

# 낙후지역개발정책의 장기변동 분석\*

## An Analysis on the Long-term Policy Change for Underdeveloped Regions

김영단 Kim Youngdan\*\*, 서순탁 Suh Soontak\*\*\*

### Abstract

This study aims to understand the long-term policy change for underdeveloped regions in Korea. The study shows the following: First, six kinds of policies for underdeveloped regions are classified into three types based on the long-term views of policy change. Type-A is a type of maintenance after policy innovation, Type-B is a type of ending after innovation, and Type-C is a type of maintenance after punctuated policy innovation, in which relevant previous policies are punctuated due to political or socioeconomic problems. In addition to these findings, this study suggests that two patterns exist in relationships between government transitions and policy changes. The first pattern is that new governments have a tendency to introduce new policies, which lead to the cumulating of policy innovation. The second pattern is that new governments have a tendency to maintain or succeed the policies of previous government even though policy termination happens in part.

Keywords: Underdeveloped Regions, Policy Change, Punctuated Innovation, Policy Succession

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

낙후지역은 문제지역 중 하나로 우리나라 정부는 매우 오랜 기간 낙후지역 문제에 관여해 왔다. 1960~1970년에는 특정지역 개발에 치중하였기 때문에 낙후지역개발 문제가 크게 다루어지지 않았으나, 1980년대 제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)의 수립을 계기로 도서, 오지, 접경지역 등 낙후지역개발에 대한 구체적 방안이 본격화되었다. 이에 따라 1986년 「도서개발촉진법」, 1988년 「오지개발촉진법」 등이 제정되었다. 제3차 국토종합개발계획

(1992~2001년)에서는 전국 차원에서 소득 및 개발 수준이 낙후된 지역과 더불어 남북 접경지역에 대한 논의가 이루어졌으며, 이에 따라 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」(1994년), 「접경지역지원법」(2000년) 등이 제정되었다. 제4차 국토종합계획(2000~2020년)과 수정계획(2006~2020년) 그리고 「국가균형발전특별법」(2004년)에 의한 국가균형발전정책이 추진됨에 따라 그간 부처별로 분산 추진되었던 낙후지역개발정책의 통합적 추진방안이 모색되었고 동시에 새로운 형태의 신활력지역정책이 추진되었다. 이후 전면 개정된 「국가균형발전 특별법」(2009년)에 따른 지역발전정책의 추진과 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020년)의 수립으로

\* 본 논문은 김영단(2015)의 박사학위 논문 '한국의 낙후지역개발 정책변동 분석' 일부를 재구성한 것임.

\*\* 서울시립대학교 도시행정학과 행정학 박사(제1저자) | Ph.D., Dept. of Urban Administration, Univ. of Seoul | Primary Author | dan1975@naver.com

\*\*\* 서울시립대학교 도시행정학과 교수(교신저자) | Prof., Dept. of Urban Administration, Univ. of Seoul | Corresponding Author | stsuh@uos.ac.kr

낙후지역개발정책은 성장촉진지역, 특수상황지역 등 기초생활권정책에 포함되는 한편, 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」(2008년)의 제정으로 낙후지역개발을 위한 신발전지역정책이 추진되기도 하였다.

본 논문의 목적은 거점 및 자원개발 중심의 특정 지역개발정책과는 맥락을 달리하는, 지역 간 상대적 격차의 문제를 해결하고자 출발한 낙후지역개발정책이 그간 어떻게 변동되었는지를 정책변동의 관점에서 재해석하고자 하는 데 있다.<sup>1)</sup> 정책변동(policy change)이란 한마디로 정책이 변하는 것이라고 할 수 있지만 시간적 범위와 분석기준을 어떻게 설정하는가에 따라 그 이해는 달라질 수 있기 때문에(유훈 2009, 135; 하민지 2013, 29) 본 논문에서는 전두환 정부부터 이명박 정부에 이르기까지 기존 낙후지역개발정책에 대한 대응이라는 정부별 관점에서 그간 낙후지역개발정책의 장기변동을 분석하고자 한다.

## 2. 연구의 대상 및 범위

낙후지역에 대한 학술적 정의는 국가마다 학자마다 다양한데, 이는 사전적 정의에서 모호하게 설명되는 어

떤 측면, 어떤 기준, 어떤 지역에 대한 해석이 학자마다 다르기 때문이다(김민재 2008, 6; 이정섭 2004, 121; 송미령 2008, 6). 특히, 낙후지역은 국가의 경제발전 수준이나 지역격차의 정도에 따라 실천적 의미를 달리 하기 때문에 보편화된 정의는 없다(이원호, 이재준, 안영진, 김태환 외 2009, 4). 다만, 초기에는 경제적 측면이 중시되었으나, 이후에는 사회적 측면, 문화적 측면, 전반적인 삶의 질 측면까지 고려되었다고 할 수 있다(〈표 1〉 참조).

한편, 낙후지역(부진지역 또는 후진지역)에 대한 정책·제도적 개념은 시대마다 정부마다 차이를 보였다고 할 수 있다. 먼저 정책적 개념은 제1~4차 국토종합개발계획(이하 국토계획)을 통해 확인해 볼 수 있는데, 제1차 국토계획(1972~1981년)에서는 부진지역(不振地域)이라는 개념이 사용된 반면, 제2차 국토계획(1982~1991년)에서는 후진지역(後進地域)이라는 용어로 사용되었다. 이후 제3차 국토계획(1992~2001년)부터는 낙후지역(落後地域)이라는 개념으로 사용되었다(〈표 2〉 참조).

제1차 국토계획의 기본목표 달성을 위한 3대 개발정책(開發政策) 중 하나가 바로 ‘부진지역(不振地域)개발을 위한 지역기능의 강화’였다. 다시 말해, 산업구조의

1) 특정지역개발정책은 1963년 제정된 「국토건설종합계획법」과 1980년 제정된 「특정지역종합개발에관한특별조치법(특별조치법)」에 근거를 두고 전개되었다. 「특별조치법」에 명시된 특정지역개발의 목표는 특정지역의 자원을 종합적으로 이용·개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기함으로써 국민생활의 향상과 국민경제의 발전에 기여하는 것이었음. 이는 상대적 지역 격차의 해소라는 낙후지역개발정책의 목표와는 근본적으로 다르다고 할 수 있음.

2) 지역경제의 ‘부진’에 대한 내용은 부문별 계획의 도시개발 부문에서 다음과 같이 설명되어 있음. “도시화과정에 있어서 인구의 분포 상태를 보면 읍급 또는 10만 이하의 소도시들은 인구증가가 미미하여 자연증가율에도 이르지 못하는 도시도 있는 반면에 인구 50만 이상의 대도시의 경우에는 인구증가가 팽목할 정도의 급격한 증가추세를 나타내고 있다. 서울의 경우 1949년에 144만 6천 명에 불과했던 것이 1970년에는 약 네 배로 팽창하여 연평균 8%의 높은 증가율을 보이고 있다. 이러한 도시로의 인구증가는 ‘농촌경제의 상대적인 부진’에서 그 원인을 찾아 볼 수 있으며, 제1차 및 제2차 경제개발5개년계획에 따라 도시에 있어서의 공업이 개발되므로 농촌인구를 흡수한 데에서도 그 원인을 찾아 볼 수 있다. 앞으로 있을 계속적인 경제개발계획은 공업화를 촉진함으로써 한층 더 도시화과정을 가속시킬 것이 예상되므로 1981년의 도시인구는 총인구의 총 65%에 이를 것으로 예상되고 있다. (중간생략) 연혁적으로 단위도시 스스로의 후생문제 추구와 도시가 위치한 배후지와의 상대적 관계에서 오는 유대 및 편익의 제공이란 두 면을 지니고 있다. 도시개발 문제가 국토계획에서 중요시되는 이유는 국가 체계기능의 집적지로서 사회간접자본에 의한 편익시설의 이점도 있으나 이 밖에도 지역개발의 거점으로서 기능 때문이다. 따라서 도시개발이 지역격차의 시정, 고용의 안정과 문화의 발전을 도모할 뿐 아니라 지방산업의 진흥과 자원개발적 성격을 띠게 되므로 전국적인 입장에서 도시의 지역적 적정 배치와 개발은 국토계획의 중요한 측면이 된다. 현재 우리나라 도시입지와 그 구조는 한 국가단위의 경제체제를 경영하는 데 있어 큰 능력이 보장되지 어려운 상황에 있으므로 도시체계의 합리적 조정과 개발을 도모하기 위하여 다음과 같이 개발방향을 설정한다”(대한민국정부 1971, 67-68).

표 1\_ 낙후지역의 학술적 개념 정의

구분	주요 내용
박양춘 (1977; 1981)	• 지역발전 과정에서 도입된 하나의 상대적 개념으로서 일정 시점을 기준으로 보아 사회·경제적 측면의 지역성장이 여타 지역에 비하여 보조를 같이 하지 못하는 지역
이철우 (1981)	• 낙후지역 또는 부진지역이란 지역발전 과정에서 도입된 하나의 상대적 개념으로서 일정 시점을 기준으로 사회적, 경제적, 문화적 측면의 성장이 여타 지역에 비하여 수준이 낮거나 보조를 같이 하지 못하는 지역
엄기철, 이문원, 류근호 (1991)	• 인구의 자연증가율이 높아 노동력의 공급이 과잉 상태에 있고 전통적인 산업이 지배적인 경제 구조를 갖는 지역(개발도상국), 저발전 또는 부진지역이란 발전 또는 개발의 상대적 개념으로 우리나라의 산간지역이나 농어촌지역과 같이 지형, 기후 혹은 다른 입지 조건이 불리하여 개발이 되지 못하거나 전국계획상의 우선순위 등에 밀려 지역개발이 부진한 지역(선진국).
임경수 (2003)	• 주민생활 전체의 질적 수준을 보여주는 삶의 질 자체가 여타지역에 비해 현저히 낮은 수준에 있는 지역
국가균형발전위원회 (2004)	• 자연적, 경제적, 사회적 제반 여건의 불리로 인하여 경제성장 과정에서 상대적으로 개발이 부진하고 소득과 생활 및 문화수준이 현저히 낮은 지역
김현호, 한표환 (2005)	• 선진화된 지역 혹은 개발된 지역과 대비되는 지역으로 계량화의 어려움은 있으나, 사회, 경제 등 제반 분야의 발전 수준이 낮은 지역
최윤기, 사공목 (2005)	• 여타 지역에 비해 소득 수준이 현저히 낮고 자력으로 성장 동력을 창출하기 어려워 성장이 정체되거나 다른 지역과의 성장격차가 확대된 지역
오은주, 김선기 (2008)	• 지역발전이 부진하여 자력으로 재생이 어려운 지역
이원호, 이재준, 안영진, 김태환 외 (2009)	• 발전지역에 대한 상반된 개념으로 이해하면서 지역개발 수준이 상대적으로 취약하여 정부의 정책적 지원이 없는 자족적으로 지역주민의 복지증진 및 지역개발이 곤란한 지역
이종화, 손상락, 이동수, 김동주 (2010)	• 기본적으로 한 국가 내에서 타 지역과 발전 격차의 비교 결과로서 규정되는 지역이며, 지역의 발전 정도는 끊임없이 변화하기 때문에 낙후지역도 국가 내에서 당해지역과 타 지역의 발전 수준의 상대적 변화에 따라 가변적으로 결정

변화와 지역경제의 변동에 따라 발생하는 부진지역과 사회적·문화적으로 뒤떨어진 농어촌을 개발하기 위하여 지역 특성에 적합한 산업을 개발하고 사회공동시설을 확충하여 지역적 자립기능을 강화하는 것이었다(대한민국정부 1971, 8-9). 그러나 선언적 수준일 뿐 부진지역에 대한 명확한 개념이나 구체적인 대상 지역에 대한 언급은 없다. 맥락적인 측면에서 부진지역이란 '지역경제가 부진한 지방도시' 좁으로 이해된다.<sup>3)</sup>

제2차 국토계획(1982~1991년)의 기본목표 달성을 위한 4대 개발전략 중 하나는 '후진지역(後進地域)의 개발 촉진'이었다. 오지, 산간지 등 상대적

인 낙후지역 가운데 관광자원, 지역특산물 등 개발 잠재력이 있는데도 지역기능이 미흡하여 인구유출이 많은 지역은 특정지역의 지정 등으로 정부가 적극적으로 지원 또는 개발하는 것이었다(대한민국정부 1982, 17-18). 제1차 국토계획의 부진지역과는 달리, 제2차 국토계획에서는 후진지역에 대한 정책목표와 집단 대상이 보다 구체화되었다고 할 수 있다. 후진지역 개발에 대한 세부 내용은 '농어촌 및 특수지역 개발' 부문에 언급되어 있는데, 농어촌 개발을 제외하면, 특정지역 개발과 특수지역 개발(광산도읍, 낙도지역, 휴전선 인접지역)로 구분할 수 있다.<sup>3)</sup> 이와

3) 제2차 국토계획의 골격(안)에 언급된 후진지역(또는 특수지역)은 태백산 주변지역, 중부서해안지역, 경북북부지역, 서남부해안지역, 지리산 주변지역 등 다섯 개 지역이며(국토개발연구원 1980, 55), 계획(안)에 거론된 특수지역은 광산도읍(태백, 도계, 사북 등), 낙도(落島)지역, 접경지역 등 세 개 유형으로 제시되었음(국토개발연구원 1981, 77).

같이 제2차 국토계획에서는 후진지역 개발의 정책목표와 대상이 구체화되었다고 할 수 있으나, 주로 특정 지역이나 특수지역(광산, 낙도, 접경 등)에 한정된 개념이었다고 할 수 있다. 이러한 개념은 1987년 수정 계획에서도 그대로 유지되었다.

제3차 국토계획(1992~2001년)의 6대 추진전략에

서 낙후지역 개발에 대한 직접적인 내용은 제외되었다. 대신 첫 번째 추진전략인 ‘지방의 육성과 수도권 집중의 억제’에 포함되었는데, 이는 낙후지역 개발의 문제가 지방개발 중심의 적극적 균형개발 프레임(frame)에 포함되었기 때문이다. 한편, 낙후지역개발의 한 부분이라고 할 수 있는 접경지역 개발은 ‘남북교류지역

표 2\_ 제1~4차 국토종합계획상의 낙후지역 개념과 정책방향

구분	추진 전략	낙후지역의 개념과 정책방향
제1차 국토종합개발계획 (1972~1981년)	3대 전략 △ 대규모 공업기지의 구축정비 △ 교통통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비 ▲ 부진지역 개발을 위한 지역기능 강화	• 맥락적인 측면에서 부진지역이란 ‘지역경제가 부진한 지방도시’ 쪽으로 유추 • 산업구조의 변화와 지역경제의 변동에 따라 발생하는 부진지역 개발(선연적 수준)
제2차 국토종합개발계획 (1982~1991년)	4대 전략 △ 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성 △ 서울·부산 양대 도시의 성장억제 및 관리 △ 지역기능 강화를 위한 교통·통신 등 사회간접자본 확충 ▲ 후진지역의 개발 촉진	• 오지, 산간지 등 상대적인 후진지역 • 관광자원, 지역특산물 등 개발잠재력이 있는 데도 지역기능이 미흡하여 인구유출이 많은 지역은 특정지역의 지정 등으로 정부가 적극적으로 지원 또는 개발
제2차 국토종합개발계획 수정계획 (1987~1991년)	4대 전략 △ 국토균형개발을 위한 다핵구조 형성 △ 광역종합개발방식 도입 △ 공공투자의 지역 간 적정 배치 ▲ 후진지역의 개발 촉진 △ 지방정부 및 주민참여 확대	상동
제3차 국토종합개발계획 (1992~2001년)	6대 전략 ▲ 지방의 육성과 수도권집중 억제 △ 신산업지대의 조성과 산업구조 고도화 △ 통합적 고속교류망 구축 △ 국민생활과 환경문제 투자 확대 △ 국토계획의 집행력 강화 및 국토이용 관련 제도 정비 △ 남북교류지역 개발·관리	• 낙후지역(또는 특정지역)의 개발·관리(기준 설정) • 전국 차원에서 소득 및 개발 수준이 낙후된 지역으로, 덕유산·지리산 일대, 강원남부, 충북·경북북부, 경남서부·전남북동부 등 산간오지(山間奧地)와 산탄(産炭)지역 등 • 휴전선, 민통선 일대 남북 접경지역
제4차 국토종합계획 (2000~2020년)	5대 전략 △ 개방형 통합국토축 형성 ▲ 지역별 경쟁력 고도화 △ 건강하고 쾌적한 국토환경 조성 △ 고속교통·정보망 구축 ▲ 남북한 교류협력기반 조성	• 낙후지역의 유형을 도서지역, 산간지역, 폐광지역, 접경지역, 농산어촌지역 등 다섯 개로 구분하고 유형별 개발전략 제시
제4차 국토종합계획 수정계획 (2006~2020년)	6대 전략 ▲ 자립형 지역발전기반 구축 △ 동북아시아의 국토 경영과 통일기반 조성 △ 네트워크형 인프라 구축 △ 아름답고 인간적인 정주환경 조성 △ 지속가능한 국토 및 자원관리 △ 분권형 국토계획 및 집행체계 구축	• 부처별로 분산 추진되고 있는 낙후지역 지원 사업을 통합하여 정책의 효율성을 높이고, 지역이 자율권을 가지고 사용할 수 있도록 포괄적 지원 방식으로 전환(신활력사업 등)
제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020년)	6대 전략 ▲ 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화 △ 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성 △ 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성 △ 녹색교통·국토정보 통합네트워크 구축 △ 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축 △ 초국경적 국토경영 기반 구축	• 도서지역, 접경지역 등 분산된 낙후지역개발 정책을 체계화 • 기초생활권 개발에 포함하여 추진 • 성장촉진지역, 특수상향지역(접경지역) 등 새로운 용어를 도입하였으나, 기본적인 개념은 이전과 동일

주: ▲는 추진전략 중 낙후지역 개발과 직·간접적으로 관련된 부분임.

출처: 제1~4차 대한민국정부 1971; 1982; 1987; 1992; 2000; 2006; 2011.

의 개발·관리'라는 추진전략에 포함되어 제시되었다. 낙후지역 개발에 대한 세부 내용은 '지방분산형 국토골격의 형성'에 잘 나타나 있는데, 기본방향의 세 번째가 '농어촌의 구조개선과 낙후지역의 개발 촉진'이다. 특히 낙후지역(또는 특정지역)의 개발·관리를 위해 대상지역을 크게 두 가지로 체계화하였다. 첫 번째 대상은 전국 차원에서 소득 및 개발수준이 낙후된 지역으로, 덕유산·지리산일대, 강원남부, 충북·경북북부, 경남서부·전남북동부 등 산간오지(山間奧地)와 산탄(産炭)지역 등이다. 이를 낙후지역으로 지정·관리하기 위한 기준 정립의 필요성을 제시하였다. 두 번째 대상은 휴전선, 민통선 일대 남북 접경지역이다(대한민국정부 1992, 43). 제3차 국토계획상 낙후지역의 정책적 개념은 제2차 국토계획의 후진지역과 유사하다고 할 수 있으나 낙후지역의 정책목표와 대상, 그리고 선정 기준 등을 명확히 하고자 하였다.

이러한 경향은 제4차 국토계획(2000~2020년)과 수정계획(2006~2020년)에서도 그대로 유지되었다. 제4차 국토계획에서는 낙후지역의 유형을 도서지역, 산간지역, 폐광지역, 접경지역, 농산어촌지역 등 유형별 개발전략이 제시되었고(대한민국정부 2000, 28-29). 제4차 수정계획(2006~2020년)에서는 부처별로 분산 추진되고 있는 낙후지역 지원을 통합하여 정책의 효율성을 높이고 지역이 자율권을 가지고 활용할 수 있도록 신활력사업 등 포괄적 지원방안이 전략적으로 제시되었다(대한민국정부 2006, 70). 이후 제4차 수정계획(2011~2020년)에서는 낙후지역 개발이 기초생활권 개발에 포함되어 제시되었다. 성장촉진지역, 특수상황지역(접경지역) 등의 새로운 용어가 등장하

였으나(대한민국정부 2011, 43), 기본적인 개념은 이전과 동일하다고 할 수 있다.

국토계획에 나타난 낙후지역의 정책적 개념은 관련 법률이나 제도를 통해 보다 구체화되었다고 할 수 있다(표 3) 참조. 낙후지역의 개념을 공식적이고 포괄적으로 규정한 법률은 「국가균형발전특별법(2004년)」이라고 할 수 있다. 당시 법률에서는 낙후지역을 오지(「오지개발촉진법」), 개발대상도서(「도서개발촉진법」), 접경지역(「접경지역지원법」), 개발촉진지구(「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」), 그 밖에 생활환경이 열악하고 개발 수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령이 정하는 지역으로 규정하였다. 이러한 개념정의는 법 적용을 위한 대상지역의 실무적 열거에 불과하지만, 부처별로 각각 달리 해석·적용되어왔던 낙후지역의 개념과 범위를 단일화하였다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 기존 개발 법상 낙후지역(도서, 오지, 접경, 개발촉진지구 등)과는 별도로 '그 밖에 생활환경이 열악하고 개발 수준이 현저하게 저조한 지역'이라고 재차 포괄 규정함으로써 낙후지역의 일반적 개념을 정의하고 있는데, 이 지역이 곧 신활력 지역이다(이종화, 손상락, 이동수, 김동주 2010, 6).<sup>4)</sup> 이러한 논의에 기초할 때, 낙후지역의 법·제도적 개념에는 오지, 도서, 접경, 개발촉진지구, 신활력지역 등이 포함된다고 할 수 있다. 이러한 다섯 개 지역에 대한 통합적 개념은 이후 제정된 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법(2008년)」에 의한 신발전지역의 개념과 일맥상통한다.<sup>5)</sup>

이러한 낙후지역의 포괄적 개념은 「국가균형발전 특별법」의 전면 개정(2009년)으로 성장촉진지역

4) 법령상 낙후지역에 대한 규정 이외에도 정부조직법상 낙후지역정책을 담당하고 있는 행정자치부에서는 '개발 수준이 상대적으로 취약하여 정부의 정책적 지원이 없이는 자족적으로 주민의 복지증진 및 지역개발이 곤란한 지역'으로 규정한 바 있으며(이종화, 손상락, 이동수, 김동주 2010, 6), 국가균형발전위원회에서는 낙후지역을 '기초수요가 전국 최저 수준에 미치지 못하여 주민의 삶의 질이 저하된 지역'으로 규정하기도 하였음(국가균형발전위원회 2003, 9).

5) 다섯 개 지역에 대한 통합적 개념은 이후 제정된 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」에도 반영되었음. 즉, 법률상 신발전지역이란 「국가균형발전 특별법」에서 정의하고 있는 낙후지역인 다섯 개 지역을 의미하였음.

표 3 \_ 낙후지역의 법·제도적 개념정의와 범위

관련 법·제도		낙후지역의 개념과 범위
도시개발촉진법 (1986년)	도시지역	·제주도 본도를 제외한 해상의 전 도서(10인 이상 도서)
오지개발촉진법 (1988년)	오지지역	·도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득 수준과 생활 수준이 현저히 낮은 지역 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역
지역균형개발및 지방중소기업육성에 관한법률 (1994년)	개발촉진 지구	·개발 수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우
접경지역지원법 (2000년)	접경지역	·민간인통제선 이남의 시·군 관할구역에 속하는 지역으로서 민통선으로부터 거리 및 지리적 여건·개발 정도 등을 기준으로 하여 대통령령이 정하는 지역
국가균형발전특별법 (2004년)	신활력지역	·생활환경이 열악하고 개발 수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령이 정하는 지역
	낙후지역	·도시지역, 오지지역, 개발촉진지구, 접경지역과 그밖에 생활환경이 열악하고 개발 수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령이 정하는 지역(신활력지역)
신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법 (2008년)	신발전지역	·국가균형발전특별법의 낙후지역(도서, 오지, 개발촉진지구, 접경지역, 신활력지역 등)
국가균형발전 특별법 개정 (2009년)	성장촉진 지역	·생활환경이 열악하고 개발 수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정 상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역(개발촉진지구, 도서지역 등)
	특수상황 지역	·남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역(접경지역, 개발대상도서. 다만, 성장촉진지역에 해당하는 도시는 제외, 대통령령으로 정하는 지역)

출처: 법제처. <http://www.moleg.go.kr> (2015년 5월 21일 검색).

과 특수상황지역으로 구분되었는데, 성장촉진지역에는 개발촉진지구와 도서지역이 포함되며, 특수상황지역에는 접경지역이 포함되었다. 여기서 주목할 점은 이명박 정부가 도입한 성장촉진지역이나 특수상황지역은 차등적 재정 보조율을 지역별로 달리 적용하기 위한 행정상의 개념일 뿐 구체적 정책 프로그램은 기존과 별반 다르지 않다.<sup>6)</sup> 결과적으로 낙후지역의 범위에는 오지, 도서, 접경, 개발촉진지구, 신

활력지역 등과 함께 이후 도입된 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법(2008년)」에 의한 신발전지역이 포함될 수 있으며, 본 논문의 대상 및 범위는 이러한 법·제도적 기준에 따른 구체적인 정책사업(프로그램)을 포함하는 여섯 개 낙후지역개발정책, 다시 말해 도서개발정책, 오지개발정책, 개발촉진지구정책, 접경지역지원정책, 신활력지역정책, 신발전지역정책 등에 한정하고자 한다.<sup>7)</sup>

6) 이명박 정부는 2009년 「국가균형발전 특별법」을 대폭 개정하고 지역발전 5개년계획을 통해 국토를 기초생활권, 5+2 광역경제권, 초광역개발권 등 3차원으로 구분하고, 체계적인 지원을 시도하였음. 특히 기초생활권은 성장촉진지역(개발촉진지구, 도서개발 등 2개), 특수상황지역(접경지역 지원 등 15개), 도심재생지역, 일반농산어촌지역 등으로 구분하였는데, 이는 각 부처가 해당하는 지역을 포괄적으로 담당하도록 하려는 의도였음. 이러한 기초생활권정책은 낙후지역 개발을 포함하는 지역정책의 일부라고 할 수 있기 때문에 낙후지역 개발정책의 논의 대상에서 제외하고자 함.

7) 기초생활권정책에 의한 성장촉진지역, 특수상황지역 등은 재정의 차등보조율을 지역별로 달리 적용하기 위한 지역개념으로 본 논문의 대상 및 범위에서는 제외하였음. 더욱이 기초생활권정책은 낙후지역개발정책이라기보다는 지역정책의 프레임이기 때문에, 자칫 낙후지역개발정책을 중심으로 전개하려는 본 논문의 목적이 희석될 가능성이 높다고 판단하였음. 이에 대한 논의는 지역정책의 수준에서 검토되는 것이 바람직하다고 사료됨.

표 4\_ 정책변동의 유형과 분류 기준

기본 유형	세부 유형	법률 제정 등 신규 여부	근본 취지 또는 목적변화	조직이나 추진방식 또는 계획상의 변화	세부 유형 분류 기준
정책혁신 (policy innovation)	단절적 혁신	○	○	○	이전 정책 단절 여부
	비단절적 혁신	○	○	○	이전 정책 지속 여부
정책승계 (policy succession)	전환적 승계	×	○	○	법률상 목표와 수단의 변화
	적응적 승계	×	×	○	법률상 수단의 변화 (조직, 추진방식, 계획 등)
정책유지(policy maintenance)		×	×	×	법률, 조직, 계획 등 유지
정책종결(policy termination)		×	×	×	법률, 조직, 계획 등 폐지

출처: Hogwood and Peters 1983, 27; 유훈 2009, 143 등을 참조하여 재구성.

## II. 정책변동의 분석 기준

정책변동의 분석에 있어 중요한 것은 분석 기준이라고 할 수 있다. 이는 어떠한 기준인가에 따라 정책변동의 유형이나 양상이 달라질 수 있기 때문이다. 본 논문에서는 정책변동의 분석 기준으로 Hogwood and Peters(1983, 25-29)의 정책변동 기본유형을 적용하되, 낙후지역개발정책의 장기변동 특성을 반영하기 위해 정책혁신과 정책승계를 세부유형으로 구분하여 제시하였다(〈표 4〉 참조).<sup>8)</sup> 첫째, 정책혁신(policy innovation)은 단절적 혁신과 비단절적 혁신으로 구분하였다.<sup>9)</sup> 이는 이전 정책과의 관계를 규정한다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 단절적 혁신이란 이전 정책을 단절시키고 이를 대체하는 개념에서 새롭게 형성

되는 혁신이라고 할 수 있다. 반면, 비단절적 혁신이란 이전 정책의 단절 없이 새롭게 형성되는 혁신을 말한다. 비단절적 혁신은 이전 정책을 유지 또는 승계하게 된다. 둘째, 정책승계(policy succession)란 정책혁신이나 정책유지와는 구분되는 개념으로, 기존 정책 내용에 구체적인 변화가 발생한 경우를 의미한다.<sup>10)</sup> 정책승계는 다시 전환적 승계와 적응적 승계로 세분할 수 있다. 전환적 승계란 근본 취지나 목적이 달라지는 것으로 이에 따른 조직이나 추진방식, 계획 등도 달라진다고 할 수 있다. 반면, 적응적 승계란 해당 정책의 근본 취지나 목표는 유지하면서 조직이나 추진방식, 계획 등을 달라진 여건에 맞게 조정하는 것이라고 할 수 있다. 셋째, 정책유지(policy maintenance)란 근본 취지나 목적의 변화뿐만 아니라 법률이나 조

8) Rose(1976, 8-14)나 Hall(1993, 281-284)은 정책변동에 있어 정책목표나 정책수단의 변화를 중시한 반면, Hogwood and Peters(1983, 15-29)는 근본 취지나 법률, 조직, 예산 등의 변화를 중시하였음.

9) 정책혁신(policy innovation)이란 정부가 관여하지 않고 있던 분야에 개입하기 위해 새로운 정책을 결정하는 것을 의미함. 이제까지 그 분야에 대한 정부의 개입이 없었기 때문에 하나의 정책이 완전히 새로 만들어지는 것이며, 엄격하게 보면 정책의 변동이 아니라 새로운 정책을 처음으로 만드는 것이라고 할 수 있음. 양승일(2011)은 정책혁신의 세부 유형을 창조형과 반복형으로 구분한 바 있음.

10) 정책승계(policy succession)는 정책의 기본적인 성격을 바꾸는 것으로 정책의 근본적인 수정을 하는 경우, 정책의 중요한 일부를 없애거나 새로운 부분을 추가하는 경우, 정책을 없애고 새로이 완전히 대체하는 경우 등을 포함함. 어느 경우이거나 정책목표는 변하지 않기 때문에 정책승계라고 부르게 됨. 정책목표는 변하지 않지만 사업이나 담당조직, 예산행목에서도 중대한 변화가 일어난다는 점에서 정책유지와 다름(정정길, 최종원, 이시원, 정준근 2003, 837; 박호숙 2005, 210-2011). 정책승계는 선형적 승계, 정책통합, 정책분할, 부분종결, 비선형적 승계, 우발적 승계, 복합적 승계 등 세분할 수 있음. 특히 비선형적 승계는 기존 정책이 전적으로 폐지되고 동일한 목표를 지닌 새로운 정책이 수립되는 정책이나 프로그램이 기존의 정책과는 목표·특징·조직형태 등이 크게 다르다는 데 그 특색이 있음(유훈 2009, 209).

직, 계획상의 변화가 거의 없는 경우를 의미한다. 넷째, 정책종결(policy termination)은 현존하는 정책이 완전히 소멸되는 경우다. 정책수단이 되는 사업들과 이를 지원하는 예산은 완전히 소멸되고, 이들을 대체할 다른 정책도 결정되지 않는다.

이러한 정책변동의 유형은 상호 유기적인 관계라고 할 수 있다. 처음으로 정책이 만들어지면 환경의 변화가 있어도 정책 내용을 변화에 적응시켜 수정·보완하여 정책유지의 형태로 그 기본 골격을 유지하다가, 변화가 누적되면 정책승계라는 정책의 대폭적 수정·변경이 이루어지거나 그것으로 부족하면 정책을 새로운 것으로 대체하게 된다. 이렇게 승계된 정책은 다시 변화에 적응하면서 유지되어 나간다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금 2003, 836). 환경의 변화에 따라 필요 없는 정책으로 판단되면 정책은 폐지되어 종결되기도 한다.

### III. 낙후지역개발정책의 장기변동 분석

#### 1. 도서개발정책

도서(島嶼)개발정책은 이전 정책에 대한 단절 없이 새롭게 도입된 정책이라는 점에서 비단절적 정책혁신이라고 할 수 있다. 도입 이후 정부교체라는 정치적 변화에도 불구하고 유지 또는 승계를 거치면서 지속되었다.

##### 1) 전두환 정부: 비단절적 정책혁신

1980년대 들어와 우리나라 경제에도 여력이 생김에 따라 대도시와 농촌뿐만 아니라 그동안의 경제성장 과정에서 소외되었던 특수지역의 주민에 대하여도

관심을 기울일 수 있게 되었다(대한국토·도시계획학회 2010, 119). 이에 따라 전두환 정부는 1986년 12월 「도서개발촉진법」을 제정하였는데, 이 법의 목적은 도서의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서주민의 소득 증대와 복지향상을 도모하는 것이었다.<sup>11)</sup> 법 제정 이후 전두환 정부는 도서개발을 위해 개발대상도서를 지정하고 시·도지사로 하여금 개발사업계획을 수립하도록 하였고 이에 따라 중앙정부(내무부)는 도서개발심의위원회를 설치하여 개발사업계획을 심의·확정하는 역할을 담당하도록 하였다. 1987년 8월에는 도서개발을 위한 구체적인 시행령이 제정되는 등 도서개발을 위한 추진기반이 마련되었다.

##### 2) 노태우 정부: 정책유지

노태우 정부는 도서개발의 본격적인 추진을 위해 1988년 4월 449개의 개발대상도서를 지정하고 1997년을 목표연도로 한 도서종합개발 10개년계획(1988~1997년)을 수립·확정하였다(엄기철, 이문원, 류근호 1991, 96).<sup>12)</sup> 1988년부터 시행된 도서종합개발 10개년 계획은 3단계로 구성되었는데, 1단계 목표는 급수, 전기, 교통 부분 등 생활기반시설의 불편을 해소하는 것이었다. 2단계 목표는 생산기반 시설 및 소득증대사업을 추진하는 것이었으며, 3단계 목표는 문화복지시설 및 환경개선사업에 역점을 둔다는 것이었다(엄기철, 이문원, 류근호 1991, 97). 노태우 정부는 계획기간 동안 총 3,089억 원을 투자하여 기초적 생활환경 개선에 많은 효과를 거두기도 하였다(건설교통부 2002, 112). 노태우 정부는 이전 정부에서 도입한 도서개발정책을 유지하고자 했다고 할 수 있다. 해당 정부기간 동안

11) 당시 「도서개발촉진법」은 1997년 12월 31일까지 효력을 갖는 한시법이었음.

12) 노태우 전 대통령은 “지난해 도서개발촉진법이 통과돼 올해부터 도서개발 10개년계획이 실시되므로 도서의 생활 여건을 주민불편이 없도록 개선해 나가는 데 주력해 달라고 강조했음(매일경제 1988).

「도서개발촉진법」에 대한 개정은 없었다.

### 3) 김영삼 정부: 적응적 정책승계

김영삼 정부는 1995년 12월 「도서개발촉진법」 개정을 통해 제정 당시 1997년 12월 31일까지로 되어 있던 이 법의 유효기간에 관한 조항을 삭제함으로써 도서개발정책이 지속될 수 있도록 하였다.<sup>13)</sup> 「도서개발촉진법」 개정 이후 김영삼 정부는 1998년 제2차 도서종합개발 10개년계획(1998~2007년)을 수립하기도 하였다.<sup>14)</sup> 김영삼 정부는 이전 정책을 승계하기 위해 법을 개정하고 제2차 계획을 수립하는 등 도서개발에 대한 지원을 지속하였다고 할 수 있다. 그러나 법 개정에 따른 법률상 목표나 취지의 변화가 없었던 점에서 적응적 승계라고 할 수 있다.

### 4) 김대중 정부: 적응적 정책승계

김대중 정부는 법 개정을 통해 도서개발사업계획의 경미한 사항은 당해 시·도지사가 변경할 수 있게 하는 등 중앙정부의 권한을 이양하였고, 동시에 시·도지사가 사업의 시행자를 지정할 수 있게 함으로써 자

치단체의 자율성을 제고하고자 하였다.<sup>15)</sup> 특히 도서개발심의위원회의 구성 범위를 실무자 중심으로 확대함으로써 운영상의 미비점을 개선·보완하고자 하였다. 이러한 점을 통해 볼 때, 정책변동의 유형은 적응적 승계라고 할 수 있다.

### 5) 노무현 정부: 적응적 정책승계

노무현 정부는 2004년 「국가균형발전특별법」을 제정하고 낙후지역의 범위를 설정한 바 있는데, 여전히 「도서개발촉진법」에 의한 도서지역이 포함되었다. 한편, 노무현 정부는 2005년 12월 제2차 도서종합개발 10개년계획을 변경하는 등 도서개발정책의 변화에 적극적인 자세를 보였다. 2008년 1월에는 제3차 도서종합개발 10개년계획(2008~2017년)을 수립·확정하였다.<sup>16)</sup> 제3차 계획의 목표는 매력 있고 살기 좋은 섬이었는데, 이는 도서를 지속적인 소득 증대가 이루어지고, 문화·복지·교육을 향유할 수 있는 살기 좋은 삶터로 만들고자 하는 의지의 표명이었다.<sup>17)</sup> 비록 구체적인 법률의 개정 내용은 없었지만, 계획상의 목표를 한층 발전시키는 방향으로 수정하였다는 점에서 적응적 정책승계라고 할 수 있다.

13) 1997년 12월 31일까지로 되어 있는 이 법의 유효기간에 관한 규정을 삭제함으로써 도서지역에 대한 지원 및 개발이 지속적으로 이루어질 수 있도록 함. 도서의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서주민의 소득 증대와 복지 향상을 도모하는 것임(법률 제5125호 1995.12.30).

14) 내무부는 9일 낙후된 도서지역의 종합개발을 통한 국토의 균형발전과 도서민의 소득 증진을 위해 제2차 도서종합개발 10개년계획을 수립하고 1998년부터 추진기로 했음. 내무부는 10개년 계획 1단계(1998~2000년)에서는 도서별 종합개발계획을 수립, 교통 및 급수, 전기 등 생활기반시설을 우선 확충하고 적극적인 민자 및 외자유치를 통해 개발재원을 조달기로 했음. 2단계(2001~2005년)에서는 생산 기반 및 소득 증대 사업을 병행 추진하고 3단계(2006~2007년)에서는 문화·복지 수준 향상과 수산 및 해양 자원의 개발, 교역기지와 사업에 역점을 두기로 했음(연합뉴스 1997).

15) 도서개발사업계획의 경미한 사항 변경 및 개발사업 시행자의 지정 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 지방자치단체의 자율성을 제고하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함(법률 제6001호 1999.8.31). [대통령령 일부 개정 이유] 도서개발심의위원회 당연직 위원의 구성 범위는 2급 이상 공무원으로까지 확대함. 도서개발실무위원회는 과장급(3급 또는 4급) 공무원으로 구성하도록 하여 실무위원회의 운영을 활성화함(대통령령 제16597호 1999.11.22).

16) 행정자치부는 제3차 도서종합개발 10개년계획의 목표 및 기본 방향을 정립하기 위하여 전문가 연구용역 실시(2006.12), 제2차 도서종합개발 10개년계획 실적평가(2007.3), 도서지역주민 설문조사(2007.3.19~23), 전문가 및 관련 부처 및 지방공무원 연찬회(2007.3.29~30) 등을 실시하였음.

17) 행정자치부는 '매력 있고 살기 좋은 섬' 창출을 목표로 도서 여건과 특성을 최대한 반영하는 유형화, 특성화 종합계획, 관계부처 간 협력으로 시너지를 높이는 협력적 계획, 도서주민과 함께하는 참여계획을 추진하기로 하였음(한국정책방송KTV 2008).

## 6) 이명박 정부: 정책유지

이명박 정부는 2009년 「국가균형발전 특별법」의 전면 개정을 통해, 노무현 정부가 추진하였던 국가균형발전정책을 지역발전정책으로 전환하였다. 이에 따라 낙후지역개발정책은 불가피하게 기초생활권정책에 포함되어 추진될 수밖에 없었다. 도서지역은 특수상황지역으로 분류되어 유지되었다. 도서개발사업은 기초생활권정책에 의한 포괄보조금사업에 포함되어 통폐합의 대상이 되기도 하였다.<sup>18)</sup> 한편, 「도서개발촉진법」의 개정은 없었고, 시행령 개정을 통해 민간업체의 사업참여 확대를 유도함으로써 도서개발사업의 효율성을 높이고자 하였다.<sup>19)</sup> 도서개발정책은 비록 통폐합의 대상이 되기도 하였지만 결과적으로 유지되었다.

## 2. 오지개발정책

오지개발정책은 비단절적 정책혁신이라고 할 수 있다. 그러나 오지개발정책은 노무현 정부 중반 이후 농어촌 개발정책과의 중복성 문제가 거론되면서 단계적으로 종결되었다.

### 1) 노태우 정부: 비단절적 정책혁신

노태우 정부는 1988년 12월 「오지개발촉진법」을

제정함으로써 오지개발정책의 추진기반을 마련하였다. 이 법은 산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 지역주민의 소득 증대와 복지향상을 기하고, 지역 간 격차를 해소하여 국토의 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 하였다(최윤기, 사공목 2005, 34).<sup>20)</sup> 이후 노태우 정부는 1990년 7월 403개 오지면을 개발지구로 지정하고, 오지종합개발 10개년계획(1990~1999년)을 수립·확정하였다. 노태우 정부는 계획기간 동안 총 8,181억 원을 연차적으로 투자하여 생활·소득기반을 조성하였다.

### 2) 김영삼 정부: 정책유지

김영삼 정부는 오지개발사업에 대한 지원을 유지하는 한편, 「도서개발촉진법」과 「오지개발촉진법」을 통폐합하고자 하였다. 이 두 가지 법률을 통합한 명칭은 '과소지역진흥법(안)'이었다.<sup>21)</sup> 그러나 이 법률은 제정되지 못했고, 오지개발정책은 그대로 유지되었다.

### 3) 김대중 정부: 적응적 정책승계

김대중 정부는 1999년 1월 오지면의 낙후성이 일반 면(面)에 비해 심화되고 있음을 감안해 1999년까지만 한시적이었던 「오지개발촉진법」의 유효기

18) 이명박 정부의 조직개편 단행에 발맞춰 낙후지역개발사업 추진체계를 전면 개편해야 한다는 여론이 높음. 건설교통부의 개발촉진지구를 비롯해 행정자치부의 도서개발, 집경지역종합개발, 농림부의 신활력사업 등은 여러 부처에서 추진하고 있는데, 이들은 체계적으로 연계되지 않아 중복투자가 발생하고 투입예산에 비해 사업 성과가 미흡함(동양일보 2008).

19) 개발대상 도서의 사업시행자로 지정하려면 개발사업에 필요한 대상 토지 면적의 3분의 2 이상 토지소유자의 동의를 얻어야 하던 것에서 대상 토지 면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 얻도록 완화하여 민간업체의 사업 참여 확대를 유도함으로써 도서개발사업의 효율성을 높이려는 것임(대통령령 제21121호 2008.11.17).

20) 당시 이 법은 1999년 12월 31일까지 효력을 갖는 한시법이었음.

21) 내무부는 산간오지 219곳에 1,675억 원을 투입하는 등 오지개발사업을 추진키로 하고 각 시·도에 시달렸음. 오지개발사업에는 도로 확포장 및 교량가설, 가공공장, 저온저장고 등 산업기반시설, 마을회관, 소공원조성 등 문화복지시설, 상하수도진입로 등 주거환경 개선, 소화전 정비, 임도 개설 등 국토보전시설 등이 포함됨(매일경제 1995). [매일경제 기사 내용] "내무부는 도서 낙도와 산간오지개발사업에 대한 법적 근거인 「도서개발촉진법」과 「오지개발촉진법」 기한이 각각 1997년과 1999년 만료됨에 따라 이들 두 법안을 통합한 과소지역진흥법(안)을 마련하여 올 정기국회에 제출할 계획이다"(매일경제 1995).

간을 2004년까지 5년간 연장하였고 일부 내용도 개정하였다.<sup>22)</sup> 이후 김대중 정부는 제2차 5개년계획(2000~2004년)을 수립하여 총 8,018억 원을 추가로 투자하였다(건설교통부 2002, 112-113). 그러나 2001년 4월 오지개발지구의 지정을 위한 기초조사 실시권이 지방이양 대상사무로 확정됨에 따라 오지개발심의위원회는 폐지되기도 하였다.<sup>23)</sup>

#### 4) 노무현 정부: 적응적 정책승계 이후 종결

노무현 정부는 2004년 12월 「오지개발촉진법」을 개정하여 법의 유효기간을 2009년까지 5년 간 추가 연장하였다.<sup>24)</sup> 2005년 12월에는 제3차 오지종합개발 5개년계획(2005~2009년)을 수립하기도 하였다. 그러나 낙후지역개발사업 간 중복성의 문제가 지속적으로 제기되었는데, 이에 노무현 정부는 2006년 8월 29일 관계 장관(행정자치부, 농림부, 환경부, 기획예산처)과 국가균형발전위원회 위원장의 합의로 오지개발사업을 농촌정주기반 확충사업에 통합하기로 결정하였다.<sup>25)</sup> 결과적으로 오지개발정책은 정책승계 이후 단계적으로 종결되었다.<sup>26)</sup>

### 3. 개발촉진지구정책

개발촉진지구정책은 이전 정책에 대한 단절과 함께 도입된 정책이라는 점에서 단절적 정책 혁신이라고 할 수 있다. 도입 이후 정부 교체라는 정치적 변화에도 불구하고 유지 또는 승계되면서 지속되었다.

#### 1) 김영삼 정부: 단절적 정책혁신

김영삼 정부는 박정희 정부에서 도입된 이후 전두환 정부, 노태우 정부로 유지·승계되었던 특정지역개발정책을 종결하였다. 대신에 김영삼 정부는 10대 광역개발권 등 지역균형개발정책을 새롭게 추진하였다. 이러한 지역균형개발정책에는 개발촉진지구 정책도 포함되어 있었다. 김영삼 정부는 1994년 1월 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」을 제정하는 동시에 특정지역개발정책의 근거법인 「특정지역종합개발촉진에관한특별조치법」을 폐지하였다.<sup>27)</sup> 이 법의 목적은 국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전 잠재력을 개발하고 민간 부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역

22) 산업 및 생활기반시설 등이 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발하기 위한 「오지개발촉진법」의 유효기간이 1999년 12월 31일에 종료됨에 따라 이 법의 유효기간을 2004년까지 5년 연장하여 오지개발사업을 지속적으로 추진할 수 있도록 하고, 개발사업의 효율적 추진을 위하여 행정 절차를 간소화하며 행정자치부 장관의 일부 권한을 지방자치단체에 이양함(법률 제5677호 1999.1.21).

23) 「중앙행정관청의지방이양촉진등에관한법률」에 의하여 오지개발지구의 지정을 위한 기초조사 실시권이 지방이양 대상사무로 확정됨에 따라 종전에 행정자치부 장관이 가지고 있던 동 권한을 관계 시·도지사에게 이양하여 지방자치단체의 자율성을 제고하고, 정부의 위원회 정비계획에 따라 정비대상으로 결정된 오지개발심의위원회를 폐지하며, 기타 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함(법률 제6343호 2001.1.8).

24) 현재 다른 법령에 의하여 추진되고 있는 전기시설사업이 이 법에 의한 개발계획에서 제외하고, 오지개발사업을 지속적으로 추진하기 위하여 이 법의 유효기간을 종전 2004년 12월 31일에서 2009년 12월 31일로 5년 연장하려는 것임(법률 제7248호 2004.12.23).

25) 그동안 행정자치부와 농림부는 각각 전국의 면을 오지면과 정주면으로 나누어 면단위 균등지원방식으로 추진되어 왔음. 오지개발사업은 1988년 12월 3일 법 제정 이후 지역 간 소득격차 해소 및 균형 발전에 기여하였으나, 농림부의 「농어촌정비법」에 의한 농촌정주기반확충사업의 분산·중복 투자의 문제가 제기되었음.

26) 노무현 정부는 산업 및 생활기반시설 등이 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발하는 오지종합개발사업을 행정자치부에서 농림부로 이관(2007.4.17)함에 따른 후속 조치로 관계법령을 정비하기로 하였다. 행정자치부는 오지종합개발사업의 근거 법령인 「오지개발촉진법」을 폐지하고 농림부는 대체 입법으로 「농어촌정비법」을 개정, 「오지개발촉진법」에 의해 계획된 제3차 오지종합개발 5개년(2005~2009) 계획을 「농어촌정비법」에 반영하여 2009년까지 계획된 사업을 차질 없이 마무리하기로 하였음(농림부 2007).

표 5\_ 「특정지역종합개발촉진에관한특별조치법」의 대체 입법

구분	지정 목적	법적 근거	지정권자
특정지역 (구개발촉진지구)	자원개발, 방재, 국가목표달성 등	국토건설종합계획법(1964년) 특정지역종합개발촉진에관한 특별조치법(1980년)	대통령
개발촉진지구	취약지역 개발을 통한 지역균형 개발	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률(1994년)	시·도지사의 건의 후 건설부장관의 지정
복합단지	민자유지 활성화 (주거·생산·연구·위락 등 단지개발)		시·도지사(2개 이상 시·도의 경우 건설부장관)

주: 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률(1994년)」이 제정된 직후의 상황에서 작성된 내용임.  
출처: 김정완 1995, 5를 재구성.

개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 함과 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형 있는 발전에 기여하는 데 있었다(〈표 5〉 참조). 법 제정 이후 김영삼 정부는 1996년(제1차)과 1997년(제2차)에 걸쳐 14개의 개발촉진지구개발계획을 승인하였다.<sup>28)</sup>

## 2) 김대중 정부: 적응적 정책승계

김대중 정부는 1998년부터 2001년에 걸쳐 제3·4·5차 개발촉진지구개발 계획을 승인하였다. 김대중 정부는 1998년 12월(제3차)에 6개소, 2000년 1월(제4차) 6개소, 그리고 2001년 3월(제5차) 7개소를 지정·승인하였다(〈그림 1〉 참조). 한편 김대중 정부는 1999년 2월 「지역균형개발및지방중소기업육성에 관한

법률」을 개정하여 개발촉진지구 개발에 대한 권한 중 일부를 지방자치단체에 이양하기도 하였다.<sup>29)</sup> 또한 김대중 정부는 2002년 1월 폐지되었던 특정지역 지정·개발제도를 도입하고자 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」을 개정하기도 하였다. 이러한 측면에서 볼 때, 김대중 정부의 정책 변동 유형은 적응적 정책승계라고 할 수 있다.

## 3) 노무현 정부: 정책유지

노무현 정부는 집권 직후인 2003년부터 국가균형발전정책의 일환으로 지역혁신에 기초한 신활력지역 정책을 추진한 바 있다. 이에 따라 노무현 정부의 집권초반에는 개발촉진지구의 신규 지정은 거의 이루어지지 못했고, 집권 후반에서야 충청권을 중심으로 간헐적으로 지정되었다(〈그림 1〉 참조).<sup>30)</sup> 노무현 정

27) 한정된 국토를 보다 경제적으로 이용·개발·보전하기 위해서는 지역 간 균형 있는 개발을 촉진해 나가는 것이 무엇보다 절실하므로, 지역별 특성에 맞도록 발전 잠재력이 있는 지방대도시와 대규모 공업단지는 그 주변지역을 포함하여 광역적으로 개발함으로써 수도권에 대응할 수 있는 지방거점으로 발전시키고, 낙후지역에 대한 개발이 촉진될 수 있도록 지원 조치를 강화함과 동시에 지방경제를 활성화하려는 것임(법률 제4722호 1994.1.7).

28) 개발촉진지구의 지정승인과 개발계획승인에는 시간적인 차이가 존재함. 실제 제1차 개발촉진지구의 지정은 7개 지구가 아닌 11개 지구임. 7개 지구를 포함하여 경북 산악휴양형(영주·영양), 중서부 평야(상주·의성), 동해연안(울진·영덕), 안동호 주변(안동·청송) 지구가 지정되었음. 7개 지구는 지정과 계획승인이 동시에 이루어진 반면, 이들의 개발계획 승인은 그 이후에 이루어졌음. 여기서는 지정 자체보다는 개발계획의 승인을 기준으로 삼음.

29) 지방자치의 발전으로 점차 증가하고 있는 지역개발 수요에 부응하여 문화·관광자원의 개발 등 특정한 목적으로 지역을 개발하는 특정지역지정·개발제도를 도입함으로써 지역 간의 균형 개발을 도모하고, 광역개발권역의 대상 지역을 확대하며, 개발촉진지구의 토지수용에 관한 재결의 신청기간을 현실에 맞게 조정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임(법률 제6641호 2002.1.26).

부는 2004년 충북 제천(도농통합형), 2005년 충북 단양·괴산을 지정·승인한 이후, 2006년 지역 간 불균형을 고려하여 당초 도 면적의 10% 제한규정을 도 면적의 20% 이내까지 지정할 수 있도록 완화하였고, 이를 계기로 2007년 충남 서천과 경북 영천, 2008년 충남 금산을 추가적으로 지정·승인하였다.

#### 4) 이명박 정부: 정책유지

김영삼 정부에서 도입된 개발촉진지구의 지정·개발은 이명박 정부에 들어 본격적으로 전개되었다. 이명박 정부는 2008년부터 2011년까지 4년간에 걸쳐 총 15개소를 지정·승인하였다(〈그림 1〉 참조). 이명박 정부는 2008년 경북 울릉, 강원 고성, 전남 장성 등 3개소, 2009년 전북 남원·김제, 경북 청도·군위 등 4개소, 2010년 경북 고령, 경남 거창, 충북 증평, 전남 함평 등 4개소, 2011년 전북 부안, 전남 고흥, 강원 철원, 경북 성주 등 4개소를 지정·승인하였다. 한편, 이명박 정부 당시 법률 개정은 없었다.

#### 4. 접경지역지원정책

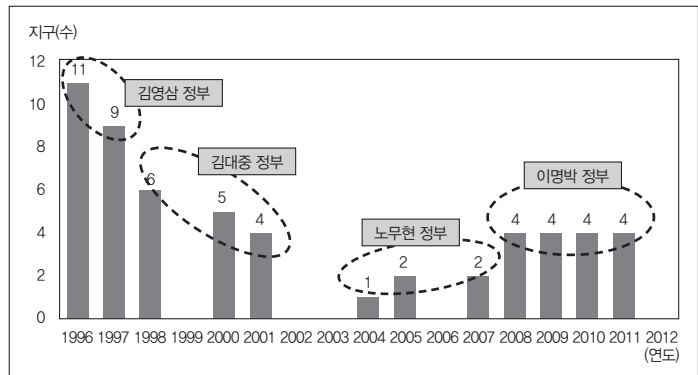
접경지역지원정책 역시 비단절적 정책혁신이라고 할 수 있다. 도입 이후 정부교체라는 정치적 변화에도 불구하고 유지 또는 승계되었다고 할 수 있다. 그러나 2011년 5월 「접경지역

지원법」이 「접경지역지원 특별법」으로 변경되면서 정책적 전환을 겪었다.

#### 1) 김대중 정부: 비단절적 정책혁신

김대중 정부는 집권 이후 6·15 남북정상회담(2000년 6월 15일)을 개최하는 등 대북정책에 큰 변화를 주었다. 이러한 시대적 상황 속에서 김대중 정부는 2000년 1월 21일 「접경지역지원법」을 제정하였다. 이 법의 목적은 남북의 분단으로 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지 향상을 지원하고 자연환경을 체계적으로 보전·관리하며 평화 통일의 기반을 조성하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 것이었다. 이후 김대중 정부는 2003년 2월 접경지역종합계획을 수립·확정하였다.<sup>30)</sup>

그림 1\_ 개발촉진지구 정부별 지정 현황(1996~2012년)



출처: 국토교통부 2015 등을 참고하여 재구성.

30) 지방자치의 발전으로 점차 증가하고 있는 지역개발 수요에 부응하여 문화·관광자원의 개발 등 특정한 목적으로 지역을 개발하는 특정지역지정·개발제도를 도입함으로써 지역 간의 균형 개발을 도모하고, 광역개발권역의 대상 지역을 확대하며, 개발촉진지구의 토지수용에 관한 재결의 신청기간을 현실에 맞게 조정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임(법률 제6641호 2002.1.26).

31) 행정자치부는 접경지역정책심의회 심의와 대통령 승인을 받아 2003년 2월 4일 접경지역 종합 10개년계획(2003~2012)을 최종 확정했다고 밝힘. 접경지역종합계획에 따르면 올해부터 2012년까지 10년 동안 인천, 경기, 강원 내 15개 시·군 98개 읍·면·동에 국비, 지방비, 민자 등 총 5조 1,278억 원의 예산이 투입됨(행정자치부 2003).

## 2) 노무현 정부: 정책유지

노무현 정부는 2004년 「국가균형발전 특별법」을 제정하여 국가균형발전정책에 기초한 낙후지역개발정책을 추진한 바 있는데, 법률상 낙후지역의 개념적 범위에 「접경지역지원법」에 의한 접경지역이 포함되었다. 한편, 노무현 정부는 2006년 3월 「접경지역지원법」을 개정한 바 있는데, 국무총리 소속에 두었던 접경지역정책심의위원회를 행정자치부장관 소속으로 이양하였다. 이러한 변화는 접경지역지원 추진 조직의 위상이 낮아진 것이라고 할 수 있다. 노무현 정부의 이러한 조치는 신행정수도 이전, 혁신도시, 기업도시 등 국가균형발전정책의 추진에 따른 업무 부담을 줄이기 위한 것이라고 볼 수 있다.

## 3) 이명박 정부: 전환적 정책승계

이명박 정부는 기존 접경지역지원정책에 많은 변화를 주었다. 이명박 정부는 2010년 5월 법 개정을 통해 접경지역지원사업에 대한 적절한 평가가 이루어질 수 있도록 하였고, 동시에 민군통합복지센터의 건립을 접경지역종합계획에 포함시켰다.<sup>32)</sup> 이후 이명박 정부는 2011년 5월 「접경지역 지원법」을 「접경지역 지원 특별법」으로 전면 개정하였는데, 이는 매우 전환적 조치였다고 할 수 있다. 새롭게 제정된 특별법의 목적은 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장 동력을 창출하

고 주민의 복지 향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형 발전에 이바지하는 것이었다.<sup>33)</sup> 다시 말해 정책목표의 전환이 이루어졌다. 이전 김대중 정부의 법 제정 목표가 평화통일의 기반이었다면, 이명박 정부의 법 개정 이후 목표는 국가의 경쟁력 강화와 균형발전이라고 할 수 있다. 그뿐만 아니라 이명박 정부는 법률상 내용에도 큰 변화를 주었다. 이명박 정부는 법률에 접경지역 초광역권 발전구상을 반영하였고, 이에 대한 지원내용이 포함되었다. 이후 이명박 정부는 2011년 제2차 접경지역발전종합계획(2011~2030년)을 수립·확정하였는데, 이 계획이 곧 신발전지역정책에서 추진하는 신발전지역종합발전계획이라고 할 수 있다. 한편, 부처산하에 있던 접경지역정책심의위원회는 국무총리실 소속으로 격상되었다. 이러한 측면에서 이명박 정부의 정책변동은 전환적 정책승계라고 할 수 있다.

## 5. 신활력지역정책

신활력지역정책은 이전 정책에 대한 단절 없이 새롭게 도입된 정책이라는 점에서 비단절적 정책혁신이라고 할 수 있다. 그러나 정부교체라는 정치적 변화와 함께 신활력지역정책은 제2기 신활력사업의 추진을 끝으로 사실상 종결되었다. 신활력지역정책에 의한 신활력사업은 이명박 정부가 새롭게 추진한 기초생활권정책의 포괄보조사업으로 통합되면서 중단되었다고 할 수 있다.

32) 접경지역정책심의위원회의 심의사항에 접경지역 지원사업에 대한 관계 중앙행정기관별 지원 실적평가를 포함시킴으로써 접경지역 지원사업에 대한 적절한 평가가 이루어질 수 있도록 하고, 낙후된 군사분계선 접경지역 주민과 장병들을 위해 민군이 함께 사용할 수 있는 「민군통합복지센터」 건립을 접경지역종합계획에 포함하여 추진함으로써 주민 복지 향상과 문화 혜택을 지원하려는 것임(「접경지역지원법」 제10003호 2010.2.4).

33) 접경지역의 범위를 민간인통제선 이남의 읍·면·동 단위에서 민간인통제선 이북을 포함한 시·군단위로 확대하여 접경지역 초광역권 발전구상을 실현하고 지원 범위를 확대하며, 접경지역발전종합계획 수립 시 지역 주민의 의견 수렴 절차를 거치도록 함으로써 계획수립 과정의 민주성을 강화하는 한편, 연도별 사업계획에 자연환경 보전대책 및 산림관리대책을 반영하도록 하여 접경지역의 개발과 자연환경 보전을 조화롭게 추진하도록 하고, 국무총리를 위원장으로 하는 접경지역정책심의위원회를 설치하여 범정부 차원의 지원을 강화하려는 것임(법률 제10653호 2011.5.19).

## 1) 노무현 정부: 정책혁신 이후 정책조정

노무현 정부는 2004년 1월 「국가균형발전 특별법」을 제정하였는데, 이 법의 목적은 지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 것이었다.<sup>34)</sup> 노무현 정부는 지역혁신을 위한 신활력지역정책을 제시하였고, 이에 따라 2007년 9월에는 제1기 신활력사업을 선정·고시하였다.<sup>35)</sup> 그러나 2006년 4월 22일 대통령 주재의 국가재원배분회의에서 신활력사업 등 4개 사업(2006년 예산 기준 약 3,836억 원)을 농림부로 이관하기로 결정된 이후 국가균형발전위원회 주관으로 관계부처 협의를 거쳐 8월 29일 관계부처 장관 회의를 통해 업무조정 방안이 확정되었다(연합뉴스 2006). 이에 따라 농림부는 행정자치부의 협조를 얻어 신활력사업을 포함한 농어촌지역개발 관련사업 개편방안을 국가균형발전위원회와 협의하여 마련하기로 하였다(농림부 2006). 이에 따라 2008년부터 농림부 주관으로 제2기 신활력사업이 추진되었다(농림부 2007).<sup>36)</sup>

## 2) 이명박 정부: 단계적 정책종결

이명박 정부는 광역화, 특성화, 분권화, 상생 발전을

기조로 하는 새로운 지역발전정책을 뒷받침하기 위해 2009년 4월 「국가균형발전 특별법」을 전면 개정하였다. 이 법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 하였다. 이러한 목적은 당초 노무현 정부가 제시했던 지역혁신에 기초한 자립형 지방화 촉진이라는 목표와는 뉘앙스의 차이가 존재한다. 이명박 정부는 법률상 목적을 달리함으로써 노무현 정부가 추진했던 국가균형발전정책을 지역발전정책으로 전환하였다. 결과적으로 노무현 정부가 추진했던 신활력지역정책(사업)은 이명박 정부의 기초생활권정책(포괄보조사업)으로 통합되었고, 이로써 9년 간 지원을 목표로 했던 신활력지역정책(사업)은 제2기 신활력사업의 추진을 끝으로 마무리되었다.

## 6. 신발전지역정책

### ■ 이명박 정부: 단절적 정책혁신

이명박 정부는 3차원 지역발전정책에 따른 기초생활권정책을 추진하는 동시에 노무현 정부의 신활력지역정책을 대체할 수 있는 새로운 낙후지역개발정책을 모색하였다. 이명박 정부는 2008년 3월 「신발전 지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」을 제정하였는데, 이 법은<sup>37)</sup> 신발전지역이란 다름 아닌 기초생활권

34) 지역 간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형 있는 발전이 가능하도록 국가균형발전계획을 수립·시행하고, 이를 뒷받침하기 위하여 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치하며, 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치·운영하도록 함으로써 일관성 있고 지속적인 국가균형발전을 도모하려는 것임(법률 제7061호 2004.1.16).

35) 신활력지역은 1960년대 이후 진행된 산업화와 도시화 과정에서 소외되어 활력을 잃은 채 만성적인 침체상태에서 벗어나지 못하는 지역을 지칭하는 용어라고 할 수 있다(이원섭 2006, 3). 그러나 신활력지역이란 용어는 법률적 용어가 아닌, 행정수행상 정책용어로서만 사용되고 있음. 즉, 2004년 제정된 「국가균형발전 특별법」 제2조 5항에도 '낙후지역'에 대한 개념과 범위에 대한 정의가 있을 뿐임. 다시 말하면 낙후지역을 향후 신활력지역으로 변화시켜 국가균형발전을 이루어나가겠다는 정부정책의 의지를 담은 용어로 인식하면 될 것임(안세경 2004, 11).

36) 2007년부터 농림부로 이관한 신활력사업은 농촌지역의 산업을 활성화한다는 사업 취지상 지역특화사업이나 향토산업육성사업, 지역농업클러스터육성사업과 크게 다르지 않기 때문에 서로 조정하여 효율적인 추진방안을 모색하고 있음(이동필, 김용렬, 최경은, 강민수 외 2007, 45).

정책의 지역유형에 해당하는 성장축진지역(70개 시·군)과 특수상황지역(15개 시·군)이라고 할 수 있다. 신발전지역정책은 신발전지역종합발전구역을 지정하는 방식으로 구성되는데, 이는 신발전지역뿐만 아니라 인접 지역까지 광역적으로 연계하여 종합적·체계적으로 발전시키고자 하기 위함이었다. 이명박 정부가 제시한 광역권 중심의 지역발전정책과 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 이명박 정부는 2008년 12월에 서남권 종합발전구역을 1차로 지정한 이후, 2011년 4월에는 백두대간권, 낙동권, 충북권, 동부권 등 4개 종합발전구역을 지정하였다. 2012년에는 경기권, 충남권 등 3개 종합발전권을 지정하였고, 2013년에는 강원권 종합발전구역을 지정하였다.

#### IV. 분석 결과 및 결론

##### 1. 분석 결과

###### 1) 장기적 정책변동 양상과 이유

낙후지역개발정책의 장기적 정책변동 양상은 크게 세 가지로 구분할 수 있다(〈그림 2〉 참조). 첫 번째는 비단절적 정책혁신 이후 지속되는 유형 1이며, 두 번째는 비단절적 정책혁신 이후 종결되는 유형 2, 세 번째는 단절적 정책혁신 이후 지속되는 유형 3이다. 비록 낙후지역개발정책 사례에는 나타나지 않았지만, 단절적 정책혁신 이후 종결되는 유형 4도 존재할 수 있다고 할 수 있다. 도서개발정책과 접경지역지원정책은 비단절적 정책혁신 이후 정부 교체라는 정치

적 변화에도 불구하고 종결되지 않은 채 지속된 반면(유형 1), 오지개발정책과 신활력지역정책은 비단절적 정책혁신 이후 정부 교체라는 변화 속에서 종결되었다(유형 2). 그리고 개발축진지구정책과 신발전지역정책은 단절적 정책혁신 이후 지속되었다(유형 3).

이러한 낙후지역개발정책이 지속 또는 종결되는 이유는 다음과 같다. 첫째, 유형 1에 해당하는 도서개발정책이나 접경지역지원정책이 오랜 기간 지속될 수 있었던 이유는 지리적 특수성 때문이라고 할 수 있다. 다만, 접경지역은 남북분단이라는 정치·사회적 요인에 의해 형성된 지역이기 때문에, 이러한 정치·지리적 공간에 대한 이해는 정부마다 다를 수밖에 없다. 이명박 정부는 김대중 정부나 노무현 정부의 접경지역지원정책을 승계하였지만, 새로운 지역개발정책 등의 영향으로 경제발전 등 국가경쟁력이라는 방향에 부합하도록 수정하였다고 할 수 있다.

둘째, 유형 2에 해당하는 오지개발정책과 신활력지역정책의 종결 이유는 서로 차이를 지닌다고 할 수 있다. 오지개발정책은 기본적으로 지리적 특수성을 지니고 있음에도 불구하고 종결되었는데, 이는 도서지역과는 달리 공간의 경계가 불분명할 뿐만 아니라 농촌개발정책과의 중복성이 존재했기 때문이다. 이러한 이유로 오지개발정책은 정부교체 등 정치·정책적 변화에 따라 단계적으로 종결되었다. 반면, 신활력지역정책은 지리적 특수성보다는 경제·사회적 특수성을 지니기 때문에 기본적으로 정부 교체라는 정치적 영향을 받을 수밖에 없었다.<sup>37)</sup> 셋째, 유형 3에 해당하는 개발축진지구정책이 정책혁신 이후 오랜 기간 지속될 수 있었던 이유는 크게 세 가지다. 첫

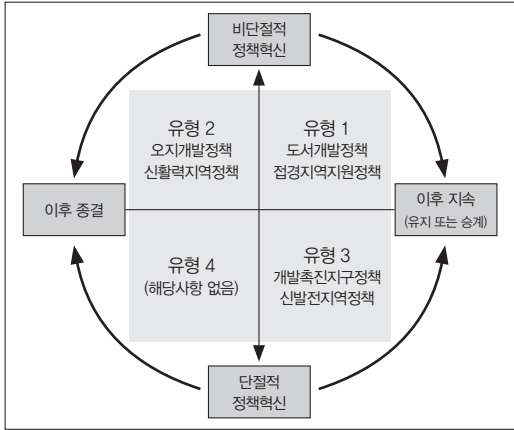
37) 산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 낙후되어 있으나 성장 잠재력을 보유한 지역을 종합적·체계적으로 발전시키고 투자를 촉진함으로써 성장동력 창출과 국가균형발전에 이바지하려는 것임(법률 제9061호 2008.3.28).

38) “신활력사업은 노무현 정부에 들어 새롭게 추진된 사업이다. 기존에 없던 사업이다 보니, 행정자치부가 담당하여 추진하였다. 그러나 고유사업이 아니었고 추진 과정에서 농림부로 이관됐다. 농림부 역시 사업을 이관 받기는 했으나, 고유사업이 아니라고 할 수 있다. 이러던 중에 노무현 정부에서 이명박 정부로 교체되었고, 국정과제로서의 의미도 상실되었다. 결과적으로 신활력사업을 추진해야 할 주인이 사라진 것이라고 볼 수 있다”(○○○ 연구위원과의 전화 인터뷰, 2015년 5월).

번째 이유는 개발촉진지구정책이 하드웨어 중심(도로, 상·하수도, 생활 기반 등)으로 이루어져 있기 때문이다. 두 번째 이유는 개발촉진지구정책이 단계별 지원방식을 채택함으로써 정부의 재정적 부담이 가중되지 않았기 때문이다. 세 번째 이유는 개발촉진지

구정책에 대한 지방정부의 지속적인 요구가 있기 때문이다. 이와 같이 개발촉진지구정책이 지속될 수 있었던 것은 하드웨어 중심의 고유사업, 단계적 지원에 따른 재정적 부담 완화, 그리고 지방정부에서의 사업 지속 요구 등이 복합적으로 작용하였기 때문이라고 할 수 있다.<sup>39)</sup>

그림 2\_ 장기적 정책변동 양상



2) 정부별 관점에서의 정책변동 양상

정부 교체와 관련지어 볼 때, 낙후지역개발정책의 장기변동에는 크게 두 가지 패턴이 관찰된다(〈표 6〉 참조). 첫 번째 관찰되는 패턴은 정부교체에 따라 정책 혁신이 지속적으로 발생한다는 점이다(정책혁신의 누적현상). 두 번째 관찰되는 패턴은 이전 정부의 정책이 유지 또는 승계된다는 점이다. 다시 말해, 우리나라 낙후지역개발의 장기적 정책변동에는 정책혁

표 6\_ 정부별 관점에서의 정책변동 양상

신발전지역 정책	-	-	-	-	-	정책혁신 (단절적)
신활력지역 정책	-	-	-	-	정책혁신 (비단절적)   정책조정	정책종결
접경지역지원 정책	-	-	-	정책혁신 (비단절적)	정책유지	정책승계 (전환적)
개발촉진지구 정책	-	-	정책혁신 (단절적)	정책승계 (적응적)	정책유지	정책유지
오지개발 정책	-	정책혁신 (비단절적)	정책유지	정책승계 (적응적)	정책승계 (적응적)   정책종결	-
도서개발 정책	정책혁신 (비단절적)	정책유지	정책승계 (적응적)	정책승계 (적응적)	정책승계 (적응적)	정책유지
구분	전두환 정부	노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부

39) “개발촉진지구정책이 오랜 기간 지속될 수 있었던 이유는 몇 가지로 정리해 볼 수 있을 것 같다. 먼저 조직의 이해관계와 밀접할 것 같다. 개발촉진지구사업은 국토교통부의 고유사업이다. 다시 말해, 국토교통부는 전통적으로 도로, 상·하수도 등을 담당하는 역할을 해왔을 뿐만 아니라 지방정부 입장에서도 국토교통부의 역할이 굳어져 있다. 대통령이 교체되면 각 부처 간 이해관계가 달라질 수 있지만, 고유영역은 잘 변하지 않을 뿐만 아니라 부처 간에서 이를 자극하고 싶어 하지 않는다. 소위 부처 간 밥그릇이 있을 수 있다. 두 번째는 정책오류의 문제인데, 사실 정책오류로 인해 정책 사업이 중단되기란 쉽지 않다. 이러한 측면에서 개발촉진지구사업 역시 정책오류가 없어 유지되었다고 보기는 쉽지 않다. 지금까지 20여 년간 개발촉진지구사업이 추진되면서 많은 문제점이 있음에도 불구하고 지속되는 이유는 국토교통부의 고유사업이기 때문이라고 보는 것이 합당할 것이다. 세 번째는 수요자 측면이다. 개발촉진지구 사업에 대한 지방정부의 수요는 매우 강하다고 할 수 있다. 특히 지방자치제하에서 시장·군수는 국책사업의 추진에 열을 올릴 수밖에 없다. 더욱이 선거와 맞물려 있기 때문에 지방자치단체장은 가시적인 성과를 내려는 경향이 있다. 개발촉진지구사업은 하드웨어 중심의 사업이기 때문에 이러한 가시적 성과를 보여주기에도 적합하다”(○○○ 연구위원과의 전화 인터뷰, 2015년 5월).

신과 정책유지(또는 승계)의 상반된 패턴이 동시에 존재한다고 할 수 있다. 물론, 일반적인 경향으로까지는 나타나지 않았지만, 정책이 종결되는 경우도 존재한다고 할 수 있다. 김영삼 정부가 개발촉진지구정책을 도입할 때, 이전 특정지역개발정책이 종결되었고, 노무현 정부에 들어 오지개발정책이 종결되었으며, 이명박 정부에 들어 신활력지역정책이 종결되었다.

## 2. 결론

낙후지역은 문제지역 중 하나다. 우리나라의 공식적인 낙후지역개발정책은 1980년대 오지, 산간지 등 상대적으로 뒤쳐진 후진지역의 개발촉진, 즉 관광자원, 지역특산물 등 개발 잠재력이 있는데도 지역기능이 미흡하여 인구유출이 많은 지역을 특정지역 등으로 지정하여 정부가 적극적으로 지원 또는 개발하고자 한 데서 그 출발점을 찾을 수 있다. 이러한 정책 지침은 전두환 정부에 들어 도서개발정책(1986년)으로 구체화되었고, 이후 노태우 정부의 오지개발정책(1988년), 김영삼 정부의 개발촉진지구정책(1994년), 김대중 정부의 접경지역지원정책(2000년), 노무현 정부의 신활력지역정책(2004년), 이명박 정부의 신발전지역정책(2008년)으로 확대되어 왔다고 할 수 있다. 이렇다 보니 정책이나 사업의 중복성 문제가 끊임없이 제기되었고 정부 교체에 따른 이해관계의 변화로 일부정책은 전환되거나 종결되는 정책변동이 발생하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 낙후지역은 여전히 문제지역 중 하나이기 때문에 경제·사회·정치적 환경의 변

화에 따라 낙후지역개발정책은 변하기 마련인데, 이러한 정책변동은 새로운 정부의 등장으로 가시화된다고 할 수 있다. 박근혜 정부 역시 2014년 6월 「지역개발 및 지원에 관한 법률」의 제정을 통해 지역활성화지역이라는 새로운 낙후지역 개념을 도입하는 한편, 기존 낙후지역개발사업을 포함한 지역개발사업의 통합을 시도하고 있다.<sup>40)</sup>

지역활성화지역 등 낙후지역개발정책의 새로운 시도가 지역민의 실질적인 삶의 질 향상에 기여할 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 건설교통부 편, 2002. 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서. 과  
천: 건설교통부.
- 국가균형발전위원회 편, 2003. 국가균형발전정책의 비전과 전략.  
서울: 국가균형발전위원회.
- \_\_\_\_\_, 2004. 낙후지역개발사업의 통합에 관한 기초연구. 서울:  
국가균형발전위원회.
- 국토개발연구원, 1980. 2001년을 위한 국토의 설계-국토개발장기  
구상(골격안). 서울: 국토개발연구원.
- \_\_\_\_\_, 1981. 제2차 국토종합개발계획(안) 1982-1991. 서울: 국  
토개발연구원.
- 국토교통부 편, 2015. 국토교통통계연보. 세종: 국토교통부.
- 김민재, 2008. 낙후지역 개발사업의 문제점과 개선과제. 예산현안  
분석 제18호. 서울: 국회예산정책처.
- 김정완, 1995. 개발촉진지구의 지정기준의 타당성 분석과 대안모  
색. 한국지역개발학회지 7권, 1호: 1-15.
- 김현호, 한표환, 2005. 낙후지역개발사업의 조정방안. 서울: 한국  
지방행정연구원.
- 농림부, 2006. 신활력사업 등 4개 사업 농림부 이관. 보도자료, 9월  
22일. 과천: 농림부.
- \_\_\_\_\_, 2007. 신활력사업, 2007년부터 농림부로 이관. 사업추진.  
보도자료 1월 16일. 과천: 농림부.

42) 「지역개발 및 지원에 관한 법률」은 지역의 성장 잠재력을 개발하고 공공과 민간의 투자를 촉진하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 종합적·체계적으로 지원함으로써 지역경제를 활성화하고 국토의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한. 법률에 정의된 낙후지역이란 「국가균형발전 특별법」에 따른 성장촉진지역 및 특수상황지역을 말하며, 지역활성화지역이란 낙후지역 중 개발 수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토교통부 장관이 지정한 지역을 말함.

- \_\_\_\_\_. 2007. 농촌정주거기반확충사업과 오지종합개발사업 통합. 보도자료, 10월 16일. 과천: 농림부.
- 대한국토·도시계획학회 편. 2009. 대한국토·도시계획학회 50년사. 서울: 대한국토·도시계획학회.
- 대한민국정부. 1971. 제1차 국토종합개발계획 1972~1981.
- \_\_\_\_\_. 1982. 제2차 국토종합개발계획 1982~1991.
- \_\_\_\_\_. 1987. 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~1991).
- \_\_\_\_\_. 1992. 제3차 국토종합개발계획 1992~2001.
- \_\_\_\_\_. 2000. 제4차 국토종합계획 2000~2020.
- \_\_\_\_\_. 2006. 제4차 국토종합계획 수정계획 2006~2020.
- \_\_\_\_\_. 2011. 제4차 국토종합계획 수정계획 2011~2020.
- 동양일보. 2008. 낙후지역 개발사업 허점 투성. 1월 17일, <http://www.dynnews.co.kr>(2015년 5월 21일 검색)
- 매일경제. 1988. 서해안개발 추진위원회 발족. 4월 16일, 1.
- \_\_\_\_\_. 1995. 낙도·산간오지 개발 연내 착수. 4월 1일, 27.
- 박양춘. 1977. 영남 낙후지역의 지역구조와 성장거점. *문리학총* 4호: 117-128.
- \_\_\_\_\_. 1981. 영남권 낙후지역의 구분과 개발전략에 관한 연구. *경대논문집* 31호: 38-50.
- 박호숙. 2005. 정책변동의 유형에 대한 재평가와 정책변동원인. *서울행정학회학술대회 발표논문집*: 205-223.
- 송미령. 2008. 낙후지역 정책의 쟁점과 과제. *지역경제* 4권, 3호: 6-20.
- 안세경. 2004. 신활력지역의 발전방안. *도시문제* 39권, 431호: 11-18.
- 양승일. 2011. 지역개발정책의 변동에 관한 유형 분석: 신행정수도 건설정책에 대한 수정된 Hogwood & Peters의 이론 적용. *지방행정연구* 25권, 1호: 157-187.
- 엄기철, 이문원, 류근호. 1991. 특정지역지정기준설정 및 낙후지역 개발정책 연구. 안양: 국토개발연구원.
- 연합뉴스. 1997. 내무부 제2차 도서종합개발 10개년계획. 5월 9일, <http://www.yonhapnews.co.kr>(2015년 5월 21일 검색).
- \_\_\_\_\_. 2006. 국무위원 재원배분회의 브리핑. 4월 24일, <http://www.yonhapnews.co.kr>(2015년 5월 21일 검색).
- 오은주, 김선기. 2008. 낙후지역 지원을 위한 제도기반 구축. 서울: 한국지방행정연구원.
- 유훈. 2009. 정책변동론. 서울: 대영문화사.
- 이동필, 김용렬, 최경은, 강민수, 박준식, 이기원. 2007. 신활력지역 지원사업평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 지원 방안·평가지표 개발. 서울: 농림수산식품부.
- 이원섭. 2006. 신활력사업의 추진현황과 발전방향. 안양: 국토연구원.
- 이원호, 이재준, 안영진, 김태환, 김기호, 최석환, 하영주. 2009. 낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안. 과천: 국토해양부.
- 이정섭. 2004. 낙후지역개발사업의 공간단위 설정에 관한 비판적 연구: 경상북도 상주시를 사례로. *지리학논총* 43호: 121-150.
- 이종화, 손상락, 이동수, 김동주. 2010. 전략적 거점 낙후지역 발전 방안 연구. 안양: 국토연구원.
- 이철우. 1981. 한국 낙후지역의 유형분석과 개발전략. *낙동지리* 6집: 91-118.
- 임경수. 2003. 새로운 통합적인 낙후지역개발정책의 모색. *한국지역개발학회지* 15권, 4호: 119-142.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준근. 2003. 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 최윤기, 사공목. 2005. 낙후지역 발전모델에 관한 연구. 서울: 산업연구원.
- 하민지. 2013. 지방정부 정책변동의 영향요인에 관한 연구: 정책유형별 예산변동이 미치는 지방자치단체장의 영향을 중심으로. 박사학위논문, 성균관대학교.
- 한국정책방송KTV. 2008. 도서종합개발 10개년계획. 1월 11일, <http://www.ktv.go.kr>(2015년 5월 21일 검색).
- 행정자치부. 2003. 접경지역 종합계획(2003-2012년) 확정. 보도자료, 2월 6일. 과천: 행정자치부.
- Hall, P. A. 1993. Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25, no.3: 275-296.
- Hogwood, B. W. and Peters, B. G. 1983. *Policy Dynamics*. New York: St. Martin's Press.
- Rose, R. 1976. *The Dynamics of Public Policy: A Comparative Analysis*. Beverly Hills: Sage Publications.
- 법제처. <http://www.moleg.go.kr>.

- 논문 접수일: 2015. 10. 9
- 심사 시작일: 2015. 10. 26
- 심사 완료일: 2015. 11. 24

---

## 요약

주제어: 낙후지역개발정책, 장기적 정책변동, 단절적 정책혁신, 정책유지, 정책승계, 정책종결

낙후지역은 문제지역 중 하나로 우리나라 정부는 매우 오랜 기간 낙후지역 문제에 관여해 왔다고 할 수 있다. 본 논문에서는 전두환 정부부터 이명박 정부에 이르기까지 기존 낙후지역개발정책에 대한 대응이라는 정부별 관점에서 그간 낙후지역개발정책의 장기변동을 분석하고자 한다. 연구 결과, 낙후지역개발정책의 장기적 정책변동 양상은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 비단절적 정책혁신 이후 지속되는 유형이며, 두 번째는 비단절적 정책혁신 이후 종결되는 유형, 세 번째는 단절적 정책혁신 이후 지속되는 유형이다. 비록 낙후지역개발정책 사례에는 나타나지 않았지만, 단절적 정책혁신 이후 종결되는 유형

도 존재할 수 있다고 할 수 있다. 특히 낙후지역개발의 정부교체에 따른 장기적 정책변동에는 크게 두 가지 패턴이 관찰된다. 첫 번째 관찰되는 패턴은 정부교체에 따라 정책혁신이 지속적으로 발생한다는 점이다(정책혁신의 누적현상). 두 번째 관찰되는 패턴은 이전 정부의 정책이 유지 또는 승계된다는 점이다. 다시 말해, 우리나라 낙후지역개발의 장기적 정책변동에는 정책혁신과 정책유지(또는 승계)의 상반된 패턴이 동시에 존재한다고 할 수 있다. 물론, 일반적인 경향으로까지는 나타나지 않았지만, 정책이 종결되는 경우도 존재한다고 할 수 있다.