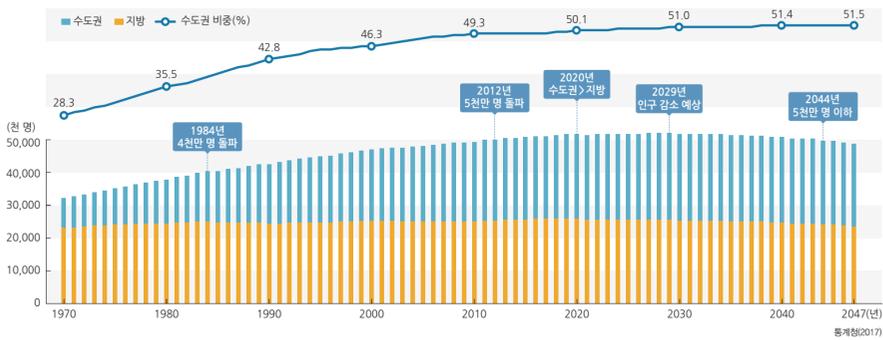


지역 정책

지역 발전이란 특정한 공간적 범위를 갖는 지역의 경제 성장 및 물적 기반 조성을 도모하고, 주민의 삶의 질을 높이는 제반 여건의 개선을 추구하는 일체의 목적, 활동 및 결과를 포괄하는 개념이다. 지역 내 공공 부문, 기업, 주민 등 다양한 이해 당사자들 모두 지역 발전을 중요한 이슈로 간주하면서 각자의 고유한 활동을 전개하고 있다.

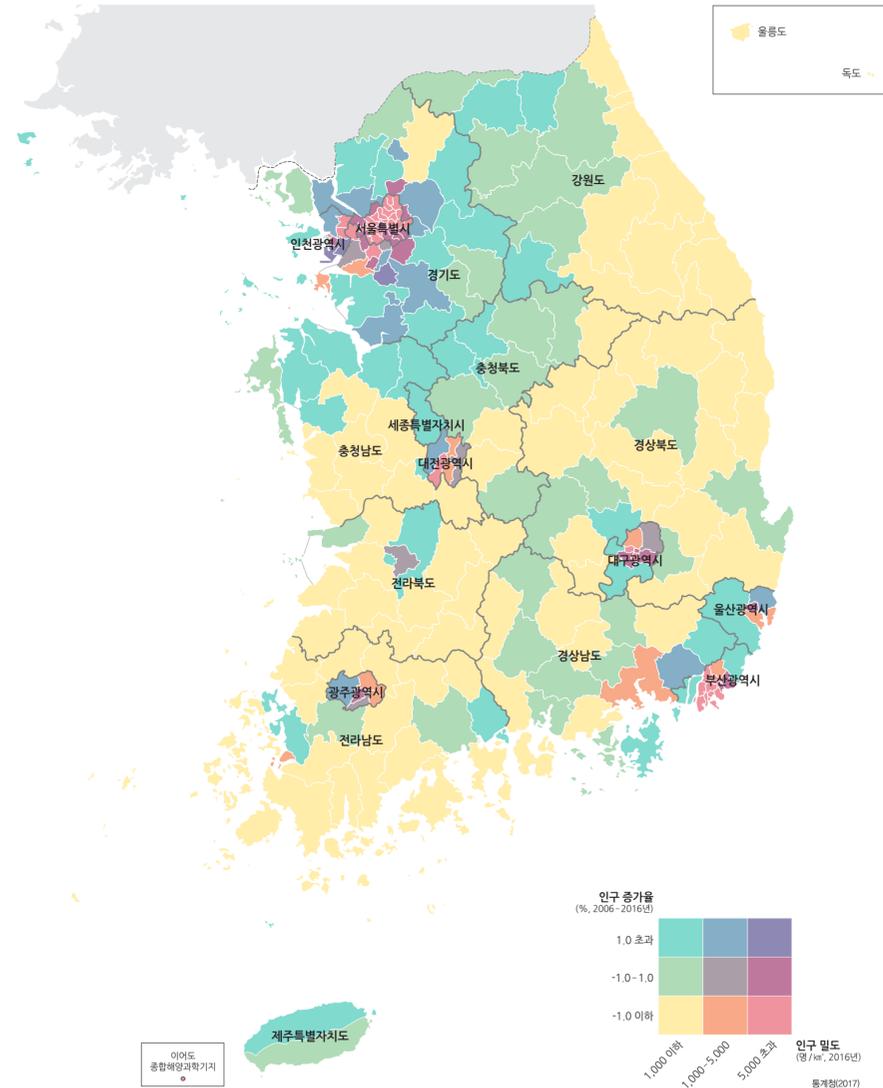
지역 정책에 있어 지역의 범위는 다양할 수 있지만, 일반적으로 지역이란 국가의 하위 공간 단위를 의미한다. 우리나라의 경우에도 지역 정책을 위한 지역의 범위는 전통적으로 중앙 정부의 하위 공간 단위로서 시·도 등 광역자치단체와 시·군·구 등 기초자치단체 등 행정 구역을 중심으로 설정되었다. 그러나 최근 기존 행정 구역의 경계를 넘어 경제 및 사회적 기능을 강조하는 광역 경제권, 지역 행복 생활권 등의 정책이 도입되면서 기능 중심의 지역 범위가 점차 정책에 반영되고 있는 추세이다.

수도권과 지방 인구 추이 및 전망

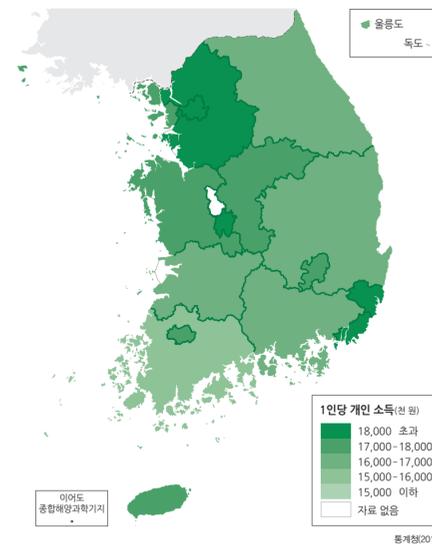


지역 발전 현황 및 정책 기본 틀

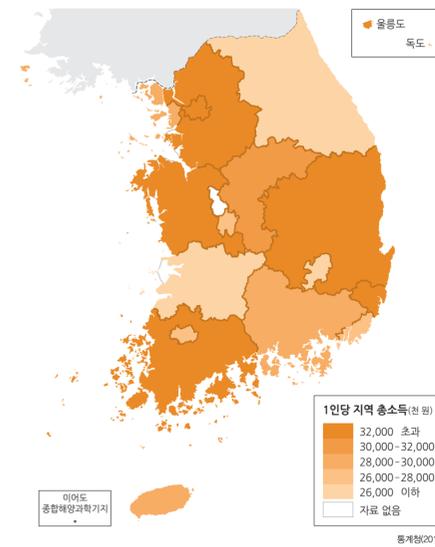
지역 발전의 불균형 실태: 인구 측면



1인당 개인 소득



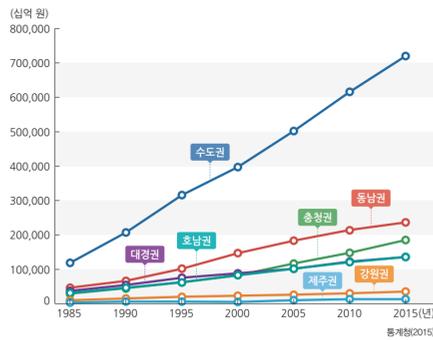
1인당 지역 총소득



역 및 삶의 질의 지역 간 격차 심화라는 문제가 초래하였다. 이를 해소하기 위하여 정부는 다양한 나후 지역 발전 시책을 추진해 왔으며, 초기 기업 이전과 경제 성장 기반 확충 등 인프라 투자에 초점을 둔 정책에서 점차 주민의 삶의 질과 행복에 초점을 두는 정책으로 발전해 왔다.

2017년 출범한 문재인 정부는 지역 발전 정책의 새로운 전환점을 마련하였는데, 분권, 포용, 혁신의 가치를 기반으로 지속 가능한 국가 균형 발전 패러다임으로의 대전환을 통해 국민 모두가 어디서나 살고 싶은 나라를 지향하는 새로운 국가 균형 발전의 비전과 전략을 수립하였다. 이전 정부의 지역 발전 정책의 한계를 극복하고, 분권, 포용, 혁신이라는 가치 재정립을 통해 국가 균형 발전이라는 정책 방향을 설정했다는 점에 그 의의가 있다.

권역별 GRDP 추이(1985-2015년)



우리나라 지역 정책의 제도적 근간을 이루고 있는 '국가균형발전특별법'에서 국가 균형 발전은 '지역 간 발전의 기회 균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전 역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속 가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 살고자 하는 사회를 구현하는 것'으로 정의된다. 아울러 지역 혁신은 '지역의 인적·물적 자원 개발과 과학 기술, 산업 생산, 기업 지원, 문화, 금융 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전 역량을 창출·활용·확산시키는 것'을 지칭한다.

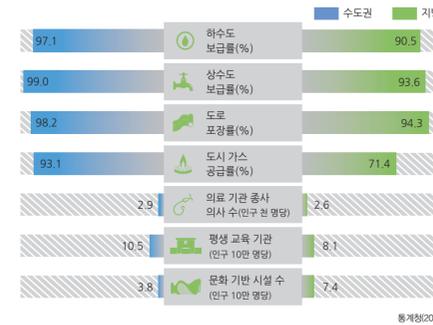
우리나라의 지역 발전 정도는 공간적으로 매우 불균등하다. 급속한 근대화 및 산업화의 결과로 수도권 대 비수도권 및 도시 대 농촌 등의 구조적인 지역 격차가 발생하였으며, 이러한 격차를 극복하기 위한 다양한 노력이 있어 왔다. 특히 2010년대 들어 지역 정책은 과거에 비해 매우 중요한 위상을 획득하였을 뿐만 아니라 지역의 내생적 발전과 주민의 삶의 질과 행복에 보다 초점을 두면서 더욱 중시되는 추세이다.

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

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

2017년 출범한 문재인 정부는 지속되는 수도권과 지방의 격차에 주목하면서도 저성장 및 양극화 심화, 인구 절벽과 지방 소멸 위기, 지역 산업 위기와 제4차 산업 혁명 대응 부족 등 지역 문제의 새로운 양상을 고려하여 지속 가능한 국가 발전을 위한 해법으로서 국가 균형 발전을 의무적으로 추진하고 있다. 이를 위하여 '지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국'을 국가 균형 발전 비전으로 설정하고, 3대 전략과 9대 핵심 과제의 추진을 통해 '지역 주도 자립적 성장 기반 마련'이라는 목표 달성을 위해 노력하고 있다.

수도권과 지방 삶의 질 격차



제조업 생산 증감률 추이

행정 구역별	2010 증감률(%)	2015 증감률(%)	2018 증감률(%)
전국	16.7	-0.3	1.2
서울특별시	5.2	-2.7	-0.3
부산광역시	6.6	8.2	-3.2
대구광역시	25.9	-2.9	0.5
인천광역시	15.2	-4.8	-2.7
광주광역시	25.2	1.7	-6.2
대전광역시	17.4	3.3	-11.1
울산광역시	4.3	-3.2	3.1
경기도	26.0	4.5	7.8
강원도	15.9	-1.2	-5.1
충청북도	16.1	6.7	2.5
충청남도	19.3	1.7	1.7
전라북도	20.3	-3.1	-3.5
전라남도	11.4	9.5	-2.4
경상북도	2.5	-4.2	-2.6
경상남도	13.9	-5.8	-5.7
제주특별자치도	-3.7	7.1	-5.4

지역 발전 정책의 변화

참여 정부는 수도권의 과다한 집중에 따른 지역 간 불균형의 심화, 요소 투입형 성장 전략의 한계로 인해 국민 소득이 1만 달러 수준에서 정체되고 있음을 주요한 지역 문제로 인식하였다. 이에 대응하여 지역 정책의 목표를 '다핵형·창조형 선진 국가 건설'로 설정하고, 더 나아가 혁신 주도형 발전, 다극 분산형 발전, 공간의 질과 삶의 질을 중시하는 질적 발전 등을 하위 정책 목표로 제시하였다. 참여 정부는 정책 목표를 달성하기 위한 실질적 정책 수단으로 혁신 정책, 균형 정책, 산업 정책, 공간 정책, 질적 발전 정책을 제시하고, 이를 실천하기 위한 실행적 정책 수단으로 국가균형발전위원회를 중심으로 한 추진 체계와 국가균형발전특별회계를 설치하였다. 한편 참여 정부의 중요 정책은 신행정 수도, 혁신 도시, 기업 도시, 경제 자유 구역 등의 건설과 혁신 클러스터의 조성 및 농촌을 대상으로 하는 신활력 사업 등을 포함한다.

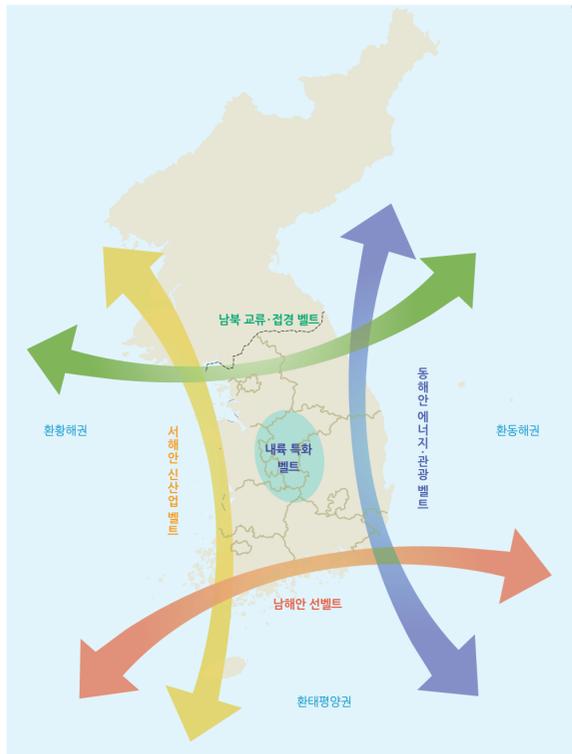
참여 정부의 지역 정책 성과는 균형 발전 정책을 핵심 국정 과제로 설정하여 지역 정책의 위상 격상, 지역 정책 추진을 위한 안정적·제도적 기반 구축, 비수도권 내 성장 지표 개선 등을 이루어 낸 것이다. 그러나 중앙 정부 주도의 정책 추진, 균형 발전 정책에 대한 지방의 체감도 미흡, 소규모 분산 투자, 유사 중복 사업의 발생 등 비효율적인 사업 추진 등의 한계가 드러나기도 했다.

이명박 정부는 지역의 글로벌 경쟁력 취약, 행정 구역 단위의 소규모 분산 투자와 특화 발전 취약, 지역 주도의 발전 역량 미흡, 지역 간 소모적 경쟁과 갈등 등을 핵심적 지역 문제로 간주하였다. 이에 대응하여 '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조'를 정책 목표로 설정하고, 세계화에 대응하는 광역 경제권 구축, 지역 개성을 살린 특화 발전, 지방 분권·자율을 통한 지역 주도 발전, 지역 간 협력과 동반 발전을 하위 정책 목표로 제시하였다. 이명박 정부는 정책 목표를 달성하기 위해 전 국토의 성장 잠재력 극대화, 신성장 동력 발굴 및 지역 특화 발전, 행정과 재정 권한의 지방 이양 등 분권 강화, 수도권과 지방의 상생 발전, 기존 지역 발전 시책의 발전·보완을 실질적 정책 수단으로 제시하고, 실행적 정책 수단으로 지역발전위원회를 중심으로 한 추진 체계와 광역·지역발전특별회계를 설치하였다. 아울러 이명박 정부는 기존 16개 광역시·도를 5+2, 7개의 광역 경제권에 포함하여 광역 경제권 단위에서 선도 산업, 인제 양성 사업, 30대 SOC 사업을 전개하였고, 4+3, 7개의 초광역 개발권 벨트를 통해 광역 경제권 간의 연계 협력, 해외 인접 국가와의 글로벌 협력을 촉진하고자 하였다.

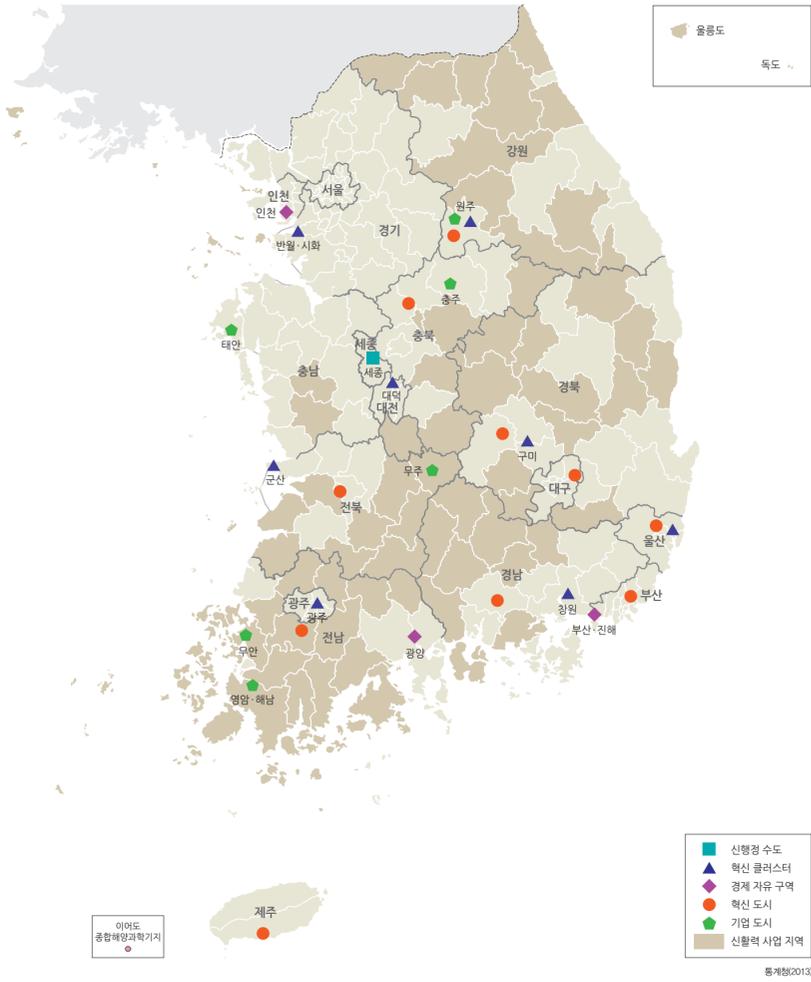
이명박 정부의 지역 정책 성과는 기존 행정 구역에서 벗어난 규모의 경제, 연결의 경제를 구현할 수 있는 기초 생활권, 광역 경제권, 초광역 개발권 등 새로운 지역 정책의 공간 단위 제시, 참여 정부의 균형 발전 정책 지속 추진, 지방 재정 분권화 촉진 등으로 요약될 수 있다. 그러나 전반적으로 중앙 정부 주도의 지역 정책 지속, 광역 경제권 정책의 성과 창출 한계, 실제 지역 주민들이 체감할 수 있는 지역 정책의 성과 미흡 등이 한계로 지적되었다.

이명박 정부 지역 발전 정책

5대 초광역 개발권

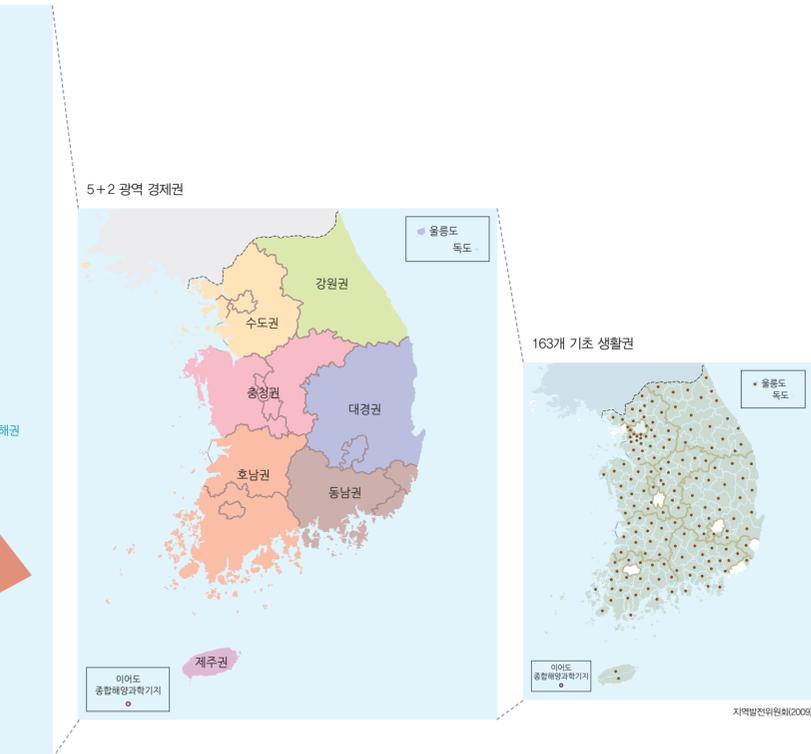


참여 정부 지역 발전 정책



이명박 정부 지역 발전 정책

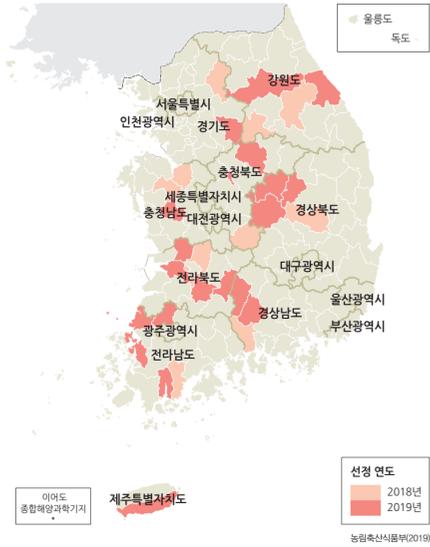
5대 초광역 개발권



박근혜 정부는 '국민에게 행복을, 지역에 희망을'이란 지역 발전 정책의 새로운 비전을 설정하고, 주민이 실생활에서 행복과 희망을 체감하고(Happiness), 행복한 삶의 기회를 고르게 보장하며(Oppportunity), 자율적 참여와 협업의 동반자 관계를 통해(Partnership), 전국 어디에서나 정책의 사각지대가 없도록(Everywhere) 하는 지역 희망(HOPE) 프로젝트를 추진하였다.

이러한 지역 발전 정책의 비전 달성을 위해 지역 행복 생활권 구현, 맞춤형·패키지 지원, 지역 주도 및 협력 강화의 3대 추진 전략을 제시하였다. 첫째, 지역 행복 생활권 전략은 전국 어디서나 주민이 불편함이 없도록 기초 인프라뿐만 아니라 일자리·교육·문화·복지 등 고차 서비스의 충족을 지향하고 있다. 둘째, 맞춤형·패키지 지원

신활력 플러스 사업 선정 지역



국가 혁신 클러스터 지정 및 육성

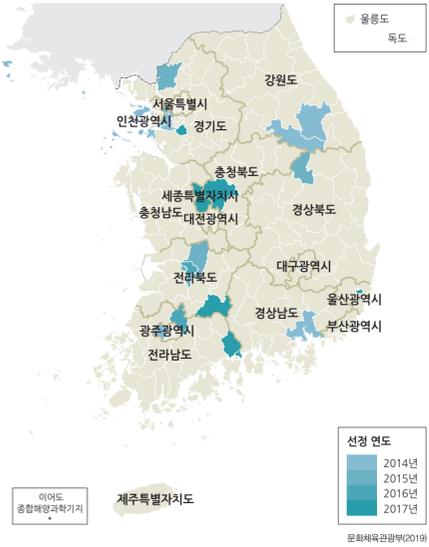


지역 행복 생활권의 개념

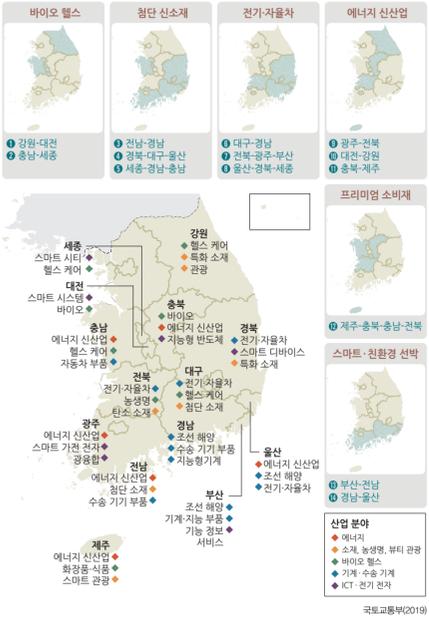


전략은 지역 주민의 행복과 희망의 증진 효과가 높은 과제를 지역발전위원회가 컨트론타워 역할을 통해 효율적으로 추진하고, 필요하면 패키지 형태로 지원한다. 셋째, 지역 주도 및 협력 강화 전략은 사업 기획, 집행 과정에서 지자체의 재량과 책임의 범위 확대, 지역 공동체 및 주민 참여 활성화 등을 주요 내용으로 하고 있다.

산업 단지 폐산업 시설 문화 재생



주요 산업 테마



행복 생활권은 전국 어디서나 주민이 불편함이 없이 기초 인프라, 일자리·교육·문화·복지 서비스가 충족되는 주민 일상생활의 공간을 의미하며, 중심 도시, 농어촌 중심지(읍·면), 배후 마을을 포괄하는 개념이다. 또한 주민·지자체가 주도하여 '중심 도시-농어촌 중심지-마을'을 공공·산업 서비스를 기반으로 유기적으로 연계·설정할 권역이다.

문재인 정부 국가 균형 발전 정책

비전 | 지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국
목표 | 지역 주도 자립적 성장 기반 마련



- 지역 인제-일자리 선순환 교육 체계
지방 대학의 자율적 교육 역량 강화, 지역 맞춤형 우수 지역 인재 양성, 지역 소재 학교 지원 및 지역 인재 취업 지원
- 지역 자산을 활용한 특색 있는 문화·관광
지역 간 문화 격차 해소, 문화 도시 지정·육성, 관광 전략 거점 도시 육성, 웰니스(건강·치유) 관광 클러스터 육성, 관광 창업 지원
- 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지 체계 구축
찾아가는 보건 복지 서비스 확대, 지역 사회서비스 투자 사업 확대 및 모델 확산, 지역 교육 체계 개선

- 매력 있게 되살아나는 농산어촌
'농촌 신활력 플러스' 사업 추진, '불편 없는 농촌 3·6·5 생활권' 구축, 맞춤형 귀농어·귀촌 정착 지원, 재생 에너지 보급 등
- 도시 재생 뉴딜 및 중소 도시 재도약
지역 맞춤형 뉴딜 사업 활성화(스마트 슬루션 접근), 공공 상상 성장기 지원, 중소 도시 연계 협력 강화를 통한 감소 도시권 육성
- 인구 감소 지역을 겨냥 중 소 지역으로
경주 여건 개선, 지자체 연계 협력으로 상생·협력 벨트 지정, 마을기업·공동체 일자리 사업 육성·확대

- 혁신 도시 시연2
지역 인제 체용 의무화, 스마트 혁신 도시 선도 모델 조성, 지자체-대학-이전 기관 협력 클러스터 조성, 구도심 재생과 연계, 국가 혁신 클러스터와 연계
- 지역 산업 3대 혁신
[산업] 종전 기업·지역 스타 기업 육성, 사회적 경제 육성 [거점] 국가 혁신 클러스터, 산단, 새만금, 세종, [기반] 인력·투자·Glocalization(세계화+지방화) 지원
- 지역 유류 자원의 경제적 자산화
국유 재산 총조사, 대부호 인허가 등을 통해 국·공유 유류 자산을 창업 공간·임대 주택 등으로 활용, 임산물 클러스터 등

에 명시된 '국민 생활의 균등한 향상'과 '균형 있는 국민 경제 성장' 지역 간 균형 있는 발전을 실현하고 낙후 지역 배려, 지방 소멸 대응, 도심 내 젠트리피케이션 문제 해결에 초점을 둔다. 혁신의 가치는 분권에 걸맞는 지역의 자립적 혁신 역량 제고를 통해 인제-특화 산업-일지리의 지역 내 혁신 생태계의 선순환 구조를 구축하고 지역의 다양성과 창의성 발현 및 지역 유류 자원 활용을 통해 지역의 혁신 성장을 촉진하고자 한다.

문재인 정부 국가 균형 발전 정책의 특징은 국가균형발전위원회의 위상 강화와 혁신 도시 시연2 정책을 통해 참여 정부의 정책을 창조적으로 계승한다는 점과 균형 발전 총괄 지표를 고려한 지역 간 차등

지원, 인구 감소 지역 대응, 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지 체계 등을 통해 낙후 지역을 특별히 배려한다는 점이다.

현 정부 국가 균형 발전 정책의 초점은 3대 전략과 9대 핵심 과제의 추진에 있다. 3대 전략은 사람 전략, 공간 전략, 산업 전략으로 구성되며 그 각각은 안정되고 품격 있는 삶, 방방곡곡 생기 도는 공간, 일자리가 생겨나는 지역 혁신을 지향한다. 또한 정책의 실행력을 제고하기 위하여 조직 측면에서 균형발전상생회의의 신설과 지역 혁신 체계 구축을 추진하고, 예산 측면에서는 계획계약(포괄 지원 협약) 제도를 본격 추진하고, 균형 발전 총괄 지표 개발을 통해 지역에 대한 차등 지원을 도모하고자 한다.

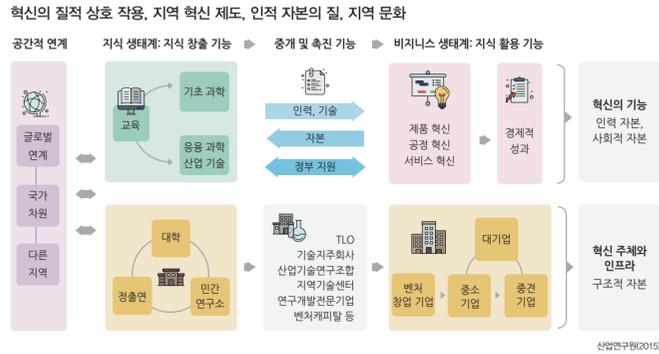
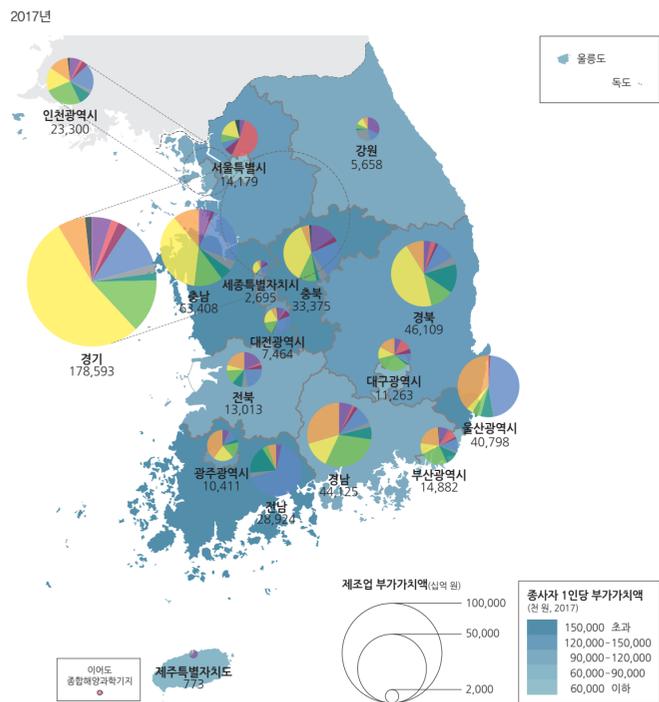
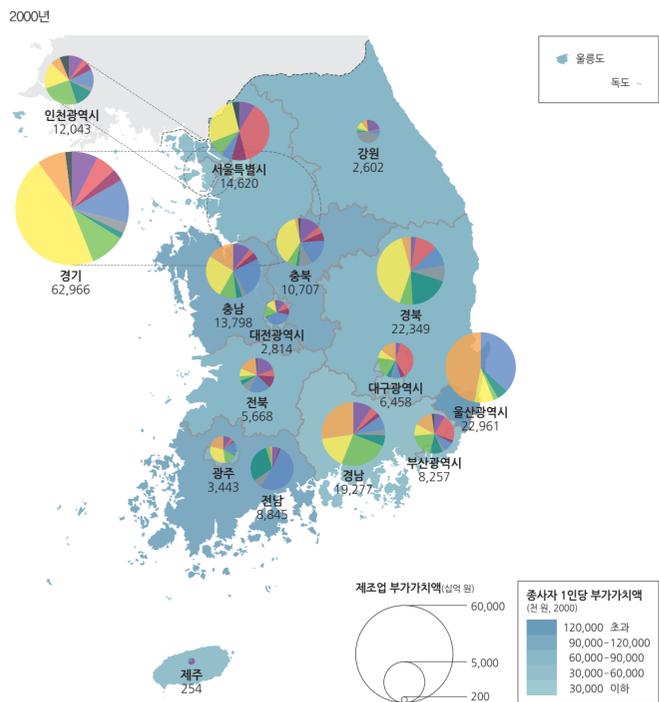
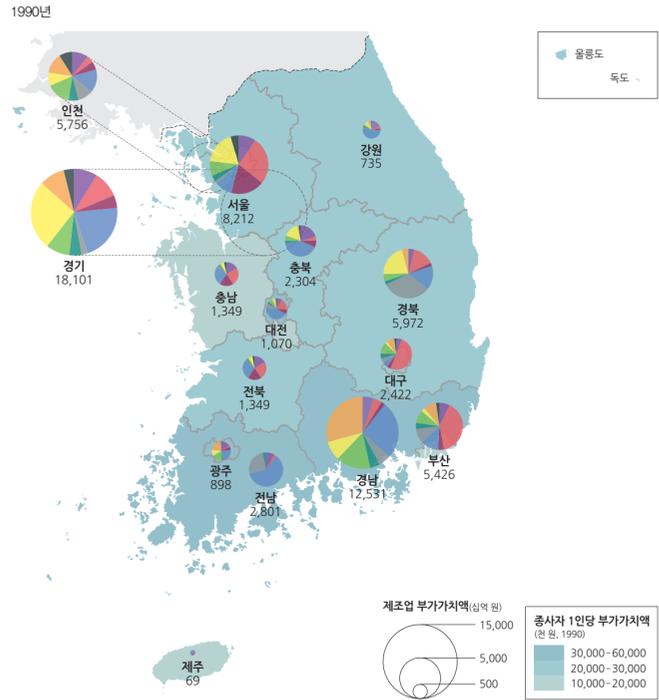
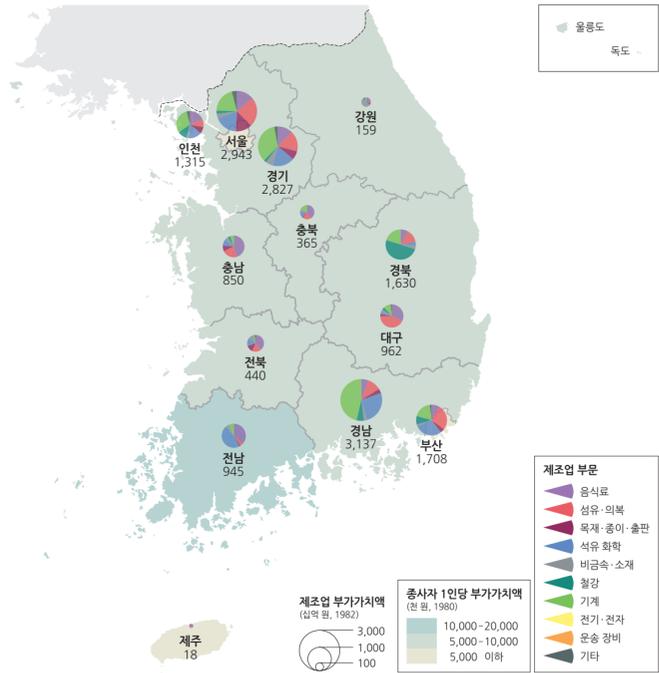
지역 발전의 성과: 산업 생산과 기반 시설

우리나라의 지역 산업 육성 정책은 1990년대 후반부터 본격적으로 추진되고 있다. 지역 정책과 마찬가지로 지역 산업 육성 정책은 중앙 정부의 지역 산업 육성 정책과 지방 정부의 산업 정책을 포함한다. 최근 점차 지역 산업 육성 정책의 추진에 있어서 광역 자치 단체의 적극적인 참여가 증가하고 있고 그에 대한 수요도 늘고 있다. 특히 지역 산업 육성의 주요 수단인 산업 타지점 등에 있어서 지방 자치 단체의 상향식 육성 의지 및 육성 계획의 수립이 절대적으로 필요한 상황이다.

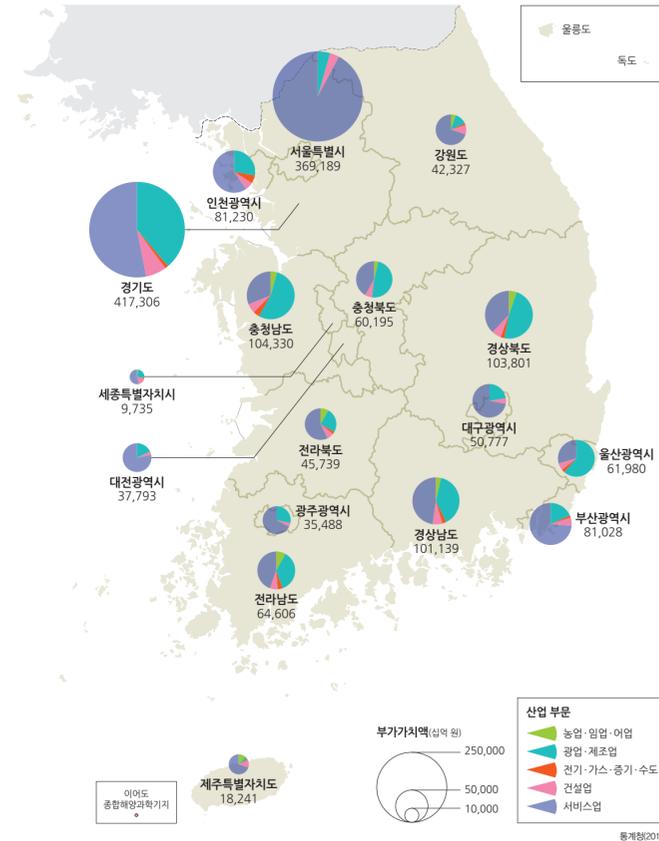
오늘날 지역 산업 정책은 증대된 기로에 서 있다. 글로벌 경쟁의 심화에 따라 지방의 제조업 경쟁력 하락과 생산 기반의 붕괴가 심화되고 있다. 아울러 제4차 산업 혁명의 진전에 따라 지역 내 혁신 기반이 취약한 지방 경제는 불안한 미래에 직면해 있다. 제4차 산업 혁명은 전통적인 입지 요인에 대한 의존도를 줄이면서 도시 공간의 중요성을 증대시키는 등 지역 경제와 산업 공간에 커다란 영향을 미칠 것이다. 특히 지리적 집중에 의한 외부 경제 효과에 의존한 장치형 산업이 집중되어 있는 지방의 산업 도시들은 큰 어려움을 겪을 수 있다. 무엇보다 제4차 산업 혁명 시대에 중요한 것은 바로 우수한 창의적 인재이기 때문에 지역의 경제 주체들과 함께 유연하고 연결성이 강화된 상생하는 혁신 생태계를 구축하는 것이 매우 중요하다.

제조업 부가가치 생산 및 구성

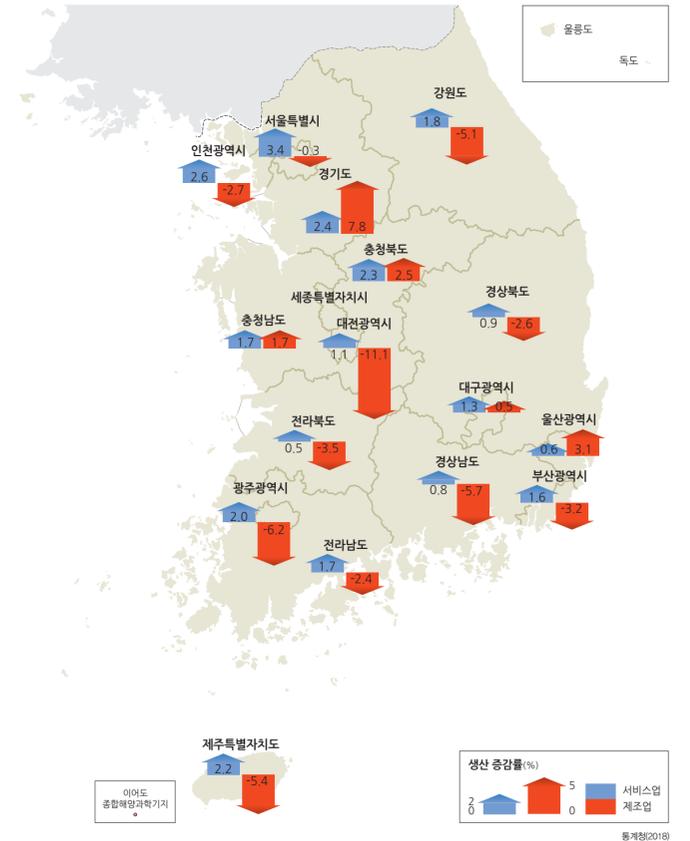
1980, 1982년



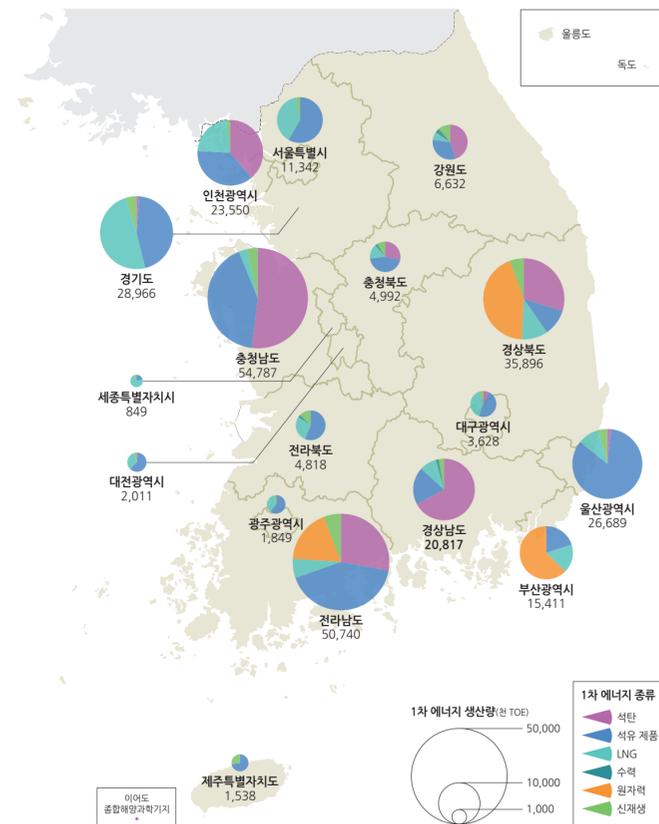
산업 생산 구조



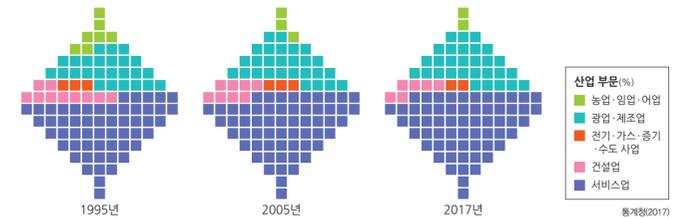
제조업, 서비스업 생산 증감률



에너지 공급



연도별 산업 구조의 변동

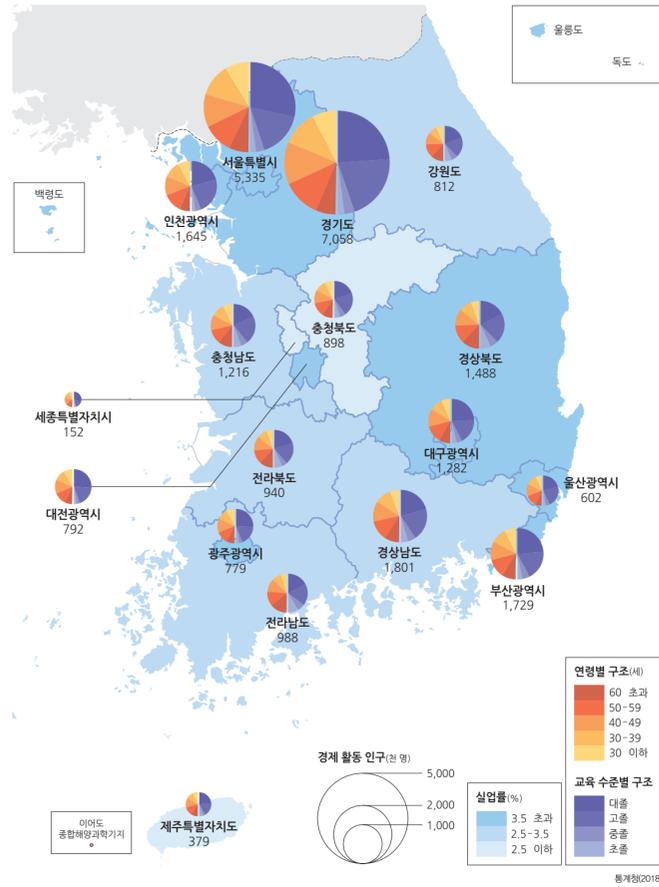


신재생 에너지 생산

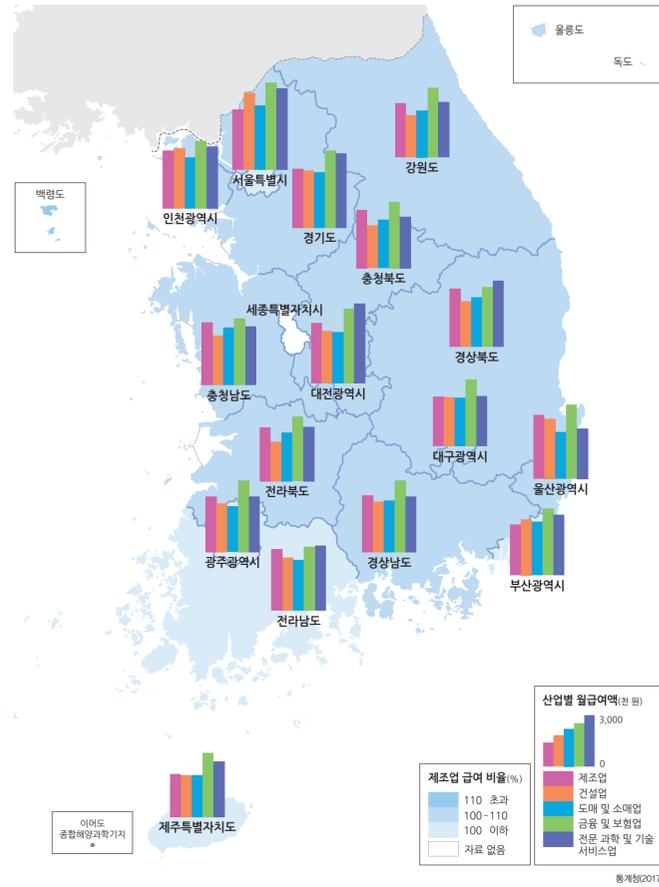
에너지별	태양광	태양광	풍력	수력	해양	지열	수열	바이오	폐기물	연료 전지	IGCC	(TOE)
서울특별시	836	23,664	46	258	-	11,270	-	77,003	168,115	69,689	-	-
부산광역시	935	25,456	87	13	-	2,328	23	42,701	126,961	38,933	-	-
대구광역시	1,106	16,669	6	1,146	-	5,927	-	81,695	63,708	8,899	-	-
인천광역시	724	18,643	11,042	9,619	-	5,544	95	166,852	150,055	25,253	-	-
광주광역시	686	28,783	0	1,937	-	3,403	-	29,256	8,587	547	-	-
대전광역시	827	9,531	92	127	-	3,857	-	35,751	63,566	86	-	-
울산광역시	413	8,602	489	199	-	3,460	-	357,375	968,451	4,432	-	-
세종특별자치시	132	8,611	-	1,391	-	10,305	-	23,832	21,170	-	-	-
경기도	3,089	87,323	1,207	117,182	104,256	39,759	-	344,244	804,462	132,842	-	-
강원도	3,247	82,657	136,917	174,668	-	15,605	135	393,537	431,003	42	-	-
충청북도	1,242	78,129	4	140,855	-	8,777	-	136,060	441,741	62	-	-
충청남도	2,601	177,876	634	16,908	-	14,133	713	542,050	1,196,477	6,000	273,861	-
전라북도	1,309	257,182	4,928	36,695	-	19,041	253	643,178	195,553	189	-	-
전라남도	2,777	359,811	65,397	14,266	-	14,542	4,143	109,595	2,636,180	22,847	-	-
경상북도	3,757	179,136	109,789	45,379	-	11,815	102	140,595	1,851,171	3,394	-	-
경상남도	4,002	117,552	16,905	39,508	-	12,515	1,292	272,057	215,103	89	-	-
제주특별자치도	437	36,724	114,619	541	-	1,642	1,184	203,002	16,694	-	-	-

지역 발전의 성과: 인적 자본과 연구 개발

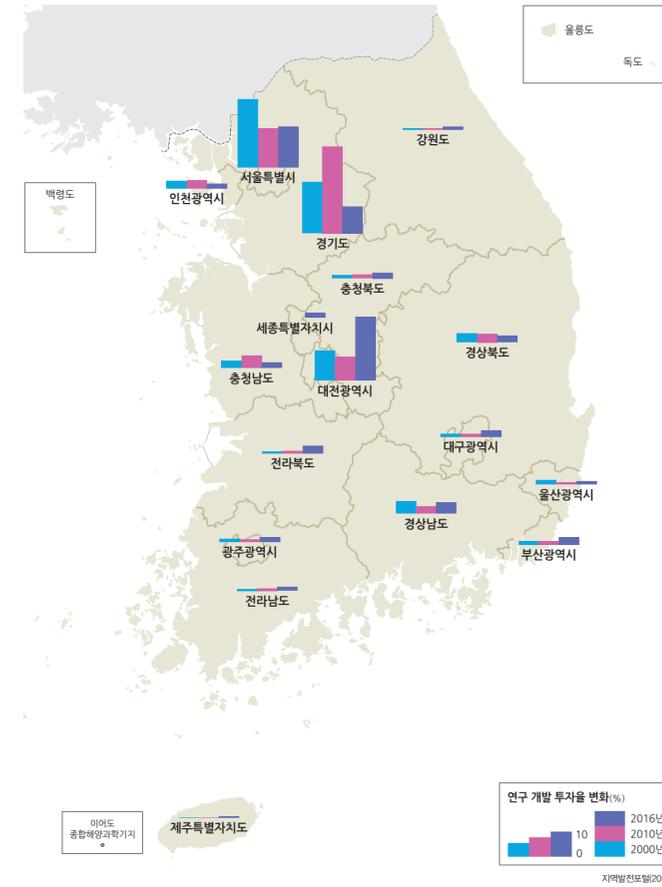
경제 활동 인구의 구조



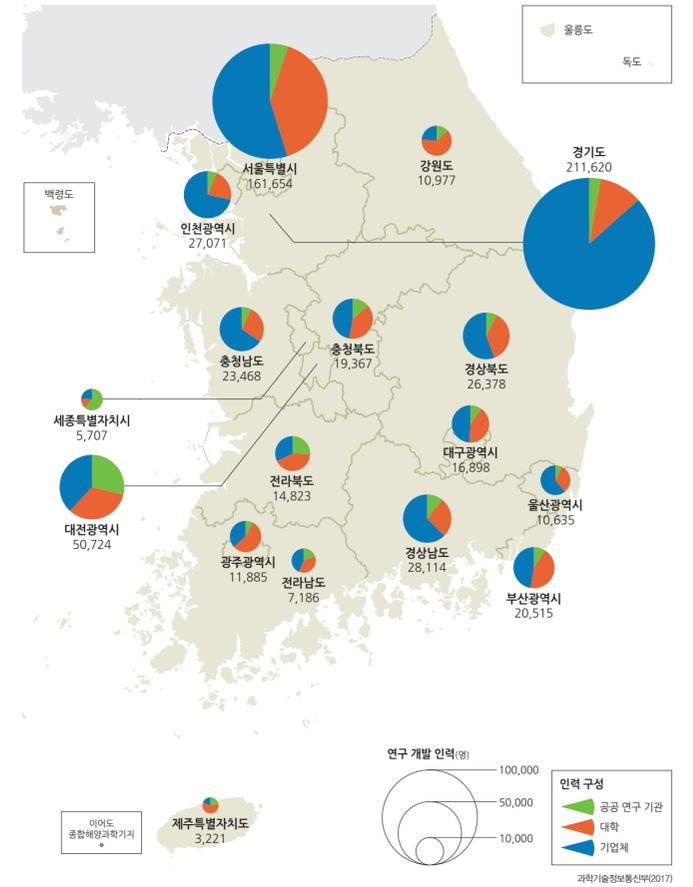
산업별 월급여액



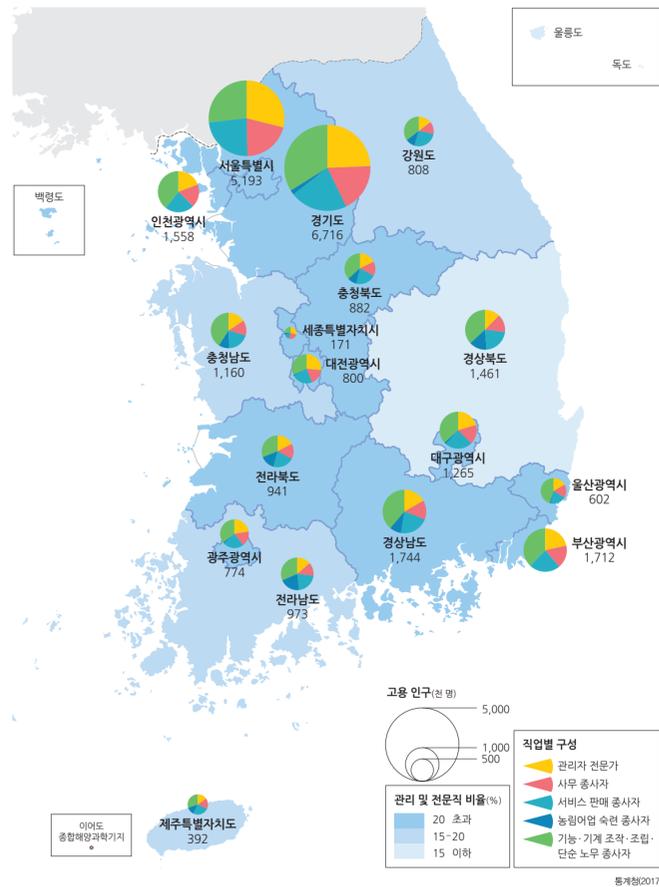
연구 개발 투자 및 집약도 변화



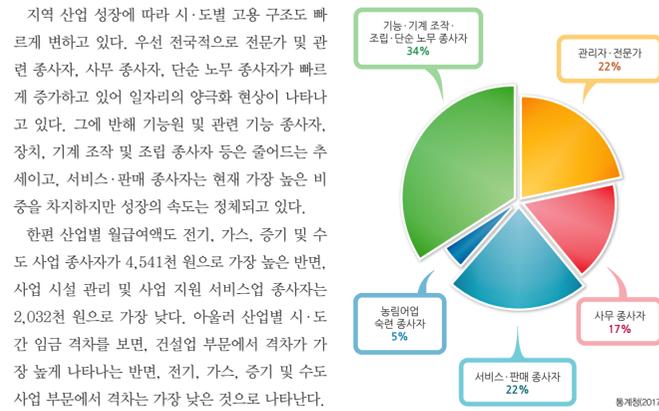
연구 개발 인력



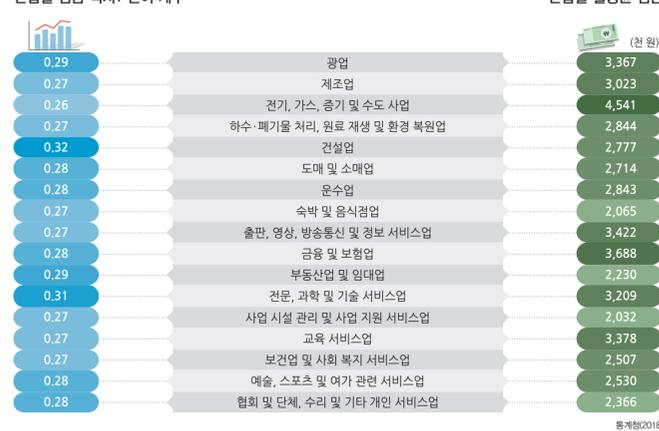
직업별 고용 구조



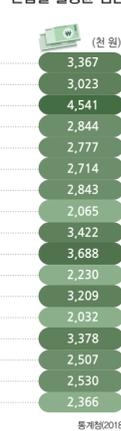
지역 산업 성장에 따라 시·도별 고용 구조도 빠르게 변하고 있다.



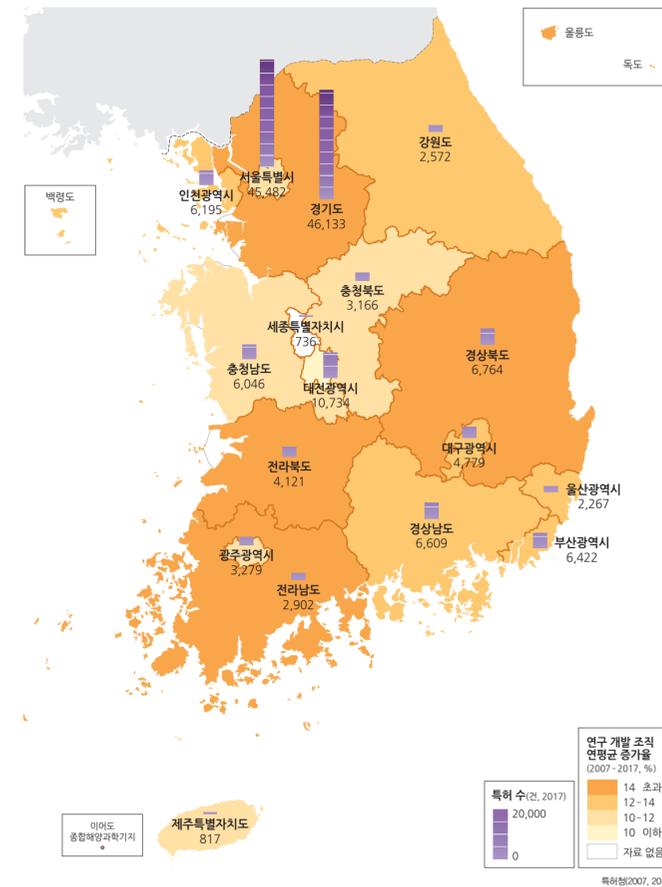
산업별 임금 격차: 변이 계수



산업별 월평균 임금



연구 개발 조직 증가 및 특허



지식 기반 및 창조 경제로 이행하면서 지역 내 연구 개발 및 지역 혁신 관련 역량은 지역 발전 성과뿐만 아니라 미래의 성장 가능성도 결정하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 우리나라도 현재 GDP 대비 R&D 투자가 OECD 평균을 상회하는 수준으로 이루어지고 있으며, 지역 산업의 발전을 위한 혁신 역량 강화를 위하여 정부의 다양한 지원이 이루어지고 있다. 이는 지역 혁신 역량 강화를 위한 정책들이 지역 혁신을 지원하고, 기술 파급 효과를 촉진하며, 지역의 지속적인 자생적 발전을 강화한다는 주장에 기초하고 있다.

눈부신 경제 성장을 이룬 우리나라의 연구 개발 투자는 시·도별로 상당히 불균등한 것으로 나타났다. 연구 개발 투자 비중의 경우, 대전이 30.6%로 최고 수준인 반면, 제주는 전국 연구 개발 투자의 1%에도 미치지 못한다. 연구 개발의 공간적 불평등은 관련된 지역 경제성과 차이를 결정하지만, 더 나아가 향후 발전 역량에도 영향을 미친다는 점에서 매우 중요한 지역 문제로 간주된다.

연구 개발 기능의 공간적 불평등은 시·도별 연구 개발 조직의 분포에서도 뚜렷하게 나타난다. 특히 서울, 인천, 경기를 포함하는 수도권은 전국 연구 개발 조직의 64.2%가 집중되어 우리나라 연구 개발 기능의 핵심 거점으로 작용하고 있다.

2017년 현재 우리나라 연구 개발 인력은 650,243명에 달하는데, 이 중 공공 연구 기관과 대학의 비중이 각각 8.6%, 28.6%인 반면, 기업체의 비중은 62.9%를 차지하고 있다. 또한 기업체 연구 개발 인력 중 71.3%가 수도권에 위치하여 지역 역량의 공간적 불평등을 심화시키고 있다.

연구 개발 조직 수와 인력 수

