업 예산을 통해 연구개발지원단의 설립을 추진
- 이밖에 각 시도 단위에서는 TP가 지역내 거점기관의 역할을 하고 있으며, 조직내에 정책기획단과 지역사업평가단을 두고 있음.

III. 지역발전정책 제도 및 추진체계 분석

분석의 중점

- 계획과 정책, 예산과의 정합성
- 중앙정부와 지방의 역할
- 지역의 자율성과 정책조정
- 광역경제권발전위원회와 지역 추진체계

III. 지역발전정책 제도 및 추진체계 분석

계획과 정책, 예산과의 정합성

- 지역발전계획은 글로벌 경쟁력 강화, 활력넘치는 지역공동체 형성, 대외개방형 국토개발(5개 초광역벨트) 등 3개 부문과 관련된 중앙정부의 정책 및 사업들이 포함
- 지역발전계획의 회계별 예산을 2010년 시행계획을 통해 살펴 보면, 광특회계 뿐만 아니라 일반회계나 기타 국비 사업도 포함되어 있음.
 - 유사한 사업이 광특회계, 일반회계, 일반기금사업으로 회계분류가 상이한 경우가 있음.

민자
14.3%

일반회계
15.5%

지방비
21.7%

산업연구원

광역계정
20.6%

기타국비
13.7%

제주계정
1.3%

지역계정
13.0%

III. 지역발전정책 제도 및 추진체계 분석

중앙정부와 지역의 역할

- 지역발전정책의 큰 틀에서 중앙정부와 지역의 역할 명확화 필요
 - 균특회계의 사업 중에 다양한 유형의 사업들이 포함되어 있으나, 사업유형별에 따른 중앙정부와 지역의 역할에 대한 기준이 명확하지 않음
- 광특회계 중 광역발전계정 사업의 중앙정부와 지방의 역할 분담 정도는 부처별, 사업별로 상이함.
- 한편으로는 지역의 주도하에 광역권별 또는 시도별로 비전과 목표를 설정하고 발전계획을 수립하고 있으나, 이를 실현하기 위한 각종 정책과 사업은 개별 중앙부처의 사업 선정에 의존하고 있음.
- 계획과 정책간, 부처별 정책간 연계를 강화함으로써 지역발전정책의 체계화 및 효율성 강화 필요.

III. 지역발전정책 제도 및 추진체계 분석

지역의 자율성과 정책조정

- 국가균형발전특별법 시행 후 지역의 자율성이 강조되었으나, 이의 역기능을 순화할 수 있는 중앙정부의 체계적인 정책조정 기능은 미흡
- 전략산업의 선정, 선도산업의 선정 등이 지방주도로 이루어졌으나, 중앙정부 단위에서의 적극적인 조정기능이 미흡하여 지역별 산업의 연계성과 중복성에 대한 해결방안 모색 필요
 - 기존 시도의 전략산업과 새로 지정된 광역경제권의 선도산업이 IT, BT 등 신성장동력산업에 중점을 두고 있음.
 - 신성장동력산업 중심의 지역산업정책은 급격한 경기변동에 따른 지역경제의 안정성을 해칠 우려가 있음.
 - 지역별, 부처별 사업의 중복성을 야기할 가능성이 있음.

III. 지역발전정책 제도 및 추진체계 분석

광역경제권발전위원회와 지역 추진체계

- 새롭게 추진되는 광역권 연계협력 사업 발굴에 중점을 둔 현재의 광역경제권발전위원회의 역할과 기능만으로는 지역발전정책과 광역경제권 발전정책의 지역 중추기관으로서 역할을 수행하기 미흡.
 - 기존 시·도 사업의 경우 정책기획과 평가와 관련된 시·도의 추진기구가 전담하고 있는 상황에서 이들 기구와의 역할 조정이 필요
 - 현 정부가 들어서면서 추진되고 있는 일련의 광역경제권 정책도 광역경제권 발전위원회의 출범으로 별도의 추진체계로 진행되고 있음.
- 장기적인 시각에서 광역발전위원회와 사무국의 역할과 기능을 보다 명확히하고 조직을 강화하여 지역 중추기관으로서의 역할 수행을 도모할 필요가 있음.

IV. 맺음말

성 과

- **현 정부가 경제권역의 광역화 추세에 따라 5+2 광역경제권을 구축하고 시도간 연계 협력을 추진하기 위해 법과 제도, 추진체계를 개편한 점은 큰 의미가 있음.**
 - 지역정책에서 기존의 행정구역 단위 중심에서 벗어나 초광역경제권, 광역경제권, 기초생활권으로 이어지는 경제권역별 중심으로 변화
 - 광역경제권 연계 강화를 위해 선도산업 육성, 선도산업 인재육성사업, 광역기반시설 확충을 위한 30대 선도프로젝트 추진 등 정책 뒷받침
- **예산편성에서도 기존 균특회계를 광역·지역발전특별회계로 확대 개편하면서 지역개발계정을 포괄보조금화하여 지역의 자율성을 제고하였음.**
 - 특히, 낙후지역개발정책을 통·폐합함으로써 정책의 효율성을 높였음.

IV. 맺음말

향후 과제

- **지역발전정책에서의 계획과 예산과의 정합성을 제고**
 - 가능한한 지역발전계획에 포함된 일반회계, 기금 등으로 추진되는 사업들을 광특회계로 일원화하고, 광특회계 내에서는 유사사업의 회계 통합을 추진
 - 이는 사업간 조정, 사업의 평가체계를 단일화한다는 의미에서도 중요
- **정책 또는 사업유형에 따른 중앙정부와 지역의 역할을 명료화**
 - 정책의 목적, 정책의 파급범위 등의 기준을 통해 정책 또는 사업의 유형을 구분하고 각 유형에 따른 중앙정부와 지역의 역할에 대한 기준을 명확히 제시
 - 정책의 개별 단위사업 선정에 대한 지역의 자율성을 제고

IV. 맺음말

향후 과제

- 중앙정부와 지역의 정책조정 기능을 강화
 - 지역발전위원회의 주 기능에 정책조정이 부여되어 있으므로 지역발전정책 전반에 걸친 종합적이며 체계적인 정책조정 기능의 강화 필요
 - 중앙단위에서는 지역발전위원회, 광역단위에서는 광역경제권발전위원회에 정책 조정기구를 설치하여 상시적 정책조정 기능을 수행
- 광역경제권발전위원회와 사무국의 기능 재 확립
 - 광역경제권발전위원회의 역할을 광역경제권 협력사업 발굴 뿐만 아니라 권역내 시·도사업에 대한 평가와 평가에 따른 사업조정 기능을 부여하고 시·도의 여타 관련기관과의 기능과 역할을 재정립

감사합니다