

충남리포트 제130호

ChungNam Report

2014. 09. 30.

CONTENTS

〈요약〉

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

균형발전을 위한 지역발전등급제 도입과 지역별 차등지원 방안 제언

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

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 성장축진지역, 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

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/취업희망자수(고용자수/생산가능연령 인구)	일자리 확보 여부 파악
재정	재정력 지수	기준재정수입/기준재정수요	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.

◆ 참 고 자 료 ◆

- 강현수, 2013, “우리나라 지역불균형의 전개과정과 실태”, 「지역균형발전론의 재구성:성찰과 대안 모색」, 사회평론.
- 변필성·김광익·장철순·임상연·김진범·이윤석, 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! 유역주인이 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 논의 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.