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

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	%
마을안길확장	km	26,266	43,558	166
농로개설	km	49,167	61,797	126
소교량가설	개소	76,749	79,516	104
마을회관	동	35,608	37,012	104
창고	동	34,665	22,143	64
주택개량	동	544,000	225,000	42
취락구조 개선	마을	-	2,747	-
하수구시설	km	8,654	15,559	179
농어촌전화	호	2,834,000	2,777,500	98
새마을공장	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 접경지역개발 신활력사업(초기)	개발촉진지구	–	–	–
읍 · 면	오지개발 소도읍개발	–	–	–	–
리	–	–	농촌마을종합개발	–	어촌종합개발
마을	–	–	전원마을 녹색농촌체험마을 농촌전통테마마을 신활력사업(후기)	산촌종합마을	어촌체험마을

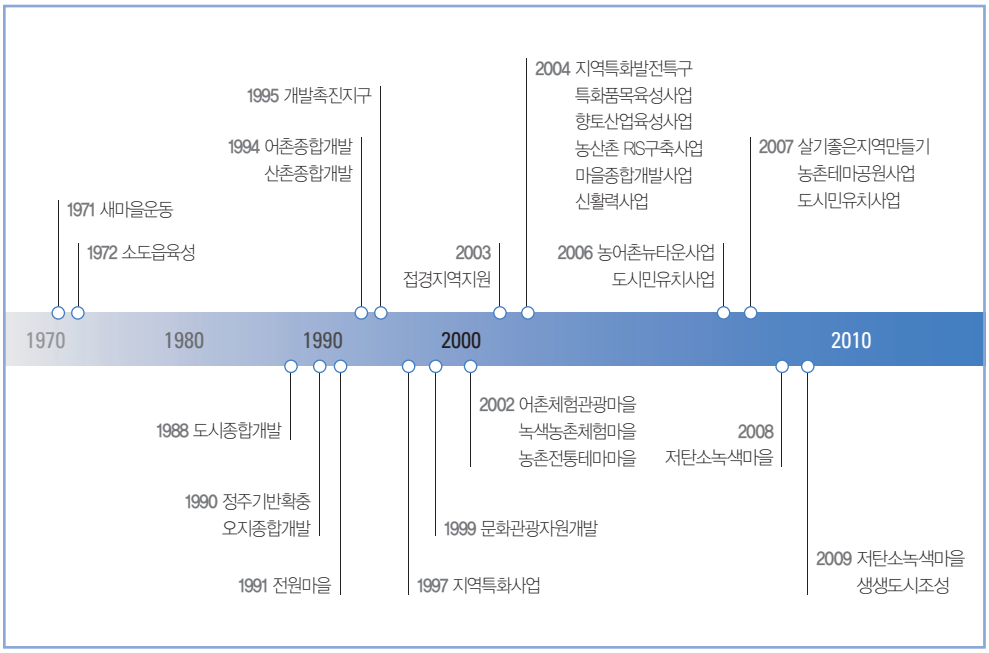
* 자료: 김현호 · 한표환(2005), 「낙후지역 개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원

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

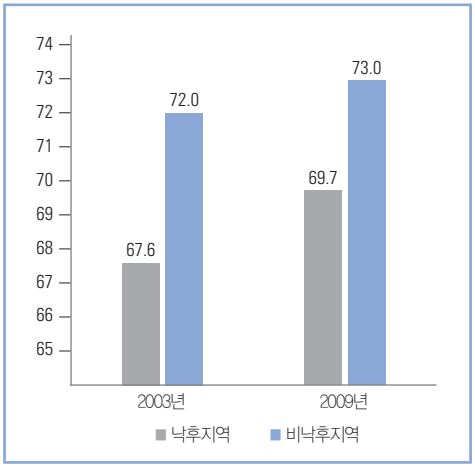
구분	2000년	2010년	증가율
낙후지역	3,827,891	3,268,266	-14.6
비낙후지역	43,904,667	47,247,400	7.6
전 국	47,732,558	50,515,666	5.8

성장동력과 거리가 먼 산업기반

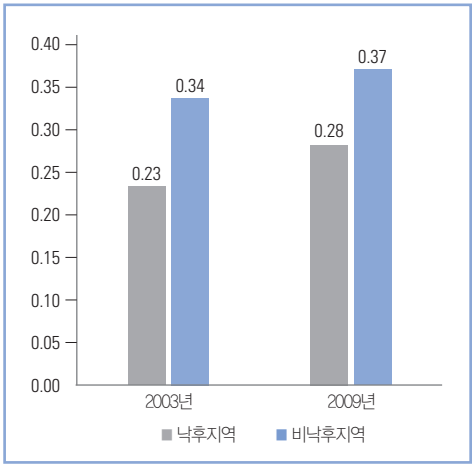
□ 낙후지역 시 · 군의 천명당 사업체수는 67.6개(2003년)~69.7개(2009년)로 전국 평균 70.6개(2003년)~72.0개(2009년)와 상당한 편차를 보여 성장동력이 부족

□ 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

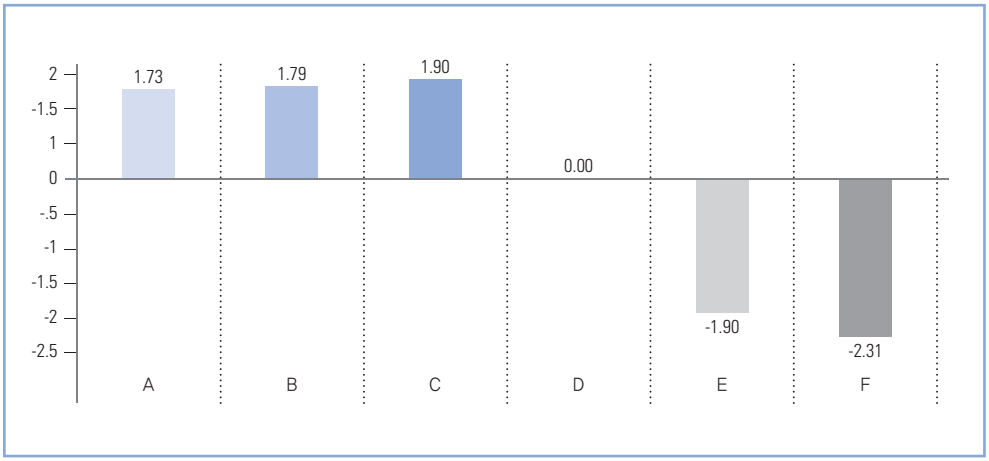


주민행복과 거리가 먼 생활여건

□ 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

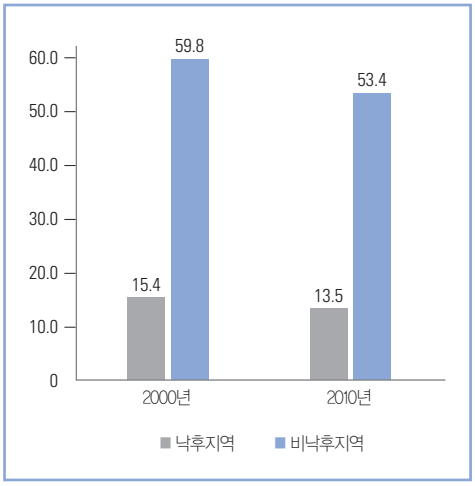
□ 재정력지수의 경우도 비낙후지역에 비해 낙후지역의 사정이 열악

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

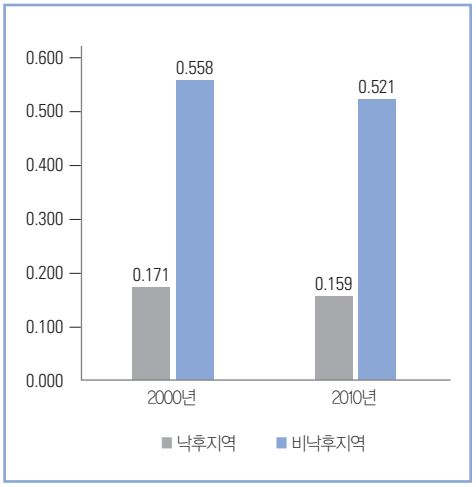
3) 문화, 교육, 의료, 복지, 주거, 환경, 인프라의 7대 부문 28개 지표를 Z-score에 의해 종합지수를 구해서 지역별 수준을 측정한 것임(한국지방행정연구원, 2008)

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

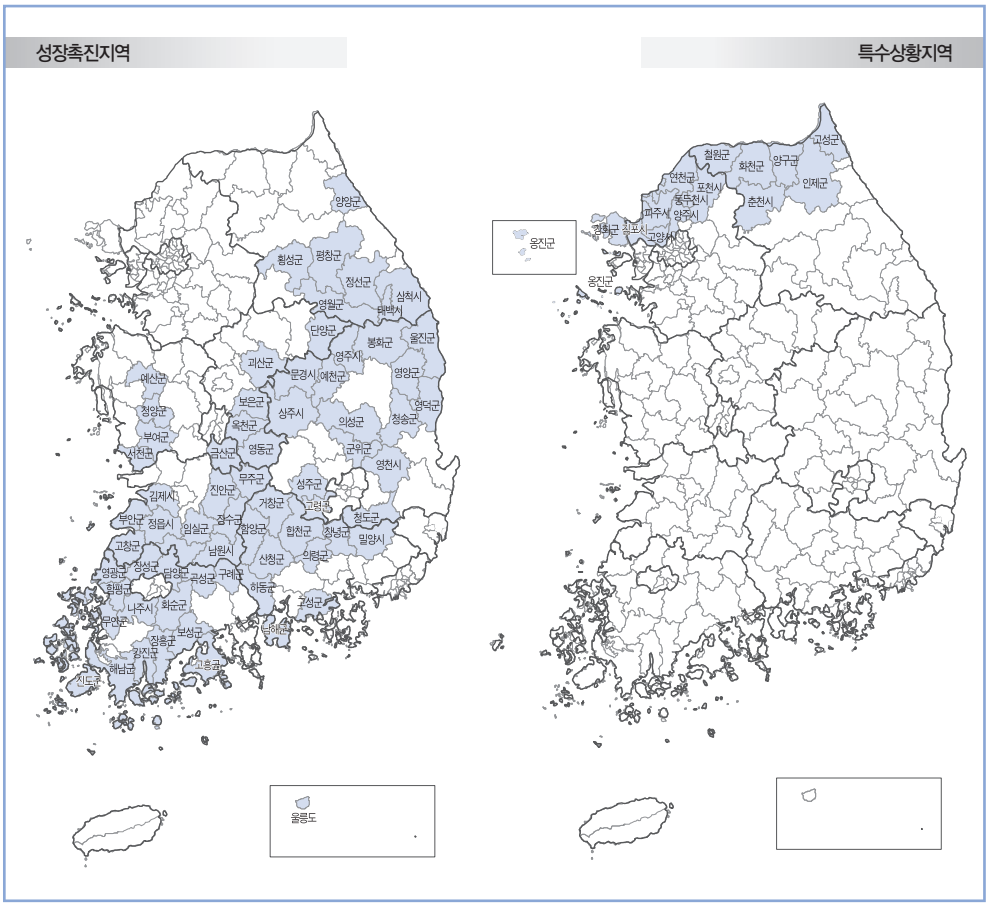
종전 「국가균형발전특별법」 제2조 제5항

– 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



사업내용 측면의 모호성

□ 기초생활권 163개 시 · 군은 낙후지역에 해당하는 성장촉진지역과 특수상황지역, 그렇지 못한 일반농산어촌과 도시활력지역으로 구분

– 성장촉진지역[7] 70개, 특수상황지역 15개 시 · 군과 186개 도서, 일반농산어촌 120개 시 · 군, 도시활력지역 25개 시 · 군과 72개 자치구로 구분

– 성장촉진지역 100%, 특수상황지역 80%, 일반농산어촌 70%, 도시활력지역 50%의 포괄보조율을 적용

□ 사업내용 측면에서 이전의 낙후지역개발사업을 기초생활권 4개 지역에서 추진

– 이들 지역에서 종래 낙후지역 사업에 해당되던 접경지역지원사업, 도서개발사업, 개촉지구사업 등 15개 사업을 추진

– 종래의 사업의 유사중복 문제의 해소에는 기여했으나, 사업내용 측면에서 기초생활권과 낙후지역의 구분을 모호하게 만드는 문제를 야기

유사중복사업 통합으로 시 · 군 · 구 자율편성에서 추진하는 이전의 낙후지역 사업

■ **행정안전부 :** 접경지역지원사업, 도서개발사업, 소도읍육성사업, 살기좋은 지역만들기 사업
■ **농림수산식품부 :** 신활력지원, 농촌생활환경정비, 농촌마을종합개발, 전원마을조성, 어촌종합개발, 농촌농업용수개발
■ **국토해양부 :** 개발촉진지구, 살고싶은 도시만들기, 주거환경개선
■ **산림청 :** 산촌생태마을 조성, 환경부 : 도서식수원 개발사업

지역의 부처할당으로 시책의 전문성 부족

□ 낙후지역과 기초생활권 등의 개념의 혼선

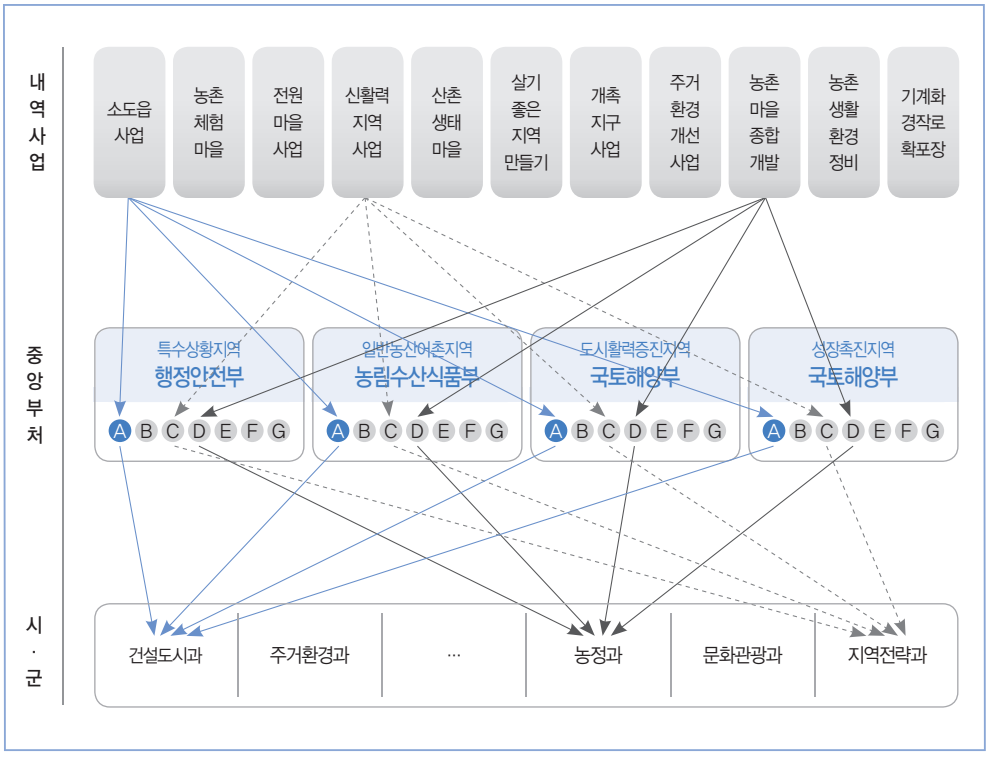
– 4개 지역의 부처할당의 원인은 산업의 지배적인 형태에 의한 공간구분인 농촌과 발전도에 의한 낙후지역의 혼선 및 혼용의 문제에서 출발

□ 4개 지역구분에 따라 동일한 시책을 추진함으로써, 정책지원의 혼란, 사업 전문성을 보유한 부처의 지방자치단체 지원의 애로가 초래

7) 태백을 제외한 69개 시 · 군이 일반농산어촌과 중복되며, 태백은 도시활력지역과 중복, 접경지역 5개 지역(고성, 양구, 인제, 화천, 철원)이 성장촉진지역에서 제외되고 있음

– 가령, 소도읍 개발사업을 두고 지역구분의 소재에 따라 사업지침, 예산편성, 평가 등에서 서로 다른 부처를 상대해야 하는 문제가 발생

사업지원 부처와 지방자치단체의 괴리



낙후지역 발전과 괴리된 정책 처방

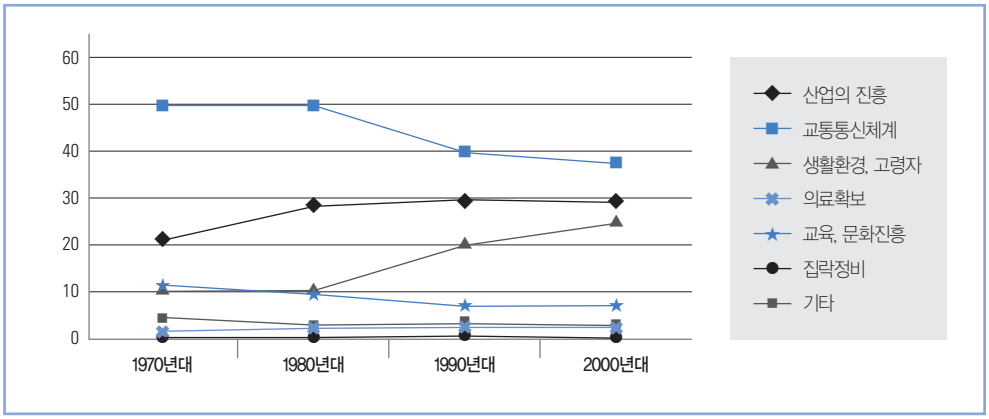
□ 낙후지역 발전정책의 세계적 경향과 불일치하는 도로투자 위주의 잘못된 발전수단의 선택

– 경북 북부 일부 지역을 제외하고 우리나라 대부분의 지역은 도로투자 과포화 상태

□ 최근 일본의 과소지역의 경우, 도로 등 인프라투자의 과잉 때문에 도로투자는 줄이고 있는 반면, 고령자 복지, 산업경제에 대한 투자를 확대하고 있음

– 과다도로 투자의 사회적 뭇매: “다람쥐와 곰만이 다니는 길이 되었다”

일본의 과소대책 추진내용의 변화



* 자료: 일본 총무성, 「평성 16년도판 과소대책 현황」, 2005

지방자치단체 자구노력 유발의 부족

□ 지역은 성장촉진지역 및 특수상황지역 등 해당되는 지역의 신분이 어디냐에 따라 자동적으로 정해진 포괄보조율의 지원을 받음

– 성장촉진지역 100%, 특수상황지역 80% 등으로 성장촉진지역과 특수상황지역의 차등보조의 근거도 불합리[8)]

지역수요, 장소특성 고려가 부족한 정책처방

□ 낙후지역은 지역의 여건과 특성, 개발수요에서 상당한 차이를 보이고 있음

– 동일한 낙후지역의 범주에 들어가더라도 지역의 발전도, 인구, 산업, 재정, 생활여건 등에서 차이가 존재

낙후지역의 지역여건 및 특성(예시지역)

구분	인구		산업(2009년 사업체수)			생활 서비스 (232개 시 · 군 중)	재정자립도
	2005	2007	1차	2차	3차		
화천	25,188	24,364	2	85	1,622	196위	12.9%(2011)
인제	33,618	31,842	3	137	2,808	133위	13.9%(2011)

8) 특수상황지역은 자구적인 노력으로는 어찌할 수 있는 지리적 특성으로 인한 제약을 받고 있는 반면, 성장촉진지역은 그렇지 않으며, 특수상황지역 가운데서도 양구, 철원, 고성, 화천, 인제는 낙후도가 상당히 낮음

□ 낙후지역의 발전을 위한 정책의 처방은 지역의 특성과 여건에 대한 고려가 부족

– 지역에서 추진하는 사업내용이 천편일률적으로 유사하거나 동일

– 큰 틀에서는 포괄보조 낙후지역 정책의 계속사업 위주의 메뉴 방식에 의한 사업선택의 문제에 원인이 있음

지역소득 증대, 일자리 창출에 대한 사업의 부족

□ 대부분의 지역이 지역소득 증대, 일자리 창출에 대한 사업이 부족하고 대신 지역의 정주여건 인프라에 상당한 비중을 투자

– 이러한 문제는 기획재정부의 예산 데이터를 가지고 분석해 본 특수상황지역, 성장촉진지역 등의 사례에서 공통적인 결과를 보임

낙후지역의 유사한 정책처방 예산 비율(특수상황지역: A군과 B군)

사업항목	A군	B군
특수상황지역	63.7%	53.2%
– 지역소득증대	(30.6%)	(14.1%)
– 기초생활기반확충	(26.1%)	(39.1%)
– 지역경관개선	(7.0%)	(-)
상수도시설확충 및 관리	20.5%	18.5%
관광자원개발	12.3%	16.7%
농어촌자원복합산업화지원	1.7%	0.4%
지역농촌지도사업활성화지원	1.2%	0.8%
산림휴양녹색공간조성	0.5%	0.8%
농어업기반정비	0.2%	6.6%
문화시설확충 및 운영	–	2.1%
청소년시설확충	–	1.0%
계	100.0%	100.0%

* 자료: 기획재정부 내부자료

근거 법령의 복잡, 다기화

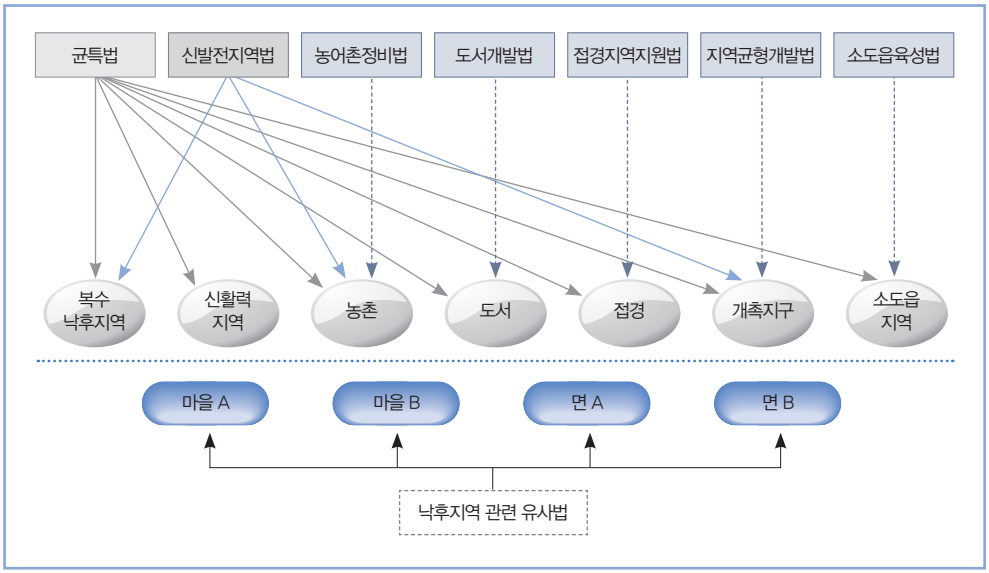
□ 낙후지역 관련 특별법이 수많은 개별법에 덧칠되어 있는 형국

– 특별법 규정과 개별법이 규정하고 있는 장기기본계획의 괴리 등으로 사업추진이 곤란

– 가령, 도서지역의 경우, 「도서지역개발법」 상 도서개발의 주체는 행정안전부이지

만, 포괄보조 「국가균형발전특별법」에 의해서는 도서가 행정안전부와 국토해양부로 분할

낙후지역의 사업별 복수 근거법령의 실태



II. 새로운 낙후지역 정책의 기본방향

인구감소, 라이프 스타일 변화 등 메가 트렌드 고려

- 낙후지역 발전모델의 개발은 우리나라 전체의 인구변화, 고령화, 라이프 스타일의 변화 등과의 연계 속에서 개발
  - 인구증가가 지역의 전반적 발전을 가져오는 '인구 보너스'(population bonus) 시대보다는 인구감소, 고령화가 지역활력을 저하시키는 '인구 오너스'(population onus) 시대의 전략 개발 필요
- 상당수 낙후지역이 인구 50% 이상이 고령자인 "한계마을"이 되고 공동체가 해체될 수 있는 상황이나 요소에 대한 대비도 지역발전 모델개발에 고려
  - 통계청은 우리나라 총인구는 2030년을 정점으로 2031년부터는 감소할 예정이며, 낙후지역은 이미 고령화율이 20%를 상회하는 초고령 사회 진입을 전망

내생적 발전과 주민행복을 위한 일자리 창출

- 정책기획, 사업개발, 대상지 지정, 재원지원, 정책평가 등 모든 것을 국가가 컨트롤하는 중앙 주도적 접근에서 탈피
  - 국가 주도의 정책추진은 지역 특수적인 여건에 대한 고려가 부족해 전국에 일률적인 인프라 위주의 시책을 추진하였으며, 시책지원의 효과가 떨어지는 문제를 노출
- 지역의 기획과 아이디어, 발상의 전환과 착상을 바탕으로 한 지역자원의 융 · 복합 상품화, 지역의 특화발전을 도모
  - 일본 효고(兵庫)현 나오시마(直島)의 경우: '예술섬 프로젝트'에 의해 지역 전체를 변혁[9)]
- 지역발전의 요체가 되고 있는 '주민의 번영'(people's prosperity)과 '장소의 번영'(place's prosperity)이 일치될 수 있는 일자리 창출시책 추진
  - 지역총생산보다 지역총행복이 중요

국민 통합적 관점의 지역의 자구적 노력 유발

- 낙후지역에 대해서는 국가 및 국민통합적 접근의 정책을 처방
  - 우리는 외국처럼 국민통합 달성을 위한 '국가 최소기준'(national minimum)의 관점에서 국가가 낙후지역의 발전을 전적으로 책임지는 접근을 취하고 있지도 않음
  - 그렇다고 7개의 광역 경제권이 해당 지역 내의 저발전 지역을 지원하기 위한 '권역 최소기준'(local minimum)을 달성하기 위한 정책도 추진하고 있지 않음
- 새로운 낙후지역 정책은 노력하지 않는 지역의 일률적 지원제공보다는 지역의 '자구적인 노력'과 '지역간의 경쟁'을 중시하는 방향의 시책 추진
  - 지역은 낙후지역 발전정책의 수동적 수혜자가 아니라 능동적 주도자의 지위 확보

행정구역 단위를 벗어난 지역의 협력발전 강화

- 소규모 행정구역 단위의 낙후지역에 대한 투자는 때로는 투자의 효율성 저하, 지역간의 소모적인 경쟁을 유발

9) '세계의 가보고 싶은 7곳', '007 영화의 촬영지'가 될 만큼 지역의 인지도를 세계적으로 향상

□ 지역발전 정책처럼 낙후지역의 발전도 '행정구역 단위'(administration unit)의 발전을 벗어나 '기능지역 단위'(functional unit)의 발전을 추구하는 쪽으로 이동
– 기능지역 단위의 발전을 추구하는 이유는 '규모의 경제', '범위의 경제', '크기의 경제'를 창출하기 위한 목적 때문임[10)]

□ 동일 · 유사한 여건 및 자원과 공통된 지역발전의 이해와 목적을 지니고 있는 경우, 공동발전으로 투자의 효율성을 극대화하고 지역발전의 성과창출 시책추진

융 · 복합적 발전지원 추진체계 구축

□ 지역자원에 기초한 낙후지역의 내발적 발전은 특정한 분야에 국한되지 않고 다양한 부문에서의 융 · 복합적인 발전을 추구
– 함평 나비축제의 경우, 축제뿐 아니라 환경 농산품의 생산 및 판매, 천연염색 등의 상품판매, 축제와 관련된 체험 관광 및 민박 활성화 등 1, 2, 3차 융 · 복합화를 도모[11)]

□ 「정부조직법」에 의한 낙후지역 소관부처를 중심으로 부처 이기주의적 사업추진을 지양하고 부처간 협력을 통한 정책의 효율화 도모
– 정책지원의 실효성을 강화하고 지역의 협력적, 통합적 사업추진을 위한 재원, 법률 등 정비

새로운 낙후지역 발전정책의 프레임

기본방향	세부방향	5대 과제
메가트렌드 고려한 시책추진	– 인구감소, 고령화 경향을 고려하고 발전–낙후지역의 연계적 라이프 스타일 변화 고려	1. 낙후지역의 합리화
자구적 노력과 경쟁력 중시의 시책추진	– 자립적 경쟁을 근간으로 지역의 노력과 경쟁발전의 접근으로 정책을 추진	2. 소득과 일자리 창출
지방자치단체 주도의 내생적 발전추구	– 국가는 지원자, 촉진자의 역할을 담당하며, 지역은 내생적 발전의 주도자로의 역할	3. 자구노력 유발 사업추진
행정구역 단위를 벗어난 협력발전 추구	– 고착화된 지역발전의 관행인 행정구역 단위의 발전에서 벗어나 지역간 협력발전 권장	4. 지역주도 통합 추진체계
융 · 복합적 발전 지원체계 구축	– 부가가치 창출, 일자리 창출에 의한 지역생존에서 나아가 지역성장을 위한 지역자원의 다양한 개발에 주력	

10) 오은주 · 김현호, 「지역간 경제협력 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 2008
11) 축제는 문화관광부, 농산품은 농림수산식품부, 청정 환경상품은 환경부, 이석형 군수를 중심으로 한 지방자치단체의 일은 행정안전부 등 다양한 중앙부처가 관련되어 사업을 추진하고 있음

III. 5대 과제

1. 낙후지역의 합리화

① 낙후지역 개념의 과학화

□ 낙후지역은 국가 발전수준이 높아진다고 해서 사라지지 않는 발전지역에 대한 상대적인 개념

□ 산업의 지배적인 비중에 따라 지역을 구분하는 농어촌(1차산업의 비중이 지배적인 지역), 도시(3, 4차산업의 비중이 높은 지역)와도 명확히 구분

– 농어촌 지역을 낙후지역이라고 할 수 없는 이유는, 농어촌 지역이지만 낙후지역이 아닌 발전지역도 존재하고 있기 때문

낙후지역과 농어촌의 개념적 차이

구분	낙후지역	도시 지역	농어촌 지역
선정기준	발전도 (혹은 낙후도)가 낮은 (높은) 지역	산업의 지배적 비중 (3, 4차산업의 비중이 높은 지역)	산업의 지배적 비중 (농어업의 비중이 높은 지역)
지역개념	상대적 개념 (국가발전 → 낙후지역 상존)	절대적 개념 (국가발전 → 3, 4차산업 비중 증가	절대적 개념 (국가발전 → 농어업 비중 감소)

□ 낙후지역은 낙후도를 측정하는 과학적인 지표에 의해 "다른 지역에 비해 지역의 발전도가 낮은 지역"으로 재정의[12)]

– 낙후지역의 개념에 대해서는 사회적 합의에 의한 개념의 지속성이 보장되어야 정책의 근간으로서의 기능을 수행할 수 있음

낙후지역의 개념

구분	낙후지역	비고
개념 정의	"다른 지역에 비해 지역의 발전도가 낮은 지역"	상대적인 개념

12) 일본의 경우도 과소지역과 농산어촌, 도시지역은 엄격하게 구분하고 있음

② 낙후지역의 선정지표의 합리화

□ 현재, 성장촉진지역은 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력지수, 지역접근성의 5가지 지표로 대상지역을 선정[13)]

– 정책목표로서 지방자치단체의 노력촉발이 어려울 뿐 아니라, 지표로서의 설명력이 떨어지고, 인구 등과 중복되는 접근성 지표를 사용하고 있는 문제 내포[14)]

현재의 낙후지역 선정지표

부 문	선정지표	산출방법
인 구	인구변화율	연평균 인구변화율
	인 구 밀 도	인구/면적
산 업 경 제	소 득	소득세할 주민세
재 정	재정력 지수	기준 재정수입/기준 재정수요
지역 접근성	접 근 도	전국의 도시로부터의 시간거리 평균

□ EU는 인식의 명료성, 목표 지향성 등을 고려하여 3개 내외 지표를 권장

– EU, 일본 등 어느 나라에서도 낙후지역 선정지표에 해당 지역의 지리적 위치를 고려한 인구중력 가중치를 적용한 접근성 지표는 사용하지 않음

주요국의 낙후지역 선정기준

국 가	선정지표
E U	– 평균 1인당 GDP가 EU 전체의 75% 이하
일 본	– 인구변화율, 재정력지수
프 랑 스	– 주요기준: 실업률, 1인당 GDP, 인구밀도 등 인구적 기준
영 국	– 인구, 고용률, 실업률, 제조업 의존도
독 일	– 고용지표(가중치 50%), 1인당소득(가중치 40%), 인프라지표(가중치 10%)
미 국	– 실업률, 개인의 소득, 인구감소 등
오스트리아	– 실업률, 1인당 GRDP
핀 란 드	– 1인당 GDP, 실업률, 인구이동, 산업구조, 인구밀도, 기후
스 페 인	– 1인당 GDP, 실업률
스 웨 덴	– 실업률, 고용참가율, 인구이동률 주요국의 낙후지역 선정기준

* 자료: http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm 등

13) 성장촉진지역은 행정안전부 장관과 국토해양부 장관이 5년마다 공동으로 지정(「국가균형발전특별법」 시행령 제2조의 2)

14) 가장 대표적인 것이 접근성 지표임

2. 소득과 일자리 창출

① 차별화 Only one 시책 추진

- 도로 등 인프라 투자 위주에서 탈피해 소득 및 일자리를 창출할 수 있는 국내외에서 유일한 특화자원 상품화[15] 아이템을 개발
  - 발상의 전환 및 역발상에 의한 지역발전의 아이템 개발, 발굴이 중요
  - 대표적 지방자치단체: 일본의 이즈모시(出雲市)가 해당되며, 이즈모시는 지역의 쇠퇴, 인구감소를 방지할 수 있었고, 이즈모시가 1991년 일본 제1의 기업, 1993년에는 일본 제1의 살기좋은 시에 선정(이와쿠니 데쓴도, 2010)
- "Only one"의 경지에 이를 수 있는 시책을 개발한 지방자치단체에 대해서는 이에 상응하는 재원을 지원
- 성과를 창출한 상품에 대해서는 사업화는 물론이고, 홍보 마케팅 등을 지속적으로 지원하여 타 지방자치단체의 동기를 유발시키는 방식으로 운영

② 지역특화 Number 1 시책 추진

- 국내외 최고가 되는 지역자원의 활용, 상품화를 위한 낙후지역의 특별한 노력 경주
- 중앙정부 및 시 · 도 등은 낙후지역의 Number 1 전략을 추진하는 지방자치단체에 대해 기술지원, 홍보 및 마케팅, 판로개척, 정보 등 제공
- 대표적인 사례: 부여 밤 푸렛, 밤뜨래, 마론 그랏세(국내), 일본 효고현 나오시마(直島)의 예술촌
  - 부여는 밤 상품화 통해 일본 호텔 수출 및 고용 창출, 나오시마는 "예술섬 프로젝트" 특화전략을 통해 경쟁력 있는 일자리 및 고용을 창출

15) 상품화의 구체적인 형태에는 관광화, 산업화, 복합화 등의 전략이 있음

부여와 나오시마의 Only One, Number 1 지역 특화자원 상품화

③ 마을기업, 사회적기업의 연계 · 활용

- 낙후지역에 대한 기업투자를 활성화시키고 지역발전에 기여하기 위한 선순환을 형성하는 접근은 미흡[16)]
- 이러한 문제를 해결하고 낙후지역의 발전을 도모하기 위해 지역사회 기반적인 마을기업, 사회적 기업의 육성 및 활용
- 낙후지역의 가장 큰 애로가 역량 있는 인적자원의 부족을 보충하기 위해 기업경험 등이 있는 은퇴한 전문가의 경영 노하우, 마케팅 지식, 비즈니스 경험, 관계 자산 등을 낙후지역의 사회적기업에 활용
  - 오내원의 연구(2010)에 따르면, 군 지역은 25.2%, 도농복합시는 17.0%가 인적자원의 부족을 가장 큰 문제라고 지적
- 정부는 사업의 초점을 주민행복에 핵심적인 일자리 창출 사업으로 전환하는 지역에 대한 지원 확대

16) Haugh(2005)는 기업이 낙후지역에서 투자활동을 하는 것을 회피하게 만드는 요인으로 ① 낮은 수준의 관련기업의 집적과 대학 및 연구소 등 혁신요소의 미비, ② 상품 수요의 제한 및 양질의 인적 자원 부족, ③ 인구유출로 인한 각종 서비스 공급기반의 취약 및 삶의 질 수준 저하를 지적

마을기업, 사회적기업을 활용한 낙후지역 일자리 창출 사례

■ 국내사례 : 완주 '건강한 밥상'

– 180여 농가에서 생산한 유정란, 콩나물, 두부, 제철 채소 등 10여 가지의 신선한 먹거리를 전국 2,500여 가구에 판매

– 여기서 만들어지는 일자리와 소득을 보고 젊은 사람들이 지역으로 들어오고 있음

– 완주군은 마을기업 활성화를 위해 중간 지원조직인 지역경제순환센터 설치뿐 아니라 재원, 경영 컨설팅, 상품 유통 등을 지방자치단체가 지원

※ 지방자치단체는 이를 지원하기 위한 행정조직을 구성하고 인원을 배치

■ 외국사례 : 일본 니가타(新潟)현, '산북마을 생업(生業)기업조합'

– 토지의 90%가 산촌으로 이루어진 니가타현 무라카미시에서 인구감소와 전통산업인 임업의 쇠퇴를 극복하기 위하여 사라져가는 전통문화를 발굴 · 제조 · 판매하여 지역 활력 회복

– 2000년 자본금 1,050만엔으로 창업하여 상공회의 지원을 받아 조합을 설립하여 전통 직물 '시나후(しな布)'를 제조, 판매

3. 지역의 자구노력 유발 사업추진

① 자율 설계형 공모사업 추진

□ 목적은 포괄보조율 상향에 의해 지원되는 사업을 단순히 집행하는 방식에서 벗어나 지방자치단체의 자구노력 활성화

□ 낙후지역 정책의 이원화 추진

– 기본형 낙후지역은 낙후도 기준에 의해 선정된 저발전 지역이 해당

※ 이를 위해 현재의 낙후지역 선정기준 인구, 재정, 소득, 접근성 4개에서 인구, 재정, 소득의 3개로 개선

– 자율설계형 낙후지역은 기본형 낙후지역 가운데, 원하는 지역을 대상으로 공모방식을 통해 선정

□ 자율설계형 낙후지역에 대한 재원지원

– 과거 신활력 사업과 같은 방식으로 30~50억 정도를 정액으로 지원하되, 낙후지역 총괄부처가 사업의 모델을 개발하여 제시

※ 문화형, 환경형, 산업형, 복합형 등의 유형화가 가능

낙후지역 발전사업의 유형(예시)

구분	주요 특성
지역 특산품형	– 지역이 생산한 농특산품의 경쟁력을 발전의 주요한 자원으로 활용
관광형	– 지역이 지닌 역사, 문화, 유적 등 관광자원을 주요한 수단으로 활용
산업 및 기업형	– 기업의 유치나 사회적기업의 창업 등을 지역의 주요한 발전수단으로 활용
복합형	– 지역 특산품형, 관광형, 산업형의 다양한 조합을 지역개발로 활용

– 재원의 구성은 상생발전기금, 광특회계 사업추진실적 부진사업 감액지원 재원 등 검토

□ 자율설계형 사업은 총괄부처의 주관 하에 관련 부처가 협력하는 방식으로 추진
– 중앙부처에 차원에 낙후지역 공동지원단 등의 설치도 가능

□ 총괄부처는 「정부조직법」 제29조의 1에 근거하여 낙후지역의 지원에 관한 사무를 관장하는 부처를 중심으로 유관 부처가 협력하는 시스템을 구성
– 일본의 낙후지역인 과소지역 발전의 경우, 총무성을 중심으로 국토교통성, 농림수산성이 협력하는 체계를 구축

② 집락재편 정책의 시행

□ 인구감소, 고령화 등의 축소시대에 대비하는 시 · 군 및 낙후정책의 일환으로 집락재편 정책 추진
– 현재 소멸할 마을, 면까지 재원을 지원하는 등의 문제점 해소

□ 우리나라 50,000여개의 마을에 대한 전수조사를 시행
– 인구구성, 인구의 증감율, 인구별 연령, 지역 성장 및 감소 추세 등 마을의 현황을 파악하기 위한 총괄적 현황을 조사

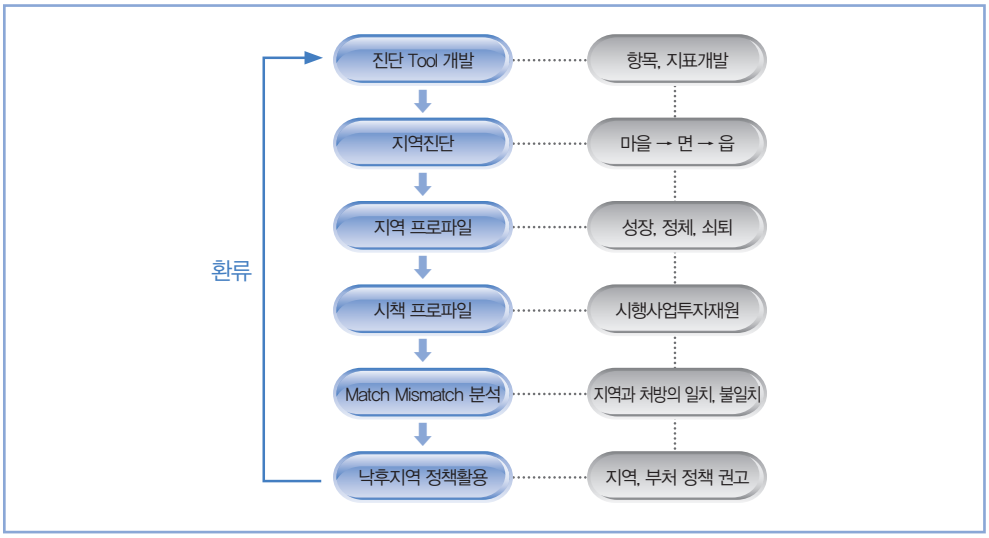
□ 인구구성, 연령 등의 마을 진단
– 인구 등 수집한 다각적인 자료를 분석

□ 마을, 집락 유형화 및 마을별 프로파일 작성
– 성장하고 있는 마을, 정체하고 있는 마을, 감소하고 있는 마을
– 인구의 평균연령에 평균수명, 인구동향 등 고려

□ 재원지원 등과의 불일치 판별

– 집락 프로파일과 시책지원의 불일치 분석, 재원 투자 권고안 작성 후 지방자치단체, 중앙정부 제출

마을 · 집락의 발전진단 프로세스



4. 지역주도의 통합적 추진체계 구축

① 중앙주도에서 지역 중심의 추진체계

□ 중앙부처 중심의 부문적(sector), 기능적(functional) 접근에서 벗어나 지역이 중심이 되는 지역 통합적(place-integrated) 접근의 낙후지역 정책 추진

– 세계적으로 지역의 개성, 경쟁력을 중시할 뿐 아니라 고령자 복지 등 현장에 바탕을 둔 소프트웨어 정책추진의 필요성이 높아지고 있기 때문

※ 가장 대표적인 경우가 지역의 통합적 발전을 중앙차원에서 체계적으로 지원하기 위한 일본의 '지역활성화통합본부'임

□ 그러나 우리나라의 낙후지역 정책은 포괄보조 등으로 지방자치단체의 기능이 일부 강화되기는 했지만 시책의 중앙주도가 오히려 심화되고 있는 측면이 있음[17]

17) 포괄보조 사업추진에 대한 부처의 가이드라인 제시, 지방자치단체 사업에 대한 부처의 승인, 부처별 계획수립의 강요 등

□ 중앙의 부문중심 정책접근에서 지역중심의 정책을 추진하기 위한 추진체계의 구축이 필요
– 중앙이 주도하면서 부처간 이기주의의 병폐를 해소하고 지역의 자율성 높은 낙후지역의 발전을 지원하기 위한 추진체계 구축

② 총괄부처 지정 및 통합 추진단 구성

□ 낙후지역 정책 추진에 대한 지역의 자율성을 강화하기 위해 단기적으로는 중앙정부 차원의 협력 시스템을 구축
– 중앙정부의 협력 시스템은 관련부처로 구성되는 '낙후지역 통합지원단'(가칭)을 설치하고 중앙차원에서 낙후지역 발전에 대한 통합적 지원을 제공

□ 필요시 낙후지역 정책을 총괄하는 일본의 '과소지역 대책실[18]'과 같은 총괄지원 부처를 지정하고 이를 중심으로 관련 부처가 협력하는 시스템을 구축
– 일본의 경우, 낙후지역을 국가 및 사회통합의 중요한 정책대상으로 파악하고 패키지형의 정책지원을 중시하기 때문에 총무성이 관장하는 시스템 구축

5. 자율성 강화 재원지원 및 법률정비

① 낙후지역 발전계정 설치

□ 국가 통합적 차원의 낙후지역 지원에 적합하게 합당한 별도의 재원 대책을 마련
– "자생적 낙후지역 발전계정"(가칭) 등의 설치가 가능
– 낙후지역에 지원되는 소규모 시책을 통합하고 추가적 지원을 통해 설치

□ 포괄보조 제도를 근본적으로 재검토
– 현재의 기능에 의한 구분과 지역에 의한 계정구분의 중복 문제 해소
– 세계사에 유래가 없는 기초 생활권 163개 시 · 군을 부처에 할당하는 방식의 폐지

□ 시 · 도 단위의 낙후지역 발전 지원의 특별회계 설치 및 운용
– 지역 내 균형발전을 달성하기 위해 충남, 전북이 이미 시행 중이며, 경남도 검토 중

18) 일본의 낙후지역인 과소지역 대책실은 총무성에 설치하고 있음

② 낙후지역 기본법의 제정

□ 낙후지역사업 추진은 「국가균형발전특별법」, 개별법, 개별법 관련 규정 등 난마처럼 교차, 중첩적으로 얽혀 있어 정책시행에 애로

– 동일한 사업이 다수 법률의 규정에 적용을 받아 체계적인 시행이 되고 있지 못함[19)]

□ 장기적으로는 낙후지역 정책 전체를 아우르는 낙후지역 발전의 근간이 되는 법률을 제정

– 기존의 개별법에 의거하여 다양하게 규정되고 있는 낙후지역을 일정한 지정기준을 설정하여 새롭게 선정하고, 지역특성에 부합되게 체계적으로 지원할 수 있는 단일화된 기본법 제정

□ 낙후지역에 대한 통일된 기준이 적용되는 총괄법 내에 낙후지역의 특성에 따라 낙후지역의 유형을 다양화하고 효율적으로 지원

– 오래전에 낙후지역 총괄법에 해당하는 「과소지역대책법」을 제정하여 낙후지역 발전을 제도적으로 지원하고 있는 일본이 시사하는 바가 큼

※ 일본: 「과소지역 자립촉진법」 제정(40년 전)

Ⅳ. 시사점 및 제언

1. 정책초점을 주민행복 강화로 전환

□ 낙후지역 발전정책의 초점을 지역주민의 행복과 직결되는 요소로 전환

– 지역이 발전하더라도 지역에 거주하는 주민의 체감적인 행복과 무관한 발전에서 벗어나, “지역의 번영 = 주민의 번영”이 되는 방식의 정책을 시행

– 지역주민이 고용될 수 있고 소득을 창출할 수 있는 일자리 제공을 정책의 핵심적인 내용으로 수정

19) 가령, 접경지역이나 도서개발에 관한 개별법에서는 10개년 계획과 매년 시행계획을 수립하게 되어 있으며, 「국가균형발전특별법」에서는 단년도 시행계획에 관련 내용을 포함시키게 되어 있음

– 지역발전 정책뿐 아니라 낙후지역 정책의 무게 중심이 지역에 거주하는 주민의 행복을 제고하는 방향으로 이동 중

※ UN 산하의 새천년 위원회의 국가행복지수 개발, 부탄의 국가행복지수(Gross Happiness Index), 일본의 지역행복지수 발표 등이 이러한 노력에 해당됨

□ 주민 행복증진의 근간이 되는 일자리 창출 시책의 강화

– 정책의 초점을 낙후지역의 자립적 발전의 토대가 되는 소득, 일자리 창출에 비중을 두어 정책을 시행

– 낙후지역에서 실패한 모델인 일자리 유치보다는 지역 공동체가 일자리를 창출할 수 있는 쪽으로 정책을 전환

– 주체간의 호혜적 이익을 추구할 수 있는 협동조합 방식을 낙후지역 정책에 적극적으로 도입하여 일자리를 창출하기 위한 사회적기업, 마을기업 등 육성

□ 낙후지역 주민행복지수의 정기적 측정 및 향상

– 일본 등 선진국에서 세계적 추세와 동떨어진 도로 등 인프라 투자 대신 삶의 질 향상 시책 추진

– 인구감소, 고령화 등 낙후지역의 특성을 반영하여 고령자 복지, 생활여건 향상 등의 시책을 적극적으로 도입, 추진

2. 국가는 정책의 지원자 역할 수행

□ 국가 및 국민 통합적 관점의 낙후지역 정책 추진

– 낙후지역 정책지원을 사각지대로 남겨두는 낙후지역에 대한 '국가 최소기준'(national minimum)의 지원이냐 '지역 최소기준'(local minimum)의 접근이냐의 논쟁을 불식

– 상대적 박탈감으로 인한 국가 및 사회적 불안을 해소하고 국민통합을 달성할 수 있는 차원에서 낙후지역 정책을 추진

□ 국가는 지원자적 역할을 수행

– 인프라 중심의 전국 획일적 내용의 국가 주도적 정책지원에서 벗어나, 국가는 지역 발전의 지원자적 역할 수행

– 일본의 총무성, 영국의 지역자치부 등은 정책을 총괄할 뿐이며, 교부세, 행정지원 등으로 지역의 발전을 지원하는 후견인 역할을 수행
– 지역의 자율적인 사업의 설계와 시책추진이 보다 강화된 과거 신활력 사업 성격의 별도 재정의 편성, 지원

□ 집락재편 등의 시책을 적극적으로 추진
– 프랑스, 일본 등은 낙후지역의 면, 마을에 대한 집락재편 시책을 오래전부터 시행
– 예산투자의 비효율 제거, 정책의 실효성 제고, 생활여건 향상의 핵심적인 도구로 활용
– 성장, 소멸, 정체 등의 마을, 면의 프로파일과 정책처방의 (불)일치 여부의 지역진단제 시행

3. 지방자치단체의 자구적 노력 강화

□ 광역 시 · 도 차원의 낙후지역발전 지원
– 국가의 최소기준의 낙후지역 정책 추진에 더해, 지역 최소기준의 낙후지역 정책을 도입
– 광역 시 · 도 차원에서 지역내 균형발전 차원에서 낙후지역에 대한 재원의 편성 및 지원
※ 낙후지역 특별회계 편성 및 지원 사례: 충남, 전북 등

□ 특화모델 개발 및 추진
– 주민이 참여하여 지역이 보유하고 있는 잠재력과 경쟁이점 발굴
※ 일본의 에지현(愛知縣): “지역의 보물찾기”를 통해 경쟁력 있는 자원을 발굴
– Only one, Number 1에 입각해서 지역의 경쟁력과 주민의 행복을 증진시킬 수 있는 성장동력 및 특화발전 모델 개발 및 추진
– 분산적 투자를 지양하고 지역내 사업의 연계 및 복합적 추진, 인접 지역과의 협력에 의한 광역적 발전도 적극적으로 모색

참고문헌

기획재정부
(2011), 「낙후지역 발전모델 개발연구」, 한국지방행정연구원 학술연구 용역

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

소진광
(2007), "지역사회 거버넌스와 한국의 새마을 운동",
「한국지방자치학회보」, 제19권 제3호

이소영 · 김현호
(2008), 「지역재생사업추진방안」, 한국지방행정연구원

지역발전위원회
(2008), 「낙후지역 발전정책의 개선방안」
(2009), 「기초생활권 발전계획수립 매뉴얼」

행정자치부,
(2008), 「지역재창조제도의 법제화 및 운영방안」, 동의대학교

일본 총무성 홈페이지
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm

최근 간행물

2011

통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
통권 455 창조적 지역발전 전략
통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
연구총서 (통권 457) 지방세제의 선진화 – 자율성과 책임성 제고

2010

통권 444 2020년 지방자치제도 발전모형
통권 445 기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안
통권 446 성과창출형 지방정부 시스템 구축
통권 447 2020 지방재정 그랜드 디자인
통권 448 환경변화에 대응한 지방세제 개편
통권 449 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구
연구총서 (통권 450) 녹색성장과 지역특화발전

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6 (서초동) **TEL.** 02-3488-7372 **FAX.** 02-3488-7309