

수시연구

2024-04

중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구

A Case Study on the Application of Central-Regional
Agreement System

김홍규·이경진



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

수시연구 2024-04

중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구

A Case Study on the Application of Central-Regional Agreement System

김홍규·이경진



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구 책임

김홍규 한국문화관광연구원 부연구위원

이경진 한국문화관광연구원 부연구위원

중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구



연구 개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 지역발전사업에 있어 개별 단위사업 중심의 지원이 아니라, 중앙정부와 지자체 간 협약을 통해 지역에서 필요로 하는 다양한 지원을 포괄적으로 제공하고, 지자체가 협약한 바를 이행하도록 하는 협약제도(계획계약제도)의 활용이 점차 확대되고 있음
- 문화 분야에서도 중앙정부의 국고보조사업이 지방으로 대폭 이양됨에 따라 향후 지역문화진흥을 위해 활용할 수 있는 유효한 정책수단으로 ‘문화협약’ 제도 도입에 대한 관심이 더욱 커지고 있음
- 그러나 그간 관련 선행연구는 문헌검토 수준에 멈춰있어 실제로 문화 분야에서 협약제도를 도입하는데 필요한 고려요인이나 제도 운영의 특징점, 애로사항 등을 구체적으로 파악하기 어렵다는 한계를 가짐
- 이에, 문화 분야에서 ‘(가칭)문화협약제도’(이하 문화협약)를 도입하게 될 경우, 정책적으로 고려해야 할 사항에 대한 사전검토를 통해 제도의 정합성 및 운영의 효과성 증대에 기여하고, 타 부처의 계획계약제도 도입 및 운영에 있어서 문화분야 사업의 실효성과 안정성 강화를 위해 문화체육관광부가 기여할 수 있는 근거 및 기초 자료 마련이 필요함

2. 연구 범위 및 방법

가. 연구 범위

1) 내용적 범위

- 본 연구의 내용적 범위는 중앙과 지역 간 협약제도의 도입에 있어 필요성과 구조, 그리고 실제 적용 결과를 파악할 수 있도록 협약제도가 도입되게 된 정책환경적 요인, 부처별 협약제도의 도입 및 운영 현황, 부처별 협약제도의 체계, 실제 적용에서 나타난 특이점 파악 등 크게 네 가지로 설정함

2) 시간적 범위

- 시간적 범위는 국내와 국외로 나누어 설정함. 국내의 경우, 중앙-지역 협약제도의 도입이 법제화된 「지역균형발전특별 특별법」 제정 시기(2004년) 이후로 함
- 국외의 경우, 본 연구의 국내 사례연구 대상인 ‘지역발전투자협약’과 ‘농촌협약’의 모델이 된 프랑스의 계획계약 제도가 도입된 1982년 이후로 함

3) 공간적 범위

- 공간적 범위도 국내와 국외로 나누어 설정함. 국내의 경우, 「지방자치분권 및 지역 균형발전에 관한 특별법」 제31조에 근거한 ‘지역발전투자협약’과 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 제16조 및 「농어촌정비법」 제125조에 근거한 ‘농촌협약’이 체결된 지역을 대상으로 설정함
- 국외의 경우, 프랑스 계획계약제도 및 유관 제도(문화발전협약 등)의 사례 중 해당 협약에 대해 세세한 정보를 구득할 수 있는 지역을 대상으로 설정함

나. 연구 방법

1) 문헌 검토

- 국내외 협약제도의 도입 경위 및 법적 근거, 협약의 구조를 파악할 수 있는 협약 체결 절차 및 협약 가이드라인, 협약의 대상이 되는 개발계획, 실제로 체결되어 수행된 협약 사례 등을 관계부처 자료, 연구기관 보고서, 국내외 선행연구 등을 통해 검토 및 분석함

2) 전문가 자문

- 문헌연구를 통해 파악할 수 없는 내용이나 실제적인 사항에 대해서는 관계 전문가 자문을 통해 파악함

3. 협약제도의 개념

가. ‘협약’에 대한 용어해석의 이중성(이론과 실제) 고려

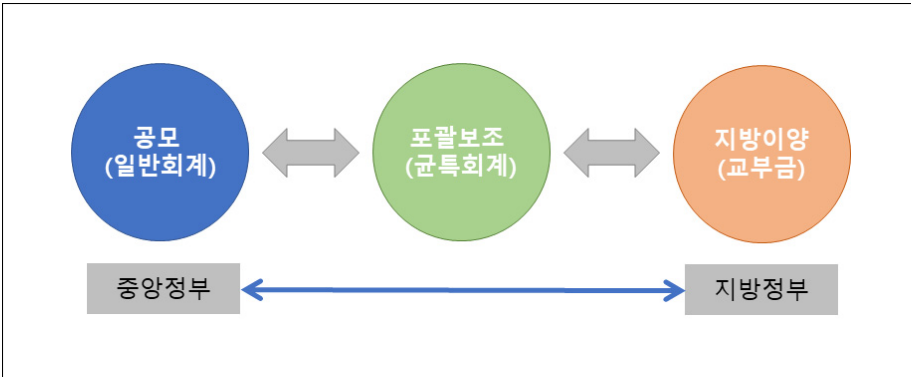
1) 사전적 의미

- 외교영역에서의 협약은 국가 대 국가라는 동일한 위상을 지닌 당사자 간에 이해관계의 조정에 대한 구속력을 지닌 문서로 만들어진 합의결과로 볼 수 있음
- 국가와 지자체 간의 협약은 국가와 지자체라는 공행정주체 상호간의 공동사업의 투자내용에 대한 사무처리를 합의한, 개별법률에 근거한 공법상 계약임

2) 실제 국가간 협약과 국가-지자체 간 협약의 의미 차이 가능성

- 중앙으로 집중된 권력의 분산 정도에 따라 외교영역에서 통용되는 협약의 의미는 달라짐
 - 주권평등에 근거한 국가간의 협약과 국가와 지자체 간의 협약 당사자 간의 위상 차이가 존재하게 되고 집권과 분권의 정도에 따라 실질적인 위상 차이가 변화할 것이기 때문임
 - 보조금법에서는 보조금을 교부받으려는 자는 대통령령에 따라 보조금 신청서를 작성하여 제출하고 중앙관서의 장은 특별한 사항을 제외하고는 공모를 통해 보조금 교부신청서를 제출받도록 하고 있어 중앙부처의 권한이 지자체보다 큰 상황임
- 중앙과 지방 간의 협약체결에 있어서 당사자 간의 위상관계(위계)의 변화를 수반하게 되고, 부처별 예산제정에 따라 각각 다르게 적용되는 지방이양 여부에 따라 협약당사자 간의 위계를 변화시키는 결과를 초래함
 - 일반적으로 보조금법에 따라 보조금의 교부신청은 공모에 의해서만 가능하도록 하고 있는데, 지방이양에 따라 중앙부처의 입장에서 지자체에 제공할 수 있는 보조금이 없는 경우, 중앙정부와 지자체 간의 결속의 양극단의 상황에서 다양한 양태를 띄게 됨

[그림 1] 계정에 따른 국가-지자체 간의 위계 변화의 양태



- 이는 결국, 예산계정의 개발, 신청, 협의, 배정의 각 단계에 있어, 국가와 지자체 간의 관여 순서에 대해 정책적 함의를 지님

나. 협약의 실질적 구조(디자인 원리)

- 협약은 당사자 상호 간의 이익을 전제로 함
- 협약의 구조는 협약을 통해 확정하게 될 협약당사자 간의 리스크와 역할의 분담, 성과의 배분 등에 관한 디자인 원리를 의미
- 공동사업에 있어 투자내용에 대한 상호간 합의를 규정한다는 측면에서 협약은 크게 공동사업의 구조(추진주체, 추진 프로세스 및 업무, 자원, 성과 등)와 협약당사자 간의 위계에 따른 권한과 책임 배분에 영향을 받게 됨
- 이때의 협약구조는 매우 다양한 형태를 띄게 되는데, 사업의 특성에 따라 협약에서 합의하여야 하는 사항은 달라지게 되고, 협약당사자 간의 관계에 있어 수직적 관계에서 수평적 관계로의 변화 시에도 합의의 순서와 수준에 대한 내용이 달라짐

4. 사례분석 대상

- 본 연구에서 다룰 사례분석의 대상 제도는 국내에서 시설의 건립 또는 지역 개발과

관련하여 중앙정부와 지방정부 간의 협약형태의 파트너십을 도입하고 있는 제도를 대상으로 함

〈표 1〉 분석 대상 제도

구분	근거 법률	비고
프랑스 계획계약제도	계획의 개혁법	국내의 지역발전 투자협약과 농촌협약의 근원
지역발전투자협약	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제31조(지역발전투자협약의 체결 등)	국내에서 시행되는 대표적인 중앙-지역 간 협약 제도
농촌협약	농촌공간재구조화법 제16조(농촌협약의 체결 등)	
민간투자 실시협약	사회기반시설에 대한 민간투자법 제13조(사업시행자의 지정)	분권화 경향에 맞는 동등한 위계의 사례

5. 사례분석 결과 및 시사점

- 본 연구에서 살펴본 프랑스의 계획계약제도, 국내의 지역발전투자협약, 농촌협약의 관계는 프랑스의 제도 도입 후 지금까지 국내의 정책여건에 맞추어 제도가 적응해가는 과정이라고 판단됨
- 협약제도는 정책결정자의 의사결정을 실행하기 위한 수단임
 - ‘협약’을 동등한 관계를 기반으로 한 계약으로 보는 측면도 있고, 중장기의 패키지로 사업을 실행하기 위한 장기패키지계약으로 볼 수 있는 측면도 있음
- 프랑스의 지방분권 상황(지자체의 재정여력, 권한 이양 등)은 협약제도 도입이 가능하게 한 현실적 이유임을 감안한다면 협약제도가 지향하여야 할 곳은 행정편의가 아니라, 실질적 분권임
 - 이는 보조금 체제에서 교부금 체제로의 이양의 궁극적 문제가 기존 보조금체제와 실제 지방의 사정(사실관계)과 불일치하는 것에서 출발하기 때문이고 이것을 일치하도록 맞추는 것이 실질적 분권이기 때문

〈표 2〉 협약제도별 주요내용 종합

구분		도입 배경 및 목적	정책추진 여건		Design 원리 (역할 분담)	비고
프랑스 계획계약제도		<ul style="list-style-type: none"> • 1980년대 지방분권 대응에 따른 중앙계획과 지방계획 간의 일관성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 이원집정부제에 따른 총리의 강력한 조정 권한 • 국가예산의 지방이양과 EU보조금 확보 가능에 따른 지자체의 높은 재정 여력 • 행정분권(관선지사, DRAC)에 따른 중앙과 지역의 유기적 연계 가능 		<ul style="list-style-type: none"> • 중앙과 지방 간의 우선사업 설정에 대한 합의 • 중앙과 지방의 예산투입 비율 및 스케줄에 대한 분담 • 우선순위 설정은 통합지방행정청 및 관선지사와 지자체 간의 긴밀한 협의로 진행 • 사업실행은 중앙과 지방이 함께 출자한 공공유한책임회사에 의해 진행 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙과 지방 간의 위상의 동등성 • 특정목적을 위해 기업간의 합작투자(Joint Venture)와 유사함
지역 발전 투자 협약	시범 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전을 위한 국가계획과 지역계획 간의 일관성 확보 • 협약을 통한 중기계획의 예산 선확보 	균특 회계 와 공모 방식 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 군 발 위에 의한 조정과 간사부서의 예산 집행 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발사업에 대한 관계부처들의 보조금 지급 • 지자체의 개발사업 추진 	다부처·다년도 공모사업 패키지
	생활 SOC 복합 화	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 소멸 및 재정 여력 약화에 따른 중앙주도에 의한 복지목적의 사회기반시설 공급 		<ul style="list-style-type: none"> • 총리실의 주도 및 조정 	<ul style="list-style-type: none"> • 시설복합화에 대한 관계부처의 보조금 지급 • 지자체의 복합시설 건립 	
농촌협약		<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역에 대한 공간계획 필요 • 일반농산어촌사업의 일부사업의 지방이양에 따른 중앙사업과 지자체 사업의 일관성 확보 		<ul style="list-style-type: none"> • 농식품부의 조정 	<ul style="list-style-type: none"> • 국비 사업에 대한 농식품부의 보조금 지급 및 개발계획 관리(심의) • 지자체의 개발계획 수립 및 사업 진행 	단일부처·다년도 공모사업 패키지
민간투자사업 실시협약		<ul style="list-style-type: none"> • 사회기반시설 공급에 대한 민간자본의 유치 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간자본의 사용에 따라, 정부의 회계, 재정 지침에서 자유로움 		<ul style="list-style-type: none"> • 사업시행자(민간)는 자금을 조달하여 시설을 건립한 후 유지관리 • 주무관청(발주처)은 시설 운영 • 민간에서 수립한 사업계획의 세부내용에 대한 민간과 공공간의 장기간 협상을 진행하여 협약(계획 확정) 체결 	<ul style="list-style-type: none"> • 자금조달 권한을 가진 민간과 공공의 동등한 위상 관계이나 과업의 내용은 위탁(도급)을 포함 • 협약은 민간의 계획(자금조달, 건설, 유지관리 등)에 대한 완결된 확정을 포함

목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	6
제2장 협약제도의 개념과 사례분석 대상	9
제1절 협약제도의 개념	11
1. '협약'에 대한 용어해석의 이중성(이론과 실제) 고려	11
2. 협약의 실질적 구조(디자인 원리)	18
제2절 조사대상의 설정	21
1. 사례설정 기준	21
2. 사례설정 대상	21
제3장 사례 분석 결과	23
제1절 프랑스 '계획계약제도' 사례	25
1. 계획계약제도의 도입과 기본 논리	25
2. 프랑스의 정책환경적 특이사항	26
3. 디자인 원리	35
4. 계획계약의 추이	40
5. 기타 문화발전협약 사례	44
6. 프랑스 계획계약제도의 시사점	44
제2절 국가균형발전위원회의 '지역발전투자협약' 사례	47

1. 지역발전투자협약의 도입 배경	47
2. 디자인 원리	48
3. 시범사업 추진	52
4. 시범사업 추진과정에서의 정책방향 변화	62
5. 지역발전투자협약의 시사점	67
제3절 농식품부의 ‘농촌협약’ 사례	69
1. 농촌협약의 도입 배경 및 정책동향	69
2. 디자인 원리	72
3. 사업 추진 사례	80
4. 농촌협약의 시사점	82
제4절 기재부의 임대형 민간투자사업 ‘실시협약’ 사례	86
1. 임대형 민간투자사업 및 민간투자사업 표준실시협약(안)의 도입	87
2. 표준실시협약(안)의 디자인 원리(리스크 배분)	89
3. 임대형민간투자 사업 실시협약 현황	90
4. 임대형 민간투자사업 실시협약의 시사점	92
제4장 결론	95
제1절 사례분석의 시사점	97
제2절 제언	100
참고문헌	103
ABSTRACT	105

표 목차

〈표 2-1〉 지방자치법 상의 사무 배분 및 처리 기준	14
〈표 2-2〉 지방분권과 관련한 역대 정권의 정책 내용	15
〈표 2-3〉 역대 정권의 재정분권 현황	16
〈표 2-4〉 문화분야에서 균특회계 대상사업의 지방이양 추이(2019년 대비)	17
〈표 2-5〉 분석 대상 제도	22
〈표 3-1〉 프랑스에서 지방분권의 역사적 변천	29
〈표 3-2〉 프랑스 지방분권 개혁 관련 주요 법률 및 헌법의 내용	31
〈표 3-3〉 2017년도 프랑스 지방자치단체의 경상부문 수입 항목	33
〈표 3-4〉 2017년도 프랑스 지방자치단체의 경상부문 수입과 지출 통계	33
〈표 3-5〉 범부처 지역발전 추진기구(DATAR 등)의 개편 과정	35
〈표 3-6〉 바스-노르망디 레지옹의 국가-레지옹 계획계약(2007-2013) 구성	37
〈표 3-7〉 바스-노르망디 레지옹의 국가-레지옹 계획계약(2007-2013) 번역문	37
〈표 3-8〉 국가와 레지옹 간 계획계약의 투자분담 변화	41
〈표 3-9〉 국가와 레지옹 간 계획계약의 대상사업 변화	41
〈표 3-10〉 국가와 레지옹 간 계획계약의 문화부 투자	42
〈표 3-11〉 중앙정부와 지방자치단체의 문화예술 지출 배분	42
〈표 3-12〉 지역발전투자협약 추진 경과	47
〈표 3-13〉 지역발전투자협약의 개요	48
〈표 3-14〉 지역발전투자협약 재도입의 기본방향	53
〈표 3-15〉 한국형 계획계약제도의 단계적 도입 개념	54
〈표 3-16〉 지역발전투자협약 시범사업 내용	56
〈표 3-17〉 세계3대 광천수 초청클러스터 관광 육성사업의 개요	59
〈표 3-18〉 초청치유마을	60
〈표 3-19〉 우리나라 균특회계와 투자협약, 프랑스의 계획계약 비교	61
〈표 3-20〉 지역발전투자협약 제도개선 방안	62
〈표 3-21〉 생활SOC복합화사업 추진경과	64

〈표 3-22〉 계획계약제도의 국내 적용	65
〈표 3-23〉 농촌특화지구 구분	71
〈표 3-24〉 '24년 농촌협약 추진 절차	74
〈표 3-25〉 시군 내 주체별 구성 및 역할	75
〈표 3-26〉 '24년 농촌협약 대상사업	76
〈표 3-27〉 농촌협약 추진체계	79
〈표 3-28〉 농촌협약의 단계적 도입	80
〈표 3-29〉 연도별 농촌협약 시군 선정 현황	81
〈표 3-30〉 2020년 시범도입 지구 개요	82
〈표 3-31〉 농촌협약의 성과	83
〈표 3-32〉 농촌협약의 개선과제	84
〈표 3-33〉 실시협약의 주요 이슈	90
〈표 3-34〉 문화분야 임대형민간투자사업(2005-2007) 협상기간	91
〈표 4-1〉 협약제도별 주요내용 종합	99

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 수행방법 및 과정	7
[그림 2-1] 계정에 따른 국가-지자체 간의 위계 변화의 양태	18
[그림 3-1] 계획계약의 기본논리	26
[그림 3-2] 프랑스의 국가행정기관과 지방자치단체 구조(2022년 1월 기준)	28
[그림 3-3] 우리나라의 통합재정자립도 및 통합재정자주도 현황	34
[그림 3-4] 계획계약의 수립절차	36
[그림 3-5] 프랑스 계획계약제도의 추진구조	38
[그림 3-6] 투자협약제도의 추진체계	48
[그림 3-7] 투자협약제도의 추진절차	49
[그림 3-8] 예산의 패키지화	50
[그림 3-9] 한국형 계획계약	52
[그림 3-10] 투자협약의 특징	53
[그림 3-11] 제4차 국가균형발전 5개년계획에서 지역발전투자협약의 추진방식 캡처	63
[그림 3-12] 2020.2. 생활SOC 복합화에 대한 지역발전투자협약 체결에 대한 보도자료	63
[그림 3-13] 보도자료 상의 협약 체결안 예시	66
[그림 3-14] 생활SOC사업의 추진구조	67
[그림 3-15] 농촌협약 기본 개념도	72
[그림 3-16] 농촌공간전략계획 및 농촌생활권계획 개념도	73
[그림 3-17] 농촌협약 시군 선정 현황	81
[그림 3-18] 임대형민간투자(BTL)사업의 구조	88
[그림 3-19] 민간투자사업 이해관계자 구조	89

중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구

제1장

서론

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

- 지역발전사업에 있어 개별 단위사업 중심의 지원이 아니라, 중앙정부와 지자체 간 협약을 통해 지역에서 필요로 하는 다양한 지원을 포괄적으로 제공하고, 지자체가 협약한 바를 이행하도록 하는 협약제도(계획계약제도)의 활용이 점차 확대되고 있음
 - 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제31조에 근거한 ‘지역발전투자협약’ 제도나 농림축산식품부의 ‘농촌협약’ 등이 대표적임
 - 이러한 협약제도는 지역이 주도적으로 지역 실정을 반영한 맞춤형 정책을 구현하고, 지역의 자율성과 책임성을 강화하고, 지역 공공서비스의 개선을 가져올 수 있다는 점에서 정책적 의의가 큼
- 문화 분야에서도 중앙정부의 국고보조사업이 지방으로 대폭 이양됨에 따라 향후 지역문화진흥을 위해 활용할 수 있는 유효한 정책수단으로 ‘문화협약’ 제도 도입에 대한 관심이 더욱 커지고 있음
- 그러나 그간 관련 선행연구는 문헌검토 수준에 머뭇쳐 있어 실제로 문화 분야에서 협약제도를 도입하는데 필요한 고려요인이나 제도 운영의 특징점, 애로사항 등을 구체적으로 파악하기 어렵다는 한계를 가짐
- 이에, 문화 분야에서 ‘(가칭)문화협약제도’(이하 문화협약)를 도입하게 될 경우, 정책적으로 고려해야 할 사항에 대한 사전검토를 통해 제도의 정합성 및 운영의 효과성 증대에 기여하고, 타 부처의 계획계약제도 도입 및 운영에 있어서 문화분야 사업의 실효성과 안정성 강화를 위해 문화체육관광부가 기여할 수 있는 근거 및 기초 자료 마련이 필요함

2. 연구의 목적

- 본 연구에서는 현재 국내외에서 실제 운영되었거나 운영되고 있는 협약 사례에 대해 제도적 내용뿐 아니라 구체적인 운영 현황과 실태를 분석함으로써 향후 문화협약 도입시 정책적으로 고려해야 할 사항과 정책 설계시 유의해야 할 내용에 대한 시사점을 도출하고자 함
 - 본 연구에서 분석된 정책적 시사점은 문화협약을 위한 정책대안의 구체성 확보가 매우 어려운 관계로 연구 결과는 ‘표준문화협약’이나 ‘가이드라인 개발’이 될 수 없음
 - 그러나 지자체의 자율성과 책임성의 조화를 이룰 수 있는 합의 기제로서 문화협약의 제도적 설계 요소를 모색하는 기초자료로서는 매우 유용할 것임

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

가. 내용적 범위

- 본 연구의 내용적 범위는 중앙과 지역 간 협약제도의 도입에 있어 필요성과 구조, 그리고 실제 적용 결과를 파악할 수 있도록 협약제도가 도입되게 된 정책환경적 요인, 부처별 협약제도의 도입 및 운영 현황, 부처별 협약제도의 체계, 실제 적용에서 나타난 특이점 파악 등 크게 네 가지로 설정함

나. 시간적 범위

- 시간적 범위는 국내와 국외로 나누어 설정함. 국내의 경우, 중앙-지역 협약제도의 도입이 법제화된 「지역균형발전특별 특별법」 제정 시기(2004년) 이후로 함
- 국외의 경우, 본 연구의 국내 사례연구 대상인 ‘지역발전투자협약’과 ‘농촌협약’의 모델이 된 프랑스의 계획계약 제도가 도입된 1982년 이후로 함

다. 공간적 범위

- 공간적 범위도 국내와 국외로 나누어 설정함. 국내의 경우, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제31조에 근거한 ‘지역발전투자협약’과 ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 제16조 및 「농어촌정비법」 제125조에 근거한 ‘농촌협약’이 체결된 지역을 대상으로 설정함
- 국외의 경우, 프랑스 계획계약제도 및 유관 제도(문화발전협약 등)의 사례 중 해당 협약에 대해 세세한 정보를 구득할 수 있는 지역을 대상으로 설정함

2. 연구 방법

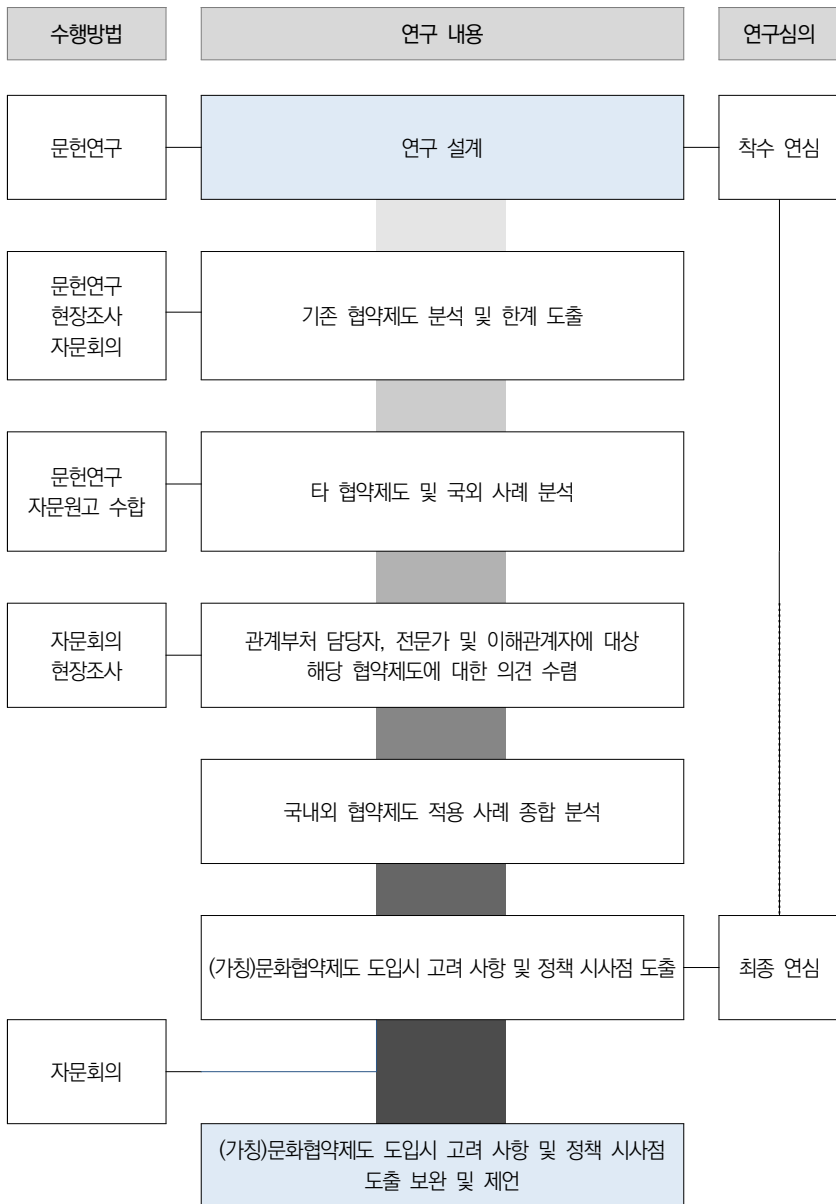
가. 문헌 검토

- 국내외 협약제도의 도입 경위 및 법적 근거, 협약의 구조를 파악할 수 있는 협약 체결 절차 및 협약 가이드라인, 협약의 대상이 되는 개발계획, 실제로 체결되어 수행된 협약 사례 등을 관계부처 자료, 연구기관 보고서, 국내외 선행연구 등을 통해 검토 및 분석함

나. 전문가 자문

- 문헌연구를 통해 파악할 수 없는 내용이나 실제적인 사항에 대해서는 관계 전문가 자문을 통해 파악함
- 국외의 경우 해당 분야 연구자(2인)에 대한 자문을 실시함
- 중앙정부 차원에서 정책을 관리하는 국토연구원(1인) 및 농촌경제연구원(1인) 연구진에 대한 자문을 실시함
- 또한 현장에서 협약 내용을 진행하는 당사자인 지방연구원(2인), 지원조직 담당자(4인), 공무원(1인) 등을 대상으로 자문회의 및 인터뷰를 진행함
- 그 밖에, 정책적 시사점 및 제언 도출을 위해 관계 분야 전문가들을 대상으로 자문 회의를 진행함

[그림 1-1] 연구의 수행방법 및 과정



중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구

제2장

협약제도의 개념과 사례분석 대상

제1절 협약제도의 개념

- 본 연구에서는 문화협약을 도입함에 있어, 참고할 수 있는 국내의 협약제도(관 대 관 내지 관 대 민간 간의 협약을 포함)를 기준으로 이들의 기원이 되는 프랑스 계획계약제도를 분석을 진행
- 제도 자체에 대한 분석과 더불어, 제도의 기반이 되는 정책환경적 요인을 분석하여 제도의 실제적 역할과 효용에 분석
 - 협약제도 자체에 대한 디자인 원리(구조)에 대한 분석
 - 협약제도의 기원에 대한 분석과 국내/국외의 제도 도입에 대한 정책환경적 고려 요인에 대한 분석을 병행
 - 용어의 표면적 의미로서의 협약과 실제 정책환경적 맥락에서 실제적 의미와 기능에 대한 분석
- 지금까지 분석된 결과는 ‘협약’이라는 표면적 의미와 협약제도가 시행되는 정책적 맥락(ex. 권한과 재정여건 등에 대한 국가와 지자체 간의 우위)에 따라 ‘협약’의 의미(역할분담, 프로세스, 불확실성의 확정 등)가 달라지고 있다는 것임

1. ‘협약’에 대한 용어해석의 이중성(이론과 실제) 고려

가. 사전적 의미

- 1) 외교영역에서의 의미 : 국제법 주체 간의 구속력을 지닌 합의결과
- ‘협약’이라는 용어는 정치, 외교, 경제 등 다양한 영역에서 사용되지만, 협약이라는 용어의 정의에 대해 깊은 논의가 이루어진 영역은 이를 통해 이해관계의 차이가 극명하게 나타나는 외교영역임

- 협약(協約)의 사전적 의미는 ①협상에 의하여 조약을 맺음. 또는 그 조약 ②단체와 개인 또는 단체와 단체 사이에 협정을 체결함. 또는 그 협정, 근로 협약, 단체 협약 따위 ③국가와 국가사이에 문서를 교환하여 계약을 맺음. 또는 그 계약, 좁은 뜻의 조약과 성질, 효력이 같음. 주로 문화적 내용의 것이나 입법적인 것에 붙이는 일이 많음으로 정의하고 있음¹⁾
- 이는 협약이 협상이라는 이해관계의 상충에 대한 협의과정을 통해 이루어진 문서적 합의결과임을 보여줌
- 외교영역에서 사용되고 있는 협약과 관련된 유사용어인 조약, 협정, 협약의 의미를 분석해 볼 때, 이들 용어에 있어 용처와 내용의 차이는 있을 수 있지만, 용어의 구분에 따른 효력의 차이는 거의 없는 것으로 판단됨
 - 조약(條約)을 주권평등의 원칙에 근거한 국제법 주체간의 명시적 합의²⁾로 볼 때, 광의의 조약에는 협약, 규약, 헌장, 규정, 협정 등이 있음
 - 위의 사전적 의미에서 협정, 협약에 대해 법적인 차이는 다음과 같이 달라지게 되는데 ① 협정은 국제법상의 조약의 한 명칭으로 주로 정부가 행정권에 속하는 사항에 관하여 단독으로(즉 입법부의 동의 없이) 외국정부와 체결하는 협정(정부간 협정)에 쓰임 ② 협약은 당사자의 일방 또는 쌍방이 단체(사적 단체·공공 단체·국가)인 경우의 계약에 관하여 쓰이며 협약은 국제법상 조약의 명칭으로 협정과 동의어로 쓰이기도 함³⁾
 - 외교부 홈페이지에서 비엔나협약에 의한 국가 간의 조약의 정의는 ‘단일의 문서 또는 둘 또는 그 이상의 관련 문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특징의 명칭에 관계없이 서면형식으로 국가 간에 체결되며, 또한 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의’를 의미함
 - 조약은 나라와 나라 사이에 맺은 법적 구속력을 가지는 약속으로 조약은 국가가 의회 등의 통해 비준하면 국가의 법이 된다고 말하고 있으며 조약, 협약, 협정,

1) 네이버 국어사전(/ko.dict.naver.com/#/entry/koko/b717cbcf34bd4b298e3a7a1763fafa6d)

2) 한국민족문화대백과사전 누리집(encykorea.aks.ac.kr/Article/E0052363)

3) 법률용어사전

(www.law.go.kr/lsTrmInfoR.do?q=%EA%B3%84%EC%95%BD&p1=&pg=6&seq=39&fsort=10&outmax=50&lsTrm=%ED%98%91%EC%A0%95%ED%98%91%EC%95%BD%EA%B3%84%EC%95%BD%EC%95%BD%EC%A0%95)

규약, 규정, 헌장 등의 용어의 다양성은 해당 조약의 효력에 별다른 영향을 끼치지 않음⁴⁾

- 이상의 내용을 볼 때, 외교영역에서의 협약은 국가 대 국가라는 **동일한 위상을 지닌 당사자 간에 이해관계의 조정에 대한 구속력을 지닌 문서로 만들어진 합의결과**로 볼 수 있음

2) 국가와 지자체 간 협약의 성격: 공행정주체간의 공동사업에 대한 계약

- 국가와 지자체 간의 협약은 국가와 지자체라는 **공행정주체 상호간의 공동사업**의 투자내용에 대한 사무처리를 **합의한**, 개별법률에 근거한 **공법상 계약임**
 - 중앙과 지방 간의 협약제도는 지자체에 대한 국가사무로서의 행정권한의 위임과 위탁에 관한 내용이라기 보다는 국가와 지자체 간의 **공동사업**에 대해 **투자내용(사업내용, 규모, 시기, 비용분담)**에 대해 **상호 합의한** 내용을 다루게 됨
 - 지방자치법에 의해 지자체에 대한 사무배분과 사무처리의 기본원칙은 주민의 편의와 복리증진을 위한 사무(공공서비스)는 지자체의 사무가 되고 처리가능여부에 따라 광역 또는 국가의 사무로 다시 재배분하도록 되어있기 때문에 법적으로 정해진 행정권한의 위임과 위탁에 관한 내용은 협약을 통해 새롭게 다룸으로서 협약당사자 간의 실익이 없고 공동사업의 형태로 국가와 지자체가 함께 참여하는 경우, 새로운 **역할분담**에 대한 **합의**가 필요해지기 때문임

4) ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A1%B0%EC%95%BD

〈표 2-1〉 지방자치법 상의 사무 배분 및 처리 기준

조항	내용
제11조(사무배분의 기본원칙)	<p>① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편의증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.</p> <p>② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.</p> <p>③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.</p>
제12조(사무처리의 기본원칙)	<p>① 지방자치단체는 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체는 조직과 운영을 합리적으로 하고 규모를 적절하게 유지하여야 한다.</p> <p>③ 지방자치단체는 법령을 위반하여 사무를 처리할 수 없으며, 시·군 및 자치구는 해당 구역을 관할하는 시·도의 조례를 위반하여 사무를 처리할 수 없다.</p>

- 협약은 법적으로 구속력있는 계약의 속성을 가지기 때문에 협약에 의한 사무처리
리는 **공법상 계약**과 유사성이 높음
- 하지만 공법상 계약의 성립에 있어 특별한 법적근거는 일반적으로 요구되지 않고 계약자유의 원칙이 사법상의 계약을 전제로 하고 있다는 점과는 다르게 일반적 행동의 자유가 기본권적으로 보장될 수 없는 **공행정주체 간에 협약**이 이루어지기 때문에 행정권의 발동이 법률에 근거하여 이루어져야 한다는 **법률유보**의 원칙 하에서만 협약은 시행될 수 있음

나. 실제 국가간 협약과 국가-지자체 간 협약의 의미 차이 가능성

- 중앙으로 집중된 권력의 분산 정도에 따라 외교영역에서 통용되는 협약의 의미는 달라짐
 - 주권평등에 근거한 국가간의 협약과 국가와 지자체 간의 협약 당사자 간의 위상 차이가 존재하게 되고 집권과 분권의 정도에 따라 실질적인 위상 차이가 변화할 것이기 때문임
 - 보조금법에서는 보조금을 교부받으려는 자는 대통령령에 따라 보조금 신청서를 작성하여 제출하고 중앙관서의 장은 특별한 사항을 제외하고는 공모를 통해 보조금 교부신청서를 제출받도록 하고 있어 중앙부처의 권한이 지자체보다 큰 상황임

보조금법 제16조(보조금의 교부 신청)

- ① 보조금의 교부를 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 드는 경비, 그 밖에 필요한 사항을 적은 신청서에 중앙관서의 장이 정하는 서류를 첨부하여 중앙관서의 장이 지정한 기일 내에 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다.
- ② 중앙관서의 장은 공모(公募)를 통하여 제1항에 따른 보조금 교부신청서를 제출받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 보조사업을 수행하려는 자의 신청에 의하여 예산에 반영된 사업 중 그 신청자가 수행하지 아니하고는 보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우
 2. 보조사업을 수행하려는 자가 지방자치단체의 장인 경우
 3. 제1호 및 제2호에서 규정한 경우 외에 보조사업의 특성을 고려하여 공모방식으로 하는 것이 적절하지 아니하다고 인정하는 경우

- 우리나라에서 중앙과 지방 간의 바람직한 기능분담에 대한 뚜렷한 합의가 있다고 볼 수는 없지만, 세부적으로 보면 다양한 스펙트럼을 나타내고 있는데, 이는 역대 정권의 지방분권 기조에 따른 재정분권의 다양한 적용에 기인한 것으로 보여짐
- 노무현 정부 이래로 정권에 관계없이 지방분권의 기조는 유지되고 있으며, 이들은 대부분 입법권, 행정권, 재정권에 대한 지방 이양을 지향하고 있음

〈표 2-2〉 지방분권과 관련한 역대 정권의 정책 내용

구분	정책내용	비고
윤석열 정부	①자율적 자치기반 마련(자치조직권 확대 등) ②지방재정 경쟁력 강화(자주재원 확충) ③지방의 자치역량 제고(국도·산업·고용 등 6개 분야 67개 지방이양 과제에 대한 법령 개정) ④지역 맞춤형 자치모델 마련 ⑤지방의 책임성 확보	지방시대 종합 계획 (2023-2027)
문재인 정부	①지방분권국가 추진 ②지방자치법 전면개정 ③지방일괄이양법 제정 ④지방재정 자율권 강화 등	
박근혜 정부	①지방행정제도 개선 ②지방재정확충	140대 국정과제
이명박 정부	①권한 및 기능 재배분 ②지방재정 확충 ③자치역량 강화 ④협력 및 공감대 확산	지방분권촉진위원회
노무현 정부	① 중앙-지방정부간 권한재배분 ② 획기적 재정분권의 추진 ③ 지방정부의 자치행정역량 강화 ④ 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 ⑤ 지방정부의 책임성 강화 ⑥ 시민사회 활성화 ⑦ 협력적 정부간 관계 정립	

■ 지방분권에 따라, 지자체에서 권한의 이행에 필요한 재원을 증가시킴

〈표 2-3〉 역대 정권의 재정분권 현황

구분	세입분권	세출분권	재정조정
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> 지방소비세 세율 인상 	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전특별회계 지역 자율계정의 지역밀착형 사업에 대한 지방이양 	<ul style="list-style-type: none"> 지역상생발전기금제도 확대·개편 소방안전교부세 교부율 인상
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> 취득세율 인하 지방소득세의 과세체계(부가세에서 독립세로) 전환 등록면허세와 담배소비세 인상 	<ul style="list-style-type: none"> 광특회계의 지특회계로의 전환 	<ul style="list-style-type: none"> 지방교부세 중 특별교부세 비중 축소 재정보전금 재원 확대(취득세에서 보통세로)
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> 종합부동산세 인화 지방세 세목체계 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> 균특회계의 광특회계 전환 포괄보조금제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 지역상생발전기금 신설 재정보전금 개편
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> 종합부동산세 신설 담배소비세율 인상 	<ul style="list-style-type: none"> 지방예산평성지침제도 폐지 국가균형발전특별회계 설치 주민참여예산제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 지방교부세 인상 분권교부세 신설 지방양여금 폐지

자료 : 국회예산정책처(2020)「정부 재정분권 정책의 효과성 평가와 정책적 시사점」
 유태현(2021) '문재인 정부 재정분권의 성과와 과제' 지방행정연구 제35권 제4호

■ 문재인 정부에서는 중앙정부의 보조금을 지원받던 사업들도 중앙에서 지방으로 이양되었고 이에 대한 결과로 문화분야 균특회계 대상사업이 지속적으로 지방이양되고 있는 상황임

〈표 2-4〉 문화분야에서 균특회계 대상사업의 지방이양 추이(2019년 대비)

2019년 균특회계 대상사업	2020년		2024년	
	지방이양 대상사업	균특회계 대상사업	지방이양 대상사업	균특회계 대상사업
지방문화산업기반조성				
-작은영화관 건립지원	○		○	
-지방문화산업기반조성	○		○	
문화시설확충및운영				
-공공도서관건립지원		○	○	
-공립미술관건립지원	○		○	
-공립박물관건립지원		○	○	
-문예회관건립지원	○		○	
-문화예술인기념시설조성	○		○	
-문화특화지역조성사업	○		○	△ (문화도시 존치)
-민자사업정부자금(BTL)	○		○	
-생활문화센터조성		○	○	
-역사전통문화도시조성	○		○	
-작은도서관조성		○	○	
-전통문화진흥지원	○		○	
-전통사찰보수정비	○		○	
-지방문화원시설비지원	○		○	
-지역특화문화행사지원	○		○	
-지역문화예술특성화지원	○		○	
산업단지, 폐산업시설 문화 재생사업 →폐산업시설 등 유휴공간 문화재생		○		○
관광자원개발	○			△ (지역자율계정 중 '관광자원의 개발 및 확충 관련 사업' 있음)
체육진흥시설지원		○	○	
지역문화행사지원	○		○	

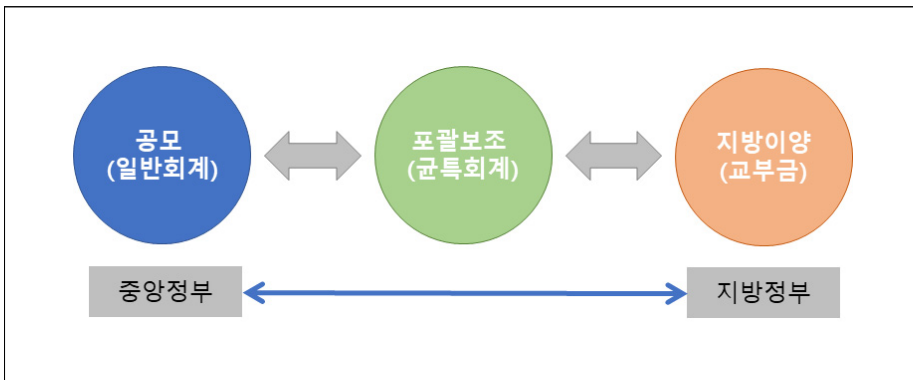
자료: 기획재정부, 2018, “국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침”, pp. 49-50

기획재정부, 2019, “2020년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침”, p. 25

기획재정부, 2023, “2024년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성 지침”

- 이상의 상황은 중앙과 지방 간의 협약체결에 있어서 당사자 간의 위상관계(위계)의 변화를 수반하게 되고, 부처별 예산계정에 따라 각각 다르게 적용되는 지방이양 여부에 따라 협약당사자 간의 위계를 변화시키는 결과를 초래함
 - 일반적으로 보조금법에 따라 보조금의 교부신청은 공모에 의해서만 가능하도록 하고 있는데, 지방이양에 따라 중앙부처의 입장에서 지자체에 제공할 수 있는 보조금이 없는 경우, 중앙정부와 지자체 간의 결속의 양극단의 상황에서 다양한 양태를 띄게 됨

[그림 2-1] 계정에 따른 국가-지자체 간의 위계 변화의 양태



- 이는 결국, 예산계정의 개발, 신청, 협의, 배정의 각 단계에 있어, 국가와 지자체 간의 관여 순서에 대해 정책적 함의를 지님
 - 예를들어, 국고보조금을 지급할 수 있는 예산사업이 없는 상황에서 문체부와 지자체가 협력하여 시범사업을 개발하여 예산편성지침의 내역사업이 추가되는 상황을 고려할 수 있음

2. 협약의 실질적 구조(디자인 원리)

- 협약은 당사자 상호 간의 이익을 전제로 함
- 협약의 구조는 협약을 통해 확정하게 될 협약당사자 간의 리스크와 역할의 분담, 성과의 배분 등에 관한 디자인 원리를 의미

- 공동사업에 있어 투자내용에 대한 상호간 합의를 규정한다는 측면에서 협약은 크게 공동사업의 구조(추진주체, 추진 프로세스 및 업무, 자원, 성과 등)와 협약당사자 간의 위계에 따른 권한과 책임 배분에 영향을 받게 됨
- 이때의 협약구조는 매우 다양한 형태를 띠게 되는데, 사업의 특성에 따라 협약에서 합의하여야 하는 사항은 달라지게 되고, 협약당사자 간의 관계에 있어 수직적 관계에서 수평적 관계로의 변화 시에도 합의의 순서와 수준에 대한 내용이 달라짐

가. 공동사업의 구조에 따른 협약 구조의 변화

- 사업의 구조에 따라 참가자의 역할 및 이해관계의 분담은 변화됨
 - 이는 공동사업의 구조가 협약에서 다루어야 할 독립변수(협상이슈)를 규정하기 때문임
 - 예를들어, 인프라를 건립하기 위한 자본보조와 운영비를 지원하기 위한 경상보조에 있어, 공동사업의 구조는 달라짐
 - 만약, 공연장 건립이라면 발주처의 위탁기관은 건설회사, 설계사무소가 되고 추진프로세스 상에서는 기획/설계/인허가/시공 등의 과정을 거치게 되어 최종적으로 나오는 결과물은 건물이 됨
 - 하지만, 축제에 대한 민간경상보조의 경우, 주무관청의 위탁기관은 문화재단, 축제위원회가 되고, 기획과정은 있을 수 있으나, 건축과정에서와 같은 인허가 과정은 생략되며 건립에서의 결과물은 영구적인 건축물인 반면, 축제의 결과물은 1회성의 행사가 됨

나. 협약 당사자의 위계에 따른 협약 구조의 변화

- 협약당사자 간의 위계가 수직적/수평적인가에 대해서도 협약의 구조는 영향을 받게 됨
- 협약당사자 간의 위계가 수직적일 경우, 권한이 강한 쪽에서는 불확실성이 강하여 사업이 진행됨에 따라 구체성이 확보되는 사안들을 추후에 관리할 수 있음(ex. 보조금 조정, 성과평가 등)

- 이때는 몇 가지 중요 사안만을 규정한 협약문에 대한 내용을 당사자 간에 합의하고 세부적인 내용을 부록으로 처리하여 진행과정에서 권한이 강한 쪽에서 조정할 수 있음

■ 하지만 수평적인 위계에서는 이러한 방식은 불가능하고 세부적으로 합의하여야 할 사항과 합의점을 사전에 대부분 확정해 두어야 함

- 당사자 간의 위계에 의해 상대방에 대한 관리가 어렵기 때문임

- 이러한 영역에는 민간투자사업이 있는데, 민간투자사업을 통해 건립되는 사회기반시설의 관리와 운영은 주무관청과 사업시행자 간의 실시협약에서 정하는 바에 따라 이루어지도록 하고 있음

사회기반시설에 대한 민간투자법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

...

7. "실시협약"이란 이 법에 따라 주무관청과 민간투자사업을 시행하려는 자 간에 사업시행의 조건 등에 관하여 체결하는 계약을 말한다.

...

제24조(사회기반시설의 관리·운영) 민간투자사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 사회기반시설은 실시협약에서 정하는 바에 따라 관리·운영되어야 한다.

■ 민간투자사업에 대한 주무부처인 기획재정부에서는 표준실시협약안을 한국개발연구원 공공투자관리센터로 하여금 공표하도록 하여 주무관청의 민간투자사업 업무수행을 지원하고 있는데, 이는 국내외 잠재투자자들이 우리나라 민간투자사업에서 일반적, 표준적 조건들이 어떻게 규정되고 있는가를 사전에 알 수 있도록 함으로써 투명성(transparency)과 장래 예측가능성(predictability)을 높이는데 목적이 있음⁵⁾

■ **공동사업의 구조가 협약에서 다루어야 할 독립변수(협상이슈)를 규정한다면 협약 당사자의 위계는 협약의 구조에서 추진 프로세스를 변화시키는 요인이 되고 이는 협약제도의 순서와 연관됨**

- 협약당사자가 동등한 관계라면 예산사업의 개발(보조금 메뉴판의 개발)에서부터 동등한 수준의 의사결정이 가능해야하고, 이는 중앙정부가 예산사업을 개발하는 것이 아니라, 지방정부가 예산사업을 개발해도 됨을 의미함

5) 국토연구원(2000) 「인프라 민간투자사업의 표준실시협약(안) 지침수립 연구」 p. iv

제2절 조사대상의 설정

1. 사례설정 기준

- 본 연구에서 다룰 사례분석의 대상 제도는 국내에서 시설의 건립 또는 지역 개발과 관련하여 중앙정부와 지방정부 간의 협약형태의 파트너십을 도입하고 있는 제도를 대상으로 함

2. 사례설정 대상

- 이때는 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제31조(지역발전투자협약의 체결 등)에 따른 지역발전투자협약과 농촌공간재구조화법 제16조(농촌협약의 체결 등)에 따른 농촌협약이 분석대상이 됨
- 본 연구에서는 지역발전투자협약과 농촌협약의 참고 모델인 프랑스의 계획계약제도를 분석함으로써, 국내에 시행되고 있는 협약제도의 근원에 대한 심도있는 분석을 수행하고자 하였음
- 아울러 중앙정부와 지방정부 간의 협약은 아니지만 분권화 경향을 감안하여 주무관청과 민간의 사업시행자가 동등한 위계를 형성하고 있는 민간투자사업(사회기반시설에 대한 민간투자법 제13조)의 실시협약에 대해서 분석을 수행하고자 함

〈표 2-5〉 분석 대상 제도

구분	근거 법률	비고
프랑스 계획계약제도	계획의 개혁법	국내의 지역발전 투자협약과 농촌협약의 근원
지역발전투자협약	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제31조(지역발전투자협약의 체결 등)	국내에서 시행되는 대표적인 중앙-지역 간 협약제도
농촌협약	농촌공간재구조화법 제16조(농촌협약의 체결 등)	
민간투자 실시협약	사회기반시설에 대한 민간투자법 제13조(사업시행자의 지정)	분권화 경향에 맞는 동등한 위계의 사례

중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구

제3장

사례 분석 결과

제1절 프랑스 ‘계획계약제도’ 사례⁶⁾

1. 계획계약제도의 도입과 기본 논리

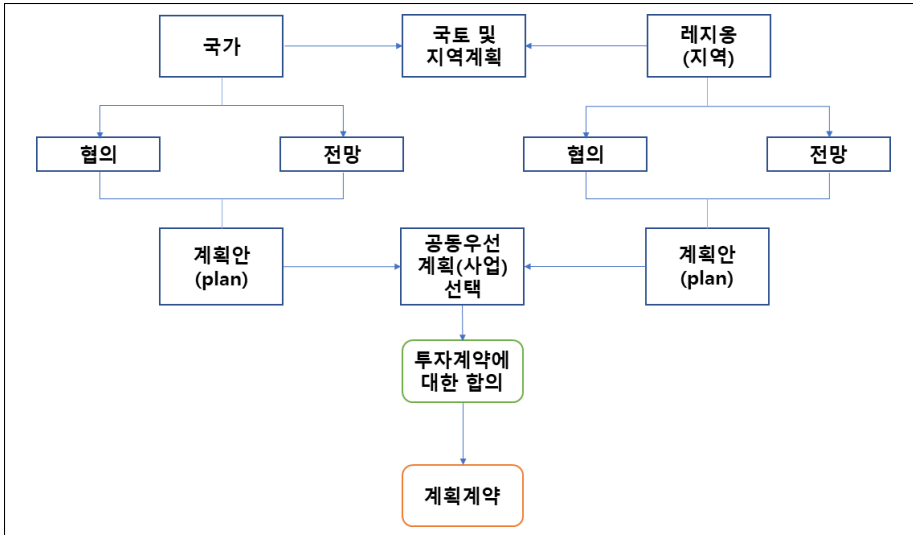
- 프랑스는 1982년 지방분권 실시와 더불어 계획의 분권화, 민주화를 위하여 1982년 7월에 ‘계획의 개혁법률’을 제정하여 계획체계(국가계획, 레지옹계획, 계획계약)가 대폭 바뀌고 1984년부터 계획계약(contrat de plan) 제도를 도입함⁷⁾
- 1982년 계획의 개혁에 관한 법률에 따라 국토 및 지역계획 체계를 전국계획(plan de nation)과 레지옹계획(plan de région)으로 구분하고 이 두가지를 직접적으로 연계시키는 수단으로 계획계약(contrat de plan)으로 규정⁸⁾
 - 계획계약 제도는 국가와 지역 차원의 추진정책의 조화를 통해 국가와 지역의 동시발전을 추구
 - 계획계약은 국가와 지자체의 우선사업을 종합적으로 추진하기 위한 목적이나 계획의 분권화에 따라 계획과정의 주민참여 확대를 통한 집행과정의 민주화 추구

6) 프랑스 ‘문화협약제도’ 사례에 대한 내용은 경성대 경찰행정학과 명예교수인 배준구 교수가 제공한 자료를 바탕으로 작성되었다.

7) 배준구 제공원고

8) 배준구(2004) 「프랑스의 지방분권」 p. 289

[그림 3-1] 계획계약의 기본논리



자료: 배준구(2004) 「프랑스의 지방분권」 p. 296

원자료: Leory, M. (2000). La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région, paris: L'Harmattan. p.73

2. 프랑스의 정책환경적 특이사항

가. 프랑스의 지방자치제도

1) 지방자치단체

- 프랑스의 지방자치단체는 레지옹(지역, 광역도), 데파르트망(도), 코뮌(시읍면)의 3 단계로 구분됨⁹⁾¹⁰⁾

9) 데파르트망은 프랑스 대혁명 이후 구체제의 프로뱅스(Province)가 폐지된 후 설치되었고, 레지옹은 1982년 '지방 분권법' 제정 이후 신설되었다. 프랑스 대혁명 이후 제헌의회는 혁명의 원인을 삼부회의 불합리한 투표방식으로 보고 의회구성과 투표제도의 개선을 위해 행정구역의 개편을 추진하였고 데파르트망이 도입되었다. 데파르트망의 도입시점에는 말이 주운송수단이었지만, 레지옹이 도입되기 전 1981년에 프랑스에서는 고속철도(TGV)가 개통된다. 레지옹의 도입 이후 레지옹, 데파르트망, 코뮌의 3단계 행정구역체계가 지금까지 유지되고 있다.

10) 본 연구의 프랑스 사례와 관련하여 프랑스의 행정구역인 레지옹, 데파르트망, 코뮌은 다음과 같은 용어와 같은 의미로 쓰인다.

레지옹(Région)	데파르트망(Départements)	코뮌(Commune)
지역, 광역도	도	시읍면

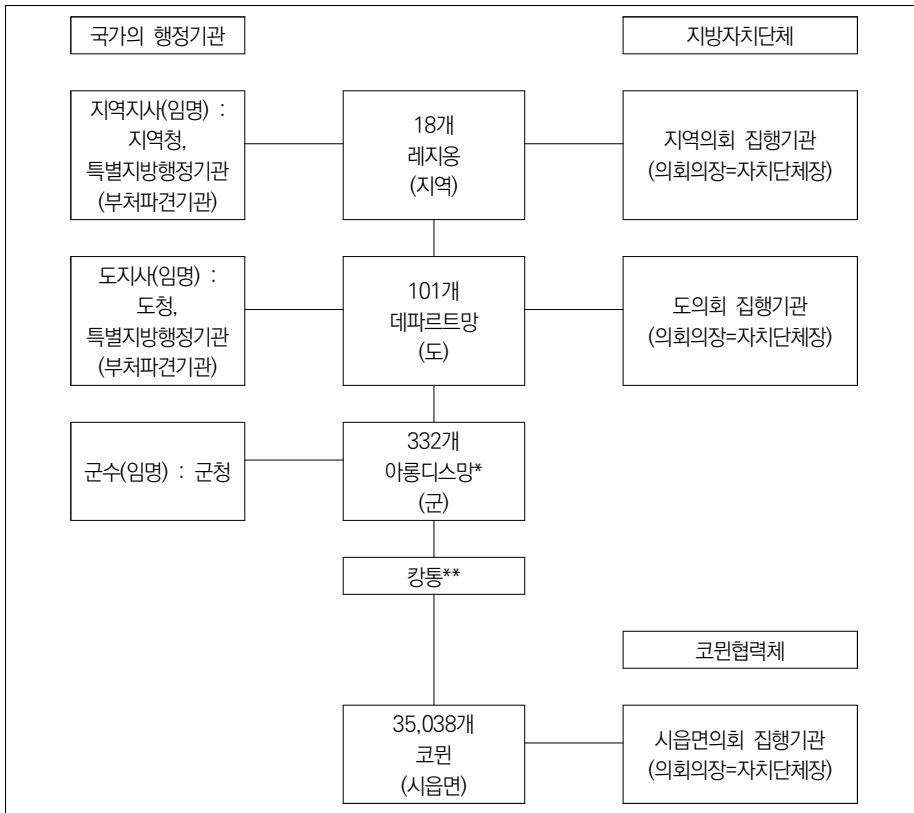
- 지방자치단체는 각기 고유한 담당 기능을 지정(시읍면사무, 도사무, 지역사무)하여 중복을 피하고 있음
 - 코뮌(시읍면)은 주민과 직접 관련된 쓰레기 수거 및 처리, 상수도 공급, 도시계획, 도심교통, 초등교육(시설 및 운영 담당), 호적사무(중앙정부 위임 사무), 도서관·박물관 등의 업무를 담당
 - 데파르트망(도)은 사회복지 및 보건, 중학교육(시설 및 운영), 농촌시설 관리 및 계획을 담당
 - 레지옹(지역)은 지역개발에 관련된 기반시설 확충 및 계획, 고등학교·직업교육 등의 업무를 주로 담당

2) 지방행정체계 특성

- 프랑스의 지방행정은 우리나라와 다른 이중성을 지님
 - 국내에서는 지자체의 사무는 지자체 장의 권한과 책임으로 수행됨
 - 프랑스에서는 지방자치단체에 의해, 다른 한편으로는 국가에 의해 임명되는 관선지사 권한 하의 국가행정기관(도청, 지역청) 및 각 부처의 특별지방행정기관¹¹⁾에 의해 행정이 수행되며 각 수준별로 공존하게 됨

11) 우리나라로 치면 국토부 산하의 00지방국토관리청을 예로 들 수 있다.

[그림 3-2] 프랑스의 국가행정기관과 지방자치단체 구조(2022년 1월 기준)



*단순한 행정구역

**단순 선거구역

***시읍면협력체(지방자치단체 간 협력체 : 도시공동체, 조합 등)

자료: 배준구 제공

- 자치기관은 지역의회, 도의회, 시읍면(코뮌)의회와 집행기관(지역의회의장, 도의회의장, 시읍면장)임
- 국가기관은 지역(레지옹) 단위의 관선지역지사, 데파르트망(도) 단위의 관선도지사, 아롱디스망(군) 단위의 관선 군수가 있음
- 주민직선에 의해 구성되는 지방자치단체 상호 간에는 상하관계가 존재하지 않으나, 관선지역지사, 도지사, 군수의 행정관계에는 상관-부하의 관계가 인정됨
- 레지옹과 데파르트망은 각 지자체에 대응하는 국가의 특별지방행정기관 통합청(도청, 지역청)을 두어 관선지사에게 위임

- 데파르트망은 지방분권 이전의 한국과 유사하였으나, 지방분권과 함께 관선지사 제도의 개혁으로 기관통합형으로 변경됨
 - 국가 도청은 다시 하부 행정단위인 군청을 3~4개씩 두고, 각각 군수를 임명하여 국가의 지방행정을 지휘함
 - 지방분권과 함께 지자체로의 권한 이양 이후에도 국가의 권한으로 남아있는 고 유사무를 지방에서 효율적으로 수행하고 국가행정의 중앙집중을 방지하고 국정 통합성을 도모함
- 지방자치단체에 대응하여 국가사무를 수행하는 국가행정기관으로는 지역청, 도청, 군청이 있으며, 각기 지역지사, 도지사, 군수가 대표임

나. 프랑스의 분권 상황

- 일반적으로 프랑스는 강력한 중앙집권국가로 인식되고 있지만, 프랑스의 역사적 흐름은 중요한 역사적 사건을 기점으로 집권과 분권이 교차되어 나타나고 있음
- 봉건적 지방분권 상황에서 장미전쟁, 30년 전쟁 등 겪으면서 지방의 영주들이 왕의 신하로 예측되고, 프랑스 대혁명을 통해 분권을 추진하지만 나폴레옹의 재위동안 집권이 강화되었다가 이후 집권과 분권이 혼재하는 상황¹²⁾에서 1982년의 지방분권개혁에 이르게 됨

〈표 3-1〉 프랑스에서 지방분권의 역사적 변천

구분	내용
제1단계(13세기 이전) : 봉건적 지방분권 시대	<ul style="list-style-type: none"> • 12세기에 자유 쟁취를 위한 항거가 일어남 • 12세기는 코뮌(도시) 자치의 황금시대, 즉 도시 주민은 도시공동체(communauté)를 구성하고 재판권, 군사권, 치안권, 과세권 등의 소국가적 지위에 해당하는 자치권을 가짐
제2단계 (13세기-1789년 이전) : 중앙집권 시대	<ul style="list-style-type: none"> • 13세기 : 코뮌은 자치권을 빼앗기고 왕의 대표인 시행정관이나 도지사에게 예측됨 • 16세기 : 코뮌의 자치권 상실과 더불어 중도시, 대도시의 시행정관은 왕에 의해 임명됨

12) 드골이 68학생혁명 후, 1969년의 국민투표에 부친 사안(레지옹 창설 및 상원 개혁)도 지방분권이다.

샤를 드 골 정권에서만도 총 다섯 번의 국민투표가 시행되었는데, 동 정권의 마지막 국민투표인 1969년 국민투표에서 시민들은 상원 개혁 및 지방분권화에 관한 개혁을 제안한 드골의 의견에 반대하였고, 국민투표에서 패배한 샤를 드 골 대통령은 사임하였다.

정관선(2016) '프랑스의 국민투표 및 주민투표 법제' 한국법제연구원, 최신외국법제정보 2016 제1호, p. 85

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 17세기 : 1682년 루이 14세 때 시장 임명제가 일반화됨. 1600년대에는 제네랄리테(道)에 왕이 임명하는 지방수령(intendants)의 사법, 경찰, 재정권, 행정사무권, 의회 감사권, 코뮌 통제권을 행하고, 군(subdélégations)에 지방수령이 임명하는 군수를 둠
제3단계 (1789-1830 이전) : 중앙집권과 지방분권 시험 시대	<ul style="list-style-type: none"> • 대혁명(1789-1798년) : 연방국가화될 위기에 직면하고 상당히 분권화된 체제 수용, 지방의회의원, 집행기관의 장(도지사, 군수, 시읍면장 의회에서) 선출 • 나폴레옹 시대(1799-1830년) : 강력한 중앙집권체제, 지방의회의원, 집행기관의 장(도지사, 군수, 시읍면장) 임명
제4단계 (1830년-1981년) : 반(半) 지방분권 시대	<ul style="list-style-type: none"> • 7월 혁명에서 제3공화국(180-1940년) : 중앙집권체제에서 지방분권적 요소가 많이 가미됨 • 제2차 세계대전 때의 Vichy 정권(1940-1944년) : 강력한 중앙집권으로 회귀 • 제4공화국(1945-1958년) : 중앙집권체제에 지방분권 요소 가미 • 제5공화국(1958-1981년) : 중앙집권체제에 지방분권 요소 확대(행·재정통제 완화, 교부금 지방세 개혁에 의해 자주권 강화)
제5단계 (1982년-2003년 제3) : 지방분권 시대	<ul style="list-style-type: none"> • 제1차 개혁(1982-1990년대) : 지방분권 관련 각종 법률의 제정 및 수정, 보완 • 제2차 개혁(2003년 3월-현재) : 지방분권 관련 헌법 개정과 후속 법률 제정

자료: 배준구(2004) 「프랑스의 지방분권」 p. 21

- 1982년의 지방분권 개혁은 이전의 반(半) 지방분권 시대에 논의되었던 것들이 매듭지어지는 형태를 취하고 있는데 1978년에 지스카르 데스탱 대통령의 '지방자치 단체의 임무 확대를 위한 법안'(정권교체로 미실현)에서 다루던 국가에 의한 지방자치단체 통제의 축소, 국가와 지방간 권한 재배분, 주민참여 확대 등의 내용이 반영된 것임¹⁴⁾
- 1982년 이후, 프랑스의 지방분권화 방향은 다음과 같이 추진됨
 - ① 레지옹의 지자체화로 당초 코뮌, 데파르트망의 2층제에서 코뮌, 데파르트망, 레지옹의 3층제로 변경
 - ② 국가의 지자체에 대한 행정 및 재정통제 폐지
 - ③ 국가와 지자체 간의 권한배분 체계의 변경 및 자원 이전
 - ④ 회계에 대한 사전통제에서 사후통제로의 전환
 - ⑤ 지방행정의 민주화와 참여
 - ⑥ 지자체의 재정자율성 제고를 위한 세제개편과 특정보조금의 교부금화 및 지자

13) 배준구 교수와 자료회의 과정에서 2003년 이후에도 이러한 추세는 계속되고 있음을 확인하였다.

14) 배준구(2004) 「프랑스의 지방분권」 p. 32-33

체간 재정불균형 개선을 위한 재정조정제도 도입

⑦ 계획계약제도 도입¹⁵⁾

- 이상의 내용은 지자체의 권한의 확장과 현실적으로 이를 뒷받침할 수 있는 재정자
주도 증가로 이어짐

〈표 3-2〉 프랑스 지방분권 개혁 관련 주요 법률 및 헌법의 내용

구분	연도	법률 및 헌법	내용
제1차 지방분 권 개혁	1982.3.2.	•시읍면, 도 및 지역의 권리와 자유 에 관한 법	•국가의 자치단체 사전통제 폐지 • 지역(레지옹) 을 지자체로 승격 •임명 지사(préfet) 제도 개혁
	1982.7.10.	지역회계원에 관한 법	•지역회계원의 창설과 기능
	1982.7.29.	계획의 개혁에 관한 법	• 국가, 지역 및 지방계획 체계 의 정비와 계획계 약제 도입
	1982.12.31.	파리, 마르세이유, 리옹의 행정조직 및 선거에 관한 법	•3대 대도시의 특수 지위 부여와 구의회 및 구 청장 선거
	1983.1.7. 1983.7.22. 1983.12.29.	•시읍면, 도, 지역, 국가간 권한 배 분에 관한 법(1.7.)과 개정법 (7.22.) •권한배분과 재정관계에 관한 법 (12.29.)	• 권한배분 체계의 변경과 권한배분의 명확화 •권한이양과 재원이전 방법
	1984.1.26. 1984.7.23. 1987.7.13.	•지방공무원의 지위에 관한 법 •지방공무원의 교육훈련에 관한 법 •지방공무원에 관한 규정의 개정법	•중앙과 지방공무원의 권리 및 의무 동등 보장 •지방공무원의 교육훈련의 개선
	1988.1.5.	•지방분권의 개선에 관한 법	•재정통제, 교부금제의 일부수정 •코윈(시읍면)간 협력 방식의 보완
	1992.2.3.	•지방의원 직무수행 조건에 관한 법	•지방의원의 직무수행 수당, 연수, 퇴직연금 규 정
	1992.2.6.	•지방행정에 관한 기본법	•지방행정민주화(정보공개, 주민참여) •지자체간 협력 개선
	1992.6.25.	•헌법개정	• 유럽연합에 참여 할 수 있는 근거와 권한 이양 등 규정
	1994.6.22.	•시읍면의 예산절차 및 회계에 관한 법	•예산 및 회계 방식으로 <M 14> 지침 도입
	1995.2.4.	•국토계획 및 발전기본법	•국토계획 및 발전의 기본 방향 정립, 지방재정 균형 조정
	1995.6.25.	•지속가능한 국토계획 및 발전기본법	•사회발전, 경제적 능률성 및 환경보호를 결합 한 국토의 균형 개발
	1999.7.12.	•코윈(시읍면)간 협력의 간소화 및 강화에 관한 법	•기초자치단체간 협력방식 단순화, 절차 간소 화, 재정협력 강화
제2차 지방분 권 개혁	2003.3.28.	•공화국의 지방분권화된 조직에 관 한 헌법 개정	• 국가조직의 지방분권적 성격과 보충성 원리 인정 , 자치입법권 강화, 결정형 주민투표제 도 입, 재정자주권 보장
	2003.8.2.	•지방주민투표에 관한 법 •실험에 관한 법	•결정형 주민투표제 •실험적 지방자치제도의 시행

자료: 배준구(2004) 「프랑스의 지방분권」 p. 34-35

15) 배준구(2004) 「프랑스의 지방분권」 p. 33-36

다. 재정에 있어 프랑스 지자체와 국가의 관계

■ 프랑스 지자체의 재정의 운용 권한과 여력은 높은 편임

- 2003년 3월 28일의 헌법 개정에서 재정분권에 관한 제72-2조를 추가하여 ① 자유롭게 재원을 사용할 수 있는 자치재정권의 인정 ②지방자치단체의 고유 수입과 과세대상 및 세율에 대한 결정권 인정 ③지방자치단체의 재원에 대한 재정자립의 원칙 ④국가가 지방자치단체에게 권한을 이전하거나 재정적 부담을 증가시키는 사무를 창설할 때에는 반드시 그에 상응하는 재정적 수단을 보장하도록 규정 ⑤지방자치단체 간 재정 격차를 해소하기 위하여 조정적 장치를 두도록 입법자에게 의무 부과와 원칙을 표명함¹⁶⁾

프랑스 헌법 제72-2조

- 제1항 : 지방자치단체는 법률이 정한 조건 안에서 지방자치단체가 자유로이 처분할 수 있는 재원에 대해 혜택을 누린다.
- 제2항 : 지방자치단체는 모든 종류의 과세수입의 일부 또는 전부를 받을 수 있다. 법률은 지방자치단체에게 일정한 한계 내에서 이 **과세수입의 대상과 비율을 정하는 권한**을 부여할 수 있다.
- 제3항 : 지방자치단체의 고유한 세수와 기타 수입은 전체 지방자치단체의 재원에서 중요한 부분을 나타내야 한다. 이 규정이 시행되는 조건을 조직법률로 정한다.
- 제4항 : 모든 국가에 의한 **새로운 권한의 이양**에는 이를 수행하기에 **알맞은 재원의 부여**가 수반되어야 한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에 의해 결정된 재원이 수반된다.
- 제5항 : 법률에 지방자치단체 간의 평등을 촉진하기 위한 **조정조항**을 둔다.

- 지방자치단체가 갖는 과세자주권과 관련하여 프랑스는 지방직접세조정법에 따라, 1981년부터 **4개의 지방직접세**(건물토지세, 미건축물토지세, 주거세, 사업세)에 대하여 **과세의 개체나 세율**을 지방자치단체가 결정함¹⁷⁾
- 이상의 내용은 국가의 지자체에 대한 의무성 지원을 강화하고 조세징수에 대한 지자체의 재량을 강화시키기 때문에 지자체의 재정운용 여력을 높이게 됨

16) 오승규(2019) 「프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구」 한국지방세연구원, 기획과제 2019-03호, pp. 15-16

17) 전훈·김세진 (2008) 「지방재정지원제도에 관한 법제연구(IV)-프랑스-」 한국법제연구원, 재정법제연구 08-04, pp. 32-37

- 국가 외의 보조금 근원이 있음
 - 프랑스의 지자체들은 중앙정부 외에 **유럽연합**으로부터 보조금을 받을 수 있기 때문에 국가가 독점권을 쥐고 있지 않음
- 경상부문을 기준으로 프랑스의 지방자치단체의 수입에서 조세수입이 차지하는 비중은 매우 높으며, 재정의 자립성 및 자주성도 매우 높은 상황임

〈표 3-3〉 2017년도 프랑스 지방자치단체의 경상부문 수입 항목

(단위 : 1억 유로)

단계 \ 부문	조세수입	교부금	기타 국가지원금	기타수입	계
기초자치단체	683 (62.5%)	185 (16.9%)	40 (3.7%)	184 (16.8%)	1092 (100.0%)
중간자치단체	472 (71.5%)	83 (12.6%)	22 (3.3%)	83 (12.6%)	660 (100.0%)
광역자치단체	183 (69.1%)	41 (15.5%)	18 (6.8%)	23 (8.7%)	265 (100.0%)
합계	1,339 (66.4%)	309 (15.3%)	80 (4.0%)	290 (14.4%)	2,016 (100.0%)

자료: 오승규(2019) 「프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구」 한국지방세연구원, 기획과제 2019-03호, p. 21

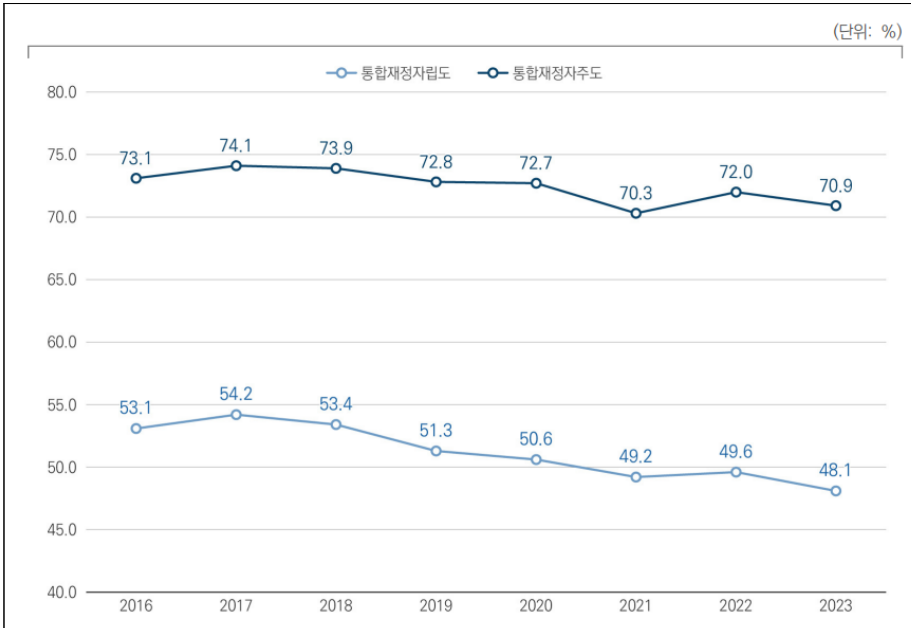
〈표 3-4〉 2017년도 프랑스 지방자치단체의 경상부문 수입과 지출 통계

(단위 : 1억 유로)

단계 \ 부문	경상부문		투자부문	
	수입	지출	수입	지출
기초자치단체	1092	924	135	296
중간자치단체	660	582	24	90
광역자치단체	265	211	35	97
합계	2016	1717	194	483

자료: 오승규(2019) 「프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구」 한국지방세연구원, 기획과제 2019-03호, p. 21

[그림 3-3] 우리나라의 통합재정자립도 및 통합재정자주도 현황



자료: 국회예산정책처(2023) 「2023 대한민국 지방재정」 p. 12

주: 통합재정자립도 : 지방자치단체 전체 재원에 대한 자주재원의 비율
(경상수입+자본수입+융자회수)/통합재정수입*100

통합재정자주도 : 지방자치단체 전체 자원 중 '자주자원 및 의존자원 중 특정 목적이 정해지지 않은 의존자원'의 비율
(경상수입+자본수입+융자회수+이전수입(보조금 제외))/통합재정수입*100

라. 프랑스의 지역발전추진기구의 변화(집권→자치분권)

- 프랑스의 지역발전 추진기구는 중앙정부 차원의 관련부처가 있지만 범부처 지역발전정책 전담기구에 일임하고 있음¹⁸⁾
- 이들 지역발전 추진기구의 개편은 집권에서 분권에 맞게 변화되고 있는 상황임
 - 1963년 드골 정부 때 신설된 DATAR가 총리주도(행정수반)의 강력한 중앙집권적 기획조직이라면 ANCT는 특수공법인(établissement public)으로 재정적 자율성, 이사회 구성(의사장은 지자체 대표 중 선출) 및 일정한 범위의 자율관리권을 가지며 국가, 지자체와 유사한 지위를 갖추고 있음
 - ANCT는 국가의 지역프로그램을 운영하며 모든 관련 지자체는 지역사업 시행을 위해 ANCT와 연대계약 서명을 하게 됨

18) 배준구 제공자료

〈표 3-5〉 범부처 지역발전 추진기구(DATAR 등)의 개편 과정

연도	개편(신설)	배경	비고
1963	DATAR 신설	<ul style="list-style-type: none"> • 부처 간 협력 부족으로 야기되는 문제 시정, 지역균형발전과 경제적 잠재력 증진 목적 • 총리(행정수반)직속 기구로 신설 • 지역발전정책 입안, 촉진(지원), 조정, 평가 임무 담당 • 독특한 행정관리체제 : 관리업무 비중 적고, 사업전담(RF)팀 구성(2002년 전체인원 169명 중에서 DATAR 소속 1/3, 부처 파견 1/3, 계약직 1/30이며, 8개 TF팀 48명) 	총리주도의 강력 한 중앙집권형 기획 조직
2005	DATAR → DIACT로 개편	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 경쟁력 제고를 위해 2003년 1월에 경제변화 관련 공공사업 개선 목적으로 설립된 경제변화관계부처사업단(MIME)과 통합 	↕
2009	DIACT → DATAR로 명칭 변경	<ul style="list-style-type: none"> • 오랜 동안 사용된 DATAR 명성을 감안하여 창설 당시 약자와 동일한 DATAR로 명칭 변경하고, 지역 매력 기능 강화 	
2014	DATAR → CGET로 확대개편	<ul style="list-style-type: none"> • 지역불균형 대책, 도시와 농촌 이원화를 완화하는 통합적 지역정책, 지방분권과 지역정책 조화(국가와 지자체간 협력 강화) 등의 이유로 개편 • 2009년 5월에 설립된 도시관계부처위원회사무처(SGCIV) 및 2006년 3월에 설치된 국립사회연대기획공동사무처(Acsé)와 DATAR 통합 	
2019	CGET → ANCT로 개편	<ul style="list-style-type: none"> • ANCT는 국토의 결속과 발전 사업을 촉진하기 위하여 각 지역의 특성과 수요를 고려하여 사업의 구상, 결정 및 시행에서 지자체 및 협력체에 권고하고 지원하는 임무 수행 • ANCT는 기존의 CGET(국토균형청)와 Epareca(상업수공업 지역개발정비공사) 및 디지털담당기관을 통합 	지역주도를 실현 (지역에서 올리 는 계획을 받아 서 심의)

자료: 배준구 제공자료 재가공

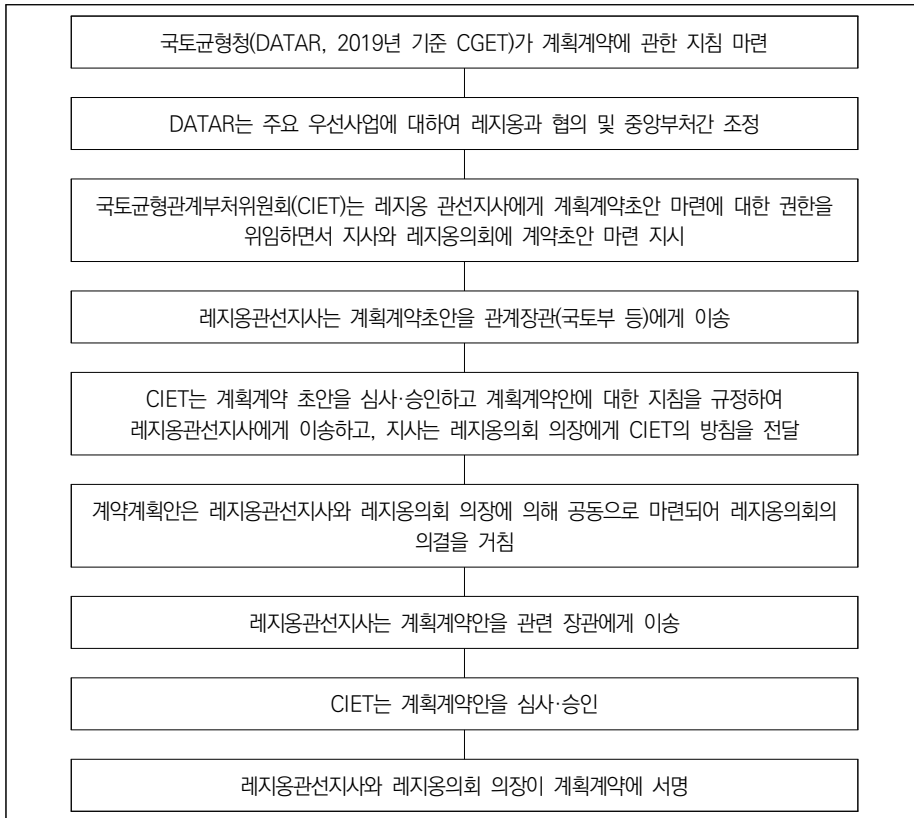
3. 디자인 원리

가. 수립절차

- 계획계약은 중앙정부의 기본적 가이드라인을 기준으로 관선지사의 초안 작성 및 중앙부처들 차원의 조정 그리고 지방의회의 의결을 통해 진행됨
 - 정부령에 의하여 국가-레지옹 간 계획 계약의 수립과 승인 조건이 확정됨
 - 계획계약의 초안(진단, 전략)은 국가 수준에서 정해진 기본방침에 대하여 레지옹 관선지사에 의해 수립되고 부처간 조직인 국토균형관계부처위원회(CIET)에서 승인됨
 - 계획계약안은 레지옹 관선지사와 레지옹 의회의장에 의해 공동으로 마련되며,

이 과정에서 레지옹 관선지사를 보좌하는 레지옹발전담당관과 레지옹의 실무진이 업무를 수행함¹⁹⁾

[그림 3-4] 계획계약의 수립절차



자료: 배준구 제공 원고

나. 참여주체 및 역할의 분담

- 바스-노르망디 레지옹의 국가-레지옹 계획계약(2007-2013)의 내용을 볼 때, 계획계약의 실제 내용은 사업기간, 재정분담, 시행주체를 규정한 협약문 본문과 서문, 기본방향, 주요사업이 열거된 부록으로 구성되는 것으로 판단됨

19) 배준구(2004) 「프랑스의 지방분권」 p. 307

〈표 3-6〉 바스-노르망디 레지옹의 국가-레지옹 계획계약(2007-2013) 구성

구 분	내 용
서문	계획계약의 수립과정, 특징, 자원 분담과 주제 등
I. 전략적 방향 개요	
II. 전략적 주요 방향 : 레지옹의 경쟁력 강화와 혁신전략의 발전	주요 사업1: 고등교육 및 연구 협력부문(pôle) 강화 주요 사업2: 시장 및 기술 발전의 지역조직 적응촉진 주요 사업3: 경제 및 사회 변화 유발
III. 전략적 주요 방향 : 지속가능한 농업발전 및 환경보존	주요 사업1: 농업, 농식품 관련 산업의 지원 주요 사업2: 에너지, 자연재해 통제, 생물다양성 보존 주요 사업3: 센스 및 르와르 계획 참여: 지역간 부문
IV. 전략적 주요 방향 : 국토 접근성, 레지옹의 사회 및 지역적 결속	주요 사업1: 철도, 항만 접근성 촉진 주요 사업2: 문화·체육의 주요 사업계획 수행 주요 사업3: 하부레지옹(도농권연합체계, 레지옹자연공원발전계획, 도시권연합체계) 부문 발전 주요 사업 4: 보건·연대(장애인 업무 개선)
V. 시행 규정과 평가시행	
VI. 계획계약 자원분담 총괄 내역 및 부록	

자료 : 배준구 제공

〈표 3-7〉 바스-노르망디 레지옹의 국가-레지옹 계획계약(2007-2013) 번역문

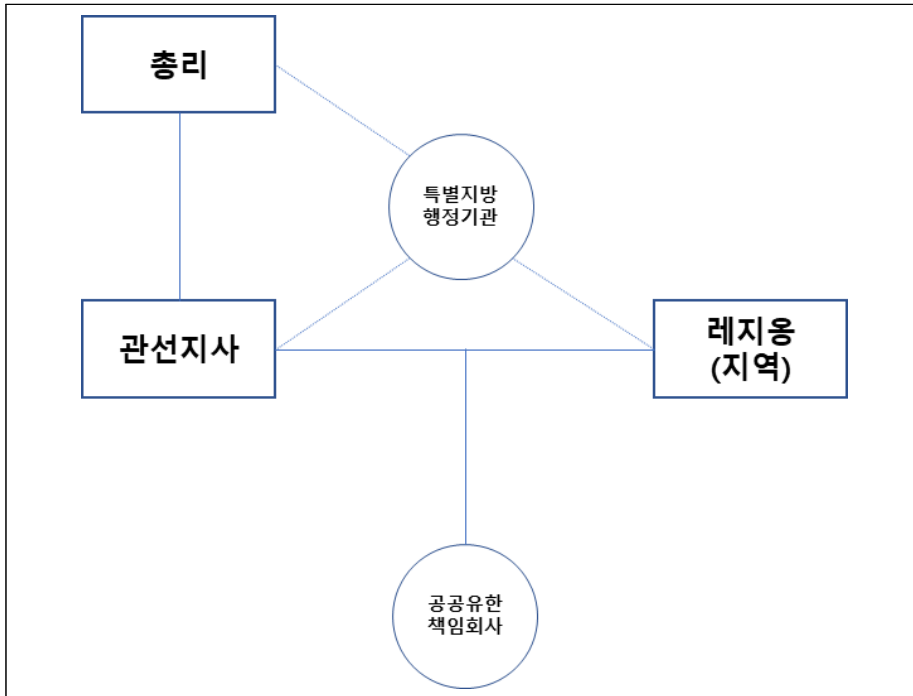
제1조 국가와 레지옹의회는 '바스-노르망디 레지옹의 국가와 레지옹간 계획계약(2007-2013)' 문서에 포함된 조치와 사업을 공동으로 시행하는 7년간 계약 을 한다.	
제2조 이 계획계약 전체를 위해 국가와 레지옹의회는 다음과 같은 재정분담 을 한다.	
- 국가: 279,852천유로(이 중에서 국가-레지옹 계획계약 제외 12,38천유로)	
- 바스-노르망디 레지옹의회: 279,852천유로(이 중에서 국가-레지옹 계획계약 제외 12,380천유로)	
제3조 레지옹관선지사와 레지옹의회의장은 현 계약의 시행 을 공동 으로 담당한다.	
2007년 3월 6일 칸에서 작성	
바스-노르망디 관선지사 서명 Cyrille SHOTT	바스-노르망디 레지옹의회의장 서명 Phillipe DURON

자료 : 배준구 제공

- 일반적으로 동등한 위상을 지닌 당사자 간의 협약은 의사합의 과정에 있어 이견을 조율하기 어려운 면이 있음
- 하지만 프랑스 계획계약제도의 운영과정에서는 이견을 조율하고 이를 구체화하는데 있어, 참여자들 간의 명확한 업무분담이 존재하고 있는 것으로 보여짐

- 그것은 이원집정부제 하에서 내치에 막강한 권한을 가지고 있는 총리와 그 아래의 관선지사, 지자체 주민과 중앙정부를 연결시키는 특별지방행정기관의 실무적 조율 과정, 그리고 구체화 과정에서 중앙과 지방 상호 간의 이해관계의 추구와 조율이 가능한 실무조직으로서의 공공유한책임회사로 사료됨

[그림 3-5] 프랑스 계획계약제도의 추진구조



1) 총리 및 관선지사

- 프랑스의 계획계약제도에 있어, 사업의 우선순위 조정과 예산의 배정에 대한 용이성은 프랑스의 이원집정부제로 인한 것으로 판단됨
- 이원집정부제 하의 총리는 내각을 총괄 조정하는 역할을 수행
 - 의회의 다수당에서 총리가 나오기 때문에 내각책임제의 성격이 강함
 - 일반적으로 내각책임제 하에서는 예산의 배정에 있어 집권당의 내부 결정에 의해 예산의 우선순위를 조정할 수 있어, 총리의 권한이 막강해짐
 - 프랑스는 부처예산의 개념이 아니라 프로그램 예산이 적용되고 있는데, 예들들

면 교육부의 문화예산, 국토부의 문화예산은 문화예술프로그램이기 때문에 부처의 구분에 따른 의미가 약하고 총리의 재량에 따라 조정이 가능함

- 즉, 중앙정부의 계획과 지방정부의 계획에 대하여 예산배정과 사업의 우선순위 조정이 집권당의 내부 조율을 통해 가능한 상황임

- 총리는 예산법률주의를 채택하는 프랑스에서 다수당을 대표하여 예산 조정 및 투입을 위한 권한을 가지게 됨
 - 프랑스는 예산법률주의를 채택하기 때문에²⁰⁾ 법적 근거가 없는 사업에 국가예산을 투입할 수 없는 상황임
- 관선지사 역시 내치를 책임지는 총리의 지시를 받기 때문에 중앙정부와 수직적 관계를 형성하고 있고 중앙정부의 대리역할을 수행하는 것을 알 수 있음

2) 지자체(의회 의장)

- 지역 주민을 대표하는 기관
 - 주민의 직접선거에 의해 구성되는 의회와 의회에서 선출되는 단체장이 의장을 겸하는 기관통합제도로써 의원총수 30% 범위 내에서 선출되는 부의장이 부단체장을 겸하면서 소관 상임위원회와 집행기관을 조정함²¹⁾

3) DRAC을 포함한 특별지방행정기관 통합청

- 프랑스는 레지옹과 데파르트망에 중앙부처의 특별지방행정기관(특별파견기관)이 배치됨
- 프랑스의 경우, 중앙정부의 예산 중 의무적으로 지방으로 배분되는 예산의 비중이 크며, 지방분권과 함께 지자체로의 권한 이양 이후에도 국가의 권한으로 남아있는 국가고유사무를 지방에서 효율적으로 수행하기 위해 각 지자체에 대응하는 특별지방행정기관 통합청을 두어 관선지사에게 위임함으로써 국정의 통합성을 도모함

20) 프랑스의 경우 다른 영국, 미국, 독일 등과 같이 예산법률주의를 취하고 있다. 매년 다음 해의 예산을 법률의 형식으로 채택하고 있다. 헌법 제34조 제4항이 “재정법률은 조직법률에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있고 제47조 제1항이 “의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다”라고 하여 예산법률주의를 채택하고 있다.

김세진(2010) 「예산법률주의에 관한 비교법적 연구」 한국법제연구원 재정법제 연구 10-12, p. 105

21) (사)지방의회발전연구원 누리집(www.rilc.re.kr/local/foreign_france.php)

- 문화부 산하의 특별지방행정기관인 레지옹 문화국(DRAC)은 지역주민의 의견을 청취하고 이를 중앙정부에 알리고 지역의 문화를 지원하는 역할 수행

4) 공공유한책임회사

- 실행을 위해 사업을 구체화하는 역할을 수행
- 설립시 자금지원과 운영비에 대한 의무적 지원을 받지만, 내부 의결은 협약당사자 간의 동물 구성이 이루어지고 위원들의 임기는 지자체 장의 변화에 영향을 받지 않음
- 루브르 박물관, 오르세 미술관 등의 우리가 알고 있는 대표적 문화기관들은 공공유한책임회사로 정관에 따라 정부의 의무적 지원은 받지만 독립성은 보장받게 되어, 기획의 안정성과 일관성을 확보하게 됨
- 프랑스의 계획계약에서 사업실행을 위한 도관체는 Joint Venture 방식과 유사함을 알 수 있음²²⁾

4. 계획계약의 추이

가. 국가-레지옹 간 계획계약의 추이

- 국가와 레지옹 간의 투자액은 제4차 계획계약(2000-2006)에서 336억유로로 가장 높았으며 이후 280억유로 수준(제1차 계획계약의 3배 수준)을 유지하고 있음
 - 프랑스 정부의 1년 예산(2019년 세출 3908억 유로²³⁾)을 기준으로 제6차 계획계약의 129억유로 예산비중은 3%정도의 수준이며, 이를 제6차 계획계약기간인 6년으로 나누면 프랑스의 1년 예산에서 계획계약이 차지하는 비중은 1% 아래임을 알 수 있음²⁴⁾

22) 우리나라에서는 합자회사가 아닌, 지자체(갑)이 위탁한 민간기관 또는 지자체 산하의 공공기관이 수행하는 수직적 방식을 취하고 있다.

23) 한국조세재정연구원(2018) 「주요국 예산안 - 프랑스」 p. 10

24) 2023년을 기준으로 우리나라 정부예산 전체는 639조원이고 국가균형발전특별회계예산은 12.7조원으로 정부예산 전체에서 국가균형발전특별회계예산이 차지하는 비중은 약 1.99%이다.

자료 : 지방시대위원회 누리집

(www.nabis.go.kr/policyDetailView.do?menucd=20&gbnCode=P50&refCode=20&poldx=10044)

- 국가와 레지옹 간의 투자분담은 초기에는 국가의 분담이 높았으나, 지역의 분담비율이 높아지는 상황으로 변하고 있음

〈표 3-8〉 국가와 레지옹 간 계획계약의 투자분담 변화

(단위: 백만유로, %)

제1차 (‘84-’88)		제2차 (‘88-’93)		제3차 (‘94-’99)		제4차 (2000-’06)		제5차 (2007-’14)		제6차 (2015-’20)	
국가	지역	국가	지역	국가	지역	국가	지역	국가	지역	국가	지역
6,383 (59.8)	4,269 (40.2)	8,627 (55.4)	6,938 (44.6)	11,791 (52.1)	10,843 (47.9)	16,650 (50.0)	16,946 (50.0)	12,741 (45.4)	15,310 (54.5)	12,951 (45.9)	15,266 (54.1)
10,652(100)		15,565(100)		22,634(100)		33,596(100)		28,051(100)		28,217(100)	

자료: 배준구 제공

원자료: DATAR(2002: 16-17); CGET(2017: 74); <http://www.diact.gouv.fr/IMG/Fichiers/>

CPER/ CPER%20engagements%202007-2013.pdf 등을 토대로 작성

- 계획계약은 국토계획의 시대적 지향점 변화를 실현하기 위한 사업들로 구성되어 오고 있음
 - 제1차~제2차 계획계약이 기반시설 확보를 중심으로 진행되었다면, 이후의 계획계약은 미래사회대응 측면으로 변화되고 있음

〈표 3-9〉 국가와 레지옹 간 계획계약의 대상사업 변화

구분	대상사업
제1차 (1984-1988)	기반시설, 공동시설 설치, 생산 활동 지원, 취업을 우선적으로 고려하고, 경제개발과 고용창출에 직접적 영향을 갖지 않는 문화활성화, 청소년 및 체육 분야까지 포함
제2차 (1989-1993)	범위를 보다 엄격하게 선별하고, 대상사업의 범위를 축소하여 사업의 효율성 도모, 경제개발 및 고용창출에 직접적 영향을 미치지 않은 분야(문화활성화, 청소년 및 체육 등) 제외하고, 전략적 지원을 크게 확대하여 우선사업(훈련, 연구, 기반시설, 결속) 재설정
제3차 (1994-1999)	고용, 지역경제발전, 국토균형계획, 환경개선에 우선목표, 각 레지옹의 경제상황(실업률, 고용상황 변화, 세금부담 등) 감안하여, 취약, 평균 미만, 평균 이상으로 구분하여 불균형 시정을 위해 국가 재정부담을 조정
제4차 (2000-2006)	지자체 우선사업이나 지방 특수성 고려되는 사업(고용, 직업훈련, 지방개발 등)에 중점, 계획계약은 유럽구조기금 정책을 비롯하여 도시권계약, 농촌거점(pays)계약과 연계하여 전략적으로 지원
제5차 (2007-2014)	사회 및 지역결속(고용, 직업 훈련, 경제혁신, 도시재생 등), 지속가능한 발전 및 환경(에너지 재생 및 수요관리, 수자원 관리, 생물다양성 등), 지역 경쟁력 및 매력(산업클러스터, 연구 역량과 고등교육 현대화, 대도시 시설 등)에 우선 목표를 둠
제6차 (2015-2020)	이동성 향상(도로·철도·수운, 육상·해상 교통수단), 생태·에너지 전환(친환경 인프라 조성, 친환경 에너지설비 및 환경과 지속가능한 발전 관련 교육 지원), 고등교육·연구·혁신, 디지털, 고용, 혁신·미래산업

자료: 배준구 제공

원자료: DATAR(2002: 9-28); CGET(2017: 21-41); 배준구(2004, 317-329)

나. 국가-레지옹 간 계획계약 중 문화분야의 특성

- 국가-레지옹 간의 계획계약에서 프랑스 문화부의 투자액은 3% 내외를 차지하고 있는 상황임
- 국가-레지옹 간의 계획계약에서 프랑스 문화부의 투자는 제1차~제3차 계획계약까지는 문화시설에 대한 투자도 있었으나, 전체적으로 볼 때, 교육과 문화재가 주를 이루고 있음

〈표 3-10〉 국가와 레지옹 간 계획계약의 문화부 투자

(단위: 억유로)

구분	국가 투자액 : A	문화부 투자액 : B	B/A(%)	주요 사업
1984-1988	63.8	2.2	3.45	교육체제 개혁, 학술적 및 전문적 문화, 통신사업 발전, 도시구역, 사회문화적 발전, 새로운 문화공간
1989-1993	86.3	1.0	1.16	문화재 개발, 예술교육
1994-1999	117.9	2.2	1.75	문화재, 미술관, 문화활동, 조형미술, 음악, 연극의 설비 확충과 운영
2000-2006	166.5	3.9	2.21	예술교육과 문화확충
2007-2013	112.3	3.6	3.21	문화재(역사적 유물, 유적지 정비, 박물관), 지식양도

자료: 배준구(2010) '프랑스 문화정책에서 공공단체 간의 협력', 한국프랑스문화학회, 프랑스문화연구, 제21집, p. 218

원자료: DATAR(2002) *Les contrats de pailnEtat-Région*, Paris, La documentation Française pp.16-17 & 68-69

Pierre Moulinier(2002) *Politique culturelleet décentralisation*, Paris, L'Harmattan, p.147;

www.diact.gouv.fr/IMG/Fichiers/CPER/CPER%20engagements%202007-2013.pdf

- 문화예산 지출에 있어 중앙정부보다 지방자치단체의 지출이 더 많은 상황임

〈표 3-11〉 중앙정부와 지방자치단체의 문화예술 지출 배분

구분	문화예산 지출		
중앙정부	67억 유로 (48.7%)	문화부	29억 유로(21.0%)
		기타 부처	38억 유로(27.5%)
지방자치단체	71억 유로 (51.4%)	코뮌(1만명 이상) 및 협력체	52억 유로(37.7%)
		데파르트망	13억 유로(9.4%)
		레지옹	6억 유로(4.3%)

자료: 배준구 제공

원자료: Greffe et Pflieger, 78.

주: 중앙정부는 2008년 현재이고, 지방자치단체는 2006년 현재임

- 국가-레지옹 간 계획계약에서 프랑스의 문화부의 투자가 문화재와 교육에 집중되는 것은 지방분권의 상황에서 문화부가 자신의 고유성에 집중하기 때문에 나타난 결과로 사료됨
 - 사회서비스로서의 문화 영역은 앞서 열거된 1982-1983년의 지방분권 법률에 따라 지방자치단체의 권한으로 명시되고, 문화분야의 중앙정부 권한이 지자체 이양됨²⁵⁾
 - 프랑스는 1982년부터 문화발전협약제도²⁶⁾를 도입하여 운영하였으나 1994년부터 정부의 지원축소와 유럽연합 등의 재원 다양화로 협약전수와 지원금이 감소함²⁷⁾
 - 2001년 프랑스 정부는 문화재와 예술교육(음악, 무용, 연극, 조형예술 등)의 2 문화분야에서 국가와 지자체(데파르트망 또는 레지옹) 간의 공동 활동을 통해 지방분권을 도모하기 위하여 문화지방분권 협정(protocole)을 실험적으로 도입함
 - 프랑스헌법 제1조는 프랑스는 공화국임을 명시하고 있는데 프랑스의 예산법률 주위에 의거하여 지방으로 사회서비스가 대부분 이양된 상황에서 공화국으로서 정체성 확보에 프랑스 문화부의 예산이 집중되는 것으로 판단됨

프랑스헌법 제1조 제1항 : 프랑스는 불가분적(indivisible)이고, 정교분리의(laïque), 민주적(démocratique)이고 그리고 사회적(sociale)인 공화국이다. 프랑스는 출신, 인종 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 시민의 법 앞에서의 평등을 보장한다. 프랑스는 지방분권적(décentralisée)으로 조직된다.

자료: 한국지방세연구원(2019) 「프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구」 p. 7

25) 배준구(2010) '프랑스 문화정책에서 공공단체 간의 협력', 한국프랑스문화학회, 프랑스문화연구, 제21집, pp. 201-211

26) 계획계약의 협약기간이 5~7년인 반면, 문화발전협약의 기간은 3년이다.

27) 배준구(2010) '프랑스 문화정책에서 공공단체 간의 협력', 한국프랑스문화학회, 프랑스문화연구, 제21집, p. 215

5. 기타 문화발전협약 사례

- 2004년 아비뇽 축제의 경우 축제를 주관하는 협회(아비뇽축제위원회)와 축제를 지원하는 공공단체(정부, 지방자치단체) 사이에 협약(convention)이 체결됨
 - 2004년 이전까지 아비뇽 축제에 대한 협약은 협회와 공공 사이에 개별적으로 체결되었으나 아비뇽축제위원장, 레지옹 관선지사(국가대표), 아비뇽 시장, 보크뤼즈 도의회의장(지자체장), PACA레지옹 의회의장(지자체장)이 함께 다자간의 다년도 협약을 체결함²⁸⁾
- 2004년 아비뇽 축제의 문화발전협약은 단년도의 공공부문의 보조를 다자협약을 통해 다년도 계속사업으로 확대한 것에 의의를 가짐
 - 다만, 이 협약은 축제의 운영비에 대한 중앙정부의 지속적 지원을 의미하는 것은 아니고, 어떤 사업이 궤도에 안착하기 위한 마중물 역할을 한 것으로 판단됨
 - 만약, 문화발전협약을 통해 지자체의 문화사업에 대해 지속적으로 중앙의 지원이 이루어졌다면, 문화발전협약의 기간을 3년으로 설정할 수 없으며, 문화에 대한 지방자치단체로의 권한 이양의 내용과 배치될 수 있기 때문임

6. 프랑스 계획계약제도의 시사점

가. 프랑스 계획계약제도의 의미와 역할

- 프랑스의 계획계약제도는 국토개발에 있어 중앙집권에서 지방분권으로의 전환시기에 도입됨
- 프랑스는 헌법과 법률 개정을 통해 중앙과 지역에 있어 동등한 관계의 권한과 재정의 분담을 이행하고 있으며, 국가와 지자체의 관계가 종속적이지 않을뿐더러 유럽 연합으로 인해 국가의 독점적 지위도 약해지고 있음
- 동등한 관계의 당사자 간에는 불확실성의 상황에서 의미에 대한 확정과 이해관계의 조정에 많은 어려움이 있지만 프랑스는 그들의 독특하고도 이중적인 정치구조

28) 자료: 배준규 제공

와 행정체계를 활용하여 이를 해결하고 있음

- 이원집정부제 국가인 프랑스에서는 내치를 담당하는 다수당의 총리에 의해 예산 조정, 법률 제정 등의 난관을 해결할 수 있음
- 행정에 있어서는 지역이라는 공간적 범위에 중앙정부를 대리하는 관선지사와 특별지방행정기관통합청, 주민의 지지에 근거한 의회가 공존하고 있음

- 프랑스의 문화부는 1982년의 분권개혁 후, 공화국의 정체성 유지를 지역문화정책의 큰 역할로 설정하고 있음
- 이상의 상황들은 프랑스의 계획계약제도가 공화국으로서의 정체성을 유지하고, 국가와 지자체 간의 협력적 관계를 안정화시키고 지속시키기 위한 수단임을 보여줌

나. 국내에 협약제도 도입에 대한 시사점

- 우리나라는 아직 프랑스와 같은 분권화 수준에 도달하지 못함
 - 지자체의 재정여력이 약하기 때문에, 중앙에 대한 지원에 대한 의존이 큼
 - 프랑스의 경우 지자체의 권한과 재정적 독립성이 확보된 상황에서 문화부의 지역정책의 범위가 문화재와 교육으로 한정되는데 반해 우리나라의 경우 지방정부와 중앙정부가 동등한 위상을 가지는데는 법적, 재정적 한계가 분명함²⁹⁾
- 우리나라의 행정분권은 지자체의 범위내에서 자치가 이루어지며, 중앙정부의 직접적인 개입은 일어나지 않음
 - 지역내의 사무를 대부분 지자체에 이양하고 있으며, 중앙정부와 지방정부의 관계는 예산측면(ex. 보조금)에서 이루어지고 있어 사업의 세부내용에 대한 협력적 논의에 한계가 있음
- 대통령중심제인 우리나라는 집권당과 다수당이 다를 때, 예산조정에 어려움이 발생함
- 문화분야에 협약제도를 도입하기 위해서는 위의 국내상황을 고려하여 세부적인 조정이 필요함

29) 뒤에 다루게 될 국토부의 지역발전투자협약과 농식품부의 협약제도 사례는 프랑스와 유사한 분권수준이 아닌 우리나라의 분권수준에 협약제도를 도입하였을 경우, 협약의 의미변화를 보여준다.

- 문화체육관광부의 지역개발예산이 대부분 교부세로 전환되고 있는 상황은 1980년대의 프랑스의 분권개혁 상황과 다소 유사함
- 예산 및 사업 조정에 대해서 혼선을 방지하기 위해서는 부처내의 사업에 한정될 수 밖에 없지만 중장기적이 관점에서는 부처 및 지자체를 동등한 관계에서 의견을 교환하고 결정하기 위한 협의체를 도입하는 등 분권적 성격의 강화 가능
- 협약을 수립하고 구체화하는데 있어 핵심적인 역할 주체가 필요함

제2절 국가균형발전위원회의 ‘지역발전투자협약’ 사례

1. 지역발전투자협약의 도입 배경

- 지역발전투자협약은 2004년 국가균형발전특별법이 제정되면서 도입됨

〈표 3-12〉 지역발전투자협약 추진 경과

구분	내용	비고
1991년	지방의회 구성 이후 국토계획과 지역계획 간 불일치 경향 증대	
1999년	제4차 국토종합계획(2000~2020)에 ‘지역개발투자협약’이란 정책수단 명시	
2004년	균형발전정책을 실천하기 위한 수단으로 ‘지역발전투자협약’이란 정책수단 명시	
2005년	투자협약 관련 운용지침 마련	사문화
2018년	당시 정부의 한국형 계획계약(포괄지원협약) 재추진 선언	
2019년	시범사업 시행	

자료: 김진법 제공

원자료: 국가균형발전위원회·국토교통부(2019) 「정부지자체 협력기반 한국형 계획계약제 발전방안 연구」 p. 11~12

- 지역발전투자협약제도의 핵심은 다음과 같음
 - 균특회계를 기반으로 국토부의 과단위 사업을 패키지 함
 - 5년 단위 계획인 지방시대종합계획을 수립하면서 시도의 기본계획과 실행계획을 일치시켜³⁰⁾ 예산을 확정(핵심은 예산)
 - 국토종합계획에 대한 예산을 기재부가 사전에 확정함으로써 국토종합계획의 실천수단으로 국토부가 지역발전투자협약을 도입

30) 지방자치제가 시행되는 1991년을 기준으로 이전은 중앙에서 관선지자체장을 임명하였으나, 이후는 지방자치단체장이 선거에 의해 선출되어졌는데, 선출된 지방자치단체장의 추진사업과 국가단위의 전략이 불일치하는 상황이 벌어졌기 때문이다.

〈표 3-13〉 지역발전투자협약의 개요

구분	내용	비고
개념	중앙정부·지자체가 공동으로 사업계획을 수립하고 중앙정부·지자체의 투자분담, 성과관리 등에 대해 상호협약을 체결하는 제도	
법적근거	국가균형발전특별법 제20조	
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체의 예산신청, 특별회계 편성결과에 기초하여 투자협약을 체결함으로써 지역의 자율성을 최대한 확대 • 개별적·분절적으로 추진되고 있는 중앙부처사업들을 지방 차원에서 통합하여 사실상 ‘패키지’ 형태의 사업구성 가능 • 지역사업에 대한 중앙정부지자체의 공동목표관리를 통하여 성과관리의 효과성 제고 	
제도운용의 기본방향	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙과 지역간 협치방식의 역할 분담 제도화 • 성과중심의 지역발전사업 수행을 정착 • 균특회계사업을 중심으로 실시 	

자료: 국가균형발전위원회·국토교통부(2019) 「정부지자체 협력기반 한국형 계획계약제 발전방안 연구」 p. 13

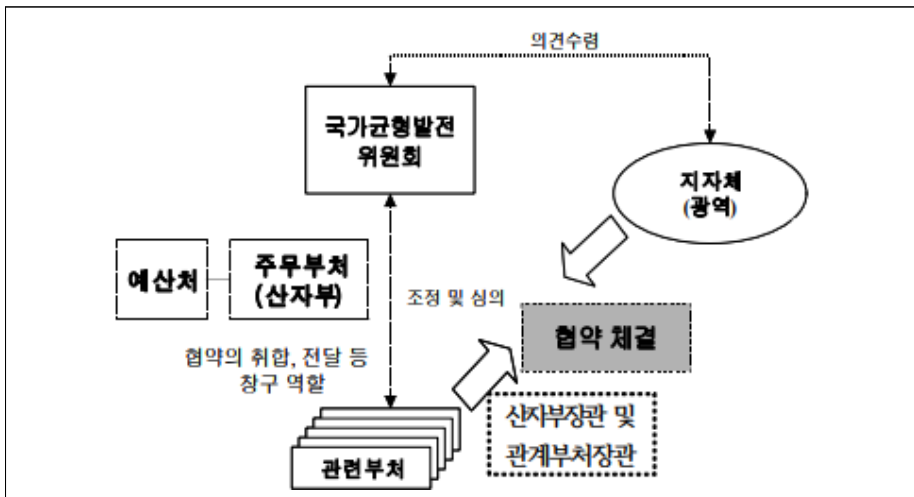
원자료: 국가균형발전위원회·산업자원부(2005) 「지역발전투자협약제도 운용지침(안)」

2. 디자인 원리

가. 추진 절차

- 국가균형발전특별위원회를 중심으로 중앙부처사업을 지자체에 통합 지원

[그림 3-6] 투자협약제도의 추진체계

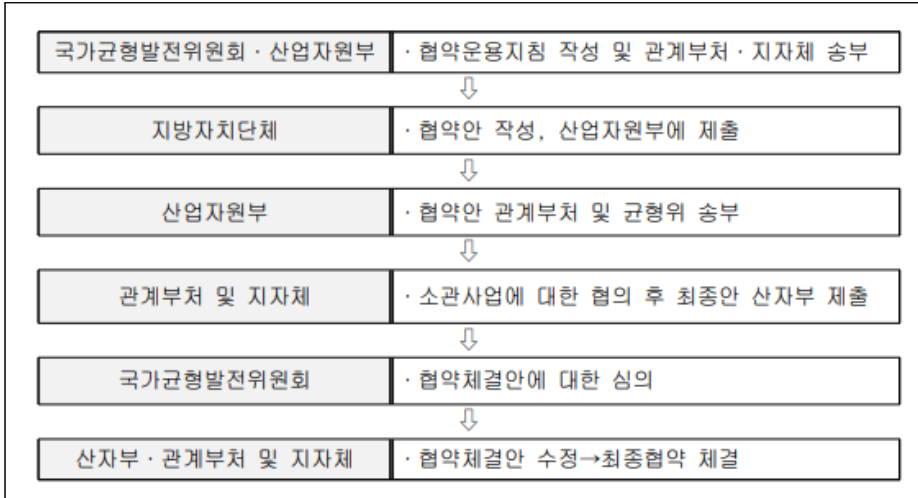


자료: 국가균형발전위원회·국토교통부(2019) 「정부지자체 협력기반 한국형 계획계약제 발전방안 연구」 p. 14

원자료: 국가균형발전위원회·산업자원부(2005) 「지역발전투자협약제도 운용지침(안)」

- ①균형위가 지침을 작성 ②시·도지사 협약안 관계부처에 제출 ③관계부처 수정 후 ④균형위 심의를 거쳐 최종 체결

[그림 3-7] 투자협약제도의 추진절차



자료: 국가균형발전위원회·국토교통부(2019) 「정부지자체 협력기반 한국형 계획계약제 발전방안 연구」 p. 14

원자료: 국가균형발전위원회·산업자원부(2005) 「지역발전투자협약제도 운용지침(안)」

- 패키지 예산이 핵심으로 예산사업에 대한 메뉴판을 균형위가 합동공모를 추진하는 방식을 사용함³¹⁾
 - 균형발전 5개년 계획을 가지고 보조사업 메뉴판을 제시하고 각 부처의 소관부서가 지자체와 협의하는 순서를 계획함
 - 예를들어, 관광단지를 조성할 때 진입도로(국토부), 문화시설(문체부)의 보조금이 투입될 때, 부처가 보조금을 확보하여 지원하지 못하면 전체적인 스케줄에 차질이 발생할 수 있는데, 국토부 내에서도 도로를 다루는 부서와 산업단지를 다루는 부서는 다른 차관의 관할이기 때문에 사업의 안정성 확보를 위해 이상의 순서를 계획함

31) 이때 사용된 합동공모 추진방식은 후에 생활SOC사업에 다시 적용된다.

[그림 3-8] 예산의 패키지화



자료: 지방시대위원회 누리집(www.nabis.go.kr/termsDetailView.do?menucd=189&gbnCode=S51&eventNo=330)

나. 참여주체 및 역할의 분담

1) 국가균형발전위원회

- 국가균형발전위원회는 2004년 국가균형발전특별법 제정에 따라 만들어진 정책자문기구임
 - 2004년 당시에 국가균형발전위원회는 자문기구임과 동시에 균형발전정책의 조정, 지역발전투자협약의 체결에 관한 사항, 공공기관 지방이전, 국가균형발전특별회계의 운용에 관한 사항을 관할함

국가균형발전법 [법률 제7061호, 2004.01.16. 제정]

제22조 (국가균형발전위원회의 설치) ① **국가균형발전**의 효율적 추진을 위한 관련 중요정책에 대한 **대통령의 자문**에 응하기 위하여 대통령소속하에 국가균형발전위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 국가균형발전의 기본방향과 **관련정책의 조정**에 관한 사항
2. 국가균형발전계획에 관한 사항
3. 부문별 국가균형발전계획안 및 부문별 시행계획에 관한 사항
4. 지역혁신발전계획 및 지역혁신발전시행계획에 관한 사항
5. 국가균형발전시책 및 사업의 **관리·평가**에 관한 사항
6. **지역발전투자협약**의 체결 및 운영에 관한 사항
7. **국가균형발전특별회계**의 운용에 관한 사항
8. 공공기관 등의 **지방이전**에 관한 사항
9. 수도권 경쟁력 강화 등 **수도권 관리**의 기본방향에 관한 사항
10. 그 밖에 국가균형발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 부의하는 사항

- 지역발전투자협약에서 **균형위는** **체결 및 운영에** 관한 사항을 관할함

- 협약운용지침을 수립하고 이를 지자체에 배부
- 지자체가 작성한 협약안을 심의

위의 수립절차와 법률에서 균형위가 가지게 되는 한계는 다음과 같다.

첫째, 균형위는 **전문가**이기 때문에 예산의 집행권을 가지고 있지 못하다.

둘째, 협약안의 작성은 지자체와 중앙부처 사이에 이루어지는데, 중앙부처에 대한 조율권한을 균형위는 가지고 있지 않다.

셋째, 분권의 상황에서 중앙정부의 지방정부에 대한 관리권한은 약해지기 때문에 균형위가 제공할 수 있는 유인책이 적으면 지자체에 대한 조정이 어려워질 수 있다.

넷째, 균형발전특별회계 수립에 대한 가이드라인은 기재부가 만들어 배포하는 규격으로 균형위가 제공할 보조사업 메뉴판에 대하여 **지역의 자율성**을 수용하기 위한 **장치적 보완**이 필요하다.

이상의 한계는 프랑스에서 내각을 관할하는 강력한 권한을 쥐고 있는 총리에 의해 계획계약제도가 운영되는 것과 달리 전문기구가 지역발전투자협약제도를 관할하는 구조를 형성하게 된다. 동등한 위상에 근거한 협약이라는 제도는 중간에서의 당사자들의 자율들에 대한 조정자의 중요성이 커지게 되는데, 우리나라의 지역발전투자협약의 경우 조정자로서의 기능을 수행하기에는 다소 미흡한 측면이 있어 보인다. 크게보면 **권한**의 문제일 수 있지만 지역의 요구를 수용하기 위한 **절차적** 문제의 가능성도 내포하고 있다.

2) 산업통상자원부

- 2004년 국가균형발전특별법이 제정될 당시부터 국가균형발전의 주무부처는 산업통상자원부와 기획재정부임
 - 위의 투자협약제도의 추진체계에 있어서도 산자부장관과 관련 부처 장관이 함께 협약을 체결하는 것으로 되어 있음
- 국토개발에 관한 주무부처는 국토교통부이기 때문에, 지역발전투자협약에 대한 주관부처 설정에 대해서는 국토교통부로 일원화된 것으로 판단됨
 - 현재 ‘지역발전투자협약 운영지침’은 국토교통부 소관으로 고시되고 있음

3) 관련부처

- 부처별로 추진 중인 지역개발사업의 주무부처(ex. 문화도시사업의 주무부처 문화체육관광부)로서 지자체와 지역개발투자협약을 체결하는 실무 부처

4) 광역지자체

- 2005년에 지역발전투자협약제도의 운영 가이드라인을 수립하는 당시에는 협약당사자를 중앙부처와 광역지자체로 설정된 것으로 판단됨

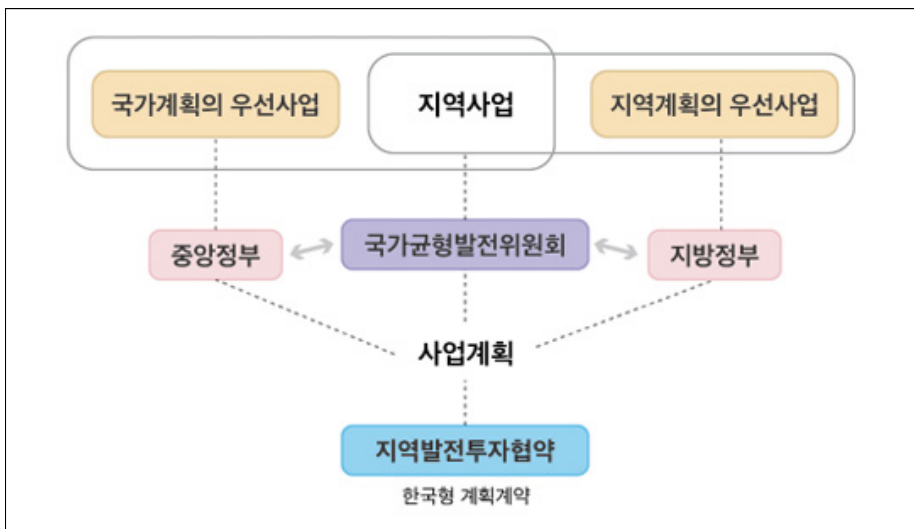
- 이는 프랑스의 국가-레지옹 간 계획계약제도에서처럼 국가의 대리인으로서 관
선지사와 광역지자체의 관계를 형성한 것과 유사

3. 시범사업 추진

가. 지역발전투자협약 재추진 기본방향

- 지역발전투자협약에 대한 법적근거는 2004년에 마련되었으나 실제 추진되는 것은
2018년 국정과제로 협약제도(계획계약)가 제안되면서 2019년 시범사업이 추진됨
- 지역발전투자협약 재도입의 취지는 정부와 지자체의 협력 아래 국가계획의 우선사
업과 지역계획의 우선사업을 효과적으로 연계추진함으로써 지역 주도·중앙 지원
체제로의 전환을 추구하고 지자체가 안정적으로 재원을 확보하는 지방분권의 수단
으로 설정³²⁾

[그림 3-9] 한국형 계획계약



자료: 국가균형발전위원회·국토교통부(2020) 「지역발전투자협약 시범사업 지원 및 제도개선 연구」 p. 9

- 지역발전투자협약의 재도입은 정부와 지자체간 협력 강화, 재정지원 방식 개혁,
정책조율 기능 강화를 기본방향으로 설정

32) 국가균형발전위원회·국토교통부(2019) 「정부지자체 협력기반 한국형 계획계약제 발전방안 연구」 p. 95

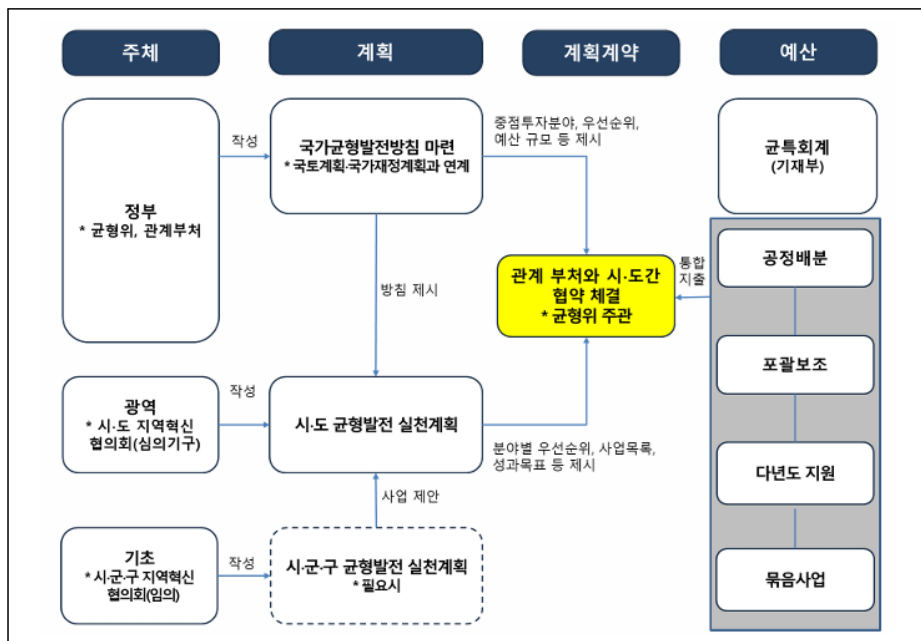
〈표 3-14〉 지역발전투자협약 재도입의 기본방향

정부와 지자체 간 협력 관계 강화	재정지원 방식의 개혁	정책조율기능의 강화
정부와 지자체간 통제·의존관계를 협력관계로 전환	나눠먹기식·칸막이식 재정지원방식을 자율적이고 성과중심 방식으로 혁신하고, 이를 위한 신규 예산의 확충	부처간·정책간·사업간 연계 강화를 통한 중복방지와 시너지 효과창출을 위해 콘트롤 타워 기능 강화
한국형 계획계약제도 추진으로 균형발전정책 추진방식을 중앙집권형에서 지방분권형으로 개선	지자체가 자율적으로 쓸 수 있는 포괄보조방식 재원을 확충하여 균형발전정책에서의 재정분권화를 촉진	균형위의 부처간, 부처-지자체간 조정·중개 기능 강화

자료: 국가균형발전위원회·국토교통부(2019) 「정부지자체 협력기반 한국형 계획계약제 발전방안 연구」 p. 95

- 정부와 지자체가 대등한 입장에서 협약을 체결하고 협력하여 추진
 - 정부의 정부방침과 지자체의 실천계획(안), 법정 투자협약 선정기준 등을 토대로 교섭을 통해 5년간 추진할 공동사업과 자원분담 등을 합의·협약을 체결하고 정부는 공정배분·포괄보조 방식으로 지원

[그림 3-10] 투자협약의 특징



자료: 김진범 제공

- 새로운 제도의 효율적 도입 및 정착을 위해서 단계적 추진을 계획함
 - 초기에는 시범사업을 통해 한국형 계획계약제도 모델을 확정하고 이를 기반으로 대상사업을 확대한 후 최종적으로 현행 추진방식을 한국형 계획계약으로 전면 개편
- 단계별 확대추진의 골자는 ①공모 방식에서 공정배분 방식으로 ②계획계약계정 신설에서 균특회계 전체로 ③균형위 중심에서 범부처전담기구 도입으로의 전환임
 - ①은 지자체 간의 경쟁이 아니라, 지역별 할당개념을 의미하고 ②는 보조사업 메뉴판에 개발에 대한 지자체의 권한 강화 ③은 실행적 관점에서 강력한 조정기구의 필요를 말해줌

〈표 3-15〉 한국형 계획계약제도의 단계적 도입 개념

구분	균특회계	계획계약		
		1단계(2019~2020) (시범사업)	2단계(2021~) (본사업)	3단계 (중장기사업)
계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> • (정부)균형발전계획 • (시·도)시·도발전계획 * 본 사업 까지 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • (정부)중점분야투자 제시(1~2개) • (지자체)중점투자분야 대상 공동사업(안)* 발굴 *시·도별 1개의 다부처·다년도·맞춤형 묶음사업 	<ul style="list-style-type: none"> • (정부)중점투자분야 제시(3~5개로 확대) • (지자체) 중점투자분야 대상 공동추진사업* *시·도별 5개 내외 다부처·다년도·맞춤형 묶음사업 	<ul style="list-style-type: none"> • (정부)중점투자분야 등을 포함하는 정부방침 제시 • (지자체)시·도실천계획(안) 수립* *공동사업과 단독사업 포함
협약 체결	-	<ul style="list-style-type: none"> • 정부와 지자체는 협상을 통해 공동사업*협약 체결 *시·도별 1개 내외 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부와 지자체는 협상을 통해 공동사업*협약 체결 *시·도별 5개 내외 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부와 지자체는 협상을 통해 공동사업협약 체결
예산 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체는 시·도 발전 계획상의 사업을 부처별 지침을 준수 하면서 균 특 회 계를 활용하여 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체는 신설되는 계획계약계정*을 통해 시범사업 추진 *공모방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체는 확대되는 계획계약계정*을 통해 본사업 추진 *공정배분방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 균특회계 전체를 계획계약 지원예산*으로 활용 *공정배분, 포괄보조방식
모니터링	<ul style="list-style-type: none"> • 실적중심관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 성과중심관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 성과중심관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 성과중심관리
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 개별부처중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 균형위중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 균형위중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 범부처전담기구 도입

자료: 국가균형발전위원회·국토교통부(2019) 「정부지자체 협력기반 한국형 계획계약제 발전방안 연구」 p. 104

나. 2019년 시범사업 내용

1) 공모기간

- 시범사업의 공모기간은 2018.12.21. ~ 2019.2.15.까지로 약2개월간 진행됨

2) 대상지역

- 수도권을 제외한 비수도권 14개 광역지자체별로 2개 사업계획을 제출받아 10개 내외 정도의 사업을 추진
- 시범사업의 공간적 범위는 기초지자체 대상을 원칙으로 하되, 광역시 및 이와 유사한 행정구조를 가진 광역지자체도 가능하고 기초지자체간 연계시 가점부여 검토

3) 대상사업

- 다부처·다년도 패키지로 지역주도의 균형발전사업(국가균형발전계획, 시·도 종합계획 등과 연계)
 - 일자리 창출, 지역혁신과 생활SOC분야 등을 권장하고 사업은 지자체가 자율적으로 발굴
- 사업구성은 정책목표 달성을 위해서 최소 2개 부처 이상의 사업들을 단위사업으로 구성하되, S/W사업(R&D, 프로그램 운영 등) 위주로 작성하되, 상승효과가 기대되는 경우에는 H/W(인프라 등) 사업도 연계 가능
- 선정된 11개 지자체의 사업개요는 다음과 같음
 - 분야별로는 일자리 창출과 공간 혁신이 각 4개, 삶의 질 제고가 3개임
 - 주관 지자체는 기초지자체가 9개소, 광역지자체가 2개소임
 - 9개 사업은 단독사업이고 충북 청주 및 증평, 경남 거창 및 합천 2곳은 연계사업임
 - 주관부처는 산업부(3), 농식품부(2), 해수부(2), 행안부(1), 국토부(1), 문체부(1), 복지부(1)이며 협력부처는 환경부(3), 문체부(3), 농식품부(3), 국토부(1), 복지부(2), 중기부(2), 과기부(1), 산업부(1), 해수부(1), 교육부(1), 기상청(1), 행안부(1), 고용부(1)임

〈표 3-16〉 지역발전투자협약 시범사업 내용

분야	지역	사업명	관계부처	사업비	사업내용
삶의 질 제고	제주 서귀포시	지역사회 통합형 의료 안전망 구축	주관: 복지부 협조: 농림부	182 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> 의료소의 지역인 읍·면지역 공공보건 의료시설, 장비 등 인프라 확충 및 제주지역 중증 응급환자 이송역량 강화로 지역주민 및 관광객의 건강권과 생명권 보장 지역주민대상 심폐소생술 등 응급상황 대응교육 및 지역농산물 활용 건강식단 개발·교육으로 지역주민이 주도하는 안전건강마을 조성
	광주 광산구	지역이 주도하는 시민체감형 실외 공기질 관제기술 개발 및 실증	주관: 산업부 협조: 과기부, 환경부, 중기부	182 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> (초)미세먼지 및 입자·가스 상 유해물질 검출, 저감을 위한 신기술·신시장 창출 및 경제 생활SOC 구축을 통한 지역민의 삶의 질 제고 광산구 지역산단의 주요산업인 가전, 금형 등의 산업을 일부 공기간업(신산업)으로 전환 육성으로 정부의 미세먼지 규제강화정책에 지역이 주도적으로 선도적 대응
	세종시	도농상생 로컬푸드 운동 확산 기반 구축	주관: 농림부 협조: 문체부, 환경부	361 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> 도시와 농촌이 신뢰와 배려로 상생발전하고 시민, 건강, 복지, 환경 등에 상호 영향을 미치는 먹거리를 통해 경제적 선순환하는 균형발전 모범도시 선도
공간 혁신	전북 군산시	온리원 고군산 관광벨트 조성	주관: 해수부 협조: 행안부, 국토부	182 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> 고군산일원 연결도로의 개통으로 급변하는 도서 환경에 따라 기반시설(도로, 여항시설 등)의 확충과 여항경관정비, 관광 교통체계 개선 및 관광자원의 효율적 이용 필요
	충북 청주시·증평군	세계3대 광천수 초청클러스터 관광 육성	주관: 문체부 협조: 환경부, 국토부	250 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> 내수를 초청리의 광천수는 '세계3대 광천수'로 불리며 관광자원으로서의 브랜드 가치 존재 초정광천수를 활용한 치유를 테마로 휴양관광 명소화 증평읍의 좌구산과 연결하는 중부권 관광거점 구축
	경북 의성군	청년이 살고싶은 의성 행복 포레스트	주관: 국토부 협조: 문체부, 농림부, 복지부	182 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> 의성은 소멸위험지수 1위 지역으로 저출생으로 인한 교육, 의료(출산)시설 등 핵심인프라가 빠르게 감소 농촌경쟁력의 핵심인 청년층의 일자리를 지원하고, 지역주민들의 삶의 질 향상을 위한 유관사업 추진 필요
	충남 홍성군	유기농업 기반 사회적 가치를 실현하는 홍성형 프로젝트	주관: 농림부 협조: 교육부	182 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> 지역 먹거리 선순환체계 구축 및 광역적 물류유통망 확대를 통한 농가소득 안정적 기반 마련 및 지역경제 활성화 도모 청년농부, 청년, 귀농귀촌 등 인구유입 촉진 및 지역사회 구성원 다양성 유지, 지속적인 농업농촌 보전을 위한 인재 발굴 유기농업을 매개로 사회적 농업 등 공공의 가치 실현

분야	지역	사업명	관계부처	사업비	사업내용
일자리 창출	경남 거창 군· 합천 군	거창송강기벨리를 활용한 세계 송강기 허브도시 조성	주관: 행안부 협조: 산업부, 고용부	241 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> • 송강기산업은 국민 생활안전과 직결되는 안전산업으로 신속한 부품공급 등 안정적인 송강기 유지관리를 위해 국내 생산기반 필수 • 송강기 제조 글로벌 기업이 주도하여 중소기업과 동반성장하는 앵커기업 주도형 산업클러스터를 조성하여 일자리 창출, 지역균형 발전 및 송강기 안전관리 강화 등 정부정책에 기여
	부산 시	미래해양도시 부산의 신산업 혁신성장 생태계 조성	주관: 산업부 협조: 과기부, 해수부, 중기부	182 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> • 동삼혁신도시의 이전공공기관(한국해양과학기술원), TP, 기업 등 혁신주체가 참여하여 부산해양 신산업 혁신성장을 위한 오픈플랫폼을 조성하고, 초소형위성 등 첨단기술과 연계한 혁신기업 육성으로 지역산업, 신기술, 인재, 문화가 어우러진 해양신산업 혁신성장 실현
	전남 완도 군	완도 해양치유 블루존 조성	주관: 해수부 협조: 복지부, 기상청	182 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 해양자원을 활용한 해양치유 기반조성사업에 4차 산업혁명 기술의 융·복합화를 통해 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 위한 지역혁신 플랫폼 조성
	강원 강릉 시	헬스케어 힐링 융합 비즈니스 생태계 구축	주관: 산업부 협조: 문체부	181 (국비 91)	<ul style="list-style-type: none"> • 바이오산업과 관광자원을 융합한 특성화 힐링 산업 시장 선도 • 일자리 창출 등 강릉시 거점의 동해안 지역 균형 발전 도모

자료: 정우성·윤연보·강민석(2022) 「지방시대 실현을 위한 중앙-지방 정책 연계형 투자협약 확장 방안 연구」 국토연구원 pp. 47-48

다. 2019년 시범사업과 2005년과의 구조적 변화

1) 공모사업 구조 적용

- 2019년 시범사업에서는 중앙정부가 편성한 예산을 기준으로 지자체의 신청을 받는 공모방식을 적용함
 - 2005년 국가균형발전위원회·산업자원부가 제시한 ‘지역발전투자협약제도 운용 지침(안)’에서는 지자체의 예산신청과 특별회계 편성결과에 기초하여 투자협약을 체결하도록 하고 있음
- 공모방식의 적용은 보조금법에 근거한 불가피한 선택으로 사료됨
 - 짧은 기간 내에 보조사업 메뉴판을 새로 개발하고 이를 예산배정권자인 기획재정부와 협의하기에는 어려움이 따를 것으로 보임

보조금 관리에 관한 법률 [법률 제20409호 2004.3.26. 타법개정]

제16조(보조금의 교부 신청) ① 보조금의 교부를 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 드는 경비, 그 밖에 필요한 사항을 적은 신청서에 중앙관서의 장이 정하는 서류를 첨부하여 중앙관서의 장이 지정한 기일 내에 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다.

② 중앙관서의 장은 공모(公募)를 통하여 제1항에 따른 보조금 교부신청서를 제출받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 보조사업을 수행하려는 자의 신청에 의하여 예산에 반영된 사업 중 그 신청자가 수행하지 아니하고는 보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우
2. 보조사업을 수행하려는 자가 지방자치단체의 장인 경우
3. 제1호 및 제2호에서 규정한 경우 외에 보조사업의 특성을 고려하여 공모방식으로 하는 것이 적절하지 아니하다고 인정하는 경우

2) 중앙정부-기초지자체 간의 협약이 주류

- 지역발전투자협약에서 협약당사자는 중앙정부 대 광역지자체였지만 시범사업에서의 적용은 중앙정부 대 기초지자체의 경우가 많음
- 이는 지역발전투자협약의 도입 목적을 달성하는데는 적절치 않다고 보여짐
 - 프랑스의 계획계약제도, 우리나라의 지역발전투자협약 모두 제도 도입의 출발점은 국가계획과 지자체 계획 간의 불일치에 기인함
 - 이를 해결하기 위한 순서는 중앙정부와 광역지자체 간의 협약체결이지만, 이를 기초지자체 단위의 공모사업의 프레임에서 수용하는 것은 어렵다고 판단됨

3) 간사부처(국토교통부)의 참여

- 2019년 시범사업에서는 국토교통부가 간사부서로 참여함
 - 국가균형발전위원회는 자문기구로서 보조금의 집행부서가 될 수 없기 때문에 보조금 집행을 위해 국토계획을 총괄하는 국토교통부가 간사부처로 참여³³⁾
 - 하지만, 주관부처로 가장 많이 참여하는 부처는 균특법의 주무부처인 산업부인 상황
- 이는 보조금의 예산투입경로와 관리권한이 일원화되지 못한 상황을 보여줌

33) 앞서 표시된 그림 ‘투자협약제도의 추진체계’에서는 국가균형발전위원회와 산업통상자원부가 협약체결의 중간영역에 관여하는 것으로 되어 있지만, 실제 시범사업에서는 국토개발의 주무부처인 국토부가 관여하게 되었다.

라. 문화관광분야 지역발전투자협약 사례

- 2019년 지역발전투자협약 시범사업에서 문체부가 주관부처인 사업은 충북 청주시·증평군의 '세계3대 광천수 초정클러스터 관광 육성' 사업임
 - 문체부(주관)와 환경부·국토부(협조)의 지원으로 세계3대 광천수 초정클러스터 관광을 육성
 - 청주시와 증평군은 초정약수와 좌구산이라는 공통의 관광자원을 기반으로 두 시·군 간 연계협력사업을 추진

〈표 3-17〉 세계3대 광천수 초정클러스터 관광 육성사업의 개요



구분	내용
사업명	• 세계3대 광천수 초정클러스터 관광 육성사업
추진 지자체	• 주관 : 청주시·증평군 / 참여 : 충청북도
관계 부처	• 주관 : 문체부 / 협조 : 환경부, 국토부
사업기간	• 2019.6. ~ 2021.12. (2년7개월)
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 고유자원을 활용한 특화관광 육성으로 관광거점모델 및 일자리 창출 • 지역 간 연계협력을 통한 치유 클러스터 조성으로 관광자원화 시너지 도모 • 정량목표로 협약기간(2021년) 중 신규 일자리 500명, 관광객 40만 이상, 관광지출액 53억 등
사업구성과 관계부처	<ul style="list-style-type: none"> • 초정치유마을, 세종창의마을, 산업시설 관광자원화(문체부) • 초정광천수 보전(문체부, 환경부) • 청주시·증평군 광역연계(문체부, 국토부)
사업비	• 242억원(국비 91, 지방비 158)
성과관리	• 치유마을 방문객수 300명, 교육콘텐츠 이용 관광객수 500명, 초정클러스터 이음길 이용객수 7만명 이상 등
사후관리	• 초정 치유마을, 산업시설 관광자원화, 세종 창의마을 등의 운영주체는 지자체 직영 또는 민간 위탁 운영으로 하며, 수익창출을 위한 지속가능한 운영 추진

자료: 김진범 제공

원자료: 충북 청주시·증평군 지역발전투자협약(2019)

■ '세계3대 광천수 초청클러스터 관광 육성'사업의 초청치유마을이 개장예정³⁴⁾

〈표 3-18〉 초청치유마을

 <p>초정 치유 마을</p> <p>세계3대광천수(천수·천수·천수)를 보유한 '초정치유마을'은 '자연치유'와 '문화치유'를 주제로 한 힐링마을로 조성된다. 마을 내에는 천수·천수·천수 등 3대광천수가 흐르는 계곡과 천수·천수·천수 등 3대광천수를 활용한 다양한 힐링시설이 조성된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시설: 천수·천수·천수 등 3대광천수를 활용한 힐링시설 3곳(천수·천수·천수) • 시설: 천수·천수·천수 등 3대광천수를 활용한 힐링시설 3곳(천수·천수·천수) • 시설: 천수·천수·천수 등 3대광천수를 활용한 힐링시설 3곳(천수·천수·천수) 	
충북과학기술혁신원 소관 홈페이지의 초청치유마을 내용	초정치유마을 조감도

자료: healingyou.co.kr/www/contents.do?key=7

www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/1114692.html

마. 시범사업의 개선점

- 시범사업의 가장 큰 문제점은 공모를 적용하였다는 것과 공모기간이 짧았다는 것임
 - 협약은 평등을 전제로 한 개념인데, 공모는 평등적 관계로 보기는 어려움
 - 일반적으로 협약은 내용에 대한 이해관계자 상호 간의 조율이 필요하기 때문에 공모라는 규격에 맞추는 것에 따른 문제가 발생함
 - 2개월의 기간내에 구체성을 확보한 계획을 제출하고 이를 공모의 방식으로 선정한다는 것이 시범사업의 가장 큰 문제점임
 - 이를 개선하기 위해서는 선계획을 바탕으로 협상을 진행함으로써 이해당사자 간의 기술적·내용적 이견을 조율하고 예산을 책정하는 것이 협상당사자 상호 간의 불확실성을 줄이는 방법이며 국가균형발전위원회·국토교통부의 연구에서 제시하고 있는 개선책임
- 국가균형발전위원회·국토교통부의 연구에서 나타나는 시범사업의 문제점은 프랑스의 계획계약제도의 이식에 있어 프랑스와 우리나라 간의 정책환경적 맥락 차이에 대한 고려의 필요성을 말하고 있음
 - 계획계약제도를 우리나라에서 추진하기 위해서는 바뀌어야 할 상위의 제도들이 너무 많은 상황임

34) www.ccdailynews.com/news/articleView.html?idxno=2273152

〈표 3-19〉 우리나라 균특회계와 투자협약, 프랑스의 계획계약 비교

구분	한국		프랑스	비고
	균특회계	투자협약	계획계약	
도입 목적	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전계획과 관련 사업의 효율적 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 국가와 지방자치단체 간 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획과 지역계획의 공동 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 프랑스는 레지옹이라는 새로운 광역지자체를 창설하여 국토정책을 지역단위에서 실천하기 위해 도입
계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 시·도의 시·도발전계획을 정부는 균형발전5개년계획을 수립 양 계획은 목표와 전략중심 계획 	<ul style="list-style-type: none"> 관계부처별 사업계획을 토대로 지자체는 사업을 제안 전용예산형과 기존사업 묶음형으로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> 정부는 중점투자분야와 우선순위, 예산규모를 제시 레지옹별로 레지옹별 정부계획(방침 수준)을 토대로 레지옹 계획(사업계획)을 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라는 계획과 투자협약간 연계성 미흡
협약 체결	-	<ul style="list-style-type: none"> 관계부처와 지자체 간 체결 	<ul style="list-style-type: none"> 레지옹별 정부대표인 프레페와 레지옹의장이 교섭을 통해 사업계획에 대하여 협약체결 	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라는 프레페와 같은 시·도별 정부대표 부재
계획 집행	<ul style="list-style-type: none"> 정부는 부처별로 부처계정과 시·군·구 계정을 통해 균형발전 5개년 계획 실천(부처별·사업별 공모방식) 시·도는 시·도 계정을 통해 시·도 발전계획을 실천(한도내 부처별 사업 추진) 	<ul style="list-style-type: none"> 균특회계 부처계정과 지자체 매칭방식으로 실천 	<ul style="list-style-type: none"> 계획계약에 따라 정부와 지자체 예산 분담 정부는 레지옹지사에게 관계부처 예산을 일괄 배정하고 집행 레지옹은 지자체와 공기업, 민간 등과 계획계약을 체결하여 실천 	<ul style="list-style-type: none"> 프랑스는 프레페가, 우리나라는 부처별·사업별 집행
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> 정부는 균형위(의사결정)-관계부처(집행) 지자체는 시·도(지역혁신협의회) 		<ul style="list-style-type: none"> 중앙은 국토정비 관련 관계 부처 위원회(의사결정)-전담기구(조정, 관리)-관계부처(예산)-프레페(레지옹별 계획 수립, 집행) 지방은 레지옹(의사결정·집행)-경제사회위원회(민간기구로 예산 감시 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라는 지역별 정부 대표기구 부재
전담 기구	-	-	CGET(과거 DATAR)	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라는 전담기구 부재

자료: 국가균형발전위원회·국토교통부(2020) 「지역발전투자협약 시범사업 지원 및 제도개선 연구」 p. 87

〈표 3-20〉 지역발전투자협약 제도개선 방안

구분		현재		앞으로
계획	협약대상	부처 주도의 사업 단위	→	지자체 주도의 계획 단위
	협약방식	先예산 확보 後사업공모 방식		先사전 계획 後예산 반영
	협약주체	부처별 개별사업 공모에 지역이 지원		지역 계획하에 지자체가 선정
예산	예산집행	계획-예산-성과평가 단위의 불일치	→	계획(사업)-예산-성과평가 단위 동일
	예산전용	부처 사업간 예산전용 불가		부처 단위사업간 예산전용 허용
	보조금 매칭	부처 사업별/연도별 매칭비율 엄격 준수		사업별 최종연도 매칭비율 준수
	사업평가	개별 사업별 실적평가		계획단위 성과관리 계획 포함
	시범사업 예산	시범사업 예산 불투명		시범사업 예산 지속
	시범사업 주체	투자협약별 주관부처		국토부로 단일화
조직	균형위	균형위의 예산 기능 부재	→	균형위 내 예산 전담부서 설치
		부처간 개별 사업 간 조정기능 미흡		균형위의 이견 조율기능 강화
		균형위의 예산 의견제시는 군특회계에 국한		예산편성 의견제시권 강화
	관계부처	소극적 참여		계획협약 담당자 또는 담당부서 인센티브 부여
	지자체	개별 부서별로 해당 소관 중앙부처의 사업 응모 등 집행		지자체 내 협업시스템 구축
		단체장 주도 사업 추진		지역사회와 협력 하에 계획 추진

자료: 국가균형발전위원회·국토교통부(2020) 「지역발전투자협약 시범사업 지원 및 제도개선 연구」 p. 98

4. 시범사업 추진과정에서의 정책방향 변화

- 2019년 시범사업 추진 후 2020년 정부는 정책방향을 전환해 버림³⁵⁾
 - 시간적 여유가 부족하기 때문에 현실적인 방법을 채택한 것으로 사료됨
- 2019년 이후 지역발전투자협약을 추진하지 않고 있으나 큰 틀에서 보면 지역발전 투자협약과 관련한 2가지 대안 중 하나를 폐기한 것으로 판단됨
 - 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)에 따르면 지역발전투자협약에는 전용사업 지원형과 기존사업 묶음형의 두 가지 방식을 병행 추진하는 것으로 계획하였는데 전용사업 지원형은 신규예산을 확보하여 추진하는 ‘지역발전투자

35) 본 연구에서 참고문헌으로 사용하고 있는 ‘지역발전투자협약 시범사업 지원 및 제도개선 연구’의 발간일은 2020년 2월이다. 지역발전투자협약 시범사업을 추진하면서 한계분석 및 제도개선에 대한 연구를 병행한 것이다.

협약 시범사업'이 있었고, 기존사업 묶음형은 균특회계 등 기존사업 예산을 활용하여 추진하는 '생활SOC 복합화사업'과 '지역혁신성장계획'³⁶⁾이 있었음³⁷⁾

[그림 3-11] 제4차 국가균형발전 5개년계획에서 지역발전투자협약의 추진방식 캡처

- (추진방식) 전용사업 지원형과 기존사업 묶음형의 투트랙으로 추진
 - (전용사업 지원형) 균특회계 내 전용예산을 지원하여 다부처 묶음 신규사업을 추진하고 여타 신규사업 등과도 연계
 - * 시범사업 실시('19~) → 제도개선 및 본 사업 추진('21~)
 - (기존사업 묶음형) 기존의 다부처 사업을 연계하여 관련 부처들의 책임성 제고, 인허가 효율화 등 도모

- 지역발전투자협약 시범사업 이후 프랑스의 계획계약제도를 기반으로 한 추가적인 신규사업은 추진되지 않지만, 기존의 다부처의 생활SOC복합화가 추진됨

[그림 3-12] 2020.2. 생활SOC 복합화에 대한 지역발전투자협약 체결에 대한 보도자료

- 지역발전투자협약 통해 지역에 맞춤형 생활SOC 공급**
- 11개 광역시·도, 7개 중앙부처 지역발전투자협약 체결 -**
- 국가균형발전위원회(위원장 이기원 직무대행)와 국토교통부(장관 김현미)는 '20년 생활SOC 복합화사업에 대한 지역발전투자협약 체결안이 제21차 국가균형발전위원회 의결(서면 심의)을 거쳐 최종 확정되었다고 밝혔다.
 - 이로써 주민의 일상생활에 꼭 필요한 시설을 효과적으로 공급하기 위한 생활SOC 복합화사업을 정부와 지자체의 공동 협력을 통해 보다 안정적으로 추진할 수 있는 기반이 마련되었다.

36) '지역혁신성장계획'에 대한 지역발전투자협약 체결여부에 대한 확인은 되지 않고 있다.

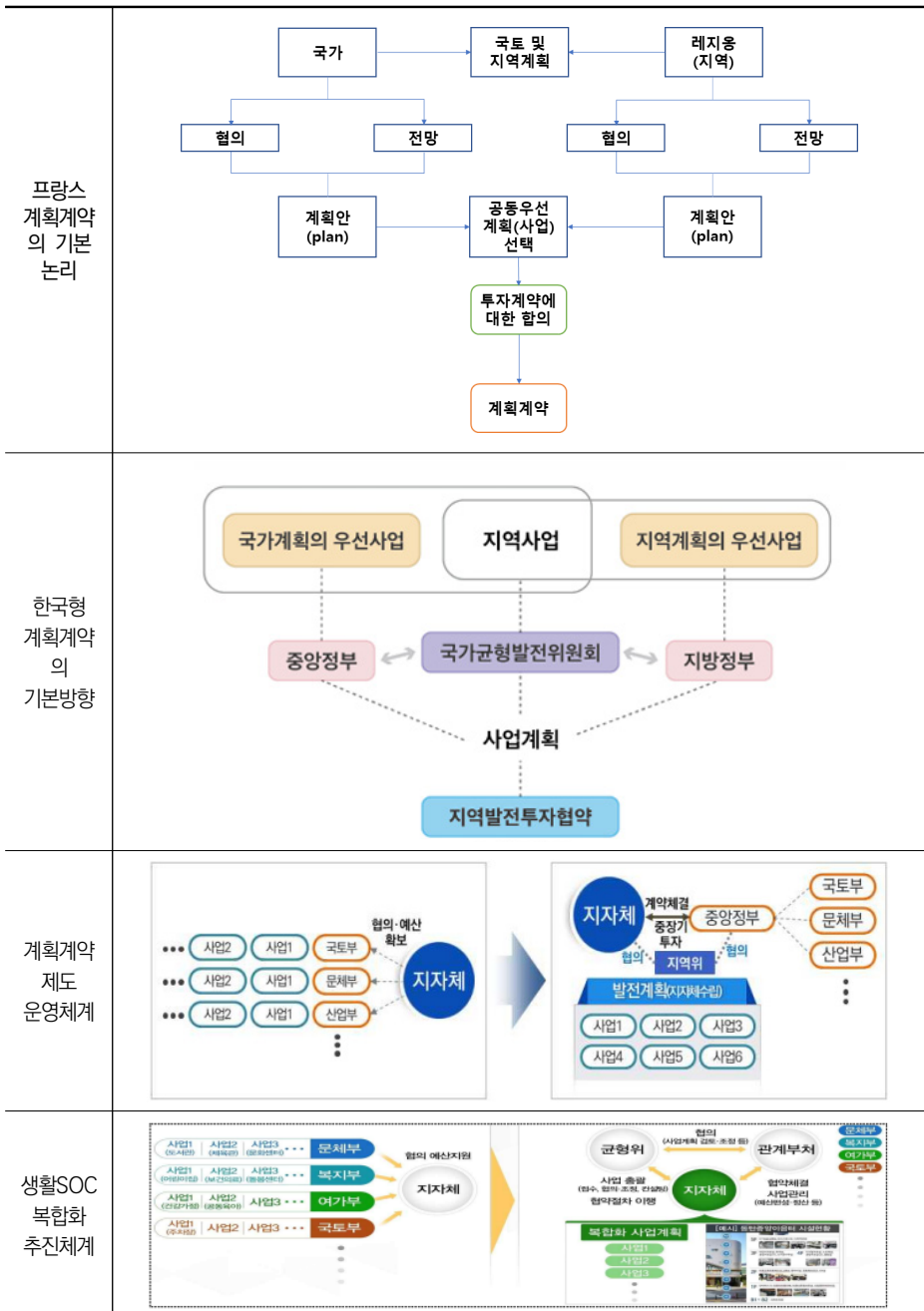
37) 국가균형발전위원회·국토교통부(2020) 「지역발전투자협약 시범사업 지원 및 제도개선 연구」 p. 25

〈표 3-21〉 생활SOC복합화사업 추진경과

일시	배포물 제목	내용	비고
2018.2.1.	문재인정부 국가균형발전 비전과 전략	계획계약제도 본격 추진	
2018.8.6.	생활SOC 3개년 계획(안) (2020~2022)	생활SOC에 대한 과감한 투자확대지시	수보회의
2018.8.27.		'19정부예산에 생활SOC 투자 확대편성	경제관계장관 회의 발표
2018.9.4.		법정부 차원의 추진체계 마련 지시	구산동 현장방문
2018.11.16.		'생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정' 제정	
2018.12.26.		생활SOC 정책 추진에 지자체의 참여 당부	총리주재 광역기초지자 체장 영상회의
2019.4.1.		대국민 공청회 실시	
2019.6.	[보도자료] '20년부터 생활SOC 복합화 사업 본격 추진한다!	생활SOC복합화 사업 가이드라인 마련	
2019.7.22.~ 8.2.		생활SOC복합화사업 사업신청서 접수	
2019.10.		'20년도 생활SOC복합화 사업으로 289개 선정	
2020.2	[보도자료] 지역발전투자협약 통해 지역에 맞춤형 생활SOC 공급 -11개 광역시도, 7개 중앙부처 지역발전투자협약 체결	생활SOC복합화사업에 대한 지역발전투자협약 체결	

- 2020년 2월에 체결된 지역발전투자협약에는 11개의 광역시도(115개 기초) 및 7개 중앙부처가 참여하여 총189개의 복합화시설(개별시설 508개) 사업비 20,788억원(국비6,309억원)의 내용을 담고 있음
- 생활SOC복합화 사업에 지역발전투자협약을 적용한 이유는 여러 부처 사업들의 예산이 하나의 건물로 지원되어야 하는 상황에서 총리실의 조정하(통합관리기구)에 구속력 있는 협약을 통해 통합공모를 실시함으로써 예산의 절약과 효율적이고 효과적인 집행을 도모하기 위해서임

〈표 3-22〉 계획계약제도의 국내 적용



자료: 배준구(2004) 「프랑스의 지방분권」 p. 296

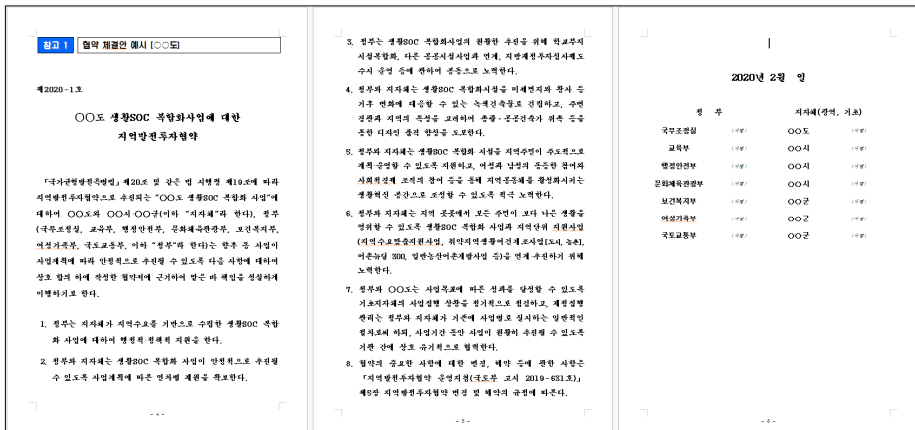
국가균형발전위원회·국토교통부(2020) 「지역발전투자협약 시범사업 지원 및 제도개선 연구」 p. 9

지역발전위원회(2018) 「문재인정부 국가균형발전 비전과 전략」 p. 35

관계부처 합동(2019) 「생활SOC 3개년계획(안[2020~2022])」 p. 12

- 지역이라는 면적 영역에서의 점단위 시설 공급계획인 생활SOC복합화는 기존의 보조사업을 내에서 추진이 가능하지만, 지역발전투자협약을 체결하였는데 이에 따른 선도사업과 대비한 장점은 다음과 같음³⁸⁾
 - 이로 인한 지역발전투자협약 선도사업과의 차이는 프랑스의 계획계약제도 차이에 따른 국가 간의 정책환경적 맥락차이에 따른 장애를 회피할 수 있음
 - 공모제도에서 자유롭고, 균형위의 예산기능 부재문제에 영향받지 않고, 프랑스의 관선지사 제도 부재에 따른 세부적 조율이 문제가 되지 않음

[그림 3-13] 보도자료 상의 협약 체결안 예시

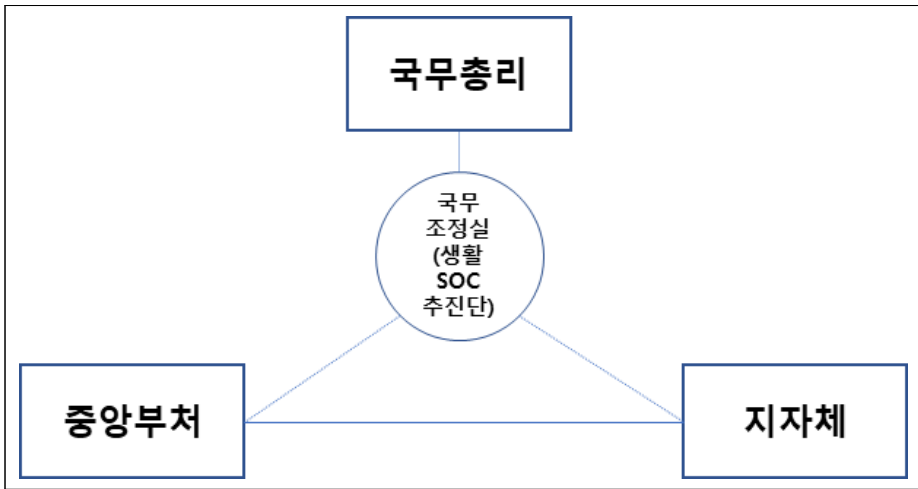


- 그리고 집권당이 다수당인 상황에서 프랑스의 총리처럼 강력한 조직기구로 제도 및 사업전반에 대한 관리가 가능하였음
 - 생활SOC사업의 실무 조정을 담당한 부서는 국무총리실 산하 국무조정실의 생활SOC추진단임³⁹⁾

38) 하지만 이로인해, 계획계약제도의 초기 도입과정에서 거시적이고 장기적 관점의 국가계획과 지역계획의 조율이라는 평등에 입각한 조정기능보다는 실행단계의 안정성과 구속성에 대한 정책결정자의 편리성을 강화시켰다는 의견도 피할 수 없을 것이다.

39) 부처간 연계의 중요성 높은 국책사업을 추진할 경우, 우리나라에서는 국무총리실 소속으로 TF를 운영하는 경우는 자주 있는데 제주특별자치도 추진기획단(2005년 설립), 새만금사업추진기획단(2008년 설립) 등이 있다.

[그림 3-14] 생활SOC사업의 추진구조



5. 지역발전투자협약의 시사점

- 프랑스의 계획계약제도는 중앙정부와 지방정부 간의 실질적인 권한과 재정의 분권을 전제로 성립함
- 프랑스와 우리나라 모두 국가계획과 지자체 계획 간의 불일치를 해소할 목적으로 계획계약과 지역발전투자협약제도를 도입하였지만, 동등한 관계를 전제로 만들어진 프랑스의 계획계약제도를 우리나라에 도입함에 있어 국가 간의 정책환경의 차이로 인한 한계가 발견됨
 - 내각책임제의 총리가 가진 예산의 배정 및 조정기능을 정책자문기구가 지닐 수 없는 한계
 - 국가의 대리인 관선지사 및 특별지방행정기관 통합청과 지역주민의 대리인 지방의회가 협력하는 프랑스의 행정분권 상황은 사업의 구체화의 당사자 간의 의견조율을 위해 필수적인 요소지만, 우리나라의 지방분권은 보조금과 사무배분으로 유기적인 협력에 한계
- 이상의 내용을 해결하기 위해서는 장기적인 관점에서 접근하여, 위계나 순서와 같은 제도의 전반적인 내용을 조정하여야 함

- 하지만 지역발전투자협약 추진 당시의 정책입안자들은 프랑스의 계획계약제도를 기반으로 한 지역발전투자협약 시범사업과 달리, 우리나라의 보조금제도의 체계를 기반으로 하여 ‘지역발전투자협약’의 형식을 취한 생활SOC복합화 사업은 짧은 시간에 11개의 광역시도(115개 기초) 및 7개 중앙부처가 참여하여 총189개의 복합화시설(개별시설 508개) 사업비 20,788억원(국비6,309억원)의 협약을 체결함
- 이때 정부가 채택한 제도운영의 역할분담 구조는 프랑스의 것과 유사한 형태(총리에 의한 실무적 조정)를 띠고 있으며, 지역발전투자협약은 부처간 합동공모의 실현 수단으로 작용하였음
- 이상의 내용을 통해 도출되는 시사점은 협약은 수단이며, 협약의 본질적 전제는 당사자 간의 실질적 평등 문제이기 때문에 중장기적인 접근이 필요하다는 것임
- 즉, 국가와 지자체가 프랑스와 같은 수준의 실질적 평등이 전제된다면 국가와 지자체 간에 협약을 할 수 밖에 없는 것이고 권한을 가진 자가 지역발전을 위한 사업을 추진하고자 한다면 협약의 형태가 아니라도 할 수 있다는 것임

제3절 농식품부의 ‘농촌협약’ 사례

1. 농촌협약의 도입 배경 및 정책동향

가. 배경 및 목적

- 농촌지역에 대해 농촌건설사업부터 일반농산어촌개발사업에 이르는 다양한 지역 개발사업이 추진되어 옴
 - 1950년대 후반부터 시작된 지역사회개발사업은 '60년대 농촌건설 시범사업, '70년대 새마을사업, '80년대 군 단위 지역종합개발, '90년대 면급 지역개발사업 및 마을정비사업을 거쳐 '04년에는 농림축산식품부가 농어촌마을종합개발사업과 거점면종합개발사업을 진행됨
 - '10년에는 포괄보조금제도가 도입됨에 따라 일반농산어촌개발사업으로 개편되면서 읍면소재지종합정비사업과 권역단위종합정비사업이 도입됨
 - 이후 '14년에는 권역단위종합정비사업은 창조적 마을만들기사업으로 개편되고, 읍면소재지종합정비사업은 농촌중심지활성화사업으로 개편되면서 농촌협약의 핵심사업으로 자리잡게됨
- 농촌지역개발사업이 지속적으로 수정·보완되고 사업이 추진되는 과정에서 농촌공간에 대한 종합적·체계적 계획과의 연계성 없이 개별 사업의 투자가 반복되면서 농촌정책의 목표를 달성하는데 한계가 지적됨
 - 특히 시·군 단위 다수의 의무임의 계획이 산발적·중복적으로 수립되고 있으나, 예산 투자와의 연계성 미흡으로 실효성이 저조한 상황⁴⁰⁾에 대한 비판이 확대됨

40) 시·군당 연평균('15~'19) 72억원 규모 지역개발 예산이 투자되나, 농어촌서비스기준 목표 달성 시·군 비율은 저조(초등·중학교 보급 14.5%, 평생교육 16.7%, 노인복지 20.3%, 소방 출동 24.6%, 하수도 보급 29.0%, 상수도 보급 31.2%, 영유아 보육시설 44.2%), 농림축산식품부 내부자료(2019)

- 이러한 상황에서 문재인정부 시절 자치분권 강화에 따라 정책의 지방이양이 가속화되어 농림축산식품부에서는 읍면 소재지 거점 개발은 중앙이 기존대로 관리하고, 읍면 소재지 주변의 배후마을 관련 정책을 지방으로 이양시키게 됨
- 이에 따라 하나의 정책 대상(정주생활권)에 정책 주체가 이원화(읍면 소재지 거점 개발은 중앙이, 배후마을 정주여건 개선은 지자체가 전담)됨에 따라 중앙과 지방의 협력이 주요 화두로 부상됨
 - 중앙과 지방이 상충되는 정책을 펼치는 비효율을 최소화하고 협력구조를 마련함으로써 자치분권 개혁의 연착륙을 뒷받침할 필요성이 증대된 것임⁴¹⁾
 - 아울러, 농촌지역은 도시 지역보다 상대적으로 인구가 적어 투자 우선순위에서 밀릴 가능성이 큰 만큼 농촌지역에 지속해서 투자할만한 유인요인을 제공할 새로운 정책 거버넌스에 대한 요구도 증가하였음
- 농촌협약제도 도입의 목적은 다음과 같음
 - 첫째, 先계획 後지원 체계를 도입하는 것으로 지역 주도로 면적인 공간 전반에 대한 고려를 기반으로 실효성 높은 중장기 발전계획을 수립하고, 정부는 이에 근거해 지원하는 방식임
 - 둘째, 투자 연계 활성화로 지역이 수립한 계획에 근거해 중앙과 지방이 공동 투자하며, 계획에 포함된 사업을 연계·복합적으로 추진함으로써 투자 효과를 극대화하는 전략임
 - 셋째, 지원방식의 전환으로 시 군별로 지원 가능한 국가예산 한도를 정부가 제시하고, 예산한도 내에서 정책목표 달성을 위해 필요한 사업을 지자체가 자유롭게 구성하도록 유도하는데 초점을 두고 있음
 - 결과적으로 농림축산식품부와 지자체가 협약을 통해 정책협력 거버넌스를 구축하고 지원방식을 개편하여 지방분권 시대에 효과적으로 대응하는 한편, 지자체가 스스로 수립한 계획에 따라 정부와 지자체가 투자를 집중함으로써 농촌공간의 정책 목표를 달성하는 것이 최종 목적임

41) 실제로 프랑스·영국·일본 등 자치분권을 먼저 추진한 국가들도 중앙과 지방 간 정책의 일관성을 위해 보완적 제도들을 도입(예: 프랑스-계획계약, 일본-지방판창생전략 등), 농림축산식품부 내부자료(2019)

나. 정책동향

- 농촌협약의 법적 근거를 마련하기 위해 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법(이하 농촌공간재구조화법)」을 제정(23.3.28)하고, 시행(24.3.29)함
 - 농촌공간재구조화법은 농촌의 난개발과 지역소멸 위기 등에 대응하여 농촌공간의 재구조화와 재생지원에 필요한 사항을 규정함으로써 삶터·일터·쉼터로서의 농촌다움을 회복하고 국토의 균형발전에 기여하는 것을 목적으로 함
 - 농촌공간재구조화법은 현행 국토·도시계획 체계가 전 국토의 균형발전과 조화로운 토지이용 관리를 추구하지만 인구감소·농촌소멸 위기 대응과 농촌의 잠재력 실현에 한계를 보임에 따라 도시·농촌, 현세대와 미래세대가 공존할 수 있는 농촌공간을 만들기 위한 장기적·체계적·농촌공간 전략 수립 요구에 대응하는 법임⁴²⁾
- 시군은 법 시행 후 관할구역에 대한 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획(10년 단위)을 의무적으로 수립(25년까지 수립 권고)해야 하며, 필요한 경우 기본계획으로 지정한 농촌재생활성화지역 단위로 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획(5년 단위)을 수립할 수 있음
 - 특히 지자체의 시행계획 수립을 통해 농촌특화지구⁴³⁾ 지정이 가능한데 농촌산업지구, 농촌마을보호지구, 축산지구, 농촌융복합산업지구, 경관농업지구, 재생에너지지구, 농업유산지구로 구분됨

〈표 3-23〉 농촌특화지구 구분

구분	내용
농촌산업지구	농촌 내 산업시설의 집적화 유도 또는 집단화를 통해 계획적으로 육성하는 지구
농촌마을보호지구	농촌마을의 주거환경을 보호하고 주민생활 서비스시설의 입지를 촉진하는 지구
축산지구	가축사육시설, 축산가공시설 등을 집적화시켜 계획적으로 육성하는 지구
농촌융복합산업지구	농촌지역의 융복합산업 육성을 위해서 농업의 생산, 제조, 가공, 사무공간 등을 집약시키는 지구
경관농업지구	동종 유사작물의 집단화로 심미성이 높은 경관을 형성해 농촌관광자원으로 육성시키는 지구

42) 농촌공간재구조화법 시행과 향후 과제, 한국농촌경제연구원(2024)

43) 국토계획법 상의 유사한 용도지구(경관지구, 보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구)를 의제하여 건축물 설립 및 행위 제한을 적용한다.

구분	내용
재생에너지지구	재생에너지 시설을 집단화하는 지구
농업유산지구	중요농업유산과 무형의 농촌자원 등을 보전하고 체계적으로 관리하고 정비하는 지구

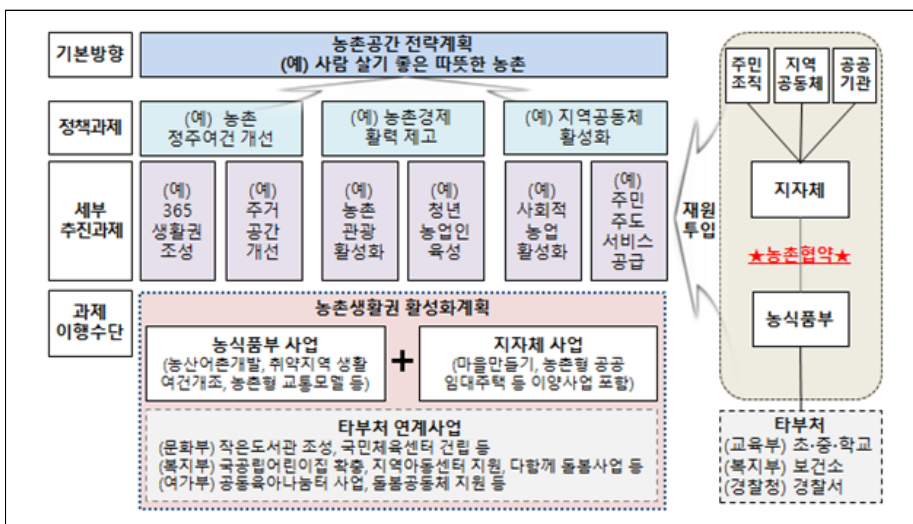
- 국가와 지자체는 농촌지역의 난개발과 지방소멸 위기에 대응하여 농촌지역 중 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따른 인구감소지역을 대상으로 농촌공간 재구조화 및 재생사업을 우선 지원할 예정이며, 정부는 '24년 법 시행 초기 단계로 기존 농촌협약 체계(전략, 활성화계획)를 유지하고, 향후 법정 계획에 따른 농촌협약 개편 방안을 마련할 계획임

2. 디자인 원리

가. 기본개념

- 농촌협약제도는 시군 농촌공간의 기본방향을 제시하는 농촌공간 전략계획의 기본 방향과 정책과제 및 세부과제를 제시하고, 농식품부 사업, 지자체 사업, 타 부처 연계사업 등을 활용해 생활권별 세부적인 추진방안을 제시하는 개념

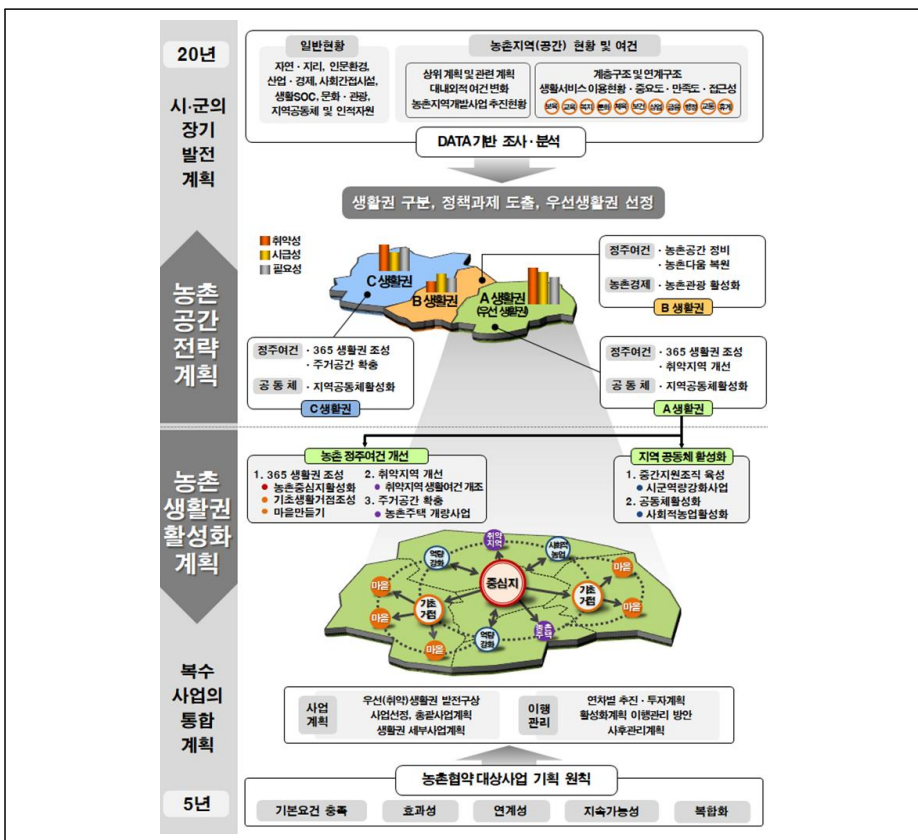
[그림 3-15] 농촌협약 기본 개념도



나. 추진절차

- 시군에서는 생활권을 구분하고 생활권 개선방향 도출을 위해 인구 사회 등 현황분석과 전망, 생활권, 계층 구조, 기초생활서비스 접근성 등을 분석해 분석된 내용을 토대로 지자체의 중장기 발전을 위한 개선방향 및 비전체계 등을 포함한 농촌공간 전략계획을 수립
- 이후 전략계획에 근거하여 각 생활권별로 예산이 포함된 세부적인 추진과제를 담은 농촌생활권 활성화계획을 수립
- 활성화계획을 근거로 농촌협약 주체 간 계획서 보완·검토 등을 통해 대상사업을 확정된 후 농식품부-시군 간 농촌협약을 체결해 농식품부 지자체 등의 정책사업을 지원 시행함

[그림 3-16] 농촌공간전략계획 및 농촌생활권계획 개념도



- 국가 또는 지자체에 협약 이행이 어려운 사유가 발생하는 경우 상호 합의로 변경·해약이 가능함

〈표 3-24〉 '24년 농촌협약 추진 절차

① 예비 농촌협약 시군 선정	• 전략·활성화계획(안) 지자체 발표 및 질의응답 등 내용 평가·선정	'24.6월
↓		
② 시·군 계획 검토·조정·보완	• 전문가 등 협의·자문 등을 통해 전략·활성화계획 수정·보완 • 사업 담당 사업 내용 검토·조정	'24.7~12월
↓		
③ 농촌협약 대상사업 확정	• 선정 시·군 대상사업 확정	'25.1월
↓		
④ 농촌협약 체결	• 농식품부-사군간 농촌협약 체결	'25.2월 (잠정)

다. 협약의 전제조건⁴⁴⁾

- 첫째, 마을만들기사업을 포함한 지방이양 사업을 반드시 연계해야 함
 - 농식품부에서 추진하던 사업내용·기간·방식 등의 변경은 가능하나 계층·생활권 분석 및 서비스접근성 분석결과, 지역민수요조사 등 객관적 증빙자료를 통해 타당한 변경사유를 제시해야 함
- 둘째, 지역의 장기 계획인 농촌공간 전략계획과 농업농촌 및 식품산업발계획과 연계된 통합적 지역발전계획인 농촌생활권 활성화계획을 수립해야 함
- 셋째, 시군에 협약을 담당하는 행정 전담조직(부서)을 두고, 협약 당사자 등으로 구성된 농촌협약 위원회를 조직하며, 중간지원조직을 운영해야 함
 - 행정 전담조직은 농촌협약 체결 전까지 행정기구 설치·운영 조례의 최소단위인 '과' 단위(5명 이상)의 부서로 일반 공무원과 임기제 공무원 또는 공무원직으로 구성하고, 농촌협약위원회는 시·군 단체장(혹은 부단체장), 전담부서의 장과 관계 부서, 지방의원, 중간지원조직 센터장, 민간 전문가, 주민 당사자협의체 대표 등 행정과 민간의 대표자로 구성해야 함

44) 농림축산식품부 내부자료(2019), 재정리

- 또한 농촌협약을 현장에서 밀착하여 전문적으로 지원하기 위해 현장활동가 중심으로 채용하여 구성해야 함

라. 협약 주체 및 대상⁴⁵⁾

- 협약의 주체는 농림축산식품부장관과 지방자치단체의 장이 되며, 시군 내 주요 주체는 농촌협약위원회, 행정전담조직, 중간지원조직, 행정협의회가 참여

〈표 3-25〉 시군 내 주체별 구성 및 역할

구분	세부 내용
농촌협약위원회(필수)	
개념	• 민관협치형 농촌정책 거버넌스 구축을 위해 조례에 근거하여 설치하는 의사결정기구
구성	• 행정과 민간의 대표자로 구성 (행정) 시·군 단체장(혹은 부단체장), 전담부서의 장과 관계 부서, 지방의원 (민간) 중간지원조직 센터장, 민간 전문가, 주민 당사자협의체 대표 등
역할	• 지역 현안, 문제 진단, 미래 방향, 생활권 설정, 관련 사업 선정 등 농촌협약의 추진과정에서 중요한 협의와 결정
행정 전담조직(필수)	
개념	• 농촌협약을 추진하는 행정 내의 총괄·조정 부서
구성	• '과' 단위 부서로 일반 공무원과 임기제 공무원 또는 공무원(무기계약직, 기간제)
역할	• 농촌협약의 사전 기획과 총괄, 신청, 시행, 준공, 사후관리까지 쉼 과정을 담당
중간지원조직(필수)	
개념	• 농촌협약의 원활한 추진과 성과 제고를 위해 조례에 근거하여 설치하는 중간지원조직
구성	• 현장에서 밀착하여 전문적으로 지원하기 위해 현장활동가 중심으로 채용
역할	• 농촌협약의 행정과 민간 사이 가교 역할 수행
농촌협약 행정협의회(필수)	
개념	• 원활한 농촌협약 추진을 위한 행정 주체들의 협의 기구
구성	• 농촌협약 추진 전담부서 과장급 이상이 협의회의 장을 담당하고, 전담부서(팀장)와 활성화계획 대상 및 연계사업 팀장(계장)으로 구성
역할	• 활성화계획에 포함된 사업들의 행정적 장애요소를 사전에 차단하고 전담부서와 관계 부서들 간의 협의, 연계·협업사업 간 조정 등
생활권 단위 추진위원회(권장-가점)	
개념	• 생활권 단위 주민의견을 수렴하고 이견·갈등 조정, 정보 공유, 세부 내역사업의 협의와 조정 역할을 하는 지역사회 공론의 장
구성	• 생활권 내의 주민자치회 임원과 행정(읍·면장), 그리고 전문가, 중간지원조직, 지방의원 등이 참여하여 구성
역할	• 농촌협약사업에 대한 주민의 이해 증진, 활성화계획의 수립을 위한 의견수렴 및 이견·갈등 조정의 창구 역할

45) 농림축산식품부 내부자료(2019), 재정리

- 협약의 내용적 대상은 불편 없는 지역 생활권 조성에 필요한 복수의 사업에 대한 통합적 사업 추진계획인 농촌생활권 활성화계획(5년 단위⁴⁶⁾)임
 - 농촌생활권 활성화계획에 포함될 세부 사업은 시군 장기 발전계획인 농촌공간 전략계획(20년 단위⁴⁷⁾)의 추진 전략과 과제를 바탕으로 구성하고, 농식품부 사업, 지방이양사업, 지자체 자체사업, 민간·공공기관 투자사업 등을 활성화계획에 포함 가능함
- 협약의 공간적 대상은 일반농산어촌개발사업을 포함해 다수의 농촌분야 사업을 추진하고자 하는 113개 시군임

마. 협약 기간 및 규모⁴⁸⁾

- 협약기간은 5년이며, 규모는 개소당 국비 기준 최대 300억원임
- 중앙·지방이 재원을 공동 부담하며 필요시 공공기관·민간 등의 투자도 가능함
- 공간정비 사업유형의 3개 사업(농촌공간정비, 축산악취개선, 공동자원화시설) 및 청년농촌보급자리사업은 국비 300억원 한도 외 신청시 추가 지원이 가능함

바. 협약 대상사업

- 농식품부에서 제시하고 있는 농촌협약 대상 사업은 크게 공간정비사업과 정주여건, 일자리·경제, 사회서비스(공동체 활성화) 등 4대 분야, 22개 사업으로 개편됨

〈표 3-26〉 '24년 농촌협약 대상사업

사업 유형	사업명(내역, 내내역)	사업개요			비 고
		사업 기간	지원대상	개소당 지원단가 (국비지원액)	
공간 정비	농촌공간정비사업	5년	농촌 139개 시·군	5,000~18,000 (2,500~9,000)	통합공모

46) 시군내 생활권 계획으로 전략계획에 따라 불편 없는 생활권을 조성하기 위해 국가·지자체·민간 등이 공동으로 추진하는 복수의 사업들을 통합하여 수립하는 5년 단위 계획이다.

47) 시군의 중장기 발전계획으로 생활권별 서비스 공급, 접근성 현황 등을 토대로 시·군 전체의 중장기 발전을 위한 비전 및 목표, 각 생활권별 향후 개선방향 등을 제시하는 20년 단위의 계획이다.

48) 농림축산식품부 내부자료(2019), 재정리

사업 유형	사업명(내역, 내내역)	사업개요			비 고
		사업 기간	지원대상	개소당 지원단가 (국비지원액)	
(3)	축산악취개선	단년	농촌 139개 시·군	3,000(2,100)	
	공동자원화시설	3년	지자체, 민간기업, 농업법인 등	14,700(10,290)	민간형 100톤 기준
주거 및 정주 여건 개선 (6)	농촌중심지활성화	5년 이내	일반농산어촌개발지역 시·군	15,000(10,500)	통합공모
	기초생활거점조성	5년 이내	일반농산어촌개발지역 시·군	4,000(2,800)	통합공모
	농어촌 취약지역생활여건개조	4년	농어촌 취약지역(행정리)	1,500(1,050)	
	청년농촌보급자리조성	3년	농촌지역 시·군	9,000 (4,500)	신규
	농업환경보전프로그램	5년	제한 없음	미정	신규
	농업농촌RE100실증지원	2년	농촌지역 시·군	1,786(918)	신규
일자 리 및 경제 활성 화 (10)	농촌인력중개센터	단년	농업인 등	70~90(35~45)	
	스마트원예단지기반조성	3년	지자체(사업부지 5ha, 온실면적 4ha 이상)	500백만원/ha (여건에 따라 변경 가능)	
	저탄소에너지공동이용시설	2년	지자체(온실면적 4ha이상)	225~700백만원/ha (여건에 따라 변경 가능)	
	지역단위 농촌관광 콘텐츠 개발	3년	지자체 시행 - 농촌관광 경영체	360(180)	
	농촌크리에이티브	단년	지자체 시행 - 농촌관광 경영체	250(125)	신규
	스마트축산단지조성	4년	제한 없음	500백만원/ha + 1,000백만원(개소당)	신규
	말산업육성지원(농어촌형 승마시설 등 설치지원)	신설 2년 개보수 1년	지자체, 개인 등	신설 2,000 이하 (800 이하) 개보수 1,000 이하 (400 이하)	신규
	식품소재 및 반가공산업육성	단년	생산자단체(농협, 법인), 식품기업	700~1,500 (210~450)	신규
	종자산업기반구축 (우수종묘증식보급기반)	1~2년 간	지자체, 농업인, 생산자단체	300~5,000 (지자체 50%, 민간 30%)	신규
	농경문화 소득화 모델 구축	2년	농경문화자원 보유 농촌마을	420(210)	신규

사업 유형	사업명(내역, 내내역)	사업개요			비 고
		사업 기간	지원대상	개소당 지원단가 (국비지원액)	
사회 서비스 확대 (3)	농촌돌봄농장	5년	농촌지역	55(38.5) * 신규사업자: 20	
	농촌아이돌봄지원	단년	농촌 139개 시·군 (동 지역 포함)	50(25)	우선 선정
	식생활교육지원	단년	지자체	40(20)	신규

주: 음영 표시: 농촌협약 국비지원액 한도 외로 추가 신청 가능

자료: 2024년 농촌협약 추진계획(안), 농림축산식품부

사. 추진 체계⁴⁹⁾

- 농촌협약 추진체계는 중앙-광역-기초 연계되는 구조이며, 계획수립 각 단계별 역할을 수행할 수 있도록 전담조직, 지원조직, 자문조직 등을 구성하여 운영하고 있음
 - 중앙(농식품부)은 전략 활성화계획의 검토·조정·승인, 협약 이행에 대한 모니터링 평가 등을 담당 또는 지원하는 ‘농촌협약 추진단’과 ‘농촌협약 지원단’을 운영하는데 추진단은 농식품부 내 협약 대상사업 담당부서로 구성되고, 지원단은 한국농어촌공사(지역개발지원단)이 담당함
 - 광역(시도)은 각 지자체의 협약 이행상황 모니터링 및 사후관리, 전략계획과 활성화계획에 대한 사전 검토·자문, 이행 지원 등을 담당
 - 기초(시군)는 농촌협약 전담조직을 구성함
- 체계적이고 내실 있는 계획을 수립할 수 있는 장점도 있지만 계획을 수립하는 시군 입장에서는 단계별 절차에 따른 준비와 대응으로 어려움을 겪고 있는 어려움도 상존하고 있다.

49) 자료 : 2024년 농촌협약 추진계획(안), 농림축산식품부(2024)

〈표 3-27〉 농촌협약 추진체계

구분	중앙	광역	기초
전담	〈농촌협약 추진단〉 (구성) 지역개발과 및 연계사업 담당부서로 구성 (역할) 농촌생활권 활성화계획 검토, 사업부서 간 의견 조정	〈전담조직(필요시)〉 (구성) 농촌지역개발, 도시 계획, 건축 등 담당자로 구성 (역할) 협약 평가, 협약 주체로 참여해 예산 투입, 협약 이행 등	〈전담조직〉 (구성) 농촌지역개발, 도시 계획, 건축 등 담당자로 구성 (역할) 농촌생활권 활성화계획 수립, 협약 기획·이행 등 전담
지원	〈농촌협약 지원단〉 (구성) 농어촌공사 지역개발지원단 + 농진청(협조) (역할) 365 생활권 분석, 성과평가 등 기준 개발, 이행 지원	〈광역 농촌협약 지원센터〉 (구성) 광역단위 중간지원 조직을 통합·활용하여 운영 (역할) 농촌생활권 활성화계획 검토·자문, 시·군간 조정 등 지원	〈기초 농촌협약 지원센터〉 (구성) 기초단위 중간지원 조직을 통합·활용하여 운영 (역할) 생활권 활성화계획 수립·이행, 지역 역량 강화 등 지원
자문	〈중앙계획지원단〉 (구성) 농촌·도시계획, 지역개발 등 관련분야 전문가 (역할) 전략계획·활성화계획 수립·이행 등 지원	〈광역계획지원단〉 (구성) 농촌·도시계획, 지역개발 등 관련분야 전문가 (역할) 구체적 명시 없음 (광역 지자체별 자율 운영)	〈기초계획단·전문자문단〉 (구성) 농촌·도시계획, 지역개발 등 관련분야 전문가 (역할) 시군 농촌공간 전략계획 및 생활권 활성화계획 수립·이행 등 지원

자료: 2024년 농촌협약 추진계획(안), 농림축산식품부

아. 관리 체계

- 지자체는 농촌협약 체결에 대한 실적보고서를 매년 2월 말까지 농식품부에 제출해야 함
- 농식품부에서는 농촌협약을 체결한 지자체의 농촌생활권 활성화계획의 추진상황, 이행률, 추진체계 운영현황, 성과목표 달성 등에 대한 추진실적 점검을 진행
 - 농촌협약 체결 지자체의 실적보고서(매년)와 최종 결과보고서(5년 차)를 근거로 농촌협약 추진 점검과 성과 확산을 확대해 나갈 계획이며 이 과정에서 필요시 현장 모니터링 추진도 진행할 예정

자. 협약 효력

- 문서상 합의 내용에 대해서는 이행 의무가 발생하는데, 농식품부와 지자체 간 협약을 체결한 사업내용 및 투자 부담, 성과 목표 등이 대상임
- 농식품부는 협약대상 시군 생활권에 농식품부 사업을 패키지로 지원하고, 지자체

는 활성화계획에 포함된 모든 사업에 필요한 지방비를 편성하여 계획과 사업목적에 따라 추진해야 함

- 이 과정에서 농식품부 사업별 지원 비율에 따른 지방비 편성 등 개별 사업의 시행 지침도 준수해야 함

3. 사업 추진 사례

가. 추진 현황

- 2020년 12개 시군을 대상으로 시범도입 후 단계적 확대를 통해 '21년 20개 시군, '22년 21개 시군, '23년 22개 시군 등 '23년까지 총 75개 시군이 농식품부와 농촌협약을 체결하였음

〈표 3-28〉 농촌협약의 단계적 도입

구분	2020년 시범도입	2021년 확대도입
참여 조건	<ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기 등 이양사업 추진 • 농업농촌 및 식품산업발전계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기 등 이양사업 추진 • 농업농촌 및 식품산업발전계획 수립 • 전략계획·활성화계획 수립 • 추진체계 마련(전담조직, 위원회 등)
선정 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌협약 추진계획서를 평가하여 시군 선정 	<ul style="list-style-type: none"> • 전략계획을 평가하여 시군 선정
대사 시군	<ul style="list-style-type: none"> • 21년 일반농산어촌개발사업을 추진하고자 하는 시군 	<ul style="list-style-type: none"> • 22년 일반농산어촌개발사업을 추진하고자 하는 시군
협약 체결	<ul style="list-style-type: none"> • 선정→전략·활성화계획 수립(시군)→활성화계획 검토·승인(농식품부)→협약체결 	<ul style="list-style-type: none"> • 전략·활성화계획 평가·선정→활성화계획 검토·승인(농식품부)→협약체결

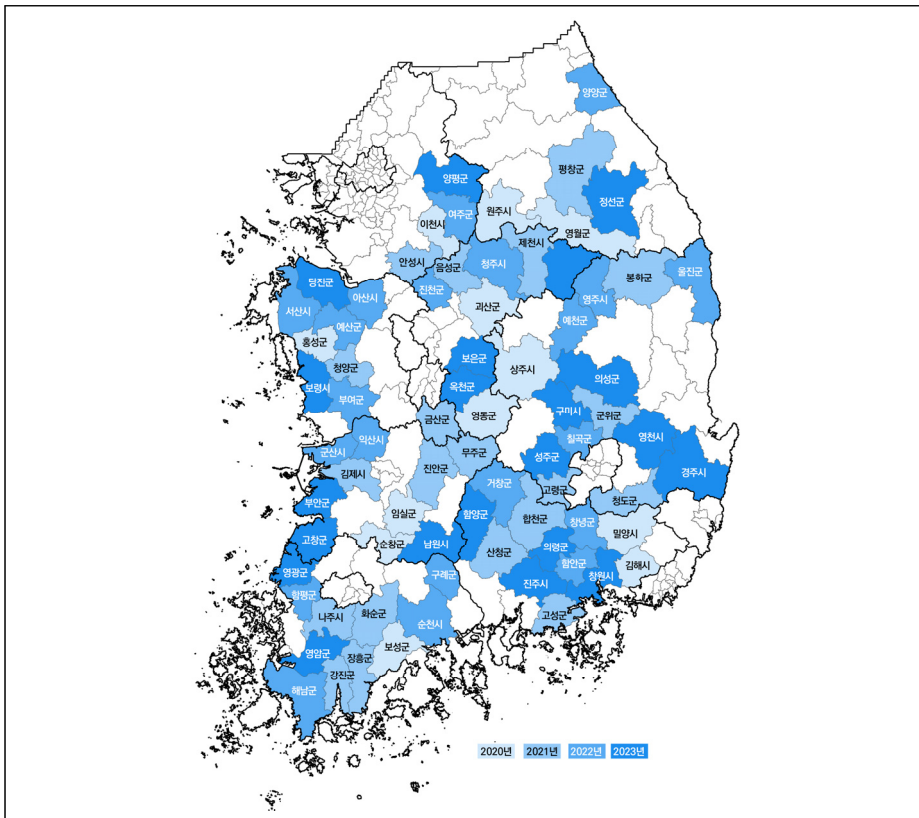
주: 2020년은 9개의 시범지역과 3개 시군을 예비도입 시군으로 선정

〈표 3-29〉 연도별 농촌협약 시군 선정 현황

구분	경기 (4/10)	강원 (5/9)	충북 (9/11)	충남 (9/14)	전북 (10/13)	전남 (11/16)	경북 (14/22)	경남 (12/15)	제주 (1/2)
'20 (12개)	이천	원주 영월	영동 괴산	홍성	임실 순창	보성	상주	김해 밀양	-
'21 (20개)	안성	평창	제천 음성	금산 청양	김제 진안 무주	나주 화순 장흥 강진	군위 청도 고령 봉화	고성 산청 합천	-
'22 (21개)	여주	양양	청주 진천	아산 서산 부여 예산	군산 익산	순천 구례 해남 함평	영주 칠곡 예천 울진	함안 창녕 거창	-
'23 (22개)	양평	정선	보은 옥천 단양	보령 당진	남원 고창 부안	영암 영광	경주 구미 영천 의성 성주	창원 진주 의령 함양	제주

자료: 2024년 농촌협약 추진계획(안), 농림축산식품부

〔그림 3-17〕 농촌협약 시군 선정 현황



나. 2020년 시범사업 추진

- 정부의 지방분권 정책에 따라 '18년~'19년 지방으로 이양된 사업이 적용된 2020년은 과도기적 시기로 농촌협약이 시범사업으로 추진되었는데 '19.12월 농촌협약 제도가 도입 된 후 '20년 6월에는 12개소(시범 9개+예비 3개)를 선정함(농촌협약 제도 도입, '19.12월 → 시범·예비 도입 시군 선정, '20.2월/'20.6월 → 농촌공간 전략계획 수립 완료, '21.4월 → 농촌협약 체결, '21.7월)⁵⁰⁾
- 시범사업 선정 당시 전제 조건은 신청 전 지자체는 제2기 농업농촌 및 식품산업 발전계획(농발계획) 수립을 완료하고, 마을만들기사업이 포함된 농촌협약 추진계획을 수립해야 했으며, 선정 후 농촌협약 체결 전까지 지자체는 전략 활성화계획 수립, 농촌협약 위원회 중간지원조직 구성·운영, 전담조직(부서) 등이 요구되었음

〈표 3-30〉 2020년 시범도입 지구 개요

구분	협약명	행정구역	대상지역		
			읍면	인구(명)	면적(ha)
강원 원주시	원주시 섬강생활권	1읍 8개면	1읍 4개면	46,409	42,528
충북 영동군	영동군 중부생활권	1읍 10개면	1읍 3개면	31,841	327
충남 홍성군	홍성군 광천·갈산 생활권	3읍 8개면	1읍 7개면	27,780	33,470
전북 임실군	임실군 2+1 생활권	1읍 11개면	9개면	17,985	43,536
전북 순창군	순창군 중부생활권	1읍 10개면	1읍 7개면	21,962	28,653
전남 보성군	보성군 벌교생활권	2읍 10개면	1읍 4개면	19,405	30,297
경북 상주시	상주시 함창·낙동생활권	1읍 18개면	1읍 7개면	25,348	47,743
경남 김해시	김해시 동부생활권	1읍 6개면	3개면	14,153	16,932
경남 밀양시	밀양시 1생활권	1읍 10개면	4개면	14,516	33,707

자료: 농림축산식품부 내부자료

4. 농촌협약의 시사점

- 농촌협약은 프랑스의 계획계약제도를 참고하기는 하였지만, 프랑스의 계획계약제도와 동일한 정책적 지향점을 가진다고 보기는 어려우며, 오히려 생활SOC복합화 사업과 유사성이 높음

50) 지방분권 대응 농촌협약 추진방향 연구, 2021, 전북연구원

- 프랑스 계획계약에서처럼 국가계획과 지자체 계획 간의 불일치를 해소할 목적은 유사하지만, 생활SOC복합화사업과 유사하게 보조금 제도라는 우리나라의 특수상황에서 장기 패키지 공모사업을 통해 국가사업과 지자체사업의 연계성과 추진의 안정성을 강화하는 형태를 띄고 있음
- 하지만, 면단위 지역개발로서 건립에 국한하지 않고 운영적 측면을 협약에 반영하여 중장기적 안정성을 도모한다는 점은 큰 차별성이라 판단함
- 농촌협약의 성과는 ①농촌지역을 대상으로 한 최초의 공간계획 ②생활권 분석을 통한 농촌지역의 정확한 현실 진단 ③先계획 後개발 체계 정립 ④농촌지역에서 추진되는 지역개발사업 간의 연계 활성화 ⑤지역 역량의 강화를 위한 노력의 강화로 나타나고 있음
- ①과 ②, ⑤의 내용은 계획의 세부적인 내용에 기인한 성과이나 ③과 ④의 내용은 협약제도의 약속(계약)적고 묶음적(패키지적)인 특성에 의해 도출된 성과임

〈표 3-31〉 농촌협약의 성과

구분	내용
농촌지역을 대상으로 한 최초의 공간계획의 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 종래에는 국토교통부 소관인 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등에 따라 수립하는 시군 종합발전계획, 시군 관리계획 등에서 농촌의 문제를 접근하기 때문에 인구가 집중된 도시지역을 중심으로 공간계획이 수립되어 왔음 • 농촌협약을 통해 농촌의 20년 단위 발전방향을 정립하고 기능별 축 설정, 거점지구 선정 등 중장기 공간계획을 수립하게 된 계기가 됨
체계적이고 과학적인 생활권 분석을 통해 농촌지역의 현실을 정확히 진단	<ul style="list-style-type: none"> • 그동안 시군 종합발전계획, 시군 관리계획 등에서 제시한 생활권 구분을 준용해왔었는데 농촌협약 지침에 따라 수립되는 생활권 계획에서는 생활권 분석을 위해 중심지 계층 구분 및 기능분석, 생활 SOC 분포, 생활서비스 접근성 분석, 생활서비스 이용현황 조사, 생활서비스 중요도·만족도 조사 등을 실제 지역의 실생활과 부합하는 생활권을 설정하는 성과를 거둠 • 실제로 전북 장수군 천천면은 장수읍과 인접한 지역으로 그동안 천천면의 생활권은 상위계획에서 제시한 장수읍으로 설정되어 있었는데 농촌협약 생활권계획 수립 과정에서 생활서비스 이용·접근성·중요도·만족도 등을 분석한 결과 장계면 생활권으로 분석되는 결과가 도출됨
先계획 後개발 체계 정립	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 지자체장이 선출될 때마다 공약과 관련된 사업이 우선적으로 추진되는 경우가 많았는데 중장기 계획 수립 후 협약을 체결하는 시스템 도입을 통해 최소한 농식품부 사업은 지자체장의 관심에 좌우되지 않고 계획에 따라 사업을 추진할 수 있는 체계가 구축됨
농촌지역에서 추진되는 지역개발사업 간의 연계 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역에서 추진되는 지역개발사업 간의 연계가 활성화 되고 있음 2~3년 단위 사업 추진시 개별적·산발적으로 추진될 수밖에 없었는데 5

구분	내용
	년이라는 기간을 설정하고 연차별·단계별 추진할 사업을 계획하는 과정에서 중심지와 배후마을 간 사업을 연계하고, 프로그램을 공유하는 노력이 시도되고 있음
지역의 역량 강화를 위한 노력의 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 2000년대 초반 전국에 유행처럼 확산된 마을만들기 사업 추진 과정에서 소규모 역량강화 사업이 도입되어 지역의 내생적 역량을 강화하기 위한 노력이 추진되어 왔지만 사업기간, 예산 등의 한계로 가시적인 성과 창출에는 한계 • 농촌협약 사업의 지역역량 강화 사업은 사업기간이 3년 내외이며, 예산은 20억 내외로 배정되어 역량강화 사업을 안정적으로 추진할 수 있는 계기가 됨

- 이러한 농촌협약의 성과에도 불구하고 제도도입의 초기에 따른 개선과제들이 발견되고 있음
- 개선과제는 ①실효성 제고를 위한 유관부서들의 노력 ②지속가능성 확보를 위한 운영관리 재원 마련 ③지역역량강화 사업의 내실화 ④배후마을을 고려한 프로그램 발굴 및 운영으로 나타남
 - ①~③의 내용은 협약의 참여주체와 재정투입과 관련된 것으로 농식품부의 보조금사업의 범위 내에서 추진함에 따른 연계성 강화와 지자체의 운영비 재원 투입의 필요성 그리고 외부재원이 없이 지속하기 위한 내적 역량의 확보에 관한 내용임
 - ④의 내용은 계획의 개선 사항이나 협약의 도입목적인 국가사업과 지자체사업 간의 불일치에 대한 한계에 관한 부분임

〈표 3-32〉 농촌협약의 개선과제

구분	내용
농촌협약사업의 실효성 제고를 위한 유관부서들의 노력	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌협약의 핵심사업은 농식품의 내역사업이지만 최소 5년 단위 농촌공간의 발전을 도모하기 위해서는 핵심사업을 지원할 수 있는 타 부처 연계사업의 적극적 활용이 요구됨 • 농촌협약 담당부서 뿐만 아니라 연계사업을 발굴하고 추진하는 타 실국의 적극적인 참여도 중요
사업의 지속가능성 확보를 위한 운영관리 재원 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌협약을 통해 대부분의 지역에 50억~100억 규모의 지역민을 위한 센터가 설립되는데 향후 운영관리상의 문제가 발생 • 농식품부에서는 소득사업을 지양하도록 하고 있기 때문에 시설물 운영관리에 필요한 소득사업이 별도로 추진될 수 있도록 주민들이 고민하고 행정과 긴밀한 협의를 통해 대안을 마련

구분	내용
지역역량강화 사업의 내실화에 집중	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌협약 내 농촌중심지 활성화사업, 기초생활거점사업 등은 의무적으로 역량강화사업을 추진하고 있는데 작게는 10억부터 많게는 25억 규모로 약 3년간 추진되고 있음 • 역량강화 사업예산이 투입되는 기간 동안에는 지역민들의 참여가 활성화되고 지역활력을 위한 다양한 사업들이 추진되지만, 사업예산 투입이 종료되면 역량강화 프로그램 또한 종료되는 문제점을 사급히 개선해야 함 • 지역에 건립되는 센터 운영에 필요한 소득사업 창출을 위한 지역역량강화 사업 등을 지속적으로 추진하는 방안 등 고려
배후마을을 고려한 프로그램 발굴 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 대부분의 사업이 투자대비 효과를 고려해 인구가 밀집된 읍 또는 거점 면 등 중심지 지역에 집중 • 농촌지역의 인구 분포를 살펴보면 배후마을에 약 50% 이상의 주민이 거주하고 있기 때문에 중심지의 서비스가 배후마을까지 전달될 수 있는 시스템이 구축되어야 함

제4절 기재부의 임대형 민간투자사업 ‘실시협약’ 사례

- 본 연구에서 다루고 있는 협약은 공행정 주체들 간의 공적 계약인데 반해 임대형 민간투자사업⁵¹⁾의 실시협약은 공공과 민간 간의 공적 계약으로 주체 간의 차이가 있음
- 공공과 민간 사이의 협약을 다루는 이유는 문체부와 지자체의 관계가 이미 다루었던 농식품부 및 국토부와 지자체의 관계와 다르기 때문임
 - 공행정 주체들 간의 협약은 지자체-지자체 간의 협약이 있을 수는 있지만, 본 연구에서 다루고 있는 협약들은 모두 국가-지자체 간의 협약을 다루고 있음
 - 국가와 지자체 간의 동등한 관계에 대해 판단할 수 있지만 지자체의 재정능력과 중앙부처가 제공할 수는 보조금과 같은 유인 요인 등에 따라 협약 당사자 간의 위계가 달라지기 때문임
 - 인구감소, 고령화 등의 요인으로 지자체의 재정여력이 낮아지는 가운데, 문체부가 제공할 수 있는 지역개발사업의 보조금도 대부분 지방교부세에 포함되는 상황이기 때문에 문체부와 지자체의 관계는 줄 것도 받을 것도 없는 상황이지만 그러기에 상대에 의존하지 않아도 되는 동등한 관계로 판단됨
- 기획재정부의 임대형 민간투자사업 실시협약은 입찰에 의해 우선협상대상자가 선정되기는 하지만 우선협상대상자의 지위를 확보한 이후에는 주무관청과 우선협상대상자가 동등한 관계에서 협상을 진행하여 협약에 이르게 되는 과정을 거침

51) 우리나라의 사회기반시설에 대한 민간투자법에서 정하고 있는 민간투자사업의 유형에는 크게 임대형과 수익형 민간투자사업이 있는데, 수익형 민간투자사업은 BTO의 방식으로 민간사업자가 이용자로부터 이용료를 받아 투자비를 회수하는 방식인데, 이는 일반적인 공공문화시설의 상황과 맞지 않아 제외하였다.

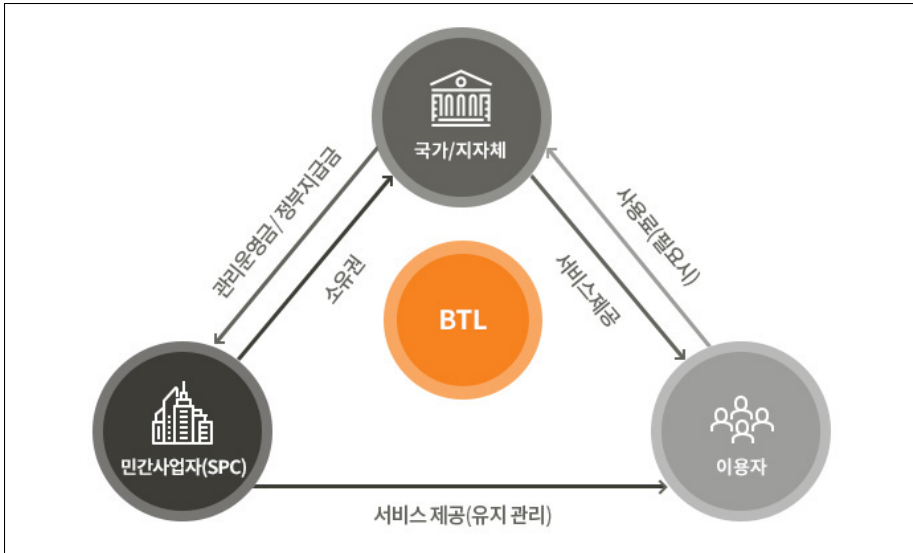
- 실시협약이란 주무관청과 협상대상자 간에 이루어진 협상의 결과로서, 해당 사업을 추진하는데 필요한 총사업비, 사용기간 등 사업시행의 조건등을 포함한 협약당사자의 법률관계를 정해놓은 문서 또는 문서의 내용을 의미⁵²⁾
- 민간과 공공 간의 계약이지만, 임대형 민간투자사업 실시협약에서는 ‘갑’과 ‘을’이라는 용어를 쓰지 않고, 협약을 체결함으로써 우선협상대상자가 얻게되는 지위인 ‘사업시행자’와 발주처인 ‘주무관청’이 협약의 주체로 명기됨
- 민간의 자본을 조달하여 사업을 추진하는 사업시행자는 주무관청과 동등한 관계 속에서 협상을 진행
- 동등한 관계에서 사업계획과 비용, 집행 등에 대한 안정성을 확보하기 위해 임대형 민간투자사업의 주무부처인 기획재정부는 KDI(한국개발연구원) 공공투자관리센터로 하여금 표준실시협약(안)을 수립하도록 하고 있음
 - 동등한 위계에서의 협상에 대하여 공동의 이익달성을 위해 민간과 공공이 모두 납득할 수 있는 이해관계의 합리적 절충점을 제시한 것이 표준실시협약(안)

1. 임대형 민간투자사업 및 민간투자사업 표준실시협약(안)의 도입

- 2005년 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’의 제정으로 최종이용자의 이용요금을 근원으로 민간사업자가 투자비를 회수하는 전통적인 민간투자방식인 BOO(Build-Operation-Own)와 BTO(Build-Transfer-Operation) 외 BTL(Build-Transfer-Lease : 임대형민간투자사업)이 추가됨
 - BTL사업은 민간사업자가 자본을 조달하여 시설을 건립하여 시설의 이용자가 아닌 시설의 발주처가 20년 동안 투자비를 상환하는 방식으로 이용자로부터 민간사업자가 직접 이용료를 징수할 수 없는 도서관, 복지시설, 학교, 병영시설 등에 적합한 사업방식

52) 한국개발연구원(2005) 「BTL사업 실시협약 표준안 연구」 p. 5

[그림 3-18] 임대형민간투자(BTL)사업의 구조



자료: infrainfo.kdi.re.kr/pv/intrcn/termIntrcn.do

- BTL 사업 대상시설에는 국가사업도 있지만, 지자체의 사무에 속하는 시설 유형이 많은 상황에서 협상과정에서의 의견차이, 시행착오 등을 최소화하여 BTL사업의 안정적 운영을 도모할 수 있는 표준실시협약(안)의 개발은 BTL사업의 조기 안착에 기여
- 기존의 민간투자사업의 표준실시협약(안)의 개발과정은 국외의 표준을 국내에 도입함에 있어 우리나라와의 적합성을 분석하고 국내의 민간투자자 및 대주단의 요구를 검토·반영하여 수립함

국내에서 그 동안 체결되었던 실시협약들 뿐만 아니라 세계 각국에서 추진되고 있는 다양한 해외프로젝트의 실시협약 사례 그리고 실시협약 체결과 관련하여 세계은행(World Bank), 유엔개발기구(UNIDO) 등에서 제시하는 권고(안) 등을 검토·분석하여 우리 나라 인프라사업에 적용할 수 있는 일반적이고 표준적인 (안)을 도출하는 방법으로 수행하였다. 특히, 본 과제에서는 실시협약의 법적 성질을 규명하기 위한 시도를 하였으며, 기 체결된 국내 프로젝트의 실시협약에 대한 비교 및 문제점 분석, 그리고 현행 법령에서 허용되는 사항 및 범위에 대한 검토, 민간투자자 및 대주단이 실시협약에 반영을 요구하는 사항을 수렴하여 검토 반영하였다.

국토연구원(2000) 「인프라 민간투자사업의 표준실시협약(안) 지침수립 연구」 p.3

2. 표준실시협약(안)의 디자인 원리(리스크 배분)

- BTL사업의 참여자들 간의 이해관계 구조는 아래의 그림과 같음
 - 크게는 주무관청, 사업시행자(출자자, 대주단, 건설사, 운영사), 사용자가 실제적인 이해관계자임
 - 이들은 실시협약-소유권이전, 출자-배당금, 원리금-대출금, 공사도급계약, 관리운영계약, 시설공급 및 서비스-사용료의 트레이드 관계로 연결됨

[그림 3-19] 민간투자사업 이해관계자 구조



- 이상의 역할 구조를 기준으로 참여자들 간의 역할 분담의 주요 합의사항은 다음과 같은데, 이러한 협상이슈들은 기존의 협약제도(ex. 농촌협약)에도 유사한 안전과 연결된다고 판단됨
 - 이것이 가능한 이유는 기존의 협약제도와 민간투자사업의 실시협약이 모두 건립 또는 개발 사업을 대상으로 한 계약이기 때문

〈표 3-33〉 실시협약의 주요 이슈

분야	세부 사항	기존 협약제도(ex. 농촌협약)에 적용할 경우의 관련 안건
SPC 설립 및 재원조달	사업시행법인의 설립	지자체의 행정조직, 중간지원조직, 협의체 등 구성
	재원조달 의무	비용 부담 및 투입 스케줄
실시설계·건설 및 준공	실시계획의 승인	농촌공간 전략계획 및 농촌생활권 활성화계획 확정
	건설 및 준공	실제 건설
총민간투자비의 결정	총민간투자비의 결정 및 변경	총사업비 결정
유지관리 및 운영	운영비의 변경	운영에 대한 지자체 자부담 비용
	유지관리 및 운영의 수행	지자체의 운영 방식 및 주체 역량강화사업 추진
	부속사업 및 부대사업	소득사업 추진
	성과평가	성과평가 및 환류
위험분담 및 권리의 처분	위험분담	협약문 내의 중앙-지자체-협의체 간 역할 분담
	담보의 제공	-
	출자자 변경 및 자금재조달	참여주제 및 총사업비, 분담비율 변경

3. 임대형민간투자 사업 실시협약 현황

가. 협상과정

- 임대형민간투자사업의 실시협상은 크게 기술(건축-유지관리) 협상, 가격(총사업비, 운영비) 협상, 재무(수익률, 이자율) 협상으로 구성
- 일련의 협상과정은 기술→가격→재무 협상의 순으로 진행되나, 가격 협상 결과를 충족시키기 위해 기술 협상이 다시 진행되거나, 심의 및 인허가 과정에서 협상과정에서 반영하지 못한 심의의견 등을 반영하기 위해 다시 기술협상이 이루어지고 기술협상을 충족하기 위해 가격협상이 다시 진행되는 등의 과정이 반복됨

나. 협상기간(문화분야 BTL 사업)

- 문화분야 임대형민간투자사업의 실시협상 기간은 1년 정도가 평균적으로 소요되

고 고시-협약체결 시점까지의 기간(민간사업자의 제안서 작성을 위한 구체화 기간 포함)은 협상기간에 5개월이 추가되는 수준으로 나타남⁵³⁾

〈표 3-34〉 문화분야 임대형민간투자사업(2005-2007) 협상기간

사업명	고시시점	우선험상 대상자 지정일	협약시점	협상기간	고시-협약 기간
부평문화예술회관	2005-12-02	2006-02-22	2007-04-24	14.2	16.9
대구시립미술관	2005-07-12	2005-09-14	2005-12-12	3.0	5.1
제주도립미술관	2005-12-29	2006-09-06	2007-03-05	6.0	14.4
인천시립도서관	2006-01-12	2006-04-04	2007-02-14	10.5	13.3
파주교하도서관	2005-12-30	2006-06-12	2006-12-27	6.6	12.1
강진문화복지종합타운	2005-10-11	2006-01-12	2008-02-12	25.4	28.5
당진교육문화스포츠센터	2006-02-10	2006-03-15	2006-10-24	7.4	8.5
경주문화예술회관	2005-12-30	2006-07-10	2007-10-11	15.3	21.7
안동문화예술회관	2005-12-30	2006-06-20	2007-08-14	14.0	19.7
제주종합문화센터	2005-12-29	2006-05-10	2007-06-21	13.6	18.0
해운대신시가지도서관	2006-06-30	2007-01-22	2008-01-03	11.5	18.4
천안성정도서관	2006-12-28	2007-06-21	2008-04-23	10.2	16.1
울산시립박물관	2006-12-27	2007-07-11	2008-06-25	11.7	18.2
천안생활체육시설	2007-02-08	2007-06-28	2008-10-15	15.8	20.5
계룡복합문화회관	2007-06-15	2007-12-21	2008-09-25	9.3	15.6
익산시립모현도서관	2006-12-29	2007-07-11	2008-09-18	14.5	21.0
완도맞춤형복합문화센터	2006-12-31	2007-06-26	2008-06-30	12.3	18.2
부산화명대도서관	2007-08-10	2007-12-14	2008-12-19	12.4	16.6
아산실내생활체육관	2008-04-25	2008-08-20	2009-09-30	13.5	17.4
천안종합문화회관	2007-12-31	2008-08-08	2009-12-09	16.3	23.6
평균				12.2	17.2

- 협약체결 이후에 실제 착공까지에도 시간이 소요되는데, 실시계획을 완료하고 실시계획 승인을 신청하여 인허가를 득하는데 까지 6개월~1년 정도의 시간이 추가로 소요됨

- 이상의 상황은 상호 간의 이익이 있는 공통의 목표(시설 건립)가 있는 평등한 관계에서조차도 구체적인 단계에서 이해관계를 조정하여 협약에 이르기까지 표준실시

53) 기획재정부의 민간투자사업기본계획에서 정하고 있는 협상기간은 12개월이며, 불가피한 사유가 있을 경우 6개월을 추가할 수 있도록 하고 있다.

협약(안)이라는 공통의 가이드라인이 있음에도 불구하고 1년 이상의 시간이 소요됨을 보여주고 있음

4. 임대형 민간투자사업 실시협약의 시사점

- 동등한 관계에서 상호 간의 이해를 조정하기 위해서는 많은 시간이 요구되고 이에 대한 구체적인 업무가 진행되어야 함
 - 건립사업에 대한 국내 임대형 민간투자사업의 사례를 통해 유추해 볼 수 있는 것은 프랑스 계획계약제도에서 국가와 지자체 간의 위계가 동등하다면 협약의 내용을 구체화하고 이해관계를 조율하기 위한 지난한 과정이 필요할 것으로 사료됨
 - 국내의 지역발전투자협약이나 농촌협약에서의 공모-협약 기간을 고려할 때, 기존의 협약제도들이 대부분 개략적인 MOU를 체결하고 실무적인 내용을 협약 이후에 조정할 것으로 예상됨
- 국내의 협약제도들이 협약체결 이후 구체적인 조정과정을 진행하는 것이 가능한 이유는 기존의 협약제도들이 공모제도를 기반으로 한 보조금체계에 의해 작동되기 때문임
 - 장기 공모 패키지라는 보조금 체계에서 지자체에 대한 중앙정부 주도의 합의가 가능하기 때문임
- 문체부와 지자체의 관계가 국토부나 농식품부와 같은 공모사업이 없어 주도권의 확보가 곤란하다면 민간투자사업의 표준실시협약(안) 구축 과정을 고려할 수 있을 것임
 - 표준실시협약(안)은 공공과 민간 간에 리스크와 업무의 분담에 관한 상호 간의 합의 과정을 거침으로서 자신에게 무엇이 필요하고 무엇을 양보할 수 있는지에 대한 치열한 논의의 결과임
 - 문체부가 지자체에 단순한 사업참여에 대한 의향을 물어보는 것이 아니라, 문체부가 지자체에 제공하여야 하는 것이 무엇이고(프랑스의 경우, 공화국의 정체성

유지를 위한 교육과 문화재라는 고유영역을 협약을 통해 유지하는 상황), 지자체가 문체부에 요구하면서 무엇을 부담하여야 하는지에 대해 진지한 접근이 필요한 상황

- 지자체 문체부 간의 협의체 구성을 통해 협상당사자들 간의 가장 원점의 차원에서 시작하는 이해관계의 합의를 위한 정부 차원의 의견 조율 기구를 운영하는 것도 고려할 수 있음

중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구

제4장

결론

제1절 사례분석의 시사점

- 지금까지 살펴본 프랑스의 계획계약제도, 국내의 지역발전투자협약, 농촌협약의 관계는 프랑스의 제도 도입 후 지금까지 국내의 정책여건에 맞추어 제도가 적응해 가는 과정이라고 판단됨
 - 프랑스의 계획계약제도가 동등한 관계를 전제로 사업패키지를 수행하기 위한 중앙과 지역 간의 계약으로 본다면, 우리나라의 경우 지자체의 낮은 재정여력과 현재 국내에서 적용되고 있는 보조금 체계를 볼 때, 보조사업패키지를 안정적으로 추진하기 위한 장기계약으로 보는 것이 협약제도를 이해하는데 더 도움이 될 것으로 판단됨
- 프랑스의 계획계약제도는 권한적이고 재정적 측면의 분권의 바탕하에 이루어짐
 - 프랑스의 계획계약제도는 내각책임제 하의 총리에 의해 부처 및 정부예산에 대한 조정이 이루어지고, DRAC과 같은 특별지방행정기관 통합청에 의해 지역주민의 의견을 수렴하고 개발계획을 상시적으로 협의조정할 수 있는 상설화된 중앙부처 조직이 지역에 있기 때문에 가능함
 - 프랑스의 지자체는 국가로부터 의무적 지원을 보장받고 있고 지방세에 징수에 대한 일정수준의 자율권을 보장받고 있어 우리나라에 비해 재정여력이 높은 상황임
- 우리나라의 지역발전투자협약과 농촌협약은 보조금제도에 기반하고 있음
 - 우리나라 지자체의 재정여력은 프랑스에 비해 낮으며, 지역발전투자협약(시범사업과 생활SOC복합화사업)과 농촌협약의 추진방식은 보조금법에 근거하고 있음
 - 프랑스의 계획계약제도를 차용하여 도입된 지역발전투자협약은 균형위와 국토

부의 주도로 신규예산사업을 시범사업으로 추진하였으나 더 이상의 진행은 이루어지지 못하였고, 총리실 주도로 진행된 생활SOC복합화사업에 대한 다년도 패키지 공모(기존의 보조사업 공모 패키지)는 지역발전투자협약의 명칭으로 진행되었지만 지역의 Public Service와 관련된 시설 건립 보조금이 지방이양되고 생활SOC추진단이 폐지되면서 더 이상의 추가사항은 발견되지 않고 있음

- 농식품부는 일반농산어촌사업 중 일부에 대한 지방이양에 대응하기 위해 농촌협약을 도입하였고 이는 일반농산어촌사업이라는 패키지 공모사업의 행정적 관성의 연장적 모습을 지니게 됨

- 협약제도는 정책결정자의 의사결정을 실행하기 위한 수단임
 - ‘협약’을 동등한 관계를 기반으로 한 계약으로 보는 측면도 있고, 중장기의 패키지 사업을 실행하기 위한 장기패키지계약으로 볼 수 있는 측면도 있음
- 국내에서 협약제도를 처음 도입하여 사용하였을 때, 지역발전투자협약사업은 공모 방식에 의해 추진되었고 공모에서 협약까지 걸린 시간은 수개월에 불과하였음
 - 공모는 한정된 자원을 선택하기 위한 방식이기 때문에 공모주체자에게 선택권이 있는 방식이며, 공모참여자는 자신들의 제안내용의 수준에 따라 공모주체가 가부여부를 판단하게 됨
 - 기존의 보조금체계를 활용하여 예산의 지원이 가능하다면, 민간투자사업의 협약체결에 1~2년 정도의 시간이 소요됨을 고려할 때, 협약제도는 보조금을 패키지로 지방에 보내주기 위한 시간을 단축시키는 용도의 제도로 판단됨
- 프랑스의 지방분권 상황(지자체의 재정여력, 권한 이양 등)은 협약제도 도입이 가능하게 한 현실적 이유임을 감안한다면 협약제도가 지향하여야 할 곳은 행정편의가 아니라, 실질적 분권임
 - 이는 보조금 체제에서 교부금 체제로의 이양의 궁극적 문제가 기존 보조금체제와 실제 지방의 사정(사실관계)과 불일치하는 것에서 출발하기 때문이고 이것을 일치하도록 맞추는 것이 실질적 분권이기 때문

〈표 4-1〉 협약제도별 주요내용 종합

구분		도입 배경 및 목적	정책추진 여건		Design 원리 (역할 분담)	비고
프랑스 계획계약제도		<ul style="list-style-type: none"> 1980년대 지방분권 대응에 따른 중앙계획과 지방계획 간의 일관성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 이원집정부제에 따른 총리의 강력한 조정 권한 국가예산의 지방이양과 EU보조금 확보 가능에 따른 지자체의 높은 재정여력 행정분권(관선지사, DRAC)에 따른 중앙과 지역의 유기적 연계 가능 		<ul style="list-style-type: none"> 중앙과 지방 간의 우선사업 설정에 대한 합의 중앙과 지방의 예산 투입 비율 및 스케줄에 대한 분담 우선순위 설정은 통합지방행정청 및 관선지사와 지자체 간의 긴밀한 협의로 진행 사업실행은 중앙과 지방이 함께 출자한 공공유한책임회사에 의해 진행 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙과 지방 간의 위상의 동등성 특정목적에 위해 기업간의 합작투자(Joint Venture)와 유사함
지역 발전 투자 협약	시범사업	<ul style="list-style-type: none"> 균형발전을 위한 국가계획과 지역계획 간의 일관성 확보 협약을 통한 중기계획의 예산 선확보 	균특 회계 와 공모 방식 적용	<ul style="list-style-type: none"> 균발위에 의한 조정과 간사부서의 예산집행 	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발사업에 대한 관계부처들의 보조금 지급 지자체의 개발사업 추진 	다부처·다년도 공모 사업 패키지
	생활 SOC 복합화	<ul style="list-style-type: none"> 지방 소멸 및 재정여력 약화에 따른 중앙주도에 의한 복지목적의 사회기반시설 공급 		<ul style="list-style-type: none"> 총리실의 주도 및 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 시설복합화에 대한 관계부처의 보조금 지급 지자체의 복합시설 건립 	
농촌협약		<ul style="list-style-type: none"> 농촌지역에 대한 공간계획 필요 일반농산어촌사업의 일부사업의 지방이양에 따른 중앙사업과 지자체 사업의 일관성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 농식품부의 조정 		<ul style="list-style-type: none"> 국비 사업에 대한 농식품부의 보조금 지급 및 개발계획 관리(심의) 지자체의 개발계획 수립 및 사업 진행 	단일부처·다년도 공모사업 패키지
민간투자사업 실시협약		<ul style="list-style-type: none"> 사회기반시설 공급에 대한 민간자본의 유치 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> 민간자본의 사용에 따라, 정부의 회계, 재정 지침에서 자유로움 		<ul style="list-style-type: none"> 사업시행자(민간)는 자금을 조달하여 시설을 건립한 후 유지 관리 주무관청(발주처)은 시설 운영 민간에서 수립한 사업계획의 세부내용에 대한 민간과 공공간의 장기간 협상을 진행하여 협약(계획 확정) 체결 	<ul style="list-style-type: none"> 자금조달 권한을 가진 민간과 공공의 동등한 위상 관계이나 과업의 내용은 위탁(도급)을 포함 협약은 민간의 계획(자금조달, 건설, 유지관리 등)에 대한 완결된 확정을 포함

제2절 제언

- 지방의 분권에 대한 역대 정부의 지방분권 방침은 방향의 차이는 있지만 지속적인
- 문체부의 지역개발 관련 보조금이 대부분 지방이양되고 있는 상황에서 보조금 체계를 전제로 운영되는 지역발전투자협약과 농촌협약을 차용하여 문체부에 적합한 협약제도를 운영하는데는 많은 어려움이 있을 것으로 사료됨
 - 단기적으로는 협약당사자 간에 상호이익이 발생할 수 있는 부처의 사업영역에 대해 문체부 사업의 포함시 가점을 제공하는 방향 정도가 가능할 것으로 예상됨
- 하지만, 중장기적인 관점에서 협약제도의 본질이 당사자 간의 평등을 전제로 이루어지는 합의라는 측면에서 볼 때, 현재의 분권추세는 문체부의 협약제도 도입에 큰 기회가 될 수 있을 것으로 기대됨
 - 문화분야 보조사업의 지방이양에 따라, 문체부와 지자체 간의 동등성이 강화되고 협약제도를 위한 협력사업의 개발이 필요하기 때문임
 - 또한, 광역자치단체를 중심으로 협의체를 구성하여 경제권(경제동맹)을 형성하고 초광역사업을 추진하고자 함(ex. 호남권 메기시티 경제 동맹, 부울경 초광역 경제 동맹 등)
 - 즉, 협약의 의미에 동등성을 전제로한 순서의 개념을 포함시킬 수 있는 정책환경이 조성되고 있음
- 지방분권을 지향할 때, 중장기적인 궁극적 지향점은 평등에 근거한 관계로서 협약제도 역시 프랑스의 계획계약의 방식과 적합도가 높아질 것으로 예상됨
 - 장기 패키지 공모가 아닌 지자체와 중앙부처가 협력하여 사업을 수립하여 재정당국에 사업을 제안하고 이를 바탕으로 재정당국이 예산계정을 만드는 先계회後예산 방식임

- 행정을 규격의 한 형태로 볼 때, 분권의 상황은 중앙과 지방 간의 규격의 불일치 (집단의 평균화된 규격이 개인의 비정형성과 맞지 않는 문제)에서 기인하기 때 문인데, 이에 대한 해답은 先예산 後계획이라는 정량적 척도에 정성적 내용을 맞추기 보다는 先계획 後예산을 통해 정성적 내용을 만들고 이를 기준으로 정량 을 산출해 가는 것이 맞다는 것임

참고문헌

- 배준구(2004) 「프랑스의 지방분권」.
- 관계부처 합동(2019) 「생활SOC 3개년계획(안[2020~2022])」.
- 국가균형발전위원회·국토교통부(2019) 「정부지자체 협력기반 한국형 계획계약제 발전방안 연구」.
- 국가균형발전위원회·국토교통부(2020) 「지역발전투자협약 시범사업 지원 및 제도개선 연구」.
- 국토연구원(2000) 「인프라 민간투자사업의 표준실행협약(안) 지침수립 연구」.
- 국토연구원(2022) 「지방시대 실현을 위한 중앙-지방 정책 연계형 투자협약 확장 방안 연구」.
- 국회예산정책처(2020) 「정부 재정분권 정책의 효과성 평가와 정책적 시사점」.
- 국회예산정책처(2023) 「2023 대한민국 지방재정」.
- 기획재정부(2018) 「국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침」.
- 기획재정부(2019) 「2020년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」.
- 기획재정부(2023) 「2024년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성 지침」.
- 농림축산식품부(2024) 「2024년 농촌협약 추진계획(안)」.
- 지역발전위원회(2018) 「문재인정부 국가균형발전 비전과 전략」.
- 한국농촌경제연구원(2024) 「농촌공간재구조화법 시행과 향후 과제」.
- 한국조세재정연구원(2018) 「주요국 예산안 - 프랑스」.
- 한국개발연구원(2005) 「BTL사업 실행협약 표준안 연구」.
- 김세진(2010) 「예산법률주의에 관한 비교법적 연구」 한국법제연구원 재정법제 연구 10-12.
- 배준구(2010) 「프랑스 문화정책에서 공공단체 간의 협력」, 한국프랑스문화학회, 프랑스문화연구, 제21집.
- 오승규(2019) 「프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구」 한국지방세연구원, 기획과제

2019-03호.

- 유태현(2021) ‘문재인 정부 재정분권의 성과와 과제’ 지방행정연구 제35권 제4호.
- 전훈·김세진 (2008) 「지방재정지원제도에 관한 법제연구(IV)-프랑스-」 한국법제연구원, 재정법제연구 08-04.
- 정관선(2016) ‘프랑스의 국민투표 및 주민투표 법제’ 한국법제연구원, 최신외국법제정보 2016 제1호,
- 한국개발연구원 누리집(kdi.re.kr)
- 네이버 국어사전(ko.dict.naver.com)
- 한국민족문화대백과사전 누리집(encykorea.aks.ac.kr)
- 법률용어사전 (www.law.go.kr)
- 위키피디아 누리집(ko.wikipedia.org)
- 충청데일리 누리집(www.ccdailynews.com)
- 한겨레신문 누리집(www.hani.co.kr)
- (사)지방의회발전연구원 누리집(www.rilc.re.kr)
- 지방시대위원회 누리집(www.nabis.go.kr)
- 충북치유의료관광 누리집(healingyou.co.kr)

ABSTRACT

A Case Study on the Application of Central-Regional Agreement System

Kim, Hong Gyu · Lee, Kyeong Jin

As many central government subsidized projects in the field of culture are being transferred to local governments, there is increasing interest in the agreement system as a policy tool for promoting local culture in the future.

This study aims to deeply analyze the characteristics of existing similar cases, the background of their introduction, and reflect on them when introducing a agreement system in the cultural field of Korea.

For this purpose, we examined the preliminary meaning of the agreement and the changes in meaning and risk-sharing structure according to the dynamics of the agreement based on the planning contract system(contrat de plan) in France, which is the origin of the agreement system, and the regional development investment agreement(Ministry of Land, Infrastructure and Transport of Korea), rural agreement(Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs of Korea), and implementation agreement of Public and Private Partnerships(PPPs) projects in Korea.

France's planning contract system is based on the country's unique decentralization between the center and the regions, with a system of cabinet accountability and a

high degree of fiscal independence for local governments. Korea's compact schemes are strongly characterized by their role as a means to implement policymakers' decisions (long-term subsidized project packages) in accordance with the subsidy law and the low fiscal independence of local governments.

Keywords

agreement system, planning contract system, the regional development investment agreement, rural agreement, implementation agreement of Public and Private Partnerships

집필 내역

연구 책임

김홍규 한국문화관광연구원 부연구위원: 제3장, 제4장

이경진 한국문화관광연구원 부연구위원: 제1장, 제2장

중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구

발행인 김 세 원

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2024년 10월 2일

발행일 2024년 10월 2일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

I S B N 979-11-7198-012-3 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2024.e5>

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.

김홍규·이경진(2024), 중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구, 한국문화관광연구원



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2024.e5>



www.kcti.re.kr

한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800

팩스 02-2669-9880

