

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

(지역발전연구실장)

지역행복을 위한 낙후지역 정책의 모색

I.

1. 낙후지역 정책의 역사적 변천

□ 1970 (community development)

- 1971

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	-
하수구 시설	km	8,654	15,559	179
농 어촌 전 화	호	2,834,000	2,777,500	98
새 마을 공 장	공장	950	717	75

* 자료: 소진광(2007), “지역사회거버넌스와 한국의 새마을 운동,” 『한국지방자치학회보』, 제19권 3호

□ 1970 1990

- 1970 , 28.3%

1990 42.8%

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.

-

(1988), (1990), (1990)

□ 2000

, ,

.

1)

-

. , ,

, ()

-

, ,

,

-

, ,

2000년대 초 부처별 낙후지역개발 정책의 공간 분할

구분	행정안전부	국토해양부	농림수산식품부	산림청	해양수산부
시·군	도시개발 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)

, ,

□ 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

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

- . 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) , 372 가 , 70
6) 「 186 186

종전 및 현재 「국가균형발전특별법」의 낙후지역 관련 규정

종전 「국가균형발전특별법」 제2조 제5항

– 낙후지역을 “오지(오지개발촉진법 제2조), 개발대상도 서(도시개발촉진법 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

성장촉진지역



특수상황지역



사업내용 측면의 모호성

□	163	.	,	
-	⁷⁾ 70	,	15	. 186 , 120
		25	. 72	
-	100%,	80%,	70%,	50%
□			4	
-			,	,
	15			
-			,	

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

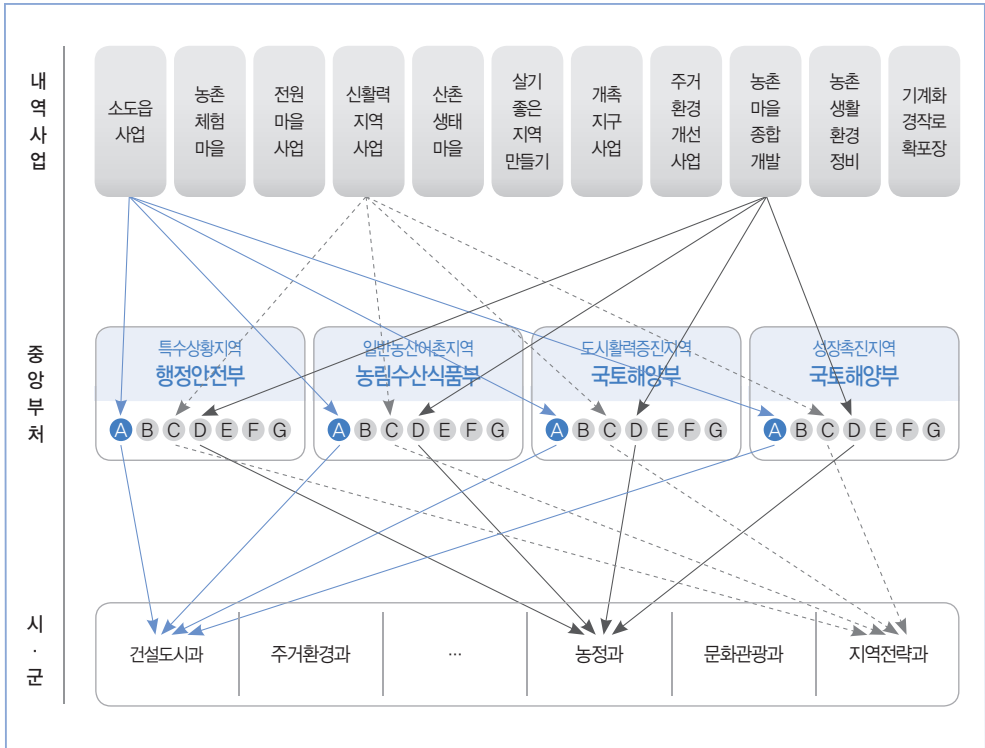
지역의 부처할당으로 시책의 전문성 부족

□				
-	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

9

- 가 , , , , 가

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)

가 , 가

□

가

-

-

지역소득 증대, 일자리 창출에 대한 사업의 부족

□

,

-

가

,

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

□

-

- 가 ,

, 「

」

「가」가

낙후지역의 사업별 복수 근거법령의 실태



II.

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)

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 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. 5

1. 낙후지역의 합리화

① 낙후지역 개념의 과학화

- 가
- (1), (3, 4)

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)

- “
- 가 ” 12)

낙후지역의 개념

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

12) ,

② 낙후지역의 선정지표의 합리화

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

□ EU, 3
- EU,
가

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.soumu.go.jp/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm> 등

13) 5 (가)

2 2)

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)

-

,

“

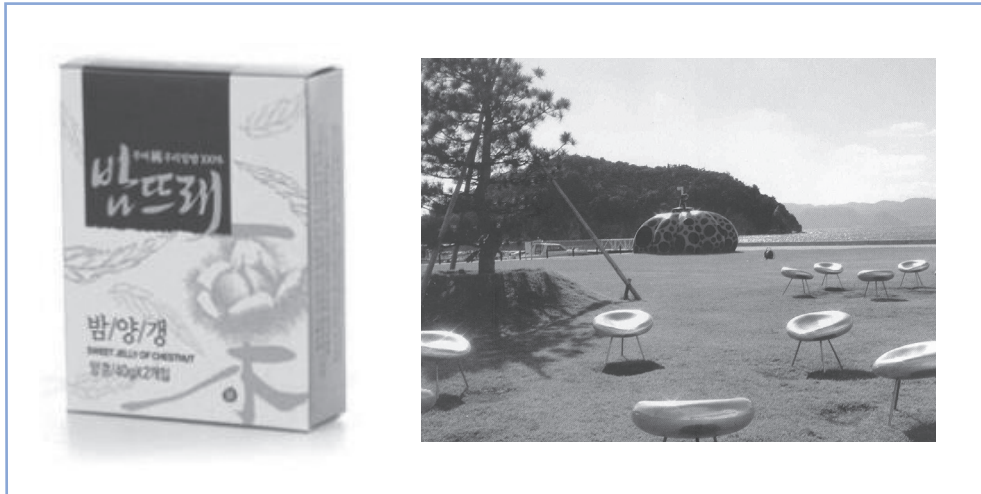
”

15)

,

,

부여와 나옴시마의 Only One, Number 1 지역 특화자원 상품화



③ 마을기업, 사회적기업의 연계·활용

9

16)

9

가 가 가

- (2010) , 25.2%, 17.0%가
가

9

16) Haugh(2005)

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 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)

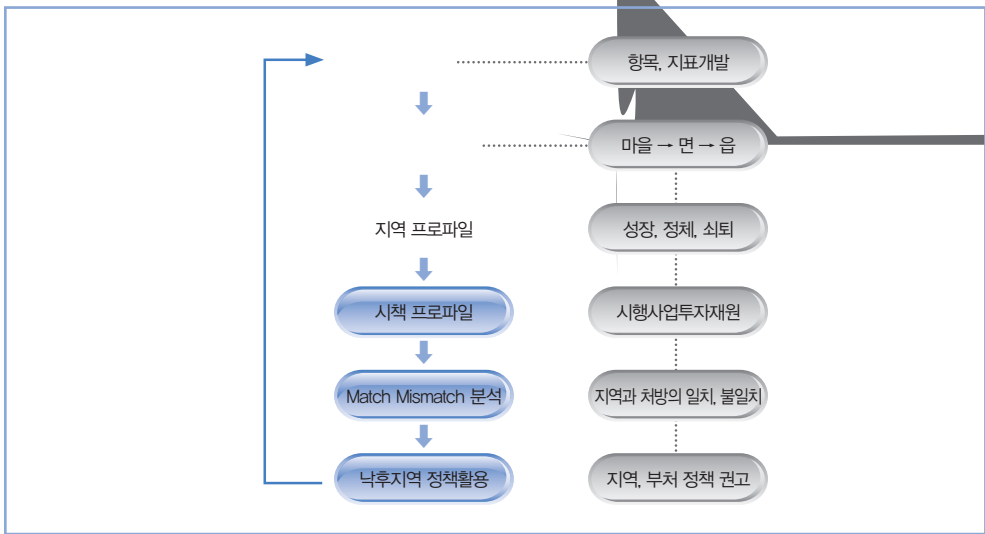
구분	주요 특성
지역 특산품형	- 지역이 생산한 농특산품의 경쟁력을 발전의 주요한 자원으로 활용
관광형	- 지역이 지닌 역사, 문화, 유적 등 관광자원을 주요한 수단으로 활용
산업 및 기업형	- 기업의 유치나 사회적기업의 창업 등을 지역의 주요한 발전수단으로 활용
복합형	- 지역 특산품형, 관광형, 산업형의 다양한 조합을 지역개발로 활용

- ,
- 가
- 가
- 「 29 1 가
- ,

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

.

□

.

-

,

,

② 낙후지역 기본법의 제정

- 「가」, ,
 ,
 -
 19)
- -
 ,
- - 「 가
 : 「 (40)

IV.

1. 정책초점을 주민행복 강화로 전환

- -
 , “ = ”
 -

19) 가 ,
 , 「 가

- 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

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