

국가지원의 지역간 차등화를 위한 지역유형 구분 방안에 관한 연구
A Study on the Regional Classification for the Differentiation of National
Assistance

이원섭 국토연구원 연구위원

※ 주요단어 : 국가지원, 지역간 차등화, 지역유형 구분, 지역균형발전

목차

I. 서론

II. 지역정책을 위한 지역유형 구분

1. 지역유형화의 의의
2. 기존제도의 지역유형 구분 분석
3. 선행연구 논의의 주요내용

III. 지역간 차등지원을 위한 지역유형화의 외국 사례와 시사점

IV. 국가지원의 차등화를 위한 지역유형 구분 방안

1. 지역유형 구분의 기본원칙
2. 지역발전수준의 평가방법
3. 지역유형 구분 결과

V. 결론

I. 서론

본 연구는 우리나라 지역정책이 나아가야 할 방향 중에서 국가지원의 지역간 차등화를 위한 기본 전제로서 전국의 지역을 발전수준에 따라 일정 수의 유형으로 구분하는 방안에 관한 것이다. 지역간 균형발전을 위해서는 문제지역을 식별하고 지역 유형별로 차별화된 정책목표와 정책수단을 제시하는 것이 매우 중요하다. 특히 지리적 위치, 경제·사회적 잠재력 등의 요인에 의해 지역간에 현격한 격차가 존재하는 우리나라 현실에서 국가의 지원이 지역성을 고려하지 않고 제공되는 문제점을 개선하기 위해 지역의 유형화에 대한 필요성이 제기된다.

본 연구에서는 우리나라의 낙후지역 개발정책 및 관련 선행연구에서 논의된 지역발전 평가지표와 지역선정 방법, 그리고 EU 등 선진국의 지역정책과 WTO 제도를 바탕으로 전국의 기초 및 광역자치단체를 대상으로 발전수준에 따라 유형화를 시도한다. 국내의 정책에서는 낙후지역 지원제도인 개발촉진지구 선정방법을 주로 분석하며, 외국사례는 유럽연합의 지역정책, 영국의 지원지역(Assisted Area), 독일의 지역경제구조개선 공동계획(GRW/GA)과 WTO의 지역개발보조금 제도에서 규정하는 낙후지역 설정기준을 검토한다. 국가지원의 지역간 차등화를 위한 지역구분은 전국의 기초 및 광역자치단체의 지역별 발전수준을 종합평가하여 구분하는 방법을 이용한다.

본 연구의 구성은 서론에 이어 제2장에서는 지역정책을 위한 지역유형 구분의 의의와 관련 정책 및 선행연구를 분석한다. 제3장에서는 지역간 차등지원 정책을 위한 지역유형 구분의 외국 사례를 소개하고, 제4장에서는 국가지원의 차등화를 위한 구체적인 지역유형 구분 방안을 제시한 다음 마지막 제5장의 결론으로 이루어진다.

II. 지역정책을 위한 지역유형 구분

1. 지역유형화의 의의

우리나라의 지역간 발전수준 격차는 3차례에 걸친 국토종합계획을 비롯하여 수도권 과밀억제 등 다양한 정책의 추진에도 불구하고 여전히 심각한 수준에 있다. 그러나 지역별 발전정도에 따라 국가지원을 차등화 함으로써 지역간 균형발전을 지원하는 제도는 매우 취약하다. 지역균형발전을 위해 일부 시행되고 있는 지역간 차등화 정책은 주로 수도권과 비수도권의 이원적 구도로 운영되어 수도권내의 불균형은 물론 비수도권의 각 지역간에 존재하는 큰 격차를 해소하는데 별다른 도움을 주지 못하고 있다. 낙후지역과 지방육성 제도는 토지이용규제 완화, 절차 간소화, 세제지원 등 간접지원에 의

존하며, 산업입지 관련제도는 지역간 분산입지를 유도할 수 있는 차등화된 인센티브와 같은 실효성 있는 정책수단이 결여되어 있다. 아울러 중소기업 및 과학기술기반 육성을 위한 금융, 재정지원은 지역균형발전이 무색하게 전국을 동일하게 취급한다.

이와 같은 상황에서 국가의 직접, 간접 지원을 지역발전 수준에 따라 차등화하여 낙후지역 개발 정책의 실효성을 증진하는 것은 국토의 균형발전을 촉진하기 위해 시급하고도 중요한 과제이다. 국가지원의 지역간 차등화를 기반으로 하는 지역정책은 유럽연합을 비롯한 여러 국가에서 지역간 불균형을 해소하기 위한 유력한 수단으로 활용되고 있으며, WTO의 보조금 협정에서도 허용되는 제도이다. 그러므로 지역간 차등지원 시스템은 우리나라에서 지역정책이 지역간 불균형 해소와 결속 강화에 실질적으로 기여할 수 있는 정책수단으로서 의의를 갖고 있다.

2. 기존제도의 지역유형 구분 분석

우리나라 지역정책이 안고 있는 여러 문제 중의 하나로 문제지역 인식의 단면성을 들 수 있다. 현재 시행되고 있는 지역균형발전 제도 중에서 지역간 차등화의 형태로 운용되는 것으로 수도권 과밀규제정책이 있다. 이들 정책에서 차등화의 대상지역 설정은 수도권과 비수도권, 대도시와 기타지역과 같은 2분법적인 구도를 중심으로 이루어지고 있다. 그 밖에 국고보조금, 지방양여금 등 재정조정제도의 경우는 수도권과 지방, 광역시, 도청소재지, 기타지역 등 행정계층에 따른 지역구분이 주류를 이루고 있다. 이들 각 제도는 차등지원을 위한 지역구분에 지역발전 수준과 같은 객관성 있는 기준에 의하지 않고 관행과 행정편의에 따라 지역유형을 분류하고 있다. 이와 같이 차등지원을 위한 지역구분이 단순하고 일관된 원칙없이 설정되기 때문에 수도권과 지방, 수도권 내부, 대도시와 중소도시, 도시와 농어촌 등 다양하고 복합적인 요인에 의해 나타나는 지역간 발전격차가 정책에 반영되지 못하고 있다.

<표 2-1> 우리나라 지역간 차등지원 제도의 지역구분 및 정책수단

제도 및 정책	지역구분	정책목표 및 수단	비 고
수도권정비계획법	과밀억제권역 성장관리권역 자연보전권역	인구집중 억제 인구집중 관리 자연환경 보전	권역별 차등화
조세특례제한법	수도권 대도시	조세감면 배제, 지방세 중과 기업, 공장의 이전 촉진	수도권 배제 및 지방우대
국고보조금	서울 지방	기준보조율 인하 기준보조율 인상	사업별 차등보조 (15-80%)
지방양여금	광역시 도청소재지 기타지역	양여비율 최하 양여비율 중간 양여비율 최고	사업별 차등보조 (10-80%)
국가지원지방도	도	도별 국고지원 배분율	도별 배분범위 설정

자료: 관련 법령 및 제도를 토대로 필자가 정리.

개발촉진지구제도는 우리나라 지역정책 중에서 유일하게 지역발전 수준을 통계 지표에 의해 평가하여 대상지역을 선정하는 방식을 이용하고 있다. 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」 제9조(개발촉진지구의 지정)에 의하면 “건설교통부장관은 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 직접 또는 광역시장 또는 도지사의 요청을 받아 개발촉진지구를 지정할 수 있다”라고 규정되어 있다. 또한 동법 제10조(개발촉진지구지정의 기준)는 개발촉진지구의 지정은 다음의 네가지 사항을 고려하여 개발촉진지구의 지정목적 달성에 필요한 최소한의 범위내에서 설정하도록 하고 있다. 첫째, 지역총생산 또는 재정자립도가 다른 지역에 비하여 현저하게 낮으며, 둘째, 지역안의 인구가 일정한 기간 지속적으로 감소하거나 정체되어 있으며, 셋째, 경제적 여건변화로 인하여 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요하며, 넷째 기타 지역간 균형있는 개발을 위하여 생산 및 생활환경의 정비가 필요한 지역이어야 한다.

개발촉진지구 지정의 구체적인 요건은 동법 시행령 제12조(개발촉진지구 지정의 요건)에 규정되어 있는데, 다음 세가지 유형의 지역 중 하나에 해당하는 지역이 해당된다. 첫째, 인구증가율 또는 재정자립도 중 1개 이상이 전국적으로 하위 100분의 30 미만에 속하면서 제조업종사자의 인구비율, 도로율, 승용차 보유비율, 의사비율, 노령화지수 또는 도시적 토지이용비율 중 1개 이상이 전국의 하위 100분의 30 미만에 속하는 지역, 둘째, 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴한 농어촌지역으로서 새로운 소득기반의 조성을 위하여 인근 도시지역과 연계하여 개발할 필요가 있는 지역, 셋째, 광역개발권역 및 특정지역에 속하는 지역으로서 지역간 균형있는 개발을 위하여 특히 민간자본을 유치하여 집중적인 개발이 필요한 지역이다. 이 중에서 첫 번째 유형은 시·군의 행정구역을 단위로 적용하되, 개발촉진지구의 지정은 당해 시·군의 일부를 대상으로 할

수 있다. 또한 개발촉진지구의 총면적은 시도 면적의 10%를 초과할 수 없으며, 수도권과 제주도는 대상에서 제외한다. 이상의 규정을 살펴보면 개발촉진지구는 첫째 유형은 일반적인 낙후지역개발(낙후지역형), 두 번째 유형은 농어촌지역의 구조개선을 위한 도농통합개발(도농통합형), 세 번째 유형은 광역권 및 특정지역의 민자유치개발(균형개발형)을 촉진하기 위해 설정되는 것임을 알 수 있다.

3. 선행연구 논의의 주요내용

우리나라에서 국가지원의 지역간 차등화를 염두에 둔 지역설정 연구는 찾아보기 힘들다. 기존의 연구는 국토균형개발을 위한 낙후지역을 선정하는 방안에 관한 내용이 주류를 이루고 있다. 이들 연구는 낙후지역 식별을 위한 기준설정과 지역의 유형화가 주된 목적으로 개발촉진지구 등 낙후지역 식별을 위한 기준을 설정하고 이에 따라 대상지역을 선정하는 내용이 중심이다(건설교통부, 2001; 한승준, 2001; 한승준·최진수, 2001; 허재완·주미진, 1999; 김기환·홍진기, 1999; 김정완 1997). 다른 연구(홍준현, 1999)는 지역별 발전수준을 나타내는 각종 지표를 요인분석 등 통계기법을 이용하여 종합점수를 산출하고 이에 따라 지역의 순위를 설정하고 있다.

김정완(1995)은 개발촉진지구제도의 가장 큰 문제점으로 시·도별 총면적의 10%를 초과할 수 없다는 점을 들고 있다. 지역별로 발전수준이 다르고 격차도 심각한데 지정면적을 일률적으로 제한하는 것은 지역균형발전이라는 제도의 취지에도 어긋날 뿐만 아니라 지역간 격차를 고착화시킬 수 있기 때문이다. 전국의 시·군을 개발촉진지구 선정지표를 사용하여 분석한 결과 충북(0), 충남(1), 경남(2)은 극히 적은 반면 전남(14), 경북(9), 강원(9), 전북(6)은 많은 지역이 포함되었다. 이와 같은 상황에서 시·도별 총면적의 10%를 상한으로 하게 되면 충남과 경남 같은 지역은 해당 시·군의 전체 행정구역이 개발촉진지구로 지정될 수 있는 반면, 전남과 경북 등에서는 시·군의 일부 지역만이 지정되게 되어 시·도간 형평성을 해치게 된다. 그러므로 시·도별 총량이 아닌 전국 총량을 10%로 설정하여 7%는 낙후지역형으로 나머지 3%는 도농통합형 및 균형개발형으로 지정하는 방안을 제안하고 있다.

허재완, 주미진(1999)은 개발촉진지구 선정기준의 문제를 개념상의 문제와 과정상의 문제로 구분하여 분석하고 있다. 먼저 개념상 문제는 5개 선정지표가 대상지역을 제대로 변별할 수 있는가에 관한 것이다. 특히 제조업종사자비율은 후기 산업사회 또는 정보사회에 있어 지역산업 구조의 건실성을 평가하기 위해서는 부족하며, 재정자립도는 특별회계를 고려하지 못할 뿐만 아니라 지방교부세를 의존자원으로 간주하는 등 지방재정력 측정지표로서 문제가 있다고 주장한다. 또한 낙후지역을 제대로 판별하기 위해

서는 주민의 사회·복지 측면을 반영할 수 있는 지표를 추가하는 것이 필요하다고 주장한다. 두 번째 과정상의 문제는 실제 선정과정에서 선정기준이 엄격하게 준수되었는가에 관한 것이다. 이를 위해 1996년의 제1차 및 1997년의 제2차 개발촉진지구로 지정된 지역이 선정기준을 만족시키려는가를 검증한 결과 일부 지역은 선정기준을 충족시키지 못하였으나 지정된 것으로 나타나 선정과정의 투명성을 강화하는 장치가 필요하다고 주장한다.

한승준·최진수(2001)는 개발촉진지구 선정지표의 보완과 함께 지표의 신뢰성을 강조하고 있다. 아울러 5개 지표 중 2개 이상의 지표가 하위 20%에 포함되어야 하는 선정기준에는 의사결정 과정에서 자의적이고 주관적인 요소가 개입할 수 있다는 문제점을 제기한다. 그러므로 각 지표의 점수를 합산하여 낙후지역 점수를 산정하여 비교하는 방법이 타당하다고 주장한다. 이를 위해 개발촉진지구 선정지표 5개를 포함한 26개 지표를 대상으로 시행한 요인분석 결과를 이용하여 지표별로 가중치를 설정한 다음 종합점수에 따라 지역순위를 산정하였다. 이에 따라 도출된 낙후지역은 기존의 제도에 의해 도출되는 낙후지역과는 상당히 다른 결과를 보였다. 이들의 연구는 개발촉진지구 선정방법에는 여러 가지 특성이 반영될 수 있도록 보다 많은 지표들을 고려하는 것이 필요하다고 주장한다.

이와 유사한 관점에서 한승준(2001)은 우리나라 개발촉진지구 선정기준을 프랑스의 SEGESA(응용지리·경제·사회연구소)에 의한 낙후지역 선정기준과 비교하고 있다. 프랑스의 SEGESA는 2,807개 강푹(canton)을 대상으로 25개 경제사회 지표를 이용하여 요인분석을 시행하여 모두 8개의 유형으로 구분하였다. 그러므로 우리나라에서도 5개에 불과한 지표를 13개¹⁾로 확대하여 요인분석을 통해 지표를 확정된 다음 지역별 종합점수를 산정하여 평가하는 방안을 제안하고 있다.

홍준현(1999)은 요인분석을 이용한 지역발전의 종합점수화 기법을 사용하여 한국능률협회의 1997년도 도시경쟁력평가 중 도시경쟁영성과 부문에 적용하여 실제 발표된 도시경쟁성과 결과와 비교하였다. 요인분석에 의한 도시순위와 실제 발표된 도시순위의 상관계수가 0.38에 불과하여 서로간에 매우 큰 차이를 보인다. 이 문제가 발생하는 원인은 지표별 가중치가 서로 상이하기 때문인데 여기서 지표의 선정뿐만 아니라 지표별 상대적 중요성 또한 매우 중요함을 알 수 있다. 요인분석에 의한 종합점수화 방법과 주관적인 판단에 의한 종합점수화 중에서 어느 것이 바람직한 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 홍준현(1999)은 요인분석에 의한 종합점수화가 갖는 3가지 문제점으로 측정지표들간의 중첩성과 편파성, 측정지표 상호간의 구조 판단의 오류, 단일 종합

1) 도로율, 도시서비스시설, 1인당지방세비율, 제조업종사자비율, 서비스업종사자비율, 인구증가율, 경제활동인구, 전업자수, 최근건축허가수, 출생률, 총인구밀도, 노령화인구비율, 실업률이다.

점수가 갖는 가치문제를 들고 있다. 연구자 혹은 정책결정자가 자의적으로 부여하는 지표별 가중치를 이용하는 종합점수화 방법도 요인분석에 의한 종합점수화 방법이 갖는 문제의 범주에서 벗어나기는 불가능하다.

III. 지역간 차등지원을 위한 지역유형화의 외국 사례와 시사점

지역발전 정도에 따라 문제지역을 유형화하고 유형별로 차등지원을 제공하는 것은 유럽연합과 각 회원국의 지역정책을 관통하는 큰 흐름이다. 유럽연합의 지역간 차등지원은 구조기금(Structural Fund)²⁾이 핵심역할을 담당한다. 1988년의 구조기금 개혁은 1994-1999 계획기간을 대상으로 하였는데, 동 기간 중에는 7가지³⁾의 개발우선지역 유형을 설정하였다. 2000-2006년 기간 중 개발우선지역 유형을 전기(1994-1999)의 7가지에서 Objective 1, 2, 3의 3가지로 단순화하였다. 2000년 현재 국가별 지원지역의 인구비중은 네덜란드의 15%에서 그리이스, 아일랜드, 포르투갈의 100%까지 분포한다. 2000-2006년 기간 중 우선지원지역 선정기준과 대상지역은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> EU지역정책의 우선지원 대상지역(2000-2006)

2) 구조기금은 4가지 종류의 기금으로 구성된다. 첫째는 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund)으로 인프라, 일자리 창출 투자, 지방개발 프로젝트, 소기업에 대한 자금을 지원한다. 두 번째는 유럽사회기금(ESF: European Social Fund)으로 실업자와 취약집단의 일자리 복귀를 촉진하기 위해 훈련 및 채용지원 시스템을 지원한다. 세 번째는 유럽농업지도 및 보증기금(EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, 농업기금)이다. 이 기금의 지도부문은 개발이 뒤쳐진 지역의 농촌개발사업과 농민을 지원하며, 보증부문은 EU의 그 외 지역의 공동농업정책에 의한 농촌개발을 지원한다. 네 번째는 어업지도 금융수단(FIFG: Guidance Section and the Financial Instrument for Fisheries Guidance, 어업기금)으로 어업의 현대화와 구조조정을 지원한다.

3) · Objective 1: 낙후지역의 경제구조 조정
 · Objective 2: 쇠퇴하는 공업지역의 사회 및 경제적 전환
 · Objective 3: 장기실업 해소와 청년인구 및 노동시장에서 배제될 위험이 있는 인구의 고용촉진
 · Objective 4: 실업방지 수단에 의한 노동자의 산업변화 적응
 · Objective 5a: 공동농업정책(CAP)의 개혁에 따른 농업 및 어업 구조 적응
 · Objective 5b: 취약한 농촌지역의 경제구조 다변화
 · Objective 6: 인구회박 지역의 경제구조 조정

지역구분	목 표	설정기준 및 대상지역	주요특징
Objective 1	낙후지역의 구조조정과 개발 촉진	<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 GDP가 EU평균의 75% 이하인 지역 · 핀란드, 스웨덴의 인구희박지역(8명/km² 미만) · 스웨덴 일부 해안지역, 북아일랜드 (영국) 및 아일랜드 국경 · 가장 오지인 지역(프랑스 해외 테베르망 Azores, Madeira, Canary Islands)과 이전의 Objective 6 대상지역(인구밀도가 낮은 지역) 	<ul style="list-style-type: none"> · EU인구의 약 22%가 해당 · 구조기금의 70%인 1,359억 유로를 지원
Objective 2	구조적인 어려움이 있는 지역의 경제 및 사회적 전환	<ul style="list-style-type: none"> · 과거의 Objective 2, 5(b) 및 기타 경제의 다변화 필요성에 직면한 지역 · 공업지역, 농촌지역, Objective 1 지역에 인접한 지역, 전통적인 경제활동의 상실로 쇠퇴하는 농촌지역, 농업, 공업 및 서비스 부문의 구조조정으로 높은 실업에 직면하거나 위협을 받고 있는 지역, 농업노동력의 고령화로 사회·경제 문제를 안고 있는 농촌지역, 어업에 대한 고용 의존이 크고 어업부문의 구조조정과 관련한 사회·경제문제를 안고 있는 연안지역 	<ul style="list-style-type: none"> · EU인구의 약 18%가 해당 · 구조기금의 11.5%인 225억 유로를 지원
Objective 3	인적자원 개발을 위한 교육훈련 시스템의 현대화와 고용창출	<ul style="list-style-type: none"> · 과거의 Objective 3, 4를 포함 · Objective 3이 대상으로 하는 주요 사회집단은 청년 장기실업자, 사회적 격리 및 미숙련자 	<ul style="list-style-type: none"> · 구조기금의 12.3%인 240.5억 유로를 지원

자료: European Communities(2000) 등에서 정리.

유럽연합의 지역정책은 개별 회원국의 지역정책과 긴밀히 연계되어 회원국은 유럽연합이 마련한 국가의 지역지원에 대한 지침(Commission Guideline on Regional Aid)을 준수해야 한다. EU의 문제지역 지원에 관한 지침에는 객관적이며 지역의 사회경제적 여건을 검증하기에 적합한 5개 이하의 평가지표를 사용하도록 규정하고 있다. 영국 정부가 지역간 차등지원을 위해 지정하는 지원지역(Assisted Areas)⁴⁾도 유럽연합의 지침을 충실히 따르고 있다. 지원지역 선정시 사용한 기준은 다음과 같다. 지원지역의 인구규모는 최소 10만명 이상이며, 주민실업자수, 고용률, 노동력 실업자수, 제조업 의존도의 4가지 통계지표에서 후보지역 평균에 비해 현저한(0.5 표준편차 이상) 불균형을 보인다. 최근에는 Tier 3을 새로 도입하였는데, 이는 기업보조금지역(Enterprise Grant Area)으로 지원지역(Tier 1, 2) 외에 고실업률 혹은 저고용률 지역, 탄전지역, 농촌개발지역에 입지하여 지역개발에 중요한 역할을 수행하는 고용규모 250인 이하의 중소기업을 대상으로 지원된다.

<표 3-2> 외국의 지역간 차등지원을 위한 지역구분 정책 비교

4) 1999년 12월 31일까지 지원지역은 개발지역(Development Area)과 중간개발지역(Intermediate Area)으로 불리었으나 2000년 이후부터는 EU지침에 따라 Tier1과 Tier2지역으로 구분된다.

구 분	EU	영국	독일	스웨덴	미국
정책명칭	지역정책	지원지역	GRW/GA	지역개발정책	EZ/EC/RC
지원지역 유형	3개 목표지역 - Objective 1 - Objective 2 - Objective 3	3단계 구분 - Tier 1 - Tier 2 - Tier 3	4개 유형 - 카테고리 A - 카테고리 B - 카테고리 C - 카테고리 D	3개 유형 - 지원지역 1 - 지원지역 2 - 지원지역 3 (교통지원지역)	3개 유형 - EZ(SEZ) - EC(EFC) - RC
지정기준	1인당소득 실업률및기간 인구이동지표	노동참여율 주민실업률 노동력실업률 제조업의존도	실업률(40) 실업률전망(10) 1인당소득(40) 인프라수준(10)	실업률 고용참가율 인구이동	면적 인구 빈곤률 고용
재원	구조기금	구조기금 투자보조금	투자보조금	각종 보조금	포괄보조금 조세감면
차등화방법	지역별 배분 국가별 차등화	보조율 차등화	보조율 차등화	보조율 차등화	유형별 차등
추진주체	집행위원회	통상산업부	계획위원회	산업기술개발 위원회	주택도시부 농무부

자료: 김정홍(2001), European Communities(2000), The Department of Trade and Industry(1999), U.S. Department of Housing and Urban Development(2001) 등에서 정리.

독일의 대표적인 지역간 차등지원 제도는 지역경제구조 개선을 위한 연방·주 공동 계획인 GRW/GA⁵⁾이다. GRW/GA 지원대상 지역은 지역노동시장 상황, 경제상황, 인프라수준, 고용전망의 4가지 지표를 사용하여 선정되며, 각 지역의 지원대상 여부는 3-4년마다 이루어지는 재심에 의해 결정된다. 낙후지역 설정을 위해 행정구역과는 별도로 출퇴근 등 실제로 경제활동이 이루어지는 노동시장을 기준으로 전국을 271개(서독 204, 동독 67개)의 지역으로 세분한다. 낙후도 판단에 사용되는 지표는 실업률(40%), 향후 2-3년 후의 실업률 전망치(10%), 1인당 소득(40%), 인프라수준(10%)을 사용한다. 산정된 낙후도에 의해 271개 지역의 순위를 매긴 다음 4개의 지원대상 지역 그룹과 지원이 불필요한 지역 등 5개의 유형으로 분류한다(김정홍, 2001). GRW/GA 지역선정과 관련하여 연방·주계획위원회⁶⁾는 17% 한도내에서 지원대상 지역을 교환할 수 있는 권한을 보유하여 지정기준은 충족시키지 않으나 심각한 지역문제를 안고 있는 지역을 포함시킬 수 있다.

세계무역기구(WTO)의 보조금협정⁷⁾에는 낙후지역의 차등지원을 위한 중요한 조항이 담겨 있는데, 제 8.2조 b항의 낙후지역에 대한 지역개발보조금에 관한 규정이 그것이다. 여기서 낙후지역은 경제적, 행정적으로 명백히 구분이 가능해야 하며

5) GRW/GA(Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur: Joint Task for the Improvement of the Regional Economic Structures, 지역경제구조 개선을 위한 연방·주 공동계획)

6) 연방·주 계획위원회는 공동계획 실행을 위한 연방정부와 지방정부의 공동지원과 결정을 위한 조정을 담당한다. 연방정부는 경제기술부장관과 재무부장관이 대표하며 16개의 투표권을 보유한다. 주정부는 경제장관이 대표하며 16개 주정부가 16개의 투표권을 보유하여 연방정부와 주정부가 동수의 투표권을 가진다. 계획위원회의 결정은 연방정부와 최소한 9개 이상의 주정부가 동의하는 경우에만 채택되므로 주정부는 연방정부 동의 없이 단독으로 공동계획 사업을 추진할 수 없다. 공동계획 가용 기금은 계획위원회의 승인이 필요하며, 지역별 낙후도를 바탕으로 주정부별로 예산을 배분한다.

7) WTO 보조금협정의 공식명칭은 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures(일명 SCM Agreement)로 보조금 및 상계조치 협정이다.

(Gerrymandering 불가), 또한 낙후지역범위는 일시적이 아닌 경제적 어려움을 보여주는 것을 목적으로 하는 객관적이고 종합적인 경제발전 지표에 의해 판단되어야 한다. 구체적으로는 3년 동안 해당지역의 1인당 소득, 1인당 가계소득 또는 1인당 GDP 중 하나가 전국평균의 85% 이하이거나, 실업률이 전국평균의 110% 이상인 지역이 해당된다(안완기·유명희, 1998).

이상의 국내외 정책사례 및 문헌분석에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 먼저 국내사례로부터의 시사점은 낙후지역에 대한 지원은 지역발전 수준을 제대로 평가할 수 있는 다수의 지표를 이용하여 종합점수를 산정한 다음 전국의 모든 지역을 발전수준에 따라 범주화하여 국가지원을 차등 적용하는 전략이 필요하다는 점이다. 통계지표를 이용한 지역발전의 평가 및 비교방법은 방법론상의 근원적인 한계를 인식하고 결과에 대한 지나친 맹신에서 벗어나는 것이 중요하다. 외국사례로부터 얻을 수 있는 시사점은 지역발전 수준에 관한 객관적인 측정지표 및 평가방법을 사회적 합의를 통해 결정하고 선정된 지표 및 방법에 따라 투명하게 평가절차를 진행함으로써 방법론적인 한계를 극복하는 것이 중요하다는 점이다. 이는 우리나라의 개발촉진지구 선정을 둘러싸고 제기되는 형평성 문제에 좋은 시사가 된다. 아울러 산업보조금을 둘러싸고 국가간에 갈등 및 분쟁이 심화되는 국제여건에서 연구개발지원, 환경보조금과 함께 허용보조금으로 분류되는 지역개발보조금을 적극 활용하여 지역균형발전을 촉진하는 것도 주목할 필요가 있다.

IV. 국가지원의 차등화를 위한 지역유형 구분 방안

1. 지역유형 구분의 기본원칙

국가지원을 지역간에 차등화 하기 위해서는 우선 전국의 지역을 일정 수의 집단으로 구분하는 것이 필요하다. 차등지원을 위한 지역구분은 가급적 많은 통계지표를 사용하여 선정하여 개별지표들이 나타내는 단면성을 보완하고 지역이 가진 복합성을 반영할 수 있어야 한다. 차등지원 대상지역 설정에 참고할 수 있는 기존의 제도로서 개발촉진지구 선정방법이 있으나 앞에서 살펴 보았듯이 종합적인 지역발전수준을 평가하기 위해서는 새로운 지표를 추가하는 것이 필요하다. 외국의 경우 유럽연합의 지역지원 지침에서는 5개 이하의 지표를 사용하여 지역간 발전수준을 평가하도록 하고 있다. 유럽 각국에서 사용되는 가장 대표적인 지표는 실업률과 1인당 GDP인데 이를 우리나라에 적용하기에는 근본적인 문제가 있다. 가장 중요한 문제는 우리나라에서 실업률, 1인당 GDP는 시·군 단위 자료가 가용하지 않다는 점이다. 뿐만 아니라 이들 자료가 가용한

시·도 수준에서도 종합적인 지역발전수준을 충분히 대변하지 못하는 구조적인 문제를 안고 있다. 실업률의 경우 대도시 지역이 높으며 1인당 GDP는 제조업에 의해 큰 영향을 받는다. 이 결과 서울의 경우 16개 시·도 중에서 실업률이 1위이며, 1인당 GDP는 중간 수준에 머물고 있다⁸⁾. 그러므로 우리나라의 지역발전 수준을 평가하기 위해서는 가급적 다수의 신뢰성 있는 통계표를 사용함으로써 특정 지표에 좌우되지 않는 분석결과를 도출하는 것이 바람직하다.

2. 지역발전수준의 평가방법

본 연구에서는 지역발전수준을 평가하기 위해 국내외의 지역구분 방법을 참고하면서 우리나라 실정에 맞는 방법론을 모색하기로 한다. 지역발전수준을 평가하기 위해 다음의 5가지 기준을 설정한다. 첫째는 인적자원으로 인구의 양적, 질적 측면을 고려하여 지역의 활력과 잠재력을 평가할 수 있는 지표이다. 둘째는 재정기반으로 지방정부의 자율적인 재원확보를 통해 지역개발을 추진할 수 있는 역량을 나타내는 지표이다. 셋째는 경제기반으로 일자리 및 소득창출 기회, 소득수준 등 경제적 기반을 평가할 수 있는 지표이다. 넷째는 보건복지로서 의료시설, 인력 및 사회보장 수준을 평가할 수 있는 지표이다. 마지막은 인프라로서 지역의 도로교통 인프라를 평가할 수 있는 지표이다. 또한 이들 5가지 평가기준에 부합하는 세부 통계지표를 선정하기 위해서 다음의 4가지 측면을 고려하기로 한다. 첫째는 대표성으로 각 기준을 대표하며, 의미상 다른 지표와 중복되지 않는 통계지표를 선정해야 한다. 둘째는 신뢰성으로 통계자료가 부정확하거나 편차가 심하여 신뢰성에 의문이 가지 않는 지표를 사용해야 한다. 셋째는 보편성으로 전국의 모든 기초자치단체를 커버하는 통계자료가 이용가능해야 한다. 넷째는 보완성으로 단독으로 의미를 갖는 것이 충분하지 않을 경우 이를 보완할 수 있는 지표와 함께 사용하는 것이 필요하다. 이상의 지역발전 수준 평가기준과 지표선정 고려요소를 종합하여 다음과 같이 5개 분야에 15개 세부 평가지표를 선정하였다.

<표 4-1> 지역구분을 위한 통계지표

8) 2003년 1월 현재 서울의 실업률은 4.8%로 전국 1위이며, 2000년도 1인당 지역내총생산은 울산, 충남, 전남, 충북, 경북, 경기, 경남, 서울의 순서이다.

분 야	지 표	단 위	가중치
인적자원	인구밀도	인/km ²	1
	연평균인구증가율('95-2000)	%	1
	노령인구비율	%	1
	대졸이상학력인구비율	%	1
재정기반	1인당 지방세징수액	원	1
	재정자립도	%	1
경제기반	인구100인당 제조업종사자수	인	1
	인구100인당 총사업체종사자수	인	1
	인구100인당 자동차등록대수	대	1/2
	인구100인당 자가용등록대수	대	1/2
보건복지	인구천인당 병원수	개	1/3
	인구만인당 병상수	개	1/3
	인구만인당 의사수	인	1/3
	인구100인당 국민연금가입자수	인	1
인프라	국토계수당 포장도보급률	-	1

주: 포장도보급률 = 포장도로연장(Km)/(행정구역면적(km²) X 인구(천명))^{1/2} (도로현황조사서의 국토계수당 도로보급률 지표와 동일)

선정된 15개 지표는 각 지표별로 가중치를 부여함으로써 지표간의 상대적 중요도 차이를 반영할 필요가 있다. 먼저 가중치 배정의 기본전제로서 선정된 각 분야의 개별 지표는 나름대로의 고유한 의미를 갖고 있으므로 지표간의 상대적 중요성은 동일하다고 상정한다. 대신 일부 지표의 경우 그 자체로서는 다른 지표에 비해 대표성, 신뢰성이 낮으므로 이를 보완할 수 있는 지표를 사용하고 대신 가중치를 낮게 부여한다. 예를 들어 자동차등록대수와 자가용등록대수, 인구당 병원수, 병상수, 의사수는 단독으로서 보다는 함께 보아야 완전하고 정확한 의미를 지니는 지표이기 때문에 이들 지표는 합쳐서 다른 1개의 지표와 동일한 가중치를 갖도록 한다. 아울러 제조업종사자수와 총사업체종사자수의 경우는 일부 중복이 발생하지만 각각 공업 및 전산업의 일자리를 대변하는 지표로서 별도의 가중치를 부여하였다. 이에 따라 15개 지표를 12개로 재분류하여 이들 지표의 중요도는 모두 동일한 것으로 간주하였다.

차등지원 대상지역 선정은 지역별 종합점수 평가방법을 사용하였다. 개별 분석지표의 순위를 종합점수화 하는 평가방법을 위해 지표별로 전체지역을 1위부터 232위까지 서열화 하였다. 모든 지표에서 1위를 차지하는 지역의 총점수는 12점(1X12)이며, 모든 지표에서 최하위를 차지하는 지역의 총점은 2,784점(232X12)이 된다. 지역별 종합평가점수는 다음의 방식으로 계산하였다.

$$V_i = \sum_{j=1}^n (W_j \cdot R_{ij})$$

V_i : 지역 i 의 종합점수

W_j : 평가지표 j 의 가중치(자동차 관련 2개 지표는 1/2, 의료기관

관련 3개 지표는 1/3, 나머지 10개는 1 적용)

R_{ij} : 지역 i 의 평가지표 j 의 순위

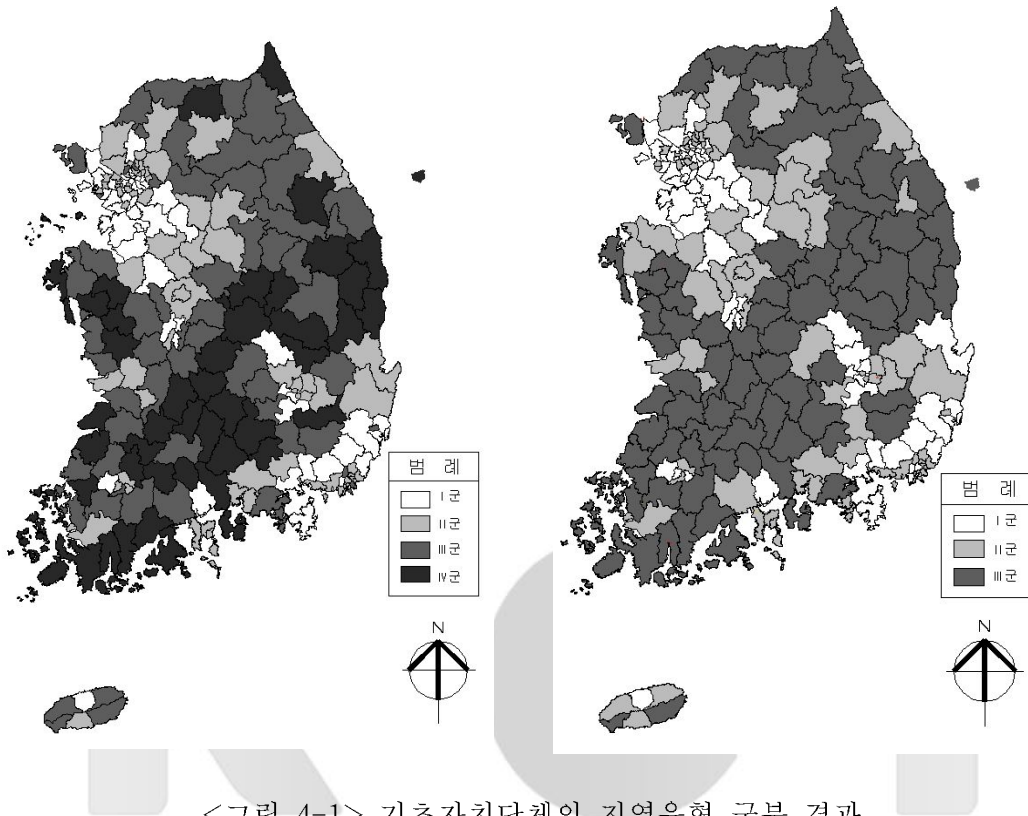
3. 지역유형 구분 결과

지역별로 산출된 종합점수에 따라 전국의 232개 시·군·구 지역 및 16개 시·도 지역을 적절한 수의 지역유형으로 구분하는 것이 필요하다. 외국의 경우 지원대상 지역의 유형을 EU에서는 3개(과거에는 7개), 영국의 RSA 및 기업보조금(Enterprise Grant)은 3개, 독일의 GRW/GA에서는 4개, 스웨덴에서는 3개로 구분하고 있다. 본 연구에서는 이를 참고하여 3개 또는 4개의 지역유형으로 구분하기로 한다. EU, 영국, 스웨덴의 방식과 같이 차등지원 대상을 3개 집단(최상위 집단을 포함하면 모두 4개 집단)으로 분류하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 보다 단순화된 구분을 위해 대안으로 2개의 차등지원 지역집단을 설정하는 3개 유형 구분방안도 제시하기로 한다.

지역 유형별로 적정한 수의 지역을 배분하기 위해 SPSS의 K-평균 군집분석(Cluster Analysis) 기법을 사용하였다. K-평균 군집분석은 일정수의 군집수를 사전에 설정한 다음 지역을 분류하는 방법이다. K-평균 군집분석은 군집화의 대상이 되는 변수를 표준화 점수(Z-Score)를 이용하므로 식(1)에 의해 산출된 지역별 종합점수를 표준화(Standardize)한 다음 이를 토대로 K-평균 군집분석을 시행하였다. K-평균 군집분석에 의한 지역의 유형화 결과는 다음과 같다. 먼저 전국을 4개의 집단으로 분류한 경우 발전수준이 가장 높은 1군에 53개를 비롯하여 2군에 71개, 3군에 60개, 그리고 가장 발전이 뒤진 4군에 48개 지역이 포함되었다. 3개 집단 분류의 경우에는 가장 발전된 지역인 1군에 70개를 비롯하여 2군에 79개, 3군에 83개 지역이 포함되어 각 집단별로 비슷한 수의 지역이 분류되는 결과를 보였다. 군집분석 결과의 신뢰수준을 평가하기 위해 산출된 통계치(F-값)는 모두 99% 신뢰수준 이상에서 유의하며, 4군(856.591)이 3군(711.766)에 비해 높았다.

지역유형 구분결과는 지역발전 수준에 관한 일반적 인식에서 크게 벗어나지 않는다. 발전수준이 가장 뒤떨어진 것으로 평가되는 지역은 소백산맥, 태백산맥과 인접한 내륙 산간지역과 서남해안의 연안지역에 집중되어 있다. 시·도별로는 4군으로 분류된 48개 지역 중에서 전라남도과 경상북도에 각각 12개가 분포하며, 전라북도와 경상남도에 각각 7개가 분포하여 이들 4개 도에서 38개를 차지하고 있다. 이에 반해 발전수준이 가장 높은 1군으로 분류된 53개 지역은 경기도(14개)와 서울(12개)에 집중되어 있으며, 광주를 제외한 광역시와 경남에 3-5개가 분포한다. 나머지 지역은 1개에 불과하며, 전북과 강원도는 전무하다. 본 연구에서는 다른 연구와는 달리 대도시 지역을 구 단위로 분석

하였다. 이 결과 대부분의 지역은 1군 내지 2군으로 분류되었으나 10개 지역은 3군에, 1개 지역은 4군으로 분류되어 이들 지역에 대한 상급 지방자치단체 또는 국가의 차등 지원이 필요함을 시사하고 있다.



<그림 4-1> 기초자치단체의 지역유형 구분 결과

분류된 지역유형별로 지역발전 수준을 반영하는 경제 및 사회적 지표는 매우 큰 격차를 나타내고 있다. 4개 유형구분의 경우 1군지역은 국토면적의 10.8%에 불과하나 인구의 35.1%가 집중하며, 1군과 2군을 합친 지역의 면적은 30.1%, 인구는 80.1%를 차지하고 있다. 반면에 3군과 4군을 합친 지역은 면적은 국토의 69.9%를 차지하나 인구는 전국의 19.9%에 불과하다. 제1군지역의 인구는 1995-2000년 기간중 135만명이 증가하여 전국인구 증가분의 89%가 집중되었으나, 제4군지역은 25만명의 인구가 감소하였다. 또한 제1군지역의 노령인구 비율은 5.8%, 대졸이상 학력의 인구비율은 10.4%였으나, 제4군지역은 각각 19.7%와 3.2%로 인적자원의 지역편차가 매우 크다. 지방재정, 일자리 및 소득기회, 보건·복지 등의 지표에 있어서도 지역유형간에 큰 차이가 있다.

<표 4-2> 지역유형별 경제·사회지표의 격차(2000년)

지 표	단위	I	II	III	IV
면 적	km ² (%)	10,745 (10.8)	19,227 (19.3)	37,354 (37.6)	32,135 (32.3)
인 구	천인 (%)	16,182 (35.1)	20,751 (45.0)	6,797 (14.7)	2,406 (5.2)
인구밀도	인/km ²	1,506	1,079	182	75
연평균인구증가율(1995-2000)	%	2.07	0.48	-0.78	-2.03
노령인구비율	%	5.8	7.5	12.9	19.7
대졸이상학력인구비율	%	10.4	9.8	5.3	3.2
1인당 지방세징수	천원	641	416	296	222
재정자립도	%	59.4	43.3	25.3	15.2
100인 당제조업종사자수	인	11.3	5.5	3.6	2.1
100인당 총사업체종사자수	인	46.2	27.5	24.4	23.3
100인당 자동차등록대수	대	29.3	26.0	26.7	23.2
100인당 자가용등록대수	대	19.0	16.7	14.6	11.1
100인당 국민연금가입자수	인	43.3	28.5	25.9	25.1
천인당 병상수	개	7.7	6.4	5.9	4.5
만인당 의사수	인	17.1	10.8	5.6	4.0
만인당 병원수	개	4.5	3.8	3.2	2.6
국토계수당 포장도보비율	-	1.83	1.59	1.40	1.42

주: 면적, 인구, 인구밀도를 제외한 지표는 등급별 지역의 단순평균치임.

16개 광역자치단체의 종합점수 평가에서는 서울이 단연 가장 좋은 점수를 받았으며 다음은 울산이었다. 이어서 대전, 인천, 부산, 광주, 대구 등 광역시의 순서였다. 도 단위 지역에서는 경기도가 가장 좋은 점수를 얻었으며 다음은 제주도와 경남이었다. 나머지 충북을 비롯한 6개 도 지역은 상위의 지역과는 상당히 큰 격차를 보여 전체를 하나의 그룹으로 분류하여도 큰 문제가 없을 것으로 판단된다. 도 지역 중에서 특히 전남은 현격한 차이를 보이며 가장 하위의 점수를 얻었다.

이에 따라 광역자치단체의 경우 3단계는 2-8-6의 유형으로, 4단계는 2-5-3-6의 유형으로 구분하였다. 3단계로 구분할 경우 1군에는 서울과 울산, 2군에는 대전을 포함한 5개 광역시와 경기, 경남, 제주 등 8개, 3군에는 충북을 비롯한 6개 도가 해당된다. 4단계로 구분할 경우에는 3단계 분류와 비교하여 점수가 가장 높은 2개 지역과 가장 낮은 6개 지역은 동일하게 분류하며, 2군으로 분류된 지역 중에서 경기, 제주, 경남 등 3개 도 지역을 하위집단으로 분류하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 3단계 분류와 4단계 분류 중에서는 지역의 숫자가 많지 않음을 감안할 때 3단계로 비교적 단순하게 분류하는 것이 바람직하다.

V. 결론

지역발전수준을 감안하여 국가 지원이 차등화되는 지역정책은 선진국에서는 보편화

되어 있는 제도로써 우리나라에서도 지역간에 존재하는 심각한 수준의 불균형을 완화하기 위해 도입할 필요성이 증대되고 있다. 그러나 우리나라에서 지역간 차등지원의 형태로 추진되는 정책 및 제도는 대상지역 뿐만 아니라 지원의 형태 또한 매우 단편적이고 체계적이지 못하여 지역간 균형발전에 실질적으로 기여하지 못하고 있다. 이러한 문제인식을 바탕으로 본 연구에서는 국가의 지역에 대한 지원을 발전수준에 따라 차등화함으로써 자원의 재분배를 통한 균형발전 효과를 촉진할 수 있는 정책방안으로 지역유형을 구분하였다. 통계지표를 이용한 지역발전 수준 평가에서 지표간의 상대적 중요도는 지역구분을 도출하는데 매우 중요한 요소인데, 본 연구에서는 지표별 가중치에 차이를 부여하지 않았다. 향후에 선진국과 같이 평가지표의 수를 단순화하여 지역을 구분할 경우 전문가 조사 또는 AHP 기법⁹⁾ 등을 통해 평가지표의 상대적 중요성을 반영하는 방법을 사용할 필요가 있다.

지금까지 우리나라에서 지역균형발전을 위해 시행한 국가의 지원은 지역발전 격차를 고려하지 않고 획일적으로 제공되어 지역간 불균형을 조장하는 측면도 없지 않았다. 수도권과 지방, 대도시와 기타지역 등 이원적인 구도로 요약되는 지역차등화는 지역간의 대립, 갈등을 유발하는 측면이 큰 대신 균형발전 효과는 상대적으로 미약하였다. 낙후 및 과소지역의 육성을 통한 지역간 균형발전은 유형화된 문제지역을 설정하고 유형별로 지원을 차등화하는 합리적인 지원시스템이 확립될 때 효과적으로 달성할 수 있다. 이를 위해 앞에서 구분한 지역유형에 따라 전국을 개발촉진지역, 성장유도지역, 성장관리지역, 자율성장지역 등으로 구분한 다음 유형별로 국가의 지원을 차등화하는 지역정책의 도입이 필요하다.

참고문헌

- 건설교통부. 2000. 「지역개발제도 개선방안 연구」. 과천: 건설교통부.
 건설교통부. 2001. 「개발촉진지구 선정지표 개선에 관한 연구」. 과천: 건설교통부.
 김기환·홍진기. 1999. 「고용증대를 위한 지역개발보조금 활용방안」. KIET 정책자료. 서울: 산업연구원.
 김정완. 1995. “개발촉진지구 지정기준의 타당성분석과 대안모색”. 「한국지역개발학회지」 6/7(1) : pp1-15.

9) AHP(계층화분석법: Analytic Hierarchy Process) 기법은 공공과 민간부문의 집단 의사결정지원 시스템으로 널리 사용되고 있는 방법론으로서 AHP 기법을 활용하여 지표간 가중치를 구하여 낙후도를 측정하기도 한다. 자세한 내용은 박현의 「에비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구(2000, KDI)」를 참조.

- 김정홍. 2001. 「지역불균형 완화와 낙후지역 발전을 위한 정책 제언」. 서울: 산업연구원.
- 박양호외 3인. 1993. 「국토정책의 효율적 추진방안 연구: 지역간 차등적 지원·규제시책의 실태와 향후의 시책방안」. 서울: 국토개발연구원.
- 안완기·유명희. 1998. 「WTO 보조금협정 해설」. 과천: 산업자원부 국제산업협력심의관실.
- 이원섭·박양호. 2002. 「지방육성을 위한 국가지원의 차등화 방안」. 안양: 국토연구원.
- 한승준. 2001. “프랑스 사례에 따른 우리나라 개발촉진지구 선정기준에 관한 연구”. 「국토계획」 36(1) : pp39-54.
- 한승준·최진수. 2001. “우리나라 낙후지역 선정의 지표 설정에 관한 연구”. 「한국행정학보」 35(4) : pp55-74.
- 허재완·주미진. 1999. “개발촉진지구 선정기준에 관한 연구”. 「국토계획」 34(6) : pp81-92.
- 홍준현. 1999. “요인분석을 활용한 종합점수화 기법”. 「정책분석평가학회보」 9(1).
- Alden, Jeremy and Philip Boland (eds). 1996. *Regional Development Strategies: A European Perspective*. Regional Policy and Development Series 15. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Balchin, Paul et al.. 1999. *Regional Policy and Planning in Europe*. London: Routledge.
- DG Regional Policy. 2000. *Reform of the Structural Funds - Comparative analysis: 1994-1999 and 2000-2006 periods. in Structural Actions 2000-2006 - Commentary and Regulations Part I*. Available: http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docgener/guides/guide_en.htm.
- European Communities. 2000. "Commission Guidelines for Regional Development Programmes 2000-2006". *Inforegio Fact Sheet: January 2000*.
- Goger Tym & Partners London. 1998. "EU Structural Policy Indicators for the Identification of Problem Regions". *European Parliament Directorate General for Research Working Paper*. Regional Policy Series REGI 104 EN.
- The Department of Trade and Industry. 1999. *The Government's Proposals for New Assisted Areas*. Available: <http://www.dti.gov.uk/regional/assistedareas/assisted.htm>
- The European Commission. 1998. *Regional Aid 2000, Guidelines on National*

Regional Aid. Available:

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/c_074/c_07419980310en00090031.pdf

The European Commission. 1999. *The Structural Funds and Their Coordination with the Cohesion Fund: Guidelines for Programmes in the Period 2000-06*.

U.S. Department of Housing and Urban Development. 2001. *Empowerment Zones: Urban Application Guide*.

U.S. Department of Housing and Urban Development. 2001. *Renewal Communities: Urban and Rural Application Guide*.

Yuill, Douglas and Fiona Whsilade. 2001. "Regional Policy Developments in the Member States: A Comparative Overview of Change". *Regional and Industrial Policy Research Paper Number 45*. European Policies Research Centre. University of Strathclyde.

ABSTRACT

A Study on the Regional Classification for the Differentiation of National Assistance

Won Sup Lee

※ Keywords : National Assistance, Differentiation, Regional Classification, Balanced Regional Development

The necessity for the interregional differentiation of national assistance arises from the general perception that existing regional policies are ineffective to accomplish the balanced regional development. Existing regional policies and implementation system have limited capabilities to contribute substantially to the balanced territorial development. There is a growing need to enhance balanced interregional development through the redistribution of national resources by differentiating government assistance depending on the development level.

The study attempts to categorize regions using statistical data on various aspects of regional development. Fifteen social and economic indices were employed to classify all of the 232 local autonomous regions throughout the country. A cluster

analysis using the SPSS identified four groups of regions according to the level of development. The first and most advanced group includes 53 regions; The second and third group include 71 and 60 regions respectively; The last and most depressed group includes 48 regions. The study suggests the spatial policy framework that reflects differential characteristics according to this grouping of regions.

<부표> 기초자치단체의 지역구분 결과(4분류)¹⁰⁾

시도	I	II	III	IV
서울시	종로구 중구 용산구 성동구 광진구 마포구 구로구 금천구 영등포구 서초구 강남구 송파구	동대문구 중랑구 성북구 도봉구 노원구 서대문구 양천구 강서구 동작구 관악구 강동구	강북구 은평구	-
부산시	중구 사상구 기장군	서구 동구 부산진구 동래구 해운대구 사하구 금정구 강서구 연제구 수영구	영도구 남구 북구	-
대구시	중구 달서구 달성군	동구 서구 남구 북구 수성구	-	-
인천시	중구 남동구 서구	동구 남구 부평구 계양구	연수구 강화군	옹진군
광주시	광산구	동구 서구 북구	남구	-
대전시	중구 유성구 대덕구	서구	동구	-
울산시	남구 동구 북구 울주군	-	중구(울산)	-
경기도	수원시 안양시 부천시 평택시 안산시 오산시 시흥시 의왕시 용인시 이천시 김포시 양주군 화성군 광주군	성남시 의정부시 광명시 고양시 과천시 구리시 남양주시 군포시 파주시 안성시 여주군 포천군	동두천시 하남시 연천군 가평군 양평군	-

10) 3개 유형의 분류, 광역자치단체의 분류 등 지역구분에 관한 자세한 내용은 이원섭·박양호(2002)를 참고.

시도	I	II	III	IV
강원도	-	춘천시 원주시 강릉시 동해시 속초시	태백시 삼척시 홍천군 횡성군 영월군 평창군 철원군 양구군 인제군 양양군	정선군 화천군 고성군
충청북도	청주시	충주시 청원군 진천군 음성군	제천시 보은군 옥천군 괴산군 단양군	영동군
충청남도	천안시	아산시	공주시 보령시 서산시 논산시 금산군 연기군 서천군 당진군	부여군 청양군 홍성군 예산군 태안군
전라북도	-	전주시 군산시 익산시	정읍시 남원시 김제시 완주군	진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 고창군 부안군
전라남도	광양시	목포시 여주시 영암군	순천시 나주시 화순군 무안군 영광군 장성군	담양군 곡성군 구례군 고흥군 보성군 장흥군 강진군 해남군 함평군 완도군 진도군 신안군
경상북도	구미시	포항시 경주시 경산시 칠곡군	김천시 안동시 영주시 영천시 고령군 성주군	상주시 문경시 군위군 의성군 청송군 영양군 영덕군 청도군 예천군 봉화군 울진군 울릉군
경상남도	창원시 마산시 김해시 거제시 양산시	진주시 진해시 사천시 함안군	통영시 밀양시 창녕군 고성군	의령군 남해군 하동군 산청군 함양군 거창군 합천군
제주도	제주시	서귀포시	북제주군 남제주군	-
계	53	71	60	48