KRIHS POLICY BRIEF
국토정책 Brief
제393호 2012. 8. 6

낙후지역의 인구·고용 변화(2000~2010년)와 정책적 시사점

변필성(국토연구원 연구위원)

■ 2000~2010년의 10년 동안 낙후지역 시·군에서 총인구 감소와 고령화가 급격히 전개됨
- 낙후지역 시·군에서 총인구와 더불어, 20~30대 연령층 및 생산가능인구, 그리고 15세 미만 인구는 감소한 반면, 65세 이상 인구는 증가함
- 향후 낙후지역에서 인구감소 및 고령화가 인적자원 부족과 상품·서비스에 대한 수요 감소를 초래하여 기업투자가 저조해지면서 일자리 창출에 부정적 영향이 우려됨

■ 2000~2010년에 낙후지역 시·군 내 일자리가 절대적으로 감소하거나, 전국에 비해 상대적으로 줄었고, 낙후지역 일자리 제공의 주요 산업부문인 농림어업의 고용마저 감소함

■ 낙후지역 시·군의 일자리 중 상당수가 낙후지역으로 통근하는 역외거주 인력이 차지하여 지역 내 일자리와 주민 간의 연계성이 제한적으로 나타날 우려가 있음
- 역외거주 인력의 낙후지역 통근유입 우세는 외부기업 유치로 일자리가 창출되더라도 낙후지역 주민에 대한 고용창출효과는 크지 않을 수 있음을 시사함

| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

1. 외부기업 유치를 근간으로 하는 외생적 발전전략보다는 지역 내 산업연관 확대, 주민참여, 주민복지 증진 등을 내용으로 하는 내생적 발전전략을 추진함이 필요
2. 낙후지역에 대한 내생적 발전전략의 핵심을 지역커뮤니티에 기반을 둔 사회적 경제조직의 활성화에 두고, 이를 위해 인적자원, 시장수요, 사업자금 등을 용이하게 확보할 수 있는 제도적 여건을 조성하는 일이 긴요함
3. 현행 「국가균형발전특별법」과는 차별되게 통일된 지정기준과 공간단위로 낙후지역을 정의하고, 낙후지역의 효과적 발전을 위해 지역 간 또는 정부부처 간 연계·협력기반을 확충하게 하는 낙후지역 발전에 관한 특별법령을 제정·시행할 필요가 있음

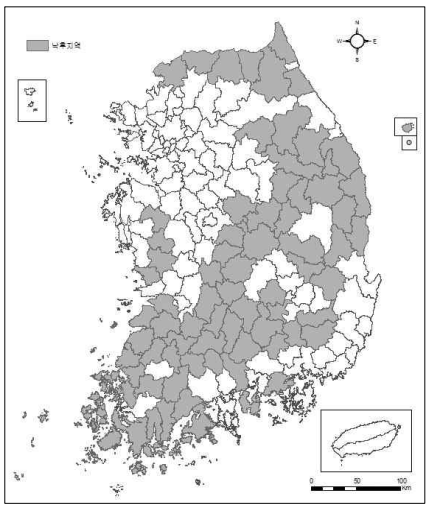
1. 낙후지역의 인구변화(2000~2010년)

낙후지역의 정의

- 낙후지역은 지역경제가 쇠퇴·침체하거나 산간·도서 등 구조적으로 불리한 입지에 위치하여 발전수준이 낮거나 저하되는 지역을 말함

- 「국가균형발전특별법」(이하 균특법)과 동법 시행령에 따라 지정된 성장촉진지역 70개 시·군과 균특법상의 특수상황지역으로 낙후도가 성장촉진지역에 해당되는 경기도·강원도 소재 접경지역 6개 군을 포함한 총 76개 시·군을 낙후지역으로 정의함

[그림 1] 낙후지역 76개 시·군



인구 변화

- 인구주택총조사 전수조사 통계를 살펴보면, 2000~2010년에 낙후지역 76개 시·군 중 75개 지역(무안군 제외)에서 총인구가 감소함(〈표 1〉 참조)
  - 같은 기간 전국 총인구의 연평균 변화율이 0.52%이므로 낙후지역 75개 시·군(무안군 제외)의 연평균 인구변화율 모두 전국수준에 미달함

[표 1] 인구변화(2000~2010년)

구분	연평균 인구 변화율			'전국'의 연평균 인구변화율(0.52%) 이하
	평균	최소	최대	
낙후지역 76개 시·군	-2.03%	-3.85%	0.94%	75개 시·군(모두 0% 미만)
비낙후지역 92개 시·군	1.16%	-2.00%	9.94%	42개 시·군(그중 33개 시·군 0% 미만)

주: 비낙후지역 92개 시·군은 제주특별자치도의 2개 행정시, 광역시의 5개 군, 3개 특별시·광역시(서울, 광주, 대전), 그리고 4개 광역시(부산, 대구, 인천, 울산) 구부(區部)를 포함함. 이상의 내용은 다른 표에도 해당됨.

- 2000~2010년에 낙후지역 75개 시·군(무안군 제외)에서 15~64세 인구와 15세 미만 인구 모두가 감소하고, 해당 75개 시·군 중 74개 지역(화천군 제외)에서 20~39세 인구도 감소함(〈표 2〉 참조)
  - 반면 같은 기간 76개 낙후지역 시·군 모두 65세 이상 인구가 늘어남

■ 또한 76개 낙후지역 시 · 군 모두 2000~2010년에 65세 이상 인구가 시 · 군별 총인구보다 빠르게 성장함

- 76개 낙후지역 모두 15~64세 인구가 시 · 군별 총인구에 비해 상대적으로 감소함
- 15세 미만 인구 변화율은 낙후지역 중 75개 시 · 군(무안군 제외)에서 시 · 군별 총인구 변화율에 미치지 못함
- 20~39세 인구 변화율도 75개 시 · 군(화천군 제외)에서 각 시 · 군의 총인구 변화율에 미달함

■ 2000~2010년에 대부분의 낙후지역 시 · 군에서 주요 인적 자원인 20~30대 연령층, 생산가능인구(15~64세)가 줄어들었고, 낙후지역에서의 해당 연령층 감소가 지역별 총인구의 급속한 감소에 기여함

[표 2] 65세 이상 인구, 15~64세 인구, 15세 미만 인구, 20~39세 인구의 변화(2000~2010년)

구분	65세 이상 인구 연평균 변화율(A)			'전국'의 65세 이상 인구 연평균 변화율(4.87%) 이하	[(A)-시 · 군별 총인구 연평균 변화율] 〉 0
	평균	최소	최대		
낙후지역 76개 시 · 군	2.54%	1.33%	6.30%	75개 시 · 군	76개 시 · 군
비낙후지역 92개 시 · 군	5.12%	2.36%	13.84%	49개 시 · 군	90개 시 · 군

구분	15~64세 인구 연평균 변화율(B)			'전국'의 15~64세 인구 연평균 변화율(0.53%) 이하	[(B)-시 · 군별 총인구 연평균 변화율] 〉 0
	평균	최소	최대		
낙후지역 76개 시 · 군	-3.12%	-5.91%	0.18%	76개 시 · 군 (그 중 75개 시 · 군 0% 미만)	0개 시 · 군
비낙후지역 92개 시 · 군	1.17%	-2.84%	9.79%	39개 시 · 군 (그 중 31개 시 · 군 0% 미만)	50개 시 · 군

구분	15세 미만 인구 연평균 변화율(C)			'전국'의 15세 미만 인구 연평균 변화율(-2.11%) 이하	[(C)-시 · 군별 총인구 연평균 변화율] 〉 0
	평균	최소	최대		
낙후지역 76개 시 · 군	-4.90%	-8.65%	1.02%	75개 시 · 군(모두 0% 미만; 나머지 1개 군 0% 초과)	1개 군
비낙후지역 92개 시 · 군	-1.38%	-5.05%	10.95%	44개 시 · 군 (75개 시 · 군 0% 미만)	1개 시

구분	20~39세 인구 연평균 변화율(D)			'전국'의 20~39세 인구 연평균 변화율(-1.19%) 이하	[(D)-시 · 군별 총인구 연평균 변화율] 〉 0
	평균	최소	최대		
낙후지역 76개 시 · 군	-5.61%	-9.96%	0.25%	74개 시 · 군(모두 0% 미만; 나머지 2개 군 0% 초과)	1개 군
비낙후지역 92개 시 · 군	-0.84%	-5.51%	9.61%	46개 시 · 군 (70개 시 · 군 0% 미만)	1개 시

■ 이러한 상황에서 낙후지역 시 · 군 모두 65세 이상 인구가 증가하였으므로 고령화가 심화되는 결과를 가져옴

- 76개 낙후지역 모두 2010년 현재 65세 이상 인구비율이 전국의 65세 이상 인구비율(11.3%)보다 높고, 2000~2010년에 65세 이상 인구비율도 전국(3.97%p)대비 큰 폭으로 증가함

■ 20~30대 연령층 및 생산가능인구의 감소는 15세 미만 인구의 감소와 함께, 출생자수보다 사망자수가 많아지는 인구구조를 형성하여 앞으로도 낙후지역의 인구감소 및 고령화를 가속화시킬 수 있음

■ 낙후지역의 인구감소 및 고령화는 인적자원 부족과 상품 · 서비스 수요 감소를 초래하여 기업투자를 저조하게 하므로 결국 일자리 창출에 부정적 영향을 미침

- 여기에 많은 낙후지역이 낮은 지리적 접근성 등 구조적으로 불리한 입지조건 때문에 기업의 입지 · 투자 유치에 장애를 겪고 있음
- 인구감소, 지역 서비스업체 쇠퇴, 경제 · 생활권 광역화에 따른 주민의 역외소비 증가, 지역 내 (하위)중심지 몰락, 정주환경의 전반적 악화 등 악순환도 기업의 낙후지역 입지 · 투자를 저해함

2. 낙후지역의 고용변화(2000~2010년)

고용 변화

■ 인구주택총조사 표본조사 통계를 보면, 낙후지역 76개 시 · 군 모두 취업인구(근무지 기준)의 연평균 변화율(2000~2010년)이 전국 수준(1.86%)에 미달(〈표 3〉 참조)

- 특히 2000~2010년에는 낙후지역 64개 시 · 군에서 근무하는 취업인구 감소로 인해 일자리가 줄어든 것으로 나타남

■ 전국사업체조사 통계에 따르면, 낙후지역 76개 시 · 군 중 71개 지역에서 사업체 종사자가 전국(2.64%)에 비해 상대적으로 줄어듦(〈표 3〉 참조)

- 이는 해당 71개 지역 중 70개 시 · 군에서 총인구와 생산가능인구가 감소하고, 69개 시 · 군에서 20~30대 인구가 줄어든 점과 연관됨

［표 3］ 취업인구(근무지 기준)와 사업체 종사자수의 변화(2000~2010년)

구분	연평균 취업인구(근무지기준) 변화율			'전국'의 연평균 취업인구 변화율(1.86%) 이하
	평균	최소	최대	
낙후지역 76개 시·군	−1.19%	−3.20%	1.45%	76개 시·군(64개 시·군 0% 미만)
비낙후지역 92개 시·군	2.08%	−0.92%	9.85%	46개 시·군

구분	연평균 사업체 종사자수 변화율			'전국'의 연평균 사업체 종사자수 변화율(2.64%) 이하
	평균	최소	최대	
낙후지역 76개 시·군	0.78%	−6.38%	3.75%	71개 시·군
비낙후지역 92개 시·군	3.24%	−0.47%	10.34%	41개 시·군

■ 낙후지역 시·군의 일자리는 주로 농림어업 부문에서 제공하지만, 농림어업 고용 자체가 2000~2010년에는 낙후지역 76개 시·군에서 모두 감소함(〈표 4〉 참조)

- 2010년 현재 낙후지역 76개 지역 중 71개 시·군의 취업인구 중 농림어업 종사자 비중이 25%를 초과하고, 나머지 지역 중 3개 시·군에서도 해당 비중이 20%를 넘음
- 76개 낙후지역의 농림어업 취업자가 절대적으로 줄어들었고, 그 중 43개 시·군에서는 농림어업 취업자 감소가 전국보다 더 빠른 속도로 진행됨

［표 4］ 농림어업 취업인구(근무지 기준)의 비중(2010년)과 변화(2000~2010년)

구분	취업인구(근무지 기준) 중 농림어업 종사자 비중			'전국'의 취업인구 중 농림어업 종사자 비중(7.81%) 초과
	평균	최소	최대	
낙후지역 76개 시·군	43.39%	5.42%	66.79%	75개 시·군(그 중 71개 시·군 25% 이상)
비낙후지역 92개 시·군	11.82%	0.16%	43.34%	46개 시·군(그 중 16개 시·군 25% 이상)

구분	연평균 농림어업 취업인구 (근무지 기준) 변화율			'전국'의 연평균 농림어업 취업인구 변화율(−3.26%) 이하
	평균	최소	최대	
낙후지역 76개 시·군	−3.42%	−5.56%	−0.62%	43개 시·군(76개 시·군 0% 미만)
비낙후지역 92개 시·군	−3.36%	−12.94%	11.19%	48개 시·군

■ 종합하면, 낙후지역 시·군 대부분에서 2000~2010년의 일자리가 전국에 비해 절대적 또는 상대적으로 감소하였으며, 낙후지역 일자리 제공의 주요 산업부문인 농림어업의 고용도 모든 낙후지역 시·군에서 감소함

- 특히 인구주택총조사 표본조사 통계를 활용하여 근무 취업인구 측면에서 살펴본 고용은 낙후지역 중 64개 시·군에서 절대적으로 줄어들었고, 나머지 12개 시·군에서는 전국에 비해 상대적으로 줄어듦

낙후지역 일자리와 주민 간의 제한적 연계성

- 이와 같이 낙후지역 시 · 군의 경우 일자리가 절대적으로 감소하였거나, 전국 일자리 증가에 비해 상대적으로 감소하였음

- 고용 감소와 함께, 거의 모든 낙후지역 시 · 군이 직면하고 있는 또 다른 문제는 지역 내 일자리와 주민 간의 연계가 제한적일 수 있다는 것임

- 낙후지역 중 72개 시 · 군에서 거주 취업인구 대비 근무 취업인구 비율(2010년)이 100%를 초과하고 있음(〈표 5〉 참조)

［표 5］거주 취업인구 대비 근무 취업인구 비율(2010년)

구분	거주 취업인구 대비 근무 취업인구 비율			100% 초과
	평균	최소	최대	
낙후지역 76개 시 · 군	109.8%	91.6%	130.4%	72개 시 · 군
비낙후지역 92개 시 · 군	98.5%	54.5%	155.3%	45개 시 · 군

구분	제조업: 거주 취업인구 대비 근무 취업인구 비율			100% 초과
	평균	최소	최대	
낙후지역 76개 시 · 군	125.2%	76.5%	290.4%	63개 시 · 군
비낙후지역 92개 시 · 군	104.7%	34.2%	284.2%	44개 시 · 군

- 따라서 해당 시 · 군에서 거주하는 취업자가 모두 동일 시 · 군에서 근무한다고 하더라도 역외거주 취업자에게 할당되는 일자리가 상당수 존재하는 것이 됨
  - 제조업의 경우, 낙후지역 중 63개 시 · 군에서 거주 취업인구 대비 근무 취업인구 비율(2010년)이 100%를 상회하며, 해당 비율이 200%를 넘는 지역도 4개 군이나 됨

- 물론 주간인구 대비 통근유입인구 비율(2010년)이 전국 수준(5.6%)을 상회하는 시 · 군의 비중을 보면, 낙후지역(61.8%)이 비낙후지역(65.2%)에 비해 약간 낮음(〈표 6〉 참조)

- 하지만 2010년 현재 낙후지역 중 74개 시 · 군(태백시와 영주시 제외)에서 통근유입인구가 통근유출인구보다 많으므로(〈표 6〉 참조), 해당 시 · 군의 일자리 중 상당수가 역외거주 인력에게 돌아갈 가능성이 있음
  - 해당 74개 지역 중 72개 시 · 군에서 거주 취업인구 대비 근무 취업인구 비율이 100%를 초과하며, 74개 지역 중 63개 시 · 군에서 제조업 부문 거주 취업인구 대비 근무 취업인구 비율이 100%를 상회함

［표 6］통근유입인구 비율(2010년)

구분	통근유출인구 대비 통근유입인구 비율			100% 초과
	평균	최소	최대	
낙후지역 76개 시·군	512.1%	47.0%	1950.0%***	74개 시·군
비낙후지역 92개 시·군*	171.8%	26.6%	1306.4%***	49개 시·군

구분	주간인구** 대비 통근유입인구 비율			'전국'의 주간인구 대비 통근유입인구 비율(5.6%) 초과
	평균	최소	최대	
낙후지역 76개 시·군	7.6%	1.1%	20.7%	47개 시·군
비낙후지역 92개 시·군*	10.0%	0.8%	35.2%	60개 시·군

주: * 자료가 지닌 한계로 인해 부산, 인천, 대구, 울산광역시 구부(區部)의 수치는 각각 해당 광역시의 수치로 대체함.
** 주간인구 = 상주인구+(통근유입인구+통학유입인구)-(통근유출인구+통학유출인구)
*** 통근유출인구 대비 통근유입인구 비율이 1000%를 넘는 시·군은 낙후지역 9개 군과 비낙후지역 1개 군임.

- 이상의 논의를 종합하면, 낙후지역 시·군은 일자리가 절대적 또는 상대적으로 감소하면서 그와 동시에 일자리의 상당수는 낙후지역으로 통근유입하는 역외거주 인력이 차지하여 지역 내 일자리와 주민 간의 연계성이 제한적임을 보임
  - 이는 정주환경 악화에 따른 낙후지역 거주 취업인구의 전출, 그리고 낙후지역 인력부족 등으로 인해 역외(특히 대도시 및 지역 중심도시) 거주 인력이 통근유입하는 것으로 볼 수 있음
  - 낙후지역으로의 역외거주 인력의 통근유입 우세는 외부기업 유치를 통해 일자리를 창출하더라도 낙후지역 주민에 대한 고용창출 효과는 크지 않을 수 있음을 시사함

3. 정책적 시사점

- 낙후지역의 인구 및 고용 변화를 통해 외부기업 유치를 근간으로 하는 외생적 전략보다 내생적 전략에 치중해야 할 필요가 있음
  - 20~30대 및 생산가능인구 중심의 인구감소, 일자리의 절대적 또는 상대적 감소 등의 낙후지역 상황에서 보면 외부기업 유치가 용이하지 않음
  - 역외거주 인력의 통근유입이 우세한 상황에서 기업을 유치하더라도 낙후지역 주민의 일자리 및 소득원 창출 효과가 제한적일 수밖에 없음
  - 지역 내 산업연관 확대, 순환형 지역경제구조 구축, 주민참여, 주민복지 증진 등을 주요 내용으로 하는 내생적 발전전략을 추진하는 동시에 낙후지역의 인적자원 및 시장수요 부족 등에 대응해야 함

■ 내생적 발전전략의 핵심으로 지역커뮤니티 기반의 사회적 경제조직을 활성화하고, 이를 위한 제도적 여건을 조성해야 함

- 지역커뮤니티 기반의 사회적 경제조직은 주민 주도로 지역자원을 발굴하여 영리사업을 전개함으로써 주민의 일자리 및 소득원 창출을 우선적으로 추구하고, 커뮤니티 차원에서 주민 및 취약계층에 사회서비스를 공급하는 등 궁극적으로 내생적 지역발전을 지향함
- 현재 마을기업, 예비 · 인증 사회적기업, 농어촌공동체회사 등의 사회적 경제조직을 육성하기 위해 국가 · 지자체가 재정적으로 지원하고 있음
- 사회적 경제조직이 점차 국가 · 지자체의 재정적 지원 없이도 자생하도록 시장수요, 사업자금, 역량 있는 인적자원 등을 확보할 수 있는 여건을 제도적으로 조성해야 함
- 재능, 기술, 지식 등을 유 · 무상으로 제공하면서 낙후지역으로 통근이 가능한 퇴직 전문인력을 사회적 경제조직에 연결시키는 정보창구를 지역 간 공동으로 운영할 수 있음
- 영국의 CDFI(Community Development Financial Institution)와 같은 낙후지역 사업조직 전문 자금공급채널 설치 · 확충 방안을 강구하고, CDFI의 자금공급 활성화를 위한 조세감면 제도인 CITR(Community Investment Tax Relief)과 같은 제도 도입을 고려해 볼 만함
- 시장수요 확보를 위해 낙후지역 내 · 외의 사회적 경제조직 간 전 · 후방 연계 강화를 도모할 수 있고, 이를 위해 지역 · 광역자활센터, 사회적기업 지원기관, 그리고 지역산업 지원기관 및 혁신거점 등 중간지원기관의 기능 강화와 활동범위 확대를 제도적으로 뒷받침해야 함

■ 현행 균특법과는 다른 차원에서 통일된 지정기준과 공간단위를 규정하여 정책대상인 낙후지역을 명확히 정의하고 낙후지역의 효과적 발전을 위한 지역 간 및 정부부처 간 연계 · 협력을 강화할 수 있도록 낙후지역 발전에 관한 특별법령을 제정 · 시행해야 함

- 현재의 균특법은 낙후지역을 별도로 정의하지 않지만, 균특법상의 성장촉진지역 및 특수상황지역을 법적 정의 및 지정기준으로 볼 때 낙후지역으로 간주할 수 있음
- 그러나 성장촉진지역과 특수상황지역은 통일된 지정기준 및 공간단위가 적용되지 않았고, 각각 광역 · 지역발전 특별회계의 기초지자체 자율편성 포괄보조사업군에 연결되는 기초생활권 4개 유형들 중 하나에 불과함

국토연구원 지역연구본부 변필성 연구위원 (drbyun@krihs.re.kr, 031-380-0146)

발행처 국토연구원 발행인 박양호 주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화 031-380-0114 팩스 031-380-0470 홈페이지 www.krihs.re.kr

수록된 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 지난호는 홈페이지에서 볼 수 있습니다.

국토연구원 KRIHS