

충남리포트 제130호

# ChungNam Report

2014. 09. 30.

## 균형발전을 위한 지역발전등급제 도입과 지역별 차등지원 방안 제안

변창흠

세종대학교 행정학과 교수, changbyeon@sejong.ac.kr

본 글에서는 지역 균형발전을 위한 지역발전등급제의 필요성을 소개하고 이를 활용할 경우 지역지원 정책이 어떻게 차등화될 수 있는지를 제시하고자 함

### CONTENTS

〈 요약 〉

1. 지역발전등급제 시행의 필요성
2. 현행 지역별 차등지원과 지역 낙후도 조사 제도
3. 해외 사례
4. 지역별 등급제 시행과 활용방안 제안
5. 결론 및 제언

### 요 약

- 지역간 격차 해소와 균형발전을 위해서는 낙후지역 선정과 지원을 위한 객관적인 판단기준이 필요함
- 현재 우리나라의 가장 대표적인 낙후지역제도인 성장축진지역은 선정 지표가 지역의 낙후도를 제대로 반영하지 못하고 있으며, 지원대상 지역에서 배제된 차상위 지역에 대한 배려가 없는 한계가 있음
- 지역발전등급제는 지표점수와 지원목적별 지정제도를 결합하여 낙후도와 지원목적에 따라 3~5단계로 구분하여 적용하는 것이 바람직함
- 지역간 격차와 낙후도 정도를 객관적으로 파악할 수 있는 대표적인 지표로 인구변화, 소득, 실업률(고용율)을 제안함
- 지역발전등급 구분을 통해 지역별로 포괄보조금의 차등지원이나 법인세의 차등 감면 등에 활용될 수 있음
- 또한 시·군·구별 지역발전등급제외에 생활권 단위로 등급제나 점수제를 시행하여 지역재생사업이나 마을공동체 활동 지원 등에 활용될 수 있을 것임



## 지역발전등급제 시행의 필요성 ◀

# 01

- 지역간 격차 해소와 균형발전을 위해서는 낙후지역 선정과 지원을 위한 객관적인 판단기준이 필요함
  - 어떤 지역이 어느 정도 낙후되었으며, 어떤 지역을 우선적으로 지원해야 하는지를 평가하여 선정하는 작업이 선행되어야 함
  - 낙후지역이나 특수지역에 투자와 지원을 확대하기 위해 규제 완화나 정책지원의 근거가 되는 지역구분이 필요함
  
- 현재 우리나라에서는 특정한 기준을 적용하여 낙후지역을 지정할 뿐 지역에 대한 등급제는 사실상 활용하지 않고 있음
  - 우리나라에서는 성장촉진지역, 특수상황지역, 신활력지역, 접경지역 등을 선정하고 개별법에 따라 지원하는 제도만 운영중임
  - 다양한 기준에 따라 낙후지역이 선정되어 지원대상 지역 유무의 구분만 있는 사실상 2등급제를 시행하고 있음
  - 지원대상이 되는 지역과 그렇지 않는 지역 간 혜택의 차이 때문에 지원이 이루어진 낙후지역이 차상위 지역보다 더 큰 혜택을 받는 현상이 나타남
  
- 지역별로 발전정도에 따라 객관적인 등급을 부여하고 이에 기초하여 차등화된 지원정책을 펼칠 필요가 있음

- 특정한 기준으로 낙후지역과 기타지역을 양분하기보다는 객관적인 기준에 따라 지역을 차등적으로 규제하거나 지원할 필요가 있음
- 지역별로 등급이 부여된다면 낙후지역 선정을 둘러싸고 과도한 경쟁이 벌어지거나 지원 받는 낙후지역과 차상위 지역간 역차별 문제를 극복할 수 있을 것임

## 현행 지역별 차등지원과 지역낙후도 조사 제도 ◀

# 02

### ● 참여정부의 지역발전등급제 도입 시도 불발

- 참여정부는 지역간 격차 해소를 위한 방안의 일환으로 ‘정부정책 차등화를 위한 지역분류 제도화 방안에 관한 연구’(국가균형발전위원회, 2007)를 통해 지역발전등급제를 본격적으로 도입하고자 하였음
- 인구, 산업·경제, 재정, 복지, 인프라 등 5개 지표를 기준으로 지역을 분류하고 지역발전등급제에 따라 차별적으로 지원함으로써 지역균형발전을 촉진하겠다는 것이 기본 취지
- 지역구분에 대한 비판과 지원지역과 다른 지역간의 역차별 문제 때문에 도입에 실패하였음

### ● 현재 우리나라 낙후지역 제도인 성장촉진지역 지표는 많은 문제점을 내포하고 있음

- 성장촉진지역을 구분하기 위한 지표로는 연평균 인구변화율, 인구밀도, 소득수준(소득세 할 주민세), 재정 상황(재정력지수) 및 지역 접근성(전국의 도시로부터의 시간거리 평균) 등의 5개 기준을 사용하고 있음
- 인구밀도는 지역의 특성을 나타낼 뿐 반드시 지역의 낙후도를 보여주는 지표라고 볼 수 없음. 면적은 넓지만 인구가 적게 사는 지역이 있고, 낙후되었지만 고밀도로 거주하는 지역도 있기 때문
- 지역접근성의 경우도 전국의 도시로부터의 접근성은 좋은 지표가 될 수 없음. 국토의 중심부에 있는 지역은 높게 평가되는 반면, 교통접근성이 높더라도 국토의 양극단에 위치한 지역은 지역접근성이 나쁜 지역으로 평가될 수 있음

● 지원대상 지역에서 배제된 차상위 지역에 대한 배려가 없는 현재의 특수지역 지원 제도

- 현재 우리나라에서는 지역의 낙후도에 따라 가장 낙후된 지역과 특수한 지역만을 지정하여 지원하는 방식을 채택함으로써 지역의 발전 정도에 따른 종합적인 지역발전 지원과 연계되지 못하고 있음

※ *현행 낙후지역 관련 법률: 국가균형발전특별법, 도시개발법, 지역균형발전및지방중소기업육성에 관한 법률, 점경지역지원법, 신발전지역법, 소도읍육성법, 농어촌정비법*

- 낙후지역, 특수지역으로 지정되지 않은 차상위지역, 기타 낙후지역에 대해서는 특별한 지원 대책이 부재함(예: 성장촉진지역은 70개 시·군만 지정)
- 지역발전위원회, 안전행정부, 국토교통부가 특별한 목적으로 지원지역을 선정하기 때문에 한정된 목적에 치중한 지원만 이루어져 지역에 대한 종합적인 발전 지원에 한계

● 낙후도 지수는 있으나 지역등급은 없는 예비타당성 조사

- 기획재정부의 대규모 신규사업에 대한 예비타당성 조사에서는 인구, 경제, 기반시설 등 3개 부문 8개 지표를 활용하여 지역낙후지수를 도출하여 타당성 조사에서 낙후지역에 대해 배려하고 있음
- 시·도와 시·군·구 단위로 지역낙후지수는 측정하나 지역별 등급이 아니라 지역별 점수와 순위를 부여하고 있음

● 뉴타운 사업의 지역별 차등지원 제도

- 도시재정비촉진법에 근거한 뉴타운사업에 대한 지원에서는 지구의 노후도나 주택의 불량도와 무관하게 지구가 소속된 시·군·구의 재정자립도 등의 지표를 사용하여 차등지원을 하고 있음

※ *“정비촉진지구를 관할하는 기초자치단체의 재정자립도 등을 고려하여 지원한다”(도시재정비촉진법 제29조 1항 3호)*

- 외국의 지역별 차등 지원제도는 지역균형발전을 위해 낙후지역을 우선 지원하기 위해 도입
  - 각 국가별로 지역정책은 우리나라와 같이 수도권 집중을 억제하기 위한 목적 외에도 지역간 사회적 경제적 통합을 위한 목적, 특수한 지역을 지원하기 위한 목적에서 추진되고 있음
  - 유럽연합(EU)은 구조기금을 지역별로 차등지원하기 위해 일찍부터 지역발전등급제를 시행하였으며, 개별국가별로도 지원 대상 지역을 선정하기 위해 별도의 기준에 따라 지역을 구분하고 있음
  - 영국의 지역선별보조금(Regional Selective Assistance; RSA), 독일의 연방-주 공동 지역경제구조개선대책(GRW/GA), 프랑스의 지역개발지원제도(AFR:Aide a' Finalite Regionale) 등이 대표적
  - 미국의 테네시강 유역개발이나 애플래치아지역 개발, 일본의 낙후지역 지원, 중국의 서부 지역 개발 제도도 낙후지역에 대한 차별적·우선적 지원의 대표적인 사례임
  
- 유럽연합은 1994년 이래 지역발전등급제를 통해 지역간 격차완화를 위해 노력하고 있음
  - 저발전지역, 과도기지역, 발전지역으로 구분하고 지역발전도에 따라 차등하게 지원하고 있음
  - 저발전지역에 가장 많은 예산이 투입되고 있으나 발전지역에 대해서도 지원을 하고 있는 것이 특징임

〈표 1〉 유럽연합의 지역정책 목표지역 변화

1994-2006	2006-2013	2014-2020
Objective 1 (낙후지역)	수렴지역	저발전지역(less developed regions): EU GDP평균의 75% 이하
Objective 2 (구조전환지역)	지역경쟁력 및 고용촉진지역	과도기지역(transition regions): EU GDP평균의 75% 초과 90% 이하
Objective 3 (실업자 및 소외층, 2000년 이후 교육훈련, 고용창출 중심)	국경지역간 협력지역	발전지역(more developed regions): EU GDP평균의 90% 초과

● 영국은 생산이나 소득 기준이 아니라 지원 목적에 따라 지역등급을 구분

- 영국의 지역발전등급제는 Tier1, Tier2, Tier3 등의 세 단계로 구분되며, Tier1 지역은 지역의 1인당 GDP가 EU평균의 75% 이하지역이며, Tier2지역은 특정지역의 경제활동을 촉진하기 위한 지역, Tier3지역은 기업보조금 지원 지역으로 구분됨
- 생산이나 소득의 크기에 따라 지역등급을 구분하는 것이 아니라 Tier2와 Tier3지역은 지원목적에 따라 구분하는 것이 특징임

## 지역별 등급제 시행과 활용방안 제안 ◀

### 1) 지역구분을 위한 지표 선정

- 우선 지역간 격차와 낙후도 정도를 객관적으로 파악할 수 있는 대표적인 지표를 선정할 필요가 있음
  - 대부분의 선진국에서 낙후지역 선정을 위해 활용하는 지표는 인구변화율(혹은 이동), 실업률, 1인당 GRDP(혹은 소득) 등임
  - 낙후도와 무관한 인구밀도나 접근도 기준을 삭제하되, 실업률(혹은 고용율) 지표를 추가하여 지역간 격차를 파악하는 지표로 활용
  - 지역간 격차와 낙후도를 파악하기 위해 다음의 지표를 제안함

〈표 2〉 현재의 낙후도 선정지표와 제안지표

구분	현재 사용 지표		신규 제안 지표		지표 선정/배제 이유
	지표	산출방법	지표	산출방법	
인구	인구변화율	연평균 인구변화율	인구변화율	연평균 인구변화율	지자체의 지속가능성 대표 지표
	인구밀도	인구/면적	삭제	-	낙후도와 무관한 지역특성
산업경제	소득	소득세할 주민세	소득	소득세할 주민세	지역주민 삶의 질 측정
			실업률 (고용율)	고용자수/취업희망 자수(고용자수/생산 가능연령 인구)	일자리 확보 여부 파악
재정	재정력 지수	기준재정수입/기준재 정수요	삭제	-	소득/실업률 지표와 중복
지역 접근성	접근도	전국의 도시로부터의 시간거리 평균	삭제	-	낙후도와 무관한 지역특성

## 2) 지역발전등급제 시행 방안

### ● 지표점수와 지원목적별 지정제도를 결합한 지역발전등급제 시행

- 지역등급은 낙후도와 지원목적에 따라 3~5단계로 구분 가능
- 지표 점수를 통해 지역등급을 부여하여 낙후지역을 선정하되, 특별한 지원이 필요한 특수 지역은 지표 점수가 아니라 정책적인 지원목적에 따라 지정하도록 병행함
- 특수지역은 지원목적에 따라 지역산업의 육성, 지역재생사업의 활성화, 외국자본 유치 등 다양하나, 이미 개별 특별법에 의한 지원제도가 마련되어 있어서 중복회피가 필요함

### ● 시·군·구 단위와 별개로 개별 사업지구별로 낙후도 지수를 도출 필요

- 시·군·구 내에서 생활권을 설정하고 생활권 단위별로 결핍지수나 낙후도 지수를 조사하여 지역별 구분에 따른 획일성을 보완 필요
- 이 지표는 도시재생사업 지원이나 마을공동체 사업 지원을 위한 기준 설정시에 활용 가능

## 3) 지역등급별 차등지원 방안

### ● 지역등급 구분은 지역별로 차별화된 지원에 목적이 있으므로, 지역별로 낙후도나 지원 우선순위에 따라 차별화된 지원제도를 마련하는 것이 중요함

- 지역별로 차별화된 지원제도로는 포괄보조금의 차등지원이나 법인세의 차등 감면 등이 활용되고 있음
- 외국의 경우 지역별로 재산세나 취득세 등의 세율이나 부과 대상을 자율적으로 결정할 수 있기 때문에 지역발전등급제와 연계된 인센티브로 활용되고 있지 않지만, 우리나라에서는 지방세의 감면도 활용가능한 수단이 될 수 있음

#### 4) 지역발전등급제의 활용 방안

- 선도지역과 낙후지역간의 재정력 격차를 완화하기 위하여 광역시·도, 시·군별로 산출된 지역격차지수를 낙후지역 우선의 자원배분에 활용해야 함
  - 지역개발사업 대상지역 선정이나 지원에 적용할 뿐만 아니라 정부 각 부처별로 시행하는 SOC, 산업지원, 연구개발, 인적자원 육성 정책에 대해서도 시·도별, 시·군·구별 지표가 활용되어야 함
  
- 지역발전등급제는 지역별 국세나 지방세 차등화의 근거로 활용되어야 함
  - 낙후지역에 기업유치를 촉진할 수 있도록 법인세를 차등화하거나 재산세나 등록세 등의 지방세를 감면할 수 있는 근거로 활용할 수 있음
  
- 지역발전등급제는 지역별 최저기준의 근거자료로 활용되어야 함
  - 중앙정부는 낙후지역지표를 이용하여 최낙후지역이나 최저수준의 국민들에게 최저기준을 충족해주는 national minimum 정책을 시행하는 근거자료로 활용해야 함
  
- 지역발전등급제는 생활권 단위로 도출된 지표는 지역재생사업이나 마을공동체 활동 지원 등에 활용되어야 함
  - 생활권 단위에서 가장 열악하고 지원이 필요한 지역을 지표를 통해 선정하고 이 지역에 대해 우선적으로 재생사업을 시행하도록 지원해야 함
  - 마을단위별로 수집된 자료를 이용하여 작성된 낙후도 지표는 생활공동체 단위별로 각종 개발사업이나 도시정비사업의 우선순위나 재정지원의 순위를 결정하는 근거로 활용될 수 있음.

- 지역발전등급제는 지역균형발전 정책 추진을 위한 최소한의 제도적 기반
  - 어떤 지역을 우선적으로 지원해야 하는지, 어느 정도 지원해야 하는지를 객관적으로 구분하는 장치로서 필요한 제도
  - 각 시·군·구별로 낙후도지수를 선정하여 지역을 등급화하되, 등급에 따라 중앙정부의 지원과 관련 세제를 차등있게 적용하는 제도를 도입해야 함
  
- 지역발전등급제는 무분별한 특별법을 통한 지역개발 촉진 및 투자 활성화를 위한 지원제도의 기준이 될 수 있음
  - 특수한 상황에 있는 지역의 개발을 촉진하거나 투자를 촉진하기 위하여 다양한 특별법이 제정되어 있으나, 지원제도가 법률마다 상이하여 통합적인 기준이 부재함
  - 장기적으로 지역발전등급제를 통해 최낙후지역, 낙후지역, 특수상황지역 등으로 구분하여 지원을 차등화 필요
  
- 국가의 획일적 기준이 아니라 지역별 특수성을 반영할 수 있도록 지역의 자율적인 지역정책 추진을 지원 필요
  - 지역발전등급제는 국가의 최소기준을 지원하기 위한 제도로 활용하되, 구체적인 지역정책은 지자체가 자율적으로 추진하도록 지원
  - 국가 차원의 등급제외에 시·도별 차등 지원, 생활권 단위의 차등지원 방안을 동시에 고려 필요 

※ 본 연구는 '저성장시대의 신지역균형발전을 위한 지역산업 육성 및 지역개발사업의 방향과 과제' (2013)의 일부를 발췌하여 재구성하였으며, 충남발전연구원의 공식견해와 다를 수 있습니다.

## ◆ 참고 자료 ◆

- 강현수, 2013, “우리나라 지역불균형의 전개과정과 실태”, 「지역균형발전론의 재구성:성찰과 대안 모색」, 사회평론.
- 변필성·김광익·장철순·임상연·김진범·이운석, 2013, 『낙후지역 개발사업의 추진 실태 및 실효성 제고 방안』, 국토연구원 연구보고서.
- 장재홍·송하율·김찬준·김동수·변창욱·서정해·정준호, 2012, 『한국 지역정책의 새로운 도전: 효율과 형평의 동태적 조화』, 산업연구원 연구보고서.
- 정종석·송하율·김영수·김찬준, 2011, 『지역산업 육성 지원제도의 개편방안』, 산업연구원 연구보고서.
- 정준호, 2013, “지역간 경제적 격차의 실상과 원인”, 「지역균형발전론의 재구성:성찰과 대안 모색」, 사회평론.
- OECD, 2012, *Promoting Growth in All Regions*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

## 2014년도 충남리포트

구분	제 목	집필자	발행일
2014-01	동아시아 철새 보전, 서천갯벌에 달렸다	정옥식	2014.01.01
2014-02	통합브랜드 구축으로 도시의 경쟁력을 높인다	이충훈	2014.01.09
2014-03	충남의 협동조합, 정체성을 높이고 지역사회발전에 기여할 수 있어야	송두범	2014.01.21
2014-04	이제! 유역주민이 참여하는 물자치 시대이다	이상진	2014.01.27
2014-05	활력 넘치는 전통시장 되살리기, 상품권 사용 활성화가 필요하다	이민정	2014.01.28
2014-06	조류인플루엔자(AI) 관리 대책, 예방이 최우선이다!	정옥식	2014.02.11
2014-07	지원·참여형 문화소외계층 정책으로 충남형 문화복지시책을 추진하자	이인배	2014.02.13
2014-08	FTA를 수출확대의 기회로 삼아야	김양중	2014.02.20
2014-09	사라지는 농촌마을! 한계(限界)마을정책 도입해야	조영재	2014.02.25
2014-10	2014년 충남경제 전망과 시사점	김양중	2014.02.28
2014-11	다기능농업을 활성화하자	이관률·정현희	2014.03.06
2014-12	충청남도 벤처기업 현황과 발전방안	임형빈	2014.03.13
2014-13	충남 고령자 교통안전 대책이 필요하다	김원철	2014.03.27
2014-14	충남형 주민자치 거버넌스 구축을 위한 정책과제	최병학	2014.04.03
2014-15	충남의 행복지표와 정책 연계 방안이 필요하다	고승희	2014.04.16
2014-16	충남 논외의 생물상 및 생물다양성 증진 방안	정옥식	2014.05.08
2014-17	2040년 읍면동 인구 추계로 본 충남의 정책과제	임준홍·홍성호	2014.05.15
2014-18	내포광역도시권 형성을 위한 지역간 연계·협력 추진 방안	오명택·김정연	2014.06.12
2014-19	충남의 미래 성장을 견인할 자동차부품산업	김양중	2014.06.19
2014-20	민선6기 충남도 및 기초자치단체 당선자 공약 분석	송두범	2014.06.24
2014-21	자살예방을 위한 정책적 노력이 필요하다	이수철	2014.07.14
2014-22	지역을 위한 농협 혁신 성공 전략	이호중	2014.07.16
2014-23	대등하고 협력적인 중앙·지방간 재정관계 정립을 위한 제도개선	이정만·고승희	2014.07.17
2014-24	충남 보육정책 진단과 공공성 강화 방안	최은희	2014.07.21
2014-25	충남 자동차부품산업의 기술도약을 위한 정책과제	김양중	2014.07.23
2014-26	충남 협동조합의 조직화와 공급생태계 조성의 필요성	장종익	2014.07.28
2014-27	충청남도 자기주도 행정체계의 지속적 관리방안	주운현	2014.07.30
2014-28	충남 정책 키워드(3농혁신, 사회적경제)의 SNS 데이터 분석	임화진	2014.07.31
2014-29	프란치스코 교황의 충남 방문 의미와 향후 과제	유병덕·최영화	2014.08.05
2014-30	충남 자동차부품기업 기술개발 지원제도의 개선방안	김양중	2014.08.07
2014-31	내포지역의 정체성 정립과 추진과제	박철희	2014.08.11
2014-32	한국 경제의 새로운 성장전략 모색과 민선6기 충남의 발전 방향	김찬규 외	2014.08.21
2014-33	지방 3.0 시대, 충남 재정정보공개의 의미와 과제	정창수	2014.09.11
2014-34	분권형 초광역자치의 필요성과 과제	김순은	2014.09.16
2014-35	충남경제의 선순환을 위해 분공장 경제 탈피가 필요하다	박 경	2014.09.18
2014-36	충남 벤처기업 육성을 위한 벤처투자금융 활성화 방안	김흥기	2014.09.23
2014-37	충청남도 행복기움지원단 활성화 방향과 과제	김용현	2014.09.25

- 충남발전연구원 홈페이지(www.cdi.re.kr)에서 쉽게 볼 수 있으며, 인용시 출처를 정확히 밝혀주세요!
- 본 연구보고서는 충남발전연구원의 자체보고서로 발간된 것이며, 충남도의 공식입장과 다를 수 있습니다.