

# 패러다임 전환에 의한 지역발전정책의 구상

## 연구진

김현호 (연구위원)

이소영 (수석연구원)

오은주 (수석연구원)

# 차 례

<b>제1장 과제의 개요</b> .....	1
제1절 과제의 배경 및 목적 .....	3
1. 과제의 배경 .....	3
2. 과제의 목적 .....	5
제2절 과제의 범위 및 방법 .....	5
1. 과제의 범위 .....	5
2. 과제 수행방법 .....	6
<b>제2장 지역발전정책의 현황 및 문제점</b> .....	9
제1절 지역발전의 현주소 .....	11
제2절 지역발전정책의 현황과 문제점 .....	22
1. 지역발전정책의 개관 .....	22
2. 지역발전정책의 추진현황 및 문제점 .....	31
3. 중앙부처 차원의 문제점 .....	55
<b>제3장 외국의 지역발전정책 및 시사점</b> .....	59
제1절 외국의 지역발전정책 .....	61
제2절 정책적 시사점 .....	63

# 차 례

<b>제4장 거시환경변화의 대응 이슈</b> .....	65
제1절 대응이슈 .....	67
제2절 발전정책 고려요소 .....	72
<b>제5장 지역발전정책의 방향 및 추진과제</b> .....	73
제1절 발전방향 .....	75
제2절 추진과제 .....	79
1. 전략구성의 전제 .....	79
2. 총괄정책 차원 .....	80
3. 개별정책 차원 .....	87
4. 법률의 정비 .....	99
<b>〈부록〉 외국의 지역발전정책 등</b> .....	105



<표 1> 우리나라 20대 도시의 인구추이: 1960-2010	12
<표 2> 균특회계와 광특회계	27
<표 3> 광특회계의 대상사업 구분	28
<표 4> 광특회계 예산	28
<표 5> 포괄보조 지방추진의 문제점	29
<표 6> 포괄보조사업의 국고 보조율	30
<표 7> 지역위·중앙부처 지적의 문제점	37
<표 8> 포괄보조 지방추진의 문제점	38
<표 9> 시군 예산의 종합	41
<표 10> 기초생활권 연계협력사업	44
<표 11> 광역경제권 연계협력사업	45
<표 12> 지역정책의 패러다임 변화	63
<표 13> 낙후지역 선정지표	83
<표 14> 낙후지역 발전사업의 유형(예시)	83
<표 15> 세계은행보고서의 한국 3D 정책 성공사례	108
<표 16> 바르카 보고서의 10대 지주(pillars)	110
<표 17> 광역 vs 로컬 관점의 영국 지역정책 기초	112
<표 18> 2007-2013년 기간의 영국의 지원정책 분류	118
<표 19> 지역산업진흥 특별용자제도 내용	125
<표 20> 일본의 과소지역 대책의 주요 시책	125
<표 21> 특별지역 지원 및 개발관련 사업	126
<표 22> 지역유형별 변화율과 시군구 수	128
<표 23> 25년간 성장지역	129

# 표 차례

한국지방행정연구원

<표 24> 25년간 정체지역 .....	131
<표 25> 25년간 쇠퇴지역 .....	132
<표 26> 국고보조사업(특정보조)과 창의경쟁 프로그램의 차이 .....	140
<표 27> 한국의 지역사회 주도 사회적기업 육성정책 ..	150



## 그림 차례

[그림 1] 인구밀도(1985-2010) .....	13
[그림 2] 인구밀도비중(1985-2010) .....	15
[그림 3] 인구밀도 4분위별 공간 분포(1985-2010) .....	17
[그림 4] 인구밀도의 집중/비집중 지역(1985-2010) .....	20
[그림 5] 신지역발전정책의 비전과 전략 .....	23
[그림 6] 신지역 발전정책의 중층적 공간개발전략 .....	24
[그림 7] 기초생활권 발전정책의 방향 및 전략 .....	26
[그림 8] 광특회계의 도입 배경 .....	27
[그림 9] 포괄보조금 사업의 예산편성 절차 .....	31
[그림 10] 광특회계 포괄보조 사업군의 구성 .....	36
[그림 11] 시군 협력사업의 문제점 .....	46
[그림 12] 현 정부의 낙후지역 현황 .....	49
[그림 13] 사업지원 부처와 지자체의 괴리 .....	50
[그림 14] 일본의 과소대책 추진내용의 변화 .....	51
[그림 15] 낙후지역의 사업별 복수 근거법령의 실태 .....	52
[그림 16] 일본의 지역발전정책 추진체계 .....	62
[그림 17] 우리나라 지역간 발전격차의 추이 .....	67
[그림 18] 우리나라 총인구 및 인구성장율 추이 .....	68
[그림 19] 우리나라 기초지자체의 생활서비스종합지수 .....	71
[그림 20] 자율설계형 공모사업의 개념도 .....	84
[그림 21] 마을 등 지역발전진단의 프로세스 .....	86
[그림 22] 포괄보조 낙후지역 사업군 .....	93
[그림 23] 영국 LEP의 선정현황 .....	115

# 그림 차례

한국지방행정연구원

[그림 24] 영국의 지원대상지역(2007-2013) .....	119
[그림 25] 과소지역자립촉진계획의 추진체계 .....	122
[그림 26] 성장, 정체, 쇠퇴지역의 공간 분포 .....	135
[그림 27] 자활공동체 분포 .....	145
[그림 28] 사회적기업 분포 .....	146
[그림 29] 마을기업의 분포 .....	147
[그림 30] 농어촌 공동체회사 분포 .....	148





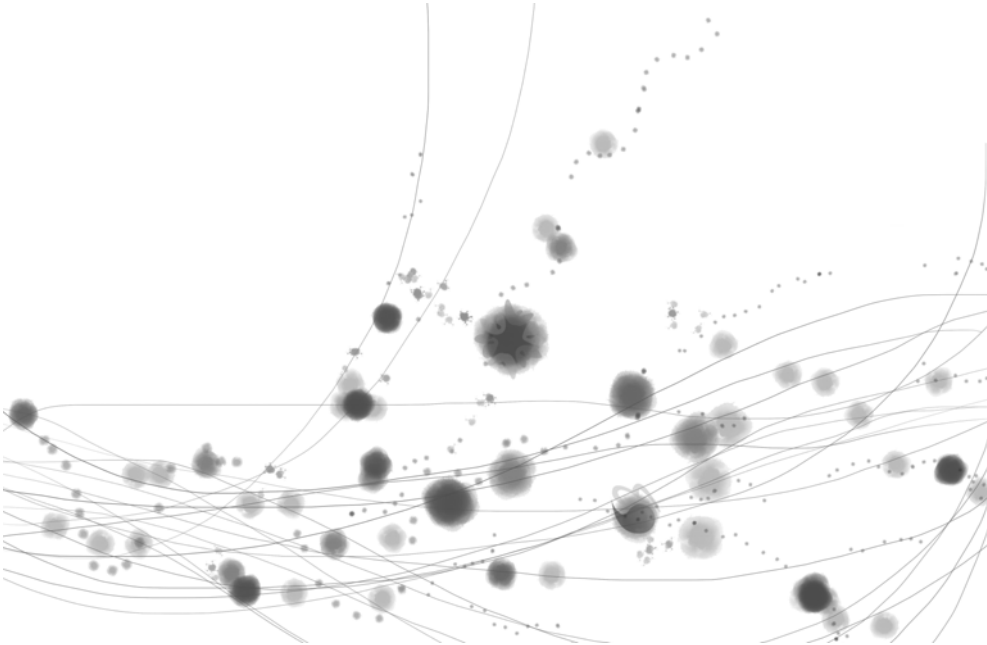


# 제 1 장

## 과제의 개요

제1절 과제의 배경 및 목적

제2절 과제의 범위 및 방법





## 제 1 장

## 과제의 개요

## 제1절 과제의 배경 및 목적

## 1. 과제의 배경

- 경쟁력 강화와 지역행복 동시 충족의 전략 필요
  - 지역 경쟁력이 국가 경쟁력이라는 관점에서 지역의 경쟁력을 향상하기 위한 정책이 필요
    - 행정구역에 고착화된 ‘닫힌 지역발전’의 추구 보다는 행정구역의 경계를 탈피한 ‘열린 지역발전’의 요청
      - ※ 지역발전정책 대상공간과 행정구역의 불일치에 따른 정책의 비효율 해결 문제 등장
  - 고용의 불안정성이 높아지고, 일자리와 지역, 개인의 행복이 직결되는 시대가 도래함에 따라 지역발전정책이 지역의 행복을 향상시킬 필요성이 증가
    - ‘일자리 전쟁’(Jobs war) 시대가 도래<sup>1)</sup>함에 따라 일자리 창출의 복지 연계 강화
- 부문 중심에서 장소 중심 전략의 요청
  - 세계의 지역발전 정책은 중앙부처의 기능을 중시하는 것에서 발전의 현장인 지역을 중시하고 지역에서의 통합을 중시하는 쪽으로 이동하고 있음

1) Jim Cliftman(2011), *The Coming Jobs War*, PGW Press.

- 중앙부처의 기능(function)이나 부문(sector)을 중시하는 하향적, 중앙 중심적 정책에서 지역이나 ‘장소 통합적’(place-based integrated) 전략을 중시하는 쪽으로 급속히 전략이 이동하고 있는 추세임
  - ※ 일본은 중앙부처 차원의 통합, 유럽은 지역 단위의 통합을 추진
- 장소에 바탕한 통합적 지역발전의 자연스런 요청으로서 분권적 지역발전 모델의 수립 및 추진에 대한 필요성 증가
  - 지역의 지식, 지역특화 자원 활용의 필요, 주민참여의 요구 등 지역발전에 대한 민주성의 요청에 따라 분권적 지역발전의 수요가 증가하고 이에 적합한 지역발전 전략 수립의 필요성이 증가하고 있음

□ 지역발전의 성장동력 창출 및 자립 강화

- 모든 지역이 동일한 수준으로 발전할 수 없는 사실이 자명하기 때문에 저발전 지역이 불가피 하게 생성
  - 지역간에 발전, 낙후의 상대성이 있으며 발전지역에 대비되는 저발전 지역이 생성되며 이에 대한 대책이 필요
- 현재 광역 경제권 중심의 정책구조에서 재원위주의 정책재편으로 인해, 저발전 낙후지역은 특히 제대로 된 성과를 창출하기 어려운 구조를 형성하고 있음
  - National minimum 측면의 정책지원도, Local minimum 측면의 정책 제공도 아닌 목표가 명확하지 않은 어중간한 위치를 차지하고 있음
  - 지역을 기준으로 한 성장촉진지역, 특수상황지역과 낙후지역의 사업이 추진되고 있는 일반농산어촌, 도시활력지역의 관계설정이 모호<sup>2)</sup>

2) 중앙부처의 나눠먹기 방식으로 낙후지역 관련 동일한 사업을 서로 다른 부처에서 관장, 평가하고 있음

## 2. 과제의 목적

- 중앙부처, 특히 행안부 차원의 지역발전전략 구상 및 제시
  - 앞서 언급한 환경변화에 선제적으로 대응할 뿐 아니라 지역주민의 행복을 향상시킬 수 있는 행안부 차원의 지역발전 대응전략의 구상 및 개발
    - 지역 경쟁력 제고 뿐 아니라 주민행복에 직결되는 지역발전전략을 구상
  - 새로운 지역발전정책의 논리와 방향 뿐 아니라, 추진과제 및 방안을 제시
    - 새로운 지역발전정책의 논리와 방향 뿐 아니라, 추진과제 및 방안을 제시
  - 초점은 국가 전체적 관점 보다는 행안부 정책의 입지를 마련하고, 정책 및 사업영역의 개발

### 제2절 과제의 범위 및 방법

#### 1. 과제의 범위

- 시간적 범위
  - 현재 지역발전전략의 수정에 초점을 맞추기 보다는 향후의 우리나라 지역발전전략의 추진방향에 초점
  - 중장기 지역발전 전략을 개발
    - ※ 보다 단기적으로는 새로운 정부에서 추진할 수 있는 지역발전전략을 개발

□ 대상적 범위

- 지역발전전략 전반을 포괄할 뿐 아니라 낙후지역발전전략도 포함
- 산업정책 등은 가급적 논의 대상에서 제외

□ 내용적 범위

- 우리나라 현재 및 그간의 지역발전정책의 개관
- 우리나라 그간의 지역발전정책의 평가
- 최근의 지역발전정책의 논의와 추세에 대한 검토
  - － 도전과제와 대응이슈
- 새로운 지역발전전략의 제시

## 2. 과제 수행방법

□ 전문가 자문회의 활성화

- 지역발전전략 구상, 정비에 대한 아이디어 창출
  - － 소수의 핵심 전문가 연석회의 방식을 채택
- 우리나라 지역발전전략의 문제와 과제 논의
  - － 외국의 정책과 대비 등

□ 중앙부처 및 지자체 공무원 자문

- 행안부, 재정부, 국토부 등 정책관련 중앙부처
- 광역 지자체인 시도 및 기초지방자치단체인 시군 공무원

- 해외정책의 시사점 참조
  - 외국의 지역발전정책의 동향
    - － 정책의 흐름과 초점, 이유
  - 일본, 유럽 등의 낙후지역
    - － 정책목적, 시책 및 내용, 추진체계, 재원지원 등

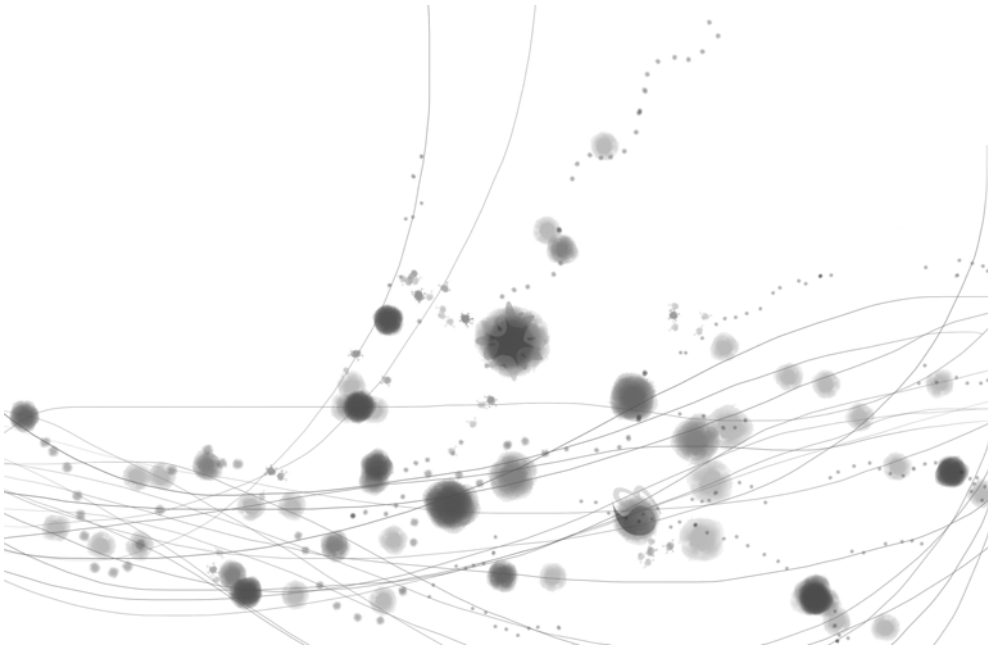




## 제 2 장

# 지역발전정책의 현황 및 문제점

제1절 지역발전의 현주소  
제2절 지역발전정책의 현황과 문제점





## 제 2 장

## 지역발전정책의 현황 및 문제점

## 제1절 정책결과로서 지역발전의 진단

## 1. 자료와 분석방법

- 분석자료: 인구주택총조사 (1985~2005), 주민등록인구 (2010)
- 인구밀도: 시군구 인구를 각 시군구 행정구역 면적으로 나누어 계산
- 분석방법: 1) 인구밀도 분포, 2) 인구밀도 비중 (%), 3) 인구밀도 4분위별 공간 분포, 4) 집중/비집중지역 분석 (Getis-Ord G 공간통계기법)

## 2. 1960 - 2010년 연도별 20대 도시의 인구 추이

- 자료 : 경제기획원, 통계청, 행정안전부 인구자료를 토대로 우리 나라 20대 도시의 순위별 인구 규모를 집계하였음
- 결과의 해석 : 20대 도시의 순위 변화를 보면, 그 특징은 다음과 같음
  - 전반적으로 수도권 지역의 위성도시가 급속한 인구 성장이 특징임. 수도권 인구 집중과 대규모 신도시 개발이 원인으로 보임. 2010년 20대 도시 가운데 10개의 도시가 수도권에 있음
  - 6대 광역시의 순위는 일부 바뀌었지만 대체로 6대 광역시는 서울시 다음으로 인구집중이 높음을 보여줌
  - 창원외의 경우 2010년 7월 1일 마산, 진해와 통합으로 인구 규모가 늘어나 2010년 순위가 높아졌음

<표 1> 우리나라 20대 도시의 인구추이: 1960-2010 (단위: 천명)

연도 순위	1960		1970		1980		1990		2000		2010	
	도시	인구	도시	인구	도시	인구	도시	인구	도시	인구	도시	인구
1	서울	2445	서울	5536	서울	8364	서울	10628	서울	9854	서울	10312
2	부산	1163	부산	1881	부산	3160	부산	3798	부산	3655	부산	3567
3	대구	676	대구	1083	대구	1605	대구	2229	대구	2474	인천	2738
4	인천	402	인천	646	인천	1084	인천	1818	인천	2466	대구	2511
5	광주	315	광주	503	광주	728	광주	1145	대전	1366	대전	1503
6	대전	229	대전	415	대전	662	대전	1062	광주	1351	광주	1454
7	전주	189	전주	263	울산	418	울산	683	울산	1012	울산	1126
8	마산	153	마산	191	마산	337	부천	663	수원	944	청원	1090
9	목포	130	목포	178	성남	377	수원	645	성남	912	수원	1077
10	창주	92	수원	171	전주	367	성남	541	고양	763	성남	980
11	수원	91	울산	159	수원	310	전주	517	부천	738	고양	950
12	군산	90	창주	144	안양	254	창주	497	전주	616	용인	876
13	여수	87	춘천	123	창주	253	마산	497	창주	586	부천	875
14	진주	87	진주	122	목포	222	안양	481	안양	579	안산	714
15	춘천	83	여수	114	부천	221	광명	329	안산	555	창주	655
16	원주	77	군산	112	진주	203	청원	323	청원	516	전주	641
17	경주	76	원주	112	포항	201	포항	319	포항	515	안양	621
18	순천	69	제주	106	제주	163	진주	233	마산	484	남양주	564
19	충주	69	장성	103	군산	165	목포	253	천안	416	천안	557
20	제주	68	의정부	95	여수	161	안산	252	용인	385	포항	514

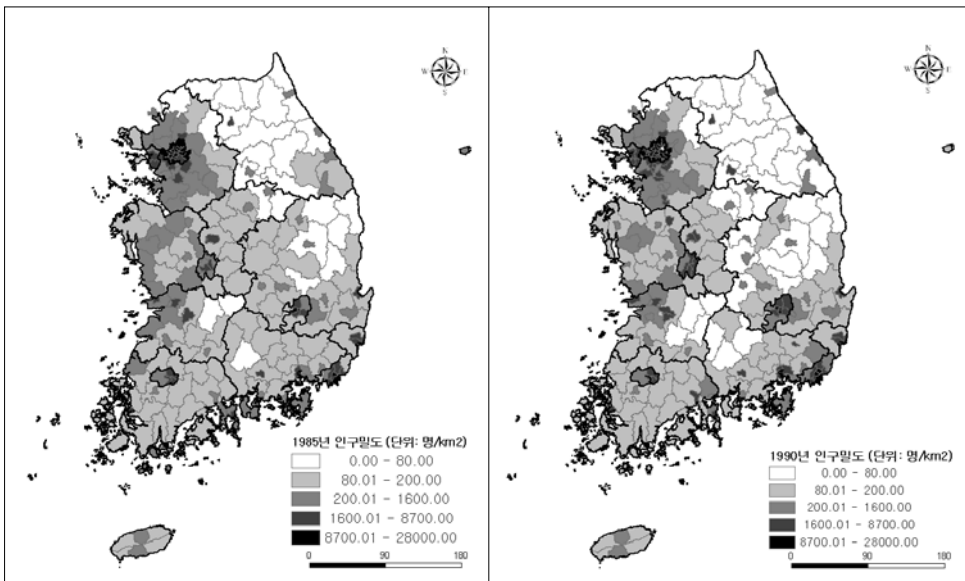
자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택센서스 보고서」, 해당연도; 통계청 인구주택총조사보고서, 해당연도, 김경환, 서승환, 도시경제, 2011, 재인용; 행정안전부, 주민등록인구통계, 2010.

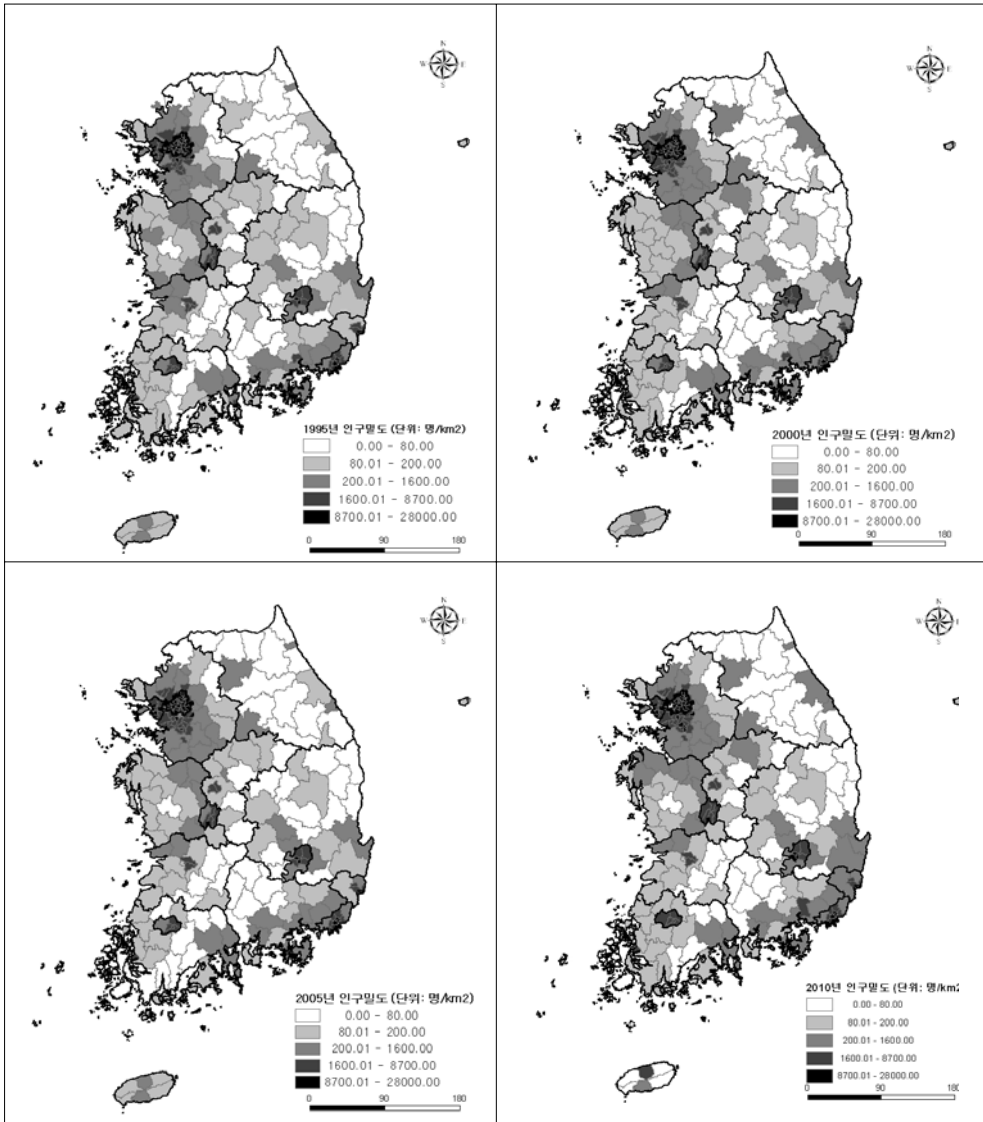
주 : 굵은 글씨의 도시는 수도권 지역에 소재하고 있는 지역임

### 3. 인구밀도

- 개요 : 각 연도 자료의 시군구별 인구를 시군구 행정구역 면적으로 나누어  $\text{km}^2$ 당 인구를 계산하였음. 명확한 비교를 위해 각 연도별 인구 밀도 범주를 동일하게 만들어 살펴보았음
- 결과의 해석 : 1985년의 경우 수도권, 대도시 중심 집중을 보이지만 전반적으로 비도시지역의 인구밀도도 비교적 높았음
  - 그러나 90년대를 거쳐 2010년에 이르면서 인구 밀도 집중 패턴은 수도권과 광역시를 중심으로 높아졌음. 반면, 비도시지역의 인구 밀도는 감소하였음

[그림 1] 인구밀도(1985-2010)

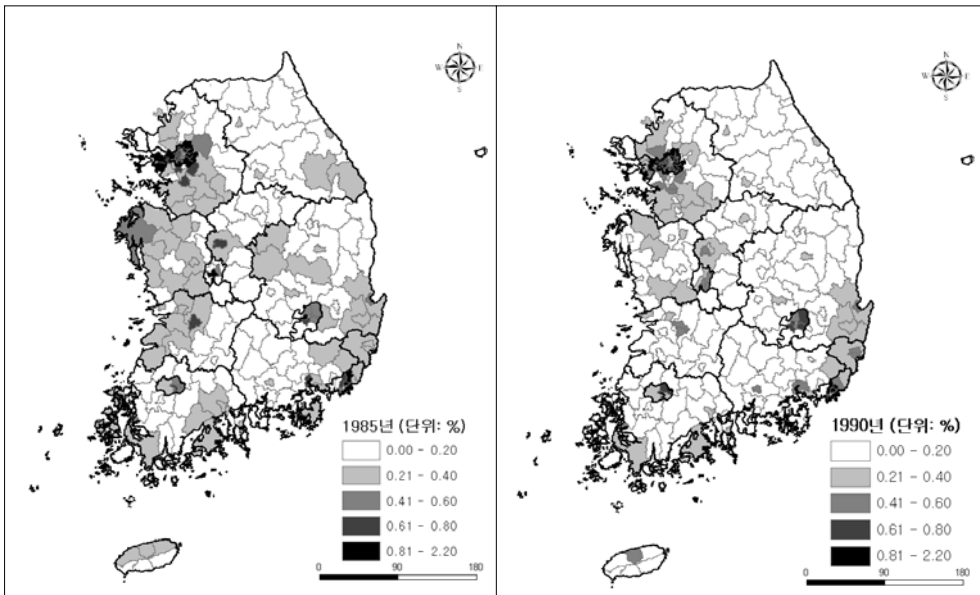




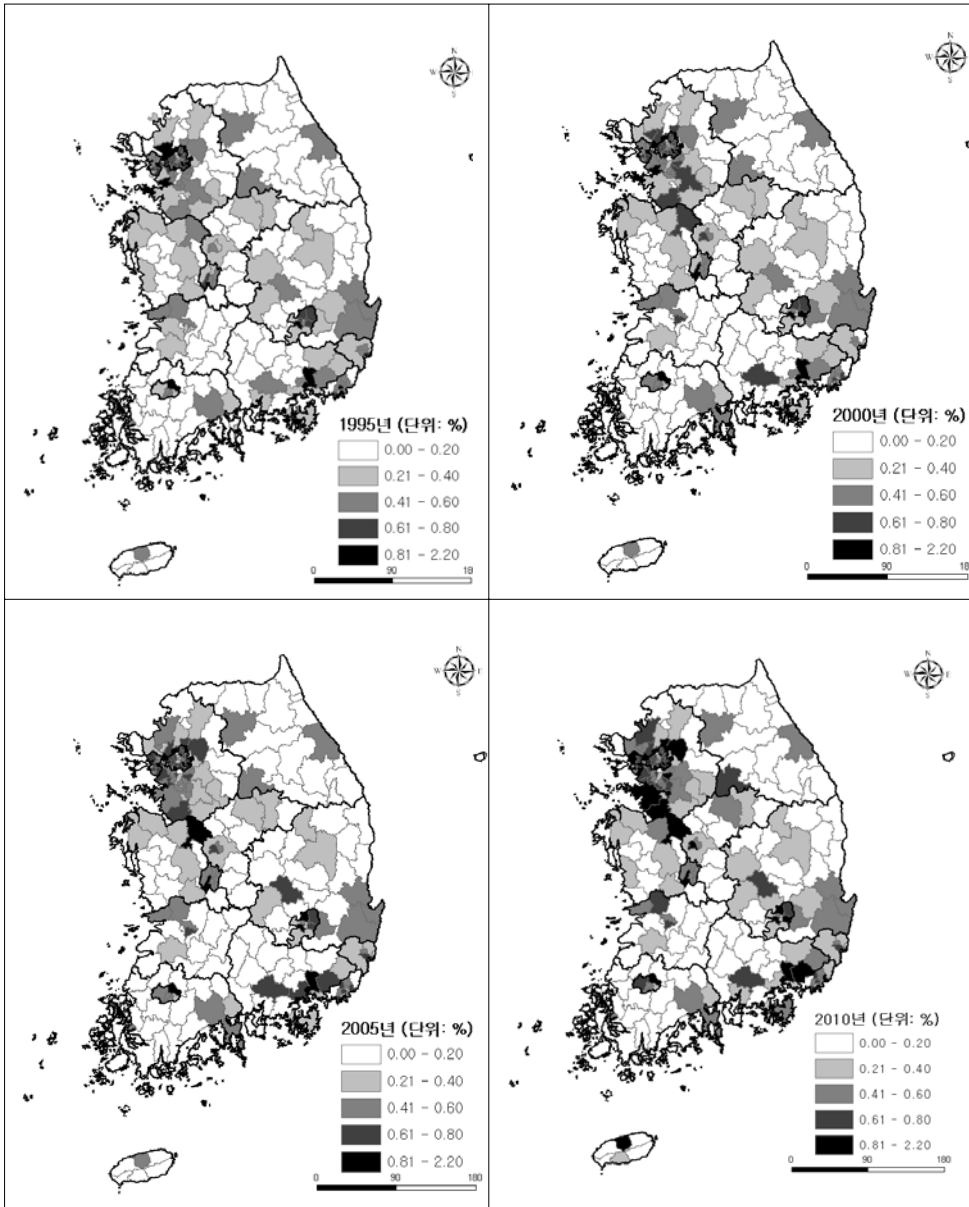
#### 4. 인구밀도 비중 (1985-2010)

- 개요 : 각 연도 자료의 시군구별 인구 밀도가 전체에서 차지하는 비중을 %로 계산하였음
  - 앞의 인구 밀도와 마찬가지로 명확한 비교를 위해 각 연도별 인구 밀도 비중의 범주를 동일하게 만들어 살펴보았음
- 결과의 해석 : 1985년의 경우 서울시, 인천시, 부산시 등의 인구밀도 비중이 가장 높았고, 그 다음으로 충청남도, 전라북도 북서지역, 경상북도 남동지역, 경상남도 서부지역을 중심으로 인구밀도의 비중이 상대적으로 높았음
  - 1990년 인구 밀도 비중은 서울시, 부산시 등을 중심으로 가장 높았고, 그 다음 남동임해지역과 대전시, 대구시, 광주시, 충북 일부 지역이 높게 나타났음
  - 1995년부터 2010년까지 주요 특성은 대체로 수도권 남부 지역과 부산시를 중심으로 한 남동임해지역의 인구밀도 비중 급증임

[그림 2] 인구밀도 비중(1985-2010)



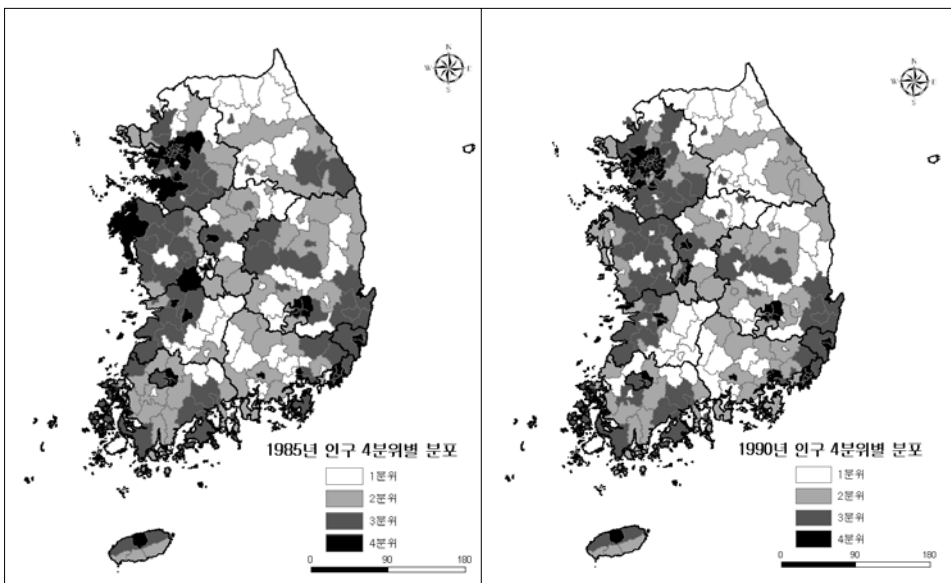


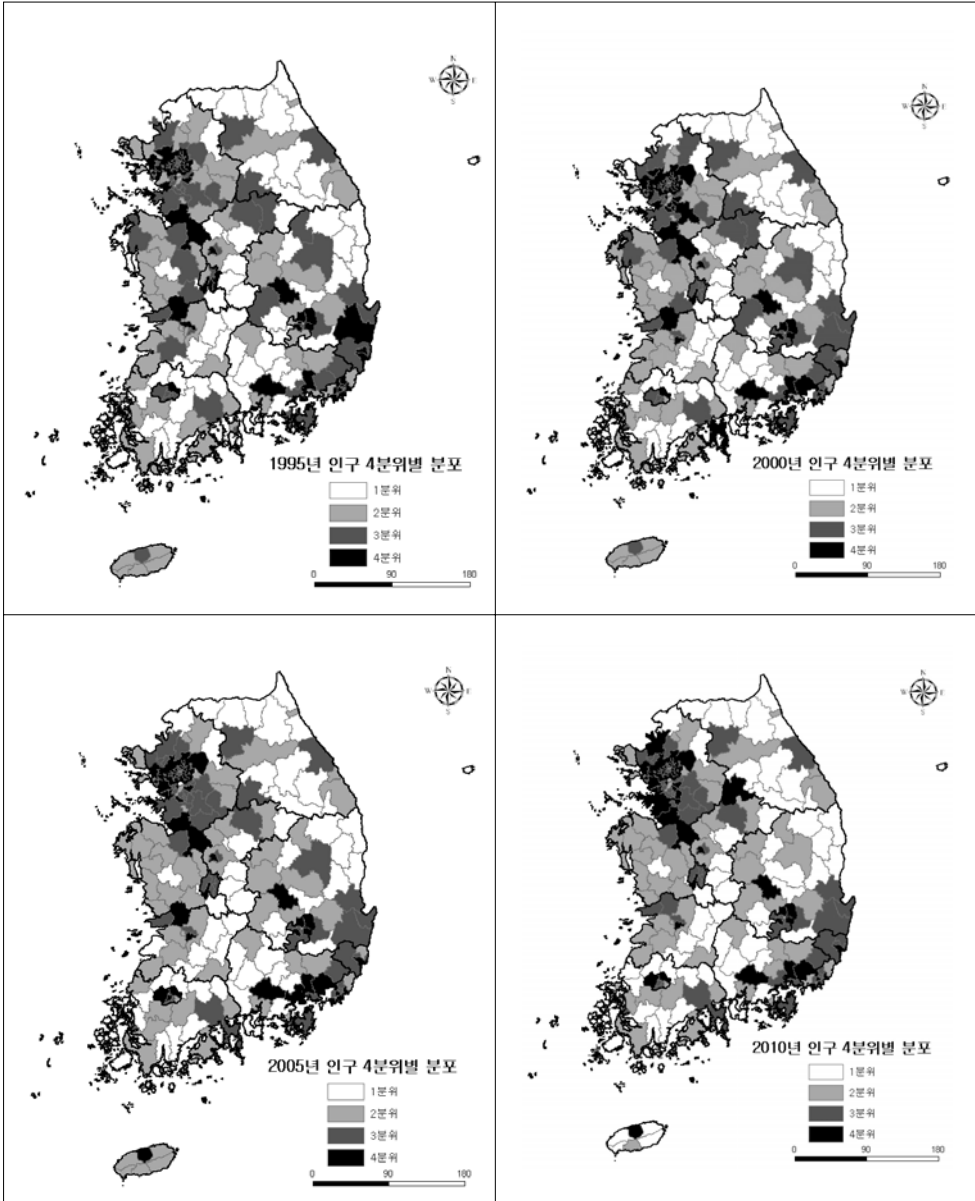


## 5. 인구 밀도 4분위별 공간 분포 (1985-2010)

- 개요 : 각 연도 자료의 시군구별 인구밀도를 4개의 분위로 나누어 공간적 분포 변화를 살펴 보았음
  - 여기서 주의할 점은 각 연도의 인구밀도를 기준으로 4분위로 분류했다는 것임. 따라서 각 분위별 인구 밀도 범위는 각각 다름
- 결과의 해석 : 1985년 분위별 인구 밀도 분포를 보면 주로 수도권, 충청북도 등을 중심으로 인구 밀도가 높은 4분위 분포가 많았음
  - 1990년 이러한 패턴은 다소 약해지다가 1995년부터 경북축을 중심으로 강화되고 있음
  - 가장 최근인 2010년을 보면, 경부고속도로를 중심으로 수도권과 충남 천안지역을 잇는 인구 집중 축이 형성되었음
  - 아울러 남동임해지역과 창원을 중심으로 인구 밀도가 높은 4분위가 집중되어 있음

[그림 3] 인구밀도 4분위별 공간 분포 (1985-2010)

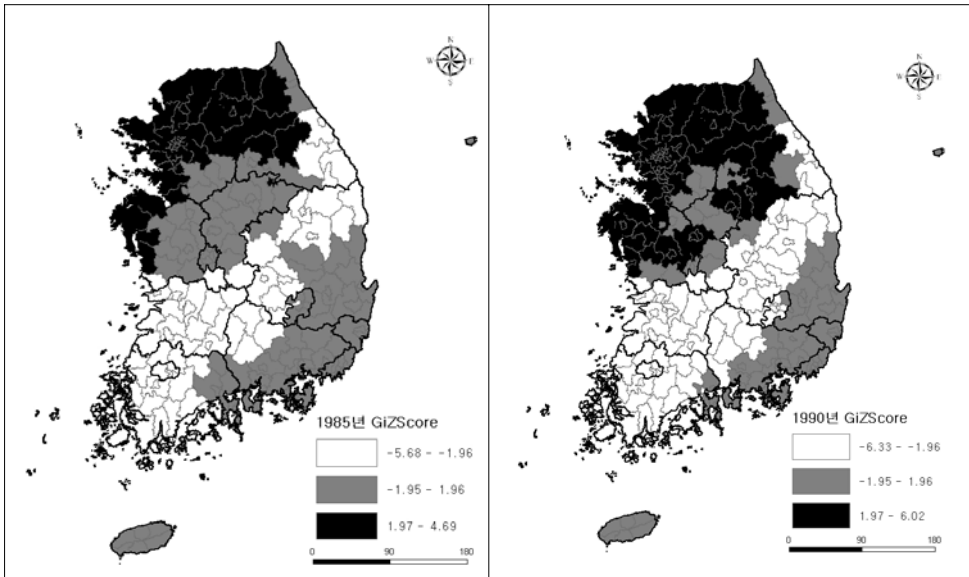


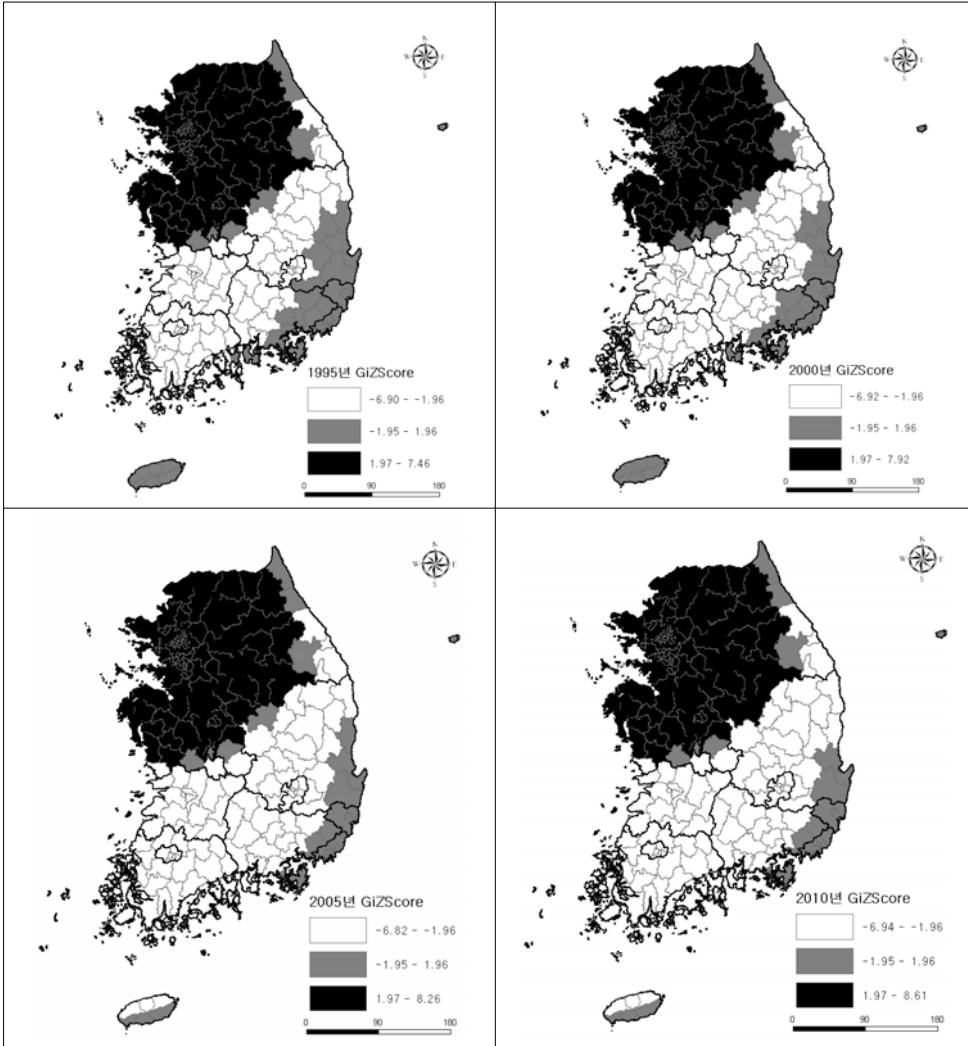


## 6. 인구밀도의 집중/비집중 지역 (1985-2010)

- 개요 : 각 연도 자료의 시군구별 인구밀도를 Getis-Ord G 공간 통계기법을 적용하여 인구 집중 지역과 비집중지역을 찾아 보았음
  - 이 기법에서 집중/비집중 지역을 가려내는 기준은 GiZscore기준으로 1.96 이상은 높은 인구밀도가 국지적으로 집중되어 있으며 -1.96이하 낮은 인구밀도가 국지적으로 집중되어 있음을 의미함
  - 1.96과 -1.96 사이의 값은 인구 밀도 값이 무작위로 분포함을 뜻함
- 결과의 해석 : 1985년의 경우 수도권과 수도권 인접 강원도와 충청북도의 일부지역에 주요 높은 인구 밀도의 집중지임을 보여주고 있음
  - 반면 낮은 인구 밀도의 집중지는 북동에서 남서로 가로지르는 강원 일부 지역, 경상북도 일부 지역, 전라남북도 등임. 경기 남부, 충청남북도, 경상남북도의 남부지역은 인구 밀도 값이 무작위 분포함
  - 1990년이 되면서 높은 인구 밀도의 집중지는 서서히 남하하고 있음. 이러한 인구 밀도가 높은 지역의 집중패턴은 2010년까지 계속 확장하고 있음
  - 그 결과 수도권과 강원 영서지역, 충청남북도를 모두 포함하는 거대한 인구 집중지역으로 성장하였음
  - 이러한 과정에서 상대적으로 낮은 인구 밀도의 집중지는 남쪽으로 내려가는 추세임

[그림 4] 인구밀도의 집중/비집중 지역 (1985-2010)





## 7. 발전진단의 결과

- 1985년부터 2010년까지 전국 시군구 단위의 인구 밀도 변화 추이를 볼 때, 전반적으로 인구 밀도 증가는 수도권, 광역시, 남동임해 지역의 성장으로 요약할 수 있음
  - 특히, 수도권 남부 지역의 성장과 경부축을 중심으로 한 인구 집중현상이 두드러짐
- 인구밀도의 변화를 통해 국토 전체적 관점에서는 성장하는 지역의 거시적 흐름을 추출해 낼 수 있음
  - 수도권에서 충청권으로의 인구밀도의 상승의 남하가 가장 두드러진 특징임
  - 그 외 지역에서는 도청이나 대도시 지역을 중심으로 인접한 도시로 인구밀도가 증가하는 경향을 보이고 있음
- 성장과 정체, 쇠퇴하는 지역에 대한 정책의 효과 분석은 한계
  - 인프라, 생활환경, 산업, 복지 등에 대한 자료를 통한 추가적인 분석이 시행되어야 발전에 필요한 요인의 추출이 가능할 것으로 판단
  - 이것이 분석되면, 부처별 정책의 효율성도 동시에 파악이 가능할 것임

### 제2절 지역발전정책의 현황과 문제점

#### 1. 지역발전정책의 개관

- 1) 3차원적 신지역 발전정책의 도입
- 기본방향
  - 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 국토공간 구축

- 지역여건, 특성에 바탕한 특성화된 지역발전 추구
- 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구
- 신지역발전정책의 비전
  - 비전은 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’으로 설정
  - 5대 추진전략으로 ① 전국토의 성장잠재력 극대화, ② 신성장동력 발굴 및 지역특화발전, ③ 행·재정권한의 지방이양 등 분권강화, ④ 수도권·지방의 상생발전, ⑤ 기존 균형발전정책의 발전적 보완 등을 제시

[그림 5] 신지역발전정책의 비전과 전략



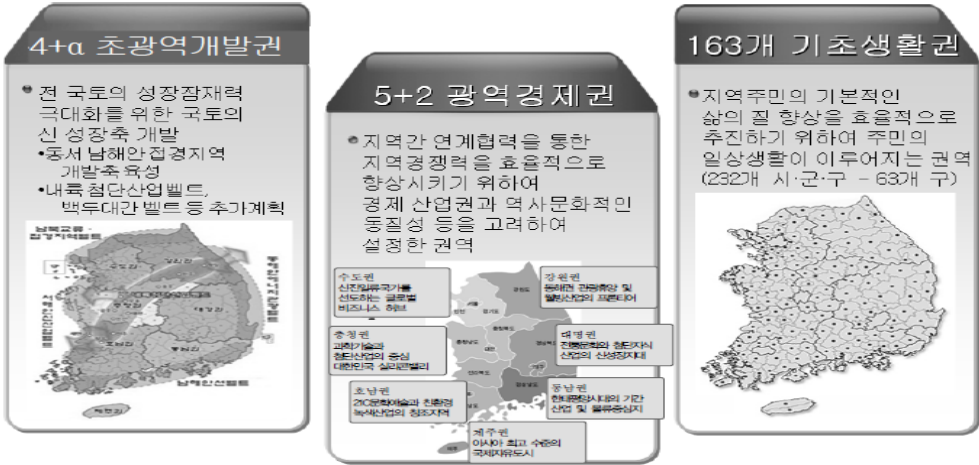
출처 : 지역발전위원회, “신지역발전정책의 구상과 전략,” 2008

- 3차원 중층의 공간정책
  - 4+α 초광역개발권, 5+2의 7대 광역경제권, 163개 시·군 대상의 기초생활권 발전정책에 의한 신지역 발전정책을 추진
    - ※ 초광역개발권은 국가 주도의 국가경쟁력, 광역 경제권은 시·도 간 협력을 바탕으로 지역경쟁력 강화



※ 기초생활권은 상대적으로 낙후된 시·군의 삶의 질 향상 및 정주 및 산업환경 조성을 위한 생활밀착형 정책 지원

[그림 6] 신지역 발전정책의 중층적 공간개발전략



○ 정책의 핵심적 토대는 「국가균형발전특별법」, 포괄보조를 포함한 ‘광특 회계’의 제도 및 지역위 등 조직의 개편

2) 소외지역에 대한 기초생활권 발전정책의 추진

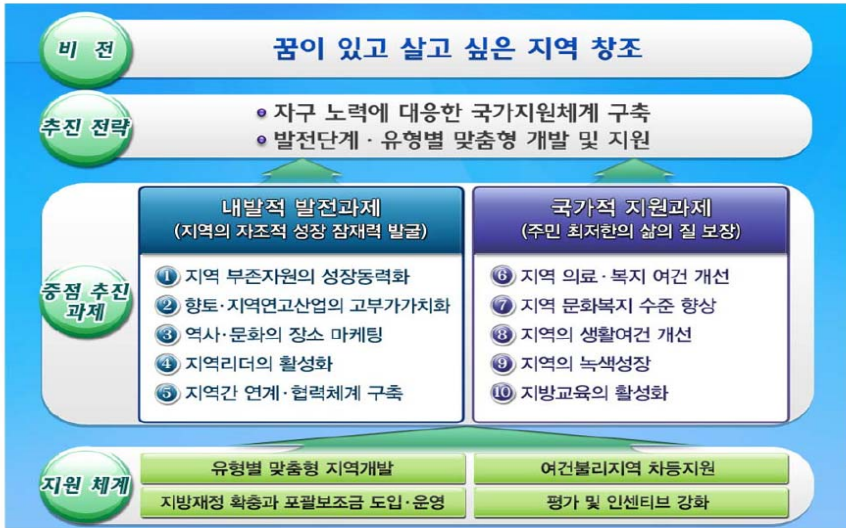
- 기초생활권 정책은 ‘기본적인 삶의 질 향상’을 위한 지역개발사업을 추진
  - 기초생활권 정책은 ‘기본적인 삶의 질 향상’을 위한 지역개발사업을 추진
- 기초생활권 정책이 효과를 발휘하려면 기초생활권마다의 여건과 특성에 맞도록 지방의 자율성과 책임성을 신장시켜야 한다는 데 주목
  - 「국가균형발전특별법」을 개정하여 예산을 포괄적으로 지원하기 위한 포괄보조금 제도를 도입하여 지자체의 자율성과 책임성 강화 제도

적 기반을 마련<sup>3)</sup>)

- 기초생활권 발전 정책의 기본 방향은 ‘특화와 창조’, ‘분권과 자율’, ‘협력과 상생’에 기초
  - 특화와 창조 : 지역 특성에 부합하는 창조적 지역 발전
  - 분권과 자율 : 지방 주도의 자율적 지역 개발
  - 협력과 상생 : 연계·협력 촉진에 의한 지역의 공동 발전
- 기초생활권 발전정책의 추진 전략은 지역 통합적 접근(integrated regional development)에 초점을 맞추며, 부문별·기능별 접근을 지양
  - 부문별 접근에서 통합적 접근 방식으로 전환: 소득과 일자리, 정주여건, 교육·복지 등 다부문적 접근
  - 포괄적 재정지원: 소규모 분산 투자 지양, 포괄보조를 통한 광역 예산 지원
  - 지역별 차등지원: 보조율 상향, 금융·세제 지원, 제도 지원
  - 성과지향형 정책 관리 방식 개발: 투입주의 탈피, 성과지향의 목표 관리 방식 전환, 지방의 재정자율성(autonomy)과 책임성(accountability)의 조화 등
- 기초생활권 발전계획은 대강의 예산 한도 내의 5개년 포괄보조금 소요를 토대로 기초생활권 발전 5개년 계획 수립
  - 균특법 시행령 제9조가 계획수립 편람작성, 교육 등 행안부의 계획수립 지원 규정

3) 국가균형발전특별법 제40조(포괄보조금의 지원) ① 정부는 제34조제2항에 따른 지역개발 계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 “포괄보조금”이라 한다)으로 편성하여 지원한다. ② 제1항에 따라 정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내의 수 개의 세부내역을 구분하여서는 아니 된다

[그림 7] 기초생활권 발전정책의 방향 및 전략



자료: 지역발전위원회(2009a).

3) 광역·지역발전 특별회계 재편: 포괄보조금 제도 도입

○ 무질서했던 지역발전체계를 재정비하기 위하여 광역·지역발전특별회계 (이하 "광특회계")를 설치·운영

– 광특회계는 2005년 참여정부에서 처음 도입한 국가균형발전특별회계 (이하 "균특회계")를 개편하여 새롭게 재정비

– 지자체 상호간에 협력에 기반하여 지역 경쟁력을 확보하고, 지역의 자율성을 토대로 내생적 특화발전을 지향하며, 부처별 사업지역의 통합, 관련 재원의 통합

[그림 8] 광특회계의 도입 배경



<표 2> 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계

구분	국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계
목적	· 국가균형발전 지원	· 지역의 특화 발전 및 광역 경제권 경쟁력 향상 지원
회계구조	· 지역개발사업계정: 6.2조 원 · 지역혁신사업계정: 2.0조 원 · 제주특별자치도계정: 0.4조 원 ⇒ 합계: 8.6조 원('09 예산 기준)	· 지역개발계정: 3.7조 원 · 광역발전계정: 5.8조 원 · 제주특별자치도계정: 0.4조 원 ⇒ 합계: 9.9조 원('10 예산 기준)
지역계	· 200여 개 세부사업으로 구성	· 22개 포괄보조사업으로 통폐합
광역계	· 시·도 단위 사업에 주로 지원	· 시·도 간 연계 사업 중점 지원
재원배분	· 과거 실적치(재원배분모델 적용) 기준으로 재원배분	· 지자체 노력 및 성과 등과 연동된 재원비중을 단계적으로 확대
예산집행	· 낮은 실행률, 상승적인 예산 이월 사례 빈번	· 최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한(미집행 시 국고 반납)

○ 광특회계의 구성

- 광역계정, 개발계정, 제주계정으로 구분되며, 이 가운데 지역개발계정은 시·도 자율편성사업과 시·군 자율편성사업으로 구분
- 시·도 자율편성사업은 시·도가 예산 한도 내에서 선호하는 각 부처 소관 18개 포괄보조사업 중에서 선택하여 재원을 포괄적으로 배분

- 시·군 자율편성사업은 유사·중복 문제를 해결하기 위해 전국 163개 시·군 및 구를 3개 지역으로 구분하여 시·군·구가 예산 한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업을 선택4)

<표 3> 광역·지역발전특별회계의 대상사업 구분

편성방식		계정	지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도		①시·도 자율편성사업		④시·도 자율편성사업 * 기초생활권 기반 구축사업 등 포함
	시·군·구		②시·군·구 자율편성사업	-	⑤특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처 직접 편성				③부처 직접 편성 사업	⑥부처 직접 편성 사업

<표 4> 광역·지역발전특별회계 예산

단위: 억 원

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
합 계	53,267	59,087	68,685	78,294	94,311	99,010	98,526
광역발전계정	12,767	13,960	14,921	16,770	54,024	58,946	58,252
지역개발계정	40,500	45,127	50,288	57,676	36,588	36,282	36,332
제주자치계정	-	-	3,476	3,848	3,719	3,782	3,942

- 부처별 필요에 따라 개발·추진하던 200여개 유사중복사업을 22개로 통합
  - 취지는 지역개발사업 추진에 있어 지자체의 자율성 확대 및 책임성 강화
  - 지역개발계정은 자치단체 세출한도 내에서 사업선택의 자율성을 부여한 시·도 자율편성과 시·군·구 자율편성으로 구분
  - 시·군·구 자율편성은 일반농산어촌지역(농식품부), 도시활력증진지

4) 지자체 권한을 보다 확대하기 위해 2011년부터는 기존에 혼재되어 있던 17개의 내역사업을 해당 기초생활권 성격 등을 감안하여 유사 기능별로 2~4개의 기능군으로 통합

역(국토부), 성장축진지역(국토부), 특수상황지역(행안부) 등 특성화 발전을 추구

※ 도시활력증진지역(28개 시군, 69개 구)은 국토부, 접경·도서 등 특수상황지역(15개 시·군)은 행안부, 일반농산어촌지역(120개 시·군) 농식품부, 70개 성장축진지역은 국토부 주관

- '11년의 포괄보조금 예산 규모는 광특회계 전체 예산의 약 37% 수준

<표 5> 포괄보조 대상사업 내역

구분	부처	포괄보조사업명	'10년 예산 내역사업
시·도 자율 편성 사업	문화부	① 문화시설 확충 및 운영 ② 관광자원 개발 ③ 체육진흥시설 지원 ④ 지역문화산업 육성지원	· 박물관, 문예회관 등(14개) · 관광지 개발 등(3개) · 생활체육공원 등(3개) · 지역영상미디어센터 등(4개)
	문화재청	⑤ 문화유산 관광자원화	· 남해안관광벨트 등(4개)
	농림부	⑥ 농어촌자원복합산업화지원 ⑦ 농어업기반정비	· 녹색농촌체험마을 조성 등(16개) · 발기반 정비 등(16개)
	농진청	⑧ 지역농촌지도사업 활성화	· 농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	⑨ 산림경영자원 육성 ⑩ 산림휴양·녹색공간조성	· 임산물 수출촉진 등(3개) · 휴양림, 수목원 등(6개)
	지경부 중기청	⑪ 지역특성화산업 육성 ⑫ 전통시장 및 중소유통물류 기반 지원	· 패션산업 지원 등(19개) · 전통시장 시설현대화 등(2개)
	여성부	⑬ 청소년시설 확충	· 청소년수련시설 등(2개)
	환경부	⑭ 상수도시설 확충 및 관리 (도서지역식수원 개발사업 포함) ⑮ 자연환경 보전 및 관리	· 생활용수공급 등(4개) · 자연환경보전 등(3개)
	국토부	⑯ 해양 및 수자원 관리 ⑰ 대중교통 지원 ⑱ 지역거점 조성지원	· 연안정비 등(3개) · 물류단지 지원 등(9개) · 국민임대산단 조성 등(3개)
	국토부 행안부 국토부 농림부	⑲ 성장축진지역 개발 ⑳ 특수상황지역 개발 ㉑ 도시활력증진지역 개발 ㉒ 일반농산어촌 개발	· 개축지구 지원 등(2개) · 접경지역 지원 등(15개) · 주거환경 개선 등(16개) · 전원마을 조성 등(15개)

주1: 시·도 자율편성사업 중 민자유치접속도로 지원은 '10년 종료사업

주2: 시·군·구 자율편성사업 중 도서지역식수원 개발은 '11년 예산부터 시·도 자율편성사업(상수도시설 확충 및 관리)으로 통합

○ 포괄보조사업의 보조율

- 포괄보조사업은 농공단지 조성사업 및 문예회관 건립지원사업 등과 같은 정액 지원사업을 제외하고는 원칙적으로 보조율이 적용5)

5) '10년 이전부터 추진하던 계속사업에 대해서는 완료 시까지 기존 보조율을 적용하며, 포괄보조사업 보조율 적용이 곤란한 신규 소요의 경우 예산안 편성과정에서 협의·조정

<표 6> 포괄보조사업의 국고 보조율

포괄보조사업명	보조율	포괄보조사업명	보조율
① 문화시설 확충 및 운영	40%	⑫ 대중교통 지원	90%
② 관광자원 개발	50%	⑬ 지역거점 조성지원	100%
③ 체육진흥시설 지원	30%	⑭ 문화유산 관광자원화	50%
④ 지역문화산업 육성 지원	50%	⑮ 지역농촌지도사업 활성화	50%
⑤ 농어촌자원 복합산업화 지원	50%	⑯ 산림경영자원 육성	80%
⑥ 농어업 기반정비	80%	⑰ 산림휴양·녹색공간 조성	50%
⑦ 지역특성화산업 육성 지원	50%	⑱ 전통시장 및 중소기업물류기반 조성	60%
⑧ 청소년시설 확충	30~88%	⑲ 성장촉진지역 개발	100%
⑨ 상수도시설 확충 및 관리	70%	⑳ 특수상황지역 개발	80%
⑩ 자연환경 보전 및 관리	50%	㉑ 일반농산어촌	70%
⑪ 해양 및 수자원 관리	50%	㉒ 도시활력증진지역 개발	50%

○ 포괄보조금 제도추진의 절차

① 시·도 자율편성사업

- 시·도는 관할 시·군·구의 의견을 수렴해 시·도별 예산 한도 내에서 예산신청서를 작성해 5월 말까지 각 소관 부처에 제출

\* 예전의 지역발전위원회나 행정안전부에 제출하는 절차가 축소

- 시·도별 예산 한도 내에서 18개 포괄보조사업 중 선택 후 재원을 배분하고, 포괄보조사업 목적에 부합하는 범위에서 사업의 세부내역 자율적으로 기획, 설계
- 중앙행정기관은 시·도의 예산신청서를 종합하여 6월 말까지 기획재정부에 제출하고, 사업별로 예산이 지원되는 지자체 및 사업시행주체를 구분하여 예산 요구

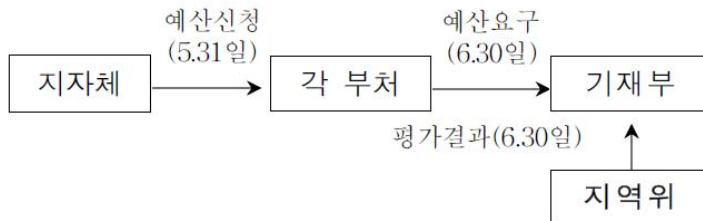
② 시·군·구 자율편성사업

- 시·군·구는 계속소요에 대해 신청한도 내에서 자율적으로 편성하

여 시·도에 신청하며, 신규소요에 대해 신청한도와 별도로 시·도에 신청(신청한도 내 신규소요 예산신청은 불가)

- 중앙행정기관은 광특회계의 예산안을 6월 말까지 기획재정부에 제출, 중앙행정기관은 사업별로 예산이 지원되는 지자체 및 사업시행주체를 구분하여 예산 요구

[그림 9] 포괄보조금 사업의 예산편성 절차



## 2. 지역발전정책의 추진현황 및 문제점

### 1) 거시적 관점

#### ① 정책의 지향과 제도 세팅

< 현황 >

- 신지역 발전정책은 크게 두 가지가 중요한 도입의 배경
  - 참여정부의 지역발전정책의 지나친 소모적인 경쟁과 갈등을 유발한다는 판단에서 이를 치유하기 위한 차원에서 구상
  - 지역발전 정책이 소규모 분절화된 발전 대신, 규모의 경제에 의한 광역화 발전을 추구하는 세계적인 추세를 반영
- 지역의 균형발전 대신, 경쟁력 강화를 핵심적 원리로 채택
  - 세종도시, 혁신도시, 기업도시로 대표되는 발전인자의 공간적 배분에



- 의한 국가균형발전이 지역이나 국가의 경쟁력을 저감시킨다는 판단
- 지역의 경쟁력 = 국가의 경쟁력이라는 관점에서 지역의 특화발전, 지역간의 협력발전을 정책의 지향점으로 설정
  - ※ 지역발전의 핵심가치인 효율성, 형평성, 삶의 질 가운데, 효율성을 중시

< 문제점 >

- 균형발전을 토대로 하는 제도세팅과 경쟁력 강화라는 목표의 불일치
  - 광특회계의 전신인 균특회계의 도입 취지는 기본적으로 형평성에 무게를 두는 관점이며, 이러한 관점에서 특별회계를 편성하여 균형발전을 제도적으로 지원
  - 제도세팅의 기본적인 취지와 방향이 효율성을 지향하는 토대 위에서 부분적인 수정으로 인해 경쟁력 강화의 효율성 추구를 지향하는 데서 오는 근본적인 한계점을 보유
- 정책 전체적으로는 공동체 해체에 대한 대응전략이나, 지역발전의 성과나 과실이 현장 사람에게 귀속되는 지에 대해서까지는 정책의 관심이나 조명이 미치지 못하고 있음
  - 소단위 지역에서부터 “삶의 뿌리망”을 구축할 필요에 대해서는 관심이 부족한 문제를 노출

② 3차원적 공간정책

< 현황 >

- 3차원적인 공간정책의 도입의 근본적인 취지는 경쟁력 강화를 위한 광역공간의 발전을 도모하기 위한 것이었음
  - 5+2의 광역 경제권을 정책의 핵심에 두고 보니 여기에 들어오지 않는 공간에 대한 정책시행의 필요가 생김

- 동시에 광역경제권을 중심으로 하는 경쟁력 강화정책에서 수혜공간의 형평성을 제고하기 위한 차원에서 3차원적인 공간정책을 설계
  - 초광역 개발권은 국제적 경쟁력을 강화하기 위한 차원에서 도입되었다고 하지만 실제로는 동서남해안과 접경지역의 연계적 발전이 취지
  - 기초생활권은 광역경제권 발전에서 소외되기 쉬운 시군에 대한 정책을 지원하기 위해 도입

#### < 문제점 >

- 3차원적인 공간정책은 도시나 지역의 입장에서는 ‘중복적’인 계획이자 정책대상의 공간
  - 재원지원과 공간계획의 연관성이 부족한 정책설계
    - ※ 특히 초광역 개발권, 광역 경제권의 경우는 재원지원과의 연계성이 부족
- 기초생활권을 제외한 초광역 개발권, 광역 경제권은 기본적으로 중앙부처가 직접 사업을 시행하거나 시도, 시군구간의 연계협력에 의해 사업을 추진하는 형식을 띠 수밖에 없는 구조를 형성
  - ‘11년의 경우, 광역경제권 40개 사업을 제외하고 중앙부처가 예산을 편성하고 사업을 집행
    - ※ 초광역 개발권도 결국은 시군이 사업을 집행하는 형태로 귀결되는 결과를 발생
- 포석과 달리, 3차원적인 공간정책은 의도한 바의 성과를 충분히 달성하지 못하고, 계획과 재원지원의 괴리 및 중복 등 사업추진에 그다지 효율적이지 못한 결과를 나타내고 있는 것으로 판단됨
  - 광역화에 의한 광역 경제권 발전은 당초 구상과 달리 규모의 경제를 창출하고 있지 못함
    - ※ 광역경제권은 시도 광역자치단체를 기반으로 하고 있지만 정작 시도

는 발전의 주체에서 소외되어 발전의 공간과 행정의 주체가 괴리되는 문제가 발생

- 향후, 현재의 3차원적 공간발전정책의 변화가 불가피할 것으로 보여짐

### ③ 광역경제권 발전

< 현황 >

- 광역 경제권 발전의 목표는 국가 및 지역 경쟁력 강화이며, 토대는 지역 간 연계 및 협력임
  - Cooke, Ohmae, Dogulass 등에 의하면, 국제적 경쟁력을 지닌 지역의 규모는 인구규모가 500-2000만명이라고 함
  - 기본적으로 지방자치의 행정구역과 정부 예산지원의 핵심적인 단위가 16개의 시도인 상황에서 광역경제권이 성과를 창출하려면 시도간의 협력이 전제가 되어야 하기 때문
- 5+2로 구성되는 광역경제권이 발전정책 추구의 가장 중요한 단위가 되어 신지역 발전정책을 추진
  - 16개 시도 발전계획은 임의계획적인 지위에 머물고, 광역경제권 발전 계획이 균특법 상의 법정계획의 지위를 확보

< 문제점 >

- 당초 의도한 바대로 광역경제권 발전사업이 추진되지 못하는 결과를 노출
  - 광역 경제권발전 계획의 경우, 독자적인 계획을 수립하는 제주권과 강원권을 제외하고는 화학적 계획이 되지 못하고 시도의 계획을 묶어 놓는 수준에 불과
  - 형식적인 광역경제권 계획에 따라 대부분의 사업은 해당 시도의 사업을 각자가 추진하는 방식으로 사업을 집행

- ※ 가장 토대가 되는 정부의 광특회계 재원지원이 시도로 지원되기 때문
- ※ 광역경제권 계획과 시도 재원지원의 불일치 문제 발생
- 시도지사 등으로 구성되는 광역경제권발전위원회의 유기적인 작동이 부족
  - 법적 지위, 재정 및 사업의 집행권 부족 등

#### ④ 광특회계 포괄보조

##### < 현황 >

##### □ 취지는 지역의 자율성 강화

- 지역개발계정은 포괄보조이며, 포괄보조 도입으로 시도별 재원 한도 내에서 지자체가 자율적으로 세부사업을 설계하고 집행
  - 200여개 부처별 유사중복 사업의 칸막이식의 시책추진을 방지
- 지자체 신청사업의 사전심사 폐지 등 예산편성 절차의 간소화로 지자체에 대한 간섭의 최소화 및 사후평가 강화
  - 지역 특성, 여건에 부합하는 사업을 지자체가 자유롭게 기획, 시행

##### □ 기능별 사업군과 지역별 사업군의 이중구조

- 시도 자율편성인 문화관광체육, 농림수산, 산업경제, 복지, 환경, 수자원 교통의 6개의 기능별 사업군
  - 문화관광체육(4개), 농림수산(3개), 산업경제(2개) 등 18개 사업으로 구성
- 163개 시군을 도시활력증진, 일반농산어촌, 특수상황지역, 성장촉진지역의 지역별 사업군으로 구분
  - 전국 163개 시군 지역을 국토부, 농식품부, 행안부 3개 부처에 소관을 할당

[그림 10] 광특회계 포괄보조 사업군의 구성



< 문제점 >6)

□ 지역위 및 중앙부처의 관점

- 긍정적인 측면7)도 있지만 시도 및 시군의 예산편성 및 사업기획의 총괄적 역할 조직 및 추진체계 미비, 제도 이해제고의 지속적 교육, 컨설팅 제공 등 부족
  - 부처 사업의 전문성과 관계없는 사업의 예산편성 및 지원의 애로

6) 2011년 11월, 시군구, 시도, 중앙부처 공무원 의견청취와 지역위 등의 분석내용을 종합적으로 취합, 검토하여 포괄보조사업 지방추진의 한계와 문제점을 정리했음

7) 포괄보조금 도입으로 계속사업의 안정적 재원확보, 지역현안사업의 우선추진, 특성화 사업의 추진 등으로 투자 효율성과 재정투자의 자율성이 전반적으로 제고되는 긍정적인 측면도 있음

&lt;표 7&gt; 지역위·중앙부처 지적의 문제점

구분	주요 내용
시도·시군 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시군의 포괄보조 사업 및 예산편성의 총괄적 기능 미비</li> <li>* 28% 정도가 기획실이 주관</li> <li>- 시도의 역할이 제대로 정립되어 있지 않음</li> <li>* 다수 시도에 대해 하나의 부처가 효과적으로 대응하는데 한계</li> </ul>
예산편성 및 집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부처간 공간분할에 따른 혼란 및 비효율 발생</li> <li>* 기능별로 구분된 부처가 지역구분 방식의 기초생활권 정책지원 한계</li> <li>* 기존사업 소관부처와 포괄보조사업의 소관부처의 상이로 인한 전문성 제공 부족</li> <li>- 소관부처 사업 담당자의 전문성 부족</li> <li>- 부처별 가이드라인의 불일치로 인한 합리적 예산 편성의 어려움</li> </ul>
평가·컨설팅·교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도, 시군구의 제도 이해 부족으로 인한 교육 필요</li> <li>- 포괄보조 취지와 상이한 내역사업 위주의 평가</li> <li>* 여전한 칸막이식의 세부사업 준치의 요인이 되고 있음</li> <li>- 평가결과 통보가 지자체 예산편성 시기보다 늦어 결과반영 애로</li> </ul>
제도설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매칭 보조금 방식으로 인해 지자체 사업추진 부담</li> <li>- 시도 자율편성 사업 보조율 부적정</li> <li>* 차등화 보조율(30% - 100%)로 보조율이 높은 사업을 우선 추진할 개연성이 높음</li> <li>- 부처내 유사 중복사업의 온존</li> </ul>

## □ 시도 및 시군의 관점

- 기초생활권 발전계획, 일반농산어촌발전계획 등 계획의 중복적 수립 등 지역위의 총괄조정 부재
  - 부처간의 공간분할로 인한 사업추진의 혼란 가중, 지방비 매칭의 부담으로 인해 사업 제약-> 신규사업 자제 등
  - 부서간 칸막이 여전히 존재, 광역시도의 한정된 역할, 주민참여 축소 되는 결과

<표 8> 포괄보조 지방추진의 문제점

구분	주요 내용
추진조직 및 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시군의 각 실과에서 추진고자 하는 사업의 통합적 조정 등 전체적 관점에서 포괄보조 사업의 계획, 집행을 꾸려갈 수 있는 체계 부족</li> <li>- 총괄기획 등 거버넌스 기능의 미 작동                     <ul style="list-style-type: none"> <li>* 부서간 칸막이의 여전한 존재</li> </ul> </li> <li>- 부처간의 공간분할로 인한 사업추진의 혼란 가중</li> <li>- 광역 시도의 한정된 역할 수행</li> <li>- 주민참여가 오히려 줄어드는 결과가 발생</li> </ul>
예산편성 및 집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획의 중복적 수립</li> <li>- 제도이해 부족으로 신규사업 미발굴, 미신청으로 예산규모 축소</li> <li>- 지방비 매칭의 부담으로 인해 사업 제약-&gt; 신규사업 자제</li> <li>- 포괄보조 예산규모가 시 전체 예산의 5%에 불과(A시의 경우)</li> <li>* 국가 전체에서 포괄보조 예산이 광특회계 전체예산의 37.8%에 불과</li> </ul>
평가·컨설팅·교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복잡한 제도 이해의 어려움</li> <li>- 포괄보조 사업 운영과 관련된 전문가의 도움 확보 어려움</li> <li>- 사업추진에 대한 모니터링 지원의 부족</li> </ul>
제도 설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존사업 소관부처와 포괄보조사업 소관부 상이로 인한 혼란</li> <li>- 통합적 가이드라인 및 부처간 협력(체계 구축) 부족</li> <li>- 도비 확보의 불확실성 존재</li> </ul>

※ 지방추진의 문제점 사례8)

시군	부서	제시된 의견
의성군	기획실 건설과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분의 시군이 비슷한 상황일 것이나, 전담 T/F팀 구성이나 전담 인력이 구성되지 않아 포괄보조사업을 담당하는 부서와 담당자만 업무가 과중되고 있는 경향이 있음</li> <li>- 또한 광특예산으로 편성되는 모든 사업은 포괄보조사업 담당자의 업무라는 성향이 강해 업무가 과중</li> </ul>
보은군	기획실 도시정비과 농축산과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방 시군의 포괄보조사업 추진체계 준비가 안 되어 있어 각 부처별 계열적 업무관행을 그대로 유지하여 다수 지자체가 포괄적이고 막중한 총괄기능을 농식품부 주관 → 농업부서 총괄로 체계를 편성하는 등 아직도 사안의 중요성을 인식하지 못하고 있었으며, 전통적으로 농업 관련 업무만 해 온 농업부서의 엄청난 업무부담으로 작용하고 있었음</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 신활력사업처럼 추진체계와 같은 체계가 구성되어야 지방 시군의 내부적인 문제 인식이 가능해지는 계기가 될 것임</li> <li>- 2010 하반기 들어서면서 늦게나마 기획부서에서 총괄을 맡게 되었으나 계획수립 초기까지도 이를 단지 예산편성의 문제로 인식하여 그 이전에 기획조정력의 문제라는 인식을 얻기까지 다소간의 시간이 필요하였음</li> </ul>
이천시	지역개발과	- 실효성 있는 계획 수립, 집행을 위해 담당자 교육을 지속적으로 실시
강화군	재난수질관리과	- 담당공무원 인센티브 강화, 해외 모범사례 탐방 등을 통한 업무 역량 강화
보성군	기획예산실	- 시군 자율편성사업중 시군의 자율성확대를 위한 정액보조한도의 사업신설 * 예) 신활력사업 (연 30억한도의 사업계획 자율수립)
강화군	기획실 건설과 특수지역팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 포괄보조금 제도로의 변화로 지자체 자율권한이 높아지지 않고 오히려 중앙부처의 사업 검토시 예전보다 까다로워진 느낌이며, 포괄보조금 제도로의 변화로 기존 계획(도시종합개발계획, 접경지역사업 등)에 각각 반영되어 실행 예정이었던 사업이 지자체 포괄보조금(셀링)으로 한정되어 사업추진이 어려워짐</li> <li>- 당초 계획에 있던 사업만큼은 추진할 수 있는 제도적 방침과 중앙부처에서도 지자체가 꼭 필요하여 추진하려 하는 사업은 최대한 반영해 줄 수 있는 방법을 검토 필요</li> </ul>
충주시	기획감사실 농정과	- 사업계획 수립 시 기본적인 체계와 절차 등 지침이 너무 어렵고, 전담기구 및 업무담당자의 타업무 추진과 관련하여 업무추진이 너무 어려우니 중앙부처의 특별한 지침 및 지시 필요
옥천군	기획예산실 전략사업팀	- 지역개발정책 추진을 위한 팀이나 계를 신설하면 좋겠지만 최소한 담당자라고 계속해서 연관성 있게 업무수행 필요(별도 부군수 산하에 담당자 확보 요망)
단양군	기획실 도시정비과	- 시군자율사업인 기초생활권 계획수립 및 사업추진의 제일 어려운 점은 실과소간의 원활한 협조체계가 이루어지지 않는 점, 전문가들의 컨설팅이 현실적 도움을 받기가 어려움
밀양시	기획실	- 총괄담당조직을 구성할 수 있는 근거 마련 (현재의 총괄부서 지정 내용으로는 조직구성 근거로 미흡)
창원시	기획예산실	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광특회계 포괄보조사업에 대하여 광특회계 포괄보조사업의 구분, 종류, 방향 등 종합적인 교육이 필요</li> <li>* 포괄보조사업계획 초년도로 사업이 어떻게 바뀐 것인지 어떤 것인지 모르는 사람들이 많으며, 기존의 사업명에 따른 사업 신청만 알고 있음</li> </ul>
공주시	건설과	- 시·군에서 종합개발사업을 시행·추진하면서 사업의 성격에 따라 토지매입이 불가하므로 주민들의 부담이 증가하고, 지자체에서는 예산편성이 어려운 실정임. 이에 따라 토지매입할 수 있는 사업을 확대하여 시행하도록 사업지침을 수정하여 필요
제천시	지역개발과	- 지역개발관련사업(광특회계)을 전문적으로 관리하는 부서(과) 신설을 하여 사업 발굴 및 추진을 할 수 있도록 관련 법규 제정 반드시 필요(현재 사업별로 여러 부서(과)에서 사업을 추진하고 있음)



예산군	기획실	- 향후 지방행정체제개편에 따라서 시도자율편성사업은 모두 시군자율편성사업으로 이관하여야 한다고 생각함, 시도자율편성사업도 대부분 실제사업은 시군에서 추진하고 있는 실정이며, 시도는 시군 간 사업비 배분역할만 하고 있음.
상주시	농정과	- 시군마다 광특회계 포괄보조사업계획 수립업무와 관련하여 총괄부서(상주시:농정과(농정기획담당), 문경시:기획예산담당관실(기획담당), 보은군:기획예산실내(전략개발팀:담당부서신설)의 확실한 미정립으로 자자체마다 인력, 예산지원 등의 큰 차이를 나타남(문경시:용역, 상주시:총괄부서(농정과) 및 사업군별 총괄부서(농정과, 건설사업과)에서 계획수립) - 광특회계 포괄보조사업정책을 정립하기 위하여 "용역", "전문가 양성" 등 다각적으로 노력을 하지만 지자체의 총괄 담당부서 신설(예:보은군)이 없는 사업을 성공적으로 추진은 상당한 어려움이 있음. 정책 성공은 총괄 담당부서가 있는 시군에서 사업을 배정함 * 포괄보조사업계획 수립을 보다 쉽고 간편하게 수립할 수 있도록 계획수립 간편화(예: 총괄 및 사업별로 2페이지 정도로 작성)
제주시	친환경감귤 농정과	- 지역개발에 따른 전문가집단 육성 및 공무원 역량 강화를 위한 교육 프로그램이 절실히 필요
달성군	정책 기획팀	- 포괄보조금 제도가 도입되었지만 아직까지 나눠먹기식 예산편성이 이루어지고 있으며, 기초자치단체별로 특화되고 경쟁력이 있는 분야에 대한 육성 및 차별화된 예산 지원이 필요함
양산시	기획실	- 소도시는 기업체 유치, 신도시조성 등에 주안점을 두는 경향 때문에 농업의 중요성은 다소 소홀하여 행정조직과 공무원 수를 축소하려는 추세에 있어 상대적으로 농촌지역은 더욱 낙후되고 있으므로 농촌관광개발, 특화사업, 신활력증진사업 등 농외수익을 올릴 수 있는 정책개발 전담 공무원 충원이 요구됨

## 2) 정책단위 관점

### ① 기초생활권 발전정책

< 현황 >

#### □ 시군 기초생활권 계획의 수립

- 균특법 제7조 2에서는 단수 또는 복수의 시군지역을 대상으로 기초생활권 발전계획의 수립을 규정
  - “시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

8) 지역위에서 10년에 조사한 내용을 취합, 정리하였음을 밝혀 둠

에 따른 행정시장을 포함)·군수(광역시외의 군수를 포함) 또는 둘 이상의 시장·군수는 해당 지역의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위하여 5년을 단위로 하는 기초생활권 발전계획을 수립할 수 있다”

- 2010년 초에 지역위의 총괄과 행안부 주도 아래, 163개 시군 기초생활권 발전계획을 수립
  - 기초생활권 발전계획 수립 매뉴얼 개발 -> 시군 매뉴얼 교육 -> 시군 계획 수립 -> 1차 계획수립 컨설팅 -> 계획 수정 및 보완 -> 2차 계획 수립 컨설팅 -> 최종 계획서 작성
- 4개 지역이 시군 공동계획을 수립하고, 161개 지역이 시군의 단독계획을 수립
  - 163개 시군이 수립한 계획의 5년간 총 투자예산은 232조 가량으로 집계

<표 9> 시군 예산의 종합

분 야	건수	총 사업비	비율(%)
문화·체육·관광	7,996	48조 2,527억	19.0
농림·수산	16,568	29조 8,716억	11.8
산업·경제	3,227	56조 3,119억	22.1
보건·복지·교육	6,781	19조 5,076억	7.7
환경	5,006	20조 3,157억	8.0
수자원·교통	4,325	39조 6,049억	15.6
기초생활기반 확충	8,172	40조 4,814억	15.9
계	52,075	254조 3,244억	100.0

< 문제점 >

□ 임의계획의 지위

- 광역경제권 중심의 발전체계에서 기초생활권 발전계획은 시도 발전계획과 동일하게 광역경제권 계획에 포함되는 형태를 취함
  - 따라서 균특법상의 법정 강제계획의 대상은 7개의 광역경제권이 되고 있음
- 삶의 가장 체감적 현장의 발전을 도모하는 기초생활권 발전계획이 임의 계획이 되어 계획수립의 중요성이 저하되고 있음
  - 형태적으로는 계획수립과 예산지원을 연계시킴으로써 암묵적인 강제 계획의 성격도 보유하는 기형적인 형태를 취하고 있음

□ 기초생활권 총괄, 조정기능 부재

- 시군 설문조사에서 기초생활권을 총괄하는 부처의 부재를 가장 큰 문제점으로 지적(한국지방행정연구원, 2010)<sup>9)</sup>
  - 23.5%의 시군과 20.8%의 시군이 정책을 총괄하는 중앙부처의 부재를 1, 2순위의 문제점으로 지목
  - 성장촉진지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역, 일반 농산어촌지역의 부처별 분산적 관여에 대해서도 11.8%, 14.8%를 1, 2순위의 문제점으로 지적
- 중앙측면에서는 시책추진의 정합성, 통일성을 기하기 어려우며, 시군 차원에서도 분산된 지침, 설명, 요청 등으로 정책추진의 애로

□ 기초생활권 발전계획의 수준 저하

- 네거티브 예산편성으로 예산 - 계획의 연계 부족

9) 2010년 8월 163개 시군을 대상으로 한 설문조사의 결과분석임을 밝혀 둠

- 짜깁기식의 계획이 상당수 존재
  - 기존의 장기발전계획, 사업계획 등을 종합한 계획도 다수 존재
    - ※ 계획수립 기간의 촉박, 예산편성 가이드라인의 불명확도 원인이 되었음
- 지역특화발전을 위한 Master Plan의 지위 부족
  - 선택과 집중에 의한 시군의 특성화 발전<sup>10)</sup>, 메가프로젝트의 개발 및 제시, 사업의 우선순위 제시가 부족
    - ※ 광특 및 특히 지역개발계정 관련사업 위주의 계획 수립
- 중복적 기초생활권 계획수립 및 사후관리 부족
  - 지역위 총괄, 행안부 주관의 기초생활권 계획에 더해 농식품부의 해당 기능별 사업에 대한 계획을 시군에 수립할 것을 지시
    - 시군 총괄계획에 더해, 농림수산의 기능군 사업에 대한 시군의 계획수립 지침 설명, 지침 교육, 컨설팅 시행
  - 시군에서는 기초생활권 계획수립에 더해 일부를 형성하는 농림수산 부분의 포괄보조 계획의 수립에 대한 “계획의 피로”와 중복 계획수립에 대한 불만 표출
    - 그렇지만 시군은 중앙부처의 재원지원서 불이익을 받지 않으려고 계획을 수립
  - 막대한 예산과 인력, 행정비용을 투자하여 수립한 계획에 대해서 사후 관리 부재
    - 사업추진 컨설팅 등 성과창출을 위한 사후조치가 부족하여 지방의 불만이 팽배

10) 설문조사에 따르면, 56.9%에 이르는 시군이 특성화 발전의 계획수립이 그저 그렇다고 하며, 9.8%가 낮고, 매우 낮다는 경우도 1.3%를 차지

② 지역간 연계협력 사업

< 현황 >

○ 법적인 근거

- 균특법 제39조 지방자치단체 상호간 공동사업, 지역개발계정 시설복합화 사업의 예산편성 우선반영 및 지원규모·보조비율 등 차등 지원
- 제 20조는 지역발전 투자협약에 대해서 규정하고 있음

○ 기초생활권 연계협력

- ‘10년 초 전국에서 339개의 연계협력사업을 발굴하고, 이 가운데 33개를 우수계획으로 선정하고, 그 중에서 부처 검토를 통해 10개를 지원 중

※ 포괄보조율 10% 인센티브 제공

<표 10> 기초생활권 연계협력사업

사업명	계정	지자체	비고	
중부내륙 중심권 관광상품 개발·공동마케팅	시도	강원,충북,경북	문화부	산림청
생태관광 금강연계사업	시도	전북,충남		
지질관광코스 및 프로그램 개발	시도	강원		
내포문화숲길 조성	시도	충남		
영상강 히스토리 투어	시도	전남		
중부내륙 숲관광 메가시티 조성	시도	강원,충북,경북		
사과 공동가공 제품화 및 농기업 창업 보육	시도	강원,경북		
헴프(Hemp) 지역특화산업 육성	시도	강원	농식품부	지경부
지리산 에코빌리지 조성	시군구	전북,전남,경남		
천년한지 문화사업권 조성	시도	전북		

&lt;표 11&gt; 광역경제권 연계협력사업

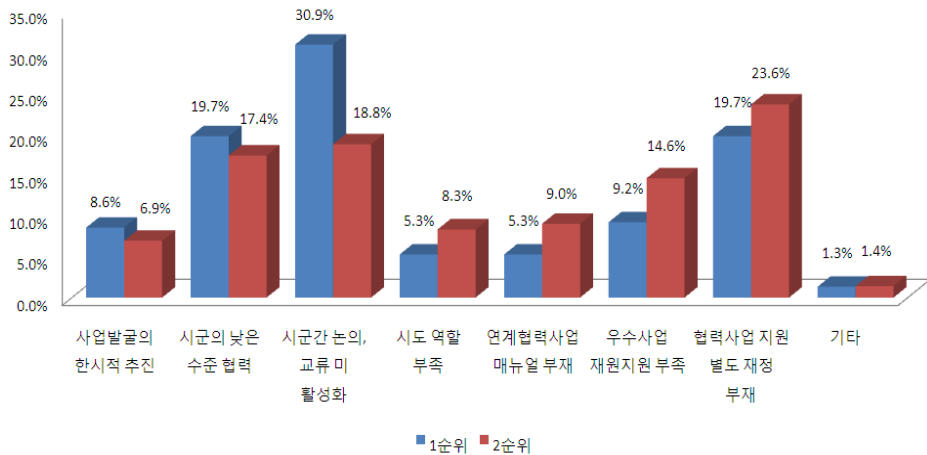
구분	사업명
수도권	고용창출형 IMT산업 혁신클러스터 육성사업
	지능형 로봇서비스산업 지원사업
	한방약초 신시장 창출을 위한 광역적 연계협력 기반조성
충청권	미래사회 적응을 위한 대충청권 녹색생태관광사업
	New-IT 부품 패키징산업 육성사업
	태양전지의 효율 극대화를 위한 전자전달증대장치 모듈 연구 개발
	비금속광물자원을 활용한 저탄소 산업육성사업
	New-IT 부품 및 부품산업용 금형 열처리 기술지원 사업
	생체진단 의료기기용 핵심센서 및 키트 개발사업
호남권	글로벌 그린몰드메카 구축사업
	헬스케어 소재산업의 글로벌화 육성사업
	eco-인쇄전자 부품소재 시험양산 기술개발사업
	고비강도 소재응용 그린부품 실용화사업
	녹색자원을 활용한 Green Textile 산업육성사업
	천일염 공동브랜드 및 소비자 직거래 운영지원 사업
동남권	선박의 안전 항해를 위한 근거리/원거리 RADAR 시스템 개발
	BLCD모터 표준화 및 표준모델보급 사업
	전자파환경 유해성 대책 Green Belt 사업
	선박 배기가스의 Nox 및 분진 고효율 저감장치
	부생가스를 이용한 녹색기술 실용화 기술개발사업
대경권	대경권 블루골드 클러스터 구축사업
	BY2C외씨버선 4색 루트 개발사업
	덴탈소재 및 치과기공 클러스터 활성화 사업
	대경부품소재 상용화 및 구조전환 지원사업
	인플루엔자 백신원료 맞춤형 생산시설 구축
	힐링용 로컬푸드 활성화 사업
강원권	차세대 마그네슘 제련 국산화를 통한 초경량부품소재개발 광역연계사업
	DMZ 인접지역의 커뮤니티 비즈니스형 지리공원(Geopark) 조성 사업
제주권	증강체험형 개별/관광/테마파크 상품 생산기반 확립
	제주유배문화의 녹색관광자원화를 위한 스토리텔링 콘텐츠 개발사업

< 문제점 >

□ 안정된 재원지원 부재

- 지역간 협력사업을 보다 활성화하기 위해서는 시군간 협력에 대한 별도의 계정이 부재
  - 시군의 경우, 협력사업을 지원하기 위한 별도계정의 부재를 1순위 19.7%, 2순위 23.6%로 응답하고 있음
  - 협력계정을 편성한 다음 시군의 협력사업을 지원하는 방안 검토 필요

[그림 11] 시군 협력사업의 문제점



□ 시책발굴의 한시적 추진

- 시군의 기초생활권 계획수립 마감, 연계협력 사업의 평가, 예산 반영 등을 염두에 두고 한시적 연계협력 사업의 발굴을 추진
- 비교적 많은 절차와 상당한 기간을 필요로 하는 시군 연계협력사업의 특성을 고려할 때, 절대적인 시간의 제약
  - 시군의 의견에서도 사업발굴, 상호이해를 바탕으로 사업이 이루어져야 함에도 불구하고 시간의 촉박성과 한시성을 주요 문제점으로 지적

### □ 사업의 다양성 및 화학적 협력의 부족

- 대부분의 협력사업이 문화관광 분야에 편중
  - 각자가 해당지역에서 추진하는 사업을 단순히 물리적으로 연계하는 관광 등 낮은 수준의 협력위주의 사업을 추진하고 있음
  - 지역 특화자원 활용, 지역산업의 육성 등의 부문은 저조해서 산업 측면 24.2%, 환경분야에서의 협력은 9.1%에 그치고 있음

### □ 부처별 분산추진 등 미약한 협력사업의 추진체계

- 중앙차원의 연계협력 사업 지원체계 및 사후관리 부재
  - 시도간이나 광역 경제권간의 협력을 촉진, 지원시스템 구축 필요
- 지역차원의 연계협력 사업 추진 및 지원체계 미구축
  - 시도내의 기초지자체간의 협력의지, 협력정보의 매개, 파트너 연결 등 시군간의 협력을 보다 활성화하기 위해 지역간 협력지원 시스템 구축
  - 시군 차원에서도 부서를 아우르는 추진체계의 구축이 부족<sup>11)</sup>

## ③ 낙후지역 발전정책

### < 현황 >

- 법적인 규정의 낙후지역은 존재하지 않음
  - 균특법 제2조에서는 특별한 배려가 필요한 지역으로 “성장촉진지역,” 특수한 지원이 필요한 지역으로서의 “특수상황지역”을 규정
    - ※ 낙후지역이란 용어의 미사용은 발전지향성은 좋으나 개념의 모호성을 증가시킴

11) 시군의 경우, 시도가 지역간 연계협력 사업의 활성화를 지원해 주기를 희망하고 있으며, “다른 시군과 연계협력사업을 활성화하기 위해 상대방의 시군을 찾아가는 경우 상대자나 파트너가 없어, 이리저리 다니다 결국 해당 부서가 없어 애로를 겪는 사례가 많다”고 함



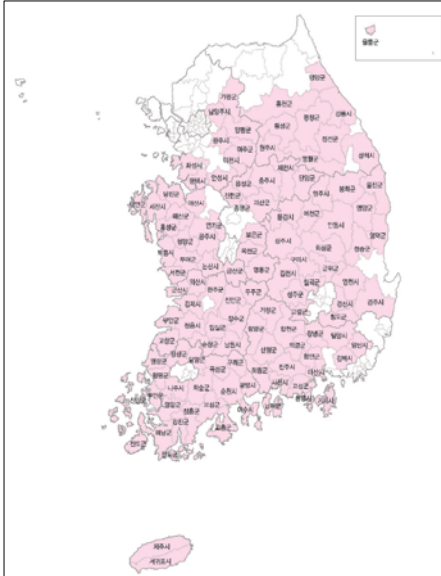
- 성장촉진지역 및 특수상황지역의 지정
  - 기초생활권을 대상으로 낙후도가 떨어지는 186개의 도서를 포함하는 70개 성장촉진지역을 지정
  - 접경지역지원법에 의한 접경지역, 도서개발법에 따른 186개의 도서를 포함하여 15시군을 대상으로 특수상황지역을 지정
- 사업내용 측면에서 이전의 낙후지역개발사업을 기초생활권 지역에서 추진
  - 개축지구, 소도읍, 신활력 사업 등을 일반농산어촌(120개 시·군), 도시활력지역(25 시·군 + 72 자치구), 특수상황지역, 성장촉진지역<sup>12)</sup>에서 시행
  - 포괄보조율이 성장촉진지역은 100%, 특수상황지역 80%, 일반농산어촌 70%, 도시활력지역 50%로 차이

---

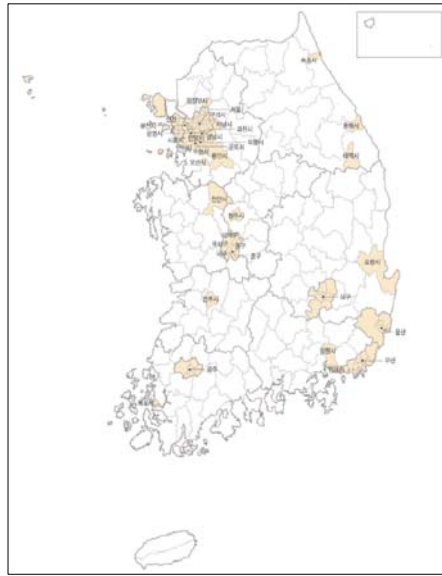
12) 태백을 제외한 69개 시군이 일반농산어촌과 중복되며, 태백은 도시활력지역과 중복, 접경지역 5개 지역(고성, 양구, 인제, 화천, 철원)이 성장촉진지역에서 제외되고 있음

[그림 12] 현 정부의 낙후지역 현황

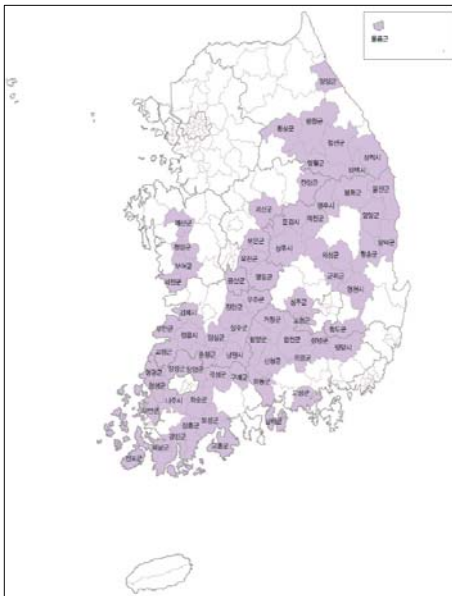
**일반농산어촌지역**



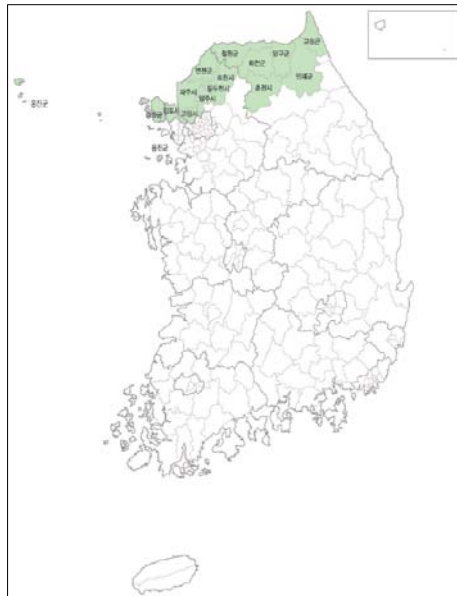
**도시활력증진지역**



**성장촉진지역**



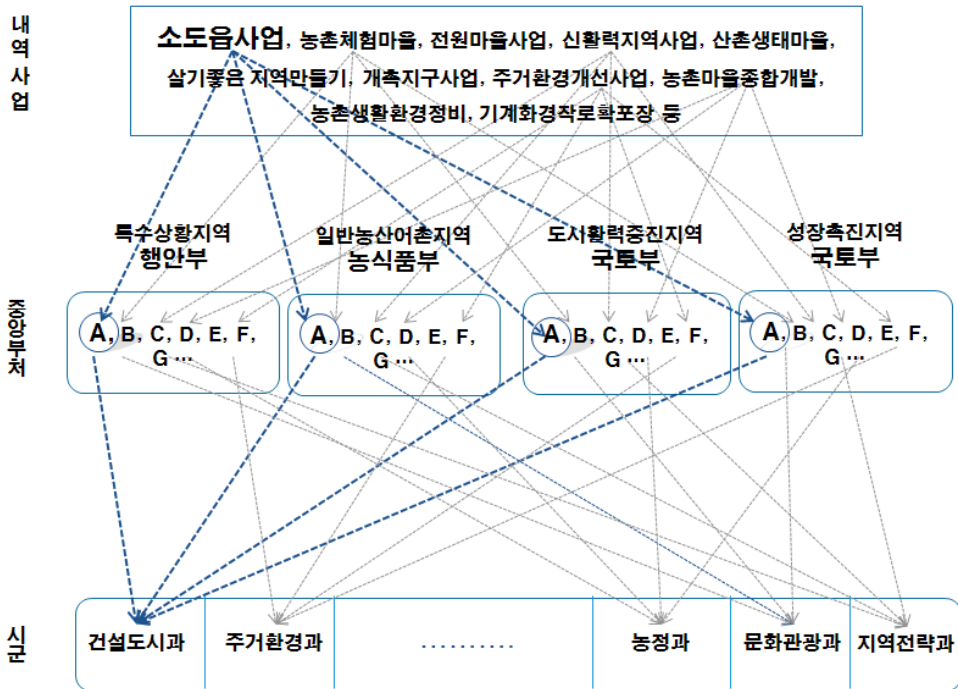
**특수상황지역**



< 문제점 >

- 지역별 부처할당으로 시책추진 혼란 및 전문성 제고 부족
- 낙후지역과 기초생활권 등의 개념의 혼선
  - 내용상으로는 기존의 낙후지역개발사업(16개)를 4개의 기초생활권 지역 모두에서 시행
  - 산업의 지배적인 형태에 의한 공간구분인 농촌과 발전도에 의한 낙후지역의 혼용
- 4개 지역구분에 따라 동일한 시책을 추진함으로써, 정책지원의 혼란, 사업 전문성을 보유한 부처의 지자체 지원의 애로가 초래
  - 가령, 동일한 개축지구사업을 두고 지역구분에 따라 사업지침, 예산편성, 평가 등에서 서로 다른 부처를 상대해야 함

[그림 13] 사업지원 부처와 지자체의 괴리



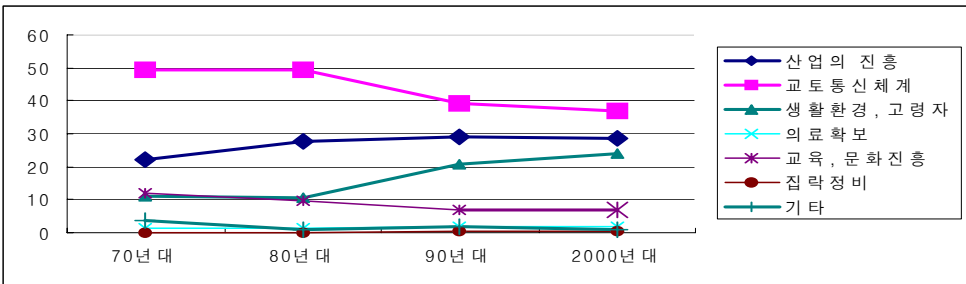
□ 낙후지역 발전과 동떨어진 정책처방

○ 낙후지역 발전의 세계적 경향과도 맞지 않는 도로투자를 통한 발전수단의 잘못된 선택

– 일본의 과소지역의 경우 도로 등 인프라투자의 과잉 때문에 도로투자는 줄이고 있는 반면, 고령자 복지, 산업경제에 대한 투자를 확대하고 있음

※ 일부지역을 제외하고 우리나라 대부분의 지역은 도로투자 포화상태

[그림 14] 일본의 과소대책 추진내용의 변화



자료 : 일본 총무성 「평성 16년도관 과소대책 현황」, 2005

□ 지자체 지구 노력 유인동기의 부족

○ 성장촉진지역 및 특수상황낙후지역 등 해당되는 지역의 신분이 어디냐에 따른 포괄보조율을 적용받음

– 성장촉진지역 100%, 특수상황지역 80% 등

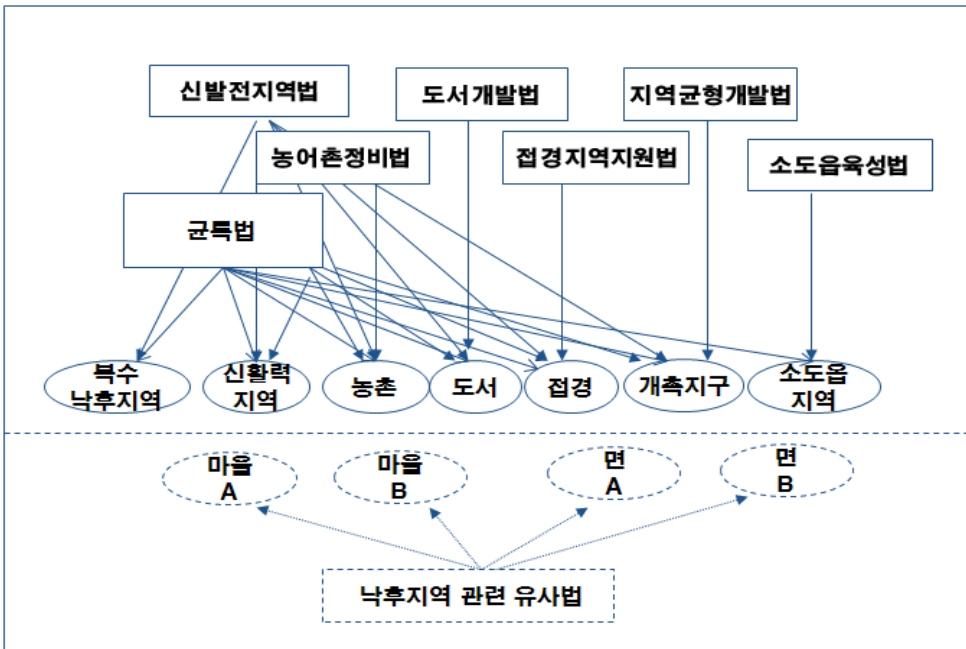
※ 성장촉진지역과 특수상황지역의 차등보조 근거도 불합리<sup>13)</sup>

□ 근거 법령의 복잡, 다기화

13) 특수상황지역은 자구적인 노력으로는 어찌할 수 있는 지리적 특성으로 인한 제약을 받고 있는 반면, 성장촉진지역은 그렇지 않으며, 특수상황지역 가운데서도 양구, 철원, 고성, 화천, 인제는 낙후도가 상당히 낮음

- 수많은 개별법에 특별법이 덧붙여져 있는 형국
  - 개별법의 장기기본계획과 특별법 규정의 괴리 등으로 사업추진 곤란
  - ※ 가령, 도서지역의 경우, 도서지역개발법 상 도서개발의 주체는 행안부이지만, 포괄보조 균특법에 의해서는 도서가 행안부와 국토부로 분할

[그림 15] 낙후지역의 사업별 복수 근거법령의 실태



#### ④ 지역 공동체 일자리 창출

< 현황 >

- 고용노동부, 행안부 등이 중심이 되어 공동체 일자리 창출시책을 추진
- 지역발전과 행복의 핵심이 되고 있는 마을, 취약계층에게 일자리를 제공
  - (예비) 사회적 기업, 마을기업, 농어촌 공동체 회사 등을 통해 일자리를 창출하여 고용안정 및 지역공동체를 활성화에 기여

※ 희망근로 35만명, 지역공동체 사업 10만명, 559개 마을기업에  
3,000여개 일자리 창출

- 지역 일자리 추진체계 확립 및 공감대 확산
  - 고용노동부, 행안부 등의 협력체계 형성, 전국 일자리 전담 조직의 형성
- ※ 일자리 코칭 그룹 등
  - 고용정책조정회의, 전국 일자리 순회 토론회 개최 등

#### < 문제점 >

- 안정적·생산적인 일자리 창출 부족
  - 조기에 고용안정을 지원하기 위한 사업을 추진하다 보니, 지속성이 부족한 일자리 창출
    - 취약계층의 일자리 창출의 지원의 비중이 많음
  - 사업비, 운영비 지원 등 소모성 경비의 지원으로 인한 생산적인 일자리 창출이 다소 미흡
    - 이른바 근사한 일자리 창출에 대한 중간지원 조직, 해외 우수사례 발굴 및 매뉴얼 보급 등 필요
- 공동체 유치 및 지역발전과 연계부족의 일자리 창출
  - 정책의 도입, 착근기로 인해 중앙 및 자치단체 주도의 사업을 전개
    - 지역의 필요와 수요에 대응하고 있는 유럽 등과는 다소간의 차이가 있음
      - ※ 농촌 등 고령화로 인해 노인 등이 대다수인 지역에서는 공동체 일자리 창출 등에 대한 유대감 형성 자체가 어려움
  - 지속적인 부가가치 창출, 상품화, 지역경제 활성화 등 지역발전과 연계한 일자리 창출이 부족

- 취로형, 생계지원형에서 한걸음 더 나아가 수익형, 부가가치 창출형 사업의 개발 필요

## ⑤ 생활여건 개선 및 녹색성장

### < 현황 >

- 오늘날 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 생활여건의 개선은 지역발전의 핵심적인 요소가 되고 있음
  - 어메니티, 문화 등 양질의 생활여건을 갖춘 지역은 창의성 있는 주거자, 기업의 최고 선호 입지
- 서구 유럽 등의 발전지역은 문화, 주거, 환경 등 양질의 생활여건을 보유한 지역이며, 이같은 취지에서 지난 정부때는 지역의 생활여건 개선사업을 추진
  - 행안부가 지방의 생활여건 실태조사 및 기본계획 수립 등 추진
- 현재는 화장실, 온천, 옥외 광고물을 포함한 공공 디자인 개선 관련 사업, 농촌의 생활서비스 실태조사 등의 사업을 추진하고 있음
- 4대강 정비, 자전거 이용 활성화를 포함한 녹색성장도 거의 완료 단계이거나, 추진에 탄력을 받고 있음
  - 4대강 정비는 거의 완료 단계에서 사후 관리계획을 수립하고 있음
  - 자전거 이용 활성화는 국가 및 지자체에서 적극적으로 사업을 추진
    - ※ 폐선부지 자전거 도로화, 문경 새재 자전거 길 완공 등

### < 문제점 >

- 생활여건 개선의 경우, 정부나 지방 차원에서 이전에 비해, 사업이 축소되어 부분적인 내용을 중심으로 사업이 시행되고 있음

- 지방의 경쟁력 강화 및 발전과 양질의 생활여건의 구비는 굉장히 상관성이 높음에도 불구하고 정책추진의 관심이 부족
  - ※ 선진국의 공통점 = 지방의 생활여건 수준이 대도시와 동일한 지역
- 녹색성장은 사후관리와 안전시설의 설치 등에 대한 방안과 제도구축이 미비
  - 4대강의 경우, 난개발 방지 및 지역간 협력에 의한 관리방안 및 기구의 구축
  - 자전거 이용의 경우, 생활밀착적인 사업의 추진과 안전의 강화 등

### 3. 중앙부처<sup>14)</sup> 차원의 문제점 : 성과와 제약

#### 1) 정책프레임 변화 측면

##### □ 기능주의로의 회귀에 따른 역할 축소

- 일본, 유럽 등은 중앙부처(sector) 중심의 기능주의적 지역발전정책에서 지역중심의 통합주의로 정책초점이 변화
  - 일본의 지역활성화통합 추진본부, EU의 지자체 상위 단위의 통합조직의 형성
- 신지역 발전정책에서는 포괄보조의 장점은 있으나 부처중심의 기능주의로 회귀
  - 균특법이 개정되고 광특회계가 설치됨에 따라, 지역 통합주의적 관점에서 지역발전을 총괄하던 행안부의 역할과 기능은 축소
    - ※ 지역발전총괄, 지역발전계획, 지역생활여건개선수립, 균형발전협의회, 낙후지역 선정 및 지원, 국가균형발전계획 추진실적 종합평가, 지역균형개발센터설치 및 운영 등 관련 조항의 삭제

14) 여기서는 중앙부처 가운데서도 행안부에 초점을 두고 논의를 전개하겠음



과거	현재
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역발전총괄</li> <li>* 지역발전본부 설치</li> <li>- 지역발전계획 수립 지원</li> <li>- 지역생활여건개선 기본계획수립</li> <li>- 균형발전협의회 지원 및 운영</li> <li>- 낙후지역 선정 및 지원</li> <li>- 지역개발계정추진실적 종합평가</li> <li>- 지역균형개발센터설치 및 운영</li> <li>- 시도 예산안 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 70개 성장촉진지역 공동지정</li> <li>* 국토부와 5년 단위</li> <li>- 기초생활권 발전계획 수립지원</li> <li>* 5년 단위 수립</li> <li>- 특수상황지역 사업관리 및 자체평가</li> </ul>

- 반면, 기획재정부, 지식경제부의 역할은 오히려 강화되는 모순을 발생 시킴
  - ※ 지역이 통합적 관점에서 자율적 사업에 대한 추진을 어렵게 하는 요소로 작용

## 2) 정책선도 및 대응 측면

### □ 제한적이고, 한정적인 역할 수행

- 지역발전 주류 보다는 틈새 분야에서 성과 창출
  - 4대강 관리, 일자리 추진, 공공디자인, 자전거 이용 활성화, 화장실 및 온천 등 이른바 “틈새분야”의 지역발전정책을 효과적으로 수행
- 지역발전정책 분야에서는 기초생활권 발전, 접경지역 지원 등의 한정된 분야의 정책을 수행
  - 기초생활권 발전계획 수립, 도서 및 접경 특수상황지역 발전시책 추진
    - ※ 정부조직법상(제29조 1조)의 기능인 “낙후지역 지원”도 제한적으로 수행<sup>15)</sup>

**<정부조직법>**

제29조(행정안전부) ① 행정안전부장관은 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 공무원의 인사·윤리·복무·연금, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부 및 정보보호, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, **낙후지역 등 지원**, 지방자치단체간 분쟁조정, 선거, 국민투표, 안전관리정책 및 비상대비·민방위·재난관리 제도에 관한 사무를 관장한다.

- 제한적인 역할의 이유는 법적 규정에 더해, 정책발굴에 대한 전반적인 노력부족도 주요한 원인이 되었음<sup>15)</sup>
- 그러나 지역발전의 세계적 경향과 고민이 지역중심의 통합적, 협력적 추진으로, 공동체 해체를 방지하기 위한 공동체 정책 등 풀뿌리 정책으로 전환되고 있음은 행안부에게 기회가 되고 있음

15) 성장촉진지역의 발전지원은 국토부가 담당하고 있음

16) 지자체와 많은 인사교류로 인해 행안부는 타 부처에 비해 주인의식이 부족

### 3) 중앙부처 가운데 행안부의 SWOT

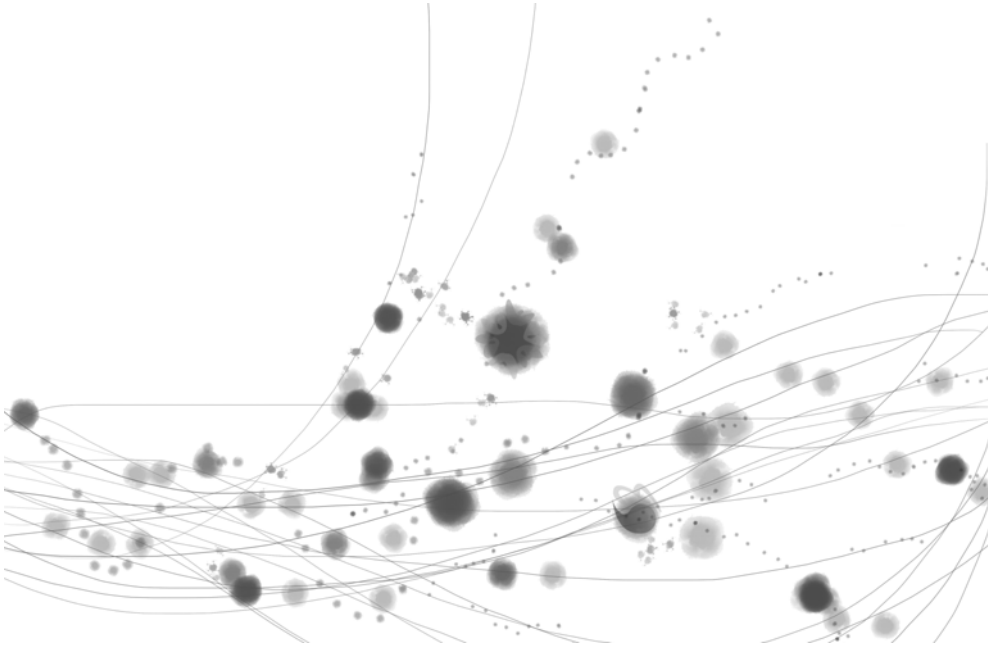
- 지역발전의 통합력 정책 수요는 증가하고 있음에도 불구하고 지역발전 종합부서로서의 인식이 부족

강 점	약 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방에 대한 폭넓은 네트워크 기 구축                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부단체장을 비롯한 광범위한 지방 인적 네트워크 구축</li> </ul> </li> <li>○ 「균특법」의 지역발전 총괄업무 수행 경험                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 낙후지역 지정, 혁신 발전계획 수립, 균형발전 시행계획 추진실적 평가 등</li> </ul> </li> <li>○ 특교세 등 별도 인센티브 지원 가능                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광특회계와 별개 재원으로 연계사업 및 인센티브 자체 추진가능</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법률적 제도기반 미흡                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「균특법」상 행안부는 “발전 계획의 수립 지원”의 제한된 역할</li> </ul> </li> <li>○ 재원 미확보 시 정책추진 애로                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인센티브 및 연계사업 추진 재원 미확보 시 정책추진 애로</li> </ul> </li> <li>○ 행안부 정책에 대한 주인의식 부족                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체와의 잦은 인사교류로 인해 행안부를 거쳐가는 곳으로 생각</li> </ul> </li> </ul>
기 회	위 험
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기초생활권 총괄 · 조정부처 부재                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업담당 부처별 분산 추진에 따른 기초생활권 총괄 · 조정 부처 필요</li> </ul> </li> <li>○ 통합적, 협력발전 지원 수요증가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정구역을 뛰어넘은 지자체간 협력체계 구축 등 지원수요 증가, 지속적 중요</li> </ul> </li> <li>○ 행안부 관장부문의 중요성 증가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일자리 창출, 서민경제 활성화, 지역 생활여건, 녹색성장 추진 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업 담당부처 및 기재부가 행안부의 총괄역할을 견제                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙 부처의 기능주의 주장</li> </ul> </li> <li>○ 지방발전의 종합적 지원부서로서의 행안부 인식 저하                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 안전, 서무 부서로서의 고정된 인식에 따른 지역개발 관장 인식의 부족</li> </ul> </li> <li>○ 관련 부처에 비해 지역개발분야의 사업개발 노력 부족</li> </ul>

## 제 3 장

# 외국의 지역발전정책 및 시사점

제1절 외국의 지역발전정책  
제2절 정책적 시사점





## 제 3 장

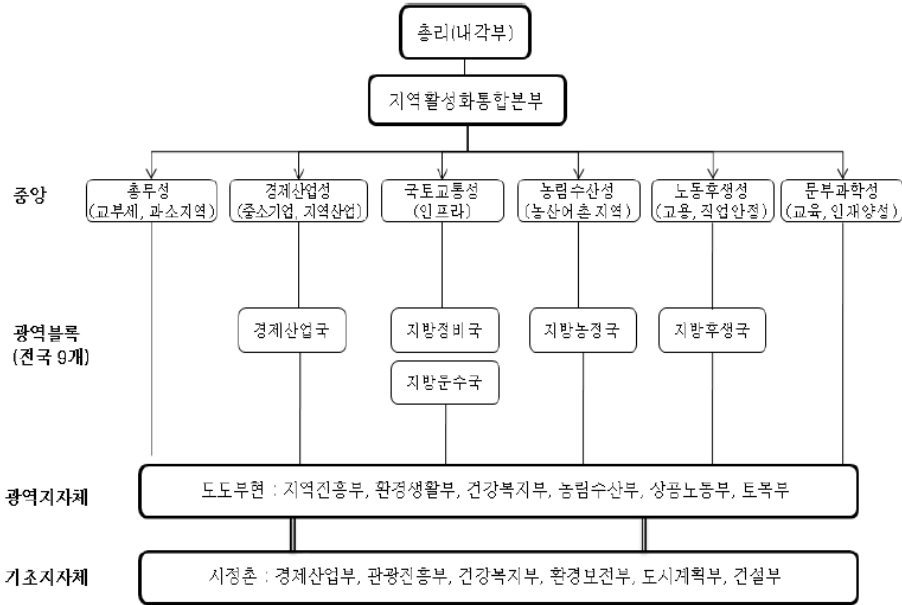
## 외국의 지역발전정책 및 시사점

## 제1절 외국의 지역발전정책

## □ 일본

- 특성화 발전에 의한 지역 경쟁력 강화, 내셔널 미니멈은 국가의 책임이며, 그 이상에 대해서는 지역이 책임지고 개성있는 발전을 도모
  - 지역발전정책의 추이 : 균형발전 → 지역간 경쟁 + 개성있는 발전으로 전환
    - ※ “지방활력 無 → 국가활력 無”(2000 아베내각부터)
- 낙후지역 정책은 인프라 위주에서 고령자 복지, 산업경제, 생활환경 등 종합으로 변화
- 정책의 추진체계를 통합적 추진체계로 정비
  - 중앙집권, 부처분산 → 지방분권, 통합화
    - ※ 지역 활성화 통합본부 일원화
  - 중앙의 지역개발 관련 조직, 사업의 통합적 정비 ('07년 지역활성화정책 체계정비)

[그림 16] 일본의 지역발전정책 추진체계



### □ 영국

- 지역관련정책(Area-based Initiatives)의 부처간 원활한 조정과 통합을 위한 중앙부처 수준의 지역조정국(RCU)을 운영하다 지역자치부(DCLG: Department for Communities and Local Government)가 기능을 승계
- 지방자치단체장, 지역 각 분야 대표 등이 참여하는 지역협의체를 구성하여 지역경제전략에 대한 심의 및 사업 모니터링

### □ 프랑스

- 균형발전전담기구인 DATAR가 지역개발정책을 조정·총괄하는 중앙부처로서 각 부처의 개발정책을 지역 상황에 맞게 수정

## □ 미국

- 연방정부 - 주정부 공동협의체를 구성하여 공동으로 낙후지역 문제를 논의하며, 지역리더 참여의 지역간 협력체(LDD)와 네트워크를 형성하여 광범위한 주민참여 유도

## 제2절 정책적 시사점

### □ 지역발전정책의 패러다임 변화

- 지역간 균등발전의 추구에서 각 지역의 개성적 발전으로의 변화되고 모든 지역이 발전의 대상이 됨(OECD, 2010). 폐쇄적 공간배분전략에서 협력적 개방적 가치창출을 중시하는 전략으로 변화

<표 12> 지역정책의 패러다임 변화

구분	전통적 지역정책	새로운 지역정책
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불균형 보상을 통한 경제적 성과의 균형</li> <li>• 지역의 총량적 성장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁력강화 위해 지역 잠재력 개발</li> <li>• 주민의 복지효과 증진</li> </ul>
전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부문적(sector) 발전 접근</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합적(integrated) 발전 접근</li> </ul>
수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 직접규제</li> <li>• 사전적 통제 중시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회 주도의 간접지원</li> <li>• 사후적 평가 및 관리 중시</li> </ul>
주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 수준의 정부</li> </ul>
방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 획일적, 포괄적 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역자율, 전략적 추진</li> </ul>
발전단위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 확정적 행정구역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가변적 기능·협력지역</li> </ul>
주요관심	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발전지역에서 낙후지역으로 재분배</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역발전 주체통합, 경쟁력 있는 지역창출</li> </ul>

출처: 김현호 외(2010), 「미래환경변화에 대응한 지역발전전략」, 한국지방행정연구원

### □ 종합적 관점의 정책시행 및 지역발전 추진체계 운영

- 지역발전정책은 인프라, 생산기반, 생활환경 개선 등 종합적인 사업추진이 필요하므로, 지방자치단체가 계획을 수립하고 중앙부처 수준에서는 1



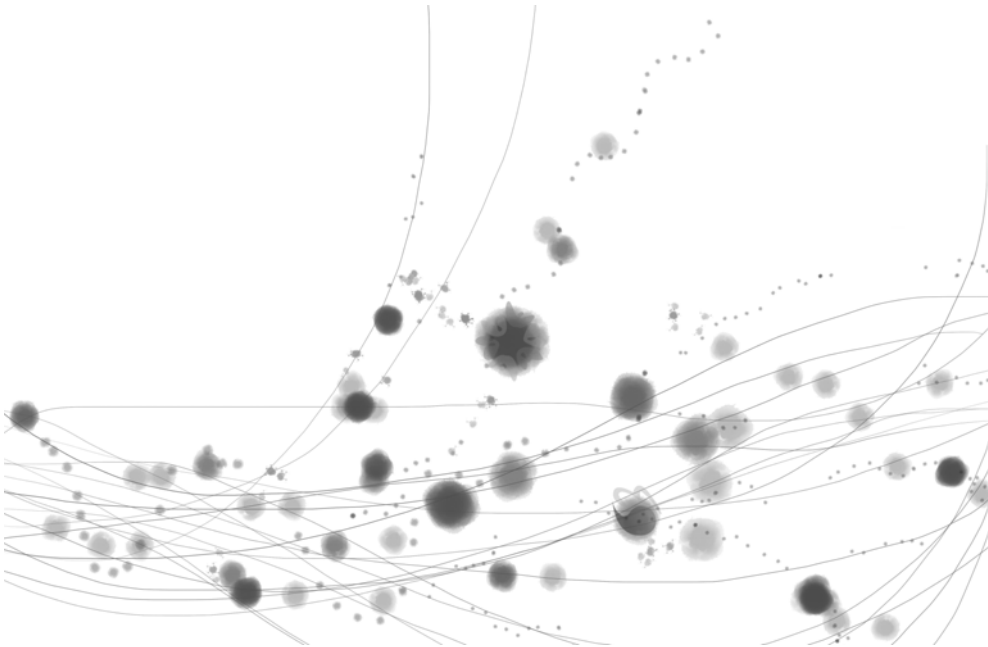
- 개 부처가 다른 관련 중앙부처와 지방자치단체를 연계해 주는 형태로 사업을 진행
  - 일본 지역활성화 통합추진본부, 과소지역의 총무성, 영국의 지역자치부 역할 증가
- 지역간 연계협력의 중요성 -> 전체적인 틀에서 정책들이 적절히 계획 및 입안될 수 있도록 조정하는 역할 필요
  
- 중앙부처 보다는 지역중심의 통합적 지역발전 추구
  - 지원 및 평가는 포괄보조금제도의 한 축으로서 대규모 인력 및 지원이 요구되는 업무
  - 지역발전의 전략적 목표와 수단이 중앙주도, 기업유치 등 외생적 접근에서 지역자원의 경쟁력 강화 등 내생적 접근으로 진화
    - 부처 중심의 '부문별 접근'(sectoral approach) 방식을 지양하고, '지역 기반적 접근'(place-based approach)을 통한 통합적 발전전략의 추구
  
- 지역발전 협의체의 활성화
  - 선진국 사례에서 볼 수 있듯이 지역여론의 수렴은 지역발전에 있어서 필수적
  - 연계협력 사업의 활성화에 대응하기 위해 조합, 협의회 등을 설치, 운영하여 소통창구로 활용함으로써 지역발전에 대한 주민의 만족도 제고
  - 포괄보조금 제도의 취지를 살리기 위해서는 계획수립 지원 및 성과평가를 강화하는 동시에 실질적인 업무수행능력을 담보할 수 있는 조직 규모 및 체계를 갖출 필요가 있음

## 제 4 장

# 거시환경변화의 대응이슈

제1절 대응이슈

제2절 발전정책 고려요소





## 제 4 장

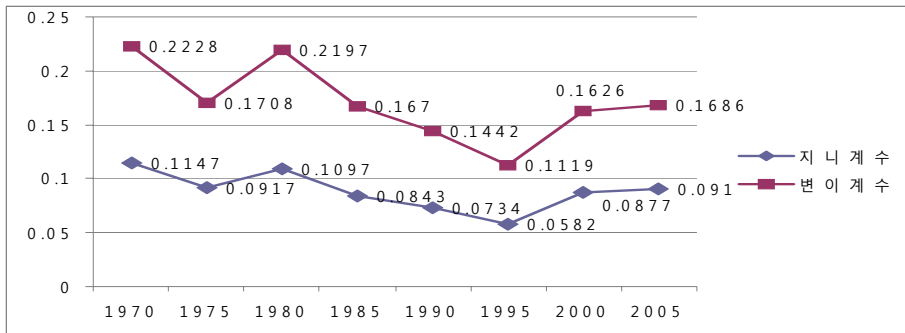
## 거시환경변화의 대응이슈

## 제1절 대응이슈

## 1. 지역의 중요성 증가 및 지역격차의 확대 가능성

- 세계화로 인해 지역발전의 자기 책임성 증가 -> 지역의 특수자산에 기반한 발전, 분권적 지역발전 심화-> 지역격차의 확대 가능성

[그림 17] 우리나라 지역간 발전격차의 추이

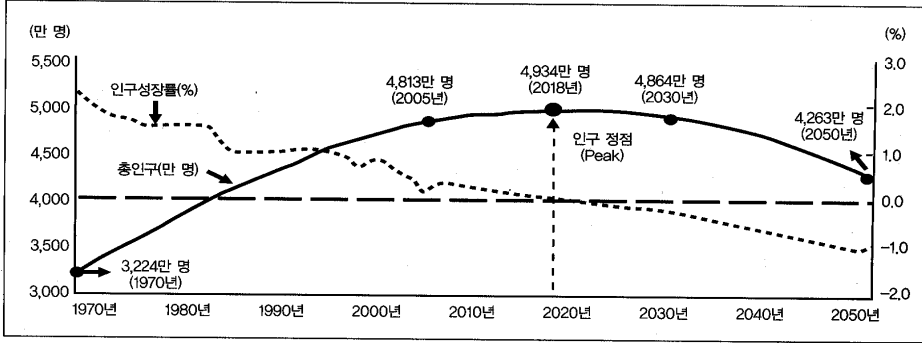


## 2. 고령화 · 축소시대의 도래에 따른 공동체 해체 위기

- 우리나라는 2018년 4,934만명을 정점으로 2050년 4,263만명으로 인구가 감소할 것으로 전망(통계청, 2009)
- 고령층 인구도 1960년 3.3%에서 2005년 9.3%로 3배 증가하여 활력이 떨어지는 지역이 많아지고, 상당수 시군은 공동체 존립이 위태로운 인구의

감소를 보이고 있음<sup>17)</sup>

[그림 18] 우리나라 총인구 및 인구성장률 추이



- ‘00-’05년의 인구증감을 보면 서울, 부산, 대구 등은 물론이고, 163개 기초생활권 시군 가운데 50개 수도권 지역 및 경산, 기장 등 일부 대도시 인접지역을 제외한 113개 시군의 인구가 감소
  - 인구가 3만이 되지 않는 지역이 10개를 넘어서고 있으며, 2만이 되지 않는 지역도 울릉(8,324), 용진이(12,261), 영양(17,634), 양구(19,385) 등 4개임<sup>18)</sup>
  - ※ 지방의 경우, 도청 등 “지방 중추도시”로 인구가 집중할 가능성 농후<sup>19)</sup>

17) ‘00-’05년 163개 기초생활권 시군 가운데 수도권 지역 및 일부 대도시 인접지역을 제외한 113개 시군의 인구가 감소하고, 2005년은 인구가 3만이 되지 않는 지역이 18개로 11.0% 차지

18) 2000년 이들 지역의 인구는 울릉이 10,146, 용진이 13,304, 영양이 17,634, 양구가 21,118명이었음

19) Friedmann의 분산적 집중(decentralized centralization)의 가능성이 농후함

구분	증가	감소
광역시	대전, 광주, 울산, 인천	서울, 부산, 대구
경기	용인, 광주, 화성, 양주, 파주, 김포, 오산, 시흥, 남양주, 의왕, 안산, 안성, 구리, 고양, 의정부, 수원, 부천, 평택, 동두천, 안양, 이천, 포천, 군포, 성남, 하남, 여주	양평, 광명, 가평, 용진, 과천, 강화, 연천
강원	원주, 춘천, 태백, 양양	홍천, 인제, 강릉, 동해, 속초, 화천, 횡성, 평창, 양구, 철원, 고성, 삼척, 정선, 영월
충남	천안, 계룡, 아산, 연기, 서산	공주, 당진, 부여, 금산, 서천, 홍성, 논산, 청양, 태안, 보령, 예산
충북	청주, 진천	증평, 음성, 청원, 제천, 옥천, 보은, 단양, 괴산, 영동
전북	전주, 완주	군산, 정읍, 고창, 김제, 부안, 장수, 무주, 함평, 진안, 익산, 남원
전남	광양, 영암	목포, 화순, 영광, 여수, 나주, 무안, 순창, 구례, 장성, 임실, 진도, 완도, 강진, 신안, 장흥, 고흥, 해남, 보성, 담양, 곡성, 순천
경북	구미, 칠곡, 경산, 달성	경주, 포항, 영천, 안동, 김천, 영덕, 상주, 영주, 고령, 울진, 군위, 영양, 청송, 예천, 봉화, 성주, 의성, 울릉, 청도, 문경
경남	진해, 거제, 양산, 기장, 울주, 김해	진주, 마산, 통영, 창원, 사천, 함안, 거창, 밀양, 함양, 고성, 창녕, 남해, 의령, 합천, 하동, 산청
제주	제주시	서귀포시

- 군 지역을 중심으로 공동체 유지가 위협받는 상황에 이르게 되면서, 모든 지역이 다양한 도시기능, 산업기능, 생활서비스 기능을 보유하는 것이 어려워지고 있음

### 3. 정보·지식기반 경제의 가속화 및 고용없는 성장

- 지식기반산업이 국민경제에서 차지하는 비중이 증가하고, 산업의 보다

많은 부문이 정보·지식화 될 것이며, 지역의 발전을 견인할 수 있는 요  
소인 기업 등 경제활동의 정보, 지식기반화가 증가할 전망

- 발달된 기술이 사람을 대체하게 됨에 따라 ‘고용없는 성장’(jobless growth)이 증가할 것이며, 지역발전정책의 무게중심이 일자리 창출 쪽으로 옮겨갈 것이며(Raja Junankar, 2007; Stiglitz, 2009)
  - 지역 공동체가 일자리를 만드는 ‘사회적 경제’(social economy)도 보다 강화
- 우리나라의 경우 고용의 지역불균형이 심각한데, ‘98-’08년 동안 전국 취업자는 364만명 증가했는데, 그 중에 52.4%인 191만명을 경기도가 차지
  - 부산 1만 3천, 충북 6만4천명 증가, 오히려 전남은 9만명 감소
- 장소의 번영(place prosperity)과 사람의 번영(people prosperity)의 불일치
  - 고용자를 외부에서 고용하는 기업의 경우, 지역의 번영은 달성할 수 있을지 몰라도, 주민의 번영은 달성하지 못하는 경우가 발생

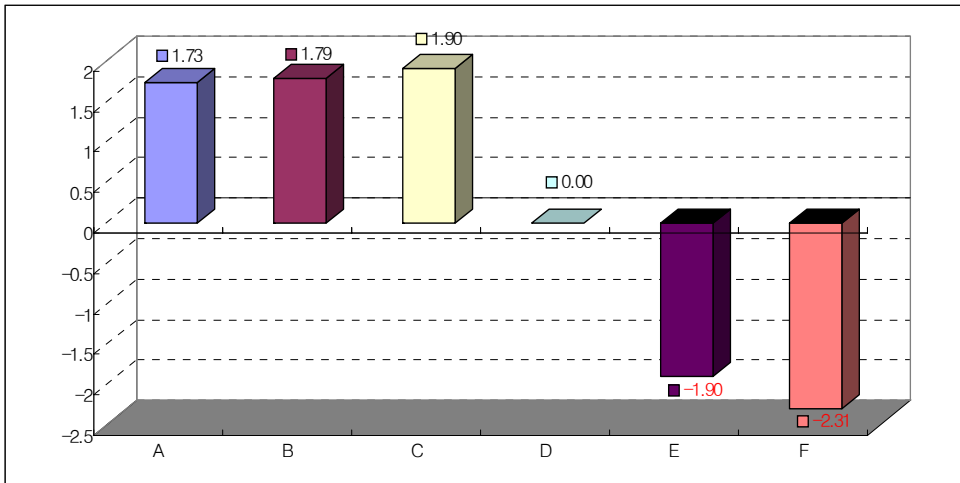
#### 4. 삶의 질 관련 환경 등 연성요소의 중요성 증가

- 2040년 우리나라의 GDP는 2조 8천억 달러로 세계 10위 수준에 도달하고, 1인당 GDP는 6만 203달러로 전망
- 소득증가에 따라 삶의 질에 중요해지고, 삶의 질에 영향을 미치는 문화, 생태, 환경, 어메니티 등 연성요소가 지역발전정책에 중요한 요소가 될 것임
  - 우리나라의 경우, 교육, 문화 등 7대 생활서비스의 경우(‘08년)<sup>20)</sup>, 인구 5만 이하의 군지역 사정이 가장 열악<sup>21)</sup>

20) 한국지방행정연구원(2008)이 문화, 교육, 의료, 복지, 주거, 환경, 인프라의 7대 부문 28개 지표를 Z-score에 의해 종합지수를 구해서 지역별 순위를 매김

- ※ 생활서비스 열악의 정도 : 5만 이하의 군(F) > 5만 이상의 군(E) > 인구 25만 이하의 시(D) > 인구 30만 이상의 자치구(A) > 인구 30만 이하의 자치구(B) > 인구 25만 이상의 시(C)

[그림 19] 우리나라 기초지방자치단체의 생활서비스 종합지수



자료 : 한국지방행정연구원(2008)

- 이들 삶의 질 요소는 창조계급이나 지식 노동자에게 여가, 휴식, 명상 등 이완(retreat)에 영향을 주어, 새로운 아이디어, 창의성, 지식 등을 강화시킬 수 있기 때문(Taylor, 1992)
- 결국, 지역발전정책의 중요한 요소가 토지, 자본, 노동 등 이른바 경성요소(hard factor)에서 창의성, 아이디어 등 연성요소(soft factor)로 변화
  - ※ 녹색성장이니 창조지역의 형성이니 하는 것들은 이같은 맥락에 연결

21) 의료서비스의 도시집중도(종합병원 93%, 의료인력 93.3%)는 특히 높으며, 농산어촌의 경우 산부인과 병원이 없거나 분만시설이 없는 군이 39개나 존재(지역위, 2009)



## 제2절 발전정책의 고려요소

### □ 지역발전의 핵심가치

- 지역발전의 전통적인 가치가 중요할 것인가?
  - 효율성, 형평성, 환경가치, 삶의 질 제고 등
- 새로운 대안적 가치가 중요할 것인가?
  - 지역보다는 개인행복, 나에게 주어지는 내 일자리 등

### □ 현재 지역발전정책의 변화

- 지역정책 변화의 정도와 폭은 얼마나 될 것인가?
- 3차원적 정책의 변화는, 광역화 및 광역 경제권 중심 정책의 지속은?
- 경쟁력 강화 위주의 광역경제권 정책이 여전히 중요할 것인가?
- 광역 및 지역발전회계는 어떻게 개편해야 할 것인가?
  - 특별회계에 의한 지역발전정책의 추진의 유효성

### □ 정책의 우선순위

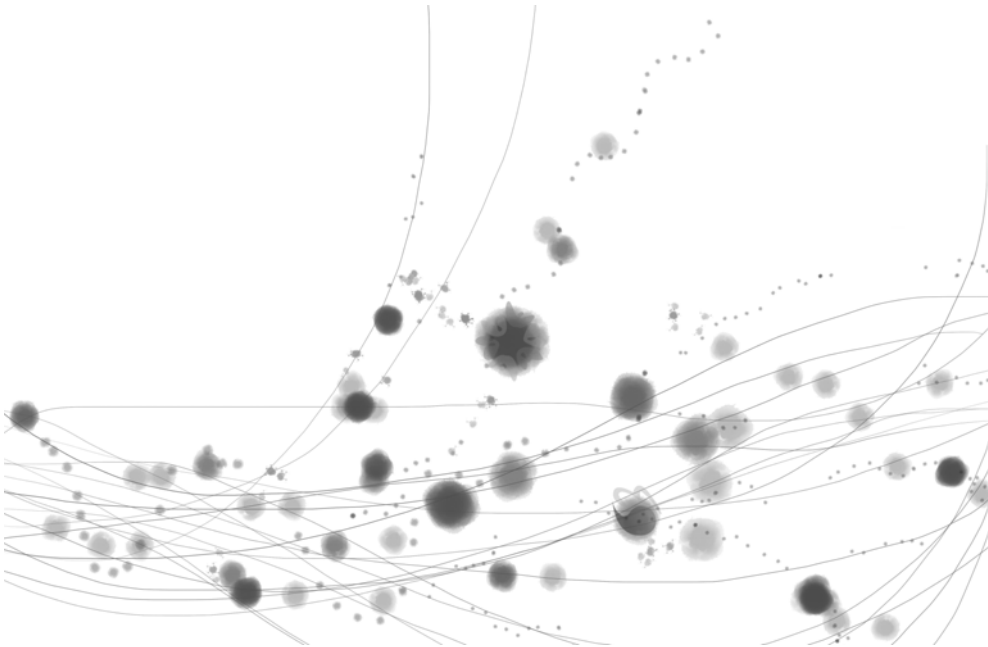
- 정책의 우선권을 어디에 두어야 하는가?
  - 경쟁력 강화의 효율성인가 아니면 균형발전인가 등
- 풀뿌리 공동체에 기반한 정책의 도입은 중요한가?
  - 지역사회, 마을주도의 정책의 중요성 등

## 제 5장

# 지역발전정책의 방향 및 추진과제

제1절 발전방향

제2절 추진과제





## 제 5 장

## 지역발전정책의 방향 및 추진과제

## 제1절 발전방향

- 지역의 내발적 발전
  - 종래와 같이 외부에 있는 발전의 요소에 상당수 의미를 두는 데서 벗어나 특정한 지역이나 장소가 보유하고 있는 요소에 대한 의미부여 경향 증가
    - 정책의 대상이 특정한 지역이 되는 시대 대신 지역이 지니고 있는 가치를 향상시키는 측면에서 모든 지역이 발전의 대상으로 중요
  - 모든 주민의 행복을 증진시키기 위한 토대가 되는 국가발전의 중요가치 중의 하나인 지역균형발전도 ‘각자의 지역이 지니고 있는 잠재력을 극대화시키는 여건을 조성하는 것’으로 이행
    - 결과로서의 불균형 보다는 수단과 기회의 불균형을 해소하는 데 방점 부여
  - 지역의 자원, 잠재력을 향상시키기 위한 ‘지역지식’(local knowledge)을 활용한 소프트 지역발전의 중요성 증가
    - 인프라, 물적 시설의 투입에 토대한 발전의 가치 보다는 지역의 ‘연성 자산’을 활용한 창조성, 혁신의 가치 활용

지역지식(local knowledge) : 지역의 문제를 해결하고, 지역의 자원을 활용하는 과정에서 축적되고 발전된 지역 고유의 지식

- OECD -

- 중앙정부는 지역의 연성자원의 창조적 역량을 강화하기 위한 조력자, 촉진자, 기반제공자의 역할
  - 발전의 근원인 현장과 가까운 지방정부는 주민이 참여하는 협치적 정책생산에 보다 많은 가치를 두고 지역의 자립적 특성화 발전에 가치 부여

□ 부처중심에서 지역중심의 발전

- 지방의 지역발전정책에 대한 자율성을 부여, 신장하기 위한 포괄보조금의 도입의 정책취지에도 불구하고 중앙 부처 할거주의, 이기주의에 의한 사업추진이 존재하고 있음<sup>22)</sup>
- 이를 개선하기 위해서는 유럽, 일본의 지역발전정책처럼 지역이 중심이 되는 지역발전에 대한 통합주의적 방향의 정책지원이 필요<sup>23)</sup>
- 통합적 방식에 의해 지역발전정책을 추진하지 않으면, 지역발전의 핵심수단이 되는 지역자원의 융·복합적 개발, 활용을 제대로 지원해 줄 수 없고, 따라서 지역발전의 성과창출도 현저히 떨어지는 문제가 발생

□ 주민의 일자리와 연계된 발전

- 베이붐 시대의 은퇴 등에 따라 가치관이 다른 그 후의 세대가 한국의 주역으로 등장
  - 역발전의 핵심적인 가치관도 “집단적인 것”에서 “개인적인 것”으로 변화

22) 가령, 선도산업 지원단, 테크노 파크 등으로 지역발전정책의 추진과정에서 광역발전위원회 중심의 정책추진을 약화시키면서, 중앙부처의 역할을 증가시키고 있거나, 다양한 유형의 공모사업을 새롭게 추진하는 등이 대표적 사례에 해당

23) 유럽에서는 중앙부처의 하위, 지방자치단체의 상위단위에서 지역발전정책의 통합적 추진시스템(예 RDA, RA)을 구축하고 있으며, 일본은 중앙부처의 상위 내각부 차원에서 통합적 추진 시스템을 구축하고 있음

- 추상적이고 손에 잡히지 않는 지역의 목표가치 보다는 주민이나 개인의 삶의 질, 행복이 중요한 지역발전의 가치로 등장
  - 정보기술의 발달에 따라 보다 가속화되는 일자리 없는 성장(jobless growth)의 추세도 이런 가치관의 득세를 지탱하는 요소
- 특정한 소수나 소수의 지역이 발전하고 일자리가 편중되어 개인의 행복에 심대한 위협을 주는 것보다 지역주민의 일자리 가치가 중요
  - 지역발전에 이니셔티브를 지는 지역도, 지역발전의 주요한 원리도 우리지역의 일자리와 그것을 창출의 방법이 될 것임
- 복지, 교육, 경제 등의 융합적 가치 추구
  - 지역발전의 중요한 척도가 개인이나 지역에 대한 고려가 떨어지는 종래의 부가가치, 소득에서 개인의 일자리 등으로 이동
    - 지역의 부가가치 및 소득증가가 반드시 지역 주민의 일자리 증가로 이어지지 않는 문제 해결을 중시

**place's prosperity ≠ people's prosperity ⇒ place's prosperity = people's prosperity**

- 이러한 경향을 배가시키는 주요한 요인 중의 하나는 한국 사회의 고령화 현상이라고 할 수 있음
  - 지역 밀착적인 일자리의 중요성 증가와 더불어 고령화의 심화는 향후 불가피하게 복지와 연계된 일자리, 복지를 통한 일자리 창출이 지역발전 전략에서 중요함을 시사
- 지역발전전략도 부가가치 창출 등 “단선적인 것”으로부터 부가가치, 복지, 교육 등이 “융합적인 것”으로의 이동이 필요
  - 2050년에는 고령자가 38.2%에 육박할 것에 대비하여, 고령자를 활용한 지역활력 제고, 고령화를 고려하는 공동체 활력제고 지역발전 전

## 락을 형성

### □ 지역간의 연계 및 협력 활성화

- 대부분의 지방자치단체는 재정의 열악, 인구의 감소, 혁신역량의 부족 등 지역발전을 위한 여력이 부족한 상황에 직면하고 있음
- 이런 상황에서 지역간 연계협력을 통해 재원투자의 효율성을 확보하고 지역발전의 역량을 결집하여 동반상승발전을 도모하는 방식으로 지역발전정책을 추진할 필요가 있음
- 특히 이러한 접근은 인구의 감소, 고령화 등으로 지역의 발전 잠재력, 경제력이 떨어지는 축소 및 정체시대의 지역발전정책의 추진에 효용성이 높을 것으로 판단
- 정책대상 공간과 행정주체간의 불일치가 정책의 비효율성을 낮는 광역화와 행정주체의 어정쩡한 결합이 발생하는 부정적 결과를 해소하는 차원의 접근 필요

### □ 낙후지역 발전정책 실효성 제고

- 구조적 낙후, 발전역량의 부족을 보충할 수 있는 차원의 낙후지역 발전정책의 시행
- 부처에 의한 낙후지역의 분할, 실효성이 떨어지는 정책지원의 내용 등을 수정하기 위해 선택과 집중에 의한 새로운 낙후지역의 모델을 개발
  - 새로운 낙후지역의 모델에는 낙후지역의 목표, 낙후지역의 사업내용, 추진체계, 광역 지자체가 관련되는 재원재편 등이 포함
- 공동체 정비 및 재생의 활성화
  - 미래형 지역정책의 토대로 문화, 경제, 주거환경이 복합된 도시 및 지역의 재생정책의 활성화

## 제2절 추진과제

## 1. 전략구상의 전제

## □ 정책의 범위

- 구상하는 정책의 범위에 대한 접근은 두 가지가 있음
  - 정책전체를 다루는 거시적이고 광범위한 측면을 다루는 총괄적인 차원과 그렇지 않고 미시적이며 부분적인 측면을 다루는 개별정책적인 차원의 접근이 가능
  - 총괄적인 접근은 향후의 지역발전정책 전체적인 그림을 구상하기 때문에 구상의 난이도가 높은 반면 다룰 수 있는 범위가 제한되며, 후자의 접근은 정책의 특정한 부문이나 구성요소를 다루는 점에서 비교적 수월한 특징을 보유하고 다룰 수 있는 대상이 비교적 많음

## □ 정책의 시기

- 구상하는 정책의 적용 시기 측면에서는 단기와 중장기적 접근이 가능
  - 단기적 접근은 ‘12년까지 적용이 가능한 방안을 마련하는 측면이 강하며, 중장기적 접근은 그 후의 시기에 적용이 가능한 방안을 마련
  - 단기적 접근은 현실의 처방이나 그 연장선상에서 적용이 가능한 방안을 구상한다는 특성을 보유

## □ 여기서의 접근

- 위의 구분과 시기의 구분이 연계성을 가지고 있다는 점에서 여기서는 총괄 정책 차원과 개별정책 차원으로 나누어서 접근
  - ※ 총괄정책의 관점은 아무래도 2013년부터 적용이 가능한 측면이 많음



- 며, 개별정책 관점은 그렇지 않은 측면이 많음
- 다만, 법률적인 기반은 시기에 관계없이 별도의 파트를 구성하여 언급할 것임
- 행안부가 감당할 수 없는 국가전체적인 정책의 구상보다는 행안부가 추진할 수 있는 먹거리 개발에 초점을 맞추어서 접근할 것임

## 2. 총괄정책 차원

### 1) 시도 중심의 지역발전정책 추진

#### □ 정책의 초점

- 시도가 지역발전정책에서 배제되어 있는 현재의 지역발전정책의 문제점을 해소
  - 시도를 지역발전의 주체로 자리매김
- 시도를 뛰어넘는 협력 사업에 대해서는 이원화하여 국가와 지역의 자발적 참여를 열어놓음
  - 도로 등 국가적 인프라에 속하는 성격의 광역적 사업은 국가가 사업 시행

#### □ 시도 중심의 발전계획 체계

- 시군구 발전계획
  - 일상적인 생활이 이루어지는 국토의 가장 기본적인 생활의 단위에 대한 발전계획을 수립
- 시도 발전계획
  - 해당 시군구의 발전계획을 포함하는 시도 광역적 전략발전 계획을 수립하고 법정계획화

- 부처별 계획
    - 중앙부처 소관의 사업에 대한 발전계획을 수립
  - 연계협력 광역발전 계획
    - 도로 기간망 등은 국가가 직접계획을 수립하여 사업을 수행
    - 원하는 경우 시군구간에 공동발전계획을 수립하되, 임의 계획화
      - ※ 단일 혹은 복수의 사업 시행가능, 인센티브 제공
      - ※ 도시권 발전계획의 수립도 가능
  - 지역발전국가계획의 수립
- 지역발전특별회계
- < 방안 1 >
- 설치목적 이원화
    - 공동체 해체위기의 낙후지역 지원, 연계협력의 광역사업 지원으로 한정
    - 지역개발계정 확대
  - 지원방식은 선택과 집중
    - 회계규모 축소
- < 방안 2 >
- 설치목적 단일화
    - 지역균형발전 차원에서 낙후지역만 지원하는 방안
    - 지역개발계정 확대
      - ※ 지방비 매칭 폐지, 철저한 사후실적 평가
    - 경쟁력 강화만 지원하는 방안
      - ※ 회계설치의 타당성과 설득력이 떨어짐

< 방안 3 >

- 일자리 창출 지원회계를 추가적으로 설치하는 방안
  - 방안 1 혹은 방안 2에 일자리 창출회계를 설치
    - ※ 고용의 중요성을 감안

2) 낙후지역 발전정책 개편

① 개편의 초점

- 선택과 집중에 의해 자립적 발전을 달성하는 방향에서 낙후지역의 발전을 지원
- 행안부를 중심으로 국토부, 농식품부, 지경부, 복지부 등의 타 부처가 참여할 수 있는 정책을 개발

② 자율 설계형 공모사업 추진

- 목적은 포괄보조율 상향에 의해 지원되는 사업을 단순히 집행하는 방식에서 벗어나 지자체의 자구노력 활성화
- 낙후지역 정책의 이원화 추진
  - 기본형 낙후지역은 낙후도를 구성하는 선정요인에 의한 저발전 지역이 해당
    - ※ 이를 위해서는 현재의 낙후지역 선정기준 인구, 재정, 소득, 접근성 4개에서 인구, 재정, 소득의 3개로 개선

&lt;표 13&gt; 낙후지역 선정지표

부 문	선정지표	산출방법
인구	인구감소율	연평균 인구변화율
	인구밀도	인구/면적
산업경제	소득	소득세할 주민세
재정	재정력 지수	기준재정수입/기존재정수요

- 자율설계형 낙후지역은 기본형 낙후지역 가운데, 원하는 지역을 대상으로 공모방식을 통해 선정
- 자율설계형 낙후지역에 대한 재원지원
  - 종래의 신활력 사업과 같은 방식으로 30-50억 정도를 정액으로 지원하되, 행안부가 사업의 모델을 개발하여 제시
  - ※ 문화형, 환경형, 산업형, 복합형 등의 유형화가 가능할 것임

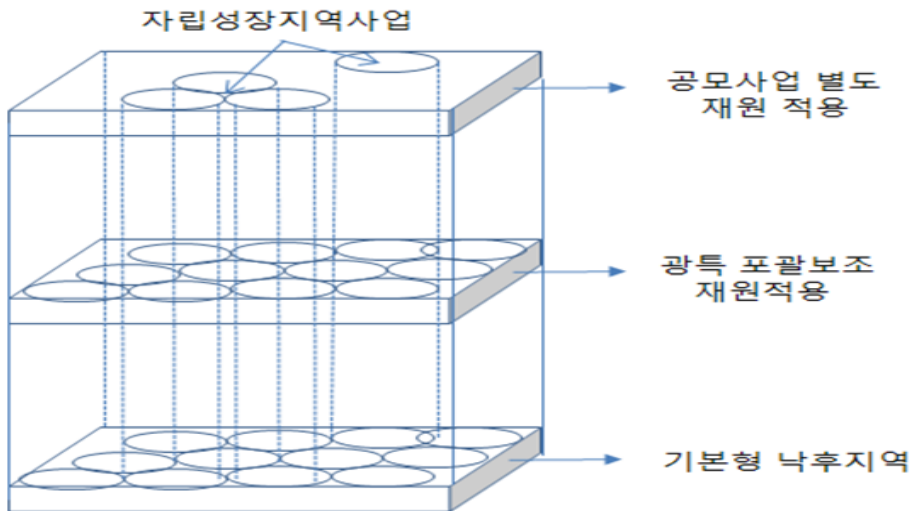
&lt;표 14&gt; 낙후지역 발전사업의 유형(예시)

구분	주요 특성
지역 특산품형	- 지역이 생산한 농특산품의 경쟁력을 발전의 주요한 자원으로 활용
관광형	- 지역이 지니고 역사, 문화, 유적 등 관광자원을 주요한 수단으로 활용
산업 및 기업형	- 기업의 유치나 사회적 기업의 창업 등을 지역의 주요한 발전수단으로 활용
복합형	- 지역 특산품형, 관광형, 산업형의 다양한 조합을 지역개발로 활용

- 재원의 구성은 상생발전기금, 광특회계 사업추진실적 부진사업 등으로 구성이 가능

- 자율설계형 사업은 총괄부처의 주관 하에 관련 부처가 협력하는 방식으로 추진
  - 중앙부처에 차원에 낙후지역 공동지원단 등의 설치가 가능
- 총괄부처는 「정부조직법」 제29조 1에 근거하여 낙후지역의 지원에 관한 사무를 관장하는 부처를 중심으로 관련 부처가 협력하는 시스템을 구성
  - 일본의 낙후지역인 과소지역 발전의 경우, 총무성을 중심으로 국토교통성, 농림수산성이 협력하는 체계를 구축

[그림 20] 자율설계형 공모사업의 개념도



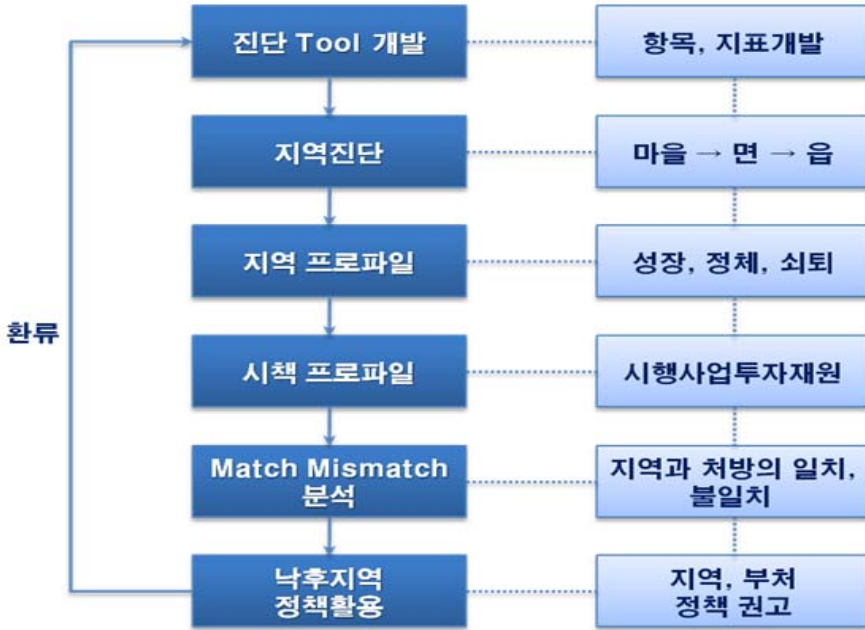
### ③ 집락재편 정책의 시행

#### □ 마을전수 조사 시행

- 인구감소, 고령화 등의 축소시대에 대비하는 시군 및 낙후정책의 일환으로 집락재편 정책 추진
  - 소멸할 마을, 면까지 재원을 지원하는 등의 문제점 해소

- 우리나라 50,000여개의 마을에 대한 전수조사를 시행
  - 인구구성, 인구의 증감율, 인구별 연령, 지역 성장 및 감소 추세 등 마을의 현황을 파악하기 위한 총괄적 현황을 조사
  - 행정체통의 협조 아래, 전문조사기간, 연구기간이 참여하는 조사 시스템을 구축하여 운영
  
- 마을 유형화 및 프로파일 작성
  - 인구구성, 연령 등을 마을 진단
    - 인구 등 수집한 다각적인 자료를 분석
  - 마을 및 집락 유형화
    - 성장하고 있는 마을, 정체하고 있는 마을, 감소하고 있는 마을
    - 인구의 평균연령에 평균수명, 인구동향 등 고려
  - 재원지원 등과의 불일치 판별
    - 10년, 혹은 5년 뒤에 없어질 집락에 대해 장기적인 시책 및 재원을 투자하는 등 집락의 프로파일과 시책지원의 부합성 등 분석
    - 지역진단에 따라 결과와 시책, 재원 투자 권고안을 작성하여 지자체, 중앙정부 제출

[그림 21] 마을 등 지역발전진단의 프로세스



□ 특성화에 의한 집락재편 시행

○ 읍 면 등의 거점 선정

※ 제2의 새마을 운동 차원에서 집락재편을 추진

○ 통합적 지역 재생 방법 활용

- 발전성 있는 핵심 거점 집락은 주거, 경제, 복지, 문화, 의료 등 공동체의 활력을 불어넣기 위한 종합적 차원의 정책을 지원

- 행안부를 중심으로 통합적 지원체계를 구성, 운영

※ 통합지역 사회지원 센터 설치

### 3) 새 고장 만들기 정책

#### □ 정책의 초점

- 지역 공동에 해체 위기에 대응해서 지역 정책의 우선권을 “공동체의 소 단위에서부터 가장 기본적인 뿌리망 구축”의 필요성에 근거
- 내고장 살리기 정책에 대해서 해당 지역에 연고가 있거나 애착이 있는 사람의 연출망을 활용한 미래형 지역발전전략
  - 지역 내외부, 전국적 인사의 참여에 의한 새고장 만들기 시책의 추진

#### □ 추진 방식

- 정책의 대상 공간은 읍면 단위
  - 시군 지역도 가능할 것으로 판단
- 읍면 지자체가 중심이 되어 사업 시행
  - 읍면이 새 고장 만들기 컨셉, 방향 설정
- 내부 의지 + 외부의 공동참여
  - 내부 주민, 지자체의 자발적 참여
  - 외부인사의 참여에 의한 재능 기부
    - ※ 재정, 기술, 경험, 지식, 노동력 등
- 행안부는 재능조직화 -> 지자체 지원

## 3. 개별정책 차원

### 1) 기초생활권 발전 활성화

- ① 총괄·조정 부처의 지정

#### □ 필요성



- 초광역 개발권(국토부), 광역 경제권(지경부)는 총괄부처가 지정되어 정책추진의 일관성, 효율성을 확보
  - 기초생활권은 주관부처가 지정되어 있지 않아 통합적 시책의 추진에 애로가 있으며, 지방 차원의 혼선을 야기
- 주관부처를 중심으로 한 정책의 일관성, 통합성 부족 때문에 오는 정책집행의 파행을 방지하고 정책추진의 효과를 창출하기 위해 총괄, 조정 부처의 지정을 통해서 방지할 필요성이 높음
  - 기초생활권 계획수립의 중복 및 난맥, 동일한 사업을 두고 지침의 차이, 동일한 시책의 부처간 평가의 분할 등
  - 지자체 입장에서는 동일한 사업을 두고 서로 다른 부처를 상대해야 하는 데서 오는 어려움 발생

#### □ 지정방식

- 기초생활권 발전의 목적인 생활의 가장 체감적인 현장의 삶의 질을 효율적으로 지원할 수 있는 관리체계를 구축
  - 동시에 기초생활권 발전이 산업경제, 문화체육, 교육, 복지, 농림수산, 관광, 인프라 등의 종합적 처방이 제공되는 지역임을 고려
- 기초생활권 발전계획 전반을 지원할 뿐 아니라, 이전의 정부에서 지역개발 종합정책의 지원의 경험, 외국의 통합적 추진체계에 의한 지역발전정책의 지원경향(영국의 지역자치부 등), 일본 총무성의 낙후지역정책의 지원 등을 고려할 때, 행안부의 총괄지원의 실익이 많음
  - ※ 그렇지 않고 농식품부, 국토부 등이 총괄, 지원할 경우는 도시, 농촌 등을 포함할 수 없는 애로가 발생
- 행안부는 다른 부처와 협력하여 기초생활권 발전계획, 사업추진, 컨설팅 등 제반 업무를 관할

## ② 기초생활권 발전협의체 구성

- 지자체 차원에서는 시도 및 시군구가 참여하는 기초생활권 발전협의체를 구성하고 지역발전의 경험과 노하우를 공유
  - 시도 차원에서는 시군구가 관여하는 기초생활권 발전협의체를 지원
  - 기초생활권 발전협의체는 중앙 - 시도 - 시군구 차원에서 구성되며, 기초생활권 발전에 대한 사전, 협의 조정 기능을 수행
- 시군 차원에서는 22개 포괄보조 사업을 총괄, 조정할 수 있는 조직을 설치하고 운영
  - 시군 차원에서는 22개 포괄보조 사업을 총괄, 조정할 수 있는 조직을 설치하고 운영
- 총괄조정 부처를 중심으로 중앙부처간 기초생활권 발전협의체 구성 및 운영
  - 계획수립에 대한 지침, 전문지식의 공유 및 지원 등을 제공하고 중앙 차원의 부처간 협력을 제공

## ③ 발전계획 보완 및 사업추진 컨설팅

## □ 기초생활권 보완

- 균특법 시행령에 근거하여 163개 시군의 기초생활권 계획을 수립하였으나(행안부), 계획수립 후 제대로 관리가 되지 않고 있음
  - 지방에서는 유명무실한 계획을 막대한 행정력, 재원을 투입하여 왜 세웠는지에 대해서 불만이 있음
- 먼저, 균특법 개정 등으로 당장은 어려울이지 모르나, 임의계획인 기초생활권 발전계획의 법정계획으로의 자리매김이 필요
  - 예산반영과 연계, 시군의 유인과 관심 제고

- 계획수립 지원부서인 행안부 주도로 수정계획을 작성\*하게 하고 이들에 대해서는 인센티브를 부여<sup>24)</sup>
  - 예산반영과 연계, 시군의 유인과 관심 제고
    - ※ 수정계획을 수립하고자 하는 지자체가 있음을 고려하여 1차적으로 수요파악
    - ※ 예산과 연계성이 강화된 시행계획을 작성하여 사업추진의 성과를 제고
  
- 기초생활권 사업 추진 컨설팅
  - 기초생활권 발전계획을 수립하고, 시책을 추진한 이후, 보다 높은 정책의 성과를 창출하기 위한 사후관리가 필요
    - 우수계획의 시상도 계획 수립 후 상당한 기간이 지난 다음에 시행하여 기초생활권 발전계획의 집행에 대해서 지방의 정책지원 수요가 있음
  - 계획수립을 주도적으로 지원한 행안부, 지역위가 중심이 되어 기초생활권 발전계획의 추진에 대한 지자체 컨설팅 지원
    - 163개 계획수립을 위한 매뉴얼 개발, 지자체 교육, 컨설팅에 참여했던 전문가
      - ※ 행안부, 한국지방행정연구원, 시도 연구원 등 참여
    - 22개 포괄보조 사업에 관계하는 국토부, 농식품부, 문화부 등의 공무원 참여
  - 컨설팅의 내용은 당초 계획과의 연계성, 시책 추진의 애로, 부처와 지방의 소통강화 등

24) 기초생활권 발전계획, 일반농산어촌 계획 등으로 부문별 발전계획 등으로 계획이 중복되어 수립되어 있음

### □ 기초생활권 선도사업 시행

- 기초생활권의 지역자원 상품화, 브랜드 마케팅 등 10대 중점과제를 시행하고 있으나, 서민경제 활성화, 일자리 창출 등이 누락되어 있는 한계가 있음
  - 내발적 발전 5대 과제, 중앙정부 지원 5대 과제로 구성
- 고용창출 등 지역발전에서 핵심적인 요소를 선도사업으로 시행
  - 향토자원 상품화, 정보화 마을과 연계된 지역의 일자리 창출, 슬레이트 지붕개량과 연계된 축사 및 마을 주거환경 개선 사업 등

## 2) 포괄보조 사업군 - 지역군의 중복성 해소

### □ 필요성

- 현재의 광특회계의 포괄보조는 사업군과 지역군의 이중구조로 구성
  - 시도 자율편성인 18개 사업군과 시군구 자율편성인 4개의 사업군
  - 163개 시군을 성장촉진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌지역, 도시활력지역의 4개 지역군으로 구분
- 이중 구조로 인해, 4개의 지역을 담당하는 중앙부처는 물론이고, 해당 시군도 정책추진에 적지 않은 혼란을 야기
  - 중앙부처 입장에서는 해당 부처가 지구지정을 하지 않았거나 전문성이 없는 시책까지 지원
  - 시군 입장에서는 동일한 사업을 가지고 서로 다른 부처의 지원을 받아야 하는 상황

### □ 해소방안

- 1안 : 지역구분의 폐지

- 163개 시군을 4개의 지역으로 나누고 시군구 자율배정하는 방식을 폐지
  - ※ 시군구 자율배정은 지역구분 없이도 해당지역에 지원이 가능
- 2안 : 시도 자율편성과 시군구 자율편성의 통합
  - 시군구 자율편성을 시도 자율편성과 통합하고 별도의 몫에 해당하는 계정을 설치하여 운영

### 3) 낙후지역 사업군 및 계정 설치

#### □ 특수상황지역 포괄보조 우대

- 단기적인 방안에 해당되지만 성장촉진지역과 특수상황지역의 포괄보조율 지원의 차이를 개선
  - 논리적으로도 특수상황지역에 동일하게 해당되는 도서와 접경이 성장촉진지역에 달리 적용, 지원되는 문제를 내포
    - ※ 특수상황지역은 도서개발법에 의한 도서, 접경지역지원 특별법에 의한 접경지역으로 구성된다고 하면서, 성장촉진지역 우선 논리를 적용하여 도서의 일부를 성장촉진지역에 우선 편입시키는 반면, 접경지역은 특수상황지역에 편입시키는 모순
    - ※ 발전의 여지 측면에서 볼 때, 성장촉진지역은 노력하면 발전할 수 있는 여건이 있는 반면, 특수상황지역은 접경지역이라는 지리적 여건이 원천적으로 발전을 제약하는 더 불리한 상황에 처해있음
- 따라서 특수상황지역을 성장촉진지역과 동일하게 국고보조율 100%로 동일하게 상향할 필요가 있음
  - 실제 특수상황지역에 속해있는 철원, 양구, 고성, 인제, 화천 등 대다수 지역의 발전도도 성장촉진지역과 별반 다를 바 없음

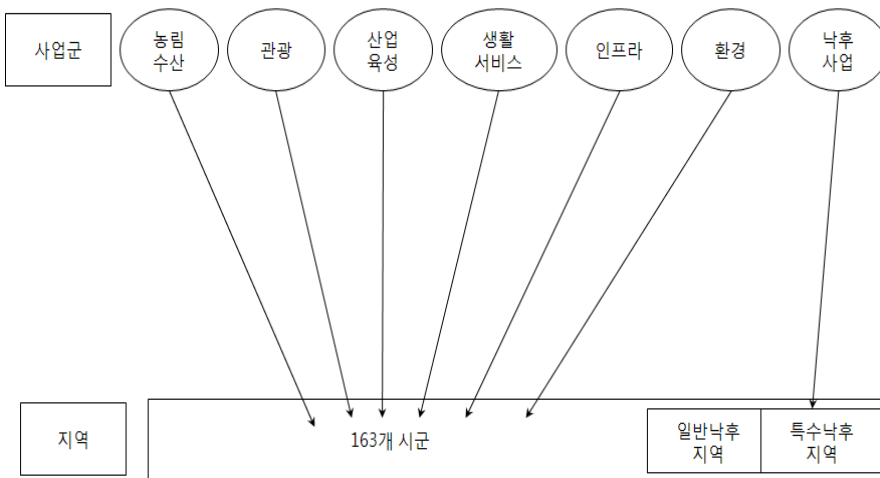
□ 낙후지역 사업군 및 낙후지역 계정 설치

- 포괄보조금 상향지원 정도가 현실인 낙후지역지원 정책의 문제를 해소하고 국가 통합적 차원에서 보다 실효성 있는 지원을 제공할 필요가 있음
  - 과거에 비해 현재는 포괄보조 상향 지원 외에는 낙후지역의 발전을 지원하기 위한 정책이 없는 형편임

① 포괄보조 낙후지역 사업군 설치

- 현재의 지역개발계정 내에서 추가적으로 낙후지역을 지원하기 위한 사업군을 편성하는 방안
  - 18개 시도 자율편성에 낙후지역 사업군을 추가적으로 편성하는 방안
- 163개 시군 가운데 지역구분을 없애고, 발전도가 떨어지는 낙후지역에 대해서 낙후지역 사업군의 재원을 지원
  - 낙후지역의 재원은 현재의 시군구 자율편성 대부분의 재원을 사용
    - ※ 현재의 지역구분을 인정하고 운영하는 방식의 추진도 가능

[그림 22] 포괄보조 낙후지역 사업군



② 낙후지역 발전계정의 설치

- 낙후지역을 지원하기 위한 재원을 지역개발계정이 아니라 광역발전계정에 편성하는 방안
  - 사회 및 국가통합적 관점에서 낙후지역을 지원하고자 하는 취지에 더욱 부합하는 측면을 보유
- 시도나 시군구 등의 편성이 아니라 낙후지역 주관부처가 직접 편성함으로써 국가적 차원에서 지원이 가능
  - 이때의 단점은 과연 어느 지자체가 사업을 총괄하느냐에 대해서 논란의 소지가 발생할 수 있음
- 재원의 충당은 광특회계 사업 추진실적 부진사업의 삭감분, 상생발전기금의 전입금, 특교세 등이 가능

4) 연계협력 공모사업 시행

□ 필요성

- 기초생활권 발전계획 수립과 동시에 시행되었던 지역간 연계협력 사업의 지속적인 추진이 필요
  - 인구의 고령화, 산업의 부족, 재정의 열악 등 제반 성장여건이 떨어지는 시군 지역의 개별발전 보다는 지역간의 협력적 발전을 통한 성장추구
- 다수의 지자체가 '10년부터 발굴, 시행하고 있는 연계협력 사업에 대한 정부 차원의 사후관리가 공백으로 남아있는 현실
  - 행안부는 계획수립을 지원하고 연계협력사업 평가를 통해 우수사업 33개를 선정하였음
  - 지역위는 10개의 연계협력 사업에 대해서 포괄보조 10% 우대 등에 그치

고 있음

- 시책의 지속적인 필요가 있음에도 불구하고 지자체간의 연계협력 사업이 일회성 행사로 그쳐 상시적이고 체계적인 지원이 필요

#### □ 공모 프로그램의 추진

- 공모대상 연계협력사업
  - 기초생활권의 2이상 자치단체가 추진하는 연계협력사업으로서 협약 체결 등 합의를 도출한 신규사업을 대상
  - 시범공모의 사업효과성이 큰 사업 위주로 선정
- 지역위, 행안부 등 관계부처 공동 T/F를 구성, 지자체의 신청, 시도의 검토, 부처간 협의를 거쳐 지원대상 연계협력사업을 선정
  - 선정된 연계협력사업은 익년도 기초생활권시행계획에 반영하고 예산 신청에서 우선 선정 및 재정의 우대지원을 실
  - 사업계획에 의한 진척도에 따라 연차별 분할 지원하고 매년 평가에 따라 재정지원 중단 및 계속 지원여부를 재검토
- 공모 프로그램의 운영체계
  - 행정안전부 : 연계협력사업 공모프로그램의 운영기본지침(가이드 라인) 마련, 자치단체 통보하고 지역위, 관련 부처와 공동으로 「연계협력사업 심사단」을 구성, 자치단체 공모지원사업을 심사
  - 시·도(지역발전협의회) : 기초생활권 연계협력사업에 대해 1차 심사 및 평 실시
  - 시군 : 기초생활권 연계협력사업을 발굴, 타당성 검토 및 사업계획서를 작성하여 시·도에 지원 신청
- 연계협력사업 관리운영체계 구축
  - 지역간 연계협력사업이나 지역갈등사업은 당사자인 지자체에만 맡겨



- 두는 경우 사업발굴, 협의조정, 합의도출 등에 한계가 있으므로 재정적 인센티브에 관여하는 시도 및 중앙부처의 적극적 역할이 필요
- 제도개선의 창구, 당사자간 갈등조정 및 합의 유도, 부처간 협의 및 지원수단의 연계 등의 기능을 전담하는 중앙 조직이 필요
  - 지역위에 「지역연계협력특별위원회」를 설치하여 광역경제권 및 기초생활권의 연계협력사업에 대한 최종 심의조정기능을 수행하고 행안부에 실무조직으로 「기초생활권 연계협력추진지원단」을 설치·운영
  - 연계협력사업 종합DB 구축, 정보제공, 지자체 연계협력체계 구축, 공모프로그램 운영 등 연계협력에 필요한 제반 기능을 수행
  - 자율적 연계협력사업 추진을 위해 기초생활권 연계협력사업은 시·도가 총괄조정 역할을 수행하고 중앙은 간접 지원

#### □ 재원의 지원

- 1안 : 광특회계에 연계협력계정 신설
  - 광역경제권 시도간 연계사업 및 기초생활권 시군간 연계협력사업에 대한 재정지원
- 2안 : 지역개발계정 중 시도자율편성사업에 기초생활권연계협력 분야 신설
  - 시도자율편성 시군 예산배정에서 연계협력사업에 대한 우대조치
  - 지역위(행안부) - 시·도가 매년 자치단체의 익년도 연계협력사업의 계획을 검토하여 시행계획 반영여부를 결정
- 3안 : 지역연계협력기금 설치 및 운영
  - 국고보조와는 별도로 지방자치단체 조합이 운영하는 「(가칭) 지역발전협력기금」을 설치하여 지역연계협력사업 등에 용자

## 5) 생활여건 개선사업 시행

## □ 필요성

- 지역, 특히 지방의 생활환경의 고급화, 개선을 통하지 않고는 삶의 질이 높은 지역을 창출하기 어려움
- 그동안 축적한 지역의 생활여건 개선에 대한 데이터, 경험과 노하우를 지역의 생활여건 개선에 투자할 필요가 있음
  - 부분적으로 제공되고 있는 6대 생활서비스(문화, 복지, 환경, 주거, 의료, 인프라) 기본계획의 수립('07), 화장실 등 생활여건 개선사업의 시행

## □ 생활서비스 표준 제시

- 6대 생활서비스를 중심으로 삶의 질이 높은 지역으로 나아가기 위한 지표를 개발
- 개발한 지표를 가지고 전국 지자체의 현재 상황을 분석하고 진단
  - 진단의 결과는 종합적인 측면과 부분적인 측면, 지자체별 측면으로 나누어서 산출하고 해당 지자체나 관할 부처에 전달

## □ 생활여건 고급화 운동으로 승화

- 성과가 창출되면 전국적 차원의 생활여건 고급화 운동으로 추진
  - 추진실적을 점검, 평가하고 우수한 실적을 달성한 지자체는 시상
- 현재 농어촌, 도시 등의 생활여건을 전면적으로 개선하기 위한 차원에서 제2의 현대적인 새마을 운동으로 추진

## 6) 지역재생 시책의 추진

### □ 필요성

- 공동체 전체가 와해되고 해체될 위기에 처해 있는 지역이 상당하고 향후에도 증가할 전망
  - 인구 2만이 붕괴될 처지에 있는 자치단체가 많으며, 공무원 월급도 주지 못할 정도로 지역이 위기상황에 처해 있음
    - ※ 이같은 문제 때문에 일본에서는 지역재생 시책을 추진하고 있음
- 도심 등 일단의 주택지 재생의 처방인 도시재생으로는 공동체 전체의 와해를 막기에는 역부족
  - 시군 공동체 전체의 와해를 방지할 수 있는 지역재생 정책의 추진이 필요

### □ 추진방식

- 지역재생 지역의 선정
  - 최근의 인구 감소 추세, 재정상황, 지역의 발전추세, 고령화 정도 등 복합적인 지수를 개발하여 지역재생 지역을 선정
  - 선정에 앞서 실사 등을 통한 해당 지역의 정확한 분석을 통해 최종적으로 지역재생 지역을 선정
- 공동체 재생 계획의 수립
  - 지자체, 시도, 중앙부처가 협력하여 지역 재생계획을 수립
    - ※ 기본적으로는 지역이 자구적 재생계획을 마련
  - 계획의 내용에는 산업, 문화, 복지, 생활환경, 인프라 등
- 재원지원
  - 선정된 재생지역에 대해서는 특별 교부세, 재생지원금(가칭) 등의 재원을 포괄적으로 지원

- 사업추진을 컨설팅, 모니터링하고, 추진실적을 정기적으로 평가
  - ※ 필요한 경우는 인근지자체간의 협력에 의한 사업추진

#### 4. 법률의 정비

##### 1) 낙후지역 기본법의 제정

###### □ 제정의 기본방향

- 기존의 개별법에 의거하여 다양하게 규정되고 있는 낙후지역을 일정한 지정기준을 설정하여 새롭게 선정하고, 이들에 대한 개발시책과 사업을 지역특성에 부합되게 체계적·효율적으로 지원할 수 있는 단일화된 기본법(가칭 “낙후지역발전지원 기본법”)을 제정할 필요가 있음
- 낙후지역에 대한 통일된 기준이 적용되는 총괄법 내에 낙후지역의 특성에 따라 낙후지역의 유형을 다양화하고 이를 효율적으로 지원
  - 이에 대해서는 낙후지역 총괄법에 해당하는 「과소지역대책법」을 제정하여 낙후지역발전을 제도적으로 지원하고 있는 일본이 시사하는 바가 큼
    - ※ 입법 형태는 개별법을 통폐합하고, 다양한 부처가 참여하는 공동 입법이 합당할 것으로 판단됨

###### □ 법안의 주요내용

- 총칙, 낙후지역개발기본계획, 자원확보, 추진체계, 낙후지역에 대한 특별 조치 등을 포함
- 총칙에는 법제정 목적, 낙후지역의 정의, 낙후지역개발사업의 유형, 국가의 책무 등 규정
- 낙후지역개발계획 등 : 낙후지역개발기본계획의 수립, 낙후지역개발시행

계획의 수립, 관계 중앙행정기관 간 협력의무 등

- 낙후지역 발전재원의 지원 : 낙후지역발전계정, 낙후지역개발기금 조성, 기금운영 및 관리 등
- 낙후지역개발을 위한 특별조치
  - － 낙후지역개발을 위한 재정상 특별조치 : 국가부담 또는 보조의 비율 특례, 국가보조의 특례, 지방채발행 등
  - － 낙후지역내 사업체에 대한 조세특례: 자산취득 과세특례, 감가상각 특례, 지방세 과세면제 등
- 낙후지역개발을 위한 기타 특별조치 : 기반시설 및 정보·통신·교통의 정비, 문화·교육·의료 진흥 및·고령자복지 증진 등

## 2) 지역협력촉진법 제정

### □ 제정의 기본방향

- 지방자치단체 상호간에 걸친 사업의 시행이나 공동으로 이용할 수 있는 공공시설을 공동으로 설치함으로써 사업의 효율적인 시행, 규모의 경제 확보, 중복투자의 예방을 도모하는 협력을 촉진하는 체제를 구축
- 지방자치단체가 각자의 입장에서 사업을 추진하는 현실을 바꾸기 위하여 지방자치단체가 협력해야 할 대상사업을 규정하고, 이에 관계되는 사업이나 공공시설의 설치를 자치단체 상호간에 협의체를 구성하여 지역협력 사업계획을 수립, 집행
- 지역협력사업을 원활하게 추진하고 공동으로 건설한 공공시설을 효율적으로 이용관리하기 위한 주체로서 지방자치법상, 특별지방자치단체, 지방자치단체 조합, 지방공사 등을 활용하되 적절한 주체가 아닐 경우에는 이 법에서 지역협력사업단을 설립

- 지역간 협력을 촉진하기 위하여 재정적 지원수단으로 국가균형발전특별법에 의한 광역·지역발전특별회계상의 세출예산의 차등지원을 받도록 하거나, 지방교부세법에 의하여 특별교부세 지원을 고려

#### □ 법안의 주요내용

- ① 지역협력의 개념 및 사업범위
  - 지역협력이란 “둘 이상의 지방자치단체가 공통의 이익과 목적을 위하여 공동으로 지역개발사업을 추진하는 것” 으로 규정하며 자치단체 상호간 자발적 의사에 의한 협력을 대상으로 함
    - 지역협력은 둘 이상의 지방자치단체들이 시설설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호 보완관계를 유지하는 가운데 상생발전을 도모
  - 이때 지역협력의 대상은 환경시설, 복지시설, 장사시설, 공공시설 등의 공동 설치, 지역개발사업(산업단지, 문화·관광사업 등)의 공동 추진은 물론 마케팅, 행사, 구매 등 활동의 공동 추진을 포함
- ② 지역협력을 지원하기 위한 국가 등의 책무
  - 국가의 책무
    - 국가와 지방자치단체는 시도의 협력협의회회의의 심의를 거쳐 시·도지사 승인한 지역협력사업에 대하여 필요한 기술과 예산을 지원
  - 지방자치단체의 책무
    - 지방자치단체는 지역협력사업의 기획, 공공시설의 확보, 증진, 설비 및 운영 등에 필요한 자금을 조달하기 위하여 정부, 시·도, 시·군·구 또는 공공기관으로부터 보조금 또는 용자금에 대한 협력계약을 체결하거나 협력을 제안할 수 있음

○ 지방자치단체장의 책무

- 지방자치단체장은 지방의회의 동의를 얻어 협력 공공기관의 비용부담 없이 지역협력사업 또는 공공시설의 확보, 증진 또는 설비에 요구되는 토지 등을 제공하기 위하여 협력공공기관과의 협약을 체결할 권한 보유

③ 지역협력대상과 절차

- 지방자치단체는 공공사업이 지방자치단체에 걸쳐 시행되거나, 사업실시의 영향이 다른 자치단체에 미치는 경우와 공공시설을 공동으로 설치하여 공동으로 이용할 수 있도록 상호간 협력
- 지역협력대상별(2개 이상의 협력 사업을 한 주체가 함께 수행)로 지역협력사업을 추진할 필요가 있는 경우에는 지방자치단체가 자발적이거나 국가 또는 시·도지사가 지역협력사업을 시행할 것을 권고
- 지역협력사업을 추진하는 지방자치단체장은 지방자치법 제152조에 의한 행정협의회가 아닌 관계 지방자치단체장의 합의만으로 협의체를 구성하여 지역협력사업계획을 수립
- 지역협력사업계획에 따라 지역협력협약을 체결하여 그에 따라 사업을 수행

④ 지역협력협약의 체결

- 시·군·구 상호간에 체결된 지역협력협약은 매년 3월15일까지 그 내용을 시·도지사를 거쳐 행정안전부장관에게 보고
- 시·도 상호간에 체결된 지역협력협약은 매년 2월15일까지 관계 중앙행정기관에 보고
- 국가와 지방자치단체는 지역협력협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 함

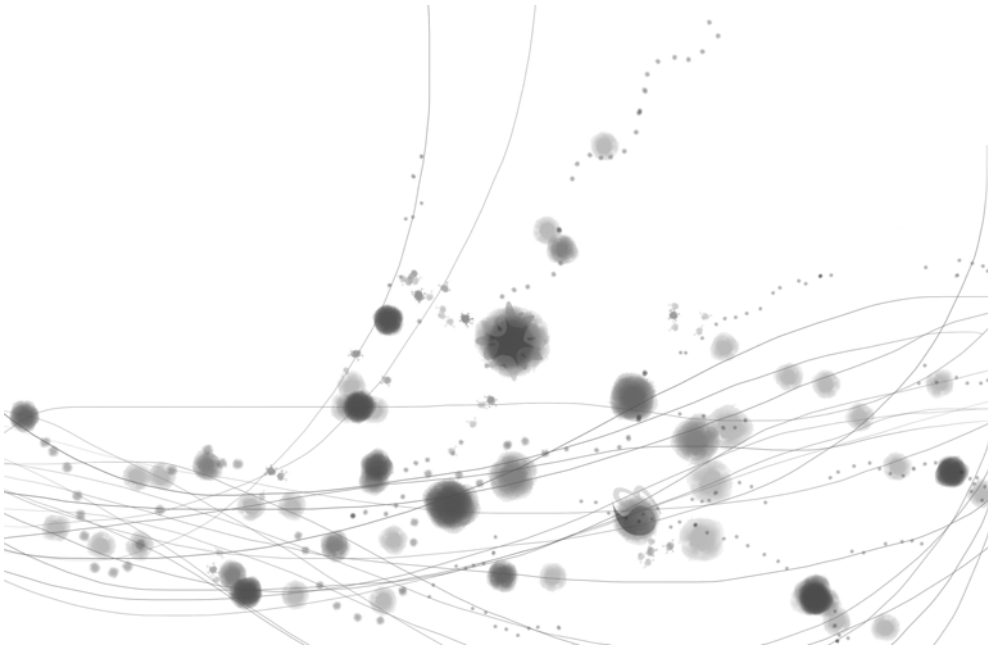
- 지역협력협약을 체결할 협약의 목적, 관계 지방자치단체별 책무, 사업비 부담, 예산편성과 집행, 사업비 정산, 협약의 효력, 운영세칙의 위임 등을 규정
  - 둘 이상의 지방자치단체가 협약으로 추진하는 지역협력사업의 비용부담은 사업으로 얻어지는 공익에 비례하여야 하고, 협력으로 이익을 얻는 지방자치단체와 희생을 하게 되는 지방자치단체가 있을 경우에는 그 편익과 비용을 감안하여 부담과 보상을 협약으로 결정
- ⑤ 지역협력 기금의 설치·운영
- 지역협력사업을 재정적으로 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 특별회계기금 등의 여유자금, 지역상생발전기금, 일반회계 전출금 등으로 지역협력기금을 설치





## 부 록

1. 외국의 지역발전정책
2. 우리나라 지역발전의 진단 : 성장과 쇠퇴
3. 외국의 광역경제권 추진동향과 창의적 지역발전
4. 향후 지역주도의 풀뿌리 지역발전





## 〈 부록 1 〉 외국의 지역발전정책

### 1. 지역정책에 대한 최근 논쟁: 세계은행과 EU간 논쟁

#### □ 과거 지역정책에서 채용된 원칙

- 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus) 이후 최근에 세계은행(World Bank)과 EU/OECD가 지난 지역정책에 관한 반성과 함께 새로운 방안을 제출하면서 이들 간의 논쟁이 시작됨

- 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)라는 용어는 1989년 윌리엄슨(John Williamson, 1989)이 개발도상국들의 경제정책에 관한 10대 방안을 제출한 것으로 1980~2008년간 주류 경제학계와 정치가들 사이에서 큰 영향력을 발휘한 신자유주의적 정책기조를 가리키는 용어로 사용

#### ○ 윌리엄슨의 10대 방안은 다음과 같음

1. 재정정책의 건전성
2. 국고보조금(특히 무차별적 보조금) 사용의 기초 교육·보건·인프라에 대한 투자로의 방향 전환
3. 조세개혁 - 세원 확대 및 완만한 한계 세율 채택
4. 시장에 의해 결정되는, 과도하지 않은 정(+)의 실질 금리
5. 경쟁원리에 따른 환율 결정
6. 무역자유화: 수입자유화(특히 수량 제한의 제거), 무역보호조치는 낮고 단일한 관세에 한정
7. 외국인 직접투자의 자유화
8. 국영 기업의 사유화
9. 규제 개혁 - 시장진입을 저해하거나 경쟁 제한적 규제의 철폐(안전, 환경, 소비자보호 관련 규제는 제외), 금융기관들에 대한 신중한 감독
10. 재산권의 법적 보장

- 워싱턴컨센서스 이후에 2009년-2010년 기간 동안에 세계은행이 EU, OECD가 각각 지역정책의 향후 방향에 대한 보고서를 작성하였는데, 세계은행이 신자유주의적 정책기조를 유지하는 데 반해 EU와 OECD는 이에 대해 비판

- 세계은행 보고서(WDR 2009)<sup>25)</sup>의 정책 권고
  - 세계은행의 보고서에 제시된 원칙은 3D에 기반
    - 3D는 밀집(Density), 거리(Distance), 분절(Division)을 칭하며, 이 3가지 원칙이 경제성장과 경제지리의 형성을 설명할 수 있으며 이 원칙을 고려하는 정책방안을 수립, 추진해야 한다고 주장
    - 예를 들어, 밀집(density)은 지역 혹은 국가 경제성장에 있어서 도시화(집적)의 중요성을 강조하는 것으로, 공간적으로 무차별적인 (spatially-blind) 정책 추진을 필요
    - 거리(Distance)는 도심부와 농산어촌간의 경제적 거리의 단축, 이주 촉진 등을 의미하는 것으로 교통 인프라의 확충을 통한 사회통합 등을 강조
    - 분절(division)은 지역과 국가의 경제성장과 사회통합을 저해하는 요소로, 국내적으로는 부유한 지역과 빈곤한 지역 간 격차 해소, 도시화의 일정단계 이후 도시 빈민가 정비, 활성화 대책 등을 의미
  - 밀집, 거리 등의 2가지 원리는 시장 흐름을 가속화시키는 국가정책이라고 한다면, 분절은 시장흐름으로 인한 부작용을 억제하기 위한 일정부분 비시장적인 국가정책이라 할 수 있으며, 분절만이 공간적 특수성을 고려하는 정책이라 할 수 있음
  - WDR 2009에서는 이러한 3D 정책의 대표적 성공사례로 한국을 들고 있음

<표 15> 2009년 세계은행보고서에 소개된 한국의 3D 정책 성공 사례

3D	경제적 동인	지리적 규모	한국 사례		
			지표	장소	
밀집(Density)	집적	지역적	도시화율	서울, 대구	
거리(Distance)	인구이동	국가적	도로포장률	대구-구미간 등	
분절(Division)	국가간	전문화	국제적	산업별 수출 비중	포항, 울산, 구미, 창원
	도시 내	사회통합	국지적	슬럼 수	강남, 목동

자료: World Bank (2009). Jang, J-H. (2009)에서 재인용

25) The World Bank. 2009. *World Development Report 2009- Reshaping Economic Geography*

□ EU 바르카<sup>26)</sup> 보고서의 정책 권고

- EU 바르카 보고서는 지역정책 추진의 원칙으로 다음을 제시
  - 소수의 경제적, 사회적 핵심 목표들을 설정
  - 목표달성을 위해서 장소 기반 정책(place-based or territorial policy)에 입각하여 정책을 추진
  - 또한, 정책 개입의 목표를 명확히 해야 하는데, 첫째 성장촉진 및 소득증가를 겨냥하는 정책(효율성 측면)인지, 둘째, 불평등을 완화하기 위한 정책(사회통합 측면)인지를 분명하고도 명시적으로 구분하여야 한다고 주장
- EU 바르카 보고서는 상기 원칙에 따라 EU 지역정책 거버넌스 체계 개편의 10대 지주(pillars)를 제안했으며, 그 중에서 지주 1은 핵심 우선순위 과제들(core priorities)에 대한 획기적 역량 집중과 지역 간 자원 배분에 있어서의 기존 틀 유지를 주장
  - 즉, 자원의 55~65%를 3~4개의 우선순위 과제들에 집중 배분하고 낙후지역(lagging regions)과 비낙후지역(non-lagging regions)간 자원 배분구조는 현재의 틀을 유지
  - 그에 따라 결속정책이 범 EU적 관점에서 계속 낙후지역을 중점 지원해야 한다는 기존 틀도 그대로 유지되고 있음

26) Barca, Fabrizio. 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy-A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, European Commission, Brussels.

<표 16> 바르카 보고서의 10대 지주(pillars)

10대 지주	내용
지주 1	핵심 우선순위 과제들에 대한 획기적 역량 집중과 지역 간 자원 배분에 있어서의 기존 틀 유지
지주 2	결속정책에 대한 새로운 전략적 프레임워크 형성
지주 3	결과(results) 지향적인 새로운 계약관계 도입, 정책 추진 및 보고
지주 4	핵심 우선순위 과제들에 대한 거버넌스 강화
지주 5	부가적이고 혁신적이며 유연한 재정지출 촉진
지주 6	정책 실험주의(experimentalism)의 촉진 및 현지 활동가들 동원
지주 7	학습과정의 촉진: 전향적 성과 평가(impact evaluation) 지향
지주 8	EU집행위원회의 경쟁력센터(competence center)로서의 역할 강화
지주 9	재정 관리·통제 문제의 해결
지주 10	견제와 균형을 위한 고위 정치 시스템의 강화

자료: Barca, Fabrizio (2009), 장재홍(2011) 재인용

□ 세계은행과 EU 간 정책 차이의 원인

- 세계은행은 경제성장은 공간적 불균등 발전과 양립할 수 없는 것으로, 경제성장을 우선적으로 두기 때문에 지역간 격차(그리고, 낙후지역의 발생)은 경제성장으로 인한 부작용으로 선(先)경제성장 후(後)지역균형의 구도를 갖고 있음
- 이에 비해 EU의 최상위 정책목표는 유럽 통합으로, 낙후지역의 발전을 촉진하고 이를 통해 지역간, 국가간 격차를 축소해야 하는 것이 가장 중요한 정책목표로 세계은행에 비하여 형평성, 지역간 균형발전을 상대적으로 더 중요시함
- OECD 역시 EU와 유사하게 장소기반전략을 권고하고 있음
  - OECD(2009a, b, 2010)<sup>27)</sup>는 지역의 내재적 자산과 자원을 가동

27) OECD. 2009a. *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris. OECD. 2009b. *How Regions Grow, Trends and Analysis*, OECD, Paris. OECD. 2010. *National Place-based Policies in The Netherlands*, Paris.

(mobilizing)시켜 낙후지역의 생산 잠재력 구현을 저해하는 요인들을 해결하고 기업의 혁신을 장려함으로써 포지티브 섬 게임을 추구해야 한다고 주장

- 즉, 낙후지역개발에 대한 보상(compensation)이 아니라 낙후지역의 성장률 극대화를 통한 국가성장을 언급하고 있음

## 2. 영국의 지역발전정책 동향

### 1) 지역정책추진시스템의 변화

#### □ 지역정책의 공간단위 변화

- 영국의 지역정책의 목표와 기조가 집권정당에 따라 변화해오고 있으며, 지역정책의 공간단위 역시 변경되었음
- 최근 영국 집권정부의 변화는 1970년대 노동당의 집권, 1980년대~1990년대 대처수상을 시작으로 하는 보수당의 집권, 1997년 노동당의 정권, 그리고 2010년 5월 고든 브라운수상으로 하는 보수당의 재집권을 들 수 있음
- 일반적으로 노동당의 집권은 광역런던시(Greater London Council, 시기에 따라 Greater London Authority) 등 광역대도시권의 강조가 있었으며 보수당은 노동당이 추진해왔던 광역대도시권의 해체라는 방향으로 지역정책추진체계를 진행해왔음
  - 즉, 노동당의 광역차원의 신지역주의(new regionalism)과 보수당의 시군 등 기초자치단체를 중심으로 하는 탈지역주의가 있음



<표 17> 광역 vs 로컬 관점에서 본 영국 지역정책의 기초변화

	광역정부	로컬리즘	광역 재등장	로컬 재등장
기간	1970년대	1980년대-1990년대	2000년대	2010년 이후
논리	공공관리	신로컬리즘 (new localism)	신지역주의	큰 사회 (Big Society)
추동력	민주화와 서비스전달	행정기구조정	경쟁력	경쟁력/재정적자 감소
구조	공식적: GLC(대런던) 및 6개의 대도시카운티	공동기구: 런던 및 前대도시 카운티	다양: 파트너십, 공동기구, GLA(대런던)	다양: 파트너십, 공동기구, 기능지역
행정구역	고정	계승	유연(및 고정)	유연(및 고정)

자료: Office of the Deputy Prime Minister(2006:33)을 정준호(2011: 8) 수정보완

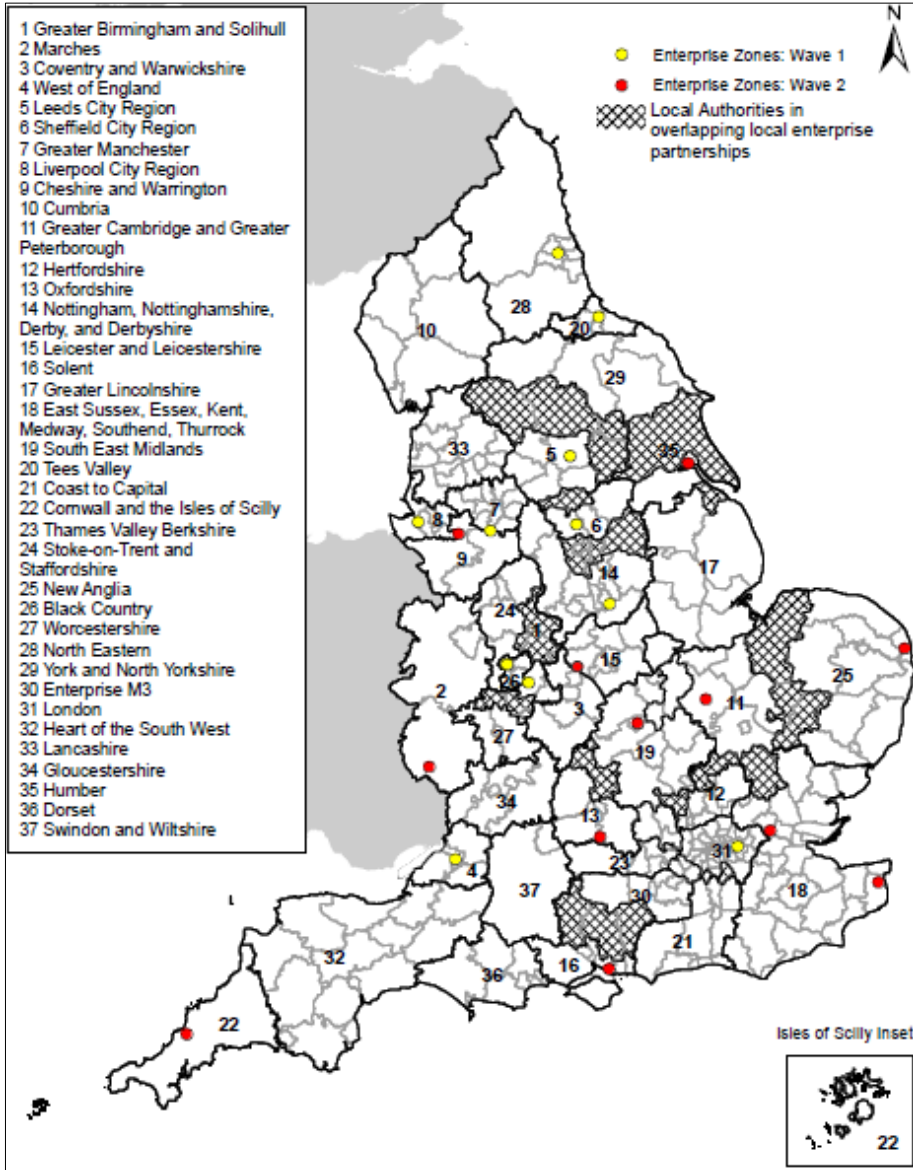
□ 2010년 이후 보수당정부의 큰 사회(Big Society)론

- 2010년 5월 집권한 영국 보수당정부의 지역정책 기초에는 “큰 사회론”이 존재
- 큰 사회론은 국가와 시장 대신에 사회영역을 확대한다는 국정철학을 표명하는 것으로, 시민들의 창의성과 민간의 활력을 이용하는 것을 의미함
- 큰 사회론의 구체적인 모습은 광역 단위의 지역정책추진기구인 지역개발기구(RDA)를 폐지하고 소규모 지역인 로컬(local) 단위에서 결성되는 LEP(Local Enterprise Partnerships)의 설립을 추진
  - 영국은 보수당정부 집권 이전에는 RDA에 지역정책을 추진하는 지역기구로 법적 지위를 보여하여 1999년과 2000년에 9개를 설치하고 여러 중앙부처에서 조달된 재원을 포괄보조금(single pot)형태로 운영해 왔음
  - LEP는 지자체와 민간 기구들의 협약에 의해 형성되는 결성에 대한 법적 의무사항이 없는 자율적 기구임

- 로컬 수준의 지역정책 추진주체인 LEP의 사업구조
  - LEP는 지난 정부의 광역화 경향에 반대하고 로컬수준에서 민간의 적극적인 참여를 목적으로 결성
  - LEP는 2011년 10월 현재 39개가 승인되어 있음
    - 2010년 6월 정부가 LEP 설립계획을 공표하여 62개의 제안서를 받았음
    - 그 중에서 56개의 제안서를 승인하였으며 24개 LEP가 2010년 10월에 먼저 시작되었으며 2011년에 14개가 추가적으로 지원받기 시작하였으며, 마지막으로 2011년 9월에 Northamptonshire LEP가 승인되었음
    - LEP 제안서에 대하여 ① 산업계로부터의 지원, ② 자연발생적인 경제 지리(즉, 기능지역)의 범위, ③ 해당 지자체의 지원, ④ 부가가치와 미래 비전 등을 종합적으로 고려하여 검토
  - LEP의 재정지원은 중앙정부나 지자체 의존적이라기보다는 내부 운영자금을 만들어야 하는 형태임
    - LEP는 초기 정착자금으로 “LEP Capacity Fund”를 지원받으며 그 이외에는 운영자금은 내부적으로 마련해야 하는 구조
    - LEP Capacity Fund는 초기 4년 동안 각각 400만파운드가 입찰방식으로 지원
    - 그 외에 사업을 추가적으로 집행하기 위해서는 과거 RDA의 single pot의 재원을 이어받은 “지역성장기금”(Regional Growth Fund)에 공모입찰해서 재원을 마련해야 함
- LEP의 민간 지향적, 로컬지향적 운영원리와 그 의미
  - RDA와는 달리 LEP는 정부 프로젝트를 따내기 위해서 민간기업 등 민간 주체와 경쟁해야 함
    - 지역성장기금 배분과정에서 LEP에 특혜나 우선권을 주지 않고 있음

- 현재 영국은 재정적자와 세계 경기침체로 지역성장기금의 양적 규모를 축소하고 있으므로 LEP를 통하여 시군에 지역정책의 분권화를 도모하기는 하였으나 재원 부족으로 실질적인 분권화된 지역정책추진이 현실화될지는 추후 살펴보아야 함
  - RDA 당시에 포괄보조금은 2009/10년 회기에 22억 6,300만 파운드였으나, 2010/11년에는 17억 4,800만파운드였음(정준호, 2011)
  - LEP로 전환한 이후 지역성장기금은 2013/14년에 4억 파운드로 2/3정도 감소하였음

[그림 23] 영국 LEP의 선정현황



주: 지도상에는 Northamptonshire, South East가 표시되어 있지 않음

자료: <http://www.communities.gov.uk>

## 1) 낙후지역정책

### □ 영국 낙후지역정책의 개요

- 영국의 지역정책은 정권에 따라 중앙집권화와 지방분권화가 반복되는 가운데 일관성이 확보되기 어려운 형태로 시행되어 오다가 EU 전체의 지역균형 확대 움직임에 부응하여 지역정책을 정비하고 있음
- 영국에서는 낙후지역을 지원지역(assisted area)라는 이름으로 선정하여 재정지원을 해오다가, 2000년부터는 EU 지침에 따라 Tier지역으로 낙후지역의 명칭을 변경하여 정책을 시행해 오고 있음
  - 1999년 12월 31일까지 지원지역을 개발지역(development area)과 중간개발지역(intermediate area)으로 구분

### □ 영국 낙후지역개발재원의 특징

- EU집행위원회의 가이드라인을 준수하면서 영국의 하위 지역에 따라 재원의 이름이 다름
  - EU가이드라인: EU 집행위원회의 지역보조가이드라인(European Commission Guidelines on Regional Aid)의 틀을 준수하여 지원지역(Assisted Areas)으로 지정된 낙후지역에 대해 차등 지급
  - 영국정부의 낙후지역개발재원은 회원국의 재량적 보조금(discretionary grant)으로 정부가 특정 프로젝트의 성공을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에 지원 (과거 스코틀랜드, 웨일즈 및 아일랜드 지역 외국인투자유치에 적극적으로 활용)
- 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈에 따라 재원이름이 상이
  - 잉글랜드: 선별투자지원금 (Selective Finance for Investment in England; SFIE)
  - 스코틀랜드: 지역선별보조금(Regional Selective Assistance; RSA)

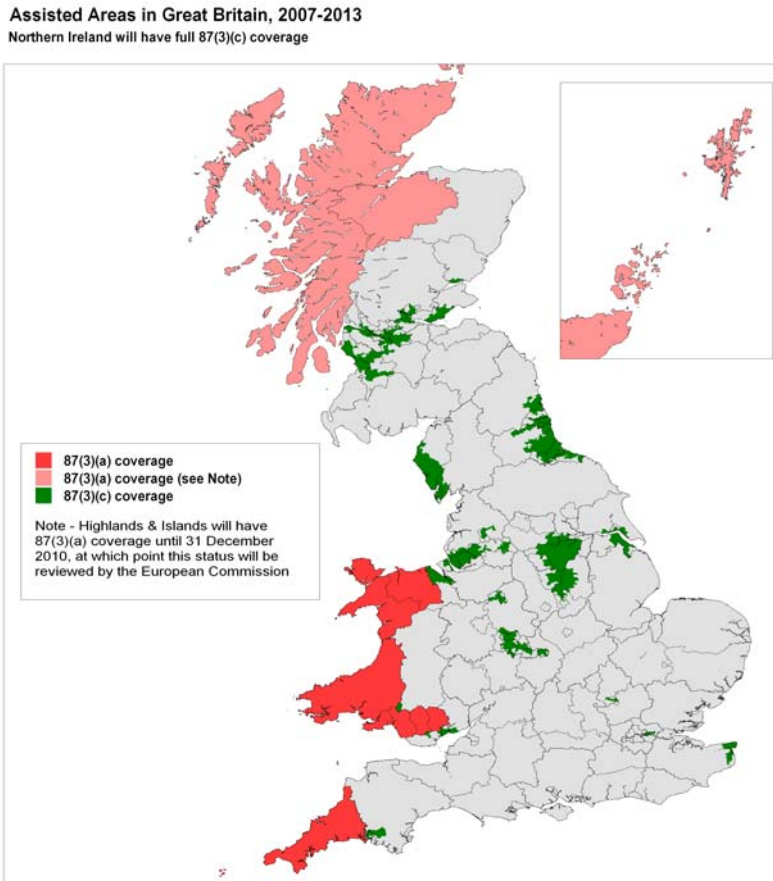
- 웨일즈: 웨일즈 지역선별보조금(RSA Cymru Wales; RSA)
- 영국의 낙후지역개발재원은 기본적으로 대기업에 의한 대규모 자본투자 (large scale capital investment) 촉진을 목적
  - 내외국인투자에 차별 없이 적용되며, 고용창출효과와 투자규모를 고려하여 지원액이 결정됨
- 낙후지역 구분과 지원내용(2007년~2013년)
  - 2007년부터 시작되는 새로운 EC 가이드라인을 따라 2006년 말 다양하고 광범위한 의견수렴절차를 거쳐 기존의 “지원지역”을 재검토하여 사업을 집행
  - 2000년부터는 영국 낙후지역은 Tier 1, Tier 2 지역으로 구분되다가 최근에 Tier3가 추가
    - Tier 3을 기업보조금지역(Enterprise Grant Area)으로 추가
    - 이는 산업의 구조조정으로 실업율이 높거나, 폐광 등 탄전지역, 농촌 개발지역에 입지한 250인 이하 중소기업을 지원하는 프로그램임
  - 지역분류 기준
    - 고용률(Employment rate)
    - 성인기술수준 2이상(Adult skills at Level 2 and above)
    - 무능력수당 신청(Incapacity Benefit claimants)
    - 제조업 고용비율(Manufacturing proportion of employment)
      - \* 기술적으로, 위 기준의 평균보다 ‘1/2표준편차’ 또는 ‘1표준편차’만큼 악화된 상태를 선정기준으로 사용
      - \* 인구는 최소 10만명 이상 규정
  - 지역구분에 따라 보조금의 차등 지원
    - Tier 1 지역 : 대기업 투자 프로젝트의 30%까지 지원 가능

- Tier 2 지역 : 대기업 투자 프로젝트의 10~25%까지 지원 가능
  - \* 중기업(medium size firms)에 대한 지원한도는 대기업보다 10% 포인트, 소기업(small size firms)는 20% 포인트 높음
- 지역별로 두 기간으로 나누어(1단계 : 2007-2010, 2단계 : 2011-2013년) 지원한도를 조정하여 결정함
  - 예를 들어, Sheffield의 Castle 지역의 경우 2010년까지는 대기업 프로젝트에 대해 25%까지, 그 이후 2013년까지는 10%까지 지원 가능

<표 18> 2007~2013년 기간의 영국의 지원지역 분류

구분	지정기준	지원내용
Tier 1	- 생활수준이 매우 낮고 실업이 심각한 지역 - 해당 지역의 1인당 GDP가 EU평균의 75% 이하인 지역 - EC Guideline, Article 87(3)(a)	- 대기업 투자 프로젝트의 30%까지 지원 - 중기업은 40% - 소기업은 50%
Tier 2	- 특정 지역의 경제 활동을 촉진시키기 위해 다양한 의견수렴 절차를 거쳐 재량적으로 허용(기초선거구 단위로 지정) - EC Guideline, Article 87(3)(c)	- 대기업 투자 프로젝트의 10~25%까지 지원 가능 - 중기업은 20~35% - 소기업은 30~45%
Tier 3	- 잉글랜드 선별투자지원금(SFIE)의 중소기업(고용인원 250명이하) 지원을 위한 지역구분 - 잉글랜드 선별투자지원금(SFIE)의 중소기업(고용인원 250명이하) 지원을 위한 지역구분	

[그림 24] 영국의 지원지역의 대상(2007~2013)



### 3. 일본의 지역발전정책 동향

#### 1) 과소지역정책

##### 가. 과소지역정책의 개요

- 일본의 가장 대표적인 낙후지역 개발정책으로 과소지역제도를 들 수 있음



- 일본의 낙후지역정책은 1955년 산업화가 본격화된 이후 동경권을 제외한 지역이 낙후·과소(過疎)화 되는 현상이 발생하여 이에 대한 대책으로 시작
  - 이에 대한 대책으로 인구의 유출을 방지하고 지역사회의 기반을 강화하기 위해 1970년 의원입법에 의해 「과소지역대책긴급조치법」을 제정
  - 1980년에는 이들 지역의 고용증대와 지역격차를 시정하기 위한 취지에서 이 법을 「과소지역진흥특별조치법」으로 개정함
  - 1990년 지역 활력을 강화시키기 위한 「과소지역활성화특별조치법」으로 개정
  - 2000년에는 지역산업과 지역문화진흥 등에 의한 개성이 풍부하고 자립적인 발전을 도모하기 위한 「과소지역자립특별조치법」으로 개정되면서 본격적인 지역활성화를 도모하게 됨
- 현행 과소법은 10년 한시법인 관계로 2010년 3월 과소지역 선정기준 등에 관한 일부 법령을 개정하였음
- 2009년 12월 각료회의에서 결정된 지방분권개혁 추진계획에 따라 도도부현이 작성하는 과소지역 자립촉진방침, 과소지역자립촉진 시정촌 계획과 과소지역자립촉진 도도부현계획은 종전의 책정 강제규정(의무)이 임의규정으로 전환
  - 그러나 개정 과소법에 근거한 재정상의 특별조치 및 기타 특별조치를 활용하는 경우에는 계속해서 계획을 작성하고 해당 특별조치와 관계 있는 사항을 계획으로 정할 필요가 있음

## 나. 과소지역정책 현황 및 특징

### □ 과소지역 현황

- 대상지역은 인구감소를 및 지방재정지수 등을 기준으로 행정구역 단위로

10년 주기로 선정함

－ 구체적인 기준은 다음의① 및 ②요건에 해당하는 시정촌이 과소지역으로 선정

① 1960-2005년까지 45년간 인구감소율 기준으로서

가) 인구감소율 33%이상

나) 인구감소율 28%이상으로 2005년 65세이상 고령자비율이 29%이상

다) 인구감소율 28% 이상으로 15-29세 인구비율이 14%이하 또는 1970-95년 인구감소율 19%이상 (단, 가)~다)의 경우, 1980~2005년의 25년 인구가 10% 이상 증가한 지역은 제외)

라) 1980~2005년 25년간 인구감소율 기준 인구감소율 17% 이상인 지역

② 2006-2008년 평균재정력지수 0.56이하

○ 현재의 과소지역의 유효성은 2010년에서 2019년까지이며, 시정촌 단위로 낙후지역을 선정하고 있음

－ 2010년 현재 1,729개의 시정촌 가운데, 약 45%에 해당하는 776개가 과소지역으로 선정되었으며, 이들 지역의 인구(2005년)는 전국 인구의 약9%에 불과

□ 과소지역자립촉진특별조치법의 지원 내용

○ 과소지역에 대해서는 행정·재정·금융·세제지원을 통해 정주기반을 강화할 뿐 아니라 지역주민 복지증진을 도모하고 있음

－ 행정지원 : 기간도로, 하수도 정비, 의료확보, 고령자 복지증진 등

－ 재정지원 : 국고보조율 특례(학교교사, 보육소, 소방시설), 지방채 특례, 과소지역활성화모델사업 등

－ 금융지원 : 농림어업공고에서 자금대부, 중소기업자금대부, 주택금융공고의 자금 대부 등

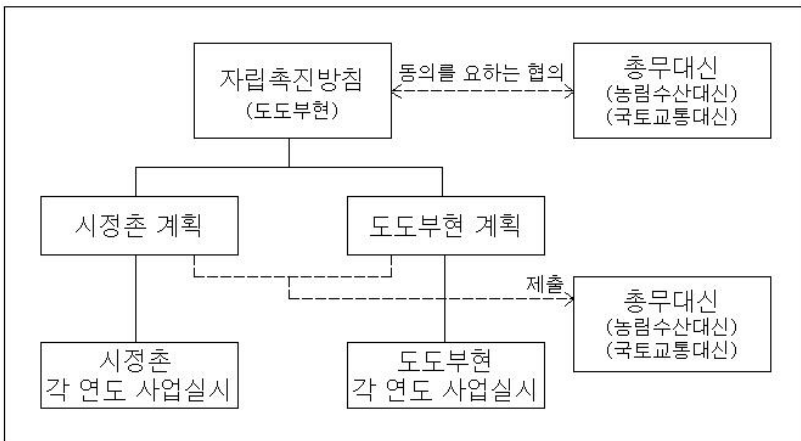
－ 세제지원 : 지방세 과세면제, 특별토지보유세 비과세 등

- 자립촉진법은 10년간의 한시 입법으로 과소지역활성화 특별조치법(1990)과 비교시 생활환경정비와 고령자의 보건복지 등의 비중이 높아지는 추세임
- 후기로 갈수록 자립촉진의 기본 방향은 각 지역의 자주성과 주체성, 아이디어 존중과 개성 있는 지역사회 구축 등을 강조하고 있음
  - 특히, 젊은 층의 정주를 촉진하기 위한 ‘고용창출 및 생활기반 정비, 도시주민과의 교류 확대’등 지역간 교류 확대 및 광역 네트워크 확대, 주민 참가에 의한 지역경영자립촉진 시책 등에 초점을 두고 있음

□ 과소지역자립촉진특별조치법의 추진체계

- 기본적으로 지역종합개발 차원에서 지역주도의 개발정책을 시행, 추진하고 있음
  - 과소지역자립촉진시책은 중앙정부(총무성), 광역자치단체(도도부현), 기초자치단체(시정촌)이 삼위일체가 되어 추진

[그림 25] 과소지역자립촉진계획의 추진체계



- 추진체계는 중앙의 정책제공을 바탕으로, 광역자치단체가 주도가 되어 지역발전 방침을 수립하고 시정촌이 지역개발사업을 주도적으로 추진하는 시스템을 구축하고 있음
  - 광역자치단체가 과소지역 자립촉진방침을 책정하며, 이 때 총무대신 등 중앙부처에 동의를 요하는 협의를 하여야 함
  - 방침에 기초하여 ‘과소지역 자립촉진 시정촌 계획’ 및 ‘과소지역 자립촉진 도도부현계획’을 수립하여 총무성에 제출 (국가차원의 종합계획과 적합성 유지할 수 있게 함)
  - 시정촌 계획과 도도부현 계획도 상호 협의하여 여타 지역진흥계획과 적합성을 유지시킴
- 중앙의 경우, 총무성의 총무대신이 농림수산성, 국토교통성의 협조를 얻어 정책을 총괄하고 있음

#### □ 중앙정부의 지원

- 과소지역자립촉진법에 의한 지원시책
  - 제26조 농림어업금융공고 등으로 부터의 자금 대부(8년거치 25년 상환, 연리 1.85%)
  - 제29조 과소지역내 사업용 자산 매입시 과세특례
  - 제30조 소득세, 법인세 감가상환 특례
  - 제31조 지방세 과세면제 또는 불균일 과세에 따른 조치
- 과소지역을 대상으로 하는 시책
  - 지역종합 정비자금 대부제도(총무성)는 지역종합정비재단의 지원하에 지역진흥에 기여할 만한 민간사업자에게 무이자로 지역종합정비자금을 대부해 주는 제도임
  - 지방 공공단체에서 지역종합정비 자금을 지방채를 통해서 조달하고 지방채 이자의 75%(용지취득의경우 50%)는 지방교부세로 보전이 가능함

- 지역산업진흥 특별 용자는 총무성, 농림수산성, 국토교통성 등에서 중 소기업을 대상으로 지역산업 진흥을 위하여 일본정책투자은행, 중소기업금융공고, 국민생활금융공고에서 용자하는 제도임
- 과소지역 관련 시책
  - 농림어업진흥시책 : 농업개량자금대부, 농업지역에 대한 공업 등의 도입 등에 대한 시책, 산림산촌대책, 농산어촌대책, 관광 또는 레크리에이션 시설 정비시책
  - 지역산업진흥 및 기업유치시책 : 소규모사업 경영지원사업비 보조금, 전원입지지역대책교부금, 전원지역진흥촉진사업비 보조금
  - 산업재배치 시책 : 산업재배치촉진비보조금, 특별토지보유세 비과세, 고정자산세 과세 면제 등
- 재정상의 주요 시책
  - 과소지역 자립촉진을 위한 지방채(과소대책사업비에서의 비중은 52.3%)
    - 교통통신시설(32.1%), 산업진흥시설(27.3), 후생시설(26.8), 교육문화 시설(12.7), 집락정비(1.1)
  - 국고보조금 : 중앙정부부담 또는 보조비율특례에 의한 보조금 상향 조치
    - 교직원 주택 정비에 관한 중앙정부의 보조 특례, 의료확보, 고령자 생활복지센터나 커뮤니티 센터 등이 있음
  - 지방교부세 : 과소대책사업채권, 벽지대책사업채권의 원리금 상황비(시정촌), 인구급감 보정(시정촌), 과소대행사업비(도도부현) 등이 있으며, 그 밖에 통합버스 경비, 의료대책비, 간이수도 개량비 등

&lt;표 19&gt; 지역산업진흥 특별융자제도 내용

구 분	지역산업진흥·고용개발융자제도	지역기업지원 대부제도 (지역고용 촉진자금)
금융기관	일본정책투자은행	중소기업금융공고·국민생활금융공고
대상지역	과소지역 등	과소지역 등
대상업종	광업, 제조업, 운수업, 도매업·소매업, 건설업, 서비스업 등	제한없음
고용창출요건	8명 이상	3명 이상
투자규모요건	2억엔 이상. 광역 과소사업에 대해서는 8억엔 이상	대부한도액은 7,200만엔~7억 2천만엔
금 리	정책금리	기준이율

&lt;표 20&gt; 일본의 낙후지역(과소지역)대책의 주요 시책

구 분	제 도 명	주요내용
과소법에 의한 지원시책	농림어업금융공고 등에서 자금대부, 과소지역내 사업용 자산매입시 과세특례 등	행정·재정·금융상의 특별조치 등
과소지역을 대상으로 하는 시책	지역종합정비자금 대부제도(총무성)	지역종합정비자금 무이자 대부
	지역산업 진흥에 대한 특별융자제도	중소기업 대상
과소지역 관련시책	농림어업진흥시책, 농업개량자금대부	

## 2) 기타 낙후지역정책

- 그 외에 일본에서 낙후지역정책은 특수한 자연적, 인문적 환경을 가진 지역을 대상으로 추진되고 있음
  - 예를 들어, 산촌, 우리나라 도서지역에 가까운 이도지역, 눈이 많이 내리는 호설 지역 등이 있음
  - 이와 관련된 일본 낙후지역 법률은 「특정농산촌지역에있어서농림업 등의활성화를위한기반정비촉진에관한법률」, 「산촌진흥법」, 「이도진흥

법」, 「호설지대대책특별조치법」, 「반도진흥법」, 「특수도양지대재해방지 및 진흥임시조치법」 등이 있음

<표 21> 특별지역 지원 및 개발관련 사업

구분	선정기준	주요사업내용	지원제도	대상지역
특정농산촌의 농림업 활성화를위한 기반정비사업 (’93~)	-지리적/농업생산 조건불량 -주요산업 : 농림업 -비도시권시가지 -인구 10만 미만	-농림업활성화 -농림업인재육성 -농림지소유권이전 -특산물생산시설정비 -도시지역교류시설정비	-농지법/도시계획법 특례 -인재육성시설에 대한 세제상 특례 -중산간지역경영개선 안정자금의 저리융자	
산촌진흥 사업(’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
반도진흥 사업(’86~)	-일정규모의 지역 -기반시설미비지역 -기업입지촉진이 필요한 지역	-교통통신시설정비 -관광개발 -생활환경정비 -고령자복지증진 -교육 및 문화진흥 -수자원 이용 및 개발	-고용기회창출/지역경제력 강화를 위한 재정 금융 세 제 등의 지원조치 -반도순환도로의 국고보조율 상승조정	시정촌 378개 인구 472만 면적 3.7만km <sup>2</sup>
이도진흥 사업(’53~)	-도민생활의 본토 의존성 -본토와 접근성 -본토와 거리 -일정규모의 인구	-사회간접자본정비 -지역문화증진 -의료시설설치 -고령자복지증진 -이도체협교류촉진	-국고보조율의 상승조정 -지방채발행/세제상 특례 -이도진흥사업 지원조치 -관계예산의 일괄처리 -특별융자제도	시정촌 175개 인구 47만 면적 5,257km <sup>2</sup>

\* 연계와 협력은 치열한 경쟁에서 승리할 수 있는 최고의 정책 수단

## 〈 부록 2 〉 우리나라의 지역발전의 진단 : 성장과 쇠퇴

### 1. 지역발전 진단의 목적

- 지역 인구 증감은 지역발전의 변화상을 보여줄 수 있는 대표적인 지표
- 지난 25년간 우리나라의 시군구별 인구는 크게 변화하였으며, 산업화와 도시화 과정을 거치면서 인구 증감이 달라지다가 현재 저출산 고령화로 인해 인구 구조도 달라지고 있음
- 여기서는 1985년부터 2010년까지 시군구별 인구 변화율을 분석하고 그 특성을 제시하고자 함

### 2. 지역발전 진단의 방법

- 시군구별 인구 변화 분석을 위해 1985년 인구주택총조사 자료와 2010년 주민등록인구통계 자료를 이용하여 각 연도 시군구별 인구를 계산하고 비교
- 인구밀도 대신 인구를 사용한 이유는 1990년대 도농통합으로 인해 인구 밀도는 인구 변화를 적절하게 보여주지 못하기 때문임
- 몇 개의 단계로 나누어 진행
  - 1985년과 2010년 지리정보 지도에 각 연도 인구를 연결하여 시군구별 인구를 계산
  - 공간 결합기능을 이용하여 2010년 시군구별 행정구역에 1985년 행정구역 연결
  - 2010년 행정구역이 새로 편성된 경우 1985년 당시의 행정구역을 추적한 후 2010년 기준으로 행정구역을 일치시키고 두 연도의 인구 변화를 계산



### 3. 성장과 쇠퇴의 특성

- 1985년과 2010년 사이 전체 시군구별 인구 변화를 계산하고 이를 성장지역, 정체지역, 쇠퇴지역으로 구분
  - 구분의 기준은 전체 시군구별 인구 성장률의 평균치인 28.7%를 기준으로 그 이상이면 성장지역, 0%이상 28.7% 미만인 경우 정체지역, 0% 미만인 경우 쇠퇴지역을 정함
  - 172개 시군구 가운데 성장지역은 51개 시군구로 29%를 차지하고 있으며 정체지역은 총 29개로 17%였다. 쇠퇴지역은 93개로 전체의 54%

<표 22> 지역유형별 변화율과 시군구 수

지역유형	변화율	시군구 수
성장지역	28.7% 이상	51 (29%)
정체지역	0% 이상 28.7% 미만	29 (17%)
쇠퇴지역	0% 미만	93 (54%)

#### 1) 성장지역

- 1985년부터 2007년까지 인구가 전국 평균치보다 높은 지역을 성장지역으로 보면, 총 51개의 시군구가 여기에 해당
- 경기도 안산시, 경상남도 창원시, 경기도 용인시가 인구 성장에서 각 1, 2, 3위를 차지
- 부산을 제외한 인천, 대전, 대구, 광주, 울산이 성장지역에 속함
- 경기도가 전체의 45%를 차지하며, 51개 성장지역 가운데 23개가 경기도 내 시군구였으며, 경기 남부의 대규모 택지 개발에 의한 인구 유입이 주요 원인

- 2010년 현재 강북구와 노원구를 포함한 도봉구, 양천구를 포함하는 강서구, 송파구를 포함하는 강동구, 서초구를 포함하는 강남구 등 서울시의 4개구 또한 성장지역임
- 수도권과 경부고속도로, 경부고속철로 연결되어 있는 충청남도 청주시, 충청북도 천안시와 아산시의 성장세가 컸다. 특히, 아산시의 경우 첨단산업단지의 입지가 큰 원인으로 보임
- 경남북의 경우 공업지역을 중심으로 인구가 증가하였으며, 전남 광양시와 전남 전주시의 인구도 증가

&lt;표 23&gt; 25년간 성장지역

시도	시군구	2010 인구	1985 인구	변화율	순위	성장유형
경기	안산시	714891	80861	784.0986	1	성장지역
경남	창원시	1090181	143705	658.6243	2	성장지역
경기	용인시	876550	135092	548.8541	3	성장지역
경기	고양시	950115	160002	493.8145	4	성장지역
경기	시흥시	691630	138584	399.0692	5	성장지역
경기	화성시	835797	201493	314.802	6	성장지역
경기	남양주시	760539	202810	275.0007	7	성장지역
경남	김해시	503348	154258	226.3027	8	성장지역
경기	광주시	400268	130456	206.8222	9	성장지역
경기	의정부시	431801	141705	204.7183	10	성장지역
경기	양주시	196706	65409	200.7323	11	성장지역
경기	수원시	1077535	372316	189.4141	12	성장지역
경기	성남시	980190	388001	152.6256	13	성장지역
경기	김포시	238339	98082	142.9997	14	성장지역
경기	파주시	355632	147087	141.7834	15	성장지역
경기	부천시	875204	380311	130.1285	16	성장지역
충남	천안시	557673	243327	129.1867	17	성장지역
경북	구미시	404920	182371	122.0309	18	성장지역
충북	청주시	655971	309719	111.7955	19	성장지역
경남	양산시	260239	124233	109.4765	21	성장지역

경기	안양시	621714	305540	103.4804	22	성장지역
경북	경산시	240708	126163	90.79128	23	성장지역
경기	평택시	419457	220720	90.04032	24	성장지역
경기	광명시	343982	184789	86.14853	25	성장지역
충남	아산시	265191	142981	85.4729	26	성장지역
경기	이천시	202595	109623	84.81067	27	성장지역
경북	김천시	272272	147726	84.30879	28	성장지역
서울	강서구	1074128	584859	83.65589	29	성장지역
전남	광양시	145512	80481	80.80292	30	성장지역
서울	도봉구	1326048	753001	76.10176	31	성장지역
강원	원주시	314678	184136	70.89434	32	성장지역
전북	전주시	641525	379687	68.96154	33	성장지역
경남	진해시	175859	105586	66.55523	34	성장지역
경북	칠곡군	119087	71814	65.827	35	성장지역
경기	포천시	158658	96501	64.41073	36	성장지역
경기	안성시	177937	109801	62.05408	37	성장지역
경기	동두천시	95653	61316	56.00007	38	성장지역
경남	거제시	228355	146518	55.85457	39	성장지역
서울	강동구	1177150	765952	53.68457	40	성장지역
제주	제주시	417539	281003	48.58881	41	성장지역
서울	강남구	1004815	699431	43.66178	42	성장지역
경북	포항시	514755	360309	42.86487	43	성장지역
강원	춘천시	269950	192893	39.94805	44	성장지역
강원	속초시	84302	62023	35.92055	45	성장지역
경기	과천시	72279	54008	33.83017	46	성장지역
경기	여주군	109250	83276	31.19026	47	성장지역

## 2) 정체지역

- 1985년부터 2010년까지 인구 변동률이 0%에서 28.7% 미만인 지역은 총 29개 시군구
- 6대 광역시 가운데 유일하게 부산광역시가 정체지역에 속함
- 서울시의 은평구, 구로구, 동작구, 관악구, 성동구, 영등포구 등이 정체지

- 역인데 대체로 역사가 오래된 주거지역이자 동시에 공업지역인 것이 특징
- 강원 의 동해시, 강릉시와 경기도의 양평군, 가평군이 인구 변화에서 정체 지역임
  - 경북 경주시와 경남의 진주시, 통영시, 함안군, 사천시가 25년간 성장세가 약했으며 전남의 순천시, 목포시, 여수시와 전북의 군산시, 익산시 또한 인구 성장이 둔화된 지역임

&lt;표 24&gt; 25년간 정체지역

시도	시군구	2010 인구	1985 인구	변화율	순위	성장유형
경기	양평군	95833	77460	23.71934	48	정체지역
전남	순천시	272620	220632	23.56322	49	정체지역
서울	은평구	488109	398186	22.58316	50	정체지역
충북	음성군	91093	75060	21.36025	51	정체지역
충북	진천군	62094	51290	21.06453	52	정체지역
경남	진주시	335037	278000	20.51691	53	정체지역
충북	청원군	152944	128666	18.86901	54	정체지역
전남	목포시	245422	207266	18.40919	55	정체지역
강원	동해시	95236	81010	17.56079	56	정체지역
충북	충주시	208481	178768	16.62098	57	정체지역
경기	가평군	58890	51215	14.98584	58	정체지역
강원	강릉시	218503	195096	11.99768	59	정체지역
서울	구로구	668931	600095	11.47085	60	정체지역
서울	동작구	402709	365042	10.31854	61	정체지역
경남	통영시	140297	128010	9.598469	62	정체지역
전북	군산시	272601	248949	9.500741	63	정체지역
충남	당진군	144903	133903	8.214902	64	정체지역
전남	여수시	293488	272791	7.587127	65	정체지역
경북	경주시	267098	248436	7.511794	66	정체지역
전북	익산시	307289	285886	7.486551	67	정체지역
서울	관악구	531434	496510	7.033897	68	정체지역
충남	서산시	223715	212164	5.444373	69	정체지역
경남	함안군	67207	65433	2.71117	70	정체지역
서울	성동구	684556	670983	2.022853	71	정체지역
충북	제천시	137264	134574	1.9989	72	정체지역
경남	사천시	114148	112096	1.830574	73	정체지역
서울	영등포구	406833	400672	1.537667	74	정체지역
제주	서귀포시	153716	153203	0.33485	75	정체지역

### 3) 쇠퇴지역

- 1985년부터 2010년 사이 인구가 감소한 지역이 쇠퇴지역이며, 이 지역은 지역균형발전정책에서 정책 대상이 될 수 있으므로 그 원인에 대한 면밀한 검토가 필요
- 쇠퇴지역의 대부분은 군지역이 차지하고 있으며, 대체로 농업 기반 지역의 인구가 감소 추세임
- 지역별로 보면, 강원도의 13개 시군의 인구가 감소하고 있고 경기도에서 연천군이 유일하게 인구가 줄고 있음
- 서울의 마포구, 동대문구, 성북구, 서대문구, 용산구, 종로구, 중구 등 주로 한강 이북에서 뚜렷한 인구 감소세를 보이고 있음
- 전반적으로 수도권, 6대 광역시, 남동임해지역, 강원도 일부 지역을 제외한 지역이 인구 감소 현상을 겪고 있는 것으로 나타남

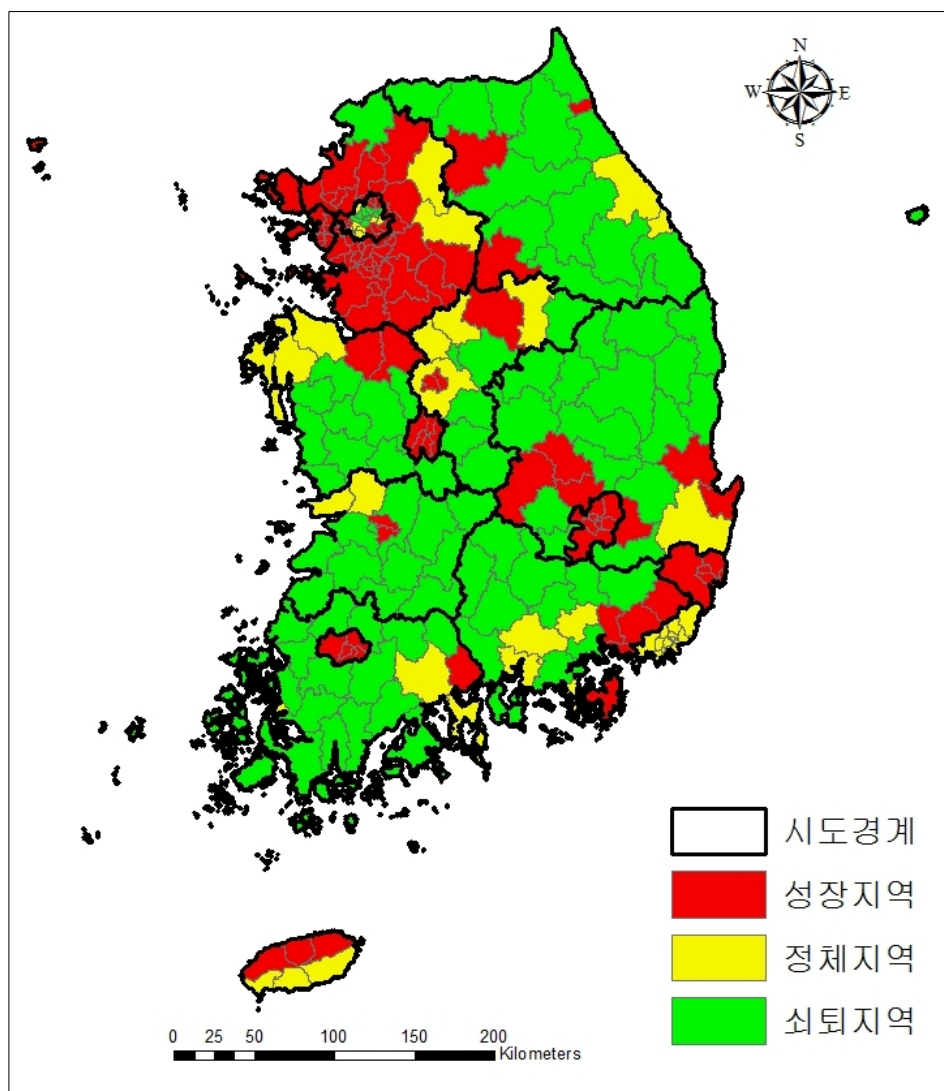
<표 25> 25년간 쇠퇴지역

시도	시군구	2010 인구	1985 인구	변화율	순위	성장유형
충남	연기군	81871	83000	-1.36024	76	쇠퇴지역
충남	논산시	170595	172971	-1.37364	77	쇠퇴지역
서울	마포구	391865	399975	-2.02763	78	쇠퇴지역
서울	동대문구	794241	841671	-5.63522	79	쇠퇴지역
강원	철원군	48928	52614	-7.00574	80	쇠퇴지역
경북	고령군	34678	37324	-7.08927	81	쇠퇴지역
서울	성북구	488932	527517	-7.31446	82	쇠퇴지역
충남	공주시	124930	137782	-9.32778	83	쇠퇴지역
서울	서대문구	324541	367364	-11.6568	84	쇠퇴지역
강원	홍천군	69893	80443	-13.1149	85	쇠퇴지역
강원	양양군	27929	32705	-14.6033	86	쇠퇴지역
경북	안동시	167886	200874	-16.4222	87	쇠퇴지역
서울	용산구	244853	293902	-16.6889	88	쇠퇴지역
충남	보령시	107346	128977	-16.7712	89	쇠퇴지역
전남	화순군	69368	83794	-17.216	90	쇠퇴지역
강원	화천군	24364	29548	-17.5443	91	쇠퇴지역
강원	인제군	31842	38717	-17.7571	92	쇠퇴지역

경북	영천시	103190	126787	-18.6115	93	쇠퇴지역
강원	횡성군	44254	54598	-18.9457	94	쇠퇴지역
충남	홍성군	88078	108685	-18.9603	95	쇠퇴지역
경남	마산시	372840	460977	-19.1196	96	쇠퇴지역
강원	양구군	21843	27055	-19.2645	97	쇠퇴지역
경남	밀양시	110479	136913	-19.3072	98	쇠퇴지역
전남	무안군	74475	92423	-19.4194	99	쇠퇴지역
경북	영주시	113926	142192	-19.8788	100	쇠퇴지역
경기	연천군	45177	57644	-21.6276	101	쇠퇴지역
경북	성주군	45289	58345	-22.3772	102	쇠퇴지역
전남	영암군	60082	77687	-22.6614	103	쇠퇴지역
경남	고성군	57231	75149	-23.8433	104	쇠퇴지역
경남	거창군	63421	83591	-24.1294	105	쇠퇴지역
강원	고성군	30112	41603	-27.6206	106	쇠퇴지역
충북	괴산군	70360	97372	-27.741	107	쇠퇴지역
충북	옥천군	54025	75272	-28.227	108	쇠퇴지역
강원	평창군	43622	61218	-28.7432	109	쇠퇴지역
전북	남원시	87775	125428	-30.0196	119	쇠퇴지역
서울	종로구	170578	244099	-30.1193	111	쇠퇴지역
서울	중구	132822	190438	-30.2545	112	쇠퇴지역
경북	울릉군	10701	15494	-30.9346	113	쇠퇴지역
전북	완주군	85119	123640	-31.1558	114	쇠퇴지역
충남	예산군	87002	126924	-31.4535	115	쇠퇴지역
경남	하동군	51509	75424	-31.7074	116	쇠퇴지역
경남	창녕군	61714	90406	-31.7368	117	쇠퇴지역
전북	정읍시	122000	180330	-32.3463	118	쇠퇴지역
경북	울진군	52430	78460	-33.1761	119	쇠퇴지역
경북	청도군	44391	66481	-33.2275	120	쇠퇴지역
충북	영동군	50523	76799	-34.214	121	쇠퇴지역
충남	금산군	56555	86061	-34.285	122	쇠퇴지역
경북	상주시	105607	164835	-35.9317	123	쇠퇴지역
경남	합양군	41197	64384	-36.0136	124	쇠퇴지역
전남	장성군	46514	73970	-37.1178	125	쇠퇴지역
경북	문경시	77391	124324	-37.7506	126	쇠퇴지역
전남	담양군	47808	77003	-37.9141	127	쇠퇴지역
충남	부여군	75029	121244	-38.1174	128	쇠퇴지역
경남	산청군	35591	57818	-38.443	129	쇠퇴지역
강원	삼척시	72046	117539	-38.7046	130	쇠퇴지역
전남	구례군	27375	44710	-38.7721	131	쇠퇴지역
전북	김제시	94346	155302	-39.25	132	쇠퇴지역
경북	군위군	24736	40786	-39.3517	133	쇠퇴지역
충남	서천군	60085	99153	-39.4017	134	쇠퇴지역

전북	무주군	25578	42683	-40.0745	135	쇠퇴지역
경남	남해군	49328	82470	-40.1867	136	쇠퇴지역
전남	나주시	90118	151087	-40.3536	137	쇠퇴지역
전남	해남군	79579	135173	-41.128	138	쇠퇴지역
전북	부안군	60138	102541	-41.3522	139	쇠퇴지역
경남	의령군	30162	51548	-41.4875	140	쇠퇴지역
경북	영덕군	41377	70734	-41.5034	141	쇠퇴지역
충남	청양군	32541	55758	-41.6389	142	쇠퇴지역
전남	강진군	41624	71389	-41.6941	143	쇠퇴지역
전남	영광군	57362	100825	-43.1074	144	쇠퇴지역
충북	단양군	31817	55968	-43.1514	145	쇠퇴지역
충북	보은군	34956	61501	-43.1619	146	쇠퇴지역
경남	합천군	51092	90377	-43.4679	147	쇠퇴지역
강원	영월군	40407	72943	-44.6047	148	쇠퇴지역
전남	완도군	54269	98479	-44.8928	149	쇠퇴지역
전북	순창군	30209	54837	-44.9113	150	쇠퇴지역
전북	장수군	23386	42518	-44.9974	151	쇠퇴지역
전남	곡성군	31886	58536	-45.5275	152	쇠퇴지역
전북	고창군	60861	113513	-46.3841	153	쇠퇴지역
경북	청송군	26715	50536	-47.1367	154	쇠퇴지역
경북	예천군	47049	89306	-47.3171	155	쇠퇴지역
전남	장흥군	42394	80516	-47.3471	156	쇠퇴지역
경북	의성군	58832	111842	-47.3972	157	쇠퇴지역
강원	태백시	50864	97956	-48.0746	158	쇠퇴지역
전남	함평군	36702	71197	-48.4501	159	쇠퇴지역
전남	진도군	33743	65524	-48.5028	160	쇠퇴지역
전남	고흥군	73924	145246	-49.1043	161	쇠퇴지역
전북	임실군	30593	61950	-50.6166	162	쇠퇴지역
경북	봉화군	34567	70440	-50.927	163	쇠퇴지역
전북	진안군	27543	56647	-51.3778	164	쇠퇴지역
경북	영양군	18451	39160	-52.883	165	쇠퇴지역
전남	보성군	48792	110707	-55.9269	166	쇠퇴지역
전남	신안군	45428	103114	-55.9439	167	쇠퇴지역
강원	정선군	41045	110164	-62.7419	168	쇠퇴지역

[그림 26] 성장, 정체, 쇠퇴지역의 공간 분포





## 〈 부록 3 〉 외국의 광역경제권 추진동향과 창의적 지역발전

### 1. 일본

#### □ 광역경제권 추진동향

- 일본의 지방제도는 우리나라와 마찬가지로 광역자치단체와 기초자치단체의 2단계로 구성되어 있음
  - － 광역자치단체로는 도쿄도, 홋카이도, 교토부, 오사카부를 포함하여 총 47개의 도도부현(都道府縣)이 있고, 기초자치단체로는 1,720여개의 시청촌이 있음
- 광역경제권 추진현황
  - － 이미 1990년대 후반부터 여러 지역에서 사안별 정책연합이나 사업연합의 형태로 광역연계 사업이 활성화되고 있으며, 2009년 8월에는 도주제 전환의 전 단계로서 블록별 광역지방계획이 수립되어 현재 블록별로 관련 사업을 추진 중
  - － 일본의 도주제 도입문제는 워낙 논쟁이 많고 이해관계가 복잡하여 아직 구체적 합의에 이르지 못하고 있으며, 최근 민주당 정부의 집권 이후 도주제 도입에서 기초자치단체 활성화로 관심이 이행함에 따라 추진동력이 약화되고 있는 실정임
  - － 현재 수도권 집중해소 및 자립과 분권을 요구하는 목소리가 크고, 관광, 산업진흥, 방재, 의료보건 등의 분야에서 광역적 대응의 필요가 커지면서 ‘관서의 광역연합’이나 ‘큐슈의 광역행정기구’ 구상 등 새로운 광역기구 창설 움직임이 나오고 있음
  - － 일본은 2005년에 개정된 신국토형성계획에 따라 종전의 국토계획 체제를 바꾸어 전국계획과 광역지방계획으로 이원화

- ※ 중앙은 가이드라인 제시, 지방계획협의회가 광역지방계획 작성
- 2009년 8월에 확정된 광역지방계획<sup>28)</sup>은 구체적인 추진기구나 재정이 없는 일종의 광역종합발전 디자인에 머물러 있고, 현행 도도부현 제도를 그대로 둔 채 수립되기 때문에 기존의 행정체계를 넘어 상호 간의 협력을 끌어내기가 어려운 상황임

#### □ 정책적 합의

- 광역경제권을 둘러싼 논의의 전개양상이 우리나라와 매우 유사하고, 추진 정도도 실질적인 권한과 재원을 가진 공식적인 추진기구가 없다는 점에서 우리나라와 비슷한 수준
- 우리나라는 ‘관서 광역연합’의 광역행정기구가 시행하고 있는 광역사업 추진시스템을 벤치마킹해서 광역발전위원회의 운영에 도입하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음

## 2. 영국

#### □ 광역경제권 추진동향

- 광역권 구상
  - 노동당 정부는 잉글랜드 경우 광역단위에서 지역의 발전과 재생업무를 담당하는 9개의 지역발전기구(RDA)를 2009-2010년 설치
  - RDA와 GOR을 기반으로 주민의 직접선출에 의한 광역지방정부 구성을 목표로 삼았으나 2004년 잉글랜드 노스웨스트(North West) 지역 선거에서 참패함에 따라 광역권 구상은 동력을 상실

28) 광역지방계획은 2009년 8월에 각 광역블록별로 수립·확정되었으며, 현재 중앙정부 차원의 광역관련 제도라고 할 수 있음

- 광역권 정책의 후퇴
  - 2010년 5월의 총선 승리 이후 노동당의 지역정책인 RDA를 2012년까지 폐지하고 그 대신 LEP(Local Enterprise Partnerships)를 설립계획 발표
  - LEP는 RDA와는 달리 법적 지위가 없는 임시기구로 카운티 수준의 지방자치단체들이 민간부문과 파트너십을 형성하여 2011년 2월 현재 31개의 LEP가 승인
  - LEP는 법적 기구도 아니며 중앙정부가 지역정책을 주도할 것이며 사실상 광역권 정책을 폐기하려 한다는 비판이 있음

#### □ 정책적 함의

- 우리나라의 경우 ‘다자간 협약’을 통한 자발적 협력은 단기적인 광역사업의 모델로는 검토할 필요가 있어 보이나 광역지자체 간의 벽이 너무 높아 궁극적으로 광역경제권의 정착을 위한 모델로는 한계가 있는 것으로 판단됨
- 영국의 광역권 정책이 폐기되고 있다는 사실은 효율성 논리만으로는 광역권 정책의 목적을 달성하기가 어려우며, 그래서 정부의 장기적인 플랜 아래서 추진해야 할 사항임을 시사

### 3. 프랑스

#### □ 광역경제권 추진동향

- 레지옹의 지위 강화
  - 경제개발 및 국토개발의 효율성 향상을 위하여 1959년에 기존의 96개 테파르트망(도)보다 규모가 큰 21개 레지옹(지역 또는 광역권)을 신설

- 1972년에는 레지옹에 특수공법인(영조물법인)의 지위가 부여되어 예산의 자율성이 강화되고, 간접선거로 레지옹의회 구성
- 레지옹의 지방자치단체화
  - 레지옹은 지방분권의 실시와 함께 1982년부터 지방자치단체로 변경되어 권한과 역할이 대폭 강화
- 광역발전계획의 주요 내용
  - 전국차원에서는 2002년부터 공공서비스종합계획(SSC)이 수립되고 있으며, 20년 장기계획
  - 광역권발전사업은 국가와 지역(주로 레지옹) 간에 투자계약을 맺는 ‘계획계약제도’를 적극 활용하여 재원을 조달
  - 범부처 차원에서 지역정책전담기구(DIACT)를 설치하여, 연계·협력하는 체제를 구축하고, 지역차원에서는 대통령이 임명하는 레지옹지사(프레페)에게 지역간 업무를 조정, 협력을 도모

#### □ 정책적 시사점

- 레지옹은 준정부적 지자체를 거쳐 주정부로 발전하고 있다고 할 수 있으며, 이러한 추진과정은 우리나라 광역경제권 형성과정에 중요한 시사점을 제시하고 있음
- 우리나라의 광역위도 실질적인 권한을 행사하는데 한계가 있는 점을 고려할 때, 권한이 강화된 프랑스의 레지옹 제도는 향후 개선방안시 참고할 필요가 있음

## 4. 지자체 창의·경쟁 특별지원 프로그램

### 1) 창의·경쟁 프로그램의 개념

- 자치단체가 자율과 창의를 바탕으로 지역활성화를 위해 독자적으로 추진하고자 제안하는 프로젝트에 대해 정부가 재원을 포괄적으로 지원하고
- 프로젝트의 목표를 구체적 성과지표로 제시한 후 달성여부를 평가하여 노력하는 자치단체에 대해 특별 인센티브를 제공함으로써 상호 경쟁을 유도하는 프로그램

2) 창의·경쟁 프로젝트의 요건

- 자치단체가 추진의지가 있는 분야에 대해 창의와 아이디어를 바탕으로 자율적으로 프로젝트를 구상
- 지역실정과 여건을 반영한 독창적이고 차별화된 구상으로 지역특성화발전을 도모할 수 있는 프로젝트를 공모심사를 통하여 추진
- 국고보조사업과 달리 상호 연계된 여러 단위사업을 특정 테마로 묶어 프로젝트를 구상
- 프로젝트의 목표와 성과지표를 구체적으로 제시하여 가시적 성과를 유도하고 결과를 평가하여 자발적 노력과 경쟁을 촉진

<표 26> 국고보조사업(특정보조)과 창의경쟁 프로그램의 차이

	국고보조사업	창의·경쟁 프로그램
보조대상	단위사업 대상	단위사업이 연계된 프로그램 대상
보조방식	사업당 보조	포괄 보조
보조형식	보조대상사업이 법률에 명시	지자체가 자유롭게 구상
보조율	정률보조	차등보조 + 재정력 반영
보조목적	비용보조	균형발전 + 재정격차 완화
평가	성과평가 결여	경쟁 + 성과평가 + 인센티브

### 3) 창의·경쟁 프로그램의 추진방향

#### □ 지방의 자율과 창의를 최대한 존중

- 분야의 선택 및 프로젝트 구상을 자치단체의 자율에 전적으로 일임
- 지역의 현안문제에 대한 자치단체의 계획자치권을 최대한 보장

#### □ 상호 경쟁과 가시적 성과를 지향

- 공모를 통해 자치단체의 내실있는 프로젝트 구상을 유도하고 선택과 집중에 의한 투자효율성을 제고
- 성과지표를 구체적으로 제시하고 평가와 인센티브를 통한 상호 경쟁을 유도함으로써 가시적 성과를 창출

#### □ 프로젝트에 대한 포괄 지원

- 중앙부처의 보조사업에 대한 「짜맞추기식」 사업추진을 지양하고 자치단체가 필요로 하는 사업에 대해 지원
- 단위사업별 보조방식이 아닌 프로젝트 전체에 대한 포괄적 재정지원을 통해 자치단체의 재량권 확대단위사업별 보조방식이 아닌 프로젝트 전체에 대한 포괄적 재정지원을 통해 자치단체의 재량권 확대

### 4) 창의·경쟁 프로그램의 구성

#### □ 지식경영 분야

- 대상 : 자치단체의 조직운영의 쇠신을 목적으로 행정의 효율화와 예산의 절감 등 경영혁신에 기여하는 프로젝트
- 프로젝트 예시 : 조직의 슬림화 및 효율화, 민간위탁 활성화, 지방세 체납

징수, 전자지방정부 추진, 지방의 세수증진, 공공시설의 통폐합 등

□ 소득 및 고용창출 분야

- 대상 : 지역의 자원과 아이디어를 활용하여 소득을 증대시키고 일자리를 창출함으로써 지역경제 활성화에 기여하는 프로젝트
- 프로젝트예시 : 지역특산물 생산·판매·유통 지원, 지역특산물 개발 및 마케팅, 장소 마케팅 및 장소 브랜딩, 농축산 소득기반, 관광산업 육성, 관광객 유치 및 마케팅, 농촌테마관광, 전통문화예술 진흥, 취업 및 고용 알선, 사회적 일자리창출 지원 등

□ 기업유치 및 지원 분야

- 대상 : 국내 또는 외국으로부터의 이전기업을 유치하고 지역내 중소기업의 창업 및 운영을 지원함으로써 지역경제활성화에 기여하는 프로젝트
- 프로젝트예시 : 중소 산업단지 조성, 산업단지의 리모델링, 국내외 이전 기업 유치지원, 중소기업 창업 및 육성 지원, 산학연 공동기술개발컨소시엄 지원, 우수 유망기술의 사업화·마케팅 지원, 친기업환경 조성 등

□ 지역재생 분야

- 대상 : 도시와 농촌의 낙후된 생활수준을 개선하고 쾌적한 정주환경을 조성함으로써 지역활력을 증진하고 주민의 삶의 질을 제고하는데 기여하는 프로젝트
- 프로젝트예시 : 지역만들기, 재래시장 활성화, 커뮤니티 비즈니스 (Community Business) 지원, 도시 공공디자인 개선, 옥외광고물 정비, 농촌 빈집정비 및 재활용, 전원주택 및 전원마을 개발, 장기체제

## 형 프로그램 개발, 자연경관 및 환경정비 등

### □ 인력양성 분야

- 대상 : 출생률을 높이고 청소년 학습을 지원하며 실업인구의 취업능력을 향상시킴으로써 인적자원의 질을 제고하여 일자리 창출 및 소득증대에 기여
- 프로젝트예시 : 지역고용개발 특화산업, 전문기술 교육·훈련, 노인, 여성 인력 능력개발 지원, 청년·청소년 취업 상담창구 「Job cafe」 운영, 청소년 학습지원시설, 저출산 대책 및 출산장려, 육아지원 프로그램, 인터넷 강좌 개설 등

### □ 환경보전 분야

- 대상 : 자연환경 보전과 에너지 절감 및 지구온난화 등에 대처함으로써 지속가능한 발전을 추구하는데 기여하는 프로젝트
- 프로젝트예시 : 녹색교통시스템의 도입, 에너지 절약 및 신에너지 활용, 삼림의 보존 및 육성, 환경창조형 농업 촉진, 쓰레기 절감 및 재활용, 오염 절감대책, 온난화 및 기후변화 대책 등

### □ 방재·안전 분야

- 대상 : 자연재해, 재난 및 사고, 범죄 등으로부터 지역사회의 안전을 보호함으로써 안심하고 생활할 수 있는 여건을 조성하는데 기여하는 프로젝트
- 프로젝트예시 : 자율형 패트롤 방법대 운영, 아동안전확인 전자시스템 구축, 방재시설의 구축 및 개보수, CCTV 활용 모니터링시스템 등



## 〈 부록 3 〉 향후 지역주도의 풀뿌리 지역발전

### 1. 공동체 주도 지역발전의 중요성

- 1970년대 서구 자본주의 경제의 위기와 이로 인한 국가의 재정지출 감축은 서구사회에서 사회적 경제와 그 대표적인 경제조직으로서 사회적기업에 대한 관심을 야기
- 서구 선진국들이 케인즈적 복지국가(welfare state)를 포기하고, 혁신과 경쟁에 대한 강조를 통해 사회정책을 경제정책에 종속시키는 슈페터적 근로국가(workfare state)로 전환
- 한국의 경우 1997년 말 외환위기로 수많은 실업자가 양산되자 취약계층의 빈곤 및 실업 해소를 위한 수단으로 공공근로사업 및 자활지원사업을 전개하고 2003년부터는 사회적 일자리 창출사업을 추진
- 자조와 협력에 기반한 자생적 경제 공동체의 지속가능한 성장을 추구하기보다는 일자리 창출이라는 당장의 정책과제를 해결하는 수단으로 사회적기업과 같은 경제 공동체를 활용하고 있음

### 2. 지역사회 주도 사회적기업 육성정책의 실태와 문제

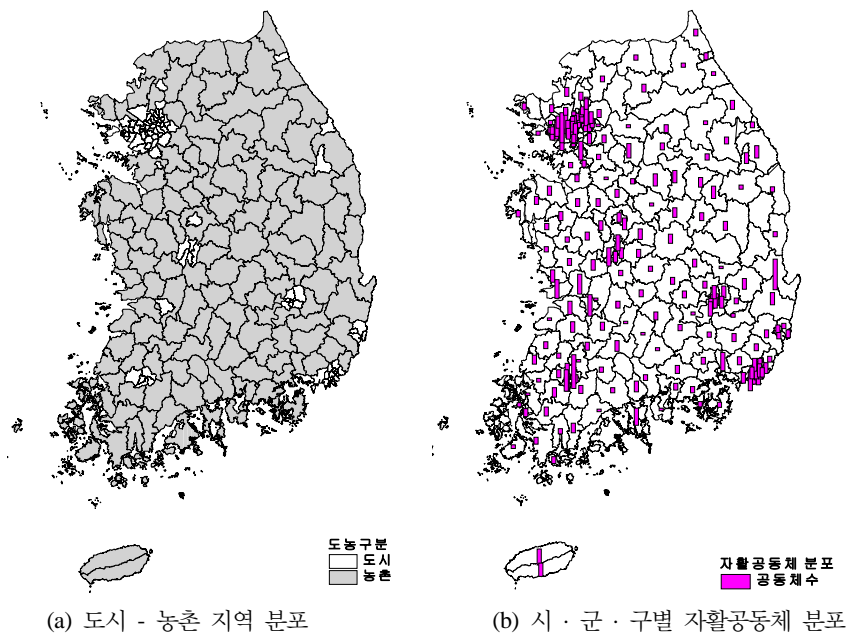
#### 1) 보건복지부 자활공동체 현황

- 한국에서 사회적기업이라는 명칭이 정책적으로 도입되기 전 실질적으로 지역사회 주도의 사회적기업이라 할 수 있는 형태는 자활공동체임
- 자활공동체의 배경은 1970~80년대에 전개된 민중교회의 주민조직화 활동과 1990년대의 빈민지역 생산공동체운동에서 찾을 수 있음
- 자활공동체는 빈곤층의 탈빈곤을 돕고 교육·훈련을 통해 일자리를 제공

하며 궁극적으로 자활에 성공할 수 있도록 돕는 사회적 목적을 실천하는 사회적기업이라 할 수 있음

- 2011년 4월 기준으로 자활공동체는 1226개소가 분포하고 있으며, 전국 232개 기초자치단체(시·군·구) 중 24개 지역을 제외한 모든 곳에 1개 이상의 자활공동체가 경영되고 있음

[그림 27] 자활공동체 분포



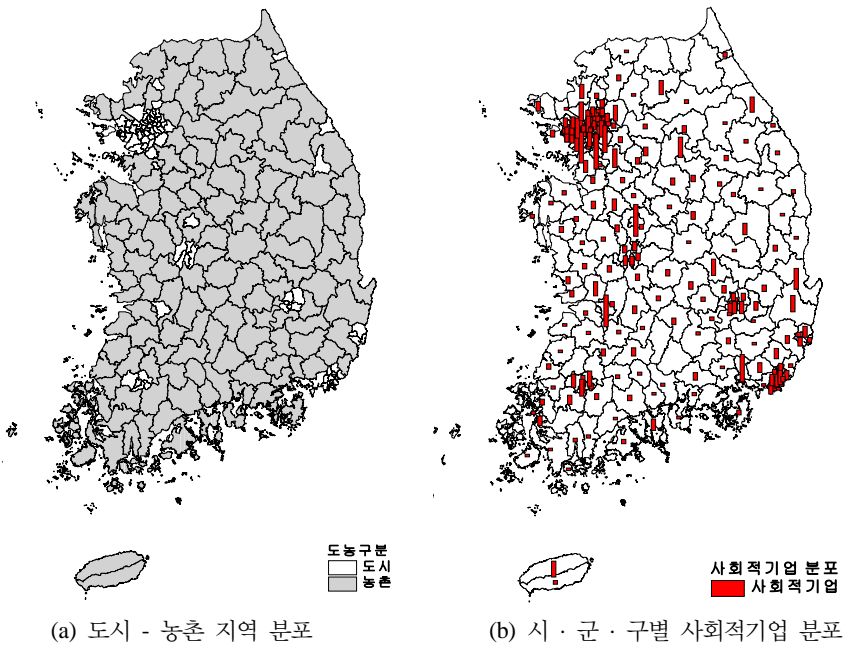
## 2) 고용노동부 사회적기업 현황

- 사회적기업은 「사회적기업육성법」에 의해 ‘취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적으로 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업’으로 규정되고 있음
- 인증된 사회적기업은 2011년 4월 기준으로 전국에 501개소가 분포하고 있으며, 인증사회적기업 외에 ‘사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익

창출 등 사회적기업의 대체적 요건을 갖추고 있으나, 수익구조 등 법상 인증요건의 일부를 충족하지 못하고 있는 조직(기업)’을 예비사회적기업으로 지정

- 예비사회적기업은 2011년 4월 기준으로 전국에 165개소가 분포하고 있으며, 예비사회적기업을 광역자치단체장이 지정·운영하도록 하였는데, 이에 따른 지역형 예비사회적기업도 전국에 531개소가 분포
- 고용노동부의 인증제도 등에 의해 지정된 인증사회적기업, 예비사회적기업, 지역형 예비사회적기업은 2011년 4월 기준으로 모두 1197개소로 전국 232개 기초자치단체 중 204개 지역에 분포하고 있으며 총 종사자 수는 20671명에 달함

[그림 28] 사회적기업 분포

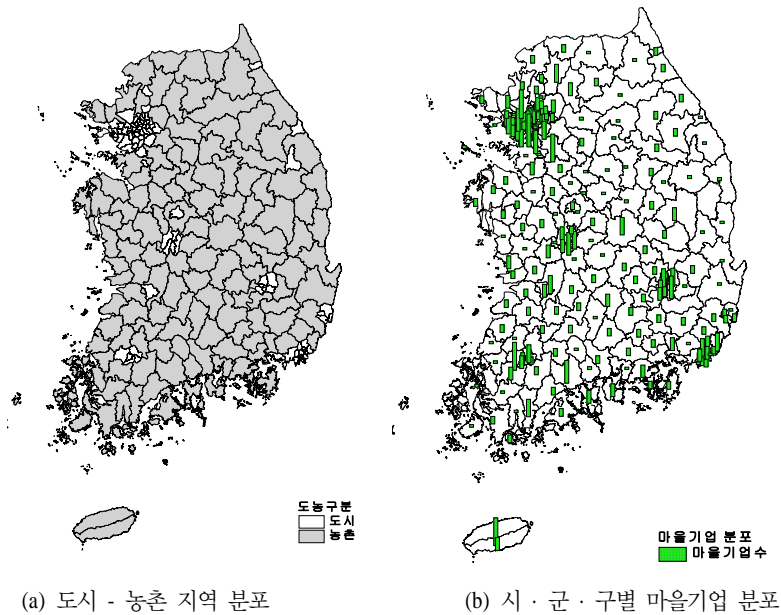


### 3) 행정안전부의 마을기업 현황

- 행정안전부는 일자리 창출이라는 현 정권의 정책기조에 따라 2009년부터 공공부문의 사회적 일자리를 만드는 정책사업으로 ‘희망근로사업’을 추진

- 이는 저소득층, 취약계층, 휴·폐업 자영업자들을 위한 일자리를 제공하고 이들에 대한 임금의 반을 희망근로 상품권으로 지급하여 즉각적인 구매를 촉진함으로써 지역경제 활성화 역시 도모한다는 목적
- 2011년에는 다시 자립형 지역공동체 사업을 ‘마을기업’ 육성사업으로 변경하여 본격적으로 추진하고 있음
- 2011년 4월 기준으로 전국에 470개의 마을기업이 선정되었으며, 이들 중 농촌에는 53.2%(250개소)가, 도시에는 46.8%(220개소)가 분포하고 있어 공간적 분포에 있어 도 - 농간 적절한 균형이 이루어지고 있음
- 유형별로는 지역자원 활용형 마을기업은 전체 312개소 중 68.9%가 농촌에 분포하고 있으며, 친환경·녹색에너지사업 마을기업은 전체 71개소 중 73.2%가, 그리고 생활지원·복지형 마을기업은 전체 87개소 중 81.6%가 도시에 분포하고 있음

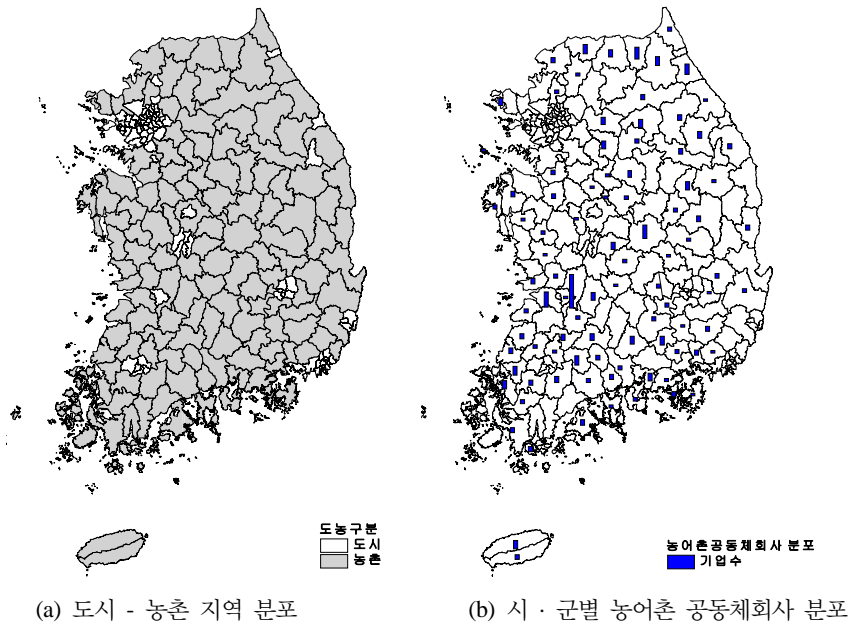
[그림 29] 마을기업의 분포



4) 농림수산식품부의 농어촌 공동체회사 현황

- 농림수산식품부 역시 농촌 지역사회 주도의 경제 공동체의 한 형태인 농어촌 공동체회사를 정책적으로 육성하고 있음
- 농어촌 공동체회사는 지역주민 또는 귀촌인력이 자발적으로 참여해 기업 경영방식을 접목하여 지역의 인적·물적 자원을 활용함으로써 농어촌 지역의 일자리와 소득을 창출하고 지역사회 발전에 기여하는 조직을 의미
- 특성별로 농식품산업형, 도농교류형, 지역개발형, 사회복지서비스형, 복합형으로 유형화되고 있으며, 2015년까지 이러한 농어촌 공동체회사 3000 개소를 육성할 계획임
- 2001년 현재, 전국 농어촌에 443개의 농어촌 공동체회사가 분포하고 있으며, 이 중 농식품산업형이 40.4%, 도농교류형이 39.7%, 지역개발형이 4.5% 복지서비스형이 9.0%, 그리고 복합형이 6.3%의 분포를 보이고 있음

[그림 30] 농어촌 공동체회사 분포



## 5) 지역사회 주도 사회적기업 육성 정책의 문제점

- 특정 부처가 인증제도를 통해 법적으로 사회적기업 육성정책을 독점하다 보니 다양한 형태로 존재할 수 있는 사회적기업의 활성화를 원천적으로 제한하고 있음
  - 영국의 경우 장애인을 위한 일자리 제공을 목적으로 설립된 Social Firm 이나 지역개발 및 지역 활성화에 초점을 두고 있는 CIC(Community Interest Companies) 등 다양한 형태의 사회적기업이 발전하고 있는 상황과는 대조적임
- 그간 한국에서는 부처 간 경쟁적 사업추진으로 인해 정책의 유사·중복과 비효율성 초래라는 문제가 지속적으로 제기되어 왔음
  - 부처의 특장(特長)을 살려 다양한 유형의 사회적기업을 활성화 하고 이를 연계하여 정책추진의 효율성을 증대하기보다는 별반 차별성이 없는 유사 정책사업들이 개별 부처에 의해 추진되고 있는 상황임
- 한국의 지역사회 주도 사회적기업 육성정책은 사회적 경제라는 토대를 무시한 채 개발 사회적기업을 육성하는 데 초점을 두고 있음
  - 사회적기업은 연대와 협력, 집합적인 자조의 노력으로 이루어지는 사회적 경제의 대표적인 경제활동 조직으로 사회적기업이 창출되고 성장하기 위해서는 사회적 경제의 주요 주체들 간 지역사회를 기반으로 한 다양한 연대와 협력이 필요
- 지역사회 주도의 개별 사회적기업을 육성하는 데 초점을 두기 보다는 경제 공동체를 운영하는 지역의 역량을 강화하는 것에 정책적 초점이 함께 맞추어져야 함
- 지역 여건에 따라 다양한 형태의 지역사회 주도 사회적기업이 발전할 수 있도록 정부에 의한 지원 역시 다양한 차원에서 제공될 필요가 있음
  - 현재는 인건비 지원 중심으로 정부지원이 제공되고 있지만, 업종이나

사업성장 시기에 따라 차별적인 지원이 가능해야 한다는 목소리가 적지 않음

- 지역사회 주도 사회적기업 육성에 있어 공간적 분포에 대해 고려가 부족함
  - 사회적기업은 사회적 경제의 기원이 그러하듯이 시장의 실패와 정부의 실패가 공존하는 취약계층 또는 취약한 지역사회의 문제를 제3의 방식과 조직형태로 해결하는 것을 목적으로 함

<표 27> 한국의 지역사회 주도 사회적기업 육성정책

구분	관계부처 (추진연도)	주요 정책추진 내용	목적	근거법
자활공동체	보건복지부 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역자활센터의 자활공동체 설립 및 운영 지원</li> <li>• 창업 후 최대 1년간 수급자에 한해 시장진입형 자활근로 임금 지원</li> </ul>	저소득층 일자리 창출 및 사회서비스 제공	국민기초생활보장법
사회적기업	고용노동부 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적기업 육성법 제정 및 인증제도 도입</li> <li>• 경영·재정·홍보사업 지원, 사회적 일자리 창출에 대한 인건비 지원 등</li> </ul>	취약계층 일자리 창출	사회적기업육성법
마을기업	행정안전부 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 희망근로사업의 후속조치 사업인 자립형 지역공동체사업을 안정적 일자리 창출에 중점을 둔 마을기업으로 변경</li> <li>• 사업비 지원, 금융 지원, 경영컨설팅 지원</li> </ul>	일자리 창출과 지역 활성화	-
커뮤니티비즈니스	지식경제부 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010년 6개 중간지원조직과 MOU 체결 및 10개 시범사업 추진</li> <li>• 8개월 간 사업경비 지원</li> </ul>	지역 활성화	-
농어촌공동체회사	농식품부 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌 지립기반 구축에 초점을 둔 지역공동체 조직 지원</li> <li>• 마케팅, 기술개발, 홍보 등을 위한 활동비 지원 (최대 2년)</li> </ul>	지역 활성화	삶의 질 향상 특별법

### 3. 풀뿌리 주도 사회적기업 발전을 위한 향후과제

- 사회적기업 육성정책을 총괄 지휘하고 통합적으로 추진할 기구의 설립이 필요
  - 영국의 경우 통상산업부(DTI)가 사회적기업 지원 전담부서인 사회적기업단(Social Enterprise Unit)을 설치·운영하고 있는 데, 한국의 경우는 부처 간 지나친 경쟁을 조정하기 위해서는 국무총리 산하에 사회적기업 지원정책 전담 조직을 설치하여 운영하는 것을 고려할 필요가 있음
- 부처별 특장을 살린 다양한 유형의 사회적기업을 육성할 필요가 있음
  - 관계 부처가 고유업무를 통해 지닐 수 있는 특장을 살려 다양하면서도 차별화된 유형의 사회적기업 육성을 추진할 수 있어야 함
- 지역사회 주도의 사회적기업 육성을 위해서는 개별 기업 육성에 앞서 지역 내 사회적 경제의 구축 또는 지역사회의 역량 강화에도 정책적 관심을 두어야 함
  - 현재의 관련 정책들은 일자리 창출에 집착한 나머지 사회적기업 창출과 발전에 토대를 제공하는 사회적 경제 구축에는 소홀
- 지역사회 주도 사회적기업의 육성에 있어 지역성을 고려한 지역적 안배가 필요
  - 사회적기업은 정부의 실패와 시장의 실패가 동시에 발생하여 구조적 낙후성을 면치 못하는 낙후지역이나 농촌 지역에 보다 절실한 지역활성화 수단이 될 수 있음
- 사회적기업의 유형별로 다양한 형태의 지원이 필요함
  - 보조금 형태의 직접적 지원이 인건비에 국한되지 않고 업종에 따라 시설투자에도 (대출지원이 아닌) 보조금 형태의 직접 지원이 확대되어야 함



## < 참고문헌 >

- 강대훈(2007), “국가균형발전특별회계의 개선과제”, 「예산현안분석」 제15호
- 김선기(2010), “지방자치와 지역경제: 지역정책체계의 새로운 방향모색,” 「정책 & 지식」, 서울대학교 행정대학원, 제490회
- 김현호(2010), “외국 지역발전정책의 특징과 정책적 함의: 이론과 실재를 중심으로,” 국토연 포럼 발표자료
- 류중석(2010), “해외도시의 지자체장과 도시발전 사례,” 「도시문제」, 2010년 4월호
- 이원섭(2007), “국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상”, 「국가균형발전정책의 이론과 실천」, 국가균형발전위원회, 2007, pp.450-487
- 기획재정부(2009), “광역-지역발전특별회계 예산안 작성 세부지침”
- 삼성경제연구소(2010.3.3), “2010년 세계경제 및 한국경제 전망”, SERI Economic Outlook
- 삼성경제연구소(2006), “지방자치 4기 출범과 자립적 지역발전”, CEO Information 556호
- 삼성경제연구소(2010), “민선 지방자치 5기의 정책과제,” CEO Information 759호
- 소진광(2010), “민선 5기 지방자치의 과제와 발전방향,” 「지방행정」, 대한지방행정공제회.
- 이성근(2010), “지역의 비전실천과 새로운 지방자치단체장의 역할,” 「도시문제」, 2010년 4월호
- 장재홍(2008), 「지역균형개발정책의 구조와 위상에 관한 국제 비교연구」, 산업연구원
- 지역발전위원회(2009), 1, 2, 3차 지역발전위원회 회의자료

- 차미숙(2003), “세계화 시대 OECD 국가의 지역개발정책 동향과 시사점,”  
OECD FOCUS, 2003년 5월호
- 충남발전연구원(2010), 「지방재생을 위한 시나리오 : 인구감소에 대한 정책대응」, 미세움
- 한경원(2010), “국가도시정책 방향정립의 필요성,” 도시경쟁력 제고를 위한 국가도시정책 방향 토론회
- 한국지방자치학회(2010), 「지방자치의 성과와 향후 과제 세미나 자료집」
- 한국지방행정연구원(2010), 「낙후지역 발전방안」
- 한국지방행정연구원(2010), 「기초생활권 발전계획 수립 매뉴얼 개발」
- 한국지방행정연구원(2010), 「기초생활권 발전계획 추진사업」
- 행정자치부(2005), “선진 지방자치를 위한 비전 및 정책과제 : 민선 지방자치 10년 평가를 중심으로”
- Friedman, Thomas(2008), *Hot, flat, and crowded: why we need a green revolution and how it can renew America*, Douglas & McIntyre Ltd. Farrar
- Portnov, B.A & M. Schwartz(2009), "On the Importance of the 'Location Package' for Urban Growth," *Urban Studies*, 46(8), 1665-1679.
- UN/ESCAP(2006), *Green Growth at a Glance*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- World Bank(2009), *Reshaping Economic Geography*, The World Bank Press