지역기반 사회적기업 육성을 통한 낙후지역 발전 연구

Development of Depressed Areas via the Growth of Local Community-based Social Enterprises

국토연 2011-19 · 지역기반 사회적기업 육성을 통한 낙후지역 발전 연구

지은이 · 변필성, 윤영모 / 펴낸이 · 박양호 / 펴낸곳 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2011년 10월 12일 / 발행 · 2011년 10월 14일
주소 · 경기도 안양시 동안구 시민대로 254 (431-712)
전화 · 031-380-0114(대표), 031-380-0426(배포) / 팩스 · 031-380-0470
ISBN · 978-89-8182-820-2
한국연구재단 연구분야 분류코드 B170600
http://www.krihs.re.kr

©2011, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 관계없습니다.

국토연 2011—19

지역기반 사회적기업 육성을 통한 낙후지역 발전 연구

Development of Depressed Areas via the Growth of Local Community-based Social Enterprises

변필성 · 윤영모

국토연구원 KRIHS

연 구 진

연구책임 변필성 연구위원

연구반 윤영모 연구원

연구심의위원 손경환 국토연구원 부원장
김동주 국토연구원 국토계획·지역연구본부장
권영섭 국토연구원 선임연구위원
장철순 국토연구원 연구위원

연구자문위원 박용규 삼성경제연구소 수석연구원
서종균 한국도시연구소 연구위원
성주인 한국농촌경제연구원 농촌발전팀장
안영진 전남대학교 교수
오은주 한국지방행정연구원 수석연구원
이민수 전북발전연구원 부연구위원
이영아 대구대학교 교수
이원호 성신여자대학교 교수
조영국 협성대학교 교수

P · R · E · F · A · C · E

발 간 사

우리나라 정부는 지역정책의 중요한 일환으로서 낙후지역 발전정책을 지속적으로 추진해왔다. 구체적으로 오지, 신활력지역, 성장촉진지역 등 낙후지역 및 그에 준하는 지역을 직접 지정하여 낙후지역 발전정책 및 개발사업을 집행해왔다. 또한 농산어촌, 비수도권 등 낙후지역을 포함하는 보다 넓은 범위의 지역을 대상으로도 다양한 정책 및 관련 사업을 전개해왔다.

낙후지역 발전과 관련하여, 그간 정부가 직·간접적으로 추진해온 정책과 사업은 내용적으로 생산기반 조성·확충, 생활환경 개선 등 지역발전의 하드웨어적 기반 정비·확충이 우세하였다. 하지만 관광진흥, 특화상품 개발을 비롯한 소득증대 사업, 그리고 그것을 위한 주민역량 강화 등 지역발전의 소프트웨어적 토대 조성에 관한 사업의 비중도 증가해왔다. 또한 최근에는 낙후지역 발전정책 및 관련 사업의 추진에 있어 지역의 자율성이 커지고 있다. 성장촉진지역 개발, 특수상황지역 개발 등과 같이, 낙후지역 지자체가 지역이 처한 여건과 주민의 요구에 최대한 맞춰 자율적으로 사업내역을 편성하고 그에 대해 정부가 포괄보조금을 교부하는 포괄보조 사업의 형태로 낙후지역 발전정책 및 관련 세부 사업이 집행되고 있다.

그러나 그간의 낙후지역 발전정책 및 관련 사업의 추진에도 불구하고, 낙후지역에는 계속해서 청·장년층 및 생산가능인구를 중심으로 인구가 감소해왔으며, 그와 동시에 고령화도 전국수준보다 빠른 속도로 진행되어 왔다. 이러한 상황에서는 노령이라는 한계를 갖거나, 또는 그로 인해 실업에 준하는 상태에 처할 수

있는 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가에 낙후지역이 직면할 우려가 높고, 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에도 낙후지역이 대응해야 한다.

또한 일자리·소득원을 창출하는 등 지역발전의 주요 원동력인 기업투자도 낙후지역에서 저조하게 이루어져 왔다. 이것은 비교적 양질의 노동력이라 할 수 있는 청·장년층 및 생산가능인구 위주의 인구감소와 상관관계가 높다고 볼 수 있다. 또한 낙후지역에 기업투자가 이루어지더라도 지역과의 연계, 특히 주민과의 고용연계가 제한적일 수 있다는 문제도 있다. 이러한 문제는 생활공간 및 경제공간의 광역화로 인해, 낙후지역 인근 대도시 및 지역중심도시에서 낙후지역으로 통근하거나 통근이 가능한 인력이 상당수 존재한다는 점과 관련이 있다.

이상과 같이 낙후지역이 처해 있는 위험과 문제에 적절히 대처하기 위해서는, 본 연구가 제시한 지역기반 사회적기업 육성을 검토해볼 수 있다. 본 연구가 제시했듯이, 지역기반 사회적기업은 지역의 자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하고 그에 따른 수익을 활용함으로써, 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 우선적으로 일자리와 소득원을 창출하거나, 또는 사회서비스를 공급하여 삶의 질을 제고시키는 등 취약계층 배려와 지역발전을 동시에 추구한다. 따라서 지역기반 사회적기업 육성은 지역기여도 높은 투자 및 사업 전개, 주민 일자리·소득원 창출, 취약계층 배려 등을 통해 낙후지역 발전에 기여할 수 있을 것이다. 그리고 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성은 최근 들어 본격적으로 추진하고 있는 고용노동부의 사회적기업 육성, 농림수산식품부의 농어촌공동체회사 육성, 행정안전부의 마을기업 육성 등 관련 정책과도 연계될 수 있을 것으로 기대한다.

마지막으로 본 연구를 수행한 변필성 연구위원, 그리고 윤영모 연구원에게 그간의 노고에 대해 감사의 말을 전하는 바이다. 아울러 본 연구의 진행 과정에서 귀중한 조언을 제공해주신 자문위원들께도 감사의 말씀을 드린다.

2011년 10월

국토연구원장 박 양 호

S · U · M · M · A · R · Y

요 약

제1장 서론

낙후지역의 경우, 지역자체가 갖는 한계로 인해 지역발전의 주요 동력원인 기업투자가 상대적으로 저조하다. 기업의 낮은 집적수준, 혁신거점 미비, 낮은 지리적 접근성, 무엇보다도 지역경제 쇠퇴·침체와 인구감소 간의 상호작용에 따른 낙후지역 내부의 제한적 수요와 양질의 인적자원 부족은 낙후지역에서 기업이 영리를 추구함에 장애요인이 된다. 그에 따라 기업의 낙후지역 투자는 다른 지역에 비해 저조하게 된다. 비록 기업투자가 이루어지더라도 낙후지역에서의 삶의 질 저하, 인력부족 등으로 인해, 일부 종사자가 지역외부에 거주하며 낙후지역으로 통근하는 양상이 나타날 가능성이 있으므로, 기업투자가 갖는 낙후지역과의 연계가 비교적 높지 않을 수 있다.

그리고 이러한 기업투자 저조와 함께, 낙후지역은 노동시장에서 취업하기에는 경쟁력이 떨어지거나 사회서비스 구매에 한계를 갖는 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가에 직면할 우려가 있다. 낙후지역에서는 대체로 지역경제가 쇠퇴하고 있거나, 또는 기업투자가 저조하여 지역경제의 활력이 떨어진다. 이러한 낙후지역 경제의 쇠퇴·침체는 인구감소로 이어지게 되는데, 인구감소는 양질의 인적자원인 청·장년층에 집중되므로, 노년층 비율은 늘어나는 고령화가 가속화된다. 또한 인구감소로 인해 지역에서 각종 서비스의 공급기반이 붕괴되어 기업입지의 중요한 요소인 정주환경도 열악해져 낙후지역 기업투자 저조 경향이 심화된다. 이러한 제반 상황에서는 노령, 또는 실업 및 그에 준하는 상태 등의 한계를 갖는

취약계층 및 그에 준하는 계층이 낙후지역에서 증가할 우려가 높다. 그에 따라 일자리·소득원 창출과 사회서비스 공급의 문제에 낙후지역이 대응해야 한다.

낙후지역이 직면하는 과제, 즉 기업투자 저조, 취약계층 증가, 일자리·소득원 창출과 사회서비스 공급 문제에 적절히 대응하여 지역발전을 추진하기 위해서는 '지역기반 사회적기업 육성'을 고려할 필요가 있다. 사회적기업은 기업으로서 영리사업을 전개하지만, 궁극적으로는 영리사업 및 그에 따른 사업수익을 토대로 취약계층에의 일자리 창출 및 사회서비스 공급이라는 사회적 목적을 추구한다.

그런데 본 연구는 지역기반 사회적기업을 취약계층 배려를 주요 목표로 추구하면서, 동시에 지역발전도 주요 목표로서 추구하는 사회적기업 및 그에 준하는 사업조직으로 정의하고자 한다. 제2장에서 보다 구체적으로 다루겠지만, 지역기반 사회적기업은 지역의 자원을 활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하고, 영리사업과 그에 따른 수익을 토대로 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 일자리·소득원을 창출하거나, 또는 사회서비스를 공급한다. 최근 들어 정부도 그간의 사회적기업 육성을 통한 취약계층에의 고용창출 또는 사회서비스 공급에만 초점을 국한시키지 않고, 사회적기업과 그에 준하는 사업조직인 마을기업, 농어촌공동체회사의 지역발전 추진 및 취약계층 배려에도 정책적 관심을 갖기 시작하였다.

이러한 상황에서 지역기반 사회적기업의 육성을 통한 낙후지역 발전에 관한 기초연구로서 본 연구를 다음과 같은 목적 하에서 수행하고자 한다. 첫째, 현행 낙후지역 발전정책을 고찰하고 낙후지역 현황 및 변화를 분석함으로써, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 논의하고자 한다. 또한 그러한 논의는 사회적기업의 지역발전 기여 가능성, 지역기반 사회적기업에 대한 이론적 고찰도 포괄한다. 둘째, 낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 논의하고자 한다. 특히 육성에 필요한 사항, 즉 역량있는 인력의 확보, 상품·서비스 시장수요 창출, 자금공급 활성화 등에 초점을 맞출 것이다.

이러한 목적 하에서, 본 연구는 구체적으로 다음과 같은 내용을 다루고자 한다. 첫째, 사회적기업과 지역발전 간의 연계에 관한 선행연구를 고찰하고, 사회적기업의 지역발전 기여 가능성에 대한 이론적 논의를 토대로 지역기반 사회적기

업을 개념적으로 정의한다. 둘째, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 제시한다. 이를 위해, 낙후지역 현황 및 변화 분석, 현행 낙후지역 발전정책 고찰, 지역기반 사회적기업의 개념적 정의를 종합한다. 낙후지역 현황 및 변화 분석을 위해 현 정부의 낙후지역이라고 볼 수 있는 성장촉진지역과 특수상황지역의 정의, 지정 기준 및 절차 등을 감안하여 낙후지역을 조작적으로 정의하고, 1990년대 중반이후의 기간을 대상으로 취약계층, 기업투자 등을 나타낼 수 있는 사회·경제적 지표를 활용하여 분석을 수행한다. 현행 낙후지역 발전정책 고찰은 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발을 중심으로 그 특성과 문제점을 고찰한다. 특히, 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 내용을 구성하는 내역사업에 초점을 맞춘다. 셋째, 낙후지역에서 나타날 지역기반 사회적기업을 예시하고, 해당 기업·사업조직을 육성하기 위한 지원방안을 논의한다. 논의 과정에서 지원방안이 기존 사회적기업 관련 정책, 또는 낙후지역 발전 정책과도 연계될 수 있다.

제2장 사회적기업과 지역발전의 연계

영리사업을 전개하여 취약계층에의 고용창출 및 사회서비스 공급을 추진하는 사회적기업은 지역발전에 기여할 수 있다. 유럽의 사회적기업 연구네트워크인 EMES가 설정한 사회적기업의 이상적 유형에 관한 기준은 사회적기업이 커뮤니티이익을 추구해야 한다는 점을 포괄하고 있다. 또한 영국 사회적기업의 법적 형태인 CIC(Community Interest Company)도 커뮤니티 이익을 추구해야 하며 그것을 위해 자산양도 및 이윤배분의 규제를 적용받는다. 그리고 Haugh(2005)와 Borzaga & Tortia(2009)에 따르면, 사회적기업의 의사결정에 지역에 근거하는 다양한 이해관계자가 참여하고 사회적기업이 지역에 밀착하여 사업을 추진하므로, 취약계층을 비롯한 주민 일자리 창출 및 재화·서비스 공급, 지역 소득, 소비, 세수 등의 확대, 삶의 질 향상, 경제 활성화, 인적·제도적 역량의 강화 및 사회자본 축적 등 다양한 측면에서 지역발전에 기여할 수 있다. 우리나라의「사회적기업 육성법」 및 동법 시행령에서도 사회적기업이 취약계층에 일자리 및 사회서비스를 제공할 뿐만 아니라 지역발전에도 공헌할 수 있음을 제시한다. 특히 사회적 목적 유형이

지역사회공헌인 사회적기업에 적용되는 사회적 목적 실현기준은 지역취약계층에의 일자리 창출 및 사회서비스 공급 과정, 그리고 지역자원을 활용하여 주민 소득과 일자리를 늘리는 과정, 양자가 맞물려 이루어져 사회적기업이 지역발전에 기여할 수 있음을 제시한다.

본 연구는 사회적기업의 지역발전 기여 가능성을 고려하여, '지역기반 사회적기업'이라는 용어를 제시하고자 하며, '취약계층 배려와 지역발전을 동시에 추구하는 사회적기업 및 그에 준하는 사업조직'이라고 정의하고자 한다. 여기서 지역발전이란 '지역의 자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하고 그에 따른 수익을 활용함으로써, 주민에게 일자리 및 소득원을 제공하거나, 또는 사회서비스를 공급하여 삶의 질을 제고시키는 등 일련의 활동'을 지칭한다. 그리고 취약계층 배려는 지역기반 사회적기업이 추진하는 '지역발전의 성과가 취약계층 및 그에 준하는 계층까지 전달되어야 함을 전제로 이루어지는 해당 계층에의 일자리 제공 및 사회서비스 공급'을 말한다. 지역발전을 주요 목표로 추구한다는 점에서 지역기반 사회적기업은 조직구성원의 공동이익 증진을 우선시하는 경향이 있는 영농조합법인, 어촌계 등 기존의 지역단위 사업조직과 차별성을 가질 수 있지만, 커뮤니티비즈니스와는 유사하다. 그러나 취약계층 배려를 주요 목표로 명확히 추진하는지 여부에 의해 커뮤니티비즈니스와 구분할 수 있다. 즉 지역기반 사회적기업은 취약계층 배려도 주요 목표로서 추구하는 커뮤니티비즈니스라고 할 수 있다.

사회적기업과 지역발전의 연계에 관한 주요 선행연구를 살펴보면, 해당 선행연구가 낙후지역 발전과 사회적기업 육성을 중점적으로 다룬 것은 아니며, 낙후지역 현황과 변화를 고찰하지도 않았음을 알 수 있다. 이에 대응하여, 본 연구는 이미 제2장에서 사회적기업의 지역발전 가능성 고찰을 토대로 지역기반 사회적기업을 제시하여 개념적으로 정의하였다. 그리고 제3장에서 낙후지역 현황 및 변화를 분석하고 현행 낙후지역 발전정책을 고찰하여 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 논의하고자 한다. 또한 낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 제4장에서 다루고자 한다.

제3장 낙후지역 현황 및 변화 분석과 현행 낙후지역 발전정책 고찰

성장촉진지역과 특수상황지역은 현 정부의 낙후지역으로 간주할 수 있다. 현 정부는 성장촉진지역과 특수상황지역을 전국의 다른 지역에 비해 낮은 인구밀도, 인구감소, 낮은 소득수준, 열악한 재정력, 또는 양호하지 못한 접근성이라는 상대적 문제점 및 한계를 갖는 지역, 그리고 남북분단 및 접경이라는 특수상황으로 인한 규제 적용, 또는 도서라는 특수성에 따른 낮은 지리적 접근성이 발전을 제약시키는 지역으로 각각 정의하고 있다.

낙후지역 현황 및 변화를 분석하기 위해 본 연구는 성장촉진지역 70개 시·군, 성장촉진지역 지정 지표 및 방법을 적용하여 성장촉진지역 중 낙후도가 제일 낮은(즉 70위) 지자체보다 낙후도가 더 높은 것으로 나타난 특수상황지역(접경지역) 6개 군 등 총 76개 시·군을 낙후지역이라고 조작적으로 정의하였다. 분석을 위해 주로 취약계층 및 기업투자를 나타낼 수 있는, 인구, 취업자, 사업체수, 종사자수 관련 지표를 활용하였다. 이것은 낙후지역 경제침체, 인구감소 등으로 인해 지역발전의 주요 동력원인 기업투자가 낙후지역에서 저조하게 이루어진다는 점을 파악하기 위함이다. 또한 지역경제 침체와 기업투자 저조에 따라 인구, 특히 청·장년층이 감소하여 낙후지역이 고령화되고 있다는 점, 그리고 그러한 상황에서 노령, 또는 실업 및 그에 준하는 상태 등의 한계를 갖는 취약계층 및 그에 준하는 계층이 낙후지역에서 늘어날 우려가 높다는 점도 파악하고자 하였다.

낙후지역 현황 및 변화 분석의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 76개 낙후지역 중 거의 모든 시·군에서 1995년~2010년에 인구가 감소하였는데, 인구감소는 낙후지역 경제침체 및 기업투자 저조와의 관련 속에서 주로 생산가능인구 및 청·장년층 인구를 대상으로 이루어졌다. 그와 연관하여 전국보다 빠른 속도로 고령화가 낙후지역에서 진행되어 왔고, 생산가능인구 비율 및 청·장년층 인구비율도 역시 전국보다 빠르게 감소해왔다. 따라서 낙후지역에서 노령이라는 한계를 갖는 취약계층 및 그에 준하는 계층의 비중이 늘어났을 것으로 추정되며, 그러한 계층에 대한 배려 요구도 점차 커질 것으로 우려된다.

둘째, 낙후지역 중 대다수 시·군에서 총인구 대비 농림어업 취업자 비율이 전

국 수준을 상회한다는 점과 인구감소 속에서 고령화가 전국보다 빠르게 이루어져 왔다는 점이 서로 연관되어, 노년층 인구가 농림어업에 종사해 있을 가능성이 높다. 그에 따라 농림어업에 종사하지만 노령으로 인해 실업에 준하는 상태에 처할 취약계층 및 그에 준하는 계층의 비중이 낙후지역에서 높을 것으로 우려된다.

셋째, 1997년~2009년의 사업체수, 제조업 및 비제조업 사업체수, 사업체 종사자수, 비제조업체 종사자수 증감 측면에서 보면, 76개 낙후지역 중 대다수 시·군에서 전국과 비교하여, 기업투자가 상대적으로 저조하게 이루어진 것으로 파악된다. 그러나 제조업체 종사자수 증감의 측면에서는 76개 낙후지역 중 절반이 넘는 시·군에서 전국에 비해 기업투자가 상대적으로 활발히 이루어졌다고 볼 수 있다. 그리고 사업체 종사자수와 비제조업체 종사자수 각각에서도 76개 낙후지역의 절반이 넘는 시·군이 대체로 전국수준에 비해 낮지만 0이상의 연평균 증가율을 보였다.

하지만 사업체 종사자수 증감 측면에서의 기업투자 증가가 갖는 낙후지역 주민과의 고용연계가 제한적일 가능성이 있다. 지역외부인이 낙후지역으로 통근할 수 있기 때문에, 낙후지역에서의 기업투자가 창출하는 일자리 중 상당수를 지역외부인, 특히 인근 대도시 및 지역중심도시 거주 인력이 차지할 수 있다. 이와 관련하여 거의 모든 낙후지역 시·군에서 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율이 1을 초과하며, 해당 지표에서 낙후지역이 평균적으로 전국의 나머지 지역보다 높은 값을 가질 수 있다는 점을 확인하였다. 또한 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율과 사업체 종사자수 증감 각각을 나타내는 지표들 간에 양(+)의 상관관계가 유의하게 나타났다. 그리고 지역외부에서 낙후지역으로 통근할 수 있는 인력의 존재는 낙후지역 삶의 질 저하로 해당 지역거주 취업자가 지역외부로 전출했을 가능성, 낙후지역과의 실질적 고용연계가 낮은 외부기업이 해당 지역에 투자했을 가능성, 낙후지역 인력부족에 따른 기업의 지역외부 인력 활용 가능성과 복합적으로 관련된 것으로 사료된다.

그리고 본 연구는 현 정부 낙후지역 발전정책의 주요 근간인 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발, 그리고 그 내역사업(성장촉진지역으로 지정된 일반 농산어

촌 개발의 내역사업도 포함, 이하 같음)을 고찰하였다. 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발은 광역·지역발전 특별회계의 기초지자체 자율편성 포괄보조 사업으로서의 지위를 가진다. 즉 해당 기초지자체가 지역에서 유사·중복 사업을 연계·조정해가면서 지역이 처한 여건과 지역주민 요구에 최대한 맞춰 자율적으로 사업을 추진할 수 있다는 특징을 갖는다. 그리고 정부는 성장촉진지역 및 특수상황지역에서 기초지자체 및 시·도가 자율적으로 편성하여 포괄보조금을 받아 시행하는 사업에 대해 국비보조 비율을 우대하여 적용한다.

그런데 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발에 편성될 수 있는 내역사업(예: 접경지역지원, 개발촉진지구지원, 도서종합개발 등)을 살펴보면, 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발이 지역발전을 위한 하드웨어적 기반 정비·확충뿐만 아니라 소프트웨어적 토대 조성에도 기여할 것으로 사료된다. 물론 해당 내역사업에서는 내용적으로 생활환경 및 생산기반 정비·확충 등 지역발전의 하드웨어적 측면이 우세하다. 하지만 농촌마을종합개발, 어촌종합개발, 소도읍육성 등과 같은 사업은 관광진흥, 특화상품 개발, 그리고 그것을 위한 주민역량 강화 등 소프트웨어적 내용도 동시에 가진다. 또한 신활력지원은 그 자체가 소프트웨어 성격이 우세한 사업이다. 게다가 접경지역 지원과 개발촉진지구 지원과 같은 내역사업은 접경지역과 개발촉진지구에 입주·투자하는 기업이 법령에 근거하여 조세감면 등을 제공받을 수 있으므로, 해당 조세·재정 인센티브와 연계하여 추진할 수도 있다.

그러나 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 내역사업은 다음과 같은 한계를 갖는다. 우선 물리적 하부구조의 정비·확충만으로 낙후지역 기업투자 활성화, 일자리·소득원 창출, 지역경제 회생, 또는 인구감소 완화와 같은 선순환이 형성되는 것은 아니다. 물리적 기반은 낙후지역에서의 기업투자 활성화와 지역발전의 필요조건일 수 있지만 충분조건이 아닐 수 있기 때문이다. 그리고 일부 내역사업에 연계하여 시행할 수 있는 조세·재정 인센티브는, 이윤을 추구하는 기업으로 하여금 투자를 기피하게 만드는 낙후지역의 문제점을 상쇄할 만큼 대대적으로 이루어지지 않는다면, 낙후지역 기업투자 활성화에 효과적일 가능성은 크지 않다. 또한 관광진흥, 특화상품 개발 등과 그것을 위한 주민역량 강화는 지역주민에게 일자

리·소득원을 지속가능하게 창출·유지할 수 있도록 기업·사업조직의 성장 및 투자 활성화에 직접 초점을 맞추고 있지는 않다. 무엇보다도 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 내역사업은 내용적 특성상 낙후지역에서의 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가 우려뿐만 아니라 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에도 대응하기 힘들다.

전술하였듯이, 낙후지역은 지역발전의 동력원인 기업투자가 저조하고 기업투자가 이루어지더라도 지역과의 연계가 높지 않을 수도 있다는 문제와 함께, 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가, 그리고 취약계층 배려 차원에서의 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에 직면할 우려가 높다. 게다가 그러한 문제에 낙후지역 발전정책이 효과적으로 대응하기에는 한계를 가질 정도로, 취약계층 배려의 관점과 기업의 성장 및 투자 활성화의 관점이 해당 정책에 접목되어 있지 않다. 이러한 상황에서 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 도출할 수 있다.

앞서 개념적으로 정의했듯이, 지역기반 사회적기업은 취약계층 배려와 지역발전을 주요 목표로서 동시에 추구한다. 내생적 지역발전전략과 비슷한 맥락에 있는 커뮤니티비즈니스와 유사하게, 주민 주도 하에 지역자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개한다. 더 나아가 영리사업과 그 수익을 토대로, 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 일자리·소득원을 우선적으로 창출하거나, 또는 사회서비스를 공급하여 삶의 질을 제고시키고자 한다. 즉 지역기반 사회적기업의 육성 그 자체가 주민 고용창출 등 지역 기여도가 높은 기업의 투자를 낙후지역에서 활성화시켜 지역발전을 추구하고, 낙후지역이 직면하게 될 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가와 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에도 효과적으로 대응하는 방안이 될 것이다.

제4장 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업 육성을 위한 지원방안

낙후지역에서 지역기반 사회적기업은 지역의 자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하되, 지역내부보다는 오히려, 지역외부를 주요 시장으로 설정하여 영리사업을 추진할 가능성이 높다. 이것은 지역경제의 쇠퇴·침체와 인구

감소 간의 상호작용으로 인해 낙후지역 내부에 수요가 제한적이기 때문이다. 영리사업의 예로서 마을 공동소유 농장 설립·운영을 통한 농산물 생산 및 식재료 공급, 도시민에 대한 농산물 판매와 연계되는 체험농장 및 관련 프로그램 운영, 생산농가의 조직화에 기반을 둔 농산물 가공 사업을 들 수 있다. 또한 낙후지역의 지역기반 사회적기업은 영리사업에 따른 수익을 활용하여 취약계층을 비롯한 주민을 추가로 고용할 수 있다. 더 나아가, 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에의 사회서비스 공급을 재정적으로 보조할 수 있다. 예를 들어, 지역복지시설의 운영을 지원하기 위해 영리사업에서 얻은 수익을 활용할 수 있다. 물론 사회서비스 분야에서도 낙후지역 주민을 대상으로 영리사업을 전개하고 그에 따른 수익을 활용하여 지역취약계층에 사회서비스를 공급할 수 있다. 그러나 해당 영리사업의 경우, 낙후지역 내부에 수요가 부족하거나 공간적으로 분산되어 있어 수익성에 한계를 가질 수 있다. 따라서 낙후지역에서 지역기반 사회적기업은 주로 지역외부 시장을 대상으로 추진하는 영리사업의 수익을 활용하여 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 사회서비스를 안정적으로 공급할 수 있도록 보조할 가능성이 높다.

그리고 낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안은 역량 있는 인력의 확보, 상품 및 서비스 시장수요 창출, 원활한 자금조달 등에 초점을 맞출 필요가 있다. 이것은 지역기반 사회적기업이 하나의 기업으로서 영리사업을 통해 수익을 안정적으로 창출하여 낙후지역 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 일자리·소득원을 창출하거나, 또는 사회서비스를 공급하는 등 지역발전과 취약계층 배려를 동시에 지속가능하게 추진할 수 있는 단계까지 성장해야 하기 때문이다. 그리고 본 연구는 낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 다음과 같이 논의하였다.

첫째, 사업조직이 낙후지역에서 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 경우 정부 및 지자체가 지원할 필요가 있다. 그리고 해당 요건은 '낙후지역의 자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하고 그에 따른 수익을 활용함으로써, 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에의 일자리·소득원 창출, 또는 사회서비스 공급 등 지역발전과 취약계층 배려를 동시에 주요 목표로서 추구한다'는 내용을 담는다.

정부 및 지자체 지원은 인증·예비 사회적기업, 또는 마을기업과 농어촌 공동체회사에 대한 현행 지원을 참고하여 설정할 수 있다. 하지만 인증·예비 사회적기업, 마을기업, 또는 농어촌공동체회사 여부와는 관계없이, 지역기반 사회적기업 요건을 충족시키는 낙후지역의 모든 사업조직에 지원을 제공할 필요가 있다. 예를 들어, 전문인력 채용에 따른 인건비, 시장수요 창출을 위한 홍보·마케팅 용도의 사업개발비, 또는 경영컨설팅 비용을 별도로 지원할 수 있다.

낙후지역에서 지역기반 사회적기업 요건을 만족하는 사업조직을 정부 및 지자체가 지원하기 위해서는 지역기반 사회적기업 요건 충족 여부에 대한 기준을 관계 법령에서 통합적으로 설정해야 한다. 또한 기준 설정의 일부로서 낙후지역 정의도 관계 법령에서 규정할 필요가 있다.

또한 해당 요건을 충족하는 사업조직에 대한 지원에 소요되는 재원을 확보하기 위해 낙후지역 기초지자체가 정부설정 예산신청 한도 내에서 자율적으로 사업내용을 편성하여 정부로부터 교부받는 포괄보조금을 활용하는 방안을 고려해 볼 만하다. 예를 들어, 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발(성장촉진지역으로 지정된 일반 농산어촌 개발 포함)의 사업내역 중 관광진흥, 특화상품 개발, 또는 주민역량 강화 등 지역발전의 소프트웨어적 토대 조성에 참여하는 지역기반 사회적기업 육성에 지자체가 정부로부터 교부받은 포괄보조금을 활용할 수 있다. 장기적으로는 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발에 '지역발전 추진과 취약계층 배려를 위한 기업·사업조직 육성'이라는 사업영역을 신설할 수도 있다.

이러한 제반 상황에서는 지역발전의 하드웨어적 기반 정비·확충이 내용적으로 우세한 가운데, 관광진흥, 특화상품 개발, 주민역량 강화 등 소프트웨어적 토대 조성도 사업내용으로 갖는 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발에 기업·사업조직 육성 및 투자활성화, 취약계층 배려를 접목시킬 수 있다. 그리고 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 낙후지역 사업조직 지원에 포괄보조금을 충분히 활용하기 위해서는 광역·지역발전 특별회계의 개편 및 포괄보조금의 재원증가도 필요하다.

둘째, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 저변을 확충할 필요가 있다. 저변 확충도 지역기반 사회적기업 육성에 필요한 인적자원, 시장수요,

자금공급 측면에서 이루어져야 한다. 그리고 그러한 저변 확충을 직·간접적으로 뒷받침하기 위한 중간지원조직을 활성화시켜야 한다.

① 역량있는 인력의 확보 측면에서 지역기반 사회적기업 육성의 저변을 확대하기 위해서는 귀촌·귀향 도시은퇴자, 또는 낙후지역으로 통근이 가능한 지역외부 거주 인력(예: 퇴직 전문인력)의 활용을 고려해볼 수 있다.

귀촌·귀향 도시은퇴자를 활용하기 위해 미국 노스다코타(North Dakota) 주의 귀향 장려 프로그램(Project Back-Home Cooperative program)에서와 같이, 지역에 연고를 가진 은퇴 출향민의 귀향에 초점을 맞춰 도시은퇴자 유치를 추진할 수 있다. 낙후지역에서 지역기반 사회적기업이 귀촌·귀향 도시은퇴자를 인력으로 활용하면, 도시은퇴자는 자신들이 보유한 자원을 제공함으로써 일자리 또는 소득을 얻는다. 더 나아가 해당 기업·사업조직의 육성에 기여하므로 지역발전에도 공헌할 수 있고, 지역에의 소속감을 고취시켜 정착기반을 강화시킬 수 있다. 그리고 귀촌·귀향 도시은퇴자가 제공할 수 있는 자원은 민간기업 업무경험, 그에 수반되는 경영노하우, 마케팅 지식, 비즈니스 마인드 등을 포함하며, 그 외 각종 분야의 전문지식 및 경험, 은퇴자 개개인의 관계자산 및 사회적 네트워크, 농수산물 주소비자로서의 도시민의 시각 등도 포괄한다. 이러한 자원은 낙후지역에서 지역기반 사회적기업이 영리사업 전개과정에서 빈번히 직면하게 될 역량있는 인력의 부족, 상품·서비스 수요 부족 등의 문제 해결에 도움을 줄 수 있다.

한편 낙후지역 외부에 거주하지만 낙후지역으로의 통근이 가능한 인력을 활용하기 위해서는 낙후지역 발전 정책이 개별지역 차원에서 뿐만 아니라, 해당 지역과 기능적 연계를 갖거나 가질 수 있는 지역을 포괄하여 지역간 연계·협력 차원에서도 추진할 수 있는 제도적 환경이 필요하다. 예를 들어, 낙후지역 인근 도시에 거주하는 퇴직 전문인력을 낙후지역 소재 지역기반 사회적기업 및 그에 준하는 사업조직에 연결시키는 정보창구를 지역간 연계·협력 하에 개설·운영할 수 있다.

② 낙후지역에서 지역기반 사회적기업이 영리사업 시장수요를 안정적으로 확보하기 위해서는 먼저 공공기관의 우선구매를 통한 수요창출이 필요하다. 하지만 공공기관에 의한 수요창출은 정부 및 지자체의 예산증감에 영향을 받을 수 있

다. 따라서 지역기반 사회적기업이 수익을 보다 안정적으로 창출하여 지역발전과 취약계층 배려를 지속가능하게 추구하기 위해서는 민간부문으로부터도 수요를 확보해야 한다. 이와 관련하여, 앞서 논의했듯이, 낙후지역 지자체가 정부로부터 교부받은 포괄보조금을 활용하여 홍보·마케팅, 시장수요 조사, 브랜드 제고 등 시장수요 창출을 위한 사업개발비, 또는 경영컨설팅 비용을 지원하거나, 영업·마케팅 분야 전문인력 채용에 따른 인건비를 지원할 수 있을 것이다.

또한 「사회적기업 육성법」상의 연계기업과 유사한 제도를 활용하여 시장수요를 확보하는 방안을 강구해볼 수 있다. 그런데 「사회적기업 육성법」에서와는 달리, 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 사업조직에 기부가 아니라 시장에서의 통상적인 계약 및 거래를 통해 사업기회 및 판로를 제공하거나, 또는 해당 사업조직을 협력업체로 활용하는 기업을 연계기업으로 간주하여 지원할 수 있을 것이다. 다만 해당 연계기업에 대한 지원은 시장질서를 저해하지 않는 범위에서, 그리고 낙후지역에 한정해서 이루어져야 한다.

특히, 영리사업 시장수요 창출을 위한 연계기업의 범위설정 및 활용은 지역기반 사회적기업 간의 전·후방연계가 단일 지역차원에서 뿐만 아니라 광역적 차원에서도 강화·확대되도록 유도할 수 있다. 또한 지역발전과 취약계층 배려를 동시에 추구한다는 공통점을 갖는 지역기반 사회적기업 간의 사업상 연계는 지식 및 정보를 공유하거나 확산시키는 협력 네트워크로 발전할 것이다.

③ 낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위해서는 원활한 자금공급이 필요하다. 현재 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」에 의거하여 2008년에 설립한 미소금융재단으로부터 자금지원을 받은 복지사업자가 사회적기업에 융자하고 있으며, 정부도 정책자금을 융자하고 있는데, 자금공급 대상 사회적기업을 선정하는 과정에서, 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 낙후지역 사업조직에 가점을 부여할 수 있다.

더 나아가, 해당 요건을 충족하는 낙후지역 사업조직에 대한 자금공급 채널을 별도로 마련하여 운영할 필요도 있다. 이와 관련하여 영국에서 운영 중인 정부인증 CDFI(Community Development Financial Institution)와 영국정부가 시행하는 법

인·소득세 감면제도인 CITR(Community Investment Tax Relief)을 참고할 수 있다. 영국정부는 낙후지역 사회적기업 등에 인증 CDFI가 자금을 원활히 공급할 수 있도록, 인증 CDFI에 투자하는 개인·법인에게 CITR을 제공함으로써 인증 CDFI의 자금유치를 용이하게 한다. 그리고 CITR을 통해 유치한 투자재원의 일정 비중 이상을 낙후지역 사회적기업 등에 공급하는 의무를 인증유지 요건으로 인증 CDFI에 부과한다.

④ 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 저변 확충을 직·간접적으로 뒷받침할 수 있는 중간지원조직을 낙후지역에서 활성화시킬 필요가 있다. 즉 낙후지역 내·외부의 인적자원, 소비처 및 시장, 자금공급 채널, 기업지원조직, 지역 NGO 및 NPO, 그리고 기타 유·무형의 자원을 지역기반 사회적기업에 연계시켜 해당 기업의 집중적 육성을 지원하는 코디네이터 기관의 기능 활성화가 지역단위에서 요구된다.

낙후지역 시·군 단위에서의 중간지원 조직 활성화 차원에서, 오내원 외(2010)가 제시한 대로, 사회적기업으로 성장하거나 또는 그와 유사한 역할을 수행해온 자활공동체를 지원해왔으며 거의 모든 기초지자체 관할구역에 설립되어 운영 중인 지역자활센터의 역할 강화를 고려할 수 있다. 또한 낙후지역 시·군 수준에서 동원가능한 자원에 한계가 있다는 점에 대응하기 위해, 낙후지역 단위 중간지원조직과 광역단위 중간지원조직 간의 연계·협력을 전제로 광역수준에서도 중간지원조직을 활성화시킬 필요가 있다.

광역단위의 중간지원조직은, 시장수요 확보 차원에서 지역기반 사회적기업 간의 전·후방 연계 강화·확대에 기여할 수 있다. 또한 광역단위 중간지원조직이 대도시 및 지역중심도시에 소재해 있는 지역산업지원기관 및 혁신거점을 경쟁력 확보를 위해 적소시장과 혁신창출을 도모해야 하는 낙후지역 소재 지역기반 사회적기업에 연계시킬 수 있을 것이다.

제5장 결론

본 연구는 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성, 그리고

낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 논의하고자 하였다. 이러한 연구목적 하에서, 먼저 사회적기업의 지역발전 기여 가능성을 고려하여 지역기반 사회적기업을 제시하고 개념적으로 정의하였다.

그런 다음, 현행 낙후지역 발전정책을 고찰하고 낙후지역 현황 및 변화를 분석하여 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 논의하였다. 낙후지역 현황 및 변화 분석 결과에 따르면, 낙후지역에서 지역발전의 동력원인 기업투자가 저조하며, 기업투자가 이루어지더라도 지역과의 연계가 상대적으로 높지 않을 가능성도 있다. 또한 지역경제 침체, 기업투자 저조, 인구감소, 고령화 등 일련의 악순환 속에서, 노령이라는 한계를 갖거나 그로 인해 실업에 준하는 상태에 처할 수 있는 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가에 낙후지역이 직면할 우려가 높고, 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에도 대응해야 한다. 하지만 그러한 제반 문제에 현행 낙후지역 발전정책이 효과적으로 대응하기에는 한계가 있다.

이러한 맥락에서 낙후지역 발전을 위해 지역기반 사회적기업을 육성할 필요성을 제시하였다. 지역기반 사회적기업 육성 그 자체가 주민 고용창출 등 지역 기여도가 높은 기업의 투자를 낙후지역에서 활성화시키고, 낙후지역이 직면하게 될 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가, 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급 문제에도 효과적으로 대응하는 방안이 될 것이기 때문이다.

그리고 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업을 예시적으로 다루었으며, 무엇보다도 낙후지역 발전이라는 목적 하에 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 논의하였다. 첫 번째 방안은 지역기반 사회적기업의 역할을 수행하는 낙후지역 사업조직에 대한 지원, 그리고 그러한 지원을 뒷받침하기 위한 관계법령에서의 지역기반 사회적기업 요건 충족 기준 설정, 포괄보조금 활용을 통한 소요재원 확보를 다루었다. 두 번째 방안은 역량있는 인력의 확보, 시장수요 창출, 원활한 자금공급, 지역 및 광역단위 중간지원조직의 활성화라는 측면에서, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 저변 확충을 논의하였다.

본 연구는 다음과 같은 정책적 시사점 및 활용효과를 가질 것으로 기대한다. 첫째, 본 연구의 낙후지역 현황 및 변화 분석은 향후 낙후지역 발전정책의 수립·

집행에 기초자료를 제공할 수 있다. 둘째, 본 연구가 중점적으로 논의한 지역기반 사회적기업 육성은 지역발전의 하드웨어적 기반 정비·확충, 소프트웨어적 토대 조성, 기업·사업조직의 성장 또는 투자 활성화, 그리고 취약계층 배려를 포괄하는 낙후지역 맞춤형 종합정책 구축에도 일조할 것이다. 셋째, 낙후지역 발전이라는 목적 하에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안에 관한 논의는 정부부처가 현재 추진 중인 인증·예비 사회적기업, 농어촌공동체회사, 마을기업의 육성을 낙후지역 발전에 연계시킬 수 있는 제도적 기반 마련에 기여할 것이다. 마지막으로, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성이 지역의 자원 발굴·활용과 인적·제도적 역량 강화에 근거할 수 있으므로, 낙후지역 내생적 발전에 관한 논의도 활성화시킬 것이다.

이상의 정책적 시사점 및 활용효과에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지며, 그러한 한계의 극복을 향후 연구과제로서 제시하고자 한다. 첫째, 본 연구의 낙후지역 현황 및 변화 분석은 직접적인 낙후지역 현황 조사에 의지하지 않고, 이차 통계자료에만 의존하였다. 시·군 수준에서 구득 가능한 이차 통계자료의 범위가 비교적 제한적일 수밖에 없으므로 낙후지역 현황 및 변화를 충분히 분석했다고 보기는 힘들다. 둘째, 낙후지역에서 지역기반 사회적기업 역할을 수행할 수 있는 사업조직을 육성하기 위한 지원방안은 제시하였지만, 해당 지역에서 설립·운영 중인 사회적기업, 커뮤니티비즈니스, 그것에 준하는 사업조직에 대한 조사 및 심층적 고찰에는 근거하지 않았다. 셋째, 본 연구의 낙후지역 조작적 정의는 시·군 수준에서 이루어졌지만, 시·군 이하의 소지역 단위에서도 낙후지역이 충분히 존재할 수 있다는 지적을 피하기 어렵다. 즉 지정 지표 및 기준, 지정을 위한 공간단위 등 낙후지역 정의에 관해 보다 구체적인 논의가 필요하다.

■ 색인어 _ 지역기반 사회적기업, 낙후지역
■ 한국연구재단 연구분야 분류코드 _ B170600

C · O · N · T · E · N · T · S

차 례

발간사 ····· i

요 약 ····· iii

제 1 장 서 론 ····· 1

1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 4
3. 연구의 범위와 방법 ····· 5
   1) 연구의 범위 ····· 5
   2) 연구방법 ····· 6
   3) 연구의 흐름 ····· 7

제 2 장 사회적기업과 지역발전의 연계 ····· 9

1. 사회적기업의 지역발전 기여 가능성 ····· 9
2. 지역기반 사회적기업의 개념적 정의 ····· 16
3. 사회적기업과 지역발전의 연계에 관한 선행연구 고찰 ····· 20

제 3 장 낙후지역 현황 및 변화 분석과 현행 낙후지역 발전정책 고찰 ····· 27

1. 낙후지역 현황과 변화 분석 ····· 27

1) 낙후지역의 조작적 정의 ····· 27
2) 분석지표 ····· 30
3) 낙후지역의 현황 및 변화 ····· 34
2. 낙후지역 발전정책 고찰 ····· 49
1) 현행 낙후지역 발전정책 개요 ····· 49
2) 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발: 기초생활권 단위의 포괄보조사업 ··· 49
3) 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 성격과 한계 ····· 55
3. 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성 ····· 56

제 4 장 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업 육성을 위한 지원방안 ····· 61

1. 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업 ····· 61
2. 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업 육성을 위한 지원방안 ····· 63
1) 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업에 대한 지원 ····· 65
2) 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 저변 확충 ····· 69
3) 소결 ····· 77

제 5 장 결 론 ····· 79

1. 요약 및 결론 ····· 79
2. 정책적 시사점 및 활용효과 ····· 81
3. 연구의 한계 및 향후 연구과제 ····· 82

참 고 문 헌 ····· 85
SUMMARY ····· 89
부 록 ····· 91

T · A · B · L · E · C · O · N · T · E · N · T · S

표 차 례

〈표 2-1〉 사회적기업의 인증요건 ····· 14
〈표 2-2〉 커뮤니티비즈니스의 유형화 ····· 21
〈표 2-3〉 주요 선행연구와 본 연구 간의 차별성 ····· 25

〈표 3-1〉 본 연구의 낙후지역 ····· 29
〈표 3-2〉「사회적기업 육성법」 및 동법 시행령상의 취약계층 정의 ····· 32
〈표 3-3〉 분석지표 ····· 33
〈표 3-4〉 인구변화 ····· 34
〈표 3-5〉 상관분석: 인구변화와 기업투자 ····· 35
〈표 3-6〉 상관분석: 인구변화와 생산가능인구 비율 및 청·장년층 인구 비율 ··· 35
〈표 3-7〉 상관분석: 인구변화와 노년층 인구 비율 ····· 35
〈표 3-8〉 생산가능인구, 청·장년층, 노년층 인구 변화: 연평균 증가율 ····· 36
〈표 3-9〉 노년층 인구 비중 현황 및 변화 ····· 37
〈표 3-10〉 생산가능인구와 청·장년층 인구 비중 현황 및 변화 ····· 38
〈표 3-11〉 총인구 대비 취업자수 ····· 39
〈표 3-12〉 상관분석: 취업자, 농림어업 및 비농림어업 취업자 ····· 40
〈표 3-13〉 상관분석: 농림어업 취업자와 노년층 인구 비중 ····· 41
〈표 3-14〉 상관분석: 농림어업 취업자와 생산가능인구 비중 및 청·장년층 인구 비중 ···· 41
〈표 3-15〉 사업체수 변화 ····· 42
〈표 3-16〉 사업체 종사자수 변화 ····· 43
〈표 3-17〉 거주지 기준 취업자 대비 근무지 기준 취업자 비율 ····· 44

〈표 3-18〉 T-test 분석: 거주지 기준 취업자 대비 근무지 기준 취업자 비율 … 45
〈표 3-19〉 상관분석: 취업자 비율과 사업체수 및 종사자수 변화 …… 46
〈표 3-20〉 포괄보조 사업(지역개발계정)과 사업별 국비보조비율 …… 51
〈표 3-21〉 포괄보조 사업(지역개발계정)의 내역사업 …… 52
〈표 3-22〉 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 내역사업 주요 내용 …… 53

〈표 4-1〉 사회적기업에 대한 지원 …… 66

F · I · G · U · R · E · C · O · N · T · E · N · T · S

그림 차례

〈그림 1-1〉 연구의 흐름 ····· 7
〈그림 2-1〉 사회적기업의 역할과 지역발전 기여 가능성 ····· 15
〈그림 2-2〉 지역기반 사회적기업의 개념적 이해 ····· 19

〈그림 3-1〉 본 연구의 낙후지역 ····· 30

C · H · A · P · T · E · R · 1

1 서 론

제1장은 본 연구의 개요로서 먼저 연구의 배경 및 필요성을 논의한다. 낙후지역에서 지역발전의 주요한 동력원인 기업투자가 상대적으로 저조하다는 점, 그리고 낙후지역 경제의 쇠퇴·침체, 인구감소, 고령화 등으로 인해 취약계층 및 그에 준하는 계층의 증가가 우려되어 해당 계층에 대한 배려가 요구된다는 점을 강조한다. 그러한 맥락에서 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성과 지원방안에 관한 논의를 연구목적으로 설정한다.

1. 연구의 배경 및 필요성

낙후지역은 지역경제의 쇠퇴·침체, 또는 접근성이 낮은 산간 및 도서와 같은 구조적으로 불리한 조건으로 인해, 발전수준이 현저히 낮거나 저하되는 지역을 의미한다. 우리나라에서는 현재 법적으로 낙후지역이라는 용어를 사용하지도 않고 정의하지도 않지만, 일차적으로 「국가균형발전특별법」(이하 , 균특법)과 동법 시행령에서 규정하는 성장촉진지역과 특수상황지역이 그 법적 정의 및 지정 지표를 고려했을 때, 낙후지역에 해당한다고 볼 수 있다.

그런데 낙후지역은 지역발전의 주요한 동력원 중 하나인 기업의 투자를 확보하기 힘들다. 실제로 기업투자는 지역의 발전에 기여한다. 기업투자로 인해 고용창출·유지, 연관기업의 가동·생성, 혁신 창출·확산 등이 지역에서 이루어질 수 있으며, 기업투자에 따른 고용창출은 지역에서의 소득증가, 범죄율 감소, 생활환

경 개선 등과 같은 이득을 가져올 수 있고(Taylor & Wren, 1997), 그러한 제반 여건에서 궁극적으로 지역이 발전하게 된다.

하지만 영리를 추구하는 기업의 입장에서 보면, 낙후지역에는 관련 기업의 집적수준이 낮고, 대학, 연구소 등 혁신거점이 미비하다. 무엇보다도 지역경제의 쇠퇴·침체와 인구감소 간의 상호작용으로 인해 지역내부에 수요가 제한적이며 양질의 인적자원이 부족하다(Haugh, 2005). 또한 지리적으로 접근성이 낮은 낙후지역의 경우, 인프라의 구축에도 불구하고 기업 활동에 요구되는 지역외부와의 연계가 상대적으로 용이하지 않을 수 있다. 낙후지역이 안고 있는 이러한 문제점은 기업이 낙후지역에 입지하여 영리활동을 전개함에 있어 장애요인이 되고, 그에 따라 기업의 낙후지역 투자는 다른 지역에 비해 저조하게 된다. 비록 기업투자가 이루어지더라도 낙후지역에서의 삶의 질 저하, 인력부족 등으로 인해, 일부 종사자가 지역외부에 거주하며 낙후지역으로 통근하는 양상이 나타날 가능성이 있으므로, 낙후지역과의 연계가 비교적 높지 않은 기업투자가 될 수 있다.

그리고 이러한 기업투자의 저조와 함께, 낙후지역에는 노동시장에서 취업하기에는 경쟁력이 떨어지거나 사회서비스 구매에 한계를 가지는 취약계층 및 그에 준하는 계층이 늘어날 우려가 있다. 낙후지역의 경우, 대체로 지역경제가 쇠퇴하고 있거나, 또는 지역 내·외부로부터의 기업투자가 저조하여 지역경제의 활력이 떨어진다. 이러한 낙후지역 경제의 쇠퇴·침체는 인구감소로 이어지게 되고, 인구감소는 지역경제의 쇠퇴·침체 및 기업투자 저조를 심화시키는 악순환이 일어난다. 무엇보다도 인구감소가 낙후지역내 상대적으로 양질의 인적자원인 청·장년층에 집중되므로, 지역에서 생산가능인구의 비율은 줄고 그 대신 노년층의 비율이 늘어나 고령화가 가속화된다. 그리고 지속적인 인구감소로 인해 지역에서 각종 서비스의 공급기반이 붕괴되어 기업입지의 중요한 요소인 정주환경도 열악해져 낙후지역에의 기업투자 저조 경향이 심화된다.

지역경제 침체, 인구감소, 고령화, 삶의 질 저하, 기업투자 저조 등의 제반 상황에서는 노령, 또는 실업 및 그에 준하는 상태 등의 한계를 갖는 취약계층 및 그에 준하는 계층이 낙후지역에서 증가할 우려가 높다. 그에 따라 일자리·소득원 창출

과 사회서비스 공급의 문제에 낙후지역이 대응해야 한다.

요컨대, 낙후지역의 경우, 지역자체가 갖는 한계로 인해 지역발전의 주요한 동력원인 기업투자가 상대적으로 저조하다. 게다가 지역경제 침체, 인구감소, 고령화, 삶의 질 저하, 기업투자 저조 간의 상호작용으로 인해, 낙후지역에서 취약계층 및 그에 준하는 계층이 늘어날 우려가 높아 해당 계층에 대한 배려가 요구되고, 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에도 대처해야 한다.

낙후지역이 직면하는 이러한 과제에 적절히 대응하여 지역발전을 추진하기 위해서는 '지역기반 사회적기업'의 육성을 고려할 필요가 있다. 사회적기업은 사회적 목적을 추구하기 위해 투자를 통해 영리사업을 수행하는 기업이다. 즉 기업으로서 영리사업을 전개하지만, 궁극적으로는 영리사업 및 그에 따른 사업수익을 토대로 취약계층에의 일자리 창출 및 사회서비스 공급이라는 사회적 목적을 추구한다. 그리고 사회적기업은 사회적 목적을 추구하는 과정에서 취약계층 및 그 비중의 증가가 우려되는 지역의 발전에 공헌할 수 있다.

그런데 본 연구는 지역기반 사회적기업을 취약계층 배려를 주요 목표로 추구하면서, 동시에 지역발전도 주요 목표로서 추구하는 사회적기업 및 그에 준하는 사업조직으로 정의하고자 한다. 제2장에서 보다 구체적으로 다루겠지만, 지역기반 사회적기업은 지역의 자원을 활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하고, 영리사업과 그에 따른 수익을 토대로 지역의 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 일자리와 소득원을 창출하거나, 또는 사회서비스를 공급한다. 즉 투자를 통해 영리사업을 영위함으로써, 지역발전을 추진하고 취약계층을 배려한다.

무엇보다도 지역기반 사회적기업은, 출자를 수행한 조직구성원의 공동이익을 우선시 하는 경향이 있는 영농조합법인, 어촌계 등과는 다르게, 지역발전에 초점을 맞춘다. 더 나아가 지역의 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가, 그에 따른 취약계층 배려 차원에서의 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에 보다 적극적으로 대응한다.

최근 들어 정부도 사회적기업 육성을 통한 취약계층에의 고용창출 또는 사회서비스 공급에만 초점을 국한시키지 않고, 사회적기업 및 그에 준하는 사업조직의

지역발전 추진 또는 취약계층 배려에도 정책적 관심을 갖기 시작하였다. 구체적으로 지역풀뿌리형 사회적기업 및 마을기업 육성(행정안전부), 농어촌공동체회사의 농어촌 분야 사회적기업으로의 육성(농림수산식품부·고용노동부) 등을 추진해오고 있다. 그리고「사회적기업 육성법」및 동법 시행령에서도 사회적기업이 추구하는 사회적 목적에, 취약계층에의 일자리 창출 및 사회서비스 공급 외에도, 지역사회공헌을 포함시키고 있으므로, 지역기반 사회적기업 관련 법령상 근거를 확충하였다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 지역기반 사회적기업의 육성을 통한 낙후지역 발전을 논의할 필요가 있다고 사료된다. 그러한 논의는 기존 낙후지역 발전정책의 보완을 지향하되, 사회적기업과 지역발전 간의 연계에 관한 이론적 고찰과 그에 기반을 두는 지역기반 사회적기업의 개념적 정의, 우리나라 낙후지역 발전정책 고찰, 낙후지역 현황 및 변화 분석 등을 전제로 이루어질 필요가 있다.

2. 연구의 목적

이상에서 논의한 연구의 배경 및 필요성에 근거하여, 지역기반 사회적기업 육성을 통한 낙후지역 발전에 관한 기초연구로서 본 연구를 다음과 같은 목적 하에서 수행하고자 한다.

첫째, 현행 낙후지역 발전정책을 고찰하고 낙후지역 현황 및 변화를 분석함으로써, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 논의하고자 한다. 또한 그러한 논의는 사회적기업의 지역발전 기여 가능성과 지역기반 사회적기업에 대한 이론적 고찰에도 기반을 둔다. 게다가 이론적 고찰은 그간 영농조합법인, 어촌계 등의 지역단위 사업조직이 결성되어 운영되어 왔고, 최근 들어 지역의 자원을 활용하여 비즈니스방식으로 지역발전을 추진하는 커뮤니티비즈니스도 조직되어 운영되고 있음에도 불구하고, 왜 낙후지역 발전을 위해 지역기반 사회적기업을 육성해야 하는가도 다루고자 한다.

둘째, 낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 논의하

고자 한다. 특히 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업 육성에 필요한 사항, 즉 역량있는 인력 확보, 상품·서비스 시장수요 창출, 자금공급 활성화 등에 초점을 맞출 것이다.

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

(1)

낙후지역의 현황을 파악하기 위해 2010년 현재를 기준으로 각종 통계를 활용하되, 통계자료 구득이 힘들 경우 2010년에 가장 가까운 연도의 통계를 활용한다. 또한 낙후지역 변화 고찰은 현행 전국 기초지자체 행정구역의 기본 골격이 사실상 확립된 1997년을 기점으로 설정하여 2010년 또는 그에 가까운 연도까지의 기간을 대상으로 한다. 부득이한 경우, 개별 통계자료의 공표주기를 고려하여 1997년에 가장 근접한 연도를 기점으로 설정하여 관련 통계를 구득·활용한다.

(2)

공간적 범위는 본 연구가 조작적으로 정의하는 낙후지역을 대상으로 한다. 그런데 낙후지역의 조작적 정의는 현행 균특법에서 규정하는 성장촉진지역과 특수상황지역의 법적 정의, 지정 지표 및 절차, 지정의 공간단위 등을 감안하여 이루어지며, 통계의 구득 가능성을 감안하여 기초지자체(제주특별자치도의 행정시 포함)를 낙후지역 조작적 정의의 공간단위로 설정한다.

(3)

본 연구는 주로 다음과 같은 내용을 다루고자 한다. 첫째, 사회적기업과 지역발전 간의 연계에 관한 선행연구를 고찰하고, 사회적기업의 지역발전 기여 가능성에 대한 이론적 논의를 토대로 지역기반 사회적기업을 개념적으로 정의한다.

둘째, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 제시한다.

이를 위해, 낙후지역 현황 및 변화 분석, 현행 낙후지역 발전정책 고찰, 지역기반 사회적기업의 개념적 정의를 종합한다. 그리고 낙후지역의 현황 및 변화 분석을 위해 낙후지역을 조작적으로 정의하고, 낙후지역에서의 취약계층, 기업투자 등을 나타낼 수 있는 사회·경제적 지표를 분석지표로 활용한다. 현행 낙후지역 발전정책 고찰은 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발, 그리고 각각에 편성될 수 있는 내역사업을 중심으로 이루어지며, 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 특성과 문제점에 초점을 맞춘다.

셋째, 낙후지역에서 나타날 지역기반 사회적기업을 예시적으로 다루며, 낙후지역 발전이라는 목적 하에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 논의한다. 지원방안에 관한 논의는 지역기반 사회적기업 육성에 필요한 사항에 초점을 맞출 것이고, 그 과정에서 지원방안이 기존 사회적기업 관련 정책, 또는 낙후지역 발전 정책과도 연계될 수 있다.

2) 연구방법

(1)

문헌연구를 통해, 사회적기업과 지역발전 간의 연계에 관한 선행연구 고찰과 함께, 사회적기업의 지역발전 기여 가능성에 대한 이론적 논의와 지역기반 사회적기업에 대한 개념적 정의를 수행하였다. 또한 우리나라의 현행 낙후지역 발전정책 고찰과 낙후지역의 조작적 정의를 위해 관련 문헌 및 법령을 살펴보았다.

(2)

인구총조사, 전국사업체조사, 사업체기초통계 등에서 제공되는 지역별 인구, 사회·경제적 통계를 활용하여 지표를 만들고, 그러한 지표를 토대로 본 연구가 조작적으로 정의하는 낙후지역의 현황 및 변화를 분석하였다. 특히, 낙후지역에서의 기업투자, 취약계층에 초점을 맞추되, 부득이한 경우에는 대체가능한 통계자료를 활용하여 지표를 만들고 분석을 수행하였다.

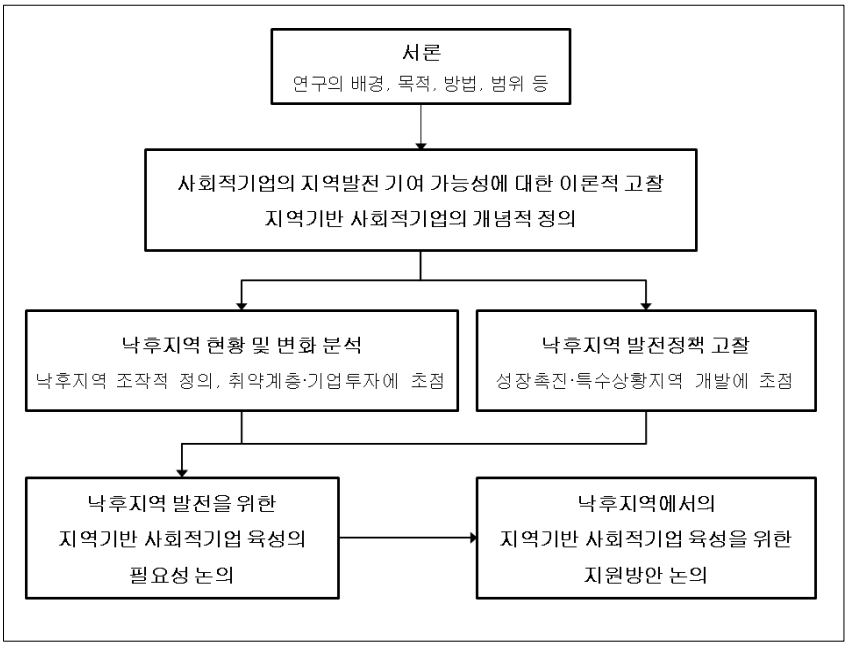
(3)

낙후지역 및 사회적기업 전문가와의 면담, 그리고 자문회의 개최를 통해, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성, 육성을 위한 지원방안을 논의하였다. 아울러 지역기반 사회적기업의 개념적 정의, 낙후지역의 조작적 정의, 우리나라 낙후지역 발전정책에 대해서도 전문가의 의견을 수렴하였다.

3) 연구의 흐름

연구의 주요 내용과 방법을 정리하여 흐름도를 제시하면 <그림 1-1>과 같다.

< 1-1>



C · H · A · P · T · E · R · 2

2 사회적기업과 지역발전의 연계

제2장은 본 연구의 이론적 고찰로서 사회적기업과 지역발전의 연계에 초점을 맞춘다. 먼저 사회적기업의 지역발전 기여 가능성을 논의하고, 그러한 논의를 토대로 지역기반 사회적기업을 제시하여 개념적으로 정의한다. 그리고 낙후지역을 비롯한 지역의 발전과 사회적기업 간의 연계에 관한 선행연구를 고찰한다.

1. 사회적기업의 지역발전 기여 가능성

사회적기업은 궁극적으로 사회적 목적을 추구하며, 그것을 뒷받침하기 위해 영리사업을 전개하는 다양한 조직형태의 기업 및 그에 준하는 사업조직을 지칭한다(Young, 2006). 그리고 사회적 목적은 사회적기업과 마찬가지로 명확히 정의하기 힘들 정도로 포괄적이다.[1] 이에 대해 본 연구는 사회적기업이 추구하는 사회적 목적의 주요 내용을 취약계층에의 고용창출 및 사회서비스 공급으로 설정하고자 한다. 이러한 설정은 1990년대 유럽에서 취약계층의 노동시장 진입 지원 및 지역차원의 사회서비스 공급을 수행해온 조직이 사회적기업으로 불리기 시작했다는 점(김정원, 2009), 그리고 취약계층에 일자리와 직업훈련 서비스를 제공하

1) 사회적 목적을 위해 영리사업을 수행하는 기업(Haugh, 2005; Young, 2006; 정선희, 2007)이라는 다소 포괄적인 정의 외에는 사회적기업의 보편적 정의는 사실상 없다. 이는 국가마다 역사적 경험, 사회문화적 특성, 시민사회 역량이 다르므로 사회적기업의 유형이 다르게 나타나고, 한 국가 내에서도 사회적기업의 다양한 유형이 존재하기 때문이다(김정원, 2009). 그리고 사회적기업이 추구하는 사회적 목적도 포괄적이라는 점은, 오히려 사회적기업이 사회적 목적 추구의 일환으로서 지역발전에 공헌할 수 있음을 함축한다고 볼 수 있다.

는 기업을 설립하고자 했던 미국의 비영리 활동가들이 사회적기업이라는 용어를 사용했다는 점(정선희, 2007)을 고려한 것이다.

이러한 개념적 맥락 속에서, 사회적기업은 영리사업으로서 재화 및 서비스를 생산하여 판매하고, 그러한 영리사업에 취약계층을 고용함으로써 사회적 목적을 추구하게 된다(박용규 외, 2009; 정선희, 2007). 또한 영리사업으로부터 얻은 수익을 일반기업과 달리, 주주나 조직구성원에 배분하기 보다는 오히려 그 수익을 활용하여 취약계층을 추가로 고용하거나, 또는 취약계층에 무료 또는 시장가격 미만으로 사회서비스를 제공함으로써 사회적 목적을 추구하기도 한다(박용규 외, 2009; 정선희, 2007). 영리사업뿐만 아니라 그것을 토대로 이루어지는 취약계층에의 사회서비스 공급 활동도 취약계층에 일자리를 창출해줄 수 있다. 물론 영리사업 전개 및 사회서비스 공급을 통한 일자리 창출은 취약계층을 우선시하되, 비취약계층을 배제하지는 않는다. 또한 사회적기업은 영리사업의 일환으로서 사회서비스를 비취약계층에 시장가격으로 공급할 수 있다.

그런데 취약계층은 노령, 저학력, 장애, 장기실업, 저소득, 그에 따른 사회부적응 등 개인이 가진 한계(handicap)로 인해 노동시장에서 일자리를 얻기에는 경쟁력이 떨어지고, 사회서비스도 시장가격으로 구매하기 힘들어 생활을 위해서는 정부 등의 복지서비스에 의존할 수밖에 없는 사회적 약자를 지칭한다.[2] 그리고 사회서비스는 탈산업화 및 유연적 노동시장 형성 등에 따른 실업증가 및 노동시장 양극화, 여성의 사회진출 증가, 고령화 등 사회경제적 변화로 인해 그 수요가 증가하고 있는데(김정원, 2009), 보육, 직업능력개발 및 훈련, 간호·간병, 가사지원 등을 포괄한다.[3]

---

2) 우리나라「사회적기업 육성법」시행령 제2조에서는 취약계층을 다음과 같이 규정하고 있다. — ① 가구 월 평균소득이 전국 가구 월 평균소득의 60% 이하인 자, ②「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」제2조 제1호에 따른 고령자, ③「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따른 장애인 … (중략) … ⑫ 그 밖에 1년 이상 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여「고용정책 기본법」제10조에 따른 고용정책심의회의 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 사람.

3)「사회적기업 육성법」제2조 제3호는 사회서비스를 "교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스"라고 정의한다. 그리고 동법 시행령 제3조는 대통령령으로 정하는 분야의 서비스에 ① 보육, ② 예술·관광 및 운동 서비스, ③ 산림 보전 및 관리, ④ 간병 및 가사 지원, ⑤ 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스, ⑥ 청소 등 사업시설

취약계층에의 고용창출 및 사회서비스 공급이라는 사회적기업의 사회적 목적 추구와 그것을 위한 영리사업 전개는 지역발전, 특히 취약계층이 밀집해 있거나 증가하는 지역의 발전에 기여할 수 있다. Haugh(2005)에 따르면, 사회적기업이 지역에 밀착하여 사업을 추진하므로 지역발전에 다음과 같이 기여할 수 있다 : ① 취약계층 고용창출 및 재화·서비스 공급, ② 취약계층 등 주민을 고용함에 따른 지역소득의 외부유출 감소, 즉 지역순환 경제구조 형성에의 기여, ③ 서비스 공급 개선을 통한 지역의 생활수준 제고, ④ 지역주민의 스킬 및 동기부여 제고, ⑤ 지역차원의 참여 민주주의(local democracy) 증진, ⑥ 취약계층에의 일자리 제공을 통한 사회통합 지원, 그에 따른 사회자본 증대, ⑦ 취약계층 고용창출 등을 통한 사회복지지출 절감, ⑧ 지역에서의 소득, 소비, 부동산 가치 증가에 따른 세수 확대, ⑨ 지역에 방치된 건물 및 토지의 재개발 등. 요컨대, 사회적기업은 취약계층을 비롯한 주민에게 일자리를 창출하고 재화·서비스를 공급하며, 그것을 계기로 해당 지역에서는 소득, 소비, 세수 등의 확대, 삶의 질 향상, 경제 활성화, 그리고 인적·제도적 역량의 강화가 이루어질 수 있다.

또한 Borzaga & Tortia(2009)에 따르면, 사회적기업이 서비스 수혜자, 종업원 등 다양한 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조를 가지며 대다수의 이해관계자가 지역에 근거하고 있으므로, 주민의 요구를 충족시키거나, 또는 지역 여건을 고려하는 등 지역에 밀착하여 사업을 추진한다. 그럼으로써 신규고용 창출, 주민의 복지수준 제고, 지역자원의 발굴·활용, 제도적 역량 강화 및 사회자본 축적 등 다양한 측면에서 지역의 발전에 기여하게 된다(Borzaga & Tortia, 2009).

이러한 사회적기업의 지역발전 기여는 유럽의 사회적기업 연구 네트워크인 EMES의 사회적기업 정의, 그리고 영국 사회적기업의 법적 형태인 CIC(Community Interest Company)에서도 볼 수 있다. EMES의 사회적기업 정의는 사회적기업에 대한 이상적 유형(ideal-type)을 설정한 것인데, 그러한 이상적 유형은 다음과 같이 경제적, 사회적 차원의 기준을 포함한다(Defourney & Nyssens, 2008).

관리, ⑦「직업안정법」상의 고용서비스 등을 포함시킨다.

첫째, 경제적 차원은 ① 지속적인 재화 생산 및 서비스 판매 활동, ② 높은 수준의 자율성, ③ 상당한 수준의 경제적 위험, ④ 최소한의 유급노동자 고용이라는 기준을 포함한다. 이러한 경제적 기준은 사회적기업이 일반기업과 유사하게 경제적 위험을 감수하고, 최소한이지만 유급노동자도 고용하면서, 지속적으로 재화를 생산하고 서비스를 판매하는 자율적인 사업조직이어야 함을 제시한다.

둘째, 사회적 차원의 기준은 ① 커뮤니티이익이라는 명확한 목표, ② 커뮤니티 구성원이 추진하는 이니셔티브, ③ 자본 또는 지분 소유에 근거하지 않는 의사결정(1인 1표), ④ 개별 사회적기업에 관련된 다양한 이해관계자의 의사결정 참여 구조, ⑤ 이윤배분의 제한을 포함한다. 사회적기업의 이상적 유형에 대해 EMES가 설정한 사회적 기준은 사회적기업이 다양한 이해관계자의 의사결정에의 동등한 참여, 주주 및 조직구성원에의 이윤배분 제한을 토대로 커뮤니티에 밀착하여 커뮤니티이익을 추구해야 함을 의미하고, 동시에 사회적기업이 지역발전에 기여할 수 있음을 제시한다.

물론 Defourney & Nyssens(2008)가 제시하듯이, 커뮤니티는 지역커뮤니티 뿐만 아니라 취약계층과 같은 특정 사회집단도 의미할 수 있다. 이점은 영국 법령에 근거하는 일종의 정부인증 사회적기업인 CIC에서도 볼 수 있다. CIC는 커뮤니티 이익을 추구해야 하고, 그것을 위해 영리활동, 취약계층에의 사회서비스 공급 등을 수행한다(The Regulator of Community Interest Companies, 2010). 그리고 자산과 그것의 활용으로 얻어지는 이윤을 커뮤니티이익 추구에 계속해서 활용하도록 자산양도 및 이윤배분 규제를 받는다(www.cicregulator.gov.uk/guidanceindex.shtml). 즉 커뮤니티이익의 지속적인 추구가 CIC의 여타 기업과의 차별성을 형성한다(Nichols, 2010). 그런데 CIC에서 커뮤니티는 다른 사람들과 차별적인 속성은 공유하면서, 동시에 합리적인 사람이 커뮤니티를 구성한다고 간주할 만한 일단의 개인으로 정의하므로(www.cicregulator.gov.uk/guidanceindex.shtml), 지역기반 커뮤니티만을 포괄하는 것은 아니다.

그러나 커뮤니티의 정의가 다중적일 수 있음을 인정하더라도, EMES의 사회적기업 이상적 유형에 대한 사회적 기준, 그리고 영국 사회적기업의 법적 형태인

CIC는 사회적기업이 지역발전에 기여할 수 있음을 제시한다.

사회적기업의 지역발전 기여 가능성은 우리나라의 현행「사회적기업 육성법」과 동법 시행령에서도 나타난다. 동법 제2조 제1호에 따르면, 사회적기업은 "취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업"이다. 따라서 사회적기업이 추구하는 사회적 목적은 취약계층에의 일자리 및 사회서비스 제공뿐만 아니라 지역발전도 포괄한다. 이점은 우리나라 사회적기업의 구체적인 법적 정의라고 할 수 있는,「사회적기업 육성법」과 동법 시행령이 규정하는 사회적기업 인증요건에서도 볼 수 있다(<표 2-1> 참조).[4)]

사회적기업 인증요건에 따르면, 사회적기업은 취약계층에의 사회서비스 또는 일자리 제공, 지역사회 공헌이라는 사회적 목적을 실현하기 위해, 정관 및 규약을 갖추고 유급근로자를 고용하여 재화·서비스의 생산·판매를 수행해야 한다. 게다가「상법」상의 회사와「민법」상의 법인·조합뿐만 아니라 공익법인, 비영리 민간단체, 사회복지법인, 생활협동조합 등으로도 조직할 수 있다. 또한 EMES 사회적기업 정의의 일부 사회적 기준과 유사하게, 사회서비스 수혜자, 근로자 등 다양한 이해관계자가 의사결정에 참여해야 하며,「상법」상 회사인 경우 이윤배분 제한을 받아 사회적 목적에 이윤의 $\frac{2}{3}$이상을 활용해야 한다.

무엇보다도 사회적기업 인증요건은 사회적기업이 추구하는 사회적 목적의 유형에 지역사회 공헌을 포함시키고 있다. 그리고 지역사회 공헌을 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 주민의 소득과 일자리를 증가시키는 것으로 정의하며, 동시에 지역사회 공헌형 사회적기업[5)]이 일정 비율 이상의 지역취약계층을 고용하거나 또는 일정 비율 이상의 지역취약계층에 사회서비스를 공급할 것을 규정한다(<표 2-1> 참조). 요컨대, 사회적기업이 지역취약계층에 일자리를 창출하거나,

4) 한편, 2011년 10월초 현재 전국의 인증 사회적기업의 수는 555개소이다(www.socialenterprise.go.kr).

5) 한편, 지역사회 공헌형 사회적기업은 공간적으로 "고용노동부장관이 고용정책심의회 심의를 거쳐 사회적기업에 의한 지역사회 공헌이 필요하다고 인정하는 지역"에 한정된다(「사회적기업 육성법」 시행령 제9조 제1항 제3호).

또는 사회서비스를 공급하는 과정, 그리고 지역의 자원을 활용하여 주민 소득과 일자리를 증가시키는 과정, 양자가 맞물려 이루어질 수 있고, 그에 따라 사회적 기업이 지역발전에 기여할 수 있음을 제시한다.

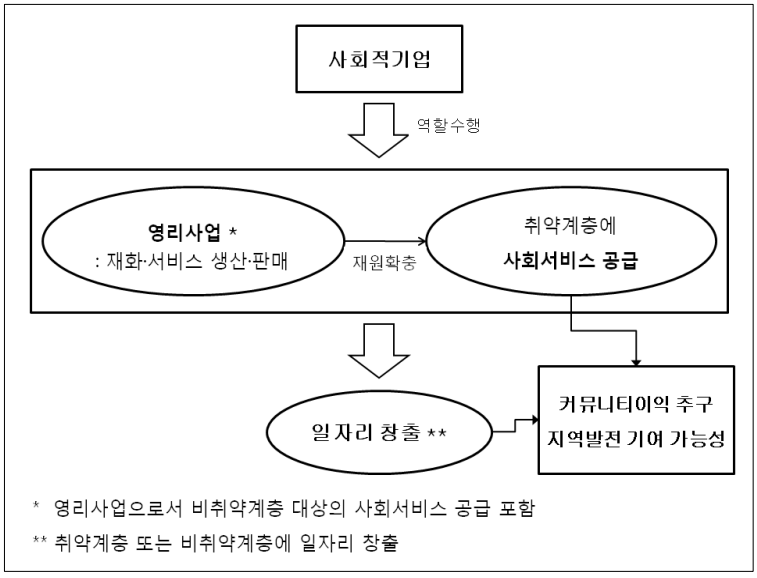
< 2-1>

인증요건	근거 법령
① 다음과 같은 조직형태를 갖추어야 함 • 「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조의 공익법인, 「비영리민간단체지원법」 제2조의 비영리민간단체, 「사회복지사업법」 제2조 제2호의 사회복지법인, 「소비자생활협동조합법」 제2조의 생활협동조합, 그 외 다른 법률에 따른 비영리단체	「사회적기업 육성법」 제8조 제1호, 동법 시행령 제8조
② 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행해야 함	동법 제8조 제2호
③ 취약계층에 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 제고하는 등 사회적 목적 실현을 조직의 주된 목적으로 추구해야 함 그리고 사회적 목적 실현에 대한 구체적 판단기준은 다음과 같음 • 조직의 주된 목적이 취약계층에의 일자리 제공인 경우, 전체 근로자 중 취약계층 비율이 50%(2013년 12월 31일까지는 30%) 이상일 것 • 조직의 주된 목적이 취약계층에의 사회서비스 제공인 경우, 전체 서비스 수혜자 중 취약계층 비율이 50%(2013년 12월 31일까지는 30%) 이상일 것 • 조직의 주된 목적이 취약계층에의 일자리와 사회서비스 제공인 경우, 전체 근로자 중 취약계층 비율과 전체 서비스 수혜자 중 취약계층 비율이 각각 30%(2013년 12월 31일까지는 20%) 이상일 것 • **조직의 주된 목적이 지역사회에 공헌하는 것인 경우, 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 지역주민 소득과 일자리를 늘리는 것으로서 해당 조직의 전체 근로자 중 지역거주 취약계층의 고용비율이나 사회서비스 수혜자 중 지역거주 취약계층의 비율이 20% 이상일 것** • 이상의 기준으로는 사회적 목적 실현 여부를 판단하기 힘든 경우, 고용정책심의회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 사회적 목적의 실현 여부를 판단함	동법 제8조 제3호, 시행령 제9조

(계속)

인증요건	근거 법령
④ 이해관계자(서비스 수혜자, 근로자 등)가 참여하는 의사결정 구조를 갖추어야 함	동법 제8조 제4호
⑤ 사회적기업 인증 신청일이 속하는 달의 직전 6개월 동안에 해당 조직의 영업활동을 통한 총수입이 같은 기간에 그 조직이 지출한 총 노무비(서비스나 생산에 투입되는 인력에 대한 비용을 지칭)의 30% 이상이어야 함	동법 제8조 제5호, 시행령 제10조
⑥「사회적기업 육성법」제9조에 따라 정관이나 규약 등을 갖추어야 함	동법 제8조 제6호
⑦ 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우, 이윤의 ⅔이상을 사회적 목적을 위해 사용해야 함(「상법」에 따른 회사인 경우에만 해당)	동법 제8조 제7호

<그림 2-1>



자료 : 변필성(2011a, p.137)의 내용을 일부 수정함

이상의 논의를 종합하면, <그림 2-1>에서와 같이, 사회적기업은 사회적 목적 추구와 그것을 위해 수행하는 영리사업을 통해 취약계층뿐만 아니라 비취약계층에게도 일자리 및 사회서비스를 제공하며, 동시에 커뮤니티이익을 추구하고, 지역발전에 기여할 수 있다.

2. 지역기반 사회적기업의 개념적 정의

제2장 제1절은 사회적기업의 지역발전 기여 가능성을 논의하였다. 특히, EMES가 설정한 사회적기업의 이상적 유형에 관한 기준은 사회적기업이 커뮤니티 이익을 추구해야 한다는 내용을 포괄한다. 또한 영국 사회적기업의 법적 형태인 CIC도 커뮤니티 이익을 추구해야 하며 그것을 위해 자산양도 및 이윤배분의 규제를 적용받는다. Haugh(2005), Borzaga & Tortia(2009), 그리고 우리나라의「사회적기업 육성법」및 시행령에서도 사회적기업이 취약계층에 일자리 및 사회서비스를 제공할 뿐만 아니라 지역발전에도 공헌할 수 있음을 제시한다.

이러한 사회적기업의 지역발전 기여 가능성을 고려하여, 본 연구는 '지역기반 사회적기업'이라는 용어를 제시하고자 하며, '취약계층 배려와 지역발전을 동시에 추구하는 사회적기업 및 그에 준하는 사업조직'이라고 정의하고자 한다. 여기서 지역발전이란 '지역의 자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하고 그에 따른 수익을 활용함으로써, 주민에게 일자리 및 소득원을 제공하거나, 또는 사회서비스를 공급하여 삶의 질을 제고시키는 등 일련의 활동'을 지칭한다. 그리고 취약계층 배려는 지역기반 사회적기업이 추진하는 '지역발전의 성과가 취약계층 및 그에 준하는 계층까지 전달되어야 함을 전제로 이루어지는 해당 계층에의 일자리 제공 및 사회서비스 공급'을 말한다.「사회적기업 육성법」및 동법 시행령에 근거하여 정부가 인증한 사회적기업으로서 사회적 목적 유형이 지역사회 공헌인 사업조직이 지역취약계층을 일정 비율 이상 고용해야 하거나, 해당 계층에 사회서비스를 공급해야 한다는 점에서 본 연구의 지역기반 사회적기업과 유사하다.

그리고 지역기반 사회적기업으로 볼 수 있는 사례로서 진안자활센터의 지원하에 자활근로사업단을 거쳐 2007년 자활공동체로 창업하여 2008년에 사회적기업으로 인증받은 유한회사 '나눔푸드'를 제시할 수 있다. 나눔푸드는 로컬푸드를 기치로 진안군내 농산물을 구매·활용하여 결식계층 급식사업을 전개해왔고, 영리사업으로서 출장뷔페 및 한과생산, 진안군 특산물인 인삼을 활용하는 홍삼가

공, 유기농산물 생산도 수행해왔다(김정원, 2010). 그 과정에서 다수의 주민에게 일자리를 제공하였고, 지역 농산물을 구매함으로써 농가에도 소득원을 창출하였다(오내원 외, 2010). 또한 진안군으로부터 급식사업을 위탁받아 결식아동 및 저소득 노인 등 취약계층에 도시락을 공급하였다(오내원 외, 2010). 요컨대 나눔푸드는 본 연구가 제시하는 지역기반 사회적기업과 비슷하게, 지역의 자원을 활용하여 투자를 통해 사업을 전개함으로써 주민에 고용·소득원을 창출하여 지역발전을 추진함과 동시에, 지역취약계층에 사회서비스를 공급한다.

또한 일본 도쿄도 아다치구의 도와긴자 상점가 진흥조합 조합원이 출자하여 1990년에 설립한 '(주)아모르도와'도 지역기반 사회적기업의 사례로 볼 수 있다. (주)아모르도와는 상점가 인근 병원의 구내매점 및 레스토랑 운영, 급식사업, 도시락 택배, 청소사업 등을 영리사업으로 수행함과 동시에, 고령자 대상의 도시락 택배, 폐업한 상점을 활용한 방과후 교실 운영 및 고령자 복지시설 지원 등 복지사업을 전개하고 있다(지경배·김진기, 2010; 김창규, 2010). 또한 급식 및 도시락 사업을 위한 식재료를 지역상가에서 조달함으로써, 지역상가의 활성화에 일조해오고 있다(지경배·김진기, 2010; 김창규, 2010). 즉 투자를 통해 영리사업을 수행하여 일자리와 소득원을 창출할 뿐만 아니라, 고령자를 비롯한 취약계층 및 그에 준하는 계층에 사회서비스도 공급하고, 대형 유통업체 입점 후 쇠퇴해온 상점가의 지역재생도 추진하고 있다.

그런데 지역기반 사회적기업은 지역발전을 주요 목표로 추구한다는 점에서 영농조합법인, 어촌계 등 기존의 지역단위 사업조직과 차별성을 가질 수 있다. 물론 해당 지역단위 조직도 지역자원을 활용하여 영리사업을 추진할 수 있고, 더 나아가 지역에 일자리 및 소득원을 창출하여 지역발전에 기여할 수 있다. 하지만 그러한 조직은 출자를 수행한 조직구성원의 공동이익 증진을 우선시하는 경향이 있다. 따라서 고용창출 등 지역발전 기여는 해당 조직의 주요 목표인 조직구성원의 공동이익 증진에 부수되는 결과, 또는 부차적인 목표가 될 가능성이 높다.

오히려 지역기반 사회적기업은 커뮤니티비즈니스(community business)와 유사하다. 이것은 커뮤니티비즈니스가 주민이 공동으로 지역자원을 발굴·활용하여

비즈니스 방식으로 지역의 문제를 해결하고 지역발전을 추진하는 다양한 형태의 사업조직(박용규 외, 2009)이기 때문이다. 즉 커뮤니티비즈니스는 주민 주도 하에 지역자원을 활용하여 영리사업을 전개함으로써, 일자리 및 소득원 창출, 삶의 질 향상, 지역역량 강화, 지역커뮤니티 재생 등을 추진한다(박용규 외, 2009). 최근 들어 정부가 육성하고자 하는 마을기업[6]과 농어촌공동체회사[7]도 커뮤니티비즈니스에 가깝다고 볼 수 있다. 커뮤니티비즈니스가 지역자원을 발굴·활용하여 지역발전에 초점을 맞춘다는 점, 그리고 내생적 지역발전 전략이 지역에 내재한 자원 활용과 주민역량 강화를 통해 기업투자 활성화, 일자리 창출, 소득 증대, 주민복지 증진 등을 추구한다는 점에서, 커뮤니티비즈니스는 내생적 지역발전 전략의 틀 속에 위치할 수 있다(김정원, 2009). 이러한 커뮤니티비즈니스의 특성을 지역기반 사회적기업도 보유한다.

그러나 본 연구는 지역기반 사회적기업과 커뮤니티비즈니스를 개념적으로 구분하고자 한다. 그 구분의 기준은 취약계층 배려를 목표로서 명확하게 추진하는지 여부이다. 본 연구가 제시하는 지역기반 사회적기업은 취약계층 배려와 지역발전을 주요 목표로서 동시에 추구한다. 반면, 커뮤니티비즈니스는 지역발전을 추구하고, 지역발전이 취약계층 배려로 이어질 수 있는 가능성은 내포하지만, 취약계층 배려를 명확하게 목표로서 추구한다고 보기는 어렵다.

그리고 이러한 개념적 구분은 지역발전이라는 목표 추구에 의해 취약계층 배

---

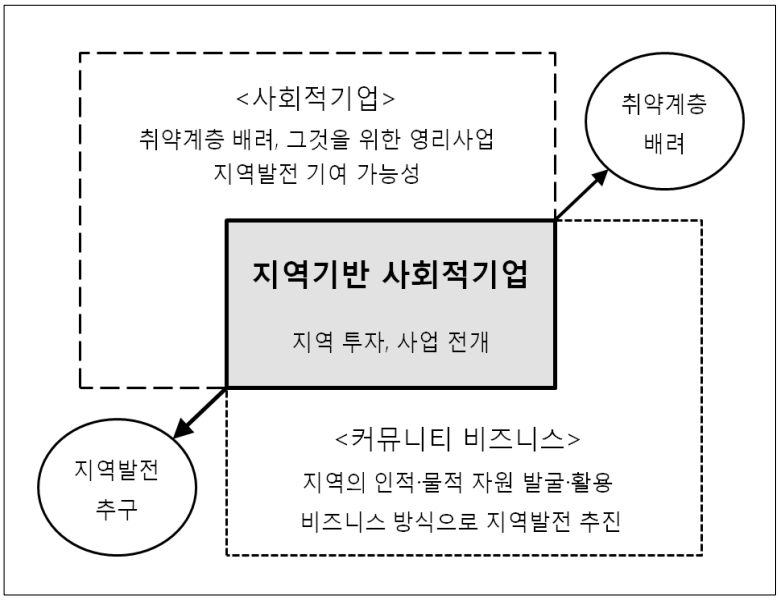
6) 마을기업은 주민이 공동으로 지역의 특화자원을 활용하여 비즈니스 방식으로 사업을 영위하는 마을 단위 기업이며, 안정적인 일자리 및 소득원 창출 등 지역경제발전을 추구한다(행정안전부, 2011b). 2010년 하반기부터 행정안전부가 지역풀뿌리형 사회적기업 육성 차원에서 추진해오던 자립형 지역공동체 사업을 2011년부터 마을기업 육성으로 변경하였다(행정안전부 2010; 2011a). 그리고 행정안전부는 2010년에 184개 조직을 마을기업(자립형 지역공동체사업)으로 선정하여 지원해오고 있는데, 2011년에는 500개, 2013년까지 1000개의 마을기업을 육성하고자 한다(행정안전부 2011c). 선정된 마을기업은 최장 2년간 총 8천만 원(1차년도 5천만 원, 2차년도 3천만 원)을 지원받을 수 있다.

7) 농어촌공동체회사는 농어촌 주민 주도 하에 지역의 자원을 활용하여 비즈니스 방식으로 사업을 전개하는 조직으로서 일자리 및 소득원 창출 등 지역발전에 기여하고자 한다. 농림수산식품부는 2011년부터 2015년까지 1000개 우수사업을 지원하고 3000개의 농어촌공동체회사를 육성할 계획이며(농림수산식품부, 2010), 2011년에 54개 농어촌공동체회사 우수사업을 선정하여 각각의 사업에 2년간 마케팅, 기술개발, 홍보 등에 최대 5천만 원을 지원한다(유정규, 2011). 그리고 2010년 10월에는 농어촌공동체회사의 사회적기업으로의 인증 및 육성을 추진하기 위해 고용노동부와 농림수산식품부 간에 업무협약을 체결하였다(농림수산식품부·고용노동부, 2010).

려가 반드시 이루어지는 것은 아니라는 점, 그리고 지역발전의 일환으로서 일자리를 창출하더라도 취약계층은 노동시장에서 일자리를 얻기에는 경쟁력이 떨어지고 개인적 한계를 갖고 있다는 점을 고려하여, 지역발전을 취약계층 배려의 관점에서도 추진할 것을 제시한다.

게다가 지역경제 쇠퇴·침체, 인구감소, 고령화 등이 일어나고 있는 낙후지역에서는 취약계층 및 그에 준하는 계층의 증가가 우려되므로, 지역발전과 함께, 해당 계층에의 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급 문제도 적극적으로 다룰 필요성이 있다는 점을 감안하였다. 그러한 맥락에서 지역기반 사회적기업을 커뮤니티비즈니스와 개념적으로 구분하였다.

< 2-2>



이상의 논의를 종합하면, <그림 2-2>와 같다. 본 연구가 제시한 지역기반 사회적기업은 기업으로서 지역에 투자하여 사업을 전개하고, 그럼으로써 취약계층 배려와 지역발전을 동시에 추구한다. 그리고 개념적으로 지역기반 사회적기업은 사회적기업의 취약계층 배려와 지역발전 기여 가능성에 기반을 둘 뿐만 아니라,

커뮤니티비즈니스의 지역발전 추진에도 기반을 둔다. 지역발전을 주요 목표로 추구한다는 점에서 지역기반 사회적기업은 조직구성원의 공동이익 증진을 우선시하는 경향이 있는 영농조합법인, 어촌계 등 기존의 지역단위 사업조직과 차별성을 가질 수 있지만, 커뮤니티비즈니스와는 유사하다. 그러나 취약계층 배려를 주요 목표로 명확히 추진하는지 여부에 의해 커뮤니티비즈니스와 구분할 수 있다. 즉 지역기반 사회적기업은 취약계층 배려도 주요 목표로서 추구하는 커뮤니티비즈니스라고 할 수 있다.

3. 사회적기업과 지역발전의 연계에 관한 선행연구 고찰

제2장 제3절은 사회적기업과 지역발전의 연계에 관한 선행연구를 고찰하고자 한다. 주요 선행연구로서 김정원(2009), 박용규 외(2009), 지경배·김진기(2010), 오내원 외(2010)를 들 수 있다.

김정원(2009)은 사회적기업과 제3섹터, 사회서비스, 사회적 일자리 등 사회적기업 관련 개념을 고찰하였고, 미국, 유럽, 일본 등 외국의 사회적기업, 국내 사회적기업의 등장 배경 및 관련 정부정책, 사회적기업 현황 및 활성화 과제 등을 논의하였다. 특히, 사회적기업이 주체로서 해결해야 할 과제로서 사회적기업이 지역에 기반을 두어야 하며, 내생적 지역발전과도 연계될 수 있음을 강조하였다. 그리고 성공여부를 판단하기는 이르지만, 농촌·중소도시의 내부역량을 활용하거나 낙후된 지역의 발전을 추진하는 사회적기업의 국내사례를 기술하였다. 그러나 김정원(2009)은 낙후지역 발전을 위한 사회적기업 육성에 논의의 초점을 둔 것은 아니며, 낙후지역 현황과 변화를 고찰한 것도 아니다.

박용규 외(2009)는 본 연구의 지역기반 사회적기업과 유사한 커뮤니티비즈니스를 논의하였는데, 지방주도의 지역발전을 위한 구체적 대안으로서 커뮤니티비즈니스의 유용성과 활성화 방안을 논의하고자 하였다. 구체적으로 인구증가, 종사자수 증가, 사업체수 증가가 수도권 및 지방의 일부 지역에 집중되고 있으며 지방에서 고령자 비율이 높고 고령화가 가속화되어 지방의 지역발전 활력이 급

속히 저하되고 있음을 지적하였다. 또한 지역발전 추진의 재원확보 측면에서도 중앙정부 의존도가 높아 지역발전의 외부의존성도 심화되고 있음을 지적하였다. 이러한 맥락에서 지방주도 지역발전을 위한 내생적 발전전략으로서 커뮤니티비즈니스의 활용 가능성 및 활성화 과제를 검토하였다. 아울러 커뮤니티비즈니스의 외국사례와 시사점, 국내 현황과 문제점, 커뮤니티비즈니스의 유형화, 그리고 커뮤니티비즈니스 활성화를 위한 공통과제를 연구의 주요 내용으로 다루었다.

그런데 커뮤니티비즈니스의 유형화 중 특징적인 것은 수익모델패턴에 따른 분류인데, 재화·서비스의 생산과 소비가 어디에서 어떻게 이루어지는가에 따라 '커뮤니티완결형', '역외소비형', '내방자소비형', '크로스오버형'으로 분류하였다. 이러한 유형분류는 지역발전 차원에서의 지역기반 사회적기업 사업모델에 관한 논의에 유용할 것으로 사료된다.

< 2-2>

유형	내용
커뮤니티 완결형	• 재화·서비스의 생산과 소비가 지역 내부에서 완결됨 • 예: 주민에의 사회서비스 공급
역외소비형	• 지역외부인을 대상으로 재화·서비스를 생산하여 공급함 • 예: 농어촌에서 생산한 특산물의 도시 판매
내방자소비형	• 외부인이 지역을 방문하여 재화·서비스를 소비함 • 예: 농어촌 체험관광
크로스오버형	• 역외소비형과 내방자소비형을 혼합함 • 예: 체험관광과 특산물 주문 생산·판매를 연계하는 도농교류사업

자료: 박용규 외(2009, pp42-43)의 내용을 수정하여 정리함

전술했듯이, 박용규 외(2009)는 지방의 지역발전 활력 저하와 외부의존성 심화에 대응하여, 지방주도 발전을 위한 내생적 발전전략에의 커뮤니티비즈니스 활용 가능성, 커뮤니티비즈니스의 활성화 과제를 논의하였다. 하지만 그러한 커뮤니티비즈니스에 관한 논의가 구체적으로 낙후지역 발전에 초점을 맞추었다고 보기는 힘들다. 게다가 지방의 현황과 변화는 통계자료를 활용하여 다루고 있지만

낙후지역의 현황과 변화를 고찰하지는 않았다.

지경배·김진기(2010)는 강원도 지역특성에 맞는 지역사회연계형 사회적기업 육성 정책방안을 제시할 목적으로 지역사회개발관점에서 사회적기업 육성을 논의하였다. 먼저 지역사회연계형 사회적기업을 "지역사회문제 해결 및 취약계층 고용창출 등 사회적 목적성을 추구하기 위해 영업활동 등 수익창출을 도모하는 기업 및 조직"으로 정의하였다. 또한 사회적기업 관련 정책 및 사업 고찰, 강원도 사회적기업 실태조사, 지역사회연계형 사회적기업 국내·외 사례분석을 토대로 강원도에서의 지역사회연계형 사회적기업 육성의 기본방향과 전략, 그리고 해당 사회적기업의 진출분야, 사업 등을 논의하였다. 게다가 지역내 지원체제 구축방안과 함께, 지역내 다양한 주체들과의 연계·협력방안도 제시하였다.

한편 지경배·김진기(2010)는 사례분석을 위해, 지역사회연계형 사회적기업을 '지역공동체 활성화 대 취약계층 고용창출'과 '공익성 대 수익성'이라는 두 가지 기준을 활용하여 '지역산업진흥형', '지역자원활용형', '자립지원형', '생활지원형', '기타형' 등 다섯 개 유형으로 분류하였다. 그리고 유형별 사례를 선정하여 분석을 수행하였다. 이러한 유형분류는 사회적기업의 사업분야를 유형별로 제시하기 위해 이루어졌다. 하지만 유형분류가 명확하다고 보기는 힘들다. 예를 들어, 지역자원을 발굴·활용하여 지역특화산업을 육성하는 사회적기업의 경우, 지역산업진흥형과 지역자원활용형 중 어디에 해당되는지가 명확하지 않다. 또한 지역산업진흥과 지역자원활용은 지역공동체 활성화를 위한 수단이 될 수 있음과 동시에, 취약계층 고용창출 및 자립지원을 위한 수단이 될 수도 있다.

지경배·김진기(2010)는 지역발전과 사회적기업 육성 간의 연계를 논의했지만 낙후지역 발전을 위한 사회적기업 육성을 중점적으로 다룬 것은 아니다. 그리고 강원도내 지역의 발전을 위해 왜 지역사회연계형 사회적기업을 육성해야 하는가에 대한 논의도 다소 부족하다.

오내원 외(2010)는 농촌·농업분야 사회적기업의 운영 실태와 문제점을 파악하여 농촌 경제사회의 활성화에 기여할 수 있는 사회적기업의 발전방향과 과제를 다루고자 하였다. 먼저, 농촌 사회적기업의 내생적 지역발전에 대한 기여를 검토

하였고, 기여도 제고를 위한 농촌 사회적기업의 육성 방향 및 과제를 제시하였다. 특히, 기여도를 검토하기 위해 사회적기업 산업연관의 지역에의 착근, 사회·경제적 네트워크 및 고용연계의 국지화 정도, 입지요인, 사회적 목적 추구 등을 분석하였다. 둘째, 농촌지역 사회적기업의 지속가능성을 논의하였다. 특히 경영수지와 자금조달 실태, 고용창출 등 파급효과, 경영상의 애로사항을 고찰하였으며, 경제적 지원 방향과 과제, 사회적기업의 종합적 성과평가 방안을 제시하였다. 아울러 농촌 사회적기업의 경영상의 애로사항 중 투자자금 조달과 시장수요 확보를 비교적 상세히 논의하였다. 셋째, 농촌지역 사회적기업의 장기발전을 위해 역량실태를 분석하였고, 사회적기업가 양성, 교육훈련 등 역량강화 방안, 그리고 중간지원조직의 육성방향과 과제도 다루었다.

이상의 연구내용은 주로 설문조사 및 국내·외 사례조사에 근거하고 있다. 특히, 설문조사는 농촌 소재 사회적기업[8]의 현황을 다양한 측면에서 보여줄 뿐만 아니라 직면하고 있는 주요 문제도 제시함으로써, 향후 관련 정책의 방향 설정 및 내용 구성에 유용할 것으로 기대된다. 특히, 설문조사 결과에 따르면, 농촌 입지에 따른 애로점으로서 역량있는 인력 부족, 상품 및 서비스에 대한 수요 부족, 시장접근성 부족 등의 순으로 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다(오내원 외, 2010).

물론 농촌이 낙후지역에 등치되는 것은 아니다. 하지만 낙후지역의 상당수가 농촌이라는 점을 감안한다면, 오내원 외(2010)가 낙후지역 발전과 사회적기업 육성 간의 연계를 논의한다고 볼 수도 있다. 하지만 군지역뿐만 아니라 도농복합시도 농촌에 포함시키고 있으므로, 엄밀히 말해 낙후지역 발전과 사회적기업 육성 간의 연계를 다룬 것은 아니다. 오히려, 특별·광역시와 일반시를 제외한 전국을 대상으로 사회적기업 육성을 다루었다고 보아야 할 것이다.

그리고 일단 농촌과 낙후지역 간의 상당한 수준의 상관성이 있음을 인정하더라도 농촌 및 낙후지역의 발전을 위해 왜 사회적기업을 육성해야 하는가에 대한 논의가 다소 미흡하다. 물론 사회적기업과 내생적 지역발전 간의 기본원리 및 추

8) 설문조사 대상은 농촌소재 정부인증 사회적기업뿐만 아니라 예비 사회적기업, 그리고 「국민기초생활보장법」상의 자활공동체까지 포함한다.

구 가치에서의 유사성 및 공통적인 측면이 있음을 강조하였고,[9] 내생적 발전 차원에서 농촌지역에 대한 사회적기업의 기여도도 분석하였다. 그러나 그간 농촌 내부의 자원과 역량을 활용하여 투자를 통해 사업을 영위해온 영농조합법인 등 지역단위 사업조직의 활성화도 농촌의 내생적 발전에 사실상 기여할 수 있다는 문제제기가 가능하다.

물론 오내원 외(2010)는 그러한 지역단위 사업조직이 출자를 수행한 구성원 중심으로 의사결정을 진행하고 이윤을 배분하는 등 지역발전보다는 조직구성원의 공동이익 증진을 우선시한다는 점은 지적했다. 하지만 농촌 및 낙후지역에서 취약계층 및 그에 준하는 계층의 증가가 우려되고, 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제 등에 적극적으로 대응할 필요가 있다는 점은 충분히 논의하지 않았다. 이와 관련해서, 농촌을 비롯한 낙후지역의 현황 및 변화도 고찰하지 않은 점을 지적할 수 있다.

본 연구는, 이미 제1장에서 제시했듯이, 이상의 선행연구와 다르게, 낙후지역 발전과 사회적기업 육성을 중점적으로 다루고자 한다. 이를 위해 본 장에서 사회적기업의 지역발전 가능성을 고찰하였고, 그것을 토대로 지역기반 사회적기업을 제시하여 개념적으로 정의하였다. 또한 제3장은 낙후지역의 현황 및 변화를 분석하고 현행 낙후지역 발전정책을 고찰할 것이다. 그럼으로써 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업의 필요성을 논의하고자 한다. 그리고 제4장에서는 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업을 예시적으로 다루고자 하며, 특히 낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안도 논의할 것이다.

9) 내생적 발전전략이 도시화·산업화에서 소외된 낙후지역 주민을 배려하고, 사회적기업이 자본주의사회 ô Ô Mð„H € (M .z

C · H · A · P · T · E · R · 3

3 낙후지역 현황 및 변화 분석과 현행 낙후지역 발전정책 고찰

제3장은 우선 통계자료를 활용하여 우리나라 낙후지역의 현황 및 변화를 분석한다. 낙후지역을 조작적으로 정의하고, 낙후지역에서의 취약계층 및 기업투자를 나타낼 수 있는 지표를 활용한다. 그리고 현 정부 낙후지역 발전정책의 근간인 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발을 고찰한다. 특히 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발이 포괄하는 내역사업을 살펴봄으로써, 현행 낙후지역 발전정책의 특성과 문제점을 제시한다. 마지막으로 낙후지역 현황 및 변화 분석과 낙후지역 발전정책의 고찰을 토대로 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 논의한다.

1. 낙후지역 현황과 변화 분석

1) 낙후지역의 조작적 정의

우리나라의 낙후지역은 성장촉진지역과 특수상황지역이라고 볼 수 있다. 이것은 균특법 제2조에서 성장촉진지역과 특수상황지역을 열악한 생활환경과 저조한 개발수준으로 인해 지역사회기반시설 구축 등에 대해 정부 및 지자체가 특별히 배려해야 하는 지역, 그리고 구조적으로 불리한 환경에 처해 있어 일정기간 정부가 지원조치를 취해야 하는 지역으로 각각 정의하고 있기 때문이다.

지정에 활용된 지표와 지정절차를 고려하면, 성장촉진지역은 전국의 다른 지역에 비해, 낮은 인구밀도, 인구감소, 낮은 소득수준, 열악한 재정력, 또는 양호하지 못한 접근성이라는 문제 및 한계를 갖는 지역이라고 볼 수 있다. 즉 상대적

개념의 낙후지역이라고 볼 수 있다. 그리고 특수상황지역은 성장촉진지역과는 공간적으로 중첩되지 않는데, 「접경지역 지원 특별법」상의 접경지역, 「도서개발촉진법」상의 개발대상도서(성장촉진지역에 포함되는 개발대상도서는 제외)를 포괄한다. 다시 말해, 특수상황지역은 남북분단 및 접경이라는 특수한 상황으로 인해 규제를 적용받거나, 도서라는 특수성으로 인해 지리적 접근성이 떨어짐에 따라 발전수준이 낮은 지역으로 정의된다.

그런데 본 연구는 성장촉진지역 70개 시·군과 함께, 특수상황지역에 속하는 접경지역 6개 군만을 낙후지역으로 정의하고자 한다. 본 연구의 낙후지역 조작적 정의는 다음과 같은 과정을 거쳐 이루어졌다.

첫째, 성장촉진지역에 포함되는 시·군은 모두 낙후지역으로 정의하였다. 이는 성장촉진지역이 인구밀도 및 인구변화, 소득, 재정력, 또는 접근성 측면에서 전국의 다른 지역에 비해 상대적으로 낙후도가 높은 상위 70개 시·군을 포괄하기 때문이다. 구체적으로 정부는 기초지자체인 시·군(제주특별자치도의 행정시와 광역시의 군 포함, 자치구는 제외)별로 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력 지수, 지역접근성 지표의 값을 산출하고 지표 각각의 산출된 값을 표준화를 통해 환산한 표준화 점수에 가중치를 적용하여 시·군별로 합산한 총점을 기준으로 접경지역을 제외한 하위 70개 시·군을 성장촉진지역으로 지정·고시하였다(부록의 <부표 21>과 <부표 22> 참조).

둘째, 특수상황지역에 속하는 접경지역 15개 시·군 중 6개 군, 즉 경기도의 '연천군', 강원도의 '고성군', '철원군', '화천군', '인제군', '양구군'만 본 연구의 낙후지역에 포함시켰다. 2011년 「접경지역 지원 특별법」의 제정으로 그 이전까지 읍·면·동 수준에서 지정한 접경지역을 시·군 단위로 지정하게 됨에 따라, 고양시, 파주시, 김포시 등 서울근교 도시, 그리고 춘천과 같은 도청소재 도시도 접경지역으로 지정되었다(부록의 <부표 23>과 <부표 24> 참조). 그런데 성장촉진지역 시·군과 비교해서 낙후도가 낮음에도 불구하고, 이상의 도시를 특수상황지역이라는 이유만으로 낙후지역으로 정의한다면 현실적으로 논란의 여지가 있다. 따라서 성장촉진지역 지정 지표 및 방법을 적용하여 성장촉진지역 중에서 낙후

도가 제일 낮은(즉 70위) 지자체보다 낙후도가 더 높은 것으로 나타난, 앞에서 열거한 접경지역 6개 군을 본 연구의 낙후지역에 포함시켰다.

셋째, 특수상황지역에 속하는 개발대상도서는 낙후지역에 포함시키지 않았다. 이것은 개발대상도서가 행정구역상 읍·면·동, 또는 그 이하의 공간단위에 해당되므로 통계자료 구득이 용이하지 않을 수 있기 때문이다. 또한 낙후지역으로 정의한 성장촉진지역과 접경지역의 공간단위가 시·군이라는 점과 조응될 수 있게 개발대상도서의 관할 시·군을 모두 낙후지역으로 정의하기에는 개발대상도서가 해당 시·군에서 차지하는 인구 비중이 대체로 매우 낮다는 점도 고려하였다. 물론 옹진군의 경우, 관할구역의 개발대상도서가 차지하는 인구 비중이 상당히 높다. 그러나 옹진군은 이미 접경지역으로서 성장촉진지역 중 낙후도가 제일 낮은 지자체보다 낙후도가 더 낮은 것으로 나타나 본 연구의 낙후지역으로 정의하지 않았다.

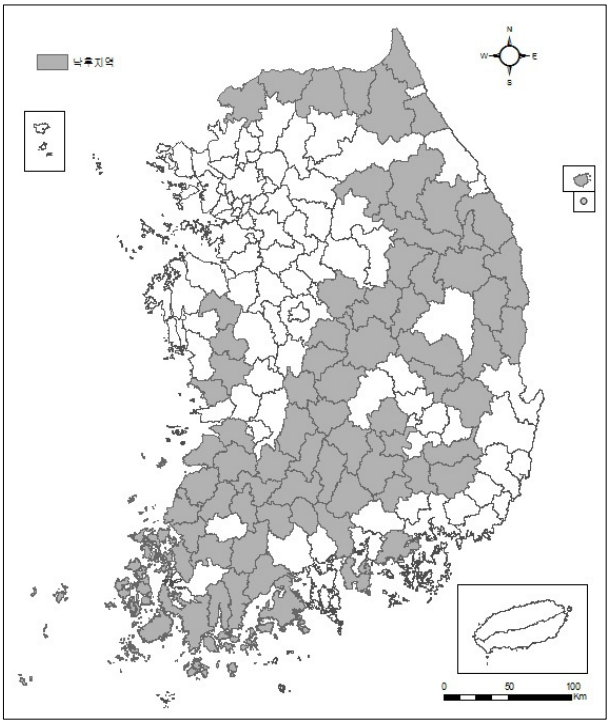
< 3-1>

	총 76개 시·군
경기도(1개)	연천군*
강원도(12개)	태백시, 삼척시, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 양양군 고성군*, 철원군*, 화천군*, 인제군*, 양구군*
충청북도(5개)	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 옥천군
충청남도(5개)	서천군, 금산군, 부여군, 청양군, 예산군
전라북도(10개)	남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 정읍시
전라남도(17개)	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 무안군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 영광군
경상북도(16개)	상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 영천시, 영주시
경상남도(10개)	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군, 밀양시

* 특수상황지역 중 접경지역에 해당함

이상의 과정을 거쳐, 본 연구가 낙후지역으로 정의한 시·군은 총 76개(성장촉진지역 70개, 특수상황지역 6개)이다(<표 3-1> 참조). 요컨대, 본 연구가 정의하는 낙후지역은 성장촉진지역 지정 지표 및 절차를 적용했을 경우, 총 161개 시·군(제주특별자치도의 2개 행정시, 광역시의 군 포함, 그리고 통합 창원시 고려)중에서 낙후도가 상대적으로 높은 상위 76개 시·군이라고 할 수 있다.

< 3-1>



2) 분석지표

낙후지역 현황 및 변화를 분석하기 위해 본 연구는 주로 취약계층 및 기업투자를 나타낼 수 있는 지표를 선정하였다. 이것은 낙후지역 경제침체, 인구감소 등으로 인해 지역발전의 주요 동력원인 기업투자가 낙후지역에서 저조하게 이

루어진다는 점을 파악하기 위함이다. 또한 지역경제 침체와 기업투자 저조에 따라 인구, 특히 청·장년층이 감소하여 낙후지역이 고령화되고 있다는 점, 그리고 그러한 상황에서 노령, 또는 실업 및 그에 준하는 상태 등의 한계를 갖는 취약계층 및 그에 준하는 계층이 낙후지역에서 늘어날 우려가 높다는 점도 파악하고자 한다.

첫째, 낙후지역에서의 취약계층 현황 및 변화를 나타낼 수 있는 지표로서 인구총조사 통계에 근거하는 ① 연평균 인구증가율, ② 65세 이상(노년층) 인구비율 및 증가량, ③ 노령화지수[10] 및 증가량, ④ 15세~64세(생산가능인구) 인구비율 및 증가량, ⑤ 20세~49세(청·장년층) 인구비율 및 증가량을 활용한다. 그리고 인구총조사의 전수 및 표본 통계자료를 활용하는 ⑥ 총인구 대비 취업자수, ⑦ 총인구 대비 농림어업 취업자수, ⑧ 총인구 대비 비농림어업 취업자수를 분석지표에 포함시킨다.

그런데「사회적기업 육성법」제2조 및 동법 시행령 제2조에서 취약계층을 광범위하게 정의하고 있음에도 불구하고(<표 3-2> 참조), 이렇게 취약계층 관련 지표를 협소하게 선정한 것은 일차적으로 해당 법령이 정의한 취약계층 통계의 대다수가 사실상 시·군 수준에서는 구득하기 어렵기 때문이다. 또한 앞에서 제시했듯이, 본 연구가 낙후지역에서 경제가 침체하고 기업투자도 상대적으로 저조하며, 인구가 감소함과 동시에 청·장년층 비중은 줄고 고령화가 가속화되어, 노령이라는 한계를 갖거나 실업 및 그에 준하는 상태에 처할 수 있는 취약계층 및 그에 준하는 계층이 늘어날 우려가 높다는 점에 초점을 맞추기 때문이다.

둘째, 낙후지역에서의 기업투자에 관한 지표로서 전국사업체조사 통계와 사업체기초통계 원시자료를 활용하여 산출하는 ① 연평균 총 사업체수 및 사업체 종사자수 증가율, ② 연평균 제조업 사업체수 및 제조업 사업체 종사자수 증가율, ③ 연평균 비제조업 사업체수 및 비제조업 사업체 종사자수 증가율을 선정하였다. 이것은 개별 낙후지역 시·군에서의 사업체수 또는 사업체 종사자수 증가를

10) 노령화지수는 15세 미만 인구에 대한 65세 이상 인구의 비율을 지칭한다.

해당 지역에서의 기업투자 증가로 볼 수 있기 때문이다. 또한 시·군별 창업 투자 및 기업의 확장·이전 투자에 대한 통계가 구득가능하지 않아 부득이 사업체수 및 사업체 종사자수에 관한 지표를 대체 지표로 활용하였다.

< 3-2>「 」

「사회적기업 육성법」 제2조(정의) … (중략) … 2. “취약계층”이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말하며, 그 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.
「사회적기업 육성법」시행령 제2조(취약계층의 구체적 기준)「사회적기업 육성법」제2조 제2호에 따른 취약계층은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다. 1. 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람 2.「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」제2조 제1호에 따른 고령자 3.「장애인고용촉진 및 직업재활법」제2조 제1호에 따른 장애인 4.「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」제2조 제1항 제4호에 따른 성매매피해자 5.「청년고용촉진 특별법」제2조 제1호에 따른 청년 중 또는「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」제2조 제1호에 따른 경력단절여성 등 중「고용보험법 시행령」제26조 제1항 및 별표 1에 따른 신규고용촉진 장려금의 지급대상이 되는 사람 6.「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」제2조 제1호에 따른 북한이탈주민 7.「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」제2조 제3호에 따른 피해자 8.「한부모가족 지원법」제5조 및 제5조의2에 따른 보호대상자 9.「재한외국인 처우 기본법」제2조 제3호에 따른 결혼이민자 10.「보호관찰 등에 관한 법률」제3조 제3항에 따른 갱생보호 대상자 11. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 가.「범죄피해자 보호법」제16조에 따른 구조피해자가 장해를 입은 경우 그 구조피해자 및 그 구조피해자와 생계를 같이 하는 배우자, 직계혈족 및 형제자매 나.「범죄피해자 보호법」제16조에 따른 구조피해자가 사망한 경우 그 구조피해자와 생계를 같이 하던 배우자, 직계혈족 및 형제자매 12. 그 밖에 1년 이상 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여「고용정책 기본법」제10조에 따른 고용정책심의회의 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 사람

<표 3-3>

		시간적 범위	자료
인구변화	인구증가율	1995년~2010년 (연평균)	인구총조사
노년층 인구	65세 이상 인구비율	2010년	
	노령화지수		
	65세 이상 인구비율 증가량	1995년~2010년	
	노령화지수 증가량		
생산가능 인구 및 청·장년층 인구	15세~64세 인구비율	2010년	
	20세~49세 인구비율		
	15세~64세 인구비율 증가량	1995년~2010년	
	20세~49세 인구비율 증가량		
취업자	총인구 대비 취업자수	2005년	인구총조사 및 10% 표본조사 (경제활동)
	총인구 대비 농림어업 취업자수		
	총인구 대비 비농림어업 취업자수		
기업투자 (사업체수)	총 사업체수 증가율	1997년~2009년 (연평균)	전국사업체 조사 및 사업체기초통계 원시자료
	제조업 사업체수 증가율		
	비제조업 사업체수 증가율		
기업투자 (종사자수)	총 사업체 종사자수 증가율		
	제조업 사업체 종사자수 증가율		
	비제조업 사업체 종사자수 증가율		

본 연구에서 낙후지역 현황 및 변화를 분석하기 위해 활용하는 지표를 정리하면, <표 3-3>과 같다. 현황을 나타내는 지표는 2010년 현재의 통계를 활용하되, 해당 통계가 아직 공표되지 않거나 구득이 어려울 경우에는 2010년에 가장 가까운 연도의 통계로 대체하였다. 특히, 총인구 대비 취업자수, 농림어업 취업자수,

비농림어업 취업자수는 2010년 인구총조사의 10% 표본조사 결과가 아직 공표되지 않아, 부득이 2005년 통계로써 2010년 통계를 대체하였다. 그리고 낙후지역 변화에 관한 지표는 울산광역시 출범을 통해 2010년 현재 시·군 체계의 기본골격이 형성된 1997년을 기점으로 하되, 통계별 공표주기 및 구득가능여부를 고려하여 1997년에 가장 근접한 연도도 기점으로 설정하였다. 게다가 지표분석 결과의 설명을 위해, 낙후지역 시·군별 15세~64세 인구, 20세~49세 인구, 65세 이상 인구 각각의 연평균 증가율, 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율 등도 산출하여 활용하였다.

3) 낙후지역의 현황 및 변화

(1)

1995년~2010년 전국 총인구는 연평균 0.6% 증가한 것으로 나타났다. 하지만 낙후지역 76개 시·군의 1995년~2010년 연평균 인구증가율의 평균치는 -1.9%이고, 같은 기간 낙후지역 총합의 연평균 인구증가율도 -1.9%에 달한다. 무엇보다도 낙후지역 시·군의 연평균 인구증가율의 최대값(0.1%)이 전국 총인구의 연평균 증가율에 미달하며, 연평균 인구증가율이 0이상인 낙후지역도 2개 군에 불과하다. 요컨대, 낙후지역 76개 시·군 모두에서 인구가 전국에 비해 상대적으로 감소해온 것으로 나타났다. 이러한 인구감소는 낙후지역 경제침체 및 기업투자 저조와 관련이 있고, 비교적 양질의 인적자원인 청·장년층의 감소와 그에 따른 노년층 비율의 상승과도 관련이 있다.

< 3-4>

	낙후지역 76개 시·군			낙후지역 (총합)	전국 (총합)	전국 미만	0이상
	최소값	최대값	평균				
연평균 인구증가율 (1995년~2010년)	-4.1%	0.1%	-1.9%	-1.9%	0.6%	76개 시·군	2개 군

< 3-5> :

	연평균 증가율(1997년~2009년)					
	사업체수	사업체 종사자수	제조업 사업체수	제조업 사업체 종사자수	비제조업 사업체수	비제조업체 종사자수
연평균 인구증가율 (1995년~2010년)	0.637**	0.387**	0.411**	0.230*	0.585**	0.323**

주 1) 낙후지역 76개 시·군을 대상으로 함
2) ** 유의수준 1%에서 유의함 ; * 유의수준 5%에서 유의함

< 3-6> : ·

	2010년		1995년~2010년 증가량	
	15~64세 이상 인구비율	20~49세 인구비율	15~64세 이상 인구비율	20~49세 인구비율
연평균 인구증가율 (1995년~2010년)	0.663**	0.733**	0.710**	0.804**

주 1) 낙후지역 76개 시·군을 대상으로 함
2) ** 유의수준 1%에서 유의함

< 3-7> :

	2010년		1995년~2010년 증가량	
	65세 이상 인구비율	노령화지수	65세 이상 인구비율	노령화지수
연평균 인구증가율 (1995년~2010년)	-0.719**	-0.684**	-0.847**	-0.718**

주 1) 낙후지역 76개 시·군을 대상으로 함
2) ** 유의수준 1%에서 유의함

실제로 낙후지역 76개 시·군을 대상으로 상관분석을 수행한 결과, 연평균 인구증가율(1995년~2010년)이 낮을수록 사업체수, 제조업 및 비제조업 사업체수, 사업체 종사자수, 제조업체 및 비제조업체 종사자수 각각의 연평균 증가율(1997년~2009년)도 낮아지는 패턴을 보여준다(<표 3-5> 참조). 이러한 패턴은 낙후

지역 경제침체 및 기업투자 저조가 인구감소에 기여했음과 동시에 인구감소가 낙후지역 경제침체 및 기업투자 저조를 심화시켰을 가능성을 표현한다.

그리고 낙후지역 시·군에서 인구감소가 클수록 1995년~2010년의 생산가능인구(15세~64세 인구) 비율 증가량뿐만 아니라 청·장년층(20세~49세) 인구비율 증가량도 작아지는 상관관계가 나타난다(<표 3-6> 참조). 반면, 인구감소가 큰 지역일수록 1995년~2010년의 노년층(65세 이상) 인구비율 증가량과 노령화지수 증가량이 상대적으로 커진다(<표 3-7> 참조). 이러한 상관관계는 낙후지역에서의 인구감소가 주로 생산가능인구 및 청·장년층을 대상으로 이루어져 왔고, 그와 연관해서 노년층 인구비율이 증가해왔음을 시사한다. 실제로 <표 3-8>에서 보는 바와 같이, 낙후지역 76개 시·군 모두에서 생산가능인구와 청·장년층 인구가 1995년~2010년에 감소하였으며, 특히 해당 시·군 각각의 총인구에 비해 상대적으로 빠르게 감소하였다. 반면 노년층 인구는 낙후지역 모든 시·군에서 증가하였고, 낙후지역 시·군별 총인구보다 빠른 속도로 증가하였다.

< 3-8> , · , :

	낙후지역 76개 시·군			낙후지역 (총합)	전국 (총합)	연평균 인구 증가율 미만/이상
	최소값	최대값	평균			
연평균 15~64세 이상 인구증가율 (1995년~2010년)	-5.8%	-0.5%	-2.9%	-2.7%	0.6%	76개 시·군*
연평균 20~49세 인구증가율 (1995년~2010년)	-6.9%	-0.1%	-3.4%	-3.2%	0.1%	76개 시·군*
연평균 65세 이상 인구증가율 (1995년~2010년)	1.8%	6.2%	3.0%	2.9%	4.9%	76개 시·군**

주 1) * 각 시·군의 연평균 인구증가율(1995년~2010년) 미만임을 의미함
2) ** 각 시·군의 연평균 인구증가율(1995년~2010년) 이상임을 의미함

(2)

□

2010년 현재 낙후지역 시·군의 65세 이상 인구비율과 노령화지수 각각의 평균은 28.8%와 245.0%이다(<표 3-9> 참조). 이 두 수치는 낙후지역 총합의 65세 이상 인구비율(27.9%)과 노령화지수(219.0%)에 근접한다. 하지만 전국의 65세 이상 인구비율(11.3%)과 노령화지수(69.7%)보다 각각 2.5배와 3.5배가량 높다. 또한 낙후지역 76개 시·군 모두에서 65세 이상 인구비율과 노령화지수가 전국 수준을 상회할 정도로, 2010년 현재 낙후지역에서 고령화가 심각한 실정이다.

< 3-9>

		낙후지역 76개 시·군			낙후지역 (총합)	전국 (총합)	전국 이상
		최소값	최대값	평균			
현황	65세 이상 인구비율(2010년)	15.6%	39.4%	28.8%	27.9%	11.3%	76개 시·군
	노령화지수 (2010년)	102.8%	514.8%	245.0%	219.0%	69.7%	
변화	65세 이상 인구비율 증가량 (1995년~2010년)	8.3%p	24.9%p	15.1%p	14.3%p	5.4%p	
	노령화지수 증가량 (1995년~2010년)	62.9%p	401.7%p	170.8%p	148.0%p	43.9%p	

무엇보다도 <표 3-9>에서 볼 수 있듯이, 전국과 비교하여 낙후지역에서 고령화가 급속도로 진행되어 왔다. 먼저 65세 이상 인구비율 증가량(1995년~2010년)을 보면, 낙후지역 76개 시·군의 평균은 15.1%p로서 낙후지역 총합(14.3%p)에 근접하지만, 전국 수준(5.4%p)보다 2.8배 정도 크다. 다음으로 노령화지수 증가량(1995년~2010년)의 경우, 낙후지역 76개 시·군의 평균이 170.8%p로서 역시 낙후지역 총합(148.0%p)과 상대적으로 큰 차이가 나지는 않지만, 전국 수준(43.9%p)의 약 3.9배에 달한다. 게다가 낙후지역 76개 시·군 모두에서 65세 이상 인구비율 증가

량과 노령화지수 증가량이 각각의 전국 수준을 초과한다.

요컨대, 1990년대 중반 이후의 기간을 보면, 낙후지역에서 전국보다 훨씬 빠른 속도로 고령화가 진행되어 왔으므로, 노령이라는 한계로 인해 노동시장에서 취업하기 힘들거나 사회서비스도 시장가격으로 구매하기 힘든 취약계층의 비중도 빠르게 증가했을 것으로 추정된다.

□ ·

낙후지역 76개 시·군의 2010년 현재 생산가능인구(15세~64세 인구) 비율과 청·장년층(20세~49세) 인구비율 각각의 최대값이 전국의 생산가능인구 비율과 청·장년층 비율에 미달한다(<표 3-10> 참조). 이것은 2010년 현재 낙후지역 시·군의 65세 이상 인구비율과 노령화지수의 최소값이 해당 두 지표 각각의 전국 수준을 상회하는 것(<표 3-9> 참조)과 관련이 있다. 전국보다 빠른 속도로 고령화가 진행되어 옴에 따라, 2010년 현재 낙후지역 시·군에서 인적자원인 생산가능인구의 비율, 그리고 비교적 양질의 인적자원이라 할 수 있는 청·장년층 인구의 비율이 모두 전국 수준에 미달한다.

< 3-10> ·

		낙후지역 76개 시·군			낙후지역 (총합)	전국 (총합)	전국 미만
		최소값	최대값	평균			
현황	15세~64세 인구비율(2010년)	51.3%	69.4%	58.8%	59.4%	72.5%	76개 시·군
	20세~49세 인구비율(2010년)	22.2%	44.3%	30.4%	31.1%	47.1%	
변화	15세~64세 인구비율 증가량 (1995년-2010년)	-16.1%p	-1.4%p	-8.5%p	-8.0%p	1.4%p	
	20세~49세 인구비율 증가량 (1995년-2010년)	-12.9%p	-0.1%p	-7.2%p	-6.7%p	-3.1%p	72개 시·군

낙후지역 시·군 모두에서 생산가능인구 비율과 청·장년층 인구비율이 전국수준보다 낮을 뿐만 아니라, 거의 모든 낙후지역 시·군에서 생산가능인구 비율과 청·장년층 인구비율 각각의 감소속도도 전국에 비해 빠르다(<표 3-10> 참조). 1995년~2010년의 생산가능인구 비율 증가량을 보면, 낙후지역 76개 시·군 모두에서 생산가능인구 비율이 감소하였으며(최대값 -1.4%p), 동시에 전국의 생산가능인구 비율 증가량(1.4%p)에도 미달한다. 또한 청·장년층 인구비율은 1995년~2010년에 76개 시·군 모두에서 감소하였으며(최대값 -0.1%p), 그 중 72개 시·군의 청·장년층 인구비율 증가량이 전국수준(-3.1%p)보다 작다.

(3)

전국의 총인구 대비 취업자 비율은 40.8%이지만, 낙후지역 시·군의 평균과 낙후지역 총합은 각각 51.4%와 50.4%로 전국 수준보다 높다(<표 3-11> 참조). 그리고 전국 수준 미만인 낙후지역 시·군은 단지 3개 지역에 불과하다. 이점만 고려하면, 낙후지역 시·군의 취업상황이 전국에 비해 양호하고, 그에 따라 실업이라는 한계를 갖는 취약계층의 비중도 상대적으로 낮을 것으로 예상할 수 있다.

< 3-11>

	낙후지역 76개 시·군			낙후지역 (총합)	전국 (총합)	전국 미만
	최소값	최대값	평균			
취업자/총인구(2005년)	38.7%	64.2%	51.4%	50.4%	40.8%	3개 시·군
농림어업 취업자/총인구 (2005년)	2.1%	48.7%	28.7%	27.5%	4.4%	1개 시
비농림어업 취업자/총인구 (2005년)	15.5%	40.6%	22.7%	22.9%	36.3%	74개 시·군

주 1) 취업자는 해당 시·군에 거주하는 15세 이상 취업자를 지칭하며, 2005년 인구총조사의 10%표본조사(경제활동)에 근거함

2) 총인구는 2005년 인구총조사 전수조사에 근거함

3) 2010년 인구총조사 10%표본조사(경제활동) 통계가 공표되지 않아 부득이 2005년 통계로 대체함. 그리고 2005년 이전의 통계가 시·군 단위에서 취업자를 공표하지 않으므로, 취업자의 변화는 고찰하지 못함

그러나 낙후지역 76개 시·군의 경우, 총인구 대비 취업자 비율과 총인구 대비 농림어업 취업자 비율 간에 강한 양(+)의 상관관계가 존재하고, 총인구 대비 취업자 비율과 총인구 대비 비농림어업 취업자 비율 간에 비교적 강한 음(−)의 상관관계가 나타난다는 점을 고려할 필요가 있다(<표 3-12> 참조). 즉 낙후지역 시·군에서 총인구 대비 취업자 비율이 높을수록, 총인구 대비 농림어업 취업자 비율이 높아지지만, 총인구 대비 비농림어업 취업자 비율은 낮아진다.

< 3-12> : ,

	취업자/총인구	농림어업 취업자/총인구
농림어업 취업자/총인구	0.901**	1
비농림어업 취업자/총인구	-0.571**	-0.870**

주 1) 낙후지역 76개 시·군을 대상으로 함
2) ** 유의수준 1%에서 유의함

이러한 패턴을 고려하여, 총인구 대비 농림어업 취업자 비율과 총인구 대비 비농림어업 취업자 비율을 분리해서 살펴보면, <표 3-11>과 같다. 표에서 볼 수 있듯이, 전국의 총인구 대비 농림어업 취업자 비율은 4.4%이고, 낙후지역 시·군 중 1개 지역만이 전국 수준보다 낮다. 반면, 전국의 총인구 대비 비농림어업 취업자 비율은 36.3%이고, 76개 낙후지역 시·군의 평균과 낙후지역 총합이 각각 22.7%와 22.9%로 모두 전국 수준을 밑돈다. 게다가 76개 시·군 중 74개 시·군에서 총인구 대비 비농림어업 취업자 비율이 전국 수준에 미달한다.

비농림어업 취업자 비율만을 고려하면, 거의 모든 낙후지역 시·군에서 실업으로 특징져지는 취약계층 비중이 전국에 비해 상대적으로 높을 가능성이 있다. 그러나 그러한 가능성은 낙후지역 시·군에서 대체로 농림어업 취업자 비율이 전국 수준을 상회한다는 점에 의해 희석될 것이다.

그런데 낙후지역 시·군의 경우, 총인구 대비 농림어업 취업자 비율이 높을수록 노년층 인구비율(65세 이상 인구비율 및 노령화지수)이 높아지고, 노년층 인구비율 증가량도 커지는 상관관계가 나타난다(<표 3-13> 참조). 반면, 총인구 대

비 농림어업 취업자 비율이 높을수록 생산가능인구 및 청·장년층 인구의 비율은 낮아지고, 그 증가량도 작아진다(<표 3-14> 참조). 즉 <표 3-13>과 <표 3-14>의 상관분석 결과는 낙후지역에서 노년층 인구가 농림어업에 종사해 있을 가능성이 높음을 제시한다. 그에 따라, 농림어업에 종사하지만 노령으로 인해 실업에 준하는 상태에 처할 수 있는 취약계층 및 그에 준하는 계층의 비중이 낙후지역에서 높을 것으로 우려된다.

< 3-13> :

	2010년		1995년~2010년 증가량	
	65세 이상 인구비율	노령화지수	65세 이상 인구비율	노령화지수
농림어업 취업자/총인구 (2005년)	0.893**	0.825**	0.812**	0.776**

주 1) 낙후지역 76개 시·군을 대상으로 함
2) ** 유의수준 1%에서 유의함

< 3-14> : ·

	2010년		1995년~2010년 증가량	
	15~64세 이상 인구비율	20~49세 인구비율	15~64세 이상 인구비율	20~49세 인구비율
농림어업 취업자/총인구 (2005년)	-0.870**	-0.861**	-0.833**	-0.549**

주 1) 낙후지역 76개 시·군을 대상으로 함
2) ** 유의수준 1%에서 유의함

(4)

□ :

낙후지역 기업투자 변화를 살펴보기 위해, 사업체수 및 사업체 종사자수 변화에 관한 지표를 활용하였다. 그 결과를 정리하면, <표 3-15>와 <표 3-16>과 같다.

첫째, <표 3-15>에서 볼 수 있듯이, 1997년~2009년의 전국 사업체수, 제조업 사업체수, 비제조업 사업체수의 연평균 증가율은 각각 1.1%, 0.3%, 1.2%이다. 그리고 전국수준에 밑도는 낙후지역 시·군은 각각 73개, 67개, 74개이다. 바꾸어 말해, 사업체수 증감의 측면에서 보면, 76개 낙후지역 중 거의 모든 시·군에서 기업투자가 전국에 비해 상대적으로 감소하거나 정체하였다. 또한 이점은 1990년대 후반 이후의 기간에 낙후지역 경제가 대체로 침체해왔음을 의미한다. 물론 1997년~2009년 사업체수, 제조업 및 비제조업 사업체수의 연평균 증가율이 0이상인 낙후지역이 존재하지만 그 비중은 지표별로 76개 낙후지역의 15.8%~22.4%(12개~17개)만을 차지한다.

< 3-15>

	낙후지역 76개 시·군			낙후지역 (총합)	전국 (총합)	전국 미만	0이상
	최소값	최대값	평균				
연평균 사업체수 증가율 (1997년~2009년)	-2.5%	1.4%	-0.7%	-0.6%	1.1%	73개 시·군	15개 시·군
연평균 제조업 사업체수 증가율 (1997년~2009년)	-4.5%	7.3%	-1.0%	-0.8%	0.3%	67개 시·군	12개 시·군
연평균 비제조업 사업체수 증가율 (1997년~2009년)	-2.4%	1.5%	-0.7%	-0.6%	1.2%	74개 시·군	17개 시·군

둘째, 사업체 종사자수의 변화를 살펴보면, 1997년~2009년의 전국의 사업체 종사자수, 제조업체 종사자수, 비제조업체 종사자수 연평균 증가율은 각각 1.7%, -0.4%, 2.3%이다(<표 3-16> 참조). 전국 사업체 종사자수와 비제조업체 종사자수의 연평균 증가율에 미달하는 낙후지역은 76개 중 각각 68개와 73개이다. 그러나 전국 제조업체 종사자수 연평균 증가율을 밑도는 낙후지역 시·군은 36개로 76개의 절반이 되지 않는다. 또한 제조업체 종사자수 연평균 증가율의 경우, 낙후지역 시·군 평균(-0.2%)과 낙후지역 총합(0.2%)이 모두 전국 수준(-0.4%)을 초과한다.

< 3-16>

	낙후지역 76개 시·군			낙후지역 (총합)	전국 (총합)	전국 미만	0이상
	최소값	최대값	평균				
연평균 사업체 종사자수 증가율 (1997년~2009년)	-6.1%	3.1%	0.3%	0.2%	1.7%	68개 시·군	47개 시·군
연평균 제조업체 종사자수 증가율 (1997년~2009년)	-8.2%	7.8%	-0.2%	0.2%	-0.4%	36개 시·군	37개 시·군
연평균 비제조업체 종사자수 증가율 (1997년~2009년)	-5.8%	3.3%	0.4%	0.3%	2.3%	73개 시·군	49개 시·군

사업체 종사자수와 비제조업체 종사자수 각각의 증감 측면에서는 대다수 낙후지역 시·군에서 기업투자가 전국에 비해 상대적으로 저조하게 이루어진 것으로, 그리고 낙후지역의 경제도 비교적 침체해온 것으로 볼 수 있다. 하지만 사업체 종사자수와 비제조업체 종사자수 각각에서 47개와 49개 시·군이, 대체로 전국 수준에 비해 낮지만, 0이상의 연평균 증가율을 보였다. 무엇보다도 제조업체 종사자수의 증감 측면에서는 낙후지역 76개의 절반이 넘는 시·군에서 기업투자가 전국에 비해 상대적으로 활발히 이루어졌다. 즉 1990년대 후반 이후 전국적으로 탈산업화가 이루어져 왔음에도 불구하고, 일부 낙후지역 시·군에서는 제조업체 종사자수 측면에서 전국 추세와 다른 경향이 발생해왔다.

□

낙후지역 중 일부 시·군에서 전국 수준보다 높은 사업체 종사자수 증가율로 표현되는 기업투자 증가만을 보면, 해당 지역이 경제발전의 잠재력을 가진다고도 볼 수 있다. 하지만 그러한 형태의 기업투자 증가가 낙후지역과 가지는 연계의 수준은 상대적으로 높지 않을 가능성이 있다.

이와 관련해서, 거주지 기준 취업자 대비 근무지 기준 취업자 비율을 보면, 낙후지역 76개 시·군 중 71개에서 1을 초과한다(<표 3-17> 참조). 어떤 지역의 거주

지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율이 1을 넘으면, 해당 지역 소재 모든 일자리를 지역주민이 차지하더라도 일자리가 남게 되고, 남은 일자리는 지역외부 거주민에게 돌아갈 수 있음을 의미한다. 따라서 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율이 1보다 크면 클수록 지역외부인이 차지하는 일자리의 비중이 커질 가능성이 높다.[11]

< 3-17>

	낙후지역 76개 시·군			1초과
	최소값	최대값	평균	
취업자(근무지 기준)/취업자(거주지 기준)	0.86	1.30	1.09	71개 시·군
농림어업 취업자(근무지)/ 농림어업 취업자(거주지)	0.96	1.05	1.01	68개 시·군
비농림어업 취업자(근무지)/ 비농림어업 취업자(거주지)	0.86	1.80	1.20	71개 시·군
제조업 취업자(근무지)/제조업 취업자(거주지)	0.82	2.58	1.24	64개 시·군

주 1) 취업자는 해당 시·군에 거주하는 15세 이상 취업자를 지칭하며, 2005년 인구총조사의 10%표본조사(경제활동)에 근거함
2) 2010년 인구총조사 10%표본조사(경제활동) 통계가 공표되지 않아 부득이 2005년 통계로 대체함

<표 3-17>에서 보는 바와 같이 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율 관련 지표 모두에서 대다수의 낙후지역 시·군이 1을 초과하므로, 해당 시·군으로 통근하는 지역외부인이 상당수 존재할 가능성이 있다. 그리고 <그림 3-1>에서처럼 낙후지역이 공간적으로 집적되어 있으므로, 낙후지역 집적군에 비교적 근접해 있고 정주환경은 상대적으로 양호한 대도시를 비롯한 지역중심도시의 거주자가 낙후지역으로 통근하는 양상도 나타날 수 있다(<부표 1> 참조).[12]

11) 그런데 <표 3-17>에서 볼 수 있듯이, 거주지 기준 대비 근무지 기준 농림어업 취업자 비율은 0.96에서 1.05까지 비교적 협소한 범위를 가지고, 평균도 1.01로 1에 근접한다. 낙후지역 76개 시·군 중 68개에서 거주지 기준 대비 근무지 기준 농림어업 취업자 비율이 1을 초과하지만, 지역외부인 차지하는 농림어업 일자리 비중은 상대적으로 높지 않을 것으로 사료된다.

또한 <표 3-18>의 T-test 분석결과에 따르면, 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율 4개 지표 각각에서 76개 낙후지역 시·군의 평균이 나머지 92개 지역의 평균과 통계적으로 유의하게 차이를 가진다. 즉 낙후지역의 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율이 평균적으로 전국의 나머지 지역보다는 높음을 의미한다.

< 3-18> T-test :

	평균		t-value
	비낙후지역 (92개)	낙후지역 (76개)	
취업자(근무지 기준)/취업자(거주지 기준)	1.02	1.09	-3.746**
농림어업 취업자(근무지)/ 농림어업 취업자(거주지)	0.97	1.01	-3.324**
비농림어업 취업자(근무지)/ 비농림어업 취업자(거주지)	1.04	1.20	-5.404**
제조업 취업자(근무지)/ 제조업 취업자(거주지)	1.09	1.24	-2.448*

주 1) 비낙후지역에는 7개 특별·광역시도 각각 포함시키되, 기초지자체 군이 소재해 있는 광역시의 경우, 광역시별로 군과 구부(區部) 전체를 분리하였음. 그리고 제주특별자치도의 2개 행정시도 비낙후지역에 포함시킴

2) ** 유의수준 1%에서 유의함 ; * 유의수준 5%에서 유의함

한편 낙후지역 76개 시·군을 대상으로 이루어진 상관분석 결과, 사업체 종사자수 및 비제조업체 종사자수의 연평균 증가율이 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율 관련 지표 모두와 유의한 양(+)의 상관관계를 갖는다(<표 3-19> 참조). 게다가 제조업체 종사자수의 연평균 증가율은 아니지만 그것과 상관도가 높

12) 이러한 가능성은 2005년도 인구총조사의 10% 표본조사(통근·통학) 결과에서도 도출된다. 예를 들어, 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율이 1.12인 산청군의 경우, 지역외부에서 산청군으로의 통근자수가 산청군의 근무지 기준 취업자에서 차지하는 비중이 14.9%이다. 또한 산청군으로 통근하는 지역외부인의 거주지 구성을 보면, 진주시가 84.9%로서 대다수를 차지한다. 이점은 낙후지역으로 통근하는 외부인이 낙후지역에 비교적 근접하여 위치하고 상대적으로 정주환경이 양호한 지역중심도시에 거주할 가능성을 보여준다.

은 제조업 사업체수의 연평균 증가율[13]도 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율 2개 지표와 유의한 양(+)의 상관관계를 갖는다.

< 3-19> :

	연평균 증가율(1997년~2009년)					
	사업체수			종사자수		
	사업체수	제조업 사업체수	비제조업 사업체수	사업체 종사자수	제조업체 종사자수	비제조업체 종사자수
취업자(근무지)/ 취업자(거주지)	0.079	0.242*	0.001	0.309**	0.071	0.315**
농림어업 취업자(근무지)/ 농림어업 취업자(거주지)	0.143	0.193	0.100	0.322**	0.118	0.339**
비농림어업 취업자(근무지)/ 비농림어업 취업자(거주지)	-0.079	0.179	-0.159	0.241*	0.073	0.241*
제조업 취업자(근무지)/ 제조업 취업자(거주지)	0.128	0.269*	0.046	0.298**	0.192	0.258*

주 1) 낙후지역 76개 시·군을 대상으로 함
2) ** 유의수준 1%에서 유의함 ; * 유의수준 5%에서 유의함

<표 3-19>가 제시하는, 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율과 사업체 종사자수 변화 지표들 간의 상관관계는, 낙후지역 시·군 대다수에서 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율 관련 지표가 1을 초과하고, 해당 지표 모두에서 평균적으로 낙후지역이 비낙후지역보다 높은 값을 가질 수 있다는 점과 함께, 사업체 종사자수 증감 측면에서의 기업투자 증가가 가지는 낙후지역과의 연계수준이 상대적으로 높지 않을 수도 있음을 나타낸다.

13) 낙후지역에서 제조업체 종사자수 연평균 증가율과 제조업 사업체수 연평균 증가율 간의 상관계수는 0.648이고 유의수준 1%에서 통계적으로 유의하다.

(5)

낙후지역 현황 및 변화 분석의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 76개 낙후지역 중 거의 모든 시·군에서 1995년~2010년에 인구가 감소하였는데, 인구 감소는 낙후지역 경제침체 및 기업투자 저조와의 관련 속에서 주로 생산가능인구 및 청·장년층 인구를 대상으로 이루어졌으며, 그와 연관하여 노년층 인구비율이 상승해왔다. 실제로 1995년~2010년에 전국보다 빠른 속도로 고령화가 낙후지역에서 진행되어 왔고, 생산가능인구 비율 및 청·장년층 인구비율도 역시 전국보다 빠르게 감소해왔다. 따라서 낙후지역에서 노령이라는 한계를 갖는 취약계층 및 그에 준하는 계층의 비중이 늘어났을 것으로 추정되며, 그러한 계층에 대한 배려 요구도 점차 커질 것으로 우려된다. 또한 지역발전뿐만 아니라 취약계층 배려에도 필요한 인적자원인 생산가능인구 및 청·장년층 인구의 감소에 대한 대응도 필요하다.

둘째, 낙후지역 중 대다수 시·군에서 총인구 대비 농림어업 취업자 비율이 전국 수준을 상회한다는 점과 인구감소 속에서 노년층 인구비율 증가와 생산가능인구 및 청·장년층 인구 비율 감소 각각이 전국보다 빠르게 이루어져 왔다는 점이 서로 연관되어, 노년층 인구가 농림어업에 종사해 있을 가능성이 높다. 그에 따라 농림어업에 종사하지만 노령으로 인해 실업에 준하는 상태에 처할 취약계층 및 그에 준하는 계층의 비중이 낙후지역에서 높을 것으로 우려된다.

셋째, 1997년~2009년의 사업체수, 제조업 및 비제조업 사업체수, 사업체 종사자수, 비제조업체 종사자수의 증감 측면에서 보면, 76개 낙후지역 중 대다수 시·군에서 전국과 비교하여, 기업투자가 상대적으로 저조하게 이루어진 것으로 파악된다. 그러나 제조업체 종사자수 증감의 측면에서는 76개 낙후지역 중 절반이 넘는 시·군에서 전국에 비해 기업투자가 상대적으로 활발히 이루어졌다고 볼 수 있다. 그리고 사업체 종사자수와 비제조업체 종사자수 각각에서도 76개 낙후지역의 절반이 넘는 시·군이 대체로 전국수준보다는 낮지만 0이상의 연평균 증가율을 보였다.

하지만 사업체 종사자수 증감 측면에서의 기업투자 증가가 갖는 낙후지역 주민과의 고용연계가 제한적일 가능성이 있다. 지역외부인이 낙후지역으로 통근할 수 있기 때문에, 낙후지역에서의 기업투자가 창출하는 일자리 중 상당수를 지역외부인, 특히 인근 대도시 및 지역중심도시 거주 인력이 차지할 수 있다. 이와 관련하여 거의 모든 낙후지역 시·군에서 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율이 1을 초과하며, 해당 지표에서 낙후지역이 평균적으로 전국의 나머지 지역보다 높은 값을 가질 수 있다는 점을 확인하였다. 또한 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율과 사업체 종사자수 증감 각각을 나타내는 지표들 간에 양(+)의 상관관계가 유의하게 나타났다. 그리고 지역외부에서 낙후지역으로 통근할 수 있는 인력의 존재는 낙후지역 삶의 질 저하로 해당 지역거주 취업자가 지역외부로 전출했을 가능성, 낙후지역과의 실질적 고용연계가 낮은 외부기업이 해당 지역에 투자했을 가능성, 낙후지역 인력부족에 따른 기업의 지역외부 인력 활용 가능성과 복합적으로 관련된 것으로 사료된다.

이상에서 기술한 낙후지역 현황 및 변화 분석의 주요 내용으로부터 본고에서 제시한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 도출할 수 있다. 지역기반 사회적기업은 지역발전과 함께, 취약계층 배려를 주요 목표로서 동시에 추구하므로, 낙후지역에서 노령이라는 한계를 갖거나, 그로 인해 실업에 준하는 상태에 처할 수 있는 취약계층 및 그에 준하는 계층의 비중 증가 우려에 대응할 수 있다. 또한 지역기반 사회적기업은 지역발전을 위해 지역의 자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하고 그에 따른 수익을 활용함으로써, 주민, 지역취약계층 및 그에 준하는 계층에 우선적으로 일자리와 소득원을 창출한다. 따라서 낙후지역에서 지역발전의 주요 동력원인 기업투자가 상대적으로 저조하고, 기업투자가 이루어지더라도 지역과의 연계, 특히 고용연계가 제한적일 수 있다는 문제점에 대처할 것으로 기대된다.

2. 낙후지역 발전정책 고찰

1) 현행 낙후지역 발전정책 개요

성장촉진지역 및 특수상황지역 개발을 현 정부 낙후지역 발전정책의 중심이라고 볼 수 있다.[14] 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발은 기초생활권 정책에 연계되어 추진되고 있으며, 2009년 균특법 개정을 계기로 정부가 도입한 광역·지역발전 특별회계의 포괄보조금에 기반하고 있다. 또한 정부는 광역·지역발전 특별회계의 기초지자체 자율편성 포괄보조 사업인 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발에 대해 국비보조 비율을 낙후지역에 대한 정책적 배려 차원에서 우대하여 적용한다.

이하에서는 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발, 그리고 해당 포괄보조 사업의 내용을 구성하는 내역사업(성장촉진지역으로 지정된 일반 농산어촌 개발의 내역사업도 포함, 이하 같음)을 고찰하고자 한다. 또한 현행 낙후지역 발전정책의 근간인 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 성격과 한계를 정리하고자 한다.

2) 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발: 기초생활권 단위의 포괄보조사업

균특법 제2조에 따르면, 기초생활권은 “지역 주민의 기본적인 삶의 질 향상을 효율적으로 추진하기 위하여 주민의 일상생활이 이루어지는 권역”을 의미한다. 그리고 기초생활권은 성장촉진지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역, 일반 농산어촌 등 네 가지 유형으로 구분된다.[15] 각각의 지역유형은 지자체가 자율적으로

14) 현 정부는 2009년 4월 균특법 개정을 통해 기존의 낙후지역 규정을 삭제하고, 그 대신 성장촉진지역, 특수상황지역에 관한 규정을 신설하였다. 균특법이 개정되기 전에는 낙후지역을 「오지개발촉진법」상의 오지, 「도서개발촉진법」상의 개발대상도서, 「접경지역지원법」상의 접경지역, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」이 규정하는 개발촉진지구, 그리고 균특법과 동법 시행령에 근거하여 지정된 신활력지역으로 정의하였다. 한편 오지의 근거 법률인 「오지개발촉진법」은 2008년에 폐지되었다.

15) 특수상황지역인 개발대상도서가 속하는 기초지자체 관할구역내 개발대상도서 이외 지역은 도시활력증진지역, 또는 일반 농산어촌에 해당된다. 지역발전위원회(2009)는 도시활력증진지역을 특별·광역시의 군·구와 시지역으로 정의한다(단, 인구 50만 명 미만의 도농복합형태의 시와 특수상황지역 제외). 그리고 일반 농산어촌은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」상의 농어촌이 지배적이고, 인

사업내역을 편성하여 광역·지역발전 특별회계[16]로부터 포괄보조금을 교부받아 시행하는 네 개의 사업, 즉 성장촉진지역 개발, 특수상황지역 개발, 도시활력증진지역 개발, 일반 농산어촌 개발과 연계된다.[17]

예를 들어, 특수상황지역에 해당되는 시·군은 정부가 설정한 시·군별 예산신청 한도 내에서 특수상황지역 개발의 사업내역을 자율적으로 편성하고, 그 내역에 대해 정부로부터 포괄적 보조를 받는다. 특수상황지역 개발을 비롯한 포괄보조 사업은 광역·지역발전 특별회계 지역개발계정의 기존 200여개 사업을 통·폐합하여 형성되었는데, 2010년까지 총 24개 사업, 즉 시·도와 시·군·구가 각각 예산신청 한도 내에서 사업내역을 자율적으로 편성할 수 있는 19개와 5개로 구성되었다. 그리고 2011년부터 22개 사업(시·도 자율편성 18개와 시·군·구 자율편성 4개)으로 조정되었다(<표 3-20> 참조). 요컨대, 현 정부 낙후지역 발전정책의 근간인 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발은 기초생활권 정책과 연계하여 지자체가 정부설정 예산신청 한도 내에서 자율적으로 사업내역을 편성하여 정부로부터 포괄보조를 받아 추진한다.

성장촉진지역 및 특수상황지역 개발이라는 포괄보조 사업에 기초지자체가 자율적으로 선택하여 포함시킬 수 있는 내역사업을 살펴보면 <표 3-20>과 <표 3-21>과 같다. 그런데 성장촉진지역 시·군이 모두 일반 농산어촌에 해당된다는 점[18]을 고려하여, 본 연구는 일반 농산어촌 개발의 내역사업도 성장촉진지역 개발에 들어갈

구밀도가 낮은 시·군을 지칭하는데(지역발전위원회, 2009), 인구 50만 명 미만인 도농복합형태의 시(제주특별자치도의 행정시 포함), 그리고 군을 일반 농산어촌(단, 광역시의 군과 특수상황지역 제외)으로 분류한다.

16) 광역·지역발전특별회계는 2009년 균특법 개정을 계기로 2010년부터 국가균형발전특별회계를 대체하여 도입되었다. 광역·지역발전특별회계는 시·도 및 시·군·구 자율편성 사업으로 구성되는 '지역개발계정', 정부부처 직접편성 사업으로 구성되는 '광역발전계정', 그리고 시·도 자율편성 및 정부부처 직접편성 사업으로 구성되는 '제주특별자치도계정'을 포괄한다.

17) 기초지자체가 정부 설정 예산신청 한도 내에서 자율적으로 편성할 수 있는 낙후지역개발 관련 사업이라는 점만 보면, 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발은 광역·지역발전 특별회계 도입 이전까지 시행해온 국가균형발전특별회계의 균형발전기반 지원사업과 유사하다. 균형발전기반 지원사업은 낙후지역개발 관련 11개 단위사업을 포괄했고, 2007년부터 기초지자체가 예산신청 한도 내에서 해당 단위사업을 대상으로 자율적으로 사업내역을 편성할 수 있게 되었다(김민재, 2008).

18) 즉 일반 농산어촌의 일부 시·군이 성장촉진지역에 해당된다. 그리고 성장촉진지역은 특수상황지역과 도시활력증진지역 중 어떠한 지역과도 공간적으로 중첩되지 않는다.

수 있는 내역사업에 포함시켜 살펴보았다(<표 3-21>과 <표 3-22> 참조).[19]

< 3-20> ( )

	포괄보조 사업	국비 보조비율	정부부처
시·도 자율 편성	① 문화시설 확충 및 운영	40%	문화체육관광부
	② 관광자원 개발	50%	
	③ 체육진흥시설 지원	30%	
	④ 지역문화산업 육성지원	50%	
	⑤ 문화유산 관광자원화	50%	문화재청
	⑥ 농어촌자원복합산업화지원	50%	농림수산식품부
	⑦ 농어업기반정비	80%	
	⑧ 지역농촌지도사업 활성화	50%	농업진흥청
	⑨ 산림경영자원 육성	80%	산림청
	⑩ 산림휴양·녹색공간조성	50%	
	⑪ 지역특성화산업 육성	50%	지식경제부
	⑫ 전통시장 및 중소유통물류 기반 조성	60%	중소기업청
	⑬ 청소년시설 확충	30~88%	여성가족부
	⑭ 상수도시설 확충 및 관리	70%	환경부
	⑮ 자연환경 보전 및 관리	50%	
	⑯ 해양 및 수자원 관리	50%	국토해양부
	⑰ 대중교통 지원	90%	
	⑱ 지역거점 조성지원	100%	
	⑲ 민자유치접속도로 지원(2010년 종료)		
시·군·구 자율 편성	**ⓐ 성장촉진지역 개발**	100%	국토해양부
	ⓑ 특수상황지역 개발	80%	행정안전부
	ⓒ 도시활력증진지역 개발	50%	국토해양부
	ⓓ 일반 농산어촌 개발	70%	농림수산식품부
	ⓔ 도서지역식수원 개발 (2011년부터 시·도 자율편성 사업인 '상수도 시설 확충 및 관리'로 통합)		환경부

19) 한편 2011년부터 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 내역사업은 2~4개의 사업영역으로 통합된다. 성장촉진지역 개발의 경우 ① 지역접근성시설지원, ② 성장기반시설지원으로, 특수상황지역 개발의 내역사업과 일반 농산어촌 개발의 내역사업은 각각 ① 기초생활기반확충, ② 지역소득증대, ③ 지역경관개선, ④ 지역역량강화로 통합된다. 그리고 도시활력증진지역 개발의 경우, ① 기초생활기반확충, ② 중심시가지재생, ③ 주거지재생, ④ 지역역량강화로 통합된다.

< 3-21> ( )

시·군·구 자율편성 포괄보조 사업		내역사업(2010년 현재 기준)
성장촉진지역 개발		①개발촉진지구지원 ②도서종합개발
	일반 농산어촌 개발*	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③지표수보강개발 ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개발촉진지구지원 ⑮산촌생태마을조성
특수상황지역 개발		①도서종합개발 ②소도읍육성 ③접경지역지원 ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개발촉진지구지원 ⑮산촌생태마을조성
도시활력증진 지역개발		①도서종합개발 ②소도읍육성 ③지표수보강개발 ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개발촉진지구지원 ⑮산촌생태마을조성 ⑯살고싶은도시만들기
일반 농산어촌개발		①도서종합개발 ②소도읍육성 ③지표수보강개발 ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개발촉진지구지원 ⑮산촌생태마을조성

* 성장촉진지역으로 지정된 일반 농산어촌의 개발을 지칭함

< 3-22>

구분	정주기반 시설	생산기반 시설	SOC시설	관광육성	특화상품 개발	주민역량 강화
접경지역지원	○	○	○			
도서종합개발	○	○	○			
개발촉진지구 지원	○	○	○			
농촌생활환경 정비	○	○	○			
전원마을조성	○		○	○		
농촌농업·생활용수개발	○	○				
기계화경작로 확포장		○				
소규모 용수개발	○	○				
주거환경개선	○		○			
어촌종합개발	○	○		○	○	
농촌마을종합 개발	○	○		○	○	
산촌생태마을 조성	○	○		○		
소도읍육성	○	○		○		
살기좋은지역 만들기	○			○	○	
신활력지원				○	○	○
지표수 보강개발	○	○				

주 : 성장촉진지역으로 지정된 일반 농산어촌 개발의 내역사업도 성장촉진지역 개발의 내역사업에 포함시킴

자료 : 김민재(2008, p. 25)의 내용을 저자가 일부 수정함

첫째, 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발이 포괄하는 내역사업 중 접경지역 지원, 도서종합개발, 개발촉진지구지원[20], 농촌생활환경정비, 전원마을조성, 농

20) 개발촉진지구는「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」(이하, 지균법) 제10조와 제12조, 그리고 동법 시행령 제12조와 제15조에 따라 다음과 같은 지역을 대상으로 지정한다(수도권 제외,

촌농업·생활용수개발, 기계화경작로확포장, 소규모용수개발, 주거환경개선, 지표수보강개발은 생활환경 및 생산기반 정비·확충 등 하드웨어 성격이 우세한 사업이다(김민재, 2008).[21] 둘째, 어촌종합개발, 농촌마을종합개발, 산촌생태마을조성, 소도읍육성, 살기좋은지역만들기는 생활환경 및 생산기반 정비·확충 등과 함께, 소득증대와 지역경제 활성화를 위한 관광진흥, 특화상품 개발 등을 추진하는 하드웨어와 소프트웨어 절충 성격의 사업으로 볼 수 있다(김민재, 2008). 셋째, 이상의 사업과는 다르게, 신활력지원은 지역의 소득원 창출을 위한 특화상품 개발 및 그에 관련된 주민역량 강화를 중점적으로 추진하는 소프트웨어 성격의 사업이다(김민재, 2008).

한편, 낙후지역에 대한 정부의 배려조치로서 성장촉진지역 및 특수상황지역에서 기초지자체 및 시·도가 자율적으로 편성하여 시행하는 개발사업에 대해서는 국비보조 비율을 우대한다. <표 3-20>에서 볼 수 있듯이, 광역·지역발전 특별회계의 포괄보조 사업인 성장촉진지역 개발과 특수상황지역 개발에 기초지자체가 자율적으로 편성시킨 사업내역에 대한 국비보조비율은 각각 100%와 80%로서 나머지 기초지자체 자율편성 포괄보조 사업인 도시활력증진지역 개발과 일반 농

지방 광역시·도별 총면적의 20%이내). — ① 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세 총액, 재정력지수 중 1개 이상과 인구대비 사업체 총 종사자 비율, 도로율, 노령화지수, 지역접근성 중 1개 이상이 전국 하위 30% 미만에 속하는 지역(낙후지역형), ② 기존 지역산업이 급격히 쇠퇴한 농어촌으로서 새로운 소득기반을 조성하기 위해 인근 도시지역과의 연계개발이 필요한 지역(도농통합형), ③ 지균법상의 광역개발권역 및 특정지역에 속하는 지역으로서 지역간 균형개발을 위해 특히 민간자본을 유치하여 집중 개발이 필요한 지역(균형개발형).

개발촉진지구 지정·고시 후 수립하는 개발촉진지구 개발계획은 ① 생산기반 조성, ② 생활환경 개선을 위한 시설 설치·개량, ③ 교통시설, 용수공급시설 등 기반시설 정비, ④ 관광휴양지 조성, 지역특화산업 육성 등 주민소득 증대, ⑤ 자연환경 보전 등의 사업시행에 관한 내용을 포함하므로(지균법 제14조 제7항), 비교적 하드웨어 성격의 사업내용이 우세하다.

그리고 지정일 현재 인구 20만 이상인 시지역 외에 소재하는 개발촉진지구에 입주하는 중소기업은 2012년 12월 31일까지 최초 소득발생 연도를 포함하여 4년간 50%의 소득세·법인세 감면을 받는다(「조세특례제한법」 제64조 및 동법 시행령 제61조). 한편, 낙후지역형 개발촉진지구의 경우, 1996년부터 총 7차에 걸쳐 43개 지구를 지정하여 총 24조 2907억 원(국비, 지방비, 민자 포함) 규모의 사업을 추진해오고 있다(국토해양부, 2010).

21) 그 단적인 예로서 접경지역, 개발대상도서, 개발촉진지구 각각에 관련되는 접경지역 발전종합계획, 도서종합개발 사업계획, 개발촉진지구 개발계획에 포함되어야 하는 사업내용에서 물리적 하부구조 정비·확충 등 하드웨어적 사업이 상대적으로 우세하다는 점을 들 수 있다.

산어촌 개발의 국비보조 비율보다 높다. 또한 <표 3-20>에 기술되어 있는 시·도 자율편성 포괄보조 사업을 성장촉진지역에서 시행할 경우에는 시·도별 정부설정 예산신청 한도 내에서 국비보조비율을 10%p 상향 조정하여 적용한다.

3) 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 성격과 한계

현 정부 낙후지역 발전정책의 주요 근간인 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발은 광역·지역발전 특별회계의 포괄보조 사업으로서의 지위를 가지며, 해당 기초지자체가 지역에서 유사·중복 사업을 연계·조정해가면서 지역이 처한 여건과 지역주민 요구에 최대한 맞춰 자율적으로 사업을 추진할 수 있다는 특징을 갖는다. 그리고 정부는 성장촉진지역 및 특수상황지역에서 기초지자체 및 시·도가 자율적으로 편성하여 포괄보조금을 받아 시행하는 사업에 대해 국비보조 비율을 우대하여 적용한다.

그런데 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발에 편성될 수 있는 내역사업을 살펴보면, 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발이 지역발전을 위한 하드웨어적 기반 정비·확충뿐만 아니라 소프트웨어적 토대 조성에도 기여할 것으로 사료된다. 물론 해당 내역사업에서는 내용적으로 생활환경 및 생산기반 정비·확충 등 지역발전의 하드웨어적 측면이 우세하다. 하지만 농촌마을종합개발, 어촌종합개발, 소도읍육성 등과 같은 내역사업은 관광진흥, 특화상품 개발, 그리고 그것을 위한 주민역량 강화 등 소프트웨어적 내용도 가진다. 또한 신활력지원은 그 자체가 소프트웨어 성격이 우세한 사업이다. 게다가 접경지역 발전종합계획 등에 따라 접경지역에 투자하는 기업은 정부 및 지자체로부터 조세감면을 제공받을 수 있고 정부 기금도 지원받을 수 있으며(「접경지역 지원 특별법」 제20조),[22] 일정 요건을 갖춘 개발촉진지구에 입주하는 중소기업도 소득·법인세 감면을 받을 수 있다

22) 「접경지역 지원 특별법」 제20조에 따르면, 접경지역 발전종합계획과 연도별 사업계획에 따라 접경지역에서 회사 설립, 또는 공장 신축·증축을 수행하거나 접경지역으로 회사·공장을 이전하는 기업에 정부 및 지자체가 국세·지방세 감면을 제공할 수 있고, 접경지역 투자기업에 정부가 중소기업창업 및 진흥기금도 지원할 수 있다.

(「조세특례제한법」 제64조 제1항 제2호).

그러나 물리적 하부구조의 정비·확충만으로 낙후지역 기업투자 활성화, 일자리·소득원 창출, 지역경제 회생, 또는 인구감소 완화와 같은 선순환이 형성되는 것은 아니다. 물리적 기반은 낙후지역에서의 기업투자 활성화와 지역발전의 필요조건일 수 있지만 충분조건이 아닐 수 있기 때문이다. 그리고 조세·재정 인센티브는, 이윤을 추구하는 기업으로 하여금 투자를 기피하게 만드는 낙후지역의 문제점을 상쇄할 만큼 대대적으로 이루어지지 않는다면, 낙후지역 기업투자 활성화에 효과적일 가능성은 크지 않다. 또한 관광진흥, 특화상품 개발 등과 그것을 위한 주민역량 강화가 지역에서 일자리·소득원을 지속가능하게 창출·유지할 수 있도록 기업·사업조직의 성장 및 투자 활성화에 직접 초점을 맞추고 있다고 보기도 어렵다. 무엇보다도 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 내역사업에서는 낙후지역에서의 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가 우려와 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급 문제에 대한 정책적 관심도 미미하다.

이상에서 논의한 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 성격과 문제점은 지역기반 사회적기업 육성이 현행 낙후지역 발전정책을 보완할 수 있음을 제시한다. 특히, 취약계층 배려의 관점과 더불어, 기업·사업조직의 성장 및 투자 활성화의 관점도 기존 정책에 적절히 접목시켜 지역발전을 보다 효과적으로 추진할 수 있게 할 것이다. 그리고 이러한 가능성은 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 뒷받침한다.

3. 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성

본 연구가 시간적 범위로 설정한 1990년대 중·후반 이후의 기간에는 전국과 비교해서, 낙후지역의 경제가 침체하였고 기업투자도 저조하게 이루어졌다. 물론 같은 기간에 76개 낙후지역의 절반이 넘는 시·군에서 제조업체 종사자수가 전국에 비해 상대적으로 증가하였으므로, 제조업체 종사자수 측면에서 기업투자가 비교적 활발히 이루어졌고, 경제발전의 잠재력도 가진다고 볼 수 있다. 그런

데 지역외부인이 낙후지역으로 통근할 가능성이 대다수 낙후지역 시·군에서 존재하는 것으로 나타났다. 즉 기업투자가 이루어지더라도 창출되는 일자리를 지역주민뿐만 아니라 지역외부인도 차지할 수 있으므로, 낙후지역과의 연계가 상대적으로 높지 않은 투자가 될 수도 있다.

그리고 지역경제 침체, 기업투자 저조라는 낙후지역의 문제점은 인구감소에 기여하였고, 인구감소는 다시 낙후지역의 그러한 문제점을 심화시켰을 가능성이 높다. 특히 인구감소는 낙후지역의 인적자원인 생산가능인구 및 청·장년층에 집중되었고, 그 결과 노년층 인구비율도 낙후지역에서 고령화가 전국 수준보다 빠르게 진행되었을 정도로 증가해왔다. 또한 대다수의 낙후지역 시·군에서 총인구 대비 농림어업 취업자수가 전국 수준보다 높은 반면, 총인구 대비 비농림어업 취업자수는 전국 수준보다 낮았다.

낙후지역이 처한 이러한 상황에서는 노령이라는 한계를 갖거나, 또는 농림어업에 종사하지만 노령으로 인해 실업에 준하는 상태에 처할 수 있는 취약계층 및 그에 준하는 계층의 증가에 낙후지역이 직면할 우려가 높다. 또한 지역발전의 동력원인 기업투자가 낙후지역에서 비교적 저조하다는 점, 그리고 기업투자가 이루어지더라도 지역과의 연계가 높지 않을 수도 있다는 점도 낙후지역 발전을 위해 극복해야 할 과제이다.

한편, 낙후지역 발전정책의 주요 근간인 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발은 포괄보조금 제도에 근거하여 해당 기초지자체가 지역에서 유사·중복 사업을 연계·조정해가면서 지역이 처한 여건과 주민요구에 최대한 맞춰 자율적으로 사업내역을 편성하여 추진할 수 있다는 특징을 갖는다. 또한 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발에 편성될 수 있는 내역사업은 내용상 대체로 지역발전을 위한 하드웨어적 기반 정비·확충이 우세하지만, 관광진흥, 특화상품 개발, 그리고 그것을 위한 주민역량 강화 등 소프트웨어적 토대 조성도 포괄한다. 게다가 접경지역 지원과 개발촉진지구 지원과 같은 내역사업은 접경지역과 개발촉진지구에 입주·투자하는 기업이 법령에 근거하여 조세감면 등을 제공받을 수 있으므로, 해당 조세·재정 인센티브와 연계하여 추진할 수도 있다.

그러나 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발을 위해 기초지자체가 지역의 상황에 맞춰 비교적 자율적으로 편성할 수 있는 내역사업은 다음과 같은 한계를 갖는다. 우선 물리적 기반 정비·확충은 낙후지역 기업투자 활성화와 지역발전의 필요조건일 수는 있지만 충분조건이 아닐 수 있다. 그리고 일부 내역사업에 연계하여 시행할 수 있는 조세·재정 인센티브는 이윤을 추구하는 기업의 투자기피를 초래하는 낙후지역 문제점을 상쇄할 만큼 대대적으로 이루어지지 않는다면, 낙후지역 기업투자 활성화에 효과적일 가능성은 크지 않다. 또한 관광진흥, 특화상품 개발 등과 그것을 위한 주민역량 강화는 지역주민에게 일자리·소득원을 지속가능하게 창출할 수 있도록 기업 및 사업조직의 성장 또는 투자 활성화에 직접 초점을 맞추고 있지는 않다. 무엇보다도 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발에 편성할 수 있는 사업은 내용적 특성상 낙후지역에서의 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가 우려뿐만 아니라 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에도 대응하기 힘들다.

이상에서 논의했듯이, 낙후지역은 지역발전의 동력원인 기업투자가 저조하고 기업투자가 이루어지더라도 지역과의 연계가 높지 않을 수도 있다는 문제와 함께, 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가, 그리고 취약계층 배려 차원에서의 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에 직면할 우려가 높다. 게다가 그러한 문제에 낙후지역 발전정책이 효과적으로 대응하기에는 한계가 있다. 이러한 상황에서 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 도출할 수 있다.

앞서 개념적으로 정의했듯이, 지역기반 사회적기업은 취약계층 배려와 지역발전을 동시에 추구하는 사회적기업 및 그에 준하는 사업조직이므로, 지역발전을 추진하되, 그 성과가 취약계층 및 그에 준하는 계층까지 전달됨을 전제로 한다. 내생적 지역발전전략과 비슷한 맥락에 위치해 있는 커뮤니티비즈니스와 유사하게, 주민 주도 하에 지역자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개한다. 더 나아가 영리사업과 그에 따른 수익을 토대로 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 일자리·소득원을 우선적으로 창출하거나, 또는 사회서비스를 공급하여 삶의 질을 제고시키고자 한다. 즉 지역기반 사회적기업의 육성 그 자체가 주민

고용창출 등 지역 기여도가 높은 기업의 투자를 낙후지역에서 활성화시켜 지역발전을 추구하고, 낙후지역이 직면하게 될 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가와 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에도 효과적으로 대응하는 방안이 될 것이다.

C · H · A · P · T · E · R · 4

4 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업 육성을 위한 지원방안

제4장은 먼저 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업을 예시적으로 논의한다. 그런 다음에 낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 논의한다. 지원방안에 관한 논의는 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 사업조직에 대한 지원과 그것을 위한 재원확보와 제도적 정비, 그리고 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 저변 확충에 초점을 맞춘다.

1. 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업

낙후지역에서 지역기반 사회적기업은 지역의 자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하되, 지역내부보다는 오히려, 지역외부를 주요 시장으로 설정하여 영리사업을 추진할 가능성이 높다. 이것은 지역경제의 쇠퇴·침체와 인구감소 간의 상호작용으로 인해 낙후지역 내부에 수요가 제한적이기 때문이다. 게다가 영리사업을 통해 생산하는 재화·서비스가 지역자원에 근거한다는 점에서도 지역내부 수요가 제한적일 수 있다.

따라서 제2장의 <표 2-2>에서 제시하는 유형구분을 참고하면, 영리사업은 주로 역외소비형, 내방자소비형, 크로스오버형에 가깝게 이루어질 것이다. 예를 들어, 마을소유 농장을 설립·운영하여 농산물을 생산하고 식재료를 공급하는 사업이 역외소비형 영리사업의 일환으로서 이루어질 수 있다. 사업초기에는 공공부문의 수요창출에 의지하여 공공 급식시장(예: 학교 급식)을 대상으로 식재료를

공급할 수 있고, 점차 지역외부의 민간 급식시장(예: 산업체 급식)으로도 진출할 것이다. 그리고 생활협동조합과 같은 회원제 형태의 도시 소비자 조직에 직거래 형태로 식재료를 공급함으로써 사업영역을 확장할 수 있다. 또한 역외소비형과 내방자소비형 영리사업이 혼재된 크로스오버형으로서 도시민에 대한 농산물 판매와 연계되는 체험농장 및 관련 프로그램을 운영할 수도 있다.

낙후지역에서 지역기반 사회적기업이 전개할 영리사업의 또 다른 예로서 지역 생산농가의 조직화에 기반을 둔 농산물 가공 사업을 들 수 있다. 즉 조직화된 지역의 생산농가로부터 계약재배를 통해 구입한 농산물을 가공하여 제품을 지역 내·외부의 공공·민간 급식시장에 공급하거나, 지역외부의 도시 소비자 조직, 또는 유통채널 등에 공급한다. 이 경우, 지역 생산농가가 공동으로 지역기반 사회적기업의 설립에 참여하여 농산물 가공사업에 투자할 수 있다.

이러한 영리사업이 수익을 창출하여 정상적으로 전개되는 과정에서 지역의 주민 및 취약계층에의 일자리와 소득원 창출이 가능해진다.[23] 그리고 앞서 예시한 농산물 가공사업의 경우, 계약재배를 통해 지역의 생산농가는 판로, 또는 판매물량 및 가격을 비교적 안정적으로 확보할 수 있다. 요컨대, 지역기반 사회적기업이 낙후지역에서 영리사업을 추진함으로써, 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에의 일자리와 소득원 창출, 지역순환 경제구조의 구축 등 지역발전을 추진할 수 있다.[24]

또한 낙후지역의 지역기반 사회적기업은 영리사업에서 창출된 수익을 활용하여 지역취약계층을 비롯한 주민을 추가로 고용할 수 있다. 더 나아가, 주민, 취약계층과 그에 준하는 계층에의 사회서비스 공급을 재정적으로 보조할 수 있다. 예를 들어, 지역복지시설의 운영을 지원하기 위해 영리사업으로부터 창출된 수익

23) 완주군에서 추진 중인 농촌노인 두레농장의 경우, 농산물을 생산하여 식재료를 공급하는 사업을 수행하는데, 농산물 생산과정에서 지역취약계층인 노인에게 일자리를 창출하고 있다.

24) 지역순환 경제구조 구축과 관련하여, 예시한 마을공동 농장이 지역내 남은 음식물 또는 축산분뇨를 수거·재활용하여 퇴비를 생산하고, 생산된 퇴비를 농산물 생산에 활용할 수 있다는 점을 들 수 있다. 실제로 남원시 소재 사회적기업인 새벽영농조합은 남은 음식물을 수거하여 양돈 사료로 활용하고, 양돈과정에서 생성되는 돈분을 이용하여 만든 퇴비를 농산물 생산에 활용한다. 그럼으로써 지역순환농업 형성에 기여한다(오내원 외, 2010).

을 활용할 수 있다.

물론 사회서비스 분야 영리사업을 취약계층이 아닌 주민을 대상으로 수행하여 창출된 수익을 토대로 지역취약계층에의 사회서비스 공급을 보조할 수 있다. 이 경우 영리사업이 사회서비스 공급이므로, <표 2-2>의 유형 중 하나인 사회서비스 생산과 판매가 낙후지역 내부에서 완결되는 커뮤니티 완결형에 근접한다. 그러나 해당 영리사업의 경우, 낙후지역 내부에 수요가 부족하거나 공간적으로 분산되어 있으므로 수익성에 한계를 가질 수 있다. 그에 따라 취약계층뿐만 아니라 주민에게도 사회서비스를 원활하게 공급하지 못할 수 있다. 이에 대응하여, 정부 및 지자체가 사회서비스 공급을 재정적으로 지원할 수 있다. 하지만 정부 및 지자체의 예산증감에 영향을 받게 되므로, 정부 및 지자체의 지원만으로는 사회서비스의 안정적인 공급에 한계가 있다.

낙후지역에서의 사회서비스 공급이 가질 이러한 문제점을 보완하기 위해, 지역기반 사회적기업은 주로 지역외부 시장을 대상으로 추진하는 영리사업으로부터 얻어지는 수익을 활용하여 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 사회서비스를 안정적으로 공급할 수 있도록 보조할 가능성이 높다.[25)]

그러나 낙후지역에서 경제침체 및 기업투자 저조, 인구감소 및 고령화 간에 상호작용이 이루어져 왔으므로, 지역기반 사회적기업도 영리를 목적으로 하는 일반기업과 마찬가지로 역량있는 인력, 시장수요, 자금 등의 확보에 어려움을 겪을 것이다. 따라서 본 연구는 지역기반 사회적기업 육성에 필요한 사항에 초점을 맞춰 낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 논의하고자 한다.

2. 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업 육성을 위한 지원방안

지역기반 사회적기업을 낙후지역에서 육성하기 위한 지원방안은 역량있는 인력

25) 이와 관련하여, 지역기반 사회적기업의 사례는 아니지만, 서천군이 국비와 지방비를 활용하여 조성한 농어촌복합노인복지단지로서 현재 비영리단체가 위탁 운영 중인 서천어메니티 복지마을을 참고해볼 수 있다. 해당 단지내 노인 요양병원과 요양시설은 지역노인 뿐만 아니라 지역외부 노인을 대상으로도 운영하고 있는데, 해당 병원과 요양시설로부터 얻어지는 수익은 단지내 노인복지관과 장애인복지관의 운영 지원에 활용해야 한다.

의 확보, 상품 및 서비스 시장수요 창출, 원활한 자금조달 등에 초점을 맞출 필요가 있다. 이것은 지역기반 사회적기업이 하나의 기업으로서 영리사업을 통해 수익을 안정적으로 창출하여 낙후지역 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 일자리와 소득원을 창출하거나, 또는 사회서비스를 공급하는 등 지역발전과 취약계층 배려를 동시에 지속가능하게 추진할 수 있는 단계까지 성장해야 하기 때문이다.

역량있는 인력 및 시장수요 확보는 낙후지역이 처해 있는 상황, 특히 인구감소로 인해 그 중요성이 커질 수밖에 없다. 실제로 오내원 외(2010)의 농촌 소재 사회적기업 설문조사 중 '현 지역 입지시 애로점'에 관한 문항의 응답결과를 참고할만하다. 조사결과를 보면 '역량있는 인력 부족'이라고 응답한 비율(군지역 25.2%, 도농복합시 17.0%)이 가장 높게 나왔고, '상품 및 서비스 수요 부족'이 역량있는 인력부족에 이어 두 번째로 높았다(군지역 13.0%, 도농복합시 10.4%).[26] 그리고 '시장 접근성 부족'이 그 다음으로 높은 응답비율을 보였다(군지역 10.7%, 도농복합시 10.4%). 그러나 '투자자금 조달의 어려움'은 농촌 사회적기업의 현 지역 입지시 애로사항 중 상위 5위권 내에 포함되어 있지 않다. 이것은 정부 및 지자체의 자금지원과 관련이 있는 것으로 사료되는데, 투자자금 확보처에 관한 문항의 응답결과를 보면, 정부 및 지자체가 가장 높은 비중(44.4%)을 차지하였다(오내원 외, 2010).

하지만 자금은 모든 기업의 성장에 필요한 자원이다. 또한 지역기반 사회적기업이 낙후지역에 입지하여 영리사업을 전개할 경우, 초기에는 수익성에 제약을 받아 담보능력에 한계가 있을 수 있으므로 민간금융기관으로부터 자금을 조달하기가 어려울 수 있다. 이와 관련하여, 농촌지역 활성화를 위해 농촌 소재 사회적기업에 필요한 지원으로서 '인건비 및 사업비 등 재정지원'이 가장 높은 응답비율(34.8%)을 차지하였으며 자본투자와 관련된 '부지 및 공간 지원'이 그 다음으로 높은 응답비율(17.2%)을 보였다는 점(오내원 외, 2010)을 참고할 필요가 있다.

---

26) 그런데 상품 및 서비스 수요 부족은 영업·마케팅상의 한계, 시장·판로 정보 부족과도 연관되었을 수 있다. 함께일하는재단의 2008년 10월 사회적일자리 참여기관 139개를 대상으로 수행한 조사의 결과를 참고하면, 전문적인 영업 및 마케팅 인력부족, 시장·판로에 대한 정보부족이 주요 애로사항에 포함되었다(이은애, 2010).

1) 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업에 대한 지원

사업조직이 낙후지역에서 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 경우, 정부 및 지자체가 지원할 필요가 있다. 그리고 해당 요건은 '낙후지역의 자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하고 그에 따른 수익을 활용함으로써, 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에의 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급 등 지역발전과 취약계층 배려를 동시에 주요 목표로서 추구한다'는 내용을 담는다.

정부 및 지자체의 지원은 인증·예비 사회적기업, 또는 마을기업과 농어촌 공동체회사에 대한 현행 지원을 참고하여 설정할 수 있다. 인증·예비 사회적기업, 마을기업, 농어촌공동체회사는 취약계층을 배려하거나, 또는 지역발전을 추진한다는 점에서 지역기반 사회적기업에 가까운 사업조직이라고 볼 수 있다.

사회적기업에 대한 현행 지원은 인건비 및 사업개발비 지원, 경영지원, 시설·운영비 융자, 조세감면, 공공기관 우선구매 등을 포함한다(<표 4-1> 참조). 그리고 주민이 공동으로 지역의 특화자원을 활용하여 비즈니스 방식으로 사업을 영위함으로써 지역발전을 추진하는 조직인 마을기업과 농어촌공동체회사는, 관계부처가 마을기업으로 선정하고, 우수사업으로 선정할 경우, 각각 최장 2년간 8000만원과 5000만원을 지원받는다.

이러한 현행 지원을 고려하여, 정부 및 지자체가 인증·예비 사회적기업, 마을기업, 또는 농어촌공동체회사 여부와는 관계없이, 지역기반 사회적기업 요건을 충족시키는 낙후지역의 모든 사업조직에 지원을 제공할 필요가 있다. 예를 들어, 전문인력 채용에 따른 인건비, 시장수요 창출을 위한 홍보·마케팅 용도의 사업개발비, 또는 경영컨설팅 비용을 별도로 지원할 수 있다.

이상과 같이, 지역기반 사회적기업 요건을 만족하는 낙후지역 사업조직을 정부 및 지자체가 지원하기 위해서는 해당 요건 충족 여부에 대한 기준을 관계 법령에서 통합적으로 설정해야 한다. 기준 설정을 위해, 정부 인증 사회적기업으로서 추구하는 사회적 목적 유형이 지역사회공헌인 경우에 적용되는 사회적 목적의 실현 기준을 참고할 수 있다. 해당 기준에 따르면, 지역[27]의 인적·물적 자원을

활용하여 지역주민 소득과 일자리를 늘리되, 해당 기업의 전체 근로자 중 지역거주 취약계층의 비율이나, 또는 사회서비스 수혜자 중 지역거주 취약계층의 비율이 20% 이상이어야 한다(「사회적기업 육성법」 시행령 제9조 제1항 제3호). 게다가 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업 요건 충족 기준을 설정하기 위해서는 낙후지역 정의도 관계 법령에서 규정해야 한다.

< 4-1>

지원유형	내역
인건비 지원	취약계층 채용시 인건비와 4대 사회보험료 사업주 부담분 3년간(예비 사회적기업의 경우, 2년) 지원함(단, 연차별로 자부담 비율 증가 → 1차년도 10%, 2차년도 20%, 3차년도 30%)
전문인력 인건비 지원	사회서비스 제공 인증 사회적기업이 전문인력 채용시 기업당 3인(유급근로자수가 50인 미만인 경우 2인)까지 1인당 월 150만원 이내에서 최대 3년까지 인건비 지원(단, 연차별로 전문인력 급여 대비 자부담 비율 증가 → 1차년도 10%, 2차년도 20%, 3차년도 30%)
	2011년에 한해, 사회서비스 제공 인증 사회적기업이 대기업 퇴직 전문인력을 채용할 경우, 기업당 2인(유급근로자수가 50인 미만인 경우 1인)까지 1인당 월 150만원 이내에서 인건비를 지원(단, 자부담 비율 → 해당 인력 급여의 10%)
시설·운영비 융자	「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」에 의거하여 설립된 미소금융중앙재단의 자금지원을 받는 복지사업자가 시설·운영비를 사회적기업에 융자함. 융자조건은 복지사업자별로 다소 상이한데, 대체로 2억원 한도, 5~6년의 상환기간, 연리 4.5%이내의 이율임
	중소기업 정책자금을 지원받을 수 있음. 2011년에 사회적기업이 지원받을 수 있는 정책자금 총액은 100억원임
경영지원	사회적기업은 신청을 통해 다음과 같은 정부의 비용지원 한도 내에서 경영컨설팅을 받을 수 있음 ① 예비 사회적기업 → 연간 300만원, 3년간 총 500만원(자부담 : 없음) ② 연간 매출액이 5억원 이상이고 인증 받은지 1년이 지난 사회적기업, 또는 매출액과 무관하게 인증 받은지 2년이 지난 사회적기업 → 연간 2000만원, 3년간 총 3000만원(자부담 : 300만원 초과 1000만원까지 10%, 1000만원 초과분의 20%) ③ 나머지 인증 사회적기업 → 연간 1000만원, 3년간 총 2000만원(자부담 : 300만원 초과분의 10%)

27) 여기서 지역은 고용노동부장관이 고용정책심의회의 심의를 거쳐 사회적기업에 의한 지역사회공헌이 필요하다고 인정하는 지역을 지칭하므로, 낙후지역을 직접 의미하지는 않는다.

(계속)

지원유형	내역
사업개발비 지원	R&D, 홍보·마케팅, 브랜드 개발, 상품개발 등의 비용을 지원 → 인증 사회적기업 7000만원 이내, 예비 사회적기업 3000만원 이내. 정부와 지자체의 매칭펀드 방식으로 지원이 이루어짐
조세감면 및 사회보험료 지원	인증 사회적기업은 최초 소득 발생 과세연도(단, 인증 받은지 5년이 되는 날까지 소득이 발생하지 않은 경우, 5년이 되는 날이 속한 과세연도)를 포함하여 4년간 법인세의 50%를 감면받음
	인건비를 지원받지 않은 사회적기업에 4대 사회보험료의 사업주 부담분 일부를 최대 4년간 지원
	2011년부터 비영리 사회적기업에 기부하는 개인 및 법인은 각각소득의 30%와 10%한도까지 손금산입이 가능함
공공기관 우선구매	사회적기업이 판로를 개척하고 사업기회를 확보할 수 있도록, 공공부문에서 선도적으로 수요를 창출함
사회공헌 일자리 사업	은퇴자, 경력단절여성 등이 사회적기업 등에 자신들의 전문지식 및 경험을 제공하여 사회적기업의 역량강화에 기여하도록 함. 사회공헌 일자리 사업에 참여한 은퇴자, 경력단절 여성 등에 실비와 나눔포인트(교통카드, 건강검진권, 문화상품권 등)를 지급함
프로보노 지원	전문가가 자원봉사 활동으로 사회적기업에 경영자문 등을 제공함

자료: 오내원 외(2010, p.29); 고용노동부(2011); 한국사회적기업진흥원 홈페이지 (www.socialenterprise.go.kr)

한편, 지역기반 사회적기업 요건을 만족하는 낙후지역 사업조직에 대한 지원은 정부 및 지자체의 예산증액을 요구한다. 그러한 요구에 대응하기 위해, 낙후지역 기초지자체가 성장촉진지역 개발 및 특수상황지역 개발(성장촉진지역으로 지정된 일반 농산어촌 개발 포함)을 위해 정부설정 예산신청 한도 내에서 자율적으로 사업내용을 편성하여 정부로부터 교부받는 포괄보조금을 활용하는 방안을 고려해볼 만하다.[28] 이러한 방안은 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 낙후지역 사업조직 육성이 궁극적으로 지역발전과 취약계층 배려를 동시에 추구하므로 낙후지역 발전정책의 틀 내에서 다룰 수 있음을 의미한다.

28) 물론 <표 4-1>에 제시되어 있는 정책자금 융자, 사회보험료 지원, 법인세 감면 등과 같은 지원을 위해 낙후지역 지자체가 포괄보조금을 활용할 수는 없다. 따라서 낙후지역의 지역기반 사회적기업에 해당 지원을 제공한다면, 정부의 예산증액이 불가피할 것이다.

예를 들어, 낙후지역 기초지자체가 자율적으로 사업내역을 편성하여 포괄보조금을 교부받아 추진하는 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 사업내역 중 관광진흥, 특화상품 개발, 또는 주민역량 강화 등 지역발전의 소프트웨어적 토대 조성에 참여하는 지역기반 사회적기업 육성에 포괄보조금을 활용할 수 있다. 즉 지역기반 사회적기업 요건을 충족하면서 낙후지역 시·군 자율편성 포괄보조사업에 참여하는 사업조직에 전문인력 채용에 따른 인건비, 홍보·마케팅, 시장수요 조사, 브랜드 제고 등 상품·서비스 시장수요 창출을 위한 사업개발비, 또는 경영컨설팅 비용을 낙후지역 지자체가 자율적으로 포괄보조금을 활용하여 지원할 수 있다.

그럼으로써 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발의 사업내역과 지역기반 사회적기업 육성 간의 연계를 강화시킬 수 있다. 또한 기존 사업 추진과정에서 만들어진 지역·마을단위 사업조직을 지역기반 사회적기업으로 성장시키는 계기를 마련할 수도 있다. 더 나아가, 지역발전의 동력원인 기업투자의 저조, 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가 우려, 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급 등이라는 낙후지역이 직면하고 있는 문제에 현행 낙후지역 발전정책이 효과적으로 대응할 수 있다.

장기적으로는 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발에 '지역발전 추진과 취약계층 배려를 위한 기업·사업조직 육성'이라는 사업영역을 신설할 수 있다. 그럼으로써 포괄보조금을 근거로 낙후지역 기초지자체가 자율적으로 편성하는 사업내역에 지역기반 사회적기업 육성 지원을 보다 직접적으로 포함시켜 추진할 수 있다.

이러한 상황에서는 지역발전의 하드웨어적 기반 정비·확충이 내용적으로 우세한 가운데, 관광진흥, 특화상품 개발, 주민역량 강화 등 지역발전의 소프트웨어적 토대 조성도 사업내용으로 갖는 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발에 기업·사업조직 육성 및 투자활성화, 취약계층 배려를 접목시킬 수 있다. 그리고 기초지자체가 자율적으로 사업내용을 편성하여 추진할 수 있는 성장촉진지역 및 특수상황지역 개발이 지역발전의 다양한 측면을 담을 수 있게 되므로 개별 지역주도의 보다 종합적이고 효과적인 낙후지역 발전정책이 가능해질 것이다.

하지만 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 사업조직에 대한 지원에 낙후지역 기초지자체가 포괄보조금을 충분히 활용하기 위해서는 광역·지역발전 특별회계의 개편이 선결되어야 한다. 또한 광역·지역발전 특별회계의 포괄보조금 재원증가도 요구된다.

2) 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 저변 확충

낙후지역에서 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 사업조직을 지원하고, 그것을 위한 재원확보 및 제도적 정비를 추진하는 방안을 강구함과 동시에, 낙후지역 발전을 위해 지역기반 사회적기업 육성의 저변을 확충할 필요가 있다. 저변 확충도 지역기반 사회적기업 육성에 필요한 인적자원, 시장수요, 자금공급 측면에서 이루어져야 한다. 그리고 그러한 저변 확충을 직·간접적으로 뒷받침할 수 있는 중간지원조직을 활성화시켜야 한다.

(1)

낙후지역의 인적자원 부족, 특히 역량있는 인력의 확보 문제에 대응하기 위해, 일차적으로 귀촌·귀향 도시은퇴자의 활용을 고려해볼 수 있다. 또한 낙후지역으로 통근할 수 있는 지역외부 거주 인력이 존재하므로 그러한 인력(예: 퇴직 전문인력)을 활용할 수도 있을 것이다.

제3장에서 논의했듯이, 낙후지역에서는 지역경제 침체 및 기업투자 저조와 인구감소 간에 상호작용이 이루어져 왔고, 인구감소가 상대적으로 청·장년층 및 생산가능인구에 집중됨에 따라 노년층 인구비율이 전국에 비해 급속도로 상승해왔다. 따라서 낙후지역에는 인적자원이 부족할 수밖에 없고, 역량있는 인력의 확보가 용이하지 않다. 이점은 지역기반 사회적기업 육성에 애로사항이 될 것이다.

이 문제에 대응하기 위해, 먼저 귀촌·귀향 도시은퇴자의 활용을 적극 검토할 수 있다. 농림수산식품부가 육성해오고 있는 농어촌공동체회사의 경우, 주민뿐만 아니라 귀촌 도시은퇴자도 인력으로 활용하고자 한다(농림수산식품부, 2010).[29] 낙후지역에서 지역기반 사회적기업 및 그에 준하는 사업조직이 귀촌·귀향 도시

은퇴자를 인력으로 활용하면, 도시은퇴자는 자신들이 보유한 자원을 제공함으로써 일자리 또는 소득을 얻고, 더 나아가 해당 기업 및 사업조직의 육성에 기여하므로 지역발전에도 공헌할 수 있다. 특히, 귀촌·귀향 도시은퇴자가 제공할 수 있는 자원은 민간기업 업무경험, 그에 수반되는 경영노하우, 마케팅 지식, 비즈니스 마인드 등을 포함하며, 그 외 각종 분야의 전문지식 및 경험, 은퇴자 개개인의 관계자산 및 사회적 네트워크, 농수산물 주소비자로서의 도시민의 시각 등도 포괄한다. 이러한 자원은 낙후지역에서 지역기반 사회적기업 및 그에 준하는 사업조직이 경영과정에서, 특히 영리사업 전개과정에서 빈번히 직면하게 될 역량있는 인력 부족, 상품·서비스 수요 부족 등의 문제 해결에 도움을 줄 수 있다. 또한 귀촌·귀향 도시은퇴자는 지역기반 사회적기업 등에 자원을 제공하여 해당 지역사회에 참여하거나 지역발전에 공헌하게 되므로 지역에의 소속감을 고취시킬 수 있고 정착기반을 강화시킬 수 있다.[30]

따라서 낙후지역에서 역량있는 인력을 확보하기 위해, 도시은퇴자의 유치를 추진할 필요가 있다. 그리고 미국 노스다코타(North Dakota) 주의 사례에서와 같이, 지역에 연고를 가진 은퇴 출향민의 귀향에 초점을 맞춰 도시은퇴자 유치를 추진할 수 있다. 미국 노스다코타 주에서는 주 정부의 공식 프로그램은 아니지만, 은퇴 출향민의 귀향 장려 프로그램(Project Back-Home Cooperative program)을 주정부 관할구역내 기초지자체와 사업조직 등이 공동으로 1994년부터 추진하였다(Reeder, 1998). 기초지자체가 확보한 출향민 리스트를 토대로 출향민에 직접 우편물을 발송하여 고향을 홍보하였고, 은퇴 후 귀향여부, 귀향 고려 이유 등을 질문하였으며, 그러한 질문에 긍정적으로 응답한 잠재적 은퇴 귀향자를 대상으로 이주하고자 하는 커뮤니티 유형, 선호하는 라이프스타일 등에 관한 설문조사

29) 농림수산식품부는 도시은퇴자가 농어촌 공동체회사에 참여할 수 있도록 웰촌포털과 귀농·귀촌종합센터 등을 통해 관련 정보를 체계적으로 제공하고자 한다(농림수산식품부, 2010).

30) Brown & Glasgow(2008)의 미국 사례지역 분석에 따르면, 귀촌 은퇴자가 사회서비스, 문화·예술 등 다양한 분야에서 기부 및 자원봉사활동을 수행하여 지역사회 공헌에 직·간접적으로 참여함을 볼 수 있다. 그리고 미국 비도시지역으로 이주한 은퇴자의 해당 지역사회에의 참여 수준이 높을수록 은퇴자의 건강상태가 양호해진다는 Glasgow & Arguillas(2008)의 분석결과는 지역사회에의 참여, 더 나아가 지역발전에의 기여가 은퇴자의 정착기반 강화에 일조할 수 있음을 시사한다.

도 실시하였다(Brown & Glasgow, 2008). 설문조사 결과는 DB화시켜 개별 지자체에 전달함으로써, 각 지자체가 잠재적 은퇴 귀향자의 유치를 위해 적절한 조치를 취할 수 있게 했다.

그러나 출향민의 귀향에 초점을 맞춰 도시은퇴자 유치를 추진하더라도, 그 성과가 낙후지역의 상대적으로 열악한 정주환경으로 인해 크지 않을 수 있다. 또한 유치한 도시은퇴자의 상당수가 생산가능인구에 포함될 가능성은 높지만, 이주 이후 노쇠해질 것이라는 점을 고려해야 한다. 즉 도시은퇴자의 지속적인 유입이 이루어지지 않는다면, 도시은퇴자 유치는 장기적으로 낙후지역의 노년층 인구비율을 증가시키고, 사망자수가 출생자수보다 많은 연령구조를 형성시켜 인적자원의 양적·질적 기반을 약화시킬 수 있다.

역량있는 인력 확보 방안으로서의 도시은퇴자 유치가 갖게 될 한계를 보완하기 위해, 낙후지역 외부에 거주하지만 낙후지역으로 통근할 수 있는 인력(예: 퇴직 전문인력)의 활용을 검토할 수 있다. 그러한 인력의 존재 가능성은 본 연구의 낙후지역 76개 시·군 중 대다수에서 거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율이 1을 넘는다는 점(<표 3-17> 참조)에서 도출된다.[31] 무엇보다도 낙후지역으로의 통근이 가능한 인력의 활용을 위해서는, 낙후지역 발전 정책이 개별지역 차원에서 뿐만 아니라, 해당 지역과 기능적 연계를 갖거나 가질 수 있는 지역을 포괄하여 지역간 연계·협력 차원에서도 추진할 수 있는 제도적 환경이 필요하다.

요컨대, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 저변을 역량있는 인력의 확보 측면에서 확대하기 위해서는, 도시은퇴자 유치, 특히 은퇴 출향민의 귀향 장려를 강구할 수 있다. 또한 낙후지역 외부로부터 통근이 가능한 역량있는 인력의 활용을 위한 지역간 연계·협력 차원에서의 낙후지역 발전 정책 추진을 고려할 수 있다. 그리고 그러한 맥락에서 도시은퇴자, 또는 낙후지역 인근 도시에 거주하는 퇴직 전문인력을 낙후지역의 지역기반 사회적기업 및 그에 준하는 사업

31) 그리고 인구총조사의 10% 표본조사(통근·통학) 결과에 근거하여, 본 연구의 낙후지역으로 통근하는 지역외부 거주 취업자 규모와 해당 취업자의 주요 거주지를 낙후지역 시·군별로 정리한 내용은 부록의 <부표 1>에 제시되어 있다.

조직에 연결시키는 정보창구를 지역 간에 공동으로 개설·운영할 수 있다.

(2)

낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성은 영리사업의 충분한 시장수요 확보를 요구한다. 이것은 시장수요를 충분히 확보해야 영리사업이 수익을 창출하며 정상적으로 전개될 수 있기 때문이다. 무엇보다도 그러한 상황에서 지역기반 사회적기업이 영리사업과 그에 따른 수익을 토대로 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 일자리와 소득원을 창출하거나, 또는 사회서비스를 공급할 수 있고, 더 나아가 지역발전과 취약계층 배려를 동시에 지속가능하게 추진할 수 있다. 하지만 지역기반 사회적기업의 영리사업은 지역경제 침체, 기업투자 저조, 인구감소 등으로 인해, 낙후지역 내부에서 수요부족에 직면할 가능성이 높다.

그리고 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업의 육성에 요구되는, 영리사업의 시장수요를 확보하기 위해, 우선 <표 4-1>에 기술되어 있는 공공기관의 우선구매를 정부 및 지자체가 적극적으로 장려할 수 있다. 지역 내부뿐만 아니라 외부의 공공기관도 선도적으로 수요를 창출할 수 있기 때문이다.

하지만 공공기관에 의한 수요창출은 정부 및 지자체의 예산증감에 영향을 받을 수 있다. 따라서 지역기반 사회적기업이 수익을 보다 안정적으로 창출하여 지역발전과 취약계층 배려라는 목표를 지속가능하게 추구하기 위해서는 민간부문으로부터도 수요를 확보해야 한다. 이것은 시장을 대상으로 홍보·마케팅 활동 등을 적극적으로 전개할 수 있어야 함을 의미한다. 이와 관련해서, 앞서 논의했듯이, 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 낙후지역 사업조직에 해당 지자체가 포괄보조금을 활용하여 홍보·마케팅, 시장수요 조사, 브랜드 제고 등 시장수요 창출을 위한 사업개발비, 또는 경영컨설팅 비용을 지원하거나, 영업·마케팅 분야 전문인력 채용에 따른 인건비를 지원할 수 있을 것이다. 또한 해당 분야 업무 경험이 있는 귀촌·귀향 도시은퇴자의 활용, 또는 낙후지역으로 통근할 수 있는 지역 외부 거주 퇴직인력의 활용도 전문인력 채용과 관련해서 검토해볼 수 있다.

또한 「사회적기업 육성법」상의 연계기업과 유사한 제도를 활용하여 시장수

요를 확보하는 방안을 강구해볼 수 있다. 그런데 「사회적기업 육성법」에서와는 달리, 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 낙후지역 사업조직에 기부가 아니라 시장에서의 통상적인 계약 및 거래를 통해 사업기회 및 판로를 제공하거나, 또는 해당 사업조직을 협력업체로 활용하는 기업을 연계기업으로 간주하여 지원할 수 있다.[32] 다만 해당 연계기업에 대한 지원은 시장질서를 저해하지 않는 범위에서, 그리고 낙후지역에 한정해서 이루어져야 한다.

영리사업 시장수요 창출을 위한 연계기업의 범위설정 및 활용은 지역기반 사회적기업 간의 전·후방연계가 강화·확대되도록 유도할 필요가 있다. 그러한 연계는 단일 지역차원에서 뿐만 아니라 광역적 차원에서도 형성될 수 있다. 또한 지역발전과 취약계층 배려를 동시에 추구한다는 공통점을 갖는 지역기반 사회적기업 간의 사업상 연계는 지식 및 정보를 공유하거나 확산시키는 협력 네트워크로 발전할 것이다. 그러한 네트워크는 규모 및 범위의 경제, 또는 시너지 창출에 기여할 수 있다(Borzaga & Tortia, 2009).

(3)

원활한 자금공급도 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업 육성에 필요한 사항에 속한다. <표 4-1>에서 볼 수 있듯이, 현재 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」에 의거하여 2008년에 설립한 미소금융중앙재단의 자금지원을 받아 미소금융업무를 수행하는 복지사업자가 사회적기업에 시설·운영비를 융자하고 있으며,[33] 정부도 중소기업 정책자금을 융자하고 있다. 그리고 2011년 6월에 개최한 제89차 국민경제대책회의 겸 제11차 국가고용전략회의에서 정부는 사회적기업의 지속가능성 제고 방안 중 하나로서 자금조달 경로의 확충을 발표하였다(고

32) 연계기업은 특정 사회적기업에 재정지원, 경영자문 등을 제공하고, 그 사회적기업과 인적·물적·법적으로 독립되어 있는 기업을 지칭한다(「사회적기업 육성법」 제2조 제4호). 「사회적기업 육성법」 제16조에 따르면, 인증 사회적기업에 기부하는 연계기업에 정부와 지자체가 국세와 지방세를 감면할 수 있다.

33) 미소금융중앙재단은 미소금융지역지점, 기업미소금융재단, 복지사업자 등과 연계하여, 사회적기업에 자금을 공급해왔을 뿐만 아니라, 저소득 금융소외계층에 무보증·무담보로 소액의 창업·시설개선·운영자금, 또는 생활안정자금도 융자해왔다(www.smilemicrobank.or.kr).

용노동부, 2011). 주요 내용은 사회적기업에의 미소금융재단 융자사업 규모 및 중소기업 정책자금 지원규모 확대, 정부 모태펀드와 민간자본의 공동출자에 의한 사회적기업 투자펀드의 결성·운용, 지역신용보증재단의 사회적기업에 대한 보증비율 및 보증료의 상시 우대 등이다.

이상과 같은, 현재 이루어지고 있는 자금공급 채널의 운영, 그리고 앞으로 진행될 자금조달 경로의 확충은 사회적기업의 지속가능성을 제고시킬 뿐만 아니라, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성에도 기여할 것이다. 하지만 낙후지역이 갖는 한계로 인해 사회적기업 및 그에 준하는 사업조직을 낙후지역에서 설립·운영하기가 상대적으로 어렵다는 점을 감안하여 자금공급 채널을 운영할 필요가 있다. 예를 들어, 중소기업 정책자금을 지원받을 사회적기업을 선정하는 과정에서, 또는 미소금융재단의 자금지원을 받은 복지사업자가 융자할 사회적기업을 선정하는 과정에서 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 낙후지역 사업조직에 가점을 부여할 수 있을 것이다.

더 나아가, 해당 요건을 충족하는 낙후지역 사업조직에 대한 자금공급 채널을 별도로 마련하여 운영할 필요도 있다. 이와 관련해서, 영국에서 운영 중인 정부인증 CDFI(Community Development Financial Institution)와 영국정부가 시행하는 조세감면제도인 CITR(Community Investment Tax Relief)을 참고할 수 있다.

CDFI는 취약계층이 소유·경영하거나 취약계층을 위한 사업을 전개하는 중소기업 및 낙후지역에서 사업을 영위하는 중소기업(이하, 적격 중소기업)에 전문적으로 자금을 공급하는 기관이다. 정부가 인증한 CDFI에 개인·법인이 투자할 경우, 투자금액의 5%에 해당하는 소득·법인세액을 5년간 매년 공제받을 수 있다. CITR은 그러한 조세감면 제도를 지칭하며, 2002년부터 영국정부가 시행해왔다. 또한 인증 CDFI만이 CITR을 활용하여 자금을 유치할 수 있는데, 유치한 투자자금의 일정 비중 이상을 적격 중소기업에 공급해야 하는 의무를 인증유지 요건으로서 이행해야 한다. 요컨대, 낙후지역 사회적기업 등에 인증 CDFI가 자금을 원활히 공급할 수 있도록, 영국정부는 인증 CDFI에 투자하는 개인·법인에게 CITR을 제공함으로써 인증 CDFI의 자금유치를 용이하게 한다(변필성, 2011b). 그리고

CITR을 통해 유치한 투자재원의 일정 비중 이상을 낙후지역 사회적기업 등에 공급하는 의무를 인증유지 요건으로 인증 CDFI에 부과한다(변필성, 2011a).

(4)

낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 저변 확충을 직·간접적으로 뒷받침할 수 있는 중간지원조직을 낙후지역에서 활성화시킬 필요가 있다. 즉 낙후지역 내·외부의 인적자원, 소비처 및 시장, 자금공급 채널, 기업지원조직, 지역 NGO 및 NPO, 그리고 기타 유·무형의 자원을 지역기반 사회적기업에 연계시켜 해당 기업의 집중적 육성을 지원하는 코디네이터 기관의 기능 활성화가 지역단위에서 요구된다.

이와 관련해서, 오내원 외(2010)가 제시하는, 지역자활센터의 역할강화를 검토해볼 수 있다. 지역자활센터는「국민기초생활보장법」에 근거하여, 공간적으로 기초지자체 행정구역 단위에서 자활공동체 등의 육성을 지원해오고 있다. 그리고 자활공동체는 사회적기업으로 성장하거나, 또는 그와 유사한 역할을 수행해왔다.[34] 또한 오내원 외(2010)가 강조하듯이, 지역자활센터 실무자가 지식과 경험을 축적해왔고, 전국적인 네트워크를 통한 정보공유와 경험확산이 가능하며, 거의 모든 기초지자체 관할구역에 설립되어 운영 중이라는 점도 지역자활센터가 가진 장점이라고 볼 수 있다. 또한 중앙자활센터와 광역자활센터[35]가 각각 전국과 광역 단위에서 지역자활센터를 지원하고 있다(김정원, 2010).

하지만 지역자활센터는 궁극적으로 수급자 및 차상위계층, 즉 취약계층의 자활을 추구한다. 따라서 지역발전과 취약계층 배려를 동시에 추구하는 지역기반

34) 자활공동체는 수급자 및 차상위계층이 자활을 위해 상호협력하여 설립·운영하는 사업조직을 지칭하며, 조합 또는「부가가치세법」상 2인 이상의 사업자로 설립된다(「국민기초생활보장법」제18조). 자활공동체는 공동체를 구성하는 수급자 및 차상위계층 등의 근로활동 및 사업영위를 통한 수익창출, 그리고 그에 따른 해당 빈곤계층의 자활을 궁극적으로 추구한다. 그 과정에서 취약계층에 일자리를 제공할 수 있으며, 자활공동체의 근로활동 및 사업이 취약계층에의 사회서비스 공급일 수도 있다. 따라서 자활공동체는 사회적기업과 같은 역할을 수행해왔다. 실제로 자활공동체는 우리나라에서 사회적기업이 출현하고 성장하게 되는 기반을 마련하였다(김정원, 2009; 2010).

35) 중앙자활센터는 2008년에 설립되었고, 광역자활센터는 2004년에 3개소가 지정받은 이후 6개소가 각각 경기도, 인천광역시, 대구광역시, 부산광역시, 전라북도, 강원도에서 운영 중이다(김정원, 2010).

사회적기업 육성의 저변 확충을 뒷받침할 중간지원조직 및 코디네이터 기관이 되기 위해서는, 원응호(2009)가 지적하듯이 지역자활센터가 지역화 전략도 펼쳐야 한다. 즉 지역자활센터가 지역발전 전문기관으로서, 지역발전을 위해 다양한 사업이 지역의 인적·물적 자원 활용과 기업경영 마인드를 토대로 추진될 수 있는 여건도 조성해야 한다(원응호, 2009).

개별 낙후지역 시·군 단위에서의 중간지원조직 활성화와 더불어, 광역수준에서도 중간지원조직을 활성화시킬 필요가 있다. 이것은 낙후지역 시·군 수준에서 동원가능한 자원에 한계가 있다는 점에 대응하기 위함이다. 동시에 낙후지역 단위 중간지원조직과 광역단위 중간지원조직 간의 연계·협력을 전제로 한다. 고용노동부가 매년 지정하는 사회적기업 지원기관, 그리고 한국농어촌공사의 농어촌공동체지원센터의 사업 공간범위가 광역단위이거나 전국이므로(서정민, 2011), 광역수준의 중간지원조직으로서 역할을 수행할 수 있을 것이다. 그리고 중앙 및 광역자활센터는 낙후지역 시·군 단위 중간지원조직으로서 기능할 수 있는 지역자활센터와 연계·협력관계를 형성하고 있다.

한편, 광역단위의 중간지원조직은, 시장수요 확보 차원에서 지역기반 사회적기업 간의 전·후방 연계 강화·확대에 기여할 수 있다. 예를 들어, 광역단위의 중간지원조직이 낙후지역에서 농산물을 생산하는 지역기반 사회적기업을 인근 도시에서 도시락 및 급식사업을 전개하기 위해 식재료로서 농산물을 공급받고자 하는 사업조직과 연계시킬 수 있다. 물론 이러한 연계는 지역단위 중간지원조직의 역할을 통해 낙후지역 시·군 내부에 형성될 수 있으며, 그러한 상황에서는 생산, 유통, 소비가 지역내부에서 이루어지는 지역순환형 경제구조가 형성될 수 있다.

또한 광역단위의 중간지원조직은 대체로 대도시 및 지역중심도시에 소재해 있는 지역산업지원기관 및 혁신거점을 낙후지역 소재 지역기반 사회적기업에 연계시킬 수 있을 것이다. 지역기반 사회적기업은 지역발전과 취약계층 배려라는 목적 하에서 투자를 수행하여 영리사업을 추구해야 하는데, 경쟁력을 확보하기 위해서는 적소시장을 추구해야 하거나 혁신창출을 도모해야 한다. 따라서 지역산업지원기관 및 혁신거점도 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성에 유용

한 자원이 될 수 있도록, 광역단위의 중간지원조직이 연계기능을 수행할 수 있다.

3) 소결

이상에서 논의하였듯이, 낙후지역 발전이라는 목적 하에 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안 중 첫 번째 방안은 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 낙후지역 사업조직에 대한 지원과 그것을 위한 재원확보, 그리고 제도적 정비를 지향한다. 특히 지원에 소요될 재원 확보에 관해서는 낙후지역 지자체가 지역발전이라는 목표 하에 자율적으로 사업내용을 편성하여 정부로부터 교부받는 포괄보조금의 활용을 다루었다. 또한 관계 법령에서의 지역기반 사회적기업 요건 충족 기준 설정도 논의하였다.

두 번째 방안은 제도의 정비보다는, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 저변 확충에 초점을 맞추었다. 역량있는 인력 확보를 위한 귀촌·귀향 도시은퇴자 등의 활용, 낙후지역 내부 수요부족에 대응하기 위한 시장수요 창출, 낙후지역의 여건을 감안하는 자금공급 채널의 운영 및 조성, 그리고 저변 확충을 직·간접적으로 지원할 수 있는 지역 및 광역 단위의 중간지원조직 활성화를 포함하였다.

C · H · A · P · T · E · R · 5

5 결 론

제5장은 본 연구의 결론으로서 제2장에서 제4장까지 다룬 내용을 요약하여 정리하고, 본 연구가 가질 수 있는 정책적 시사점 및 활용효과를 기술한다. 마지막으로 본 연구가 지닌 한계, 그리고 그에 따른 향후 연구과제도 제시한다.

1. 요약 및 결론

본 연구는 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 필요성, 그리고 낙후지역에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 논의하고자 하였다. 이러한 연구목적 하에서, 먼저 사회적기업의 지역발전 기여 가능성을 고려하여 지역기반 사회적기업을 제시하고 개념적으로 정의하였다. 지역의 자원을 발굴·활용하여 투자를 통해 영리사업을 전개하고 그에 따른 수익을 활용함으로써, 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 일자리·소득원을 창출하거나, 또는 사회서비스를 공급하여 삶의 질을 제고시키는 등 지역발전과 취약계층 배려를 동시에 추구하는 사회적기업 및 그에 준하는 조직으로 지역기반 사회적기업을 정의하였다.

그런 다음, 낙후지역 현황 및 변화를 분석하고 현행 낙후지역 발전정책을 고찰하여 지역기반 사회적기업 육성의 필요성을 논의하였다. 낙후지역 현황 및 변화를 분석한 결과에 따르면, 낙후지역에서 지역발전의 동력원인 기업투자가 저조하며, 기업투자가 이루어지더라도 지역과의 연계가 상대적으로 높지 않을 가능성도

있다. 그리고 지역경제 침체, 기업투자 저조, 인구감소, 고령화 등 일련의 악순환 속에서, 노령이라는 한계를 갖거나 그로 인해 실업에 준하는 상태에 처할 수 있는 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가에 낙후지역이 직면할 우려가 높고, 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에도 대응해야 한다.

하지만 그러한 제반 문제에 현행 낙후지역 발전정책이 효과적으로 대응하기에는 한계가 있다. 낙후지역 발전정책은 포괄보조금을 토대로 비교적 낙후지역 시·군에 사업 편성 및 추진의 자율성을 부여한다. 그리고 내용적으로는 지역발전을 위한 하드웨어적 기반 정비·확충이 우세하지만, 관광진흥, 특화상품 개발, 그리고 그것을 위한 주민역량 강화 등 소프트웨어적 토대 조성도 포괄한다. 그러나 현행 낙후지역 발전정책은 기업 및 그에 준하는 사업조직의 성장 또는 투자활성화를 직접 다루지 않고, 무엇보다도 낙후지역에서의 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가 우려뿐만 아니라 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급의 문제에도 대응하기 힘들다.

이러한 맥락에서 낙후지역 발전을 위해 지역기반 사회적기업을 육성할 필요성을 제시하였다. 지역기반 사회적기업의 육성 그 자체가 주민 고용창출 등 지역 기여도가 높은 기업·사업조직의 투자를 낙후지역에서 활성화시키고, 낙후지역이 직면하게 될 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가와 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급 문제에도 효과적으로 대응하는 방안이 될 것이기 때문이다.

마지막으로 낙후지역에서의 지역기반 사회적기업을 예시적으로 다루었고, 낙후지역 발전이라는 목적 하에 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 논의하였다. 지원방안은 지역기반 사회적기업이 하나의 기업으로서 영리사업을 통해 수익을 안정적으로 창출하여 낙후지역 주민, 취약계층 및 그에 준하는 계층에 일자리와 소득원을 창출하거나, 또는 사회서비스를 공급하는 등 낙후지역 발전과 취약계층 배려를 동시에 지속가능하게 추진할 수 있는 단계까지 성장해야 해야 함을 전제로 한다. 그리고 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성에 필요한 사항으로서 역량있는 인력의 확보, 상품 및 서비스 시장수요 창출, 원

활한 자금공급 등에 초점을 맞춰 지원방안을 논의하였다.

첫 번째 방안은 지역기반 사회적기업 요건을 충족하는 낙후지역 사업조직에 대한 지원과 그것을 위한 재원확보, 그리고 제도적 정비를 다루었다. 낙후지역 지자체가 지역발전을 위해 자율적으로 사업내용을 편성하여 정부로부터 교부받는 포괄보조금의 활용을 통한 소요재원 확보, 그리고 관계 법령에서의 지역기반 사회적기업 요건 충족 기준 설정을 개략적이지만 논의하였다.

두 번째 방안은 제도의 정비보다는 오히려, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성의 저변 확충을 인적자원, 시장수요, 자금공급의 측면에서 논의하였다. 그러한 논의는 역량있는 인력 확보를 위한 귀촌·귀향 도시은퇴자 활용, 낙후지역 내부에서의 수요부족에 대응하기 위한 시장수요 창출, 낙후지역 여건을 고려하는 자금공급 채널의 운영 및 조성을 포괄하였다. 또한 저변 확충을 직·간접적으로 뒷받침할 수 있는 지역 및 광역단위 중간지원조직의 활성화도 포함하였다.

2. 정책적 시사점 및 활용효과

본 연구는 다음과 같은 정책적 시사점 및 활용효과를 가질 것으로 기대한다. 첫째, 본 연구가 수행한 낙후지역의 현황 및 변화 분석은 향후 낙후지역 발전정책의 수립·집행에 기초자료를 제공할 수 있다. 또한 분석에서 나타난, 지역외부에서 낙후지역으로 통근이 가능한 인력이 존재한다는 점, 그와 관련하여 낙후지역에서 기업투자가 이루어지더라도 해당 투자가 낙후지역과의 연계, 특히 고용연계가 높지 않을 수도 있다는 점은 관련 정책 변화에 대한 논의의 계기가 될 것이다. 그러한 논의의 과정에서 낙후지역 발전 정책이 개별지역 차원에서 뿐만 아니라 지역간의 연계·협력 차원에서도 이루어져야 할 필요성이 제시될 수 있다.

둘째, 본 연구가 중점적으로 논의한 지역기반 사회적기업 육성은 낙후지역 맞춤형 종합정책 구축에도 일조할 것이다. 주로 지역발전의 하드웨어적 기반을 정비·확충해오면서 관광진흥, 특화상품 개발, 주민역량 강화 등 소프트웨어적 토대도 조성해온 기존 낙후지역 발전정책에, 기업투자 저조, 취약계층 및 그에 준

하는 계층 증가, 그에 따른 일자리·소득원 창출 및 사회서비스 공급 문제 등 낙후지역이 직면하거나 직면할 우려가 있는 과제에의 대응을 접목시킬 수 있다.

셋째, 낙후지역 발전이라는 목적 하에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안에 관한 논의는 정부부처에서 현재 추진하고 있는 인증·예비 사회적기업, 농어촌공동체회사, 마을기업의 육성을 낙후지역 발전에 효과적으로 연계시킬 수 있는 제도적 토대 마련에 기여할 것이다.

마지막으로, 낙후지역 발전을 위한 지역기반 사회적기업 육성이 지역의 자원 발굴·활용과 인적·제도적 역량 강화에 근거할 수 있으므로, 낙후지역 내생적 발전에 관한 논의도 활성화시킬 것이다.

3. 연구의 한계 및 향후 연구과제

앞서 제시한 정책적 시사점 및 활용효과에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다. 그리고 그러한 한계의 극복을 향후 연구과제로서 제시하고자 한다.

첫째, 본 연구에서 수행한 낙후지역 현황 및 변화 분석은 직접적인 낙후지역 현황 조사에 의지하지 않고, 이차 통계자료에만 의존하였다. 시·군 수준에서 구득 가능한 이차 통계자료의 범위가 비교적 제한적일 수밖에 없으므로 낙후지역 현황 및 변화를 충분히 분석했다고 보기는 힘들다.

본 연구의 낙후지역 현황 및 변화에 관한 분석이 취약계층과 기업투자에 초점을 맞추었지만, 관련 통계자료를 충분히 구득할 수가 없었다. 그에 따라 취약계층과 기업투자를 간접적으로만 나타낼 수 있는 지표를 활용해야 했다. 예를 들어, 기업투자의 경우, 시·군별 창업·확장·이전 투자의 변화에 대한 통계를 확보하기가 힘들어 그에 대한 대체 통계로서 사업체 및 사업체 종사자수의 변화를 활용해야만 했다. 역시 자료 구득상의 문제로 인해, 취약계층에 대한 고찰도 노령이라는 한계를 갖거나, 그로 인해 실업에 준하는 상태에 처할 수 있는 계층의 증가 가능성만을 다룰 수밖에 없었다. 특히, 각 시·군의 소득수준 및 실업에 대한 비교적 구체적이고 상당기간의 시계열 확보를 가능케 하는 자료를 구득할 수 없어 저소득, 또는

실업이라는 한계를 갖는 취약계층의 현황 및 변화를 적절히 고찰하지 못했다.

구득 가능한 이차 통계자료가 제한되어 있다는 제약을 극복하기 위해서는 기업투자 등 낙후지역 경제현황 조사뿐만 아니라 낙후지역 취약계층 및 그에 준하는 계층 현황에 대한 조사도 정기적으로 이루어질 필요가 있다. 또한 그것을 위한 조사항목 및 통계지표의 개발도 요구된다.

둘째, 낙후지역에서 지역기반 사회적기업 역할을 수행할 수 있는 사업조직을 육성하기 위한 지원방안은 제시하였지만, 낙후지역에서 설립·운영 중인 사회적기업, 커뮤니티비즈니스, 그리고 그것에 준하는 사업조직을 조사하거나 심층적으로 고찰하지는 않았다. 즉 지역기반 사회적기업으로 육성할 수 있는 다양한 사업조직을 대상으로 직접 설문조사, 또는 면담조사를 수행하지 않고, 이차자료 고찰 및 이론적 논의에만 근거하여 낙후지역 발전이라는 목적 하에서 지역기반 사회적기업을 육성하기 위한 지원방안을 제시했다는 한계가 있다. 제시된 지원방안이 더 많은 현실성을 갖기 위해서는 개별 낙후지역에 소재해 있는 사회적기업, 커뮤니티비즈니스, 그리고 그것에 준하는 사업조직의 현황에 대한 면밀한 조사가 요구된다.

셋째, 본 연구의 낙후지역 조작적 정의는 시·군 수준에서 이루어졌지만, 시·군 이하의 소지역 공간단위에서도 낙후지역이 충분히 존재할 수 있다는 지적을 피하기 어렵다. 낙후지역의 조작적 정의를 위해, 본 연구는 정부가 시·군 단위에서 지정한 성장촉진지역 및 특수상황지역에 근거하였다. 그 결과 주로 지방소도시 및 군지역이 낙후지역에 포함되었다. 하지만, 낙후지역으로 정의되지 않은 대도시 및 시·군의 내부에도 소지역 수준에서 확인 가능한 낙후지역이 존재할 수 있다. 또한 낙후지역으로 정의된 시·군 내부에서도 낙후도에 있어 소지역 간에 격차가 존재할 수 있다. 낙후지역의 조작적 정의가 갖는 이러한 한계는 지정 지표 및 기준, 지정을 위한 공간단위 등 낙후지역 정의에 관해 보다 구체적인 논의가 필요하다는 점을 제시한다.

· · · · . 2010.「농촌지역 활성화와 일자리 창출을 위한 사회적기업 육성방안 연구(1/2차 연도)」. 한국농촌경제연구원.

. 2011. "농어촌공동회사의 육성과제".「지역리더」7·8월호(통권21호): pp. 19-20.

. 2009.「검은 땅에서 꿈을 캐다: 태백에서 전하는 한국판 몬드라곤 이야기」. 이매진.

. 2010. 지역재생을 위한 사회적기업 육성방안(제2차 부발수요정책포럼 발표자료; 부산발전연구원 홈페이지 http://www.bdi.re.kr에서 구득 가능).

. 2007.「사회적기업」. 다우.

· 기. 2010.「강원도 지역사회연계형 사회적 기업 육성방안」. 강원발전연구원.

. 2009.「지도로 보는 이명박 정부 지역발전정책」. 지역발전위원회.

. 2010. 행안부, 지역풀뿌리형 사회적기업 육성대책 마련: 2013년까지 '지역형 예비사회적기업' 1840개 육성(행정안전부 보도자료 2010년 7월 16일).

_____. 2011a. 지역 풀뿌리형「마을기업」500개 집중 육성: 2013년까지 1,000개 육성, 안정적 일자리 1만개 창출(행정안전부 보도자료 2011년 1월 31일).

_____. 2011b. 2011년「마을기업」육성 기본계획.

_____. 2011c. 2011년「마을기업」육성 시행지침.

Borzaga & Tortia. 2009. Social Enterprises and Local Economic Development. Antonella Noya (ed). *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. OECD Local Economic and Employment Development: pp. 195-228.

Brown, David L. & Nina Glasgow (eds). 2008. *Rural Retirement Migration*. Springer.

Defourney, Jacques & Marthe Nyssens. 2008. Social Enterprise in Europe: Introduction to an Update. in Jacques Defourney & Marthe Nyssens (eds). *Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments*. EMES European Research Network Working Paper no. 08/01: pp. 4-12.

Glasgow, Nina & Marie-Joy Arguillas. 2008. Social Integration and Health of Older In-Migration to Rural Retirement Destinations in David L. Brown & Nina Glasgow (eds). *Rural Retirement Migration*. Springer: pp. 117-140.

Haugh, Helen. 2005. The role of social enterprise in regional development. *International Journal Entrepreneurship and Small Business*. 2(4): pp. 346-357.

Nichols, Alex. 2010. Institutionalizing social entrepreneurship in regulatory space: Reporting and disclosure by community interest companies. *Accounting, Organization and Society* 35: pp. 394-415.

Reeder, Richard J. 1998. Retiree-Attraction Policies for Rural Development. *Agriculture Information Bulletin* No. 741. Food and Rural Economy Division. Economic Research Service. U.S. Department of Agriculture.

Taylor, Jim & Colin Wren. 1997. UK Regional Policy: An evaluation. *Regional Studies* 31(9): pp. 835-838.

The Regulator of Community Interest Companies. 2010. *Information Pack: Community Interest Companies. Department for Business Innovation and Skills*(www.cicregulator.gov.uk/guidanceindex.shtml에서 구득 가능).

Young, Dennis R. 2006. Social enterprise in community and economic development in the USA: theory, corporate form and purpose. *International Journal Entrepreneurship and Innovation Management* 6(4): pp. 241-255.

미소금융중앙재단 홈페이지: www.smilemicrobank.or.kr

영국 CIC에 관한 Guidance Pages: www.cicregulator.gov.uk/guidanceindex.shtml

한국사회적기업진흥원 홈페이지: www.socialenterprise.go.kr

S · U · M · M · A · R · Y

SUMMARY

Development of Depressed Areas via the Growth of Local Community-based Social Enterprises

Pillsung Byun & Youngmo Yoon

This study presents that growth of local community-based social enterprises(hereafter, LCSEs) is needed for the development of depressed areas in Korea, and it discusses how the LCSEs' growth should be supported in such areas. The study has the following three main parts.

First, our research undertakes the conceptualization of the LCSEs, which is based on a social enterprise's potential of contributing to local development. According to the conceptualization, the LCSEs are the social enterprises or small/medium-sized firms that not only care for disadvantaged people in various ways but also pursue the development of local communities. The LCSEs invest in and run their profit-making business projects by using local resources. Through such business projects and the resultant profits, the LCSE create jobs to the disadvantaged or non-disadvantaged residents in local communities, or provide social services to the residents for improving qualities of their lives. Additionally, we illustrates the LCSEs that could potentially operate their own business projects in depressed localities.

Second, this work examines the Korean government's development policy of disadvantaged areas, and it analyses the demographic/economic status and shifts in the depressed localities across Korea. Importantly, the examination and analysis puts emphasis on the need of the LCSEs' growth for proceeding the development of such disadvantaged areas. Concretely, our analysis finds that the business investment in the Korean depressed localities tends to become sluggish and the employment creation by the investment to the local economies could potentially be limited. Moreover, the depressed localities are likely faced with the increase in the disadvantaged residents suffering from old age or experiencing the underemployment/unemployment related to old age, in the vicious cycle among local economic downturn, slowdown in business investment, population decrease, and accelerated population aging. Given this situation, the disadvantaged areas likely have to confront such challenges as creation of employment opportunities and provision of social services. However, the Korean government's development policy of disadvantaged localities has the difficulties in effectively tackling the problematic situation and challenges to which such localities potentially are exposed.

Finally, this research discusses how the LCSEs' growth should be supported for the development of depressed areas in Korea. Our discussion has the two parts. One deals with the support for the business establishments or units that function as the LCSEs in disadvantaged areas, and the issues of financing the support and improving relevant institutions. The other concerns the expansion or reinforcement of the foundation on which the LCSEs' growth can effectively be sought in the Korean depressed localities. The foundation encompasses human resources, creation of market demand, channels of financial resources, business services, and other software infrastructure, all of which are needed for the growth of the LCSEs as firms.

■ Key words _ Local Community-based Social Enterprise, Depressed Area

A · P · P · E · N · D · I · X

부 록

1. 낙후지역 시·군 통계

< 1> ·

낙후지역 시·군	거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율	낙후지역 근무지 기준 취업자 대비 낙후지역으로 통근하는 지역외부 취업자 비율	낙후지역으로 통근하는 지역외부 취업자의 주요 거주지역
연천군	1.10	20.0%	동두천시(28.9%), 양주시(16.0%), 의정부시(16.0%)
태백시	0.86	4.9%	동해시(21.2%), 삼척시(12.0%), 정선군(10.6%)
삼척시	1.06	12.6%	동해시(63.4%), 태백시(18.4%),
횡성군	1.19	21.2%	원주시(79.1%)
영월군	1.11	13.9%	제천시(61.1%), 원주시(15.6%)
평창군	1.12	11.6%	강릉시(42.7%), 원주시(26.0%)
정선군	1.19	17.8%	태백시(64.2%)
철원군	1.03	7.3%	포천시(24.5%), 서울특별시(20.3%), 의정부시(15.3%)
화천군	1.13	13.9%	춘천시(83.5%)
양구군	1.04	5.3%	춘천시(46.3%), 인제군(24.0%)
인제군	1.04	5.6%	춘천시(23.7%), 홍천군(16.0%), 원주시(11.7%)
고성군(강원)	1.15	20.1%	속초시(86.5%)
양양군	1.13	18.6%	속초시(67.5%), 강릉시(24.5%)

(계속)

낙후지역 시·군	거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율	낙후지역 근무지 기준 취업자 대비 낙후지역으로 통근하는 지역외부 취업자 비율	낙후지역으로 통근하는 지역외부 취업자의 주요 거주지역
보은군	1.13	13.2%	청주시(62.1%), 대전광역시(12.1%)
옥천군	1.12	19.2%	대전광역시(78.3%)
영동군	1.05	7.1%	대전광역시(50.3%), 옥천군(15.2%), 김천시(12.4%)
괴산군	1.14	16.2%	청주시(40.8%), 증평군(27.5%)
단양군	1.20	20.4%	제천시(77.8%)
금산군	1.25	22.6%	대전광역시(88.1%)
부여군	1.04	7.8%	논산시(39.9%), 대전광역시(30.8%)
서천군	1.06	9.4%	군산시(51.8%)
청양군	1.06	9.5%	공주시(28.0%), 보령시(13.5%), 홍성군(13.3%), 대전광역시(13.3%)
예산군	1.03	8.9%	아산시(26.3%), 천안시(16.4%), 당진군(12.3%)
정읍시	1.05	9.3%	전주시(56.3%), 광주광역시(10.3%)
남원시	1.02	6.4%	전주시(57.7%)
김제시	1.11	18.2%	전주시(61.0%), 익산시(21.7%)
진안군	1.16	15.8%	전주시(83.2%)
무주군	1.09	8.7%	전주시(32.9%), 대전광역시(25.2%)
장수군	1.10	10.8%	전주시(68.2%), 남원시(12.9%)
임실군	1.21	19.8%	전주시(82.6%)
순창군	1.09	11.2%	광주광역시(36.4%), 전주시(36.2%)
고창군	1.05	7.2%	정읍시(30.0%), 전주시(25.3%), 광주광역시(13.9%)
부안군	1.07	9.8%	전주시(48.8%), 김제시(16.1%)
나주시	1.17	21.9%	광주광역시(90.5%)
담양군	1.20	26.7%	광주광역시(95.0%)
곡성군	1.25	21.7%	광주광역시(89.1%)
구례군	1.07	8.2%	순천시(40.7%), 광주광역시(32.8%)
고흥군	1.03	3.7%	순천시(63.2%), 광주광역시(23.1%)
보성군	1.09	9.8%	광주광역시(44.1%), 순천시(33.2%)

(계속)

낙후지역 시·군	거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율	낙후지역 근무지 기준 취업자 대비 낙후지역으로 통근하는 지역외부 취업자 비율	낙후지역으로 통근하는 지역외부 취업자의 주요 거주지역
화순군	1.03	20.5%	광주광역시(94.8%)
장흥군	1.04	5.9%	광주광역시(56.3%), 강진군(12.5%)
강진군	1.04	6.8%	광주광역시(55.5%), 목포시(16.8%)
해남군	1.05	5.6%	목포시(51.1%), 광주광역시(23.4%)
무안군	1.28	25.9%	목포시(64.1%), 광주광역시(27.9%)
함평군	1.13	14.8%	광주광역시(71.8%)
영광군	1.07	8.5%	광주광역시(82.8%)
장성군	1.21	25.0%	광주광역시(94.1%)
완도군	1.03	2.8%	광주광역시(43.3%), 목포시(15.3%)
진도군	1.04	3.8%	목포시(56.8%), 광주광역시(27.7%)
신안군	1.05	4.5%	목포시(86.9%)
영주시	0.97	3.7%	안동시(38.0%), 봉화군(14.9%)
영천시	1.11	16.3%	대구광역시(49.4%), 경산시(32.8%)
상주시	1.02	4.7%	문경시(32.7%), 대구광역시(19.6%), 김천시(14.1%)
문경시	0.99	4.1%	상주시(41.6%), 대구광역시(14.6%)
군위군	1.12	14.6%	대구광역시(73.4%)
의성군	1.06	6.9%	대구광역시(45.7%), 안동시(37.2%)
청송군	1.10	10.1%	안동시(65.5%), 대구광역시(14.6%)
영양군	1.03	4.0%	안동시(51.2%), 청송군(14.5%)
영덕군	1.04	6.4%	포항시(58.0%), 울진군(15.9%)
청도군	1.09	12.4%	대구광역시(59.8%), 경산시(30.3%)
고령군	1.30	28.8%	대구광역시(92.1%)
성주군	1.23	22.3%	대구광역시(83.1%)
예천군	1.05	7.0%	문경시(28.5%), 안동시(26.8%), 영주시(20.3%)
봉화군	1.09	9.9%	영주시(68.1%), 태백시(17.5%)
울진군	1.02	3.6%	삼척시(18.5%), 부산광역시(15.4%), 영덕군(14.6%)
울릉군	1.00	0%	없음

(계속)

낙후지역 시·군	거주지 기준 대비 근무지 기준 취업자 비율	낙후지역 근무지 기준 취업자 대비 낙후지역으로 통근하는 지역외부 취업자 비율	낙후지역으로 통근하는 지역외부 취업자의 주요 거주지역
밀양시	1.03	8.3%	부산광역시(37.0%), 김해시(17.9%), 구 창원시(16.0%)
의령군	1.12	14.3%	진주시(29.4%), 구 마산시(22.1%), 구 창원시(13.7%)
창녕군	1.08	11.6%	대구광역시(35.5%), 구 마산시(21.1%), 구 창원시(15.8%)
고성군(경남)	1.09	14.8%	사천시(26.9%), 구 마산시(21.5%), 진주시(20.0%)
남해군	1.03	3.9%	진주시(46.4%), 사천시(32.2%)
하동군	1.11	12.0%	진주시(60.7%), 광양시(15.2%)
산청군	1.12	14.9%	진주시(84.9%)
함양군	1.06	6.6%	거창군(31.8%), 진주시(24.6%)
거창군	0.99	2.1%	진주시(22.5%), 대구광역시(16.2%)
합천군	1.04	5.7%	진주시(38.5%), 대구광역시(36.6%)

주 1) 울릉군으로 통근하는 지역외부 통근자는 0명임

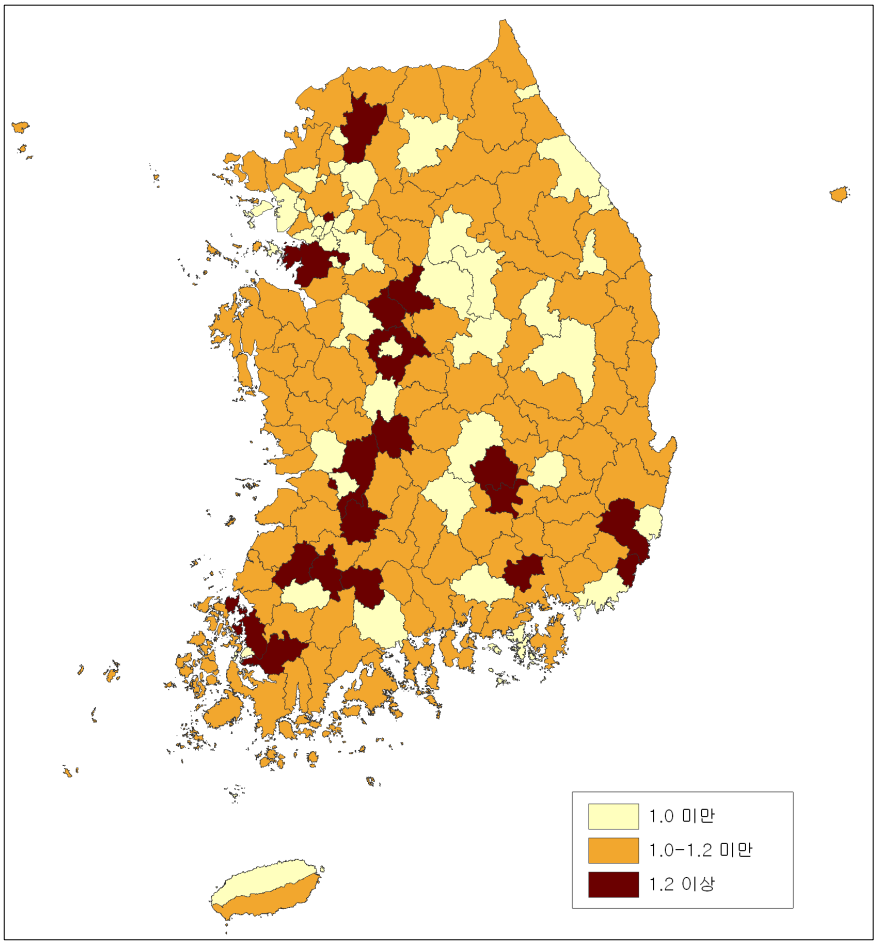
2) 낙후지역 근무지 기준 취업자 대비 낙후지역으로 통근하는 지역외부 취업자 비율은 낙후지역 시·군 소재 일자리 중 지역외부인이 차지하는 비중을 나타냄

3) 괄호 안의 비율은 해당 낙후지역 시·군으로 통근하는 취업자의 거주지역별 비중을 나타냄

4) 부산광역시와 대구광역시의 비율은 각각 기장군과 달성군의 비율을 포괄함

자료: 인구총조사(2005년)의 10% 표본조사(통근·통학) 결과를 활용하여 정리하였음. 2005년 조사결과에 대응하는 인구총조사(2010년)의 10% 표본조사 결과가 공표되지 않아, 부득이 2005년 통계로써 2010년 통계를 대체하였음

< 1> (2005)



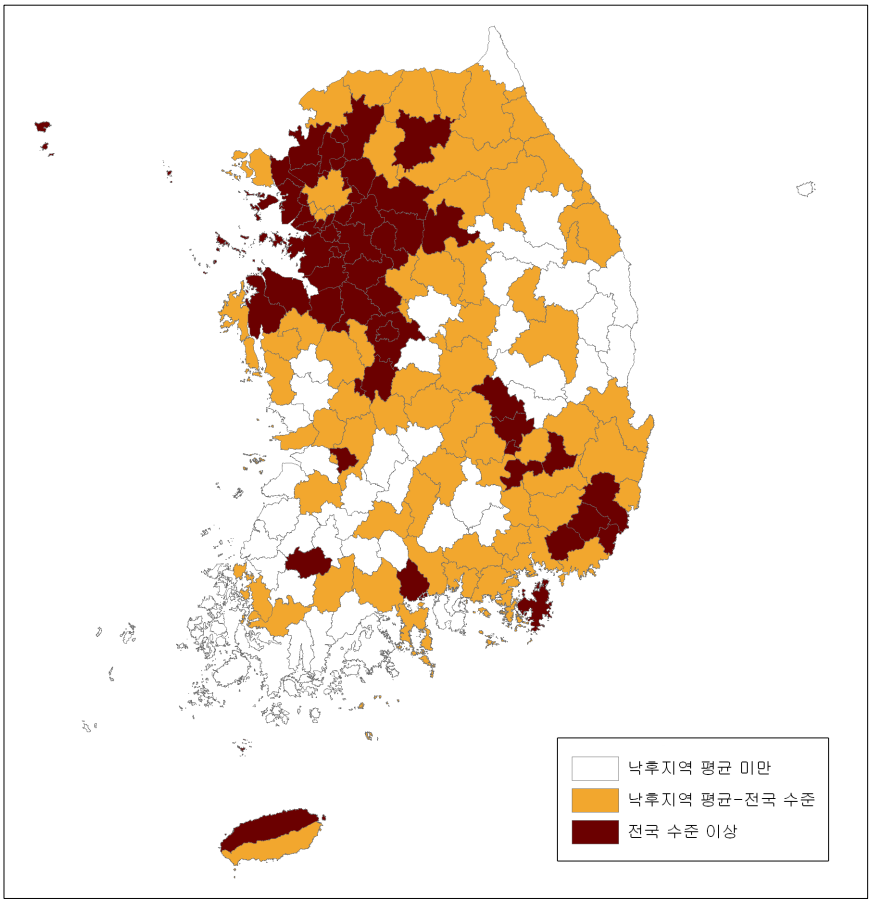
· 전국 수준 : 1.0 · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : 1.09

< 2> (2005)

구 분	비 율	구 분	비 율	구 분	비 율
전 국	1.00	천안시	1.00	서천군	1.06
낙후지역 평균	1.09	공주시	1.05	청양군	1.06
서울특별시	1.14	보령시	1.02	예산군	1.03
부산광역시	0.95	아산시	1.13	정읍시	1.05
기장군	1.23	서산시	1.02	남원시	1.02
대구광역시	0.92	논산시	1.07	김제시	1.11
달성군	1.08	계룡시	1.12	진안군	1.16
인천광역시	0.90	연기군	1.13	무주군	1.09
강화군	1.08	홍성군	1.03	장수군	1.10
옹진군	1.19	태안군	1.05	임실군	1.21
광주광역시	0.93	당진군	1.07	순창군	1.09
대전광역시	0.94	전주시	0.87	고창군	1.05
울산광역시	1.00	군산시	1.02	부안군	1.07
울주군	1.20	익산시	0.98	나주시	1.17
수원시	0.81	완주군	1.27	담양군	1.20
성남시	0.81	목포시	0.82	곡성군	1.25
의정부시	0.67	여수시	1.03	구례군	1.07
안양시	0.80	순천시	0.88	고흥군	1.03
부천시	0.78	광양시	1.16	보성군	1.09
광명시	0.60	영암군	1.36	화순군	1.03
평택시	1.08	포항시	1.02	장흥군	1.04
동두천시	0.84	경주시	1.05	강진군	1.04
안산시	0.96	김천시	0.97	해남군	1.05
고양시	0.77	안동시	0.97	무안군	1.28
과천시	1.40	구미시	1.17	함평군	1.13
구리시	0.80	경산시	1.08	영광군	1.07
남양주시	0.70	칠곡군	1.02	장성군	1.21
오산시	0.76	진주시	0.92	완도군	1.03
시흥시	1.06	통영시	0.96	진도군	1.04
군포시	0.73	사천시	1.03	신안군	1.05
의왕시	0.64	김해시	1.02	영주시	0.97
하남시	0.96	거제시	1.06	영천시	1.11
용인시	0.84	양산시	1.19	상주시	1.02
파주시	1.06	창원시	1.01	문경시	0.99
이천시	1.06	함안군	1.28	군위군	1.12
안성시	1.03	제주시	0.98	의성군	1.06
김포시	1.16	서귀포시	1.04	청송군	1.10
화성시	1.52	연천군	1.10	영양군	1.03
광주시	1.04	태백시	0.86	영덕군	1.04
양주시	1.04	삼척시	1.06	청도군	1.09
포천시	1.31	횡성군	1.19	고령군	1.30
여주군	1.03	영월군	1.11	성주군	1.23
가평군	1.15	평창군	1.12	예천군	1.05
양평군	1.01	정선군	1.19	봉화군	1.09
춘천시	0.96	철원군	1.03	울진군	1.02
원주시	0.97	화천군	1.13	울릉군	1.00
강릉시	0.99	양구군	1.04	밀양시	1.03
동해시	0.94	인제군	1.04	의령군	1.12
속초시	0.92	고성군(강원)	1.15	창녕군	1.08
홍천군	1.09	양양군	1.13	고성군(경남)	1.09
청주시	0.84	보은군	1.13	남해군	1.03
충주시	0.98	옥천군	1.12	하동군	1.11
제천시	0.95	영동군	1.05	산청군	1.12
청원군	1.44	괴산군	1.14	함양군	1.06
진천군	1.34	단양군	1.20	거창군	0.99
음성군	1.23	금산군	1.25	합천군	1.04
증평군	1.05	부여군	1.04		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 2> (1995 ~2010)



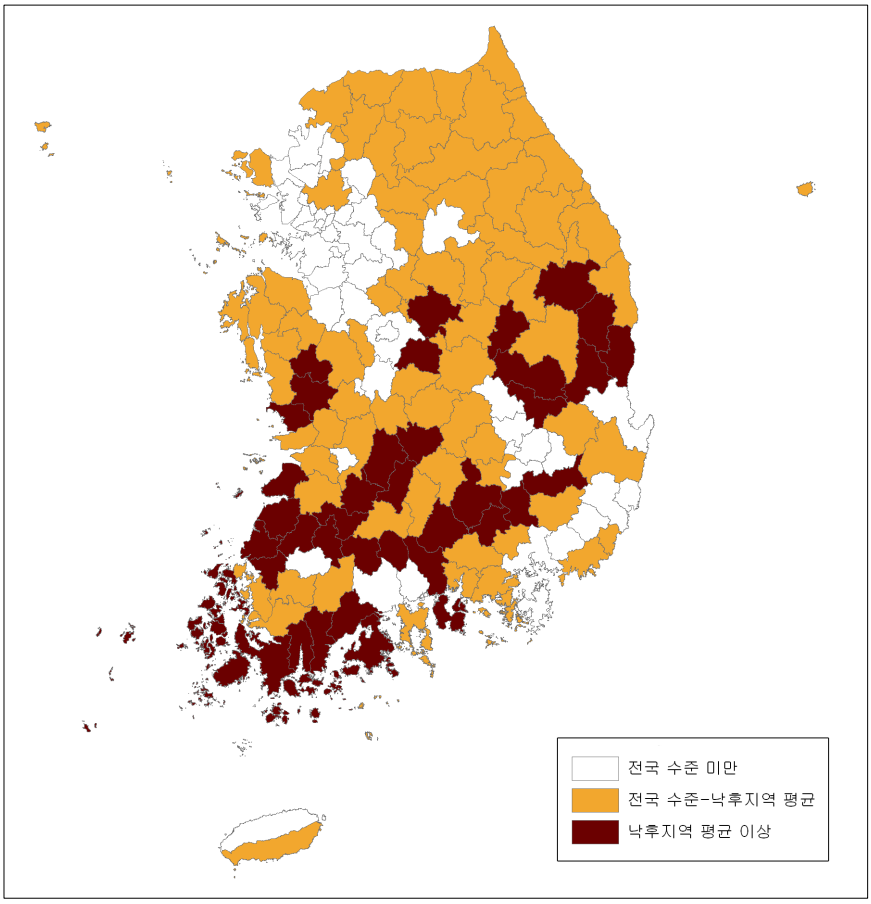
・전국 수준 : 0.6% ・낙후지역(76개 시·군) 평균 : -1.9%

< 3> (1995 ~2010)

구 분	증가율	구 분	증가율	구 분	증가율
전 국	0.6%	천안시	3.76%	서천군	-2.56%
낙후지역 평균	-1.9%	공주시	-0.48%	청양군	-2.02%
서울특별시	-0.29%	보령시	-1.50%	예산군	-1.67%
부산광역시(구부)	-0.80%	아산시	4.00%	정읍시	-1.53%
기장군	2.11%	서산시	1.02%	남원시	-1.81%
대구광역시(구부)	-0.16%	논산시	-1.37%	김제시	-2.15%
달성군	2.49%	계룡시	6.79%	진안군	-2.96%
인천광역시(구부)	1.00%	연기군	0.05%	무주군	-1.97%
강화군	-0.89%	홍성군	-1.13%	장수군	-2.14%
옹진군	0.95%	태안군	-0.99%	임실군	-2.97%
광주광역시	1.07%	당진군	1.37%	순창군	-2.22%
대전광역시	1.11%	전주시	0.96%	고창군	-2.40%
울산광역시(구부)	0.46%	군산시	-0.15%	부안군	-2.34%
울주군	1.62%	익산시	-0.57%	나주시	-2.08%
수원시	2.36%	완주군	0.17%	담양군	-2.61%
성남시	0.59%	목포시	0.07%	곡성군	-2.69%
의정부시	2.79%	여수시	-1.01%	구례군	-2.79%
안양시	0.12%	순천시	0.25%	고흥군	-3.05%
부천시	0.60%	광양시	0.81%	보성군	-3.22%
광명시	-0.43%	영암군	0.40%	화순군	-0.17%
평택시	1.45%	포항시	0.03%	장흥군	-2.49%
동두천시	1.67%	경주시	-0.45%	강진군	-2.39%
안산시	2.40%	김천시	-0.93%	해남군	-2.47%
고양시	3.79%	안동시	-0.83%	무안군	0.07%
과천시	-0.14%	구미시	1.73%	함평군	-2.92%
구리시	1.79%	경산시	2.88%	영광군	-2.27%
남양주시	5.75%	칠곡군	2.13%	장성군	-2.01%
오산시	6.60%	진주시	0.16%	완도군	-2.15%
시흥시	7.72%	통영시	-0.12%	진도군	-2.59%
군포시	1.12%	사천시	-0.36%	신안군	-4.12%
의왕시	1.91%	김해시	4.48%	영주시	-1.23%
하남시	1.22%	거제시	3.04%	영천시	-1.16%
용인시	8.77%	양산시	2.95%	상주시	-1.56%
파주시	4.76%	창원시	0.06%	문경시	-1.91%
이천시	1.53%	함안군	0.05%	군위군	-2.60%
안성시	2.72%	제주시	0.97%	의성군	-2.71%
김포시	5.02%	서귀포시	-1.26%	청송군	-2.49%
화성시	7.79%	연천군	-1.46%	영양군	-2.40%
광주시	6.73%	태백시	-0.94%	영덕군	-2.26%
양주시	4.69%	삼척시	-1.44%	청도군	-1.81%
포천시	1.16%	횡성군	-0.84%	고령군	0.03%
여주군	0.63%	영월군	-2.04%	성주군	-1.76%
가평군	0.17%	평창군	-1.23%	예천군	-2.46%
양평군	1.07%	정선군	-2.65%	봉화군	-2.10%
춘천시	1.10%	철원군	-0.92%	울진군	-2.07%
원주시	1.82%	화천군	-0.86%	울릉군	-2.47%
강릉시	-0.06%	양구군	-1.20%	밀양시	-1.35%
동해시	-0.35%	인제군	-0.88%	의령군	-2.54%
속초시	-0.10%	고성군(강원)	-2.07%	창녕군	-1.69%
홍천군	-0.51%	양양군	-0.67%	고성군(경남)	-1.04%
청주시	1.53%	보은군	-2.22%	남해군	-2.08%
충주시	-0.07%	옥천군	-1.40%	하동군	-1.85%
제천시	-0.12%	영동군	-1.94%	산청군	-2.04%
청원군	1.67%	괴산군	-2.06%	함양군	-1.09%
진천군	1.11%	단양군	-2.32%	거창군	-1.33%
음성군	0.48%	금산군	-1.20%	합천군	-2.28%
증평군	0.10%	부여군	-2.20%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 3> 65 (1995 ~2010)



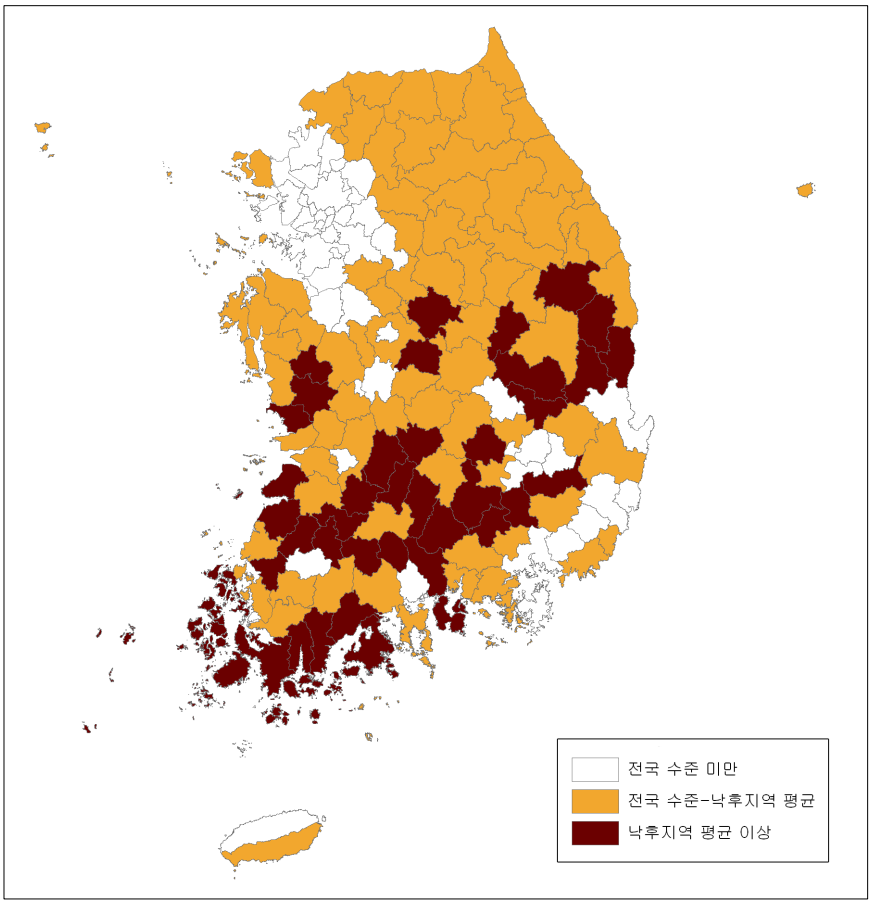
· 전국 수준 : 5.4%p · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : 15.1%p

< 4> 65 (1995 ~2010)

구 분	증가량	구 분	증가량	구 분	증가량
전 국	5.4%p	천안시	2.08%p	서천군	16.92%p
낙후지역 평균	15.1%p	공주시	8.25%p	청양군	17.05%p
서울특별시	5.43%p	보령시	10.73%p	예산군	13.16%p
부산광역시(구부)	6.87%p	아산시	1.19%p	정읍시	11.44%p
기장군	5.46%p	서산시	6.20%p	남원시	11.73%p
대구광역시(구부)	5.22%p	논산시	10.35%p	김제시	14.33%p
달성군	3.21%p	계룡시	1.74%p	진안군	18.61%p
인천광역시(구부)	3.97%p	연기군	5.65%p	무주군	16.81%p
강화군	13.75%p	홍성군	11.03%p	장수군	16.34%p
옹진군	5.62%p	태안군	13.33%p	임실군	19.94%p
광주광역시	4.46%p	당진군	5.81%p	순창군	17.81%p
대전광역시	4.26%p	전주시	4.81%p	고창군	17.45%p
울산광역시(구부)	1.88%p	군산시	5.93%p	부안군	15.83%p
울주군	2.58%p	익산시	6.20%p	나주시	14.01%p
수원시	3.47%p	완주군	7.45%p	담양군	16.53%p
성남시	4.69%p	목포시	5.51%p	곡성군	18.32%p
의정부시	5.79%p	여수시	6.79%p	구례군	18.48%p
안양시	4.03%p	순천시	4.85%p	고흥군	21.24%p
부천시	3.90%p	광양시	3.69%p	보성군	20.35%p
광명시	4.06%p	영암군	8.63%p	화순군	10.12%p
평택시	4.45%p	포항시	5.22%p	장흥군	17.43%p
동두천시	7.81%p	경주시	7.58%p	강진군	16.66%p
안산시	3.58%p	김천시	9.46%p	해남군	16.97%p
고양시	4.54%p	안동시	8.69%p	무안군	8.26%p
과천시	3.41%p	구미시	1.90%p	함평군	19.53%p
구리시	3.89%p	경산시	4.27%p	영광군	15.56%p
남양주시	3.68%p	칠곡군	3.03%p	장성군	15.39%p
오산시	2.20%p	진주시	5.87%p	완도군	18.67%p
시흥시	1.71%p	통영시	5.56%p	진도군	19.82%p
군포시	4.17%p	사천시	7.70%p	신안군	24.90%p
의왕시	4.03%p	김해시	2.27%p	영주시	10.45%p
하남시	4.76%p	거제시	0.49%p	영천시	12.42%p
용인시	3.83%p	양산시	4.41%p	상주시	12.52%p
파주시	3.14%p	창원시	4.35%p	문경시	14.00%p
이천시	4.43%p	함안군	7.81%p	군위군	21.06%p
안성시	3.95%p	제주시	4.97%p	의성군	20.63%p
김포시	3.45%p	서귀포시	10.05%p	청송군	19.10%p
화성시	-0.86%p	연천군	11.98%p	영양군	19.64%p
광주시	2.80%p	태백시	10.11%p	영덕군	17.69%p
양주시	4.67%p	삼척시	10.20%p	청도군	16.85%p
포천시	6.18%p	횡성군	12.09%p	고령군	10.53%p
여주군	7.38%p	영월군	13.80%p	성주군	13.83%p
가평군	9.75%p	평창군	11.81%p	예천군	17.15%p
양평군	8.89%p	정선군	12.32%p	봉화군	16.79%p
춘천시	5.79%p	철원군	9.12%p	울진군	12.94%p
원주시	4.66%p	화천군	9.59%p	울릉군	11.28%p
강릉시	7.05%p	양구군	9.91%p	밀양시	11.23%p
동해시	7.48%p	인제군	8.33%p	의령군	19.67%p
속초시	7.16%p	고성군(강원)	12.27%p	창녕군	15.13%p
홍천군	10.58%p	양양군	12.02%p	고성군(경남)	10.94%p
청주시	3.80%p	보은군	16.59%p	남해군	15.94%p
충주시	7.31%p	옥천군	11.80%p	하동군	15.64%p
제천시	8.03%p	영동군	13.75%p	산청군	18.05%p
청원군	3.95%p	괴산군	17.26%p	함양군	14.51%p
진천군	5.65%p	단양군	14.45%p	거창군	11.40%p
음성군	6.38%p	금산군	12.50%p	합천군	20.57%p
증평군	6.24%p	부여군	15.56%p		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 4> 65 (2010)



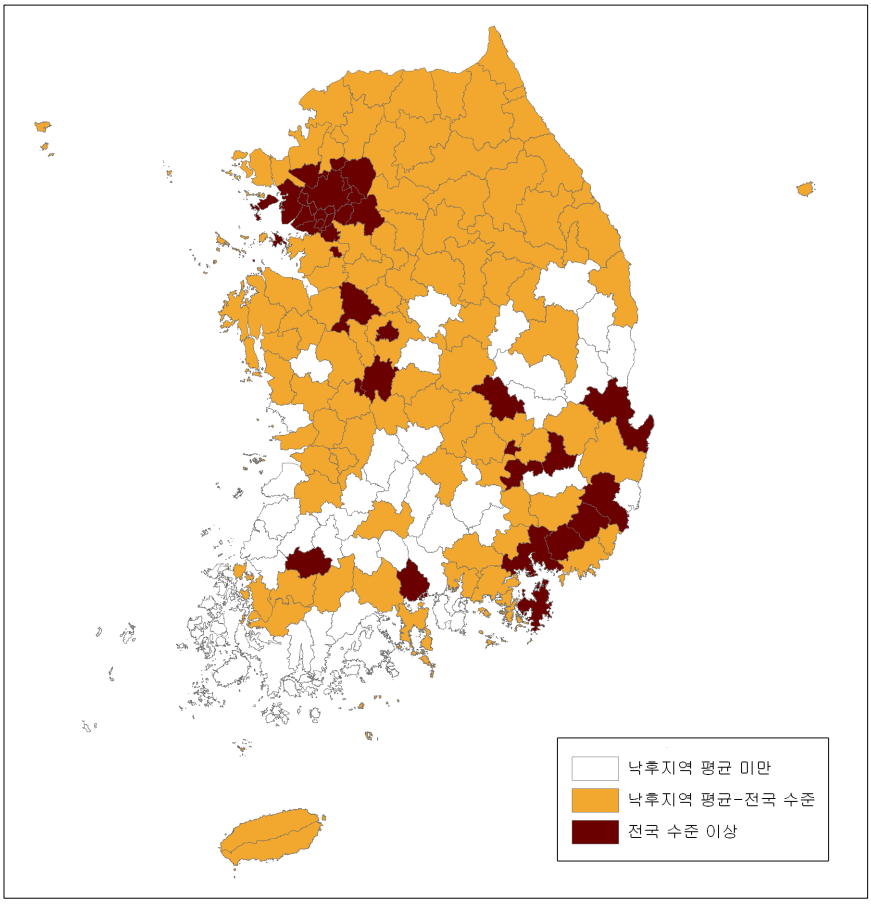
・전국 수준 : 11.3% ・낙후지역(76개 시·군) 평균 : 28.8%

< 5> 65 (2010)

구 분	비 율	구 분	비 율	구 분	비 율
전 국	11.3%	천안시	7.86%	서천군	30.74%
낙후지역 평균	28.8%	공주시	19.21%	청양군	32.65%
서울특별시	9.64%	보령시	20.16%	예산군	24.85%
부산광역시(구부)	11.33%	아산시	10.00%	정읍시	23.62%
기장군	13.54%	서산시	14.80%	남원시	23.56%
대구광역시(구부)	9.64%	논산시	21.39%	김제시	27.91%
달성군	10.21%	계룡시	6.99%	진안군	36.17%
인천광역시(구부)	8.11%	연기군	16.45%	무주군	31.54%
강화군	27.41%	홍성군	22.10%	장수군	32.61%
옹진군	22.46%	태안군	23.98%	임실군	37.71%
광주광역시	9.08%	당진군	16.63%	순창군	35.38%
대전광역시	8.79%	전주시	9.77%	고창군	31.88%
울산광역시(구부)	5.21%	군산시	12.88%	부안군	29.67%
울주군	10.35%	익산시	13.44%	나주시	27.71%
수원시	7.04%	완주군	19.43%	담양군	30.25%
성남시	8.64%	목포시	10.65%	곡성군	34.73%
의정부시	10.05%	여수시	13.41%	구례군	33.09%
안양시	8.01%	순천시	12.09%	고흥군	38.19%
부천시	7.57%	광양시	9.81%	보성군	36.48%
광명시	8.19%	영암군	22.85%	화순군	23.84%
평택시	10.29%	포항시	10.43%	장흥군	33.58%
동두천시	14.13%	경주시	16.43%	강진군	32.40%
안산시	6.55%	김천시	20.10%	해남군	30.04%
고양시	9.40%	안동시	19.35%	무안군	21.09%
과천시	9.25%	구미시	6.07%	함평군	35.75%
구리시	8.06%	경산시	11.05%	영광군	27.89%
남양주시	9.48%	칠곡군	11.83%	장성군	29.82%
오산시	6.09%	진주시	12.02%	완도군	31.00%
시흥시	6.25%	통영시	12.91%	진도군	33.71%
군포시	7.87%	사천시	17.03%	신안군	37.08%
의왕시	8.39%	김해시	7.54%	영주시	20.45%
하남시	9.59%	거제시	7.08%	영천시	23.71%
용인시	8.97%	양산시	9.14%	상주시	26.70%
파주시	11.20%	창원시	8.31%	문경시	25.78%
이천시	10.62%	함안군	20.68%	군위군	39.43%
안성시	12.75%	제주시	11.25%	의성군	38.54%
김포시	10.65%	서귀포시	17.70%	청송군	33.32%
화성시	7.65%	연천군	21.20%	영양군	35.28%
광주시	9.28%	태백시	15.62%	영덕군	33.46%
양주시	10.87%	삼척시	19.43%	청도군	33.63%
포천시	14.05%	횡성군	24.91%	고령군	26.15%
여주군	16.50%	영월군	24.97%	성주군	29.59%
가평군	21.02%	평창군	22.14%	예천군	34.64%
양평군	21.24%	정선군	21.20%	봉화군	33.01%
춘천시	12.90%	철원군	17.93%	울진군	25.97%
원주시	11.33%	화천군	19.10%	울릉군	20.93%
강릉시	14.54%	양구군	18.92%	밀양시	22.59%
동해시	14.27%	인제군	17.38%	의령군	36.64%
속초시	13.37%	고성군(강원)	22.79%	창녕군	29.45%
홍천군	21.10%	양양군	23.45%	고성군(경남)	25.76%
청주시	8.15%	보은군	32.62%	남해군	34.55%
충주시	15.13%	옥천군	24.77%	하동군	31.85%
제천시	15.76%	영동군	27.16%	산청군	33.77%
청원군	15.58%	괴산군	33.53%	함양군	31.03%
진천군	16.53%	단양군	25.57%	거창군	24.82%
음성군	17.09%	금산군	25.48%	합천군	37.33%
증평군	14.07%	부여군	29.34%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 5> 15 ~64 (1995 ~2010)



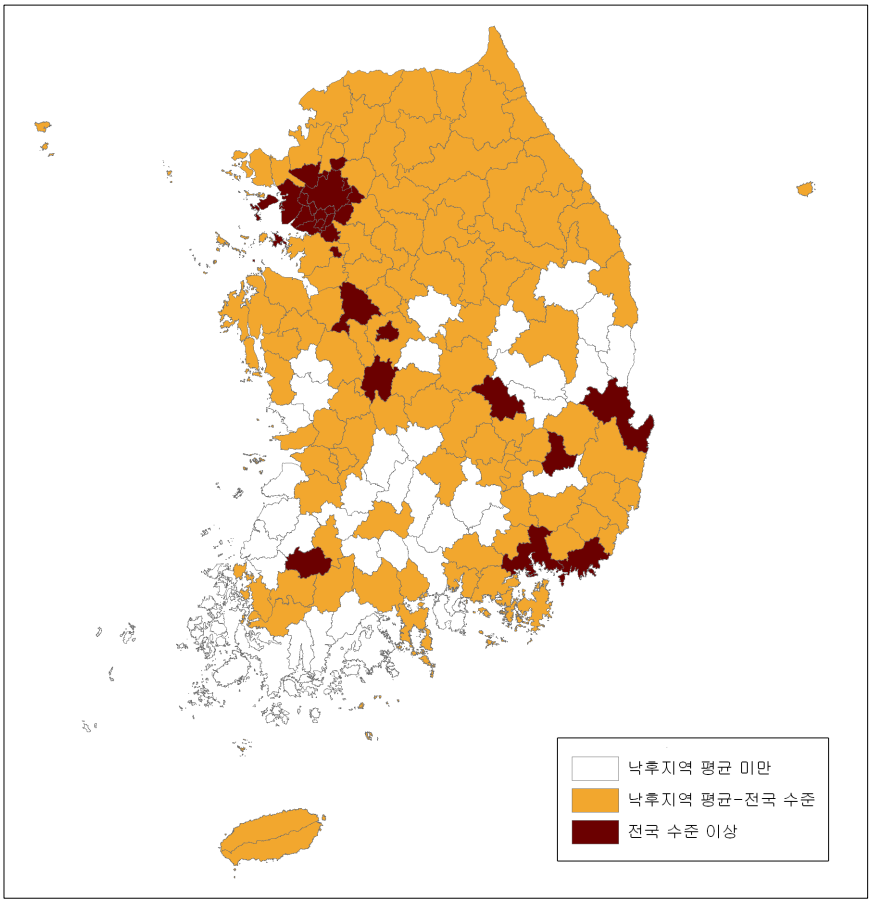
· 전국 수준 : 1.4%p · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : -8.5%p

< 6> 15 ~64 (1995 ~2010)

구 분	증가량	구 분	증가량	구 분	증가량
전 국	1.4%p	천안시	3.98%p	서천군	-10.00%p
낙후지역 평균	-8.5%p	공주시	-1.02%p	청양군	-9.62%p
서울특별시	1.70%p	보령시	-5.04%p	예산군	-6.52%p
부산광역시(구부)	-0.86%p	아산시	0.24%p	정읍시	-6.71%p
기장군	0.13%p	서산시	-1.52%p	남원시	-6.83%p
대구광역시(구부)	-3.97%p	논산시	-4.50%p	김제시	-8.17%p
달성군	2.22%p	계룡시	5.81%p	진안군	-12.05%p
인천광역시(구부)	2.94%p	연기군	-0.94%p	무주군	-10.77%p
강화군	-6.67%p	홍성군	-5.37%p	장수군	-9.55%p
옹진군	-0.76%p	태안군	-5.39%p	임실군	-12.16%p
광주광역시	1.87%p	당진군	-1.66%p	순창군	-12.77%p
대전광역시	2.96%p	전주시	1.27%p	고창군	-10.31%p
울산광역시(구부)	-8.84%p	군산시	-0.51%p	부안군	-8.69%p
울주군	2.40%p	익산시	0.69%p	나주시	-8.32%p
수원시	4.34%p	완주군	-5.60%p	담양군	-11.00%p
성남시	4.72%p	목포시	0.58%p	곡성군	-14.06%p
의정부시	2.56%p	여수시	1.05%p	구례군	-13.21%p
안양시	5.52%p	순천시	1.01%p	고흥군	-13.66%p
부천시	7.25%p	광양시	4.33%p	보성군	-14.31%p
광명시	4.59%p	영암군	-4.85%p	화순군	-8.35%p
평택시	0.48%p	포항시	3.85%p	장흥군	-9.95%p
동두천시	-2.46%p	경주시	-1.55%p	강진군	-8.79%p
안산시	7.53%p	김천시	-3.44%p	해남군	-10.38%p
고양시	4.65%p	안동시	-3.05%p	무안군	-5.27%p
과천시	4.31%p	구미시	4.73%p	함평군	-14.17%p
구리시	4.30%p	경산시	2.10%p	영광군	-8.60%p
남양주시	2.18%p	칠곡군	0.55%p	장성군	-9.95%p
오산시	2.45%p	진주시	0.30%p	완도군	-11.44%p
시흥시	7.60%p	통영시	0.89%p	진도군	-13.19%p
군포시	5.65%p	사천시	-2.79%p	신안군	-16.12%p
의왕시	6.84%p	김해시	3.55%p	영주시	-3.93%p
하남시	4.93%p	거제시	5.65%p	영천시	-5.68%p
용인시	0.32%p	양산시	3.60%p	상주시	-6.68%p
파주시	-0.42%p	창원시	4.22%p	문경시	-7.62%p
이천시	0.77%p	함안군	-4.38%p	군위군	-12.49%p
안성시	0.25%p	제주시	-0.56%p	의성군	-11.94%p
김포시	1.20%p	서귀포시	-5.57%p	청송군	-10.02%p
화성시	-1.70%p	연천군	-4.20%p	영양군	-12.12%p
광주시	3.33%p	태백시	-2.56%p	영덕군	-11.19%p
양주시	0.27%p	삼척시	-3.23%p	청도군	-9.52%p
포천시	0.84%p	횡성군	-4.97%p	고령군	-5.72%p
여주군	-1.00%p	영월군	-5.67%p	성주군	-6.05%p
가평군	-2.35%p	평창군	-5.57%p	예천군	-9.64%p
양평군	-2.24%p	정선군	-3.04%p	봉화군	-8.52%p
춘천시	-0.86%p	철원군	-2.80%p	울진군	-7.15%p
원주시	0.76%p	화천군	-1.59%p	울릉군	-2.96%p
강릉시	-0.95%p	양구군	-3.39%p	밀양시	-4.48%p
동해시	-1.18%p	인제군	-1.41%p	의령군	-15.75%p
속초시	-1.56%p	고성군(강원)	-3.72%p	창녕군	-8.38%p
홍천군	-3.21%p	양양군	-5.00%p	고성군(경남)	-4.89%p
청주시	2.96%p	보은군	-9.07%p	남해군	-9.29%p
충주시	-0.30%p	옥천군	-6.58%p	하동군	-8.88%p
제천시	-0.05%p	영동군	-7.57%p	산청군	-13.53%p
청원군	-1.68%p	괴산군	-8.90%p	함양군	-9.39%p
진천군	-0.77%p	단양군	-6.21%p	거창군	-6.97%p
음성군	-0.93%p	금산군	-6.79%p	합천군	-14.55%p
증평군	0.74%p	부여군	-7.85%p		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 6> 15 ~64 (2010)



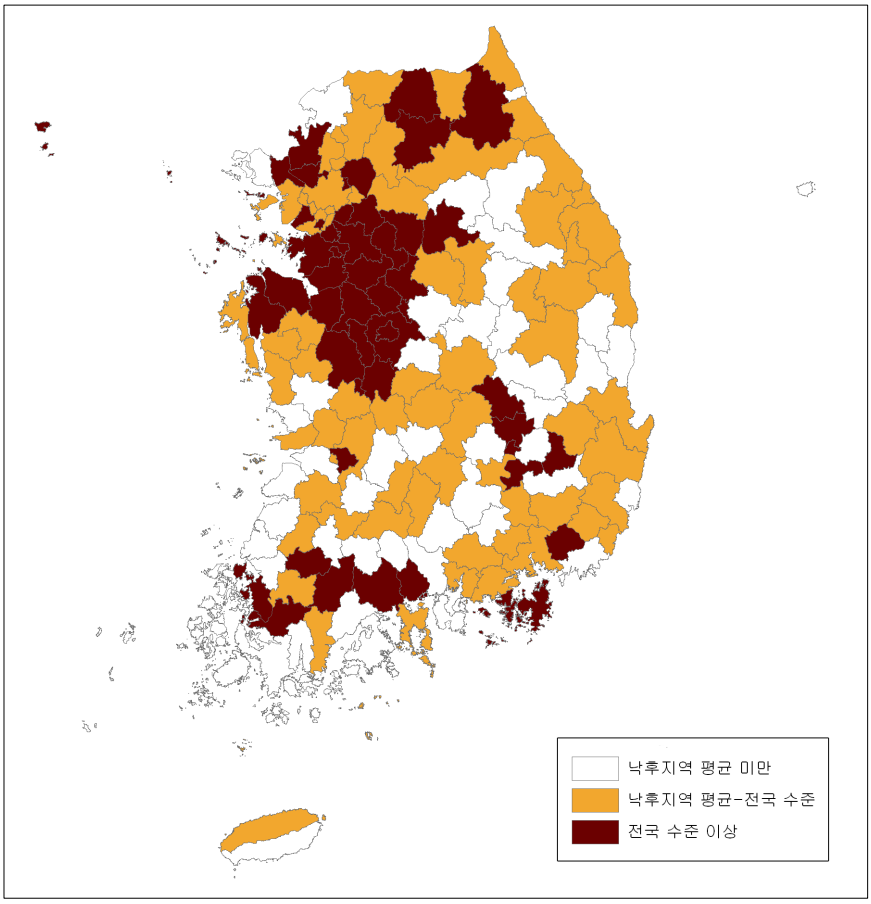
· 전국 수준 : 72.5% · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : 58.8%

< 7> 15 ~64 (2010)

구 분	비 율	구 분	비 율	구 분	비 율
전 국	72.5%	천안시	73.69%	서천군	57.44%
낙후지역 평균	58.8%	공주시	67.46%	청양군	56.10%
서울특별시	76.28%	보령시	64.60%	예산군	62.09%
부산광역시(구부)	72.75%	아산시	71.51%	정읍시	60.77%
기장군	69.66%	서산시	66.83%	남원시	60.42%
대구광역시(구부)	68.83%	논산시	64.30%	김제시	59.43%
달성군	70.72%	계룡시	69.85%	진안군	52.47%
인천광역시(구부)	72.90%	연기군	68.71%	무주군	55.98%
강화군	61.06%	홍성군	63.55%	장수군	54.70%
옹진군	65.75%	태안군	63.49%	임실군	51.26%
광주광역시	72.56%	당진군	66.90%	순창군	51.65%
대전광역시	73.98%	전주시	72.24%	고창군	55.82%
울산광역시(구부)	62.75%	군산시	70.01%	부안군	57.59%
울주군	70.06%	익산시	70.06%	나주시	59.40%
수원시	75.16%	완주군	64.54%	담양군	59.08%
성남시	75.60%	목포시	70.74%	곡성군	53.84%
의정부시	72.72%	여수시	69.27%	구례군	54.38%
안양시	75.53%	순천시	69.18%	고흥군	51.32%
부천시	76.27%	광양시	69.87%	보성군	51.76%
광명시	74.36%	영암군	61.45%	화순군	59.16%
평택시	70.60%	포항시	73.61%	장흥군	53.39%
동두천시	68.81%	경주시	68.69%	강진군	55.09%
안산시	75.10%	김천시	65.74%	해남군	56.52%
고양시	72.65%	안동시	66.66%	무안군	62.63%
과천시	72.77%	구미시	74.32%	함평군	53.12%
구리시	74.04%	경산시	74.03%	영광군	57.98%
남양주시	70.52%	칠곡군	69.42%	장성군	57.06%
오산시	73.12%	진주시	71.69%	완도군	56.08%
시흥시	73.75%	통영시	70.23%	진도군	53.67%
군포시	74.00%	사천시	66.38%	신안군	54.58%
의왕시	74.39%	김해시	71.48%	영주시	65.50%
하남시	74.38%	거제시	72.44%	영천시	63.88%
용인시	70.52%	양산시	71.81%	상주시	60.85%
파주시	69.60%	창원시	74.52%	문경시	61.31%
이천시	70.57%	함안군	63.46%	군위군	52.91%
안성시	70.38%	제주시	69.24%	의성군	53.45%
김포시	70.58%	서귀포시	64.52%	청송군	57.02%
화성시	69.20%	연천군	64.95%	영양군	55.04%
광주시	72.11%	태백시	69.39%	영덕군	56.33%
양주시	69.55%	삼척시	66.98%	청도군	57.49%
포천시	69.26%	횡성군	62.19%	고령군	61.50%
여주군	67.30%	영월군	62.38%	성주군	59.92%
가평군	64.79%	평창군	63.83%	예천군	55.38%
양평군	65.06%	정선군	65.50%	봉화군	56.72%
춘천시	71.30%	철원군	65.28%	울진군	59.87%
원주시	71.10%	화천군	65.51%	울릉군	67.22%
강릉시	70.44%	양구군	64.51%	밀양시	64.24%
동해시	68.92%	인제군	65.72%	의령군	53.13%
속초시	69.61%	고성군(강원)	65.78%	창녕군	59.20%
홍천군	64.12%	양양군	64.03%	고성군(경남)	62.00%
청주시	73.87%	보은군	55.66%	남해군	54.77%
충주시	69.26%	옥천군	61.61%	하동군	55.87%
제천시	69.15%	영동군	60.77%	산청군	55.88%
청원군	67.19%	괴산군	56.55%	함양군	56.14%
진천군	66.21%	단양군	61.77%	거창군	60.76%
음성군	66.36%	금산군	62.02%	합천군	52.33%
증평군	67.96%	부여군	58.10%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 7> 20 ~49 (1995 ~2010)



· 전국 수준 : -3.1%p · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : -7.2%p

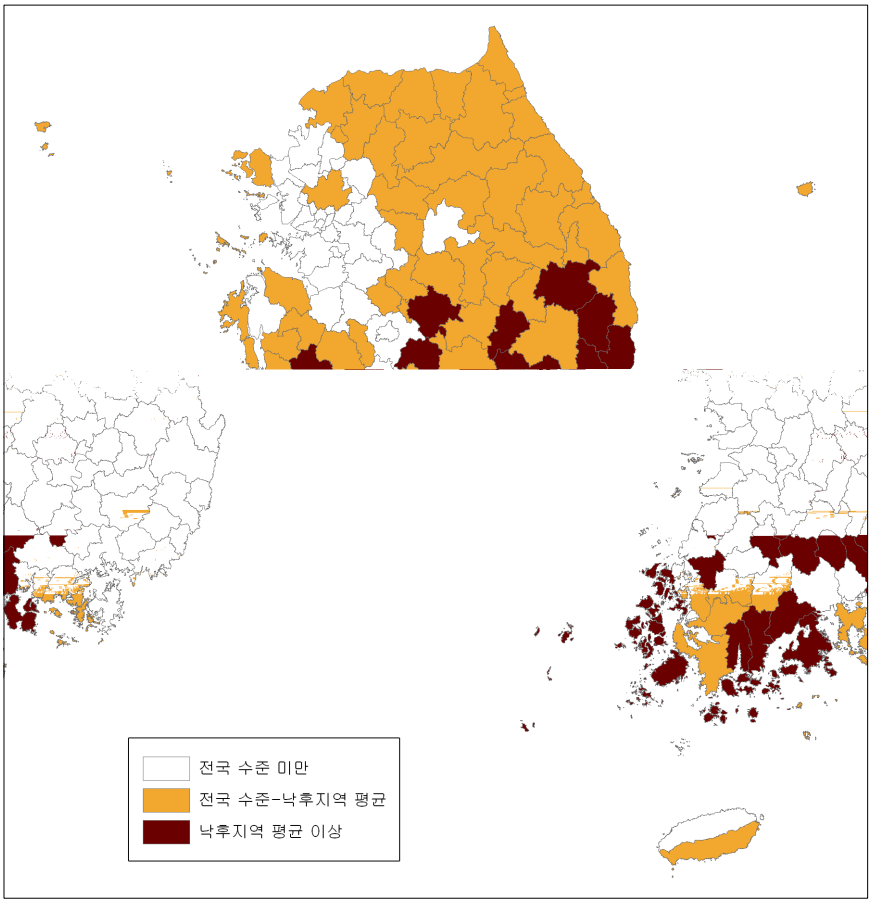
구 분	증가량	구 분	증가량	구 분	증가량
전 국	-3.1%p	천안시	1.76%p	서천군	-9.59%p
낙후지역 평균	-7.2%p	공주시	-1.96%p	청양군	-6.80%p
서울특별시	-3.56%p	보령시	-6.34%p	예산군	-6.35%p
부산광역시(구부)	-7.91%p	아산시	5.06%p	정읍시	-4.67%p
기장군	-3.97%p	서산시	-1.22%p	남원시	-6.24%p
대구광역시(구부)	-8.35%p	논산시	-5.39%p	김제시	-7.24%p
달성군	-1.96%p	계룡시	-0.06%p	진안군	-7.54%p
인천광역시(구부)	-4.58%p	연기군	-0.45%p	무주군	-7.88%p
강화군	-8.56%p	홍성군	-4.86%p	장수군	-6.84%p
옹진군	-1.51%p	태안군	-6.26%p	임실군	-8.84%p
광주광역시	-2.22%p	당진군	1.53%p	순창군	-6.93%p
대전광역시	-2.50%p	전주시	-2.99%p	고창군	-7.26%p
울산광역시(구부)	-12.61%p	군산시	-3.86%p	부안군	-7.26%p
울주군	-3.83%p	익산시	-3.74%p	나주시	-6.07%p
수원시	-1.97%p	완주군	-3.17%p	담양군	-10.13%p
성남시	-2.26%p	목포시	-1.91%p	곡성군	-9.40%p
의정부시	-5.21%p	여수시	-5.10%p	구례군	-9.92%p
안양시	-3.50%p	순천시	-2.29%p	고흥군	-11.20%p
부천시	-3.14%p	광양시	-2.53%p	보성군	-10.23%p
광명시	-3.40%p	영암군	3.85%p	화순군	-2.58%p
평택시	-2.53%p	포항시	-5.00%p	장흥군	-5.87%p
동두천시	-5.72%p	경주시	-5.13%p	강진군	-7.31%p
안산시	-3.36%p	김천시	-5.39%p	해남군	-7.73%p
고양시	-2.90%p	안동시	-3.48%p	무안군	-0.31%p
과천시	-5.73%p	구미시	0.67%p	함평군	-8.82%p
구리시	-2.89%p	경산시	-0.76%p	영광군	-7.33%p
남양주시	-2.83%p	칠곡군	2.48%p	장성군	-5.75%p
오산시	1.96%p	진주시	-3.31%p	완도군	-7.95%p
시흥시	1.16%p	통영시	-2.70%p	진도군	-7.65%p
군포시	-2.70%p	사천시	-3.69%p	신안군	-12.94%p
의왕시	-4.15%p	김해시	-1.11%p	영주시	-6.32%p
하남시	-4.34%p	거제시	2.36%p	영천시	-5.75%p
용인시	-2.56%p	양산시	-3.85%p	상주시	-6.05%p
파주시	0.42%p	창원시	-4.20%p	문경시	-7.47%p
이천시	-0.68%p	함안군	-3.11%p	군위군	-11.16%p
안성시	1.23%p	제주시	-3.59%p	의성군	-11.12%p
김포시	-2.70%p	서귀포시	-8.51%p	청송군	-10.13%p
화성시	3.78%p	연천군	-7.24%p	영양군	-9.93%p
광주시	-1.42%p	태백시	-4.43%p	영덕군	-8.48%p
양주시	-3.89%p	삼척시	-5.29%p	청도군	-8.49%p
포천시	-3.12%p	횡성군	-7.50%p	고령군	-3.54%p
여주군	-2.89%p	영월군	-7.45%p	성주군	-9.24%p
가평군	-6.12%p	평창군	-7.60%p	예천군	-7.48%p
양평군	-4.61%p	정선군	-4.65%p	봉화군	-6.45%p
춘천시	-2.78%p	철원군	-3.45%p	울진군	-6.55%p
원주시	-1.80%p	화천군	-0.15%p	울릉군	-8.87%p
강릉시	-4.73%p	양구군	-5.39%p	밀양시	-6.96%p
동해시	-5.32%p	인제군	-2.78%p	의령군	-11.06%p
속초시	-7.24%p	고성군(강원)	-6.84%p	창녕군	-6.82%p
홍천군	-4.73%p	양양군	-4.67%p	고성군(경남)	-4.00%p
청주시	-1.67%p	보은군	-8.73%p	남해군	-7.66%p
충주시	-3.51%p	옥천군	-5.56%p	하동군	-7.43%p
제천시	-4.78%p	영동군	-6.25%p	산청군	-10.73%p
청원군	1.95%p	괴산군	-9.28%p	함양군	-4.48%p
진천군	0.58%p	단양군	-9.32%p	거창군	-4.83%p
음성군	-1.41%p	금산군	-5.40%p		

< 9> 20 ~49 (2010)

구 분	비 율	구 분	비 율	구 분	비 율
전 국	47.1%	천안시	51.83%	서천군	27.85%
낙후지역 평균	30.4%	공주시	38.46%	청양군	27.58%
서울특별시	50.60%	보령시	36.75%	예산군	32.90%
부산광역시(구부)	44.09%	아산시	51.02%	정읍시	34.07%
기장군	43.87%	서산시	43.07%	남원시	33.75%
대구광역시(구부)	43.83%	논산시	35.51%	김제시	31.34%
달성군	47.03%	계룡시	48.18%	진안군	25.24%
인천광역시(구부)	48.63%	연기군	43.42%	무주군	28.69%
강화군	30.75%	홍성군	35.07%	장수군	26.14%
옹진군	38.38%	태안군	33.25%	임실군	24.21%
광주광역시	48.04%	당진군	42.58%	순창군	24.90%
대전광역시	48.99%	전주시	46.40%	고창군	26.54%
울산광역시(구부)	41.12%	군산시	43.97%	부안군	28.80%
울주군	46.37%	익산시	43.37%	나주시	31.46%
수원시	52.50%	완주군	39.26%	담양군	29.85%
성남시	51.00%	목포시	45.52%	곡성군	25.85%
의정부시	47.88%	여수시	41.74%	구례군	26.56%
안양시	49.89%	순천시	43.54%	고흥군	22.23%
부천시	50.93%	광양시	46.34%	보성군	23.87%
광명시	50.26%	영암군	38.09%	화순군	35.39%
평택시	48.00%	포항시	45.57%	장흥군	25.93%
동두천시	44.18%	경주시	41.65%	강진군	25.77%
안산시	52.29%	김천시	37.55%	해남군	28.47%
고양시	49.29%	안동시	38.51%	무안군	36.72%
과천시	47.63%	구미시	53.65%	함평군	24.73%
구리시	50.14%	경산시	48.96%	영광군	29.77%
남양주시	47.68%	칠곡군	49.56%	장성군	30.70%
오산시	54.82%	진주시	44.73%	완도군	28.01%
시흥시	53.42%	통영시	43.81%	진도군	26.17%
군포시	50.86%	사천시	40.72%	신안군	24.36%
의왕시	48.92%	김해시	49.33%	영주시	35.65%
하남시	47.77%	거제시	51.79%	영천시	35.91%
용인시	49.16%	양산시	48.16%	상주시	31.96%
파주시	47.94%	창원시	48.59%	문경시	31.98%
이천시	48.04%	함안군	37.12%	군위군	22.75%
안성시	47.09%	제주시	45.38%	의성군	22.42%
김포시	46.64%	서귀포시	38.25%	청송군	27.30%
화성시	51.15%	연천군	37.53%	영양군	24.99%
광주시	47.56%	태백시	40.86%	영덕군	27.31%
양주시	46.39%	삼척시	37.78%	청도군	25.99%
포천시	43.49%	횡성군	32.20%	고령군	34.18%
여주군	41.06%	영월군	31.94%	성주군	29.08%
가평군	36.35%	평창군	35.10%	예천군	25.87%
양평군	35.57%	정선군	36.61%	봉화군	28.09%
춘천시	45.77%	철원군	40.18%	울진군	33.46%
원주시	46.63%	화천군	44.30%	울릉군	36.23%
강릉시	42.49%	양구군	40.56%	밀양시	34.51%
동해시	41.83%	인제군	41.84%	의령군	25.76%
속초시	42.70%	고성군(강원)	36.21%	창녕군	29.94%
홍천군	36.76%	양양군	35.38%	고성군(경남)	33.75%
청주시	49.73%	보은군	26.71%	남해군	25.42%
충주시	42.56%	옥천군	33.71%	하동군	27.96%
제천시	40.52%	영동군	32.51%	산청군	26.20%
청원군	43.85%	괴산군	26.07%	함양군	29.06%
진천군	43.21%	단양군	31.84%	거창군	32.33%
음성군	41.86%	금산군	33.54%	합천군	24.69%
증평군	43.95%	부여군	28.38%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 9> (1995 ~2010)



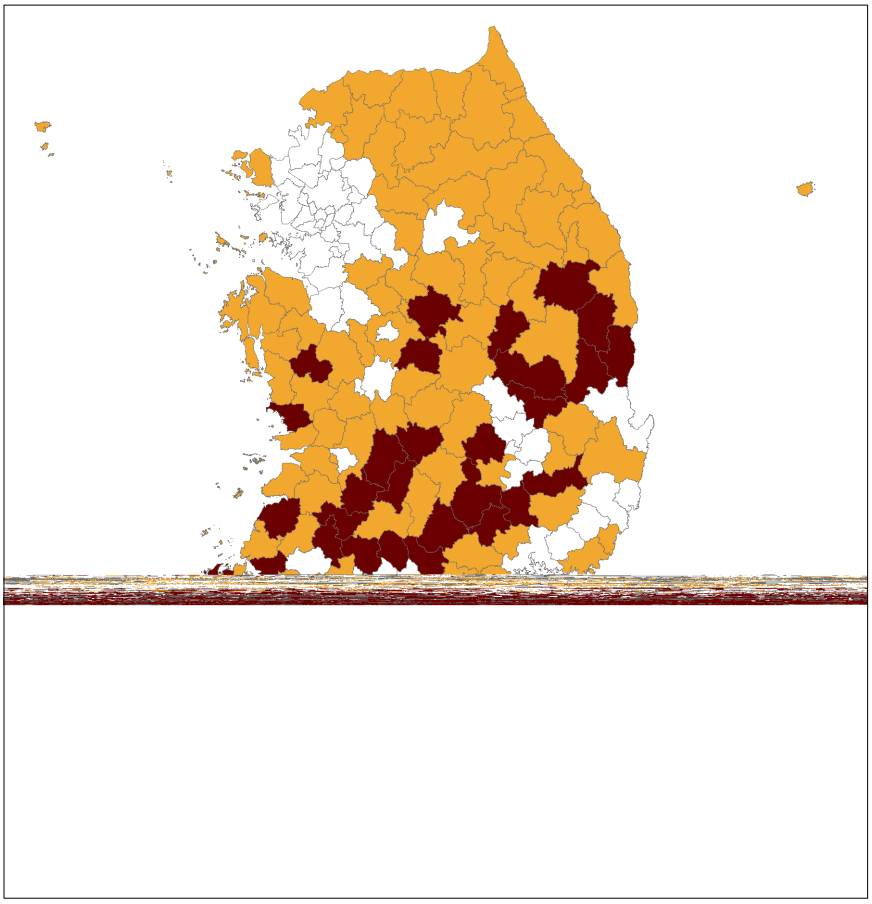
· 전국 수준 : 43.9%p · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : 170.8%p

< 10> (1995 ~2010)

구 분	증가량	구 분	증가량	구 분	증가량
전 국	43.9%p	천안시	19.01%p	서천군	186.49%p
낙후지역 평균	170.8%p	공주시	90.89%p	청양군	206.80%p
서울특별시	48.64%p	보령시	87.22%p	예산군	130.93%p
부산광역시(구부)	50.87%p	아산시	9.81%p	정읍시	91.41%p
기장군	44.53%p	서산시	43.28%p	남원시	90.51%p
대구광역시(구부)	25.36%p	논산시	94.66%p	김제시	148.30%p
달성군	24.99%p	계룡시	13.10%p	진안군	220.28%p
인천광역시(구부)	26.73%p	연기군	55.62%p	무주군	173.21%p
강화군	164.43%p	홍성군	98.68%p	장수군	173.52%p
옹진군	89.44%p	태안군	139.25%p	임실군	247.59%p
광주광역시	30.73%p	당진군	48.53%p	순창군	175.19%p
대전광역시	32.51%p	전주시	33.70%p	고창군	184.99%p
울산광역시(구부)	2.99%p	군산시	44.42%p	부안군	163.40%p
울주군	21.22%p	익산시	50.50%p	나주시	141.23%p
수원시	25.63%p	완주군	54.18%p	담양군	198.86%p
성남시	39.09%p	목포시	36.44%p	곡성군	199.11%p
의정부시	41.66%p	여수시	51.14%p	구례군	181.98%p
안양시	33.38%p	순천시	35.11%p	고흥군	270.34%p
부천시	33.42%p	광양시	26.69%p	보성군	219.54%p
광명시	31.09%p	영암군	72.58%p	화순군	67.20%p
평택시	29.54%p	포항시	44.55%p	장흥군	178.97%p
동두천시	54.66%p	경주시	68.08%p	강진군	181.90%p
안산시	25.62%p	김천시	89.23%p	해남군	158.19%p
고양시	34.48%p	안동시	84.04%p	무안군	62.90%p
과천시	28.72%p	구미시	15.08%p	함평군	222.86%p
구리시	29.06%p	경산시	42.19%p	영광군	138.98%p
남양주시	24.96%p	칠곡군	23.70%p	장성군	149.57%p
오산시	13.99%p	진주시	46.38%p	완도군	178.80%p
시흥시	15.76%p	통영시	45.05%p	진도군	195.13%p
군포시	30.17%p	사천시	59.28%p	신안군	373.46%p
의왕시	33.18%p	김해시	16.30%p	영주시	96.92%p
하남시	41.08%p	거제시	9.83%p	영천시	132.11%p
용인시	22.86%p	양산시	30.50%p	상주시	136.99%p
파주시	21.55%p	창원시	33.00%p	문경시	138.68%p
이천시	30.67%p	함안군	63.66%p	군위군	401.72%p
안성시	33.79%p	제주시	31.40%p	의성군	373.59%p
김포시	25.99%p	서귀포시	65.15%p	청송군	268.96%p
화성시	-8.26%p	연천군	110.52%p	영양군	273.21%p
광주시	23.68%p	태백시	79.77%p	영덕군	233.24%p
양주시	30.21%p	삼척시	98.07%p	청도군	275.31%p
포천시	50.97%p	횡성군	129.14%p	고령군	120.81%p
여주군	61.48%p	영월군	143.60%p	성주군	195.64%p
가평군	95.98%p	평창군	106.85%p	예천군	247.00%p
양평군	94.35%p	정선군	120.12%p	봉화군	234.17%p
춘천시	47.32%p	철원군	68.64%p	울진군	118.08%p
원주시	35.47%p	화천군	83.48%p	울릉군	128.70%p
강릉시	61.37%p	양구군	75.11%p	밀양시	114.55%p
동해시	55.49%p	인제군	64.82%p	의령군	238.26%p
속초시	51.07%p	고성군(강원)	146.89%p	창녕군	180.44%p
홍천군	95.28%p	양양군	128.88%p	고성군(경남)	129.36%p
청주시	27.76%p	보은군	195.02%p	남해군	216.25%p
충주시	62.35%p	옥천군	113.03%p	하동군	174.27%p
제천시	70.95%p	영동군	151.63%p	산청군	220.65%p
청원군	30.79%p	괴산군	248.97%p	함양군	149.74%p
진천군	46.58%p	단양군	148.72%p	거창군	100.88%p
음성군	54.57%p	금산군	132.61%p	합천군	258.38%p
증평군	46.92%p	부여군	165.66%p		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 10> (2010)



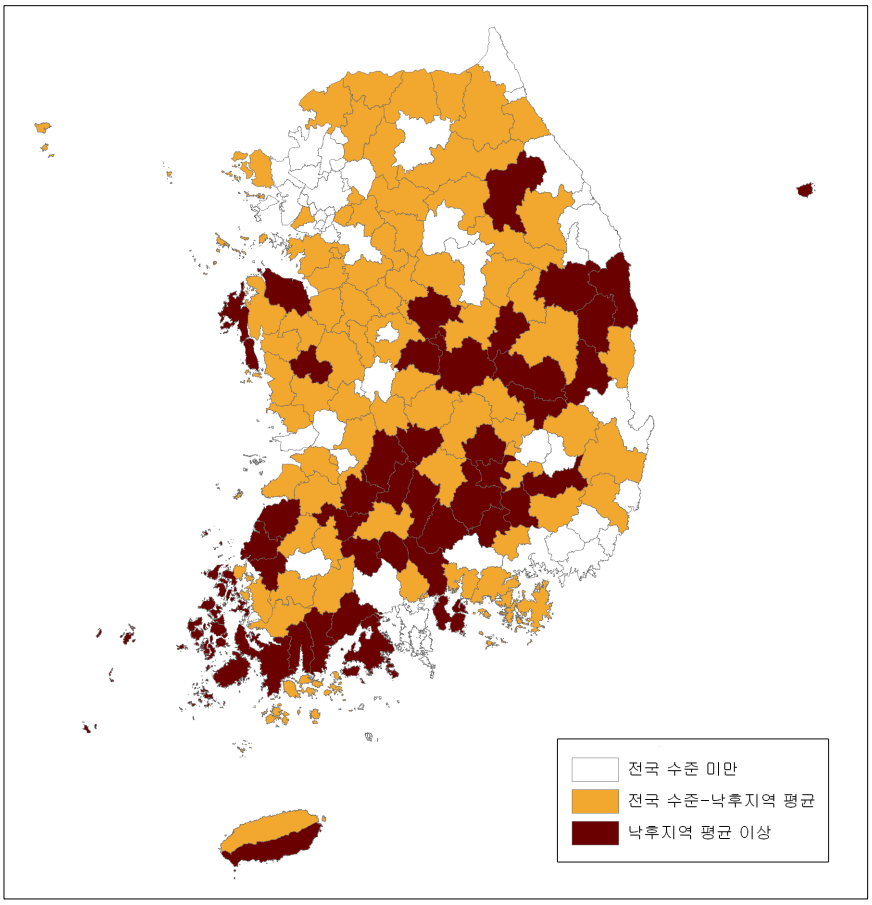
・전국 수준 : 69.7% ・낙후지역(76개 시·군) 평균 : 245.0%

< 11> (2010)

구 분	노령화지수	구 분	노령화지수	구 분	노령화지수
전 국	69.7%	천안시	42.58%	서천군	260.26%
낙후지역 평균	245.0%	공주시	144.20%	청양군	290.30%
서울특별시	68.54%	보령시	132.33%	예산군	190.27%
부산광역시(구부)	71.21%	아산시	54.11%	정읍시	151.31%
기장군	80.62%	서산시	80.61%	남원시	147.03%
대구광역시(구부)	44.78%	논산시	149.38%	김제시	220.46%
달성군	53.58%	계룡시	30.20%	진안군	318.28%
인천광역시(구부)	42.70%	연기군	110.91%	무주군	252.71%
강화군	237.93%	홍성군	154.01%	장수군	257.03%
옹진군	190.58%	태안군	191.29%	임실군	342.18%
광주광역시	49.46%	당진군	100.99%	순창군	272.66%
대전광역시	51.05%	전주시	54.33%	고창군	259.20%
울산광역시(구부)	16.28%	군산시	75.24%	부안군	233.04%
울주군	52.85%	익산시	81.42%	나주시	214.95%
수원시	39.60%	완주군	121.22%	담양군	283.63%
성남시	54.77%	목포시	57.25%	곡성군	303.76%
의정부시	58.32%	여수시	77.45%	구례군	264.09%
안양시	48.69%	순천시	64.54%	고흥군	364.16%
부천시	46.85%	광양시	48.29%	보성군	310.17%
광명시	46.91%	영암군	145.56%	화순군	140.25%
평택시	53.86%	포항시	65.37%	장흥군	257.75%
동두천시	82.83%	경주시	110.41%	강진군	259.15%
안산시	35.70%	김천시	141.95%	해남군	223.37%
고양시	52.37%	안동시	138.34%	무안군	129.49%
과천시	51.42%	구미시	30.98%	함평군	321.26%
구리시	45.03%	경산시	74.05%	영광군	197.46%
남양주시	47.41%	칠곡군	63.07%	장성군	227.34%
오산시	29.32%	진주시	73.78%	완도군	239.94%
시흥시	31.26%	통영시	76.58%	진도군	267.27%
군포시	43.43%	사천시	102.70%	신안군	444.60%
의왕시	48.70%	김해시	35.93%	영주시	145.56%
하남시	59.88%	거제시	34.60%	영천시	191.11%
용인시	43.73%	양산시	48.01%	상주시	214.55%
파주시	58.37%	창원시	48.41%	문경시	199.79%
이천시	56.45%	함안군	130.33%	군위군	514.84%
안성시	75.59%	제주시	57.66%	의성군	480.76%
김포시	56.75%	서귀포시	99.54%	청송군	344.90%
화성시	33.04%	연천군	153.16%	영양군	364.12%
광주시	49.82%	태백시	104.21%	영덕군	327.63%
양주시	55.50%	삼척시	142.98%	청도군	378.83%
포천시	84.15%	횡성군	193.22%	고령군	211.86%
여주군	101.86%	영월군	197.33%	성주군	281.80%
가평군	148.20%	평창군	157.78%	예천군	346.98%
양평군	155.00%	정선군	159.50%	봉화군	321.66%
춘천시	81.63%	철원군	106.77%	울진군	183.37%
원주시	64.47%	화천군	124.11%	울릉군	176.55%
강릉시	96.82%	양구군	114.13%	밀양시	171.54%
동해시	84.84%	인제군	102.77%	의령군	358.29%
속초시	78.51%	고성군(강원)	199.57%	창녕군	259.53%
홍천군	142.83%	양양군	187.42%	고성군(경남)	210.36%
청주시	45.36%	보은군	278.27%	남해군	323.61%
충주시	96.94%	옥천군	181.82%	하동군	259.42%
제천시	104.44%	영동군	225.13%	산청군	326.33%
청원군	90.38%	괴산군	337.97%	함양군	241.76%
진천군	95.74%	단양군	201.95%	거창군	172.08%
음성군	103.26%	금산군	203.91%	합천군	360.83%
증평군	78.28%	부여군	233.68%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 11> (2005)



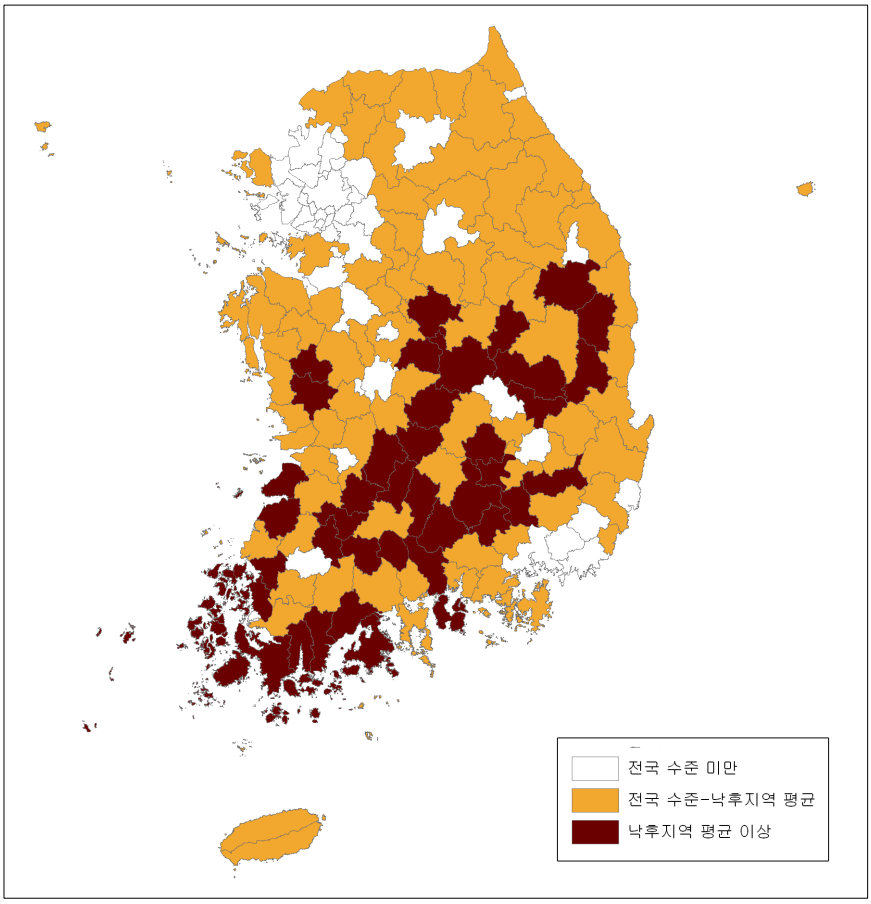
· 전국 수준 : 40.8% · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : 51.4%

< 12> (2005)

구 분	비 율	구 분	비 율	구 분	비 율
전 국	40.8%	천안시	42.71%	서천군	47.99%
낙후지역 평균	51.4%	공주시	42.64%	청양군	55.37%
서울특별시	40.77%	보령시	45.45%	예산군	49.57%
부산광역시(구부)	37.27%	아산시	49.00%	정읍시	43.02%
기장군	39.14%	서산시	48.67%	남원시	47.16%
대구광역시(구부)	36.36%	논산시	43.08%	김제시	47.19%
달성군	42.96%	계룡시	36.10%	진안군	58.94%
인천광역시(구부)	39.02%	연기군	42.24%	무주군	56.07%
강화군	49.39%	홍성군	49.54%	장수군	53.43%
옹진군	50.59%	태안군	55.42%	임실군	58.00%
광주광역시	36.90%	당진군	52.56%	순창군	58.66%
대전광역시	37.55%	전주시	34.56%	고창군	55.27%
울산광역시(구부)	39.48%	군산시	36.71%	부안군	49.86%
울주군	41.89%	익산시	36.73%	나주시	47.12%
수원시	40.56%	완주군	41.66%	담양군	50.93%
성남시	41.01%	목포시	35.56%	곡성군	56.59%
의정부시	39.57%	여수시	38.24%	구례군	53.05%
안양시	39.56%	순천시	39.37%	고흥군	58.28%
부천시	40.02%	광양시	41.83%	보성군	53.05%
광명시	39.52%	영암군	50.42%	화순군	44.87%
평택시	42.12%	포항시	40.73%	장흥군	53.42%
동두천시	40.60%	경주시	43.01%	강진군	53.77%
안산시	40.02%	김천시	47.62%	해남군	57.77%
고양시	38.49%	안동시	42.12%	무안군	50.32%
과천시	37.37%	구미시	45.50%	함평군	53.58%
구리시	39.63%	경산시	36.90%	영광군	51.84%
남양주시	38.64%	칠곡군	48.19%	장성군	48.30%
오산시	43.46%	진주시	39.04%	완도군	50.79%
시흥시	41.45%	통영시	42.68%	진도군	56.00%
군포시	39.31%	사천시	44.34%	신안군	64.21%
의왕시	38.83%	김해시	39.84%	영주시	42.17%
하남시	42.11%	거제시	46.01%	영천시	49.73%
용인시	38.54%	양산시	40.03%	상주시	52.21%
파주시	40.34%	창원시	40.48%	문경시	47.58%
이천시	47.02%	함안군	50.53%	군위군	60.49%
안성시	43.07%	제주시	43.96%	의성군	62.94%
김포시	39.55%	서귀포시	51.83%	청송군	57.22%
화성시	45.67%	연천군	43.06%	영양군	59.40%
광주시	42.00%	태백시	38.68%	영덕군	50.46%
양주시	40.62%	삼척시	39.42%	청도군	53.73%
포천시	40.81%	횡성군	48.37%	고령군	53.80%
여주군	46.07%	영월군	40.91%	성주군	54.60%
가평군	43.99%	평창군	51.62%	예천군	56.40%
양평군	51.13%	정선군	47.35%	봉화군	54.14%
춘천시	36.70%	철원군	43.31%	울진군	51.46%
원주시	38.54%	화천군	47.12%	울릉군	58.28%
강릉시	39.95%	양구군	45.44%	밀양시	45.02%
동해시	40.39%	인제군	41.27%	의령군	54.42%
속초시	39.76%	고성군(강원)	40.05%	창녕군	53.61%
홍천군	43.07%	양양군	50.41%	고성군(경남)	50.29%
청주시	37.74%	보은군	53.12%	남해군	52.07%
충주시	41.14%	옥천군	49.61%	하동군	52.43%
제천시	39.43%	영동군	50.98%	산청군	57.85%
청원군	43.79%	괴산군	56.18%	함양군	53.77%
진천군	46.84%	단양군	44.38%	거창군	51.06%
음성군	47.29%	금산군	49.15%	합천군	57.24%
증평군	41.45%	부여군	49.30%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 12> (2005)



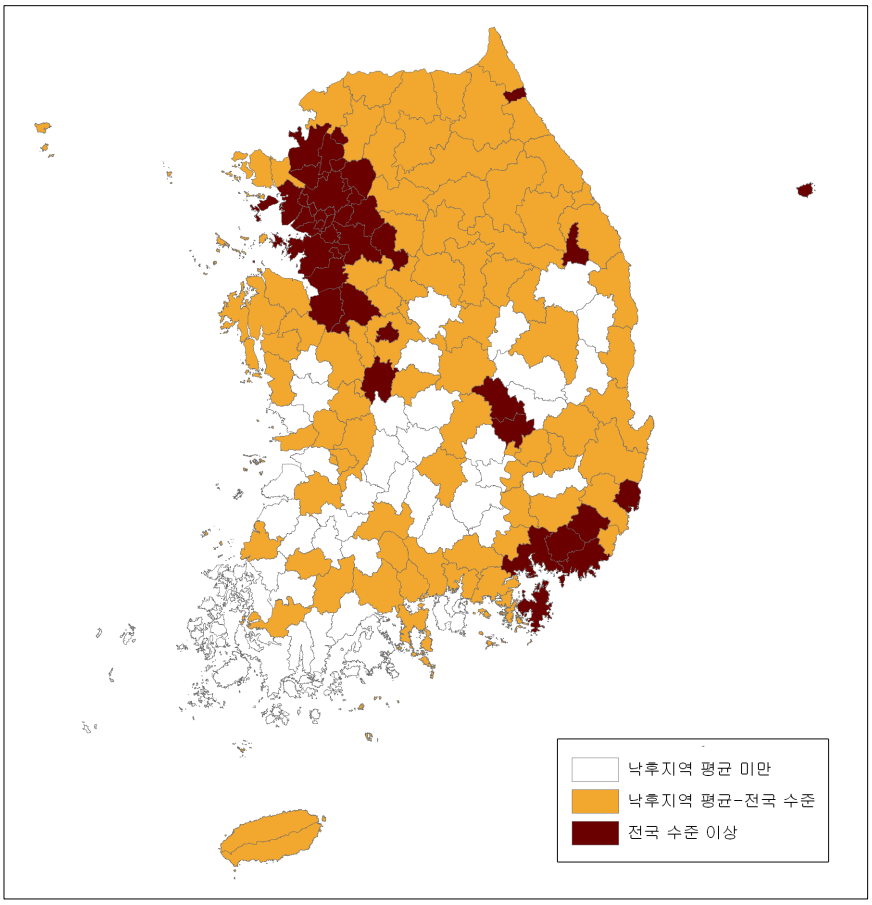
· 전국 수준 : 4.4% · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : 28.7%

< 13> (2005)

구 분	비 율	구 분	비 율	구 분	비 율
전 국	4.4%	천안시	3.28%	서천군	25.34%
낙후지역 평균	28.7%	공주시	15.98%	청양군	33.83%
서울특별시	0.12%	보령시	16.18%	예산군	24.28%
부산광역시(구부)	0.55%	아산시	9.00%	정읍시	18.97%
기장군	5.64%	서산시	18.00%	남원시	20.66%
대구광역시(구부)	0.56%	논산시	17.45%	김제시	26.19%
달성군	7.83%	계룡시	3.75%	진안군	42.91%
인천광역시(구부)	0.32%	연기군	12.11%	무주군	34.80%
강화군	23.68%	홍성군	22.11%	장수군	35.75%
옹진군	27.32%	태안군	27.34%	임실군	39.01%
광주광역시	1.97%	당진군	22.80%	순창군	39.75%
대전광역시	0.61%	전주시	1.56%	고창군	35.54%
울산광역시(구부)	0.50%	군산시	5.66%	부안군	28.86%
울주군	7.24%	익산시	6.88%	나주시	28.27%
수원시	0.40%	완주군	18.75%	담양군	29.63%
성남시	0.25%	목포시	1.45%	곡성군	38.85%
의정부시	0.22%	여수시	7.61%	구례군	29.49%
안양시	0.19%	순천시	8.27%	고흥군	38.79%
부천시	0.12%	광양시	8.83%	보성군	33.39%
광명시	0.56%	영암군	25.29%	화순군	21.38%
평택시	4.12%	포항시	4.46%	장흥군	35.63%
동두천시	2.27%	경주시	11.12%	강진군	32.96%
안산시	0.54%	김천시	18.91%	해남군	37.71%
고양시	1.09%	안동시	15.40%	무안군	34.69%
과천시	0.62%	구미시	3.30%	함평군	35.62%
구리시	0.74%	경산시	5.30%	영광군	28.47%
남양주시	1.81%	칠곡군	8.29%	장성군	26.72%
오산시	1.07%	진주시	6.42%	완도군	31.73%
시흥시	0.85%	통영시	9.70%	진도군	39.21%
군포시	0.46%	사천시	12.81%	신안군	48.69%
의왕시	1.15%	김해시	3.28%	영주시	14.90%
하남시	2.45%	거제시	4.98%	영천시	22.50%
용인시	1.03%	양산시	2.17%	상주시	29.45%
파주시	3.64%	창원시	1.79%	문경시	23.07%
이천시	7.51%	함안군	23.19%	군위군	38.00%
안성시	9.47%	제주시	8.11%	의성군	47.44%
김포시	3.62%	서귀포시	24.23%	청송군	36.54%
화성시	7.12%	연천군	15.53%	영양군	41.86%
광주시	2.36%	태백시	2.11%	영덕군	26.57%
양주시	3.48%	삼척시	11.40%	청도군	35.18%
포천시	6.85%	횡성군	23.71%	고령군	31.91%
여주군	14.17%	영월군	16.71%	성주군	33.98%
가평군	10.92%	평창군	23.21%	예천군	38.62%
양평군	19.73%	정선군	14.41%	봉화군	36.18%
춘천시	3.85%	철원군	15.71%	울진군	21.87%
원주시	3.69%	화천군	19.73%	울릉군	17.67%
강릉시	5.61%	양구군	17.02%	밀양시	21.52%
동해시	5.03%	인제군	8.11%	의령군	35.28%
속초시	1.84%	고성군(강원)	16.59%	창녕군	30.10%
홍천군	14.11%	양양군	17.41%	고성군(경남)	24.78%
청주시	1.29%	보은군	31.65%	남해군	30.78%
충주시	9.06%	옥천군	23.33%	하동군	28.80%
제천시	7.92%	영동군	29.09%	산청군	40.91%
청원군	16.40%	괴산군	36.68%	함양군	34.90%
진천군	12.34%	단양군	16.47%	거창군	27.09%
음성군	14.48%	금산군	26.56%	합천군	37.85%
증평군	9.20%	부여군	28.99%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 13> (2005)



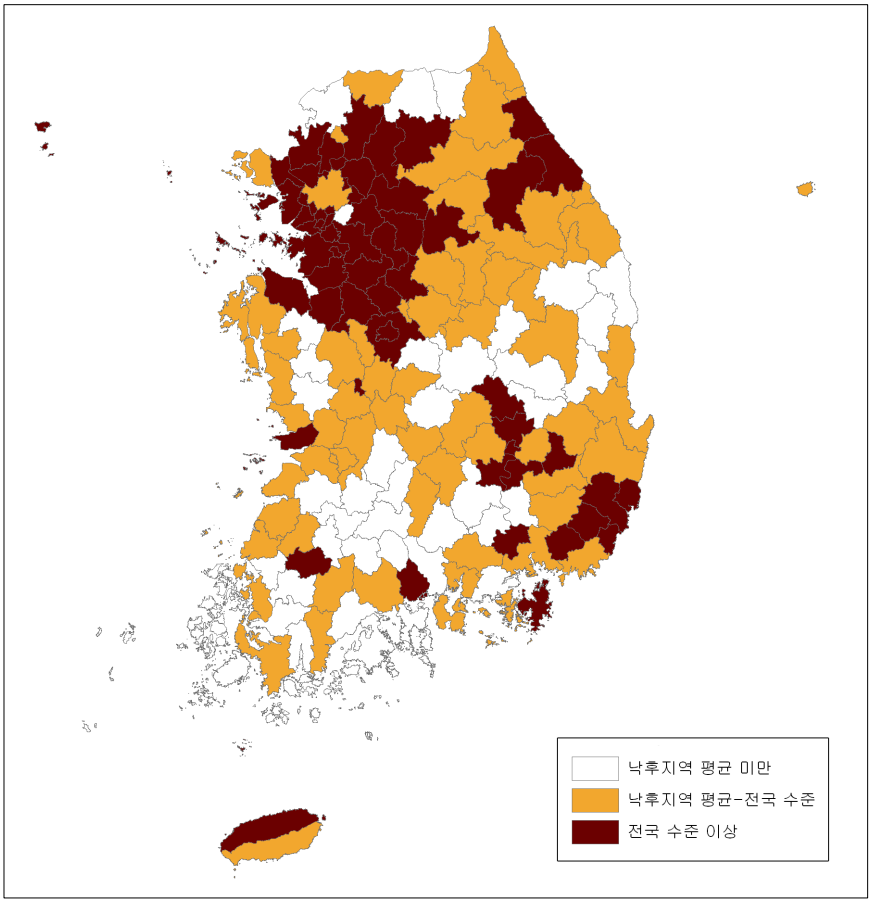
・전국 수준 : 36.3% ・낙후지역(76개 시·군) 평균 : 22.7%

< 14> (2005)

구 분	비 율	구 분	비 율	구 분	비 율
전 국	36.3%	천안시	39.43%	서천군	22.65%
낙후지역 평균	22.7%	공주시	26.67%	청양군	21.54%
서울특별시	40.65%	보령시	29.27%	예산군	25.28%
부산광역시(구부)	36.72%	아산시	40.00%	정읍시	24.05%
기장군	33.50%	서산시	30.67%	남원시	26.51%
대구광역시(구부)	35.80%	논산시	25.63%	김제시	20.99%
달성군	35.12%	계룡시	32.34%	진안군	16.03%
인천광역시(구부)	38.69%	연기군	30.12%	무주군	21.27%
강화군	25.71%	홍성군	27.43%	장수군	17.68%
옹진군	23.27%	태안군	28.07%	임실군	18.99%
광주광역시	34.94%	당진군	29.76%	순창군	18.91%
대전광역시	36.93%	전주시	33.01%	고창군	19.73%
울산광역시(구부)	38.98%	군산시	31.05%	부안군	21.00%
울주군	34.65%	익산시	29.85%	나주시	18.85%
수원시	40.16%	완주군	22.91%	담양군	21.30%
성남시	40.75%	목포시	34.11%	곡성군	17.74%
의정부시	39.35%	여수시	30.63%	구례군	23.56%
안양시	39.38%	순천시	31.10%	고흥군	19.48%
부천시	39.91%	광양시	33.00%	보성군	19.66%
광명시	38.96%	영암군	25.13%	화순군	23.49%
평택시	38.00%	포항시	36.27%	장흥군	17.79%
동두천시	38.33%	경주시	31.90%	강진군	20.80%
안산시	39.48%	김천시	28.71%	해남군	20.07%
고양시	37.40%	안동시	26.72%	무안군	15.62%
과천시	36.76%	구미시	42.20%	함평군	17.95%
구리시	38.89%	경산시	31.60%	영광군	23.37%
남양주시	36.83%	칠곡군	39.90%	장성군	21.58%
오산시	42.40%	진주시	32.63%	완도군	19.06%
시흥시	40.59%	통영시	32.98%	진도군	16.78%
군포시	38.86%	사천시	31.53%	신안군	15.52%
의왕시	37.67%	김해시	36.56%	영주시	27.27%
하남시	39.65%	거제시	41.03%	영천시	27.23%
용인시	37.51%	양산시	37.86%	상주시	22.76%
파주시	36.69%	창원시	38.69%	문경시	24.51%
이천시	39.51%	함안군	27.34%	군위군	22.49%
안성시	33.60%	제주시	35.85%	의성군	15.50%
김포시	35.93%	서귀포시	27.60%	청송군	20.68%
화성시	38.56%	연천군	27.53%	영양군	17.54%
광주시	39.64%	태백시	36.57%	영덕군	23.89%
양주시	37.13%	삼척시	28.02%	청도군	18.55%
포천시	33.96%	횡성군	24.66%	고령군	21.89%
여주군	31.90%	영월군	24.20%	성주군	20.62%
가평군	33.07%	평창군	28.41%	예천군	17.78%
양평군	31.40%	정선군	32.95%	봉화군	17.97%
춘천시	32.85%	철원군	27.61%	울진군	29.59%
원주시	34.85%	화천군	27.39%	울릉군	40.61%
강릉시	34.34%	양구군	28.41%	밀양시	23.50%
동해시	35.36%	인제군	33.17%	의령군	19.14%
속초시	37.91%	고성군(강원)	23.45%	창녕군	23.51%
홍천군	28.96%	양양군	33.00%	고성군(경남)	25.51%
청주시	36.45%	보은군	21.47%	남해군	21.29%
충주시	32.08%	옥천군	26.28%	하동군	23.63%
제천시	31.51%	영동군	21.90%	산청군	16.94%
청원군	27.39%	괴산군	19.51%	함양군	18.88%
진천군	34.50%	단양군	27.91%	거창군	23.97%
음성군	32.81%	금산군	22.59%	합천군	19.39%
증평군	32.25%	부여군	20.31%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 14> (1997 ~2009)



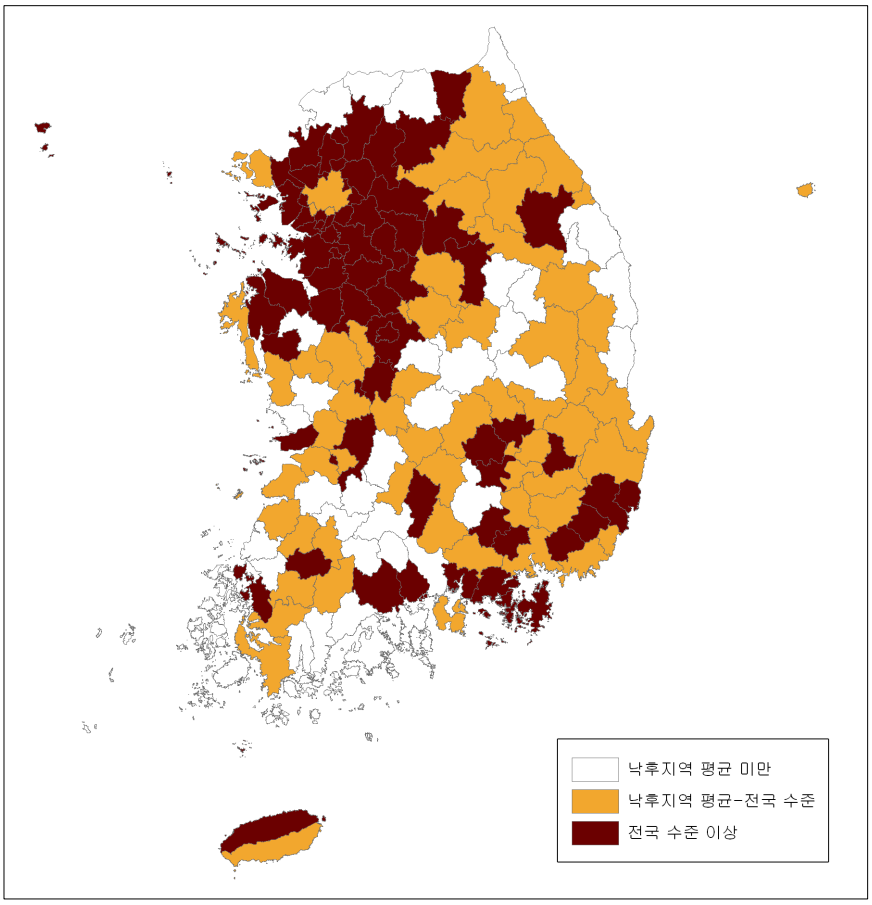
・전국 수준 : 1.1% ・낙후지역(76개 시·군) 평균 : -0.7%

< 15> (1997 ~2009)

구 분	증가율	구 분	증가율	구 분	증가율
전 국	1.1%	천안시	3.79%	서천군	-0.54%
낙후지역 평균	-0.7%	공주시	-0.13%	청양군	-0.85%
서울특별시	0.36%	보령시	0.76%	예산군	-0.90%
부산광역시(구부)	0.16%	아산시	2.23%	정읍시	-0.87%
기장군	2.22%	서산시	0.89%	남원시	-0.97%
대구광역시(구부)	0.25%	논산시	-0.09%	김제시	0.21%
달성군	2.20%	계룡시	7.83%	진안군	-2.11%
인천광역시(구부)	1.61%	연기군	-0.35%	무주군	-0.51%
강화군	0.40%	홍성군	0.04%	장수군	-1.86%
옹진군	2.75%	태안군	0.73%	임실군	-1.34%
광주광역시	1.58%	당진군	1.39%	순창군	-1.10%
대전광역시	0.73%	전주시	0.98%	고창군	-0.08%
울산광역시(구부)	1.81%	군산시	1.16%	부안군	-0.26%
울주군	3.68%	익산시	-0.02%	나주시	-1.09%
수원시	1.68%	완주군	1.03%	담양군	-1.30%
성남시	-0.89%	목포시	0.37%	곡성군	-2.51%
의정부시	2.60%	여수시	-0.87%	구례군	-1.54%
안양시	2.06%	순천시	0.58%	고흥군	-2.07%
부천시	1.26%	광양시	2.24%	보성군	-1.21%
광명시	1.39%	영암군	-1.21%	화순군	0.73%
평택시	2.64%	포항시	1.05%	장흥군	-0.58%
동두천시	0.94%	경주시	0.32%	강진군	-1.35%
안산시	3.29%	김천시	0.51%	해남군	-0.52%
고양시	5.80%	안동시	0.34%	무안군	-0.25%
과천시	2.21%	구미시	2.76%	함평군	-1.58%
구리시	1.69%	경산시	2.28%	영광군	-0.49%
남양주시	6.24%	칠곡군	3.99%	장성군	-0.65%
오산시	4.62%	진주시	0.76%	완도군	-1.50%
시흥시	8.12%	통영시	-0.21%	진도군	-1.09%
군포시	3.11%	사천시	-0.18%	신안군	-1.69%
의왕시	2.60%	김해시	6.31%	영주시	-0.50%
하남시	4.93%	거제시	2.24%	영천시	0.18%
용인시	7.28%	양산시	4.31%	상주시	-0.77%
파주시	4.70%	창원시	0.61%	문경시	-0.53%
이천시	3.12%	함안군	1.65%	군위군	-1.47%
안성시	3.93%	제주시	2.57%	의성군	-2.02%
김포시	5.36%	서귀포시	0.91%	청송군	-1.55%
화성시	10.60%	연천군	-0.82%	영양군	-1.81%
광주시	9.21%	태백시	0.06%	영덕군	-0.62%
양주시	5.30%	삼척시	-0.13%	청도군	-0.31%
포천시	3.07%	횡성군	0.31%	고령군	1.22%
여주군	2.09%	영월군	0.24%	성주군	0.45%
가평군	2.03%	평창군	1.33%	예천군	-1.04%
양평군	2.46%	정선군	-0.04%	봉화군	-0.85%
춘천시	1.28%	철원군	-0.58%	울진군	-0.99%
원주시	2.52%	화천군	-1.66%	울릉군	-0.03%
강릉시	1.71%	양구군	-0.82%	밀양시	0.17%
동해시	0.65%	인제군	0.21%	의령군	-1.65%
속초시	0.40%	고성군(강원)	-0.17%	창녕군	-1.11%
홍천군	-0.10%	양양군	1.39%	고성군(경남)	-0.79%
청주시	1.53%	보은군	-1.46%	남해군	-0.69%
충주시	0.33%	옥천군	0.27%	하동군	-1.57%
제천시	0.85%	영동군	-1.01%	산청군	-1.09%
청원군	4.95%	괴산군	-0.28%	함양군	0.09%
진천군	2.11%	단양군	-0.56%	거창군	-0.03%
음성군	1.72%	금산군	0.03%	합천군	-1.17%
증평군	0.77%	부여군	-1.93%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 15> (1997 ~2009)



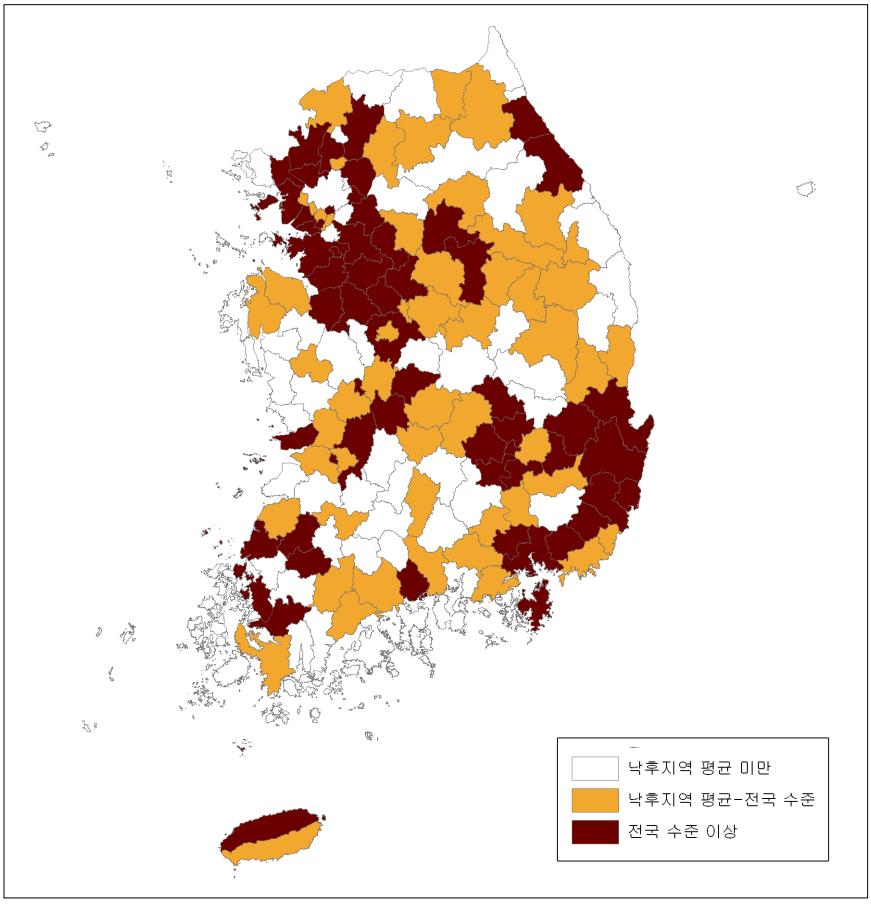
· 전국 수준 : 1.7% · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : 0.3%

< 16> (1997 ~2009)

구 분	증가율	구 분	증가율	구 분	증가율
전 국	1.7%	천안시	4.75%	서천군	0.01%
낙후지역 평균	0.3%	공주시	1.21%	청양군	0.49%
서울특별시	0.88%	보령시	0.74%	예산군	-0.05%
부산광역시(구부)	0.61%	아산시	4.77%	정읍시	-0.33%
기장군	1.43%	서산시	2.29%	남원시	-0.79%
대구광역시(구부)	0.73%	논산시	1.21%	김제시	1.48%
달성군	1.26%	계룡시	8.83%	진안군	-1.16%
인천광역시(구부)	1.76%	연기군	0.36%	무주군	0.40%
강화군	0.56%	홍성군	1.71%	장수군	0.98%
옹진군	2.77%	태안군	0.40%	임실군	-0.30%
광주광역시	2.63%	당진군	3.09%	순창군	0.02%
대전광역시	1.93%	전주시	1.49%	고창군	0.55%
울산광역시(구부)	2.06%	군산시	1.91%	부안군	1.08%
울주군	2.89%	익산시	0.54%	나주시	1.00%
수원시	2.96%	완주군	3.23%	담양군	1.09%
성남시	1.97%	목포시	0.90%	곡성군	-0.24%
의정부시	3.82%	여수시	-0.47%	구례군	-1.14%
안양시	2.69%	순천시	2.03%	고흥군	-2.00%
부천시	2.11%	광양시	2.86%	보성군	-1.19%
광명시	1.14%	영암군	1.08%	화순군	1.70%
평택시	3.44%	포항시	0.75%	장흥군	0.10%
동두천시	2.07%	경주시	1.30%	강진군	-0.58%
안산시	2.57%	김천시	1.41%	해남군	1.38%
고양시	6.70%	안동시	1.35%	무안군	2.05%
과천시	1.69%	구미시	1.40%	함평군	0.19%
구리시	3.36%	경산시	2.06%	영광군	0.26%
남양주시	6.82%	칠곡군	3.45%	장성군	1.41%
오산시	4.47%	진주시	1.55%	완도군	-6.14%
시흥시	5.49%	통영시	2.18%	진도군	-0.59%
군포시	3.53%	사천시	2.26%	신안군	-0.26%
의왕시	2.68%	김해시	6.94%	영주시	-0.13%
하남시	7.08%	거제시	4.84%	영천시	0.74%
용인시	7.55%	양산시	2.85%	상주시	-0.08%
파주시	6.18%	창원시	0.80%	문경시	0.37%
이천시	2.69%	함안군	3.39%	군위군	0.48%
안성시	6.06%	제주시	2.87%	의성군	-1.64%
김포시	5.34%	서귀포시	1.04%	청송군	0.43%
화성시	9.35%	연천군	-0.30%	영양군	0.57%
광주시	8.21%	태백시	-0.55%	영덕군	0.27%
양주시	3.92%	삼척시	-0.16%	청도군	0.76%
포천시	3.79%	횡성군	0.87%	고령군	2.47%
여주군	2.76%	영월군	1.08%	성주군	1.74%
가평군	3.85%	평창군	1.63%	예천군	-0.13%
양평군	3.47%	정선군	1.95%	봉화군	0.48%
춘천시	1.90%	철원군	-0.39%	울진군	-1.54%
원주시	2.68%	화천군	-0.52%	울릉군	0.94%
강릉시	1.66%	양구군	1.97%	밀양시	0.90%
동해시	0.58%	인제군	1.49%	의령군	1.73%
속초시	-0.31%	고성군(강원)	-0.52%	창녕군	0.32%
홍천군	1.58%	양양군	1.28%	고성군(경남)	1.78%
청주시	1.73%	보은군	0.22%	남해군	0.78%
충주시	1.34%	옥천군	0.55%	하동군	-2.25%
제천시	2.04%	영동군	-0.30%	산청군	0.55%
청원군	6.63%	괴산군	0.74%	함양군	3.11%
진천군	3.20%	단양군	-0.54%	거창군	1.58%
음성군	2.54%	금산군	1.51%	합천군	-0.53%
증평군	1.62%	부여군	-1.09%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 16> (1997 ~2009)



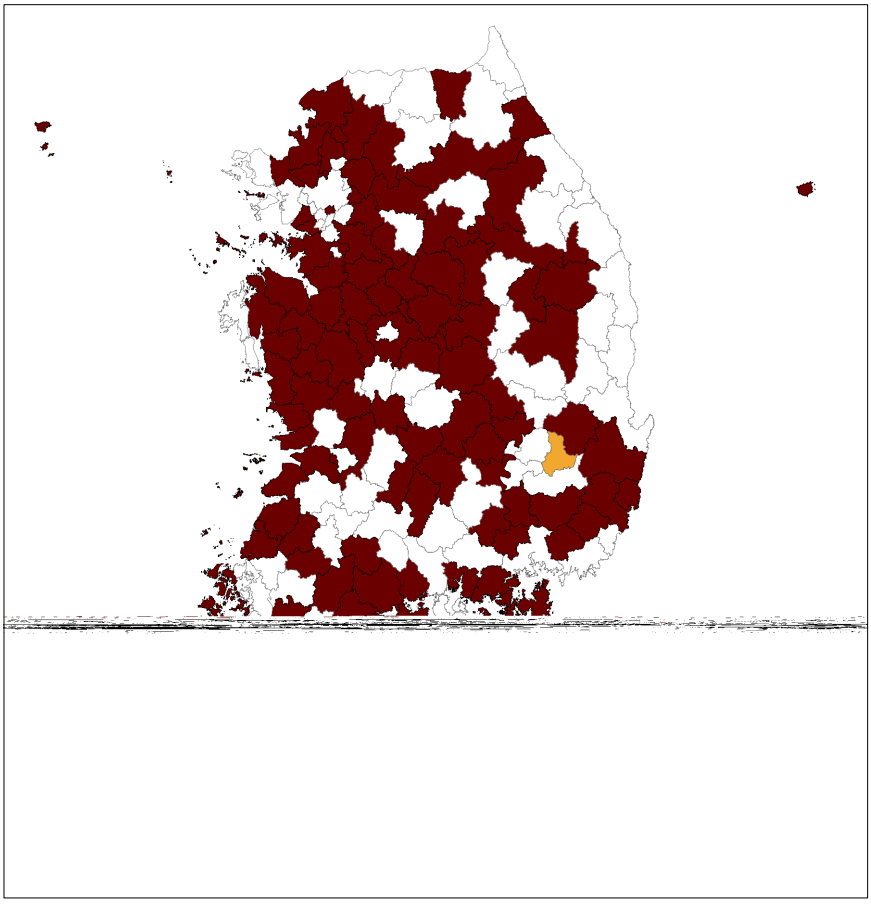
· 전국 수준 : 0.3% · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : -1.0%

< 17> (1997 ~2009)

구 분	증가율	구 분	증가율	구 분	증가율
전 국	0.3%	천안시	3.27%	서천군	-2.15%
낙후지역 평균	-1.0%	공주시	-2.27%	청양군	-0.87%
서울특별시	-2.59%	보령시	-1.69%	예산군	-1.70%
부산광역시(구부)	-0.76%	아산시	3.80%	정읍시	-2.27%
기장군	-0.20%	서산시	-0.39%	남원시	-3.02%
대구광역시(구부)	-0.82%	논산시	-0.29%	김제시	-0.52%
달성군	0.38%	계룡시	2.43%	진안군	-1.85%
인천광역시(구부)	1.15%	연기군	-1.29%	무주군	-0.41%
강화군	-2.03%	홍성군	-3.88%	장수군	-3.49%
옹진군	-1.47%	태안군	-1.94%	임실군	-2.71%
광주광역시	0.53%	당진군	0.06%	순창군	-0.85%
대전광역시	-0.54%	전주시	-1.01%	고창군	0.24%
울산광역시(구부)	1.19%	군산시	0.75%	부안군	-1.28%
울주군	3.71%	익산시	-0.87%	나주시	-1.38%
수원시	-1.48%	완주군	0.49%	담양군	-4.20%
성남시	-2.55%	목포시	-3.00%	곡성군	-3.51%
의정부시	-0.01%	여수시	-2.74%	구례군	-1.79%
안양시	0.12%	순천시	-0.81%	고흥군	-1.56%
부천시	0.07%	광양시	1.92%	보성군	-0.80%
광명시	-0.82%	영암군	0.42%	화순군	-0.33%
평택시	3.29%	포항시	0.53%	장흥군	-1.07%
동두천시	-1.80%	경주시	1.90%	강진군	-1.67%
안산시	3.91%	김천시	0.15%	해남군	-0.36%
고양시	3.25%	안동시	0.08%	무안군	1.31%
과천시	0.50%	구미시	2.94%	함평군	-3.86%
구리시	-4.60%	경산시	1.10%	영광군	7.29%
남양주시	4.85%	칠곡군	4.81%	장성군	0.40%
오산시	2.05%	진주시	0.00%	완도군	-4.49%
시흥시	8.34%	통영시	-2.87%	진도군	-3.48%
군포시	3.78%	사천시	-1.34%	신안군	-3.09%
의왕시	-0.89%	김해시	7.76%	영주시	-0.52%
하남시	4.93%	거제시	1.11%	영천시	0.91%
용인시	2.10%	양산시	4.20%	상주시	-1.30%
파주시	5.30%	창원시	1.57%	문경시	-0.67%
이천시	2.84%	함안군	3.28%	군위군	-1.06%
안성시	5.19%	제주시	1.80%	의성군	-2.52%
김포시	5.20%	서귀포시	-1.00%	청송군	-0.99%
화성시	11.59%	연천군	-0.22%	영양군	-1.68%
광주시	8.72%	태백시	-0.18%	영덕군	-0.03%
양주시	3.07%	삼척시	-2.37%	청도군	-0.95%
포천시	5.18%	횡성군	-0.52%	고령군	4.09%
여주군	-0.24%	영월군	0.00%	성주군	3.48%
가평군	-0.91%	평창군	-1.11%	예천군	-2.22%
양평군	-1.50%	정선군	-0.32%	봉화군	-0.87%
춘천시	-0.41%	철원군	-1.64%	울진군	-2.03%
원주시	1.15%	화천군	-2.68%	울릉군	-2.55%
강릉시	0.75%	양구군	-0.43%	밀양시	-1.05%
동해시	-2.06%	인제군	-0.71%	의령군	-0.54%
속초시	-2.53%	고성군(강원)	-4.41%	창녕군	0.02%
홍천군	-2.11%	양양군	1.71%	고성군(경남)	-0.74%
청주시	0.17%	보은군	-1.44%	남해군	-2.66%
충주시	-0.35%	옥천군	0.74%	하동군	-0.90%
제천시	1.03%	영동군	-0.80%	산청군	-1.92%
청원군	5.83%	괴산군	-0.35%	함양군	-0.34%
진천군	2.62%	단양군	-0.92%	거창군	-1.12%
음성군	3.02%	금산군	2.76%	합천군	-1.39%
증평군	-0.42%	부여군	-2.14%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 17> (1997 ~2009)



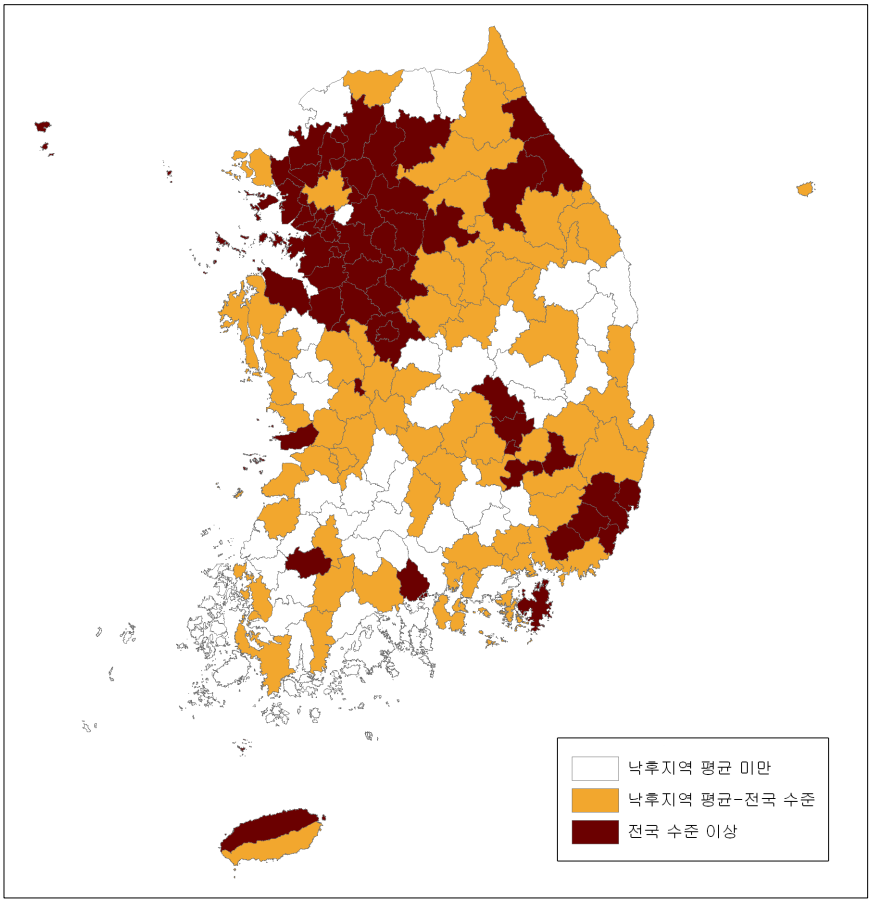
・전국 수준 : -0.4% ・낙후지역(76개 시·군) 평균 : -0.2%

< 18> (1997 ~2009)

구 분	증가율	구 분	증가율	구 분	증가율
전 국	-0.4%	천안시	4.29%	서천군	0.72%
낙후지역 평균	-0.2%	공주시	-0.02%	청양군	2.66%
서울특별시	-6.68%	보령시	1.10%	예산군	1.07%
부산광역시(구부)	-2.13%	아산시	6.30%	정읍시	-0.98%
기장군	-1.95%	서산시	4.54%	남원시	-1.87%
대구광역시(구부)	-1.83%	논산시	2.26%	김제시	1.73%
달성군	-0.54%	계룡시	-1.49%	진안군	-0.51%
인천광역시(구부)	-0.75%	연기군	-0.11%	무주군	1.23%
강화군	-2.03%	홍성군	2.13%	장수군	1.05%
옹진군	1.48%	태안군	-2.73%	임실군	-1.33%
광주광역시	1.31%	당진군	5.56%	순창군	-1.11%
대전광역시	-0.47%	전주시	-3.32%	고창군	1.73%
울산광역시(구부)	0.31%	군산시	2.34%	부안군	0.55%
울주군	0.73%	익산시	-1.50%	나주시	-0.88%
수원시	-2.15%	완주군	2.76%	담양군	-3.93%
성남시	-0.92%	목포시	-4.87%	곡성군	0.16%
의정부시	-0.55%	여수시	-0.04%	구례군	-2.01%
안양시	-2.18%	순천시	1.67%	고흥군	0.88%
부천시	-1.01%	광양시	0.42%	보성군	1.10%
광명시	-2.39%	영암군	3.40%	화순군	2.00%
평택시	3.38%	포항시	-0.53%	장흥군	-1.31%
동두천시	0.38%	경주시	2.18%	강진군	-1.65%
안산시	0.77%	김천시	1.20%	해남군	1.44%
고양시	3.82%	안동시	1.02%	무안군	-0.93%
과천시	2.60%	구미시	0.60%	함평군	-2.48%
구리시	-3.80%	경산시	-0.30%	영광군	7.78%
남양주시	3.88%	칠곡군	2.66%	장성군	2.27%
오산시	-1.36%	진주시	-0.50%	완도군	-8.21%
시흥시	3.82%	통영시	8.00%	진도군	-2.44%
군포시	-1.07%	사천시	4.70%	신안군	-0.05%
의왕시	-1.72%	김해시	6.45%	영주시	0.63%
하남시	4.54%	거제시	5.73%	영천시	0.71%
용인시	3.27%	양산시	0.33%	상주시	1.87%
파주시	5.88%	창원시	-0.56%	문경시	1.23%
이천시	1.75%	함안군	3.58%	군위군	-0.88%
안성시	8.00%	제주시	1.71%	의성군	-2.26%
김포시	4.23%	서귀포시	0.14%	청송군	-1.95%
화성시	7.99%	연천군	1.66%	영양군	-4.47%
광주시	6.62%	태백시	-0.03%	영덕군	-2.35%
양주시	0.58%	삼척시	-4.03%	청도군	-1.57%
포천시	3.32%	횡성군	-0.75%	고령군	3.58%
여주군	-1.12%	영월군	2.06%	성주군	3.07%
가평군	0.42%	평창군	0.24%	예천군	-2.51%
양평군	0.70%	정선군	-2.51%	봉화군	1.75%
춘천시	-2.41%	철원군	-4.09%	울진군	-5.11%
원주시	0.81%	화천군	-1.84%	울릉군	2.48%
강릉시	-1.73%	양구군	1.12%	밀양시	0.19%
동해시	-0.53%	인제군	-1.79%	의령군	0.64%
속초시	-2.97%	고성군(강원)	-7.29%	창녕군	3.13%
홍천군	0.50%	양양군	3.84%	고성군(경남)	5.37%
청주시	-1.82%	보은군	0.77%	남해군	-2.52%
충주시	0.57%	옥천군	-2.03%	하동군	-2.61%
제천시	0.95%	영동군	-0.84%	산청군	-1.35%
청원군	5.90%	괴산군	0.94%	함양군	3.99%
진천군	4.47%	단양군	-3.42%	거창군	2.71%
음성군	2.99%	금산군	3.41%	합천군	-4.55%
증평군	0.88%	부여군	-0.13%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 18> (1997 ~2009)



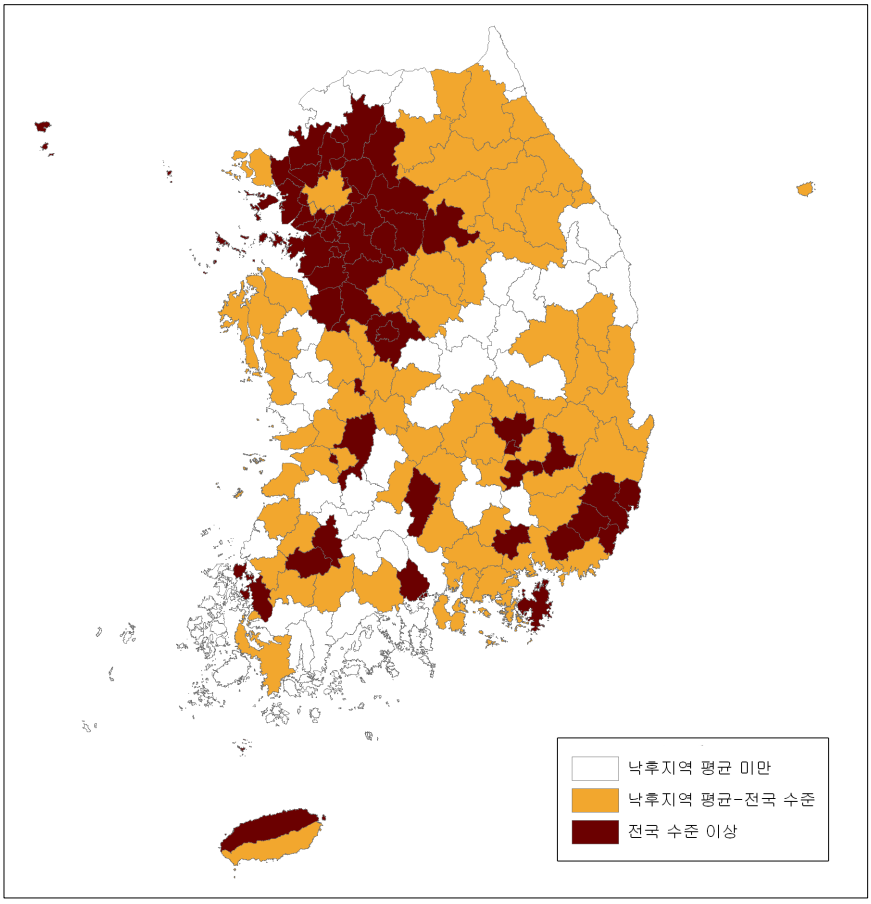
· 전국 수준 : 1.2% · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : -0.7%

< 19> (1997 ~2009)

구 분	증가율	구 분	증가율	구 분	증가율
전 국	1.2%	천안시	3.84%	서천군	-0.36%
낙후지역 평균	-0.7%	공주시	0.09%	청양군	-0.85%
서울특별시	0.66%	보령시	0.99%	예산군	-0.82%
부산광역시(구부)	0.27%	아산시	2.05%	정읍시	-0.72%
기장군	2.60%	서산시	0.98%	남원시	-0.74%
대구광역시(구부)	0.41%	논산시	-0.07%	김제시	0.31%
달성군	2.96%	계룡시	8.11%	진안군	-2.15%
인천광역시(구부)	1.67%	연기군	-0.22%	무주군	-0.51%
강화군	0.59%	홍성군	0.46%	장수군	-1.67%
옹진군	2.90%	태안군	0.88%	임실군	-1.17%
광주광역시	1.67%	당진군	1.51%	순창군	-1.13%
대전광역시	0.84%	전주시	1.11%	고창군	-0.11%
울산광역시(구부)	1.85%	군산시	1.19%	부안군	-0.17%
울주군	3.67%	익산시	0.08%	나주시	-1.06%
수원시	1.90%	완주군	1.10%	담양군	-0.58%
성남시	-0.76%	목포시	0.59%	곡성군	-2.40%
의정부시	2.77%	여수시	-0.74%	구례군	-1.52%
안양시	2.26%	순천시	0.67%	고흥군	-2.13%
부천시	1.52%	광양시	2.26%	보성군	-1.25%
광명시	1.61%	영암군	-1.42%	화순군	0.86%
평택시	2.58%	포항시	1.09%	장흥군	-0.52%
동두천시	1.18%	경주시	0.15%	강진군	-1.31%
안산시	3.20%	김천시	0.55%	해남군	-0.54%
고양시	6.06%	안동시	0.36%	무안군	-0.45%
과천시	2.25%	구미시	2.74%	함평군	-1.28%
구리시	2.23%	경산시	2.49%	영광군	-1.58%
남양주시	6.50%	칠곡군	3.77%	장성군	-0.80%
오산시	4.84%	진주시	0.84%	완도군	-1.17%
시흥시	8.04%	통영시	-0.01%	진도군	-0.88%
군포시	2.98%	사천시	-0.07%	신안군	-1.58%
의왕시	3.16%	김해시	5.98%	영주시	-0.49%
하남시	4.93%	거제시	2.31%	영천시	0.07%
용인시	7.88%	양산시	4.33%	상주시	-0.72%
파주시	4.58%	창원시	0.51%	문경시	-0.52%
이천시	3.16%	함안군	1.14%	군위군	-1.53%
안성시	3.75%	제주시	2.60%	의성군	-1.96%
김포시	5.43%	서귀포시	0.99%	청송군	-1.59%
화성시	10.25%	연천군	-0.87%	영양군	-1.82%
광주시	9.39%	태백시	0.07%	영덕군	-0.67%
양주시	6.18%	삼척시	0.02%	청도군	-0.24%
포천시	2.38%	횡성군	0.38%	고령군	0.37%
여주군	2.45%	영월군	0.26%	성주군	-0.15%
가평군	2.20%	평창군	1.45%	예천군	-0.91%
양평군	2.73%	정선군	-0.03%	봉화군	-0.85%
춘천시	1.37%	철원군	-0.52%	울진군	-0.93%
원주시	2.61%	화천군	-1.61%	울릉군	0.21%
강릉시	1.78%	양구군	-0.85%	밀양시	0.28%
동해시	0.84%	인제군	0.26%	의령군	-1.80%
속초시	0.55%	고성군(강원)	0.12%	창녕군	-1.25%
홍천군	0.03%	양양군	1.37%	고성군(경남)	-0.79%
청주시	1.61%	보은군	-1.46%	남해군	-0.55%
충주시	0.39%	옥천군	0.20%	하동군	-1.63%
제천시	0.83%	영동군	-1.03%	산청군	-1.00%
청원군	4.76%	괴산군	-0.27%	함양군	0.14%
진천군	2.01%	단양군	-0.54%	거창군	0.07%
음성군	1.46%	금산군	-0.44%	합천군	-1.14%
증평군	0.88%	부여군	-1.91%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

< 19> (1997 ~2009)



· 전국 수준 : 2.3% · 낙후지역(76개 시·군) 평균 : 0.4%

< 20> (1997 ~2009)

구 분	증가율	구 분	증가율	구 분	증가율
전 국	2.3%	천안시	4.98%	서천군	-0.17%
낙후지역 평균	0.4%	공주시	1.46%	청양군	-0.16%
서울특별시	1.89%	보령시	0.68%	예산군	-0.33%
부산광역시(구부)	1.24%	아산시	3.15%	정읍시	-0.16%
기장군	3.62%	서산시	1.68%	남원시	-0.60%
대구광역시(구부)	1.37%	논산시	0.94%	김제시	1.40%
달성군	3.62%	계룡시	9.72%	진안군	-1.27%
인천광역시(구부)	2.94%	연기군	0.67%	무주군	0.36%
강화군	0.89%	홍성군	1.65%	장수군	0.97%
옹진군	2.80%	태안군	0.55%	임실군	-0.09%
광주광역시	2.88%	당진군	2.17%	순창군	0.24%
대전광역시	2.26%	전주시	1.96%	고창군	0.40%
울산광역시(구부)	3.13%	군산시	1.76%	부안군	1.14%
울주군	5.50%	익산시	1.23%	나주시	1.45%
수원시	4.27%	완주군	3.63%	담양군	3.26%
성남시	2.47%	목포시	1.37%	곡성군	-0.41%
의정부시	4.19%	여수시	-0.57%	구례군	-1.07%
안양시	3.93%	순천시	2.06%	고흥군	-2.49%
부천시	3.67%	광양시	3.68%	보성군	-1.46%
광명시	2.14%	영암군	-1.25%	화순군	1.66%
평택시	3.47%	포항시	1.11%	장흥군	0.30%
동두천시	2.54%	경주시	0.95%	강진군	-0.42%
안산시	4.17%	김천시	1.47%	해남군	1.37%
고양시	7.13%	안동시	1.37%	무안군	2.63%
과천시	1.68%	구미시	2.28%	함평군	0.79%
구리시	4.27%	경산시	3.41%	영광군	-0.56%
남양주시	7.83%	칠곡군	4.32%	장성군	1.04%
오산시	7.02%	진주시	1.87%	완도군	-5.75%
시흥시	7.54%	통영시	0.60%	진도군	-0.42%
군포시	6.28%	사천시	1.25%	신안군	-0.28%
의왕시	4.85%	김해시	7.32%	영주시	-0.25%
하남시	7.68%	거제시	3.99%	영천시	0.76%
용인시	9.19%	양산시	5.29%	상주시	-0.37%
파주시	6.40%	창원시	1.51%	문경시	0.25%
이천시	3.34%	함안군	3.18%	군위군	0.99%
안성시	4.88%	제주시	2.92%	의성군	-1.54%
김포시	6.62%	서귀포시	1.08%	청송군	0.56%
화성시	11.46%	연천군	-0.64%	영양군	1.02%
광주시	9.48%	태백시	-0.58%	영덕군	0.67%
양주시	8.07%	삼척시	0.23%	청도군	1.29%
포천시	4.17%	횡성군	1.41%	고령군	1.49%
여주군	4.16%	영월군	0.95%	성주군	1.00%
가평군	4.18%	평창군	1.72%	예천군	0.20%
양평군	3.68%	정선군	2.24%	봉화군	0.24%
춘천시	2.22%	철원군	0.05%	울진군	-1.19%
원주시	3.02%	화천군	-0.42%	울릉군	0.72%
강릉시	2.02%	양구군	2.03%	밀양시	1.07%
동해시	0.71%	인제군	1.76%	의령군	2.04%
속초시	-0.15%	고성군(강원)	0.24%	창녕군	-0.48%
홍천군	1.71%	양양군	1.02%	고성군(경남)	0.59%
청주시	2.58%	보은군	0.09%	남해군	1.04%
충주시	1.51%	옥천군	1.97%	하동군	-2.22%
제천시	2.18%	영동군	-0.16%	산청군	0.82%
청원군	7.47%	괴산군	0.66%	함양군	2.96%
진천군	1.60%	단양군	0.23%	거창군	1.47%
음성군	1.97%	금산군	0.55%	합천군	0.18%
증평군	1.92%	부여군	-1.30%		

주 : 음영 부분이 76개 낙후지역 시·군.

2. 성장촉진지역과 특수상황지역

1) 성장촉진지역

성장촉진지역은 “생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역”(균특법 제2조 제7호)을 지칭한다. 그리고 균특법 시행령 제2조의 2는 정부가 기초지자체인 시·군(제주특별자치도의 행정시 그리고 광역시의 군 포함)을 대상으로 5년마다 성장촉진지역을 지정하며, 지정을 위해 연평균 인구변화율, 소득수준, 재정상황, 지역접근성 등을 종합적으로 평가할 것을 규정한다. 구체적으로 정부는 다음과 같은 지표를 활용하여 70개 시·군을 2009년에 성장촉진지역으로 지정·고시하였다(<부표 21>과 <부표 22> 참조).

< 21>

지표	지표값 산출 방법
인구밀도	2007년 인구를 시·군의 행정구역 면적으로 나눔으로써 산출함
연평균 인구변화율	1997년~2007년의 10년간 연평균 인구증가율로 계산함
소득세할주민세	2005~2007년의 소득세할 주민세 총액 3년 평균값으로 산출함
재정력 지수	2006~2008년의 재정력지수 3년 평균값으로 계산함
지역접근성	시·군과 기준이 되는 특별·광역시 각각의 인구를 곱한 값을 해당 시·군과 특별·광역시 간의 이격거리에 교통소요시간을 곱한 값으로 나눔으로써 산출함

<부표 21>에서 제시한 대로 먼저 시·군별로 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력 지수, 지역접근성 등 다섯 개 지표의 값을 산출하였다. 그런 다음에 산출된 값을 지표별로 표준화시켜 환산한 표준화 점수에 가중치를 적용하여(소득세할 주민세에 가중치 2를 적용, 나머지 지표에는 가중치 1을 적용)

시·군별로 합산한 총점을 토대로 접경지역 시·군을 제외한 하위 70개 시·군을 <부표 22>에서와 같이 성장촉진지역으로 지정하였다. 그런데 균특법상의 성장촉진지역 정의에 "… 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역 … "이라는 내용이 들어가 있으므로 성장촉진지역 개발이 물리적 하부구조 위주로 진행될 수 있음을 보여준다.

< 22>

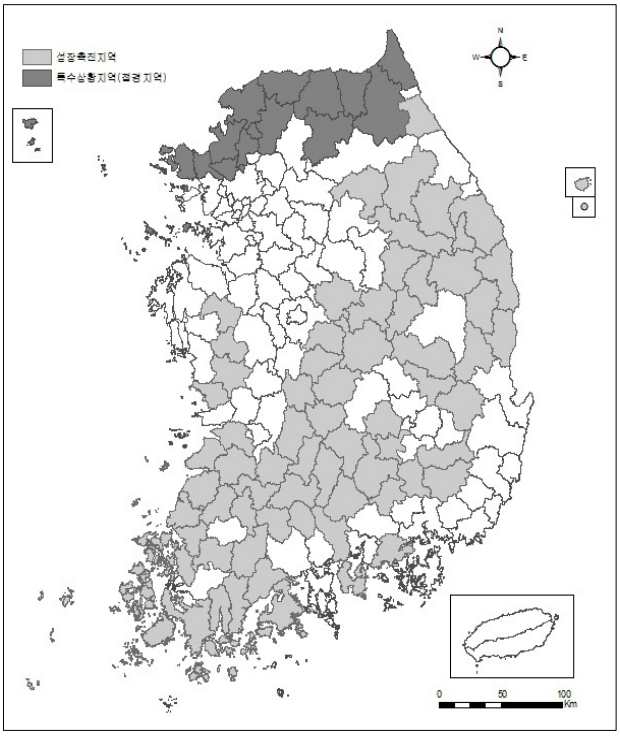
	성장촉진지역
강원도(7개)	태백시, 삼척시, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 양양군
충청북도(5개)	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 옥천군
충청남도(5개)	서천군, 금산군, 부여군, 청양군, 예산군
전라북도(10개)	남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 정읍시
전라남도(17개)	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 무안군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 영광군
경상북도(16개)	상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 영천시, 영주시
경상남도(10개)	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군, 밀양시

2) 특수상황지역

특수상황지역은 "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"(균특법 제2조 제8호)을 지칭한다. 구체적으로 특수상황지역은 「접경지역 지원 특별법」상의 접경지역, 「도서개발 촉진법」상의 개발대상도서(성장촉진지역에 포함되는 개발대상도서

는 제외)를 포괄하며, 성장촉진지역과는 공간적으로 중첩되지 않는다. 다시 말해, 특수상황지역은 남북분단 및 접경이라는 특수한 상황으로 인해 규제를 적용받거나, 도서라는 특수성으로 인해 지리적 접근성이 떨어짐에 따라 발전수준이 낮아 정부의 지원이 요구되는 지역으로 정의된다.

< 20> ( )



□

접경지역은「군사정전에 관한 협정」에서 설정한 비무장지대 및 해상 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군(비무장지대내 집단취락 포함), 그리고「군사기지 및 군사시설 보호법」이 규정하는 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 대통령령으로 정하는 시·군을 포함한다(「접경지역 지원 특별법」 제2조). 2011년에「접경지역 지원 특별법」이 제정되기 이전에는「접경지역지원법」(2000년 제정) 및 동법 시행령에 의거하여 접경지역이 지정되

었다. 두 법률 및 시행령에서 규정하는 접경지역 지정기준을 비교하면 <부표 23>과 같다. 「접경지역 지원 특별법」에 의거하여 비무장지대 및 해상 북방한계선과의 연접 여부, 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 토대로 지정된 접경지역은 15개 시·군이며, 「접경지역지원법」 및 동법 시행령에 의거하여 지정된 접경지역은 동일 15개 시·군에 속하는 98개 읍·면·동이다(<부표 24> 참조).

< 23>

<table>
<tr><th>접경지역 지원 특별법</th><th>접경지역지원법 및 동법 시행령</th></tr>
<tr><td rowspan="2">⑴ 1953년에 체결된 「군사정전에 관한 협정」으로 설치된 비무장지대 또는 해상 북방한계선에 연접해 있는 시·군(비무장지대 내 집단취락지역 포함)</td><td>⑴ 민간인통제선 이남으로부터 25㎞이내에 있는 시·군에 속한 읍·면·동으로서 다음의 지표 중 셋 이상이 전국의 평균보다 낮은 지역
① 최근 5년간의 인구증감률, ② 도로포장률, ③ 상수도보급률, ④ 제조업종사자 비율, ⑤ 군사시설보호구역 점유비율</td></tr>
<tr><td rowspan="2">⑵ 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군</td><td>⑵ 군사분계선 남방 2㎞ 지점을 잇는 선과 민간인통제선 사이에 위치한 다음의 지역
① 「농어촌정비법」상의 농업생산기반정비사업, 또는 생활환경정비사업이 시행되었거나 시행 중인 사업지구내 농업생산지역, 또는 집단취락지역, ② 남북한 교류·협력사업 등의 추진지역</td></tr>
<tr><td>⑶ 해상 북방한계선 이남의 백령도, 대청도, 소청도, 대연평도, 소연평도와 그 주변 도서(무인도서 제외)</td></tr>
</table>

정부는 2003년부터 5조 1278억원의 예산규모로 접경지역 종합계획(계획기간 : 2003년~2012년)을 추진해오고 있다(국토해양부, 2010). 해당 계획은 「접경지역 지원 특별법」의 제정으로 접경지역 발전종합계획으로 변경되었다. 그리고 접경지역 발전종합계획은 ① 자연환경 보전·관리와 환경오염 방지, ② 산림의 체계적인 보호·관리와 산지의 계획적·생태적인 보전 및 이용, ③ 평화통일 기반시설 또는 통일지대 설치, ④ 남북한 교류·협력 활성화 사업, ⑤ 통일 이후 남북공동의 성장동력으로 활용할 지역산업 육성, ⑥ 접경특화발전지구 지정·개발·운영, ⑦ 농어업·임업 등 산업기초시설 확충·개선, ⑧ 생활기반시설 확충·개선, ⑨ 주거환

경 개선, ⑩ 재해방지, ⑪ 관광자원개발과 관광산업 진흥, ⑫ 사회간접자본 정비 정비

성을 감안하여 개발 필요성이 인정되는 10인 미만의 도서가 개발대상도서로 지정받을 수 있고, 지정기간은 10년이다(「도서개발촉진법」 제4조와 동법 시행령 제3조). 특수상황지역으로 지정된 개발대상도서는 <부표 25>와 같다.

1986년「도서개발촉진법」의 제정 이후, 정부는 개발대상도서를 대상으로 10년 단위 계획을 통해 도서종합개발사업을 3차(제1차 1988년～1997년 ; 제2차 1998년～2007년 ; 제3차 2008년～2017년)에 걸쳐 추진해오고 있다(국토해양부, 2010). 그런데「도서개발촉진법」제6조에 따르면, 사업계획은 ① 주거환경 및 시설 개선, ② 산업진흥과 자원개발의 기반시설 설치, ③ 운송 및 교통수단과 통신시설 개선·확충, ④ 방파제·방조제 시설과 산림녹화 등의 국토 보전, ⑤ 교육·후생·의료·문화 및 전기 시설 설치·개선, ⑥ 환경보전 등에 관한 사항을 담아야 한다. 이러한 법률상의 규정은 개발대상도서에서 시행되는 개발사업이 지역발전의 하드웨어적 측면에 많은 비중을 두고 있음을 보여준다.

< 25> :

		도서명
인천	중 구	대무의도, 소무의도
	강화군	교동도, 석모도, 서검도, 미법도, 주문도, 볼음도, 아차도, 말도
	옹진군	신도, 시도, 모도, 장봉도, 연평도, 소연평도, 백령도, 대청도, 소청도, 덕적도, 소야도, 문갑도, 백아도, 울도, 굴업도, 지도, 자월도, 대이작도, 소이작도, 승봉도, 영흥도, 선재도, 측도
경기	안산시	풍도, 육도
	화성시	제부도, 국화도
충남	보령시	효자도, 월도, 육도, 허육도, 추도, 소도, 원산도, 삽시도, 고대도, 장고도, 녹도, 호도, 외연도, 빙도
	서산시	웅도, 고파도, 우도, 분점도
	홍성군	죽도
	태안군	가의도, 외도
	당진군	대난지도, 소난지도, 대조도
전북	군산시	개야도, 죽도, 연도, 어청도, 야미도, 신시도, 선유도, 무녀도, 장자도, 대장도, 관리도, 방축도, 명도, 말도, 비안도, 두리도
전남	목포시	고하도, 율도, 달리도, 외달도
	여수시	대경도, 소경도, 묘도, 삼간도, 장도, 송도(돌산), 송도(율촌), 소늑도, 대늑도, 운두도, 금오도, 안도, 부도, 연도, 대두라도, 소두라도, 나발도, 화태도, 대횡간도, 소횡간도, 월호도, 자봉도, 개도, 제도, 백야도, 상화도, 하화도, 사도, 낭도, 조발도, 둔병도, 적금도, 여자도, 송여자도, 거문도, 서도, 동도, 초도, 손죽도, 소거문도, 평도, 광도
경남	창원시	실리도, 송도, 양도(이상, 구 마산시)
		태평동 잠도, 웅천동 우도, 수도, 연도(이상, 구 진해시)
	통영시	오비도, 곤리도, 추도, 학림도, 송도, 저도, 만지도, 연대도, 오곡도, 해간도, 지도, 수도, 어의도, 읍도, 연도, 욕지도, 연화도, 우도, 상노대도, 하노대도, 두미도, 한산도, 비산도, 좌도, 추봉도, 죽도, 매물도, 용호도, 비진도, 상도, 하도, 수우도
	사천시	진도, 월등도, 마도, 저도, 늑도, 초양도, 신도, 신수도
	거제시	지심도, 내도, 산달도, 화도, 가조도, 고개도, 칠천도, 황덕도, 이수도
제주	제주시	비양도, 우도, 상추자도, 하추자도, 횡간도
	서귀포시	가파도, 마라도