



기본 | 17-16

저성장기 지역균형발전 정책방향과 과제

Toward Balanced Regional Development in the Low-growth Era
: Issues and Policy Implications

안흥기 외

기본 17-16

저성장기 지역균형발전 정책방향과 과제

Toward Balanced Regional Development in the Low-growth Era
: Issues and Policy Implications

안흥기 외

■ 연구진

안흥기 국토연구원 연구위원
김수진 국토연구원 책임연구원
이미영 국토연구원 책임연구원
하수정 국토연구원 책임연구원
홍사흠 국토연구원 책임연구원
김다윗 국토연구원 연구원

■ 외부연구진

허문구 산업연구원 선임연구위원
나진항 국토교통부 서기관

■ 연구심의위원

이상준 국토연구원 부원장
차미숙 국토연구원 국토계획·지역연구본부장
권영섭 국토연구원 선임연구위원
문정호 국토연구원 선임연구위원
이원섭 국토연구원 선임연구위원



우리나라는 고도의 경제성장을 이루는 데에는 성공하였으나 인구, 산업, 자본, 교육 및 문화시설 등이 수도권에 집중되고, 이러한 과밀현상에 따른 교통, 환경, 주택 문제 뿐만 아니라 비수도권의 인구 유출, 경제 침체 등으로 지역간 격차가 심화되어 왔습니다. 1970년대 이래 수도권의 과밀 억제, 지방의 산업 육성을 통한 성장촉진, 낙후지역 지원 등 다양한 균형발전정책들이 시행되어 왔으나 각종 대내외적인 요인으로 인해 일관성 있게 추진되지는 못했다는 한계를 가지고 있습니다.

하지만 과거의 고도 성장기와는 달리 최근에는 저성장, 저출산·고령화의 급격한 진전, 경제적 양극화의 확대라는 문제에 직면하고 있습니다. 지역간 성장률의 상대적 격차는 확대되고 있으며, 도시지역과 비도시지역의 고령화 속도도 차별적으로 나타나고 있습니다. 또한 대도시와 농촌지역의 경제적 양극화의 정도가 심화되고 있습니다.

이러한 급격한 변화 속에서 새 정부는 「고르게 발전하는 지역」을 5대 국정목표로 삼고, 골고루 잘사는 균형발전을 국정 전략으로 제시하였습니다. 더 이상 수도권과 비수도권의 문제가 아닌, 저성장, 저출산·고령화, 경제적 양극화라는 문제에 대응할 수 있는 새로운 지역균형발전 정책 방향과 전략의 모색이 필요한 시점입니다.

이 연구에서는 수도권 인구 집중 현상은 지속되고 있지만 둔화추세에 있지만, 권역내의 지역간 격차에 주목할 필요가 있으며, 질적 지표로 본 수도권의 집중 현상은 총량적 경제지표에 비해 수도권 집중정도가 심하다는 것이 파악되었습니다. 그리고 저출산·고령화 현상은 젊은 층의 대도시 이동을 유발하여 국토이용 공간의 양극화를 더욱 촉진시킬 것으로 전망되었습니다. 또한 소득불균등 수준은 지속적으로 악화되어 왔으나 최근 둔화추세이며, 최근 5년간 분배형평성이 높은 지역일수록 경제성장률도 높은 것으로 나타났습니다. 이러한 지역균형발전 정책의 이슈 분석을 통해 도출된 시사점을 바탕으로 다양한 차원의 지역균형발전 정책 공간 모색, 안정적인 지속가능한 질적 성장으로의

균형발전, 사람중심의 포용적 지역균형발전 등 새로운 지역균형발전 정책 방향을 제시하고 이를 뒷받침하기 위한 정책과제들을 도출하였습니다. 여기서 제시된 지역균형발전정책의 방향과 정책과제들이 새로운 정부의 지역균형발전정책에 충분히 반영되고 유용하게 활용되기를 바랍니다.

마지막으로 본 연구의 책임자인 안흥기 연구위원을 비롯하여, 연구진인 하수정, 이미영, 홍사흠, 김수진 책임연구원과 김다윗 연구원의 노고를 치하하는 바입니다. 또한 연구 내용 자문 및 리뷰 등을 통해 좋은 의견을 주신 원내외 전문가 모두에게 깊은 감사를 드립니다.

2017년 12월
국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 본 연구는 고도성장기와는 다른 저성장, 저출산·고령화, 경제적 양극화로 대변되는 여건변화가 지역균형발전에 미치는 영향과 정책대응 방향을 모색하였음
- 2 저성장기의 지역간 격차는 수도권과 비수도권역간 격차보다는 권역내 격차가 보다 심하고, 도시와 농촌의 격차, 대도시와 중소도시의 격차 등에 주목해야 함
- 3 저출산·고령화는 생산가능인구의 감소, 젊은 층의 도시로 이동으로 인해 농촌지역의 쇠퇴를 촉진시키고, 대도시와 중소도시 및 농촌과의 불균형을 심화시킬 것임
- 4 경제적 양극화는 사회통합을 저해할 뿐만 아니라 지속적인 성장에도 방해가 될 수 있으며, 이에 대한 대안으로 포용적 성장에 관한 논의가 IMF, OECD 등 국제기구를 중심으로 활발하게 진행되고 있음

본 연구보고서의 정책제안

- 1 수도권과 비수도권의 이분법적 지역균형 구도의 전환이 필요하고, 특히 수도권내 지역간 격차, 비수도권내 격차, 대도시와 중소도시 혹은 농촌지역 간의 격차 등 다양한 차원의 지역간 균형발전정책이 필요
- 2 저성장기의 성장정책은 과거와 같은 고도성장으로의 회복보다는 지속적이고 안정적인 성장이 필요하고, 물량중심의 성장보다는 주민의 삶의 높이는 질적 성장이 중요
- 3 균형발전의 목표가 지역의 평균적인 경제수준의 향상이 아니라 사람중심의 포용적 성장이 되어야 할 것임
- 4 이를 위해 국토종합계획에 지역균형발전 목표를 명시하고, 5년단위의 지역균형발전계획에서 단계적으로 지역균형발전 상황을 관리 및 지원하는 모니터링 체계를 마련



1. 연구의 개요 및 목적

□ 연구의 배경 및 필요성

- 2000년 이후 우리사회의 최대 이슈인 ‘저성장’, ‘저출산·고령화’, ‘경제적 양극화’ 문제는 중장기적으로 잠재성장률을 낮추는 등 국민경제 성장에 지장을 초래할 뿐만 아니라 지역균형발전에도 많은 영향
- 이러한 여건변화에도 불구하고 지역균형발전정책에 있어서 수도권과 비수도권의 격차완화라는 정책프레임은 크게 바뀌지 않은 채로 지속
- 저성장, 저출산·고령화, 경제적 양극화 문제는 새롭게 직면하는 지역정책의 현안으로 이에 대응하는 새로운 지역균형발전 정책 방향의 모색이 필요

□ 연구의 목적

- 본 연구는 저성장, 저출산·고령화, 경제적 양극화 문제 등 새로운 여건변화에 대응하는 새로운 지역정책 방향의 모색과 이를 뒷받침하기 위한 정책과제를 제시하는 데에 있음

□ 본 연구에서 지역균형발전의 개념

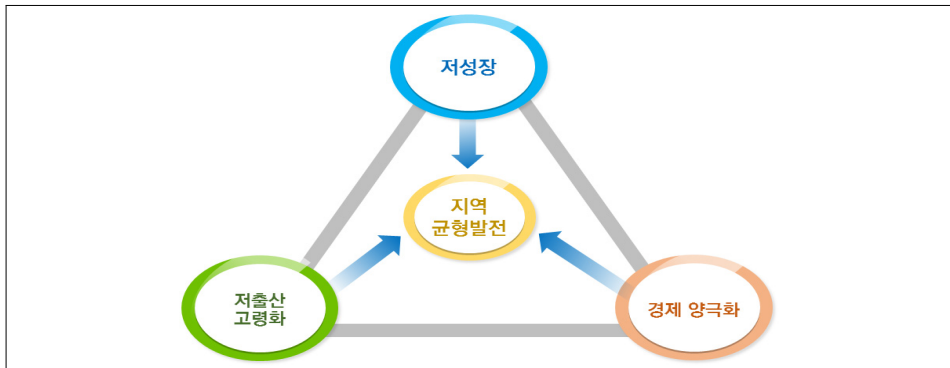
- ‘지역균형발전’은 헌법 123조에 있는 국가의 의무로 규정되어 있지만 지역균형발전이 무엇인지에 관해서는 명확한 법적 규정이 없음
- 참여정부시기에는 국가균형발전특별법 제정당시 ‘국가균형발전’에 대한 정의가 있었으나, 이명박 정부시기에 ‘국가균형발전’이 ‘지역발전’에 대한 정의로 대체되었고, 문재인 정부 들어서 다시 ‘지역발전’이 ‘국가균형발전’으로 개정하고자 추진 중에 있음

- 균형의 개념은 여러 측면에서 다양하게 정의될 수 있고, 시기에 따라서도 변화하므로 논의의 초점을 분명히 하고자 본 연구에서 ‘지역균형발전’의 개념은 ‘경제적 측면과 삶의 질 측면에서 서로 다른 지역적 특성에 의하여 기인되는 ‘지역간 격차’를 완화하고, 경제발전 및 삶의 질을 제고하는 것’으로 정의

□ 본 연구에서 저성장기의 의미

- 본 연구에서 저성장기의 개념은 우리사회가 고도성장기에 비해 상대적으로 경제성장률이 둔화되었고, 고령화사회가 시작되었으며, 동시에 경제적 양극화 문제가 사회적으로 크게 대두된 시기인 2000년 이후 시기를 ‘저성장기’로 정의

그림 1 | 지역균형발전과 저성장, 저출산·고령화 및 양극화와의 관계



주: 자체작성

2. 저성장기 당면과제와 지역균형발전과의 관계

□ 저성장기 지역경제 성장 특성의 변화

- 고도성장기에 비해 시·도간 성장률 편차는 확대되었으며, 1인당 GRDP의 지역간 편차 역시 확대되었음
- 특히 경북, 경남, 전남 등 고도성장기를 이끌었던 중화학공업, 장치 및 기계 제조

업기반 지역들의 성장률이 둔화된 반면 충남, 충북 등 수도권 인접지역의 성장이 빨라지는 등 비수도권 지역내 성장격차가 확대되고 있음

- 이는 그동안 수도권 집중문제만을 중시한 전략에서 비수도권역내 지역간 격차 등 다양한 차원의 지역격차 문제에도 관심을 가져야 함을 시사

표 1 | GRDP 성장률 및 1인당 GRDP 시도간 편차 비교

구 분	GRDP 성장률		1인당 GRDP(백만원)	
	1990~1995년	2010~2015년	1995	2015
변이계수(CV)	0.248	0.410	0.157	0.383

자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 GRDP(2010년 기준) 자료를 이용하여 계산

□ 저출산·고령화가 지역균형발전에 미치는 영향

- 우리나라의 고령화 문제는 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르게 진행되고 있고, 도시지역에 비해 비도시지역의 고령화 수준이 높아 2000년 초반에 이미 초고령사회(24%)에 진입
- 저출산·고령화 문제는 비도시지역의 생산가능인구의 감소와 지역경제쇠퇴, 이로 인한 청년인구의 도시유출, 지역경제쇠퇴라는 악순환을 초래하여 중·장기적으로 도시지역과 비도시지역간의 불균형을 심화시킬 수 있음

□ 경제적 양극화가 지역균형발전에 미치는 영향

- 경제적 양극화 문제는 개인이나 기업의 문제가 아니라 사회통합을 저해하며, 지역균형발전의 궁극적 목표는 개인이라는 점에서 공간의 균형문제에 공간내의 경제주체에도 주목할 필요
- 지역간 격차의 대표적 지표인 1인당 소득지표(1인당 GRDP, 지출소득 등)는 평균 개념으로 지역간 평균소득 격차가 완화되어도 지역내 개인의 소득격차는 심화될 수도 있음

- 균형발전의 기준이 특정지역 주민의 평균소득이 아니라 소득의 불균등 분포, 상대적으로 저소득 계층의 비율 등 지역주민의 소득분배구조의 건전성이 균형발전의 잣대가 될 수도 있을 것임

3. 당면과제별 지역균형발전정책 이슈 분석 결과

□ 저성장기 지역간 격차동향

- 수도권 인구비중은 2010년 이래 둔화추세이지만 지속적으로 증가하고 있으며, 통계청 인구전망에 따르면 총인구가 감소하기 시작하는 2030년 이후에 수도권 인구비중도 감소할 것으로 예상
- 1인당 GRDP 기준의 지역간 불균등의 원인은 수도권과 비수도권의 지역간 격차 보다는 지역내 격차에 기인함

표 2 | 16개 시·도 1인당 GRDP기준 지니계수 추이(1985~2015)

지니계수		1인당 GRDP						
		1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체		0.107	0.098	0.099	0.168	0.176	0.195	0.172
지역내	(소계)	51.8%	55.7%	68.1%	73.8%	73.9%	74.4%	74.5%
	수도권	1.8%	1.2%	0.9%	1.5%	1.1%	1.0%	1.2%
	비수도권	50.0%	54.5%	67.1%	72.3%	72.8%	73.4%	73.3%
지역간	수도권과 비수도권	48.2%	44.3%	31.9%	26.2%	26.1%	25.6%	25.5%

주) 광주, 대전은 1990년도에 울산은 2000년 통계부터 분리되어 16개시도 단위는 2000년 부터임
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 자료를 이용하여 계산

□ 수도권 집중현상의 질적 격차 비교

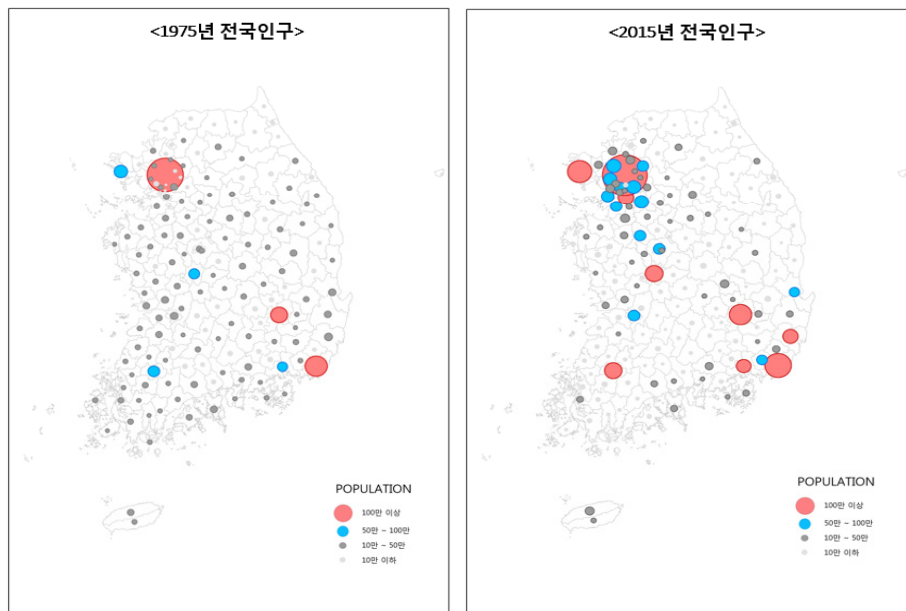
- 2016년 의료의 질 평가결과 최고등급 의료기관 7개 전부 수도권에 위치
- 2015년 대학종합평가 종합순위 30개 대학중 22개개 대학이 수도권에 위치
- 2015년 신규채용공고 건수 액 650만 건중 의 72.2%가 수도권 근무지역이 차지

- 2016년 매출액 100대기업의 78%가 수도권에 집중 (KED 빅데이터 분석)
- 2014년 예술활동(공연, 전시)은 수도권에서 전국의 52% 이상이 이루어졌고, 작품수준 혹은 공연규모 등을 고려하면 수도권 집중현상이 보다 심할 것으로 판단
- 대중교통서비스 측면에서는 비수도권 특히 농촌지역의 교통서비스수준은 낮음

□ 도시 및 국토이용 공간의 양극화

- 인구 10만~25만 이하의 군지역 및 중소도시 수가 1975년 96개에서 2015년 32개로 급감하고, 인구 50만 이상 대도시는 크게 증가하여 대도시로의 인구 집중과 비도시지역의 인구가 감소하는 도시규모의 양극화가 진행
- 도시규모의 양극화는 수도권 및 광역시를 중심으로 도시의 확대·인구집중이 진행되고 나머지 지역은 인구 10만 이하의 인구 소도시로 전락하는 국토이용공간의 양극화 방향으로 전개
- 저출산·고령화 현상은 도시의 양극화 및 국토이용 공간의 양극화를 더욱 촉진시킬 것이고, 특히 저출산·고령화 현상은 젊은 층으로 하여금 새로운 일자리의 기회가 많은 수도권 등 대도시로의 이동을 촉진시켜 수도권 집중을 더욱 심화시킴

그림 2 | 인구규모별 공간분포 변화(2010년 행정구역 기준)

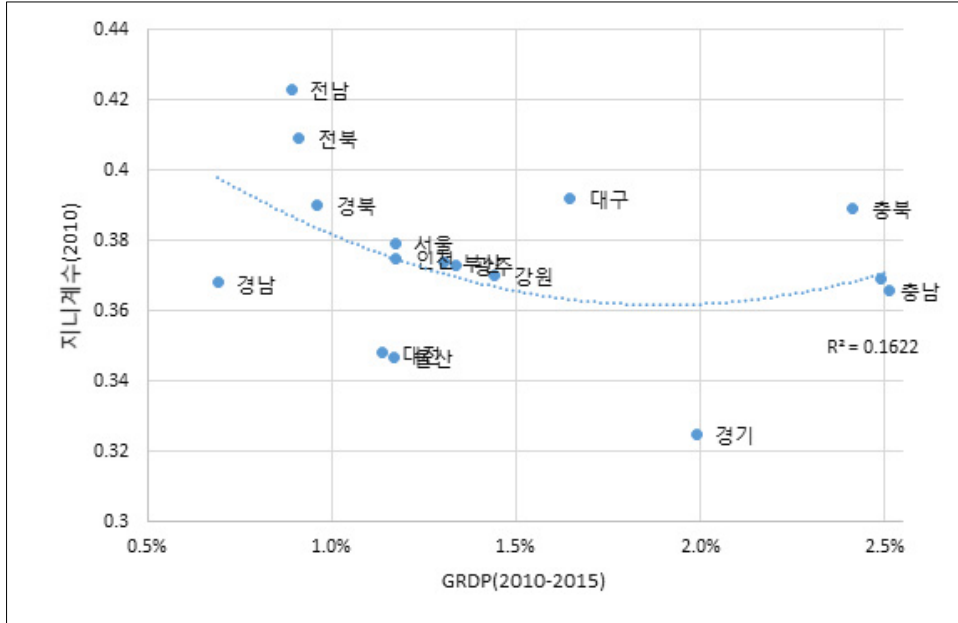


주: 자체작성

□ 분배의 형평성과 지역경제 성장의 관계

- 우리나라의 소득불균등 분석결과 소득불균등 수준이 악화되다가 2010년 이래 다소 개선되다가 최근 다시 악화되고 있음
- 소득불균등과 양극화 정도는 지역에 따라서 편차가 크고, 이러한 현상은 비수도권 혹은 중소도시나 농촌지역만이 아니라 수도권을 비롯한 모든 지역에서 발생하는 현상이라는 점에서 지역균형정책 공간을 보다 다양화할 필요
- 2010년 지역별 지니계수와 이후 5년(2010~2015)기간의 연평균 경제성장률은 음의 관계가 있는 것으로 나타남
- 소득 양극화가 심해지고 사회적 이슈로 대두되면서 지속가능한 성장의 대안으로 포용적 성장이 대두

그림 3 | GRDP성장률과 분배형평성(2010~2015)



자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 지역내총생산 및 주거실태조사 자료를 이용하여 계산

4. 지역균형발전정책 방향과 과제

□ 다양한 차원의 지역균형발전 정책 공간 모색

- 수도권과 비수도권의 격차 문제에 매몰되어 수도권 및 비수도권 내의 격차문제를 소홀히 하였고, 실증분석 결과에서도 권역내 격차문제가 보다 큰 것으로 나타났으므로 수도권과 비수도권의 이분법적 지역균형논의 구도의 전환이 필요
- 정책공간단위는 정책집행을 위한 예산과 행정조직이 행정구역 단위로 이루어진다는 점에서 정책집행측면에서 보다 효과적이지만 기능적인 측면에서 행정구역을 넘어서는 정책 필요성은 지속적으로 제기
- 예를 들어 낙후지역은 인구감소 및 고령화의 영향을 더욱 많이 받는 지역으로 기

초적인 공공서비스에서 소외되는 주민이 확대될 가능성이 높지만 재원이 부족한 개별 지자체 단위로 대응이 어렵기 때문에 기초공공서비스를 공유하거나 거점화 하는 등 기능적인 단위의 정책공간의 필요성은 증가

- 대도시와 농촌지역으로의 국토공간 분화 동향과 자립적 지역발전을 위한 지역성장 거점조성 전략 추진 등 향후 국토 공간정책 방향을 고려할 때 다양한 측면에서 지역균형발전 정책공간을 설정할 필요

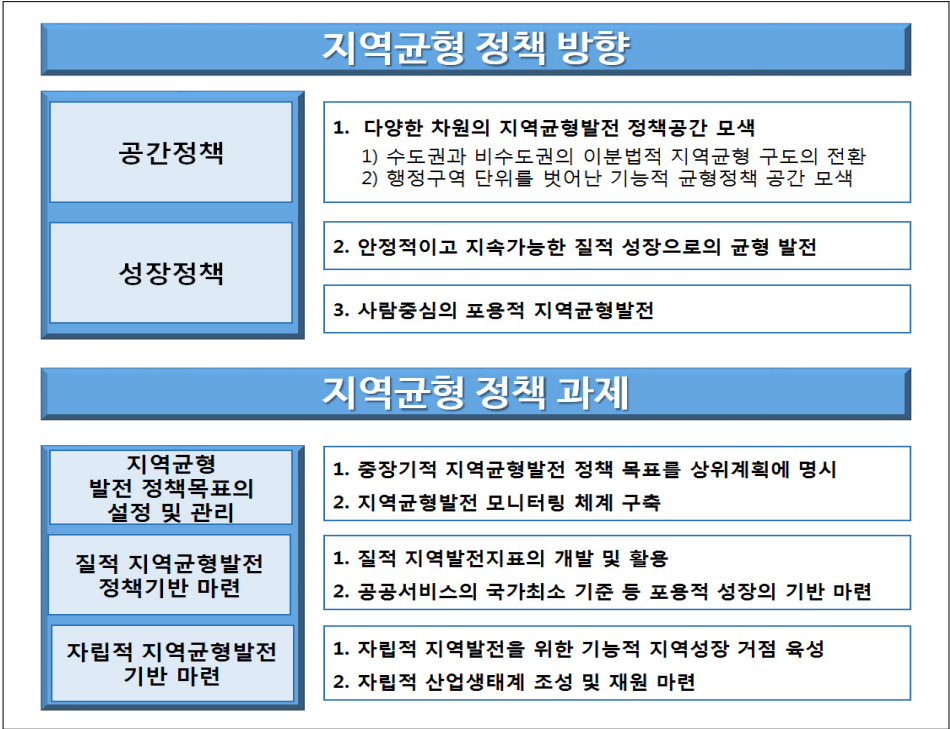
□ 안정적이고 지속가능한 질적 성장으로의 균형발전

- 지속적 성장과 성숙사회로 나아가기 위해 지역발전의 내용도 양적 성장에서 지속 가능한 안정적 성장으로 바뀌어야 함
- IMF(2014)에서 기존의 양적 성장 대신 질적 성장지표(QGI, Quality of Growth Index)를 제안하였고, 바람직한 ‘질적 성장’은 성장률이 높고 안정적이며, 사회친화적 성장(High, durable, and socially-friendly growth)으로 규정
- 지역균형발전 정책 목표도 경제적 측면의 양적 격차 완화에서 안정적이고 지속적인 성장과 함께 질적 수준의 격차완화도 구체적인 정책목표로 간주되어야 할 것임

□ 사람중심의 포용적 지역균형 발전

- 지역정책에서 공간의 균형이 필요한 영역은 개인의 경제력 격차와 무관하게 어느 지역이나 동일하게 누려야 하는 것으로 사회복지, 공적부조(연금), 보건위생, 생활인프라, 교통접근성 등 기본적인 공공서비스가 이에 해당
- 비도시지역의 인구감소 및 고령화로 인해 기초공공서비스의 공급여건이 점점 어려워질 것으로 보이므로 사회적 최저수준(National Minimum)에 대한 범위, 수준, 공급전략 등에 대한 정책 마련이 시급한 실정
- 성장·성숙사회의 지역균형은 안정적이고 지속적인 경제성장도 중요하지만 정책소외 공간을 줄이는 사람중심의 공간균형을 포함하는 포용적 성장전략이 필요

그림 4 | 지역균형 정책방향과 과제



주: 저자작성

6. 결론 및 향후과제

□ 주요연구 결과

- 수도권 인구 집중 현상은 지속되고 있지만 둔화추세에 있고, 지역간 인구분포는 지속적으로 불균등해지고 있어 권역내의 지역간 격차에 주목할 필요가 있음
- 질적 지표로 본 수도권의 집중 현상은 총량적 경제지표에 비해 수도권 집중정도가 심하다는 것을 알 수 있음
- 대도시로의 인구 집중과 비도시지역의 인구가 감소하는 도시의 양극화가 진행되고 있고 저출산·고령화 현상은 젊은 층의 대도시 이동을 유발하여 국토이용 공간의 양극화를 더욱 촉진시킬 것으로 전망
- 우리나라의 소득불균등 수준은 고도성장기 이래 지속적으로 악화되어 왔으나 최근 둔화추세이며, 분배의 형평성과 경제성장과의 관계는 최근 5년의 경우 분배형평성이 높은 지역일수록 경제성장률도 높은 것으로 나타났음
- 일관된 지역균형발전 정책목표의 설정과 관리가 필요하고 이를 위해 중장기적 지역균형발전 정책 목표를 상위계획에 명시하고, “(가칭)지역균형발전 모니터링 체계”를 구축할 필요
- 지속적 성장과 성숙사회로 나아가기 위해 지역발전의 내용도 양적 성장에서 지속 가능한 안정적 성장으로 지역균형발전 목표를 전환해야 함
- 자립적 지역균형발전을 위해서는 중앙정부 의존적 산업 및 자원정책을 줄이고 지역 고유의 잠재력이 있는 기업육성을 통한 지역경제 선순환 생태계가 조성되어야 하며, 특히 지역경제 선순환 생태계 조성시 지역금융의 역할이 중요함

□ 연구의 한계 및 향후 과제

- 광범위한 주제와 정책방향 제시라는 본 연구의 특성상 지역균형발전의 정의에 대한 보다 폭넓은 논의나 소득분배와 성장관계 분석 등에 보다 정치한 분석 등 구

체적이고 깊이 있는 후속연구가 필요

- 특히 지역균형발전에 대한 규범론적인 접근을 피하고 구체화하고자 하였으나 누구에게나 공감되는 것은 아니고 더욱이 경제적 측면에서의 균형만을 다루었다는 점에서 한계가 있음
- 향후과제로는 본 연구에서 제시된 정책방향을 뒷받침하기 위해 1) 지역균형발전 목표 및 로드맵 작성, 2) 질적 지역발전지표의 개발, 3)포용적 성장을 위한 국가적 최소기준(national minimum) 마련 등이 필요하며, 구체적인 연구와 기초조사 및 실증과정을 거쳐 제도화 되어야 할 것임

차례

CONTENTS

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	7
3. 관련이론 및 선행연구 고찰	9

제2장 저성장기 당면과제와 지역균형발전과의 관계

1. 지역균형발전의 개념과 저성장기의 의미	15
2. 저성장기 지역균형발전 정책 이슈	21

제3장 당면과제별 지역균형발전정책 이슈 분석

1. 저성장기 지역간 격차 현황 및 특성	35
2. 도시 양극화 동향과 저출산·고령화의 영향	55
3. 분배의 형평성과 지역경제 성장과의 관계	62

제4장 지역균형발전정책 방향과 과제

1. 저성장기 지역균형발전 정책 방향	75
2. 지역균형발전 정책목표의 설정 및 관리	86
3. 질적 지역균형발전 정책기반 마련	90
4. 자립적 지역균형발전 기반 마련	99

제5장 결 론

1. 주요 연구결과	105
2. 정책제언 및 연구의 한계	107

참고문헌	111
------------	-----

SUMMARY	117
---------------	-----

부 록	120
-----------	-----

표차례

LIST OF TABLES

<표 1-1> 연평균 GRDP 성장률의 상위 및 하위지역 비교	4
<표 1-2> 지역균형발전정책관련 주요 선행연구	11
<표 2-1> 고도성장기와 저성장기 정책 및 관련지표 비교	21
<표 2-2> 시기별 국가경제 연평균성장률	21
<표 2-3> GRDP 성장률 및 1인당 GRDP 비교(2010년 가격 기준)	23
<표 2-4> 연평균 GRDP 성장률의 상위 및 하위지역 비교	24
<표 2-5> 주요국의 고령화 속도	26
<표 2-6> 65세인구 비율(%)	26
<표 3-1> 지역간 격차 분석 기준	36
<표 3-2> 도시규모별 인구 지니계수 비교	43
<표 3-3> 16개 시·도 1인당 GRDP기준 지니계수 추이(1985~2015)	44
<표 3-4> 16개시도 1인당 민간소비 지출기준 지니계수 추이(1995~2015)	45
<표 3-5> 수도권 집중관련 지표 비교	46
<표 3-6> 2016년 의료의 질 평가결과	47
<표 3-7> 2014년 전국 문화예술 활동 건수(건)	48
<표 3-8> 매출액 100대기업 및 500대 기업-본사기준 분포(개소)	51
<표 3-9> 대중교통 최소서비스 수준 미달지역 선정기준	52
<표 3-10> 도시규모 구분	56
<표 3-11> 1990년 출생자의 권역별 인구변화 추이	59
<표 3-12> 통계청 장래인구추계시 권역별 인구순이동 전망)	60
<표 3-13> 지역별 소득 지니계수 추이	64
<표 3-14> 소득 5분위배율 추이	65
<표 3-15> 상대적 빈곤율 변화(% , 전국 중위소득 기준)	66
<표 3-16> 소득분배지표 비교	67
<표 4-1> 저성장기의 지역균형발전 정책의 패러다임의 변화	76
<표 4-2> 일본 「전총계획」에서 지역간 격차 관련 지표	81

<표 4-3> 역대 정부의 지역정책 현안 인식 및 지역정책 목표	87
<표 4-4> 질적 성장지수 산정을 위한 세부 측정지표	91
<표 4-5> 포용적성장 진단을 위한 다차원적 생활수준(MDLS): 차원, 지역 및 국가지표 ..	96
<표 4-6> OECD 지역웰빙 측정 프레임	97

그림차례

LIST OF FIGURES

<그림 1-1> 연구 흐름도	8
<그림 2-1> 경제성장률 추이	18
<그림 2-2> 우리나라와 OECD 경제성장률 전망 비교	19
<그림 2-3> 지역균형발전과 저성장, 저출산·고령화 및 양극화와의 관계	20
<그림 2-4> 2010~2015년 주요 OECD 회원국 합계출산율	25
<그림 2-5> 행정구역별 생산가능인구 비중 추이	27
<그림 2-6> 소득 불균등도 추이(도시 2인 이상 가구 기준)	28
<그림 2-7> OECD 국가간 임금 불균등도 변화 비교	29
<그림 2-8> 역대 국회별 격차해소 대상의 변화 추이	30
<그림 3-1> 수도권 인구비중 추이	40
<그림 3-2> 11개 시도 엔트로피 지수 변화 추이	41
<그림 3-3> 2014년 지역별분야별 예술활동지수 순위	49
<그림 3-4> 신규 채용공고 수의 지역별 분포	50
<그림 3-5> 대중교통최소서비스 미달지역 현황	53
<그림 3-6> 인구규모별 도시 수의 변화(2010년 행정구역 기준)	56
<그림 3-7> 도시유형별 누적인구의 변화(2010년 행정구역 기준)	57
<그림 3-8> 인구규모별 공간분포 변화(2010년 행정구역 기준)	58
<그림 3-9> 일본 총인구와 동경인구비중 추이	61
<그림 3-10> GRDP성장률과 분배의 형평성(2005~2010)	69
<그림 3-11> GRDP성장률과 분배형평성(2010~2015)	70
<그림 4-1> 권역별 이출 구성(2013년)	80
<그림 4-2> 질적 성장 측정지표 구성	82
<그림 4-3> 질적성장 지표와 타지표와의 관계(IMF)	83
<그림 4-4> 지역균형발전 모니터링체계(안)	89
<그림 4-5> 질적 성장지수(성장기반지수)와 1인당 GRDP(2015)의 관계	91
<그림 4-6> 질적 성장지수(사회적산출물)와 1인당 GRDP(2015)의 관계	92

<그림 4-7> 대중교통서비스 최소기준 선정방법	94
<그림 4-8> 포용적 성장을 위한 발전 프레임	96
<그림 5-1> 지역균형 정책 방향과 과제	107



CHAPTER 1

서론

- 1. 연구의 배경 및 목적 | 3
- 2. 연구 범위 및 방법 | 7
- 3. 관련이론 및 선행연구 고찰 | 9

서론

본 장에서는 본 연구의 배경 및 목적, 이를 위한 연구범위 및 방법 등을 제시하고, 아울러 본 연구의 핵심이 되는 지역균형발전의 개념과 저성장기의 의미 등을 소개 한다. 이와 함께 지역균형발전관련 이론 및 선행연구를 살펴보고 본 연구의 차별성을 제시 한다.

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

2000년 이후 우리사회의 최대 이슈는 ‘저성장’, ‘저출산·고령화의 급속한 진전’, ‘경제적 양극화의 확대’ 문제라고 할 수 있다. 우리나라 경제는 1970년대~1990년대 까지 연평균 성장률이 7%~10%에 이르렀으나 2000년대 들어 5% 이하로 떨어졌고, 최근 2011~2016년 기간중 3.4%에 머물고 있다. 그리고 통계청 인구전망(2016년)에 의하면 낮은 출산율(‘16년 1월 17일)과 고령화의 급속한 진전으로 2018년에 고령시대(14%), 2025년에는 고령화율이 20%를 상회하는 초고령사회에 진입할 것으로 전망하고 있으며, 이와 같은 진행속도는 세계적으로도 유례를 찾기 어려운 정도이다.

한편 소득분배의 양극화 정도를 나타내는 소득 5분위배율(도시 2인이상 가구 기준)은 1990년 3.9배에서 2000년 4.4배, 2016년 현재 6.3배에 이른다. ‘저성장’, ‘저출산·고령화의 급속한 진전’, ‘경제적 양극화의 확대’ 문제는 중장기적으로 잠재성장률을 낮추는 등 국민경제 성장에 지장을 초래할 뿐만 아니라 지역균형발전에도 많은 영향을 미치게 된다. 2000년 이후 고도성장 시기에 비해 지역간 성장률의 절대적 격차는 줄어들었

지만 상대적 격차는 오히려 확대되고 있고, 성장률이 상대적으로 빠르거나 늦은 지역이 대부분 비수도권 지역이라는 점에서 비수도권내 성장격차에 대해 주목할 필요가 있다.

표 1-1 | 연평균 GRDP 성장률의 상위 및 하위지역 비교

구 분	1985년~2000년1)	2000년~2015년
1)연평균성장률(상위 3개 지역)	8.7%(인천,경기,경북)	5.6%(경기,충북,충남)
2)연평균성장률(하위 3개 지역)	4.9%(대전,강원,전남)	2.7%(울산,전북,전남)
1) / 2)	1.78	2.08

주1) 광주 및 대전은 1990-2000년 기간 연평균성장률 적용('87년 직할시 승격으로 각각 전남 및 충남에서 분리)
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 GRDP(2010년 기준) 자료를 이용하여 계산

또한 고령화의 진전 속도는 도시지역과 비도시지역에 차별적으로 나타나고 있는데 도시지역에 비해 상대적으로 농촌지역에서 빠르게 진행되고 있고, 이러한 추세는 지속 될 것으로 전망되므로 이러한 추세가 누적되면 도시지역과 비도시 지역간의 격차는 보 다 확대될 것이다. 경제성장은 산업의 고도화가 더딘 지역이나 고령화의 영향을 많이 받는 지역일수록, 그리고 대도시에 비해 농촌지역일수록 상대적으로 성장의 속도가 둔 화될 가능성이 높으므로 이는 중장기적으로 도시지역과 비도시지역의 양극화가 심화될 수 있음을 의미한다.

이러한 여건변화에도 불구하고 지역균형발전정책은 수도권과 비수도권의 격차완화 라는 정책프레임은 크게 바뀌지 않은 채로 지속되고 있다. 1980년대 이후 수도권 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 지역분산을 위해 「수도권 정비계획법」 제정 등 지역 간 격차의 대상은 공간적으로 주로 수도권과 비수도권의 문제로 초점이 맞추어져 왔다.¹⁾ 2003년 참여정부에서는 보다 적극적인 차원의 수도권의 지역분산 및 균형발전을 위해 신행정수도 및 혁신도시 건설 등을 실시하였고, 2008년 이명박정부 이후 수도권의 글 로벌 경쟁력 강화를 위해 수도권 규제를 완화하였지만 비수도권은 광역경제권을 설정

1) 지역간 격차의 공간단위는 도시와 농촌, 대도시와 중소도시, 서울과 기타광역시도, 수도권과 비수도권 등 다양한 공간단 위로 구분할 수 있지만 1980년 이후 지역 간 격차의 대상은 수도권과 비수도권에 초점이 맞추어져 왔음

하여 지역균형발전 정책을 실시하는 등 수도권과 비수도권의 격차 완화의 정책기조는 큰 변화가 없었다고 할 수 있다.

이러한 노력에도 불구하고 수도권의 인구 및 경제력 집중이 해소되었다고 보기 어려운 것이 현실이며, 저성장, 저출산·고령화, 경제적 양극화와 같은 당면 문제를 감안할 때 이에 대응하는 지역균형발전 정책목표 및 전략을 새롭게 정리할 필요가 있다. 고도성장시기의 지역균형발전 정책목표가 수도권과 비수도권의 격차완화에 있었다면 저성장시대에도 여전히 수도권과 비수도권의 격차가 가장 문제인지 혹은 새로운 지역간 격차에 주목해야 하는지 등을 검토할 필요가 있다.

즉, 2000년대 이래 지역균형발전 전략의 근간은 ‘수도권의 집중 억제 및 지방분산과 내생적 지역발전²⁾’이라고 할 수 있고 이를 위해 많은 정책과 재원이 동원되었지만 수도권 집중문제도, 내생적 지역발전도 성과를 내었다고 보기 어려운 것이 사실이다. 따라서 수도권 집중문제는 여전히 지역균형발전 정책의 주요한 과제이기는 하지만 저성장, 저출산·고령화, 경제적 양극화 문제는 새롭게 직면하는 지역정책의 현안이므로 이에 대응하기 위해서는 기존의 지역균형발전 정책들을 그대로 유지하기에는 한계가 있으며, 새로운 여건변화에 대응하는 새로운 정책 방향의 모색이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

2) 연구 목적

본 연구의 목적은 저성장, 저출산·고령화, 경제적 양극화 문제 등 새로운 여건변화에 대응하는 새로운 지역정책 방향의 모색과 이를 뒷받침하기 위한 정책과제를 제시하는 데에 있다. 특히 기존 지역균형발전 정책에 대해 다음과 같은 문제의식을 토대로 새로운 지역정책 방향을 모색하고자 한다.

첫째, 기존의 지역균형발전정책의 목표인 수도권 인구분산, 성장 및 소득격차 완화

2) 내생적 지역발전은 성장이론에서의 내생적 성장과는 직접적인 관련은 없으며, 본 연구에서는 지역경제성장의 원천 및 성장의 과실이 주로 지역내에서 선순환되는 구조라는 의미로 사용하는 것으로서 연구자에 따라 자발적 발전, 자립적 발전 등의 용어로 대체하여 사용하는 경우도 있음

는 성과가 있었는가? 그리고 수도권과 비수도권의 격차에 관심이 집중되어 권역내 격차문제는 상대적으로 소홀히 다루어진 것이 아닌가? 이를 위해 다양한 공간단위로 구분한 지역간 격차를 살펴보고 어떠한 정책공간 단위에서의 지역간 격차가 문제인 것인지 등을 살펴보고자 한다.

둘째, 지역균형발전을 위한 지역간 격차 완화의 내용이 인구, 소득, 경제성장 등 총량적이고 양적인 격차보다 안정적 성장, 양질의 일자리, 삶의 질 등 질적 격차에 주목해야 하는 것은 아닌가? 우리나라 경제성장률이 낮아지기는 했지만 1인당 소득수준은 곧 3만 달러를 상회할 수준으로 높아졌고, 정치, 사회, 문화 등 경제외적인 부문의 발전도 함께 진행되고 있는 이른바 선진국형 성숙사회로 이행하는 시기이므로 과거의 인구 및 소득중심의 양적 발전지표로는 지역균형발전 목표로 삼기에는 한계가 있고, 이를 대체할 질적 발전지표로의 전환이 필요하다는 것이다.

셋째, 지역 격차의 완화가 개인의 소득격차 완화로 이어지는가? 만약 그렇지 않다면 균형정책의 대상을 지역공간뿐만 아니라 지역내 사람에게는도 주목해야 한다. 기존 지역간 격차의 대표지표인 1인당 소득수준은 해당지역의 평균적 소득수준을 나타내지만 해당지역내의 소득분배 정보는 포함되어 있지 않다. 그런데 소득분배가 불균등한 지역은 사회적 통합을 저해할 뿐만 아니라 지속적인 경제성장에도 도움이 되지 않는다는 OECD 등의 연구결과가 제시되고 있으며, 이의 대안으로 포용적 성장 전략이 대두되고 있다. 이는 지역균형발전을 위한 공간균형 전략에 있어서 지역내 개인³⁾에도 주목해야 함을 의미한다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 저성장·성숙사회의 지속가능한 지역균형발전 정책방향과 이를 뒷받침하기 위한 정책과제를 모색하고자 하였다. 다만 본 연구의 목적이나 연구기간의 제약에 고려할 때 세부적인 정책과제를 다루기보다는 저성장, 인구감소시대의 지역정책 패러다임의 전환과 관련하여 정책기조를 설정하기 위한 핵심이슈를 중심으로 논의하고자 한다.

3) 젠트리피케이션(gentrification), 세그리게이션(segregation), 기초공공서비스에 소외된 주민 밀집지역 등 도시 양극화를 나타내는 이러한 현상들도 지역균형발전 정책의 대상이 되어야 할 것임.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

(1) 시간 및 공간적 범위

기존 지역균형발전 정책은 특정기간을 한정하지 않고 1970년대 이래 최근까지의 지역균형발전 정책을 포함하지만 지역균형발전 정책에 관한 구체적인 사항에 대해서는 주로 2000년대 이후 참여정부 이후의 시기를 다룬다. 그리고 새로운 지역균형발전 정책의 모색 역시 특정 미래 시점을 목표로 하는 것은 아니고 향후 정책전환 방향을 제시하고자 하므로 특별히 시간적 제약을 두는 것은 아니지만 새로운 지역균형발전 정책을 뒷받침하는 정책과제는 비교적 중단기에 실천할 수 있는 과제를 중심으로 제시하였다.

그리고 본 연구의 공간적 범위는 특별한 지역에 한정하지 않으며, 다만 지역 간 격차 분석과 관련해서는 다양한 지역차원으로 구분하였다. 즉, 지역간 격차분석은 수도권과 비수도권, 16개 시·도, 일정 인구규모 중소도시, 사군지역 등 분석의 내용에 따라 다양한 공간단위의 지역 간 격차를 분석하였다.

(2) 내용적 범위

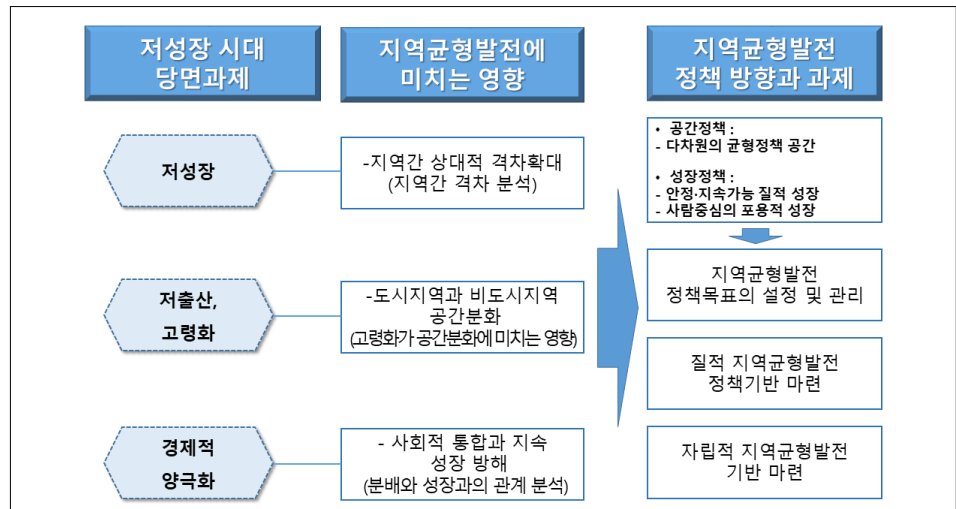
지역정책과 지역균형발전 정책이 엄밀하게 구분되는 것이 아니고 지역정책의 궁극적인 목적이 지역균형발전에 있다고도 볼 수 있어 엄밀하게 지역정책과 구분되는 것은 아니다. 다만 지역정책 측면에서 이와 관련한 이슈는 매우 다양할 수 있기 때문에 본 연구에서는 지역균형발전정책을 지역간 격차완화라는 관점에서 보고 이와 관련한 정책에 한정하였다. 지역간 격차의 경우에도 격차의 대상인 지역의 공간단위가 다양하고, 격차의 내용도 정치, 경제, 문화 등 다양한 주제가 가능하지만 주로 경제적 관점에서의 지역간 격차를 위주로 한다.

2) 연구방법

본 연구의 구성은 우선 우리사회의 가장 큰 이슈인 저성장, 저출산·고령화, 양극화 문제를 저성장 시대 지역균형발전 정책의 당면과제로 설정하고, 다음으로 각각의 이슈가 지역균형발전 정책에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한다.

이러한 지역간 격차분석은 지니계수, 엔트로피지수, 변이계수(CV) 등 분석내용에 따라 적합한 격차분석 방법을 활용하고, 수도권집중도를 나타내는 100대기업 분석은 기업빅데이터(KED)를 활용하여 분석한다. 공간변화분석은 인구규모별 도시규모의 변화와 공간변화를 포함한다. 수도권양극화와 경제성장과의 관계 분석은 국토교통부 주거누리 통계데이터 주거실태조사(일반가구) 자료를 이용하여 지역소득의 형평성 분석(지니계수)을 토대로 GRDP 성장을 관계의 시계열 분석을 통하여 살펴본다. 마지막으로 실증분석을 토대로 저성장, 저출산·고령화, 양극화에 대응하는 새로운 지역균형발전 정책방향을 모색하고 마지막으로 이를 뒷받침하기 위한 주요 실천과제를 도출한다.

그림 1-1 | 연구 흐름도



주: 자체작성

3. 관련이론 및 선행연구 고찰

1) 지역발전정책 관련 이론 동향

지역정책의 이론적 패러다임은 여건의 변화 및 정책의 필요성에 따라 지속적으로 변화하고 있으며, 과거 고전적 성장모형을 바탕으로 한 단순한 성장이론에서 탈피하여 공간을 고려한 산업이론, 환경이론, 사회이론 등 다양한 이론들과 융합되고 있다(고병호, 2010). 1950~60년대 개발 초기단계에 추진한 총량적 경제성장 및 효율성 위주의 정책들은 고전적인 성장이론 패러다임(신고전파 일반균형이론, 경제발전단계론, 산업화이론, 경제기반이론, 성장거점이론 등)에 바탕을 둔다.

전통적 성장 패러다임이 성장의 확산보다는 불평등을 초래하자 1970년대는 기본수요의 충족을 기초로 한 불평등 해소를 위하여 형평성 위주의 배분적인 개발에 초점을 맞춘 재분배 접근방법이 추진된다. 1980년대에는 지역의 자원(기술, 문화, 산업 등)으로 형성되는 발전잠재력을 토대로 지역을 자생적으로 발전시키는 내생적 균형발전이론의 등장하였고, 1990년대에는 세계화의 도래와 함께 성장과 기술혁신의 융합을 통한 신지역주의 공간경제 패러다임이 형성되었다.

최근에는 환경, 소통, 삶의 질을 중시하는 시대상을 반영하여 환경이론(환경에 대한 인식 전환을 통해 삶의 질적 향상을 강조하는 이론으로 지속가능발전론, 생태도시이론, 도시재생이론 등이 있음) 및 사회이론(지역 내 다양한 주체의 참여, 목표 공유 및 협력, 인간의 다양한 역량 활용을 강조하는 이론으로 지역 거버넌스 및 네트워크 도시이론, 사회적자본이론, 지역마케팅이론 등) 다양한 이론적 측면에서 접근되고 있다.

2) 선행연구

지역균형발전 관련 연구는 대부분 지역간 격차 혹은 지역불균형의 원인, 정책효과 등을 다루고 있으며, 이를 좀 더 구체적으로 구분하면 다음과 같다. 우선, 지역격차 혹은 지역불균형에 관한 연구는 지역간 격차의 정도를 측정하거나, 지역불균형의 요인

분석 등에 관한 연구가 대부분이다. 둘째, 지역균형발전정책의 효과관련 실증분석 연구로 불균형발전 이론이 현실과 부합하는지 장기적으로 지역 간 격차가 사라지는지 검증하는 연구 등이 있다. 셋째, 지역불균형 혹은 수도권집중 문제의 원인 분석에 관한 연구와 이를 해결하기 위한 정책방안 관련 정책연구들로 구분할 수가 있다.

보다 구체적으로 지역격차에 관한 연구들은 지역간 소득격차의 추세와 결정원인들에 관한 연구(민경휘 2005, 허문구·안기돈 2008, 김영수·이상호 2010, 김종일 2010, 최두열·안시온 2014)들로, 주된 관심사항은 지역소득 지표를 기준으로 지역격차가 수렴되는지, 확대되는지, 그 원인들은 무엇인지에 대한 연구이다(김재훈 2017). 지역격차에 관한 또 다른 쟁점으로는 수도권-비수도권 격차에 대한 것으로, 김광호(2008)는 수도권과 비수도권의 격차는 심각한 수준이 아니며, 김종일(2010)은 1인당 GRDP 지표로 분석하면 지역격차의 확대는 광역대도시지역과 중화학공업 제조업이 입지한 인근 생산중심지역 간의 격차에 기인한다고 주장하였고, 박경(2011, 2016)과 정준호 외(2012)는 수도권은 소득을 흡인하고, 비수도권지역의 소득은 유출되어 수도권과 비수도권의 격차가 심화된다고 제기한 바 있다.

연구방법과 관련하여 지역격차를 연구한 기존 연구들은 비교적 측정이 가능한 지표들을 선정하여 활용하거나 복합적이고 다양한 격차지표체계를 개발하고 시간에 따른 격차 추이를 살펴보고 있다. 즉, 일반적으로는 지역격차를 측정하기 위해서는 소득 등의 경제적 지표를 사용하고 있으나 질적 수준 향상을 살펴보기 위한 교육, 문화, 환경, 보건 등 다양한 지표들이 지역의 경제력 격차, 균형발전 및 경쟁력 등의 격차를 파악하기 위해서 사용되어 왔다. 분석방법으로는 일반적으로 불평등도를 측정하기 위해서 십분위분배율(Deciles Distribution ratio), 타일지수(Theil index), 지니계수(Gini coefficient), 앳킨슨지수(Atkins index) 등이 사용되고 있으며, 양극화를 파악할 수 있는 w 지수(Forster and Wolfson measure)와 ER지수(Esteban-Ray measure), EGR 지수(Esteban-Gradin-Ray measure) 등이 있다.

본 연구에서는 지역간 격차분석을 주로 소득, 일자리 등 경제적 총량지표를 이용하여 다양한 지역단위에서의 격차를 추정하였고, 의료, 교육, 문화, 일자리기회, 대중교

통서비스 등 삶의 질을 나타내는 질적 지표의 격차는 광역시도 단위로 추정하였다. 이와 같이 본 연구는 다양한 지역단위를 포괄하여 지역간 격차를 분석하였다는 점과 삶의 질을 포함하는 질적 격차를 격차를 포함하였다는 점 등 지역간 격차에 관한 다양한 측면에서의 분석이라는 점이 특징적이라고 할 수 있다.

그리고 방법론측면에서는 지니계수 분해방법을 이용하여 다양한 지역공간단위를 동시에 분석하였고, 지역소득의 분배의 형평성 분석에 있어 기존연구에서는 대부분 통계청 ‘가계동향조사’ 자료를 사용하였으나 본 연구에서는 샘플 수 가 ‘가계동향조사’ 보다 많은 주거실태조사 자료를 이용하였다는 점에서 차이가 있다.

표 1-2 | 지역균형발전정책관련 주요 선행연구

	연구목적	연구방법	주요 연구내용
1	•과제명: 중앙정부 지역균형발전 정책에 대한 실증분석(중앙정부 R&D정책을 중심으로) •연구자(년도): 김명진(2014) •연구목적: 지역균형발전 정책의 적정성에 대한 실증분석	•국내외 문헌 검토 •기존자료 분석 •산업분류와 중앙정부 R&D 연계 •통계적 유의성 검증 및 세부비교	•지역정책과 지역균형발전 정책의 이슈 도출 •중앙정부 R&D투자현황분석 •정책투입 측면에 대한 정량분석
2	•과제명: 지역균형발전의 재구성-성찰과 대안모색 •연구자(년도): 강현수 외 (2013) •연구목적: 기존 지역균형발전정책의 평가와 개선과제를 제시	•국내외 문헌 검토 •지역간 경제적 격차분석 •역대정부의 지역균형발전정책 분석 •지역간 불균형 요인 분석	•총론: 우리나라 지역불균형 실태와 역대정부의 대응 •각론:균형발전을 위한 분야별 지역정책 방향(산업정책, 과학기술정책,지역개발 및 지역재생, 내발적 지역발전정책, 낙후지역정책 방향, 수도권과 비수도권의 상생등)
3	•과제명: 지역차원균형발전정책의 유효성에 관한 연구(경상남도의 경우) •연구자(년도): 최병호 외(2012) •연구목적: 지역차원의 균형발전정책과 관련한 문제파악 및 함의 모색	•국내외 문헌 검토 •기존 자료 분석 •재정지출과 지역경제 성과분석 •지역간 인구이동 결정요인 분석	•재정지출의 지역경제 성과에 미치는 효과분석 •인구이동 결정요인에 따른 인구분산 문제 검토 •지역의 균형발전정책 추진위한 함의제시
4	•과제명: 지역균형발전정책의 국제 위상과 구조에 관한 국제비교연구 •연구자(년도): 장재홍 외(2008) •연구목적: 주요국 간의 거시적 비교분석을 통한 지역균형발전정책의 방향제언	•국내외 문헌 검토 •외국의 사례분석	•지역균형발전정책의 국가별 위상/정량적/구조 비교분석 •투입규모/세출구조 결정요인 실증분석 •지역균형발전정책 방향제시

이외에도 강현수의(2013) 등과 같이 지역균형발전 정책의 문제점을 지적하고 이를 해결하기 위한 정책대안을 제시하는 연구, 기존 정부 지역균형발전 정책의 비교 혹은 평가 등에 대해서는 학계는 물론 국책연구기관, 지역연구소 등에서 많이 제시되었다.

3) 본 연구의 주안점

이상에서 살펴 본 바와 같이 지역균형발전 관련 연구는 이론적, 실증적 측면에서 매우 많은 연구가 이루어져 왔고, 본 연구도 앞에서 살펴본 연구유형의 범위를 벗어나기는 어려운 것이 사실이다. 다만, 기존의 지역균형발전 관련 연구는 대부분 고도성장기의 지역 간 불균형 문제를 다루는 반면 본 연구는 일찍이 경험해 보지 못한 저성장·저출산고령화·경제적 양극화 시대의 지역정책 방향에 관한 연구로서 당면하는 여건 변화에 대응하는 정책연구라는 점에서 차이가 있다.

물론 기존 연구와 같이 지역 간 격차의 측정, 지역발전 정책의 효과 분석, 불균형의 원인 등의 분석 내용을 포함한다는 점에서 기존 연구와 유사한 측면이 있지만 내용상 차이가 있다. 즉, 우리사회가 당면한 저성장, 저출산·고령화, 경제적 양극화 문제가 지역균형발전 정책에 미치는 영향에 관한 분석을 통하여 기존의 지역균형발전 정책 프레임으로는 한계가 있음을 밝히고 새로운 지역균형발전정책 방향의 전환이 필요함을 제시하고자 한다. 특히 저성장·성숙사회에서의 지역균형발전의 목표와 전략 등이 과거와는 어떻게 달라져야 하는 지에 초점을 두고 있다.

즉, 지역 간 격차의 공간대상 변화와 지역 간 격차의 다양한 측면 등을 고려할 때 주목해야할 지역발전정책의 정책공간을 밝히고자 하였다. 또한, 인구와 산업 등 양적 경제지표의 불균등 완화에 중점을 둔 기존 지역균형발전 정책이 지속적 성장과 성숙사회에 걸맞은 지역균형발전으로 어떻게 변화되어야 하는 지를 고민하였다. 따라서 본 연구는 기존 지역균형발전 정책에 대한 심도 있는 분석보다는 새로운 여건변화에 직면한 지역균형발전정책의 당면과제가 무엇인지를 모색하고 이에 대비한 정책방향을 제시하는 데에 중점을 두고 있다고 할 수 있다.



CHAPTER 2

저성장기 당면과제와 지역균형발전과의 관계

1. 지역균형발전의 개념과 저성장기의 의미 | 15

2. 저성장기 지역균형발전 정책 이슈 | 21

저성장기 당면과제와 균형발전과의 관계

본 장에서는 본 연구에서의 지역균형발전의 개념과 저성장기의 의미를 제시하고, 우리사회가 당면한 최대 이슈인 저성장, 저출산·고령화, 소득양극화 동향과 이러한 변화가 지역균형발전 정책과는 어떠한 관련성이 있는지를 설명하고자 한다. 이를 통해 기존 지역균형발전 정책의 변화가 필요함을 제시하였다.

1. 지역균형발전의 개념과 저성장기의 의미

1) 지역균형발전의 개념

‘지역균형발전’은 헌법 123조에 있는 국가의 의무로 규정되어 있지만¹⁾ 지역균형발전이 무엇인지에 관해서는 명확한 법적 규정이 없다. 다만 노무현 정부시기에 국가균형발전특별법 제정당시 ‘국가균형발전’에 대한 정의가 있었으나, 이명박 정부시기에 ‘균형’이 삭제되고 ‘지역발전’에 대한 정의로 대체되었고, 문재인 정부 들어서 다시 ‘지역발전’이 ‘국가균형발전’으로 개정하고자 추진 중에 있다.

특히 무엇이 ‘균형’인지에 대해서는 법적 규정도 없을 뿐만 아니라 사회적으로 일치된 합의나 공감대가 형성되어 있지 않아 다양한 주장이 제기되고 있고, 심지어 균형발전 무용론이 주장되기도 한다. 또한 균형의 개념은 정치가, 공무원, 학자, 주민 등 개인의 특성, 개개인이 속한 지역 등에 따라 그 내용과 정도가 다를 수 있고, 지역의 발전단계, 사회문화의 발전정도 등 시기에 따라서도 변화될 수도 있다.

1) 헌법 제123조 2항에는 “국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 되어 있지만 무엇이 지역간의 균형있는 발전인지는 개별법령에 명확히 규정되어 있지 않음

- ‘국가균형발전’ 정의(국가균형발전특별법 제2조, 2004.1.16.)²⁾
 - “국가균형발전”이라 함은 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고, 지속가능한 개발을 도모하여 국가경쟁력을 강화하는 것을 말한다.
- ‘지역발전’ 정의(국가균형발전특별법 제2조, 2009.4.22. 개정)
 - “지역발전”이란 자율과 창의를 기반으로 지역별 특성화 발전과 지역 간의 상호협력 증진을 통하여 지역경제를 활성화하고, 국민의 삶의 질을 향상함으로써 지역 경쟁력을 강화하는 것을 말한다.
- ‘국가균형발전’ 정의(국가균형발전특별법 제2조 개정(안), 2017.9.)³⁾
 - “국가균형발전”이라 함은 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고, 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다.

따라서 시간을 관통하여 변치 않는 ‘지역균형발전’의 개념을 정의하기도 어려울 뿐만 아니라 정의한다고 하여도 매우 추상적인 개념의 규범론적 정의에 그칠 가능성이 높다. 따라서 본 연구에서는 논의의 명확화를 위해 ‘지역균형발전’의 개념을 다음과 같은 관점에서 접근하였다.

우선 ‘지역’은 서로 동일하지 않고 서로 다른 특성을 지니고 있기 때문에 차별적인 정책이 필요하다는 점에서 지역정책과 국가정책이 구분되는 것이며, ‘지역균형정책’은 서로 다른 특성에 의해 발생하는 지역간 격차를 사후적으로 혹은 사전적으로 보완해주는 데에 목적이 있다. 그런데 지역간 발전 격차는 역사, 문화, 입지, 인구 등 다양한 지역적 특성차이에 의해 기인하는 것으로 동일하지 않은 것이 당연하다. 그러므로 지

2) 2009년 이명박정부 시기에 국가균형발전특별법 제2조의 개정으로 ‘국가균형발전’ 용어 대신 ‘지역발전’으로 대체되었음

3) 문재인 정부의 국가균형발전특별법 개정을 위한 공청회에 제시된 제2조의 개정(안)은 이명박 정부의 ‘지역발전’ 용어를 ‘국가균형발전’으로 다시 회귀하는 것임(지역발전위원회의 2017)

역간 발전의 차이를 어느 수준까지 용인될 수 있는 것인가 하는 것이 그 사회에서 요구되는 ‘균형의 정도’라고 할 수 있다.

이외에도 ‘균형의 정도’는 정치, 경제, 문화 및 사회발전 수준에 따라서도 끊임없이 변화되는 것이라고 할 수 있다. 이와 같이 균형의 개념은 여러 측면에서 다양하게 정의될 수 있고, 시기에 따라서도 변화하므로 매우 가변적이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 논의의 초점을 분명히 하고자 ‘균형’의 개념을 주로 경제적 측면과 삶의 질 측면에서의 ‘균형’에 한정하고자 한다.⁴⁾ 또한 경제적 측면과 삶의 질 측면의 ‘균형’의 정도는 서로 다를 수 있다.⁵⁾

결론적으로 본 연구에서 논의하는 ‘지역균형발전’의 개념은 ‘경제적 측면과 삶의 질 측면에서 서로 다른 지역적 특성에 의하여 기인되는 ‘지역간 격차’를 완화하고, 경제발전 및 삶의 질을 제고하는 것’으로 정의하였다. 따라서 지역균형발전정책의 주 연구대상은 저성장, 저출산·고령화, 양극화 시대의 ‘지역간 격차’ 현황을 살펴보고, 새로운 지역균형정책 방향은 어떻게 변화되어야 하는지 살펴보는 데에 있다.

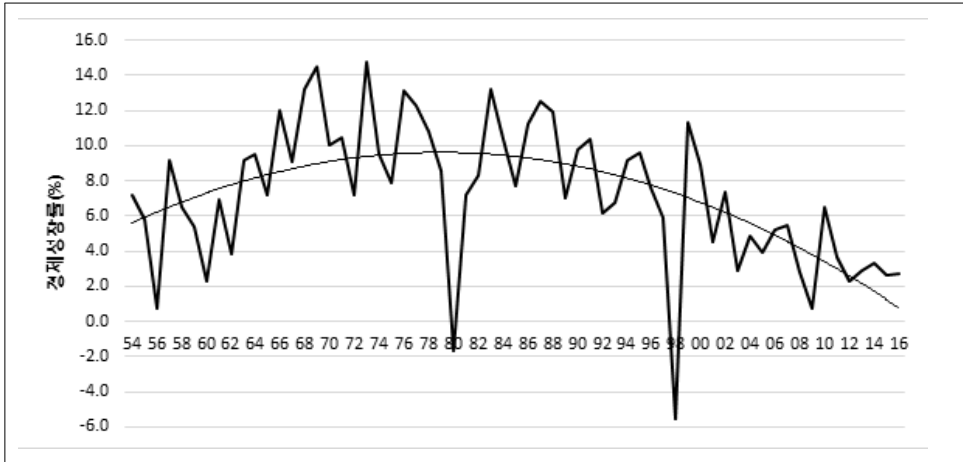
2) 저성장기의 의미

본 연구에서 저성장기는 과거 고도성장기의 상대적 개념으로 경제성장률 정도에 대한 절대적 기준에 의한 구분은 아니며, 오히려 최근 한국의 경제성장수준은 OECD 국가와 비교시에는 상대적으로 높은 경제성장률을 기록하고 있다. 우리나라 경제성장률은 1970년대 10.5%, 1980년대 8.8%, 1990년대 7.1%의 고도성장을 기록하였으며, 최근 10년(2005-2014) GDP 성장률은 연평균 3.7%로서 동기간 OECD 평균 1.5%보다 2배 이상 높고, 32개 OECD회원국 중에서도 6위로⁶⁾ 상대적으로 높은 성장률을 기록하고 있다.

4) 헌법에서 지역간의 균형있는 발전을 위하여 ‘지역경제’를 육성할 의무를 규정하고 있고, 국가균형발전특별법에서도 ‘지역발전’을 지역경제 활성화와 국민의 삶의 질 향상에 두고 있음

5) 예를 들어 경제적 측면에서 지역간 격차 완화는 일정 수준 이상을 넘기 어려울 수도 있으나, 삶의 질과 관련하여 응급의료서비스와 같은 특정 공공서비스의 경우 어느 지역에서나 유사한 수준의 서비스공급을 하는 것이 ‘균형’이라고 할 수 있고, 국가적 최소 수준(national minimum)의 경우 어느 지역에서나 동일한 수준을 의미하는 등 ‘균형’의 정도는 격차의 내용에 따라 달라질 수 있음

그림 2-1 | 경제성장률 추이



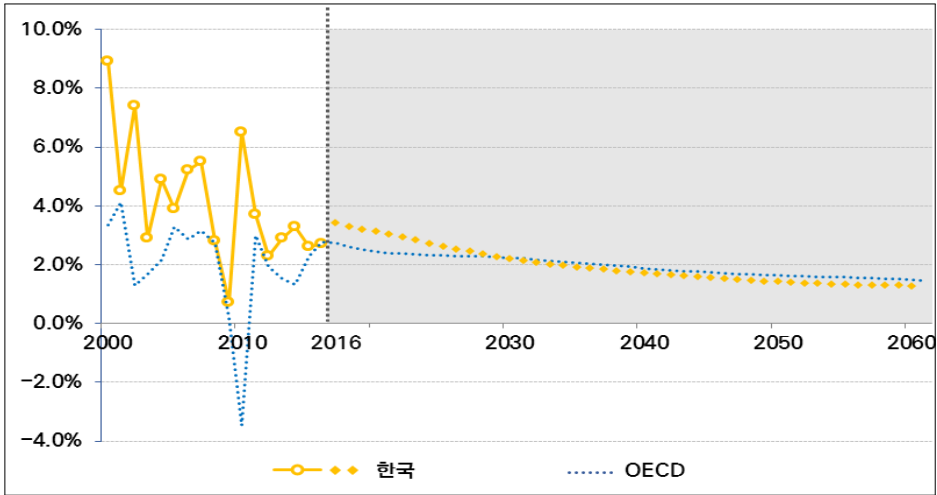
자료: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)

우리나라의 경제성장률은 2000년대 4.7%를 기록하여 5%이하로 떨어진 이후 2011년부터 2016년 현재 3.4%를 기록하고 있다. 물론 OECD 국가에 비해서 2000년 이전까지 훨씬 높은 경제성장률이 기록하였고, 2000년 이후 최근 까지도 OECD 국가의 평균경제성장률을 상회하고 있으며, 대략 2030년까지도 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다. 그러나 OECD(2017)의 GDP 전망에 의하면 2030년 중반 이후에는 우리나라의 경제성장률이 1%대로 떨어지고 OECD 국가의 평균 경제성장률보다 낮아 질 것으로 전망하고 있다. 이와 같이 우리나라의 경제성장률은 지속적으로 하락할 것으로 추정되어 저성장 기조는 고착화될 것으로 예상된다.

이와 같이 ‘저성장’의 개념은 상대적이며, ‘저성장’의 정도에 대한 학술적 개념이나 통용되는 수치가 있는 것도 아니므로 저성장의 수준은 물론 저성장기의 기점을 정하는 것도 더더욱 용이하지 않다.

6) 유철규. 2015.7.9. 저성장, 인구정체, 저성장시대의 한국경제와 지역경제 토론회 자료집(한국경제의 변곡). p.2 참조.

그림 2-2 | 우리나라와 OECD 경제성장률 전망 비교



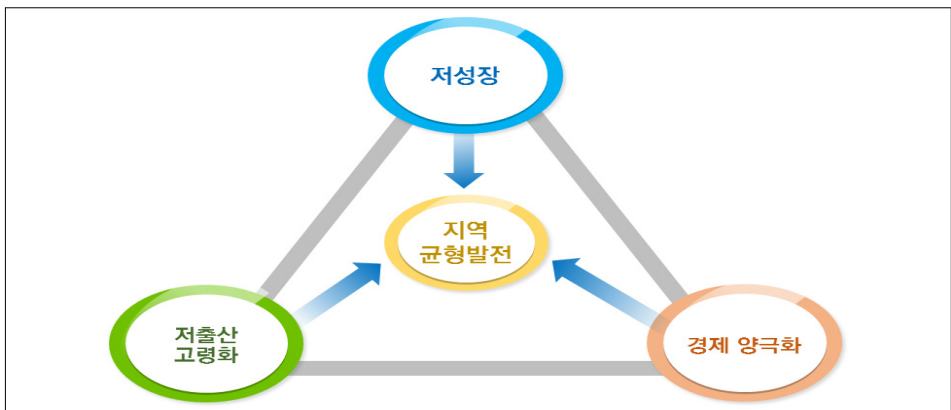
자료: OECD, 2017. GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en (2017년 11월 8일 접속) 자료를 이용하여 작성.

따라서 본 연구에서 저성장기는 명확히 특정시점을 경계로 삼기보다는 과거 높은 경제성장률을 기록한 1970~1990년대 고도성장기의 상대적 개념으로서 2000년대 이후 연평균성장률이 5% 이하로 떨어진 이후를 시작으로 향후 잠재성장률이 지속적으로 하락할 것으로 예상되는 미래시기를 포괄하는 개념으로 정의하였다.

그리고 경제적 측면에서 저성장과 함께 인구문제 그중에서도 저출산 고령화 문제는 우리사회가 당면한 가장 큰 이슈이고 저출산·고령화는 장기적으로 저성장의 원인이기도 하므로 본 연구에서 “저성장기”에는 저출산 고령화 문제도 포괄하고 있다. 65세 인구비율은 2000년 7.2%(고령화사회), 2018년 14.3%(고령사회), 2025년에는 20.1%로 초고령 사회에 이를 것으로 전망하고 있다(통계청, 2016. 12. 장래인구추계:2015~2065년). 이러한 저출산·고령화 추세는 세계적으로 유례를 찾을 수 없을 정도로 빠르게 진행되고 있다는 것이 문제이며, 중장기적으로 저출산·고령화의 진전은 생산가능 인구의 축소를 통해 잠재경제성장률을 낮추는 즉 저성장의 고착화를 유발하는 직접적인 원인이기도 하므로 두 가지 문제를 모두 포함할 필요가 있다.

또한 2000년 이후 저성장, 저출산·고령화와 함께 우리 사회의 중요한 이슈가 경제적 양극화 문제이다. 지역균형발전의 궁극적 목표는 개인이라는 점에서 공간의 균형문제에 공간내의 경제주체에도 주목할 필요가 있다는 점에서 경제적 양극화 문제는 지역 균형정책의 주요 주제가 되어야한다.

그림 2-3 | 지역균형발전과 저성장, 저출산·고령화 및 양극화와의 관계



주: 자체작성

결론적으로 본 연구에서 저성장기의 개념은 우리사회가 고도성장기에 비해 상대적으로 경제성장률이 둔화되었고, 고령화사회가 시작되었으며, 동시에 경제적 양극화 문제가 사회적으로 크게 대두된 시기인 2000년 이후 시기를 ‘저성장기’로 정의하였다.

저성장기에는 경제성장률의 둔화, 저출산·고령화 등 인구구조의 변화, 경제적 양극화 문제와 함께 국토정책 측면에서도 새로운 변화가 진행되고 있다. 고도성장기의 확장적 국토이용에서 도시재생, 산업단지 재생 등 기존 토지를 재활용하고, 컴팩트화하는 개발경향이 나타나고 있다. 이미 1990년 이후 인구가 감소하기 시작한 농촌지역에서는 고령화 문제, 폐·공가 등의 유허공간 문제가 본격화 되었고 이에 대한 대책이 시급한 실정이다.

표 2-1 | 고도성장기와 저성장기 정책 및 관련지표 비교

구 분	고도성장기(2000년대 이전)	저성장기(2000년대 이후)
경제성장률	- 8.8%(1970~2000 기간중 평균)	-3.4%(2011-2016년 평균) -잠재성장률 1%대(2035년이후)
인구 및 고령화	- 인구증가율 1.3% (1970~2000 기간중 평균) - 고령화율 5.9%(1995년)	-2032년 총인구감소 (2016년 생산가능인구 감소) -고령화율 12.8%(2015년) -> 35.6%(2045년)
소득 5분위배율 (도시2인가구 기준)	- 3.93(1990년)	- 6.27(2016년)
경제정책 특성	- 양적성장(물적 자본투자 중심) (생산 / 수출확대)	-안정적 성장 (생산성 향상 / 내수확대)
국토공간정책	- 확장적 국토이용 (도시외곽 산업단지, 신도시 개발등)	-거점-연계형 압축적 공간체계 구상 (도시재생, 산단재생 등)

자료: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), OECD (2017), GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en (2017년 11월 8일 접속) 자료를 이용하여 계산

2. 저성장기 지역균형발전 정책 이슈

1) 저성장과 지역균형발전

우리나라 경제는 1970년대~1990년대까지 연평균 성장률이 7~10%에 이르렀으나 2000년대 들어 5% 이하로 떨어졌고, 최근 2010~2016년 기간중 3.4%에 머물고 있다.

표 2-2 | 시기별 국가경제 연평균성장률

구 분	'70~'79	'80~'89	'90~'99	'00~'09	'10~'16
연평균성장률	10.5%	8.8%	7.1%	4.7%	3.4%

자료: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>) 자료를 이용하여 계산

지역별로는 GRDP 성장률의 특성을 고도성장시기와 비교해 보면 고도성장시기에 상대적으로 성장이 빨랐던 지역은 대부분 성장이 둔화되는 등 지역성장 속도가 역전되었

고, 성장률편차도 심해지고 있다. 우리나라의 지역간 생산소득의 격차는 일차적으로 국가와 기업의 산업입지전략으로 인해 야기 되었다는 정준호(2013)⁷⁾의 지적과 같이 대부분 대규모 조립산업이 위치했던 지역이 글로벌 경쟁력 하락과 함께 급격한 생산감소를 나타내고 있는 지역으로 성장이 크게 둔화되었다. 즉, 대규모 장치산업 및 조립가공 산업단지가 입지했던 경상남도, 인천, 전라남도 등의 1990~2000년 기간중 GRDP 성장률은 전국 평균(8.4%)을 상회한 8.7%~11.1%에 이르렀으나 2010~2015에는, 1.4%~2.4%로 전국평균 2.9%를 하회하고 있다. 지역간 성장률의 편차를 나타내는 변이계수(CV)도 1990~2000년 기간중 0.25에서 2010~2015년 기간에는 0.41로 확대되었다.

7) 정준호. 2013. 지역간 경제적 격차의 실상과 원인. 강현수외. 지역균형발전론의 재구성 p.62 참조

표 2-3 | GRDP 성장률 및 1인당 GRDP 비교(2010년 가격 기준)

구 분	GRDP 성장률		1인당 GRDP(백만원)	
	1990~1995년	2010~2015년	1995	2015
전 국	8.4%	2.9%	14.37	28.63
서울특별시	7.7%	2.4%	17.33	32.87
부산광역시	5.5%	2.6%	10.96	21.04
대구광역시	4.9%	3.3%	10.54	18.42
인천광역시	9.6%	2.4%	15.21	23.60
광주광역시	8.5%	2.7%	12.08	20.06
대전광역시	6.7%	2.3%	12.64	20.12
울산광역시1)		2.4%		60.52
경기도	10.3%	4.0%	13.56	26.01
강원도	4.7%	2.9%	14.10	23.29
충청북도	10.1%	4.9%	14.77	31.53
충청남도	9.6%	5.1%	15.02	46.10
전라북도	9.1%	1.8%	11.94	21.87
전라남도	8.7%	1.8%	17.76	36.39
경상북도	6.7%	1.9%	12.91	33.19
경상남도	11.1%	1.4%	16.32	28.09
제주특별자치도	8.9%	5.0%	13.01	23.02
변이계수(CV)	0.248	0.410	0.157	0.383

주1) 울산은 1997년 직할시 승격으로 경남에서 분리되어 1990~1995년 통계는 경남에 포함됨
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 GRDP(2010년 기준) 자료를 이용하여 계산

이러한 경향은 1인당 GRDP 수준의 경우도 마찬가지로 1995년 1인당 GRDP 변이계수(CV)는 0.16에서 2015년 0.38로 지역간 편차가 확대되었다. 그리고 1995년 1인당 상위지역과 하위지역의 편차가 상대적으로 크지 않았으나 2015년의 경우 울산 및 충남 지역의 1인당 GRDP는 대구 및 부산 지역등 하위지역의 2~3배에 이른다.

이와 같이 2000년 이후 고도성장 시기에 비해 지역간 경제성장률이 낮아졌지만 지역간 경제성장률의 격차는 확대되고 있고, 성장률이 상대적으로 빠르거나 늦은 지역이 경기를 제외하고 모두 비수도권 지역이라는 점에서 비수도권내 지역 격차에 대해 주목할 필요가 있음을 알 수 있다.

표 2-4 | 연평균 GRDP 성장률의 상위 및 하위지역 비교

구 분	1985년~2000년1)	2000년~2015년
1)연평균성장률(상위 3개 지역)	8.7%(인천,경기,경북)	5.6%(경기,충북,충남)
2)연평균성장률(하위 3개 지역)	4.9%(대전,강원,전남)	2.7%(울산,전북,전남)
1) / 2)	1.78	2.08

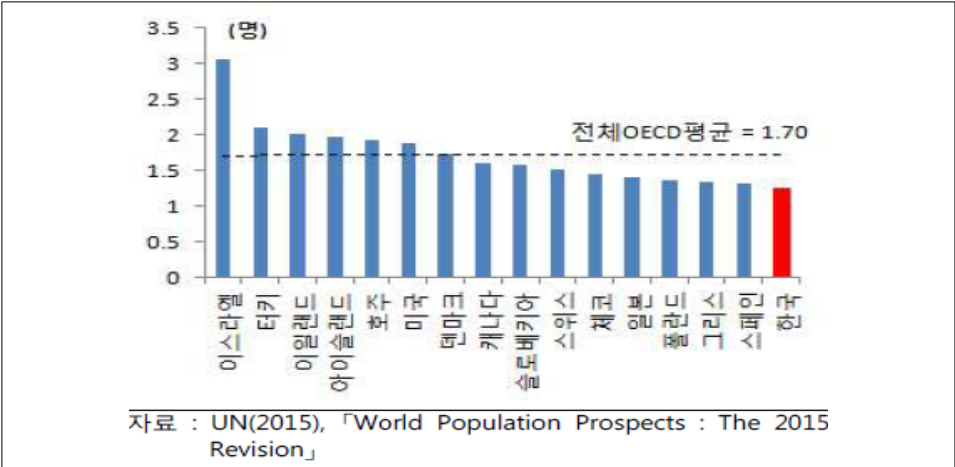
주1) 광주 및 대전은 1990-2000년 기간 연평균성장률 적용('87년 직할시 승격으로 각각 전남 및 충남에서 분리)
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 GRDP(2010년 기준) 자료를 이용하여 계산

저성장 시기에는 발전지역과 저발전지역의 성장률의 절대적 격차는 감소했지만 상대적인 성장률 격차는 고도성장 시기보다 더욱 커졌다는 점에서 지역균형발전정책 전략의 전환이 필요하다. 예를 들어 고도성장시기에는 비수도권의 경제성장을 촉진하는 것이 지역균형발전 정책의 중요한 목표였다면 조선산업 지역과 같이 기존 성장지역에서 대외적인 충격을 받은 지역, 지속적 쇠퇴지역의 경우에는 맞춤형 정책지원을 통한 ‘지속적이고 안정적인 성장’이 균형발전 정책의 목표가 되어야 한다는 것이다. 지역간 성장격차는 비수도권내 지역간 격차가 크다는 점에서 그동안 수도권 집중문제만을 중시한 전략에서 비수도권내 지역간 격차 등 다양한 차원의 지역격차 문제에도 관심을 가져야 한다는 것이다.

2) 저출산·고령화와 지역균형발전

우리나라 합계출산율은 2016년 현재 1.17명으로 세계적으로 낮은 수준이며, 이로 인해 통계청 장래인구추계에 의하면 2030년대에는 전체 인구가 감소하기 시작할 전망이다. 즉 2031년 우리나라 총인구는 5,296만명으로 정점을 이룬 후에 이후 지속적으로 감소하여 2045년에는 5,105만명에 이를 것으로 전망하였는 바 이는 2015년 인구 5,102만명(연간인구기준) 수준으로 줄어든다는 것을 의미한다.

그림 2-4 | 2010~2015년 주요 OECD 회원국 합계출산율



자료: KDB산업은행, 2016.10.24. 저출산·고령화의 경제적 영향 및 대응방향. p.4에서 재인용

우리나라의 고령인구 비중은 2000년 고령화시대 진입 이후 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르게 진행되고 있다. 고령화사회(고령화율 7%)에서 고령사회(고령화율 14%)로 진입하는데 18년이 소요되어 영국이나 독일의 약 40년에 비해 2배 이상 빠르고, 고령사회에서 초고령사회(고령화율 20%)로 전환하는 데에는 불과 8년 이내에⁸⁾ 도달할 것으로 전망되는 등 향후에도 세계적으로 가장 빠른 속도로 고령화가

8) 통계청(2016) 장래인구전망에 의하면 2025년에 고령화율이 20.0%에 이를 것으로 전망되어 7년 후에 초고령 사회에 진입할 것으로 전망됨

진행될 것으로 보인다. 이로 인해 미국과 비교하면 고령사회에 도달한 것은 미국은 2014년이고, 한국은 2018년에 도달할 것으로 전망되어 미국보다 4년 늦게 고령사회에 진입하지만, 초고령사회는 한국이 미국보다 4년 빨리 진입할 것으로 전망되는 등 고령화 수준이 역전하게 된다.

표 2-5 | 주요국의 고령화 속도

국가	진입년도			소요시간(년)	
	고령화사회 (7%)	고령사회 (14%)	초고령사회 (20%)	7% → 14%	14% → 20%
프랑스	1864	1979	2019	225	40
미 국	1942	2014	2030	72	16
영 국	1929	1976	2020	47	44
독 일	1932	1972	2010	40	38
일 본	1970	1994	2006	24	12
한 국	2000	2018	2026	18	8

주: %는 고령인구 비율
 자료: 윤성훈 외(2011), “저출산·고령화와 금융의 역할”, 보험연구원
 자료: KDB산업은행(2016.10.24.) p.6에서 재인용

고령화율은 도시지역과 비도시지역과 큰 차이를 나타내고 있으며, 이는 중장기적으로 도시지역과 비도시지역의 불균형을 초래하는 가장 큰 원인이 될 것이다. 특히 젊은 층의 비도시지역에서 도시지역으로의 인구이동은 비도시지역의 고령인구 비중을 높이는 역할을 하고 있다.

표 2-6 | 65세인구 비율(%)

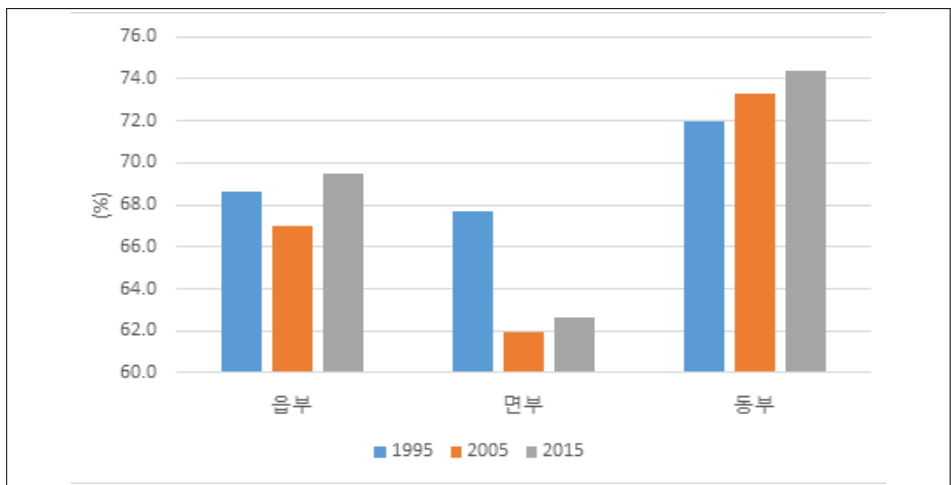
구 분		1985년	2005년	2015년
비도시 지역	읍 부	8.1	11.8	14.8
	면 부	13.9	24.2	28.0
도시지역	동 부	4.3	7.2	11.4

주1) 광주 및 대전은 1990-2000년 기간 연평균성장률 적용('87년 직할시 승격으로 각각 전남 및 충남에서 분리)
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 센서스인구 자료를 이용하여 계산

비도시지역인 면부는 2000년 초반에 이미 초고령사회에 진입하였고, 통계청 장래인구 전망에 의하면 2045년에 전라남도의 경우 65세이상 인구비중이 45%를 넘을 것으로 전망된다.

저출산·고령화에 의한 인구구조변화와 인구감소 문제는 생산가능인구의 감소를 초래하여 결과적으로 도시지역과 비도시지역간의 지역 불균형을 심화시킬 것이다. 특히, 생산가능인구의 감소는 경제성장률 하락의 원인이 되며, 생산가능인구의 감소는 농촌 지역에서 특히 두드러진다. 비도시지역에 2000년 센서스 조사에 비해 2015년 생산가능인구 비중이 다소 증가한 것으로 나타났으나 절대규모에서는 지속적으로 감소하고 있다. 즉, 생산가능인구(15~64세인구)는 1995년 412만명, 2005년 296만명, 2015년 285만명으로 지속적으로 감소하고 있다.

그림 2-5 | 행정구역별 생산가능인구 비중 추이



자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 센서스인구 자료를 이용하여 계산

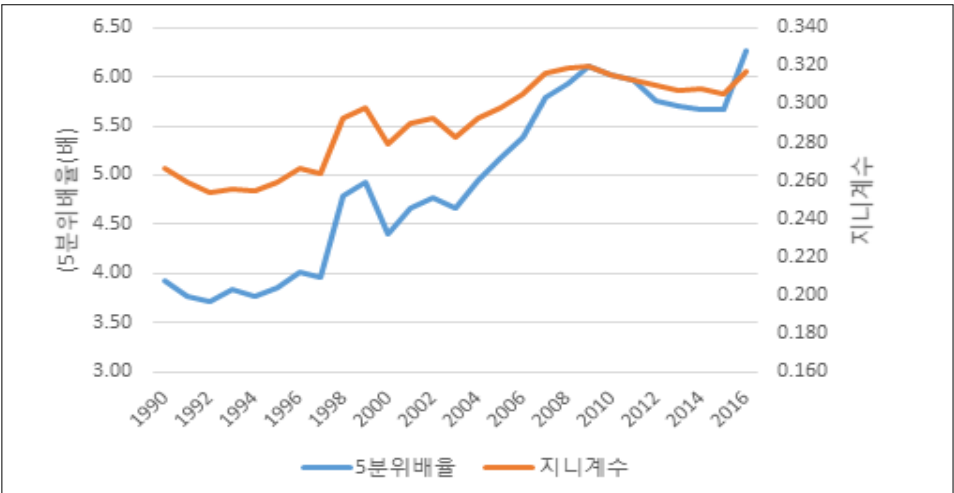
저출산·고령화의 영향은 비도시지역의 유희공간을 발생시키고, 도시지역에는 경제활동 공간의 축소로 기존 확장적 토지이용패턴에 변화가 불가피할 전망이다. 비도시지역의 빈집, 휴경지등의 확대에 따른 지역내 유희공간의 처리 문제가 주요 이슈가 될

것이다. 도시지역의 경우에도 기존 중심지의 쇠퇴문제와 결부하여 저성장, 고령화의 진전으로 경제활동 공간의 확장 둔화 추세는 외연적 도시팽창이 멈추고 도시내부 토지 수요가 증대되는 등 신규 개발용지 수요의 둔화와 기개발지의 재활용 수요를 증대시킬 것이다.

3) 경제적 양극화와 지역균형발전

소득불균등 정도는 2010년 이전까지 급격히 악화되다가 최근 개선되었으나 다시 상승세로 전환되었고 소득 양극화 정도 역시 마찬가지로 추세를 보이고 있다. 즉, 소득 불균등도를 나타내는 지니계수 및 소득 양극화 정도를 나타내는 소득 5분위 배율 모두 IMF 외환위기 직후 및 2000년 초반까지 급격히 상승하다가 2010년대 이후 감소로 전환되었지만 최근 다시 상승하고 있다.

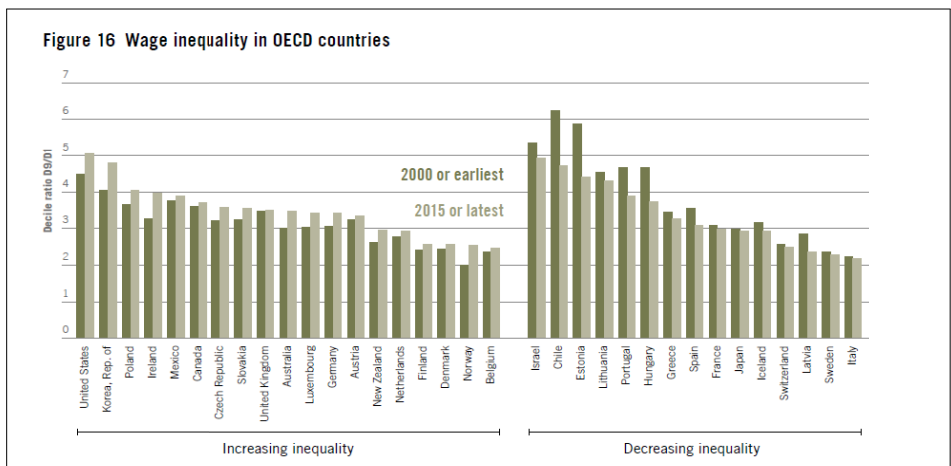
그림 2-6 | 소득 불균등도 추이(도시 2인 이상 가구 기준)



자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 소득분배지표 자료(2017년 8월 17일 다운)를 이용하여 계산

한편 2000년~2015년 기간중 임금의 불균등 분배 정도를 OECD 국가들과 비교한 결과 OECD 국가중 2000년~2015년 기간중 임금의 불균등 분배 정도가 개선된 국가가 15개 국가이고 악화된 국가는 19개 국가이며 악화된 국가중에서는 우리나라가 미국 다음으로 임금불균등의 악화 정도가 높은 것으로 나타났다.⁹⁾

그림 2-7 | OECD 국가간 임금 불균등도 변화 비교

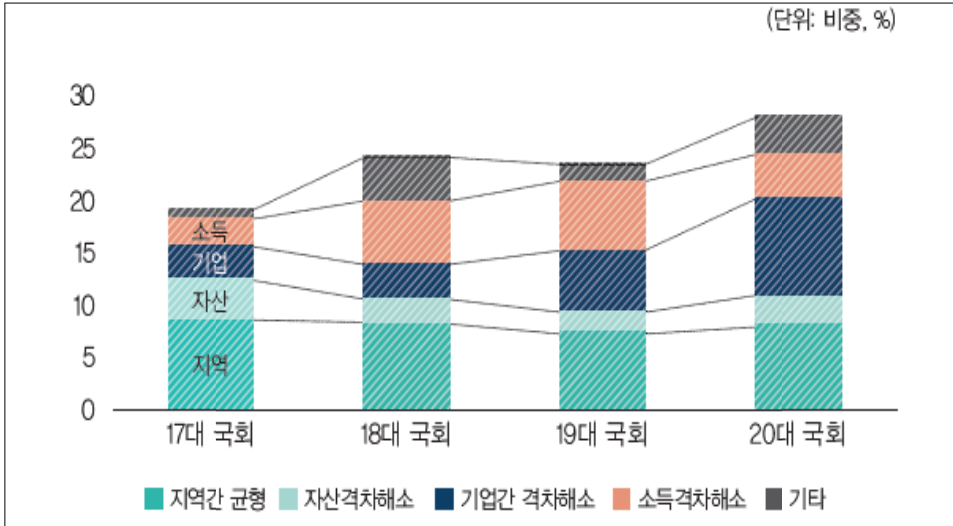


자료: ILO. 2016. Global Wage Report 2016/17 Wage inequality in the workplace. p.22

우리사회에서 격차문제에 대한 관심은 국회 입법활동에서도 알 수 있는데 최근 조사에 의하면 지역간 격차문제보다 경제주체간 격차에 보다 관심을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있다. 17대국회에는 격차해소 대상이 ‘지역간 균형’ 법안이 가장 높은 비중을 차지하고 자산격차해소, 기업간 격차 해소, 소득격차 해소 등의 법안은 상대적으로 낮은 비중을 차지하였다. 그런데 20대 국회에서는 ‘기업간 격차해소’ 법안 비중이 ‘지역간 균형’ 법안 보다 비중이 높아지는 등 상대적으로 ‘지역간 균형’ 관련 법안보다는 개별기업 혹은 개인 간의 격차관련 법안의 비중이 크게 높아졌다.

9) 임금불균등 정도가 개선된 국가중에 2000년대초에는 여러 나라가 있었으나 2015년 현재 우리나라보다 임금 불균등 수준이 높은 나라는 이스라엘 정도임.

그림 2-8 | 역대 국회별 격차해소 대상의 변화 추이



자료: 국회예산정책처. 2017.6. 트렌드 세법-과거 20년간 세법개정안의 궤적을 담다. p.39.

그런데 경제적 양극화 문제는 개인이나 기업의 문제가 아니라 사회통합을 저해하는 것은 물론 지속적 성장에도 방해가 된다는 주장이 확산되고 있다. 우리나라 소득불균형 정도는 지니계수 기준으로 0.314이며, OECD 국가들 중 중간단계¹⁰⁾이며, 2015년 현재 1인당 지역내총생산의 지니계수는 0.16으로 계층 간 소득격차가 지역 간 경제력 격차보다 훨씬 불균등하다.¹¹⁾ 이는 지역간 격차와 동시에 지역 내부에서 소득차이에 따라 발생할 것으로 예상되는 지역 내 불균등 문제에 인식 및 대처가 필요함을 시사한다.

OECD(2014a)¹²⁾ 실증분석 결과에 의하면 경제성장(economic growth) 과 소득불균등분배(income inequality)는 음의 관계가 있는 것으로 분석되었고, 이는 소득분배

10) 이정훈.2014.4. 우리나라의 소득불균형 수준 변화와 시사점. 이슈브리프. 주간 금융경제동향. 우리금융경영연구소. pp.8~9.

11) 엄밀하게는 소득지니계수와 1인당 지역내총생산 지니계수는 관측치가 다르므로 절대비교에는 한계가 있지만 대체적으로 동일한 변수인 경우 관측치가 많을수록 지니계수가 낮아지는데 이 경우에는 반대로 나타났으므로 지역간 평균소득격차보다 개인간 소득격차가 크다고 할 수 있음.

12) Royuela, V., P. Veneri and R. Ramos. 2014. Income Inequality, Urban Size and Economic Growth in OECD Regions. OECD Regional Development Working Papers 2014/10. OECD Publishing. p.2.

가 불균등할수록 장기적으로 경제성장에 장애가 된다는 것을 의미하는 것으로 이러한 경향은 작은 도시에 비하여 대도시에서 보다 크게 나타났다고 한다. World Bank(2014. 7)¹³⁾에서도 소득 불평등은 성장에 방해가 된다는 연구결과가 있으나 저소득계층에서는 높은 소득불평등으로 인해 성장을 감소시키지만 고소득층의 경우에는 반대로 나타나 소득수준에 따라 다른 결과를 보인다.

지역균형발전의 궁극적 목표는 개인이라는 점에서 공간의 균형문제에 공간내의 경제주체에도 주목할 필요가 있다. 경제적 측면에서의 지역간 격차의 대표적 지표인 1인당 소득지표(1인당 GRDP, 지출소득 등)는 평균개념으로 지역간 평균소득 격차가 완화되어도 지역내 개인의 소득격차는 심화될 수도 있다. 또한 1인당 소득지표가 높은 발전지역에서 저발전지역으로 소득을 이전하는 정책은 발전지역 저소득자의 주머니에서 저발전지역 고소득자의 주머니로 소득을 이전하는 문제를 발생시킬 수도 있다.¹⁴⁾ 이와 관련하여 지역발전의 타겟을 지역의 보통시민에 두어야 한다는 주장¹⁵⁾도 있다.

즉, 기존의 지역균형발전 잣대는 인구규모, 1인당 GRDP 등 행정구역단위의 산술적 평균 혹은 총량지표들로 지역내 개인 간의 차이를 전혀 고려하지 않고 있다. 균형발전의 잣대가 특정공간 주민들의 평균소득이 아니라 소득의 불균등 분포, 상대적인 저소득 계층의 비율 등 지역주민 소득의 분배구조의 건전성이 균형발전의 잣대가 될 수도 있을 것이다.

지역균형발전에 있어 공간의 격차 보다 공간에 속해 있는 개인의 격차가 보다 심각하고 이를 해소할 수 있는 공간정책 측면에서의 과제를 발굴하는 것이 필요하다. 기업

13) World Bank. 2014. Inequality Is Bad for Growth of the Poor.(But Not for That of the Rich). Policy Research Working Paper 6963. p.2

14) 예를 들어 지역발전특별회계의 세입종의 하나인 주세는 일반세입자로부터 징수되며, 주로 비수도권지역개발사업에 사용되므로 비수도권 지역개발사업으로 인한 편익에는 일부이지만 수도권 저소득층 납세자의 세금에 의한 것도 포함되어 있음.

15) 홍철.2011. 지방보통시민이 행복한 나라. 대구경북연구원. pp.9~11. 참조.

“ 천문학적인 국민세금으로 지방을 발전시키겠다면서 수많은 지방정책을 내놓고 있지만 도대체 누구를 위한, 또 무엇을 위한 정책인지 목표가 분명치 않다....(중략). 지방보통시민의 행복이 지방발전의 지름길이고, 선진국 진입의 원동력을 명심해 주기를 바란다”(홍철 전 대구경북연구원장)

및 개인의 경제적 양극화는 국가 전체의 성장에도 부정적인 효과를 가진다는 OECD, 세계은행의 연구결과 등을 고려할 때 개인의 소득 불균형이 그 지역의 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지 살펴 볼 필요가 있다. 지역균형발전 정책이 행정구역 단위의 평균적인 소득의 격차 완화만이 아니라 예를 들어 어느 공간에서나 일정한 삶의 질이 보장되는 공공서비스 등이 제공될 수 있도록 하는 공간적 균형도 균형발전 정책의 주요목표가 될 수 있어야 한다.

3

CHAPTER

당면과제별 지역균형발전정책 이슈 분석

1. 저성장기 지역간 격차 현황 및 특성 | 35
2. 도시 양극화 동향과 저출산·고령화의 영향 | 55
3. 분배의 형평성과 지역경제 성장과의 관계 | 62

당면과제별 지역균형발전정책 이슈 분석

본 장에서는 앞장에서 제시된 저성장기 지역균형발전 정책의 당면과제인 저성장, 저출산·고령화, 경제적 양극화와 관련된 지역균형발전 정책 이슈에 대해 심층분석을 한다. 즉, 다양한 차원에서의 지역간 격차분석, 인구규모에 따른 도시공간 분화추이 분석, 분배의 형평성과 지역 경제성장과의 관계 분석 등을 통해 지역균형발전 정책적 시사점을 도출한다.

1. 저성장기 지역간 격차 현황 및 특성

1) 지역간 격차분석의 전제

(1) 지역간 격차의 공간단위

지역간 균형발전정책의 대상인 지역의 공간단위는 국토기본법에 규정되어 있지만 지금까지 수도권과 비수도권의 격차완화에 주로 초점이 맞추어져 왔다고 할 수 있다. 그렇지만 국토기본법 제2조(국토의 균형 있는 발전) 2항에 “국가와 지방자치단체는 수도권과 비수도권(非首都圈), 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시 간의 균형 있는 발전을 이룩하고, 생활 여건이 현저히 뒤떨어진 지역이 발전할 수 있는 기반을 구축하여야 한다”라고 규정하고 있어 균형발전의 대상 즉 공간단위가 수도권과 비수도권에 한정하고 있지 않음을 알 수 있다.

그러나 국토기본법 제2조 2항에 제시된 균형발전대상의 공간단위를 기준으로 구체적인 정책목표 혹은 지표 등을 구축하여 체계적인 균형발전정책을 실시하고 있지 않은 것이 사실이다. 그렇다면 이러한 법적 규정에도 불구하고 저성장시대 지역간 격차는

여전히 수도권과 비수도권만의 격차완화에만 초점을 맞추어야 하는지 다시 한번 검토해 볼 필요가 있다. 즉, 지역간 격차는 비교대상인 지역의 범위에 따라 국토기본법에 제시된 수도권과 비수도권, 도시와 농산어촌, 대도시와 중소도시외에도 17개 시도 및 하위 행정구역단위 등 다양하지만 아직 까지 우리 사회의 관심은 수도권과 비수도권의 격차에만 관심을 가지고 있어 다양한 측면의 지역간 격차 현황도 살펴볼 필요가 있다. 특히 본 연구에서는 수도권과 비수도권과의 비교는 물론 수도권과 비수도권역내의 비교, 시군간의 비교 등 다양한 측면에서의 지역간 격차현황을 분석하고자 하였다.

(2) 지역간 격차의 내용

지역간 격차의 대상과 관련한 쟁점에는 격차의 비교대상이 되는 격차의 공간단위의 예도 비교대상이 되는 격차의 내용도 중요한 쟁점이 되고 경우에 따라서는 공간단위와도 관련이 있다. 지역간 격차의 내용은 정치, 경제, 문화 등 다양한 관점이 있을 수 있지만 본 연구에서는 경제적 관점에서 대표적인 지표들을 이용하여 분석하고자 한다.

경제적 측면의 대표적 지표는 인구, 소득, 고용이라고 할 수 있으며, 소득은 생산적 측면에서의 소득(GRDP)과 분배소득 측면에서의 소득(지출소득) 으로 구분한다. 다만 공간단위별로는 가용자료의 한계를 고려하여 인구, 소득, 고용자료 중 구득가능성 및 시계열적 비교 가능성을 고려하여 분석하였다.

표 3-1 | 지역간 격차 분석 기준

공간 범위	분석지표	경제지표(총량)			질적 지표
		인구	생산소득	지출소득	
수도권과 비수도권 (권역간 비교)	- 인구집중도	- GRDP	- 민간소비	- 의료, 교육, 문화의 질 - 신규일자리, 100대기업 - 대중교통서비스 등	
광역시도	- 인구분포				
중소도시					
군지역					
		- 제외	- 제외	- 제외	

주1) 모든 공간범위별로 대표적 지표를 비교하는 것은 아니며, 자료의 가용성에 따라 비교지표는 달라짐

(3) 지역간 격차 분석 방법

본 연구에서는 다양한 공간 범위를 이용하여 지역 불균형을 분석하기 위해 불균형도를 지역간 및 지역내로 구분하여 산출할 수 있는 Dagum(1997)의 지니계수 분해방법을 적용하였다. 본 방법은 Messard et al. (2003)과 Nembua(2006)가 지적하였듯이 해당 방법이 다른 방법들에 비해 집단간 불균형도를 보다 정확히 산출할 수 있기 때문이다(우영진 외, 2008). 또한 본 방법은 국내 연구에서 부동산 자산, 농촌 시설물, 지방재정, 사회 지표 등의 지역간 불균형 분석에 다양하게 적용되어 왔다(김준형, 최명섭, 2011; 박미정 외, 2014; 성현곤, 김혜자, 2006; 우영진 외, 2008).

기존 연구를 바탕으로 분석 대상 지표를 R 이라고 할 때 전체 지니계수(G)는 다음의 수식 (1)과 같이 표현할 수 있다. 수식 (1)에서 여기서 G 는 지니계수, $\bar{R}$ 은 분석 지표의 전국평균, i 와 r 은 개별 인구, n 은 총인구규모(분석대상의 수)를 의미한다.

$$G = \frac{1}{2n^2\bar{R}} \sum_{i=1}^n \sum_{r=1}^n |R_i - R_r| \quad (1)$$

다음으로 지니계수(G)에 본 연구의 주안점인 지역을 고려할 경우, 수식 (1)은 수식 (2)와 같이 변형이 가능하다(김준형, 최명섭, 2011). 수식 (2)에서 j 와 h 는 지역, k 는 지역의 수, n_j 는 j 지역의 인구수(분석대상수), n_h 는 h 지역의 인구수(분석대상수)를 의미한다.

$$G = \frac{1}{2n^2\bar{R}} \sum_{j=1}^k \sum_{h=1}^k \sum_{i=1}^{n_j} \sum_{r=1}^{n_h} |R_{ji} - R_{hr}| \quad (2)$$

이를 지역내와 지역간으로 구분하여 다시 표현하면, 전체 지니계수(G)는 지역내 지니계수(G_w)와 지역간 지니계수(G_b)의 합계로 표기할 수 있으며(수식 (3) 참조), 구체적으로 지역내 지니계수와 지역간 지니계수는 수식 (4) 및 수식 (5)와 같다(김준형,

최명섭, 2011). 수식 (3)에서 G_{jj} 는 j 지역내 지니계수, G_{jh} 는 j 지역과 h 지역간 지니계수, $\overline{R}_j$ 및 $\overline{R}_h$ 는 j 지역 및 h 지역 분석지표의 평균이며, G_{jh} 와 G_{hj} 는 같은 개념이다.

$$G = G_w + G_b = \sum_j^k G_{jj} + \sum_j^k \sum_h^k G_{jh} \quad (3)$$

$$G_{jj} = \frac{1}{2n^2 \overline{R}} \sum_{i=1}^{n_j} \sum_{r=1}^{n_h} |R_{ji} - R_{hr}| \quad (4)$$

$$G_{jh} = \frac{1}{n_j n_h (\overline{R}_j + \overline{R}_h)} \sum_{i=1}^{n_j} \sum_{r=1}^{n_h} |R_{ji} - R_{hr}| \quad (5)$$

다만 위의 수식(5)에서 표현되었듯이 집단 간 지니계수는 두 지역 분석 지표의 평균 값($\overline{R}_j$, $\overline{R}_h$)에 영향을 받는 구조이다. 즉, 지니계수를 집단내와 집단간으로 구분할 경우, 분석지표의 평균의 개념뿐만 아니라 각 지역의 차이를 반영하게 된다. 이는 엔트로피법칙을 이용한 다른 불균등도 측정지수들과는 달리 대인적 관계를 이용하여 집단 간의 분포의 상이성을 해결한다는 점에서 방법론적 우수성이 있다(박미정 외, 2014)

따라서 최종적으로 지니계수는 수식(4)와 수식(5)를 기준으로 j 의 하위집단의 상대적 비중($p_j = n_j/n$)과 측정지표의 점유비중($s_j = n_j \overline{R}_j / n \overline{R}$)을 이용하여 다음의 수식(6)과 같이 표현할 수 있다. (박미정 외, 2014)

$$G = G_w + G_b = \sum_j^k G_{jj} p_j s_j + \sum_j^k \sum_h^k G_{jh} (p_j s_h + p_h s_j) \quad (6)$$

이러한 과정을 통해 전체 지니계수를 지역내와 지역간으로 구분하여 산출할 수 있다. 하지만 앞서 언급하였듯이 지역내 및 지역간 지니계수를 상대적 비중과 점유비중으로 나누어서 합계가 전체 지니계수와 동일하도록 조정하고 있기 때문에 개별 지역의 지니계수의 의미가 명쾌하지 않는다는 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 분석 지표의 지역내 및 지역간 지니계수를 이용하여 지역내 혹은 지역간 비중을 도출함으로써 이의 기여도를 검토하는 것이 보다 바람직할 것으로 판단된다. 예를 들어 특정 지표의 지역불균형을 수도권과 비수도권 간 혹은 대도시 및 중소도시간 불균형과 같은 세부 지역내 불균형의 합으로 분해하고 이의 비중을 제시함으로써, 분석 지표의 지역불균형이 구체적으로 어느 지역간의 격차에 기인하고 있는지 파악할 수 있다.

지역간 격차의 추이 분석에서는 이상에서 지니계수 분석방법을 이용하지만 인구집중도 분석의 경우 엔트로피 지수 방법을 그리고 지역간 형평성 비교를 위해서는 변이계수 (Coefficient of Variance) 등 목적에 따라 적합한 방법을 사용하였다.

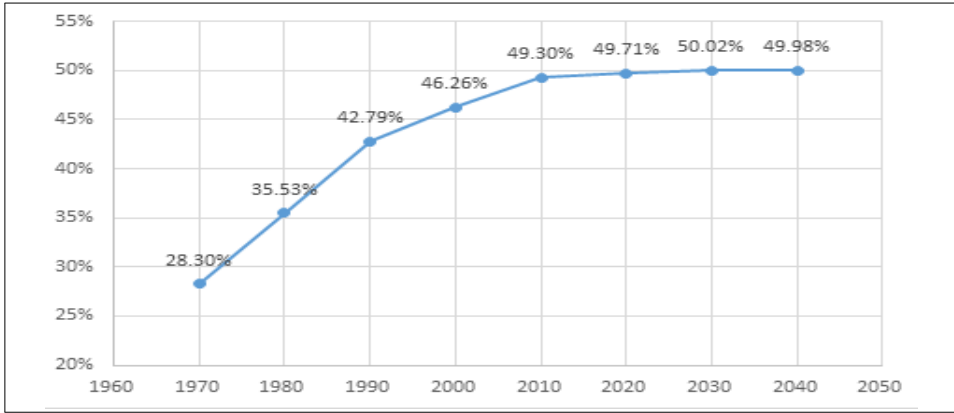
2) 지역간 격차 분석결과

(1) 인구

① 수도권 인구집중도

수도권 인구집중도 추이 및 전망을 살펴보면, 우선 수도권 인구비중은 2010년 이래 둔화추세이지만 지속적으로 증가하고 있으며, 이러한 추세는 통계청(2016. 6. 15)에 의하면 총인구가 감소하기 시작하는 2030년 이후에 수도권 인구비중도 감소할 것으로 예상된다. 그런데 우리나라보다 먼저 인구감소를 겪고 있는 일본의 경우 동경권 인구 비중이 증가한 사례를 볼 때 우리나라의 경우에도 수도권 인구 비중은 지속적으로 증가할 가능성도 배제할 수 없다.

그림 3-1 | 수도권 인구비중 추이



자료: 통계청, 2017.6 시도장래인구추계 자료를 이용하여 계산

이상에서 살펴본 바와 같이 수도권 인구집중 현상은 둔화된 상태로 상당기간 지속될 것으로 보이지만 비수도권내 시도인구는 큰 변화가 있을 것으로 전망된다. 2010년 이전 지역간 불균등 인구분포의 원인은 수도권 인구 집중이 빠르게 진행되어온 결과이며, 2010년 이후 수도권 인구집중추세는 완화되고 있고, 통계청 전망과 같이 2030년 이후 수도권 인구비중이 감소하게 되면 지역간 인구 불균등은 완화될 전망이다. 그렇지만 수도권 인구증가는 10~20대에 집중되어 있어, 저출산고령화와 연계하여 지방경제의 장기적 침체 및 지역격차를 확대시키는 요인이 될 수도 있다.

그리고 통계청의 시도 인구전망에 의하면 비수도권내의 13개 지역간 인구분포의 불균등 정도는 거의 변화가 없으나¹⁾ 지역별로는 큰 변화가 있는 것으로 전망하고 있다. 예를 들어 통계청(2017. 6. 15)에 의하면 2045년 인천인구가 부산보다 많아지고, 전북 인구가 전남인구보다 많아지는 것으로 예측하고 있다. 이는 국가 전체적인 인구규모도 증가하지 않고, 수도권의 인구집중이 둔화되고 있음을 고려할 때 비수도권내의 지역간 인구이동의 변화에 의한 것임을 알 수 있어 이에 대해 주목할 필요가 있다.

1) 2016년 이후 통계청(2017.6.15.) 시도 장래인구추계 결과를 이용하여 수도권을 제외한 13개 지역(세종은 충남에 포함)의 인구 변이계수(CV)를 계산해 본 결과 2016년 0.45에서 2045년 0.42로 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

② 광역시도 인구분포

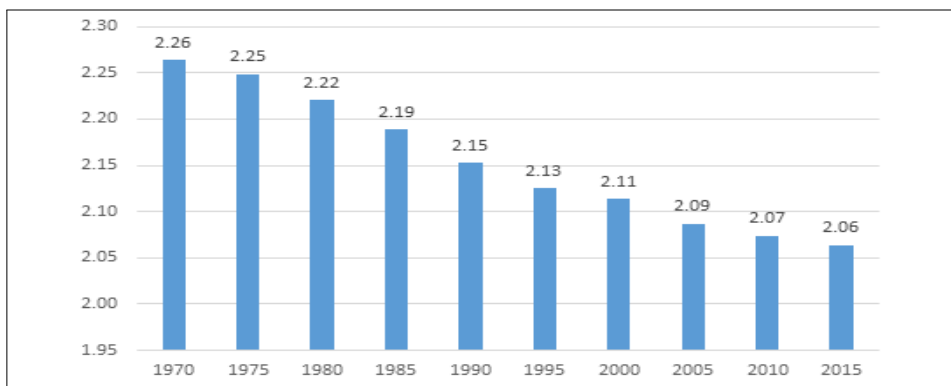
11개 시도 인구의 균등분포 추이에서는 엔트로피 지수를 이용하여 인구균등 분포 추이를 살펴보았다. Theil(1967)은 엔트로피가 집중도를 나타낸다는 성질을 이용하여 다음과 같이 엔트로피를 정의하였다²⁾. 엔트로피 지수는 숫자가 클수록 고르게 분포한다는 것을 의미하고, 적을수록 불균등한 분포를 의미한다.

$$H = \sum_{i=1}^n P_i \ln(1/P_i) = - \sum_{i=1}^n P_i \ln P_i$$

여기서 H 는 엔트로피지수, P_i 는 i 지역의 비중을 나타낸다.

11개 시도(광주, 대전, 울산, 세종 분리전 도지역에 포함) 인구의 균등분포 추이를 분석한 결과 엔트로피지수는 1970년 이래 지속적으로 감소하고 있어 지역간 인구분포는 불균등해지는 것을 알 수 있다. 이는 수도권 인구 집중이 지속적으로 진행된 것과 관련이 높다는 것을 알 수 있다.

그림 3-2 | 11개 시도 엔트로피 지수 변화 추이



자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 센서스인구 자료를 이용하여 계산

2) 유항근, 2004. 지니계수, 상대적 지니계수 및 타일의 엔트로피지수를 이용한 소득불평등 분석. 응용경제 제6권 제3호. 한국응용경제학회. p.17 참조.

③ 도시규모별 격차(광역시, 중소도시, 군지역)

도시규모별 격차 분석을 위해 도시규모는 광역시, 중소도시, 군지역 3개 수준으로 구분하고, 수도권의 경우 서울, 인천 경기와 하위그룹으로 시·군·구, 비수도권이 경우 광역시는 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 중소도시는 8개도의 시지역, 군지역은 8개도의 군지역으로 구분하였다. 불균등도 비교를 위한 이용자료는 센서스 인구자료를 활용하였는바 우리나라에서 시군단위의 장기시계열 비교가 가능한 자료는 사실상 인구센서스가 유일하다고 할 수 있기 때문이다.

도시규모별 인구지니계수 추이를 살펴보면, 전체 도시규모별 인구분포는 1975년 이래 지속적으로 불균등이 심화되어 왔으며, 2015년 처음으로 이러한 추세가 전환되었다. 도시규모별로는 비수도권 중소도시의 지니계수 값이 가장 크며, 이는 상대적으로 인구분포의 불균등 정도가 다른 도시규모에 비해 크다는 것을 의미한다. 비수도권 광역시는 거의 변화가 없으며, 비수도권 군지역은 불균등 수준이 완화되다가 다시 심화되어 타 도시규모에 비해 다른 패턴변화를 보이고 있다. 수도권과 비수도권의 군지역, 중소도시, 광역시간의 인구 불균등 추이는 1975년 이래 불균등 정도가 심화되지만 그 정도는 2000년 이후 둔화되다가 2015년에 반대로 불균등도가 완화되는 경향을 보인다.

비수도권내 도시규모간 격차 비교를 살펴보면, 비수도권내 광역시와 중소도시 및 군지역과의 관계 역시 2000년 이전까지는 지속적으로 불균등 정도가 심해지다가 이후 둔화되다가 2015년에 완화로 돌아서는 패턴을 보인다.

이상의 결과를 요약하면 첫째, 수도권과 비수도권의 군지역, 중소도시, 광역시간의 인구 불균등 추이는 1970년 이래 심화되다가 약간의 시차는 있지만 2000년대 이후 대부분 그 정도가 둔화되다가 2015년에는 완화된 패턴을 보이고 있다. 다만 비수도권 군지역의 경우에는 불균등도가 완화되다가 2000년 이후 정도는 작지만 불균등도가 심해지는 경향을 띠고 있는 바 이는 비수도권 군지역의 인구감소 및 고령화 영향의 지역간 편차가 커지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 둘째, 지역내 격차는 수도권내 시·군·구간 인구불균등 정도가 비수도권의 광역시, 중소도시, 군지역보다 크다는 것이다. 셋째, 지역간 격차에 있어서는 수도권과 비수도권 군지역의 격차가 지역간 격차의 주요

요인이라는 점이다.

표 3-2 | 도시규모별 인구 지니계수 비교

구분		1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체		0.333	0.355	0.387	0.430	0.462	0.474	0.493	0.502	0.497
지역 내	(소계)	0.076	0.075	0.076	0.079	0.081	0.082	0.084	0.086	0.086
	수도권	0.039	0.040	0.042	0.045	0.047	0.047	0.049	0.049	0.049
	비수도권 광역시	0.009	0.009	0.009	0.009	0.010	0.010	0.010	0.010	0.009
	비수도권 중소도시	0.013	0.014	0.014	0.016	0.017	0.018	0.019	0.020	0.019
	비수도권 군지역	0.016	0.013	0.011	0.009	0.007	0.007	0.006	0.007	0.008
지역 간	(소계)	0.257	0.280	0.311	0.351	0.381	0.392	0.409	0.416	0.411
	수도권과 비수도권 광역시	0.039	0.040	0.043	0.045	0.047	0.048	0.050	0.051	0.050
	수도권과 비수도권 중소도시	0.051	0.051	0.055	0.061	0.065	0.066	0.070	0.072	0.071
	수도권과 비수도권 군지역	0.068	0.080	0.094	0.112	0.125	0.131	0.140	0.144	0.145
	비수도권 광역시와 비수도권 중소도시	0.024	0.023	0.024	0.026	0.028	0.029	0.029	0.029	0.028
	비수도권 광역시와 비수도권 군지역	0.029	0.037	0.045	0.051	0.057	0.057	0.057	0.056	0.054
	비수도권 중소도시와 비수도권 군지역	0.046	0.049	0.052	0.056	0.058	0.061	0.062	0.063	0.062

주1) 2010년 행정구역 기준임

주2) 수도권은 서울, 인천, 경기의 시·군·구, 비수도권 광역시는 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 중소도시는 8개도의 시지역, 군지역은 8개도의 군지역임

자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 25일 자료를 이용하여 계산

(2) 생산소득(GRDP) 및 지출소득(민간소비지출)의 지역간 격차

① GRDP

1인당 GRDP의 16개 시도간 격차 추이를 살펴본 결과는 다음과 같다. 1인당 GRDP 지니계수로 본 지역간 불균등 정도는 2000년대 이후에도 지속적으로 악화되다가 2015년 처음으로 소폭 완화되었다. 2000년 이후 울산이 포함되면서 불균등 정도가 심해진 측면이 있어, 울산을 제외한 경우에도 격차 정도는 작아지나 악화추세는 지속되고 있다³⁾ 그리고 지역간 불균등은 수도권과 비수도권의 지역간 보다는 지역내 격차가 보다

3) 울산을 분리하지 않은 경우의 지니계수 추이(1985~2015)는 다음과 같음

심하다는 것을 알 수 있다. 예를 들어 16개시도의 지역간 불균등은 2015년의 경우 지역간 불균등 요인이 25.5% 이고, 지역내 요인이 74.5%로 전체 불균등의 요인은 주로 지역내 격차에 의한 것이고 특히 비수도권내 격차가 가장 큰 원인으로 나타났다.

표 3-3 | 16개 시·도 1인당 GRDP기준 지니계수 추이(1985~2015)

지니계수		1인당 GRDP						
		1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체		0.107	0.098	0.099	0.168	0.176	0.195	0.172
지역내	(소계)	51.8%	55.7%	68.1%	73.8%	73.9%	74.4%	74.5%
	수도권	1.8%	1.2%	0.9%	1.5%	1.1%	1.0%	1.2%
	비수도권	50.0%	54.5%	67.1%	72.3%	72.8%	73.4%	73.3%
지역간	수도권과 비수도권	48.2%	44.3%	31.9%	26.2%	26.1%	25.6%	25.5%

주) 광주, 대전은 1990년도에 울산은 2000년 통계부터 분리되어 16개 시도 단위는 2000년 부터임
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 자료를 이용하여 계산

② 민간소비 지출

1인당 민간소비 지출의 지역간 격차 추이는 다음과 같다. GRDP 자료는 생산측면에서의 지역경제력을 나타내는 대표적인 지표라고 할 수 있지만, 지역민의 소득수준과는 다소 괴리가 있기 때문에 민간소비지출 자료를 활용하여 지역불균등의 추이를 살펴본다. 1인당 GRDP와는 달리 민간소비 지출은 상대적으로 불균등도 낮고 시기에 따라 변화도 적은 편이며, 수도권 및 비수도권 모두 2000년 이후 일시적으로 불균등도가 높아졌으나 그 이후에는 비슷한 수준을 유지하고 있다. 전체 격차의 요인도 지역내 격차와 지역간 격차가 비슷한 기여를 하는 것으로 나타났는데 2015년의 경우 지역내 요

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
지니계수1)	0.11	0.10	0.10	0.11	0.12	0.14	0.13
지니계수(울산분리)				0.17	0.18	0.20	0.17

주1) 밑줄친 지니계수는 15개 지역기준(울산은 경남에 포함)이고, 하단의 지니계수는 16개 지역임
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 자료를 이용하여 계산

인과 지역간 요인이 거의 같다.

표 3-4 | 16개시도 1인당 민간소비 지출기준 지니계수 추이(1995~2015)

지니계수		1인당 민간소비 지출				
		1995	2000	2005	2010	2015
전체		0.036	0.025	0.049	0.049	0.044
지역내	(소계)	51.2%	52.6%	48.4%	49.6%	50.9%
	수도권	4.6%	4.9%	5.8%	5.3%	6.4%
	비수도권	46.6%	47.7%	42.6%	44.3%	44.5%
지역간	수도권과 비수도권	48.8%	47.4%	51.6%	50.4%	49.1%

주) 울산은 2000년 통계부터 분리되어 16개시도 단위는 2000년 부터임
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 자료를 이용하여 계산

이상의 결과를 요약하면 첫째, 소득측면에서 수도권과 비수도권의 격차는 지역간 불균등이 심화되었으나 최근 둔화세를 보이고 있다. 수도권의 인구집중은 지속되고 있지만, 1인당 GRDP, 민간소비지출 기준으로 보면 2000년 이후 지역간 불균등이 다소 약화되다가 최근에는 회복되고 있는 추세이다. 둘째, 수도권과 비수도권 격차의 원인은 16개 시도기준으로 볼 때 적어도 생산소득 측면에서는 권역간 격차보다는 권역내 격차가 보다 큰 원인이라는 것이다. 즉, 1인당 GRDP의 경우 수도권과 비수도권간 지역간 격차보다는 비수도권 내 격차가 가장 큰 원인으로 나타났다. 그렇지만 1인당 민간지출 기준으로는 비슷한 수준이고 불균등 정도도 거의 변화가 없다. 이는 GRDP는 생산지 기준통계지만, 민간소비지출은 거주지 기준 통계라는 차이도 있고, 민간소비지출은 가처분소득의 일부라는 점에서 조세 및 각종 비조세적 부담등 사후적으로 분배정책에 의해 조정된 통계라는 점에서 차이가 있다. 셋째, 생산소득 측면에서 볼 때 상대적으로 비수도권역내 격차가 크다는 것은 기존 지역균형발전 정책이 수도권에 대응하여 비수도권에 각종 균형정책을 실시하였지만 비수도권내 생산소득의 불균형 문제에도 주목해야 한다는 것을 의미한다. 이는 광역경제권 혹은 시도별 지역특화산업 혹은 지역전략산업의 배분정책에 있어 비수도권내 지역격차가 충분히 고려되지 않은 결과라고도 해석할 수 있다. 본 연구의 시간제약과 연구범위를 고려할 때 이러한 결과가 발생한 원인을 명확히 밝히기는 어렵지만 향후 규명되어야 할 과제라고 할 수 있다.

(3) 질적 지표

수도권 집중관련 계획지표 사례를 보면 정부의 지역균형 발전 정책지표와 학계 등 일반국민의 관심지표는 괴리가 있다. 수도권의 인구와 산업의 지방분산이라는 정부계획의 틀은 3차에 걸친 수도권정비계획 기간내내 변하지 않고 인구와 산업을 대상으로 하고 있다. 정부계획의 균형발전 정책지표는 인구와 산업 등 경제적 측면의 총량지표임에 비해 민간부문에서의 관심은 사업체나 종사자 수가 아니라 대기업 본사 비율, 금융, 법률, 엔지니어링 등 고차서비스 비중을 나타내는 지표에 관심이 있다.

표 3-5 | 수도권 집중관련 지표 비교

영역	수도권 정비계획의 계획지표	학계 등 민간부문 관심지표	
		홍철(2011)	강현수 외(2013)
인구	- 수도권 인구비중 - 수도권내 도시별 목표인구 (1차 계획)	- 수도권 인구비중 - 수도권 순유입	- 수도권 인구집중률
산업 경제	- 공장총량제(제조업) *면적기준(500m ² 이상)	- 100대기업 본사, 외투기업, 벤처기업,R&D - 고급서비스업 - 금융(예금,대출)	- 대기업 본사수 - 1인당 GRDP, 민간소비, 소득 및 생산 역외유출 - 어음부도율, 부동산 가격
기타	- 대학 (신설제한) - 공공기관(지방이전) - 대형건축물(과밀부담금)	- 조세수입, 공기업본사 - 대학교, 대학생수 - 병원(상급, 종합)	- 대졸자 비중, - 명문대합격률

자료: 수도권 정비계획 지표는 하수정 외(2016)를 참조하여 부문별로 발췌하여 작성하였음

이외에도 대학, 대형건축물의 양이 아니라 명문대 합격률, 부동산 가격변화 등 질적 측면의 격차에 보다 관심을 가지고 있다. 정부의 수도권 집중관련 계획지표는 인구집중 유발원인에 관한 것이고, 학계 등 일반국민의 관심은 수도권 집중에 따른 결과 혹은 현상에 관한 것이라는 점에서 차이가 있다. 그렇지만 인구와 산업이 총량면에서 격차가 감소한다고 하여도, 반드시 고차서비스 산업이나 질적 측면의 격차가 개선된다는 의미는 아니므로 질적 측면의 격차에 주목할 필요가 있다.

① 의료의 질

2016년 전국 322곳 상급종합병원, 종합병원 대상 의료질 평가⁴⁾ 결과를 살펴보면 수도권, 지방 간 의료 질 격차가 크게 나타난다. 의료의 질 평가는 ‘1-가’ 등급부터 ‘등급제외’로 구분되는데, 최고등급인 ‘1-가’에 해당하는 7개의 기관은 서울 6개, 인천·경기가 1개로 모두 수도권에 입지해 있다. ‘1-나’ 등급의 의료기관도 전국 26개 기관 중 수도권에서 15개로 절반을 넘게 차지하고 있다. 반면, ‘등급제외’ 기관의 경우 총 60개 기관 중 광주·전북·전남, 부산·울산·경남 지역이 각각 21개, 12개로 절반을 넘게 차지하고 있다. 특히, 서울은 5등급 이하 기관이 서울 내 약 32%(18곳)이지만, 광주·전북·전남의 경우 지역내 병원의 약 71%(39곳)이 5등급이하인 점으로 볼 때, 지역간, 특히 수도권과 비수도권 특정 지역간의 의료의 질의 양극화가 나타난다고 볼 수 있다.

표 3-6 | 2016년 의료의 질 평가결과

구분	의료질과 환자안전, 공공성, 의료전달체계 분야							합계
	1-가	1-나	2	3	4	5	등급제외	
합계	7	26	36	32	62	99	60	322
서울	6	8	10	6	8	14	4	56
인천·경기	1	7	11	6	16	19	13	73
강원	0	0	1	3	0	7	4	15
대전·충청	0	2	4	2	8	13	3	32
대구·경북	0	2	2	4	7	12	3	30
부산·울산·경남	0	7	1	4	15	16	12	55
광주·전북·전남	0	0	5	3	8	18	21	55
제주	0	0	2	4	0	0	0	6

자료: 보건복지부(2017)

※ 2017년 보건복지위원회 윤소하 의원실에서 보건복지부로부터 수령한 자료

② 대학종합평가로 본 상위 교육기관의 집중

대학종합평가⁵⁾ 결과를 살펴보면 2015년 기준 종합순위 30위권 대학 가운데, 수도권 이 22개, 지방대학이 8개를 차지(8개 지방대학 중 거점 국립대 7곳)하고 있다. 과거의 추이를 살펴봐도 10위권 대학 중 수도권에 위치한 대학은 2015년 10개, 2010년 8개, 2005년 8개로 양질의 교육기관이 수도권에 분포⁶⁾하고 있음을 알 수 있다.

4) 보건복지부에서 실시하는 의료질 평가.

5) 중앙일보에서는 1994년부터 매년 4개이상 단과대학을 갖춘 4년제 종합대학을 대상으로 대학종합평가를 실시하고 있고, 평가지표는 교수연구, 교육여건, 학생성과, 평판도의 4개 지표 내에 세부지표 30여개가 포함됨

6) 10위권 내 2개 지방대학은 한국과학기술원, POSTECH 등 국립연구기관과 연계된 연구중심 대학

③ 문화예술 활동의 편중

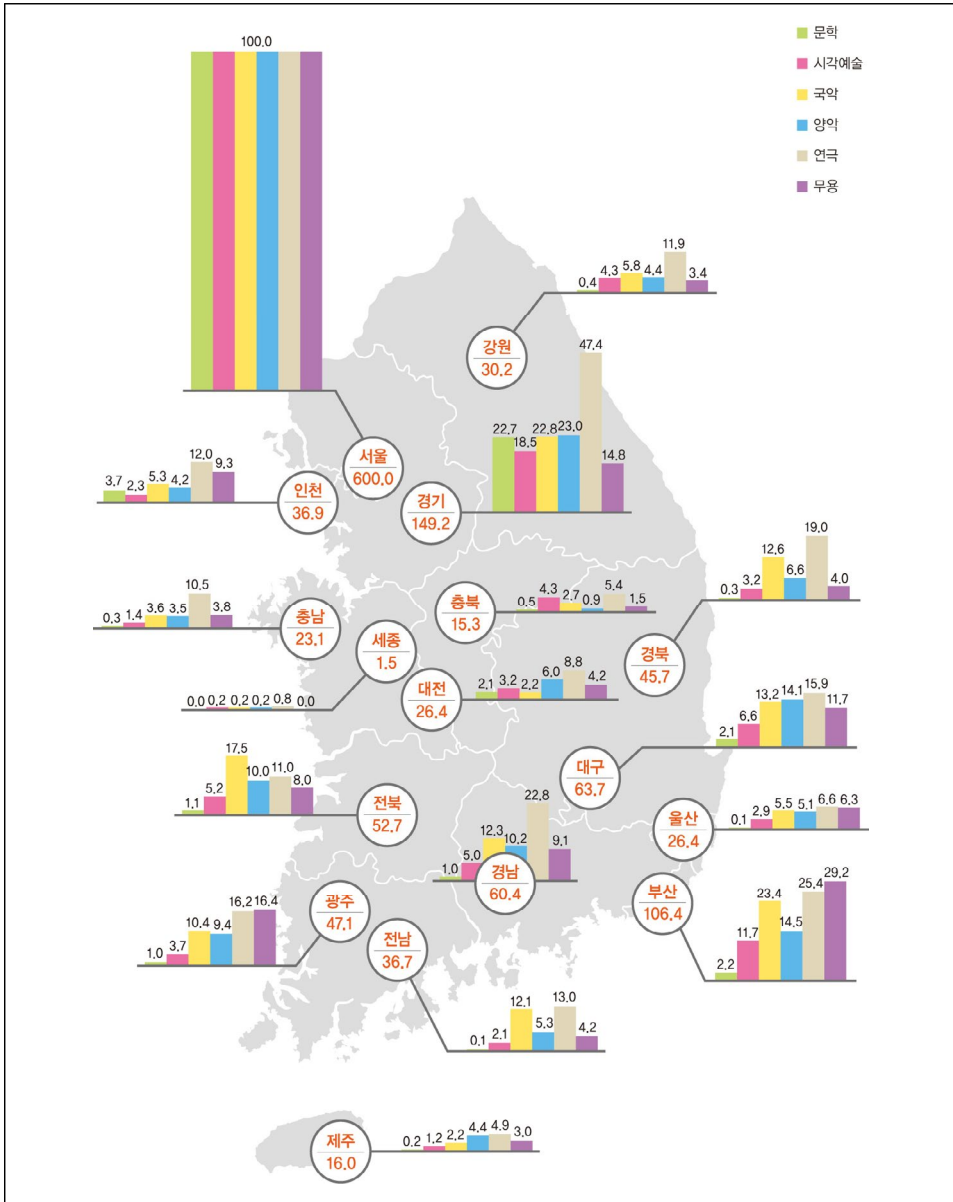
2014년 예술활동(공연, 전시)은 서울·인천·경기를 포함한 수도권에서 전국의 52% 이상이 이루어지고 있다. 단순히 활동 횟수만을 의미하는 것이고 예술활동의 작품수준 혹은 공연규모 등을 고려하면 수도권 집중현상이 보다 심할 것으로 판단된다.

표 3-7 | 2014년 전국 문화예술 활동 건수(건)

지역(인구수)	시각 예술	공연예술						계	비율
		국악	양악	연극	무용	혼합	소계		
서울	5,516	502	3,821	1,635	537	454	6,949	12,465	38%
인천	351	57	313	269	62	32	733	1,084	3%
경기	1,464	127	1,236	728	111	149	2,351	3,815	12%
소계(수도권)	5,867	559	4,134	1,904	599	486	7,682	13,549	52%
부산	851	100	827	509	118	65	1,619	2,470	7%
대구	788	66	706	281	50	33	1,136	1,924	6%
광주	559	51	274	220	22	42	609	1,168	4%
대전	338	41	347	196	38	31	653	991	3%
울산	355	33	262	183	36	18	532	887	3%
기타 지역	2,985	570	2,404	1,700	356	284	5,314	8,299	25%
소계(비수도권)	8,758	850	6,550	3,293	863	675	12,231	20,989	48%
계	13,207	1,547	10,190	5,721	1,330	1,108	19,896	33,103	100%

자료: 한국문화예술위원회, 문예연감 2015년

그림 3-3 | 2014년 지역별·분야별 예술활동지수 순위



자료: 한국문화예술위원회, 문예연감 2015년

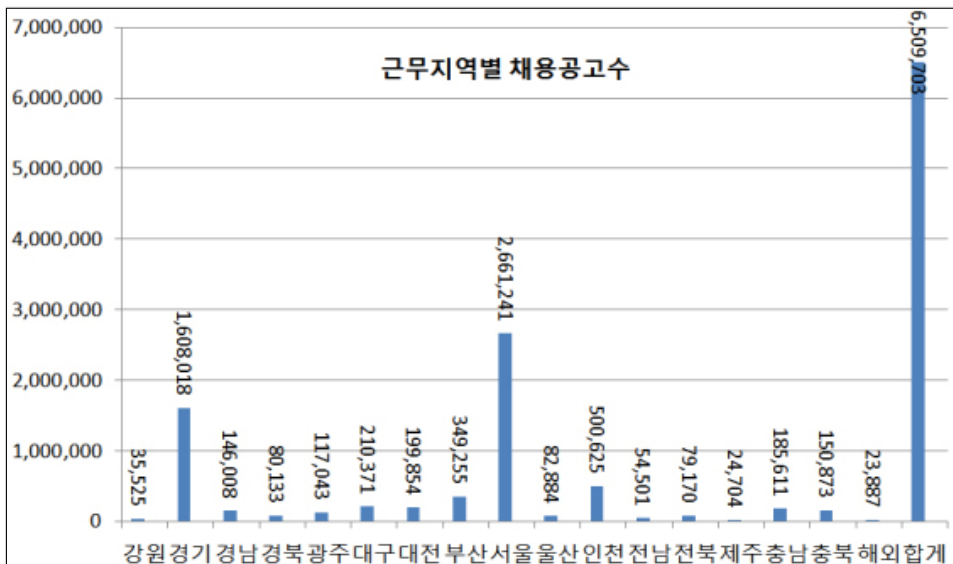
※ 예술활동지수(Arts Activities Index)는 지역 및 분야별 활동의 비교를 위해 서울(600점)에 비교한 타 지역의 예술활동지수를 수치화하여 나타냄

④ 신규 취업기회의 수도권 집중 사례

취업포털 잡코리아(www.jobkorea.co.kr)에서 2015년 기간중 자사 홈페이지에 등록된 기업들의 신규채용공고 수 약 6,509,703건을 근무지역별로 분석한 결과, 서울이 전체 채용공고 수의 40.9%로 가장 많고, 경기 24.7%, 인천 7.7%로 수도권이 전체의 72.2%에 이르렀고, 부산 5.4%, 대구 3.2%순으로 비수도권의 비중은 매우 낮아 신규 일자리의 편중현상이 인구나 소득 지표에 비하여 훨씬 수도권 집중 비중이 높다는 것을 알 수 있었다.

직업별로는 지역별 특색이 뚜렷한 것으로 조사되었는데 서울의 경우에는 은행·보험·증권·카드업 등 금융관련 업종이 17.6%로 가장 많았고, 인천과 경기지역은 전기·전자·제어 분야의 일자리 비중이 높은 것으로 나타났다. 울산은 자동차·조선·철강분야의 비중이 높고, 관광지가 많은 강원과 제주는 호텔·여행·항공업등의 채용비중이 높아 지역별 특성이 드러난다.

그림 3-4 | 신규 채용공고 수의 지역별 분포



자료: 헤럴드경제 인터넷판. 2016.3.24.(2017.11.7.일 접속)
(http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20160324001109&ACE_SEARCH=1)

⑤ 매출액 100대 기업 및 500대 기업 분포

매출액규모별 기업의 지역간 분포는 한국기업데이터(KED)의 빅데이터 자료를 분석하였다. 한국기업데이터는 약 750만개 기업정보 데이터베이스(국내최대)를 바탕으로 기업 신용평가정보를 제공한다.⁷⁾ 분석결과 2016년 현재 매출액 100대기업의 78%가 수도권에 집중되어 있고, 500대기업으로 확장한 경우에도 69.2%에 이르고 2006년에 비해 100대기업의 비중은 더욱 높아졌다.

표 3-8 | 매출액 100대기업 및 500대 기업-본사기준 분포(개소)

구 분	매출액 100대 기업				매출액 500대 기업			
	2006		20016		2006		2016	
서울	63	63.0%	58	58.0%	246	49.2%	237	47.4%
경기	9	9.0%	17	17.0%	83	16.6%	91	18.2%
인천	2	2.0%	3	3.0%	18	3.6%	18	3.6%
부산	0	0.0%	3	3.0%	13	2.6%	17	3.4%
대구	1	1.0%	0	0.0%	8	1.6%	13	2.6%
광주	2	2.0%	1	1.0%	8	1.6%	4	0.8%
대전	2	2.0%	1	1.0%	11	2.2%	10	2.0%
울산	3	3.0%	2	2.0%	11	2.2%	14	2.8%
세종	0	0.0%	0	0.0%	3	0.6%	1	0.2%
강원	0	0.0%	1	1.0%	5	1.0%	3	0.6%
충북	0	0.0%	0	0.0%	3	0.6%	8	1.6%
충남	5	5.0%	4	4.0%	18	3.6%	19	3.8%
전북	1	1.0%	1	1.0%	7	1.4%	4	0.8%
전남	3	3.0%	2	2.0%	12	2.4%	11	2.2%
경북	1	1.0%	3	3.0%	23	4.6%	20	4.0%
경남	7	7.0%	4	4.0%	30	6.0%	26	5.2%
제주	1	1.0%	0	0.0%	1	0.2%	4	0.8%
총계	100	100.0%	100	100.0%	500	100.0%	500	100.0%

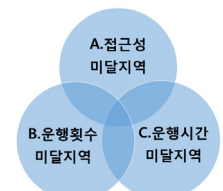
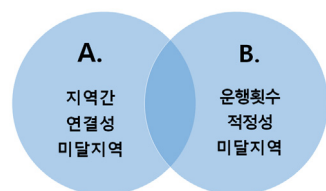
주1) 세종시는 2012년 충남 및 충북일부를 포함하여 분리
 자료: 한국기업데이터(2017)의 자료를 이용하여 계산

7) 기업에 대한 정보는 개요 및 현황(사업, 주식, 주요거래처, 고용자, 지적재산권 등), 대표자, 재무정보, 신용등급 및 부가정보 등을 포함하고 있다. 대상 기업의 사업 내용, 매출, 위치 및 거래정보 등을 담고 있으며, 보다 구체적 내용은 <부록> 한국기업데이터 레이아웃 참조.

⑥ 대중교통 서비스의 지역간 격차

대중교통 서비스의 지역간 격차는 「2015년 대중교통 현황조사」에서 대중교통 접근성, 운행횟수, 운영시간을 기준으로 대중교통 최소서비스 미달지역 현황을 조사⁸⁾하였다.

표 3-9 | 대중교통 최소서비스 수준 미달지역 선정기준

구분	지역내		지역간	
미달지역 선정기준	접근성 미달	- 접근성 80%미만 지역	연결성 미달	- 거점·거점 100% 미만 - 거점·비거점 80% 미만 - 비거점비거점 50% 미만
	운행횟수 미달	- 법정도:2회/시간 미만 - 법정리:2회/일 미만		
	운영시간 미달	- 법정동: 17시간/일 미만 - 법정리 13시간/일 미만	운행횟수 미달	운행횟수 적정성 50% 미만지역
사각/취약 지역 도출기준				

출처: 국토교통부·교통안전공단. 2016. 2015년 대중교통현황조사-종합결과 보고서. p.10

주: 대중교통 최소서비스 수준조사, 조사기간: 2015년 10-11월(BIS/BMS 구축지역), 11-12월(BIS/BMS 구축지역)

그 결과 대중교통 접근성은 특·광역시에 비해 경기도를 제외한 8개 도의 교통접근성이 낮고, 도지역에서도 도시지역(동)은 전남이 52.2%, 농촌지역(리)은 강원도가 76.7%로 가장 접근성이 떨어지며, 도시지역이 농촌지역에 비해서 대중교통 접근성 편차가 심한 것으로 나타났다. 대중교통 운행횟수 측면에서도 특·광역시와 경기도를 제외한 8개 도의 대중교통 운행횟수가 상대적으로 낮고, 접근성과는 반대로 도시지역보다 농촌지역의 운행횟수의 편차가 심한 것으로 나타났다.

대중교통 연결성은 특·광역시와 100만이상의 도시는 100%를 확보하고 있으나 지방

8) 구체적인 분석방법, 이용자료, 선정기준등은 국토교통부·교통안전공단(2016) pp.3~10 및 참조

것이다. 위의 조사는 교통스톡이 아니라 교통시설 서비스 수준에 관한 조사결과로서 교통시설은 충분해도 수송서비스가 부족하면 교통서비스 수준이 낮아지기 때문에 교통 서비스 수준을 높이는 방안이 반드시 스톡증가만을 의미하는 것은 아니기 때문이다.

3) 주요 결과 및 정책적 시사점

이상의 지역간 격차분석에 대한 주요결과와 지역균형발전 정책관련 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 수도권 인구 집중 현상은 지속되고 있지만 둔화추세에 있는 반면 비수도권의 지역간 인구분포는 지속적으로 불균등해지고 있어 비수도권내의 지역간 격차에 주목할 필요가 있다. 그리고 도시규모별(광역시, 중소도시, 군지역) 지역간 인구격차 역시 둔화추세에 있지만 비수도권 군지역의 경우 2000년대 이후 오히려 지역간 불균등도가 심해지고 있어 군지역(농촌지역)의 인구감소 및 고령화 영향을 반영하는 것으로 보인다.

둘째, 소득측면에서 1인당 GRDP의 시도간 격차는 수도권과 비수도권의 격차보다는 비수도권내 시도간 격차가 주요 요인인 것으로 인구지표의 경우와 마찬가지로 비수도권내 소득격차에 주목할 필요가 있다. 다만 1인당 민간소비지출에 있어서 수도권과 비수도권의 권역내 격차나 권역간 격차가 별 차이가 없는 것으로 나타난 것은 생산소득과 지출소득의 지역기준의 차이와 세전과 세후 소득의 차이 등에 기인하는 것이다. 예를 들어 지출소득은 세후소득기준이므로 지역간 격차나 세전에 비해 세후에 감소하였다는 점에서 정부의 소득분배기능이 어느 정도 지역간 격차도 완화한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 질적 지표로 본 수도권의 집중 현상은 총량적 경제지표에 비해 수도권 집중정도가 심하다는 것을 알 수 있다. 7개 최고등급 종합병원은 수도권에만 있고, 대학종합평가 30개 상위대학중 22개가 수도권에 있으며, 각종 문화예술 활동의 52%가 수도권에 이루어지는 등 의료, 교육, 문화측면에서의 질적 격차는 인구가 소득격차 이상이라는 것을 알 수 있었다. 청년들의 구직기회인 기업의 신규채용공고 수는 서울이 전체의 40.9%를 차지하고 뒤를 이어 경기 24.7%, 인천 7.7%로 수도권이 전체의 72.2%를 차지하는 것으로 나타나 젊은 인구의 수도권 집중의 주요한 원인이 되고 있다. 교통서

비스의 경우에도 지역간 교통투자가 충분하다는 일반적인 인식과는 달리 대중교통서비스 측면에서는 비수도권 특히 농촌지역의 교통서비스수준은 낮은 것으로 분석되고, 특히 농촌지역은 인구감소, 저출산고령화로 인한 폐·공가의 발생 등으로 교통서비스사각 지대가 늘어날 것으로 판단된다. 이러한 경향은 인구감소, 저출산고령화의 진전과 함께 보건, 의료, 교육 등 생활의 질을 결정하는 공공서비스에도 동일하게 나타날 것으로 전망된다.

2. 도시 양극화 동향과 저출산·고령화의 영향

우리나라의 국토이용 공간의 변화를 보면 과거 경제개발 초기에 이촌 향도를 시작으로 중화학 공업 육성시기에는 경부축과 임해지역에 도시와 인구가 집중되었다. 서울, 부산과 같이 역사적으로 지역의 중심도시인 곳도 있지만 포항, 울산, 구미, 광양 등과 같이 정부의 산업육성정책에 의해 급격히 성장한 지역이라고 할 수 있다. 1980년대 이후 고도성장기를 거치면서 수도권 등 대도시 집중 현상이 심화되었다. 특히 고속도로, KTX, 공항 등 경제성장을 뒷받침하기 위한 주요 인프라 공급지역을 중심으로 대도시가 성장하기 시작하였다. 1980년대 이래 서울을 비롯한 수도권의 과도한 집중이 심화되자 인구 및 산업 분산과 지방발전을 위한 정책이 본격적으로 시작되었고, 현재도 진행중이라고 할 수 있다. 이러한 국토이용공간의 변화는 인구를 기준으로 한 도시규모의 지역별 변화과정을 통해 살펴보면 국토이용 공간의 변화와 특성을 잘 알 수 있다.

1) 도시규모의 양극화 및 공간 양극화 진행

국토이용공간의 변화는 인구규모별 도시 수와 공간분포 변화 분석을 통해 분석하였다. 도시규모는 인구 10만, 50만, 100만을 기준으로 4개 그룹으로 구분하였다.

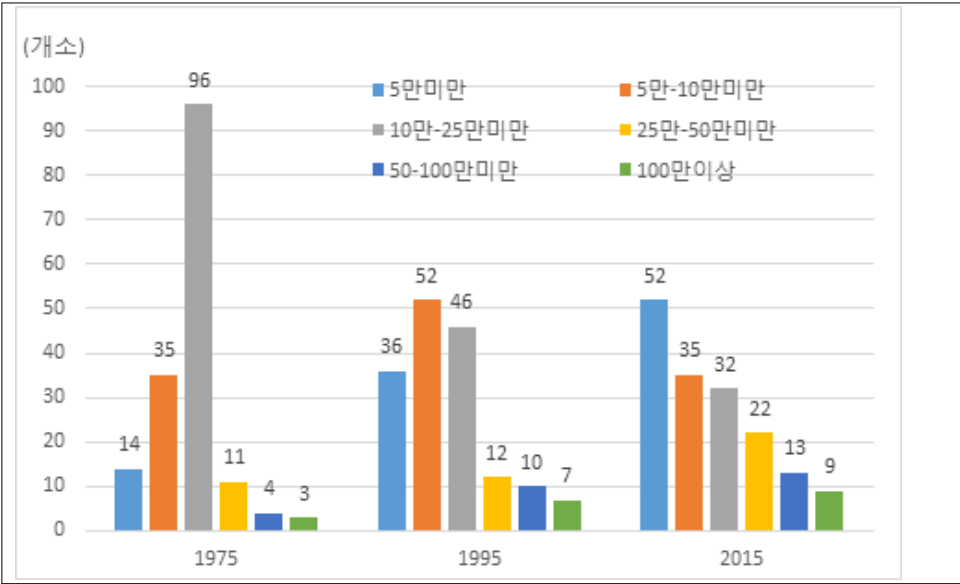
표 3-10 | 도시규모 구분

구 분	인구 규모별 도시유형			
	10만 미만	10만~50만 미만	50~100만 미만	100만 이상
인구 규모	10만 미만	10만~50만 미만	50~100만 미만	100만 이상
도시 유형	비도시1)	중소도시2)	대도시	광역시 승격요건

주1) 고도성장기 군지역 인구가 대부분 10만 내외로 군지역의 변화를 보기 위해 10만 기준으로 설정하였음
주2) 중소도시에 대한 법적 규정은 없으며, 편의상의 구분임

그 결과 비도시 지역 및 중소도시는 축소되고 대都市는 확대되는 도시규모의 양극화 진행되었다. 인구 10만~25만 이하의 군지역 및 중소도시 수가 1975년 96개에서 2015년 32개로 급감하였다. 반면 인구 25만 이상의 중소도시, 대도시, 100만 이상 도시의 수는 크게 증가하였다.

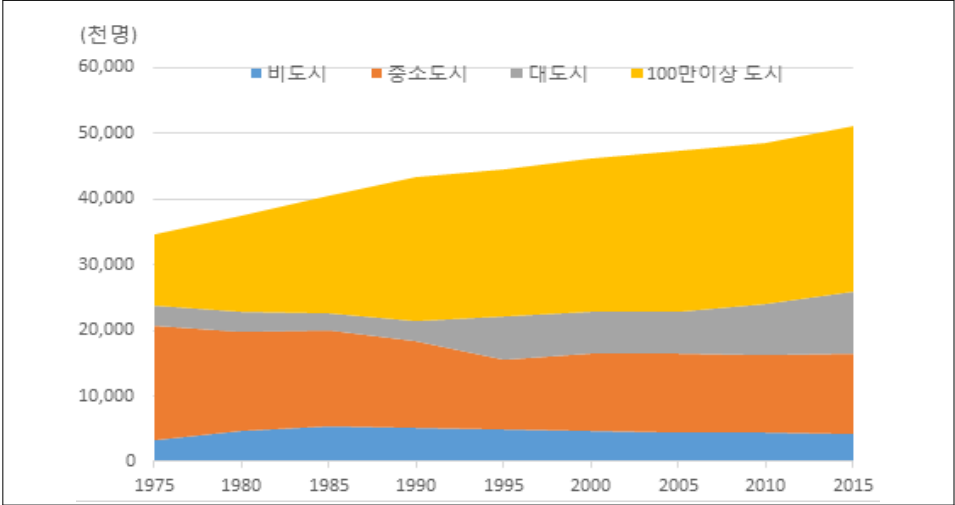
그림 3-6 | 인구규모별 도시 수의 변화(2010년 행정구역 기준)



자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 자료를 이용하여 계산

4개 도시 유형별 누적인구의 변화를 살펴보면 대도시의 확대와 중소도시의 축소 동향을 더욱 분명하게 확인할 수 있다. 1975년 인구 50만 이상의 대都市는 전체의 40.1% 수준이었으나 2015년 현재 67.5%로 크게 증가하였고, 반대로 50만 이하 중소도시 및 비도시 인구는 크게 감소하였으며, 특히 중소도시의 경우 1975년 50.7%에서 2015년 현재 24.1%로 절반이하로 감소하는 등 도시 양극화 동향을 알 수 있다.

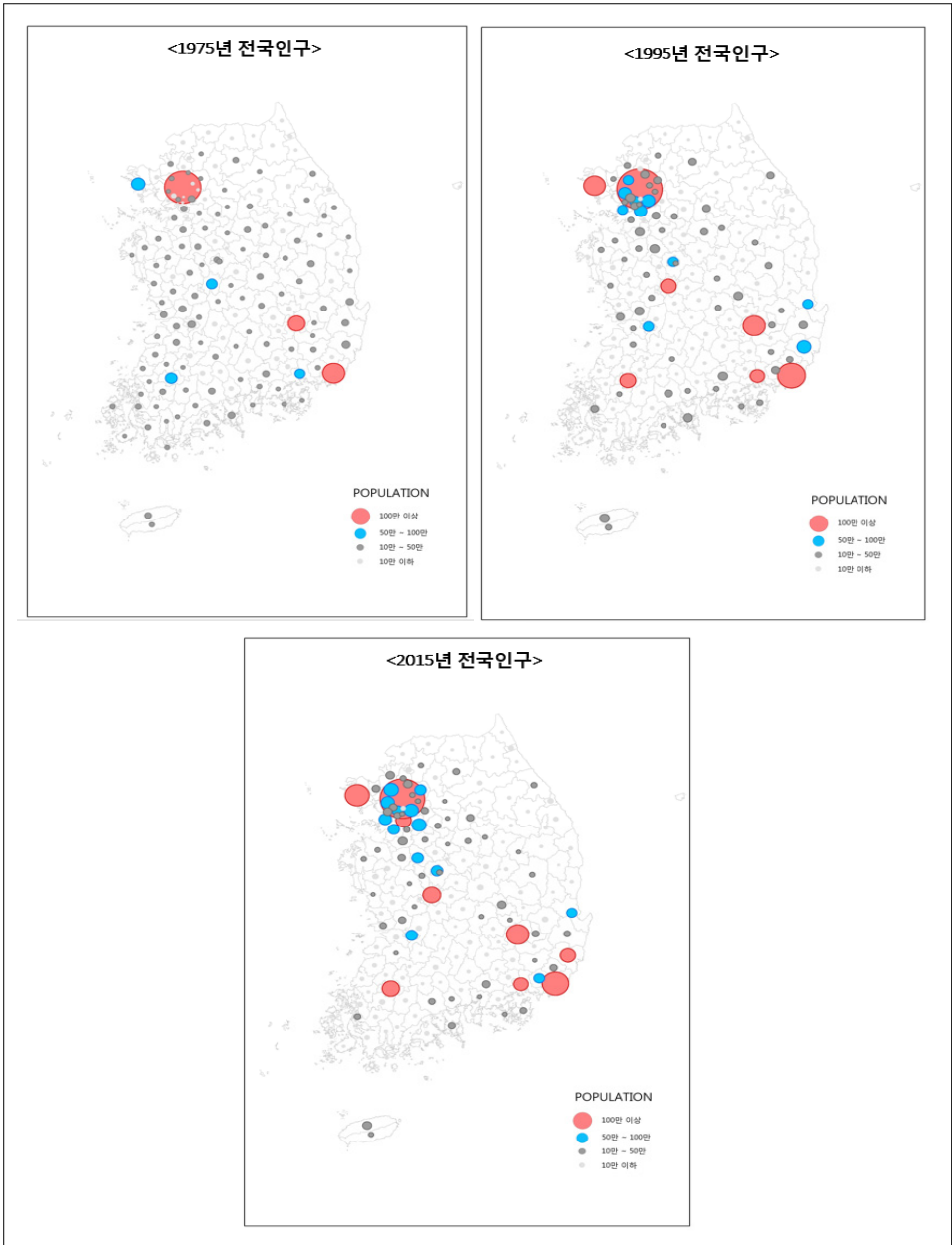
그림 3-7 | 도시유형별 누적인구의 변화(2010년 행정구역 기준)



자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 자료를 이용하여 계산

인구규모별 공간분포를 보면 수도권 및 광역시를 중심으로 도시의 규모화가 진행되고 나머지 지역은 인구 10만 이하의 인구 소도시로 전락하였다. 즉, 1975년 인구 10만~25만 이하의 군지역 및 중소都市는 전국에 걸쳐 고르게 분포하였다. 그러나 2015년 현재 인구 10만~25만의 중소都市는 수도권과 영남권에 일부 남아 있을 정도로 대부분의 지역에서 크게 줄어들었다. 반면 상대적으로 인구 50만 이상의 대都市, 100만 이상 도시의 수는 수도권과 영남권을 중심으로 증가하였다. 즉 수도권과 영남권을 중심으로 하는 공간 양극화와 지역별 거점都市로의 집중과 소도시 및 농촌지역의 축소하는 공간 양극화가 진행되고 있다.

그림 3-8 | 인구규모별 공간분포 변화(2010년 행정구역 기준)



주: 자체작성

2) 저출산·고령화에 따른 도시 및 국토공간의 양극화

도시지역에 비해 비도시 지역의 고령화 수준이 높은 현상은 생산가능인구의 축소를 통해 지역의 성장기반이 약화되어 중장기적으로 도시와 농촌간의 성장 격차를 확대시켰다. 즉, 고령화와 함께 저출산 현상은 생산가능 인구를 빠르게 감소시키는 요인이며, 생산가능인구 감소는 생산측면에서 노동투입의 감소로 인해 성장을 저하시키고, 소비측면에서 상대적으로 소비성향이 높은 소비인구를 감소시켜 유효수요부족에 의한 성장저하를 초래하는 악순환을 가져왔다. 이외에도 생산가능인구 감소는 세입을 감소시키는 반면 고령인구의 증가는 복지재정 수요를 증대시켜 열악한 지방재정을 더욱 악화시키고, 지역발전을 위한 재원투입을 제약하여 지역경제 성장을 저해할 것이다.

또한 비도시지역의 쇠퇴는 도시로의 젊은 인구의 이동현상을 촉진하여 농촌지역의 인구를 급격히 감소시킬 가능성이 있고, 이는 다시 농촌지역의 경제를 쇠퇴시키는 악순환으로 작용할 것이다. 젊은 층의 인구유출은 지역경제는 물론 사회·문화 모든 면에서 지역의 활력을 잃게 하는 중요한 요인이다. 1990년 0~4세 인구의 권역별 인구변화 추이를 보면 전라권, 경상권, 기타권의 경우 1990년에 비하여 68%~ 79% 수준으로 감소하였고, 수도권과 충청권은 각각 105.2%, 102.8%로 100%를 상회하고 있다. 이는 전라권 및 경상권에서 감소한 1990년 0~4세 인구는 2015년 현재 25~29세의 젊은 인구로서 이들 인구가 주로 수도권 및 충청권으로 순이동 되었음을 의미한다.

표 3-11 | 1990년 출생자의 권역별 인구변화 추이

	0-4세	5-9세	10-14세	15-19세	20-24세	25-29세
	1990	1995	2000	2005	2010	2015
수도권	100.0	93.2	91.4	94.0	99.7	105.5
충청권	100.0	99.6	103.3	110.0	113.3	102.8
전라권	100.0	91.5	92.2	88.4	75.3	68.2
경상권	100.0	96.2	94.4	93.5	83.9	79.0
기타권	100.0	92.2	92.4	90.5	85.6	75.2

주1) 여기서 기타권은 강원권과 제주권을 의미

자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 28일 센서스 인구자료를 이용하여 계산

그런데 통계청 장래인구 추계에 의한 지역별 순인구이동 전망에 의하면 지속적으로 수도권 순인구이동이 감소하는 것으로 전망하고 있지만⁹⁾ 일본의 사례를 볼 때 통계청 전망이 올바른 것인지 향후 추가적인 검토가 필요하다. 즉, 일본의 경우 인구감소 이후에도 수도권 인구비중이 감소하지 않고 있다는 점에서 통계청의 장래인구 전망시의 권역간 인구이동 전망이 적합한 것인지 엄밀한 검토가 필요하다.¹⁰⁾

표 3-12 | 통계청 장래인구추계시 권역별 인구순이동 전망 (천명)

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045
수도권	-21	-11	-29	-45	-49	-52	-55
충청권	42	25	25	24	24	23	21
전라권	-11	-4	3	9	11	14	14
경상권	-27	-20	-12	-3	0	3	5
기타권	18	13	13	15	15	14	14
합계	1	3	0	0	1	2	-1

주1) 여기서 기타권은 강원권과 제주권을 의미
 자료: 통계청 장래인구추계 시도별(2017.6.15.) p.38의 순인구이동 통계를 이용하여 계산(국제이동 제외)

3) 주요 결과 및 정책적 시사점

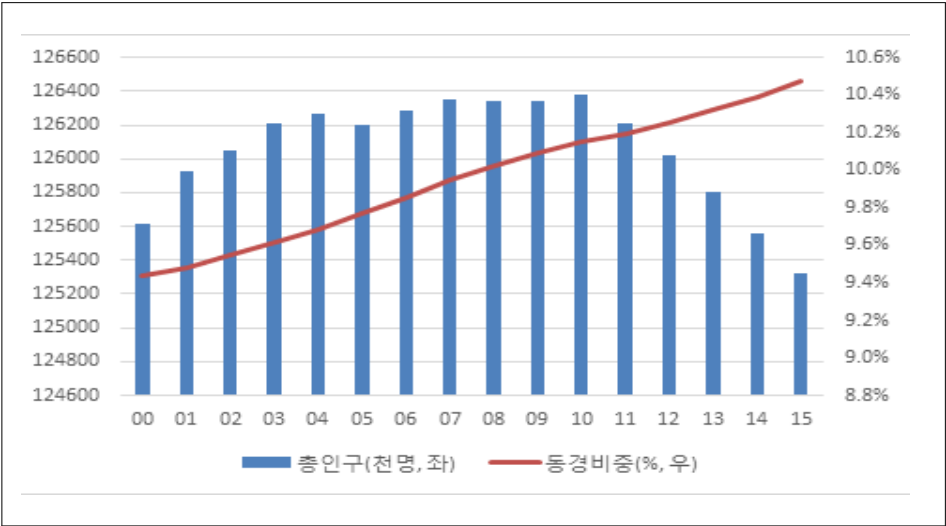
국토공간의 변화를 도시규모의 변화과정을 통하여 살펴 본 결과 대도시로의 인구 집중과 비도시지역의 인구가 감소하는 도시규모의 양극화가 진행되고 있다. 이러한 도시 규모의 양극화는 수도권과 영남권을 중심으로 인구 50만 이상의 도시가 증가하고, 타 권역은 거점지역을 중심으로 인구가 집중되고 있는 반면 기존 중소도시 및 농촌지역은 인구 10만 이하의 소규모 지역으로 변화되고 있어 국토공간 이용의 양극화도 동시에 진행되고 있고 이러한 추세는 지속될 전망이다.

9) 국제이동을 포함하는 경우에는 수도권의 경우 2020년 이전 인구순이동이 플러스이나 이후 마이너스로 전환.
 10) 통계청 자료에서 순이동 합계가 0보다 큰 것은 국외순이동을 고려한 것으로 전국인구가 감소하기 시작하는 2030년대 이후에도 순이동은 0보다 크다는 것은 국외순이동이 지속적으로 0보다 크다는 것을 의미.

저출산·고령화 현상은 이러한 도시의 양극화 및 국토이용 공간의 양극화를 더욱 촉진시킬 것으로 전망된다. 도시지역에 비해 비도시 지역의 고령화 수준이 높은 현상은 비도시 지역의 생산가능인구 축소를 통해 지역의 성장기반이 약화되어 지역이 쇠퇴시켜 중장기적으로 도시와 농촌간의 성장 격차를 확대시킬 것이다. 또한 비도시지역의 쇠퇴는 도시로의 젊은 인구의 이동현상을 유발하여 농촌지역의 인구를 더욱 감소시키고, 이는 다시 농촌지역의 경제를 쇠퇴시키는 악순환으로 작용할 것이다.

특히 저출산·고령화 현상은 젊은 층으로 하여금 새로운 일자리의 기회가 많은 수도권 등 대도시로의 이동을 촉진시켜 수도권 집중을 더욱 심화시키는 요인으로 작용할 것이다. 이미 언급한 바와 같이 통계청 장래인구전망에 의하면 수도권 순인구유입이 지속적으로 마이너스로 돌아설 것으로 가정하였으나, 규모화 되고 있는 도시의 양극화 현상 및 수도권과 동남권 중심으로의 국토공간 이용의 양극화 동향, 그리고 이미 인구감소를 경험하고 있는 일본의 경우 2010년 이후 총인구가 감소하기 시작하였으나 동경인구 비중은 지속적으로 증가한 사례 등을 고려할 때 적합한 가정인지 재검토가 필요하다.

그림 3-9 | 일본 총인구와 동경인구비중 추이



자료: 일본 총무성 도도부현별 인구자료를 이용하여 계산(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001039703&cycode=0> 2017년 11월 23일 접속)

3. 분배의 형평성과 지역경제 성장과의 관계

1) 분배와 성장간의 관계에 대한 국내·외 논의 동향

국제기구를 중심으로 해외 포용적 성장 논의¹¹⁾가 확산되고 있다. ADB(2011)는 도심재개발 과정에서 특히 저소득층 밀집지역에 집중할 것을 제안하고, 장소에 상관없이 모든 거주민들이 생활인프라와 공공서비스 접근할 수 있도록 하여 공간적 포용성을 확보할 것을 제안하였다. OECD(2014a)는 지역균형발전을 위한 낙후지역 우선지원이라는 기존의 맥락 안에서 도시취약지구를 우선 지원할 것을 강조하고, 정책수단으로 소득의 직접 재분배뿐만 아니라 소득 외 수단인 생활인프라와 공공서비스 제공(교육, 의료, 일자리 등)을 적극 활용할 것을 제안하였다. World Bank(2015)는 성장의 과정에서 특히 빈곤계층에게 초점을 맞춰 시장과 자원에의 접근성을 향상하고 고용기회를 확대함으로써 균등한 혜택과 기회를 제공할 것을 강조하였다.

우리나라의 포용적 성장 논의¹²⁾는 지속가능한 경제성장에 대한 새로운 방향성 모색으로 연결되었다. 90년대 후반 낙수효과가 경제성장 및 빈곤 감소에 뚜렷한 효과가 없다는 비판에 대응, 경제학 영역에서는 지속가능한 경제성장을 위해 소득불평등 구조완화가 필요하며, 이를 위해서는 기회균등이 핵심요인이라는 주장이 제기되었다. 해외 포용적 성장 논의는 고용·교육·복지·조세 등 보다 구체적인 영역에서의 정책개발로 연결되지만, 우리나라의 경우 이를 경제정책으로 치환, 정치적 논란에 그치는 경우가 많고, 상위적 규범 또는 사회적 가치로서의 포용에 대한 개념정립이 미흡하다고 할 수 있다. 포용적성장이 거시적인 정책 키워드가 되기 위해서는, 먼저 포용적성장이 경제적인 불평등 완화를 최상위가치로 인식하는 경제(성장)이론인가 하는 질문에 대한 사회적 합의가 필요하다.

OECD(2016)의 장소중심을 기본으로 하면서 사람중심의 정책을 보완하는 통합적

11) 포용적 성장관련 해외동향은 문정호 외(2016)의 내용을 발췌·요약함(p.19-21 표 참조).

12) 포용적 성장관련 국내동향에 대해서는 문정호 외(2016) p.25-29의 내용을 정리한 것임.

접근법은 지역균형 발전 정책과 관련하여 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 즉, 지역 공동체 단위는 기초서비스(교육, 일자리, 의료, 돌봄 등)를 제공하기 위한 주민의 일상생활공간으로 지역별 수요특성과 가구변화에 대응하는 서비스 및 시설의 통합적 공급체계 개선이 필요하다.

2) 지역별 소득 불균등 분석

지역별 소득 불균등 분석을 위해 주거실태조사 자료¹³⁾를 이용하여 지역별 가구소득의 불균등도 추이를 산정하였다. 주거실태조사 자료는 일반가구 기준 6만 가구를 대상으로 한 자료로서 통계청 가계동향조사 보다 샘플수가 많다는 장점이 있지만 주거실태조사 자료의 소득 정보는 응답자의 자의적인 답변에 의존한 소득이라는 점에서 객관성을 담보하기 어려운 한계가 있다. 따라서 보다 객관성이 높은 자료의 활용이 필요할 실정이다.

이에 대한 대안으로 금융 빅데이터¹⁴⁾와 공간정보를 이용하여 지역별 소득분포 분석하는 방법이 있다. 국세청에 신고되는 소득자료인 코리아크레딧뷰로(KCB)는 약 18개 주요 금융회사 공동출자로 설립한 기관으로 각 금융회사들에 가입된 가입자들의 신용 정보를 취합하고 있다. 신용카드 가입자에 대해 금융정보를 포함한 개인 신상정보(성별, 직업, 연령 등), 소득 관련 정보(등록 및 추정 소득 등), 소비 관련정보(카드 사용) 및 (등록)거주지 위치정보를 등을 포함하고 있어, 개인의 경제활동을 기반으로 한 지역의 경제여건을 세밀하게 관찰할 수 있고, 관련 연구에 활용가능성이 크다. 그렇지만 금융빅데이터를 본 연구기간 중에 구득이 어려워 코리아크레딧뷰로(KCB) 데이터를 이용한 지역별 소득불균등 분석은 향후 과제로 넘기고자 한다.

13) 주거실태조사 자료의 개요 및 지역별 샘플수는 <부록> 참조.

14) 이 자료는 샘플수가 많다는 장점 외에도 근로소득 외에도 이자나 임대료등 금융 및 부동산 등 자산소득도 포함되어 있다는 특징이 있음.

(1) 주거실태조사 자료를 이용한 소득불균등도 분석결과

소득불균등도 분석결과 광역시 보다는 경기와 경남을 제외한 도지역이 높게 나타나 상대적으로 소득 불균등 정도가 심한 것을 알 수 있다. 2016년 현재 소득 불균등도가 상대적으로 양호한 상위 3개 지역은 세종시, 울산, 경기이고, 하위 3개 지역은 전남, 전북, 충북이다. 그리고 소득 불균등도 추이는 2006년에 비해 2016년에 소득불균등도가 악화된 지역은 경기, 충북, 서울, 부산, 광주, 경북 등이며 나머지 지역은 개선되는 등 시도별로 다르게 나타나고, 등락도 심하여 일정한 패턴을 발견하기가 어려웠다.

표 3-13 | 지역별 소득 지니계수 추이

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
서울	0.377	0.308	0.379	0.307	0.369	0.379
부산	0.340	0.387	0.374	0.337	0.401	0.379
대구	0.367	0.379	0.392	0.307	0.412	0.366
인천	0.380	0.376	0.375	0.335	0.358	0.357
광주	0.359	0.347	0.373	0.314	0.390	0.363
대전	0.388	0.337	0.348	0.360	0.430	0.368
울산	0.388	0.346	0.347	0.349	0.345	0.348
세종	.	.	.	.	0.406	0.325
경기	0.298	0.324	0.325	0.328	0.359	0.352
강원	0.464	0.438	0.370	0.343	0.428	0.376
충북	0.369	0.389	0.389	0.386	0.385	0.405
충남	0.412	0.397	0.366	0.372	0.417	0.399
전북	0.453	0.439	0.409	0.391	0.427	0.414
전남	0.474	0.432	0.423	0.383	0.440	0.445
경북	0.397	0.423	0.390	0.365	0.445	0.399
경남	0.376	0.381	0.368	0.351	0.385	0.354
제주	0.392	0.392	0.369	0.357	0.440	0.370
전국	0.388	0.380	0.375	0.358	0.382	0.365

주) 각 지역을 소득 10분위로 구분 후에 분위별 평균값을 이용하여 계산하였음
 자료: 국토교통부 주거누리 통계데이터 주거실태조사(일반가구) 자료를 이용하여 계산

소득 5분위 배율로 본 소득 양극화 분석결과를 살펴보면, 소득 양극화 정도를 나타내는 소득 5분위 배율 지표는 불균등도와 다소 다른 결과를 나타내고 있다. 우선 소득 불균등 정도는 광역시 보다는 도지역이 높게 나타났으나 소득 양극화는 2016년 현재 소득 불균등도가 전국평균 보다 상대적으로 양호한 지역은 인천, 광주, 울산, 세종 등 광역시(자치시 포함)와 경기, 강원 뿐이다. 소득 양극화 지표는 특·광역시중 서울, 부산, 대구 등 대도시는 2006년에 비해 소득양극화 현상이 악화되었고, 시도의 경우에는 경기, 충북, 제주를 제외하고 모두 개선된 것으로 나타났지만 양극화 수준은 전국평균 보다 높았다.

표 3-14 | 소득 5분위배율 추이

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
서울	9.5	6.1	8.2	5.9	10.7	10.4
부산	7.5	9.1	8.2	7.5	11.5	10.2
대구	9.2	9.4	7.7	6.1	12.3	9.3
인천	13.0	9.3	8.9	8.3	8.4	8.4
광주	8.2	8.3	9.3	6.9	10.9	8.6
대전	13.0	8.1	7.6	8.2	13.2	10.6
울산	11.5	8.2	6.8	8.2	9.2	8.5
세종					11.2	8.7
경기	4.9	8.5	6.1	7.8	8.3	8.3
강원	18.8	14.9	8.5	7.9	11.6	8.5
충북	9.7	9.6	9.7	9.2	11.1	12.2
충남	12.6	10.6	7.9	9.6	11.8	10.2
전북	13.5	11.7	10.1	10.4	12.0	10.5
전남	16.9	11.5	11.3	10.2	11.8	12.6
경북	12.3	11.6	10.1	9.1	12.0	10.3
경남	13.2	10.3	10.4	9.3	10.1	9.3
제주	10.7	10.2	9.4	8.8	17.2	11.0
전국	11.7	10.3	9.1	8.2	11.3	9.2

주) 소득 5분위 배율=소득 5분위/소득 1분위

자료: 국토교통부 주거누리 통계데이터 주거실태조사(일반가구) 자료를 이용하여 계산

상대적 빈곤율로 본 소득 양극화 분석결과와 다음과 같다. 중위소득의 50%이하인 소득가구의 비중인 상대적 빈곤율은 광역시도가 상대적으로 낮고, 대부분의 도지역은 상대적으로 높게 나타났다. 즉, 2016년 현재 서울의 상대적 빈곤율이 20.1%로 가장 낮고, 인천, 울산, 경기, 세종 등이 비슷한 수준으로 낮으며, 반면 전남, 경북, 강원 등의 상대적 빈곤율이 높은 것으로 분석되었다. 그런데 서울, 인천, 경기 지역의 상대적 빈곤율은 낮지만 이들 지역은 인구규모가 상대적으로 크기 때문에 수도권에 가장 많은 저소득가구가 분포한다고 할 수 있다.

표 3-15 | 상대적 빈곤율 변화(% , 전국 중위소득 기준)

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
서울	14.2	10.2	15.0	10.8	20.0	20.1
부산	17.3	20.2	23.6	20.9	30.7	29.3
대구	16.3	16.4	24.8	17.2	30.0	25.2
인천	27.5	22.9	22.6	26.1	18.5	20.5
광주	19.4	20.1	22.3	25.6	28.6	21.9
대전	21.7	17.8	18.8	28.3	29.8	24.4
울산	21.9	18.2	14.8	22.6	19.5	20.9
세종					41.0	21.7
경기	10.6	16.0	15.3	23.1	19.9	21.0
강원	31.3	32.0	29.0	30.4	42.8	39.4
충북	26.2	26.2	28.5	29.8	36.3	30.2
충남	31.9	28.1	25.7	26.1	33.2	32.3
전북	43.7	36.7	36.2	37.9	43.4	34.9
전남	43.5	41.3	37.8	38.9	42.8	49.1
경북	28.9	33.1	36.6	32.4	41.8	41.6
경남	27.8	26.2	25.9	30.7	35.4	28.9
제주	24.3	27.4	27.0	25.1	30.1	26.1
전국	21.8	21.8	22.8	22.8	27.4	26.0

주) 상대적빈곤율 = 중위소득의 50%보다 낮은 가구/ 전체가구

자료: 국토교통부 주거누리 통계데이터 주거실태조사(일반가구) 자료를 이용하여 계산

(2) 통계청 소득분배지표와의 비교

주거실태조사 결과는 통계청의 소득분배지표와 비교하면 차이가 있는데 이는 조사자

료의 차이, 분석방법의 차이 등에 기인하며, 따라서 양자간의 직접적인 비교에는 한계가 있다. 예를 들어 통계청의 소득분배지표는 가계동향조사와 농가경제조사 결과를 결합하여 UN, OECD에서 권고하는 균등화소득을 기준으로 작성¹⁵⁾하였다는 점에서 이용자료 및 지수산정방법 등에서 주거실태조사결과와 차이가 있다.

$$* \text{균등화소득} = \text{가구소득} / \sqrt{\text{가구원수}}$$

표 3-16 | 소득분배지표 비교

		2006	2008	2010	2012	2014	2016
지니계수	통계청	0.306	0.314	0.310	0.307	0.302	0.304
	주거실태조사	0.388	0.380	0.375	0.358	0.382	0.365
소득 5분위 배율	통계청	5.38	5.71	5.66	5.54	5.41	5.45
	주거실태조사	11.7	10.3	9.1	8.2	11.3	9.2
상대적 빈곤율 (%)	통계청	14.3	15.2	14.9	14.6	14.4	14.7
	주거실태조사	21.8	21.8	22.8	22.8	27.4	26.0

주) 소득 5분위 배율=소득 5분위/소득 1분위
 자료: 통계청(2017.5.25) p.3, 국토교통부 주거누리 통계데이터 주거실태조사(일반가구) 자료를 이용하여 계산

통계청과 주거실태조사 소득분배지표를 비교해 보면 모든 지표에 대해 주거실태조사 자료의 수치가 일관되게 모든 시기에 있어 크다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 지표의 추세는 일정한 패턴이 나타나지 않고 불규칙적이며 또한 두 자료의 일관성을 찾아보기 어려울 정도로 서로 상이 하다는 것을 알 수 있다. 주거실태조사 자료의 소득 자료는 통계청 조사자료에 비해 샘플 수가 많다는 장점은 있지만 응답자의 답변에 의하여 작성된다는 점에서 자료의 신뢰성이 상대적으로 낮을 가능성이 있고, 통계청 소득분배지표

15) 통계청(2017.5.25) p.1 및 p.23 참조.

도 과소평가 되었을 가능성도 제기¹⁶⁾되는 등 두 자료를 직접비교하는 데에는 한계가 있다. 지역별 소득 자료의 접근이 어렵다는 점에서 불가피한 측면이 있으나 다른 자료를 이용한 분석 결과들과 비교하여 자료의 신뢰성을 검증할 필요가 있다. 예를 들어 KCB 금융빅데이터의 소득자료는 국세청에 신고되는 객관적 자료들이라는 점에서 상대적으로 신뢰가 높다고 할 수 있다.

이상의 결과를 볼 때 확정적인 결론을 내리기는 어렵지만 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다. 지니계수로 측정한 소득불균등도는 최근 10년 큰 변화를 포착하기 어려우나 소득양극화를 나타내는 소득 5분위 배율이나 상대적 빈곤율 지표를 볼 때 지역간의 격차가 크다는 것을 알 수 있다. 또한 소득 양극화의 문제는 비수도권 혹은 중소도시 혹은 농촌지역 만의 문제가 아니라 수도권을 비롯한 모든 지역에서 발생한다는 것이다.

3) 분배의 형평성과 경제성장의 관계

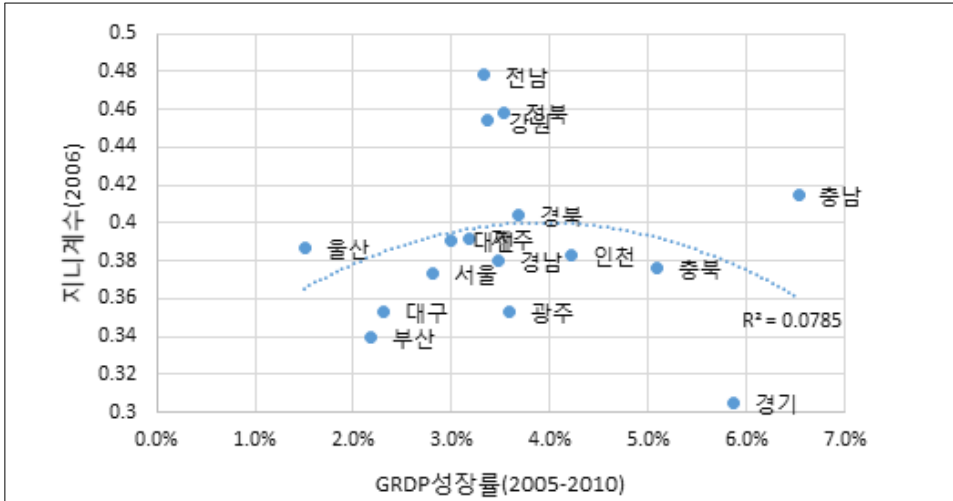
분배의 형평성과 경제성장과의 관계 분석을 위해 이용한 자료는 우선 시도별 경제성장 자료의 경우 2010년 가격기준의 통계청 GRDP 자료를 이용하고, 시도별 형평성 지표는 주거실태조사 조사 자료를 이용하여 지니계수를 산출하였다.¹⁷⁾

분배의 형평성과 경제성장과의 관계 분석결과 2006년 지역별 지니계수와 이후 5년(2005~2010)기간의 연평균 경제성장률은 관련성이 거의 없는 것으로 나타났다. 전남, 전북, 강원은 타지역에 비해 소득분배는 불균등하지만 경제성장률은 높았고, 부산, 대구의 경우는 소득분배는 상대적으로 양호하지만 경제성장률은 낮게 나타나는 등 일관된 패턴을 찾기 어려웠다.

16) 통계청 소득분배 지표산정의 기초자료인 가계동향조사에는 2억~3억원 이상의 고소득 가구가 누락되어 있고, 금융소득이 과소보고(전체 금융소득의 5% 내외만 파악) 가능성 등이 제기된 바 있음(박종규(2017.3.) pp.25~27 참조)

17) 분배의 형평성과 경제성장의 관계 분석의 경우에도 분배의 형평성 자료로 KCB(코리아크레딧뷰로) 자료를 이용할 수 있으나 자료구득 이후 향후 과제로 남김.

그림 3-10 | GRDP성장률과 분배의 형평성(2005~2010)

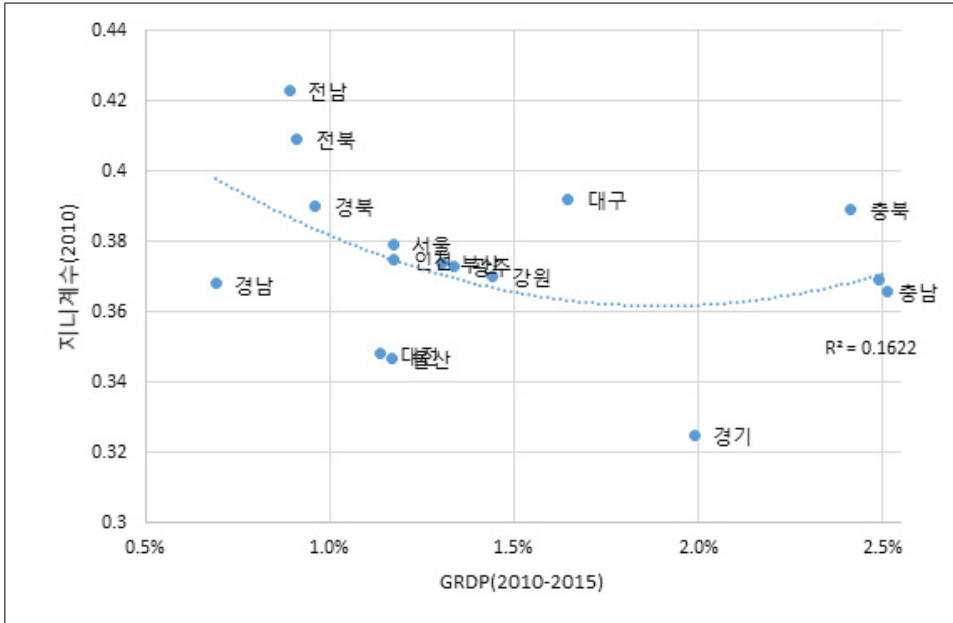


자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 지역내총생산 및 주거실태조사 자료를 이용하여 계산

반면에 2010년 지역별 지니계수와 이후 5년(2010~2015)기간의 연평균 경제성장률은 음의 관계가 있는 것으로 나타난다. 즉 지니계수가 낮을수록 성장률은 높아진다는 것으로서 소득분배가 개선될수록 성장률에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 의미한다. 이 경우 소득이 불균등해서 성장률이 낮은 것인지 성장률이 낮아져서 소득불균등이 높아진 것인지 인과관계 문제를 제기할 수도 있으나 여기에서는 2010년 소득불균등이 이후 성장률과의 관계를 분석한 것이므로 적어도 소득불균등이 성장률에 미친 영향이라는 방향성은 있다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 물론 소득불균등외에 영향을 미치는 변수를 통제한 엄밀한 분석이 필요하고, 더욱 중요한 것은 소득불균형이 성장에 미치는 경로를 입증하는 것이 필요하지만 이 주제만으로도 하나의 연구과제가 될 정도이므로 본 연구에서는 방향성을 확인하는 정도로만 분석하였고, 향후 ‘소득주도 성장’ 논쟁과도 직접적인 관련이 있는 주제로 향후 과제로 넘기고자 한다.

18) 성장률이 낮아져서 소득분배가 불균등해진 것인지에 대해서도 분석하였으나 통계적으로 유의한 결과를 얻지 못하였고, 분배수준변화(2006년-2016년 지니계수값 변화)와 성장률(2005-2015년 성장률)과의 관계도 일관성 있는 결과가 도출되지 않았음

그림 3-11 | GRDP성장률과 분배형평성(2010~2015)



자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 지역내총생산 및 국토교통부 주거누리 통계데이터
주거실태조사(일반가구) 자료를 이용하여 계산

충북, 충남, 제주의 경우에는 반대로 소득분배 수준도 나쁘고 성장률도 높은 것으로 나타났지만 이지역의 경우 최근 성장률이 가장 빠른 지역이라는 점에서 과거 우리나라의 고도성장기의 추세와 비슷하다는 것을 알 수 있다. 다만 두 변수만의 관계성만 보고 다른 요인을 통제하지 않은 단순한 관계 분석이고, 자료상의 제약 등으로 장기적인 관계를 분석하지 못한 한계 등이 있으므로 결과의 해석에 주의할 필요가 있지만 시기별로 경제성장률과 분배의 형평성간의 관계가 변화하고 있다는 사실은 의미가 있다.

4) 주요결과 및 정책적 시사점

이상에서 살펴본 주요결과 및 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 소득 양극화가 심해지고 사회적 이슈로 대두되면서 지속가능한 성장의 대안으로 포용적 성

장이 대두되고 있다. OECD(2014a)는 포용적 성장을 그동안 도외시된 사회적 이슈를 고려한 성장의 방식으로 정의하고, 소득 재분배와 함께 교육·의료 서비스 제공, 인적 자원への 투자 등 소득에 크게 의존하지 않는 수단활용을 제안하였다. Worldbank (2015)은 사회적·경제적·공간적 측면을 모두 포괄한 포용성을 중시하고, 특히 공간적 포용 관점에서 생활인프라 및 공공서비스에의 균등한 접근성 향상을 강조하고 있다. 우리나라의 경우에도 현 정부의 소득주도성장 성장 제시 등 지속가능한 경제성장에 대한 새로운 대안으로 활발한 논의가 시작되었다.

둘째, 우리나라의 소득불균등 분석결과 소득불균등 수준이 악화되다가 2010년 이래 다소 개선되다가 최근 다시 악화되고 있으며, 양극화 현상 역시 비슷한 추세를 보이고 있다. 그런데 ILO(2016)의 OECD 국가를 대상으로 임금불균등 조사결과 2000~2015년 기간중 분배정도가 악화된 19개 국가에 우리나라가 포함되었고 악화된 국가중 미국을 제외하고 한국이 두 번째로 악화정도가 심하다는 결과도 있다. 또한 소득불균등과 양극화 정도는 지역에 따라서 편차가 크고, 이러한 현상은 비수도권 혹은 중소도시나 농촌지역만이 아니라 수도권을 비롯한 모든 지역에서 발생하는 현상이라는 점에서 지역균형정책 공간을 비수도권에만 두어서는 안된다는 것을 의미한다.

셋째, 분배의 형평성과 경제성장과의 관계는 분석결과 기존에는 분명치 않지만 최근 5년의 경우 분배형평성이 높은 지역일수록 경제성장률도 높은 것으로 나타났다는 사실에서 적어도 양자의 관계가 부정적이지는 않은 것으로 해석할 수 있다. 분배의 형평성과 경제성장과의 관계에 대한 단순한 분석으로 한계가 있지만 적어도 양자간의 관계가 부정적이지는 않으며, 시기별로 경제성장과 분배의 형평성간의 관계가 변화하고 있다는 사실은 의미가 있다.

4

CHAPTER

지역균형발전정책 방향과 과제

1. 저성장기 지역균형발전 정책 방향 | 75
2. 지역균형발전 정책목표의 설정 및 관리 | 86
3. 질적 지역균형발전 정책기반 마련 | 90
4. 자립적 지역균형발전 기반 마련 | 99

지역균형발전정책 방향과 과제

본 장에서는 저성장, 저출산·고령화, 소득 양극화관련 지역균형발전 정책의 이슈 분석을 통해 도출된 시사점을 바탕으로 저성장기 새로운 지역균형발전 정책 방향을 제시하고 이를 뒷받침하기 위한 정책과제를 제시한다.

1. 저성장기 지역균형발전 정책 방향

지금까지 우리사회가 당면한 저성장, 저출산·고령화, 소득양극화 문제와 관련하여 지역균형발전 정책측면에서 주요 이슈를 중심으로 심층적인 분석을 하였다. 그 결과 우선 저성장 시대에 있어 지역간 격차는 인구 및 GRDP 등 양적 측면에서 수도권과 비수도권의 격차는 둔화되고 있지만 비수도권내 지역간 격차가 오히려 크다는 것이 확인되었다. 그리고 대도시로의 인구집중과 중소도시의 수는 감소하는 도시양극화가 수도권과 부산, 울산, 경남 지역을 중심으로 심화되는 등 국토공간의 양극화가 진행되고 있어 수도권 비수도권 중심의 지역균형에서 다양한 정책공간에서의 지역간 격차에 관심을 가져야 함을 알 수 있었다.

표 4-1 | 저성장기의 지역균형발전 정책의 패러다임의 변화

구 분	고도성장기	저성장기
주요 정책공간	- 수도권과 비수도권 격차완화	- 정책공간의 다원화 - 권역내 격차완화 - 대도시와 농촌지역 격차완화 - 소외지역의 해소
성장 정책	- 경제성장을 극대화	- 안정적이고 지속가능한 성장 - 삶의 질을 중시하는 질적 성장 - 포용적 성장
균형 목표	- 1인당 GRDP 등 경제력 격차 완화	- 삶의 질 격차의 완화 - 장소기반의 사람중심 균형

주: 자체작성

다음으로 수도권과 비수도권의 질적 격차 분석에서 알 수 있는 바와 같이 100대기업 분포 및 신규취업기회, 교육 및 의료의 질, 문화활동 수준, 교통서비스 등의 질적 지표로 측정한 수도권 집중정도는 인구, 1인당 GRDP 등 총량적 경제제표에 비해 훨씬 심하다는 것을 알 수 있었다. 따라서 저성장·성숙사회에 있어 지역균형발전 목표는 양적 격차완화 중심에서 질적 측면의 균형이 고려되어야 한다는 것이다.

마지막으로 소득양극화는 전제계적인 이슈이며, OECD 등 국제사회에서는 지속가능한 성장의 대안으로 포용적 성장이 활발히 논의되고 있고 소득분배의 불균등은 성장의 장애가 된다는 연구결과등도 제시되었다. 우리나라에 있어 소득의 형평성과 경제성장과의 관계를 살펴 본 결과 최근 소득불균등 정도가 낮은 지역일수록 경제성장도 빠르다는 것을 확인할 수 있었다. 우리나라의 경우에도 저성장시대 지속가능한 성장대안으로 포용성장 전략으로의 전환이 필요하다. 특히 저출산·고령화로 인한 생산가능인구의 감소는 비도시지역일수록 정도가 심해 대도시지역으로의 인구 유출을 촉진시킬 것이다. 이러한 도시 양극화의 진행은 비도시지역의 인구감소와 지역경제의 침체, 그리고 유희공간을 증가시켜 중장기적으로 기초공공서비스 혜택도 받지 못하는 정책소외공간이 늘어날 가능성이 높다. 이와 같이 지속적인 경제성장 뿐만 아니라 정책소외 공간을 줄이는 공간을 기반으로 하되 사람을 중시하는 공간균형전략을 포함하는 포용적 성장이 필요한 시점이다. 이하에서는 지금까지의 분석결과에 대한 시사점을 토대로 저성장기 새로운 지역정책 방향을 제시하면 다음과 같다.

1) 다양한 차원의 지역균형발전 정책공간 모색

(1) 수도권과 비수도권의 이분법적 지역균형 구도의 전환

광역단위의 지역균형 구도는 하위단위의 지역간 격차 문제에 상대적으로 소홀하고, 특히 수도권과 비수도권의 격차 문제에 매몰되어 다양한 공간단위에서의 지역격차 문제는 소외될 수 있다. 즉, 수도권역내 비도시지역의 격차, 비수도권내 지역간 격차, 대도시와 중소도시의 격차, 도시지역과 비도시지역의 격차등에 대한 중앙정부의 관심은 상대적으로 소홀했던 것이 사실이다. 저출산·고령화로 비도시지역의 젊은 계층을 위한 일자리 축소로 젊은 층의 도시로의 사회적 이동에 의해 비도시 지역의 쇠퇴가 촉진될 수 있다. 또한 4차 산업혁명 시대에는 스마트팜과 같이 직주 근접의 필요성은 더욱 낮아질 수도 있고, 고령인구 비중의 확대는 비도시지역의 공동화를 촉진하게 된다. 그리고 대도시 집중과 중소도시 축소 문제는 수도권 및 비도시권 모두에서 발생하는 문제이다. 이러한 현실에서 수도권과 비수도권의 이분법적 지역균형 구도로는 정책 대응이 곤란하게 된다.

따라서 향후에는 지역균형의 정책공간 단위를 다양화하여 차별적인 접근이 필요하다. 예를 들어 저성장시대 국토공간변화를 고려하여 지역간 격차의 정책공간 단위를 수도권집중 문제 뿐만 아니라 대도시와 중소도시, 도시와 농촌간의 격차 문제 등으로 다양화하고, 특히 기초공공서비스 공급문제 등은 행정구역의 경계를 구분하지 않는 등 정책공간을 다양화할 필요가 있다.

(2) 행정구역 단위를 벗어난 기능적 균형정책 공간 모색

지금까지 지역균형발전을 위한 지역정책의 공간단위는 수도권과 비수도권, 비수도권 시군인 낙후지역 등 행정구역 단위 기준이라고 할 수 있다. 우리나라 지역균형발전 정책의 정책대상인 공간단위는 수도권과 비수도권이라고 할 수 있으며, 이 경우에도 수도권은 3개 특·광역시도 비수도권은 나머지 14개 특·광역시를 포함한 것으로 행정구

역단위가 구분기준이다. 이명박정부의 광역경제권, 박근혜정부의 행복생활권 등도 기본 공간단위는 광역시, 시, 군, 구 등 행정구역단위이다. 성장촉진지역 등 대표적인 지역균형발전 정책의 하나인 낙후지역도 시군을 기준으로한 공간단위이다.

그런데 정책대상으로서 정책공간단위는 정책집행을 위한 예산과 행정조직이 행정구역 단위로 이루어진다는 점에서 정책집행력 면에서 보다 효과적이고, 사실 행정구역단위를 벗어난 정책공간단위를 구성하는 것은 현실적으로 작동가능하지 않을 가능성이 높은 것도 사실이다. 기능적인 측면에서 행정구역의 결합이라고 할 수 있는 이명박 정부의 광역경제권의 경우에도 집행력이 뒷받침 되지 않음으로써 계획에 그친 사례에서 보는 바와 같이 행정구역단위가 아닌 정책은 실행력을 갖기 어려운 것이 현실이다.

그러나 행정구역 단위가 아닌 기능적인 측면에서의 정책 필요성은 지속적으로 제기되고 있으며, 지역균형발전정책의 경우에도 마찬가지이다. 예를 들어 낙후지역의 경우 인구감소, 높은 고령화율, 낮은 재정력 등 기본적으로 타지역과의 경쟁력이 낮아 정부 및 지자체의 많은 노력에 불구하고 지역성장에는 한계가 있으며 시간이 지나도 낙후지역은 거의 바뀌지 않았다¹⁾ 특히 이들 지역은 인구감소 및 고령화의 영향을 더욱 많이 받는 지역으로 기초적인 공공서비스에서 소외되는 주민이 확대될 가능성이 높지만 시군단위로 대응이 어렵기 때문에 행정구역 단위의 공간을 넘어서는 정책의 필요성은 보다 증대할 것이다.

즉, 시군단위의 낙후지역을 선정하는 것도 필요하지만 공공서비스가 소외되는 사각지대의 정책공간을 찾는 것이 보다 중요해 질 수 있다. 예를 들어 균형발전정책 대상이 평균소득이 낮은 지역 전체가 아니라 공공서비스 소외공간을 정밀하게 찾아내고 이를 지원하는 미시적 정책공간의 탐색이 필요하다. 특히 대도시와 농촌지역으로의 국토공간 분화 동향과 자립적 지역발전을 위한 지역성장 거점조성 전략 등 향후 국토 공간정책 방향을 고려할 때 행정구역단위의 지역정책에는 한계가 있으며, 목적에 따라서 행정구역단위를 통합하거나 세분화하는 유연한 정책공간 설정이 필요하다.

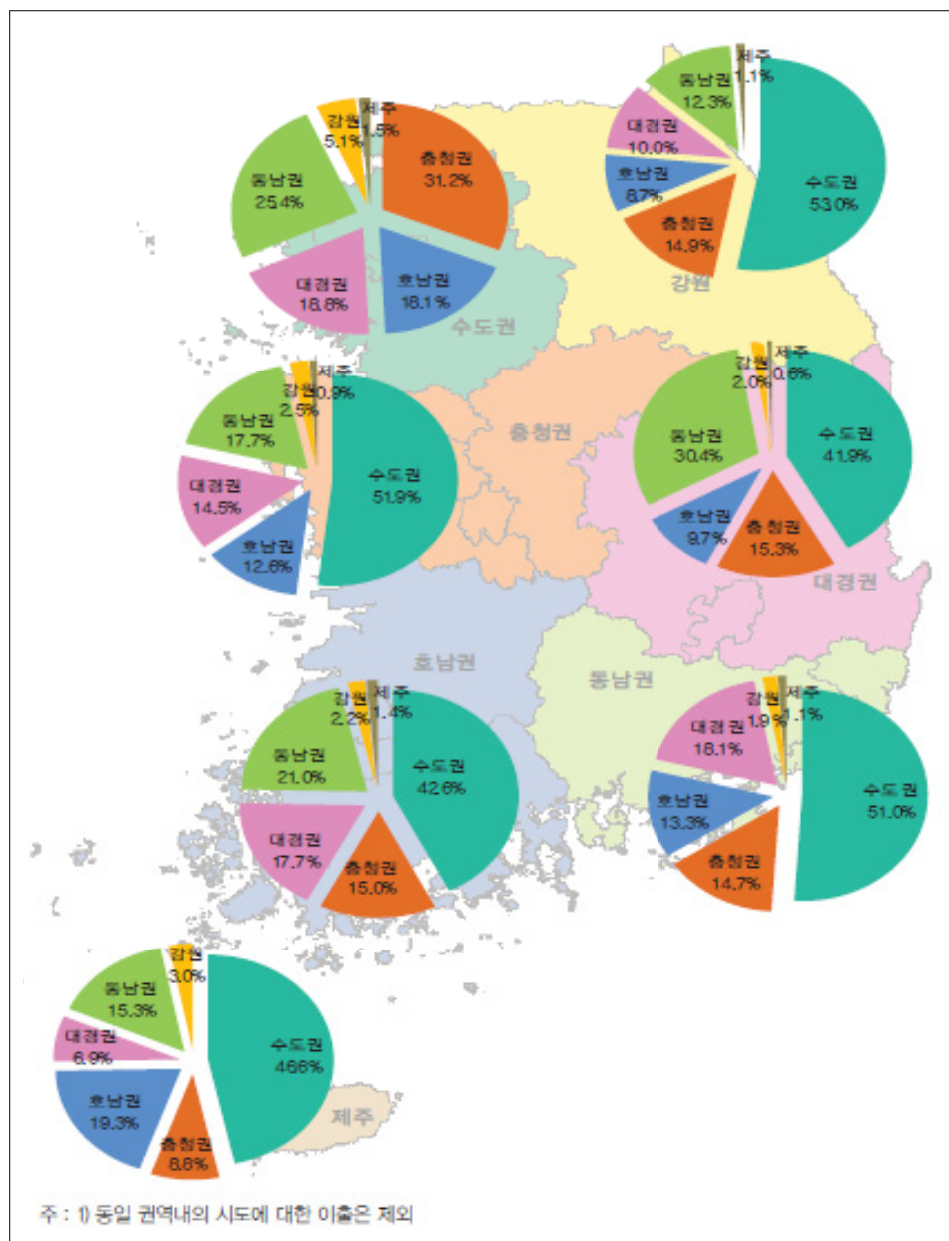
1) 2005년 예비타당성조사 낙후지역과 2014년 성장촉진지역 70개 시군을 비교한 결과 거의 차이가 없음(안홍기의(2016) p.28 참조)

(3) 수도권과 유리된 비수도권 지역발전 전략의 지양

수도권과의 관계를 고려하지 않은 권역별 혹은 시도별 발전전략은 경제와 사람의 흐름을 도외시한 발전전략이라고 할 수 있다. 산업측면에서 볼 때 모든 권역에서 수도권은 중간재 혹은 최종재의 가장 큰 수요처이고, 반대로 중간재 혹은 최종재의 공급지역으로 인접권역보다 긴밀한 지역이다.

2013년 현재 한국은행 지역산업연관표를 이용한 권역간 이출입관계를 분석한 결과를 보면 수도권에 인접한 강원권 및 충청권 뿐만 아니라 동남권의 경우 51.0%, 호남권의 경우 42.6%가 수도권으로 이출되는 등 모든 권역에서 수도권으로의 이출비중이 가장 높다. 따라서 지역산업정책의 경우 지역별 특화산업 혹은 전략산업 선정 및 육성 계획 수립시 수도권 산업과의 경쟁 혹은 보완관계를 고려하지 않고 별도로 정책을 실시한다면 정책효과가 낮아질 수 있다.

그림 4-1 | 권역별 이출 구성(2013년)



자료: 한국은행, 2015. 2010년 및 2013년 지역산업연관표, p.60. 참조

산업정책 측면뿐만이 아니라 지역개발사업의 큰 비중을 차지하고 있는 관광정책의 경우에도 비수도권지역의 관광수요는 인근 지역을 제외하면 다음으로 많은 비중을 차지하는 것이 수도권 지역으로부터의 관광수요이다. 일본의 경우 국토종합계획에서 ‘국토균형발전’ 이념이 5차 국토종합계획에서 사라지고, 최근 ‘신국토형성계획’에서는 ‘대류촉진형 국토’라는 개념²⁾이 등장하였다. 5전총(5차 국토종합계획)에서 국토균형발전이 사라진 이유는 소득격차가 어느 정도 완화되었고, 지역격차의 시정을 이유로 효과가 없는 공공정책이 지방에 잘못 배분된 것에 대한 반성으로 사라졌다(中村, 2002).³⁾ 일본의 ‘대류촉진형 국토’ 개념은 지역간 경쟁이 아니라 지역의 개성을 살려 개인간 지역간 연계를 촉진하여 시너지를 창출하고 목표로 하고 있다. 특히 ‘대류촉진형 국토’라는 개념은 물자, 사람, 정보의 지역간 교류 촉진을 바탕으로 한다는 점에서 그리고 자립적 지역들이 서로 교류·연계함으로써 시너지 효과를 얻고자 하는 개념이라는 점에서 수도권과 비수도권의 이분법적 균형구도가 공고화된 우리나라의 지역균형발전 전략에 시사하는 바가 크다.

표 4-2 | 일본 「전총계획」에서 지역간 격차 관련 지표

구 분	지 표	대상 공간단위
전총	1인당 소득격차	지방블록별
신전총	인구, 생산소득	지방블록별
3전총	1인당 소득격차	지방블록별
4전총	소득수준, 기회(취업, 교육, 교류, 주거생활)	대도시, 지방별
5전총	(국토균형발전의 이념 종말)	(개성있는 지역발전)

주1) 전총은 우리나라의 국토종합계획에 해당되고, 5전총 이후 국토형성계획으로 명칭이 바뀌었고 현재 신국토형성계획이 수립되어 있음

자료: 伊藤敏安(2002). p. 10. 참조

2) ‘대류촉진형 국토’ 개념에 대해서는 하수정의(2016) p.146 참조.

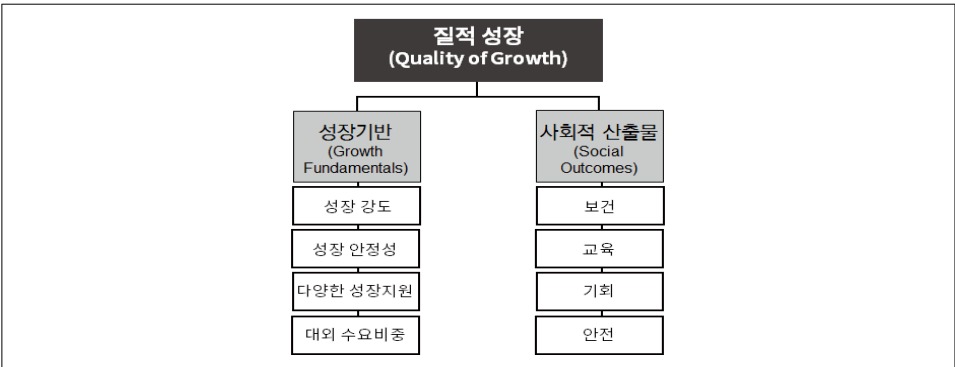
3) 伊藤敏安(2002).p.13에서 재인용

2) 안정적이고 지속가능한 질적 성장으로의 균형발전

지속적 성장과 성숙사회로 나아가기 위해 지역발전의 내용도 양적 성장에서 지속가능한 안정적 성장으로 바뀌어야 한다. 성장사회에서 성숙사회⁴⁾⁵⁾로 넘어 가면서 물질적 풍요 외에도 행복과 같은 비물질적인 가치가 보다 중요해진다. 기존의 대표적인 지역경제 성장지표인 지역내총생산(GRDP) 지표는 해당 지역경제의 총수준을 나타내는 데에 유용하고, 지역주민의 삶의 질을 결정하는 중요한 요소의 하나인 것은 분명하지만 건강, 교육, 안전 등 다른 요소들을 모두 포괄하는 데에는 한계가 있다.

IMF(2014)에서 기존의 양적 성장 대신 질적 성장지표(QGI, Quality of Growth Index)를 제안하였고, 성장기반과 성장으로 인한 결과물인 사회적 산출물로 구성되어 있다. 성장기반의 경우에도 성장의 안정성과 지속 가능성을 중요시 하며, 바람직한 ‘질적 성장’은 성장률이 높고 안정적이며, 사회 친화적 성장(High, durable, and socially-friendly growth)으로 규정하였다.⁶⁾

그림 4-2 | 질적 성장 측정지표 구성



자료: IMF(2014) p.7.

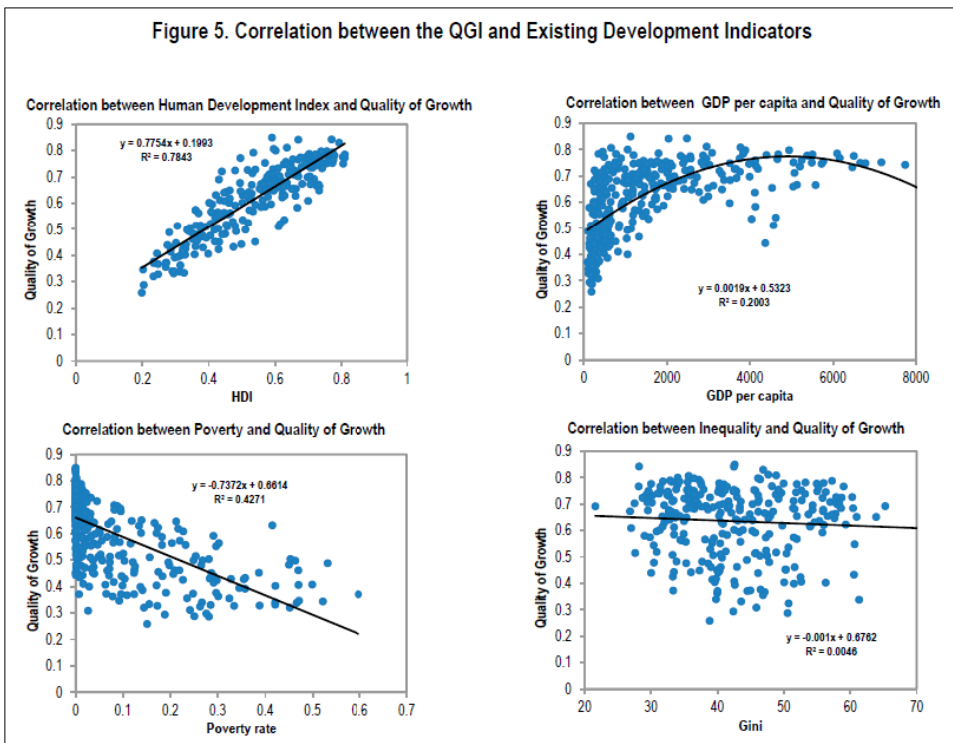
4) Gabor(1972)는 성숙사회는 개인의 ‘물질생산과 생태적 균형이 조화된 사회이며, 개인의 자유와 사회적 안정성이 양립하면서도 개인의 자유를 극대화할 수 있는 사회’로 정의(안홍기 외(2016) p.36에서 재인용)

5) 이재열(2008)에 의하면 성숙사회를 이루기 위해서는 사회·경제적 형평성, 정치적 투명성, 사회문화적 포용성 및 효율성의 증대가 필요(안홍기 외(2016) p.36에서 재인용)

6) IMF(2014) p.3 참조

세계 93개 개발도상국가를 대상으로 IMF 지역성장 지표와 타지표와의 상관관계 분석 결과를 보면 UN의 HDI(Human Development Index)지수⁷⁾ 및 1인당 GDP와 질적 성장 지수는 양의 상관관계가 있다고 하였다. 그리고 질적 성장지수는 빈곤과 소득불균등과 음의 상관관계 즉, 질적 성장이 높은 국가일수록 빈곤율도 낮고, 불균등도 낮다는 결과를 제시하였다.

그림 4-3 | 질적성장 지표와 타지표와의 관계(IMF)



자료: IMF(2014) p.17.

7) HDI 지수는 UNDP에서 한 나라의 발전정도를 나타내는 것은 경제성장만이 아니라 사람과 사람의 능력이라는 점을 강조하기 위해 만든 인간개발지수로서 기대수명, 교육년수, GNI 지수 등의 항목으로 구성되어 있음 (<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> 2017.7.5)

우리나라의 경우에도 소득수준이 상승함에 따라 삶의 질을 중시하는 사회환경의 변화와 이를 뒷받침하는 ‘삶의 질’ 제고를 위한 각종 정책 및 지표들이 개발되고 있다. 지역정책관련 지역발전지표 등에도 삶의 질을 나타내는 항목 등이 포함되는 등 지역경제성장 외에도 ‘삶의 질’이 주요한 정책대상으로 전환되고 있다. 이러한 맥락에서 지역균형발전 정책 목표도 경제적 측면의 양적 격차 완화에서 안정적이고 지속적인 성장과 함께 질적 수준의 격차완화도 구체적인 정책목표로 간주되어야 할 것이다.

3) 사람중심의 포용적 지역균형발전

지역균형의 개념은 원칙적으로는 모든 지역에서 균형지표가 같게 되는 것을 의미하지만 현실적으로 모두 같을 수도 없고, 어떠한 균형지표를 동일하게 하고⁸⁾ 어떠한 균형지표를 일정 수준의 격차를 허용할 것인가 하는 것이 현실에서 부딪히는 지역균형의 의미라고 할 수 있다. 그리고 균형의 내용과 정도는 고정된 것이 아니고 정치, 경제, 사회문화 발전 수준에 따라서도 변화하게 된다.

이러다 보니 지역균형 무용론까지도 제기되기도 하는 데 그 중에서 지역균형과 관련하여 개인의 경제력 격차를 지역균형(=공간의 형평) 관점에서 볼 수 있는가 하는 문제제기가 있다. 김광호(2009)는 ‘지역은 다양한 개인들이 모인 집단이며, 지역간 불균등은 통계적 평균치의 비교일 뿐이므로 지역간 불균등 자체에 대한 규범적 판단을 내릴 수는 없다’⁹⁾라고 언급하고 있다. 이 때 공간은 개인의 자발적 선택에 의한 것이므로 공간 불균등은 무의미하며 형평성 문제로 접근하면 오히려 형평성 문제를 악화시킨다고 주장¹⁰⁾하였다. 그런데 과연 개인의 지역선택이 자유롭다고 할 수 있는가? 현

8) 이 경우 모든 지역에 동일하게 적용해야 되는 균형지표는 보통 사회적 최소기준(National Minimum)라고도 한다

9) 지역간 소득격차 분석에 활용되는 대표적 지표인 1인당 GRDP는 그 지역 경제력의 1인당 평균개념으로 개인 간의 분배의 형평성 정도를 나타내지 못하고, 예를 들어 지역간 평균소득 격차는 감소하지만 대부분의 소득이 일부 고소득 층에 집중되어 있는 극단적인 소득불균등 구조로 지역간 격차가 완화된다면 우리가 추구하는 지역균형발전 방향과는 다르다고 할 수 있음.

10) 정부가 지역 간 불균등 문제를 형평성의 문제로 인식하고 고소득지역에서 저소득 지역으로 소득을 이전하면 오히려 형평성 문제를 야기할 수 있다고 하면서 그 예로 서울 도시빈곤자들의 세금으로 지방의 부유한 가계

실적으로는 공공정책에 의해 비자발적 이동이 발생할 수도 있다. 예를 들어 도시개발 사업 이후 원주민의 비자발적 주거지 이주가 발생하며, 또한 주거지 선택시 일자리, 주거비, 교육 등 여러 요인에 의해 단기적으로는 이동성에 제약이 있는 것도 사실이다. 따라서 현실적으로 개인의 공간선택이 완전히 자발적 의사에 의해서만 선택하는 것은 아니라는 것이다.

그리고 개인의 격차와 공간의 형평문제는 지역정책차원에서 사람중심인지 공간중심인지에 대한 세계은행과 EU 및 OECD가 견해를 달리하고 있다. 정준호(2017)¹¹⁾에 따르면 세계은행은 개인의 기회보장을 중시하고 장소중립적인 지역성장 전략을 지지하고, EU 및 OECD는 지역별로 차별화된 정책수단을 강구하는 장소기반형(place based) 지역정책을 지지한다.

지역정책에서 공간의 균형이 필요한 영역은 개인의 경제력 격차와 무관하게 어느 지역이나 동일하게 누려야 하는 것으로¹²⁾ 사회복지, 공적부조(연금), 보건위생 등 기본적인 공공서비스가 이에 해당한다. 이는 사회적 최저수준(National Minimum)의 개념과 일맥상통하며, 지역정책에서 공간 균형이 필요한 사회적 최저수준(National Minimum)에 해당하는 예로 생활인프라, 교통접근성 등을 들 수 있다. 우리나라의 경우 지역균형정책의 대상으로 사회적 최저수준(National Minimum)에 대한 논의는 있지만 아직 명확한 범위에 대해서는 사회적 합의나 제도에 이르지 못한 상태이나 조기에 정책마련 필요하다. 비도시지역의 인구감소 및 고령화로 인해 기초공공서비스의 공급여건이 점점 어려워질 것으로 보이므로 사회적 최저수준(National Minimum)에 대한 범위, 수준, 공급전략 등에 대한 정책 마련이 시급한 실정이다. 즉, 저출산·고령화 현상은 비도시지역이 상대적으로 정도가 심하며, 이로 인한 비도시지역의 인구감소와 유희공간의 증가는 기초공공서비스 혜택도 받지 못하는 정책소외공간이 늘어날

를 지원하는 결과를 초래할 수 있음(김광호, 2009. p.81)

11) 정준호. 2017.8.23. 사람 중심 VS 장소중심 지역정책 : 세계은행 EU/OECD 논쟁을 중심으로. 국토연구원 전문가자문회의 발표자료. 참조

12) 국토기본법 제3조 “.... 국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 누릴 수 있는 국토여건을 조성하여야 한다”에도 이러한 개념이 포함되어 있음.

가능성이 높다. 이와 같이 저성장·성숙사회의 지역균형은 안정적이고 지속적인 경제성장도 중요하지만 정책소의 공간을 줄이는 사람중심의 공간균형을 포함하는 포용적 성장전략이 필요한 시기이다.

그런데 EU 및 OECD등의 포용적 성장 논의도 포용성장의 대상이 공간의 범위에 대해서는 논의되지 않았으며, 우리나라의 경우 포용적 성장이 대상이 사람인지 혹은 장소인지에 대해서도 아직 사회적 공감대가 형성된 것도 아니므로 이에 대한 구체적 논의와 실증적 연구가 뒷받침되어야 할 것이다. 특히 포용적 성장의 대상이 사람과 장소 모두를 포함하는 의미인 사람중심의 공간균형의 개념과 구체적인 지역정책 수단에 대한 연구가 필요하다.

2. 지역균형발전 정책목표의 설정 및 관리

역대정부의 지역정책 현안에 대한 인식을 살펴보면 먼저, 참여정부는 수도권과 지방의 발전 격차, 이명박 정부는 지역의 글로벌 경쟁력 취약, 박근혜 정부는 지역주민의 낮은 삶의 질 만족도를 지역정책 현안으로 인식하고 있다. 문재인 정부는 취약한 지방분권, 수도권집중과 지방도시쇠퇴, 농산어촌의 고령화 및 인구감소 문제 등을 지역정책 현안으로 생각하고 있다.

표 4-3 | 역대 정부의 지역정책 현안 인식 및 지역정책 목표

구 분	지역문제 인식	지역정책 목표
참여 정부	-수도권 일극집중에 따른 지역간 불균형의 심화 (수도권 VS 비수도권 발전 격차))	• 상위목표 : 다핵형·창조형 선진국가 건설 • 하위목표 - 혁신주도형 발전 - 다극분산형 발전 - 공간의 질·삶의 질을 중시하는 질적 발전
이명박 정부	-글로벌 경쟁거점으로서의 지역의 경쟁력 취약	• 상위목표 : 일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조 • 하위목표 - 세계화에 대응하는 광역경제권 구축 - 지역개성을 살린 특화발전 - 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전 - 지역과 협력과 동반발전
박근혜 정부	-수도권과 지방의 격차(경제, 삶의 질등) 지속과 주민의 낮은 삶의 질 만족도(행복도)	• 상위목표 : 국민행복·지역희망, HOPE프로젝트 • 하위목표 - 지역행복생활권 구현 - 맞춤형 패키지 정책지원 - 지역주도 및 협력 강화
문재인 정부	-소극적 권한 및 기능분산으로 지역발전 제약 -수도권으로의 자원집중과 전국적인 도시쇠퇴 -농산어촌의 고령화와 인구감소	• 상위목표 : 고르게 발전하는 지역 - 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 - 골고루 잘사는 균형발전 - 사람이 돌아오는 농산어촌

자료: 기존정부 자료는 송우경(2017.8.8.)의 내용을 발췌정리한 것이고, 문재인 정부는 국정기획자문위원회(2017.7) pp.110~119의 국정운영 5개년 계획을 참고하여 정리한 것임.

역대정부의 지역문제에 대한 인식은 차이가 있었고, 이를 해결하기 위한 전략이나 정책수단 등은 정권교체기마다 새롭게 등장하고 용어도 달라하여 왔다. 하지만 이 기간중 국가균형발전 특별법, 국토기본법 등에 제시된 지역균형발전 목적 등은 변화가 없었고, 그 내용의 핵심은 “자립적 지역발전 및 삶의 질 제고”에 있다고 할 수 있다. 따라서 정권은 바뀌어도 ‘자립적 지역발전’ 및 ‘삶의 질 제고’ 라는 지역정책목표의 두 축은 유지되어 오고 있다고 평가되며 이러한 목표는 저성장시대 지역균형발전 정책

의 상위목표라고 할 수 있는 ‘안정적이고 지속적인 성장’ 및 ‘질적 균형발전’ 과도 부합한다고 할 수 있다.

그런데 정권변화에 상관없이 큰 틀에서 지역정책 목표는 유사하다고 할 수 있지만 이러한 정책목표 달성을 위한 지역간 격차완화의 정도나 이를 나타내는 지역균형발전 지표 등은 명시적으로 제시하지 않고 있다. 참여정부 당시 지방분권에 관한 로드맵이 계획된 바가 있었으나 일부만 시행되었고 이후 지속적으로 이행되지 못했다. 지역간 격차완화에 대한 구체적 계획이나 로드맵 없이 비수도권의 지역산업 육성 및 낙후지역 지원 등의 정책만을 실시하고 있다. 예를 들어 중장기적으로 낙후지역 수를 감소시킨다든지 혹은 낙후지역 주민소득을 타지역 주민소득의 일정비율 이상으로 한다든지 등 구체화된 정책지표를 제시한 적은 없다. 따라서 정권변화에 상관없이 중장기 지역균형발전 목표를 설정하고 이를 지속적으로 모니터링하고 실천할 수 있는 계획 및 시스템을 구축해 나가야 할 것이다.

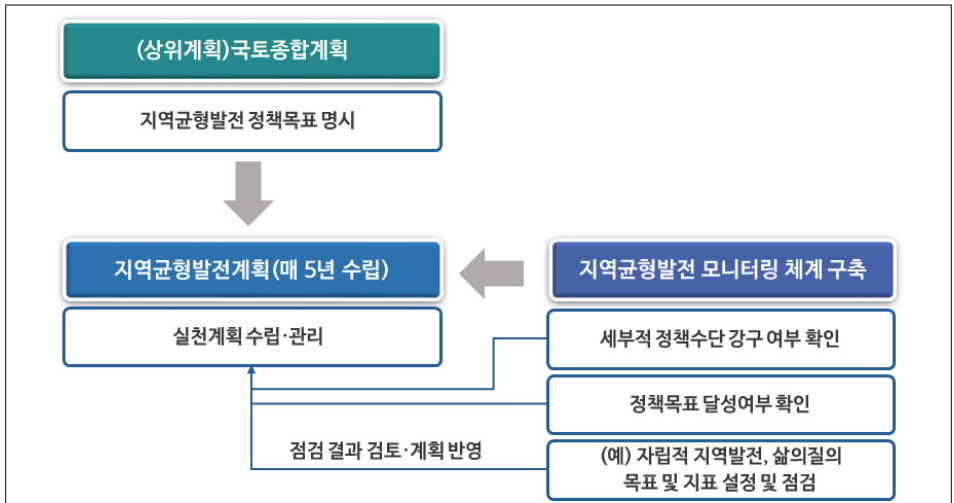
1) 중장기적 지역균형발전 정책 목표를 상위계획에 명시

지역균형발전은 단기적으로 해결할 수 없는 중·장기적이고 지속적인 지역정책의 과제이므로 이러한 정책목표를 국토종합계획등 상위계획에 명시하고 체계적인 관리방안을 마련할 필요가 있다. 중장기 지역균형발전의 구체적 목표를 ‘국토종합계획’ 등 장기적인 상위계획에 명시하고 매 5년마다 수립하는 ‘지역균형발전계획’ 등에 구체적인 실천계획을 수립하여 단계적으로 관리하는 방안을 강구해야 한다.

특히 지역균형발전 목표를 구체화하는 것이 중요한데 선언적이거나 관념적이 아닌 구체적 균형발전 목표가 필요하다. 구체적인 균형발전 목표라고 해서 기존과 같이 1인당 GRDP와 같이 경제적인 측면에서의 총량지표를 의미하는 것이 아니라 과거 인프라 구축 목표로서 ‘일일생활권 달성’과 같이 전국 어디에서나 교통접근성이 하루를 넘지 않도록 하는 것과 같이 구체적이면서도 체감할 수 있는 정책목표를 설정할 필요가 있다. 그리고 이러한 정책목표는 단기간에 달성될 수 있는 것이 아니므로 중장기적인 목

표는 ‘국토종합계획’과 같이 상위계획에 설정하고, 단계적인 목표는 5년단위의 ‘지역균형발전계획’ 등에는 단계적인 목표등을 제시하여 관리하는 방안이 필요하다.

그림 4-4 | 지역균형발전 모니터링체계(안)



주: 자체작성

2) 지역균형발전 모니터링 체계 구축

중장기 지역균형발전 계획의 이행여부를 지속적으로 모니터링하기 위한 체계를 구축하고 실천계획에 피드백 될 수 있도록 하는 가칭 ‘지역균형발전 모니터링 체계’ 구축할 필요가 있다. “(가칭)지역균형발전 모니터링 체계”를 구축하고 설정된 정책방향을 토대로 세부적인 정책수단들이 강구 되고 있는지, 정책목표들이 달성되고 있는가에 대해 지속적으로 검토할 필요가 있다. 예를 들어 자립적 지역발전과 삶의 질을 나타내는 구체적 목표 및 정책지표를 만들고 이러한 지표의 지역간 격차 완화 혹은 목표로 하는 지표수준¹³⁾ 등을 지속적으로 점검하여 중기 지역균형발전계획 등에 반영될 수 있는

13) 지역간 격차는 지역의 자원, 경제구조, 사회·역사·문화적 특성 등 다양한 측면에서 차이가 있기 때문에 격차가 발생하는 것은 당연하므로 지역간 격차 수준은 동일할 수 없으며, 어느 정도 완화할 것인가 하는

모니터링 체계 구축해야 한다. 즉, 균형발전을 나타내는 정책지표는 행정구역 단위의 인구나 경제수준을 나타내는 양적지표가 아니라 다양한 공간차원에서 정의될 수 있고, 질적 지역발전 및 삶의 질 수준을 나타내는 균형발전 지표로 전환되어야 한다.

3. 질적 지역균형발전 정책기반 마련

1) 질적 지역발전지표의 개발 및 활용

IMF에서 제시한 질적 성장지표와 같이 지역발전을 나타내는 정책지표로서 기존의 경제적 측면의 양적지표를 보완한 새로운 질적 성장지표를 개발하여 중장기 지역균형발전 정책지표로 활용한다. 낙후지역의 지표도 경제적 측면 외에도 주민이 삶의 질에 영향을 미치는 평가요소를 추가한 지표개발이 필요하다. IMF 질적 성장지표를 이용하여 우리나라 16개 시도의 질적 성장지수(QGI)를 시산한 안흥기 외(2016)의 분석결과 기존 1인당 GRDP 로 측정한 결과와 상이한 결과를 나타내었다. 동 연구에서는 시산을 위해 우리나라 자료의 가용성을 고려하여 다음과 같이 구성하였고, 성장기반 부분 중 대외수요 부문은 지역지표라는 점에서 제외하였으며, 그리고 지표간 가중치 등은 고려하지 않은 단순 시산 결과이다.

것이 균형발전의 목표가 되어야함. 교통인프라의 경우 과거 고속도로건설을 통한 ‘전국 1일 생활권 달성’, KTX 건설로 ‘전국 반나절 생활권 실현’ 등 구체적인 교통서비스를 기준으로 한 정책지표가 이러한 사례라고 할 수 있음.

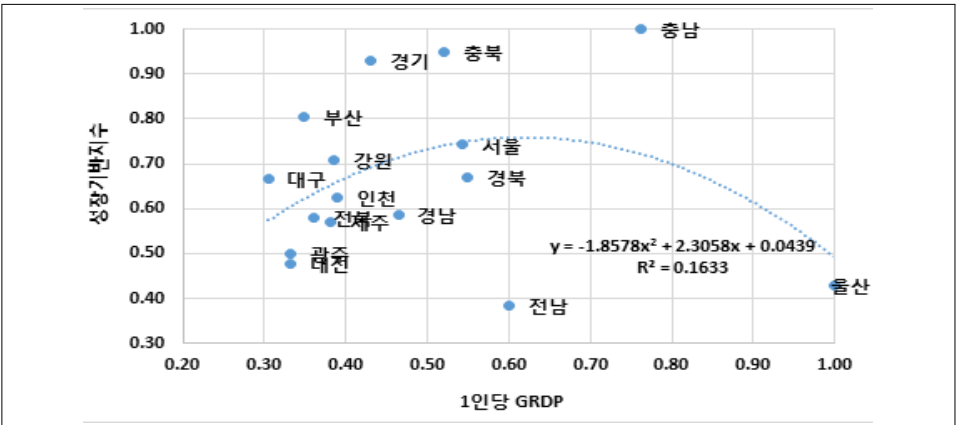
표 4-4 | 질적 성장지수 산정을 위한 세부 측정지표

	구성 개념	세부 측정 지표
성장기반 (Growth Fundamentals)	성장 강도	1인당 GRDP 연간 증가율의 최근 5년 평균
	성장 안정성	1인당 GRDP 연간 증가율의 최근 5년 표준편차의 역수
	다양한 성장자원	산업중분류기준 고용분포를 활용한 엔트로피 지수
사회적 산출물 (Social Outcomes)	보건	기대수명 (2016년 현재)
	교육	경제활동인구 중 (전문)대졸 이상 학력 소지자 비율 (2015년)
	기회	최근 3개월간 근로자 평균 임금을 활용한 소득지니계수 (1-계수) 지역별 고용률 (2014)
	안전	인구 10만명당 교통사고 사망자수 (역수 활용) 인구 천명당 범죄발생 건수 (역수 활용)

자료: 안흥기 외(2016) p.41

우선 1인당 GRDP와 질적 성장지수(성장기반지수)는 관련성이 낮은 것을 알 수 있으며, 특이한 결과는 울산의 경우 1인당 GRDP가 가장 높지만 성장기반 지수로 본 질적 성장지수 수준은 매우 낮다는 것이다. 반면에 부산이나 대구등 1인당 GRDP가 낮은 광역시의 경우에 질적 성장지수(성장기반지수)는 상대적으로 높다는 것이다. ¹⁴⁾

그림 4-5 | 질적 성장지수(성장기반지수)와 1인당 GRDP(2015)의 관계

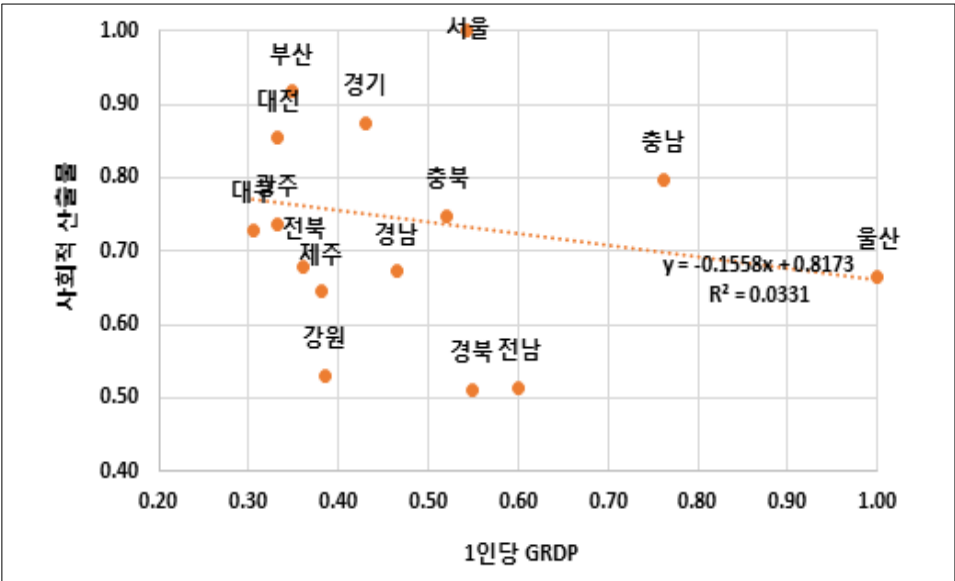


자료: 안흥기 외(2016) p.42의 결과를 표준화하여 그림으로 재작성한 것임

14) 각각의 지수의 크기는 가장 높은 지역을 1을 기준으로 표준화한 것임.

이러한 결과는 질적 성장지표(사회적 산출물)와 비교시 더욱 분명해지는데 이러한 결과는 지역성장에 대한 일반적인 인식과 유사하다는 것이다. 서울을 비롯한 부산, 대전, 대구, 광주 등 광역시는 1인당 GRDP는 낮지만 경기 및 충북, 충남을 제외한 대부분의 도보다 질적 성장지표(성장기반지수) 수준이 높게 나타났다. 이는 1인당 GRDP로 측정된 지역소득 수준은 서울을 비롯한 6대광역시가 도지역보다 낮은 것으로 나타나지만 실질적인 지역발전 수준은 서울을 비롯한 광역시가 높을 것이라는 일반적인 인식과 부합하는 결과라고 할 수 있다. 따라서 우리나라 여건에 부합하는 기초데이터를 사용하여 지역발전지표를 개선한다면 보다 현실에 부합하는 질적 성장지표를 구축할 수 있을 것으로 판단된다.

그림 4-6 | 질적 성장지수(사회적산출물)와 1인당 GRDP(2015)의 관계



자료: 안홍기 외(2016) p.42의 결과를 표준화하여 그림으로 재작성한 것임

따라서 우리나라의 여건에 부합하는 질적 성장지표를 개발하고 지역간 질적 성장격차도 균형발전 모니터링 체계에 포함시킬 필요가 있다. 성장거점지역 선정, 낙후지역

선정 등에도 인구, 소득, 재정여건 등 양적 경제성장 요인과 함께 성장의 안정성과 지속성을 포함하는 질적 성장지표도 포함할 필요가 있다.

2) 공공서비스의 국가최소 기준 등 포용적 성장¹⁵⁾의 기반 마련

소득의 양극화는 지속적인 경제성장에도 방해가 될 뿐만 아니라 사회적 갈등을 유발하는 등 사회적 비용을 초래하므로 지속적이고 안정적인 성장을 위해서는 양극화 해소가 지역정책의 중요한 영역이 될 것이다. 형평적 분배와 경제성장간의 관계에 대한 국내연구는 아직 미흡한 수준이지만 최근 시도별 경제성장과 지역경제성장과의 관계에 대한 개략적인 분석결과에서도 이러한 경향을 살펴볼 수 있었다. 즉, 앞에서 살펴 본 바와 같이 2000년대 초에는 경제성장과 분배의 형평성간의 관계가 불분명했으나 2010년 이후 소득분배가 개선될수록 성장률에 긍정적인 영향을 미치는 방향으로 변화하고 있다. 물론 보다 엄밀한 분석이 필요하고, 자료상의 제약 등으로 결과의 해석에 주의할 필요가 있지만 시기별로 경제성장과 분배의 형평성간의 관계가 변화하고 있다는 사실이 중요하다. 포용적 성장관련 공간정책은 지역내 격차해소, 취약계층에 대한 삶의 질 보장을 위한 공간균형 정책 등이다. 즉, 개인의 양극화 해소를 위한 방안은 대부분 저소득층을 위한 각종 정책에 포함되지만 지역정책차원에서의 과제는 어느 지역에 살아가도 기본적인 삶의 질을 보장해줄 수 있는 공간균형 측면에서 공공서비스 제공이 될 것이다.

(1) 공공서비스 국가최소 기준 마련의 필요성

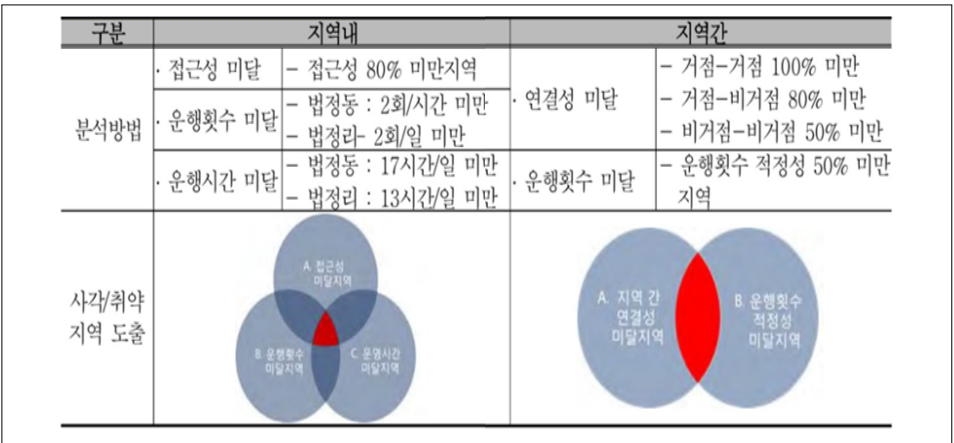
비도시지역의 인구감소는 1인당 공공서비스 제공비용을 높이고, 자원부족, 유희공간의 확대 등으로 공공서비스제공여건을 더욱 어렵게 만들어 가고 있다. 공공서비스는 누구에게나 차별없이 제공받을 수 있어야 하는 것은 국민의 기본적인 권리라고 할 수

15) 포용적 성장이란 기존의 경제성장 중심에서 벗어나 사회 구성원의 삶의 질 향상, 사회의 다양한 불평등 문제 해소, 계층 간 형평성 있는 분배 등을 추구하는 복합적 개념 (OECD, 2014a)

있지만 국가의 재정, 인력 등의 한계를 고려할 때 어디에(where), 어떻게(how), 무엇을(what) 공급해야 하는 지는 중요한 정책과제가 될 것이다.

이는 지역균형발전정책 측면에서 보면 주민의 기초생활에 필요한 국가단위의 공공서비스 제공을 통해 공간균형을 추구하는 것이다. 이를 위해 우선 사회적·공간적 배제 해소를 위한 기본적인 생활인프라 등 기초 공공서비스의 국가최소기준(National Minimum) & 지역적정기준(Local Optimum) 마련이 필요하다. 기초 공공서비스 제공기준에는 기존의 사업성 뿐만 아니라 (포용적 측면에서) 접근성도 사업의 타당성을 판단하는 주요한 기준이 되어야 한다. 다음으로 국민의 기초생활에 필요한 필수 공공서비스의 공급 기준을 설정되면 전국 어디에서나 서비스를 제공받을 수 있도록 한다는 중장기 목표하에 이를 달성하기 위한 단계적 실천방안을 강구되어야 한다. 예를 들어 대중교통서비스에 대한 최소기준을 마련하여 이러한 기준에 미달하는 취약공간을 찾아내고, 이들 지역에 대한 서비스제공 로드맵을 연차별 혹은 단계별로 해소하는 것이 포용적 공간균형정책의 하나라고 할 수 있다.

그림 4-7 | 대중교통서비스 최소기준 선정방법



자료: 국토교통부·교통안전공단(2016) p. 10.

그리고 현재 정부에서 계획중인 생활인프라 국가최소기준 마련시 다음과 같은 점이

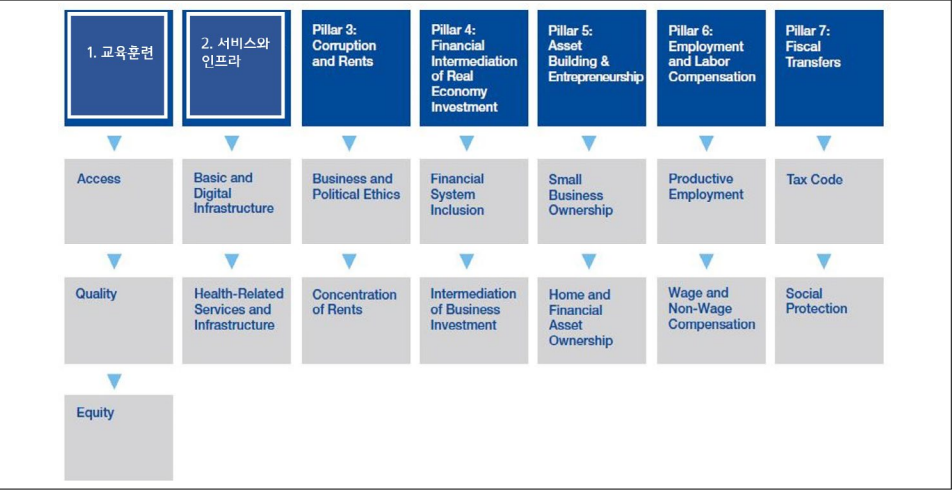
고려되어야 할 것이다. 우선 생활인프라의 대상 및 기준 마련시 대상이 되는 생활인프라에 대한 현황파악시 공급자 입장에서 뿐만 아니라 수요자 입장에서 이용실태조사가 선행되어야 할 것이다. 최근 일부 생활인프라에 대한 입지현황 및 접근성이 조사되고 있으나 인프라의 성능(양적 질적 기능)이나 이용현황 등에 대해서는 조사가 이루어지지 않고 있다. 마지막으로 생활인프라의 공급을 위해서는 대규모의 재원과 시간이 소요되는 문제이므로 실행력을 담보할 수 있는 장기적이고 안정적인 재원마련수단의 확보가 필요하다. 그러나 인구감소시대의 국토공간체계의 변화와 지역개발재원의 한계를 고려하면 생활인프라시설을 최소화하면서 수요 및 서비스 질을 높일 수 있는 효율적 공급체계를 구축해야 할 것이다.

(2) 포용적 성장에서의 국가최소기준 및 지역적정기준 관련 해외사례

a. 국가최소기준

경제적 성장의 혜택이 불균등하게 분배되는 것이야말로 증가하는 불평등과 개인의 역량감소의 주원인이기에 개인과 공동체의 웰빙을 고려한 새로운 성장모델을 제안할 필요성이 대두되었다. OECD 국가의 불평등 양상은 단순한 소득양극화를 넘어 다양한 삶의 영역(건강, 교육수준, 이동성 등)까지 확산·전개 중이기에 불평등 감소를 위한 새로운 성장모델을 제안하기에 앞서 생활수준의 다차원적인 측면을 측정할 수 있는 분석틀 마련이 중요해졌다. WEF(2017)의 포용적 성장과 발전프레임(Inclusive Growth and Development Framework)의 한 요소로 기초서비스와 인프라 제공이 포함되었다. 경제적 기회의 동등한 제공의 전제조건으로, 정보통신기술(ICT)에의 접근성이 강조되는 추세이다.

그림 4-8 | 포용적 성장을 위한 발전 프레임



출처: WEF(2017). Executive Summary p.8

또한 OECD(2015)는 다차원적 생활수준(Multidimensional living standards: MDLS)이라는 분석틀을 통해 국가별 상황(지역레벨의 웰빙)을 진단할 것을 제안하였다. MDLS는 11개 차원(안전, 주거, 생활만족도, 서비스 접근성, 시민참여, 교육, 일자리, 공동체, 환경, 소득, 건강)으로 구성된다.

표 4-5 | 포용적성장 진단을 위한 다차원적 생활수준(MDLS): 차원, 지역 및 국가지표

차원		지역 지표	국가 지표
물리적 환경	소득	- 가계가처분소득 - 지니계수 - 소득분위계수 - 지역상대적 빈곤	- 가계가처분소득 - 가계순금융자산
	일자리	- 고용률 - 장기실업률 - 실업률	- 고용률 - 장기실업률 - 종사자 1인당 연평균소득 - 실업확률
	주거	인당 방 개수	- 인당 방 개수 - 주거비 - 기초시설 없는 거주지

차원		지역 지표	국가 지표
삶의 질	건강	- 출생 시 기대수명 - 사망률	- 출생 시 기대수명 - 건강인식도
	교육훈련	- 교육수준 - 학생 인지능력	- 교육수준 - 학생 인지능력 - 성년인구의 역량
	환경의 질	- 공기의 질 - 산림 손실률 - 지역레벨의 쓰레기 재활용 정도 - 녹지 접근성	- 공기의 질 - 수질 만족도
	개인의 안전	- 자살률 - 차량도난율 - 교통사고사망률	- 자살률 - 범죄피해 신고
	시민참여와 거버넌스	투표참여율	- 투표참여율 - 정부기관 참여율
	서비스 접근성	- 인터넷 연결정도 - 가까운 병원까지 평균거리 - 대중교통 접근 가능한 인구 비율 - 미충족 의료 수요	없음
	일·가정 양립	없음	- 장기근로자 수 - 개인시간 활용정도
	사회적자본	없음	사회 네트워크 지원 정도
주관적인 웰빙		없음	삶의 만족도

자료: OECD(2015). p242.

이와 더불어 지속가능한 미래의 웰빙을 위해 자연자본, 인적자본, 경제자본, 사회적 자원을 고려·관리할 것을 제안하였다. MDLS는 다음의 세 단계로 구성되어있다. 먼저 소득을 기반으로 한 생활수준을 개인차원에서 측정한 뒤, 소득을 기반으로 하지 않는 요소들(일자리와 건강 등)을 측정하고, 마지막으로 이 둘을 통합하는 것이다.

표 4-6 | OECD 지역웰빙 측정 프레임

장소기반 요소	⇔	개인의 특성	=	지역주민의 웰빙
- 지역적 경제맥락 - 지역 인력풀 - 훈련에의 접근성 - 교통 - 정보 네트워크 - 교육기회 - 사회적 상황(주거, 난방, 절대적 상대적 불평등 등) - 환경적 상황(오염, 시설 등)		- 가족 - 교육 - 스킬훈련 - 동기 - 생물학적 유전적 요소 - 라이프스타일 - 위험요소 - 소득		- 고용 - 소득(income) - 수입(earnings) - 빈곤률 - 출생시 기대수명 - 영아사망률

자료: OECD(2015). p240.

b. 지역 적정(Local Optimum)¹⁶⁾기준 관련¹⁷⁾

OECD는 생활인프라와 공공서비스에의 접근성 향상을 위해 장소기반 접근법(예: 도시계획적 관점에서 공간구조변화)을 주로 채택하면서, 사람중심 접근법(예: 보조금지원)은 보완적으로 활용할 것을 제안하였으며, 관련 이슈는 (1) 도시교통에의 접근성 향상 (2) 에너지 기반시설에의 접근성 향상 (3) 소외/낙후지역(벽지와 농촌)에 대한 적절한 공공서비스 제공기준 마련 등이다. 이 중 소외/낙후지역에 적절한 생활인프라와 공공서비스를 제공을 위한 당면과제는 다음과 같다. (1) 낮은 인구밀집도와 먼 거리로 인해 서비스 제공 시 투자대비 효율성이 낮음 (2) 접근성 문제해결을 위한 전략들이 불명확함 (3) 개발도상국의 경우 소외지역 거주민들 대부분이 극빈층이라는 점이다.

이와 같이 2000년대 중반부터 OECD의 소외/낙후지역 발전정책의 패러다임은 사람중심(보조금 지원)에서 장소기반(장소에 투자) 접근법으로, 중앙정부 주도에서 지방정부 및 민간단체 참여 독려로 전환된다. 새로운 패러다임 안에서, 소외/낙후지역에 적절한 생활인프라와 공공서비스를 제공하기 위한 전략은 다음과 같다. 우선 공동체 레벨에서 실수요자를 파악하고 의사결정과정에서 참여 고취하기, 둘째, 공동체 기반의 해결책 도모하기(예: 공동체 주민이 운영하는 상점, 지원자로 운영되는 소방서 등), 셋째, 최소한의 지역을 선정하여, 사용자를 집결시키기, 넷째, 규모의 경제를 고려할 때 에너지절약, 안전, 관리 측면에서 다양한 공공서비스를 동일 장소에 배치하기, 다섯째, 중복 가능한 유사 서비스들을 하나로 통합하기, 여섯째, 서비스 사용자들이 뿔뿔이 흩어져서 거주할 경우, 거꾸로 서비스가 사용자를 찾아가는 방식으로 효율성 높이기(예: 이동식 도서관 및 병원진료 서비스), 마지막으로 지리위치좌표계 및 라이브 맵

16) 로컬 옵티멈이라는 용어는 일본의 지방분권개혁추진회의에서 처음 제시된 것으로 “학술적으로 엄밀히 정의된 개념은 아니다. 전국의 일률적인 최저수준의 보장이라는 내셔널 미니멈 개념에 대신하여 지역별로 부담과 수익을 일치시켜 최적 공공 서비스 공급 수준을 달성한다는 머스그레이브(Musgrave)와 티부(Tiebout)의 지방공공재 최적 공급이론을 시사적으로 표현한 개념이다.”(박경(2008.9) p.85 참조

17) 관련자료로 OECD. 2014a. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. OECD publishing, Paris; OECD. 2010. Rural policy reviews: strategies to improve rural service delivery. OECD publishing, Paris. OECD. 2006. the new paradigm policies and governance. OECD rural policy reviews 등 참조

을 적극 활용하여 수요와 공급 파악하기 등이다.

c. 해외사례의 시사점

이상에서는 포용적 성장에서의 국가최소기준(national minimum)과 지역적정기준(local optimum) 설정을 위한 해외사례를 살펴보았다. 우리나라의 경우 낙후지역지표가 인구, 경제, 재정 등의 측면에서 지역경제의 총량 혹은 1인당 소득수준 지표들로 구성되어 있어 해당 주민의 삶의 질을 나타내는 지표개발이 필요하다는 점에서 포용적 성장에서의 국가최소기준 설정을 위한 OECD(2015)의 다차원적 생활수준(Multidimensional living standards: MDLS) 지표는 국가최소기준 마련뿐만 아니라 낙후지역지표 등의 개선 시에도 참고가 될 만하다.

그리고 지역적정성기준과 관련하여 OECD가 생활인프라와 공공서비스에의 접근성 향상을 위한 접근방법이나 중요하게 고려하고 있는 사항들은 국가최소기준 마련에 있어서 유익할 것으로 판단되며, 특히 생활인프라 혹은 공공서비스 공급기준설정에 효율성이 강조된다는 점은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 저성장, 인구감소로 인해 지방재정은 더욱 취약해질 가능성이 높으므로 기초서비스의 질을 유지하면서도 사각지대를 해소하기 위해서는 효율적인 공급이 필수적일 수밖에 없기 때문이다.

4. 자립적 지역균형발전 기반 마련

자립적 지역균형발전은 역대 정부에서도 실천전략이나 수단은 달랐어도 지속적으로 추진하고 있는 정책목표라고 할 수 있다. 참여정부의 혁신주도형 발전, 이명박의 광역경제권 전략, 박근혜 정부의 창조경제혁신센터 구축등 구체적인 전략이나 실천수단은 달라도 모두 자립적 지역균형발전을 위한 정책수단이라는 점에서는 동일하다고 할 수 있다¹⁸⁾. 역대정부 마다 자립적 균형발전의 공간대상 혹은 명칭 등은 차이가 있었지만 자립적 지역균형발전을 위한 혁신거점 조성 정책은 역대정부에서 공통적으로 추진한

정책으로 향후에도 지속적인 추진이 필요하다.

그런데 자립적 지역균형발전을 위한 핵심요소의 하나인 지방분권과 자치재정은 이루어지지 않아 중앙정부의 정책과 재원에 의존적인 지역균형발전 정책이 지속되었다는 것은 역대 정부 자립적 지역균형발전 정책의 한계라고 할 수 있다. 지방분권과 자치재정은 단기간에 달성할 수 있는 것도 아니고, 특히 지역의 자원 및 경제력 기반이 약한 지역은 중앙정부에 의존적이지 않을 수 없다. 따라서 자립적 지역균형발전을 위해서는 중장기적으로 중앙정부 차원의 재정지원체계를 개편해야 하는 방안도 강구되어야겠지만 중·단기적으로 지역차원에서 스스로 재원을 마련하고 지역경제를 활성화 할 수 있는 방안이 우선적으로 강구되어야 할 것이다.

고령화의 영향으로 복지예산지출은 급격히 증가하는 반면 지역개발지출 예산은 크게 감소하는 추세이고, 이러한 추세는 지속될 가능성이 높아 자립적 지역발전을 위한 재원조달 환경은 더욱 어려워질 전망이다. 민간투자의 경우에도 경제성장의 둔화로 수도권 등 일부 인구가 밀집한 수익성 있는 지역을 제외하고 민간투자유치가 어려운 형편이다. 중앙정부 의존적 재원조달을 탈피하고 자립적 지역발전을 위한 자체 재원의 발굴 노력이 필요하다.

그리고 자립적 지역발전을 위해서는 대외 의존적 산업정책을 지양하고, 지역 고유의 잠재력이 있는 기업육성을 통한 지역경제 선순환 생태계가 조성되어야 한다. 특히 지역경제 선순환 생태계 조성시 지역금융의 역할이 중요하다.

1) 자립적 지역발전을 위한 기능적 지역성장 거점 육성

비수도권의 자립적 지역발전을 위해서는 일정 규모 이상의 경제권 형성은 불가피하다. 참여정부의 도단위의 경제권은 자립적 지역발전을 위한 지역규모로 보기는 어렵

18) 참여정부에서는 균형발전 목표하에 자립을 추구했다면 이명박정부 및 박근혜 정부에서는 자립만 강조되고 균형발전이라는 정책목표는 퇴색했다는 주장도 있으나 혁신거점 전략은 궁극적으로 지역성장을 통하여 자연스럽게 균형발전에도 도움이 된다는 측면에서 보면 모두 자립적 지역발전전략이라는 점에서 동일하다고 할 수 있음

고, 특히 광역시와 도로 분리되어 기능적 경제권역과 유리되어 현실적이지 못한 지역 발전 단위라고 할 수 있다. 이명박 정부의 광역경제권은 경제규모면에서는 어느 정도 자립적 지역발전 단위라고 볼 수도 있으나 자원과 조직 및 인력이 수반되지 않은 계획 단위에 그쳤다. 박근혜 정부의 행복생활권은 자원과 조직 및 인력이 수반되지 않은 거버넌스 체계로 실질적인 연계 협력에는 한계가 있었다. 지역간 연계협력이 안되는 것은 행정적, 경제적인 문제뿐만 아니라 정치적 문제도 결부되어 있는 등 매우 복합적인 문제로 우리나라만의 문제는 아니다. 그럼에도 불구하고 지역간 연계협력의 필요성은 저성장, 인구감소시대에 더욱 필요한 전략이라는 것은 자명하다고 할 수 있다.

지역성장 거점지역은 경제적 기능을 중심으로 1개의 성장거점과 주변지역을 통칭하는 “(가칭)동반성장권역”을 지정하고 시군통합에 준하는 수준의 행정적, 경제적 지역공간단위 형성하는 것이다. 지방재정의 공유 및 연계 등을 기반으로 하는 다양한 연계협력 사업을 실시, 특히 각 동반성장권역별 거점의 경제적 성장이 주변지역에 파급되도록 하며, 주도적인 재정 공유 및 연계협력 사업을 추진하는 “동반성장권역”에 대한 중앙정부 재정 지원의 우선순위 부여 등의 인센티브를 제공한다.

2) 자립적 산업생태계 조성 및 자원 마련

자립적 지역발전을 위해서는 지역내 뿌리내린 잠재력 있는 기업육성을 통한 지역내 선순환 기업생태계 조성이 필요하다. 잠재력 있는 지역 중소기업을 육성하여 성과가 지역내 재투자되는 지역내 선순환 산업생태계 조성이 필요하며, 미국 및 일본의 이코노믹 가드닝(economic gardening) 제도 활용도 고려해 볼 필요가 있다¹⁹⁾. 그리고 이를 뒷받침하기 위한 지역금융의 역할이 중요한데, 최근 이슈가 되고 있는 지역경제 선순환 생태계 조성을 위한 지역동반자금융²⁰⁾, 클라우드 펀딩이나, 고향세 등 타지역 주민과 연계한 지역발전기금 마련 등은 자립적 지역발전을 위한 자체자원발굴의 적절

19) 이코노믹 가드닝 제도를 활용한 미국과 일본의 사례에 대해서는 송정현(2016) 참조

20) 지역내에서 저축된 예금의 일부를 지역의 잠재력있는 기업에게 대출하도록 하는 금융제도.

한 사례로서 이를 제도할 수 있는 사전연구 및 법적 기반마련 등이 필요하다²¹⁾.

기타 (농어촌)지역 공동체 사업 활성화,²²⁾ 고령인구의 적극적인 경제활동 참여 유도를 통해 적정소득을 유지하는 등 지역수요기반을 확충하고, 장소기반 (place-based)의 지역사업 육성을 통해 풀뿌리지역경제 활성화를 유도할 필요가 있다.

21) 현행 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조에서는 국가나 지방자치단체의 기부금품 모집을 엄격히 제한하고 있어 법개정이 필요함(류영아(2017.11.21.p.4) 참조)

22) 홍사흠외 (2016) 지역경제 회복력 진단 및 증진방안 연구. 국토연구원. 참조



CHAPTER 5

결론

1. 주요 연구결과 | 103

2. 정책제언 및 연구의 한계 | 107

결론

본 장에서는 지금까지의 주요 분석결과를 정리요약하고, 이를 바탕으로 저성장기 지역균형발전 정책 방향과 과제를 제시하고 아울러 본 연구의 성과 및 한계를 밝혔다.

1. 주요 연구결과

본 연구는 ‘저성장’, ‘저출산·고령화의 급속한 진전’, ‘경제적 양극화의 확대’라는 여건변화에 대응하는 지역균형발전 정책을 모색하고자 하였다. 이를 위해 ‘저성장’, ‘저출산·고령화의 급속한 진전’, ‘경제적 양극화의 확대’라는 우리사회의 당면과제가 지역균형발전 정책과는 어떠한 관련성이 있는지를 살펴보았다.

그 결과 저성장 시기에는 발전지역과 저발전지역의 성장률의 절대적 격차는 감소했지만 상대적인 성장률 격차는 고도성장 시기보다 더욱 커졌다는 점에서 지역간 격차가 어떠한 공간단위에서 문제인지 분석하였다. 그리고 저출산·고령화에 의한 인구구조변화와 인구감소 문제는 생산가능인구의 감소뿐만 아니라 도시지역으로의 인구유출로 도시지역과 비도시지역간의 지역 불균형을 심화시킬 것으로 예상된다. 마지막으로 경제적 양극화 문제는 개인이나 기업만의 문제가 아니라 사회통합을 저해하는 것은 물론 지속적 성장에도 방해가 될 수 있다.

다음으로 당면과제별 지역균형발전 정책관련 주요 이슈에 대해 분석하고 정책적 시사점을 도출하였다. 우선 저성장기의 지역간 격차 현황을 분석한 주요 결론과 지역균형발전 정책관련 시사점은 다음과 같다. 첫째, 수도권 인구 집중 현상은 지속되고 있지만 둔화추세에 있고, 비수도권의 지역간 인구분포는 지속적으로 불균등해지고 있어 비

수도권내의 지역간 격차에 주목할 필요가 있다. 둘째, 소득측면에서 1인당 GRDP 의 시도간 격차는 수도권과 비수도권의 격차보다는 비수도권내 시도간 격차가 주요 요인인 것으로 나타나 인구지표의 경우와 마찬가지로 비수도권내 소득격차에 주목할 필요가 있다. 셋째, 질적 지표로 본 수도권의 집중 현상은 총량적 경제지표에 비해 수도권 집중정도가 심하다는 것을 알 수 있다.

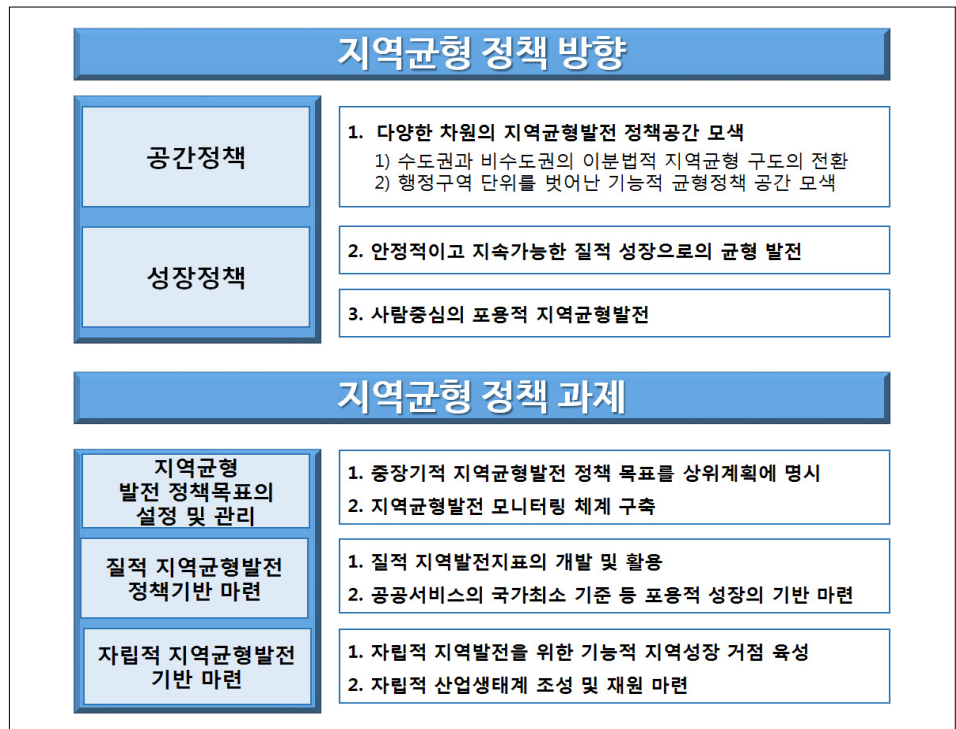
다음으로 국토이용 공간 변화분석과 저출산·고령화 현상의 영향에 관한 주요 분석 결과 및 시사점은 다음과 같다. 먼저 국토공간의 변화를 도시규모의 변화과정을 통하여 살펴 본 결과 대도시로의 인구 집중과 비도시지역의 인구가 감소하는 국토이용 공간의 양극화가 진행되고 있다. 즉, 저출산·고령화 현상은 이러한 국토이용 공간의 양극화를 더욱 촉진시킬 것으로 전망되고, 저출산·고령화 현상은 젊은 층의 수도권으로의 이동을 촉진하여 수도권 집중을 더욱 심화시키는 요인으로 작용할 것이다.

마지막으로 분배의 형평성과 지역경제 성장과의 관계에 대한 주요 분석 결과 및 시사점은 다음과 같다. 소득 양극화가 심해지고 사회적 이슈로 대두되면서 지속가능한 성장의 대안으로 포용적 성장이 대두되었다. 우리나라의 소득불균등 분석결과 소득불균등 수준은 고도성장기 이래 지속적으로 악화되어 왔으나 최근 2010년 이래 다소 개선되다가 다시 악화되고 있으며, 양극화 현상 역시 비슷한 추세를 보이고 있다. 분배의 형평성과 경제성장과의 관계는 분석결과 기존에는 분명치 않지만 최근 5년의 경우 분배형평성이 높은 지역일수록 경제성장률도 높은 것으로 나타났다는 사실에서 적어도 양자의 관계가 부정적이지는 않은 것으로 해석할 수 있다.

이러한 분석결과와 정책적 시사점을 바탕으로 저성장기 지역균형발전 정책방향을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 다양한 차원의 지역균형발전 정책공간 모색으로서 수도권과 비수도권의 이분법적 지역균형 구도 전환, 행정구역 단위를 벗어난 기능적 균형정책 공간 모색, 수도권과 유리된 비수도권 지역발전 전략의 지양 등이다. 둘째, 안정적이고 지속가능한 질적 성장으로의 균형발전이다. 셋째, 사람중심의 포용적 지역균형발전 등이다. 그리고 이러한 새로운 지역정책방향을 뒷받침하기 위한 정책과제로 1) 일관된 지역균형발전 정책목표의 설정 및 관리, 2) 질적 지역균형발전정책 기반 마련,

3) 자립적 지역균형발전 기반 마련 등의 정책과제를 제시하였다.

그림 5-1 | 지역균형 정책 방향과 과제



주: 자체작성

2. 정책제언 및 연구의 한계

1) 정책 제언

일관된 지역균형발전 정책목표의 설정과 관리가 필요하고 이를 위해 중장기적 지역균형발전 정책 목표를 상위계획에 명시하고, “(가칭)지역균형발전 모니터링 체계”를

구축할 필요가 있다. 수도권과 비수도권의 격차에 집중된 지역균형발전 정책의 정책공간을 다양화할 필요가 있고, 저성장시대 국토공간변화를 고려하여 지역간 격차의 정책공간 단위를 수도권집중 문제 뿐만 아니라 대도시와 중소도시, 도시와 농촌간의 격차문제등 등으로 다양화할 필요가 있다. 특히 기초공공서비스 공급문제 등은 행정구역의 경계를 구분하지 않는 등 정책공간을 다양화할 필요가 있다.

수도권과의 관계를 고려하지 않은 권역별 혹은 시도별 발전전략은 경제와 사람의 흐름을 도외시한 발전전략으로 수도권과 유리된 비수도권 지역발전 전략을 지양해야 한다. 비수도권의 자립적 지역발전을 위해서는 현실적 어려움에도 불구하고 일정 규모 이상의 경제권 형성은 불가피하고, 이를 뒷받침할 수 있는 “(가칭)동반성장권역”을 지정하고 시군통합에 준하는 수준의 행정적, 경제적 지역공간단위 형성해야 한다. 또한, 지속적 성장과 성숙사회로 나아가기 위해 지역발전의 내용도 양적 성장에서 지속가능한 안정적 성장으로 지역균형발전 목표를 전환해야 할 것이다. 그리고 지속적이고 안정적인 성장 및 성숙사회로의 이행을 위해 행정구역 단위의 평균적 균형 달성이 아니라 소외공간을 해소하는 공간전략으로의 전환이 필요하다. 예를 들어 행정구역 단위의 1인당 소득의 균형이 아니라 지역의 소득격차를 줄이고 공공서비스에 소외되는 공공격차를 줄이는 공간 균형 전략으로의 이행이 필요하다.

2) 연구의 성과와 한계

본 연구는 저성장, 저출산, 고령화로 대변되는 전환기의 새로운 지역정책 방향 설정을 위한 기초자료 제공하였다. 구체적으로 새로운 지역발전의 개념 정립, 정책목표 설정, 기존 지역발전 정책의 개선과제 도출에 기여하였고, 5차 국토종합계획의 지역균형발전 정책의 세부 실천방향 설정에 기여한다고 할 수 있다. 나아가, 저성장 시대의 균형발전정책 목표 및 전략, 다양한 차원의 지역 간 격차 분석 등은 지역균형발전 정책효과분석 연구방법의 확산 및 발전에 기여할 것으로 기대한다.

그러나 지역균형발전의 정의의 모호함과 다양한 관련 주제를 다루는 과정에서 모든

연구결과의 명확성이나 분석의 세밀함이 부족한 것은 사실이며, 각각의 주제에 대해서는 구체적이고 깊이 있는 후속연구가 필요하다. 또한 균형에 대한 규범론적인 접근을 피하고 구체화하고자 하였으나 누구에게나 공감되는 것은 아니고 더욱이 경제적 측면에서의 균형만을 다루었다는 한계가 있다. 지역별 소득에 관한 자료의 미비로 본 연구에서 다룬 지역간 소득격차에 관한 분석결과는 활용에 주의가 필요하며, 향후 지역소득 자료의 정교화는 지속적인 개선이 필요한 과제라고 할 수 있다.

참고문헌

REFERENCE



【 인용문헌 】

- 강현수 외. 2013. 지역균형발전의 재구성-성찰과 대안 모색. 사회평론.
- 고병호. 2010. 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론. 한국도시행정학회 도시행정학보. 23:2. pp. 169~197.
- 국가균형발전특별법. 제 7061호(제정일 2004. 1. 16.). 제2조, 제1항.
- 국가균형발전특별법. 제 9629호(제정일 2004. 1. 16. , 개정일 2009. 4. 22.). 제2조, 제1항.
- 국정기획자문위원회. 2017. 7. 문재인정부 국정운영 5개년 계획. 110~119.
- 국토교통부. 2015. 국내기업 지역별 투자패턴 분석 및 해외사례 조사.
- 국토교통부·교통안전공단. 2016. 2015년 대중교통 현황조사 종합결과 보고서.
- 국토기본법. 법률 제 14804호(제정일 2002. 2. 4. , 개정일, 2016. 12. 2. 일부개정). 제2조, 제2항.
- 국토교통부. 주거누리 통계데이터 주거실태조사(일반가구) 자료.
- 국회예산정책처. 2017. 6. 트렌드 세법-과거 20년간 세법개정안의 궤적을 담다. p. 39.
- 국회의원 윤소하 의원실 보도자료. 2017. 2017년 의료질 평가, 수도권과 지방 병원 격차 더 벌어져.
- 김광호. 2009. 지역개발정책의 목표와 전략 재정립. 고용선편. 지역개발정책의 방향과 전략. KDI.
- 김명진. 2014. 중앙정부 지역균형발전 정책에 대한 실증분석(중앙정부 R&D정책을 중심으로).
- 김영수·이상호. 2010. 지역산업의 성장 및 노동생산성 격차 추이와 시사점. 지역경제.

2010. 3. 70-82.

김재훈. 2017. 지역격차의 공간구조:2000년과 2014년의 비교. 한국사회학 제51집 제2호. 5-153.

김종일. 2010. 한국의 지역 간 소득격차에 관한 연구. 응용경제. 12(1). 181-203.

김준형·최명섭. 2011. “부동산자산의 지역불균형”, 『응용경제』, 제13권 제2호, 한국응용경제학회, 99-129.

대한민국헌법. 헌법 제10호(1987. 10. 27. 전부개정). 제123조, 2항.

류영아. 2017. 11. 21. 고향사랑기부제도 도입의 쟁점과 과제. 이슈와 논점 제1382호. 국회입법조사처.

문정호, 윤영모. 2012. 국토부문의 공생발전 실행방안. 안양: 국토연구원.

문정호 외. 2016. 포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구. 안양: 국토연구원.

민경휘. 2005. 지역 간 성장률 격차와 성장 요인의 분석(I). 지역경제. 74-86.

박 경. 2008.9. 일본의 지역정책 전환의 의의와 시사점 : 내셔널미니멈(national minimum)과 로컬 옵티멈(local optimum)을 중심으로. 지역사회연구 16(3). 한국지역사회학회. 111-136.

박 경. 2011. 우리나라 지역 간 소득의 역외 유출 현상: 충남을 중심으로. 공간과 사회. 21(4). 83-113.

박 경. 2016. 역외소득 유출의 형태 및 방향과 지역 분배소득 통계의 신뢰성. 공간과 사회. 26(1). 177-218.

박미정·윤도식·진현승·신민지. 2014. 지니계수분해법을 이용한 농촌마을 시설물의 지역 격차 분석. 농촌계획지 제20권 제3호. 한국농촌계획학회. 11-20.

박종규. 2017. 2. 우리나라 소득 불평등의 추이와 원인 및 정책 목표. KIF 연구보고서 2017-3. 한국금융연구원.

보건복지부. 2017. 2017년 의료질 평가-수도권과 지방 병원 격차 더 벌어져. 국회의원 윤소하 의원실 보도자료.

-
- 2016년 의료의 질 평가결과(2017년 보건복지위원회 윤소하 의원실에서 보건복지부로부터 수령한 자료).
- 성현곤·김혜자. 2006. 지니계수분해법을 이용한 서울대도시권의 지방재정 불균등도 추이분석. 국토계획 제41권 제6호. 대한국토도시계획학회. 195-212.
- 송우경. 2017. 8. 8. 신정부의 지역발전 정책과 과제. 국토연구원 세미나 토론자료(미발간 자료).
- 송정현. 2016. 이코노믹 가드닝과 지역경제 활성화 방안-미국 및 일본 오사카부(大阪府)를 대상으로 한 사례연구. 동북아 경제연구 제28권 제2호. 69-94.
- 심재현 외. 2014. 2014 지역발전지수(RDI)를 통해서 본 농어촌 삶의 질 실태. 한국농촌경제연구원.
- 안흥기 외. 2016. 8. 지역발전지표 개발을 위한 기초 연구. 국토연구원.
- 우영진·최명섭·김의준. 2008. 권역별 사회지표의 지역격차 분석. 한국도시리리학회 지 제11권 제1호. 한국도시지리학회. 63-73.
- 유철규. 2015. 7. 9. 저성장, 인구정체, 저성장시대의 한국경제와 지역경제 토론회 자료집(한국경제의 변곡). p. 2
- 유향근. 2004. 지니계수, 상대적 지니계수 및 타일의 엔트로피지수를 이용한 소득불평등 분석. 응용경제 제6권 제3호. 한국응용경제학회. p. 17
- 이성근 외. 2013. 참여정부와 MB정부의 지역균형발전 및 지방분권정책의 평가. 한국균형발전연구. 4권, 3호, 61-83.
- 이재열. 2008. 성장사회에서 성숙사회로: “사회의 질”제고를 위한 비전. 한국사회학회 심포지움 논문집 4-39.
- 이정훈. 2014. 4. 우리나라의 소득불균형 수준 변화와 시사점. 이슈브리프. 주간 금융경제동향. 우리금융경영연구소. pp. 8~9.
- 장재홍 외. 2008. 지역균형발전정책의 국제 위상과 구조에 관한 국제비교연구. 산업연구원.
- 정준호. 2013. 지역간 경제적 격차의 실상과 원인. 강현수외. 지역균형발전론의 재구성 p. 62.

-
- _____. 2017. 8. 23. 사람 중심 VS 장소중심 지역정책 : 세계은행 EU/OECD 논쟁을 중심으로. 국토연구원 전문가자문회의 발표자료.
- 정준호·김동수·변창욱. 2012. 역외소득의 유출입을 고려한 지역 간 소득격차 분석과 정책적 시사점. 산업연구원 이슈페이퍼 293. 1-59.
- 중앙일보 대학종합평가(<http://univ.joongang.co.kr/university/univreport.asp>) 2017년 11월 30일.
- 지역발전위원회. 2013. 지역간 격차해소 및 균형발전 방안.
- _____. 2015. 저성장 시대의 지역발전 정책과 대안적 지역발전지표 개발의 방향 설정 연구.
- 지역발전위원회. 2017. 9. 15. 국가균형발전특별법 개정안 공청회. p. 45.
- 최남희. 2015. 새로운 지역개발전략으로서의 회복탄력성의 요소와 인과순환적 원형 구조에 관한 연구. 한국 시스템다이내믹스 연구, 16권, 4호: 155-178.
- 최두열·안시은. 2014. 한국의 1인당 지역내총생산(GRDP)의 수렴에 대한 연구. 한국 재정정책학회. 재정정책논집. 16(3). 149-184.
- 최병호외. 2012. 지역차원균형발전정책의 유효성에 관한 연구(경상남도의 경우).
- 코리아크레딧뷰로우(KCB). 2017. KCB 데이터 추출자료.
- KDB산업은행. 2016. 10. 24. 저출산·고령화의 경제적 영향 및 대응방향. p. 4-p6.
- 홍사흠 외. 2016. 지역경제 회복력 진단 및 증진방안 연구. 국토연구원.
- 홍철. 2011. 지방보통시민이 행복한 나라. 대구경북연구원.
- 통계청. 2017. 6. 15 장래인구추계 시도편 : 2015~2045년. 보도자료.
- 통계청. 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 3월 13일, 6월 16일, 6월 25일, 6월 26, 8월 17일.
- 통계청. 2017. 5. 25. 2016년 소득분배지표. 보도자료.
- 하수정 외. 2016. 「제3차 수도권정비계획의」의 평가와 향후 개선방안. 국토연구원.
- 한국기업데이터. 2017. 한국기업데이터 추출자료.
- 한국문화예술위원회. 2015. 문예연감 2015.

-
- 한국은행. 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>). 2017년 3월 13일.
- 허문구·안기돈. 2008. 한국의 경제성장과 지역소득격차 간 인과관계 분석. 한국지역개발학회지 20권 2호.
- 헤럴드경제 인터넷판. 2016. 3. 24. (2017. 11. 7. 일 접속) (http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20160324001109&ACE_SEARCH=1).
- 伊藤敏安. 地方にとって「国土の均衡ある発展」とは何であったか. 地域経済システム研究會 2002. 11.
- 일본 총무성. 도도부현별 인구자료(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001039703&cycode=0> 2017년 11월 23일 접속).
- ADB. 2008. Strategy 2020. Manila: ADB.
- ADB. 2011. Inclusive Cities. F. Steinberg & M. Lindfield (Eds.). Urban Development Series. .
- Dagum, C.. A New Decomposition of the Gini income Inequality Ratio. Empirical Economics, Vol.22, 1997, 515-31.
- Gabor, Dennis. 1972. The Mature Society, New York, Praeger Publishers.
- ILO. 2016. Global Wage Report 2016/17 Wage inequality in the workplace. p. 22.
- IMF. 2014. A Quality of Growth Index for Developing Countries: A Proposal(Montfort Mlachila, René Tapsoba, and Sampawende J. A. Tapsob.), September 16, 2014.
- Mussard, S., F. Seyte, and M. Terraza. 2003. Decomposition Gini and the Generalized Entropy Inequality Measures. Economics Bulletin, Vol.4, No.7. 1-6.
- Nembua, C.. 2006. Note on the Decomposition of Coefficient of Variation Squared: Comparing Entropy and Dagum's Method. Economics Bulletin, Vol.4, No.8.1-8.

-
- OECD. 2006. the new paradigm policies and governance. OECD rural policy reviews. OECD publishing, Paris.
- OECD. 2010. Rural policy reviews: strategies to improve rural service delivery. OECD publishing, Paris.
- OECD. 2014a. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. OECD publishing, Paris.
- OECD. 2014b. Report on the OECD Framework for Inclusive Growth. OECD, Paris.
- OECD. 2015. How's Life? . OECD publishing. Paris.
- OECD. 2016. The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives. OECD publishing, Paris.
- OECD. 2017. GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en (2017년 11월 8일 접속).
- Royuela, V., P. Veneri and R. Ramos. 2014. Income Inequality, Urban Size and Economic Growth in OECD Regions. OECD Regional Development Working Papers. OECD Publishing. p. 2.
- UNDP 2017. 7. 5. Human Development Report. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.
- UN-Habitat. 2015. Inclusive Cities. Habitat III Issue Papers.
- WEF. 2017. The Inclusive Growth and Development Report 2017.
- World Bank. 2015. Inclusive Cities Approach Paper. GSURR.
- World Bank. 2014. Inequality Is Bad for Growth of the Poor. (But Not for That of the Rich). Policy Research Working Paper 6963. p. 2.

SUMMARY



Toward Balanced Regional Development in the Low-growth Era: Issues and Policy Implications

Ahn Hong-ki, Kim Soo Jin, Lee Meeyoung, Ha Soo-Jung, Hong Saheum, Kim David

Key words: Low growth, Population decline, Balanced regional development, Regional policy

This study tries to provide policy directions reflecting the recent economic trends such as low-growth rate, aging and low fertility, and intensive economic polarization. In the low growth period, the absolute gap of growth rates between developed regions and less developed regions decreased while the relative gap between them increased. And the population decrease due to aging and low fertility might lead to labor force decrease and deteriorate the economic gap between urban and rural areas. Furthermore, economic polarization is not only the issue of individuals or corporations, but it can hinder social integration and constant growth.

The main issues and policy implications regarding balanced regional development are like the following. First, the population concentration in the capital region is continuing, but it is in a slowing trend, and the distribution of

interregional population in the non-capital region is continuously uneven, suggesting that we need to focus on growth gap between inter-areas in the capital region. Second, in terms of income, the gap of GRDP per capita between the areas in non-capital regions is found to be a major factor in the gap between metropolitan cities or provinces, rather than the gap between capital and non-capital regions. Third, the qualitative indicators on the concentration in the capital region indicate severe level of concentration rather than aggregated quantitative indicators.

In addition, the results of analyzing the land use patterns, and aging and low-fertility show that the trend of polarization in national territorial land use attributed to population concentration to metro cities and population hollowing in rural areas. Specifically, the trend of aging and low-fertility is expected to intensify the above polarization trend in land use pattern and provoke the migration of young population to the capital region, resulting in excessive population concentration in the capital region.

Lastly, the empirical results on the relationship between the equity of income distribution and regional economic growth is like the following. As income polarization has intensified, inclusive growth has emerged as an alternative strategy to sustainable growth. Income inequality in Korea has been deteriorating continuously since the high growth period, but recently it has improved somewhat and has been deteriorating again. Income polarization also shows a similar pattern. The relationship between economic growth and the equity of income distribution, which was unclear in the past, recently shows that the economic growth rate is higher in regions with higher

distribution equity in the last five years. In other words, it can be interpreted that the relationship between them is not negative.

The policy implications based on the above results are like the following. First, it is necessary to shift the balance of the dichotomy between the capital and non-capital regions, to find a functional balance policy space outside the administrative district unit, and to avoid the separated development strategy between the capital and non-capital regions. Second, it is necessary to pursue stable, sustainable, and qualitative economic growth as the aim of balanced regional developments. Third, there is a need to promote the inclusive growth strategy for the people in regions. Finally, in order to achieve the above policy directions, this study suggests the policy tasks - 1) Establishment and management of consistent regional balanced development policy goals, 2) Establishing bases for qualitative balanced development policy in regions, 3) Establishment of a foundation for self-reliant regional balanced development.

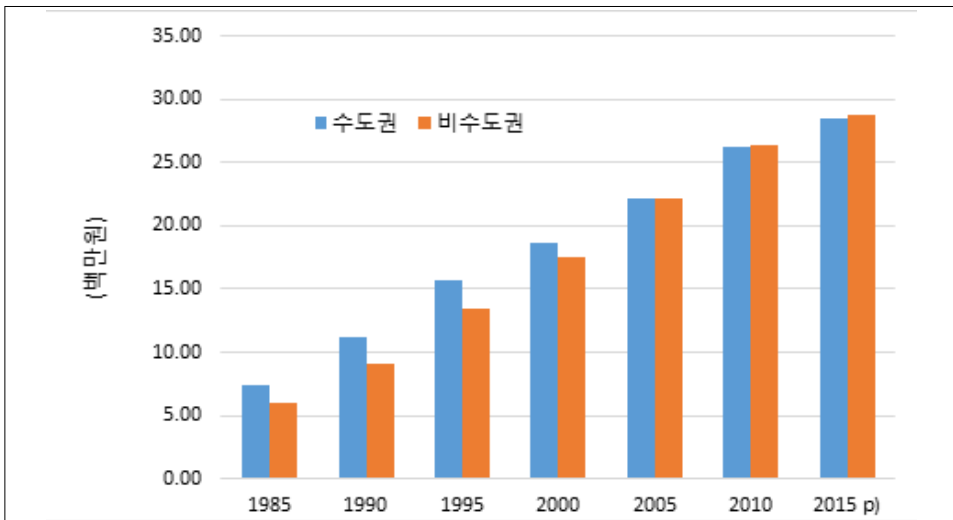


[부록 1] 공간단위별 지역간 격차 분석 사례

□ 수도권과 비수도권 1인당 GRDP 격차

- 1인당 GRDP 자료는 2010년 가격기준의 자료이며, 인구는 센서스 인구를 이용하여 산출하였음
- 주민등록 인구대신 센서스 인구를 활용한 것은 GRDP 통계가 사업체의 거주지 기준으로 산정되므로, 가급적 거주지에서 생산활동에 참여한 인구 기준으로 하는 것이 해당지역의 1인당 GRDP 개념에 부합하기 때문임
- 수도권과 비수도권의 1인당 GRDP 격차의 추이를 살펴보면 1980~2000년대 초반까지 격차가 있었으나 2000년 초반 이후에는 큰 차이가 없고 이러한 추세는 지속되고 있다는 것을 알 수 있음

부록_표 1-1 | 수도권과 비수도권의 1인당 GRDP 추이(2010년 가격 기준)

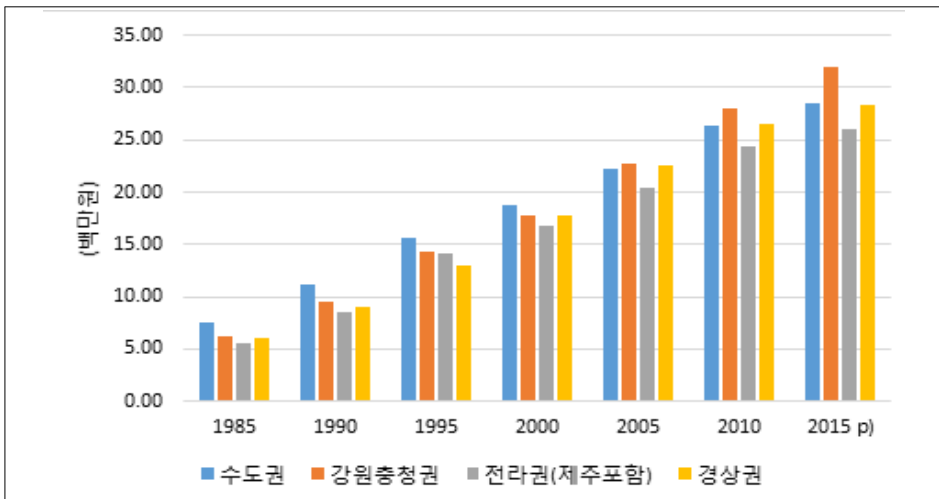


자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 25일 자료를 이용하여 계산

○ 수도권과 3대 광역권 격차

- 1985년~2000년 까지는 수도권의 1인당 GRDP는 나머지 권역에 비하여 높았으나 이후 강원충청권의 1인당 GRDP가 수도권을 상회하고 그 격차도 계속 증가하는 추세임

부록_ 표 1-2 | 4대 권역의 1인당 GRDP 추이(2010년 가격 기준)

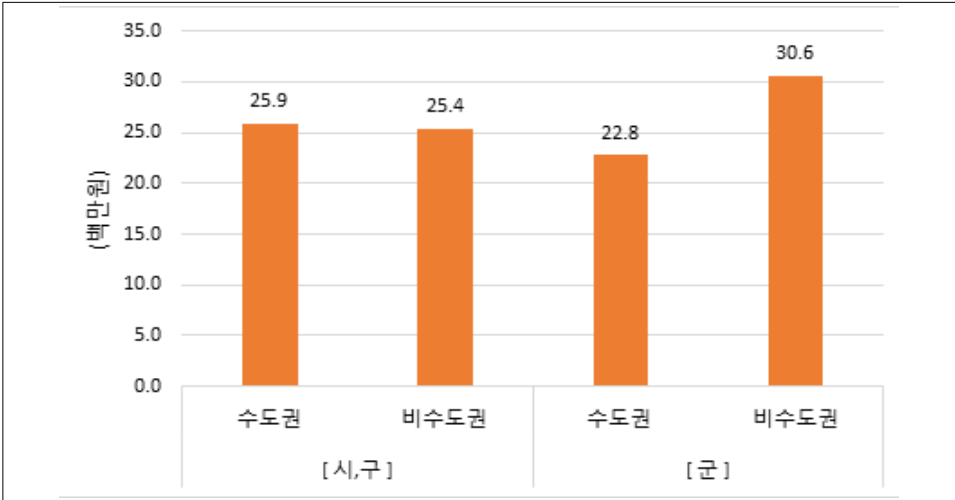


자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 25일 자료를 이용하여 계산

○ 시군구 단위 격차

- 2010년에는 수도권의 1인당 GRDP 수준이 비수도권 1인당 GRDP 수준보다 낮은 시기이며, 이를 [시, 구] 단위 및 [군] 단위에서 비교하면 더욱 확연한 차이를 알 수 있음
- 2010년 [시, 구] 단위의 수도권 1인당 GRDP는 23.3백만원 수준으로 비수도권의 25.4백만원 보다 낮음
- [군] 단위에서는 더욱 차이가 있는데 수도권 [군] 지역의 1인당 GRDP는 22.8백만원인데 비하여 30.6백만원으로 차이가 벌어짐

부록 _ 표 1-3 | [시, 구] 및 [군] 기준 1인당 GRDP 비교 (2010년)



자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 25일 자료를 이용하여 계산

- 이와같이 1인당 GRDP 측면에서 수도권과 비수도권의 격차문제는 비교 공간단위가 작을수록 격차는 크게 나타나기 때문에 해석에 주의해야 함
 - 수도권과 비수도권의 1인당 GRDP 격차는 거의 사라진 것으로 나타난 반면, 이를 광역단위 혹은 시군구 단위로 세분화 하면 수도권과의 격차가 있는 것으로 크게 나타남
 - 그리고 2010년 이후에는 수도권과 비수도권의 1인당 GRDP 수준의 차이가 없거나 오히려 비수도권의 경우 더욱 높다는 것을 알 수 있음

□ 1인당 GRDP 권역내 격차

- 2010년 기준¹⁾ 광역자치단체와 기초자치 단체의 1인당 GRDP의 불균등 정도는 시도단위에서는 비수도권이, 시군구단위에서는 수도권의 불균등 정도보다 심함

1) 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>)에서 제공하는 시군구 GRDP 자료는 제공시점과 평가가격 기준이 차이가 있어 동일한 기준의 시계열 확보가 어려워 2010년 기준의 통계만을 사용하였음

- 2010년 1인당 GRDP 변이계수(CV, Coefficient of Variation)²⁾ 산정결과를 보면 기본적으로 광역단위보다는 기초단위의 불균등도가 심함
- 그리고 시도단위에서는 비수도권이, 시군구 단위에서는 수도권³⁾의 변이계수가 큼(변이계수는 0에 가까울수록 균등분포를 나타냄)

부록_표 1-4 | 1인당 GRDP 변이계수 비교-광역과 기초자치단체(2010)

	권역 구분	지역수	변이계수
시, 도단위	수도권	3	0.15
	비수도권	13	0.44
시, 군, 구 단위	수도권	41	0.70
	비수도권	164	0.61

주) 수도권 시군구중 서울은 시군구 GRDP를 발표하지 않기 때문에 제외되어 있음
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 16일 자료를 이용하여 계산

- 그리고 시지역과 군지역의 불균등 정도는 수도권 및 비수도권 모두 시(구)지역의 1인당 GRDP 불균등 정도가 군지역보다 심한 것을 알 수 있음
- 결론적으로 지역내 불균등도는 **광역단위에서 비수도권이, 기초단위에서는 비수도권 시(구) 지역의 불균등도가 가장 심한 것으로 나타남**

부록_표 1-5 | 1인당 GRDP 변이계수 비교-시지역과 군지역(2010)

	지역 구분	지역수	변이계수
수도권	시,(구)지역	35	0.74
	군지역	6	0.20
비수도권	시,(구)지역	85	0.77
	군지역	79	0.39

주) 수도권 시군구중 서울은 시군구 GRDP를 발표하지 않기 때문에 제외되어 있음
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 3월 13일 자료를 이용하여 계산

- 2) 변이계수는 표준편차를 평균으로 나눈값으로서 평균치가 다르거나 단위가 다른 집단간의 분포 비교가 가능하기 때문에 지니계수 대신 사용하였음
- 3) 서울시는 구단위의 GRDP를 공표하지 않고 있어 제외하였음

□ 사업체 및 종사자수의 지역간 격차

○ 사업체 수 기준 지역간 격차

- 일자리 측면에서의 불균등도는 사업체수 및 종사자 수를 기준으로 살펴 보았음
- 그리고 사업체는 일반적인 분류기준인 종업원수 300인 기준으로 중소기업체와 대기업체를 구분하여 분석하였음
- 우선 사업체 수기준의 16개 시도간 불평등 추이를 살펴보면 시기는 다소 차이가 있지만 불균등 정도가 심해지다가 다시 완화되는 추세는 동일한 것으로 나타났고, 이러한 경향은 중소기업체나 대기업체 모두 정도의 차이일 뿐 추세는 유사하다는 것을 알 수 있었음
- 그리고 불균등 나타내는 격차의 원인이 주로 지역간 격차에 의해 발생한 것은 1인당 GRDP의 경우와는 반대로 나타났음

부록 _ 표 1-6 | 16개시도 사업체수 기준 지니계수 추이

구분		중소업체 수			대기업체 수		
		1994년	2004년	2014년	1994년	2004년	2014년
전체		0.406	0.414	0.413	0.501	0.513	0.509
지역내	(소계)	0.148	0.131	0.120	0.165	0.137	0.126
	수도권	0.029	0.023	0.021	0.039	0.036	0.039
	비수도권	0.119	0.108	0.099	0.126	0.100	0.087
지역간	수도권과 비수도권	0.258	0.283	0.293	0.336	0.376	0.383

비중		중소업체 수			대기업체 수		
		1994년	2004년	2014년	1994년	2004년	2014년
전체		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
지역내	(소계)	36.4%	31.6%	29.0%	32.9%	26.6%	24.7%
	수도권	7.0%	5.5%	5.0%	7.8%	7.1%	7.7%
	비수도권	29.4%	26.1%	24.0%	25.1%	19.6%	17.0%
지역간	수도권과 비수도권	63.6%	68.4%	71.0%	67.1%	73.4%	75.3%

주) 1994년 통계에서 울산은 경남에 포함되었고, 2014년 통계에서 세종시는 충남에 포함됨
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 25일 자료를 이용하여 계산

- 종사자 수 기준 지역간 격차
 - 한편 종사자수 기준의 16개 시도간 불균등 지표의 추이를 보면 수도권과 비수도권 모두 소폭이지만 불균등 정도가 완화되는 추세를 보이고 있음
 - 그리고 시도간 불균등의 원인은 주로 지역내 격차 보다는 지역간 격차에 있는 것으로 나타나 앞서의 결과들과 동일함

부록_표 1-7 | 16개시도 종사자수 기준 지니계수 추이

구분		중소업체 종사자 수			대기업체 종사자 수		
		1994년	2004년	2014년	1994년	2004년	2014년
전체		0.429	0.437	0.433	0.552	0.513	0.528
지역내	(소계)	0.146	0.127	0.116	0.183	0.141	0.126
	수도권	0.029	0.024	0.023	0.044	0.036	0.039
	비수도권	0.117	0.103	0.094	0.139	0.105	0.087
지역간	수도권과 비수도권	0.283	0.311	0.317	0.369	0.372	0.401

구분		중소업체 종사자 수			대기업체 종사자 수		
		1994년	2004년	2014년	1994년	2004년	2014년
전체		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
지역내	(소계)	34.0%	28.9%	26.9%	33.2%	27.5%	23.9%
	수도권	6.8%	5.4%	5.2%	8.0%	7.1%	7.5%
	비수도권	27.3%	23.5%	21.6%	25.2%	20.4%	16.5%
지역간	수도권과 비수도권	66.0%	71.1%	73.1%	66.8%	72.5%	76.1%

주) 1994년 통계에서 울산은 경남에 포함되었고, 2014년 통계에서 세종시는 충남에 포함됨
 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 2017년 6월 25일 자료를 이용하여 계산

[부록 2] 기업 및 개인 빅데이터 레이아웃

○ 한국기업데이터(KED) 주요 레이아웃

대분류	파일내용
개요정보	기업개요
	주요재무정보
대표자정보	대표자정보
	대표자인물정보
	대표자경력정보
	대표자학력정보
	경영진주요정보
	기업연혁
현황정보	목적사업
	관계회사
	주식관련사항
	주주현황
	사업장
	주요시설
	인원현황
	가동생산방식
	제품별매출현황
	수주및계약에관한사항
	면허및시공능력
	건설실적
	신규계약공사
	보유자격및면허
	지적재산권
	공인규격
	주요거래처
	통합거래조건
	차입금현황
	담보현황
	담보설정현황
	종합의견
재무정보	신계정_재무분석DATA
	감사의견 및 재무일반
신용등급 및 부가정보	종합신용등급
	당좌거래정지정보
	법정관리및화의정보
신용등급 및 부가정보	회사채 신용등급
	기업어음 신용등급
	Issuer Rating 신용등급
	신계정_재무제표마스터
(신회계)재무정보	신계정_재무제표DATA
	(신회계)재무비율Data

자료: 한국기업데이터(2017)

○ 코리아크레딧뷰로(KCB) 데이터 주요 레이아웃

대분류	파일내용
개요정보	자료의 기준년월
	공간 단위
	연령구간대
	성별
신상관련	소득구분
	자영업자 중 업종
	사업자번호 보유 여부
금융정보	대출보유계좌수
	총대출잔액
	주택담보대출잔액
	1금융업권 대출잔액
	2금융업권 대출잔액
	차량구매용 대출 보유건수
	생활안정자금 대출 보유건수
	결혼자금 대출 보유건수
	사업자금 대출 보유건수
	카드보유건수
	신용카드 보유건수
소득관련	체크카드 보유건수
	(추정) 연소득
	등록 연소득
소비관련	총 이용금액
	신용카드 총 이용금액
	체크카드 총 이용금액
	할부이용금액
	일시불 이용금액
	해외신판 이용금액

자료: 코리아크레딧뷰로(2017)의 합성 데이터 레이아웃을 토대로 재구성

[부록 3] 「주거실태조사」 통계 개요 및 분석 결과

1) 통계 개요

○ 조사목적

- 주거실태조사의 목적은 부동산시장 안정화, 주거복지 및 주거평등 실현 등을 위한 정책수립을 지원하기 위하여 국민의 주거생활에 대한 전반적인 실태를 조사하는데 있음. 주거실태조사는 기본적으로 가구가 거주하고 있는 거주공간과 주변 지역에 대하여 주택상태, 주거상태, 주거이동, 주택관리, 주택 및 주거선호도, 가구특성 등의 물리적·사회적·경제적 환경을 조사.

○ 조사방법

- 조사단위: 가구
- 조사지역: 전국
- 조사규모: 일반가구 기준 6만 가구⁴⁾
- 조사방법: 확률표본방식에 의한 대면면접 설문조사

○ 지역별 기초통계

4) 가구별 소득자료의 경우 결측치 발생에 따라 매년 샘플수가 변화

부록_표 3-1 | 주거실태조사 지역별 기초 통계

		2006	2008	2010	2012	2014	2016
서울	N	5,218	5,039	6,120	6,187	3,793	3,850
	평균	273	297	339	396	325	326
	중간값	230	290	300	360	300	300
	표준편차	218	180	293	265	248	268
부산	N	1,478	1,585	1,980	2,048	1,579	1,361
	평균	222	215	261	280	268	266
	중간값	200	200	216	270	230	250
	표준편차	150	157	195	170	232	184
대구	N	4,882	4,603	1,740	7,060	1,216	1,190
	평균	244	265	252	303	258	282
	중간값	200	237	200	300	210	250
	표준편차	180	205	216	201	206	210
인천	N	1,745	2,087	2,160	2,299	1,125	1,051
	평균	185	203	260	257	303	289
	중간값	170	200	210	250	287	250
	표준편차	139	146	188	172	237	221
광주	N	1,188	1,690	1,440	1,540	693	794
	평균	211	224	272	256	272	293
	중간값	200	200	220	250	226	250
	표준편차	155	147	213	154	232	219
대전	N	1,208	1,396	1,440	920	779	840
	평균	225	242	283	252	265	287
	중간값	200	224	250	220	230	250
	표준편차	172	161	192	182	313	199
울산	N	1,220	1,378	1,140	980	614	554
	평균	225	253	310	297	330	320
	중간값	200	220	300	280	300	300
	표준편차	172	183	207	201	216	199
세종	N					317	391
	평균					220	296
	중간값					170	300
	표준편차					171	179
경기	N	857	1,081	5,340	670	4,143	3,905
	평균	249	271	301	278	295	302
	중간값	250	250	266	290	300	293
	표준편차	150	175	221	161	208	204
강원	N	1,153	1,318	1,560	1,580	669	657
	평균	195	187	231	233	215	214
	중간값	150	150	200	210	165	200
	표준편차	237	176	168	149	211	155

		2006	2008	2010	2012	2014	2016
충북	N	1,175	1,201	1,440	1,300	659	825
	평균	191	203	235	253	216	249
	중간값	170	180	200	212	200	200
	표준편차	137	156	232	187	187	192
충남	N	1,465	1,532	1,560	1,370	769	1,029
	평균	186	206	250	282	246	240
	중간값	150	182	200	250	200	200
	표준편차	176	156	209	216	215	168
전북	N	1,472	1,381	1,560	1,529	721	707
	평균	159	184	215	230	197	242
	중간값	110	137	170	200	150	199
	표준편차	145	162	208	179	164	192
전남	N	1,626	1,738	1,620	1,130	689	641
	평균	160	172	216	217	216	187
	중간값	110	132	180	200	150	130
	표준편차	158	149	234	157	231	164
경북	N	1,443	1,570	1,575	1,880	837	882
	평균	186	187	210	233	211	199
	중간값	150	150	170	207	150	167
	표준편차	149	161	163	161	173	153
경남	N	1,443	1,432	1,485	1,930	987	980
	평균	187	215	266	241	237	254
	중간값	180	200	250	250	200	250
	표준편차	132	167	220	162	174	168
제주	N	686	726	840	530	449	398
	평균	205	202	247	268	271	272
	중간값	180	180	226	250	200	250
	표준편차	160	148	173	187	269	192

자료: 국토교통부 주거누리 통계데이터 주거실태조사(일반가구) 자료를 이용하여 계산

2) 주거실태조사 가구소득 자료 분석결과

부록_표 3-2 | 시도별 소득 지니계수 추이

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
서울	0.373	0.321	0.383	0.314	0.372	0.375
부산	0.340	0.370	0.379	0.325	0.406	0.382
대구	0.353	0.370	0.382	0.316	0.404	0.380
인천	0.383	0.365	0.367	0.348	0.356	0.352
광주	0.353	0.356	0.389	0.326	0.398	0.373
대전	0.391	0.350	0.358	0.364	0.413	0.369
울산	0.387	0.367	0.342	0.352	0.354	0.337
세종					0.413	0.330
경기	0.305	0.333	0.347	0.316	0.350	0.356
강원	0.454	0.436	0.378	0.346	0.437	0.393
충북	0.376	0.391	0.402	0.377	0.395	0.399
충남	0.415	0.398	0.382	0.380	0.406	0.382
전북	0.458	0.434	0.423	0.402	0.437	0.420
전남	0.478	0.438	0.436	0.393	0.448	0.450
경북	0.404	0.418	0.406	0.369	0.430	0.404
경남	0.380	0.389	0.386	0.361	0.399	0.357
제주	0.392	0.390	0.376	0.358	0.441	0.377
전국	0.393	0.383	0.387	0.353	0.395	0.381

부록_표 3-3 | 소득양극화 추이(소득 10분위/소득1분위) 추이

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
서울	28.057	17.438	17.766	17.798	21.990	18.575
부산	25.681	18.698	15.803	15.167	21.936	14.186
대구	29.403	18.731	16.636	16.177	19.987	15.956
인천	22.943	16.832	17.352	16.456	21.551	17.210
광주	23.556	16.667	16.539	13.854	18.763	17.489
대전	25.317	17.393	14.972	15.339	24.303	16.065
울산	26.070	16.905	16.652	15.272	18.841	13.781
세종					18.965	14.816
경기	21.759	17.765	16.080	13.447	19.784	16.257
강원	30.086	18.708	14.633	12.649	23.290	14.046
충북	19.831	15.770	19.245	14.830	21.588	17.237
충남	23.712	16.231	15.575	16.541	18.463	13.717
전북	19.381	16.660	18.533	14.809	18.575	14.729
전남	22.898	18.093	17.113	14.859	19.145	16.615
경북	21.622	17.261	14.698	14.354	18.049	15.026
경남	22.035	17.687	15.516	15.088	17.311	14.032
제주	24.683	17.645	14.353	16.914	26.692	21.192
전국	24.52	17.57	16.80	15.85	20.45	16.42

주)시도별 10분위가 아닌 전국 가구를 대상으로 한 소득10분위 기준을 적용

기본 17-16

저성장기 지역균형발전 정책방향과 과제

연구진 안흥기, 김수진, 이미영, 하수정, 홍사흠, 김다윗

발행인 김동주

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인쇄 2017년 12월 27일

발행 2017년 12월 30일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 7,000원

ISBN 979-11-5898-303-1

한국연구재단 연구분야 분류코드 B171503

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2017, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

저성장기 지역균형발전 정책방향과 과제

Toward Balanced Regional Development in the Low-growth Era
: Issues and Policy Implications



제1장 서론

제2장 저성장기 당면과제와 지역균형발전과의 관계

제3장 당면과제별 지역균형발전정책 이슈 분석

제4장 지역균형발전정책 방향과 과제

제5장 결론



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

