

법령·제도의 「지방영향평가」
도입 방안

2007년

한국지방행정연구원

균형발전센터

(김선기, 김현호, 오은주)

목 차

- I. 지방영향평가의 도입 필요성
 - 1. 배경 및 필요성
 - 2. 목적
 - 3. 연구내용 및 방법

- II. 국내외 유사제도 및 사례분석
 - 1. 국내제도 검토
 - 2. 외국제도 검토
 - 3. 시사점

- III. 법령에 대한 민원실태 분석
 - 1. 설문조사 개요
 - 2. 민원의 실태 및 처리 현황

- IV. 지방영향평가 도입방안
 - 1. 도입개요
 - 2. 평가목적
 - 3. 평가대상
 - 4. 평가기준
 - 5. 평가주체
 - 6. 평가방법 및 절차
 - 7. 평가활용

- V. 법제화 방안
 - 1. 기본방향
 - 2. 법제화 방안
 - 3. 후속조치

I. 지방영향평가의 도입 필요성

1. 배경 및 필요성

□ 배경

- 법률의 제·개정시 지역주민의 복리와 국가균형개발에 역행하는 사례발생
 - 농지 및 초지이용 등 토지이용의 규제, 환경규제 등
- 법령과 제도가 개발여건, 환경, 발전수준 등 지역특성을 반영하지 않고, 수도권 일극집중 해소 등을 겨냥해 만들어져 획일적으로 적용되다 보니, 지방차원에서는 원하지 않는 결과 초래
 - 특히 수도권을 겨냥하여 입안되었던 규제와 그 관련 법령 등이 지방의 발전을 발목잡는 결과를 낳기도 함
- 법제처는 입법 필요성, 내용의 정당성 및 법적합성, 입법내용의 통일성 및 조화성 등 법리적 특성을 심사하고 있으나 지역의 차별적 영향은 미검토
- 지방자치단체(4대 협의체 포함)는 각종 법령 입법예고시 의견 제출에 소극적이고, 의견을 제출하였다 하더라도 소관부서가 반영하지 않으면 별도의 의견개진 수단이 없음

□ 필요성

- 지방의 특수한 여건과 환경을 법률의 제개정시 반영하는 제도 및 채널을 구축하여 지방의 발전을 도모할 필요가 있음
- 법령의 제·개정이나 제도 도입시 지방발전의 차별적 특성을 제도적으로 반영할 수 있는 채널 및 시스템(혹은 대변적 기능)의 구축이 필요
 - 사전적 채널이나 사후적 채널 모두에 대해서 구축의 필요성이 있음
- 따라서 법률의 제·개정시 혹은 제도 도입시 이들의 지방영향을 체계적으로 평가할 필요가 있어, “지방영향평가제도” (가칭)의 도입이 필요

2. 목적

□ 지방영향평가제도 도입의 목적

- 지방영향평가제도의 도입 목적은 국가의 정책을 뒷받침하는 법령과 제도의 수립이 지방발전에 미치는 영향에 대하여 종합적·체계적으로 평가하기 위함
- 종합적으로 평가한다는 것은, 법령안 심사·평가에 있어서 각기 분화된 지역사회의 다양성을 반영한다는 것임
 - 현재, 법제처는 입법 필요성, 입법내용의 정당성 및 법적합성, 입법내용의 통일성 및 조화성 등 일반적인 법령안 심사를 하고 있음
 - 그러나, 입법의 합목적성 등 형식논리적인 문제만을 다룰 뿐, 다양한 상황에서 해당 법령 등이 어떠한 영향을 미칠지를 구체적으로 살펴보는 평가기준이 부재한 실정임
- 또한, 입법 및 제도논의 과정에서 지방의 의견을 반영하는 **의견 수렴의 통로**가 미흡하여, **평가절차**가 체계적으로 제도화되어 있지 않는 상황임
 - 지방자치단체(4대 협의체 포함)는 입법예고시 의견 제출에 소극적임
 - 법령 및 제도 도입 이후, **사후적으로** 지방자치단체 공무원들이 이견(異見) 제출이나 변경신청을 할 경우 다수의 중앙부처와 협의조정을 해야 함 (즉, **1개 지자체가 다수의 중앙부처와 협의**)
 - 또한, 지방에서 의견을 제출하더라도 중앙부처가 반영하지 않으면 별도의 의견개진 수단이 없음
- 이에 따라, 본 연구에서는 지방영향평가제도의 효과적인 추진체계 구축을 위하여 다음 두 가지를 중심으로 살펴보도록 함
 - ① 평가의 **내용적 측면** : 평가기준, 평가대상, 평가항목
 - ② 평가의 **형식적 측면** : 평가절차 및 활용

※ 지방영향평가의 개념

- **평가** : 사전평가, 중간평가, 과정평가, 결과평가, 사후평가 등 정책의 시작부터 마감까지 시간적, 절차적 과정에 따라 총괄적으로 시행하는 평가임
 - “일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것” (정부업무평가기본법, 제2조의 1)
- **영향평가** : 어떠한 정책을 수행함에 있어 그것이 의도하는 바 영향의 정도를 측정하고자 하는 평가를 의미한다고 할 수 있음
 - 투입이나 행위에 대한 영향 또는 최종결과(효과)를 알고자 하는 평가, 즉 효과달성 정도에 대한 평가라 할 수 있음
- **지방영향평가** : 법령과 제도가 “지방의 발전 및 주민의 복리”에 대한 미치는 영향을 예측·파악
 - 포괄적으로는, 법령·제도의 지방영향평가는 “투입요소로서 법령의 제·개정이나 제도의 도입이 지역에 미치는 영향”을 **사전적·사후적**으로 평가
 - 이때 투입요소는 법령, 제도, 조세, 재정투자 등 다양한 요소가 해당될 수 있으나, 본 연구에서는 법령과 제도의 영향을 평가하는 체계에 초점을 맞추도록 함

※ 지방영향평가의 적용대상 범위

- 중앙기관장이 관장하는 법령과 제도 (의원입법은 일차적으로 제외)
- **신규로 제·개정하는 법령 및 제도에 대한 평가체계 구축과 아울러, 지방민원이 많은 기존에 있는 법령 및 제도에 대해서도 지방의 의견을 반영할 수 있는 방안도 모색함**

3. 연구내용 및 방법

□ 연구내용

- 지방자치단체의 이의신청이나 민원 사례분석
 - 지방의 실정에 반(反)하는 경우가 빈번한 법령이나 규제제도를 파악
 - 지방자치단체의 빈번한 조정대상분석을 통하여 지방영향평가의 정책적 수요파악
- 국내외 유사한 제도 및 사례분석
 - 국내 각종 사회적 입법영향평가제도와 유사 제도 등을 검토하여, 지방 영향평가의 심사체계에 적용
 - 해외사례(독일, 스위스 등)의 논리, 내용, 적용대상, 특성, 체크리스트, 운용 방법 등에 대한 벤치마킹
- 영향평가의 시범적용
 - 개발한 영향평가를 소수의 대상사업에 적용 : 평가들의 수정보완 후 확정
- 지방자치단체 의견 수렴
 - 심사기준 및 평가체계에 대한 의견수렴
 - 지방자치단체의 의견수렴이 적극적이고 안정적으로 되는 평가체계 구축
- 도입방안 및 제도 근거 연구
 - 도입방식, 평가시스템 및 항목, 추진체계, 법률적 근거 등을 마련하는 방안 연구

□ 연구의 방법

- 문헌조사 : 국내외 사례조사
- 설문조사 : 지방자치단체의 규제 관련 민원실태 및 애로사항 조사
 - 조사목적 : 빈번하게 발생하는 지방민원 파악 및 여러 지방민원 중 중요도에 따른 우선순위 파악

- 조사 대상: 232개 기초자치단체

- 조사방법

- 행정자치부 협조(행정자치부가 배포·회수), 한국지방행정연구원 분석
- 각 지자체의 한 부서(예. 기획관리실) 책임 하에 여타의 민원 관련 부서에 회람시켜 해당 지자체의 민원실태를 종합적으로 설문지에 반영

○ 의견청취

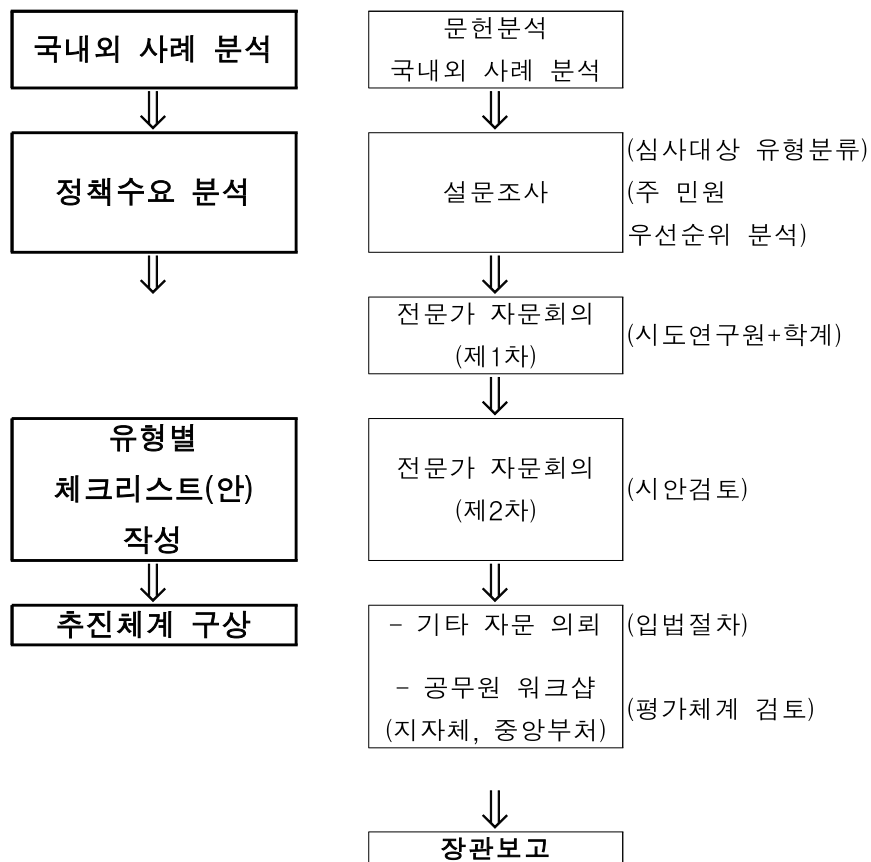
- 지자체, 중앙부처 관계 공무원 워크숍 개최

- 평가추진체계 확정을 위하여 지자체·중앙부처 공무원 의견수렴

- 전문가 자문회의 개최

- 지방 민원의 실태 및 주요 유형 검토
- 유형별 주요 체크리스트 시안 검토

□ 조사 흐름도



II. 국내외 유사제도 및 사례분석

1. 국내 유사제도 검토

1) 규제영향평가

□ 법적근거

- 행정규제기본법 제7조(규제영향분석 및 자체심사)
- 규제영향분석 및 자체심사업무지침(규제개혁위 지침)
- 1998년 최초 시행
 - 누계 3,000여건(98년~04년), 연평균 약 500여건

□ 평가목적

- 규제정책으로 인하여 국민의 일상생활과 사회, 경제, 행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측 분석함으로써 규제정책의 타당성을 판단하는 기준을 제시(행정규제기본법 제2조)
- 규제를 신설 또는 강화하고자 할 경우 해당 법령 등이 초래할 수 있는 영향을 예측, 검토

□ 평가대상

- 중앙행정기관이 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기간 연장 포함)하고자 할 때 규제영향분석서를 작성, 공표함
- ※ 의원입법 제외되어 있음. 그로 인하여 규제 관련하여 민감한 법령 등을 제·개정할 때 규제영향평가 등을 피해가기 위하여, 의원입법 형태로 법령화되는 부작용이 있음

□ 평가기준 (8개 항목 20개 평가요소)

- 규제의 신설 또는 강화의 필요성, 규제목적의 실현가능성
- 규제 외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부
- 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석
- 경쟁제한적 요소의 포함여부
- 규제내용의 객관성과 명료성
- 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요
- 관련 민원사무의 구비서류·처리절차 등의 적정여부

□ 평가 방법

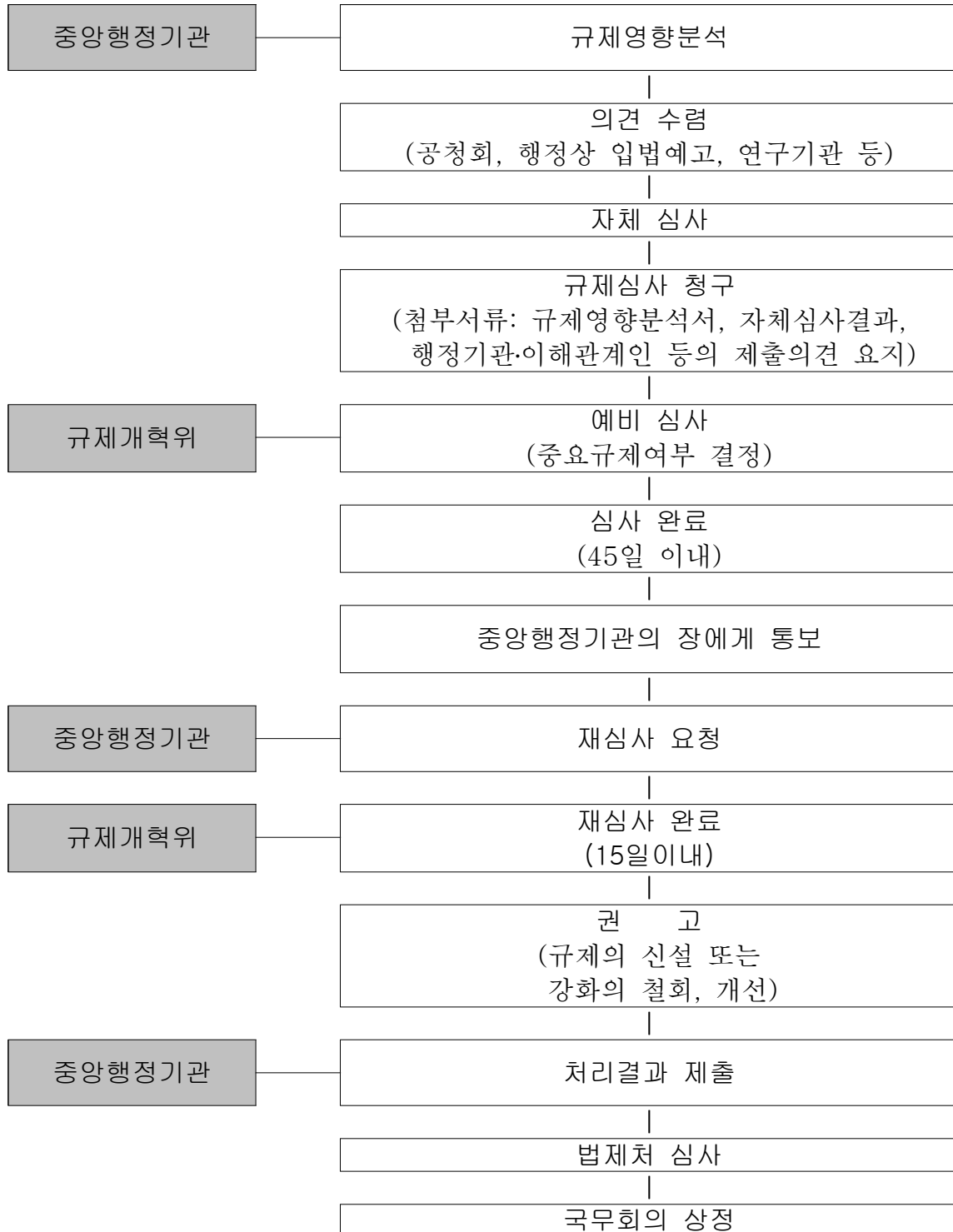
- 해당 중앙행정부처의 자체심사와 규제개혁위원회의 외부심사로 **평가절차가 이원화되어 있음**
- 평가대상을 ‘중요규제’와 중요규제가 아닌 ‘비중요규제’로 구분
- 중요규제에 대해서는, 비용·편익분석 등에 대해 외부전문가의 자문(또는 용역)을 거치는 등 각 평가요소에 대해 충분한 분석을 실시

<표 1> 중요규제의 대상

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 규제영향비용이 연간 100억원 이상인 규제② 비규제자의 수가 연간 100만명 이상이 되는 규제③ 명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제④ 국제기준에 비취 규제정도가 과다하거나 불합리한 규제⑤ 기타 관계부처 또는 이해당사자간 이견이 있거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제 (입법예고시 신설·강화 필요성 등에 대해 문제제기가 있었던 규제 등 포함) |
|---|

- 비중요규제는 3개 평가항목, 8개 평가요소 등에 대해 분석하되, 특별한 사유가 있는 경우 일부 평가요소는 사무국과 협의하여 생략 가능하고, ‘규제의 비용과 편익의 비교’ 등의 분석에서 서술적인 분석으로 대체 가능

□ 평가절차(주체 및 기구)



2) 부패영향평가

□ 법적근거

- 부패방지법 제20조(법령 등에 대한 부패유발요인 검토)
- 부패방지법 시행령 제13조의 2~제13조의 3(부패영향평가 평가항목, 평가지침, 기초자료의 작성·제출, 개선 권고, 평가결과의 통보, 자문기구 등)
- 2006년 4월 1일부터 시행

□ 평가목적

- 각종 법규에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가하여 그에 대한 사전 정비 및 종합적인 개선대책을 강구하는 부패방지시스템 구축
- 구체적으로 세 가지 목표를 구현
 - 법령 등의 불확정 개념, 공백규정, 비현실적 기준 등을 사전에 제거하여 부패발생가능성 차단
 - 법·제도상 부패취약 분야의 본질적인 부패발생원인을 합리적으로 분석·평가하여 반부패정책의 효율적인 추진기반 마련
 - 법령 등의 입안·집행 과정에서 재량기준의 적정화, 행정과정의 투명성 제고 등을 통해 정책의 신뢰성·예측가능성 제고

□ 평가대상

- 법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령), 행정규칙, 자치법규
- 법령의 경우 평가대상을 **중점평가법령과 비중점평가법령**으로 이원화

<표 2> 중점평가법령

- ① 대국민적 효과가 있는 업무: 신청, 인허가 등, 국민생활에 직결되는 공공사업 결정·추진(국토개발, 도로·항만 등 건설) 등
 - ② 행정기관 상호간의 관계를 규율하는 경우
 - ③ 그 밖에 행정기관이 우월적 지위에서 행하거나 기타 부패를 유발할 수 있는 사항을 포함하고 있는 경우
- ※ 행정기관이 행하는 사항을 정하고 있는 법령 등에 대해서는 원칙적으로 중점 평가할 계획 (헌법기관, 국가보안, 조직·운영 등에 관한 일부 법령 제외)

□ 평가기관

- 평가 및 운영기관 : 국가청렴위원회
 - 법령 등에 존재하는 부패유발요인 분석과 개선대책 마련
 - 공공기관 협조 및 권고이행 실태에 대한 모니터링
 - 기타 부패영향평가 제도의 운영총괄 및 보완·발전
- 자문기구
 - 분야별로 실무경험이나 학식 등을 갖춘 전문가들로 구성·운영
 - 법·제도에 내재된 부패유발요인에 대한 자문의견 제출
 - 평가결과에 대한 기관별 제출의견의 타당성 검토 등
- 평가운영 협조기관 : 중앙부처 및 지자체, 공공기관
 - 법령안의 평가요청 및 평가에 필요한 각종 자료 등의 작성·제출
 - 기타 평가결과에 따른 개선조치

□ 평가 기준

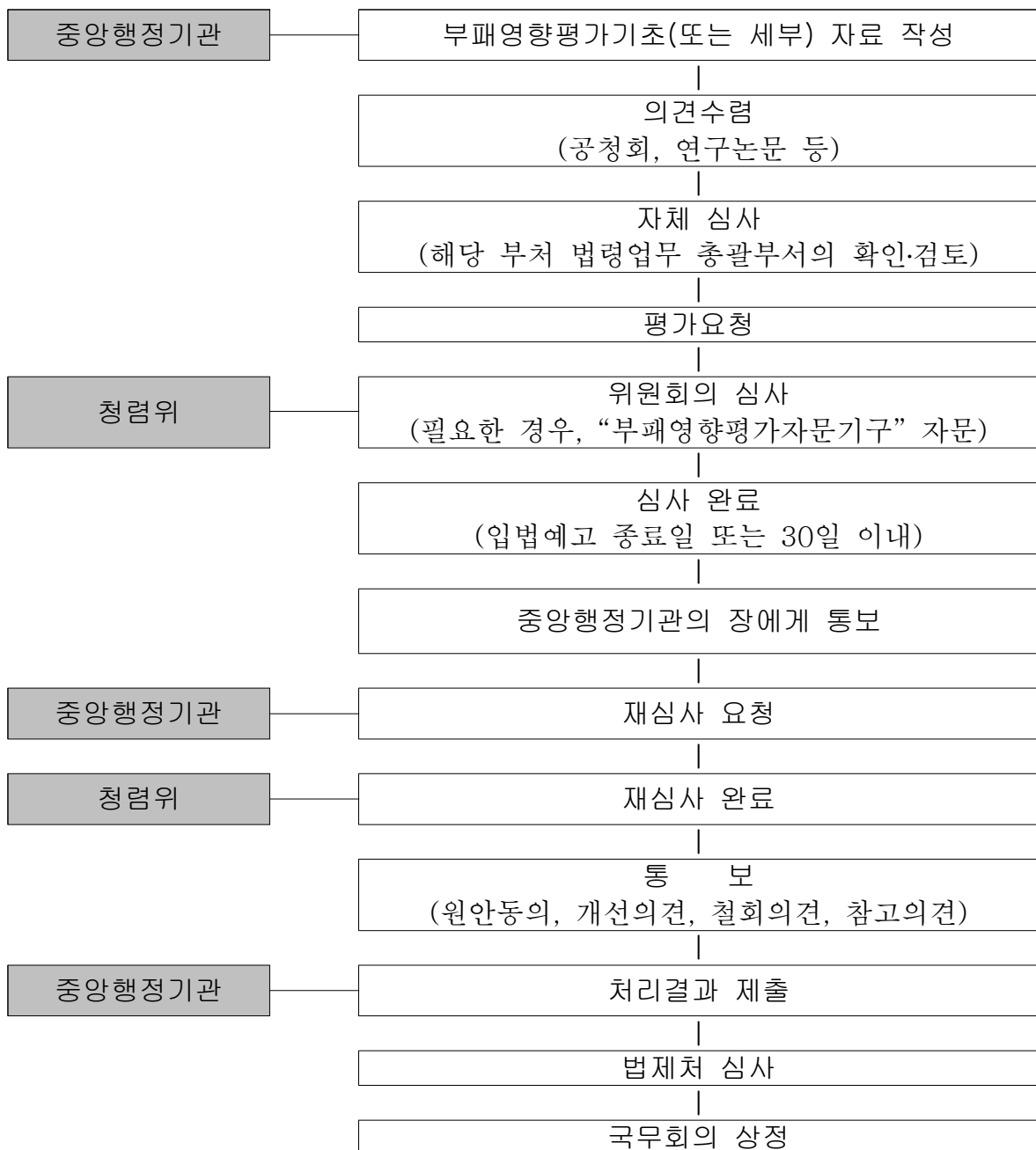
- 일반적인 평가항목 : 3개 항목 9개 평가요소
 - ① 준수의 용이성 : 준수부담 적정성, 제재규정 적정성, 특혜발생 가능성
 - ② 재량의 적정성 : 재량규정의 명확성, 재량범위의 적정성,
재량기준의 구체성·객관성
 - ③ 행정절차의 투명성 : 접근성과 공개성, 예측가능성, 부패통제장치

○ 법령 유형별 평가항목

- 자치법규·행정규칙에 한함
- ① 위임·위탁, ② 단속·점검, ③ 인·허가 등, ④ 보조·지원, ⑤ 조사, ⑥ 부과·징수, ⑦ 인사, ⑧ 위원회

□ 평가 절차

○ 법령에 대한 평가절차



- 자치법규, 행정규칙, 자체평가 등의 평가절차
 - 자체평가 대상인지 여부를 판단하여 자체조치 또는 위원회 평가요청

3) 균형발전영향평가

□ 근거

- 대통령 지시사항(2005. 2.17) : “균형발전영향평가제도를 재정사업에 대해 적용하여 균형발전을 적극 지원할 것”
- 「국가재정법 시행령」 제4조

□ 평가목적

- 국가재정사업이 균형발전에 미칠 영향을 평가하고 그 결과를 예산에 반영함으로써 균형발전을 지원, 도모하기 위함
 - 재정사업 예산배정의 적정성을 국가균형발전 기여측면에서 검토

□ 평가대상

- 일반 재정사업과 균특사업 구분없이 원칙적으로 모든 재정사업 대상
 - 15개 부처 87개 사업에 대해 평가(신규 20, 계속 67)
 - 계속사업(원칙적으로 당해연도 재정사업 자율평가 대상사업 중 평가제외 기준에 해당하지 않는 사업)과 신규사업(전 사업)을 모두 포함
- 평가대상의 특성에 따라 3가지 체크리스트를 활용
 - ① 평가 제외 사업일 경우: 평가대상 여부 점검 체크리스트 작성·제출
 - ② 평가대상 사업일 경우: 사업별 균형발전영향 체크리스트 작성·제출
 - ③ 신규 수도권 입지 사업일 경우: 상기 균형발전영향 체크리스트 이외에 추가적인 체크리스트 작성·제출

<표 3> 균형발전영향평가 제외 대상사업(예시)

기 준	평가 제외 대상사업
사업규모 기준	○ 평가단위 기준으로 단년도 사업비 50억원 미만의 사업 또는 총 사업비(국고 지원 기준) 200억원 미만의 사업
비 목 기준	○ 인건비(100), 물건비(210-01~11·12·14·16, 220, 230, 240, 250), 경상이전(310-02, 330-02, 340-01~02, 510-03), 해외자본이전(340-03), 용자금(450), 보전지출(510), 정부내부거래(600), 예비비 및 기타(700)
사업성격 기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제협약·법령·계약에 따라 국가에게 지출의무가 주어진 사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국제기구, 외국과의 협약 등에 따른 분담금 * ODA 사업, 국제기구 분담금, EDCF 사업 등 ▪ 법정절차에 따라 민간 또는 지자체와의 협약으로 추진되는 사업 * BTL사업, SOC 민간투자사업, 광역시 지하철건설지원 등 ○ 국가적 차원에서 통일된 원칙·기준아래 추진되는 사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 관할구역이 정해진 기관·시설물의 건설이나 법령 등에 따라 입지가 사전에 정해진 사업. 단, 2개 이상의 지자체를 관할하는 기관·시설물설치사업은 평가 * 경찰서, 세무서 등 일선행정관청, 초중등학교 ▪ 전국지역·주민을 대상으로 통일된 기준에 따라 지원되는 사업 또는 환경보전과 직접 관련되는 사업 * 복지시설, 기초생보자·실업자 지원, 보훈보상금, 노인연금 등 * 댐건설, 환경오염개선·오염물질처리사업 등 ○ 국방·안보·치안 등 국가안위와 주민안전 관련사업. 단, 훈련시설을 제외한 교육연수·홍보·후생복지시설은 평가 ○ 일상적인 행정기능 수행사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가기능 수행을 위한 일상적인 유지·보수 관련 사업 * 국도유지, 방조제·항만·공항 등 유지관리, 해외공관구입 등 ▪ 기관 고유의 통계조사·홍보·교육사업 등 일상적 행정서비스 * 기상관측, 선거관리, 인구통계센서스, 농산물 작황조사 등 ▪ 표준화(인증, 특허 등)·D/B구축·연구용역 및 기관운영을 위한 경상적 사업

○ 평가대상의 유형은 다음의 9개로 구분되나, 동일한 유형의 체크리스트를 사용하고 있음

- ① 수송 및 교통사업, ② 보건복지사업, ③ 지역개발사업,
- ④ 산업중소기업·통신사업, ⑤ 농림해양수산사업,
- ⑥ 과학기술사업, ⑦ 교육사업, ⑧ 문화관광사업, ⑨ 환경보호사업

□ 평가기준

- 각 부처가 설정한 사업별 균형지표·연차별 목표에 따라 평가
 - '06년부터 부처가 설정한 사업별 균형지표·연차별 목표를 점검·관리하는 평가체제로 개편 (대통령님 지시, '06.2.14)
 - 균형지표 및 연차별 목표의 적정성, 목표 실행계획 및 달성도, 균형발전 기여도 등 3개 항목

<표 4> 사업별 균형지표 및 연차별 목표(예시)

부처명	사업명	균형지표	목 표
행정자치부	정보화마을 조성	(8도 사업지원규모/전체사업규모)×100	76%('06)→80%('10)
	농어촌주택개량사업	재정자립도 30%이하 지자체에 대한 지원비중	'10년까지 50%로 확대
과학기술부	지방과학문화시설 확충	지방과학관 면적비중	'10년까지 50%로 확대
	특정기초연구지원	지방대학지원과제 선정비율	'10년까지 60%로 확대
문화관광부	공립미술관 건립	수도권 대비 지방공립미술관 건립비중	'10년까지 80% 이상 수준 유지
	관광안내체계개선	비수도권 지원비율	'10년까지 60%로 확대
	예술창작활성화 프로그램	비수도권 지원비율	'10년까지 80%로 확대

○ 3가지 체크리스트의 구체적인 평가 기준은 다음과 같음

<표 5> 3가지 체크리스트의 평가항목

평가측면	평가항목	평가사항
평가대상 여부	- 사업비 기준	- 사업성격에 대해서는 상기 평가제외사업 참조
	- 비목 기준	
	- 사업성격 기준	
균형발전영향	- 균형지표 및 연차별 목표	- 지표 및 목표 확인
	- 균형지표의 목표달성 실행계획 및 달성여부	- 연차별 목표달성계획 수립여부 - 균형발전측면의 적정투자계획 수반여부
	- 당해사업의 균형발전기 여도	- 삶의 질 향상 : 소등중대, 생활안정, 인프라 및 서비스 향상, 재해위험 감소 - 지방의 경제, 사회활성화 기여 : 산업체 증가, 생산량 증가, 인구 및 취업률 증가, 정보격차 완화
신규수도권 입지사업의 경우	- 수도권 입지사유	- 수도권 도시기본기능 개선을 위한 불가피성 여부 - 국가경쟁력 측면에서 수도권입지의 유리성 - 재정부담측면에서 비수도권 입지의 불합리성 - 절차적 측면에서 수도권입지의 적절성
	- 수도권 집중영향	- 수도권 인구집중의 영향정도 - 수도권 경제력 집중의 영향정도 - 수도권의 사회적 비용발생 정도

□ 평가운영

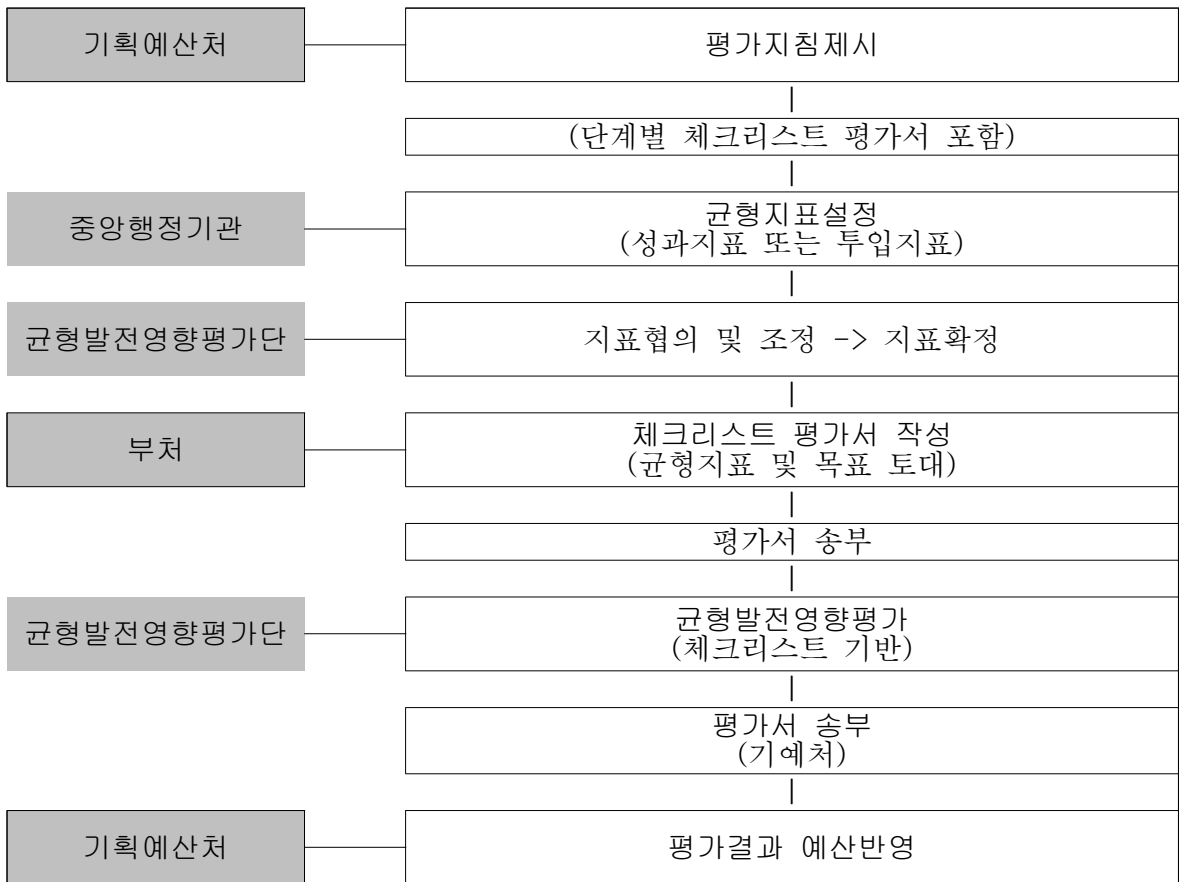
- 재정사업별로 균형지표를 개발하고 이를 균형발전영향평가를 통해 점검, 관리하는 방식으로 운영
- 평가기관은 지역별 전문가로 구성된 「균형발전평가단」 이 담당

<표 6> 균형영향발전평가단 구성방향

- ① 교통 및 지역개발, 보건복지 및 환경, 통신·과학기술 등 6개 분야별로 전문가가 1인 이상 포함되도록 선정
- ② 대학·연구소 등의 전문가 위주로 구성, 지방(비수도권) 거주자 60% 이상 구성 (국가균형발전위원회 추천 인사도 포함)

- 각 부처에서 제시한 평가서를 검토·평가하기 위해 분과회의와 전체회의로 구분하여 운영
- 균형발전 기여도가 미흡한 사업에 대해서는 예산 삭감조정을 권고

□ 평가절차



4) 지역특화발전특구제도

□ 법적 근거

- 2004년 3월 지역특화발전특구에 대한 규제특례법 제정되었으며, 6개월의 경과기간을 거친 후 2004년 9월부터 본격 시행
 - 2004년 12월 제1회 지역특구위원회에서 순창장류산업특구등 6개지정이후 2006년 10월 현재까지 65개의 지역특구를 지정

□ 기본방향

- 지역의 창의성과 다양성을 최대한 활용하여 지역경제의 활성화를 도모함. 즉, 지역의 인문·지리적 특성을 살려 창의적이고 다른 지역과 차별되는 특성화 발전을 도모할 수 있도록 일정지역을 특구로 지정하여 규제특례를 적용하여 주는 제도
- 일률적 정부규제에서 탈피하여 지역여건에 맞는 규제특례를 제공함으로써 민간사업자의 참여를 적극 유인할 수 있으며, 사업추진이 어려웠던 사업도 가능

□ 지역특구제도의 특징

- 지역특구제도는 규제특례를 활용하는 제도로서 중앙재정지원이 없다는 차원에서 다른 지역개발사업과 차등화
 - 지역특구로 지정되는 경우에도 이에 따른 직접적인 세제·재정지원은 없으며, 사업추진재원은 지방자치단체가 자립적으로 조달하여야 함
- One-Stop Service 제공하여 특화사업의 신속한 추진을 도모할 수 있음
 - 지자체가 사업추진을 위하여 중앙부처와 개별적으로 협의하던 절차를 간소화하여 One-Stop Service를 제공
 - 지자체의 지역특구 신청후 관계부처 협의를 통해 90일 이내에 특구지정 여부를 결정함

- 도시관리계획 등 결정 및 허가 등의 의제 처리를 통하여 지자체가 다양한 특화사업의 추진과 더불어 사업기간의 단축을 도모할 수 있음

□ 지역특구제도 추진 현황

- 제도 시행 후 3년 동안 12차례에 걸쳐 총 80개 특구가 지정
- 지역특구의 유형은 ① 교육특구, ② 산업·R&D 특구, ③ 의료·사회복지 특구, ④ 관광·레포츠 특구, ⑤ 향토자원진흥특구, ⑥ 유통·물류 특구 등으로, 네 가지 유형의 특구가 주류를 이룸
 - 지역특산물과 관련한 향토자원진흥특구(30개) 및 유통·물류특구(9개)
 - 지역의 관광자원을 활용한 관광·레포츠특구(11개)
 - 관내 학생 및 주민을 대상으로 영어교육 강화를 위한 교육특구등이 주류
- 지금까지 지정된 80개 지역특구에서 263개의 규제특례가 적용됨에 따라 평균적으로 1개 특구당 4.0개가 적용
- 주로 활용된 규제특례 사례는 다음과 같음
 - 일반 규제특례 : 옥외광고물 특례, 도로통행제한, 농지 위탁경영등, 도로점용, 공동약사 고용 등
 - 토지이용 규제특례 : 농지전용, 농업진흥지역 해제, 용도지역 변경, 도시계획시설 결정 등
 - 권한이양 규제특례 : 식품표시 특례, 등록체육시설업 사업계획 승인 및 등록특례 등

□ 지역특구 지정 절차

- 기초 지자체의 장이 지역의 특성화 발전목표에 맞추어 보다 구체화된 특화사업 내용을 담은 특구계획안을 마련
 - 토지이용 규제특례의 경우 난개발, 환경오염, 부동산 가격급등 등 지역개발로 인한 부작용 방지장치 포함
- 특구계획안에 대해 지역주민과 지방의회의 의견을 청취하여 재경부(지역특화발전특구기획단)에 신청

<표 7> 지역특구신청 절차

지역특화발전특구계획안 주요내용 공고 (공고기간 : 20일 이상)	
	← 공고시 특화사업자 지정신청, 공청회 개최, 열람 및 주민의견제출 등과 관련된 사항도 함께 공고할 수 있음
특화사업자 지정 (특화사업자 지정 신청후부터 30일내 결정) ※ 민자유치를 위해 필요한 경우 특구지정 이후 선정 가능(특구계획변경)	
	← 결정후 신청자 모두에게 즉시 통보 ← 5일내 자치단체 공보에 공고
지역특화발전특구계획안 열람 및 주민 의견청취 (열람기간 : 특구계획안 공고일부터 16일 경과 후)	
	← 열람기간내에 주민등은 특구계획안에 대한 의견 제출 가능
공 청 회 (개최 14일전까지 공청회 개최 공고)	
	← 특구계획안 공고기간의 후반부 이후에 하는 것이 바람직
지방의회 의견 청취 (상기절차 진행 후가 바람직)	
	← 법률상 시기 제한은 없으나 성격상 특구계획안 공고, 주민의견 청취 및 공청회 개최 후가 바람직
시·군·구 도시계획위원회 심의 (상기 절차 진행 후)	
	← 특구토지이용계획을 수립하는 경우에 한함
지역특화발전특구 지정 신청 (상기 절차 진행 후 재경부장관에게 신청)	
특구계획 승인 및 특구 지정 특구위원회 (위원장:재정경제부장관)	
	← 특구계획 승인을 얻으면 토지관련 허가 등을 받은 것으로 의제 ← 토지이용계획을 특구지정후 1년내 제출 후 승인을 얻을수 있음
특구 운영 지자체	
	← 지자체는 특구 운영 성과를 특구위원회에 보고 ← 재정경제부장관은 법령위반등의 경우 특구위원회의 심의의결을 거쳐 특구지정을 해제
특구 운영 평가 특구위원회	

- 지역특화발전특구위원회(위원장 : 재정경제부장관)는 신청된 특구계획안에 대해 90일내 심의하여 결정함
 - 지역특구위원회 : 관계부처 장관(현재 13인) 및 민간위원 (현재 7인)
 - 1개의 기초자치단체에 여러 개의 특구를 지정(현재 3개까지)하거나, 기존의 관광특구·경제자유구역 등에도 가능
 - 신청사업이 지역의 특화발전방향에 맞는 지, 규제특례를 적용할 필요가 있는 지 등을 종합적 검토하여 지정여부 결정
- 지역특화발전특구기획단은 지역특구위원회의 사무국 기능으로서 재정부 내에 위치
 - 특구위원회의 운영을 보좌하고, 지역특구제도가 효과적인 지역개발 수단이 될 수 있도록 제도 발전
 - 지역특구기획단은 기초지자체의 특구 구상단계부터 적극적인 자문역할을 수행하고, 지원해 나갈 것임
- 실무위원회가 관계부처 국장급으로 구성되어 운영됨

5) 기타

□ 예비타당성 조사

- 법적 근거는 예산회계법시행령 제9조의2로, 1999년도부터 도입
- 대규모개발사업(총사업비 400억원 이상의 국고사업)에 대하여 타당성조사 이전에 수행
- 경제적 타당성 조사를 수행하기 전에 예산반영 여부를 결정하기 위하여 수행하는 것으로, 정책적 의미와 효과 등에 대한 분석이 포함되어 있음

□ 환경영향평가

- 법적 근거는 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법(2001. 1. 1)

※ 환경·교통·재해·인구 등 영향평가가 각각 다른 법률에 근거를 두고 별도로 시행되어, 절차의 중복과 비용의 과다 등으로 통합·개선

- 1981년 최초 시행되어, 연간 190여건 정도

- 대규모 개발사업의 환경적 영향을 미리 예측·분석하여 환경의 피해를 최소화하는 것을 목적으로 함
- 여타 민간·공공의 개발사업(도시의 개발, 산업입지 및 산업단지의 조성, 에너지개발, 항만의 건설, 도로 건설, 공항 건설, 관광단지의 개발 등)이 일정 규모 이상일 경우, 환경영향평가 실시

예) 산업입지 및 산업단지의 조성 : 산업단지·중소기업단지·자유무역지역·공장·공업용지·산업기술단지 조성사업으로 면적이 15만㎡ 이상

2. 외국 제도 검토

1) 개관

- 선진국의 경우 법령 제·개정시 이에 대한 사전 영향평가제도를 운영하고 있으나, 법안의 법률적 타당성, 적정성, 적시성, 다른 법률과의 양립성 등의 검토가 초점
- 법령 사전심사를 위해 운영되는 제도에 대하여 특정하게 "평가"로 지칭하고 있지 않으나, 법안을 국회에 제출하기 전에 법적인 사전검토를 거쳐 향후 나타날 영향에 대한 분석을 하는 절차를 거친다는 의미에서 '법령사전검토(심사)' 또는 '사전법안평가'(Evaluation of Legislation)라 할 수 있음

2) 국가별 특징

□ 영국

- 의견수렴 기관으로 입법위원회(Law Commission)가 설치되었고, 법률의 법전화(codification), 현대화, 개정, 단순화 등의 작업을 주로 시행하고 있음

- 법령 제정 이전에 참여하기 보다는 법령공포 이후 기존법률을 간결하게 하기 위한 법전화 작업에 중점적으로 관여

□ 캐나다

- 영국과 같은 방식으로 입법 사전심사제도를 운영하고 있음
- 연방정부의 주무장관이 제·개정 법률안을 제출하고자 할 때, 기존법률이 갖는 문제점 등을 분석한 입법사유서를 사전에 국무회의에 제출해서 입법을 추진하도록 하고 있음

□ 프랑스

- 프랑스 국회는 1995년부터 국회사무처 형식의 국회입법개선처(Office parlementaire d'amélioration de la législation)를 만들어 법령 제·개정 시 사전심사 및 영향분석 등을 시행하고 있음
- 이 기관의 3대 임무로는 입법안의 적절성에 관한 평가, 입법안의 간결함과 통합성 유도, 법률 집행에 필요한 시행령안 제정에 대한 감독 등임
- 동시에 시민참여 공공조사를 통해 정책시행의 타당성을 사전에 검증하고 있음

<표 8> 영국과 프랑스의 시민참여 공공조사(public inquiry) 제도

영향평가는 아니지만 특정 정책 수행시 이해관계자들을 설득하기 위하여 위해성 여부, 정책시행 후 긍정적 영향예측 등을 할 수 있도록 시민참여가 중심이 된 공공조사(public inquiry)를 시행하여 정책적 타당성을 검증한 후 정책을 시행하는 제도를 운영하고 있음

□ 독일

- 독일에서는 이미 1984년 12월 11일 국무회의에서 모든 연방부처에 대하여 법안 마련시 모든 법규범 규정과 법의 통합성 등을 충실하게 고려하여 반영해야 한다는 지침을 고지한 바 있음
- 연방정부 내 각 주무부처가 정부입법안을 마련하기 위해서는 사전심사제도를 거쳐야 하는데, 주로 입법내용과 취지 등을 세부적으로 나타낼 수

- 있는 질문서(questionnaire)에 의한 입법필요조사를 사전에 실시하고 있음
- 이러한 절차는 사법부에서 검토하지만, 모든 법안이 연방내무부에도 제출되어 행정절차와의 합법성 등을 구체적으로 검토하고 있음
 - 사전 입법질문서를 통해 입법질서의 정당성, 문제점에 대한 최선의 해결책을 제시할 수 있는 입법사항이 되는지 등에 관한 자세한 내용검토가 이루어지도록 심의하고 있음
 - 입법필요성 등에 관한 질문서는 10개 부문으로 구성되어 법령제정의 필요성, 효과성, 법령제정의 적시성 등에 관하여 사전평가하고 있음

3. 시사점

- 해외 입법영향평가는 지역별 입법영향평가 등은 이루어지지 않고, 입법안의 적절성, 기존 입법안과의 통합성 및 비충돌성 등 법리적 검토가 주류를 이루고 있음
- 그러나, 영국과 프랑스의 public inquiry 제도를 통해서 알 수 있듯이, 입법영향평가와 더불어 이해당사자들의 의견수렴 통로를 보장하고 있음
- 입법영향평가와 유사한 목적 하에 도입된 국내 유사정책으로는 규제영향평가, 부패영향평가, 균형발전영향평가 등이 있음
 - 규제영향평가와 부패영향평가는 입법영향평가로서, 규제의 일반적인 영향 및 효과 분석, 부패요인 제거 등을 목적으로 추진되고 있음
 - 한편, 균형발전영향평가는 입법영향평가는 아님. 중앙정부의 재정사업을 대상으로 국가 균형발전이라는 목적 하에 도입·추진되고 있음
- 상기 세 제도는 각각의 목적을 달성하고 있음에도 불구하고 지방의 발전과 주민 복리를 위해서 다음을 간과하고 있음
 - 규제영향평가는 총량적인 국가경제와 국민생활에 미치는 영향을 평가함으로써, 개별 지방의 발전에 미치는 영향을 간과하는 결과를 낳고 있음. 예를 들어, 법안의 규제영향비용이 수도권이 아닌 지방에 전부 전가되는 상황을 구분짓지 않아 특정 지역이 희생을 감수해야 하는 상황을 발생시킬 수 있음
 - 균형발전영향평가는 재정사업의 지속 지원이나 예산 중단이냐를 통하여 균형발전을 저해시키는 사업을 제외시키는 네거티브 전략임. 이는 국가 재정사업에만 국한되어 있을 뿐만 아니라 지방의 발전을 위한 민간 경제와 민간 활동에 대한 영향력은 균형발전영향평가제도의 대상임
- 지역특구제도는 일률적인 규제가 아니라 지역특성에 맞는 규제를 목표로 한다는 점에서 진일보했다고 할 수 있음
 - 그러나 한시적인 성격의 특구제도로서의 약점을 갖고 있으며 특구의 완화되는 규제가 다른 지역에는 적용되어야 할 근거가 미흡하다는 점에서 제도의 정당성이 의심받기 쉬움

<표 9> 국내 유사 정책의 정리 및 시사점

구분	목적 및 심사대상	심사 방식	시사점
규제영향평가	-규제의 신설·강화가 국민 생활에 미치는 제반 영향을 분석 -법령, 조례, 행정규칙	-중요규제와 비중요규제로 분리 -해당기관의 일차적 평가서 작성과 전문가 자체 분석	-현행 규제영향제도는 중소기업이나 지방에 미치는 영향에 대한 심도깊은 차별적 영향 분석이 없음 -중요규제 대상의 기준이 총량적으로 계산 (예. 규제영향비용이 100억원 이상) ⇒ 개별 지역의 발전에 미치는 영향을 간과, 결과적으로 균형발전에 저해
부패영향평가	-법령 입안시 부패유발요인의 제거 -법령, 행정규칙, 자치법규	-중점평가법령과 비중점평가법령으로 분리 -평가항목이 준수용이성, 재량의 적정성, 절차의 투명성에 초점	-부패의 원인을 제거하는 것에 초점을 두어 법령이 주민과 시민사회의 복지증진에 미치는 영향은 평가기준이 아님 -사전적 입법영향평가의 특성이 강함
국가균형발전영향평가	-재정사업이 국가균형발전에 미치는 영향을 분석하여 사업추진방식을 결정	-3가지 유형의 체크리스트 제출(①평가유무, ②균형발전에 미치는 영향, ③수도권 입지 사업에 대한 추가적인 체크)	-2005년 4월 도입 -재정사업이 지역 균형발전에 미치는 영향에 대해 분석 -균형발전에 저해되는 사업에 대한 예산 중단 등으로 네거티브 전략 -민간활동(민간투자촉진 등)에 대한 영향력은 없음
지역특구제도	-지역 특성에 맞는 지역경제활성화 도모 -지자체의 특구지정 승인시 현행 규제에 대한 규제특례 승인	-특구계획안에 대한 재경부 산하 지역특화발전특구기획단의 심의	-일률적 정부규제에서 지역여건에 맞는 규제 특례 제공 -지방의 발전을 위한 파지티브 전략이나 지정승인된 특구에 한해서 수행 -완화된 규제가 비슷한 조건의 다른 지방에 적용되는 것에 대한 정당성 부재

III. 법령에 대한 민원 실태분석

1. 설문조사 개요

- 설문조사가 지방자치단체(광역자치단체, 기초자치단체)를 대상으로 수행되었음
- 설문조사 형태
 - 두 가지 설문조사 안으로 구성: I. 법령·제도 관련 애로사항 사례조사, II. 지역발전에 대한 의견 조사
 - I. 법령·제도 관련 애로사항 사례조사는 비구조화된 설문조사로 개발과 관련된 주민의 민원을 접수·대변해서 행정처리를 하는 민원부서의 주무팀장급이 작성
 - 조사내용: 애로사항 발생 분야, 관련 법규, 구체적인 규제상의 문제, 문제 해결을 위한 해당 지방자치단체의 노력과 결과
 - II. 지역발전에 대한 의견조사는 각 지방자치단체의 행정상황을 집계·총괄하는 부서에서 작성하도록 하였음. 대체로 기획총괄팀이나 균형발전팀에서 작성
 - 조사내용: 지역경제의 일반적인 문제점, 중앙과 지방자치단체 간 역할 분담, 지역발전에 (긍정적, 부정적) 영향을 미치는 법령·제도, 중앙부처에 이의/변경 접수 행위 및 결과
- 설문조사 기간: 2007년 5월 28일 ~ 2007년 6월 13일
 - 행정자치부에서 배포하여 회수
- 설문조사 회수율
 - I. 법령·제도 관련 애로사항 사례조사: 총 331개의 사례가 취합. 26개의 사례가 광역자치단체에 의해 보고되었으며 305개의 사례가 기초자치단체에 의해 보고
 - II. 지역발전에 대한 의견조사: 232개 기초자치단체 가운데 113개, 16개 광역자치단체 가운데 6개 (대구, 광주, 전북, 경북, 충남, 제주)

2. 민원의 실태 및 처리 현황

□ 가장 민원이 많이 발생한 법령·제도 분야

- 설문조사에 의해서 327개의 민원 사례가 취합되었음. 이 가운데, 가장 많은 민원이 발생한 법령은 농지법(43건), 국토계획 및 이용에 관한 법률(35건), 산지관리법(29건), 건축법(22건) 순으로 나타남

<표 10> 법령별 민원 건수

법령	민원 건수
농지법	43
국토계획 및 이용에 관한 법률	35
산지관리법	29
건축법	22
폐기물관리법	10
환경정책기본법	10
도로법	7
노인복지법	6
산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	4
환경개선비용부담법	4
가축전염병예방법	3
개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	3
관광진흥법	3
농지법시행령	3
대기환경보전법	3
도로교통법	3
영유아보육법	3
지적법	3
계	327

출처: 설문조사, 3건 이상 민원이 발생한 법령만 발췌

□ 지역발전에 가장 큰 영향을 미치는 법령·제도 분야

- 지역발전에 가장 큰 영향을 미치는 법령·제도 분야에 대한 응답을 살펴보면, 시·군·구 지역별로 차별성을 보이고 있음
 - 시·군 지역의 경우, 산업입지·공장설립 관련 법령 및 제도와 농지이용 관련 법령 등이 지역발전에 막대한 영향을 미치는 것으로 파악되고 있음

- 이에 반해, 광역시 내에 위치한 자치구의 경우 압도적인 수의 지자체(약 67%)가 도시계획이 가장 중요한 1순위 법령·제도 분야로 응답하였음
- 한편, 영향을 미치는 2순위 분야는 시군구 공통적으로 산업입지·공장설립으로 가장 많이 응답하였음

<표 11> 지역발전에 막대한 영향을 미치는 법령·제도 분야 (1순위)

	광역자치단체	기초자치단체			계
		시	군	자치구	
농지이용	2	8	13	3	26
	33.33%	20.51%	31.71%	9.09%	21.85%
산지·초지이용	0	1	4	1	6
	0.00%	2.56%	9.76%	3.03%	5.04%
도시계획	4	12	13	22	51
	66.67%	30.77%	31.71%	66.67%	42.86%
산업입지·공장설립	0	13	6	6	25
	0.00%	33.33%	14.63%	18.18%	21.01%
건축·주택	0	0	0	1	1
	0.00%	0.00%	0.00%	3.03%	0.84%
도로	0		1	0	1
	0.00%	0.00%	2.44%	0.00%	0.84%
환경	0	3	4	0	7
	0.00%	7.69%	9.76%	0.00%	5.88%
기타	0	2	0	0	2
	0.00%	5.13%	0.00%	0.00%	1.68%
계	6	39	41	33	119
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

출처: 설문조사

<표 12> 지역발전에 막대한 영향을 미치는 법령·제도 분야 (2순위)

	광역자치단체	기초자치단체			계
		시	군	자치구	
농지이용	0.00%	2.56%	14.63%	0.00%	5.88%
산지·초지이용	0.00%	7.69%	17.07%	0.00%	8.40%
도시계획	33.33%	28.21%	14.63%	15.15%	20.17%
산업입지·공장설립	33.33%	20.51%	17.07%	24.24%	21.01%
건축·주택	16.67%	7.69%	9.76%	27.27%	14.29%
도로	0.00%	7.69%	4.88%	9.09%	6.72%
사회복지	0.00%	2.56%	0.00%	6.06%	2.52%
환경	16.67%	23.08%	21.95%	18.18%	21.01%
계	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

출처: 설문조사. 총응답지자체의 수는 119개임

□ 지역발전에 부정적인 영향을 미치는 법령·제도 분야

- 지역발전을 저해하는 법령·제도 분야에 대한 지방자치단체의 응답을 살펴 보면 다음과 같은 결과가 나옴
 - 자치구의 경우 1순위로 도시계획 관련 법령 등이 지방발전을 저해하는 법령 분야로 응답하였으며, 군지역은 농지이용 분야를 답변하였음
 - 시지역의 경우 농지이용, 도시계획, 산업입지·공장설립 관련 법령에 대해 비슷하게 응답한데 반해, 다른 기초자치단체와 달리 환경 관련 분야를 부정적인 영향을 끼치는 법령·제도 분야로 가장 많이 응답하였음

<표 13> 지역발전에 부정적인 영향을 미치는 법령·제도 분야 (1순위)

	광역자치단체	기초자치단체			계
		시	군	자치구	
농지이용	16.67%	20.51%	36.59%	28.13%	27.97%
축산	16.67%	0.00%	0.00%	3.13%	1.69%
산지·초지이용	0.00%	10.26%	17.07%	0.00%	9.32%
도시계획	16.67%	20.51%	14.63%	40.63%	23.73%
산업입지·공장설립	16.67%	20.51%	9.76%	18.75%	16.10%
건축·주택	0.00%	0.00%	2.44%	0.00%	0.85%
사회복지	16.67%	0.00%	0.00%	3.13%	1.69%
환경	16.67%	23.08%	17.07%	6.25%	16.10%
기타	0.00%	5.13%	2.44%	0.00%	2.54%
계	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

출처: 설문조사. 총응답지자체의 수는 118개임

- 한편, 부정적인 영향을 미치는 두 번째 법령·제도 분야에 대한 질문에 있어서는, 시·군·구 지역이 모두 환경 관련 법령을 가장 많이 응답하였음
 - 전체 응답 지방자치단체 가운데, 약 36%(42개)가 환경 관련 법령을 두 번째 저해 분야로 응답하였음

□ 개선이 시급한 법령·제도 분야

- 설문응답 지자체의 34%가 개선이 시급한 법령·제도 분야로 도시계획 분야라고 응답하였음
 - 자치구의 약 60%가 도시계획 관련 법령이라고 응답

- 한편, 기초자치단체의 유형별로 살펴보면 농지가 군지역(37%)은 군지역은 농지이용 관련 법령·제도가 가장 개선이 시급한 분야로 응답하였으며, 시지역의 28%가 도시계획 분야라고 응답하였음

<표 14> 개선이 시급한 법령·제도 분야 (1순위)

	광역자치단체	기초자치단체			계
		시	군	자치구	
농지이용	50.0%	25.6%	36.6%	9.4%	26.3%
산지·초지이용	0.0%	2.6%	17.1%	3.1%	7.6%
도시계획	33.3%	28.2%	19.5%	59.4%	33.9%
산업입지·공장설립	0.0%	23.1%	9.8%	15.6%	15.3%
건축·주택	0.0%	0.0%	0.0%	3.1%	0.8%
도로	0.0%	2.6%	0.0%	3.1%	1.7%
사회복지	0.0%	0.0%	0.0%	6.3%	1.7%
환경	16.7%	12.8%	14.6%	0.0%	10.2%
기타	0.0%	5.1%	2.4%	0.0%	2.5%
계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

출처: 설문조사. 총응답지자체의 수는 118개임

- 한편, 개선이 시급한 법령·제도 분야 2순위에 대한 질문에 대해서는 응답 지자체 가운데 24%가 환경 분야라고 응답하여, 환경 관련 법령·제도에 대한 지자체의 요구사항이 많음을 알 수 있음
- 지역별로 살펴보면 개선 2순위 분야에서 약간 상이한 응답을 보이고 있음
 - 시지역의 경우 산업입지·공장설립을 2순위 개선 분야로 가장 많이 응답하였으며(39%), 군지역은 농지이용(22%)과 환경(22%)을 가장 많이 응답하였음
 - 한편, 자치구의 32%가 건축·주택을 2순위 개선 분야로 응답하였으며, 26%가 환경 분야라고 답변

□ 이의/변경 과정

- 법령·제도 관련하여 중앙부처에 이의/변경 신청하는 경우가 적은 것으로 나타남
 - 최근 3년간 이의·변경 신청해 본적이 있는 지방자치단체는 119개 응답 지자체 가운데 34개로 약 29%에 머무르고 있음

- 이의·변경 신청 정도에 대한 질문에서, 총 113개 지방자치단체 중 52개 (46%) 지자체가 “이의·변경 신청을 하는 경우가 드물다”라고 답하였음
- 한편, “중요한 사안의 경우에만 이의·변경 신청”을 하는 지자체가 40%임

<표 15> 이의·변경신청을 하는 정도

	응답 지자체 수	%
대부분 이의 변경신청을 함	6	5.3%
중요한 사안의 경우에만 이의·변경 신청	45	39.8%
이의·변경 신청을 하는 경우가 드물다	52	46.0%
이의·변경 신청을 하지 않음	10	8.8%
계	113	100.0%

출처: 설문조사

- 이의·변경 신청에 있어서 중도포기하는 지자체나 이의·변경 신청이 거부 되는 경우가 많음
 - 이의·변경 신청 건 수 87건 중 47건(54%)이 거부되었으며, 중도포기하는 경우도 33건(38%)에 이르고 있음
- 한편, 이의·변경 신청은 주로 1개 부처에 한 지자체가 전체의 41%(14개 지자체)였으며, 2개 부처에 한 지자체도 동수로 전체의 41%(14개 지자체)였음
 - 가장 최다 중앙부처는 건설교통부로 전체 32개 지자체 중 12개 지자체가 건설교통부에 이의·변경 신청을 하였음. 그 다음으로 농림부에 7개 지자체가, 환경부에 7개 지자체가 이의·변경 신청을 하였음

<표 16> 이의·변경 신청이 수용되는 정도

이의·변경 신청 결과	건수	%
수용	24	27.6%
보류중	15	17.2%
거부	47	54.0%
중도포기	33	37.9%
계	87	100.0%

□ 지방 발전을 위한 중앙정부의 역할

- 지방자치단체 지원을 위한 중앙정부의 역할에 대하여 규제개혁의 필요성을 언급하고 있음
 - 1순위로 재정지원이 가장 많은 빈도를 보이고 있음. 즉, 응답한 광역자치단체는 전부 재정지원을 1순위 지원 희망 분야로 응답하였음. 또한, 기초자치단체도 약 78~80% 정도가 재정지원을 우선순위로 꼽았음
 - 그러나, 규제 개혁(규제 완화 또는 폐지) 역시 1순위의 두 번째로 손꼽히고 있으며, 중앙정부 지원 희망 2순위 분야로는 응답 지자체의 약 30%가 규제개혁으로 응답하였음.
 - 특히, 군 지역의 46%가 규제개혁의 중요성을 언급하고 있음

<표 17> 지방자치단체 지원을 위한 중앙정부 (1순위)

	광역자치단체	기초자치단체			계
		시	군	구	
재정지원	6	31	32	27	96
	100.00%	79.49%	78.05%	81.82%	80.67%
세제지원	0	1	0	4	5
	0.00%	2.56%	0.00%	12.12%	4.20%
규제개혁	0	4	8	1	13
	0.00%	10.26%	19.51%	3.03%	10.92%
권한이양	0	3	1	1	5
	0.00%	7.69%	2.44%	3.03%	4.20%
계	6	39	41	33	119
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

<표 18> 지방자치단체 지원을 위한 중앙정부 (2순위)

	광역자치단체	기초자치단체			계
		시	군	구	
재정지원	0.00%	10.26%	12.20%	9.38%	10.17%
세제지원	16.67%	17.95%	17.07%	34.38%	22.03%
규제개혁	50.00%	23.08%	46.34%	15.63%	30.51%
권한이양	33.33%	43.59%	24.39%	31.25%	33.05%
기타	0.00%	5.13%	0.00%	9.38%	14.50%
계	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

출처: 설문조사. 118개 응답 지자체

IV. 지방영향평가 도입방안

1. 도입개요

- 법령과 제도에 대한 지방영향평가 도입을 통해 국가 일률적으로 법률과 제도가 적용됨으로 인한 지방발전저해 요소를 검토함
- 지역특성을 감안할 수 있는 지방영향평가를 통해 차별적인 지역여건을 감안하여 법령을 제·개정하고 제도를 설치
- 과학적이고 객관적인 평가기준과 방법을 도입하여 평가의 객관성, 형평성을 확보
- 낙후도에 의한 지역구분, 차등지원 등과 연계한 평가시행 및 제도화를 통해 지역발전 및 균형발전 활성화

2. 평가목적

- 전국을 대상으로 획일적 법률의 제·개정이나 제도의 설치로 인한 지방의 영향을 평가하여, 이를 법률의 제·개정이나 제도 설치시 반영하기 위함
- 지방영향을 평가하여 지역의 특성(특수성)을 반영한 발전을 도모함으로써 지방 및 지역간 균형발전을 도모

3. 평가대상

- “지역발전 및 주민복리”에 미치는 영향을 미치는 법령 및 제도
 - 1단계 연구는 법령을 대상으로 포괄적으로 평가하며, 개별 사업은 다루지 않음
 - ※ 정부의 재정투자사업(지역개발사업 등)에 대한 영향평가는 지역균형발전 영향평가에서 수행
- 평가대상인 법령은 중점 평가대상과 비중점 평가대상으로 이원화

- 원칙적으로 제·개정되는 모든 법령을 영향평가의 대상으로 함
- 그러나, 과도한 영향분석업무로 인한 제도운용의 형식화를 피하고 영향 분석의 집중력을 증진시켜, 정책효과를 향상시킬 필요가 있음
- 중점 평가대상(안)
 - 분야 : 도시계획, 산업입지, 토지이용(농지·산지·초지이용), 주택 및 건축, 환경에 미치는 법률
 - ※. 복지 분야를 추가할 수도 있음
- 비중점 평가대상
 - 중점 평가대상을 제외한 법률
- ※ 현행 국내 유사사례의 경우(예 : 규제영향분석, 부패영향평가)에서, 중점·비중점 중점 평가대상로 구분

4. 평가기준

- 평가기준 이원화 : 대상여부를 판단하는 기준과 지역별 차등영향평가 기준
- 평가대상여부 판단기준
 - 법령내용 기준 : 지역발전에 미치는 영향이 강하고 파급효과가 큰 내용을 규정하고 있는 법령
 - 법령성격 기준 : 국방, 외교, 치안 등 국가적 사안을 규정하고 있지 않은 법령
- 지역별 차등영향평가 기준
 - 5가지 법령 유형별로 기준 제시
 - ①도시계획, ②산업입지, ③토지이용, ④주택 및 건축, ⑤환경, ⑥복지(?)
 - 평가기준 및 평가항목
 - ① 도시계획 : 특정지역 겨냥 타 지역 차별성, 지역간 도시기능 개선에 대한 영향, 지역간 입지(규제)의 영향, 지역간 발전의 저해가능성, 지역간 공간계획의 차별성 및 균형발전의 지역간 기여도 등

- ② 산업입지 : 지역간 인구집중 영향 차별화 정도, 지역간 경제력 집중 영향 차별화 정도, 지역의 특수한 산업여건 감안정도, 지역간 산업입지(규제)의 차별화 정도, 지역간 산업의 균형발전 차별성 등
- ③ 토지이용 : 지역간 지목별 토지이용 규제의 영향, 지역간 용도지역(지역, 지구 등)의 차별화 영향정도, 상업 및 주거, 지역간 공장 및 녹지 용지간 규제의 차별화 정도, 지역균형발전 차별화 영향 정도 등
- ④ 주택 및 건축 : 지역간 용적율 규제의 차별성, 지역간 건폐율 규제의 차별성, 지역간 건축규제의 차별성 등
- ⑤ 환경 : 지역간 수질규제의 차별성, 지역간 대기규제의 차별성, 특정지역 환경규제로 인한 지역영향 등

○ 평가양식

- 상기기준 및 평가항목을 구체화하여 평가실무에 적용할 수 있는 보다 세밀하고 정밀한 평가양식의 개발이 필요
- 평가양식에 체크한 항목의 수를 기준으로 평가대상여부 및 지방영향평가를 판단

<표 19> 평가기준 및 평가항목

평가측면		평가항목	평가사항
평가대상 여부		- 법령내용 기준	- 지역발전의 영향성
		- 법령성격 기준	- 외교, 국방 등 국가포괄적 사안 제외
지역별 차등영향 평가 여부	도시계획	- 지역간 도시계획 적용의 영향	- 특정지역거냥 타지역 적용성 - 도시기능 개선의 지역별 영향 - 지역간 입지(규제)의 영향 - 지역간 발전의 저해가능성 - 균형발전의 지역간 기여도 등
	산업입지	- 지역간 산업입지 영향 - 지역의 특수여건 감안	- 지역간 인구집중 영향 차별성 - 지역간 경제력 집중영향 차별성 - 지역의 특수한 산업여건 감안정도 - 지역간 산업입지(규제)의 차별성 - 지역간 산업의 균형발전 차별성 등
	토지이용	- 일률적 토지이용규제 영향 - 특정여건 감안	- 지역간 지목별 토지이용규제 영향 - 지역간 용도지역(지역, 지구 등)의 차별성 - 지역간 고도제한의 차별성 - 지역균형발전 차별화 영향 정도 등
	주택·건축	- 건축규제의 일률성으로 인한 타지역 영향	- 지역간 용적율 규제의 차별성 - 지역간 건폐율 규제의 차별성 - 지역간 건축규제의 차별성 등
	환경	- 환경규제의 일률성으로 인한 타지역 영향	- 지역간 수질규제의 차별성 - 지역간 대기규제의 차별성 - 특정지역 환경규제로 인한 타지역 영향 등

5. 평가주체

- 해당 중앙부처, 지방영향평가위원회(행정자치부), 평가자문단
- 해당 중앙부처
 - 소관 법령을 제·개정하려는 중앙부처
- 지방영향평가위원회
 - 구성 : 행정자치부 장관(위원장), 관련 부처 차관 및 시·도지사, 민간위원 등 대략 20인 이내

- 기능 : 부처 자체평가결과의 심사, 자체와의 의사소통 창구 역할
 - 운영 : 분과위원회와 총괄위원회 이원화
- 지방영향평가자문단
- 목적 : 평가의 전문성과 객관성 제고
 - 구성 : 해당 법령 분야별 전문가 풀
 - 대학·연구소 등의 전문가 위주로 구성하되, 법률이 적용되는 지방의 실정을 파악하고 있는 지방인사 일정 비율 확보

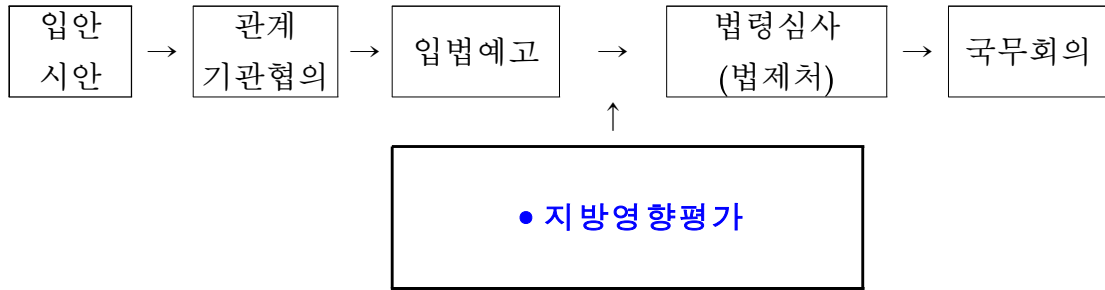
<표 20> 평가주체의 구성 및 역할

평가주체	구성	역할
해당 중앙부처	- 법령 관할 부처	- 자체평가
지방영향평가위원회	- 행정자치부 장관(위원장), 관련 부처 차관 및 시·도 지사, 민간위원 등	- 해당 법령평가
지방영향평가자문단	- 해당분야 대학·연구소 등의 전문가 위주	- 평가자문

6. 평가방법 및 절차

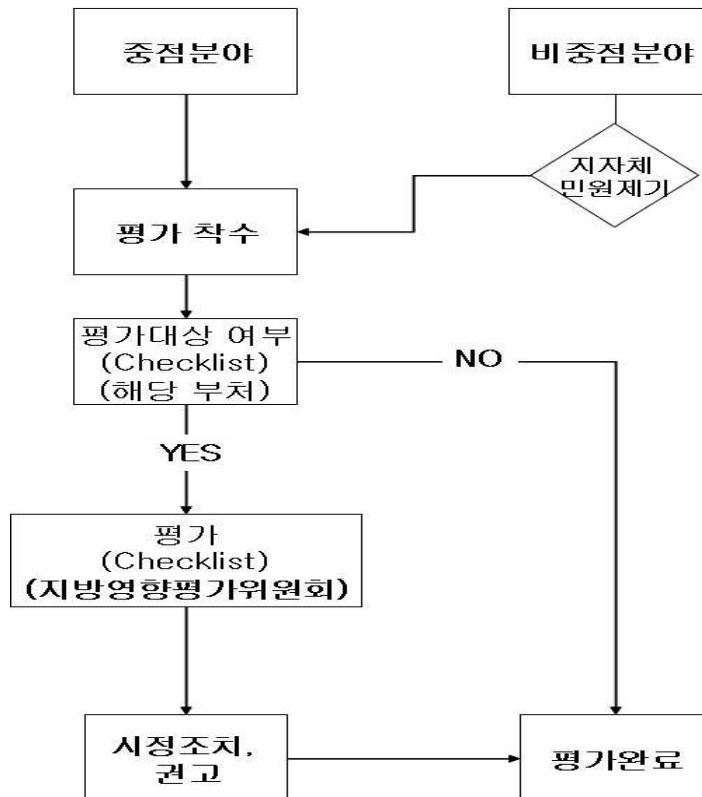
□ 평가시점

- 법령심사 이전에 지방영향평가를 실시하도록 함
- 법령이 입안될 경우, 법령의 지방영향평가를 담당하는 중앙부처(행정자치부)에 통보
- 관할 중앙부처는 해당 법률의 유형을 판단함과 동시에 소관부처로 하여금 자체평가를 실시하게 함



□ 평가절차

- 평가절차는 2단계로 구분
 - 평가대상인지 여부 판단(1단계), 구체적인 평가기준에 의거 평가(2단계)
- 비중점 분야 법령은 지자체(4단체장 포함)의 민원이 제기되었을 경우에 지방영향평가 시작

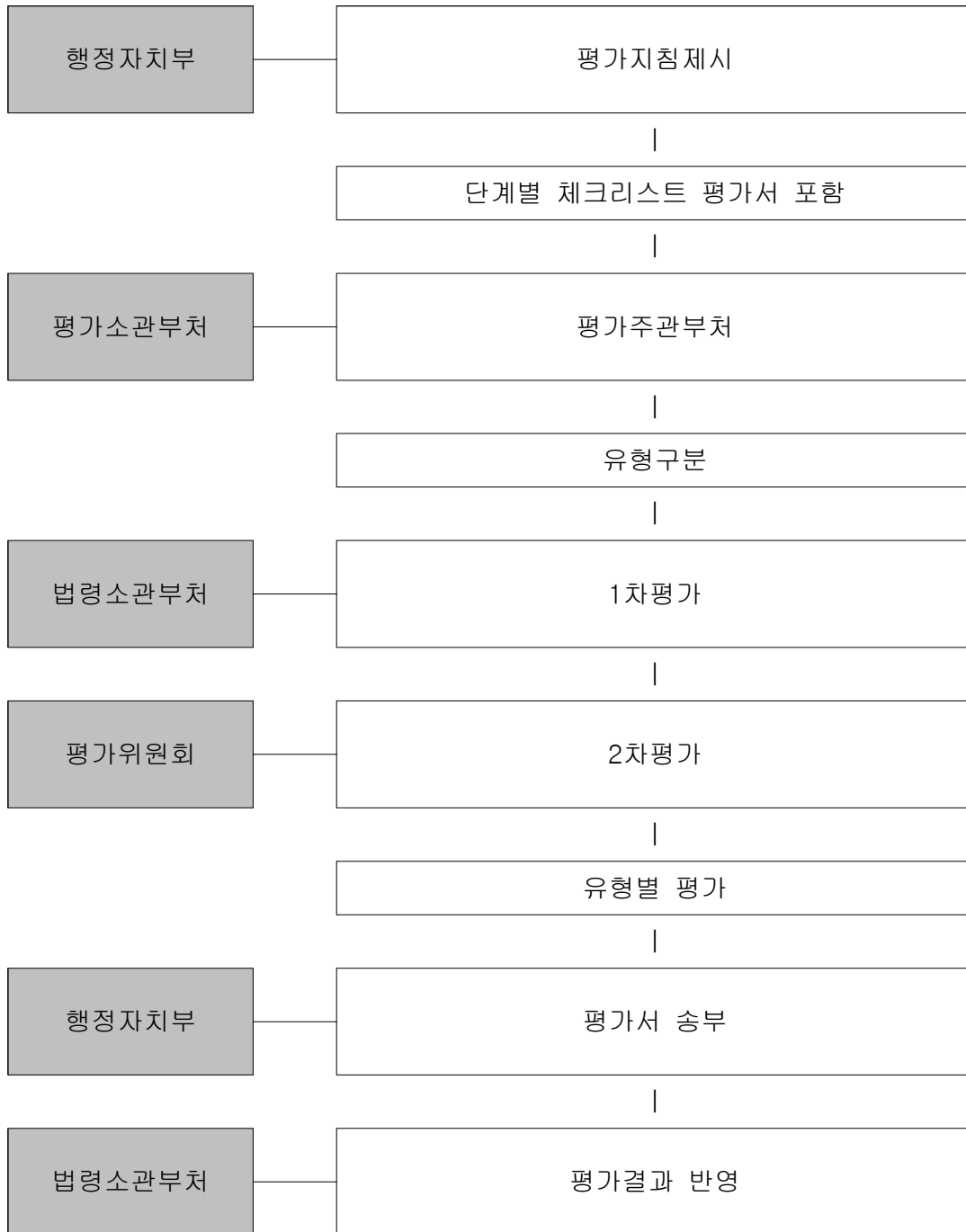


□ 평가운영

- 평가는 자체평가에 해당하는 1차 평가와 평가위원회의 2차평가로 구성하여 운영
 - 평가관련 제반 구비서류와 재개정 법령의 유형을 판단하는 예비평가 선행
- 1, 2차 공히, 평가항목(Checklist)에 의거하여 가부(可否)를 표시하고 검토의견 병기
 - 검토의견란에는 보다 세밀한 데이터, 평가사항의 특이사항 등을 기술
- 예비평가 : 평가주관부처 (행정자치부)
 - 양식 등 지방영향평가 관련 제반 서류 검토 및 접수
 - 제·개정 법령의 도시계획, 토지이용, 주택 및 건축 등 유형화
 - 소관부처 자체평가 의뢰
- 1차 평가 : 자체평가
 - 주체 : 법령을 입안 해당 중앙 행정부처
 - . 중앙 행정부처는 평가전문가로 자체평가위원회를 구성하여 운영
 - 목적 : 영향평가대상 여부를 체크리스트에 의거해서 판단
 - 기한 : 자체평가 의뢰를 받은 날로부터 15일 이내
 - 송부 : 완료된 평가서는 평가주관 부처에 송부
- ※ 또는 예비평가와 1차 자체평가를 행정자치부에서 통합적으로 수행하여 절차의 간소화를 도모하는 방안이 가능
- 2차 평가 : 평가위원회
 - 평가위원회는 평가 소위원회와 총괄 위원회로 구성
 - 총괄 위원회는 지방영향평가를 총괄, 조정
 - 평가 소위원회는 해당 법령에 대한 평가 시행
 - . 평가 소위원회는 법령 유형별로 5개로 구성
 - . 관계 전문가, 지방자치단체 공무원 등으로 소위원회 구성
 - 기한 : 평가주관 부처에 법안이 접수된 후, 50일 이내
 - 송부 : 60일 이내 소관 부처에 지방영향평가 결과 송부

- 반영 : 소관부처는 지방영향평가 의견 반영사항을 평가위원회 및 주관부처에 통보

<그림 1> 평가 프로세스



7. 평가활용

- 평가결과에 따라 법령 제안기관에 시정조치를 건의하고 해당기관은 시정건의 조치내용을 행자부에 회신
- 지방영향평가 결과는 차등화 지원을 위한 지역의 발전도에 따른 지역구분과 연계하여 규제 및 영향력 정도에 고려하여 평가
- 발전도가 낮은 지역에 대해서는 발전지역과 일률적인 규제 및 인센티브 등의 지방영향평가를 적용하지 않는 등의 활용이 가능
- 발전도에 의한 등급구분을 지방영향평가에 활용하여 규제나 인센티브의 허용하는 차등적 지역구분이 가능하여 이를 지방영향평가에 적용
 - 가령 지역의 발전정도에 따라 지방영향평가 1등급 지역, 2등급 지역 등의 구분의 적용이 가능할 것임
 - 적용은 차등 혹은 최하위 낙후지역 등급만 적용하는 여러 가지 방법이 가능함
- 지역발전 정도에 의한 지역구분은 도시계획, 토지이용, 주택 및 건축 등 앞서 제시한 5개 영역에 공히 활용 가능
- 이같은 방안의 활용은 항구성과 영속성을 지니기 위해 법제화 기반에서 운영될 필요가 있음

V. 법제화 방안

1. 기본방향

□ 행자부가 자치단체를 대변하여 지역실정을 주도적으로 정책에 반영

- 중앙부처가 관리하고 있는 각종 법령은 소관부처의 업무와 직결되어 있기 때문에 지방의 특수한 여건을 법령의 제·개정에 반영하는데 한계가 있음
 - 중앙부처는 소관부처 업무의 국가적 효율성을 우선시하기 때문에 지역실정을 반영하는데 소홀
 - 제도 시행 후 예기치 않은 지역실정으로 인해 법개정 사유가 발생해도 책임소재를 우려해 제도개선에 인색
- 따라서 부처 이기주의를 극복하고 행자부가 지역의 실정을 중앙의 정책과 제도에 반영하는 지방의 대변자 역할을 수행함으로써 지역발전 및 균형개발을 주도적으로 선도해 나감

□ 균형발전을 위한 정책의 지역간 차등화 차원에서 포괄적으로 입법

- 구조적으로 고착화된 지역간 격차를 해소하고 지역간 균형발전을 도모하기 위해서는 지역발전수준이나 지역실정을 고려한 정책 및 제도의 차등적 적용이 필요
- 법령의 지방영향평가는 세제, 재정, 규제 등의 지역간 차등지원과 연계하여 포괄입법을 추진함으로써 균형발전정책의 시너지 효과를 창출할 수 있는 방향으로 법제화

2. 법제화 방안

1) 법제화 의의

- 법령의 지방영향평가는 법령의 제·개정에 영향을 미치는 제도이기 때문에

제도의 실효성과 구속력을 확보하기 위해서는 법적 근거마련이 필수적 요건임

- 현재 균형발전영향평가도 역시 법적 근거가 미비한 상태임
- 지방영향평가는 법령에 대한 영향평가이므로, 규제영향평가나 부패영향평가와 비슷한 성격을 가지며 유사 제도와 마찬가지로 법적 근거를 갖추어야만 제도실현이 가능함
- 특히 각종 법령을 관리하고 있는 소관부처의 저항을 극복하기 위해서는 법적 추진근거가 요구됨

2) 법제화 방안

□ 1안 : 기존법률에 관련조항 설치

- 국가균형발전특별법에 법령의 지방영향평가에 관한 근거조항을 마련
 - 지방영향평가는 지역개발 촉진과 지역간 균형발전을 도모한다는 측면에서 균형발전영향평가와 동일한 취지를 갖고 있으므로 두 제도를 국가균형발전특별법에 규정
- 기존 법령에 일부 관련조항을 삽입하는 것은 비교적 용이하게 제도 근거를 마련할 수 있는 장점이 있는 반면, 유사한 두 가지 제도를 같은 법률에 규정함으로써 혼란스러운 측면이 있음

□ 2안 : 별도의 근거법률 제정

- 법령의 지방영향평가를 위한 별도의 법률을 제정하여 제도근거 마련
 - 단독안 : 지방영향평가만을 규정한 독자적인 법률을 제정하는 방안
 - 통합안 : 지역간 정책의 차등적용에 관련된 제도들을 모두 포괄하여 단일 입법화하고 그 안에서 지방영향평가를 규정하는 방안
- 독자적인 제도를 확보한다는 점에서는 단독안이 확실한 대안이지만 지방영

향평가만으로 별개의 법률을 제정하기는 무리가 있기 때문에 유사 관련제도를 하나의 법률에 포괄하여 입법화하는 것이 바람직함

- 행자부가 균형발전을 총괄하는 역할과 기능을 주도적으로 행사하기 위해서는 ① 균형발전에 관련된 각 중앙부처의 정책과 제도에 관여하여 수정, 보완, 조정 등의 조치를 취할 수 있어야 하며 ② 중앙정부의 정책과 제도에 지방의 실정과 특수한 여건을 반영하여 지방조정의 기능을 담당해야 하고, ③ 자치단체가 중앙정부를 상대로 애로가 발생할 때 이를 해결해주는 대변자의 역할을 수행해야 함
- 따라서 법령의 지방영향평가 뿐 아니라 2단계 균형발전전략의 일환으로 구상 중인 지역분류에 따른 세제, 재정, 규제 등 정부정책의 차등적 적용에 관한 정책들을 포괄적으로 연계하여 추진함으로써 균형발전의 시너지 효과를 제고
- 다만 통합안을 채택할 경우 지방영향평가는 물론, 그 밖의 관련 제도에 관한 세부추진방안이 충분한 검토과정을 거쳐 확정되었을 때 추진이 가능한 일이어서 많은 시일과 난관이 예상됨

□ 통합안 : 「정부정책의 지역간 차등적용에 관한 법률」(가칭) 제정

○ 법제정 취지

- 지역발전수준 등에 따라 지역을 분류하고 행정, 재정, 세제, 규제 등에 관한 정부정책을 지역의 여건에 부합하도록 차등적으로 적용함으로써 지역간 발전격차를 완화하고 균형발전을 촉진

○ 법률의 주요내용

- 지역발전수준 등에 의한 지역의 분류(현재 4개 유형의 지역분류 추진 중)
- 지역유형별 정부정책의 차등화
 - 행정의 지역간 차등화(조직, 정원 등)
 - 재정의 지역간 차등화(교부세, 보조금, 균특회계 등 이전재원 배분)
 - 조세의 지역간 차등화(법인세 등 기업과세)
 - 투자의 지역간 차등화(인프라, 6대 생활서비스 투자 등)
 - 규제의 지역간 차등화(주택, 환경, 토지이용 등에 관한 규제)

- 법령의 지방영향평가
 - 지역개발투자의 균형발전영향평가
 - 지역생활여건 조사 및 지역생활여건개선 기본방향 수립 등
- 법률의 내용은 기존 정부정책의 근간을 바꾸는 중대한 사항이기 때문에 충분한 준비와 검토과정을 거쳐 공론화, 입법화 추진
- 행자부 입장에서 현실적으로 가능한 사항을 중심으로 단계적으로 추진
- 무엇보다도 ① 관련 중앙부처와 일부지역의 반대와 저항을 극복하는 논리 개발과 ② 지방자치단체의 동의와 지원이 필수요건임

3. 후속조치

- 법령의 지방영향평가 도입방안이 실현되기 위해서는 후속연구로 구체적인 세부실천방안이 마련되어야 함
- 세부실천방안에서는 지방영향평가 도입의 타당성 논리개발, 평가대상 법률(제도)의 정의, 지방영향평가지침의 개발 등 제도시행에 따르는 여러 가지 사항에 대한 추가연구가 필요
 - 추가연구는 지역개발은 물론, 행정, 경제, 재정, 법률 등 관련 분야 전문가가 참여하는 연구사업으로 수행
- 지방영향평가지침 개발
- 자체평가지침 : 자체평가체계 구축, 자체평가 세부시행지침, 자체평가 체크리스트 및 착안사항, 평가요령 등 세부지침 개발
 - 2차 평가지침 : 2차 평가체계 구축, 2차 평가 세부시행지침, 2차 평가 체크리스트 및 착안사항, 평가요령 등 세부내용
 - 평가자료 작성지침 : 평가 기초자료 및 평가항목별 세부자료 작성지침
 - 평가결과의 반영지침 등