



# 지방자치 정책 Brief

2024. 6.  
NO.178

## 낙후도 분석을 통한 지역균형발전 정책의 개선 방향

양원탁 부연구위원

### 주요내용

#### 지역균형발전을 위한 낙후도 분석의 필요성

- 수도권 집중 심화와 지방소멸 위기로 지역의 발전 여건은 지속해서 감소하고 있으며, 이는 해당 지역만의 문제를 넘어 우리나라 전체의 지속가능성을 위협하는 요인이 되고 있음
- 그동안 정부의 지역균형발전을 위한 노력에도 불구하고 지역 간 격차가 증가하고 있으며, 상향식, 분권형 지역발전에 관한 요구가 증가하면서 정책 개선이 필요한 상황임
- 낙후도 분석은 지역 간 격차를 객관적으로 측정하고, 낙후도가 높은 지역의 특성을 분석하여 지역균형발전 정책을 유기적으로 연계하고 효율화하기 위한 토대를 제공할 수 있음

#### 낙후도의 공간적 분포와 격차 특성

- 국내에서 낙후도가 높은 지역은 강원에서 호남으로 이어지는 백두대간과 접경지역을 중심으로 분포하며, 강원 춘천, 경북 포항, 전남 목포는 주변 지역과 연계한 거점으로서의 입지를 나타냄
- 주요 정책의 대상 지역은 낙후도가 대체로 높게 나타나지만 이들 지역 간 낙후도 수준은 차이를 나타내며, 낙후도가 높은 광역시의 일부 자치구는 정책의 사각지대로 나타날 가능성이 있음
- 낙후도가 높은 지역일수록 인구수 대비 각종 도시계획시설 수와 녹지는 많지만, 각종 시설에 대한 접근성, 상용근로자 비중, 노후주택 비율 등 질적인 측면의 여건은 열악한 것으로 나타남

#### 낙후도 분석에 기반한 지역균형발전 개선 방향

- 낙후도를 중심으로 지역 간 격차를 주기적으로 모니터링하고, 정책의 사각지대와 중복지역 탐색, 낙후 수준에 따른 지원 강도 차등화를 통해 지역균형발전 정책의 효과성을 제고하기 위한 노력 필요
- 인구감소 시대에 대응하여 양적인 균형에서 질적인 균형으로 전환하고, 낙후도의 공간적 분포 특성을 바탕으로 지역 간의 자발적인 연계·협력이 이루어질 수 있는 기반 조성
- 낙후도가 높은 지역의 세부적인 격차 특성에 기반하여 지역이 주도하여 책임감 있게 발전 계획을 수립하고 집행하기 위한 행·재정적 기반을 조성하고 담당자의 역량 강화와 인센티브를 통한 성과 확산 도모

## 이

# 낙후도에 기반한 지역균형발전 고도화 필요성



### 수도권 집중 심화와 지방소멸 위기 증대

- 지난 50년간 우리나라의 급격한 경제 성장 과정에서 지역 간 격차가 발생하였으며, 2000년대 이후 세계화의 진전과 산업구조 변화로 인해 수도권 집중 심화
  - 2022년 기준 수도권의 인구 비중은 50.2%, GRDP 비중은 52.5%로 우리나라 인구와 경제의 과반을 차지하고 있음(행정안전부 「주민등록현황」 및 통계청 「지역소득」 참조)
- 저출산·고령화와 함께 수도권으로 인구 집중이 심화되면서 지방소멸 위기가 증대되고 있으며, 발전에서 소외된 낙후 지역의 발전 여건은 지속해서 감소
  - 지속적인 합계출산율 감소로 2019년부터 인구의 데드크로스 현상이 발생하였으며, 2023년 기준 재정자립도 10% 미만의 기초자치단체는 48개(21.2%)에 달함(행정안전부, 「재정자립도」)
- 지역 간 격차 확대와 지방소멸 위기는 단순히 해당 지역의 문제를 넘어 우리나라 전체의 사회·경제적 문제로 이어질 가능성이 있으므로 적절한 대응이 필요
  - 수도권 집중 심화는 집적 불경제, 과도한 경쟁에 따른 저출생 심화, 사회·경제구조 획일화 및 국토자원 활용의 비효율성, 사회 갈등으로 이어질 가능성이 있음(원광희 외, 2019; 이소영 외, 2023; 윤소연, 2022)



### 낙후도 분석을 통한 지역균형발전 정책 개선의 필요성

- 그동안 정부는 지역균형발전을 위해 다양한 정책을 시행하였으나, 지역 간 격차의 심화와 빠르게 변화하는 지역발전을 둘러싼 여건에 효과적으로 대응하기 위하여 정책의 체계화와 효과성 제고 필요
  - 정부는 1986년 「도서개발촉진법」 제정 이후 도서, 오지, 접경지역, 개발촉진지구 등 낙후지역 개발 정책을 추진하였고, 2004년 「국가균형발전 특별법」을 제정하여 지역균형발전의 제도적 기반을 마련함
  - 지역발전의 패러다임이 상향식, 분권형으로 변화하면서 지역균형발전 정책을 유기적으로 연계하고 지역 간 격차를 효과적으로 모니터링하기 위한 체계가 필요함(김현호 외, 2022)
- 분산된 지역균형발전 정책을 유기적으로 연계하고 정책의 대상, 수단, 강도를 효율화하기 위해서는 낙후도를 객관적으로 측정하고 낙후도가 높은 지역의 세부적인 격차 특성 파악이 필요
  - 낙후도는 지역균형발전 정책의 대상이 되는 지역을 선별하여 스스로 발전이 어려운 지역에 효과적으로 예산을 투입하기 위한 기초자료가 될 수 있음
  - 또한 국가 차원에서 분산된 지역균형발전 정책을 체계적으로 연계하고 격차를 효과적으로 관리하며, 지역 차원에서 자구적인 발전 정책을 수립하고 지역 간 연계·협력을 촉진하기 위한 토대를 제공함

02

## 낙후도의 공간적 분포와 격차 특성



### 낙후도 지수 산출

- 낙후도의 측정과 관련된 논의를 바탕으로 낙후성을 드러내는 인구, 경제, 재정 부문에 초점을 맞추어 우리나라 229개 시·군·구(226개 시·군·구와 세종특별자치시, 제주특별자치도의 행정시 포함)의 낙후도 지수를 산출하고 등급화
  - 분석 지표는 인구 부문에서 인구수와 연평균 인구변화율, 경제 부문에서 최근 3년의 지방소득세 평균과 1인당 GRDP 평균, 재정 부문에서 최근 3년의 재정자립도 평균 등 5개를 선정함
  - 낙후도 지수 산출을 위한 지표의 표준화는 최소-최대 정규화를 활용하였고, 산출된 낙후도 지수의 분포 특성을 고려하여 순위 규모 분포상의 변곡점을 기준으로 229개 시·군·구를 5개 등급으로 구분함

〈표 1〉 낙후도 지수 산출을 위한 분석 지표

구분	지표	내용	출처	비고
인구	인구수	인구총조사 기반 시군구별 인구수(2020)	인구총조사	명
	인구변화율	연평균 인구변화율(2010~2020) <sup>1)</sup>	인구총조사	%
경제	지방소득세	지방소득세 총액 평균(2018~2020)	지역통계	백만원
	1인당 GRDP	최근 3년 1인당 GRDP 평균(2018~2020)	지역통계, 주민등록인구	백만원
재정	재정자립도	최근 3년 재정자립도 평균(2018~2020)	지방재정 365	-

\* 주: 세종시는 2013~2020년까지의 연평균 인구증감률 적용

\* 자료: 양원탁·이소영·김도형·김민영·김진연·김나현(2023), 「지역균형발전을 위한 중장기 방안 연구」

- 산출된 낙후도 지수를 바탕으로 낙후도 등급을 구분하였으며, 낙후도 등급이 높을수록 인구수, 인구변화율, 지방소득세, 재정자립도 모두 열악한 상황으로 나타남
  - 산출된 낙후도 지수에 따라 우리나라 229개 시·군·구는 낙후도 1등급 38개, 낙후도 2등급 48개, 낙후도 3등급 60개, 4등급 45개, 5등급 38개로 구분되었음
  - 낙후도 1등급 지역의 인구는 39,182명, 인구변화율은 -0.3%, 지방소득세는 4,337.8백만 원, 1인당 GRDP는 30.3백만 원, 재정자립도는 16.9% 수준을 보이며, 등급 간 격차는 비교적 뚜렷하게 나타남

〈표 2〉 낙후도 등급별 투입지표의 중위수 비교

(단위: 명, %, 백만 원, %)

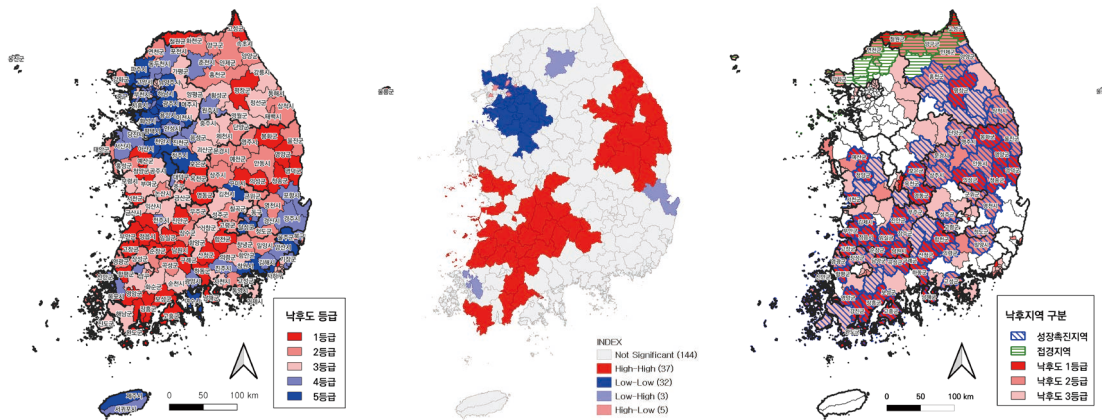
구분	N	인구		경제		재정
		인구수	인구변화율	지방소득세	1인당 GRDP	재정자립도
낙후도 1등급	38	39,182.0	-0.3	4,337.8	30.3	16.9
낙후도 2등급	48	53,656.0	0.0	9,131.4	37.7	20.9
낙후도 3등급	60	167,665.5	-0.2	30,115.0	29.8	25.5
낙후도 4등급	45	287,348.0	0.4	69,852.1	32.3	32.7
낙후도 5등급	38	438,211.0	1.5	176,715.6	45.6	46.1

\* 자료: 양원탁·이소영·김도형·김민영·김진연·김나현(2023), 「지역균형발전을 위한 중장기 방안 연구」



## 낙후도의 공간적 특성 분석

- 낙후도가 낮은 지역은 수도권에서 부산으로 이어지는 주요 대도시를 중심으로 분포하며, 높은 지역은 강원에서 호남으로 이어지는 백두대간 지역과 접경지역을 중심으로 분포
  - 4~5등급 지역은 수도권 및 인접 지역(서울, 경기, 수도권 인접 일부 충청·강원 지역), 대구 및 경북 산업지역(구미, 포항, 경주), 부산 대도시권(부산, 울산, 경남 김해, 창원), 제주를 중심으로 분포
  - 1~2등급 지역은 강원에서 경북 및 충북과 호남지역으로 이어지는 백두대간 지역, 강원 북부의 접경지역, 전주, 여수, 광주 등 주요 도시를 제외한 전북과 전남 지역을 중심으로 분포
- 낙후도의 공간적 군집 패턴<sup>1)</sup>을 살펴보면, 낙후도가 낮은 군집(LL)은 수도권, 낙후도가 높은 군집(HH)은 강원-경북 동부지역, 전북-전남 및 일부 인접한 충청, 경상지역을 중심으로 분포
  - 해당 지역의 낙후도는 낮지만 주변 지역의 낙후도는 높은 이례지역(LH)은 강원 춘천, 경북 포항, 전남 무안 등 3개 지역으로 나타났으며, 주변 지역의 발전을 촉진하기 위한 연계 거점의 가능성을 지님
- 지역균형발전 정책의 주요 대상인 성장촉진지역은 낙후도 1~2등급과 일부 3등급 지역을 중심으로 분포하며, 특수상황지역 중 접경지역은 강원지역 접경지역에서 낙후도가 높게 나타나는 경향
  - 성장촉진지역은 낙후도가 높은 지역을 중심으로 분포하나, 지정 시에 광역시의 자치구는 제외됨에 따라 부산 영도·북구, 대전 동구, 대구 남구는 낙후도가 높음에도 불구하고 정책의 대상에서 제외됨
  - 접경지역의 경우 남북 분단의 특수한 지리적 특성이 반영되는 지역으로서 낙후도가 유일한 기준은 아니지만, 주요 지원 수단은 생활여건 개선이므로 접경지역 내에서 발생하는 낙후도 수준을 고려할 필요가 있음



〈 낙후도 등급별 공간분포 〉

〈 낙후도 지수의 군집 패턴 〉

〈 주요 정책 대상과의 비교 〉

\* 자료: 양원탁·이소영·김도형·김민영·김진연·김나현(2023). 「지역균형발전을 위한 중장기 방안 연구」



## 낙후도 등급별 생활 여건 격차 특성

- 낙후도 등급이 높을수록 인구수 대비 각종 도시계획시설 수와 녹지는 많지만, 각종 시설에 대한 접근성, 상용근로자의 비중, 상·하수도 보급률, 노후주택 비율 등 질적 측면의 여건은 열악
  - 낙후도 1~2등급 지역은 양적 측면에서 학교, 문화기반시설, 사회복지시설, 병상 등이 인구수에 비해 많이 공급된 것으로 나타났으나, 각종 시설에 대한 접근성과 서비스권 내 인구 비율은 낮은 상황임
  - 이와 같은 특성은 해당 지역의 인구감소와 낮은 밀도에서 비롯된 것으로 양적 측면에서 격차를 해소하기 위한 전략은 한계가 있으며, 질적인 측면에서 생활 여건을 개선할 필요가 있음을 의미함

1) 낙후도 지수의 군집 패턴을 분석하기 위하여 국지적 모란 I를 활용하였으며, 특정 지역의 수치와 인접한 지역들 수치의 가중평균치를 비교하여 군집 유형을 4가지로 도출하며, HH(LL)은 특정 지역과 주변 지역이 동시에 높은(낮은) 수치, HL(LH)는 특정 지역의 수치는 높지만(낮지만), 주변 지역의 수치는 낮은(높은) 이례 지역을 의미함

【 <표 3> 낙후도 등급별 생활 여건 격차 분석 결과(중위수 기준) 】

구분			1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	전체
주거	노후주택비율	(%)	43.8	35.7	25.5	16.4	12.3	26.6
	빈집비율	(%)	14.8	13.4	11.7	7.4	6.4	10.9
	상수도보급률	(%)	91.2	92.4	99.0	100.0	99.9	98.5
	하수도보급률	(%)	73.7	79.3	96.6	98.8	96.6	92.2
교통	도로포장율	(%)	89.8	95.2	99.7	100.0	100.0	98.2
	고속도로 IC 접근성	(km)	15.6	13.3	9.0	6.1	6.2	10.1
	고속·고속화철도 접근성	(km)	45.6	46.3	19.4	15.7	17.0	24.4
	주차장 서비스권역 인구비율	(%)	32.6	36.7	63.1	62.9	52.6	48.4
산업/일자리	사업체수 증감률('18~'20)	(%)	18.7	19.7	20.3	22.5	29.6	21.8
	종사자수 증감률('18~'20)	(%)	8.4	7.4	6.8	5.8	7.5	7.2
	상용근로자 비중	(%)	52.2	56.5	56.1	62.5	66.3	58.0
교육	유아 천명당 보육시설수	(개)	14.1	15.3	17.2	17.1	16.2	16.2
	학령인구 천명당 학교수	(개)	9.3	6.3	2.4	1.6	1.6	2.7
	어린이집 권역 영유아 인구비율	(%)	44.0	60.3	84.8	86.4	83.1	78.9
	초등학교 권역 학령인구 비율	(%)	28.1	28.5	47.5	52.0	49.1	42.3
문화/여가	인구십만명당 문화기반시설수	(개)	15.7	13.8	7.4	4.9	4.0	7.8
	공영문화시설 권역 인구비율	(%)	72.8	81.9	96.7	99.7	99.3	94.8
	도서관 서비스권역 인구비율	(%)	19.2	26.3	50.0	61.5	56.4	44.1
	공공체육시설 권역 인구비율	(%)	13.5	14.9	13.1	14.4	10.4	13.9
안전	119안전센터당 담당주민수	(천명)	16.6	19.0	35.2	57.9	62.9	34.3
	소방서 접근성	(km)	10.1	9.5	5.0	3.6	4.2	6.7
	경찰서 접근성	(km)	5.8	5.8	4.3	3.0	3.3	4.9
환경	인구 천명당 도시공원면적	(천㎡)	11.0	10.1	6.1	9.3	9.8	8.6
	녹지율	(%)	72.4	73.7	66.6	68.3	66.4	70.4
	생활공원 권역 내 인구 비율	(%)	17.8	29.9	52.4	71.2	65.1	48.6
보건·복지	65세이상 1인가구 비율	(%)	19.5	14.2	9.6	7.0	5.7	9.6
	사회복지/보건 분야 지출비중	(%)	20.8	25.3	39.1	44.3	41.0	35.3
	인구 십만명당 사회복지시설수	(개)	23.5	22.0	19.1	10.7	12.8	18.1
	인구 천명당 의료기관병상수	(개)	15.5	15.4	14.7	12.4	10.8	12.9
	노인여가복지시설 권역 노인비율	(%)	39.7	51.9	89.6	98.3	95.6	77.1
	응급의료시설 권역 인구비율	(%)	45.6	64.1	90.7	98.8	94.0	81.7
	병원 서비스권역 내 인구 비율	(%)	5.3	6.3	13.6	11.6	12.7	9.4

\* 주<sup>1</sup>: 서비스권역의 범위는 마을시설(주차장, 어린이집 등)은 0.75km, 지역 거점시설(응급의료시설 등)은 10km를 기준으로 산출

\* 주<sup>2</sup>: 등급 간 격차가 나타난 지표에 대해 전국 대비 해당 지표의 여건이 낮은 경우 붉은색, 양호한 경우 파랑색 음영을 표기

\* 자료: 국가균형발전종합정보시스템 균형발전지표(<https://www.nabis.go.kr/>)

03

## 낙후도 분석에 기반한 지역균형발전 정책의 개선 방향



### 낙후도에 기반한 지역균형발전 모니터링 체계 구축

- 낙후도 분석은 지역 간 격차를 파악하고 지역균형발전 정책의 대상을 선별하기 위한 기준이 되며, 정책의 효과성을 높이기 위해서는 낙후도를 반영하여 정책 대상, 수단, 강도 등 고도화 필요
- 낙후도를 중심으로 지역 간 격차의 변화를 주기적으로 모니터링하고, 정책의 사각지대와 중복지역 탐색, 낙후 수준에 따른 지원 강도 차등화를 통한 지역균형발전 정책의 효과성 제고 노력 필요



### 질적 측면으로의 정책 방향 전환과 지역 간 연계·협력 기반 조성

- 인구감소 시대에는 양적 측면에서 개별 지방자치단체의 서비스 공급 수준의 균형을 도모하는 정책은 한계를 보일 것으로 예상되며, 질적 측면에서 지방자치단체가 아닌 주민에 초점을 두고 생활 여건을 개선하기 위한 정책의 전환이 필요
- 낙후도의 공간적 분포와 군집 특성을 바탕으로 단일 지역에서 해결하기 어려운 문제를 공동으로 대응할 수 있도록 지역 간 연계·협력 기반을 조성하여 재정 투입의 효과성을 제고



### 지역 주도형 발전 정책 추진을 위한 역량 제고와 성과 확산

- 낙후도와 낙후도가 높은 지역의 생활여건 격차 특성을 바탕으로 지역이 주도적으로 문제 영역을 진단하고 이에 맞는 발전계획을 수립하고 집행할 수 있도록 제도 및 재정적 기반 조성
- 자립적으로 발전이 어려운 지역이 지역 내에 보유한 잠재력을 바탕으로 책임감 있게 발전 정책을 수립하고 집행할 수 있는 역량을 갖추도록 담당자에 대한 컨설팅을 강화하고 낙후도 개선 정도에 따른 인센티브를 통해 성과 확산 도모

#### 참고문헌

- 김현호·최지민·전성만(2022) 지방분권과 지역균형발전 기초연구. 한국지방행정연구원.  
윤소연(2022) 국가균형발전정책의 진단과 개선방향. 지방자치 정책 Brief 151. 한국지방행정연구원.  
원광희·채성주·설영훈·남윤명(2019) 수도권 집중의 심화, 이대로 괜찮은가? 충북포커스 166. 충북연구원.  
행정안전부(2023) 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안 연구용역. 한국지방행정연구원.  
양원탁·이소영·김도형·김민영·김진언·김나현(2023) 지역균형발전을 위한 중장기 방안 연구. 한국지방행정연구원.

#### 내용문의

양원탁 한국지방행정연구원 지역균형발전실 부연구위원(033-769-9897, ywtak1103@krila.re.kr)