

# 낙후지역개발사업의 조정방안

Coordinating Strategies of the Development  
Policies of Depressed Regions in Korea

2005. 12.



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

---

## 연구진

김현호 (수석연구원)

한표환 (연구위원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



## 서 문



우리나라는 지난 30여년 동안 압축성장을 달성했다. 그러나 그 과정에서 지역간 불균형 발전의 문제도 노출되었다. 대도시와 수도권은 과밀현상을 초래하고 있으나, 농산어촌을 포함한 낙후지역은 소득 및 고용기반이 와해되고, 공동체 자체가 붕괴될 형편에 처해있기 때문이다.

빈사상태의 낙후지역 발전을 도모하기 위해, 행정자치부, 건설교통부, 농림부 등의 부처에서 마을, 면지역, 읍지역, 시·군 등 각기 다른 공간을 대상으로 다양한 유형의 낙후지역개발시책을 추진하고 있다.

그러나 통합적인 낙후지역정책이 제공되고 있지 못하다 보니, 국가차원에서는 동일한 지역을 대상으로 부처별로 중복되는 사업을 시행하고 있고, 재정배분의 비효율성도 발생하고 있다. 낙후지역의 입장에서는 유사사업의 백화점식 분산, 시행으로 인해 정책의 통합·연속성을 기하기 힘들 뿐 아니라 사업시행의 공간적 분절로 인해 체계적인 발전을 도모할 수 없는 문제점이 노출되고 있다.

이같은 문제인식에서 본 연구는 낙후지역 정책의 통합성과 체계성, 효율성을 도모할 수 있는 실천적인 조정방안을 모색하고 있다. 본 연구가 제시하는 정책대안이 빈사상태의 낙후지역발전에 도움이 되기를 기대하며, 아울러 창의적인 연구를 수행한 집필진의 노고에 감사를 드린다.

2005년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 주 현


**요 약**


우리나라는 지난 30여년 간의 압축성장 과정에서 대도시는 과밀현상을 초래하고 있으나 낙후지역은 공동체의 존립 자체가 위태로운 ‘발전의 사각지대’로 남게 되었다.

이런 형편에서 빈사상태의 낙후지역을 활성화시키기 위해 낙후지역개발 시책을 추진해 오고 있다. 그러나 행자부, 건교부, 농림부 등 다수의 부처에서 동일한 지역을 대상으로 유사·중복적인 낙후지역개발사업을 시행하는 등 당초 의도한 바의 낙후지역의 발전을 견인하지 못하는 한계를 노출시키고 있다.

본 연구는 낙후지역개발사업의 체계성을 확보함과 동시에 분산·중복성을 완화하고 국가 및 낙후지역 차원에서 사업의 효율적인 집행을 도모할 수 있는 조정방안을 모색함을 연구의 목적으로 하고 있다.

본 연구는 크게 낙후지역개발 정책에 대한 이론연구, 낙후지역개발사업의 실태분석, 해외사례의 벤치마킹, 그리고 이들을 바탕으로 정책대안을 강구하는 파트로 구성되어 있다.

이론연구에서는 낙후지역개발정책의 개념, 유형 및 최근동향 등을 검토함으로써 본 연구의 이론적 배경을 구축함과 동시에 실태분석의 준거(準據)를 마련하고 있다. 그리고 나서 이론검토를 바탕으로 우리나라 낙후지역개발사업의 추진실태 및 문제점을 분석한다. 이들은 부처별 사업실태, 공간단위별 사업실태, 규모 및 내용별 사업실태, 지방자치단체 차원의 사업실태로 나누어서 분석되고 있다.

실태분석의 결과 주요한 문제점으로, (1) 낙후지역정책의 미정립(未鼎立), (2) 부처별 사업에 의한 국토공간의 분할 및 소규모 사업의 난립, (3) 부처간 및 부처내 사업의 연계성 부족, (4) 중앙정부 주도의 하향적 낙후지

역개발사업의 시행, (5) 일반화된 낙후지역 선정기준의 부재와 그로인한 사업의 중복 및 난립, (6) 지방자치단체의 낙후지역 개발사업의 자율성 미약 등이 확인되었다.

해외는 유럽, 일본, 미국을 분석하고 있다. 그 가운데서도 유럽의 대표적 낙후지역인 Objective 1 지역, 향토자원을 활용하여 지역발전을 도모하고 있는 일본의 낙후지역들, 클러스터 중심의 미국 사례들을 검토했다. 이를 통해 (1) 낙후지역 전체에 대한 국가차원의 밑그림 하에 통합적 접근에 의한 낙후지역정책의 추진, (2) 종합개발사업형태의 낙후지역시책의 추진, (3) 자치단체 주도의 낙후지역개발사업의 추진, (4) 자치단체 내 낙후지역총괄 부서의 지정 및 이에 의한 사업의 시행, (5) 물리적 인프라 투자보다는 소득 및 일자리를 창출하기 위한 '지역자원'(regional asset)에 기반한 소프트 사업의 시행, (6) 지역에 대한 재원의 포괄보조 및 시책에 대한 평가강화 등의 시사점을 도출했다.

그런 다음, 낙후지역개발사업 조정의 정책대안을 제시하고 있다. 정책대안은 기본방향, 사업체계개편, 추진체계정비, 법제기반구축으로 구성되어 있다. 기본방향은 낙후지역정책토대의 정립, 지방의 자율성확보, 중앙부처의 미션을 고려한 부처간의 사업조정 및 통합, 통합적 추진체계 구축 등으로 설정했다. 그리고 나서 기본방향에 입각하여 낙후지역개발사업의 개편기준을 마련하고 이를 토대로 조정대상사업을 식별했다.

이같은 발전방안의 토대 아래, 사업체계개편방안을 제시하고 있다. 사업체계는 부처내 통합조정에 무게를 두는 단기적 방안과 부처 이기주의를 떠나 단일한 통합법에 의해 낙후지역개발사업을 추진하는 중·장기적 방안으로 구성되어 있다.

개편된 낙후지역사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 추진체계의 정비도 필요하다. 이를 위해서는 '낙후지역발전계획'의 도입, '추진기구의 정비'를 제시하고 있다. 전국을 대상으로 하는 하나의 계획적인 틀 속에서 낙후지역의

발전을 도모한다는 기조 아래, 국가가 수립하는 「낙후지역발전기본계획」과 지방자치단체가 수립하는 「낙후지역발전시행계획」의 도입을 제안하고 있다.

추진기구정비는 중앙과 지방차원에서 공히 필요하다. 중앙차원에서는 단기적 방안과 장기적 방안이 필요하다. 단기적으로 부처간 사업의 통합이 용이치 않음을 감안하여 협의체를 구성하고, 중·장기적으로는 통합적 추진주체의 선정을 제안하고 있다. 지방자치단체 차원에서도 낙후지역개발사업 집행부서 및 조직의 일원화가 필요하다.

앞서 제시한 방안을 효율적으로 추진하기 위해서는 제도지원도 필요하다.

1) 기존의 개별법에 의해 규정되어 있는 낙후지역개발사업을 체계화시킬 수 있는 통합법(‘낙후지역개발기본법’) 제정, 2) 지방자치단체 낙후지역개발사업추진의 종합성과 자율성을 함양하기 위한 포괄적 재원지원, 3) 재원사용에 대한 성과평가시스템구축 등이 이들에 해당된다.

본 연구가 제시하는 통합법에 의한 낙후지역개발사업의 추진은 빈사상태의 낙후지역을 보다 효율적이고, 지방주도로 발전시킬 수 있는 전략이 될 것이다. 하지만 본 연구는 한계도 지니고 있다. 연구의 초점이 낙후지역개발사업의 합리적 조정에 있다 보니, 낙후지역 자치단체에서 중앙부처의 사업들이 어떻게 시행되고 있는 지를 세밀하게 포착하지 못한 것이 대표적이다. 후속연구를 통해 보완되어야 할 점이라 하겠다.

# 목 차

<b>제1장 서 론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구배경 및 목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	4
1. 연구범위 .....	4
2. 연구방법 .....	5
제3절 연구의 접근틀 .....	6
<b>제2장 낙후지역개발사업의 이론적 배경</b> .....	<b>9</b>
제1절 낙후지역과 낙후지역개발 .....	9
1. 낙후지역의 정의 .....	9
2. 낙후지역개발의 당위론적 접근 .....	12
제2절 낙후지역개발사업의 의의 .....	16
1. 낙후지역개발사업의 개념 .....	16
2. 낙후지역개발사업의 유형 .....	19
3. 낙후지역개발사업의 동향 .....	24
제3절 낙후지역개발사업의 접근방법과 추진방식 .....	26
1. 낙후지역개발사업의 접근방법 .....	26
2. 낙후지역개발사업의 추진방식 .....	28
<b>제3장 낙후지역개발사업의 추진실태 및 문제점</b> .....	<b>31</b>
제1절 낙후지역개발사업의 개요 .....	31
1. 낙후지역개발사업의 개요 .....	31

2. 낙후지역개발사업의 최근 동향 .....	39
<b>제2절 낙후지역개발사업의 추진실태 .....</b>	<b>41</b>
1. 실태분석의 개요 .....	41
2. 부처별 사업실태 .....	42
3. 공간 단위별 사업실태 .....	44
4. 규모·내용별 사업실태 .....	46
5. 지방자치단체 추진실태 .....	57
<b>제3절 낙후지역개발사업의 추진방식 .....</b>	<b>66</b>
<b>제4절 낙후지역개발사업 추진의 문제점 .....</b>	<b>71</b>
1. 낙후지역정책기반의 부재 .....	71
2. 계획수립·집행주체의 다원화 및 분산개발 .....	73
3. 객관적 낙후지역선정기준 부재 및 사업중복 .....	75
4. 하향적 계획체계 및 지방자치단체의 자율성 부족 .....	79
5. 예산지원의 포괄성 결여 및 지방비 부담 .....	81
<b>제4장 낙후지역개발사업의 해외사례 .....</b>	<b>84</b>
<b>제1절 유럽 .....</b>	<b>84</b>
1. 총괄 .....	84
2. 낙후지역 현황 및 선정기준 .....	86
3. 특징 .....	88
<b>제2절 일본 .....</b>	<b>93</b>
1. 총괄 .....	93
2. 과소지역 현황 및 선정기준 .....	95
3. 특징 .....	96
<b>제3절 미국 .....</b>	<b>99</b>
1. 총괄 .....	99



2. 낙후지역 현황 및 선정기준 .....	100
3. 특징 .....	102
제4절 시사점 .....	103
<b>제5장 낙후지역개발사업의 조정방안 .....</b>	<b>106</b>
제1절 기본방향 .....	106
제2절 사업체계의 개편 .....	109
1. 개편의 기준 .....	109
2. 개편기준에 의한 사업조정 대상의 판별 .....	111
3. 개편의 내용 .....	116
제3절 추진체계 정비 .....	126
1. 낙후지역발전계획 도입 .....	126
2. 중앙단위 추진기구 정비 .....	128
3. 지방자치단체 추진조직 정비 .....	131
제4절 법제기반 구축 .....	132
1. 통합법 제정 .....	132
2. 포괄적 재원지원 .....	134
3. 성과평가시스템 구축 .....	135
<b>제6장 결 론 .....</b>	<b>137</b>
제1절 연구요약 .....	137
제2절 정책제언 .....	139
<b>【참고문헌】 .....</b>	<b>141</b>
<b>【Abstract】 .....</b>	<b>144</b>

## 표 목 차

표 2-1. 낙후지역 선정기준 .....	11
표 2-2. 지역개발사업의 유형 .....	20
표 2-3. 기능별 지역개발사업 .....	21
표 2-4. 낙후지역개발사업의 최근 유형 .....	23
표 2-5. 낙후지역개발사업의 최근 동향 .....	24
표 2-6. 낙후지역개발사업의 추진 .....	29
표 3-1. 주요 낙후지역개발 관련사업 및 근거법 .....	35
표 3-2. 시·군 단위 낙후지역개발사업 .....	36
표 3-3. 읍·면 단위 낙후지역개발사업 .....	36
표 3-4. 마을단위 낙후지역개발사업 .....	37
표 3-5. 단위시설 낙후지역개발사업 .....	38
표 3-6. 부처별 낙후지역개발 사업수 .....	43
표 3-7. 공간 단위별 사업실태 .....	45
표 3-8. 주요 낙후지역 개발사업의 내용 .....	48
표 3-9. 대상지 특성에 따른 사업현황 .....	51
표 3-10. 소득창출에 따른 사업현황 .....	52
표 3-11. 생활환경조성사업의 유사성 .....	53
표 3-12. 관광 및 도농교류사업의 유사성 .....	54
표 3-13. 종합개발사업의 유사성 .....	54
표 3-14. 신활력사업과 낙후지역종합개발사업의 유사성 .....	55
표 3-15. 낙후지역종합개발사업의 유사성 .....	56
표 3-16. 지방자치단체 사업추진 현황 .....	58
표 3-17. 지방자치단체 추진사업의 대상지 현황 .....	58
표 3-18. 지방자치단체의 낙후지역개발사업 추진조직 .....	59

표 3-19. 지역별 낙후지역개발사업의 중복사례 .....	63
표 3-20. 규모별 사업실태 .....	64
표 3-21. 주요 낙후지역의 지정기준 .....	76
표 3-22. 주요 낙후지역사업에 대한 중앙의 예산지원 .....	81
표 3-23. 주요 지역개발사업의 지방비 부담율 .....	83
표 4-1. EU Objective 1 지역 .....	87
표 4-2. Objective 1, 2, 3 선정기준 .....	88
표 4-3. EU 낙후지역개발사업 협력 .....	91
표 4-4. 일본의 낙후지역 관련법 .....	95
표 4-5. 일본의 과소지역 현황 .....	95
표 4-6. 일본의 과소지역 선정기준 .....	96
표 4-7. 과소지역발전 사업 추진체계 .....	98
표 4-8. EZ/EC 선정기준 .....	101
표 5-1. 정부조직법에 의한 낙후지역개발관련 중앙부처의 미션 .....	108
표 5-2. 우선 지양이양 대상 단위시설사업 .....	112
표 5-3. 비조정 현형유지 대상사업 .....	113
표 5-4. 주요 사업조정 대상사업 .....	113
표 5-5. 조정대상사업의 식별 .....	114
표 5-6. 조정대상 사업 .....	115
표 5-7. 마을단위 사업의 통합 .....	117
표 5-8. 관광·도농교류사업 통합(1) .....	118
표 5-9. 관광·도농교류사업 통합(2) .....	118
표 5-10. 종합 및 특수낙후지역개발사업 추진 .....	119
표 5-11. 낙후지역개발사업의 단기적 조정내역 .....	121

## 그림 목차

그림 1-1. 연구의 접근틀 .....	7
그림 2-1. 낙후지역개발사업의 단계별 접근방법 .....	26
그림 3-1. 군특회계 낙후지역개발사업 .....	34
그림 3-2. 공간 단위별 사업실태 .....	44
그림 3-3. 규모별 사업실태 .....	47
그림 3-4. 내용별 사업실태 .....	50
그림 3-5. 낙후지역개발사업의 프로세스 .....	67
그림 3-6. 신활력사업의 추진 .....	69
그림 3-7. 낙후지역개발사업의 추진구조 .....	70
그림 3-8. 낙후지역과 농산어촌 지역 .....	72
그림 3-9. 주요 낙후지역개발사업의 대상지(1) .....	77
그림 3-10. 주요 낙후지역개발사업의 대상지(2) .....	78
그림 4-1. EU 낙후지역정책의 구성 .....	90
그림 4-2. 미국의 최저 빈곤카운티 .....	100
그림 5-1. 기본방향 .....	109
그림 5-2. 낙후지역개발사업의 조정 .....	120
그림 5-3. 낙후지역정책의 장기적 개편 .....	123
그림 5-4. 낙후지역개발사업의 지방자치단체 이양 .....	124
그림 5-5. 총괄법 제정 .....	132



## 제1장 서론

### 제1절 연구배경 및 목적

우리나라는 지난 30여년 간의 압축성장 과정에서 효율성에 입각한 국토 발전전략을 추구해 왔다. 그 결과, 대도시지역은 과밀현상을 초래하고 있으나 농산어촌을 포함한 낙후지역은 인구감소, 생활환경 및 복지기반의 취약, 고령화와 더불어 지역의 활력이 크게 저하되고 급기야 공동체자체가 와해될 형국에 처해있다.<sup>1)</sup>

2005년 10월 현재 국토면적의 49.8%, 전국 234개 기초자치단체의 36%인 83개 시·군이 낙후지역에 속하고 있음이 이를 보여주고 있다. 또 인구의 11%가 낙후지역에 거주하고 있고, 낙후지역은 1995-2000년 동안 연평균 인구감소율이 1.53%로서 전국평균 0.67%보다 훨씬 높아 심각한 인구유출을 보이고 있기도 하다.

낙후지역의 과소·정체현상은 이를 해결하려는 정책의지 결여와 추진체 제 구축이 미흡한 탓도 있지만, 전원생활·관광·휴양공간으로서 낙후지역의 중요성이 부각되고 있음에도 불구하고 지역단위에서 이를 수용하려는 태세가 부족하여 자생적 발전역량을 축적하지 못한 결과이기도 하다.

낙후지역의 개발 당위성은 국가, 지역, 주민의 입장에서 강조될 수 있다. 먼저, 인구감소와 고령화의 동시 진행으로 낙후지역은 '저활력 → 저생산 →

1) 한표환(2004), "지역혁신과 특성화발전을 위한 신활력지역 개발," 『지방자치』, 통권 제195호, p.78.

저소득'의 악순환 과정을 겪고 있어, 이의 근본적 치유를 통해서만 국가적 차원에서의 국토통합이 가능하다. 즉, 낙후지역도 생활기반의 확보를 통하여 전국최소기준(national minimum)을 충족시켜 국토의 통합적 균형을 달성함과 동시에 삶의 질 높은 생활의 장(場)을 조성할 필요가 있다. 지역적 차원에서는 향토자원, 어메니티 등에 기반하여 낙후지역을 개성있게 발전시킴으로써 지역활성화를 도모할 필요가 있다. 성장하는 지역과의 조화로운 발전을 통한 낙후지역의 특성화된 발전이 국가 경쟁력을 향상시킬 수 있는 토대가 되기 때문이다. 지역 주민의 입장에서는 고령사회의 정착과 동시에 고령자가 보유하고 있는 잠재력을 충분히 발휘할 수 있는 지역사회를 형성 시킴과 동시에 청장년층이 유입됨으로써 지역사회의 활력을 보다 강화시킬 필요가 있다.

그간 낙후지역을 근본적으로 재구조화하고 자생적 발전을 통하여 지역활력의 회복을 도모하기 위해 행정자치부, 건설교통부, 농림부, 해양수산부 등의 부처에서 마을, 면지역, 읍지역, 접경, 도서 등을 대상으로 다양한 시책을 추진해 오고 있다.<sup>2)</sup> 참여정부에 들어와서는 발전지역과 낙후지역간, 도시지역과 농어촌지역간의 불균형발전을 해소함과 동시에 지역혁신과 특성화 발전을 통한 자립형 지방화를 촉진함으로써 균형발전사회를 건설하기 위한 제도적 기반으로 「국가균형발전특별법(2004.1)」이 제정되었다. 동법에 포함된 다양한 국가균형발전시책 가운데 특히, 전국최소기준에 미달하는 낙후지역에 대해서는 통합적 균형을 통한 기회균등을 우선적으로 실현하고 이를 토대로 지역혁신을 유도하여 특성화발전을 추구할 수 있도록 정부가 적극적으로 지원한다는 의지를 천명하고 「신활력지역 발전구상(2004.7)」을 발표하고, 이의 구체적 조치로 신활력사업을 추진하고 있다.

2) 행정자치부의 접경지역지원사업, 도서종합개발사업, 오지종합개발사업, 소도읍 육성사업, 행정자치부와 균형위의 신활력사업, 건교부의 개발촉진지구사업, 농림부의 농촌마을종합개발사업, 정주기반사업, 녹색농촌체험마을사업 등이 대표적 사업에 해당된다.

그러나 침체되고 소멸되어 가는 낙후지역을 회생시켜 도시-농산어촌간 지역발전격차를 해소하고 통합국토를 실현하기 위한 정부의 다양한 시책들이 동일한 지역을 대상으로 부처별로 중복사업을 시행하고 있다는 지적이 빈번하게 제기되고 있다.<sup>3)</sup> 물론, 개별사업들의 사업목표가 상이하고 관련부처가 전문영역을 중심으로 독자적 시책과 사업을 개발·추진하고 있는 점은 어느 정도 인정하더라도, 적지않은 문제점이 있다.

국가 차원에서는 낙후지역개발의 추진체계가 제대로 정비되어 있지 못할 뿐 아니라 재정지출의 효율적인 배분도 이루어지지 못하고 있다. 심지어 최근에는 「국가균형발전특별법」 상의 낙후지역의 주무부처인 행정자치부와 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제정<sup>4)</sup>을 토대로 농촌지역개발에 상당한 비중을 두고 있는 농림부 간에 낙후지역개발사업의 주도권을 두고 부처가 대립하는 양상까지 표출되고 있다.

낙후지역의 입장에서는 소관부처를 달리하는 사업의 백화점식 분산시행으로 인해 지역단위에서 정책의 통합성과 연속성을 기하기 힘들다. 부처지침에 따라 수동적으로 따라가는 방식의 사업추진으로 지역에서 필요 사업간의 연계성과 통합성을 확보하기가 어려운 경우가 빈번하기 때문이다. 또 마을, 면 등 시책시행의 공간적 다양성과 분절로 인해 지방자치단체 차원의 종합적이고 체계적인 발전을 도모하기 어려운 문제점도 노출되고 있다.

이 같은 배경에서 낙후지역개발사업의 사업간 분산·중복을 완화할 뿐 아니라 국가 및 낙후지역 차원에서 낙후지역개발사업의 체계성을 확보하고, 효율적인 집행을 도모할 수 있는 조정방안을 모색함이 본 연구의 목적이다.

3) 행정자치부(2002), 「오지낙후지역의 효율적 개발방안」, pp.37-39; 한국농촌경제연구원(2004), 「농촌 지역개발사업의 체계화 방안」, pp.6-13.

4) 동법은 '농업·농촌기본법, 산림기본법 및 해양수산발전기본법에 따라 농림어업인들의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌의 종합적·체계적인 개발의 촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농림어업인들의 삶의 질을 향상시키고 지역간 균형발전을 도모함을 목적'으로 2004년 3월 5일 제정되었다.

여기서 언급된 조정방안이란 현실적 여건을 감안하여 부처간 전문영역을 최대한 인정하는 공동협력적 추진방식의 모색이라는 단기적 대안에서부터 소관부처를 떠나 유사, 중복사업의 과감한 통합 등 보다 획기적이고 중·장기적 대안까지를 포괄하게 될 것이다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

연구의 범위는 대상적 범위와 내용적 범위로 구분할 수 있다. 대상적 범위는 낙후지역과 낙후지역개발사업을 획정하는 문제와 관련되어 있다. 또 이들의 획정은 법적인 개념 정의와 관련되어 있다. 낙후지역이란 「국가균형발전특별법」 제2조 및 제16조가 규정하고 있는 지역을 지칭한다. 즉, 낙후지역은 오지, 개발대상도서, 접경지역, 개발촉진지구, 그밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로 대통령령이 정하는 지역이 해당된다. 낙후지역에는 상당수의 농산어촌 지역이 포함될 수밖에 없는데, 「국가균형발전특별법」 제16조가 낙후지역의 개념으로 규정하고 있는 농산어촌의 상당한 지역이 낙후지역에 포함될 수밖에 없다.

낙후지역개발사업은 앞서 정의한 낙후지역에 대하여 개발을 촉진하기 위해서 추진하는 사업을 총칭하는 것으로 광의로 볼 때는 사업의 범위가 굉장히 넓다. 그렇지만 본 연구에서는 「국가균형발전특별법」 및 개별법에 의한 세부사업을 종합한 40여 개로 국한하고자 한다.

보다 구체적으로 「국가균형발전특별법」, 「접경지역지원법」, 「지방균형개발



및지방중소기업육성법, 「지방소도읍육성지원법」, 「오지개발촉진법」, 「도서개발촉진법」, 「농업농촌기본법」, 「농어촌정비법」, 「농촌진흥법」, 「농어촌주택개발촉진법」, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법」, 「정보격차해소법」, 「산림기본법」 등에서 규정한 낙후지역 개발사업이 본 연구의 대상적 범위가 된다.

본 연구의 내용적 범위는 크게 4가지로 구분할 수 있다. 낙후지역개발사업의 현황, 내용 및 추진실태로부터 낙후지역개발사업의 문제점 도출, 정책대안 탐색의 벤치마킹 대상으로서 낙후지역개발의 국내외 사례, 이들을 토대로 낙후지역개발사업의 통합 및 조정방안이 이들에 해당된다.

## 2. 연구방법

본 연구는 앞서 언급한 연구목적에 효율적으로 달성하기 위해 문헌연구, 설문조사 및 공무원 면접조사 등의 연구방법을 채택하고 있다.

문헌연구에서는 낙후지역개발사업의 의의, 유형, 특성 및 낙후지역개발정책의 최근 동향을 검토하여 국내 낙후지역개발사업의 통합 및 조정을 위한 준거(準據)를 설정하고 낙후지역발전을 도모할 수 있는 체계개편 및 조정의 토대를 구축하기 위하여 낙후지역 정책 관련 단행본과 선행연구를 검토하였다. 아울러 낙후지역개발사업의 벤치마킹을 위해 유럽, 일본, 미국의 사례를 수집, 분석함으로써 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

또한 개별법에 따라 다양한 부처에서 시행되고 있는 낙후지역개발사업의 추진실태를 분석하고자 관련부처의 공식, 비공식 정책자료 및 통계자료를 수집하였다. 수집된 통계자료에 입각하여 낙후지역개발사업의 소관부처, 사업의 목적, 사업의 공간적 단위, 사업의 재원규모 등을 정밀하게 분석하였다. 아울러 지방자치단체 차원의 낙후지역개발사업의 실태를 추진조직, 사

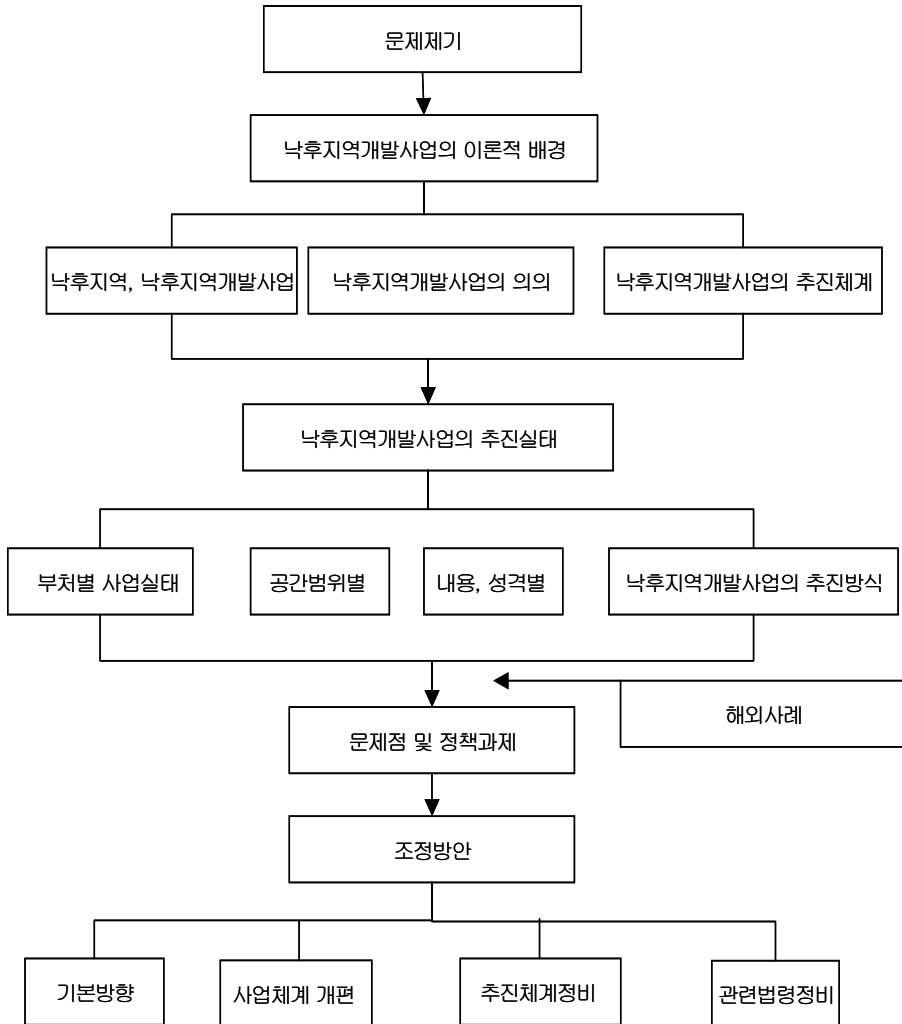
업집행 등의 측면에서 분석하였으며, 이를 낙후지역개발사업의 문제점을 도출하는데 활용하고자 하였다.

통계 및 정책 자료조사를 통한 실태분석은 외형적 추진실적만을 수록하고 있기 때문에 낙후지역개발사업이 지역현장에서 실질적으로 어떻게 추진되고 있는지를 확인하기가 쉽지 않다. 이를 보완하기 위해 지방자치단체 담당공무원을 대상으로 설문조사와 면접조사를 실시하였다. 이는 지역단위에서 추진되는 낙후지역개발사업의 사업간 연계정도, 사업규모, 전담조직 등을 파악함으로써 낙후지역개발사업의 실질적 작동메카니즘을 살펴보기 위함이었다.

### 제3절 연구의 접근들

본 연구는 이론연구, 시책의 추진실태분석, 해외사례 검토, 조정방안 도출이라는 4단계의 연속적 흐름에 따라 <그림 1-1>과 같이 연구를 진행하고 있다.

그림 1-1. 연구의 접근틀



이론연구 부문에서는 낙후지역과 낙후지역개발사업에 대한 정의, 낙후지역과 낙후지역개발 간의 상호관계, 낙후지역개발사업의 접근방법 및 추진방식 등의 배경 및 내용을 검토하고 있다. 이 부문은 낙후지역개발사업의 추진

실태를 부처별, 공간범위별, 내용 및 성격별로 구분하여 정밀하게 관찰하고자 하는 사전적 검토의 성격을 지니고 있다.

그 다음으로 낙후지역개발사업의 실태를 분석한다. 현행 낙후지역개발사업 추진상의 문제점을 파악하고 이를 시정할 수 있는 정책과제를 도출하기 위한 선행 작업에 해당되는 파트이다. 여기서는 우리나라와 유사한 특성을 가진 낙후지역개발의 해외사례를 선정하여 이들의 추진체계, 사업간의 조정 및 자원배분, 법률적 기반 등에 관한 내용을 비교분석하여 한국적 적용에의 시사점을 도출할 것이다.

정책방안 파트에서는 낙후지역개발사업이 부처차원은 물론 지역차원에서 효율적으로 추진되고 사업간 시너지효과를 창출해낼 수 있는 최종적 조정 및 통합방안을 제시하고 있다. 먼저, 조정 및 통합을 위한 준거가 되는 기준을 제시한 뒤 다양한 낙후지역개발사업을 이러한 기준에 입각하여 부처간, 부처내 조정하는 방안을 담은 사업체계 개편안을 제시하고자 한다. 여기에는 현실여건을 감안한 단기적 개선방안과 혁신성을 담은 중·장기적 개선방안을 동시에 제시할 것이다.

아울러 향후 이들 조정방안을 효율적으로 추진하기 위한 추진체계의 정비를 위한 구체적 방향을 모색하고 실질적 이행을 담보할 수 있는 법적 근거도 제시할 것이다.

## 제2장 낙후지역개발사업의 이론적 배경

### 제1절 낙후지역과 낙후지역개발

#### 1. 낙후지역의 정의

낙후지역은 ‘낙후된 지역’을 지칭하는 것으로, 선진화된 지역 혹은 개발된 지역과 대비되는 지역을 의미한다고 볼 수 있다. 여기서 ‘낙후’란 매우 다의(多義)적이고 추상적인 개념으로 이를 계량화하거나 정확하게 형상화(形象化)하기 곤란한 특징이 있다. 그렇지만 사회, 경제 등 제반 분야의 발전수준이 낮은 것을 의미한다고 할 수 있다. 낙후지역에 대한 개념은 2가지 관점, 즉 사전(辭典)적 혹은 관념적 관점과 법·제도적 관점에서 살펴볼 수 있다.

#### 가. 사전적 정의

낙후지역에 대한 사전적 의미는 ‘경제나 사회, 문화 등의 측면에서 일정한 기준에 이르지 못하고 뒤떨어진 지역’을 의미한다. 여기서 일정 기준이란 다분히 상대적인 개념으로 명확하고 객관적으로 규정하기가 곤란하다. 국가별, 지역별, 시대별로 이러한 기준이 상이하고 가변적일 수밖에 없기 때문이다.

그러나 공통적으로 지적할 수 있는 것은 발전지역이든 낙후지역이든 간에 인간생활을 영위하는데 있어 반드시 충족되어야 할 기본적 혹은 기초소요(basic needs)를 지칭한다고 볼 수 있다. 일정기준이란 인간다운 삶을 영

위하는데 필요한 교육, 주거, 문화, 의료, 보건 등 전국최소기준(national minimum)과 동일하다고 볼 때, 낙후지역이란 기초수요가 전국최소수준에 미치지 못하여 주민들이 삶의 질(guality of life)이 저하된 지역이라고 말할 수 있을 것이다.<sup>5)</sup>

## 나. 법적 정의

낙후지역에 대하여 법적 정의를 내리는 근본적 이유는 지역개발정책대상으로서의 낙후지역을 명확하게 획정하여 한정된 재원으로 투자효과를 극대화하기 위한 계획 혹은 프로그램 지역(plan or program region)을 의도적으로 설정하기 위함이다.

낙후지역에 대한 법적 정의는 다양하게 이루어지고 있다. 우리나라의 낙후지역은 개별법마다 정책의 목적에 합당하게 다양하게 정의하고 있다. 예를 들면, 「오지개발촉진법」에서는 도서 및 주민 미거주 63개면을 제외한 1,197개면을 대상으로 개발수준이 전국 면평균 이하인 면지역을 1차적으로 오지낙후지역으로 선정하고 있다.<sup>6)</sup> 그 외 「국가균형발전특별법」, 「지방균형개발및지방중소기업육성법」, 「도서개발촉진법」 등에서도 상이한 기준을 적용하여 낙후지역을 선정하고 있다.

이는 낙후지역개발 관련 개별법의 제정목적이 상이하고 또한 개별법을 통하여 추진하는 낙후지역개발시책 혹은 사업의 목표 및 내용이 다르기 때문이다. 그래서 사업지역으로서 낙후지역의 범위도 각기 다르게 획정될 수밖에 없다.

5) 국가균형발전위원회(2003), 「국가균형발전의 비전과 과제」, p.9.

6) 오지개발촉진법 시행령에서 개발수준을 측정하기 위한 측정지표는 ① 인구증가율, 제조업종사자, 1인당 소득 등의 인구, 지역경제 부문 지표, ② 승용차 보급률, 도로율, 도로포장율, 수세식 화장실 보급률, 전화보급율, 상수도보급율 등의 교통, 생활환경 부문 지표, ③ 영세민, 중졸이상 인구비율, 1인당 지방세 등 문화, 재정 부문의 지표 등 14개 지표를 이용하여 구한 종합지표를 사용하고 있다.

본 연구는 개별법에 의거하여 추진하고 있는 다양한 낙후지역개발사업을 망라하여 그 실상을 정확하게 파악한 다음 사업간 통합·조정방안을 모색하고자 하기 때문에, 낙후지역의 정의는 개별법상의 정의를 종합적으로 포괄하는 것이 바람직하다고 생각된다. 낙후지역을 광의의 차원에서 규정함으로써 개별법상 낙후지역을 대상으로 추진하는 각종 시책 혹은 사업을 가급적 수용하여 분석의 대상으로 삼는 것이 연구목적을 달성하는데 효과적이라고 판단하기 때문이다.

이러한 맥락에서 종합적, 포괄적 관점을 지니고 있는 「국가균형발전특별법」상의 낙후지역 정의가 유용한 의미를 지닌다. 동법 제2조 5항에서는 개별법에 의해 지정 혹은 정의되어 있는 낙후지역 외에 '생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역'으로 낙후지역을 재정의함으로써 낙후지역의 공간적 외연을 확장하고 있을 뿐 아니라 개별법 상 정의된 낙후지역을 모두 포괄하고 있기 때문이다.

본 연구에서 낙후지역을 정의하려는 의도가 「국가균형발전특별법」상의 선정 취지와 부합하기 때문에 동법이 규정하고 있는 낙후지역을 그대로 계승하고자 한다.

### 표 2-1. 낙후지역 선정기준

부 문	지표요소	산출방법	자료기준년도
인구부문	인구감소율	- 연평균 인구변화율	1970-2000년
	인구밀도	- 인구/면적	2003년
산업·경제부문	소득	- 소득할주민세	2000-2002년
재정부문	재정력 지수	- 기준재정수입 /기준재정수요	2000-2002년

자료: 행정자치부, 「낙후지역 선정지표 개발」, 2004.

보다 구체적으로, 낙후지역을 『국가균형발전특별법』 제2조 5항에서 규정하는 “오지개발법에 의한 오지, 도서개발촉진법에 의한 도서, 접경지역지원법에 의한 접경지역, 지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률에 의한 개발촉진지구, 기타 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로 대통령이 정하는 지역”으로 정의하고자 한다. 다만, 여기서 ‘기타 대통령이 정하는 지역’이란 <표 2-1>에서 제시된 기준(2004년 8월 정부고시)에 의거하여 전국 234개 시·군·구를 대상으로 선정한 신활력지역으로 70개 기초자치단체를 의미한다.<sup>7)</sup>

참고로 정부가 선정·고시한 70개 신활력지역의 인구는 3,566,299명으로 전국인구(48,386,993명)의 7.4%에 이르며, 면적(99,600.9km<sup>2</sup>)은 전국토의 48.8%(48,605.4km<sup>2</sup>)에 달하고 있다. 이들 지역은 백두대간의 산악지역과 남서 연안지역에 집중적으로 분포하고 있다.

## 2. 낙후지역개발의 당위론적 접근

낙후지역개발이란 낙후된 지역을 계획적, 의도적으로 개발하여 삶의 질을 향상시키려는 일체의 노력을 일컫는다. 다시말해, 낙후지역개발은 낙후지역의 누적적, 연쇄적, 순환적인 침체를 극복하기 위한 처방, 즉 발전과 성장을 도모하기 위한 일련의 정책적 노력을 지칭한다.

일반적으로 낙후지역은 자원이 빈약한 나라에서 짧은 기간내에 투자의 효율성을 확보하려는 성장거점(growth center)개발에 기초한 불균형 발전전략을 추구한 결과로 발생한다. 성장거점 전략이란 한정된 재원을 투자 효율성이 큰 거점에 집중적으로 투자하여 발전을 창출한 다음, 여기서 창출된 발

7) 2004년 8월말에 정부가 고시한 70개 낙후지역의 선정과정에서 적용한 기준(표 2-1)역시 이러한 통념에 충실하려고 노력한 흔적은 발견되나 아쉽게도 삶의질을 반영하는 사회적 지표는 누락되었다.



전을 주변 낙후지역으로 확산(spillover)시키는 전략으로 개발도상국 혹은 저개발국에서 채택하는 보편적인 지역발전전략이라고 할 수 있다.<sup>8)</sup> 통상이 과정에서 성장거점이 되지 못하는 지역은 낙후지역으로 전략하게 된다.

그런데 당초의 기대와 달리 성장거점의 발전이 주변지역으로 과급되기는 커녕, 오히려 얼마되지 않는 주변지역의 발전잠재력마저 성장거점으로 빨려 들어가 낙후지역의 쇠퇴가 심화되고 있다. 그 결과 낙후지역은 일자리 및 소득창출원 부족 → 인구유출 → 지역의 활력저하 → 소득창출원 감소 → 인구유출'이라는 악순환 과정을 거쳐 낙후와 침체를 거듭하게 된다.

물론 보다 근본적으로 낙후지역은 자생적 발전을 도모할 수 있는 산업여건, 성장요건을 보유하고 있지 못하는 구조적인 문제점을 지니고 있는 지역으로 파악되기도 한다.

이런 상황에서 낙후지역을 개발해야 하는 당위론적 접근은 우선 국가적 차원 즉, 국토균형발전의 관점에서 조명되어 질 수 있다. 국토의 균형발전이란 지역간의 창의적 경쟁과 민주적 참여하에 지역의 발전잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 기회가 균등하게 배분되어서 지리적으로 어디에 위치하더라도 SOC, 정보·통신, 산업, 교육, 문화, 의료·보건, 복지 등이 장애받지 않고 쉽게 접근될 수 있는 '발전여건의 동질화'와 '발전기회의 형평화'를 의미한다고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

그러나 압축성장시대의 공간적 유산인 지역간 차별화 발전을 치유하고 국토의 균형발전을 실현하기 위한 정부의 지속적 정책노력에도 불구하고 전국적 차원에서의 수도권과 지방간, 지역적 차원에서의 도시와 농촌간 발전여건 및 기회의 격차는 쉽사리 해소되지 않고 있고, 최근에는 오히려 그것이 보다 심화되는 경향을 보이고 있는 실정이다.

지역격차의 확대과정에서 특히, 도시화된 발전지역과 낙후된 지역격차해

8) Hollnd,S.(1976). *Capital and Region*, The Macmillian Press, p.14.

9) 행정자치부(2002), 전계서, p.7.

소 문제를 시장과 공간상호작용(market and spatial interaction) 메카니즘에 맡겨둔다면 그 격차가 더욱 확대될 수 있다는 비관적 견해가 정부의 적극적인 개입을 통한 도농간 균형발전, 특히 일반 농촌보다 훨씬 낙후된 농어촌 지역의 개발의 필요성을 요구하고 있다.

국토의 균형발전의 핵심적 사안인 도농간 발전 격차해소와 정주조건이 열악한 낙후지역개발 문제는 단순히 국토공간정책의 지역적 문제로 국한시킬 것이 아니라, 도시수준의 경제·사회적 발전기회의 부여를 통해서 전반적인 삶의 질을 향상시켜 주민들의 정주의욕을 고취시키고 사회구성원으로서 응분의 역할을 수행하도록 개발해야 할 국가적 차원안의 당위성을 지니고 있다.<sup>10)</sup>

사회통합과 국토이용 효율성이라는 관점에서 낙후지역개발의 국가적 당위성을 피력할 수 있다. 일반적으로 한 국가내의 일정 수준의 지역격차는 자연스러운 현상으로 받아들여지고 있으나, 국론분열의 사회적 비용을 감안할 때 국가통합성(national cohesion)을 해치지 않는 지역간 균형발전, 특히 도농간 균형발전은 반드시 추구되어야 한다. 도시와 낙후된 농촌간의 격차심화는 낙후지역에 거주하는 주민들의 상대적 박탈감과 열등감을 증폭시키고 사회적 적대감을 형성하여 이들을 정치적, 사회적 소외집단으로 전락시킬 가능성이 높다. 그래서 그러한 격차는 그래서 사회통합(social integration)을 불가능하게 하는 역기능을 가진다고 할 수 있다.

또 낙후지역의 지속적 인구유출과 이에 따른 자연경관, 역사·문화자원 등을 포함한 지역자원의 방기(放棄)현상은 매몰비용의 증대는 물론, 개발에 따른 한계비용의 증가를 수반하기도 한다. 이를 근본적으로 치유하지 않으면 국가자원의 활용 및 배분을 왜곡시켜 국토이용의 총체적 효율성을 저하시키기 때문에 도농간 균형발전은 절대적으로 요구되는 시대적 과제임에 틀림없다.

10) 행정자치부(2002), 전계서, p.11.

현재와 같은 지속적인 인구유출과 산업기반의 취약은 낙후된 농어촌의 공동화현상을 가속화시킬 것이며 국토이용의 효율화 관점에서 '좁은 국토를 더욱 좁게' 사용해야하는 악순환을 초래할 소지가 많다. 그렇기 때문에 낙후지역의 개발은 도농간 균형개발을 통하여 활용 가능한 국토공간의 외연적 확장을 도모하기 위한 필연적 선택이라고 할 수 있다.

한편, 낙후지역개발의 당위성 내지 필요성은 국토공간의 균형론적 시각에 국한되지 않고 낙후지역 내부적 관점에서도 파악할 수 있다. 먼저, 정주여건이 도시지역이나 일반 농촌지역(소도읍 및 정주권개발지역)에 비해 훨씬 열악한 낙후지역의 경우에는 지역주민들의 기본적 욕구(basic needs) 충족을 통해 일반 농촌지역 나아가 도시화된 발전지역과의 상대적 격차를 적극적인 정책개입을 통해 해소함으로써 국토균형발전의 지역적 실현을 보장할 수 있다. 즉, 낙후지역개발은 지역주민의 삶의 질이 적어도 국가적 최소수준까지는 확보되고 발전기회의 사전균등적 배분과 차원과 사회형평(social equity)을 확보한다는 차원에서 인프라 등에 지속적인 투자를 할 필요가 있다.

낙후지역의 농지휴경화와 농업의 축소, 마을인구의 감소, 생활기반시설의 쇠락, 사회활력의 저하는 누적적 악순환을 이루고 있는 실정으로, 만약 이를 정책적으로 해결하지 않으면 농촌붕괴는 물론 농촌을 희생시킨 국토불균형 발전이라는 엄청난 정치적, 사회적 비난에 직면하게 될 것임에 틀림없다.

그리고 낙후지역의 정주여건을 개선하고 및 기반구축을 통해 정주성을 회복하고 이에 따라 주민들의 정주의욕을 고취하여 인구를 '끌어들이는 지역(pulling areas)'으로 전환할 필요가 있다. 삶을 영위하는데 필요한 기본적 수요 즉, 교육, 의료·보건, 문화, 복지 등을 자체적으로 혹은 인접한 중심지로부터 손쉽게 충족시켜 '떠나가는 지역'에서 '돌아오는 지역'으로 전환할 필요가 있다. 특히, 배후 중심지와와의 접근성을 획기적으로 개선하여 이들로 부터 필요한 생활기초 및 편의서비스를 제공받으며, 중심지와 배후지역을 단일생활권 혹은 광역개발권으로 설정하여 자족성과 개발과급성(투자효과

성)을 제고하여 인구흡인력을 배가시켜야 한다.

아울러 낙후지역의 불리한 여건을 극복하고 자연경관, 역사·문화자원을 「신(新)자원」으로 활용하여 생산 및 여가공간으로 육성함으로써 이들 지역의 내생적 발전을 추구하고 지역경쟁력을 확보하도록 해야 한다. 특히, 낙후지역을 단순한 생산 혹은 고립된 정주공간으로만 격리시켜서 생각하는 도농이원론적 틀을 벗어나 이들 지역의 부존자원을 신자원으로 활용하여 개발하는 이른바 도시와 연계·통합된 「교류·협력의 장」으로 활용하는 접근이 요구된다. 도시민들의 소득향상, 주5일 근무제의 정착, 승용차보급 확대 등으로 인한 전원생활, 관광·휴양수요 증가에 대비하여 농촌자원과 공간을 적극적으로 활용한 도시민의 여가·휴가공간으로 탈바꿈하여 낙후지역의 발전과 경쟁력을 향상시켜야 한다.

## 제2절 낙후지역개발사업의 의의

### 1. 낙후지역개발사업의 개념

낙후지역개발은 ‘낙후지역’이라는 공간을 대상으로 지역공동체의 양적, 질적 발전을 도모하기 위한 정책적 처방이라고 할 수 있다. 경제·사회적으로 낙후지역개발은 낙후지역의 경제발전, 주민소득 증대, 지역사회의 구조적 발전이라는 특성을 띠는 반면, 물리적·공간적 실체로서의 낙후지역을 개발한다는 것은 물리적 개발, 자원개발 및 공간개발의 특성을 띠는다고 볼 수 있다. 어쨌든 낙후지역개발은 그 본질적 목표를 실현하기 위해서 보다 구체적인 개발사업의 내용을 지녀야 하고, 이를 의도적으로 조작화(operational

-ization) 함으로써 사업방향과 목표를 유기적으로 관련시켜 개발효과를 극대화할 수 있는 속성을 지니고 있다.

이러한 맥락에서 낙후지역개발사업이란 낙후지역을 대상으로 추진하는 개발사업으로 낙후지역의 경제·사회적 수준을 향상시키기 위해 추진하는 공공부문은 물론 민간부문의 일체의 사업을 의미한다.<sup>11)</sup> 공공부문의 낙후지역개발사업은 국가나 지방자치단체 등 행정기관이 낙후지역의 주민복지 증진이란 공익을 달성하기 위하여 조세 등을 재원으로 경비를 지출하여 재화와 용역을 생산하는 것으로, 등가의 반대급부가 이루어지지 않으며 사회적 필요에 의해 공급이 이루어진다. 반면 민간투자는 민간자본가가 사적인 이윤추구를 목적으로 자본을 투자하여 재화와 용역을 생산하고 원가에 적정 이익을 부가하여 수요자에게 공급하는 것으로, 반드시 반대급부가 이루어지며 시장경제의 원리에 따라 공급이 이루어지는 특성을 지니고 있다.

낙후지역개발사업에 대한 이같은 규범적 정의에도 불구하고 낙후지역개발사업을 이해하는데 있어 2가지의 대조적 관점, 즉 중앙정부의 하향적 관점과 지방자치단체의 지역적 관점이 병존하고 있다.<sup>12)</sup> 전자는 낙후지역개발사업을 낙후지역의 활력회생을 목적으로 시행하는 경제사회적·물적 개발사업으로 계획에서부터 집행에 이르는 모든 정책과정을 중앙정부가 주도하되 지방자치단체는 대리집행자(agent)의 역할을 수행하는 사업을 의미한다고 볼 수 있다.

중앙정부에서는 낙후지역이라는 공간적 실체를 도시지역에 대한 상대개념으로서의 낙후 내지 자원취약지역으로 파악하고, 이를 계획 혹은 사업구역화함으로써 상호간의 격차를 없애고 낙후지역의 자원개발, 산업진흥을 통하여 경제적 지위를 향상시키는 것으로 보고 있다. 예를 들면, 현재 행정자

11) 한국지방행정연구원(1999), 『지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발』, 연구보고서 1999-10(제326권), p.5.

12) 상계서, p.12.

치부 지역균형발전팀에서는 소관업무를 지역개발사업, 지방도로정비, 주거환경개선의 3부문으로 구분하여, 지역개발사업은 「오지개발촉진법」에 의한 오지종합개발사업, 「도서개발촉진법」에 의한 도서종합개발사업, 「접경지역지원법」에 의한 접경지역 지원사업 신활력사업, 육지소규모어항개발사업, 위도종합개발사업 등으로 국한하고 있어 지역개발사업을 낙후지역개발사업과 동일시하고 있다.

반면, 지역적 관점은 지방자치단체 입장에서 낙후지역개발을 위한 지역자체적 혹은 지역주도적 사업을 의미한다. 즉, 낙후지역개발사업과 관련된 기획에서 집행단계를 거쳐 평가단계에 이르기까지 모든 사업추진과정을 지역자율적으로 수행하고 그에 따른 최종적 책임을 지는 지역 귀속적 사업이다.

이는 낙후지역개발의 이념을 낙후지역의 사회·경제적 수준을 현재보다 향상시키는 것으로 설정하고 낙후지역개발사업을 낙후지역개발의 이념을 구현하기 위한 수단으로 보는 관점이다.

그러나 낙후지역개발사업을 위에서와 같이 기획에서부터 집행·평가에 이르는 전 과정을 자율성과 책임성이라는 잣대로 명확하게 구분하여 위치설정을 하기는 현실적으로 쉽지않다. 상당수의 낙후지역개발사업이 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적 관계틀 속에서 공동생산적 속성을 지니고 있기 때문이다.<sup>13)</sup>

그렇지만, 본 연구에서는 낙후지역개발사업의 대상을 중앙정부차원에서 공공재원을 동원하여 지역격차 해소는 물론 낙후지역의 사회·경제적 수준을 제고하기 위해 추진하는 일체 사업으로 국한하여 정의하고자 한다.

13) 중앙주도의 낙후지역개발사업도 기획단계에서 자치단체와의 협의·조정과정을 대부분 거치고 집행·평가과정에서 관계기관 및 관련주체들의 참여와 정보공개를 보장하는 이른바, 협치적(協治的) 추진방식의 채택이 확산되고 있기 때문이다.

## 2. 낙후지역개발사업의 유형

낙후지역개발사업은 본질적으로 지역개발사업과 유사한 내용을 지니고 있다고 할 수 있다. 경제·사회적 조건이 열악하고 정주여건이 취약한 지역을 대상으로 하고 있기 때문에 도시지역의 활력회복(revitalization) 혹은 재생(regeneration)을 겨냥한 지역개발사업과는 사업내용에 있어 차이가 있기 때문이다.

이 같은 구분을 토대로 낙후지역개발사업의 유형을 살펴보기 전에 지역개발사업의 유형에 대하여 언급하고자 한다.

지역의 경제·사회적 수준향상을 도모하기 위해 수행되는 공공 및 민간부문의 일체의 투자사업 지역개발사업을 이라고 간주할 때, 지역개발사업에는 여러 가지 유형이 포함될 수 있다. 대체적으로 지역개발사업을 분류하는 데는 회계, 성질, 수혜범위, 효과기간, 기능등의 기준이 활용되고 있으며 이에 입각하여 유형화를 하면 <표 2-2>와 같다.

회계별 기준에 의하면 지역개발사업의 투자재원이 일반회계로부터 조달되었는지 아니면 특별회계로부터 조달되었는지에 따라 일반예산회계 투자사업과 특별회계 투자사업으로 구분된다. 투자의 성질상으로는 지방자치단체의 투자가 당해 사업에 직결되는 것으로 직접투자사업이 있으며<sup>14)</sup> 사업의 주체가 따로 있어 정부는 그 주체를 지원하는 형태의 간접투자사업이 있다.

수혜자의 범위를 기준으로 하면 불특정 다수가 혜택을 받는 사업과 특정 소수만이 혜택을 받는 사업으로 유형화할 수 있고, 사업효과의 발생기간으로 보면 일시 또는 단기간에 그 효과가 발생하는 경우와 장기간에 걸쳐 그 효용성이 지속되는 사업으로 구분할 수 있다. 기능별 혹은 대상부문별로 유형화하면 공익시설사업, 산업진흥사업, 교육·문화·관광사업, 유지관리사업 등으로 구분할 수 있다.

14) 공익사업의 대부분이 여기에 해당되고 있다.

표 2-2. 지역개발사업의 유형

구 분		사 업 유 형
지역개발 사업	회계별	일반회계투자사업, 특별회계투자사업
	성질별	직접투자사업, 간접투자사업
	수혜범위별	불특정다수 수혜사업, 특정소수 수혜사업
	효과기간별	단기효과사업, 장기효과사업
	기능별	공익시설사업, 산업진흥사업, 복지진흥사업, 교육·문화·관광사업, 유지관리사업

자료: 김안제(1984), '지역개발기금과 투자사업선정문제', 『지방재정』, pp.30-34.

지역개발사업의 다양한 분류에도 불구하고 관심의 대상이 되는 것은 기능별 혹은 부문별 분류이다. 기능별 분류를 제외한 여타의 분류방법은 매우 포괄적이면서 정성적 기준에 입각하여 구분하였기 때문에 구체적 사업에 따라 각기 다른 유형으로 판별될 수 있기 때문이다. 기능적 유형화는 공통적 특성에 입각하여 사업을 구분함으로써 각기 부문별로 여타기준의 유형에도 부합시킬 수 있기 때문에 유용하다.



표 2-3. 기능별 지역개발사업

기능 및 부문		사업 종류
공익시설	도시계획	도시토목, 도시재개발, 토지구획정리 등
	하부시설	상수시설, 하수시설, 에너지공급시설 등
	교통·통신	도로, 교통시설, 통신시설 등
산업진흥	농림어업	농업, 잠축업, 임업, 수산업, 농지개발, 치수, 농기업화 등
	광공업	광업, 공업, 중소기업, 공업단지 등
	상업 및 서비스업	시장, 상가시설, 서비스업 등
복지증진	주거환경	공해방지, 주택개발 등
	국민보건	병원의료, 의료보험, 청소위생 등
	생활보호	소득사업, 영세민대책, 재해구호 등
	복지시설	공공회관, 아동보호시설, 노인보호시설, 모자보호시설, 문제자보호시설, 상담시설 등
교육·문화·관광	교육	학교시설, 사회교육시설, 체육시설 등
	문화	문화시설, 문화행사, 사적지관리 등
	관광	관광지개발, 관광위락시설, 조정사업 등
유지관리	안전보호	안전관리, 소방장비, 운수·통신 등
	개발지원	중기사업, 토석채취, 연구단지 등
	사후관리	묘지, 화장장, 수몰지구보상 등

자료: 한국지방행정연구원(1989), 「지역개발을 위한 투자재원조달방안-지방시를 중심으로」, pp.20-22.

지역개발사업의 다양한 유형 가운데 기능별 분류를 채택할 때 기능의 구체적인 투자사업의 종류와 내용은 <표 2-3>과 같다.

우선 공익시설사업은 주민다수에게 장기에 걸친 혜택을 주기 위해 투자하는 사업으로서 도시계획, 하부시설, 교통 등으로 구성된다. 산업진흥사업은 산업 및 경제개발을 통해 지역발전을 도모하기 위해 지원하는 간접적 투자

의 성질을 갖는 것으로 농림어업, 광공업, 상업 및 서비스업 등이 그 대상이 된다. 복지증진사업은 지역주민의 생활조건을 개선하기 위한 사업으로 주거환경, 국민보건, 생활보호, 복지시설 등으로 구성되어 있다. 교육·문화·관광사업은 장기적 개발효과를 기대하면서 당해지역 뿐 아니라 다른 지역의 주민까지 혜택을 주기 위한 사업이며, 유지관리사업은 안전한 생활과 기본적인 생존을 보호하기 위한 직접투자대상의 사업으로 안전보호, 개발지원, 사후관리 등의 부문이 해당된다.

낙후지역개발사업은 앞서 언급한 지역개발사업의 기능별 유형에 기초하여 규범적 유형화를 시도할 수 있으나, 중앙정부가 낙후지역개발을 위해 개별법에 의거하여 현재 추진하고 있는 사업을 망라하여 유형화를 하기에는 한계가 있다.

본 연구에서는 낙후지역개발사업을 사업의 기능적 특성과 초점에 따라 정부가 현재 추진 중인 40여개 사업을 토대로 5가지의 기능적 분류를 시도하고자 한다. 즉, 기초생활환경개선, 지역SOC구축, 산업진흥 및 소득증대, 도농교류, 향토자원개발이 여기에 해당된다.

기초생활환경개선 사업군에는 지붕개량, 화장실, 입식부엌 등 주거생활환경을 개선하기 위하여 추진하는 사업이 해당된다. 대부분 낙후지역내 농촌마을을 정책공간으로 삼아 사업을 추진하고 국고 보조방식의 중앙의자금지원을 통하여 사업이 시행되고 있다.

지역 SOC 구축 사업군에는 도로, 교량, 농공단지 등 지역 인프라 구축에 초점을 둔 사업으로 지역주민의 생활환경을 개선하거나 산업활동을 진작시키기 위해 추진하는 사업들이 해당된다. 대부분의 지역SOC구축 사업들은 공익적 목적을 실현하기 위해 추진되는 사업들로 공공부문의 직접투자방식으로 사업이 시행되고 있다.

산업진흥 및 소득증대 사업군에는 지역의 전략산업 창출과 육성, 도농교류사업 등을 통하여 지역산업의 특성화발전과 지역주민들의 소득창출에 필

요한 사업들이 해당된다. 낙후지역은 산업기반이 취약하고 도시적 소득창출원이 빈약하기 때문에 경쟁우위의 신자원 예를들면, 자연경관, 역사·문화 자원을 발굴하여 특성있게 개발하여 지역활성화를 촉진하기 위한 소프트웨어 사업(예를들면, 5도2촌사업)이 여기에 해당된다. 공공부문의 직접투자를 통한 산업과 소득창출 보다는 주민주도의 사업추진을 지원하는 간접투자방식으로 이루어진다.

도농교류 사업군은 관광객 유치와 정주민구 유입을 위한 사업으로 낙후지역을 관광·휴양공간 및 정주공간으로 개발하는 것을 지원하기 위한 사업이 해당된다. 소득 증대 및 주5일근무제 정착에 따라 낙후지역을 도시민의 관광 및 여가, 재충전 수요를 충족시키는 체험공간으로 개발하여 관광객을 유치하고, 농촌회귀를 촉진하기 위한 2도5촌사업(예를들면, 농촌전원마을 조성)등의 형식으로 추진된다.

마지막으로 향토자원개발 사업군에는 입지대체성이 없는 특성 있는 향토 자원을 개발·활용하여 특성화발전을 촉진하기 위한 사업이 해당된다. 향토 자원의 상품화·산업화를 지원하기 위한 향토자원 D/B화, 지리적표시제, 품질인증 등과 같은 사업들을 정부가 보조·지원하는 형태로 추진된다.<sup>15)</sup>

#### 표 2-4. 낙후지역개발사업의 최근 유형

구 분	주요 내용
기초생활환경개선	- 지붕개량, 화장실 등 기초적 주거생활환경 개선
지역 SOC 구축	- 도로, 교량, 농공단지 등 지역 인프라 구축
산업진흥 및 소득증대	- 지역의 산업창출, 산업단지 개발 등
도농교류	- 관광객 및 정주민구 유입을 위한 시책 등
향토자원개발	- 특성있는 향토자원개발 및 활용한 특성화 발전

15) 광주전남발전연구원·한국지방행정연구원·(사)향토지적재산본부(2004), 「향토 자원육성방안」, pp.38-69.

### 3. 낙후지역개발사업의 동향

낙후지역개발의 최근 경향은 지역사회의 소득을 창출하여 상대적 박탈감을 해소하고 국가공동체 전체의 경쟁력을 향상시키는 것을 겨냥하고 있다. 이러한 경향은 우리나라, EU, 일본 등에서 공통적으로 발견되고 있는 것으로 낙후지역의 존재가 낙후지역 자체는 물론이고 국가 전체의 발전을 저해시킨다고 판단하고 있기 때문이다.

낙후지역개발의 공통적 특징은 국가최소수준의 생활환경 달성을 위하여 종래의 도로, 교통, 등 물리적, 하드웨어 위주의 사업에서 소득과 일자리를 창출하는 소프트사업으로 전환되고 있다는 점이다. 지금까지 낙후지역개발사업의 주종을 이루어오던 물리적 인프라만으로는 낙후지역의 발전을 도모하는데 한계가 있다는 자성 때문이다. 다시말해, 낙후지역이 국토공간상에서 격리된 고도(孤島, enclave)가 아니라 국가정주체계에 통합된 생활공간으로 자리매김을 하려면 소득과 일자리 창출이 선행되어야 한다는 인식이 확산되고 있다.

**표 2-5. 낙후지역개발사업의 최근 동향**

구 분	주요 내용
주요수단	향토자원
사업초점	소득 및 일자리 창출
사업추진방식	지역주도 협력개발
사업성격	지방자치단체의 종합개발

낙후지역개발을 위해 최근에 선호되고 있는 소프트 사업의 초점은 바로 낙후지역 여건에 적합한 특성화 개발이며, 특성화개발사업의 수단으로 지역

의 고유한 자원(place asset), 즉 지역자원 혹은 향토자원을 선택하고 있다. 그런데 지역고유자원에 기반한 낙후지역개발사업은 지역고유자원의 개발에 내재되어 있는 협력적 속성과 산업융합적 속성으로 인해 협치(governance)적 사업추진 방식을 요청하고 있다.

지역고유자원의 개발 예를들면, 축제 및 관광개발은 '환대산업'(hospitality industry)의 특성을 지니고 있기 때문에 지방자치단체, 기업, 주민, 시민단체 등이 보유하고 있는 특장을 최대한 발휘하기 위해서는 이들간의 긴밀한 협력이 요구되고 있고, 그래서 종래와 같이 공공부문이 독자적으로 사업을 추진할 수가 없다. 이에 더하여 지역의 고유자원은 1차, 2차, 3차 상품으로 융합, 파생되는 특징을 지니고 있기 때문에 이에 대한 체계적, 효율적 지원을 제공할 수 있는 중앙부처, 기업, 전문가 등 내·외부 주체들 간의 긴밀한 협력도 요구되고 있다.

아울러 낙후지역개발사업은 '낙후지역'의 특성상 개별사업 위주로 추진되기 보다는 상호연계성이 강한 사업들을 통합한 패키지(package) 형태로 추진하는 종합개발방식의 도입이 증가하고 있다.<sup>16)</sup> 낙후지역개발사업은 정책적 자율성을 보유한 지방자치단체가 인프라, 관광, 소득, 경제, 문화 등을 포괄하는 종합개발사업 형태로 추진하는 사례가 빈번해 지고 있기 때문이다. 그것이 자치단체의 자율성과 정책의 효율성도 높이고 있다. 특히 낙후지역의 여건에 적합한 향토자원에 기반하여 소득과 일자리를 창출하기 위한 종합개발을 시행하고 있다.

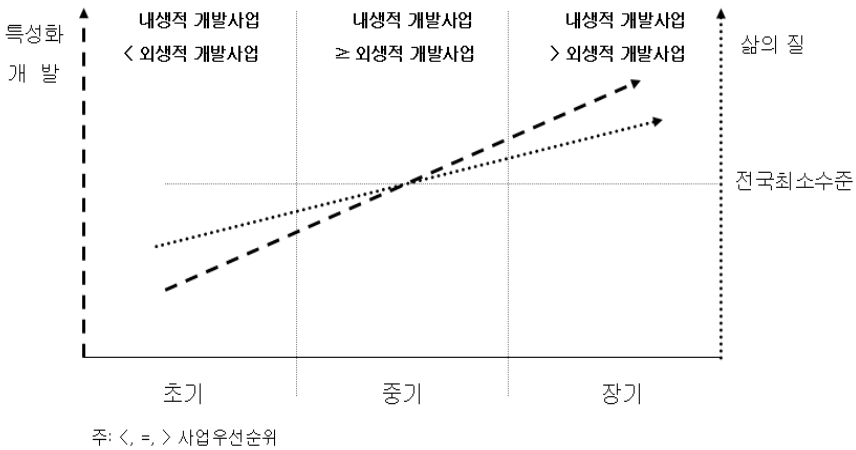
16) 예를들면, 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 신활력지역사업 등의 낙후지역 개발사업들은 단위사업을 기초로 하되 기능적 관련성이 높은 단위사업들을 병행 추진함으로써 사업간 시너지효과를 창출할 수 있는 통합추진시스템을 도입·활용하고 있다.

### 제3절 낙후지역개발사업의 접근방법과 추진방식

#### 1. 낙후지역개발사업의 접근방법

내생적인 발전역량이 부족하고 자립기반이 점점 상실되어 만성적이고 구조적인 침체를 경험하고 있는 낙후지역을 활력이 넘치는 정주공간으로 전환하기 위해 추진하는 낙후지역개발사업은 투자효율성과 사업효과성을 중시하는 일반적 지역개발사업과는 다르게 접근하는 것이 바람직하다. 낙후지역의 초기조건과 구조적 특성이 여타지역에 비해 워낙 열악하고 판이하기 때문에 선진지역 개발사업을 추진하는 방식과 동일하게 접근하다 보면 사업효과성이 떨어지고 오히려 투자재원의 낭비를 초래할 가능성이 높기 때문이다.

그림 2-1. 낙후지역개발사업의 단계별 접근방법



먼저, 낙후지역개발사업은 내생적 개발은 물론 외생적 개발사업을 혼합하는 복합적 개발을 추구한다는 취지하에 사업을 선정하고 추진해야 한다. 전국최소기준에 미달하는 삶의 질을 제고하여 도농간 생활격차를 시정하고 초기조건인 형평화를 실현하는 외생적 개발을 통하여 통합적 균형을 이루는데 긴요한 개발사업에 투자 우선순위를 설정해야 한다.

이를 토대로 낙후지역의 발전역량을 강화하여 특성화발전을 추구함으로써 자생적 성장동력을 확보할 수 있는 내생적 개발과 관련된 사업을 이와 병행하여 추진하는 것이 바람직하다.<sup>17)</sup> 여기서 내생적 개발사업과 외생적 개발사업을 완전히 별개로 적용하는 것이 아니라 동일한 시계(視界)내에서 사업의 우선순위를 달리하여 추진한다는 것이다.

낙후지역개발사업을 추진하는 과정에서 내생적 개발사업과 외생적 개발사업 간의 투자우선순위에 대한 정형화된 패턴을 제시하기는 어려우나 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 낙후지역개발 단계별로 일정한 경향성을 유지하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 초기단계에서는 격차시정과 초기조건 동일화를 위해 외생적 개발사업의 중요성을 높이는 반면, 시간이 경과함에 따라 발전역량 강화를 통한 특성화를 위한 내생적 개발사업의 우선순위를 상대적으로 높이는 것이 바람직할 것이다.

두 번째로 낙후지역개발사업은 「선계획-후개발」 원칙에 입각하여 통합적, 체계적 추진을 추구해야 한다. 중앙정부가 주도하여 시혜적 입장에서 낙후지역의 요구를 보조해주는 방식의 사업추진에 중앙의존성을 고착화시키고 자생적인 발전역량을 축적시킬 수가 없다. 또한 부처별로 이루어지는 소규모 분산투자로 효율성 확보는 물론 사업간 차별성이 확보되지도 않고 있다.

이러한 측면에서 낙후지역개발사업은 낙후지역개발에 대한 종합적이고 장기적인 비전을 담은 계획 틀(grand design)을 자율적으로 수립하고,

17) 한표환(2005), '신활력지역과 기업도시의 육성', 「동북아시아의 한반도 공간구상과 균형발전전략」, 국가균형발전위원회, p.311.

이에 입각하여 포괄적, 체계적 지원프로그램을 마련하여 통합적으로 추진함으로써 사업의 시너지효과를 제고할 수 있도록 한다. 지방주도의 발전역량을 배양하고 지역요구가 반영된 계획적 구상을 먼저 정립하고 이에 입각한 구체적인 시책추진으로 자생적인 발전을 추구할 수 있는 계획주도적 개발원칙을 확립해야 한다. 물론 이러한 과정에서 중앙정부의 외생적 지원 역시 계획의 실효성을 제고하고 사업내용의 충실화를 기대할 수 있을 것이다.

세 번째로 낙후지역개발사업은 지역협치(local governance)체제를 구축하여 자율적이고 효율적으로 추진하는 것이 바람직하다. 종래 낙후지역개발사업은 지방의 자율적 참여와 창의적 노력이 없이 정부가 주도하고 지방이 이를 기계적으로 추종하는 방식으로 추진되었다. 그러나 내생적 발전역량을 배양하기 위해서는 기업, 대학, 주민, 지자체, 시민단체 등과 같은 지역의 혁신주체들 간에 수평적 네트워크를 정교하게 구축하여 상호학습과 협력에 입각한 사업추진 방식으로의 전환이 필수적이다. 낙후지역개발사업을 추진하는데 있어 협치적 과정을 공고히 함으로써 자율과 창의는 물론 지역사회 의견의 견고한 지지(support)를 도출해낼 수 있을 뿐 아니라 발전잠재력을 확대시킬 수 있기 때문이다.

## 2. 낙후지역개발사업의 추진방식

낙후지역개발사업이 선정되고 나면 이를 본격적으로 추진하기 위해서는 하향식(top-down) 방식과 상향식(bottom-up) 방식이 있다. 하향식 방식은 중앙정부가 주도하고 지자체가 단순히 집행하는 것으로 지역의 특수성을 감안하지 못하기 때문에 획일적 사업개발이 될 소지가 많다. 반면 상향식 추진방식은 사업의 기획에서부터 집행에 이르기까지 지방자치단체가 주도적으로 수행하는 방식으로 지역의 특성을 감안할 수 있기 때문에 사업내용의 자율성과 창의성을 확보할 수 있다.



지방화시대에 지역이 주도하는 내생적 발전전략이 새로운 지역개발의 패러다임으로 정착되어 가는 현실에서 낙후지역개발 역시 예외적 현상은 아니다. 즉, 낙후지역개발은 상향식 방식이 대세를 이루고 있으며 중앙과 지방자치단체, 기업, 주민 등이 긴밀히 협력하여 지역의 특성에 적합한 사업을 수행하는 경향이 확산되어 가고 있다.

낙후지역개발사업을 상향식 방식으로 추진하고자 할 경우에 중앙정부는 낙후지역개발사업 전반에 대한 정책체계를 재설정하고, 낙후지역개발의 기본계획 수립과 사업컨설팅 및 평가 등을 제공함으로써 낙후지역개발의 '지역파트너'(local partner)로서의 역할을 수행하는 것이 바람직할 것이다.

#### 표 2-6. 낙후지역개발사업의 추진

구 분	하향식 개발	상향식 개발
특 성	중앙주도	지방자치단체 주도
	지역의 특수성 미감안	지역의 특수성 감안
	획일적 지원	지역실정에 적합한 지원
	지역자원 둔감한 개발	지역자원 기반 개발
	협력 미활성화	협력 활성화

중앙정부가 낙후지역개발사업에 관한 전반적 정책체계를 설정할 경우에 반드시 준수해야 할 기본원칙이 있다. 국가 전체적 차원에서 낙후지역개발사업체계를 재구축하고자 할 경우에는 통합적 수행방식을 선택하는 것이 요구된다. 상향식 방식에서는 지방자치단체를 낙후지역개발사업의 주체로 인식하여 지방의 자율성과 창의성을 최대한 발휘할 수 있는 체계의 구축이 필요하기 때문이다.

이러한 취지에 적극적으로 부응하기 위해서는 중앙정부는 추진주체, 투자재원, 사업공간, 유사사업의 통합을 도모하여 지역단위에서 종합적인 사업으

로 추진될 수 있도록 해야 할 것이다. 통합화된 사업체계를 통하여 유사 목적이나 성격을 지닌 사업을 단일화된 사업으로 추진함으로써 사업의 중복성을 사전에 봉쇄할 수 있다. 아울러 지방자치단체 입장에서는 연계된 사업이나 통합된 사업을 추진함으로써 낙후지역개발사업의 추진과정에서 규모의 경제를 확보할 수 있다.

이러한 측면에서 상향식 개발방식은 낙후지역개발정책의 체계성이 상당히 결여되어 있는 우리나라의 경우에 시사하는 바가 크며 특히, 낙후지역개발정책의 개선 및 조정방안을 모색하는 준거로서 유용한 의미를 지닌다.

중앙부처의 낙후지역개발사업을 통합하는 과정에서 낙후지역 종합개발을 효율적으로 지원하기 위해 행자부 등 주무 부처를 중심으로 공동추진단 혹은 협의회를 구성하는 등 긴밀한 협력체계를 구축하는 것도 중요한 일이 될 것이다. 분절화되어 추진되는 부처별 낙후지역개발사업이 지역공간을 사업별로 분할하지 않아도 되기 때문이다.

낙후지역개발사업의 통합적 추진을 용이하게 하기 위한 제도적 장치로서는 낙후지역 전체를 총괄하는 종합개발관련 기본 및 시행계획 수립, 재원조달, 추진조직, 정부지원 등의 내용을 담은 통합법을 제정하는 것을 검토할 필요가 있다.

## 제3장 낙후지역개발사업의 추진실태 및 문제점

### 제1절 낙후지역개발사업의 개요

#### 1. 낙후지역개발사업의 개요

##### 가. 역사적 전개

낙후지역개발정책에 대한 비교적 체계적인 접근은 1990년대에 들어와서 부터라고 할 수 있다. 대표적인 낙후지역개발사업인 오지종합개발사업, 도서종합개발사업 등이 그나마의 정책이 법적 근거를 가지고 시행된 것이 대체로 80년대 후반부터이기 때문이다.

오지 낙후지역의 기반시설을 확충하고 지역간 격차를 해소하기 위한 목적을 지닌 「오지개발촉진법」이 1988년에 제정되었으며, 도서지역의 생산 및 생활기반시설을 확충, 개선하여 도서주민의 소득증대와 복지향상을 겨냥하는 「도서개발촉진법」이 1986년에 제정되었다. 개발수준이 현저하게 낮은 지역의 생활환경 개선 및 지역기반시설 정비를 목적으로 하는 개발촉진지구의 근거법률인 「지역균형개발 및 지방중소기업육성」에 관한 법률이 1994년에 제정되었다. 또, 정주기반확충사업의 기반이 되는 「농어촌발전특별조치법」이 1990년, 「접경지역지원법」이 2000년, 「지방소도읍육성지원법」이 2001년, 신활력사업을 규정하고 있는 「국가균형발전특별법」이 2004년, 「농어촌 삶의 질 법」이 2004년에 제정되었다. 그 외 상당수 지역개발사업의 근거법이 2000년 이후에 제정되었다.

1988년 제정된 『오지개발촉진법』은 '99년까지의 한시법이었으나, '04년 개정을 통해 '09년까지 사업을 시행하기로 되어있다. 1990년부터 2004년까지 1조 7086억원을 투입하여 12,607건의 사업을 완료하였으며, 현재 제3차 오지종합개발계획('05-'09)에 의해 399개 오지면을 대상으로 낙후지역 개발을 추진하고 있다.<sup>18)</sup>

도서종합개발사업은 1차 10개년 사업(1988-1997년)을 거쳐, 현재 2차 10개년 사업을 추진하고 있다. 2차 10개년 동안 2조 2,296억원을 8개 시도 37개 시군구, 410개 도서에 투입할 예정이다.<sup>19)</sup> 접경지역지원사업은 남북분단의 특수성에 의한 접경지역의 발전을 도모하기 위한 목적을 지니고 있는데, '03-'12년까지 9,671억원을 투자하여 98개 읍면동을 지원할 예정이다.

개발촉진지구사업은 '96년 1차 사업지구를 지정한 이후, 5차에 걸쳐 31개 낙후지역형 사업지구를 지정하고, 27개 지구의 개발계획을 수립하여 사업을 시행 중에 있다.<sup>20)</sup> 정주기반확충사업은 1단계('90-'04) 사업으로 770개 면에 2조 3,500억원을 투입하였으며, 2005년부터 2단계 사업을 추진하고 있다.

농촌마을종합개발은 2004년부터 2013년까지 1,000여개의 대상마을을 선정, 지원할 예정이다. 2005년 현재 사업대상지 20개 권역을 선정하고 있다. 산촌종합개발은 생활환경이 열악한 산촌의 정주기반과 소득증대에 기여하고자 1995년부터 시작하여 2004년까지 108개 마을을 개발하였고, 2005년 현재 45개 마을사업을 추진하고 있다. 어촌종합개발은 낙후된 어

18) 2005년에는 312개 오지면을 대상으로 1,751억원(국비 1,100, 지방비 471)을 투자할 계획이다.

19) 추진은 행자부 총괄로 중앙부처가 공동으로 추진하고 있다. 급수(환경부), 생활전기(산자부), 교통여건(건교부, 해수부), 의료(보건복지부), 무인도서 관리(환경부, 해수부) 등을 분담하고 있다.

20) 개발촉진지구는 지구의 유형을 낙후지역형, 균형개발형, 도농통합형으로 구분하고, 낙후지역형은 국가가 일부 사업비를 지원하고 있다.

촌의 생활 및 생산여건을 개선하기 위한 사업으로 '94년부터 2004년에 걸쳐 134개 권역에 4,594억원을 투자하였으며, 2005년도에는 23개 권역에 419원을 투자하고 있다.

앞서 언급한 대부분의 낙후지역개발사업은 생활환경 조성을 겨냥하고 있다. 그러나 근자에 들어와 낙후지역 발전에 있어서 소득창출에 대한 인식이 고조되고 있고, 그런 관점에서 소득창출에 주안점을 둔 소프트사업이 추진되기 시작했다. 신활력사업이 대표적인 경우에 속한다.

신활력사업은 앞서 언급했듯이 70개의 낙후지역을 선정하여 이들 지역을 낙후도에 따라 20에서 30억원까지 차등지원하고 있다. 이 사업은 재원의 포괄적 지원과 지방자치단체의 사업개발, 사업계획의 자율성이 특징이다.

## 나 . 사업 현황

이런 과정을 거쳐 현재의 낙후지역개발 사업이 구성되어 있다. 낙후지역 개발사업은 대부분 균특회계에서 지원되고 있으며, 균특회계 사업은 개발계정과 혁신계정으로 이루어져 있다. 그 가운데 낙후지역은 개발계정에 속하며, 개발계정은 일반지역의 개발에 관련된 사업과 낙후지역의 개발에 관련된 사업으로 구성되어 있다.

2005년 현재, 개발계정은 140여개의 사업으로 구성되어 있고, 예산은 4조 2,057억 6,900만원이다. 개발계정 140여개 사업 가운데 낙후지역개발 관련 사업은 40여개이다.<sup>21)</sup>

21) 실상, 지역개발계정사업 가운데 낙후지역개발과 관련된 사업을 판별하기가 용이하지 않다. 낙후지역을 대상으로 하기보다는 농촌, 산촌, 어촌 등 낙후지역과 상당한 관련성이 있는 사업들이 다수를 차지하고 있기 때문이다. 특히, 낙후지역개발과 관련이 없는 광주문화중심도시조성, 부산영상도시육성, 컨벤션센터건립, 유교문화권 관광자원화 등 일반적인 지역을 대상으로 하는 사업이 다수인 100여개를 차지하고 있다.

## 그림 3-1. 균특회계 낙후지역개발사업

〈일반지역개발사업〉 사업수: 140개 '05년 예산: 4,205,769 백만원
〈광의의 낙후지역개발사업〉 사업수: 40개 '05 예산: 1,592,515 백만원
〈낙후지역개발사업〉 사업수: 16개 '05 예산: 1,069,959 백만원

또 이들 사업은 특정한 근거법을 가지고 있는 경우와 그렇지 못한 경우로 나눌 수 있다. 특정한 개별법을 가지고 있는 경우는 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 접경지역지원사업, 개발촉진지구사업, 농촌마을종합개발사업 등이며, 사업에 국한된 개별법을 지니고 있지 않은 경우는 신활력사업, 정주기반확충사업, 녹색농촌체험마을사업, 농촌전통테마마을사업 등이다.

이같은 법적 근거의 차이에도 불구하고 행정자치부, 건설교통부, 농림부, 문화관광부 등 다수의 중앙부처에서 낙후지역개발사업을 시행하고 있다. 관할하는 사업의 수는 행정자치부가 가장 많고 그 다음은 농림부 등의 순위를 보이고 있다. 행정자치부는 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 접경지역지원사업, 신활력사업 등을 총괄하고 있으며, 농림부는 농촌마을종합개발사업, 정주기반확충사업, 녹색농촌체험마을사업 등을 총괄하고 있다.

그러나 이들 사업은 물적 인프라 공급에 초점을 두는 공통점을 지니고 있다. 도로, 상하수도, 주거환경 등 생활여건 개선이 사업의 주요 내용을 형성하고 있기 때문이다.

표 3-1. 주요 낙후지역개발 관련사업 및 근거법

구분	개발대상도서	오지	개발촉진지구	접경지역
근거법	도서개발촉진법 (1986.12.31)	오지개발촉진법 (1988.12.31)	지역균형개발및지방 중소기업육성에 관한 법률(1994.1.7)	접경지역지원법 (2000.1.21)
주관부처	행정자치부	행정자치부	건설교통부	행정자치부
지정기준	- 해상전도서 (제주도제외) - 10인 이상겨주	개발수준지표 - 가구 및 인구 - 제조업종사자율 - 1인당 소득 - 1인당 지방세 등	지표에 의해 지정 - 인구증가율 - 재정자립도 - 제조업종사자율 - 고령화지수등	민통선이남 20km 이내 - 인구증감율 - 제조업종사자율 - 군사시설보호 구역점유율등
지정단위	도서(島嶼)	면	지구(수도권 및 제 주도 제외)	시·군, 읍면동
지정현황	- 410개 도서	- 399개면	- 전국31개 지구 (49개 시·군)	- 15개 시·군 - 98개 읍·면·동
사업내용	- 생활기반시설 - 소득증대사업 - 문화복지시설 및 환경개선사업	- 생활·산업기반시설 - 문화복지시설 - 주거환경시설 - 국토보전시설	- 생산기반의 조성 - 기반시설정비사업 - 관광휴양지조성	- 기업 지원 - 사회간접자본 - 사회복지 및 통일교육지원

사업의 공간적 규모도 다양하다. 낙후지역정책 수립 및 집행에 대한 '정책적 자율성'(policy autonomy)을 지니고 있는 시·군에서부터, 읍, 면, 마을, 심지어 특정한 시설까지 다양한 공간적 위계에 걸쳐서 사업이 시행되고 있다. 사업내용도 다양하다. 이들은 <표 3-2>에서 <표 3-5>와 같이 정리할 수 있다.

**표 3-2. 시·군 단위 낙후지역개발사업**

구 분	주관부처	근거법	사업내용
신활력사업	행자부	국가균형발전 특별법	· 70개 지역당 매년 30억원 포괄보조 · 소득창출의 소프트사업을 지원
접경지역사업	행자부	접경지역지원법	· 권역별(보전권역, 준보전권역, 성장권역) 친환경적사업, 도로 및 기간 교통확충, 상수원개발, 정보통신 인프라 구축, 환경 오염처리시설 확충, 생태체험관광개발 등
개발촉진지구사업	건교부	개발촉진지구법	· 개촉지구의 발전을 도모 · 민자유치 도모
농업농촌발전계획	농림부	농업·농촌기본법	· 식량자급, 그 외 농업/농촌의 종합적/계획적 발전 위한 사항
향토산업기본계획	중기청	지역균형개발 및 지방중소기업 육성법	· 자원발굴 및 관련 인재육성, 향토산업지정 및 지원

**표 3-3. 읍·면 단위 낙후지역개발사업**

구 분	주관부처	근거법	사업내용	비 고
소도읍 종합육성	행자부	지방소도읍 육성지원법*	· 소도읍의 특성에 따른 테마선정 및 다양한 사업의 시행	· 선정된 읍에서 3년간 200억원 국비-100억원
오지종합 개발	행자부	오지개발 촉진법*	· 생활·산업기반시설(행자부), 일반 경지정리(농림부), 농어촌전화사업(산자부), 보건진료소 신축(보건복지부), 하천정비(건교부), 어촌종합개발(해수부), 산촌종합개발·임도시설(산림청)	· 1개 면당 10억 규모 사업비 10년 동안 한시적으로 분산 투자, 2004년까지 시행예정
도서종합 개발	행자부	도서개발 촉진법*	· 생활·산업 기반시설 등(행자부), 농업용수개발(농림부), 농어촌전화사업(산자부), 식수원개발(환경부), 보건진료소 신축(보건복지부), 다도해, 특정지역 개발(건교부), 어항개발(해수부), 시방 및 조립 사업(산림청)	· 1개 도서당 10억 규모 사업비 분산 투자(10년동안 한시적), '07년까지 시행예정
정주권 개발	농림부	농어촌 정비법**	· 도로정비, 생활환경정비, 취락정비, 용수개발, 소득원개발	· 면당 45억 (보조-30억, 융자 15억)

\* 단일한 사업을 지원하고 있는 개별법임

\*\* 단일한 사업을 지원하고 있는 개별법이 아님



표 3-4. 마을단위 낙후지역개발사업

구 분	주관부서	근거법	사업내용	비 고
농촌마을종합 개발계획	농림부	삶의질법	· 마을특성에 기초한 테마의 선정과 부문별 사업(소득확충, 기초생활, 권역특성 사업 등)	· 1개소당 3년간 70억 (국고 80%, 지방비 20%)
녹색농촌 체험마을	농림부	농업농촌 기본법	· 생활 편의시설, 농촌 체험 기반 시설 · 마을경관 조성	· 2002년부터 마을 여건에 따라 1-3억원
전원마을 조성사업	농림부	농어촌 정비법	· 생활환경정비사업	· 보조: 20-30억(마을 기반 정비, 공동이용 공동시설) · 용자: 10-20억(주택신축 및 주택단지 등)
농촌전통 테마마을	농진청	농촌 진흥법	· 농업농촌교육시설, 마을환경 정비, 숙박 및 편의시설 · 프로그램 개발	· 마을 개소당 1억원
농어촌주거 환경개선사업	행자부	농어촌 주택개발 촉진법	· 취락구조개선 · 마을하수도시설, 마을진입로 및 안길 확·포장, 공동주차장 등 생활편익기반시설 확충	· 정비유형에 따라 다양
정 보 화 시범마을	행자부	정보격차 해소법	· 정보 인프라 시설, 정보, 교육, 콘텐츠 개발 지원	· 02년 도시, 농촌을 합해 20개 시범마을 육성
산촌종합 개발사업	산림청	산림 기본법	· 산림과 휴양자원을 활용한 소득 증대 방안	· 마을당 14억 (보조 12억, 용자 2억)
어촌종합 개발사업	해수부	농어촌 정비법	· 생산기반시설확충, 어업 소득원 개발	· 1개 권역당 35억 지원
어촌체험 마을	해수부	농어촌 정비법	· 관광기초기반시설(관광안내소, 진입로, 샤워장 등)	· 개소당 5억원 (국비 50%, 지방비 45%, 자부담 5%)
자연생태 우주마을	환경부	지침	· 자원순환형 생활양식과 생태복원 등으로 자연친화적으로 조성된 마을을 선정	· 구체적인 지원은 없으나 우수마을로 홍보
아름다운 우리마을 가꾸기 사업	문광부	-	· 계획 및 설계 (2004년 기준)	· 관광기금 6억원

표 3-5. 단위시설 낙후지역개발사업

구 분	주관부서	근거법	사업내용	비 고
아름다운 마을숲 조성 시범사업	산림청	-	· 마을경관, 방풍 및 방재 목적 의 식재	· 식재비 지원(국비 50%, 지방비 50%)
농가부엌· 목욕실·화장 실 개선사업	농진청	농촌진흥법	· 주택기초생활시설정비	· 2003년 기준 부엌+목욕실:490만원 융자(융자 70%, 자부 담 30%) 친환경 화장 실:400만원(국비50%, 지방비 50%)
환경친화형 농촌주거 모델사업	농진청	농촌진흥법	· 친환경적으로 농촌 고유의 전 통경관 정비, 민방 농가 지원	· 사업량: 5개소 (마을당 5-10농가) · 사업비(국비) -개소당 70백만원 -호당 14백만원 (국비·지방비 각 50%)
농어촌마을 다목적 관광 조성사업 (공모)	행자부	농촌주택 개량 촉진법	· 생산, 관광, 공공활동을 위한 다목적광장 조성	· 1개도당 교부세 6-7억 원지원 (제주도는 2-3억원)
어촌민속 전시관 건립 사업	해수부	농어촌 정비법	· 민속전시관	· 개소당 20억 지원
청소년 수련마을 지원사업	문광부	-	· 프로그램 공모	-
농어촌도로 정비사업	행자부	농어촌도로 정비법	· 면도, 리도, 농도 확포장	-
오지교통 지원사업	건교부	농어촌 특별세 관리특별 회계법	· 공영버스 구입비 지원 및 벽 지노선의 손실보상	· 읍면
소하천정비	행자부	-	· km당 보조	-

(계 속)

구 분		주관부서	근거법	사업내용	비 고
상수도	수도정비 기본계획	건교부	수도법	· 생활용수 개발 · 생활용수 면소재지 지원	· 읍면
	농어촌 생활용수개발	환경부	수도법	-	· 읍면
	농촌생활용수 공급사업	농림부	농어촌 정비법	· 생활용수 개발	· 면단위 이하 자연 마을 '04년부터 20개소씩 개발
하수도	면단위 하수도정비	환경부	하수도법	· 면소재지 개소당 보조	· 읍면(매년 400개소 정비)
	마을하수 처리시설	농림부	농어촌 정비법	· 문화마을조성지구예보조	-
	농촌마을 하수도 정비	행자부	하수도법	· 자연마을에 보조	· 매년 200개 마을씩 지원
폐기물종합 처리시설		환경부	폐기물 관리법	· 폐기물 종합시설 설치 및 소규모 비위생 매립 시설 설치 억제	· 읍면(개소당 30억원 보조)

## 2. 낙후지역개발사업의 최근 동향

종래의 낙후지역개발은 국가최소기준 제공 차원에서 접근했었다.<sup>22)</sup> 전국 평균적인 생활환경을 구축하기 위해 물적 인프라 공급에 치중하였는데, 접근성과 주거환경의 정비 및 개선을 핵심으로 했었다.

물적 기반 공급에 치중한 낙후지역개발의 기본적 가정은 성장거점지역으로 부터의 '여적'(trickle down)이었다. 고용이나 일자리를 창출할 수 있는 성장거점지역을 조성하고 나면 낙후지역은 시간이 지나면서 일자리 및 고용문제

22) 국가 최소기준에 입각한 물적 인프라 제공을 넘어 국가 평균(national medium) 차원의 인프라를 제공해야 한다고 주장하는 사람도 있다.

는 성장거점지역의 파급효과에 의해 해결된다는 논리였다.

그러나 이같은 가정과 달리 성장지역의 발전이 낙후지역으로 파급되기는 커녕 오히려 '역류효과'(backwash effect)나 성장거점지역으로의 '극화현상'(polarization phenomenon)이 발생하게 되었다.

그래서 물적 인프라에 치중했던 종래의 낙후지역개발사업에 대한 반성으로 일자리와 소득을 창출하는 소프트 사업이 중시되고 있다. 2005년부터 시행되고 있는 신활력 사업이나 도농교류 차원에서 시행하고 있는 녹색농촌 체험·어촌체험·산촌체험마을사업, 농촌테마관광사업 등 각종 체험관광사업이 여기에 해당된다.

다음으로 낙후지역개발사업의 운용시스템에 있어서의 변화이다. 종래의 낙후지역개발사업은 중앙부처별로 지방자치단체에 사업예산을 지원했었다. 그러나 「국가균형발전특별법」이 제정되면서부터 이같은 사정은 달라지게 되었다. 균특법이 제정됨으로써 중앙부처별로 지방자치단체에 지원하던 예산이 균특회계로 이전되어 낙후지역개발사업이 한 주머니를 차게 되었기 때문이다.

낙후지역개발사업 방식에 있어서도 변화가 일어나고 있다. 지역의 자생적 역량을 함양하기 위한 차원이 가미되고 있다. 지방자치단체는 해당 지역의 발전을 가져올 수 있는 사업 아이템 개발, 기획 등에 대해 고민을 하고 있으며, 중앙은 이를 위해 사업프로그램을 제시하지 않는 등 지방자치단체에게 자율성을 부여하고 있다. 지방자치단체가 사업내용간의 우선순위를 정하여 집행할 수 있게 되므로써 중앙정부의 정책의지에 따라 재정이 집행되지 않는다. 이를 위해 예산을 포괄보조하기도 한다.<sup>23)</sup>

물론 이같은 방식은 균특회계의 전반적인 취지이기도 하다. 개별법에 근

23) 이런 방식은 균특회계의 취지와 부합하는 것이다. 균특회계의 가장 큰 취지가 지방정부 재정지출의 자율성 확보이기 때문이다. 동시에 이 방식을 통해 지방자치단체는 재정지출의 효율성도 기할 수 있다.

거하여 중앙부처가 사업별로 지방자치단체에게 재원을 배분하는 국고보조금 방식의 경우, 지방자치단체 차원에서 선택과 집중에 어려움이 있기 때문이다. 그러나 포괄보조금 형식으로 지방자치단체가 정해진 한도 내에서 필요한 사업에 사용할 수 있는 권한이 주어지게 되면, 자체적으로 사업을 기획하고 재원을 배분할 수 있게 된다.

## 제2절 낙후지역개발사업의 추진실태

### 1. 실태분석의 개요

지금까지 낙후지역개발사업의 내용과 동향을 살펴보았다. 여기서는 낙후지역개발사업의 추진실태를 살펴볼 것이다. 추진실태분석의 목적은 현재의 낙후지역개발사업의 추진현황 및 실태를 분석·평가하고 문제점을 파악하여 합리적 조정방안의 토대를 마련하는데 있다.

실태분석의 초점은 백화점식 사업의 추진특성이 될 것이다. 보다 구체적으로 현재 중앙부처에서 시행하고 있는 낙후지역개발사업의 추진현황, 사업의 성격 및 내용, 사업규모, 재원지원 등을 분석한다. 특히, 그로 인한 사업추진의 비합리적인 측면 등에 초점을 둘 것이다.

이들은 중앙부처별 사업특성, 공간단위별 사업특성, 사업의 내용 및 규모에 따른 현황 및 특성, 추진방식별 사업실태 등의 관점에서 접근할 것이다. 이것이 현재 낙후지역개발사업의 실태 및 현황을 가장 잘 드러내주는 부문들이기 때문이다.

지방자치단체 차원에서 낙후지역개발사업추진 현황과 실태도 분석할 것

이다. 특히 지방자치단체 차원의 낙후지역개발사업 시행의 애로를 사업의 효율성 확보, 지방의 추진조직 등의 관점에서 분석한다.

## 2. 부처별 사업실태

앞서 언급했듯이 균특법의 낙후지역 개념 규정에 의하면<sup>24)</sup> 중앙의 낙후지역개발사업 주무부처는 행정자치부이다. 두 가지 이유 때문이다. 하나는 오지, 개발대상도서, 접경지역, 신활력지역 등의 개발사업은 특정한 부처가 사업을 관할하기에 어려운 특성을 지니고 있기 때문이며, 다른 하나는 이들 사업이 자치단체 고유의 사무에 속하기 때문에 행정자치부가 낙후지역개발 사무를 관장하는 주관부처가 되고 있다.

그러나 이같은 법적 규정을 떠나 낙후지역개발사업의 추진에는 다수의 부처가 관련되고 있다. 행정자치부, 건교부, 농림부 등을 포함하는 10여개의 부처가 낙후지역개발사업을 관장하고 있는데, 소관부처별로 부처의 기능에 부합하는 특정한 유형의 낙후지역개발 사업을 설정하고 있다. 그런 다음 해당지역의 개발을 지원하는 제도를 제각기 운용하고 있다.

24) 균특법 제2조는 낙후지역을 오지, 개발도서, 접경지역, 개발촉진지구, 신활력사업지역 다섯 가지로 규정하고 있는데, 이들 사업은 지방자치단체 고유의 사무이며, 특정한 부서가 관할하기 어려운 특성을 지니고 있다.

표 3-6. 부처별 낙후지역개발 사업수

주관부처	사업수
행정자치부	11
농림부	9
농촌진흥청	3
건설교통부	4
재정경제부	1
해양수산부	3
환경부	4
문화관광부	2
중소기업청	1
산림청	2
계	40

이처럼 다수의 부처가 낙후지역개발사업을 관장하고 있는 이유는 그간의 낙후지역정책과 관련성이 많다. 실상 우리나라는 제대로 된 낙후지역정책의 개념정의 조차 존재하지 않았다고 해도 과언이 아니다. 부족한 재원을 가지고 투자의 효율성에 입각해서 압축성장을 도모하는 동안 투자효과가 적은 낙후지역은 관심의 대상이 아니었기 때문이다. 그러다 보니 농산어촌, 낙후지역 등 편의에 따라 낙후지역의 개념을 해석, 적용해왔다. 또 그런 과정에서 다양한 부처에서 이들 지역을 대상으로 낙후지역개발사업을 개발, 추진해왔다.

사업의 주관부처의 다양성에도 불구하고 낙후지역개발사업은 행정자치부가 주로 담당하고 있다. 행정자치부가 11개의 사업을 관장하고 있으며, 그 다음은 농림부가 9개, 건교부와 환경부가 각각 4개의 사업을 관장하고 있다. 반면, 중소기업청과 재정경제부는 가장 적은 숫자의 사업을 관장하고 있다.

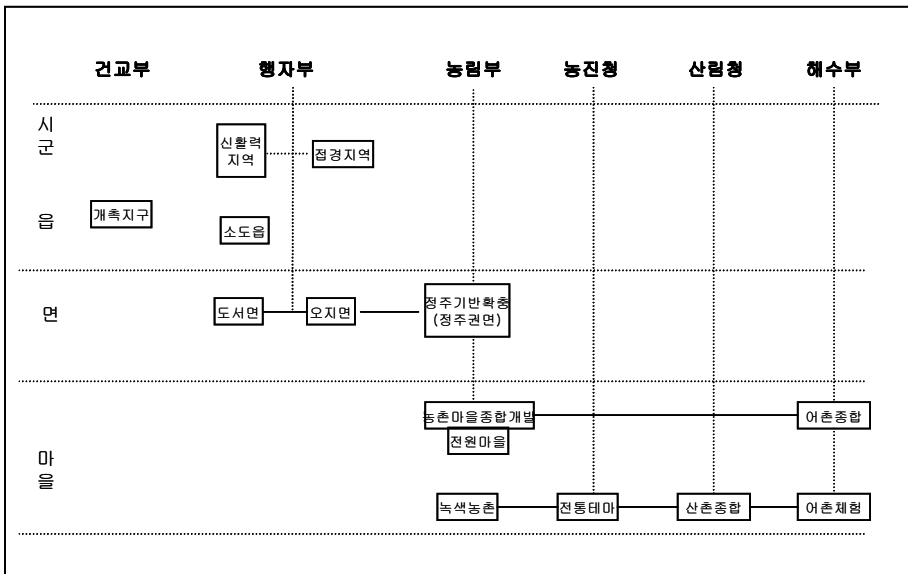
### 3. 공간 단위별 사업실태

낙후지역개발사업의 공간적 단위도 다양하다. 작게는 시설단위에서 마을, 크게는 시·군 단위에 이르고 있다. 시군 단위의 사업은 계획수립을 동반하고 있으며, 읍·면·단위의 사업은 계획수립 및 사업시행, 시설단위의 사업은 사업 시행과 관련되고 있다.

시·군 대상사업으로는 신활력사업, 접경지역지원사업 등이 있으며, 읍·면사업은 소도읍육성사업, 오지개발, 도서개발, 개발촉진지구사업 등이 있다. 마을단위사업으로는 농촌종합개발사업, 전원마을사업, 산촌종합, 어촌종합, 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌체험마을 등이 있다.

하지만 이들 사업은 크게 시·군, 읍·면 등 비교적 공간규모가 큰 지역을 대상으로 하는 사업과 시설 및 마을 등 소규모 공간을 대상으로 하는 사업으로 구분할 수 있다.

그림 3-2. 공간 단위별 사업실태





또, 이들은 공간적 단위 및 위계에 있어 부처별로 상이한 사업특성을 보이고 있다. 단위시설을 대상으로 하는 소규모 사업을 제외하고 마을 이상의 공간적 규모를 대상으로 하는 사업의 경우와 그렇지 못한 사업의 경우 관할 부처에 있어 차이가 있다.

특히, 공간적 레벨 측면에서 행정자치부와 그 외 부처 간에 뚜렷이 구분되는 특징이 드러난다. 행정자치부는 공간적 범위가 크고 위계가 높은 시·군 단위의 사업을 시행하고 있는 반면, 그 외 부처는 소규모 마을 단위의 사업을 시행하고 있다. 행정자치부의 접경지역지원사업, 신활력사업, 소도읍 사업, 도서종합개발사업, 오지면 종합개발사업 등이 그러한 경우에 속하며, 농림부 등 그 외 부처의 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을, 전통테마마을, 산촌마을종합개발, 어촌마을종합개발사업 등이 그러한 경우에 속한다

**표 3-7. 공간 단위별 사업실태**

구 분	행자부	건교부	농림부	산림청	해수부
시·군	도서개발 접경지역개발 신활력사업	개발촉진 지구			
읍·면	오지개발 소도읍개발				
리			농촌마을 종합개발		어촌종합 개발
마을			전원마을, 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을	산촌종합 마을	어촌체험 마을

이는 두 가지 차원에서 해석이 가능하다. 먼저, 공간위계의 정책적 자율성 측면에서 볼 때, 시·군 등 정책적 자율성이 많은 지역의 사업은 행정자치부가 총괄하고 있다. 지방자치단체와의 인적, 정책적 교류가 빈번한 행정자치

부의 부처 특성 때문으로 풀이할 수 있다.

다음으로 종합개발적 성격을 띤 지방자치단체의 낙후지역개발사업의 경우, 지방자치단체 사무를 총괄하는 부처미션과 관련성이 높은, 행정자치부가 관할하고 있음을 보여주고 있다. 반면 농림부 등은 그렇지 못한 마을단위의 사업을 주로 관장하고 있다. 이는 농업이라는 ‘산업’(industry) 부문의 쇠퇴에 따라 ‘지역개발’(regional development) 쪽에서 부처의 활로를 찾고 있는 농림부 정책전환의 단면을 보여주는 대목이라고 할 수 있다.

마지막으로 특정한 부처가 관할하기 어려운 종합개발성격의 사업은 정부조직법 상 서무 및 총괄부처에 속하는 행정자치부가 사업을 관장하는 특징을 보이고 있다.

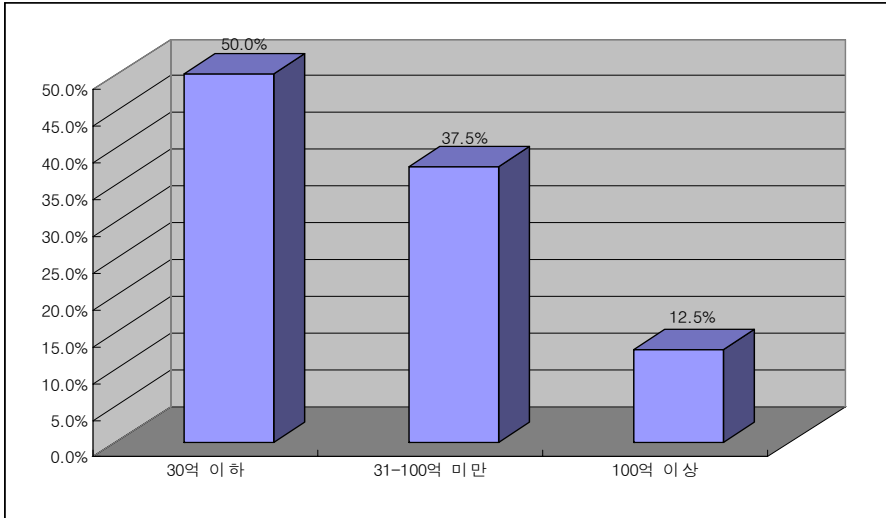
## 4. 규모·내용별 사업실태

### 가. 규모별 사업실태

지원액으로 계산한 낙후지역개발 사업은 소규모 사업이 주류를 형성하고 있다. 40여개 사업 중에서 1개 지역 당 지원액이 30억 이하인 사업이 50%를 차지하고 있으며, 31-100억원 미만인 사업이 37.5%인 15개, 100억원 이상인 사업이 12.5%인 5개를 차지하고 있다. 소규모 사업 가운데서도 특히, 10억원 이하의 사업이 22.5%인 9개를 차지하고 있다.

사업별 지원액이 적다는 것은 기한 내에 소기의 사업성과를 달성하지 못할 소지가 많거나 특정한 부문에 제한적인 사업을 시행할 소지가 많다고 볼 수 있다. 이런 가능성은 대부분의 중앙부처 사업이 칸막이 형식으로 투자항목을 명시하고 있기 때문에 그럴 가능성은 더욱 많다.

그림 3-3. 규모별 사업실태



## 나. 내용별 사업실태

### 1) 사업현황

여타의 정책과 마찬가지로 낙후지역개발사업의 주요 내용도 낙후지역발전사업의 취지와 관련성이 많다. 지금까지의 낙후지역개발사업은 도농간의 생활격차를 해소하기 위한 취지에서 시행되어 왔다. 그러다 보니 사업의 주요내용도 도농간 생활환경 격차를 해소하기 위한 물적 기반시설의 공급 및 정비가 주류를 형성하고 있다.

이같은 공통점에도 불구하고 낙후지역개발사업은 사업의 내용에 따라 다양한 각도에서 다양한 유형화가 가능하다. 사업대상에 따라 주택, 도로, 상하수도, 문화, 경관 등으로 나눌 수 있고, 핵심내용에 따라 생활환경 정비, 관광, 소득 창출 사업, 내용특성에 따라 물적 인프라 지원의 하드웨어 사업과 소득 창출의 소프트웨어 사업으로 구분할 수도 있다.

표 3-8. 주요 낙후지역 개발사업의 내용

사업명	사업내용	비고
신활력사업	소프트 사업에 초점을 둔 지역의 소득 및 일자리 창출	소득창출사업 낙후지역개발
접경지역 지원사업	교량, 도로, 복지시설, 상하수도, 하천정비, 가로등 설치, 소공원 조성	종합개발 낙후지역개발
도시종합개발사업	급수, 전기, 도로, 소규모 여항시설(물양장, 방파제, 선착장), 배수갑문 도수로정비, 하수시설, 복지시설, 연육·연도교 건설 등	종합개발 낙후지역개발
오지종합개발사업	농경지 진입로, 진입로 확·포장, 마을안길, 간이상수도, 도수로, 농산물집하장, 종합복지회관, 하수도, 소하천정비, 가로등 설치 등	종합개발 낙후지역개발
소도읍육성 사업	지역산업진흥(특화산업, 제재시장·중심상점가 등), 기반시설 확충, 생활환경정비, 문화·관광 활성화사업을 지역발전비전에 맞게 추진	종합개발 소득기반개선
개발촉진지구 지원사업	접근교통망시설(도로) 건설	종합개발 낙후지역
농촌마을 종합개발사업	기초생활, 문화·복지, 소득, 경관·환경, 농촌체험·휴양시설 건립, 생태주차장·소공원·수변공원, 전통문화체험·습지정화·정보화시설, 역사탐방산책로, 향토박물관, 마을경관형성	종합개발
산촌종합개발	임업생산기반정비, 소득원개발, 주거환경개선	정주기반확충 낙후지역개발
어촌종합개발사업	방파제, 선착장, 물양장, 소득원, 도로, 냉장저온창고, 생산집하시설, 공동창고, 어촌관광·부업시설 등	정주기반확충
정주기반확충사업	마을내도로, 연결도로, 교량, 상·하수도, 복지시설, 쓰레기처리장, 하수처리시설, 하천정비, 빈집철거, 소공원 조성, 마을광장, 주차장, 수변공간정비, 식생담설치, 관광안내관 설치, 환경정비	정주기반확충
전원마을조성사업	맞춤형 전원주거단지, 체제형 주말·은퇴농장조성, 생활기반시설 정비, 택지 조성, 농기계보관소 등 종합정비	도농교류사업 정주기반확충
녹색농촌 체험마을사업	농촌체험기반시설, 생활편의시설, 마을경관조성지원, 컨설팅, 홍보	관광, 도농교류
농촌전통 테마마을사업	체험·학습시설, 숙박·편의시설정비, 프로그램개발 및 보급, 마을전문가 양성 및 컨설팅, 홍보 및 마케팅, 캐릭터 개발 등	관광, 도농교류
어촌체험 관광마을사업	주차장, 마을안길정비, 산책로, 종합안내센터, 다목적광장, 어촌진입로, 가로등, 조경식재 및 시설, 수상레저편의실, 해변광장	관광, 도농교류
문화관광 자원개발사업	하수도정비, 습지, 수생식물원, 영상체험관, 상하수도, 선사문화전시관 건립, 담수용 연못, 천수공간, 오토캠핑, 캐빈하우스	도농교류
지역특화사업 보조사업	차별화된 전략품목 육성, 지역브랜드개발, 지역의 농업특성과 자원·전통문화 등 부존자원 연계 개발, 친환경농업	자원개발

현재 시행하고 있는 낙후지역개발 사업은 내용적 관점에서 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 생활기반조성사업, 관광 및 도농교류사업, 종합개발사업, 소득창출 소프트웨어사업이 이들에 해당된다.

생활기반조성사업은 주택, 상하수도, 마을회관 등 생활에 필요한 기초적인 인프라를 제공하는 사업이다. 생활기반 조성사업에는 농어촌주거환경개선사업, 전원마을조성사업, 정주기반확충사업 등이 해당된다. 이들 사업은 종래의 낙후지역개발사업의 전형적인 유형 가운데 하나에 속한다.

관광 및 도농교류사업은 도시민을 낙후지역에 관광객이나 거주민으로 유치하는 전략이다. 녹색농촌체험마을사업, 농촌전통테마마을사업, 전원마을조성사업, 어촌체험관광마을사업, 문화관광자원개발사업 등이 이들에 속한다. 이들은 비용이 많이 들고 사업효과가 불투명한 기업유치 등에 대한 대안으로 부각된 측면이 강하다.<sup>25)</sup>

지역종합개발사업은 생활기반, 소수의 생산기반 등 낙후지역의 종합적 발전을 도모하기 위해 추진하는 사업이다. 지역종합개발사업에는 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 접경지역지원사업, 소도읍사업, 농촌마을종합개발사업, 산촌마을종합개발사업, 어촌마을종합개발사업 등이 포함된다.

마지막으로 소득창출 소프트웨어 사업이다. 이는 물적 인프라 대신 소득이나 일자리를 창출하기 위한 소프트웨어사업에 중점을 둔다. 2004년부터 시행하고 있는 신활력 사업이 대표적이다. 도농교류 차원에서 시행하고 있는 녹색농촌체험마을조성사업, 농촌전통테마마을조성사업, 어촌체험관광마을조성사업과 지역의 특산품을 만들기 위한 지역특화사업보조사업도 여기에 해당된다.

25) 이러한 관점에서 시행되는 사업으로는 일본 낙후지역발전정책의 도농교류 사업이 전형적인 경우에 해당된다. 일본에서 이 사업이 흥미하게 된 배경은 도농교류 사업이 기업유치 등에 견주어 비용 효율적이라는 판단 때문이었다.

그림 3-4. 내용별 사업실태



사업대상지에 따라서는 오지 및 접경지역 등 ‘특수’ 낙후지역을 대상으로 하는 사업과 ‘일반’ 낙후지역을 대상으로 하는 사업으로 구분할 수 있다. 특수 낙후지역사업에는 신활력사업<sup>26)</sup>, 접경지역지원사업, 도서종합개발사업,

26) 신활력 사업은 30년간의 인구변화율, 인구밀도, 소득할 주민세, 재정력 지수 등을 종합점수화하여 234개 기초자치단체 가운데 낙후도 상위 30%인 특수한 낙후지역들을 대상으로 하는 사업이라는 점에서 특수낙후지역개발사업으로 구분했다.

오지개발사업, 개발촉진지구사업, 산촌종합개발사업 등이 포함되며, 일반낙후지역을 대상으로 하는 사업에는 녹색농촌체험마을사업, 농촌전통테마 마을사업, 전원마을조성사업, 어촌체험관광마을사업 등이 속한다.

### 표 3-9. 대상지 특성에 따른 사업현황

구 분	해당사업	비 고
특수낙후지역	신활력사업, 접경지역지원사업, 도서종합개발사업, 오지개발사업, 개발촉진지구사업, 산촌종합개발사업, 어촌종합개발사업	종합개발사업이 다수를 차지함
일반낙후지역	녹색농촌체험마을사업, 농촌전통테마 마을사업, 전원마을조성사업, 어촌체험 관광마을사업, 문화관광 자원개발사업	마을단위사업이 다수를 차지함

소득창출 여부에 따라서는 낙후지역개발사업을 구분할 수 있다. 이에 따라서는 생활기반조성 하드웨어사업과 향토자원개발 및 소득창출 등 소프트웨어에 중점을 두는 사업, 그리고 이들 양자의 절충적 사업으로 나눌 수 있다.

생활기반조성 하드웨어사업에는 접경지역지원사업, 도서개발사업, 오지개발사업, 개촉지구사업, 정주기반확충사업이 해당되며, 소득창출 소프트웨어 사업에는 신활력사업, 녹색농촌체험마을사업, 농촌전통테마마을사업, 어촌체험관광마을사업, 문화관광자원개발사업, 지역특화사업보조사업 등이 해당된다. 그리고 이들 양자의 특성을 절충한 사업에는 소도읍사업, 농촌마을종합개발사업, 산촌종합개발사업, 어촌종합개발사업 등이 속한다.

표 3-10. 소득창출에 따른 사업현황

구 분	해당사업	비 고
생활기반조성 하드웨어사업	접경지역지원사업, 도서개발사업, 오지개발사업, 개 축지구사업, 정주기반확충사업	낙후지역개발
소득창출 소프트웨어사업	신활력사업, 녹색농촌체험마을사업, 농촌전통테마마 을사업, 어촌체험관광마을사업, 문화관광자원개발사 업, 지역특화사업보조사업	신활력사업 및 관광사업
절충적 사업	소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업, 산촌종합개 발사업, 어촌종합개발사업	종합개발사업

내용에 의한 낙후지역사업의 특징은 물적 인프라 공급 사업이 주류를 형성하고 있으나 소득과 일자리를 창출하기 위한 소프트 사업이 증가하고 있다는 점이다.

## 2) 사업내용의 유사성

개별사업들의 내용은 정도의 차이는 있지만 유사한 경우와 사업의 내용이 확연히 다른 경우가 있다. 유사한 경우는 낙후지역의 주거환경을 개선하는 사업들이 해당되며, 확연히 차이가 나는 경우는 접근성과 주거환경을 개선하기 위한 물적 인프라 공급과 소득창출사업이 해당된다.

여기서는 사업의 내용이 유사한 것을 중점적으로 살펴보겠다. 사업의 내용이 유사한 경우는 다양한 관점에서 추출해낼 수 있지만 여기서는 유사성의 정도가 다른 사업들에 비해 현저한 경우를 중심으로 정리하겠다. 또 필요한 경우 차이점도 적절하게 언급할 것이며, 유사한 사업으로 오해를 하고 있는 사업들도 언급할 것이다.

사업내용이 유사한 경우는 생활환경조성사업, 관광 및 도농교류사업, 종합개발사업이 있다. 그리고 유사한 사업으로 오해를 받는 사업은 신활력 사



업과 지역종합개발사업의 경우가 해당된다.

생활환경조성사업 가운데 오지개발사업과 정주기반확충사업의 경우, 사업의 주요내용이 농경지 진입로, 마을 진입로 확·포장, 마을안길, 간이상수도, 도수로, 농산물집하장, 종합복지회관, 하수도, 소하천정비, 가로등 설치 등의 생활기반조성이라는 점에서 상호 별다른 차이가 없다. 사업의 공간적 범위가 면지역이라는 점에서도 동일하다.

그러나 오지개발사업은 특수한 낙후지역인 극빈의 오지(奧地)를 대상으로 하는 사업인 반면, 정주기반확충사업은 그렇지 않을 지역들을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다.

#### 표 3-11. 생활환경조성사업의 유사성

사 업	유사성	비 고
오지개발사업	- 사업의 공간적 범위 - 사업내용: 생활기반조성(농경지 진입로, 마을안길, 상하수도, 농산물집하장, 복지시설, 가로등 등)	특수낙후지역
정주기반확충사업		일반낙후지역

다음으로, 관광 및 도농교류사업의 경우다. 녹색농촌체험마을조성사업, 농촌전통테마마을조성사업, 어촌체험관광마을조성사업은 사업의 목적과 내용에 있어 차이가 없다. 둘다 ① 관광객 유치를 위한 관광기반조성을 겨냥하고 있으며, ② 사업의 공간적 범위가 마을이라는 점에서 동일하다. 특히 녹색농촌체험마을조성사업과 농촌전통테마마을조성사업은 사업의 소관부처가 농림부냐, 농업진흥청(농업기반공사)이나, 사업내용상 소프트웨어사업을 얼마나 인정하느냐의 차이만 있을 뿐이다.

**표 3-12. 관광 및 도농교류사업의 유사성**

사 업	유사성	비 고
녹색농촌체험마을 조성사업 농촌전통테마마을 조성사업 어촌체험관광마을 조성사업	- 도농교류의 관광객 유치를 위한 관광기반조성 - 사업의 공간적 범위가 마을	어촌체험관광마을은 사업의 공간적 대상이 농촌과 다름

종합개발사업의 경우는 농촌마을종합개발사업, 어촌종합개발사업, 산촌종합개발사업 등에서 유사성을 보이고 있다. 이들은 ① 낙후지역의 생활기반조성과 복지, 의료, 소득 등을 시행하는 점에서 공통적이며, ② 사업의 공간적 범위가 2-3개의 마을 또는 법정리라는 점에서 차별성이 없다. 기껏해서 사업의 공간적 대상지가 농촌이나, 산촌 및 어촌이나의 차이만 있을 뿐이다.

**표 3-13. 종합개발사업의 유사성**

사 업	유사성	비 고
농촌마을종합개발사업 어촌종합개발사업 산촌종합개발사업 정주기반확충사업	- 생활기반조성과 복지, 의료, 소득 등 사업시행 - 사업의 공간적 범위: 2-3개 마을 및 소수 법정리(法定里)	사업대상지 차이: 농촌, 어촌, 산촌

이들과 달리 신활력사업과 낙후지역 종합개발사업은 사업내용의 유사성 때문에 동일하거나 유사한 사업으로 오해를 받는 경우에 속한다. 그런 오해 때문에 기존의 낙후지역종합개발사업과 별다른 특성을 지니지 않은 신활력사업 하나가 추가되었다고 생각한다.

물론 신활력사업과 농촌마을종합개발사업, 오지개발사업, 개척지구사업,

도서종합개발사업, 정주권개발사업 등은 일정부분 사업대상이 공간적으로 중복되고 있다. 그러나 신활력사업은 종래의 인프라공급 주도의 낙후지역개발사업에 대한 반성에서 출발한 ① 소프트웨어사업이라는 점, ② 지역종합개발사업이 아닌 소득을 창출하기 위한 사업인 점에서 차이가 있다.

**표 3-14. 신활력사업과 낙후지역종합개발사업의 유사성**

사 업	유사성	비 고
신활력사업	- 사업 대상공간의 중복	소득창출 소프트웨어 사업
낙후지역 종합개발사업		생활환경조성 물적 인프라 사업

이외에도 소득창출, 도농교류, 관광객 유치, 특정한 내용의 정주기반 구축, 최빈·오지의 특수한 낙후지역개발, 소프트한 사업, 도로 등 특정한 물리적 기반시설 구축사업 등의 내용측면에서 사업 간의 유사성을 정리할 수 있다.

가령, 소득창출 측면에서 신활력 사업, 각종 체험마을사업 등이 공통점을 지니고 있다. 또 도농교류 측면에서는 전원마을조성사업과 각종 체험마을, 테마마을사업이 내용적 유사성을 지니고 있다. 농경지 진입로, 마을안길, 상하수도, 농산물집하장, 복지시설, 가로등 설치 등 특정한 분야의 생활여건구축 분야에서는 오지면 사업과 정주기반확충사업이 공통성을 지니고 있다. 정주기반 구축 및 부분적인 소득창출에는 소도읍 및 각종 종합개발성격의 사업이 해당되고 있다.

세부내용에 따라 사업간의 유사성을 정리한 것이 <표 3-15>이다. 각 항목에서 기표(○)는 지배적인 경향을 나타낸다. 기표가 되어 있지 않은 경우에 있어서도 미약하나마 내용적 유사성을 지니는 경우가 있는데, 이 경우는

표시하지 않았다. 특히, 도농교류, 관광객 유치, 정주기반 및 소득창출 등에서 가장 많은 내용적 유사성을 보이고 있다.

표 3-15. 낙후지역종합개발사업의 유사성

구 분	소득 창출	도농 교류	관광객 유치	특정정주 기반구축	최빈특수 지역개발	정주기반 및 소득창출	소프트 사업	기반 시설	주민 유치
신활력사업	○				○		○		
접경지역 지원사업					○				
도서종합개발사업					○				
오지종합개발사업				○	○				
소도읍육성사업						○			○
개발촉진지구지원사업								○	
농촌마을종합개발사업						○			
산촌종합개발						○			
어촌종합개발사업						○			
정주기반확충사업				○					
전원마을조성사업		○							○
녹색농촌체험마을사업	○	○	○						
농촌전통테마마을사업	○	○	○						
어촌체험관광마을사업	○	○	○						
문화관광자원개발사업		○	○				○		
지역특화사업보조사업	○						○		
유사사업의 수	5	5	4	2	4	4	1	1	2

## 5. 지방자치단체 추진실태

여기서는 이같은 특성을 지닌 사업들이 지방자치단체 차원에서는 어떻게 추진되고 있는지를 살펴보겠다. 지방자치단체의 사업실태를 파악하기 위해 사례지역을 선정했다. 사례지역은 낙후도가 높은 강원, 전남, 경남 가운데서 대표적인 지역 하나씩을 선정했다.

선정된 사례지역은 강원도 화천군, 전남의 해남군, 경남의 거창군이다. 이들은 낙후도가 하위 30%에 드는 신활력 지역이라는 공통점을 지니고 있다. 이들 지역에 대해서 낙후지역개발 자료분석과 면접조사를 실시했다.

### 가. 사업현황

지방자치단체마다 다수의 사업을 시행하고 있었다. 사례지역은 지역당 평균 8개 정도의 사업을 시행하고 있다. 강원 화천이 8개의 사업을 시행하고 있었으며, 전남 해남이 8개, 경남 거창이 7개의 사업을 시행하고 있다.

지방자치단체가 추진하고 있는 사업은 행자부, 건교부, 농림부, 해수부 등 다양한 부처에 걸쳐 있다. 화천은 행자부 사업이 3개, 농림부 사업이 3개, 건교부와 산림청 사업 1개씩을 시행하고 있다. 해남은 행자부 사업 3개, 농림부 사업 3개, 농진청 및 해수부 사업 1개씩을 추진하고 있으며, 거창은 행자부 사업 3개, 농림부 사업 3개, 산림청 사업 1개를 시행하고 있다.

표 3-16. 지방자치단체 사업추진 현황

사 업	강원 화천	전남 해남	경남 거창	비 고
신활력사업	○	○	○	행자부
접경지역지원	○	×	×	행자부
오지종합개발	○	○	○	행자부
정주권개발	○	○	○	농림부
소도읍사업	×	○	○	행자부
개발촉진지구사업	○	×	×	건교부
도서종합개발사업	×	○	×	행자부
농촌마을종합개발사업	○	×	○	농림부
전통테마마을	×	○	×	농진청
녹색체험마을	○	○	○	농림부
어촌마을종합개발사업	×	○	×	해수부
산촌마을종합개발사업	○	×	○	산림청

사업의 공간적 대상에 있어서도 다양성을 보이고 있다. 사례지역의 경우, 군, 읍, 지구, 면, 리, 마을에 걸친 사업을 추진하고 있다. 전체적으로 보면 하위 공간단위인 마을, 리를 대상으로 하는 사업과 보다 상위 공간단위인 읍, 지구, 군을 대상으로 하는 사업의 비율이 비슷한 경향을 보이고 있다.

표 3-17. 지방자치단체 추진사업의 대상지 현황

구 분	강원 화천	전남 해남	경남 거창
마을	2	3	2
리	1	1	1
면	2	2	2
읍, 지구	2	1	1
군	1	1	1
계	8	8	7

## 나. 추진조직 및 대상지역 중복

### 1) 추진조직

지방자치단체의 다양한 부서에서 낙후지역개발 사업을 추진하고 있다. 자치행정과, 지역개발과, 건설과, 농업기술센터, 해양수산과, 문화관광과 등이 낙후지역개발사업을 관장하고 있다.

동일한 중앙부처 사업의 경우에도 사례지역의 서로 다른 부서가 사업을 추진하는 경우도 있다. 가령, 오지종합개발사업의 경우 화천에서는 지역개발과가 담당하고 있는 데 비해, 거창에서는 건설과가 담당하고 있다. 소도읍 사업의 경우, 해남에서는 지역개발과가 담당하고 있는데 비해, 거창에서는 도시계획과가 담당하고 있다. 녹색체험 마을의 경우도 그러하다. 화천에서는 농업기술센터(농업정책과)가 담당하고 있는데 비해, 해남은 농산유통과가, 거창은 농정과가 관할하고 있다.

**표 3-18. 지방자치단체의 낙후지역개발사업 추진조직**

구 분	강원 화천	전남 해남	경남 거창
오지종합개발	지역개발과	지역개발과	건설과
소도읍 사업	-	지역개발과	도시계획과
농촌마을 종합개발	농업기술센터	-	건설과
녹색체험마을	농업기술센터	농산유통과	농정과
전통테마마을	농업기술센터	문화관광과	-

지방자치단체의 추진조직의 특성은 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 다 기화된 다양한 부서에서 사업을 추진하고 있는 점이며, 다른 하나는 지역개

발 전담 부서 보다는 도로건설, 농업기술센터 등의 부서가 사업을 관할하고 있는 점이다.

그러다 보니 사업의 연계성이 적을 뿐 아니라, 사업수행의 전문성도 떨어지고 있다. 그리고 사업수행의 기획력과 창의성 등을 함양시킬 여지도 없다.

### ① 강원 화천

사 업	담당부서	사업지역	비 고
신활력사업	자치행정과(혁신분권팀)	전 지역	년30억
접경지역지원	기획관리실	화천읍·사내면·하남면·간동면·상서면	
오지종합개발	지역개발과(지역개발계)	간동면, 하남면	
정주기반확충	건설과(기반조성계)	사내면, 상서면 13개 마을	9억3천8백만원
개발촉진지구	건설과 (도로계)		
농촌마을종합개발	농업기술센터(농업정책과)	상서면 신대리, 구운리, 광천리	3년 70억원
전통테마마을	농업기술센터	토고미 마을	
녹색체험마을	농업기술센터(농업정책과)	토고미 마을	
산촌마을종합개발	산림환경과	사내면 삼일리	14억5천3백만원

### ② 전남 해남

사 업	담당부서	사업지역	예 산
신활력사업	총무과	해남군 일원	년 30억
오지종합개발	지역개발과	현산면, 북일면, 황산면, 마산면, 화원면, 계곡면, 화산면, 옥천면	27억
정주기반확충	건설과	삼산면 외 5개면	17억
소도읍사업	지역개발과	해남읍 7개소	40억 (도22억)
도서종합개발	해양수산과	5개 도서(상마도, 중마도, 하마도, 어불도, 임하도)	5억7천
전통테마마을	문화관광과	해남읍 연동리	11억
녹색체험마을	농산유통과	북평면 동해리	2억
어촌마을종합개발	해양수산과	8개 권역	12억



## ③ 경남 거창

사 업	담당부서	사업지역	예 산
신활력사업	자치행정과 (혁신분권팀)	전 지역	20억
오지종합개발	건설과	주상면, 웅양면, 고제면, 북상면, 남상면, 남하면, 신원면, 가북면	년 1개면 5억
정주기반확충	건설과	위천면, 마리면	
소도읍사업	도시계획과	거창읍 강남지구	277억(3년)
농촌마을종합개발	건설과	북상면 월성리 외 4개리 7개 마을	70억원(5년)
녹색체험마을	농정과	북상면 월성리	
산촌마을종합개발	산림과	고제면	

## 2) 대상지역 중복

낙후지역 개발사업을 시행함에 있어 사업간의 공간적 중복이 지방자치단체에서 포착되고 있다. 하지만 지방자치단체가 지역 안배차원에서 사업의 지역적 중복을 피하기 위해 상당한 노력을 기울이고 있기 때문에 사업의 중복이 그리 심각하지 않은 편이다.

농촌마을종합개발사업과 녹색체험마을사업 등에서 사업의 공간적 중복이 포착되고 있으며, 접경지역지원사업과 개축지구사업에서도 일부 지역적 중복이 노출되고 있다. 또 신활력사업과 그 외의 사업간에도 다소간의 지역적 중복이 있다. 물론 이 경우는 사업의 성격이 판이하게 다르다. 신활력 사업은 소프트웨어 사업인데 비해, 그 외 대다수의 사업은 하드웨어 사업이기 때문이다.

사업중복의 지역별 특성은 다음과 같다. 먼저 화천에서는 접경지역, 오지종합개발사업, 정주기반확충사업, 농촌마을종합개발의 중복이 포착된다. 가령, 사내면은 접경지역지원사업, 정주기반확충사업, 산촌마을종합개발 사업이 동시에 시행되고 있고, 하남면은 접경지역지원사업, 오지종합개발사업에

서, 간동면은 접경지역지원사업, 오지종합개발사업이 중복되고 있다. 토고미 마을의 경우 전통테마마을, 녹색체험마을, 농촌종합개발사업에서 사업이 중복되고 있다. 또 화천은 신활력 지역이기 때문에 외형적으로는 이들 사업이 신활력사업과 화천 전체에서 지역적 중복되고 있다.

이는 휴전선 접경지역이라는 지형적 특성으로 인해 특수한 낙후지역개발 사업들이 시행되고 있는 탓이 크다. 특히, 이 점은 접경지역지원사업과 타사업과의 중복에서 확인되고 있다.

해남은 오지개발사업, 도서종합개발, 어촌종합개발사업 등에서 일부 사업의 중복이 있다. 도서종합개발과 오지종합개발 사업의 경우 면 단위에서는 지역적 중복성이 있지만, 도서종합개발사업이 오지 중에서도 무인도 등 특정한 지역을 대상으로 하기 때문에 사업의 중복은 그리 높지 않은 편이다. 어촌종합개발사업과 도서종합개발사업의 경우도 마찬가지이다. 또 신활력 사업으로 해남 전체의 생태적 관광화를 추구하고 있기 때문에 지역적 포괄성이 많고 그런 의미에서 형식적으로는 지역적 중복이 있다.

거창의 경우, 우선 거창의 전역을 대상으로 하는 신활력 사업(국제화 교육특구)과 타 낙후지역개발 사업이 포괄적으로 중복되고 있다. 오지종합개발사업, 농촌마을종합개발, 녹색체험마을사업은 면 단위에서 일정부분 중복되고 있고, 오지개발사업과 산촌종합개발사업은 일부 중복되고 있다. 북상면의 경우 오지종합개발사업, 농촌마을종합개발사업, 녹색체험마을 사업이 중복되고 있다. 그렇지만 농촌마을종합개발사업은 3개의 법정리를 대상으로 하고, 녹색체험마을은 북상면의 특정리(월성리)를 대상으로 하고 있기 때문에 이들 사업이 전적으로 중복되는 것은 아니다.

특히 화천, 해남, 거창의 사례지역에서 마을이나 면단위 낙후지역개발사업은 도로정비사업 위주로 오지개발사업과 정주기반확충사업 등에서 사업지역이 중첩되는 현상이 나타나고 있다.

표 3-19. 지역별 낙후지역개발사업의 중복사례

구 분		사 업
강원 화천	사내면	접경지역지원사업, 정주기반확충, 산촌마을 종합개발사업
	하남면·간동면	접경지역지원사업, 오지종합개발사업
	토고미	녹색체험마을, 전통테마마을
	대부분지역	신활력사업과 타 낙후지역개발사업
전남 해남	도서지역	도서종합개발, 어촌종합개발, 오지개발사업
	해남읍	소도읍 사업, 전통테마마을
	대부분지역	신활력사업과 타 낙후지역개발사업
경남 거창	고제면	오지종합개발, 산촌종합개발사업
	복상면	오지종합개발, 농촌마을종합개발, 녹색체험마을
	대부분지역	신활력사업과 타 낙후지역개발사업

#### 다. 사업의 자율성

지방자치단체의 낙후지역개발사업 자율성은 다양한 관점에서 살펴볼 수 있다. 그렇지만 여기서는 자율성에 영향을 미치는 대표적 요소라고 할 수 있는 사업시행방식과 재원 측면에서 살펴 볼 것이다.

첫째, 사업시행 측면에서 볼 때, 지방자치단체의 자율성이 상당히 제약되고 있다. 오지종합개발사업, 개발촉진지구사업, 접경지역지원사업, 농촌마을종합개발사업 등은 해당 사업을 총괄하는 중앙부처가 사업지침 및 사업유형을 제시하고 지방자치단체는 그에 기반하여 사업계획을 수립하고, 중앙의 승인을 거쳐 사업을 시행한다. 이는 지방자치단체가 낙후지역발전에 대한 통합적인 계획을 수립하고 이를 추진하는데 제약이 되고 있다.

둘째, 재원의 포괄성 측면의 경우, 지방자치단체가 자율성을 가지고 낙후

지역개발사업을 통합적으로 시행하기 위해서는 재원의 포괄적 보조가 전제되어야 한다. 그러나 사례지역의 경우 이것과는 상당한 거리가 있었다. 지방자치단체 당 연간 140여원의 재원이 지원되고 있으나 대부분이 부처사업에 따라 소액, 분산적으로 지원되고 있다. 그러다 보니 지방자치단체 재원지출의 포괄성이 떨어지고 있을 뿐 아니라 재원투자의 효율성도 떨어지고 있다.

특히 면단위 사업은 사업내용이나 추진방식에 있어 차이가 거의 없고 그 중에서도 특히, 오지개발사업과 정주기반확충사업은 해당 면의 농어촌도로, 리도, 생활환경개선 수요 등에 따라 마을별, 연차별로 소액 분산투자하는 방식을 취하고 있었다. 특정지역의 경우, 3개면 48개소에 1억 2천여만원씩 소액으로 나누어 주고 있다.<sup>27)</sup>

**표 3-20. 규모별 사업실태**

구 분	개 소	금액(백만원)	개소당 금액(백만원)
A 면	17	2,000	118
B 면	16	2,000	125
C 면	15	2,000	133
계	48	6,000	125

## 라. 지방자치단체의 입장

대면 및 전화 인터뷰 조사에 의해서 밝혀진 낙후지역개발사업에 대한 지방자치단체의 입장을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대부분이 지역의 창의와 자율에 의한 사업이 되지 못한다는 점이다. 접경지역지원사업, 오지종합개발사업, 정주기반확충사업 등 다수의 사업이

27) 참고로 이는 1개 면당 20억원에 해당하는 금액이다.

사업을 관할하는 중앙부처에서 일정한 형식(사업비규모, 사업대상, 사업내용 등)을 내려주고 지방에서는 그에 적합한 사업을 발굴하여 물량을 종합하고 있다. 그러다 보니 지방자치단체는 지역발전을 위한 사업에 대해 고민을 하고 아이디어를 개발할 필요가 없고 사업 매너리즘에 빠지게 되기도 한다.

둘째, 다양한 부처에서 낙후지역개발사업을 추진하다 보니 지역차원에서 통합적 낙후지역개발사업의 추진에 애로가 많다는 점이다. 사업의 내용은 비슷하지만 부처를 달리해서 추진하는 사업이 많고 다양한 부처의 요건에 맞춰 사업을 추진하다 보니 지방자치단체 차원에서 낙후지역개발을 위한 종합적인 계획의 수립도 불가능하고 통합적 개발을 도모하기도 어렵다는 것이다.

셋째, 둘째와 동일한 맥락에서 소규모 사업을 백화점식으로 지방자치단체에 지원하고 있는 점을 지적하고 있다. 그러다 보니 재원투자의 규모성을 발휘하기가 어렵고, 사업간의 연계도 어렵다는 것이다. 그리고 빈사상태의 낙후지역을 고려하여 대부분의 지역에서 보다 많은 예산지원을 해 줄 것을 희망하고 있다.

넷째, 주민과 지방자치단체 공무원들은 단순히 도로의 확·포장이나 상하수도 설치 등 물적 인프라 보다는 미래지향적인 사업, 소득창출형 사업을 지원해 주기를 희망하고 있다.

젊은 층의 유출과 고령화로 인해 낙후지역 공동체 자체가 와해될 형편에 처해 있는 시점에서 주거환경개선 등은 문제의 본질을 벗어난 한가한 처방이라는 지적이다. 물적 인프라 공급정책 보다는 낙후지역들은 소득창출사업에 대한 대폭적인 지원을 희망하고 있고 이것이 낙후지역 정책에 반영되기를 바라고 있다.

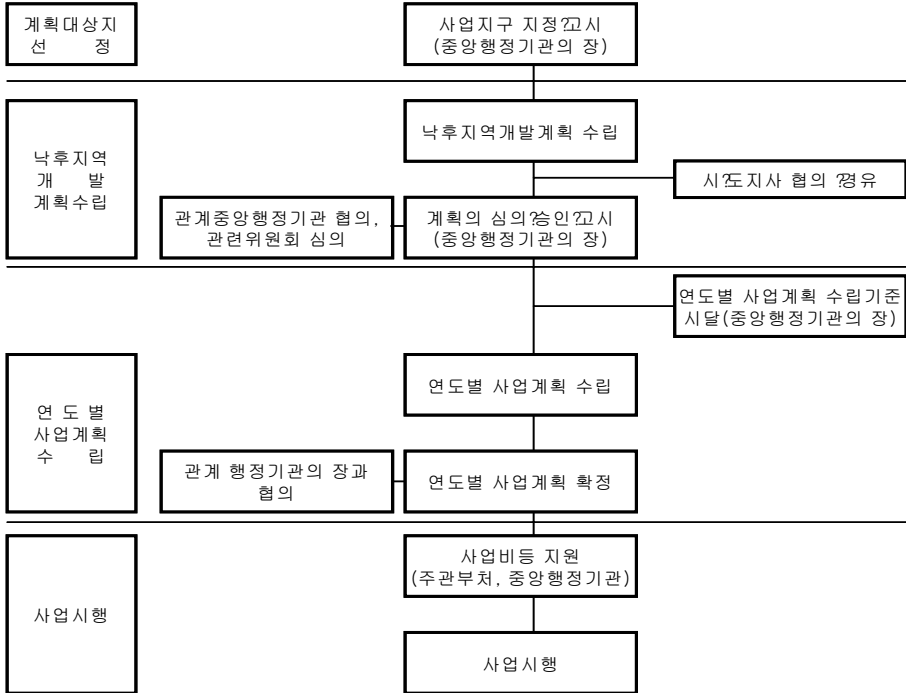
다섯째, 사업내용, 예산사용 등 낙후지역개발사업에 대한 지방자치단체의 자율성을 강화시키는 대신, 사업집행에 대한 사후평가를 보다 강화할 것을 희망하고 있다. 자율성은 주되, 평가를 통해 중앙의 예산지원에 대한 지방자치단체 사용의 책임성을 강화시키면 된다는 취지이다.

### 제3절 낙후지역개발사업의 추진방식

낙후지역개발사업의 추진에 있어서는 중앙부처의 주관 하에 지방자치단체가 사업을 시행하는 특성을 지니고 있다. 물론 낙후지역개발사업간에 다소간의 차이는 있다. 그러나 보편적인 중앙이 제시하는 낙후지역개발사업에 대한 시행지침 제시에 따라 지방자치단체가 사업계획을 작성하여 사업을 요청하면, 중앙정부가 이를 심의하여 사업을 승인, 혹은 사업지구를 선정하는 방식을 따르고 있다. 이를테면 중앙정부의 낙후지역개발사업의 시행지침→지방자치단체의 사업요청→중앙정부의 심의, 승인, 고시→지방자치단체의 사업시행이라는 일련의 과정을 거치고 있다.

낙후지역개발사업의 프로세스를 일반화시키면 <그림 3-5>와 같다. 오지개발사업, 도서개발사업, 소도읍 육성사업, 개발촉진지구 등이 이같은 프로세스를 밟는 대표적인 사업에 속한다.

그림 3-5. 낙후지역개발사업의 프로세스



출처: 임경수(2003), “새로운 통합적인 낙후지역개발정책의 모색”, 『한국지역개발학회지』, 제15권 4호.

이같은 방식에서 벗어나 있는 경우가 신활력 사업이다. 신활력 사업은 협력에 의한 공동추진방식을 띠고 있다. 신활력사업 지역들이 낙후지역발전전략으로 선택하고 있는 향토자원 활용의 특성 때문이기도 하다.

향토자원은 그 자체로서 산업융합적이고 복합적인 특징을 지닐 뿐 아니라, 향토자원의 사업화에 있어서도 다양한 산업이 관련될 수 밖에 없는 특성을 지니고 있다. 가령 축제에 기반한 함평 곤충산업 클러스터의 경우, 농산품에 관계된 농림부, 환경에 관련된 환경부, 축제에 관련된 문화관광부, 지방자치단체 주도의 향토자원개발에 관련된 행정자치부 등 다 부처가 관련되는 속성을 지니고 있다.

향토자원의 이같은 특성에 더해 지방자치단체의 자율과 창의에 의한 사업 시행이라는 사업의 취지가 하향적 프로세스를 벗어나 있는 보다 근본적인 요인이라고 할 수 있다. 어쨌든 중앙과 지방, 민간, 관련 전문가들이 협력하는 시스템이다 보니 총괄기획 및 심의조정을 담당하고 있는 균형위, 간사 및 신활력 사업의 선정, 고시, 지원 등을 담당하고 있는 행정자치부, 중앙부처의 공동추진단이 중앙차원에서 관여를 하며, 지방은 광역 및 해당 지방자치단체가 사업의 주체가 되고 있다. 또 민간 및 전문가로 구성되는 신활력사업 자문위원회, 신활력사업 전국FD(Family Doctor)협의회 등이 긴밀한 협력을 지원하고 있으며, 지방자치단체 차원에서는 지역혁신협의회가 사업의 발굴, 심의 및 조정, 사업방향의 결정 등에 관여하고 있다.

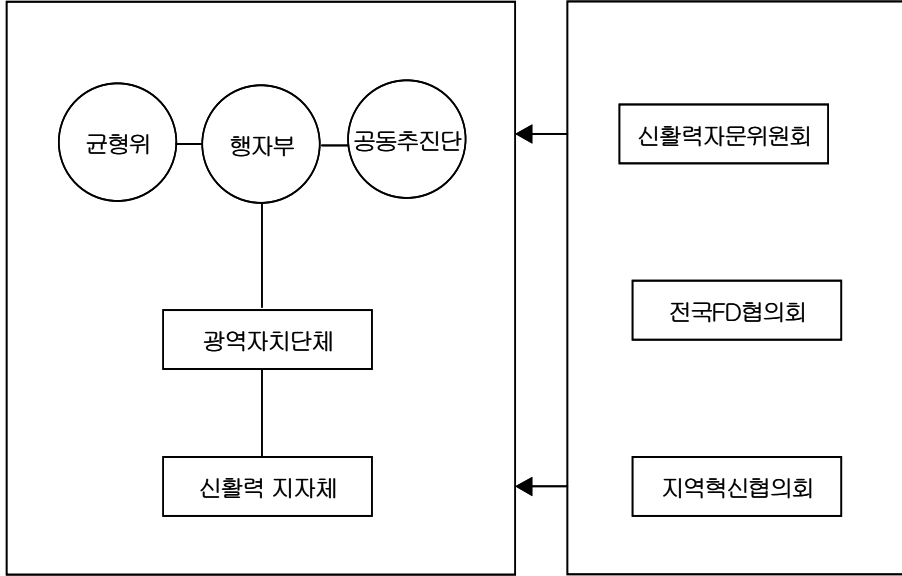
중앙의 공동추진단은 균형위 기획단장, 지역개발국장 및 관계부처 담당국장 등 10인으로 구성되며, 신활력사업의 원활한 추진을 위한 주요 정책사항을 심의, 의결하는 기능을 수행한다. 신활력 자문위원회는 신활력 사업계획 및 추진실적에 대한 자문 및 평가를 위해 민간전문가, 시도지역혁신협의회 위원 및 관계부처 공무원 등 30-40명 내외로 구성된다. 위원장은 민간위원 중에서 호선하고, 간사는 행정자치부 지역균형발전팀장이 담당한다.

신활력사업 전국FD협의회는 신활력사업의 '지역 주치의' 협의체이다. 신활력지역 당 1명의 FD가 위촉되며, 이들은 해당 지역의 성공적인 사업을 위해 사업의 방향 및 사업화, 상품화, 홍보 마케팅 등 전문적인 컨설팅을 제공한다. 또, 신활력사업의 추진에 있어 해당 지자체는 반드시 지역혁신협의회 심의, 조정의 과정을 거치도록 함으로써 지역발전의 거버넌스 시스템을 제도화하고 있기도 하다.<sup>28)</sup>

28) 이 때문에 신활력 해당 지방자치단체는 지역혁신협의회를 구성, 활용하는 등 활성화하고 있다. 2005. 11월 현재 70개 지역 모두에서 지역혁신협의회를 구성, 운영하고 있다.

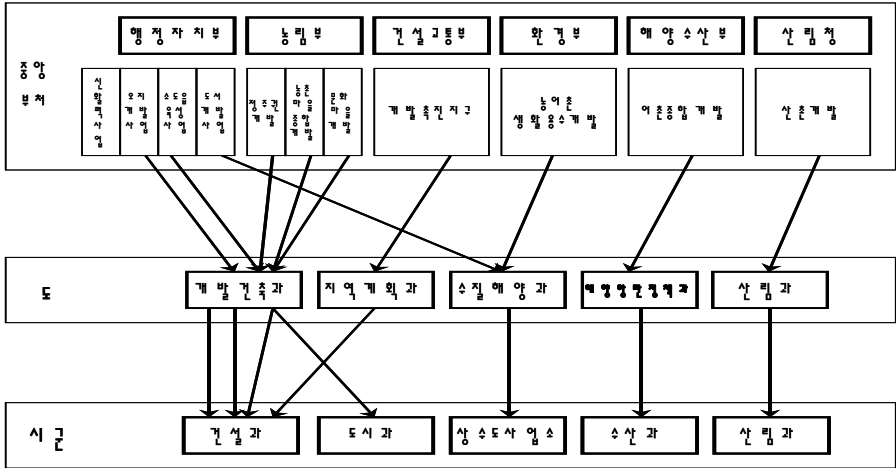


그림 3-6. 신활력사업의 추진



신활력사업처럼 개별사업에 따라 사업방식이 특이한 것도 있지만, 현재 대부분의 낙후지역개발사업은 하향적 방식을 채택하고 있다. 그리고 그것은 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체의 3층 구조를 형성하고 있다. 광역자치단체에서도 중앙부처만큼이나 개발건축과, 지역계획과, 수질해양과, 산림과 등 다양한 부서가 낙후지역개발사업에 관여하고 있다. 이 점은 시·군에서도 마찬가지다.

그림 3-7. 낙후지역개발사업의 추진구조



자료: 국가균형발전위원회, 『지역개발사업의 체계화 추진방안』, 2005

사업방식도 다양하다. 사업대상이 선정된 상태에서 사업을 시행하는 형태, 공모방식을 취하는 형태, 사업계획서를 토대로 대상지역을 선정하여 사업을 시행하는 형태로 유형화 할 수 있다.

첫째, 법률 등에 의해 사업대상이 선(先) 지정된 상태에서 사업을 추진하는 형태이다. 접경지역지원사업, 도서종합개발사업, 오지종합개발사업, 정주기반확충사업 등이 여기에 속한다.

둘째, 법률 등에 의하여 사업대상 범위가 정해져 있지만 절차의 객관성, 지방자치단체의 참여와 책임의식을 고양시키기 위해 공모방식을 취하는 형태이다. 소도읍육성사업, 산촌종합개발사업, 어촌체험관광마을조성사업 등이 여기에 해당된다. 이들은 공모를 통해 선정된 지방자치단체와 관할 중앙부처가 사업협약을 체결하여 사업을 시행하고 있다.

셋째, 시·군 등이 사업계획서를 작성·공모한 지역 중에서 대상지역을 선정하여 사업을 추진하는 형태이다. 이 형태의 사업에는 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을조성사업, 농촌전통테마마을조성사업 등이 있다.

## 제4절 낙후지역개발사업 추진의 문제점

지금까지 낙후지역개발사업의 추진실태를 사업주체, 공간규모, 사업내용 및 성격, 추진방식, 지방자치단체의 추진실태 등의 관점에서 살펴보았다. 비슷한 성격과 내용을 지닌 다수의 사업들을 중앙부처 주도로 사업들을 다수의 사업을 추진하고 있었다. 그렇지만 이들은 도로나 주택 등 생활환경개선에 초점을 맞춘 물적 기반시설의 공급에 중점을 두는 공통점이 있었다. 여기서는 이같은 실태분석에서 나타난 우리나라 낙후지역개발사업 추진의 문제점을 몇 가지 측면에서 살펴보기로 한다.

### 1. 낙후지역정책기반의 부재

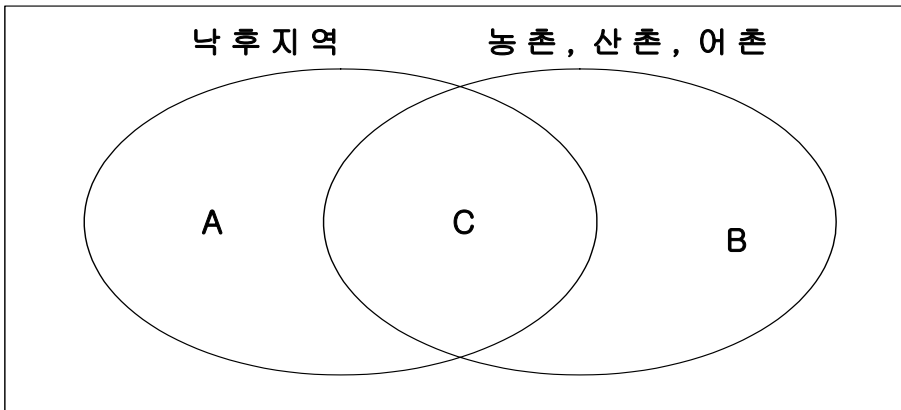
#### 가. 정책정의의 부재

중앙부처는 부처의 필요에서 낙후지역사업을 개발, 시행해 오고 있다. 그러다 보니 성격이나 내용이 비슷한 사업이 많고, 낙후지역개발에 대한 중앙 및 지방자치단체 차원에서 체계성도 떨어지고 있다. 이같은 점들은 근본적으로 낙후지역정책의 부재(不在) 때문이다.

실상, 그 동안 우리나라에는 제대로 된 낙후지역정책이 없었고, 부처별 ‘국고보조금 지급사업’이 낙후지역정책의 형태를 띠고 존재해 왔을 뿐이다. 왜 그런가. 우리나라는 지난 30여년간 단기간에 경제기반을 구축해야하는 것이 절체절명의 과제였고 그러한 압축성장과정에서 낙후지역은 정책적 관심의 대상이 되지 못했다. 부족한 국가재원을 과급효과가 큰 성장거점에 투자하여 파이를 키워야 하는 것이 초점이었기 때문이다. 그런 형편에서 낙후지역정책에 대한 전반적 프레임이 구축될 수가 없었다.

그러다 보니 낙후지역정책에 대한 개념정의는 고사하고 낙후지역에 대한 제대로 된 개념 정의도 있을 수 없었다. 그저 ‘지배적 산업의 점유율에 따른 공간구분’을 나타내는 농촌(농업을 주된 산업활동으로 하는 지역), 산촌(산지가 많은 지역), 어촌(어업이 주된 산업인 지역) 등과 ‘낙후지역’의 용어를 아무런 구별없이 사용하는 개념적 혼란이 존재해 왔다. “농산어촌 및 낙후지역 개발”이 가장 전형적인 표현에 해당된다. 또 이의 연장으로 제대로 된 낙후지역의 선정기준이 없었고 낙후지역의 유형구분도 없었다, 비슷한 종류의 사업을 부처별로 양산했고, 그 결과 사업별 내용에 있어 상당한 중복이 만들어지는 결과가 초래되었다.

**그림 3-8.** 낙후지역과 농산어촌 지역



## 나. 법적 기반의 부재

앞서 언급한 낙후지역 정책정의의 부재와 관련하여 낙후지역개발정책의 법적 기반도 제대로 구비되어 있지 않다. 실태분석에서 나타난 바와 같이 부처별로 다양한 사업을 관장하고 있으며, 이들 사업을 개별법들이 규정하고 있다. 부처별 낙후지역개발사업을 규정하는 법적기반도 개별법을 지니고 있는 사업이 있고, 그렇지 않고 하나의 법이 다수의 사업을 규정하는 경우도 있다. 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 접경지역지원사업 등은 전자에 해당되며, 신활력사업, 정주기반확충사업, 농촌체험마을사업, 농촌테마마을사업 등은 후자에 해당된다.

어쨌든 낙후지역에 대한 통합법제가 구비되어 있지 않은 형편에서 「국가균형발전특별법」과 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법」(이하 “삶의 질 특별법”)이 낙후지역개발 사업을 주로 규정하고 있다. 이같은 통합 법제의 미비는 부처별 사업의 생성, 난립의 주요한 원인이 되고 있다.

## 2. 계획수립·집행주체의 다원화 및 분산개발

### 가. 계획수립·집행주체의 다원화 및 상호연계성 부족

낙후지역정책기반의 미비와 함께 정부차원의 종합적인 낙후지역정책이 수립되어 있지 않다. 낙후지역개발정책을 행정자치부, 건설교통부, 농림부, 해양수산부 등이 계획·집행하고 있다. 이들은 유사사업을 시행하면서도 부처간의 수평적 연계가 거의 없다. 심지어 부처 내에서도 그렇다.

예컨대 앞서 살펴보았듯이 소규모 종합개발사업만 하더라도 행정자치부, 농림부, 산림청, 환경부, 건설교통부, 해양수산부 등에서 각기 별도의 법률

에 근거하여 사업계획을 수립하고 추진하고 있다. 소도읍 육성, 면단위 개발, 마을정비, 주택개량, 산촌개발, 오지개발, 도서개발, 어촌개발, 생활용수개발, 도로정비, 자연환경보전사업 등 유사하거나 동일한 사업이 대표적인 경우이다.

사업 추진단위도 사업별로 읍·면, 마을·지구, 개별사업 등으로 제각기 달라지고 있어 사업의 공간적 위계와 기능적 연계 등을 고려함이 없이 추진되고 있다.

사업의 계획수립 및 시행의 조정 및 연계가 비교적 용이한 부처내에서도 이 같은 문제는 마찬가지이다. 부처내 조차도 동일한 목적과 유사한 내용을 지닌 사업들이 상호 연계성이 결여된 채 추진되고 있다. 녹색체험마을사업과 전통 테마마을 사업이 그런 경우에 속하며, 군특회계 개발계정의 타 사업까지 범위를 넓히면 이런 사정은 더욱 심각하다.<sup>29)</sup>

추진주체별로 제 각각의 사업을 시행할 경우 사업간 연계성이 적고, 계획 수립 및 집행에 있어서의 합리성 및 효율성을 기하기 어렵다.

## 나. 개별적 분산개발의 비효율

추진주체들이 저마다의 목표와 계획에 따라 개발사업을 시행할 경우 투자 우선순위의 왜곡이나 자원배분의 비효율이 초래될 소지가 많다. 무엇보다 분산투자, 중복투자로 인해 규모의 불경제가 발생하는 한계가 있었다.

중앙부처는 사업이 분산되어 있더라도 투자의 집행에 주요한 관심이 있지, 투자의 우선순위에 대해서는 별다른 관심이 없다. 부처의 사업이고 부처내의 사업이기 때문이다. 유사한 사업에 대해서 서로 다른 부처나 부처내의

29) 가령 “농업기반정비사업” 하나로 통합할 수 있는 사업이 ‘배수개선’, ‘밭기반정비’, ‘한밭대비용수개발’, ‘농지기반조성’, ‘일반용수개발’ 등 세분화된 별개의 사업으로 나누어진 채로 시행되고 있다.

서로 다른 부서가 지원하다 보니 재원투자의 중복도 발생하고 있다. 정주기 반확충이라든지, 생활환경 개선, 도농교류 및 관광을 염두에 두는 사업의 경우가 그러하다.

지방자치단체 차원에서는 관련 재원을 통합적으로 운용할 수 없으며, 사업별로 주어진 재원을 집행하기에 급급한 형편이다. 그나마 지원되는 예산 규모도 적다. 그래서 다수의 낙후지역을 대상으로 한 부처별 백화점식 사업에 소액 분산·지원하는 방식을 택하고 있다. 지방자치단체로의 이전재원의 규모가 작기 때문에 효과적인 사업의 추진도 곤란하다.

가령, 행정자치부가 주관하고 있는 오지종합개발사업의 경우 1차 계획기간 10년 동안 818,061백만원(국비 32,365백만원, 양여금 534,459백만원, 지방비 251,237백만원)을 399개의 지역에 투자함으로써 지역당 20여억원 정도에 불과한 금액이 지원되었다.

### 3. 객관적 낙후지역선정기준 부재 및 사업중복

객관적인 낙후지역 선정기준도 정립되어 있지 못하다. 오지, 도서, 접경지역, 개발촉진지구 등의 지정기준이 상이하다. 낙후지역에 대한 일반적인 정의 대신 오지개발, 도서개발, 접경지역개발, 개발촉진지구 등 사업대상지역에 초점을 두어 낙후지역을 정의하기 때문에 이러한 문제가 발생하고 있다.

사업별로 낙후지역 선정기준도 지리적 위치, 사회경제지표, 주관적인 판단 등이 혼재하고 있다. 낙후지역의 특성을 반영하는 객관적이고 합리적인 기준에 의하지 않는 대상지역의 선정은 특정지역을 중복해서 지정하고 있다. 그 결과 ‘국토공간을 부처별·사업별로 분할하는 문제’를 노출시키고 있다. 앞서의 분석에서처럼, 오지개발대상지역과 정주기반확충지역이 그러한 경우이며, 또 이들과 녹색체험마을, 전통테마마을이 그러하다. 최근 시행하

고 있는 신활력 사업지역도 대부분의 낙후지역개발 사업과 공간적으로 중복되고 있다.

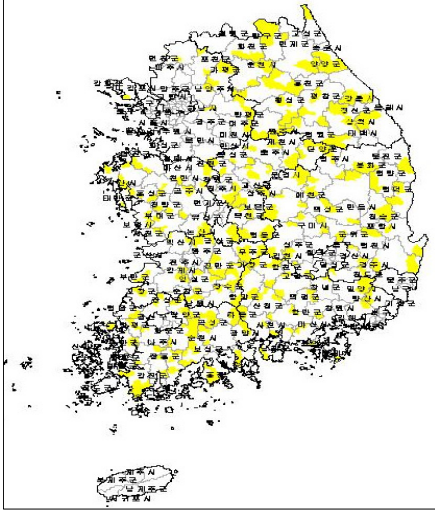
### 표 3-21. 주요 낙후지역의 지정기준

유형	지정기준	비고
오지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정자치부장관이 정하는 방법에 의하여 조사한 지역별 소득추계액에 따른 지역주민의 1인당 주민소득이 전국 면 지역 평균 1인당 소득수준 이하인 지역(시행령 제2조 제1항)</li> <li>※ 10개 지표 : 인구증감율, 제조업종사자비율, 농가율, 법정도로율, 법정도로포장율, 상수도 보급율, 하수도보급율, 문화복지시설비율, 1인당 지방세 부과액</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개발대상도서 제외</li> <li>· 2005년 말 392면</li> </ul>
도서	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 10인 이상의 인구가 상시 거주하는 도서</li> <li>· 지자체에서 개발도서로 신청하는 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 무인도서 제외</li> <li>· 410개도서</li> </ul>
접경지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민통선 이남 20km 이내 시·군의 읍, 면, 동으로 최근 5년간 인구증감률, 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자 비율, 군사시설보호구역 점유비율 중 3개 이상이 전국 평균보다 저조한 지역</li> <li>· 민통선 이북의 농업생산기반정비사업지구 및 남북한교류협력사업 추진지역</li> <li>· 백령·대청·소청·대연평·소연평도와 그 주변도서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 15개 시군 98개 읍면동</li> </ul>
개발촉진지구	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인구증가율 또는 재정자립도 중 1개 이상이 하위 100분의 30 미만인면서, 제조업종사자의 인구비율, 도로율, 승용차의 보유비율, 의사비율, 고령화지수 또는 도시적 토지이용비율 중 1개 이상이 하위 100분의 30 미만에 속하는 시·군</li> <li>· 지역산업이 급격히 쇠퇴한 농어촌지역</li> <li>· 광역개발권 및 특정지역으로 지역간 균형개발을 위해 집중적인 개발이 필요한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시·군 일부 지정가능</li> <li>· 시·도 전체 면적의 10% 제한</li> <li>· 31개 지구, 49개시·군</li> </ul>

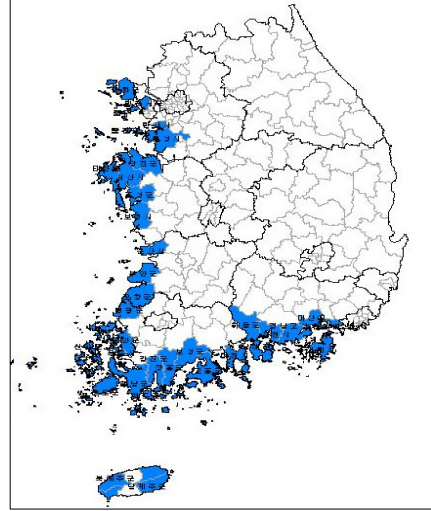
2005년 10월 현재, 전국의 접경지역은 15개 시·군이며, 개발촉진지구는 72개 시·군에 걸쳐 있다. 그리고 소도읍 사업은 194개 읍이, 오지면 391개 지역, 개발도서지역이 410개 지역이다. 또 신활력사업의 지역이 70개 시군이다.



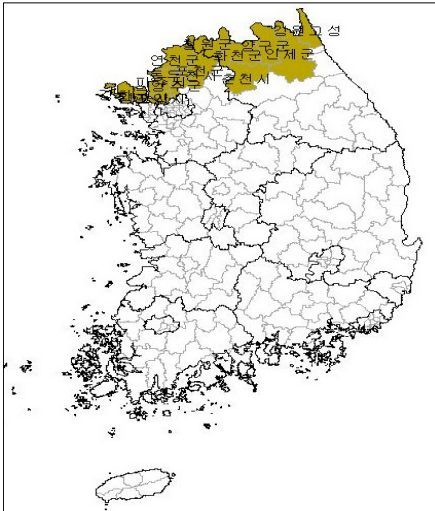
그림 3-9. 주요 낙후지역개발사업의 대상지(1)



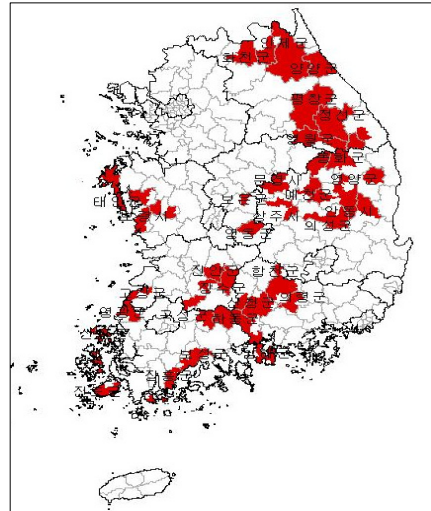
〈그림 A〉 오지



〈그림 B〉 개발대상도서



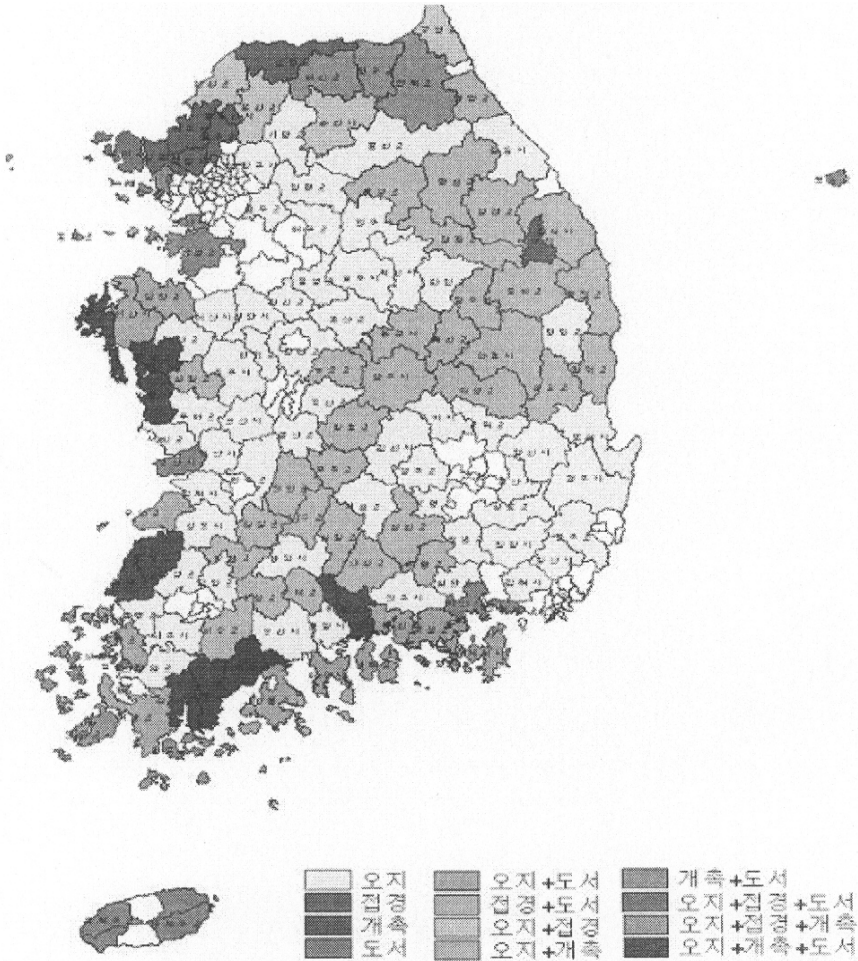
〈그림 C〉 접경지역



〈그림 D〉 개발촉진지구

오지+도서, 개축지구+도서, 오지+개축지구, 오지+도서+접경지역 등 다양한 사업의 조합으로 시·군 단위에서 중복되고 있다. 그렇지만 오지면, 정주기반확충사업 등 중복되는 측면도 있으나 앞서 언급한 것처럼 시·군단위에서는 하위 지역인 면이나 마을 등 지역 안배를 고려하여 대상지의 중복을 피해 사업을 시행하려고 노력하고 있다.

그림 3-10. 주요 낙후지역개발사업의 대상지(2)



## 4. 하향적 계획체계 및 지방자치단체의 자율성 부족

### 가. 하향적 계획체계 및 지역특성 반영곤란

신활력사업 등 일부 사업을 제외하고, 대부분의 낙후지역 개발사업을 정부가 주도하고 있다. 중앙이 사업내용, 사업방식, 사업지구선정 등에 관한 계획 또는 지침을 제시하고 이에 따라 사업이 이루어지고 있기 때문이다.<sup>30)</sup>

사정이 나은 경우라도 계획수립과 집행에 있어 외형적으로는 중앙과 지방간의 역할분담을 표방하고 있지만 실질적으로는 중앙정부가 계획 또는 지침을 결정하고 지방자치단체는 배정된 사업물량을 기계적으로 집행하는 단순구도로 되어 있다. 오지, 도서, 정주기반확충 등의 사업이 그렇다.

특히, 중앙정부의 사업구상이나 내용, 계획은 단순하고 정형화된 틀로 구성되어 있다. 그 조건에 맞추어 재정지원이 이루어지며, 법령이나 지침 등으로 투자분야와 대상사업도 대개 정해져 있다. 때문에 지방자치단체 입장에서 독자적이고 창의적인 계획이나 해당지역의 특성을 반영하는 개발구상을 가질 수 있는 여지가 거의 없다.

이같은 하향적 계획 및 사업체계는 지방자치단체와 거리가 먼 중앙정부가 사업을 주도하다보니 개별 지역의 세세한 특성이 감안되지 못한다. 획일적 사업이 될 수밖에 없는 것이다. 그렇기 때문에 거의 모든 사업이 인프라 위주의 하드웨어 사업에 치중되어 있다. 소득과 일자리를 창출하고 지역경제를 살리는 낙후지역발전의 중요한 부문을 간과하거나 소홀히 할 수밖에 없는 문제를 본래부터 내재하고 있는 셈이다.

그러나 지방자치단체는 소득과 일자리를 창출할 수 있는 소프트웨어 사업을 원하고 있었다. 이같은 점을 고려할 때 하드웨어보다 소프트웨어 사업이 필요하며, 소프트웨어 사업의 시행을 위해서는 지역특성에 맞는 사업이 필

30) 물론 신활력사업처럼 지방자치단체가 사업계획을 작성하고 사업을 추진하는 경우도 있는데, 이같은 형태는 극히 소수의 예외적인 경우이며 주류는 아니다.

요하다. 그래서 중앙부처 주도의 하향적 계획체계가 문제가 된다.

## 나. 지방자치단체의 계획 및 집행의 자율성 부족

차지단체 차원에서도 사업시행에 문제점이 많다. 근본적인 문제는 지방자치단체 차원에서 지역단위의 장기적이고 종합적인 비전과 발전계획에 의한 낙후지역종합발전계획에 근거하여 사업을 시행하고 있지 못하다는 점이다. 해당지역이 자율적으로 사업을 추진하기 보다는 중앙부처의 통제를 받아야 하기 때문이다.

부처별로 분절되어 만들어진 사업의 골격이 그대로 지방자치단체로 이어져 추진되기 때문에 하나의 시·군내에서 시행되는 사업 상호간에도 연계와 조정이 이루어지지 못한다.

대부분의 사업들이 이런 형태로 추진되고 있다. 가령, 면단위 개발사업의 경우, 오지면과 도서에 대해서는 행정자치부가, 이를 제외한 일반면에 대해서는 농림부가 정주기반확충사업을 시행하고 있다. 이처럼 사업추진 주체가 분리된 체계가 일선 시·군까지 그대로 이어지고 그 바탕하에서 사업이 별도로 진행되고 있다.

이는 두 가지 결과를 초래한다. 먼저, 낙후지역개발사업에 대한 절차적 완결성을 저해한다. 부처 및 개별법에 의해 사업이 이루어짐으로써 지방자치단체의 낙후지역개발사업에 대한 절차적 완결성이 확보되지 못하는 문제가 있다.

다음으로 부처별 사업에 대한 지방자치단체의 공간적 조절권을 지니지 못하게 되고, 마을에서 시·군까지 분절된 공간을 대상으로 사업을 추진하다 보니, 사업의 공간적 완결성이 확보되지 못하는 문제가 있다.

## 5. 예산지원의 포괄성 결여 및 지방비 부담

### 가. 예산지원의 부족 및 포괄성 결여

불균형성장에 기반한 지역개발정책의 과정에서 낙후지역은 발전의 사각지대였다. 국가 경쟁력이 지역 경쟁력이 되고 있음을 감안할 때, 낙후지역개발에 대해서는 충분한 예산을 지원해야 한다. 이 같은 중요성에도 불구하고 종래 양여금 등의 형태로 낙후지역개발을 지원하던 재원이 균특회계 사업으로 편입되면서 낙후지역개발사업에 대한 중앙정부의 재정지원이 줄어들었다.

2005년의 경우, 균특회계 지역개발계정사업 4조 2천억원 가운데, 낙후지역개발과 직접적으로 관련되는 예산은 지역개발계정의 23.6%인 991,7억2천3백만원에 불과하다. 낙후지역에 대한 재원지원이 부족한 형편이다.

표 3-22. 주요 낙후지역사업에 대한 중앙의 예산지원

주요사업	2005년 예산	주무부처
오지종합개발	110,000	행자부
도서종합개발	90,000	행자부
접경지역지원사업	40,000	행자부
소도읍육성	43,700	행자부
신활력사업	200,000	행자부
농촌마을종합개발	42,820	농림부
녹색농촌체험마을	4,700	농림부
지역특화사업보조	61,210	농림부
농어촌생활환경정비	191,628	농림부
농촌전통테마마을조성	2,000	농진청
개발촉진지구사업	160,200	건교부
어촌체험마을	5,500	해수부
어촌종합개발	25,426	해수부
산촌종합개발	14,539	산림청
계	991,723	

예산지원의 포괄성도 부족하다. 예산지원의 포괄성은 사업의 수행방식과 관련성이 높다. 예산이 포괄적으로 지원되면 사업추진의 자율성이 높아지고, 그렇지 않으면 사업추진의 자율성이 상대적으로 낮아지기 때문이다.

그런데 현재 중앙이 지방자치단체에게 지원하는 대부분의 낙후지역개발 사업은 채용사용의 자율성이 떨어지고 있다. 지방자치단체가 중앙정부에서 내려준 지침에 기반해서 사업항목을 선정해야 하기 때문이다. 그렇게 선정된 사업 아이টে에 따라 소요재원을 산정해야 하고 이를 중앙부처는 심의를 한다. 그리고 그것이 적정하다고 판단되면 지출할 사업항목이 정해진 재원이 지방자치단체에게 지원된다.

그나마 이렇게 지원되는 채용조차도 중앙부처의 여러 사업에서 지역에 나누어주기 식으로 소규모로 분산적으로 지원되고 있다. 그러다 보니 지역차원에서는 선택과 집중에 의한 규모의 경제를 달성할 수 없다.

그러나 포괄적 재원을 지원하는 사업이 아주 없는 것은 아니다. 2004년부터 추진하고 있는 신활력사업이 그렇다. 70개의 낙후지역의 발전을 도모하고 있는 신활력사업은 지방자치단체로 하여금 사업선정 및 채용배분의 세부사업을 지방자치단체가 자율적으로 개발, 선정하도록 하고 있다.

## 나. 지방비 부담

대부분의 낙후지역개발사업에 대한 국가지원이 지방비 부담을 의무화하는 '매칭펀드(matching fund) 방식'을 채택하고 있다. 매칭펀드의 비율은 사업에 따라 다르지만, 대부분의 낙후지역개발사업이 많게는 50%에서 적게는 30%까지 지방자치단체의 지방비 부담을 의무화하고 있다.<sup>31)</sup>

매칭펀드의 취지는 중앙재원의 부족을 지방이 보충함과 동시에, 사업에

31) 물론 개발촉진지구사업처럼 전적으로 국가지원으로 사업을 하는 경우도 있다. 개촉지구사업의 경우도 민자유치 등을 적극 권장하고 있다.

대한 지방자치단체의 참여와 책임성 강화를 도모하는 측면이 있다. 그러나 재정이 매우 열악한 낙후지역 지방자치단체로서는 지방비 확보가 어려워 사업추진이 지지부진할 경우가 많다. 대응자금 확보에 어려움이 있어 국가재원을 지원받기가 곤란하기 때문이다.

특히, 낙후지역의 지방자치단체는 지역경제가 취약하여 지방재정여건이 열악하기 때문에 자체투자는 물론이고 국비지원에 상응하는 지방비 조차 제대로 감당하기 어려운 것이 현실이다.

이런 점을 감안하면, 대부분의 낙후지역개발 사업이 규정하고 있는 지방비 부담비율이 높은 편이다. 소도읍 육성사업, 녹색농촌체험마을, 농촌테마마을사업, 어촌체험관광마을사업 등은 지방비 부담이 50%에 이르고 있다.

**표 3-23. 주요 지역개발사업의 지방비 부담율**

사업명	비율(%)*	사업명	비율(%)*
접경지역지원사업	30 (70)	전원마을조성사업	30 (70)
도서종합개발사업	30 (70)	녹색농촌체험마을	50 (50)
오지종합개발사업	30 (70)	농촌테마마을조성사업	50 (50)
소도읍육성사업	50 (50)	산촌종합개발사업	30 (70)
개발촉진지구지원사업	0 (100)	어촌종합개발사업	20 (80)
농촌마을종합개발사업	20 (80)	어촌체험관광마을조성	50 (50)
정주기반확충사업	20 (80)	문화관광자원개발사업	50 (50)

\* 괄호 안은 국고 보조율임

## 제4장 낙후지역개발사업의 해외사례

### 제1절 유럽

#### 1. 총괄

유럽의 낙후지역정책은 유럽통합이 가속화되고 하나의 공동체를 건설해 나가기 위해서는 EU 내 지역간의 발전격차를 해소할 필요성이 제기되면서 부터 중요한 과제로 대두되었다.

그러나 EU 공동체 건설을 위한 걸림돌이 되었다. 그리스, 포르투갈, 스페인의 1인당 GDP 평균은 유럽 평균의 80%에 불과한 반면, 룩셈부르크는 유럽 평균을 60%나 상회하고 있다. 또 가장 부유한 10개 지역의 GDP는 가장 낙후된 10개 지역의 GDP 보다 3배 이상이나 많다.

지역간의 발전격차가 극심한 상황에서의 통합은 경제 및 사회 등 제반 부문에서 부작용을 일으킬 소지가 많다. 단일 통화의 사용은 당초 기대한 것만큼의 효과를 창출하지 못할 수도 있고, 지역간 발전의 격차가 존재하는 상황에서는 단일한 경제권도 소기의 성과를 달성하지 못하는 결과를 초래할 수도 있는 상황이 되고 있었다.

이런 상황에서 세계화 경제의 도래에 따른 지역간의 경쟁심화는 발전여건이 제대로 갖추어져 있지 않은 낙후지역의 경쟁력을 향상시킬 필요성을 높이게 되었다. 지금 제대로 여건을 구비하고 경쟁력을 갖추어 놓지 않으면 명실사부한 하나의 공동체가 될 수 없고, 자칫 향후의 지역발전 격차가 더욱



더 커질 것이기 때문이다.

이처럼 명실상부한 하나의 유럽을 형성하고, 변화하는 환경에 능동적으로 대처하여 EU 전체의 경쟁력을 향상시키고 번영을 누리고자 함이 EU 차원에서 낙후지역(less favored region) 발전정책을 추구하게 된 가장 큰 요인이라고 할 수 있다.

유럽의 낙후지역 정책은 1957년 로마협정에서 낙후지역의 침체와 지역간 격차를 해소하여 조화로운 발전을 강화시킬 필요성이 제기되면서부터 태동되었다. 그러나 보다 본격적으로 낙후지역문제를 다루기 시작한 것은 1988년 브뤼셀에서 구조기금(structural fund)을 설립하면서부터라고 할 수 있다.

그 후 1999년 베를린 회의에서 구조기금 개편과 동시에 2000-2006년 동안의 지역발전정책에 대한 예산을 편성하였고, 2000년 리스본 회의에서 2010년을 겨냥해 지구촌에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반 경제를 창출하기 위한 전략을 채택하였다.

구조기금의 도입은 낙후지역정책에 중대한 변화를 초래하는 계기가 되었다. 구조기금이라는 단일한 창구를 통해 지역정책이 수립되고 재원이 지출됨으로써 EU의 지역정책이 개별국가의 이해차원을 넘어 EU의 보편적인 문제해결 차원으로 전환되었기 때문이다. 그 후 낙후지역 발전을 위한 프로그램의 강화를 핵심으로 하는 지역정책의 지침을 새로이 마련하였고(1989), 2000년 개정된 '지역정책 및 구조기금 지침'에서도 낙후지역에 대한 우선지원을 골자로 하고 있다.

이런 궤적을 거쳐 발전되어온 유럽의 낙후지역정책은 상당부분 인프라 지원 중심의 공급정책의 성격을 띠었다. 그러나 그러한 정책이 이렇다할 성과를 내지 못하면서 1990년대부터는 외생적인 공급주도 정책에서 혁신(innovation)에 기반한 내생적 발전을 도모하는 정책으로 전환되고 있는 실정이다.

유럽의 낙후지역정책은 다음과 같은 몇 가지 특징을 지니고 있다. 첫째,

‘협력계획’(negotiated planning)을 활성화하고 있는 점이다. EU, 개별국가, 해당 낙후지역이 낙후지역 발전계획 입안단계부터 계획의 시행, 시행된 사업의 평가에 이르기까지 상호협력하는 파트너 역할을 담당함으로써 정책의 질을 향상시키고 있다.

둘째, 사업에 대해서 컨설팅 및 모니터링 시스템을 활성화시키고 있는 점이다. EC, 개별국가나 지역들은 사업대상지의 파트너로서 지역주도의 발전계획의 수립 및 집행에 대해 컨설팅과 모니터링을 제공하고 있다. 이러한 컨설팅과 모니터링은 낙후지역의 소득과 일자리 창출을 겨냥하고 있다.

셋째, 낙후지역의 발전사업에 대해서 다원적인 평가를 활성화시키고 있는 점이다. EU 규정에 따라 개별국가나 지역들은 발전프로그램에 대한 재정지출이나 인구변동 등의 정보나 자료를 제출해야 한다. EC 및 개별국가의 사회·경제적 대표들로 구성된 평가위원회에서 사업집행과 성과에 대한 평가를 시행하고 있다. 이와 동시에 개별지역도 자체평가를 활성화하고 있다. 개별지역이 구축하는 평가 시스템은 컴퓨터화된 체계로 구성되고, 정량적 지표를 개발하여 평가에 활용하고 있으며, 평가결과는 네트워크를 통해 EU는 물론이고 파트너십 주체 모두에게 공유되고 있다.

이처럼 결국 유럽의 낙후지역개발정책의 핵심은 협력네트워크와 다원적 파트너십에 기반을 둔 분권화된 정책이라 할 수 있다.

## 2. 낙후지역 현황 및 선정기준

유럽의 대표적인 낙후지역은 Objective 1, 2, 3 지역이라고 할 수 있다. EU는 2000-2006년 동안 그리스, 스페인, 아일랜드, 이탈리아, 핀란드, 포르투갈 등 13개국에 걸쳐 60여개의 Objective 1 지역을 선정하고 있다. 낙후지역이 다양한 나라에 걸쳐 상당히 넓은 지역에 분포하고 있다.

**표 4-1. EU Objective 1 지역**

국 가	지 역
독 일	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Leipzig, Dessau, Halle, Magdeburg, Thüringen
그리스	Anatoliki Makedonia, Thraki, Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Thessalia, Ipiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Sterea Ellada, Peloponnisos, Attiki, Vorio Aigaio, Notio Aigaio, Kriti
스페인	Galicia, Principado de Asturias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Region de Murcia, Ceuta y Melilla, Canarias
프랑스	Guadeloupe, Martinique, French Guyane, Réunion
아일랜드	Border, Midlands and Western
이탈리아	Campania, Apulia, Calabria, Basilicata, Sicilia, Sardegna
오스트리아	Burgenland
포르투갈	Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Açores, Madeira
핀란드	Itä-Suomi, Väli-Suomi <sup>(1)</sup> , Pohjois-Suomi <sup>(1)</sup>
스웨덴	Norra Mellansverige <sup>(1)</sup> , Mellesta Norrland, Övre Norrland
영 국	South Yorkshire, West Wales and The Valleys, Cornwall and Isles of Scilly, Merseyside

EU의 대표적인 낙후지역에 속하는 Objective 1, 2, 3 지역은 ‘낙후성’ (落後性)을 구성하는 객관적인 요소에 근거해서 각기 차별화된 유형으로 지정되고 있다.

먼저 Objective1 지역의 경우, 1인당 GDP, 인구밀도를 기준으로 선정된다. 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하인 지역, 인구밀도가 km<sup>2</sup>당 8인 미만인 인구희소지역, 극지(極地) 등이 Objective1 지역에 해당된다. 특히, 극지는 오지(奧地)라는 이유로 인해 유럽대륙과 가장 격리된 북극 인근 지역인 스웨덴, 핀란드 해안지역, 북아일랜드 및 아일랜드 국경 등이 Objective1 지역으로 지정되고 있다. Objective2 지역의 경우 산업구조

및 경제구조의 변화로 인한 쇠퇴가 지정기준이 되며, Objective 3 지역은 고용 및 직업훈련의 필요성이 지정의 기준이 되고 있다.

또 다른 특징은 농촌, 공업지역 산업의 지배적 활동에 의한 공간구분과 낙후지역은 완전히 별개의 지역으로 낙후지역은 산업의 지배적인 활동에 관계 없이 앞서 언급한 객관적인 기준에 따라 선정되고 있다는 점이다.

## 표 4-2. Objective 1, 2, 3 선정기준

지역	선정기준
Objective 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하 지역</li> <li>- 인구희소지역(8명/km<sup>2</sup> 미만)</li> <li>- 북극 인근스웨덴, 핀란드 일부 해안지역,</li> <li>- 북아일랜드 및 아일랜드 국경</li> </ul>
Objective 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약한 농촌지역의 경제구조 다변화 및 기타 경제다변화가 필요한 지역</li> <li>- 공업·농업지역, Objective 1 인접지역, 쇠퇴농촌지역</li> <li>- 농업, 공업, 서비스업 구조조정으로 고용을 위협받는 지역</li> <li>- 어업의 구조조정으로 위협을 받는 연안지역</li> </ul>
Objective 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 Objective 3,4 지역*</li> <li>- 고용 및 직업훈련이 필요한 지역</li> </ul>

## 3. 특징

### 가. 통합적 사업체계

EU를 중심으로 한 유럽의 낙후지역개발정책의 첫 번째 특징으로 통합적 사업체계를 들 수 있다. 사업대상지를 지역발전의 정도 및 낙후지역의 특성에 따라 유형화하고 유형별로 차등화된 지원을 제공하는 것이 유럽연합과 회원국의 낙후지역정책을 관통하는 지배적인 흐름이다. 특히 구조기금에 의

해 재원을 통합하고 특성에 따라 낙후지역을 다양화하고 재원을 지원하고 있다.

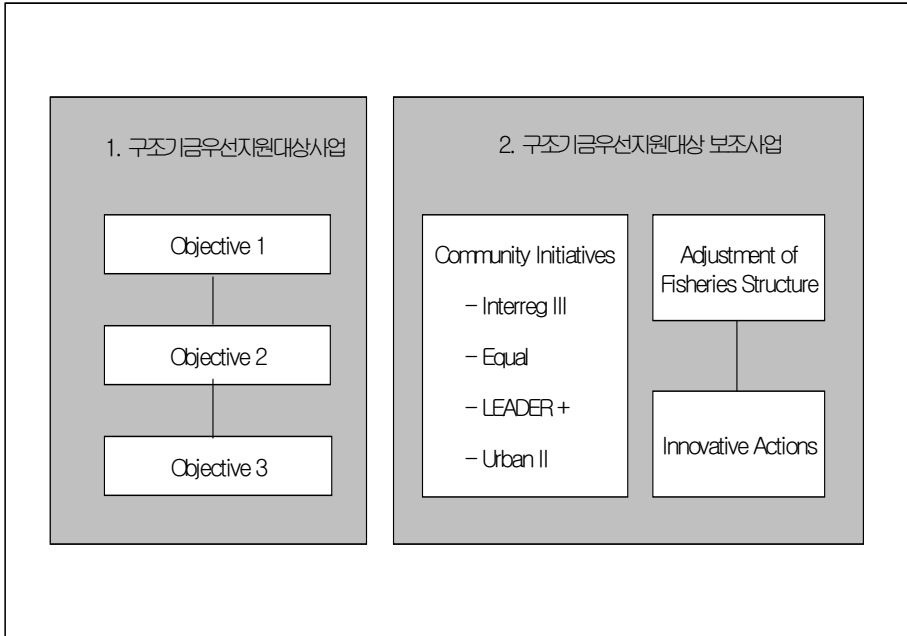
EU 낙후지역개발 사업은 크게 두 범주로 나눌 수 있는데,<sup>32)</sup> 하나는 구조기금 우선지원 대상인 Objective 1, 2, 3사업이며, 다른 하나는 구조기금우선지원대상 보조사업의 낙후지역 정책 프로그램인 커뮤니티 주도사업(Community Initiatives), 혁신프로그램 사업(Innovative Actions), 어업구조조정사업(AFS) 등이다.

구조기금 우선지원 대상 사업을 보조하는 낙후지역 정책 프로그램인 커뮤니티 주도사업(Community Initiatives)에는 Interreg III, Equal, Leader+, Urban II의 네 가지 사업이 있다. Interreg III는 국가 및 지역간 협력을 촉진하는 사업이며, Equal은 노동시장에 대한 차별과 불균등 시정프로그램이다. 그리고 Leader+는 혁신적이고 협력적인 지역주도의 농촌발전사업이며, Urban II는 쇠퇴도시의 사회·경제적 재생을 도모하는 사업이다.

그 외에 혁신프로그램 사업은 지역의 경쟁력강화를 위해 새로운 아이디어와 창안에 주안점을 두는 사업이며, 어업구조조정사업은 어업의 구조조정을 통한 어촌의 발전에 초점을 두는 사업이다.

32) 이 가운데 어떤 사업은 낙후지역에 대한 정책이라기 보다는 직업훈련, 국가간 협력 등 부문사업적 성격을 띠는 것도 있지만 이것도 간접적으로 낙후지역 정책에 속한다고 볼 수도 있기 때문에 넓은 범주로 포함시켰음

그림 4-1. EU 낙후지역정책의 구성



## 나. 지방자치단체 주도의 추진체계

유럽의 낙후지역개발정책의 두 번째 특징은 지방자치단체 주도의 추진체계이다. 낙후지역 정책을 수행함에 있어 EC, 개별국가, 해당지역이라는 '삼자 파트너십'(three-way partnership)을 형성하고 있으며, 개별국가나 지역들은 지역발전계획의 입안단계부터 EC 규정에 따라 자체적으로 수립한 지역발전계획을 EC와 협의하여 사업내용 조정은 물론, 우선순위를 설정하고 있다.

각 주체들의 역할을 살펴보면 EC는 계획입안에 대한 컨설팅 및 모니터링을 제공하고, 개별국가는 컨설팅, 모니터링, 평가, 재정 등을 지원하며, 해당 낙후지역은 정책을 창안·수립·집행하는 역할을 담당한다.

이를 위해 EC는 지역정책위원회, 회원국은 지역정책관리위원회, 모니터링 위원회 등을 가동하고 있으며 해당지역은 실행관리위원회, 모니터링위원회 등의 조직을 운영하고 있다.

국가나 지역들은 발전프로그램에 대한 정보나 자료, 재정지출이나 인구변동 등을 평가하고 사회·경제적 대표들로 구성된 모니터링 위원회 및 컨설팅 조직을 가동함으로써 지원의 실효성을 점검할 뿐 아니라 사업을 모니터링·컨설팅하고 있다.

평가 시스템은 정보의 교류가 활성화 될 수 있는 컴퓨터화된 체계로 구성되며 정량적 지표를 개발하여 평가에 활용하고 있다. 평가에 있어서의 핵심은 EU, 개별국가, 낙후지역 모두가 참여하는 공유 시스템을 운영함으로써 사업수행에 실질적인 도움을 주고 있다는 점이다.

특히, 이런 일련의 과정이 하향적(top-down) 방식으로 수행되지 않고 자치단체를 정점으로 상호협력하고 공동생산하는 네트워크 방식으로 가동되고 있다.

#### 표 4-3. EU 낙후지역개발사업 협력

구 분	조 직	역할 및 특성
EC	지역정책위원회	- 구조기금 지원 - 지역발전계획 컨설팅 - 국가와 함께 지역발전모니터링
국가	지역정책관리위원회	- 재정부 산하기관 - EC와 지역가교
	모니터링위원회	- 지역정책의 효과성 있는 관리
	재정조절위원회	- 재정부산하기관 - 외부재정조절
지역	실행계획관리위원회	- 계획입안 - 실행계획관리 및 집행
	모니터링위원회	- EC, 국가와 협력하여 모니터링
	네트워크 형성	- 기업, 대학, 연구소 등

## 다. 협력적 지역발전계획 수립

세 번째 특징으로 EU, 개별국가, 해당지역 간의 협력적 지역발전계획의 수립을 들 수 있다. 이같은 특징은 발전계획수립의 프로세스에서 명확히 드러난다. EU의 낙후지역정책을 수행하는 지역들은 해당지역의 발전계획을 수립해야 하는데 발전계획수립의 프로세스는 다음과 같다.

먼저 낙후지역으로 선정된 지역은 지역발전계획서를 EU에 제출해야 한다. 그런데 이 계획서에는 지역의 경제·사회적 현황, 명시된 발전목표, 명시된 발전목표를 달성하기 위한 최적의 전략, 구조기금의 활용형태 및 용도 등을 포함해야 한다.

지역발전계획 작성시 EU의 지침을 따라야 한다. 지침의 주요내용은 연구, 기술개발 및 혁신 등을 통한 지역의 경쟁력을 강화, 지역의 수요평가에 기반한 상향적 계획 및 인적자원개발, 도시와 농촌의 시너지에 의한 균형발전의 기여 등에 우선순위를 두어야 함을 규정하고 있다. 아울러 지역자원(regional assets)의 활용을 통한 일자리와 소득을 창출할 수 있는 전략의 수행에도 상당한 무게를 두고 있다. 이를테면 환경개선 등 물적 인프라보다는 내생적 발전을 도모할 수 있는 소프트웨어 개발을 중시하고 있는 것이다.

이런 내용이 포함된 지역의 발전계획은 개별사업계획(single programming document)과 실행 프로그램(operational programme)이 포함된 커뮤니티 지원계획(community support framework)의 형태로 EC에 제출된다. 그리고 개별국가나 지역은 EC 지역정책위원회와 협의를 통해 내용수정은 물론 우선순위 등을 포함하여 계획 전반에 대해 토의함으로써 지역발전에 보다 유리한 이상적인 계획안을 수립한다.

## 라. 포괄적 재원 지원

유럽의 낙후지역개발정책의 네 번째 특징은 포괄적 재원의 지원에 있다.



낙후지역발전을 위한 개별국가에 대한 재정지원으로 구조기금을 포괄적으로 보조함으로써 지역의 특성에 맞는 창의적 사업을 수행할 수 있는 최대한의 재량권을 낙후지역에 제공하고 있는 점이다. 세분화된 사업에 꼬리표를 붙인 재원을 낙후지역에 지원하지 않다 보니 스스로 사업을 창안, 계획할 수밖에 없다.

포괄적 재원의 지원은 불가피한 경우를 제외하고는 생활기반시설 등의 설치를 위한 용도로는 사용되지 않는다. 낙후의 원인을 생활기반시설이 아니라 그것의 근원이 되는 소득과 부가가치 창출에 있다고 보기 때문이다.

EU 차원의 포괄적인 구조기금 지원에 더해, 해당 낙후지역은 국가 및 민간의 투자를 포함한 추가적 재원을 마련하고 있다.<sup>33)</sup> 추가적인 재원 마련의 통로개방은 낙후지역개발에 대해 노하우와 경험이 있는 민간단체나 기업의 참여를 활성화시키는 채널역할을 한다.

## 제2절 일본

### 1. 총괄

일본은 1955년부터 산업화가 본격화되고 1960년 이후부터 동경권으로 과도하게 인구가 집중하기 시작했다. 반면 동경권을 제외한 지역은 인구유출로 인해 지역의 활력이 떨어지고 성장 및 혁신을 창출할 수 있는 역량이 고갈되어 가고 있었기 때문에 과소(過疎)화를 방지하고 지역사회의 기반을

33) 가령, 스웨덴은 Norra Norrland 지역과 Sodra Skogslan 지역의 발전재원 중에서 구조기금이 36.5%, 국가지원이 29.9%, 민간투자가 33.6%를 차지하며, 포르투갈은 EU 48.7%, 국가 29.1%, 민간이 22.2%를 차지하고 있다.

강화하기 위해 낙후지역개발사업을 추진하게 되었다.

이같은 문제에 대처하기 위해 1970년 의원입법에 의해 「과소지역대책긴급조치법」을 제정하였다. 인구의 유출을 방지하고 지역사회의 기반을 튼튼이하는 것이 이 법의 핵심이었다. 그러다 1980년에는 이들 지역의 고용을 증대하는 쪽으로의 관심이 배가 되었다. 고용증대와 지역격차를 시정하기 위한 취지에서 이법을 「과소지역진흥특별조치법」으로 개정했다. 다시 1990년에는 이들 지역의 활력을 강화시키기 위한 「과소지역활성화특별조치법」으로, 2000년에는 지역산업과 지역문화진흥 등에 의한 개성이 풍부하고 자립적인 발전을 도모하기 위한 「과소지역자립촉진특별조치법」으로 개정하였다. 10년마다 과소지역이 도마에 올랐을 만큼 주요한 관심의 대상이 되어 왔다.

그런데 일본의 낙후지역정책이 처음부터 독창적이고, 자주적인 지역 활성화를 도모하거나 지원하는 체제는 아니었다. 처음에는 중앙정부의 시각에서 지역을 개발, 진흥시키는 것으로부터 시작했다가 외생적 발전의 한계를 인식하게 되었고, 점차적으로 지역의 독창성을 중시하는 쪽으로 정책이 변화되었다. 이 과정에서 「과소지역활성화특별조치법」이 탄생하게 됨으로써 비로소 본격적인 지역활성화를 도모하게 되었다고 할 수 있다.

이점은 낙후지역의 발전에 대한 연혁에서도 포착할 수 있다. 1945년까지는 한 두 지역을 대상으로 한 ‘일점(一點)집중형 후진지역개발형’ 정책이 시행되었다. 이것이 다시 1960년까지는 ‘전국의 국부(局部)적 지역개발형’ 정책으로 변화되었고, 1960년 이후에는 과밀방지와 연계한 ‘과소지역 진흥형’ 정책으로 변화되는 양상을 보이고 있다.

어쨌든 일본의 낙후지역정책은 동경 중심에서 지방중심으로, 그리고 생활환경기반 정비 등의 하드웨어 제공에서 지역의 자립을 촉진, 달성할 수 있는 소프트한 정책으로 변화되어왔다고 할 수 있다. 이런 경향은 ‘일촌일품운동’, ‘고향창생사업’, ‘지역활성화플랜’ 등을 통해 더욱 배가되고 있다.

## 2. 과소지역 현황 및 선정기준

일본은 이도(離島)에 관한 법제, 산촌에 관한 법제 등을 제도화하여 낙후지역 발전정책을 펼치고 있는데, 그 중에서 가장 대표적인 낙후지역은 「과소지역자립특별조치법」이 규정하고 있는 '과소지역'이라고 할 수 있다.

**표 4-4. 일본의 낙후지역 관련법**

목 적	근 거 법
이도진흥	이도진흥법(1953)
반도진흥	반도진흥법(1985)
호설지대대책	호설지대대책특별조치법(1962)
산촌진흥	산촌진흥법(1965)
특정농산촌진흥	특정농산촌에있어서농림업등의활성화를위한기반정비촉진에관한법률(1993)
과소지역자립촉진	과소지역자립촉진특별조치법(2000)

2004년 현재, 45개 도도부현(都道府縣) 가운데 1,142개의 시·정·촌이 과소지역으로 선정되었으며, 지역별로는 홋카이도(北海島)가 159개로 가장 많다. 과소지역의 인구는 245만여 명으로 2004년 일본 총 인구의 6.1%를 차지하고, 과소지역의 면적은 일본 전체 면적의 49.7%를 차지하고 있다. 또 과소지역의 고령자수는 29.1%로서 전국 평균 17.3%에 비해 11.8%가 높다.

**표 4-5. 일본의 과소지역 현황**

구 분	면 적	인 구	시정촌수
전 국(A)	377,819.23	126,925,843	3,087
과소지역(B)	187,725.45	7,718,561	1,142
비과소지역(B/A)	49.7	6.1	37.0

\* 면적과 인구는 2002년 통계이며, 시정촌수는 2004년 통계임

일본은 과소지역을 시·정·촌 단위로 선정하고 있다. 이들 지역에 선정되기 위해서는 인구조건과 재정력 조건이 충족되어야 한다. 인구조건으로는 인구감소율을, 재정력 조건으로는 재정력 지수를 채택하고 있다.

10년마다 과소지역 관련법이 개정되어 왔고 그때마다 선정기준이 바뀜에 따라 선정지역은 10년 동안 유효하다고 볼 수 있다. 조치법이 정한 요건에 합치여부의 판정은 ‘총무성 자치행정국 과소대책실’에서 담당하고 있다.

**표 4-6. 일본의 과소지역 선정기준**

분 야	선정기준
인 구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1965-2000년 인구감소율이 30% 이상</li> <li>- 1965-2000년 인구감소율이 25% 이상이고 2000년 65세 이상 인구가 24% 이상</li> <li>- 1965-2000년 인구감소율이 25% 이상이고 2000년 15-30세 인구가 15% 이하</li> <li>- 1975-2000년 인구감소율이 19% 이상</li> <li>※ 단, 1975-2000년 인구증가율이 10% 이상인 단체는 제외</li> </ul>
재 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998-2000년 재정력 지수 평균이 0.42 이하이고 2000년의 공영경기(公營競技) 수입이 13억엔 이하인 지역</li> </ul>

### 3. 특징

#### 가. 과소지역자립촉진특별조치법 중심의 간편한 법제

일본 낙후지역정책의 특징은 「과소지역자립촉진특별조치법」 중심의 간편한 법제에서 찾을 수 있다. 이도(離島)에 관한 법제, 산촌에 관한 법제 등 제도화된 법제가 있으나 소수의 간편한 법제가 특징이며, 「과소지역자립특별조치법」이 규정하는 ‘과소지역’을 중심으로 낙후지역개발사업을 추진하고 있다.

그리고 과소지역에 대한 법제를 일본 전 국토에서 차지하는 과소지역의 비중과 과소지역 발전전략의 패러다임 변화에 따라 부단히 개정하여 현실에 적합한 법제를 구축하고 있다. 그러한 변화의 핵심에는 외생적 발전에서 내발적 발전으로의 패러다임 전환이 자리하고 있기도 하다.

낙후지역개발사업은 조치법이 정한 요건에 따라 선정된 과소지역에 대해 시정촌 지방자치단체와 긴밀한 협력관계가 있고, 지방자치단체의 사무를 총괄하는 중앙부처인 총무성에서 관할하고 있다. 낙후지역개발사업이 지방자치단체의 고유한 사무이고 지역발전이 특정한 부문에 한정되지 않은 종합적인 사무에 해당된다는 판단에서이다.

## 나. 특성화된 소득창출 사업 활성화

일본 낙후지역정책의 또 다른 특징은 주거환경구축, 지역사회 기반형성 등 물리적 사업 위주 보다는 소득과 일자리, 부가가치를 창출할 수 있는 소프트한 사업으로 변화하고 있다는 점이다.

이같은 사업의 대표적인 예로는 ‘일촌일품운동’, ‘고향창생사업’, ‘지역활성화플랜’ 등이 있다. 일촌일품운동은 70년대 말 오이타(大分)현에서 시발되어 전국으로 확산되었으며, 고향창생사업은 88년 ‘신경제5개년 계획’을 수립하고 경제대국에 걸맞은 풍요로움을 구현하기 위해 1억엔씩을 시정촌에 교부하여 지역특성에 적합한 문화적, 역사적 사업을 시행하도록 한 사업이다.

## 다. 지방자치단체 주도의 사업

낙후지역개발사업은 기본적으로 지방자치단체 주도로 지역의 특성화된 발전을 도모하는 사업이지만 동시에 국가, 광역자치단체, 지방간의 긴밀한 협력의 채널을 가동하고 있다.

국가는 과소지역의 자립촉진 및 활성화를 위한 과소지역의 선정, 고시 등 정책 전반에 필요한 지원 뿐 아니라, 재정, 행정, 금융 및 세제 등을 지원하고 있다. 과소지역에 대한 재정조치로는 국가가 시행하는 사업의 보조율 특례를 적용하며, 향토산업 진흥에 필요한 경비에 대해서는 지방채 발행 뿐 아니라 원리금 상환액의 70%를 보조하고 있다. 행정조치로는 기간도로, 의료 지원체계의 확충, 복지증진대책, 학교지원 등을 제공하며, 금융 및 세제조치로는 농림어업 및 금융금고, 주택금융금고 등의 자금대부, 지방세 감면 등의 조치를 취하고 있다.

도도부현은 국가의 동의를 얻어 도도부현의 계획을 수립함과 동시에 시정촌 과소지역 발전계획에 대한 과소지역자립촉진계획의 작성 방침을 제시하는 역할을 담당하고 있다.<sup>34)</sup>

시정촌은 과소지역자립 방침에 의해 해당지역의 자립촉진계획을 수립해야 한다. 이때 도도부현과 협의하여 계획을 작성한다.

이처럼 국가, 도도부현, 시정촌은 서로간의 긴밀한 협력관계를 맺고 있으며 각자 주어진 역할을 수행하고 있다. 물론 이 과정에서 지역발전사업을 주도하는 것은 시정촌이며 국가와 도도부현은 이를 지원하고 협력하는 외부 파트너의 역할을 담당한다.

#### 표 4-7. 과소지역발전 사업 추진체계

구 분	국 가	도도부현	시정촌
역 할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도도부현 계획 협의</li> <li>- 시정촌계획 부처협조</li> <li>- 시정촌계획에 대한 행·재정, 금융·세제 지원</li> <li>* 총무성 주관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도도부현계획 수립</li> <li>- 시정촌계획지침 수립 및 제공</li> <li>- 시정촌계획 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특성화된 시정촌 계획 수립</li> <li>- 민간, 도도부현과 협의</li> <li>- 시정촌계획 중앙정부 제출</li> </ul>

34) 여기에는 창의성에 바탕하여 과소지역의 자립촉진에 관계되는 기본적인 사항, 과소지역의 농림수산업, 산업진흥 및 관광개발에 관한 사항, 지역간 교류, 지역문화에 관한 사항 등이 포함되며 시정촌간의 광역적 사업도 고려해야 한다.

## 제3절 미국

### 1. 총괄

미국에서 낙후지역 문제를 체계화된 정책으로 본격적으로 다루기 시작한 것은 1930년대 경제대공황 시기부터였다. 1933년에 탄생한 테네시강 유역 개발기구인 TVA는 낙후지역관점에서 생겨난 최초의 독립적인 연방기구였다. 그 당시 정책에서는 지역계획에 반드시 근거한 지역개발정책이 중요한 요소로 부각되었고 이때부터 미국 대부분의 주정부와 지방정부에서 계획기구를 만들고 지역계획을 수립하여 추진하게 되었다.

1950년대부터는 여러 주에 걸치는 낙후지역을 개발하기 위해 관련 주끼리 광역조직체를 만들어 경제개발과 교통망구축 등에 역점을 둔 사업을 시행하였다. 미국전역을 대상으로 지역간 간선교통망 건설이 추진되었고 낙후지역개발을 위한 법률제정이 이루어졌다.

1960년대 들어서는 낙후지역을 체계적으로 개발하기 위한 연방정부차원에서 노력으로 경제개발청(EDA: Economic Development Administration)과 지역재개발청(ARA: Area Redevelopment Administration)이 설립되었다.

1993년에는 가난과 실업으로 쇠퇴하고 있는 지역을 중심으로 「연방기금등지원에관한법률」이 제정되었다. 이 법을 바탕으로 연방정부는 EZ(Empowerment Zone), EC(Enterprise Community)를 지정하고 연방정부의 보조금, 조세인센티브 등 재정적 지원을 하고 있으며, 영리 및 비영리단체의 파트너십을 통해 새로운 기업을 창출하고 일자리, 주택, 새로운 교육 및 보건보호기회를 창출하고자 하고 있다.

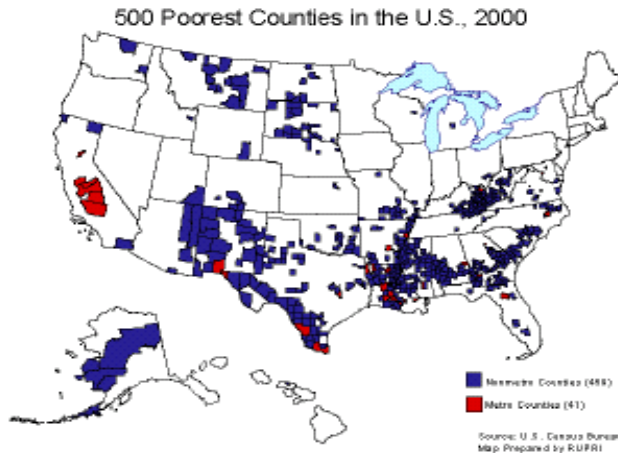
이같이 미국의 낙후지역정책은 연방정부, 주정부, 지방자치단체간의 유기

적인 협력과 파트너십을 바탕으로 형성되어왔다. 낙후지역의 효과적인 개발을 위해 연방정부와 주정부는 공동위원회를 설립하여 운영하고 있으며 이 위원회는 광범위한 하급의 지방정부간 조직체와 파트너십 체제로 활동하고 있다. 다수의 카운티간에 협력조직인 LDD(Local Development Districts)는 연방정부-주정부 공동위원회를 중요한 파트너로서 그 역할을 다하고 있다.

## 2. 낙후지역 현황 및 선정기준

미국의 낙후지역은 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 실업률과 빈곤율, 낮은 일인당 소득수준을 나타내는 지역이다. 이들 지역은 주로 애팔래치아 지역과 미시시피 델타지역, 북부그레이크 플레인즈 지역, 남서부 접경지역, 남동부 회랑지역, 알래스카 농촌지역 등이 여기에 해당되고 있다.

그림 4-2. 미국의 최저 빈곤카운티



자료: NADO(2003)



이 지역은 대부분이 농촌지역으로 미국의 낙후지역문제가 농촌지역문제와 직결되어 있음을 보여준다. 이들 지역은 산업구조가 취약한데 주로 석탄, 농산물 등 자연자원에 의존하고 섬유산업 등 전통산업에 비중이 높은 지역이다.

최저빈곤 카운티는 실업률, 빈곤률, 일인당 소득수준 등을 기준으로 미국에서도 상대적으로 낙후된 지역을 말한다. 연방정부가 선정하는 EZ/EC의 경우 인구, 빈곤상태, 실업, 최소 면적 등을 기준으로 선정된다.

**표 4-8. EZ/EC 선정기준**

구 분		기 준
인 구		최대 30,000명
빈 곤	빈곤상태	빈곤의 정도를 통계자료를 이용하여 기술, 저임금인구, 공공지원수준, 빈곤한 가족 및 사람수
	실 업	실업자수, 계절별 또는 파트타임 실업자, 임시 노동자, 실업률 증가, 직업상실, 공장 또는 군대의 폐쇄, 기타 실업자료
	전반적인 낙후	개인당 수입감소 또는 평균이하의 개인수입, 노동자당 수입, 평균학력, 전출, 인구감소, 범죄증가, 마약사용, 폐가, 노후한 사회간접자본 시설
최소면적		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1,000평방마일</li> <li>- 하나의 주에 입지하면서 3개의 비연속적인 그룹으로 이루어져 도됨. 만약 하나의 주 이상에 입지하면 1개지구이어야 함</li> <li>- 3개 이상의 주에 걸치면 안됨</li> <li>- 센서스자료에 나타난 실업률이 35%미만(EC는 30%)이면 중심상업 지구가 없어야 함</li> </ul>
지정구역		행정구역단위
실업률		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지정지역의 전 센서스구역이 실업률 20% 이상인 지역</li> <li>- 지정지역내 인구센서스구역의 90% 이상이 빈곤률 25% 이상인 지역</li> <li>- 지정지역내 센서스구역의 50% 이상이 빈곤율 35% 이상인 지역</li> </ul>

### 3. 특징

#### 가. 연방정부와 지방정부의 협력을 바탕으로 사업 활성화

미국의 낙후지역정책의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 연방정부와 지방정부의 협력을 바탕으로 사업의 활성화를 도모하고 있다는 점이다. 연방정부와 지방정부(주정부)가 협력하여 협의체를 구성하고 파트너십을 바탕으로 사업을 추진하고 있다. 주정부내에서도 민간 및 카운티(LDD) 등 지역의 주체들과 긴밀한 협력관계를 맺고 있다. 이같은 파트너십은 낙후지역에 대한 투자정책을 갈등없이 효율적으로 조정할 수 있는 기능과 동시에 정책의 공동추진이라는 장점을 가지고 있다.

#### 나. 공동정책결정 모델

둘째, 낙후지역을 지원하기 위한 모든 정책과 시책은 공동으로 구성되는 위원회에 참여하는 연방정부와 주지사의 공동승인에 의해 추진된다. 이처럼 미국의 낙후지역정책결정은 공동정책결정 모형을 따르고 있으며, 연방정부와 주정부, 주정부와 주정부 내의 지역발전의 주체들과의 긴밀한 협력에 의해 사업을 추진하고 있는 특징을 지니고 있다.

#### 다. 지역특성에 적합한 패키지 사업

셋째, 연방정부와 주정부 간에 구성되는 지역발전협의체는 낙후지역개발 사업을 추진하기 위해 신축성이 있으며, 이들은 지역특성에 적합한 사업을 선택하고 이를 추진한다. 특히, 지역실정에 사업의 경우 이와 연관성이 높은 패키지 사업을 시행함으로써 지역발전에 대한 사업의 효과를 극대화시키고 있다.

그리고 이들 지역특성에 적합한 사업은 철저하게 상향적 접근을 바탕으로 이루어진다. 지방자치단체를 비롯한 지역의 관련 주체가 사업의 아이디어 창출은 물론이고, 우선적으로 추진할 사업 등을 연방정부와 주정부로 구성되는 위원회에 제시하는 방식을 적극적으로 활용하고 있다.

## 라. 투자유발

넷째, 낙후지역에 대한 정부의 투자를 바탕으로 공공기관 및 민간부문의 추가적인 투자를 활성화하고 있다. 이때 낙후지역에 대한 정부 등 공공부문의 투자는 민간부문 등의 관련투자를 유발하는 지렛대 역할을 수행하고 있다. 민간의 투자는 기업이나 개인, 단체나 조직의 형태로 참여하게 되며, 참여한 민간부문은 공공부문과 협력과 계약 관계 속에서 지역개발을 담당하게 된다. 그리고 투자로 나온 일정 부분의 수익을 확보하기도 한다.

### 제4절 시사점

이상에서 Object 1, 2, 3를 중심으로 한 EU의 유럽, 과소지역정책을 중심으로 한 일본, 그리고 미국의 낙후지역정책을 살펴 보았다. 정책배경과 정책내용 등은 상이하지만, 해외의 낙후지역정책들의 시사점을 간추리면 다음과 같다.

첫째 외국사례들은 낙후지역문제에 대한 통합적 접근방식을 선택하고 있다. 비전과 목표 등 낙후지역 전체에 대한 통합적인 밑그림 하에 낙후지역정책을 펼치고 있다. EU의 경우 경제적, 사회적, 정치적 통합 및 결속의 수단

으로 종합적인 EU의 낙후지역 정책의 프레임 하에 낙후지역 정책을 시행하고 있다. 개별 국가차원에서 공간, 주체, 자원 등의 분산화가 없으며 협력에 의한 지원이 이루어지고 있다. 일본의 경우도 마찬가지이다. 과소지역자립촉진법이 규정하는 요건에 의해 과소지역을 선정하고 있으며, 다수의 법에 의해서 일본의 낙후지역을 공간적으로 분할하지 않는다. 낙후지역의 선정기준도 인구와 재정을 감안하는 등으로 명확하다. 산업의 지배적 형태에 의한 공간구분과 낙후지역을 혼동할 여지가 없다.

둘째 종합개발형태의 사업을 추진하고 있다. 낙후지역의 특성을 감안한 객관적인 선정기준에 의해 낙후지역을 선정하고 있다. 선정기준에 의해 대도시 낙후지역, 극지 지역, 농촌지역의 낙후지역 등이 유형화되고 있다. 유형화가 어떻게 나타나든지 간에 추출된 유형에 따라 종합적인 개발계획을 시행하고 있다.

셋째, 중앙의 자치단체 관할 부서가 낙후지역개발사업을 총괄하고 있다. 일본의 경우, 지방자치단체를 관할하고 있는 총무성이 낙후지역개발 사업을 관장함으로써 추진조직을 일원화하고 있다. 그 외 다수의 사업은 지방자치단체 총괄부서를 중심으로 통합적인 협의체, 위원회를 형성하여 추진하고 있다. 따라서 부처간의 개별사업이 난립하지 않는다. 이의 근간에는 통합적인 추진체계가 있기 때문이다.

넷째, 물리적인 인프라 투자사업에 치중하기 보다는 소득 및 일자리를 창출 사업에 초점을 두고 있다. 유럽의 경우 외생적인 공급주도 정책을 내생적 발전을 위한 정책으로 전환하였으며, 일본의 경우도 발전의 동인을 외부에서 찾다 지역의 자립을 달성하기 위한 내생적인 소프트 투자정책에 초점을 맞추고 있다. 물리적 환경의 개선은 낙후지역발전의 최종적인 대안이 되지 못한다는 판단 때문이다.

다섯째, 낙후지역개발사업이 지방자치단체 자원에서 자율적으로 이루어지고 있다. EU, 개별국가 등은 지방자치단체의 지역 파트너의 역할을 하고

있으며, 일본의 총무성은 중앙부처로서 광역지방자치단체, 시정촌과 협력에 의한 사업을 추진하고 있다. 그러나 결국 낙후지역개발계획의 수립 및 시행은 지방자치단체 주도로 이루어지며, 지방자치단체 주도로 내부 지역별, 연차별 계획을 수립하고 있다.

여섯째, 사업추진을 위한 재정지원은 포괄보조 방식으로 이루어진다. 지방자치단체 차원에서 지역개발사업의 통합성, 연계성, 창의성을 강화시키기 위한 취지 때문이다. 재원을 포괄적으로 지원하는 대신, 재원투자에 대한 지방자치단체의 책임성을 강화시키기 위해 평가를 활성화시키고 있다. 여기에 더해 사업의 성공적인 성과를 창출하기 위해 사업의 계획과 추진에 대한 모니터링과 컨설팅을 제공하고 있다.

## 제5장 낙후지역개발사업의 조정방안

### 제1절 기본방향

지금까지 낙후지역개발사업의 추진실태와 문제점, 해외사례를 분석했다. 낙후지역개발정책에 대한 제대로 된 프레임이 구축되지 않은 상태에서 부처별로 개별법에 근거하여 사업을 추진하다 보니 사업간의 연계성이 부족할 뿐 아니라, 지방자치단체 차원에서도 사업을 추진하는데 적지않은 애로가 있었다.

이러한 관점에서 합리적인 체계와 토대 위에서 낙후지역의 발전에 기여할 수 있는 낙후지역개발사업의 조정방안을 강구하는데 기본적으로 고려되어야 할 사안들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 낙후지역개발정책이 제대로 정립되어야 한다. 그동안 개별 부처에서 시행하고 있는 ‘국고보조금’ 배분사업을 낙후지역개발정책인 것처럼 인식되어 왔다. 이처럼 실상 우리나라는 낙후지역개발정책에 대한 정책정의가 없는 형편이었다. 앞서 언급한 낙후지역개발 사업의 여러가지 문제점도 여기에서 연유하는 측면이 많음을 감안하여 ‘낙후지역정책에 대한 정책정의’가 선행되어야 한다.

아울러 이를 토대로 ‘산업의 지배적 형태에 의한 공간구분’인 농촌, 산촌, 어촌 등과 구별없이 사용되고 있는 낙후지역에 대한 개념도 명확히 정의되어야 한다. 그래야만 낙후지역의 선정기준도 마련할 수 있고, 다양한 유형의 낙후지역도 선정할 수 있다.

둘째, 낙후지역개발사업에 대한 지방자치단체의 자율성과 창의성을 강화시키는 조정방안이 구비되어야 한다. 지금까지의 낙후지역개발사업은 공급 관점에서 국가가 사업을 주도적으로 추진해 왔다. 그러나 앞으로는 지방자치단체가 주도권을 가지고 지역의 활력을 형성하고 생활수준을 향상시키는 방향으로 추진되어야 한다. 장기적으로는 지방자치단체의 사업역량을 강화하는 방안이 되어야 하며, 그런 취지에서 지역개발사업의 지방이양도 적극적으로 검토되어야 한다.

아울러 지방자치단체가 추진할 수 있는 사업은 지방자치단체의 자율과 책임하에 추진할 수 있는 환경을 구축하는 방안이 되어야 한다. 지방주도의 낙후지역정책을 추진하기 위해서는 중앙정부는 지역선정 및 재원지원을, 지방자치단체는 지역발전계획수립 및 집행을 담당하는 조정방안도 필요하다.

셋째, 중앙부처의 미션을 고려한 조정방안이 강구되어야 한다. 「정부조직법」이 규정하고 있는 바에 따르면 중앙부처는 각기 특성화된 전문분야가 있다. 발전방안은 이러한 미션을 고려하여 그동안 축적해온 경험과 전문성을 발휘할 수 있는 방안이 되어야 하며, 유사사업 등 협력이 필요한 분야에 대해서는 정책의 통합성 및 시너지 효과를 창출하는 방안이 강구되어야 한다.

아울러 중앙정부와 지방자치단체간의 파트너십도 강화하는 방안이 되어야 한다. 중앙과 지방자치단체간, 또 지방자치단체 부서간의 정책적 협력을 창출하는 방안이 되어야 한다.

**표 5-1. 정부조직법에 의한 낙후지역개발관련 중앙부처의 미션**

부 처	미 셴
행정자치부	지방행정, 선거, 국민투표 및 민방위 사무를 관장하고, 지방자치단체의 사무를 지원, 감독하며, 지역개발 및 주민의 생활환경시설을 설치, 관리
건설교통부	국토 및 수자원의 보전, 이용, 개발 및 개조, 도시, 도로 및 주택의 건설에 관한 사무를 관장
농 립 부	농산, 잡업, 식량, 농지, 수리 및 축산에 관한 사무를 관장함
해양수산부	수산, 해운, 항만, 해양환경보전, 해양조사, 해양자원개발, 해양안전심판에 관한 사무를 관장
문화관광부	문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육 및 관광에 관한 사무를 관장

넷째, 분산적 사업체계를 지양하고 통합된 사업체계를 구축해야 한다. 현재 사업의 주체가 중앙정부의 다양한 부처, 지방자치단체의 다기화된 부서 등으로 분산되어 있다. 공간적 차원도 단위시설에서 마을, 리, 읍면, 시군 등으로, 또 같은 단위 공간에서도 다양한 사업이 분산적으로 추진되고 있다. 재원도 개별사업에 소액 백화점식으로 지원하는 시스템을 가지고 있다. 낙후지역발전의 실효성을 배가시키기 위해서는 이같은 분산적 시스템을 지양하고 통합적인 사업체계, 추진체계를 구성하는 방안이 되어야 한다.

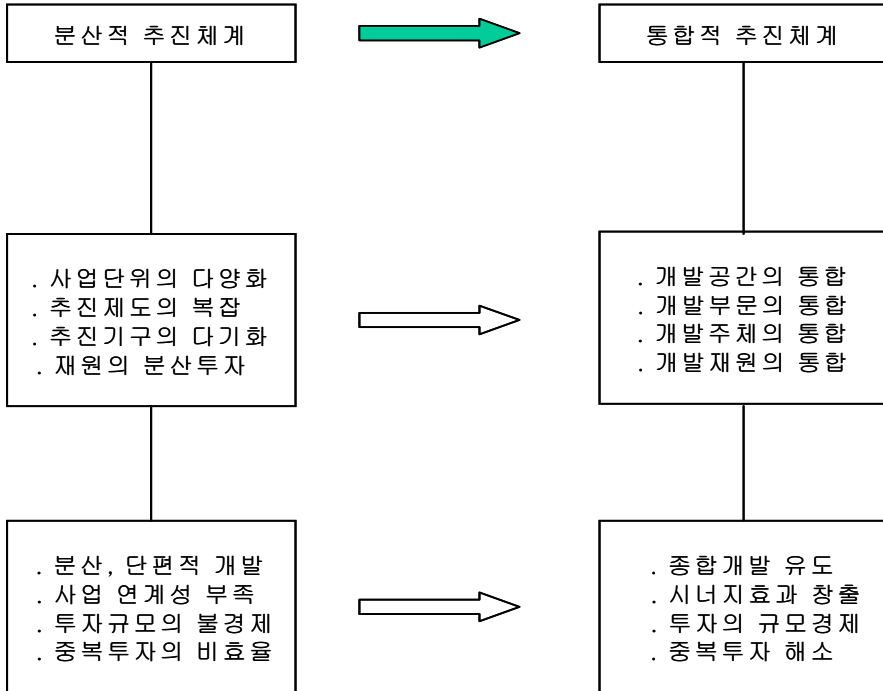
다섯째, 낙후된 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있는 신규사업을 창출, 이를 조정된 체계에 반영해야 한다. 앞서 살펴보았듯이 지금까지의 낙후지역개발사업은 국가최소기준의 생활기반을 조성하기 위한 물적 인프라 구축이 주류를 형성했었다. 하지만 향후에는 생활기반조성사업을 최소화하고 소득과 일자리를 창출할 수 있는 사업을 개발·확대하고 이를 지원하는 방안이 되어야 할 것이다.

마지막으로 단계적 접근의 조정방안이 필요하다. 다양한 부처가 낙후지역개발을 시행하고 있고, 부처간 이기주의가 엄존함을 고려하여 이상적인 모형만을 따를 수 없기 때문이다. 현실적으로는 이를 감안하여 휴유증을 최소



화하는 단기적 방안, 중장기적 방안이 필요하다.

그림 5-1. 기본방향



## 제2절 사업체계의 개편

### 1. 개편의 기준

앞서 제시한 낙후지역개발사업 조정방안의 기본원칙에 따라 낙후지역개발사업을 정비하기 위해서는 준거로서의 일정한 개편기준이 필요하다. 개편

기준은 낙후지역개발정책이 지향해야할 점, 현재의 문제점 등을 종합해서 추출할 수밖에 없다. 관점이나 시각에 따라 다양한 개편기준이 제시될 수 있지만 본 연구에서 추출한 기준은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다.

### 가. 중복성 해소

먼저, 가능한 중복성을 해소해야 한다. 중앙부처별로 목적, 내용, 성격, 공간대상 등이 유사한 사업을 개별적으로 추진할 경우 사업간 중복이 발생하는데 이를 해소할 필요가 있기 때문이다. 이로인해 중앙의 재원 및 부처간 연계부족은 물론이고 자치단체 차원에서도 여러 가지 문제가 발생하고 있다. 중복성 해소는 이를 방지하기 위한 기준이다.

### 나. 종합성 확보

종합성 확보는 종합사업의 성격을 지닌 사업들을 통합하여 추진하는 것이 바람직한 경우의 기준이다. 현재, 사업의 성격과 내용이 다양하고 포괄적인 지역개발사업이 많다. 이 경우 자치단체가 지역실정에 부합하도록 자율적으로 사업을 추진하는 것이 바람직하다. 대표적인 경우가 각 부처의 지역종합개발 사업 등인데, 종합성을 확보하는 차원에서 이들 사업을 조정해야 할 것이다.

### 다. 규모 경제성 확보

규모의 경제성은 소규모 사업을 독자적으로 추진하기 보다는 통합하거나 연계하여 추진함으로써 사업효과를 극대화시킬 수 있는 경우의 기준이다. 소규모 사업을 독자적으로 추진하는 경우, 소기의 성과를 창출하기도 어려

을 뿐 아니라 사업기간이 장기화되는 문제가 발생하기 때문이다.

비슷한 사업을 세분화해서 추진하는 경우나 작은 범위의 공간적 단위에서 추진하는 사업의 경우 조정이 필요하다.

## 라. 연계성 제고

연계성 제고 기준은 사업을 분절적으로 시행하기 보다는 연계시켜 추진하는 경우, 보다 많은 실익이 창출되는 경우이다. 사업간의 상보효과를 창출하고, 사업의 완결성을 확보하자는 취지이다. 연계의 영역은 부처간은 물론이고 부처내 사업도 해당된다.

## 마. 자치단체 이양성

지방자치단체 이양성은 사업의 성격이 본질적으로 지방자치단체 사무에 속해 전국을 대상으로 하는 중앙정부가 관할 할 필요가 없는 경우로서, 지방자치단체에 이양해야 할 사업의 기준이다. 사업의 규모가 영세하거나 지역적 속성을 지니고 있어 중앙정부 관할의 취지에도 부합하지 않고, 중앙정부가 추진하기에 비효율적인 사업의 경우가 여기에 해당된다. 아울러 이들은 지방자치단체의 고유한 사업 영역에 속하기 때문에 중앙정부가 사업을 주관함이 지방자치의 취지에도 반하는 성격의 기준이다.

## 2. 개편기준에 의한 사업조정 대상의 판별

여기서는 앞서 제시한 개편기준을 준거로 조정이 필요한 사업대상을 식별해 보겠다. 사업조정의 식별은 위의 기준을 적용하거나 응용하여 판별할 것이다. 개편기준들은 각기 몇 가지 하위 내용들을 포함하고 있기 때문이다.

먼저, 균특회계가 규정하고 있는 40여개의 낙후지역개발 관련 사업 가운데 국가가 관할해야 할 당위성을 지니고 있지 않은 단위시설사업은 자치단체로 우선적으로 이양시킬 필요가 있다. 단위시설까지 중앙정부가 관할하는 것은 전국 차원에서 낙후지역정책을 총괄하는 중앙정부의 성격에도 부합하지 않을 뿐 아니라, 지방자치단체 고유의 자치사무를 침해하는 성격이 강하기 때문이다.

자치단체에 우선적으로 이양시킬 필요가 있는 사업은 농가부엌·목욕실·화장실개선사업, 환경친화형 농촌주거모델사업 등 18개의 단위시설사업이 해당된다. 이들은 <표 5-2>와 같다

## II 5-2. 우선 지양이양 대상 단위시설사업

농가부엌·목욕실·화장실개선사업, 환경친화형농촌주거모델사업,  
 농어촌마을다목적광장조성사업, 아름다운 마을숲 조성시범사업,  
 청소년수련마을지원사업, 농어촌도로정비사업, 오지교통지원사업, 소하천정비사업,  
 상하수도 사업 등 18개 사업

다음으로 통합 및 조정의 대상이 되지 않고 현행대로 시행해야 할 사업이 있다. 이들은 두 가지 이유 때문에 개편의 대상이 될 수 없다. 하나는 전국적 인프라 성격이 강해 국가가 사업을 관할해야 할 필요성이 있으며, 다른 하나는 사업영역이 고유하고 특수성이 있어 통합 및 조정의 대상이 되지 못하기 때문이다. 행정자치부가 관할하고 있는 정보화시범마을사업, 중소기업청이 관할하고 있는 향토산업기본계획 등이 여기에 해당된다.

**표 5-3. 비조정 현형유지 대상사업**


---

정보화시범마을사업(행정자치부), 향토산업기본계획(중소기업청)

---

이런 일련의 절차를 거쳐 사업조정 대상으로 시·군, 읍·면, 마을 단위의 16개 낙후지역개발사업이 최종적으로 식별되었다. 16개 사업은 신활력사업, 접경지역지원사업, 도서종합개발사업, 오지종합개발사업, 소도읍사업, 개발촉진지구사업, 정주기반확충사업 등이다.

**표 5-4. 주요 사업조정 대상사업**


---

신활력사업, 접경지역지원사업, 도서종합개발사업, 오지종합개발사업, 소도읍사업, 개발촉진지구사업, 정주기반확충사업, 농촌마을종합개발사업, 산촌종합개발사업, 어촌종합개발사업, 전원마을조성사업, 녹색농촌체험마을사업, 농촌테마마을조성사업, 어촌체험마을사업, 문화관광자원개발사업, 지역특화사업보조사업

---

16개 사업을 대상으로 조정대상을 판별하기 위해 앞서 제시한 개편기준을 응용하거나 적용하여 7개의 세부기준을 만들었다. 세부기준은 공간범위, 사업목적, 사업내용, 사업대상지의 성격, 대상지역의 중복, 사업연계, 지방이양이다.

세부기준을 개별사업에 적용하여 타 사업과의 관계를 살펴봄으로써 사업의 특성을 비교, 분석했다(표 5-5). 가령 종합성, 중복성, 규모의 경제성의 판단근거가 될 수 있는 공간범위 기준에서는 신활력사업, 접경지역지원사업, 소도읍육성사업, 문화관광자원개발사업 등이 시읍 단위로 동일(◎)한 것을 확인할 수 있었다. 농촌마을종합개발, 산촌마을종합개발, 어촌마을개발사업 등 마을단위의 사업도 마을이라는 동일(△)한 공간적 범위에 속하고

있다. 사업목적에서는 신활력사업, 지역특화사업보조사업, 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을 등이 소득창출이라는 동일한 목적(1)을 지니고 있는 사업으로 식별되고 있다. 사업내용 등 나머지 기준의 경우도 마찬가지로 해석할 수 있다.

**표 5-5. 조정대상사업의 식별**

구 분	공간 범위	사업 목적	사업 내용	대상지 성격	대상 지역	사업 연계	지방 이양	판 별
신활력사업	◎	1	☆	나	A, B, C	×		유지
접경지역지원사업	◎	2	○	가	C			유지
도서종합개발사업	○	3	△	가	B			유지
오지종합개발사업	○	3	△	가	C	◎		유지/연계
소도읍육성사업	◎	2	○	나	C			유지
개발촉진지구지원사업	○	3	△	나	C			유지/연계
정주기반확충사업	○	3	△	나	C	◎	가	유지/통합
농촌마을종합개발사업	△	2	○	나	A	◎, ◇	가	통합
산촌종합개발사업	△	2	○	나	C	◇	가	통합
어촌종합개발사업	△	2	○	나	B, C	◎, ◇	가	통합
전원마을조성사업	△	2	△	나	C	◎	가	유지/통합
녹색농촌체험마을사업	△	1	◎	나	A, C	◎, ▽	가	통합
농촌전통테마마을사업	△	1	◎	나	A, C	◎, ▽	가	통합
어촌체험관광마을사업	△	1	◎	나	B, C	▽	가	통합
문화관광자원개발사업	◎	1	◎	나	C	▽	가	유지/연계
지역특화사업보조사업	◎	1	☆	나	C	×	가	통합

공간 범위: ◎ 시·군, 읍 ○ 면, △ 리, 마을

사업 목적: 1 소득창출, 2 종합사업, 3 생활기반조성

사업 내용: ◎ 관광, 도농교류 △ 정주기반확충 ○ 정주기반+소프트웨어 ☆ 소득창출

대상지 성격: 가 특수낙후지역, 나 일반낙후지역

대상 지역: A, B, C 같은 글자끼리 대상지 중복가능

사업 연계: ◎, ▽, × 같은 도형끼리 연계가능

지방이양: '가'는 장기적으로 지방이양이 가능함을 의미

유지/연계: 단기적으로는 유지, 장기적으로는 연계

이런 과정을 거쳐 상호 유사성이 많은 사업과 그렇지 못한 사업을 확인할 수 있다. 가령 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌체험관광마을 등은 거의 모든 기준에서 유사하거나 동일한 것으로 드러나고 있다. 농촌마을 종합개발사업, 산촌종합개발사업, 어촌종합개발사업의 경우도 사업대상지의 성격만 농촌, 산촌, 어촌으로 다를 뿐 여러가지 점에서 공통점을 지니고 있다.

최종적으로는 이같은 공통점에 따라 사업의 유지, 연계, 통합 등 조정대상을 판별할 수 있다. 다른 사업과의 공통성이 많은 경우 조정대상이 되는 사업으로 판별했다. 가령, 신활력 사업은 소득창출에 주안점을 두는 등 타 사업에 비해 독특성이 많기에 현행 유지대상사업으로 판별했고, 각종 체험마을 및 전통테마마을사업은 마을단위에서 도농교류 및 관광을 사업내용으로 하는 등 상호간에 공통점이 많아 조정대상으로 판명했다.

**표 5-6. 조정대상 사업**

구 분	타사업과 유사	조정대상
신활력사업	약함	X
접경지역지원사업	약함	X
도서종합개발사업	중간	O
오지종합개발사업	중간	O
소도읍육성사업	약함	X
개발촉진지구지원사업	약함	X
정주기반확충사업	중간	O
농촌마을종합개발사업	중간	O
산촌종합개발사업	중간	O
어촌종합개발사업	중간	O
전원마을조성사업	약함	X
녹색농촌체험마을사업	강함	O
농촌전통테마마을사업	강함	O
어촌체험관광마을사업	강함	O
문화관광자원개발사업	약함	X
지역특화사업보조사업	약함	X

### 3. 개편의 내용

#### 가. 단기적 개편

앞서 제시한 개편기준에 따른 조정대상 사업식별을 바탕으로 사업체계 개편의 내용을 제시하면 다음과 같다. 단기적 개편방안은 중장기적 개편방안에 견주어 소극적인 조정 및 통합방안이라고 할 수 있다. 시행주체, 개발공간, 내용, 추진방법 등을 합리적으로 개선하는 정도이기 때문이다.

단기적으로는 부처내 사업의 조정이 초점이지만 불가피한 경우는 일부 부처간의 경우도 조정의 대상이 된다. 그래서 단기적으로는 정책목표, 사업내용, 성격, 공간단위 등이 유사한 사업을 일차적으로 연계, 통합하는 개편방안이 된다.

단기적 개편은 다양한 측면에서 검토가 가능하지만, 앞서 분석한 개편기준에 따른 조정대상사업의 식별에서 조정의 대상사업으로 두드러진 사업에 초점을 두어 이루어져야 한다. 마을단위 사업, 관광·도농교류사업, 종합 및 특수낙후지역개발 사업을 단기적 조정의 대상으로 추출했다.

#### 1) 마을단위 사업의 통합 추진

농촌마을종합개발사업, 정주기반확충사업, 산촌종합개발사업, 어촌종합개발사업 등 마을단위 사업은 공간단위, 사업목적, 사업내용, 대상지 성격 등에서 유사하거나 동일하다. 특히 이들은 정주기반구축을 포함하여 종합개발사업적인 성격을 띠고 있는 점에서 공통적이다. 농촌, 산촌, 어촌이란 사업대상지의 차이만 존재할 뿐으로 통합적 사업추진에 따른 문제가 별로 없다.

이들 사업은 농림부, 해수부, 산림청 등 관련부처가 공동협의회를 구성하여 통합하여 사업을 추진하는 것이 종합성, 규모성, 효율성을 제고할 수 있는 방안이 된다.<sup>35)</sup> 이를 위해 우선적으로 관련 부처간 통합지침을 마련할



필요가 있으며, 농촌·산촌·어촌 종합개발, 정주기반확충사업은 농산어촌 소권역별 종합개발사업으로 묶어 협의체를 운영하면서 연계·통합을 추진해야 한다.

### 표 5-7. 마을단위 사업의 통합

사업명	사업성격	관련부처	사업방안
농촌마을종합개발	마을개발 정주기반 확충	농림부	관련부처 공동협의회 운영하여 통합추진
정주기반확충사업		농림부	
어촌종합개발		해수부	
산촌종합개발		산림청	

## 2) 관광·도농교류사업의 통합

16개 사업 중 사업내용 등 다양한 측면에서 유사성이 가장 현저한 부문 중의 하나가 관광, 도농교류 사업이다. 그러나 관광 및 도농교류라는 동일한 목적을 가진 유사성격의 사업을 농림부와 농촌진흥청이 사업을 추진하고 있다. 그러나 추진 주체를 달리해서 사업을 추진해야 할 이유가 없다. 농림부 및 농촌진흥청 두 부처가 녹색농촌체험마을사업과 농촌전통테마마을사업에 대한 서로다른 전문성이 있는 것도 아니다.

그래서 녹색농촌체험마을사업과 농촌전통테마마을사업은 관광 및 도농교류사업으로 통합해서 추진하는 것이 인력운용, 자원배분, 사업효과 등 여러 가지 면에서 보다 효율적이다.

35) 장기적으로 마을단위 사업은 자치단체에 이양하여 지방자치단체 사업으로 추진함이 보다 타당하다.

표 5-8. 관광·도농교류사업 통합(1)

사업명	사업성격	관련부처	사업방안
녹색농촌체험마을	관광 도농교류	농림부	통합추진
농촌전통테마마을		농진청	

여기서 한걸음 더 나아가 2차적으로는 어촌체험마을 사업도 관광 및 도농교류사업으로 통합하여 추진함으로써 자치단체의 사업실행의 효율성을 제고시켜야 한다. 사업의 대상지와 주관부처만 다를 뿐 사업목적, 내용과 성격, 사업의 공간적 규모, 추진방식 등이 동일하며, 통합추진을 통해 상호보완 효과와 시너지 효과를 창출할 수 있기 때문이다. 이 경우도 체험관광마을 조성 지원사업이라는 차원에서 관계부처가 통합지침을 마련하여 통합을 추진해야 할 것이다.

표 5-9. 관광·도농교류사업 통합(2)

사업명	사업성격	관련부처	사업방안
녹색농촌체험마을	관광 도농교류	농림부	관련부처 공동추진단 구성하여 통합추진
농촌전통테마마을		농진청	
어촌체험마을		해수부	

### 3) 종합 및 특수낙후지역개발 사업

대부분의 시·군, 읍·면 단위의 종합개발사업 및 특수낙후지역개발 사업은 두 가지 점에서 특징적이다. 하나는 예산운용 등 정책적 자율성을 지닌 자치단체 고유의 사무에 속하는 사업이라는 점이며, 다른 하나는 특정한 부

처가 사업을 맡아서 추진하기 어려운 사업이라는 점이다. 사업내용의 포괄성과 오지, 낙도, 접경지역 등 특수성을 지니고 있기 때문이다.

그래서 이들 사업은 전국의 자치단체의 개발사업을 총괄함과 동시에 특정 부처가 관장하기 어려운 사업을 관장하고 있는 중앙부처(행정자치부)가 총괄해야 한다.

소도읍육성사업, 신활력사업, 접경지역지원사업, 개발촉진지구사업, 오지종합개발사업, 도서개발사업 등이 이들에 해당된다. 이들은 사업 대상지 및 사업목적의 특수성으로 인해 당분간 타 사업과 통합하지 않고 별도의 사업으로 추진해야 할 것이다.

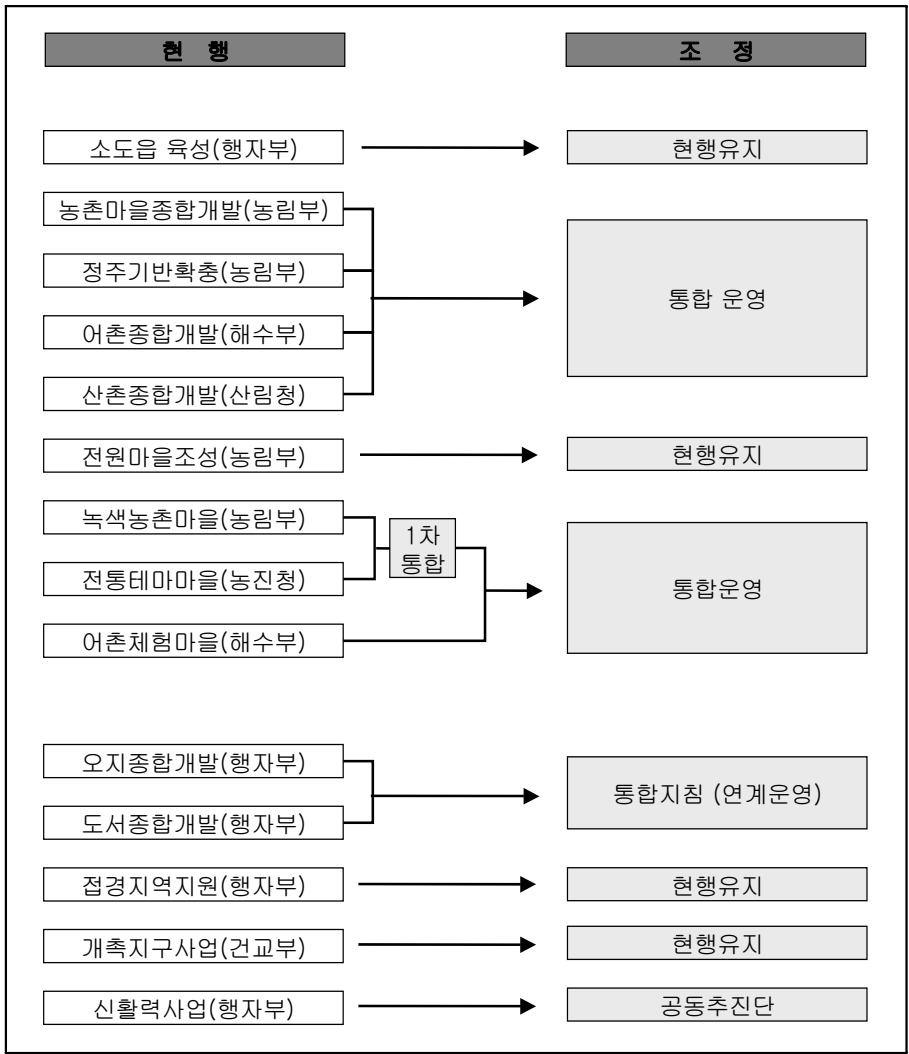
다만 여기서 오지종합개발사업과 도서종합개발사업은 오지 및 낙도, 무인도 등 최극빈 및 극지지역을 대상으로 하는 사업이라는 점에서 통합지침을 마련하고 연계해서 사업을 추진하는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다.

**표 5-10. 종합 및 특수낙후지역개발사업 추진**

사업명	사업성격	통합사업	사업방안
소도읍 육성사업	종합개발	거점도시 육성	행자부
오지종합개발사업		특수낙후지역 개발	특수낙후지역개발 주관부처인 행자부가 사업관장
도서종합개발사업			
접경지역지원사업			
개발촉진지구사업	종합개발	거점지역육성	건교부
신활력사업	소득창출	신활력사업	균형위, 행자부

지금까지 낙후지역개발사업의 단기적 개편방안을 제시했다. 이를 정리하면 <그림 5-2>와 같다.

**그림 5-2. 낙후지역개발사업의 조정**



총괄적으로 단기적 조정방안에 따라 현행대로 유지하는 사업이 5개이며, 통합 등 조정의 대상이 되는 사업이 11개다. 이러한 단기적 개편과정을 거쳐 종래의 16개의 사업이 8개의 사업으로 조정되어야 한다.

**표 5-11. 낙후지역개발사업의 단기적 조정내역**

구 분	대상 사업수
현행유지	5
조 정	11
총 사업수	조정전: 16 개 → 조정후: 8 개*

\* 8개 사업은 통합된 사업에서 추진

**나. 중·장기적 개편**

중장기적 개편방안은 현실적으로 존재하는 부처 이기주의 등을 떠나 가장 바람직한 대안을 모색하는 것이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 단기적 개편에서 나아가 중·장기적으로는 가능한 부처간 모든 유사사업을 낙후지역을 총괄하는 하나의 법에 의해 통합하여 추진해야 한다.

보다 궁극적으로는 낙후지역개발관련 모든 사업을 제정되는 낙후지역총괄법에 의해 사업을 추진해야 할 것이다. 물론 이때도 총괄법의 규정에 따라 개별 낙후지역사업이 위치하도록 해야 한다. 이때 새롭게 설정되는 낙후지역개발사업은 객관적인 낙후지역선정기준에 의해서 유형화되는 사업이어야 한다.

이를 위해서는 앞서 조정의 기본방향에서 제시한 낙후지역정책에 대한 명확한 개념정의가 선행되어야 한다. 그 토대 위에서 낙후지역정책의 근간이 되는 낙후지역에 대한 개념정의도 분명해져야 한다. 현재 농산어촌 등과 별다른 구별없이 사용하고 있는 낙후지역에 대한 개념정의를 명확히 하기 위해서는 낙후지역 개념정의의 기반이 되는 '낙후성'과 이를 구성하는 요소가 추가적으로 정의되어야 한다. 낙후성의 구성요소에는 인구, 사회경제, 소득, 재정상황 등이 고려되어야 할 것이다. 이 외에 산업구조변동으로 인한 쇠퇴

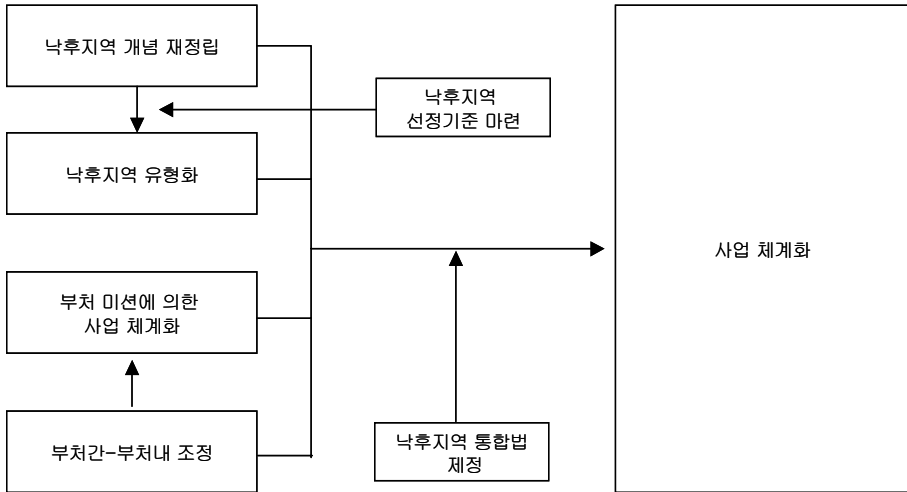
요인, 국가특정정책요소(군사보호시설, 상수원보호, 미군부대이전, 원전) 극지 및 낙도 등도 낙후성에 감안되어야 한다. 이 기준에 의해서 다양한 유형의 개별 낙후지역이 추출될 수 있을 것이다.

또 장기적으로는 낙후지역정책 정립을 바탕으로 국가차원에서 낙후지역기본계획이 수립되어야 한다. 국가차원의 낙후지역에 대한 밑그림 아래, 장·단기적으로 사업을 개편하고 중장기 개발계획을 마련해야 하기 때문이다.

그러한 사업은 주로 두 가지 방식에 따라 추진되어야 한다. 첫째, 중장기적 개발계획 하에서는 현재의 지역안배, 분산투자 방식을 탈피하고 선택과 집중방식으로 전환해야 한다. 다수의 개발공간이나 사업에 소액분산 지원하는 종래의 배분방식을 탈피함으로써 지역발전효과가 큰 소수의 사업에 집중하고 투자의 효율성 극대화를 도모해야 한다.

둘째, 소규모 공간단위의 단편적 사업을 지양하고 가능한 종합계획으로 사업을 추진해야 한다. 이를 위해서는 생활기반조성사업 등을 가능한 지양하고, 국가 최소주거수준의 생활환경확보에서 나아가 지역의 일자리와 소득, 지역의 경쟁력을 확보할 수 있는 사업을 확대해야 한다. 특히 중앙은 소규모 마을단위 사업 등을 지양하고 이들은 정책적 자율성이 있는 자치단체에 이양함으로써 자치단체가 우선순위에 따라 자율적으로 사업을 시행하는 방식이 되어야 한다.

그림 5-3. 낙후지역정책의 장기적 개편



이같은 낙후지역개발정책의 프레임과 방식 하에서 시행되어야 할 주요 장기적 개편의 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

### 1) 낙후지역종합개발사업으로 통합

자치단체 사업성격이 강한 부처의 모든 지역종합개발 사업을 ‘낙후지역종합개발사업’으로 통합해야 한다.

그리고 나서 통합된 낙후지역정책의 총괄부처를 선정하고, 선정된 총괄부처 주관 아래 사업을 추진해야 한다. 총괄부처의 선정은 부처의 미션에 따라야 할 것이다. 종합개발사업이 전적으로 지방자치단체의 고유사무에 속하고 따라서 특정한 부처가 사업을 관할하기 곤란한 점을 감안하여 행정자치부가 이 사업을 관할함이 타당할 것이다. 현재 종합개발사업형태로 추진하고 있는 대부분의 낙후지역개발사업이 이 범주에 포함되어야 할 것이다.

불가피하게 다 부처가 관련되는 사업의 경우는 공동추진방식을 활성화하

고, 주무부처를 중심으로 협의체 등을 구성하여 부처간의 연계 및 협조체계를 마련해야 한다. 아울러 목표가 달성된 사업은 사업의 성격을 전환시키거나 사업을 폐지해야 한다.

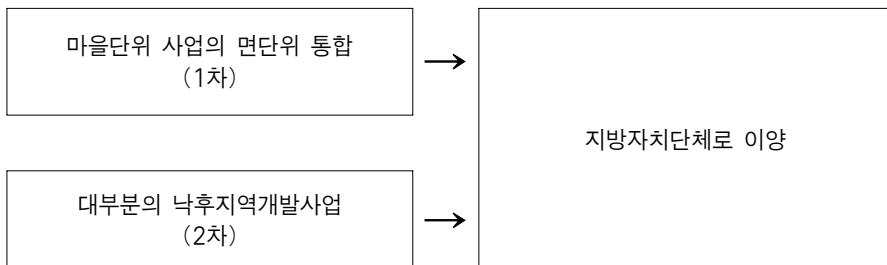
## 2) 낙후지역개발사업의 지방자치단체 이양

장기적으로는 우선, 모든 마을단위 사업을 통합하여 지방자치단체로 이양해야 한다. 농촌마을종합개발, 어촌종합개발, 체험마을 조성, 전통테마마을, 녹색농촌체험마을, 전원마을 등은 면단위 사업으로의 통합단계를 거쳐 지방으로 이양해야 한다.

그리고 최종적으로는 면단위에서 통합된 마을단위 사업 뿐 아니라 거의 모든 낙후지역개발 사업을 지방으로 이전하는 ‘지방자치단체 사업화’를 추진해야 한다.

아울러 대부분의 사업들을 지방자치단체로 이전하기 이전에 신활력 사업 등의 활성화 조치가 필요하다. 신활력 사업 활성화를 통해 지방의 사업기획 능력을 배양시키고, 소득창출의 소프트웨어 사업을 활성화시킴으로써 재원 등의 중앙 의존성을 약화시킬 수 있는 프로세스가 선행되어야 하기 때문이다.

**그림 5-4. 낙후지역개발사업의 지방자치단체 이양**





사업의 지방자치단체 이양에 따른 후속 및 동반조치도 필요하다. 지방으로 이전한 사업에 대해서는 균특회계 실링배정 및 교부세 배분 등 국고 지원시 특별한 고려가 필요하다. 재원이 열악한 지방자치단체로 하여금 이양된 사업을 추진함에 있어 사업의 안정성을 확보해야 할 필요가 있기 때문이다.

### 3) 중앙부처 낙후지역개발사업 관련 조직의 통합

통합적 낙후지역개발사업의 추진과 함께, 중·장기적으로는 현재 각 부처로 나누어져 있는 낙후지역개발 관련 조직을 정비해야 한다. 낙후지역 관련조직이 다양한 부처로 나누어져 있다 보니 사업추진의 연계성, 효율성이 떨어지고 있다. 조직의 통합은 통합된 낙후지역개발정책의 프레임에도 적합하다.

중앙부처의 낙후지역관련 조직을 통합하는 방안은 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 '지역개발조직'을 통해 통합하는 방안이고, 다른 하나는 '낙후지역개발조직'을 통해 통합하는 방안이다. 전자는 낙후지역정책에 대한 전문성이 떨어지는 단점이 있으나 현실성이 높은 방안이다. 후자는 전자에 비해 전문성은 높으나 현실성이 떨어지는 약점이 있다.

궁극적으로는 낙후지역발전이 국가경쟁력이나 국민통합에 대한 중요한 요소가 되고 있기 때문에 낙후지역개발과 지역개발을 관할하는 지역개발청(가칭)을 설립하는 방안도 업무의 집중성 제고를 위해 가능한 방안이라고 하겠다.

## 제3절 추진체계 정비

### 1. 낙후지역발전계획 도입

#### 가. 도입취지

장기적으로 낙후지역개발사업은 낙후지역의 발전을 도모함과 동시에 국가의 균형적 발전을 도모하기 위해 국가와 지방자치단체가 적극적으로 추진해야 할 시책과 사업을 하나의 계획적 틀 속에 포함하여 접근할 필요가 있다. 개별부처별로 시행하던 사업을 체계화된 계획적 틀 속에서 접근함으로써 사업간의 유기적인 통합성을 확보하고 계획적인 낙후지역의 발전을 도모할 수 있는 효과적인 수단이 되기 때문이다.

#### 나. 계획수립의 주체 및 절차

낙후지역발전계획은 전국을 대상으로 국가가 수립하는 「낙후지역발전기본계획」과 해당 지방자치단체를 대상으로 지방자치단체가 수립하는 「낙후지역발전시행계획」으로 구성되어야 한다.

「낙후지역발전기본계획」의 수립주체는 지방자치단체의 종합계획을 관할하는 중앙행정기관의 장인 행정자치부 장관이 된다. 행정자치부 장관은 낙후지역개발을 위해 행정자치부, 농림부, 건설교통부, 해양수산부, 문화관광부 등 관계 중앙행정기관이 추진하고자 하는 계획안과 지방자치단체가 관할 구역을 대상으로 추진하고자 하는 「낙후지역발전시행계획」을 조정, 총괄하여 「낙후지역발전기본계획」을 수립한다. 아울러 국무총리를 위원장으로 하는 ‘낙후지역개발 위원회’(가칭)의 심의를 거쳐야 한다.

지방자치단체가 「낙후지역발전시행계획」을 수립할 때, 지방자치단체의 장은 지역의 주민의 의견을 최대한 반영하여 부문, 지역 등 개발의 우선순위를 포함하는 해당지역의 발전계획을 수립해야 한다.

아울러 「낙후지역발전기본계획」, 「낙후지역발전시행계획」을 수립함에 있어 중앙과 지방, 지방과 주민은 긴밀히 협력하고, ‘협력적 계획’(cooperative planning)을 통해 종래 중앙정부 주도의 일방적 계획수립-집행에 따른 폐해를 최소화함과 동시에 계획의 민주성도 확보해야 할 것이다.

#### 다. 계획의 내용

행정자치부장관이 수립하는 「낙후지역발전기본계획」에 포함되어야 할 내용은 다음과 같다.

- 낙후지역발전의 기본방향 및 목표에 관한 사항
- 낙후지역의 정의 및 낙후지역선정기준에 관한 사항
- 낙후지역의 유형에 관한 사항
- 낙후지역의 기초조사에 관한 사항
- 생활환경 조성에 관한 사항
- 소득 및 일자리 창출에 관한 사항
- 투자재원의 조달에 관한 사항
- 기타 낙후지역의 발전을 위해 필요한 사항

지방자치단체장이 수립하는 「낙후지역발전시행계획」에 포함되어야 할 내용은 다음과 같다.

- 지역발전의 기본방향 및 목표에 관한 사항

- 소득, 인구, 고령화 등 지역의 기초조사에 관한 사항
- 생활환경 조성에 관한 사항
- 소득 및 일자리 창출에 관한 사항
- 부문 및 단위지역의 개발우선순위에 대한 사항
- 투자재원 조달에 관한 사항
- 기타 지역의 발전을 위해 필요한 사항

## 2. 중앙단위 추진기구 정비

### 가. 단기적 방안 : 협의체 구성

#### 1) 필요성 및 목적

장기적으로는 단일한 체계에서 통합적인 낙후지역개발사업을 추진하는 것이 타당하지만, 단기적으로 부처간 사업의 통합이 용이치 않을 수 있다. 이를 감안하여 유사목적 사업을 효과적으로 추진하기 위한 추진조직이 필요하다.

특히 유사 및 동일목적 사업을 시행하는 부처간이나, 서로 다른 부처의 유사, 동일한 사업을 시행하는 자치단체 차원에서 부처간, 사업간 연계를 강화하기 위해 협의체 구성이 필요하다. 그런 의미에서 부처간 연계사업의 효율적 추진을 위한 가교역할을 하는 것이 협의체의 주요한 목적이라고 할 수 있다.

#### 2) 구성방안

단기적으로는 부처간 사업의 통합에 적지않은 어려움이 있음을 감안하여 부처간 유사목적 사업 등을 중심으로 '공동추진단'을 구성하여 운영할 필요가 있다.

공동추진단은 통합의 대상이 되는 해당사업에 관련된 부처로 구성되며, 주무부처는 사업의 목적 및 내용에 비추어 가장 많은 전문성을 지닌 부처가 된다. 이를테면 통합추진의 대상이 되는 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌체험마을 등 관광 및 도농교류 사업의 경우, 농림부나 농진청, 해양수산부 가운데 이 분야에서 가장 많은 경험과 전문성을 지닌 부처가 주무부처가 되어야 할 것이다.

협의체 구성의 범위는 사업의 목적과 내용이 겹치는 부처가 될 것이다. 유사한 사업이나 동일한 사업이 겹치는 해당부처가 공동추진단을 구성해야 업무의 연계성이나 상보성을 도모할 수 있을 뿐 아니라, 실질적인 통합효과도 발휘할 수 있기 때문이다. 또 사업의 목적과 내용이 겹치는 부처가 사업에 따라 다양하게 조합될 수 있기 때문에 복수의 공동추진단의 구성도 가능할 것이다.

## 나. 중·장기적 방안: 통합기구 설치

### 1) 필요성 및 목적

앞서 언급한 단기적 방안과는 달리 최종적으로 구축해야 할 통합적 추진 체계에서는 현재의 분절화된 사업들이 총괄법과 낙후지역종합개발계획에 따라 단일한 체계로 추진되기 때문에 이를 총괄하는 통합적 추진주체의 정비가 긴요한 문제가 된다. 분산적인 낙후지역개발 추진 추진시스템은 장기적 개편안과 종합적인 낙후지역계획 추진의 효율성을 떨어뜨리는 요인이 되기 때문이다.

이점은 동일한 목적의 사업을 추진하고 있음에도 불구하고 추진기구가 분산되어 있다 보니 협력과 연계가 부족하여 사업의 통합성을 지니지 못한 점에서 이미 확인되고 있다. 그리고 분산적인 추진기구는 당초에 의도한 사업

의 목적을 달성할 수 없게 할 뿐 아니라 행정력, 재원이 낭비를 초래하는 요소가 되고 있기도 하다. 그래서 통합되어 추진되는 사업의 합리적 조정 및 상호 상승효과를 창출하기 위해서 통합적 추진조직이 필요하다.

## 2) 설치방안

통합적 추진기구는 중앙부처의 성격, 낙후지역개발사업의 성격 등을 종합적으로 고려하여 설치하는 것이 바람직하다. 낙후지역개발사업은 시장, 군수가 입안하고 집행하는 자치단체 사무의 성격이 강할 수밖에 없다. 그런 점에서 통합된 사업체계의 총괄은 인사, 재정, 행정지원, 지역개발 등에서 자치단체와 긴밀한 연계성을 지니고 있는 중앙부처인 행정자치부가 담당하는 것이 합당할 것이다. 이는 현행 균특법이 규정하고 있는 오지, 접경지역, 신활력 지역, 도서개발 등 주요 낙후지역개발사업을 행정자치부가 담당하고 있는 입법 취지와도 부합하는 점이다.

통합적으로 추진되는 사업에 있어 불가피하게 중앙 부처의 전문성을 살려야 하는 경우는 총괄부처를 중심으로 관련 부처가 공동추진단 등을 구성하여 추진조직에 신속성을 기해야 할 필요도 있다. 이때는 총괄부처 주관 아래 사업을 추진하되, 공동추진방식을 활성화시켜 사업추진의 효율성을 배가시켜야 한다.

통합적 추진기구의 운영에 있어 중앙과 지방자치단체간의 유기적인 협력도 중요하다. 중앙과 지방자치단체의 긴밀한 협력과 유기적인 역할분담에 의해서 낙후지역개발사업이 추진되어야 하기 때문이다. 이 점은 해외사례에서 살펴본 EU, 일본 등에서도 마찬가지였다. 중앙과 지방자치단체의 유기적인 협력을 위해 정례회, 임시회 등을 활성화시킬 필요가 있다.

중앙과 지방의 협력에서는 중앙은 전국을 대상으로 한 「낙후지역기본계획」을 수립함으로써 정책플랜을 제공하고, 재정을 지원하며, 지원한 재정사업에 대한 컨설팅 및 평가를 시행해야 한다. 지방자치단체는 시·군 단위의 「

낙후지역개발시행계획」을 입안, 추진해야 한다.

### 3. 지방자치단체 추진조직 정비

#### 가. 필요성

실태분석에서 확인된 바와 같이 지방자치단체에서도 중앙부처 만큼이나 다양한 부서에서 낙후지역개발사업을 담당하고 있었다. 특히, 전문성이 떨어지는 분산다기화된 부서가 낙후지역개발사업을 담당함으로써 사업의 성과를 창출하는 데 애로가 많다. 지방자치단체 차원에서 분산다기화된 추진조직을 정비하여 통합적이고 체계적인 사업을 추진함으로써 지역발전의 효과를 배가시킬 필요가 있다.

#### 나. 정비방안

무엇보다 낙후지역개발의 집행부서 및 조직을 일원화해야 한다. 일원화의 원칙은 사업추진의 전문성과 효율성을 제고시키는 것이어야 한다.

이같은 관점에서 현재 낙후지역개발사업을 담당하고 있는 지역개발, 건설, 농정, 도시계획 관련 부서를 ‘지역개발부서’로 통합·조직하여 전문성을 강화시켜야 한다. 보다 구체적으로는 시·군 단위에 분산되어 있는 낙후지역개발관련 조직을 과단위로 재조직하여 관련사업간의 연계추진을 도모하는 방향이 될 것이다.

조직정비와 병행하여 지방자치단체 차원에서 ‘지역개발 공동추진협의기구’를 구성·운영하는 방안도 가능하다. 지역개발 공동추진협의기구는 부단체장을 중심으로 관련 실·과장, 지역전문가가 참여하여 구성하고 여기서 사업의 연계추진 등 효율적인 추진방안을 강구할 수 있을 것이다.

## 제4절 법제기반 구축

### 1. 통합법 제정

#### 가. 제정방향

기존의 개별법에 의해 다양하게 규정되고 있는 낙후지역을 일정한 지정기준을 설정하여 새롭게 선정하고, 이들에 대한 개발시책과 사업을 지역특성에 부합되게 체계적·효율적으로 지원할 수 있는 단일화된 총괄법(가칭 “낙후지역개발기본법”)을 제정할 필요가 있다.

그림 5-5. 총괄법 제정

현 재		미 래	
행정자치부	접경지역지원법(2000) 도서개발촉진법(1988) 오지개발촉진법(1988) 지방소도읍육성지원법(2001)	행정자치부	낙후지역개발 기본법
농 립 부	농어촌정비법(1990) 삶의질특별법(2004) 농업농촌기본법 농어촌구조개선특별회계법	농림부	
건설교통부	지역균형발전및지방중소기업육성에 관한법률(1994)	건설교통부	

낙후지역에 대한 통일된 기준이 적용되는 총괄법에 따라 개별사업 등을 포함하고, 지역의 특성에 따라 낙후지역의 유형을 다양화하고 낙후지역 개발사업을 효율적으로 지원해야한다. 이에 대해서는 낙후지역 총괄법에 해당



하는 「과소지역대책법」을 제정하여 낙후지역발전을 제도적으로 지원하고 있는 일본이 시사하는 바가 크다.

개별법을 통폐합하는 총괄법의 입법 형태는 다양한 부처가 참여하는 공동 입법이나 부처 이기주의로부터 벗어날 수 있는 의원입법이 합당할 것으로 판단된다.

## 나. 법안의 주요내용

법안의 주요내용은 총칙, 낙후지역개발기본계획, 재원확보, 추진체계, 낙후지역에 대한 특별조치 등을 포함해야 한다. 총괄법의 주요내용은 다음과 같다.

- 총칙
  - 법제정의 목적
  - 낙후지역의 정의
  - 낙후지역개발사업의 유형
  - 국가의 책무
- 낙후지역개발계획 등
  - 낙후지역개발기본계획의 수립
  - 낙후지역개발시행계획의 수립
  - 관계 중앙행정기관 간 협력의무
- 낙후지역개발재원의 확보
  - 낙후지역개발기금 조성
  - 기금운영 및 관리

- 추진체계
  - 추진체계 일원화
  - 총괄부처 지정
- 낙후지역개발을 위한 특별조치
  - 낙후지역개발을 위한 재정상 특별조치
    - 국가부담 또는 보조의 비율특례
    - 국가보조의 특례
    - 지방채발행
  - 낙후지역내 사업체에 대한 조세특례
    - 자산취득 과세특례
    - 감가상각 특례
    - 지방세 과세면제
- 낙후지역개발을 위한 기타 특별조치
  - 낙후지역개발을 위한 인프라 등 특별조치
    - 기반시설 및 정보·통신·교통의 정비
    - 문화·교육·의료 진흥 및 ·고령자복지 증진
- 부칙

## 2. 포괄적 재원지원

현재는 개별부처가 단위 사업별로 낙후지역개발사업의 재원을 지방자치단체에게 지원하고 있다. 이같은 방식은 다음과 같은 문제를 발생시키고 있다.

첫째, 단위사업별로 재원이 소액으로 지원되다 보니 자치단체 차원에서는 우선순위가 떨어지고 별로 내키지 않는 사업이더라도 자금을 지원받기 위해 사업을 추진하는 문제점이 있다.

둘째, 낙후지역 개발지원재원에 대한 지방자치단체의 포괄적 사용권이 없기 때문에 자치단체 차원에서 종합적인 발전계획에 따라 지역개발이 이루어질 수 없고, 따라서 모자이크식의 사업이 추진되는 문제점이 발생하고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 통합법의 취지에 맞게 지역종합개발사업의 보조금 형태로 포괄적으로 지방자치단체에게 지원해야 한다.

포괄적 재원지원이 낙후지역총괄법 제정 등의 법적기반이 구축되어야 하는 장기적인 사안임을 감안하여 보다 현실적으로 단계적 접근도 가능하다. 단기적으로는 중앙부처별, 중앙·지방·민간 등으로 구분되어 있는 재원이 적어도 집행단계에서는 자치단체의 낙후지역 종합발전계획에 따라 통합 운용될 수 있어야 한다. 물론 궁극적으로는 집행단계 이전의 정책수립단계에서 중앙부처 재원의 통합이 선행되는 방안이 마련되어야 한다.

재원의 포괄적 지원은 지방자치단체로 하여금 종합적인 발전계획의 수립 및 집행을 가능케 할 뿐 아니라 지방자치단체로 이양된 낙후지역개발사업의 추진에도 상응하는 것이다. 포괄적 재원지원이 없는 사업의 지방자치단체 이양은 실효성을 기대하기 어렵기 때문이다.

포괄적 재원지원의 규모도 확대되어야 한다. 균특회계 설치에 따라 양여금, 교부세 등에서 지원하던 낙후지역개발재원이 축소되어 운용되고 있는데, 낙후지역발전의 중요성을 감안하여 지원규모 자체를 보다 확대시켜야 한다.

### 3. 성과평가시스템 구축

#### 가. 목적

포괄적 재원과 함께 성과평가 시스템을 구축해야 한다. 재원의 통합적 운용에 의해 지방자치단체에 포괄적 재원을 지원하되, 재원사용에 대한 지방자치

단체의 책임성을 강화하고 재정투자의 효율성을 제고시키자는 취지이다. 이를 위해서는 평가시스템을 개발하여, 성과평가를 보다 활성화시킬 필요가 있다.

## 나. 운용방안

성과평가 시스템은 재원의 통합적 운용 및 포괄보조와 연계시켜 운용해야 한다. 이를 위해서는 사업의 총괄 및 관련부처, 기획예산처, 균형위 등 관계 부처가 공동으로 전년도 예산집행에 대한 사후평가를 실시하는 방안이 가능할 것이다.

사후평가 결과, 우수 자치단체에 대해서는 인센티브를 부여하고 우수사업에는 재원지원의 규모를 보다 확대해야 한다. 아울러 지방자치단체는 평가 결과를 차년도 개발사업 계획의 기초자료로 활용해야 한다.

평가를 위해서는 객관적인 평가기준을 개발하여 적용하되, 평가기준에는 사업별 목표달성도, 계획대비 실적, 지역발전에 대한 기여도 등을 감안해야 한다. 지역발전에 대한 기여도 측정을 위해서는 다음과 같은 지역 낙후도 측정 기초자료를 동시에 활용할 수 있을 것이다.

- 일반통계분야 : 인구증감율, 인구밀도, 고령화 지수 등
- 생활환경분야 : 도로율, 상하수도보급율 등
- 경제활동분야 : 재정력 지수, 소득할 주민세 등



## 제6장 결 론

### 제1절 연구요약

우리나라는 지난 30여년간의 압축성장을 이룩했다. 그러나 압축성장 과정에서 대도시는 과밀현상을 초래하고 있으나 낙후지역은 ‘발전의 사각지대’로 남게 되었다.

그런 형편에서 낙후지역의 발전을 도모하기 위해 다양한 사업을 추진하고 있다. 그러나 부처별로 중복·분절된 사업을 시행하는 등 당초 의도한 낙후지역의 종합적이고 체계적인 발전을 견인하지 못하는 한계를 노출하고 있다.

이같은 배경에서 본 연구는 낙후지역개발사업의 체계성을 확보함과 동시에 분산·중복성을 완화하고 국가 및 낙후지역 차원에서 사업의 효율적인 집행을 도모할 수 있는 조정방안을 모색함을 연구의 목적으로 하고 있다.

연구의 목적을 달성하기 위해 먼저 낙후지역개발의 정의 및 추진특성 검토를 통해, 낙후지역개발 정책 및 사업추진의 방향을 부각시켰다. 그리고 난 다음 현대의 낙후지역개발 동향을 고찰했다. 이는 본 연구의 이론적 배경구축과 실태분석의 준거(準據)를 마련하는 과정이었다.

이론검토를 토대로 우리나라 낙후지역개발사업의 추진실태와 문제점을 분석했다. 실태분석은 부처별 사업실태, 공간범위별 사업실태, 사업규모 및 내용별 사업실태, 지방자치단체별 사업실태 차원에서 분석했다.

실태분석의 결과, (1) 낙후지역정책의 미정립, (2) 부처별 사업에 의한 국토공간의 분할 및 소규모 사업의 난립, (3) 부처간 및 부처내 사업의 연

계성 부족, (4) 중앙주도의 하향적 낙후지역발전계획, (5) 일반화된 낙후지역선정기준의 부재 및 사업의 중복, (6) 지방자치단체의 낙후지역사업 자율성 미약 등이 주요한 문제점으로 나타났다.

이에 더해 정책대안의 시사점을 도출하기 위해 해외사례를 분석했다. 사례분석의 대상은 유럽, 일본, 미국이었다. 해외사례의 시사점은 (1) 국가차원에서 낙후지역 전체에 대한 밑그림 하에 통합적 접근방식의 채택, (2) 종합개발형태의 낙후지역사업의 추진, (3) 지방자치단체 주도의 낙후지역개발사업 추진, (4) 지방자치단체 관할부처의 낙후지역정책 총괄, (4) 물리적 인프라 투자보다는 소득과 일자리를 창출할 수 있는 '지역자원'에 기반한 소프트웨어 사업의 시행, (5) 낙후지역에 대한 재원의 포괄보조 및 평가의 강화 등이었다.

이같은 토대 위에서 낙후지역개발사업 조정의 정책대안을 모색했다. 정책대안은 기본방향, 사업체계개편, 추진체계정비, 법제기반구축으로 구성했다. 대안의 기본방향은 정책토대 정립, 지방의 자율성확보, 중앙부처의 미션을 고려한 조정, 통합적 추진체계 구축 등으로 설정했다. 기본방향 아래 개편의 기준을 마련하고 이를 토대로 조정대상을 식별했다.

이같은 발전방안의 프레임 아래 단기적, 장기적 낙후지역개발사업의 조정, 낙후지역종합계획의 도입 및 수립, 중앙 및 지방자치단체 차원의 낙후지역시책 추진기구의 정비, 통합법 제정 및 지방자치단체에 대한 포괄적 재원 지원, 재원지원에 대한 성과평가지시스템 구축 등의 대안을 개발했다.

본 연구는 연구의 초점이 낙후지역개발사업의 합리적 조정에 있다 보니, 낙후지역 자치단체에서 중앙부처의 사업들이 어떻게 시행되고 있는지를 세밀하게 포착하지 못하는 한계를 지니고 있다. 이는 후속연구를 통해 보완되어야 할 점이라 하겠다.

## 제2절 정책제언

본 연구에서 제안한 낙후지역개발사업의 조정방안이 실질적으로 구현되기 위해서는 법제기반 구축 등 정책적 노력이 필요하다. 낙후지역개발사업의 조정을 위한 정책건의를 본 연구에서 도출된 방안을 중심으로 개략적으로 정리해 보면 다음과 같다.

먼저, '낙후지역정책'을 명확히 정의해야 한다. 분산된 추진체계의 근원이 낙후지역정책에 대한 명확한 정책정의가 없었기 때문이다. 이를 위해서는 근간이 되는 '낙후성(落後性)'에 대한 가측적(可測的)인 개념정의가 이루어져야 한다. 낙후성이 가측적이어야 함은 낙후지역을 판가름하고 선정하는 '낙후도'(落後度)의 계량적 토대가 되어야 하기 때문이다.

둘째, 현재 부처별로 시행되고 있는 낙후지역개발사업들은 단기적, 장기적 단계를 거쳐 점진적으로 통합되어야 한다. 통합의 순서는 '부처간 → 부처내 통합'이 되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 부처 스스로 유사사업을 통폐합하고 장기적으로 부처간 유사사업을 통폐합해야 한다. 정책적 자율권이 없는 마을 → 면 → 시·군 단위로 사업을 통합해야 한다. 그래서 최종적으로는 시군이 낙후지역개발사업을 총괄하는 체계가 되어야 한다. 나아가 불가피한 경우를 제외하고 중앙부처 대부분의 사업을 지방자치단체로 이양해야 한다.

셋째, 이를 위해서는 전국 차원의 '낙후지역발전기본계획'을 도입, 수립해야 한다. 동시에 낙후지역이 수립하는 '낙후지역발전시행계획'이 수립됨으로써 낙후지역개발이 단일한 하나의 계획체계에 통합되어 추진되어야 한다. 이 토대 위에서 낙후지역은 지역내 공간 및 부문의 사업우선 순위를 자율적으로 결정해야 한다.

넷째, 낙후지역발전기본계획 및 낙후지역개발 업무를 총괄하는 부처를 지정해야 한다. 부처의 지정은 낙후지역개발사업을 총괄하는 일본 총무성 사례를 참고하여 자치단체의 업무를 총괄하는 행정자치부가 관할함이 타당할 것이다. 낙후지역개발의 종합적 성격이 특정한 전문부처가 담당하기에 마땅하지 않기 때문이다. 또 추진기도 정비해야 하는데, 단기적으로는 ‘협의체’를, 중·장기적으로는 ‘통합추진기구’를 설치해야 한다. 이와 동시에 지방자치단체차원에서 낙후지역개발 추진조직을 일원화(낙후지역개발부서)시켜 전문성을 배가시켜야 할 것이다.

다섯째, 낙후지역발전기본계획, 통합적 추진기구 등은 결국 현재의 개별법을 통폐합하여 “낙후지역개발기본법”(가칭)을 제정하고, 그 속에 이같은 내용을 담아야 한다.

여섯째, 낙후지역 지방자치단체의 사업에 대한 자율성 및 사업역량을 강화시키기 위해 재원을 포괄적으로 지원해야 한다. 재원의 포괄적 지원은 통합적 추진체계의 기본이 되기 때문이다. 이와 동시에 재원사용의 책임성과 성과향상을 도모하기 위해 재원사용에 대한 사후적 평가를 강화하는 시스템을 도입해야 한다.

마지막으로 결국 낙후지역의 발전은 소득창출에 있음을 주목하여, 낙후지역 지방자치단체는 소득과 일자리를 창출할 수 있는 사업을 보다 적극적으로 창안, 추진해야 한다. 이를 위해 중앙정부는 컨설팅, 모니터링 등의 협력을 보다 강화하는 시스템을 개발해야 한다.



## [참고문헌]

- 권태준, “경제의 세계화에 대한 정치의 지방화,” 『환경논총』, 제32권, 1994.
- 국가균형발전위원회, 『낙후지역의 효율적 개발방안』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『국가균형발전의 비전과 과제』, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『해외낙후지역 성공사례 연구』, 2004.
- 광주전남발전연구원 · 한국지방행정연구원 · (사)향토지적재산본부 『향토자원육성방안』, 2004.
- 김안제, “지역개발기금과 투자사업선정문제,” 『지방재정』, 1984.
- 김현호, “외국의 낙후지역 개발정책,” 『도시문제』, 2004.
- \_\_\_\_\_, “신활력사업의 현황과 과제,” 『지역경제』, 산업연구원, 2005.
- 김형국, 『고장의 문화관측: 세계화시대에 지방이 살길』, 학고재, 2002.
- 송미령 · 박주영, 『농촌지역개발사업의 체계화 방안』, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 임경수, “새로운 통합적인 낙후지역개발정책의 모색,” 『한국지역개발학회지』, 제15권, 4호, 2003.
- 전영옥, “문화자원 개발과 지역활성화 전략,” 『이슈 페이퍼』, 삼성경제연구소, 2004.
- 전영옥 외, 『지역경제 새싹이 돋는다』, 삼성경제연구소, 2003.
- 정근식 외, 『일본 산촌의 지역경제와 사회정책』, 경인문화사, 2001.
- 한국지방행정연구원, 『낙후지역 선정지표 개발』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『낙후지역 발전전략』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『지역개발을 위한 투자재원조달방안-지방시를 중심으로』, 1989.
- 한표환, “지역혁신과 특성화발전을 위한 신활력지역 개발,” 『지방자치』, 통권 제195호, 2004.

- \_\_\_\_\_. "신활력지역과 기업도시의 육성," 『동북아시아의 한반도 공간구상과 균형발전전략』, 국가균형발전위원회, 2005.
- 행정자치부, 『오지낙후지역의 효율적 개발방안』, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『낙후지역의 선정방안』, 2004.
- Amin, A., "Beyond Associative Democracy," *New Political Economy*, 1(3): 309-333, 1996.
- Amin, A and S. Graham, "The Ordinary City," *Trans. Inst. Br. Geography*, 22: 411-429, 1997.
- Appadurai, A. "Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy," *Theory, Culture and Society*, 7: 295-310, 1990.
- Cox, K. and A. Mair "Urban Growth Machines and the Politics of Local Economic Development," *International Journal of Urban and Regional Research*, 13: 137-146, 1989.
- Crang, P. "Cultural Turns and the (Re)Construction of Economic Geography," R. Lee and J. Willes(ed.), *Geographies of Economies*, Aenold, pp.3-15, 1997.
- European Communities(2000), "Commission Guidelines for Regional Development Programmes 2000-2006," Inforegio Fact Sheet: January 2000.
- European Commission Methodological Working Papers 2: The Verification of Additionality for Objective 1. [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/working/add\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/add_en.htm). 2002.
- Fainstein, S. S. "Promoting Economic Development: Urban Planning in the United States and Great Britain," *Journal*

- of the American Planning Association*, 57: 22-33, 1991.
- Gold, J. R. and S. V. Ward. *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*, John Wiley and Sons, 1994.
- Hall. T. *Urban Geography: Routledge Contemporary Human Geography*, Routledge, 1998.
- Harvey, D. "From Managerialism to Enterpreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism," *Geografiska Annaler*, 71B: 3-17, 1989.
- Hollnd, S. *Capital and Region*, The Macmillian Press, 1976.
- Roger, D. L. and David A. Whetten *Inter-organizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames: Iowa State University Press, 1982.
- [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/objective1/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/index_en.htm)
- [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm)
- [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/region2\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/region2_en.htm)

## [Abstract]

### Coordinating Strategies of the Development Policies of Depressed Regions in Korea

For the last 30 years, Korea has seen a rapid growth in economy and gained a lot from it. However, a gap between growing regions and depressed regions was deepened due to the side effects of the rapid economic growth. Especially, the depressed regions remain as 'blind spot' of development policy actions.

Various types of policies and actions for the development of depressed regions have recently been taken. Even so, systematic development of the depressed regions is still too far from accomplishment due to fragmented and overlapped policies of different administrative departments.

In this context, the purpose of this study is to search for policy recommendations and to suggest appropriate development strategies for the depressed regions. This study, especially, focuses on drawing comprehensive remedies to help depressed regions and the central government make efficient and comprehensive development policies.

For these purposes, this study first discusses the theoretical background of the ideal type and the trends of development policies implemented in the depressed regions. In the beginning

part of this study, definition of depressed regions development policies is examined and the characteristics of the development methods are reviewed.

This study attempts to analyze further the current situations of the development policies of the depressed regions in the aspect of administrative department of central government, regional level, the contents and characteristics of policy actions respectively. Furthermore, this study examines the development policy of local governments as well.

Political problems such as the absence of generalized criteria of depressed regions selection and disconnection of development policies arise owing to the absence of the clear definition of 'depressed regions', the overlap of development policies, and top-down approach of development policies.

This study also investigates other development policies implemented in Europe, Japan and the United States. Policy implications are drawn from these examples. National planning policies towards depressed regions should be comprehensive and the implementation of development policy is preferably initiated by local governments. Political actions should focus on increasing local jobs and income as well as providing financial support to the local governments. On the basis of previous findings, this study suggests policy directions and strategic measures for improving development policies for depressed regions. Especially the following approaches are proposed: revision of development policy system, the introduction and

utilization of national development planning policies for depressed regions, the establishment of development planning organizations or departments both in central and local governments. Additionally suggested approaches include the enactment of a law unifying previous disconnected policies, the support for local governments with block grants and well-devised evaluation system on development outcomes.

---

---

낙후지역개발사업의 조정방안

---

---

발행일 : 2005년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 현대애드컴

Tel. 02)2275-8125

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-279-4

