

경기 접경지역의 낙후지역 발전방안

새로운 경기

공정한 세상



경기 접경지역의 낙후지역 발전방안

새로운 경기

공정한 세상



연구진

이소영 | 한국지방행정연구원 선임연구위원

박진경 | 한국지방행정연구원 연구위원

1. 연구배경 및 목적

□ 접경지역 등 현행 낙후지역 제도 문제의 개선 필요

- 접경지역지원특별법 제2조에 의해 지정되는 접경지역은 남한과 북한이 대치하고 있는 군사분계선에 인접한 지역으로 대통령령으로 정하는 시군으로 10개 시군과 대통령령으로 정한 5개 시군을 포함하여 15개 시군이 접경지역으로 지정
 - 2011년 특별법 개정으로 접경지역의 공간적 범위가 고양시, 김포시, 파주시, 양주시, 포천시 등으로 확대 지정되었는데, 인구밀도가 높고 과밀억제권역에 속하고 있는 고양시 일부지역까지 접경지역 지원대상지역이 되어, 낙후지역 정책으로서 접경지역의 제도적 한계 노정
 - 접경지역 중에서도 낙후도가 심한 지역에 대해서는 경기도 차원에서 뿐만 아니라, 중앙의 낙후지역 제도 차원에서도 차등화된 지원제도가 마련될 필요가 있음
- 접경지역지원특별법도 특별법임에도 불구하고, 접경지역이라는 특수성을 고려한 지원이 아닌, 균특법이 규정하고 있는 여러 낙후지역 제도 중 하나로 관리되어 여타의 낙후지역과 차별화가 이루어져 있지 않음
 - 2010년 국가균형발전특별법이 개정되면서, 접경지역 지원은 국가균형발전특별법상의 특수상황지역개발사업으로 편입
 - 2011년 접경지역지원법이 접경지역지원특별법으로 격상되었으나, 접경지역에 대한 지원사업은 균특법상의 특수상황지역으로 이루어져 실효성에 대한 비판이 있어 옴
 - 군사분계선에 인접한 국가안보의 요충지이자 남북교류협력의 교두보인 접경지역의 특수성을 고려한 지원사업이 추진되기에는 현재 재정지원 등이 미흡한 실정임

□ 접경지역의 낙후지역 실태 파악 및 낙후 접경지역에 대한 제도 지원방안 제시

- 현재 정책적으로 활용되고 있는 낙후지역 관련 지표 검토 및 해당 지표별 지역진단의 비교 등을 통해 경기 접경지역의 낙후도를 진단
- 국가공익을 위해 희생해 온 접경지역의 낙후지역에 대한 보상적 발전방안을 모색하기 앞서, 구체적으로 현재 접경지역이 타 지역에 비해 얼마나 낙후되어 있는지 정확한 실태 파악
- 경기 접경지역의 낙후지역 발전을 위한 낙후지역 제도 개선 방안 도출

2. 주요 연구내용

□ 한국의 낙후지역 관련 법적 현황

- 한국의 낙후지역 관련 법적 개념은 시대적 변화에 따라 명칭 및 관련 개념이 변화해 오다가 2021년 12월 현재, 낙후지역 관련 개념은 <표 1>과 같이 규정되어 있음
- 법에서 낙후지역이라는 법률적 용어를 사용하고 있는 법은 지역개발 및 지원에 관한 법률이나, 낙후지역은 국가균형발전특별법의 성장촉진지역과 특수상황지역을 일컫는다고 규정하고 있어 관련 개념은 균특법의 개념을 따름
 - 균특법의 규정중에서는 특수상황지역은 다시 접경지역지원법, 도서개발촉진법, 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법이 규정하고 있는 접경지역, 개발대상 도서지역, 새만금사업지역의 규정을 따르고 있어, 낙후지역 관련 제도는 복잡한 제도적 양상을 보이고 있음
 - 최근에는 균특법이 다시 시대적 상황을 반영하여 인구감소지역에 대한 규정을 두고 지역소멸이 우려되는 지역이라고 정하고 있어 낙후지역 관련 개념이 다변화되고 있는 실정임
- 접경지역은 관련법의 규정에 따라 낙후지역에 해당되는 지역임이 명시

〈표 1〉 낙후지역 관련 개념

구분	관련 개념	법적 규정	비고
국가균형발전특별법	성장촉진지역	<ul style="list-style-type: none"> “성장촉진지역”이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반 시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역 	균특법 제2조 6호
	특수상황지역	<ul style="list-style-type: none"> “특수상황지역”이란 남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역 - 접경지역지원법 제2조제1호 따른 접경지역 - 도서개발 촉진법 제4조제1항에 따른 개발대상 도서 - 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 새만금사업지역 	균특법 제2조 7호
	인구감소지역	<ul style="list-style-type: none"> “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시는 제외한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역 	균특법 제2조 9호
지역개발 및 지원에 관한 법률	낙후지역	<ul style="list-style-type: none"> “낙후지역”이란 「국가균형발전 특별법」 제2조제6호 따른 성장촉진지역 및 같은 조 제7호에 따른 특수상황 지역을 말함 	지역개발법 제2조 5호
	지역 활성화 지역	<ul style="list-style-type: none"> “지역활성화지역”이란 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토교통부장관이 제67조에 따라 지정한 지역 	지역개발법 제2조 7호

자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) (검색일: 2021.12.10.)

□ 낙후지역의 지원

- 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 법 제30조에 의거, 국가균형발전특별회계를 설치하고, 낙후지역 관련 예산은 지역자율계정에서 지원하는 것으로 규정되어 있음(법 제34조)

- 지자체별 예산에 매칭하는 국고 보조금 비율은 성장촉진지역 100%(인프라의 경우), 특수상황지역(80%), 일반농산어촌지역(70%), 도시활력증진지역(50%)로 차등 보조하고 있어, 상대적으로 낙후된 지역을 더 지원하는 원칙은 갖추고 있다고 볼 수 있음
 - 그러나 낙후지역으로 분류되어 있음에도 성장촉진지역에 비해 특수상황지역의 보조율은 상대적으로 낮게 책정되어 있음
- 특히 접경지역의 경우, 관련 개념을 정의하고 있는 접경지역지원특별법에서 수도권정비계획법의 우선 적용을 규정하고 있어, 수도권에 속하는 경기 및 인천의 낙후 접경지역의 경우 비수도권에 속하는 일반지역에 비해 배려받지 못하는 역차별 문제 발생 가능

□ 균형발전지표에 의한 낙후지역 실태분석

- 국가균형발전위원회가 개발하여 2018년 발표한 균형발전지표는 핵심지표와 부문지표로 구성
- 핵심지표는 인구 및 경제 관련 대표지표인 40년 연평균 인구증감률과 최근 3개년 평균 재정자립도로 구성
 - 인구증감률은 장기적인 인구감소 여부를 파악할 수 있도록 40년('75~'15)간의 연평균 인구증감률로 산정
 - 경제부문은 통계의 정확성과 가용성, 객관성 등을 고려하여 최근 3년간 재정자립도(결산기준)를 지표로 선정
- 균형발전플랫폼(NABIS)에서 제공하고 있는 균형발전지표를 활용하여 전국 시군구의 균형발전도를 분석한 결과, 15개 접경지역의 낙후도가 차별적임을 알 수 있음
 - 경기도의 경우, 연천 및 동두천은 김포나 고양에 비해 낙후도가 심각한 수준임에도 수도권에 위치해 있다는 이유만으로 낙후지역으로 배려받지 못하고 있음

〈표 2〉 균형발전지수 핵심지표에 의한 접경지역 낙후도 순위

순위	구분	인구증감률	재정자립도	균형발전지수
41	강원 인제군	-1.50	15.7	0.14
43	강원 화천군	-1.50	16.2	0.14
51	강원 고성군	-1.60	18.2	0.15
56	강원 양구군	-1.40	17.6	0.16
70	강원 철원군	-0.90	17.6	0.18
73	인천 강화군	-1.30	20.8	0.19
86	인천 옹진군	-1.00	22.8	0.21
91	경기 연천군	-1.10	25.6	0.23
132	강원 춘천시	0.80	30.1	0.35
142	경기 동두천시	1.20	29.9	0.37
153	경기 포천시	0.90	34.9	0.39
179	경기 양주시	2.90	36.8	0.50
194	경기 파주시	2.30	46.8	0.55
213	경기 김포시	4.00	52.2	0.67
215	경기 고양시	5.00	50.7	0.70

□ 경기 접경지역의 규제 개선방안

- 수도권 규제로 인한 경기도 낙후지역의 역차별 문제의 전환점 마련
 - 국가경쟁력 강화 차원에서 수도권 규제개선 논리의 한계 봉착
- 경기도 낙후지역 지정을 통한 수도권 규제개선의 근본대책 수립 필요
 - 현행법상 가능한 제도 개선은 낙후지역 관련 제도를 규정하고 있는 국가 균형발전특별법과 접경지역지원특별법의 개정임
 - 국가균형발전특별법의 낙후지역 규정중 경기도와 관련 있는 규정은 접경 지역지원특별법상의 접경지역 규정이므로, 접경지역의 낙후지역 지정방안 마련을 통해 돌파구 마련

〈표 3〉 접경지역지원특별법 개정안

구분	법적 규정	비고
특별접경지역의 지정	<ul style="list-style-type: none"> • 「특별접경지역」이란 접경지역 중 「국가균형발전특별법」 제21조의2 및 제22조제2항제11호에 따라 개발된 균형발전에 관한 지표를 고려하여 대통령령으로 정하는 방법으로 낙후도 진단을 실시하여 낙후도가 높은 지역으로 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다. 	법 제2조 6호의 신설
특별 접경 지역의 특별 대책 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 제5조제2항 발전종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 발전종합계획의 목표 및 기본방향에 관한 사항 2. 접경지역의 이용·개발과 보전에 관한 중장기 기본시책 3. 권역 구분 및 지구 지정에 관한 사항 3의 2. 특별접경지역의 낙후도 개선을 위한 중장기 기본시책 (중략) 	법 제5조 제2항 제3호의 2 신설
	<ul style="list-style-type: none"> • 제9제1항 접경지역의 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 접경지역정책심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 1. 발전종합계획의 확정 및 변경에 관한 사항 2. 접경지역의 발전을 위한 사업의 우선순위 조정 2의 2. 특별접경지역의 지정·해제 및 낙후도 개선을 위한 특별한 지원에 관한 사항 (중략) 	법 제9조 제1항 제2호의 2 신설
	<ul style="list-style-type: none"> • 제11조제2항 접경지역발전기획단은 다음 각 호에 관한 업무를 수행한다. 1. 접경지역의 발전에 관한 정책 및 제도의 입안·기획 1의 2. 특별접경지역의 지정 및 해제를 위한 낙후도 진단 및 특별한 지원시책의 입안·기획 (중략) 	법 제11조 제2항 제1호의 2 신설
	<ul style="list-style-type: none"> • 제27조 (수로 보수 등에 대한 지원) 국가는 접경지역에 있는 「하천법」 제7조제3항에 따른 지방하천의 보수와 유지에 필요한 경비 중 일부를 지원할 수 있다 제27조의 2(특별접경지역의 낙후도 개선사업에 대한 지원)국가 및 지방자치단체는 특별접경지역의 낙후도 개선을 위한 시책을 추진하는데 소요되는 경비의 일부를 지원할 수 있다. 제27조의3(교부세 지원의 확대) 행정안전부장관은 접경지역내 개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요하면 해당 지역을 관할하는 지방자치단체에 대하여 지방교부세법에서 정하는 바에 따라 교부세를 확대하여 지원할 수 있다. 	<p>법 제27조의 2 신설</p> <p>법 제27조의 3 신설</p>

- 접경지역 낙후지역 제도개선을 위한 접경지역지원특별법 개정안 마련
 - 특별접경지역의 지정 : 15개 접경지역 전체에 대한 규제완화 조치의 실효성이 저조하여 정확한 낙후도의 진단에 의한 접경지역내 낙후지역의 지정으로, 특별접경지역에 대해서는 낙후지역으로서의 혜택을 받을 수 있도록 조치
 - 특별접경지역에 대한 특별대책 및 지원에 관한 사항을 규정하여 특별접경지역에 대한 특별대책을 수립하고 관련 예산이 지원될 수 있도록 조치

제1장 | 연구개요

제1절 연구배경 및 목적 3

- 1. 연구배경 3
- 2. 연구목적 5

제2절 연구범위 및 방법 6

- 1. 연구범위 6
- 2. 연구방법 7

제2장 | 관련 논의 검토

제1절 낙후지역 관련 논의 11

- 1. 낙후지역의 개념적 논의 11
- 2. 우리나라의 낙후지역 정책 추이 17

제2절 해외의 낙후지역 관련 논의 23

- 1. 세계은행(World Bank)의 사람중심 지역정책 23
- 2. 유럽연합(EU)와 OECD의 장소기반 지역정책 25

제3장 | 관련 제도 분석

제1절 접경지역 관련 제도 29

- 1. 접경지역 개념 및 범위 29
- 2. 접경지역 관련법 및 관련 계획 35

제2절 낙후지역 관련 제도 47

- 1. 국가균형발전특별법상의 낙후지역 규정 및 관련 계획 47
- 2. 낙후지역 지원 및 예산배분 50

제3절 기타 지역개발 관련 제도 53

- 1. 지역개발 및 지원에 관한 법률 53

2. 지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법	60
3. 지역중소기업 육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률	64
제4절 지방자치단체 낙후지역 관련 제도	69
1. 경기도 지역균형발전 관련 제도	69
2. 강원도 지역균형발전 관련 제도	78
3. 인천광역시 지역균형발전지원 제도	85

제4장 | 해외의 낙후지역 제도 분석

제1절 EU의 결속정책	91
1. 결속정책의 도입과 전개	91
2. 6차 결속정책(Cohesion Policy, 2021-2027)의 개괄	100
3. 지역 간 협력 촉진(Interreg)	106
제2절 일본의 과소지역정책	115
1. 도입배경 및 변천	115
2. 2021년 과소지역 지속적 발전의 지원에 관한 특별조치	119
3. 도쿄도 과소지역 지속적 발전 방침(2021~2025년)	127
제3절 시사점	134
1. 국가의 포용적 발전을 위한 낙후지역의 전략적 지원	134
2. 시대변화에 따른 세부 지정요건의 변화	134
3. 다층적 측면에서의 지원 강화	135

제5장 | 낙후지역 지표선정 및 분석

제1절 낙후지역 지표선정	139
1. 국내 관련 지표	139
2. 본 연구의 낙후지역 분석지표 선정	158

제2절 낙후지역 분석 및 진단	161
1. 낙후지역 분석결과	161
2. 낙후지역 진단 및 비교	165

제6장 | 경기 접경지역의 규제 개선방안

제1절 기본방향	175
1. 수도권 규제로 인한 경기도 낙후지역의 역차별 문제의 전환점 마련 ...	175
2. 경기도 낙후지역의 지정을 위한 제도적 개선 방안 마련	176
제2절 접경지역 낙후지역 제도개선 방안	177
1. 접경지역 지원 특별법의 강화	177
2. 접경지역 지원 특별법의 개정방안 마련	178
3. 특별접경지역 지정에 의한 접경지역 발전방안	180

【참고문헌】	183
---------------------	------------

【부록】	187
-------------------	------------

표목차 | LIST OF TABLES

〈표 2-1〉 제도적 낙후지역 개념의 연혁	15
〈표 2-2〉 세계은행의 지역발전정책 목표 및 우선순위	24
〈표 2-3〉 지역유형별 상대적으로 중요한 지역성장요인	26
〈표 3-1〉 접경지역 관련 정의	32
〈표 3-2〉 접경지역 지원 특별법의 주요 내용	36
〈표 3-3〉 지자체별 주요 사업 및 사업비	39
〈표 3-4〉 과밀억제권역의 규제현황	43
〈표 3-5〉 성장관리권역의 규제현황	45
〈표 3-6〉 지역자율계정 세출 규정	50
〈표 3-7〉 균특법상 5개 지역개발사업 지원체계	52
〈표 3-8〉 경기도 균형발전 기본계획 수립내용	69
〈표 3-9〉 지역균형발전 지원대상지역 선정 산출지표	70
〈표 3-10〉 경기도 지역균형발전 특별회계 세입 및 세출	71
〈표 3-11〉 경기도 지특 균형발전사업(5개년) 추진계획	71
〈표 3-12〉 경기도 지역발전전략사업(5개년) 계획	72
〈표 3-13〉 제1차 지역균형발전사업 추진현황('19년 2월 기준)	72
〈표 3-14〉 법령에 따른 경기북부 지역개발지원 대상	73
〈표 3-15〉 법령에 따른 경기북부 지역개발지원 대상	75
〈표 3-16〉 경기북부 접경지역 관련 추진계획	76
〈표 3-17〉 경기북부 접경지역 실천사업	77
〈표 3-18〉 강원도 지역균형발전 기본계획 수립내용	78
〈표 3-19〉 경기도 지역균형발전 특별회계 세입 및 세출	80
〈표 3-20〉 강원도 지역균형발전 지표	81
〈표 3-21〉 2021년 강원도 공모사업 및 자율사업 소요 예산	81
〈표 3-22〉 공모사업 및 자율사업 연차별 소요 예산	82
〈표 3-23〉 강원도 지역개발계획 대상지역	83
〈표 3-24〉 전략별 지역개발 사업	83

〈표 3-25〉 발전촉진형 및 거점육성형 자원 조달 계획(변경)	84
〈표 3-26〉 인천광역시 도시재생 및 균형발전 기본계획 수립내용	85
〈표 3-27〉 인천광역시 균형발전 관련 지정대상지역 및 사업계획 수립	86
〈표 3-28〉 인천광역시 균형발전 관련 사업시행방식	86
〈표 3-29〉 인천시 균형발전 관련 지정대상지역 및 사업계획 수립	87
〈표 4-1〉 제2차 결속정책(1994-1999)의 목표(objective)와 대상지역	93
〈표 4-2〉 제3차 결속정책(2000-2006)의 목표(objective)와 대상지역	94
〈표 4-3〉 제4차 결속정책(2007-2013)의 목표(objective) 및 대상지역	97
〈표 4-4〉 제5차 결속정책(2014-2020)의 지역구분	98
〈표 4-5〉 5차 결속정책(2021-2027)의 테마별 목표(Thematic objectives)와 자금지원	100
〈표 4-6〉 6차 결속정책(2021-2027)의 5대 정책 목표(objectives)와 지원자금 ..	101
〈표 4-7〉 제5차 결속정책과 제6차 결속정책의 비교	103
〈표 4-8〉 제6차 결속정책의 세부 목표와 기타 지원을 위한 자금 구성	105
〈표 4-9〉 지역간협력 촉진 목표를 위한 자금 구성 내역	114
〈표 4-10〉 과소법의 변천	117
〈표 4-11〉 일본 과소지역 선정기준	118
〈표 4-12〉 총무성 소관 과소지역 지속적 발전 지원 교부금 2021년 예산	126
〈표 5-1〉 국가균형발전특별법상의 지역통계 관련 규정	140
〈표 5-2〉 국가균형발전위원회의 균형발전지표	142
〈표 5-3〉 성장촉진지역 지정지표	145
〈표 5-4〉 성장촉진지역 지정지표 산정방법	145
〈표 5-5〉 2019년 지정된 성장촉진지역 70개 시·군	147
〈표 5-6〉 지역활성화지역 지정현황	148
〈표 5-7〉 지역활성화지역 지정지표	149
〈표 5-8〉 2015년 지정된 지역활성화지역 22개 시·군	150
〈표 5-9〉 균특법상 인구감소지역 지정지표	151

〈표 5-10〉 인구감소지수 구성 지표 세부설명	152
〈표 5-11〉 인구감소지역 89곳 지정현황	153
〈표 5-12〉 KDI 예비타당성조사의 지역낙후도지수 8개 지표	155
〈표 5-13〉 지역낙후도지수 산정을 위한 지표별 가중치	156
〈표 5-14〉 LIMAC 지방재정투자사업 타당성조사의 지역발전지표	157
〈표 5-15〉 본 연구에서 낙후지역 선정에 활용되는 균형발전지표	159
〈표 5-16〉 시도별 균형발전지표 핵심지표 여건변화	161
〈표 5-17〉 낙후지역 70개 선정결과(균형발전지수 핵심지표 활용)	163
〈표 5-18〉 균형발전지수 핵심지표에 의한 접경지역 낙후도 순위	164
〈표 5-19〉 균특법 및 관련법률상 낙후지역 지정현황	166
〈표 5-20〉 균특법 및 관련법률상 낙후지역 비교	169
〈표 5-21〉 지방재정투자사업 타당성조사에서의 시도별 낙후성 지표	170
〈표 5-22〉 지방재정투자사업 타당성조사에서의 낙후지역(시군구)	171
〈표 6-1〉 접경지역지원특별법 개정안	182

〈그림 1-1〉 연구수행도	8
〈그림 2-1〉 지역발전단계에 따른 지역 유형	12
〈그림 2-2〉 낙후지역 개발정책의 시대별 추이	18
〈그림 3-1〉 접경지역 관련 정의	32
〈그림 3-2〉 접경지역의 지정	33
〈그림 3-3〉 지자체별 주요사업	40
〈그림 3-4〉 경기도 과밀억제권역	44
〈그림 3-5〉 경기도 성장관리권역	46
〈그림 3-6〉 균특법상 지역구분	52
〈그림 4-1〉 제5차 결속정책의 11대 우선순위(Cohesion priorities)	98
〈그림 4-2〉 유럽구조투자자금(ESIF)의 지원분야별 지출금액: 제5차 결속정책 (2014-2020)	99
〈그림 4-3〉 Interreg의 진화과정	107
〈그림 4-4〉 결속정책과 Interreg의 관계	108
〈그림 4-5〉 Interreg의 3가지 유형 및 세부 프로그램	110
〈그림 4-6〉 Interreg 유형별 지도	111
〈그림 4-7〉 Interreg 2014-2020 주요 내용 및 성과	112
〈그림 4-8〉 새로운 과소대책의 이념, 목표, 시책	124
〈그림 4-9〉 도쿄도의 과소지역 지정 시정촌	128
〈그림 5-1〉 시도별 균형발전지표 핵심지표	162
〈그림 5-2〉 시군구별 균형발전지표 핵심지표 분포	163
〈그림 5-3〉 균특법상 낙후지역 지정현황	169
〈그림 5-4〉 지방재정투자사업 타당성조사의 낙후지역 현황	172

제1장

연구개요

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구배경

□ 접경지역 주민의 삶의 질 저하

- 접경지역은 지정학적으로 한반도의 중심부에 위치하여, 근현대에 이르기까지 한민족의 주요 활동무대였는데, 6.25 전쟁 이후 남북분단의 현실 속에서 군사적 요충지의 기능으로 지역 특성 전환
 - 접경지역 주민들은 국가안보라는 대의명분을 위해 어려운 생활여건을 감수하며 지내옴
- 국가안보라는 대의명분에 따라 국토 발전과정에서 배제된 채, 광역적 교통망은 물론, 산업인력 부족 등 각종 산업기반도 열악한 실정임
 - 군사시설보호구역, 상수원보호구역 등 이중삼중의 토지이용규제로 지역 발전의 기회는 박탈당해 옴

□ 접경지역 제도 등 현행 낙후지역제도의 문제 및 한계

- 접경지역지원특별법 제2조에 의해 지정되는 접경지역은 남한과 북한이 대치하고 있는 군사분계선에 인접한 지역으로 대통령령으로 정하는 시군
 - 이에 따라 비무장지대 또는 해상 북방한계선과 잇닿아 있는 10개 시군과 대통령령으로 정한 5개 시군을 포함하여 경기, 강원, 인천의 15개 시군이 접경지역에 속하는 지역이며, 경기도는 이 가운데에서 7개 시군이 포함
- 2010년 국가균형발전특별법이 개정되면서, 접경지역 지원은 국가균형발전특별법상의 특수상황지역개발사업으로 편입
 - 2011년 접경지역지원법이 접경지역지원특별법으로 격상되었으나, 접경

지역에 대한 지원사업은 균특법상의 특수상황지역으로 이루어져 실효성에 대한 비판이 있어 옴

- 접경지역지원특별법도 특별법임에도 불구하고, 접경지역이라는 특수성을 고려한 지원이 아닌, 균특법이 규정하고 있는 여러 낙후지역 제도 중 하나로 관리되어 여타의 낙후지역과 차별화가 이루어져 있지 않음
 - 군사분계선에 인접한 국가안보의 요충지이자 남북교류협력의 교두보인 접경지역의 특수성을 고려한 지원사업이 추진되기에는 현재 재정지원 등이 미흡한 실정임
 - 성장촉진지역에 해당하는 비접경지역에 비해 국가보조비율이 낮으며, 소규모 재정지원으로 지원사업의 효과성도 낮음

□ 접경지역내 지역간 격차 대책 마련의 부재

- 2012년 제정된 경기도 지역균형발전 지원 조례에 의거, 경기도내 지역간 격차 해소를 위한 지원대상지역을 선정하고 지역균형발전사업을 추진중
 - 최근 들어 경기 남북간의 격차 완화를 위한 주요 공공기관의 경기 북부지역 이전 등 경기도 차원의 노력 경주
 - 조례 제4조에 따르면, 인구감소, 고령화, 취업기반, 재정기반, 소득수준, 사회기반시설, 접경지역, 자연보전권역 지역 등을 고려한 선정기준으로 지원대상지역을 선정
- 2011년 특별법 개정으로 접경지역의 공간적 범위가 고양시, 김포시, 파주시, 양주시, 포천시 등으로 확대 지정되었는데, 인구밀도가 높고 과밀억제권역에 속하고 있는 고양시 일부지역까지 접경지역 지원대상지역이 되어, 낙후지역정책으로서 접경지역의 제도적 한계 노정
 - 접경지역 중에서도 낙후도가 심한 지역에 대해서는 경기도 차원에서 뿐만 아니라, 중앙의 낙후지역 제도 차원에서도 차등화된 지원제도가 마련될 필요가 있음

2. 연구목적

□ 낙후지역 지표 개발 및 적용

- 현재 정책적으로 활용되고 있는 낙후지역 관련 지표 검토 및 해당 지표별 지역단위의 비교 등을 통해 경기 접경지역의 낙후도를 진단
- 국가공익을 위해 희생해 온 접경지역의 낙후지역에 대한 보상적 발전방안을 모색하기 앞서, 구체적으로 현재 접경지역이 타 지역에 비해 얼마나 낙후되어 있는지 정확한 실태 파악 필요

□ 접경지역 제도 개선 방안 도출

- 접경지역정책을 포함한 현행 낙후지역 지원제도에 대한 제도 실태분석을 통해, 현 제도의 문제점 파악
 - 국가 차원에서는 국가균형발전특별법 및 접경지역지원특별법 등이 규정하고 있는 낙후지역의 제도 실태 파악
 - 지방자치단체 차원의 자체 낙후지역 지원정책 등의 분석을 통해 현행 중앙 및 지방자치단체간의 지원정책 현황체계 및 한계점 분석
- 경기 접경지역의 낙후지역 발전을 위한 낙후지역 제도 개선 방안 도출

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

□ 공간적 범위

- 연구의 1차적 공간적 범위는 경기북부 접경지역 7개 시군, 즉 고양, 파주, 김포, 양주, 포천, 동두천, 연천 지역을 대상으로 함
- 낙후지역 진단 및 접경지역 제도개선방안 도출을 위해 접경지역지원특별법이 지정하고 있는 15개 및 지역 전체를 대상으로 낙후도를 분석하도록 함
 - 접경지역과 비접경지역의 낙후도 비교를 위해 226개 지역 시군구를 대상으로 낙후도 비교 분석

□ 시간적 범위

- 2021년 현재, 활용가능한 최신 지표 DB를 검토하되, 필요시 일부 지표는 시계열 자료를 구축하여 시뮬레이션 분석 예정

□ 내용적 범위

- 낙후지역 제도에 대한 국내외 논의 검토
- 접경지역 등 낙후지역 정책에 관한 중앙 및 지방자치단체 사례 검토
- 낙후지역 지표개발 및 지역진단
- 현행 접경지역 등 낙후지역의 제도적 개선방안 도출

2. 연구방법

□ 문헌 및 2차자료 조사

- 낙후지역, 접경지역 관련 국내외 선행연구 및 정책보고서 조사
- 현재 추진 중인 중앙부처 및 지자체 관련 정책 현황 조사

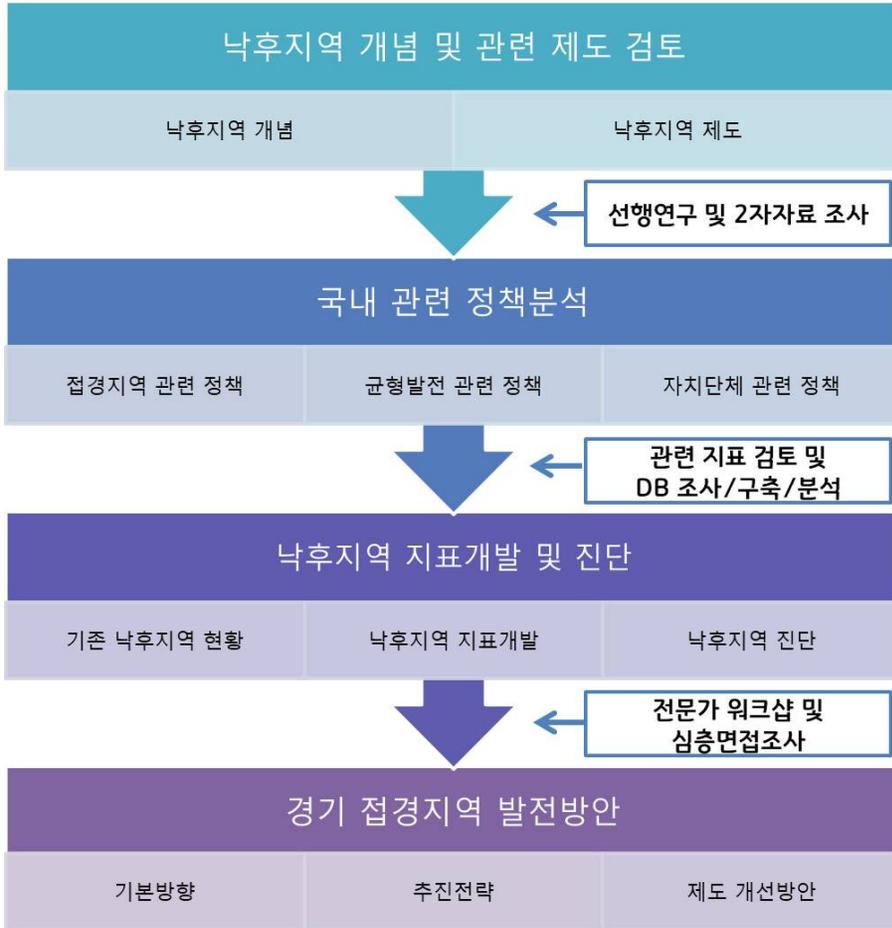
□ 활용가능한 시군별 통계 데이터 구축 및 낙후지역 진단

- 통계청 및 균형발전 관련 DB 조사 및 구축
- 낙후지역 지표에 의한 낙후지역 선정 및 접경지역내 지역진단

□ 전문가 워크숍 및 관계자 심층면접조사

- 낙후지역 지표개발을 위한 전문가 심층인터뷰 및 자문회의 개최
- 접경지역 지역진단을 위한 관계자 심층면접조사 실시

〈그림 1-1〉 연구수행도



제2장

관련 논의 검토

제1절 낙후지역 관련 논의

제2절 해외의 낙후지역 관련 논의

제1절 낙후지역 관련 논의

1. 낙후지역의 개념적 논의

1) 낙후지역의 이론적 개념

□ 지역격차의 발생구조

- 발전 잠재력의 장소간 차이로 인해 발생하는 지역간 발전격차는 선후진국을 막론하고 어디서나 나타나는 현상임
 - 자연조건(자원, 입지), 인구조건(인구규모), 경제구조 등으로 규정되는 발전 잠재력이 지역간 차이가 있기 때문임
 - 발전 잠재력의 차이로부터 지역간 경제활동이 상이하게 나타남으로써 지역간 격차가 발생
- 지역격차의 확대 또는 축소에 관해서는 생산요소의 자유로운 이동을 통해 궁극적인 균형에 수렴한다는 신고전학파의 균형성장론과 누적순환적 인과관계로 인한 격차의 확대를 주장하는 불균형 성장론이 존재하며, 국가마다 발전과정이 상이하므로 지역격차의 양태도 다양하게 나타남
- 지역격차의 결과로 나타나는 낙후지역의 개념은 국가의 경제발전 수준이나 지역격차의 정도에 따라 실천적 의미를 달리하기 때문에 보편화된 정의를 내리기는 쉽지 않음(김현호 외, 2011)

□ 낙후지역의 개념

- 낙후지역의 '낙후'라는 용어표현도 사용하는 의도와 강조에 따라서 후진(backwardness), 빈곤(poverty), 곤궁(distress), 침체(depression), 쇠퇴(decline) 등 다양하게 사용되며, 함의의 뉘앙스에 차이가 존재함

(Freedmann and Weaver, 1979; 김선기 외, 2006; 김현호 외, 2011)

- 낙후지역의 개념정의에 대해서는 Klaassen의 개념적 논의가 가장 널리 인용되고 있음(Klaassen, 1965; Vanhove and Klaassen, 1987)
 - 낙후지역이란 '주어진 한 시점에서 경제적인 몇 가지 측면이 타 지역, 특히 국가 전체에 비해 불리한 처지에 있는 지역'으로 정의하여, 낙후지역을 경제적 발전 수준이 국가 평균에 미치지 못하는 지역으로 규정하고 있음
 - 이후 이 개념이 정태적이어서 변화하는 지역의 실상을 제대로 반영하지 못한다는 비판에 따라 정태적 기준인 소득수준과 동태적 기준인 소득증가율을 병용하여 동태적 개념의 낙후지역 개념을 재수립
- Klaassen의 지역발전 단계론에 따르면, 모든 지역은 경제발전 수준과 경제발전의 역동성에 따라 번영지역 → 쇠퇴지역 → 낙후지역 → 발전도상지역을 순환적으로 이동

〈그림 2-1〉 지역발전단계에 따른 지역 유형

구분		전국 대비 소득 수준	
		고(≥ 1)	저(≤ 1)
전국 소득 증가율 대비 지역 소득 증가율	고(≥ 1)	I 번영지역	II 발전도상지역
	저(≤ 1)	III 쇠퇴지역	IV 낙후지역

출처: Klaassen(1965)

- 이론상의 낙후지역 개념은 다음의 3가지 측면의 특성이 있음(김선기 외, 2006)

① 상대적 개념

- 낙후지역이란 기본적으로 한 국가 내에서 타 지역과 발전격차의 비교 결과로서 규정짓는 상대적 개념임
- 흔히 발전 정도의 국가최저수준(National Minimum)에 미달하는 수준을 절대적 낙후도로 간주하는 경우도 생각해볼 수도 있으나 이 경우의 최저수준도 결국은 타 지역과의 비교로부터 도출되는 것임

② 가변적 개념

- 지역의 발전수준은 시간이 지남에 따라 변하기 때문에 낙후지역도 해당 지역과 타 지역의 상대적 발전수준의 변화에 따라 가변적일 수밖에 없음
- 낙후지역을 정의하는 기준도 국가발전의 수준의 변화에 따라 달라질 것임

③ 경제적 개념

- 본질적으로 지역격차란 지역간 경제적 격차를 의미하며 낙후지역의 ‘낙후성’의 의미도 1차적으로는 경제적 수준의 저하를 뜻함
- 생활환경수준, 인프라 공급수준, 개발수준 등은 모두 경제적 발전수준에 따라 파생되는 후속적 결과임

2) 낙후지역의 제도적 개념

□ 국가균형발전특별법의 초기 규정

- 낙후지역을 공식적이고 포괄적으로 규정하고 있는 제도는 국가균형발전특별법상의 규정으로 법 제정 당시에는 ‘낙후지역’이라는 용어를 법률적으로 사용
 - 제정 당시 낙후지역을 ‘오지(오지개발촉진법 제2조), 개발대상도서(도서개발촉진법 제4조제1항), 접경지역(접경지역지원법 제2조제1호), 개발촉진지구(지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제9조제1항) 및

그밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역으로 규정

- 이 규정은 개념정의라기 보다는 오히려 법적용을 위한 대상지역의 실무적 열거라고 보는 것이 타당(김선기 외, 2006)
 - 국가균형발전특별회계에 편입된 기존 재정지원제도의 대상지역들을 낙후지역에 포함시킴으로써 정책의 지속성을 유지하려는 현실 정책적 의도가 내포된 것임
 - 이 법률에 열거된 낙후지역들의 개념 규정은 개별법률에서 다시 정의되고 지정기준이 별도 제시됨
- 다만, 법률 규정의 후반부에 ‘생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역’이라고 개별법의 낙후지역과 별도로 포괄 규정한 지역이 당시 일반적 개념의 낙후지역으로 선정된 신활력지역임

□ 국가균형발전특별법의 현행 규정

- 이명박 정부는 통칭 ‘낙후지역’의 개념에 해당하는 제도로써 새롭게 ‘성장촉진지역’과 ‘특수상황지역’ 제도를 도입
 - 개정된 국가균형발전특별법에서는 낙후지역을 일반낙후지역인 성장촉진지역과 특수낙후지역인 특수상황지역으로 구분
 - 특수상황지역이 남북분단 등 특수한 여건으로 인해 불리한 조건에 처해 있는 지역으로 법에 대상지역이 정해져 있는 것에 반해, 성장촉진지역은 소득, 인구, 재정상태 등 지역발전수준에 따라 별도로 정하는 낙후지역임
- 낙후지역의 개념을 “지역발전이 부진하여 국가 지원이 필요한 지역”이란 의미로 보다 실천적으로 정의함으로써 낙후지역이 국가정책의 대상임을 표방

〈표 2-1〉 제도적 낙후지역 개념의 연혁

구분	상세내용	비고
국가 균형발전 특별법	<p>제2조(정의)</p> <p>5. “낙후지역”이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 지역을 말한다.</p> <p>가. 오지개발촉진법 제2조의 규정에 의한 오지</p> <p>나. 도서개발촉진법 제4조제1항의 규정에 의한 개발대상도서</p> <p>다. 접경지역지원법 제2조제1호의 규정에 의한 접경지역</p> <p>라. 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 제9조 제1항의 규정에 의한 개발촉진지구</p> <p>마. 그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역</p> <p>시행령 제2조(그밖의 낙후지역)</p> <p>① 국가균형발전특별법 제2조제5호 마목의 규정에 의하여 행정자치부장관은 시·군·구를 대상으로 연평균 인구감소율·재정상황 및 소득수준 등의 지표를 종합평가하여 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 낙후지역을 3년마다 선정하여 고시하여야 한다.</p>	2004.1.16 제정
	<p>제2조(정의)</p> <p>6. “성장촉진지역”이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반 시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.</p> <p>7. “특수상황지역”이란 남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.</p> <p>가. 접경지역지원법 제2조제1호 따른 접경지역</p> <p>나. 도서개발 촉진법 제4조제1항에 따른 개발대상 도서. 다만, 성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외한다.</p> <p>다. 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 새만금사업지역(2020.12.8. 개정)</p> <p>라. 그 밖에 가목부터 다목까지의 규정에 따른 지역에 준하는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역</p> <p>9. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시는 제외한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.</p>	2009.4.22 개정 2020.12.8. 일부개정

구분	상세내용	비고
오지개발 촉진법	제2조(오지의 범위) “오지”라 함은 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역을 말한다. 시행령 제2조(오지의 범위) ① 오지의 범위는 법 제5조의 규정에 의하여 전국의 면을 대상으로 실시한 기초조사 결과 낙후도(인구변화율 및 인구밀도 그 밖에 소득 또는 개발수준을 나타내는 지표로서 행정자치부장관이 정하는 것에 의한 종합분석 결과를 말한다.)가 전국 면지역 평균 이하인 지역에 해당하는 면단위 행정구역 일원으로 한다	1988.12.31 제정 2008.3.28 폐지
도시개발 촉진법	제1조(목적) 이 법은 도시의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 도시주민의 소득증대와 복지향상을 도모함을 목적으로 한다. 제4조(개발대상도시의 지정) ① 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 도시를 “개발대상 도시”로 지정한	
접경지역 자원특별법	제2조(정의) 1. “접경지역”이란 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설보호법」 제2조제7호에 따른 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다	
신발전지역육 성을 위한 투자촉진 특별법	제2조(정의) 1. “신발전지역”이란 「국가균형발전 특별법」 제2조제5호의 지역을 말한다.	2008.3.28. 제정 2014.6.3. 폐지
지역균형개발 및 지방중소 기업육성에 관한법률	제9조(개발촉진지구의 지정) ① 국토부장관은 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하면 직접 또는 광역시장 또는 도지사의 요청을 받아 “개발촉진지구”를 지정할 수 있다	1994.1.7. 제정 2016.3.29. 폐지
지역개발 및 지원에 관한 법률	제2조(정의) 5. “낙후지역”이란 「국가균형발전 특별법」 제2조제6호 따른 성장촉진지역 및 같은 조 제7호에 따른 특수상황지역을 말한다 7. “지역활성화지역”이란 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토교통부장관이 제67조에 따라 지정한 지역을 말한다.	2014.6.3. 제정

- 2020년 12월 법률 개정으로 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 지역으로서 인구감소지역을 추가로 지정하게 되어 제도적 낙후지역의 규정 다변화
 - 성장촉진지역 등 기존 낙후지역 개념이 열악한 물리적 생활환경 등 물리적 환경에 치중하였다면, 인구감소지역은 인구감소로 인한 지역소멸이라는 인적 자원이 부재한 새로운 낙후지역의 개념 활용

2. 우리나라의 낙후지역 정책 추이

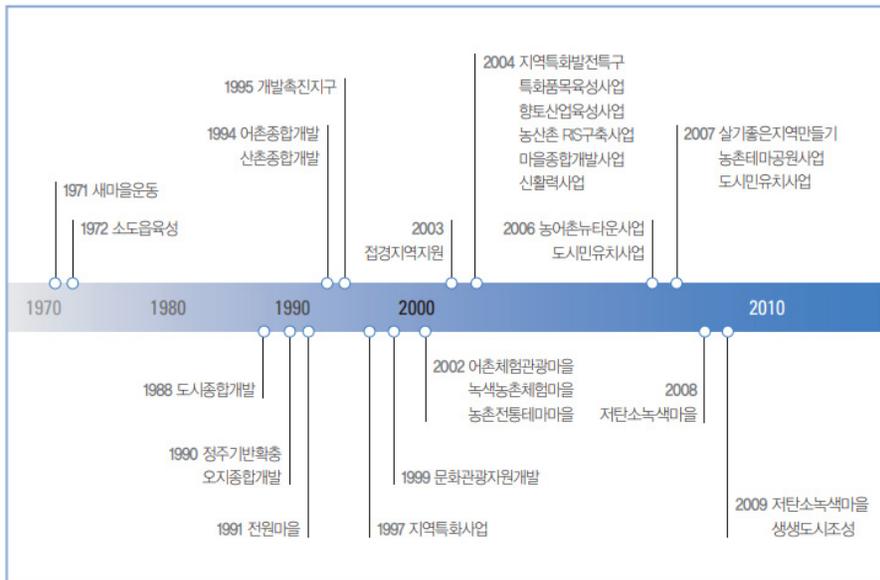
1) 낙후지역 발전정책 개관

□ 낙후지역 발전정책

- 우리나라 낙후지역 발전정책은 1960~70년대 산업화를 위한 성장거점 중심의 불균형 국토개발에 따라 수도권과 지방 간 격차를 해소하기 위해 1980년대부터 추진해옴
 - 수도권 집중억제, 인구 및 산업의 지방으로의 분산을 위해 도로, 상하수도, 관광지, 산업단지 등 생활환경 정비 및 생산기반 조성 등 개발사업 시행
- 1980년대와 1990년대는 도서종합개발, 오지종합개발, 농어촌지역 군단위 종합개발 사업 등 하드웨어 위주의 공공개발사업 추진
 - 1990년대에는 농어촌지역의 군단위 종합개발사업이 정주권개발사업(면단위)으로 전환됨
 - 또한 개발촉진지구 개발사업을 통해 지역외로부터 민간투자를 유치하여 산업 및 인구 유입을 지향함
- 2000년대에는 지역고유자원 활용, 주민참여 및 역량강화 등을 위한 농어촌 개발 사업 시행
 - 2000년대 초반부터는 마을·권역 사업인 농어촌체험 관광 활성화 사업(농촌마을종합개발, 전통테마마을조성)과 지역특화산업 육성사업(향토산업육성사업 등)을 시행하였으며, 2005년부터는 지역혁신역량 강화사업도 시행하였음

- 농어촌개발은 상향식 및 내생적 접근의 사업으로 거의 모두 공모제 방식을 통해 정부가 사업대상자를 선정하여 국비를 지원(신활력사업 제외)
- 그러나 낙후지역 발전정책의 개발사업은 소규모 분산투자에 따른 비효율성 및 정부 부처별 사업의 유사·중복 등의 문제가 나타남(이원섭, 2006)
 - 이와같은 문제점에 대응하기 위해 2009년 이후 국가균형발전특별법 개정과 국가균형발전특별회계의 광역·지역발전특별회계로의 개편, 포괄보조금 제도의 전면적 도입 등이 이루어짐
 - 특히 포괄보조금제도의 도입은 지자체가 자율성을 갖고 유지사업을 연계·조정할 수 있어 소규모 분산투자 문제를 극복할 수 있는 기반이 됨

〈그림 2-2〉 낙후지역 개발정책의 시대별 추이



자료: 지역발전위원회(2008); 김현호(2012)

2) 시대별 낙후지역 발전정책 추이

□ 1980~1990년대 낙후지역 발전정책

- 1980~90년대에는 다양한 지역개발제도 도입을 특정지역개발, 도서종합개발, 오지종합개발, 농어촌정주권개발, 개발촉진지구개발과 같은 법령의 제정·개정을 통해 시행함¹⁾
- 광역적 공간단위를 대상으로 하는 특정지역 개발은 1980년대에는 낙후지역개발 및 지역격차 해소 등에 중점을 두었으며, 2002년 지균법 개정 이후에는 광역적 문화권 개발 사업으로 전개됨
 - 특정지역개발법은 국토건설종합계획법(1963년 제정)과 특별지역개발촉진에관한특별조치법(1980년 제정)에 근거하여 추진되었다가 1994년 지균법 제정으로 폐지된 후 2002년 부활되었음
 - 1980년대 특정지역 주요 사업은 도로, 상하수도, 산업단지, 어항시설, 관광지 조성 등임
- 도서 및 오지개발은 1980년대 중반 이후부터 도입되었으며, 면단위 이하의 수준에서 집행되었음
 - 도서개발촉진법에 근거하여 시행(1986년 제정)된 도서종합개발은 지자체가 교부받은 국비를 투입하여 공공개발사업을 시행하였음
 - 도서종합개발사업은 공간적 격리라는 특수한 상황에 처해있는 지역²⁾을 개발대상도서로 지정하여 지원
 - 오지종합개발은 오지개발촉진법(1988년 제정)에 근거하고 있으며, 지자체가 국비를 지원받아 생활기반시설과 생산기반시설을 조성·확충함
 - 오지는 “도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역(오지개발촉진법 제2조)”으로 정의하고 있으며 지정요건은 인구·지역경제, 교통·생활환

1) 특정지역개발(1980~1994년, 2002년 이후), 도서종합개발(1986년 이후), 오지종합개발(1988~2008년), 농어촌정주권개발(1986 이후), 개발촉진지구개발(1994년 이후)

2) 제주도를 제외하고 해상의 전 도서 중 10인 이상의 주민이 상시 거주하는 도서 등

경, 문화·재정 등 부문별 지표를 통해 산정함

- 오지종합개발사업은 2008년 오지개발촉진법 폐지 및 농어촌 정비법 개정으로 당시 행정자치부에서 농림부로 이관되면서 농어촌주거환경개선사업과 함께 농어촌생활환경정비사업으로 통합됨(이동우 외, 2012)

○ 농어촌정주권개발은 재원부족에 따른 실질적 투자가 이루어지지 못했던 군단위 종합개발사업(1986년)이 1990년대 면단위 농어촌 정주권 개발사업으로 전환되면서 본격적으로 시행되었음

- 농어촌정주권개발사업은 도서면과 오지면을 제외한 면지역을 대상으로 공공개발 사업을 시행하였으며, 주로 농어촌도로 정비, 농어촌취락 정비, 문화복지시설 확충 등과 같은 하드웨어적 내용 위주 사업을 진행함
- 농어촌정주권개발사업은 농어촌정주생활권개발사업(1990년, 농어촌발전특별조치법 근거)과 농어촌생활환경정비사업(1994년, 농어촌정비법 근거)로 추진되어오다 2000년에 농어촌정비법 개정에 따라 농어촌생활환경정비사업에 흡수됨(김광익 외, 2000; 이동우 외 2012)

○ 개발촉진지구개발은 1980년대 낙후지역 개발에 초점을 둔 특정지역 개발사업의 비판 제기에 따라 특정지역 개발제도를 대체하기 위해 1994년 지군법 제정을 통해 도입됨

- 개발촉진지구개발은 정부에서 국비를 교부받은 지자체가 기반시설을 조성하고 민간자본이 지역특화 및 산업생산, 관광·휴양분야시설 설치·운영하는 방식으로 민간자본 유치에 근거하는 외생적 지역발전전략임
- 그러나 현실적으로 민간자본의 투자유치에 어려움이 있어 관광지 개발의 경우 지자체가 국비 및 지방비를 투입하여 주차장, 진입도로, 체험관, 전시관 등을 조성하였으나 민간기업의 투자·유치가 이루어지지 않는 상황이 빈번하게 나타남

□ 2000년대 낙후지역 발전정책

○ 2004년에는 국가균형발전특별법 제정을 통해 낙후지역을 제도적으로 규정함

- 2000년대 낙후지역 발전정책은 생활환경정비 및 생산기반조성, 민간자본 투자유치 등 1980~1990년의 사업이 지속되어왔음. 이와 함께 소프트웨어적 사업인 주민참여, 지역자원 발굴 및 활용 등의 사업을 추진하기 시작함
 - 농어촌 체험관광사업, 신활력사업(2005년~2010년), 향토산업육성사업(2005년 이후), 지역연고산업진흥사업(2004년 이후) 등 지역특화산업육성사업을 통해 상향식 및 내생적 발전을 지향하는 사업을 추진함
 - 농어촌 체험관광사업은 지역소득원 창출을 위해서 체험관광객 유치에 초점을 맞추고 있으며, 마을 또는 다수의 마을로 구성되는 권역 단위에서 추진하고 있으며, 주민참여 및 지역자원을 발굴·활용, 역량강화 등에 초점을 맞추고 있음
 - 농어촌 체험관광사업은 공모방식을 거쳐 사업대상지로 선정되어야 국비 지원이 이루어지며, 선정된 이후에는 사업기간 동안 비교적 안정적으로 시설설치 등이 가능함
 - 신활력사업은 소프트웨어적 성격의 사업으로 지역특화산업이나 품목, 브랜드 육성을 위해 주민역량 강화에 초점을 맞추고 있으며, 이와 함께 1·2·3차 산업 융·복합 관련 프로그램을 기획·집행하는데 초점을 두고 있음 또한 신활력 사업은 사업계획의 수립 및 집행에 있어 지자체의 자율성을 부여하였다는 점에서 다른 낙후지역 개발사업과 차이가 있음(김정섭 외 2011)
 - 신활력지역으로 지정된 시·군의 경우 국비를 활용하여 지역 브랜드 및 특화산업 등의 발굴 및 육성을 위한 각종 아이디어를 지역주민으로부터 수렴하여 기획·집행함
- 2009년 4월에는 균특법 개정을 통해 균특회계가 광특회계로 개편되었으며, 포괄보조금 제도를 도입함
 - 포괄보조금제도는 낙후지역관련 정책에 있어 정부부처별로 유사·중복, 소규모 분산투자에 따른 비효율성 등의 문제를 해결하기 위해 도입하였으며, 개별사업이 아닌 유사성격의 사업으로 구성된 사업군을 대상으로

교부되는 차별성이 있음

- 광특회계의 지역개발계정인 포괄보조금은 시·도 자율편성사업과 기초지자체 자율편성사업에 포괄 보조금을 교부하고 있으며, 포괄보조금이 교부되는 4개의 사업군으로는 특수상황지역개발, 성장촉진지역개발, 도시활력증진지역개발, 일반 농산어촌 개발 등이 있음. 이는 기초생활권 4개 유형과 맞물림(변필성 외, 2013)

□ 2010년대 낙후지역 발전정책

- 2000년대 후반에서 2010년대 초반에는 성장촉진지역, 특수상황지역 등의 낙후지역 정책이 개발되어 시행되기 시작함
 - 성장촉진지역은 생활환경의 열악 및 개발수준의 저조에 따른 낙후도가 심한 지역으로 186개 도서를 포함하는 70개 성장촉진지역이 있음. 성장촉진지역으로 선정된 지역은 도로, 상수도 등 사회기반시설 등 차등적 지원을 받을 수 있음
 - 성장촉진지역은 인구, 재정상태, 소득 등을 통해 지역의 발전수준에 따라 선정됨
 - 특수상황지역은 남북 분당상황이나 지리적·사회적으로 불리한 조건에 처한 지역으로 도서나 접경지역 등으로 186개 도서를 포함하여 15개 시·군이 있음
 - 중앙행정기관으로부터 일정기간 동안 행정지원 등 특수한 지원을 받을 수 있음
- 또한, 2010년대에는 낙후지역 발전정책으로 소도읍육성사업, 신활력사업, 농촌마을종합개발사업 등이 추가됨

제2절 해외의 낙후지역 관련 논의

1. 세계은행(World Bank)의 사람중심 지역정책

- 세계은행은 지역간 균형발전을 지향하는 지역정책은 비효과적이라고 단언 (World Bank, 2009)
 - 신고전파 경제 성장론의 가정대로 시장이 효율적으로 작동하고 자본과 인력이 자유롭게 이동하더라도 지역간 격차가 지속될 수밖에 없다는 신경제지리학의 입장에 근거함
 - 기업과 사람들이 생산성이 높은 지역에 입지하게 되면, 해당 지역은 노동력의 가용성, 용이한 공급자 접근, 지식 및 기술의 확산 등 집적의 외부효과를 얻게 되어 집적이익의 지속적 축적으로 성장 중심지와 주변부간의 양극화가 발생할 수밖에 없다는 것임
- 세계은행은 성장과정에서 집적은 불가피하므로, 경제활동의 지역간 균형을 지향하는 지역정책은 효과적이지 못하다는 입장을 취함
 - 이는 세계은행이 개발도상국의 성공적 경제발전을 위해 불균형 성장전략을 채택해 온 것과 같은 입장에서 비롯된 것임
- 국가가 지역정책에 개입하는 이유는 시장과 기회에의 접근성 제고를 위해 개개인의 이동성을 제고할 수 있도록 인프라와 인센티브를 제공해야 하는 정도로 인식
 - 이러한 세계은행의 지역정책 논의는 사실상 사람중심(people-based) 지역발전론이라 할 수 있는데(Barca et al, 2012; Gill 2011), 이는 지역정책을 개개인의 이동성 제고에 초점을 맞추어 기획하고 있기 때문임
 - 또한 개개인에게 동등한 기회를 보장하는 정책수단들이 공간을 명시적으로 고려하지 않는다는 점에서도 사람중심적 지역발전론이라 할 수 있음
- 세계은행이 강조하는 사람중심의 지역발전론은 낙후지역에 대한 국가의 배

려를 어느 수준으로 설정해야 하는가라는 문제를 제기하며, 국가의 낙후지역 발전정책을 포기할 수도 있음을 의미

- 즉, 지역정책은 도시 등 생산성이 높은 성장 중심지로의 집적을 높이고, 개개인의 중심지로의 이동성을 높이는 정책이 낙후지역 발전, 특히 해당 지역주민의 복지증진에 어떻게 기여할지는 고려하고 있지 않기 때문임
- 개개인이 어디에서 살든지 삶의 질을 제고하고 동등한 기회를 보장해주어야 함을 강조하고 있지만, 기본적으로 시장논리와 개인의 자유를 존중하는 입장이어서, 낙후지역 주민 또는 취약계층에 대한 배려는 미지수임

〈표 2-2〉 세계은행의 지역발전정책 목표 및 우선순위

구분	인구가 희소한 낙후지역	인구가 밀집한 낙후지역 1	인구가 밀집한 낙후지역 2
정책목표	• 노동과 자본의 이동성	• 노동과 자본의 이동성 • 재화와 서비스의 시장통합	• 노동과 자본의 이동성 • 재화와 서비스의 시장통합 • 낙후지역에서의 선별적 경제활동
우 선 순 위	비공간적 제도	• 유연한 토지 및 노동시장, 안전, 교육, 보건, 위생, 수자원 등	• 유연한 토지 및 노동시장, 안전, 교육, 보건, 위생, 수자원 등
	공간연계 인프라	• 지역간 교통 인프라 • 정보와 통신 서비스 • 지역도로	• 지역간 교통 인프라 • 정보와 통신 서비스 • 지역도로
	인센티브 또는 개입		• 농업 및 농업기반 산업에 대한 인센티브 • 관개시스템 • 노동력 훈련

자료: Gill(2011)

2. 유럽연합(EU)와 OECD의 장소기반 지역정책

- EU와 OECD의 지역정책 논의를 살펴보면, 지역정책은 모든 지역의 성장에 관한 것이어야 함을 강조(Barca, 2009; OECD 2012)
 - 이는 1980년대까지 강조하였던 지역간 재분배로부터 각 지역의 성장으로 지역정책의 방향이 전환했음을 의미
- EU는 유럽의 통합이 유럽의 중심부와 주변부간의 격차를 심화시킬 수도 있다는 생각에서 지역발전정책목표를 경제적·사회적 결속의 진전과 다양한 지역의 발전 수준간의 격차 축소를 지향하며 낙후지역에 구조기금을 투입하는 지역간 재분배 정책을 추진해옴
 - 그러나 최근에는 지역간 차이점이 존재하고 성장요인이 다르기 때문에 지역별 특수한 여건에 맞는 성장전략 및 정책수단을 추진해야 하며, 더 나아가 지역정책이 장소에 기반(place-based)을 두어야 한다는 입장을 취함
 - 여기서 장소 기반적이라는 의미는 각 지역에 착근되어있는 경제·사회·문화·제도적 측면을 포괄하는 것으로, 장소기반의 지역정책은 내외부 주체간의 소통을 통한 지식 창출확산, 상호학습을 중시함
- OECD도 모든 지역이 발전 잠재력을 갖고 있으므로, 모든 지역의 성장을 추구하되 장소에 기반을 두고 지역내 전 부문을 포괄하는 통합적 정책이 필요하다고 주장
 - 성장요인이 상이하므로 획일화된 정책수단의 집행도 피해야 함을 강조
 - 제도적 착근, 주체들간의 소통을 통한 지식창출 및 확산을 강조한다는 점에서 장소기반 지역정책은 지역의 내생적 역량을 강조한다고 볼 수 있지만, 외생적 전략을 무시하지 않으며, 오히려 지역여건을 고려하여 내생적 및 외생적 전략간의 균형 또는 적정조합을 지향한다고 볼 수 있음
- 그러나 장소기반 지역정책이 지역역량이 제한적인 낙후지역에서 얼마나 유효할 것인가하는 문제가 있음
 - EU와 OECD는 낙후지역을 비롯한 모든 지역이 발전 잠재력을 갖고 있으

- 므로, 각 지역의 여건에 맞춰 잠재력을 최대한 활용하여 지역발전을 추구해야 하며, 이를 통해 개개인의 삶의 질이 제고됨을 강조
- 그러나 낙후지역은 자본을 유치할만한 잠재력도, 지역고유 자원을 발굴·활용할 능력도, 지역 내외부 주체들간 지식창출 및 확산할 가능성도 상대적으로 낮기 때문에 장소기반 지역정책이 낙후지역에 반드시 유리한 정책이라고 보기 어려움

〈표 2-3〉 지역유형별 상대적으로 중요한 지역성장요인

요인	낙후지역	중간지역	선도지역
인적자본/숙련도: 저숙련 노동력의 존재	◎	○	◎
인적자본/숙련도: 고숙련 노동력의 존재	○	○	◎
노동력의 동원: 참여/고용률		○	◎
혁신능력: 특허건수, R&D 지출, 지식집약부문 고용	○	○	●
집적효과: 인구밀도, GDP			○
정부능력	◎	○	○

자료: OECD(2012)

주: ● 가장 핵심적인 요인 ◎ 매우 중요한 요인 ○ 다소 중요한 요인

- 해외의 낙후지역 관련 정책 또한 시대적 변화에 따라 정책의 초점 및 우선순위가 변화하여 왔는데, 자세한 정책동향은 제4장에서 보다 자세히 살펴볼도록 하겠음

제3장

관련 제도 분석

- 제1절 접경지역 관련 제도
- 제2절 낙후지역 관련 제도
- 제3절 기타 지역개발 관련 제도

제1절 접경지역 관련 제도

1. 접경지역 개념 및 범위

1) 접경지역의 정의 및 범위

□ 접경지역의 정의

- 통상적으로 접경지역이란 주권 국가의 관할권이 배타적으로 미치는 범위로서 국가간 영토나 공해를 가르는 경계선 또는 국경에 인접한 지역을 의미
- 그러나 우리나라는 접경지역지원특별법이 제정됨에 따라 제2조 정의에서 접경지역을 다음과 같이 정의하고 있음

접경지역지원특별법상 접경지역의 정의

접경지역이란 '1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제7호에 따른 민간인통제선 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다. (특별법 제2조 제1항)

□ 접경지역의 지정

- 법적 정의에 따르면 접경지역은 ① 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 ② 민간인통제선 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군으로 대별

- 비무장지대 등 인접 시군으로는 인천시의 강화군, 옹진군, 경기도의 김포시, 파주시, 연천시, 강원도의 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 등 10개 시군이 해당
- 민간인통제선은 군사기지 및 군사시설 보호법에서 정한 규정인데, 민간인통제선과의 거리 등을 기준으로 지정된 시군은 경기도의 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시와 강원도의 춘천시가 해당
 - ※ 행정안전부(2011) 접경지역 발전종합계획에 따르면, 민간인통제선 이남 25km 이내 지역을 관할하는 시군으로 접경지역을 확대 지정

□ 비무장지대와의 관계

- 비무장지대는 군사분계선에서 설정된 군사분계선에서 쌍방이 각기 2km씩 후퇴하여 설정된 완충지역으로서 남한의 접경지역에서 제외되는 비무장지대는 군사분계선으로부터 남쪽으로 2km 아래의 남방 경계선까지임
 - 비무장지대 중 접경지역에 다시 포함되는 집단취락지역은 접경지역특별법 시행령 제2조 제3항에서 '경기도 파주시 군내면에 위치한 집단취락지역'을 의미한다고 규정되어 있음
 - 이는 행정구역상 '경기도 파주시 군내면 조산리'에 위치한 대성동 자유의마을'을 의미(경기연, 2019)

□ 민간인통제선과의 관계

- 군사기지 및 군사시설 보호법은 '민간인통제선'에 대하여 '고도의 군사활동보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역에서 군사작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 국방부장관이 동법 제4조 및 제5조에 따라 지정하는 선'이라고 규정하고 있음
 - 동법 제5조 제2항은 민간인통제선은 군사분계선의 이남 10km 범위 이내에서 지정할 수 있다고 규정
 - 다만 동법 제5조 제1항 제2호 가목은 보호구역(통제보호구역과 제한보

호구역) 중 제한보호구역에 대하여 원칙적으로 '민간인통제선 군사분계선의 이남 25km 범위 이내의 지역 중 민간인통제선 이남지역'을 의미하는 것으로 규정하여 '접경지역'은 군사기지 및 군사시설보호법상의 '제한보호구역'과 일정부분 중첩됨

- 지상의 접경지역은 ① 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대에 잇닿아 있는 시·군 또는 ② 비무장지대에 잇닿아 있지는 않지만 민간인통제선 이남 지역 중 대통령령으로 정하는 시·군이 해당됨

□ 해상의 접경지역

- 해상의 접경지역은 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시군을 의미
 - 그런데 「군사정전에 관한 협정」에서는 지상경계선만 설정하고 해상경계선에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않음
 - 1953년 당시 주한 유엔군사령관이 한반도 해역에서의 남북간 무력충돌 가능성을 줄이기 위해 서해상에서 당시 국제적으로 통용되던 영해 기준 3해리에 입각하여 남한 측이 관할하는 서해 5개 도서와 북한 황해도 지역에서 북한측이 관할하는 옹진반도 사이의 중간선을 기준으로 해상 북방한계선(NLL; Northern Limit Line)을 설정
- 이에 따라 지정된 해상 접경지역인 서해 5도는 인천광역시에 속함

〈그림 3-1〉 접경지역 관련 정의



자료: 행정안전부(2011)

〈표 3-1〉 접경지역 관련 정의

선정기준	세부내용
군사분계선	'한국군사정전 협정에 관한 협정'에 따라 경기도 파주시~강원도 고성군까지 약 248km의 선
비무장지대(DMZ)	북방한계선과 남방한계선 사이에 있는 지역으로 남북 간의 적대행위 및 전쟁 방지를 위해 설치된 완충지대임
북방한계선	군사분계선에서 북쪽으로 2km 떨어져 동서로 그은 선
남방한계선	군사분계선에서 남쪽으로 2km 떨어져 동서로 그은 선
군사적 접경지역	남한과 북한이 대치하고 있는 군사분계선에 인접한 지역(접경지역지원특별법 제2조)
국가적 접경지역	남북한 국도가 잠재적으로 지니고 있는 반도적 성격으로서, 중국-러시아 대륙 등과 맞닿아있는 북방 접경지역

〈그림 3-2〉 접경지역의 지정



자료: 행정안전부(2011)

2) 경기도 접경지역의 타 법률 규정과의 관계

□ 수도권정비계획법과의 관계

- 수도권정비계획법은 수도권 정비에 관한 종합적인 계획수립과 시행에 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도함을 목적으로 하는 법률임
 - 수도권 정의에 대하여 법 제2조 제1항은 서울특별시와 대통령령이 정하는 그 주변 지역을 말한다고 규정하고, 동법 시행령 제2조는 주변지역에 대해 인천광역시와 경기도를 의미한다고 규정
- 인천광역시와 경기도에 속하는 접경지역은 접경지역법과 함께 수도권정비계획법이 중첩적으로 적용
 - 수도권정비계획법 제3조는 다른 법령에 따른 계획과의 관계에 대해 규정하면서, 다른 개발계획 등에 우선하되, 수도권의 군사에 관한 사항에 대해서는 예외 조항을 둠

- 이에 따라 수도권정비계획은 접경지역법보다 우선하여 적용되지만 수도권의 군사에 관한 사항에 대해서는 그렇지 않음
 - 수도권정비계획법 제6조 및 동법 시행령 제9조에 의하면 수도권은 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 구분됨
 - 접경지역 중 과밀억제권역에 해당하는 지역은 경기도 고양시이며, 성장관리권역에 해당하는 지역은 인천광역시 강화군, 옹진군 및 경기도 동두천시, 파주시, 연천군, 포천시, 양주시, 김포시임

□ 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법과의 관계

- 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법은 주한미군에게 공여되거나 공여되었던 구역으로 인해 낙후된 주변 지역의 경제를 진흥시키기 위해 제정
- 공여구역주변지역과 반환공여구역주변지역에 대해서는 동법 제3조가 다른 법률과의 관계를 규정하며, 지역발전이나 활용 지원에 관한 사항에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다고 함
- 따라서 접경지역 중 수도권 지역은 접경지역법이 아닌 수도권정비계획법이 우선 적용되지만 수도권 지역이 주한미군 공여구역주변지역 등에 해당하는 경우, 수도권정비계획법이 아닌 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법이 우선 적용됨
 - 접경지역 중 미군기지 반환공역지역은 파주시의 캠프 게리오언, 캠프 자이언트, 캠프 스텐톤, 캠프 에드워즈, 동두천시의 헬리포트, 캠프 케이시, 캠프 호비 등임

□ 국가균형발전특별법과의 관계

- 국가균형발전특별법 제2조 제7항에서는 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정 지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로 특수상황지역을 규정

- 여기에는 접경지역지원 특별법에 따른 접경지역, 도서개발촉진법에 따른 개발대상도서, 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법에 따른 새만금사업지역이 해당
- 특별법 제16조 성장촉진지역 등의 개발 규정은 대한민국 낙후지역 등의 개발을 지원하는 규정인데, 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌지역 등의 생활환경을 개선하고 특성에 맞는 발전을 촉진하기 위해 국가와 지방자치단체가 다양한 시책을 추진하도록 하고 있음
- 접경지역은 균특법 규정상 특수상황지역으로 분류되어 접경지역에 대한 지원은 특수상황지역의 지원으로 포괄 지원

2. 접경지역 관련법 및 관련 계획

1) 접경지역지원 특별법

□ 제정 목적 및 타법과의 관계

- 국내 접경지역 지원에 관련한 법률로는 접경지역 지원을 목적으로 하는 접경지역지원 특별법이 있음
- 접경지역특별법은 낙후된 접경지역의 경제발전과 주민복지 향상, 자연환경 보전·관리, 평화통일기반조성 등을 목적으로 제정
- 접경지역이라는 지리적 특수성으로 인하여 접경지역법 제3조는 접경지역의 이용·개발과 보전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하고 있음
 - 단 국토기본법, 수도권정비계획법, 군사기지 및 군사시설 보호법에 대해서는 예외로 하고 있음

□ 접경지역 특별법의 주요 내용

- 접경지역 지원특별법 제1장 제1조에 따르면, “남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장 동력을 창출

하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 제정된 법률임

- 동법 제1장 제4조 국가 등의 책무로 국가는 접경지역의 이용·개발 및 보전을 위한 종합적인 시책을 수립·추진해야하며 관련 지원방안을 마련해야 하며, 지역주민의 참여와 관계 지방자치단체와의 협력을 통해 계획과 정책을 마련하여 시행하여야 함

○ 또한, 접경지역 지원 특별법 접경지역 발전종합계획의 수립(제2장), 접경지역정책심의위원회 등의 설치(제3장), 사업의 시행(제4장), 접경지역 발전을 위한 지원 등(제5장)을 구체적으로 규정하고 있음

○ 그러나 접경지역지원특별법 제3조의 단서조항은 낙후지역에 대한 지원법률로서의 성격을 상당히 제한시키는 결과를 초래함

- 경기북부 접경지역은 인천, 강원도 접경지역과 다르게 모두 수도권이며, DMZ와 면한 연천군, 파주시, 김포시는 군사관련 규제지역이 대부분임 (이효원 외, 2020)

〈표 3-2〉 접경지역 지원 특별법의 주요 내용

구분		내용
제1장 총칙	제1조 (목적)	남북 분단으로 낙후된 접경 지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 함
	제2조 (정의)	- 접경지역 발전종합계획이란 제5조에 따라 수립된 종합적이며 기본적인 계획 - 접경특화발전지구란 접경지역 일대에서 개발·조성되는 지구로 제17조에 따라 지정·고시된 지역
	제3조 (다른 법률과의 관계)	이 법은 접경지역의 이용·개발과 보전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」과 「군사기지 및 군사시설 보호법」은 그러하지 아니함

구분		내용
	제4조 (국가 등의 책무)	<ul style="list-style-type: none"> - 국가는 접경지역의 이용·개발과 보전을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하고 지원방안을 마련해야함 - 국가와 지방자치단체는 지역주민의 참여와 관계 지방자치단체와의 협력을 통하여 접경지역의 이용·개발과 보전을 조화롭게 이룰 수 있도록 계획과 정책을 마련하여 시행하여야 함 - 국가와 지방자치단체는 접경지역의 친환경적이고 지속가능한 발전을 위해 노력해야함
제2장 발전종합계획의 수립 등	제5조 (발전종합계획의 수립과 확정)	<ul style="list-style-type: none"> - 행정안전부장관은 접경지역의 조화로운 이용·개발과 보전을 통하여 해당 지역을 발전시키기 위한 발전종합계획을 수립하여야 한다. 이 경우 접경지역의 자연환경 보전과 국가 안보상의 특수성을 반영하고 다음 각 호의 사항을 고려하여야함
제3장 접경지역정책심의위원회 등의 설치	제9조 (접경지역정책심의위원회)	<ul style="list-style-type: none"> - 접경지역의 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 접경지역정책심의위원회를 둠
	제10조 (접경지역발전협의회)	<ul style="list-style-type: none"> - 접경지역의 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 협의하기 위하여 관계 지방자치단체의 장 등 공무원과 민간 전문가로 구성하는 접경지역발전협의회를 둠
제5장 접경지역발전을 위한 지원 등	제17조 (접경특화발전지구 지정·운영 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사 와 협의하고 제9조에 따른 접경지역정책심의위원회의 심의를 거쳐 접경특화발전지구를 지정할 수 있음
	제18조 (사업비의 지원 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 및 지방자치단체는 발전종합계획과 연도별 사업계획을 효율적으로 추진하기 위하여 제13조에 따른 사업의 시행승인을 받은 자에게 필요한 자금을 보조·융자 또는 알선하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있음

출처: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

2) 접경지역 발전종합계획

□ 발전종합계획 개요

- 접경지역 발전종합계획은 “접경지역 일원의 우수한 생태자원과 세계유일의 분단지역 상징성을 활용한 한반도 중심의 생태·평화벨트(Eco-Peace Belt) 육성”을 비전으로 인천, 경기, 강원외 접경지역 15개 시·군3)을 대상으로 약 20년(2011~2030년)간 단계적으로 추진

- 접경지역발전종합계획의 목표는 크게 세 가지로 첫째, 접경지역 청정 생태 자원의 보존 및 활용으로 생태·평화적 이용가치 극대화, 둘째, DMZ 일원의 특수성을 활용한 국제적 관심을 유도하여 남북 교류 및 국제평화 거점 구축, 셋째, 저탄소 첨단 녹색산업을 육성하여 통일시대 신성장동력 육성임
- 그러나 접경지역발전종합계획은 2011년 수립되어 규제완화와 예산지원 등이 이루어졌지만 5년여 간 국내외 여건의 변화 및 지역주민·지방자치단체의 다양한 행정수요 변화 등으로 인해 변경의 필요성이 대두됨
 - 이에 따라 접경지역정책심의위원회의 심의를 거쳐 2019년 접경지역 발전종합계획을 변경함
 - 지난 2011년부터 8년간 2.8조원을 투자해 관광자원을 개발, 산업단지 조성, 인프라 확충 사업을 추진
 - 2030년까지 225개 사업에 13.2조원(국비 5.4조원, 지방비 2.2조원, 민자 5.6조원)을 투입해 접경지역을 한반도의 생태·평화벨트 중심지로 육성하는 계획임

□ 접경지역 발전종합계획 전략별 주요 사업

- 변경된 접경지역 발전종합계획 사업은 ① 생태·평화관광 활성화, ② 생활 SOC 확충 등 정주여건 개선, ③ 균형발전 기반구축, ④ 남북교류협력 기반 조성 등 4대 전략 10대 과제로 추진됨
 - 먼저, 생태·평화 관광활성화사업은 108개 사업 3.0조원이 투입됨
 - 세부사업으로는 DMZ 인근에 도보여행길 조성을 통한 세계적인 관광코스 개발, 한탄강 주변 주상절리 협곡을 이용한 접경지역 대표 생태체험공간 조성, 양구 편치불 하늘길(곤돌라) 및 전망대 조성, 폐 막사 등 군사시설을 활용한 병역 체험공간 조성 등이 있음
 - 두 번째, 생활 SOC 확충 등 정주여건 개선을 위해 42개 사업, 1.7조원을 투자함
- 3) 접경지역 15개 시·군: 인천광역시(강화군, 옹진군), 경기도(김포시, 고양시, 파주시, 연천군, 동두천시, 포천시, 양주시), 강원도(철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 춘천시)

- 세부 사업으로는 권역별 거점 민·군이 함께 체육·문화·복지시설 등 사용할 수 있는 복합커뮤니티센터 확충, 도시가스 미 공급지역에 LPG 저장시설 및 공급관 설치 등이 있음
- 세 번째, 균형발전 기반구축전략을 위해 54개 사업, 3.4조원 투입
 - 산업인프라가 부족한 접경지역에 산업단지를 조성하여 균형발전기반을 구축하고, 구도심 및 재래시장 주변 활력 제고를 위한 환경개선 및 기반시설 확충, 지역 내 유휴공간을 통해 청년 창업·창작공간 제공으로 지역 경제 활성화 및 지역 일자리 창출 도모
- 마지막으로 남북교류협력 기반 조성을 위해 21개 사업, 5.1조원 지원
 - 열악한 도서·접경지역의 접근성을 개선하고 향후 남북 교류·협력을 대비한 교통망 확충, 경원선 남측구간 복원과 연계하여 남·북간 동질성 회복과 범국민적 교류 활성화를 위한 남북교류 거점 조성

〈표 3-3〉 지자체별 주요 사업 및 사업비

지자체	사업명	사업비(억원)	기간	
광역시	통일을 여는길	286	2019~2022	
광역시	복합 커뮤니티센터	1000	219~2025	
광역시	LPG 저장시설	2035	2021~2030	
인천	옹진	영종-신도 평화도로	1000	2019~2024
	강화	고동 동서평화도로	90	2020~2025
	고양	청년 내일꿈 제작소	100	2019~2023
경기	파주	울곡 청소년 복합 커뮤니티 센터	216	2019~2024
	김포	포구 문화의 거리	100	2020~2025
	양주	곤충테마파크	360	2020~2024
	동두천	양주 동두천 상생플랫폼	330	2020~2022
	포천	한탄강 주상철리길	265	2017~2020
	연천	은통산업단지(BIX)	1188	2016~2020
강원도	춘천	캠프페이지 시민공원 음악분수	50	2020~2022
	철원	통일문화 교류센터	500	2020~2022
	화천	상가 밀집지역 환경개선	100	2020~2022
	양구	편치볼 하늘길	290	2020~2024
	인제	폐막사를 활용한 병영체험공간	100	2020~2022
	고성	사계절 해양·해중 관광거점	35	2017~2021

자료: 행정안전부 보도자료(2019.02.08.일자)

〈그림 3-3〉 지자체별 주요사업



자료: 행정안전부 보도자료(2019.02.08.일자)

□ 접경지역 토지구제 현황

- 접경지역 15개 시·군의 토지구제 현황을 살펴보면 부록 <표 2>과 같음⁴⁾
- 인천시의 토지이용규제면적은 행정구역대비 214.03%를 차지함
 - 강화군의 경우 토지이용규제 면적은 행정구역 대비 223.78%를 차지 (920.71km²)하고 있으며, 농림지역, 군사시설보호구역, 산리관리법 등의 순으로 나타남
 - 옹진군의 토지이용규제 면적은 행정구역대비 190.72%(328.21km²)를 차지하고 있으며, 산지관리법, 군사시설보호구역 순으로 나타남
- 경기도의 경우 토지이용규제면적은 행정구역 대비 197.97%를 차지함
 - 파주시의 경우 토지이용규제 면적은 행정구역 대비 202.71%(1,363.79

4) 접경지역 15개 시·군의 토지구제 현황 표는 부록 참조

- km²)를 차지하고 있으며, 군사시설보호구역, 산지관리법, 농림지역 순으로 나타나고 있음
- 연천군의 토지이용규제 면적은 행정구역 대비 225.71%(1,525.52km²)를 차지하고 있으며, 파주시와 마찬가지로 군사시설보호구역, 산지관리법, 농림지역 순으로 나타나고 있음
 - 포천시는 행정구역대비 200.50%(1,657.49km²)를 차지하고 있으며 농림지역, 산지관리법, 국공립공원 순으로 나타남
- 강원도의 토지이용규제면적은 행정구역 대비 217.09%를 차지함
- 춘천시의 경우 토지이용규제면적은 행정구역 대비 120.16%(1,341.39km²)이며, 산지관리법, 농림지역 순으로 나타나고 있음
 - 철원군의 토지이용규제면적은 행정구역 대비 266.40%(2,369.45km²)를 차지하고 있으며, 군사시설보호구역, 산지관리법, 농림지역 순으로 나타남
 - 양구군은 행정구역대비 토지이용규제 면적이 254.02%(1,783.94km²)를 차지하고 있으며, 산지관리법, 농림지역, 군사시설보호구역 순으로 나타남

3) 경기도 접경지역 중첩 규제 현황

□ 과밀억제권역

- 수정법상 과밀억제권역의 14개 규제지역에 접경지역인 고양시가 포함되어 있음
- 14개 규제지역은 의정부시, 구리시, 남양주시(일부), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시 (반월특수지역 및 해제지역 제외) 등 시 지역임
- 과밀억제권역의 공장지역(산단)지정은 금지되어 있음
- 단, 대체지정시에는 심의 후 허용될 수 있으며, 산업단지 30만m²이상 추가도 심의 후 허용될 수 있음

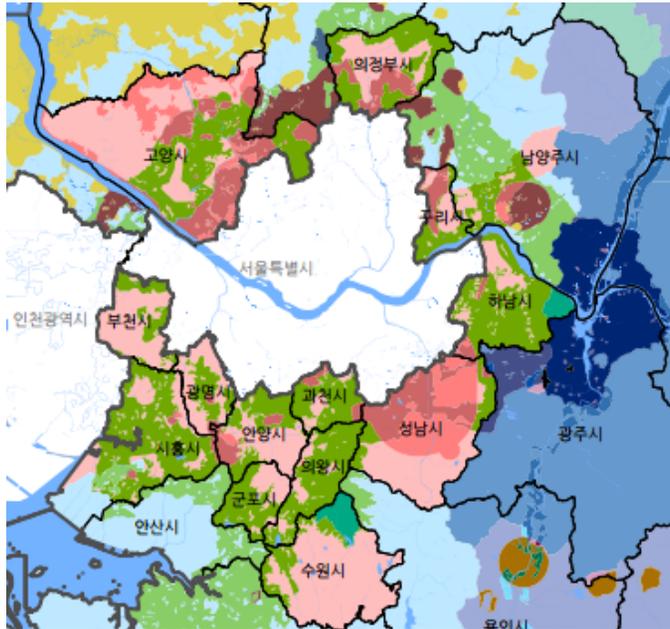
- 인구집중유발시설은 시설에 따라 설치 등이 제한이 있음. 공장은 건축물의 연면적이 500m² 이상인 공장의 신축·증설은 공장총량제 물량배정에 따름. 단, 사무실과 창고는 제외함
- 대학의 경우 과밀억제권역에서는 신설이 금지되어 있음
 - 산업대학, 전문대학, 대학원 대학의 경우 신설 가능
 - 간호전문대학(3년제, 신설 10년 이후)간호대학으로 신설 가능(심의)
 - 대학의 이전은 가능하나 과밀(경기)지역에서 서울로의 이전은 금지되어 있음
 - 대학의 증원은 매년 총량으로 규제함
- 건축연면적 기준 판매용 15천m², 업무용 25천m², 복합용 25m²이상의 규모 일 경우, 과밀부담금을 부과함(단, 인천·경기 제외)
- 연면적 3만m²이상의 연수시설은 과밀억제지역에서는 금지되어 있음
 - 공공청사는 신축·증축 또는 용도변경(임대)시 심의를 받아야 함
- 대규모개발사업은 택지조성사업, 도시개발사업, 공업용지조성사업이 음
 - 과밀억제권역에서의 택지조성사업과 도시개발사업은 100만m² 이상 심의 후 허용하며, 공업용지 조성사업은 30만m² 이상 심의후 허용함. 관광지조성사업으로 시설계획지구면적이 10만m² 이상인 사업의 경우에도 심의 후 허용함

〈표 3-4〉 과밀억제권역의 규제현황

구분		규제
공업지역(산단)지정		<ul style="list-style-type: none"> • 금지 - 산업단지 30만m² 이상 추가 심의 후 허용
인구집중유발시설	공장	<ul style="list-style-type: none"> • 500m²이상 공장 신증설은 공장총량제 물량배정
	대학	<ul style="list-style-type: none"> • 신설 금지 - 산업대학, 전문대학(서울제외) 대학원대학 신설 - 간호전문대학(3년제, 신설 10년 이후)을 간호대학으로
		<ul style="list-style-type: none"> • 이전 가능 - 과밀→과민(단, 과밀(경기)→서울 금지)
		<ul style="list-style-type: none"> • 증원 매년 총량으로 규제
	대형건축물	<ul style="list-style-type: none"> • 과밀부담금 부과(인천·경기 제외)
	연수시설	<ul style="list-style-type: none"> • 금지
공공청사	<ul style="list-style-type: none"> • 심의 - 신축·증축 또는 용도변경(임대)시 심의 	
대규모 개발사업	택지조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • 100만m² 이상 심의 후 허용
	도시개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 100만m² 이상 심의 후 허용
	공업용지 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • 30만m² 이상 심의 후 허용
	관광지 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • 시설계획지구면적이 10만m² 이상인 사업의 경우 심의 후 허용

자료: 경기도, 2019 경기도 규제지도

〈그림 3-4〉 경기도 과밀억제권역



자료: 경기도, 2019 경기도 규제지도

□ 성장관리권역

- 성장관리권역에는 접경지역인 파주시, 김포시, 포천시, 연천군, 양주군이 포함되어 있음
 - 성장관리권역은 12개 시(동두천시, 안산시, 오산시, 평택시, 파주시, 남양주시(일부), 용인시(일부), 포천시, 김포시, 화성시, 시흥시(반월특수지역 및 해제지역), 안성시(일부))와 2개의 군(연천군, 양주군)으로 지정되어 있음
- 성장관리권역에서 공업지역(산단)지정은 가능하나 30만^m2이상의 경우에는 심의 후 허용됨
- 인구집중유발시설인 공장은 500^m2이상 신·증설시 공장총량제 물량배정함

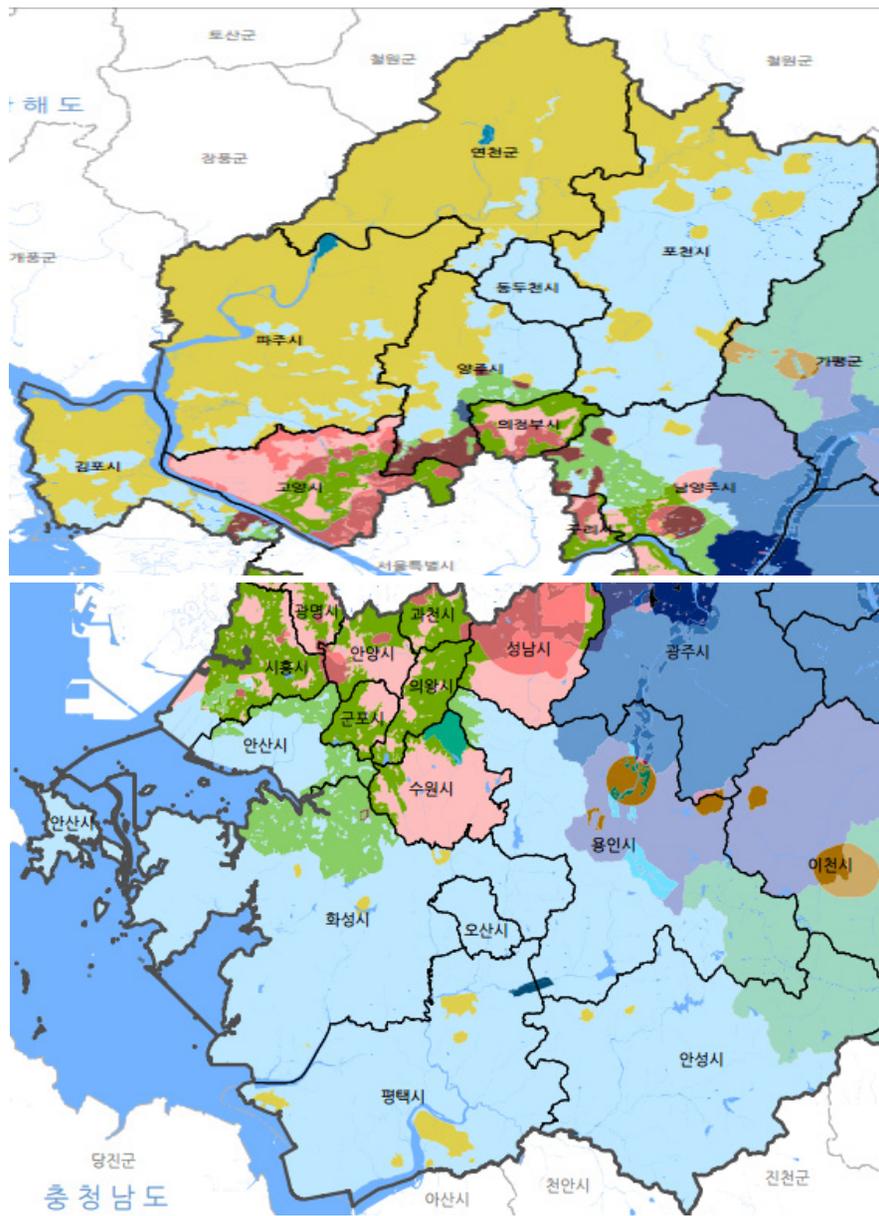
- 대학의 경우, 신설은 금지되어 있으나 산업대학, 전문대학, 대학원대학, 소규모대학(50인 이하)는 신설(심의)가능함. 수도권에서 성장관리지역으로의 대학 이전도 가능함. 증원의 경우 매년 총량제로 규제함
- 연수시설(연면적 3만m²)은 심의 후 허용하며, 이전·기존 20%내로 증축이 가능함
- 공공청사는 신축·증축 또는 용도변경(임대)시 심의를 거쳐야 함
- 대규모개발사업의 규제는 과밀억제권역과 동일함

〈표 3-5〉 성장관리권역의 규제현황

구분		규제
공업지역(산단)지정		<ul style="list-style-type: none"> • 금지 - 산업단지 30만m² 이상 추가 심의 후 허용
인구집중유발시설	공장	<ul style="list-style-type: none"> • 500m²이상 공장 신증설은 공장총량제 물량배정
	대학	<ul style="list-style-type: none"> • 신설 금지 - 산업대학, 전문대학(서울제외) 대학원대학 신설 가능
		<ul style="list-style-type: none"> • 이전 가능 - 과밀→과밀(단, 과밀(경기)→서울 금지)
		<ul style="list-style-type: none"> • 증원 매년 총량으로 규제
	대형건축물	<ul style="list-style-type: none"> • 과밀부담금 부과(인천·경기 제외)
	연수시설	<ul style="list-style-type: none"> • 금지
공공청사	<ul style="list-style-type: none"> • 심의 - 신축·증축 또는 용도변경(임대)시 심의 	
대규모개발사업	택지조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • 100만m² 이상 심의 후 허용
	도시개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 100만m² 이상 심의 후 허용
	공업용지 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • 30만m² 이상 심의 후 허용
	관광지 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • 시설계획지구면적이 10만m 이상인 사업의 경우 심의 후 허용

자료: 경기도, 2019 경기도 규제지도

〈그림 3-5〉 경기도 성장관리권역



자료: 경기도, 2019 경기도 규제지도

제2절 낙후지역 관련 제도

1. 국가균형발전특별법상의 낙후지역 규정 및 관련 계획

1) 균특법상의 낙후지역의 규정

□ 낙후지역의 정의 및 범위

- 국가균형발전특별법이 제정되기 이전, 개별법에 의해 추진되었던 낙후지역 정책은 균특법 제정 이후, 국가균형발전정책 차원에서 통합적으로 추진되어 오고 있음
 - 앞서 제2장 낙후지역의 제도적 개념에서 살펴보았듯이, 현행법상의 낙후지역은 성장촉진지역, 특수상황지역, 인구감소지역으로 대별될 수 있음
 - 특수상황지역으로는 접경지역, 도서지역 등이 규정되어 있음
- 균특법상의 낙후지역의 범위는 성장촉진지역, 특수상황지역, 인구감소지역이라 할 수 있음
- 2004년 균특법 제정 당시에는 법적 용어로 '낙후지역'이라는 용어를 사용하였으며, 당시 낙후지역의 규정은 '오지개발촉진법 제2조의 규정에 의한 오지, 도서개발촉진법 제4조제1항의 규정에 의한 개발대상도서, 접경지역지원법의 규정에 의한 접경지역, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의한 개발촉진지구, 그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역'으로 규정하였음
 - 즉 현재의 성장촉진지역과 특수상황지역이 낙후지역에 해당되는 법적 규정이었음
- 현재의 개념은 2009년 균특법 개정으로 현재의 제도로 낙후지역을 재편하면서 규정된 것이 2020년까지 유지된 것임
 - 이후 2020년 균특법 개정으로 인구감소지역에 대한 규정이 추가되어 현재에 이룸

□ 균특법상의 낙후지역과 타법률과의 관계

- 균특법 이전 개별법에 의한 낙후지역 사업들은 모두 균특법에 통합되어 2004년 균특법이 제정된 이후, 관련 회계 규정은 부칙 제5조에 의해 다른 법률은 일괄 개정됨
 - 특수상황지역의 접경지역, 도서지역 등은 개별법률의 지역 규정을 준용하고 있으며, 오지개발사업 등은 사업의 통폐합으로 근거 법률인 오지개발촉진법 등은 2008년 법률 폐지됨
- 이에 따라 낙후지역의 관련 규정 및 예산사업은 균특법 체계내로 일원화되어 있으나, 지역개발 및 지원에 관한 법률이 낙후도가 심각한 지역을 '지역활성화지역'이라 재규정하고 있어, 낙후지역 선정체계가 다시 일원화되지 못함

2) 균특법상의 낙후지역 관련 계획

□ 국가균형발전계획상의 낙후지역 관련 계획

- 정부는 국가균형발전을 촉진하기 위해 부문별 발전계획과 시도발전계획을 기초로 국가균형발전 5개년 계획을 수립
 - 법 제4조 2항에서 규정하고 있는 계획내용 중에 '성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진에 관한 사항 및 농산어촌과 도시 간 격차 완화에 관한 사항'이 낙후지역 관련 계획임

□ 국가균형발전계획상의 낙후지역 관련 시책

- 균특법 제16조(성장촉진지역 등의 개발)에 따르면, 국가와 지방자치단체는 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 생활환경을 개선하고, 특성에 맞는 발전을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하도록 하고 있음
 - 교통망 등 지역사회기반시설의 확충에 관한 사항
 - 주민의 소득창출기반의 확충에 관한 사항

- 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사항
 - 도시환경의 개선과 교육·의료·복지의 증진에 관한 사항
 - 그 밖에 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발을 위하여 필요한 사항
- 2020년 새롭게 지정되는 인구감소지역에 대한 시책은 균특법 제16조의2에서, 다음의 시책을 추진하는 것으로 규정하고 있음
- 교육·의료·복지·문화 등 인구감소지역의 생활서비스 적정공급기준에 관한 사항
 - 지역 간 생활서비스 격차의 해소 등 생활서비스 여건 개선 및 확충에 관한 사항
 - 교통·물류망 및 통신망 확충에 관한 사항
 - 기업유치, 지역특화산업 육성 등 일자리 창출에 관한 사항
 - 청년 창업 및 정착 지원 등 청년 인구 유출 방지 및 유입 촉진에 관한 사항
 - 공동체 자립기반 조성 등 공동체 지원 및 활성화에 관한 사항
 - 주민의 자율적인 교육 및 훈련 지원, 마을·공동체 전문가 양성 등 주민 및 지역 역량 강화에 관한 사항
 - 자치단체 간 시설 및 인력 공동 활용, 행정기관 기능 조정 등 공공서비스 전달체계 개선에 관한 사항
 - 그 밖에 인구감소지역 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항
- 성장촉진지역 등 기존 낙후지역이 인프라 위주의 생활환경 개선사업에 초점이 맞추어져 있다면, 새롭게 지정되는 인구감소지역은 생활서비스 개선, 일자리 창출, 지역역량 강화 등 소프트웨어 위주의 사업에 초점이 맞추어져 있음

2. 낙후지역 지원 및 예산배분

□ 국가균형발전특별회계상의 낙후지역 지원

- 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 법 제30조에 의거, 국가균형발전특별회계를 설치
 - 회계는 지역자율계정, 지역지원계정 등으로 구분
- 낙후지역 관련 예산은 지역자율계정에서 지원하는 것으로 규정되어 있음(법 제34조)
 - 균특법 제34조(지역자율계정의 세입과 세출) 제2항 지역자율계정의 세출 규정에 따르면, 지방자치단체가 실시할 보조사업을 법률적으로 규정하고 있음

〈표 3-6〉 지역자율계정 세출 규정

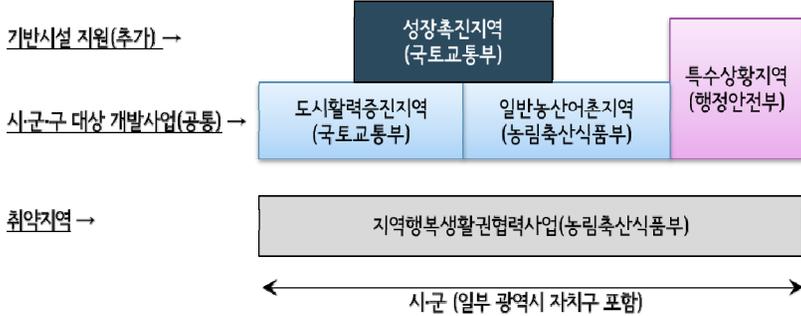
구분	주요 내용
성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 개발사업으로서 다음 각 사항을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「도서개발 촉진법」에 따른 도서 개발에 관한 사항 ■ 「지방소도읍육성 지원법」에 따른 지방소도읍 육성에 관한 사항 ■ 「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역 개발에 관한 사항 ■ 「농어촌정비법」에 따른 농어촌생활환경 정비, 전원마을 조성, 농촌농업생 활용수 개발에 관한 사항 ■ 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 따른 농어촌 개발에 관한 사항 ■ 「어촌·어항법」에 따른 어촌 개발에 관한 사항 ■ 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업에 관한 사항 ■ 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시환경 개선에 관한 사항 ■ 「산림기본법」과 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 따른 산촌 개발에 관한 사항 ■ 「수도법」에 따른 지방상수도 개발에 관한 사항 ■ 「어촌특화발전 지원 특별법」에 따른 어촌특화발전계획에 관한 사항
	지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업
	지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업
	지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업
	지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업
	그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업

- 타 사업과 다르게 성장촉진지역 등 낙후지역 관련 사업은 개별법령 규정 사항을 통합하여 실시하는 생활기반확충 관련 사업이라고 명시되어 있어서, 실제 사업이 추진될 경우, 개별법령의 규정에 구속받을 수밖에 없음

□ 국가균형발전특별회계상의 낙후지역 예산배분

- 낙후지역이 현재의 성장촉진지역, 특수상황지역의 편재로 재편된 것은 이명박정부 당시부터임
 - 이명박 정부는 지역발전정책의 무게 중심을 ‘형평성 증대’ 대신 ‘효율성 강화’로 전환시키면서, 지역간 균형발전에서 지역 경쟁력을 중시하는 이른바 신지역 발전정책으로 정책 패러다임을 전환한 바 있음
 - 규모의 경제를 창출할 목적으로 광역경제권 정책을 추진하였고, 이런 기조에 부합되게 국가균형발전특별법을 개정하고 종전의 200여개의 국고 보조사업을 22개로 통합한 포괄보조를 도입하여 균특회계를 광역·지역 발전특별회계로 개편
- 이에 따라 각 부처별로 추진되고 있던 낙후지역 관련 지역개발사업을 통합하여, 국토부, 행안부, 농식품부 3개 부처가 성장촉진지역, 특수상황지역, 도시활력지역, 일반농산어촌지역으로 전국의 시군 공간을 분할하여 사업을 추진하기 시작
 - 시군구에 대한 마을단위 개발사업은 우선 일반농산어촌지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역으로 구분하고 성장촉진지역 개발사업은 시군 중 낙후도가 심한 지역에 대해 기반시설(도로 등) 확충을 추가로 지원하는 것임
- 지자체별 예산에 매칭하는 국고 보조금 비율은 성장촉진지역 100%(인프라의 경우), 특수상황지역(80%), 일반농산어촌지역(70%), 도시활력증진지역(50%)로 차등 보조하고 있어, 상대적으로 낙후된 지역을 더 지원하는 원칙은 갖추고 있다고 볼 수 있음
 - 그러나 낙후지역으로 분류되어 있음에도 성장촉진지역에 비해 특수상황지역의 보조율은 상대적으로 낮게 책정되어 있음

〈그림 3-6〉 균특법상 지역구분



〈표 3-7〉 균특법상 5개 지역개발사업 지원체계

구분	대상지역	대상사업	주관부처 (보조율)
도시활력 증진 지역 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> - 특별·광역시의 군·구 및 일반시 지역과 도농 복합형태의 시중 동지역이 해당 * 우리동네 살리기는 국토부 도시재생 뉴딜사업 가이드라인을 준용하여 사업대상지역 선정 	- 우리동네살리기	국토부 (50%)
일반 농산어촌 개발사업	- 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시 (세종시, 제주도 행정시 포함)에 있는 읍면 및 군(광역시 군은 제외) 지역이 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 기초생활거점 육성 - 권역단위 거점개발 - 농촌중심지 활성화 - 시군역량강화 - 신활력플러스 	농식품부 (70%)
특수상황 지역 개발사업	- 접경지역지원법 제2조 제1호에 따른 접경지역 및 도서개발촉진법 제4조 제1항에 따른 개발대상도서(성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외)가 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 기초생활기반확충 - 지역경관개선 - 지역소득증대 - 지역역량강화 - 복합커뮤니티 조성 	행안부 (80%)
성장촉진 지역	<ul style="list-style-type: none"> - 일반농산어촌·도시활력증진지역 개발사업 지원대상 지역 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 지정 - 성장촉진지역으로 지정된 지역은 일반농산어촌·도시활력증진지역 개발사업 외에 추가로 성장촉진지역 개발사업 예산을 신청 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역개발지원 - 도서개발지원 	국토부 (100%)

출처: 기획재정부(2019), 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침을 참고하여 재정리

제3절 기타 지역개발 관련 제도

1. 지역개발 및 지원에 관한 법률

1) 제정 목적 및 관련 지역의 규정

□ 제정 목적

- 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률에서 규정하던 지역균형개발 등 지역개발에 관한 사항을 2015년 본 법률로 제정
- 지역개발 및 지원에 관한 법률은 지역의 성장 잠재력을 개발하고 공공과 민간의 투자를 촉진하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 종합적·체계적으로 지원함으로써 지역경제를 활성화하고 국토의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있음
- 국토의 균형발전을 지향한다는 점에서 국가균형발전특별법과 유사한 제정 목적을 제시하고 있지만, 본 법률은 구체적으로는 지역개발사업의 효율적 시행을 지원하는 법률이라 할 수 있음

□ 관련 지역의 규정

- 낙후지역
 - 법 제2조 정의에 의하면, 낙후지역이란 국가균형발전특별법이 규정하고 있는 성장촉진지역 및 특수상황지역을 일컫는다고 하고 있음
- 지역활성화지역
 - 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역을 지역활성화지역이라고 추가 명명하고 있음
 - 지역활성화지역은 국토교통부장관이 제67조에 따라 지정한 지역임

○ 거점지역

- 거점지역이란 산업·문화·관광·교통·물류 등의 기능 수행에 필요한 인적·물적 기반을 갖추고 있어 인근 지역과의 관계에서 중심이 되는 지역임

○ 투자선도지구

- 투자선도지구란 지역의 성장거점으로 육성하고 특별히 민간투자를 활성화하기 위하여 제45조에 따라 지정·고시된 지구를 일컬음

※ 거점지역과 투자선도지구는 낙후지역 개념이기보다는 상대적으로 개발여건이 양호한 지역을 대상으로 지역의 성장거점으로 육성하기 위한 개념이나, 지역개발 및 지원제도의 이해를 위해 함께 살펴보도록 함

□ 수도권 지역과의 관계

○ 제4조 적용 범위의 규정에 따르면, 이 법은 수도권 및 제주특별자치도 외의 지역에 적용함

- 단, 수도권 중 낙후지역은 이 법의 적용범위에 포함

2) 관련 계획의 수립 및 내용

□ 지역개발계획의 수립

○ 본 법률이 규정하고 있는 지역개발계획은 성장잠재력을 보유한 낙후지역 또는 거점지역 등과 그 인근 지역을 종합적·체계적으로 발전시키기 위해 법 제 7조에 따라 수립하는 계획임

○ 시도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역개발사업을 추진하려면, 지역개발계획을 수립해야 함(제7조 1항)

- 낙후지역 또는 낙후지역과 그 인근지역을 연계하여 종합적·체계적으로 개발하기 위한 지역개발사업
- 거점지역과 그 인근지역을 연계하여 지역발전의 전략적 거점으로 육성하거나 특화산업을 발전시키기 위하여 종합적·체계적으로 개발하기 위한 지역개발사업

- 그 밖에 국가의 특별한 사회적·경제적 목적을 위하여 집중적으로 연계·개발하기 위한 지역개발사업으로서 대통령령으로 정하는 지역개발사업
- 국토교통부 장관도 중요한 국책사업 등과 연계하여 지역개발사업을 추진할 필요가 있을 때 지역개발계획을 수립(제7조 2항)
- 시도지사가 수립한 지역개발계획은 국토교통부 장관의 승인을 받으며, 이 경우 국토기본법에서 규정한 국토정책위원회의 심의를 거쳐야 함

□ 지역개발계획의 주요 내용

- 법 제9조에서 지역개발계획의 계획내용을 다음과 같이 규정하고 있음
 - 계획의 명칭·대상지역 및 범위
 - 계획의 목적 및 기본시책
 - 주요 개발방향에 관한 사항
 - 관련 지방자치단체 간 연계 발전전략에 관한 사항
 - 다른 법령에 따라 수립된 기존 계획과의 차별화 전략에 관한 사항
 - 기업유치 및 투자촉진에 관한 사항
 - 필요한 자원 및 그 조달에 관한 사항
 - 다음 사항 중 해당 지역의 특성을 고려하여 필요한 사항
 - * 사회간접자본시설의 정비·확충에 관한 사항
 - * 생산기반시설의 확충과 지역특화산업의 육성 등에 관한 사항
 - * 역사·문화·관광자원의 개발에 관한 사항
 - * 환경보전·고용·교육 및 정주환경 개선에 관한 사항
 - 그 밖에 지역발전을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

3) 지역 등의 지정 및 특례

□ 지역개발사업구역의 지정

- 법 제11조에 따라 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여 지역개발사업을 추진하려는 경우에는 직접 또는 시장·군수·구청장

의 제안을 받아 지역개발사업구역을 지정할 수 있음

- 지역개발계획에 따라 지역개발사업의 추진이 필요하다고 인정되는 지역
- 지역개발계획에 개발하려는 지역으로 반영되지 않았으나 도로·상하수도 등의 기반시설이 갖추어져 있거나 기반시설 계획이 수립되어 있는 등 난개발의 우려가 없는 소규모 지역으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 지역

○ 중요한 국책사업 등과 연계하여 지역개발사업을 추진할 필요가 있는 경우, 국토교통부 장관도 지역개발구역을 지정할 수 있음

○ 지역개발사업구역을 지정하려면, 다음의 사항이 포함된 지역개발사업계획을 마련해야 함(법 제11조 6항)

- 지역개발사업구역의 명칭·위치 및 면적
- 지역개발사업구역의 지정 목적 및 지역개발사업의 시행기간
- 지역개발사업의 시행자 및 시행 방식에 관한 사항
- 환경보전계획 및 오염방지계획
- 인구수용·교통처리 및 토지이용계획
- 제13조에 따른 지역개발사업구역의 분할 또는 결합이 필요한 경우에는 그 분할 또는 결합에 관한 계획
- 도로, 상하수도 등 주요 기반시설의 설치계획
- 자원조달계획 및 연도별 투자계획
- 보건의료·교육 및 복지시설을 설치하여야 하는 경우에는 그 시설의 설치계획
- 보상계획 및 조성토지 공급에 관한 사항(제33조제1항에 따른 원형지로 공급될 대상토지 및 개발방향을 포함)
- 제27조에 따라 토지등을 수용 또는 사용하려는 경우에는 그 세부 목록
- 지역개발사업구역 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 그 시설 설치에 필요한 비용의 부담계획
- 사업성에 관한 사항
- 그 밖에 지역개발사업구역 지정에 필요한 사항

□ 투자선도지구의 지정

- 법 제45조에 의거, 국토교통부 장관은 지역의 성장거점으로 육성하거나 특별히 민간투자를 활성화할 필요가 있는 지역을 다음의 사항을 고려하여 투자선도지구로 지정할 수 있으며, 이 경우 지역개발사업구역이 지정된 것으로 같음
 - 광역교통망 등 기반시설이 충분히 확보되어 있거나 확보될 수 있을 것
 - 지역특화산업, 문화·관광 등의 분야에서 성장잠재력이 양호할 것
 - 투자 또는 고용창출 예상규모가 대통령령으로 정하는 기준을 충족할 것
 - 그 밖에 성장거점으로서의 육성 또는 민간투자의 활성화가 쉬운 지역으로서 대통령령으로 정하는 기준을 충족할 것
- 법 제46조에 의거, 투자선도지구로 지정되면, 다음 사항에 관하여 관계기관의 장과 사전에 협의하였으면, 지정 등이 된 것으로 봄
 - 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제46조의6에 따른 임대전용산업단지의 지정
 - 「관광진흥법」 제70조에 따른 관광특구의 지정 및 고시
 - 「문화산업진흥 기본법」 제28조의2에 따른 문화산업진흥지구의 지정 및 공고
 - 제16조에 의해 지정된 지역개발사업구역에 해당하는 승인·결정·지정·수립 등
- 법 제47조부터 법50조는 투자선도지구로 지정될 경우의 특례사항을 규정하고 있음
 - 복합적·입체적 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조, 제77조 및 제78조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 투자선도지구를 고밀도의 개발이 가능한 용도지역으로 변경하거나 건폐율 및 용적률 제한을 완화(법 제47조)
 - 지역개발사업을 위하여 필요하다고 인정하면 투자선도지구의 일부를 「건축법」 제69조에 따른 특별건축구역으로 지정 가능(법 제48조)

- 투자선도지구 내의 시행자는 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 주택건설용으로 조성된 토지를 해당 입주기업, 교육기관 또는 의료기관에 우선적으로 공급할 수 있음(법 49조)
 - * 입주기업이 입주기업 종사자를 위한 주택을 건설하려는 경우
 - * 새로 설립된 교육기관이 교원과 그 밖의 종사자를 위한 주택을 건설하려는 경우
 - * 새로 설립된 의료기관이 의사 간호사와 그 밖의 종사자를 위한 주택을 건설하려는 경우
- 국가와 지방자치단체는 투자선도지구에 입주하는 기업에 「근로자직업능력 개발법」 및 「고용보험법」에 따른 직업능력개발훈련 비용을 우선 지원할 수 있음(법 제50조)
- 문화체육관광부장관은 투자선도지구에서 관광산업의 발전을 위한 기반 시설을 건설하거나 관광홍보사업 등을 추진하기 위하여 지방자치단체 또는 시행자에게 「관광진흥개발기금법」에 따른 관광진흥개발기금을 대여하거나 보조할 수 있음(법 제50조)

□ 시행자 및 입주기업에 대한 지원

- 법 제51조부터 법 62조에서는 지역개발사업구역 또는 투자선도지구의 시행자 및 입주기업에 대한 지원사항을 규정
 - 지역개발사업의 원활한 시행을 위해 시행자 및 해당 지역으로 입주하는 국내외 입주기업에 대해 조세 및 부담금 감면 (법 제51조)
 - 지역개발사업구역에 입주하는 기업에 용지매입비 용자, 토지 등의 임대료 감면, 그밖에 지역개발사업에 사용되는 자금 지원 (법 제54조)
 - 국가와 지방자치단체는 지역개발사업의 원활한 시행과 투자유치를 위하여 도로·철도 등 대통령령으로 정하는 시설을 직접 설치하거나 설치비용을 지원 (법 제55조)
 - * 국가는 낙후지역의 지방자치단체가 시행하는 개발사업에 대하여 제1항에 따라 보조금을 지원하는 경우 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에 따른 차등보조율과 다른 법률에 따른 보조율에도 불구하고 개발사업을 시행하는 지방자치단체의 낙후도 재정부담능력 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 보조율에 따라 보조금을 인상하여 지원할 수 있음

□ 지역활성화지역의 지정 및 지원

- 법 제67조에 의해, 국토교통부장관은 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심한 지역에 대하여 도지사의 요청을 받아 지역활성화지역으로 지정
 - 지역활성화지역 지정의 구체적 요건은 대통령령으로 정하며, 도지사가 지정 요청시, 지역총생산, 재정상황, 지역산업, 인구변화율 등 국토교통부장관이 고시하는 기준에 따른 결과를 함께 제출해야 함
- 국가와 지방자치단체는 지역활성화지역의 발전을 위하여 다음 사항에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원 가능(법 제70조)
 - 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제1호에 따른 사회기반시설의 설치·유지 및 보수에 관한 사항
 - 교육·문화·관광시설 설치 및 유지, 교통서비스의 개선에 관한 사항
 - 농림업·해양업·수산업의 생산기반 육성에 관한 사항
 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- 도지사 또는 시장·군수는 지역개발사업의 시행 또는 지역활성화지역 등 낙후지역의 투자 촉진을 위한 사업·활동을 지원하기 위하여 낙후지역발전 특별회계를 설치할 수 있음(법 제71조)
 - 특별회계는 다음의 재원으로 조성
 - * 일반회계로부터의 전입금, 정부의 보조금, 개인 또는 법인으로부터의 기부금품, 그밖의 수입금
 - 특별회계는 다음의 용도로 사용
 - * 지역개발사업을 위한 계획수립, 조사·연구 및 지역개발사업에 필요한 비용
 - * 특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비
 - * 낙후지역에 대한 보조 또는 융자 비용
 - * 그 밖에 필요한 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

2. 지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법

1) 제정 목적 및 관련 지역의 규정

□ 제정 목적

- 코로나 19 사태가 장기화되면서, 지역의 주된 산업 및 지역경제 여건이 악화
- 지역산업의 경우, 지역의 주된 산업에 대한 의존도가 높아 해당 산업이 위기를 겪으면 대규모 실직이 발생하는 등 지역경제의 위기상황 초래
- 2021년 8월, 본 특별법이 제정되기 이전에는 국가균형발전특별법에 산업위기대응특별지역을 지정하여 필요한 지원 등을 할 수 있는 근거를 두고 있었음
 - 그러나 산업위기대응특별지역에 대한 구체적인 지원 방안, 선제적인 대응체계 등에 대한 규정이 없어 체계적인 지원이 이루어지기 어려워, 지역간 불균형 해소에 초점이 있는 균특별이 아닌, 지역산업 및 경제의 조속한 회복에 초점이 있는 새로운 특별법을 제정
- 따라서 본 특별법의 제정 목적은 지역 산업 및 경제 여건 악화에 대응하여 해당 지역과 산업을 신속히 지원함으로써 지역 산업의 경쟁력을 강화하고 지역경제의 조속한 회복에 기여하는데 있음

□ 관련 지역의 규정

- 산업위기선제대응지역
 - 산업위기선제대응지역이란 예상치 못한 대내외 충격, 지역의 주된 산업 내 기업의 도산·구조조정 등으로 인하여 지역의 주된 산업의 현저한 악화가 예상되는 지역으로서 제8조에 따라 지정된 지역임
- 산업위기대응특별지역
 - 산업위기대응특별지역이란 지역의 주된 산업의 침체로 인하여 지역경제 여건이 현저하게 악화된 지역으로서 제10조에 따라 지정된 지역임

2) 지역 등의 지정 및 특례

□ 산업위기선제대응지역의 지정

- 특별법 제8조에 의거, 시·도지사는 예상치 못한 대내외 충격, 지역의 주된 산업 내 기업의 도산·구조조정 등으로 인하여 지역의 주된 산업의 현저한 악화가 예상되는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업위기선제대응지역계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 산업위기선제대응지역의 지정을 신청
- 신청대상이 되는 지역은 다음의 하나에 해당되어야 함
 - 대규모 재해·질병이나 국제정세 변동이 발생한 경우
 - 지역의 주된 산업 내 기업의 도산, 구조조정, 주요 사업장의 폐쇄·이전 등이 발생한 경우
 - 그 밖에 지역의 주된 산업이 현저하게 악화될 우려가 있는 사유가 발생한 경우
- 산업통상자원부장관이 산업위기대응 심의위원회의 심의를 거쳐 지역 지정
- 국가와 지방자치단체는 산업위기선제대응지역의 주된 산업에 대하여 다음을 지원
 - 자금·융자 등 금융·재정 지원
 - 연구개발 지원 및 성과사업화 지원
 - 국내 판매, 수출 지원과 경영·기술·회계 관련 자문
 - 재직근로자의 교육훈련 및 실직자·퇴직자의 재취업교육 등 고용안정 지원
 - 그 밖에 산업위기의 선제대응을 위하여 필요하다고 대통령령으로 정하는 지원

□ 산업위기대응특별지역의 지정

- 특별법 제9조에 의거, 시·도지사는 관할 행정구역의 전부 또는 일부에 대하여 산업위기대응특별지역의 지정을 받으려는 경우 다음의 내용을 포함하는 산업위기대응특별지역계획(이하 “산업위기지역계획”이라 함)을 수립하여

산업통상자원부장관에게 지정을 신청해야 함

- 산업위기대응특별지역 신청대상 지역
- 산업위기대응특별지역 지정의 필요성
- 해당 지역의 산업위기 대응 및 지역경제의 회복을 위하여 필요한 지원 사항
- 해당 지방자치단체의 지역 산업위기 대응에 관한 자체 계획
- 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

○ 신청대상이 되는 지역은 다음 사항의 요건을 모두 갖추어야 함

- 신청대상 지역의 주된 산업에 대한 지역경제 의존도가 높은 경우일 것
- 신청대상 지역의 주된 산업의 생산동향 등 주요 산업지표가 현저히 악화된 경우일 것
- 신청대상 지역의 휴업·폐업 업체가 급격히 증가하는 등 지역경제가 현저히 침체된 것으로 판단되는 경우일 것
- 지역경제가 현저하게 악화되어 긴급한 지원이 필요한 경우

○ 시도지사는 「고용정책 기본법」 제32조에 따른 지원을 받는 지역 또는 같은 법 제32조의2에 따라 선포된 고용재난지역에 대하여 산업위기대응특별지역의 지정을 추가 신청할 수 있음

○ 산업통상자원부장관이 관계장관의 협의 및 산업위기대응 심의위원회의 심의를 거쳐 지역 지정(특별법 제10조)

- 산업위기대응특별지역 지정기간은 2년으로 하되, 지역산업 및 경제 회복 정도를 평가하여 전체 지정기간 5년까지 연장 가능

○ 산업통상자원부장관 및 관계 중앙행정기관의 장은 산업위기대응특별지역의 주된 산업 및 지역경제의 회복을 위하여 필요한 시책을 수립해야 함

□ 산업위기대응특별지역의 지원

○ 특별법 제15조부터 제20조까지는 국가 및 지방자치단체가 산업위기대응특별지역에 대한 지원을 규정하고 있음

- 해당 지역에 소재한 기업(위기지역기업)이 설비투자, 공장의 신설·증설, 경영혁신, 업종전환 및 운전자금 확보 등 대통령령으로 정하는 사업을 수행하는 경우 예산의 범위에서 자금을 지원할 수 있음(제15조)
- 산업위기대응특별지역에 도로, 용수시설 등 기반시설을 설치하는 데에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 우선적으로 지원할 수 있음(제16조)
 - * 국가 및 지방자치단체는 산업위기대응특별지역에 있는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지에 대하여 같은 법 제29조제2항 각 호의 산업단지에 해당하지 아니하는 경우에도 제1항에 따른 지원을 우선적으로 할 수 있음
- 기타 전문인력 양성을 위한 교육훈련 및 재취업 지원(제17조), 연구개발 활동 지원(제18조), 지역산업 컨설팅 지원(제19조), 산업기반 구축, 창업, 판로지원 등 지원사업 등의 연계 수행 및 우선지원(제20조) 등도 규정

□ 산업위기대응특별지역의 특례

- 법 제21조에서 산업위기대응특별지역에 대한 특례 규정
 - 산업위기대응특별지역에서 기업이 사업을 신설·증설하는 경우에는 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」 및 그 밖의 다른 법령의 규정에도 불구하고 국유재산·공유재산의 사용료·대부료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면(제21조)
 - 지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위하여 위기지역기업에 대하여 조세 관계 법령에서 정하는 바에 따라 조세 감면 및 관계 법령이 정하는 바에 따라 부담금 감면(제22조)
 - 산업위기대응특별지역에서 건축물이 없는 산업용지를 분할하려는 경우에는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제39조의2제1항 전단에도 불구하고 900제곱미터 이상으로 분할 가능(제23조)
 - 국가는 산업위기대응특별지역에 보조금을 지원하는 사업 중 대통령령으로 정하는 사업에 대해서는 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에 따른 차등보조율과 다른 법률에 따른 보조율에도 불구하고 국가의 보조금을 대통령령으로 정하는 보조율에 따라 인상하여 지원(제24조)

3. 지역중소기업 육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률

1) 제정 목적 및 관련 지역의 규정

□ 제정 목적

- 최근 대기업 이전, 코로나 19 등으로 지역중소기업의 위기상황이 가중
- 지역단위 위기에 대한 상시 대응과 지역주도 뉴딜을 적극 뒷받침하기 위해 지역산업과 지역경제 발전의 핵심인 지역중소기업에 대한 체계적인 육성과 혁신 촉진 필요
- 과거 지역중소기업 육성에 관한 법률이 분리·폐지된 이후 이에 대한 별도 법률체계가 부재하여, 현행 중소기업진흥에 관한 법률의 지역중소기업 지원 조문을 이관하여 지역중소기업 육성에 관한 법률로 제정
- 2021년 7월 제정된 본 법률의 제정 목적은 지역중소기업의 혁신을 촉진하기 위한 기반을 확충하고 관련 육성 정책을 수립·추진함으로써 지역중소기업의 경쟁력을 강화하고 지역산업과 지역경제를 활성화시켜 국가경제의 균형있는 발전에 기여하는 데에 있음

□ 관련 지역의 규정

- 지역중소기업 스마트혁신지구
 - 지역중소기업 스마트혁신지구란 지역중소기업의 육성 및 혁신촉진과 이를 통한 해당 지역의 활력 회복 등을 위하여 제15조에 따라 지정된 지역임
- 중소기업특별지원지역
 - 중소기업특별지원지역이란 지역경제여건 등으로 해당 지역중소기업의 경영 환경이 악화되거나 악화될 우려가 있어 정부의 지원이 필요한 지역으로서 제 23조에 따라 지정되는 지역임

2) 관련 계획의 수립 및 내용

□ 지역중소기업의 육성 및 혁신촉진 계획의 수립

- 중소벤처기업부 장관은 「중소기업기본법」 제19조의2에 따른 중소기업 육성에 관한 종합계획 및 같은 법 제20조에 따른 중소기업시책에 관한 계획에 근거하여 다음 연도의 지역중소기업 육성 및 혁신촉진 기본지침을 작성
- 시도지사는 중소벤처기업부 장관이 마련한 기본지침에 따라 해당 년도의 관할구역의 지역중소기업의 육성 및 혁신촉진계획(이후 육성계획)을 매년 수립하여 제출해야 함

□ 지역중소기업의 육성 및 혁신촉진 계획의 주요내용

- 육성계획의 계획내용은 다음의 사항이 포함되어야 함(제6조)
 - 지역중소기업을 육성하기 위한 추진체계
 - 지역혁신 선도기업 선정 및 육성에 관한 사항
 - 지역중소기업 스마트혁신지구의 지정 및 지원에 관한 사항
 - 중소기업특별지원지역의 지정 및 지원에 관한 사항
 - 지역중소기업 육성·혁신 관련 주체 간의 연계와 협조에 관한 사항
 - 지역특화산업의 육성에 관한 사항
 - 기업의 이전이나 공장의 신규 설립을 통한 지역별·업종별 지역중소기업의 집산화 및 원활한 사업장 용지 공급에 관한 사항
 - 기술 및 기능 인력 수급에 관한 사항
 - 지역중소기업의 원활한 설비투자와 경영안정 여건의 조성에 관한 사항
 - 제조업을 지원하는 사업을 하는 지역중소기업의 효율화에 관한 사항
 - 지역중소기업이 생산한 제품 및 용역의 판매에 관한 사항
 - 육성계획 추진을 위한 지방재정자금의 확보 및 운용에 관한 사항
 - 제1호부터 제12호까지의 사항과 관련하여 중소벤처기업부 장관이 시·도 별로 요청하는 사항
 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

- 중소벤처기업부장관은 시·도지사가 제출한 육성계획에 대하여 제10조에 따른 지역중소기업 정책협의회가 심의한 결과 정부의 중소기업 육성시책과 상충되거나 시·도의 계획 간에 중복·충돌하는 부문이 있는 경우에는 시·도지사에게 육성계획의 조정을 요청할 수 있음(제7조)
- 지방자치단체의 장은 육성계획의 원활한 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있음(제8조)
 - 「지방자치법」에 따른 지역중소기업 육성 관련 기금의 설치 또는 그 기금의 활용
 - 「지방재정법」에서 정하는 바에 따른 지방채의 발행
 - 「지방세징수법」에서 정하는 바에 따른 지방세의 징수유예

3) 지역 등의 지정 및 특례

□ 지역중소기업 스마트혁신지구의 지정

- 시·도지사는 지역중소기업의 육성 및 혁신추진을 위하여 필요하다고 인정할 경우 대통령령으로 정하는 지역중소기업 밀집지역을 지역중소기업 스마트혁신지구로 지정 신청 가능(제15조)
- 혁신지구 신청시, 다음의 사항이 포함된 혁신지구 실시계획을 수립하여 중소벤처기업부장관에게 제출해야 함
 - 혁신지구 조성의 목표·전략 및 추진체계에 관한 사항
 - 혁신지구 내 지역중소기업의 현황 및 지원에 관한 사항
 - 재원의 조달 및 운용에 관한 사항
 - 그 밖에 혁신지구의 조성 및 지원을 위하여 필요한 사항
- 중소벤처기업부장관은 지역중소기업 정책협의회의 심의를 거쳐 혁신지구 지정
- 중소벤처기업부장관은 지역중소기업의 육성 및 혁신추진과 혁신지구 활성화 등을 위하여 혁신지구의 육성에 관한 시책 추진(제17조)

- 국가와 지방자치단체는 혁신지구에서 대한 지원 가능(제18조)
 - 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있으며, 이에 필요한 비용을 지원할 수 있음
 - * 혁신지구 내 기업 유치 및 민관 협력
 - * 기반시설 및 공동활용 인프라의 설치 및 운영
 - * 그 밖에 혁신지구가 위치한 지역의 발전을 위하여 필요한 사업
 - 혁신지구에 입주하는 기업과 연구기관에 대한 부지의 조성, 임대료 감면, 의료시설·교육시설·주택 등 각종 편의시설의 설치에 필요한 비용을 지원할 수 있음
 - 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 혁신지구에 입주하는 기업과 연구기관에 대하여 국유·공유 재산의 임대료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있음

□ 중소기업특별지원지역의 지정

- 시·도지사는 대통령령으로 정하는 산업단지 또는 중소기업·소상공인 밀집 지역이 다음 사항의 어느 하나에 해당하는 경우 중소벤처기업부장관에게 중소기업특별지원지역의 지정을 신청할 수 있음(법 제23조)
 - 산업이 낙후되거나 쇠퇴하여 산업집적 및 산업생산이 전국 평균에 현저히 미치지 못하는 경우
 - 지역의 주된 산업 또는 대규모 기업의 구조조정·이전 등으로 지역중소기업의 생산이나 판매 활동이 전국 평균에 현저히 미치지 못하는 등 위기에 처한 경우
 - 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조제1항에 따른 대규모재난이 발생한 경우
 - 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 사유가 있는 경우
- 중소벤처기업부장관은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 중소기업특별지원지역을 지정할 수 있음
- 중소기업특별지원지역에 대한 지원 (제24조)
 - 육성계획의 수립·시행과 지역별 중소기업 경영 여건을 조성하기 위한 시책 추진에 있어 중소기업특별지원지역에 있는 지역중소기업의 발전을 우

선적으로 고려

- 중소벤처기업부장관 및 시·도지사는 중소기업특별지원지역의 중장기 경영 여건 개선을 위하여 발전전략을 수립·시행할 수 있음
- 중소벤처기업부장관은 중소기업특별지원지역의 신속한 경영 정상화를 위하여 연구개발 및 사업화, 자금, 인력, 판로, 시설개선 등 필요한 지원을 할 수 있음

제4절 지방자치단체 낙후지역 관련 제도

1. 경기도 지역균형발전 관련 제도

1) 경기도 지역균형발전에 관한 조례

□ 지역균형발전 기본계획 수립

- 경기도의 지역균형발전 기본계획은 2015년부터 ‘경기도 지역균형발전 지원 조례’에 의거하여 5년 단위로 수립해오고 있음
 - 경기도 지역균형발전 지원 조례는 경기도의 지역 간 균형발전 촉진 및 도민 삶의 질 향상을 위해 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 함(경기도 지역균형발전 지원조례 제1조)
- 조례 제3조에 도지사는 지역 간 균형발전 촉진을 위한 종합적 시책을 수립·추진 및 예산 확보 등 지원방안을 수립해야하며, 지역균형발전사업 지원을 위해 지역균형발전기본계획(이하 “기본계획”)을 5년단위로 수립하도록 규정하고 있음
 - 도지사는 기본계획에 대해 연도별로 지역 균형발전 사업시행계획(“시행계획”)을 수립·시행할 수 있음
 - 균형발전사업에 관한 보고서를 매년 정례회 개최전까지 의회에 제출해야 하며, 시행계획의 추진실적을 평가해야 함

〈표 3-8〉 경기도 균형발전 기본계획 수립내용

자치법규	구분	내용
조례 제5조	1항	지역특성에 맞는 기본방향
		지원대상지역에 대한 개발계획의 중장기 목표 및 추진전략
	2항	지리적 특성과 문화적 전통 등을 고려한 지역별·권역별 개발계획 기본계획은 「지방재정법」제 33조에 따른 중장기지방재정계획과 연계되어야 함

자료: 경기도 지역균형발전 지원 조례

□ 지원대상지역 선정기준

- 지원대상은 경기도 내 모든 시·군이며, 5년마다 지역발전수준을 조사·분석하여 지역균형발전 지원대상지역을 선정해야 함(제4조)
 - 인구가 일정기간 동안 감소·정체 되는 지역 또는 고령화 정도가 심해 지역 발전에 방해요인이 되는 시·군
 - 취업기반이 미약한 시·군
 - 지방재정 취약한 시·군 및 소득수준이 낮은 시·군
 - 사회기반시설이 미약하여 뒤떨어지는 시·군
 - 「접경지역 지원 특별법」제2조제1호에 따른 접경지역 시·군
- 지원대상지역선정은 선정기준별 산출지표에 따라 시·군별 발전수준 분석을 통해 선정함

〈표 3-9〉 지역균형발전 지원대상지역 선정 산출지표

구분	산출지표	
지역균형발전 지원 조례 시행규칙 제2조	고령화 정도	• 시·군의 최근 고령화율(65세 이상 인구수를 총 인구수로 나눈 비율)
	인구 감소 또는 정체 정도	• 시·군의 최근 10년간 인구증가율
	지방재정수준	• 시·군의 최근 5년간 재정력지수
	소득수준	• 시·군의 최근 1명당 지방소득세
	주민취업기반 수준	• 시·군의 최근 2~3차 산업종사비율
	사회기반시설수준	• 시·군의 상·하수도 보급률의 평균, 도로율, 철도역의 밀도

자료: 경기도 지역균형발전지원조례 시행규칙

□ 지역균형발전사업의 재원

- 도지사는 재정적 지원을 위해 경기도지역균형발전특별회계(이하 “특별회계”)를 설치·운영해야함
 - 지원방법은 지원대상지역의 발전 수준이나 시·군의 재정상황, 대상지역의 선정결과에 따라 차등지원함

〈표 3-10〉 경기도 지역균형발전 특별회계 세입 및 세출

구분	내용
세입	균특회계에 따른 생활기반계정의 도 배정분 100분의 50내 보조금
	도 보통세 징수액의 100분의 1.5이내의 일반회계 전입금
	지방채 및 그 밖의 수입금
세출	지역균형발전을 위한 위탁사업에 대한 지원
	지역균형발전사업에 필요한 사업비의 지원
	지역균형발전사업에 필요한 경상경비의 지출
	기타 도지사가 지역균형발전을 위해 필요가 인정되는 경비 지원

자료: 경기도 지역균형발전 지원 조례

2) 경기도 지역균형발전 기본계획

□ 제1차 지역균형발전기본 계획

- 대상지역은 경기 북·동부 6개 시군(여주시, 포천시, 동두천시, 가평군, 양평군, 연천군 등)이며, 5년간(2015~2019년) 37개 사업에 2,764억원을 지원 계획
 - 국비 231억원, 도비 1,952억원, 시·군비 581억원이며, 지특 균형발전사업(3개 사업)에 52억원, 지역발전전략사업(34개 사업)에 2,211억원을 지원계획

〈표 3-11〉 경기도 지특 균형발전사업(5개년) 추진계획

(단위: 백만원)

구분	시·군 사업	총사업비	국비	도비	시군비
지특 균형발전 사업	총계 (3개사업)	5,176	3,091	1,042.5	1,042.5
	가평군(1개)	1,500	750	375	375
	포천시(1개)	1,676	1,341	167.5	167.5
	동두천시(1개)	2,000	1,000	500	500

자료: 경기도, 경기북부 10개년 발전계획(2016~2025)

〈표 3-12〉 경기도 지역발전전략사업(5개년) 계획

(단위: 억 원)

구분	시·군 사업	총사업비	도비	시군비
지역발전 전략사업	총계(34개 사업)	2,244.4	1,761.1	450.3
	가평군(6개)	342	290.2	51.8
	연천군(4개)	394.9	335.8	59.2
	양평군(6개)	290.8	247.2	43.6
	여주시(7개)	443.	332.8	111
	포천시(8개)	349	262	87
	동두천시(3개)	390.9	293.2	97.7

자료: 경기도, 경기북부 10개년 발전계획(2016~2025)

- 제1차 지역균형발전 사업 추진현황을 살펴보면 여주시, 포천시, 동두천시, 가평군, 연천군, 양평군 등 6개 시군에 총 51개 사업(준공 17개, 공사 중 17개, 설계 중 16개, 계획 1개)에 총 3,171억 원 규모로 추진 중

〈표 3-13〉 제1차 지역균형발전사업 추진현황('19년 2월 기준)

(단위: 억 원)

구분	총사업비	국비	도비	시군비
총 51개 사업	3171.2	216.5	1929.6	1025.1
전략사업 36개 사업	2651.5	-	1929.6	721.9
연천(6)	448.6	-	368.5	80.1
가평(5)	379.4	-	322.3	57.1
양평(6)	377.1	-	255.3	121.8
여주(8)	533.6	-	364.4	169.2
포천(7)	418.7	-	293.5	125.2
동두천(4)	494.1	-	325.6	168.5
균특사업 15개 사업	519.7	216.5	-	303.2
가평(5)	284.9	92.9	-	192
양평(3)	77.2	39	-	38.2
여주(2)	36.7	17	-	19.7
포천(2)	41.5	28.7	-	12.8
동두천(3)	79.4	38.9	-	40.5

자료: 경기도 “북동부 6개 시군, 제2차 도 지역균형발전계획 지원대상 선정” 보도자료 (2019.03.21.일자)

□ 제2차 지역균형발전계획

- 경기도 제2차 지역균형발전 기본계획은 5년(2020~2024년)간 1차 기본계획 때 보다 약 1천억 원 증가한 4,123억 원을 투자하기로 함
 - 국비 300억 원 투입, 도비 2,833억 원 투입, 시·군비 990억 원 투입
 - 사업유형은 협업사업, 전략사업, 균특사업, 인센티브 사업 등이 있음
- 제2차 지역균형발전 사업대상 지역은 지난 1차계획에 이어 북·동부 6개 시군 여주, 포천, 동두천, 가평, 양평, 연천이 지원대상으로 포함되었으며, 낙후지역에 지속적이고 안정적인 투자를 통해 도내 지역 간 격차 완화를 목적으로 함

3) 경기도 북부지역 지역개발 관련 조례

□ 경기도 북부지역 지역개발지원 관련 법령 및 조례

- 경기북부지역은 남부지역에 비해 상대적으로 낙후도가 심하여 국가에서 「국가균형발전 특별법」, 「접경지역 지원 특별법」, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 등 5개 법률을 통해서 지원하고 있으며, 경기도에서는 「경기도 지역균형발전 지원 조례」등으로 지원하고 있음

〈표 3-14〉 법령에 따른 경기북부 지역개발지원 대상

법령·조례명	지원 대상	비고
국가균형발전 특별법	(특수상황지역) 파주시, 포천시, 양주시, 고양시, 동두천시, 연천군	대상지가경기북부로 한정되어 있지는 않음
접경지역 지원 특별법	(접경지역) 파주시, 고양시, 양주시, 포천시, 동두천시, 연천군	접경지역 7개 시·군 집중 지원
지역개발 및 지원에 관한 법률	(특수상황지역) 파주시, 고양시, 김포시, 동두천시, 포천시, 양주시, 연천군	경기도 지역 중 특수상황 지역에 국한되어 있음
주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법	(공여구역 및 주변 경기북부지역) 파주시, 의정부시, 동두천시	경기도 내 13개 시·군 중 경기북부지역은 세 지역이 포함됨

법령·조례명	지원 대상	비고
관광진흥법	김포시, 파주시, 연천군	대상지가 경기북부로 한정되어 있지는 않음
경기도 지역균형발전 지원 조례	(낙후지역 6개 시·군) 김포시, 파주시, 포천시, 동두천시, 양주시, 연천군 (경기북부지역) 포천시, 동두천시, 연천군, 가평군	경기도 주체로 접경지역 등을 위주로 지원

자료: 강식 외(2017)

□ 경기북부 지역개발지원 사업

- 경기북부 지역개발지원 사업에는 법령 및 조례에 따라 특수상황지역개발사업, 접경지역 지원사업, 주한미군 공여구역 주변지역 지원사업, 경기도 지역균형발전사업 등이 추진되고 있음
 - 「국가균형발전특별법」에 따라 특수상황지역 개발사업과 행복생활권별 사업이 있음. 특수상황지역개발사업은 지역경관개선 사업, 기초생활기반 확충 사업, 지역소득 증대 사업이 있음
 - 「접경지역 지원 특별법」에 따라 접경지역지원사업이 추진되고 있으며, 세부 사업으로는 생태관광벨트 육성 사업, 접경특화 발전지구 조성, 동서·남북간 교통인프라 구축 사업 등이 있음
 - 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에 따라 임진강 평화문화권 특정지역 개발사업을 추진하고 있으며, 이를 통해 기반시설 지원, 관광자개발, 역사문화정비 등의 사업을 추진하고 있음
 - 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」에 따라 주한미군 공여구역 주변지역 지원 사업과 미군기지 반환공여지에 대한 중앙정부의 지원이 이루어지고 있음
 - 「관광진흥법」에 따라 수리에코타운조성사업, 도라산 한민족 소통 전시관 등 DMZ 브랜드 개발 사업 등을 추진하고 있음
 - 「경기도 지역균형발전 지원조례」에 따라 임진강 레저테마파크 조성사업, 한탄강 생태경관단지 조성사업 등 경기도 지역균형발전사업이 추진되고 있음

〈표 3-15〉 법령에 따른 경기북부 지역개발지원 대상

법령·조례명	주관부처	사업
국가균형발전 특별법	행안부	<p>특수상황지역개발사업</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역경관개선: 덕정 별빛거리 조성사업 기초생활기반확충: 도로 개설공사(은대리 어수물 연계) 지역소득증대: 백석소도읍 종합육성사업
	지역발전 위원회	<p>행복생활권별사업</p> <ul style="list-style-type: none"> 한탄강생활권: 평화도시생활권: 평화통일교육벨트 구축사업 동북부생활권 서경생활권: 조선왕릉 문화벨트 조성사업 경원축생활권: 양주시 남방동 새뜰마을 사업
접경지역 지원 특별법	행안부	<p>접경지역지원사업</p> <ul style="list-style-type: none"> 생태관광벨트 육성, 접경특화 발전지구 조성, 저탄소녹색성장지역 조성, 동서·남북간 교통인프라 구축, 세계평화협력 상징공간 조성
지역개발 및 지원에 관한 법률	국토부	<p>임진강 평화문화권 특정지역 개발사업</p> <ul style="list-style-type: none"> 기반시설지원: 임진강 유원지 연계도로 조성 관광자원개발: 한탄강 경승지 연계사업 역사문화정비: 고랑포구 역사공원 조성
주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법	행안부	<ul style="list-style-type: none"> 미군기지 반환공여지 중앙정부 지원
	경기도	<ul style="list-style-type: none"> 주한미군 공여구역 주변지역 지원사업
관광진흥법	문체부	<p>DMZ브랜드 개발사업 등</p> <ul style="list-style-type: none"> 수리에코타운조성사업 도라산 한민족 소통 전시관 고랑포구 고희팔경 풍류촌 조성
경기도 지역균형발전 지원 조례	경기도	<p>경기도 지역균형발전사업</p> <ul style="list-style-type: none"> 연천군 공영버스터미널 조성사업 가평역 구역사 일원 도시재생사업 임진강 레저테마파크 조성 한탄강 생태경관단지 조성사업

자료: 강식 외(2017)

□ 경기북부 접경지역 관련 추진계획

- 경기북부 접경지역 관련 추진계획은 행정안전부, 국토교통부 등 중앙부처와 경기도에서 추진하고 있음
 - 중앙부처에서는 경기접경지역과 관련하여 ‘국토종합계획’, ‘수도권정비계획’, ‘접경지역 발전종합계획’, ‘서해 5도 종합발전계획’, ‘관광개발 기본계획’ 등을 추진하고 있음
 - 경기도의 경기북부 접경지역 관련 추진계획에는 ‘경기종합계획’과 ‘경기비전 2040’이 있음

〈표 3-16〉 경기북부 접경지역 관련 추진계획

구분	추진계획	근거
중앙부처	국가기간 교통망계획 제2차 수정계획(2001~2020)	국가통합교통체계 효율화법 제4조
	제3차 수도권정비계획(2006~2020)	수도권정비계획법 제4조
	남북교류접경벨트 초광역개발 기본구상(2009)	국가균형발전특별법
	접경지역 발전종합계획(2011~2030)	접경지역지원 특별법 제5조
	서해 5도 종합발전계획 수립 연구(2011.7)	서해5도 지원 특별법 제15조, 서해 5도 교육비지원지침(2011.2.25.)
	제3차 관광개발 기본계획(2012~2021)	관광진흥법 제49조
	접경지역 발전종합계획 변경(안)(2017)	접경지역 지원특별법 제5조
	제4차 국토종합계획수정계획(2011~2020)	국토기본법 제6조제19조
	제4차 국가환경 종합계획(2016~2035)	환경정책기본법 제14조
	자연환경보전기본계획(2016~2025)	자연환경보전법 제8조
경기도	경기종합계획(2012 ~2020)	국토기본법 제13
	경기비전 2040	-

자료: 강민조 외(2018)

□ 경기북부 접경지역 종합발전을 위한 실천사업

- 경기북부 접경지역 실천사업으로는 크게 중앙부처 접경지역 실천사업, 남북협력 선형 실천사업, 경기북부 접경지역 지자체별 실천사업으로 구분할 수 있음
 - 중앙부처 접경지역 실천사업에는 DMZ생태평화공원사업, 지역(상생)발전 사업, 경제(산업)벨트/단지 조성사업 등이 있음
 - 남북협력 선형 실천사업에는 DMZ 브랜딩, 남북협력 사업 추진을 위한 남북 공동조사 등이 있음
 - 경기북부 접경지역 지자체별 실천사업으로는 임진강-한탄강 주상절리 생태·문화·평화 관광로트 조성 사업(연천군), 통일특구(파주시, 고양시), 문화재 교류(양주시), 포구 및 나루뱃길 복원사업(김포시), 반환공여지역 개발(동두천시) 사업 등이 있음

〈표 3-17〉 경기북부 접경지역 실천사업

구분	실천사업
경기북부 접경지역 지자체별 실천사업	<ul style="list-style-type: none"> • (파주시) 통일특구 • (포천시) 남북경협 전문가 양성, 한탄강 주상절리길 생태체험 공간조성 • (김포시) 포구 및 나루뱃길 복원사업, 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북 공동조사 추진 • (고양시) 통일특구(JDS지구)와 연계한 남북 영상문화단지 • (동두천시) 반환공여지역 개발 • (양주시) 온릉 개방을 통한 문화재 교류 • (연천군) 경원선 복원 및 고속철도임진강-한탄강 주상절리 생태·문화·평화 관광로트 조성, 국립 제3현충원
남북협력 선형 실천사업	<ul style="list-style-type: none"> • DMZ 브랜딩 • 국토자원 남북 공동조사(한강하구 포함) • 범부처 남북 접경 관련 연구 및 공동활용체계
중앙부처 접경지역 실천사업	<ul style="list-style-type: none"> • DMZ생태평화공원, 지역(상생)발전, 경제(산업)벨트/단지, 서해경제공동특구, 남북 공동시장, 남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업 등

자료: 강민조 외(2019); 강민조 외(2020)

2. 강원도 지역균형발전 관련 제도

1) 강원도 지역균형발전에 관한 조례

□ 지역균형발전 기본계획 수립

- 지역균형발전기본계획을 5년단위로 수립하여 지원대상지역의 지역균형발전 사업을 지원해야 함
 - 강원도는 지역균형발전지원을 위해 「강원도 지역균형발전 지원조례」를 제정(19.12.27)하였으며, 지역균형발전기본계획 수립을 통해 강원도의 지역 간 균형있는 발전을 도모하여 도민의 삶의 질 향상을 목적으로 함
 - 도지사는 제4조의 기본계획에 대해 연도별로 지역균형발전 사업을 시행해야 하며, 연도별 균형발전사업 보고서를 매년 최초 정례회 개최전까지 의회에 제출해야 함
 - 매년 시행계획의 추진실적을 평가해야 함

〈표 3-18〉 강원도 지역균형발전 기본계획 수립내용

자치법규	구분	내용
조례 제4조	1항	지역 및 권역 특성에 맞는 개발의 기본방향
		지원대상지역에 대한 개발계획의 중장기 목표 및 추진전략
		지리적 특성과 문화적 전통 등을 고려한 지역별·권역별 개발계획
		지역 및 권역에 대한 발전도 조사·분석을 위한 지표 개발에 관한 사항
	2항	기본계획은「지방재정법」제33조에 따른 중기지방재정계획과 연계되어 함

자료: 강원도 지역균형발전 지원 조례

□ 균형발전사업의 범위

- 균형발전사업의 범위는「강원도 지역균형발전 지원조례」제2조2호에 의거함
 - 낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련 사업
 - 지역의 문화·예술·관광자원의 개발 및 확충 관련 사업

- 지역민의 교육·문화·여가·안전·체육생활시설, 주거환경개선 등의 생활 인프라 구축 관련 사업
- 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련사업
- 지역 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업
- 지역산업육성, 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화에 관한 사업
- 혁신역량강화 및 지역인재 육성사업
- 그 밖에 도지사가 낙후지역의 성장 동력 창출을 인정한 사업

□ 지원대상지역 선정기준

- 지원대상지역은 시·군별 발전도 수준을 조사·분석하여 지원대상지역을 선정(조례 제2조제2호)하며, 선정기준은 시행규칙 제3조에 따름
 - 고령화 정도가 심하거나 인구가 일정기간 동안 감소·정체되는 등 지역발전 저해요인이 되고 있는 시·군
 - 주민의 취업기반 미약 시·군
 - 사회기반 시설 미약으로 낙후된 시·군
 - 그 밖에 도지사가 지역균형발전 촉진 개발이 필요하다고 인정되는 시·군

□ 지역균형발전사업의 재원

- 도지사는 기본계획의 재정적 지원을 위해 강원도지역균형발전특별회계(이하 “특별회계”)를 설치·운영 해야함
 - 지원방법은 지원대상지역의 발전 수준이나 시·군의 재정상황, 대상지역의 선정결과에 따라 차등지원함

〈표 3-19〉 경기도 지역균형발전 특별회계 세입 및 세출

구분	내용
세입	도 보통세 징수액의 100분의 5 이내의 일반회계 전입금
	일반회계 등 다른 회계로부터의 전입금과 그 밖의 수입금
	협력사업비의 50퍼센트 이내
	「국가균형발전 특별법」제39조 사업평가에 따른 인센티브의 30퍼센트 이내
	차입금
세출	지역균형발전사업에 필요한 경상경비의 지출
	지역균형발전사업에 필요한 사업비의 지원
	지역균형발전을 위한 위탁 사업에 대한 지원
	그 밖에 도지사가 지역균형발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경비의 지원

자료: 강원도 지역균형발전 지원 조례

2) 강원도 지역균형발전 기본계획(2021~2023)

- 강원도는 「강원도 지역균형발전 지원조례」에 따라 2021년부터 지역균형발전 사업을 추진함
 - 강원도 지역균형발전 기본계획은 지역 간 불균형 양상 및 발전격차 심화, 낙후지역 도민들의 정책 소외의식, 저출산·고령화 등 지역 소멸이 우려되는 현실을 극복하기 위해 추진
 - 2021년부터 3년간 427억원을 투입하여 20개 사업을 지원함
- 강원도는 도내 저발전지역 지원을 위해 국가균형발전위원회 국가균형발전 지표, 국토교통부 성장촉진지역 지정 지표, KDI 지역낙후도 지수, 타 광역시도의 균형발전지표 등을 검토·분석하여 강원도 지역균형발전지표를 선정함
 - 발전도에 따라 균형발전지수 표준화지수 0이상, 표준화지수 0미만 중위값 ±1 값 이내, 중위값 -1미만 3개 그룹으로 구분
 - 표준화지수 0이상 대상 지역(A): 춘천, 강릉, 원주, 속초, 동해, 홍천
 - 표준화지수 0미만 중위값 ±1 이내(B): 삼척, 횡성, 정선, 양구

- 표준화지수 0미만 중위값 -1 미만(C): 영월, 평창, 철원, 인제, 화천, 태백, 고성, 양양
- 지역균형발전 시범사업은 12개 시·군(B·C)을 대상으로 함
- 지역균형발전 시범사업 유형으로는 시·군 공모사업, 시·군 자율사업 등이 있음

〈표 3-20〉 강원도 지역균형발전 지표

구분	산출 지표
재정/경제	지방소득세, 재정력지수
인구/사회	인구증가율, 노령화지수, 승용차등록대수
산업/고용	총사업체 종사자수
기반시설	상하수도 보급률, 도로 포장률
생활인프라/복지	천명 당 문화 체육시설, 천명 당 의료기관 의료종사자 수

- 강원도 지역균형발전기본계획의 운용규모는 2021년 20개 사업 122억원으로 8개 공모사업(61억 원), 12개 자율 사업(61억원)을 추경함
 - 도비보조율은 B그룹 도 50%, 시·군 50%이며, C그룹은 도 70%, 시·군 30% 임
 - 2022년 2023년 사업비는 사업추진성과 등을 통해 단계적으로 확대 예정이며, 도 보통세 징수 규모 및 재정여건 고려하여 배정할 예정

〈표 3-21〉 2021년 강원도 공모사업 및 자율사업 소요 예산

(단위: 백만원)

구분	시·군	계	도	시·군
공모사업 (8)	양구(1), 인제(2), 횡성(1), 영월(1), 정선(1), 고성(1), 양양(1)	6,145	2,400	3,745
자율사업 (12)	양구, 인제, 횡성, 철원, 화천, 영월, 평창, 정선, 고성, 양양, 태백, 삼척	6,071	2,490	3,581

자료: 강원도 균형발전과 보도자료(21.05.26일자)

〈표 3-22〉 공모사업 및 자율사업 연차별 소요 예산

(단위: 백만원)

구분		계	2021	2022	2023
공모사업	총사업비	20,698	6,145	7,858	6,695
	도비	10,800	2,400	4,200	4,200
	시·군비	9,898	3,745	3,658	2,495
자율사업	총사업비	22,014	6,071	10,833	5,110
	도비	9,870	2,490	4,980	2,400
	시·군비	12,144	3,581	5,853	2,710

자료: 강원도 균형발전과 보도자료(21.05.26일자)

3) 강원도 지역개발 및 지원에 관한 조례

□ 지역활성화지역 지원 및 특별회계

- 강원도 지역개발 및 지원에 관한 조례는 「지역개발 및 지원에 관한 법률」 및 시행령에서 위임된 사항과 시행에 필요한 사항들을 규정하기 위한 조례임
 - 강원도지사는 지역활성화 지원을 위해 우선적으로 지원하는 구체적인 항목 및 지원 비율 등은 시장·군수와 협의하여 정함
 - 도지사는 지역개발 및 지원에 관한 법률 제71조에 따라 낙후지역발전 특별회계를 설치할 수 있음(강원도 지역개발 및 지원에 관한 조례 제23조)

□ 강원도 발전촉진형·거점육성형 지역개발계획

- 강원도는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」제8조, 동 법 시행령 제5조에 따라 「강원도 발전촉진형·거점육성형 지역개발계획」을 추진함
 - 강원도 발전전략 수립 및 지역특화산업 발굴을 통한 지역경제 활성화 및 도내 체류인구 증가를 통한 지역활력 증진 등을 목적으로 함

〈표 3-23〉 강원도 지역개발계획 대상지역

구분	시·군
성장촉진지역 (7개)	삼척시, 태백시, 양양군, 횡성군, 홍천군, 평창군, 영월군
접경지역 (6개)	춘천시, 화천군, 인제군, 양구군, 고성군, 철원군
거점지역 (5개)	강릉시, 원주시, 속초시, 동해시, 정선군

자료: 강원도 고시 제2019-448호

- 계획기간은 2018년부터 2027년까지이며, 대상지역은 강원도내 18개 시·군으로 성장촉진지역(7개), 접경지역(6개), 거점지역(5개)으로 구분됨

- 추진전략으로는 ① 미래 성장동력으로 첨단신산업 육성 및 내륙 발전벨트 조성, ② 품격 높은 관광·스포츠거점 육성 및 환동해경제권 조성, ③ 지역특화자원의 관광자원화 및 에너지 융·복합산업거점 조성, ④ 자연·생태·역사가 어우러진 한반도 평화·생태벨트 조성이 있음(강원도 고시, 2019)

〈표 3-24〉 전략별 지역개발 사업

전략	주요 권역·축
(전략 1) 미래 성장동력으로 첨단신산업 육성 및 내륙발전벨트 조성	내륙중심권 + 문화·신산업발전축
(전략2) 품격높은 관광·스포츠거점 육성 및 환동해경제권 조성	환동해권 + 북방경제·해양관광축
(전략3) 지역특화자원의 관광자원화 및 에너지 융·복합산업거점 조성	고원남부권 + 고원관광·에너지개발축
(전략4) 자연·생태·역사가 어우러진 한반도 평화·생태벨트 조성	한반도 평화·생태벨트 조성접경지역권 + 평화·생태육성축

자료: 강원도 고시 제2019-448호, 강원도 발전촉진형·거점육성형 지역개발계획 변경(4차) 고시

- 재원조달은 2027년까지 지역개발사업 총 87개소에 7조 7,204억원을 투입할 예정이다

〈표 3-25〉 발전촉진형 및 거점육성형 재원 조달 계획(변경)

구분	사업수	총사업비(억원)				
		합계	국비 (국토부)	지방비	민간	
합계	87	77,204	4,898 (2,505)	5,174	67,132	
발전 촉진형	소계	69	67,379	2,611 (875)	3,016	61,752
	기존사업	38	58,186	1,035 (-)	1,230	55,921
	신규사업	31	9,193	1,577 (875)	1,786	5,830
거점 육성형	소계	18	9,825	2,287 (1,630)	2,158	5,380
	기존사업	12	7,230	1,499 (1,271)	1,331	4,400
	신규사업	6	2,595	788 (359)	827	980

- 주 1. 동 계획은 국비지원 규모 및 사업규모 등은 향후 정책변화 등에 따라 변동될 수 있음
 - 주 2. 백만원 단위를 억원 단위로 환원하는 과정에서 반올림 오차로 합계와 각 항목의 합 간 차이가 있을 수 있음
 - 주 3. 강원도 발전촉진형·거점육성형 지역개발계획 변경(4차, 2019.11.22.) 고시에 따라 예산은 변경예산을 기준으로 작성하였음
- 자료: 강원도 고시 제2019-448호

3. 인천광역시 지역균형발전지원 제도

1) 인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례

□ 지역균형발전 기본계획 수립

- 인천광역시시장은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제2조제3호에 따라 인천광역시 도시기본계획과 부합하여 기본계획을 수립해야 함
 - 효율적인 도시재생 및 도시균형발전 추진을 통해 도시의 발전과 시민 삶의 질 향상을 목적으로 함
 - 기본계획수립은 조례3조 2항의 사항을 포함하여야 함
 - 또한, 시장은 예산편성과정 및 투자심사에 있어 도시균형발전을 위한 시책사업을 적극적으로 반영해야 함

〈표 3-26〉 인천광역시 도시재생 및 균형발전 기본계획 수립내용

자치법규	구분	내용
조례 제3조	2항	도시균형발전의 목표에 관한 사항
		도시균형발전 기본방향과 중장기 계획
		문화·복지 교육
		주거환경정비와 양호한 도시경관 형성
		지역경제의 활성화 및 도시기반시설 등

자료: 인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례

- 시장은 도시균형발전지구(이하 “사업지구”)를 지정하여 중점 개발과 지원이 필요한 지역에 도시재생 사업 등을 추진할 수 있으며, 시장 또는 군수·구청장은 사업지구 지정 또는 요청할 때에는 사업계획을 수립하여야 함
 - 사업지구지정·변경시에는 제19조에 의거, 인천광역시도시균형발전위원회의 심의를 거쳐야 함
 - 사업지구 지정 고시 등은 시보에 고시해야하며, 관련 군수·구청장에게 관련 서류 사본을 송부해야 하며, 군수·구청장은 일반에게 공람시켜야 함

〈표 3-27〉 인천광역시 균형발전 관련 지정대상지역 및 사업계획 수립

조례		내용
제7조 사업계획의 수립	2항	사업지구 명칭·위치·면적
		사업지구 지정 목적 및 사업 시행기간
		사업시행자 및 시행방식
		토지이용 기본구상
		도로·공원·학교 등 주요기반시설 설치
		재원조달 및 비용부담

자료: 인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례

- 도시균형발전사업의 시행방식은 하나 또는 지역의 여건에 따라 둘 이상의 방식을 병행할 수 있음

〈표 3-28〉 인천광역시 균형발전 관련 사업시행방식

구분			내용
제11조 (사업시행 방식)	도시개발법	제2조제1항제2호	도시개발사업
	도시 및 주거환경 정비법	제2조제2호 가목	주거환경 개선사업
		국토의 계획 및 이용에 관한 법률	주택개발사업
		제2조제2호 다목	주택재건축사업
		제2조제2호 라목	도시환경정비사업
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제2조제10호	도시계획시설사업
		제52조	지구단위 계획 수립 시행 사업

자료: 인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례

□ **지원대상지역 선정기준**

- 지정대상지역은 기성시가지 중 전략적으로 주거, 업무, 관광, 역세권 등 이며, 이를 통해 미래의 경쟁력 있는 지역으로의 성장을 도모함

〈표 3-29〉 인천시 균형발전 관련 지정대상지역 및 사업계획 수립

조례		내용
제6조 지정대상지역 및 지정기준	1항 (지정대상지역)	기성시가지의 주거, 상업, 업무, 관광, 숙박 등 복합적 계획 등이 포함되는 사업지역과 역세권 개발 지역
		수변 및 녹지공간활용 또는 역사적·문화적 보존의 보존·복원 등 새로운 관광기능 유치로 지역발전 파급효과가 큰 지역
		기타 도시균형발전 개발 필요가 있는 지역
	2항 (지정기준)	개발의 시급성과 파급효과
		개발계획의 실현성과 적정성
		재원확보와 조달계획의 타당성
		지역과 생활권별 형평성 등

자료: 인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례

□ 지역균형발전사업의 재원

- 도시균형발전사업 재원은 일반회계와 특별회계, 기금 등을 사용함
 - 인천광역시교통사업특별회계
 - 인천광역시도시개발특별회계
 - 인천광역시도시및주거환경정비기금
 - 인천광역시중소기업육성기금
 - 인천광역시지역개발기금
 - 기타 차입금, 보조금 등

제4장

해외의 낙후지역 제도 분석

제1절 EU의 결속정책

제2절 일본의 과소지역정책

제3절 시사점

1. 결속정책의 도입과 전개

□ 1988 이전(1957-1987)

- 유럽 지역정책의 기원은 유럽 경제 공동체를 설립한 로마조약에서 찾을 수 있음
 - 1957년에 처음으로 지역정책이 도입되었으며, 1968년 유럽 위원회 지역 정책 사무국 개설
- 1975년 유럽지역개발기금(Europe Regional Development Fund)의 창설로 본격적인 지역개발정책이 추진
 - 1981년에는 EU 지역 내 낙후지역에 내재해 있는 잠재적 성장능력을 개발할 필요성과 함께, ERDF를 개혁하여 저개발 지역에 집중 투자할 것을 권고
 - 1986년 단일유럽법(Single European Act)이 설립되면서 지역정책을 위한 법적 기반을 마련

□ 제1차 결속정책(1988-1992)

- 1988년 구조기금이 포괄적인 결속정책(cohesion policy)으로 통합되었으며, 세부적으로 다음의 핵심 원칙을 도입
 - 가장 가난하고 가장 낙후된 지역에 집중
 - 다년 프로그래밍
 - 투자의 전략적 방향
 - 지역 및 지역 파트너의 참여
 - 법적기반 : EU 기능에 관한 조약 제13장 제174조부터 제178조

- 결속정책은 EU 내 지역간 불균형을 축소하기 위해 성장과 일자리에 투자하고 지역적 협력을 촉진하는데 초점을 둠
 - 결속정책은 EU의 가장 중요한 투자정책이자 EU와 회원국 사이의 연대의 표현
- EU 결속정책의 핵심수단은 유럽구조투자기금(European Structural and Investment Funds, ESIF)이라고 할 수 있음
 - ESIF는 경제적·사회적·지역적 결속 강화를 목표 배분되는데, 이를 통해 유럽의 지역, 마을과 도시들을 좀 더 경쟁적으로 만들기 위해 투자
 - 세부적으로 ESIF는 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF), 결속기금(CF), 농촌개발을 위한 유럽농업기금(EAFRD), 유럽해양어업기금(EMFF) 등 5개의 기금으로 구성

□ 제2차 결속정책(1994-1999)

- 1992년 마스트리히트 조약 체결을 배경으로 1993년 결속기금(Cohesion Fund), 지역 위원회(Committee of the Regions), 보충성의 원칙 도입
 - 이 기간 동안 구조기금 및 결속기금의 자원이 2배로 증가하였으며, 이는 EU 전체 예산의 1/3에 해당하는 금액과 동일
 - 이 시기 결속기금은 회원국 평균 1인당 국민총생산(GNP)의 90% 이하 소득을 가진 국가를 지원
- 이 기간부터 본격적으로 지역간 격차를 완화하기 위한 정책 수단을 도입하기 시작
 - 환경보호 및 수송부문 등 사회간접시설 재정지원을 통한 유럽연합 내 지역 간 불균형 축소를 목표로 함
- 지역개발지원대상은 'Objective 1'(낙후지역), 'Objective 2'(산업쇠퇴 지역), 'Objective 5b'(농업쇠퇴지역), 'Objective 6'(저밀지역)로 구분
 - 'Objective 1'은 소득수준이 유럽연합 평균기준 75% 이하지역,

‘Objective 2’는 산업이 쇠퇴하고 있는 지역, ‘Objective 5b’는 농어업 부문이 쇠퇴하고 있는 지역임

〈표 4-1〉 제2차 결속정책(1994-1999)의 목표(objective)와 대상지역

목표(대상)	지역특성	대상지역 기준	지원자금
Objective 1 (낙후지역)	개발이 필요한 낙후지역	지역총생산액이 EU 평균의 75% 미만 지역	유럽지역개발자금 유럽사회자금 유럽농업자금
Objective 2 (산업쇠퇴지역)	구조전환이 필요한 산업쇠퇴지역	<ul style="list-style-type: none"> • 기본기준 ① EU 평균보다 높은 실업률 ② EU 평균보다 높은 산업고용 비율 ③ 해당 산업의 고용부문 내 고용감소지역 • 기타 ① 기본기준지역 특히 Objective 1지역의 인접 지역 ② 산업쇠퇴도시 ③ 중요 산업부문의 재구조화 지역 ④ 산업과 연계된 심각한 문제를 겪고 있는 지역 	유럽지역개발자금 유럽사회자금
Objective 3 (소외개선)	장기적 실업자 및 청년층 등 소외 개선	지역구분 기준 없음	유럽사회자금
Objective 4 (노동자 지원)	노동자의 산업 및 생산체제변화에 적응하도록 지원	지역구분 기준 없음	유럽사회자금
Objective 5a (농업, 어업부문)	농업과 어업부문의 현대화 촉진	지역구분 기준 없음	유럽농업자금 유럽어업자금
Objective 5b (농촌지역)	개발이 필요한 농촌지역	<ul style="list-style-type: none"> • 기타 ① 농업부문의 높은 고용비중 ② 농업부문의 낮은 소득 ③ 낮은 사회적·경제적 개발수준 ④ 인구감소지역 및 주변부지역 	유럽지역개발자금 유럽사회자금 유럽농업자금
Objective 6 (인구감소지역)	극심한 인구감소지역 지원	인구밀도 8인/km ² 이하 지역 (스웨덴과 핀란드의 원거리 극지방 등)	유럽지역개발자금 유럽사회자금 유럽농업자금

출처: 민성희 외(2019)

□ 제3차 결속정책(2000-2006)

- 2000년 '리스본 전략'은 EU의 우선순위를 성장, 일자리 및 혁신으로 전환 하였으며, 이를 반영하기 위해 결속정책의 우선순위를 수정
- 2000-2004 년 기간동안에는 EU 가입을 기다리는 국가를 대상으로 자금과 노하우를 제공하는 등 사전 가입 도구로 활용
 - 2004년에는 10개의 새로운 국가가 가입
- 예산
 - 15개 기존 회원국을 위한 2,130억 유로
 - 신규 회원국에 220억 유로(2004-2006)
- 이 시기 결속정책은 재정적 연대를 바탕으로 한 경제적·사회적 결속이 주목 적이었음
 - 유럽연합 예산의 35% 이상이 낙후지역에 부여되었고, 유럽연합 지역정 책을 통한 낙후지역의 재정지원은 해당 지역이 당면한 문제 형태와 지역 발전 정도에 따라 차등 배분
 - 'Objective 1'(낙후지역)은 낙후지역의 구조적 문제의 조정과 발전 증진, 'Objective 2'(구조전환지역)는 구조적 장애가 있는 지역의 경제·사회적 전환 지원, 'Objective 3'(고용훈련지원프로그램)은 교육·훈련 시스템 도 입 및 현대화 등 고용정책과 고용촉진시스템 지원

〈표 4-2〉 제3차 결속정책(2000-2006)의 목표(objective)와 대상지역

목표(대상)	세부내용	대상지역 기준	지원자금
Objective 1 (낙후지역)	낙후지역의 구조적 문제의 조정과 발전 증진	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하 • 인구희박지역(인구밀도 8인/km² 이하 지역) • 스웨덴 일부 해안지역, 북아일랜드 및 아일랜드 국경 • 가장 오지인 지역(프랑스령 카나리섬 등) 	유럽지역개발기금 유럽사회기금 유럽농업기금

목표(대상)	세부내용	대상지역 기준	지원기금
Objective 2 (구조적 위기에 처한 지역)	구조적으로 위기에 처해 있는 지역의 경제·사회적 전환지원	<ul style="list-style-type: none"> • 대체로 공업지역, 농촌지역, Objective 1에 인접한 지역 • 공업지역 <ul style="list-style-type: none"> - 평균 이하 실업률 - 평균 이상으로 높은 산업부문의 고용비중 - 산업고용 쇠퇴지역 • 농업지역 <ul style="list-style-type: none"> - 낮은 인구밀도 - 농업부문의 노동력 비중이 높은 지역 - 실업률이나 인구유출 경향이 높은 지역 등 • 도시지역 <ul style="list-style-type: none"> - 높은 장기실업률, 높은 빈곤수준, 환경문제, 높은 범죄 및 일탈률, 낮은 교육수준 등 5개 기준 1개 이상 해당 지역 • 어업지역 <ul style="list-style-type: none"> - 어업부문 고용쇠퇴 - 어업부문 고용비중이 높은 지역 	유럽지역개발기금 유럽사회기금
Objective 3 (교육과 지업훈련이 필요한 지역)	교육·훈련시스템 도입 및 현대화 등 고용정책과 고용촉진시스템 지원	<ul style="list-style-type: none"> • Objective 1 이외의 지역 - 지역제한 없음 - 청년장기실업자, 사회적으로 격리되거나 미숙련자 등의 사회집단이 주요 지원대상 	유럽사회기금

자료: 정홍열(2021), 민성희 외(2019)를 바탕으로 정리

□ 제4차 결속정책(2007-2013)

- 2007년 불가리아와 루마니아가 유럽 연합에 가입하였고, 이어 2013년 크로아티아가 유럽 연합에 가입하면서 회원국은 27개로 확대
 - 이 두 국가의 경우 EU 27개 회원국 1인당 평균소득의 35% 수준에 지나지 않아, 회원국 간의 경제적 격차는 더욱 확대(정홍열, 2021)
 - 이에 2005년 12월 개최된 유럽이사회에서 구조기금과 결속기금의 35.7%에 해당하는 3,474억 유로를 배정해 회원국 간의 격차 문제를 다루도록 함

- 2006년 지역정책의 목표를 3개로 정리
 - 목표 1(objective 1): 수렴(convergency). 회원국 중 전체 평균 GDP의 75%에 미치지 못하는 지역이나 결속기금 수혜 저개발국의 성장 촉진 여건을 조성해 실질적으로 경제적 수렴이 되게 하는 것
 - 목표 2(objective 2): 지역 경쟁력 및 고용(Regional Competitiveness and Employment). 혁신이나 기업가 정신 제고, 노동자 재교육, 인적자원에 대한 투자 확대로 고용 및 지역의 흡인력과 경쟁력 강화 목적
 - 목표 3(objective 3): 유럽의 지역적 상호 협력(European Territorial Co-operation). 경험의 상호 교환과 지역간, 국가간 상호협력, 지방 및 지역의 공동 이니셔티브 수행을 통해 초국경 상호협력 강화 목적
- 재정적 수단의 변화
 - 기존 6개로 구성되어 있던 기금을 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF), 결속기금(CF) 3개로 줄이고, 농촌지역 개발을 위한 유럽농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)과 유럽 어업기금(European Fisheries Fund, EFF)은 따로 법적 기반을 마련해 구조기금과는 별개로 운영
- 간소화된 규칙 및 구조를 통한 결속정책의 개혁 추진
 - 지역정책의 목표를 3개로 정리하고, 재정적 수단도 줄이는 등의 개정은 지역정책의 규정 및 구조를 간소화하는 결과를 가져옴
 - 이와 함께 투명성과 의사소통을 강조하고, 성장과 일자리에 대한 초점을 강화하였음
- 예산 및 주요 투자분야
 - 예산: 3,470억 유로
 - 25%는 연구 및 혁신에 할당
 - 30%는 환경 인프라 및 기후 변화 대응 조치에 할당
- 제4차 결속정책의 주요 성과

- 집행위원회는 3년마다 정책목표의 달성에 관한 발전에 대해 보고
- 정체지역의 1인당 GDP는 EU 27개 국가 평균의 60.5%에서 62.7%로 증가
- 60만 개 일자리를 추가적으로 창출하였으며, 이 가운데 최소한 1/3은 중소기업이 창출
- 25,000km의 도로와 1,800km의 철도가 건설되거나 현대화되어 효율적인 범유럽 교통네트워크 건설에 기여
- 20만개의 중소기업에 직접적인 금융지원 혜택 등

〈표 4-3〉 제4차 결속정책(2007-2013)의 목표(objective) 및 대상지역

목표	세부내용	대상지역 기준
수렴 (Convergence)	저개발 회원국과 저개발지역의 성장 및 고용환경 여건 개선	EU 평균(2000~2002년) GDP의 75% 이하 지역
지역경쟁력 및 고용 (Regional Competitiveness and Employment)	혁신, 기업가 정신 제고, 노동자 재교육, 인적자원에 대한 투자 확대로 고용 및 지역의 흡인력과 경쟁력 강화	EU 평균치를 넘어선 지역으로 경제의 다변화 필요성이 있는 지역
유럽지역 협력 (European Territorial Cooperation)	국경 간, 국가 간, 지역 간 협력 증진	접경지역, 국가간/지역간 협력이 필요한 지역

자료: 정홍열(2021), 민성희 외(2019)를 바탕으로 정리

□ 제5차 결속정책(2014-2020)

- 유럽 연합의 스마트하고 지속 가능하며 포용적인 성장을 위한 유럽 2020 전략의 목표를 달성하기 위한 투자에 초점
 - 사회적 포용과 청년 실업 문제에 대한 강조 강화
- 11대 주제별 목표(thematic objectives)
 - ① 연구와 혁신(Research and Innovation)
 - ② 정보 및 통신 기술(Information and Communication technologies)
 - ③ SMEs의 경쟁력(Competitiveness of SMEs)

- ④ 저탄소 경제(Low-carbon economy)
- ⑤ 기후변화 대응(Combating climate change)
- ⑥ 환경 및 자원 효율성(Environment and resource efficiency),
- ⑦ 지속가능한 교통(Sustainable transport)
- ⑧ 고용 및 이동성(Employment and Mobility)
- ⑨ 사회적 포용(Social inclusion)
- ⑩ 더 나은 교육과 훈련(Better education, training)
- ⑪ 더 나은 공공행정(Better public administration)

〈그림 4-1〉 제5차 결속정책의 11대 우선순위(Cohesion priorities)



출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

- 지역을 크게 3개 지역(저개발, 전환, 고개발 지역)으로 간소화하여 구분
 - 국내총생산(GDP)을 기준으로 하여 유럽연합 평균의 75% 이하 지역은 저개발(Less Developed) 지역으로, 75%~90%는 전환(Transition) 지역으로, 90% 이상은 개발(More Developed) 지역으로 구분
 - 특히 저개발(Less Developed)된 유럽연합 내 지역이 여전히 존재하고 있는 경제적·사회적·지역적 불평등을 해소하거나 최소화하도록 돕는 것을 주요 목표로 함

〈표 4-4〉 제5차 결속정책(2014-2020)의 지역구분

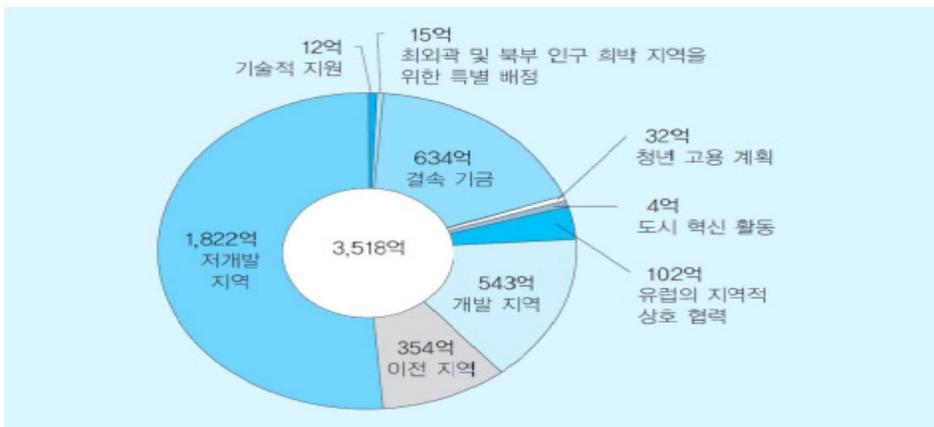
지역구분	지역특성	지역구분 기준
저개발지역 (Less Developed)	유럽연합 평균의 75% 이하인 저개발 지역	• GDP가 EU 평균의 75% 이하인 지역
전환지역 (Transition)	저개발과 고개발지역 중간	• GDP가 EU 평균의 75-90% 인 지역
개발지역 (More Developed)	유럽연합 평균의 90% 이상인 개발 지역	• GDP가 EU 평균의 90% 이상인 지역

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities/

○ 예산: 3,510억 유로

- 유럽지역개발기금(ERDF)은 11개 목표에 골고루 지원하지만, 1~4번 목표에 더 집중하며, 특히 4번인 모든 부문에 있어 저탄소 경제로 이전 지원에 기금의 12-20% 투입
- 유럽사회기금(ESF)은 1~4번의 테마별 목표도 지원하지만 8~11번의 테마별 목표에 더 집중하며, 특히 9번, 사회 통합 촉진과 가난 및 모든 차별에 대한 투쟁 목표에 20%의 기금을 투입
- 결속기금(CF)은 11개의 테마별 목표 중 4~7번 목표와 11번 목표를 지원

〈그림 4-2〉 유럽구조투자기금(ESIF)의 지원분야별 지출금액: 제5차 결속정책(2014-2020)



출처: 정홍열(2021: 75)

〈표 4-5〉 5차 결속정책(2021-2027)의 테마별 목표(Thematic objectives)와 자금지원

	정책목표	자금 우선순위
1	• 연구 및 기술개발	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 유럽사회기금+(ESF+)
2	• 정보 및 통신기술의 접근 및 이용, 질 향상	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 유럽사회기금+(ESF+)
3	• 중소기업, 농업 부문, 어업 및 양식 부문의 경쟁력 증진	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 유럽사회기금+(ESF+)
4	• 모든 부문에 있어 저탄소 경제로 이전 지원	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 유럽사회기금+(ESF+) • 결속기금(Cohesion Fund)
5	• 기후변화 적응과 위험 방지 및 관리 능력 향상	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 결속기금(Cohesion Fund)
6	• 환경보호 및 보존과 자원 효율성 증가	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 결속기금(Cohesion Fund)
7	• 지속가능한 운송 확대와 핵심 네트워크 인프라 장애물 제거	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 결속기금(Cohesion Fund)
8	• 지속가능하고 양질의 고용 증대와 노동 이동성 지원	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 유럽사회기금+(ESF+)
9	• 사회 통합 촉진과 가난 및 모든 차별에 대한 투쟁	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 유럽사회기금+(ESF+)
10	• 기술 습득과 평생 학습을 위한 교육, 훈련, 직업 훈련에 대한 투자	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 유럽사회기금+(ESF+)
11	• 공공기관, 이해관계자, 효율적 공공 행정기관의 역량 강화	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 유럽사회기금+(ESF+) • 결속기금(Cohesion Fund)

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities/를 바탕으로 정리

2. 6차 결속정책(Cohesion Policy, 2021-2027)의 개괄

□ 6차 결속정책(2021-2027)의 5대 정책 목표

○ 2021-2027년 유럽 결속정책은 5개의 정책 우선순위를 설정하면서 효율성을 도모

① 더 경쟁적이고 스마트한 유럽

- ② 더 친환경적이고, 탄소중립 경제로의 전환을 위한 저탄소 유럽
- ③ 이동성 증진을 통해 더 연결된 유럽
- ④ 더 사회적이고 포용적 유럽
- ⑤ 모든 지역에서 지속가능하고 통합적인 개발 촉진을 통한 시민친화적 유럽

〈표 4-6〉 6차 결속정책(2021-2027)의 5대 정책 목표(objectives)와 지원기금

	정책목표	지원기금
1	• 더 경쟁적이고 스마트한 유럽	• 유럽지역개발기금(ERDF)
2	• 더 친환경적이고, 탄소중립경제로의 전환을 위한 저탄소	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 결속기금(Cohesion Fund)
3	• 이동성 증진을 통한 더 연결된 유럽	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 결속기금(Cohesion Fund)
4	• 더 사회적이고 포용적 유럽	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 유럽사회기금+(ESF+)
5	• 모든 지역에서 지속가능하고 통합적인 개발 촉진을 통한 시민친화적 유럽	• 유럽지역개발기금(ERDF)
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 공정전환기금(JTF)은 탄소중립 공정전환을 위한 세부 목표를 위해 활용 • Interreg 프로그램은 2개의 추가적 정책 목표인 “더 나은 협력 거버넌스(a better cooperation governance)”와 “더 안전한 유럽(A safer and more secure Europe)”을 포함 	

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities/ 를 바탕으로 정리

□ 6차 결속정책(2021-2027)의 변화된 특성

- EU 우선순위 지원
 - 핵심 목표에 초점을 맞춘 5가지 정책 우선순위와 경쟁력 있고 미래 지향적인 유럽을 위해 가장 중요한 정책에 집중
- 기후변화 타겟
 - 기후 및 환경분야에 대한 가중 투자, 자금에 대한 최소 목표, 기후변화 대응을 위한 조정 메커니즘
- 자금 관리에 있어 지방, 도시 및 지역 주체들의 권한 강화: 지역(territorial)

및 지역 개발 전략을 통해서만 실행되는 정책 목표

○ 단순화

- 새로운 결속 정책은 8개 기금에 대한 단일 규칙을 도입
- 더 간소화하되 신속한 보고
- 프로그램에 대한 더 가벼운 관리: 관리 검사에 대한 급격한 감소, "단일 감사 원칙(single audit principle)", 감사에 있어 비례적(proportionate) 조정
- 더 빠른 제공: SCO(단순 비용 옵션) 및 비용 계획과 연결되지 않은 자금 조달을 사용할 수 있도록 가능성 확대
- 주요 프로젝트에 대한 위원회 승인 종료
- 더 이상 관리 및 통제 기관 지정 없음

○ 성공을 위한 조건 만들기

- 새로운 도전과제에 맞춰 유연하게 편성: 사회경제적 상황과 새로운 도전 가능성을 중기적으로 검토한 후 유연하게 배분
- 강화된 가시성 및 커뮤니케이션 제공: 전략적으로 중요한 수혜자 및 운영을 위한 요구사항 명확화

□ 6차 결속정책(2021-2027)과 EU위원회의 정치적 우선순위

- 결속정책은 많은 분야에서 강력한 영향을 미치는데, 특히 기금투자는 많은 EU 정책 목표를 달성하는 데 기여
 - 세부적으로 교육, 고용, 에너지, 환경, 단일 시장, 연구 및 혁신을 다루는 정책과 같은 EU 정책을 보완
- 지역 및 도시에서 자금을 지원받는 프로젝트는 특히 다음과 같은 EU위원회 우선 순위 목표에 기여
 - “유럽 그린 딜(A European Green Deal)”
 - “디지털 시대에 맞는 유럽(A Europe fit for the digital age)”
 - “사람을 위한 경제(An economy that works for the people)”

〈표 4-7〉 제5차 결속정책과 제6차 결속정책의 비교

항목		2014-2020	2021-2027
주요 정책목표		<ul style="list-style-type: none"> • 11가지 주제별 목표, 많은 투자 우선순위 ① 연구와 혁신 ② 정보 및 통신 기술 ③ SMEs의 경쟁력 ④ 저탄소 경제 ⑤ 기후변화 대응 ⑥ 환경 및 자원 효율성 ⑦ 지속가능한 교통 ⑧ 고용 및 이동성 ⑨ 사회적 포용 ⑩ 더 나은 교육과 훈련 ⑪ 더 나은 공공행정 	<ul style="list-style-type: none"> • 부문별 경계를 넘어서는 5가지 정책 목표, ① 더 경쟁적이고 스마트한 유럽 ② 더 친환경적이고, 탄소중립경제로의 전환을 위한 저탄소 유럽 ③ 이동성 증진을 통한 더 연결된 유럽 ④ 더 사회적이고 포용적 유럽 ⑤ 모든 지역에서 지속가능하고 통합적인 개발 촉진을 통한 시민친화적 유럽
지역 구분	개발 (more developed)	<ul style="list-style-type: none"> • GDP가 EU 평균의 90% 이상인 지역 • 50% 자금지원(멤버 국가가 받을 수 있는 EU 투자기금의 비율) 	<ul style="list-style-type: none"> • GDP가 EU 평균의 100% 이상인 지역 • 40% or 50% 자금지원
	전환 (transition)	<ul style="list-style-type: none"> • GDP가 EU 평균의 75-90% 인 지역 • 60% or 80% 자금지원 	<ul style="list-style-type: none"> • GDP가 EU 평균의 75-100% 인 지역 • 60% or 70% 공자금지원
	저개발 (less developed)	<ul style="list-style-type: none"> • GDP가 EU 평균의 75% 이하인 지역 • 80% or 85% 자금지원 	<ul style="list-style-type: none"> • GDP가 EU 평균의 75% 이하인 지역 • 85% 자금지원
성공 조건		<p>〈사전 조건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 파트너십 계약에서도 이행에 대한 필수 요약 • 실행 계획 • 이행 기한 2016년 12월 31일 • 영향을 받는 관련 프로그램의 우선 순위에 대한 위원회의 중간 지급 중단 	<p>〈활성화 조건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 제한된 목록, 평가를 위한 간결하고 철저한 객관적 기준, • 각 활성화 조건은 특정 목표와 연결되고 자동으로 적용되며, 전체 기간 동안 적용 • 이행되지 않은 경우 관련 지출은 지불 신청에 포함될 수 있지만 위원회에서 상환하지 않음

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/ 를 바탕으로 정리

□ 제 6차 결속정책(2021-2027)의 자금

- 제6차 결속정책의 전체 자금은 3,920억 유로이며, 이는 크게 3가지 세부 정책목표(① 고용 및 성장 목표를 위한 자금투자, ② 지역간 협력 촉진, ③ 기타 지원을 위한 자금) 달성을 위한 자금으로 활용
 - 국가 공동 자금 조달을 통해 약 5조 유로가 EU 지역 및 국가의 프로그램 자금 조달에 사용될 예정
- 기본적으로 결속정책에 활용되는 세부 자금은 다음과 같음
 - 유럽지역개발기금(ERDF): 모든 EU 지역 및 도시의 사회 및 경제 발전에 투자
 - 결속자금(Cohesion Fund, CF): 저발전 EU 국가의 환경 및 운송에 투자
 - 유럽사회기금플러스(ESF+): 일자리를 지원하고 EU 국가에서 공정하고 사회적으로 포용적인 사회를 만들기 위한 자금
 - 공정전환기금(JTF): 기후 중립으로의 전환으로 가장 큰 영향을 받는 지역을 지원하기 위한 자금
- 참고로 ERDF 및 ESF+의 기금은 세 가지 범주의 지역(저개발, 고개발, 전환기)에 할당
 - 일부 국가는 결속자금의 혜택을 받고, 특정 일부 지역(최외곽 지역 및 인구밀도가 매우 낮은 지역)은 전용 기금 지원
- 모든 국가는 공정전환기금(JTF)의 혜택을 받음

〈표 4-8〉 제6차 결속정책의 세부 목표와 기타 지원을 위한 자금 구성

구분	금액 (단위: 백만 유로)	비율
고용 및 성장 목표를 위한 투자(JG)	361,056.80	92%
공정전환기금(JTF)	19,236.90	5%
유럽 영토 협력 목표(Interreg)	9,041.60	2%
기술지원(Technical Assistance)	1,332.10	0%
EU 도구(Instrument)	1,211.60	0%

출처: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2021-2027-Finances/Copy-of-2021-2027-Investment-in-Growth-and-Jobs-go/pszi-3idz>

참고: 공정전환기금(JTF)의 세부 목표

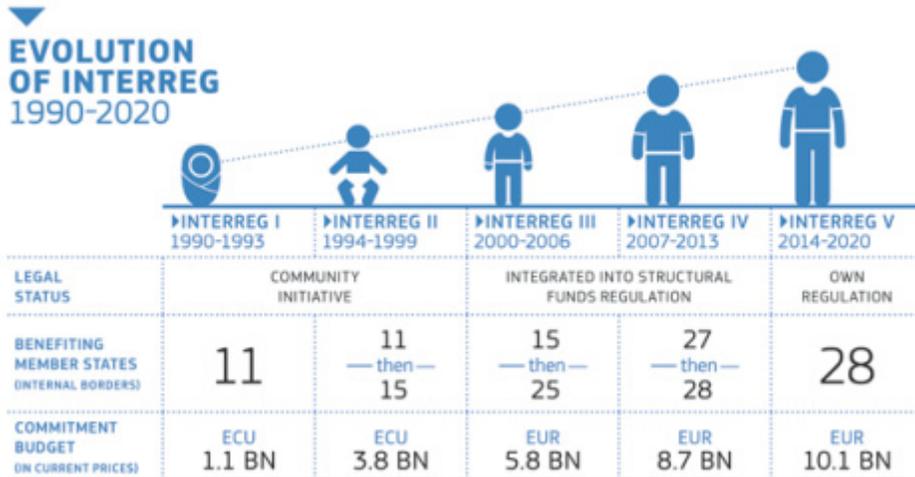
- 소기업 및 신생 기업을 포함한 중소기업에 대한 생산적인 투자로 경제 다각화, 현대화 및 재전환 도모
- 비즈니스 인큐베이터 및 컨설팅 서비스를 통한 고용 창출을 포함하여 새로운 기업 창출에 대한 투자
- 대학 및 공공 연구 기관을 포함한 연구 및 혁신 활동에 대한 투자와 첨단 기술 이전 촉진
- 에너지 저장 기술과 온실 가스 배출 감소를 포함하여 저렴한 청정 에너지를 위한 시스템 및 기반 시설뿐만 아니라 기술 배치에 대한 투자
- 재생 가능 에너지에 대한 투자와 에너지 빈곤 감소 목적을 포함하여 에너지 효율성에 대한 투자
- 지역 교통 부문 및 인프라의 탈탄소화를 포함하여 스마트하고 지속 가능한 지역 이동성에 대한 투자
- 열 생산 설비가 재생 가능한 에너지원에 의해 독점적으로 공급되는 경우 지역 난방 시스템의 에너지 효율성 및 열 생산에 대한 투자를 개선하기 위한 지역 난방 네트워크의 복구 및 업그레이드
- 디지털화, 디지털 혁신 및 디지털 연결에 대한 투자
- '오염자 부담' 원칙을 고려하여 브라운필드 부지의 재생 및 오염 제거, 토지 복원 및 필요한 경우 녹색 기반 시설 및 용도 변경 프로젝트에 대한 투자
- 폐기물 방지, 감소, 자원 효율성, 재사용, 수리 및 재활용을 통한 순환 경제 강화에 대한 투자
- 근로자 및 구직자의 기술 향상 및 재숙련
- 구직자를 위한 구직 지원
- 구직자의 적극적인 참여
- 기술적 도움
- 훈련 센터, 아동 및 노인 보육 시설을 위한 기반 시설에 대한 투자를 포함하여 교육 및 사회 통합 분야의 기타 활동

3. 지역 간 협력 촉진(Interreg)

□ Interreg의 도입배경 및 추진과정

- Interreg는 1990년 경계를 공유하는 국가들 사이의 협력을 촉진하기 위하여 커뮤니티 이니셔티브로 개발되었으며, 10억유로의 예산으로 기획되었음
 - 이후 Interreg는 초국가간 협력 및 지역 간 협력으로 확장되었음
- Interreg는 유럽 지역 협력(European Territorial Cooperation, ETC)을 줄여서 부르는 용어로서, 프로젝트 자금 조달을 통해 국경을 초월한 협력을 지원하는 EU의 핵심 도구 중 하나
 - Interreg의 가장 중요한 목표는 유럽연합 전체의 조화로운 경제, 사회 및 지역개발을 촉진하는 것
 - 세부적으로는 건강, 환경, 연구, 교육, 운송, 지속 가능한 에너지 등과 같은 분야에서 공동의 문제를 공동으로 해결하고 공유 솔루션을 찾는 것이 목표임
- 그간 Interreg는 5개의 기간에 걸쳐 추진되어 왔으며, 모든 기간동안 성공적으로 추진되어 온 것으로 평가됨
 - INTERREG I(1990-1993)
 - INTERREG II(1994-1999)
 - INTERREG III(2000-2006)
 - INTERREG IV(2007-2013)
 - INTERREG V(2014-2020)

〈그림 4-3〉 Interreg의 진화과정



출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

□ Interreg V의 주요 내용⁵⁾

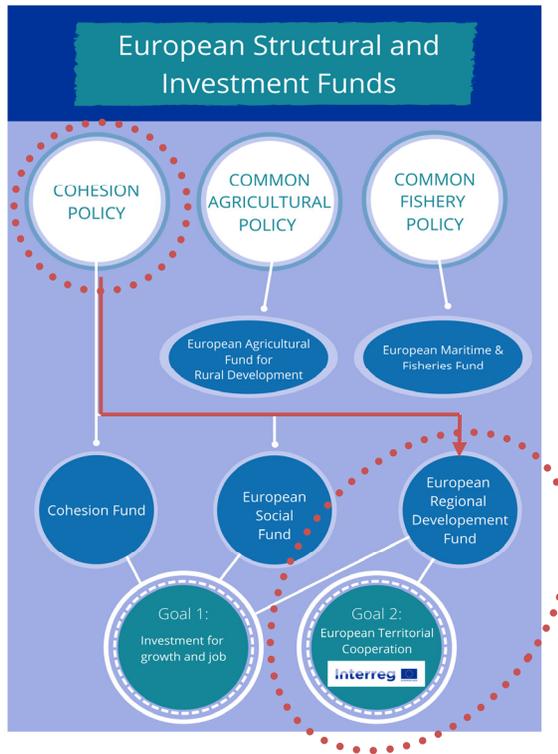
- 유럽 연합 정책 2014-2020의 새로운 설계와 유럽 2020에 설정된 목표에 따라 Interreg는 더 큰 영향력과 투자의 효과성을 위해 크게 개편
- 2014-2020 (Interreg V) 개편의 핵심 요소는 집중(concentration), 단순화(simplification), 결과지향적(results orientation)
 - Interreg V는 스마트하고 지속 가능하며 포용적인 성장을 위한 유럽 2020 전략(Europe 2020 Strategy)의 추진과 이에 기여하는 것을 목표로 하는 ERDF 규정에 명시된 11가지 투자 우선 순위를 기반으로 함
 - 각 협력 프로그램에 대한 예산의 최소 80%는 EU의 11가지 우선 순위 중 최대 4가지 주제별 목표에 집중
- Interreg V는 2014-2020년 EU 결속 정책의 두 가지 목표 중 하나였으며, 유럽 지역 개발 기금(ERDF)의 자금 지원을 받음

5) https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

○ Interreg V의 예산

- Interreg V 기간에는 지역과 지역, 사회 및 경제적 파트너 간의 100개 이상의 협력 프로그램에 101억 유로의 예산이 투자
- 이 예산에는 회원국이 다른 도구에서 지원하는 EU 외부 국경 협력 프로그램에 참여할 수 있는 ERDF 할당도 포함

〈그림 4-4〉 결속정책과 Interreg의 관계



출처: <https://interreg.eu/about-interreg/>

□ Interreg의 세부 유형

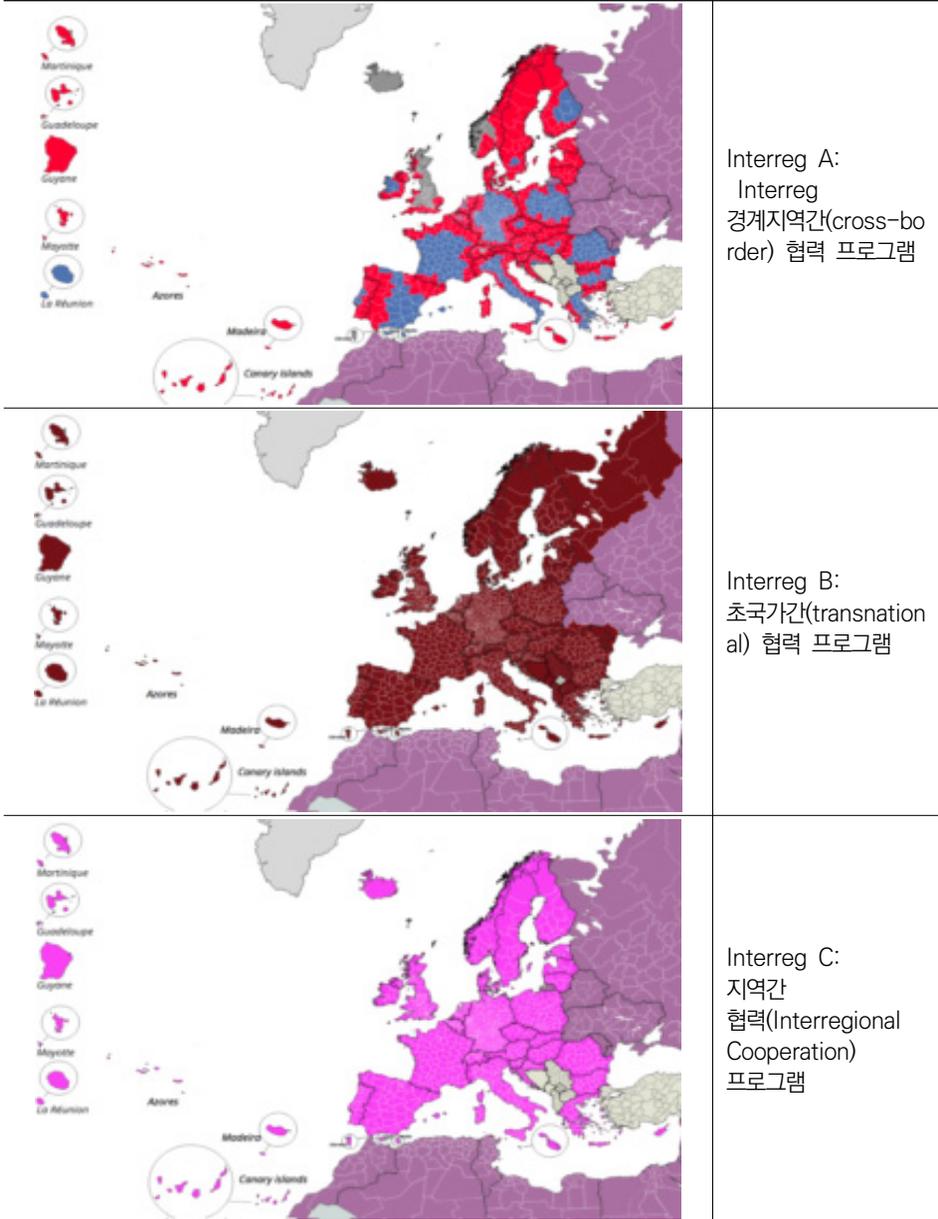
- Interreg 프로그램은 세부적으로 경계지역간 협력(Cross border), 초국가간 협력(Transnational), 지역간 협력(Interregional)의 3가지 유형으로 구성
- Interreg A: 경계지역간 협력(Cross border, 60 programmes)
 - Interreg cross-border 협력 프로그램은 'Interreg A'라고 알려져 있으며, Interreg A는 NUTS 3 지역들 중에서 직접 맞닿아 있거나 혹은 근접해 있는 서로 다른 지역들 사이의 협력을 지원
 - 즉 경계를 마주하고 있는 지역들 사이의 협력에 초점
 - 세부적으로 60개 프로그램으로 구성
- Interreg B: 초국가간 협력(Transnational, 15 programmes)
 - Interreg 초국가간(transnational) 협력 프로그램은 'Interreg B'라고 알려져 있으며, 더 큰 영역을 형성하는 EU 여러 국가의 지역을 포함
 - 이 프로그램은 공동의 문제를 해결하기 위한 공동 접근 방식을 통해 EU 내에서 더 나은 협력과 지역개발을 촉진하는 것을 목표로 함
- Interreg C: 지역간 협력(Interregional, 4 programmes)
 - 지역간 협력(Interregional Cooperation) 프로그램은 'Interreg C'라고 지칭하며, 세부적으로 Interreg Europe, Interact, Urbact and Espon 등 4개의 협력 프로그램을 포함
 - 지역 프로그램은 지리적으로 가장 광범위한 지역을 포괄하는 범유럽(pan-European) 프로그램이라고 할 수 있음

〈그림 4-5〉 Interreg의 3가지 유형 및 세부 프로그램



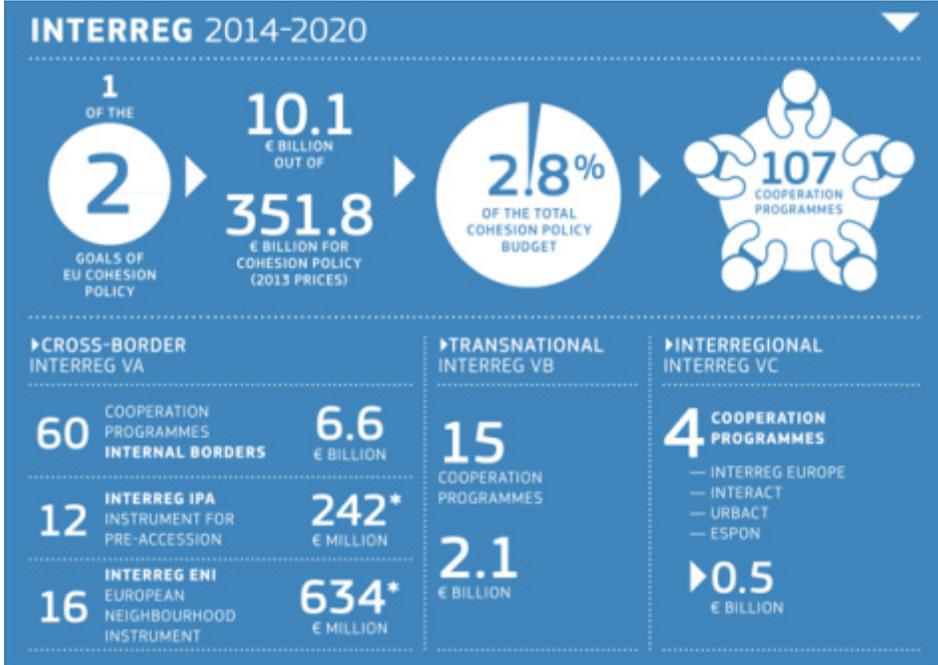
출처: <https://interreg.eu/about-interreg/>

〈그림 4-6〉 Interreg 유형별 지도



출처: <https://interreg.eu/about-interreg/>

〈그림 4-7〉 Interreg 2014-2020 주요 내용 및 성과



출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

□ Interreg의 2021-2027 프로그램⁶⁾

- 2021-2027 기간동안, Interreg는 유럽 전 지역의 지역간 협력을 지원하는 정책을 지속적으로 추진할 계획
 - 특히 전반적인 프로세스를 주도하고 미래 프로그램의 내용에 대한 공식적 결정과 주제별 우선 순위를 선택하기 위해 프로그래밍 위원회를 구성
 - 위원회는 의사결정을 위해 29개 파트너 국가의 대표로 구성
 - 유럽 위원회의 옵저버(관찰자)와 프로그램 관리 권한 및 공동 사무국이 참여하지만 의사 결정 권한은 없음

6) Interreg 2021-2027 프로그램의 세부 내용은 아직 공식적으로 발표되지 않고 있어 (2021.9.25.일 검색 기준), 개괄적 내용만 소개함

- 또한 새로운 프로그램 초안을 작성하는 데 도움을 줄 외부 전문가를 고용하여 프로그램을 개편할 예정
- 2021-2027 기간동안 Interreg 프로그램은 ‘더 나은 협력 거버넌스(better cooperation governance)’ 와 더 안전한 유럽(A safer and more secure Europe)”이라는 세부목표를 추가적으로 수립하고 있는데, 이 중 ‘더 나은 협력거버넌스’ 목표 달성을 위한 세부 내용은 다음과 같음
 - 공공 기관, 특히 특정 영역을 관리하도록 위임된 기관 및 이해 관계자(모든 분야)의 제도적 역량을 강화
 - 특히 접경 지역의 법적 및 기타 장애물을 해결하기 위해 시민, 시민 사회 행위자 및 기관 간의 법적 및 행정적 협력을 촉진하여 효율적인 공공 행정을 강화
 - 사람 대 사람 행동을 장려함으로써 상호 신뢰를 구축
 - 거시 지역 전략과 해역 전략, 그리고 기타 지역 전략(모든 분야)을 실행하기 위한 공공 기관 및 이해 관계자의 제도적 역량 강화
 - 지속 가능한 민주주의를 강화하고 시민 사회 행위자와 개혁 과정 및 민주주의 전환에서의 역할 지원(제3국, 파트너 국가 등)
 - 더 나은 협력 거버넌스를 지원하기 위한 기타 조치(모든 분야).

□ Interreg 2021-2027 자금지원 계획 (2021-2027)

- 유럽 지역간 협력(Interreg) 목표를 위한 자금 지원 금액은 90억 유로임
 - 세부적으로 경계지역간 협력 프로그램에 전체 예산의 72%가 배정되어 있어 가장 큰 부분을 차지
 - 그 다음으로는 초국가간 협력이 18%, 지역간 협력이 6%의 비중을 차지하고 있으며, 가장 외각지역간 협력을 위한 프로그램에도 전체 자금의 3%가 지원됨

〈표 4-9〉 지역간협력 촉진 목표를 위한 자금 구성 내역

구분	금액 (단위: 유로)	비율
ETC 경계지역간 협력 (cross-border co-operation)	6,527,233,465	72%
ETC 초국가간 협력 (transnational co-operation)	1,646,078,232	18%
ETC 지역간 협력 (interregional co-operation)	552,252,469	6%
ETC 가장 외곽지역 (outermost co-operation)	315,794,936	3%

출처: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/>

제2절 일본의 과소지역정책

1. 도입배경 및 변천

□ 과소지역 대책의 변천

- 과소지역 대책 긴급조치법(1970년)
 - 당초의 과소법은 연 2% 이상의 현저한 인구 감소로 인한 지역사회의 붕괴에 대해 주민 생활의 내셔널 미니멈을 확보하고 지역 간의 격차 시정을 위한 조치를 마련함으로써 인구의 과도한 감소 방지와 지역사회의 기반 강화를 도모하는 것이었음
- 과소지역 진흥 특별조치법(1980년)
 - 인구 감소율은 소폭 줄어들었지만, 장기간에 걸친 젊은 세대의 인구 유출로 인해 고령화 문제가 표면화되면서 고령화 대책에 중점을 둔 지역의 진흥을 지원하는 시책을 강구함
- 과소지역 활성화 특별조치법(1990년)
 - 과소지역의 각종 기반 정비는 이루어지고 있었지만, 젊은 세대 유출의 결과로서 고령화, 지역사회의 활력 저하는 여전히 문제로 남아있었음
 - 산업경제진흥대책에 중점을 두고, 전통문화나 자연환경 등의 지역 자원을 가진 과소지역의 잠재적 가능성을 구현하여 지역의 활성화를 지원하고자 함
 - 지방이 자주성, 자율성을 가지고 계획·시행하고, 지방의 요구에 중앙이 대응·지원하도록 함
- 과소지역 자립 촉진 특별조치법(2000년)
 - 21세기의 시대 조류의 큰 변화 속에서 다양하고 아름다운 풍경있는 나라 만들기에 이바지한다는 과소지역의 새로운 가치와 의의에 착안함
 - 통신 체계의 충실과 지역 문화의 진흥 등 과소지역의 새로운 과제에 대처

하면서, 아름다운 풍경있는 국토의 형성에 이바지하기 위한 과소지역이 각각의 개성을 발휘할 수 있는 시책을 강구함

- 2010년 3월, 과소대책사업채(소프트 부문)의 신설

○ 과소지역 지속적 발전의 지원에 관한 특별조치법(2021년, 현행법)

- 지금까지의 과소대책은 도로의 정비, 상하수도 시설 정비, 관광, 교류 시설의 정비, 교육 문화시설의 정비 등 과소채를 활용한 하드 정비 분야에 일정의 성과가 있었다고 평가됨⁷⁾
- 하지만 인구 감소의 가속, 고령화율의 상승, 공공시설의 정비 수준의 지역 간 격차, 공공 교통수단의 확보, 의료·복지 분야의 담당자 확보, 집락의 유지·활성화 등에 여전히 과제가 산적해 있음
- SDGs(Sustainable Development Goals)의 지속가능성, 다양성, 포용성의 이념이 과소대책의 이론적 기초로서 확대하여, 과소지역에 사람의 흐름을 창출하면서, 지속 가능한 지역사회를 형성, 주민의 안심, 안전을 확보하는 방안을 모색함
- 새로운 과소대책에서는 지금까지의 ‘과소지역의 자립 촉진’이라는 이념을 존중하면서도 ‘과소지역의 지속적인 발전’이라는 이념을 새롭게 더하여 ‘선진적 소수 사회’의 구축을 목표로 함

7) 전국시장회, 과소관계도시연락협의회(2008), 「이후의 과소대책에 대하여-과소관계도시의향조사결과」

〈표 4-10〉 과소법의 변천

법률명	기간	목적	특징
과소지역대책 긴급조치법 (쇼와45년 법률제31호)	1970 ~1979	<ul style="list-style-type: none"> 인구의 과도한 감소방지 지역사회의 기반 강화 주민 복지의 향상 지역 격차 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 과소대책에 관한 종합적 입법 과소대책에 대한 긴급조치를 목적으로 함
과소지역진흥 특별조치법 (쇼와45년 법률제19호)	1980 ~1989	<ul style="list-style-type: none"> 과소지역의 진흥 고용의 증대 주민 복지의 향상 지역 격차의 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 고령자의 복지 증진을 위한 집회 시설 건설 보조 산업 진흥을 위한 새로운 시책 의료 확보를 위한 시정촌 사업에 국가, 도도부현의 지원 소규모 초중학교의 교육 충실을 위한 국가, 도도부현의 지원
과소지역활성화 특별조치법 (헤이세이2년 법률제15호)	1990 ~1999	<ul style="list-style-type: none"> 과소지역의 활성화 고용의 증대 주민 복지의 향상 지역 격차의 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 개성을 살려 지역의 정체성을 기층으로 한 지역만들기 기적의 하드 정비와 더불어 소프트웨어를 포함한 종합적인 지역 발전을 중시 민간 활력의 활용 도모
과소지역자립촉진 특별조치법 (헤이세이12년 법률제15호)	2000 ~2020	<ul style="list-style-type: none"> 과소지역의 자립 촉진 고용의 증대 주민 복지의 향상 지역 격차의 제정 새로운 품격이 있는 국토 형성 	<ul style="list-style-type: none"> '창업 촉진', '정보화 및 지역 간 교류 촉진', '아름다운 경관 정비와 지역 문화 진흥을 도모하여 개성 넘치는 자립 지역사회의 형성'
과소지역의 지속적 발전의 지원에 관한 특별조치법 (레이와3년 법률제19호)	2021 ~2031	<ul style="list-style-type: none"> 과소지역의 지속적인 발전 인재의 확보 및 육성 고용의 증대 주민 복지의 향상 지역 격차의 제정 새로운 품격이 있는 국토 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 과소지역의 특성을 살린 학교 교육의 전개 새로운 사람의 흐름과 지역의 관계 창출 일자리 만들기의 새로운 전개(위성사무실, 농림어업과 관광업 등의 다양화) 집락만들기를 위한 새로운 조직과 네트워크(지역 운영조직, 집락네트워크권의 형성) Society5.0의 가능성

자료: 총무성, 「과거 과소 4법의 개요」,
총무성(2020), 「새로운 과소정책을 위해~과소지역의 지속적인 발전의 실현~」

□ 과소지역 선정기준

○ 5차에 걸친 과소지역법률 제·개정을 통해 법의 규정에 따라 과소지역 선정 기준도 변경

〈표 4-11〉 일본 과소지역 선정기준

구분	선정기준	
과소지역대책 긴급조치법 (1970~1979)	인구	• 1960~1965(5년간) 인구감소율 10% 이상
	재정	• 1966~1968년 재정력지수 0.4 미만
과소지역진흥 특별조치법 (1980~1989)	인구	• 1960~1975(15년간) 인구감소율 20% 이상
	재정	• 1976~1978년 재정력지수 0.37 이하 • 공영경기수익 10억엔 이하
과소지역활성화 특별조치법 (1990~1999)	인구 (다음중 하나)	①1960~1985년(25년간) 인구감소율 25% 이상 ②1985년 고령자(65세 이상) 비율 16% 이상 ③1985년 젊은이(15세 이상 30세 미만) 비율 16% 이하 (②③은 1960~1985년(25년간) 인구감소율 20% 이상)
	재정	• 1986~1988년 재정력지수 0.44 이하 • 공영경기수익 10억엔 이하
과소지역자립촉 진특별조치법 (2000~2020)	인구 (다음중 하나)	①1960~1995년(35년간) 인구감소율 30% 이상 ②1995년 고령자(65세 이상) 비율 24% 이상 ③1995년 젊은이(15세 이상 30세 미만) 비율 15% 이하 ④1970~1995년(25년간) 인구감소율 19% 이상 (①~③은 1970년부터 25년간 인구가 10% 이상 증가한 단체는 제외 ②~③은 1960~1995년 35년간 인구감소율 25% 이상)
	재정	• 1996~1998년 재정력지수 0.42 이하 • 공영경기수익 13억엔 이하
과소지역의 지속적 발전 자원에 관한 특별조치법 (2021~2031)	인구	①1975~2015년(40년간) 인구감소율 28% 이상 ②2015년 고령자(65세 이상) 비율 35% 이상 ③2015년 젊은이(15세 이상 30세 미만) 비율 11% 이하 ④1990~2015년(25년간) 인구감소율 21% 이상 (①~③은 1990년부터 25년간 인구가 10% 이상 증가한 단체는 제외 ②~③은 1975~2015년 40년간 인구감소율 23% 이상)
	재정	• 2017~2019년 재정력지수 0.51 이하 • 공영경기수익 40억엔 이하

2. 2021년 과소지역 지속적 발전의 지원에 관한 특별조치

1) 이념, 목표 그리고 시책

□ 이념

○ 선진적인 소수 사회의 구축

- 기존의 과소대책은 과소지역의 자립 촉진을 도모하고, 주민 복지의 향상, 고용 증대, 지역 격차의 제정, 아름답고 풍격있는 국토의 형성에 이바지하는 것(과소지역 자립 촉진 특별조치법 제1조)을 기본 이념으로 함
- 하지만 국가 전체적인 인구 감소 시대를 맞은 현재, 과소지역에서는 인구 감소의 가속화, 일손 부족 등으로 인해 지역사회의 지속가능성이 중요한 과제가 됨
- 지속가능성, 다양성, 포용성, 다양한 관계자의 참여, 사회·경제·환경의 통합성을 중시하는 SDGs의 사고방식에 착안하여, 과소대책으로서 ‘개발’보다는 과소지역의 잠재적인 가치와 역할의 ‘발전’에 주목할 필요가 있음
- 종래의 과소지역 자립 촉진이라는 이념과 더불어 과소지역을 지속해서 발전시켜 나간다는 이념으로, ‘선진적인 소수 사회’의 구축을 목표로 함

□ 목표

○ 지역 자원을 활용한 내발적 발전

- 과소지역의 산업 진흥 측면에서는 기업 유치와 대규모 관광 개발 사업 등의 ‘외래형 개발’에 시선이 쏠리기 마련임
- 하지만, 지역의 지속적인 발전을 실현하기 위해서는 외부와의 교류에서 얻을 수 있는 지혜와 네트워크를 살리면서도 지역 내의 자원과 인재에 눈을 돌려 개성 있는 지역 주도의 ‘내발적 발전’이 중요함
- 지역 자원(농림 산물, 공예, 전통, 역사, 경관, 신재생에너지 등)과 지역의 자금을 적극적으로 활용하여 지역 내외의 경제·자원 순환을 창출하고 지역의 가치를 발전시켜 나가는 것이 중요함

- 또한 부흥과 지역 산업의 진흥을 위해서는 전문 지식과 노하우, 경험을 가진 인재의 육성과 확보에 힘써야 함
- 지역 주민의 주체적인 활동이 될 수 있도록 지역 주민과의 합의 형성 과정의 확립도 중요함
- 한편, 과소지역 내의 인력 부족으로 인해 지역 내 인재만으로는 한계가 있으므로, 지역부흥협력대와 관계 인구 등과 같이 지역 밖의 인재와의 교류·협력으로 지역의 부가가치를 높여 가는 것이 필요함

○ 조건불리성의 개선

- 교통 편리성을 높이기 위한 도로 정비, 혁신 기술(IoT, ICT 등)의 활용을 통한 정보 통신 기반 정비, 의료 시설과 학교 시설의 정비 등 과소지역 조건 불리성을 개선하기 위한 하드 인프라 정비를 계속해서 실시함
- 소프트웨어 측면에서는 지역 산업의 일손 부족, 의료 및 복지 기회 확보, 학교 교육의 질 확보 등이 과소지역의 시급한 과제로 거론됨
- 이러한 과제를 해결하기 위해서는 기존의 시책과 함께, 스마트 농림수산업, 원격 의료, 원격 교육 등 IoT·ICT·AI, 로봇 등의 혁신 기술의 활용, 지자체 간 연계와 도도부현의 보조에 의한 생활 서비스의 확보가 중요함

○ 주민의 안심 생활 확보

- 과소지역의 정주, 과소지역으로의 이주 그리고 교류 인구 및 관계 인구의 증대를 위해서는 지역에서 안심하고 살 수 있는 환경을 구축하는 것이 중요함
- 육아 환경과 노인 복지의 향상, 지역 의료의 확보와 교육의 진흥은 안심 생활의 중요한 조건이 됨
- ‘지역 운영조직’과 같은 주민 참여에 의한 지역 만들기 ‘집락 네트워크권(작은 거점)’에 의한 여러 집락과의 광역 연계 및 기능 재편을 통한 집락 기능의 확보가 중요함

○ 풍요로운 개성의 신장

- 지리, 산업, 역사 등의 지역 문화와 아름다운 경관 등 지역이 가진 풍부한

개성을 확장해 나가야 함

- 과소지역의 매력을 높이고 계승하기 위한 인재와 자원 확보가 시급함

□ 시책

○ 지역, 주민, 학교의 연계를 통한 인재의 육성

- 사회 교육, 공민관 활동, 워크숍, 다른 지역과의 교류를 통해 지역 문제에 대한 의식을 높이고, 활발한 교류 활동을 도모하여, 전문 지식 및 기술 습득의 기회를 제공함
- 과소지역의 학교는 향토애를 기르는 고향 교육뿐만 아니라, 도도부현(운영주체)과 지역 시정촌과의 연계로 지역에 뿌리 깊은 학교 운영을 해야 함
- 다수의 과소지역에서는 소규모 학교의 통폐합을 검토하고 있지만, 학교는 학습뿐만 아니라 지역사회 유지의 다양한 역할도 겸하고 있으므로 학부모, 주민, 학교 관계자 등이 충분한 협의를 통해 검토해야 함

○ 사람의 흐름과 사람과 지역의 연결 창출

- 농산어촌은 도시의 젊은이에서 새로운 라이프 스타일을 통한 자기실현의 장소 또는 새로운 비즈니스 모델이 탄생하는 장소로 여겨지며 ‘전원회귀’에 대한 관심이 높아지고 있음
- 이러한 관심을 제대로 파악하여, 이주·정주 지원과 지역부흥협력대 제도, 특정지역만들기 사업협동조합 제도의 활동, 지역 내외 대학과의 연계, 새로운 사람의 흐름의 창 등을 추진하는 것이 중요함
- 사람과 지역의 견고한 관계를 창출하기 위해서, 지역 주민, 이주자, 관계인구, 기업, NPO, 전문 지식, 기술을 가진 대학 등의 인재가 ‘마구 섞여’ 교류할 수 있는 장을 만드는 것이 중요함

○ 일자리 창출

- 과소지역에서는 기업 유치나 대규모 관광 개발사업뿐만 아니라, 지역 자원을 활용한 소규모 비즈니스를 추진하는 것이 중요함
- 구체적으로는 지역 자원을 활용한 새로운 상품이나 서비스의 개발, 새로

운 판로개척, 6차 산업화와 농가 민박 등의 경영을 복합적으로 추진함과 동시에 생산성 향상을 위한 스마트화의 추진을 고려할 수 있음

- 지역 상사나 관광지역만들기법인(DMO)등의 지역 사업자와의 제휴 협력 하에 지역 산업의 진흥을 추진하는 것은 지역에 활력을 불어오는 새로운 주체로서 기대됨
- 고용을 늘리는 것뿐만 아니라, 일과 지역의 자원·인재를 연계하여 새로운 가치를 창출할 수 있는 매력적인 일자리의 창출이 필요함

○ 재생가능에너지 활용

- 과소지역의 풍부한 삼림, 수원지, 광대한 공간 등의 지역 자원을 활용하여 바이오매스, 소수력, 풍력, 태양광, 지역 등의 재생에너지를 도입하여 지역 내 에너지와 경제 순환을 창출하고 환경부하의 저감을 도모함

○ 혁신 기술의 활용

- 일손 부족이 심화하는 과소지역의 지속적 발전을 위해 IoT, ICT, AI나 로봇 등의 혁신 기술을 활용함
- 과소지역의 여유 있는 공간은 신기술의 실험 장소로도 활용 가능함
- 5G 기지국이나 정보 통신 기반의 정비와 함께 혁신 기술의 활용을 실현할 인재를 확보하는 것 또한 중요함
- 혁신 기술의 활용에 있어서는 과소지역의 지역 산업, 자연환경, 전통문화, 지역 주민의 생활 등에의 영향을 고려하여 지역 주민과의 충분히 합의 형성을 바탕으로 진행해야 함

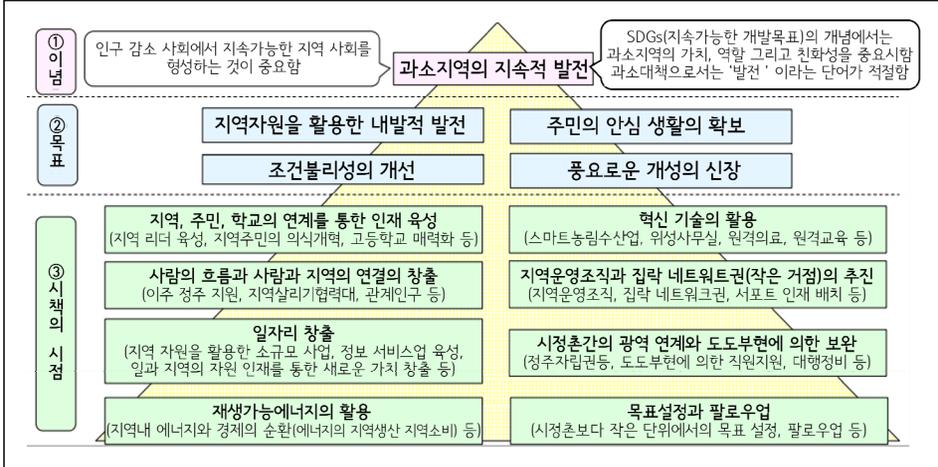
○ 지역 운영조직과 집락 네트워크권(작은 거점)의 추진

- ‘지역 운영조직’과 ‘마을 네트워크권(작은 거점)’의 형성에 있어서는 지역 부흥 협력대와 집락지원단 등의 서포트 인재를 배치하고, 지역 주민의 참가하에 지역의 현황을 상세히 분석하고 지역 미래상에 대한 의견을 공유하면서 구체적인 대책을 추진해야 함
- 또한 지역 활동의 지속가능성을 높이기 위해, 자주 재원을 확보하기 위한 수익 사업을 병행하여 실시하는 것도 필요함

- 집락의 유지 및 활성화를 위해서는 개개의 서포트 인재뿐만 아니라 각 지역 커뮤니티의 인재 육성을 지원하는 중간지원조직을 육성하고 그 기능을 강화해 나가는 것이 중요함
- 시정촌 간의 광역 연계와 도도부현에 의한 보완
 - 집락 단위의 연계뿐만 아니라 정주자립권이나 연계 중추도시권을 비롯한 시정촌 간의 광역 연계를 통해 산업 진흥, 교통·정보통신, 수도·하수도 등의 생활 서비스, 복지·의료, 교육 등 다양한 분야의 과제 해결책을 마련해야 함
 - 과소시정촌에 대한 도도부현의 적극적인 지원책(예, 지방재정 조치를 활용한 기술직원의 확보, 도로 등의 대행 정비 등)이 필요함
- 목표 설정과 Follow-Up
 - 과소대책의 실효성을 높이기 위해서는 시정촌은 지역의 현황과 과제를 시각화하고, 의미 있는 목표를 설정하여 후속 관리를 해야 함
 - 헤이세이 시정촌 합병⁸⁾ 전의 구 시정촌, 초등학교 학구, 집락 네트워크권 등의 작은 단위로 목표를 설정하고 Follow-Up을 실시하여 지역의 실정에 맞는 목표의 실현 및 시책 효과의 이해를 촉진함

8) 인구 감소, 고령화 등의 사회 정세의 변화와 지자체의 행·재정 기반의 확립을 목적으로 1999년부터 전국적으로 시정촌 합병을 추진함

〈그림 4-8〉 새로운 과소대책의 이념, 목표, 시책



자료: 총무성(2020), 「새로운 과소정책을 위해~과소지역의 지속적인 발전의 실현~」

2) 총무성의 과소지역 지속적 발전 지원 사업

□ 과소지역 등 집락 네트워크권 형성 지원 사업⁹⁾

- '집락 네트워크권(작은 거점)'의 생활을 지원하고 생업을 창출하는 등 지역 과제해결에 필요한 대책을 폭넓게 지원
 - 전문 인재의 활용 부문의 지원 예시 : 특산품 개발, 관광진흥, 지역 교통, 지역 인재 육성, 이주 정주 촉진, ICT 기술에 관한 전문적인 지식을 갖춘 조연자 및 사업자 활용 등
 - ICT 등 기술의 활용 부문의 지원 예시 : 드론을 활용한 물류 지원, 센서를 이용한 야생동물 피해 대책, 대화형 애플리케이션을 활용한 고령자 돌봄, 온라인 학습 환경 정비 등

9) 마을·사람·일자리 창생 종합전략상의 「작은 거점」 형성 관련 사업

□ 과소지역 지속적 발전 지원 사업

- 과소지역의 지속적인 발전에 필요한 인재 육성 사업, ICT 등 기술 활용사업을 지원
 - 인재 육성 사업 : 다양한 지역 조직이나 활동에 횡단적으로 교류하는 인재, 지역 자원을 활용한 특산물 개발과 지역 PR이 가능한 인재, 지역 내 인재와 외부 인재를 연결할 수 있는 인재, IT 활용 능력이 뛰어난 인재 등의 육성
 - ICT 등 기술 활용사업 : 집락 등 네트워크 환경정비, 온라인에서의 건강 상담, 애플리케이션을 활용한 재해 정보 등의 생활 정보 발신, 드론을 활용한 물류 등의 생활 지원 등

□ 과소지역 집락 재편 정비사업

- 포스트 코로나 사회에 대비한 도시부에서 과소지역으로의 이주를 추진함과 동시에 과소지역의 정착을 촉진하기 위한 정주 촉진단지의 정비와 빈집을 활용한 주택 정비 등을 지원
 - 정주 촉진단지 정비사업 : 과소시정촌이 실시하는 기간적인 집락 등에 주택 단지를 조성하는 사업에 대해 보조
 - 정주 촉진 빈집 활용사업 : 과소시정촌내에 흩어져 있는 빈집을 유효 활용하여 과소시정촌이 실시하는 주택 정비에 대한 보조
 - 집락 등 이전 사업 : 기초적인 생활환경 수준이 저하된 집락 또는 고립 산재한 주거를 기간적 집락으로의 이전 사업에 대한 보조
 - 계절 거주 단지 정비사업 : 교통 조건이 나쁘고, 공공 서비스의 확보가 곤란한 지역에 있는 거주를 대상으로 하여, 겨울 등 계절 주거를 위한 단지 형성 사업에 대해 보조

□ 과소지역 유희 시설 재정비 사업

- 과소지역 내의 유희 시설을 유효 활용하여 지역 간 교류 촉진 및 지역 진흥에

필요한 시설을 재정비함

- 과소지역에 다수 존재하는 폐교사, 가옥 등의 유휴 시설을 활용하여 도시 주민과 지역 간 교류를 촉진하기 위한 농림어업 등 체험시설, 생산가공시설, 지역 예능·문화 체험시설 등의 정비사업에 대해 보조

〈표 4-12〉 총무성 소관 과소지역 지속적 발전 지원 교부금 2021년 예산

(단위 : 억 엔)

사업 내용	사업 주체	교부율	교부대상 한도액	예산
1. 과소지역 등 집락 네트워크권 형성 지원 사업	지역 운영 조직 등	1/1	0.15	4.0
① 전문 인재를 활용하는 사업			(0.05)	
② ICT 등 기술을 활용하는 사업			(0.1)	
③ 상기(①+②) 병용 사업			(0.15)	
2. 과소지역 지속적 발전 지원 사업	과소시정촌	1/1	0.2	2.3
	도도부현	*1/2 ~6/10		
3. 과소지역 집락 재편 정비사업	과소시정촌	~1/2	-	0.9
① 정주 촉진단지 정비사업				
② 정주 촉진 빈집 활용사업				
③ 집락 등 이전 사업				
④ 계절 거주 단지 정비사업				
4. 과소지역 유휴 시설 재정비 사업	과소시정촌	1/3	0.6	0.6
총				7.8

*재정력 지수 0.51 미만의 도도부현에 한함

자료: 총무성, 2021년도 당초 예산 개요 자료

3. 도쿄도 과소지역 지속적 발전 방침(2021~2025년)

□ 개요

○ 과소법의 경위

- 과소지역의 지속적 발전의 지원에 관한 특별조치법(2021년법률제19호) 제7조의 규정에 기반하여 과소지역의 지속적인 발전을 도모하기 위해 도쿄도 과소지역 지속적 발전 방침을 책정

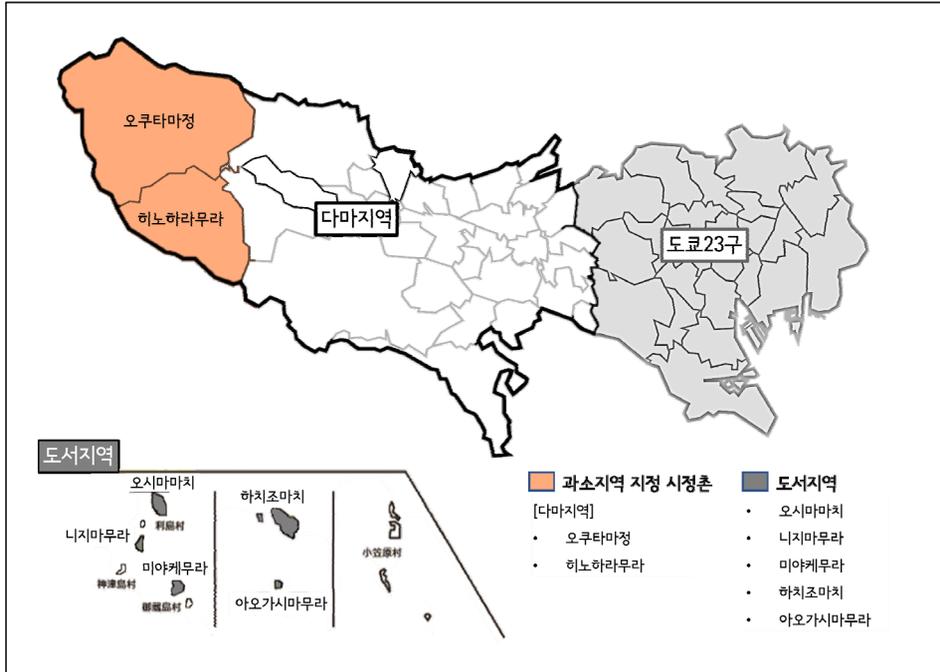
○ 지정 지역의 현황

- 본 방침에서는 과소지역으로 지정된 히노하라무라, 오쿠타마정(이하, '다마지역'), 오시마마치, 니지마무라, 미야케무라, 하치조마치 그리고 아오가시마무라(이하, '도서 지역')의 7 읍면을 대상으로 함
- 과소지역의 총면적(2015년 국세조사 기준)은 582.7km²¹⁰⁾로 도쿄도 총면적의 26.55%에 달하는 비교적 큰 비율을 차지하고 있음
- 과소지역의 총인구(2021년 주민 기본 대장 기준)는 26,919명¹¹⁾으로 도쿄도 총인구의 0.19%를 점하고 있음
- 과소지역의 인구밀도는 46명/km²로 도쿄도 평균 6,310명/km²와 비교하면 매우 낮음
- 과소지역의 고령자 비율(65세 이상의 인구 비율)은 42.2%(2021년 기준)로 도쿄도 전체 고령자 비율 22.7%와 비교하면 높은 수치임

10) 히노하라무라 105.41km², 오쿠타마정 225.53km², 오시마마치 90.76km², 니지마무라 27.54km², 미야케무라 55.27km², 하치조마치 72.23km², 아오가시마무라 5.96km²(2015년 국세조사 기준)

11) 히노하라무라 2,112명, 오쿠타마정 4,991명, 오시마마치 7,411명, 니지마무라 2,633명, 미야케무라 2,383명, 하치조마치 7,224명, 아오가시마무라 165명(2021년 주민기본대장 기준)

〈그림 4-9〉 도쿄도의 과소지역 지정 시정촌



- 1) 도쿄 23구 ; 면적 약 627km², 인구는 증가 추세로 약 924만 명(2015년 10월 기준), 인구밀도는 약 14,746명/km². 일본의 정치·경제·문화의 중추적 거점
- 2) 다마 지역 : 면적 약 1,160km², 인구는 약 422만 명(2015년 10월 기준), 인구밀도는 약 3,640명/km²
- 3) 도서 지역 : 면적 약 404km², 인구는 감소 추세가 이어져 약 2.6만 명(2015년 10월 기준), 인구밀도는 65명/km². 다마지역과 도서지역은 해양자원이 풍부하고 광대한 배타적 경제수역을 확보하는 등 중요한 국가적 역할을 지니고 있지만, 인구 감소 및 고령화의 진행, 농수산업과 관광업의 침체 등 해결해야 할 과제들이 있음

자료: 도쿄도(2021), '도쿄도 과소지역 지속적 발전 방침(2021~2025년), 초안'
 도쿄도 홈페이지(<https://www.metro.tokyo.lg.jp/>), 「도쿄의 행정구역」

□ 도쿄도 과소지역의 문제점

○ 산업

- 농업 : 다마지역, 도서지역 모두 험준한 지형 등 자연조건의 제약으로 농가의 경영규모가 영세하여 농가 경제가 불안정하고, 농업종사자의 고령

화로 인한 계승자 부족도 큰 문제임

- 임업 : 다마지역에서는 목재 수요의 감소, 목재 시장의 장기 침체로 인한 임업 경영에 난항을 겪고 있고, 도서지역에서는 종사자의 고령화와 과소화의 영향으로 특용임산물의 생산이 줄고 있음
- 수산업 : 도서 지역은 좋은 어장이 풍부하지만, 낙도라는 입지 조건에서 각종 제약을 받고 있으며 어업 규모도 영세함
- 상공업 : 다마지역에서는 공장에 적합한 평지가 적어 대규모 공장 유치가 어렵고, 도서 지역에서는 수산 가공 등 섬의 자원을 이용하는 제조업이 많지만 모두 소규모이고, 운송 비용면에서 불리하여 섬 밖으로의 판로개척이 어려운 상황임
- 관광 관련 산업 : 다마지역은 수도권에서의 승용차 또는 기차를 이용한 당일치기 관광이 주를 이루고 있으므로 지역의 경제적 효과는 미비하고 도서 지역은 해양 스포츠 위주의 여름철 중심의 관광 구조임

○ 교통·통신

- 공공 교통 : 다마지역의 주말 교통 체증 해소, 도서지역의 본토와의 교통 안전성, 확실성, 편리성의 향상이 과제임
- 도도(都道)¹²⁾¹³⁾의 정비 : 지속해서 도로 정비, 신설 및 확폭 정비를 추진해 오고 있지만, 도서지역의 지형 조건에 의한 급커브, 급경사 등의 선형 불량 개선, 경사지 붕괴, 낙석 위험 그리고 관광 시설 유치와 지역 산업 육성을 위한 터널 등 대체 경로 확보, 경관 정비 등의 개선할 부분이 남아있음
- 정촌도(町村道)¹⁴⁾의 정비 : 가파른 지형이 많아 도로의 폭이 좁아 차량 통행이 어려운 지점이 많음

12) 도로법에서 정하고 있는 도로의 종류는 고속자동차 국도, 일반국도, 도도부현도, 시정촌도가 있음

13) 도도부현도 : 지방적인 간선 도로망을 구성하고 각 일정의 법정 요건에 해당하는 도로 [도로법 제7조]

14) 시정촌도 : 시정촌의 구역 내에 존재하는 도로 [도로법제8조]

○ 생활환경

- 도서지역의 재활용 시설의 건설이나 재활용 자원의 반출 등에 드는 비용이 본토에 비해 막대함
- 생활배수 처리에 대해서는 폐수합병처리 정화조로의 전환이 큰 과제임
- 고저 차가 심한 지형, 해풍으로 인한 시설의 노후화 등 소방차량의 갱신과 소방시설의 정비가 필요함

○ 사회복지

- 지역 특성을 배려한 세심한 노인 복지 대책이 요구됨
- 고령자뿐만 아니라 주민의 요구에 맞게 서비스를 선택하고 이용하면서 지역에서 자립한 생활이 가능하도록 서비스 기반 정비를 추진해야 함

○ 보건·의료

- 불리한 입지 조건, 취약한 재정력으로 인해 의사, 간호사, 보건사 등의 확보가 곤란함

○ 교육 문화

- 학교 교육 지도 면에서 소규모 학교에서의 바람직한 집단 활동이 부족하거나, 학생들의 사회적 경험이 부족해지기 쉬움
- 시설 면에서는 도서 지역의 교직원 주택의 부족 해소 및 노후 주택에 대한 대책이 필요함
- 홀·극장 등의 문화시설이 부족하고, 지역 주민의 문화 활동면에서도 지도자가 적은 등의 과제가 있음
- 지역의 역사를 전하는 문화재나 전통 예능에 대한 보존·계승, 향후 지역 문화 진흥의 자원으로서의 적극적인 활용을 도모해야 함

○ 재생가능에너지

- 다마지역, 도서지역 모두 제로 배출 도쿄의 실현을 위해 재생가능에너지 활용을 추진해야 함
- 도서 지역에서는 본토가 재해로 인한 피해를 볼 경우, 섬에 연료 공급이

중단되고 장기간 정전이 될 우려가 있음

- 한편, 재생가능에너지의 도입 및 유지 관리 비용이 본토에 비해 높다는 문제가 있음

□ 도쿄도 과소지역 지속적 발전의 기본적 방향

○ 개요

- 1970년 과소지역 대책 긴급 조치법이 제정된 이후 50여 년의 과소대책 사업으로서 과소지역의 기반 정비를 도모해왔음
- 오랜 기간에 걸친 대책 사업으로 지역 주민의 생활환경 개선에 이바지하는 등 일부 성과는 있었지만, 여전히 부족한 부분이 존재함
- 특히 하드 중시였던 기존의 대책과 함께 소프트 면을 유기적으로 연계하는 등 지역의 실정에 맞는 과소대책이 필요함
- 지리적, 지형적 요인, 재정 상황 등의 현황을 인식하고 도쿄 대도시권 인접 지역으로써의 의의를 재인식하고 본 지역이 가지는 자연적, 사회적 조건을 살린 산업 진흥을 도모하는 것으로 과소지역의 경제적·사회적 지속 발전을 촉구함

○ 산업의 진흥

- 제1차 산업 : 지역 특색을 살린 농림업의 진흥을 도모함과 동시에 도서 지역에서는 주변 수역을 유효 활용한 수산업의 진흥을 도모하는 시책을 강구함
- 제2차 산업 : 건설업에 대해서는 공공사업에 크게 의존하고 있는 취업 구조에서 탈피해야 하고, 제조업에 대해서는 지역의 특산물을 원재료로 한 신제품 개발이나 판로개척 등을 지원함
- 제3차 산업 : 정촌(町村), 관광 협회 등과 연계하여 풍부한 관광 자원을 활용한 관광 개발을 추진하고 여러 매체를 활용하여 홍보하는 등 각 지역의 특색을 살린 진흥책을 강구함
- 새로운 지역 산업 살리기 : 과소지역에서의 취업 기회를 창출하고, 지역

의 활성화를 도모하는 전략으로써, 지역 자원을 살린 특산품 개발을 추진하고 이것이 지역에서의 창업으로 이어지게 함

- 인재 육성 : 공익재단법인 도교도 도서진흥공사, 상공회를 활용하여 창조적인 연구개발의 강화, 기술력 향상, 의식 계발 등에 힘써 지역의 산업을 선도하는 인재 육성을 도모함
- 타 계획과의 정합성 : 과소지역의 산업 진흥을 추진함에 있어서는 자연환경의 보전, 생활환경의 향상 등을 충분히 배려하면서 산업 진흥을 위한 여러 계획과의 정합을 도모하면서 각 지역의 특성을 살린 대책을 추진함

○ 교통·통신 체계의 정비 및 정보화 추진

- 도서지역 : 선로 정비, 공로 정비, 섬 내 육상교통망 정비 등을 추진함
- 다마지역 : 현행 버스 노선의 유지와 운행체계를 재검토하여 버스 교통의 활성화를 도모함

○ 생활환경의 정비

- 주민 생활환경의 보전 및 공중위생의 향상을 도모하고 주민의 정주화를 목표로 한 매력적인 지역사회를 만들기 위해 수도, 하수처리시설, 소방구급 시설 등의 정비를 촉진하는 동시에 각 정촌의 정비계획에 근거하여 기술적·재정적 원조를 시행함

○ 고령자·아동 등의 복지 향상 및 증진

- 도교도는 모든 도민이 지역에서 안심하고 살 수 있도록 도교도 고령자 보건복지 계획, 도교도 장애인·장애아 시책추진계획, 도교도 어린이·육아 지원 종합 계획 등을 토대로 복지 시책을 전개하고 있음
- 과소지역에서도 각 계획에서 제시하는 이념과 목표에 근거하여 각 지역 실정에 맞는 시책을 전개할 수 있도록 지원함

○ 보건·의료의 확보

- 지역의 의료 확보, 특히 안과, 이비인후과 등 특정 진료과에 대한 전문 의료를 확보하기 위한 지원, 상주 의사가 부재중인 경우의 대체 의사 확보, 현지 대응이 곤란한 응급환자의 수용, 원격 의료지원 등에 관한 도립 병원

을 중심으로 지원을 시행하고 있고, 지속적인 협력 체제를 내실화함

○ 교육의 진흥

- 학교 교육 : 지역 특성을 살린 창의적인 교육을 시행하고, 모든 학생의 개성을 중시하고 주체적으로 판단하고 행동하는 힘을 육성함
- 사회 교육 : 학교와 가정, 지역사회가 하나가 되어 아동을 돌보고 키우는 교육 활동을 추진함과 동시에 지역사회의 교육 자원을 활용하여 아동을 지탱하는 교육 활동을 추진함

○ 지역 문화의 진흥(전통문화, 역사, 예술의 보전 진흥 등)

- 문화재의 보존, 활용, 관리 공개에 대해 지원함
- 예술 문화 이벤트 개최 및 정보 제공을 통해 평소 연극 등을 볼 기회가 적은 주민이 예술 문화를 접할 기회를 제공함

○ 집락의 정비

- 의료기관, 복지시설, 관공서 등의 다양한 기능의 집적을 높이는 동시에 공공시설을 활용한 커뮤니티 공간의 창출 등 모든 세대가 모여 교류하고 서로 돕는 장의 창출을 도모함

○ 재생가능에너지

- 재생가능에너지의 적극적 활용, 산간·섬의 특성을 살린 자립·분산형 에너지 시스템의 도입에 의한 '에너지의 지산지소'를 추진하여 지구 환경 부하 저감, 재해 시 전력 확보 및 관광 자원으로서의 유효 활용을 도모함

○ 이주·정주 및 지역 간 교류 촉진, 인재의 확보·육성

- 스포츠 교류 등 각종 교류사업을 시행하고 있으며, 계속하여 지원함
- 하드 면에서는 도도 개량사업의 진척으로 공항·항만시설과의 연결도로 정비를 촉진하여 지역 간 교류 촉진을 도모함
- 취업을 목적으로 한 이주·정주 촉진에 대응하는 지역을 지원함

제3절 시사점

1. 국가의 포용적 발전을 위한 낙후지역의 전략적 지원

- EU 및 일본 등은 1970~80년대부터 현재에 이르기까지 결속정책과 과소지역정책을 통해 상대적으로 낙후된 지역의 발전을 도모해 옴
 - 주로 낙후지역의 경제적 성장과 포용적 발전을 위해 재정을 차등적으로 지원하는 것이 그 골자라고 할 수 있음
- 낙후지역으로 지정되는 지역별로 재정을 차등적으로 지원하는 것이 낙후지역정책의 핵심 정책이므로, 낙후지역의 지정이 낙후지역정책의 기본요건이 되어 옴
- EU는 전체 공동체 내에서 개발의 정도를 파악하여 지역개발기금을 배분하는 것으로, 일본은 전체 시군구의 인구 및 재정력을 고려하여 재정을 차등지원하는 원칙을 마련해왔음
 - 지역정책의 형성-발전-심화-확산-정착기에 이르기까지는 낙후지역의 세분화를 통한 지역구분, 성장단계별 지원이라는 원칙이 지속적으로 추진되어 옴

2. 시대변화에 따른 세부 지정요건의 변화

- EU의 결속정책, 일본의 과소지역정책은 지속적으로 추진되어온 낙후지역정책인 만큼, 시대변화, 즉 지역여건의 변화에 따라 낙후지역 지정요건 및 정책의 우선순위 등은 변화해왔음
- EU는 제6차 결속정책 계획기간에 따라 낙후지역이 지정·운용되고 있으며, 일본의 과소지역정책도 5차에 걸친 과소지역법률 제·개정을 통해 법의 규정 에 따라 과소지역 선정기준도 변경해왔음

- 낙후지역은 기본적으로 상대적인 개념일 수밖에 없으므로, 국가 및 지역의 성장단계에 따라 가변적일 수밖에 없기 때문임
 - 시대적 변화, 지역 여건의 변화에 따라 낙후지역정책도 변화를 수반할 수밖에 없음

3. 다층적 측면에서의 지원 강화

- EU의 결속정책의 주요 목표 중 하나는 지역간 협력강화를 통해 포용적 성장을 이루는 것임
 - 1990년부터 도입된 Interreg 이니셔티브는 국경을 초월한 협력을 지원함으로써 유럽 공동체 전체의 조화로운 경제, 사회 및 지역개발을 촉진하는 것임
 - 건강, 환경, 연구, 교육, 지속가능한 에너지 등과 같이 다양한 분야에서 공동의 문제를 공동으로 해결하고, 공동의 솔루션을 찾는 것을 목표로 함
- 특히 서로 경계를 마주하고 있는 경계지역간 협력뿐만 아니라, 국가간 협력, 나아가 좀 더 포괄적인 지역간 협력 등 다층적 레벨에서의 협력을 강화하기 위해 자금을 지원하고, 세부 프로그램을 구동
 - 다층적 레벨에서의 협력은 ‘더 나은 협력 거버넌스’라는 세부 목표 하에서, 해당 지역 내 모든 이해관계자가 참여할 수 있는 제도적 역량을 강화하는데 초점
- 낙후지역정책의 경우도 다층적 레벨에서 지역간 협력이 이루어질 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있음
 - 시군 단위에서의 협력, 시군 및 시도 경계를 넘어서는 광범위한 지역간 협력 등이 이루어질 수 있는 제도기반을 마련하고, 각각의 레벨에서 거버넌스 체계를 구축하여 상생발전할 수 있도록 제도 개선방안 모색 필요

제5장

낙후지역 지표선정 및 분석

제1절 낙후지역 지표선정

제2절 낙후지역 분석 및 진단

제1절 낙후지역 지표선정

1. 국내 관련 지표

1) 국가균형발전위원회의 균형발전지표¹⁵⁾

□ 지표개발 배경 및 목적

- 문재인 정부는 2018년 2월 발표한 국가균형발전 비전과 전략에서 균형발전 지표를 개발하여 지역격차 해소를 위한 균형발전 정책에 활용하기로 발표 (국가균형발전위원회, 2018)
 - 이에 따라서 2018년 개정된 「국가균형발전특별법」에 균형발전지표 개발에 관한 규정을 신설하였음
- 「국가균형발전특별법」 제22조에 의거 국가균형발전위원회는 균형발전지표의 개발 및 관리에 관한 사항을 심의·의결함
 - 동법 제21조의 2에 의거 국가와 지방자치단체는 국가균형발전사업의 효과적 추진을 위한 지역통계 기반 구축 및 개발·관리를 위한 시책을 추진해야 함
 - 조사대상 및 범위는 인구변화 등 주민활력에 관한 사항, 산업기반 및 일자리, 주거·교통·교육·안전·보건·복지 등 지역의 정주여건에 관한 사항, 문화·여가·휴양·녹지 기반 등 지역의 환경에 관한 사항, 공동체 활동에 관한 사항, 특수지역의 여건에 관한 사항 등을 대통령령으로 정하고 있음

15) 이소영·박진경(2020)을 참조하여 정리

〈표 5-1〉 국가균형발전특별법상의 지역통계 관련 규정

구분	상세내용	비고
법 21조의 2 지역통계 기반 구축 및 개발·관리	① 국가와 지방자치단체는 국가균형발전사업의 효과적인 추진을 위한 지역통계 기반 구축 및 개발·관리를 위하여 다음의 시책을 추진해야 함 1. 지역통계 작성·관리시스템 구축 및 균형발전에 관한 지표개발 2. 지역통계 작성을 위한 국내외 동향분석 3. 지역통계 조사를 위한 실태조사 사업 4. 지역통계 활용, 정책소통 등을 위한 정보화시스템 구축 5. 지역통계 분석의 질적 제고를 위한 인력양성 및 인적지원 ② 제1항에 따른 지역통계 작성을 위하여 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장 및 국가균형발전에 관련된 기관·단체 등은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 함 ③ 제1항에 따른 지역통계는 「통계법」을 준용하여 작성하되, 조사 대상 및 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함	본조 신설 2018.3.20
법 시행령 제20조의 2 지역통계의 조사 대상 및 범위	법 제21조의2 제1항에 따른 지역통계의 조사 대상 및 범위는 다음과 같음 1. 인구변화 등 주민활력에 관한 사항 2. 산업기반 및 일자리 등 지역의 경제적 기회와 소득·재정 수준에 관한 사항 3. 주거·교통·교육·안전·보건·복지 등 지역의 정주여건에 관한 사항 4. 문화·여가·휴양·녹지 기반 등 지역의 환경에 관한 사항 5. 지역사회에 대한 신뢰도·참여도 등 공동체 활동에 관한 사항 6. 성장축진지역, 산업위기대응특별지역 및 국가혁신융복합단지 등 균형발전을 위하여 이 법에 따라 지정된 특수지역의 여건에 관한 사항 7. 그 밖에 국가균형발전에 관한 지표개발에 필요한 사항으로서 국가균형발전위원회가 심의·의결을 거쳐 정하는 사항	본조 신설 2018.9.18
법 22조 국가균형발전 위원회의 설치	② 국가균형발전위원회는 다음의 사항을 심의·의결함 (중략) 11. 국가균형발전에 대한 지표의 개발·관리에 관한 사항	본조 개정 2018.3.20

○ 균형발전지표는 지역의 발전정도를 객관적·주관적으로 종합 진단하고 지역 격차 해소를 위한 균형발전정책에 활용되기 위해 개발(국가균형발전위원회, 2019)

- 지역의 발전정도, 잠재역량, 체감하는 삶의 질 등 지역여건을 종합 진단
 - 주민 삶의 질과 만족도를 측정·평가하여 지역주민들이 체감할 수 있는 균형발전정책 추진
 - 재원배분 및 재정사업 지원 대상 선정 등의 기초자료로 활용
 - 균형발전플랫폼(NABIS)을 통하여 균형발전지표 관련 정보를 제공
- 균형발전지표 개발을 위해, 한국지방행정연구원, 국토연구원, 산업연구원 등 8개 출연연구기관의 분야별 전문가로 구성된 전문위원회를 구성·운영
- 2018년 2월부터 9월까지 총 6차례 회의를 진행하며 균형발전지표의 체계 및 지표 설정
- 자치단체를 대상으로 관련 행정자료를 수집하고 지역 주민의 만족도와 관련해서는 전화설문조사를 시범적으로 실시
- 이후 시범조사결과를 연구기관, 통계청, 학계 등의 전문가로 구성된 검토위원회가 검토하여 보완·수정
- 2019년 8월 전문가 검토위원회에서 최종적으로 마련한 균형발전지표안을 국가균형발전위원회가 최종 심의·의결함

□ 지표의 구성 및 내용

- 균형발전지표는 핵심지표와 부문지표로 구성되고, 부문지표는 다시 객관지표와 주관지표로 구성(국가균형발전위원회, 2019)

〈표 5-2〉 국가균형발전위원회의 균형발전지표

구분	내용	
핵심 지표	40년 연평균 인구증감률, 최근 3개년 평균 재정자립도(결산기준)	
객관 지표	주거	노후주택비율(-), 빈집비율(-), 최저주거기준미달가구비율(-), 상수도보급률(+), 하수도보급률(+)
	교통	고속도로 IC 접근성(-), 고속·고속화철도 접근성(-), 주차장 서비스권역 내 인구 비율(+), 도로포장율(+)
	산업·일자리	사업체수 증감률(+), 종사자수 증감률(+), 지식기반산업집적도(+), 상용근로자 비중(+), 특허건수(+), 연구개발인력당 연구개발비(+)
	교육	유아(0-5세)천명당 보육시설수(+), 학령인구당 학교수(초중고)(+), 어린이집 서비스 권역 내 영유아인구 비율(+), 초등학교 서비스권역 내 학령인구 비율(+)
	문화·여가	인구십만명당 문화여가시설수(+), 인구천명당 객석수(+), 인구십만명당 예술활동건수(+), 공연문화시설 서비스권역 내 인구 비율(+), 도서관 서비스권역 내 인구 비율(+), 공공체육시설 서비스권역 내 인구 비율(+)
	안전	소방서 접근성(-), 경찰서 접근성(-), 구조대원 일인당 담당주민수(+), 119 안전센터 1개당 담당주민수(+)
	환경	인구 천명당 도시공원면적(+), 생활권공원 서비스권역 내 인구 비율(+), 녹지율(+), 1km ² 당 대기오염물질배출량(-)
	보건·복지	65세이상 1인가구 비율(-), 국민기초생활보장수급자비율(-), 사회복지 및 보건분야 지출비중(-), 인구십만명당 사회복지시설수(+), 인구천명당 의료기관병상수(+), 노인여가복지시설 서비스권역내 노인인구 비율(+), 응급의료시설 서비스권역내 인구비율(+), 병원 서비스권역내 인구 비율(+)
부문 지표	종합	현재행복도(+), 지역생활만족도(+)
	주거	주거상태 만족도(+), 기초생활여건 만족도 (+)
	교통	대중교통 및 주차장 이용 편리 만족도(+)
	산업·일자리	지역내 일자리 충분 정도(+), 노력에 따른 소득 창출 정도(+)
	교육	초중고생 학교 교육 여건 만족도(+), 어른 대상 교육기회의 충분 정도(+) 보육시설(어린이집, 유치원)의 충분 정도(+)
	문화·여가	문화 및 체육시설의 접근 편리성(+), 문화 및 체육시설 및 프로그램 수준 만족도(+)
	안전	자연재해 및 재난 등 예방 및 대비책 충분도(+), 밤거리 안전도(+), 소방 등 사회안전체계의 충분도(+)
	환경	소음, 악취, 쓰레기 및 폐기물처리서비스 만족도(+), 자연환경 만족도(+) 미세먼지에 대한 생활 피해 정도의 낮음(+)
	보건·복지	병의원 및 약국 이용 편리성(+), 노약자·장애인 복지서비스 만족도(+)
	시민참여·공동체	도움을 청할 사회적 관계 유무(+), 지역 소속감(+)

자료: 국가균형발전위원회(2019)

- 핵심지표는 인구 및 경제 관련 대표지표인 40년 연평균 인구증감률과 최근 3개년 평균 재정자립도로 구성
 - 인구증감률은 장기적인 인구감소 여부를 파악할 수 있도록 40년('75~'15)간의 연평균 인구증감률로 산정
 - 경제부문은 통계의 정확성과 가용성, 객관성 등을 고려하여 최근 3년간 재정자립도(결산기준)를 지표로 선정
- 부문지표는 부문별로 객관 및 주관 지표를 활용하여 파악하기 위해 개발
 - 객관지표는 객관적으로 측정가능한 주거, 교통, 산업·일자리, 교육, 문화·여가, 안전, 환경, 보건·복지 등 8개 부문의 41개 지표들로 구성
 - 주관지표는 지역 주민들의 주관적인 삶의 질 만족도를 파악할 수 있도록, 종합, 주거, 교통, 산업·일자리, 교육, 문화·여가, 안전, 환경, 보건·복지, 시민참여·공동체 등 10개 부문의 22개 지표들로 구성

□ 균형발전지표의 활용

- 이상의 균형발전지표를 시범적용한 결과는 한국산업기술평가관리원이 운영하는 균형발전플랫폼(NABIS)을 통해 정보 제공
 - 핵심지표 및 부문지표의 객관지표에 대한 정보를 전국 광역 및 기초자치단체별로 제공
 - 부문지표의 주관지표는 광역자치단체 수준에서만 제공되고 있음
- 각 부처에서 추진하는 지역사업에서 균형발전지표를 활용하여 지역균형요소 고려 강화

2) 성장촉진지역 선정지표

□ 지표개발 배경 및 목적

- 성장촉진지역은 「국가균형발전특별법」에 의거하여 낙후지역을 지원하기 위해 도입된 정책으로 낙후지역이라는 명칭이 지역에 부정적인 이미지를 강화할 수 있다는 우려에서 성장촉진지역이라는 명칭으로 활용
 - 「국가균형발전특별법」 제2조 제6호에서 성장촉진지역이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 경제적·사회적 성장 촉진을 위해 특별한 배려가 필요한 지역을 말함
 - 「지역개발지원법」의 발전촉진형 지역개발계획에 의거한 지역개발사업, 「도서개발촉진법」의 도서종합개발계획에 의한 도서개발사업을 중심으로 도로, 주차장, 편의시설 등 기반시설 설치비 국고 지원
- 전국 시·군 중에서 경기도와 특수상황지역을 제외하고, 159개 시·군을 대상으로 인구변화율, 소득수준, 재정상황 및 지역접근성 등을 종합 평가하여 낙후도가 높은 순으로 70개 시·군을 선정하여 5년마다 재지정하고 있음
 - 특별법상에서 지표의 구성항목이 이미 제시되어 있으며, 동법 시행령 제2조의 2(성장촉진지역의 지정 등)에서 구체적인 선정지표로 연평균 인구변화율, 소득수준, 재정 상황 및 지역 접근성 등을 제시
 - 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 행안부 장관과 국토부 장관이 공동으로 지정·고시함
- 성장촉진지역 70개는 2009년에 최초로 지정되었고, 2014년에 재지정된 이후 2019년에 새롭게 지정되었음
 - 2014년 재지정 당시에 강원도 정선군과 전남 무안군이 제외되었고, 강원도 홍천군과 충남 태안군이 신규로 지정
 - 2019년에는 경북 예천군과 충남 태안군, 경남 창녕군, 전남 나주시가 제외되고 강원 정선군, 충남 공주시, 경북 안동시, 그리고 전남 영암군이 추가로 지정됨(국토교통부·행정안전부, 2019)

□ 지표의 구성 및 내용

- 2014년 재지정 당시 국토교통부가 성장촉진지역 지정에 사용한 지표는 균
특법에 따라 인구, 소득수준, 재정여건, 접근성임
- 2019년에는 인구, 소득수준, 재정여건, 접근성을 평가하되, 소득수준과
접근성에 대한 평가지표를 보완하였음(국토교통부·행정안전부, 2019)

〈표 5-3〉 성장촉진지역 지정지표

항 목	2014년 지정지표	2019년 지정지표
인 구	① 인구밀도 ② 연평균 인구변화율	① 인구밀도 ② 연평균 인구변화율
소 득	③ 지방소득세	③ 지방소득세 ④ GRDP(지역내총생산)
재 정	④ 재정력지수	⑤ 재정력지수
접근성	⑤ 지역접근성	⑥ 지역접근성 ⑦ 생활 SOC 접근성

〈표 5-4〉 성장촉진지역 지정지표 산정방법

구분	지표	산정방법
인구	인구밀도	10년간 상주인구/해당 시·군 면적
	연평균 인구변화율	10년간 연평균 인구변화율
소득	지방소득세	지방소득세 총액의 최근 3개년 평균
	GRDP(지역내총생산)	최근 3개년 평균
재정	재정력지수	기준재정수입액/기준재정수요액 최근 3개년 평균
접근성	지역접근성	(기준 광역대도시 인구×해당 시·군 인구)/(두 지점간의 이격거리×두 지점 간의 교통소요시간)
	생활 SOC 접근성	어린이집, 유치원, 의료기관, 노인여가복지시설, 문화시설, 공공도서관, 체육시설, 도시공원(2019 도시 대상 평가지표 활용, 국토계획법 제3조의2) 시·군내 평균 접근성

자료: 국토교통부·행정안전부(2019.8.27), 성장촉진지역 재지정(안)

- 지방소득세 지표는 개인서비스업 등 자영업자의 소득이 누락될 가능성이 있어 지역 내 업종구조에 따라 편의가 발생할 수 있으므로 GRDP(지역내총생산) 지표를 추가하여 보완
 - GRDP는 과거 시·도 단위에서만 고시되었으나 현재 시·군·구 단위로 확대되었고, 지역 내 소득순환을 파악할 수 있으며 경제 활력도를 보다 직접적으로 대변
- 지역 접근성 지표는 주민들이 실제로 체감하는 낙후도를 반영하지 못한다는 한계 존재
 - 교육·의료·문화시설 등 생활SOC 접근성 지표를 추가하여 낙후지역 고려요소로 포함

□ 지표의 산정방법

- 2018년 말 기준 전국 159개 시·군을 대상으로 지표값에 대한 표준화(Z-score) 점수를 합산하여 종합지수를 산출한 다음 점수가 낮은 순으로 70개 시·군을 선정함
 - 다만 수도권과 접경지역에 해당하는 시·군은 평가 대상에서 제외함(경기도 31개, 접경지역 8개)
- 가중치는 인구, 소득, 재정, 접근성 등 4개 평가항목의 비중은 2 : 2 : 1 : 1로 2014년 지정기준과 동일
 - 항목 내 가중치로 인구밀도, 연평균 인구변화율을 1 : 1로, 지방소득세, GRDP를 1 : 1로, 지역접근성, 생활SOC 접근성을 2 : 1로 부여
 - 종합지수 산정방식

$$\text{※ 종합지수}(Z) = \text{인구}(\text{인구밀도} \times 1/2 + \text{연평균 인구변화율} \times 1/2) \times 2 + \text{소득}(\text{지방소득세} \times 1/2 + \text{GRDP} \times 1/2) \times 2 + \text{재정}(\text{재정력지수}) + \text{접근성}(\text{지역접근성} \times 2/3 + \text{생활SOC 접근성} \times 1/3)$$

- 2019년에는 2014년과 비교하여 경북 예천군과 충남 태안군, 경남 창녕군, 전남 나주시가 제외되고 4개 시·군이 대체되었음(국토교통부·행정안전부, 2019)
- 강원 정선군, 충남 공주시, 경북 안동시, 그리고 전남 영암군이 추가로 지정

〈표 5-5〉 2019년 지정된 성장축진지역 70개 시·군

구분	'14년 지정	'19년 지정안	비고
계	총 70개 시·군	총 70개 시·군	
강원	태백시 삼척시 횡성군 영월군 평창군 홍천군 양양군 (7개)	태백시 삼척시 횡성군 영월군 평창군 홍천군 양양군 정선군 (8개)	정선군 추가
충북	보은군 영동군 괴산군 단양군 옥천군 (5개)	좌 동	
충남	서천군 금산군 부여군 청양군 예산군 태안군 (6개)	서천군 금산군 부여군 청양군 예산군 공주시 (6개)	태안군 제외 공주시 추가
전북	남원시 김제시 진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 고창군 부안군 정읍시 (10개)	좌 동	
전남	나주시 담양군 곡성군 구례군 고흥군 보성군 화순군 장흥군 강진군 해남군 함평군 장성군 완도군 진도군 신안군 영광군 (16개)	담양군 곡성군 구례군 고흥군 보성군 화순군 장흥군 강진군 해남군 함평군 장성군 완도군 진도군 신안군 영광군 영암군 (16개)	나주시 제외 영암군 추가
경북	상주시 문경시 군위군 의성군 청송군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 예천군 봉화군 울진군 울릉군 영천시 영주시 (16개)	상주시 문경시 군위군 의성군 청송군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 봉화군 울진군 울릉군 영천시 영주시 안동시 (16개)	예천군 제외 안동시 추가
경남	의령군 창녕군 고성군 남해군 하동군 산청군 함양군 거창군 합천군 밀양시 (10개)	의령군 고성군 남해군 하동군 산청군 함양군 거창군 합천군 밀양시 (9개)	창녕군 제외

3) 지역활성화지역 지정지표

□ 지표개발 배경 및 목적

- 국토교통부는 성장촉진지역 중에서도 낙후도가 심한 지역을 차등적으로 지원하기 위하여 성장촉진지역을 유형화하여 지역활성화지역을 추가로 선정함
 - 지역활성화지역은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제2조에서 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역을 말함
- 70개 성장촉진지역 중에서 낙후도가 심한 22개 시·군이 2015년에 지역활성화지역으로 선정
 - 도별로 성장촉진지역 시·군 수의 30% 범위에서 선정하였으며, 전체 70개 성장촉진지역의 31.4%인 22개 시·군이 해당

〈표 5-6〉 지역활성화지역 지정현황

구분	합계	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
성장촉진지역 (A)	70	7	5	6	10	16	16	10
지역활성화지역 (B)	22	2	2	2	3	5	5	3
비교(B/A)	31.4%	28.6%	40.0%	33.3%	30.0%	31.3%	31.3%	30.0%

주: 성장촉진지역 수의 30% 기준 소숫점은 반올림 또는 버림

자료: 국토교통부(2015.3.3) 지역활성화지역 제도

- 지역활성화지역은 사회기반시설의 설치·유지 및 보수에 관한 사항, 교육·문화·관광시설 설치 및 유지, 교통서비스의 개선에 관한 사항, 농림업·해양업·수산업의 생산기반 육성에 관한 사항 등을 지원함
 - 지역활성화지역으로 지정된 시군에 대해서는 타당성이 인정되는 도로 등 기반시설 사업을 위하여 시군당 300억원 범위 내에서 국비 지원

- 공모형 소규모 사업 선정시 지역활성화 지역 사업에 대한 가점 부여 및 공모를 통한 수요응답형 교통서비스 운영 지원

□ 지표의 구성 및 내용

- 국토교통부가 지역활성화지역 지정에 사용하는 지표는 일반적인 낙후도를 반영하는 공통지표(기본지표)와 지역별 특성요인을 반영하는 특성지표(자율지표)로 구분
 - 공통지표는 대상이 되는 시·군의 지역총생산(GRDP)과 지방소득세, 근무 취업인구, 인구변화율의 5개 법정지표를 말함
 - 특성지표는 도별로 여건을 반영하는 지표로 예를 들어 전북의 경우 65세 이상 고령화율을, 경북의 경우 노령화지수와 100인당 의사수, 기초생활 수급자율, 지방세징수액을 경남의 경우 고령화율과 사업체 종사자수를 고려하여 반영함

〈표 5-7〉 지역활성화지역 지정지표

구분	공통지표		특성지표	
성격	기본지표		자율지표	
근거	「지역개발지원법」 제67조 제3항		「지역개발지원법시행령」 제63조	
내용	법정요건	평가지표	도별	평가지표
	지역총생산	대상 시군 GRDP	강원	① 지역접근성 ② 여객·화물량 ③ 토지구제율 ④ 고령화수준 ⑤ 취약계층 비율
	재정상황	재정력지수(3개년 평균)	전북	① 고령화율(65세 이상)
	지역산업	지방소득세(3개년 평균)	경북	① 노령화지구 ② 100인당 의사수 ③ 기초생활 수급자율, ④ 지방세징수액
		근무 취업인구 변화율(10년)		
인구변화율	평균 인구변화율(10년)	경남	① 고령화율 ② 사업체종사자 수	

자료: 국토교통부(2015.3.3) 지역활성화지역 제도

〈표 5-8〉 2015년 지정된 지역활성화지역 22개 시·군

구분	지역활성화 지역	
	시군수	시군명
강원도	2	양양군, 태백시
충청북도	2	단양군, 영동군
충청남도	2	청양군, 태안군
전라북도	3	임실군, 장수군, 진안군
전라남도	5	고흥군, 곡성군, 신안군, 완도군, 함평군
경상북도	5	군위군, 영양군, 의성군, 봉화군, 청송군
경상남도	3	산청군, 의령군, 합천군

4) 인구감소지역 지정지표

□ 지표개발 배경 및 목적

- 2017년부터 생산가능인구 감소 시작, 고령인구수가 유소년인구수를 초월하여 인구구조 역전, 세계 유래없는 초저출산과 급격한 고령화로 ‘인구절벽’, ‘늙어가는 국가’, ‘지방소멸’ 우려가 급속히 확산
 - 2019년 말 기준 국토면적으로 11.8%에 해당하는 수도권의 인구가 비수도권 인구를 역전하기 시작했으며, 지역의 인구감소와 인구격차 확대로 지역의 인구문제 가중
- 2005년부터 「저출산·고령사회기본법」을 제정하여 국가 총인구감소대응을 위해 저출산대책, 즉 출산 및 보육 시책들을 다양하게 규정하고, 전국적인 국가총인구문제에 대한 기본적인 사항을 규정하였지만 한계 노정
 - 사회적 인구유출로 발생되고 있는 지방의 인구문제는 고려하지 않고, 지방소멸위기지역에 대한 지역발전대책 미규정
- 이에 2020년 11월, 「국가균형발전특별법」이 일부 개정되어 ‘인구감소지역’에 대한 개념이 반영되기 시작하였고, 2021년 6월에 시행령이 개정되었

으며, 이를 근거로 2021년 10월에는 인구감소지역 89곳을 지정·고시하였음

- 균특법 제2조의3에 지방도시의 인구감소에 따른 지역위기극복 및 국가 균형발전에 기여하기 위해 「국가균형발전 특별법」을 개정하여 인구감소 지역을 지정하고, 인구감소지역에 대한 대책을 마련·지원하도록 법으로 명시(2020. 12. 8. 공포)

□ 지표의 구성 및 내용

- 인구감소지수를 구성하는 지표는 법적 고려사항과의 부합성, 통계자료의 객관성, 인구감소 현상을 설명하는 대표성 등을 검토 후 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도의 8개 지표를 선정·종합하여 산출
 - 인구감소지역은 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시·군(광역시의 군 포함)·구(자치구) 중 인구감소율, 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구, 생산가능인구, 인구감소의 지속성, 재정여건 등을 고려하여 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말함

〈표 5-9〉 균특법상 인구감소지역 지정지표

구분	지표
인구	인구감소율
	출생율
	65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구, 생산가능인구
재정	재정자립도

〈표 5-10〉 인구감소지수 구성 지표 세부설명

지표	세부설명
연평균 인구증감률	20년, 5년간의 인구증감률 변화를 통해 인구감소 지속성과 최근 인구감소추세 판단, 지역의 인구활력 및 행정수요 반영
인구밀도	최근 5년간 행정구역 면적당 인구변화를 통해 지역의 상대적 인구규모(밀집도) 변화 및 공간상 집적된 경제활동의 수준 반영
청년 순이동률	최근 5년간 청년(19~34세)* 연양인구 대비 청년 순이동자수 변화를 통해 지역 인구의 사회적 이동 추이 반영 * 청년기본법 제2조제1항에 근거
주간인구	2020년 지역의 주간인구 규모를 통해 지역의 활력(소비 및 경제활동) 반영
고령화 비율	최근 5년간 총인구 대비 65세 이상 고령인구 변화를 통해 지역의 복지수요 가중 및 생산성 저하 정도 반영
유소년 비율	최근 5년간 총인구 대비 14세 이하 유소년인구 변화를 통해 향후 지역 노동시장의 변화와 지역침체도 반영
조출생률	최근 5년간 연양인구 대비 출생아 수 변화를 통해 지역 인구의 자연적 증감 추이 반영
재정자립도	최근 5년간 지자체 일반회계 규모 대비 자체수입 변화를 통해 지방재정의 여건 반영(재정부문 범용적 지표 활용)

- 인구감소지역 89곳은 현장의 의견을 반영하기 위하여 지자체, 관계부처 등과의 협의와 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 최종 확정되었음
 - 지역별 자연적 인구증감 및 사회적 이동 관련 지표가 종합적으로 포함된 인구감소지수는 향후 정부와 지자체의 인구활력정책의 입안, 목표 설정, 효과분석 등 의사결정과정에서 활용될 예정임

〈표 5-11〉 인구감소지역 89곳 지정현황

구분	인구감소지역	
부산 (3)	영도구, 동구, 서구	
대구 (2)	서구, 남구	
인천 (2)	옹진군, 강화군	
경기 (2)	연천군, 가평군	
강원 (12)	삼척시, 고성군, 양양군, 철원군, 태백시, 영월군, 정선군, 평창군, 홍천군, 횡성군, 화천군, 양구군	
충북 (6)	제천시, 옥천군, 단양군, 보은군, 괴산군, 영동군	
충남 (9)	공주시, 보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 예산군, 서천군, 태안군, 청양군	
전북 (10)	김제시, 남원시, 정읍시, 고창군, 무주군, 임실군, 부안군, 순창군, 장수군, 진안군	
전남 (16)	고흥군, 강진군, 구례군, 곡성군, 담양군, 신안군, 보성군, 영암군, 영광군, 완도군, 장흥군, 장성군, 진도군, 해남군, 함평군, 화순군	
경북 (16)	문경시, 상주시, 안동시, 영천시, 영주시, 고령군, 봉화군, 영양군, 군위군, 성주군, 영덕군, 울진군, 울릉군, 의성군, 청송군, 청도군	
경남 (11)	밀양시, 거창군, 남해군, 고성군, 산청군, 창녕군, 의령군, 하동군, 함양군, 함안군, 합천군	

자료: 행정안전부(2021)

5) 예비타당성조사의 지역낙후도지수

□ 지표개발 배경 및 목적

- 기획재정부에서는 예비타당성조사를 실시하면서 2000년부터 지역균형발전을 고려해 낙후지역에 대한 일종의 가점을 부여해오고 있음
 - 예비타당성조사는 「국가재정법」 제38조 및 동법 시행령 제13조에 따라 총사업비 500억원 이상, 국비 300억원 이상 투입되는 대형투자사업에 대해 기획재정부에서 실시하는 사전적인 타당성 조사임
 - B/C로 표현되는 경제성 분석만으로 사업의 타당성을 평가할 경우 경제성 분석의 구조상 지역발전이 부진한 낙후지역일수록 사업의 타당성이 낮게 평가되기 때문에 지역 간 불균형 상태가 심화될 우려가 있기 때문에 지역낙후도를 고려(KDI, 2017)
- 2019년 4월부터는 수도권과 비수도권을 구분하고 균형발전 반영 정도를 한층 강화하여 지역낙후도 순위를 산정하고 있으며, AHP 평가를 통해서 이를 정량적으로 반영하고 있음
 - 예비타당성조사는 경제성 분석, 정책성 분석, 그리고 지역균형발전 분석 등 3가지 측면의 분석결과를 AHP(계층화분석법: Analytical Hierachy Process)라는 다기준 분석방법을 통해 종합하여 사업추진여부를 판단하는데, 2019년 4월 이후 AHP를 KDI에서 수행하지 않고 기획재정부가 주관하는 '재정사업평가 분과위원회'에서 수행(송지영·여규동, 2020)

□ 지표의 구성 및 내용

- 기획재정부와 KDI에서 지역낙후도지수 산정에 활용하는 지표는 인구증가율, 제조업 인구비율, 도로율, 재정자립도 승용차 등록대수, 인구당 의사수, 노령화지수, 도시적 토지이용비율 등임
 - 8개 지표에 지표별 가중치를 적용하여 하나의 지역낙후도지수로 변환하고, 그 지수를 기준으로 170개 지자체간 순위를 산정하지만 특정지역을 낙후지역으로 선정하지는 않음

〈표 5-12〉 KDI 예비타당성조사의 지역낙후도지수 8개 지표

부 문	지표항목	측정방법
인구	인구증가율	최근 5년간 연평균 인구증가율
산업	제조업종사자비율	(제조업 종사자수/인구)×100
기반시설	도로율	(법정 도로 연장/행정구역 면적)×100
교통	승용차등록대수	(승용차 등록대수/인구)×100
보건·사회보장	인구당 의사수	(의사수/인구)×100
	노령화지수	(65세 이상/0~14세 인구)×100
행재정·기타	재정자립도	((지방세+세외수입)/일반회계세입 총계)×100
	도시적 토지이용비율	지목상((대지+공장용지+학교용지)/행정구역 면적)×100

□ 지표의 산정방법

- 예비타당성조사에서 사용되고 있는 지역낙후도지수 산정방법은 위에서 언급한 8개 지표를 가중평균하여 구함
 - 지역낙후도지수는 낙후 정도를 구성하는 지표들의 가중평균값으로서, 지역낙후도지수를 구성하는 8개 지표를 준용

$$UI^r = \sum_i Z_i^r \cdot W_i$$

단, UI^r = r 지역의 지역낙후도지수

Z_i^r = r 지역의 표준화된 지표 i 의 값(단, $i = 1, 2, \dots, 8$)

W_i = 지표 i 의 가중치(단, $i = 1, 2, \dots, 8$)

- 지역낙후도지수를 산정할 때 8개 지표의 척도가 상이하기 때문에 효과를 통제하기 위하여 지표 간 척도를 통일시킴
 - 지표 간 척도의 통일을 위하여 다음과 같은 단위정상법(unit normal scaling)을 사용하여 8개 지표를 표준화함

- 노령화지수는 그 값이 클수록 지역낙후도가 심하다는 의미 해석되기 때문에 지역낙후도지수 산정 시, 음(-)의 값을 부여

$$Z_i = \frac{X_i - \bar{X}}{S}$$

단, S는 표준편차, \bar{X} 는 표본평균

〈표 5-13〉 지역낙후도지수 산정을 위한 지표별 가중치

지 표	가중치(%)	지 표	가중치(%)
인구증가율	8.9	승용차 등록대수	12.4
노령화지수	4.4	도로율	11.7
재정자립도	29.1	인구당 의사 수	6.3
제조업 종사자 비율	13.1	도시적 토지이용비율	14.2

자료: KDI(2017.12), 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제6판).

6) 지방재정투자심사의 지역발전지표

□ 지표개발 배경 및 목적

- 총사업비 500억원 이상, 국비 300억원 이상 투입되는 대형투자사업에 대한 예비타당성조사와 별도로 총사업비가 500억원 이상이지만 국비 300억 미만의 대형투자사업의 경우 행정안전부에서 「지방재정법」 제27조 및 동법 시행령 제41조에 따라 사전적인 타당성 조사를 실시하고 있음
 - 지방재정투자사업은 투자심사위원회에서 사업의 추진여부를 결정

□ 지표의 구성 및 내용

- KDI에서 수행하는 예비타당성조사에서는 지역낙후도지수를 산정하여 AHP 평가시 이를 정량적으로 반영하고 있으나, 현재 LIMAC에서 수행하는 지방재정투자사업 타당성조사에서는 해당 지자체의 지역발전지표를 산정

하고, 전국 평균과 비교는 하지만 낙후지역이라 하여 해당사업에 대한 별다른 고려는 하지 않았음

- LIMAC의 지역발전지표는 인구증가율, 1인당 자동차 등록대수, 1인당 GRDP, 재정자립도, 고용률, 시가화 면적 비율, 문화기반시설수, 체육시설수, 주택 노후화율, 주택보급률, 도로율, 도로포장률 등 총 12개 지표를 고려(송지영 외, 2019)

○ 그러나 지방자치단체가 추진하는 대규모 재정투자사업의 타당성 조사에서도 지역균형발전을 고려하기 위한 방법론을 개발하였으며, 시·군·구 단위의 낙후지역을 선정함(송지영·여규동, 2020)

〈표 5-14〉 LIMAC 지방재정투자사업 타당성조사의 지역발전지표

부문	지표	구축단위			산출식
		시도	시군구	읍면동	
인구	인구증가율	○	○	○	$[(2017년\ 인구수)/(2013년\ 인구수)]^{(1/4)-1}$
	1인당 자동차 등록대수	○	○	-	자동차 등록대수/주민등록 인구수
경제	1인당 GRDP	○	-	-	지역내총생산액/장래추계(연양)인구
	재정자립도	○	○	-	자체수입('지방세+세외수입')/일반회계 예산액×100
인프라	고용률	○	시군	-	2018년(취업자/만 15세 이상 인구) × 100
	시가화 면적 비율	○	○	-	2017년(시가화 면적/도시지역 면적) × 100
문화력	문화기반시설수	○	○	-	해당 시도의 문화기반 시설 수
	체육시설수	○	-	-	해당 시도의 체육시설 수
주택	주택노후화율	○	○	-	준공후 30년 이상된 주택/총 주택수×100
	주택보급률	○	-	-	총주택수/일반가구수
교통	도로율	○	○	-	2018년 도로면적/행정구역면적
	도로포장률	○	시군	-	개통도 연장에 대한 포장도 비율

주: 일부 자료가 없는 지역은 해당 출처기관에서 자료를 제공하지 않고 있음

자료: 송지영·여규동(2020)

2. 본 연구의 낙후지역 분석지표 선정

□ 균특법 및 관련법률상 낙후지역

- 「국가균형발전특별법」상 낙후지역과 관련되는 지역은 앞서 설명한 성장촉진지역과 접경지역과 개발대상도서를 포함하는 특수상황지역을 들 수 있음
 - 낙후지역 개발사업은 오지개발사업, 도서개발사업, 접경지역사업 등이 개별적으로 추진되다가 「국가균형발전특별법」 상의 균특회계 사업으로 통합편성되었음
 - 성장촉진지역은 앞서 설명한 바와 같이 5년마다 지정지표에 의거 낙후도가 심한 30%에 해당하는 70개 지역의 재지정을 추진하며, 이때 수도권 및 접경지역에 속하는 지역은 제외됨
 - * 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에 의거한 지역활성화지역은 70개 지역 중에서 또 다시 낙후도가 심한 30% 지역(22개)을 시도별로 지정
- 이들 성장촉진지역 70개와 특수상황지역은 부처에 따른 지역구분에 의해 이분화하여 구분되어 있어 전체 시·군을 대상으로 한 낙후지역 분석이라 할 수는 없음
 - 특수상황지역 중에서 접경지역의 경우 15개 접경지역에 속하는 시·군에 해당

□ 본 연구에서 낙후지역 선정지표

- 앞서 살펴본 바와 같이 현행 낙후지역을 선정하는 방법론은 2가지로 요약할 수 있음
 - 첫째, 지역을 구분하기 위하여 종합지수를 개발하는 방법
 - 둘째, 종합지수를 개발하지 않고 낙후지역을 선정하기 위한 지표를 개발하여 기준에 따라서 지역을 구분하는 방법
- 공통적으로 포함되는 지표는 인구증가율과 인구밀도, 고령화지수와 같은 인구 요인과 재정자립도, 지방소득세와 같은 재정적 요인이라 할 수 있음

- 이 외에는 지표를 적용함에 있어서 계층적인 구조를 가지고는 있으나 낙후도를 선정하는 목적에 따라서 달라짐
- 이에 본 연구에서는 경기도와 강원도를 포함하는 전국을 대상으로 낙후지역을 분석하기 위하여 국가균형발전위원회의 균형발전지표를 사용하도록 하며, 이 중에서도 핵심지표만을 활용하도록 함
 - 균형발전지표는 2018년 지역격차 해소를 위하여 균형발전정책에 활용하기 위하여 개발된 지표임
- 균형발전지표는 핵심지표와 부문지표로 구성되는데, 핵심지표는 지역 간 발전 정도를 비교할 수 있는 가장 대표적 지표인 인구와 경제 관련 2개 지표로 구성
 - 부문지표는 객관지표와 주관지표로 구성되는데, 주관지표는 광역자치단체 수준에서만 제공되기 때문에 핵심지표만 활용
 - 낙후지역은 전국 시군 중에서 성장촉진지역과 같이 낙후도가 심한 하위 30% 시·군을 선정하도록 함

〈표 5-15〉 본 연구에서 낙후지역 선정에 활용되는 균형발전지표

구분	지표	내용	출처
핵심 지표	40년 연평균 인구증감률	연평균 인구 증감률(최근 40년: 1975~2015) • 변화율은 연평균증감률((해당년/기준년) ^{(1/기간)-1})*100	국가균형발전위원회 (NABIS)
	최근 3개년 평균 재정자립도(결산기준)	재정자립도 3개년 평균(최근 3년: 2016~2018) • (지방세 및 세외 수입/일반회계 세입)×100	

□ 본 연구에서 낙후지역 선정방법

- 균형발전지표 중에서 균형발전플랫폼(NABIS)에서 제공하고 있는 핵심지표는 통계청 및 지방자치통합재정 등의 행정 통계자료를 통해 구축되어진 자료임
 - 2021년 현재 시·군·구별 40년간 연평균 인구증감률(1975~2015)과 재정자립도 최근 3개년 평균(2016~2018)을 공표하고 있음
- 본 연구는 연평균 인구증감률과 재정자립도 두 개의 핵심지표를 활용하여 지수 값을 도출함
 - 40년간 연평균 인구증감률은 (-)값을 가지고 있는 지역이 있기 때문에 표준화는 정규화(normalization), 즉 데이터의 범위를 0과 1로 변환하여 분포를 조정하는 방법을 활용하며, 지표별 최소값을 0으로, 최대값을 1로 변환

$$BDI^r = \alpha PR^r + (1 - \alpha) FI^r$$

BDI^r : 지역 r의 균형발전지수, α : 인구증감률의 가중치

PR^r : 지역 r의 40년간 연평균인구증감률, FI^r : 지역 r의 3개년 평균 재정자립도.

범위 표준화 방법:
$$Z_i = \frac{(X_i - X_{\min})}{(X_{\max} - X_{\min})}$$

여기서, Z_i 는 i 자치단체의 표준 점수, X_i 는 i 자치단체의 표준화 전값, X_{\max} 는 점수가 가장 높은 자치단체의 표준화 전값, X_{\min} 은 점수가 가장 낮은 자치단체의 표준화 전값

제2절 낙후지역 분석 및 진단

1. 낙후지역 분석결과

□ 시도별 균형발전지표 핵심지표 분석결과

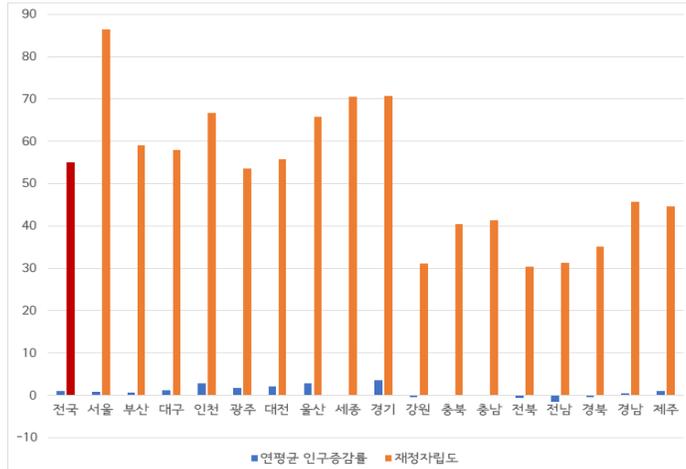
- 국가균형발전위원회에서 제공하는 자료를 바탕으로 시도별 균형발전지표 핵심지표는 지난 40년간 연평균 인구증감률은 1.0% 증가하였고, 2016년부터 2018년까지 최근 3년간 재정자립도 평균은 55.1%임
 - 장기적으로 40년간 인구는 수도권이나 대도시 광역시로 인구가 집중되었고 그 경향성은 확대되고 있음
 - 재정자립도는 수도권과 비수도권의 재정격차가 큰 것으로 나타나고 있음

〈표 5-16〉 시도별 균형발전지표 핵심지표 여건변화

구분	연평균 인구증감률(%)	재정자립도 3개년 평균(%)	
	1975-2015년	2016-2018년	전년대비 증가율
전국	1.0	55.1	0.2
서울	0.9	86.3	0.9
부산	0.7	59.1	-3.2
대구	1.2	58.0	-0.3
인천	2.8	66.7	-1.2
광주	1.8	53.6	0.1
대전	2.2	55.8	-2.5
울산	2.9	65.7	-6.3
세종	0.0	70.5	4.1
경기	3.6	70.7	0.4
강원	-0.5	31.2	0.4
충북	0.1	40.4	1.1
충남	-0.0	41.3	-0.6
전북	-0.7	30.3	-2.2
전남	-1.5	31.3	1.6
경북	-0.5	35.1	-0.5
경남	0.5	45.8	-2.0
제주	1.0	44.7	0.5

자료: 균형발전플랫폼(NABIS)

〈그림 5-1〉 시도별 균형발전지표 핵심지표



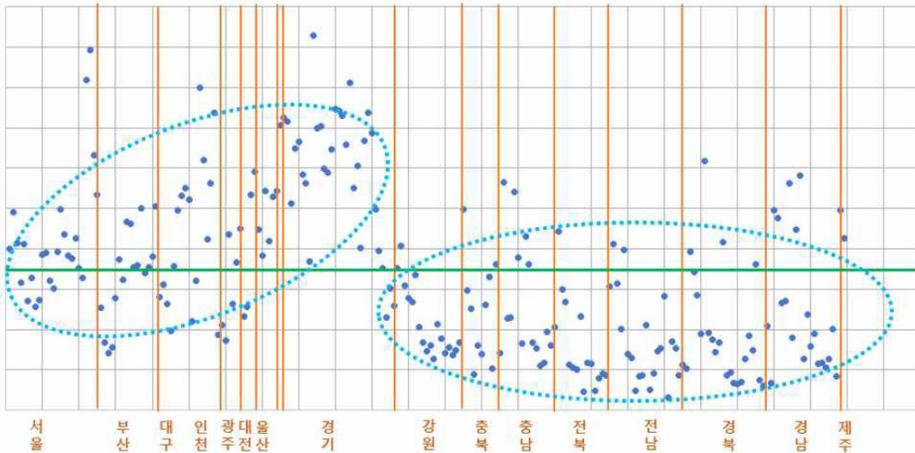
□ 시군구별 균형발전지표 핵심지표 분석결과

- 균형발전지표 핵심지표인 40년간 인구증감률과 최근 3년간 재정자립도를 최대값과 최소값을 이용하여 정규화(normalization)하고, 동일기준치를 주어 균형발전지수를 산정하였음
 - 균형발전지수가 낮은 순서대로 하위 30%, 즉 성장촉진지역이나 개발활성화지역과 같이 하위 30%에 해당하는 70개 지역을 선정함
- 40년간 연평균 인구증감률이 (-)값을 가지고 있는 지역이 있기 때문에 표준화는 Z-Score가 아닌 정규화(normalization) 방식을 택함
 - 부문별 데이터의 범위를 0과 1로 변환하여 분포를 조정하는 방법을 활용하며, 지표별 최소값을 0으로, 최대값을 1로 변환하는 방식임
- 시군구별 균형발전지표 핵심지표 분석결과 경기도의 경우 하위 30%에 속하는 시군은 없는 것으로 분석됨
 - 경기도 중에서 가장 낙후도가 높은 시군은 연천군이지만 전국적으로는 91위 수준으로 양호

〈표 5-17〉 낙후지역 70개 선정결과(균형발전지수 핵심지표 활용)

구분		지역
합계	70	
부산광역시	3	서구 동구 영도구
광주광역시	1	동구
강원	10	홍천군 횡성군 영월군 평창군 철원군 화천군 양구군 인제군 고성군 양양군
충북	5	보은군 옥천군 영동군 진천군 음성군
충남	6	논산시 금산군 부여군 서천군 청양군 예산군
전북	10	정읍시 남원시 김제시 진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 고창군 부안군
전남	15	담양군 곡성군 구례군 고흥군 보성군 장흥군 강진군 해남군 영암군 함평군 영광군 장성군 완도군 진도군 신안군
경북	13	영천시 상주시 문경시 군위군 의성군 청송군 영양군 영덕군 청도군 성주군 예천군 봉화군 울릉군
경남	7	의령군 창녕군 남해군 하동군 산청군 함양군 합천군

〈그림 5-2〉 시군구별 균형발전지표 핵심지표 분포



□ **접경지역 시군구별 핵심지표 분석결과**

- 15개 접경지역의 시군구별 핵심지표 분석결과를 살펴보면, 15개 시군의 낙후도가 차별적임을 알 수 있음
 - 경기도의 경우, 연천 및 동두천은 김포나 고양에 비해 낙후도가 심각한 수준임에도 수도권에 위치해 있다는 이유만으로 낙후지역으로 배려받지 못하고 있음

〈표 5-18〉 균형발전지수 핵심지표에 의한 접경지역 낙후도 순위

순위	구분	인구증감률	재정자립도	균형발전지수
41	강원 인제군	-1.50	15.7	0.14
43	강원 화천군	-1.50	16.2	0.14
51	강원 고성군	-1.60	18.2	0.15
56	강원 양구군	-1.40	17.6	0.16
70	강원 철원군	-0.90	17.6	0.18
73	인천 강화군	-1.30	20.8	0.19
86	인천 옹진군	-1.00	22.8	0.21
91	경기 연천군	-1.10	25.6	0.23
132	강원 춘천시	0.80	30.1	0.35
142	경기 동두천시	1.20	29.9	0.37
153	경기 포천시	0.90	34.9	0.39
179	경기 양주시	2.90	36.8	0.50
194	경기 파주시	2.30	46.8	0.55
213	경기 김포시	4.00	52.2	0.67
215	경기 고양시	5.00	50.7	0.70

2. 낙후지역 진단 및 비교

□ 균특법 및 관련법률상 낙후지역과 비교

- 「국가균형발전특별법」상 낙후지역은 성장촉진지역과 접경지역, 그리고 개발대상도서를 포함하는 특수상황지역이라 할 수 있음
 - 성장촉진지역은 5년마다 지정지표에 의거 낙후도가 심한 30%에 해당하는 70개 지역
 - 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에 의거한 지역활성화지역은 70개 지역 중에서 또 다시 낙후도가 심한 30% 지역(22개)을 시도별로 지정
- 이외에 「국가균형발전특별법」 제2조의 8의 2에 의거 지역의 주된 산업이 위기에 처하여 지역경제여건이 악화되거나 악화될 우려가 있어 일정기간 동안 정부의 지원이 필요한 지역은 산업위기대응특별지역으로 선정하여 지원
 - 산업통상자원부에서는 산업위기대응특별지역을 산업 특화도¹⁶⁾, 지역내 비중¹⁷⁾, 지역산업구조 다양성¹⁸⁾을 검토하여 주된 산업의 침체 정도, 지역경제의 침체 여부 등을 종합적으로 분석하여 지정함
 - 실직자 등에게 고용안정 지원, 기업과 소상공인에게 자금 보조와 융자 등을 지원
 - 현재 산업위기대응특별지역은 군산시와, 울산 동구, 거제시, 통영시와 고성군, 창원 진해구, 영암·목포·해남군 6개 지역으로 지정됨
- ※ 2021년 8월, 지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법이 제정되면서, 균특법상의 규정은 삭제되고 산업위기지역은 산업위기 전·중·후로 세분화하여 단계별 위기극복 지원을 할 예정임
- 2019년에는 「고용정책기본법」에 의거 고용사정이 현저히 악화되거나 악화

16) 산업 특화도는 지역내 주된 산업 종사자수의 입지계수(LQ)가 지역내 전체 산업 중 2순위 이내로 높은 경우

17) 지역 내 비중은 지역내 주된 산업 종사자수의 비중이 전국 시·군·구의 지역내 산업 비중 평균보다 2표준편차 이상 높은 경우

18) 지역산업구조 다양성은 지역의 산업구조 다양성 지수(DI)가 전국 평균보다 낮은 경우

될 우려가 있는 지역에 대한 고용안정과 일자리 창출 등의 사업을 원활하게 하기 위해 고용위기지역이 지정된 바 있음

- 고용위기지역은 고용노동부에서 지정하며 군산시, 거제시, 통영시, 고성군, 창원 진해구, 울산 동구 등 6개 지역이 지정되어 있음

〈표 5-19〉 균특법 및 관련법률상 낙후지역 지정현황

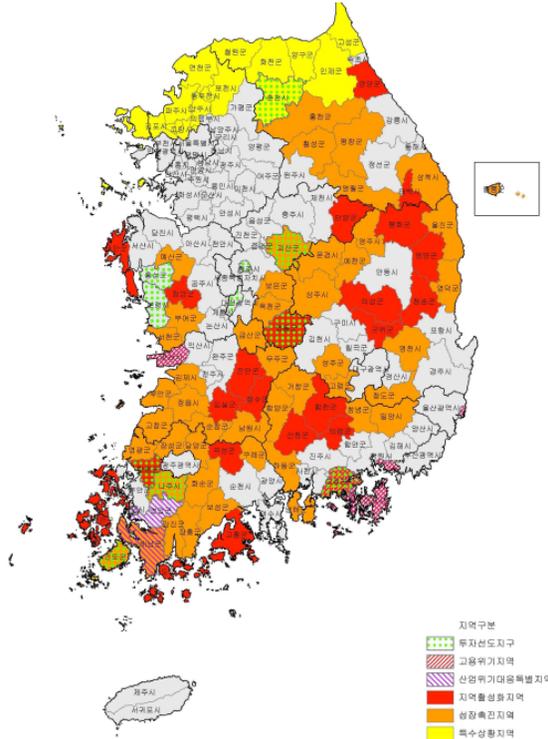
구분	주관부서	지정요건	지원사항	지정현황
성장촉진지역	국토교통부 행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> 연평균 인구변화율 소득수준/ 재정 상황 지역 접근성 등 	<ul style="list-style-type: none"> 도로, 상수도 등의 지역 사회 기반시설의 구축 등 	70개 시·군
지역활성화지역	국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> GRDP 재정력지수 혹은 재정자립도 연평균 인구변화율 근무 취업인구 변화율 지방소득세 자율(특성) 지표 등 	<ul style="list-style-type: none"> 사회기반시설의 설치·유지 및 보수 교육·문화·관광시설 설치 및 유치 교통서비스의 개선 등 	22개 시·군
접경지역	행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> 비무장지대 또는 해상의 북방 한계선과 잇닿은 시군 	<ul style="list-style-type: none"> 사회기반시설의 설치·유지 및 보수 우선 지원, 지자체 추진 지방도로 건설 비용 일부 지원 등 	15개 시·군
개발대상도시	행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> 개발이 필요한 371개 도시 	<ul style="list-style-type: none"> 주민소득 증대와 생활수준 향상을 위하여 필요한 주거 환경 및 시설의 개선 등 	371개 도시 (36개 시·군 구)
인구감소지역	행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> 연평균 인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구 고령화비율, 유소년 비율, 조출생률 재정자립도 	<ul style="list-style-type: none"> 일자리 창출, 청년인구 유입, 생활인구 확대 등 인구활력 증진사업 지원 공동체 복원, 지역경제 활성화 시책 지원 	89개 시·군·구
산업위기대응 특별지역	산업통상 자원부	<ul style="list-style-type: none"> 산업 특화도 지역내 비중 지역산업구조 다양성 	<ul style="list-style-type: none"> 실직자 등에게 고용안정 지원, 기업과 소상공인에게 자금 보조와 융자 등 지원 	6개 지역 (시·군·구)
고용위기지역	고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> 해당 지역의 고용보험 피보험자가 전국 평균 피보험자 증감률보다 5% 포인트 이상 낮고, 구직급여 신규 신청자가 전년 대비 20% 이상 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 사업주의 고용유지조치에 대한 지원수준 확대 지급 등 	6개 시·군·구

〈표 5-20〉 균특법 및 관련법률상 낙후지역 비교

구분	성장촉진지역	지역활성화 지역	인구감소지역	산업위기 대응특별 지역	고용 위기지역	접경지역
합계	70개 시·군	22개 시·군	89개 시·군·구	9개	6개	15개 시·군
경기	-	-	연천군 가평군 (2개)	-	-	김포시 고양시 파주시 양주시 동두천시 연천군 포천시 (7개)
강원	태백시 삼척시 횡성군 영월군 평창군 홍천군 양양군 정선군 (8개)	양양군 태백시	삼척시 고성군 양양군 철원군 태백시 영월군 정선군 평창군 홍천군 횡성군 화천군 양구군 (12개)	-	-	철원군 화천군 양구군 인제군 고성군 춘천시 (6개)
충북	보은군 영동군 괴산군 단양군 옥천군 (5개)	단양군 영동군	제천시 옥천군 단양군 보은군 괴산군 영동군 (6개)	-	-	-
충남	서천군 금산군 부여군 청양군 예산군 공주시 (6개)	청양군 태안군	공주시 보령시 논산시 금산군 부여군 예산군 서천군 태안군 청양군 (9개)	-	-	-
전북	남원시 김제시 진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 고창군 부안군 정읍시 (10개)	임실군 장수군 진안군	김제시 남원시 정읍시 고창군 무주군 임실군 부안군 순창군 장수군 진안군 (10개)	군산시	군산시	-

구분	성장축진지역	지역활성화 지역	인구감소지역	산업위기 대응특별 지역	고용 위기지역	접경지역
전남	담양군 곡성군 구례군 고흥군 보성군 화순군 장흥군 강진군 해남군 함평군 장성군 완도군 진도군 신안군 영광군 영암군 (16개)	고흥군 곡성군 신안군 완도군 함평군	고흥군 강진군 구례군 곡성군 담양군 신안군 보성군 영암군 영광군 완도군 장흥군 장성군 진도군 해남군 함평군 화순군 (16개)	목포시 해남군 영암군	-	-
경북	상주시 문경시 군위군 의성군 청송군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 봉화군 울진군 울릉군 영천시 영주시 안동시 (16개)	군위군 영양군 의성군 봉화군 청송군	문경시 상주시 안동시 영천시 영주시 고령군 봉화군 영양군 군위군 성주군 영덕군 울진군 울릉군 의성군 청송군 청도군 (16개)	-	-	-
경남	의령군 고성군 남해군 하동군 산청군 함양군 거창군 합천군 밀양시 (9개)	산청군 의령군 합천군	밀양시 거창군 남해군 고성군 산청군 창녕군 의령군 하동군 함양군 함안군 합천군 (11개)	거제시 통영시 고성군 창원 진해구	거제시 통영시 고성군 창원 진해구	-
특광 역시	-	-	부산 영도구 부산 동구 부산 서구 대구 서구 대구 남구 인천 강화군 인천 옹진군 (7개)	울산 동구	울산 동구	인천 강화군 인천 옹진군 (2개)

〈그림 5-3〉 균특법상 낙후지역 지정현황



출처: 국토교통부(2019), 성장축진지역 재지정 및 낙후지역 지원체계 개선방안 마련연구, 국토연구원

□ 지방재정투자사업 타당성조사에서의 낙후지역과 비교

- LIMAC의 지방재정투자사업 타당성조사에서 낙후지역은 지역의 범위를 3 단계로 반영함
 - ① 수도권인지 비수도권인지의 여부, ② 17개 시도 중에서 낙후권역에 속하는지 여부(광역자치단체 기준), ③ 229개 시군구 중에서 낙후지역에 속하는지 여부(기초자치단체 기준)를 단계별로 반영(송지영·여규동, 2020)
 - 시도의 지역별 낙후성 지표는 인구증가율, 재정자립도, 1인당 지방소득세, 평균공시지가, 1인당 GRDP, 1인당 개인소득 등 총 6개의 지표를 활용함

〈표 5-21〉 지방재정투자사업 타당성조사에서의 시도별 낙후성 지표

구분	지표명	산정식	자료출처	연도 기준
인구 (1)	인구증가율 (5년)	최근 5년간 연평균 증가율(%)	행정안전부 주민등록인구현황	2015~2019년
소득 재정 (5)	재정자립도 (3년 평균)	[(지방세+세외수입)/ 일반회계 세입총계] × 100 : 최근 3년간 평균	행정안전부 재정자립도(지방재정365/지방 재정통계/지방자치단체/통합고 시/항목별 현황)	2017~2019년
	1인당 지방소득세	지방소득세/인구	행정안전부 지방세통계 행정안전부 주민등록인구현황	2018년
	1인당 GRDP	지역내총생산액/인구	통계청 지역소득	2018년
	1인당 개인소득	개인소득/인구	통계청 지역소득	2018년
	평균공시지가	읍면동 표준지공시지가의 면적가중평균	공공데이터포털/ 표준지공시지가	2019년

자료: 송지영·여규동(2020), 지역균형발전을 고려한 지방투자사업 타당성조사 개선방안 연구, 한국지방행정연구원

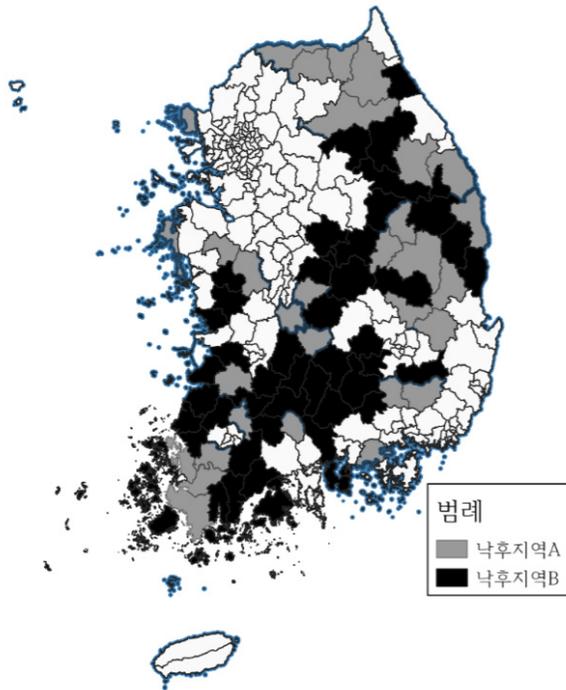
- 229개 시군구를 대상으로 한 낙후지역은 먼저 앞서 논의한 개발촉진지구(1994~2013), 신활력지역(2004, 2007), 성장촉진지역(2009, 2014, 2019) 지정상황을 시군구별로 집계하여 낙후지역으로 지정된 횟수를 계산
 - 다음으로 접경지역, 개발대상도서 등 특수상황지역 지정상황 역시 반영 하되, 수도권인 경우 수도권정비계획법에 따른 과밀억제권역이 포함되지 않도록 고려하였음
 - 한번도 지정되지 않은 141개의 지자체와 단 1번만 지정된 2개의 지자체를 제외한 86개의 지자체 중에서 최근 기준 3번 연속 지정해제된 지역을 제외하여 총 80개의 지자체를 낙후지역으로 선정하였고, 80개 낙후지역을 낙후 지속성에 따라서 다시 2개 그룹으로 구분함
- LIMAC에서 선정하고 있는 지방재정투자사업 타당성조사에서도 경기도 시군은 낙후지역에 속한 지역이 없음

〈표 5-22〉 지방재정투자사업 타당성조사에서의 낙후지역(시군구)

낙후지역 A(n=31)		낙후지역 B(n=49)	
인천(1)	강화군		
강원(7)	홍천군 정선군 삼척시 철원군 화천군 양구군 인제군	강원(5)	태백시 황성군 영월군 평창군 양양군
충북(1)	옥천군	충북(4)	보은군 영동군 괴산군 단양군
충남(4)	공주시 태안군 예산군 금산군	충남(3)	부여군 서천군 청양군
전북(2)	정읍시 무주군	전북(8)	고창군 부안군 남원시 김제시 진안군 장수군 임실군 순창군
전남(6)	영암군 나주시 담양군 구례군 해남군 무안군	전남(12)	고흥군 보성군 강진군 진도군 신안군 보성군 화순군 장흥군 함평군 영광군 장성군 완도군
경북(7)	안동시 영주시 영천시 예천군 군위군 울진군 청송군	경북(10)	울릉군 상주시 문경시 의성군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 봉화군
경남(3)	밀양시 창녕군 고성군	경남(7)	남해군 하동군 의령군 산청군 함양군 거창군 합천군

주: 낙후지역A는 낙후지역 지정횟수가 2~5회, 낙후지역B는 6~7회로 낙후지역B의 낙후성 지속도가 더 강함
 자료: 송지영·여규동(2020), 지역균형발전을 고려한 지방투자사업 타당성조사 개선방안 연구, 한국지방행정연구원

〈그림 5-4〉 지방재정투자사업 타당성조사의 낙후지역 현황



자료: 송지영·여규동(2020), 지역균형발전을 고려한 지방투자사업 타당성조사 개선방안 연구, 한국지방행정 연구원

제6장

경기 접경지역의 규제 개선방안

제1절 기본방향

제2절 접경지역 낙후지역 제도개선 방안

제1절 기본방향

1. 수도권 규제로 인한 경기도 낙후지역의 역차별 문제의 전환점 마련

□ 국가경쟁력 강화 차원에서 수도권 규제개선 논리의 한계

- 수도권에 속해있다는 이유만으로 경기도 북부 접경지역은 낙후지역임에도 불구하고 주민의 삶과 기업 활동에 있어 많은 제약을 받고 있음
- 지역별 차이나 특성 등을 고려하지 않은 획일적 수도권 규제정책은 경기도 접경지역내 주민의 삶과 발전에 오히려 역차별을 초래하고 있다는 입장에서 경기도는 과도하고 불합리한 규제는 개선해 나가는데 노력을 기울이고 있음
 - 그 결과 과밀성장권역에서의 산업단지 입지규제 개선 등 <부록 그림 1>에서처럼 일부 수도권 규제들이 개선되는 성과가 있었음
- 수도권 규제정책을 개선에 나가야 한다는 경기도의 기본 입장은 최근 한국의 여건변화로 저성장체제에 돌입해있고, 세계경제포럼(WEF:World Economic Forum)에서 발표한 세계경쟁력 평가에서도 최근 10년동안 하위를 기록하는 등, 국가경쟁력이 정체 상태이므로 수도권 규제완화로 국가경쟁력 강화에 기여해야한다는 입장이었음
 - 국가경쟁력 강화를 위해 수도권 대 비수도권이라는 이분법적 갈등에서 벗어나 대도시권 중심의 신성장정책이 마련되어야 한다는 취지에서 수도권 규제완화의 논리를 펼쳐가고 있음 (<부록 그림 1> 참조)

2. 경기도 낙후지역의 지정을 위한 제도적 개선 방안 마련

□ 경기도 낙후지역 지정을 통한 수도권 규제개선 근본대책 마련

- 미해결된 경기도 수도권 규제개선안들은 대부분 낙후지역 중심으로 선별적 규제개선 방안을 마련하거나, 낙후지역에 대해서는 수도권 규제를 제외하는 방안으로 마련될 수밖에 없음
- 즉 남은 수도권 규제를 완화하는 근본대책은 국가 정책상의 낙후지역 제도 내에서 경기도의 낙후지역이 지정되게 하는 것임
- 현행법상 가능한 법개정은 낙후지역 관련 제도를 규정하고 있는 국가균형발전특별법과 접경지역지원특별법임
 - 지역개발 및 지원에 관한 법률의 낙후지역 규정은 국가균형발전특별법이 규정하고 있는 낙후지역, 즉 성장촉진지역과 특수상황지역을 지칭하고 있기 때문에, 국가균형발전특별법의 개정으로 준용됨

□ 접경지역의 낙후지역 지정방안 마련

- 최근 국가균형발전특별법의 개정으로 인구감소지역이라는 새로운 낙후지역이 지정되어 경기도 2개 지역(연천, 가평)이 지정되게 됨에 따라 낙후지역 관련 제도 개편에 따른 경기도 낙후지역 지정의 가능성이 높아지게 됨
- 따라서 본 연구는 접경지역지원특별법의 개정에 따른 접경지역내 낙후지역의 추가 지정으로 경기도 접경지역내 낙후지역의 규제 개선의 근본대책을 수립하고자 함

제2절 접경지역 낙후지역 제도개선 방안

1. 접경지역 지원 특별법의 강화

□ 남북관계의 불확실성 지속 및 DMZ 평화지대 기대감의 상실

- 남북관계의 불확실성이 지속됨에 따라 접경지역 주민의 불안감 증폭 및 삶의 질 저하 지속
- DMZ 평화지대화를 통한 평화경제 논의가 활발하였으나, 남북관계 경색국면으로 인한 평화경제 기대감이 상실되고 있음
- 군사시설로 인한 지역주민의 직접적 피해와 남북 대치라는 접경지역의 특수성으로 인한 주민의 삶의 질 저하는 지속되고 있는데, 이를 돌파할 접경지역에 대한 대책 미흡

□ 접경지역지원특별법으로서 특별조치 강화 필요

- 접경지역의 특수성을 배려하기 위해 접경지역지원특별법이 제·개정된 것이라면, 낙후지역으로서 접경지역이 국가적으로 배려받을 수 있도록 특별조치가 강구되어야 함
- 접경지역의 발전적 미래를 구상하는데 필수불가결한 점은 접경지역이 군사적 완충공간이라는 점이나, 장기적으로 보았을 때 이 공간은 사회경제적 완충공간의 기능으로 작용할 것이므로 발전적 공간 구상을 마련할 수 있도록 제도가 재편되어야 함
- 특수상황지역의 일부로서 접경지역이 아닌 접경지역에 대한 정책 지원 강화 필요

2. 접경지역 지원 특별법의 개정방안 마련

□ 접경지역에 대한 종합적·포괄적 지원정책 수립

- 접경지역이 갖는 정치적 특수성과 분단으로 야기된 발전 저해, 낙후지역 등의 역차별을 바로잡기 위해서는 접경지역의 우선적 지원을 위한 법적 위상을 제고할 필요가 있음
- 유사한 목적으로 제정된 폐광지역 등 여타의 특별법 등은 지역발전을 위한 의무 규정 등이 마련되어 있으나, 접경지역지원특별법의 규정은 권고조항에 그치는 경우가 많음
- 특별법으로서의 위상과 무색하게, 단서 조항에 ‘국토기본법’, ‘수도권정비계획법’, ‘군사기지 및 군사시설보호법’에 우선적으로 적용될 수 없도록 되어 있어 수도권 규제가 접경지역의 발전에 장애가 되고 있는 현실임
- 접경지역에 대한 종합적 지원정책은 접경지역지원특별법에 의하여 규정될 수 있도록 특별법으로서의 위상 제고 필요

□ 접경지역발전종합계획사업의 효율적 추진을 위한 재원근거 마련

- 최근 남북관계 등 새로운 정책수요를 반영한 접경지역발전종합계획변경(2019.1)에 의하면 2030년까지 225개 사업, 13.2조원(국비 5.4조원, 지방비 2.2조원, 민자 5.6조원)을 투자하여 접경지역의 지속가능한 발전을 도모
- 11개 부처가 투자 계획중인 본 사업은 재원규정이 마련되어 있지 않아 예산 확보가 불투명한 현실
- 접경지역 발전종합계획 실현을 위한 재원근거 마련 필요
 - 발전종합계획의 원활한 추진을 위해 국비·지방비, 국내외 민간투자 등 다양한 재원을 활용한다는 개괄적 재원 규정만 제시하고 있어 실행으로 옮겨질 수 있는 구속력이 떨어지는 문제가 발생
 - 이에 따라 접경지역발전종합계획이 수립되었음에도 구체적인 예산편성

은 매년 사업계획을 검토하여 재원투자를 확정하고 있어 재원이 안정적으로 지원되지 못하는 결과 초래

- 2004년까지 일반회계 국고보조사업으로 추진되었다가, 2005년부터 균특회계사업으로 전환된 이후, 대부분의 재원을 균특회계와 부처별 일반회계 보조금으로 지원받고 있는 실정임
- 안정적인 재정을 확보하기 위해서는 특별법에 특별 재정지원이 가능하도록 별도의 재원 규정이 마련될 필요가 있음
 - 접경지역지원 특별법은 국가균형발전 추진과도 관련되어 있지만 분단상황의 장기화 등 균특법상의 다른 낙후지역과는 구별되는 요소가 있으므로, 특별낙후지역 대책으로서 별도의 재정지원 시책을 강구할 필요가 있음

□ 접경지역내 낙후도가 심한 지역에 대한 특별대책 마련

- 현재까지는 접경지역으로 인한 주민들의 직·간접적 피해에 대한 보상적 차원은 마련되고 있지 않음
 - 현행법상 낙후지역은 성장촉진지역과 특수상황지역으로 배려받고 있는데, 접경지역은 성장촉진지역에 비해서도 국고보조율 등이 낮음
- 분단 이후 60여년 동안의 특수상황에 대한 보상적 피해는 일반 낙후지역에 비해 더 배려받아야 함에도 불구하고 일반 낙후지역에 비해 더 낮은 지원을 받고 있는 형편임
- 단기적으로 낙후지역으로서 접경지역의 실효적 조치를 할 수 있는 방안은 현행 접경지역 중 낙후도가 심한 지역에 대해서는 특별접경지역의 지정으로 더 배려하는 안을 고려할 수 있음

3. 특별접경지역 지정에 의한 접경지역 발전방안

□ 특별법 개정에 의한 특별접경지역의 지정

- 접경지역이 갖는 지역적 특수성과 분단으로 야기된 발전 저해로 접경지역 지역주민들은 오랫동안 낙후지역으로서 피해를 입고 있었음에도 특별법에 의한 재정 지원 및 규제 완화 등 특별 조치의 혜택은 받고 있지 못함
- 15개 접경지역 전체에 대한 규제완화 조치의 실효성이 저조하여 정확한 낙후도의 진단에 의한 접경지역내 낙후지역의 지정으로, 특별접경지역에 대해서는 낙후지역으로서의 혜택을 받을 수 있도록 조치
- 특별접경지역의 지정방안은 다양한 방안이 강구될 수 있으나, 현행법상 낙후지역의 지정이 다변화되고 있는 시점이어서, 특별법에서 낙후지역 지정방안을 규정하고 접경지역내 낙후지역을 규정하는 것이 가장 실효적인 방안임

□ 접경지역지원특별법 일부개정법률(안)

- 이상의 접경지역내 낙후지역인 특별접경지역이 지정될 수 있는 법률 개정안을 마련하면 다음과 같음
- 본 연구의 낙후도 분석은 국가균형발전특별법 제21조의 2에 의거하여 국가균형발전위원회가 개발한 균형발전지표를 활용하였으므로, 특별접경지역에 대한 법률 규정은 접경지역지원특별법 제2조제1호의2의 규정으로 다음과 같이 신설 가능
 - 특별접경지역에 대한 규정은 접경지역에 대한 법적 정의가 제시된 제2조제1호의 규정에 연이어 제2조제1호의2 규정으로 신설

제2조제1호의2를 다음과 같이 신설한다.

1의2. “특별접경지역”이란 접경지역 중 「국가균형발전특별법」 제21조의2 및 제22조제2항제11호에 따라 개발된 균형발전에 관한 지표를 고려하여 대통령령으로 정하는 방법으로 낙후도 진단을 실시하여 낙후도가 높은 지역으로 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

- 특별접경지역에 대한 특별대책 및 지원에 관한 사항은 다음과 같이 신설 가능
 - 첫째, 접경지역 발전종합계획의 수립 등이 규정되어 있는 법 제5조의 제2항 규정에 특별접경지역의 낙후도 개선을 위한 중장기 기본시책 규정 신설
 - 둘째, 접경지역의 발전에 관한 주요사항을 심의하는 접경지역정책심의위원회 심의 규정 조항인 법률 제9조 제1항의 규정에서 특별접경지역의 지정·해제와 낙후도 개선을 위한 특별한 지원에 관한 사항 규정을 신설
 - 셋째, 접경지역 발전업무를 수행하는 접경지역발전기획단의 업무 규정 조항인 제11조 제2항에 특별접경지역의 지정 및 해제를 위한 낙후도 진단 및 특별한 지원시책의 입안·기획 규정을 신설
 - 넷째, 접경지역 사업의 경비 지원 규정에 관한 사항이 제시된 제27조 조항에 이어 특별접경지역의 낙후도 개선사업에 대한 경비 지원 규정 및 접경지역에 대한 교부세 확대 지원의 근거를 둬

제5조제2항에 제3호의2을 다음과 같이 신설한다.
 3의2. 특별접경지역의 낙후도 개선을 위한 중장기 기본시책

제9조제1항에 제2호의2를 다음과 같이 신설한다.
 2의2. 특별접경지역의 지정·해제 및 낙후도 개선을 위한 특별한 지원에 관한 사항

제11조제2항에 제1호의2를 다음과 같이 신설한다.
 1의2. 특별접경지역의 지정 및 해제를 위한 낙후도 진단 및 특별한 지원시책의 입안·기획

제5장에 제27조의2 및 제27조의 3을 각각 다음과 같이 신설한다.
 제27조의2(특별접경지역의 낙후도 개선사업에 대한 지원)국가 및 지방자치단체는 특별접경지역의 낙후도 개선을 위한 시책을 추진하는데 소요되는 경비의 일부를 지원할 수 있다.
 제27조의3(교부세 지원의 확대) 행정안전부장관은 접경지역내 개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요하면 해당 지역을 관할하는 지방자치단체에 대하여 지방교부세법에서 정하는 바에 따라 교부세를 확대하여 지원할 수 있다.

□ 특별접경지역에 대한 각종 규제개선방안 도출

- 낙후도 진단에 따른 접경지역내 특별접경지역 시군 지정으로 낙후지역 지정의 합리성 제고

○ 해당 지역에 대해서는 개별법상의 각종 규제 완화 조치 가능 (부록 <표 1>)

<표 6-1> 접경지역지원특별법 개정안

구분	법적 규정	비고
특별접경지역의 지정	<ul style="list-style-type: none"> “특별접경지역”이란 접경지역 중 「국가균형발전특별법」 제21조의2 및 제22조제2항제11호에 따라 개발된 균형발전에 관한 지표를 고려하여 대통령령으로 정하는 방법으로 낙후도 진단을 실시하여 낙후도가 높은 지역으로 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다. 	법 제2조 6호의 신설
특별접경지역의 특별대책 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> 제5조제2항 발전종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 발전종합계획의 목표 및 기본방향에 관한 사항 2. 접경지역의 이용·개발과 보전에 관한 중장기 기본시책 3. 권역 구분 및 지구 지정에 관한 사항 3의 2. 특별접경지역의 낙후도 개선을 위한 중장기 기본시책 (중략) 	법 제5조 제2항 제3호의 2 신설
	<ul style="list-style-type: none"> 제9제1항 접경지역의 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 접경지역정책심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 1. 발전종합계획의 확정 및 변경에 관한 사항 2. 접경지역의 발전을 위한 사업의 우선순위 조정 2의 2. 특별접경지역의 지정·해제 및 낙후도 개선을 위한 특별한 지원에 관한 사항 (중략) 	법 제9조 제1항 제2호의 2 신설
	<ul style="list-style-type: none"> 제11조제2항 접경지역발전기획단은 다음 각 호에 관한 업무를 수행한다. 1. 접경지역의 발전에 관한 정책 및 제도의 입안·기획 1의 2. 특별접경지역의 지정 및 해제를 위한 낙후도 진단 및 특별한 지원시책의 입안·기획 (중략) 	법 제11조 제2항 제1호의 2 신설
	<ul style="list-style-type: none"> 제27조 (수로 보수 등에 대한 지원) 국가는 접경지역에 있는 「하천법」 제7조제3항에 따른 지방하천의 보수와 유지에 필요한 경비 중 일부를 지원할 수 있다 제27조의 2(특별접경지역의 낙후도 개선사업에 대한 지원)국가 및 지방자치단체는 특별접경지역의 낙후도 개선을 위한 시책을 추진 하는데 소요되는 경비의 일부를 지원할 수 있다. 제27조의3(교부세 지원의 확대) 행정안전부장관은 접경지역내 개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요하면 해당 지역을 관할하는 지방자치단체에 대하여 지방교부세법에서 정하는 바에 따라 교부세를 확대하여 지원할 수 있다. 	법 제27조의 2 신설 법 제27조의 3 신설

- 기획재정부(2018.04). 2019년 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침
- 김선기 외(2006). 신활력사업의 추진실태분석 및 개선방안. 한국지방행정연구원. 기본연구
- 김현호 외(2011). 낙후지역 발전모델 개발 연구. 기획재정부 수탁과제.
- 민성희 외(2019). 성장촉진지역 재지정 및 낙후지역 지원체계 개선방안 마련을 위한 연구. 국토연구원.
- 박진경·김현호 외(2019), 지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구, 한국지방행정연구원
- 박채복(2011), 유럽연합의 지역정책: 정책결정과정의 협력과 구조적 상관성. 「정치정보연구」. 14(2): 79-104.
- 변필성 외(2013). 낙후지역 개발사업의 추진실태 및 실효성 제고방안. 국토연구원
- 송지영·박소연(2019), 지역균형발전을 고려한 지방재정투자사업의 타당성 평가 방법 연구, 한국지방행정연구원
- 송지영·여규동(2020), 지역균형발전을 고려한 지방투자사업 타당성조사 개선방안 연구, 한국지방행정연구원
- 이소영·박진경(2020), 부산시 균형발전을 위한 불균형 실태분석 지표개발 연구, 한국지방행정연구원
- 이종서(2009), 유럽연합 지역정책의 전망과 한계. 「EU 연구」 제24호. pp. 165-201.
- 접경지역시장군수협의회(2020), 국방개혁 2.0 접경지역 피해대책, 어떻게 마련할 것인가 자료집(2020.7.15.)
- 정홍열(2001), 유럽연합 지역정책의 발전과 전망, 「유럽연구」 제13호. pp. 101-131.
- 정홍열(2021). 유럽연합 지역 결속정책의 발전과 미래과제. 「국제지역 연구」 25(2): 65-91.

- 차미숙(2020), 인구감소 시대 활력있는 지역사회 구현방향 일본의 제2기 마을·사람·일자리 창생정책(2020~2024), 국토이슈리포트, 국토연구원
- Brunazzo, M.(2016) The history and evolution of Cohesion policy, in Piattoni, S. and Polverari, L(eds), *Handbook on cohesion policy in the EU*, Edward Elgar.
- European Commission (2010), Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth.
- European Commission (2017), Strengthening Innovation in Europe's Regions: Strategies for resilient, inclusive and sustainable growth, Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions, COM(2017)
- Gianelle, C., D. Kyriakou, C. Cohen and M. Przeor (eds) (2016), *Implementing Smart Specialisation: A Handbook*, Brussels: European Commission
- Gilbert, N, Specht, H. & Terrell, P.(2002), *Dimensions of Social Welfare Policy*(5th ed), Boston: Allyn and Bacon.
- Freedmann, J. and Weaver, C.(1979). Territory and Function: The Evolution of Regional Planning, Berkeley: University of California Press.
- Klaassen, L.H.(1965). Area Economic and Social Redevelopment: Guidelines for Programmes, Paris: OECD.
- McCann, P. and Soete, L. (2020), Place-based innovation for sustainability, EU Commission.
- Nogueira C, Pinto, H. and Sampaio, F.(2017), Social innovation and smart specialisation: Opportunities for Atlantic regions, *European Public & Social Innovation Review(EPSIR)*, 2(2): 42-56.

Schlüter, K.(2016), (Regional) Smart Specialization – A new push for regionalism in Europe?, Centre international de formation européenne: Available at <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2016-1-page-180.htm>

国土交通省 国土政策局(2018), "つながりサポート機能について",
まち・ひと・しごと創生総合戦略 (2016 改訂版)
まち・ひと・しごと創生基本方針 2021 (案)
まち・ひと・しごと創生総合戦略の KPI 検証チーム(2017), まち・ひと・しごと創生総合戦略の KPI 検証に関する報告書
まち・ひと・しごと創生総合戦略の KPI 検証チーム(2019), 第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会中間整理
内閣官房, まち・ひと・しごと創生本部事務局(2019), 令和元年度予算におけるまち・ひと・しごと創生関連事業
内閣官房, まち・ひと・しごと創生本部事務局(2019), 「地方創生の現状と今後の展開」
内閣官房, まち・ひと・しごと創生本部事務局(2021), 令和3年地方創生予算
総務省 地域力創造グループ(2021), 令和3年度 地域力創造グループ施策について
鈴木 雄大郎, 長内 智(2019), 総合戦略から探る令和時代の地方創生に必要なことは何か, 大和総研調査季報 vol.35, pp62-83
東京都(2021), 東京都過疎地域持続的発展方針
총무성(2016), 과소지역을 대상으로 한 예산 조치,
https://www.soumu.go.jp/main_content/000569942.pdf

〈홈페이지〉

국가균형발전위원회, <http://www.balance.go.kr/>

NABIS, <https://www.nabis.go.kr/>

지역별고용조사. 국가통계포털. (2021).

http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/3/index.board (검색일: 2021. 3.19.)

통계청 홈페이지. <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action> (검색일: 2021. 3. 19.)

평생교육법. 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/법령/평생교육법> (검색일: 2021. 5. 25.)

European Structural And Investment Funds.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

European Union(EU) regional policy.

https://ec.europa.eu/regional_policy/

European Union(EU) interreg

<https://interreg.eu/about-interreg/>

일본 국토교통성 홈페이지 (<https://www.mlit.go.jp>)

일본 총무성 홈페이지 (<https://www.soumu.go.jp>)

일본 환경성 홈페이지 (<https://www.env.go.jp>)

〈표 1〉 수도권 지역의 규제 개선 사항

구분	비 수도권	수도권	근거 법령
개발 부담금	<ul style="list-style-type: none"> • 전액 면제 <ul style="list-style-type: none"> - 산업단지개발사업(산업법) - 관광단지조성사업(관광진흥법) - 물류단지개발사업(물류시설개발법) - 중소기업 공장(중소기업기본법) 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발부담금 100% 부과 ※ '15.7.15.~'18.6.30. 인가 받은 개발사업의 경우 50% 부과 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발이익환수에 관한 법률 제7조(부과 제외 및 감면)
	<ul style="list-style-type: none"> • 전액 면제 <ul style="list-style-type: none"> - 산업단지개발사업(산업법) - 관광단지조성사업(관광진흥법) • 50% 면제 <ul style="list-style-type: none"> - 건설임대주택 사업용지 50%부과 	<ul style="list-style-type: none"> • 농지보전부담금 100% 부과 ※ 산업단지개발사업(산업법)의 경우 '17~'18 한시적 면제 (농업진흥지역 외에서 한함) 	<ul style="list-style-type: none"> • 농지법 제38조 • 농지법 시행령 제52조(별표2)
	<ul style="list-style-type: none"> • 전액 면제 <ul style="list-style-type: none"> - 산업단지개발사업(산업법) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대체초지조성비 100% 부과 	<ul style="list-style-type: none"> • 초지법 제23조 • 초지법 시행령 제16조의3
	<ul style="list-style-type: none"> • 전액 면제 <ul style="list-style-type: none"> - 산업단지개발사업(산업법) - 관광단지조성사업(관광진흥법) - 농어촌정비사업(농어촌정비법) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대체산림조성비 100% 부과 	<ul style="list-style-type: none"> • 산지관리법 제19조 • 산지관리법 시행령 제23조
	<ul style="list-style-type: none"> • 산업단지 비용보조 100% <ul style="list-style-type: none"> - 하수도·폐수공공처리시설 • 산업단지 비용보조 50% <ul style="list-style-type: none"> - 단지내 기반시설(간선도로, 녹지) - 용수공급시설 - 이주대책비 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업단지 비용보조 50% <ul style="list-style-type: none"> - 하수도·폐수공공처리시설 - 단지내 기반시설(간선도로, 녹지) - 용수공급시설 - 이주대책비 ※ 접경지역·평택시 100% 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 하수도·폐수공공처리시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업법 제28조 • 산업법 시행령 제26조
<ul style="list-style-type: none"> • 산업단지 시설지원 100% <ul style="list-style-type: none"> - 진입도로, 용수공급시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업단지 시설지원 없음 ※ 접경지역·평택시 100% 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 진입도로, 용수공급시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업법 제29조 • 산업단지 지원에 관한 운영지침 제15조 	

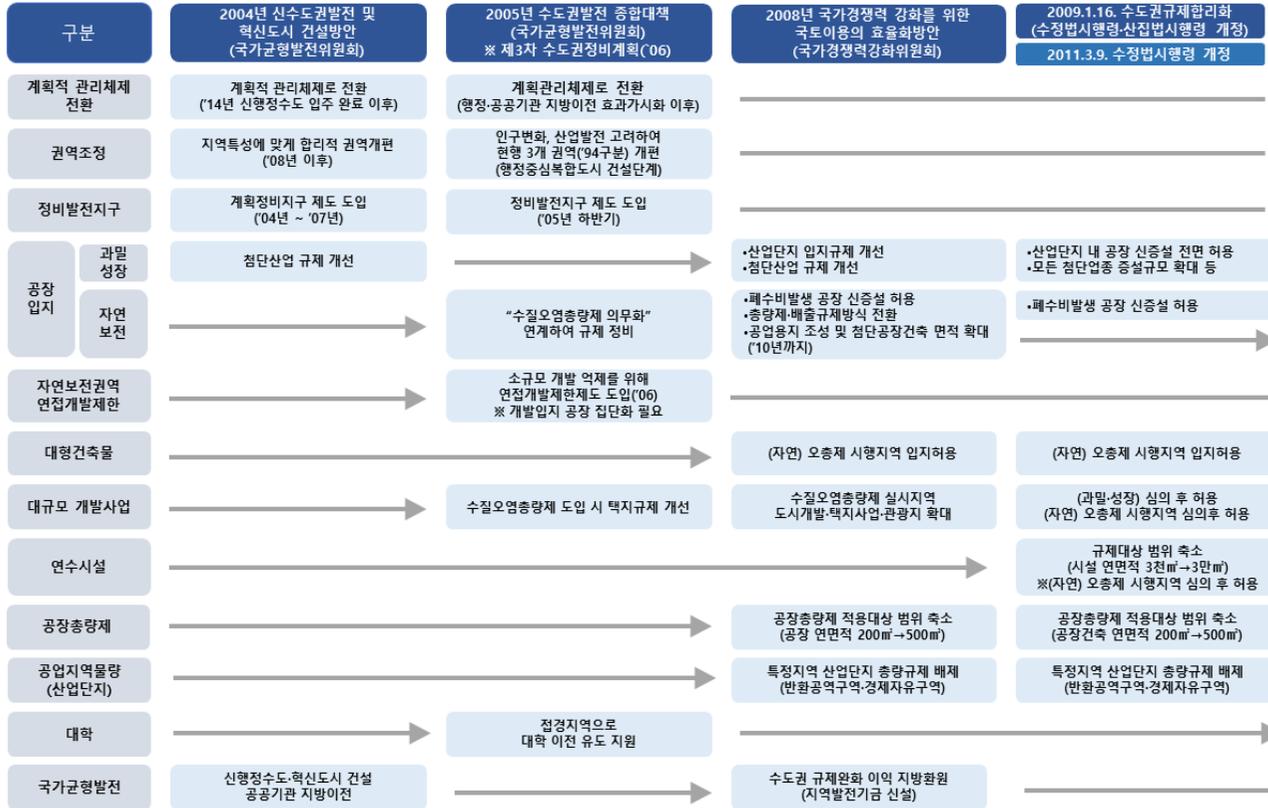
구분	비 수 도 권	수 도 권	근거 법령
		※ 성장관리권역의 경우 첨단업 종 유치 산업단지는 심의 후 지원	
지방세 경감	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지 조성을 위한 토지취득 시 지방세 60% 경감 - 취득세 60%, 재산세 60%(5년간) 산업단지 조성후 직접사용 시 공장건축물·토지 지방세 60% 경감 - 취득세 60%, 재산세 60%(5년간) 산업단지 내 제3자 공장건축물·토지 취득시 재산세 75% 경감(5년간) 	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지 조성을 위한 토지취득 시 지방세 35% 경감 - 취득세 35%, 재산세 35%(5년간) 산업단지 조성후 직접사용 시 공장건축물·토지 지방세 35% 경감 - 취득세 35%, 재산세 35%(5년간) 산업단지 내 제3자 공장건축물·토지 취득시 재산세 75% 경감(5년간) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방세특례제한법 제78조 ※ 행정안전부 ※ '19년까지 취득한 토지에 한함
지방 교부세 산정	<ul style="list-style-type: none"> 기준재정수요액의 산정 - 기준재정수요액 산정시 단위비용 조정 및 기준재정수요액 보정 섬발전촉진법 제4조제2항에 따라 행정안전부장관이 지정하는 섬 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역중 행정안전부장관이 지정하는 지역 섬이나 낙후지역의 균형있는 개발 촉진을 위해 일반관리비 및 지역관리비 증액 산정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 섬 이외의 낙후지역에 대한 보정 및 증액 산정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 지방교부세법 제7조 기준재정수요액 지방교부세법 시행령 제7조 기준재정수요액의 보정

〈표 2〉 접경지역 시군의 토지구제현황

(단위:km)

구분	행정구역 면적	규제합계	규제 비율	산지 관리법	산림 보호법	백두 대간	군사시설 보호구역	국공립 공원	상수원 보호 구역	습지 보호 지역	야생 동·식물 보호 구역	배출 시설설치 제한 지역	농업 진흥 지역	농림 지역	문화재 보호 구역	현상변경 대상허가 대상구역	학교환경 위생정화 구역	개발 제한 구역	도로 구역	접도 구역
합계	9,632.83	20,296.41	210.70%	6,638.57	752.63	371.07	4,923.15	590.98	14.98	131.49	27.08	249.93	702.59	5,197.62	156.64	164.4	85.8	213.55	60.8	15.1
인천시	583.52	1,248.92	214.03%	300.28	-	-	275.55	30.49	-	129.07	0.26	-	144.16	257.31	4.2	90.8	4.7	-	8.2	3.9
강화군	411.43	920.71	223.78%	178.14	-	-	199.1	-	-	60.67	0.26	-	136.84	243.6	3.4	89.9	0.6	-	5.7	2.5
옹진군	172.09	328.21	190.72%	122.14	-	-	76.45	30.49	-	68.4	-	-	7.32	13.71	0.8	0.9	4.1	-	2.5	1.4
경기도	3,125.96	6,188.32	197.97%	1,676.96	16.02	-	2,017.83	295.49	7.97	-	23.51	143.7	346.26	1,279.33	30.9	54.3	54.1	213.55	24.2	4.2
동두천	95.66	147.74	154.44%	64.25	-	-	23.64	15.81	-	-	3.12	-	0.48	40.44	-	-	-	-	-	-
고양시	268.05	402.04	149.99%	86.9	-	-	122.6	-	-	-	1.39	-	38.24	33.54	-	-	-	119.37	-	-
파주시	672.78	1,363.79	202.71%	306.87	-	-	610.7	-	4.81	-	3.45	-	109.1	231.46	12.6	44.2	26.6	-	12.1	1.9
김포시	276.64	533.86	192.98%	67.99	1.22	-	223.98	14.68	-	-	10.67	-	69.03	82.98	17.1	-	21.7	17.01	6.7	0.8
양주시	310.28	557.88	179.80%	178.12	14.8	-	166.81	-	-	-	0.95	-	28.15	91.88	-	-	-	77.17	-	-
연천군	675.87	1,525.52	225.71%	413.14	-	-	661.39	-	2.83	-	-	143.7	44.24	236.22	1.2	10.1	5.8	-	5.4	1.5
포천시	826.68	1,657.49	200.50%	559.69	-	-	208.71	265	0.33	-	3.93	-	57.02	562.81	-	-	-	-	-	-
강원도	5,923.35	12,859.17	217.09%	4,661.33	736.61	371.07	2,629.77	265	7.01	2.42	3.31	106.23	212.17	3,660.98	121.54	19.3	27.0	-	28.4	7.0
춘천시	1,116.38	1,341.39	120.16%	840.11	0.07	-	31.19	-	1.74	-	0.28	-	7.92	460.04	0.04	-	-	-	-	-
철원군	889.43	2,369.45	266.40%	599.56	125.63	-	844.23	-	0.39	-	0.05	106.23	146.88	530.28	1.3	2.1	5.6	-	5.7	1.5
화천군	908.97	2,178.96	239.72%	767.57	102.12	-	584.25	-	1.41	-	0.05	-	11.34	696.89	0.1	3.1	4.5	-	6.0	1.6
양구군	702.28	1,783.94	254.02%	530.15	141.86	-	361.13	244.6	0.29	-	0.01	-	27.64	468.86	0.2	-	4.2	-	4.0	1.0
인제군	1645.2	3,590.23	218.22%	1,374.77	230.64	276.31	387.1	20.4	1.27	2.42	-	-	8.2	1,155.62	114.6	-	6.1	-	10.4	2.4
고성군	661.09	1,595.2	241.30%	549.17	136.29	94.76	421.87	-	1.91	-	2.92	-	10.19	349.29	5.3	14.1	6.6	-	2.3	0.5

〈그림 1〉 수도권규제 개선 상황(2019년 기준)



자료: 경기도, 2019 경기도 규제지도

구분	2012년 정부정책 (위기관리대책회의)	2016년 경제정책방향 (경제관계장관회의)	현재 상황	전망 및 개선방향
계획적 관리체계 전환	→		잔존	·서울 및 과밀억제권역 중심의 국토불균형 현상 해소 필요 ·수도권 규제제도 근본적 재검토 필요 (수도권 개발총량 범위 내 입지규제 완화, 계획적 개발 유도)
권역조정	→	점경지역 중 낙후지역 수도권 범위에서 제외	잔존	·점경지역 등 낙후지역 수도권 제외 ·필당상수원에 직접 연계되지 않은 지역(특대권역 외 지역)의 권역 조정(자연→성장) ·인구변화, 경제성장 등을 고려하여 과밀·성장 재조정
정비발전지구	→		잔존	·낙후지역 중심으로 선별적 규제개선 필요
공장 입지	과밀 성장	→	해소	
	자연 보전	수질오염방지 제도보완 후 공업용지 조성면적 확대 (수생태계법 개정 병행)	낙후지역 내 산업단지 및 공장건축 면적 제한 완화	잔존
자연보전권역 연접개발제한	→		잔존	·2006년 연접개발제한 제도 도입 ⇒ 산업 집단지화 유도를 위하여 연접규제 제도개선 필요 (계획입지 및 준계획입지 조성 시 연접개발제한 배제)
대형건축물	→		해소	
대규모 개발사업	→		해소	
연수시설	→		해소	
공장총량제	→		일부해소	·일부지역 공급물량 여유 (09~11 배정물량 45%, '12~'14 배정물량 93% 집행)
공업지역물량 (산업단지)	→	(과밀) 공항·항만구역 내 공장 신·증설 제한 완화	일부해소	·산업단지공급계획 및 특별물량 배정 등으로 일부 해소 ·(과밀)추가공급 불가 ⇒ 국가경쟁력 강화 필요한 지역 공급
대학	수도권에서 자연보전권역으로 4년제 대학 이전 허용	→	잔존	·낙후지역 중심으로 개선 필요(반환공여구역 대학이전 가능) ·패수미배출 시설 중심으로 자연보전권역 이전 허용
국가균형발전	→		반영	·행정중심복합도시·혁신도시 건설, 행정/공공기관 지방이전 ·2009년 지역상생발전기금 제도 도입 (10년~19년) 수도권 사·도별 지방소비세 35% 납부