지방행정연구 제31권 제3호(통권 110호) 2017. 9. 301~322

정책변동의 관점에서 본 개발촉진지구정책과 신활력지역정책의 도입특성 비교*

A Comparative Study on the Characteristics of Adopting Policies for Development Promotion Zone and New Revitalizing Regions from a Perspective of Policy Change

김 영 단**
Kim, Young Dan

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 분석의 틀: 정책변동의 관점
Ⅲ. 개발촉진지구정책과 신활력지역정책의 도입특성 비교
Ⅳ. 결론 및 연구의 한계

본 논문의 목적은 새로운 정책의 도입이라는 정책변동의 관점에서 김영삼 정부에서 도입된 개발촉진지구정책과 노무현 정부에서 도입된 신활력지역정책 간 특성차이를 비교분석하는 것이다. 구체적으로는 두 정책의 도입기에 있어 정책문제에 대한 인식과 이를 해결하기 위한 정책대안으로서의 아이디어, 그리고 정책의 창이 열린 이후의 구체적인 정책목표와 정책수단의 변화를 비교분석하고자 한다. 개발촉진지구정책의 도입은 새로운 정부가 등장한 이후 낙후지역개발의 필요성이 대두되면서 특정지역개발정책에 대한 한계를 인식하였기 때문이며, 이러한 문제인식은 개발촉진지구라는 정책대안으로서의 아이디어와 결합하였다고 할 수 있다. 그러나 아이디어는 제약되어 기존 특정지역개발의 개발촉진지구(舊)가 재도입되었다. 결과적으로 정책목표는 자원개발 중심에서 낙후지역개발로 바뀌었으나 정책수단은 그대로 유지되었다. 반면, 신활력지역정책의 도입은

* 본 논문은 김영단의 박사학위 논문인 〈한국의 낙후지역개발 정책변동 분석(2015)〉 중 일부 정책사례로 제시한 개발촉진지구정책과 신활력지역정책의 주요 내용을 수정·보완하여 작성한 것임.

** 지방공기업평가원 연구평가본부 선임전문위원

논문 접수일: 2017. 7. 26, 심사기간: 2017. 7. 26~2017. 9. 5, 게재확정일: 2017. 9. 5

새로운 정부의 등장 이후 도서, 오지, 접경지역, 개발촉진지구 등 기존 낙후지역개발정책의 한계를 인식하면서 정책전환의 새로운 계기가 필요했기 때문이며, 이러한 문제인식은 지역혁신에 기초한 신활력지역이라는 정책대안으로서의 아이디어와 결합하였다고 할 수 있다. 결과적으로 정책목표는 하드웨어개발 중심에서 소프트웨어개발 중심으로 바뀌었으며, 정책수단은 지구개발방식에서 지역혁신에 중점을 둔 사업방식으로 바뀌었다고 할 수 있다.

□ 주제어: 개발촉진지구, 신활력지역, 정책변동, 정책목표, 정책수단

The purpose of this paper is to compare and analyze the characteristics of development promotion zone adopted in Young Sam Kim's administration and new revitalizing regions adopted in Moo Hyun Roh's administration from a perspective of adopting new policies. Specifically, it is focused on the understanding of the policy issues, ideas as policy alternatives to solve these issues, the channels of polices, and the detailed goals when the policies of development promotion zone and new revitalizing regions were adopted. The reason why development promotion zone could be adopted is that the Young Sam Kim's administration recognized the limit of the development policies for certain areas as the necessity for developing the underdeveloped zones had been appeared and this recognition of problems was combined with the ideas as policy alternatives that are development promotion zones. However, the idea was constrained and the development promotion zones for developing certain areas that had been used was re-used. Conclusively, the goal of policy has been changed from resource development into development for underdeveloped areas. On the other hand, the reason why policy of new revitalizing regions could be adopted was that new momentum of policy change was necessary as limit of policies for developing underdeveloped areas such as islands development, hinterlands development, resources development in border areas and development promotion regions etc. was recognized. The recognition of problems could be merged with ideas as policy measure, which is the new revitalizing regions based on regional innovation. As a result, it can be said that the goal of policy has been changed from hardware development into software development and the policy means have been changed from regional development method into regional innovation centered method.

□ Keywords: development promotion zone, new revitalizing regions, policy change

Ⅰ. 서론

1. 연구배경 및 목적

우리나라 정부는 낙후지역의 문제에 대해 오랜 기간 관여해왔다. 1980년대 제2차 국토종합개발계획(1982-1991년)이 수립되면서 도서, 오지, 접경지역 등에 대한 논의가 본격적으로 이루어졌고 이후 도서개발촉진법(1986년), 오지개발촉진법(1988년) 등이 제정되었다. 제3차 국토종합개발계획(1992-2001년)이 수립되면서는 보다 전국차원에서 소득 및 개발수준이 낙후된 지역에 대한 논의가 이루어졌는데, 이에 따라 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률(1994년), 접경지역지원법(2000년) 등이 제정되었다. 2000년대에는 제4차 국토종합계획(2000-2020년) 및 수정계획 그리고 국가균형발전특별법(2004년)에 따른 국가균형발전정책의 추진으로 그간 부처별 분산적으로 추진되었던 개별 낙후지역개발정책에 대한 통합적 추진 방안이 검토되었는데 새로운 방식의 신활력지역정책이 추진되기도 하였다. 이후 전면 개정된 국가균형발전특별법(2009년)에 따른 지역발전정책의 추진과 제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020년)의 수립으로 낙후지역개발정책은 성장촉진지역 등 기초생활권정책에 포함되는 한편, 신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법의 제정(2008년)으로 신발전지역정책이 추진되기도 하였으며, 2014년에는 지역개발 및 지원에 관한 법률이 제정됨으로써 기존 낙후지역개발사업이 통합적으로 추진되기도 하였다. 이와 같이 우리나라의 낙후지역개발정책의 장기 변동은 낙후지역개발을 위한 새로운 정책과 수단들이 보태어지거나 수정되면서 점진적이고 누적적인 변화를 겪어 왔다고 할 수 있다.[1)]

이러한 변화 중에서도 특히 1994년 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의한 개발촉진지구정책의 도입은 기존의 도서, 오지, 접경 등 지리적 특성에서 벗어나 경제 및 사회적 낙후성 기준에 의거하여 지역 간 격차를 해소하려했던 전국차원의 낙후지역개발정책이었다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 그러나 하드웨어 중심의 정책은 경제·사회·문화적 지역 간 격차를 해소하는 데 있어 한계를 보였는데, 이러한 하드웨어 중심의 정책을 보완하고 동시에 낙후지역개발을 보다 포괄적으로 추진하기 위해 2004년 국가균형발전특별법에 근거한 신활력지역정책이 도입되었다. 본 논문의 목적은 새로운 정책의 도입이라는 정책변동의 관점에서 김영삼 정부에서 도입된 개발촉진지구정책과 노무현 정부에서 도입된 신활력지역정책 간 특성차이를 비교분석하는 것이다. 구체적으로는 두 정책의 도입기에 있어 정책문제에 대한 인식과 이를 해결하기 위한

1) 도시개발, 오지개발, 개발촉진지구, 신활력지역, 신발전지역 등 우리나라 낙후지역개발정책의 장기적인 변동에 대해서는 낙후지역개발정책의 장기변동 분석(김영단·서순탁, 2015)의 논문에서 다룬 바 있다.

정책대안으로서의 아이디어, 그리고 정책의 창이 열린 이후의 구체적인 정책목표와 정책수단의 변화를 비교분석하고자 한다.

2. 낙후지역의 개념정의와 정책사례의 선정

낙후지역에 대한 학술적 정의는 국가마다 학자마다 다양할 뿐만 아니라[2] 정책·제도적 개념 역시 시기적으로 차이를 보였다고 할 수 있으며, 관련 법률의 제정이나 사업의 추진 등을 통해 보다 구체화되었다.[3]

이 중에서도 주목할 만한 것이 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률(1994년)에 근거한 개발촉진지구와 국가균형발전특별법(2004년)에 근거한 신활력지역이다. 개발촉진지구란 경제·사회적 낙후성에 기초할 때, 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역의 개발을 촉진·지원하기 위한 구역으로 정의되는데(이원섭, 2006b: 8), 이는 기존 도서, 오지, 접경, 탄광, 농어촌 지역 등이 포괄적으로 포함되는 개념이라는 점에서 새로운 개념적 가치를 지닌다. 한편, 신활력지역이란 오지, 개발대상도서, 접경지역, 개발촉진지구, 그밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 포괄적으로 규정한 바 있는데(이종화 외, 2010: 6),[4] 이는 부처별 각각 달리 해석·적용되어왔던 낙후지역의 개념과 범위를 새롭게 포괄하였다는 점에서 큰 의미를 지닌다.[5] 이와 같이 두 가지 정책은 낙후지역개발정책이라는 새로운

---

2) 낙후지역(落後地域)의 사전적 정의는 경제나 사회·문화면 등에서 어떤 기준에 이르지 못하고 뒤떨어진 일정한 땅의 구역이나 땅의 경계 또는 그 안의 땅을 의미한다고 할 수 있다. 낙후지역에 대한 학술적 개념정의는 국가마다 학자마다 다양한데, 이는 사전적 정의에서 모호하게 설명되는 '어떤 측면', '어떤 기준', '어떤 지역'에 대한 해석이 학자마다 다르기 때문이다(김민재, 2008: 6; 이정섭, 2004: 121; 송미령, 2008: 6).

3) 제1차부터 제4차 국토계획을 통해 확인해 볼 수 있는데, 제1차 국토종합개발계획(1972-81년)에서는 부진지역(不振地域)이라는 개념이 사용된 반면, 제2차 국토종합개발계획(1982-91년)에서는 후진지역(後進地域)이라는 용어로 전환되었다. 이후 제3차 국토종합개발계획(1992-2001년)부터는 낙후지역(落後地域)이라는 개념으로 정립되었다(김영단·서순탁, 2015: 132-133).

4) 법령상 낙후지역에 대한 규정 이외에도 행정자치부에서는 '개발수준이 상대적으로 취약하여 정부의 정책적 지원이 없이는 자족적으로 주민의 복지증진 및 지역개발이 곤란한 지역'으로 규정한 바 있으며(이종화 외, 2010: 6), 국가균형발전위원회에서는 낙후지역을 '기초수요가 전국 최저수준에 미치지 못하여 주민의 삶의 질이 저하된 지역'으로 규정하기도 하였다(국가균형발전위원회, 2003: 9)

5) 신활력지역은 1960년대 이후 진행된 산업화와 도시화 과정에서 소외되어 활력을 잃은 채 만성적인 침체상태에서 벗어나지 못하는 지역을 지칭하는 용어이다. 신활력지역은 인구의 급격한 유출과 고령화로 인해 사회적 활력이 저하되고 주된 소득기반인 농림어업은 경쟁력이 쇠퇴하여 소득수준이 낮다. 또한 과거의 주력산업이 경쟁력을 상실하여 새로운 고용기회를 창출하지 못하는 매우 취약한 경제기반을 지니고 있다. 지리적으로는 산간, 오지, 도서 등 격리된 지역에 분포하여 경제활동이 집중된 도시지역과

시도였다는 점에서는 어느 정도의 공통점을 보인다. 그럼에도 불구하고 이들은 정책목표와 정책수단의 변화, 그리고 정책의 창이 열리기 이전의 정책문제에 대한 인식과 이를 해결하기 위한 정책대안으로서의 아이디어에 있어서는 동일하다고만 할 수 없다. 개발촉진지구정책이 하드웨어 중심의 정책이었던 반면, 신활력지역정책은 지역혁신 중심의 정책이었다고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 관점아래 개발촉진지구정책과 신활력지역정책의 도입특성을 비교분석하고자 한다. 이 두 가지 정책은 기본적으로 10년이라는 시간적 차이를 지닌다. 개발촉진지구정책은 김영삼 정부의 등장 이후 1994년 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률이 제정되면서 도입되었고, 신활력지역정책은 노무현 정부의 등장 이후 2004년 국가균형발전특별법이 제정되면서 공식적으로 도입되었다. 또한 이전 정책과의 관계측면에서 볼 때, 개발촉진지구정책이 박정희 정부에서 도입된 이후 유지·승계되었던 특정지역개발정책과 대체된 것과 달리, 신활력지역정책은 기존 개발촉진지구정책과의 대체 없이 도입된 특징을 지닌다고 할 수 있다.

Ⅱ. 분석의 틀: 정책변동의 관점

1. 정책목표와 정책수단의 변화

정책변동이란 정책이 변하는 것이지만, 분석기준의 다양성(정책의 목표나 수단, 기본취지, 이해관계자, 집행방식 등)으로 인해 해석은 달라진다. Rose(1976)는 정책목표의 변화에 따라,[6] Bardach(1976)는 정책종결의 소요시간에 따라,[7] Hogwood와 Peters(1983)는 취지, 조직,

---

의 접근성이 낮다. 아울러 대부분의 신활력지역은 인적, 재정적, 경제적 자원이 부족하여 스스로의 역량에 의해서는 지속가능한 발전이 사실상 불가능하다(이원섭, 2006a).

6) 첫째는 정적모델(static model)이다. 이는 정부에서 일반적으로 국민에게 제공하는 공공서비스와 같은 것으로, 정책이 현재의 상태를 계속해서 유지하는 상태를 말한다. 둘째는 순환모델(cyclical model)이다. 이는 정부가 몇 가지 정책목표들 사이에서 선택을 반복하면서 발생하는 주기적 변동을 말한다. 셋째는 선형적 진보모델(linear progress model)이다. 이는 정부가 보다 많은 편익을 제공하기 위한 기존 사업의 확대 또는 새로운 사업의 도입 등으로 인한 정책의 변동을 말한다. 넷째는 불연속 모델(discontinuous model)이다. 이는 기존 정책목표가 변경되어 앞서 제시된 세 가지 모델에 비해 가장 큰 변동을 가지는 모델이다. 새로운 정책목표의 등장은 과거와의 불연속을 의미하는데, 새로운 정책이 기존 정책을 대체하기도 하고 새로운 정책목표가 추가되기도 한다(양승일, 2014: 71; 하민지, 2013: 31-32; 박호숙, 2005: 209).

7) 첫째, 폭발형은 가장 일반적인 정책변동의 유형으로서 특정한 정책이 일시에 수정되거나 종식·중지되는 것을 말한다. 둘째, 점증형은 일단의 정책적 수준의 결정에서 오는 것이 아니라 장기간에 걸친 소요자원

법률, 예산 등의 변화에 따라, Howlett와 Ramesh(1998)는 이념의 변화와 속도의 조합에 따라 정책변동의 유형을 제시한 바 있다.[8)]

본 논문이 채택하는 정책변동의 기준은 기본적으로 정책목표와 수단의 변화이다. 다만, 이론적 근거로서 Hall(1993)이 제시한 바 있는 정책변동의 세 가지 수준(1차적 변동, 2차적 변동, 3차적 변동)에 기초하고자 한다. Hall(1993: 281-284)은 영국 경제정책의 변동에 관한 연구에서 패러다임 변동에 기초한 장기적인 변화에 대해 다루었는데, 1차적 변동이란 매년 정부예산을 조정하는 것처럼 정책목표와 정책산출의 근본적인 변화 없이 산출의 수준만이 변동되는 것으로, 2차적 변동이란 정책목표의 변화는 없으나 정책산출이 변동하는 것으로, 3차적 변동이란 정책환경, 정책목표, 정책산출이 급격하게 변동되는 것이라고 하였다(은재호, 2007: 245). 특히 3차적 변동은 곧 정책패러다임 변동(policy paradigm)이라고 할 수 있다(양승일, 2014: 67-69). 1차적 변동은 비교적 점진적 변화의 성격을 보이며, 2차적 변동은 정책수단의 새로운 개발을 의미하며, 3차적 변동은 패러다임의 변화가 나타나는 비교적 급격한 변화의 성격을 지닌다고 할 수 있다.

2. 정책문제의 인식과 정책대안으로서의 아이디어

그렇다면 이러한 정책목표와 정책수단의 변화는 어디에서 비롯되는 것인가? 정책변동의 이유는 정책사례마다 다르고 매우 복잡한 양상을 지닌다. 본 논문에서는 정책목표와 정책수단과 관련하여, 정책목표와 정책수단과의 연결고리로서 정책의 창이 열리기 위한 세 가지 흐름 중 정책문제와 정책대안에 초점을 두고자 한다.

Kingdon(1984)은 정책의 창 이론을 제시하면서 정책문제의 흐름과 정책대안(아이디어)의 흐름이 대등하게 따로 존재한다고 하였는데,[9)] 이는 문제 중심적 사고와 해결 중심적 사고와

의 증감에 의해 이루어지는 것이다. 셋째, 혼합형은 비교적 단기간에 걸친 의도적으로 집행된 단계적인 정책변동을 말한다(유훈, 2002: 138-139).

8) 이념의 변동에 있으면서 변동의 속도도 빠른 경우에는 급속한 패러다임 변동에 해당하며, 이념의 변동을 수반하나 변동의 속도가 느린 경우는 완만한 패러다임 변동에 해당한다. 반면, 이념의 변동이 없는 점증적 변동이지만 단시일 내 변동이 일어나는 경우는 급속한 점증적 변동에 해당하며, 점증적 변동이 장기간에 걸쳐서 서서히 일어나는 경우는 완만한 점증적 변동에 해당한다.

9) Kingdon(1984)은 쓰레기통모형에 기초하여 의사결정의 체계적인 이해를 시도하였는데, 연구결과로 정책의 창(policy window) 이론을 제시하였다. 정책의 창은 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름 중에서 정치적 변화에 의해 열리는 경우가 가장 많다고 하였다(Kingdon, 2003: 168-179). 예를 들면, 정권교체, 의회 내의 정당의석 변경, 사상적 경향의 변동, 국민여론의 변동과 같은 정치흐름의 변화가 정부고위관료나 의사결정과정에 가까운 사람들로 하여금 새로운 문제에 주의를 기울이게 만듦으로써 새로운 정책의 창이 열린다고 하였다.[1)] 정책의 창 이론에서 고려된 정책변동의 요인으로는 지표의

관련된다고 할 수 있다. 여기서 정책문제(policy problem)란 문제 중심적 사고(problem mindedness)에 기초하는 문제의 본질에 대한 탐색과정을 포함한다고 할 수 있는데, 이는 객관적으로 실재하는 것이 아니라 어떤 사건이 사회에서 발생하거나 어떤 문제시되는 상황이 존재할 때 누군가에 의해 특별한 시기에 인식되는 것이다(강근복, 2002: 54-57). 반면, 정책대안(아이디어)이란 해결 중심적 사고(solution mindedness)에 기초하는 방안의 탐색과정을 포함하는 개념이며, 이러한 과정에서 다양한 이해관계자의 아이디어가 착상된다고 할 수 있다.[10] 결과적으로 정책문제의 인식과 정책대안으로서의 아이디어는 정책의 창이 열리기 이전에 이루어지는데, 이들은 정책의 창이 열린 이후에는 정책목표와 정책수단과과 관련된다. 다시 말하면, 정책목표란 정책문제를 해결하여 얻고자 하는 어떤 결과이며(강근복, 2002: 88), 정책목표를 구체화하기 위한 정책수단은 어떠한 정책문제를 해결하기 위한 정책대안을 찾는 과정에서의 아이디어가 그 출발점이라고 할 수 있다. 한편, 이러한 정책목표와 정책수단의 변화에 있어 국내·외적 정책환경은 중요한 변수로 작용하기 마련이다. 어떠한 정책환경에 처해 있느냐에 따라 정책변동의 계기가 되는 기회의 창의 크기가 다르기 때문이다. 환경적 변화가 크면 기회의 창이 크게 열려 큰 변화가 나타나고, 위기가 작고 이슈중심이면 기회의 창이 작게 열리게 되어 변화도 제한된다(정용남, 2013: 104).

이러한 논의에 기초할 때, 본 연구에서는 정책목표와 수단의 변화라는 정책변동의 관점에서 분석의 틀을 설정하고자 한다. 특히 정책문제와 정책대안이라는 측면에서 다음의 두 가지 가정에 기초하여 분석하고자 한다. 첫째, 정책문제에 대한 근본적인 인식이 없이 정책대안으로서의 아이디어 변화만 있다면, 이는 정책수단의 변화만을 야기하는 1차적 변동으로 볼 수 있다. 둘째, 정책문제에 대한 인식만 있고 정책대안으로서의 아이디어가 없다면 이는 정책목표의 변화만 초래하는 2차적 변동으로 볼 수 있다. 셋째, 정책목표와 정책수단이 동시에 변하는 3차적 변동도 가능하다. 다시 말해, 정책문제에 대한 근본적인 변화뿐만 아니라 정책대안으로서의 아이디어도 변화한다면, 이는 3차적 변동으로 볼 수 있다. 결과적으로 정책결정자의 정책문제에 대한 인식과 정책대안으로서의 아이디어가 무엇인가에 따라 정책목표와 정책수단의 변화, 즉 정책변동의 수준은 달라질 수 있다. 본 연구는 이러한 정책변동의 관점에서 개발촉진지구정책과 신활력지역정책의 특성차이를 비교분석하고자 한다.

변동, 위기 또는 재난, 환류 등으로 이루어지는 정책문제의 흐름과 정부의 교체, 국회의석 수의 변화, 국민적인 분위기, 이익집단의 압력 등으로 구성되는 정치의 흐름, 그리고 정책체제의 분화 정도, 정책주창자의 활동, 이익집단의 개입 등이 있다.

10) 특히 불확실성이 존재할 경우 정치적 엘리트들은 정부의 정책 보좌진들, 학자들, 그리고 그 밖의 전문가들에 의해 제시된 새로운 아이디어와 지식에 주목하기 마련이다(장덕준, 1998: 31).

3. 낙후지역개발정책수단의 네 가지 측면

정책수단과 관련하여 지역개발정책의 구체적 수단은 일반적으로 정책관여의 방식에 따라, 법·제도에 따라, 지원 분야에 따라 다양하게 구분될 수 있는데,[11] 이를 종합해 보면, 주체, 목적, 방법 등에 따라 구분된다(박병식, 1994: 965). 주체에 의한 정책수단에는 직접개발방식, 공동생산방식, 민간참여방식이 있고, 목적에 의한 정책수단에는 재원확보, 인력개발, 사회간접시설의 조성, 서비스체계 개선 등의 목적이 있으며, 방법에 의한 정책수단으로는 제도 및 절차에 의한 정책집행, 외부의 금융 지원, 자금조달 방식 등이 있다. 이중에서도 낙후지역개발정책의 구체적 수단은 제도 및 절차적 측면, 외부의 재정·금융 지원 측면, 개발 목적 및 지원내용 측면, 개발방식 측면에서 검토될 수 있다. 첫째, 제도 및 절차 측면에서는 정책과 관련한 법률, 계획, 제도, 규제, 사업지침 등이 포함된다. 둘째, 외부의 재정 및 금융 지원 측면에서 낙후지역개발에 필요한 재정적 지원이나 세금의 감면, 인센티브 등이 포함된다. 셋째, 개발 목적이나 지원 분야 측면에서는 사회간접시설이나 서비스 지원 프로그램 등이 포함된다. 넷째, 개발 방식 측면에서는 정부의 직접적인 개발뿐만 아니라 민간참여 등이 포함된다. 이러한 네 가지 측면은 낙후지역개발의 구체적 정책수단의 변화를 설명하는 데 있어 기준이 될 수 있다.

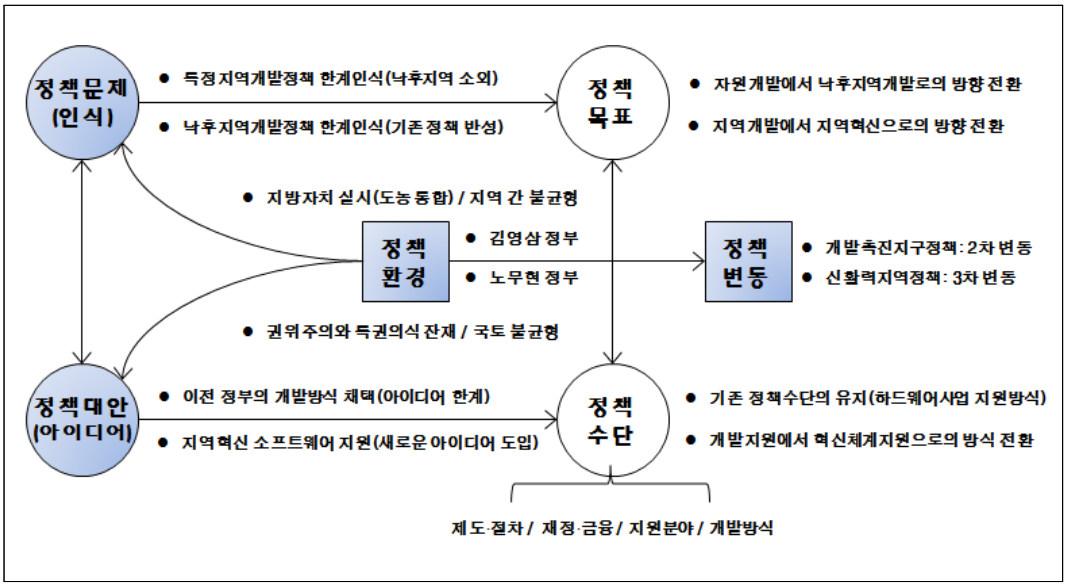
11) 첫째, 정책관여의 방식에 따라 ① 직접개발방식, ② 재정지원 및 유인방식, ③ 억제방식 ④ 기타 등으로 세분할 수 있다(황명찬, 1992: 189-203). 직접개발방식은 정부(중앙정부 또는 지방정부)가 지역개발의 직접적인 주체가 되는데, 주로 사회간접자본(도로, 병원, 공원 등)을 개발할 때 많이 사용한다. 재정지원 및 유인방식은 융자금, 조세감면, 이자차감, 인센티브 등 금전적인 보상을 제공해 주며 지역개발을 추진하는 방식이다. 억제방식은 산업의 지역적 입지규제, 토지이용규제, 건축규제 등을 통해 지역의 쾌적한 환경과 장기적인 공간계획을 추구하는 방식이다. 기타 정부부서의 분산, 지역개발기구의 설립 등이 있다. 둘째, 법·제도에 따라 ① 공간개발을 위한 법률·계획(국가균형개발특별법 또는 국가균형개발 5개년계획), ② 세제지원을 위한 법률(조세감면규제법, 지방세법, 지방공기업법 등), ③ 금융지원을 위한 법률 등, ④기타 지원 조직 등으로 세분할 수 있다(박병식, 1994: 694). 셋째, 지원 분야에 따라 크게 ① 경제부문과 ② 사회부문으로 구분할 수 있다. 경제부문에는 지역자원과 생산수단의 통제와 이동, 내생적·외생적 투자계획, 중앙정부 및 다국적 기업과의 경제협력 등이 있다. 사회부문에는 지역간의 이해관계 조정, 지역주체들의 동기유발, 지역특화, 형평성 유지 등이 있다.

〈표 1〉 낙후지역개발정책수단의 네 가지 측면

지역개발수단의 구분유형		세부 내용	
■ 상향식-하향식 ■ 정책 관여 ■ 지역개발조건 ■ 법·제도 ■ 개발 분야	■ 주체에 따라	■ 제도 및 절차(법률, 계획 등) ▲ ■ 외부의 재정 지원 ▲ ■ 외부의 금융 지원 ▲ ■ 자체적인 재원 조달	낙후지역개발 정책수단 네 가지 측면 ↓ (1) 제도·절차 (2) 재정·금융 (3) 지원 내용 (4) 개발 방식
	■ 목적에 따라 (개발 분야)	■ 자금마련 ■ 인력개발 ■ 사회간접시설 확충 ▲ ■ 사회서비스 공급 및 개선 ▲	
	■ 방법에 따라	■ 직접개발 ▲ ■ 공동생산(제3섹터) ■ 민간참여 ▲	

주) ▲표시는 지역개발정책의 수단 중에서 낙후지역개발정책의 수단과 관련되는 내용임.

〈그림 1〉 분석의 틀: 정책변동의 관점



Ⅲ. 개발촉진지구정책과 신활력지역정책의 도입특성 비교

1. 김영삼 정부의 개발촉진지구정책

1) 정책환경 - 지방자치의 실시 및 지역 간 불균형

1992년 대통령 선거 당시 김영삼 후보는 지방자치의 전면 실시를 공약한 바 있으며 취임 직후 공약실천을 위해 노력하였다. 김영삼 정부는 지방자치제를 전면적으로 실시하기 전에 지방행정구역을 개편을 하였는데 이러한 도·농 복합시의 개편 및 지방자치제의 실시는 낙후지역 등 지역개발에 있어서도 지방의 수요가 반영되는 계기가 되었다. 한편, 1990년대에도 우리나라의 경제성장은 지속되었고 인구의 수도권 집중현상은 심화되었다. 지역 간 불균형 문제가 있었던 것이다. 이에 김영삼 후보는 선거 당시 지역균형개발법(안)을 제정하여 지역발전을 제도적으로 보장하겠다는 공약을 제시하였는데, 이후 이 공약은 건설교통부를 중심으로 구체화되었다. 1993년 12월 17일 정기국회를 마감하는 날 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률이라는 긴 이름을 가진 법안이 통과되었는데(최연충, 1994: 54), 이 법의 골자는 신산업지대와 주변 도시지역, 그리고 지방 대도시와 주변도시지역을 기능적으로 연계하는 광역권개발(김용웅 외, 2009: 405)과 개발수준이 뒤떨어진 낙후지역 또는 새로운 소득기반의 조성이 필요한 지역 등을 위한 개발촉진지구의 개발에 관한 것이었다.

2) 정책문제의 인식 변화 - 특정지역개발정책의 한계 인식

당시 김영삼 정부는 지역경쟁력을 강화하는 동시에 지방자치단체가 지역개발에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 개발방식을 고민하였다(서태성 외, 1996: 27). 그러나 종래 특정지역개발정책(舊개발촉진지구)은 중앙정부 중심으로 운영되어 지방정부의 참여가 미진할 뿐만 아니라 지정기준 및 지원수단 등이 구체화되지 않는 등 사회·경제적 여건을 수용하지 못하고 있었다(서태성 외, 1996: 28). 더욱이 특정지역 지정 후 개발계획 수립이 지연되고 있었다.[12] 이뿐만 아니라 특정지역개발이 낙후지역 주민의 경제적·사회적 복지증진에 실질적인 기여를 하지 못한다는 비판도 뒤따랐다(이원섭, 2006b: 26-27). 이러한 문제인식 속에서 당시 건설교통부는 낙후지역개발을 위한

12) 특정지역의 지정 후 1년 이내에 개발계획이 수립되어야 하나, 그렇지 못한 사례가 많았다. 영산강 특정지역은 1967년 2월 1일에 최초로 지정되었으나 1982년 다도해 특정지역 변경, 개발계획은 1985년 3월 7일에 확정되었다. 제주도 특정지역은 1966년 10월 26일에 최초로 지정이었으나 1985년 12월 8일에서야 개발계획이 확정되었다(엄기철 외, 1991; 서순탁 외, 2006: 14).

개발촉진지구정책을 구체화하기 시작하였고 부처 간 논의 끝에 1994년 1월 지역균형개발법(약칭)이 제정되었는데, 이로써 낙후지역개발을 위한 개발촉진지구정책이 추진될 수 있었다.

3) 정책대안으로서의 아이디어 제약 - 지역개발방식의 재도입

주목할 점은 개발촉진지구라는 아이디어의 출발점이다. 낙후지역개발정책의 수단으로 도입된 개발촉진지구방식은 새롭게 시도된 것이 아니다. 이는 이전 정부의 특정지역개발정책에서 사용되었다. 특정지역의 지정·개발이 1963년 제정된 국토건설종합계획법에 근거하는 것과 달리, 특정지구의 지정·개발은 1972년 12월에 제정·공포된 특정지구개발촉진에 관한 임시조치법에 근거한다(서순탁 외, 2006: 9). 박정희 정부는 70년대 강남개발의 필요성을 인식한 이후, 강남일대를 개발촉진지구(주택건설촉진지구, 재개발촉진지구 등)로 지정·지원하도록 하는 특정지구개발촉진에 관한 임시조치법을 제정하였다. 이 법은 한시법(1975년 12월 31일까지)으로 제정되었으나, 종료시점이 연장되었다(1978년 12월 31일).[13] 이후 전두환 정부는 특정지역개발의 문제점을 인식하고, 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법을 제정(1980년 1월)하였는데, 핵심은 특정지역 내 개발촉진지구(舊)의 지정을 통한 개발이 가능하도록 하는 점이었다. 이와 같이 김영삼 정부가 도입한 개발촉진지구는 박정희 정부, 전두환 정부, 노태우 정부로 승계되었던 개발방식이었다고 할 수 있다.[14]

4) 정책목표의 변화 - 자원개발에서 낙후지역개발로의 방향 전환

개발촉진지구정책은 기본적으로 지역균형개발정책의 하위정책이다. 상위정책인 지역균형개발정책의 목표는 지역 간, 지역 내, 도농 간 균형개발을 촉진함으로써 인구의 지방정착과 지역경제의 활성화를 도모하려는 것이며(김영수, 1997: 428) 개발촉진지구는 중앙정부가 지역 간 형평성의 관점에서 낙후지역에 정책적인 비중을 둠으로써 국토의 균형개발을 도모하는 데 목적을 두고 있다(김정완, 1995: 4). 이러한 위계는 개발촉진지구의 근거법인 지역균형개발법(약칭)을 통해 확인할 수 있는데, 개발촉진지구정책의 목표는 특정지역개발정책의 목표와는 근본적인 차이를 보인다. 특정지역개발정책의 목표가 자원개발을 중심에 두고 있다면, 개발촉진지구정책

---

13) 1975년 12월 31일에 법률의 효력이 종료되는 경우 이미 지정된 개발촉진지구 내 택지개발과 주택건설이 더욱 부진하게 될 우려가 있을 뿐만 아니라 앞으로 추진하여야 할 각종 개발사업에도 막대한 지장을 초래하게 될 것이라는 이유였다.

14) 이러한 연관성은 1995년 제정된 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률에서 확인된다. 부칙 제4조(개발촉진지구에 관한 경과조치)는 기존 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법의 규정에 의하여 지정된 舊개발촉진지구는 이 법에 의한 新개발촉진지구로 지정된 것으로 인정한다.

의 목표는 개발수준이 뒤쳐진 낙후지역이나 새로운 소득기반이 필요한 지역을 보다 집중적으로 발전시키려는 것이었다고 할 수 있다.

5) 정책수단의 유지 - 생활기반 등 전통적인 하드웨어사업 지원방식

개발촉진지구정책의 구체적 수단은 네 가지 측면에서 검토될 수 있다. 첫째, 제도 및 절차적인 측면에서는 관련 법률이나 개발지침에 근거하여 사업계획 등을 수립하도록 유도·지원하였다.[15] 둘째, 재정 및 금융적 지원 측면에서는 국고지원, 세금감면 등을 수단으로 삼았다. 셋째, 개발분야 또는 목적 측면에서는 도로 및 상하수도, 지원시설 등 사회간접시설을 확충도록 유도하였다고 할 수 있다. 이를 위해 토지수용권의 부여, 각종 규제의 완화 등 여러 형태의 지원과 더불어 행정적 지원이 이루어졌다.[16] 넷째, 개발방식 측면에서 개발촉진지구의 개발은 정부에 의한 직접개발방식과 민간참여방식이 병행되었다. 이러한 측면을 포괄적·종합적으로 고려할 때, 개발촉진지구정책의 수단적 측면에서의 변화는 이전 개발방식과 크게 다르지 않았다고 할 수 있다.

〈표 2〉 개발촉진지구정책의 구체적 수단의 특성

구분	구체적인 내용
(1) 제도 및 절차 측면	■ 지역균형개발법(약칭), 개발계획수립지침 등에 근거하여 개발촉진지구개발계획의 수립 유도 ■ 개발면적 제한, 유형의 구분, 개발절차의 규정 등 준수
(2) 재정 및 금융 지원 측면	■ 국고지원 ■ 세금감면 등
(3) 개발 목적 또는 분야 측면	■ 도로, 상하수도, 지원시설 등 사회간접시설 확충 ■ 토지수용권부여, 규제완화 등 개발 지원
(4) 개발방식 측면	■ 중앙과 지방정부에 의한 직접개발방식 ■ 민간참여방식 병행 및 유도

15) 주요 내용은 첫째, 개발촉진지구의 개발면적을 제한한다. 최대면적은 도(道) 총면적의 10%한도이며, 최소면적은 개발촉진지구 당 150㎢ 이상을 설정하도록 하였다. 또한 매년 도(道) 총면적의 2% 이내에서 개발계획을 수립하도록 하였다. 둘째, 개발촉진지구의 유형을 구분한다. 셋째, 승인권한 등 개발절차를 규정하고 있다. 개발촉진지구의 지정요청은 해당 시·군의 도지사에 의해 이루어지며 최종적인 승인은 국토건설계획심의회의 심의를 거쳐 건설부장관이 승인하도록 되어 있다. 개발촉진지구개발계획의 승인 역시 동일한 절차를 거쳐 이루어진다.

16) 주요 내용은 첫째, 국고가 지원된다. 도로·상하수도 등 기반시설 설치를 위해 한 지구당 500억 원 내외의 자금을 국고에서 지원한다. 국고보조 비율은 50%이다. 둘째, 세금감면이다. 세금감면은 조세감면규제법, 지방세법, 지방세징수조례에 따라 개발사업에 대한 국세 및 지방세를 감면한다. 즉 취득세·등록세 면제와 5년간 재산세·종합토지세 50% 경감 등 상당한 세제혜택이 부여된다. 이외에도 개발부담금의 감면 등 혜택이 있다.

2. 노무현 정부의 신활력지역정책

1) 정책환경 - 권위주의와 특권의식의 잔재, 그리고 국토불균형 문제

2000년대에도 권위주의와 특권의식이 여전이 남아 있었고 지방자치는 도입되었지만 중앙집권적인 분위기를 극복하지 못한 채 지방정부에 대한 획일적인 정책이 추진되었다. 지역 간 격차는 심화되고 지역의 자생력은 약화되고 있었다(국가균형발전위원회, 2003: 1). 무엇보다 중앙집권체제하에서 추진된 일극 집중형 발전은 국가경쟁력을 약화시키고 지역감정을 악화시키는 원인이 되고 있었다(성경륭, 2014: 71). 이에 노무현 후보는 2002월 9월 30일 민주당 선대위 출정식에서 수도권 집중억제와 낙후된 지역경제를 해결하기 위해 충청권에 행정수도를 건설하여 청와대와 중앙부처 부터 옮겨가겠다는 혁신적인 신행수도 건설공약을 내놓았고(김진수, 2013: 118) 취임 이후 참여정부는 지방을 살리고 지역발전을 촉진하기 위한 3대 특별법 제정을 추진하는 등 국가균형발전을 국정과제로 설정하기도 하였다(강현수 외, 2013: 111).

2) 정책문제의 인식 변화 - 기존 낙후지역개발정책에 대한 반성

참여정부는 두 가지 근본적인 문제의식을 지니고 있었다. 하나는 지역 불균형 발전으로 인한 낙후지역의 소외가 국민통합을 저해함으로써 국가경쟁력을 향상시키는데 큰 장애물이라는 점이며(이정식, 2004: 20; 안세경, 2004: 12), 다른 하나는 기존 낙후지역개발정책에 대한 반성이다. 기존 낙후지역개발정책의 효과가 없었던 것은 아니지만 낙후지역의 활력이라는 정책목표의 달성에는 한계가 있었다(안세경, 2004: 12). 낙후지역개발이 중앙정부 주도의 시혜적 측면에서 이루어지다보니 지방의 중앙 의존적 경향이 커져 지역의 자발적 혁신역량이 형성되지 못한 한계를 보였고, 도로망 확충 등 SOC사업에 치중되었고 사업 간 차별성도 분명하지 않았다(안세경, 2004: 14). 이들은 소득과 일자리 창출 등 지역경제 활성화와는 상당한 거리가 있는 사업들이다 보니 낙후지역에 대한 근본적인 처방이 되지 못하였다. 이러한 문제인식에 기초하여 참여정부는 국가균형발전이라는 거시적 차원에서 낙후지역발전의 이슈를 핵심적인 정책과제로 채택하고 구체적 수단을 고민하였다.

3) 정책대안으로서의 아이디어 변화 - 지역혁신과 내생적 발전 전략

신활력지역정책의 핵심인 지역혁신이라는 아이디어는 유럽연합 등 낙후지역개발의 국제적 지식이나 이론에 근거한다.[17] 당시 유럽연합은 발전이 미흡한 낙후지역의 중점 지원을 위한 핵심적인 정책수단으로 지역정책을 활용하고 있었는데, 이와 비교하면 우리나라의 낙후지역

정책은 단편적이고 분산적이었다(국가균형발전위원회, 2004: 24. 이원섭, 2006a: 5). 2003년 국가균형발전위원회는 낙후지역개발의 이론적 토대로서 지역혁신을 채택하였으며, 이를 통해 기존 낙후지역을 새로운 활력지역으로 탈바꿈시키고자 하였다. 신활력지역정책에 대한 구상은 2004년 7월 신활력지역 발전구상을 통해 구체화되었으며(서보건, 2009: 101), 국가균형발전위원회는 신활력지역정책의 목표를 달성하기 위한 실천모델로서 SAP 모델을 제시하였다.[18]

4) 정책목표의 변화 - 지역개발에서 지역혁신으로의 방향 전환

신활력지역정책은 국가균형발전정책이라는 상위정책을 갖는 하위정책이다. 상위정책의 목적은 지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 것이었으며, 이에 따른 낙후지역개발정책의 법률상 목표는 낙후지역 및 농산촌의 생활환경을 개선하고 지역의 특성 있는 발전을 도모하는 것이었다.[19] 특히 신활력지역정책의 실질적 목표는 신활력사업의 추진지침(행정자치부, 2004: 5)에 언급된 바와 같이 농산어촌형 지역혁신체계(RIS)를 구축하여 지역 주민의 자발적인 참여와 노력을 통해 지역의 혁신적인 발전역량을 새롭게 정립해 나가기 위한 계기를 마련하는 것이라고 할 수 있다.

5) 정책수단의 변화 - 개발지원에서 혁신체계지원으로 방식 전환

신활력지역정책의 구체적 수단은 네 가지 측면에서 검토해볼 수 있다. 첫째, 제도 및 절차적인 측면에서는 관련 법률이나 사업지침에 근거하여 사업계획(소프트웨어사업 등)을 수립하도록 유도·지원하였다.[20] 둘째, 재정 및 금융 지원 측면에서는 국고의 차등지원방식, 인센티브지원 등을

17) EU, 일본 등에서는 낙후지역의 발전 없이는 공동체 및 국가경쟁력 강화가 요원하다고 판단하고 낙후지역정책을 펼치고 있었는데, 이들은 지역주도, 지역자원의 경쟁력 강화, 협력과 파트너십에 의한 낙후지역정책을 시행하고 있는 공통점이 있었다.

18) SAP 모델은 시스템, 주체, 프로그램의 3가지 요소로 구성된다. 여기서 시스템(S)은 구성원 간에 네트워킹과 신뢰·협력을 바탕으로 혁신이 이루어질 수 있는 하부구조가 되는 시스템을 의미한다. 주체(A)는 지역혁신을 이끌어 갈 주체로서 기업가, 공무원, 전문가, 주민대표, 연구원 등을 의미하며, 프로그램(P)은 주체 간 네트워킹을 통해 혁신시스템을 구축한 기반위에서 실제 이루어지는 선도사업을 말한다(이원섭, 2006a: 8-9).

19) 신활력지역정책은 중요한 전제로서 도시와 농촌의 상생을 강조한다. 이는 전통적 낙후지역개발이 도농분리의 전제에서 출발하고 있는 것과 차이점을 보인다. 도시에서 점차 농촌이 보유한 자원(환경, 자연, 관광, 휴양, 전원주택)에 대한 수요가 커지는 것을 반영한 것이면서 동시에 농촌이 도시로부터 자본, 인력, 기업, 정보, 발전기회 등을 유인하지 않고는 발전할 수 없다는 현실인식에 근거하고 있다(김선기·김현호, 2006: 38)

수단으로 삼았다.[21] 셋째, 개발 분야 또는 목적 측면에서는 하드웨어 보다는 지역혁신 등 소프트웨어사업을 유도하였고 사업추진에 따른 규제완화 등은 지역특화발전특구에 대한 규제특례법 등에서 지원토록 하였다.[22] 넷째, 개발방식 측면에서는 정부주도방식을 탈피하여 민·관·산·학의 공동참여방식을 채택·유도하였으며, 중앙정부와 기초자체단체 간 직접적인 추진체계를 구축하였다.[23] 이러한 측면을 포괄적·종합적으로 고려할 때, 신활력지역정책의 수단적 측면에서의 변화는 컸다고 할 수 있다.

---

20) 2004년 10월 신활력사업추진지침이 시달된 이후 2005년 2월 신활력 시·군별로 지역주민과 외부전문가의 참여하에 사업계획이 수립·제출되었고, 관계부처 및 자문위원회 검토를 통해 보완된 시·군별 사업계획에 대한 평가가 2005년 4월에 1차적으로 이루어졌다(변재연, 2007: 129). 신활력사업 2년차인 2006년에는 그동안 중앙정부에서만 이루어져왔던 평가 권한을 광역지자체로 일부 이관하여 우선 시·도 주관으로 산하 시·군 자체평가를 실시한 후 행자부에 추천하고 중앙에서는 추천된 시·군에 대해 현지평가를 실시하는 방식을 채택하였다. 이러한 신활력사업은 개발촉진지구사업과 같이 특정한 지구를 설정·개발하는 방식으로 이루어지지 않는다. 신활력사업은 공간적 한계를 갖지 않는 것이 특징적이다. 신활력사업의 핵심은 단순한 재정지원이 아닌 지역혁신체계(RIS)의 구축에 있는데, 이는 신활력사업을 통해 자립적인 발전역량을 축적하기 위함이다(김선기·김현호, 2006: 39). 신활력사업의 요건은 소프트사업이다. S/W 개발 중심으로 하되 H/W사업은 필요한 경우에만 제한적으로 인정하였다. 신활력사업은 중·장기적으로 낙후지역에서 실질적으로 탈피 할 수 있는 S/W 사업에 중점을 두었다고 할 수 있다(행정자치부, 2004: 7).

21) 형평성 기준의 단계적 지정·개발하는 개발촉진지구의 방식과 달리, 선정된 70개 신활력지역에서 수립한 신활력사업에 대한 재정지원은 차등원칙에 따라 일괄적으로 지원되었다. 지역별 낙후 정도에 따라 세 등급으로 구분하여 차등적으로 지원하는 동시에 사업평가를 통해 우수지역과 차하위지역에 별도의 인센티브를 부여하였다. 신활력지역은 최대 3차에 걸쳐 9년까지 지원받을 수 있었다. 지역별 지원규모는 낙후 정도를 감안하여 차등화하며, 졸업제도를 도입하여 조기에 졸업하는 지역에 대해서는 인센티브를 부여하였다. 지원규모는 2005년도의 경우 국가균형발전특별회계(지역개발사업 계정)를 통해 총 2,000억 원을 지원하되, 전체 지원액 중에서 1,750억 원은 신활력지역의 낙후 정도에 따라 20~30억 원을 차등적으로 지원되었다(하위 10%까지 30억 원, 11~20% 25억 원, 21~30% 20억 원). 나머지 250억 원은 신활력사업계획이 우수한 시·군에 인센티브로 배정되었다. 인센티브 배정은 세 가지 등급으로 구분하고 가장 우수한 사업계획을 수립한 지역에는 5억 원, 차하위지역에는 3억 원, 나머지 부류에는 인센티브가 주어지지 않았다.

22) 최종적으로 확정된 신활력사업계획에는 특색 있는 향토자원개발, 지역문화관광개발, 지역이미지 마케팅 등 다양한 사업이 포함되어 전통적인 낙후지역 개발사업과는 차별화된 모습을 보였다. 기존의 낙후지역 개발사업에서 시행해왔던 SOC건설, 생활·정주환경 개선 등의 기반구축사업은 배제되어 있는 반면, 지역의 내생적·자립적 발전역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있는 특산물과 같은 향토자원개발, 지역문화관광 개발, 지역이미지 마케팅사업이 주류를 이루고 있다. 이는 신활력사업이 한두 가지 소수의 전략분야를 선정하여 지역의 역량을 결집하는 선택과 집중 방식을 적용하였기 때문이다(김선기·김현호, 2006: 51).

23) 신활력사업의 추진추체는 신활력지역의 지정을 받은 기초자치단체이다. 신활력사업이 낙후지역을 대상으로 추진되는 사업인 만큼, 국가균형발전위원회, 행자부, 공동추진단, 자치단체, 지역혁신협의회 및 자문위원회 등 다양한 주체들이 사업에 관여하며 상호 네트워크로 연결되어 있는 것이 이 사업의 특징 중 하나라고 할 수 있다(김선기·김현호, 2006: 46)

〈표 3〉 신활력지역정책의 구체적 수단의 특성

구분	구체적인 내용
(1) 제도 및 절차 측면	■ 국가균형발전특별법, 사업계획수립지침 등에 근거하여 신활력사업계획 작성토록 유도 ■ 지역혁신체계구축, 소프트웨어사업 등 준수
(2) 재정 및 금융 지원 측면	■ 국고지원(차등지원방식) ■ 인센티브지원 등
(3) 개발 목적 또는 분야 측면	■ 지역혁신 등 소프트웨어사업 중심, 향토자원기반사업 대다수 ■ 규제완화 등 지역특화발전특구특례법 지원
(4) 개발방식 측면	■ 중앙정부-기초자치단체 간 직접적인 추진체계 구축 ■ 민·관·산·학 공동참여방식 채택·유도

Ⅳ. 결론 및 연구의 한계

1. 결론 및 요약

개발촉진지구정책의 도입은 새로운 정부가 등장한 이후 낙후지역개발의 필요성이 대두되면서 특정지역개발정책에 대한 한계를 인식하였기 때문이며, 이러한 문제인식은 개발촉진지구라는 정책대안으로서의 아이디어와 결합하였다고 할 수 있다. 그러나 아이디어는 제약되어 기존 특정지역개발의 개발촉진지구(舊)가 재도입되었다. 결과적으로 정책목표는 자원개발 중심에서 낙후지역개발로 바뀌었으나 정책수단은 그대로 유지되었다. 정책변동에 있어 2차 수준의 변동이 일어난 것이다. 반면, 신활력지역정책의 도입은 새로운 정부의 등장 이후, 도서, 오지, 접경지역, 개발촉진지구 등 기존 낙후지역개발정책의 한계를 인식하면서 정책전환의 새로운 계기가 필요했기 때문이며, 이러한 문제인식은 지역혁신에 기초한 신활력지역이라는 정책대안으로서의 아이디어와 결합하였다고 할 수 있다. 결과적으로 정책목표는 하드웨어개발 중심에서 소프트웨어개발 중심으로 바뀌었으며, 정책수단은 지구개발방식에서 지역혁신에 중점을 둔 사업방식으로 바뀌었다고 할 수 있다. 정책변동에 있어 3차 수준의 변동이 일어난 것이다.

결론적으로 개발촉진지구정책의 도입에 있어 정책문제의 인식 변화는 있었으나, 정책대안으로서의 아이디어 변화는 크지 않았던 반면, 신활력지역정책의 도입에 있어서는 정책문제의 근본적인 인식 변화와 함께 정책대안으로서의 아이디어 변화가 동시에 발생하였다. 정책문제의 인식 변화는 정책목표의 변화로 이어지고, 정책대안으로서의 아이디어 변화는 정책수단으로 이어졌다고 할 수 있다.

〈표 4〉 개발촉진지구정책과 신활력지역정책의 도입특성 비교

구분	개발촉진지구정책의 도입특성	신활력지역정책의 도입특성
정책문제의 인식 변화	특정지역개발정책 한계인식 (낙후지역 소외)	낙후지역개발정책의 한계인식 (기존 정책의 반성)
정책대안으로서의 아이디어 변화	이전 정부의 개발방식 채택 (아이디어 한계)	지역혁신의 소프트웨어 지원 (새로운 아이디어 도입)
↓	↓	↓
정책목표의 변화	자원개발에서 낙후지역개발로의 방향 전환	지역개발에서 지역혁신으로의 방향 전환
정책수단의 변화	기존 정책수단의 유지(생활기반 등 전통적인 하드웨어사업 지원방식)	개발지원에서 혁신체계지원으로의 방식 전환
↓	↓	↓
정책변동 (정책목표와 정책수단)	2차적 수준의 변동 (정책목표의 변화, 수단 유지)	3차적 수준의 변동(패러다임 변동) (목표와 수단 모두 변화)

특히 두 가지 정책이 지니는 구체적 수단의 특성을 비교해 보면, 개발촉진지구정책과 신활력지역정책은 유사점보다는 차이점이 크다고 할 수 있다. 재정 및 금융 지원이라는 측면에서는 어느 정도 유사하다고도 볼 수 있으나, 제도나 절차 측면, 개발 목적이나 이에 따른 지원 분야의 측면, 그리고 개발방식의 측면에서는 차이가 크다고 할 수 있다.

〈표 5〉 개발촉진지구정책과 신활력지역정책 간 정책수단의 특성비교

구분	개발촉진지구정책 사례	신활력지역정책 사례
제도 및 절차 측면	■ 지역균형개발법(약칭) ■ 개발계획수립지침 등에 근거 ■ 개발면적 제한, 유형의 구분, 개발절차의 규정 등 준수	■ 국가균형발전특별법 ■ 사업계획수립지침 등에 근거 ■ 지역혁신체계구축, 소프트웨어사업 등 준수
재정 및 금융 지원 측면	■ 국고의 지원 등 ■ 세금 감면 등	■ 국고의 지원(차등지원방식의 적용) ■ 인센티브의 지원 등
개발 목적 또는 분야 측면	■ 도로, 상하수도, 기초 지원시설 등 ■ 토지수용권의 부여, 규제의 완화 등	■ 지역혁신 등 소프트웨어사업 ■ 규제의 완화, 특례 지원 등
개발방식 측면	■ 중앙-지방정부(道)-기초자치단체 ■ 민간참여방식의 병행 및 유도	■ 중앙정부-기초자치단체 ■ 민·관·산·학 공동참여방식 채택·지원

2. 연구의 한계

본 연구의 한계는 다음과 같다. 정책변동의 기준을 목표와 수단에만 국한한 채, 정책변동의 속도나 이해관계자의 변화, 그리고 정책의 성과 등은 포함하지 못한 점을 한계점으로 지적할 수 있다. 특히 분석의 틀에서 제시한 선험적인 가정과 실증 분석 간의 정치한 연계가 미흡한데, 이는 기본적으로 해당 정책의 세부사업 내용과 관련 이해관계자 폭넓은 관계 등이 충분히 기술되지 못했기 때문이다. 이에 대한 보완적 연구가 필요하다. 또한 정책변동의 결과로서 정책성과는 무엇인지 등에 대한 보완적 연구도 필요할 것으로 판단된다.

【참고 문헌】

강근복. (2002). 「정책분석론」. 서울: 대영문화사.

강현수 외 7인. (2013). 제5장 이명박 정부의 지역 정책: 균형발전 정책의 퇴보. 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색」. 서울: 사회평론.

국가균형발전위원회 편저. (2003). 「국가균형발전정책의 비전과 전략」. 국가균형발전위원회.

_____. (2004). 「낙후지역개발사업의 통합에 관한 기초연구」. 국가균형발전위원회.

김민재. (2008). 낙후지역 개발사업의 문제점과 개선과제. 「예산현안분석」 제18호. 국회예산정책처.

김선기·김현호. (2006). 「신활력사업의 추진실태분석 및 개선방안」. 한국지방행정연구원.

김영단. (2014). 서울시 뉴타운정책의 유형학적 특성분석: 시울시장(정책리더)을 중심으로. 「한국행정연구」, 23(2): 63-84.

_____. (2015). 「한국의 낙후지역개발 정책변동 분석」. 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문.

김영단·서순탁. (2015). 낙후지역개발정책의 장기변동 분석. 「국토연구」, 87: 131-150.

김영수. (1997). 개발촉진지구제도의 문제점과 정책과제. 「자치행정연구」, 2: 427-444.

김용웅·차미숙·강현수. (2009). 「新지역발전론」. 파주: 도서출판 한울.

김정완. (1995). 개발촉진지구의 지정기준의 타당성 분석과 대안모색. 「한국지역개발학회지」, 7(1): 1-15.

김진수. (2013). 「경로의존성 관점에서 본 세종시정책의 변동과정에 관한 연구」. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.

김태영. (1997). 정책수단의 선택에 관한 과정모형론. 「도시행정연구」, 12: 19-42.

김현호. (2005). 신활력사업의 현황과 과제. 「지역경제」, 2005(9): 12-28.

박병식. (1994). 지방자치단체 지역개발정책수단에 관한 연구. 「한국행정학회보」, 28(3): 957-976.

박호숙. (2005). 정책변동의 유형에 대한 재평가와 정책변동원인. 「서울행정학회학술대회 발표논문집」, 서울행정학회.

변재연. (2007). 신활력사업 평가와 향후 발전과제. 「자치발전」, 2007(2): 128-136.

서보건. (2009). 국가균형발전과 낙후지역 발전을 위한 입법적 영향. 「토지공법연구」, 43(3): 95-111.

서순탁 외. (2006). 「특정지역제도 개선방안 연구」. 한국토지공사.

서아영·신경식 역(Robert K. Yin). (2011). 「사례연구방법」. 서울: 한경사.

서태성·이승복. (1996). 「개발촉진지구의 합리적 운영방침 연구」. 국토개발연구원.

성경륭. (2014). 신행정수도 이전 및 국가균형발전정책. 「대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영. 제7권 노무현 정부」. 서울: 대영문화사.

송미령. (2008). 낙후지역 정책의 쟁점과 과제. 「지역경제」, 2008(9): 6-20.
안세경. (2004). 신활력지역의 발전방안. 「도시문제」, 2004(10): 11-18.
안형기, 양승일. (2006). 신행정수도 건설정책과정의 이론적 해석-Hogwood & Peters의 정책동태론의 관점. 「한국지역개발학회지」, 18(3): 81-100.
양승일. (2014). 「정책변동론: 이론과 적용」. 서울: 박영사.
엄기철 외 2인. (1991). 「특정지역지정기준설정 및 낙후지역 개발정책 연구」. 국토개발연구원.
유훈. (2009). 「정책변동론」. 서울: 대영문화사.
은재호. (2007). 문제정의가 정책변동에 미치는 영향: 프랑스 AIDS정책을 중심으로. 「한국정책학회보」, 41(4): 243-264.
이병길. (1992). 「정책변동의 요인과 과정에 관한 연구: 방송정책(1980-1990)변동 사례를 중심으로」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
이원섭. (2006a). 「신활력사업의 추진현황과 발전방향」. 국토연구원.
_____. (2006b). 「낙후지역 활성화를 위한 지역개발법인 활용방안 연구: 개발촉진지구를 중심으로」. 국토연구원.
이원호 외 6인. (2009). 「낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안」. 국토해양부.
이정섭. (2004). 낙후지역개발사업의 공간단위 설정에 관한 비판적 연구: 경상북도 상주시를 사례로. 「지리학논집」, 43: 121-150.
이정식. (2004). 신활력지역의 발전방향에 관한 연구. 「수도권연구」, 3: 19-34.
이종화·손상락·이동수·김동주. (2010). 「전략적 거점 낙후지역 발전방안 연구」. 국토연구원.
장덕준. (1998). 아이디어와 정책형성: 소련의 경제개혁에 대한 논의를 중심으로(1985-1991). 「한국정책과학학회보」, 1(1): 29-67.
정용남. (2013). 정부변동과 정책변동 관계 이해 연구: 영국 사례를 중심으로. 「한국사화와 행정연구」, 22(4): 103: 41.
정정길·최종원·이시원·정준금. (2008). 「정책학원론」 (개정판). 서울: 대명출판사.
조영희. (2009). 「우리나라 여성정책변동에 관한 연구: 단절적 균형과 불균형의 대조적 정책현상을 중심으로」. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
천세봉·하연섭. (2013). 과학기술정책 거버넌스 변동에 관한 신제도주의 분석: 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(4): 87-113.
최연충. (1994). 지역균형개발법 제정 의의와 향후 운용방향. 「국토정보」, 1994(4): 54-57.
하민지. (2013). 「지방정부 정책변동의 영향요인에 관한 연구: 정책유형별 예산변동이 미치는 지방자치단체장의 영향을 중심으로」. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
한석태. (2012). 정책변동에 관한 연구. 「한국사회과학연구」, 34(1): 161-179.
행정자치부. (2004). 「신활력사업 추진지침」. 행정자치부.
황명찬. (1992). 「지역개발론」. 서울: 법문사.

Baumgartner, F. R. and Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamic and Policy Subsystems. The Journal of Politics. 53(4): 1044-1074.

_____. (2009). Agendas and instability in American Politics. London: The University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R. et al. (2006). Essays on Policy Dynamics. Workshop on the Comparative Dynamics of Problem Framing.

Birland, T. A. (2006). Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events. Washington D. C.: Georgetown University Press.

Christensen, T. et al. (2002). Transforming Administrative Policy. Public Administration, 80(1): 153-178.

Cortell, A. and Peterson, S. (1999). Altered States: Explaining Domestic Institutional Change. British Journal of Political Science, 29(1): 177-203.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, 25(3): 275-296.

Hogwood, Brian W. & Peters, Guy B. (1983). Policy Dynamics. Y. St. Martins Press.

Howlett, M. and Ramesh, M. (1998). Policy Subsystem Configuration and Policy Change: Operationalizing the Post-positivist Analysis of the Politics of the Policy Process. Policy Studies Journal, 26(3): 466-481.

Kingdon, J. W. (2003). Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national Policy Convergence. Journal of European Public Policy, 12(5): 764-774.

Marsh, D. and Smith, M. J. (2000). Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. Political Studies, 48(4): 4-21.

Rose, Richard. (1976). The Dynamics of Public Policy: A Comparative Analysis. Beverly Hills: Sage Publications.

_____. (1993). Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.

Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. Policy Sciences, 21: 129-168.

_____. (2007). Theories of the Policy Process. Colorado: Westview Press.

Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. (1993). Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach. Colorado: Westview Press.

Zahariadis, N. (1998). Comparing Three Lenses of Policy Choice. Policy Studies Journal, 26(3): 434-448.

_____. (2007). The Multiple Streams Framework in Theories of the Policy Process. Sabatier, P. A.(ed.). Colorado: Westview Press.

김 영 단: 서울시립대학교 도시행정학과에서 박사학위(한국의 낙후지역개발 정책변동 분석, 2015)를 취득하고 현재 지방공기업평가원에서 선임전문위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지역 및 도시·농촌개발의 정책·제도이론 등이며, 저서로는 세계도시의 이해(2014, 공저) 등이 있고, 연구논문으로는 낙후지역개발의 장기변동 분석(2015), 서울시 뉴타운정책변동의 유형학적 특성분석: 서울시장(정책리더)을 중심으로(2014), 구룡마을 개발방식을 둘러싼 정부 간 갈등의 이해관계 탐색(2014) 등이 있다. dan1975@naver.com