

포용적 낙후지역 발전정책, 시급히 추진해야

지금 왜 포용적 낙후지역발전인가

○ 지난 15년간 수도권외의 인구 및 경제적 비중은 지속적으로 증가

- 2000년~2015년 동안 수도권 인구는 전체 인구중 49.2%에서 49.4%로, 종사자 수는 48.9%에서 49%로 수도권외의 비중이 증가

○ 낙후지역은 인구가 본 지역의 발전도가 지난 15년 동안 나아지지 않는 형편

- 2000년 낙후지역 70개의 전국 인구비율은 8.6%에서 2015년 5.3%로 오히려 감소
* 낙후지역 70개는 현재 국가균형발전특별법 제2조가 규정하고 있는 발전도 하위 70개 성장촉진지역 시군을 지칭

〈성장촉진지역의 선정주제 및 선정기준〉

- 선정주제 : 국토부장관과 행정부장관이 공동으로 지정(국가균형발전특별법 시행령 제2조의2)
- 선정기준 : 인구요건(인구감소율, 인구밀도), 재정력지수, 지방소득세, 지역접근성

○ 아이가 거의 태어나지 않을 뿐 아니라, 향후 소멸이 예상되는 지역 대부분이 낙후지역에 해당되고 있을 정도로 낙후지역은 그 동안의 발전에서 배제되어 왔음

- 2016년 인구 1만명당 출생아수가 50명이 되지 않는 낙후지역이 27개, 30명이 되지 않는 지역도 3개며, 70개 낙후지역 거의 전부가 소멸위기(우리나라 228개 지역 중 34.6%인 79개 지역이 소멸위기 봉착)

〈인구 1만명당 출생아 30명 이하 낙후 지자체 현황〉

지자체	충북 괴산	경남 함천	전남 고흥	경남 남해	경북 청도	경북 군위	인천 강화	강원 영월	충남 서천
출생아율(%)	0.0033	0.0034	0.0034	0.0040	0.0040	0.0040	0.0040	0.0041	0.0044
지자체	충북 단양	경북 의성	전북 부안	경남 하동	강원 평창	전북 고창	충북 영동	충남 부여	전남 장흥
출생아율(%)	0.0046	0.0046	0.0047	0.0048	0.0048	0.0048	0.0048	0.0049	0.0049
지자체	강원 양양	부산 영도구	충남 예산	강원 고성	경남 의령	강원 정선	전남 신안	강원 횡성	경북 영양
출생아율(%)	0.0049	0.0049	0.0049	0.0049	0.0049	0.0050	0.0050	0.0050	0.0050

출처 : 통계청(KOSIS)

○ 그간의 발전 배제, 소외 극복과 지역공동체 소멸을 방지하고 전국이 더불어 잘사는 국토를 만들기 위해서는 포용적 낙후지역 발전정책의 추진이 시급

* 포용적 발전 : 발전에서 배제된 지역과 주민이 없이 전국 모든 지역의 생활수준이 거의 대등하게 고루 잘 사는 지역 발전정책을 지칭(OECD, 2016)

우리나라 낙후지역 발전정책의 문제는

○ 내용적 측면에서 지역발전과 거리가 있는 도로, 기반시설 등 인프라 위주의 정책을 추진

- 주요한 이유는 성장촉진지역, 특수상황지역의 사업이 국토부, 행자부, 지역발전위원회가 제시하는 인프라 투자 위주의 사업(주거환경개선 등 4종류)으로 제한되어 있기 때문
* 정책을 추진하고 있는 국토부의 주요 업무가 도로 등 인프라인 탓도 존재

〈일본의 인프라 투자 위주 정책 폐기 사례〉

• 2000년대 초 그 동안 낙후지역 발전을 위해 도로 등에 과도하게 투자하다 보니 지역발전은 커녕 “다람쥐와 곰팡이 다니는 길이 되었다”는 사회적 못매를 맞은 뒤에 인프라 위주의 정책을 폐기

○ 추진주체 측면에서 행자부, 국토부 등으로 분할되어 있어 협업이 거의 불가능한 형편

- 과거 개발촉진지구 사업을 추진하던 국토부와 「정부조직법」 상 낙후지역 소관부처인 행자부(특수상황지역 관할)로 구분되어 낙후지역정책을 관장
* 도시활력지역(국토부), 일반농산어촌지역(농식품부)까지 부처별로 분할되어 있는 형국

- 여기에 박근혜 정부 시기 대통령 자문 지역발전위원회의 브랜드 사업을 위해 새롭게 개발, 추진한 새들마을 사업까지 가세하고 있는 형편

〈낙후지역 발전정책의 부처 분할 체계〉

특수상황(도서, 접경)지역	성장촉진지역	새들마을사업
행자부	국토부	지역위, 농식품부

○ 중앙부처가 중심이 되고 낙후 지자체가 배제되는 비포용적 방식의 정책 추진

- 낙후지역의 사업선정, 포괄보조 재원투자, 지자체의 사업추진 자율성을 무색케 할 정도로 인프라 투자위주의 중앙부처 지침, 공모사업 도입 등이 도입, 시행

○ 외국처럼 낙후지역 기본법이 없이 관련 법률이 덧칠되어 정책추진이 거의 불가능한 실정

- 국가균형발전특별법, 접경지역지원특별법, 지역개발 및 지원에 관한 법률, 도서개발촉진법 등이 난립

외국 낙후지역 발전정책은 어떤가

○ 일본의 과소지역 발전정책은 포용적 관점에서 국민통합, 낙후지역의 소외방지를 목표로 총무성을 중심으로 관련 부처가 협업하는 방식으로 추진

- 일본은 1960년대 말 「과소지역발전을 위한 임시조치법」을 제정한 이래 10년마다 기본법을 개정
* 현재 2010~2020년 적용의 「과소지역자립촉진특별조치법」이 시행 중이며 낙후지역 자립발전이 최우선 목표

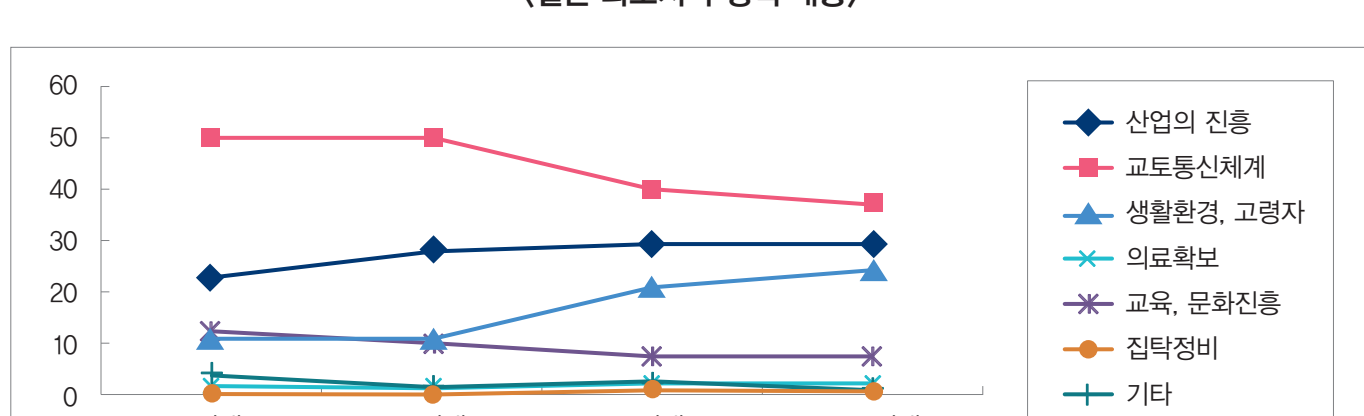
- 인구요건, 재정요건을 고려한 과소지역은 1,718개 시정촌의 46.4%인 797개가 지정되어 있으며, 전체 인구의 8.9%를 차지(2016년 4월 기준, 일본 총무성)

〈일본 과소지역의 선정현황 (2016.4)〉

구분	과소지역	전국	과소지역비율
시정촌수	797	1,718	46.4%
면적(km ² , 2010)	221,911	377,950	58.7%
인구(만명, 2010)	1,136	12,806	8.9%

- 과소지역은 총무성을 중심으로 국토교통성, 농림수산성이 협업하는 체계로 추진되며, 주요 내용은 고령자 복지, 소득창출, 의료 등임

〈일본 과소지역 정책 내용〉



○ EU는 지역공동체의 포용적 성장을 목표로 낙후지역 발전정책 추진

- 5년마다 구조기금 지원에 의한 지역발전정책을 재편함과 동시에 낙후지역(less developed regions) 발전정책 개편
* 현재 '14-'21년까지의 정책을 추진 중이며, EU 1인당 GDP 75% 이하인 지역을 낙후지역으로 지정

- 낙후지역에 대해서는 지역발전 배제를 없애고 공동체 통합을 위해 EU의 결속기금(cohesion fund), 유럽지역개발기금(ERDF)등을 지원

* 지역의 자율성이 존중되는 포괄보조 방식으로 재원을 지원하며, 낙후지역 경쟁력 강화, 소득창출, 고령자 복지, 인구소멸 방지 등이 주요한 사업내용

포용적 낙후지역 발전정책 어떻게 추진하나

○ 정책의 기초는 전국 어느 지역에 살든지 동일한 수준의 생활여건 추구

- 국민통합과 특정지역 인구집중 방지 차원에서 전국의 고른 문화, 의료, 복지, 경제, 환경 등 삶의 질 지표를 설정, 관리하고 뒤쳐진 지역의 지원을 강화

* 대표적 사례 : 독일은 전국 어느 지역에 살든지 간에 삶의 질 수준의 가치성 제공을 헌법에 명시

○ 인구절벽에 의한 지방소멸, 라이프스타일 변화추세 등 고려

- 낙후지역의 급격한 고령화, 인구감소 및 지방소멸을 방지하고, 5도2촌 등 현대인의 라이프스타일 변화를 고려한 정주 및 유동인구 유치 등 정책추진

* 인구감소에 의한 지방소멸을 방지하기 위해 특별지역 관리 시책도입(인구위기지역/인구우려지역 지정) 추진

○ 인프라 투자를 배제한 지역의 기획, 고민을 통한 소프트 사업 추진

- A(Actor)-S(System)-P(program) 모델에 버금가는 복지-고용-문화 복합 방식의 지역발전 도모

* 제도적 토대로 '인구감소지역 발전 특별법(가칭)' 제정

○ 일본의 낙후지역 정책추진체계를 참고하여 다양한 주체의 추진체계 강화

- 낙후지역 주관부처를 중심으로 한 부처간, 중앙부처-지자체간의 협업 강화

* 일본 : 총무성을 중심으로 국토교통성, 농림수산성이 협력하여 지자체 과소지역계획 검토 및 시책 등 지원

○ 차등적 재원지원을 통한 낙후지역에 대한 자원 지원 강화

- 포용적 발전의 근간인 저발전 지역의 배제를 방지하기 위해 낙후도에 따라 차등적인 포괄보조 자원 지원

* 70개 낙후지역을 발전도에 따라 3그룹으로 구분하고 그룹별로 차등적 필요