
낙후지역 지원을 위한 제도기반 구축

2008. 9

한국지방행정연구원

목 차

I. 낙후지역정책의 현황 및 문제점

1. 낙후지역의 개념 및 범위
2. 낙후지역정책의 역사적 변천
3. 낙후지역개발사업의 추진 현황
4. 현행 낙후지역정책의 문제점

II. 외국의 낙후지역정책 특징 및 시사점

1. EU의 낙후지역정책
2. 일본의 낙후지역정책
3. 시사점

III. 낙후지역정책의 추진방안

1. 기본방향
2. 낙후지역의 개념
3. 사업의 재편
4. 추진체계
5. 재정지원
6. 지원방안

별첨 1: 우리나라 자치단체 인구예측

별첨 2: 공간단위별 낙후지역개발사업 현황

I . 낙후지역정책의 현황 및 문제점

1. 낙후지역의 개념 및 범위

1) 사전적 정의

□ 이론상의 낙후지역 개념

- 국가내에서 지역간 격차는 선후진국을 막론하고 어디서나 나타나고 있음
 - 자연조건이나 노동력조건 등 지역이 보유하고 있는 자원과 잠재력의 차이로 인하여 지역간 발전 격차가 존재
- 지역격차의 해소나 심화나에 대해서는 학계에서도 두 가지 입장이 존재
 - 신고전학파의 균형성장론자들은 지역간 생산요소가 자유롭게 이동하기 때문에 장기적으로는 지역격차가 해소될 것이라고 주장
 - 이에 반해, 불균형성장론자들은 발전한 지역들이 갖고 있는 이점을 기반으로 저발전지역이나 정체지역에서 지속적으로 양질의 생산요소가 이동하여 발전지역들이 계속 성장하는 누적적 인과관계(cummulative causation)로 인하여 격차가 확대된다고 주장
- 낙후지역에 대해서는 네덜란드 경제학자 Leo Klaassen의 개념적 논의가 가장 널리 인용되고 있음
 - 낙후지역(distressed area)이란 ‘주어진 한 시점에서 경제적인 몇 가지 측면이 타 지역, 특히 국가 전체에 비해 불리한 처지에 있는 지역’으로 정의
- 낙후지역은 지역격차에서 상대적으로 불리한 지역으로 상대적이고 가변적인 개념임
 - 상대적 개념: 낙후지역은 국가내 다른 지역보다 발전정도가 더딘 지역을 의미. 국가 발전 수준에 걸맞춰 지역주민이 최소한으로 보장받아야 할 경제적, 사회적 편익인 National minimum에 미달하는 지역으로 의미

- 가변적 개념: 국가의 발전정도에 따라 national minimum이 가변적으로 결정되므로 낙후지역을 선정하는 구체적인 기준도 변함

□ 본 연구에서의 낙후지역 개념

- 낙후지역에 대한 이론 검토 결과, 낙후지역은 지역의 경제발전수준이 상대적으로 낮을 뿐 아니라 산업구조적으로 악화되고 있는 지역임을 알 수 있음
- 따라서 낙후지역은 지역경제가 정태적으로 부진할 뿐 아니라 동태적으로도 악화되고 있는 지역을 의미
 - ※ 해외의 경우도 대체로 지역의 낙후도(혹은 발전도)에 따라 지역을 판별, 구분하고 있었음

□ 조작적 개념정의

- 낙후지역이란 “지역발전이 부진하여 자력으로 재생이 어려운 지역” 으로 규정
 - 지역발전 부진 : 잠재력이 취약하여 발전수준이 상대적으로 저하
 - 자력재생 곤란 : 인적, 물적 역량 및 재정력 등 자생역량이 취약
- 낙후지역은 농산어촌이어서 낙후지역이 아니라, 구조적으로 입지불리, 발전 잠재력 부족 → 발전수준 저하 → 인구유출, 재정악화 → 자립역량 부족 → 발전심화의 누적적 과정을 거침
- 낙후지역은 농림수산업의 비중이 지배적인 농산어촌과는 개념상 차이가 있으며 농림수산업이라는 산업구조가 파괴되고 있는 농산어촌을 포함하여 다양한 형태의 낙후지역을 포괄해야 함
 - 급속한 산업쇠퇴지역(예 : 폐광지역)
 - 입지불리지역(예 : 접경지역, 도서지역)
 - 핵심기능 이전지역(예 : 미군기지 이전지역)
- 이러한 개념 정의는 2가지 실용적 이점을 지님
 - ① 지역내 산업의 구조 전환을 도모하는 데 유용한 인식의 전환을 가능케 함

- 현재 농산어촌으로 분류되고 있는 지역의 발전방향을 농림수산업에 한정 지을 필요가 없어짐
- 농림수산업이 아니라 농림수산업과 연관된 제2차 산업(농림수산업 가공업)이나 제3차산업(관광, 휴양시설 등)으로의 변모를 도모할 수 있음
- ② 산업구조전환으로 급격히 쇠퇴한 지역 등 다양한 형태의 낙후지역을 포함함으로써, 향후 동태적인 의미의 낙후지역도 포괄할 뿐만 아니라, 국방 등 공공의 목적으로 인하여 상대적으로 피해를 보고 있는 지역에 대한 국가 차원의 형평성을 보장해줌

2) 법령상 정의

□ 국가균형발전특별법상 정의

- 국가균형발전특별법에서는 낙후지역에 대한 개념 정의를 하고 있지는 않지만 낙후지역개발사업이 무엇인가에 대하여 공식적으로 규정하고 있는 유일한 법령임
- 국가균형발전차원에서 국가차원의 기본환경(national minimum)을 구비하기 위한 목적으로 국가균형발전특별법(제2조 제5호)에서는 낙후지역을 다음과 같이 정의내리고 있음
 - 「오지개발촉진법」 제2조의 규정에 의한 오지
 - 「도서개발촉진법」 제4조제1항의 규정에 의한 개발대상도서
 - 「접경지역지원법」 제2조제1호의 규정에 의한 접경지역
 - 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제9조제1항의 규정에 의한 개발촉진지구
 - 기타 지역으로, 그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 행정안전부 장관이 선정·고시
- 한편 상기 균특법에서 제시한 기타 낙후지역에 대하여 선정·고시하도록 되어 있음
 - 행정안전부 장관이 인구, 재정상황, 소득 등의 지표를 이용하여 매 3년마다 선정하여 고시하도록 되어 있음(균특법 시행령 제2조)

- 국가균형발전특별법 시행령 제2조에 의하여 ①인구적 측면을 대표하는 인구변화율과 인구밀도, ②산업경제 측면을 나타내는 소득세할주민세, ③지방재정력을 설명하는 재정력지수 등 4개 지표에 따라 70개 대상지역을 지정하였음
- 균특법상의 낙후지역개발사업은 법적용을 위한 대상지역의 실무적 열거라고 보는 것이 타당하며 각각의 낙후지역은 개별법에서 개념과 지구지정기준을 별도 제시

□ **개별법상의 개념정의**

- 개별법상으로 개념정의된 낙후지역개발사업은 오지개발, 도서개발, 접경지역개발, 개발촉진지구 등이 있음
- 구체적인 법령상 규정은 다음의 표와 같음

<표 3> 현행 법률상 낙후지역 개념

낙후지역	법률명	정의
오지	오지개발촉진법	· 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역(법 제2조) · 개발수준이 전국 면지역 평균 이하(주민의 1인당 소득수준)(시행령 제2조)
도서	도서개발촉진법	· 제주도 본도를 제외한 해상의 전도서(제2조) · 개발대상도서는 10인이상의 인구가 상시 거주하는 도서이거나 10인 이상 미만이라도 개발이 필요한 경우(시행령 제4조)
접경지역	접경지역지원법	· 민간인통제선 이남의 시·군의 관할 구역에 속하는 지역으로서 민간인통제선으로부터 거리와 지리적 여건 및 개발 정도 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 지역(제2조)
개발촉진지구	지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률	· 다음 각호의 요건을 고려(제10조) 1. 지역총생산 또는 재정자립도가 다른 지역에 비하여 현저하게 낮을 것 2. 지역안의 인구가 일정한 기간 지속적으로 감소하거나 정체되어 있을 것 3. 경제적 여건변화로 인하여 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요할 것 4. 기타 지역간 균형있는 개발을 위하여 생산 및 생활환경의 정비 필요할 것 · 수도권 제외(제12조)
기타 낙후지역	균형발전특별법	· 연평균 인구감소율·재정상황 및 소득수준 등의 지표를 종합평가하여 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 낙후지역을 3년마다 선정하여 고시

□ **낙후지역개발사업의 범위**

- 낙후지역개발사업에 대하여 제도적이고 공식적으로 개념정의를 한 법령은 존재하지 않음
- 국가균형발전특별법이 낙후지역개발사업을 제2조에서 예시하고 있는 것과 달리 동 법 제16조에서는 10대 국가균형발전시책의 하나로서 「낙후지역 및 농산어촌의 개발」을 포괄 규정하고 있어 법 제2조의 낙후지역개발사업 뿐 아니라 농산어촌개발사업도 광의의 낙후지역으로 인정하고 있음
- 균형발전특별회계를 통하여 지원되는 사업들 가운데 유사사업 목적군을 기준으로 볼 때 낙후지역의 생활, 경제, 문화·복지 시설 등의 사업들이 총 40여개가 존재
 - 균특법 제2조 규정에 의한 낙후지역(5개) + 균특회계 중 균형발전기반 지원사업(13개) + 유사목적 사업군 낙후지역(12개) + 낙후지역관련 단위시설 사업(10개)

<표 4> 광의의 낙후지역개발사업의 범위

사업명	부처	사업예산(억원)	기능
도서종합개발	행안부	954	낙도 등 특수낙후지역 지원
도서지역식수원개발	환경부	608	용수개발
접경지역개발	행안부	511	특수 낙후지역 지원
소도읍육성	행안부	464	거점육성
살기좋은지역 만들기	행안부	296	역량강화
신활력사업	행안농식품부	1,882	지역자원개발 소득증대
정보화마을	행안부	88	정보격차 해소, 소득증대
개발촉진지구사업	국토부	1,816	낙후지역 기반시설 설치
농촌마을 종합개발	농식품부	1,235	정주환경 등 종합개발
오지종합개발	농식품부		면단위 종합개발
농촌생활환경정비	농식품부	3,109	면단위 종합개발
농촌마을하수도개발	환경부	904	하수도 공급

농어촌생활용수개발	농식품부	309	용수개발
녹색농촌체험마을	농식품부	89	체험, 관광
농촌전통테마마을	농식품부	37	체험, 관광
농업농촌테마공원조성	농식품부	56	체험, 관광
전원마을조성사업	농식품부	103	도시민 유입촉진
문화역사마을조성사업	문화부	80	체험, 관광
어촌체험관광마을	국토부	30	체험, 관광
어촌관광개발	국토부	80	체험, 관광
어촌종합개발	국토부	298	종합개발
산촌생태마을	산림청	228	생태, 관광
자연생태우수마을	환경부	1	생태, 관광
산촌종합개발사업	산림청	66	종합개발
정보화마을	행안부	88	정보격차 해소, 소득증대
특화품목사업	농식품부	1,502	소득증대 품목육성
향토산업육성	농식품부	90	소득증대, 산업육성
지역연고산업진흥	지경부	930	소득증대, 산업육성
지역산업마케팅 지원	지경부	188	소득증대, 산업육성
지역농업클러스터사업	농식품부	230	소득증대, 산업육성
기초관광자원개발	문화부	1,624	문화관광자원개발
생태녹색관광자원개발	문화부		녹색관광자원개발
직판장 지원	농식품부		단위사업
씨감자 생산기반조성	농식품부	14	단위사업
농산물유통센터 건립	농식품부	223	단위사업
지역의 생태숲 조성	산림청	97	단위사업
목재이용가공지원	산림청	34	단위사업
수산물유통시설 건립	농식품부	489	단위사업
공공미술관건립	문화부	46	단위사업
기타 단위사업			

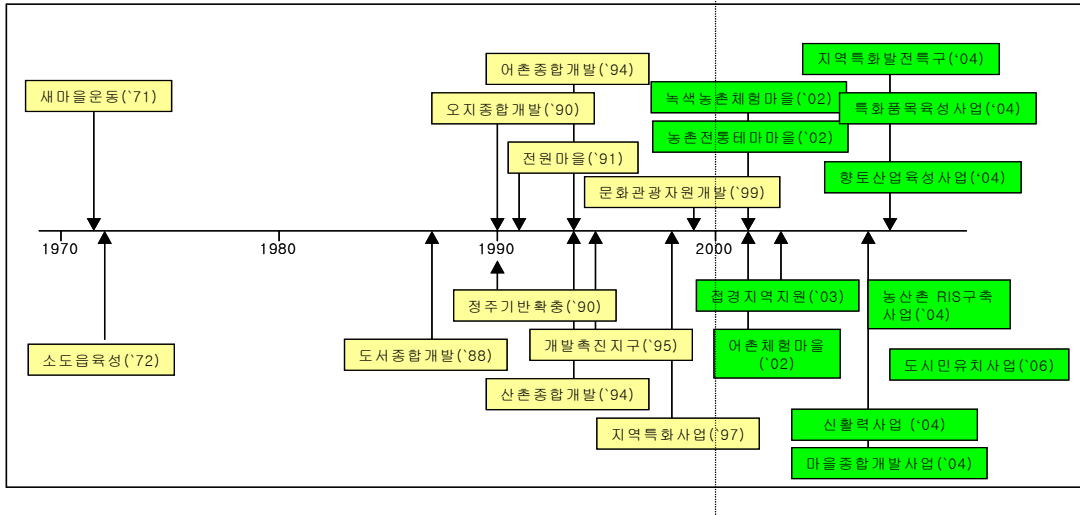
<표 5> 낙후지역개발사업 또는 농산어촌개발사업 관련 법률

소관부처	관련 법령
지식경제부	국가균형발전특별법(2004)
행정안전부	접경지역지원법(2000), 도서개발촉진법(1988) 오지개발촉진법(1988), 지방소도읍육성지원법(2001)
농림수산식품부	어촌어항법(1990), 농어촌정비법(1994), 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률(1998), 농업농촌기본법(1999), 농어촌구조개선특별회계법(1999), 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법(2004)
국토해양부	지역균형발전및지방중소기업육성에 관한법률(1994)
산림청	산림기본법(2001)
환경부	수도법(1961)
문화관광부	관광진흥법(1986)

2. 낙후지역정책의 역사적 변천

- 부족한 국가재원의 효율적 투자가 관건이었던 성장거점(growth center) 정책에 의한 국가발전시기 동안에는 낙후지역발전은 국가정책의 주목의 대상이 되지 못했음
- 그럼에도 산업화가 급속히 진행되어 특정 지역으로 인구 및 산업이 집중함에 따라 자원과 노동력 유출을 겪어 지역사회가 해체되는 지역을 대상으로 낙후지역개발사업을 진행하기 시작
- 낙후지역을 활성화하기 위한 낙후지역개발사업은 행정안전부가 지방소도시를 대상으로 70년대부터 수행해오다가 최근에는 농식품부 등 여타 부처도 낙후지역개발사업을 시작
 - 행정안전부가 「지방소도읍육성지원법」을 제정하고 소도읍육성사업을 시작하는 등 70년대부터 수행
 - 최근에 들어 우리나라 경제의 산업화 성공에서 소외되었던 비도시지역(농촌, 어촌, 산촌 등)들이 낙후지역의 대부분에 해당되게 됨에 따라 농식품부와 산림청, 국토해양부가 사업을 시작
- 그에 따라 낙후지역개발사업은 행안부, 국토해양부, 농림식품수산부, 환경부, 문화관광부 등 여러 부처에서 다양하게 사업을 추진하고 있음

<그림 1> 낙후지역개발사업의 변천



- 1986년 「도서개발촉진법」을 필두로 최근에는 신활력사업을 규정하고 있는 「국가균형발전특별법」과 농촌마을종합개발사업을 규정하고 있는 「농림어업인 삶의 질 법」이 2004년에 제정되었음
- 이들은 근거법을 따로 가지고 있는 경우와 그렇지 못한 경우로 나눌 수도 있는데 전자는 오지, 도서, 개축, 접경지역지원사업 등이며, 후자는 신활력사업, 정주기반확충사업, 녹색농촌체험 및 농촌전통테마마을사업 등임

<표 6> 정부 부처의 주요 낙후지역 개발사업 현황

구분	소관	사업명	관련법률
종합 개발	국토부	개발촉진지구개발	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률
	행안부	오지종합개발 도서종합개발 소도읍육성 접경지역지원 신활력사업	오지개발촉진법 도서개발촉진법 지방소도읍육성지원법 접경지역지원법 국가균형발전특별법
	농식품부	정주기반확충 전원마을조성 농촌마을종합개발 신활력사업	농어촌정비법 농림어업인삶의질향상및농어촌지역개발촉진 에관한특별법 국가균형발전특별법

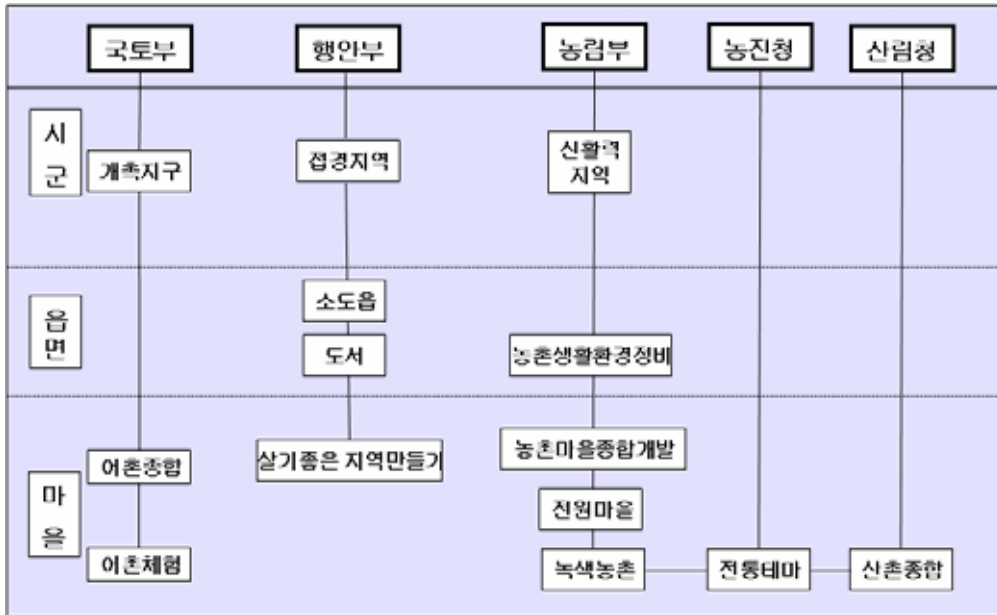
	해수부	어촌종합개발	농어촌정비법, 농어촌구조개선특별회계법
	산림청	산촌종합개발사업	산림기본법, 임업및산촌진흥촉진에관한법률
관광	농식품부	농촌전통데마마을 휴향녹색농촌체험마을	농촌진흥법 농업농촌기본법
	문광부	문화관광자원개발 문화역사마을	관광진흥법
	해수부	어촌체험마을	해양수산업발전기본법
산업	농식품부	농공단지조성 지역농업혁신클러스터 지역특화사업보조 친환경농업지구	농어촌정비법 국가균형발전특별법 농업농촌기본법 친환경농업육성법
	지경부	농공단지운영지원	산업입지개발에관한법률
	중기청	향토산업육성	농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진 에관한특별법
	해수부	수산물가공산업육성	수산물품질관리법
생활 기반	농식품부	농촌생활용수개발	농어촌정비법
	행안부	농어촌주거환경개선	농어촌주택개량촉진법
	환경부	도서지역식수원개발	수도법

3. 낙후지역개발사업의 추진현황

1) 낙후지역개발사업의 공간단위

- 낙후지역개발사업의 공간단위는 시·군, 읍면, 마을단위로 다양하게 지정되어 사업이 시행되고 있음
- 사업의 공간적 범위는 작게는 시설, 마을 단위에서 크게는 시·군 단위까지 다양함
 - 시·군 단위는 주로 계획수립을 동반하고 있으며, 읍·면 단위는 계획의 수립 및 시행, 시설 및 단위사업은 사업의 시설의 설치와 관련됨
- 공간적 범위에 따라 다양한 사업이 포함되고 있는데, 시군 단위 등 사업의 포괄범위가 넓은 경우보다는 시설단위의 사업이 많은 특징을 보이고 있음
- 마을 이상의 공간적 규모를 대상으로 하는 사업의 경우, 공간적 수준에 따라 부처간에 차이가 있음
 - 시설단위의 사업이 가장 많은 부처는 농림부이며, 그 다음은 문광부임

<그림 2-2> 공간단위별 주요 낙후지역개발사업 현황



2) 낙후지역개발사업의 지정현황

□ 낙후지역개발사업 지정현황

- 개별법으로 정의된 낙후지역개발사업은 선정기준이 약간씩 상이하기는 하나, 주로 인구지표와 경제지표를 이용하고 있기 때문에 사실상 대동소이

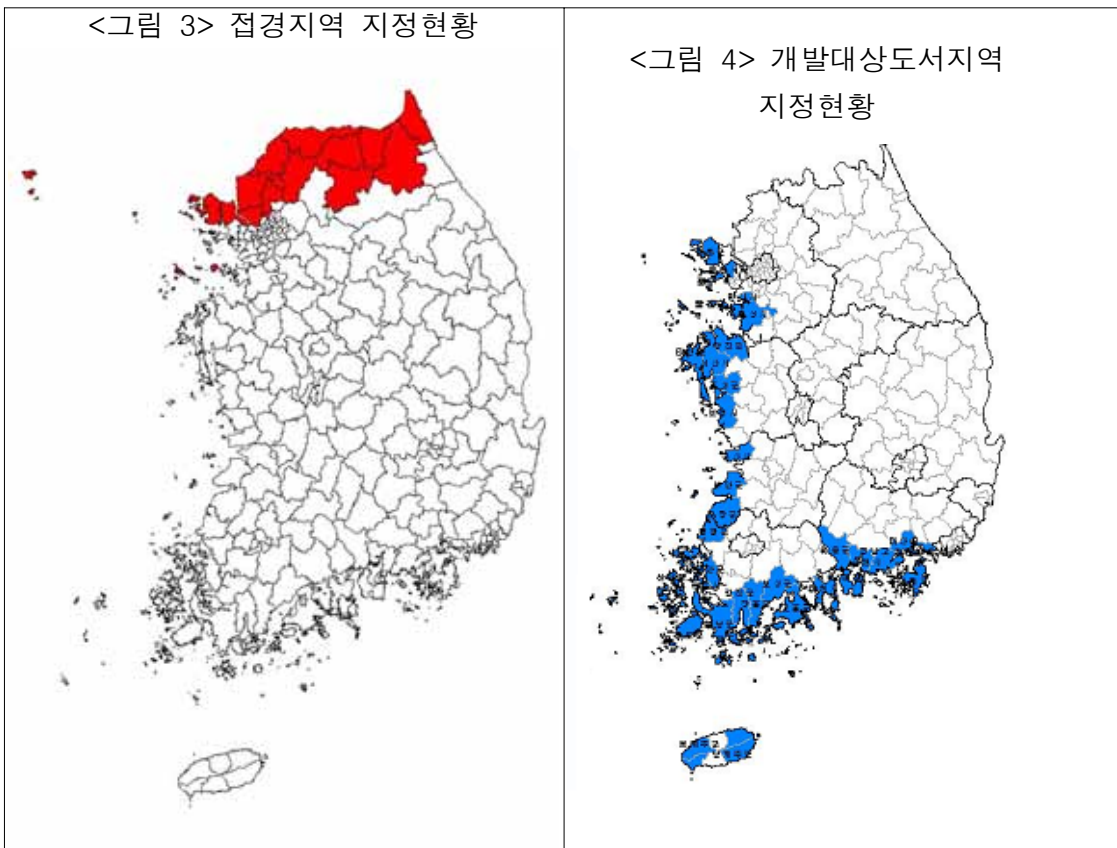
<표 7> 낙후지역개발사업의 선정기준 및 지정현황

구 분	법적근거	선정기준	지정현황
오지	오지개발촉진법(2) ¹⁾	·1인당 주민소득이 전국 면지역 평균 이하지역(10지표)	392면(개발대상 도서 제외)
도서	도서개발촉진법(4-1)	·10인 이상 인구가 상시 거주하는 도서 (지자체의 신청)	410개(무인도서 제외)
접경지역	접경지역지원법(2-1)	·민통선이남 20km이내 시군읍면동으로 최근 5년간 인구증감을 등 5개 지표중 3개가 전국 평균보다 저조한 지역 ·민통선이북의 농업생산기반정비사업지구 및 남북한 교류협력사업 추진지역 등	15개 시군, 98개 읍면동
개발촉진지구	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률(9-1)	·인구증가율 또는 재정자립도 중 1개 이상이 하위 130%미만인면서 제조업중사인구비율, 도로율, 승용차보유비율, 의사비율, 고령화지수 또는 도시적 토지이용비	31개 지구, 49개 시군(시군일부 지정 가능, 시도

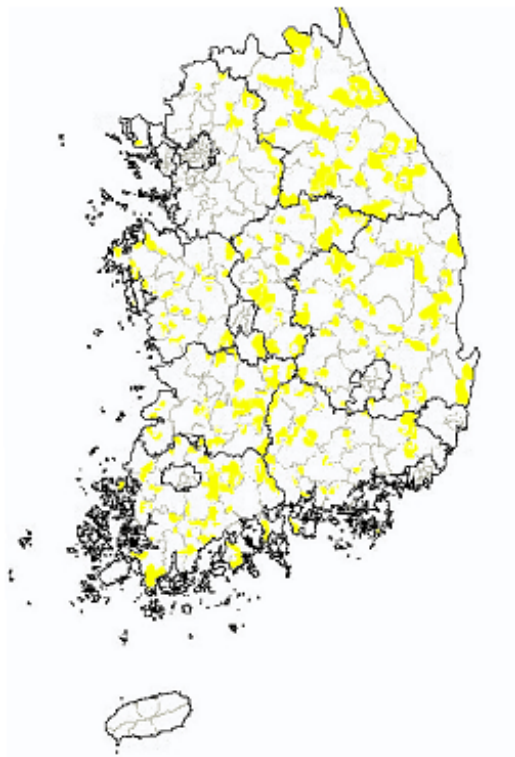
		<ul style="list-style-type: none"> ·올 중 1개 이상이 하위 30%미만에 속하는 시군 ·지역산업이 급히 쇠퇴하는 농어촌지역 ·광역개발권 및 특정지역으로 지역간 균형개발을 위해 집중개발이 필요한 지역 	전체면적의 10% 제한)
신활력 사업	균형발전특별법(16)	<ul style="list-style-type: none"> ·인구, 산업, 재정적 측면의 4개 지수가 전국 하위 30%에 속하는 시군 	70개 시군

주: 1) 오지개발촉진법은 2008년 3월 법령 폐기, 관련사업은 농식품부 이관

- 그에 따라 우리나라 해안선이나 국방경계선을 따라 지정되는 접경지역 및 도서지역 사업과 달리, 개발촉진지구, 신활력사업지역, 오지지역 등의 낙후 지역개발사업이 동일한 지역에 중복지정되어 추진되고 있는 실정임
- 다만 해당 낙후지역개발사업의 공간단위가 시·군, 읍·면, 마을단위 등으로 구분되어 있어 실질적인 지정공간은 상이
- 현재 오지지역은 392개 면이 지정되어 있으며, 도서지역은 410개면, 접경지역은 15개 시·군, 개발촉진지구는 49개 시·군, 신활력사업은 70개 시·군에 지정되어 있음



<그림 5> 오지지역 지정현황



<그림 6> 개발촉진지구 지정현황



<그림 7> 신활력지역 지정현황



<그림 8> 폐광지역 지정현황



□ **낙후지역개발사업의 중복지정 사례**

- 전술하였듯이, 선정기준이 대동소이하므로 여러 낙후지역개발사업이 1개 행정구역에 중복지정되어 추진되고 있으며 각각 다른 중앙부처가 추진하고 있어 낙후지역개발사업 간의 지역내 연계 추진이 이루어지지 않고 있음
- 예를 들어, 화천, 해남, 거창 등의 저발전지역에 낙후지역개발사업이 추진되고 있음을 알 수 있음
 - 각 사례 자치단체는 개별적으로 지원되는 다양한 부처의 사업을 중층적으로 시행하고 있는 모습을 보이고 있음
 - 화천군은 8개 사업, 해남군 8개 사업, 거창군은 7개 사업을 겹치기로 추진하고 있음

<표 9> 낙후지역개발사업의 중복지정 사례

사 업	화천	해남	거창	비고
신활력사업	○	○	○	행안부
접경지역지원	○	×	×	행안부
오지종합개발	○	○	○	행안부
정주권개발	○	○	○	농식품부
소도읍사업	×	○	○	행안부
개발촉진지구사업	○	×	×	국토부
도서종합개발사업	×	○	×	행안부
농촌마을종합개발사업	○	×	○	농식품부
전통테마마을	×	○	×	농진청
녹색체험마을	○	○	○	농식품부
어촌마을종합개발사업	×	○	×	국토부
산촌마을종합개발사업	○	×	○	산림청

3) 낙후지역개발사업의 추진체계

- 낙후지역개발사업은 대부분이 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체의 3층 구조에 의하여 추진되고 있으며 중앙부처별로 개별 관리하고 있어 동일 지역내에서 추진되고 있는 낙후지역개발사업 간의 연계가 미흡한 편임
- 낙후지역개발사업은 낙후지역으로 구체적으로 선정되기보다는 포괄적으로 정의된 기준에 근거하여 선별적으로 사업이 추진되고 있음
- 낙후지역개발사업의 추진형태는 크게 2가지로 구분
 - (1) 사업대상 지역이 선지정 (지역지정 형태), (2) 사업계획서를 토대로 대상 지역을 선정(공모 형태)

추진 형태	사업 예시
선지정 후계획	접경지역지원사업, 도서종합개발사업, 오지종합개발사업 등
선계획 후지정(공모형태)	산촌종합개발사업, 어촌체험관광마을조성사업, 소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을조성사업, 농촌전통테마마을조성사업

4. 현행 낙후지역정책의 문제점

□ 낙후지역개념의 혼재

- 낙후지역이 발전정도와 무관하게 공간적 성격(농촌, 산촌, 어촌 등)으로 구분되어 낙후지역개발사업이 추진
- 국토 전역을 공간적 성격으로 구획한 이후에, 해당 특정 공간에서 낙후지역을 조작적으로 찾아가는 식의 방식으로 낙후지역개발사업이 접근되고 있음
- 균특법상에 명시된 낙후지역들(기타 낙후지역 포함)이 인구규모, 지역총생산, 재정자립도 등을 기준으로 구분함에도 불구하고, 농산어촌지역이라는 모호한 정의로 사업 추진(표 참조)
 - 특히, 어촌 및 산촌과 달리, 농촌은 법적 규정상 행정구역상 시(市)가 아닌 모든 군(郡)지역을 의미

- 도시적 산업에 종사하는 읍까지 포괄하여 농촌으로 규정
- 광범위하게 정의되는 농촌지역에 대하여 농촌은 낙후지역이라는 등식을 전제하고 대규모 개발사업 추진

<표 11> 농산어촌에 대한 법적 규정

법률명	개념	내용
삶의질법*	농산어촌	· 읍·면의 전지역 · 동의 지역중 국토의계획및이용에관한법률에 따라 주거지역·상업지역 및 공업지역으로 지정된 지역은 제외
농어촌정비법	농어촌	· 행정구역상의 군 지역 · 행정구역상의 시 지역 중에서 농식품부 장관이 농어촌으로 고시한 지역
어촌·어항법	어촌	· 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 지역 중 읍·면의 전지역 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역
산림기본법	산촌	· 산림면적의 비율이 현저히 높고 인구밀도가 낮은 지역으로, 산림면적 비율이 70%이상인면서 경지면적과 인구밀도가 전국 읍·면의 평균 이하인 지역
지방자치법	읍	· 인구의 비율이 해당 행정구역 전체 인구의 40퍼센트 이상이면서 상업·공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체 가구의 40퍼센트 이상일 것

* 삶의질법: 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법

□ 낙후지역개발사업과 농산어촌개발사업의 혼용

- 낙후지역이 상대적으로 낮은 발전정도를 보이는 지역임에도 불구하고 농산어촌에서 이루어지고 있는 사업으로 모두 대체되어감에 따라, 진정한 의미의 낙후지역에 대한 지원규모가 축소
- 그 결과 다음과 같은 부작용을 낳고 있음
 - 인구 감소나 자립 역량 쇠퇴 등을 겪는 비농촌지역이 지원을 받지 못하고 소외되는 상황
 - 상대적으로 부유한 지역임에도 농촌이라는 이유로 낙후지역이라는 명목하에 지원 받고 있음
 - 또한 농산어촌개발사업으로 추진되기 때문에 산업의 다각화를 저해하고 지역의 향후 발전범위를 제한시킴. 소위 농촌지역이 농업의 사양화로 인

하여 농업비중이 낮아지고 대체되는 산업이 없는 산업 공동화 현상을 겪고 있음에도 여전히 농촌으로 개발하려고 함

- 국가 전체의 관점에서 국가평균보다 생활의 질이 떨어지거나 자립적 역량이 부족한 지역을 구분하는 기준이 먼저 적용된 이후에, 순차적으로 적절한 낙후지역개발사업이 고안, 집행될 필요가 있음
- 통일되고 단일화된 기준으로 전국을 대상으로 낙후지역의 지정이 이루어진 이후에 개별 낙후지역개발사업이 선정될 필요가 있음

□ 사업이 공모제형태로 이루어짐

- 농산어촌이라는 광범위한 공간범위 하에 사업이 이루어짐에 따라 낙후지역개발사업의 대다수가 공모제 형태로 진행
 - 낙후지역으로 선정된 지역에 대하여 사업 지원이 이루어지는 형태가 아님
 - 선정기준 역시 지역 낙후도와는 무관한 경우가 많음
 - 예) 농촌마을종합개발사업의 선정기준: ① 생활권으로 묶여있는 마을, ② 주민의 자발적 참여와 개발의지가 높은 지역(지역리더 또는 마을개발협의회의 구성 여부 등), ③ 농촌 고유의 어메니티 보유 여부(자연경관이 수려하고, 환경·생태자원, 유무형 유적·풍습 등이 잘 보존되어 있어 농촌 고유의 어메니티 보존·유지가 가능한 지역), ④ 향후 지역발전의 주도적 역할이 예상되는 중심지역으로 인근지역에 파급효과가 큰 지역
- 공모제 형태로 이루어짐에 따라 낙후지역들이 지원을 받지 못함

□ 유사사업의 중복·분산 투자

- 다수의 중앙부처가 유사사업을 중복·분산투자하고 있어 사업단위(기초자치단체)에서의 정책집행의 혼선 초래
- 중앙부처의 여러 사업이 1개 시·군에 중복 지정되면서 각 소관부처별로 시·군의 다른 과가 사업을 집행관리하면서 사업간 연계성이 부족

□ 중앙주도의 하향식 사업 추진

- 중앙부처가 제시하는 일률적 지침에 따라 지자체가 사업을 집행함으로써 중앙의 일관된 관리는 수월하나, 자치단체의 자율성 및 지역발전의 종합성

- 은 제약
- 또한 중앙부처의 중복투자로 인하여 시군단위 시각에서 종합성 결여

□ 사업평가 및 인센티브제도 도입

- 개별사업에 대한 평가시스템이 부재
- 종합적 사업 추진과 그에 따른 사업 평가가 이루어질 필요가 있음
- 사업 평가시스템과 그에 따른 인센티브시스템을 도입하여 지자체의 책임성과 동기유발을 통하여 지자체간 경쟁과 투자효율성 제고할 필요가 있음

II. 외국의 낙후지역정책 특징 및 시사점

1. EU의 낙후지역정책

1) EU 지역정책의 특징

- EU의 지역정책은 1988년 이전의 정책 형성기를 통하여 구조기금과 리스본 전략이 도입됨에 따라, EU 전체 회원국을 대상으로 지역 정책이 체계적으로 전개되기 시작하였음
- EU 회원국 간의 불균형을 해소하여 실질적인 경제 및 사회 통합을 도모하기 위하여 지역정책이 실시
 - EU의 지역정책 관련 예산은 EU 총예산의 1/3(1차 계획기간 동안 총 2,130억 유로)을 넘는 규모
- 발전정도와 산업구조적 특성에 따라 모든 회원국의 지역을 유형화하고, 발전된 국가로부터 구조기금(Structure)을 출연받아 낙후지역에 이전 또는 재분배
- 구조기금 설치 이후, 제1차 계획기간(2000년~2006년)과 제2차 계획기간(2007~2013년)으로 구분되어 실시되어오고 있으나, 전반적인 기조는 지역간 경제 격차 해소에 있음

- 2004년과 2006년에 동유럽 등 저발전국가들이 대거 EU 회원국으로 포함되면서, EU 국가간 “결속”을 강화시킬 필요에 의해 제2차 계획기간(2007년~2013년)의 지역발전계획이 결정됨

2) EU 지역정책의 변천과정

□ EU 지역정책의 형성과정

<정책형성기>

- EU의 지역정책은 1975년~1987년 10여년간에 걸쳐 점점 가시화 구체화되어가고 있으며, 회원국들의 개별 지역정책에 대한 보완적 지원의 성격을 띠며
 - EU가 본격적으로 지역정책을 펼친 것은 1975년 발효된 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: 이하 ERDF)의 창설에서 비롯
- EU의 지역정책은 1988년 이후 구조기금과 리스본전략의 도입으로 전환점을 맞음
- 구조기금은 발전된 국가로부터 구조기금(Structural Funds)을 출연 받아 낙후된 지역에 이전 또는 재배분하여 EU내 지역간 불균형을 해소하는 것을 목표로 하고 있음
 - 발전정도와 산업구조적 특성에 따라 모든 회원국의 지역들을 유형화를 전제로 시작
 - 구조기금 설치 이후, 제1차 계획기간(2000년~2006년)과 제2차 계획기간(2007년~2013년)의 지역발전계획이 실시되어오고 있음
- 구조기금은 그 사용 목적과 범위에 따라 3가지로 구분됨
 - 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: 이하 ERDF)
 - 유럽사회기금(European Social Fund: 이하 ESF)
 - 결속기금(Cohesion Fund: 이하 CF)

<제1차 계획기간>

- 2000년 이후 EU 지역정책의 방향은 리스본 전략과 2001년 EU 정상회의 (고텐부르트)와 연계됨
 - 2000년 3월 리스본에서 개최된 EU 정상회의에서는 고용창출에 초점을 맞추고 EU를 “2010년까지 세계에서 가장 경쟁력이 강하고 역동적인 지식기반 경제”로 만드는 것을 최상위 정책목표로 설정
 - EU 정상회의에서 채택된 리스본전략(Lisbon Strategy)의 지침에 의거하여 지역정책의 목표와 기본전략, 예산의 편성, 집행방향 등을 결정
 - 이후 2001년 고텐부르크에서 열린 EU 정상회의에서는 리스본 정상회의에서 채택된 정책목표를 “지속가능한 발전”과 연계시킴으로써 EU 지역정책의 틀이 완성됨 → 제1차 계획기간(2000~2006년)의 EU 지역정책의 기초 정립

<제2차 계획기간>

- 동유럽 국가 등 저발전국가들의 EU 편입 등에 따라 EU내 국가간 경제격차를 완화시킬 필요성이 긴급히 제기됨에 따라 2006년 10월 EU 정상회의를 계기로 새로운 지역정책의 방향이 제기됨
 - 2004년 폴란드·헝가리·체코·슬로바키아·슬로베니아·리투아니아·라트비아·에스토니아·키프로스·몰타 등 10개국 이 가입, 2007년 불가리아·루마니아가 새로 가입함으로써 가맹국 수가 총 27개국으로 증가
 - 2006년 10월 EU 정상회의에서 “결속을 위한 전략적 지침(Community strategic guidelines on cohesion)”이 채택 → 제2차 계획기간(2007~2013년)의 EU 지역정책의 기초 정립

□ EU 구조기금의 변천 연혁

- 1988년 2월 EU정상회의(브뤼셀)에서 구조기금 설치
 - 1988년 2월 브뤼셀에서 개최된 EU 정상회의에서는 연대기금(solidarity funds)의 운영방식을 대폭 수정
- 1999년 3월 EU 정상회의(베를린)에서 구조기금 개혁
- 제1차 계획기간으로 2000~2006년 7개년 계획 수립
 - EU 총예산의 1/3에 달하는 2,130억 유로 배정

- 2006년 5월 새로운 EU 예산협약에 조인하여 동년 8월부터 새로운 구조기금 운용규정이 발효
 - EU 정상회의, 유럽의회(European Parliament), 집행위원회(European Commission) 회의 결과
- 제2차 계획기간으로 2007~2013년 7개년 계획 수립
 - EU 총예산의 35.7%인 3,474억 유로 배정

3) 제1차 계획기간의 EU 지역정책(2000 ~ 2006)

□ 지원자금

- EU 지역정책자금은 구조기금과 결속기금으로 구분되어 있으며, 구조기금은 다시 우선목표대상지역과 공동체 프로그램으로 세분되어 지원됨
- EU 지역정책의 핵심은 우선목표대상지역으로 대부분의 EU 지역정책자금(전체 지역정책자금의 85.7%, 구조기금의 93.6%)이 지원됨
- ※ 결속기금은 지원 대상 국가에서 전개되는 개별프로젝트에 대해 지원

<표 12> EU의 2000~2006 기간 지역지원예산

(단위: 10억 EUR)

항 목		예산액
전 체		213
구조기금(Structural Funds)		195,00
	우선 목표대상지역	182.45(93.5%)
	Objective 1	135.90(69.7%)
	Objective 2	22.50(11.5%)
	Objective 3	24.05(12.3%)
	공동체 프로그램	10.44(5.4%)
	- Interreg	4.88
	- Equal	2.85
	- Leader+	2.02
	- Urban	0.70
	어업	1.11(0.5%)
혁신활동	1.00(0.5%)	
결속 기금(Cohesion Fund)		18

주 : ()안은 구조기금 전체 예산 중에서 차지하는 비중(%).

□ 지역분류 기준

- 우선목표대상지역은 Objective 1, 2, 3 등 3개 지역으로 구분
- Objective 1 지역(낙후지역)은 전형적인 낙후지역으로 GDP나 인구 등의 지표를 이용하여 선정
- Objective 2 지역(산업구조 전환지역)은 경제 구조조정이 일어난 지역으로 급격한 경제적 쇠퇴가 발생하고 있는 지역
- Objective 3 지역(고용훈련 지원프로그램)은 지역 구분없이 그 외 지역에서의 인적자원개발프로그램이 실시될 필요가 있는 지역

<표 13> 제1차 계획기간 동안의 지역분류

구분	선정기준
Objective 1(낙후지역)	<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 GDP가 EU평균의 75% 이하 · 인구희박지역(인구밀도 8명/km²미만인 핀란드, 스웨덴) · 스웨덴 일부 해안지역, 북아일랜드(영국) 및 아일랜드 국경 · 가장 오지인 지역(프랑스령 카나리섬등)
Objective 2(구조전환지역)	<ul style="list-style-type: none"> · 경제의 다변화 필요성에 직면한 지역 · 대체로 공업지역, 농촌지역, Objective 1에 인접한 지역 · 공업지역: 평균이하 실업률, 평균이상으로 높은 산업부문의 고용비중, 산업고용 쇠퇴지역 · 농업지역: 낮은 인구밀도, 농업부문의 노동력 비중이 높은 지역, 실업률이나 인구유출경향이 높은 지역 등 · 도시지역: 높은 장기실업률, 높은 빈곤수준, 환경문제, 높은 범죄 및 일탈률, 낮은 교육수준 등 5개 기준 1개 이상 해당지역 · 어업지역: 어업부문 고용쇠퇴 및 어업부문 고용비중이 높은 지역
Objective 3(고용훈련지원프로그램)	<ul style="list-style-type: none"> · Objective1 이외의 지역 · 지역제한 없음 · 청년장기실업자, 사회적으로 격리되거나 미숙력자 등의 사회집단이 주요 지원대상

※ 지역분류를 위하여 자체 개발시스템(NUTS) 활용

- EU의 지역 분류를 위하여 각국의 상이한 행정구역 기반 통계시스템이 아니라 새로운 통계권역에 근거한 자체 개발시스템인 NUTS(nomenclature of Territorial Units for Statistics)에 의거
 - NUTS 1: 300만~ 700만명 인구규모 (대개 국가~광역지자체급, ex) 덴마크는 국가전체, 영국의 경우 잉글랜드급)

- NUTS 2: 80만~300만명 인구규모 (광역지자체급), 낙후지역구분 근거위 계임
- NUTS 3: 15만~80만명 인구규모 (기초지자체급)

4) 제2차 계획기간의 EU 지역정책(2007 ~ 2013)

(1) 개요

- 저발전국가의 가입(2004년 10개국, 2007년 2개국)으로 인해 전체 1인당 GDP와 GNI의 차이가 확대되는 문제를 해결하는 것을 주 목적으로 함
- 제1차 계획기간 동안의 목표와 주요 내용을 대체로 계승하면서 제2차 계획기간에는 구조기금의 지원대상인 지역을 통합하여 3개 지역으로 단순화
- 결속기금이 구조기금에 통합되어 다년간 투자 프로그램을 지원
- EU 총예산의 35.7%인 3,474억 유로 배정

(2) 정책 추진의 원칙

- 리스본 전략에서 제시된 기존 원칙은 그대로 유지
 - 기존의 정책 추진 원칙인 보완성(complementarity), 일관성(coherence), 조정(coordination), 적합성(conformity), 부가성(additionality), 파트너십(partnership), 남녀평등 및 비차별, 지속가능한 발전 등
- 특히 기존 원칙 가운데 부가성, 비례성, 파트너십 원칙을 중시
 - 부가성: 구조기금이 개별국의 인프라스트럭처에 대한 지출을 대체하는 것이어서는 안 된다는 것으로 이를 어기는 국가에 대해서는 재정지원을 삭감하는 조정 메커니즘을 새로 도입
 - 비례성(proportionality): 이번에 새로 도입된 원칙. 실행 프로그램의 예산 규모가 클 경우에 회원국들의 책임 업무를 부가. 프로그램의 평가를 위한 지표들의 선정 및 평가·관리·보고에 적용
 - 보고 책무 감소의 경우: 프로그램의 총예산이 7억 5천만 유로 이하 또는 EU집행위원회의 기여분이 공공지출의 40% 이하일 경우
 - 파트너십: 이번에 확대 적용. 시민운동, 환경, 비정부기구, 남녀평등 등과

관련된 모든 단체들이 구조기금의 이용과 관련된 협의에 참여를 보장. 단체는 프로그램의 기획, 추진, 평가의 모든 단계에 참여 가능

(3) 지역분류 기준 및 자금지원

□ 지역분류 기준

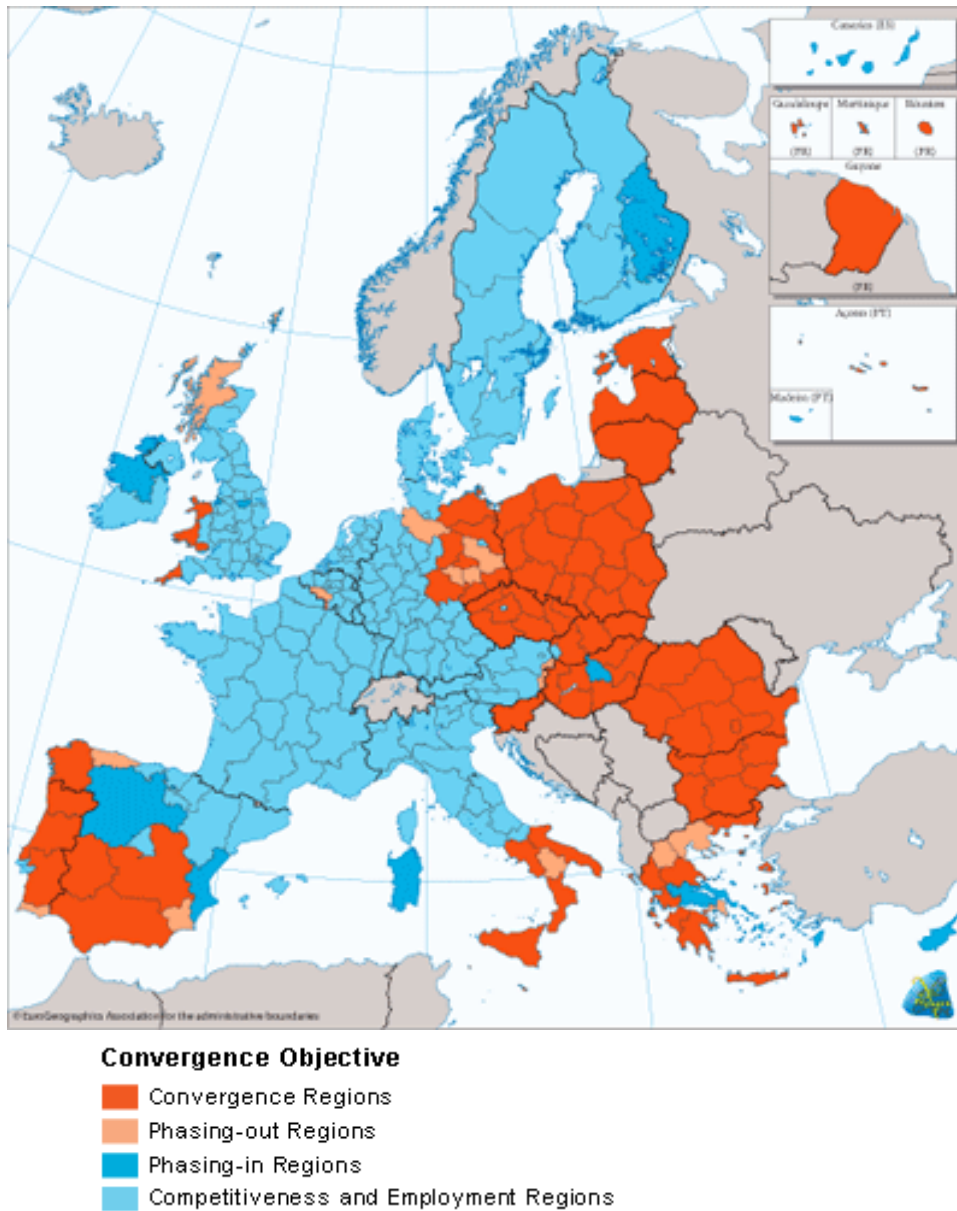
- 우선계획목표지역과 공동프로그램을 3개 지역으로 통합, 단순화
 - 수렴지역(Convergence)
 - 경쟁력 및 고용 촉진지역(Regional competitiveness and employment)
 - 접경·지역간 협력지역(European territorial cooperation)
- 제1차 계획기간의 경과조치로 phasing-in과 phasing-out 지역 포함
 - 승격지역(phasing-in region): 직전까지 저발전그룹에 속해 있었던 지역으로, 1차 계획기간동안의 지원으로 EU의 평균치 기준을 넘어선 지역. 2차 계획기간동안 경쟁력 및 고용촉진지역에 포함시켜 성장의 속도를 가속화
 - 통계적 기준초과지역(phasing-out region): EU 15개국일 경우에 수렴지역으로 지원을 받았을 지역이 EU 25개국으로 확대된 이후에 EU GDP 평균 하락에 따라 지원 대상에서 배제된 지역에 대하여 일시적으로 지원
- 통합·단순화된 분류 기준에 따른 3지역과 경과조치로 삽입된 phasing 지역들에 대한 선정기준과 재원조달은 다음 표와 같음

<표 14> 2차계획기간(2007~2013) 지역별 선정기준 및 자금지원

정책 목표	세부 지역	지역 선정 기준	자금 지원
수렴	· 수렴지역 · Phasing-out 지역	· EU 25개국 평균(2000년-2002년 평균) GDP의 75% 이하 지역 · 대상 지역은 100개 (수렴지역 84개, 통계적 기준초과지역 16개)	· ERDF, ESF, 결속기금 · 2,828억 유로 (구조기금 총액의 81.5%)
경쟁력 및 고용 촉진	· 경쟁력 및 고용촉진지역 · Phasing-in 지역	· EU 평균치를 넘어선 지역으로 경제의 다변화 필요성이 있는 지역 · 168개 지역	· ERDF, ESF · 550억 유로 (구조기금 총액의 16%)
접경·지역간 협력	· 접경·지역간 협력지역	· 접경지역, 국가간지역간 협력이 필요한 지역	· ERDF · 8.7억 유로 (구조기금 총액의 2.5%)

※ 구조기금 총액은 3,465억 유로임

<그림 9> EU 구조기금지원의 지역구분(2007~2013)



□ 재원의 구성 및 운용

- ERDF(유럽지역개발기금)는 EU 지역 지역정책의 3대 목표 모두에 대해 지원하며, 지원 영역은 다음과 같음
 - 기업(특히 중소기업)의 안정적인 일자리 창출을 위한 투자에 대한 직접적 지원
 - 연구 및 혁신, 정보통신, 환경, 에너지, 교통 부문의 인프라스트럭처

- 지역 발전과 지역간 협력 촉진을 위한 재정적 수단(자본위험보장기금, 지역발전기금 등)
- 기술지원사업
- ESF(유럽사회기금)은 수렴 목표와 지역경쟁력 및 고용 목표 관련 사업에 지원되며, 지원 영역은 다음과 같음
 - 근로자와 기업의 적응력 제고(평생학습 프로그램, 혁신적인 노동관련 기구의 설계 및 전파)
 - 일자리 탐색자, 실업자, 여성, 이민자들의 고용 지원
 - 장애인의 사회적 통합, 직업 시장에서의 차별 타파
 - 교육제도의 개혁을 통한 인적자본 강화, 교육기관간의 네트워크 구축
- 결속기금(cohesion fund)는 수렴 목표의 틀 내에서 지원되는 것으로, ERDF와 ESF가 지역을 대상으로 지원하는 것과 달리, 결속기금은 국가를 지원대상으로 수행
 - 전유럽 연계교통망 사업
 - 환경 및 환경을 개선하는 에너지 또는 교통부문 사업: 에너지 이용효율 제고, 재생가능 에너지 사용, 철도망의 개발, 통합교통체계 구축, 대중교통 확충 등

□ 재정지원의 원칙

(1) 매칭펀드 원칙

- 실행프로그램에 대한 재정지원의 한도 설정하여 나머지는 당해 국가나 지역이 충당
 - 수렴 목표: 76~85%
 - 경쟁력 및 고용촉진 목표: 50~85%
 - 국경·지역간 협력: 75~85%
 - 결속기금: 85%

(2) 리스본전략의 예산배정 원칙 강화

- 지역 유형을 불문하고 정책의 가장 큰 역점을 경쟁력 강화 및 고용 창출에 두고 이 부문에 공적 지출의 대부분을 투자하도록 의무화

- “수렴” 목표에 배정된 예산의 60% 이상, “지역 경쟁력 및 고용” 목표에 배정된 예산의 75% 이상을 경쟁력 강화 및 고용 창출 분야에 투입하여야 함

<표 15> EU 회원국별 구조기금 배정 (단위: 백만 유로)

국가	수렴 목표			지역경쟁력 및 고용 촉진 목표		국경간 협력 목표	총계
	결속 기금	수렴 지역	Phasing out지역	Phasing in 지역	지역경쟁력 및 고용촉진 지역		
벨기에			638		1,425	194	2,258
체코	8,819	17,064			419	389	26,692
덴마크					510	103	613
독일		11,864	4,215		9,409	851	26,340
에스토니아	1,152	2,252				52	3,456
그리스	3,697	9,420	6,458	635		210	20,420
스페인	3,543	21,054	1,583	4,955	3,522	559	35,217
프랑스		3,191			10,257	872	14,319
아일랜드				458	293	151	901
이태리		21,211	430	972	5,353	846	28,812
사이프러스	213			399		28	640
라트비아	1,540	2,991				90	4,620
리투아니아	2,305	4,470				109	6,885
룩셈부르크					50	15	65
헝가리	8,642	14,248		2,031		386	25,307
몰타	284	556				15	855
네덜란드					1,660	247	1,907
오스트리아			177		1,027	257	1,461
폴란드	22,176	44,377				731	67,284
포르투갈	3,060	17,133	280	448	490	99	21,511
슬로베니아	1,412	2,689				104	4,205
슬로바키아	3,899	7,013			449	227	11,588
핀란드				545	1,051	120	1,716
스웨덴					1,626	265	1,891
영국		2,738	174	965	6,014	722	10,613
불가리아	2,283	4,391				179	6,853
루마니아	6,552	12,661				455	19,668
국경간						445	445
기술적 지원							868
합계	69,578	199,322	13,955	11,409	43,556	8,723	347,410

(4) 추진체계

□ 정책 기획단계

- 정책 기획에 있어서 “결속을 위한 전략적 지침(Community strategic guidelines on cohesion)”(2006년 10월 6일, EU집행위원회)을 준수
- 개별 국가는 상기 지침에 따라 자국의 총괄전략계획안(National Strategic Reference Framework: NSRF)을 작성
 - 지원대상인 지역 차원이 아니라 국가 차원의 전체 총괄 비전과 전략을 제시
 - 작성된 NSRF는 “수렴” 목표와 “경쟁력 및 고용촉진” 목표 적용되고 회원국이 원할 경우 “국경·지역간 협력” 목표에도 적용가능
 - NSRF의 구성
 - NSRF 작성에 참여한 파트너 및 작성주체
 - 사회경제적 상황 및 강점, 약점 분석
 - 채택한 전략의 정의, “수렴” 및 “경쟁력 및 고용촉진” 목표에 관한 실행 프로그램 (Operational Programmes: OP)내역, 각 프로그램의 연도별 자원 배분
 - 리스본 전략에 대한 NSRF의 예상 기여도

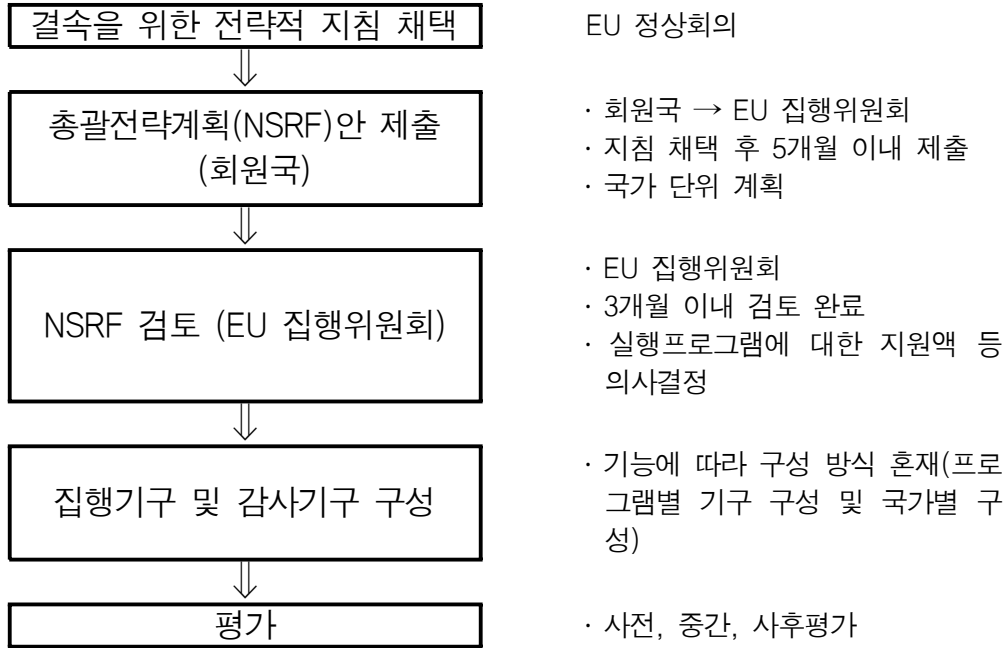
□ 정책 집행 및 평가체계

- EU집행위원회에서 실행프로그램이 확정
- 실행프로그램 확정 후, 회원국 및 각 지역의 집행기구 구성하여, 집행기구가 개별 사업들(projects)을 선정, 추진, 모니터링 및 평가업무 수행
 - 집행기구: 실행 프로그램의 효율적, 효과적 관리와 추진 책임. 매년 6월 30일 이전에 EU 집행위원회에 성과보고서 제출. 최종 성과보고서는 2017년 3월 31일 제출
 - 검정기구(certification authority): 예산 잔고와 지급요청서를 작성, EU집행위원회에 송부
 - 회계감사기구(auditing authority): 각 실행 프로그램별로 국가가 지정한

운영상의 독립 기구

- 추적위원회(follow-up committee): 국가단위, 각 실행 프로그램별로 구성
- o 정책 평가는 사전평가, 중간평가, 사후평가 등으로 구성

□ 추진일정



※. OP에 대한 EU집행위원회의 의사결정은 예산 소요액이 개별 사업 단위가 아니라 우선순위 차원에서
만 기술. 회원국의 정책 집행 관련 자율성이 높아졌음

2. 일본의 낙후지역정책

- o 일본 낙후지역정책은 법과 정책 목적에 따라 다양하게 추진되고 있음
- o 본 연구에서는 일본 낙후지역정책을 일반적인 기준을 적용하는 (1) 과소지
역정책과 (2) 여러 특수낙후지역정책을 검토
 - 과소지역정책은 저개발지역을 지원하기 위한 정책으로 지형적·사회경제
적 기준이 아니라 인구증가와 지방재정력지수로 선정
 - 특수낙후지역정책은 지형적, 지리적 특징에 기반하여 지원대상 지역을 선
정

1) 과소지역정책

(1) 변천과정

□ 과소지역진흥정책의 시기별 특징

- 1970년 법 제정 이후 지금까지 과소지역에 대한 주민복지향상, 고용증대, 지역격차의 시정을 기본 목적으로 하는 것은 변함이 없으나, 개정법의 명칭에서도 볼 수 있듯이 과소지역 진흥대책은 지역의 변화에 따라 주안점을 달리함
- 과소지역대책 긴급조치법 (1970년대)
 - 긴급한 생활환경 및 산업기반 정비로 인구의 과도한 감소를 막는데 일차적 목표를 둠
 - 국고보조사업의 확대 및 보조율의 상향 조정, 과소지버스운행, 벽지의료제도 채택 등 각종 특별조치가 취해졌으며, 특히 지역접근성을 높이기 위한 도로정비에 많은 지원이 이루어짐
- 과소지역진흥 특별조치법 (1980년대)
 - 인구의 급격한 감소는 어느 정도 안정화 되었으나, 장기간 인구유출로 인해 지역사회기반이 여전히 취약
 - 각종 공공시설의 정비수준이 타 지역에 비해 열악하였으며, 특히 인구 노령화에 의해 지역사회에 새로운 문제 발생
 - 종합적인 진흥대책으로 전기에 없었던 ① 지역특화산업의 진흥을 위한 시설, ② 상점가 진흥을 위해 필요한 공동이용시설, ③ 취락과 취락, 취락과 공공시설을 연결하는 시정촌 도로, ④ 관광 또는 레크리에이션 등에 관한 사업이 추가됨
- 과소지역활성화 특별조치법(1990년대)
 - 과소지역을 상대적 과소지역 개념으로 파악
 - 과소지역의 생활환경과 삶의 기회가 인간거주에 부적합한 정도는 아니지만 도시개발 및 고차산업 발전 등에 있어서 여전히 상대적 열위에 있음
 - 이전 제1기가 생활환경정비, 제2기가 도시발전의 균형적 진흥이었다면, 과소

- 지역진흥은 국토이용의 전체적 맥락에서 도시와 농촌간 교류문제로 이해
- 법률상 규정된 특별조치 국가보조사업 내용에 있어서는 전기와 큰 차이 없음
- 과소지역자립촉진 특별조치법(2000년대)
 - 기본적으로 조건불리지역대책을 추진하는 것이지만, 앞으로 일본 전체의 과제인 ‘아름답고’, ‘품격있는’, ‘자립’이라는 문제를 어떻게 실현할 것인지에 초점에

(2) 과소지역정책 현황(2000~2010)

□ 과소지역 선정기준

- 다음의 ① 및 ②요건에 해당하는 시정촌
 - ① 인구 요소: 인구감소와 연령층
 - 1960-95년 인구감소율 30%이상, 1960-95년 인구감소율이 25%이상이고 1995년 65세이상 고령자비율이 24%이상, 1960-85년 인구감소율이 25% 이상이고 15-29세 비율이 15%이하(단 1970~1995년 인구증가율이 10% 이상인 단체는 제외), 1970-95년 인구감소율 19%이상
 - ② 지방재정력 요소: 1996-98년 평균재정력지수 0.42이하
- 2005년 2,854개의 시·정·촌 가운데, 37.4%인 1,067개가 과소지역으로 선정
 - 과소지역 전체 면적은 전국의 50.1%를 차지한 반면, 인구는 전체의 6.5%에 불과

□ 과소지역 지원내용

- 국가의 보조 및 손해에 관한 특례: 과소지역진흥을 위한 시정촌계획의 사업에 대하여 국가는 기존의 부담 또는 보조금기부비율을 상향조정
 - ① 공립 초중학교의 통합에 의한 교사, 실내운동장의 신증축 및 교직원 주택의 건립에 대하여 통상 1/2 → 1/2~2/3
 - ② 보육원의 설비의 신설, 수리, 개조, 확장 또는 정비에 대하여 통상 1/3~1/2 → 1/2~2/3
 - ③ 통상용기계구도 및 설비의 구입 또는 설치에 대하여 통상 1/3 → 2/3

- 과소채의 발행: 과소지역진흥사업에 대하여 지방재정법에 규정된 것이 아니라도 지방채(과소대책사업채)로서 재원을 확충할 수 있도록 함
 - 총무대신(행안부 장관격)은 원리금 상환에 필요한 경비의 70%를 지방교부세로 충당
- 금융상의 특별조치
 - 시정촌계획의 취락정비시 주택건설, 구입, 토지 취득에 대한 자금대부 및 상환기간 연장 등 우대조치
 - 농림어업 경영개선을 위해 관계 법인에 대해서도 우대조치
 - 국가와 도도부현은 과소지역 중소기업에 자금 등 지원
- 세제상의 특별조치
 - 과소지역내 고용효과가 있는 공장 또는 여관의 신증설시 조세특례조치법에 의한 특별상각으로 감세조치
 - 지방세에서도 사업세, 취득세, 고정자산세, 면허세 등을 부과하지 않거나 불균등 과세
 - 이 경우 지방세 감수액에 대해서는 지방교부세에 의해 보전
- 기타 특별조치
 - 기간도로 정비 우대조치: 시정촌도가 농림수산대신에 의해 기간도로로 지정된 경우, 도도부현도로 간주하여 공공사업에 관한 국가부담 특례 적용
 - 의료 확보, 노인복지 증진에 대해서도 국가가 비용 일부 보조
 - 주민교통 편의를 위해 운송사업의 인허가 용이하게 함
 - 국가보조사업의 채태기준을 완화하여 과소지역에 대한 국가의 행·재정상의 지원폭을 넓힘

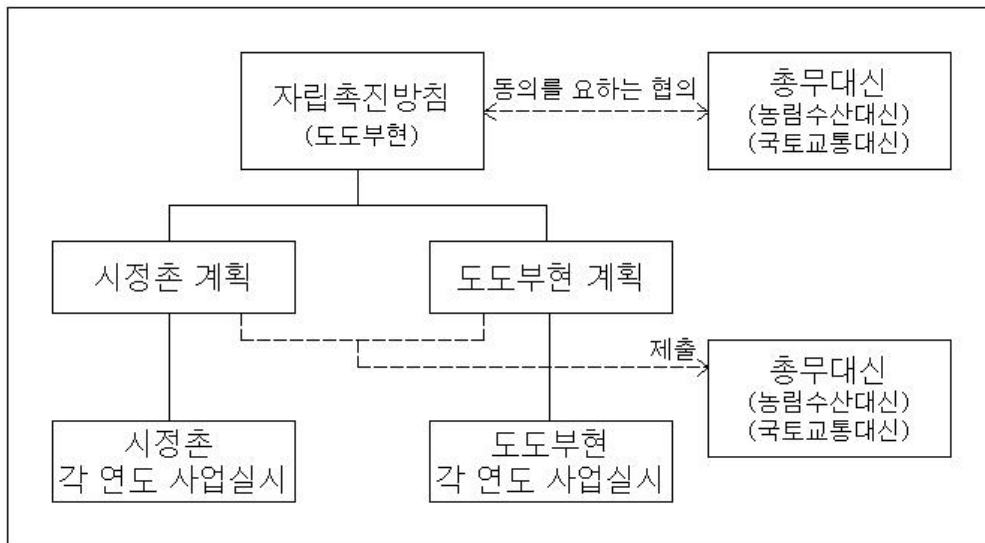
□ 과소지역자립촉진계획의 추진체계

- 과소지역자립촉진시책은 중앙정부(총무성), 광역자치단체(도도부현), 기초자치단체(시정촌)가 삼위일체가 되어 추진
- 광역자치단체가 과소지역 자립촉진방침을 책정하며, 이 때 총무대신, 농림수산대신, 국토교통대신과 동의를 요하는 협의를 하여야 함
- 방침에 기초하여 ‘과소지역 자립촉진 시정촌 계획’ 및 ‘과소지역 자립촉진

도도부현계획'을 수립하여 관계 장관에게 제출 (국가차원의 종합계획과 적
 합성 유지할 수 있게 함)

- 시정촌 계획과 도도부현 계획도 상호협의하여 여타 지역진흥계획과 적합
 성을 유지시킴

<그림 3-10> 과소지역자립촉진계획의 추진체계



□ 과소지역 지원추이

- 과거에 비해 산업진흥 항목이 점차 확대되고 있으며, 과소지역진흥 특별조
 치법(1980년대) 시대까지 약 절반을 차지하던 '교통통신체계 정비, 정보화
 및 지역간 교류추진' 항목의 비중은 줄어들고 있음
- 전체적으로 교통체계 정비 등 하드웨어 측면의 지원 비중은 점차 줄어들
 고, 산업 등 소프트웨어 측면의 지원 비중은 증가
- 그러나 전체 비중에서 하드웨어 측면의 지원 비중이 여전히 높은 상태임

<표 17> 일본정부의 과소대책 추진실적 및 계획 추이

구분	산업의 진흥	교통통 신 체계정 비 정보화 지역간 교류촉 진	생활 환경 정비	고령자 보건 복지 향상	의료 확보	교육 진흥	지역 문화 진흥	집락 정비	기타	합계	
긴급조치법 (1970~1979)	17,524	39,197	8,945	953	9,470	190	2,739	79,018			
	(22.2)	(49.6)	(11.3)	(1.2)	(12.0)	(0.2)	(3.5)	(100)			
진흥법 (1980~1989)	48,257	85,942	17,983	2,457	17,085	412	1,534	173,669			
	(27.8)	(49.5)	(10.4)	(1.4)	(9.8)	(0.2)	(0.9)	(100)			
활성화 법 (1990 ~ 1999)	합계	106,604	142,673	64,057	11,308	6,211	24,864	1,186	6,384	363,286	
		(29.3)	(39.3)	(17.6)	(3.1)	(1.7)	(6.8)	(0.3)	(1.8)	(100)	
	전기 실적	49,669	64,221	22,740	4,320	2,407	13,117	200	2,484	159,158	
		(31.2)	(40.4)	(14.3)	(2.7)	(1.5)	(8.2)	(0.1)	(1.8)	(100)	
	후기 실적	56,935	78,451	41,317	6,988	3,804	11,747	986	3,901	204,128	
		(27.9)	(38.4)	(20.2)	(3.4)	(1.9)	(5.8)	(0.5)	(1.9)	(100)	
실적합계 (1970~1999)	172,384	267,812	102,293	9,621	51,419	1,787	10,657	615,973			
	(28.0)	(43.5)	(16.6)	(1.6)	(8.3)	(0.3)	(1.7)	(100)			
자립 촉진법	2000 ~2004	40,401	55,581	31,261	5,538	2,971	7,251	1,400	840	1,515	146,759
		(27.5)	(37.9)	(21.3)	(3.8)	(2.0)	(4.9)	(1.0)	(0.6)	(1.0)	(100)
	후기 계획	28,483	32,960	17,080	4,231	1,944	7,488	1,147	310	1,011	94,654
		(30.1)	(34.8)	(18.0)	(4.5)	(2.0)	(7.9)	(1.2)	(0.3)	(1.1)	(100)
	합계	68,884	88,541	48,341	9,769	4,915	14,739	2,547	1,150	2,526	241,413
		(28.5)	(36.7)	(20.0)	(4.0)	(2.0)	(6.1)	(1.0)	(0.4)	(1.0)	(100)

자료: 일본 총무성 「평성 16년도판 과소대책현황」, 2005

2) 특수낙후지역정책

- 특수낙후지역정책은 지형적, 지리적 불이익으로 인하여 저개발되고 있는 지역을 지원
- 지리적 특성에 따라 낙후지역사업이 다양하게 추진되고 있음
 - 특수낙후지역은 농산촌, 반도, 이도지역 등으로 구분

<표 18> 특별지역 지원 및 개발관련 사업

부처	관련사업	선정기준	주요사업내용	지원제도	대상지역
농림수산성	특정농산촌의농림업 활성화를 위한기반정비사업 ('93~)	·지리적/농업생산조건불량 ·주요산업: 농림업 ·비도시권시가지 인구 10만 미만	·농림업활성화 ·농림업인재육성 ·농림지소유권이전 ·특산물생산시설정비 ·도시지역교류시설정비	·농지법/도시계획법 특례 ·인재육성시설에 대한 세제상 특례 ·중산간지역경영개선 안 ·정자금의 저리용자	
	산촌진흥사업 ('65~)	·임야율 75%이상 ·인구밀도 1.16명/ha미만	·교통통신체계정비 ·재해/방재정비 ·기간도로정비 ·의료시설설치 ·지역문화보전	·국고보조율의 상승조정 ·지방채 특별배려 ·정보유통체계 특별배려 ·제3섹터지원	·시정촌 1,186개 ·인구 473만 ·면적 1,785만ha
국토교통성	반도진흥사업 ('86~)	·일정규모의 지역 ·기반시설미비지역 ·기업입지촉진이 필요한 지역	·교통통신시설정비 ·관광개발 ·생활환경정비 ·고령자복지증진 ·교육 및 문화진흥 ·수자원 이용 및 개발	·고용기회창출/지역경제력 강화를 위한 재정 금융 세제 등의 지원조치 ·반도순환도로의 국고보조율 상승조정	·시정촌 378개 ·인구 472만 ·면적 3.7만km ²
	이도진흥사업 ('53~)	·도민생활의 의존성 ·본토와 접근성 ·본토와 거리 ·일정규모의 인구	·사회간접자본정비 ·지역문화증진 ·의료시설설치 ·고령자복지증진 ·이도체험교류촉진	·국고보조율의 상승조정 ·지방채발행/세제상 특례 ·이도진흥사업 지원조치 ·관계예산의 일괄처리 ·특별용자제도	·시정촌 175개 ·인구 47만 ·면적 5,257km ²

※ 특정농산촌 선정기준에서 농업생산조건 불량은 “경사도 1/20 이상의 논 또는 경사도 15도 이상의 밭 면적이 50% 이상”을 의미

3. 시사점

□ 지역발전도에 의한 낙후지역 선정

- EU 낙후지역정책인 “수렴”(convergence)은 EU 국가 전체 평균 GDP 대비 일정 비율 이하인 지역에서 시행
- 일본의 경우 인구증감율과 재정력지수로 해당 지역의 건강성을 측정

□ 낙후지역의 이원화

- 일본의 경우 지역발전도에 의해 지정된 낙후지역정책(과소지역정책)과 특수낙후지역정책(반도, 이도진흥사업 등)을 병행
- 한편 EU는 경제구조 조정으로 인하여 급속히 쇠퇴하고 있는 지역(경쟁력 및 고용 촉진 지역)에 별도의 투자 수행

□ 통합적 정책체계

- 지역사회 및 공동체 통합 차원에서 발전정도 및 지역특성에 따라 지역을 유형화하고 유형별로 차등화 지원
- EU의 경우 낙후지역정책을 위하여 구조기금이라는 통합적 재원 사용

□ 개별 회원국의 자율성 보장

- EU 정상회의에서 지침에 따라 각 국가가 NSRF를 수립하고 EU 집행위원회는 지원액과 실행프로그램의 우선순위만 결정
 - 개별 회원국들은 지역내 수요에 맞게 다양한 사업을 추진
 - 개별 회원국 내에서는 NSRF 수립 과정에서 자국의 전반적인 발전 전략을 수립하면서 해당 지역별 부문별 실행프로그램을 제출. 이를 통하여 EU의 지원을 받는 지역이 해당 국가의 발전과 연계되는 정책 틀 마련
- ※ 우리나라에 적용할 때 기초자치단체의 사업들이 광역자치단체의 더 큰 상위 계획 하에 수립·조정되어 중앙정부와 협의할 필요가 있음을 시사

□ **다년프로그래밍(Multi-annual Programing) 운용**

- EU 구조기금 지원 정책은 다년간 사업프로그램에 대해 승인하고 연차별 사업계획 수립
- 다년 프로그래밍 운용방식으로 인하여 계획 및 집행 체계 내의 안정성 부여

□ **평가의 복잡성이 투자재원에 비례**

- 비례성과 부가성 원칙을 통하여 지원을 많이 받는 지역의 경우 관리 감독의 의무가 더 많이 부가
- ※ 공적 자금이 투자가 될수록 같은 지역 유형일지라도 더욱 강화된 모니터링 및 평가 체계가 도입됨

III. 낙후지역정책의 추진방안

1. 기본방향

□ 지방자율성 확대를 통한 지역특화발전 유도(자율성)

- 낙후지역개발사업은 전형적인 자치사무의 성격을 지니고 있어 지방의 자율성을 최대한 보장
- 자치단체가 주도권을 가지고 자율과 책임하에 지역실정에 맞는 창의적인 계획 수립 및 집행 보장
- 자치단체가 포괄적 재원을 바탕으로 지역이 필요로 하는 사업을 자유롭게 선택함으로써 지역특화발전을 유도

□ 정책의 통합 관리를 통한 사업효율성 증대(효율성)

- 부처간 칸막이를 제거하고 자치단체가 종합적 관점에서 선택과 집중에 따라 사업을 추진함으로써 투자효율성을 극대화
- 중앙과 지방의 분산 다원적 사업추진체계를 간소화하여 중복투자 방지와 행정비용 절감을 통한 사업효율성을 제고

□ 낙후지역 기초수요 충족을 통한 사회통합 실현(형평성)

- 인구규모 등 자치단체로서 자립역량이 극히 부족한 지역에 대한 국가 지원을 통해 지방자치의 기반을 구축
- 자치단체로서 존립에 필요한 National Minimum을 충족시킴으로써 정주여건을 개선하여 균형발전과 사회통합을 실현

□ 사업간 연계·통합을 통한 종합개발을 지향(종합성)

- 낙후지역개발사업은 주거, 생활, 산업, 복지, 문화, 환경 등 각 부문에 대한 종합적 대응을 요구하는 성격을 가진 사업

- 낙후지역개발사업의 정책수단인 생활여건개선, 지역산업육성, 관광·체험 산업을 통한 소득창출 등이 종합적으로 패키지화하여 제공될 필요가 있음
- H/W사업과 S/W사업, 소득증대사업과 생활환경개선사업, 복지사업과 인프라사업 등을 기능적으로 상호 연계·보완하여 사업의 시너지를 극대화해야 함
- 지역에 대한 구체적인 정보와 인적·행정적 네트워크를 갖춘 부처가 종합적인 시각에서 총괄 조정할 필요

□ 전문성에 기반한 부처간 경쟁원리 지향(전문성)

- 낙후지역개발사업이 모래시계형으로 추진
 - 모래시계형이란 낙후지역으로 선정된 지역들에 대하여 해당 시·도에서 낙후지역개발계획을 수립하여 여타 중앙부처의 사업들을 필터링, 종합하여 추진하는 것을 의미
- 여러 중앙부처들이 각기 전문화된 역량을 기초로 사업프로그램을 개발하여 제시(컨설팅 기능 제공)
 - 사업부처의 역할은 특정 공간을 담당하는 것이 아니라 사업부처의 기능에 맞는 사업메뉴를 개발하여 제공
 - 생활정비SOC사업(예. 국토부), 생활여건(예. 행안부), 자립기반 마련을 위한 산업육성(예. 농림부, 지경부, 문광부 등)
 - 해당 시·군(또는 시·도)은 부처 사업 매뉴얼을 준용하여 지역특성에 맞게 변용하여 낙후지역개발계획 수립하여 중앙단위 총괄부서(행안부)에 제출

2. 낙후지역의 개념

- 전술하였듯이 낙후지역은 지역의 발전수준이 상대적으로 낮은 동시에 자생적으로 성장할 수 있는 기반이 적은 지역을 의미

□ 낙후지역의 분류

- ① 특별지원지역

- 낙후의 원인이 방위 등 공공목적으로 인하여 자유로운 경제개발이 이루어지지 않아 지역발전의 어려움을 겪고 있는 지역(접경지역 등)
- 이러한 지역에 대하여 특별 지원을 통하여 테마형 전략적 발전전략이 필요한 지역

② 자립촉진지역

- 지역발전수준이 상대적으로 부진한 기초자치단체
- 자치단체 존립과 지역재생을 위해 국가지원이 필요한 자치단체
- 낙후지역종합발전계획에 대한 재정지원 등 특단의 조치가 필요
- 취지: 자치단체의 만성적 침체와 낙후를 탈피하기 위해 지역의 종합발전 구상에 대한 재정지원 등 특단의 조치제공. 예) 신활력지역

3. 사업의 재편

□ 재편 기준

- 공간단위와 사업 유형에 따라 재편·통합
- 사업의 유형에 따라 핵심 중앙부처가 관리

□ 낙후지역 사업의 유형

- 낙후지역개발사업은 사업목적에 따라 ① 생활여건개선형, ② 지역산업육성, ③ 관광·체험형, ④ 종합형 등으로 구분 가능
- 대부분의 낙후지역개발사업은 목표를 경제활성화로 두고 있으나 주요 지원사업은 도로정비 등 생활여건개선에 중점을 두고 있음
- 한편 지역산업육성은 지역내 고유한 향토산업을 육성하는 것을 주요 목적으로 하는 낙후지역개발사업을 지역산업육성형으로 간주할 수 있으며, 지역소득 창출을 위하여 도시민의 관광을 촉진하고자 하는 낙후지역개발사업은 관광·체험형으로 분류할 수 있음

□ 사업 유형별 재편

○ 생활여건개선형

사업명	사업성격	관계부처	조정방식
농촌마을종합개발	생활환경조성 사업 (마을, 면단위)	농식품부	마을단위사업과 전체 지역사업으로 구분하여 지자체에서 자율 선택
오지종합개발사업		농식품부	
어촌종합개발사업		국토부	
산촌종합개발사업		산림청	
농어촌생활환경정비		농식품부	
도서지역식수원개발	생활환경조성 사업 (전체 지역)	환경부	
농어촌생활용수개발	농림부		
농촌마을하수도개발	환경부		

○ 지역산업육성형: 산업특성에 따라 전문성을 보유한 부처가 관장

사업명	사업성격	관계부처	조정방식
지역연고산업진흥사업	산업육성 및 소득창출사업	지경부	사업을 산업별로 유형화
지역산업마케팅		지경부	
향토산업육성		농식품부	
지역농업클러스터		농식품부	

○ 체험, 관광사업

사업명	사업성격	관계부처	조정방식
녹색농촌체험마을	체험·관광산업 (마을단위 사업) → 단일사업으로 통합	농식품부	마을단위사업과 전체 지역사업으로 구분하여 지자체에서 자율 선택
농촌전통테마마을		농식품부	
어촌체험관광마을		국토부	
농업농촌테마마을		농식품부	
산촌생태마을		산림청	
문화역사마을		문화부	
전원마을조성		농식품부	
자연생태우수마을	체험·관광산업 (전체 지역)	환경부	
문화관광자원개발	문광부		
생태녹색관광자원개발	문광부		

4. 추진체계

1) 낙후지역 선정

- 전국을 대상으로 지역낙후도 지표를 근거로 낙후지역을 선정
- 현행 균특법에 있는 행안부 장관에 의한 낙후지역 선정(매 3년)의 범위를 확대
 - 낙후지역 선정과 계획주기를 5년으로 확대
 - 현행 균특법 제2조에 따르면 행안부장관의 고시에 따른 낙후지역과 오지, 도서, 접경지역, 개발촉진지구가 동등하게 삽입되어 낙후지역의 혼재
 - 개발촉진지구와의 경합을 막기 위하여 국토해양부장관 의견 청취
- 낙후지역 선정은 자립촉진지역과 특별지원지역으로 구분하여 선정
- 낙후지역 선정절차
 - 행안부는 낙후지역 선정을 위한 실태조사를 수행
 - 해당 도지사, 관계 중앙행정기관장과 협의하고 낙후지역개발위원회(가칭)의 심의

2) 낙후지역 종합발전계획 수립

- 종합발전계획의 방향
 - 지역특성에 맞는 종합계획이 수립될 수 있도록 지방자치단체에게 계획수립권한 이양
 - 광역자치단체 내부의 지역간 연계를 도모하기 위한 방안을 모색
 - 중앙부처사업의 패키지식 지원 효율성 증대
- 종합발전계획의 수립절차
 - 낙후지역 선정 및 고시(행안부)
 - 중앙부처사업에 대한 전체 프로그램 소개 및 매뉴얼 보급 (행안부)
 - 중앙부처 단위에서의 컨설팅 강화(행안부 낙후지역개발사업단)

- 행안부 낙후지역개발사업단은 관련 부처와 해당 광역자치단체 간 교량 역할 수행
- 낙후지역종합개발계획 수립(시·도지사, 해당 낙후지역의 자치단체장과 협의)
- 종합발전계획의 내용
 - 낙후지역개발의 목표, 지구지정 현황, 개별 낙후지역의 자립 방향(정주공간형, 지연산업육성형, 경제구조전환형, 체험·관광형) 설정

3) 낙후지역 사업계획 수립

- 낙후지역 사업계획은 낙후지역종합개발계획에서 제시된 개별 낙후지역의 중점목표 달성 방안을 제시, 사업계획과 종합발전계획의 동시적 수립
- 단계별 사업계획을 구체적으로 제시, 해당 중앙정부 지원프로그램 명시
 - 생활여건개선 확충, 산업육성전략, 구조개선계획, 관광시설 및 프로그램 확충, 주거 및 복지 시설 확충 등
- 낙후지역으로 선정된 기초자치단체가 수립

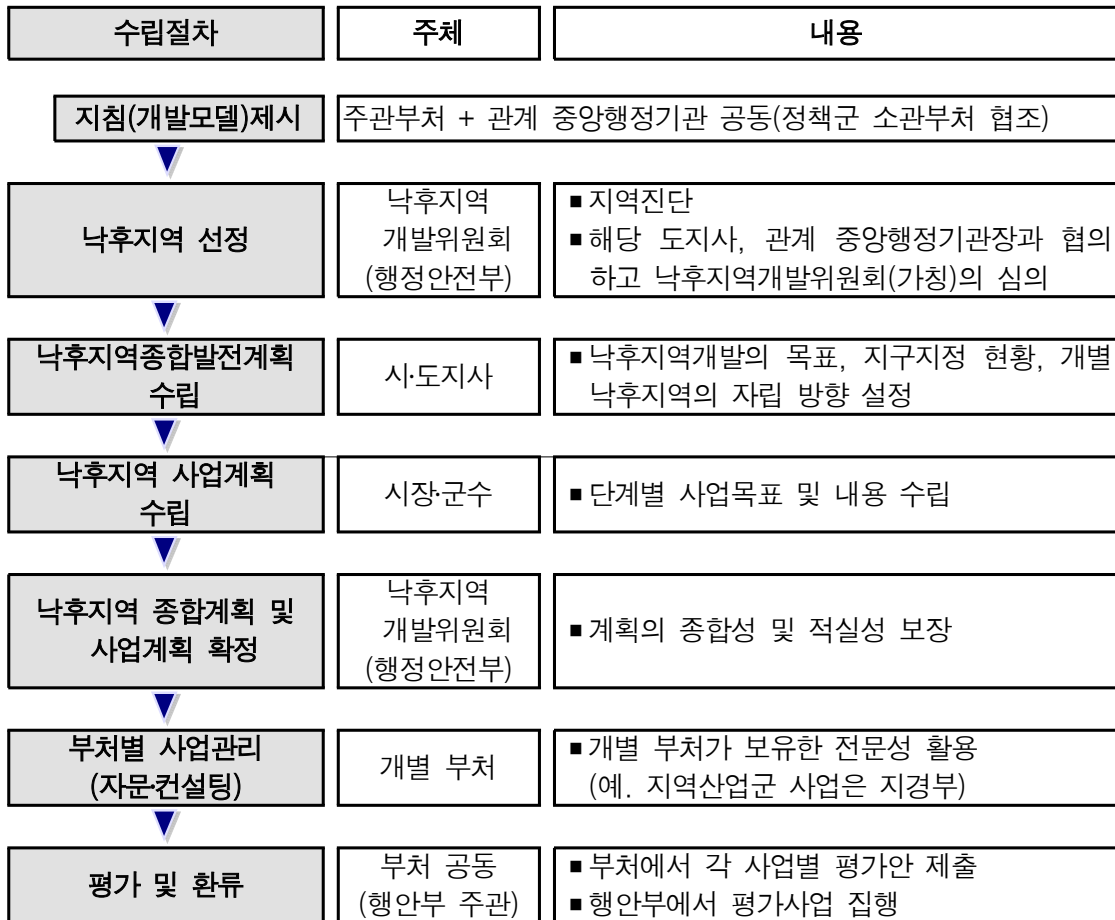
4) 사업집행 및 평가

- 사업계획의 확정
 - 예산 규모와 지원 사항을 감안하여 지방에서 수립한 종합계획 및 사업계획을 확정
 - 확정단계에서 행정안전부, 기획예산부과 협상을 하고 낙후지역개발위원회가 조정역할 담당
- 사업관리 및 평가
 - 해당 중앙부처는 사업집행단계에서 발생하는 문제에 대한 컨설팅
 - 매해 사업평가를 실시하여 진척이 부진하거나 성과가 나타나지 않았을 경우 해당 낙후지역단위에서 예산 삭감을 검토하여 소속 광역자치단체의 다른 낙후지역으로 예산 이전

5) 역할분담

조직	구성 및 역할
낙후지역개발위원회	<ul style="list-style-type: none"> · 국무총리 산하(또는 균형위 산하) · 위원장(국무총리 또는 균형위원장) 1인, 부위원장(행안부장관), 30인의 위원(정부위원 및 민간위원) · 정부위원: 관련 중앙행정기관 장(또는 차관) 및 해당 도지사 · 낙후지역 선정 심의, 종합계획 및 사업계획 심의
낙후지역개발사업단 (행안부)	<ul style="list-style-type: none"> · 관계부처 공무원 파견 및 컨설팅 전문가들로 구성 · 중앙부처 사업들에 대한 전반적인 이해를 보유 · 광역자치단체의 종합계획 수립 시 적절한 사업의 추천 및 계획 사업에 대한 피드백 제공
행안부	<ul style="list-style-type: none"> · 낙후지역사업에 대한 조정역할 · 종합계획 및 사업계획의 송부, 확정 · 중앙부처사업에 대한 매뉴얼 작성, 보급
해당 중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> · 사업 관리 · 사업 평가
기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> · 예산 심의(광역자치단체별 예산 배분) · 평가 결과를 차년도 예산에 반영

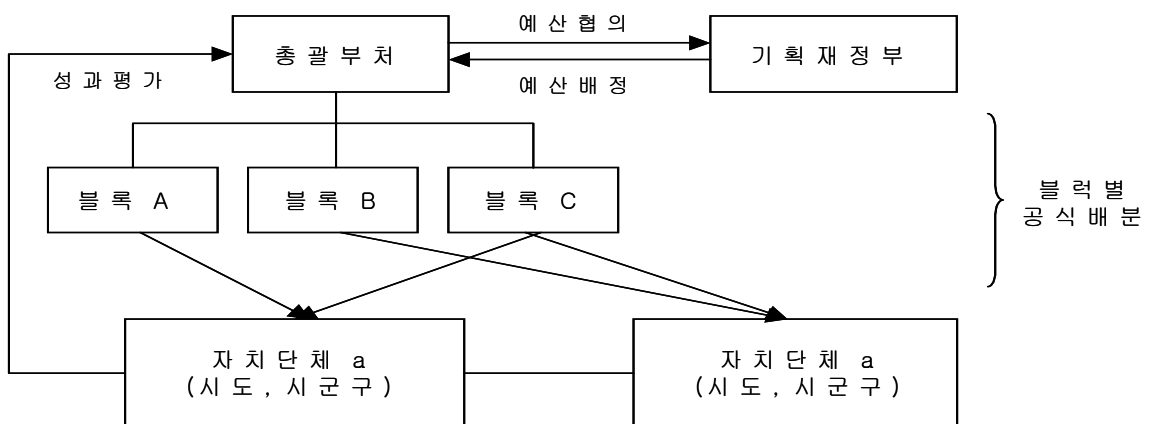
<그림 11> 낙후지역개발사업의 절차



5. 재정지원

- 균특회계 재원의 일부를 ‘낙후지역계정’으로 신설
- 낙후지역개발사업을 사업군(Block)으로 묶어 포괄보조방식 적용
 - 균특회계 → 지역계정 → 낙후지역사업군 → 유형별 세부사업군
- 유형별 세부사업군에 대해 산식에 의한 포괄보조금 지급
 - 사업성격에 따라 세부사업군 블럭화
 - 법정 공식주의에 따라 예산 배분
 - 총괄부처 책임 하에 성과 평가
- 개별보조금 대상사업에 대해서도 보조율의 차등적 우대조치 적용

<포괄보조금 운용체계>



6. 지원방안

□ 지원의 기본방향

- 기반시설정비를 수행하는 민간사업시행자에 대한 재정적 지원을 통하여 사업 활성화
- 지역 기업이나 지역내 고용인들에 대한 지원을 통하여 지역 자립성 확보

- 사업 진척을 가속화하기 위한 규제 완화 및 토지 수용
- 해당 개별사항들에 대한 지원 요청에 대하여 종합계획과 사업계획에 반영하여 신청

□ 개발사업에 대한 지방채 발행 확대

- 현행 지방채 발행 절차는 지방재정법(제11조)에 근거
 - 지방채 발행 시기: 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때
 - 발행 조건: 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 지방의회의 의결을 체결하도록 되어 있음
 - 단, 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 발행 가능
- 우리나라 지방채발행은 서울, 부산, 대구, 광주 등 4개의 광역자치단체가 주도하고 있음(2003년말 4개 광역자치단체가 전체 지방채잔고의 43%, 광역자치단체가 67%를 점유)
 - 기초지방자치단체나 낙후한 지역의 지방채발행이 저조
- 한편 지역개발사업을 활성화시키기 위하여 지방채 총액한도 이외의 지방채 발행을 허용하고 있으나 지방직영기업에 한하고 있음(지방공기업법 제 19조)
- 낙후지역개발사업을 시행하는 민간사업시행자의 지방채 허용(지방자치단체의 채무보증계약 체결)하고 해당 지방자치단체의 총액한도 예외사항 적용

□ 경제자유구역 수준의 조세감면 및 부담금 감면 실시

- 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률(제15조)에 보면 개발사업 시행자에 대하여 실시되는 조세감면 및 부담금 감면을 실시하여 민간사업시행자에 대한 간접적 재정지원 효과 창출

제15조 ①국가 및 지방자치단체는 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업 시행자에 대하여 「조세특례제한법」·「관세법」 및 「지방세법」이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세 및 재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업시행자에 대하여 「개발이익환수에 관한 법률」, 「농지법」, 「초지법」, 「산지관리법」, 「도시교통정비 촉진법」, 「자연환경보전법」, 「공유수면관리법」, 「환경개선비용 부담법」, 「기반시설부담금에 관한 법률」 및 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」이 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면 점용료·사용료, 환경개선부담금, 기반시설부담금 및 광역교통시설부담금을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다.

<표 23> 다른 국책사업별 조세지원제도

사업별 분류		지원내용		
		국세	지방세	
			취등록세	재산세, 종토세
수도권→ 지방이전기업	→농공단지	- 4년 50%	-	-
	→과밀억제권역 외	- 5년 면제, 2년 50%	-	-
	→수도권 외	- 5년 면제, 2년 50%	면제	면제
경제자유 구역	사업시행자, 입주기업 (외투기업)	- 3년 면제, 2년 50%	면제	3년 면제 2년 50%
제주국제 자유도시	사업시행자(외투기업)	- 3년 면제, 2년 50%	면제	5년 면제 2년 50%
	첨단과학기술단지 입주기업	- 3년 면제, 2년 50%	면제	5년 50%
	투자진흥지구·자유무역 지역 입주기업	- 3년 면제, 2년 50%	면제	3년 면제 2년 50%
산업단지 (농공단지)	입주기업	- 4년 50%	면제	50% 감면
택지개발 예정지구	사업시행자	-	면제	-
민간투자 사업	외국인이 1천만불 이상 투자한 경우	- 5년 면제, 2년 50%	면제	-

※ 경제자유구역과 제주국제자유도시의 경우, 국세면제는 최초소득발생일 기준이며, 5년간 소득이 발생하지 않을 경우에는 5년째부터 3년간 면제됨

- 또는 부담금 감면과 관련하여 기업도시개발특별법령에 준하여 적용 가능
 - 개발부담금, 교통유발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면 점·사용료 등

<표 24> 기업도시개발사업에서의 부담금 감면사례

종 류	감면예
개발부담금 (개발이익환수법)	·중소기업을 위한 공업단지조성사업 (50%) ·산업단지 (100%), 국민주택용 택지개발 (50%)
농지조성비 (농지법)	·산업단지 (밖100%), 관광지·관광단지 (밖50%) ·제주투자진흥지구 골프장 사업용지 (안밖 50%)
대체초지조성비 (초지법)	·중요산업시설을 위한 전용 ·제주투자진흥지구를 위한 전용 등
교통유발부담금 (도시교통정비촉진법)	·경제자유구역, 산업집적활성화법에 의한 공장 ·특정연구기관육성법상 특정연구기관 등
공유수면점·사용료 (공유수면관리법)	·산업법상 산업단지 (100%) ·공익목적의 비영리사업을 위한 경우 (100%) 등
대체산림자원조성비 (산림법)	·산업법상 산업단지 (준보전 100%) ·벤처기업집적시설 (보전·준보전 100%)

□ 제한적인 토지수용권의 부여

- 민간사업시행자가 사업계획에 의거하여 사업을 추진할 경우 민간 시행자에게 제한적으로 토지수용권을 부여
 - 기업도시개발의 경우 50%이상일 경우 수용 가능(그 이전에는 협의매수)
 - 근거법: 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률

<별첨 1> 우리나라 자치단체기준 인구예측

	2005년 대비 인구 감소지역	2005년 대비 인구 증가지역	소멸지역 (5~10년사이)
2010년 (5년후)	옹진군, 가평군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군(강원), 양양군, 보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 계룡시, 청양군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 담양군, 곡성군, 구례군, 보성군, 장흥군, 강진군, 함평군, 장성군, 진도군, 신안군, 군위군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울릉군, 의령군, 고성군(경남), 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 합천군 (50)	강서구(부산), 연천군, 증평군 (3)	괴산군, 진안군, 장수군, 임실군, 순창군, 함평군, 신안군, 영양군, 봉화군, 합천군 (10)
2015년 (10년후)	옹진군, 연천군, 가평군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군(강원), 양양군, 보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 계룡시, 청양군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 담양군, 곡성군, 구례군, 보성군, 장흥군, 강진군, 함평군, 장성군, 진도군, 신안군, 군위군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울릉군, 의령군, 고성군(경남), 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 합천군 (51)	강서구(부산), 증평군 (2)	

* 단순선형회귀추세 결과

<별첨 2> 공간단위별 낙후지역개발사업 현황

<표> 시·군 단위 낙후지역개발사업

구분	주관부처	근거법	사업내용
신활력사업	행안부 농식품부	국가균형발전 특별법	·70개 지역당 매년 30억원 포괄보조 ·소득창출의 소프트사업을 지원
접경지역사업	행안부	접경지역지원법	·권역별(보전권역, 준보전권역, 성장권역) 친환 경적사업, 도로 및 기간교통확충, 상수원개 발, 정보통신 인프라 구축, 환경 오염처리시 설 확충, 생태체험관광개발 등
개발촉진지구 사업	국토부	개발촉진지구법	·개촉지구의 발전을 도모 ·민자유치 도모
농업농촌발전 계획	농식품부	농업·농촌기본법	·식량자급, 그 외 농업/농촌의 종합적/계획적 발전 위한 사항
향토산업기본 계획	중소기업청	지역 균형 개발 및 지방중소기 업 육성법	·자원발굴 및 관련 인재육성,향토산업지정 및 지원

<표> 읍·면 단위 낙후지역개발사업

구분	주관부처	근거법	사업내용	비고
소도읍 육성	행안부	지방소도읍 육성지원법	·소도읍의 특성에 따른 테마선정 및 다 양한 사업의 시행	· 선정된 읍에서 3년간 200억원 국비-100억원
오지종합 개발	행안부	오지개발 촉진법	·생활산업기반시설(행자부), 일반 경지 정리(농림부), 농어촌전화사업(산자 부), 보건진료소 신축(보건복지부), 하 천정비(건교부), 어촌종합개발(해수 부), 산촌종합개발임도시설(산림청)	· 1개 면당 10억 규모 사업비 10년 동안 한시 적으로 분산 투자, 2004년까지 시행예정
도서종합 개발	행안부	도서개발 촉진법	·생활산업 기반시설 등(행자부), 농업 용수개발(농림부), 농어촌전화사업(산 자부), 식수원개발(환경부), 보건진료 소 신축(보건복지부), 다도해, 특정지 역 개발(건교부), 어항개발(해수부), 시방 및 조림 사업(산림청)	· 1개 도서당 10억 규모 사업비 분산 투자(10년 동안 한시적), '07년까 지 시행예정
정주권 개발	농식품부	농어촌 정비법*	·도로정비, 생활환경정비, 취락정비, 용 수개발, 소득원개발	· 면당 45억 (보조-30억, 용자 15 억)

* 정주기반확충 사업만을 지원하는 개별법이 아님

<표> 마을단위 낙후지역개발사업

구 분	주관 부서	근거법	사업내용	비고
농촌마을종합 개발계획	농식품부	삶의질법	·마을특성에 기초한 테마의 선정과 부문별 사업(소득확충, 기초생활, 권역특성 사업 등)	·1개소당 3년간 70억 (국고80%,지방비 20%)
녹색농촌 체험마을	농식품부	농업농촌 기본법	·생활 편의시설, 농촌 체험기반 시설 ·마을경관 조성	·2002년부터 마을 여건에 따라 1-3억원
전원마을 조성사업	농식품부	농어촌 정비법	·생활환경정비사업	·보조: 20-30억(마을기반 정비, 공동이용공동시설) ·용자: 10-20억(주택신축 및 주택단지 등)
농촌전통 테마마을	농진청	농촌 진흥법	·농업농촌교육시설, 마을환경 정비, 숙박 및 편의시설 ·프로그램 개발	·마을 개소당 1억원
농어촌 주거환경 개선사업	행안부	농어촌 주택개량 촉진법	·취락구조개선 ·마을하수도시설, 마을진입로 및 안길 확보장, 공동주차장 등 생활 편의기반시설 확충	·정비유형에 따라 다양
정보화 시범마을	행안부	정보격차 해소법	정보 인프라 시설, 정보, 교육, 콘텐츠 개발 지원	·02년 도시, 농촌을 합해 20개 시범마을 육성
산촌종합 개발사업	산림청	산림 기본법	·산림과 휴양자원을 활용한 소득 증대 방안	·마을당 14억 (보조 12억, 용자 2억)
어촌종합 개발사업	국토부	농어촌 정비법	·생산기반시설확충, 어업 소득원 개발	·1개 권역당 35억 지원
어촌체험 마을	국토부	농어촌 정비법	·관광기초기반시설(관광안내소, 진입로, 샤워장 등)	·개소당 5억원 (국비50%,지방비45%, 자부담5%)
자연생태 우주마을	환경부	지침	·자원순환형 생활양식과 생태복원 등으로 자연친화적으로 조성된 마을을 선정	·구체적인 지원은 없으나 우수마을로 홍보
아름다운 우리마을 가꾸기 사업	문광부	-	·계획 및 설계 (2004년 기준)	·관광기금 6억원

<표> 단위시설 낙후지역개발사업

구분	주관부서	근거법	사업내용	비고	
아름다운 마을숲 조성 시범사업	산림청	-	·마을경관, 방풍 및 방재 목 정의 식재	· 식재비 지원(국비 50%, 지방 비 50%)	
농가부엌·목욕실· 화장실 개선사업	농진청	농촌진흥법	·주택기초생활시설정비	-	
환경친화형 농촌주거 모델사업	농진청	농촌진흥법	·친환경적으로 농촌 고유의 전통경관 정비, 민방 농가 지원	· 사업량: 5개소 (마을당 5-10농가) · 사업비(국비) -개소당 70백만원 -호당 14백만원 (국비·지방비 각 50%)	
농어촌마을 다목적 관장 조성사업(공모)	행안부	농촌주택 개량 촉진법	·생산, 관광, 공공활동을 위 한 다목적관장 조성	· 1개도당 교부세 6-7억원지원 (제주도는 2-3억원)	
어촌민속전시관 건립 사업	국토부	농어촌 정비법	·민속전시관	·개소당 20억 지원	
청소년 수련마을 지원사업	문광부	-	·프로그램 공모	-	
농어촌도로 정비사업	행안부	농어촌도로 정비법	·면도, 리도, 농도 확포장	-	
오지교통 지원사업	국토부	농어촌특별세 관리특별 회계법	·신규공영버스 구입비 지원 및 벽지노선의 손실보상	·읍면	
소하천정비	행안부	-	·km당 보조	-	
상 수 도	수도정비 기본계획	국토부	수도법	·생활용수 개발 ·생활용수 면소재지 지원	·읍면
	농어촌 생활용수개발	환경부	수도법	-	·읍면
	농촌생활용수 공급사업	농림부	농어촌 정비법	·생활용수 개발	·면단위 이하 자연 마을 '04년 부터 20개소씩 개발
하 수 도	면단위 하수도정비	환경부	하수도법	·면소재지 개소당 보조	·읍면(매년 400개소 정비)
	마을하수 처리시설	농식품부	농어촌 정비법	·문화마을조성지구예보조	-
	농촌마을 하수도정비	행안부	하수도법	·자연마을에 보조	·매년 200개 마을씩 지원
폐기물종합 처리시설	환경부	폐기물 관리법	·폐기물종합시설 설치, 소규 모 비위생매립시설 설치역 제	·읍면(개소당 30억원 보조)	

참고문헌

- 김현호(2004), “외국의 낙후지역 개발정책”, 「도시문제」
- 김현호·한표환(2004), 「낙후지역개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 제379권
- 송미령·박주영(2004), 「농촌지역개발사업의 체계화 방안」, 한국농촌경제연구원
- 이원섭(2005), “신활력사업의 추진현황과 발전방안”, 새국토연구협의회 2005년 제2차포럼 발표자료, 2005. 8. 24.
- 이철우·이종호(2003), “EU의 지역정책변화와 지역혁신정책의 함의,” 「국토연구」, 제34권
- 임경수(2003), “새로운 통합적인 낙후지역개발정책의 모색”, 「한국지역개발학회지」, 제15권, 4호
- 국가균형발전위원회(2004), 「낙후지역의 효율적 개선방안」.
- 국가균형발전위원회(2003), 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 국가균형발전위원회(2004), 「해외낙후지역 성공사례 연구」.
- 한국지방행정연구원(2004), 「낙후지역 선정지표 개발」.
- 한국지방행정연구원(2004), 「낙후지역 발전전략」.
- 한국지방행정연구원(1989), 「지역개발을 위한 투자재원조달방안-지방시를 중심으로」.
- 행정자치부(2004) 「신활력사업 추진지침」.
- 행정자치부(2002) 「오지낙후지역의 효율적 개발방안」.
- 행정자치부(2004) 「낙후지역 선정방안」.
- European Communities(2000), "Commission Guidelines for Regional Development Programmes 2000-2006," Inforegio Fact Sheet: January 2000.
- Freedmann, J, and Weaver, C.(1979), Territory and Function : The evolution of Regional planning, Berkeley; University of California Press