

地域開發水準의 變化패턴과 地域均衡開發方向

엄수원
(嚴洙元)

한국토지공사
토지연구원
책임연구원



I. 序論

II. 理論的 背景

III. 地域開發水準에 대한 實證的 分析

IV. 地域均衡開發을 위한 政策的 示唆點

V. 結論

I. 序論

1. 研究의 背景 및 目的

본 연구는 지역간 불균형성장에 관한 문제인식에서부터 출발하고 있다. 해방이후 우리나라의 제반 개발정책은 경제적 측면에서의 성장을 통한 총

체적인 빈곤타파를 추구하는데 있었으며, 이에 따라 우리나라의 공간개발정책은 집적경제이론에 바탕을 둔 불균형개발론으로서의 성장거점개발전략이 추진되어 왔다.

이러한 성장거점개발전략은 일정한 계획범위내에서 이루어지는 집약된 투자에서 오는 집적경제이익을 창출함으로써 빠른 시일내에 성장거점지역의 성장을 도모한다는 내재적 의미를 담고 있으며, 또한 성장거점지역의 경제적성장이 이루어진 후 성장거점지역은 그 성장력을 주변지역으로 확산시켜 낙후·침체되어 있는 주변지역의 성장을 유도한다는 의미를 가지고 있다. 이는 성장거점전략의 초기단계에서는 공간지리상 불균형적인 성장을 가져오지만 일정한 시점에 이르면 그 성장력은 주변지역으로 확산되어 결국 균형있는 지역개발을 이룰 수 있다는 논리를 전제로 하고 있다.

그러나 지난 30여년간 추진되어 온 이러한 개발정책은 결과적으로 공간상의 불균형성장만을 초래했으며, 지역간 불균형의 심화를 가져옴에 따라 국토공간구조상에 많은 문제점을 발생시키고 있다.

이에 따라 최근에 와서는 기존의 공간개발전략에 대한 반성과 함께 향후의 지역개발정책의 기초에 대한 새로운 접근방법이 모색되고 있는데, 이는 집중된 하향식의 거점개발에서 분산된 상향식의 균형개발로의 전략적 전환을 의미하고 있다. 즉, 지역균형개발을 위해서는 일률적이고 획일적인 하향식의 개발방식에서 벗어나 지역특성을 충분히 반영하는 상향적 개발전략의 필요성이 제기되고 있는 것이다. 지역균형개발을 위한 제반 개발계획의 효율적인 수립을 위해서는 지역이 지니는 다양한 특성에 대한 체계적인 분석이 선결적으로 이루어져야 할 것이며, 이에 따른 지역의 개발과제가 선정되어야 할 것이다. 이는 곧 지역별 개발수준 및 잠재력과 지역이 지니고 있는 문제점에 대한 체계적이고 합리적인 분석·규명이 전제되어야 함을 의미한다고 할 수 있다.

이에 따라 본 연구는 지역별 사회·경제적 제반 분야의 개발수준 및 잠재력을 분석·평가하고, 일정기간에 있어서 지역간 개발격차의 변화패턴을 규명해 봄으로써 지역균형개발을 위한 정책적 시사점을 제공하는데에 목적을 두고 있다.

2. 研究의 範圍 및 方法

연구의 내용적 범위는 먼저 지역개발수준 분석을 위한 이론적 배경의 장으로써, 지역개발수준 분석의 필요성 및 의의를 살펴보고, 기존의 관련 연구문헌들에 대한 검토가 이루어지고 있다. 3장에서는 지역개발수준에 대한 실증적 분석의 장으

로써 먼저 분석틀을 설정하고 있으며 이를 통한 지역간 개발격차분석이 이루어지고 있다. 4장은 이러한 분석결과를 토대로 지역균형개발에 주는 시사점을 정리하고 있으며, 개략적인 지역개발 방향을 제시하고 있다.

연구의 시간적 범위는 1985년도와 1993년도의 두개의 시점을 기준연도로 하였으며, 공간적 범위는 우리나라 전체 군지역을 대상으로 하고 있다. 이에 따라 1985년도에는 139개군, 1993년도에는 136개 군이 대상지역으로 설정되고 있다. 우리나라 전체의 시군을 연구대상지역으로 설정하는 것이 국토공간구조의 변화패턴을 설명하는데 있어서 보다 실효성이 있을 것으로 판단되나, 일반적으로 시와 군은 각각 도시 및 농촌의 개념으로 이해될 수 있기 때문에 분석과정에 있어서 동일변수를 동일하게 적용한다는 것은 자칫 분석상의 오류를 심화시킬 수 있다는 점을 감안하여 본 연구에서는 우리나라의 군지역만을 대상지역으로 설정하였다.

연구의 접근방법은 1985년도와 1993년도의 각 연도에 대한 평면적인 분석이 이루어지고 있으며, 동시에 동기간동안의 지역개발수준의 공간지리상의 변화패턴을 규명하였다. 분석기법은 비교적 단순하면서 지역개발수준분석에 있어서 가장 보편적으로 널리 사용되고 있는 복수지표의 평가방법으로서의 표준화점수기법(Z-SCORE)¹⁾을 이용하였다.

II. 理論的 背景

1. 地域開發水準分析의 必要性 및 意義

우리나라의 지역개발전략은 1960년대이후 하향식개발전략 위주로 전개되어져 왔으나 국토의 불균형성장이라는 문제점이 제기되면서 공간개발의 전환적 접근방법으로서 상향식개발전략이 추진되어 오고 있다. 즉, 기초수요이론에 근거를 둔 지역생활권개발전략이 추진되면서 구체적으로는 중소도시개발, 도농통합개발 등의 제반 개발전략이 전개되고 있다.

하향식개발전략의 특성은 획일성, 중앙정부주도 등으로 성격화 되는 반면에, 상향식개발전략은 지역적 특성을 고려한 지방적·지역적 측면에서 특징지워진다고 할 수 있다. 오늘날 전개되고 있는 상향적개발전략의 효율적인 달성은 지역특성에 적합한 합리적인 개발을 전제로 하고 있다.

이는 곧 제반 공간개발계획수립은 지역적 특성에 대한 체계적인 분석을 기초로 하여 이루어져야 할 필요성이 있음을 의미한다. 각 지역별로 그 지역이 지니고 있는 부문별 개발잠재력 혹은 국토전체적인 측면에서의 상대적인 개발수준 등에 대한 체계적인 분석이 합리적으로 규명되어야 할 필요성이 있는 것이다.

이러한 측면에서 과연 '지역개발수준'의 개념은 어떻게 설정되어야 할 것인가 하는 문제가 제기되는데, 이는 지역개발수준분석에 있어서 분석의 틀을 설정하는데 기본적인 방향을 제시해 준다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

지역의 성장과 지역의 발전이라는 개념은 포괄적인 의미에서 상호 같은 개념으로 인식되어질 수 있으나 엄밀한 의미에서는 다소 다른 의미로 받아들여질 수 있다. 지역의 성장이 경제의 규모나 인구의 팽창을 가리킨다면 지역발전은 단순한 양적인 팽창 뿐만 아니라 지역의 경제·사회적구조가 질적으로 바뀌는 과정을 의미한다. 따라서 지역발전은 지역성장보다 더욱 넓은 개념이라고 할 수 있다(황명찬, 1995, p.163). 그러나 이를 보다 거시적인 관점에서 본다면 이들의 개념은 모두 지역개발수준의 증대라고 하는 의미를 지니고 있음을 알 수 있다.

따라서 지역성장과 지역발전이라고 하는 양자의 개념은 지역개발수준의 증대라고 하는 개념으로 일체화될 수 있을 것이다. 흔히 성장 혹은 발전은 경제적 성장만을 의미하는 것으로 인식되어 질 수 있으나 사실상 이들은 보다 광의의 개념에서는 사회의 전반적인 측면에서의 성장수준을 의미하는 것이기 때문에 지역개발수준을 분석하는 경우에는

1) 다양한 구성지표들의 실측치는 모두 질적·양적으로 상이하기 때문에 이들에 대한 아무런 가공없이 상호 비교한다는 것은 불가능하다. 따라서 상대적인 측면에서 이들을 표준화해서 보아야 할 필요가 있는데, 이러한 표준화를 위한 방법중의 하나가 바로 표준화점수기법(Z-SCORE)이다. 이는 분석식은 $Z_i = (X_i - M) / S$ (X: 원점수, M: 평균치, S: 표준편차)로써, 일반적으로 지수의 값이 커질수록 수준이 높다고 할 수 있다.

경제적인 측면 뿐만 아니라 사회문화적인 측면에서의 다양한 분야를 대상으로 하여 이루어져야 함을 의미한다고 할 수 있다.

2. 既存研究의 動向

지역개발수준 분석에 관한 기존의 연구문헌을 살펴보면 최영출(1991)은 인구, 교육 문화, 산업경제, 재정, 사회복지 등 5개 부문과 37개 지표를 설정하여 지역개발수준 분석을 시도하고 있으며, 김기재(1993)는 인구 고용, 지역경제, 교통 통신, 주거환경, 교육 의료 복지, 지방재정 등 6개 부문 44개 지표를 분석지표로 설정하고 있다. 중앙일보(1995)에서도 이와 유사한 분석을 하고 있는데 건강한 생활, 안전한 생활, 교육·복지, 경제생활, 편리한 생활, 문화생활 등 6개 부문 36개의 지표를 분석지표로 설정하고 있으며, 한표한(1995)은 건강성, 경제성, 안전성, 쾌적성, 편리성 등 5개 부문 68개 지표를 설정하고 있다. 송두범(1995)은 충남의 소도읍을 대상으로 하여 지역경제, 교통통신, 생활환경, 교육·의료·사회복지, 공공안전 및 재해 등의 5개 부문과 34개 지표를 이용하여 소도읍개발수준측정을 시도하고 있다. 또한 지방행정연구원(1989)은 지역개발수준 분석을 위한 부문구성을 지역개발의 정의에 부합되는 소득, 산업기반, 서비스시설, 교통 통신, 의료, 교육, 생활환경의 7개 부문으로 압축하여 제시하고 있다. 한국지방행정연구원(1991)의 또 다른 연구보고서에서는 개발수준 분석이 인구밀도 및 인구증감률, 면적 및 토지자

원, 산업 및 소득구조, 교통·통신부문, 생활환경부문, 문화·복지부문의 6개 부문을 중심으로 하여 이루어지고 있다. 국토개발연구원(1985)에서 수행된 지역간 균형발전을 위한 지역격차수준 분석과 동기관에서 수행한 제2차국토종합개발계획 추진실적평가연구(1990)에서는 전국 시군을 대상으로 개발수준 분석을 하고 있는데, 여기서는 소득, 교육 문화, 보건위생, 교통통신, 재정, 주거환경, 고용산업 등의 7개 부문에 18개 지표를 활용하여 분석이 이루어지고 있다. 또한 제3차 국토종합개발계획수립을 위한 연구과정(1991)에서도 전국 시군의 개발수준을 분석하기 위한 연구가 이루어지고 있는데, 여기서는 평가지표를 단순화 하여 1985년에서 1989년까지의 인구증감과 제조업인구(1988)만의 지표를 가지고 분석을 하고 있다. 또한 김정연·이정환(1987)은 부문구성지표에서는 다소 차이가 있으나 상기와 동일한 부문을 대상으로 하여 지역개발수준 분석을 시도하고 있다.

이와 같이 지역개발수준 분석을 위한 부문설정 혹은 분석지표의 구성은 사용자의 견해와 작성목적, 자료구득 가능성 등에 따라 다양하게 이루어지고 있는데, 이는 지역개발수준을 객관적으로 완벽한 수준에서 지표로 표현하여 측정한다는 것이 실질적으로 불가능하다는 데에 근본적인 이유가 있다고 할 수 있다.

III. 地域開發水準에 대한 實證的分析

1. 分析部門 및 指標의 設定

지역개발수준 분석을 위한 부문구성 및 지표는 지역개발수준을 객관적이고 합리적으로 측정하기 위한 통계적 분석 구성요소가기 때문에 지역개발수준의 개념에 부합하는 부문구성과 부문을 잘 대표할 수 있는 지표선정이 이루어져야 한다. 그러나 이러한 지역개발수준 분석을 위한 부문 및 지표구성은 상기에서 살펴본 바와 같이 일률적으로 정립되어 있지 않으며, 학자 혹은 기관마다 그들의 목적에 따라 분석지표구성이 상이할 뿐만 아니라 분석지표 산출방법도 상이한 실정이다. 이는 지역개발수준의 개념적 범주가 광범위한 의미를 지니고 있음에 따라 개발수준을 객관적이고 합리적인 측면에서 지표로 표현하여 측정한다는 것이 사실상 어렵기 때문이다.

김형국(1988, pp.58-59)은 이러한 지역개발수준 분석을 위한 분석부문 및 지표선정에 관한 일반적 기준을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 대표성 기준으로 측정지표는 지역사회의 개발수준을 대표할 수 있는 것이어야 한다. 그러기 위해서는 가능한 많은 지표를 망라하고 지역사회의 개발수준을 나타내는데 적합하다고 판단되는 지표를 선정하여야 한다. 둘째, 구득가능성 기준으로 기술적으로 측정가능하고 또 현실적으로 구득이 가능한 지표를 선정하여야 한다. 셋째, 비교의 객관성 기준으로 지역간의 비교가 불가능한 만큼 편차가 매우

큰 지표 또는 일부지역에서 지표를 수집하기 곤란한 지표는 가급적 제외시키면서 지역간의 통일성을 유지할 수 있는 지표를 선정하여야 한다. 넷째, 반복성 기준으로 선정된 지표가 시간의 변화에 관계없이 전국을 대상으로 하더라도 적용가능한 지표를 선정하여야 한다. 다섯째, 정책성 기준으로 지표를 통한 지역별 발전수준을 측정하는 것은 향후 지역개발정책을 제시할 기초자료를 생산하는데 일부의 목적이 있기 때문에 지역정책의 분석에 용이한 지표를 선정하여야 한다. 여섯째, 단순성 기준으로 누구나 이해하기 쉬운 간단한 지표를 선정하여야 한다. 일곱째, 효과성 기준으로 정(+)과 부(-)의 효과를 내포하는 지표를 구분하지 않고 선정해야 하나 결과분석에서는 이들 요인을 따로 유의하여 해석하여야 한다.

따라서 본 연구에서의 지역개발수준 분석을 위한 부문 및 지표구성은 상기의 분석지표선정에 관한 일반적 기준과 기존연구문헌들의 사례를 근거로 하면서 자료수집이 가능한 범위내에서 <표 1>과 같이 소득, 농업기반, 광공업, 서비스시설, 의료, 교육, 주거환경, 사회기반시설, 행·재정 등의 9개 부문, 25개의 분석지표로 구성하였다.

2. 地域開發水準分析

가. 1985年度

종합개발수준을 보면 시흥군의 경우 종합지수가 1.8093으로 나타나 종합적인 측면에서의 개발수준이 전국에서 가장 높은 것으로 나타나고 있는

〈표 1〉 분석지표 및 부문의 구성

부 문	지 표	단 위	산 정 방 법	출 처
소 득	1인당 지방세 부담액	천원	지방세부담액/총인구	지방재정연감
농 업 기 반	경지율	%	경지면적/총면적	도통계연보
	기계화 정도	대수	농기계보유대수/총농가수	"
	경지정리율	%	경지정리면적/총경지면적	각 군자료
	수리안전답률	%	수리안전답면적/총답면적	농업기반조성사업
	경작규모	ha	경지면적/총농가수	도통계연보
광 공 업	광공업비중	%	광공업종사자수/총인구	지역통계연보
	광공업종사1인생산액	천원	광공업생산액/광공업종사자수	"
	가구당광공업부가치	천원	광공업부가가치/총가구수	"
서 서비스시설	천인당식품접객업수	개소	총접객업소수/총인구×1,000	도통계연보
	천인당환경위생업수	개소	총위생업소수/총인구×1,000	"
	만인당 시장수	개소	총시장수/총인구×10,000	"
	만인당 금융기관수	개소	금융기관수/총인구×10,000	"
의 료	인구 만인당 의사수	인	총의사수/총인구×10,000	"
	인구 만인당 병상수	개수	총병상수/총인구×10,000	"
교 육	국민학생비중	인	국민학생수/총인구×100	"
	중고등학생비중	인	중고등학생수/총인구×100	"
주 거 환 경	APT보급률	%	APT수/총가구수	인구주택총조사
	입식부엌 보급률	%	입식부엌가구/총가구수	"
	수세식화장실 보급률	%	수세식화장실가구/총가구수	"
사 회기반시설	상수도보급률	%	급수인구/급수구역내 인구	도통계연보
	도로포장률	%	도로포장면적/총도로면적	"
행 · 재 정	재정자립도	%	자체수입/총수입	지방재정연감
	천인당 공무원수	인	공무원수/총인구×1,000	도통계연보

며, 평택군 0.9247, 철원군 0.7312, 경산군 0.6893, 으로 나타나고 있다.
 이천군 0.5567, 양구군 0.5382, 양산군 0.5274, 거제 종합개발수준 상위 10위권내에 포함되는 지역들
 군 0.4893, 광산군 0.4886, 용인군 0.4868 등의 순 의 공간지리상 분포패턴을 보면 <표 2>에서와 같

〈표 2〉 부문별 개발수준 상위 10위권내 지역

순 위	종 합	소 득	농 업 기 반	광공업	서비스 시 설	의 료	교 육	주 거 환 경	사회기반 시 설	행 · 재정
1	시흥군 1.8093	시흥군 7.6459	철원군 2.4047	시흥군 4.2620	화천군 2.7276	고흥군 3.6991	시흥군 1.3748	시흥군 6.5085	칠곡군 2.0915	시흥군 2.1219
2	평택군 0.9247	여천군 4.2268	옥구군 1.7463	대덕군 2.7080	양구군 2.4678	보령군 3.2358	완도군 1.1140	거제군 3.8904	울진군 1.9112	양산군 1.3832
3	철원군 0.7312	용인군 2.8830	김포군 1.6550	정선군 2.6337	인제군 2.3766	아산군 2.4277	장수군 1.0815	고양군 2.7579	고령군 1.5956	용인군 1.1936
4	경산군 0.6893	양산군 2.6143	파주군 1.5012	울산군 1.7874	울릉군 2.3440	임실군 1.5885	무주군 1.0676	남양주군 2.5987	남제주군 1.4686	울릉군 1.1764
5	이천군 0.5567	화성군 2.0917	김제군 1.4688	용인군 1.4316	경산군 2.0224	광산군 1.4506	영월군 1.0606	광주군 1.8765	경산군 1.3986	여천군 1.1397
6	양구군 0.5382	이천군 1.7931	평택군 1.2813	원주군 1.3991	철원군 1.6017	무주군 1.3915	함평군 1.0338	평택군 1.7478	선산군 1.3086	구례군 1.1193
7	양산군 0.5274	단양군 1.6587	익산군 1.1761	영월군 1.2604	연천군 1.1909	서산군 1.3349	평택군 1.0154	용인군 1.7205	달성군 1.3055	의령군 1.0611
8	거제군 0.4893	울주군 1.5393	부안군 1.1715	양산군 1.2531	포천군 0.9897	진안군 1.2951	산청군 1.0035	양산군 1.6350	영풍군 1.1864	울주군 0.9692
9	광산군 0.4886	경산군 1.4348 평택군 1.4348	고양군 1.0071	거제군 1.2189	영덕군 0.9709	순창군 1.2859	영광군 0.9394	대덕군 1.6091	강진군 1.0858	이천군 0.9119
10	용인군 0.4868	-	강화군 0.8955	화성군 1.1915	보은군 0.9177	공주군 1.1736	논산군 0.8969	화천군 1.4799	합천군 1.0560	평택군 0.8808

이 대체적으로 대도시권 주변지역에 분포되어 있는 것으로 나타나고 있는데, 서울특별시 권역의 시흥, 용인, 이천, 평택, 대구광역시 권역의 경산, 광주광역시권역의 광산, 부산광역시 권역의 양산, 거제군 등의 공간분포패턴을 보이고 있다.

부문별 개발수준을 보면 소득부문의 경우 시흥, 평택, 철원, 경산, 이천군 등의 순으로 주로 수도권과 부산권 주변지역이 비교적 높은 소득수준을 보이고 있으며, 농업기반은 철원, 옥구, 김포, 파주, 김제 등으로 주로 평야지대적 특성을 지닌 지역에서 높은 수준을 보이고 있으며, 광공업은 시흥, 대덕, 정선, 울산, 용인 등으로 대도시인근지역에 주로 분포되어 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 서비스시설은 전형적인 내륙농업지역 혹은 관광지역 등에서 소비지향적인 측면으로 발달하는 것이 보편적인 양상인 바, 공간지리상 내륙지역에 속하는 화천, 양구, 인제, 울릉, 경산 등에서 강하게 나타나고 있다. 의료부문은 고흥, 보령, 아산 등의 순으로 나타나고 있으며, 교육부문은 시흥, 완도, 장수, 무주 등으로 나타나고 있다. 주거환경부문은 시흥, 거제, 고양, 남양주, 광주 등으로 대도시권 주변지역에서 높은 수준으로 나타나고 있으며, 사회기반시설부문은 칠곡, 울진, 고령, 남제주, 경산 등의 순으로 나타나고 있다. 행·재정부문은 시흥, 양산, 용인 등으로 수도권 주변지역에서 높은 수준을 보이고 있다.

한편 상대적으로 가장 낙후되어 있는 것으로 나타나고 있는 지역은 <표 3>과 같이 경남 통영군으로서 종합개발지수가 -0.7861로 나타나 상대적으로

로 매우 침체되어 있는 지역적 특성을 지닌 것으로 나타났다. 그 다음은 승주군 -0.7506, 청원군 -0.6391, 신안군 -0.6300, 웅진군 -0.5978, 금릉군 -0.5687, 춘천군 -0.5680, 남원군 -0.4957, 안동군 -0.4746, 중원군 -0.4716 등의 순으로 나타나고 있다. 이들의 공간분포패턴을 보면 도서해안지역과 내륙지역을 중심으로 하여 전국에 걸쳐 산재되어 분포되어 있는 것으로 나타나고 있다. 낙후지역의 부문별 개발수준을 보면 소득부문의 경우 승주, 신안, 남원, 통영, 진도 등의 순으로 나타나 도서지역과 내륙원거리지역 등에서 가장 낮은 것으로 나타나고 있으며, 농업기반부문은 울진, 완도, 무주, 통영, 웅진 등 도서지역이라는 지형상의 특성에 의해 나타나고 있다. 광공업부문도 영양, 남해, 군위, 의령, 울릉 등의 산간내륙지역과 도서임해지역에서 낮은 수준을 보이고 있으며, 서비스시설부문도 이와 유사한 패턴을 보이고 있다. 의료부문은 중원, 제원, 금릉, 안동, 양주 등의 순으로 나타나 내륙오지지역에서 낮게 나타나고 있으며, 교육부문도 내륙산간오지지역을 중심으로 하여 낮은 수준을 보이고 있다. 주거환경부문도 남원, 안동, 신안, 금릉, 승주 등으로 내륙오지 및 도서지역에서 낮게 나타나고 있으며, 사회기반시설부문도 지형적인 요인에 영향을 받아 도서지역 및 내륙오지지역에서 낮은 수준을 보이고 있다. 행·재정부문은 공주, 정읍, 청송 등 내륙지역에서 낮은 수준을 보이고 있다.

〈표 3〉 부문별 개발수준 하위 10위권내 지역

순 위	종 합	소 득	농 업 기 반	광공업	서비스 시 설	의 료	교 육	주 거 환 경	사회기반 시 설	행 · 재정
1	통영군	승주군	울진군	영양군	통영군	중원군	문경군	남원군	웅진군	공주군
	-0.7861	-1.0288	-1.2338	-0.3356	-1.4401	-1.0371	-2.1570	-0.7618	-1.5679	-0.8803
2	승주군	신안군	완도군	남해군	남원군	제원군	양주군	안동군	신안군	정읍군
	-0.7506	-1.0139	-1.2203	-0.3345	-1.3142	-1.0346	-1.9916	-0.7598	-1.5458	-0.8136
3	청원군	남원군	무주군	군위군	옥구군	금릉군	고양군	신안군	화천군	청송군
	-0.6391	-0.8347	-1.1396	-0.3338	-1.2618	-0.9552	-1.9083	-0.7538	-1.4713	-0.7277
4	신안군	통영군	통영군	의령군	신안군	안동군	상주군	금릉군	여천군	안동군
	-0.6300	-0.8198	-1.0978	-0.3337	-1.1596	-0.8927	-1.8132	-0.7260	-1.2710	-0.7240
5	웅진군	진도군	웅진군	울릉군	완주군	양주군	광주군	승주군	연천군	금산군
	-0.5978	-0.8049	-1.0237	-0.3330	-1.1337	-0.8652	-1.6442	-0.7041	-1.2160	-0.7025
6	금릉군	장수군	거제군	진천군	정읍군	연천군	승주군	의령군	제원군	문경군
	-0.5687	-0.7900	-0.9868	-0.3318	-1.1176	-0.8470	-1.4860	-0.6764	-1.1245	-0.6853
7	춘천군	순창군 구례군 장흥군 의령군 -0.7302	임실군	고흥군	여천군	춘성군	옥구군	임실군	양구군	완주군
	-0.5680		-0.9433	-0.3312	-1.1080	-0.8400	-1.3591	-0.6742	-1.1018	-0.6664
8	남원군		진안군	부안군	춘성군	통영군	남양주군	여천군	정선군	영덕군
	-0.4957		-0.9397	-0.3308	-1.0512	-0.8305	-1.2738	-0.6687	-1.0840	-0.6649
9	안동군		남해군	영광군	승주군	고양군	금릉군	함평군	완도군	영일군
	-0.4746		-0.9388	-0.3308	-1.0270	-0.8209	-1.2527	-0.6681	-0.9899	-0.6482
10	중원군		장수군	순창군	익산군	원성군	청원군	진안군	홍천군	금릉군
	-0.4716		-0.8343	-0.3304	-1.0100	-0.8021	-1.2270	-0.6621	-0.9742	-0.6370

나. 1993年度

종합개발수준을 보면 용인군의 경우 종합지수가 1.2415로 나타나 종합적인 측면에서의 개발수준이 전국에서 가장 높은 것으로 나타나고 있다

며, 양산군 1.2245, 이천군 0.8987, 울산군 0.7104, 음성군 0.6955, 평택군 0.6899, 김포군 0.6830, 피산군 0.5732, 달성군 0.5005, 진천군 0.4765 등의 순으로 나타나고 있다.

종합개발수준 상위10위권내에 포함되는 지역들의 공간지리상 분포패턴을 <표 4>에서 살펴보면 수도권역과 부산광역시권역 그리고 대구광역시권역에 집중되어 있는 것으로 나타나고 있다. 먼저, 수도권역의 경우 김포, 용인, 이천, 평택군 등이 분

포하고 있으며, 수도권 산업입지 억제정책에 따라 수도권 근교지역으로서 새롭게 산업지대로 부각되고 있는 충북의 진천, 음성, 괴산 등으로 분포되어 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 대구광역시권역으로서 달성군과 부산광역시권역으로서 양산, 울

<표 4> 부문별 개발수준 상위 10위권내 지역

순 위	종 합	소 득	농 업 기 반	광공업	서비스 시 설	의 료	교 육	주 거 환 경	사회기반 시 설	행 · 재정
1	용인군 1.2415	용인군 5.4648	김제군 1.2414	화성군 2.9336	인제군 1.8619	음성군 3.1251	괴산군 4.1431	양산군 3.3831	북제주군 2.0760	웅진군 3.1704
2	양산군 1.2245	양산군 3.1584	평택군 1.1099	서산군 2.9171	양산군 1.6971	용인군 3.0687	논산군 2.5046	남양주군 2.1788	남제주군 2.0284	울릉군 2.8393
3	이천군 0.8987	여주군 2.3943	익산군 0.9867	울산군 2.9136	울릉군 1.6256	상주군 2.2354	정선군 1.4563	광양군 2.1730	용인군 1.7826	함양군 2.4643
4	울산군 0.7104	광주군 2.3377	옥구군 0.9815	용인군 2.4777	화천군 1.4697	나주군 2.2109	이천군 1.3142	이천군 2.0838	파주군 1.2928	용인군 1.1906
5	음성군 0.6955	화성군 2.2811	부안군 0.8831	원주군 2.3210	상주군 1.4297	장흥군 2.1524	거제군 1.1982	영일군 1.9693	평택군 1.0905	양산군 1.0579
6	평택군 0.6899	울산군 2.1820	고령군 0.8597	평택군 2.2489	무주군 1.4024	영광군 1.9881	홍성군 1.0902	용인군 1.8374	남양주군 1.0226	고령군 0.7085
7	김포군 0.6830	김포군 2.1254	의성군 0.8360	이천군 1.9017	양구군 1.3681	강진군 1.9409	철원군 1.0626	울산군 1.7968	정선군 1.0009	광주군 0.6522
8	괴산군 0.5732	천원군 2.0405	철원군 0.8065	양산군 1.8830	하동군 1.1786	이천군 1.4355	거창군 1.0700	평택군 1.5442	양산군 0.9129	화성군 0.5899
9	달성군 0.5005	포천군 1.9132	음성군 0.7971	광주군 1.8737	진안군 1.0821	창원군 1.3498	영월군 1.0207	칠곡군 1.5331	양주군 0.9006	군위군 0.5851
10	진천군 0.4765	달성군 1.5453	영암군 0.7957	달성군 1.8026	남해군 0.9618	해남군 1.3355	여주군 0.9703	달성군 1.4921	고성군 0.8805	단양군 0.5800

산군 등이 분포되어 있는 것으로 나타나고 있다.

부문별 개발수준을 보면 소득부문의 경우 용인, 양산, 여주, 광주, 화성 등의 순으로 나타나 주로 수도권과 부산권 주변지역이 비교적 높은 소득수준을 보이고 있으며, 농업기반부문은 김제, 평택, 익산, 옥구, 부안 등으로 주로 호남평야지역에서 높은 수준을 보이고 있으며, 광공업부문은 화성, 서산, 울산, 용인, 원주 등으로 나타나 새롭게 부각되고 있는 신산업지대로서 화성과 서산 등이 부각되고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 서비스시설부문은 전형적인 내륙농업지역 혹은 관광지역 등에서 소비지향적인 측면으로 발달하는 것이 보편적인 양상인 바, 공간지리상 내륙지역에 속하는 인제, 양산, 울릉, 화천 등에서 강하게 나타나고 있다. 의료부문은 음성, 용인, 상주, 나주, 장흥 등의 순으로 나타나고 있으며, 교육부문은 괴산, 논산, 정선, 이천, 거제 등으로 나타나고 있다. 주거환경부문은 양산, 남양주, 광양, 이천, 영일 등으로 나타나고 있어서 대도시 인근지역에서 높은 수준을 보이고 있는 것으로 나타나고 있으며, 사회기반시설부문은 북제주, 남제주, 용인, 파주, 평택 등으로 관광역점지역과 대도시권 주변지역에서 높은 수준으로 나타나고 있다.

한편 상대적으로 가장 낙후되어 있는 것으로 나타나고 있는 지역은 <표 5>에 나타난 바와 같이 경남 통영군으로서 종합개발지수가 -0.9336으로 나타나 상대적으로 매우 침체되어 있는 지역적

특성을 지닌 것으로 나타났다. 그 다음은 여천군 -0.6973, 웅진군 -0.6544, 신안군 -0.6301, 남원군 -0.5949, 금릉군 -0.5759, 공주군 -0.5632, 북제주 -0.5589, 승주군 -0.5525, 안동군 -0.5326 등의 순으로 나타나고 있다. 이들의 공간분포패턴을 보면 도서해안지역과 내륙지역을 중심으로 하여 분포되어 있는 것으로 나타나고 있다.

부문별 개발수준을 보면 소득의 경우 신안, 정읍, 고흥, 여천, 장흥 등으로 주로 호남권 도서지역을 중심으로 하여 낮은 수준인 것으로 나타나고 있다. 농업기반부문은 북제주, 울릉, 남제주, 광주, 통영 등 임해도서지역이라는 지형상의 특성에 따라 낮은 수준을 보이고 있다. 광공업부문도 장흥, 구례, 진도, 태안, 영양 등의 산간내륙지역과 도서임해지역에서 낮은 수준을 보이고 있으며, 서비스시설도 이와 유사한 패턴을 보이고 있다. 의료부문은 통영, 금릉, 남원, 제천, 원주 등의 순으로 나타나 내륙오지지역에서 낮게 나타나고 있으며, 교육부문도 내륙오지지역을 중심으로 하여 낮은 수준을 보이고 있다. 주거환경부문도 진안, 남원, 신안, 함평, 안동 등의 순으로 나타나고 있으며, 사회기반시설부문의 경우에 있어서도 웅진, 신안, 제천, 완도 등의 순으로 나타나 내륙오지 및 임해도서지역을 중심으로 해서 낮은 수준인 것으로 나타나고 있다. 행 재정부문의 경우는 삼척, 정읍, 익산, 양구, 고창 등의 순으로 나타나 산간내륙지역에서 낮은 분포를 보이는 것으로 나타났다.

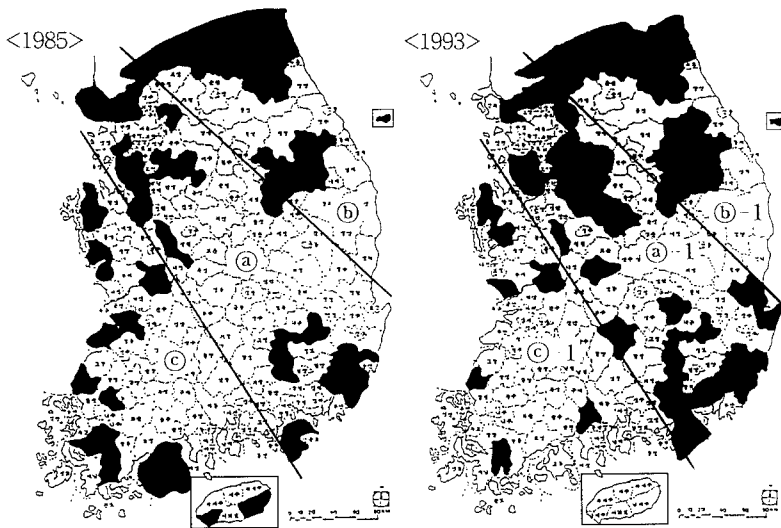
〈표 5〉 부문별 개발수준 하위 10위권내 지역

순 위	종 합	소 득	농 업 기 반	광공업	서비스 시 설	의 료	교 육	주 거 환 경	사회기반 시 설	행· 재정
1	통영군 -0.9336	신안군 -1.2847	북제주 -2.1744	장흥군 -0.8820	신안군 -1.2381	통영군 -1.2102	안동군 -1.9729	진안군 -1.1292	웅진군 -4.1702	삼척군 -1.2699
2	여천군 -0.6973	정읍군 -1.0442	울릉군 -1.8087	구례군 -0.8705	통영군 -1.2076	금릉군 -1.1848	춘성군 -1.7641	남원군 -1.2484	신안군 -1.4556	정읍군 -1.0268
3	웅진군 -0.6544	고흥군 -1.0159	남제주 -1.8051	진도군 -0.7972	여천군 -1.1481	남원군 -1.0964	승주군 -1.7636	신안군 -1.0622	제원군 -1.3716	익산군 -0.9788
4	신안군 -0.6301	여천군 -1.0017	광주군 -1.1938	태안군 -0.7559	금릉군 -1.0832	제원군 -1.0602	옥구군 -1.6507	함평군 -1.0446	완도군 -1.3144	양구군 -0.9340
5	남원군 -0.5949	장흥군 남원군 -0.9876	통영군 -1.1467	영양군 -0.7412	공주군 -1.0404	원주군 -1.0253	의령군 -1.1600	안동군 -1.0313	공주군 -1.2255	고창군 -0.8969
6	금릉군 -0.5759		웅진군 -1.0524	영광군 -0.7391	춘성군 -1.0333	보령군 -1.0108	영천군 -1.5786	임실군 -0.9962	장수군 -1.2116	김제군 -0.8230
7	공주군 -0.5632	영풍군 진안군 -0.9734	완도군 -1.0268	울릉군 -0.7290	영천군 -1.0061	진양군 -1.0053	금릉군 -1.5575	정읍군 -0.9844	금릉군 -1.1687	완주군 -0.7948
8	북제주 -0.5589		울진군 -0.9382	화천군 -0.7284	보령군 -0.9928	문경군 -0.9742	진양군 -1.4854	나주군 -0.9625	당진군 -1.0055	부안군 -0.7897
9	승주군 -0.5525	진도군 안동군 상주군 문경군 -0.9593	남양주 -0.8771	고흥군 -0.7144	청원군 -0.9805	옥구군 -0.9669	남원군 -1.4658	장수군 -0.9244	통영군 -0.9525	정선군 -0.7590
10	안동군 -0.5326		삼척군 -0.8557	신안군 -0.7083	안동군 -0.9414	영풍군 -0.9559	김제군 -1.4170	보령군 -0.9220	고흥군 -0.8110	남해군 -0.7270

Ⅳ. 地域均衡開發을 위한 政策的 示唆點

상기에서 분석된 결과를 바탕으로 지역별 종합 개발수준의 공간분포 변화패턴을 도식화²⁾해 본 결과 <그림 1>에서 보는 바와 같이 대체적으로 대도시권과의 거리에 비례하여 지역개발수준의 분화가 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

특히 수도권의 경우 개발수준이 상위권에 속하는 그룹이 충북북부지역으로 까지 확산되어 나타나는 현상을 뚜렷이 보이고 있으며, 부산시권역을 중심으로 개발수준 상위권내 지역군의 증가현상이 뚜렷이 나타나고 있음을 보여주고 있다(㉔ 참고). 또한 강원내륙지역의 경우에 있어서도 개발수준상 위권내 지역군의 증가현상이 두드러지게 나타나고



- 주) ㉔ : 1985년도에 비교적 경부축선상에 밀집되어 있던 종합발전수준 상위권 지역군(㉔)의 공간분포패턴이 1993년도에 와서는 더욱 집중되어 나타남(㉔-1)
 ㉕ : 강원내륙권의 경우 1985년도에 비해 1993년도에는 다소 많은 지역이 종합발전수준에서 상위권 지역군으로 확산되어 나타남(㉕→㉕-1으로 확산되었음)
 ㉖ : 1985년도에 비교적 적은수로 이루어져 있지만 종합발전수준에서 상위권 지역군으로 나타났던 지역군(㉖)이 1993년도에는 약화되어 나타남(㉖-1)

<그림 1> 지역별 종합개발수준의 공간분포변화패턴

2) 종합개발지수가 0.1이상의 상위권그룹에 속한 지역들을 대상으로 하여 도면화 함으로써 지역간 성장패턴의 공간지리적 특성을 살펴보고자 하였음.

있음을 보여주고 있다(① 참고). 그러나 서부해안 권역선상에서 다소 개발수준이 양호했던 지역군들은 현저히 줄어드는 경향을 보이면서 서남부권의 낙후침체현상은 지속적으로 증가되어 온 것으로 나타났다(② 참고).

즉, 전체적인 국토공간차원에서 볼 때, 1985년도에 있어서도 대체적으로 개발수준 상위권의 지역들은 수도권과 부산권을 중심으로 한 경부축상에서 분산되어 있는 것으로 나타나고 있었는데, 1993년도에 와서는 이러한 현상이 완화되기 보다는 오히려 보다 심화되어 나타나고 있는 현상을 뚜렷이 보여주고 있는 것이다.

이상의 내용을 종합해 보면 그동안 실시되어 온 우리나라의 국토균형개발을 위한 분산정책은 실효를 거두지 못하고 있으며, 이에 따른 郡(농촌)지역의 과소화는 전국적인 범위에서 광범위하게 진행되어 오고 있음을 알 수 있다. 즉, 농촌인구의 지속적 감소에 의한 농촌지역의 과소화 경향이 전국토에 걸쳐 광범위하게 나타나고 있는 것이다.

여기서 이러한 농촌지역의 유출인구가 특히 대도시권역으로 유입되어 지역간 불균형정도를 심화시키고 있다는 데에 국토공간정책상에 문제가 있다고 할 수 있다. 이러한 현상은 대도시근교형 농촌지역의 공간지리적 팽창현상이 나타나고 있다는 점에서 잘 표현되고 있다. 농촌인구의 도시권으로의 유입이 지방 중소도시들을 중심으로 이루어져 지역간 불균형성장을 완화시키는 효과를 창출한다면 소극적인 측면에서는 다소 바람직한 현상으로 받아들여질 수도 있을 것이다. 그러나 지방 중소

도시는 이러한 유출인구를 지역내로 유인할 흡인력을 아직 갖추고 있지 못한 실정이다.

따라서 지역균형개발을 위한 공간개발정책은 대도시권으로의 인구유입을 일정선상에서 제어하기 위한 제반 분산정책이 지속적으로 실효성있게 추진되어야 할 것이며, 동시에 농촌지역에 대한 사회적 경제적 측면의 다양한 분야에 대한 종합적인 투자가 직접적으로 이루어져 농촌인구의 지방 정착을 유도해야 할 것이다.

특히 수도권지역과 영남지역을 연결하는 경부축선상의 집적현상을 완화하면서, 1985~1993년간 저개발수준상태에서 별 다른 변화를 보이지 않는 호남권역에 대한 집중적인 투자가 실효성있게 마련되어야 할 것이다. 또한 강원내륙, 중부내륙권에 광범위하게 산재되어 있는 낙후지역군을 특정 지역군으로 설정하여 종합적이고 지속적인 지역경제 부흥책이 마련되어야 할 것이며, 임해도서지역권의 낙후지역군들에 대해서도 도서개발촉진정책 등이 실효성있게 강구되어야 할 것이다.

V. 結 論

1960년대이후 우리나라는 절대적 빈곤하에서 경제개발을 추진하게 되었고 이에 따라 우리나라의 지역개발전략은 개발의 효율성을 극대화시킨다는 논리하에 분산된 투자보다는 집중된 투자전략으로서의 성장거점개발전략이 추진되어져 왔다. 이에 따라 우리는 고도의 경제성장을 이룩할 수 있었으며, 도시권지역의 괄목할 만한 성장을 이룰 수 있었다.

그러나 이러한 개발정책은 한편으로 국토공간 구조상 지역간 불균형성장을 초래했다는 평가를 받아오고 있기도 하다. 이에 따라 정부에서는 국토의 균형개발을 도모하기 위하여 지속적인 분산 정책을 강구해 왔으며, 제3차국토종합개발계획에서도 이러한 지역개발방향의 기조는 유지되고 있다. 그러나 시기적으로 조금 성급하다고 할 수 있을지는 모르지만, 아직까지는 국토공간구조상의 불균형성장문제가 그다지 개선된 것 같지는 않다는 생각이 든다. 본 연구는 이러한 문제인식하에서 지역별 개발수준 및 잠재력분석을 시도하였는 바, 기존의 성장거점지역군을 중심으로 한 경부라인 주변지역의 성장이 두드러지게 나타나면서 현실적으로 국토공간구조의 불균형문제는 오히려 심화된 것으로 추정된다. 이와 같은 결과는 바로 지금까지의 지역균형개발을 위한 제반 분산정책이 실효성을 거두지 못하고 있다는 점과, 제반 지역균형개발정책이 보다 실질적이고 강력하게 추진되어야 할 필요성이 있다는 점을 우리에게 시사해 주고 있다고 생각된다. **열린충남**

참 고 문 헌

- 국토개발연구원, 지역균형발전을 위한 지역격차 분석, 1985.
- _____, 제2차 국토종합개발계획의 추진실적평가(Ⅶ), 1990.
- _____, 제3차 국토종합개발계획 시안, 1991.
- 김기재, "지역개발수준의 측정", 지방행정연구, 제8권제1호, 한국지방행정연구원, 1993.
- 김형국, "도시생활환경진단과 그 기준에 관한 고찰", 지방행정연구, 제3권제3호, 한국지방행정연구원, 1988.
- 송두범, "충남지역 소도읍 개발수준측정 및 개발방향", 열린충남, 제1권제2호, 충남발전연구원, 1995.
- 안재학, 실전지역분석기법, 명보문화사, 1995.
- 이정환·김정연 외, 농촌정주생활권의 특성비교연구, 한국농촌경제연구원, 1987.
- 중앙일보, 전국 74개시 비교평가 자료집: 삶의 질 입체분석, 중앙일보사, 1995.
- 최영출, "지역발전도 측정에 관한 연구", 사회과학연구, 제8권제2호, 충북대학교사회과학연구소, 1991.
- 한국지방행정연구원, 소도읍 특성별 개발모형에 관한 연구, 1989.
- _____, 오지낙후지역의 개발모형설정 및 추진방안, 1991.
- 한표한 외, 도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1995.
- 황명찬, 지역개발론, 법문사, 1995.