

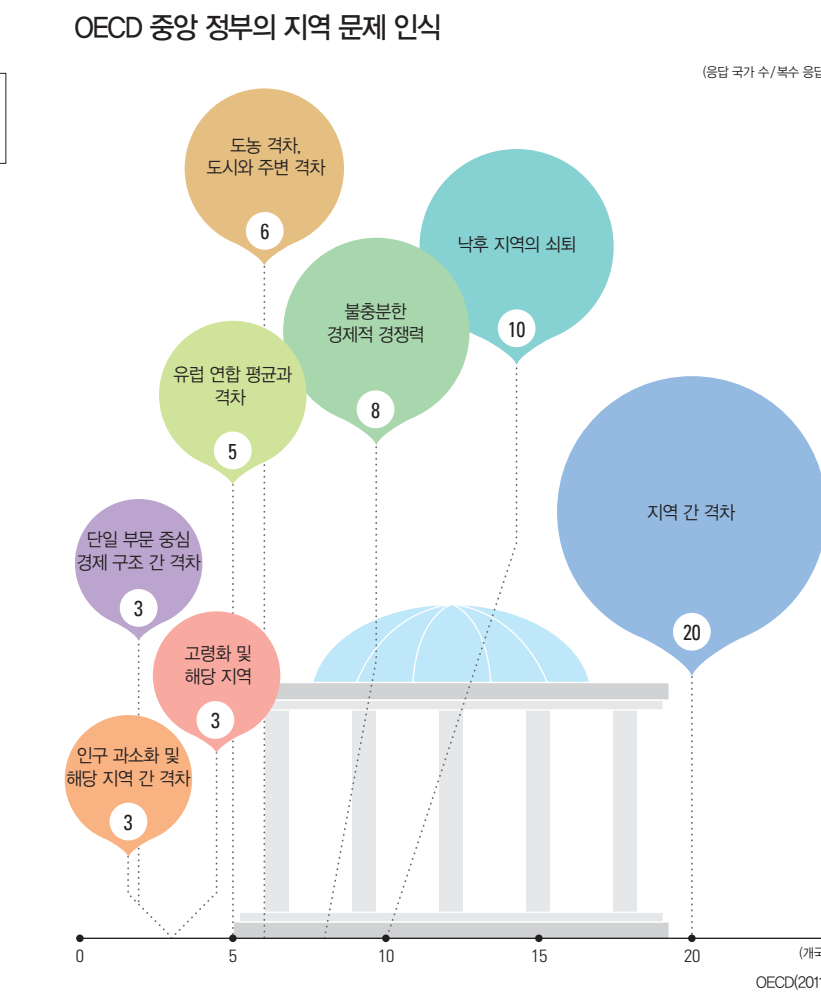
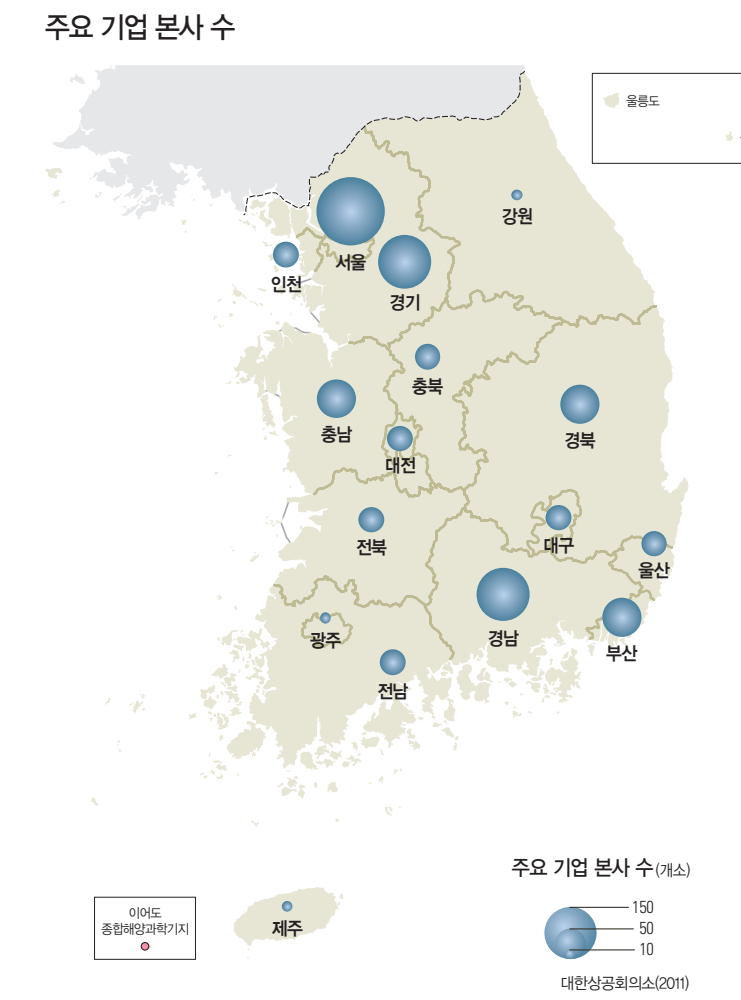
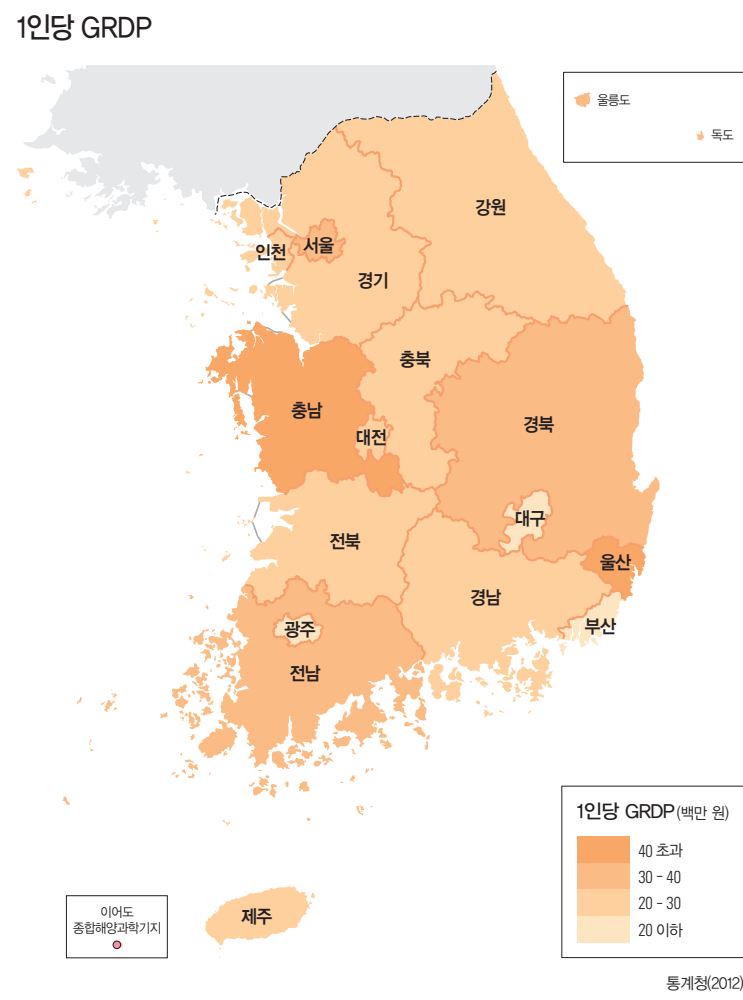
지역 발전

지역 발전이란 특정한 공간적 범위를 갖는 지역의 경제 성장 및 그 물적 기반 조성을 도모하고, 주민의 삶의 질을 높이는 계반 여건의 개선을 추구하는 일체의 목적, 활동 및 결과를 포괄하는 개념이다. 지역 내 공공 부문, 기업, 주민 등 다양한 이해 당사자들 모두 지역 발전을 중요한 이슈로 간주하면서 각자의 고유한 활동을 전개하고 있다. 지역 발전에 있어 지역의 범위는 다양할 수 있지만, 일반적으로 국가의 하위 공간 단위를 의미한다. 우리나라의 경우에도 지역 발전을 위한 지역의 범위는 전통적으로 중앙 정부의 하위 공간 단위로서 시·도 등 광역 자치 단체와 시·군·구 등 기초 자치 단체 등 행정 구역 단위

중심이였다. 그러나 최근 기존 행정 구역의 경계를 넘어 경제 및 사회적 기능을 강조하는 광역 경제권, 지역 행복 생활권 등의 시책들이 도입되면서 보다 기능 중심의 지역 범위가 고려되고 있는 추세이다. 일반적으로 지역 발전에 있어 중앙 정부와 지방 자치 단체 등 공공 부문의 역할이 매우 중요하다. 시장 경제 하에서 구조적 역동성과 부존 자원 등 여건의 불균등한 분포는 지역 발전 정도의 공간적 차이를 필연적으로 초래할 수밖에 없기 때문에, 이를 해결하기 위한 정책적 개입은 당연시되고 있다. 그에 따라 다양한 수준의 정부, 특히 중앙 정부에 의한 지역 발전을 위한 정책적 노력이

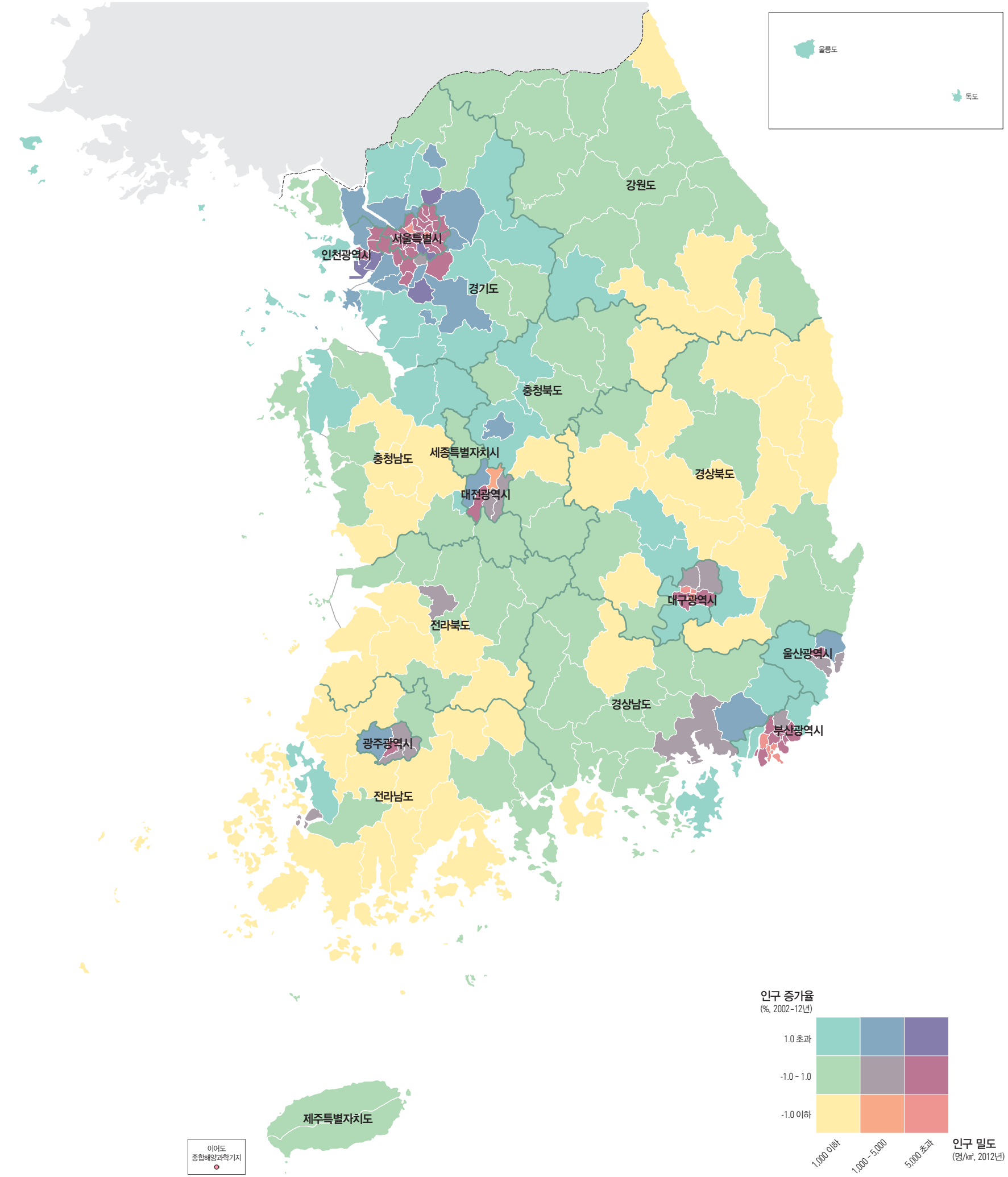
오랜 기간에 걸쳐 이루어져 왔다. OECD 국가들과 마찬가지로 우리나라의 지역 발전 정책도 오랜 기간 동안 낙후 지역 문제의 해소를 통한 지역 격차 완화에 초점을 두어 왔다. 1960년대에 시작된 급격한 근대화 과정은 눈부신 경제 성장과 물적 풍요를 가져왔지만, 그 이면에는 경제력 및 삶의 질의 지역 간 격차 심화라는 심각한 문제도 초래하였다. 이를 해소하기 위하여 우리나라 정부는 다양한 낙후 지역 발전 시책을 추진해 왔으며, 초기 기업 이전과 경제 성장 기반 확충 등 인프라 투자에 초점을 둔 정책에서 점차 주민의 삶의 질과 행복에 초점을 두는 정책으로 발전해 왔다.

그동안의 많은 정책과 재정 투자에도 불구하고, 우리나라의 경우 수도권 대 지방, 도시 대 농촌으로 구분되는 공간적 격차 구조는 여전히 심각하다. 또한 경제의 글로벌화, 지역 간 경쟁 심화, 지방 자치의 심화와 주민의 발전 욕구 분출 등 지역 발전 정책을 둘러싼 여건 변화도 뚜렷해짐에 따라 이제는 보다 효과적인 지역 발전 정책의 모색과 추진이 필요한 시점이다. 이러한 맥락에서 최근에는 지역 발전이 지역 내 좋은 일자리 창출, 사회·문화적 혜택을 누리는 경우 여건 개선, 전국 어디에 살든지 기본적인 삶의 질 충족 등 지역과 주민이 안고 있는 실질적인 문제 해결로 정책 전환이 이루어지고 있다.



지역 발전 현황 및 정책 기본 틀

우리나라 지역 발전의 실태: 인구 측면

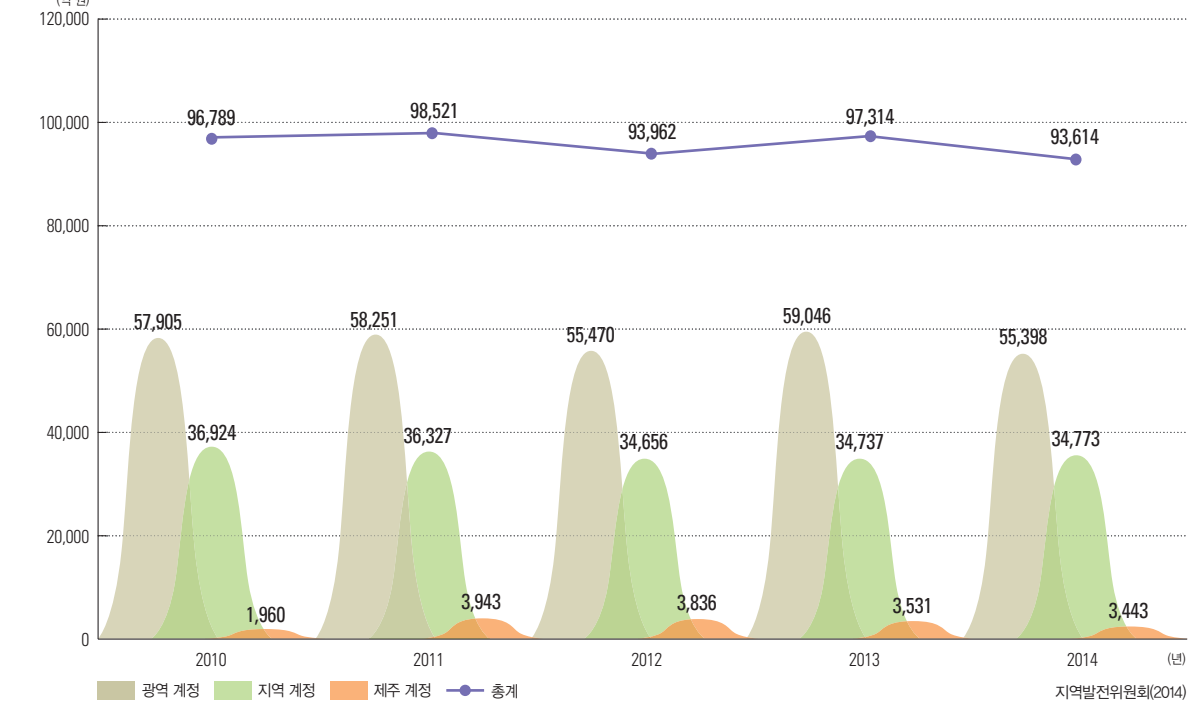


OECD 지역 정책 패러다임의 전환

	기존 패러다임	신 패러다임
문제 인식	소득, 기반 시설, 고용 면에서 지역 간 격차	지역 경쟁력의 결여, 지역 잠재력의 저하
목표	균형적 지역 개발을 통한 형평성	경쟁력과 형평성
정책 틀	낙후 지역의 입지 불이익에 대한 일시적 보상, 외부 충격 대응(문제에 대한 사후 대응)	지역 프로그램을 통한 저활용 지역 잠재력을 활용 (경제력을 위한 사전 대응)
정책 수단	보조금과 지원금(중소 기업에 대한 지원)	연성 및 경쟁 자본의 혼합 투자(비즈니스 환경, 노동 시장, 기반 시설)
정책 주체	중앙 정부	서로 다른 수준의 정부, 다양한 이해 당사자들(공공, 민간 및 NGOs)

OECD(2010)

지역 발전을 위한 특별 회계 변화 및 지원 현황



우리나라 지역 발전 정책의 제도적 근간을 이루고 있는 「국가균형발전특별법」에서 지역 발전은 '차별과 창의'를 기반으로 지역별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활 기반을 확충하고, 지역 경제를 활성화함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역 경쟁력을 강화하는 것으로 정의된다.

동 법령은 지역 발전을 위한 시책으로 주민 생활 기반 확충과 지역 발전 역량 강화, 지역 산업 육성 및 일자리 창출 등 지역 경제 활성화 촉진, 지역 교육 여건 개선과 인재 양성 및 과학 기술 진흥, 지역 발전 거점 육성과 교통·물류망 확충, 지역 문화·관광의 육성 및 환경 보전, 지역의 복지 및 보건 의료의 확충 등과 함께 낙후 지역을 위한 성장 촉진 지역 등의 개발, 공공 기관과 기업 및 대학의 지방 이전 등을 명시하고 있다.

아울러 지역별 특성과 비교 우위에 따른 지역의 특화 발전을 지원하고, 지역 주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화를 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 지역 발전 특별 회계를 설치하여 계반 지역 발전 시책을 지원하고 있다. 지역 발전 특별 회계는 2014년 생활 기반 계정, 경제 발전 계정, 제주특별자치도 계정 및 세종특별자치시 계정으로 새로이 구분되면서, 지역과 사업의 특성에 따라 차별적으로 지원하고 있다.

최근 「국가균형발전특별법」에 반영된 지역 발전의 의미는 이전과 달리 주민·지방자치단체·중앙 정부의 동반자적 협업 관계 속에서 주민 실생활에 불편함을 덜고, 행복과 희망을 체험할 수 있도록 주민 수요에 맞추어 정책이 추진되어야 함을 강조하고 있다. 이를 위해서 특히 지역의 좋은 일자리와 사회 문화적 기회를 고르게 보장하고, 전국 어디에 살더라도 기본적인 삶의 질이 충족되도록 여건이 불리한 지역을 우선적으로 배려해야 함을 명시하고 있다.

이러한 흐름은 지역과 국토의 경쟁력 계고에서 국민의 삶의 질과 행복 향상을 정책 주안점이 옮겨 가고 있음을 의미한다.

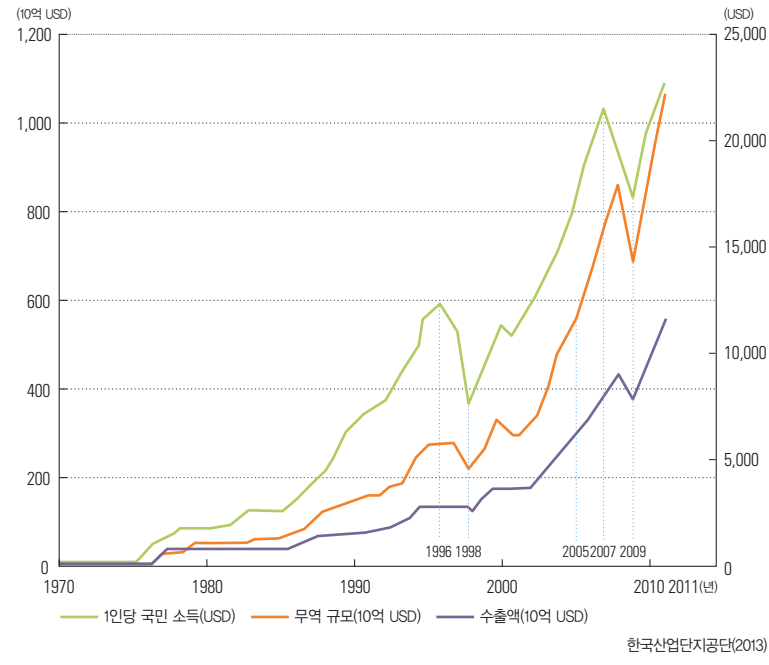
우리나라에서 지역 발전의 공간적 패턴은 매우 불균등하다. 급속한 근대화 및 산업화의 결과로 나타난 수도권 대 비수도권 및 도시 대 농촌 등의 구조적인 지역 격차 패턴을 극복하기 위한 노력이 다각도로 이루어져 왔다. 특히 2000년대 들어 지역 발전 정책은 과거에 비해 매우 중요한 위상을 획득하였을 뿐만 아니라 지역의 내생적 발전과 주민의 삶의 질과 행복에 보다 초점을 두면서 더욱 중시되는 추세이다.

2005년 도입된 국가 균형 발전 특별 회계는 지역 발전에 대한 정책적 프레임의 변화에 따라 이명박 정부에서 광역·지역 발전 특별 회계로 개편되었다. 이후 박근혜 정부에 들어 지역 발전 정책은 지역 행복 생활권 등 기초 단위 역량 강화, 마을 단위 사업 수요 확대에 초점을 맞추어 회계의 명칭도 '지역 발전 특별 회계'로 확대·개편되었다. 기존의 지역 개발 계정은 '생활 기반 계정'으로, 광역 계정은 '경제 발전 계정'으로 개편되었다. 제주특별자치도 계정은 그대로 유지되고 세종특별자치시 계정이 신설되었다.

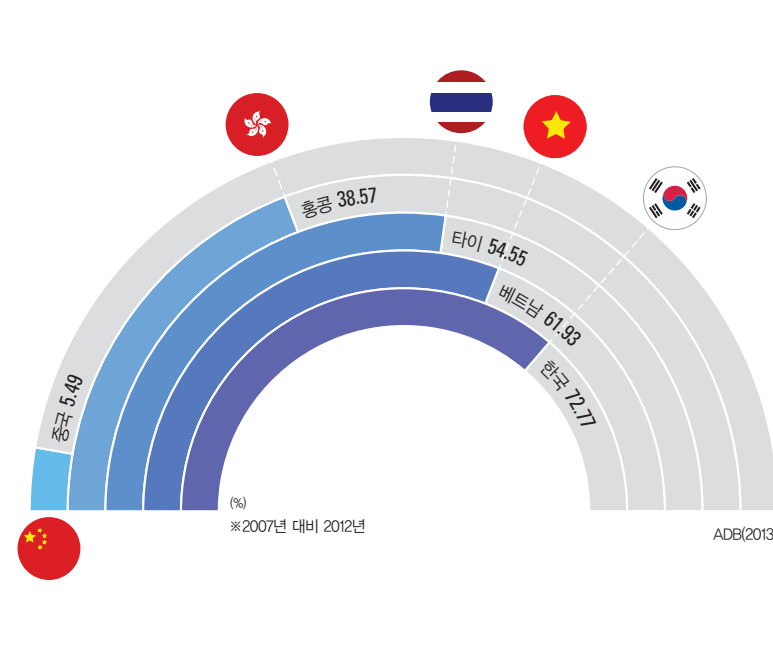
2014년 1월 「국가균형발전특별법」이 개정되어 지역발전위원회의 컨트롤 타워 기능이 강화된 이후 지역 발전 예산은 예산 규모가 늘어나고 편성 절차도 지역 주도 상향식으로 전환되고 있다. 무엇보다도 지역 행복 생활권 추진과 관련된 시·군·구 의결 및 사업 수요 등을 고려하여 지역 발전 특별 회계의 전체 규모가 확대되고, 지방자치단체의 자율성이 제고되도록 포괄 보조금 예산도 대폭 증액되고 있으며, 특히 복지·문화 사업의 비중이 높아지고 있다.

지역 발전 정책의 배경

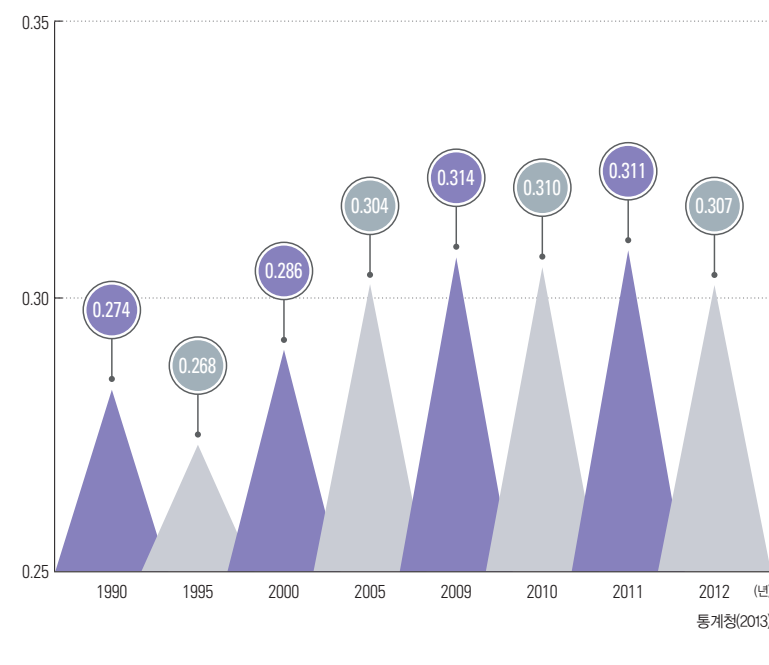
경제 성장 추이



아시아 주요국의 외국인 관광객 증가율



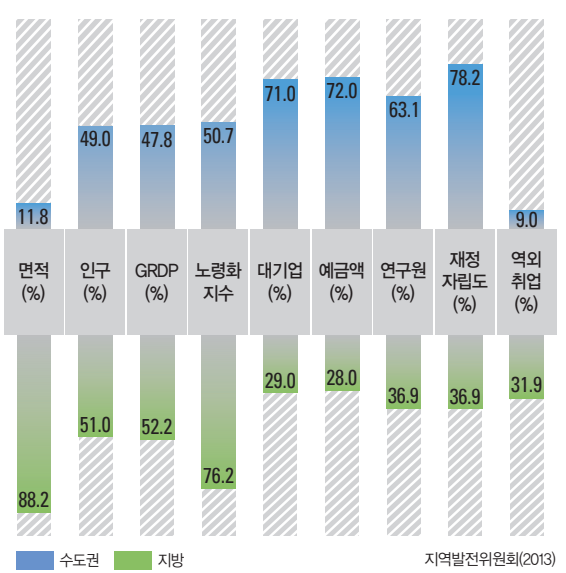
한국의 지니 계수 추이



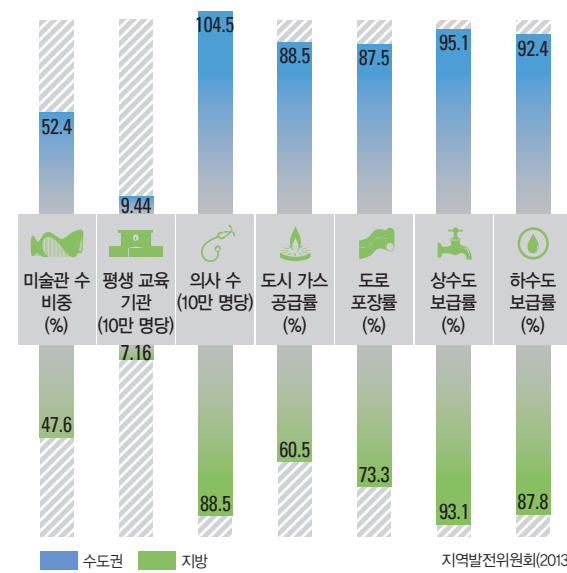
근대화 50년 동안의 경험은 오늘날 우리에게 뚜렷한 명암을 던지고 있다. 그동안 우리나라의 국민 소득은 285배, 수출 규모는 16,600배 증가하였고, 세계 최초로 원조 수혜국에서 공여국으로 전환했으며, 세계를 열광시키는 한류 등을 통한 국가 브랜드의 향상 등 눈부신 성과를 달성하였다. 그러나 그 이면에는 이혼율과 자살률이 각각 OECD 국가 중 7위와 1위를 차지하고, 국민 행복 지수도 세계 143개 국가 중 97위에 머물고 있는 실정이다. 계층 간 소득 격차는 갈수록 확대되고 있으며, 세대·소득 계층·지역 간 갈등과 불신이 심화되어 사회 갈등 지수도 OECD 국가 중 4위를 차지하고 있다. 아울러 주민의 삶의 터전인 지방 도시와 농촌이 함께

쇠퇴하고 있으며, 기업과 양질의 일자리가 줄어들면서 '일자리 감소 → 활력 저하 → 인구 유출'의 악순환이 지속되고 있다. 또한 문화·교육·보건·의료 등 주민 삶의 질과 밀접한 분야에서도 지역 간 격차가 지속되고 있다. 한편 국민의 소득 수준이 향상되면서 교육·문화·복지 등 삶의 질과 행복을 체감할 수 있는 공공 서비스에 대한 수요가 증가하고 있을 뿐만 아니라 지방 자치 시행 20년이 넘으면서 상향식, 분권식 정책에 대한 요구도 증가하고 있는 실정이다. 이에 따라 지역 정책도 이제는 주민 생활 체감형 정책, 현장과 밀착된 정책, 주민과 지자체가 주도적인 역할을 하는 자율형 정책으로 전환을 요구하고 있다.

수도권과 지방 간 경제력 차이

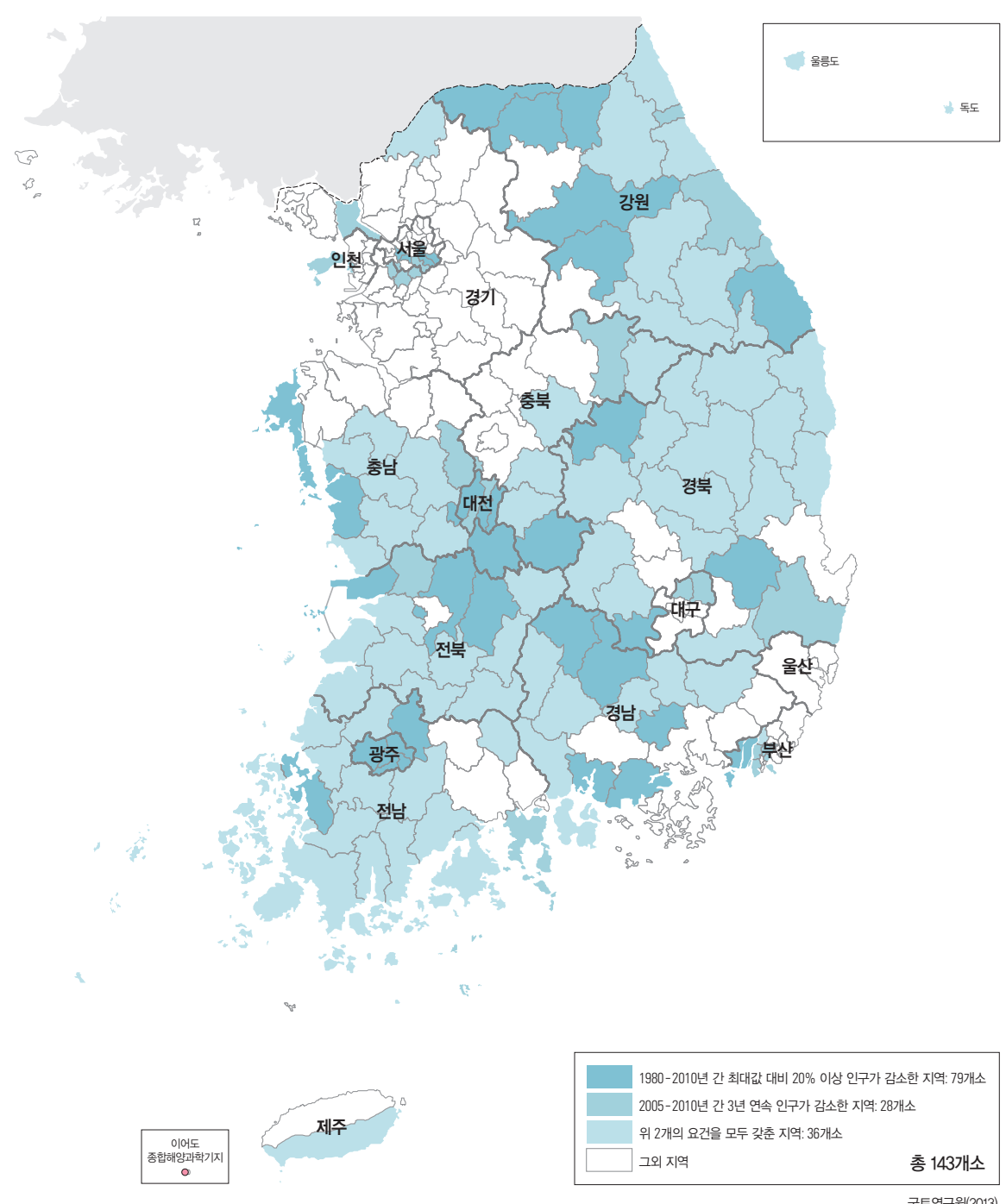


수도권과 지방 간 삶의 질 격차



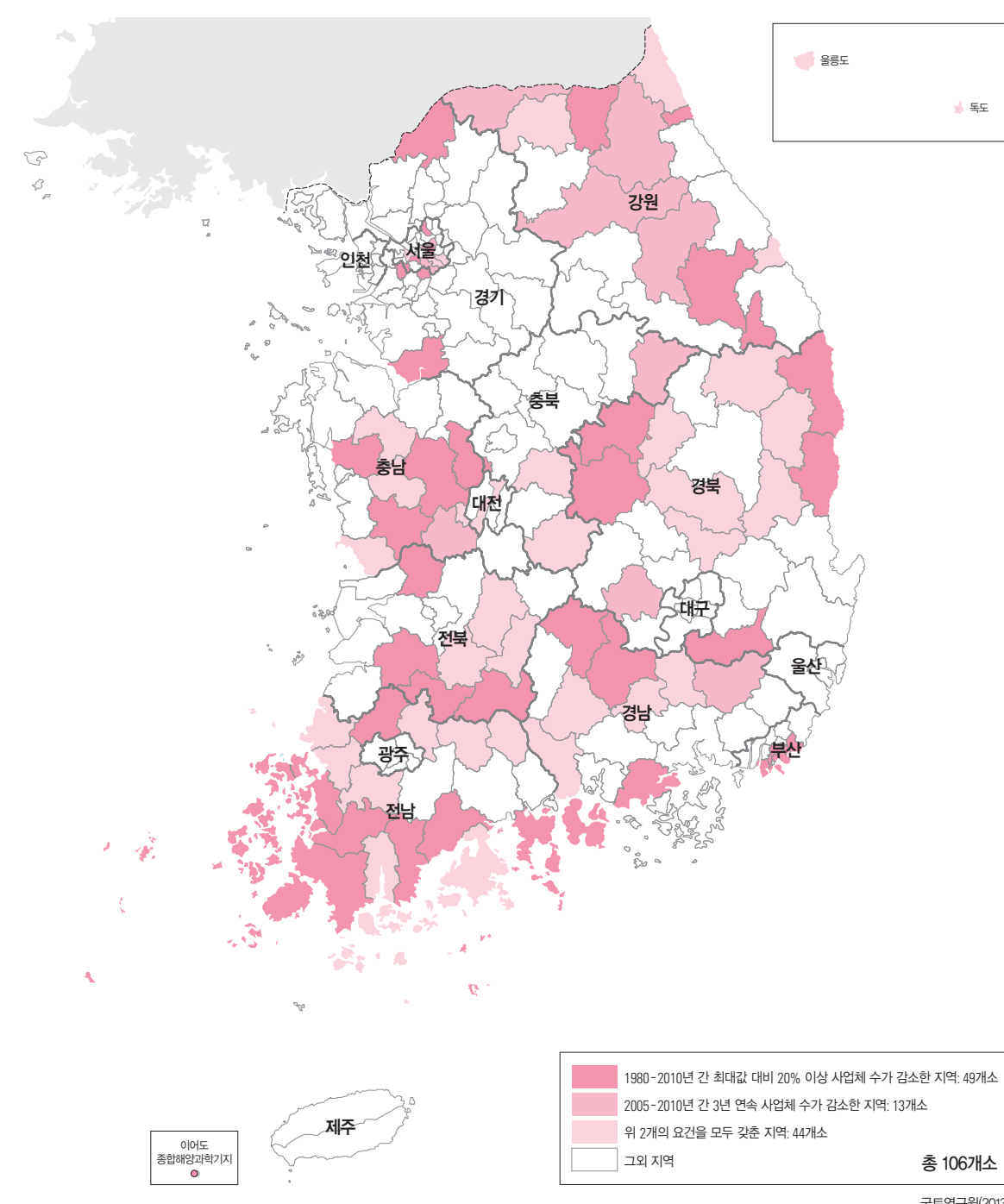
인구 감소 지역

143개 지역(62%)



사업체 수 감소 지역

106개 지역(46%)

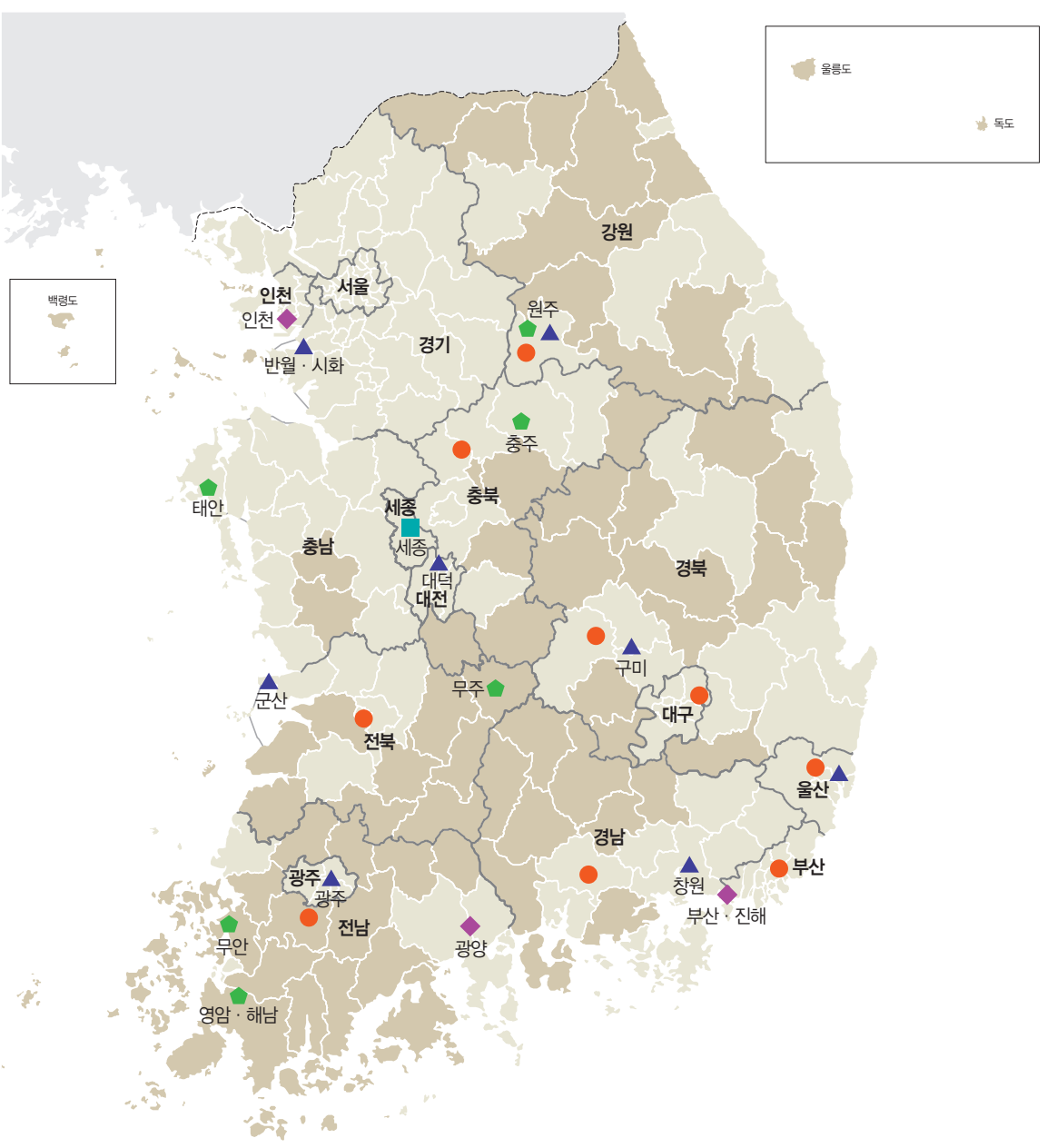


지역 발전 정책의 변화

참여 정부는 수도권 일극 집중에 따른 지역 간 불균형의 심화, 요소 투입형 성장 전략의 한계로 인한 국민 소득 1만 달러 수준에서 고착 등을 주요한 지역 문제로 간주하였다. 이에 대응하여 지역 정책의 목표를 '다핵형·창조형 선진 국가 건설'로 설정하고, 더 나아가 혁신 주도형 발전, 다극 분산형 발전, 공간의 질·삶의 질을 중시하는 질적 발전 등을 하위 정책 목표로 제시하였다. 참여 정부는 정책 목표를 달성하기 위한 실질적 정책 수단으로 혁신 정책, 균형 정책, 산업 정책, 공간 정책, 질적 발전 정책을 제시하고 이를 실천하기 위한 실행적 정책 수단으로 국가균형발전위원회를 중심으로 한 추진 체계와 국가 균형 발전 특별 회계를 설치하였다. 또한 참여 정부의 혁신 정책, 산업 정책, 균형 정책, 분산 정책은 주로 시·도와 시·군·구 등 기존 행정 구역 공간 단위로 추진되었다. 참여 정부의 지역 정책 성과는 균형 발전 정책이란 핵심 국정 과제로 지역 정책의 위상 격상, 지역 정책 추진을 위한 안정적 제도적 기반 구축, 비수도권 내 성장 지표 개선 등이다. 그러나 중앙 정부 주도의 정책 추진, 균형 발전 정책에 대한 지방의 체감도 미흡, 소규모 분산 투자, 유사 중복 사업의 발생 등 비효율적인 사업 추진 등의 한계가 드러나기도 했다. 이명박 정부는 지역의 글로벌 경쟁력 취약, 행정 구역 단위의 소규모 분산 투자와 특화 발전 취약, 지역 주도의 발전 역량 미흡, 지역 간 소모적 경쟁과 갈등 등을 핵심

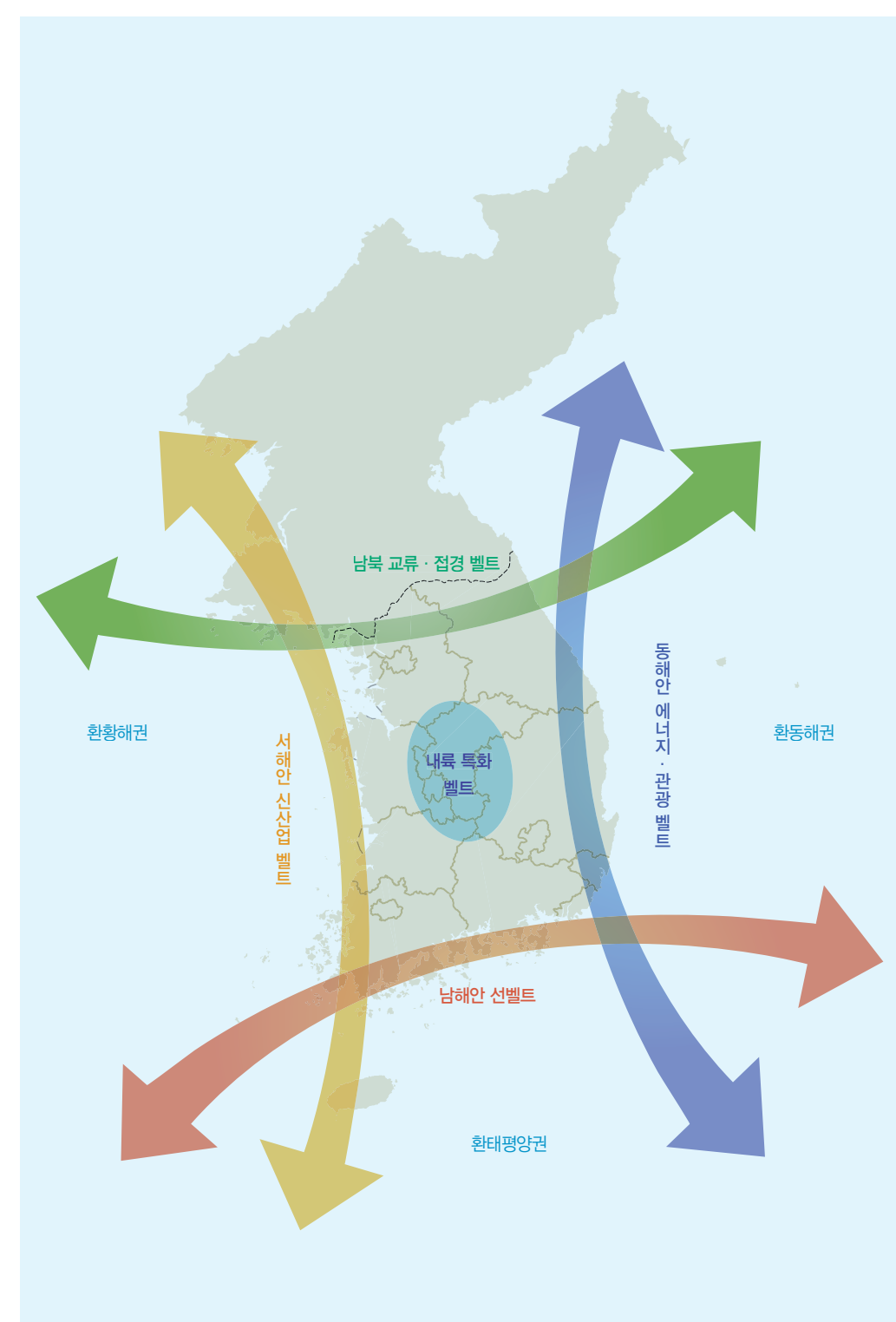
적 지역 문제로 간주하였다. 이에 대응하여 '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조'를 정책 목표로 설정하고, 세계화에 대응하는 광역 경제권 구축, 지역 개성을 살린 특화 발전, 지방 분권·자율을 통한 지역 주도 발전, 지역 간 협력과 동반 발전을 하위 정책 목표로 제시하였다. 이명박 정부는 정책 목표를 달성하기 위해 전국도의 성장 잠재력 극대화, 신성장 동력 발굴 및 지역 특화 발전, 행·재정 권한의 지방 이양 등 분권 강화, 수도권·지방의 상생 발전, 기존 지역 발전 시책의 발전·보완을 실질적 정책 수단으로 제시하고, 실행적 정책 수단으로 지역발전위원회를 중심으로 한 추진 체계와 광역·지역 발전 특별 회계를 설치하였다. 아울러 이명박 정부는 기존 16개 광역 시·도를 5+2, 7개의 광역 경제권에 포함하여 광역 경제권 단위에서 선도 산업, 인재 양성 사업, 30대 SOC 사업을 전개하였고, 4+3, 7개의 초광역 개발권 벨트를 통해 광역 경제권 간의 연계 협력, 해외 인적 국가와의 글로벌 협력을 촉진하고자 하였다. 이명박 정부의 지역 정책 성과는 기존 행정 구역에서 벗어나 규모의 경제, 연결의 경제를 구현할 수 있는 기초 생활권, 광역 경제권, 초광역 개발권 등 새로운 지역 정책의 공간 단위 제시, 참여 정부의 균형 발전 정책 지속 추진, 지방 재정 분권화 촉진 등이다. 반면에 한계점에는 전반적으로 중앙 정부 주도의 지역 정책 지속, 광역 경제권 정책의 성과 창출 한계, 실제 지역 주민들이 체감할 수 있는 지역 정책의 성과 미흡 등이 있다.

참여 정부 지역 발전 정책

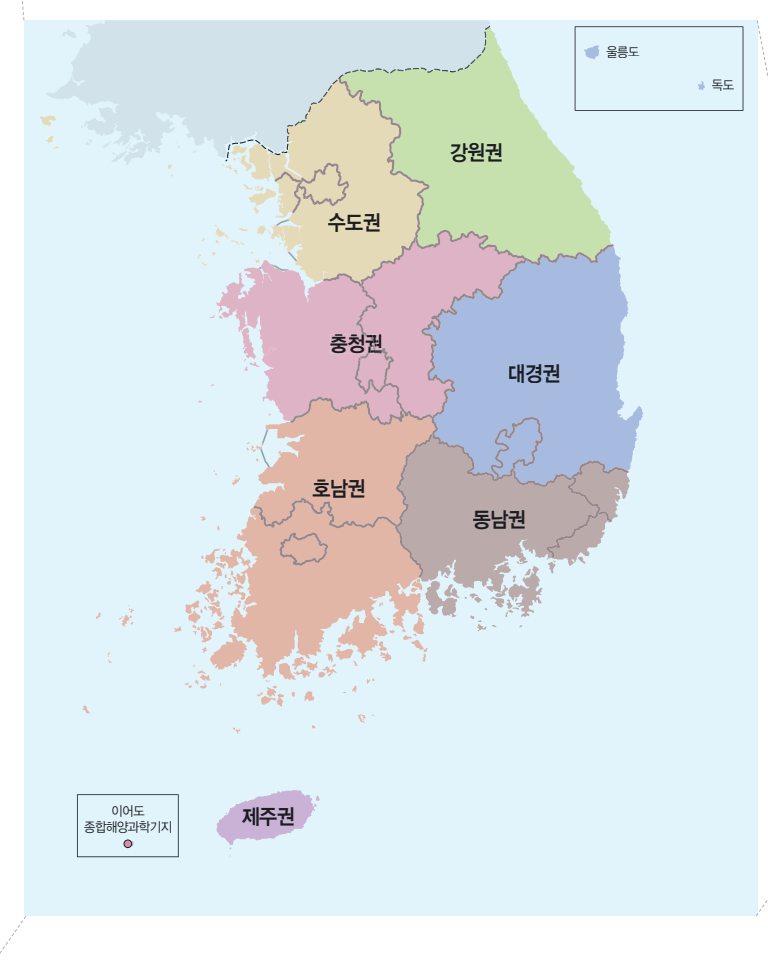


이명박 정부 지역 발전 정책

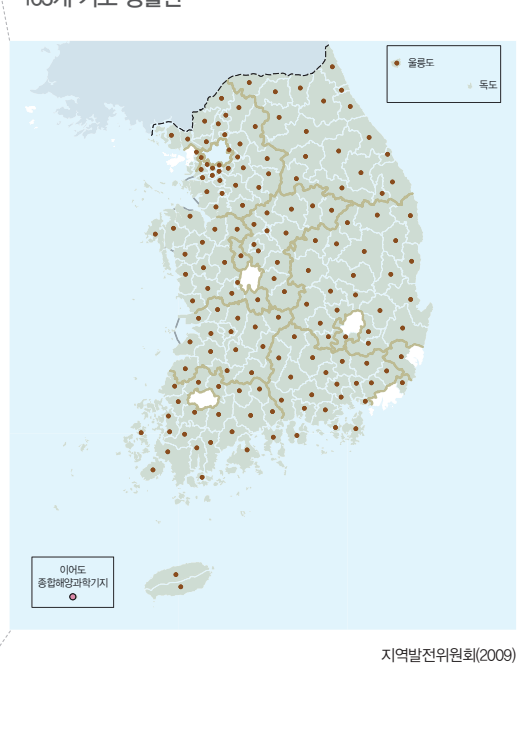
5대 초광역 개발권



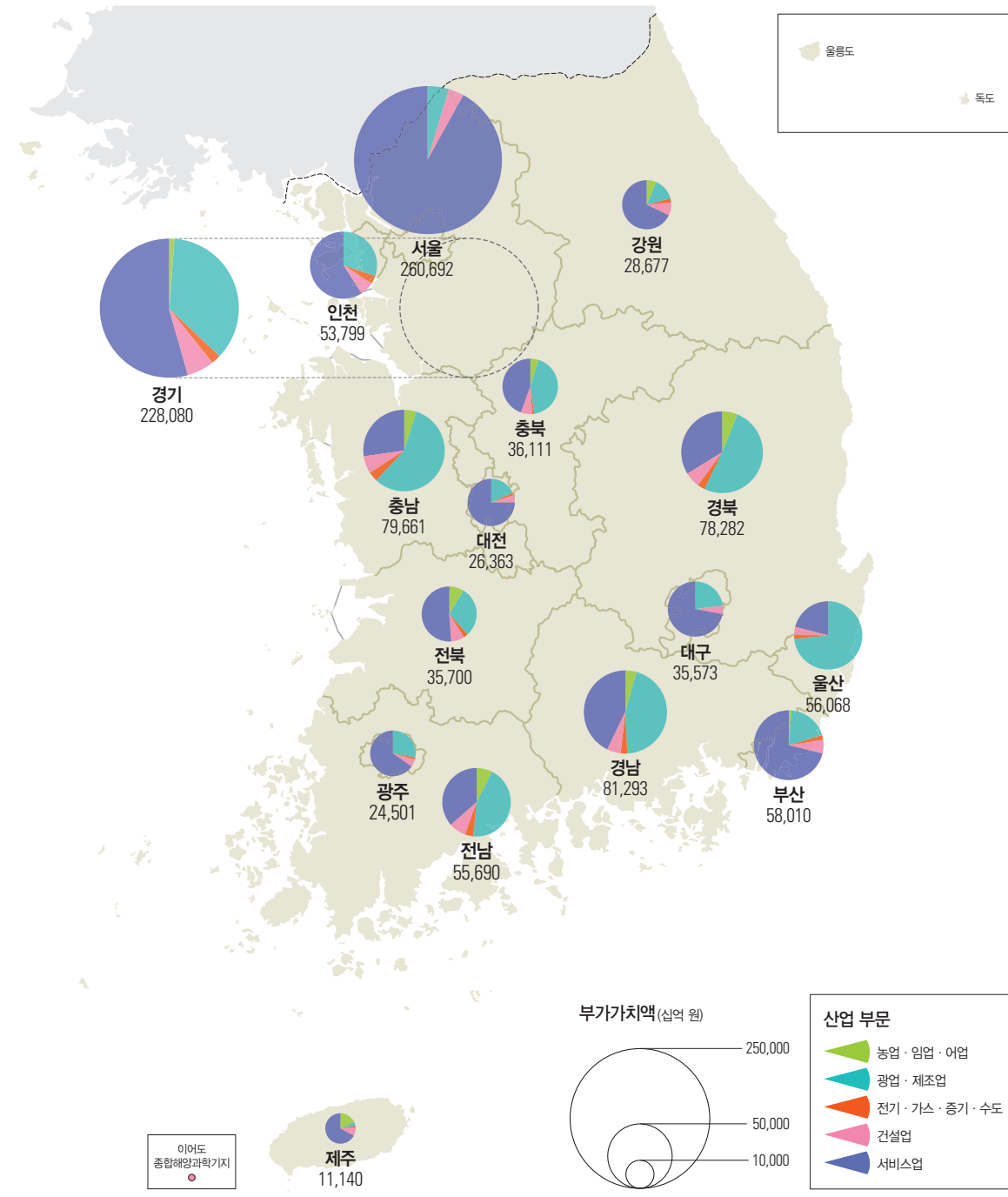
5+2 광역 경제권



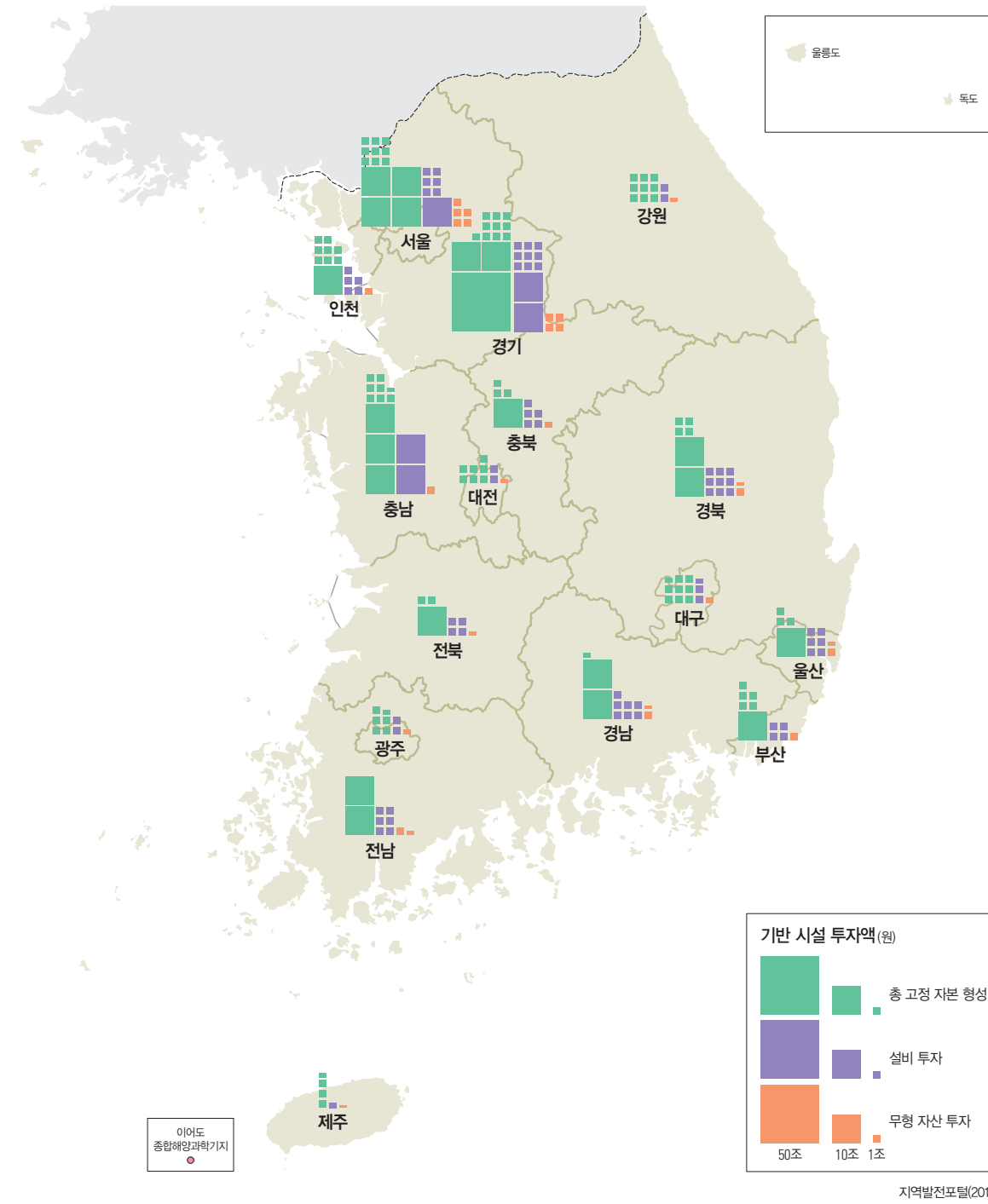
163개 기초 생활권



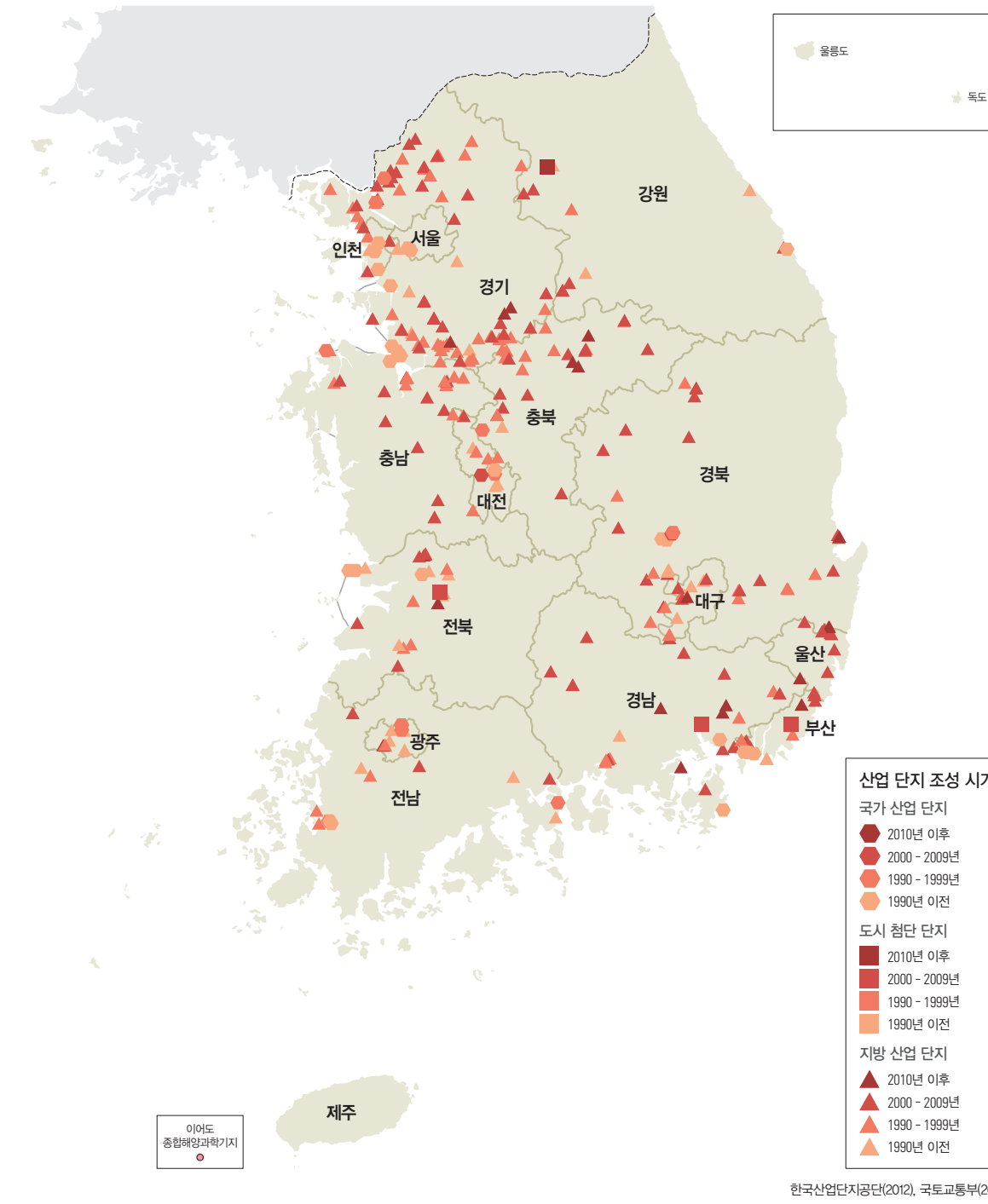
산업 생산 구조



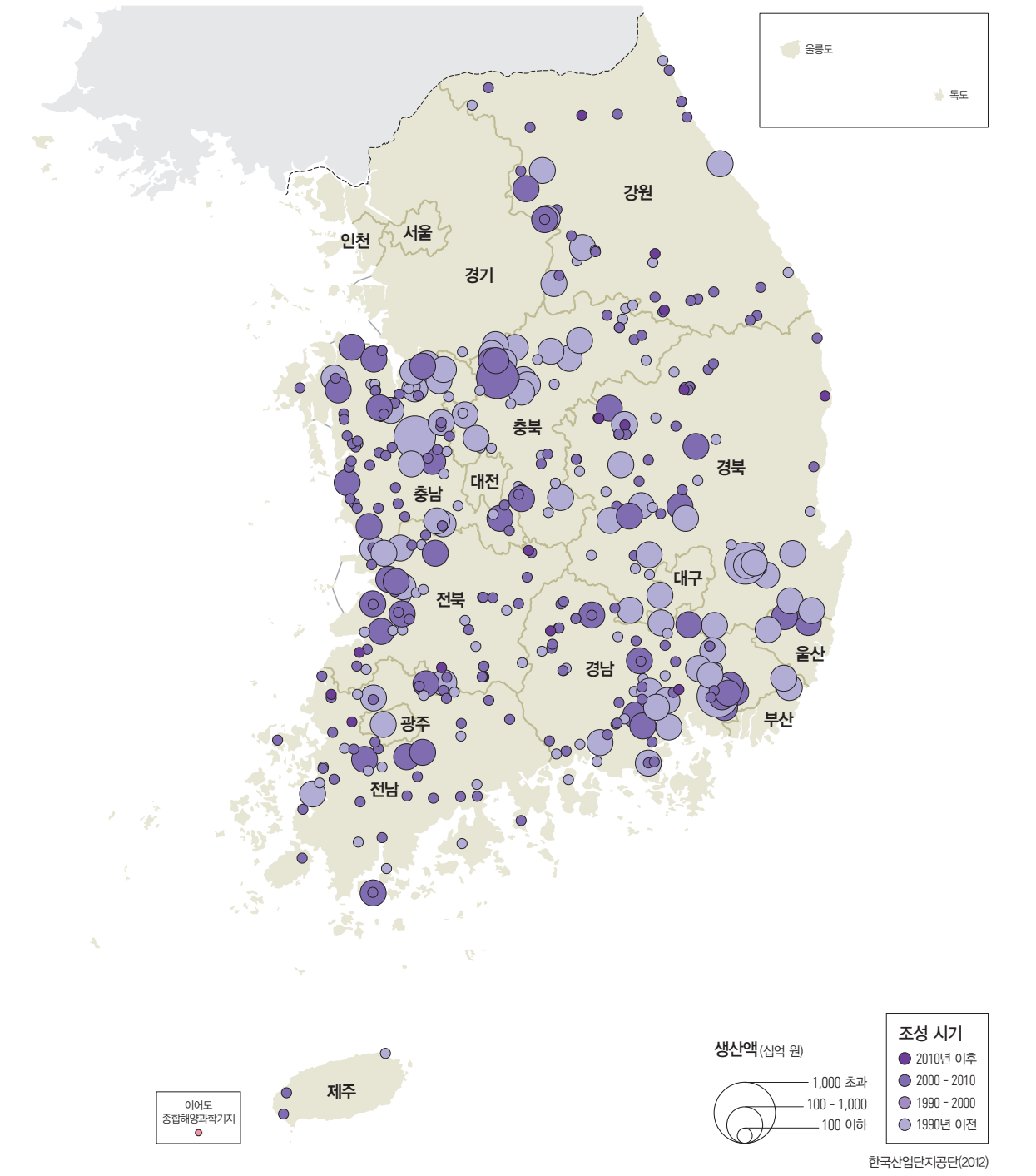
기반 시설 투자



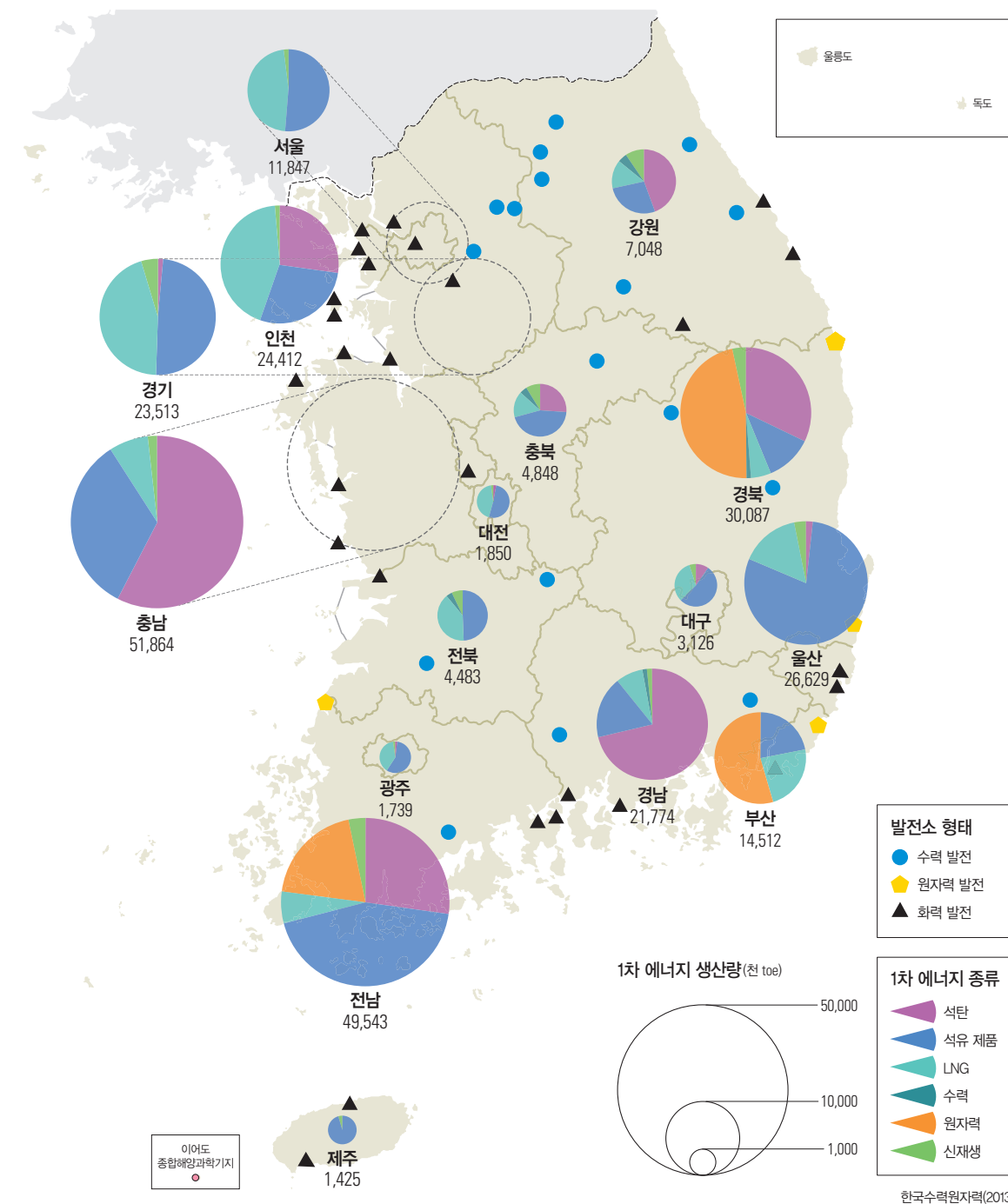
산업 단지 분포 변화



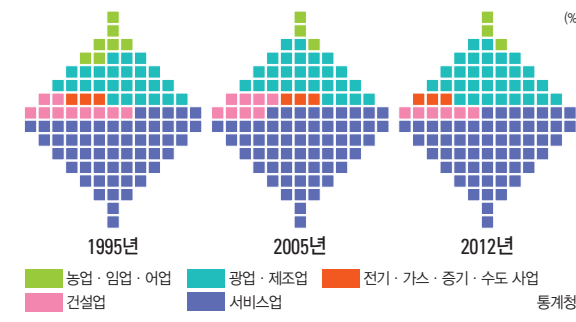
농공 단지 분포 변화



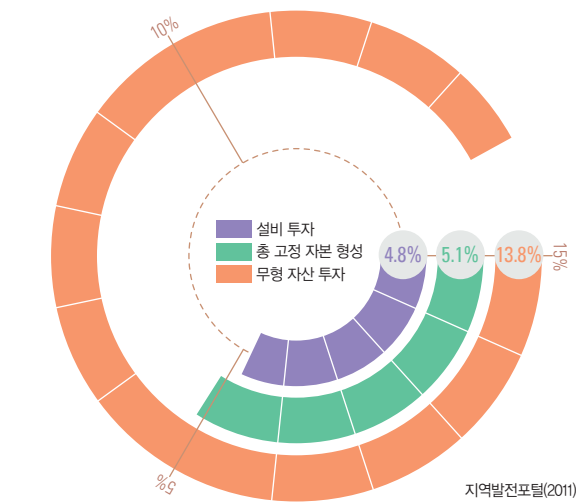
에너지 공급



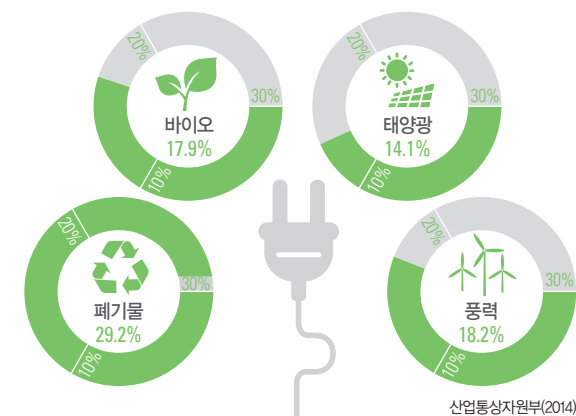
연도별 산업 구조의 변동



기반 시설 투자의 연평균 변화율(1995~2011년)



2035년 주요 신·재생 에너지원별 보급 비중



지역 발전의 결과는 일반적으로 지역 내 산업 구조의 변동을 초래한다. 1995년 이후 우리나라의 시·도별 산업 구조도 뚜렷한 변화를 겪고 있다. 부가 가치액을 기준으로 전국적인 산업 구조도 서비스업의 증가와 농림어업의 감소 추세가 두드러지며, 특히 제조업의 비중이 여전히 OECD 평균에 비해 높은 편일 뿐만 아니라 1995년 이후 공간적인 집중도가 계속 증가해 왔다.

집중도가 상대적으로 높은 산업에는 제조업과 함께 도매 및 소매업, 전문, 과학 및 기술 서비스업이 포함되는 반면, 낮은 산업에는 광업, 농림어업, 전기, 가스, 증기 및 수도 사업 등이 포함된다.

지역 발전의 추진은 지역 내 기반 시설의 투자를 반드시 수반하게 된다. 1995년 이후 총 고정 자본 형성, 설비 투자, 무형 자산 투자는 각각 연평균 5.1%, 4.8%, 13.8%로 증가했으며, 같은 기간 동안에 충남, 울산, 인천, 경기 등 전통적인 산업 중심 지역에서 총 고정 자본 형성의 증가율이 높게 나타난다. 아울러 총 고정 자본 형성, 설비 투자, 무형 자산 투자의 집중도도 1995년 이후 모두 증가하는 것으로 나타나 기반 시설 투자가 특정 지역에 더 집중되는 경향을 보이고 있다.

지역 산업 성장에 따라 핵심 지원 시설로 에너지 생산 거점인 발전소가 전국적으로 확대되어 왔다. 원자력 발전소는 부산, 경북, 전남 등 3개 지역에 총 23개소가 집중되어 있는 것이 특징적인 반면, 화력 발전소는 상대적으로 전국에 걸쳐 분포하고 있다. 한편 수력 발전소는 강원 5개소가 집중되어 있으며, 그 외 경기, 충북, 전북, 전남에 분포하고 있다.

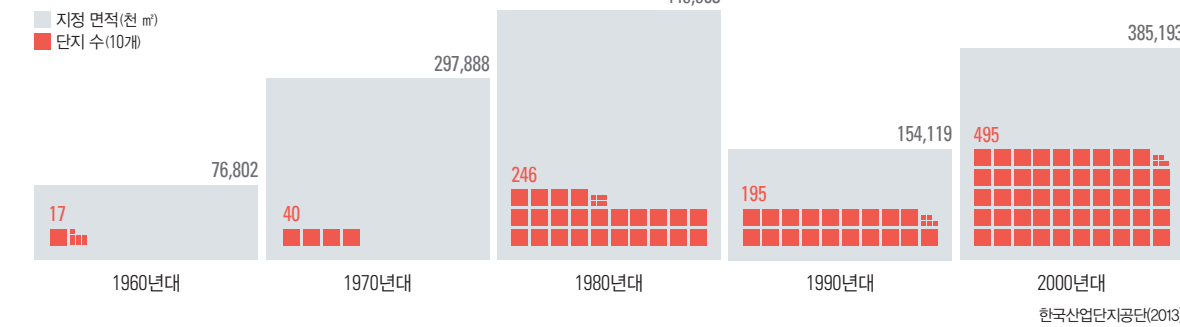
1962년 우리나라 최초의 산업 단지인 울산 국가 산업 단지가 조성된 이래로 어느덧 산업 단지 1,000개 시대를 맞고 있다. 그동안 산업 단지는 세계의 최빈국에 속했던 우리나라를 국민 소득 2만 달러와 무역 1조 달러의 경제 대국으로 성장시킨 주역이었다.

우리나라의 산업 단지는 1960년대 이후 1980년대까지 꾸준한 단지 수와 지정 면적이 증가해 오다가 1990년대에 다소 둔화되었지만, 2000년대에 들어서 다시 증가하고 있는 추세이다. 현재 산업 단지는 전국 제조업 생산의

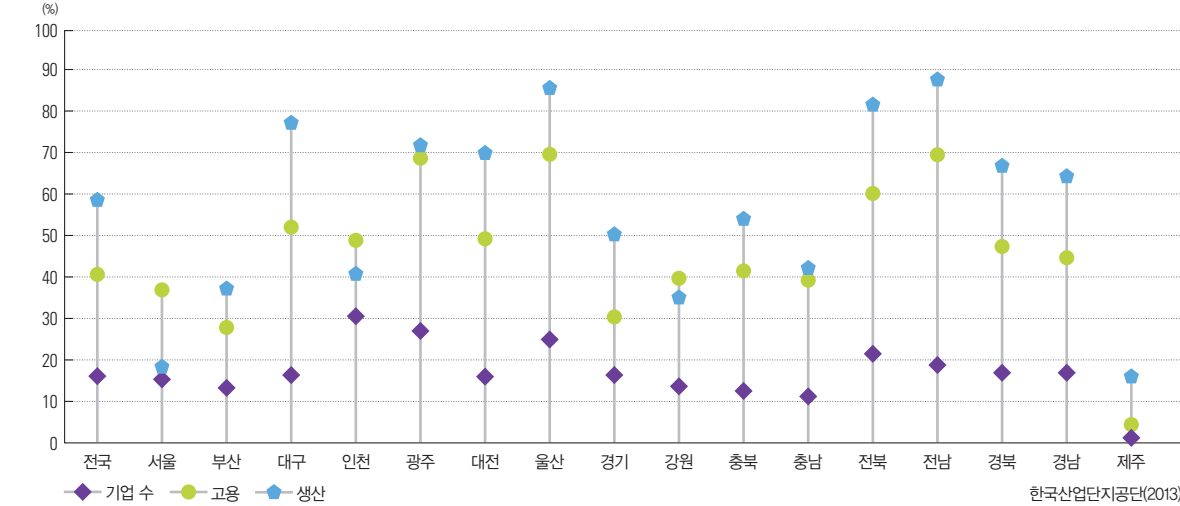
62%, 수출의 79%, 고용의 42%를 차지하는 등 국가 경제에 기여하는 바가 매우 크다.

그동안 양적으로 눈부시게 성장해 온 산업 단지는 현재 기반 시설의 노후화 및 한계 산업의 구조 조정 등 커다란 전환기에 직면하고 있다. 그러나 우리나라에서는 여전히 제조업이 중요한 역할을 담당하고 있으며, 최근 산업의 융복합 추세에 부응한 산업 단지의 구조 고도화 및 지식 기반 강화를 통해 새로운 발전의 계기를 모색하고 있다.

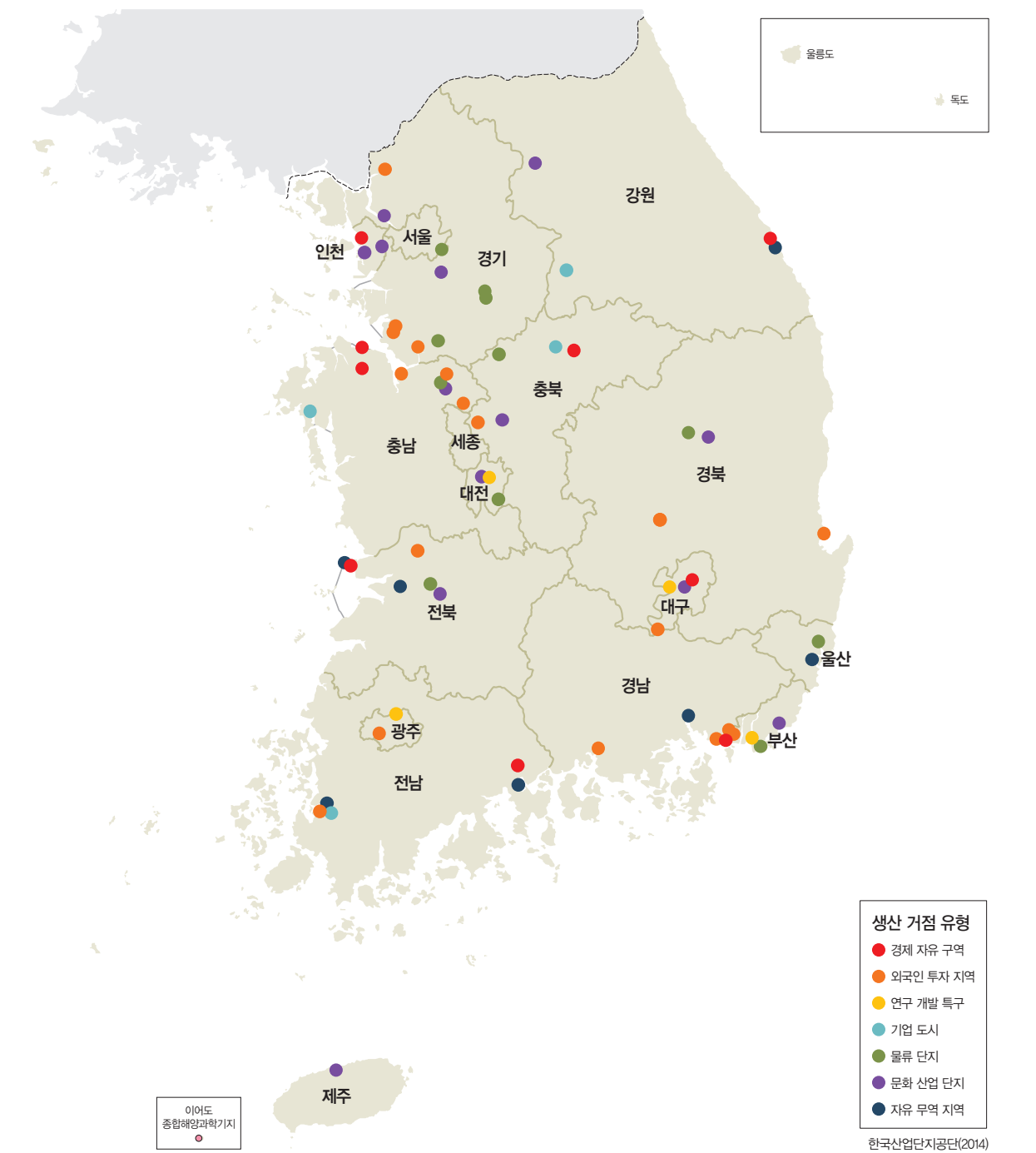
산업 단지 지정 추이



산업 단지의 지역 경제 기여도

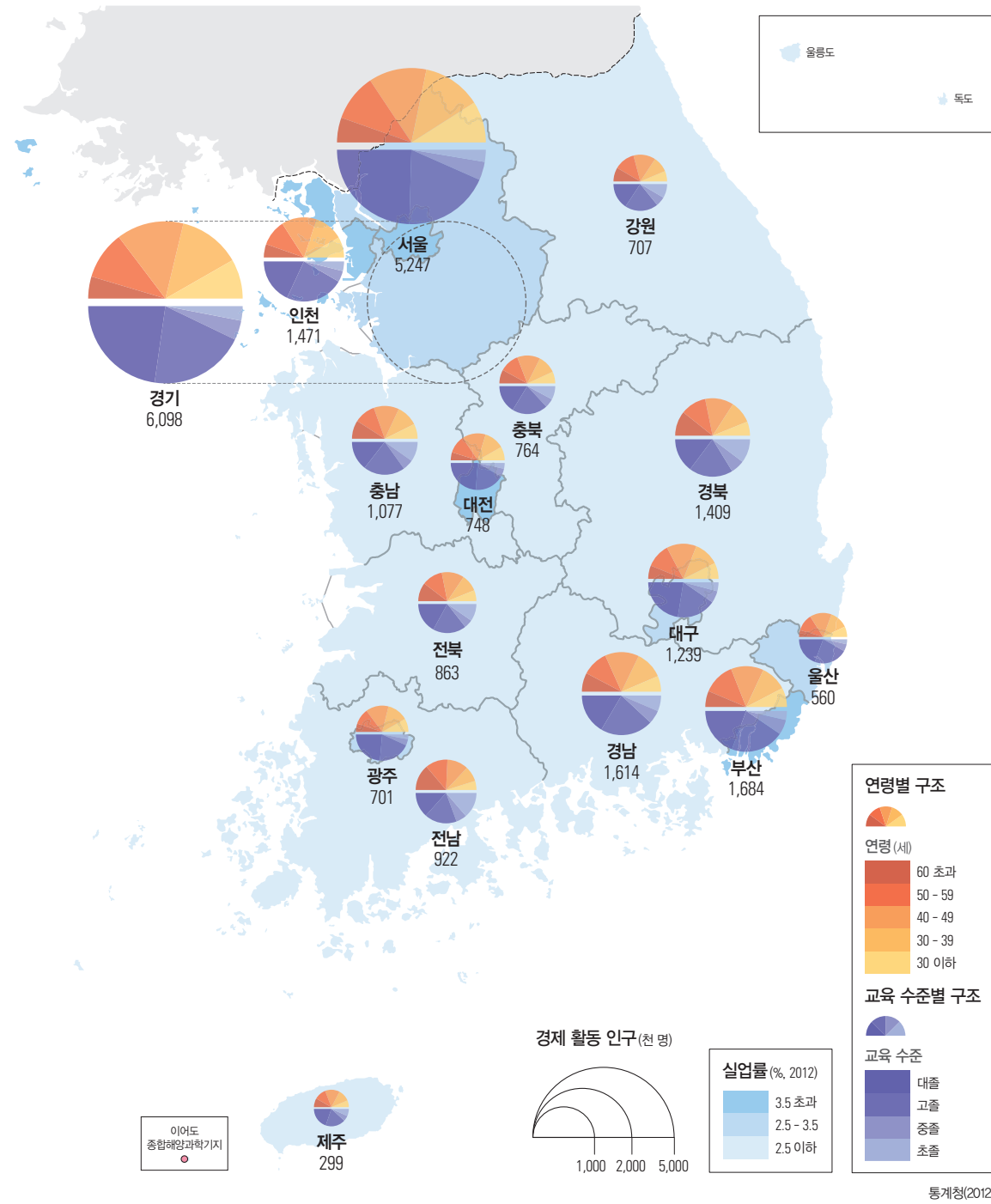


새로운 산업 생산 거점

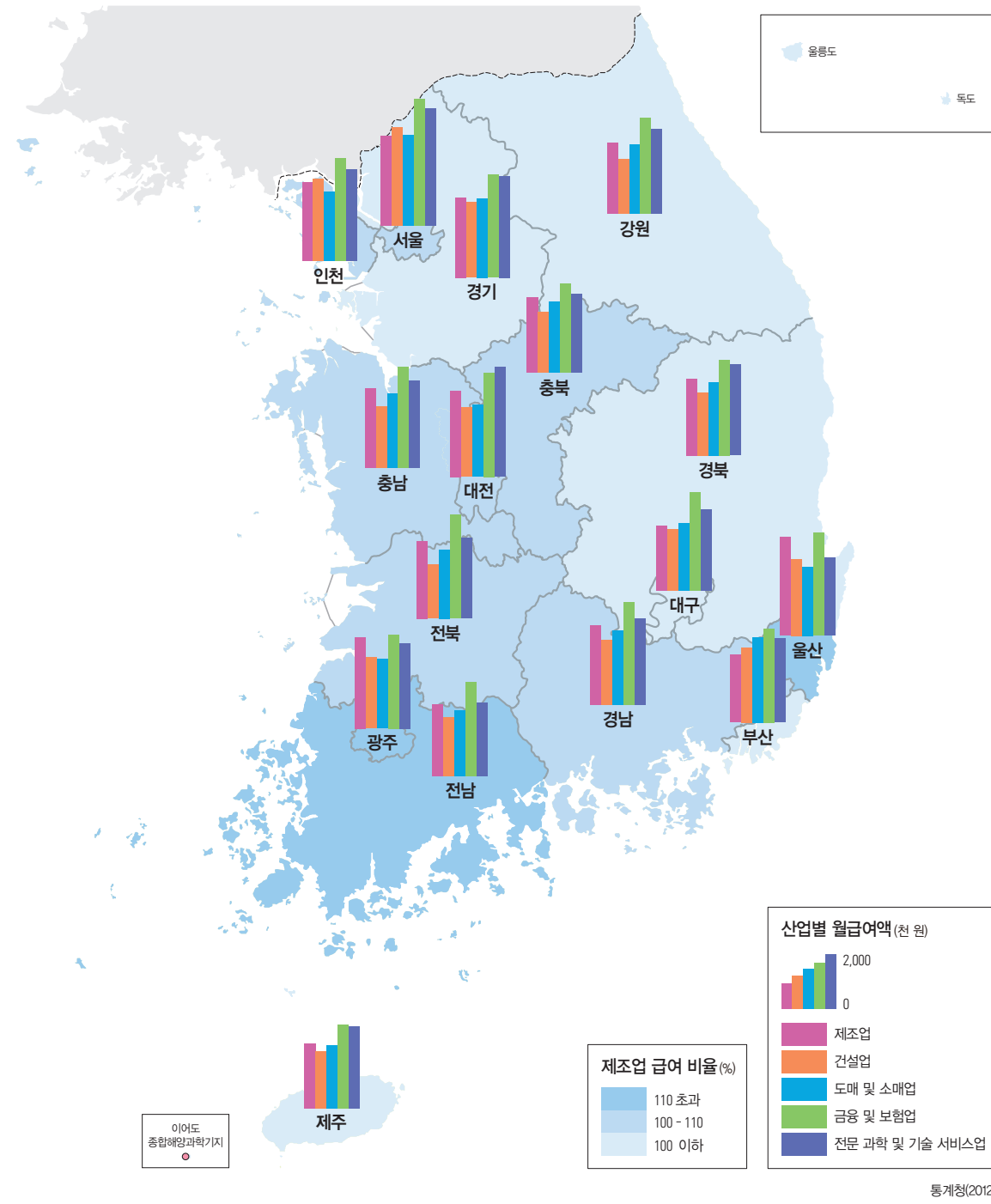


지역 발전의 성과: 인적 자원과 연구 개발

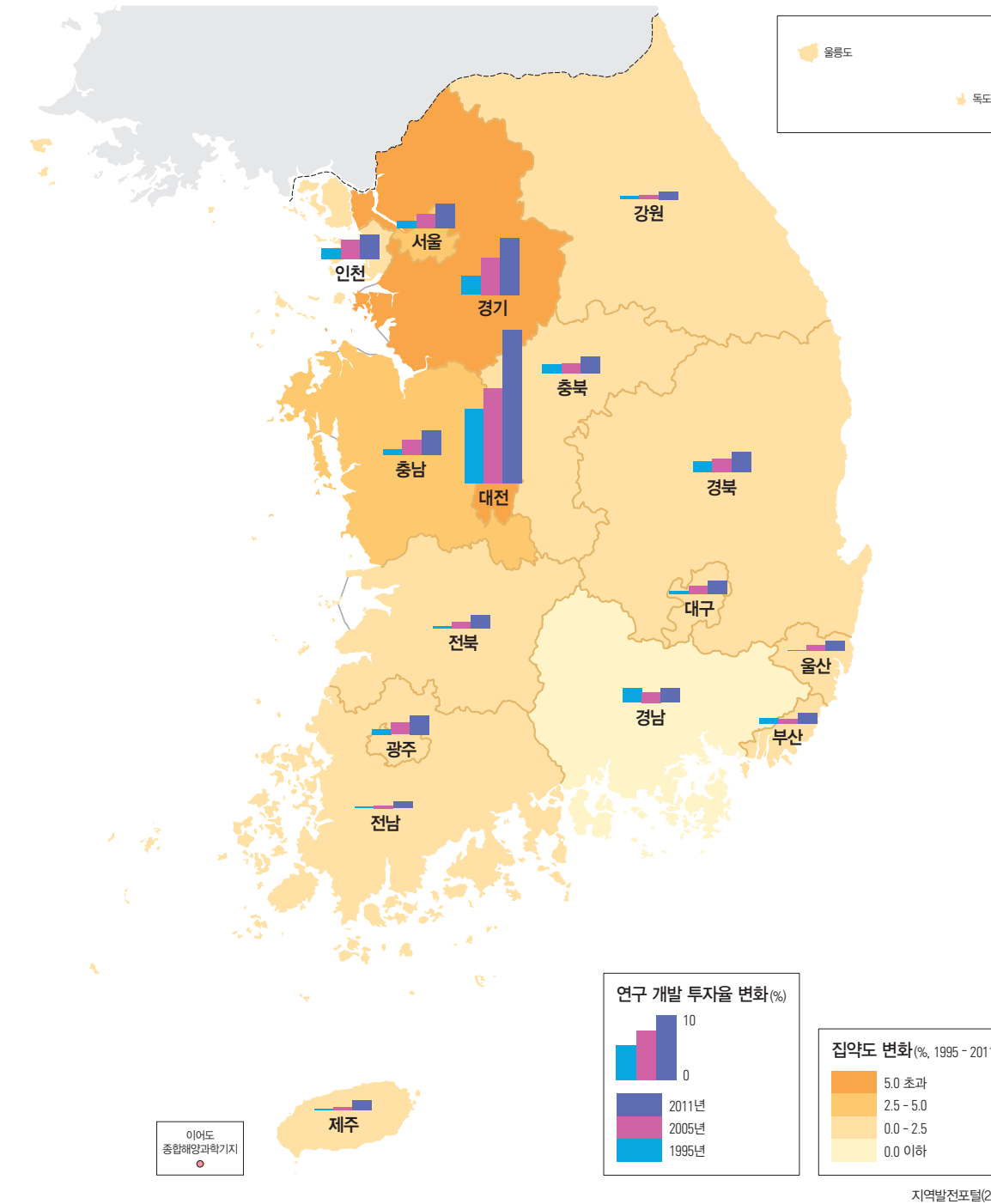
경제 활동 인구의 구조



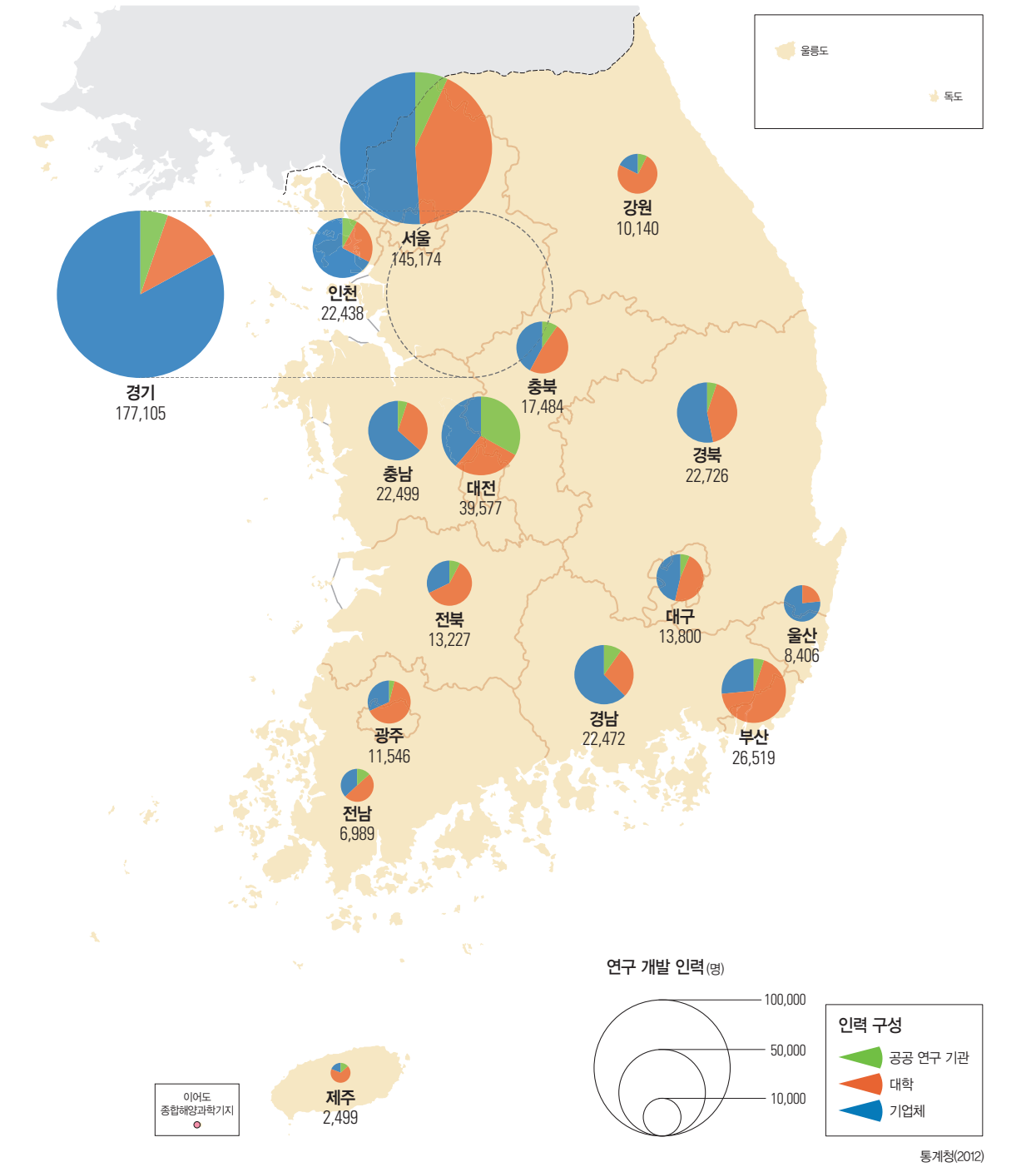
산업별 월급여액



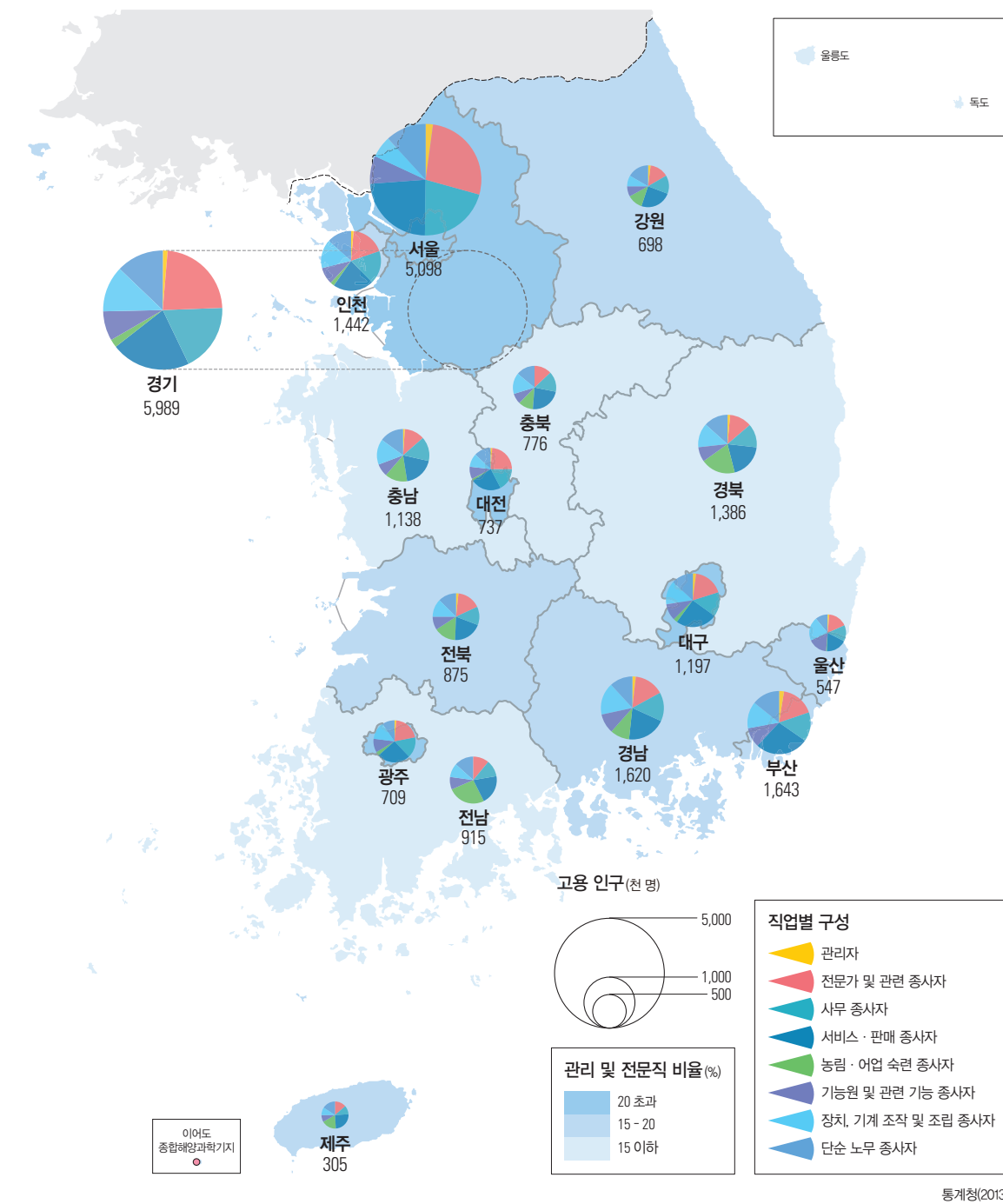
연구 개발 투자 및 집약도 변화



연구 개발 인력



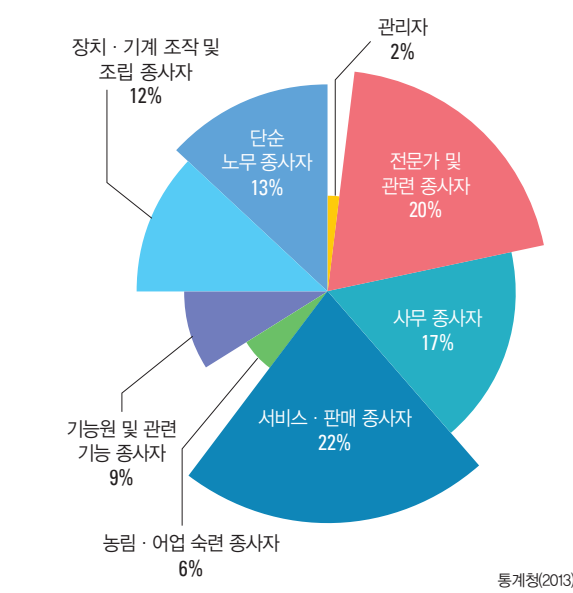
직업별 고용 구조



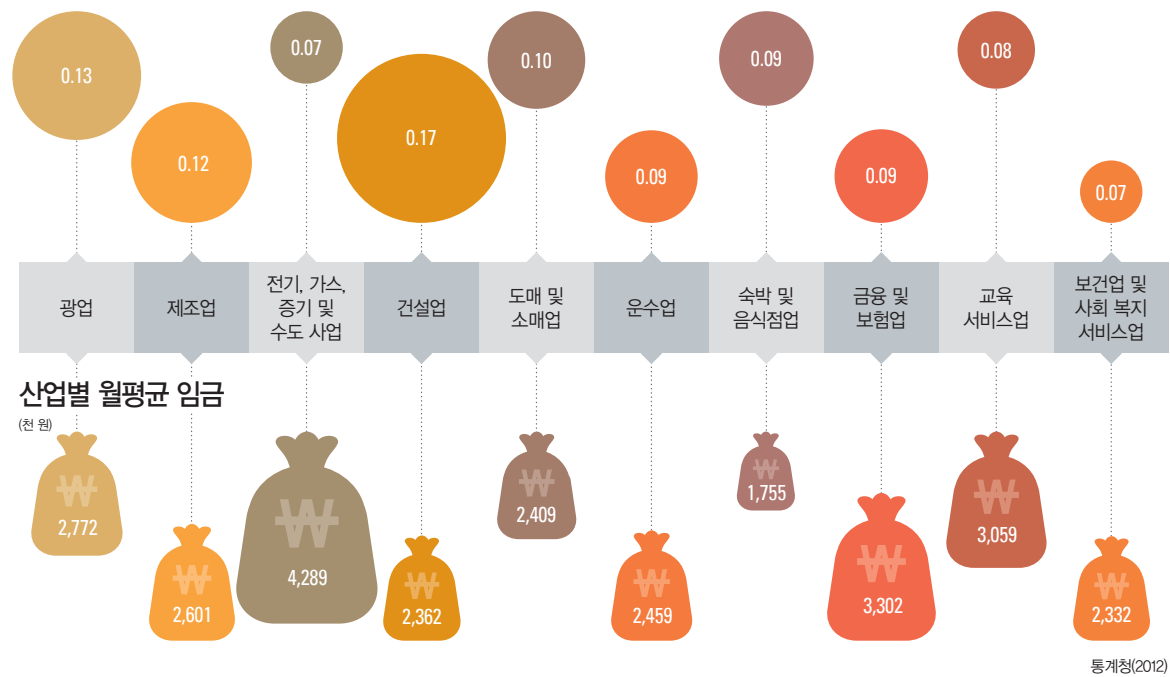
지역 산업 성장에 따라 시·도별 고용 구조도 빠르게 변모하고 있다.

우선 전국적으로 전문직 및 관련 종사자, 사무 종사자, 단순 노무 종사자가 빠르게 증가하고 있어 일자리의 양극화 현상이 나타나고 있다. 그에 반해 가능원 및 관련 가능 종사자, 장차, 기계 조작 및 조립 종사자 등은 줄어들고 있는 추세이고, 서비스·판매 종사자는 현재 가장 높은 비중을 차지하지만 그 성장세는 정체되고 있다. 한편 산업별 월급여액도 전기, 가스, 증기 및 수도 사업 종사자가 4,289천 원으로 가장 높은 반면, 숙박 및 음식점업 종사자는 1,755천 원으로 가장 낮다. 아울러 시·도 간 임금 격차를 보면, 건설업 부문에서 격차가 가장 높게 나타나는 반면, 전기, 가스, 증기 및 수도 사업 부문에서 격차는 가장 낮은 것으로 나타난다.

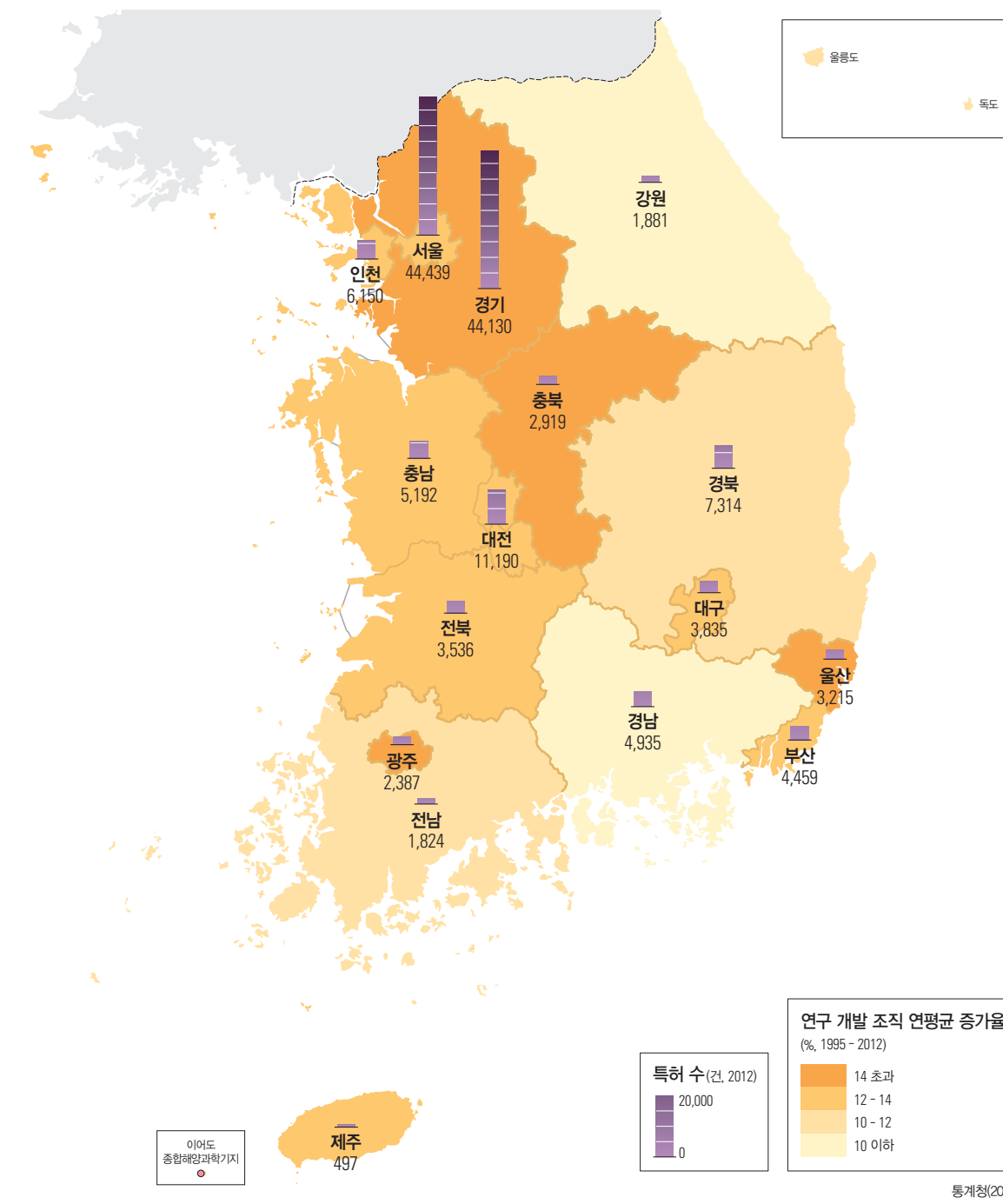
직업별 노동력 분포



시·도별, 산업별 임금 격차: 변이 계수



연구 개발 조직 증가 및 특허



이 각각 9.66과 0.23으로 커다란 차이를 보이고 있다.

연구 개발의 공간적 불평등은 관련된 지역 경제 성과 차이를 결정하지만, 더 나아가 향후 발전 역량에도 영향을 미친다는 점에서 매우 중요한 지역 문제로 간주된다. 연구 개발 기능의 공간적 불평등은 시·도별 연구 개발 조직의 분포에서도 뚜렷하게 나타나는데, 특히 서울, 인천, 경기도를 포함하는 수도권은 전국 연구 개발 조직의 63.5%가 집중되어 우리나라 연구 개발 기능의 핵심 거점으로 작용하고 있다. 2012년 현재 우리나라 연구 개발 인력은 562,601명에 달하는데, 이 중 공공 연구 기관과 대학의 비중이 각각 8.3%, 32.8%인 반면, 기업체의 비중은 59%에 달한다. 또한 기업체 연구 개발 인력 중 71.1%가 수도권에 위치하여 지역 역량의 공간적 불평등을 심화시키고 있다.

시·도별 연구 개발 조직 수와 인력 수

