

KRILA Focus
2012. 05



지역행복을 위한 낙후지역 정책의 모색

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)

1970년에서 1990년의 수도권 인구의 비율

3	û(Â "	y' #	û(Â :/ " #
1970년	8,730,148	30,882,386	28.3
1990년	18,586,128	43,410,899	42.8

* 자료: 통계청, KOSIS DB.

- (1988), (1990), (1990)

□ 2000

1)

- , ,

- ()

- , ,

- ,

- ,

2000년대 초 부처별 낙후지역개발 정책의 공간 분할

3	ĩ·%y	7ç"	a?û""¿	'?R	ç""û'
시· 군	도서개발 접경지역개발 신활력사업(초기)	개발촉진지구	-	-	-
읍· 면	오지개발 소도읍개발	-	-	-	-
리	-	-	농촌마을종합개발	-	어촌종합개발
마을	-	-	전원마을 녹색농촌체험마을 농촌전통테마마을 신활력사업(후기)	산촌종합마을	어촌체험마을

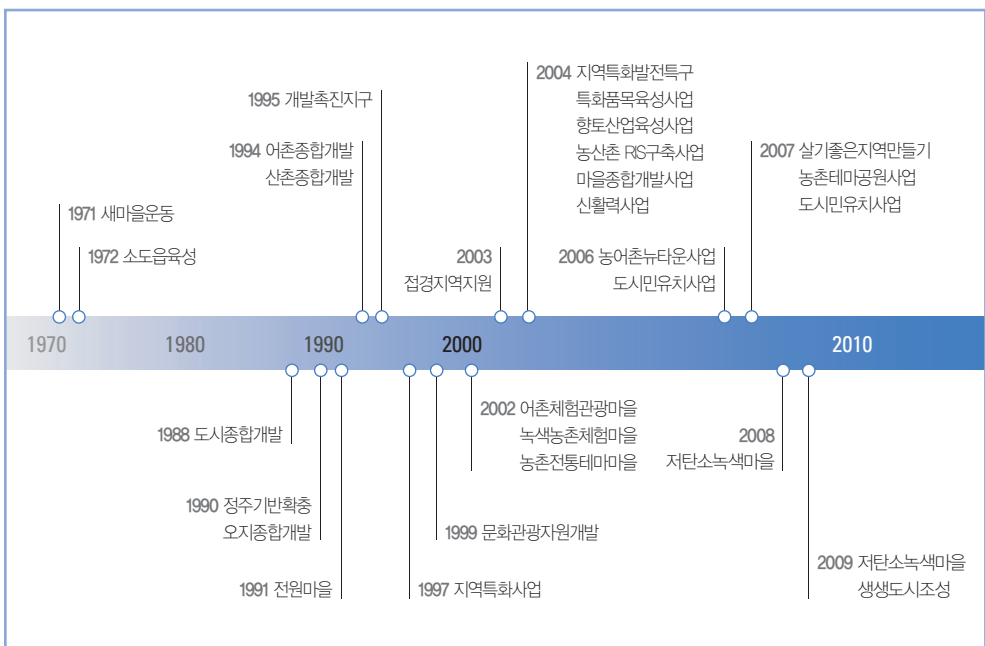
* 자료: 김현호 · 한표환(2005), 「낙후지역 개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원

□ 2000

2010

가

낙후지역 개발정책의 역사적 개관



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

2. 낙후지역 발전의 현주소

인구감소 및 고령화로 인한 지역활력 저하

□ 2010

2)

3,268,266

50,515,666

가

6.5%

2)

가

가
70

- 2000~2010 가 , 2000 4,390 2010 4,725
383 327
- 2000 8.0% 2010
6.5%
- 2000~2010 가 5.8% , 7.6%
- 14.6%

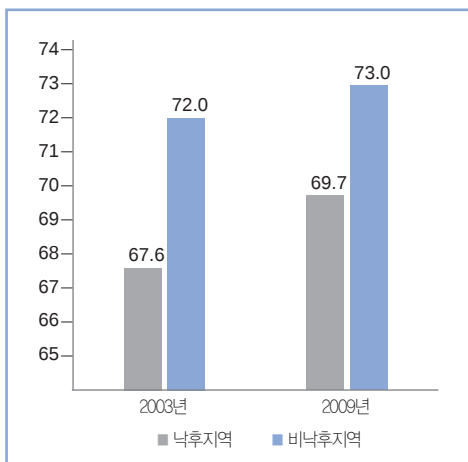
낙후지역과 비낙후지역의 인구증가를 비교

3	TM	TM	Đ > /
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

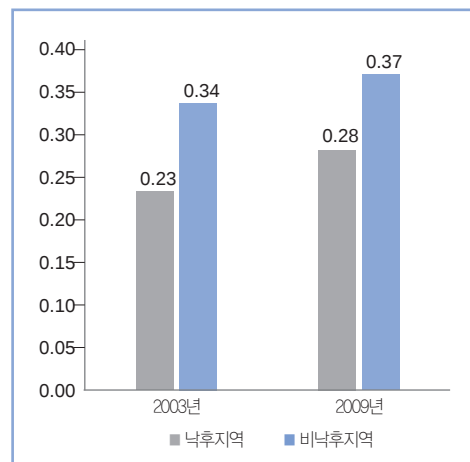
성장동력과 거리가 먼 산업기반

- . 67.6 (2003) ~ 69.7 (2009)
70.6 (2003) ~ 72.0 (2009)
- . 0.23 (2003) ~ 0.28 (2009)
0.31 (2003) , 0.34 (2009) 가

낙후지역과 비낙후지역의 사업체수



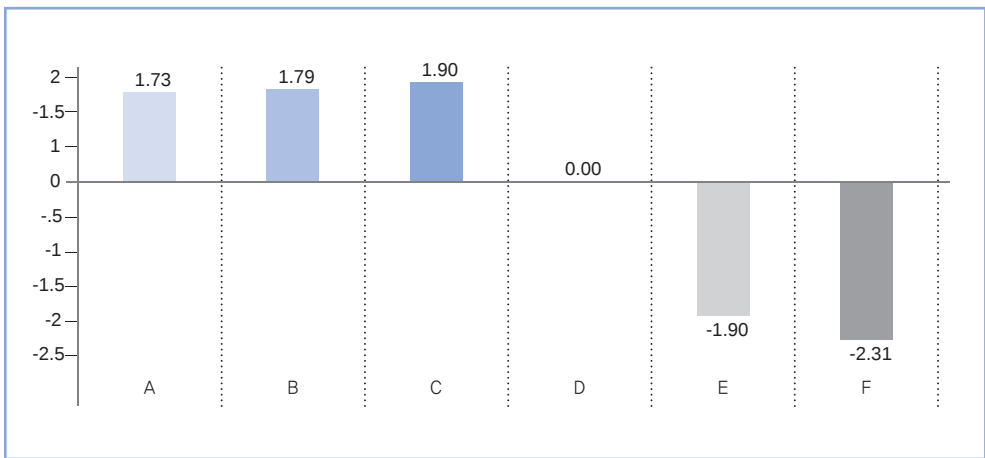
낙후지역과 비낙후지역의 종사자수



주민행복과 거리가 먼 생활여건

□ , , 7 () 가 ³⁾
 - 5 , 5 , 25 , 30 , 30
 , 25 ⁴⁾

인구규모별 지역의 생활여건 현황



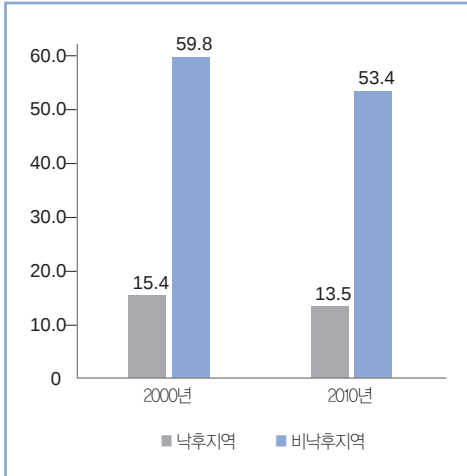
자립발전에 미흡한 재정기반

□ . 2000 15.4% 2010 13.5%
 - . 2000 2010 59.8% 53.4 ,

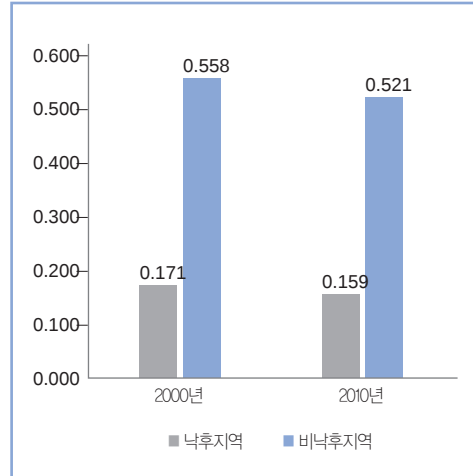
□ . 2000 2010 0.558, 0.521
 , 0.171 0.159

3) , , , , , 7 28 Z-score
 (, 2008)
 4) 30 (A) , 30 (B) , 25 (C) , 25 (D) , 5 (E) , 5 (F)

낙후지역과 비낙후지역의 재정자립도



낙후지역과 비낙후지역의 재정력지수



* 자료: 재정고 (<http://lolin.mopas.go.kr/>)

3. 현재 낙후지역 정책의 현황 및 문제점

낙후지역 개념 미 정립

□

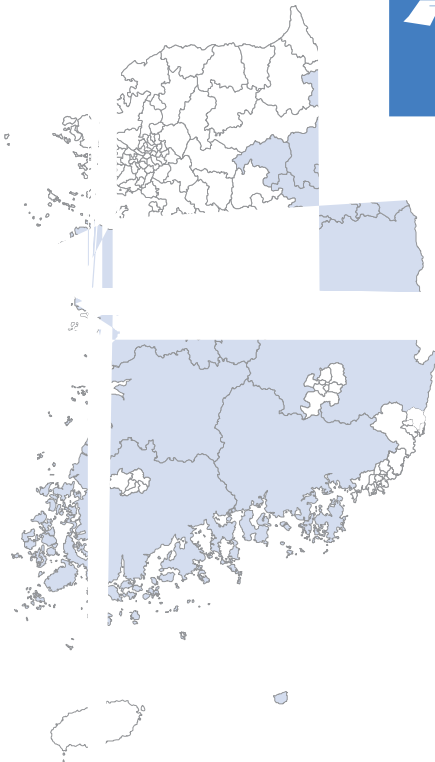
- 2008 「가」 2 “가”
- 5) “6)”
- 가

5) 70
6) 「 372 가 186
186

종전 및 현

TM / >D Êy`ùè} • ' • α

– 낙후지역을 '지(오지개발촉진법 제2조),
서(도시개발법 제4조제1항), 접경지역
원법 제23조 제 1호, 개발촉진지구(지역균형
소기업육성법 제9조제1항) 및 그
경이 열악한 개발수준이 현저하게 저조
서 대통령령이 정하는 지역"으로 규정



사업내용 측면의 모호성

- 163 . ,
- 70 , 15 . 186 , 120
- , 25 . 72
- 100%, 80%, 70%, 50%
- 4
- , ,
- 15
- ,

, Ž° Ž, >ä5ý &hμh³ W/ž¿À² vÓp× lyD b1ÑÉ Ž,

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

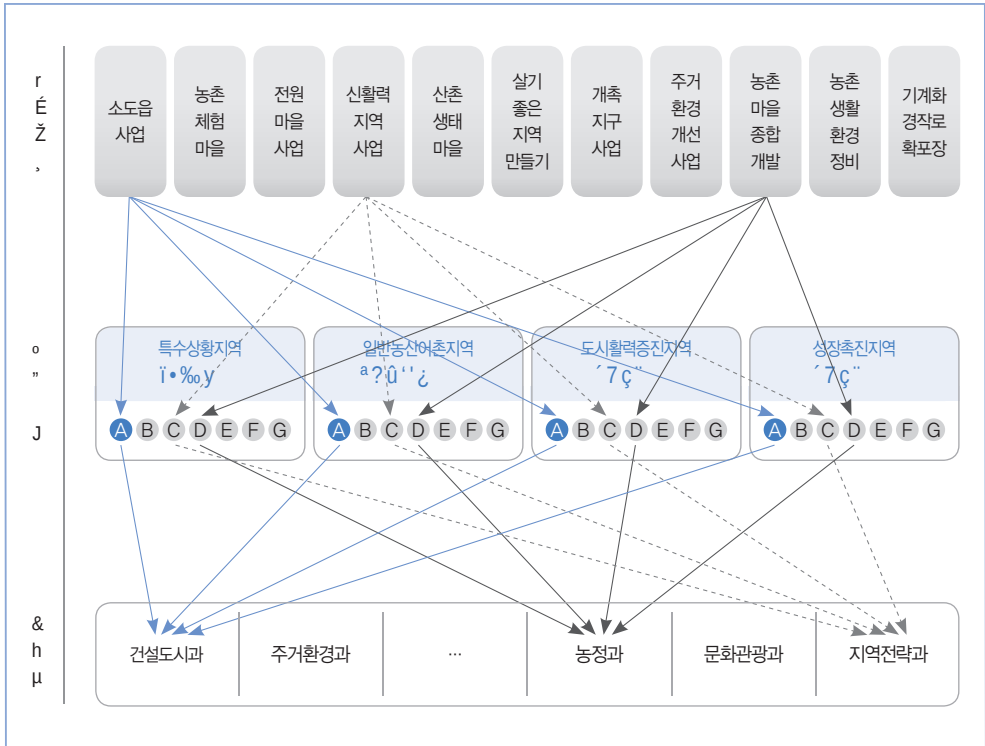
지역의 부처할당으로 시책의 전문성 부족

-
- 4
- 4 , ,
- 가

7) 69 . , 5
(, , , ,)

- 가 , , 가
가

사업지원 부처와 지방자치단체의 괴리



낙후지역 발전과 괴리된 정책 처방

□

-

□

,

,

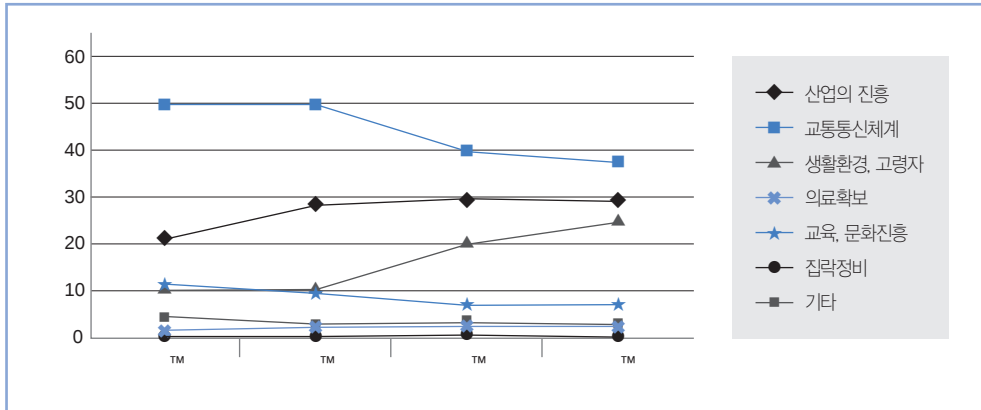
,

“

”

-

일본의 과소대책 추진내용의 변화



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

지방자치단체 자구노력 유발의 부족

- 100%, 80% 8)

지역수요, 장소특성 고려가 부족한 정책처방

5

- 가 , , , , 가

낙후지역의 지역여건 및 특성(예시지역)

3	K 3		‘, ™ Ž, Š û			□ 2: P & h μ °	d•W@(
			0	0	0		
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)

가 , , , 가

□

가

-

-

지역소득 증대, 일자리 창출에 대한 사업의 부족

□

,

-

가

,

낙후지역의 유사한 정책처방 예산 비율(특수상황지역: A군과 B군)

지,æ ~	"μ	#μ
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

□

-

- 가 , , 「

「가」가

낙후지역의 사업별 복수 근거법령의 실태



II. 새로운 낙후지역 정책의 기본방향

인구감소, 라이프 스타일 변화 등 메가 트렌드 고려

- , ,
- 가가 가 ‘ (population bonus)
- , 가 ‘ (population
- onus)
- 50% “ ” 가
- 2030 2031 ,
- 20%

내생적 발전과 주민행복을 위한 일자리 창출

- , , , , 가 가가
- 가 가 가
- , .
- (兵庫) (直島) : ‘ ,
9)
- 가 ‘ (people's prosperity) ‘ ,
(place's prosperity)
-

국민 통합적 관점의 지역의 자구적 노력 유발

- 가
- ‘ 가 (national minimum)
- 가가
- 7 ‘ ,
(local minimum)
- , ‘ ,
- 가

행정구역 단위를 벗어난 지역의 협력발전 강화

- ,

9) ‘ 가 7 ‘, ‘007 ‘가

10)

Ý Ññ	Á Ññ	—•
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 접근 으로 정책을 추진	2. 소득과 일자리 창출
지방자치단체 주도의 내생적 발전추구	— 국가는 지원자, 촉진자의 역할을 담당하며, 지역은 내생적 발전의 주도자로서의 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	5. 재원지원 강화 및 법률정비

2012. 05 제 47 호 15

III. 5대 과제

1. 낙후지역의 합리화

① 낙후지역 개념의 과학화

- 가
- (1), (3, 4)

낙후지역과 농어촌의 개념적 차이

3	b1ÑÉ	(& ÑÉ	a-c ÑÉ
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)

- “
- 가 ” 12)

낙후지역의 개념

3	b1ÑÉ	:Š
개념 정의	“다른 지역에 비해 지역의 발전도가 낮은 지역”	상대적인 개념

12)

TM	¶•Ñ´	‘yÑè
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

구분	주요 내용
EU	- 평균 1인당 GDP가 EU 전체의 75% 이하
일본	- 인구변화율, 재정력지수
프랑스	- 주요기준: 실업률, 1인당 GDP, 인구밀도 등 인구적 기준
영국	- 인구, 고용률, 실업률, 제조업 의존도
독일	- 고용지표(가중치 50%), 1인당소득(가중치 40%), 인프라지표(가중치 10%)
미국	- 실업률, 개인의 소득, 인구감소 등
오스트리아	- 실업률, 1인당 GRDP
핀란드	- 1인당 GDP, 실업률, 인구이동, 산업구조, 인구밀도, 기후
스페인	- 1인당 GDP, 실업률
스웨덴	- 실업률, 고용참가율, 인구이동을 주요국의 낙후지역 선정기준

13) $\begin{pmatrix} 1 & 2 \\ 2 & 2 \end{pmatrix}$ 의 역행렬을 구하시오. (10점)

14) 가

2. 소득과 일자리 창출

① 차별화 Only one 시책 추진

□

15)

- ,
- : (出雲市)가 ,
가 1991
1 , 1993 1
(, 2010)

□ “Only one”

□

② 지역특화 Number 1 시책 추진

□ 가 ,

□ . Number 1

□ : , , (), (直
島)

- , “
”

15)

The left image shows a box of Bami Tteok (Bam Yang Gae). The box is white with a black top section containing the text "우리들 우리땅 100%" and "밤뜨레". Below this, there is a large illustration of a lotus flower. The text "밤/양/개" and "SWEET JELLY OF COMBAT" is visible, along with "당량: 40g x 2개입".

The right image is a black and white photograph of a beach scene. In the foreground, several small, white, bowl-shaped chairs are arranged on the sand. In the background, there is a large, dome-shaped structure with a spotted pattern, possibly a tent or a small building. A large tree is on the left, and a body of water with mountains in the distance is on the right.

9

9

□

C8Ý, Ž%xÝ,8 à b1ÑÉ LW; 9y Žù

■ 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, '산복마을 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

□

□

-

, , , 4

3

, ,

-

가 ,

□

-

30~50

,

가

, , ,

가 가

낙후지역 발전사업의 유형(예시)

구분	주요 내용
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

- ...
- ...가
- ...가
- ... 29 1가
- ...

② 집락재편 정책의 시행

- ...
- ...
- 50,000
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...

마을·집락의 발전진단 프로세스



4. 지역주도의 통합적 추진체계 구축

① 중앙주도에서 지역 중심의 추진체계

- (sector), (functional)
(place - integrated)

- ,
가 가

- 가 17)

17) 가 ,

□

-

② 총괄부처 지정 및 통합 추진단 구성

□

-

‘

’(가)

□

‘

18),

가

-

,

가

5. 자율성 강화 재원지원 및 법률정비

① 낙후지역 발전계정 설치

□

가

-

“

”(가)

가 가

-

가

□

-

-

가

163

.

□

.

-

,

,

- UN 가 , 가 (Gross Happiness Index),
- 가 ,
- 가
- ,
-
-
- ,

2. 국가는 정책의 지원자 역할 수행

- 가
- ‘ 가 , (national minimum) ‘ (local minimum)
- 가
- 가
- 가 , 가

- , ,
-
-
-
- ,
- ,
- ,
- , , ()

3. 지방자치단체의 자구적 노력 강화

-
- 가 ,
-
-
-
-
- (愛知縣): “
- Only one, Number 1
- ,

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

통권 452

통권 453

통권 454

통권 455

통권 456

연구총서

(통권 457)

-

2010

통권 444 2020

통권 445

통권 446

통권 447 2020

통권 448

통권 449

연구총서

(통권 450)

2009

통권 428 : 60

통권 429

통권 430

통권 431

통권 432

통권 433 :

통권 434 :

통권 435 가

통권 436

통권 437

통권 438

통권 439

통권 440

통권 441

통권 442

연구총서 .

(통권 443)



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