

14. 地域均衡開發法 施行을 위한 政策討論會

主催：國土開發研究院

지난 5월4일 국토개발연구원(원장：李建榮)은 지역균형 개발법 시행을 위한 정책
토론회를 개최, 이날 토론회의 주제발표 내용을 게재합니다. (편집자 주)

지역균형개발법의 시행방안

朴 良 浩 (국토개발연구원 국토계획 연구실장)

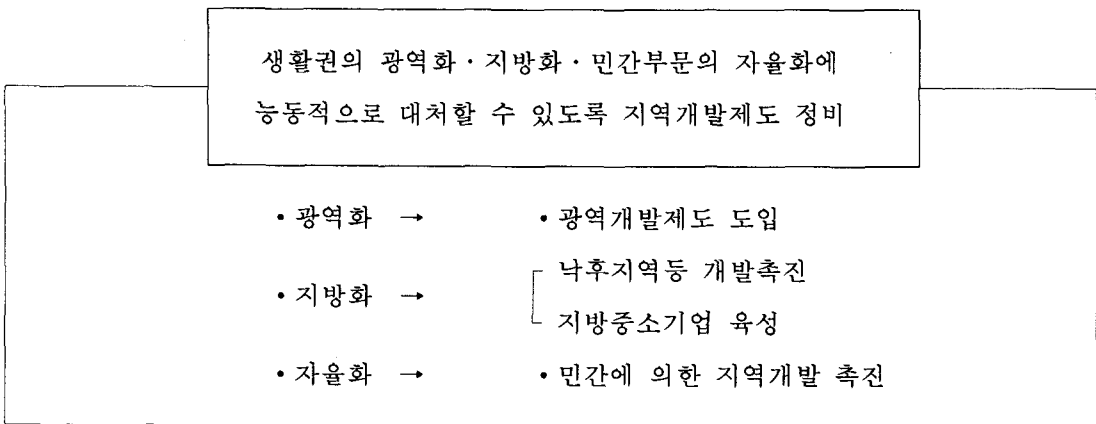
I. 국가경쟁력 향상을 위한 지역균형발전

- 21세기로 향하는 우리나라는 오늘날 두가지의 거대한 물결을 맞이하고 있음
 - 우루과이라운드의 체결에 따른 세계무역기구(WTO)체제의 출범, 아시아-태평양경제협력체(APEC)의 본격적 가동 등 국경없는 무한경제전쟁시대의 전개로 대외적으로는 국제화의 물결을 맞이하고 있음
 - 또한 대내적으로는 정치적 민주화가 정착되고 지방분권적 체제로 이행하면서 지방자치의 물결을 맞이하고 있음
- 국제화의 물결과 지방자치의 물결을 제대로 흡수하여 한국이 선진국 대열에 진입하기 위해서는 지역마다의 경쟁력이 강화되고 지역갈등을 해소하여 총체적인 국가경쟁력이 지금보다 훨씬 높아질 필요

- 또한 남북통일시대에 대비한 국력의 증강과 사회적 연대감의 향상을 위해서도 지역간 균형된 발전을 이룩하는 일은 중차대한 국가적 과제
- 이에 따라 지역격차를 시정하고 전국적으로 새로운 발전의 힘이 솟아 나오도록 유도하고 이를 결집시켜 나갈 수 있게 하기 위해 국토개조차원의 지역균형발전시책을 지속적이고도 강력하게 추진하여야 함.

II. 지역균형개발법의 제정과 법의 구성

1. 신경제5개년 계획과 새로운 국토관리



- 「신경제5개년계획」에서 새로운 국토관리의 3대 기본방향 설정
 - 개발과 보전이 조화되도록 국토이용관리체계를 개편
 - 수도권정비시책을 합리적으로 개선
 - 실효성있는 지역균형발전제도를 확립
- 국토개발계획을 실효성있게 실천할 수 있는 제도 마련 필요
 - 계획법률인 국토건설종합계획법에 따라 10년 단위로 수립하고 있는 「국토종합개발계획」을 구체적으로 실천하기 위한 개발법률이 없었던 문제점을 해소할 필요
- 지역이기주의를 극복하기 위해 광역적 차원의 지역개발 필요

- 낙후지역개발을 효율적으로 지원할 수 있도록 개발체계를 정비할 필요
 - 종전까지는 낙후지역에 대하여 「특정지역」으로 지정하여 중앙정부에서 개발사업을 지원하였으나
 - 너무 광범위한 지역에 걸쳐 지정되고 개발사업도 도로포장등에 국한되어 실질적인 지원이 이루어지지 못하였음
- 「신경제5개년계획」의 기본이념인 민간부문의 창의와 자본이 지역개발에 투입될 수 있는 바탕을 마련할 필요
- 이에 따라 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」(지역균형개발법)이 '93년 12월 정기국회에서 통과('94년 7월 8일 시행예정)

2. 법의 구성

- 지방자치제의 본격실시에 대비하여 행정구역범위를 넘어서는 경제권 단위의 지방거점권개발을 위한 「광역개발제도」를 도입
 - 직할시와 주변지역, 공단과 배후지역, 연담도시권
- 개발수준이 낮은 지역 또는 지역간 균형개발을 촉진하기 위하여 필요한 지역 등을 「개발촉진지구」로 지정하여 개발
 - ※ 종전의 특정지역제도는 개발촉진지구로 흡수 운영
- 주거단지, 공업단지, 교육·연구단지, 문화단지, 관광단지, 유통시설, 기반시설 등을 종합적으로 개발할 수 있는 「복합단지제도」 신설
- 지역개발사업에 민간이 적극 참여할 수 있는 「민자유치제도」 마련
 - ※ 미국, 일본, 유럽 등지의 Developer 개념임

Ⅲ. 새로운 지역균형개발제도의 내용 및 시행방안

1. 광역개발제도

가. 필요성

- 지방자치제의 본격실시에 대비하여 경제권단위의 광역적 지역개발 필요
- 신산업지대, 지방대도시지역 등을 수도권에 대응하는 지방의 거점권으로 육성할 수 있는 개발수단 마련

나. 지역개발권역의 지정

○ 대상지역

- 직할시와 그 주변지역(지방대도시권)

- 공업단지와 그 배후지역(산업지대권)

- 여러도시가 상호 인접하여 동일생활권을 이루는 지역(연담도시권)

※ 권역의 범위는 중심도시 또는 공업단지를 중심으로 통근거리, 인구분포, 취업권, 교통거리 등을 고려하여 결정(시행령에서는 기본방향만 제시하고 구체적인 사항은 지침으로 제시)

○ 지정절차

- 시·도지사의 요청을 받아 건설부장관은 관계부처, 지자체와의 협의 및 국토계획심의회의 심의를 거쳐 지정

다. 광역개발권역에 대한 실천가능한 사업계획의 수립

- 원칙적으로 시·도지사가 수립하되 2개 이상의 시·도에 걸친 경우에는 건설부장관이 관계 시·도지사의 의견을 들어 수립할 수 있음

※ 사업계획은 종래의 종합적인 기본계획과는 달리 투자가능성을 심도있게 고려하여 실천가능할 수 있도록 수립

- 광역개발사업계획에는 산업입지, 주거, 교통시설(도로, 항만, 철도, 공항), 용수공급시설,

광역쓰레기처리시설, 관광자원개발 등 시설계획과 투자소요규모에 관한 사항이 포함됨

라. 광역개발사업계획의 집행

- 광역개발사업계획의 집행은 사업성격에 따라 개별법의 절차에 따라 추진(택지개발예정지구, 공업단지 등)
- 광역권의 원활한 개발을 위하여 집중적인 개발이 필요한 지역에 대하여는 개발촉진지구를 지정하거나 복합단지방식으로 개발할 수 있도록 함
- 건설부장관은 매년 집행결과를 평가하여 국토계획심의회에 보고함으로써 사업추진의 실효성을 확보
- 광역개발사업계획의 원활한 추진을 위하여 관계중앙행정기관 및 시도의 관계관, 전문가 등이 참여하는 「광역계획심의회」 구성이 필요

마. 기대효과

- 광역개발제도는 지방자치제의 본격실시에 따라 우려되는 지역이기주의를 조정하는 역할수행이 기대됨
- 수도권에 대응하는 지방거점육성을 효과적으로 추진할 수 있는 수단으로서 국가경쟁력향상에 기여

2. 개발촉진지역의 지정 및 개발

가. 필요성

- 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역과 개발의 파급효과가 큰 지역을 집중개발하여, 전 국토가 지역특성에 맞게 고루 개발되도록 하여야 함
- 이들 지역을 개발하기 위하여는 개발절차를 획기적으로 간소화하고 토지이용, 민간참여 등 여러 지원장치를 마련하는 것이 필요
- 지방자치제의 본격 실시에 대비하여 지방 스스로가 지역개발사업을 적극적으로 추진할 수 있도록 지원

나. 개발촉진지역의 지정

□ 대상지역 및 유형

○ 개발촉진지구는 다음과 같은 기준에 의해서 지정

- 지역총생산 또는 재정자립도가 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역
- 인구가 일정기간 지속적으로 감소하거나 정체되어 있는 지역
- 경제적 여건변화로 인하여 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요한 지역
- 기타 지역간 균형있는 개발을 위하여 생산 및 생활환경의 정비가 필요한 지역

※구체적인 지정요건은 시행령에서 정하되 지정목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위내에서 지정

○ 개발촉진지구를 지역의 특성에 따라 3개 유형으로 구분

- 낙후지역형 : 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역
 - 균형개발형 : 지역간 균형있는 개발을 위하여 생산 및 생활환경의 정비가 필요한 지역(광역개발권역내, 복합단지 등)
 - 도농통합형 : UR에 대비하여 농어촌개발사업을 적극적으로 추진할 필요가 있는 지역
- ※수도권 및 제주도지역은 개발촉진지구 지정대상에서 제외됨

□ 유형별 지정기준

① 낙후지역형

○ 지정방법

- 지정기준 대안 : 분석지표의 종류와 낙후지역 포함범위를 달리하여 2개 대안을 설정

대안	분 석 지 표	낙후지역 포함범위	지 표 충 족 기 준
1안	재정자립도, 인구증가율, 평균지가수준, 제조업종사자 비율	하위 20%	지표중 2개 이상 지표를 충족
2안	재정자립도, 인구증가율	하위 30%	2개 지표 모두를 충족

－대안별 장단점

대안	장점	단점
1안	<ul style="list-style-type: none"> • 법상 제시된 지표 및 객관성 있는 지표 포함 • 지역개발 정도에 대한 종합적 분석 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 지표선정의 임의성 개입
2안	<ul style="list-style-type: none"> • 법상 제시된 지표중 일부를 사용하여 지표선정의 임의성 배제 	<ul style="list-style-type: none"> • 지표의 수가 적어 지역개발 정도에 대한 종합적 분석 곤란

－낙후지역의 개발수준이 비교적 종합적으로 고려된 1안을 선정

② 균형개발형

- 지역균형개발법상 광역개발권역으로 지정된 지역중 용수·교통망 등 주변여건이 양호하고 개발의 파급효과가 큰 지역
 - 지역균형개발법상 복합단지개발사업이 시행되는 지역과 복합단지와 연계하여 집중적으로 개발할 필요가 있는 지역
- ※균형개발형의 경우는 중점 개발사업지구 형태로서 공공투자기관, 민간 등이 자체 재원으로 사업을 추진할 수 있는 지원 수단으로 활용하되 동 지구내 사업에 대한 국고지원은 지양

③ 도농통합형

- 농산물 개방으로 인한 지역경제의 충격이 큰 지역중 인근의 중소도시와 결합하여 개발할 수 있는 잠재력이 높은 지역
- ※중래의 지역산업(농림어업)이 쇠퇴하여 새로운 소득기반을 조성할 필요가 있는 지역
- 교통망, 지리적 위치, 생활권 등을 고려하여 인근도시와 통합하여 개발계획수립 및 사업추진

다. 개발촉진지구 지정면적의 제한

- 지방자치단체의 경쟁적인 지구지정 요청을 방지하고 효과적인 국가지원 및 민간참여를 유도하기 위하여 개발촉진지구의 총면적에 대한 상한을 설정토록 함

※「법」에서 시·도별 개발촉진지구의 총면적을 정할 수 있도록 규정

- 각 시·도별로 총면적의 10% 내외에서 3개 유형의 대상지역중 지정

라. 지정절차

- 건설부는 지구지정의 기준, 시·도별 지정면적의 상한(시·도면적의 10%) 등을 제시하며, 시·도는 그 기준을 반영하고 우선순위 등을 고려하여 구체적인 지역을 선정하여 지구지정을 신청토록 함

— 시·도의 지구지정신청이 일시에 몰리는 것을 방지하기 위하여 단계적으로 지구 지정

※매년 상한면적의 20%이내(시·도별 총면적의 2%이내)에서 지정 신청토록 하므로써, 5년간에 걸쳐 균형있게 지정되도록 함(지침으로 규정)

- 건설부장관은 시·도의 신청을 받아 관계부처협의 및 국토계획심의회 심의를 거쳐 확정

※유형에 관계없이 개발필요성이 높은 지역이 우선 지정되도록 유도

마. 개발계획의 수립

- 개발계획은 시·도지사가 작성하여 건설부장관에게 승인 요청
- 건설부장관은 관계부처협의 및 국토계획심의회 심의를 거쳐 확정
- 개발계획의 내용에는 생산 및 소득기반조성, 생활환경개선, 교통·용수 등 기반시설 정비사업 등이 포함됨

바. 개발사업의 시행방법

- 국가, 지방자치단체, 정부투자기관, 지방공사와 민간개발자가 시행할 수 있으며
- 시행자로 지정된 자는 실시계획을 작성하여 건설부장관 또는 시·도지사의 승인을 얻어야 함

사. 개발사업추진을 위한 지원사항

- 시행자가 실시계획의 승인을 받은 경우, 국토이용관리법상의 국토이용계획의 결정 등 22개 법률에 의한 인·허가 사항을 의제
- 민간개발자에게 토지등의 수용권을 제한적으로 부여(토지면적의 2/3이상을 매입하고 소유자 총수의 1/2이상의 동의를 얻은 경우)
- 국가·지자체는 도로·용수 등 기반시설을 우선 설치하고 「토지관리 및 지역균형개발 특별회계」에 의한 자금의 융자 등을 지원
- 개발사업 및 입주업체에 대한 조세지원
 - － 조세감면규제법, 지방세법에 반영될 수 있도록 구체적인 조세지원범위를 부처간 협의를 통해 결정

아. 기대효과

- 개발이 부진하였던 지역에 대하여 특성에 맞는 경제활성화 사업을 적극 추진할 수 있는 기틀 마련
 - － 특히 과거의 공공위주개발에서 탈피하여 민간위주의 개발을 유도하고 있어 관광지 조성사업등 민간개발자의 개발사업이 활성화될 것으로 기대됨

3. 복합단지개발

가. 필요성

- 복합단지는 공업단지, 주거단지, 교육·연구단지, 문화단지, 관광단지, 유통단지, 기반시설 등을 종합적으로 계획·개발하는 일단의 단지를 의미
- 지방대도시권 육성 및 신산업지대의 효과적 개발을 통한 지역균형개발의 효율적 추진을 위한 새로운 개발방식 필요
- 공공, 민간, 판민 합동개발 등 다양한 개발주체의 다양한 개발수요에 적응할 수 있는 효과적 개발제도의 필요
- 지역개발에 대한 민간부문의 참여 및 창의를 극대화 할 수 있는 개발제도의 확보 필요

- 이를 통해 과거 공업단지 위주의 산업입지정책에서 나타난 생산기능과 연구·개발, 주거 등 관련 기능의 분리, 비효율성을 시정하여 주·산·학·유의 일체화를 유도하여 지역균형개발을 촉진하고 투자의 효율성제고 필요
- 기존의 법률체계에서도 복합단지와 유사한 형태의 개발이 가능하나, 사업별로 다른 법률이 적용되기 때문에 사실상 민간이 추진하기 곤란하였음
 - 이러한 문제점을 해소하기 위하여 한번의 사업계획승인으로 단일절차에 의하여 개발을 추진할 수 있는 복합단지제도를 도입

나. 복합단지의 유형

- 입지형태에 의한 구분(복합단지의 개념을 명확히 하기 위하여 시행령에 명문으로 규정)
 - 일단의 단지내에 복합기능이 들어서는 복합단지
 - 동일목적에 의하여 추진되는 각 단지가 일정한 거리를 두고 연계하여 입지한 복합단지
 - ※복합단지는 주된 기능에 따라 생산형 복합단지, 유통형 복합단지, 교육·문화형 복합단지, 관광·위락형 복합단지 등으로 구분 가능

다. 복합단지개발사업의 시행자

- 복합단지 개발사업을 시행하고자 하는 자는 시·도지사로부터 시행자 지정을 받아야 함
- 국가·지자체·정부투자기관, 지방공사 등 공공부문 뿐만아니라 민간개발자도 시행자로 지정받을 수 있음
- 민간시행자 지정방법
 - 민간이 스스로 계획하여 개발하고자 하는 경우에는 민간이 직접 사업계획을 마련하여 시·도지사의 승인을 받도록 하고
 - 공공기관이 수립한 복합단지계획을 민간으로 하여금 시행토록 할 경우에는 민자유치계획을 수립하여 공개적으로 시행자를 선정토록 함

라. 대학단지개발의 특례

- 민간개발자는 수도권 이외의 지역에서 「대학단지」를 복합단지개발과 같은 방법으로 개발할 수 있음
 - ※「대학단지」는 대학과 그 부속시설, 대학의 기능발휘를 위하여 필요한 주택단지, 상업시설 등을 갖춘 일단의 단지로서 복합단지의 한 유형임
 - ※지방에서의 신설대학(분교 및 대학이전 포함) 또는 수도권에서 지방으로 이전하는 대학에 적용
- 「대학단지」를 개발하고자 하는 자는 교육법에 의한 학교설립인가 서류를 첨부하여 시행자 지정신청을 하여야 함

마. 복합단지개발에 대한 지원

- 실시계획승인을 받으면 22개 법률에 의한 인·허가를 의제
- 시행자 지정을 받으면 관계법률에 의한 시행자로 지정받은 것으로 간주
- 복합단지개발의 원활한 추진을 위하여 필요한 경우에는 복합단지와 그 주변지역을 개발촉진지구로 지정
- 복합단지중 민간개발자가 직접 사용할 수 있는 공업단지, 교육·연구단지, 관광단지, 문화단지 및 유통시설중 사업승인권자가 토지 또는 시설의 소유권을 국가 또는 지방자치단체에 귀속시키고 50년 이내의 기간을 정하여 무상사용 가능
 - 국가 또는 지방자치단체에 소유권이 귀속되는 토지등의 경우는 개발부담금을 면제

바. 기대효과

- 외국의 Developer와 같이 계획수립 단계에서부터 시공까지 민간의 창의에 의하여 주도되는 개발사업이 활성화될 것으로 보임
- 다양한 형태의 시설을 한번의 사업계획으로 추진할 수 있으므로 지방에서도 사업성이 있는 프로젝트를 만들어 낼 수 있음

4. 지역개발사업에 대한 민자유치제도

가. 필요성

- 각종 지역개발관련 법령에서 민간참여에 관하여 부분적으로 규정하고 있으나 효과가 미흡
- 이러한 문제점을 해소하기 위하여 민간참여에 관한 공개적인 절차와 적절한 지원조치를 규정한 민자유치제도를 지역균형개발법에 도입

나. 대상사업

- 지역균형개발법에 의한 광역개발사업, 개발촉진지구사업, 복합단지사업
- 도시계획법에 의한 도시계획사업

다. 민자유치절차

- 주무관청이 민자유치사업의 범위, 시행방법 및 조건, 시행자의 자격 및 선정기준, 지원사항 등을 명시한 민자유치계획을 수립하여 공고하고 설명회를 개최
- 민간개발자의 신청을 받아 시행자를 선정
 - 시행자 선정을 위한 조건은 재무상태등 사업시행능력, 사업시행 계획의 타당성 등을 고려하여 민자유치계획에서 미리 제시토록 함
 - 시행자가 선정되면 주무관청과 시행자간에 사업시행 및 변경에 관한 사항, 수익배분 및 지원에 관한 사항 등에 대하여 협약을 체결

라. 지역개발법인(제3섹터방식)의 설립

- 국가, 지방자치단체, 정부투자기관, 지방공사와 민간투자자가 공동 출자하여 지역개발법인(제3섹터방식)을 설립할 수 있도록 함
- 지역개발에 참여하는 민간의 경영효율성이 발휘될 수 있도록 공공부문의 출자한도를 50%이내로 제한하는 방안을 검토

마. 민자유치사업에 대한 지원사항

- 주무관청에서 공공시설 점용허가 및 토지매입업무 등을 대행

- 수익성이 보전되는 범위내에서 주변 토지개발권을 부여
 - 주택건설사업, 관광지조성사업, 재개발사업 등 주변토지개발사업의 종류를 명시

바. 기대효과

- 민자유치 대상사업의 종류와 시행자 선정절차를 명확히 규정함으로써 민간참여에 따른 특혜시비를 방지
- 공공과 민간이 협조하는 제3섹터방식의 지역개발이 활성화될 것으로 기대됨
 - ※일본의 경우 '90년 현재 2,103개의 지방공기업이 제3섹터 방식으로 운영(전체 지방공기업의 38%)

IV. 지역균형개발법 시행에 따른 총체적인 효과

□ 국민의 삶의 질을 향상

- 중앙정부와 지방자치단체간의 협력, 정부와 민간의 협력을 통하여 지역균형개발법을 효율적이고도 일관되게 추진한다면,
 - 수도권으로 집중된 국토구조를 변혁시켜 전국적인 발전을 유발하여 결과적으로는 국토 어디에 살더라도 삶의 질을 획기적으로 높여나갈 수 있는 기틀이 형성될 수 있을 것임

□ 민간참여를 통한 지역개발사업에 대한 민간투자 활성화와 지역경제의 부흥

- 지역개발사업에 민간의 자본과 창의가 도입되어 실효성 있는 지역개발 촉진
- 지방에서의 투자활성화로 지역 및 국가 및 지역경제의 성장 촉진

□ 국제화·지방화 시대에 대처하는 경쟁력있는 국토구조 형성

- 실효성 있는 지방육성으로 인구가출억제뿐만 아니라 인구회귀현상을 유발하여 수도권문제의 근본적 관리도 가능

- 지방도시와 농어촌지역의 생산·생활환경이 크게 개선되어 지방자치시대에 제대로 부응 가능
- UR협정타결에 따라 농어촌의 정주 및 산업구조개편 가능
- 환황해경제권 시대의 도래에 대비한 서해안신산업지대를 구축하고 통일에 대비하여 새로운 국토축의 형성도 가능
- 이에 따라 국가경쟁력의 강화와 국토균형발전이 동시에 이루어지는 효과유발

깨끗한 산, 깨끗한 물, 깨끗한 마음