KRILA Focus
제47호
2012. 05

# 지역행복을 위한 낙후지역 정책의 모색

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

## Summary

낙후지역의 발전이 별다른 진전이 없는 상황에서,
사회적 경제, 협동조합 · 마을기업 등 지역주민의 행복과 직결되는
일자리 창출이 지역발전의 주요한 패러다임이 되고 있다.
여기서는 지역의 일자리, 주민행복 증진을 위한 낙후지역의 합리화,
소득과 일자리 창출, 자구노력 유발 등 5대 과제를 제시하고 있다

Ⅰ. 낙후지역 정책의 현황 및 특성 _ p2
Ⅱ. 새로운 낙후지역 정책의 기본방향 _ p13
Ⅲ. 5대 과제 _ p16
Ⅳ. 시사점 및 제언 _ p24

**KRILA Focus** 제47호(2012. 05)

**내용문의** 지역발전연구실 김현호(지역발전연구실장)
02-3488-7344 / hhkim@krila.re.kr

**배포문의** 발간 담당자(3488-7372)
본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.
**www.krila.re.kr**

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

# 지역행복을 위한 낙후지역 정책의 모색

김현호(지역발전연구실장)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

# 지역행복을 위한 낙후지역 정책의 모색

## Ⅰ. 낙후지역 정책의 현황 및 특성

### 1. 낙후지역 정책의 역사적 변천

□ 우리나라 초기의 낙후지역 개발정책은 1970년대 지역사회개발(community development)로부터 출발

– 도시와 농촌에 상당한 영향을 끼치고 아직도 개발도상국에서 수입하고 있는 1971년 새마을 운동이 낙후지역 개발정책의 효시

– 지역사회 개발은 자조, 자립, 협동을 기치로 농촌새마을 운동, 도시새마을 운동, 직장 · 공장새마을 운동으로 전개

주요 새마을사업 추진현황(1971~1980년)

| 사업명 | 단위 | 목표 | 실적 | % |
|---|---|---|---|---|
| 마을 안길 확장 | km | 26,266 | 43,558 | 166 |
| 농 로 개 설 | km | 49,167 | 61,797 | 126 |
| 소 교 량 가 설 | 개소 | 76,749 | 79,516 | 104 |
| 마 을 회 관 | 동 | 35,608 | 37,012 | 104 |
| 창 고 | 동 | 34,665 | 22,143 | 64 |
| 주 택 개 량 | 동 | 544,000 | 225,000 | 42 |
| 취락구조 개선 | 마을 | - | 2,747 | - |
| 하 수 구 시 설 | km | 8,654 | 15,559 | 179 |
| 농 어 촌 전 화 | 호 | 2,834,000 | 2,777,500 | 98 |
| 새 마 을 공 장 | 공장 | 950 | 717 | 75 |

* 자료: 소진광(2007), "지역사회거버넌스와 한국의 새마을 운동," 「한국지방자치학회보」, 제19권 3호

□ 1970년에서 1990년대를 거치면서 수도권 등 특정지역으로 인구와 산업이 집중하면서 지역사회 해체지역을 대상으로 낙후지역 개발사업을 추진

– 1970년대는 서울, 경기 등 수도권이 우리나라 전체 인구의 28.3%를 차지했으나 1990년대는 42.8%를 차지

1970년에서 1990년의 수도권 인구의 비율

| 구분 | 수도권(A) | 전국(B) | 수도권 비율(A/B) |
|---|---|---|---|
| 1970년 | 8,730,148 | 30,882,386 | 28.3 |
| 1990년 | 18,586,128 | 43,410,899 | 42.8 |

* 자료: 통계청, KOSIS DB.

– 수도권 인구의 집중은 낙후지역의 지역사회 해체를 촉발시켰으며 이들 지역을 위해 도서종합개발사업(1988년), 오지종합개발사업(1990년), 정주권개발사업(1990년)을 추진

□ 2000년 이후부터 행정안전부, 농림수산식품부, 국토해양부 등 중앙부처의 필요에 따라 낙후지역 개발사업을 경쟁적으로 개발하기 시작하였으며 부처별로 시 · 군의 공간을 분할하는 형태[1)]

– 행정안전부는 시 · 군을 대상으로 소도읍개발, 접경지역개발사업, 살기좋은 지역만들기 사업, 신활력지역 사업(초기)을 발굴하여 추진

– 농림수산식품부는 마을, 면 등을 대상으로 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을사업, 어촌체험마을사업을 개발

– 국토해양부는 개발촉진지구사업, 살기좋은 도시 만들기 등의 사업을 개발, 추진

2000년대 초 부처별 낙후지역개발 시책의 공간 분할

| 구분 | 행정안전부 | 국토해양부 | 농림수산식품부 | 산림청 | 해양수산부 |
|---|---|---|---|---|---|
| 시 · 군 | 도서개발<br>접경지역개발<br>신활력사업(초기) | 개발촉진지구 | – | – | – |
| 읍 · 면 | 오지개발<br>소도읍개발 | – | – | – | – |
| 리 | – | – | 농촌마을종합개발 | – | 어촌종합개발 |
| 마을 | – | – | 전원마을<br>녹색농촌체험마을<br>농촌전통테마마을<br>신활력사업(후기) | 산촌종합마을 | 어촌체험마을 |

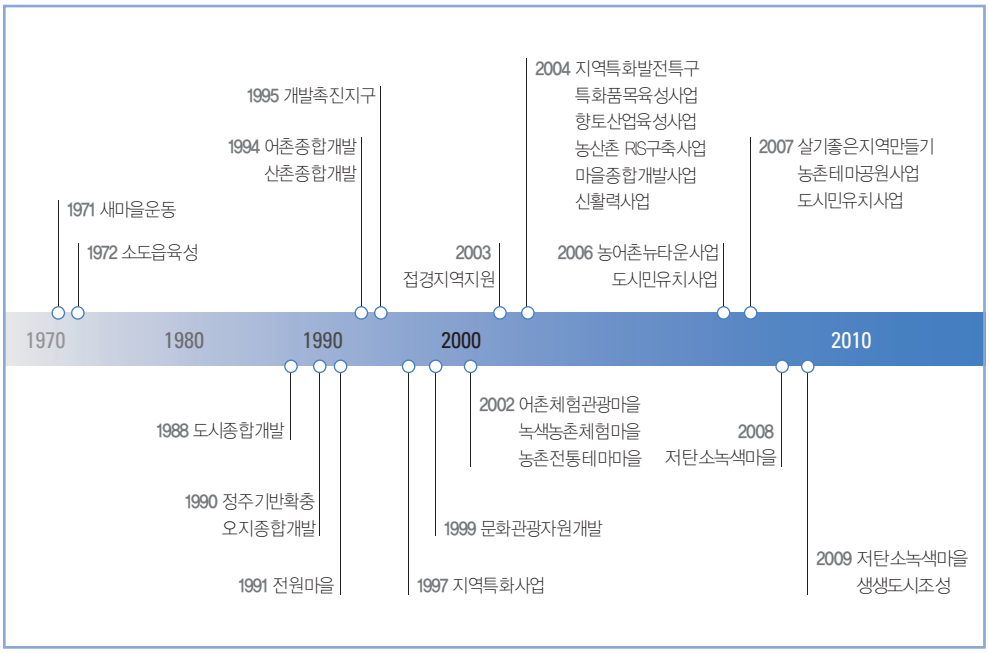
* 자료: 김현호 · 한표환(2005), 「낙후지역 개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원

1) 당시는 행정자치부, 건설교통부, 농림부 등이었으나 인식의 편의를 돕기 위해 현재의 부처이름 제시

□ 2000년 후반에서 2010년대 초에는 성장촉진지역, 특수상황지역 등의 낙후지역 정책이 개발되어 시행되기 시작

– 그동안 우리나라 낙후지역 정책의 역사적 변화는 한번 만들어진 시책은 폐지나 일몰됨이 없이 누적적으로 증가하는 특성을 보임

**낙후지역 개발정책의 역사적 개관**




* 자료: 지역발전위원회(2008), 「낙후지역 발전정책의 개선방안」 수정

## 2. 낙후지역 발전의 현주소

### 인구감소 및 고령화로 인한 지역활력 저하

□ 2010년의 낙후지역[2] 인구는 3,268,266명으로 전국 인구 50,515,666명 가운데 6.5%를 차지

2) 낙후지역은 다양한 관점의 접근이 가능한데, 여기서는 시계열적인 분석, 정책효과 분석의 편의를 위해 정부가 선정했던 대표적 낙후지역인 70개의 신활력 지역을 대상으로 하였음

□ 2000~2010년 비낙후지역의 인구는 2000년 4,390만 명에서 2010년 4,725만 명으로 증가하였으나, 낙후지역의 인구는 383만 명에서 327만 명으로 감소
– 2000년 전국 인구에서 낙후지역이 차지하는 비율은 8.0%였으나 2010년에는 6.5%로 급격히 감소

□ 2000~2010년의 인구증가율은 전국이 5.8%이며, 비낙후지역은 7.6%인데 반해 낙후지역은 –14.6%를 나타냄으로써 지역활력의 기반 부재

낙후지역과 비낙후지역의 인구증가율 비교

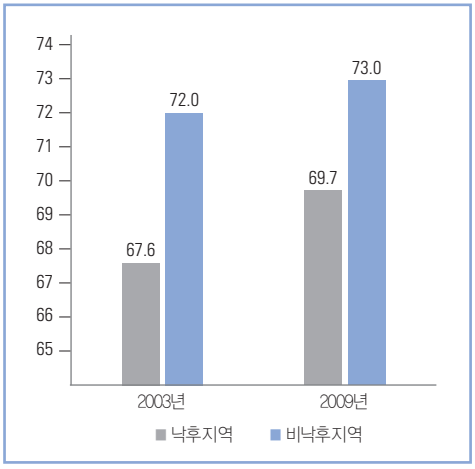
| 구분 | 2000년 | 2010년 | 증가율 |
|---|---|---|---|
| 낙후지역 | 3,827,891 | 3,268,266 | -14.6 |
| 비낙후지역 | 43,904,667 | 47,247,400 | 7.6 |
| 전 국 | 47,732,558 | 50,515,666 | 5.8 |

## 성장동력과 거리가 먼 산업기반

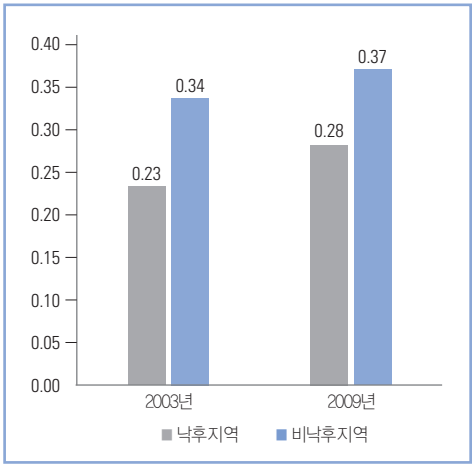
□ 낙후지역 시 · 군의 천명당 사업체수는 67.6개(2003년)~69.7개(2009년)로 전국 평균 70.6개(2003년)~72.0개(2009년)와 상당한 편차를 보여 성장동력이 부족

□ 낙후지역 시 · 군의 천명당 종사자수는 0.23명(2003년)~0.28명(2009년)으로 전국 평균 0.31명(2003년), 0.34명(2009년)과 편차가 많음

낙후지역과 비낙후지역의 사업체수




낙후지역과 비낙후지역의 종사자수

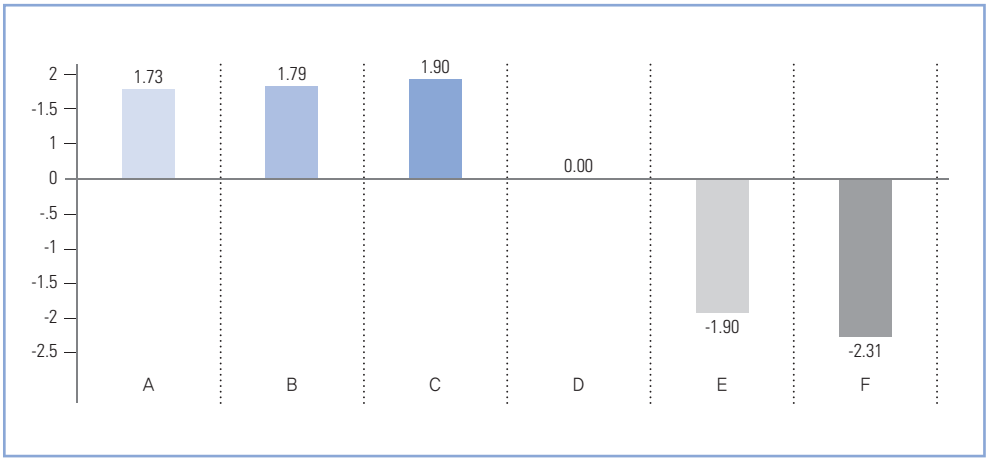


## 주민행복과 거리가 먼 생활여건

□ 지역의 문화, 교육, 의료 등 7대 생활서비스는 낙후지역(군 지역)이 가장 열악한 수준[3]

– 인구 5만 이하의 군, 5만 이상의 군, 25만 이하의 시, 30만 이상의 자치구, 30만 이하의 자치구, 25만 이상의 시 지역의 순[4]

인구규모별 지역의 생활여건 현황




## 자립발전에 미흡한 재정기반

□ 낙후지역 시 · 군의 재정자립도는 2000년 15.4%에서 2010년에는 13.5%로서 악화

– 비낙후지역 시 · 군의 재정자립도는 2000년과 2010년이 각각 59.8%와 53.4로, 낙후지역의 재정자립도에 비해서 양호

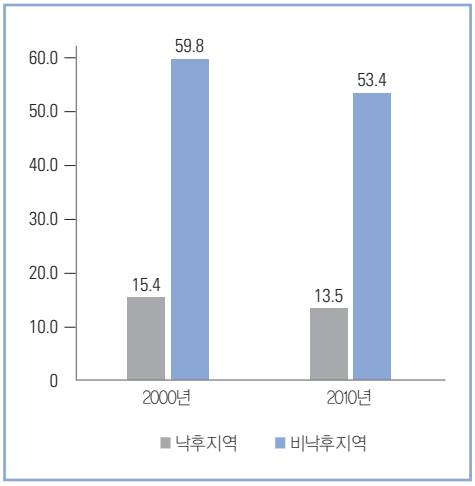
□ 재정력지수의 경우도 비낙후지역에 비해 낙후지역의 사정이 열악

– 비낙후지역 시 · 군의 재정력지수는 2000년과 2010년 각각 0.558, 0.521인데 비해, 낙후지역은 0.171과 0.159임

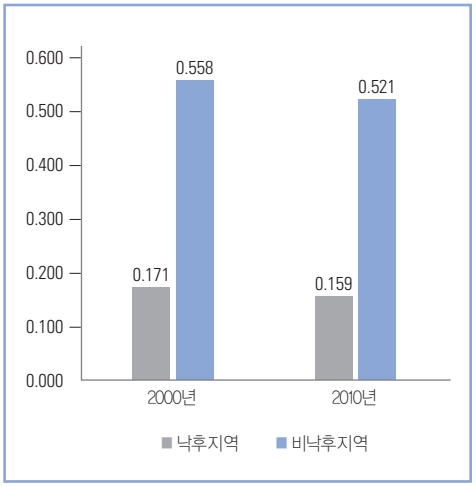
3) 문화, 교육, 의료, 복지, 주거, 환경, 인프라의 7대 부문 28개 지표를 Z-score에 의해 종합지수를 구해서 지역별 수준을 측정한 것임(한국지방행정연구원, 2008)

4) 30만 이상의 자치구(A지역), 30만 이하의 자치구(B지역), 25만 이상의 시(C지역), 25만 이하의 시(D지역), 5만 이상의 군(E지역), 5만 이하의 군(F지역)

낙후지역과 비낙후지역의 재정자립도




낙후지역과 비낙후지역의 재정력지수




* 자료: 재정고 (http://lofin.mopas.go.kr/)

## 3. 현재 낙후지역 정책의 현황 및 문제점

### 낙후지역 개념 미 정립

□ 현재 법적인 규정에 의한 낙후지역은 존재하지 않음

– 2008년 「국가균형발전특별법」 개정에 따라 종래의 "낙후지역"이란 용어를 삭제하고 「국가균형발전특별법」 제2조에서는 특별한 배려가 필요한 지역으로 "성장촉진지역[5]", 특수한 지원이 필요한 지역으로 "특수상황지역[6]"을 규정

– 낙후지역이란 용어의 미사용으로 인한 발전 지향성은 긍정적이나 개념의 모호성을 증가시키는 문제를 발생

5) 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력지수, 지역접근성에 따라 선정한 70개 지역
6) 「도서개발촉진법」 적용 대상 372개 개발대상도서 가운데 성장촉진지역에 해당하는 186개 도시를 제외한 186개의 도서

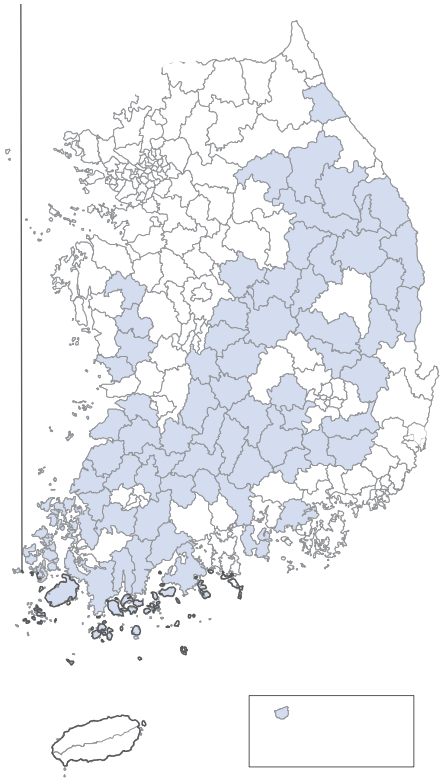
## 종전 및 현재 「국가균형발전특별법」의 낙후지역 관련 규정

**종전 「국가균형발전특별법」 제2조 제5항**

– 낙후지역을 "오지(오지개발촉진법 제2조), 개발대상도서(도서개발촉진법 제4조제1항), 접경지역(접경지역지원법 제2조제1호), 개발촉진지구(지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제9조제1항) 및 그밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역"으로 규정

▶

**현재 「국가균형발전특별법」 제2조 제7, 8항**

– 성장촉진지역을 "생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적 · 사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역", '특수상황지역을 "남북의 분단상황 또는 급격한 경제 사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원조치가 필요한 지역"으로 규정

## 현재의 낙후지역 현황