일감부동산법학 | 제12호
2016년 2월 245-268쪽
건국대학교 법학연구소

Ilkam Real Estate Law Review
Vol.12, Feb., 2016. pp.245-268
The Institute of Legal Studies, Konkuk Univ.

경제개발계획과 지역균형발전에 대한 비교법적 고찰

A Comparative Study on Economic Development Program and Balanced Development of Regions

이 진 홍*
Lee, Jin-Hong

목 차

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 경제개발계획과 지역균형발전의 법제
Ⅲ. 외국의 지역균형발전법제
Ⅳ. 시사점

2013년 10월 18일 서울에서 열린 유라시아 국제컨퍼런스에서 박근혜 대통령이 유라시아 대륙을 하나의 공동체로 묶고 북한에 대한 개방을 유도해 한반도 평화를 구축하는 유라시아 이니셔티브에 대해서 언급하였다. 이는 국가 간 경제 협력을 통해 균형발전을 이루어가자는 것이다. 하지만 이에 대해 경제성장과 균형발전은 함께 공존해야함에도 함께 갈 수 없는 격차가 문제되기에 이르렀다. 특히, 우리나라는 60년대 이후 눈부신 경제성장을 이루었지만 그에 반해 지역균형발전에는 격차가 심각하게 나타났다. 그나마 우리나라는 국토계획과 함께 경제성장계획도 추진해

투고일 : 2015. 12. 31. / 심사의뢰일 : 2016. 1. 20. / 게재확정일 : 2016. 2. 4.
* 신한대학교 겸임교수
Shin-Han University Adjunct Professor

왔지만 예전에는 알지 못했던 문제들이 현대에 와서 지역불균형이라는 많은 문제를 남겼다. 이에 대해서는 외국도 마찬가지이다. 독일, 일본, 프랑스, 영국 등 선진국의 경제성장과 지역균형개발 정책에 대해서 검토하였을 때 독일의 지역균형발전에 대한 목표와 재원조달방식, 일본의 지역창의성 발전을 위한 방안, 프랑스의 지방재정의 건전화와 민간자본의 활용, 영국의 강력한 지방분권체제와 재량권 확대 등을 통해 우리나라에 대한 문제점을 살펴보고 이에 대한 시사점을 도출하였다.

[주제어] 경제개발계획, 경제성장, 지역균형발전, 지방자치, 국토계획

Ⅰ. 문제제기

지난 2013년 10월 18일 서울에서 열린 유라시아 국제컨퍼런스 기조연설에서 박근혜대통령이 철도로 부산에서 유럽을 잇는 실크로드 익스프레스와 전력・가스・송유관 등 에너지 네트워크 구축이라는 '유라시아 이니셔티브'[1)]에 대해서 공식 언급하였다. 이는 단일 대륙으로는 세계 최대인 유라시아를 국가 간 경제협력을 통해서 경제활성화와 일자리 창출 그리고 북한의 개방을 통해 평화통일을 이룩하자는 것이다.[2)]

그 내용으로는 소통, 개방, 창조, 융합을 기반으로 하나의 대륙, 창조의 대륙, 평화의 대륙으로 만들어 전 세계 무역의 허브로 발전시키자는 것이다. 한반도에서 유럽까지 하나로 이을 수 있는 항로와 철도가 중심이 된다. 이렇게 되면 유라시아는 하나의 공동체로서 경제성장이나 발전을 이룩하게 되는데 이는 우리나라의 경제성장을 통해 지역균형발전에 관한 부분과 일맥상통한다고 할 수 있다.

우리나라는 1960년대 이후 고도의 압축적인 경제성장과정에서 경부

1) 유라시아(유럽+아시아)대륙을 하나의 경제공동체(예 : EU유럽연합)로 묶고 북한에 대한 개방을 유도해 한반도의 평화를 구축하는 방안.

2) 이상모/노영돈, "유라시아 이니셔티브 추진 관련 러시아 법제에 관한 연구", 유라시아 이니셔티브 추진 관련 자료집, 한국법제연구원, 2014, 17쪽.

와 비경부, 수도권과 비수도권, 도시와 농촌 등 여러 차원의 지역 간의 발전 격차가 문제시 되었다. 이러한 격차는 최근에 와서 더욱 심각하게 부각되었다. 이는 선진 외국이나 우리나라도 마찬가지인데 경제성장을 이룩하기 위해서는 지역의 균형발전이 사실상 힘들다. 또한 지역의 균형발전을 위해서는 경제성장의 문제가 발생한다. 그나마 우리나라는 지역균형발전을 위해서 지방자치제도[3]를 일찍이 시작하고 국토계획과 경제개발계획과 함께 성장하였다고 할 수 있다. 1960년대를 시작으로 현재까지 국토기본법, 국토계획법, 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률, 국가균형발전특별법 등이 경제개발계획과 더불어 국토계획은 제4차, 경제개발계획은 7차에 이르고 있다.

경제개발에서는 양적인 성장도 중요하고 개발방식에서는 초기에는 거점확보형 개발을 통한 초기의 근대화작업이 필요하나 어느 정도의 경제개발이 선행되면 균형발전이 중요하다고 볼 수 있다. 특히 경제개발에서는 최근 지속가능한 발전이 논의되고 있으며 이러한 것은 현재 입법도 되어 있는 상태로 균형발전을 넘어서 경제, 환경, 사회구조를 고려한 3차원적인 발전이 요구되고 있다.

따라서 우리나라의 경제개발계획과 지역균형발전은 불가분의 관계이면서 어느 하나를 위해서는 어느 하나가 희생해야하지만 어떠한 면에서는 같이 추진해야할 과제이다. 이에 외국의 사례를 통해서 시사점을 알아보고자 한다.

3) 국내의 지방자치법은 헌법 제117조를 근거로 1949년 처음 제정되어 현재에 이르고 있으며 이를 바탕으로 지방자치제도는 1952년에 처음 시작되었지만 그 실효가 미비하였고 본격적인 지방자치제도가 실시된 것은 1995년이다.

Ⅱ. 경제개발계획과 지역균형발전의 법제

1. 경제개발계획

1.1 경제개발계획의 개념

경제개발계획[4]은 국민경제를 일정기간 동안 일정한 방향으로 이끌어 가기 위해 경제발전을 종합적으로 수립한 계획을 말한다. 경제개발계획은 세계 제2차 대전이 막을 내리면서 유럽 선진국의 전쟁 후의 부흥, 패전국의 경제건설과 성장, 신생 독립국의 자립 경제발전 등으로 공통적으로 요구되었다. 특히 후진국의 경우에는 빈곤과 낙후수준을 탈피하고 독자적인 경제체제 운영을 위한 경제개발계획이 요구 되었고 선진국의 경우에는 후진국에 대한 조건부 원조와 전후복구, 경제성장, 산업의 고도화 등의 경제개발계획이 요구되었다. 이처럼 자국의 고유한 실정에 맞추어 경제개발계획이 수립되었다. 대체적으로 경제개발계획은 세 가지 유형으로 나뉠 수 있다.[5]

1.2 경제개발계획의 유형과 특성

첫째, 선진국[6]형 경제개발계획이다. 대표적으로 프랑스라고 할 수 있는데 유럽은 노동력이 부족하여 노동생산성의 상승이 경제성장을 좌우하는 최대 관건이라고 할 수 있었다. 노동력의 양적 증가를 위해 해외이민을 막기도 하였는데 이 때문에 생산방식의 근대화와 자동화가 이루

---

4) 원용찬, “유라시아 법제지식 구축 네트워크 사업 관련 워크숍 자료집”, 한국법제연구원, 2015, 4쪽.

5) 경제개발계획의 유형은 선진국형이라고 할 수 있는 유럽형 경제개발계획, 후진국형이라고 할 수 있는 아시아형 경제개발계획 그리고 중진국형 경제개발계획이 있다.

6) 경제개발이 앞선 나라를 후진국・개발도상국에 대비하여 이르는 용어이다.

어졌다. 이 후 경제를 구조적으로 쇄신하는데 주력하였는데 그 특징으로는 국가가 실질적으로 투자분야에 강력한 지배력을 행사하는 국가주도의 계획경제, 계획경제가 시장경제를 보완하는 차원에서 실시되는 유도계획, 그리고 전략분야에서 국가소유권의 강화를 위한 국영기업의 설립이다. 이처럼1947년 제1차 근대화계획부터 1988년 제9차에 이르기까지는 생산성 향상과 구조적 계획이었다면 1989년부터는 전략적 계획의 성격으로 전환된다. 고용의 증대, 보다 나은 사회 등의 대원칙만 나열하는 형식 수준의 계획으로 전환한다.

둘째, 후진국[7)]형 경제개발계획이다. 대표적으로 인도라고 할 수 있는데 전쟁 후 후진국들은 식민지배에서 벗어나 왜곡된 경제구조를 바로잡고 자립의 기반을 다지는 새로운 경제개발을 위한 경제개발계획에 강력한 의지를 보였다. 경제수준의 규모가 낮고 자본의 축적도가 낮아 취업의 기회가 전무하여 빈곤과 실업을 벗어나는 데에 초점을 맞추었다. 1951년부터 시작된 경제개발계획은 충분히 준비된 것이 아닌 채로 출발하였고 제5차까지는 편향된 중화학 분야의 계획이었다. 1980년대 제6차 계획에서부터는 농업분야와 각 경제부분의 형평성이 강조되었다.

셋째, 중진국[8)]형 경제개발계획이다. 대표적으로 일본이라고 할 수 있는데 중진국형 경제개발계획은 선진국의 유럽형과 후진국의 아시아형의 중간적 위치에 있다. 전쟁의 패전국이었던 일본의 경제성장이 민간기업에 의해서 주도 되었지만 정부의 정책과 계획이 중요한 역할을 하였다. 1956년 제1기의 경제자립 계획은 완전고용, 중화학공업화를 위한 수출지향형 공업화 정책을 목표로 하였는데 경제가 계획치를 초과하면서 자주 재조정 되었다. 이후 일본은 고도성장을 이룩하였는데 그 원동력은 경제개발계획을 통해 미리 예측하고 문제점을 빠르게 발견하여

7) 선진국에 반대되는 개념으로, 산업 발달이 거의 이루어지지 않은 국가를 말한다. 후발개발도상국, 최빈개도국, 저개발국, 최빈국, 최저개발국 등의 용어도 통용된다.

8) 경제발전에서 선진국과 후진국의 중간에 위치하며 급속한 공업화를 추진하고 있는 나라들로 한국, 홍콩, 대만, 싱가포르, 브라질, 멕시코 등을 가리킨다.

대책을 마련하고 정부와 민간의 상호 이해관계를 잘 조정하였다.

1.3 우리나라의 경제개발계획[9]과 법제

1.3.1 제1차(1962년~1966년)

제1차 경제개발계획[10]의 목표는 모든 사회적・경제적 악순환은 수정하고 자립경제의 달성을 위한 기반을 구축하는데 있었다. 따라서 국가의 성장요건을 조성하는 등 에너지 공급원 확충, 기간산업의 확충의 기반산업 조성에 중점을 두었다.[11] 이 시기의 주요 법제 정비는 외자도입촉진법 제정, 장기결제방식에 의한 자본 재도입 특별조치법 제정, 긴급통화촉진법, 증권거래법 제정, 한국은행법 개정, 이자제한법의 시행, 의료보험법 개정이 있었다.

1.3.2 제2차(1967년~1971년)

제2차 경제개발계획의 목표는 사회간접자본 확충, 식량자급자족과 산림녹화, 과학기술의 진흥을 중점사업으로 추진하는데 있었다. 이때에는 본격적인 공업화가 추진되었으며 수출 성장을 이룩하는데 중점을 두었다. 이 시기의 주요 법제 정비는 무역거래법 제정, 농수산물 수출진흥법 제정, 석유화학공업 육성법, 농경지 조성법, 외국인 투자기업의 노동조합 및 노동쟁의 조정에 관한 임시특별법의 제정이 있었다.

---

9) 국가기록원, <http://theme.archives.go.kr/next/economicDevelopment/primary.do>, 검색일자 2016.1.10.

10) 박광동, “유라시아 이니셔티브(EI) 추진을 위한 각국의 주요법제 비교연구(1)”, 유라시아 이니셔티브 관련 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2015, 4쪽.

11) 장교식, “유라시아 법제지식 구축 네트워크 사업 관련 워크숍 자료집”, 한국법제연구원, 2015, 31쪽.

1.3.3 제3차(1972년~1976년)

제3차 경제개발계획의 목표는 고도성장 및 중화학공업화를 추진하는데 있었다. 큰 이슈로는 닉슨쇼크에 의한 국제통화질서의 붕괴와 석유파동 등이 있었다. 이 시기의 주요 법제 정비는 물가안정 및 공정거래에 관한 법률 제정, 노동쟁의 조정법 제정, 국세기본법 제정, 국토이용관리법, 농지확대개발법의 제정이 있었다.

1.3.4 제4차(1977년~1981년)

제4차 경제개발계획의 목표는 사회개발의 필요성과 형평성이 문제가 되어 자력성장구조의 실현, 사회개발을 통한 형평의 증진, 기술혁신과 능률의 향상에 있었다. 이를 위해 국내 산업을 육성하기 위해 수출을 장려하고 수입은 강하게 억제하는 등의 각종 정책을 실시하였다. 이 시기의 주요 법제 정비는 외자도입 시행령을 개정하여 차관사업 사전신고제 실시, 이자제한법 시행령 개정, 자산소득 중과세, 미등기 부동산 양도에 대한 특별부가세 강화하는 법인세 개정이 있었다.

1.3.5 제5차(1982년~1986년)

제5차 경제개발계획의 목표는 경제성장의 지속과 사회발전을 통한 국민 복지 향상에 있었다. 이를 위해 기본방향을 물가안정의 기반구축, 국제수지의 개선, 생산성의 향상 등의 정책을 실시하였다. 이때의 큰 특징으로는 헌법 개정이 이루어진 점이 큰 이슈이다. 이 시기의 주요 법제 정비는 농어촌과 저소득층 생활 향상을 위한 법제, 중소기업의 보호・육성을 위한 법제, 세제개혁을 통한 소득계층 간 갈등해소를 위한 조세 법제를 정비하였다.

1.3.6 제6차(1987년~1991년)

제6차 경제개발계획의 목표는 물가상승, 주가급등, 부동산 가격 등의

부작용으로 인한 경제의 균형발전과 서민생활의 안정, 경제 개방화와 국제화에 중점을 두고 추진하였다. 이 시기의 주요 법제 정비는 사내복지기금법제정, 농어촌 발전 특별조치법, 토지공개념에 관한 택지소유상한에 관한 법률, 장애인고용촉진법 제정, 공업발전법, 지역균형개발 지방중소기업에 관한 법률, 최저임금법 등이 제정되었다.

1.3.7 제7차(1992년~1996년)

제7차 경제개발계획의 목표는 김영삼 대통령의 취임으로 신경제 5개년 계획으로 수정되었다. 이는 이전 경제개발계획과는 단절이 생기게 되어 수정안으로 성장경제력의 확충과 국제시장 기반의 확충, 기본생필품 가격안정과 국민생활여건의 개선에 중점을 두었다. 하지만 개방화, 세계화 등 외형적 위주의 경제정책에 너무 치중하다 외환금융위기를 초래하였다. 이 시기의 주요 법제 정비는 농어촌특별세법 제정, 농지법 제정, 노동관계 3법 개정, 노동조합 및 노동관계조정법과 근로기준법 제개정, 기업활동 규제완화 특별조치법, 고용보호법 등을 제정하고 금융실명제[12] 도입을 위한 대통령긴급재정경제명령도 발령하였다.

2. 지역균형발전

2.1 지역균형발전의 개념

지역균형발전[13]이라는 명확한 법적 정의는 존재하지 않고 지역개발의 고른 발전의 개념으로 지역의 발전 잠재력을 개발하고 지역경제 활성화를 통하여 국토의 균형 있는 발전이라고 할 수 있다. 개정 전 '국가균형

12) 금융기관과 거래를 함에 있어 가명이나 차명이 아닌 본인의 실지명의, 즉 실명으로 거래해야 하는 제도.

13) 고병호, "국토종합계획과 지역균형발전", 한국사회과학연구 제35권 제3호, 청주대학교 사회과학연구소, 2014, 3-4쪽.

발전 특별법에서 국가균형발전은 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 개발을 도모하여 국가경쟁력을 강화하는 것을 말한다'라고 규정하였었다.[14) 이 후 개정 후 국가균형발전 특별법[15)의 지역발전[16)에 대한 정의는 '자율과 창의를 기반으로 지역별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활기반을 확충하고, 지역경제를 활성화함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력을 강화하는 것을 말한다'라고 규정하고 있다.

2.2 우리나라 지역균형발전의 법적 근거

2.2.1 지방자치제도와 지방자치법

지역균형발전은 지방자치제도와 그 근거법인 지방자치제도와도 연관성을 찾을 수 있다. 지방자치제도는 1949년 지방 자치법이 제정된 뒤, 한국 전쟁이 한창이던 1952년에 시・읍・면 의회 의원 선거 및 시・도 의회 의원 선거를 실시하면서 처음으로 시행되어 1995년 6월 27일 기초 의회의 의원과 단체장, 광역시・시・도 의회 의원과 단체장 선거가 실시되면서 본격적인 지방자치시대를 맞이하게 되었다. 그 근거법인 지방자치법은 헌법 117조[17)에 근거하여 1949년 7월 4일 지방자치단체의 조직・사무와 주민의 권리・의무 및 지방회의의 조직・회의・의원의 선거 등에 관한 사항을 정하는데 목적을 두고 제정되었다.

---

14) 개정전 국가균형발전 특별법 제2조 제1호.

15) 김민호, "지역균형발전을 위한 법제개선", 토지공법연구 제16권 제2호, 토지공법학회, 2002, 191-207쪽.

16) 국가균형발전 특별법 제2조 제1호.

17) 헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

2.2.2 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률

지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(약칭 : 지역균형개발법)은 1994년 1월 7일 한정된 국토를 보다 경제적으로 이용・개발・보전하기 위하여는 지역 간 균형 있는 개발을 촉진해 나가는 것이 무엇보다 절실하므로, 지역별 특성에 맞도록 발전 잠재력이 있는 지방대도시와 대규모공업단지는 그 주변지역을 포함하여 광역적으로 개발함으로써 수도권에 대응할 수 있는 지방거점으로 발전시키고, 낙후지역[18]에 대한 개발이 촉진될 수 있도록 지원조치를 강화함과 동시에 지방경제를 활성화하려는 목적으로 제정되었다.

종래의 지역개발주체가 국가위주로 이루어져 지방자치단체와 민간의 참여가 저조하였던 데에 대한 반성으로 지역균형개발법과 광역개발권역, 개발촉진지구, 복합단지 등의 지역개발제도가 도입되었다.

2.2.3 국가균형발전특별법

국가균형발전특별법은 2004년 1월 16일 지역간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형있는 발전이 가능하도록 국가균형발전계획을 수립・시행하고, 이를 뒷받침하기 위하여 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치하며, 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치・운영하도록 함으로써 일관성 있고 지속적인 국가균형발전을 도모하려는 목적으로 제정되었다.

2.3 지역균형발전 시책의 변천과정과 경제개발계획의 연관성

헌법 제120조[19]에 규정되어 있는 국가의 균형발전의 이념을 실현하

---

18) 이호영, “지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색”, 경제연구 제24권 제3호, 한국경제통상학회, 173쪽.

기 위하여 우리나라의 지역개발의 시작이라고 할 수 있는 국토건설종합계획법이 1963년에 제정된 이후 각종 지역개발 관련 법률이 제정되었으며 시대적・경제적・사회적 여건에 따라 수정되어 왔다.[20]

2.3.1 1960년대 지역개발정책 계획기(1960년~1970년)

1960년대는 지역개발정책의 계획기로서 전쟁 후 황폐화된 국토복구를 국가의 지상목표로 하는 개발정책이 추진되었다. 그래서 국가주도의 공업기반조성과 특정지역개발을 통해 이루어져 불균형정책이 추진되었다. 이때 공업기반조성과 특정지역개발로 경제개발 제1차(62년~66년), 제2차(67년~71년) 계획을 뒷받침하는 수단이 되었다.

2.3.2 제1차 국토계획(1972년~1981년)

경제성장을 위한 기반조성을 목표로 수도권과 동남해안공업벨트 중심의 거점을 개발을 추진하는 등 부진지역 개발을 위한 지역기능의 강화라는 개발전략 및 정책을 추진하였다. 하지만 그 결과 경부축과 비경부축의 국토 공간의 양극화를 초래하였다. 이때 경공업에서 중공업 위주로 정책이 발전하면서 고속도로 등 사회간접자본의 확충으로 경제개발 제3차(72~76), 제4차(77~81) 계획이 추진되었다.

2.3.3 제2차 국토계획(1982년~1991년)

인구의 지방정착과 생활환경개선을 목표로 수도권에 대응하는 중부권, 서남권, 동남권 등의 국토균형발전을 추구하였다. 하지만 구체적 대안제시의 미비로 불균형이 지속되었으며 올림픽의 개최로 수정 추진

---

19) 헌법 제120조 제2항 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

20) 성소미, “지역균형개발을 위한 정책 및 법제검토”, 토지공법연구 제16집 제2호, 한국토지공법학회, 2002, 210쪽.

되었다. 이때 주민복지와 형평성을 중시한 제5차(82-86), 제6차(87-91) 경제개발계획이 추진되었다.

2.3.4 제3차 국토계획(1992년~2001년)

국민복지향상과 환경보전을 목표로 서해안산업지대와 지방도시 육성을 통한 지방분산형 국토개발을 하였으나 세계화・개방화・지방화 등의 여건 반영이 미흡하였다. 이때 지역개발이 안정기에 들어서면서 자유시장 경제체제, 규제완화를 도입하면서 제7차(92~96) 경제개발계획이 추진되었다.

2.3.5 제4차 국토계획(2000년~2020년)

21세기의 세계화・지방화・지식화 등 시대적 변화로 새로운 국토전략이 필요하게 됨에 따라 지역 간의 통합, 환경과 개발의 통합, 남북한의 통합 등을 통한 균형 있는 국토공간의 형성을 목표로 하였다. 하지만 획일적인 개발정책과 수도권의 규제정책에만 치중하여 국토균형발전효과가 미진한 것으로 평가되고 있다.

Ⅲ. 외국의 지역균형발전법제

1. 독일

독일은 세계적으로 지역균형발전을 가장 잘 이룬 나라이며 그에 따른 법제도 잘 체계화 시킨 나라이다. 특히 우리나라가 낙후된 지역을 개발하는 낙후지역개발정책으로 발전하였는데 이에 모티브를 제공한 나라이기도 하다. 독일은 우리나라와 마찬가지로 동서로 분단되어 있을 때부터 지역균형발전을 위해 지역개발과 낙후지역 지원에 대한 법제의 도입

을 위해 노력하였는데 통일 이후 지역균형발전이 심각한 문제로 대두되었지만 슬기롭게 대처하여 우리가 특히 관심을 가지고 알아볼 필요가 있다. 특히 지역균형발전의 문제는 주로 경제적 문제이었는데 다른 문제들보다도 지역경제구조의 변화에 초점이 맞추어져 있었다.[21)]

1.1 독일 지역균형발전의 의미

독일은 연방국가이기 때문에 국가와 지방간의 관계가 우리와는 조금 다를 수 있다. 1949년 본 '기본법'에 따른 독일연방공화국 이전에는 고유한 권한을 가진 수많은 국가들로 이루어져 있었으나 연방공화국 이후에는 헌법을 근거로 연방국가의 형태로 입헌화 되어 연방국가이지만 연방과 지방간의 엄격한 권한 분립이 이루어져 독립한 권한을 행사하여 혼합행정은 금지되어 왔다. 따라서 지역균형발전문제는 연방과 지방간의 혼합은 아니지만 연방과 지방의 협력에 의해서 이루어지고 있다.[22)]

독일은 지역균형발전을 헌법규정에 근거하여 공동과업이란 용어를 사용하고 있는데 광의의 개념은 공동의 재정조달을 포함하는 정치적 개념이고, 협의의 개념은 특정한 과제는 연방과 지방이 공동계획과 공동재정조달 방식으로 수행하는 것을 말한다.

1.2 법적근거와 종류

법적근거로는 헌법상 개념인 본 기본법 제8a장 공동과업에서 제91a조와 제91b조를 통하여 규정하고 있는데 특정분야에 대한 연방의 지방에 대한 지원분야를 규정하고 있다.[23)] 이는 우리나라의 다양한 분야의 지

---

21) 신봉기, "독일의 지역균형발전 법제", 토지공법연구 제16권 제2호, 한국토지공법학회, 2002, 241쪽.

22) 길준규, "독일의 지역균형발전법제", 법과 정책연구 제2집 제2호, 한국법정책학회, 2002, 82쪽.

원과는 달리 특정한 분야에 집중적으로 재정 투자를 한다는 점에서 차이가 있다.

지역균형발전법제의 종류로는 영리기업의 설립・확장・촉진・발전에 필요한 사회간접자본의 확장 촉진 등을 규율하는 경제구조개선법, 지역발정의 핵심이 되는 대학의 설치와 확장에 대한 지원을 규정한 대학건축촉진법. 농업과 임업을 보장하고 연안 보호를 개선하는 농업구조 및 연안보호법, 그 밖의 구조지원법, 상이한 경제력의 균형을 위한 법률, 투자지원금법, 촉진지원법, 동독부흥을 위한 투자지원법, 접경지역지원법 등이 있다.

1.3 독일의 시사점

첫째, 지역균형발전법제의 배경이다. 독일은 1949년 본 기본법 이후 지역 간의 균형발전을 1960년대부터 지속적으로 논의하여 왔으나 우리나라는 1990년 이후에나 지역균형발전을 생각하게 되었고 1994년 '지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률'이 제정되면서 문제되기 시작하여 IMF이후인 2000년대에 와서야 본격적으로 논의되기 시작하였다.

둘째, 지역균형발전의 목표의 차이이다. 독일은 국토관리정책으로 사회간접자본시설이 확충되어 지역경제 활성화에 집중적인 투자를 하였지만 우리나라의 경우는 모든 시설이 낙후되어 있었기 때문에 중심도시를 기준으로 특정지역에 집중 할 수밖에 없었다. 따라서 중심지역과 낙후지역간의 격차가 심화되었다.

셋째, 재원조달방식이다. 독일은 지역균형발전의 재원의 대부분을 연방정부와 지방정부의 재정으로 조달하는데 그 자금은 대부분은 지방정부의 자금이며 연방정부는 지방정부의 개발을 촉진하는 형태이지만 우

23) 길준규/강주영, "지방재정지원제도에 관한 법제연구(Ⅲ) - 독일", 지방재정지원제도에 관한 법제연구 관련 자료집, 한국법제연구원, 2008, 44-54쪽.

리나라의 경우는 전적으로 정부의 예산이나 재정지원이므로 그 방식에 시사 하는바가 크다고 할 수 있다.

2. 일본

일본은 공업화에 따른 도시화율이 20%에서 70%가 되기까지 50년이 소요되었다.[24] 이는 우리나라가 약 35년으로 비슷하다고 할 수 있다. 특히 일본은 자국내에서 국토의 균형 있는 발전이라는 생각이 저변에 깔려있는데 이는 지방분권이 진전되지 못하는 문제도 발생시켰다. 따라서 최근에는 지역의 특성 있는 발전이라는 개념이 사용되고 있다. 이에 우리나라와 문제 상황은 다르지만 지역개발이라는 과정과 발생하는 문제점이 유사하여 문제점의 해결에 있어 많은 시사점을 주고 있다.

2.1 일본 지역균형발전의 의미

일본의 정책은 국토의 균형 있는 발전이라는 개념을 기본이념으로 성립되어 왔다. 이는 지역 간의 균형 있는 발전이라는 의미와 같이 사용되었다. 정부는 국토의 균형 있는 발전이라는 의미로 지방의 관여를 강화하였지만 이로 인해 지방이 정부에 깊이 의존하면서 지방분권이 발전하지 못하였다. 이 때문에 정부와 지방이 서로 지나지게 신뢰한 결과라는 주장도 있다.[25] 이 후 일본은 지역균형발전정책을 정부가 지원하고 지방은 자립화 할 수 있도록 하는 데에 초점을 맞추었다. 따라서 지역 특성에 맞게 개성 있는 지역균형발전정책을 추진하면서 구조개혁 특구제도를 활용하였다.

---

24) 田泰宇/東桶口護, "韓國における國土空間構造變化と地域開發政策に關する研究", 都市計劃 第232券, 1999, 96頁.

25) 한국자치발전연구원, "선진 지방자치발전과 균형발전연구 자료집", 행정자치부, 2007, 97쪽.

2.2 법적근거와 종류

일본의 지역균형발전정책은 강력한 지방분권체제를 기반으로 하고 있다. 1999년 지방자치법의 개정과 지방분권일괄법 제정 이후 정부와 지방자치단체간의 사전적, 사후적 지도・감독관계를 유지하고, 시정촌을 합병하여 기초자치단체 급의 인구와 재정규모를 확보하여 경쟁력을 갖추어 분권체제를 강화하고자 하였다.

2.3 일본의 시사점

일본은 제도적인 측면에서 규제를 완화하고 지방간의 자율적인 경쟁체제를 유지할 수 있도록 경제분야 강화를 위한 재정지원을 유지하였다. 동시에 경제활성화를 위한 특구를 지정하여 지방의 특성에 맞게 산업의 창출효과를 도모하였다. 결국 일본의 지역균형발전은 지역의 창의성을 살리고 경제를 활성화하여 지역주민이나 지역사회가 자부심을 가질 수 있는 형태로 추진되었다. 하지만 우리나라는 헌법 제117조를 근거로 1949년에 처음으로 지방자치법이 제정되었지만 그 시작이 1952년이었고 그 실효성은 미비하여 본격적인 지방자치제도의 시작은 1995년에서야 이르러서이다. 그래서 아직까지도 도시와 지방의 지역균형발전의 격차는 심각하다.

3. 프랑스

프랑스는 전통적인 중앙집권국가이며 수도인 파리를 중심으로 정부와 지방으로 편성되어 파리와 그 외 지역의 개발차이가 큰다는 면에서 우리나라의 상황과 가장 유사하다고 할 수 있다. 산업혁명 이 후 산업화와 도시의 급성장으로 파리에 모든 것이 집중되고 지방은 낙후되며 상호

연결이 되지 않아 지역 네트워크의 부재 등으로 지역 간 불균형이 심하게 대두 되었다. 이에 따라 극과극의 체제는 경쟁력 약화로 이어진다는 불안감에 정부차원의 지역균형발전 정책을 추진하게 되었다.

3.1 프랑스 지역균형발전의 의미

프랑스는 근대이후 오랫동안 수도권과 지방간의 극심한 불균형을 이루고 있었다. 더욱이 지방간 상호연결이 이루어지지 않는 지역 네트워크의 부재와 수도권과 지방간의 지역 불균형 상태가 계속되었다. 이에 대한 근본원인은 중앙정부에 모든 권력이 집중되어 있는 중앙집권화 현상이라고 할 수 있다. 따라서 프랑스는 1940년대부터 지역균형발전에 관심을 가지고 정책적으로 추진하여 왔다. 50~60년대에는 지방분산의 단계였으며, 60년대 후반은 뉴타운정책, 70년대는 지역개발, 80년대는 낙후지역개발, 90년대는 지역발전정책, 2000년대에는 신국토균형정책을 펼쳤다.

3.2 법적근거와 종류

프랑스에는 법적근거라기 보다는 계획계약[26)]이라는 특수한 제도가 있다. 이는 법적으로는 행정계약이라고 할 수 있다. 프랑스의 계획계약은 1970년 12월 23일 정령에 의하여 도입되었고 1972년에는 중도시로 확대되고 1975년에는 코뮨조합과 체결된 지방으로 확대되었으며 1982년에는 지방분권화로 더욱 각광 받았다.[27)]

---

26) 계획계약제도는 지방분권에 의한 권한배분 상황에서 국토발전정책의 일관성을 유지하기 위하여 국가의 우선사업과 지방정부의 우선사업간 균형과 종합을 통해서 지역발전과 국가경제 발전을 위하여 수립한 계획을 말하고, 지역균형발전을 위한 계획과정에 있어서 정부가 목표로 하는 바와 주민의 참여를 확대하여 지방자치단체가 추진하고자 하는 의견을 수렴하여 경제사회개발에 대한 주요 국가전략과 지방사업을 동시에 추진하는 개방된 행정계약에 기초한 쌍방향 계획계약이다.

27) 배준구, “프랑스 국토 및 지역계획의 개혁과 새로운 계획기법”, 한국지방자치학회보

3.3 프랑스의 시사점

프랑스는 우리나라와 같이 중앙집권주의 국가이다. 프랑스의 지역균형발전은 수도권의 규제와 공공기관의 지방이전 그리고 지역개발로 나타낼 수 있다. 가장 큰 특징으로는 지방재정의 건전성을 확보하여 정부중심의 운영과 지방의 자체적인 균형발전이라고 할 수 있다. 지역균형발전정책을 잘 운영하기 위해 지방재정의 건전화를 꾀하고 민간자본의 적극적 활용을 강구하고 계획계약을 제도화하여 시행하고 있다. 따라서 우리나라도 현제 지방자치에 따라서 지방재정으로 충당하지만 그에 대한 부족은 중앙정부에서 마련해 주고 있다. 이처럼 정책에 있어 민간의 참여를 유도하고 보장하기 위하여 계획계약 제도를 참고할 필요가 있다.

4. 영국

영국은 세계에서 산업혁명을 가장 먼저 성공시켜 산업화 및 근대화를 가장 먼저 성공 시킨 국가이다. 그러나 이러한 영국도 도시와 지방의 지역불균형이 심각하여 국가 전체의 문제로 대두 되어 지역정책 및 균형발전정책에 심혈을 기울이고 있다.[28] 이러한 문제는 현재에 갑자기 대두된 것이 아니라 지난 80여 년간 지속되어 왔다. 이에 기술혁신, 글로벌 경제체제로의 변환, 경제통합 등을 통한 경제 분산 정책을 촉진하고 있다.

제10권 제3호, 한국지방자치학회, 1998, 305쪽.

28) 하성덕, “영국의 지역정책”, 국토연구 제10권 제2호, 국토연구원, 1992, 65쪽; 차미숙, “영국의 지역발전추진 전담기구 : 설립배경과 역할”, 국토연구 2001년 3월호, 국토연구원, 2001, 60쪽; 고병호, “영국도시 및 지역계획의 변천과정과 계획특성에 관한 연구”, 도시행정학보 제13집 제1호, 도시행정학회, 2000, 117쪽.

4.1 영국 지역균형발전의 의미

영국의 지역균형발전은 지역 또는 지방의 시장실패에 따라 교통, 거리 그리고 소비자 등을 통해 지역적 시장실패가 보완되도록 하고 그 해법 역시 지역적 차원에서 찾아야 한다는 것이다. 이에 따라 영국정부는 지방정부와 지역공동체에 대한 지속가능한 비전을 제시하고 지역사회에 대한 투자를 제공한다.

4.2 법적근거와 종류

영국은 1930년대에 낙후지역과 실업률이 높은 지역 등의 활성화를 위하여 보조금 등을 차등 지원하는 정책을 수행하였다. 이를 위하여 특정지역에 관한 법률, 특정지역 재건법 등을 제정하였다. 이 후 1940년대에는 산업배치법, 도시계획 및 지역계획법 등을 제정하였다. 1950년대에는 산업배치법을 개정하고 지역고용법, 산업개발법 등을 제정하여 지방에 자본이 유입되도록 하였고 1970년대에는 산업법에 근거하여 지원지역을 지정하여 지원하였다.

4.3 영국의 시사점

영국의 지역균형발전정책은 강력한 지방분권체제의 확립을 최우선으로 하고 있다. 2000년 이후 영국은 지방정부를 현대화하기 위해 기관의 구성을 다양화하고 정치구조를 변화시켜 지역주민의 책임성을 강화하였다. 또한 지역선택지원금제도를 통하여 저발전지역의 기업유치를 돕고 지역개발기구를 설치하여 산업발전, 투자유치, 도시재개발 등의 제도적인 측면을 강조하였다. 그리고 국토균형개발정책에 대하여 지역의 자치권과 재량권을 확대하여 지역의 특색을 살리면서 차별적인 지역

균형정책을 추진하고 있다. 하지만 우리나라는 지방자치제도를 실시하고 있지만 강력한 지방분권이라고 하기에는 미비하다. 현재는 지방의 재량권 확대와 재정확충 등에 대한 자치권에 대한 고권을 주고 있지만 앞으로 지켜봐야 할 상황이다.

Ⅳ. 시사점

한 국가의 경제성장과 지역의 균형개발은 함께 이루어져야 하지만 대부분의 국가들이 공존시키지 못하고 있다. 이는 국가의 탄생에서 자립의 기반을 다지기 위해서는 경제구조를 바로잡고 경제개발이 우선시 되어야 하고 어느 정도 경제의 안정화가 이루어졌을 때 균형개발과 발전을 논의 할 수 있기 때문이다.

우리나라도 마찬가지로 1960년대 이후 고도의 압축적인 경제성장을 하는 과정에서 경부와 비경부, 도시와 농촌, 수도권과 비수도권 등 지역간의 발전 격차를 겪어 왔다. 하지만 이러한 격차는 고도의 경제성장을 이룬 최근에 와서 더욱 심각해지고 있다. 따라서 선진외국의 사례를 통해 이를 극복해 나아가려는 노력들이 이루어지고 있다. 첫째, 독일의 경우 지속적으로 지역균형발전법제를 논의하여 왔고 중심지역과 낙후지역의 격차가 심해지지 않도록 국토관리정책으로 사회간접자본 시설을 확충하는데 노력하였다. 또한 지역균형발전의 재원을 지방에서 자립할 수 있도록 개발을 촉진하였다. 둘째, 일본의 경우 제도적인 측면에서 지방의 규제를 완화하는 정책을 펼치고 각 지방의 특성에 맞게 경제활성화 특구를 지정하여 산업의 창출 효과를 도모하였다. 셋째, 프랑스의 경우 지방 재정의 건전성을 위해 민간자본을 적극 활용하는 방안을 마련하였다. 넷째, 영국의 경우 지방정부의 기관을 다양화 시키고 기업유치를 활성화하였으며 지역 주민의 책임성을 강화하였다.

이처럼 선진외국의 사례들을 살펴보면 대부분이 재정자립도에 대한 부분과 지역의 특수성을 살린 정책과 법제, 규제의 완화로 귀결할 수 있다. 따라서 우리나라도 이에 맞추어 각 지방자치단체의 재정의 확립과 자립의 여건을 만들고 특수성을 살린 정책을 펼치고 법제의 정비와 규제의 완화를 통하여 경제개발계획과 지역균형발전의 두 마리 토끼를 다 잡는 정책을 펼쳐야 할 것이다.

참고문헌

1. 학술지

고병호, “국토종합계획과 지역균형발전”, 한국사회과학연구 제35권 제3호, 청주대학교 사회과학연구소, 2014, 1-23쪽.

고병호, “영국도시 및 지역계획의 변천과정과 계획특성에 관한 연구”, 도시행정학보 제13집 제1호, 도시행정학회, 2000, 117-138쪽.

길준규, “독일의 지역균형발전법제”, 법과 정책연구 제2집 제2호, 한국법정책학회, 2002, 81-118쪽.

김민호, “지역균형발전을 위한 법제개선”, 토지공법연구 제16권 제2호, 토지공법학회, 2002, 191-207쪽.

배준구, “프랑스 국토 및 지역계획의 개혁과 새로운 계획기법”, 한국지방자치학회보 제10권 제3호, 한국지방자치학회, 1998, 301-313쪽.

성소미, “지역균형개발을 위한 정책 및 법제검토”, 토지공법연구 제16집 제2호, 한국토지공법학회, 2002, 209-240쪽.

신봉기, “독일의 지역균형발전 법제”, 토지공법연구 제16권 제2호, 한국토지공법학회, 2002, 241-247쪽.

이호영, “지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색”, 경제연구 제24권 제3호, 한국경제통상학회, 167-195쪽.

차미숙, “영국의 지역발전추진 전담기구 : 설립배경과 역할”. 국토연구 2001년 3월호, 국토연구원, 2001. 60-68쪽.

하성덕, “영국의 지역정책”, 국토연구 제10권 제2호, 국토연구원, 1992, 65-74쪽.

田泰宇/東桶口護, “韓國における國土空間構造變化と地域開發政策に關する研究”, 都市計劃 第232券, 1999, 96頁.

2. 자료집

길준규/강주영, “지방재정지원제도에 관한 법제연구(Ⅲ) - 독일”, 지방재정지원제도에 관한 법제연구 관련 자료집, 한국법제연구원, 2008, 13-208쪽.

박광동, “유라시아 이니셔티브(EI) 추진을 위한 각국의 주요법제 비교연구(1)”, 유라시아 이니셔티브 관련 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2015, 1-11쪽.

원용찬, “우리나라 경제개발 5개년 계획의 분석과 의미”, 유라시아 법제지식 구축 네트워크 사업 관련 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2015, 4-29쪽.

이상모/노영돈, “유라시아 이니셔티브 추진 관련 러시아 법제에 관한 연구”, 유라시아 이니셔티브 추진 관련 자료집, 한국법제연구원, 2014, 17-136쪽.

장교식, “경제개발 5개년계획과 법제정비”, 유라시아 법제지식 구축 네트워크 사업 관련 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2015, 30-39쪽.

한국자치발전연구원, “선진 지방자치발전과 균형발전연구 자료집”, 행정자치부, 2007, 1-158쪽.

3. 웹자료

국가기록원, <http://theme.archives.go.kr/next/economicDevelopment/primary.do>.

[Abstract]

A Comparative Study on Economic Development Program and Balanced Development of Regions

Lee, Jin-Hong*

Park Geun Hye, the president of the republic of Korea, mentioned the Eurasia Initiative which binds the Eurasia continent together and bring the peace to the Korean peninsula through the open-door policy for North Korea at the Eurasia international conference which was held in Seoul on October 15, 2013. It means the balanced development by economic cooperation among the countries.

But there is controversial issue about the gap between economic growth and balance development. Since 1960s, Korea has achieved a great prosperity. but there has been the deepening of local gap at the same time. So, it is necessary to search for the solutions to the local gap.

So, as a part of seeking the solutions, the purpose regarding the balanced development of regions and the way of funds supply in Germany, the plan for the regional growth in Japan, the soundness of local finance and utilization of private capital in France, the strong decentralization system and expansion of discretionary authority in England will be reviewed in this article.

[Key Words] economic growth, balance development, deepening of local gap, regional growth, decentralization system

---

* Shin-Han University Adjunct Professor