

제4주제

소도읍 육성사업의 실현성 제고방안

박 종 철 (목포대학교 지역개발학과 교수)

정 영 덕 (전남도청 도시계획상임기획단 전문위원)

소도읍 육성사업의 실현성 제고방안

박종철 (목포대학교 지역개발학과 교수)

정영덕 (전남도청 도시계획상임기획단 전문위원)

1. 서론

최근 지방소도읍육성지원법(2001.1.8, 제6341호, 이하 소도읍육성법)이 제정되자 소도읍지역의 주민들은 많은 기대감을 갖게 되었다. 기대감의 배후에는 소도읍육성법에서의 법 제정의 목적으로 들고 있는 것들이 상당부분 달성되리라는 믿음이 있는 것 같다. 법 제정 목적으로, 첫째는 지역주민의 소득증대, 둘째는 지역주민의 생활복지 향상, 셋째는 국토의 균형발전에 기여함을 들고 있기 때문이다(법 제1조). 동 법은 앞서의 목적을 달성하기 위해 마련된 지방소도읍종합육성계획(이하 소도읍육성계획)에서 다루어야 할 주요항목으로, 지역산업의 진흥, 도시기반시설의 확충, 주민생활환경의 개선, 복지증진, 민간기업유치, 경제활성화 등을 들고 있다(법 제4조).

본 고의 연구목적은, 현재의 상태에서 前記 소도읍육성법에 의한 소도읍육성사업이 소도읍지역 주민들의 기대감을 충족시킬 수 있는지를 살펴보고, 충족시킬 수 없는 경우 본격적으로 시행되기 전에 최소한도의 개선방안을 마련하는데 있다. 구체적으로는, 소도읍육성법 제정 목적에 따른 전기 주요항목에 대해 실현하는 방안·시책(예산에의 반영; 법 제11조, 사회간접자본의 지원; 법 제12조, 세제·금융 등의 지원; 법 제13조)을 분석·보완하는 데 있다. 아울러, 이들에 대해 장래 나아가야 할 방향을 제시한다. 일반적으로 실현이라 함은 수립된 계획·사업을 가시화(可視化)하는 것을 의미하기 때문에, 본 고에서도 수립된 계획·사업을 실현하는 데 수단으로 작용하는 행정·재정·금융·세제상의 주요시책 및 추진조직체를 연구대상으로 한다. 구

체적인 사업실현성제고방안에 대해서는 ‘소도읍육성계획 기본방침 및 계획수립지침’이 제시되지 않아서 연구과제로 다룰 수 없었다<표 6 참조>.

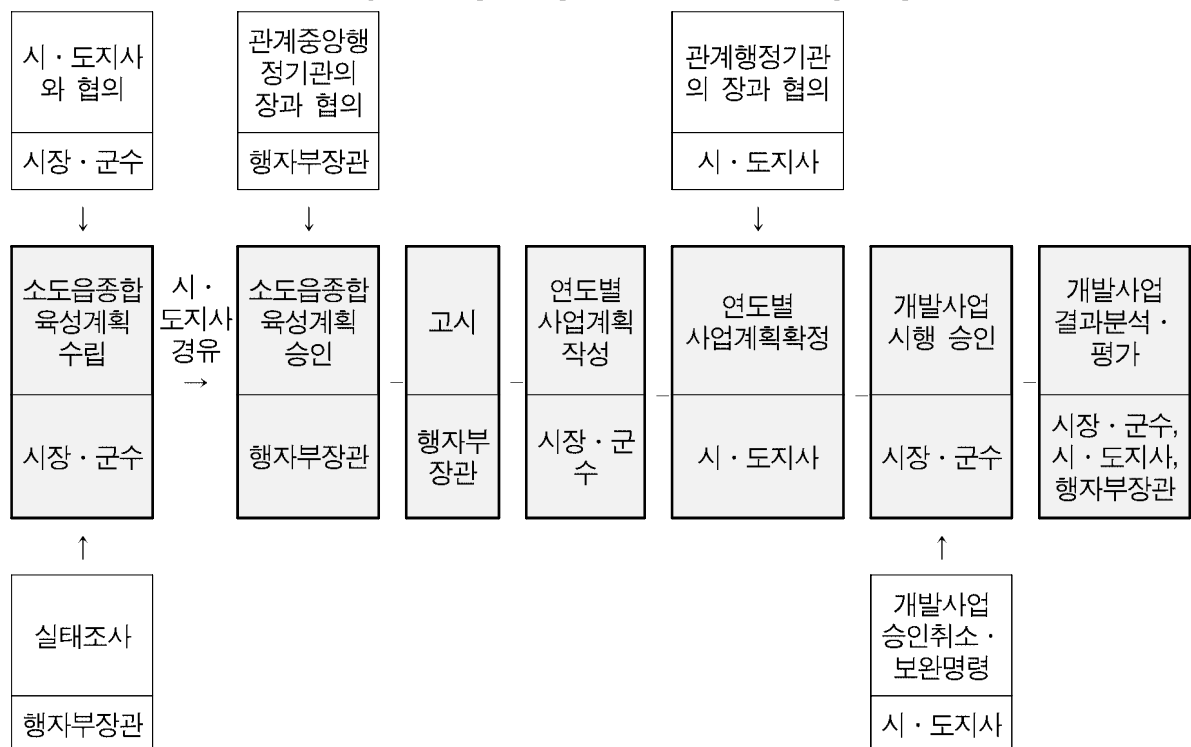
연구의 진행은, 다음의 2 단계를 거쳐 진행한다. 첫 번째 단계에서는, 현재 본격적 시행을 앞두고 있는 소도읍육성법을 분석하여 특징과 함께 문제의 구조를 도출한다. 두 번째 단계에서는 외국의 관련 선진 사례법을 비교분석, 첫 번째 단계의 분석결과까지를 참조하여 실현성제고 방안을 마련한다.

II. 소도읍육성법 분석

1. 소도읍육성법의 특징

현행법에 의해 계획수립과정 및 실현과정을 정리한 것이 <표 1>이며, 이하 특징과 함께 해결하여야 할 구조적 문제를 도출하고자 한다.

<표 1> 지방소도읍종합육성계획의 수립 및 시행 과정



먼저, 특징을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 소도읍육성법에서 지방소도읍 지정기준을 마련하였다. 지정기준은 읍지역과 광역시장·도지사가 면지역 중 인구 등이 집중되어 있거나 집중될 우려가 있는 지역으로 행자부장관에게 신청한 지역이다. 구체적으로는 3km²이내 혹은 도시계획구역 내의 지역으로서 3천명이상이 거주하거나 5년 이내에 거주할 것으로 예상되는 지역으로 한정하였다.
- ② 민간이 개발사업에 참여할 수 있도록 하였다. 소도읍개발사업의 원활한 추진을 위하여 민간인도 시장·군수의 승인을 얻어 개발사업을 시행할 수 있도록 하고, 필요시 2이상의 사업시행자에게 나누어 시행할 수 있게 하였다.
- ③ 원활한 사업추진을 위한 제도적 장치를 마련하였다. 개발사업시행 승인 시 국토이용관리법 제8조 규정에 의한 국토이용계획결정 등 26개 개별법의 55개 인·허가 사항을 일괄의제 처리하였다. 아울러, 국가 및 지방자치단체가 사업추진에 필요한 예산을 계상하도록 의무화하였다.
- ④ 민간개발사업자 및 민자유치기업인 등에 대한 지원방안을 마련하였다. 민간개발사업자나 지방소도읍지역내 일정규모이상의 기업(학교·문화시설 포함)에 대하여 조세감면 등의 세제상 지원과 금융지원을 할 수 있도록 하였다. 구체적으로는, 기숙사, 공연장, 전시장, 여객자동차터미널, 병원, 학교, 공장 등 35개 시설을 들고 있다<표 17>. 아울러, 수익성을 보장하는 범위 내에서 주변토지 개발권을 부여하였다. 또한, 사업시행자에 대한 국·공유지의 무상양여 등 지원시책을 마련하였다.
- ⑤ 지역경제활성화와 지역주민의 취업확대 등을 지원하여, 소도읍육성계획을 실현화하도록 하였다. 관계 중앙행정기관의 장은 산업단지·교통시설·상하수도시설 등 기반시설의 설치 및 유지·보수 등에 필요한 사업을 우선 지원할 수 있도록 하였다. 또한 지방소도읍지역 내 건축물 등에 대하여는 건폐율·용적율 등을 완화하였다. 구체적으로는, 주거전용 건축물의 건축허가 시 국민주택채권 매입면제, 주차장법에 의한 부설주차장 설치기준의 80%이상으로 기준완화, 건폐율·

용적률 적용기준의 110%미만 범위내 완화 등을 할 수 있도록 하였다.

세제·금융 등을 지원 받은 민간사업자 및 기업체(상시고용인 50인) 등에서는 관할 시장·군수에게 지역주민을 우선 고용하기 위한 분야별 채용계획서를 제출토록 하였다.

- ⑥ 모든 결정·승인 행위 등을 관보 고시와 함께 인터넷 등 정보통신망에 게재하여, 지역주민에게 필요한 사항을 알리며, 의견수렴을 하도록 하였다.
- ⑦ 의원입법이다. 최초발의는 김옥두 국회의원 외 22명에 의해 2000년 11월 14일 행하여 졌으며, 동년 11월 16일 행정자치위원회에 회부되었다. 이후 제215회 정기국회에 상정(2000.12.4), 수정의결(2000.12.6)의 과정을 거쳐 공포(2001.1.18)되어, 단기간에 처리되었음을 알 수 있다. 다음의 제시문은 이 법 제정 목적과도 관련된 것으로서, 발의자의 소도읍에 대한 인식, 배경·필요성을 엿볼 수 있다. 제정의 필요성으로는, 첫째, 사업지원 법령의 정비로 사업의 안정적인 추진을, 둘째, 사업비 확보로 장기계획에 의해 일관된 사업추진을 들고 있다. (이하 입법 시의 제안설명자료의 일부이다.)

2000년 현재 전국 232개 시·군·구에는 196개의 읍과 1,229개의 면 및 2,086개의 동이 있으며(2000.2.1, 현재) 그 중 읍에는 다음 <표 2>에서 보는 바와 같이 전체인구의 8%인 382만3,000명이 거주(123만9,000세대)하고 있다.

<표 2> 전국대비 읍 현황

전 국			읍					
면적(km ²)	세대수 (천세대)	인구 (천명)	면 적(km ²)	%	세대수 (천세대)	%	인 구 (천명)	%
99,800	15,443	47,335	13,689	14	1,239	8	3,823	8

자료: 소도읍육성법 제안설명자료, 검토보고(국회 행정자치위원회 수석전문위원 박봉국), 2000.

현재 도시지역은 다음 <표 3>에서 보는 바와 같이 「도시저소득주민주거환경개선사업」과 「도로정비사업」등으로 '89년 이후 10조원, 농어촌지역에는 「농어촌주거환경개선사업」과 「농어촌구조개선사업」등으로 '90년 이후 67조원이 투자되고 있다.

〈표 3〉 도시 및 농어촌지역별 정부지원 현황

지역별	지원시책	지원근거	지원규모(억원)		비고
			지원실적	2000지원	
도 시	계		104,853	13,997	
	도시저소득주민 주거환경개선사업	도시저소득주민 주거환경개선을위한 임시조치법	13,638	600	'89이후
	광역시도로정비사업	지방양여금법	46,468	6,016	'91이후
	일반국도정비사업	지방양여금법	28,119	4,178	'91이후
	일반시 시도정비사업	지방양여금법	16,628	3,203	'91이후
농어촌	계		667,023	8,970	
	농어촌구조개선사업	농어촌구조개선 특별회계법	420,000	-	'91~'98
	농어촌특별세지원사업	농어촌특별세관리 특별회계법	150,000	-	'95~2004
	농어촌정주권개발사업	농어촌정비법	22,157	3,316	'91이후
	오지종합개발사업	오지개발촉진법	16,298	2,866	'90이후
	도서종합개발사업	도서개발촉진법	19,271	686	'88이후
	농어촌주거환경개선사업	농어촌주택개량 촉진법	39,297	2,102	'76이후
읍	소도읍개발사업	-	8,070	800	'72이후

자료: 소도읍육성법 제안설명자료, 검토보고(국회 행정자치위원회 수석전문위원 박봉국), 2000.

이에 비해 읍 지역에는 다음 <표 4>에서 보는 바와 같이 '72년부터 '99년까지 총 8,070억원이 주거환경개선사업(주택개량, 담장개량)과 가로정비사업(상·하수도 시설, 도로개선) 등에 투자되어 도시와 농어촌 지역에 비해 정부지원이 상대적으로 빈약하다.

〈표 4〉 소도읍 개발사업 유형별 투자실적('72~'99)(단위:억원)

사 업 명	단 위	사업량	사 업 비		
			계	교부세	지방비
가로정비	건	13,935	7,164	1,214	5,950
도로확·포장	개소/m	2,575/486,191	3,190	603	2,587
도 로 포 장	개소/m	1,157/246,612	410	63	347
상수도시설	개소/m	909/170,225	204	23	181
하수도시설	개소/m	1,153/440,988	443	68	375
보도블럭설치	개소/m	1,333/325,358	190	34	156
용 지 매 수	개소/m	1,413/2,371,544	2,606	400	2,206
기 타	건	198	121	23	98
주거환경개선	건	69,894	655	120	535
주 택 개 량	동	21,217	218	44	174
주 택 보 수	동	19,197	170	29	141
부속건물정비	동	6,157	76	13	63
담 장 개 량	개소/m	7,769/77,618	70	10	60
간 판 정 비	개소	10,394	66	14	52
기 타	건	5,160	55	10	45
상 가 정 비	건	6,546	174	26	148
중심상가정비	동	4,713	75	12	63
연쇄상가정비	동	1,098	75	13	62
기 타	건	735	24	1	23
기 타	건	1,380	77	10	67
소하천정비	개소/m	180/20,149	33	4	29
옹 벽 설 치	개소/m	27/3,115	6	1	5
기 타	건	1,173	38	5	33
합 계	건	91,755	8,070	1,370	6,700

자료: 소도읍육성법 제안설명자료, 검토보고(국회 행정자치위원회 수석전문위원 박봉국),2000

소도읍개발사업은 첫째, 사업지원 법령 등의 미비로 사업의 안정적 추진이 이루어지지 못하고 있고, 둘째, 사업비 부족으로 장기계획에 의한 일관된 사업추진이 어려워 민원해결을 위한 임시방편적인 사업이 실시되고 있으며, 셋째, 지방비 사업이라는 사업성격으로 인해 지방재정이 열악한 지방자치단체만으로는 사업추진이 쉽지 않다는 문제점이 있다.

따라서 생활기반 및 삶의 수준이 낙후되어 있는 읍지역을 체계적이고 종합적으로 개발하여 수도권을 비롯한 대도시로의 인구집중을 완화하고 자체생산능력을 갖춘 지역거점지역으로 육성·지원할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다.

(http://search.assembly.go.kr:8080/law/lawindex_gate.jsp?target=lawhistory%2Fhistory_search.jsp&lawhradio=lawname&querytext=%C1%F6%B9%E6%BC%D2%B5%B5%C0%BE%C0%B0%BC%BA%C1%F6%BF%F8%B9%FD&searchAbcHistory=&imageField22.x=30&imageField22.y=11)

그러나, 前記 특징과 함께 다음과 같은 해결과제도 있다. 다만, 행정, 재정, 세제, 금융상의 시책 및 추진조직체의 해결과제에 대해서는 II장 2절에서 다룬다.

- ① <표 5>에서와 같이 시장·군수는 그 역할이 막중하지만 그 역할을 수행하기 위해서 필요로 하는 소요재원을 마련할 수 없으며, 결과적으로 중앙부처에만 의존할 수밖에 없는 구조다.
- ② <표 6>에서는 주요 항목마다 이를 구체화시키는 방침 내지는 지침이 필요함을 규정하고 있다. 하지만, 소도읍육성법은 ‘소도읍육성계획수립 기본방침’ 및 ‘소도읍종합육성계획 수립지침’, 소도읍육성법에서 개발사업을 시행하기 위해 필요한 ‘실현성 제고 방안’에 대해 언급하고 있지 않다. 참고로, 일본의 법<표 16> 중 과소지역자립촉진법 및 중심시가지활성화법에서는 각각 ‘계획수립기본방침’이 모법에 포함되어 있다.
- ③ 종합육성계획의 항목은 지역산업(농수산업, 상공업, 관광산업 등) 진흥, 도시기반시설(도로, 상·하수도, 주차시설 등) 확충, 주민생활환경(주거환경, 공원, 교육문화 등) 개선, 민간기업 육성 및 경제 활성화의 4가지 항목에 이르는 등 다양하다. 이들 항목에 대한 실현은 타 부처와의 연계가 무엇보다 중요함에도 행자부 단일부처가 주관하고 있다. 참고로, 일본의 법<표 16> 중 이도진흥법, 과소지역자립특별조치법, 중심시가지활성화법에서는 복수의 부처가 공동으로 주관하고 있다.

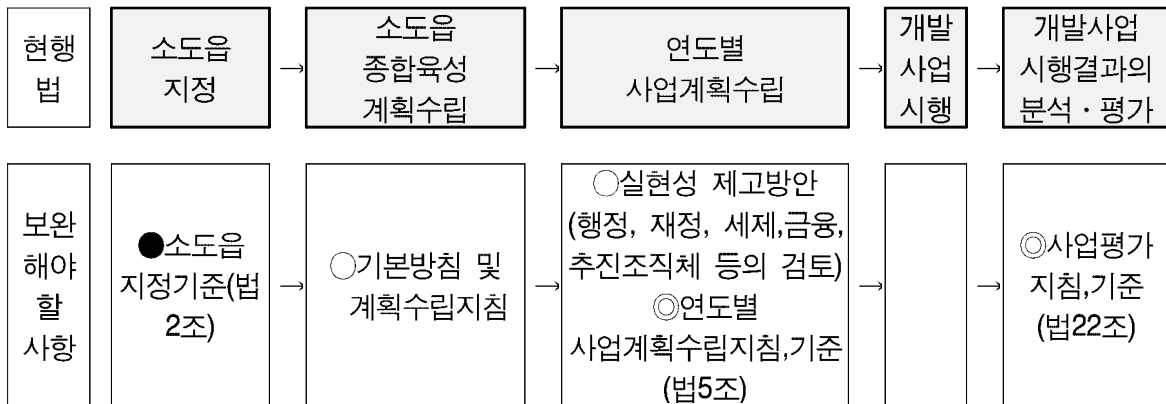
- ④ 시설위주의 사업(하드웨어 사업)에 치중되어 있으며 비시설사업(소프트웨어 사업)에 대한 사업을 찾기 어려우며, 35개 시설에 대해서만 재정·세제지원을 할 수 있도록 하였다.

이상의 분석결과를 종합하면, 현재의 소도읍육성법으로는 법 제정목적인 쇠퇴하고 있는 지방소도읍에 대한 종합적이고도 체계적인 사업추진을 통한 개발거점 형성이라는 본래의 취지를 살리기 어려움을 알 수 있다. 다만, 현재의 처지에서도 기획예산처 및 지방자치단체 등에서 관련예산의 확충과 안정적 확보를 가능케 하는 '계기'를 조성하였으며, 인·허가 등의 의제처리는 획기적이라 여겨진다.

〈표 5〉 지방소도읍육성법에서의 주체간 역할

주 체	역 할
시장·군수	종합육성계획작성, 연도별사업계획작성, 개발사업시행 및 시행자 승인, 개발사업의 승인 및 보완요구, 개발사업결과의 보고, 개발사업결과의 분석·평가, 예산에 계상 의무, 민간사업시행자에 지원가능, 공공시설에 대한 설치 및 관리권이양가능, 국공유지의 무상양여가능, 조례에 의한 건축선완화·국민채권 매입완화, 주차장설치기준 등의 완화가능, 특정시설 건축에 대한 조세감면 등의 세제상 지원과 금융지원가능
시·도지사	면급도시의 지방소도읍지정 신청. 시장·군수가 수립한종합육성계획을 협의. 경미한 육성계획의 변경. 관계행정기관의 장과 협의, 연도별사업계획의 확정. 시장군수의 개발사업 승인 보완 및 취소요구. 예산에 계상 의무, 사업시행자에 지원가능, 시·군개발사업 추진결과에 대한 평가를 담당, 조세감면 등의 세제상 지원과 금융지원 가능
행정부장관	지방소도읍의 지정고시. 5년마다 지방소도읍 실태조사. 중앙행정기관의 장과 협의, 육성계획의 승인·고시. 예산에 계상 의무, 사업시행자에 지원가능, 개발사업의 추진상황 평가. 계획수립방침 및 계획수립지침작성, 연도별사업계획 수립지침 및 기준작성, 평가지침 및 기준작성. 조세감면 등의 세제상 지원과 금융지원 가능
중앙행정기관의 장	행정부장관으로부터의 협의요청시 응해야 함, 지방소도읍지역의 산업단지, 교통시설, 상하수도 시설 등 기반시설의 설치·유지 및 보수 등에 필요한 사업을 우선하여 지원 가능. 건설교통부장관은 도로법 제56조의 규정에 불구하고 지방소도읍 지역의 지방자치단체가 추진하는 지방도로의 건설에 소요되는 비용의 일부를 지원 가능. 조세감면 등의 세제상 지원과 금융지원가능.

〈표 6〉 지방소도읍육성지원법의 실현체계 및 보완사항



주) ●표시는 소도읍육성법에서 지정기준 내용 언급

◎표시는 소도읍육성법에서 필요성을 언급하였으나, 아직 구체안을 마련하지 못함

○표시는 필자의 판단에 의한 신규제안

2. 실현수단 분석

현재 논의되고 있는 목표구현을 위한 실현수단은 앞에서 언급한 바와 같이 행정·재정·금융·세제상의 시책 및 추진조직체의 5가지이다. 본 법 시행전(2001년까지)의 상황(이하 현행이라 함)분석을 통해 해결과제를 도출한다. 본 고에서의 실현수단 중 ‘행정’은 행정상의 주요시책을 말하며, 구체적으로는 국가나 지방자치단체가 사업시행자에게 행하는 기간도로나 상하수도 등의 지원(행정, 기술지원 포함), 의제 처리 등의 행정간소화 등이다. 광의적으로는 소도읍육성계획 중에 해당 항목을 포함시킴으로서 해당 항목의 사업을 종합적으로 시행토록 하는 것까지를 포함한다. ‘재정’은 재정상의 주요시책을 말하며, 구체적으로는 국가나 지방자치단체의 사업시행자에게 교부하기 위한 예산계상과 사업비지원·보조 등을 가리킨다. ‘금융’은 금융상의 주요시책을 말하며, 구체적으로는 사업시행자에게 은행·농협·기금 등으로부터의 융자, 융자알선 등을 의미한다. ‘세제’는 세제상의 주요시책을 말하며, 구체적으로는 국가 및 지방자치단체가 사업시행자에게 조세상의 특례, 조세감면, 비과세 조치 등을 행하는 것이다. ‘추진조직체’는 사업시행에 이르기까지의 계획·사업을 담당하는 담당부서·연락협의회·통합추진실, 자문이나 심의를 수행하는 위원회(협의회) 등을 말한다.

한편, 실현수단의 구체적 목표는 소도읍육성법 제4조3항에서 언급한 지역산업(농·수산업, 상·공업, 관광산업 등) 진흥, 도시기반시설(도로, 상·하수도, 주차시설 등) 확충, 주민생활환경(주거환경, 공원, 교육·문화 등) 개선, 민간기업 육성 및 경제 활성화의 4 가지 항목으로 요약할 수 있다.

1) 현행 행정지원체계 분석

소도읍육성법 시행전의 상황은, 前記 구체적 목표인 4가지 항목에 대해 개별적 사업을 추진하여 왔다. 따라서 상호연계효과를 기대할 수 없으며, 인·허가 등의 의제 처리는 택지개발촉진법, 주택건설촉진법 등에 의한 사업에 한하여 가능하였다. <표 17>의 소도읍육성법에 의해 자금지원을 받을 수 있는 시설이라 일컬어지는 시설도, 과거에는 앞서와 비슷한 양상을 보였다. 즉, 교통, 농공단지, 상하수도, 의료체계, 고령자복지 등의 사업은 개별법에 의한 추진이 대부분이어서 체계적·종합적이지 못하였다. 뿐만 아니라, 종합적이고 체계적인 설치를 목적으로 하는 도시계획시설의 설치에 있어서도, 도시계획에서는 언급하고 있지만 도시계획으로 설치하지 않아도 되는 시설(시장, 병원 등)의 종류가 많고, 도시계획법 자체가 갖는 한계(재정확보, 규제위주 등)로 말미암아 종합적으로 추진하지 못하였다.

한편, 2003년부터 본격적으로 시행될 소도읍육성법에서의 행정지원체계는 <표 11>에서와 같이 법 제9조에서 언급한 26개 법(55개 사업)의 인·허가 등의 의제처리, 법 제4조의 종합계획에 포함된 4개 항목(산업진흥, 도시기반시설, 주민생활환경, 경제활성화)의 계획, 제12조의 사회간접자본(산업단지, 교통시설, 상하수도 등)의 지원이 주가 된다.

2) 현행 재정지원체계 분석

소도읍육성법 시행이전인 현재까지는, 前記 구체적 목표 4개 항목에 대해서 중앙부처의 개별사업, 지방자치단체에 대한 정부의 국고보조금, 지방양여금법에 의한 지

방양여금¹⁾, 지방교부세법에 의한 지방교부세²⁾, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계법에 의한 토지관리 및 지역균형특별회계 등에 의해 추진되고 있다. 이들 지원재원의 총규모는 2000년 현재 약 20조원이며 재원별로는 지방교부세가 8.3조원, 국고보조금 8.2조원, 지방양여금 약 3.6조원, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계 약 2천억원의 순이며 국고보조금은 비중이 40.3%로 다소 증가하고 있는 반면 지방교부세의 비중은 40.8%로 감소추세에 있으며 토지관리 및 지역균형개발 특별회계는 미미한 실정이다. 전체적으로는 소도읍육성에 대한 지원 총액이 충분치 않고, 지방교부세와 국고보조금, 지방양여금의 지원은 특정 부문 혹은 지방비의 비중이 적은 사업에 집중될 수밖에 없다<표 7, 표 8>.

전남지역 소도읍육성사업비지원보조율 등의 변화를 보면 <표 7>과 같이 시·군 지방비 및 교부세 비중이 크다. 대부분의 국가지원사업은 행정자치부의 지침에 의거 교부세지원사업으로 시행하였으나, 지방소도읍육성지원법이 제정(2001.1.8)되면서 국고지원사업으로 전환하였다. 소도읍지역에는 가로정비와 주택정비 등 극히 한정된 사업에 투자되었다.

한편, 2003년부터 본격적으로 시행될 소도읍육성법 재정관련 부문은 ‘법 제11조의 국가 또는 지방자치단체의 예산계상의무와 시행자인 지방자치단체에 사업비를 지원할 수 있다’에 근거한다. <표 11>과 같이 국가 또는 지방자치단체의 예산계상의무와 사업비지원가능의 두 항목 중 국가의 예산계상의무를 어떻게 지키는지를 보기 위해,

1) 지방양여금은 토지초과이득세, 주세, 전화세(2000.10.1 폐지), 농어촌특별세 등 국세와지방세의조정등에관한법률 제5조제1항의 규정에 의하여 지방자치단체에 양여되는 금액과 농어촌특별세관리특별회계법 제3조제2항제4호의 규정에 의하여 농어촌특별세관리특별회계에서 지방양여금관리특별회계에 전입되는 금액(농어촌특별세액의 150분의 23에 해당하는 금액)으로서 농어촌특별세관리특별회계예산으로 정하는 금액으로 확보되어 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 도로정비사업 등을 추진 등을 위하여 자치단체에 양여한다.

사업분야는 도로정비, 농어촌개발, 수질오염방지, 청소년 육성, 지역개발 등 5개 분야의 15개 단위사업을 대상으로 재정자립도 등 지역의 특성에 따라 지원된다.

2) 지방교부세는 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 그 미달금액을 교부하는 보통교부세와 자치단체의 청사 또는 공공복지시설의 신설, 복구, 확장, 보수 등으로 특별한 재정수요가 있을 때 교부하는 특별교부세로 구분된다.

교부세의 재원은 당해년도의 내국세¹⁾ 총액의 100분의 15에 해당하는 액과 정산액이며, 보통교부세의 재원은 교부세총액의 11분의 10에 해당하는 액으로 하고, 특별교부세의 재원은 교부세총액의 11분의 1에 해당하는 액으로 한다. 즉, 지방교부세란 국가가 지방교부세법의 규정에 의하여 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재정지원을 위하여 지급하는 교부금으로서 지방교부금이라고도 한다.

기획예산처에 제출한 2003년도 사업비를 살펴보았다. 행정자치부(이하 행자부)는 소도읍육성사업 본격적 시행 첫해에 해당하는 2003년도 예산확보³⁾을 위해 2003년도 1000억원 규모의 예산요청을 하였다. 관련부처의 소도읍관련 예산에 대해서 알 수 없는 상황이기 때문에 '재정지원체계'전체를 평가하기는 이르지만, 행자부가 요청한 이 액수로는 소도읍육성법 제정목적을 달성할 수 없을 것 같다. 참고로, 일본의 과소지역법 34년간의 예산은 연 1.8조억엔(국비, 지방비 초액)이며, 중심시가지활성화법 3년간의 예산은 연 1.8조억엔(국비)이다.

3) 내년 정부부처 예산요구액 51% 증가

[증권, 증권뉴스] 2002년 03월 11일 (월) 12:00

[머니투데이] 정부 각 부처의 내년 신규사업과 주요 계속사업에 대한 예산요구 액수가 올 예산보다 51.4% 증가한 것으로 나타났다. 11일 기획예산처가 발표한 '2003년도 신규 및 주요계속사업계획 제출 현황'에 따르면 교육부·건설교통부 등 34개 중앙관서는 510개 주요계속사업과 339개 신규사업 등 총 849개 사업에 대해 올해 예산(57조8000억원)보다 51.4% 증가한 87조5000억원을 요구했다. 관련부처가 예산을 요구한 주요 신규사업은 ▲기간구조 10차 사업 4600억원 ▲지방소도읍 육성사업 1000억원 ▲일렉트로-0580사업 400억원 ▲국가전략분야 고급인력양성 지원 310억원 등이다.

기획예산처는 각 부처의 예산요구와 관련, 예산편성이 본격화되기 전인 5월까지 개별사업의 타당성과 투자우선순위, 재정여건 등을 종합 검토해 내년도 예산편성에 활용할 계획이다

〈표 7〉 전남의 소도읍 관련 사업비지원 지원사례 및 보조율 수준

(단위 : 백만원, %)

구분년도	사업비계		교부세		도비		시·군비		자부담1)	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
2002	34,398	100	11,352	33.0	2,304	6.7	20,742	60.3		
2001	16,178	100	3,645	22.5	830	5.1	11,703	72.3		
2000	15,232	100	3,038	19.9	2,278	15.0	9,916	65.1		
1999	9,729	100	2,555	26.3	767	7.9	6,407	65.9		
1998	11,528	100	2,882	25.0	2,882	25.0	5,764	50.0		
1997	8,400	100	2,100	25.0	2,100	25.0	4,200	50.0		
1996	8,545	100	1,433	16.8	1,433	16.8	5,679	66.5		
1995	5,418	100	191	3.5	191	3.5	5,036	92.9		
1994	7,603	100	590	7.8	1,018	13.4	4,733	62.3	1,262	16.6
1993	14,906	100	679	4.6	1,174	7.9	6,903	46.3	6,150	41.3
1992	21,509	100	515	2.4	1,166	5.4	6,470	30.1	13,358	62.1
1991	17,010	100	488	2.9	1,198	7.0	5,185	30.5	10,139	59.6
1990	11,229	100	1,239	11.0	1,027	9.1	672	6.0	8,291	73.8
1989	9,226	100	1,100	11.9	1,248	13.5	728	7.9	6,150	66.7
1988 이전	59,642	100	267	0.4	9,232	15.5	7,073	11.9	43,070	72.2

자료 : 전라남도 개발건축과, 2002

주1) '95년이전 자부담은 주로 중심상가정비 사업으로 자부담의 비율이 높았으며, '96년이후는 도로개설 등 공공사업위주로 자부담 없음

3) 현행 세제지원 분석

소도읍육성법 시행 이전인 현재까지, 소도읍지역에 진출하는 기업,

〈표 8〉 주요사업별 양여금·교부세 지원 및 분담비율

사업명		사업내용		예산내역	비고
		부문별	세부사업		
오지개발		생활기반	전기, 통신, 간선도로 등	양여금 : 70% 지방비 : 30%	
		산업기반	관정, 건조장, 저장고 등		
		문화복지	마을회관 등		
		주거환경	주택, 상·하수도정비 등		
		국토보전	소하천		
소도읍		가로정비	도로개발, 상·하수도정비 등	교부세 : 25% 도 비 : 7.5% 시군비: 67.5%	
		건물정비	시가지 광고물 및 시장정비		
농 촌 생 활 환 경 정 비	정주권개발	마을기반	안길, 상하수도	양여금 : 80% 지방비 : 20%	· 융자금 별도 · 주택신축 20백만원 · 주택개량 5백만원
		농촌도로	도로 및 교량		
		문화복지	복지, 마을회관		
		환경보전	쓰레기, 하수처리		
		주택정비	신축 및 개량		
	문화마을	단지조성	신규택지개발	양여금 : 80% 지방비 : 20%	· 융자금 별도 · 주택신축 20백만원 · 용지보상 소요액용지
		주민편익	복지회관, 놀이터 등		
		산업유치	농산물집하장, 가공시설 등		
		인접마을	하수처리, 상수도시설 등		
	농촌하수도 시설	환경보전시설	문화마을조성지구 하수관로 및 하수처리장 설치	국 비 : 70% 지방비 : 30%	· 문화마을 지구당 4억원
주 거 환 경 개 선 사 업	소규모오수 처리	마을단위 생활하수 초기처리를 위한 하수처리시설		양여금 :100%	
	주택개량사 업	농어촌 주택신축 및 개량		교부세 :11.1% 도비 : 23.1 융자등 :65.8%	
	마을기반사 설	마을안길, 진입로, 공동광장, 가로등 설치 등		교부세 : 70% 시군비 : 30%	
	공가정비	농어촌 빈집철거		교부세 : 50% 시군비 : 50%	

자료 : 전라남도 개발건축과, 2002

시설설치에 대해 세제지원 사례는 그다지 많지 않다. 소도읍지역의 농공단지 외에는 소득세, 법인세 사업용자산에 대한 특례, 감가상각에 대한 특례, 지방교부세의 감수보전 등의 사례가 적었다. 해당 법률은 조세특례제한법(국세), 지방세법(지방세) 등이다. 조세제한특례법의 주요 課稅免除, 不均一課稅 또는 一部課稅 기한은 대부분이 2003년12월31일까지이며, 지방세법의 경우 공익 등의 특별한 경우 외에는 과세면제 등을 받을 수 없도록 되어있다.

한편, 2003년부터 시행될 소도읍육성법에서의 세제 관련 부문은 '법 제13조의 세제상의 지원'에 근거한다. 동 시행령 제8조에서는 종합육성계획에 의한 사업(이하 개발사업), 지역문화진흥 및 지역경제활성화에 관한 시설을 35개 시설로 한정하였다. 이 시설에 대해서는 조세특례제한법, 지방세법, 기타 조세관련법률에 정하는 바에 따라 조세감면 등 세제상의 지원이 가능하다. 현 법체계상 이와 같은 특례는 획기적이라 할 수 있지만 지원에 대해 사업대상, 감면을 등을 구체적으로 명시하지 못한 점은 한계라 할 수 있다.

4) 현행 금융조치 분석

소도읍육성법 시행이전인 현재까지, 소도읍지역에 대한 금융관련 지원사례는 <표 9, 표 10>와 같이 농어촌주택개량사업, 농어촌마을정비사업, 중소기업유치사업, 농어업후계자양성사업, 주거환경개선사업 등 극히 소수의 사업에 지나지 않는다.

한편, 2003년부터 본격적으로 시행될 소도읍육성법에서의 금융 관련 부문은 '법 제13조의 금융상의 지원'에 근거한다. 시행령 제8조에서는 본 법에 의해 종합육성계획에 의한 사업(이하 개발사업), 지역문화진흥 및 지역경제활성화에 관한 시설을 35개 시설로 한정하였다. 다만, 금융지원이 가능하다고 하여 지원의 가능성만을 표시한 점, 액수 등에 대해서 구체적으로 다루고 있지 못한 점은 한계라 할 수 있다.

〈표 9〉 농어촌 주택개량사업

구분	사업량	사업비(백만원)				
		계	교부세	지방비	주택기금	농협
2002년	1,580	31,600	3,091	6,183	19,235	3,091
2001년	1,530	30,600	2,340	5,760	22,500	
2000년	989	19,780	2,336	4,517	12,927	

자료 : 전라남도 개발건축과, 2002

〈표 10〉 농어촌 마을정비사업

구분	사업량	사업비(백만원)			
		계	교부세	양여금	지방비
2002년	56	19,229	2,431	15,835	963
2001년	71	24,564	2,570	20,107	1,887
2000년	101	11,199	2,699	7,258	1,242

자료 : 전라남도 개발건축과, 2002

5) 현행 추진조직체 분석

소도읍육성법 시행이전인 현재까지, 소도읍지역에 대한 계획·사업 추진조직체는 해당법률에 근거한 사업추진조직체가 담당하였다. 일부이기는 하지만, 해당사업이 민선지방자치단체장의 선거공약사업에 포함된 사업의 경우, 지방자치단체의 기획실 등에서 처리하는 사례가 있다. 이 경우는 기왕의 조직을 활용하여 특별한 추진조직체를 별도로 만들지 않아도 자치단체장의 의지에 따라 원활하게 추진한 사례이다. 반면, 시·군종합계획과 같이 소도읍육성계획에서 다루는 항목과 유사한 계획은 존재하였지만, 전체적으로 선언적 역할 내지는 사업추진과 거리가 먼 타인지 추진조직체를 별도로 만들지 않고 기획실에서 담당하여 왔다. 전반적으로, 소도읍지역에서 행하여지는 사업은 개별 추진조직체가 독자의 논리로 추진하는 경우가 대부분이며, 선거공약사업에 포함된 경우에는 기획실 등에서 추진되기도 하지만 종합적·체계적으로 추진되지 않았다.

한편, 2003년부터 시행될 소도읍육성법에서는 추진조직체를 다루고 있지 않다. 자문·심의 등을 담당할 관련위원회에 대해서는 따로 정하고 있지 않다. 따라서, 소도읍육성계획의 수립, 연도별사업계획 수립 및 사업시행에 대한 우선순위 등을 정할

때, 자문·심의기관은, 신규로 제정된 ‘국토의 이용 및 계획에 관한 법률’(2002)에 의해 시·군도시계획위원회가 이를 수행하리라 여겨진다.

이상을 종합하면, 목표구현을 위한 실현수단으로 일컬어지는 행정·재정·금융·세제상의 시책 및 추진조직체를 분석한 바, 현행의 사업추진은 개별법에 의한 개별논리로 추진함으로써 체계적·종합적이지 못하며, 특히 열악한 지방재정으로 말미암아 장기적이고도 안정적이지 못하였다. 소도읍육성법에 의한 실현 가능한 장기계획수립, 사업비의 안정적 확보, 유인체제 강화, 부처간 연계에 의한 추진 등이 해결과제임을 알 수 있다.

3. 소도읍지역 지원시책 분석

소도읍지역 지원시책의 종류는 다음 <표 11>와 같이 3 가지이다.

첫째는, 소도읍육성법에 의한 시책이다. 둘째는, 법률·시행령·기준, 규칙, 규정 등에서 적용대상지역을 ‘소도읍지역’(지방소도읍육성법에 의한 시책을 제외함)으로 명시한 시책이다. 마지막으로, 소도읍지역관련시책은 소도읍지역이 적용대상인 경우가 많은 시책을 말한다.

1) 소도읍육성법에 근거한 施策 분석

소도읍육성법에 의한 시책은 다양한 분야에 걸쳐 언급하고 있다. 행정, 재정, 금융, 세제상의 주요시책은 <표 11>과 같다. 다만, 물적시설사업 위주이며, 아직은 지원대상과 규모 등이 덜 구체적이며 불명료한 지원체제, 확실치 않은 예산확보, 타 관련법 및 타 부처와의 느슨한 연계체제를 지적할 수 있다

2) 소도읍지역을 대상으로 하는 시책 분석

현재, 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법에서의 시책 외에는 눈에 띄지 않아 구체적인 시책을 들 수 없다.

3) 소도읍지역에 관련한 시책 분석

농어촌정비법 및 도농복합형태의 시 설치에 관한 법률에서 언급한 시책, 도시저소

특주민 주거환경개선사업, 도로정비사업, 농어촌구조개선사업 등 극히 소수의 시책이 있다. <표 3, 표 4> 및 <표 11>이 대표적이다.

<표 11> 소도읍육성법 및 관련법에서의 소도읍지역 지원시책

실현수단	소도읍육성법에서의 소도읍지원가능시책1)	타법에서의 소도읍을 대상으로 하는 시책	타법에서의 소도읍에 관련하는 시책
행정상의 특별조치	■9조 · 인·허가 등의 의제처리 ■12조 중앙행정기관의 장은 다음을 우선 지원 가능 · 산업단지 · 교통시설 · ○상·하수도 ■14조, 17조, 18조, 21조 · 민간개발사업자에 대한 지원 · 공공시설 및 토지 등의 귀속 · 국·공유지의 무상양여 · 건축선, 건폐율 등의 특례	■농어촌등보건의료를위한 특별조치법 제7조 · 공중보건의사의 병역혜택 · 보건진료원의 직무교육	■도농복합형태의시설치에 관한법률제3조 · 중앙행정기관의 장은 다음사항을 우선지원 -개발촉진지구 -오지개발지구 -도서개발지구
재정상의 주요시책	11조 · 국가 또는 지방자치단체는 예산 계상의 의무 · 사업비 지원의 가능2)		
산업진흥	산업단지		농업주산단지, 농공단지
도시기반시설	교통시설		농어촌도로, 군도 등 교통시설
생활환경	상·하수도		상·하수도
고령자복지, 복지			
의료		보건소 또는 보건지소 설치	
교육·문화			
정주, 교류			■도시저소득주민의 주거환경개선사업을 위한 임시조치법 · 주거환경개선사업
기타			자가발전소
금융상의 주요시책	■13조 · 35개 시설을 설치하는 자에 대한 금융지원	■농어촌등보건의료를위한 특별조치법 제22조 · 국비보조 : 설치비및부대비의 2/3 · 도비보조 : 설치비및부대비의 1/3 · 민간의료시설의 운영비	■농어촌정비법 제8조 · 사업계획수립시 지방양여금지원 ■농어촌전환촉진법 제3조 · 재정융자금 및 기타융자금 · 전기수용자의 일시부담금
세제상의 주요시책	■13조 · 35개 시설을 설치하는 자에 대한 조세특례제한법, 지방세법, 기타조세 관련조세감면	■농어촌등보건의료를위한 특별조치법 제22조 · 조세특별제한법, 지방세법에 의한 세제상의 지원	■도농복합형태의시설치에 관한법률제3조 · 보조금지급, 지방교부세 배분, 재정투융자등재정 특별지원
추진조직체	· 주무부장관은행정자치부장관 · 주관담당부서는 행정자치부 지방재정경제국 지역진흥과(주도역할)	■농어촌등보건의료를위한 특별조치법 · 주무장관 : 보건복지부장관	

주1): 소도읍육성법에 의한 구체적인 시책은 내년도 예산이 확정되어야 할 수 있다. 참고로 내년도 지방소도읍육성사업비로 신청한 액수는 1000억원 정도라 한다(각주 참조).

주2): 시책의 구분은 아래와 같다.

- ㉠ 산업진흥 : 상·공업, 농림·수산업, 관광·레저산업, 민간기업유치, 경제활성화
- ㉡ 도시기반시설 : 도로, 상하수도, 주차시설, 정보·통신, 도서항로대책 및 항공로대책
- ㉢ 생활환경 : 주거환경, 주택, 도시공원, 상·하수도, 소방시설, 경관정비사업
- ㉣ 고령자복지 또는 복지: 생활복지센터, 양로원, 아동복지시설, 장애자시설, 대규모요양단지
- ㉤ 의료 : 병원, 보건소, 병원선, 환자수송용차량, 순회진료, 공공의료기관협력사업, 의료정보시스템도입
- ㉥ 교육·문화 : 학교시설, 문화시설, 학교통합에 따른 교사 및 실내운동장 조성, 학생교류시설정비, 스포츠교류사업, 기숙사시설정비, 통학시설, 집회시설
- ㉦ 정주, 교류 : U.I.J턴 촉진을 위한 정주사업, 취락의 정비, 각종교류사업
- ㉧ 기타

이를 요약하면, 소도읍육성법이 소도읍지역의 종합적 육성시책을 펼칠 수 있는 유일한 법인 반면, 타 법에 의한 지원시책은 거의 없다. 장래, 소도읍육성법의 개선·보완(일본의 과소지역자립법<표 10>과 같은 지원시책 참조)과 타 법에서의 적극적인 지원시책이 요구된다.

Ⅲ. 소도읍육성법과 외국의 관련법과의 비교에 의한 실현성

제고 방안

1. 외국의 관련법과의 비교

1) 離島진흥법의 동향과 특징

첫째, 동향을 보면 다음과 같다. 이도진흥법은 1953년 7월 10년 한시법으로 제정되었으나, 1963년, 1973년, 1983년, 1993년에 각각 10년씩 연장되었다. ①이 법 및 이 법에 근거하여 작성되는 이도진흥계획의 주요항목이 변경되고 있다. 즉, 1963-1972년의 교통통신·사회생활시설에서, 1973-1982년의 교통통신·산업진흥·사회생활시설, 1983-1992년 교통통신·산업진흥·생활환경·의료사회복지, 1993-2002년 교통·정보·통신·산업진흥·생활환경·의료·고령자복지·교육문화·관광 항목으로 추가·세분화되고 있다. 점차 교통통신에서 산업진흥과 생활환경, 복지부문을 중시해 가고 있다<표 12 참조>. 1993년부터는 소프트 사업도 본격적으로 추진할 수 있도록 하였다. 대표적인 소프트사업으로는 커뮤니티 아일랜드 추진사업(특산품제조산업, 숙박·체험시설 등의 종합사업), 離島교류추진사업(이벤트 위주사업), 離島진흥대책조사비, 아일랜드(국가가 행하는 교류에 관한 소프트사업) 등이다.

둘째, 離島진흥법에서의 주무부서는 3곳으로, 국토교통성, 총무성, 농림수산성이며, 창구는 國土交通省 都市・地域整備局 離島振興課이다. 심의기관은 국토심의회로 연 1-2회의 회의를 개최하고 있다.

셋째, 국가주도로 공공사업을 추진하는 점이 특징이다. 재정적 실현수법은 사업계획과 연계된 일괄계상예산⁴⁾(각 부처의 공공사업예산을 통괄하여 국토교통성 예산에

4) 실제 사업을 추진할 때는 소관 시행청에 이체하거나 편입시켜 추진한다.

縣 차원(三重縣, 2001년도예산)의 사업에서도 예산을 일괄계상하는 사례를 찾을 수 있다. 전체적으로 공공사업의 경우 일괄계상과 그렇지 않는 경우의 비율이 2:7정도이었다. 특히하게 지역진흥부문은 일괄계상의 예산이 많았다.

(<http://www.pref.mie.jp/YOSAN/plan/yosan13/jikou/1/p02.htm>)

편성하여 사업상호간의 조정과 종합적 효과를 꾀하고자 함, 1957년부터 시행), 특별 조성사업⁵⁾(국가의 부담, 보조비율을 높이는 사업) 지정제도가 있다.

넷째, 법에서의 행정지원사례를 보면 다음과 같이 추상적이지 않고 구체적임을 알 수 있다. 법 제12조(의료확보)에서는 ‘무의지역에 대해 다음의 사업을 실시해야한다’라고 하면서 구체적인 사업을 열거하고 있다. 즉, 진료소의 설치, 환자수송차의 정비, 정기적인 순회진료, 간호원에 의한 보건지도, 의료기관의 협력체제정비, 병원에 대해 의사 또는 차과의사 파견, 순회진료차(순회진료선)에 의한 순회진료기타 등이다. 참고로, 과소지역자립법 제16조에서도 비슷한 내용인, 무의지구에 대해 진료소설치, 환자수송차(수송선포함), 정기적인 순회진료, 의료기관의 협력체제정비, 기타 등을 규정하고 있다.

<표 12> 離島振興關係 公共事業 豫算(補正後 國費, 一括計上分)

單位:百萬元(圓),(%)

項目 時期		第1期 離島法 (1953-62)	第2期 離島法 (1963-72)	第3期 離島法 (1973-82)	第4期 離島法 (1983-92)	合計 (1953-92)
1.치산,치수등	해안	728 (3.3)	10416 (6.3)	59094 (6.9)	84826 (6.7)	155064 (6.7)
2.도로	도로·가로	3487 (15.9)	35164 (21.3)	138686 (16.2)	211553 (16.7)	388890 (16.8)
3.산업기반	항만	2962 (13.5)	25509 (15.5)	145360 (16.9)	235879 (18.6)	409710 (17.7)
	어항	7259 (33.0)	47973 (29.1)	273039 (31.8)	414711 (32.7)	742982 (32.1)
4.農業,農村	농업 농촌	3105 (14.1)	22968 (13.9)	104163 (12.1)	146293 (11.5)	276530 (11.9)
5.생활기반	기타1)	4426 (20.1)	22950 (13.9)	137385 (16.0)	176403 (13.9)	341164 (14.7)
합 계		2196 (100.0)	164980 (100.0)	857727 (100.0)	1269665 (100.0)	2314340 (100.0)

자료:國土廳地方振興局離島振興課1996『離島振興ハンドブック』日本離島センター, 에서 필자발체정리

주1): 項目中 1. 치산, 치수項目에는 하천, 댐, 사방, 해안, 3.산업기반項目에는 항만, 어항, 공항, 5. 생활기반項目에는 하수도, 폐기물처리, 간이수도, 조림, 임도, 전기도입의 項目이 포함되어 있으며, 그 중 대표적인 項目만 기술함.

주2): ()안은 해당년도에서의 구성비임

5) 특별조정사업은, 소요경비에 대하여 국가가 부담 또는 보조하는 비율을 크게 높임으로써 중점적·효율적으로 집행하기 위한 사업이다.

2) 過疎地域자립촉진법의 동향과 특징

첫째, 동향을 보면 다음과 같다. 과소지역自立촉진법(2000. 3. 31, 법 제15호)은 10년 한시법으로 제정되었다. 이 법의 전신은, 1970년 과소지역對策 긴급조치법(1970. 4. 24, 법 제31호), 1980년 과소지역振興특별조치법(1980. 3. 31, 법 제19호), 1990년 과소지역活性化특별조치법(1990. 3. 31, 법 제15호)이었으며 각각 10년 한시법이었다. ① 법의 명칭이 시대의 요구에 따라 변경되었다. 1970년 '대책'에서 1980년 '진흥'으로, 1990년 '활성화'가 2000년 '자립'으로 변경되었다. ② 이들 법에 근거하여 수립되는 '활성화계획'의 주요항목이 변경되고 있다. 즉, 1970-1989년의 산업진흥·교통통신에서, 1990-2000년에는 산업진흥·교통통신·노인복지 및 복지·의료·교육문화·集落(집단마을)의 정비(생활환경)로 변경되었다. 점차 '교통·통신'위주에서 '산업진흥'과 함께 '생활환경', '복지부문'을 중시해 가고 있음을 알 수 있다<표 14 참조>. 離島진흥법에 선행하여 교육·문화 등의 소프트한 항목이 추가되었다. <표 13>에서는 국가의 과소지역에 대해 투자의지 내지는 관심 정도를 볼 수 있다.

둘째, 과소지역자립촉진법에서의 실제적인 주무부서는 4개성으로 총무성, 국토교통성, 농림수산성, 환경성이며, 창구는 총무성 자치국 과소대책실이다.

셋째, 특징은 시설사업(하드웨어 사업)만이 아닌 非시설사업(소프트웨어 사업)도 함께 지원하고 있는 점이다. 아울러, 이도진흥계획의 재정적 실현수법이 국가의 보조 혹은 부담이라면, 과소지역활성화계획은 過疎對策債라 할 수 있다.

넷째, 법에서의 행정지원사례를 보면 추상적이지 않고 구체적임을 알 수 있다. 제 10조(국가의 부담 또는 보조의 비율특례), 과소지역자립촉진시정촌계획에 근거한 사업 중, 별표와 같은 사업비에 대한 국가의 부담비율은, 당해사업에 관한 법령의 규정에도 불구하고, 별표와 같이 한다. 다만, 타 법령의 규정이 본 법보다 국가의 비율이 높을 시는 그 규정대로 한다. 교육시설 55%, 아동복지시설 50%~55%, 소방시설 55% 등이다. 법 제13조에서의자금을 확보, '지원해야한다'와 제16조에서의.....'의료확보를 해야한다'라는 규정은 국가 및 지방자치단체의 의무를 나타낸 것이다.

〈표 13〉 과소지역자립법 및 관련법에서의 과소지역육성지원시책

실행수단	과소지역자립법의 시책	과소지역을 대상으로 하는 시책	과소지역에 관한 시책
행정상의 특별조치	<ul style="list-style-type: none"> · 기간도로의 도도부현 대행제도2)(법제14조) · 교통확보(19조) · 공공하수도사업의 도도부현 정비사업(14-2조) · 고령자복지증진(17,18조) · 의료의 확보(15조,16조) · 소규모학교의 교육충실(20조) · 농지법에 의한 처분배려(21조) · 국유임야의 활용(22조) 		
재정상의 주요시책	· 자금의 확보 등(법13조)		
	· 과소지역활성화를 위한 지방채		· 지방채 · 邊地대책사업
	· 국가의 부담 또는 보조비율의 특례(10,11,15,17,18조)	· 농림수산업관계사업의 보조사업채택기준 완화	· 지방교부세
	산업진흥		<ul style="list-style-type: none"> · 농림어업진흥시책 · 자연산업의 진흥 · 기업유치시책 · 농촌지역 공업도입시책 · 관광 또는 레저시설의 정비 · 국토보존후계자총합정비사업 · 산촌후계자 · 산업육성시책 · 삼림산촌대책 · 녹의 고향 · 접촉프로젝트 · 농산어촌 고향 · 농산어촌사업
	도시기반시설	<ul style="list-style-type: none"> · 도로정비사업 · 전기통신격차시정사업 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방도로정비관한 보조제도 · 농도정비에 관한 보조제도 · 임도정비에 관한 보조제도 · 여항관련도로의정비에관한 보조제도 · 지방버스운행대책 · 이도항로 대책 및 이도항공로대책 · 철도궤도정비 등 보조금 · 헬리포트 및 커뮤니티공항정비
	생활환경	· 소방시설에 대한 국고부담 또는 보조의 비율의 특례(10조)	<ul style="list-style-type: none"> · 오수처리시설관련사업 · 간이수도등시설정비보조금제도 · 농산어촌전기도입사업보조금제도 · 수력발전시설주변지역교부금 · 특별호설지대 대책모델사업 · 생활저수지관련사업 · 눈대책사방모델사업
고령자복지 또는 복지증진	<ul style="list-style-type: none"> · 고령자생활복지센터정비(17조) · 고령자커뮤니티센터정비(18조) · 보육소에 대한 국가의 부담 또는보조의 특례(10조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 고령자의 재택복지서비스(일일서비스) · 우편배달부의 고령자 격려 	<ul style="list-style-type: none"> · 사회복지시설등 시설정비보조금제도 · 대규모연금보양기지 · 특별보육사업비보조금제도

실현수단	과소지역자립법의 시책	과소지역을 대상으로 하는 시책	과소지역에 관련하는 시책
의료	· 의료의 확보에 관한 보조 (15조)		· 벽지의료대책
교육·문화	· 학교통합에 따른 교사, 실내 운동장, 교직원재택정비에 관한 국가의 부담, 보조비율의 특례(10,11조)	· 공립학교시설정비비 보조제도	· 벽지집회시설의 정비 · 벽지아동생도원조비보조금제도 · 사립고등학교경상비보조금 · 신간'북포스트'서비스실시
정주·교류		· 과소지역집락재정비 사업 · 과소지역활성화시설 정비 · 과소지역활성화추진 모델	· 이도관련사업 · 고향소포개척, 고향우표, 엽서발행 · 활기있는 정보교류서비스사업
기타			· 지역고용개발대책사업 · 출가노동자안정취로대책
금융상의 주요시책	· 농림어업금융 公庫 등의 자금대부(23조)		· 농업개량자금대부 · 취농지원자금대부 · 임업취업촉진자금대부 · 삼림정비활성화자금대부
	· 중소기업자금확보(24조) · 집락정비를 위한주택자금대부(25조)	고향재단의 지역총합정비자금대부제도 지역산업진흥특별융자제도	· 지역고용개발프로젝트(지역개발융자, 고용촉진융자)
세제상의 주요시책	· 사업용자산의 매환시과세특례(26조) · 감가상각의 특례(27조) · 지방세의 과세면제 또는 과세불균형보전(28조)	특별토지보유세의 비과세조치(지방세법586조)	· 농촌지역공업도입촉진법에 의한 소득세경감, 사업용자산의 매환특례, 감가상각의 특례, 감수보전 등 · 공업재배치촉진법의 특별토지보유생비과세, 고정자산세과제면제, 감수보전 등
추진조직체	○주무부장관은 내각총리대신(총무대신, 국토교통대신, 농림수산대신, 환경대신) ○주관담당부서는 總務省 自治行政局 過疎對策室 (창구역할)		

- 주1) 시책의 구분은 '<표 11> 지방소도읍육성지원법 및 관련법에서의 소도읍육성지원시책'과 같다.
주2) 대항제도란 기간도로나 하수도에 한하여 都道府縣이 기초자치단체의 재정력과 기술력 부족으로 인하여 스스로가 사업을 펼칠 수 없을 때, 대신하여 都道府縣의 자금으로 시행하는 제도이다. 국가는 '후진지역의 공공사업에 관한 국가의 부담비율의 특례에 관한 법률'의 규정에 의해 보조율을 높여 시행을 용이하게 한다.

〈표 14〉 과소자립법의 실적(예산(국비+지방비, 지자체 및 도도부현)

단위 億圓, 하단%

법의구분1)		산업 진흥	교통통 신,교류	생활 환경	고령자 복 지	의료	교육	지역 문화	집락 정비	기타	합계
대책법 (1970-79)		17524	39197	8945		953	9470		190	2739	79018
		22.2%	49.6%	11.3%		1.2%	12.0%		0.2%	3.5%	100.0%
진흥법 (1980-89)		48257	85942	17983		2457	17085		412	1534	173669
		27.8	49.5	10.4		1.4	9.8		0.2	0.9	100.0
활성화법 (1990-99)	소계	106604	142673	64057	11308	6211	24864		1186	6384	363286
		29.3	39.3	17.6	3.1	1.7	6.8		0.3	1.8	100.0
	전기	49669	64221	22740	4320	2407	13117		200	2484	159158
		31.2	40.4	14.3	2.7	1.5	8.2		0.1	1.6	100.0
	후기	56935	78451	41317	6988	3804	11747		986	3901	204128
		27.9	38.4	20.2	3.4	1.9	5.8		0.5	1.9	100.0
자립법 00-04	전기	48960	63904	38043	7198	2856	10821	2530	1382	2141	177836
		27.5	35.9	21.4	4.0	1.6	6.1	1.4	0.8	1.2	100.0
총계 (1970-2004)		172385	267812	102293		9621	51419		1788	10657	615973
		28.0	43.5	16.6		1.6	8.3		0.3	1.7	100.0

자료: 總務省 自治行政局 過疎對策室, 過疎對策の現況, 2001.7

주1) 대책법은 過疎地域대책 긴급조치법을, 진흥법은 過疎地域진흥특별법을, 활성화법은 過疎地域
활성화특별조치법을, 자립법은 過疎地域자립촉진특별조치법을 의미한다. 전기 후기의 구분
은 전기 5년간과 후기 5년간(예, 1990-94를 전기, 1995-99년을 후기로 구분)을 의미한다.

주2) 자립법의 수치는 계획액수이며, 타법의 수치는 실적액수이다. 총계61조5973억엔이다.

3) 중심시가지활성화법의 동향과 특징

첫째, 동향을 보면 다음과 같다. 공식명칭은 ‘中心市街地における市街地の整備改善
及び商業等の活性化の一體的推進に關する法律(1998. 6. 3, 법률 제92호)이다. 중심시
가지를 대상으로 하여 시가지정비와 상업활성화라는 두 사업을 일체적으로 추진하기

위해 제정된 법임을 알 수 있다.

둘째, 중심시가지활성화법에서의 실제적인 주무부서는 세 성으로 국토교통성, 총무성, 경제산업성이며, 창구는 8성으로 구성된 ‘관계부성연락협의회’(이하 연락협의회, 및 하위기관인 3 간사성의 ‘중심시가지활성화추진실’ 포함)이다. 아울러, 지방의 추진 기구는 지방자치단체 및 상공회의소 등으로 구성된 제3섹터(중심시가지정비추진기구, Town Management Organization, TMO)이다.

셋째, <표 15>에서와 같이 8개 부서가 공동으로 사업을 추진하며, 구체적인 사업 수는 200여 개에 이른다. 또 이를 가능케 하는 8개 성의 연락협의회의 설치 및 정례적인 회의 개최를 의무⁶⁾로 하였다. 2002년5월 7일 현재 490개 시정촌(505개 중심 지구)에 대하여 중심시가지활성화 기본계획을 수립하였고, 연 1조7천억 내지 2조엔의 국가예산으로 실현해가고 있다.

넷째, 법에서의 행정지원사례를 보면 추상적이지 않고 구체적이다.

6) 연락협의회(正式名稱: 中心市街地活性化關係府省連絡協議會)는 8개 부성청으로 구성된다. 즉, 경제산업성, 국토교통성, 총무성, 농림수산성, 경찰청, 문부과학성, 후생노동성, 내각부이다. 연락협의회의 역할은 市町村에 대한 지원을 관계부성청간 긴밀하게 하기 위함이라 할 수 있다. 구체적으로는 시정촌에 대한 연계·중점적 지원방안(우수한 기본계획을 수립한 시정촌에 대하여 연계·중점적으로 지원하는 방안 등), 지원의 바람직한 방향, 정보교환 등이다. 이를 위한 국장회의, 과장회의 및 학식경험자 회의인 중심시가지활성화 어드바이저 회의 등이 있다. 연간 회의(과장회의) 스케줄은 원칙으로 4회(5월하순, 8월하순, 11월하순, 3월하순)로 규정하고 있다.

한편, 이를 보좌하는 ‘中心市街地活性化 推進室’은 상기 기본방침에 의하여 조직되며, 연락협의회의 事務수속이나 활성화기본계획 수립 등에 대한 市町村으로부터의 문의에 대한 답변, 市町村에 정보를 제공하기 위한 관계부성청의 통합 창구 기능을 하는 곳이다. 幹事省(2001년 1월 현재는 경제산업성, 국토교통성, 총무성)을 중심으로 합동청사 내 별도로 설치된 곳에서 수명의 직원이 교대로 근무하고 있다.

(자료: www.ias.biglobe.ne.jp/madoguchi-go/kyogikai/conference.htm)

〈표 15〉 중심시가지활성화사업을 위한 각 省廳의 1999-01년도 중심시가지활성화 예산
(국비, 당초예산)

省廳 名	예산금액(億圓)			주된 용도(대표적인 사업)
	1999	2000	2001	
통 상 산업성	1100	1020	1085.5	· 중심시가지의 상업기반시설의 정비 · 중심시가지의 중소소매업 육성 · 도시형신사업의 입지촉진
건설성	5425	5977	7037	· 시가지 재생을 촉진하는 面的정비사업 · 도로, 공원, 주차장 등으이 도시기반시설 등의 정비 · 주택, 건축물의 정비
자치성	1150	1150	(1150)	· 중심시가지 재활성화를 위한 기본계획책정, 시설정비 등의 지원 · 소프트웨어사업지원(교부세) · 하드사업 지원(지방채)
농림수 산성	99.6	97.8	131.1	· 식품유통구조개선기반시설정비사업 등 · 도매시장시설정비
운수성	4573	4717.5	4603.4	· 마치즈쿠리와 연계된 철도시설정비 등 · 버스 서비스의 고도화, 중심시가지에 있어서 물류의 효율화시책 · 철도 및 항만기능의 강화 · 마치즈쿠리와 연계된 워터프론트 정비 · 관광을 통해 활기를 되찾는 제 시책
우정성	80.4	80	74.5	· 멀티미디어 창출사업 · 우체국을 활용한 중심시가지활성화
경찰청	185.7	197	180.7	· 교통안전시설정비사업
국토청	2361.1	323.4	(300)	· 중심시가지활성화 지원사업 · 관련사업(국토종합계획 등)
문부성	138.8	131.4	124.4	· 사회체육시설정비보조금 등 · 문화재건물보존, 수리비 사업 등
후생성	3328.8	1785.3	1442.6	· 환경위생관련영업 등의 활성화 촉진을 위한 마치즈쿠리 추진사업 · 노인 일일서비스, 개호서비스, 공익시설정비 등
노동성	479	931	1296	· 중소기업노동력 확보사업, 파트타임 등의 지원 · 거주환경정비 등
합계	18,921.4	16,410.4	잘못된 계산식	

자료: 중심시가지활성화추진실(2001), 일본상공회의소(2001)에서 필자 발체 정리

주) 2001년도의 예산은 2000.8월 현재의 예산 신청액이며, ()는 필자의 추정치이다. 연간 1조7천 억엔에서 2조억엔(한국의 19조억원에서 22조억원에 해당)의 규모이다. 省廳의 이름은 2001.16 일자로 변경되었지만, 여기서는 변경되기 이전의 예산을 함께 취급하기 때문에 舊 명칭을 사용하였다. 변경된 명칭을 보면, 통상산업성이 '경제산업성'으로, 국토청과 건설성, 운수성, 북해도개발청이 '국토교통성'으로, 자치성과 우정성, 총무청이 '총무성'으로, 과학기술청과 문부성이 '문부과학성'으로, 후생성과 노동성이 '후생노동성'으로 바뀌었다(필자 주).

4) 4개 관련법의 비교

법률에서 가리키는 소도읍육성계획에 의한 사업추진, 이른바 ‘실현’은 재정, 행정, 금융, 세제 및 추진조직체를 통해 이루어진다. 최근 제정된 소도읍육성법(2001)의 특징과 한계를 살펴보기 위해, 다음<표 16>과 같이 한국과 일본의 4개 법을 분석하였다. 이들은 모두 쇠퇴지역·한계지역을 대상으로 한 점, 최근 제정되거나 개정된 점이라는 공통점을 갖고 있어, 이들의 비교를 통해 현재 정부나 지방자치단체가 대상지역에서 계획을 실현하는 과정에서 유의할 점이 무엇인지 도출하고자 하였다.

먼저, 행정지원을 비교하였다. 언급하고 있는 항목의 경우, 한국은 산업·교통·상하수도에 한정하고 있지만, 일본은 상기 항목 중 산업단지가 없는 대신 의료·복지·교육·지역문화 등 거주환경의 비중이 크다. 다음으로, 지원에 대한 법규규정을 보면, 한국은 ‘할 수 있다’로 하여 국가의 선택성 지원을 강조한 반면, 일본은 ‘할 수 있다’외에도 ‘배려해야 한다’라 하여 국가의 책무성 지원을 강조한 점이 대비된다. 다만, 한국의 ‘국공유지의 무상양여’ 및 ‘조례에 의한 건축선, 건폐율 등의 특례’ 인·허가 등의 의제처리 등은 획기적인 조치라 평가된다.

둘째, 재정지원을 비교하였다. 한·일 모두 예산계상에 대해 국가의 의무라고 한 점은 같지만, 한국의 경우 일본과는 달리 지자체에서 사업추진을 위해 필요로 하는 지방채⁷⁾발행에 대한 특례조항이 없다. 특히, 이도진흥법에서 시진하고 있는 재정적 실현수법은 참고할만 하다. 즉, 사업계획과 연계된 일괄계상예산(각 부처의 공공사업 예산을 통괄하여 국토교통성 예산에 편성하여 사업상호간의 조정과 종합적 효과를 꾀하고자 함, 1957년부터 시행), 특별조성사업(국가의 부담, 보조비율을 높이는 사업) 지정제도이다.

7) 과소지역자립촉진을 위한 지방채는 두 가지 종류가 있다. 하나는 과소대책사업채와 지역총합정비사업채가 있다. 과소대책사업채는 상환기간이 12년, 사업총당율 100%와 지방교부세에 의한 원리금 보전을 70%이다. 한편 지역총합정비사업채는 1992년부터 창설되었으며, 75-85%의 총당율과 원리금보전을 30-55%이다. 전자는 과소지역자립법에 의한 과소지역자립계획에 의한 것이며, 후자는 국토건설성과 총무성 공동 프로젝트인 ‘특정지역에 있어서 청년 정주촉진 등 긴급 프로젝트’에 의한 것이다.

〈표 16〉 한계지역을 대상으로 한 목표 실현수단의 한·일 비교

실현 수단	한국	일본		
	지역소도읍육성지원 법2001	離島진흥법 1953, 1993년 개정	過疎지역자립특별조 치법2000	중심시가지활성화법 1998
행 정	<p>■9조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 인·허가 등의 의제 처리 <p>■12조</p> <p>중앙행정기관의 장은 다음을 우선 지원 가능</p> <ul style="list-style-type: none"> · 산업단지 · 교통시설 · 상·하수도 <p>■14조, 17조, 18조, 21조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 민간개발사업자에 대한 지원 · 공공시설 및 토지 등의 귀속 · 국공유지의 무상양여 · 건축선, 건폐율 등의 특례 	<p>12-17조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 의료확보 · 고령자의 복지증진 · 교통확보 · 정보, 통신체계 · 교육의 충실 · 지역문화진흥 	<p>14-25조, 자립촉진을 위한 특별조치</p> <ul style="list-style-type: none"> · 기간도로정비(도도부현대행제도) · 하수도정비(도도부현대행제도) · 의료확보 · 고령자의 복지증진 · 교통확보 · 교육의 충실 · 지역문화진흥 · 농지법에 의한 처분 · 국유임야활용 	<p>7-21조</p> <p>■시가정비개선</p> <ul style="list-style-type: none"> · 중심시가지정비추진기구 · 구획정리사업특례 · 지역정비공단업무특례 · 정보의 제공 · 지하주차장설치특례 · 도시계획에 의한 사업 <p>■상업등의 활성화</p> <ul style="list-style-type: none"> · 특정사업계획인정 · 중소기업고도화구상 및 중소소매상업사업계획인정
재 정	<p>11조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 국가 또는 지방자치단체는 예산 계상의 의무 · 사업비 지원가능 	<p>8-11조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 국가는 예산확보 의무 · 항만, 어항, 도로, 공항, 수도에 대한 국가의 부담, 보조비율의 특례 · 지방체에 대한 배려 · 국가, 자치체는 자금 확보노력의무 	<p>10-13조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 교육시설, 아동복지시설, 소방시설에 대한 국가의 부담, 보조비율의 특례 · 과소활성화를 위한 지방체(과소대책사업체) · 국가, 자치체는 자금 확보노력의무 	<p>38조, 22-23조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 국가, 자치체는 자금 확보노력의무 · 지방체에 대한 배려
금 융	<p>13조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 35개 시설을 설치하는 자에 대한 금융지원 	<p>-조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 지방산업진흥특리제도(일본개발은행) · 지역산업진흥대부제도(중소기업금융공고) 	<p>26-28조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 농림어업금융공고대부 · 중소기업자금확보 · 주택금융공고대부 	<p>22-26조</p> <ul style="list-style-type: none"> · 산업기반정비기금에 의한 대부, 이차보급금 지급 · 중심시가지활성화추진자금, 기금의 확보 · 상업시설정비 보조, 융자 · 지역진흥공단의 출자 등 · 산업정비기금에 의한 채무보증 · 보험요율의 특례

134 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

세 제	13조 · 35개 시설을 설치하는 자에 대한 조세특례제한법, 지방세법, 기타조세관련조세감면	18-19조 · 이도선향공취항고 정자산세과세특례 · 지방세의과세면제, 불균형과세에대한조치 · 공업용기계등에 대한 특별상각,과세특례	29-31조 · 소득세,법인세 과세 특례 · 감가상각의 특례 · 지방세과세면제, 불균형과세의 보전	33-34조 · 과세의 특례 · 지방세의 불균일과세에 대한감수보전
추진조직체	· 주무부장관은 행정자치부장관 · 주관담당부서는 행정자치부 지방재정경제국 지역진흥과(주도역할)	· 주무부장관은 국토교통대신, 총무대신, 농림수산대신 · 국토심의회의 심의 · 주관담당부서는 國土交通省都市・地域整備局 離島振興課(창구역할)	· 주무부장관은 내각총리대신(총무대신,국토교통대신,농림수산대신,환경대신) · 주관담당부서는 總務省 自治行政局 過疎對策室 (창구역할)	· 주무부장관은 국토교통대신, 총무대신, 경제산업대신(및 5명의 소관대신) · 중심시가지정비추진기구(지방자치단체의 TMO) · 주관담당부서는 8 관계부성연락협의회(주도역할) 및 3간사성의 중심시가지활성화추진실(창구역할)

자료: 해당법률에서 필자 정리

셋째, 금융지원을 비교하였다. 한국은 ‘35개 시설에 대한 금융지원을 할 수 있다’라고 한 반면, 일본은 ‘금융公庫 혹은 기금 등에서 장기 저리로 대부하도록 특례’로 규정, 보다 지원을 강화하고 있다. 아울러, 농·림·어업 및 중소기업에 대한 자금확보, 주택자금 대부 등을 규정함으로써 법규가 표방하는 목표와 실현수단이 일치함을 볼 수 있다. 한국의 경우 금융부문에 대한 구체적 언급을 찾을 수 없다.

넷째, 세제지원을 비교하였다. 한국의 경우 35개 시설을 설치하는 자에 대한 조세특례제한법, 지방세법, 기타 조세 관련 조세 감면을 규정하고 있다. 일본은 <표 16>에서와 같이 보다 구체적으로 다루고 있다. 한국의 경우 시설용 건물의 신축·증축·이전하는 자에 대한 조세감면 등의 혜택을 주고 있음에 반하여, 일본은 이를 기계 및 장치, 토지, 소프트사업 등에까지 확대하고 있다.

다섯째, 추진조직체를 비교하였다. 사업을 추진하는 조직체가 한국의 경우 단일부처에서 행하고 있음에 반해, 일본은 모두 복수 부처에서 상호 연계 하에 공동으로 행하고 있다. 국토교통성과 총무성(각각 우리의 건설교통부와 행정자치부에 해당)이 공통으로 사업을 펼치고 있는 경우가 그 것이다. 나아가, 공동으로 실무조직체를 따

로 만들어 사업을 추진케 하는 경우(중심시가지활성화법)까지 있다. 중심시가지활성화법의 경우 지방 추진조직체로 제3섹터인 TMO를 결성토록 하여 국가가 지원하는 예도 있다. 지역주민의 참여를 활성화시킨 대표적인 예이다.

2. 종합 : 실현수단의 실현성 제고방안

1) 현행법을 개정하지 않고 실현성을 제고하는 방안

<표 13>과 같이, 행정상의 주요시책으로는, 열악한 재정과 한정된 인적자원을 감안하여 소프트웨어 중시, 소도읍당 1-2개의 시범사업을 행한 후 평가를 통하여 사업규모·연계 확대, 전문가 파견제도의 활용, 도시계획과의 긴밀한 연계가 요구된다. 재정상의 주요시책은, 무엇보다도 국가의 예산계상 규모 확대가 필요하며, 예산 배분시 법 제4조의 4가지 항목에 대한 투자우선순위 내지는 적정투자비율 제시(예, 산업부문은 25-30%, 도시기반시설은 35-40%, 생활환경 15-20% 등)가 요구된다. 아울러 도심부의 활성화시책과 연계된 고령화에 대비한 보행권도심 형성을 꾀한다. 세제 및 금융상 주요시책은 조세감면지원사업·금융지원사업의 명시화·차별화가 요구된다. 추진 조직체는 조직내 부처간 연계강화, NGO 참여 확대, Task Force 활용이 필요하다.

〈표 17〉 지방소도읍육성법에 의해 자금지원 등을 받을 수 있는 시설

시설구분	지방소도읍육성법에 의해 자금등을 지원할 수 있는 시설(영 제8조)	도시계획법에서의 도시계획시설(법제2조 및 영제2조)
교통운수시설	여객자동차터미널, 화물터미널, 철도역사, 공항시설, 항만시설, 종합여객시설	도로, 주차장, 자동차정류장, 철도, 궤도, 삭도, 고속도로, 운하, 항만, 공항, 자동차 및 중기검사시설, <u>자동차 및 중기운전학원</u>
도시공간시설	야회음악당, 공원, 유원지, 동·식물원	광장, 공원, 녹지, 유원지, <u>관망대</u> , 공공공지, 청소년수련시설
유통 및 공급시설	도매시장, 소매시장	<u>시장</u> , 유통업무설비, 수도, 공동구, 전기공급설비, 가스공급설비, <u>유류저장 및 송유설비</u> , <u>열공급설비</u> , 방송통신시설
공공문화시설	학교, 직업훈련소, 교육원, 극장, 영화관, 연예장, 음악당, 전시장, 체육관, 연구소, 도서관, 아동관련시설, 노인복지시설, 사회복지시설, 근로복지시설, 생활권수련시설, 자연권수련시설	<u>운동장</u> , <u>공공의 청사</u> , 학교, <u>도서관</u> , <u>연구시설</u> , <u>문화시설</u> , <u>사회복지시설</u> , <u>공공직업훈련시설</u>
도시방재시설		하천, <u>저수지</u> , 방풍설비, 방화설비, 사방설비, 방조설비, <u>유수지시설</u>
보건위생시설	병원, 격리병원	하수도, <u>도살장</u> , 공공묘지, 화장장, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, <u>종합의료시설</u> , 장례식장, 폐차장
산업진흥시설	업무시설, 관광숙박시설, 공장, 기숙사	
계	35개 시설	52개 시설(‘밑줄 및 사선’ 25개 시설)

주) ‘밑줄 및 사선’표시는 도시계획시설 중 도시계획으로 설치하지 않아도 되는 시설, 25개 시설

2) 현행법을 보완·개정하여 실현성을 제고하는 방안

〈표 13〉과 같이, 단계적 시행의 필요성과 소도읍육성법은 물론 타 관련법의 개정이 함께 요구된다. 행정상의 주요시책으로는, 법규의 많은 규정에서 ‘할 수 있다’를

‘해야한다’로 변경하며, 시범사업의 확대, 소프트사업과의 연계강화가 중요하다. 전체적으로는 비물적사업(소프트웨어사업) 및 소규모사업에서 점차 물적사업(하드웨어 사업) 위주, 대규모사업 위주로 확대한다. 재정상의 주요시책으로는, 재정확보 증대 특히 예측가능한 예산확보, 지방의 독자재정을 위한 기금(가칭 소도읍육성기금) 및 지방채(가칭 소도읍육성채)의 확보가 중요하다. 점차 공공사업의 경우 일괄계상예산의 확대, 특정사업에 대한 보조금액 및 지원을 증대를 꾀한다.

세제상의 주요시책으로는, 조세감면사업에 소프트사업의 포함 등이 요망된다. 점차 조세감면사업별 비율의 명시, 차등화 확대를 꾀한다. 금융상의 주요조치도 세제상의 조치와 마찬가지로 금융지원사업에 소프트사업을 포함시키며, 점차 금융지원사업별 지원액수의 명시, 차등화를 확대해나간다. 마지막으로, 추진조직체의 강화는 다른 어떤 시책보다도 효과가 배증 되리라 여겨진다. 추진조직체의 기본개념은 ‘통합’, ‘지방이 계획하고 정부가 지원’, ‘전문화’의 세 가지이다. 자문·심의위원회의 신설 및 제3섹타에 의한 사업추진이 요망된다. 소도읍육성에 관한 행자부 및 건교부, 농림부의 통합추진실 운영은 무엇보다도 긴급하다.

〈표 18〉 소도읍육성지원시책의 단계별 개선(안)

실현 수단	현행 소도읍육성법(2002)을 개정하지 않고 개선	소도읍육성법을 보완·개정하여 개선	
		제1단계 (소프트·소규모사업 위주)	제2단계 (하드·대규모사업 위주)
행정	<ul style="list-style-type: none"> · 소프트웨어 포함 · 시범사업실시 · 전문가파견 기술지원 · 도시계획과 연계강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 작동 · ‘할 수 있다’규정을 ‘해야한다’로 변경 · 지구단위의 정비 · 시범사업확대(유형별사업추진) 	<ul style="list-style-type: none"> · 작동 · 국가지원의 도시기반시설 종류(국가지원지방도 등)의 확대
재정	<ul style="list-style-type: none"> · 고령화 및 지속가능한 개발에 대비한 걷기쉬운도시, 보행권도시 조성 · 산업, 거주환경, 도시기반시설, 경제활성화지원에 대한 적정 보조비율제시. 기반시설→산업,생활환경,활성화로 방향전환 · 예산계상시 총액확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 작동 · 소도읍육성채의 발행 · 소도읍육성기금의 창설 · 소도읍육성법에 재원을 확보하기 위한 명확한 규정 추가, 보조금 등의 우대조치 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 작동 · 공공사업의 일괄계상예산 · 특정사업에 대한 국가의 보조금액 및 지원을 증대
세제	<ul style="list-style-type: none"> · 조세감면지원사업의 명시 	<ul style="list-style-type: none"> · 작동 · 조세감면지원사업에 소프트웨어포함 · 조세감면지원사업별 비율의 명시, 차등화 	<ul style="list-style-type: none"> · 작동 · 조세감면지원사업별 비율의 명시, 차등화 확대
금융	<ul style="list-style-type: none"> · 금융지원사업의 명시 	<ul style="list-style-type: none"> · 작동 · 금융지원사업에 소프트웨어포함 · 금융지원사업별 지원액수의 명시, 차등화 	<ul style="list-style-type: none"> · 작동 · 금융지원사업별 지원액수의 명시, 차등화 확대
추진 조직 체	<ul style="list-style-type: none"> · 부처간 연계 강화 · NGO 참여확대 · 전문가의 적극적활용 	<ul style="list-style-type: none"> · 작동 · 제3섹터의 활동 강화 · 자문·심의위원회 신설 	<ul style="list-style-type: none"> · 작동 · 행자부, 건교부, 농림부의 통합추진실 운영

IV. 결 론

본 고의 연구목적은, 소도읍육성법이 본격적으로 시행전하기 전에 최소한도의 기대감 충족 방안을 마련하는데 있었다. 구체적으로는, 소도읍육성법에 의해 수립된 계획·사업을 실현하는 데 수단으로 작용하는 행정·재정·금융·세제상의 주요시책 및 추진조직체를 연구대상으로 하여, 각각에 대해 현행법을 개정하지 않고 개선하는 방안, 현행법을 개정·보완하여 개선하는 방안을 도출하고자 하였다. 이를 위해, 한국과 일본의 관련법을 비교 분석하였다. 한국의 소도읍육성법은 소도읍지역육성에 관하여 획기적인 법이라 할 수 있지만, 아직은 한계가 많은 법이기도 하다. 일본의 관련법인 이도진흥법, 과소지역자립촉진법, 중심시가지활성화법과 비교 분석한 결과 몇 가지 보완·개선할 점을 도출 할 수 있었다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현행 소도읍육성법을 개정하지 않고 실현성을 제고하는 방안으로, 다음을 들 수 있다. ① 행정상의 주요조치로, 비물적사업(소프트웨어 사업)의 포함, 시범사업의 실시, 전문가의 파견 등이 필요하며, ② 재정상의 주요조치로, 국가의 예산계상규모의 확대, 투자우선순위의 결정, 항목별 투자적정비율 제시, 도심활성화 중시 등이 필요하며, ③ 세제 및 금융상의 주요조치로, 조세감면지원사업·금융지원사업의 명시화·차별화가 요구된다. 마지막으로, 추진 조직체는 조직내 부처간 연계강화, NGO 참여 확대, Task Force 활용이 필요하다.

둘째, 현행법을 보완·개정하여 실현성을 제고하는 방안으로, 소도읍육성법 및 타 관련법까지를 보완·개정할 필요가 있으며, 이 것 또한 단계적 시행을 들 수 있다. ① 행정상의 주요시책으로는, 법규의 많은 조항에서 ‘할 수 있다’를 ‘해야한다’로 변경하며, 유형별 시범사업 확대 실시, 소프트사업과의 연계강화, 생활환경분야의 중시가 중요하다. 다음단계에서는 국가의 지원을 강화하도록 한다. ② 재정상의 주요시책으로는, 재정확보 증대 특히 예측 가능한 예산확보, 지방의 독자재정을 위한 기금 및

지방채의 확보가 중요하다. 다음단계에서는 공공사업의 경우 일괄계상예산의 확대, 특정사업에 대한 보조금액 및 지원을 증대를 꾀한다. ③ 세제상의 주요시책으로는, 조세감면사업에 소프트사업 포함 등이 요망된다. 다음 단계에서는 사업별 지원비율의 명시, 차등화 확대를 꾀한다. 금융상의 주요조치도 세제상의 조치와 마찬가지로 금융지원사업에 소프트사업을 포함시키며, 점차 금융지원사업별 지원액수의 명시, 차등화를 확대해 나간다. 마지막으로, 추진조직체의 강화시책으로는, 자문·심의위원회의 신설 및 제3섹타에 의한 사업추진을 꾀한다. 다른 실현수단과 연계된 것으로, 소도읍육성에 관한 행자부 및 건교부, 농림부의 통합추진실 운영은 무엇보다 긴요하다.

前記 5가지 항목의 실현수단에 대한 수정·보완의 기본방향은 통합, 연계, 소프트, 시범, 차별화·전문화, 선택과 집중이라는 키워드에서 찾아야 할 것 같다. 소도읍육성법의 보완·개정 시 참고하고 싶은 법률은, 앞서 분석한 과소지역자립촉진법과 중심시가지활성화법이다.

참고문헌

대한민국정부, 지방소도읍육성지원법 및 시행령, 2002

소도읍육성법 제안설명자료 및 검토보고(국회 행정자치위원회 수석전문위원 박봉국), 2000

일본국정부, 이도진흥법 및 시행령, 2002

일본국정부, 과소지역자립촉진법 및 시행령, 2002

일본국정부, 중심시가지활성화법 및 시행령, 2002

일본국國土廳 地方振興局 離島振興課, 島嶼振興ハンドブック, 日本離島センター, 1996

일본국總務省 自治行政局 過疎對策室, 過疎對策の現況, 2001.7

박종철 외, 日本島嶼地域 活性化를 위한 開發政策 및 計劃의 展開過程, 한국지역개발학회지 제8권제3호, 1997.2

박종철 외, 日本島嶼地域의 發展過程과 住民의 社會・文化的 對應-地域活性化運動을 中心으로-, 학술진흥재단 해외지역연구결과보고(1996-1999), 2000.1

박종철 외, 일본의 중심시가지활성화 유형에 관한 연구-355개 시정촌의 중심시가지활성화 기본계획을 중심으로-, 한국지역개발학회지 제13권제2호, 2001.8