

지역발전투자협약제도 실천 방안

이원섭(국토연구원 선임연구위원)

- 최근 동남권 신공항, 과학비즈니스벨트 등 대형 국책사업의 입지선정을 둘러싸고 지역 간의 경쟁과 갈등 심화, 국론 분열, 정부정책 불신 등 막대한 사회적 비용 발생
 - 지역발전투자협약제도를 활용하여 국가적·지역적으로 파급효과가 큰 국토개발 사업을 중앙정부와 지방자치단체가 책임을 분담하여 추진하는 제도가 필요
 - 지역발전투자협약은 중앙정부와 지방자치단체가 주요 지역개발 프로젝트의 투자 계획에 대하여 협약을 체결하여 시행하는 제도로써 활용가치가 다양
- 프랑스에서는 1984년부터 5차에 걸쳐 계획계약을 체결하여 왔으며, 국가경쟁력 및 지역발전을 위한 주요 사업에 계획계약을 광범위하게 적용
 - 광역계약, 초광역계약, 특정지역계약 등 지역특성에 맞는 유형별 계획계약 제도를 운영하고 있으며, 경쟁거점 등 공모형 지역개발사업도 계약을 체결하여 시행
 - 프랑스의 계획계약은 지방자치제 도입에 따라 야기된 중앙정부와 지자체 간의 갈등을 예방함은 물론 지역 간 격차 해소에도 기여한 것으로 평가

지역발전투자협약제도의 실천 방안

- 광역경제권 30대 선도사업, 4대강 사업 등 일정 기간 내에 완료해야 할 사업으로 중앙정부와 지방자치단체 간에 공감대가 형성된 사업에 협약제도를 우선 적용
 - 협약사업은 연차별 투자계획에 따라 중앙정부 및 지자체의 예산반영을 의무화함으로써 사업의 안정적 추진과 함께 정부정책의 신뢰성을 향상
 - 협약사업에 대해서는 광역·지역발전특별회계 등 국비를 우선 지원
- 협약제도를 시행함으로써 국책사업의 무임승차를 기대하는 지역 간의 과도한 유치 경쟁과 이로 인한 갈등, 유사사업의 중복투자 등으로 발생하는 사회적 비용을 절감

1. 지역발전투자협약제도의 필요성

- 최근 동남권 신공항, 과학비즈니스벨트 등 대형 국책사업의 입지선정을 둘러싸고 지역 간의 과도한 경쟁과 갈등, 국론 분열, 정부정책 불신 등 막대한 사회적 비용 발생
- 국책사업의 투자재원 부담과 사업의 성패 등에서 중앙정부가 전적인 책임을 지는 현행 국책사업의 추진방식은 지역으로 하여금 경제적 타당성 등 객관적인 논리보다는 사업 유치를 위한 무한경쟁에 몰입하게 유도하는 구조적 문제점 내포
- 따라서 국가적·지역적으로 파급효과가 큰 국토개발 사업을 중앙정부와 지방자치단체가 책임과 역할을 공유하여 추진할 수 있는 제도인 지역발전투자협약제도의 실천 필요
- 지역발전투자협약제도는 지역개발사업의 계획적, 전략적, 협력적 추진을 가능하게 하는 동시에 자원의 합리적·효율적 배분 등 다목적 정책수단으로 활용 가능

2. 지역발전투자협약제도의 개념과 관련 법령

● 지역발전투자협약의 개념

- 지역발전투자협약은 중앙정부와 지방자치단체가 국가와 지역의 이익이 조화되는 지역개발 프로젝트를 공동으로 선정하고 투자계획에 대한 협약을 체결하여 시행하는 제도
 - 국가적, 지역적으로 중요한 사업을 안정적이고 예측가능하게 추진할 수 있으며, 지역 간에 자원분담비율을 차등 적용함으로써 지역 간 형평성과 공정사회 이념에도 부합
- 광역경제권 및 초광역개발권 계획의 선도사업 등을 지역발전투자협약을 통하여 추진할 경우 국가 및 지역의 경쟁력 강화, 지방분권, 사회통합에 기여 가능

● 지역발전투자협약제도 관련 법령

- 「국가균형발전특별법」에서는 “국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호 간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 부담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있다”(제20조 제1항)고 규정

- 이와 함께 “국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위해 매년 필요한 예산 편성 등 협약 이행을 위한 조치를 해야 한다”(제20조 제2항)고 규정
- 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(지역균형개발법)」과 「농어촌정비법」에서도 협약에 의한 지역개발사업 추진방식을 제시
 - 지역균형개발법(제38조의7, 지역종합개발협약)에서는 “시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시행자와 지역종합개발사업의 시행에 관한 협약을 체결할 수 있다”고 규정
 - 농어촌정비법(제125조, 농어촌 정비협약)에서는 “농림수산식품부장관, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 농어촌 정비에 관한 협약을 체결할 수 있다”고 규정
- 지역발전투자협약제도는 법령의 규정에도 불구하고 실제 집행되지 못하는 실정이며, 예외적으로 소도읍 육성사업을 행정안전부장관, 시도지사, 시장군수가 협약을 체결하여 시행 중
- 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)에서는 중앙-지자체 간 협약사업에 대하여 예산 지원, 규제 특례, 제도 개선 등 맞춤형·포괄적으로 지원하는 제도 제시

3. 프랑스의 계획계약제도

● 계획계약의 도입 배경 및 경과

- 1982년 지방분권 실시와 함께 지방자치단체가 독자적인 지역계획 권한을 갖게 됨에 따라 지역의 협력 여부가 국가정책에 큰 영향을 미치게 되면서 계획계약 제도를 도입
 - 계획계약을 통해 국가 및 지방의 우선사업을 조화롭게 추진함으로써 국가는 국토발전의 전반적 목표를 달성하고, 지역은 지역발전에 긴요한 사업에 전략적으로 투자
 - 국가는 계획계약을 통해 전국적 관점에서 지자체의 정책을 조정하며, 지역 간에 지방비 부담률을 차등화함으로써 지방자치제 확대에 따른 지역 간 격차 해소에도 기여
- 1984~1988년 제1차 계획계약 이후 제2차 계획계약(1989~1993), 제3차 계획계약(1994~1999), 제4차 계획계약(2000~2006), 제5차 계획계약(2007~2013)을 시행

● 계획계약의 운영 메커니즘

- 중앙정부에서는 국토개발 및 정비에 관한 부처 간 위원회(CIADT), 국토 및 지역개발기획단(DATAR)이 중추적인 역할을 수행

- CIADT는 국토계획 및 발전 관련 정책과 우선사업을 결정하며, 계획계약 체결 과정에서 관련 중앙부처 장관이 참여함으로써 부처의 대표성을 확보
 - DATAR는 CIADT의 사무처로서 주요 정책의 입안과 시행을 담당하며, 계획계약 지침을 작성하고 부처 간 조정 기능을 수행
- 지역에서는 국가를 대표하는 레지옹 지사와 레지옹 의회가 핵심 역할을 담당
- 레지옹 지사는 수상과 부처 장관의 대리인으로서 DATAR의 위임을 받아 레지옹과 계획계약의 내용에 관한 협상과 지역개발계획을 조정
 - 레지옹 의회는 레지옹의 중기 발전계획을 수립하고 계획계약 예산을 심의하며, 의장은 레지옹 지사와 계획계약에 대한 협의 결정권을 보유
- 계획계약 수립은 DATAR의 지침마련에서 시작되어 국가를 대표하는 레지옹 지사와 지방자치단체를 대표하는 레지옹 의회 의장이 서명함으로써 완료
- 국가와 레지옹은 DATAR의 지침에 따라 계약 초안을 마련하여 관계부처 협의 등을 거치고 CIADT의 심사 및 승인과 레지옹 의회 의결을 거쳐 확정
- 계획계약 투자재원은 국가 및 지자체의 일반회계에 반영되어 지출되며, 국가예산의 일부는 국토개발 및 정비에 관한 국가기금(FNADT)에 의해 조달
- 제5차 계획계약(2007~2013년)의 총 투자규모는 292억 유로이며, 국가가 127억 유로, 지자체가 153억 유로, 기타 공공단체가 11억 유로를 분담

● 계획계약의 유형 및 적용 사례

- 계획계약은 광역계약, 초광역계약, 특정지역계약의 세 가지 유형으로 구분
- 26개 광역계약에서는 교통, 교육·연구, 지속가능개발, 농업, 고용·산업, 문화 등에 투자
 - 5대 하천유역 계약은 센느강유역, 루아르강유역, 론강유역, 로강계곡, 뮈주강유역을 대상으로 홍수예방, 수질보전, 환경보전, 지속가능한 개발 등의 사업 추진
 - 5개 산악지역 계약은 알프스, 쥐라, 중앙고원, 피레네, 보스가스 산지를 대상으로 관광, 자연보전, 방재, 전원 및 산림활동, 국제협력 등의 사업 추진
- 2005년부터 공모제 방식으로 추진되고 있는 경쟁거점 육성사업도 국가를 대표하는 레지옹 지사와 거점으로 선정된 지자체가 계약을 체결하여 시행

[표 1] 프랑스 계획계약의 유형

계약유형	대상지역	주 체	재 원
광역계약 (Contrat de Plan: volet régional)	레지옹	국가, 레지옹, 데파르트망, 코뮌 및 협력체, 도농연합체	국가와 레지옹의 동등부담 원칙
초광역계약 (Contrat de Plan: volet interrégional)	산악지역 하천지역 연안지역	국가, 레지옹, 데파르트망, 공공기관(수자원공사 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 레지옹 동등 부담 원칙, 기타 지자체 • 유럽연합지역개발기금
특정지역계약 (Contrat de Plan: volet territorial)	도농권지역 도시권지역	코뮌 및 협력체, 도농연합체	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세, 교부금, 단일 사업세 등 • 상호 분담

4. 지역발전투자협약제도의 실천방안

● 협약 대상사업의 선정 및 재원 확보

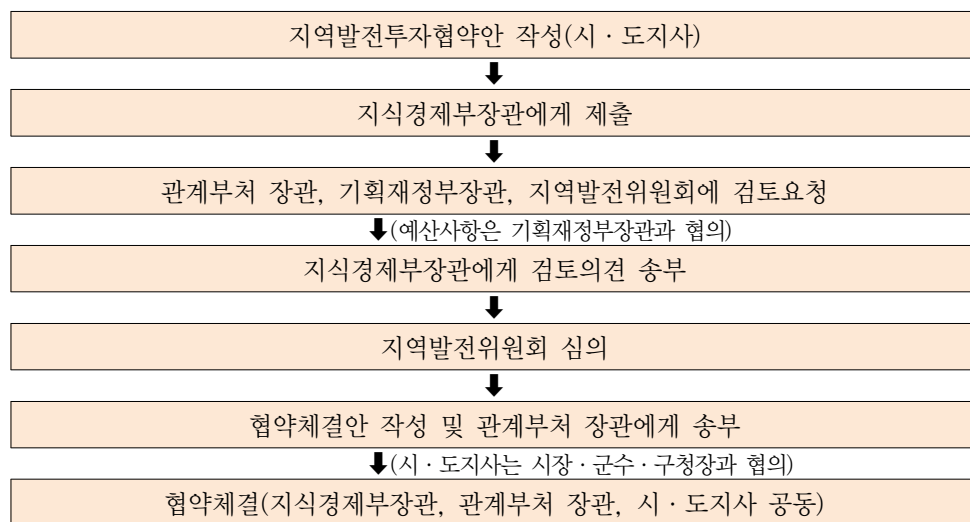
- 지역발전투자협약은 일정 기간 내에 완료해야 할 사업으로 중앙정부와 지방자치단체 간에 공감대가 형성된 사업을 대상으로 우선 시행한 다음 단계적으로 확대
 - 광역경제권 30대 선도사업, 4대강 사업과 연계사업 등 중앙정부와 지자체 간 합의를 통해 추진해야 할 정부의 역점사업
 - 지역특화발전특구, 지역산업육성사업 등 지역 간 공모를 통해 추진하는 지역 개발사업으로 지방의 투자가 수반되어야 할 사업
- 지역발전투자협약을 통해 시행되는 사업은 연차별 투자계획에 따라 중앙정부 및 지자체의 예산반영을 의무화함으로써 협약제도의 신뢰성을 확보할 필요
 - 아울러 지자체들이 협약을 체결하여 도시권발전사업, 기초생활권발전사업 등을 추진하는 경우 이들 사업에 대해서는 국비를 우선 지원

● 지역발전투자협약의 내용 및 협약 체결

- 지역발전투자협약에는 사업계획, 국비 및 지방비 투자분담, 참여 주체의 책임, 협약이행의 평가, 협약의 효력 및 변경 등에 관한 내용을 포함
 - 협약의 체결은 사업 관련 중앙부처 장관과 시도지사가 서명함으로써 성립

- 지역발전투자협약안의 검토 및 조정 등을 위해 지역발전위원회에 역할을 부여
 - 지역발전위원회는 프랑스의 DATAR와 같이 지역발전투자협약 지침 작성, 협약안 검토, 중앙부처 및 지자체 간 조정 역할을 수행
 - 지역발전위원회는 협약안에 포함된 사업에 대해 관계부처와의 협의를 거쳐 광역·지역발전특별회계를 우선 지원

【그림 1】 국가균형발전특별법의 지역발전투자협약 체결 과정



5. 기대효과

- 미래 대응적인 전략적 지역발전 사업의 선정 및 실천으로 국가 및 지역의 경쟁력을 강화하는 동시에 예측가능하고 안정적인 사업추진을 통해 정부정책의 신뢰도를 제고
- 국책사업의 무임승차를 기대하는 지역 간의 과도한 유치경쟁과 이로 인한 갈등, 유사사업의 중복투자 등으로 발생하는 사회적 비용 절감
- 국가적 차원에서 지역개발사업의 입지, 규모, 추진시기 등을 조정할 수 있게 되어 자원의 효율적 배분과 지역개발 사업의 합리성을 확보
- 중앙정부 주도의 지역개발 추진방식에서 벗어나 중앙정부와 지방자치단체가 상호 합의와 협력에 의해 계획을 수립하고 공동으로 실천하게 되어 상생적 정부관계 구축

● 국토연구원 국토계획·지역연구본부 이원섭 선임연구위원 (wslee@krihs.re.kr, 031-380-0156)