

개발촉진지구사업을 통한 지역개발사업의 낙후도 개선효과에 관한 연구

A Study on Improvement of Less Prosperous Index by Development Promotion Zone Projects

이현주¹ · 안재성² · 김미숙³

Hyeon-Joo Lee¹, Jae-Seong Ahn², and Mi-Suk Kim³

(Received August 31, 2010 / Revised October 5, 2010 / Accepted October 13, 2010)

요 약

본 연구의 목적은 1994년 이후 우리나라 대표적인 낙후지역개발제도인 개발촉진지구 사업의 결과로 나타나는 낙후도의 개선정도를 고찰하는 것이다. 1995년과 2008년 사이의 낙후도 선정지표의 순위 변화를 비교하여 상대적인 개선정도를 분석하고, 순위변화 값으로 군집분석을 수행하여 군집별 공간적 분포를 분석하였다. 분석결과, 전라지역과 충청지역의 낙후도 개선정도가 뛰어나고 일부를 제외하고 강원도와 경북 북부지역에서는 낙후도 개선정도가 미약하였다.

주제어 낙후도, 개발촉진지구 사업, 낙후지역, 지역개발사업 효과

ABSTRACT

The purpose of the study is to investigate the degree of improvement in less prosperous index as a result of development promotion zone projects, one of the most representative projects to develop the less prosperous regions in Korea since 1994. Comparing two less prosperous indices between 1995 and 2008, we performed cluster analysis using change values of ranks. Then, we analysed spatial pattern of clusters. The result showed that the extent of improvement of the less prosperous index was higher in Jeollan-do and Chungcheong-do, and slightly lower in Gangwon-do and northern part of Gyeongsangbuk-do.

Key words Less Prosperous Index, Development Promotion Zone Projects, Less Prosperous Region, Effect of regional development projects

1. 서 론

1.1 연구배경 및 목적

우리나라 지역개발사업은 1960년대 국토건설종합계획법 제정과 함께 도입된 특정지역개발제도에서부터 본격화되기 시작하여 시대변화에 순응하여 정책의 목표와 기본방향을 조율하면서 운영되어 왔다. 1960~70년대에는 압축적 국가경제성장을 정책목표로 하여 이를 지원하는 국토공간조성을 위주로 지역개발제도가 운영되었다면 1980년대 이후로는 이전 시대의 불균형 성장전략의 공간적 유산인 지역간 차별적 발전을 치유하고 국토의 균형발전을 실현하기 위해 다양한 지

역개발제도가 도입되었다. 낙후지역개발의 필요성이 부각된 것은 지속적인 경제성장과 정치통합화를 위한 노력이었다. 이때 도서종합개발사업, 오지종합개발사업, 농어촌정주생활권개발, 개발촉진지구사업, 폐광지역개발제도 등의 대표적인 낙후지역개발사업이 도입되었다. 2000년대의 국토정책은 세계화와 개방화 시대를 맞이하여 세계적 경쟁지역 형성에 주력하는 쪽으로 방향을 선회한다. 이와 동시에 낙후지역개발에 대해서도 소홀치 않고 지역특화발전특구, 신활력사업, 기초생활권 등 새로운 패러다임의 다양한 시도가 마련된다. 낙후는 방치할 경우 비단 경제적·사회적 비용을 지불하게 만들뿐 아니라 사회적 통합을 방해하게 할 위험이 있으며 우

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원(lhjpeal@lh.or.kr)
2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: ahnguhn@gmail.com)
3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

리의 활용가능한 국토공간을 더욱 협소하게 만들 위험이 있기 때문이다.¹⁾ 또한 세계화·지방화 추세로 인해 지역중심의 경쟁양상을 띄게 되었고 따라서 세계적 무한경쟁에서 생존자대열에 서기 위하여 낙후지역에 발전여건을 갖춰나감으로서 활용가능한 국토공간을 외연적으로 확장시켜 가는 것이 우리나라 지속적 성장을 유도할 수 있다는 인식 때문이기도 하다.

낙후지역의 원인은 일반적으로 자연조건, 정치적 여건, 인구분포, 산업구조, 정부의 재정활동 등의 복합적인 작용에 의해 발생하는 지역격차라고 보고 있으며 우리나라 경우는 사회간접자본, 시장접근성, 집적경제, 불균형 성장에 기인한 지역적 격차로 발생하였다고 보고 있다. 한편 정부는 그동안 기반시설의 부족을 낙후의 주원인으로 인식하여 SOC확충에 정부의 지원사업을 편중시키는 특징을 보였다.²⁾ 특히 1994년 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」에 의해 도입된 개발촉진지구사업은 기반시설지원을 통한 낙후지역의 경제활성화를 꾀하는 대표적인 제도로서 시행초기부터 지방자체단체들의 관심과 호응을 얻었다.

그러나 이러한 다양한 제도적 장치에도 불구하고 지역격차의 문제가 완화되지 않을 뿐 아니라 낙후지역 개발제도 운용의 비효율성에 대한 지적이 많아 이를 시정하기 위한 시도가 있어왔다. 2009년 정부는 마침내 그동안 유사사업의 중복 및 소액분산투자로 인한 시너지효과 미비, 개별법의 의한 다수의 추진주체에 의한 분산적 운영 등등의 비판을 받아 오던 낙후지역제도 전반에 대한 대대적인 수술을 단행하여 ‘기초생활기반확충’ 정책군으로 통합하였고 이 과정에서 개발촉진지구 사업도 성장촉진사업으로 재정비되게 되었다.

이렇듯 낙후지역제도가 새롭게 정비되는 시점에서 기존의 낙후지역개발정책들이 소기의 목적을 달성하였는지를 점검해 보는 것이 필요할 것이다.

이에 본 연구는 1994년 도입이후 우리나라의 대표적 낙후지역개발제도로 기능해 온 개발촉진지구사업을 사례로 선정하여 국가주도형 낙후지역개발사업의 시행결과 어느 정도의 낙후도 개선효과가 있었는지를 점검해 보고자 한다.

1.2 연구 범위 및 방법

본 연구에서는 중앙정부의 지원에 의하여 낙후공간을 형성하는 사회·경제적 지표가 얼마나 개선되었는지를 측정하여 중앙정부의 낙후지역개발사업의 효과를 가늠해 보고자 한다. 이러한 낙후도 개선효과는 모든 지역에서 동일한 결과를 나타내는 것이 아니라 차별적으로 발생하고 있으므로 그 지역적 차이를 고찰해 본다.

연구의 공간적 범위는 개발촉진지구 중 중앙정부 지원을 받은 낙후지역형 개발촉진지구를 대상으로 한다. 따라서 시·군의 행정단위를 분석단위로 하며 낙후지역형 개발촉진지구를 포함하는 59개 시·군이 분석대상이 된다.

연구방법은 개발촉진지구가 처음 실시된 1995년과 최근(2008년)의 낙후도 지표의 순위변화를 기준으로 낙후도의 개선정도를 측정해 본다. 낙후도 지표는 낙후지역형 개발촉진지구 선정지표인 8개 지표 즉 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세 총액, 재정력 지수, 사업체 총종사자의 인구비율, 도로율, 노령화지수, 지역접근성 지표를 활용한다. 또한 사업수 및 사업비 규모와 지표간의 개선정도간의 상관관계를 활용하여 국가의 지원정도가 낙후도 개선정도에 미친 영향을 고찰한다.

군집분석은 1995년과 2008년의 두 시점에 수도권을 제외한 모든 시군을 대상으로 낙후도 지표들의 순위를 도출한 후, 본 연구의 분석 대상인 59개 시군의 두시점간 순위차(2008년 순위 - 1995년 순위)에 따라 군집이 어떻게 이루어지는지를 분석하였다.

1.3 낙후성에 관한 접근방법

본 연구에서는 낙후지역을 이해함에 있어 상대적 낙후성과 장소적 접근이라는 기본적인 접근법을 견지하고자 한다.

낙후지역 개념은 일반적으로 발전(개발)지역에 상반되는 개념으로 저개발 또는 성장침체지역의 의미로 사용된다. 과거에는 이처럼 지역개발수준과 관련하여 낙후지역을 접근하였으나 오늘날에 와서는 지역잠재력의 활성화, 포괄적 지역경쟁력 향상에 더 관심을 보이는 쪽으로 변화하고 있다.

또한 절대적 개념으로서의 낙후지역보다 상대적인 개념으로 낙후의 문제를 이해하고 정태적인 상태보다는 동태적인 과정으로 이해하고 있다.³⁾

우리나라도 낙후지역의 문제를 이해하는데 있어 절대적 상태의 ‘저개발’이 아니라 상대적 박탈감, 상대적 개발부진의 개념을 중심으로 접근하는 것이 더욱 적절한 방법이다. 따라서 본 연구에서는 낙후도 개선정도를 측정하는데 있어 절대적 수치의 개선이 아니라 상대적 수치를 중심으로 낙후를 논의하고 지역의 절대빈곤이 아니라 발전잠재력의 관점에서 논의한다. 따라서 전체 시군에서 차지하는 순위의 변화를 기반으로 상대적 낙후성의 개선정도를 고찰한다.

우리나라에서의 지역적 격차는 급속한 경제발전과정에서 부가 축적된 곳이 있는 반면 소외된 곳이 생겨남으로써 나타난 현상으로 개인의 능력에 따른 차이라기보다는 장소적 차이에 따른 격차로 보는 것이 적절할 것이다. 따라서 장소적 빈곤(Place poverty)의 개념을 차용하여 ‘낙후지역’을 이해하

1) 김현호, 한표환(2005)에 의하면 낙후지역의 지속적 인구유출과 이에 따른 지역자원의 유기현상은 매몰비용 증대와 개발에 따른 한계비용 상승을 수반하고 도시와 낙후된 지역간의 격차의 심화는 해당 주민들의 상대적 박탈감과 열등감을 증폭시켜 사회적 적대감을 형성한다. 이들을 정치적·사회적 소외집단으로 전락시킬 가능성이 높아진다고 진단한다.

2) 건설교통부(2001), 「개발촉진지구 선정지표 개선에 관한 연구」, p.6.

3) 건설교통부(2005), 「개발촉진지구 평가 및 선정지표 정비관련 연구」, pp. 15~17.

고자 한다. 장소적 빈곤은 빈곤의 구조적 접근에 공간적 차원을 결합한 이론으로 특정지역에 거주하고 있기 때문에 받는 불이익을 측정하는 것이며 어떤 환경이 특정 지리적 경계안에서 빈곤의 수준을 결정하는 지를 분석한다. 즉 개인이나 구조에 치중하여 빈곤원인을 해석하지 않고 장소의 개념을 가지고 접근한다.⁴⁾

낙후지역은 단순히 경제적인 문제만이 아니다. 경제와 인구·사회적 문제가 복잡하게 얽혀 공간의 질을 하락시키고 이러한 공간의 질적하락은 다시 사회·경제적 경쟁력 저하를 가지고 오는 악순환 고리를 형성한다. 다시 말해서 낙후지역의 문제는 단일한 낙후요인의 문제가 아니라 다수의 낙후요인이 복합적으로 작용하고 있는 특징을 보인다. 1차적 낙후요인이 2차적 낙후요인으로 전이되고 다시 3차적 낙후요인으로⁵⁾ 기능하는 순환적 누적적 특성을 보이는데 이는 특정 장소를 매개로 하여 악순환의 고리가 구조적 문제를 발생시키고 있다. 그러므로 낙후의 문제도 이러한 지역의 자원분포와 구조적 문제를 포함하는 포괄적인 장소적 개념으로 접근하는 것이 타당하다.

지역개발정책의 목표는 낙후지역의 공간적 특성을 파악하고 그 장소에 축적된 낙후의 악순환 고리를 끊는 것이 필요하다. 그러므로 본 연구에서는 낙후지역의 개선을 논의함에 있어서 단순한 경제적 지표가 아니라 전체적 공간의 질적 변화를 중심으로 논의하고자 한다. 일부 낙후요인의 개선이 공간의 잠재력 개선에 도움을 주어 연쇄적 반응을 유발할 것이라는 기대를 바탕으로 지역개발사업의 효과를 접근한다.

2. 개발촉진지구 현황

2.1 개발촉진지구 지정현황

개발촉진지구는 지역간 불균형 해소와 효율적인 국토자원 개발을 위하여 추진되던 특정지역개발제도가 지정기준의 모호성과 중앙정부차원에서 지원방안 미흡으로 점차 그 실효성이 낮아져 감에 따라 1994년 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」을 기반으로 도입되었다. 이 제도의 지향점은 개발수준이 타 지역보다 현저히 낮은 지역을 대상으로 소득기반 및 생활개선을 위해 중앙정부가 지원하고 민간의 자율적 참여를 유도함으로써 인구와 산업의 지방정착을 도모하고 국토의 균형발전을 꾀하는 것이다.⁶⁾ 개발촉진지구는 낙후지역형, 균형발전형, 도농통합형의 3가지 유형으로 구분·운영된다. 중앙정부는 개발촉진지구 사업의 효율성 제고를 위하여 행정지원, 금융지원, 세제지원, 토지수용권 등의 각종 지원을 제공하고 있으며 특히 낙후지역형의 경우 접근교통망, 소득기반조성(관광휴양시설, 지역특화사업) 및 생활환경 개선사업(상하수도 등)에 대하여 국비를 지원하고 있다.⁷⁾

개발촉진지구는 1996년 1차 지구가 지정된 이래 현재까지 6차에 걸쳐 44개 지구가 지정되었는데 낙후지역형으로는 7개도에 39개 지구⁸⁾가, 도농통합형은 3개 지구, 균형개발형은 2개 지구가 지정되었다. 낙후지역형 개발촉진지구에는 2008년 말 현재 628개 사업이 계획되어 있는데 이중 45%의 사업은 이미 완료되었다. 25%의 사업은 현재 추진중이며 나머지 30%는 미착수 또는 계획수립중이다. 특히 160여개 사업에 대하여 국토해양부 국고지원이 이루어진다.

표 1. 낙후지역형 개발촉진지구 지정현황

구 분	1차	2차	3차	4차	5차	6차
강원도 13시·군	탄광지역 (태백·삼척·영월·정선)	영월·화천	평창·인제·정선	양구·양양	횡성	고성
충북 4시·군	보은	영동			단양 괴산	
충남 6시·군	청양	홍성	태안	보령		서천 금산
전북 6시·군	진안·임실	장수	순창	고창	무주	
전남 11시·군	신안·완도	곡성·구례	장흥·진도	보성·영광	화순·강진	장성
경북 13시·군	소백산 주변 (봉화·예천·문경)	산악 휴양형 (영주·영양)	중서부 평야 (상주·의성)	안동호 주변 (안동·청송)	동해 연안 (울진·영덕)	영천 울릉
경남 6시·군	지리산 주변 (하동·산청·함양)	의령·함천	남해·하동	함천·산청	함양	

출처 : 국토해양부(2009), 「2009년 지역개발사업 집행평가 연구」, p.138.

4) 안창진, 이원호(2009), “중국의 주택상품화 과정이 주거빈곤에 미치는 영향”, 『한국지역지리학회지』제 15권 제6호, pp. 737-738.

빈곤한 장소에서 더욱 빈곤이 야기되는 문제에 대해 구조적으로 빈곤할 수밖에 없는 것을 장소적 빈곤이라고 정의한다.

5) 건설교통부(2007), 「낙후지역의 인구사회특성을 감안한 지역개발방안」, p. 22.

6) 국토해양부(2009), 「국토계획 및 이용에 관한 연차보고서」, p. 142.

7) 국토해양부(2009), 「2009년 지역개발사업 집행평가 연구」, p. 138. 국토해양부는 지구당 500억원 내외를 지원

8) 현재 지구해제된 것까지 포함한 수치임

표 2. 낙후지역형 개발촉진지구 선정지표

구분	선정지표
1994년 선정지표	인구증가율, 제조업종사인구비율, 재정자립도, 도로율, 지가
2002년 선정지표	연평균 인구증가율, 승용차등록비율, 의사비율, 노령화지수, 제조업종사인구비율, 도로율 재정자립도, 도시적 토지이용비율
2006년 선정지표	인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세 총액, 재정력지수, 사업체 총종사자수의 인구비율, 도로율, 노령화 지수, 지역접근성

2.2 개발촉진지구 선정 지표

낙후지역형 개발촉진지구의 선정지표는 1994년 이후 2차례에 걸쳐 수정되었다.⁹⁾ 국토해양부의 지역개발사업에 관한 업무처리지침에 의하면 선정지표의 세부기준은 매 5년마다 결정하도록 하고 있다. 따라서 낙후지역형 개발촉진지구 선정지표는 1994년에 최초로 규정된 이후 2002년, 2006년에 개정되었으며 현재 활용되고 있는 선정지표는 2006~2010년 기간 동안 유효하다.

현행은 인구, 경제, 재정, 사회, 산업, 기반시설, 지역발전 잠재성을 대표할 수 있는 지표 8개가 선정지표로 채택되어 있다.¹⁰⁾ 이중 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세 총액, 재정력 지수는 공통지표로, 사업체 총종사자수의 인구비율, 도로율, 노령화 지수, 지역접근성은 특성지표로 분류된다.¹¹⁾ 낙후지역형 개발촉진지구로 선정되기 위해서는 공통지표 중 1개 이상 지표와 1개 이상의 특성지표가 전국 하위 30% 미만에 속하는 지역이어야 한다.

3. 개발촉진지구 사업의 낙후도 개선정도 분석

3.1 지역별 낙후도개선 정도분석

3.1.1 분석방법

낙후지역형 개발촉진지구로 지정된 59개 시·군을 대상으로 1995년과 2008년의 두 시점의 낙후도 지표별 순위 변화를 분석하였다. 이때 사용한 낙후도 지표는 2008년 현재 활용되는 낙후지역형 개발촉진지구 선정지표이다. 1995년과 2008년은 선정지표가 상이하나 2008년의 지표가 보다 설명력이 높고 포괄적이어서 1994년의 선정지표를 포함하거나 대체 가능하므로 2008년의 지표를 기준으로 변화정도를 살펴보았다.

9) 국토해양부의 ‘지역개발사업에 관한 업무처리지침’ p. 2
 10) 인구부문은 인구밀도와 연평균 인구증가율 지표가, 경제부문은 소득세할 주민세 지표가, 행정·재정부문은 재정력 지수 지표가 활용되며 사회부문은 노령화지수 지표가, 산업부문은 총사업체종사자 비율 지표가, 기반시설부문은 도로율이며, 지역발전잠재력 부문에서는 지역접근성 지표가 활용됨
 11) 건설교통부 보고서(2005)에서는 2006년 선정지표 개선을 위하여 낙후지역에서 공통적으로 나타나는 낙후성 결정요인 지표를 공통지표로, 개발촉진지구 사업의 취지와 지역특성을 반영할 수 있는 지표를 특성지표로 분류함

분석방법은 첫째, 각 지표별로 우리나라 기초지자체의 순위를 매긴 후 8개의 낙후도지표별로 순위변화를 지도화하여 지역에 따라 차별적으로 나타나는 개발촉진지구 사업의 낙후도 개선효과를 분석한다. 이때 순위는 가장 양호한 지자체를 1순위로 하고 차하순위 지자체들에 대하여 오름차순으로 순위를 부여한 후 그 변화를 고찰하였다. 따라서 여기서 순위가 높아졌다는 것은 낙후도가 악화되었음을 의미하고 순위가 낮아졌다는 것은 낙후도가 개선되었음을 의미한다. 둘째, 다양한 낙후도 지표 전반을 대상으로 어떤 시군들이 유사한 경향을 나타내는지를 유형화하기 위하여 군집분석을 한다.

3.1.2 인구관련 지표의 개선정도

인구관련 지표로 활용된 것이 인구밀도와 연평균 인구증가율이다. 인구밀도 지표는 인구의 스톡(Stock)을, 인구변화율 지표는 인구의 이동(Flow)을 나타내는 지표이다. 인구관련 지표는 일반적으로 경제적 이익 및 기회가 많을수록, 사회적·행정적·물리적 인프라가 좋을수록 인구가 증가하고 인구밀도가 높아지는 특성이 있다.¹²⁾ 따라서 인구관련 지표의 순위가 개선되었다는 것은 낙후지역의 인구정착을 유도하는 환경이 상대적으로 개선되었다는 것으로 해석할 수 있다.

인구밀도 지표의 경우 전반적으로 강원도의 인구밀도 지표의 개선정도가 우수하며 강진-장흥-보성과 울진-영덕을 연결하는 선상의 기초지자체들의 인구관련 순위는 차라리 후퇴하여 인구정착 환경이 상대적으로 더욱 열악해 짐을 알 수 있다.

괴산과 화순의 인구밀도 지표 개선정도가 가장 우수하고 영주의 인구밀도 순위가 가장 후퇴한 것으로 조사된다.

인구변화율 지표 역시 강원도의 개선정도가 우수하고 충청도 금산, 영동과 전남의 강진, 화순, 곡성, 보성 등 일부 구간을 제외하고는 순위가 후퇴하여 상대적으로 더욱 열악해진 것으로 조사되었다.

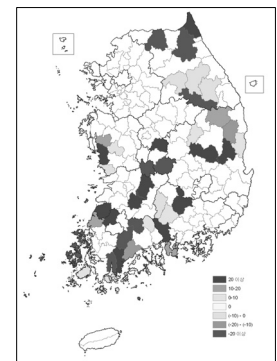
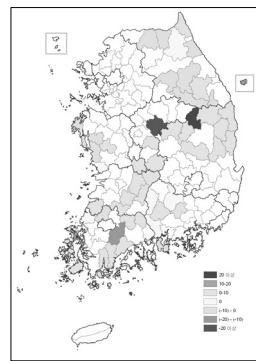


그림 1. 인구밀도 순위변화 그림 2. 연평균 인구변화율 순위변화
 * 붉은색으로 갈수록 순위가 높아지고 파란색으로 갈수록 순위가 낮아짐

12) 건설교통부(2005), 「개발촉진지구 평가 및 선정지표 정비 관련연구」, p. 181.

인구관련 지표의 개선정도는 영월과 화순이 가장 우수하며 그 외 인제, 횡성, 평창 등의 강원도 지역과 과거 탄광지역으로 폐특법의 지원을 받는 시·군들의 개선정도가 양호하다. 이 시군들은 낙후지역개발사업의 결과 인구정착 환경이 개선된 것으로 평가된다.

3.1.3 경제 및 재정관련 지표의 개선정도

경제 및 재정관련 지표는 지역민과 지자체의 경제적 능력을 파악하는 지표로서 이 지표의 개선은 지역의 자립적 경제력의 향상을 의미한다.

주민세는 강원남부와 경상북부 및 충북의 단양, 괴산, 영동 및 전라도의 무주-진안-임실에서 강진-장흥-화순을 연결하는 축상의 지자체들의 순위후퇴가 뚜렷하다. 반면 양양, 태안, 보령, 금산, 울진, 청송, 영천 등 90년대 말 이후에 지정된 지구에서 향상되는 경향성을 보인다.

재정력지수의 경우도 경상도와 강원도의 순위가 후퇴하고 전북의 동쪽경계선에 위치한 무주·진안·장수와 경남의 함양·하동·산청·의령을 연결하는 축에서 재정력 지수 향상정도가 높게 나타난다.

경제 및 재정관련 지표의 개선정도를 종합적으로 정리하면 강원도와 경상북도에서의 순위의 후퇴가 눈에 띄어 지역개발사업이 이 지역들의 경제적 자립도 확보에는 기여하지 못한 것으로 조사된다.

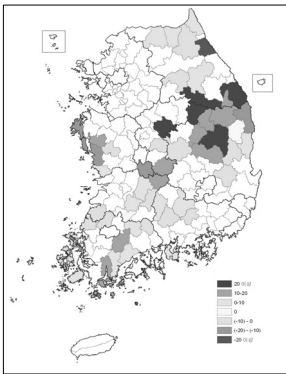


그림 3. 주민세 순위변화

* 붉은색으로 갈수록 순위가 높아지고 파란색으로 갈수록 순위가 낮아짐

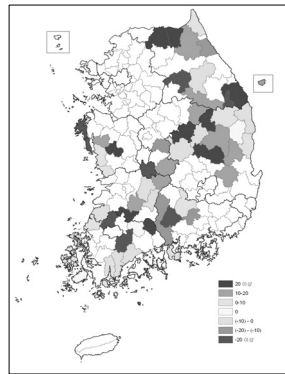


그림 4. 재정력지수 순위변화

3.1.4 산업 및 사회관련 지표 개선정도

이 지표는 지역내 성장잠재력 및 활력 정도를 가늠하기 위한 지표로서 총사업체 종사자수는 지역내 고용창출 잠재력을 나타내며 노령화지수는 사회적 역동성을 저해하는 지표로 활용된다. 따라서 이들 지표의 개선은 지역내 고용창출 능력 및 활력 증대와 향후 성장잠재력의 강화를 의미한다. 종합적으로 보면 강원도의 개선정도가 미미하고 서남부지역인 전남의 개선정도가 뚜렷하다. 폐특법과 개발촉진지구사업을 통해 상대적으로 많은 지역개발사업과 사업비가 투입된 곳인

영월, 정선, 태백, 삼척의 노령화 지수 지표와 총사업체종사자수 지표의 순위가 더욱 후퇴한 것은 주목할 부분이다. 결과적으로 강원도의 지역개발사업은 고용창출을 견인하지 못하여 젊은 인구층의 정착을 유도하지 못한 것으로 평가된다.

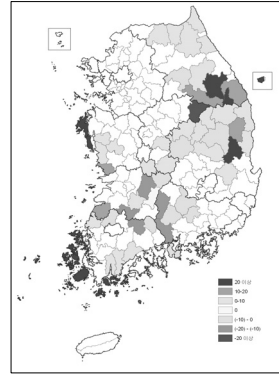


그림 5. 노령화지수 순위변화

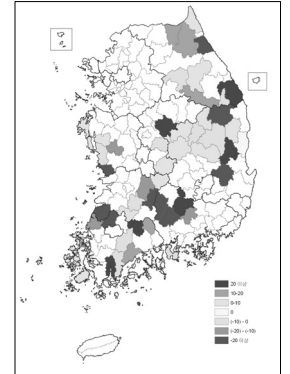


그림 6. 사업체종사자수 비율 순위변화

* 붉은색으로 갈수록 순위가 높아지고 파란색으로 갈수록 순위가 낮아짐

3.1.5 SOC 및 접근성관련 지표 개선정도

낙후의 가장 중요한 요인으로 인식하고 있고 있는 것이 접근성 부족이므로 이에 대한 개선은 핵심지역과의 연계성 향상과 성장지역과의 상호작용의 증가를 통한 지역발전잠재력의 향상을 의미한다. 도로율은 과거 오지로 남아있던 충청 내륙과 전라북도와 남도 경계선을 연결하는 지역에서 가장 높은 개선정도를 보이나 접근성의 개선은 충남 해안지역 및 강원도 북부지역을 제외하고는 미미하다.

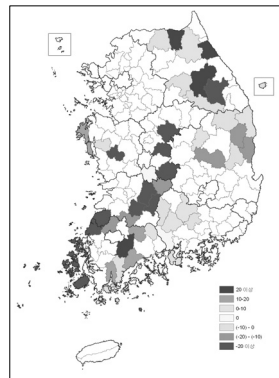


그림 7. 도로율 순위변화

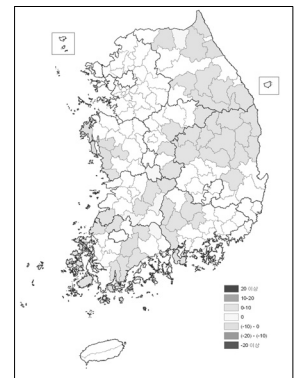


그림 8. 접근성 순위변화

* 붉은색으로 갈수록 순위가 높아지고 파란색으로 갈수록 순위가 낮아짐

3.1.6 종합순위의 개선정도

8개 낙후도 지표별로 각 시군의 순위를 도출하고 이들의 산술합계한 값을 종합순위로 정의하였다. 1995년의 종합순위 대비 2008년 순위를 비교하여 전체적 낙후도 개선정도를 고찰하였다.

분석 결과 전체적으로 전라도와 충청도지역에서 낙후도

개선 효과가 높게 나타나고 일부시군을 제외하고는 강원도와 경상북도 북부지역에서는 상대적 낙후정도가 더욱 악화된 것으로 조사된다. 개별 시군으로 분석 결과를 살펴보면 삼척시, 울진군, 영주시, 안동시 등이 순위가 높아져서 지역개발사업 시행에도 불구하고 낙후도 개선의 효과가 미미한 것으로 조사된 반면 정선군, 괴산군, 태백시, 금산군 등에서 낙후도 종합순위가 감소하여 지역개발사업의 효과가 높았음을 알 수 있다.

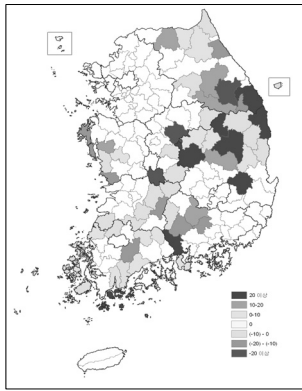


그림 9. 낙후도지표 종합순위변화

* 붉은색으로 갈수록 순위가 높아지고 파란색으로 갈수록 순위가 낮아짐

3.2 지역개발사업수와 사업비가 낙후도 개선에 미친 영향

지역개발사업 시행이 낙후도지표 개선에 얼마나 영향을 미쳤는지를 알아보기 위하여 지역개발의 계획사업수 및 사업비와 각 지표들의 개선정도간의 상관관계를 측정해 보았다. 분석을 위하여 ‘개축사업이 활성화될수록 대상지역의 낙후도 개선정도가 양호할 것이다’라고 가설을 설정하고 상관분석을 실시하였다. 개축사업 활성화 정도는 단위사업 개수와 사업 시작 시점부터 2008년까지 해당 시군 개축 단위사업에 대한 투자액의 합을 대리변수로 두었다. 낙후도 지표들의 개선정도는 개발촉진지구로 지정된 사업들을 대상으로 낙후도 지표들의 순위변화, 즉 개발촉진지구제도가 처음 실시된 1995년과 2008년 낙후도 지표의 순위변화(2008년과 1995년 순위차)이다.

상관분석결과 유의확률 5%이하에서는 유의미한 결과가 도출되지 않았으며 유의확률 10%에서 유의미한 결과가 도출되어 본 상관분석은 보충적 의미로만 활용하기로 한다.

단위사업 개수와 연평균 인구변화율 순위 변화는 유의확률 10%이하에서 유의하게 음의 상관관계를 나타냈다. 즉 단위사업수가 많은 시·군일수록 인구변화율의 개선정도가 높음을 의미한다. 낙후지역 인구변화율이 주로 인구감소상태인 점을 감안하면, 개발촉진사업이 활성화된 지역들에서는 인구감소가 상대적으로 적었다고 할 수 있다.

또한 노령화지수의 순위변화는 단위사업 개수 및 투자액과 유의확률 10%하에서 유의하게 음의 상관관계를 나타냈

다. 즉 단위사업 개수 및 투자액이 많으면 많을수록 분석대상 시군들 중에서 상대적으로 노령화정도가 줄어들었다고 할 수 있었다. 이는 노인층 인구 대비 유소년층 인구의 상대적 증가를 의미하는 것으로 지역개발사업의 결과 미래의 지역개발 잠재력이 확충된 것을 의미한다. 유소년층 인구의 증가는 또한 그들의 부모층인 청장년층의 증가를 의미하기 때문에 지역개발결과 경제활동인구의 지방정착과 지방유입으로 해소될 수 있기 때문에 매우 고무적인 결과이다.

3.3 군집분석

3.3.1 군집분석 방법

1995년과 2008년 두 시점에 수도권을 제외한 시군을 대상으로 낙후도 지표들의 순위를 도출하였고 분석대상 59개 시군의 두시점간 순위변화를 고찰하였다. 군집을 추출하기 위해 먼저 계층적 군집분석(Hierarchical Cluster Analysis)을 통해 가능한 군집의 개수를 결정한 후 K-평균 군집분석(K-Means Cluster Analysis)을 이용하여 군집별 소속 집단을 추출하였다. 군집분석시 사용한 통계패키지는 SPSS 12.0이다¹³⁾.

3.3.2 낙후도개선에 따른 지역 유형화

군집분석 결과 8개 낙후도 개선정도에 따라 분석대상은 7개 군집으로 유형화된다.

제 1군집은 울릉도가 해당하는데 이는 예외지역으로 분류한다. 울릉도 개발촉진지구는 6차로 최근에 지정된 지구이며 섬이라는 특수성 때문에 다른 지역과의 공통된 성향을 도출하기 힘든 지역이다.

제 2군집은 산업적, 재정적 측면의 낙후도 개선정도가 매우 크며 인구측면의 개선정도가 또한 양호한 지역으로 정선군과 태백시가 이에 속한다. 이 집단은 개발촉진지구사업 및 페트법¹⁴⁾ 지원이 중복적으로 이루어지는 시·군으로 지역개발사업의 결과 지역내 고용잠재력과 재정자립도가 향상되고 인구정착 환경이 개선되는 효과가 나타난 지역이다.

제 3군집은 도로율과 연평균인구증가율, 총사업체 종사자수 등의 지표에서 미약한 개선효과를 보이는 집단으로 가장 많은 개발촉진지구 대상 시군이 이 군집에 포함된다. 이는 지역개발사업의 추진으로 전반적인 공간의 질이 미약하게나마 향상되었음을 의미한다.

제 4군집은 인구밀도와 도로율의 개선효과는 우수하나 경제적, 재정적 측면 및 산업적 측면의 개선효과가 미흡한 지역군으로 단양군과 괴산군이 대표적이다. 주민정착기반은 확보

13) 계층적 군집분석 과정의 한 단계인 군집확립정표에서 계수 값이 큰 쪽으로 달라지는 값이 6번째와 7번째에서 사이에서 나타나 군집의 개수를 7개로 정하였다.

14) 폐광지역개발 지원에 관한 특별법

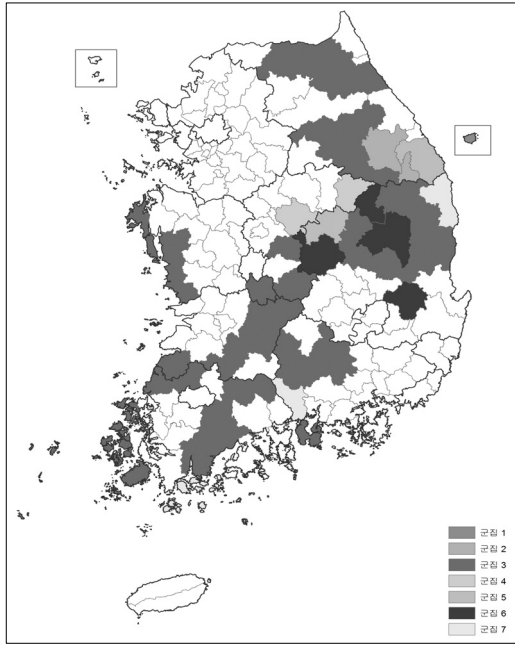


그림 10. 낙후도지표를 이용한 군집분석 결과

표 3. 군집분석에 따른 지역유형화

구 분	1군집	2군집	3군집	4군집	5군집	6군집	7군집
인구밀도	12	0.5	-1.3	37	-48.5	-58.5	-0.6
재정력지수	-15	49.5	-1.4	-35.5	-25.5	-14.7	4.6
노령화지수	-23	-30.5	-2.4	48.5	-11	0.5	-5.3
총사업체 종사자수 비율	-51	46.5	0.8	-82	-20.5	8	-109.6
지역접근성	0	-7.5	-2.6	-1	-6	-4.5	-2
주민세	0	16.5	-2.4	-41	11	-9	16
도로율	0	51	5.3	42.5	44.5	-105.5	-4
연평균 인구변화율	130	34.5	5.0	91.5	-79.5	-96.7	-38
해당시군	1 개	2 개	46 개	2 개	2 개	4 개	2 개

하였으나 지역의 경제자립도 강화 및 고용창출 잠재력을 확보하지 못한 지역이다. 그러나 이 지역들은 2000년대 이후에 지구가 지정된 시군들로 사업의 효과가 경제적인 부분까지 파급되지 않은 것도 원인일 수 있으므로 해석상 주의를 요한다.

제 5군집은 주민세와 도로율 증가효과가 큰 지역으로 문경시와 삼척시가 포함된다. 이 지역도 제 2군집과 마찬가지로 개발촉진지구 사업 및 폐특법 지원이 중복적으로 이루어지는 시군이나 제2 군집과는 다르게 지역내 고용잠재력과 재정자립도가 향상되지 않았지만 주민의 경제력 향상과 접근성 향상 효과가 뛰어난 지역이다.

제 6군집은 개선효과가 거의 없는 지역으로 영주시, 안동시, 상주시, 영천시 등의 경상북도 내륙 시·군이다.

마지막 제 7군집은 재정력 지수와 주민세 개선효과는 있으

나 나머지 지표에는 개선이 없으며 특히 총사업체종사자수 지표가 매우 많이 후퇴한 집단으로 울진군과 하동군이 이에 속한다. 지역내 경제적 자립도가 향상되었으나 고용창출환경이 더욱 악화된 지역이다.

4. 결론

지군법¹⁵⁾ 제정이후 15여년동안 국가지원으로 낙후지역개발사업을 실시한 결과 낙후도 개선정도가 어떤 지역에서 어떤 측면에서 나타나는 지를 개발촉진지구를 대상으로 측정해 보았다. 그 결과 전반적으로 전라와 충청지역에서 낙후도의 개선효과가 뛰어나며 일부 군을 제외하고는 강원도와 경상북도 북부지역에서는 낙후도의 개선효과가 미흡한 것으로 조사되었다. 낙후도 개선정도에 따라 시군을 유형별로 군집해본 결과 7개 군집으로 분류가 가능한데 그중 제 1군집은 울릉도로 예외지역으로 구별되며 나머지 58개 시군은 6개 군집으로 유형화가 가능하다. 개발촉진지구 사업을 실시한 대부분의 시군은 접근성, 인구지표, 고용잠재력 측면에서 개선의 효과가 나타나는 것으로 조사된다. 이에 반해 경상북부 내륙의 일부 시군에서는 낙후지역사업의 시행결과 상대적 낙후도 개선 효과가 없는 것으로 조사되었다.

개발사업의 활발한 추진이 낙후도 개선에 영향을 미치는 지 상관분석을 한 결과 사업수와 투자액이 많을수록 노령화지수와 인구증가율의 개선에 영향을 미치는 것으로 나타나 개발촉진지구 사업의 시행이 고용잠재력 증대나 경제적 자립도, 접근성 향상에 미치는 영향력은 미약하지만 지역내로의 인구정착을 유도하는 효과가 있는 것으로 해석할 수 있다. 지역격차의 심화로 낙후지역에서의 인구공동화가 가장 큰 사회적 문제로 등장하고 있는 현 시점에서 지방의 인구정착이라는 측면에서 개발촉진지구의 성과는 매우 큰 것이라고 평가된다. 낙후지역개발의 목표가 지방의 인구정착으로 초점이 모여지고 있는 현시점에서는 매우 고무적인 결과라고 할 수 있다.

그러나 본 연구에서는 접근방법상 일부 한계점을 내포하고 있다. 개발촉진지구의 선정시기가 상이하여 개발사업을 시행한 기간이 다르고 다양한 사업유형이 동일한 개발계획 속에 포함되어 있으나 이에 대한 차별성을 구별하지 않고 통합적인 분석을 시도한 점과 군집결과를 시군의 공간적 특징과 연결하지 못한 것이 한계점이라 하겠다. 따라서 후속연구를 통해 개발계획 추진시기와 사업의 유형을 세분화하여 분석을 시도하며 그 결과를 시군의 공간적 특성과 연계하여 분석하여 공간적 특성에 따라 특정 목표에 적합한 낙후지역개발 계획을 수립할 수 있는 시사점을 도출하는 것이 필요하다고 하겠다.

15) 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법

참고문헌

1. 건설교통부(2001), 「개발촉진지구 선정지표 개선에 관한 연구」.
2. 건설교통부(2004), 「개발촉진지구사업 평가지침 및 평가편람」.
3. 건설교통부(2005), 「개발촉진지구 평가 및 선정지표 정비 관련 연구」.
4. 건설교통부(2007), 「낙후지역의 인구·사회특성을 감안한 지역 개발방안」.
5. 국토해양부(2009), 「2009년 지역개발사업 집행평가 연구」.
6. 국토해양부(2009), 「국토계획 및 이용에 관한 연차보고서」.
7. 안창진, 이원호(2009), “중국의 주택상품화 과정이 주거빈곤에 미치는 영향”, 「한국지역지리학회지」 제 15권 제6호, 736-751.
8. 김현호, 한표환(2005), 「낙후지역개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원.
9. 양지청(2001), 「지역발전을 위한 지원실태와 정책과제」, 국토연구원.
10. 차미숙, 김태황, 김재영, 박준화, 남윤우 외(2008), 「지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안」, 국토연구원.
11. 건설교통부(2007), 「낙후지역 개발제도 평가 및 개선방안 연구」.
12. 고영종의 5 읍김(1997), 「현재지역이론과 정책(원저 : Charles Gore, *Regions in question*, Methun)」, 한울아카데미.
13. 서태성, 이승복(1996), 「개발촉진지구의 합리적 운영방안 연구」, 국토개발연구원.