

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)

지역행복을 위한 낙후지역 정책의 모색

I. 낙후지역 정책의 현황 및 특성

1. 낙후지역 정책의 역사적 변천

- 리나라 초기의 낙후지역 개발정책 1970년대 지역사회개발(communi y e elo men)로부 출발
도시와 농촌에 상당한 을 치고 도 개발도상국에서 수 하고 는 1971년 새마을 운동이 낙후지역 개발정책의 시
지역사회 개발 자 , 자립, 협동을 기치로 농촌새마을 운동, 도시새마을 운동, 장·공장새마을 운동으로 전개

주요 새마을사업 추진현황(1971~1980년)

사업명	단위	목표	실적	%
마을안길 확장	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
취락구조개선	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 체지역을 대상으로 낙후지역 개발사업을 추진
1970년대는 서 , 기 등 수도권이 리나라 전체 인구의 28.3 를 차지 으나 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.

- 2000년 이후부 행정 전부, 농 수산 품부, 국 부 등 중앙부처의 요에
라 낙후지역 개발사업을 적으로 개발하기 시 하 으 부처별로 시·군의 공간
을 분할하는 형태¹⁾

행정 전부는 시·군을 대상으로 소도 개발, 지역개발사업, 기 지역
기 사업, 활력지역 사업(초기)을 발 하여 추진

농 수산 품부는 마을, 면 등을 대상으로 농촌체 마을, 농촌전통 마마을사
업, 어촌체 마을사업을 개발

국 부는 개발 진지구사업, 기 도시 기 등의 사업을 개발, 추진

2000년대 초 부처별 낙후지역개발 사책의 공간 분할

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

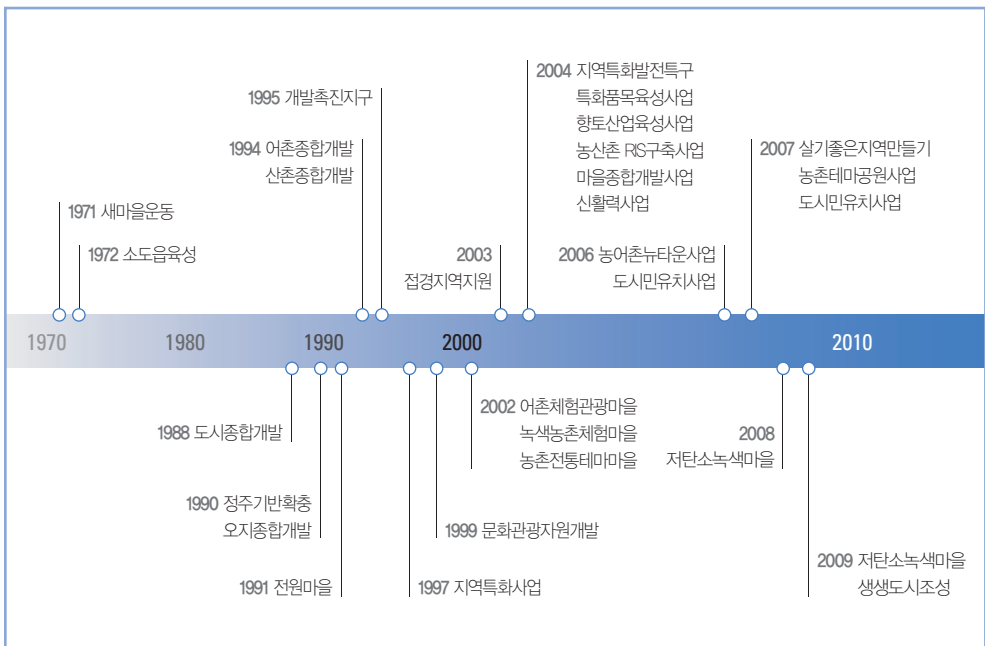
* 자료: 김현호·한표환(2005), 「낙후지역 개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원

1) 당시는 행정자치부, 건설교통부, 농 부 등이 으나 인 의 편의를 기 위 현재의 부처이 제시

□ 2000년 후반에서 2010년대 초에는 성장 진지역, 특수상황지역 등의 낙후지역 정책이 개발 어 시행 기 시

동 리나라 낙후지역 정책의 역사적 변화는 한 어진 시책 지나 일 이 이 적적으로 증가하는 특성을 임

낙후지역 개발정책의 역사적 개관



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

2. 낙후지역 발전의 현주소

인구감소 및 고령화로 인한 지역활력 저하

□ 2010년의 낙후지역²⁾ 인구는 3,268,266 으로 전국 인구 50,515,666 가운 6.5 를 차지

2) 낙후지역 다 한 관점의 근이 가 한 , 여기서는 시계 적인 분 , 정책 과 분 의 편의를 위 정 부가 선정 대표적 낙후지역인 70개의 활력 지역을 대상으로 하

- 2000~2010년 비낙후지역의 인구는 2000년 4,390 에서 2010년 4,725 으
로 증가하 으나, 낙후지역의 인구는 383 에서 327 으로 감소
2000년 전국 인구에서 낙후지역이 차지하는 비율 8.0 으나 2010년에는
6.5 로 감소
- 2000~2010년의 인구증가를 전국이 5.8 이 , 비낙후지역 7.6 인 반 낙
후지역 14.6 를 나타 으로 지역활력의 기반 부재

낙후지역과 비낙후지역의 인구증가를 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 천 당 사업체수는 67.6개(2003년)~69.7개(2009년)로 전국
균 70.6개(2003년)~72.0개(2009년)와 상당한 편차를 여 성장동력이 부족
- 낙후지역 시·군의 천 당 종사자수는 0.23 (2003년)~0.28 (2009년)으로 전국
균 0.31 (2003년), 0.34 (2009년)과 편차가

낙후지역과 비낙후지역의 사업체수



낙후지역과 비낙후지역의 종사자수



주민행복과 거리가 먼 생활여건

- 지역의 문화, 교 , 의 등 7대 생활서비스는 낙후지역(군 지역)이 가장 한 수준 ³⁾
인구 5 이하의 군, 5 이상의 군, 25 이하의 시, 30 이상의 자치구, 30 이하의 자치구, 25 이상의 시 지역의 ⁴⁾

인구규모별 지역의 생활여건 현황



자립발전에 미흡한 재정기반

- 낙후지역 시·군의 재정자립도는 2000년 15.4 에서 2010년에는 13.5 로서 화
비낙후지역 시·군의 재정자립도는 2000년과 2010년이 59.8 와 53.4로,
낙후지역의 재정자립도에 비 서 호
- 재정력지수의 도 비낙후지역에 비 낙후지역의 사정이
비낙후지역 시·군의 재정력지수는 2000년과 2010년 0.558, 0.521인 비
, 낙후지역 0.171과 0.159임

3) 문화, 교 , 의 , 복지, 주거, 환 , 인프라의 7대 부문 28개 지표를 score에 의 종합지수를 구 서 지역별 수준을 측정함(한국지방행정연구원, 2008)

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

낙후지역과 비낙후지역의 재정자립도



낙후지역과 비낙후지역의 재정력지수



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

3. 현재 낙후지역 정책의 현황 및 문제점

낙후지역 개념 미 정립

□ 현재 법적인 규정에 의한 낙후지역 재하지

2008년 「국가균형발전특별법」 개정에 따라 종 의 “낙후지역”이란 용어를 제하고 「국가균형발전특별법」 제2조에서는 특별한 배려가 필요한 지역으로 “성장촉진 지역⁵⁾”, 특수한 지원이 필요한 지역으로 “특수상황지역⁶⁾”을 규정

－ 낙후지역이란 용어의 미사용으로 인한 발전 지향성은 정적이나 개념의 호성을 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

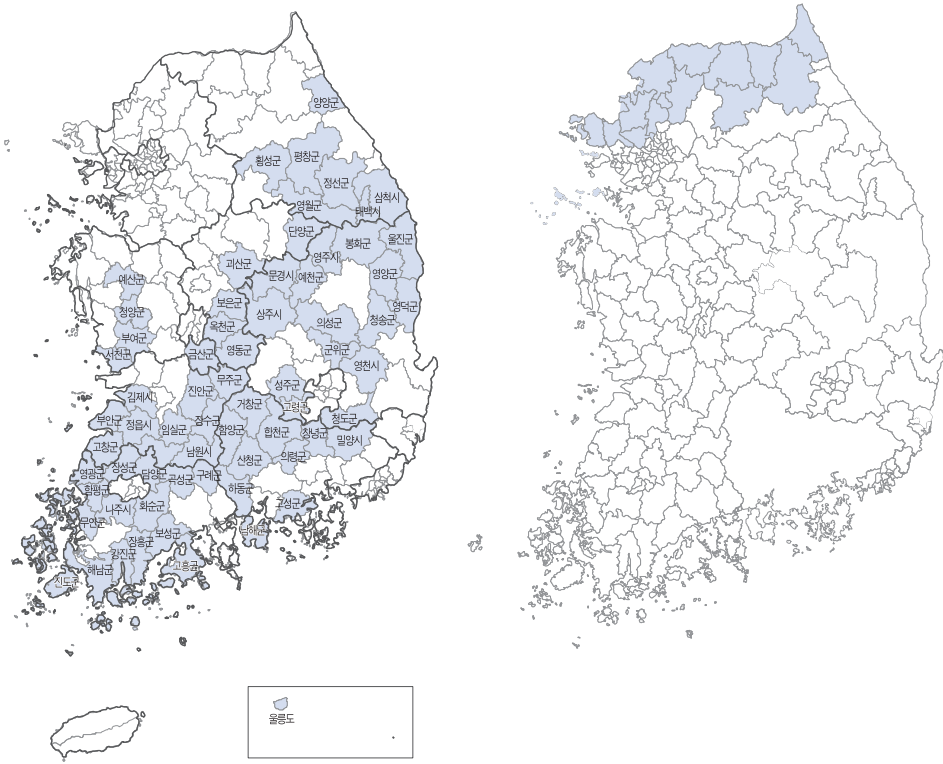
종전 「국가균형발전특별법」 제2조 제5항

– 낙후지역을 “오지(오지개발촉진법 제2조), 개발대상도
서(도서개발촉진법 제4조제1항), 접경지역(접경지역지
원법 제2조제1호), 개발촉진지구(지역균형개발및지방중
소기업육성에관한법률 제9조제1항) 및 그밖에 생활환
경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로
서 대통령령이 정하는 지역”으로 규정

현재 「국가균형발전특별법」 제2조 제7, 8항

– 성장촉진지역을 “생활환경이 열악하고 개발수준이 현
저하게 저조하여 해당 지역의 경제적 · 사회적 성장을
촉진하기 위하여 필요한 도로 상수도 등의 지역사회기
반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배
려가 필요한 지역”, ‘특수상황지역을 “남북의 분단상황
또는 급격한 경제 사회적 여건의 변동 등에 따라 구조
적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관
계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원조치
가 필요한 지역”으로 규정

현재의 낙후지역 현황



사업내용 측면의 모호성

- 기초생활권 163개 시·군은 낙후지역 해 성장촉진지역과 특수상황지역, 지 한 일반농산어촌과 도시활력지역 로 구분
 - 성장촉진지역⁷⁾ 70개, 특수상황지역 15개 시·군 과 186개 도서, 일반농산어촌 120개 시·군, 도시활력지역 25개 시·군 과 72개 자치구로 구분
 - 성장촉진지역 100, 특수상황지역 80, 일반농산어촌 70, 도시활력지역 50의 포 조 을 용
- 사업내용 측면에서 이전의 낙후지역개발사업을 기초생활권 4개 지역에서 추진 이 지역에서 중 낙후지역 사업에 당 지역자원사업, 도서개발사업, 개 지구사업 등 15개 사업을 추진 중 의 사업의 유사중복 문제의 소에는 기여 으나, 사업내용 측면에서 기초생활권과 낙후지역의 구분을 모호하 드는 문제를 기

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

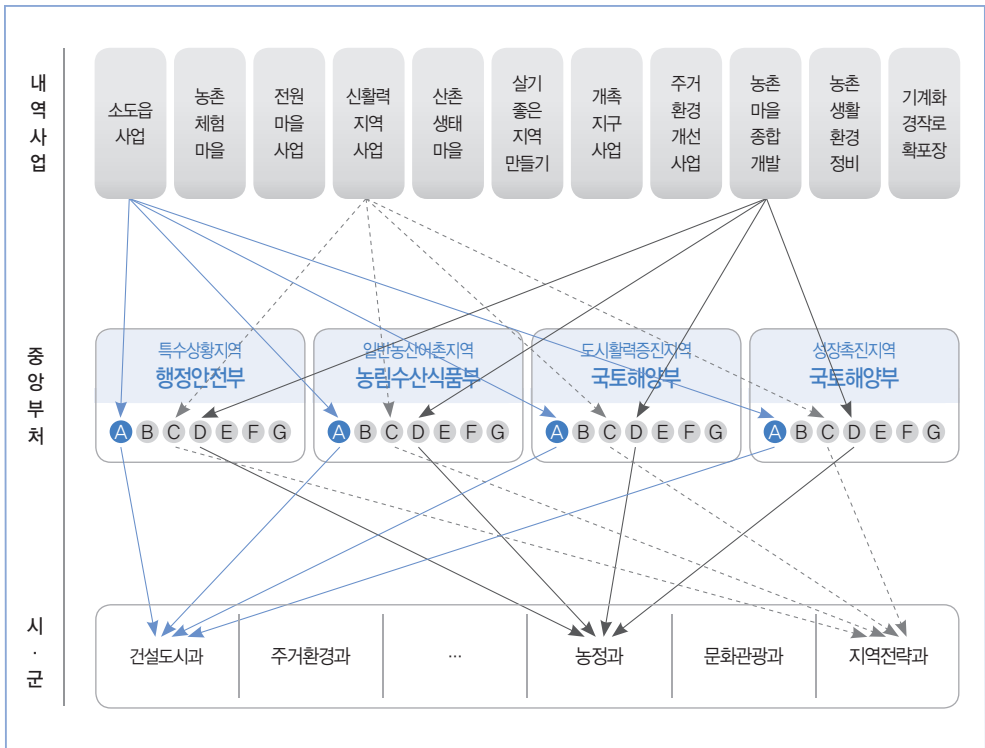
- 행정안전부 : 접경지역지원사업, 도서개발사업, 소도읍육성사업, 살기좋은 지역만들기 사업
- 농림수산식품부 : 신활력지원, 농촌생활환경정비, 농촌마을종합개발, 전원마을조성, 어촌종합개발, 농촌농업융수개발
- 국토해양부 : 개발촉진지구, 살고싶은 도시만들기, 주거환경개선
- 산림청 : 산촌생태마을 조성, 환경부 : 도서식수원 개발사업

지역의 부처할당으로 시책의 전문성 부족

- 낙후지역과 기초생활권 등의 개념의 선
 - 4개 지역의 부처할당의 원인 산업의 지배적인 형태에 의한 공간구분인 농촌과 발전도에 의한 낙후지역의 선 및 용의 문제에서 출발
- 4개 지역구분에 라 동일한 시책을 추진 으로, 정책지원의, 사업 전문성을 유한 부처의 지방자치단체 지원의 로가 초

7) 태 을 제 한 69개 시·군이 일반농산어촌과 중복, 태 도시활력지역과 중복, 지역 5개 지역 (고성, 구, 인제, 화천, 원)이 성장 진지역에서 제 고

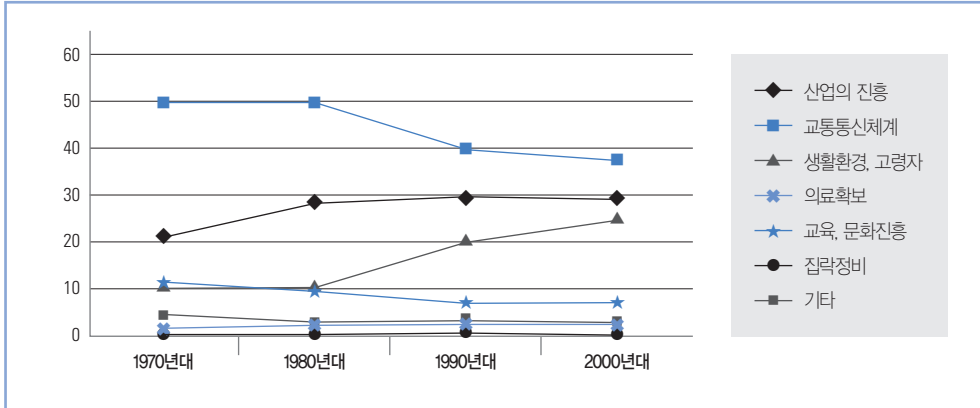
사업지원 부처와 지방자치단체의 괴리



낙후지역 발전과 괴리된 정책 처방

- 낙후지역 발전정책의 세계적 과 일치하는 도로 자 위주의 된 발전수단의 선
- 부 일부 지역을 제 하고 리나라 대부분의 지역 도로 자 과포화 상태
- 근 일본의 과소지역의 , 도로 등 인프라 자의 과 문에 도로 자는 이 고 는 반면, 고령자 복지, 산업 제에 대한 자를 대하고
- 과다도로 자의 사회적 : 다 와 이다 는 이 다

일본의 과소대책 추진내용의 변화



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

지방자치단체 자구노력 유발의 부족

- 지역 성장 진지역 및 특수상황지역 등 당 는 지역의 분이 어 에 라 자 동적으로 정 진 포괄 율의 지원을 성장 진지역 100 , 특수상황지역 80 등으로 성장 진지역과 특수상황지역의 차등 의 근거도 합리⁸⁾

지역수요, 장소특성 고려가 부족한 정책처방

- 낙후지역 지역의 여건과 특성, 개발수요에서 상당한 차이를 이고 동일한 낙후지역의 주에 어 가 라도 지역의 발전도, 인구, 산업, 재정, 생활 여건 등에서 차이가 재

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) 특수상황지역 자구적인 노력으로는 어 할 수 는 지리적 특성으로 인한 제 을 고 는 반면, 성장 진지역 지 으 , 특수상황지역 가운 서도 구, 원, 고성, 화천, 인제는 낙후도가 상당

- 낙후지역의 발전을 위한 정책의 처방 지역의 특성과 여건에 대한 고려가 부족
지역에서 추진하는 사업내용이 천편일률적으로 유사하거나 동일
에서는 포괄 낙후지역 정책의 계 사업 위주의 메 방 에 의한 사업선
의 문제에 원인이

지역소득 증대, 일자리 창출에 대한 사업의 부족

- 대부분의 지역이 지역소득 증대, 일자리 창출에 대한 사업이 부족하고 대 지역의
정주여건 인프라에 상당한 비중을 자
이 한 문제는 기 재정부의 예산 이 를 가지고 분 본 특수상황지역, 성
장 진지역 등의 사 에서 공통적인 과를 임

낙후지역의 유사한 정책처방 예산 비율(특수상황지역: A군과 B군)

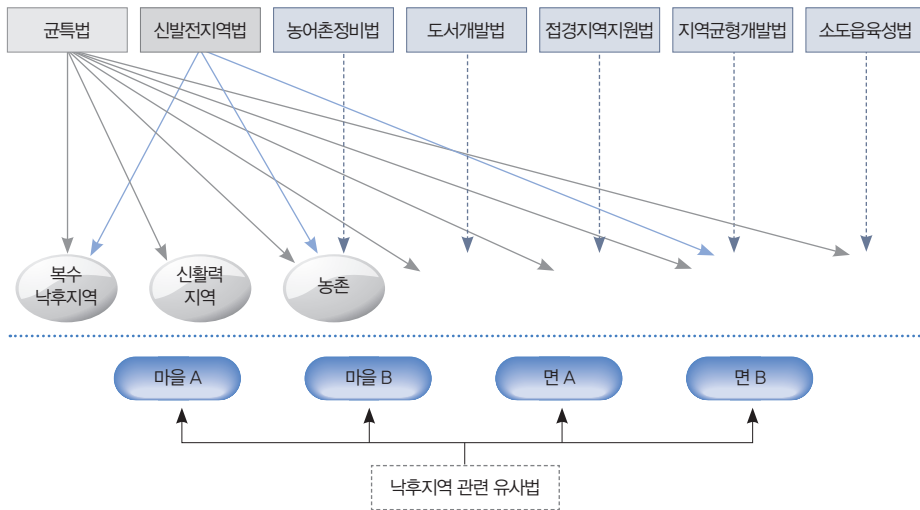
사업항목	A군	B군
특수상황지역	63.7%	53.2%
– 지역소득증대	(30.6%)	(14.1%)
– 기초생활기반확충	(26.1%)	(39.1%)
– 지역경관개선	(7.0%)	(-)
상수도시설확충 및 관리	20.5%	18.5%
관광자원개발	12.3%	16.7%
농어촌자원복합산업화지원	1.7%	0.4%
지역농촌지도사업활성화지원	1.2%	0.8%
산림휴양녹색공간조성	0.5%	0.8%
농어업기반정비	0.2%	6.6%
문화시설확충 및 운영	–	2.1%
청소년시설확충	–	1.0%
계	100.0%	100.0%

* 자료: 기획재정부 내부자료

근거 법령의 복잡, 다기화

- 낙후지역 관련 특별법이 수 개별법에 어 는 형국
특별법 규정과 개별법이 규정하고 는 장기기본계 의 괴리 등으로 사업추진이
가령, 도서지역의 , 「도서지역개발법」 상 도서개발의 주체는 행정 전부이지

낙후지역의 사업별 복수 근거법령의 실태



II. 새로운 낙후지역 정책의 기본방향

인구감소, 라이프 스타일 변화 등 메가 트렌드 고려

- 낙후지역 발전모의 개발 리나라 전체의 인구변화, 고령화, 라이프 스타일의 변화 등과의 연계 에서 개발

인구증가가 지역의 전반적 발전을 가 오는 인구 스 (o ula ion bonus) 시대 다는 인구감소, 고령화가 지역활력을 저하시 는 인구 오 스 (o ula ion onus) 시대의 전 개발 요

- 상당수 낙후지역이 인구 50 이상이 고령자인 한계마을 이 고 공동체가 체 수 는 상황이나 요소에 대한 대비도 지역발전 모 개발에 고려

통계 리나라 총인구는 2030년을 정점으로 2031년부 는 감소할 예정이 , 낙후지역 이미 고령화율이 20 를 상회하는 초고령 사회 진 을 전

내생적 발전과 주민행복을 위한 일자리 창출

- 정책기 , 사업개발, 대상지 지정, 재원지원, 정책 가 등 모 을 국가가 트 하는 중앙 주도적 근에서
국가 주도의 정책추진 지역 특수적인 여건에 대한 고려가 부족 전국에 일률적 인 인프라 위주의 시책을 추진하 으 , 시책지원의 과가 어지는 문제를 노출
- 지역의 기 과 이 어, 발상의 전환과 상을 으로 한 지역자원의 융·복합 상품화, 지역의 특화발전을 도모
일본 고()현 나오시마()의 : 예 프로 트 에 의 지역 전체를 변 ⁹⁾
- 지역발전의 요체가 고 는 주민의 (eo le s ros eri y)과 장소의 (lace s ros eri y)이 일치 수 는 일자리 창출시책 추진
지역총생산 다 지역총행복이 중요

국민 통합적 관점의 지역의 자구적 노력 유발

- 낙후지역에 대 서는 국가 및 국민통합적 근의 정책을 처방
리는 국처 국민통합 성을 위한 국가 소기준 (na ional minimum)의 관 점에서 국가가 낙후지역의 발전을 전적으로 책임지는 근을 하고 지도
다고 7개의 역 제권이 당 지역 내의 저발전 지역을 지원하기 위한 권 역 소기준 (local minimum)을 성하기 위한 정책도 추진하고 지
- 새로운 낙후지역 정책 노력하지 는 지역의 일률적 자원제공 다는 지역의 자구 적인 노력 과 지역간의 을 중시하는 방 의 시책 추진
지역 낙후지역 발전정책의 수동적 수 자가 라 동적 주도자의 지위

행정구역 단위를 벗어난 지역의 협력발전 강화

- 소규모 행정구역 단위의 낙후지역에 대한 자는 로는 자의 을성 저하, 지역 간의 소모적인 을 유발

9) 세계의 가 고 7 , 007 화의 지 가 지역의 인지도를 세계적으로 상

- **지역발전 정책처** 낙후지역의 발전도 행정구역 단위 (a minis ra ion uni)의 발전을 벗어나 기 지역 단위 (unc ional uni)의 발전을 추구하는 으로 이동 기 지역 단위의 발전을 추구하는 이유는 규모의 제 , 위의 제 , 기의 제 를 창출하기 위한 적 문임
- **동일·유사한 여건 및 자원과 공통된 지역발전의 이 와 적을 지 고 는 ,** 공동발전으로 자의 율성을 대화하고 지역발전의 성과창출 시책추진

용·복합적 발전지원 추진체계 구축

- **지역자원에 기초한 낙후지역의 내발적 발전** 특정한 분 에 국한 지 고 다 한 부문에서의 용·복합적인 발전을 추구
나비축제의 , 축제 라 환 농산품의 생산 및 , 천연 등 의 상품 , 축제와 관련된 체 관 및 민 활성화 등 1, 2, 3차 용·복합화 를 도모¹⁾
- 「정부조직법」에 의한 낙후지역 소관부처를 중 으로 부처 이기주의적 사업추진을 지 양하고 부처간 협력을 통한 정책의 율화 도
－ 정책지원의 실 성을 화하고 지역의 협력적, 통합적 사업추진을 위한 자원, 법 률 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 증시의 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 주체로서의 역할	3. 자구노력 유발 사업추진
행정구역 단위를 벗어난 협력발전 추구	－ 고착화된 지역발전의 관행인 행정구역 단위의 발전에서 벗어나 지역간 협력발전 권장	4. 지역주도 통합 추진체계
용·복합적 발전 지원체계 구축	－ 부가가치 창출, 일자리 창출에 의한 지역생존에서 나아가 지역성장을 위한 지역자원의 다양한 개발에 주력	5. 자원지원 강화 및 법률정비

10) 오은주·김현호, 「지역간 경제협력 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 2008

11) 축제는 문화관광부, 농산품은 농림수산식품부, 청정 환경상품은 환경부, 이 형 군수를 중 으로 한 지방 자치단체의 일은 행정안전부 등 다양한 중앙부처가 관 되어 사업을 추진하고 있음

III. 5대 과제

1. 낙후지역의 합리화

① 낙후지역 개념의 과학화

- 낙후지역 국가 발전수준이 진다고 서 사라지지 는 발전지역에 대한 상대적인 개념
- 산업의 지배적인 비중에 라 지역을 구분하는 농어촌(1차산업의 비중이 지배적인 지역), 도시(3, 4차산업의 비중이 지역)와도 구분
농어촌 지역을 낙후지역이라고 할 수 는 이유는, 농어촌 지역이지 낙후지역이 발전지역도 재하고 기 문

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)

- 낙후지역 낙후도를 측정하는 과학적인 지표에 의 다 지역에 비 지역의 발전도가 지역 으로 재정의¹²⁾
낙후지역의 개념에 대 서는 사회적 합의에 의한 개념의 지 성이 장 어 정
책의 근간으로서의 기 을 수행할 수

낙후지역의 개념

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

12) 일본의 도 과소지역과 농산어촌, 도시지역 하 구분하고

② 낙후지역의 선정지표의 합리화

- 현재, 성장 진지역 인구 도, 연 균 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력지수, 지역 근성의 5가지 지표로 대상지역을 선정¹³⁾

정책 표로서 지방자치단체의 노력 발이 어려 라, 지표로서의 설 력 이 어지고, 인구 등과 중복 는 근성 지표를 사용하고 는 문제 내포¹⁴⁾

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

- E 는 인 의 성, 표 지 성 등을 고려하여 3개 내 지표를 권장
E , 일본 등 어 나라에서도 낙후지역 선정지표에 당 지역의 지리적 위치를 고려한 인구중력 가중치를 적용한 근성 지표는 사용하지

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, 인구이동을 주요국의 낙후지역 선정기준

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

13) 성장 진지역 행정 전부 장관과 국 부 장관이 5년마다 공동으로 지정(「국가균형발전특별법」 시행령 제2 의 2)

14) 가장 대표적인 이 근성 지표임

2. 소득과 일자리 창출

① 차별화 Only one 시책 추진

- 도로 등 인프라 자 위주에서 소득 및 일자리를 창출할 수 는 국내 에서 유일한 특화자원 상품화¹⁵⁾ 이 을 개발
발상의 전환 및 역발상에 의한 지역발전의 이 개발, 발 이 중요
대표적 지방자치단체: 일본의 이 모시()가 당 , 이 모시는 지역의 , 인구감소를 방지할 수 고, 이 모시가 1991년 일본 제1의 기업, 1993년에는 일본 제1의 기 시에 선정(이와 도, 2010)
- Only one 의 지에 이를 수 는 시책을 개발한 지방자치단체에 대 서는 이에 상 하는 재원을 지원
- 성과를 창출한 상품에 대 서는 사업화는 이고, 마 등을 지 적으로 지원하여 타 지방자치단체의 동기를 유발시 는 방 으로 운

② 지역특화 Number 1 시책 추진

- 국내 고가 는 지역자원의 활용, 상품화를 위한 낙후지역의 특별한 노력 주
- 중앙정부 및 시·도 등 낙후지역의 Number 1 전 을 추진하는 지방자치단체에 대 기 지원, 및 마 , 로개 , 정 등 제공
- 대표적인 사 : 부여 , , 마 세(국내), 일본 고현 나오시마()의 예 촌
부여는 상품화 통 일본 호 수출 및 고용 창출, 나오시마는 예 프로 트 특화전 을 통 력 는 일자리 및 고용을 창출

15) 상품화의 구체적인 형태에는 관 화, 산업화, 복합화 등의 전 이

부여와 나ოს마의 Only One, Number 1 지역 특화자원 상품화



③ 마을기업, 사회적기업의 연계 · 활용

- 낙후지역에 대한 기업 자를 활성화시 고 지역발전에 기여하기 위한 선 환을 형성하는 근 미흡¹⁶⁾
- 이 한 문제를 하고 낙후지역의 발전을 도모하기 위 지역사회 기반적인 마을 기업, 사회적 기업의 성 및 활용
- 낙후지역의 가장 로가 역 는 인적자원의 부족을 하기 위 기업 등이 는 한 전문가의 노하 , 마 지 , 비 스 , 관계 자산 등을 낙후지역의 사회적기업에 활용
오내원의 연구(2010)에 면, 군 지역 25.2 , 도농복합시는 17.0 가 인적자원의 부족을 가장 문제라고 지적
- 정부는 사업의 초점을 주민행복에 심적인 일자리 창출 사업으로 전환하는 지역에 대한 지원 대

16) au (2005)는 기업이 낙후지역에서 자활동을 하는 을 회 하 드는 요인으로 ① 수준의 관련기업의 집적과 대학 및 연구소 등 요소의 미비, ② 상품 수요의 제한 및 의 인적 자원 부족, ③ 인구유출로 인한 종 서비스 공 기반의 및 의 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, '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 상공회의의 지원을 받아 조합을 설립하여 전통 직물 '시나후(しな布)'를 제조, 판매

3. 지역의 자구노력 유발 사업추진

① 자율 설계형 공모사업 추진

- 적 포괄 율 상 에 의 지원 는 사업을 단 집행하는 방 에서 벗어나 지방자치단체의 자구노력 활성화
- 낙후지역 정책의 이원화 추진
 - 기본형 낙후지역 낙후도 기준에 의 선정된 저발전 지역이 당
 - 이를 위 현재의 낙후지역 선정기준 인구, 재정, 소득, 근성 4개에서
 - 인구, 재정, 소득의 3개로 개선
 - 자율설계형 낙후지역 기본형 낙후지역 가운 , 원하는 지역을 대상으로 공모방
 - 을 통 선정
- 자율설계형 낙후지역에 대한 재원지원
 - 과거 활력 사업과 방 으로 30~50 정도를 정 으로 지원하 , 낙후지
 - 역 총괄부처가 사업의 모 을 개발하여 제시
 - 문화형, 환 형, 산업형, 복합형 등의 유형화가 가

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

- 자율설계형 사업 총괄부처의 주관 하에 관련 부처가 협력하는 방식으로 추진
중앙부처에 차원에 낙후지역 공동지원단 등의 설치도 가
- 총괄부처는 「정부 법」 제29 의 1에 근거하여 낙후지역의 지원에 관한 사 를
관장하는 부처를 중심으로 유관 부처가 협력하는 시스 을 구성
일본의 낙후지역인 과소지역 발전의 , 총 성을 중심으로 국 교통성, 농
수산성이 협력하는 체계를 구축

② 집락재편 정책의 시행

- 인구감소, 고령화 등의 축소시대에 대비하는 시·군 및 낙후정책의 일환으로 집락
재편 정책 추진
현재 소 할 마을, 면 지 재원을 지원하는 등의 문제점 소
- 리나라 50,000여개의 마을에 대한 전수 사를 시행
인구구성, 인구의 증감율, 인구별 연령, 지역 성장 및 감소 추세 등 마을의 현황
을 하기 위한 총괄적 현황을 사
- 인구구성, 연령 등의 마을 진단
인구 등 수집한 다 적인 자 를 분
- 마을, 집락 유형화 및 마을별 프로 일 성
성장하고 는 마을, 정체하고 는 마을, 감소하고 는 마을
인구의 균연령에 군수 , 인구동 등 고려
- 재원지원 등과의 일치 별

마을·집락의 발전진단 프로세스



4. 지역주도의 통합적 추진체계 구축

① 중앙주도에서 지역 중심의 추진체계

- 중앙부처 중심의 부문적(sec or), 기 적(unc ional) 근에서 벗어나 지역이 중심 이 는 지역 통합적(lace in e ra e) 근의 낙후지역 정책 추진 세계적으로 지역의 개성, 력을 중시할 라 고령자 복지 등 현장에 을 소프트 어 정책추진의 요성이 지고 기 문 가장 대표적인 가 지역의 통합적 발전을 중앙차원에서 체계적으로 지원하 기 위한 일본의 지역활성화통합본부 임
- 나 리나라의 낙후지역 정책 포괄 등으로 지방자치단체의 기 이 일부 강화 기는 지 시책의 중앙주도가 오 려 심화 고 는 측면이 ¹⁷⁾

17) 포괄 사업추진에 대한 부처의 가이드라인 제시, 지방자치단체 사업에 대한 부처의 인, 부처별 계 수립의 강요 등

- 중앙의 부문중심 정책 근에서 지역중심의 정책을 추진하기 위한 추진체계의 구축
이 요
중앙이 주도하면서 부처간 이기주의의 를 소하고 지역의 자율성 낙후
지역의 발전을 지원하기 위한 추진체계 구축

② 총괄부처 지정 및 통합 추진단 구성

- 낙후지역 정책 추진에 대한 지역의 자율성을 강화하기 위 단기적으로는 중앙정부
차원의 협력 시스 을 구축
중앙정부의 협력 시스 관련부처로 구성 는 낙후지역 통합지원단 (가)을
설치하고 중앙차원에서 낙후지역 발전에 대한 통합적 지원을 제공
- 요시 낙후지역 정책을 총괄하는 일본의 과소지역 대책실¹⁸⁾ 과 총괄지원 부
처를 지정하고 이를 중심으로 관련 부처가 협력하는 시스 을 구축
일본의 , 낙후지역을 국가 및 사회통합의 중요한 정책대상으로 하고
지형의 정책지원을 중시하기 문에 총 성이 관장하는 시스 구축

5. 자율성 강화 재원지원 및 법률정비

① 낙후지역 발전계정 설치

- 국가 통합적 차원의 낙후지역 지원에 적합하 합당한 별도의 재원 대책을 마련
자생적 낙후지역 발전계정 (가) 등의 설치가 가
낙후지역에 지원 는 소규모 시책을 통합하고 추가적 지원을 통 설치
- 포괄 제도를 근본적으로 재
현재의 기 에 의한 구분과 지역에 의한 계정구분의 중복 문제 소
세계사에 유 가 는 기초 생활권 163개 시·군을 부처에 할당하는 방 의 지
- 시·도 단위의 낙후지역 발전 자원의 특별회계 설치 및 운용
지역 내 균형발전을 성하기 위 , 전 이 이미 시행 중이 , 도 중

18) 일본의 낙후지역인 과소지역 대책실 총 성에 설치하고

② 낙후지역 기본법의 제정

- 낙후지역사업 추진 「국가균형발전특별법」, 개별법, 개별법 관 규정 등 난마처 교차, 중 적으로 있어 정책시행에 로
- 동일한 사업이 다수 법률의 규정에 적용을 받아 체계적인 시행이 되고 있지¹⁹⁾
- 장기적으로는 낙후지역 정책 전체를 는 낙후지역 발전의 근간이 는 법률을 제정
기 의 개별법에 의거하여 다 하 규정 고 는 낙후지역을 일정한 지정기준을 설정하여 새 선정하고, 지역특성에 부합 체계적으로 지원할 수 는 단일화된 기본법 제정
- 낙후지역에 대한 통일된 기준이 적용 는 총괄법 내에 낙후지역의 특성에 라 낙후지역의 유형을 다 화하고 율적으로 지원
오 전에 낙후지역 총괄법에 당하는 「과소지역대책법」을 제정하여 낙후지역 발전을 제도적으로 지원하고 는 일본이 시사하는 가
일본: 「과소지역 자립촉진법」 제정(40년 전)

IV. 시사점 및 제언

1. 정책초점을 주민행복 강화로 전환

- 낙후지역 발전정책의 초점을 지역주민의 행복과 는 요소로 전환
지역이 발전하 라도 지역에 거주하는 주민의 체감적인 행복과 관한 발전에서 벗어나, 지역의 주민의 이 는 방 의 정책을 시행
지역주민이 고용 수 고 소득을 창출할 수 는 일자리 제공을 정책의 심적인 내용으로 수정

19) 가령, 지역이나 도서개발에 관한 개별법에서는 10개년 계 과 년 시행계 을 수립하 어 으
, 「국가균형발전특별법」에서는 단년도 시행계 에 관련 내용을 포 시 어

- 주민 행복증진의 근간이 되는 일자리 창출 시책의 강화
정책의 초점을 낙후지역의 자립적 발전의 대가인 소득, 일자리 창출에 비중을
어 정책을 시행
낙후지역에서 실 한 모 인 일자리 유치 다는 지역 공동체가 일자리를 창출할 수
는 으로 정책을 전환
주체간의 호 적 이 을 추구할 수 는 협동 합 방 을 낙후지역 정책에 적 적
으로 도 하여 일자리를 창출하기 위한 사회적기업, 마을기업 등 성
- 낙후지역 주민행복지수의 정기적 측정 및 상
일본 등 선진국에서 세계적 추세와 동 어진 도로 등 인프라 자 대 의
상 시책 추진
인구감소, 고령화 등 낙후지역의 특성을 반 하여 고령자 복지, 생활여건 상 등의
시책을 적 적으로 도 , 추진

2. 국가는 정책의 지원자 역할 수행

- 국가 및 국민 통합적 관점의 낙후지역 정책 추진
낙후지역 정책지원을 사 지대로 는 낙후지역에 대한 국가 소기준
(national minimum)의 지원이 지역 소기준 (local minimum)의 근이 의
을
상대적 감으로 인한 국가 및 사회적 을 소하고 국민통합을 성할 수
는 차원에서 낙후지역 정책을 추진
- 국가는 지원자적 역할을 수행
인프라 중심의 전국 일적 내용의 국가 주도적 정책지원에서 벗어나, 국가는 지역
발전의 지원자적 역할 수행

□ 집락재편 등의 시책을 적 적으로 추진

프 스, 일본 등 낙후지역의 면, 마을에 대한 집락재편 시책을 오 전부 시행
예산 자의 비 율 제거, 정책의 실 성 제고, 생활여건 상의 심적인 도구로
활용
성장, 소 , 정체 등의 마을, 면의 프로 일과 정책처방의 ()일치 여부의 지역진단
제 시행

3. 지방자치단체의 자구적 노력 강화

□ 역 시·도 차원의 낙후지역발전 지원

국가의 소기준의 낙후지역 정책 추진에 , 지역 소기준의 낙후지역 정책을
도
역 시·도 차원에서 지역내 균형발전 차원에서 낙후지역에 대한 재원의 편성 및
지원
낙후지역 특별회계 편성 및 지원 사 : , 전 등

□ 특화모 개발 및 추진

주민이 여하여 지역이 유하고 는 재력과 이점 발
일본의 에지현(): 지역의 기 를 통 력 는 자원을 발
Only one, Number 1에 서 지역의 력과 주민의 행복을 증진시 수
는 성장동력 및 특화발전 모 개발 및 추진
분산적 자를 지 하고 지역내 사업의 연계 및 복합적 추진, 인 지역과의 협력에
의한 역적 발전도 적 적으로 모

참고문헌

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

(2005), 「낙후지역 개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원

(2007), “지역사회 거버넌스와 한국의 새마을 운동”,
「한국지방자치학회보」, 제19권 제3호

(2008), 「지역재생사업추진방안」, 한국지방행정연구원

(2008), 「낙후지역 발전정책의 개선방안」

(2009), 「기초생활권 발전계획수립 매뉴얼」

(2008), 「지역재창조제도의 법제화 및 운영방안」, 동의대학교

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

2011

- 통권 451 지방자치단체의 력 거 재설계 방안
통권 452 지방자치단체의 서비 원화 전략
통권 453 지방자치단체의 관리역 강화 전략
통권 454 지방자치 선진화 한 지방재정 건전성 강화 방안
통권 455 창조 지역발전 전략
통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
연구총서 지방 의 선진화 - 자 성과 책 성 고
(통권 457)

2010

- 통권 444 2020 지방자치 도 발전 형
통권 445 기초자치단체의 행정서비 전 체계 개선방안
통권 446 성과창출형 지방정부 시 구
통권 447 2020 지방재정 자
통권 448 환경 화 대 한 지방 개
통권 449 환경 화 대 한 지역발전전략 연구
연구총서 성장과 지역특화발전
(통권 450)

2009

- 통권 428 지방자치법의 기 한계 복방안: 지방자치법 60주 의 고 과
- 통권 429 통일대비 북한 지방행정 력 통합 관한 연구
- 통권 430 지역거 도화 방안 연구
- 통권 431 지방 원 육원의 육 련 발전방안
- 통권 432 지방자치단체의 성과관리 실태 및 과성 분석
- 통권 433 유비 기반의 재 관리 관 력체계 구 방안:
태안 리 유류 유출사고 로
- 통권 434 지방자치단체의 기초생활 서 확 방안: 주 서 로
- 통권 435 지방자치단체의 국가정책 행 실 성 확 한 사례연구
- 통권 436 지방자치단체장의 리 과 조 성과 및 행정발전의 관계 관한 연구
- 통권 437 지방자치단체의 복지재정 수 화 대 전략
- 통권 438 지방자치단체 재정사업의 생산성 고방안
- 통권 439 지방자치단체의 일자리창출 역 강화 방안
- 통권 440 지방자치단체 성장 추진전략
- 통권 441 지방자치단체 자산 정 및 관리 방안
- 통권 442 소 성장의 지역경 발전 과 추정 및 대화 방안
- 연구총서 재정분권과 지방소비 · 소득
- (통권 443)



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