

낙후지역 개발정책의 문제점과 개선방향에 관한 연구: 지역개발담당 공무원의 인식도를 중심으로

A Study on the Problems and New Strategy of the Development Policy for Under-developed Region: Focused on the Awareness of the Officials in Charge of Regional Development

이병우¹ · 김남정² · 이명구³

Byeong-Woo Lee¹, Nam-Jung Kim² and Myoung-Gu Lee³

(Received September 22, 2012 / Revised October 24, 2012 / Accepted October 24, 2012)

요 약

1980년대 이후 본격적으로 추진된 낙후지역 개발정책은 수도권 집중을 완화하고 전 국토의 균형발전을 목표로 하였으나 지방을 종합적·체계적으로 육성하기보다는 중앙부처별로 소관업무를 분산하여 추진함으로써 지역특성이 반영되고 지역주민이 주도하는 수요자 맞춤형 개발이 이루어지지 못한 문제를 안고 있다. 이러한 문제인식 하에 본 연구는 현재 각 부처별로 시행되고 있는 주요 낙후지역 개발정책들에 대하여 지방자치단체 공무원들이 인식하는 다양한 문제점과 개선대책에 대한 조사를 통해 지역 현장에서 활용가능한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 첫째, 각 중앙부처별로 분산적·개별적으로 추진되고 있는 낙후지역 개발정책의 통합·조정을 통한 지역개발사업의 계획 일관성 및 사업추진의 효율성을 제고할 필요가 있다. 둘째, 낙후지역 개발사업을 위한 재정 확충 및 운용시스템 개선 등 국고지원을 위한 기준의 합리적 설정이 필요하다. 셋째, 효율적인 지역개발사업 추진체계를 구축하여 사업간의 연계협력 강화와 맞춤형 사업 발굴 및 집행을 지원할 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

주제어 : 낙후지역, 지역개발, 개발정책, 지방정부

ABSTRACT

This paper examines the characteristics and status of the major development policies for under-developed region by ministries and studies how the awareness or perspective of public officials on such policies impact the policy environment. This paper aims to redefine the goal and strategy of regional development policy so that it can effectively contribute to enhancing the quality of life of residents and improving competitiveness of the region.

The problems and improvement direction found out through a documental and practical research on the development policy for under-developed region can be summarized as follows: Firstly, more streamlined and integrated policies which are currently fragmented being implemented by different ministries are needed to enhance the effectiveness of policy execution. Secondly, improvements on the process of securing government funding and operating systems are needed to guarantee the rational standard of providing state subvention, the expansion of comprehensive subsidy and the independence of policy execution. Thirdly, amendments on the policy measures are needed to support the development and execution of the customized projects, strengthen cooperation among those projects by establishing a system for effective regional development project.

Key words: Under-developed Region, Regional Development, Development Policy, Local Government

1. 서론

우리나라는 1960년대 국토종합개발계획의 수립과 1970년대 새마을운동 등을 통해 비약적인 경제성장을 이루는데 성

1) 국토해양부 지역정책과 사무관(주저자: osan3542@korea.kr)
2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: kimnamjung@hanmail.net)
3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원

공하였다. 그러나 ‘성장거점개발’ 방식을 추구한 나머지 수도권과 대도시지역의 비대화와 상대적으로 농·산·어촌 및 소도시의 낙후화라는 지역간 불균형이 발생하는 문제를 유발하였다. 이러한 지역불균형을 해소하기 위해 1980년대부터 낙후지역의 정주여건 개선과 지역의 자립기반 조성 등을 위한 낙후지역 개발정책이 본격적으로 추진되어 왔다. 대표적인 낙후지역 개발정책으로 1980년대 도서종합개발과 오지종합개발, 1990년대 개발촉진지구와 신활력지역 사업, 2000년대 신발전지역 종합발전구역과 초광역권 개발사업 등이 있다.

한편으로는 중앙주도적 지역개발사업을 개선하고자 광역·지역균형발전특별회계 설치 및 포괄보조금 확대와 같은 선진형 재정지원체계를 위한 많은 제도적 보완노력이 이루어져 왔지만 여전히 일부 문제점이 지적되고 있는 실정이다. 먼저, 행정안전부, 농림수산식품부 등 다수의 부처가 각각의 논리와 법령에 기초하여 소관 사업을 분절적·산발적으로 추진하고 있기 때문에 지역개발사업의 내용적·지역적 중복 문제, 연계협력 및 통합 조정의 부재 등에 대한 문제가 빈번히 제기되고 있다. 또한, 실제 사업을 추진하는 과정에서는 각 개발정책의 소관부처가 상이함으로 인해 발생하는 추진체계상의 비효율과 백화점식으로 분산 추진되는 지역개발사업들로 인해 한정된 예산이 나눠 먹기식으로 배분되어 선택과 집중에 기초한 효율적인 개발사업 추진이 어려운 실정이다.

이러한 문제점을 바탕으로 본 연구는 현재의 낙후지역에 대한 정책과 사업의 문제를 개선하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체 입장에서 인식하는 현 제도와 사업추진 시스템에 대한 문제분석이 필요하다고 문제인식을 하고 있다. 이를 위해 낙후지역과 관련된 계획과 사업을 추진·관리·감독하는 지방자치단체 공무원을 대상으로 문제점과 개선방향을 조사·분석하여 이에 대한 정책적 대안을 마련하는데 연구의 목적이 있다.

2. 낙후지역 지정기준 및 선행연구 검토

2.1 낙후지역 개념 및 지정기준

일반적으로 낙후지역에 대해서는 Klaassen(1965)의 개념이 가장 널리 인용되고 있는데 ‘주어진 한 시점에서 경제적 측면이 타 지역, 특히 국가 전체 수준에 비해 불리한 처지에 있는 지역’으로 정의하고 있다. 우리나라에서는 낙후지역을 「국가균형발전특별법」(2004.9 개정)에서 규정하고 있는 성장촉진지역과 특수상황지역을 낙후지역으로 정의하고 있다. 먼저, 성장촉진지역은 ‘생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역’을 의미하며 둘째, 특수상황지역은 ‘남북의 분단 상황 또는 급격

한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역인 접경지역과 개발대상도서’를 의미한다.

한편, 2008년 3월에 폐지된 「오지개발촉진법」에서는 ‘도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역’을 낙후지역으로 정의하고 있다. 여기서 소득수준과 생활수준의 기준은 전국 면지역 평균이하인 지역으로서 지역주민 1인당 소득수준이 전국 면지역 평균 1인당 소득수준 이하인 지역을 의미한다. 이러한 낙후지역의 문제는 경제에만 국한되는 것이 아니고 정치, 사회, 문화, 환경 등 여러 가지 요소가 복잡하게 얽혀서 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 따라서 낙후의 정도는 국가별, 지역별, 시대별로 각기 다르게 이해될 수밖에 없으며 이에 대한 일반적인 정의 또는 기준을 수립하기는 어려움이 있다. 다만, 세계 각국은 낙후지역의 범위를 행정지원과 재정지원, 금융지원 및 세제지원 등의 실제 정책에 적용하기 위해 각각의 실정에 맞게 운영하고 있다.

먼저, 우리나라의 경우는 「접경지역지원법」과 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따라 규정된 낙후지역 선정기준이 가장 명확하게 제시되어 있다. 접경지역은 「국가균형발전특별법」의 특수상황지역에 해당되는데 그 기준을 살펴보면, 민간인통제선 이남 25km 이내에 소재한 시·군의 읍·면·동으로서, 인구증감율, 도로포장율, 상수도보급율, 제조업종사자비율, 군사시설보호구역 점유비율 등의 5개 지표 중 3개 이상의 지표가 전국평균 미만인 지역이 해당된다. 그리고 개발촉진지구 지정을 위해 규정된 기준을 살펴보면, 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세 총액, 재정력지수 지표 중 1개 이상과 사업체 총 종사자의 비율, 도로율, 노령화지수, 지역접근성 지표 중 1개 이상이 전국 하위 30% 미만에 속하는 지역을 낙후지역으로 규정하고 있다.

한편, 외국의 경우는 1인당 GDP, 실업률, 빈곤률, 인구변화율, 재정력 등의 다양한 지표를 활용하여 낙후지역을 선정하고 있다. 유럽연합(EU)의 경우는 1인당 GDP가 유럽 평균의 75%에 미달하는가를 기준으로 지역발전 대상지역 구분하고 있으며, 일본은 인구와 재정여건을 바탕으로 낙후지역을 규정하고 있는데 인구기준에 의하면 1965-2000년 인구감소율이 30% 이상이거나 25% 이상이면서 2000년 65세 이상 인구가 24% 이상인 지역 및 15-30세 인구가 15% 이하인 지역, 1975-2000년 인구감소율이 19% 이상인 지역, 재정기준에 의하면 1998-2000년 재정력지수의 평균이 0.42 이하이고 2000년의 공영경기 수입이 13억엔 이하인 지역을 낙후지역으로 규정하고 있다. 이상에서 살펴본 낙후지역은 중앙정부와 지방정부의 재정지원 및 개발사업 추진을 통해 발전시켜 나가는데 지역개발사업은 사업의 목적과 기능에 따라 다양하게

표 1. 국가균형발전특별법('09.4 개정)의 낙후지역 지정기준 및 현황

구 분	성장촉진지역		특수상황지역		신발진지역
	개발촉진지구	개발대상도서	접경지역		
근거법	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에관한법률 (개정 2006.3.8)	도서개발촉진법 (1986.12.31)	접경지역지원법 (2000.1.21)		신발진지역 육성을 위한 투자촉진 특별법(2008.9.18)
주관부처	국토해양부	행정안전부	행정안전부		국토해양부
지정기준	낙후도 지표기준 전국 하위 30%미만인 지역 (인구, 재정, 제조업 종사자, 노령화 등) (77개 시·군)	인구 10인 이상 거주하는 해상 전 도서 (제주도 제외, 37개 시·군) (제3차 종합개발계획)	민통선이남 25km 이내 (15개 시·군)		성장촉진지역+특수상황지역 (85개 시·군)
지정단위	지구/시·군 (수도권·제주도 제외)	도서(島嶼)	읍·면·동		사군
지정현황	전국47개 지구 (65개 시·군)	372개 도서 (성장촉진 186, 특수상황 186)	15개 시·군 (98개 읍·면·동)		5개 구역 (30개 시·군)
면적	8,104km ²	1,674km ²	8,097km ²		3,082km ²
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> •생산기반의 조성 •기반시설정비사업 •관광휴양지 조성 	<ul style="list-style-type: none"> •생활기반시설 •소득증대사업 •문화복지시설 및 환경개선사업 	<ul style="list-style-type: none"> •기업에 대한 지원 •사회간접자본 지원 •사회복지 및 통일 교육 지원 		<ul style="list-style-type: none"> •정주환경개선 •지역 경제 활성화 •지역특화산업

정의되고 있다. 이동우와 이순자(1998)에 의하면 지역개발사업은 ‘지역의 경제적·사회적 수준을 향상시키기 위하여 추진하는 일체의 공공 및 민간부문의 사업’을 의미하며, 한표환과 박희정(1999)에 의하면 ‘사업주체나 목적에 관계없이 그 지역의 사회경제적 수준 제고에 기여하는 공공 내지 민간 분야의 일체의 사업’이라 할 수 있다(국토연구원, 2008).

본 연구에서는 관련 법률에 기초한 정의로서 ‘지역개발 관련 법률 등에 의해 정부나 공공부문으로부터 지원대상이 되는 사업’(차미숙 등, 2008), ‘도시계획법, 지역균형개발관련법, 산업입지법 및 관광진흥법 등에 의하여 사업이 추진되거나 정부나 공공부문으로부터 지원대상이 되는 사업’(김용웅과 차미숙, 2001)을 지역개발사업으로 정의한다.

2.2 선행연구 검토

낙후지역을 대상으로 한 선행연구들은 주로 제도적 측면과 개발사업 측면에서 문제점과 개선방향을 제시하고 있다. 이외에도 낙후지역을 어떠한 기준으로 설정할지에 대한 지표 선정, 선진국의 낙후지역 정책에 대한 사례조사 등의 연구가 진행되어 왔다. 이러한 선행연구를 종합해 보면 표 2와 같다.

첫째, 낙후지역 개발사업과 관련된 제도운영 측면에서는 지역단위의 장기적이고 종합적인 발전계획이 아닌 중앙부처의 계획과 관리에 의한 구속적 사업추진이 문제이며, 중앙정부의 일률적인 지침에 따라 지방자치단체가 사업을 집행함으로써 지역의 자율성과 지역특성 반영이 미흡했다는 문제가 지적되고 있다.

둘째, 낙후지역 개발계획에 있어서는 개발사업의 공간적 위계와 기능적 연계 등이 고려되지 못해 계획수립과 집행주

표 2. 낙후지역 관련 주요 선행연구

구 분	내 용
“낙후지역 선정지표 개발” 행정안전부(2004)	합리적이고 공정한 낙후지역 선정기준을 제시함으로써 낙후지역의 발전을 통한 국가균형발전정책 시행의 근간이 되는 공정하고 합리적인 낙후지역 선정지표를 개발
“낙후지역 발전모델에 관한 연구” 최윤기와 사공목(2005)	주요 선진국의 낙후지역 발전정책과 성공사례를 분석하고 낙후지역의 발전 모델을 제시함으로써 정부의 정책 수립과 전략 마련에 기여
“낙후지역개발사업의 조정방안” 김현호와 한표환(2005)	낙후지역 개발사업의 체계성을 확보함과 동시에 분산·중복성을 완화하고 국가 및 낙후지역 차원에서 사업의 효율적인 집행을 도모할 수 있는 조정방안 모색
“낙후지역 활성화를 위한 지역개발법인 활용방안 연구” 이원섭(2006)	낙후지역 개발사업 투자에 따른 위험을 분산하고 지역개발투자를 활성화할 수 있도록 지방자치단체, 정부투자기관, 민간투자자 등으로 구성된 지역개발법인을 설립하여 활용하는 방안 모색
“낙후지역 개발사업 및 특구사업의 사업화 방안 연구” 홍기용과 박종찬(2006)	정부에서 낙후지역 개발을 위해 추진 중인 개발촉진지구와 신활력지역, 소도읍육성사업, 지역특화발전특구지역이 지니고 있는 지역자원과 사업현황을 조사·분석함과 아울러 외국의 성공사례를 연구·종합하여 특정 지역별로 성공 잠재력과 활용 가능한 개발요인을 도출
“낙후지역의 인구사회특성을 감안한 지역개발방안” 건설교통부(2007a)	우리나라 낙후지역의 인구·사회구조의 기존 변화 및 미래 전망과 그것이 낙후지역 개발정책의 추진에 대한 갖는 함의를 파악하고, 이를 토대로 바람직한 낙후지역 개발방향과 기존 낙후지역 지원제도의 개선방안을 제시
“낙후지역 개발제도 평가 및 제도개선방안 수립 연구” 건설교통부(2007b)	국가균형발전정책의 일환으로 국토 낙후지역의 투자촉진을 위한 새로운 법적, 제도적 환경을 구축하기 위한 방안을 마련

체의 이원화, 분산개발 등의 문제가 발생되고 있으며, 낙후지역 개발정책을 주관하는 중앙부처 및 지방자치단체 담당부서의 다원화로 인한 사업의 연계성 및 종합성의 부족, 중앙주도적 개발사업 추진에 따른 지역별 여건반영 미흡 및 획일적인 개발사업 양산의 문제가 지적되고 있다.

셋째, 낙후지역 문제를 SOC 부족과 동일한 것으로 인식하여 낙후지역 개발에 사용되는 많은 부문이 HW적 개발 사업에 치중되어 있는 실정이며, 낙후지역 개발사업 예산운용이 중앙부처별로 운용되고 있기 때문에 소규모 분산투자로 인한 투자효과 저하의 문제가 발생된다고 지적하고 있다.

넷째, 정부주도의 정책집행에 따른 지역주민 및 민간부문의 참여 폭 제한과 민간사업 추진을 위한 제반여건 미흡, 사업성과에 대한 평가시스템과 이에 따른 인센티브 시스템이 부족하여 낙후지역 개발에 대한 지방자치단체의 책임성과 동기유발이 부족한 것으로 나타났다.

이러한 문제점을 개선하기 위한 대안으로는 부처별로 독립적 정책을 추진하기 보다는 체계적이고 종합적인 지원프로그램을 바탕으로 한 정책추진이 필요하며, 중앙정부와 지방정부 간에 명확한 역할분담을 통해 계획수립 및 사업시행의 효율적 운영과 지역여건에 부응하는 정책수립을 위한 지방정부의 역할강화가 필요하다는데 인식을 같이 하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 낙후지역에 대한 개발계획수립과 사업 인·허가 절차의 간소화를 통해 행정력 낭비를 예방하고 신속한 사업추진을 유도할 필요가 있으며, 부처별·사업별·지역별로 세분화되어 있는 개발계획 담당주체를 종합화·간소화함으로써 추진체계의 일관성 확보가 필요하다는데 인식을 같이 하고 있다.

3. 낙후지역 지역개발정책 및 사업에 대한 인식도 분석

3.1 조사대상 및 조사방법

본 연구에서는 낙후지역 관련 지역개발정책 및 사업을 담당하는 실무 담당자(공무원, 지역연구원)를 대상으로 낙후지역 원인과 개선대책, 지역개발정책 및 사업의 문제점과 개선방향, 낙후지역내 민간사업 추진의 문제점과 개선방향 등 3개 부문에 대하여 인식도를 조사하였다. 조사기간은 2011년 5월부터 6월까지 총 2개월이며, 우편 및 인터넷을 통한 직접 기입식 설문조사로 진행하였다.

총 조사대상자는 135명으로서 남성 117명(86.7%), 여성 18명(13.3%)이며, 근무지역은 광역자치단체 소속이 46명(34.1%), 기초자치단체 소속이 64명(47.4%), 지역연구원이 25명(18.6%)이다. 근무경력 3년 이상이 49명(36.3%)으로 가장 많고 1년 미만은 38명(28.1%)이며, 조사대상자의 직급은 6급 이하의 공무원과 일반 연구원이 104명(77.0%)로 가장 많고 사무관급 공무원과 책임연구원급은 25명(18.5%), 서기관급 공무원과 연구위원급은 6명(4.4%)이다.

표 3. 낙후도 인식 수준

낙후도	광역시·도 공무원	시·군 공무원	지역 연구원	전체
하위 25% 이하	24명 52.2%	50명 78.1%	13명 52.0%	87명 64.4
하위25~50%	14명 30.4%	13명 20.3%	11명 44.0%	38명 28.2
50~상위25%	3명 6.5%	1명 1.6%	0명 0.0%	4명 3.0
상위 25% 이상	5명 10.9%	0명 0.0%	1명 4.0%	6명 4.4

3.2 낙후지역 원인 및 개선대책에 대한 인식도

조사대상자 135명을 대상으로 관할 지역의 낙후도 수준을 조사한 결과, 표 3과 같이 조사대상자의 64.4%가 관할 지역의 낙후도가 전국 대비 하위 25% 이하 수준으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 특히, 전국 평균이라 할 수 있는 50% 수준보다 낙후되어 있다고 인식하는 경향이 92.6%로서 조사대상지역의 모든 지역에서 낙후되어 있다는 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.

다음으로 낙후지역의 원인을 찾기 위해 조사한 낙후원인에 있어서는 표 4와 같이 조사대상자의 30%가 지역경제를 뒷받침하는 산업의 부족 문제를 가장 큰 원인으로 꼽았으며, 다음으로 23%가 인구의 지속적인 감소와 노령인구 증가를 지역의 대표적인 낙후의 원인으로 꼽았다. 이는 조사대상자의 50% 이상이 지역경쟁력 요인으로 산업과 인구를 주요 지표로 인식한다는 것을 의미하며, 낙후지역에 대한 인식을 개선하기 위해서는 기본적으로 인구와 산업에 대한 대책마련이 필요하다는 것을 알 수 있다.

표 4. 낙후의 원인에 대한 인식수준

낙후의 주요 원인	빈도 (명)	구성비 (%)
환경규제 등 각종 규제에 따른 개발 사업 추진의 어려움	36	13.3
SOC 등 기반시설 부족	39	14.4
인구의 지속적인 감소와 노령인구 증가	62	23.0
지역경제를 뒷받침하는 산업의 부족	81	30.0
교육/문화/복지 등 기초 생활환경 부족	31	11.5
지리형적 여건불리(개발할 곳이 없고 도시지역과 원거리위치)	21	7.8
합 계	270	100.0

주: 2개 선택형 질문으로 중복 조사하여 총 빈도수가 270명임

이러한 낙후원인을 극복하기 위해 필요한 개선대책으로서 정책적 측면과 사업적 측면으로 구분하여 살펴보면 표 5와 같다.

표 5. 지역발전을 위해 필요한 정책 및 제도

지역발전을 위해 필요한 정책 및 제도	빈도 (명)	구성비 (%)
환경규제 등 개발규제 완화	34	12.6
민간기업의 투자유치를 위한 지원제도 강화	62	23.0
SOC 확충을 위한 정부지원 강화	67	24.8
지역생활환경 개선을 위한 정부 지원금 확대	46	17.0
지역개발관련 행정조직 강화 (인력 및 전문가 확충)	19	7.0
지방재정 확충방안 마련	42	15.6
합 계	270	100.0

주: 2개 선택형 질문으로 중복 조사하여 총 빈도수가 270명임

먼저, 정책적 측면에서는 SOC 확충을 위한 정부지원 강화가 가장 필요하다고 24.8%가 응답하였으며, 다음으로 민간기업의 투자유치를 위한 지원제도 강화와 지역 생활환경 개선을 위한 정부 지원금 확대가 필요하다고 인식하는 경우가 각각 23.0%와 17.0%로 조사되었다. 반면, 지방재정 확충방안 마련과 지역개발관련 행정조직(인력 및 전문가) 강화에 있어서는 각각 15.6%와 7.0%로 낮게 조사되었다. 이것은 낙후지역 문제의 해결책을 낙후지역 자체적인 해결보다는 중앙정부에 의존하는 성향을 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

다음으로 사업적 측면에서는 표 6과 같이 지역특화산업(농업·산업단지, 지역특산물) 육성이 필요하다고 인식하는 경우가 28.1%, 첨단산업단지 및 물류단지 조성, 리조트·골프장·테마파크 등의 관광·숙박단지 조성이 필요하다고 인식하는 경우가 각각 25.2%와 20.7%로 조사되었다. 다른 개발 사업에 비해 개발규모가 크고 대부분 정부지원이나 민간 개발 사업을 통해 추진되는 사업에 대한 필요성 인식수준이 높은 것으로 조사되었다.

표 6. 지역발전을 위해 필요한 개발사업

지역발전을 위해 필요한 개발사업	빈도 (명)	구성비 (%)
지역특화산업 육성 (농업산업단지, 지역특산물 등)	76	28.1
첨단산업단지(녹색성장 포함) 및 물류단지 조성	68	25.2
리조트, 골프장, 테마파크 등 관광/숙박단지 조성	56	20.7
문화/생태/신재생에너지 (체험)마을 조성	23	8.5
지역생활환경 개선(의료, 복지, 문화 등)	45	16.7
기타	2	0.7
합 계	270	100.0

주: 2개 선택형 질문으로 중복 조사하여 총 빈도수가 270명임

3.3 지역개발정책 및 사업의 문제점과 개선방향에 대한 인식도

선행연구 고찰에서 나타난 바와 같이 중앙부처별로 다양한 낙후지역 관련 제도를 운영하고 있으며, 이에 따라 관계

획 역시 다양하여 많은 혼란이 있는 실정이다. 먼저, 낙후지역 관련 지역발전계획을 수립할 때 나타나는 문제점을 조사한 결과, 표 7과 같이 관련부처 간의 협의 및 조정수단 미비의 문제점이 23.3%로 가장 높게 조사되었으며, 지역단위 계획간 조정과 연계수단 미비의 문제가 19.3%, 복잡한 심의 및 승인절차가 17.4%로 다른 문제점에 비해 상대적으로 높게 조사되었다.

표 7. 낙후지역 관련 지역발전계획 수립 시 문제점

낙후지역 관련 지역발전계획 수립 시 문제 유형	빈도 (명)	구성비 (%)
복잡한 심의 및 승인절차	47	17.4
관련 부처 간 협의 및 조정수단 미비	63	23.3
주민과 민간기업의 의견수렴 미흡	14	5.2
지역단위 계획간 조정과 연계수단 미비	52	19.3
중앙과 지자체간 협력적 계획수립절차 미비	46	17.0
지자체의 계획수립역량 부족	26	9.6
지자체의 지방재정제도 운영 미흡	21	7.8
기타	1	0.4
합 계	270	100.0

주: 2개 선택형 질문으로 중복 조사하여 총 빈도수가 270명임

이를 구체적으로 살펴보면, 표 8과 같이 현재 낙후지역 지방자치단체별로 지역현안 해결 및 보다 많은 국비지원을 받기 위한 수단으로서 낙후지역 관련계획을 중복 혹은 유사하게 수립하고 있는 것으로 조사되었다. 또한 부처별 시책과 개별사업 추진에 따른 불가피한 선택, 각종 개발제도의 복잡 및 난립으로 인한 혼란으로 유사 혹은 중복계획을 수립하고 있는 실정으로 조사되었다. 이에 따라 관련부처 간의 협의 및 조정수단 미비가 낙후지역 관련 지역발전계획 수립의 가장 큰 문제점으로 나타나게 되었다고 볼 수 있다.

표 8. 낙후지역 개발계획의 유사중복 문제 발생원인

낙후지역 개발계획의 유사중복 문제 발생원인	빈도 (명)	구성비 (%)
보다 많은 국비 지원을 받기 위한 수단으로 활용	54	20.0
지역현안 해결을 위한 정치적, 선심성 개발계획의 중복 수립	85	31.5
낙후지역에 복수의 개발지구/구역 지정하여 사업실현성 제고	37	13.7
부처별 개별사업 추진에 따른 불가피한 선택 (각 부처시책 부응)	51	18.9
각종 개발제도의 복잡, 난립으로 혼동 초래, 유사계획 중복 수립	42	15.6
기타	1	0.4
합 계	270	100.0

주: 2개 선택형 질문으로 중복 조사하여 총 빈도수가 270명임

한편, 낙후지역 개발제도의 문제점은 앞서 분석한 바와 같이 중앙부처별로 운영되는 다양한 제도와 사업유형에 따른 업무담당자의 전문성 부족 에서도 문제의 원인을 찾을 수 있다. 대표적인 예로서 현재 낙후지역의 재정자립도를 고려하여 중앙과 지방이 투자를 분담할 수 있는 제도가 운영 중에 있다. 지역발전투자협약제도가 그러한데 표 9와 표 10과 같이 지역투자협약제도에 대한 인식수준과 운영상의 문제점을 조사한 결과, 지역발전투자협력제도에 대해 조사대상자의 55.6%가 모르는 수준으로 조사되었으며, 실질적으로 제도운영이 가능할 정도인 '잘 알고 있다'라고 대답한 경우는 1명(0.7%)로 나타났다. 운영상의 문제점으로는 중앙정부와 지자체 간의 협력적 추진체계의 부재가 44.4%로 가장 높게 나타났으며, 예산제도의 부조화 문제가 25.2%로 조사되었다.

표 9. 지역발전투자협약제도의 인식수준

지역발전투자협약제도의 인식수준	빈도 (명)	구성비 (%)
잘 모름	75	55.6
어느 정도만 알고 있다	51	37.8
일부에 대해서만	8	5.9
잘 알고 있다	1	0.7
합 계	135	100.0

표 10. 지역발전투자협약제도 운영의 문제점

지역발전투자협약제도 운영의 문제점	빈도 (명)	구성비 (%)
중앙정부와 지자체간의 협력적 추진체계 부재	60	44.4
투자협약제도의 성과에 대한 지자체의 불신	19	14.1
복잡한 투자협약제도 추진 절차	21	15.6
투자협약제도와 현행 단년도 예산제도의 부조화	34	25.2
기타	1	0.7
합 계	135	100.0

이상과 같은 지역발전투자협력제도에 대한 인식수준과 운영상의 문제점을 고려해 보면 낙후지역의 낮은 재정자립도, 그리고 중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담과 협력체계에 대한 불신으로 인해 낙후지역 문제해결의 실마리를 중앙정부에서 찾는 성향이 강하게 나타나게 된 것으로 이해된다. 이러한 낙후지역 관련정책의 문제를 극복하기 위해서는 표 11과 같이 우선적으로 낙후지역에 대한 중앙의 예산지원과 예산의 효율적 활용을 위한 계획과 예산의 연계성 강화, 중앙부처별로 추진되는 각종 개발계획과 제도, 예산 등을 총괄 조정하는 기구의 신설 등이 필요한 것으로 나타났다.

특히, 예산운용에 있어서는 표 12와 같이 정부의 포괄예산제도를 확대하여 지방의 예산운용 자율권을 강화할 필요가

표 11. 낙후지역 개발의 효율성 제고 방안

낙후지역 개발의 효율성 제고 방안	빈도 (명)	구성비 (%)
지역개발 정책의 총괄 조정기능	39	14.4
개발계획의 사전·사후 평가 및 환류 제도화	21	7.8
계획과 예산의 연계성 강화	76	28.1
지역개발정보망 구축, 수요자의 접근성 확보	15	5.6
지역개발자금 지원제도 구축	31	11.5
개발절차 등 간소화로 비용절감	19	7.0
사업간 차별·특성화	24	8.9
국비지원제도 조정(포괄보조금 확대 등)	45	16.7
합 계	270	100.0

주: 2개 선택형 질문으로 중복 조사하여 총 빈도수가 270명임

표 12. 지역개발사업 효과적인 예산운용 방안

예산운용 방안	빈도 (명)	구성비 (%)
포괄예산제도의 확대·강화(지역 자율편성)	67	49.6
민간자본 연동형 예산배정제 도입	9	6.7
예산집행 중간점검·리뷰제 도입	7	5.2
성과평가에 따른 인센티브제 도입	9	6.7
국가 직접편성 보조금(광역계정) 확대	43	31.9
합 계	135	100.0

있으며, 이를 뒷받침하기 위한 낙후지역 관련예산의 증액이 필요하다는데 인식을 같이 하고 있는 것으로 조사되었다.

이러한 측면에서 표 13과 같이 현재 운영되고 있는 대표적인 지역개발제도 중 개발촉진지구와 신발전지역에 대한 기대가 매우 큰 것으로 분석되었다. 이는 개발촉진지구가 기본적으로 정부의 포괄보조금제에 기초하여 예산지원을 받고 있으며, 신발전지역은 국비지원과 민간개발에 대한 다양한 지원혜택을 가지고 있는 제도이기 때문으로 이해된다.

표 13. 효과가 가장 클 것으로 인식되는 지역개발제도

지역개발제도 유형	빈도 (명)	구성비 (%)
광역권개발	17	6.3
특정지역 개발	21	7.8
개발촉진지구	56	20.7
신발전지역 개발	60	22.2
접경지역지원	12	4.4
지역특화발전특구	41	15.2
지방소도읍 육성	21	7.8
농산어촌개발	42	15.6
합 계	270	100.0

주: 2개 선택형 질문으로 중복 조사하여 총 빈도수가 270명임

3.4 민간개발사업의 문제점 및 개선방향에 대한 인식도

앞서 분석한 바와 같이 낙후지역의 지역발전을 위해서는 중앙정부의 재정지원과 함께 민간기업의 투자유치를 위한 지원제도 강화가 매우 중요하한 것으로 나타났다.

먼저, 최근 3년간 낙후지역에서 추진된 지역개발사업 중 민간개발사업이 차지하는 비중을 살펴보면 표 14와 같이 30% 이하인 지역이 67%, 30% 초과에서 70%이하인 지역이 23.7%, 70%를 초과하는 지역이 8.9%로 조사되었다. 이러한 조사결과와는 낙후지역 내 개발 사업이 아직까지는 정부주도형으로 진행되고 있다는 것을 의미하며, 지역경제 기반구축에 많은 어려움이 있다는 것을 알 수 있다.

표 14. 전체 지역개발사업 대비 민간개발사업 비중

전체 지역개발사업 대비 민간개발사업의 비중	빈도 (명)	구성비 (%)
30% 이하	91	67.4
30% 초과 ~ 70% 이하	32	23.7
70% 초과	12	8.9
합 계	135	100.0

다음으로 민간개발사업의 사업유형을 살펴보면, 표 15와 같이 지역특산품산업(지역특산 식품가공업 관련 공장, 전시 및 판매시설)이 27.8%로 가장 많이 차지하고 있으며, 다음으로 공장 및 창고, 물류시설 등의 물류·유통관련 개발 사업이 24.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이 외에 호텔, 리조트, 골프장, 테마파크 등의 관광숙박시설이 16.7%, SOC 등 기반시설 개발 사업이 15.9%로 조사되었다.

표 15. 민간개발사업 추진 유형

민간개발사업 추진 유형	빈도 (명)	구성비 (%)
지역특산품산업 (지역특산 식품가공업 관련 공장, 전시·판매시설)	75	27.8
공장, 창고, 물류시설 등 (지역특산품과 관련 없는 2, 3차 산업)	67	24.8
박물관, 전시관, 체험대학(학습장, 연구시설)등 문화·교육시설	13	4.8
호텔, 리조트, 골프장, 테마파크 등 관광숙박시설	45	16.7
SOC 등 기반시설(도로, 항만, 철도, 터미널 등)	43	15.9
지역생활환경 관련시설(의료, 복지, 문화, 학교 등)	26	9.6
기타	1	0.4
합 계	270	100.0

주) 2개 선택형 질문으로 중복 조사하여 총 빈도수가 270명임

이러한 민간 개발 사업을 추진하는데 있어서 애로사항을 조사한 결과, 표 16과 같이 민원발생에 따른 사업추진 지연

및 추가비용 발생이 30.7%로 가장 많았으며, 다음으로 개발 계획 협의 및 사업승인 절차에 따른 사업기간 장기화 문제가 23.7%로 높게 조사되었다. 이를 통해 민간개발사업 추진 시 54.4%가 사업추진 절차상에서 나타나는 사업기간 장기화 문제로 인해 어려움을 겪고 있다는 것을 알 수 있다.

표 16. 민간개발사업 추진의 애로사항

민간개발사업 추진 상 애로사항	빈도 (명)	구성비 (%)
민원발생에 따른 사업추진 지연 및 추가비용 발생	83	30.7
개발계획 협의 및 사업승인 절차에 따른 사업기간 장기화	64	23.7
사업승인 이후 지가상승에 따른 사업비 증가	45	16.7
사업승인 이후 사업지원 미흡 (단지내도로, 각종 기반시설 지원)	39	14.4
민간기업의 신용등급에 따른 사업비 확보의 어려움	38	14.1
기타	1	0.4
합 계	270	100.0

주: 2개 선택형 질문으로 조사하여 총 빈도수가 270명임

다음으로 민간개발 유치를 위한 다양한 지원제도 중 효과가 클 것으로 인식되는 제도에 대해서는 표 17과 같이 기반 시설 우선 설치 지원이 33.0%로 가장 많았으며, 입주기업에 대한 자금지원(용지매입비 용자, 토지임대료 감면)이 22.2%, 조세 감면(법인세, 소득세, 등록세, 재산세)이 20.4%로 높게 조사되었다. 주로 민간개발사업의 초기단계에서 투자되는 비용지원이 효과가 클 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

표 17. 민간개발사업에 필요한 지원제도

민간개발사업 지원 유형	빈도(명)	구성비 (%)
조세 감면 (법인세, 소득세, 등록세, 재산세 등)	55	20.4
부담금 감면 (개발부담금, 농지보전부담금 등)	23	8.5
입주기업에 대한 자금지원 (용지매입비 용자, 토지임대료 감면)	60	22.2
편의시설 설치자금 지원 (의료시설, 교육시설, 주택 등)	15	5.6
기반시설 우선 설치 지원 (항만, 도로, 철도, 통신 등)	89	33.0
다른 법률의 인허가 의제 (행정절차 간소화)	19	7.0
국공유재산의 임대 및 매각 (수의계약을 통한 사용·수익·매각)	9	3.3
합 계	270	100.0

주: 2개 선택형 질문으로 조사하여 총 빈도수가 270명임

4. 결론

1980년대 이후 본격적으로 추진된 낙후지역 개발정책은 수도권 집중을 완화하고 전 국토의 균형발전을 목표로 하였으나 지방을 종합적·체계적으로 육성하기보다는 중앙부처별로 소관업무를 분산하여 추진함으로써 지역특성이 반영되고 지역주민이 주도하는 수요자 맞춤형 개발이 이루어지지 못한 문제를 안고 있다. 특히, 중앙정부의 재정지원에 의존하는 수동적인 지역개발과 지방정부의 기반시설 확충, 선제공약 등의 지역현안을 해결하는 수단으로 지역개발사업을 이용하는 문제점이 있었다.

이러한 문제인식 하에 본 연구는 현재 각 부처별로 시행되고 있는 주요 낙후지역 개발정책들에 대하여 지방자치단체 공무원들이 인식하는 다양한 문제점과 개선대책에 대한 조사를 통해 지역 현장에서 활용가능한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 이러한 조사·분석을 통해 도출한 주요 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 각 중앙부처별로 분산적·개별적으로 추진되고 있는 낙후지역 개발정책의 통합·조정을 통한 지역개발사업의 계획 일관성 및 사업추진의 효율성, 업무담당자의 이해도를 제고할 필요가 있다.

둘째, 낙후지역 개발사업을 위한 재정 확충 및 운용시스템 개선 등 국고지원을 위한 기준의 합리적 설정이 필요하며, 포괄보조금 확대 및 운영의 자율성을 확보함으로써 지방의 자율성·책임성 확보와 지역특성을 반영한 지역개발이 추진될 필요가 있다.

셋째, 효율적인 지역개발사업 추진체계를 구축하여 사업간의 연계협력 강화와 사업기간 단축, 맞춤형 사업 발굴 및 집행을 지원할 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

넷째, 지방의 경제적 자립기반 구축을 위해서는 무엇보다도 민자사업의 유치 활성화가 필요하며, 사업안정화를 위해 초기단계에서 소요되는 투자비용에 대한 보존 및 지원과 관련된 제도적 보완이 필요하다.

끝으로 그동안 수립·추진된 많은 낙후지역 관련 지역개발 사업은 재정뿐만 아니라 계획과 사업의 승인까지 중앙에서 결정되는 성향이 강하였다고 할 수 있다. 이로 인해 지역여건과 특성이 반영된 지역개발사업 추진의 한계, 민자사업의 준

비기간 장기화로 인한 사업중단 등 다양한 문제를 양산했다고 할 수 있다. 따라서 앞으로의 낙후지역에 대한 지역개발정책과 사업은 최대한 지역의 자율성에 기반하여 추진될 수 있도록 관련 제도와 재정운용 체계를 개선할 필요성이 있다고 하겠다.

참고문헌

1. 건설교통부(2007a), 「낙후지역의 인구·사회특성을 감안한 지역 개발방안」.
2. 건설교통부(2007b), 「낙후지역 개발제도 평가 및 제도개선방안 수립 연구」.
3. 고병호(1994), “지역개발이론의 체계적 접근과 새로운 패러다임의 형성에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」, 6(2): 87-124.
4. 국가균형발전위원회(2005), 「낙후지역 개발사업의 통합에 관한 기초연구」.
5. 국토연구원(2006), 「낙후지역 활성화를 위한 지역개발법인 활용방안 연구: 개발촉진지구를 중심으로」, 국토연구원.
6. 국토연구원(2008), 「지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안(I)」, 국토연구원.
7. 김용웅, 차미숙(2001), “유럽의 지역개발 성공사례와 동향”, 한국문화정책연구원.
8. 김현호, 한표환(2005), 「낙후지역 개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원.
9. 이동우, 이순자(1998), “지역개발사업의 추진실태와 효과분석”, 「1998년도 연구보고서 요약집」, 국토연구원.
10. 이원섭(2006), 「낙후지역 개발을 위한 지역개발법인의 활용방안에 관한 연구」, 안양대학교 수도권발전 연구소.
11. 정연우, 송영일, 김남정(2010), “낙후지역의 성장잠재력 지표개발을 통한 지역특성 분석: 신발전지역을 중심으로”, 「한국지역개발학회지」, 22(2): 43-58.
12. 차미숙, 박준화(2008), “지역개발사업의 추진실태와 개선과제”, 「월간국토」, 8월호, 국토연구원.
13. 최윤기, 사공목(2005), 「낙후지역 발전모델에 관한 연구」, 산업연구원.
14. 행정안전부(2004), 「낙후지역 선정지표 개발 최종 보고서」.
15. 한표환, 박희정(1999), 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」, 한국지방행정연구원.
16. 홍기용, 박종찬(2006), 「낙후지역 개발사업 및 특구사업의 사업화 방안 연구」, 한국토지공사.
17. Klaassen, L. H. (1965), *Area economic and social redevelopment; guidelines for programmes*. Paris: OECD.