









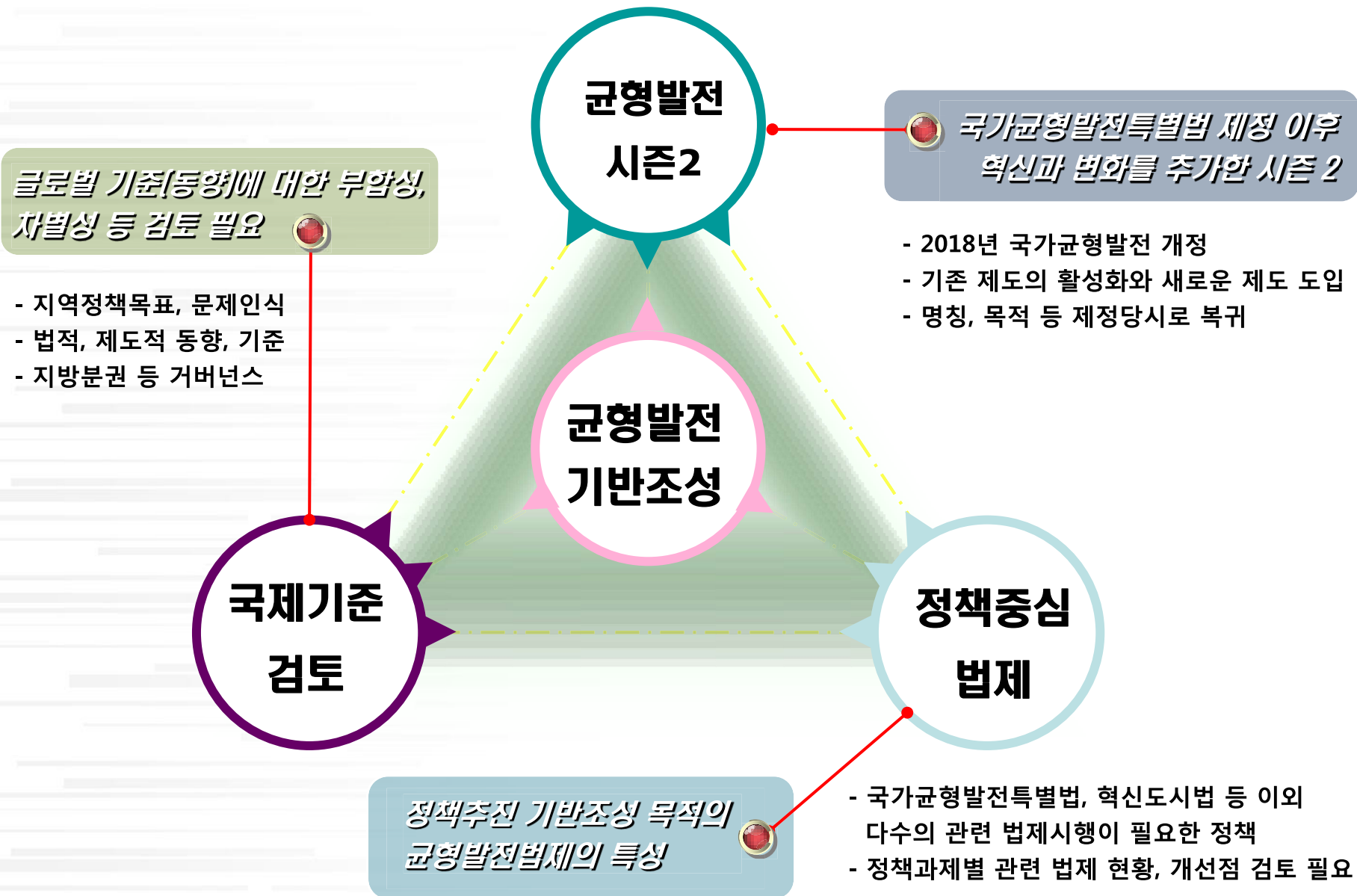
# 국가균형발전을 위한 법제 연구

2018. 11. 22.

이 준 호  
(한국법제연구원)

# Contents

-  1 연구의 목적
-  2 연구내용의 구성
-  3 이론, 정책, 법제
-  4 현행 국가균형발전정책의 특징
-  5 정책의 구체적 내용과 법제도 연계
-  6 OECD 지역정책 분석기준
-  7 법제도 개선사항
-  8 지역지정 규제특례 검토





## 연구내용의 구성

균형발전  
이론

성장과 효율  
균형과 형평  
(선행연구 검토)

현행  
균형발전정책

3대 전략  
9개 추진과제  
40개 세부과제

균형발전정책  
및 관련 법제

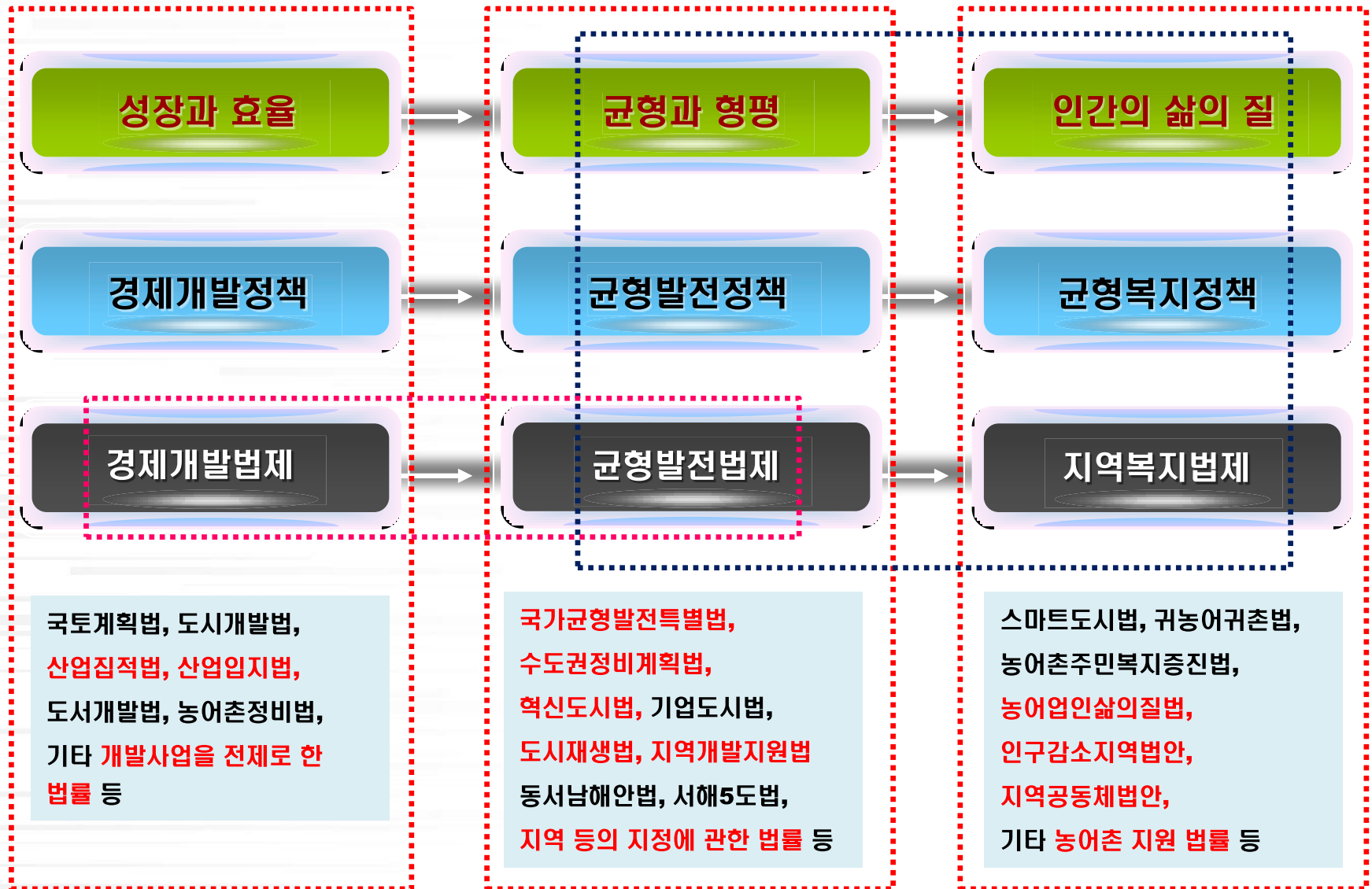
전략, 추진과제  
세부과제 별  
관련 법률 검토

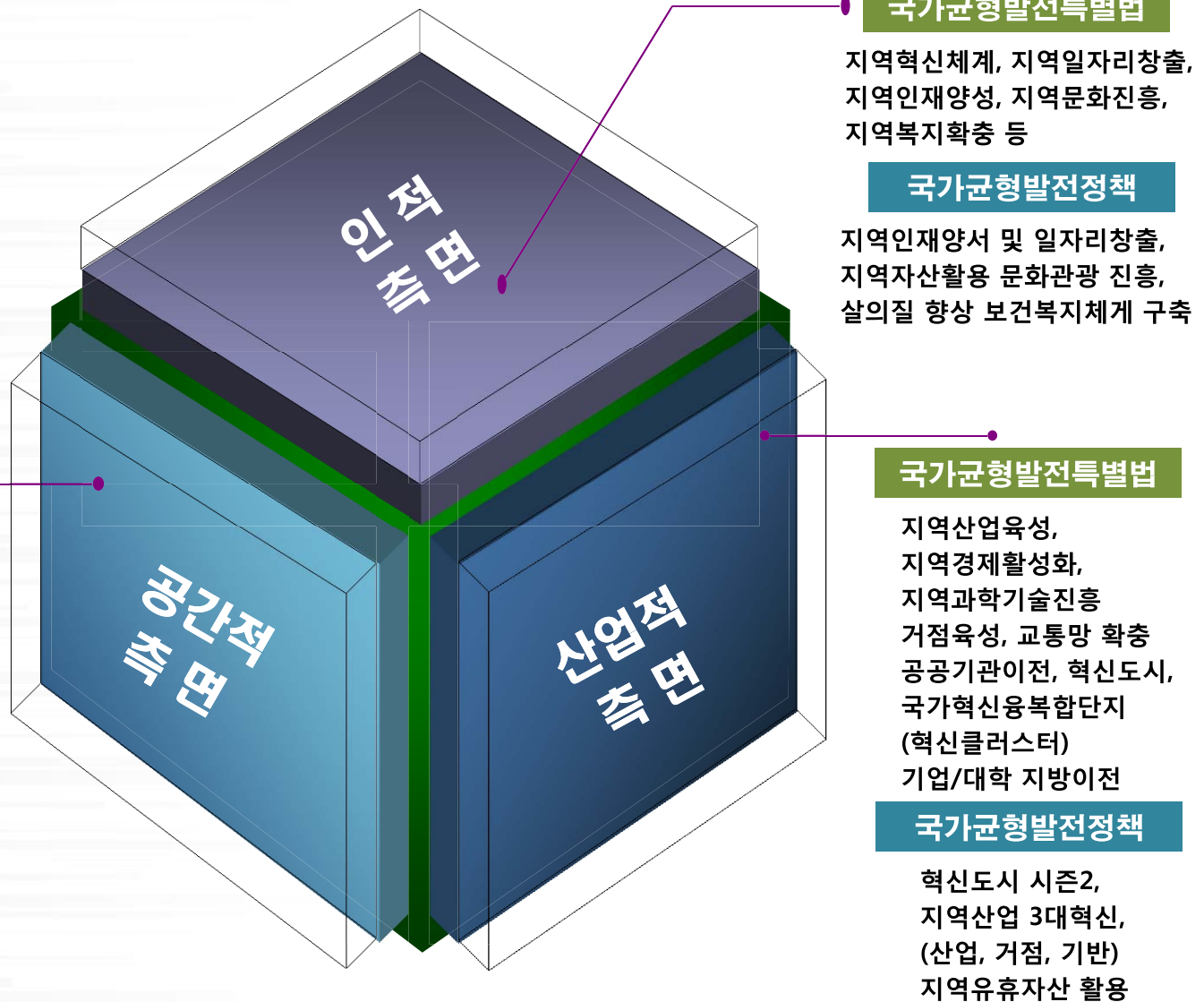
균형발전법제  
OECD 기준 분석

지역정책 목표  
법제도적 체계  
거버넌스

법제도  
개선 방안

정책 vs. 법제  
OECD 기준분석  
개선방안 도출





# 5 정책의 구체적 내용과 법제도 연계 (1)

추진전략	추진과제	세부과제 (관련법률)
전략1 (사람) 안정되고 품격 있는 삶	1-① 지역인재 일자리 선순환 교육체계	- 지방대학의 자율적 교육역량 강화 (지방대학육성법, 산학협력법)
		- 지역 맞춤형 우수 지역 인재 양성 (지방대학육성법, 정주여건특례)
		- 지역소재 학교 지원 (혁신도시법, 정주여건특례)
		- 지역 인재 취업 지원 (혁신도시법, 산학협력법, 클러스터)
	1-② 지역자산을 활용한 특색있는 문화·관광	- 지역간 문화 격차 해소 (지역문화진흥법)
		- 새로운 가치 창출로 지역문화 성장 (지역문화진흥법)
		- 지역간 연계협력과 지역관광 거점 육성 (관광진흥법, 해안내륙발전법)
		- 지역고유 자산을 활용한 특화관광 육성 (관광진흥법, 해양수산발전기본법, 농어촌정비법)
	1-③ 기본적 삶의 질보장을 위한 보건·복지 체계 구축	- 지역관광 혁신역량 제고 (관광진흥법)
		- 취약지역 중심의 지원 강화
		- 지역중심 보건복지 체계 구축
		- 일자리창출 등을 위한 지역사회서비스 혁신사업 추진 (사회보장기본법, 사회보장급여법, 사회복지사업법, 사회서비스이용권법, 농어업인삶의질법, 농어촌복지법, 보건의료기본법)
전략2 (공간) 방방곡곡 생기되는 공간	2-① 매력있게 되살아나는 농산어촌	- 이동권 보장을 위한 지역 교통체계 개편 (교통관련법제)
		- 농촌신활력 플러스 추진 (농촌융합산업법, 농어업인삶의질법)
		- 불편없는 농촌 '3·6·5 생활권' 구축 (지방소도읍법, 농어업인삶의질법)
		- 도시민과 함께 하는 농촌다움 회복 (도농교류법, 도시농업법, 농어업인삶의질법)
		- 맞춤형 귀농·귀촌 정착 지원 (귀농귀촌법, 농촌융합산업법)
		- 활력과 매력이 넘치는 어촌 조성 (해양수산발전기본법, 어촌어항법, 어촌특화발전법, 수산업기본법)
		- 재생에너지 보급 확대 (신재생에너지법)

## 5 정책의 구체적 내용과 법제도 연계 (2)

추진전략	추진과제	세부과제 (관련법률)
전략2 (공간) 방방곡곡 생기되는 공간	2-② 도시재생뉴딜 및 중소도시 재도약	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역맞춤형 뉴딜사업 활성화</li> <li>- 지역과 지역 주민이 주도, 상생</li> <li>- 지속가능한 뉴딜사업 기반 확립</li> <li>- 중소도시 연계협력 강화를 통한 강소도시권 육성 (도시재생법)</li> </ul>
	2-③ 인구감소지역을 거주강소지역으로	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구감소지역 활성화 지원 법·제도 개선</li> <li>- 인구감소지역의 정주여건 개선을 위한 통합 지원 (인구감소지역특별법안)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 균형발전 선도모델 창출을 위한 「상생·협력 벨트」 지정 (국가균형발전법)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을공동체를 기반으로 한 지역역량 강화 및 활력 촉진 (마을공동체기본법안)</li> </ul>
전략3 (산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신	3-① 혁신도시 시즌2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이전 공공기관의 지역발전 선도</li> <li>- 스마트혁신도시 조성</li> <li>- 혁신도시 산업클러스터 활성화</li> <li>- 주변지역과의 상생발전</li> <li>- 추진체계 재정비 (국가균형발전법, 혁신도시법, 스마트도시법, 산학협력법)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- (산업혁신) 균형발전과 지역의 자립적 산업생태계 견인 (중견기업법)</li> </ul>
	3-② 지역산업 3대 혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (거점 혁신) 혁신성장 4대 거점 육성 (국가균형발전법, 혁신도시법, 새만금법, 산업입지법, 산업집적법, 스마트도시법)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- (기반혁신) 인력·투자·마케팅 등 스마트 지원프로그램 가동 (산학협력법, 외국인투자법, 경자구역법)</li> </ul>
	3-③ 지역 유흥자산의 경제적 자산화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역내 유흥 국유재산 발굴을 위한 국유재산 총조사 실시</li> <li>- 국유지 토지개발·복합개발을 통한 지역경제 활성화</li> <li>- 지역내 국유지 활용도 제고를 위한 대부제도 개선 (국유재산법, 국유재산특례법)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산림자원을 활용한 활력있는 산촌 조성 (국유림법, 산림자원법, 임업진흥법)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양자원을 활용한 연안·도서지역 재창조 (어촌·어항법, 해양클러스터법, 어촌특화발전법)</li> </ul>



### 문제 인식과 지역개발정책의 목표

- **문제 인식** : 지역들이 직면한 도전은 무엇인가? (예를 들어 지역 불균형이나 경쟁력의 결여)
- **지역개발정책의 목표** : 전략적 계획 문서나 기본적 지역개발 법령에서 지역정책의 주요 목표는 무엇인가? 경쟁력? 지역 균형/통합?

### 법적·제도적 체계

- **법적·제도적 체계** : 주요 정책 체계는 무엇인가? (예를 들어 국가적·제도적 구조, 기본적인 지역개발 법령)
- **도시/농·어촌 정책 체계**는 무엇인가?
- **주요 정책 수단** : 지역정책 목표에 기여하는 주요 정책 수단은 무엇인가?  
(예를 들어 보조금, 대부, 클러스터 정책 성장거점 정책, 개발이 뒤쳐진 지역에 대한 지원)
- **예산** : 지역개발정책에 이용될 수 있는 공적 재원은 무엇인가? 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 시스템은 무엇이고 그 규모는 얼마나 되는가?

### 거버넌스

- **수평적 거버넌스** : 중앙 레벨에 어떤 형태의 정책 조정이 존재하는가? (예를 들어 부서간 위원회, 필요한 조건을 갖춘 지역개발부서)
- **수직적 거버넌스** : 전국과 지방 레벨 간에 어떤 형태의 다중-레벨 거버넌스가 존재하는가? (예를 들어 계약, 중앙정부와 지방정부의 공동 대리)
- **지역 레벨 (부문별 교차)에서 수평적 거버넌스** : 지역 레벨에서 어떤 형태의 부문별 교차적 정책 조정이 존재하는가?  
(예를 들어 지역위원회, 지역개발계획)
- **지방간/지역간 거버넌스** : 지역레벨 (지역간)에서 어떤 형태의 정책 조정이 존재하는가? 기능 확장에 대한 지역의 요구에 대응하거나 공공 서비스를 제공하기 위해 어떤 조치가 취해지는가? (예를 들어 지역통합 기관들, 지방간 조직들)
- **평가와 모니터링** : 지역정책의 평가와 모니터링은 발전된 시스템을 가지고 있는가?
- **장래 방향** : 지역개발정책 의제의 핵심적 우선성은 무엇인가? (예를 들어 분권화 개혁, 지역 통합, 지역 레벨 기관의 창설, 공간적 계획의 개혁, 보조금 개혁, 지역정책에서 "지속가능성"에 대한 관심 증대)

## 인적 측면

지역인재  
양성

- 국회법안 : 지역인재의무할당, 지방대학재정지원 → 역차별 문제, 민간기업참여 문제 검토 필요
- 산업집적법상 산학융합지구 활성화 필요 : 국회계류 → 도시형공장 설치 등 구체적 타당성 검토 필요
- 산학연 연계 확대 및 지원 필요 : 개별 지방대학육성지원 vs. 지역단위 산학연 연계 인센티브 지원

스마트도시  
삶의질 제고

- 스마트도시 : 인적-공간적-산업적 측면 모두 포섭, 입법목적인 도시생활제고 측면 → 인적 요소 강조
- 국가시범도시 운영을 별도 법률 필요 : 유사내용이지만, 추진체계, 개발형태, 활용성 등 차이점
- 국가시범도시 시행의 적용범위 확대 필요 : 입지유리지역 → 혁신도시인근지역 → 낙후지역

인구감소  
지역  
지원

- 독립법률 필요 : 인구감소지역발전특별법안(국회계류) → 정량적 기준 보완, 유사제도와 중복문제 (지역개발지원법 등), 수도권지역 배제, 지속가능가능시책 필요(규제특례조치 등)
- 귀농어귀촌법 : 법 적용대상 기준이 매우 엄격함 → 인구감소지역대상 적용요건 완화 필요

## 공간적 측면

국토계획 등  
관계

- 국가균형발전특별법과 다른 법률과의 관계 조명 : 국토계획, 수도권정비계획, 도시계획 등
- 개별 법률 입법목적에 따른 경로의존 발생, 충돌 불가피 : 국토계획법 일부개정 → “균형발전” 고려
- , 균특법은 원칙적이고 방향성을 제시하는 시책규정 → 구체적 내용은 개별 해당 법률에서 시행

수도권  
규제  
합리화

- 최근 개정 내용 : 수도권규제 미비점 보완, 인구집중유발시설 신증설 총허용량 산출근거 고시
- 수도권내 낙후지역, 접경지역 등에 대한 적용제외 → 규제완화로 지역발전시책 필요 (국회계류중)
- 수도권내 “정비발전지구” 지정으로 특수한 상황에 처한 지역발전 시책 필요 (국회계류중)

지역지정  
규제특례

- 균형발전정책의 변화 : 지역특구법 개정으로 규제샌드박스제도 도입 (ICT특별법, 산업융합촉진법)
- 유례없는 규제완화시스템 : 열거식 규제특례 확대, 임시허가, 실증특례 도입
- 법제도 운영의 안정성, 실효적 제도운영 등 확보 과제

지방  
중소기업  
지원

- 현재 지역산업정책의 주체로서 “지방중소기업”의 활동에 주목 → 지방중소기업 육성 집중
- “지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률” 폐지 : 중소기업진흥법 일부로 흡수
- 별도 법률제정 필요 : 육성법정계획 수립, 지원거버넌스 구축, 구체적인 시책 마련, 규제특례 부여 등

지역산업  
육성

- 군특법과 산업집적법에 지역산업 육성에 관한 근거조문 있지만, 별도로 개별 입법은 없음
- 지역산업위기, 지방소멸 등 상황에 대응하기 위한 별도의 개별 입법 제정 필요성
- 일본 “지역미래투자촉진법” 참고 : 지역경제건인사업 추진 → 지역특성, 고부가가치, 지역경제 효과

지역금융  
활성화

- 현재 정책 : 지역금융기관에 대한 지역투자활동 평가 → 미국 “지역재투자법” 유사
- 지역경제상황, 금융시장상황, 민간금융기관의 성격 등으로 지역투자활동 강제화 어려움
- 민간금융기관의 지역금융활동에 대한 인센티브 제공을 법제도화시키는 방안 고려 가능

지역  
지원기관  
평가

- 지역정책 : 고도의 전문성 필요, 광범위한 지역 적용 등으로 지역지원기관 운영이 필수적
- 균형발전 계획시행과 예산집행에서 지역지원기관은 정책효과 제고의 중요한 역할을 담당
- 지역지원기관의 역할, 수행, 피드백 등에 대한 평가의 제도화 필요 : 공공기관운영법 참고 가능

## ※ 규제특례법 제정을 위한 3가지 쟁점

### 1. 국회의 입법형성권 vs. 행정부의 재량

지역정책이 국민의 권리를 제한하고 의무를 부담하는 성격이라면 입법형성권이 확대되어야 하지만, 지역정책은 급부적·지원적 성격을 가지기 때문에 이를 집행하는 행정부의 재량이 입법형성권보다 확대되어야 함

### 2. 국회제정법률의 일반적 효과 vs. 정부재량에 의한 법적용의 차별적 영역 발생

국민의 권리제한에 의한 차별의 경우 엄격한 비례의 원칙에 따라 평등원칙위반을 심사하지만, 지원적 수혜에 의한 차별의 경우 자의성 여부, 즉 합리적 이유 여부에 대한 심사만을 하는데, 국회제정법률에서 요구하는 공정하고 투명한 절차에 의하여 결정된 지원적 수혜 결정인 경우 합리성이 인정될 수 있음.

따라서 국회의 법률은 행정권을 침해하는 법률을 제정할 것이 아니라, 행정부가 공정하고 투명하게 집행할 수 있도록 법률로써 절차적 사항을 요청해야 함

### 3. 규제특례의 목적·효과 vs. 규제차익에 의한 기회주의적 행동과 도덕적 해이

규제특례로 발생하는 규제차익의 효과는 특례의 반대급부로서 해당 업종의 왕성한 산업활동으로 연동되고, 사업자의 기회주의적 행동과 도덕적 해이로 연동되지 않도록 법정화된 시스템을 필요로 하게 됨

## 1 국회의 입법형성권 vs. 행정부의 재량

입법례 : 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법  
서해 5도 지원 특별법

※ 명확한 입법목적 달성을 위하여 불가피하다고  
국회가 판단 경우

입법례 : 지역정책에 관한 대부분의 법률

※ 지역산업육성, 지역경제활성화 등 지역정책의  
목적상 정부의 재량행위가 확대되어야만 그  
효과를 볼 수 있는 것으로 판단한 경우

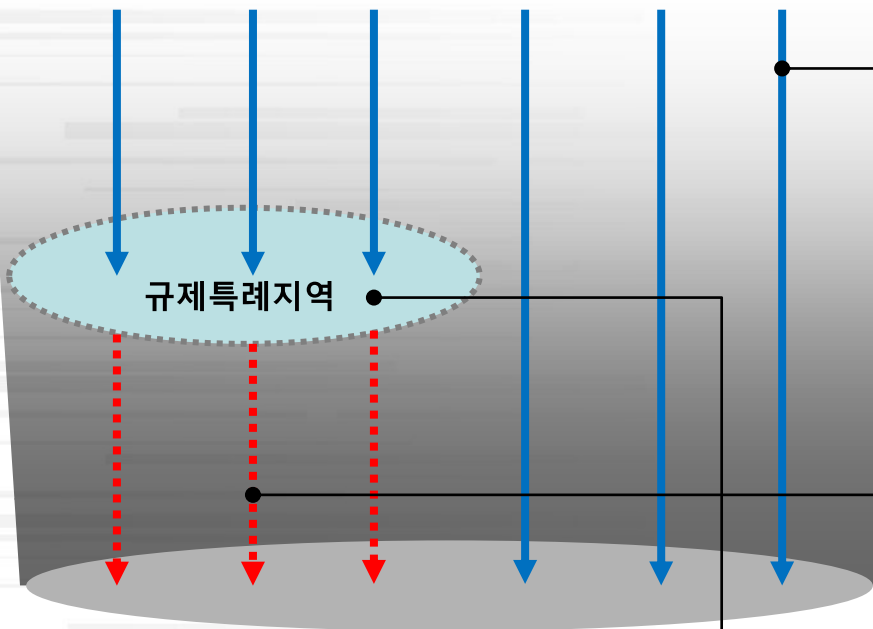
정부의 재량행위

국회의 입법형성권

※ 지역정책은 ① 장기적인 계획, ② 경제상황변화에 대한 탄력적인 대응, ③ 지역사업자에 대한 예측가능한 추진체계 제공, ④ 지속가능한 자원과 시스템을 통한 정책의 추진 등이 중요한 성공요소임

※ 상기 성공요소를 충분하게 확보하기 위해서는 정책추진과 집행을 담당하는 정부(행정부)에 대하여 광범위한 재량권을 부여해야 하고, 국회의 입법형성권은 정부에 대한 정책추진의 의무부담과 정부로 하여금 이를 공정하고 투명하게 집행할 수 있는 법정시스템의 운영을 법률로써 요청하는 범위로 한정하는 것이 궁극적으로 규제특례법의 목적달성에 이바지할 수 있음

## 2 국회제정법률의 일반적 효과 vs. 정부재량에 의한 법적용의 차별적 영역 발생



※ 법률의 장소적 효력 (영토고권) : 일반적으로 한나라의 (국회가 제정한) 법률은 그 나라 전역에 있는 모든 사람과 물건에 효력을 미친다

※ 행정부(정부)의 재량행위에 의해 선정된 지역과 대상에 대하여 국회제정법률의 일반적 효력을 배제 또는 완화시킴으로써 다른 지역에 대한 평등의 원칙 위반 문제를 발생시킴

※ 그러나 규제특례는 시혜적 조치이므로 엄격한 심사가 아닌 합리적 이유의 존재로 정당화됨

※ 행정부(정부)의 재량행위에 의하여 지정된 규제특례지역은 (국회가 제정한) 법률에서 요구하고 있는 공정하고 투명한 거버넌스와 추진체제로 제도운동을 함으로써 차별의 합리적인 이유가 인정되어, 이를 통하여 최종적으로 규제특례지역의 정당성이 확보됨

### 3 규제특례의 목적·효과 vs. 규제차익에 의한 기회주의적 행동과 도덕적 해이

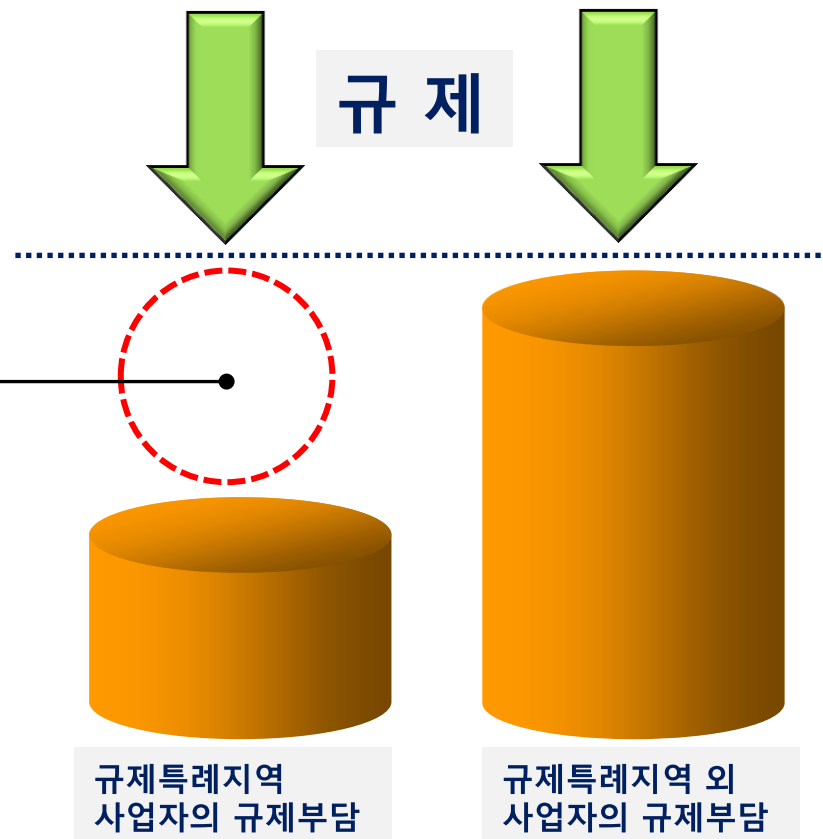
※ 특별법의 목적 : 규제특례지역의 규제차익 발생으로 줄어든 규제부담을 기반으로 왕성한 산업활동과 경제활동을 수행하여 궁극적으로 지역전략산업의 육성을 도모함

규제차익 발생

※ 그러나 현실에서는 규제특례지역에 장소적으로 위치하여 규제차익을 향유하고, 이를 기반으로 특별법의 목적과 다른 기회주의적 행동 및 도덕적 해이가 발생할 수 있는 가능성이 높음



※ 이를 통제하기 위해 대부분의 지역정책 관련 법제도에서는 “계획의 수립 및 대상사업자”에 관한 규정을 마련하여 해당 법률의 목적에 최대한 부합하는 사업자의 지역경제활동을 확보하고 있음



### ※ 규제샌드박스 운영의 실효성을 제고하기 위한 방안 마련 필요

- 적용 기준이 없는 경우(시장출시 가능한 임시허가), 적용 기준이 금지하는 경우(시험검증을 위한 실증특례)에 운영
- 규정없는 상황 또는 규정이 금지하는 상황에 대하여, 소관부처에 관계없이 허가를 가능하게 하는 제도
- 행정청의 허가행위에 대한 부담 발생 : 허가사안에 대한 전문성, 짧은 검토기간, 소관부처의 불수용 등 다양한 문제 예상
- 유사제도인 ICT특별법상 임시허가제도는 시행 이후 실적이 매우 저조함

※ 개선방안 : 현재 입법으로 제도 및 시스템은 구축됨 → 사실상 규범형성이 정부에서 이루어지므로, 원활한 제도운동을 위해서는 “적극행정”이 필요하며, 이를 위한 가이드라인, 면책제도, 규제공백으로 인한 위험의 사후조치방안 마련 등 필요

### ※ 법적 안정성이 확보되어 운영될 수 있는 제도 보완장치 필요

- 상기의 제도운영 실효성 제고의 어려움은 현실적으로는 제도운영의 법적 안정성 부족에서 발생됨
- 법적 근거가 없는 상황에서 제도운동을 하게 됨으로써, 운영의 실효성과 함께 안정적인 법제도 운영에 문제 발생
- 따라서, 규제샌드박스 적용에 의한 규제특례의 경우 신속하게 해당 규정의 보완 또는 개정이 수반되어야 함
- 소관부처에서 해당 규정의 개선에 관한 정비의무를 규정하고 있음

※ 개선방안 : 규제에 관한 하위법령의 Fast-track 규정 마련 필요 → 법령개정절차상, 입법예고, 법제처심사, 관계부처협의, 규제심사 등의 절차 경유하는 바, 이를 단축하여 시행할 수 있는 Fast-track 규정 검토 필요



# 감사합니다

