

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS,
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

부문편

지역 불평등

: 현황과 개선방안

Regional Inequality

: Current Status and Policy Direction

국토연구원 하수정 외

이 보고서는 「경제인문사회연구회 협동연구사업」의 일환으로 수행된 연구과제 중 하나입니다.

이 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 경제인문사회연구회의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“지역 불평등: 현황과 개선방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
21-55-02	지역 불평등: 현황과 개선방안	국토연구원

2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	공동연구원	연구보조원	
저 자	하수정, 김은란, 남기찬, 민성희, 박경현, 박미선, 서연미, 허동숙, 이해민, 박민경, 김정화, 김걸, 박종훈, 이상훈, 최명섭, 노영순, 김윤영, 변금선, 최남희, 홍영교, 최지연, 김선배, 이상호(산업), 조성민, 이정원, 최효미, 조혜주, 한이철, 나동만, 윤수린, 박상오, 김효정, 김나영, 우인혜, 이안나, 김유희, 정연, 이정은, 최지희, 전성만, 조기현, 김근한, 이상호(고용)			
주관 연구기관	국토연구원	하수정 연구위원 (총괄책임자)	(국토연구원) 김은란 연구위원 남기찬 연구위원 민성희 연구위원 박경현 연구위원 박미선 연구위원 서연미 연구위원 허동숙 부연구위원	이해민 연구원 박민경 연구원
		김정화 교수 (경기대학교) 김 걸 교수 (한국교원대학교) 박종훈 교수(한밭대학교) 이상훈 교수 (한남대학교) 최명섭 박사 (한국가톨릭대학교)		

			노영순 연구위원 (한국문화관광연구원) 김윤영 연구위원 (한국문화관광연구원) 변금선 부연구위원 (서울연구원) 최남희 교수 (한국교통대학교) 홍영교 교수(충북대학교)	
협력 연구기관	한국해양수산개발원	최지연 부연구위원	최일선 전문연구원	이영주 연구원
	산업연구원	김선배 선임연구위원	이상호 선임연구위원 조성민 연구원	
	육아정책연구소	이정원 연구위원	최효미 연구위원	조혜주 전문연구원
	한국농촌경제연구원	한이철 부연구위원		
	한국직업능력연구원	나동만 연구위원	윤수린 부연구위원 박상오 연구원	
	한국교육개발원	김효정 연구위원	김나영 부연구위원	우인혜 연구원 이안나 연구원
	한국보건사회연구원	김유휘 부연구위원	정연 부연구위원	이정은 연구원 최지희 연구원
	한국지방행정연구원	전성만 부연구위원	조기현 선임연구위원	
	한국환경정책·평가연구원	김근한 전문연구원		
	한국고용정보원	이상호 부연구위원		

제 출 문

경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “지역 불평등: 현황과 개선방안”의 최종보고서로
제출합니다.

2021년 11월

국토연구원
원장 강 현 수

제1편 사람

제1장 교육

제1절 문제의 제기: 지역간 교육격차와 불평등	5
제2절 지역간 교육격차 요인과 관련 논의 종합	10
제3절 지역간 교육격차 현황 및 관련 정책 분석	18
제4절 지역간 교육격차 해소를 위한 정책방향과 과제	41
참고문헌	48

제2장 영유아 보육·교육

제1절 서론	55
제2절 영유아 보육·교육의 지역 불평등 현황	64
제3절 영유아 보육·교육의 지역 균형 발전을 위한 정책 현황	83
제4절 영유아 보육·교육의 지역불평등 해소를 위한 개선방안	87
참고문헌	95

제3장 보건·복지

제1절 서론	101
제2절 보건·복지 지역 불평등의 현황	106
제3절 지역격차의 구조와 관련 정책 고찰	140
제4절 보건·복지 지역 불평등 개선방향	152
제5절 결론	161
참고문헌	164

제4장 주거

제1절 문제의 제기	173
제2절 주거권의 개념과 구성요소	174
제3절 주거권 측면에서 본 주거복지 지역불평등 현황	179
제4절 주거복지 불평등 완화를 위한 정책과제	196
참고문헌	200

제5장 교통

제1절 서론	203
제2절 선행연구 조사	204
제3절 교통불평등 분석 및 정책 제언	222
참고문헌	240

제6장 문화

제1절 서론	245
제2절 문화부문 지역불평등 해소를 위한 정부의 정책적 조치	247
제3절 문화 부문 지역 현황 분석	252
제4절 지역문화종합지수를 통해서 본 문화부문 지역불평등	270
제5절 문화부문 지역불평등에 대응한 정책적 해법	281
참고문헌	289

제7장 관광

제1절 서론: 관광부문 지역불평등의 3가지 관점	293
제2절 관광부문 지역불평등 현황과 전망	296
제3절 2019 지역관광발전지수 동향분석	301
제4절 지역불평등 완화를 위한 관광부문 과제	316
참고문헌	325

제2편 일·경제

제8장 일자리

제1절 문제 제기	331
제2절 고용 기회의 격차	334
제3절 지역 간 임금 격차와 불평등	341
제4절 지역 일자리 불평등의 주요 요인	352
제5절 대안적 일자리 전략을 향해	371
참고문헌	391

제9장 인적자원

제1절 서론	397
제2절 인적자원의 지역 불균형 현황	405
제3절 인적자원의 지역 불균형 해소 정책	428
참고문헌	435

제10장 산업

제1절 문제의 제기: 지역산업발전의 불평등 문제	441
제2절 지역 산업발전 여건 변화와 특성	448
제3절 지역 산업발전 불평등 해소를 위한 정책과제	454
제4절 시사점	462
참고문헌	464

제11장 과학기술

제1절 들어가며	469
제2절 과학기술 부문의 지역 격차 현황	471
제3절 과학기술 부문의 지역불평등을 해결하기 위한 정책적 해법	502
참고문헌	509

제12장 지방재정

제1절 연구 목적	513
제2절 재정형평의 개념 및 의의	516
제3절 역대 정부의 재정분권과 지방세입 격차	522
제4절 지방재정 불평등 분석	537
제5절 종합 및 정책건의	562
참고문헌	567

제3편 공간

제13장 도시

제1절 서론	573
제2절 부문별 도시 내부의 불평등 현황 진단	574
제3절 도시 내부의 불평등 해소를 위한 정책 제안	594
제4절 결론	599
참고문헌	601

제14장 농촌

제1절 서론	605
제2절 도농 간 주거환경 불평등	609
제3절 개선 방향	625
참고문헌	627

제15장 연안·섬

제1절 서론	631
제2절 연안·섬 지역의 불평등 전개 과정과 주요 현안	634
제3절 연안·섬 지역의 불평등 개선방안	649
참고문헌	663

제16장 환경

제1절 서론	667
제2절 기후변화 리스크의 지역불평등 현황 분석	670
제3절 향후 정책과제	691
참고문헌	695

표 차례

〈표 1-1〉 학력격차·교육격차·교육불평등의 개념 구분	7
〈표 1-2〉 교육격차·교육불평등·교육양극화의 개념 구분	8
〈표 1-3〉 지역 간 교육격차 관련 지표 체계 및 항목	12
〈표 1-4〉 지역간 교육격차 현황분석을 위한 지표체계	16
〈표 1-5〉 지역별 사교육 유사학습 시간 일평균 차이(2019)	20
〈표 1-6〉 지역별 일평균 사교육 유사학습시간(2019)	21
〈표 1-7〉 시·도별 기본적 교육활동 지출규모(2015~2019)	22
〈표 1-8〉 시·도별 학생복지/교육격차 해소 지출규모(2015~2019)	24
〈표 1-9〉 시·도별 다문화 및 탈북학생 대상 1인당 교육비지출액(2015~2019)	25
〈표 1-10〉 시·도별 중학교 교원의 연간 직무연수 이수시간 및 석사학위 이상 비율	27
〈표 1-11〉 기초지방자치단체 학생당 교육투자 규모(예산액 기준)-2016·2020	28
〈표 1-12〉 지역규모별 단위학교 불용액 비율(2019)	30
〈표 1-13〉 광역지방자치단체 내 도서벽지 단위학교 불용액 비율(2019)	30
〈표 1-14〉 지역별 사교육시설 현황(2019)	32
〈표 1-15〉 지역별 고등교육기관 평균 취업률(2019)	33
〈표 1-16〉 교육복지우선지원사업의 주요 내용	36
〈표 1-17〉 지역별 교육복지우선지원사업 대상자 선정 기준	37
〈표 1-18〉 지방자치단체 및 시·도교육청의 교육격차해소 관련 조례 비교	40
〈표 2-1〉 육아서비스 인프라의 지역별 격차에 관한 연구	58
〈표 2-2〉 육아 유관 분야 재정투입의 지역별 격차에 관한 연구	59
〈표 2-3〉 전국 17개 시도 보육교육서비스 공급 현황(19년 기준)	66
〈표 2-4〉 보육교육 서비스 공급 상·하위 시군구(2019)	68
〈표 2-5〉 지니계수 : 시군구 보육교육서비스 공급(19년 기준)	71
〈표 2-6〉 전국 17개 시도 공공 보육교육서비스 공급 및 이용 현황(2013,2019)	73
〈표 2-7〉 공공 보육교육 서비스 공급 상·하위 시군구(2019, 2013)	77
〈표 2-8〉 지니계수 : 시군구 공공 보육교육서비스 공급(19년 기준)	78
〈표 2-9〉 전국 17개 시도 교사(교직원) 대 아동 비율(19년 기준, 현원 기준)	80
〈표 2-10〉 보육실태조사 근거 법령	83
〈표 2-11〉 유치원 수요조사 근거 법령	84
〈표 2-12〉 국공립어린이집 설치지역	84

CONTENTS

〈표 2-13〉 공보육 이용률('19년 12월 기준)	85
〈표 2-14〉 국·공립 유치원 다양화를 통한 유치원 수급 불균형 완화 방안	86
〈표 2-15〉 농촌공동아이돌봄센터 현황('19년 기준)	86
〈표 2-16〉 보육교육서비스 지역 불평등 해소를 위해 고려해야 할 지표	90
〈표 3-1〉 의료불평등 지표 정의(1)	108
〈표 3-2〉 의료불평등 지표 정의(2)	112
〈표 3-3〉 의료자원 현황(1)	113
〈표 3-4〉 의료자원 현황(2)	113
〈표 3-5〉 의료자원 유형별 분포에 대한 집중지수(CI) 추이(1)	114
〈표 3-6〉 의료자원 유형별 분포에 대한 집중지수(CI) 추이(2)	116
〈표 3-7〉 기초지자체 유형	123
〈표 3-8〉 사회복지 수요 대비 자원 지표	124
〈표 3-9〉 사회복지시설 접근성 지표	125
〈표 3-10〉 광역시도별 사회복지 수요 대비 자원 입지계수	127
〈표 3-11〉 아동 대상 시설의 지역격차(2016년 12월 기준)	129
〈표 3-12〉 장애인 대상 시설/인력의 지역격차(2018년 12월 기준)	130
〈표 3-13〉 노인 대상 시설/인력의 지역격차(2018년 12월 기준)	132
〈표 3-14〉 광역시도별 시군구의 사회복지시설 접근성 평균(2019년 기준)	135
〈표 3-15〉 종합사회복지관 접근성의 지역격차(2019년 기준)	137
〈표 3-16〉 노인복지 관련 시설 접근성의 지역격차(2019년 기준)	138
〈표 3-17〉 지역의료격차 해소를 목표로 한 추진정책 유형	141
〈표 3-18〉 의료취약지 구분과 지원내용	143
〈표 3-19〉 호주의 근속레벨에 따른 WIP 인센티브 금액	154
〈표 3-20〉 농어촌서비스기준의 복지 부문 핵심항목	157
〈표 4-1〉 해비타트 회의의 전개와 주거권의 위상 변화 요약	178
〈표 4-2〉 주거권의 구성요소별 측정지표	180
〈표 5-1〉 형평성 개념적 구분	205
〈표 5-2〉 요인적재량 표준화 과정	206
〈표 5-3〉 공간적 접근도의 불균형 측정결과	208
〈표 5-4〉 Result of preliminary feasibility of the road construction	209
〈표 5-5〉 Result of Average	210
〈표 5-6〉 최저교통서비스 지역 도출 결과	211
〈표 5-7〉 지역별 단위 교통시설 투자대비 교통세 부담	215
〈표 5-8〉 Compare trip-characteristics mean of each hot-spot type (total)	216

〈표 5-9〉 OLS and GWR diagnostics	216
〈표 5-10〉 서울시 교통수단별 대중교통 접근성의 불평등 비교	218
〈표 5-11〉 대중교통 접근성 자치구 간 비교	218
〈표 5-12〉 연령별 만족도를 활용한 상관분석 결과	219
〈표 5-13〉 교통불평등 측정을 위한 지역 데이터 수집 항목	222
〈표 5-14〉 데이터 표준화 예시	223
〈표 5-15〉 전국 교통불평등 지표 및 관련 데이터 항목	224
〈표 6-1〉 우리나라 문화정책의 시기별 특징	249
〈표 6-2〉 문화부문 지역 현황 분석 범주 및 내용	252
〈표 6-3〉 전국 문화기반시설 현황(2014~2020년)	255
〈표 6-4〉 수도권-비수도권 문화기반시설 수 비교(2020년 1월 기준)	256
〈표 6-5〉 광역시도 인구면적당 문화기반시설 수 비교(2020년 1월 기준)	257
〈표 6-6〉 지역별 도서관·공연문화시설 서비스권역 내 인구 비율(2019년 기준)	258
〈표 6-7〉 생활문화시설 수(2019년 기준)	259
〈표 6-8〉 광역시도별 생활문화시설 수(2017년 기준)	259
〈표 6-9〉 2016~2020년 지역별 예술활동증명 완료 예술인 현황	260
〈표 6-10〉 지역 및 지정권자별 전문예술법인·단체 현황	261
〈표 6-11〉 지역별 공연예술 공연건수 현황(2016~2020)	262
〈표 6-12〉 문화예술행사 관람율(2014~2019)	264
〈표 6-13〉 문화예술행사의 주된 관람지역(2014~2019)	265
〈표 6-14〉 문화예술행사 관람 시 애로점(2014~2019)	265
〈표 6-15〉 문화예술행사 관람률의 코로나 19 팬데믹 이전과 이후 비교	266
〈표 6-16〉 공연시장 지역별 매출 현황	267
〈표 6-17〉 여가활동 만족도 -문화예술 관람활동(평일·휴일)	267
〈표 6-18〉 문화부문 지역 현황 (종합)	268
〈표 6-19〉 지역문화실태조사 주요 지표 내용(2017년 기준 조사)	270
〈표 6-20〉 지역문화종합지수 산출 및 지역 간 격차분석 방식	272
〈표 6-21〉 수도권-비수도권 간 지역문화종합지수 비교	273
〈표 6-22〉 2017년 기준 지역문화종합지수와 성장촉진지역	275
〈표 6-23〉 수도권-비수도권 간 지역문화종합지수 비교	276
〈표 6-24〉 재정자립도에 따른 지역문화종합지수 비교	277
〈표 6-25〉 시-군-구에 따른 지역문화종합지수 비교	277
〈표 6-26〉 도시-농촌-도농복합에 따른 지역문화종합지수 비교	278
〈표 6-27〉 문화부문 지역불평등 해소와 지역문화진흥을 위한 공공부문 역할(안)	285
〈표 6-28〉 '지역의 자치역량 강화' 정책과제(안)	286

CONTENTS

〈표 6-29〉 ‘생활권 및 공동체 기반의 문화정책 추진과 문화다양성 확보’ 정책과제(안)	287
〈표 7-1〉 지역관광발전지수 지표체계	302
〈표 7-2〉 기초지자체 지역관광발전지수 등급 분포	304
〈표 7-3〉 지역관광발전지수 대분류별 등급 분포	305
〈표 7-4〉 관광수용력지수의 소분류별 등급 분포	306
〈표 7-5〉 관광소비력지수의 소분류별 등급 분포	308
〈표 7-6〉 관광정책역량지수의 소분류별 등급 분포	310
〈표 7-7〉 지역관광발전지수 동향분석 지역격차 분석 유형화 기준	311
〈표 7-8〉 지역관광발전지수 행정적 특성에 따른 유형별 격차분석 결과	312
〈표 7-9〉 지역관광발전지수 관광자원별 격차분석	313
〈표 7-10〉 지역관광발전지수 분석 종합	314
〈표 8-1〉 시도별 고용률 격차와 추이	338
〈표 8-2〉 수도권 비수도권 간 인구학적 특성별 상대임금 격차	346
〈표 8-3〉 수도권 비수도권 간 일자리 특성별 상대임금 격차	347
〈표 8-4〉 월평균 명목임금 상·하위 20개 시군	350
〈표 8-5〉 6개 권역 및 17개 광역시도 제조업 취업자 변동 추이	355
〈표 8-6〉 제조업 취업자 수 증가율 상·하위 20개 시군	356
〈표 8-7〉 7개 권역 및 17개 광역시도 제조업 취업자 변동 추이	363
〈표 8-8〉 전문직 취업자 수 증가율 상·하위 20개 시군	364
〈표 8-9〉 전체 순인구 이동률 상하위 20개 지역	369
〈표 8-10〉 청년층(20-39세) 순인구 이동률 상하위 20개 지역	370
〈표 8-11〉 20년 일자리 예산 유형별 규모	374
〈표 8-12〉 '18년 자치단체 집행 일자리 사업 예산	375
〈표 8-13〉 노동시장정책 수단별 역할 분담 형태	384
〈표 8-14〉 대안적 지역일자리 모델	387
〈표 9-1〉 지역 및 연령별 인구 현황(2021년 3월 기준)	406
〈표 9-2〉 지역별 연령에 따른 경제활동 참가율	407
〈표 9-3〉 지역별 청년 비경제활동 인구(2021년 1분기 기준)	409
〈표 9-4〉 지역별 청년인구(15세-34세) 이동현황(2020년 기준)	413
〈표 9-5〉 지역별 직업능력개발 훈련과정 운영 현황	414
〈표 9-6〉 지역에 따른 연령별 직업능력개발훈련(실업자) 참여자 현황	415
〈표 9-7〉 20-30대 훈련 참가자 비율	416
〈표 9-8〉 지역별 고등교육기관 현황	417
〈표 9-9〉 주요 인적자원 관련 일반 동향 (2020년 기준)	418

〈표 9-10〉 지역별 평균임금 및 임금 상승률	420
〈표 9-11〉 주요 인적자원 관련 일반 동향 (2020년 기준)	421
〈표 9-12〉 지역별 경제활동 인구의 학력 분포	422
〈표 9-13〉 한국표준산업분류별 평균 월급여액	423
〈표 9-14〉 한국표준산업분류(J, K, M) 종사자 규모	424
〈표 9-15〉 지역별 직업 분포	425
〈표 9-16〉 지역별 문화 및 여가생활(2019년)	426
〈표 9-17〉 인적자원 투자(교육 및 직업능력개발) 영역의 지역 불균형 해소를 위한 주요 정책	429
〈표 9-18〉 인적자원 활용(고용률 개선, 임금 및 고용형태 관련 정책) 영역의 지역 불균형 해소를 위한 주요 정책	430
〈표 9-19〉 청년 및 디지털세대의 일자리 창출 계획 대비 실제 성과	432
〈표 10-1〉 전입지기준 기간별 순인구이동	443
〈표 10-2〉 기간별 지역의 설비투자 연평균 증가율	444
〈표 10-3〉 중분류 산업내 기업들의 시도별 고유벡터 중심성(상위 업종과 세종권역 사례)	461
〈표 11-1〉 타 분야대비 국가 과학기술분야(R&D) 예산 배분 현황	472
〈표 11-2〉 시도별 연구개발투자액	473
〈표 11-3〉 시도별 GRDP 대비 연구개발투자액 비중	474
〈표 11-4〉 시도별 GRDP 대비 정부연구개발사업비 비중	475
〈표 11-5〉 시도별 연구원 1인당 연구개발투자액	476
〈표 11-6〉 시도별 총 연구원 수	477
〈표 11-7〉 시도별 인구 만 명당 연구원 수	478
〈표 11-8〉 시도별 2017년 IT/SW산업 종사자 수	479
〈표 11-9〉 연구개발 수행 조직 수	480
〈표 11-10〉 2017년 지역별 연구수행 주체별 연구개발 조직 수	481
〈표 11-11〉 국내 특허등록 기관 수	482
〈표 11-12〉 국내 R&D 투자 상위 1000대 기업 수	483
〈표 11-13〉 시도별 2017년 IT/SW산업 기업 수	484
〈표 11-14〉 시도별 국가연구시설장비 구축 수	485
〈표 11-15〉 시도별 5G 기지국 구축 수 (2020년 1월 기준)	486
〈표 11-16〉 시도별 연간 과학기술논문 수	487
〈표 11-17〉 시도별 연간 R&D 투자 대비 과학기술논문 수	488
〈표 11-18〉 시도별 연구원 1인당 과학기술논문 수	489
〈표 11-19〉 시도별 연구원 1인당 산·학·연 협력 과학기술논문 수	490
〈표 11-20〉 시도별 연구원 1인당 해외 협력 과학기술논문(SCI) 수	491

CONTENTS

〈표 11-21〉 시도별 연간 국내 특허등록 수	492
〈표 11-22〉 시도별 연간 R&D 투자 대비 국내 특허등록 수	493
〈표 11-23〉 시도별 연구원 1인당 산·학·연 협력 국내 특허등록 수	494
〈표 11-24〉 시도별 연구원 1인당 해외 협력 국내 특허 등록 수	495
〈표 11-25〉 시도별 대학 기술이전 대상 수	496
〈표 11-26〉 시도별 정부연구개발사업 사업화 수	497
〈표 11-27〉 시도별 신규 INNOBIZ(기술혁신형 중소기업) 수	498
〈표 11-28〉 시도별 정부연구개발사업 당해연도 기술료 징수액	499
〈표 12-1〉 역대 정부의 지방세입 확충 효과	524
〈표 12-2〉 문재인정부의 재정분권 추진계획	525
〈표 12-3〉 지방세입 총량의 변화 추이	526
〈표 12-4〉 지방세입 구조의 추이	527
〈표 12-5〉 시도 표준세입의 지역격차	528
〈표 12-6〉 시 자치단체 표준세입의 지역격차	531
〈표 12-7〉 군 자치단체 표준세입의 지역격차	533
〈표 12-8〉 자치구 표준세입의 지역격차	534
〈표 12-9〉 지방분권세의 지역별 배분액 시산 결과(시도+시군구)	535
〈표 12-10〉 2018년 지방세 기준 상대적 빈곤 시도군 현황	541
〈표 12-11〉 FGT지표 분해 결과(시도)	542
〈표 12-12〉 지방세 기준 빈곤지역 시군 수 추이	546
〈표 12-13〉 2016년 지방세 기준 빈곤지역 시군 현황	546
〈표 12-14〉 FGT지표 분해 결과(시군)	548
〈표 12-15〉 지방세의 지역간 불평등과 이전재원의 순재분배 효과(시도)	550
〈표 12-16〉 지방세의 지역간 불평등과 이전재원의 순재분배 효과(시)	552
〈표 12-17〉 지방세의 지역간 불평등과 이전재원의 순재분배 효과(군)	553
〈표 12-18〉 표준세입에 대한 세입 구성별 지니계수 분해 결과(시도)	556
〈표 12-19〉 표준세입에 대한 세입 구성별 지니계수 분해 결과(시)	558
〈표 12-20〉 표준세입에 대한 세입 구성별 지니계수 분해 결과(군)	559
〈표 12-21〉 지방세 및 표준세입의 지역격차의 장기수렴성 검증 결과	561
〈표 12-22〉 현행 정부 간 재정조정제도의 특성	565
〈표 13-1〉 서울시 자치단체별 재정자립도	579
〈표 13-2〉 서울시 자치구별 CCTV 운영현황	582
〈표 13-3〉 서울시 자치구별 사업체수, 종사자수 및 종사자 비율	585
〈표 13-4〉 연구 사례지역의 도시공간구조 특성 비교	587

〈표 13-5〉 빈곤지역 유형에 따른 신선식품 구매 패턴의 특징 비교	588
〈표 13-6〉 연구 사례지역의 도시공간구조 특성 비교	595
〈표 13-7〉 부문별 예방·완화 정책 대안	597
〈표 13-8〉 정책 주체별, 정책 대안별 정책 시행 방향	598
〈표 14-1〉 총 인구와 도농간 인구이동(2010~2020)	609
〈표 14-2〉 농촌 인구 변화(2010~2015, 2015~2020)	610
〈표 14-3〉 장래 농촌 인구 전망 (2015~2040년)	610
〈표 14-4〉 도시와 농촌의 용도지역별 토지 면적	612
〈표 14-5〉 용도지역별 축사 현황	613
〈표 14-6〉 주거지와 축사 이격거리 기준	614
〈표 14-7〉 주거지와 이격거리에 따른 축종별 축사 분포	615
〈표 14-8〉 용도지역별 공장 입지 현황	616
〈표 14-9〉 대기오염 배출 분류기준별 공장 분포	617
〈표 14-10〉 수질오염 배출 분류기준별 공장 분포	618
〈표 14-11〉 소음·진동 배출 허용 기준에 따른 공장 분포	618
〈표 14-12〉 기초생활인프라 범위 및 최저기준(국토교통부)	620
〈표 14-13〉 농어촌 서비스 기준(농식품부)	621
〈표 15-1〉 연안·섬 지역 불평등의 문제 제기	633
〈표 15-2〉 연안 이용·개발 현황	634
〈표 15-3〉 공유수면 점용료·사용료 산정조정기준과 감면대상의 문제점	638
〈표 15-4〉 공유수면 매립 소유권·산정가격의 문제점	639
〈표 15-5〉 연안 입지 산업단지 및 항만 주변 도시지역 내 용도지역 분포	640
〈표 15-6〉 주요 연안 산업도시의 1인당 개인소득과 1인당 GRDP	642
〈표 15-7〉 섬 지역 65세 이상 인구 비율과 지역소멸위험지수	643
〈표 15-8〉 연안여객선 여객 및 차량 수송 현황	644
〈표 15-9〉 지역별 연안여객선 운항 및 결항횟수 현황	645
〈표 15-10〉 주요 섬 지역의 사망원인별 연령표준화 사망률(2018)	647
〈표 15-11〉 지역별 병원선 운영 현황(2016)	648
〈표 15-12〉 지역별 해양수산 관련 기업 수와 매출액	656
〈표 15-13〉 연안여객 분야 재정지원 현황	658
〈표 15-14〉 연안 여객 교통의 실용적 공공성 강화 방안	659
〈표 15-15〉 인천시의 도서지역 보건의료서비스 개선 로드맵	660
〈표 15-16〉 섬 보건의료의 실용적 공공성 강화 방안	660
〈표 15-17〉 섬발전 교부금(가칭)의 주요 내용	662

CONTENTS

〈표 16-1〉 기후변화 리스크와 구성요소의 정의 및 특성	671
〈표 16-2〉 기후변화 리스크 관련 위해성, 노출성, 취약성 지표 목록	672
〈표 16-3〉 폭염 및 한파 위해성 평가 기초통계량 (단위: 일수)	674
〈표 16-4〉 폭염 및 한파 위해성 평가 상위 10% 지역	674
〈표 16-5〉 노출성·취약성 평가 지역 및 폭염·한파 리스크 평가 지역	676
〈표 16-6〉 기후변화 시나리오 별 폭염 위해성 평가 지역	679
〈표 16-7〉 기후변화 시나리오를 적용한 폭염의 기후변화 리스크 지역 불평등 분석 결과(1)	680
〈표 16-8〉 기후변화 시나리오를 적용한 폭염의 기후변화 리스크 지역 불평등 분석 결과(2)	681
〈표 16-9〉 기후변화 시나리오를 적용한 폭염의 기후변화 리스크 지역 불평등 신규 지역	682
〈표 16-10〉 기후변화 시나리오 별 한파 위해성 평가 지역	684
〈표 16-11〉 기후변화 시나리오를 적용한 한파의 기후변화 리스크 지역 불평등 분석 결과(1)	685
〈표 16-12〉 기후변화 시나리오를 적용한 한파의 기후변화 리스크 지역 불평등 분석 결과(2)	686
〈표 16-13〉 기후변화 시나리오를 적용한 한파의 기후변화 리스크 지역 불평등 신규 지역	687

그림 차례

[그림 1-1] 논의의 종합 및 연구의 분석틀	15
[그림 1-2] 지역규모별 사교육비 지출규모 변화(2010~2019)	19
[그림 1-3] 시·도별 다문화 및 탈북학생 대상 1인당 교육비지출액(2015~2019)	26
[그림 1-4] 지역간 교육격차에 영향을 미치는 주요 요인별 분포	34
[그림 1-1] 시도별 0-6세 영유아 인구 분포(2013~2019)	62
[그림 2-2] 시도별 인구 대비 0-6세 영유아 인구 비율(2013~2019)	63
[그림 2-3] 시도별 보육교육서비스 공급률(2019)	66
[그림 2-4] 시도별 보육교육서비스 공급률 변화(2013, 2019)	67
[그림 2-5] 보육교육서비스 기관 1개당 커버 영유아 인구	67
[그림 2-6] 보육교육서비스 기관 1개당 커버 면적	68
[그림 2-7] 지니계수 : 시군구 보육교육서비스 공급(19년 기준)	71
[그림 2-8] 공공 보육교육서비스 공급률(2019)	74
[그림 2-9] 공공 보육교육서비스 이용 가능 비율(2019)	74
[그림 2-10] 시도별 공공 보육교육서비스 공급률 변화 추이(2013, 2019)	75
[그림 2-11] 시도별 공공 보육교육서비스 이용 가능 비율 변화 추이(2013, 2019)	75
[그림 2-12] 지니계수 : 시군구 공공 보육교육서비스 공급(19년 기준)	79
[그림 2-13] 어린이집/유치원 교사 대 아동 비율	81
[그림 2-14] 어린이집/유치원 교직원 대 아동비율	81
[그림 2-15] 어린이집/유치원 교사 대 아동 비율 지역 분포	82
[그림 3-1] 지역 간 건강수명 격차(남녀 전체, 2012~2015년)	102
[그림 3-2] 지역별 치료가능사망을 비교(2015년 기준)	103
[그림 3-3] 지역 간 의료접근성 비교: 기준 시간 내 접근 불가능한 인구 비율	117
[그림 3-4] 지역 간 의료접근성 비교: 기준 시간 내 이용률	118
[그림 3-5] 도시-농어촌의 미충족의료 경험을 비교	120
[그림 3-6] 서울-수도권-비수도권의 미충족의료 경험을 비교	120
[그림 3-7] 시도별 미충족의료 경험을 비교	120
[그림 3-8] 사회복지 수요 대비 자원 입지계수의 지역 분포	128
[그림 3-9] 사회복지 수요 대비 자원 입지계수의 추이	134
[그림 3-10] 종합사회복지관/노인여가복지시설 접근성의 지역 분포(2019년 기준)	136
[그림 3-11] 권역/지역 책임의료기관 제도(안)	145

CONTENTS

[그림 4-1] 점유안정성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화1 (자가가구)	182
[그림 4-2] 점유안정성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화2 (임차가구)	183
[그림 4-3] 주거비용 적정성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화1 (임차가구)	185
[그림 4-4] 주거비용 적정성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화2 (자가가구)	186
[그림 4-5] 물리적 거주 적합성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화1	187
[그림 4-6] 물리적 거주 적합성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화2	188
[그림 4-7] 사회적 접근성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 1	189
[그림 4-8] 사회적 접근성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화2	190
[그림 4-9] 주거비 과부담-최저주거기준 미달 측면의 시도별 차이	192
[그림 4-10] 점유 안정성 측면에서 시도별 차이	193
[그림 4-11] 주거권 구성요소와 주거정책 수단의 연계	194
[그림 4-12] 주거복지 지방불균형 완화를 위한 계획 및 자원 구조의 개편방향	199
[그림 5-1] (출·퇴근) 통행시간 증가로 인한 일상활동 제약 (예)	205
[그림 5-2] 계층간 평균통행시간	207
[그림 5-3] 계층간 평균접근시간	207
[그림 5-4] 교통비용 지출의 사회적 형평성 지수 산정방법	212
[그림 5-5] 개인교통비 및 공공교통비 지출의 형평성 지수 변화추이	212
[그림 5-6] 역세권반경에 따른 소외지역 추세 (서울)	217
[그림 5-7] 역세권반경에 따른 소외지역 추세 (권역)	217
[그림 5-8] 버스에 대한 로렌츠곡선	219
[그림 5-9] 지하철에 대한 로렌츠곡선	219
[그림 5-10] 총인구와 서비스수준간의 국지적 상관계수	220
[그림 5-11] 기초생활수급자와 서비스수준간의 국지적 상관계수	220
[그림 5-12] 데이터 요청 코드	225
[그림 5-13] 요청을 통해 산출한 데이터 예시	225
[그림 5-14] 대도시별 이동성 지표	227
[그림 5-15] 대도시별 안전성 지표	227
[그림 5-16] 대도시별 자율주행 지표	227
[그림 5-17] 대도시별 접근성 지표(3차 병원)	227
[그림 5-18] 대도시별 접근성 지표(버스터미널)	227
[그림 5-19] 대도시별 접근성 지표(철도역)	227
[그림 5-20] 시도별 이동성 지표	229
[그림 5-21] 시도별 안전성 지표	229
[그림 5-22] 시도별 자율주행 지표	229

[그림 5-23] 시도별 접근성 지표(3차 병원)	229
[그림 5-24] 시도별 접근성 지표(버스터미널)	229
[그림 5-25] 시도별 접근성 지표(철도역)	229
[그림 5-26] 전국 단위 이동성 지표 1.	232
[그림 5-27] 전국 단위 이동성 지표 2.	232
[그림 5-28] 전국 단위 자율주행 지표 1.	233
[그림 5-29] 전국 단위 안전성 지표	233
[그림 5-30] 전국 단위 접근성 지표 1.	234
[그림 5-31] 전국 단위 접근성 지표 2.	234
[그림 5-32] 전국 단위 접근성 지표 3.	234
[그림 5-33] 권역별 이동성 지표 1.	236
[그림 5-34] 권역별 이동성 지표 2.	236
[그림 5-35] 권역별 자율주행 지표	237
[그림 5-36] 권역별 안전성 지표	237
[그림 5-37] 권역별 접근성 지표 1.	238
[그림 5-38] 권역별 접근성 지표 2.	238
[그림 5-39] 권역별 접근성 지표 3.	238
[그림 6-1] 지역문화진흥법의 구성 및 주요 내용	250
[그림 6-2] 1, 2차 지역문화진흥기본계획 비교	251
[그림 6-3] 지역의 문화진흥 관련 조례제정 현황	253
[그림 6-4] 중앙정부와 지자체 문화재정 편성 추이	254
[그림 6-5] 문화체육관광부 균특회계 예산 추이	254
[그림 6-6] 권역별 재정자립도·재정자주도 현황	254
[그림 6-7] 문화기반시설 증가율(2014년 대비 2019년)	256
[그림 6-8] 지역문화전문인력 양성 사업('15~'19) 및 문화이모작 사업 배출인력 현황('13~'18)	263
[그림 6-9] 지역문화재단 설립 현황	263
[그림 6-10] 2017년 기준 전국 지역문화실태조사 종합지수 결과	273
[그림 6-11] 2017년 기준 전국 지역문화실태조사 대분류별 지수 결과	274
[그림 6-12] 광역 단위 관내 기초자치단체 지역문화종합지수 값 평균 비교	279
[그림 6-13] 광역 단위 관내 기초자치단체 지역문화종합지수 값의 표준편차 비교	280
[그림 6-14] 지역·지역문화가 처한 문제점(左)과 향후 5년간 지역문화정책의 지향 가치	284
[그림 8-1] 비수도권과 비수도권 간 고용지표 변동 추이	335
[그림 8-2] 비수도권과 비수도권 간 청년층(15-29세) 고용 변동	336
[그림 8-3] 광역시도의 전체 및 청년 고용률 변동 추이	338

[그림 8-4] 시군 수준의 고용지표 변동 추이	340
[그림 8-5] 1인당 GRDP의 수도권 비수도권 간 상대비	341
[그림 8-6] 5인 이상 상용직 근로자 기준 광역시도별 상대임금 추이	343
[그림 8-7] 광역시도별 평균임금 격차	344
[그림 8-8] 수도권 대 비수도권 명목임금 추이와 상대 비	346
[그림 8-9] 시군 수준의 월평균임금 분포 변화	349
[그림 8-10] 수도권 대 비수도권 임금 5분위별 분포 추이	351
[그림 8-11] 비수도권 대비 수도권 취업자의 계층별 상대비	353
[그림 8-12] 고용위기지역의 회복 정도	357
[그림 8-13] 비수도권 대비 수도권 취업자의 계층별 상대비	359
[그림 8-14] 수도권과 비수도권 간 직종 구성 변화 추이	361
[그림 8-15] 수도권 대 비수도권 인구 이동을 추이	366
[그림 8-16] 7개 권역별 순 이동을 추이	367
[그림 8-17] OECD 주요 국가의 GDP 대비 노동시장프로그램 지출비중('17년)	373
[그림 8-18] 지역고용정책 및 거버넌스 주요 연혁	376
[그림 8-19] 지역노동시장 유형별 접근의 기본 전략	381
[그림 8-20] 재정지원 일자리사업 세부 평가체계	390
[그림 9-1] 전략적 자원의 VRIN 관점 분석 및 경쟁 함의	400
[그림 9-2] 연령별 디지털 정보화 수준	403
[그림 9-3] 지역별 청년인구(20~39세)비율 현황	407
[그림 9-4] 지역별 연령에 따른 경제활동참가율	408
[그림 9-5] 생활서비스 지수 상위 50개 시·군(2018년, 2020년)	410
[그림 9-6] 지역 경제력 지수 상위 50개 시·군(2018년, 2020년)	411
[그림 9-7] 228개 시군구별 지방소멸위험 현황	412
[그림 10-1] 지역경제 잠재성장률과 광공업생산증가율 장기추세	442
[그림 10-2] 파이프라인에서 플랫폼 경제로 진화	445
[그림 10-3] 플랫폼 경제의 가치사슬 구조와 특징	446
[그림 10-4] 산업혁명 시기별 복잡기술산업의 특정지역에 대한 집중도 변화(미국)	447
[그림 10-5] 우리나라 시군구별 1인당 소득 증가율과 지역산업고도화수준(복잡성)	447
[그림 10-6] 전국 시군구 지역의 다양성 지수와 특수성 지수	450
[그림 10-7] 시군구 고도화 수준의 시점별 비교(2010년 vs. 2018년)	451
[그림 10-8] 산업발전의 원칙-연계성의 원리	451
[그림 10-9] 시군구 지역의 초기 고도화수준과 1인당 소득간의 관계	452
[그림 10-10] 산업의 진입에 따른 생산성 충격(A), 투입구조로의 역할(B), 네트워크 구축(C)	453

[그림 10-11] 범부처 지역 산업정책 성과개선 계획(PIP)과 정책과제	455
[그림 10-12] 산업고도화수준의 분포의 예시(동남권)	456
[그림 10-13] 2010년 산업별 발전가능성(연계성)와 2016년 비교우위 수준(충북사례)	457
[그림 10-14] 시군구 지역의 산업다양성과 산업특수성 분포 현황(2018년 현재, 대구사례)	458
[그림 10-15] 지역핵심전략산업 후보군 선정 구상안 예시	460
[그림 11-1] 지역 과학기술혁신역량평가 측정모형	503
[그림 11-2] 지역혁신지수 산출 지표체계	504
[그림 11-3] 지역과학기술혁신의 주요 측정기준	505
[그림 11-4] 지역과학기술혁신정책 변천현황	506
[그림 11-5] 국가혁신클러스터 및 연구개발 강소특구 현황	507
[그림 11-6] 대전시 과학기술 거버넌스 체계	508
[그림 11-7] 부산시 과학기술 거버넌스 체계	508
[그림 12-1] 인구규모와 재정형평화 이전재원	519
[그림 12-2] 지방세입 총량의 지역간 격차 추이	527
<그림 12-3> 시도 간 지방세 격차	530
[그림 12-4] 시 자치단체의 지역 간 지방세 격차	532
[그림 12-5] 지방세 빈곤지표 연도별 추이(시·도)	541
[그림 12-6] 빈곤지표의 전년대비 증감 변화	544
[그림 12-7] 지방세 빈곤지표 연도별 추이(시·군)	545
[그림 12-8] 표준세입 빈곤지표 연도별 추이(시·군)	547
[그림 12-9] 이전재원의 순재분배효과 추이(사도)	551
[그림 12-10] 사군 이전재원의 순재분배효과 추이 비교	554
[그림 12-11] 표준세입 지니계수에 대한 구성 세입별 한계효과 비교(사도)	557
[그림 12-12] 표준세입 지니계수에 대한 구성 세입별 한계효과 비교(사군)	560
[그림 13-1] 서울시의 연도별 기초생활수급가구와 기초생활수급자 비율 분포(김걸, 2017)	575
[그림 13-2] 2015년 서울시 동별 기초생활수급자비율의 공간적 자기상관(김걸, 2017)	577
[그림 13-3] 서울시 25개 자치구 사회안전지수 전국 순위	581
[그림 13-4] 서울시 전문, 과학 및 기술 서비스업 전체의 법인 창업 입지 특성	586
[그림 13-5] 서울시 일자리 질 종합지수의 스핀 분석(한국고용정보원, 2019)	586
[그림 13-6] 남영동의 신선식품 매장 분포	588
[그림 13-7] 등촌3동의 신선식품 매장 분포	588
[그림 14-1] 농촌 인구변화(1970~2019년)	606
[그림 14-2] 용도지역별 농촌 주거 분포 현황	612
[그림 14-3] 농촌마을 공장 난개발 사례	619

C O N T E N T S

[그림 14-4] 용도지역별 농촌 주거 분포 현황	623
[그림 15-1] 육상·연안·해양생태계의 경제적 가치	632
[그림 15-2] 어가인구와 국토면적의 변화로 본 연안·섬 지역불 평등 전개 과정	635
[그림 15-3] 연안섬에 적용되는 주요 법률의 공간적 범위	637
[그림 15-4] 울산만과 광양만 연안육역 용도지역 분포도	640
[그림 15-5] 주요 연안 수질의 화학적 산소요구량 분포 추이	641
[그림 15-6] 섬 지역 인구의 변화	643
[그림 15-7] 지역별 입원 사망비와 뇌혈관질환 사망비 격차	646
[그림 15-8] 연안섬 지역 불평등 구조	649
[그림 15-9] 연안섬 지역 불평등 개선방향	651
[그림 15-10] 해역이용 적정가격의 적용원칙	652
[그림 15-11] 중국의 해역사용료 산정 구조	652
[그림 15-12] 해역이용 적정가격 산정체계(안)	653
[그림 15-13] 해역감정평가체계의 기본구상(안)	654
[그림 15-14] 지역 순환 경제 구조	654
[그림 15-15] 연안 지역 해양 경제 순환 구조	655
[그림 15-16] 신 해양도시의 조성 방향	657
[그림 15-17] 섬·바다마을의 실용적 공공성 강화 방안	658
[그림 16-1] IPCC AR5 SYR, Annex II: Glossary	670
[그림 16-2] 폭염 및 한파 위험성 평가 결과	675
[그림 16-3] 노출성·취약성 및 폭염·한파 리스크 분석 결과	677
[그림 16-4] RCP 기반 폭염 위험성 평가 결과	678
[그림 16-5] RCP 기반 한파 위험성 평가 결과	683
[그림 16-6] 2018년 폭염 및 한파 위험성에 대한 국지 모란 분석 결과	688
[그림 16-7] 2048년 RCP 시나리오 별 폭염 위험성에 대한 국지적 모란지수 분석 결과	689
[그림 16-8] 2048년 RCP 시나리오 별 한파 위험성에 대한 국지적 모란지수 분석 결과	690

제1편

사람



01



교육



제1절

문제의 제기:
지역간 교육격차와 불평등

1. 연구의 배경과 목적

2008년 글로벌 금융위기 이후 저성장·저금리·저물가의 지속을 특징으로 하는 뉴노멀의 등장과 함께 소득불평등 수준 역시 지속적인 악화 추세에 있다(El-Erian, 2008). 이와 같은 소득불평등의 심화는 개인의 경제적 소득뿐만 아니라 주거·일자리·의료·교육 등 다양한 영역에서 복합적으로 나타나며, 이에 따라 다양한 정책문제를 초래하고 있다. 많은 국가들은 이처럼 심화되고 있는 소득불평등 수준을 완화하고 국가 차원에서 장기적 생산성을 제고하기 위해 다양한 정책을 도입·운용하고 있으며, 특히 보다 구체적으로 교육개혁을 시도하고 있다(김정훈 외, 2017).

한편 2010년 이후 진행된 국제적 논의들은 소득불평등 수준의 완화를 위해 포용적 성격의 성장¹⁾이 필요함을 제시하였으며, 이를 달성하기 위한 가장 주요한 정책 가치로 ‘교육’을 제시하고 있다. 이에 더하여 주요 연구들은 소득불평등 완화를 위한 가장 직접적인 정책으로 교육 기회 제공의 형평성 확보와 이를 통한 노동시장 진입 가능성 확대를 제시하고 있다. 다만 교육 기회의 형평성 확대를 위해 포용해야 할 대상이나 우선순위 등은 각 국가의 경제적 수준과 재정 규모, 정치·사회적 배경에 따라 다르게 나타나고 있다(Hanusheck & Woessman, 2011; World Economic Forum, 2015; OECD, 2017). 국내 역시 이와 유사한 맥락에서 소득불평등의 심화와 인구구조의 급격한 변화 등에 기인한 성장잠재력 저하는 다양한 정책문제를 초래하고 있으며, 이는 수도권-비수도권간 격차, 지역간 불균형 발전, 지역의 생산성 하락 및 붕괴 위기, 지역 인구의 쏠림에 따른 사회기반시설의 격차, 지역 소멸 위기 등으로 구체화 된다.

한편 국내의 경우 지역간 교육격차 해소를 위해 교육 기회 제공의 관점에서 대규모 교육복지정책을 꾸준히 도입·운용해오고 있다. 대표적으로 도서벽지와 농어촌 지역에 대한 지원사업과 프로그램, 대규모 재정투자 등이 이루어져 왔고, 1997년 IMF 이후 나타난 대도시 지역 내에서의 교육·문화 낙후지역에 대한 불평등 심화를 개선하기 위하여 2003년 도입된 교육복지투자우선지원사업이 교육복지우선지원사업의 형태로 오늘날까지 추진되고 있다. 더불어 최근에는 지방 도

1) 포용적 성장이란 사회경제적 불평등을 최소화하여 가능한 많은 사람들에게 사회경제 활동의 참여기회가 공평하게 이루어지도록 함으로써 지속가능한 성장을 추구하는 것을 의미(윤성주, 2016)

시의 경제 활성화 및 도시재생을 위해 지역 대학이나 거점 대학의 역할 확대 및 역량 제고를 논의하는 연구들이 다수 축적되고 있다(박소영·권규상, 2020).

다만 지역간 교육격차에 대한 지속적인 보완정책에도 불구하고 최근 인구구조의 변동과 함께 수도권 이외 지역의 급격한 인구감소에 기인한 지역사회의 경제·생활공동체 붕괴 등과 이에 따른 지역간 격차는 크게 완화되지 않는 것으로 보인다. 이는 기본적으로 교육영역에서 나타나는 계층·지역간 격차가 개인·가구의 사회경제적 배경으로 부터 큰 영향을 받을 뿐 아니라 격차에 의한 지역간 불평등의 경우 매우 다양한 원인의 복합적 결합에 의해 발현되는 현상이므로 개별 영역인 교육정책 내에서의 보완정책이 사회·경제적 수준에 의해 나타나는 지역간 격차나 불평등의 완화에 미치는 영향에 한계가 있기 때문이다.

이와 함께 2019년 12월을 기점으로 수도권 인구 비중이 50%를 초과하였으며(김현호, 2019), 이는 수도권과 대도시로의 인구집중 현상과 학생 수 감소에 따라 소도시와 농촌지역의 교육접근성이 더 빠른 속도로 하락할 가능성이 있음을 의미한다. 더불어 수도권과 대도시 내에서도 지역별로 교육접근성의 격차가 크게 벌어질 가능성이 높고, 개인 소득격차 완화를 통한 교육접근성을 강화하는 데에는 한계가 있으므로 지역단위에서의 교육 혜택 포용성을 강화하는 정책에 대한 관심이 필요한 시점에 있다고 할 수 있다(김정훈 외, 2017).

이와 유사한 맥락에서 Boon(2008)의 연구는 적기에 지역 내에서 해당 학생에게 도움을 주는 것이 다른 국가정책 보다 우선할 수 있다고 제시하고 있다. 구체적으로 성적과 출석률이 낮은 학생이나 열악한 가정환경으로 인해 학업성적이 낮은 학생을 포용하기 위한 정책은 근거리에 있는 학교와 가정, 해당 지역에서 적기에 수행하는 것이 바람직하다고 지적한다. 결국 이는 지역간 교육격차의 완화를 위해 교육 분야 내에서의 제도적 개선뿐만 아니라 보다 거시적 관점에서 해당 지역 경제의 활성화를 위한 인프라 구축, 인적자원 개발, 고용 및 좋은 일자리의 제공, 의료·복지 등 필수 서비스 제공이 함께 고려되어야 함을 의미하기도 한다. 이에 본 연구는 위와 같은 문제의식을 바탕으로 보다 종합적이고 거시적인 차원에서 교육 분야 내의 지역간 격차 현황을 파악하고자 한다. 더불어 지역간 격차 완화를 위해 다양한 정책영역 간의 연계방안을 탐색하는 관점에서 교육분야의 지역간 격차 수준을 탐색·측정하고, 이를 토대로 시사점을 제시하고자 한다.

2. 교육격차와 불평등의 관계

교육분야에서 나타나는 격차와 불평등, 특히 지역수준에서 공간적으로 나타나는 격차와 불평등은 일반적으로 혼용되어 사용되거나 통상적으로 유사한 의미를 갖는 것으로 이해된다. 다만 이를 다루어온 기존의 연구들은 격차와 불평등의 개념을 특정한 관점에 따라 구별하여 사용하고 있

다. 이를 구체적으로 살펴보면 먼저 김병성(2003)은 교육불평등은 교육에 대한 이념적, 사상적, 상징적 관점에 초점을 두고 있는 반면 교육격차는 현상적, 실제적, 가시적 측면에서 교육의 불평등 문제를 보다 구체적이고 접근가능한 개념으로 이해하고 있다. 또 강영혜 외(2005)의 연구는 보다 구체적으로 교육격차를 학력격차를 대체하는 용어로 사용하였으며, 개인의 지적 능력, 사회경제적 배경, 성별, 지역, 제도적 요인, 학교 특성 등 다양한 요인에 의해 발생하는 개인 및 집단간의 차이로 정의하고 있다.

〈표 1-1〉 학력격차·교육격차·교육불평등의 개념 구분

구분	내용
학력격차	• 학업성취도 등 인지적 측면의 교육결과에 국한되는 좁은 의미의 교육격차
교육격차	• 교육에 관련된 요인을 중심으로 비교 대상간 차이를 포괄하는 결과적 현상 총칭 • 교육불평등 문제를 보다 구체적으로 접근가능하게 하여 사회 및 학교의 구조적 측면과 기능적 측면에서 교육 투입, 과정, 결과적 측면을 함께 고려한 관점
교육불평등	• 이념적, 상징적 성격의 용어

*출처: 강영혜 외(2005)

한편 고희일 외(2005)의 연구는 교육격차의 개념을 교육평등의 관점에서 볼 때, ① 교육에 접근할 수 있는 기회의 격차, ② 실제 활동이 이루어지는 조건과 과정상의 격차, ③ 교육을 통해 얻어지는 결과의 격차 포괄하여 제시하였고, 유사하게 김영철(2003)의 연구 역시 교육격차를 나타내는 대상에 따라 지역간 교육격차와 사회계층간 교육격차 등의 의미로 사용하였으며, 과정별로 교육기회, 여건, 과정, 산출 등의 차이로 세분화하여 제시한 바 있다. 이와 유사하게 임다희·권기현(2013)의 연구는 교육격차를 교육의 투입, 과정, 결과로 이어지는 교육 과정 전반에 걸쳐 나타나는 개인·집단간 차이를 의미하며, 성적이나 학업성취도와 같은 측정 가능한 것으로 파악할 수 있다고 제시하고 있다.

비교적 최근의 연구인 박경호 외(2017)의 연구는 기존의 교육격차와 불평등을 다루는 연구들의 접근을 크게 두 가지로 구분하여 교육격차를 ‘교육의 차이 그 자체로 파악하는 관점’과 교육격차를 ‘교육불평등의 의미’로 포착하는 관점으로 구분하여 제시하였다. 먼저 교육격차를 교육의 차이 그 자체로 보는 관점인 류방란 외(2006a)의 연구는 격차와 불평등의 의미를 구분하였으며, 교육격차는 교육적 차이 즉 동일한 교육이나 동일한 결과와 반대되는 개념으로 단순하게 규정하였다. 다만 이 연구는 교육적 차이가 “사회적 계층에 따라 불평등하게 배분되도록 고정화되어 있을 때” 사회적 불평등 문제로 귀결되며, 교육격차의 개념은 불평등 또는 계층간 간격의 확대에 대한 우려를 전제로 한 개념으로 접근하고 있다.

이와는 다르게 교육격차를 교육불평등의 의미로 보는 관점은 앞서 살펴본 바와 같이 교육격차는 탈가치적인 개념으로 교육불평등은 보다 가치함축적인 개념으로 이해하는 관점으로 대표적으로 이해영 외(2005)의 연구가 있다. 이 연구는 교육격차를 탈가치적 개념으로 현상적, 실제적, 가치적 관점에서 이해하였으며, 교육불평등은 가치와 관점이 개입된 용어로 이념적, 사상적, 상징적 관점에 초점을 둔 용어로 제시하고 있다. 이와 같은 두 관점에 대한 비교를 토대로 박경호 외(2017)의 연구는 타고난 성별, 인종, 능력 등과 같은 유전적 요소와 가정, 지역, 사회 등과 같은 환경적 요소가 다른 학생이 학교경험을 통해 드러낸 교육결과의 차이 가운데 사회적으로 동의하지 않는 계층, 인종 등과 관련이 있으면서 사회 진출 후 받게 될 보상에 영향을 주는 것으로 정의하고 있다. 후자의 관점과 유사하게 교육격차와 불평등을 가치지향의 여부에 따라 다르게 구분하고 있는 배은주·허효선(2015)의 연구는 보다 구체적으로 교육격차, 불평등, 양극화의 의미를 다음과 같이 구분하고 있다.

〈표 1-2〉 교육격차·교육불평등·교육양극화의 개념 구분

구분	내용
교육격차	<ul style="list-style-type: none"> • 기술적·가치중립적 개념 • 권력과 자원의 소유 수준의 차이에 따른 집단간 교육 기회와 결과의 차이와 그 정도에 주목
교육불평등	<ul style="list-style-type: none"> • 가치함의적 개념 • 교육 기회와 활동에서 권력과 자원의 공정한 배분 중시 • 교육 기회와 결과에서 특정 집단의 차별과 특혜 등의 불공정한 취급에 주목
교육양극화	<ul style="list-style-type: none"> • 가치함의적 개념 • 교육 기회와 결과에서 집단 간 격차와 더불어 집단 내 동질성 강화로 집단의 양극 중심의 집락화 및 중간층 감소에 주목 • 정치, 경제, 사회의 양극화 현상이 교육에 미치는 영향과 관계성에 관심

*출처: 배은주·허효선(2015)

이상에서와 같이 교육격차 또는 교육불평등을 다루고 있는 연구들은 주로 그 내용을 교육기회(투입)·과정·결과의 측면으로 구분하여 살펴보고 있으며, 그 개념적 측면에서는 교육격차와 불평등을 동일한 개념으로 접근하되 교육불평등을 보다 가치함축적인 개념으로, 교육격차는 동일한 현상을 의미하되 보다 탈가치적이며 도구적인 개념으로 접근하고 있다. 본 연구 역시 교육격차와 교육불평등을 동일한 현상을 바라보는 관점으로 접근하되 교육격차는 보다 탈가치적인 개념으로 지역간 교육격차를 지역간의 교육기회와 결과의 차이 및 정도에 초점을 두고 살펴보고자 한다.

3. 연구의 범위

앞서 언급한 바와 같이 지역간 불평등이나 격차는 매우 다양한 영역에서 복합적인 인과관계를 기반으로 발생하므로 단순화한 수치만을 토대로 이에 대한 근본적인 해결방안을 모색하는데 한계가 있다. 즉 교육분야에 있어서 지역간 격차는 각 지역이 가지고 있는 고유한 특성에 따른 차이와 국가가 최저선(national minimum)을 보장해야 하는 영역에서 발생하는 차이를 모두 포괄하고 있으므로, 이에 대한 해결을 위해서는 두 차이에 대한 구별과 함께 국가가 보장해야 하는 사회적으로 합의되는 교육의 기능과 역할, 이를 통해 국가가 확보해야 하는 최저수준에 대한 합의가 전제되어야 한다. 더불어 이와 같은 최저수준이 유아-초중등-고등-평생교육 등 생애주기의 관점에서 어떻게 연결·적용될 수 있으며, 정책이 이를 뒷받침하기 위해 어떻게 설계되어야 하는지에 대한 근본적 고민을 필요로 한다. 다만 이 연구는 연구의 실질적인 범위를 고려할 때 이와 같은 논의를 모두 포함하지 못하지만, 그 필요성을 제시하기 위한 연구로서 시사점을 제안하고자 한다.

더불어 유아·초중등·고등·평생교육 등 다양한 교육영역 가운데 주로 초중등교육 영역에 초점을 맞추고자 한다. 생애주기적 관점에서 모든 교육영역에서 지역간 격차가 없는 교육시스템의 설계가 필요하나, 초중등영역의 시기에 해당하는 아동기에 경험하는 불평등이 사회이동성(social mobility)을 낮추고 빈곤의 대물림 가능성을 높인다는 점에서 가장 정책적 개입이 요구되는 시기라고 볼 수 있기 때문이다(정은희 외, 2013). 더불어 김경애 외(2020)의 연구에 따르면 교육양극화에 대한 국민인식조사 결과 응답자의 48.2%가 교육관련 양극화가 심화되는 시기로 고입시기를 포함한 고등학교 시기를 응답하였으며, 초중등교육 시기를 모두 포함할 경우 전체의 71.3%가 양극화가 심화되는 시기로 응답해 의무·무상교육 단계인 초중등교육 시기의 중요성을 뒷받침한다고 할 수 있다. 이에 초중등교육영역에서의 지역간 격차 현황을 고려하되 공교육 뿐만 아니라 사교육에 의한 지역간 격차수준도 상당하다는 점을 고려하여 이를 포함하여 분석을 수행하고자 하며, 더불어 보다 거시적 차원에서 교육정책의 시사점을 도출하기 위해 고등·평생교육 영역을 일부 포함하여 살펴본다.

제2절

지역간 교육격차 요인과
관련 논의 종합

1. 교육격차 · 불평등의 요인과 처방에 관한 논의

교육격차는 사교육 참여, 가정배경(사회·경제적 배경, 부모의 교육지원, 가족구조 등), 지역, 학교특성(학교풍토, 학교여건, 설립유형, 학교규모 등)을 포함한 매우 다양한 요인에 의해 영향을 받는다(김민희, 2017; 김위정·이정연·김성식, 2015; 박주호·백종면, 2019). 특히 지역 간 교육격차 문제는 도시와 농촌 간에 나타나는 교육양극화 뿐만 아니라 교육을 통한 계층 이동을 막고 빈곤을 대물림하는 등 사회·경제적 양극화를 초래하는 주요 원인으로 지적되어 왔다. 물론 지역 간 교육격차는 학생배경과 가정환경과 매우 밀접한 관련성을 지닌다. 하지만 지역은 더이상 자연적, 물리적 공간이 아니라 지역의 교육적 특성이 공간적 불평등을 가능하게 하고 재생산하는 사회적 공간으로 주목받고 있다(손준중, 2004). 1995년 지방자치제가 본격적으로 실시된 이후 지역 간 교육격차는 모든 아동 및 학생들에게 동등한 교육의 기회, 여건, 과정, 결과를 제공하고 이를 통해 낙후 지역 학생들의 교육기회를 증진시키는 측면에서 중요한 정책의제로 다루어져 왔다(김경근, 2005; 김위정 외, 2015; 이두휴, 2011).

관련하여 보다 거시적인 사회경제 구조 내에서 교육격차 · 불평등 이에 대한 진단 및 처방을 다룬 비교적 최근의 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 남궁지영 외(2013)의 연구는 부모의 사회경제적 지위에 따른 교육격차의 실태와 추세를 학교급별로 비교 분석하였으며, 평균 성취도 점수를 비교한 결과 중 · 고등학교로 올라갈수록 점수 차이가 확대되는 경향을 보였다. 더불어 국어 · 수학점수의 차이를 교육격차로 조작적 정의하고 이에 대한 영향요인을 분석한 결과 모든 학교급에서 부모의 사회경제적 지위가 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이 연구는 교육격차의 해소를 위해 지속적인 교육활동 개선 지원, 교수-학습방법 및 평가체제의 혁신, 교사의 자율성 확대에 대한 시범운영 검토, 성취수준이 낮은 학생을 대상으로 한 맞춤형 교수-학습 지원 등을 제안하였다. 정동철 외(2016)의 연구는 교육소외계층을 대상으로 한 교육격차 완화 정책의 추진실태를 검토하였으며, 시도교육청별 · 사업별 학생 1인당 지원금액의 차이가 크게 나타나 보다 안정적인 재원확보의 필요성을 제시하였다.

또 김희삼(2017)의 연구는 한국의 사회이동성 및 교육격차와 관련하여 2000년대 이후 세대간

계층 대물림의 추이가 V 궤적을 보이며, 이는 사교육 투자의 계층간 격차, 공교육을 통한 보완 역 부족, 부모의 교육관여와 교육관행 및 정보력의 계층간 격차에 기인하는 것으로 분석하였다. 또 이와 같은 격차의 보완을 위해 영유아 단계의 조기개입 관련 취약계층에 대한 지원과 유아교육의 질을 고려할 수 있는 투자, 학생부종합전형 등 전형방식의 복잡성에 대한 시정 등을 제안하였다. 이와 유사한 맥락에서 남기곤(2017)의 연구는 현재 한국사회에서 불평등이 심한 노동시장 구조 하에 상위의 직업을 차지하기 위한 중요 수단은 교육 성과이며, 현재 한국에서 입학성적이 낮은 대학일수록 학생 1인당 교육비 지출이 낮고 정부의 재정지원액은 더 큰 폭으로 하락하고 있다고 지적하고 있다. 이에 대한 개선을 위해 우수한 성과의 학생에게는 자유경쟁을, 뒤처지는 학생에 대해서는 교육자원이 집중되도록 하는 다양한 형태의 차별시정정책의 추진을 제안하였다.

한편 교육격차의 실태를 종합분석한 박경호 외(2017)의 연구는 교육격차에 대한 실증 분석을 위해 초중고 학교급별 소득계층에 따른 교육격차 추이와 부모의 사회경제적 지위에 따른 학업성취도 영향, 대학 진학 격차 영향, 대학 경험 및 노동시장에서의 지위영향을 분석하였다. 분석 결과 학교급이 초등에서 중등으로 올라가면서 소득 계층간 수학성취도 격차는 확대·심화되었으며, 사교육에서의 계층 간 격차는 유지되거나 소폭 감소하는 추세이지만 중학교 단계에서 그 격차 수준은 가장 크게 나타났다. 더불어 부모의 사회경제적 지위가 전문대학부터 의학대학까지 대학 유형을 매개로 자녀의 노동시장 지위에 미치는 영향이 매우 체계적으로 나타났다. 이 연구는 이와 같은 분석을 토대로 교육격차의 개선을 위해 협력적 학교 구현을 위한 교육여건, 교수-학습, 교육평가, 환경 등 4가지 영역의 대안을 제시하였으며, 교육여건과 관련하여 교사주도의 교육격차 개선 협약학교, 학교규모 및 학급당 학생수의 적정화, 교사가 학생과 수업에 집중할 수 있는 행정지원, 지역자원 연계를 위한 전문인력 배치 등을 제안하였다.

2. 지역간 교육격차의 측정요인

이상의 내용이 주로 종합적인 차원의 교육격차나 불평등에 관한 논의에 해당한다면 보다 지역에 초점을 두고 교육격차의 현황이나 수준을 다룬 연구들도 존재한다. 이를 구체적으로 살펴보면 지역 간 교육격차와 관련된 연구는 주로 도시와 농촌 지역 간 차이(이두휴, 2011), 지역수준의 사회자본의 차이(김장민·김신열, 2010), 또는 지역 규모(서울시, 광역시, 중소도시, 읍면단위)에 따른 교육기회, 교육조건, 교육결과의 차이(허은정·신철균·정지선, 2012)를 파악하기 위해 수행되었다.

하지만 최근 지역 간 교육격차는 더욱 세분화, 다양화해지는 양상을 지니므로 광역단위 수준의 교육격차 분석에서 나아가 더욱 심층적인 분석이 요구된다. 지역 간 교육격차를 해

소하기 위한 출발점은 객관적이고 종합적인 지표를 통해 지역 간 교육격차의 실태와 원인을 파악하는데 있다고 할 수 있으며, 이는 보다 체계적이고 종합적인 관점에서 지역 간 교육격차의 실태를 분석하기 위한 지표 및 지수 개발에 대한 관심으로 이어졌다.

국내맥락에서 지역 간 교육격차 지표·지수 개발을 위한 연구를 살펴보면, 크게 국가 차원에서 시·도별 차이에 주목한 연구(류방란 외, 2006a; 류방란 외, 2006b; 김홍원 외, 2008; 추경모, 2012)와 지방자치단체 차원에서 지역 내 교육격차에 주목한 연구(김창규·김영노, 2012; 김위정 외, 2015; 배은주·허효선, 2015)로 나눌 수 있다. 이 연구에서는 류방란 외(2006a)의 ‘지역교육 균형발전지표’, 김홍원 외(2008)의 ‘학교간·지역간 교육격차 지표’, 추경모(2012)의 ‘중학교 지역 간 교육격차 지표’, 김창규·김영노(2012)의 ‘대전광역시 교육격차 지표’, 김위정 외(2015)의 ‘경기도 교육격차 지표’, 배은주·허효선(2015)의 ‘인천광역시 교육균형발전지표’ 등의 검토를 통해 지역 간 교육격차를 측정하기 위한 지표 영역, 구성요소 및 구체적인 지표 항목을 살펴보았다. 이들 연구에서는 공통적으로 지역 간 교육격차가 교육의 기회, 여건, 과정, 결과 등 일련의 교육의 과정 속에서 실증적으로 드러난다고 보고 교육격차의 지표영역을 배경, 투입, 과정, 산출로 구분하여 제시하였다. 관련 선행연구에서 사용된 지표 항목을 정리하면 다음과 같다.

〈표 1-3〉 지역 간 교육격차 관련 지표 체계 및 항목

영역	요소	지표항목 ²⁾	국내 선행연구
배경	재정경제	재정자립도(4), 주민1인당 지방세 부담액(3), 실업률, 인구 1인당 재산세	류방란 외(2006a), 김홍원 외(2012), 추경모(2012), 배은주·허효선 (2015)
	인구	빈곤율, 기초생활수급학생 비율(4), 자동차 미보유 가구수 비율, 소년소녀가장 학생수, 장애학생 비율(3), 차상위계층 학생 비율, 가정해체가구 학생 비율(2), 다문화가정 학생 비율(3), 학부모세대 고학력 성인 비율, 학부모세대 저학력 성인 비율, 학령인구 순이동자수, 지방자치단체 이전 비율, 만 10~14세 시군구 순이동률	류방란 외(2006a), 김창규·김영노(2012), 김홍원 외(2012), 추경모(2012), 배은주·허효선 (2015)
	사회·문화	유형별 대학교 수, 사설학원수(3), 학생 100명당 사설학원 수강자수, 도서관수, 문화시설수(4), 체육시설수(3), 복지시설수, 보육시설수	류방란 외(2006a), 김홍원 외(2012), 추경모(2012), 배은주·허효선 (2015)
투입	교육기회	유아교육·보육 취원율, 공립 유아교육·보육기관의 비율 및 아동수 비율, 종일제 참여 유아 비율, 취학률, 학업유예자 수 및 유예율, 월평균 사교육비(2), 방과후 보살핌 요구 가정 유아·아동수 및 비율, 지역 성인 주민 중 유형별 평생 프로그램 참여자 수	류방란 외(2006a), 김창규·김영노(2012) ,
	교육환경	학급당 학생수(3), 교원1인당 학생수(3), 과대학교 비율,	류방란 외(2006a),

영역	요소	지표항목 ²⁾	국내 선행연구
인적자원		과밀학급 비율, 과소학급 비율(2), 학생 100명당 상담실적건수, 학생 100명당 폭력발생건수	김창규·김영노(2012), 추경모(2012), 배은주·허효선 (2015)
	인적자원	시간강사 비율(2), 기간제교사 비율(3), 학생 100명당 기간제교사+시간강사수, 교과전담교사 비율, 보건교사 확보율(3), 1년 미만 비정기전보 교사 비율, 학교의 보조인력 확보율, 학교의 취약집단 발굴지원 담당 전임 인력 확보율, 장애학생을 위한 전문 교원 확보율, 전문상담교사 확보율, 경력년수 5년 미만 교원수 비율, 학령년수 18년 이상 (대학원졸 이상)교원 수 비율, 주당 수업시간 22시간 이상 교원 수 비율, 교원 연수 참여 비율	류방란 외(2006a), 김창규·김영노(2012), 추경모(2012), 배은주·허효선 (2015)
	시설자원	특별교실 확보율(3), 실내 체육시설 확보율(3), 보건실 보유율(3), 급식시설 확보율(3), 도서실 보유율(2), 난방시설 미비율, 학생 100명당 냉방면적(m^2), 시설 안정성 E등급 건물 비율, 장애학생을 위한 시설 확보율, PC 1대당 학생 수, 학생 100명당 pc수, 교원 1인당 PC수, 학생 1인당 교수학습용 소프트웨어 구입비, 인터넷 회선속도 2Mbps미만 학교 비율, 학생 100명당 도서관(실) 좌석수	류방란 외(2006a), 김창규·김영노 (2012), 추경모(2012), 배은주·허효선 (2015)
	학교재정	학생 1인당(학교당) 교육경비보조금(3), 학생 1인당 교육비, 저소득층 학생수 대비 무상 급식 지원 학생 비율, 학교발전기금 확보비율(2), 학생 1인당 학교발전기금	류방란 외(2006a), 김창규·김영노 (2012), 추경모(2012), 배은주·허효선 (2015)
과정	학교적응	학교 부적응 학생수 및 비율(2)	류방란 외(2006a), 배은주·허효선 (2015)
	프로그램 제공	부적응 학생을 위한 프로그램 운영 학교 비율, 신소외 계층을 위한 프로그램 운영 학교 비율, 성적 부진 학생을 위한 프로그램 운영 학교 비율	류방란 외(2006a)
결과	학업성취도	기초 학력 획득 수준(2), 학업성취도 평가결과(국,영,수,과,사) 보통학력이상 비율, 학업성취도 평가결과(국,영,수,과,사) 기초학력미달 비율	류방란 외(2006a), 추경모(2012), 배은주·허효선 (2015)
	과정이수율	고등학교 졸업률, 학업중단 학생수 및 비율(2)	류방란 외(2006a), 배은주·허효선 (2015)
	상급학교 진학	중학생의 고등학교(인문계/특목고) 진학률(2), 중학교 졸업자의 고등학교 유형별 진학률, 고등학교 졸업자의 고등교육기관 진학률, 고등학교 졸업자의 고등교육기관 유형별 진학률, 대학(전문대/4년제) 진학률(2)	류방란 외(2006a), 김창규·김영노 (2012), 배은주·허효선 (2015)
	취업	취업률(2), 미진학률(2)	류방란 외(2006a), 김창규·김영노 (2012), 배은주·허효선 (2015)

이상의 지역 간 교육격차 관련 지표들의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다. 먼저 많은 선행연구에서는 지역의 사회·경제적 배경, 투입, 과정, 산출의 체제적 접근을 통해 지역 간 교육격차를 측정하고자 하였다. 이에 따라 각 지표가 포함하고 있는 지표 요소와 항목은 대부분 유사한 것으로 나타났다. 특히 지역 간 교육격차의 실태 및 현황은 교육의 기회, 여건 등의 투입영역과 학업성취도, 진학과 취업 등의 교육의 결과 영역의 지표를 통해 주로 분석되었다. 이는 지역 간 교육격차를 완화하기 위한 국내 정책이 주로 교육기회 제공 및 교육결과의 관점에서 논의된 것과 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

3. 논의의 종합과 연구의 분석틀

이상의 논의를 종합하면 먼저 지역간 교육격차를 포함한 교육격차의 주요 요인은 개인·가구(부모)의 사회경제적 지위와 조건, 공교육 체계 내에서 학교의 여건과 질, 학교가 위치한 지역의 사회경제적 수준 등으로 요약된다. 더불어 사교육 또한 교육격차를 유발하는 주요 요인으로 영향을 미치는 것으로 파악된다. 보다 구체적으로 개인이나 가구의 사회경제적 조건은 학교가 소재하고 있는 지역과 큰 상관성을 가지며, 이는 학교의 여건과 질로 함축되는 학교의 학생에 대한 열의, 투자 등과 해당 학교가 소재한 지역의 교육에 대한 투자 정도에 영향을 미치고, 이와 같은 요인들이 지역간 교육격차를 발현하는 요인으로 작용한다.

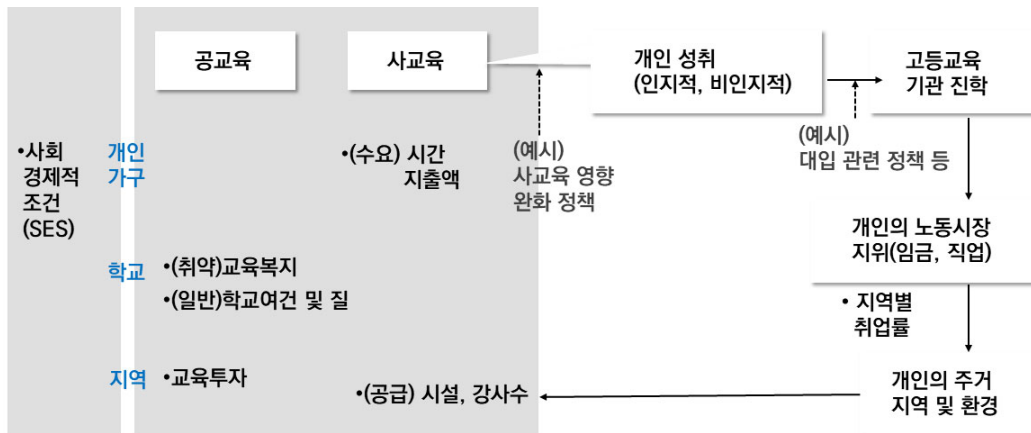
아울러 이와 같은 개인·가구의 사회경제적 조건은 해당 지역 내의 사교육 수요에 영향을 미치고, 이는 다시 사교육 공급에 영향을 미치며 이와 같은 수요·공급에 의한 지역의 특성이 결국 지역간 교육격차를 유발하는 원인으로 작용함으로써 다양한 수준의 요인이 복합적으로 지역간 교육격차를 유발함을 알 수 있다.

이와 같은 기회 또는 자원의 투입 측면의 영향요인 외에 보다 동태적인 차원에서의 지역간 교육격차 유발 요인도 찾아볼 수 있다. 보다 구체적으로 앞서 살펴본 교육격차·불평등에 관한 연구들과 기회 측면의 영향요인을 연결해보면, 기회의 측면에서 지역간 교육격차에 영향을 미치는 개인·가구·학교·지역 수준의 요인과 사교육 요인 등은 개인의 인지·비인지적 성취에 영향을 미치게 되며, 이는 고등교육기관으로 대표되는 상위교육기관에의 진학에 영향을 미치게 된다. 개인의 고등교육기관에의 진학 특히 성취수준에 따른 고등교육기관의 수준은 다시 졸업자 개인의 노동시장에서의 지위 구체적으로 임금·직업 수준 등에 영향을 미친다. 이와 같은 개인의 생애주기 내에서 작용하는 동태적 영향의 흐름은 다시 개인의 주거 지역과 환경 등에 영향을 미치게 되고, 이는 다시 개인의 교육기회 및 환경과 다음 세대인 자녀의 교육기회·환경에 영향을 미침으로써

2) 괄호 안 숫자는 해당 지표가 중복되어 제시된 횟수를 의미함.

계층·지역·세대 간 교육격차를 공고하게 하는 결과를 초래한다. 이상의 지역간 교육격차에 영향을 미치는 정태적 기회 차원의 요인과 개인의 생애주기 내 동태적 영향의 흐름은 기존의 연구 내용을 종합·축약한 것으로 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 1-1] 논의의 종합 및 연구의 분석틀



한편 기존의 지역간 교육격차를 해소하기 위한 주요 정책은 이상의 요인과 관련하여 기회의 측면에서 격차가 발생하지 않도록 자원의 배분을 수행하는 형태로 진행되어 왔다. 대표적으로 농·간의 지역간 격차를 완화하기 위한 농어촌여건개선사업 즉 농어촌지역의 교육기회가 도시 지역에 비해 뒤쳐지지 않도록 하기 위한 자원 투입 중심의 정책을 들 수 있다. 또 기회의 측면에서 자원배분을 수행하는 차원의 정책 외에 위의 각 흐름별 단계에서 주요 요인에 의한 영향을 완화하는 정책이 함께 운용되고 있다. 예를 들어 부모의 사회경제적 배경이나 사교육에 의한 영향을 완화하기 위한 EBS-수능연계정책이나 방과후돌봄 정책, 지역균형선발 등의 대학 입학관련 정책 등이 활용된다.

이상의 논의를 토대로 이하에서는 정태적 차원에서 기회의 보장을 위해 직접적인 정책목표로서 지역간 교육격차를 완화하기 위해 운용되는 영역과 동태적 차원에서 교육격차를 유발하는 주요 요인의 영향을 간접적으로 완화하기 위해 운용되는 영역으로 구분하였다. 이를 바탕으로 각 영역의 대표적인 지표에 대한 분석과 관련 정책 현황을 살펴보고 이를 통해 현재 지역간 교육격차의 수준을 파악하고자 한다. 다만 데이터의 접근성과 가용성의 측면을 고려하여 다음의 지표에 대한 현황을 살펴보고 이를 토대로 지역간 교육격차 현황과 이를 개선하기 위한 방안을 살펴본다.

〈표 1-4〉 지역간 교육격차 현황분석을 위한 지표체계

영역	소영역	지표	측정산식(단위)	분석기간	출처
개인·가구	지역별 가정의 사회 경제적 배경	가구별 사교육비 지출규모*	시·도별 월별 사교육 지출규모 범위별 가구수 / 전체 가구수 *100(%)	2010-2019	초·중·고 사교육비 실태조사
	사교육 (수요)	지역별 사교육 유사학습시간	시·도별 일평균 학생당 사교육 유사학습 소요시간의 평균(분)	2019	생활시간조사
학교	학생당 기본적 교육활동 지출규모		시·도별 기본적 교육활동비 지출액/ 초·중·고 학생수(원)	2015-2019	학교회계 데이터 (교육부 내부자료), 유·초·중·고 교육통계
	학생당 학생복지/ 교육격차 해소 지출규모		시·도별 학생복지/교육격차 해소 지출액/ 초·중·고 학생수(원)	2015-2019	학교회계 데이터 (교육부 내부자료), 유·초·중·고 교육통계
	취약 계층 교육 복지 관련 학교 여건	다문화 및 탈북학생 대상 1인당 교육비 지출액*	시·도별 다문화, 탈북학생 대상 세부사업 지출액/ 시·도별 다문화, 탈북학생수(원)	2015-2019	교육비 특별회계 데이터 (교육부 내부자료), 유초중고 교육통계
	일반적 학교여건	중학교 교원 1인당 연간 직무연수 이수시간*	시·도별 중학교 교원 총 직무연수 시간/ 시·도별 중학교 전체 교원수(시간)	2019	유·초·중·고 교육통계
		중학교 석박사 학위소지 교원 비율*	시·도별 중학교 석박사 학위소지 교원 수/ 시·도별 중학교 전체교원수 *100(%)	2019	유·초·중·고 교육통계
	기초지방자치단체 학생당 교육투자 규모	학생당 교육 투자액 (c=a+b)	시·군·구별 총교육투자액/ 시·군·구별 학생수(원)	2016, 2019	지방재정365 지방자치단체 교육투자 예산액 데이터, 유·초·중·고 교육통계

영역	소영역	지표	측정산식(단위)	분석기간	출처
		학생당 급식비 투자액 (a)	시·군·구별 급식비 투자액 총액/ 시·군·구별 학생수(원)	2016, 2019	지방재정365 지방자치단체 교육투자 예산액 데이터, 유초중고 교육통계
		학생당 교육경비 보조액 (b)	시·군·구별 교육 경비보조액 총액/ 시·군·구별 학생수(원)	2016, 2019	지방재정365 지방자치단체 교육투자 예산액 데이터, 유초중고 교육통계
	사교육 (공급)	사설 학원수	시·도별 총 사설학원수(개)	2019	유초중고 교육통계
		사설학원 강사수	시·도별 총 사설 학원 강사수(명)	2019	유초중고 교육통계
		사설학원 강사당 학생수	시·도별 사설학원강사수/ 시·도별 초·중·고 학생수(명)	2019	유초중고 교육통계
	취업	지역별 고등교육기관 취업자수	시·도별 학교소재지 기준 고등교육기관 취업자수(명)	2019	고등교육기관 취업자통계
		지역별 고등교육기관 평균 취업률*	시·도별 학교소재지 기준 고등교육기관 취업자수/졸업자수 (%)	2019	고등교육기관 취업자통계

* 주1) *는 대리지표를 의미

제3절

지역간 교육격차 현황 및 관련 정책 분석



1. 지역간 교육격차 현황 분석

지역간 교육격차의 현황과 수준을 분석하기 위해 교육격차에 영향을 미치는 주요 요인이자 지역간 교육격차의 측정에 주로 활용되는 지표인 개인·가구 수준의 격차, 학교 수준에서의 격차, 지역수준에서의 격차, 사교육에 의한 지역간 격차를 대리지표를 통해 살펴보고, 정책흐름 과정에서 이와 같은 요인의 영향을 받는 취업 관련 지표를 부가적으로 분석하고자 한다.

가. 개인·가정수준에서의 지역간 격차 현황

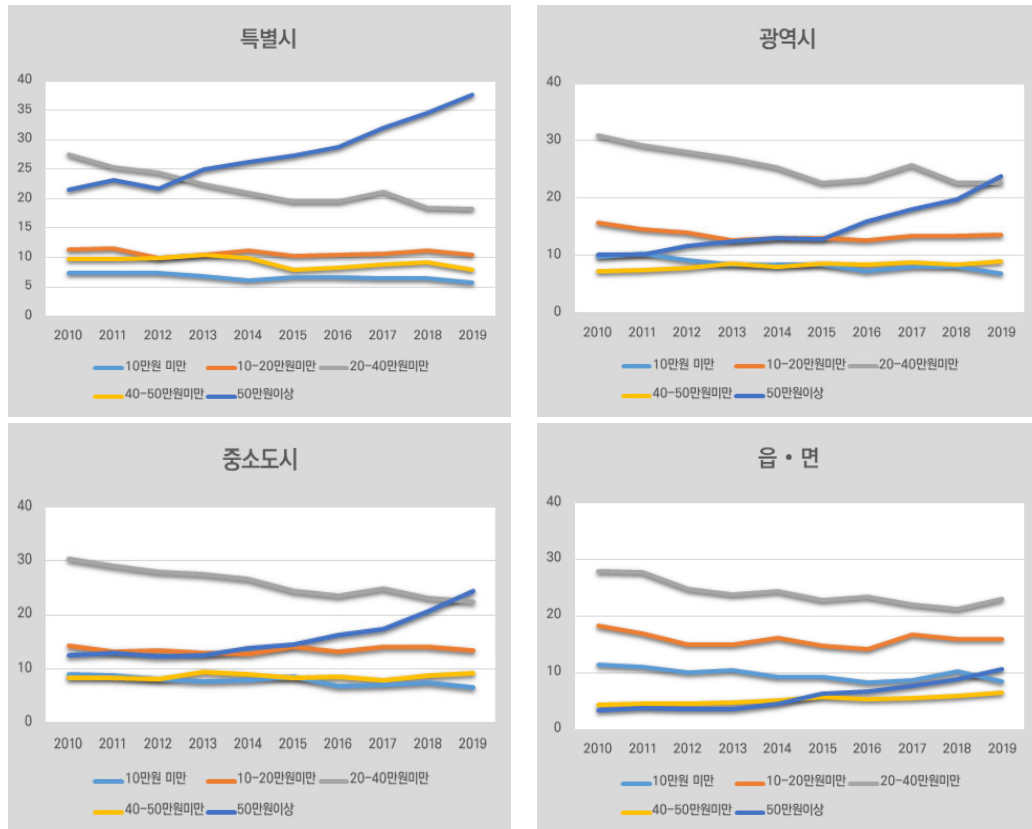
1) 가정의 사회경제적 배경 측면의 지역간 격차

개인·가정 수준에서의 지역간 교육격차를 살펴보기 위해 대리지표로서 주로 활용되는 사교육 지출규모의 지역간 격차를 살펴보았다. 통계청에서 발표하는 〈초·중·고 사교육비 조사 결과〉를 통해 2010년부터 2019년까지의 사교육비 변화를 특별시, 광역시, 중소도시, 읍·면 등 지역 규모별로 살펴보면 다음과 같다.

지역규모별로 지출액의 구간을 구분하고 각 구간에 속하는 가구의 비중 변화를 살펴보면 전 지역규모에 공통적으로 월 50만원 이상을 지출하는 비중이 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 전국적으로 사교육비 관련 지출이 지속적으로 증가하고 있음을 의미한다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 특별시의 경우 2019년도 기준 월 50만원 이상 지출하는 가구가 전체의 37.6%로 가장 비중이 높고 이는 2010년 20~40만원 미만을 지출하는 가구의 비중(27.5%)이 가장 높은 비중을 차지했던 것에 비해 지출규모가 크게 증가하였음을 알 수 있다. 반면 광역시의 경우 2019년 기준 월 50만원 이상 지출하는 가구가 23.9%로 가장 비중이 높았으나 20~40만원 미만을 지출하는 가구 역시 22.6%로 비슷한 비율을 보였다. 이와 유사하게 중소도시 역시 20~40만원 미만 지출 가구의 비율과 50만원 이상 지출 비율이 각각 22.5%와 24.5%로 유사하게 나타났다. 반면 읍·면지역의 경우 20~40만원 미만 지출 가구의 비중이 22.9%로 가장 높고, 50만원

이상 지출은 10.6%로 낮은 비중을 보여 사교육비 지출규모를 대리지표로 분석할 때 가정의 사회경제적 배경에 있어서 지역간 격차가 매우 높음을 알 수 있다.

[그림 1-2] 지역규모별 사교육비 지출규모 변화(2010-2019)



주: 서울 및 6대 광역시 제외한 일반시(市)의 동(洞)지역을 포함
 자세한 수치는 부록 참조
 자료: 통계청(각 연도), 초·중·고 사교육비조사 결과

2) 사교육 수요 측면의 지역간 격차

가정의 사회경제적 배경과 지역간 격차와의 상호관계를 보다 실증적으로 살펴보기 위해 사교육 수요를 나타내는 지표로서 각 지역별 학생의 하루 평균 사교육(유사학습) 소요시간을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 통계청의 생활시간조사를 활용하여 사교육을 위해 학생들이 소요하는 시간의 차이를 지역별로 살펴보고자 하였다. 통계청의 생활시간조사는 우리 국민의 24시간 활용 현황

및 의식에 대한 자료를 수집하여 국민의 평균적인 생활양식을 파악하기 위한 조사자료에 해당한다(통계청 홈페이지). 2019년 기준으로 총 조사에 포함된 가구는 12,388가구이며, 이 가운데 분석대상인 10세 이상 가구원의 수는 2,609명에 해당한다. 다만 생활시간조사는 개인별로 48시간(2일)의 행동시간을 조사하기 때문에 총 조사결과에 포함된 관측치의 수는 조사대상 가구원의 2배에 해당한다(김혜자 외, 2020).

또한 생활시간조사는 국민의 행동 유형을 분류하여 제시하고 있는데, 사교육에 소요된 시간을 분류하기 위하여 이와 유사한 형태의 사교육 유사학습 시간을 별도로 분리하여 분석하였다. 사교육 유사학습 시간에 포함된 행동분류는 학원수강, 방송·온라인수강, 여가 문화수강(예체능 관련 학원수강 등)이며, 주행동과 부행동에 기록된 시간을 합산하여 모두 분석에 포함하였다. 더불어 해당 조사는 요일별 시간을 기록하고 있으나 본 연구에서는 사교육 유사학습 시간을 분석하면서 요일 구분을 별도로 분석에 반영하지 않고 일주일 중 하루의 평균 소요시간을 도출하였다. 그 결과는 다음과 같다.

먼저 생활시간조사는 광역지방자치단체 수준의 지역 구분과 함께 읍·면/동의 구분을 하고 있어 읍·면에 거주하는 10세 이상 초·중·고에 재학하는 학생의 일평균 사교육 유사학습 소요시간과 동에 거주하는 학생의 소요시간을 비교하였다. <표 1-5>에서와 같이 읍·면에 거주하는 학생은 일평균 65.9분을, 동에 거주하는 학생의 경우 82.8분의 시간을 사교육 학습시간으로 보내는 것으로 분석되었으며, 두 집단의 평균은 통계적으로 유의하게 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 1-5> 지역별 사교육 유사학습 시간 일평균 차이(2019)

(단위: 분)

구분	학원수강	방송·온라인수강	여가문화수강	합계
읍면	54.4	6.5	5.0	65.9
동	69.2	7.2	6.4	82.8

* t-test 결과 99% 신뢰수준에서 집단간 평균차이는 통계적으로 유의

* 자료: 통계청(2019), 생활시간조사

다음으로 <표 1-6>에서 제시한 바와 같이 광역지방자치단체 수준으로 구분하여 살펴본 결과 서울에 거주하는 학생은 일평균 101.3분의 시간을 학원, 방송 및 온라인, 여가 문화수강 등에 소요하고 있었으며, 이는 전남지역 학생이 56.8분의 시간을 소요하는 것에 비해 2배 정도의 차이가 나타나는 것으로 분석되었다. 구체적으로 살펴보면 학원 수강의 경우 서울지역의 학생들이 하루 평균 88분으로 가장 많은 시간을 소요하고 있었고, 이는 사교육 공급측면에서 서울지역의 학원수

나 학원강사수가 타 지역에 비해 월등하게 많다는 점을 고려할 때 유사한 맥락에서 이해된다. 다만 방송·온라인수강은 대전지역의 학생들이 일평균 15.7분 정도로 타 지역에 비해 가장 많은 시간을 사용하는 것으로 나타났으며, 울산지역의 학생들이 여가 문화수강에 일평균 11분으로 가장 많은 시간을 활용하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 결과를 통해 사교육의 공급과 수요, 지역의 사회경제적 수준은 상호 영향 하에서 지역간 격차를 공고화하는 방향으로 작용하고 있으며, 이에 따른 지역간 교육격차의 수준이 상당함을 알 수 있다.

〈표 1-6〉 지역별 일평균 사교육 유사학습시간(2019)

(단위: 분)

구분	일평균 사교육 유사학습 시간			
	학원수강	방송· 온라인수강	여가 문화수강	합계
서울	88.2	6.6	6.5	101.3
부산	72.0	9.6	6.0	87.5
대구	75.4	6.1	8.2	89.6
인천	65.5	10.2	5.0	80.6
광주	66.5	7.4	5.2	79.1
대전	38.1	15.7	7.3	61.1
울산	75.5	8.2	11.0	94.7
세종	65.6	8.8	7.3	81.7
경기	66.3	5.0	6.6	78.0
강원	59.1	3.9	3.7	66.7
충북	55.4	6.7	6.7	68.8
충남	51.0	11.4	5.1	67.5
전북	45.7	7.2	6.9	59.8
전남	49.0	5.3	2.5	56.8
경북	60.3	3.3	5.5	69.2
경남	68.7	8.8	5.6	83.2
제주	43.1	11.6	4.6	59.3

* 자료: 통계청(2019), 생활시간조사

나. 학교 수준에서의 지역간 격차 현황

지역간 교육격차의 다면적인 특성을 분석하기 위해서는 가정의 사회경제적 요인, 사교육 수요 측면의 요인 등 개인과 가정 수준에서의 격차 뿐만 아니라 공교육 체제 내에서 학교 수준의 격차

를 함께 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 우선 지역별 단위학교의 교육활동 지출규모와 학생복지/교육격차 해소 지출액을 분석하였다. 다음으로, 국가 차원에서 국가최저선(national minimum) 설정을 통해 지역의 유형이나 속성과 상관없이 동일하게 유지해야 하는 취약계층 대상 교육복지지표를 분석하였으며 교원의 연간 직무연수 이수시간과 석사학위 이상 비율을 통해 일반적인 학교 여건 현황을 살펴보았다.

1) 단위학교의 교육활동 지출규모

학교 수준에서 지역간 교육격차를 살펴보기 위해 단위학교의 기본적 교육활동 지출액을 지역별로 비교·분석하였다. 기본적 교육활동 정책사업은 단위학교의 정책사업별 재정지출 가운데 표준 교수·학습 활동, 즉 가장 기본적인 학습활동에 직접 투입되는 사업비를 의미하며, 구체적으로 교과활동³⁾, 창의적 체험활동⁴⁾, 자유학기활동⁵⁾에 해당되는 사업비를 포함하고 있다(한국교육개발원, 2020). 본 연구에서는 각 지역의 학생수 차이를 고려하기 위해 학생 1인당 지출규모로 분석하였으며, 최종적으로 Gini계수와 Theil지수⁶⁾를 통해 지역간 불평등 수준을 함께 비교하였고, Bootstrap⁷⁾을 활용해 각 지수의 통계적 유의성을 검증하여 제시하였다.

〈표 1-7〉 시·도별 기본적 교육활동 지출규모(2015~2019)

(단위: 원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
서울	388,866	436,252	496,807	527,761	563,265
부산	413,046	468,959	527,669	548,972	627,371
대구	410,929	478,832	546,215	581,886	618,610
인천	426,669	472,352	544,782	579,383	612,277
광주	343,733	373,325	409,643	440,534	469,620
대전	469,665	504,728	564,766	565,564	629,211
울산	521,049	575,874	643,618	615,447	646,685

3) 교육과정에 명시된 표준 교수·학습 활동수행을 지원하기 위해 소요되는 각종 사업비

4) 학생자치활동 및 창의적 특색활동 등 자율활동 관련 소요되는 사업비

5) 자유학기제 관련 진로탐색활동, 주제선택활동, 예술 및 체육활동, 동아리활동에 소요되는 사업비

6) ① Gini 계수: 대표적 불평등 지표 중 하나로 로렌즈 곡선과 대각선 사이의 면적을 가상의 완전 불평등 상태의 면적으로 나눈 값으로 산정되며, 지표값이 클수록 불평등 정도가 높은 것으로 해석

② Theil 지수: 정보의 엔트로피(entropy) 개념에서 도출된 것으로 지표값이 클수록 불균등 정도가 높은 것으로 해석 (엄태호·이석환, 2011)

7) 모집단의 진정한 분포를 잘 모르는 경우 모집단을 적절히 반영할 수 있는 표본을 추출하여 이 표본에 대한 반복적인 복원 추출을 수행함으로써 경험적인 분포를 획득하고 이를 통해 모집단의 분포를 추정하는 방법(민재형·김진한, 1999; 서호준, 2013; 김효정, 2015 재인용)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
세종	636,845	595,191	614,535	560,728	557,199
경기	273,901	296,483	327,531	355,671	394,796
강원	600,476	642,347	759,928	794,410	854,774
충북	510,458	540,625	597,017	734,155	745,579
충남	574,910	594,919	690,403	726,335	769,870
전북	491,506	547,399	632,043	670,641	684,712
전남	658,059	702,313	745,752	859,913	846,777
경북	576,379	583,321	667,337	713,578	787,462
경남	457,265	490,243	521,045	535,642	614,956
제주	595,874	606,630	688,851	723,246	773,297
Gini	0.242**	0.232**	0.241**	0.243**	0.240**
Theil	0.092**	0.085**	0.092**	0.093**	0.091**

주: 1) Gini계수와 Theil지수는 Bootstrap 검증결과 95% 신뢰수준에서 모두 통계적으로 유의함

2) 각 단위학교별 값을 광역지방자치단체(시·도) 수준에서 평균으로 환산한 값

3) 공·사립학교 포함

자료: 학교회계 데이터

〈표 1-7〉에 따르면, 2019년을 기준으로 학생당 기본적 교육활동 지출액이 낮은 지역은 경기도로 약 39만원 수준이며, 가장 높은 지역은 강원으로 약 85만원 정도로 나타났다. 강원지역의 경우 경기도에 대비하여 약 2배의 교육활동 지출액을 소요하고 있어 그 차이가 상당함을 알 수 있고, 이는 경기지역의 높은 학생 수 규모와 전남지역의 낮은 학생 수 규모를 고려할 때 학생 수가 작은 지역이 상대적으로 큰 규모의 지출 혜택을 받는 것으로 해석할 수 있다⁸⁾. 다만 지역간 불평등을 나타내는 Gini계수와 Theil 지수 값을 살펴보면 Gini계수의 경우 연도별로 0.2 내외의 수준으로 변화해 그 수준이 0.4 이하로 낮을뿐만 아니라 시간의 변화에 따른 불평등 수준의 변화없이 거의 일정함을 알 수 있다. Theil 지수 역시 연도별로 0.09 내외로 1보다 0에 가까운 수준 즉 균등한 분배의 수준을 보이고 있어 지역간 불평등도가 크지 않음을 알 수 있다. 이와 같은 분석결과는 기본적 교육활동경비의 지출규모에 있어 이를 지역별 학생 1인당 규모로 환산할 경우 지역간에 2배 정도의 ‘차이’가 발생하나 불평등 지수를 분석한 결과 지역간의 불평등 정도가 크지 않음을 의미한다. 이는 기본적인 교육활동의 지출수준에서 지역간에 큰 격차 없이 일정한 균등수준

8) 초·중등교육을 운용하기 위한 재원인 지방교육재정교부금 중 시도교육청 예산의 가장 큰 비중을 차지하는 보통교부금의 산정 내역을 살펴보면 기본적인 교육활동경비는 학생당·학급당·학교당 경비를 산정하여 교부되므로 이 가운데 기본적 교육활동비에 지출된 금액을 학생당으로 환산할 경우 학생 수가 작은 지역일수록 학생당 경비는 크게 나타나는 경향이 있음. 다만 이와 같은 교부산정기준은 보통교부금을 지역별로 배분하기 위한 기준에 해당하며 이에 따른 산정 이후 실제 지출에 대한 의사결정은 각 시·도에 의해 자체적으로 이루어지므로 교부산정기준에 따른 교부 경향과 지출 경향을 직접적으로 연결하여 해석하는데 신중한 접근을 요함

을 이루고 있으며, 재정소요나 투자액 등의 절대적 지출규모 등을 토대로 한 투입측면의 지표만을 고려하여 지역간 격차나 불평등을 논의하는데 한계가 있어 다각적인 분석과 신중한 해석이 필요함을 의미한다.

2) 학생복지/교육격차 해소 지출액

지역간 단위학교 수준의 교육지출 규모를 살펴보고자 학생당 학생복지/교육격차 해소 지출액을 지역별로 비교·분석하였다. 학생복지/교육격차 해소 정책사업은 급식관리, 기숙사관리, 보건관리, 교육격차 해소를 위한 학비지원과 학생복지 및 장학금 운영 등을 포함하는 정책사업으로 주로 교육복지 성격의 사업비를 의미한다. 2019년을 기준으로 학생당 지출액이 가장 낮은 곳은 경기도이며, 가장 높은 곳은 제주도로 각각 약 135만원과 약 253만원 수준에 이르며 지역별로 학생당 백만원 이상의 규모차이가 나타남을 알 수 있다. 다만 불평등 지수를 살펴보면 기본적 교육활동 지출액과 유사하게 Gini 계수와 Theil 지수 값이 모두 낮아 학생복지나 교육격차 해소 영역에서의 지역간 지출 격차나 불평등의 수준이 낮은 것으로 이해할 수 있다.

〈표 1-8〉 시·도별 학생복지/교육격차 해소 지출규모(2015~2019)

(단위: 원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
서울	1,309,220	1,684,024	1,757,414	1,764,003	2,010,424
부산	1,465,943	1,578,925	1,729,376	1,838,426	2,037,876
대구	1,334,797	1,390,468	1,503,117	1,615,822	1,841,914
인천	1,430,968	1,513,923	1,713,274	1,929,168	2,165,585
광주	1,672,653	1,693,053	1,738,600	1,797,514	1,890,815
대전	1,457,864	1,520,055	1,692,075	1,813,464	2,247,297
울산	1,401,660	1,490,754	1,628,317	1,881,335	2,118,712
세종	1,507,962	1,448,394	1,611,560	1,889,597	1,849,666
경기	1,100,507	1,121,759	1,123,215	1,216,945	1,358,764
강원	1,522,772	1,477,223	1,503,109	1,576,716	1,745,880
충북	1,875,068	1,935,300	2,053,329	2,211,395	2,459,673
충남	1,811,224	1,692,555	1,635,101	1,685,308	2,077,952
전북	1,820,679	1,853,892	1,961,525	2,160,643	2,342,077
전남	1,793,949	1,894,943	1,918,948	2,006,792	2,153,975
경북	1,751,631	1,765,747	1,936,088	2,091,931	2,356,864
경남	1,434,675	1,670,504	1,771,469	1,877,721	2,224,464
제주	1,770,737	1,826,311	1,958,906	2,232,544	2,528,535

구분	2015	2016	2017	2018	2019
Gini	0.172**	0.167**	0.177**	0.184**	0.180**
Theil	0.046**	0.044**	0.050**	0.054**	0.052**

자료: 학교회계 데이터(교육부 내부자료)

3) 취약계층 대상 교육복지 격차 현황

취약계층을 대상으로 한 교육복지 격차와 관련하여 가장 대표적인 취약계층인 다문화 및 탈북 학생 대상 교육복지 관련 지출액을 지역별로 비교하면 다음과 같다. 17개 시·도교육청의 교육비 특별회계 세출결산액을 기준으로 교수·학습활동지원 정책사업-특별활동지원 단위사업-다문화 및 북한이탈주민 등 자녀교육지원 세부사업의 지출액을 분류하였으며, 이를 각 시·도의 다문화학생 및 탈북학생을 합한 학생수를 기준으로 1인당 지출액을 환산하였다.

〈표 1-9〉 시·도별 다문화 및 탈북학생 대상 1인당 교육비지출액(2015~2019)

(단위: 원)

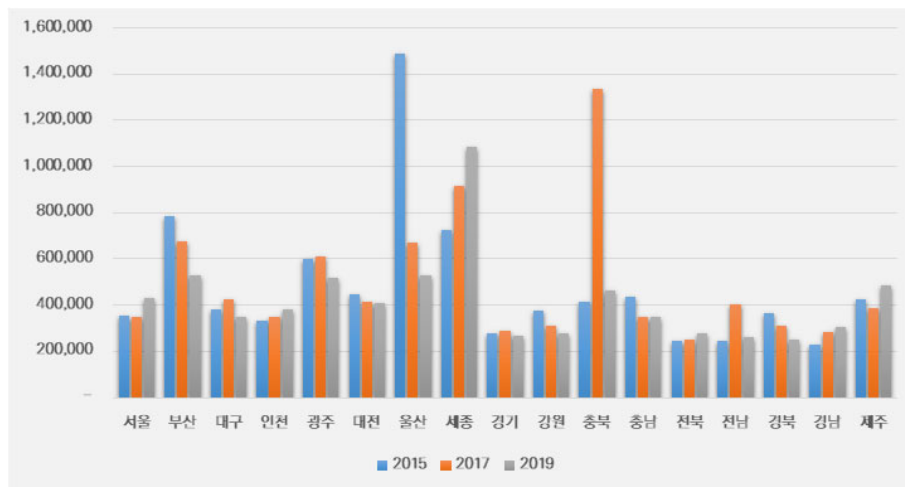
구분	2015	2016	2017	2018	2019
서울	353,086	345,225	347,879	291,752	430,522
부산	786,329	644,126	675,758	612,831	531,147
대구	380,281	345,985	426,943	375,578	347,825
인천	335,079	314,713	348,350	331,967	383,128
광주	597,779	571,458	611,327	600,587	517,551
대전	445,890	426,935	413,216	384,349	408,929
울산	1,486,351	623,843	670,826	569,338	526,780
세종	724,958	662,577	917,733	897,763	1,084,970
경기	278,653	280,243	287,624	278,452	268,151
강원	376,251	252,105	312,919	295,015	280,430
충북	413,550	564,887	1,335,169	1,468,135	465,277
충남	437,486	305,810	351,413	352,042	350,306
전북	247,894	260,038	251,474	272,598	277,952
전남	247,241	385,653	404,285	363,546	264,125
경북	364,180	314,278	309,662	291,934	253,516
경남	230,478	210,558	285,430	277,034	308,043
제주	425,342	401,045	389,560	417,186	483,519
CV	0.63	0.37	0.57	0.64	0.47

주: 다문화학생 및 탈북학생 대상 1인당 지출액을 의미함.

자료: 교육비특별회계 데이터(교육부 내부자료)

분석결과, 2019년을 기준으로 경북의 경우 다문화 및 탈북학생 1인당 약 25만원의 사업비가 소요된 반면, 세종의 경우 1인당 약 108만원이 소요되어 최소-최대값의 격차가 약 4배에 달하는 것을 알 수 있다. 더불어 2015~2019년까지 학생 1인당 소요액에 대한 CV(변이계수)를 계산한 결과, 2016년의 경우 0.37로 평균으로부터의 산포도 수준이 낮은 반면 2018년은 0.64로 상대적으로 높아 다문화 및 탈북학생에 대한 지원이 시계열적으로 일관적이지 않고 특정년도의 정책이슈에 따라 불안정적으로 소요됨을 알 수 있다. 다문화 및 탈북학생에 대한 교육비 지출 관련 지표는 의무교육 대상인 초·중·고등학교의 공교육체계 내에서 취약계층에 대한 국가 최저선(national minimum) 확립정책과 밀접한 연관성을 지닌다. 이러한 결과는 국가최저선이 지역간 격차가 없이 안정적으로 확보되고 있지 못함을 의미하며, 시기나 지역적 특성과 관계없이 보다 안정적인 지원이 필요함을 시사한다.

[그림 1-3] 시·도별 다문화 및 탈북학생 대상 1인당 교육비지출액(2015~2019)



4) 일반적인 학교여건의 지역간 격차 현황

지역간 교육격차에 영향을 미치는 요인 중 공교육 체계 내에서 학교 여건과 관련한 지표를 통해 지역간 격차 현황과 수준을 살펴보면 다음과 같다. 학교 여건을 측정하기 위한 지표는 매우 다양하나 본 연구에서는 그 가운데 가장 대표적인 지표인 교원 관련 지표를 통해 지역간 격차를 살펴보았다. 특히 교원 관련 지표 중 교원의 연간 직무연수 이수시간과 석사학위 이상 비율을 대리 지표로 활용하여 학교 여건과 질의 격차를 분석하였다.

중학교 교원의 연간 직무연수 이수시간을 살펴보면 17개 시·도교육청의 평균은 교원 1인당

94.1시간이며, 연수시간이 가장 많은 지역은 부산으로 교원간 120시간을 이수하였다. 반면, 서울지역 교사들은 연간 평균 71.4시간을 이수하는 것으로 나타나 그 격차가 매우 큼을 알 수 있다. 더불어 중학교 교원 중 석사학위 이상 학위소지자의 비율이 전국 평균 35.7%이며, 지역별로 살펴보면 대전이 41.9%로 가장 높고 전남이 28.7%로 가장 낮게 나타났다. 다만 연간 직무연수 이수시간이 길거나 석사이상 학위소지자의 비율이 높은 지역이 그렇지 않은 지역에 비해 학교 여건이나 교육의 질이 반드시 높다고 해석하는 데에는 한계가 있다. 하지만 교원의 학생에 대한 투입에 따라 학생의 인지·비인지적 성취에 큰 차이가 있다는 점을 고려할 때 이러한 분석결과를 지역간 학교의 교육 여건이 균등하게 확보되지 않고 있을 가능성이 있음을 시사한다.

〈표 1-10〉 시·도별 중학교 교원의 연간 직무연수 이수시간 및 석사학위 이상 비율

(단위: 시간, %)

구분	중학교 교원 1인당 연간 직무연수 이수시간	중학교 석·박사 학위소지 교원 비율
서울	71.4	36.5
부산	120.0	34.7
대구	118.3	33.4
인천	89.3	36.6
광주	110.3	29.6
대전	101.1	41.9
울산	114.2	33.2
세종	102.4	31.9
경기	83.2	38.7
강원	80.9	32.0
충북	103.9	35.4
충남	103.4	35.5
전북	95.7	38.3
전남	113.6	28.7
경북	104.8	31.9
경남	96.5	35.1
제주	106.4	32.2
평균	94.1	35.7

주: 1) 조사기준일 2020.4.1. 기준 전국 중학교 재직 정규교사 대상, 집합 및 온라인 연수 포함
연수기준일 2019.3.1.~2020.2.28.

2) 조사기준일 2020.4.1.

퇴직교원 및 강사제외, 휴직교원 및 기간제교사 포함

자료: 한국교육개발원(2020), 유초중등교육통계

다. 지역 수준에서의 교육격차 요인

1) 기초지방자치단체 교육투자 규모의 지역간 격차 현황

개인이나 부모를 포함한 가정의 사회경제적 조건, 학교의 여건과 교수·학습과정의 질적 수준뿐만 아니라 개인이 거주하거나 학교가 소재하고 있는 지역의 여건 역시 지역간 교육격차를 유발하는 유효한 요인으로 작용한다. 이와 같은 각 지역의 사회경제적 수준이 교육에 미치는 영향을 살펴보기 위한 대리지표로서 각 지방자치단체의 학생 1인당 교육투자 수준을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 이를 살펴보기 위해 지방재정 365에서 공개되고 있는 기초지방자치단체별 교육투자예산액 자료를 분석하였다. 특히 본 연구에서는 해당 자료가 구성하고 있는 법정전입금, 비법정전입금, 학교급식관련, 교육경비보조금 등의 내용 중 학교급식과 교육경비보조금에 초점을 두고 분석하였다.

학교급식과 교육경비보조금의 두 항목을 합산하여 지역별 학생 1인당 교육투자 규모를 분석한 결과, 2020년을 기준으로 광주지역에 소재한 기초지방자치단체들은 학생 1인당 평균 4만7천여 원을 투자한 반면 강원 지역의 경우 학생 1인당 93만원 이상을 투자하고 있어 그 격차가 현저함을 알 수 있다. 이와 같은 격차는 2016년 기준 광주 약 3만 8천원, 강원 약 62만원에 대비하여 더 큰 폭으로 확대된 것을 알 수 있다.

〈표 1-11〉 기초지방자치단체 학생당 교육투자 규모(예산액 기준)-2016 · 2020

(단위: 원)

구분	2016년			2020년		
	학생1인당 급식비 투자(a)	학생1인당 교육경비 보조금(b)	학생1인당 교육투자 (c=a+b)	학생1인당 급식비 투자(A)	학생1인당 교육경비 보조금(B)	학생1인당 교육투자 (C=A+B)
서울	100,104	96,809	196,913	155,993	170,444	326,438
부산	15,083	33,508	48,592	79,393	60,434	139,826
대구	13,439	40,899	54,338	28,727	58,603	87,330
인천	161,120	117,703	278,823	182,578	110,140	292,718
광주	25,572	13,198	38,770	43,532	4,371	47,903
대전	159,742	10,272	170,013	113,786	20,131	133,917
울산	49,245	49,619	98,865	101,248	66,538	167,786
세종	353,816	61,550	415,366	270,995	3,474	274,469
경기	194,240	208,068	402,308	262,852	362,645	625,497
강원	266,988	357,246	624,234	379,792	558,952	938,744

구분	2016년			2020년		
	학생1인당 급식비 투자(a)	학생1인당 교육경비 보조금(b)	학생1인당 교육투자 (c=a+b)	학생1인당 급식비 투자(A)	학생1인당 교육경비 보조금(B)	학생1인당 교육투자 (C=A+B)
충북	250,363	78,665	329,028	404,713	118,301	523,014
충남	337,214	210,411	547,625	502,852	303,671	806,522
전북	252,876	187,027	439,903	369,905	271,149	641,054
전남	289,918	163,051	452,969	334,564	311,403	645,967
경북	329,410	220,775	550,185	267,089	145,210	412,300
경남	133,460	81,107	214,567	356,918	113,224	470,142
제주	247,083	174,843	421,926	382,634	182,684	565,318
Gini	0.38**	0.53**	0.39**	0.34**	0.53**	0.35**
Theil	0.26**	0.47**	0.26**	0.19**	0.48**	0.20**

자료: 지방재정365 홈페이지 지방자치단체 교육투자예산액 데이터

주 1) 급식비 투자=학교급식보조 급식비+학교급식보조 급식시설

2) 교육경비보조금=교육과정운영+교육시설개선+교육정보화+기타

3) 2016년 학생당 경비는 2016년 각 시군구 학생수를 활용하여 계산

2020년 학생당 경비는 2019년 각 시군구 학생수를 활용하여 계산

4) Gini계수와 Theil지수는 Bootstrap 검증결과 95% 신뢰수준에서 모두 통계적으로 유의

5) 각 기초지방자치단체의 투자액 규모를 광역단위로 평균하여 환산한 값

세부항목을 별도로 비교해보면, 급식비 투자의 경우 2016년과 2020년 모두 불평등지수가 0.34~0.38(Gini계수 기준)인데 반해 교육경비보조금의 경우 0.53 수준으로 교육경비보조금의 지역간 격차가 급식비 투자에 비해 매우 크게 발생하고 있다고 볼 수 있다.

한편 이와 같은 지역 차원의 재정적 투입에 의한 기회 확보와 관련하여 절대적 규모 외에 재정적 투입이 실제 정책목표를 달성하기 위해 충분히 사용되었는지에 대한 고려가 필요하다는 논의도 존재한다. 이선희 외(2019)의 연구에 따르면 도서벽지와 농어촌지역의 경우 대규모 재정지원이 이루어지고 있으나 해당 지역의 인프라 부족으로 편성된 예산이 제대로 집행되지 못하고 결국 불용되는 현상이 나타나고 있다고 지적하고 있다. 즉 중앙 또는 지방정부의 재정지원을 예산의 측면에서 살펴보는 경우 불용되는 수준을 함께 고려할 필요가 있다. 이를 위해 2019년을 기준으로 지역규모별 단위학교의 불용액 수준을 살펴보면 다음과 같다. <표 1-12>에서와 같이 특별/광역시 등의 경우 예산현액이나 세입결산액 대비 약 1.5% 내외 수준의 불용이 발생한 반면 도서벽지의 경우 3.4% 내외로 불용액 비율이 가장 높게 나타났다. 또한, 면지역의 경우 불용 수준이 2.3% 내외로 도서벽지보다는 낮으나 타 지역규모에 비해 높게 나타나 이선희 외(2019)의 연구 결과를 뒷받침하였다.

〈표 1-12〉 지역규모별 단위학교 불용액 비율(2019)

(단위: %)

지역규모 구분	불용액 비율	
	예산현액 대비	세입결산액 대비
특별/광역시	1.55	1.57
중소도시	1.72	1.73
읍지역	1.87	1.88
면지역	2.37	2.38
도서벽지	3.40	3.42

자료: 학교회계 데이터 (교육부 내부자료)

다만 이는 지역규모에 따른 불용액 비율의 평균으로 이를 광역 지방자치단체 수준에서 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 분석결과 각 지역별로 도서벽지의 불용률이 충남의 0.5%대에서부터 경북의 5.8%대로 지역간 격차가 매우 크게 나타남을 알 수 있다. 이는 같은 지역간의 불용률 차이를 고려하더라도 지역 내의 교육투자가 충분히 소요될 수 있도록 직·간접적인 지역 내의 인프라 조성 또는 단위비용의 조정 등을 통해 실제 소요가 가능한 환경의 조성이 필요함을 시사하는 결과이다.

〈표 1-13〉 광역지방자치단체 내 도서벽지 단위학교 불용액 비율(2019)

(단위: %)

지역별 도서벽지	불용액 비율	
	예산현액 대비	세입결산액 대비
인천	1.48	1.49
대전	1.54	1.54
세종	1.29	1.29
경기	1.91	1.98
강원	3.96	3.98
충북	4.77	4.78
충남	0.50	0.50
전북	1.97	1.97
전남	3.60	3.61
경북	5.85	5.87
경남	1.76	1.76
제주	1.39	1.39

주: 1) 서울·부산·대구·울산·광주지역은 도서벽지가 없는 지역에 해당

자료: 학교회계 데이터 (교육부 내부자료)

위의 논의를 종합하면 지역수준에서의 교육격차 현황과 수준을 확인하기 위해 대리지표로서 기초지방자치단체 수준에서 학생에게 투자되는 급식비와 교육경비보조를 분석한 결과 이를 학생 1인당 규모로 변환하여 살펴보더라도 지역간 격차가 상당함을 알 수 있다. 즉 지역수준에서의 사회경제적 수준과 이에 따른 투자규모는 단순히 재정적 지원의 크기를 넘어 지역사회에서의 교육에 대한 관심과 투자, 환경 등을 나타내는 지표라는 점에서 지역이라는 공간에 따른 교육투자와 환경에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 다만 학교로 직접 투자되는 교육경비보조의 경우 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 경우 법에 의해 투자가 제한된다는 점을 감안해야 하며, 이와 같은 재정투자를 지역규모별로 살펴볼 경우 읍·면, 도서벽지로 갈수록 인프라 부족 등에 따라 실제 제대로 쓰이지 못하고 상대적으로 큰 규모의 불용률을 보인다는 점을 고려하여 해석에 주의해야 한다.

더불어 이와 같은 불용률 규모는 지역간 교육격차를 완화하기 위해 배분된 재정자원이 목표한 바에 맞게 충분히 집행될 수 있도록 관련 인프라와 환경의 조성이 동시에 진행되어야 함을 시사한다고 할 수 있다.

다음으로 학생 개인의 인지·비인지적 성취와 진학 등에 주요한 영향을 미치는 사교육에 의한 지역간 격차를 살펴보기 위해, 지역별로 나타나는 사교육의 공급 측면의 격차와 학생의 참여 수준을 포함한 수요 측면의 격차를 함께 살펴보고자 한다. 우선 사교육의 공급 측면에서의 격차를 살펴보기 위해 지역별 사교육 시설현황을 대리지표로 분석하였다. 다음으로 수요측면의 격차의 경우 일반적으로 개인이나 가구당 사교육 지출비용을 많이 활용하나 이는 앞서 개인·가정의 사회경제적 배경 차원의 격차에서 활용된 바 있으므로 이하에서는 사교육에 참여하기 위해 활용하는 시간의 수준을 통해 지역간 격차를 분석하였다.

2) 사교육 공급측면의 지역간 격차

사교육과 지역의 사회경제적 수준은 상호 영향 하에 작용한다고 볼 수 있다. 특히 사교육의 공급 측면에서 살펴보면 다음 <표 1-14>와 같이 서울, 울산 등 지역의 사회경제적 수준이 비교적 높은 지역에서 사설 학원수나 강사 등의 공급이 원활하게 일어남을 알 수 있다. 특히 학원 강사당 학생수를 살펴보면 도지역에 비해 특별·광역시 경우 대부분 전국 평균보다 낮은 수준을 유지해 강사 수가 상대적으로 많음을 알 수 있고, 특히 서울지역에서 이 경향은 두드러지는 것으로 나타났다.

결국 이와 같은 공급 규모의 차이는 개인의 사교육에 대한 선택이 상대적으로 용이하도록 작용함으로써 사교육 수요를 자극하는 방향으로 영향을 미치며, 사교육에 대한 높은 수요는 다시 공급량의 확대를 가져와 지역의 사회경제적 수준과 사교육의 수요·공급이 상호 영향을 주는 매우 복잡한 양상을 보이게 된다.

〈표 1-14〉 지역별 사교육시설 현황(2019)

(단위: 개, 명)

구분	사설 학원수	사설 학원강사	
		강사수	학원강사당 학생수
서울	14,044	89,772	10.6
부산	4,790	17,316	20.5
대구	3,948	14,818	20.1
인천	3,747	12,752	27.8
광주	3,472	9,787	21.0
대전	2,201	9,409	20.5
울산	2,540	7,700	19.7
세종	607	2,164	25.5
경기	21,145	79,703	21.0
강원	2,182	5,203	33.1
충북	2,230	6,056	31.4
충남	2,923	8,541	31.2
전북	3,865	9,103	24.9
전남	2,703	5,469	39.0
경북	3,542	9,672	31.4
경남	5,972	16,647	25.7
제주	1,026	3,113	27.7

자료: 한국교육개발원(2019) 유초중등교육통계

3) 지역간 취업규모 격차 현황

앞서 살펴본 바와 같이 개인·가정·학교·지역수준의 요인 및 사교육의 수요·공급량과의 관계 등은 학생 개인의 인지·비인지적 성취에 영향을 미치며 이는 다시 고등교육기관의 진학에 주요한 영향을 미친다. 이와 같은 경로는 고등교육기관 졸업 이후 직업·임금 등 개인의 노동시장 지위에 영향을 미치며, 이는 다시 개인·가정의 주거환경 및 지역과 자녀의 교육기회·수준 등에 영향을 미치는 동태적 성격을 갖는다. 이에 따라 지역간 교육격차의 요인별 영향과 크기, 흐름의 방향 등을 확인하기 위해서는 동태적 관계 내의 전 단계에 대한 지표 분석과 상관관계에 대한 검증이 요구된다. 다만 본 연구에서는 가용 데이터의 한계에 따라 동태적 관계를 파악할 수 있는 다양한 지표 중 지역간 취업 격차를 살펴보고자 고등교육기관 졸업 이후 지역별 평균 취업률을 분석하고자 한다. 특히 지역별 취업률에서 활용되는 ‘지역’은 졸업한 고등교육기관의 소재지로서 해당 지표는 기초지방자치단체 수준에서 고등교육기관의 소재여부, 학생의 진학규모 여부를 가늠

하게 하며 동시에 지역단위에서 집계되는 취업률과 취업규모를 살펴봄으로써 이와 관련한 지역 간 격차를 보다 명료하게 파악할 수 있다는 특징을 갖는다.

〈표 1-15〉 지역별 고등교육기관 평균 취업률(2019)

(단위: 개, 명, %)

구분	학교수	졸업자계	취업자계	평균 취업률
서울	448	117,368	66,782	56.9
부산	95	46,346	26,076	56.5
대구	47	26,445	15,349	55.9
인천	29	14,833	9,292	63.3
광주	59	23,283	13,446	58.5
대전	78	29,470	17,272	57.6
울산	14	6,978	4,251	65.7
세종	13	4,384	2,528	57.7
경기	241	94,984	57,623	57.5
강원	59	21,538	12,643	61.7
충북	58	23,918	14,268	59.8
충남	75	35,926	22,138	61.1
전북	64	23,164	13,260	58.5
전남	43	15,252	9,433	62.5
경북	102	38,455	22,030	62.4
경남	67	23,059	13,781	65.0
제주	19	4,870	2,799	57.5

자료: 한국교육개발원(2020), 2019년 고등교육기관 취업통계

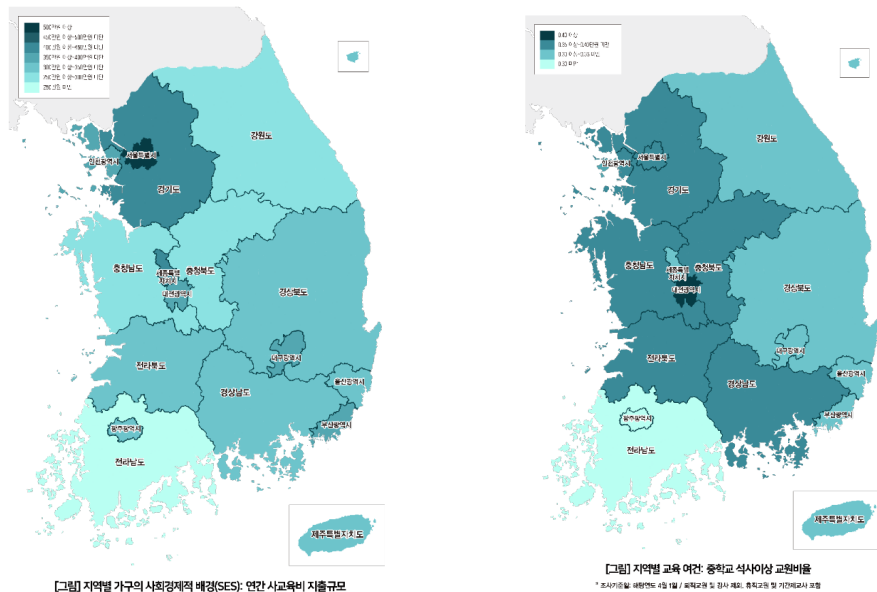
주: 1) 학교수는 전문대학, 대학, 대학원을 포함한 수치이며, 졸업·취업자 수 동일 적용

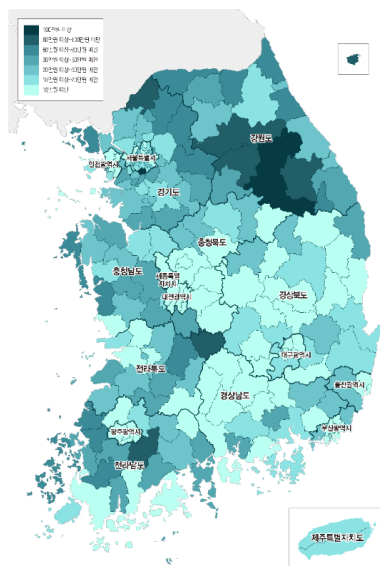
2) 취업률은 기초지방자치단체 수준에서 분석한 뒤 광역지방자치단체 수준 평균값으로 환산 제시

기초지방자치단체 중 고등교육기관이 소재하고 있는 지역의 취업자 규모를 광역지방자치단체 수준의 평균값으로 제시하면 〈표 1-15〉와 같다. 먼저 전문대학, 대학, 대학원을 포함한 고등교육기관의 수는 서울, 경기, 경북지역에 두드러지게 분포해 있음을 알 수 있다. 졸업자수는 서울과 경기지역이 전체 졸업자 및 취업자 규모의 약 38% 이상을 차지해 학생 역시 해당 지역에 편중해 있음을 알 수 있다. 고등교육기관 졸업 이후 취업규모를 광역지방자치단체 수준에서 평균값으로 살펴보면 56~65% 사이에서 수렴하나, 각 시도별로 약 10%p에 가까운 차이를 보여 지역간의 격차는 일정 수준 존재하는 것으로 분석된다. 다만 동일한 광역지방자치단체 내에서도 고등교육기관이 소재하고 있는 지역과 그렇지 않은 지역이 구분되므로 해당 분포에 대한 고려가 필요하다.

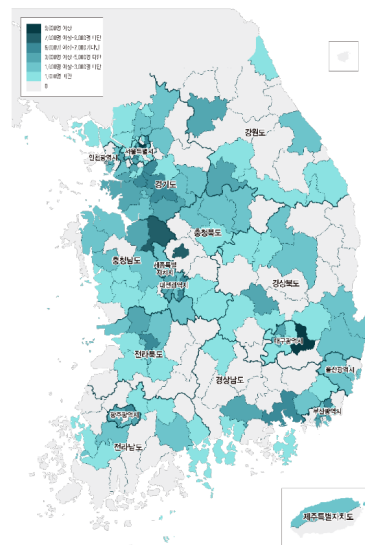
이를 포함하여 앞서 살펴본 주요 지표와 지역별 고등교육기관 평균 취업률을 그림을 제시하면 다음과 같다. 이 가운데 오른쪽 아래에 있는 기초지방자치단체별 고등교육기관 졸업자 규모 분포를 살펴보면 기초지방자치단체 가운데 대다수는 고등교육기관이 소재하지 않는 것으로 나타나며, 이는 특히 강원도 해안지역과 전라남도 해안지역, 경상남·북도 내륙 지역 등에서 두드러지게 나타났다. 아울러 이를 개인수준(가정의 사교육비 지출 수준), 학교수준(중학교 교원의 석사학위 이상 보유자 비율), 지역수준(지방자치단체 교육경비보조) 지표와 비교하여 살펴보면 다음과 같다. 교원의 석사이상 보유 비율은 서울, 경기를 중심으로 충북, 전북, 경남 등의 지역에서 상대적으로 높았으며 지역별 교육경비보조금은 강원을 중심으로 가장 높게 나타났으나 경기, 충청·전라도를 중심으로 세로축에서 높게 나타나는 경향성을 보여주었다. 더불어 고등교육기관 소재지 기준 취업규모를 살펴보면 충청, 경남, 부산지역으로 확장되기는 하나 이 역시 세로축 주변에 보다 많이 분포해 있음을 알 수 있다. 이와 같은 분포로 각 요인간의 상관관계를 직접적으로 도출하여 해석하기에는 한계가 있으나 일종의 경향성을 보이고 있음을 알 수 있다. 다만 각 요인 간 보다 구체적인 영향과 흐름을 파악하기 위해서는 각 지표와 관련한 데이터, 동태적 흐름 내에서 단계별 내용을 확인할 수 있는 지표와 데이터의 확보 등이 요구된다.

[그림 1-4] 지역간 교육격차에 영향을 미치는 주요 요인별 분포





[그림] 지역별 교육투자수준: 학생당 교육경비보조 규모



[그림] 지역별 취업자 규모(대학소재지 기준)

2. 지역간 교육격차 완화를 위한 정책 현황과 방향

지역·계층간 교육격차와 불평등 특히 교육여건에 따른 불평등을 개선하기 위한 연구와 정책은 주로 교육복지의 개념과 정책 틀 안에서 추진되어 왔다(박경호 외, 2017). 교육취약계층에 대한 지원을 주요 내용으로 하는 교육복지정책 가운데 지역불평등에 보다 초점을 둔 가장 대표적인 정책은 농산어촌과 도서·벽지를 대상으로 한 교육복지정책을 들 수 있다. 지난 1997년 수립된 ‘교육복지종합대책(1997~2002)’을 기반으로 무상의무교육과 저소득층 자녀 학비 지원, 농산어촌 및 도서·벽지에 대한 교육 지원 등이 지속적으로 이루어져 왔다. 다만 최근의 연구 및 정책은 취약지역에 대한 지원 확대를 넘어 학생 수의 급격한 감소에 따른 취약지역의 교육여건 개선과 적정학교 규모 등에 초점을 두고 있다. 이하에서는 가장 대표적인 지역간 교육격차 완화 정책인 교육복지우선지원사업과 농어촌여건개선사업을 살펴보고, 최근 확산되고 있는 지역단위의 교육격차 해소를 위한 법적 기반에 대하여 살펴보고자 한다.

가. 소외계층 밀집지역 지원을 위한 교육복지우선지원사업

교육복지우선지원사업은 “교육취약 아동과 청소년의 교육 기회, 과정, 결과에서 나타나는 주요 취약성을 보완하기 위한 교육, 문화, 복지 등의 종합지원체제 구축 사업”으로 “학교가 중심이 되

어 지역교육공동체를 구축하여 학습, 문화·체험, 심리·정서, 보건 등을 통합적으로 지원함으로써 교육취약 아동과 청소년의 교육적 성장을 도모” 하는데 목적을 두고 있다(교육과학기술부, 2012). 이 사업은 2003년 중앙정부 차원에서 시작되었던 ‘교육복지우선투자지역지원사업’ 이 2011년 시·도교육청 정책사업으로 전환되면서 그 명칭 이 변경된 것으로 교육복지우선투자지역 지원사업은 대도시 내의 낙후지역에 대한 지원을 통해 개발지역과의 격차 완화를 목적으로 도입 되었다.

사업의 주요 내용은 크게 취약 학생들의 학습능력 향상 및 학습동기를 유발하기 위한 맞춤형 프로그램 운영, 다양한 문화적 경험 및 기회를 제공하기 위한 기반 시설 확충, 긍정적 자아개념 및 사회성 함양을 위한 프로그램 개발 및 지원, 지역사회 연계를 통한 진로탐색 및 체험 기회 제공, 건강한 신체 발달을 위한 필수적인 복지 지원, 교사 및 학부모 연수 활동 지원 등으로 구성되어 있으며, 프로그램을 편성·운영하는데 있어 지방자치단체 및 지역사회의 협력체제를 강조하고 있다 (교육과학기술부, 2012).⁹⁾

〈표 1-16〉 교육복지우선지원사업의 주요 내용

구분	주요 내용
사업주체	시·도교육청
법적근거	「초·중등교육법 시행령」 제54조 3항 「교육복지우선지원사업 관리 운영에 관한 규정」 (교육부 훈령 제106호)
재정지원방식	보통교부금 기준재정수요액 반영
사업대상 지역 및 학교급	전국 저소득층 밀집 초·중·고등학교
사업학교 선정방식	저소득층 밀집 학교별 선정
사업학교 선정기준	시·도교육청의 지역 여건 및 사업대상 학생 수, 비율 등을 고려하여 자율적으로 선정(우선지원학생이 40명 이상 등)
지원대상 학생	교육급여 수급권자, 차상위 계층 자녀, 한부모가족 자녀, 북한이탈주민 자녀, 다문화가족 자녀, 특수교육 대상자 등
지원영역	학습, 문화·체험, 심리·정서, 복지, 기타 지원 등

자료: 김광혁(2018:20)에서 재인용, 일부 수정

9) ‘교육복지 우선지원사업’의 주요 내용은 다음과 같음. 1) 학습: 일대일 학습, 방과후학교 프로그램, 방학 중 캠프, 대학 멘토링 등 2) 문화체험: 예술제, 축제, 캠프, 동아리, 자원봉사활동, 박물관 및 미술관 견학 등 3) 심리·심성: 학생 상담 및 심리검사, 심리치료, 학교 부적응 예방 프로그램 참여 등 4) 복지: 치과-안과 치료, 학습준비물 지원, 가정 방문, 간식비 등(복지로, 2021.6.6. 인출).

보다 구체적으로 학교 및 지역사회의 협력을 통해 도움이 필요한 학생을 발굴·지원할 수 있는 통합지원시스템을 구축하기 위한 목적으로 도입된 교육복지우선지원사업은 교육복지 수혜대상의 확대, 긍정적 교육 성취 제고, 기존의 수업료, 급식비 등 경비를 지원하는 소극적 복지에서 학습, 심리, 문화 등 다양한 영역에서 학생을 지원하는 적극적 복지 교육복지 패러다임 전환, 교육복지시스템 구축 등이 그 성과로 제시되고 있다(교육부, 2014; 주석진, 2017).

초기의 교육복지우선투자지역지원사업이 대도시 내의 낙후지역에 대한 교육격차의 완화를 목표로 하였다면 최근의 교육복지우선지원사업은 학교를 일종의 교육복지통합시스템으로 운영하는데 초점을 두고 있어 지역간 격차의 완화에는 보다 간접적인 영향을 미치는 것으로 해석된다. 더불어 최근의 교육복지우선지원사업은 사업학교를 선정하는 기준이 시·도의 특성별로 매우 다양하다는 특징을 갖는다. 사업학교의 유형은 사업대상 학생의 규모에 따라 중점학교와 연계학교로 구분되며, 중점학교에는 최소 1명의 교육복지사를 배치하도록해 교육복지사가 복지대상자의 발굴과 관리, 지역사회와의 연계 등을 담당하도록 설계하고 있다(송지훈 외, 2020).

다만 이전 사업과는 다르게 지역단위에서 학교단위로 사업의 주요 초점이 변화함에 따라 사업대상 학교와 학생을 선정함에 있어 각 시·도교육청의 지역실정과 특성에 맞게 자율적으로 조정할 수 있게 되었으며(조금주, 2014), 이에 따라 시·도교육청별 사업의 내용과 지원 방법이 상이하며 편차가 발생하고 있다는 한계를 갖는다. 2020년 기준 각 시·도교육청별 교육복지우선지원사업 선정대상을 비교하면 다음과 같다.

〈표 1-17〉 지역별 교육복지우선지원사업 대상자 선정 기준

시지역	내용	도지역	내용
공동	교육급여, 한부모가족, 법정차상위	경기	중위 60%, 다문화학생, 탈북학생, 특수교육대상자, 학교장이 정하는 자
서울	(유아) 중위 65%, 다문화학생, 탈북학생 등 (초·중·고) 중위 60%, 다문화학생, 탈북학생, 담임 추천, 위기 및 결손가정, 학교부적응학생	강원	(1차) 공동, 중위 52% (2차) 탈북학생, 다문화학생, 특수교육대상자, 학습부진, 소년소녀가장, 조손가정, 한부모가족, 학교부적응학생, 아동복지시설 보호학생, 학교장이 정하는 자
부산	(1차) 공동 (2차) 중위 70% (3차) 담임 및 교육복지사 추천학생	충북	중위 60%, 탈북학생, 다문화학생, 난민, 특수교육대상자, 학교부적응학생 등
대구	(1차) 공동, 시설보호대상자 (2차) 중위 60%, 다문화학생, 기초학력 부진학생, 담임 추천	충남 (2019)	(1군) 공동, 중위 60%, 시설보호대상자 (2군) 학교장 및 담임 추천
인천	중위 60%, 다문화학생, 탈북학생, 특수교육대상자, 학교장이 정하는 자	전북	담임 추천

시지역	내용	도지역	내용
광주	조손가정, 실질적 한부모가족, 소년소녀가장, 학업부진학생, 학교부적응학생	전남	다문화학생, 탈북학생, 학업중단학생
대전	중위 60%, 학교장이 정하는 자	경북	다문화학생, 탈북학생, 학교장 추천
울산	(1순위) 공통 (2순위) 중위 50~135% (3순위) 담임, 교육복지사 추천 (기타) 탈북학생, 다문화학생, 특수교육대상자, 학교장이 정하는 자	경남	(1순위) 공통 (2순위) 중위 70%, 담임 및 교육복지사 추천, 탈북학생, 다문화학생, 특수교육대상자
세종	(1순위) 공통, 교육비 지원 대상자 (2순위) 다문화학생, 탈북학생, 조손가정, 장애학생, 실질적 학부모학생, 소년소녀가장, 학업부진학생, 기초학력미달학생		

자료: 각 시도교육청(2020), '2020년도 교육복지우선지원사업 운영계획'

나. 도농간 격차 완화를 위한 농촌교육정책

교육부의 농촌 교육 관련 정책은 기회균형선발전형, 적정규모 학교 육성정책등과 같이 법적 근거에 기반하여 추진되는 제도적 지원과 농산어촌 학교 ICT 지원사업, 농어촌 거점별 우수중학교 지원사업, 농어촌학교 특색활동 운영지원사업 등과 같이 농촌 지역 학교 및 학생에 대한 재정적 지원으로 구분된다(양희준 외, 2019). 이는 앞서 살펴본 교육격차의 해소를 기회확보의 관점에서 지원하는 정책과 이와 같은 교육기회·과정에 의한 격차가 고등교육기관에의 진학에 미치는 영향을 완화하기 위한 동태적 접근에 의한 정책으로 재분류될 수 있다.

법적 근거에 의해 추진되는 적정규모 학교 육성정책이나 재정적 지원들은 주로 교육기회의 측면에서 격차의 해소를 도모하고 있다면, 기회균형선발전형 등 대학 입시와 관련한 정책은 동태적 관점에서 격차를 유발하는 요인의 영향을 약화시키는 차원에서 운용된다고 볼 수 있다. 이를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 기회균형선발전형에 의한 농촌 및 지역인재 육성은 2007년 6월 발표된 교육인적자원부의 '고등교육의 전략적 발전 방안'의 내용에 포함되어 발표되었다(교육인적자원부, 2007; 양희준 외, 2019 재인용). 당시 정부에서 제시한 동 제도는 소외계층 학생에게 사회적 신분 상승의 기회를 제공함으로써 학력 또는 가난의 대물림을 해소하고자 한 것으로 저소득층, 농어촌지역학생, 한부모 가정 및 다문화 가정 자녀 등 소외계층 자녀를 위한 정원 외 입학 규모를 당시 3.9%에서 2009년까지 11%로 확대하겠다는 내용을 담고 있다(양희준 외, 2019).

다만 실제로 정원 외 입학규모는 2009년 10월「고등교육법시행령」의 개정을 계기로 증가하였는데 이는 개정 전 정원 외 입학 규모가 각 대학 '해당 학년 입학정원의 100분의 9를 초과할 수 없

다'로 규정되어 있었던 반면 개정 후 해당 내용이 100의 11로 변경되었기 때문이다. 다만 이와 같은 규정에도 불구하고 실제 기회균형선발에 의한 입학자의 비중은 그리 높지 않은데, 2016년 서울대의 기회균형선발에 따른 비율은 4.8%, 고려대 5.5%, 연세대 6.0%에 수준에 불과한 것으로 발표되었다(베리타스알파, 2018.2.3.; 양희준 외, 2019 재인용).

한편 이외에 도농 간의 교육격차해소를 위한 기회 확보 차원의 재정지원 정책들도 존재한다. 대표적으로 농산어촌 우수고 육성 사업, 기숙형 고교지원 사업, 농산어촌 연중돌봄학교 육성사업, 농산어촌 전원학교 육성사업, 농어촌 거점별 우수중학교 사업, 농촌지역 초중학교 대상 ICT 활용 학습여건 개선사업 등이 있다. 이 가운데 최근에 이루어지고 있는 정책을 위주로 살펴보면 첫째, 농어촌 고교 ICT 인프라 구축사업은 2017년까지 농촌 지역의 초·중학교를 대상으로 실시된 'ICT 활용 농산어촌 학습여건 개선사업'이 고등학교 단계로 확대된 것으로 ICT 인프라 구축을 위하여 무선 AP와 스마트 패드, 크롬북, 전자칠판 등을 보급하는 사업에 해당한다(교육부, 2017).

둘째, 농어촌 학교 특색프로그램 운영 지원 사업은 2018년 도입된 사업으로 단위학교들이 농어촌의 지역적 특성과 자원을 연계하여 다양한 특색 프로그램을 운영할 수 있도록 지원하는 사업에 해당하며, 구체적으로 '단위학교 수준' 사업은 주민 개방형 평생교육 프로그램을 운영하거나 지역 내 농어촌 관련 단체 및 지역사회 기관과의 연계 활동을 지원하며, '학교 간' 사업의 경우 주변 동급학교간 시설·프로그램을 공동으로 활용하거나 학교급간 통합 교육활동을 개발하고 운영하는 사업에 해당한다. 또 '지역단위' 사업은 지자체, 교육청, 단위학교, 주민센터 및 관련기관이 협력네트워크를 구축하여 지역사회가 주도하여 교육 활동을 운영하도록 지원하는 것을 내용으로 하고 있다(교육부, 2017). 이와 함께 농어촌 지역의 복식학급, 상치교사 운영 등의 문제를 해결하기 위해 도서·벽지 소재 학교를 대상으로 화상교실 구축 사업을 지원하는 '도서·벽지지역 화상시스템 구축' 사업 등도 2019년부터 운영되고 있다. 이상에서와 같이 도농간 교육격차를 해소하기 위한 농촌교육정책은 주로 교육환경 및 여건 개선을 위한 인프라 구축 등에 초점을 두고 있다.

다. 시·도 지역 내 교육격차 해소를 위한 법적 기반 마련

중앙 정부 차원의 '교육격차해소'를 위한 법안은 제17대 국회부터 본격적으로 발의되기 시작했으나, 현재까지 독자적인 법 제정은 이루어지지 못한 상황에 있다(박혜경, 2017). 다만 자치법규로서 지방자치단체 수준의 "교육격차해소를 위한 교육지원 조례"와 시·도교육청 차원의 "교육균형발전 지원 조례"가 최근 도입·확대되는 추세에 있다.

지방자치단체의 교육격차 해소와 관련된 교육지원 조례안은 주로 교육지원 기본계획 수립, 교

육청 및 시·군에 대한 예산 지원, 경비 부담에 관한 사항, 교육지원사업의 평가 및 관리, 교육지원심의위원회의 기능 및 구성에 관한 사항 등을 포함하고 있다. 반면 시·도교육청의 교육균형발전 지원 조례안은 교육감의 책무를 포함하여, 교육균형발전 대상학교 지정 및 지원계획 수립, 예산 확보에 관한 사항, 교육균형발전위원회의 구성과 운영에 관한 사항 등으로 구성되어 있어 내용상 약간의 차이가 존재한다. 보다 구체적인 사항은 다음의 표와 같다.

다만 이와 같은 지역 내 교육격차 해소를 위한 법적 기반을 구축하고 이를 토대로 자체적인 사업을 진행하고 있는 지방자치단체의 사업 운용을 살펴보면, 동 사업에 대한 예산규모를 해당 지방자치단체 지역 내의 학교에 전입되는 교육경비보조 총액의 일정 수준으로 제한하여 사용하는 경우도 있다(교육청 내부자료). 다만 교육경비보조의 경우 재정자립도가 낮은 기초지방자치단체는 투자하지 못하도록 규정하고 있어, 결국 경제적 수준이 일정 이상인 지방자치단체의 경우 교육경비보조에 의한 투자와 이에 연동한 교육균형발전사업 운용이 이루어지는 반면 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 그렇지 못할 가능성이 있음을 의미한다. 이와 같은 현상 역시 지역간 교육격차를 유발하는 요인으로 작용할 가능성이 있으므로 개별 지방자치단체가 지역 상황에 맞는 사업은 운용하되, 이에 따른 격차의 수준 등에 대한 보다 상위정부의 모니터링과 관리가 요구된다.

〈표 1-18〉 지방자치단체 및 시·도교육청의 교육격차해소 관련 조례 비교

구분	지방자치단체	시·도교육청
	교육격차해소를 위한 교육지원 조례	교육균형발전 지원 조례
목적	교육환경 개선을 통한 지역 간 교육격차 해소 및 인재 양성을 위한 기반조성	지역 간 교육 격차 해소를 위한 교육환경 개선에 필요한 사항을 규정
적용 범위	유치원, 초·중등학교	교육환경이 상대적으로 열악한 지역에 소재하는 초·중등학교
책무	교육지원계획 수립	교육균형발전 기본계획 수립
선정·지원	학교장이 교육지원사업 신청서 제출	교육감이 교육균형발전대상학교 지정·운영
위원회	교육지원심의위원회	교육균형발전위원회
예산	교육감 등에게 예산 지원 가능 교육청 및 시·군에 소요경비 일부 부담 가능	교육감이 필요 예산 확보
평가·관리	교육지원계획에 평가 결과 반영	-
시·도별 조례 제정 현황	강원도, 대구광역시, 대전광역시, 부산광역시, 서울특별시	경기도, 경상북도, 대구광역시, 부산광역시, 서울특별시, 울산광역시, 인천광역시, 제주특별자치도, 충청남도, 충청북도

자료: 국가법령정보센터

제4절

지역간 교육격차 해소를 위한
정책방향과 과제

1. 기본 방향

가. 정태적-동태적 관점을 기반으로 한 통합적 접근

교육은 개인이 속한 계층이나 지역·공간의 특성에 관계없이 일정 수준의 제공을 보장받을 수 있어야 하며, 개인의 생애주기 내에서 역시 개인이 처한 시기에 관계없이 인간다운 삶을 살기 위한 기본적인 교육 수준의 보장이 필요하다. 보장의 수준은 사회적 합의가 요구되나 기본적으로 교육이 가지고 있는 본질적인 기능인 인적 자원의 성장, 보다 구체적으로 사회구성원으로서 정치·경제·사회적 역할을 수행할 수 있는 수준의 기본적인 교육은 반드시 보장되어야 한다. 이에 따라 교육의 하위 영역인 유아·초중등·고등·평생교육 등 전 영역에서 지역·계층간 격차 없는 기회의 보장이 요구된다. 다만 유아 및 초중등교육 시기의 경험이 개인의 전 생애에 걸쳐 미치는 영향이 매우 크고 중요하다는 점에서 본 연구는 초중등교육 영역을 중심으로 지역간 교육격차의 현황, 관련 정책, 기존 논의 등을 종합적으로 살펴보았다.

기존 연구를 종합한 결과 지역간 교육격차는 기회의 측면에서 개인·가구, 학교, 지역수준에서의 영향을 받으며, 개인·가구의 사회경제적 수준과 학교 여건, 지역의 사교육 공급·수요 등이 복합적으로 상호 영향을 미치며 교육격차를 유발하는 것으로 나타난다. 기존의 연구는 이와 같은 초중등영역 기회 측면의 접근을 기반으로 특정 지표를 통해 지역간 교육격차의 현황과 수준을 측정하고 있었으며, 지역간 교육격차의 완화를 직접적인 정책목표로 하는 정책 역시 주로 기회의 보장 측면에서 개인, 학교, 지역수준의 측면에서 재정적 지원이나 개입을 수행하고 있었다.

더불어 이를 보다 거시적인 분석틀로 확장하면 기회와 관련된 주요 요인은 개인의 인지·비인지적 성취와 이에 따른 고등교육기관의 진학, 노동시장에의 진입에 지속적인 영향을 미치며 이는 결국 개인·가구의 주거환경·지역에 영향을 미치며 다음세대의 교육에 영향을 미침으로써 지역간 교육불평등을 보다 공고화 하는 형태로 영향을 미친다. 이와 같은 동태적 접근 하에서 기존 정책을 살펴보면 개인·가구의 사회경제적 배경, 사교육 등이 사회적 성취에 미치는 영향을 약화시키기 위해 EBS-수능연계 정책, 방과후돌봄 정책 등이 존재하나 이들의 직접적인 정책목표는 지

역간 격차의 해소 보다 사교육 등이 사회적 성취에 미치는 영향의 완화, 기회의 확대를 통해 교육 격차를 해소하기 위한 것으로 보인다. 결국 기존에 운용되고 있는 다수의 정책들은 지역간 교육격차의 완화를 가장 우선한 정책목표로 두고 있지 않으며, 부수적·간접적인 차원에서 격차의 완화를 기대하는 정책에 해당한다.

이는 소위 보다 좋은 환경·주거지로의 이동에 대한 개인의 반응이 본능적으로 자연스러운 현상이라는 점을 감안할 때, 지역간 교육격차를 완화하기 위한 정책이 현장에서 효과를 발현하는 속도보다 교육격차나 불평등이 공고화되는 속도가 매우 빠르며 기존의 정책이 현장의 정책문제 개선에 큰 영향을 미치지 못함을 가능성이 높음을 시사한다.

이는 결국 정부차원의 정책개입이 기회의 보장과 관련한 정태적 차원의 접근뿐만 아니라 보다 거시적인 차원에서 지역간 교육격차가 공고화되는 과정 내에서 각 영향요인의 크기를 완화하기 위한 보다 직접적인 개입이 필요함을 의미하며, 더불어 향후 보다 거시적인 차원에서 이와 같은 영향의 흐름 전반에 관리가 필요함을 의미한다.

나. 지역간 교육격차 완화를 위한 거버넌스 구축

지역간 교육격차의 해소에 대한 보다 동태적·거시적 접근과 함께 이를 적절하게 전달할 수 있는 유기적인 중앙정부-지방정부-지역사회간 거버넌스의 구축이 요구된다. 이와 같은 지역간 교육격차 해소를 위한 거버넌스는 각 주체의 역할과 기능 구분을 전제로 하되, 보다 총괄적인 차원에서 거버넌스의 유기적 운영을 관리하고 이에 따른 교육격차 완화를 모니터링이 함께 수행되어야 한다.

보다 구체적으로 중앙정부차원에서 지역의 특성과 상관없이 보장되어야 하는 정책의 수준 즉 국가최저선(national minimum)에 대한 합의가 요구된다. 특히 이와 같은 국가최저선은 교육복지의 측면에서 보다 강조될 필요가 있으며, 이는 예를 들어 기초학력미달 학생에 대한 지원정책, 학교부적응 학생을 대상으로 한 교육제공의 문제, 일반적인 교수학습과정 내에서의 다문화·탈북학생 등에 대한 통합 지원, 특수학교 학생에 대한 교육제공 등에 있어서 지역의 특성에 관계없이 전국단위로 동일하게 확보되어야 하는 수준이 필요함을 의미한다.

이와 함께 지방정부 차원에서는 보장된 국가최저선 이외에 개별 지역 내에서의 교육격차가 발생하지 않도록 각 지역의 상황과 실정에 맞는 완화 정책의 수립과 운용이 필요하다. 더불어 지역사회는 중앙 및 지방정부와 연계하여 수도권 등에 비해 사회기반시설이 충분히 공급되지 않는 지역의 교육 기회를 확보하고 보다 학습자 위주의 교육이 이루어질 수 있도록 지역사회가 연의 수준을 모니터링 하기 위해 중장기적인 데이터의 구축이 요구된다. 특히 이는 기존에 축적된 정책 공

급 위주 · 투입중심의 지표에서 해당 투입이 어떠한 과정을 통해 어떠한 결과를 산출하고 있는지에 대한 지표의 모니터링을 의미한다.

2. 정책 과제

가. 단기적 과제: 중앙정부와 지방정부의 역할 구분

교육의 본질적 목표를 달성하기 위한 국가차원의 최저선(national minimum)에 대한 사회적 합의와 함께 이에 대한 추구는 중앙 정부가 담당하되 지역의 현황을 고려한 개입은 지방 정부의 차원에서 수행되어야 한다. 특히 교육영역에서 일어나는 지역간 격차는 지역이 가지고 있는 고유한 특성에 의한 차이와 사회경제적 · 후천적 차이에 의한 투입 대비 산출의 고착화로 구분될 수 있으므로 후자의 경우 보다 거시적인 차원에서 중앙 정부의 개입을 위주로 정책을 운용하되 지역의 고유한 상황이나 특성에 기반한 차이는 지방 정부가 각각의 상황에 맞게 정책을 운용하거나 개입할 필요가 있다.

더불어 중앙 정부 차원에서 국가차원의 최저선을 확보하기 위한 정태적 접근을 수행함과 동시에 보다 동태 · 거시적인 차원에서 지역간 균형을 확보하기 위해 보다 직접적으로 지역간 교육격차와 불평등의 완화를 추구하는 정책을 도입 · 운용 · 관리할 필요가 있다. 즉 초중등 · 고등 · 평생 교육 영역을 아우르는 국가최저선에 대한 유지, 관리, 모니터링 등은 중앙정부의 역할로 두어야 한다.

다만 앞서 살펴본 바와 같이 지방 정부 차원에서도 각 수준별 역할의 구분이 요구되는데, 가장 기본적으로 지역의 특성을 고려한 정책의 운용은 기초지방자치단체를 중심으로 운용하되 기초지방자치단체 가운데 재정자립도가 낮아 즉 자체수입으로 인건비를 감당하지 못하는 경우 교육경비보조를 투자하지 못하므로 이러한 지역에 대한 차별시정정책의 경우 광역지방자치단체를 중심으로 운용해야 한다. 더불어 광역지방자치단체는 지역 내에서의 교육격차 발생 및 심화를 방지하기 위해 보다 사전 · 예방적인 ‘(가칭)교육균형발전영향평가’ 등을 도입할 필요가 있다. 이는 광역지방자치단체 수준에서 지역 내에 새롭게 도입되는 교육 및 관련 정책이 지역간 격차를 더 심화시키지 않는지 사전에 검토함으로써 지역 내에서의 격차 발생을 예방하기 위한 제도에 해당한다.

지역간 교육격차가 우리 사회의 소득계층간 · 세대간 불평등을 심화시키고 이를 통해 사회통합의 저해요소로 작용하여 이에 대한 보다 적극적인 개입이 요구된다면 일정 규모 이상의 교육 또는 유사분야 정책을 도입할 경우 해당 정책이 지역간 격차에 미치는 영향을 사전에 분석하여 그 영향을 완화하는 기제의 도입이 요구되기 때문이다. 예를 들어 가칭 교육균형발전영향분석 등을 통해

도입이 예정되는 정책의 지역 균형 발전에 대한 영향을 예측하고 혹시라도 발생할 수 있는 의도되지 않은 정책효과(unintended consequence)의 예상이 요구된다. 이는 정책효과가 나타나는 속도에 비해 보다 빠르게 심화되는 격차나 불평등에 대한 개입을 사전·예방적 차원에서 접근하는 방법에 해당한다고 볼 수 있다. 더불어 이와 같은 제도는 앞서 살펴본 시·도교육청 수준의 교육격차해소를 위한 조례 등에 포함하여 실질적인 운영이 가능하도록 법적 기반을 마련할 필요가 있다.

나. 중기적 과제: 지역사회 연계 학습공동체 설계 및 운영

지역간 교육격차의 해소를 위한 거버넌스 내에서 지역사회와 지방 정부간 연계를 통해 지역사회를 활용한 학습공동체의 운영이 요구된다. 이와 같은 지역사회 연계 학습공동체는 사회경제적 인프라의 미비로 여타의 지역에 비해 학습을 위한 물리적인 환경과 자원이 부족한 지역의 경우 지역사회 내의 대학시설과 자원을 활용하거나 지방자치단체의 자원을 활용해 학습이 이루어질 수 있도록 하는 기제에 해당한다.

더불어 기존의 초중등학교 시설이나 자원 내에서 이루어지기 어렵거나 낙후지역으로 예산의 지원은 높게 이루어지나 이를 소요할 환경적 자원이 부족한 지역 등을 대상으로 학습공동체를 설계·운영할 필요가 있다.

이와 함께 최근의 정책환경 변화에 따른 온라인·원격학습 확대에 따라 학습기회에 대한 지역의 물리적 접근성은 높아졌으나, 여전히 타 지역에 비해 접근성이 낮은 지역의 경우 지역사회와 연계한 온라인 공동학습 운영 등을 통해 이에 대한 접근성의 강화가 요구된다. 아울러 원격학습의 특성상 학습자인 학생의 적극적인 학습태도와 이를 위한 학습 촉진자(facilitator)의 존재 여부에 따라 학습 성과의 측면에서 질적 격차가 발생할 가능성이 높게 예측된다. 이와 같은 점을 고려할 때 지역사회와 연계한 온라인 공동교육과정이나 학습공동체 내에 학습을 촉진할 수 있는 주체로서 교사가 함께 참여할 수 있도록 연계할 필요가 있으며, 이는 정책환경 변화에 따른 교사의 새로운 역할과 교원양성의 방향이 선제적으로 새롭게 정립될 때 실현가능할 것으로 예측된다.

다. 장기적 과제: 전반적인 실태 파악을 위한 데이터 구축과 지표 관리

무엇보다 교육불평등의 완화를 위한 거시적·동태적 접근을 위해 각 흐름·단계별 현황 파악과 분석을 위한 데이터의 구축이 요구된다. 현재는 대략적으로 어떠한 경로를 통해 격차나 불평등이 이루어지고 있는지에 대한 암묵적 합의는 있으나 각 단계를 보다 구체화하고 현황 및 수준 분

석을 위한 전국단위의 데이터가 부재하다. 이에 따라 대부분의 지역간 격차나 불평등에 대한 분석은 주로 부분적 접근을 통해 이루어지거나 보다 직접적인 지표를 활용하지 못하고 이루어지고 있다. 더불어 각 단계에서 교육격차의 주요 요인으로 작용하는 개인·가정의 사회경제적 배경이나 이에 따른 사교육 수준 등의 영향을 완화하기 위한 정책개입을 위해서도 각 단계 간의 관계, 영향의 크기, 방향, 정책개입의 근거와 이에 따른 성과의 확인 등을 위한 데이터의 구축이 요구된다.

더불어 주요한 교육격차의 영향 요인 가운데 하나인 학교 등의 경우 그 실태를 파악하기 위한 데이터의 구축이 필요하며, 영향요인의 수준뿐만 아니라 개인의 생애주기단계별 데이터 즉 유치·중등교육뿐만 아니라 고등교육시기의 데이터와 이에 따른 노동시장에의 진입, 성인기의 평생교육 수준과 이에 따른 삶의 질 수준을 함께 파악할 수 있는 생애주기 데이터의 구축을 통해 보다 거시적 차원에서의 교육불평등의 영향 파악이 필요하며, 이를 위해 현재 많은 연구를 통해 축적되고 있는 정책 투입 중심의 지표보다 투입이 교육의 현장에서 학생·학교·지역에 영향을 미치는 프로세스와 이를 통해 나타나는 결과에 대한 파악이 가능하도록 실질적인 지표의 개발이 요구된다.

라. 타 정책영역과의 연계 과제: 인적자원공급을 위한 정책패키지

앞서 살펴본 바와 같이 도서벽지, 농어촌 지역 등을 대상으로 한 학생 1인 당 교육비 지출은 역설적으로 대도시에 비해 높게 나타난다. 이는 자원의 배분을 통한 기회의 확대 측면에서 투입 관점의 정책이 가장 많이 운용되고 있기 때문이다. 그러나 지표 분석을 통해 살펴본 지역간 교육격차 현황에서는 대도시에 비해 읍·면, 도서벽지 지역 등으로 갈수록 배분된 예산을 다 활용하지 못하는 예산 '불용률'의 수준이 상당히 높게 나타난다. 이는 해당 지역에서는 투입된 예산을 충분히 활용할 수 있는 사회경제적 인프라 수준이 대도시 지역에 비해 낮기 때문에 예산의 투입은 많으나 실제 이를 쓰지 못하는 문제가 발생하기 때문이다.

결국 지역규모나 수준에 따른 예산의 투입규모만으로 교육 기회의 적정성이나 형평성의 개선을 논의하는데 한계가 있으며, 이와 같은 기회의 확대 정책이 보다 현실적으로 효과를 창출할 수 있도록 보완 정책이 필요함을 의미한다. 보다 구체적으로는 도서벽지나 낙후지역에 대하여 재정 지출의 측면에서 완화된 운용기준을 제시하거나, 현재 규정이나 특정한 기준에 의해 적용되고 있는 단위단가의 차별적 적용 등 자율적 수단에 의한 정책패키지의 지원이 요구된다.

더불어 통상적인 교수-학습과정을 담당하는 교원뿐만 아니라 영어전문강사, 교육복지사 및 상담사 등 광역지방자치단체별로 차이는 있으나 전국적으로 배제되는 지역이 없이 운영되고 있는 제도의 경우 결국 인적자원 공급의 충분성과 질적 수준이 정책효과의 달성여부와 수준에 직접적인 영향을 미치게 된다. 이에 따라 현재 지역단위나 학교단위별로 운영되고 있는 이들에 대한 채

용·관리의 기능은 지역사회와 연계하여 충분히 공급될 수 있도록 유지하되, 지역 사회내에서 충분한 공급이 이루어지지 않는 경우 단기적인 중앙정부의 직접 공급이 요구되며, 이들의 질적 수준을 보장하고 국가 최저선을 확보하기 위한 중앙정부의 관리·모니터링이 요구된다.

지역간 교육격차의 완화와 이를 통해 교육의 국가최저선 확보는 이를 전달하기 위한 인적자원의 충분한 공급이 전제될 때 이루어질 수 있다. 다만 기존에 이를 다루는 연구나 정책은 주로 교사 1인당 학생수 지표 등을 통해 특정 측면의 투입수준을 측정하여 격차나 불평등의 수준을 가늠해 왔다. 그러나 교육의 충분한 제공과 이에 따른 지역간 격차의 해소는 교사에 의한 교수-학습이 충분히 이루어질 수 있도록 학교 내의 행정업무를 충분히 처리할 수 있는 행정인력, 교수-학습활동 외에 학생의 삶 전반을 살펴볼 수 있는 전문상담직원 및 교육복지사 등 이를 뒷받침하는 인적 자원이 충분히 공급될 때 가능하다고 할 수 있다. 즉 지역간 교육의 격차 해소는 교육의 목표가 충분히 달성될 수 있는 수준의 다양한 인적 자원이 함께 확보될 때 가능하므로, 이와 같은 인적자원 공급이 가능하도록 산업, 주거 등의 정책 영역 간 연계가 요구된다.

[부록] 학생 1인당 월평균 사교육비 지출금액별 학생 분포

(단위: %)

년도	10만원 미만				10 ~ 20만원 미만				20 ~ 40만원 미만				40 ~ 50만원 미만				50만원 이상			
	서울시	광역시	중·소	읍·면	서울시	광역시	중·소	읍·면	서울시	광역시	중·소	읍·면	서울시	광역시	중·소	읍·면	서울시	광역시	중·소	읍·면
2010	7.4	9.8	9.1	11.5	11.4	15.8	14.4	18.2	27.5	31.0	30.4	28.0	9.7	7.3	8.3	4.4	21.5	10.1	12.5	3.3
2011	7.3	10.3	8.9	11.1	11.5	14.5	13.2	17.0	25.4	29.3	29.1	27.7	9.7	7.5	8.3	4.5	23.1	10.1	13.1	3.7
2012	7.4	9.1	8.1	10.0	9.9	14.0	13.4	15.0	24.5	28.1	28.0	24.8	9.9	7.9	8.1	4.6	21.8	11.6	12.3	3.6
2013	6.9	8.5	7.6	10.4	10.4	12.6	13.1	15.0	22.5	26.9	27.6	23.7	10.5	8.6	9.4	4.7	24.9	12.4	12.6	3.6
2014	6.1	8.4	8.0	9.2	11.1	13.1	12.7	16.2	21.0	25.3	26.6	24.3	9.9	8.0	9.0	5.1	26.3	13.1	13.9	4.5
2015	6.7	8.4	8.5	9.2	10.3	13.0	14.0	14.7	19.5	22.6	24.4	22.8	8.0	8.6	8.4	5.8	27.3	12.9	14.5	6.2
2016	6.7	7.2	6.9	8.2	10.4	12.7	13.2	14.2	19.5	23.2	23.5	23.3	8.2	8.4	8.6	5.4	28.8	15.9	16.3	6.7
2017	6.4	8.1	7.1	8.7	10.7	13.4	14.0	16.7	21.2	25.8	25.0	22.1	8.8	8.7	8.0	5.6	32.0	18.1	17.3	7.6
2018	6.5	8.0	7.4	10.2	11.1	13.5	14.2	15.9	18.5	22.6	23.1	21.2	9.2	8.4	8.7	6.0	34.6	19.8	20.8	8.8
2019	5.8	6.9	6.5	8.5	10.5	13.6	13.4	16.0	18.2	22.6	22.5	22.9	7.9	9.0	9.3	6.5	37.6	23.9	24.5	10.6

주: 서울 및 6대광역시 제외한 일반시(市)의 동(洞)지역을 포함함

출처: 통계청 초·중·고 사교육비조사 결과(각 연도)

참고문헌



- 강원도교육청, 2020, 2020년도 「행복나눔」 교육복지사업 기본 계획.
- 경기도교육청, 2020, 2020년도 기준 교육복지우선지원사업 운영 지원 계획.
- 경상남도교육청, 2020, 2020년도 교육복지우선지원사업 기본 계획.
- 경상북도교육청, 2020, 2020년 교육복지우선지원사업 추진 계획.
- 강영혜, 김미숙, 이영, 남기곤, 김동춘, 2005, 양극화 해소를 위한 교육 분야 대책 수립 연구, 한국교육개발원.
- 고형일, 이해영, 김지현, 전종희, 나현주, 2005, 교육격차 해소 방안에 관한 연구, 한국교육개발원.
- 광주광역시교육청, 2020, 2020 교육복지우선지원사업 추진 기본계획.
- 교육과학기술부, 2012, 교육복지우선지원사업 이렇게 합니다. 교육과학기술부 · 한국교육개발원.
- 교육부, 2017, 농어촌 거점 중학교 육성지원 사업(정책실명제).
- 교육부, 2014, 교육복지우선지원사업 발전 방안,
- <https://m.blog.naver.com/PostView.naver?isHttpsRedirect=true&blogId=laeda&logNo=220386780835>(2021.6.7. 인출.)
- 김경근, 2005, “한국사회 교육격차의 실태 및 결정요인,” 교육사회학연구, 제15권3호, pp.1-27.
- 김광혁 · 이종익 · 김현숙 · 황유리 · 장미나, 2018, 교육복지우선지원사업 성과지표 개발 연구, 교육부.
- 김경애, 류방란, 이성희, 이승호, 이희현, 장명림, 정동철, 김성식, 이삼호, 이호준, 한치록, 2020, 교육 분야 양극화 추이 분석 연구(I): 기초연구(별책부록), 한국교육개발원.
- 김민희, 2017, “교육격차 개선 방안: 연구동향 분석을 중심으로,” 예술인문사회융합멀티미디어논문지, 제7권11호, p.377-385.
- 김병성, 2003, “우등생과 열등생 차이, 그 오래된 의문점: 교육격차의 의미 · 배경 · 인과론”, 교육개발, 제30권3호, pp.20-25.
- 김영철, 2003, 서울시 지역간 교육격차 해소방안, 한국교육개발원.
- 김위정, 이정연, 김성식, 2015, 경기도 교육격차지표 개발 연구, 경기도교육연구원.
- 김장민, 김신열, 2010, “지역사회 취약성, 지역사회자본 및 가족사회자본이 청소년의 학업성취에

- 영향을 미치는 과정,” 사회과학연구, 제26권3호, pp.153-174.
- 김정훈, 윤성주, 김현아, 김문정, 2017, 포용적 성장과 재정정책: 재정분권과 저출산, 일자리, 교육 정책의 정합성 제고, 한국조세재정연구원.
- 김현호, 2019, 포용적 지역균형발전 정책의 구상, 한국지방행정연구원.
- 김혜자, 김혜진, 박성호, 백승주, 유경훈, 한효정, 서은경, 유민상, 2020, 사교육 모니터링 체계 구축 방안 연구, 한국교육개발원
- 김홍원, 남궁정, 남궁지영, 김경성, 이규민, 김현철, 오성배, 2008, 교육안전망 DB 구축 방안 연구: 학교간·지역간 교육격차지표 및 지수 개발 연구, 한국교육개발원.
- 김효정, 2015, “공적 소득 이전의 수단과 정책 효과에 대한 재고찰: 사회복지지출(welfare expenditure)과 조세지출(social tax expenditure)의 통합적 접근, 한국행정학보, 제49권4호, pp. 329-358.
- 김희삼, 2017, “사회 이동성과 교육 격차: 진단과 처방”. 한국사회보장학회 정기학술발표 논문집, 제2호, pp.307-333.
- 남궁지영, 김양분, 김위정, 2013, 초·중·고등학교 교육격차 실태 및 완화 방안. 한국교육개발원 포지션 페이퍼, 통권 제195호.
- 남기곤, 2017, 교육 불평등의 현실과 정책 대안. 한국사회보장학회 정기학술발표 논문집, 제2호, pp.335-360.
- 대구광역시교육청, 2019, 2020학년도 교육복지우선지원사업 추진계획.
- 대전광역시교육청, 2020, 2020년 교육복지우선지원사업 기본계획.
- 류방란, 이광현, 최은영, 한승준, 박정, 손원숙, 서정화, 김수영, 2006a, 지역간 교육격차 실태 분석 및 격차 지수 개발 연구, 교육인적자원부.
- 류방란, 이해영, 김미란, 김성식, 2006b, 한국 사회 교육복지지표 개발 및 교육격차분석: 교육복지지표 개발, 한국교육개발원.
- 박경호, 김지수, 김창환, 남궁지영, 백승주, 양희준, 김성식, 김위정, 하봉운, 한금영, 2017, 교육격차 실태 종합 분석, 한국교육개발원.
- 박소영, 권규상, 2020, “지방 산업도시 위기극복을 위한 정책현황과 중·장기 과제”, 국토정책 Brief 765호.
- 박주호, 백종면, 2019, “교육격차 실증연구의 체계적 분석”, 한국교육문제연구, 제37권1호, pp.213-238
- 박혜경, 2017, “교육격차해소를 위한 법률안의 사전적 입법평가,” 입법평가연구 제11호, pp. 93-132.

- 배은주, 허효선, 2015, 교육균형발전지수 비교를 통한 지역간 교육격차 실태 분석: 인천광역시 자치구를 중심으로, 인천발전연구소.
- 서울특별시교육청, 2019, 2019학년도 교육복지우선지원 사업 운영 매뉴얼.
- 세종특별자치시교육청, 2019, 2020년 교육복지선도학교 운영계획.
- 손준중, 2004, “교육공간으로서 강남(江南) 읽기-교육정책에 주는 함의-”, 교육사회학연구, 제14권3호, pp.107-131.
- 송지훈, 김중희, 김수정, 김빛나, 김하은, 이민영, 이승영, 2020, 2020 교육복지우선지원사업 운영 현황 조사 결과. 중앙교육복지연구지원센터.
- 양희준, 최원석, 김진희, 박근영, 박상옥, 허준, 이재준, 이안나, 김다솜, 2019, 학생 수 감소에 따른 농촌교육 실태 및 대응방안, 한국교육개발원.
- 엄태호, 이석환, 2011, “정부 간 재정지원 제도의 변화가 지방정부의 효율성과 형평성에 미치는 영향에 대한 연구,” 행정논총 제49권 제1호, pp. 117-137.
- 연합뉴스 기사, 2021.2.27. ‘정총리, “함양 주거플랫폼사업, 작지만 의미있는 기적 만들어’.
- 울산광역시교육청, 2020, 2020년 교육복지우선지원사업 추진 계획.
- 윤성주, 2016, 경제의 지속적 안정적 성장을 위한 재정정책 방향, 한국조세재정연구원.
- 이두휴, 2011, “도시와 농촌간 교육양극화 실태 분석,” 교육사회학연구, 제21권2호, pp.121-148.
- 이선호, 김용남, 김효정, 윤홍주, 이현국, 2019, 학교재정운영 자율성 수준이 단위학교 교육비 지출에 미치는 영향 분석. 한국교육개발원.
- 이혜영, 류방관, 김정원, 장명림, 구리나, 2005, 교육복지투자우선지역 지원 사업 효과 분석과 발전 방안, 한국교육개발원.
- 인천광역시교육청, 2020, 2020년도 교육복지우선지원사업 기본계획.
- 임다희, 권기현, 2013, “인적자본·동기부여·교육복지 이론을 통한 교육격차 영향요인에 관한 연구: 순서화 로짓 모형(ordered logit model)을 중심으로”, 한국정책과학학회보, 제17권1호, pp.185-213.
- 전라남도교육청, 2020, 2020. 교육복지우선지원사업 운영 계획.
- 전라북도교육청, 2019, 2020년 교육복지우선지원 기본 계획(안).
- 정동철, 김지하, 김영식, 강신혜, 2016, 데이터기반 교육정책 분석연구(V): 교육소의 계층을 위한 교육 지원 실태 분석. 한국교육개발원.
- 정은희, 최새은, 이상균, 하태정. 2013, 우리나라 아동빈곤의 특성, 한국보건사회연구원 .
- 제주특별자치도교육청, 2020, 2020년 학생 맞춤형 교육복지 통합지원 계획.
- 조금주, 2014, “교육복지우선지원사업의 문제점 및 재구조화를 위한 개선 과제”. 청소년학연구,

- 제21권2호, pp.491-513.
- 주석진, 2017, “교육복지우선지원사업 성과측정을 위한 평가지표 개선방안 연구: 부산지역 교육 복지우선지원사업을 중심으로”, *Social Science Research Review*, 제33권1호, pp.107-129.
- 추경모, 2012, “교육의 지역적 격차에 관한 연구: 중학교 교육현황을 사례로,” *한국지리학회지* 제1권 1호, pp.33-52.
- 충청남도교육청, 2019, 2020 교육복지우선지원사업 운영 계획.
- 충청북도교육청, 2020, 2020년도 교육복지우선지원학교 운영 기본계획.
- 한국교육개발원, 2020, 2020 공립·사립 학교(교비)회계 분석 종합보고서.
- 한국교육개발원, 각년도, 유치·초·중·고등학교통계.
- 허은정, 신철균, 정지선, 2012, “일반계 고등학교의 교육격차 실태 및 특징 분석,” *열린 교육연구*, 제 20권1호, p.141-164.

Boon, H. J.(2008). Risk or resilience? What makes a difference?, *The Australian Educational Researcher*, 35(1), 81-102.

Hanushek, E. A. & Woessman, L.(2011). 'The Economics of International Difference in Educational Achievement' in *Handbook of the Economics of Education*(Vol.2), Elsevier B.V.

El-Erian, M.(2008), *When Markets Collide: Investment Strategies for the Age of Global Economic Change*, McGraw-Hill, 손민중 역(2009), 「새로운 부의 탄생」, 한국경제신문

OECD(2017). Update Report 2017-Inclusive Growth, MCM 2017 Documents, Paris: OECD Publishing.

World Economic Forum(2015). The inclusive growth and development report 2015.

[홈페이지]

국가법령정보센터 홈페이지 <https://www.law.go.kr>

통계청 생활시간조사 홈페이지

<https://mdis.kostat.go.kr/infoData/detailData.do?statsConfmNo=101052>

지방재정 365 홈페이지

<https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>

[법령]

강원도 교육격차해소 및 우수인재양성을 위한 교육지원 조례, 강원도조례 제4472호 (2019.11.8. 일부개정).

경기도교육청 교육균형발전 지원 조례, 경기도조례 제6411호(2020.1.10. 제정).

경상북도교육청 교육균형발전 지원에 관한 조례, 경상북도조례 제4433호(2020.12.21. 제정).

대구광역시 교육격차해소를 위한 교육지원 조례, 대구광역시조례 제4222호(2011.3.10. 일부개정).

대구광역시교육청 교육균형발전 지원 조례, 대구광역시조례 제5319호(2019.8.12. 제정).

대전광역시 교육격차해소 및 우수인재양성을 위한 교육지원 조례, 대전광역시조례 제4930호 (2017.7.7. 일부개정).

부산광역시 교육균형발전에 관한 조례, 부산광역시조례 제5116호(2015.2.25. 타법개정).

부산광역시 교육격차 해소를 위한 민관협력 활성화 지원 조례, 부산광역시조례 제5629호(2017.8.9. 제정).

서울특별시 교육격차해소와 인재양성을 위한 교육지원 조례, 서울특별시조례 제6215호(2016. 5.19. 일부개정).

서울특별시교육청 교육균형발전 지원 조례, 서울특별시조례 제7013호(2019.3.28. 제정).

울산광역시교육청 교육균형발전 지원 조례, 울산광역시조례 제2127호(2020.4.2. 제정).

인천광역시 교육균형발전에 관한 조례, 인천광역시조례 제5924호(2018.1.2. 제정).

제주특별자치도 교육균형발전 지원 조례, 제주특별자치도조례 제2113호(2018.10.11. 일부개정).

충청남도교육청 교육균형발전 지원에 관한 조례, 충청남도조례 제4904호(2021.2.22. 제정).

충청북도 교육균형발전 지원 조례, 충청북도조례 제4286호(2019.7.12. 제정).



영유아 보육·교육



제1절

서론



1. 논의의 배경

가. 생애초기 경험의 중요성에 대한 관심 및 형평성 제고 요구 증가

영유아기 경험이 생애 발달에 미치는 영향에 대한 관심이 증가하고 있다. Heckman의 연구에서는 인적자원의 투자 효과는 전생애 중 아동기가 가장 높다는 결과가 보고되었으며(Heckman, 2008), 이로 인해 인적자원에 대한 투자 측면에서 영유아기 조기 개입의 중요성이 주목을 받게 되었다. OECD에서도 기본적인 인지능력과 비인지능력의 발달은 5세 이전에 대체로 완성되어 영유아기의 보육·교육 경험이 이후의 학습에 중요한 토대를 제공하며, 따라서 인지적, 정서적 자극이 부족한 취약계층 아동의 향후 불평등을 감소시키는 데 있어 보육·유아교육 프로그램의 경험이 중요하며 사회통합에 기여한다는 복지적 효과를 직접적으로 언급하였다(OECD, 2011; 이정원·최효미·김진미·정주영, 2014:12에서 재인용).

이처럼 생애 초기 경험의 중요성에 대한 인식 증가로 영유아기에 이용하는 대표적인 기관인 어린이집과 유치원 즉, 영유아 보육·교육서비스 이용의 형평성 제고에 대한 요구가 증가하였다. 영유아의 보육·교육서비스 이용의 형평성을 저해하는 것으로 지목되었던 주요 요인은 어린이집·유치원 이용 비용을 감당할 수 있는 가정 경제 수준의 차이, 기관마다 다른 서비스 질 차이, 지역별 보육·교육서비스의 차이였는데, 무상보육·교육을 지향하는 비용 지원, 기관별 서비스 질 격차를 해소하기 위한 공통커리큘럼 ‘누리과정’의 도입 등 경제적 차이와 기관별 서비스 질 차이를 극복하기 위한 노력으로(이정원 외, 2014:13) 이러한 요인으로 인한 보육·교육서비스 이용의 불평등은 많이 해소된 상황이다. 인프라의 양적인 측면에서도 2019년 현재 0~6세 영유아 인구 중 85.3%가 이용할 수 있는 보육·교육서비스의 공급이 이루어지고 있어, 가정양육수당을 수급하며 가정양육을 하는 영아의 인구를 고려할 때¹⁰⁾ 보육·교육서비스를 원하는 거의 모든 수요자를 수용할 수 있는 공급 수준에 이르렀다고 볼 수 있는 상황이다.

10) 2019년 영아 인구 중 어린이집 이용 인구는 56.9%이므로(육아정책연구소, 2020) 영아 중 43.1%는 가정 양육을 하고 있다고 볼 수 있음.

나. 영유아 보육·교육서비스에 있어서의 지역 격차의 문제

문제는 전국 평균 수치로 바라보는 영유아 보육·교육서비스의 공급과 지역의 영유아 가정이 체감하는 현실은 차이가 있다는 점이다. 2013년 영유아 주민등록인구 대비 어린이집·유치원의 총 공급 수준은 전국 평균 74.8%였으나 시군구별로는 40% 수준의 지역부터 100%를 상회하는 지역까지 격차가 크게 나타났으며, 그러한 공급 수준 자체가 영유아의 보육·교육서비스 이용을 제한하는 요인으로 나타났다(이정원 외, 2014:50~51). 여타의 사회서비스와 달리 원거리 이동이 어려운 영유아 대상의 보육·교육서비스 기관은 특히 지리적 접근성이 보장되지 않으면 ‘이용할 수 있는’ 기관으로 인식되지 않을 수 있다(이정원 외, 2014:167).

영유아 보육·교육서비스의 인프라 확충, 접근성 제고에 대한 요구로 인해 특히 어린이집을 중심으로 인프라의 확충이 지속되어 왔으나, 그간 출생아 수의 급감으로 영유아를 서비스 대상으로 하는 보육·교육서비스 인프라의 유지가 어려운 지역도 나타나고 있어 유치원은 2017년 이후, 어린이집은 2013년 이후 감소 추세이다(육아정책연구소, 2020:23). 이러한 감소 추세는 특히 영유아 인구가 희박한 취약지역에서 먼저 가속화될 수 있고, 이는 거주하는 지역에 따른 영유아의 보육·교육서비스 이용 기회의 불평등을 유발하며 단·장기적 발달 격차를 가져 올 수 있어 우려된다.

한편, 영유아 보육·교육서비스에 대해서는 ‘국공립’기관에 대한 선호가 절대적이며, 국공립 보육·교육기관은 단지 설립유형이 아닌 ‘양질의 서비스’를 제공하는 신뢰할 수 있는 기관으로 여겨지고 있다.¹¹⁾

이에 본 연구에서는 단지 양적 측면에서의 지역별 보육·교육서비스 공급 수준의 차이를 살펴볼 뿐 아니라, 양질의 보육·교육서비스의 이용 기회가 지역적으로 어떠한 차이를 보이는지를 살펴보기 위해 지역별 국공립 보육·교육서비스의 공급 수준을 살펴볼 필요가 있다고 사료된다. 또한 생애 초기 경험의 중요성을 고려할 때 양질의 보육·교육서비스 이용 기회의 형평성이 무엇보다 중요하므로, 보육·교육서비스 기관의 인적 자원의 지역별 차이가 어떠한지도 살펴보고자 하였다.

다만, 본 연구에서는 지면 관계상 영유아를 양육하는 데 도움을 받을 수 있는 다양한 육아지원 인프라(아이돌봄서비스를 포함한 개인양육지원서비스, 육아종합지원센터·건강가정지원센터 등 지역사회 종합 육아지원인프라, 시간제 보육서비스 등)를 모두 분석하지 못하고, 가장 보편적이고 핵심적인 기관 보육·교육서비스에 집중하여 분석하여, 육아 부문의 지역 불평등 현황 분석과 정책제언에 한계가 있음을 밝힌다.

11) 2018년 보육실태조사 결과에서는 부모들이 국공립어린이집 이용을 희망하는 이유로 ‘신뢰가 가서’가 53.5%로 가장 높은 비율을 차지함(이정원·이정림·도남화·최효마·이재화·이윤진·윤지연·염혜경, 2018:361)

2. 보육·교육 서비스 분야의 지역 불평등 원인

육아 분야의 불평등은 생애 초기 교육형평성 측면에서 다루어지는 경우가 많은데, 이 경우 지역적 특성이나 격차보다는 아동 권리 측면에서 가구 특성 등이 보다 주요한 요인으로 거론되었다(오옥환, 2017; 조은미·이상록, 2017). 육아 분야에서 지역 불평등에 관한 연구는 많지 않은 상황으로, 이들 연구의 대부분은 지역 간 보육 여건 격차의 실재를 밝히는 것에 집중되어 있다(강국진, 최정우·배수호, 2013; 김은정, 2014; 박진아·도남화·조혜주, 2015; 이석환·김진영, 2019; 이정원 외, 2014; 진재문, 2012; 최효미·이정원·김진미, 2015; 최효미·박은정·김태우·우석진, 2019). 이들 선행연구는 보육·유아교육 인프라를 중심으로 지역별 육아서비스 공급 수준의 격차를 입증하거나, 지방 재정의 투입을 기준으로 지역 간 격차를 분석하고 있다.

지역별 육아서비스 인프라 공급의 격차를 측정하는 주요 변인으로는 어린이집과 유치원의 공급 수준(1인당 시설 수, 공급률 등), 정원충족률, 이용률 등이 활용된다. 이정원 외(2014)는 어린이집과 유치원 공급 현황을 정리하고 있으며, 육아서비스 이용에 있어서 형평성 측면에서 인프라 현황을 검토하였다. 박진아 외(2015)는 지역별 어린이집 수급 예측을 위해 지역별 어린이집 공급률, 정원충족률, 이용률 등을 분석하고 있으며, 지역별 상당한 격차가 있음을 보이고 있다. 최효미 외(2015)는 어린이집과 유치원 공급률, 정원충족률 등 인프라 관련 6개 변수를 활용한 군집분석을 실시하여, 전국을 총 5개의 유형으로 분류하고 지역 유형별로 정책 제언을 제시하였다.

육아서비스의 인프라 공급 현황 분석을 넘어 지역별 불균등(격차)에 보다 초점을 맞춘 국내 연구로는 이석환·김진영(2019) 정도가 유일하다. 이석환·김진영(2019)은 Sigma와 Beta 수렴, Knox 상대적 변화 모형 분석 등을 통해 보육시설(어린이집)의 지역 불균등의 동태적 변화를 관찰하고 있다. 이 논문에 따르면, 보육시설(어린이집)의 지역 불균등은 2011년까지는 증가하였으나, 2012년 이후부터는 지속적으로 감소하는 것으로 분석됐다. 또한, 분석 기간 동안 보육시설(어린이집)의 지역 불균등은 완화되고 있으나, 불균등의 상대적 지위가 변한 기초자치단체는 소수에 불과하다고 하였다.

한편, 한국에 대한 연구가 아닌 중국의 지역 간 유아교육 여건 격차에 관한 연구인 허홍화·유빈·나민주(2014)는 지역의 유아교육 여건 격차를 측정하기 위한 변수로 원아 100명당 기관 수, 학급당 원아 수, 정교사당 원아 수, 원아당 교육비 등을 활용하고 있다. 학급당 원아 수, 정교사당 원아 수, 원아당 교육비 등이 국내 연구에서 지역 불평등을 대리하는 변수로 사용되지 않는 이유는 연령별 학급당 원아수와 교사 대 아동비는 법적으로 전국이 동일한 기준이 적용되고 있으며, 2013년 이후 전면적인 무상보육의 실시를 계기로 보육료 상한제 등이 도입되면서 육아서비스 이용비용 또한 평준화되었기 때문으로 사료된다.

〈표 2-1〉 육아서비스 인프라의 지역별 격차에 관한 연구

저자명	연도	측정도구	분석단위	분석방법	분석결과
김은정	2014	어린이집 수, 미설치 지역	광역시자치단체 미설치 지역은 읍면동	현황분석	-지역별 어린이집 공급 편차가 큼. 미설치 지역 확인.
박진아 외	2015	어린이집 공급률, 정원충족률, 이용률	-시군구 자료를 활용하되, 광역자치단체 수준으로 분석	현황분석	-지역별 공급률, 정원충족률, 이용률 격차가 있으며, 수급 예측에 활용
이석환·김진영	2019	0~4세 영유아 천명당 보육시설 수	-기초자치단체 -2003~2017년	Sigma와 Beta 수렴, Knox 상대적 변화 모형	-보육시설의 지역 불균등이 2012년 이후 지속적으로 감소. -지역 불균등은 전반적으로 완화 -불균등의 상대적 지위가 변환 지 자체는 소수
이정원 외	2014	어린이집+유치원 공급률, 정원충족률, 이용률	-시군구 자료를 활용하되, 광역자치단체 수준으로 분석	현황분석	-지역별 현황 파악 -서비스 이용 접근성에서 차이가 있을 수 있음을 지적
최효미 외	2015	어린이집+유치원 공급률, 정원충족률, 이용률	-기초자치단체	현황분석	-군집분석을 통해 지역을 5개 집단으로 유형화 -유형별 차별적 정책 제언 제시

자료: 1) 김은정(2014). 보육시설의 지역별 공급 현황 및 정책과제. 보육복지포럼 215권. pp.59~67.
 2) 박진아·도남희·조혜주(2015). 지역별·유형별 어린이집 수급 현황 분석 및 전망. 육아정책연구소.
 3) 이석환·김진영(2019). 보육시설의 지역 불균등에 관한 연구. 한국행정논집, 제31권 제3호. pp.525~554.
 4) 이정원·최효미·김진미·정주영(2014). 사회통합 관점의 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고 방안. 육아정책연구소.
 5) 최효미·이정원·김진미(2015). 어린이집·유치원 인프라 격차에 따른 지역 유형화 연구. 육아정책연구소.

한편, 재정 투입(지역별 예산 규모 등)을 통해 지역 간 격차를 고찰하는 연구도 소수 존재한다. 재정 투입과 관련된 선행연구 또한 육아 부문의 예산에 대한 고찰은 거의 없으며, 보육예산이 포함되는 사회복지 예산 혹은 교육 예산을 중심으로 지역별 격차를 고찰하고 있다(강국진·최정우·배수호, 2013; 이석환, 2019; 진재문, 2012). 보육 예산이 사회복지 예산에 포함되기는 하나, 사회복지 예산에는 노인 돌봄, 보건, 사회서비스 등의 매우 광범위한 예산이 포함되기 때문에(이석환, 2019), 이를 통해 육아 분야의 지역별 격차가 있다고 말하기는 어려워 보인다. 이처럼 보육 예산에 관한 연구가 극소수에 불과한 것은 지방정부 예결산 자료가 2016년 이전에는 지역별 재정 투입을 확인할 수 있는 자료의 제공이 제한적이었기 때문(최효미 외, 2019:67)으로 사료된다. 또한, 2016년 이후 자료의 경우에도 온라인을 통해 지방재정 정보가 제공되고 있기는 하나, 예산 과목의 구분이 사회복지 예산으로 묶여서 제공되기 때문에, 보육예산을 별도 분리해서 집계하기 위해서는 상당한 시간과 노력이 요구되는 상황이다(최효미 외, 2019:67).

보육지출에 초점을 맞추어 지역의 불평등을 분석한 연구로는 강국진 외(2013)을 들 수 있는데, 2008~2011년 기초자치단체의 보육지출비를 기준으로 지자체 간 불평등을 연구한 결과에서 비

교적 형평한 것으로 나타났다. 이러한 형평성은 기초자치단체의 부족한 재원을 중앙정부 또는 광역자치단체가 보조금을 통해 보완하기 때문에 가능한 것으로 분석됐다.

한편, 육아정책 분야에 투입되는 재정을 보다 다양한 기준으로 집계한 연구로 최효미 외(2019)를 들 수 있다. 최효미 외(2019)는 중앙정부 예산과 광역수준의 지방자치단체 예산, 유아교육 예산 현황을 분석하고 있다. 지역별(지방자치단체 일반 재정 기준) 육아정책 분야 재정 투자 규모는 2016~2018년까지 자료가 집계되었으며, 육아지원 예산이 모든 지역에서 꾸준히 증가하고 있음을 보였다(최효미 외, 2019:75). 영유아 1인당 예산은 지역별로 큰 편차를 보이지는 않으나, 부산, 제주 등 일부 지역에서 상대적으로 높게 나타났다(최효미 외, 2019:74~75). 반면, 시도교육청의 1인당 유아교육 예산은 서울 지역이 다른 지역에 비해 매우 높은 특징을 보였다(최효미 외, 2019:90).

〈표 2-2〉 육아 유관 분야 재정투입의 지역별 격차에 관한 연구

저자명	연도	측정도구	분석단위 및 분석기간	분석방법	분석결과
강국진 외	2013	(0~4세인구) 1인당 보육지출비 (세출기준)	-기초자치단체 -2008~2011년	CV, Gini 계수, Atkinson지수, HHI 지수	-지자체 간 보육지출은 상당 수준의 평등성을 확보. -중앙정부 또는 광역자치단체의 보조금은 지방자치단체의 부족한 재원을 보완. -기초자치단체의 고유재원에 다른 보육지출의 불평등성이 상당히 큼.
김흥주 ·구찬동	2014	1인당 사회복지 예산	-기초자치단체 -2007~2010	대수분산, CV, Gini 계수, 테일 엔트로피 지수	-군 지역에 비해 구 및 시단위 지역의 1인당 사회복지 예산 불평등도가 높음. -자치단체 간의 불평등도가 자치단체 내의 불평등도에 비해 높게 나타남.
이석환	2019	1인당 사회복지 지출	-기초자치단체 -2008~2016년	Sigma와 Beta 수렴, Gini 계수, Theil 지수	-군, 시, 구 순으로 사회복지지출이 높고, 구·시와 군의 격차는 2013년 이후 지속적으로 확대. -광역 내 불평등이 전체 광역별 불평등에서 차지하는 비율이 전반적으로 증가
진재문	2012	1인당 사회복지비	-기초자치단체 -2000~2010년	CV, Knox 상대적 변화 모형	-지자체 간 불평등은 지속적으로 감소 -기초자치단체들 간의 상대적 불평등 변화패턴은 이탈적 경향이 적지 않게 나타남.
최효미 외	2019	육아정책 분야 재정	광역자치단체 2010~2017년 (산출기준별 상이)	-현황 분석	-보육, 유아교육 재정을 세입원 및 정책사업 성격에 맞추어 집계하여, 지역별 투입규모를 산출

자료: 1) 강국진·최정우·배수호(2013). 보육지출에서 나타나는 지역 간 불평등성 연구. 한국정책학회보, 제 22권 4호. pp.141~161.

2) 김흥주·구찬동(2014). 정부재정보조가 지역 간 복지예산 불평등도 완화에 미친 효과 분석: 지방자치단체의 사회복지예산을 중심으로. 정책분석평가학회보, 제 24권 제1호, pp.191~218.

3) 이석환(2019). 기초자치단체 사회복지지출의 불평등에 관한 연구. 한국공공관리학회, 제33권 제1호. pp. 1~26.

4) 진재문(2012). 시·군·구 지역의 사회복지예산 불평등에 관한 연구 : 2000~2010년의 1인당 사회복지비를 중심으로. 사회과학연구, 제 28집 1호, pp.205~227.

5) 최효미·박은정·김태우·우석진(2019). 육아정책분야 재정 투자의 성과 분석 연구. 육아정책연구소.

이와 같이 육아서비스 인프라 혹은 재정 투입에 있어서의 지역별 격차가 존재하는 상황에서 이러한 격차를 유발하는 원인은 무엇일까? 이와 관련된 국내 연구는 진행된 바 없는 상황으로, 육아서비스와 연관성이 높은 교육서비스의 지역별 불평등, 사회복지 예산의 불균등 등에 관한 연구를 통해 유추해 보았다.

지역 간 교육 불평등에 가장 크게 영향을 미치는 요인은 지역주민의 소득수준, 즉 지역총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)를 꼽을 수 있다(최순영, 2003; 진재문, 2012). 그러나 국내에서 GRDP가 공표된 것은 최근의 일이기 때문에, 선행연구들은 이러한 지역 소득수준을 대리하기 위한 변수로 재산세 등을 사용하였다(최순영, 2003). 이외에 정부 간 보조금, 인구 밀도 등(최순영, 2003: 3에서 재인용¹²⁾)이 지역의 교육비 지출 격차에 영향을 미치는 요인으로 지적되었으며, 교육자치제 도입 여부, 중앙의존 재원 비중 등이 언급되고 있다(최순영, 2003: 8). 한편, 지역 간 격차를 식별하기 위해 사용되는 변인들이 다른 한편으로는 교육 불평등을 유발하는 원인으로 지적되기도 하는데, 학교 수, 교원 수, 학생 수 등이 이에 해당한다(최순영, 2003: 8; 구형모·이진희, 2020).

진재문(2012: 208)은 사회복지 예산에 영향을 미치는 요인으로 자치단체장의 개인적 철학, 가치관, 이념 등의 특성과 함께 재정자립도, GRDP, 시민사회단체의 정치적 능력 및 주민들의 조직화 정도, 중앙정부의 재정분권 방식 등에 따라 사회복지 예산의 격차가 유인될 수 있다고 보고하였다.

김흥주·구찬동(2014)는 시·도비 지원이 국비에 비해 자치단체 간 불평등도를 낮추는 역할을 담당하고 있다고 하였다. 즉, 기초자치단체에 대한 시·도의 재정지원보조금이 사회복지예산의 불평등도 완화에 효과가 있다는 것이다. 이와 유사한 결과로 강국진 외(2013)의 연구에서도 광역지방자치단체의 보조금은 지방자치단체의 보육지출의 부족을 보완하는 역할을 하는 것으로 나타났다. 다만, 이 연구는 군·구 지역의 경우에는 국비가 지방자치단체의 보육지출 불평등을 개선하는 효과가 있으나, 시의 경우에는 국비가 오히려 보육지출의 불평등을 가중시키는 결과를 초래한다고 지적하였다(강국진·최정우·배수호, 2013).

한편, Maher, E. J., et al(2008)는 농촌 지역(rural)과 비농(non-rural) 지역을 구분하여 보육서비스 질(성인 대 아동 비)에 영향을 미치는 요인으로 보육비용, 보조금 등의 영향을 분석하였다. 분석 결과, 거주지 특성과 상관없이 정부 보조금의 효과가 보육서비스 질(성인 대 아동 비)에 매우 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

조은미·이상록(2017)에 따르면 아동양육투자에 가구의 사회경제적 요인 뿐 아니라, 지역규모

12) 재인용 원문 : Se-Koo Rhee(1996). The impact of intergovernmental grants-in-aid on public school expenditure under the segregated school system. Iowa State University.

(중소도시, 농어촌 지역여부)와 지방재정자립도 등이 영향을 미치는 것으로 분석됐다. 또한, 김형용(2013:120~127)은 만 7세 이상 만 18세까지의 자녀가 있는 가구를 대상으로 자녀 교육투자의 근린사회 맥락효과가 있음을 밝히고 있다. 즉, 자신이 거주하는 동네가 학력과 교육을 중시하는 지역이라면 자신의 사회경제적 지위와 상관없이 동네 사람들과 동화되어 교육투자에 매진하는 경향성을 보이는 것으로 나타났다.

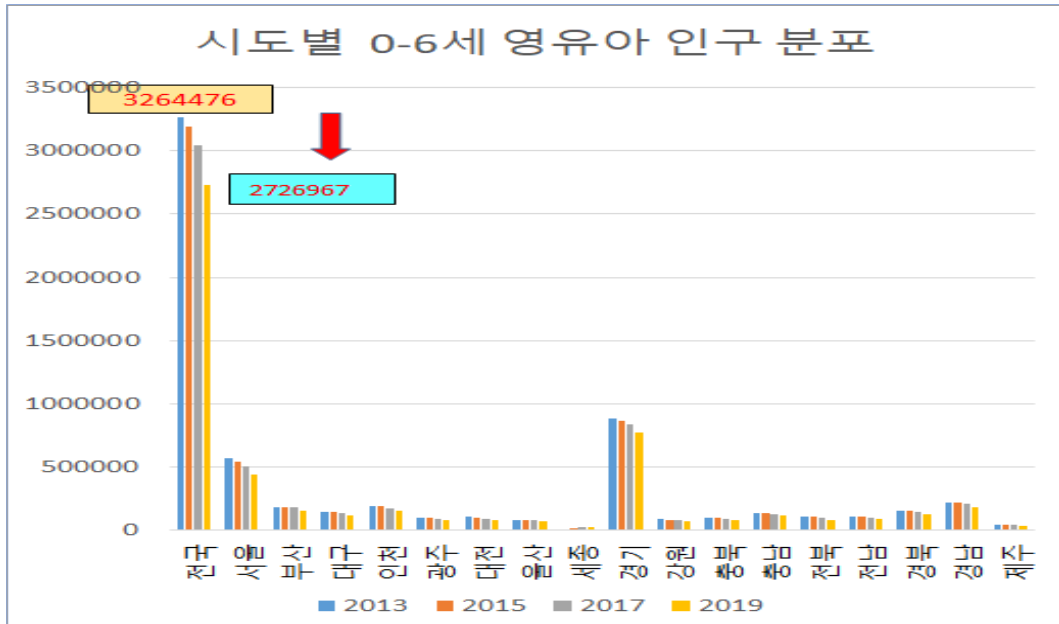
요약하자면, 육아서비스 인프라 및 재정 투입에서의 지역 간 불평등은 지역의 소득 수준(GRDP 혹은 재산세 납부 수준), 지역 규모 혹은 인구밀도, 정부 보조금, 지방 재정 자립도 등과 상관되어 있을 것으로 사료된다.

한편, 지역별 보육교육서비스 인프라의 지역 간 격차가 나타나는 좀 더 근본적인 원인으로는 시·도간, 또는 도·농간 보육교육서비스의 수요자인 영유아 인구 비율의 크기와 증감 추세의 차이를 지적하지 않을 수 없다. 전국적으로 영유아 인구는 감소 추세를 보이지만 특정 지역에서 더욱 큰 감소율과 빠른 감소 추세를 보인다면 수요자가 적은 가운데 무작정 인프라를 확충할 수도 없으며, 반대로 해당 지역의 영유아 인구가 감소하기에 기존 인프라의 공급률이 좋아지는 것으로 착시 현상을 보일 수 있다. 한편 우리나라의 보육교육서비스 인프라 공급은 정책적으로 영유아 인구가 희박한 농산어촌 등 취약지역을 배려하고 있기 때문에 취약 지역의 영유아 인구 대비 공급 수준은 대체로 높고 영유아 인구가 많은 도시 지역이 열악한 것으로 나타날 수도 있는데 이러한 현상을 곧바로 보육교육서비스에 있어 도시 지역이 농산어촌 보다 불리한 상황이라 해석하기에는 무리가 있다. 영유아 인구가 감소하는 취약 지역의 경우 인구 밀도가 낮기 때문에 인구 대비 공급률은 높아 보이더라도 보육교육서비스 기관의 지리적 접근성이 낮고 보육교육서비스 기관의 다양성과 선택가능성이 낮을 수 있기 때문이다. 또한 정원을 채우지 못하는 기관이 존재할 정도로 공급 대비 수요가 부족한 경우에는 혼합연령반의 운영 등으로 서비스 질의 하향화가 우려되는 측면도 있다.

이에 영유아 보육교육서비스 기관의 지역별 양적·질적 차이를 살펴보기에 앞서 지역별 영유아 인구 비율과 증감 추세를 살펴보도록 한다.

〈그림 2-1〉에 따르면 2013년~2019년 사이 전국의 0-6세 인구 수는 감소하였다. 해당 기간 '주민등록인구통계'에 따르면 2013년 전국 기준 0-6세 영유아 인구는 3,264,476명이었으나 2019년에는 2,726,967명으로 16.5%가 감소하였고, 시도별로도 세종시를 제외하면 모든 지역에서 감소하였다. 세종시는 행정복합도시의 성숙에 따라 인구 유입이 증가하면서 영유아 인구도 9,499명에서 31,742명으로 증가하였다(안전행정부, 2013; 2019).

[그림 1-1] 시도별 0-6세 영유아 인구 분포(2013~2019)

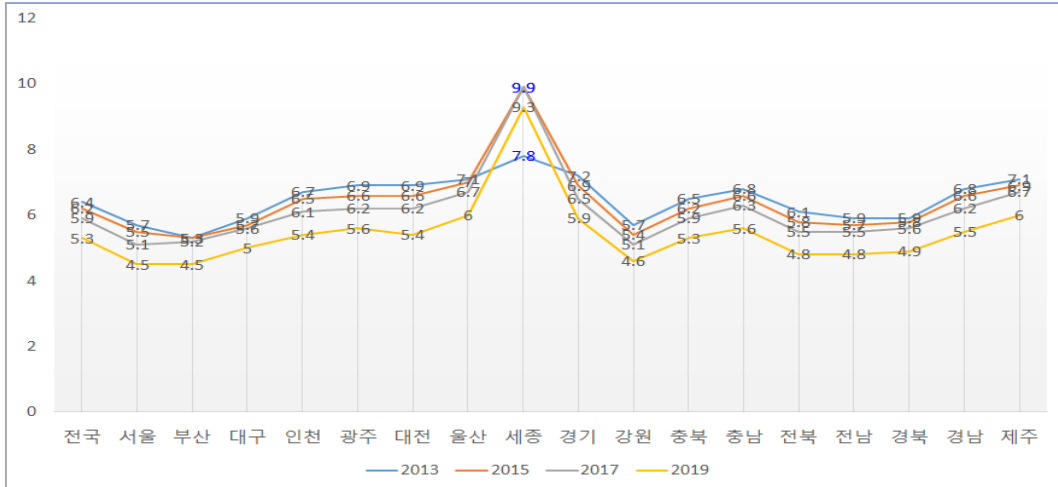


출처: 국토연구원·한국보건사회연구원·육아정책연구소(2020). 지역불평등 바로보기 세미나 자료집. p.68

자료: 안전행정부(2013). 주민등록인구현황통계(0~6세별); 행정자치부(2015). 주민등록인구현황통계(0~6세별); 행정안전부(2017, 2019). 주민등록인구현황통계(0~6세별).

한편, 각 시도의 총 주민등록인구 중 0-6세 영유아 인구 비율로 살펴본 결과, 2013년 6.4%에서 2019년 5.3%로 총 인구 중 영유아 인구 비율이 감소하였으며, 세종시를 제외한 모든 시도에서 영유아 인구 비율이 감소 추세에 있음이 드러났다. 세종시의 경우는 2013년의 경우에도 인구 대비 영유아 인구 비율이 가장 높은 지역이었으며, 이후에는 그 비율이 월등히 상승하는 모습을 보였다. 다만 2019년에는 2017년 대비 감소하여 세종 시도 행정복합도시 건설 후 시간이 지나고 성숙기에 접어들면서 향후에는 영유아 인구 증가를 기대하기 어려운 상황으로 보여진다. 또한 2013~2019년에 걸친 시도별 영유아 인구 비율의 추세는 영유아 인구가 전국 평균보다 낮은 지역이 동일하게 유지되고 있음을 보여준다.

[그림 2-2] 시도별 인구 대비 0-6세 영유아 인구 비율(2013~2019)



출처: 국토연구원·한국보건사회연구원·육아정책연구소(2020). 지역불평등 바로보기 세미나 자료집. p.68

자료: 안전행정부(2013). 주민등록인구현황통계(0~6세별); 행정자치부(2015). 주민등록인구현황통계(0~6세별); 행정안전부(2017, 2019). 주민등록인구현황통계(0~6세별). 해당 통계를 토대로 집필자가 산출한 수치임.

[그림 2-1], [그림 2-2]에서 나타나는 바와 같이 대부분의 지역에서 보육·교육서비스의 수요자가 감소하고 있으며, 수요자 감소에 따라 보육·교육서비스의 공급량도 감소하고 있으나, 공급보다는 수요의 감소폭이 커서 공급과잉과 정원충족률 하락에¹³⁾ 따른 폐원 문제가 대두되고 있다. 수요 감소에 따른 보육·교육서비스 기관의 폐원을 방지할 경우 영유아 인구 밀도가 낮은 영유아 인구 희박 지역의 경우 당장의 인구 대비 공급률은 양호해 보이더라도 근거리에서 이용할 수 있는 보육·교육 기관이 부족하여 서비스를 선택할 수 없는 상황이 올 수 있으며 이는 양질의 서비스를 이용할 권리를 제한하여 결과적으로 영유아의 거주지역에 따라 생애 초기 출발선의 평등이 심각하게 훼손될 수 있는 문제가 있다 하겠다.

즉, 영유아 인구가 전체적으로 감소하는 가운데, 지역별 영유아 인구 비율의 상대적 고저는 시간이 지나도 동일한 경향을 유지하고 있어, 영유아 인구가 특히 감소하는 지역의 영유아는 수요 감소에 따른 영유아 보육·교육서비스 인프라의 공급 상황의 악화, 적정 거리에서 이용할 수 있는 기관 부족으로 선택의 여지가 없어지며, 결국 양질의 서비스를 선택하여 이용할 권리를 제한 당하게 됨으로써 실질적인 ‘불평등’ 상황에 처하게 될 수 있다.

13) 전국적으로 교육·보육서비스 기관의 정원충족률이 2013년 87.9%에서 86.2%로 감소하였으며, 전남(84.9%→78.5%), 광주(86.7%→80.0%)는 큰 폭으로 감소함(국토연구원·한국보건사회연구원·육아정책연구소, 2020: 74).

제2절

영유아 교육·보육의 지역 불평등 현황



1. 교육·보육서비스 양적 측면의 지역 불평등 현황

어린이집과 유치원의 보육·교육서비스의 지역 불평등 현황은 기본적으로 어린이집과 유치원의 지역별 공급·배치 수준을 통해 파악할 수 있다. 그런데, 어린이집은 0~6세의 영유아가, 유치원은 4~6세의 유아가 이용할 수 있는 기관으로 연령 대상이 중복치고 두 기관의 이용 신청에 있어 이용자 입장에서는 ‘연령’ 외에는 제약이 없기 때문에 동일 지역 내에서 두 기관의 공급 수준은 종합적으로 파악되어야 한다. 이에 본 연구에서는 유치원과 어린이집의 지역별 공급 수준을 통합하여 파악하였다.

먼저 해당 지역의 영유아 인구 대비 유치원과 어린이집의 정원 비율을 ‘공급률’로 산출하여 17개 시도 차원에서 공급률¹⁴⁾을 비교하였다. <표 2-3>에 따르면 2019년 현재 보육·교육서비스 공급률은 전국적으로 영유아 인구의 85.3%에 해당하는 수준으로, 서울, 부산, 인천, 울산, 세종, 경기도가 전국 평균에 미달하고 있다. 가장 보육·교육서비스 공급률이 낮은 지역은 서울로 75.8%에 해당하였다. 반면 광주는 100.1%로 영유아 인구를 상회하는 공급 수준을 보이고 있다. 17개 시도 중 서울을 비롯한 수도권 및 대도시의 영유아 인구 대비 보육·교육서비스의 공급률이 낮게 나타나고 있다. 단, 전국 평균 수준으로 볼 때 영아 중에서는 보육·교육서비스 기관을 이용하지 않는 가정 양육의 수요가 존재하므로, 전체적으로 공급량이 매우 부족한 수준은 아니라고 할 수 있다.

다음으로 각 시·도의 보육·교육서비스 기관 1개가 담당해야 하는 지역 영유아 수를 살펴보았다. 전국적으로는 1개소의 보육·교육서비스 기관이 담당해야 하는 영유아 수는 49.5명이며, 서울시와 광주시·대전시를 제외한 광역시, 제주도는 모두 보육·교육기관 1개가 담당해야 할 영유아 수가 전국 평균보다 많은 수준이고, 제주도를 제외한 모든 도 지역은 전국 평균보다 담당해야 할 영유아 수가 적게 나타났다.

보육·교육서비스 기관 1개소가 담당해야 할 영유아 수가 가장 많은 지역은 세종시로 63.9명에 해당하였으며, 반대로 가장 적은 지역은 전북 지역으로 40.1명에 해당하였다. 전반적으로 보육·교육서비스 공급률이 전국 평균보다 높은 지역은 보육·교육서비스 기관 1개소 담당 영유아 수는

14) 공급수준은 어린이집은 정원 자료를 활용하였으나, 유치원은 정원 자료가 제공되지 않아 현원으로 대체함.

전국 평균보다 낮은 것으로 나타나고 있다.

보육·교육서비스 기관은 기관별 정원이 다양하므로¹⁵⁾, 각 지역마다 설치된 정원규모별 기관의 수에 따라 평균적으로 담당해야 할 영유아의 수는 변동되므로 지역별로 보육·교육서비스 기관이 평균적으로 담당해야 하는 영유아 수의 많고 적음의 차이는 실제로는 큰 의미가 없을 수 있다. 즉, 이같은 지표는 다른 지표와 함께 통합적으로, 또한 보완적으로만 활용될 수 있다. 이보다는 오히려 보육·교육서비스 기관과 영유아의 집 간의 거리, 즉 지리적 접근성이 이용의 편의성에 있어 결정적인 요인이 될 수 있어 각 지역의 보육·교육서비스 기관이 담당해야 하는 면적을 산출하여 살펴보고자 하였다. 이는 그 지역에서 보육·교육서비스 기관을 이용하기 위해 얼마나 먼 거리까지 통하원을 해야 할 수 있는지를 간접적으로 보여줄 수 있는 지표가 될 수 있다.

〈표 2-3〉에 따르면 보육·교육서비스 기관 1개가 커버해야 하는 지역 면적은 전국 평균 2.3km^2 이며, 가장 커버해야 하는 면적이 좁은 지역은 서울시로 0.09km^2 이고 가장 넓은 지역은 강원도로 한 기관이 평균적으로 커버해야 하는 면적이 12.04km^2 에 이르는 것으로 나타났다. 강원도 외에도 전남이 9.15km^2 , 경북이 7.50km^2 등 도 지역들은 한 기관으로부터 상당히 먼 거리에 거주하는 영유아들도 이용하게 될 가능성이 높은 것으로 보인다. 강원도의 경우, 도 면적의 상당 부분이 산지에 해당하여 영유아가 실제 거주하고 있지 않은 면적을 제외하면 실제 보육·교육서비스 기관별 커버해야 할 면적은 상당히 줄어들 것으로 사료되나, 영유아의 인구 밀도가 낮은 지역에서는 보육·교육서비스 기관이 자연스럽게 설치되기 어려운 상황이므로 상대적으로 장거리를 이동하여 보육·교육서비스를 이용해야 하는 불편함이 생길 수 있고 이러한 접근성의 장벽은 곧 보육·교육서비스 이용의 불평등을 유발하는 요인이 될 수 있을 것으로 보인다. 실제 2018년 보육실태조사에서는 영유아가 이용하는 기관의 등원 시간은 평균 11분으로 나타났으며(이정원 외, 2018: 225), 영유아는 원거리 이동의 어려움 등의 이유로 보육기관까지의 거리는 10분 이내를 선호하는 것으로 보고되므로(Miyazawa, 1998; Kawabata, 2011; 이정원 외, 2014: 167에서 재인용) 영유아에게 지나치게 긴 이동시간이 소요되는 거리의 보육·교육서비스 기관만이 존재한다면 이용을 포기하는 요인이 될 수 있다.

15) 어린이집은 상시 영유아 5명 이상(직장어린이집), 11명 이상(국공립, 협동어린이집), 21명 이상(사회복지법인, 법인·단체어린이집) 300명 이하, 가정어린이집은 상시 영유아 5명 이상 20명 이하의 규모로 설치 가능함(영유아보육법 시행규칙 [별표1]).

〈표 2-3〉 전국 17개 시도 보육·교육서비스 공급 현황(19년 기준)

(단위: %, 명, km²)

행정구역	보육·교육서비스 공급률(%)	보육·교육 기관 1개 당 담당 영유아 인구(명)	보육·교육기관 1개당 담당 면적(km ²)
전국	85.3	49.5	2.30
서울	75.8	56.7	0.09
부산	80.7	59.4	0.44
대구	86.1	61.3	0.53
인천	82.7	54.3	0.49
광주	100.1	47.3	0.35
대전	89.2	42.8	0.35
울산	82.6	55.5	1.10
세종	82.4	63.9	1.11
경기도	82.9	48.1	0.77
강원도	92.8	42.2	12.04
충북	91.0	48.7	5.08
충남	91.9	43.1	3.79
전북	97.2	40.1	4.52
전남	94.1	44.8	9.15
경북	93.0	43.3	7.50
경남	91.3	44.6	3.41
제주	89.0	53.8	3.27

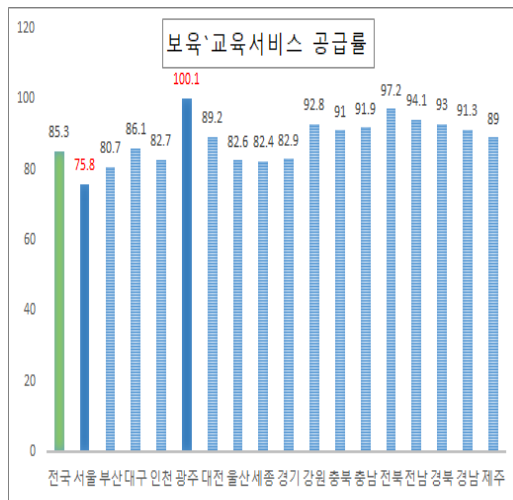
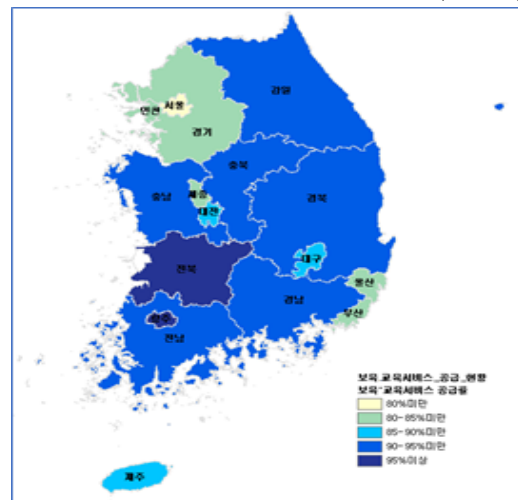
주: 1) 자료를 연구진이 재구성하여 산출한 수치임.

2) 음영은 해당 지표 기준 평균보다 낮은 지역임.

자료: 행정안전부(2019). 주민등록인구현황 통계(0~6세별); 보건복지부(2019). 보육통계; 교육통계서비스(2019). 유초
중등통계(하반기); 통계청(2019). 2019년 도시계획현황 통계.

[그림 2-3] 시도별 보육·교육서비스 공급률(2019)

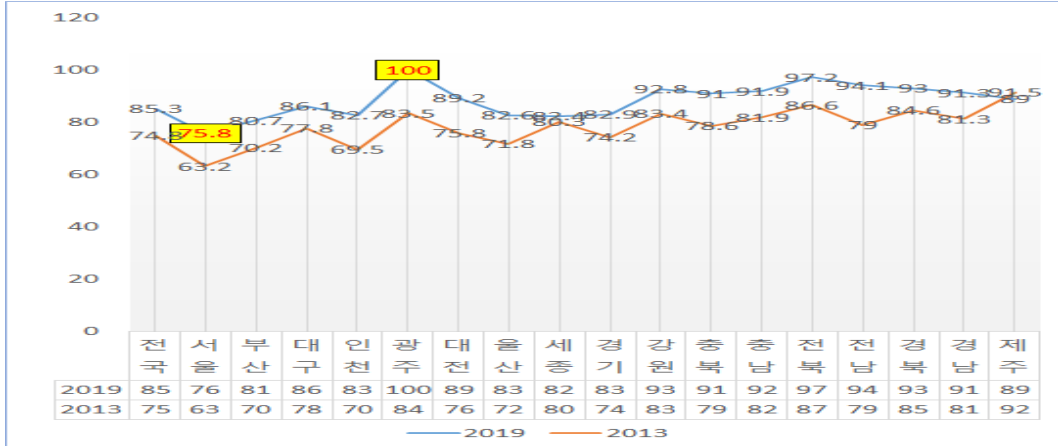
(단위: %)



주: 〈표 2-3〉의 내용을 그림으로 구성

[그림 2-4] 시도별 보육교육서비스 공급률 변화(2013,2019)

(단위: %)

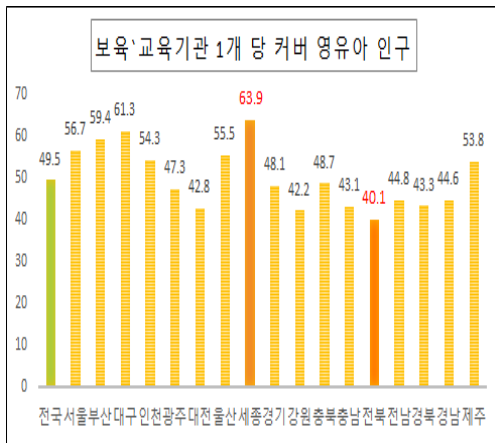
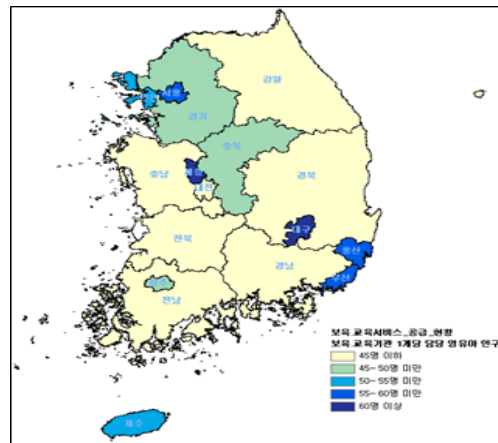


출처: 국토연구원·한국보건사회연구원·육아정책연구소(2020). p.73

[그림 2-3], [그림 2-4]에는 보육교육서비스 공급률 현황과 변화 추이가 나타나 있다. 2013년도 대비 전반적으로 각 시·도의 보육교육서비스 공급률은 증가하였으며, 2013년과 2019년의 시·도별 경향이 크게 변화하지 않은 것을 알 수 있다. 2013년도에 가장 공급률이 낮았던 서울시는 그 비율이 전국 평균인 10.5%p를 초과하여 증가하였으나 여전히 가장 낮은 수준에 해당된다. 2013년도에 전국에서 세 번째로 공급률이 높았던 광주시는 공급률 100%로 2019년에는 전국에서 가장 보육교육서비스의 공급률이 높은 지역으로 나타났다.

[그림 2-5] 보육교육서비스 기관 1개당 커버 영유아 인구

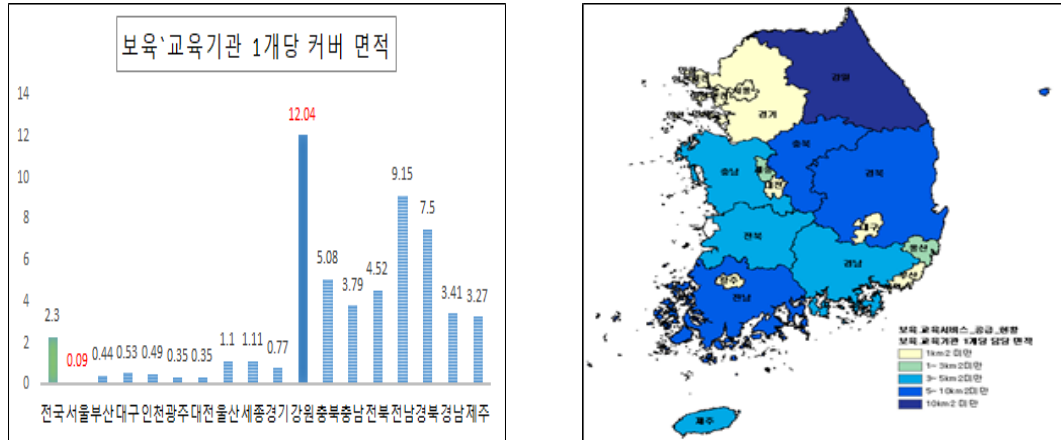
(단위: 명)



주: <표 2-3>의 내용을 그림으로 구성

[그림 2-6] 보육교육서비스 기관 1개당 커버 면적

(단위: Km²)



주: <표 2-3>의 내용을 그림으로 구성

한편, 전국 시군구 중 시군구의 영유아 인구 대비 보육·교육서비스 공급률을 상·하위 20위까지 살펴보았다. 전국 시·군·구 중 가장 보육·교육서비스 공급률이 높은 지자체는 충청북도 단양군으로 보육·교육서비스 공급률이 127.7%에 달하였다. 반대로 가장 보육·교육서비스 공급률이 낮은 지자체는 경상북도 성주군으로 55.6%에 불과하였다. 보육·교육서비스 공급률이 가장 낮은 하위 20개 지자체 중에는 서울시의 25개 구 중 7개 구가 해당하여 가장 많았고, 이밖에 경북 4개군, 전북 2개군, 인천시 2개구·군, 부산시 2개구, 경기도 1개 시, 대구시 1개구 순으로 나타났다. 한편 서울시, 인천시, 대구시, 경기도의 경우 하위 20위권 내 시군구 뿐 아니라 상위 20위권 내의 시·군·구도 포함되어 있어 사·도 내에서도 시·군·구 간의 격차가 크게 나타나는 곳이 있는 것으로 보인다.

〈표 2-4〉 보육교육 서비스 공급 상·하위 시·군·구(2019)

(단위: %)

상위			하위		
순위	시군구	주민등록인구대비 정 원 비율(%)	순위	시군구	주민등록인구대비 정원 비율(%)
1	충북 단양군	127.7	1	경북 성주군	55.6
2	전남 목포시	120.4	2	서울시 서초구	58.1
3	경기 안성시	118.6	3	전북 진안군	60.4
4	서울시 종로구	115.8	4	서울시 강남구	61.3
5	전남 화순군	114.3	5	경북 영양군	61.6
6	전남 영암군	113.9	6	서울시 송파구	62.8
7	경남 사천시	113.8	7	경북 울릉군	65.2

상위			하위		
순위	시군구	주민등록인구대비 정원 비율(%)	순위	시군구	주민등록인구대비 정원 비율(%)
8	대구시 서구	113.6	8	경기도 하남시	65.6
9	충남 서천군	113.2	8	부산시 연제구	65.6
10	강원 정선군	113.0	10	서울시 성동구	65.8
11	강원 횡성군	110.8	11	서울시 마포구	65.9
12	충북 음성군	110.8	12	전북 순창군	67.0
13	부산시 중구	110.7	13	서울시 서대문구	67.9
14	충북 괴산군	110.2	14	부산시 강서구	68.2
15	전북 김제시	110.1	14	서울시 용산구	68.2
16	인천시 동구	109.9	16	인천시 연수구	68.8
17	경기도 포천시	108.7	17	경북 봉화군	68.9
18	광주시 광산구	108.3	18	서울시 동작구	69.1
19	충남 공주시	107.9	18	대구시 중구	69.1
20	전남 곡성군	107.2	20	인천시 강화군	70.6

주: 1) 주민등록인구 연령과 보육연령이 다음에 따라 0~5세 보육연령에 해당하는 주민등록 인구는 2019.12월 기준 0~6세임.

2) 자료를 연구진이 재구성하여 산출한 수치임.

자료: 행정안전부(2019). 주민등록인구현황 통계(0~6세별); 보건복지부(2019). 보육통계; 교육통계서비스(2019). 유초·중등통계(하반기)

보육·교육서비스 공급의 불평등도를 알아보기 위해서 시·군·구 자료를 활용하여 지역별 지니계수¹⁶⁾를 산출해보았다. 보육·교육서비스 공급률 불평등도 모든 지역이 0.1미만으로 매우 낮은 수준을 보였으며, 전국 수준에서도 0.0820으로 매우 낮았다. 이는 보육·교육서비스 공급률이 전반적으로 매우 균등한 수준을 보이고 있음을 의미한다. 상대적으로 보육·교육서비스 공급률 불평등도가 가장 낮은 지역은 제주 지역이었으며 다음으로 울산, 광주 순이었다. 제주 지역은 시군구가 2개, 울산과 광주는 5개 지역으로, 지역이 비교적 인접해 있고 면적이 크지 않은 것이 동질적 성격을 갖는데 영향을 미친 것으로 보인다. 반면, 경북 지역의 불평등도가 가장 높게 나타났으며, 서울, 전남 순으로 불평등도가 높게 나타났다. 그러나, 앞서 언급한 바와 같이 경북 지역의 불평등도조차 0.0945로 매우 낮은 수준을 보이고 있는 상황으로, 양적인 측면에서 보육·교육서비스의 지역별 불평등은 매우 양호한 수준을 보인다고 볼 수 있다.

한편, 보육·교육기관 접근성을 고려한 보육·교육기관 1개당 담당 영유아 수를 기준으로 산출한 지니계수 또한 매우 낮은 수준을 보였다. 불평등도가 가장 높게 나타난 지역은 충북인데, 이 경

16) 지니계수는 불평등도를 측정하는 주요 지표 중 하나로, 완전균등선(대각선)과 로렌츠곡선이 이루는 불평등 면적과 완전균등선 이하의 면적(삼각형)의 비율로 계산된다. 지니계수가 0에 가까울수록 평등하고, 1에 근접할수록 불평등한 상태를 의미한다(지니계수. <https://namu.wiki/w/지니계수>, 인출일: 2020. 12. 28).

우에는 충북 내 11개 시군구를 대상으로 산출된 지니계수는 0.1475에 불과하여 매우 양호한 수치를 보이고 있다.

보육기관 1개당 커버 면적을 기준으로 살펴보면, 전국 기준 지니계수는 0.6724로, 전국의 시·군·구 사이의 불평등도가 높은 편임을 알 수 있다. 즉, 전국적으로 보육기관 1개당 커버 면적이 큰 편차를 가지고 있음을 알 수 있다. 시·도별로는 제주 지역이 가장 균질적인 것으로 나타났으며, 대전, 서울 순으로 지니계수가 낮아, 보육기관 1개당 커버 면적이 지역에 따라 편차를 보이지 않은 지역이었다. 반면, 인천은 0.7558로 매우 높은 수치를 보였는데, 인천 내의 시·군·구에 따라 접근성이 큰 편차를 가지고 있음을 의미한다. 인천은 총 10개 시·군·구가 있는데, 원자료 상에서 보육기관 1개당 커버 면적이 부평구는 0.0780Km^2 , 미추홀구 0.0923Km^2 로 어린이집이 비교적 촘촘하게 위치하는데 반해, 강화군은 11.7325Km^2 , 옹진군은 7.1257Km^2 등으로 매우 넓었다. 보육기관 1개당 커버 면적 기준 지니계수는 인천, 경기, 울산 순으로 높은 것으로 나타났다. 이를 통해 도농 지역이 섞여 있는 지역은 보육기관 1개당 커버 면적 기준의 지니계수가 높음을 짐작할 수 있다.

앞의 지역별 공급률 수준과 함께 지니계수를 살펴보면, 보육·교육서비스 공급률이 100%이상으로 매우 높았던 광주 지역의 경우 지니계수도 0.0268로 지니계수 또한 매우 낮아 광주 내 모든 지역이 고르게 높은 공급 상태임을 엿볼 수 있다. 한편, 보육·교육서비스 공급률이 상대적으로 가장 낮고, 보육·교육기관 1개 당 영유아 인구가 56.7명으로 비교적 높은 수준을 보인 서울 지역의 경우(〈표 2-3〉 참조) 지니계수가 0.0913과 0.0997로 절대적 기준으로 매우 낮긴 하지만 서울 지역 안에서의 불평등도가 상대적으로 높은 것으로 분석됐다. 그러나, 서울 지역의 지니계수가 다른 지역에 비해 높다고는 하나 0.0913으로 절대적으로 매우 낮은 수준임을 고려할 때, 서울의 경우 특정 구의 보육·교육서비스 공급 상황이 심각한 문제를 보인다고 보다는 서울 내 모든 지역이 전반적으로 보육·교육서비스 공급에 있어 어려움을 겪고 있음을 짐작할 수 있다. 이는 서울에 영유아가 밀집해 있는 현상에 기인한 것으로 보여진다¹⁷⁾.

반면, 전북, 전남, 경북, 경남 등은 지니계수가 다른 지역에 비해 상대적으로 높긴 했으나 0.1이하의 낮은 수치를 보였으며, 보육·교육서비스 공급률이 90%이상으로(〈표 2-3〉 참조), 해당 지역 내 어린이집, 유치원 공급과 불평등도에서 심각한 문제가 있다고 보기는 어려워 보인다. 다만, 이들 지역은 〈표 2-3〉에 따르면 보육·교육기관 1개당 커버해야 할 면적이 매우 넓은 지역으로, 보육·교육서비스 접근성에 문제가 있을 가능성을 배제하기는 어렵다. 지니계수 산출을 통해 비교해본 결과, 각 시·도의 시·군·구 간 보육·교육서비스 공급 수준의 (상대적) 불평등의 수준은 전반적으로 낮은 것으로 보인다. 즉, 각 시·도 내에서는 전반적으로 공급수준이 낮거나 전반적으로 높아 상대적으로 개념의 불평등 상태는 아닌 것으로 판단된다. 그러나, 상대적인 불평등은 아니지만 공급수준이 모든 지역에서 적절한 수준이라고 단언하기는 어렵다.

17) 어린이집 개소 수 및 유치원 수 또한 서울 지역이 압도적으로 많은 수를 보이기 때문이다.

〈표 2-5〉 지니계수 : 시군구 보육·교육서비스 공급(19년 기준)

행정구역	보육·교육서비스 공급률(%)		보육·교육 기관 1개 당 담당 영유아 인구(명)		보육·교육 기관 1개 당 담당 커버 면적(Km ²)	
	지니계수	순위	지니계수	순위	지니계수	순위
전국	0.0820	-	0.1311	-	0.6724	-
서울	0.0913	15	0.0997	12	0.2341	3
부산	0.0734	9	0.0823	9	0.3928	7
대구	0.0830	13	0.0809	8	0.4813	12
인천	0.0802	12	0.1210	14	0.7558	16
광주	0.0268	3	0.0399	3	0.2476	4
대전	0.0496	5	0.0364	2	0.2120	2
울산	0.0203	2	0.0232	1	0.6117	14
경기도	0.0693	8	0.0831	10	0.7384	15
강원도	0.0530	6	0.0993	11	0.3648	6
충북	0.0761	11	0.1475	16	0.4377	9
충남	0.0481	4	0.1107	13	0.4034	8
전북	0.0752	10	0.0771	7	0.4825	13
전남	0.0831	14	0.1362	15	0.3404	5
경북	0.0945	16	0.0724	6	0.4534	10
경남	0.0584	7	0.0686	5	0.4791	11
제주	0.0138	1	0.0431	4	0.1978	1

주: 1) 세종은 1개 지역으로 지니계수 산출이 불가하여 제외.

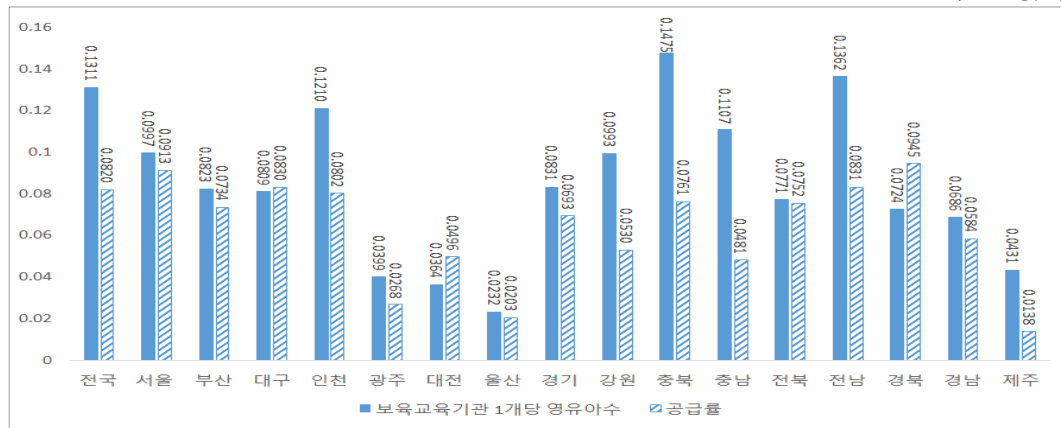
2) 주민등록인구 연령과 보육연령이 다름에 따라 0~5세 보육연령에 해당하는 주민등록 인구는 2019.12월 기준 0~6세임.

3) 자료를 연구진이 재구성하여 산출한 수치임.

자료: 행정안전부(2019). 주민등록인구현황 통계(0~6세별); 보건복지부(2019). 보육통계; 교육통계서비스(2019). 유초중등통계(하반기); 통계청(2019). 2019년 도시계획현황 통계.

[그림 2-7] 지니계수 : 시·군·구 보육·교육서비스 공급(19년 기준)

(단위: 명, %)



주: 〈표 2-5〉의 내용을 그림으로 구성

2. 보육·교육서비스 질적 측면의 지역 불평등 현황

가. 공공 보육·교육서비스 공급의 지역 불평등 현황

한편, 정부에 바라는 육아지원정책 중 ‘국·공립어린이집 확충’이 1순위로 선호되는 것으로 나타나고 있어(이정원 외, 2018:613), 문재인 정부에서는 얼마나 많은 영유아가 국공립 시설을 이용할 수 있는지에 대한 목표를 국정과제로 설정하기까지 하였다¹⁸⁾. 영유아 보육·교육서비스 부문에 있어서 ‘국공립’ 시설의 지역별 공급 차이는 국공립 시설의 인력에 대한 상대적으로 높은 처우와 관리의 차별화로 인해 단순히 양적인 측면 보다는 서비스의 질적 측면의 지역별 차이를 효과적으로 볼 수 있는 지표라 할 수 있다. 2018년 보육실태조사에서도 국공립 어린이집을 희망하는 이유로 ‘신뢰가 가서’가 53.5%로 응답되어 국공립보육서비스에 대한 높은 신뢰를 보여주었다(이정원 외, 2018:361).

이에 본 연구에서는 영유아 인구 대비 국공립 어린이집과 국공립유치원의 공급량을 ‘공공 보육·교육서비스 공급률’, 어린이집과 유치원의 총 공급 중 국공립어린이집과 국공립유치원의 공급 비율을 ‘공공 보육·교육서비스 이용 가능 비율’로 산출하여 영유아 대상 보육·교육서비스의 질적 수준의 지역 차이를 살펴보는 지표로 활용하였다.

1) 시도별 공공 보육·교육서비스 공급률 현황

먼저, 영유아 인구 대비 공공의 보육·교육서비스 공급률을 살펴 본 결과, 2019년 기준 전국 평균은 16.5%로 나타났다. 이는 즉, 전국의 영유아 보육·교육서비스 이용 대상 인구인 0~6세 영유아 중 16.5%가 이용할 수 있는 규모로 국공립 어린이집과 국공립유치원이 설치되어 있다는 의미이다. 가장 높은 지역인 세종시가 31.0%에 해당하며, 다양한 국공립어린이집 확충 사업에 힘입은 서울시가 25.8%의 공공 보육·교육서비스 공급률을 보이거나 가장 낮은 지역은 대전시로 9.8%에 불과하여 시도간 격차가 크게 나타나고 있다. 공공 보육·교육서비스의 경우는 대부분의 지역이 전국 평균보다 낮은 가운데, 세종시와 서울시와 같은 특정 지역의 높은 공공 보육·교육 공급률이 전국 평균을 상향시킨 특징을 보이고 있다.

다음으로 유치원과 어린이집의 총공급 중 국공립 어린이집과 국공립유치원의 총공급량의 비율을 의미하는 ‘공공 보육·교육 서비스 이용 가능 비율’을 추가적으로 산출하여 17개 시도를 비교한 결과, 공공 보육·교육서비스 공급률과 거의 동일한 양상이 나타났다(표 2-6 참조). 그런데, 국

18) 국정과제 48(미래세대 투자를 통한 저출산 극복) 및 49(유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화)에서는 ‘22년까지 국공립 어린이집 이용률과 국공립 유치원 취학률을 40%까지 확대하는 것을 목표로 제시하였음(국정기획자문위원회, 2017).

정과제의 목표인 국·공립어린이집 이용률 40%, 국·공립유치원 취학률 40%를 기준으로 한다면(국정기획자문위원회, 2017) 2019년 기준으로 공공 보육·교육서비스 이용 가능 비율이 가장 높은 세종시의 경우도 37.7%로 이러한 목표치에는 미달하고 있다. 더욱이 지역영유아가 이용할 지역 내 공공 보육·교육서비스 이용 가능 비율이 30%이상이어서 2022년까지 국정과제 목표치에 도달할 가능성이 어느 정도 있는 시·도가 17개 시도 중 서울시와 세종시 등 2개에 불과하여 전반적인 공공 보육·교육서비스 이용 가능 비율은 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 또한 공공 보육·교육서비스 이용 가능 비율이 가장 낮은 지역인 광주시의 경우는 10.1%에 불과하는 등 시·도 간 격차도 크게 나타나고 있었다.

〈표 2-6〉 전국 17개 시도 공공 보육·교육서비스 공급 및 이용 현황(2013, 2019)

(단위: %)

행정구역	공공 보육·교육 서비스 공급률1)			공공 보육·교육서비스 이용 가능 비율2)		
	2019	2013	2013~2019 비율 변화(%P)	2019	2013	2013~2019 비율 변화(%P)
전국	16.5	9.6	6.9	19.4	12.8	6.6
서울	25.8	12.6	13.2	34.1	20.0	14.1
부산	13.9	8.3	5.6	17.2	11.9	5.3
대구	12.3	4.5	7.8	14.3	5.7	8.6
인천	14.6	8.5	6.1	17.6	12.2	5.4
광주	10.1	6.6	3.5	10.1	7.9	2.2
대전	9.8	5.2	4.6	11.0	6.8	4.2
울산	12.3	6.3	6.0	14.9	8.8	6.1
세종	31.0	15.9	15.1	37.7	19.8	17.9
경기도	14.6	8.8	5.8	17.7	11.8	5.9
강원도	19.8	14.5	5.3	21.4	17.3	4.1
충북	17.3	12.3	5.0	19.0	15.7	3.3
충남	14.2	9.2	5.0	15.4	11.3	4.1
전북	14.8	9.3	5.5	15.2	10.8	4.4
전남	21.2	12.7	8.5	22.5	16.1	6.4
경북	15.2	10.7	4.5	16.3	12.6	3.7
경남	14.1	9.4	4.7	15.5	11.5	4.0
제주	14.0	8.7	5.3	15.7	9.5	6.2

주: 1) 0~6세 인구 대비 국공립 어린이집·유치원의 총공급(국공립어린이집 정원+국공립유치원 정원)의 비율

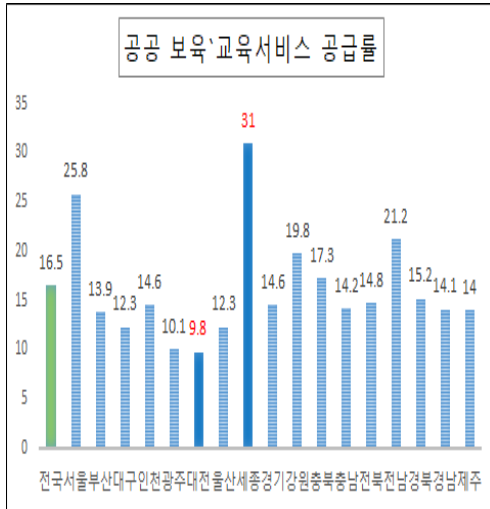
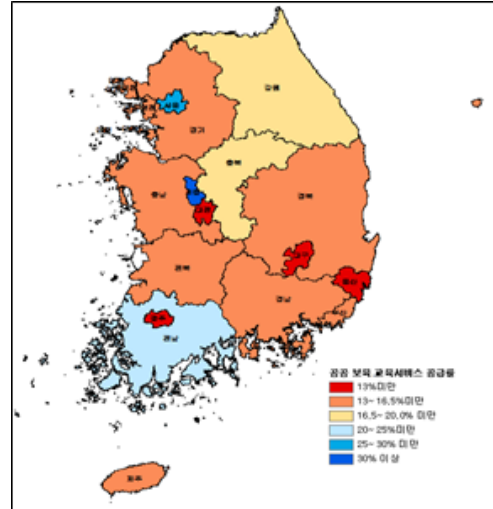
2) 어린이집·유치원의 총공급 대비 국공립 어린이집·유치원의 총공급(국공립어린이집 정원+국공립유치원 정원)비율

3) 전국 평균보다 낮은 지역을 음영 표시함.

자료: 행정안전부(2019). 주민등록인구통계; 보건복지부(2019). 2019년 보육통계; 교육통계서비스(2019). 유치종등 통계(하반기); 이정원 외(2014). p.56 〈표 Ⅲ-1-3〉

[그림 2-8] 공공 보육·교육서비스 공급률(2019)

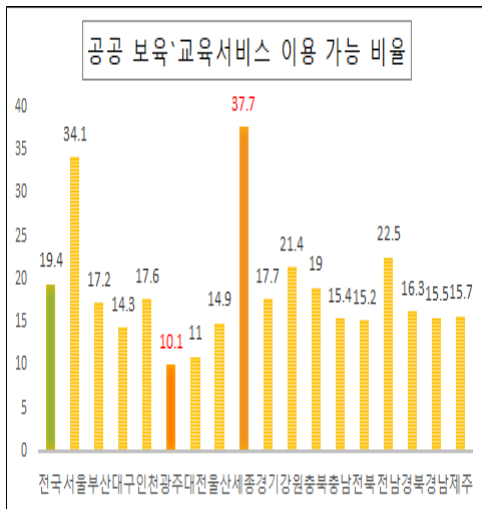
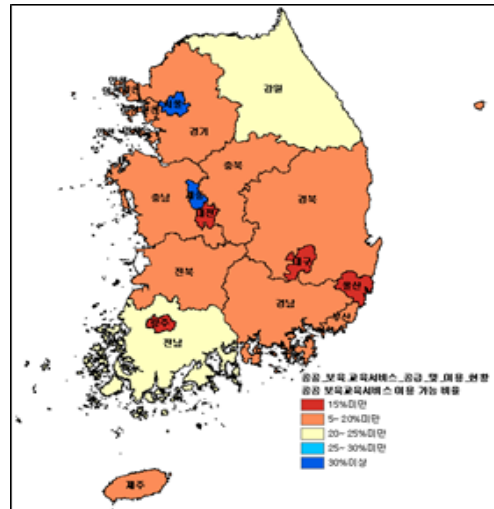
(단위: %)



주: <표 2-6>의 내용을 그림으로 구성

[그림 2-9] 공공 보육·교육서비스 이용 가능 비율(2019)

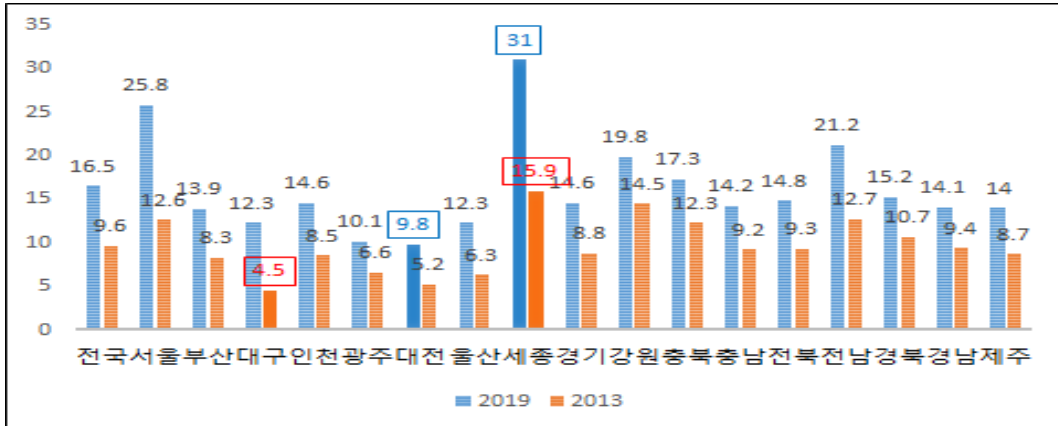
(단위: %)



주: <표 2-6>의 내용을 그림으로 구성

[그림 2-10] 시도별 공공 보육·교육서비스 공급률 변화 추이(2013, 2019)

(단위: %)

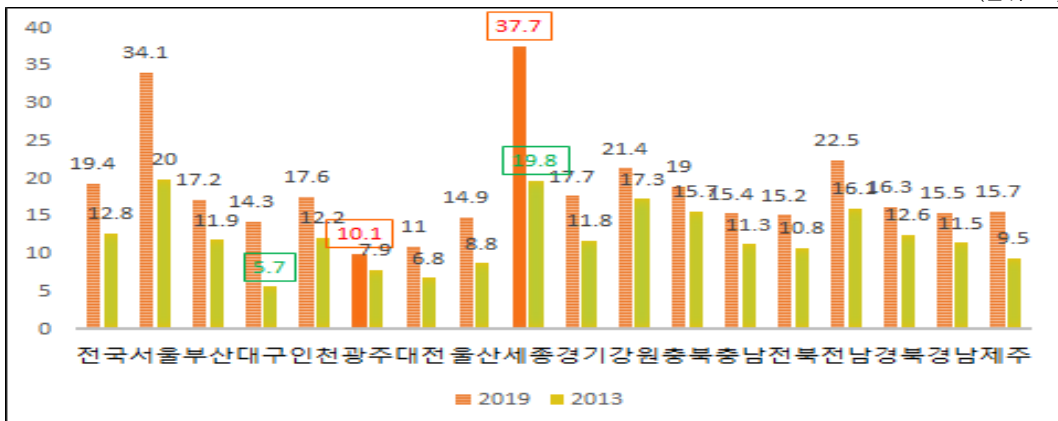


주: <표 2-6>의 내용을 그림으로 구성

시·도별 공공(국공립) 보육·교육서비스의 공급률 변화를 2013년과 2019년의 수치를 통해 살펴 보았는 바, 공공 보육·교육서비스 공급률은 2013년 9.6%에서 2019년 16.5%로 대폭 증가하였고, 모든 시·도에서 상승하였다. 단, 시·도별 차이가 있어 2013년 대비 최소 3.5%p에서 15.1%p 까지 상승폭의 차이가 났고 시·도 중 상대적으로 공급률이 낮은 지역은 2019년에도 유사한 경향을 유지하였다. 전국 시·도의 평균 상승폭은 6.9%p이나, 평균 이상의 상승폭을 보인 지역은 세종시, 서울시, 대구시, 전남 등 4개 지역에 불과하여 특정 지역 중심으로 국·공립보육·교육서비스 공급률 상승이 두드러지고 있다.

[그림 2-11] 시도별 공공 보육·교육서비스 이용 가능 비율 변화 추이(2013, 2019)

(단위: %)



주: <표 2-6>의 내용을 그림으로 구성

전체 보육교육서비스의 공급 중 국·공립 기관의 공급 비율을 의미하는 공공(국공립) 보육·교육 서비스 이용 가능 비율을 2013년도 수치와 2019년을 비교해 보았다. 공공 보육·교육서비스 공급률과 유사하게 공공 보육·교육서비스의 이용 가능 비율도 모든 시·도에서 상승하여 평균 상승폭은 6.6%p였다. 세종시, 서울시 외에 2013년 최하위 지역에 해당하였던 대구시의 상승폭이 큰 것이 눈에 띈다. 대구시 외에 경기도, 전남, 제주의 경우 2013년 대비 2019년의 시·도 중 공공 보육·교육서비스 이용 가능 비율 순위가 상승하였고, 강원, 전북, 경북의 경우 순위가 하락하였다.

2) 공공 보육·교육서비스 공급률 상·하위 시·군·구 현황

전국 시·군·구를 대상으로 영유아 인구 대비 공공 보육·교육서비스 공급률을 상·하위 20위까지 살펴보았다. 전국 시·군·구 중 가장 보육·교육서비스 공급률이 높은 지역은 강원도 고성군으로 공공 보육·교육서비스 공급률이 62.2%에 달하였다. 반대로 가장 공공 보육·교육서비스 공급률이 낮은 지역은 대전시 서구로 7.7%에 불과하였다. 즉, 공공 보육·교육서비스 공급률이 가장 높은 지역은 전국 평균 16.5%의 3.8배에 달하며, 가장 낮은 지역은 전국 평균의 절반에 못 미치는 수준이었다. 결국 시·군·구 간의 공공보육·교육 서비스 공급 격차는 시·도 간 격차 이상으로 매우 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 또한 2013년도의 상·하위 시·군·구에 포함된 시·군·구가 2019년에도 지속적으로 포함되고 있음을 주목해야 하는데, 보육·교육서비스의 인프라를 단시간에 확대하기 어려운 특성과 함께 지역의 보육·교육 재정과 수요에 있어 인프라의 확대에 어려움이 있는 지역일 가능성이 높아 특별히 보육·교육서비스의 인프라가 수요 대비 부족한 것으로 확인되는 경우 지역 특성에 따른 원인을 분석하고 지역 맞춤형 지원이 필요할 것으로 보인다. 단, 2013년도와 비교시 2019년 공공 보육·교육서비스 공급 상·하위 시·군·구의 공급률 자체는 절대적으로는 상승한 것으로 나타났다. 2013, 2019년 모두 공공 보육·교육서비스 공급률 1위 지역인 강원 고성군의 공급률은 2013년 44.61%에서 2019년 62.2%로 크게 상승하였고, 최하위인 지역의 공공 보육·교육서비스 공급률도 2013년 2.37%에서 2019년 7.7%로 상승하여 전국적으로 공공 보육·교육서비스 인프라가 양적으로 확충된 결과는 보이고 있다(이정원 외, 2014: 60).

〈표 2-7〉 공공 보육·교육 서비스 공급 상·하위 시·군·구(2019, 2013)

(단위: %)

상위				하위			
순위	2019		2013	순위	2019		2013
	시·군·구	주민등록 인구 대비 정원 비율(%)	시·군·구		시·군·구	주민등록 인구 대비 정원 비율(%)	시·군·구
1	강원 고성군	62.2	강원 고성군	1	대전시 서구	7.7	대구시 남구
2	인천시 옹진군	60.3	경북 청송군	2	광주시 광산구	8.5	대구시 수성구
3	전남 곡성군	57.3	경북 울릉군	3	경남 양산시	8.6	울산시 북구
4	경남 산청군	57.2	인천 옹진군	4	경북 구미시	8.7	대구시 북구
5	전북 무주군	56.5	충북 단양군	5	경기 용인시	8.9	전북 전주시
6	경북 청송군	56.1	경북 청송군	6	대전시 유성구	9.0	대구시 달서구
7	경북 울릉군	51.7	강원 화천군	7	경북 포항시	9.1	부산시 해운대구
8	강원 정선군	50.6	경남 산청군	7	경기 광주시	9.1	대전시 중구
9	서울시 종로구	48.2	강원 태백시	7	충남 계룡시	9.1	대전시 동구
10	충북 단양군	46.7	전북 무주군	7	전북 전주시	9.1	부산시 북구
11	전북 장수군	45.9	경남 함양군	11	대구시 수성구	9.5	대전시 유성구
12	강원 화천군	44.8	인천 강화군	12	부산시 연제구	9.6	대전시 서구
13	경남 의령군	44.6	강원 정선군	12	부산시 해운대구	9.6	광주시 광산구
14	서울시 중구	43.9	경북 봉화군	14	경기 여주시	9.8	충남 천안시
15	전북 순창군	41.4	서울시 중구	14	대구시 북구	9.8	대구시 동구
16	전남 구례군	41.3	강원 인제군	16	인천시 미추홀구	9.9	부산시 수영구
17	경북 봉화군	41.2	전북 장수군	17	부산시 북구	10.1	경남 양산시
18	부산시 중구	41.1	경북 영덕군	18	대구시 달서구	10.2	부산시 동래구
19	경남 함양군	40.4	경북 울진군	19	광주시 서구	10.3	광주시 남구
20	경북 울진군	40.3	서울 종로구	19	충남 천안시	10.3	부산시 연제구

주: 1) 주민등록인구 연령과 보육연령이 다름에 따라 0~5세 보육연령에 해당하는 주민등록 인구는 2019.12월 기준 0~6세임.

2) 음영은 2013, 2019 공통으로 포함된 지역임.

3) 자료를 연구진이 재구성하여 산출한 수치임.

자료: 행정안전부(2019). 주민등록인구현황 통계(0~6세별); 보건복지부(2019). 보육통계; 교육통계서비스(2019).

유초중등통계(하반기); 이정원 외(2014). p.60 〈표 Ⅲ-1-16〉

공공 보육·교육서비스 공급을 기준으로 지니계수를 산출해본 결과에서는 울산의 불평등도가 가장 낮았으며, 충북의 불평등도가 0.5448로 약간 높은 수준을 보였다. 전국 수준의 지니계수 또한 0.5044로 전국 시·군·구 사이에 공공 보육·교육서비스 공급이 다소 편차를 가지고 있음을 알 수 있었다. 공공 보육·교육서비스 공급에 있어 지역 내 불평등도가 높은 지역은 경남, 전남, 충북, 충남 등 주로 도 지역인데, 앞서 공공 보육·교육 공급률(〈표 2-6〉 참조)과 함께 살펴보면 지역별로

다소 차이를 보임을 알 수 있다.

전남의 경우 공공 보육·교육서비스 공급률이 21.2%로 비교적 높은 수준을 보이면서 지니계수가 0.4626으로 상대적으로 높은 수치를 보이고 있다. 이와 함께 전남의 경우 공공 보육·교육서비스 공급 상위 20위까지 중 전남 곡성군과 구례군이 포함된 반면, 하위 20개 지역에는 포함된 지역이 없음을 알 수 있다(〈표 2-7〉 참조). 즉, 전남 지역의 경우 공공 보육·교육서비스 공급이 전반적으로 높은 상태에서 특별히 공공 보육·교육서비스 공급이 매우 높은 지역이 존재함으로 인해 지니계수가 높게 산출되었음을 엿볼 수 있다.

반면, 경남과 경북 지역의 경우에는 공공 보육·교육서비스 공급률이 전국 평균에 비해 낮은 편이며(〈표 2-6〉 참조), 주민등록인구 대비 공공 보육·교육서비스 정원 비율이 상위 20위에 속한 지역과 하위 20위에 속한 지역이 섞여 있었다(〈표 2-7〉 참조). 이들 지역은 도내 시·군·구별로 공공 보육·교육서비스 공급률이 큰 편차를 보이고 있는 지역임을 짐작케 한다.

한편, 공공 보육·교육서비스 주민등록인구 대비 정원 비율 하위 20위 지역에 상당수가 포함되어 있는 광역시 지역(대구, 부산, 광주, 대전)의 경우 지니계수는 0.1~0.35 수준으로, 전반적으로 공공 보육·교육서비스 공급율이 낮은 상태에서 균질적 수준을 이루고 있음을 알 수 있었다.

요컨대, 공공 보육·교육서비스 공급은 전국 기준 시·군·구 간에 편차를 보이고 있는데, 시도 내에서도 큰 편차를 보이는 지역은 경북, 경남과 같은 도 지역이었다. 즉, 이들 지역은 도내에 공공 보육·교육서비스 공급이 높은 지역과 낮은 지역이 섞여 있음을 의미한다. 반면, 광역시 지역의 경우 광역시 내 구별로 불평등도(지니계수)는 크지 않은 상황이지만, 전반적인 공공 보육·교육서비스 공급이 낮은 수준에서 균질화되어 있는 특징을 보인다고 할 수 있다. 이처럼 공공 보육·교육서비스 공급이 지역별로 편차를 보이는 이유는 농어촌 지역 등을 중심으로 국공립 어린이집을 우선 설치하도록 되어 있는 법령(영유아 보육법 제 12조¹⁹⁾)의 영향으로 사료된다.

〈표 2-8〉 지니계수 : 시·군·구 공공 보육·교육서비스 공급(19년 기준)

행정구역	지니계수	순위
전국	0.5044	-
서울	0.1599	3
부산	0.1995	5
대구	0.3348	7
인천	0.3519	8

19) 영유아 보육법 제 12조(국공립 어린이집 우선 등)에 따르면, 도시 저소득주민 밀집 주거지역 및 농어촌지역 등 취약 지역, 산업단지 지역 등에 우선 설치하도록 되어 있다. (<https://www.law.go.kr/LSW/ls.lnfoP.do?efYd=20201229&lsiSeq=224939#0000>.인출일: 2021.4.5.)

행정구역	지니계수	순위
광주	0.2376	6
대전	0.1580	2
울산	0.1438	1
경기도	0.4044	10
강원도	0.3792	9
충북	0.5448	16
충남	0.4561	13
전북	0.4511	12
전남	0.4626	14
경북	0.4114	11
경남	0.5423	15
제주	0.1606	4

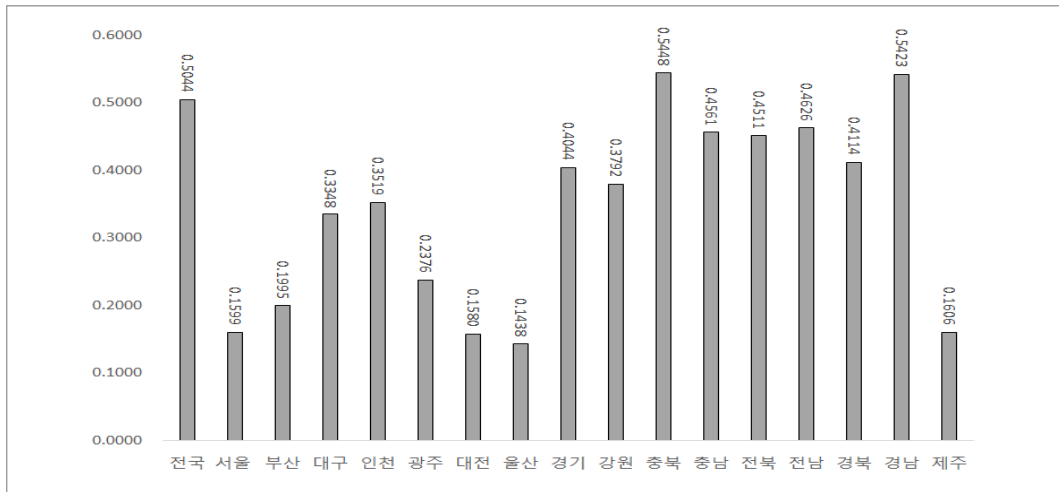
주: 1) 세종은 1개 지역으로 지니계수 산출이 불가하여 제외.

2) 주민등록인구 연령과 보육연령이 다름에 따라 0~5세 보육연령에 해당하는 주민등록 인구는 2019.12월 기준 0~6세임.

3) 자료를 연구진이 재구성하여 산출한 수치임.

자료: 행정안전부(2019). 주민등록인구현황통계(0~6세별); 보건복지부(2019). 보육통계; 교육통계서비스(2019). 유초
중등통계(하반기)

[그림 2-12] 지니계수 : 시군구 공공 보육·교육서비스 공급(19년 기준)



주: <표 2-8>의 내용을 그림으로 구성

나. 보육·교육서비스의 인력 배치의 지역 불평등 현황

어린이집의 보육서비스, 유치원의 교육서비스의 질을 좌우하는 것은 ‘인력’이라 할 수 있다. 보육·교육서비스는 영유아와 직접적인 상호작용을 통해 제공되는 대면 서비스로 교사 한 명이 담당하는 영유아의 수는 개별 영유아에게 제공되는 서비스의 양과 정성적인 서비스의 수준에 직접적인 영향을 미치게 된다. 이에 본 연구에서는 보육·교육서비스의 질적인 수준에서의 지역별 차이를 파악하기 위해 전국 17개 시·도의 어린이집·유치원 재원 영유아 수와 재직 보육교사와 유치원 교사 수를 기반으로 시도별 (보육)교사 대 아동 비율을 산출하였다. 추가적으로 어린이집의 경우는 가장 자격수준이 높은 1급 보육교사 대 아동 비율을 산출하였으며, 영유아의 안전의 측면에서는 교사 외 인력의 수도 중요하므로, 어린이집과 유치원에서 근무하는 모든 교직원, 즉 성인 대 아동 비율을 산출하여 살펴보고자 하였다.

1급 보육교사 대 아동 비율은 전국 8.71명이며, 가장 높은 지역인 세종이 10.89명, 낮은 지역은 대전으로 7.81명이었다. 보육교사 대 아동 비율은 전국 평균 5.69명이며, 가장 높은 지역은 충남으로 6.25명, 가장 낮은 지역은 대전으로 4.98명이었다. 유치원 교원 대 아동 비율은 전국 평균이 11.76명이며, 가장 높은 지역은 제주도로 15.0명, 낮은 지역은 세종으로 7.81명이었다. 보육교직원 대 아동 비율은 전국 4.12명이며 시도별로 대부분 3~4명 내외로 큰 격차는 없었다. 그 반면, 유치원 교직원 대 아동비율은 전국 평균이 10.82명이었으며, 가장 낮은 지역인 세종은 7.10명, 가장 높은 지역인 제주도는 14.35명으로 2배 가까이 차이가 있었다.

〈표 2-9〉 전국 17개 시도 교사(교직원) 대 아동 비율(19년 기준, 현원 기준)

(단위: 명)

행정 구역별	1급보육교사 대 아동 비율	보육교사 대 아동 비율	보육교직원 대 아동 비율	유치원교원 대 아동 비율	유치원교직원 대 아동 비율
전국	8.71	5.69	4.12	11.76	10.82
서울	8.41	5.47	3.98	11.76	10.76
부산	8.61	5.63	4.12	12.00	11.12
대구	8.02	5.42	4.12	12.22	11.26
인천	8.69	5.72	4.26	13.88	12.84
광주	8.34	5.40	3.98	12.02	11.26
대전	7.81	4.98	3.64	11.72	10.91
울산	9.32	5.82	4.31	14.26	13.54
세종	10.89	5.95	4.42	7.81	7.10
경기도	8.75	5.72	4.15	12.71	11.44
강원도	8.81	5.79	4.02	10.42	9.40
충북	9.52	6.15	4.43	10.43	9.69
충남	9.65	6.25	4.24	10.33	9.40
전북	8.23	5.68	4.18	9.24	8.65

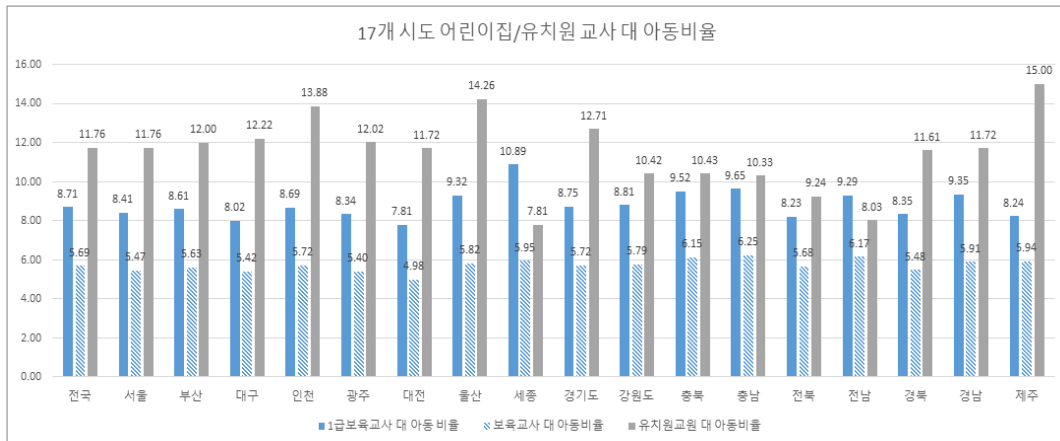
행정 구역별	1급보육교사 대 아동 비율	보육교사 대 아동 비율	보육교직원 대 아동 비율	유치원교원 대 아동 비율	유치원교직원 대 아동 비율
전남	9.29	6.17	4.34	8.03	7.63
경북	8.35	5.48	3.88	11.61	11.04
경남	9.35	5.91	4.20	11.72	10.89
제주	8.24	5.94	4.24	15.00	14.35

주: 아동 수는 어린이집과 유치원에 재원하고 있는 수(현원)에 기준함.

자료: 보건복지부(2019). 2019년 보육통계; 교육통계서비스(2019). 유치종등통계(하반기)

[그림 2-13] 어린이집/유치원 교사 대 아동 비율

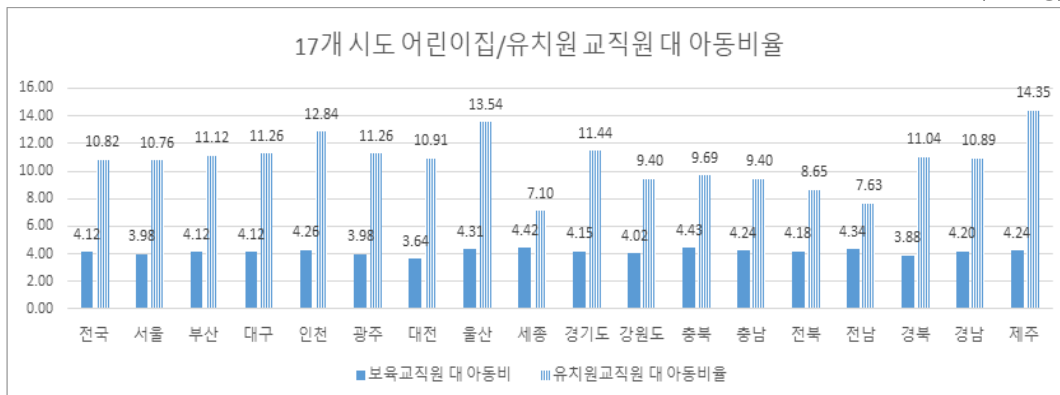
(단위:명)



주: <표 2-9>의 내용을 그림으로 구성

[그림 2-14] 어린이집/유치원 교직원 대 아동비율

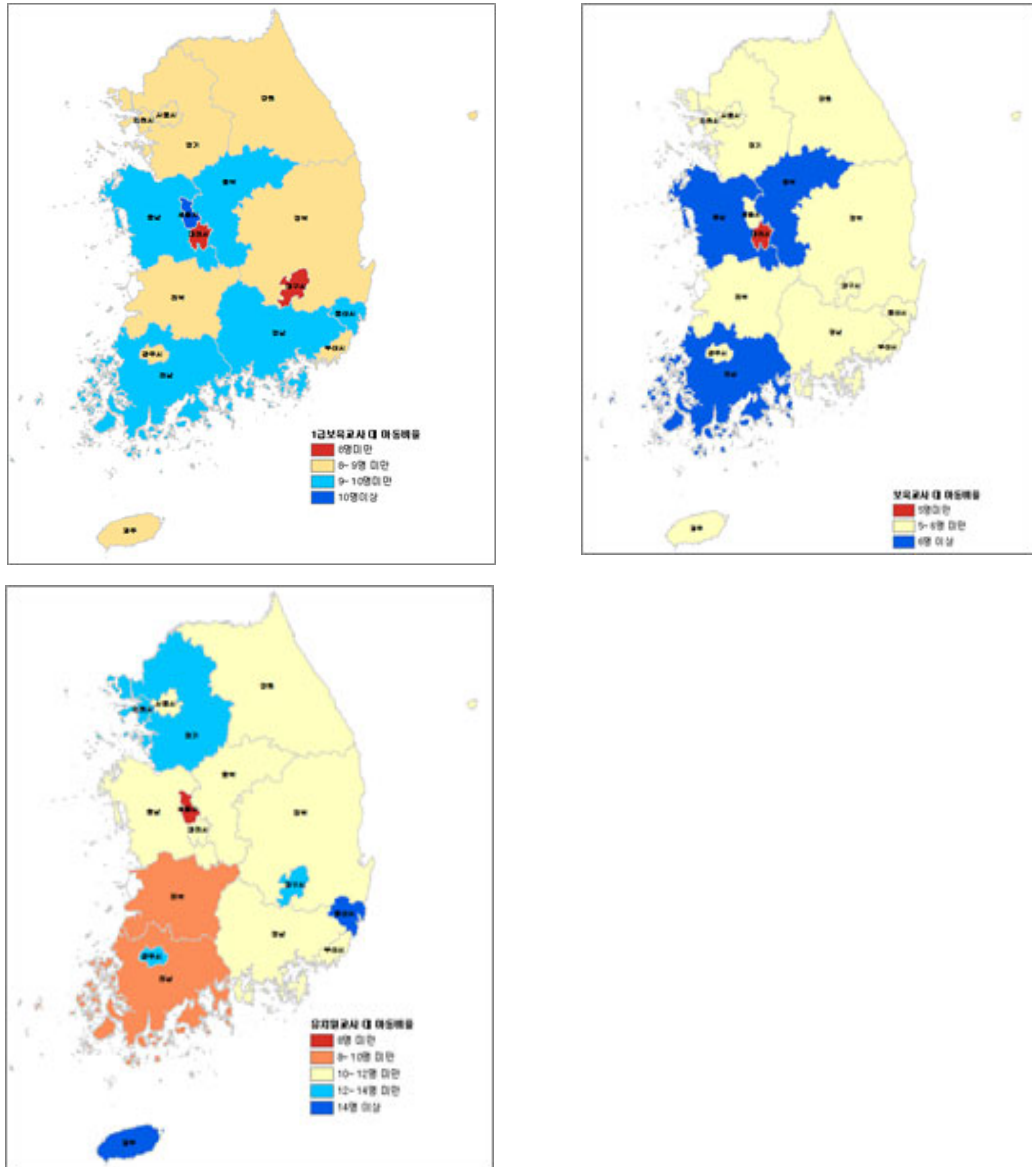
(단위: 명)



주: <표 2-9>의 내용을 그림으로 구성

[그림 2-15] 어린이집/유치원 교사 대 아동 비율 지역 분포

(단위:명)



주: <표 2-9>의 내용을 그림으로 구성

제3절

영유아 보육·교육의 지역 균형 발전을
위한 정책 현황

1. 보육·교육서비스 수요 파악을 위한 대규모 실태 조사 실시

가. 보육실태조사

보육실태조사는 영유아보육법 제9조를 근거로 매 3년마다 실시되는 조사로 현재 5차(2004, 2009, 2012, 2015, 2018)까지 실시되었다. 보육실태조사는 어린이집 조사와 가구조사로 구성되어 있다. 이 중 가구조사를 통해 영유아 가정의 어린이집 이용 현황과 요구, 어린이집 이용 계획 등 향후 어린이집 수요를 파악하며, 어린이집 외 유치원, 반일제 이상 학원, 개인양육지원 서비스, 육아종합지원센터 등 지역사회 양육지원서비스 등 다양한 육아서비스에 대한 이용 현황과 욕구를 파악하고 있다(김은설·유해미·최은영·최효미·배윤진·양미선·김정민, 2016; 이정원·이정림·김태우, 2018:51에서 재인용).

〈표 2-10〉 보육실태조사 근거 법령

구분	내용
영유아보육법 제9조 (개정, 2020. 12.29)	① 보건복지부장관은 이 법의 적절한 시행을 위하여 보육 실태 조사를 3년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다

출처: 법제처(www.moleg.go.kr)

나. 유치원 수요조사

「유아교육법 시행령」(대통령령 제24423호, 2013.3.23. 개정)에 따라 시, 도 교육감은 만 0세-만 5세 영유아 보호자를 대상으로 3년마다 유치원 취학조사를 실시하고 있다(최은영·장명림·민정원·김문정·우석진, 2014:17).

〈표 2-11〉 유치원 수요조사 근거 법령

구분	내용
유아교육법 시행령 제17조 제1항 (개정, 2012. 8.31)	유치원에 취학하기를 희망하는 유아의 적절한 수용을 위하여 3년마다 취학 권역별로 3개 학년도 이상의 유아수용계획을 수립하여야 한다.

출처: 법제처(www.moleg.go.kr)

주요 목적은 지역 내 유치원 취학 수요 및 유아 수용률을 파악하여 공·사립유치원의 균형 배치를 위한 것이다(서울특별시교육청, 2016: 1). 조사는 취학권역별 기준으로 실시되며, 조사 항목은 유치원 취학 희망 여부, 희망 유치원 유형 등이다(최은영 외, 2014:17). 이는 수요자 중심의 유아교육 시설 확충과 공·사립 유치원의 균형 있는 발전을 도모하기 위한 것"이다(<http://www.news.job.kr/news/articleView.html?idxno=43646#0Che>, 인출일: 2021.1. 6).

3년마다 이루어지는 유치원 수요조사는 각 지역 교육청을 중심으로 이루어지며, 지역 내 공·사립 유치원 분포, 취원 대상 유아 수를 고려한 지역 별 균형 배치, 저소득층 밀집지역, 유아교육 기관이 없는 지역에 공립유치원 우선 설립의 근거로 활용된다(서울특별시교육청, 2016:6).

2. 공공 보육·교육서비스 확충 정책

가. 국공립어린이집 확충 정책

국·공립어린이집은 국가나 지방자치단체가 설치·운영(위탁운영 포함)하는 어린이집이다. 정부는 보육서비스의 공공성 제고와 지역 불균형 완화를 위해 민간어린이집 진입이 기피되는 취약지역 중심으로 국·공립어린이집 확충을 추진해 왔다(양미선, 임지희, 2012: 59). 국·공립어린이집은 저소득층 밀집지역 및 농어촌지역 등 취약지역을 우선 설치지역으로 선정하고 있으며, 500세대 공동주택 설치 시에는 국·공립어린이집을 의무적으로 설치해야 한다는 점을 제시하고 있다.

〈표 2-12〉 국·공립어린이집 설치지역

구분	내용	근거법령
우선 설치지역	- 저소득층 밀집지역 및 농어촌지역 등 취약지역 - 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조 제8호에 따른 산업단지 지역	영유아보육법 제12조제1항
의무 설치지역	지방자치단체는 500세대 이상 공동주택에 설치되는 의무어린이집은 국·공립으로 운영해야 함. '19.9.25. 이후 사용검사를 신청하는 공동주택부터 적용	영유아보육법 제12조제3항

출처: 보건복지부 홈페이지(<http://www.mohw.go.kr>) 정책소개(인출일: 2021. 1. 5)

국·공립어린이집 확충 사업은 문재인 정부의 대표적인 대선 공약이자 국정과제로 보육·양육에 대한 사회적 책임을 강화하기 위해 국·공립어린이집 이용률을 40%까지 늘릴 것을 목표로 하고 있다.²⁰⁾

2020년 12월에 발표된 제4차 저출산·고령사회 기본계획(안)에 따르면, 국·공립 어린이집을 매년 550개소씩 확대하여 공보육 이용률을 '22.3월 40% 달성(3차 수정계획) 후 '25년까지 50% 달성을 목표로 하고 있다(관계부처협동, 2020:71). 또한 지역 여건 등을 고려하여 국공립 유치원을 지속적으로 확충하고 지역균형 공급을 위해 공보육 어린이집 설치, 이용률 25% 미만 지역을 우선으로 공급하는 방향으로 계획하고 있다(관계부처협동, 2020:71).

〈표 2-13〉 공보육 이용률('19년 12월 기준)

지역	전국	서울	울산	경기	인천	경남	충남	경북	대전
공보육 이용률	28.2%	46.6%	19.2%	19.6%	20.3%	22.4%	23.1%	23.8%	24.8%

출처: 관계부처협동(2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획(안), p. 71.

나. 국·공립 유치원 확충 정책

국·공립 유치원 확충 40%를 조기 달성하기 위해 다양한 정책이 추진되었으며, 이 중 국·공립 유치원의 운영 형태의 다양화를 통해 지역 내 국·공립 유치원 수급 불균형을 해소하기 위한 방안이 마련되었다.

국공립 유치원에 준하는 공공성을 갖춘 사립 유치원을 공영형 유치원으로 지원하여 저소득 밀집지역 혹은 우수 사립유치원 중심으로 시범 운영하여 지역 내 국·공립 유치원 공급과 수요를 맞추어가고자 한다. 매입형, 장기 임대형 유치원 사업도 공립 유치원 선호도가 높은 지역, 저소득층 밀집지역에 우선 설치하여 지역 내 공립유치원 수요를 맞추고자 추진하고 있다. 국·공립 유치원의 운영 형태 다양화를 통해 사립 유치원 공공성 제고를 목표로 하고 있지만 사업 추진 지역이 국공립 유치원 수요가 높거나 저소득층 지역 중심으로 진행되어 지역 간 불평등 완화에도 기여하는 정책으로 볼 수 있다.

20) <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=79137>(베이비 뉴스, 인출일: 2021.1. 5)

〈표 2-14〉 국·공립 유치원 다양화를 통한 유치원 수급 불균형 완화 방안

구분	내용
공영형 유치원	-국공립에 준하는 공공성을 갖춘 사립 유치원임. -저소득 밀집지역 또는 우수 유치원 중심으로 공영형 유치원 시범 운영함.
매입형·장기 임대형	-학교부지 확보가 곤란한 지역은 아파트 주민공동시설 장기임대, 사립 유치원 매입 또는 20년 이상 장기임대 등으로 운영함. -공립 유치원 선호도가 높은 지역, 저소득층 밀집지역 등에 우선하여 '매입형 유치원'을 설립함. -19년 5개원 개원, '20년 서울·경기 등 30개원 내외 개원 목표로 설립 추진 중임.

출처: 교육부 보도자료(2018. 10.25). “당정「유치원 공공성 강화 방안」확정- 국·공립 유치원 40% 조기 달성”; 교육부 보도자료(2020. 1. 17). “유아교육 국가책임 확대를 위해 국공립유치원을 확대해 나가겠습니다”

3. 농촌공동아이돌봄센터 사업²¹⁾

보육수요는 있으나 이용할 어린이집이 없는 농어촌 지역에 설치하여 보육서비스 접근성을 높이기 위한 사업이다. 농림축산식품부에서 주관하며 각 지자체 농정부서에서 추진하게 된다.

“농촌공동아이돌봄센터란 농어촌지역에 국가와 지방자치단체가 설치·운영(위탁운영포함)하는 국·공립어린이집과 사회복지법인 어린이집 중 3인 이상 20인 이하를 보육하는 시설을 말한다(보건복지부, 2021:445).” 농촌공동아이돌봄센터는 지역 내 유휴시설을 활용한 리모델링을 원칙으로 하지만, 기존 시설을 활용하기 어려울 경우에는 신축하여 사용할 수 있다.

〈표 2-15〉 농촌공동아이돌봄센터 현황('19년 기준)

구분	인천	강원	충북	충남	전남	경북	경남
37개소	4	2	1	3	14	11	1

출처: 관계부처합동(2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획(안), p. 71.

2020년부터 국·공립 어린이집뿐만 아니라 사회복지법인 어린이집까지 지원을 확대하였으며, 지원 규모는 2020년보다 50% 증가한 20억 원으로 63개소 내외를 지원할 예정이다(농림축산식품부 보도자료, 2020년 10월 23일자).

21) 보건복지부(2021). 2021년 보육사업 안내 중 농촌공동아이돌봄센터 설치 및 운영 내용(pp. 445-446)을 요약·발췌함.

제4절

영유아 보육·교육의 지역불평등
해소를 위한 개선 방안

1. 보육·교육의 지역 불평등 완화를 위한 기본 방향

앞서 현황 분석에서 나타나는 결과를 요약하면 우리나라의 보육·교육서비스의 공급은 지역별 격차는 존재하나 시·군·구 간 불평등도는 높다고 볼 수 없는 수준이며 전체적으로 공급이 부족하지는 않은 수준에 도달해 있는 것으로 평가될 수 있었다. 17개 시·도 수준에서 시·도별 보육·교육 서비스 공급률의 격차가 나타나고는 있으나 가장 공급률이 낮은 지역이 75.8%이며 전국적으로 85.3%에 도달해 있다. 즉, 보육·교육기관 이용이 의무화되어 있지 않은 상황에서 영아의 가정 내 양육 수요, 기타 유형의 돌봄서비스 인프라의 공급 및 이용 수요를 고려할 때 현재의 보육·교육서비스의 공급 수준은 이용을 원하는 거의 모든 영유아가 이용하기에 부족하다고 보기는 어렵다는 것이었다. 오히려 서비스의 수요자인 영유아 인구 감소가 확인한 지역의 경우 수요 대비 공급량이 많아 공급의 성과가 과대 포장되고 장기적으로는 인프라의 안정적 공급이 위협받을 소지도 있을 것으로 보인다. 이에 향후 전체적인 공급 수준은 수요의 증감 추세를 고려하여 적정 수준을 유지하려는 노력이 필요해 보이며, 자연스러운 공급이 부족한 지역을 타겟화한 정책적 보완이 필요한 상황이라 사료된다.

오히려 주목해야 할 점은 ‘보육·교육기관 1개소 당 커버 면적’으로 수치화한 영유아의 보육·교육 서비스 이용에 있어서의 지리적 접근성의 경우, 지역차가 크게 드러나고 있어 지역 내 전체적인 공급률보다 개별 영유아가 이용할 수 있는 기관의 접근성 차원에서 지역 격차 해소의 필요성이 높아 보였다.

또한 국·공립보육·교육서비스의 지역별 공급률 차이와 인력의 지역별 공급 차이를 통해 이제는 총공급량의 격차보다는 서비스의 질(quality)적인 측면에서의 격차에 주목해야 할 시점임을 발견할 수 있었다.

17개 시·도 기준으로 보육·교육서비스의 총 공급률이 전국 평균 85.3%, 최저 지역이 75.8%이며 불평등 지수로 사용된 지니계수가 전국 기준 0.0820에 불과해 총 공급률은 상당히 높은 수준에서 균질한 상태를 보이고 있는 반면, 국·공립보육·교육서비스의 공급률은 전국 평균 16.5%로 낮은 상황을 보이는 가운데 지니계수는 0.5044로 상대적으로 높은 수준을 보여 국·공립보육·교육

서비스의 시·군·구 간 격차는 총 공급수준의 격차보다 더 높은 것으로 해석되었다. 또한 국·공립 보육·교육서비스의 공급률의 경우 광역시와 도 간에 뚜렷한 차이를 보여, 광역시는 낮은 수준에서 균질한(불평등도가 낮은) 현황을 보이며 중소도시와 읍면지역이 혼재된 도의 경우는 도 내에서 국·공립 보육·교육서비스의 공급이 높은 지역과 낮은 지역의 격차가 비교적 크게 나타나 지역 내 불평등도가 높게 나타나고 있었다. 다만, 국·공립 보육·교육시설의 설치는 영유아보육법 제12조 제1항에 따른 국·공립 어린이집 우선설치지역의 설치, 공립 유치원 선호도가 높은 지역, 저소득층 밀집지역 등에 대한 매입형·장기임대형 국·공립다양화 우선설치 등 정책적 배려의 영향이 크게 드러나는 영역이다. 즉, 영유아 인구가 적어 민간 서비스가 자연스럽게 공급되기 어려운 취약지역에서의 국·공립보육·교육서비스 기관의 공급률이 높게 나타나는 것을 문제로 보기는 어렵다.

한편, 국·공립 보육·교육서비스의 공급률의 2013~2019년도에 걸친 변화를 살펴본 결과, 공급률 상위 지역이 2013, 2019년에 걸쳐 동일하게 유지되고 있으며, 공급률의 증가가 높은 지역이 특정 지역에 집중되어 있는 특징이 나타났다. 즉, 국·공립 보육·교육서비스의 경우 특정 지역 중심의 높은 증가세가 전국 평균을 상승시킨 형태로 지역 간의 불평등은 더욱 심화되고 있는 것으로 보인다.

본 연구에서 나타나는 결과와 같이 현재 시·도·간, 시·군·구·간 보육·교육서비스에 있어서의 격차가 발생하고 있는 상황인데, 이러한 격차 혹은 불평등이 발생하는 것은 근본적으로는 우리나라의 보육·교육서비스의 담당 부서가 교육부와 보건복지부로 이분화되어, 보육서비스와 유아교육서비스 관련 정책이 개별적으로 계획되고 실행되고 있는 것과 매우 밀접한 관련이 있다고 사료된다. 또한 보육서비스와 유아교육서비스에 있어서 담당부처의 분리 외에도 지자체와 지역교육청 중심으로 특히 인프라의 공급 책임이 이양되어 있는 지방분권의 부작용의 측면으로도 보여진다.

이러한 측면과 본 연구에서 나타나는 분석 결과를 고려하여 본 연구에서는 영유아 보육·교육서비스의 지역 불평등 완화를 위한 개선의 기본 방향을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 영유아 보육·교육서비스의 지역 불평등 개선 방안은 대한민국 전체의 균형 발전적 시각을 기본으로 하여야 한다. 현재 영유아 보육·교육서비스의 공급은 유치원과 어린이집이 분리된 ‘유·보 분리’, ‘지자체 중심’의 접근 즉, 지자체와 지역교육청 중심의 접근이 이루어져 유치원과 어린이집을 통합한 관점과 대한민국 전체의 균형 발전적 시각이 제대로 반영되지 못하고 있다. 보육·교육서비스의 지역 불평등 해소의 추진은 지역 예산과 역량에 기대어서는 어려움이 있으며, 대한민국 전체와 보육서비스와 유아교육서비스를 통합적으로 아우르는 균형 발전 정책의 측면으로의 추진이 필요하다.

둘째, 지역 간 보육·교육서비스의 격차 및 불평등 상황을 파악할 수 있는 보육·교육서비스 전체를

아우르는 전국 수준의 지표 및 지표별 적정기준치(목표치)를 마련하여야 한다. 대한민국 전체의 균형 ‘발전’의 시각에서는 단지 지역 간의 상대적 불평등 해소 보다는 핵심지표의 적정목표치 도달을 목표로 모든 지역이 적정 목표치에 도달하려는 노력을 통한 ‘상향 평준화’ 노력이 필요하다.

셋째, 지역의 보육·교육서비스 양적·질적 특성을 종합적으로 분석한 결과에 따른 지역 맞춤형 정책을 추진한다. 예를 들면 세종시의 경우 보육·교육서비스의 공급 측면에서는 우수한 지역으로 나타나나, 1급 보육교사 및 전체 보육교사 대 아동 비율에 있어서는 상대적으로 열악한 상태로 나타나는 바 이러한 특성과 원인에 대한 종합적 분석을 통해 장점을 살리고 미흡한 부분을 보완할 수 있는 지역 맞춤형 정책을 마련할 필요가 있다.

넷째, 보육·교육서비스의 질적 수준의 지역 불평등 완화에 집중한다. 서비스 질적 수준의 지역 불평등은 국·공립 서비스의 확충과 서비스 수요가 부족하여 자연스럽게 양질의 서비스 인력을 유입하기 어려운 지역을 위한 추가적인 지원을 통해 완화할 수 있을 것으로 보인다. 다만 단기간 내 국·공립서비스의 목표치 도달은 무리가 있고 1차적인 목표치를 달성한다해도 여전히 국·공립서비스가 100%를 담당할 수 없는 상황이며, 국·공립 서비스의 100% 담당이 바람직하지도 않기 때문에, 민간 어린이집과 사립 유치원의 서비스의 질적 수준 보장을 위한 정책 개발도 필요하다.

2. 향후 고려해야 할 지표

본 연구에서 다루어지지 못했으나, 연구를 통해 향후 보육·교육서비스의 지역 균형 발전을 추진하기 위해 모니터링 및 비교 지표로 활용될 필요가 있는 지표는 다음과 같다.

먼저 지리적 접근성을 측정하기 위한 지표로는 향후 ‘읍면동’ 단위에서 산출되는 지역 보육·교육기관이 커버하는 면적, 지역 내에서 영유아가 10분 이내 접근하여 이용 가능한 보육·교육기관의 수, 장애아 등 특수 보육·교육기관의 접근성 지표, 어린이집·유치원 외의 기타 육아지원서비스 인프라 접근성 지표의 추가적 활용이 필요할 것이다.

서비스의 질적 수준에서의 지역 불평등 현황을 살펴볼 수 있는 지표로는 영유아에게 보육·교육 활동을 제공하는 보육교사·유치원 교사와 같은 인력의 질을 간접적으로 보여주는, 지역 내 활동하는 교사의 자격취득경로별 비율, 경력별 비율, 대체교사 현황, 보수교육 이수 현황 지표와 교사 대 아동 비율(영아/유아별 혹은 연령별)이 추가적으로 고려될 수 있다. 다만 이러한 지표를 산출하기 위한 원자료의 구축이 우선되어야 하며, 어린이집의 경우 연령반이 매년 유동적이기 때문에 정확한 연령별(또는 영/유아별) 교사 대 아동 비율의 산출의 가능성은 의문시된다.

예산·재정 지표의 경우 지역별 영유아 보육·교육서비스 예산 규모(영유아 1인당 예산 규모)의 산출이 필요하며, 대부분의 보육·교육예산이 영유아의 보육료·누리과정 보육·교육비 지원이 대부

분으로 지역의 특색 있는 보육·교육 사업에 대한 관심도와 예산 규모를 비교하기 위해서는 지역별 국비 매칭 사업 외 보육·교육서비스 예산 규모 파악도 필요하다.

〈표 2-16〉 보육·교육서비스 지역 불평등 해소를 위해 고려해야 할 지표

구분	지표 내용	비고
지리적 접근성	-지역 보육교육기관의 커버 면적 -지역 영유아 10분 이내 이용 가능 기관 수	읍면동 단위 지표 필요
	-특수 보육·교육서비스의 접근성((특수 보육·교육 수요)영유아 인구 대비 특수 보육·교육서비스 정원/ 지역별 특수 보육·교육 서비스 제공 기관 수)	시군구 단위
	기타 육아지원 인프라 접근성(지역별 육아종합지원센터, 건강가정지원센터 등 공적 육아지원 인프라의 수/ 공적 육아지원 인프라 1개소 당 커버 영유아 인구/ 공적 육아지원 인프라 1개소 당 커버 면적)	시군구 단위
	영유아 연령별(또는 영·유아별)교사 대 아동 비율	
인적·질적 지표	지역별 (보육)교사 자격취득경로별 비율 지역별 교사 경력별 비율(장기근속자 비율) 지역별 대체교사 현황 지역별 보육교사 보수교육 현황	간접 지표
예산·재정 지표	-지역별 영유아 보육·교육서비스 예산 규모(영유아 1인당 예산 규모) - 지역별 국비 매칭 사업 외 보육·교육서비스 예산 규모	

주: 본 연구를 위한 전문가 자문 의견을 취합한 결과임.

표에 제시된 지표들 중 대부분의 지표는 현재 제공되는 보육통계, 유아교육통계를 통해 서는 산출이 어렵다. 본 연구에서 활용된 지표의 경우 다양한 원 자료를 취합·가공하여 산출한 지표이나 특히 지리적 접근성과 관련된 지표의 경우는 시도 수준보다는 시·군·구 단위, 시·군·구 보다는 읍면동처럼 보다 더 협소한 지역 단위의 지표가 적합하다. 이에 지표 산출에 사용할 수 있는 보육 통계와 유아교육통계 원 자료를 더욱 다양하게 수집하며, 수집단위의 경우도 더욱 세분화, 정교화될 필요가 있을 것이다.

3. 중앙/지자체 정책과제

가. 중앙 정부: 보육교육서비스 통합 통계 구축 및 균형 발전 계획 수립

1) 국무조정실 산하에 보육교육서비스 균형발전 추진을 위한 조직 신설과 보육교육서비스 통합 균형 발전 계획 수립

보육·유아교육을 담당하는 중앙정부²²⁾ 차원에서는 보육·교육서비스의 통합적 지역 균형 발전(배치) 계획의 수립이 필요하다. 현재 우리나라는 유치원과 어린이집의 담당 부처가 분리되어 있음으로 인해 보육·교육서비스의 수요 파악과 공급 계획이 개별적으로 이루어지고 있고 이는 중복과 사각지대의 발생 등 비효율을 초래하고 있다. 이에, 가장 우선적으로 보육·교육서비스 담당부처 통합은 어렵더라도 국무조정실 산하에 부처별 보육·유아교육 담당부서 담당자를 중심으로 ‘보육·교육서비스 균형발전 계획 수립을 위한 추진단’ 등 전담 조직을 신설하고, 보육·교육서비스 균형 발전 계획 수립을 추진하여야 한다.

2) 지역 현황 파악 핵심 지표 선정과 적정 목표치 설정

보육·교육서비스의 지역별 균형 발전 현황을 비교할 수 있는 핵심 지표를 선정하고 핵심 지표의 목표치를 설정하여 목표치 미달 지역, 취약 지역과 우선 지원 필요 지역 등을 파악하여 정책에 따른 성과를 관리할 수 있도록 한다. 단, 핵심 지표의 목표치를 설정하는데 있어 대도시나 수도권, 영유아 인구 집중 지역을 기준으로 한 일률적 설정은 무리가 있으며, 지역 상황과 특성을 고려한 지자체별 목표치로 조정할 수 있는 융통성이 부여되어야 한다.

또한 지자체 평가지표에 영유아 보육·교육 관련 항목을 포함하여 지자체의 자체 목표 달성 노력을 유인하도록 한다.

3) 핵심 지표 관련 통합 통계 구축

보육 분야의 지역 통계와 유아교육 분야의 지역별 통계에서 통합 산출할 수 있는 핵심지표를 중심으로 ‘보육·유아교육 통합 통계’를 구축한다. 본 연구에서 사용한 지표를 포함해 향후 고려해야 할 지표 중 선별하여 주요 지표의 지역별 통계 수치를 산출하여 지역 현황을 파악한다.

4) 취약 지역과 우선지원 필요 지역에 대한 집중 지원 정책 마련

보육·교육서비스의 핵심지표에서 취약 지역으로 확인되는 경우, 지자체와 지역교육청의 수준

22) 교육부와 보건복지부

이 아닌 중앙 정부 차원에서 지역 특성에 맞는 목표를 설정하여 지역 보육·교육서비스 환경의 불평등을 개선할 수 있도록 추가적 지원을 마련하며 성과를 모니터링한다. 한편, 보육·교육서비스 핵심 지표의 적정 목표치 도달을 위해 필요한 지역별 투입 비용을 산정, 투입 비용 차이에 따른 차별적 지원이 마련될 필요가 있다.

나. 지자체

1) 지자체 특성에 맞는 보육·교육서비스 적정 공급 수준 달성 방안 추진

보육·교육서비스의 공급은 전국 기준이 아닌 지자체 내의 보육·교육서비스 수요에 기반하여야 한다. 앞서 살펴본 결과 보육·교육서비스 수요자인 영유아 인구는 지속적으로 감소하고 있는 상황이며, 지역별로 영유아 인구 비율, 증감추세의 차이가 나타나고 있어 각 지자체는 지역의 영유아 인구, 인구의 유입·이탈과 관련이 있는 지역 산업, 교육, 생활 인프라 등 다양한 지역 특성을 고려해 보육·교육서비스의 적정 공급 수준을 파악하여야 할 것이다.

지역 수요에 맞는 적정 공급 수준을 파악한 후에는 지역 내 이용 가능한 유휴 시설과 공간, 인력 수급 가능성 등을 파악하여 관련 적정 수준의 공급을 달성하기 위해 필요한 지자체 특수 시책 사업과 예산 확보를 추진한다.

2) 지역 특수 시책 마련: 문화서비스

어린이집, 유치원에 한정된 보육·교육서비스 외에 지역의 육아 환경을 개선하기 위한 방안으로 지역 내 영유아 대상 도서관, 박물관, 체험활동 공간 등 문화 인프라 확대를 지역의 특수시책으로 추진한다.

4. 지역별 중점 정책과제

가. 수도권/광역시(특별자치시 포함): 보육·교육서비스 공급 수준 유지 및 국·공립 보육·교육서비스의 목표치 달성 추진

2013~2019년에 걸쳐 영유아 인구가 비교적 큰 폭으로 감소한 대전과 광주를 제외한 서울, 경기도 및 광역시, 세종시의 경우 전국 평균보다 보육·교육서비스 공급률이 낮게 나타나고 있다. 또한 수도권 및 광역시들은 서울과 세종을 제외하면 공공 보육·교육서비스의 공급률도 모두 평균보다 낮은 현황을 보이고 있다. 이러한 지역에서는 영아의 가정 내 양육 수요나 기타 대체할 수 있는

육아지원 인프라가 발달되어 있는 측면에서 보육·교육서비스의 확대에 중점을 둘 필요는 없으나 전체적인 보육·교육서비스의 공급 수준을 유지하면서 국·공립 보육·교육서비스의 비중을 높여가는 전략이 필요하다. 단, 국·공립 보육·교육서비스의 비중은 국가가 제시한 목표치를 기준으로 하여도 이용률 40% 이상으로의 확대는 현실적으로 쉽지 않은 상황이므로 민간 어린이집과 사립 유치원에 대한 질 관리 방안을 함께 추진하여야 한다. 노르웨이의 경우 국·공립 유치원과 사립 유치원에 대한 평등한 재정 지원을 통해 사립 유치원도 국·공립 유치원에 부족하지 않은 서비스를 제공할 수 있도록 하고자 하였다. 즉, 노르웨이의 지역 내 유치원을 관할하는 지자체는 모든 인가받은 사립 유치원에 대해서도 공립 유치원과 동등한 보조금을 지원하게 되어 있으며, 이는 지자체 내의 모든 아동이 어떤 유치원을 이용하더라도 만족스러운 프로그램을 접할 수 있도록 하기 위함이다(이정원·권미경, 2020:21).

나. 도: 중소도시와 읍면지역에 대한 차별화된 접근

경기도를 제외한 8개 도지역의 경우 보육·교육서비스의 공급률은 전국 평균보다 높고, 도 내 위치한 보육·교육서비스 기관 1개가 커버해야 하는 면적은 전국 평균보다 최소 1.48배~5.2배까지 넓은 특징을 지닌다. 또한 공공 보육·교육서비스 기관의 공급률은 전남, 강원, 충북을 제외하면 전국 평균보다 높지 않은 상태이며 공공 보육·교육서비스 기관의 공급률을 지니계수로 살펴볼 경우 지니계수가 상대적으로 높은 수준으로 지역 내 불평등도가 높다고 볼 수 있다.

즉, 전체적인 공급률은 높게 나타나나 영유아 입장에서 서비스를 이용하기 위해 원거리를 이동해야 할 가능성이 높아 다양한 서비스 가운데 원하는 서비스를 선택할 수 없는 상태에 있다고 볼 수 있다. 또한 높은 공급 수준에서도 수요자가 선호하는 국·공립 서비스의 비중은 낮은 상태로 수요자 입장에서 거주 지역으로 인한 불평등을 체감할 수 있는 상황에 있다. 한편 도 내의 중소도시와 읍면지역 간 국·공립 보육·교육서비스 공급의 격차가 나타난다고 보여지는 상황인데, 우리나라의 농어촌 지역 중심의 국·공립 어린이집, 국·공립 유치원 공급 정책을 고려할 때 도 지역 내 중소도시가 상대적인 불평등을 겪고 있을 가능성이 높게 분석된다. 반면 읍면 지역의 경우 영유아 인구 밀도가 낮음으로 인해 인구 대비 공급률은 높더라도 실제 원거리의 기관을 이동하여 이용하고 있는 경우가 많을 수 있으며, 농어촌 대상 어린이집 공급정책으로서 ‘농촌공동아이돌봄센터’를 추진하고 있으나 이러한 취약지역의 보육·교육서비스의 경우 양질의 인력 수급이 어렵다는 문제가 존재한다. 이러한 도 지역의 특성을 고려할 때 도 내의 중소도시와 읍면지역에 대한 다음과 같은 차별화된 전략이 요구된다.

첫째, 도 지역의 국·공립 보육·교육서비스 공급이 특히 낮은 중소도시를 타겟화한 양질의 국·공

립 보육·교육서비스 확대 정책을 추진하여야 한다.

두번째로 도 지역의 농산어촌 보육·교육서비스 운영을 지원하고 양질의 인력을 유인하기 위한 추가 지원을 마련하여야 한다. 농산어촌의 어린이집에서 일정 기간 근무하는 보육인력에 대해서는 경력 산정과 호봉에 일정 부분 인센티브를 제공하거나, 장거리 출퇴근에 따른 교통비 지원을 현실화하여 지자체 특수시책으로 추가하여 제공할 수 있다. 국·공립어린이집의 보육교사의 경우 병설유치원교사와 유사하게 농산어촌 등 취약지역에 파견하고 근무할 경우 승급 등에 인센티브를 제공하는 등의 방안을 통해 농산어촌의 보육 수요 부족과 열악한 근무환경으로 인한 인력 이탈 방지가 필요할 것이다.

셋째, 농산어촌의 경우는 영유아 인구 감소가 현저하게 일어나는 지역으로 기관 중심의 보육·교육서비스의 경우도 향후 지역 인구 변동을 고려하여 필요 시 다른 사회복지 서비스를 제공할 수 있는 ‘전환형·다기능적 서비스 인프라’로 계획하여 인프라 구축을 추진할 필요가 있다. 지역의 영유아 인구 대상의 보육서비스 기관으로 이용하다가 필요시 노인을 위한 서비스 시설, 주민시설로 전환하여 사용하는 등 활용 가능한 기능을 고려하여 리모델링이 쉽고 인력 전환도 가능한 형태로 추진할 수 있다.

넷째, 농산어촌의 경우 보육·교육기관 중심의 서비스 외에 찾아가는 육아지원 서비스를 적극 개발, 제공하려는 노력이 필요하다. 영유아 인구가 희박한 지역에서 영유아 대상 보육·교육 기관을 설치하여 접근성을 높이는 노력의 효과는 한계가 있다. 보육·교육기관 외 육아종합지원센터, 건강가정지원센터, 지역 도서관 등이 농산어촌 아동을 대상으로 교재교구, 장난감 등을 대여하고 체험활동과 문화활동을 제공하는 ‘찾아가는 서비스’를 확대하여 농산어촌 아동이 접하기 어려운 다양한 활동을 경험할 수 있도록 한다.

참고문헌



- 강국진·최정우·배수호(2013). 보육지출에서 나타나는 지역 간 불평등성 연구. 한국정책학회보, 22(4). pp.141~161.
- 관계부처협동(2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획(안)
- 교육통계서비스(2019). 유초중등통계(하반기)(kess.kedi.re.kr/index)
- 구형모·이진희(2020). 교육 환경 불평등의 시·공간 변화 탐색-공교육과 사교육 지표를 이용하여. 한국사지리지리학회지, 30(3). pp.55~72.
- 국정기획자문위원회(2017). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 국토연구원·한국보건사회연구원·육아정책연구소(2020). 지역불평등 바로보기 세미나 자료집.
- 김은정(2014). 보육시설의 지역별 공급 현황 및 정책과제. 보육복지포럼, 215. pp.59~67.
- 김형용(2013). 지역사회 불평등과 자녀 교육투자-근린사회 효과(Neighborhood Effect)를 중심으로. 한국지역사회복지학, 46. pp.109~133.
- 김흥주·구찬동(2014). 정부재정보조가 지역간 복지예산 불평등도 완화에 미친 효과 분석: 지방자치 단체의 사회복지예산을 중심으로. 정책분석평가학회보, 24(1). pp.191~218.
- 박진아·도남희·조혜주(2015). 지역별·유형별 어린이집 수급 현황 분석 및 전망. 육아정책연구소.
- 보건복지부(2019). 2019년 보육통계.
- 보건복지부(2021). 2021년 보육사업 안내 중 농촌공동아이돌봄센터 설치 및 운영 내용, pp. 445~446.
- 서울특별시교육청(2016). 2017~2019학년도 유치원 유아수용계획. 서울특별시교육청.
- 안전행정부(2013). 주민등록인구현황통계(0~6세별).
- 양미선, 임지희(2012). 국공립어린이집 설치·운영 현황 분석 및 개선 방안 연구. 육아정책연구소.
- 오옥환(2017). 유아교육과 보육, 불평등의 묘판, 교육과 생애기회 불평등의 근원을 찾아서. 교육과학사.
- 육아정책연구소(2020). 2019 영유아 주요 통계. 육아정책연구소.
- 이석환(2019). 기초자치단체 사회복지지출의 불평등에 관한 연구. 한국공공관리학보, 33(1). pp.1~26.
- 이석환·김진영(2019). 보육시설의 지역 불균등에 관한 연구. 한국행정논집, 31(3). pp.525~554.

- 이정원·최효미·김진미·정주영(2014). 사회통합 관점의 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고 방안. 육아정책연구소.
- 이정원·이정림·도남희·최효미·이재희·이운진·윤지연·염혜경(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고-. 보건복지부·육아정책연구소.
- 이정원·이정림·김태우(2018). 영유아 가구의 육아서비스 수요 및 대응방안. 육아정책연구소.
- 이정원·권미경(2020). 노르웨이의 육아정책 동향(II). 육아정책연구소.
- 조은미·이상록(2017). 가구의 사회경제적 요인 및 지역사회요인이 아동양육투자에 미치는 영향에 대한 다층적 분석. 예술인문사회융합멀티미디어논문지, 7(2). pp.681~690.
- 진재문(2012). 시·군·구 지역의 사회복지예산 불평등에 관한 연구 : 2000~2010년의 1인당 사회복지비를 중심으로. 사회과학연구, 28(1). pp.205~227.
- 최순영(2003). 지방교육재정배분의 영향요인과 지역간 격차에 관한 연구. 한국교육, 30(3). pp.1~27.
- 최은영·장명림·민정원·김문정·우석진(2014). 유아수용계획 수립을 위한 유치원 취학 수요조사 적용 방안. 교육부·육아정책연구소.
- 최효미·이정원·김진미(2015). 어린이집·유치원 인프라 격차에 따른 지역 유형화 연구. 육아정책연구소.
- 최효미·박은정·김태우·우석진(2019). 육아정책분야 재정 투자의 성과 분석 연구. 육아정책연구소.
- 통계청(2019). 2019년 도시계획현황통계.(<https://upis.go.kr/upispweb/statsmgmt/viewListdown.do#>)
- 허홍화·유빈·나민주(2014). 중국의 지역간 유아교육여건 격차 분석. 교원교육, 30(1). pp.219~236.
- 행정안전부(2017). 주민등록인구현황통계(0~6세별).
- 행정안전부(2019). 주민등록인구현황통계(0~6세별).
- 행정자치부(2015). 주민등록인구현황통계(0~6세별).
- Heckman, J.J.(2008). Schools, Skills, and Synapses, *Economic Inquiry*, 46(3). pp.289-324.
- Maher, E. J., Frestedt, B., & Grace, C.(2008). Differences in Child Care Quality in Rural and Non-Rural Areas, *Journal of Research in Rural Education*, 23(4). pp.1~13.
- [보도자료]
- 교육부 보도자료(2018. 10. 25). “당정「유치원 공공성 강화 방안」확정- 국·공립 유치원 40% 조기 달성
- 교육부 보도자료(2020. 1. 17). “유아교육 국가책임 확대를 위해 국공립유치원을 확대해 나가겠습니다”
- 농림축산식품부 보도자료(2020.10.23.). “2021년 농촌 보육지원 사업 대상자 모집-농촌 정주여건 개선 위한 보육시설 지원-”

[신문기사인터넷 자료]

뉴스잡. <http://www.newsjob.kr/news/articleView.html?idxno=43646#0Che>, 인출일: 2021.1.6.

보건복지부 홈페이지 정책소개. <http://www.mohw.go.kr>, 인출일: 2021.1.5.

베이비뉴스. <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=79137>, 인출일: 2021.1.5.

지니계수. <https://namu.wiki/w/지니계수>, 인출일: 2020.12.28.

영유아보육법 제12조.

<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20201229&lsiSeq=224939#0000>, 인출일: 2021. 4. 5.

[참고 인터넷 사이트]

국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>

국가통계포털 kosis.kr

교육통계서비스 <https://kess.kedi.re.kr>

법제처 www.moleg.go.kr

육아종합지원센터 <http://central.chilcare.go.kr>

[참고법령]

영유아보육법

영유아보육법 시행규칙

유아교육법

유아교육법 시행령



보건·복지



제1절

서론



1. 연구 배경

지역격차는 지역이라는 공간을 기준으로 나타나는 경제·사회·정치적 차원의 차이 혹은 불균형을 의미한다. 한국의 산업화 과정에서 국가자원의 배분에서의 차이가 나타났고 지역 간 정치, 경제, 사회의 격차가 발생하였다. 지역 간 산업 육성과 개발의 격차가 존재하였고 특히 수도권 중심으로 경제와 산업이 집중화되는 현상이 나타났다. 한국에서 수도권과 비수도권, 도시와 농촌, 대도시와 지방 중소도시 등의 지역이라는 공간에 근거한 경제 및 산업의 격차가 존재하며, 지역 간 인구 구조의 차이와 경제적 격차는 지역 간 보건·복지 자원 격차로 이어질 수 있다.

한국 사회가 경제적으로 발전하면서 삶의 질과 행복, 건강 등에 국민들의 욕구가 높아졌고 보건 및 복지 분야의 서비스 수요가 증가하였다. 한국의 보건·복지 서비스의 수준은 전반적으로 향상되었으나 동시에 지역별 제도 여건과 인프라 차이에 따라 보건·복지의 지역 불균형이 발생하였다. 하지만 지역 불평등 문제에서 소득, 산업, 일자리 등에 비해 보건·복지 영역의 불평등은 상대적으로 주목받지 못한 영역이었다.

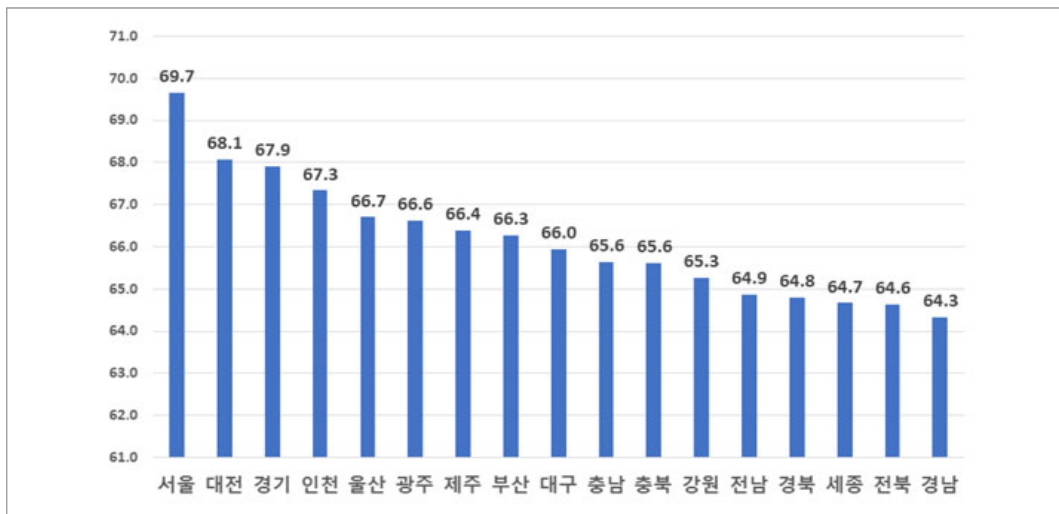
보건·복지의 지역격차 및 불균형은 개인의 삶의 질의 지역 간 차이를 심화시킬 수 있다는 점에서 정책적 개입을 필요로 한다. 지역 차원에서 주민들의 정주여건 격차를 심화시키고 지방소멸의 위험을 높일 수 있으며, 코로나 감염병과 같은 국가적 위기 상황에서 지역별 보건·복지 자원과 전달체계의 격차는 위기에 대한 대응의 격차를 야기할 수 있다. 국가 차원에서 보건·복지의 지역격차 및 불균형은 국가균형발전을 어렵게 함으로써 사회적 안정과 통합성을 저해할 수 있다.

가. 지역 간 건강격차

한국의 지역 간 건강격차는 뚜렷하고 일관되게 나타나고 있다. 다양한 건강지표 분석 결과들은 도시와 농촌, 서울과 지방, 서울의 강남과 강북 사이에 건강격차가 존재함을 드러냈다. 가령, 17개 광역시도의 평균 기대여명을 살펴본 결과, 기대여명이 가장 높은 곳인 서울(83.3세)과 가장 낮은 전남(80.7세) 간에 약 2.6년의 격차를 보였다. ‘기대수명 중 건강하게 삶을 유지한 기간’을 의

미하는 건강수명의 경우 그 격차가 더욱 커져, 가장 높은 지역인 서울(69.7세)과 가장 낮은 지역인 경남(64.3세) 간에 5.4세의 차이가 나타났다. 또한 윤태호, 김지현(2006)의 연구에 따르면 농촌지역의 사망률이 도시 지역보다 2~3배 정도 높았다.

[그림 3-1] 지역 간 건강수명 격차(남녀 전체, 2012~2015년)



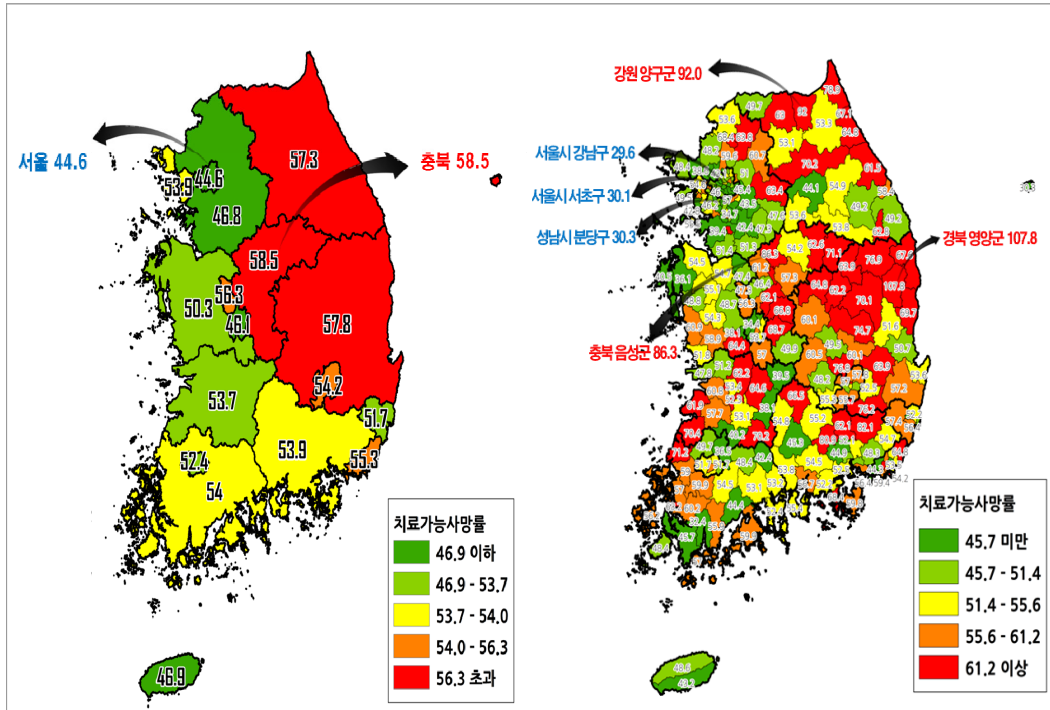
자료: 건강형평성학회, 2018, 지역별 건강격차 프로파일 - 공정한 사회, 건강한 삶. p.10.

이러한 지역 간 건강격차의 문제는 비단 한국에서만 나타나는 문제가 아니며 국내외 건강불평등 연구에서 지역은 건강의 중요한 사회적 결정요인 중의 하나로 고려되어 왔다. 세계보건기구(WHO)는 건강불평등을 ‘개인 또는 집단의 소득, 성별, 연령, 인종, 이민, 장애, 지역, 교육 등에 따른 사회적 배제나 자원의 불균형한 분포가 건강에 영향을 미치는 것’이라고 정의한 바 있으며(WHO, 2017), Roux & Mair(2010)는 지역 또는 집단의 불균형한 물리적, 사회적 자원이 지역 또는 집단의 건강에 영향을 미침으로써 건강불평등이 발생한다고 하는 등 ‘지역’을 건강불평등 요소로 포함하였다.

지역 간 건강격차를 정책 문제로 인식해야 하는 이유 중의 하나는 이러한 건강격차의 상당부분이 예방가능하고 피할 수 있는 격차라는 점이다. 의료서비스의 성과를 종합적으로 평가할 수 있는 지표 중에 하나인 치료가능사망률은 현재의 의료적 지식과 기술 수준을 고려할 때 적절한 의료서비스가 적시에 제공될 경우 예방가능한 사망을 의미하는데, 2015년도 기준 지역별 치료가능사망률을 비교한 결과 수도권과 비수도권의 격차가 뚜렷하게 나타났다. 특히 시군구로 구분하였을 때 지역별 격차가 더욱 두드러져 서울 강남구의 치료가능사망률은 인구 10만 명 당 29.6명, 경북 영양군은 107.8명으로 3.6배의 격차가 나타났다(보건복지부, 2018a). 이러한 지역 간 건강 격차는

의료자원의 효율적 활용과 공정한 배분 등을 통해 상당부분 해소가능하다는 점에서 정당화되기 어려우며 정책 개입이 시급하다고 볼 수 있다.

[그림 3-2] 지역별 치료가능사망을 비교(2015년 기준)



자료: 보건복지부, 2018a, 필수의료의 지역 격차 없는 포용국가 실현을 위한 공공보건의료발전 종합대책(2018.10). p.5.

그러나 안타깝게도 한국의 의료자원은 지역민의 건강수준과 의료필요에 따라 분배되고 있지 못하다. 상당수의 병상과 보건의료 인력이 수도권 등의 일부 지역에 집중된 반면, 수요가 작고 수익성이 낮은 지역이나 일부 서비스 분야에 대해서는 의료서비스가 제대로 공급되지 않는 심각한 불균형이 발생하고 있다(박진규, 2017; 이한태, 2020; 조병희, 2018). 이는 한국이 다른 선진국들과 달리 민간의료기관 중심의 보건의료 공급체계를 구축하면서 보건의료시장이 시장원리에 따라 수익을 추구하는 공급자의 행태를 그대로 취하고 있는 것과 관련이 크다.

지역 간 의료자원의 격차, 나아가 의료이용의 격차는 지역 간 건강불평등을 유발하는 핵심요소라는 점에서 정책적 중요성이 크며, 특히 예방가능하고 피할 수 있는 건강격차를 줄인다는 측면에서 더욱 관심 있게 모니터링 되어야 할 주제이다. 이에 이 글에서는 보건 영역의 지역격차를 의료자원 배분과 접근성을 중심으로 논의하고자 한다.

나. 지역 간 복지격차

“복지”의 사전적 의미는 행복한 삶을 의미한다. 이와 같은 사전적 의미를 그대로 적용하면 복지의 지역격차는 주민의 행복한 삶의 격차를 의미하며, 매우 다양한 영역을 모두 포괄하는 개념이 된다. “복지”의 범위를 좀 더 구체화하면, 정책에서 사회복지란 개인이 인간다운 삶을 보장받을 수 있도록 다양한 욕구에 대응하여 이루어지는 집단적, 사회적 노력으로 정의할 수 있다. 따라서 복지 영역의 불평등 논의는 주로 복지 제공, 복지정책, 복지국가 등이 소득이나 삶의 질에 미치는 영향과 관련하여 이루어졌다. 지역에 초점을 맞춰 복지를 살펴보면, 사회복지서비스 전달체계의 평등성 원칙에서 지역 등과 관계없이 모든 국민에게 평등하게 복지가 제공되어야 한다는 점이 강조되었으며, 사회보장제도의 사회보험, 공공부조, 사회서비스 중에서도 특히 사회서비스의 수요와 공급 방식이 지역이라는 공간과 밀접한 관련이 있다.

지역 간 격차(territorial disparity)는 오랜 시간 축적된 구조와 제도적 조건의 결과로 볼 수 있다(Bryden, 2016). 공공서비스에서 지역 간 정의(territorial justice)는 서비스 욕구와 제공 측면에서 논의되는 개념이며(Davies, 1968), 평등한 사회적 권리의 원칙으로써 전국 차원에서 서비스 접근의 평등성을 의미한다(Kay, 2005). 따라서 지역을 중심으로 복지의 불평등 문제는 주민이 필요로 하는 서비스를 이용할 수 있느냐의 문제이며, 지역 내 시설 및 서비스가 존재하는지, 해당 자원을 주민이 손쉽게 이용할 수 있는지의 측면에서 지역 간 격차를 논의할 필요가 있다. 기존 연구들은 복지의 제공 측면에서 예산의 지역 불평등이나 시설 공급 및 분포의 지역격차를 분석하였다(김이배, 안재성, 2014; 김홍주, 구찬동, 2014; 박세경 외, 2013; 이용재, 2018; 진재문, 2012; 최영, 2015; 함영진 외, 2018b). 지역의 특징에 따라 복지 자원과 접근성 측면에서 격차가 나타났다. 사회복지 시설 수, 사회복지전담공무원 수 등에서 특별시와 광역시의 사회복지 수준은 도 지역보다 높았다(최용환, 2003). 김이배와 안재성(2014)의 연구에서는 같은 도내에서도 시 지역이 군 지역보다 사회복지 이용시설 접근성이 높은 것으로 나타났다. 한편 함영진 외(2018b)의 연구는 사회복지지출과 사회복지시설의 도농간, 시군구간 격차를 제시하였다.

복지 영역의 지역 간 격차는 지역 특성이나 주민들의 욕구에 근거한 서비스 다양성과는 분리되어야 하는 개념이다. 복지의 지역격차는 주민들이 필요로 하는 서비스를 충족시킬 수 있는지의 문제이며 서비스 공급에서의 지역격차는 정책 문제로 다루어질 필요가 있다. 지역 주민들이 적절한 서비스를 제공받는 것은 삶의 질에 직접적인 영향을 미치기 때문에, 지역 간 복지 자원 분포와 접근성 수준의 차이는 삶의 질의 지역격차로 연결된다. 이에 이 글에서는 돌봄을 중심으로 지역의 복지 자원 수준과 접근성의 차이를 중심으로 지역격차의 현황과 관련 정책을 논의하고자 한다.

2. 연구 목적

이 글은 보건·복지의 지역 불평등 현황을 파악하고 현행 제도에 대한 비판적 고찰을 통해 정책 개선 방향을 제시하고자 한다. 보건 영역에서는 지역 간 건강격차를 낳는 다양한 요인들 중 보건 정책적 개입이 가능한 지역 간 의료불평등을 중심으로 불평등 현황과 정책 개선방향을 살펴보고자 한다. 다음으로 복지 영역에서는 지역의 수요에 맞는 서비스 제공의 측면에서 지역 복지 자원의 수준과 접근성의 격차를 파악하고 정책 개선방향을 모색하고자 한다.

보건 영역에서는 지역 간 의료불평등을 파악하기 위해 기존 연구들에서 활용되었던 다양한 지표들을 소개하고, 지역 의료불평등 현황과 추이를 분석한다. 다음으로 지역 의료불평등을 해소하기 위해 추진된 최근의 정책들을 범주화하여 제시하고 지역 의료불평등 개선을 위한 향후 정책 방향을 제안한다. 복지 영역에서는 지역사회보장지표 등의 최신 자료를 활용하여 노인, 아동, 장애인 대상 복지 자원 및 접근성 현황을 파악한다. 다음으로 지역복지 관련 국내 정책을 고찰하고 복지 영역의 지역격차 및 불균형을 완화하기 위한 정책 방향을 제시한다.

보건 영역과 복지 영역에서 지역격차 혹은 불평등에 대한 개념과 차원이 상이하기 때문에 이 글에서는 각 영역별로 불평등을 개념화하고 현황을 분석한다. 지역 간 격차를 확인하는 것을 넘어서 지금까지의 정책에 대한 비판적 고찰을 통해 지역 간 보건·복지 불평등 문제를 구조적, 제도적으로 개선하기 위한 중요한 시사점을 제공할 것이다.

제2절

보건·복지 지역 불평등의 현황



1. 보건 영역

가. 주요 지표 및 분석 개요

1) 의료서비스 관련 지역불평등 지표

의료서비스 관련 지역불평등 현황을 파악한 선행연구들에 따르면, 의료서비스의 지역 간 불평등은 주로 의료자원의 양, 의료서비스에 대한 물리적 접근성, 의료이용 등의 측면에서 분석되어 왔다.

먼저, 의료자원의 불평등은 주로 의사나 간호사와 같은 의료 인력이나 병상 수의 분포를 통해 파악되어 왔는데(이용재, 2005; 전보영 외, 2012; 안석 외, 2019), 절대 수 자체보다는 지역의 의료필요를 고려한 분포가 과연 형평한지가 초점이라 할 수 있다. 주요 지표로는 시도별 가임여성 10만 명 당 산부인과 전문의 수, 시도별 소아청소년 10만 명 당 소아청소년과 전문의 수, 인구 10만 명 당 의사, 약사, 간호사 수, 인구 10만 명 당 급성병원 병상 수, 인구 10만 명 당 요양병원 병상 수, 공공의료기관 수 혹은 공공의료병상 수 등이 활용되어 왔다.

다음으로 의료서비스에 대한 물리적 접근성은 주로 의료기관까지 기준시간 내 접근이 가능한지 여부나 관내 의료이용률(지역 내 의료기관 이용률) 등을 통해 파악되어왔다. 주요 지표로는 시도별 종합병원 90분 내 접근이 불가능한 인구 비율, 시도별 중환자실(ICU) 60분 내 접근이 불가능한 인구 비율, 시도별 산부인과 60분 내 접근이 불가능한 인구 비율, 시도별 소아청소년과 60분 내 접근이 불가능한 인구 비율, 시도별 응급실 30분 내 접근이 불가능한 인구 비율, 시도별 분만실 60분 내 접근이 불가능한 인구 비율, 시도별 종합병원 관내 의료이용률, 시도별 ICU 관내 의료이용률, 시도별 산부인과 관내 의료이용률, 시도별 소아청소년과 관내 의료이용률, 시도별 응급실 관내 의료이용률, 시도별 분만실 관내 의료이용률 등이 있다.

의료이용의 불평등 지표로는 입원율, 외래방문일수, 입원일수, 응급실방문횟수 등의 의료이용 양적지표나 미충족의료나드 경험률(의료이용이 필요함에도 불구하고 의료이용을 하지 못한 경험)을 대표적으로 활용하고 있다(장인수, 2020; 박유경 외, 2020). 또한 의료이용에 대한 만족도를 의료서비스의 질 지표로 활용하여 지역별로 비교한 연구들도 있다(안석 외, 2019). 한편, 적시

에 효과적인 외래서비스를 이용했다면 예방할 수 있는 입원인 ‘예방가능한 입원율’을 의료이용 지표로 활용하기도 한다.

일반적으로 유병률, 사망률 등의 건강지표는 의료이용 이외에도 다른 많은 요인들의 영향을 받는다. 때문에 건강결과를 의료서비스 불평등과 관련지어 해석하는 데 있어서는 주의가 필요한데, 다만 의료서비스 이용과의 관련성이 높은 일부 건강지표의 경우 이를 의료서비스 이용의 불평등을 반영하는 지표로 활용하기도 한다. 가령, 치료가능 사망률, 분만합병증 발생률, 예방가능한 입원율 등이 여기에 해당된다.

이상의 지표들은 주로 각 지표를 시도별로, 혹은 도시-농촌 간에 비교하는 방식으로 제시되어 왔으나, 일부 선행연구는 소득불평등을 보여주는 지니계수처럼 지역 간 불평등 현황을 하나의 지표로 요약하여 제시하는 요약지표(summary indicator)를 활용하기도 하였다. 예를 들어 의료자원 집중지수(Concentration Index, CI), 테일지수(Theil Index) 혹은 지니계수(Gini Coefficient) 등은 의료자원이 지역의 인구밀도 혹은 면적에 비례하여 분배되었는지, 혹은 지역의 경제수준에 관계없이 분배되고 있는지 등을 파악하기 위한 요약지표로 활용되어 왔다(이용재, 2005; 전보영 외, 2012; Rój, 2020). 또한 건강증진개발원에서는 지역별 지역보건수준을 종합한 지역보건취약지수를 개발하였는데, 지역낙후성 영역의 10개 지표와 보건의료취약성 영역의 7개 지표를 종합하여 최종 지수를 산출하였다(한국건강증진개발원, 2014).

2) 분석 개요

이 연구에서는 지역 간 의료불평등을 크게 의료자원과 의료접근성 측면으로 구분하여 분석하였다.

□ 의료자원 불평등

우선 의료자원 불평등에서는 의료인력과 병상 수 등의 의료자원이 지역별로 형평하게 분배되고 있는지 파악하고자 지난 5~10년간 의료자원 분포 추이를 살펴보았다. ‘형평한 분배’의 기준으로는 지역별 인구 규모와 경제 수준이라는 두 가지 기준을 활용하였다. 즉, (지역별 건강수준이 유사하다고 가정할 때), 지역별 인구 규모나 경제 수준에 관계없이 단위 인구 당 의료인력 수나 병상 수, 혹은 단위면적 당 의료기관 수가 형평하게 분포하는지 살펴보려고 하였다. 인구 규모는 시군구별 인구 수, 경제수준은 시군구별 1인당 지방세 부담액으로 정의하였다.²³⁾ 의료인력은 의사,

23) 자료출처 특성상 인구수는 시/군/구 단위, 경제수준의 경우 특별시 및 광역시는 시/군/구 단위, 도 지역은 시/군 단위로 산출되었음.

약사, 간호사, 치과의사, 소아청소년과 전문의, 산부인과 전문의, 외과 전문의 등 7개 인력으로 제한하였고, 의료기관은 의원, 병원, 종합병원, 응급의료기관, 병상은 급성기 병상과 요양병상을 구분해 살펴보았다. 이 때 지역의 의료니드를 반영하기 위해 소아청소년과와 산부인과 전문의를 제외한 모든 의료인력과 병상 수 분석 시, 지역의 노인인구 비율을 보정하였다.

지역의 인구 규모, 또는 경제 수준에 따른 의료자원 분포의 형평성은 집중지수(CI)를 활용해 측정하였다. 집중지수(CI)를 산출하기 위해서는 먼저 집중곡선을 구해야 하는데, X축은 인구수가 가장 적은 지역(또는 경제수준이 가장 낮은 지역)부터의 누적 분포이고, Y축은 인구수 또는 경제 수준에 대응하는 의료자원의 누적 점유율에 해당한다. 이때 지수는 -1부터 1까지의 값을 갖는데, 지수 값이 음수인 경우 인구 수가 적은 지역(또는 경제 수준이 낮은 지역)에 유리한 형태로 의료자원이 분포하는 것, 반대로 양수인 경우 인구 수가 많은 지역(또는 경제 수준이 높은 지역)에 유리한 형태로 의료자원이 분포하는 것, 0은 지역의 인구 규모나 경제 수준에 관계없이 단위 인구 당 의료자원이 균등하게 분포하는 것으로 해석할 수 있다(전보영 외, 2012). 이 연구에서 정의하는 의료자원의 유형, 의료자원 분포의 불평등을 측정하기 위한 산출식 및 자료출처는 아래 표의 설명과 같다.

〈표 3-1〉 의료불평등 지표 정의(1)

구분	지표명	내용	자료출처
인구 규모에 따른 불평등	의료인력 집중지수	<ul style="list-style-type: none"> - 의료인력 유형 <ul style="list-style-type: none"> • 의사, 약사, 간호사, 치과의사, 전문의(소아청소년과, 산부인과, 외과) - 산출식(Kakwani et al., 1997; 전보영 외, 2012) <ul style="list-style-type: none"> 〈노인인구 비율 보정 전〉 $2\sigma^2\left(\frac{h_i}{\mu}\right) = \alpha + \beta r_i + \epsilon_i$ 〈노인인구 비율 보정 후〉 $2\sigma^2\left(\frac{h_i}{\mu}\right) = \alpha_2 + \beta_2 r_i + \sum_j \delta_j X_{ji} + v_i$ • h_i: 시군구별 의료인력수(인구 십만 명당 수, 단, 소아청소년과는 만 18세 미만 인구 십만 명당 수, 산부인과는 만 15세 이상 49세 미만 여성 인구 십만 명당 수를 산출) • μ: 전체 지역에서 의료인력의 평균 • r_i: 각 지역 인구수의 상대순위 • σ^2_r: 지역별 인구수 순위인 r의 분산 	<ul style="list-style-type: none"> - 의료인력수: <ul style="list-style-type: none"> 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원.(2011~2020). 건강보험통계; 국민건강보험공단.(2011~2019). 지역별의료이용통계 - 인구수: <ul style="list-style-type: none"> 행정안전부.(2011~2020). 주민등록인구현황 - 노인인구 비율: <ul style="list-style-type: none"> 통계청.(2011~2020). 인구동향조사

구분	지표명	내용	자료출처
		<ul style="list-style-type: none"> • χ_i: 지역별 노인인구 비율 • β의 추정치: 보정 전 집중지수 • β_2의 추정치: 보정 후 집중지수 	
	병상 수 집중지수	<ul style="list-style-type: none"> - 병상수 유형 • 급성기 병상수, 요양병상수 - 산출식(Kakwani et al., 1997; 전보영 외, 2012) <p>〈노인인구 비율 보정 전〉</p> $2\sigma^2\left(\frac{h_i}{\mu}\right) = \alpha + \beta r_i + \epsilon_i$ <p>〈노인인구 비율 보정 후〉</p> $2\sigma^2\left(\frac{h_i}{\mu}\right) = \alpha_2 + \beta_2 r_i + \sum_j \delta_j \chi_{ji} + v_i$ <ul style="list-style-type: none"> • h_i: 시군구별 병상수(인구 십만 명당 수) • μ: 전체 지역에서 병상수의 평균 • r_i: 각 지역 인구수의 상대순위 • σ^2_r: 지역별 인구수 순위인 r의 분산 • χ_i: 지역별 노인인구 비율 • β의 추정치: 보정 전 집중지수 • β_2의 추정치: 보정 후 집중지수 	<ul style="list-style-type: none"> - 병상수: 국립중앙의료원.(2015~2019). 헬스맵 (www.healthmap.or.kr) - 인구수: 상동 - 노인인구 비율: 상동
지역 경제수준 에 따른 불평등	의료인력 집중지수	<ul style="list-style-type: none"> - 의료인력 유형: 상동 - 산출식(Kakwani et al., 1997; 전보영 외, 2012) <p>〈노인인구 비율 보정 전〉</p> $2\sigma^2\left(\frac{h_i}{\mu}\right) = \alpha + \beta r_i + \epsilon_i$ <p>〈노인인구 비율 보정 후〉</p> $2\sigma^2\left(\frac{h_i}{\mu}\right) = \alpha_2 + \beta_2 r_i + \sum_j \delta_j \chi_{ji} + v_i$ <ul style="list-style-type: none"> • h_i: 시군구별 의료인력수(인구 십만 명당 수) • μ: 전체 지역에서 의료인력의 평균 • r_i: 각 지역 경제수준(인구 1인당 지방세 부담액)의 상대순위 • σ^2_r: 지역별 경제수준 순위인 r의 분산 • χ_i: 지역별 노인인구 비율 • β의 추정치: 보정 전 집중지수 • β_2의 추정치: 보정 후 집중지수 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제수준(지방세 부담액): 행정안전부.(2013~2017). 한국도시통계 - 의료인력수: 상동 - 인구수: 상동 - 노인인구 비율: 상동
	의료기관	<ul style="list-style-type: none"> - 의료기관 유형 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제수준(지방세 부담액): 상동

구분	지표명	내용	자료출처
	집중지수	<ul style="list-style-type: none"> • 의원, 병원, 종합병원, 응급의료기관 - 산출식(Kakwani et al., 1997; 전보영 외, 2012) 〈노인인구 비율 보정 전〉 $2\sigma^2\left(\frac{h_i}{\mu}\right) = \alpha + \beta r_i + \epsilon_i$ 〈노인인구 비율 보정 후〉 $2\sigma^2\left(\frac{h_i}{\mu}\right) = \alpha_2 + \beta_2 r_i + \sum_j \delta_j \chi_{ji} + v_i$ • h_i: 시군별 의료기관수(지역 면적 (100,000km²)당 수) • μ: 전체 지역에서 의료기관의 평균 • r_i: 각 지역 경제수준(인구 1인당 지방세 부담액)의 상대순위 • σ^2_r: 지역별 경제수준 순위인 r의 분산 • χ_i: 지역별 노인인구 비율 • β의 추정치: 보정 전 집중지수 • β_2의 추정치: 보정 후 집중지수 	<ul style="list-style-type: none"> - 의료기관(의원, 병원, 종합병원): 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원.(2011~2020). 건강보험통계 - 의료기관(응급의료기관): 국립중앙의료원.(2015~2019). 헬스맵(www.healthmap.or.kr) - 지역면적: 국토교통부.(2011~2019). 지적통계 - 인구수: 상동 - 노인인구 비율: 상동
	병상 수 집중지수	<ul style="list-style-type: none"> - 병상수 유형: 상동 - 산출식(Kakwani et al., 1997; 전보영 외, 2012) 〈노인인구 비율 보정 전〉 $2\sigma^2\left(\frac{h_i}{\mu}\right) = \alpha + \beta r_i + \epsilon_i$ 〈노인인구 비율 보정 후〉 $2\sigma^2\left(\frac{h_i}{\mu}\right) = \alpha_2 + \beta_2 r_i + \sum_j \delta_j \chi_{ji} + v_i$ • h_i: 시군구별 병상수(인구 십만 명당 수) • μ: 전체 지역에서 병상수의 평균 • r_i: 각 지역 인구수의 상대순위 • σ^2_r: 지역별 인구수 순위인 r의 분산 • χ_i: 지역별 노인인구 비율 • β의 추정치: 보정 전 집중지수 • β_2의 추정치: 보정 후 집중지수 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제수준(지방세 부담액): 상동 - 병상수: 국립중앙의료원.(2015~2019). 헬스맵(www.healthmap.or.kr) - 노인인구 비율: 상동

주: KOSIS 및 기타 홈페이지 개편 시 통계표 URL은 달라질 수 있음.

자료: (1) 인구수(인구밀도 측면) - 행정안전부, 주민등록인구현황(2011~2020년), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=I3에서 2021.3.2. 인출

(2) 인구수(경제수준 측면) - 행정안전부.(2013~2017). 주민등록인구현황 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20651E&conn_path=I3에서 2021.3.2. 인출

- (3) 인력: 의사, 약사, 치과의사 - 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원.(2011~2020). 건강보험통계
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=354&tblId=DT_HIRA4T&conn_path=I3에서 2021.3.2. 인출
- (4) 인력: 간호사 - 국민건강보험공단.(2011~2019). 지역별의료이용통계
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX_35003_A078&conn_path=I3;
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX_35003_A049&conn_path=I3;
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX_35003_A107&conn_path=I3;
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX_35003_A020&conn_path=I3에서 2021.3.2. 인출
- (5) 인력: 전문의(소아청소년과, 산부인과, 외과) - 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원.(2011~2020). 건강보험통계
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=354&tblId=DT_HIRA4S&conn_path=I3에서 2021.3.2. 인출
- (6) 의료기관: 의원, 병원, 종합병원 - 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원.(2011~2020). 건강보험통계
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=354&tblId=DT_HIRA4B&conn_path=I3에서 2021.3.2. 인출
- (7) 의료기관: 응급의료기관 - 국립중앙의료원.(2015~2019). 헬스맵. 지역별 지표조회. www.healthmap.or.kr에서 2021.3.2. 인출
- (8) 병상수: 국립중앙의료원.(2015~2019). 헬스맵. 지역별 지표조회. www.healthmap.or.kr에서 2021.3.2. 인출
- (9) 경제수준: 지방세 부담액 - 행정안전부.(2013~2017). 한국도시통계.
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=DT_11001N_2013_A012&conn_path=I3에서 2021.3.2. 인출
- (10) 지역면적: 국토교통부.(2011~2019). 지적통계
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_2300&conn_path=I3에서 2021.3.2. 인출
- (11) 노인인구 비율: 통계청.(2011~2020). 인구동향조사
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M5&conn_path=I3에서 2021.3.2. 인출

□ 의료서비스 접근성

다음으로는 의료기관에 대한 접근성이 지역 간 격차를 갖는지 파악하고자 다음과 같은 3가지 유형의 지표를 활용하였다 - ①의료기관(혹은 의료서비스)을 이용하는 데 기준시간 내 접근이 불가능했던 인구 비율, ②기준시간 내 의료기관을 이용했던 인구 비율. ③의료이용이 필요함에도 불구하고 의료를 이용하지 못했던 인구 비율. 이 때 생활권, 진료권의 개념을 완전히 반영하도록 지역 구분을 표준화하는 것은 현실적으로 한계가 있어, ①도시/농어촌, ②대도시/중소도시/농어촌, ③서울/수도권/비수도권 등 다양한 지역 구분을 활용해 지역 간 의료접근성을 비교하였다. 도시/농어촌 구분 시 행정구역상 시/구 지역을 도시, 군 지역을 농어촌으로 정의했고(문병욱, 박재용, 1987; 서용덕 외, 1993), 대도시/중소도시/농어촌 구분 시 행정구역상 서울과 6개 광역시를 대도시, ‘도’의 ‘시’ 지역과 세종특별자치시를 중소도시, ‘도’의 ‘군’ 지역을 농어촌으로 정의했으며(조병희, 2018; 교육통계서비스, 2021), 서울/수도권/비수도권 구분 시 수도권은 인천과 경기, 비수도권은 서울, 인천, 경기를 제외한 모든 지역으로 정의하였다(조병희, 2018). 또한 그 격차가 최근 악화 혹은 완화되고 있는지를 파악하고자 ①과 ②지표에 대해서는 2014년부터 2019년까지의 지역별 의료접근성 추이를 살펴보았다. 지표의 구체적인 정의, 산출식, 자료출처는 아래 표의 설명과 같다.

〈표 3-2〉 의료불평등 지표 정의(2)

지표명	내용	자료출처
의료기관 (의료서비스) 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율	<ul style="list-style-type: none"> - 정의 <ul style="list-style-type: none"> • 해당 지역 인구수 대비 의료기관(의료서비스)까지 기준 시간 내 접근이 불가능한 인구 비율 - 의료기관(의료서비스)별 기준시간 <ul style="list-style-type: none"> • 소아청소년과: 60분 • 응급실: 30분 • 분만실: 60분 • 종합병원(300병상 이상): 90분 - 산출식: $\frac{(\text{지역단위별}) \text{ 접근성 취약인구}}{(\text{지역단위별}) \text{ 총인구}} \times 100$ 	국립중앙의료원.(2014~2019). 공공보건의료통계
의료기관 (의료서비스) 기준시간 내 이용률	<ul style="list-style-type: none"> - 정의 <ul style="list-style-type: none"> • 해당 지역 거주 환자의 총 의료이용량 중 기준시간 내 의료기관(의료서비스)을 이용한 의료이용량의 백분율 - 의료기관(의료서비스)별 기준시간: 상동 - 산출식: $\frac{\text{해당 지역 거주 환자의 기준시간 내 의료이용량}}{\text{해당 지역 거주 환자의 총 의료이용량}} \times 100$ 	
미충족의료니드 경험율	<ul style="list-style-type: none"> - 정의 <ul style="list-style-type: none"> • 병원원 치료 또는 검사를 받아볼 필요가 있었으나 가지 못한 적이 한번이라도 있는 인구 비율 - 산출식: $\frac{(\text{지역별}) \text{ 병의원 에 한번이라도 가지 못했던 사람}}{(\text{지역별}) \text{ 병의원 치료 또는 검사가 필요했던 사람}} \times 100$ 	국민건강영양조사자료

자료: 국립중앙의료원, 2021, 공공보건의료통계(각 연도), <https://www.nmc.or.kr/nmc/bbs/B0000058/list.do?menuNo=200326>에서 2021.3.2. 인출

나. 지표 분석 결과

1) 의료자원 분포 현황

지난 5~10년간 단위 인구 당 의료자원 현황은 다음과 같다. 의료인력은 그 유형에 따라 증감이 반복되는 경우도 있으나 전반적으로 시간 경과에 따라 인력 수가 증가하는 양상을 보인 반면, 병상의 경우 급성기 병상은 감소, 요양병상은 증가하는 양상을 보인다.

〈표 3-3〉 의료자원 현황(1)

(단위: 인구 십만 명당 명, 인구 십만 명당 수)

유형		연도									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
의료 인력	의사	155.7	160.1	165.2	170.3	173.0	177.2	181.8	185.7	188.0	191.2
	약사	63.6	62.3	61.7	61.9	62.4	63.4	64.6	69.8	71.8	73.5
	간호사	223.6	225.6	250.5	270.0	289.7	322.7	332.0	349.9	379.6	-
	치과 의사	37.6	38.7	39.3	40.3	41.0	42.3	43.5	45.5	46.8	47.5
	소아청소년과 전문의	39.2	41.8	45.1	47.8	51.8	55.1	58.3	59.5	64.1	67.2
	산부인과 전문의	38.0	38.7	41.1	40.3	41.3	43.2	44.6	46.1	47.9	49.4
	외과 전문의	11.0	11.2	11.4	11.6	11.6	11.8	12.2	12.3	12.4	12.6
병상	급성기 병상	-	-	-	-	713.6	839.7	676.9	679.0	657.3	-
	요양병상	-	-	-	-	530.3	608.6	629.9	675.8	669.6	-

주: 인구규모별 분석 자료원의 시군구 구분을 따름.

출처 홈페이지 개편 시 통계표 URL은 달라질 수 있으며, 자료 가용성에 따라 분석연도가 상이함.

소아청소년과 전문의는 만 18세 미만 인구 십만 명당, 산부인과 전문의는 만 15세 이상 49세 미만 가임기 여성 인구 십만 명당으로 계산함.

자료: 행정안전부, 주민등록인구현황(2011~2020년); 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 건강보험통계(2011~2020년); 국민건강보험공단, 지역별의료이용통계(2011~2019년); 국립중앙의료원, 헬스맵(2015~2019년)을 활용해 연구진이 분석함(세부 URL은 지표정의 표 참조).

단위 면적당 의료기관 분포의 경우, 의원과 병원은 증가하는 경향을 보였으나 종합병원과 응급 의료기관은 유지 또는 소폭 감소하는 경향을 보였다.

〈표 3-4〉 의료자원 현황(2)

(단위: 지역 면적(100,000km²)당 수)

유형		연도				
		2013	2014	2015	2016	2017
의료 기관	의원	271.2	274.2	278.1	283.1	287.9
	병원	11.6	11.7	12.0	12.1	12.4
	종합병원	2.7	2.7	2.7	2.7	2.8
	응급의료기관			3.2	3.2	3.1

주: 경제수준별 분석 자료원의 시군구 구분을 따름.

출처 홈페이지 개편 시 통계표 URL은 달라질 수 있으며, 자료 가용성에 따라 분석연도가 상이함.

자료: 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 건강보험통계(2011~2020년); 행정안전부, 한국도시통계자료(2013~2017년); 국립중앙의료원, 헬스맵(2015~2019년)을 활용해 연구진이 분석함(세부 URL은 지표정의 표 참조).

유형		연도									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
병상	급성기 병상	-	-	-	-	-0.002	-0.010	-0.022	-0.024	-0.010	-
	요양병상	-	-	-	-	-0.042	-0.041	-0.024	-0.023	-0.014	-

주: KOSIS 개편 시 통계표 URL은 달라질 수 있으며, 자료 가용성에 따라 분석연도가 상이함.

소아청소년과 전문의는 만 18세 미만 인구, 산부인과 전문의는 만 15세 이상 49세 미만 가임기 여성 인구를 대상으로 분석함.

소아청소년과 전문의, 산부인과 전문의를 제외한 모든 인력과 병상 분석시, 지역별 65세 이상 인구비율을 보정함.

* p<0.05, ** p<0.01, ***p<0.001

자료: 행정안전부, 주민등록인구현황(2011~2020년); 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 건강보험통계(2011~2020년); 국민건강보험공단, 지역별의료이용통계(2011~2019년); 행정안전부, 한국도시통계자료(2013~2017년); 국립중앙의료원, 헬스맵(2015~2019년); 통계청, 인구동향조사(2011~2020년)를 활용해 연구진이 분석함(세부 URL은 지표정의 표 참조).

3) 지역 간 의료자원 불평등 추이: 경제수준(지방세 부담액) 기준

지역별 경제수준에 따른 의료자원 분포의 형평성을 살펴보고자 지역 인구 1인당 지방세 부담액을 기준으로 의료인력, 의료기관, 병상 분포의 집중지수를 산출하였다. 지역의 의료필요를 반영하기 위해 지역 인구 규모에 따른 분석과 동일하게 분석 시 지역의 노인인구 비율을 보정하였다(소아청소년과, 산부인과 전문의 제외). 분석 결과, 의사, 약사, 치과 의사가 통계적으로 유의하게 경제수준이 높은 지역에 유리한 방향으로 분포하는 경향을 보였으며, 이는 노인인구보정 이후 더욱 두드러졌다. 특히 치과 의사의 경우, 보다 부유한 지역에 더 많이 배치되는 경향이 가장 심각했으며, 다음으로 의사, 약사 순으로 나타났다. 노인인구 비율을 보정한 후 경제수준이 높은 지역에 의료자원이 유리하게 분포하는 정도가 더욱 커진 이유는 고령층이 경제수준이 낮은 지역에 상대적으로 더 많이 분포하기 때문으로 해석할 수 있다(장동민, 1997; 전보영 외, 2012). 또한 통계적으로 유의하지는 않았으나, 소아청소년과 전문의, 산부인과 전문의 및 외과전문의 역시 대체로 경제수준이 높은 지역에 유리한 방향으로 분포하였다. 2013년 대비 2017년 지수 변화율 측면에서 경제수준이 높은 지역에 유리한 방향으로 가장 크게 변화한 인력은 의사로 나타났다(통계적으로 유의미한 결과 기준).

의료기관의 경우, 의원급 분포만 지역의 경제수준과 유의한 관련성을 보였는데, 경제수준이 높은 지역에 더 많이 분포한 것으로 나타났으며, 이러한 경향은 최근 더 심해진 것으로 나타났다. 병원, 종합병원, 응급의료기관의 경우, 통계적 유의성은 없으나 최근 들어 전반적으로 경제수준이 높은 지역에 유리한 방향으로 분포하는 양상을 보였고, 요양병상은 경제수준이 낮은 지역에 유리한 방향으로 분포하는 경향을 나타냈다.

〈표 3-6〉 의료자원 유형별 분포에 대한 집중지수(CI) 추이(2)

유형		연도				
		2013	2014	2015	2016	2017
의료인력	의사	0.083*	0.085*	0.076	0.088*	0.096*
	약사	0.045*	0.039*	0.033	0.037	0.047*
	간호사	0.058	0.059	0.047	0.055	0.060
	치과의사	0.112***	0.110***	0.104**	0.108***	0.108***
	소아청소년과 전문의	0.026	0.038	0.010	-0.039	0.042
	산부인과 전문의	0.024	0.025	0.013	-0.024	0.030
	외과 전문의	0.053	0.048	0.039	0.045	0.048
의료기관	의원	0.098	0.092	0.085	0.153*	0.161**
	병원	-0.025	-0.038	-0.034	0.017	0.052
	종합병원	0.058	0.075	0.076	0.115	0.108
	응급의료기관			-0.028	0.029	0.035
병상	급성기 병상			0.011	0.005	-0.002
	요양병상			-0.016	-0.053	-0.011

주: KOSIS 개편 시 통계표 URL은 달라질 수 있으며, 자료 가용성에 따라 분석연도가 상이함.

소아청소년과 전문의는 만 18세 미만 인구, 산부인과 전문의는 만 15세 이상 49세 미만 가임기 여성 인구를 대상으로 분석함.

소아청소년과 전문의, 산부인과 전문의를 제외한 모든 분석에서 지역별 65세 이상 인구비율을 보정함.

* p<0.05, ** p<0.01, ***p<0.001

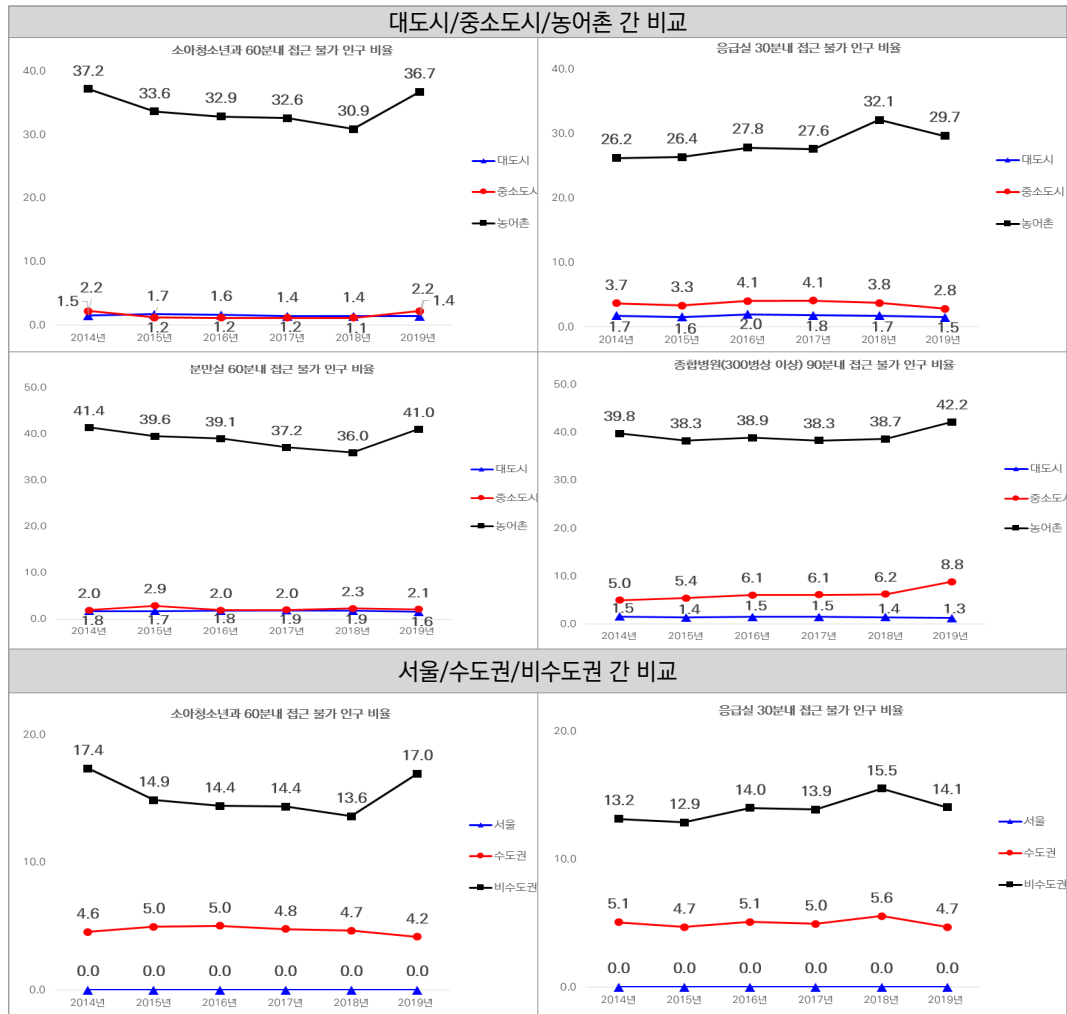
자료: 행정안전부, 주민등록인구현황(2011~2020년); 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 건강보험통계(2011~2020년); 국민건강보험공단, 지역별의료이용통계(2011~2019년); 행정안전부, 한국도시통계자료(2013~2017년); 국립중앙의료원, 헬스맵(2015~2019년)을 활용해 연구진이 분석함(세부 URL은 지표정의 표 참조).

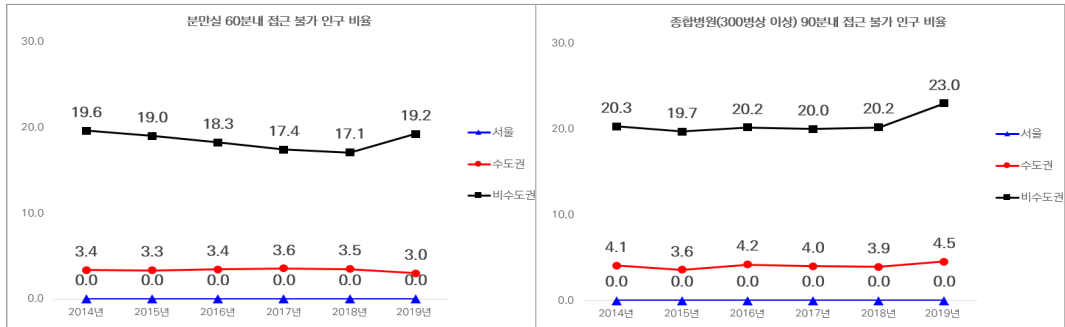
4) 지역 간 의료접근성 격차와 추이

기준 시간 내 의료서비스 접근 불가능한 인구비율 비교를 통해 지역 간 의료접근성 격차를 확인한 결과, 도시와 농촌, 그리고 수도권과 비수도권 지역 간의 접근성 격차가 상당함을 확인할 수 있었다. 우선, 대도시/중소도시/농어촌 간 비교에서는 농어촌과 대도시/중소도시 간 의료접근성 차이가 두드러지게 나타났다. 농어촌은 모든 의료기관(의료서비스) 유형에서 접근성 문제가 가장 심각한 것으로 나타났으며, 농어촌과 타 지역 간 접근성 차이는 약 30%p 이상이였다(응급실 제외). 농어촌 지역에서 기준 시간 내 소아청소년과, 분만실, 그리고 종합병원(300병상 이상)에 접근 불가능한 인구비율은 2014년부터 2018년까지 유지 혹은 완화되다 2019년에 악화되는 양상을 보였다. 대도시와 중소도시의 접근성은 대체로 비슷하게 양호한 수준을 보였으나, 종합병원(300병상 이상)에 대한 접근성 수준은 대도시와 중소도시 간에 차이를 보였다. 2019년 기준, 종합병원에 90분내 접근 불가능한 인구 비율은 대도시가 1.3%인데 반해, 중소도시는 8.8%로 나타났다.

한편, 서울/수도권/비수도권 간 비교 결과, 서울의 경우 기준 시간 내 해당 의료서비스에 접근 불가능한 인구가 거의 없었지만, 비수도권에서는 의료접근성 문제가 심각한 것으로 나타났다. 또한 비수도권만큼 심각한 것은 아니지만 서울을 제외한 수도권 지역 역시 서울과 비교해 접근성 격차를 보였으며, 이러한 격차는 지난 6년 동안 계속 유지되는 양상을 보였다. 위 놓여준 지역과 마찬가지로 기준 시간 내 소아청소년과, 분만실, 그리고 종합병원(300병상 이상)에 접근 불가능한 인구비율은 2014년부터 2018년까지 유지 혹은 완화 경향을 보였으나 2019년 악화되는 양상을 보였다. 서울 또는 수도권과 비수도권 간 접근성 격차가 가장 큰 지표는 종합병원(300병상 이상)에 접근 불가능한 인구 비율이었다.

[그림 3-3] 지역 간 의료접근성 비교: 기준 시간 내 접근 불가능한 인구 비율



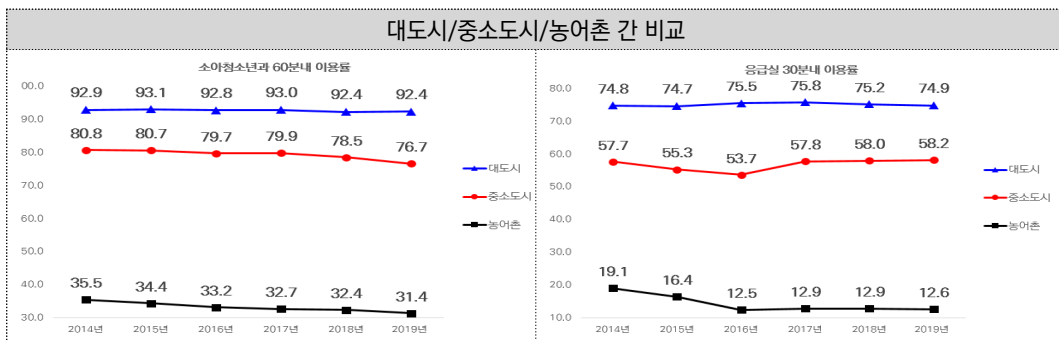


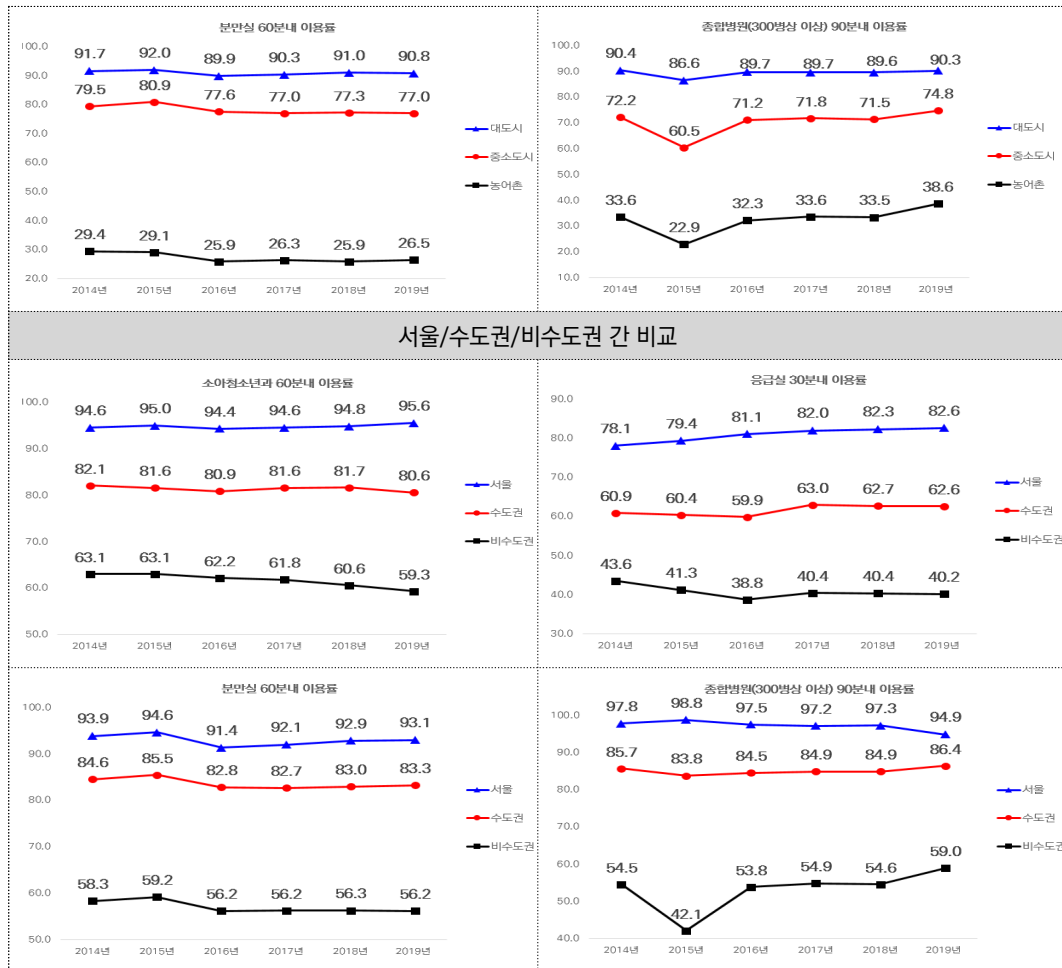
자료: 국립중앙의료원 공공보건의료통계(각 연도) 자료를 활용해 연구진이 분석함.

다음으로 기준 시간 내 실제 서비스 이용률 분석결과를 살펴보면 그 격차가 더욱 확연히 드러나는 것을 확인할 수 있다. 지역 간 의료접근성을 비교한 결과, 소아청소년과, 응급실, 분만실, 종합병원(300병상 이상) 이용률 모두 농어촌, 중소도시, 대도시 순으로 의료접근성이 낮은 것으로 나타났다. 대도시와 농어촌 간 의료접근성 격차는 매년 유지 또는 심화되는 경향을 보이며, 최소 51.7%p(종합병원)에서 최대 64.3%p(분만실)까지 높은 격차를 나타냈다(2019년 기준). 특히 농어촌의 응급실 이용률은 분석 대상 지표 중 가장 낮은 수준을 보였고(2019년 기준), 지난 6년간 도시와의 격차도 증가하는 양상을 보였다.

서울/수도권/비수도권 간 비교에서는 비수도권의 의료접근성 문제가 가장 심각한 것으로 나타났다. 지난 6년간 소아청소년과, 응급실, 분만실 이용률은 서울과 비수도권의 격차가 증가하는 양상을 보이고 있으며, 서울과 비수도권 간 접근성 격차가 가장 큰 지표는 응급실 이용률이었다(2019년 기준). 특히 응급실 30분내 이용률은 서울과 서울을 제외한 수도권 지역 간의 격차도 약 20%p 정도로 가장 크게 나타났다.

[그림 3-4] 지역 간 의료접근성 비교: 기준 시간 내 이용률

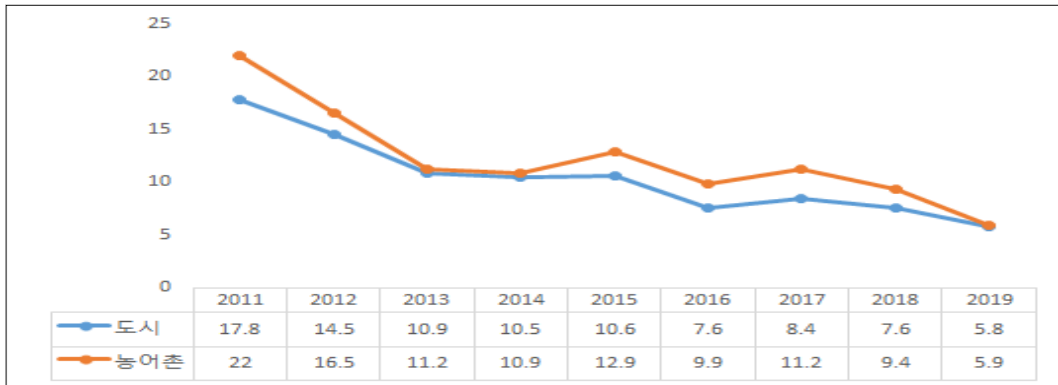




자료: 국립중앙의료원 공공보건의료통계(각 연도) 자료를 활용해 연구진이 분석함.

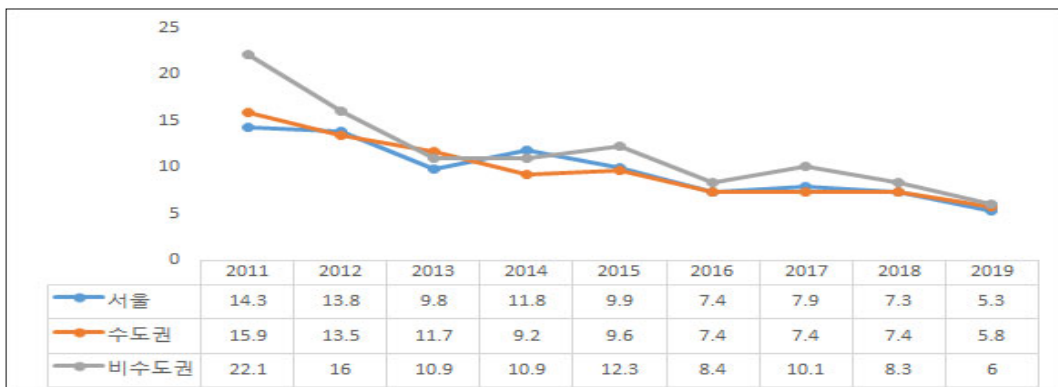
마지막으로 미충족 의료경험률(지난 1년 동안 의료이용이 필요했음에도 불구하고 의료이용을 하지 못한 경험)을 지역별로 비교한 결과, 농어촌 지역이 도시 지역보다 미충족 의료 경험률이 높았다. 그러나 지난 10년간 도시와 농어촌 지역 모두에서 미충족의료 경험률은 전반적으로 감소한 가운데, 도시와 농어촌 지역 간의 격차는 증감을 반복하다 최근에는 감소양상을 보였다. 또한, 서울과 수도권, 비수도권 지역을 비교한 결과, 비수도권의 미충족의료 경험률이 서울이나 수도권 지역에 비해 대체로 높게 나타났으나 그 격차는 최근 들어 감소한 것을 확인할 수 있었다. 하지만, 2019년 자료를 이용해 시도별로 분석한 결과를 보면 여전히 시도별로 의료접근성 수준의 차이가 큰 것을 알 수 있다(강원 9.7% vs. 전북 2.4%).

[그림 3-5] 도시-농어촌의 미충족의료 경험률 비교



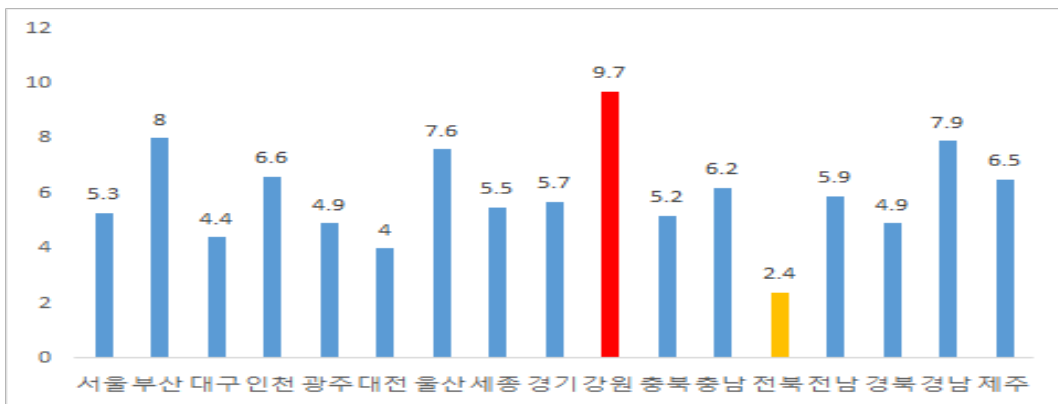
자료: 질병관리청 국민건강영양조사자료(2011~2019년) 활용해 연구진이 분석함(가중치 적용).

[그림 3-6] 서울-수도권-비수도권의 미충족의료 경험률 비교



자료: 질병관리청 국민건강영양조사자료(2011~2019년) 활용해 연구진이 분석함(가중치 적용).

[그림 3-7] 시도별 미충족의료 경험률 비교



자료: 질병관리청 2019년 국민건강영양조사자료 활용해 연구진이 분석함(가중치 적용).

다. 소결

의료인력과 병상 수 등 의료자원의 지역불평등 현황을 살펴본 결과, 대체로 인구규모가 많은 지역에, 그리고 경제수준이 높은 지역에 유리한 방향으로 분포하는 경향을 확인할 수 있었다. 특히 노인인구비율을 보정할 경우 의료자원은 인구규모보다는 지역의 경제수준과 더 유의한 상관성을 가지며 분배되고 있었으며, 이러한 지역 간 불평등은 계속해서 유지되거나 오히려 심화되는 양상을 보였다. 또한 지역 간 의료접근성 격차를 확인한 결과, 도시와 농촌, 그리고 수도권과 비수도권의 격차가 상당하였으며, 특히 대도시와 농어촌간의 의료접근성 격차는 매년 유지 또는 심화되는 양상을 보였다. 다만, 미충족의료 지표의 경우 전반적으로 개선됨과 동시에 격차 역시 감소하는 양상을 보였다.

2. 복지 영역

가. 주요 지표 및 분석 개요

1) 사회복지의 지역불평등 지표

복지는 지역 불평등을 강화 혹은 완화하는 요인과 결과를 모두 포괄할 수 있는 광의의 개념이다. 이 연구에서는 사회서비스를 중심으로 한정하여 지역 불평등을 논의하고자 한다. 사회서비스의 충족은 헌법의 평등권 차원에서 개인의 특징이나 지역에 상관없이 부족한 욕구를 충족시키기 위한 어느 정도 이상 수준의 서비스를 받을 수 있음으로써 어느 정도 이상의 삶을 누릴 수 있도록 하는 것이다. 「사회보장기본법」 제29조에서 국가와 지방자치단체가 모든 국민의 이용 편의성과 사회보장급여의 적시 제공을 위해 지역적, 기능적으로 균형 잡힌 전달체계를 구축하여야 함을 명시하고 있다.

사회서비스를 중심으로 할 때 지역의 복지 수준은 지역 내 복지 수요, 복지 자원(예산, 시설, 인력 등), 자원을 바탕으로 이루어진 산출 수준, 서비스 접근성 등을 통해 파악할 수 있다. 지역 간 복지격차 관련 연구는 복지 자원(예산, 시설 등)의 격차, 서비스 이용 수준, 접근성 등을 분석하였다.

사회복지예산에 대한 연구들은 지역별 예산 차이나 재원별 격차 등을 분석하였다. 진재문(2012)의 연구에서 2000년부터 2010년까지 전국 1인당 사회복지비를 변이계수로 측정하였다. 김홍주, 구찬동(2014)의 연구와, 김홍주(2015)의 연구에서 테일 엔트로피 지수(Theil's entropy index), 지니계수(Gini Coefficient)를 활용하여 시군구별 인당 사회복지예산을 분석하여 사회복지 격차를 분석하였다. 최영(2015)은 기초자치단체별 사회복지예산을 사업별, 대상별로 분류

하고 1인당 사회복지예산의 변이계수를 중심으로 지역별 복지 불평등 정도를 분석하였다. 최근 이석환(2019)의 연구에서는 기초자치단체 사회복지지출을 시계열로 분석하여 시군구 사회복지예산의 불평등이 완화되었음을 보여주었다.

주민의 욕구 대비 지역 내 자원 수준에서 지역 격차와 불평등이 발생하기 때문에 다수의 연구들이 지역별 복지 수요와 자원의 분포를 분석하였다. 조영훈(2001)의 연구는 서울특별시와 4대 광역시의 예산과 시설 현황과 증가율을 비교함으로써 복지 수준 차이를 살펴보았다. 최용환(2003)은 복지 대상 인구 비율을 사회복지서비스의 수요로, 사회복지 시설 수, 사회복지전담공무원 수 등을 공급으로 보고 지역 간 차이를 살펴보았다. 강주희, 윤순덕(2008)은 노인복지를 중심으로 수요와 자원 지표를 도시, 도농복합, 농촌별로 차이를 살펴보았고, 임석희(2009)는 부문별 사회복지시설의 공급을 변이계수로 분석하여 시군구간 격차를 살펴보았다. 최근 이용재(2018)의 연구에서도 인구밀도에 의한 지역구분 집단과 사회복지시설 중의 비율을 기준으로 집중지수(CI)를 산출하여 사회복지시설 분포의 불평등 변화를 분석하였다.

주민이 실제로 필요로 하는 서비스를 활용하고 있는지는 접근성 차원에서 분석되었다. 박세경 외(2013)는 접근성을 접근가능성, 수용가능성, 이용가능성, 비용적절성, 적절성으로 개념화하였다. 이는 서비스 제공 측면에서는 제공기관 위치, 교통시설, 서비스 가격, 서비스의 양과 질 등과 관련되고 서비스 이용자 측면에서는 욕구를 인식하고 서비스를 찾아내서 가격을 지불하는 등의 능력을 의미한다. 지역 불평등에 대한 연구들은 주로 지리적 차원의 접근성을 분석하였다. 김정현과 김가희(2015)는 사회복지 이용시설의 수요 대비 공급 현황을 입지계수(Location Quotient)를 살펴보고 입지계수에 대한 공간적 자기상관성을 분석하였다. 함영진 외(2018b)의 연구에서도 지역 전달 체계 여건과 서비스 이용 및 제공 격차를 분석하였다. 최근 공간적 접근성에 대한 연구들은 사회복지시설, 사회서비스의 접근성을 지리정보시스템(GIS)을 활용하여 분석하였다(김가희, 2017; 손정렬, 오수경, 2007; 함영진 외, 2019). 함영진 외(2019)의 연구에서도 사회서비스의 지리정보시스템(GIS)을 활용하여 공간접근성에 대한 분석을 실시하였다. 전국 단위가 아닌 광역 단위에서도 지리정보를 바탕으로 한 공간분석기법이 활용되었다(김이배, 안재성, 2014; 마세인, 김홍순, 2011).

또한 지표를 지수화하여 지역 간 비교를 수행한 연구들도 있었다. 강주희, 윤순덕(2008)은 노인복지 수요 지표와 자원 지표를 각각 표준화 후 합산하여 자원 합산점수에서 수요 합산점수를 뺀 차이점수를 지역별로 비교하였다. 이관률과 송두범(2011)의 지역격차 연구에서 보건복지 지표(공공체육시설, 문화시설, 병상 수, 사회복지시설 수, 의료기관 수, 의료인력)의 수도권 집중 현황과 지역격차 변이계수를 분석하였다. 함영진 외(2019)의 연구는 사회서비스 전자바우처 시스템 데이터를 활용하여 사회서비스 사업별 이용빈도, 공급빈도, 지역 내 충족률로 사회서비스 지수를 산출하였다.

2) 분석 개요

이 글에서는 아동, 장애인, 노인 관련 복지 자원과 접근성 측면에서 기초지방자치단체 유형에 따른 불평등을 분석하고자 한다. 「사회보장기본법」에 근거하여 구성된 지역사회보장지표의 돌봄 영역 자료와 국토통계의 사회복지시설 접근성 자료를 활용하였다. 복지 자원의 기본적 분포 수준을 보기 위해 인구 대비 시설/인력 수를 분석하였으며, 지역의 인구밀도 등을 고려할 때 대상인구 대비 분포 수준만으로는 지역격차를 판단하기 어렵기 때문에 시설 접근성 자료를 분석에 포함하였다.

기초지자체 유형에 따른 복지격차를 분석하기 위해 시군구 단위로 생산된 데이터가 있는 지표를 활용하였다. 수도권 여부는 서울, 수도권(인천, 경기), 비수도권(서울, 인천, 경기를 제외한 모든 지역)으로 분류하였다. 다음으로 3대 유형은 서울과 6개 광역시를 대도시, ‘도’의 ‘시’지역과 세종특별자치시를 중소도시, ‘도’의 ‘군’지역을 농어촌으로 정의하였다. 또한 대상 인구 대비 복지 자원에 대한 기초지자체 유형별 분석에서 필요한 경우 권역별(강원권, 대경권, 동남권, 제주권, 충청권, 호남권) 수준을 추가적으로 살펴보았다.

〈표 3-7〉 기초지자체 유형

구분	내용
유형1: 수도권 여부	서울, 수도권, 비수도권
유형2: 3대 유형	대도시, 중소도시, 농어촌

자료: 연구진이 작성함.

사회복지 수요 대비 자원의 지역격차를 파악하기 위해 2019년 지역사회보장지표의 아동돌봄, 성인돌봄 영역의 지표를 중심으로 총 229개 기초지자체의 데이터를 분석하였다. 기초지자체의 유형별 격차를 살펴보기 위해 평균을 비교하고 각 유형 내에서 기초지자체의 분포 수준을 살펴보기 위해 변이계수를 활용하였다. 또한 본 절에서 활용한 아동, 장애인, 노인 영역별 지표는 서로 다른 단위로 구성되어 있기 때문에 여러 지표의 지역별 수준을 파악하기 위해 입지계수(Location Quotient)를 활용하였다. 김정현, 김가희(2015)의 연구를 예로 들면, 사회복지관 입지계수 수식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 \text{입지계수(LQ)} &= \frac{(A\text{지역 내 사회복지관 수} / A\text{지역 대상가구 수})}{(\text{전국 사회복지관 수} / \text{전국 대상가구 수})} \\
 &= \frac{(A\text{지역 대상가구 대비 사회복지관 비율})}{(\text{전국 대상가구 대비 사회복지관 비율})}
 \end{aligned}$$

A지역 사회복지관 입지계수 값이 1보다 낮다면 대상가구 대비 사회복지관 비율이 전국의 대상 가구 대비 사회복지관 비율보다 낮다는 것을 의미하고, 1보다 높다면 A지역의 대상가구 대비 사회복지관 비율이 전국 대상가구 대비 사회복지관 비율보다 높음을 의미한다.

〈표 3-8〉 사회복지 수요 대비 자원 지표

구분	지표명	내용	출처
아동 복지	18세 미만 인구(기초/차상위 비율 적용) 천 명당 지역아동센터 수	[관내 지역아동센터 개소 수/(만18세 미만 아동 수×지역 기초 및 차상위 인구 비율)]×1000	- 전국 지역아동센터 통계조사 보고서 - 통계청 국가통계포털 주민등록인구현황
장애인 복지	장애인 만 명당 지역사회 거주시설 수	(장애인 지역사회 거주시설 수/등록장애인 수)×10000	- 장애인복지시설 일람표 보고서(보건복지부) - 보건복지부 장애인등록현황
	장애인 천 명당 지역사회재활시설 종사자 수	(장애인 지역사회재활시설 종사자 수/등록장애인 수)×1000	- 복지시설시설 유형별 종사자 수(사회보장정보원 복지서비스별 사회보장통계) - 보건복지부 장애인등록현황
	장애인 천 명당 직업재활시설 종사자 수	(장애인 직업재활시설 종사자 수(현원)/등록장애인 수)×1000	- 복지시설시설 유형별 종사자 수(사회보장정보원 복지서비스별 사회보장통계) - 보건복지부 장애인등록현황
노인 복지	노인 만 명당 지역사회 거주시설 수	(노인 지역사회 거주시설 수/65세 이상 인구 수)×10000	- '노인복지시설 현황' 보고서(보건복지부)
	노인 만 명당 재가노인복지시설 수	(재가노인복지시설 수/65세 이상 인구 수)×10000	- '노인복지시설 현황' 보고서(보건복지부) - 통계청 국가통계포털 주민등록인구현황
	노인 천 명당 노인여가복지시설 수 (경로당 포함)	(노인여가복지시설 수/65세 이상 인구 수)×1000	- '노인복지시설 현황' 보고서(보건복지부) - 통계청 국가통계포털 주민등록인구현황
	노인 천 명당 재가노인복지시설 종사자 수	(재가노인복지시설 종사자 수/65세 이상 인구 수)×1000	- '노인복지시설 현황' 보고서(보건복지부) - 통계청 국가통계포털 주민등록인구현황
	노인 만 명당 노인복지관 종사자 수	(노인복지관 종사자 수/65세 이상 인구 수)×10000	- 노인복지시설 현황 보고서(보건복지부) - 통계청 국가통계포털 주민등록인구현황

주: 1) 18세 미만 인구 천 명당 지역아동센터 수는 2016년 12월 기준이고 나머지 지표는 2018년 12월 기준

2) 지역아동센터는 지역 내 저소득층 아동의 이용이 많다는 점을 고려하여 기존 지표에 지역 기초생활보장수급자 및 차상위계층 비율을 반영한 값을 활용함.

자료: 지역사회보장균형발전지원센터. 2019년 지역사회보장지표²⁴⁾를 활용해 연구진이 분석함.

24) 통계청 자료, 전국 지역아동센터 통계조사 보고서, 보건복지부 장애인등록현황, 보건복지부 장애인복지시설 일람표 보고서, 사회보장정보원 복지서비스별 사회보장통계, 보건복지부 노인복지시설 현황 보고서의 자료를 가공함.

다음으로 사회복지시설 접근성 지표는 2019년 국토통계 국토정책지표의 종합사회복지관 접근성, 노인여가복지시설(노인복지관, 노인교실) 접근성, 경로당 접근성 자료를 활용하였다. 국토정책지표는 총 250개 시군구의 데이터로 구성되어 있고 11개 자치시²⁵⁾의 경우 하위 행정구역(구단위)의 통계값을 통해 산출한 자료이다(국토교통부 국토지리정보원, 2019). 시군구의 유형별 격차를 살펴보기 위해 평균을 비교하고 각 유형 내에서 시군구의 분포 수준을 살펴보기 위해 변이계수를 활용하였다.

〈표 3-9〉 사회복지시설 접근성 지표

구분	지표명	내용
사회복지 일반	종합사회복지관 접근성	- 가장 가까운 종합사회복지관까지 도로 이동거리 - 산식: 격자(500m×500m) 중심점으로부터 가장 가까운 종합사회복지관까지 도로 이동거리
노인복지	노인여가복지시설 접근성 (노인복지관, 노인교실)	- 가장 가까운 노인여가복지시설까지 도로 이동거리 - 산식: 격자(500m×500m) 중심점으로부터 가장 가까운 노인여가복지시설까지 도로 이동거리
	경로당 접근성	- 가장 가까운 경로당까지 도로 이동거리 - 산식: 격자(500m×500m) 중심점으로부터 가장 가까운 경로당까지 도로 이동거리

자료: 국토교통부 국토지리정보원, 2019, 2019 국토모니터링 보고서, pp. 78, 82, 86.

나. 지표 분석 결과

1) 사회복지 수요 대비 자원 격차

광역시도별 기초지자체의 사회복지 수요 대비 자원의 입지계수를 살펴보았다. 시도별 기초지자체 입지계수의 평균을 바탕으로 광역 단위의 수요 대비 자원 수준을 비교할 수 있고, 다음으로 시도별 입지계수의 표준편차를 통해 광역 내 기초지자체의 분포를 살펴볼 수 있다. 아래 표와 같이 광역별로 수요 대비 자원 수준의 차이가 있고 동일한 시도 내에서도 기초지자체 간 복지 자원의 편차가 존재한다.

영역별로 살펴보면 지역아동센터 입지계수 평균은 부산, 세종, 서울이 상대적으로 낮았으며, 다만 부산의 입지계수 평균은 0.73으로 다른 지표의 시도별 입지계수 평균의 최소값과 비교하면 상대적으로 높은 수준이었다. 또한 시도별 입지계수 표준편차는 전북이 가장 높았다. 다음으로 장애인 거주시설의 입지계수 평균은 전북, 전남, 경북이 가장 낮은 지역이었고, 시도별 입지계수

25) 수원, 성남, 안양, 안산, 고양, 용인, 청주, 천안, 전주, 포항, 창원

표준편차가 높은 지역은 광주, 충북, 대구였다. 장애인 지역사회재활시설 종사자의 입지계수 평균은 대구와 제주가 상대적으로 낮았고, 시도별 입지계수 표준편차가 가장 높은 지역은 경기와 서울이었다. 장애인 직업재활시설 종사자의 입지계수 평균은 전남이 가장 낮았고, 시도별 입지계수 표준편차는 광주가 가장 높았다. 다음으로 노인거주시설의 입지계수 평균은 세종과 부산이 가장 낮았고, 시도별 입지계수 표준편차가 가장 높은 지역은 충남과 강원이었다. 재가노인복지시설의 경우 세종의 입지계수 평균이 가장 낮았고 종사자 입지계수는 부산, 세종, 충북이 상대적으로 낮았다. 또한 강원과 광주의 재가노인복지시설 및 종사자의 입지계수 표준편차가 다른 지역 대비 높은 수준이었다. 노인여가복지시설의 입지계수 평균은 서울이 가장 낮았고 시도별 입지계수 표준편차는 전북이 가장 높았다. 노인복지관 종사자의 입지계수 평균은 제주, 경북, 경남 등의 순으로 낮았으며, 시도별 입지계수 표준편차가 가장 높은 지역은 전북과 충남이었다. 이와 같이 대상 시도별 인구 대비 시설/인력의 차이는 시설 유형에 따라 서로 다른 양상을 보였으며 지역별 분포는 아래 [그림 3-8]과 같다.

〈표 3-10〉 광역시도별 사회복지 수요 대비 자원 입지계수

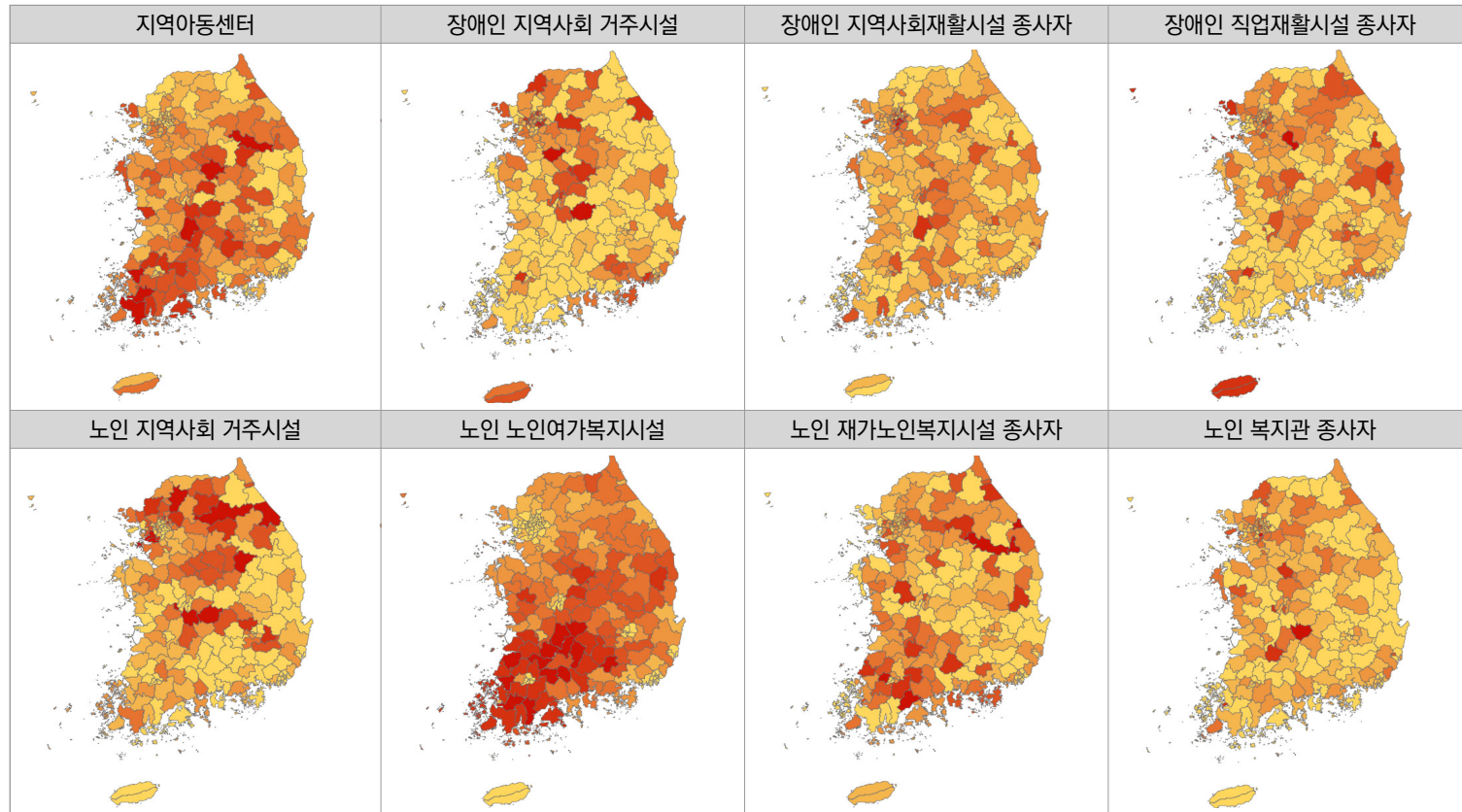
구분	18세 미만 인구 (기초/차상위 비율 적용) 천 명당 지역아동센터 수		장애인 만 명당 지역사회 거주시설 수		장애인 천 명당 지역사회재활 시설 종사자 수		장애인 천 명당 직업재활시설 종사자 수		노인 만 명당 지역사회 거주시설 수		노인 만 명당 재가노인복지 시설 수		노인 천 명당 노인여가복지 시설 수		노인 천 명당 재가노인복지 시설 종사자 수		노인 만 명당 노인복지관 종사자 수	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
서울	0.77	0.36	1.55	0.93	1.63	1.11	1.18	0.65	0.82	0.68	0.90	0.36	0.31	0.06	0.98	0.41	1.31	0.81
부산	0.73	0.31	0.77	0.73	0.88	0.78	0.82	0.49	0.13	0.22	0.86	0.53	0.52	0.31	0.56	0.36	0.87	0.61
대구	0.91	0.47	1.08	1.13	0.57	0.49	1.14	0.56	1.49	0.68	0.99	0.54	0.50	0.31	0.80	0.39	0.64	0.21
인천	0.87	0.51	1.00	0.59	0.88	0.47	1.23	0.97	1.13	0.55	1.00	0.51	0.63	0.43	0.93	0.55	1.07	1.09
광주	1.58	0.33	2.37	1.26	1.23	0.34	1.61	1.04	0.33	0.28	2.75	1.12	0.82	0.23	3.25	1.38	1.33	1.01
대전	1.06	0.28	2.16	0.95	1.19	0.46	1.01	0.41	0.81	0.32	1.53	0.46	0.52	0.15	1.50	0.45	0.80	0.39
울산	1.03	0.33	0.89	0.74	0.72	0.41	0.82	0.21	0.40	0.37	0.78	0.32	0.77	0.52	1.01	0.52	1.53	0.41
세종	0.77	-	-	-	0.96	-	1.31	-	0.13	-	0.68	-	1.87	-	0.60	-	-	-
경기	1.04	0.32	0.94	0.89	1.29	1.32	1.15	0.65	1.51	0.93	0.97	0.50	0.83	0.42	1.01	0.50	1.58	1.37
강원	1.32	0.74	0.54	0.77	0.84	0.47	0.93	0.76	1.43	1.14	1.85	1.19	1.51	0.49	1.67	1.25	0.70	0.78
충북	1.81	0.85	1.55	1.24	1.33	0.53	0.60	0.64	1.95	0.95	0.79	0.31	2.26	0.63	0.62	0.49	1.58	1.05
충남	1.53	0.55	0.63	0.64	0.78	0.39	0.78	0.47	1.38	1.31	0.81	0.45	1.85	0.56	0.80	0.73	1.24	1.70
전북	1.60	1.00	0.27	0.28	1.02	0.61	0.74	0.62	0.87	0.37	1.61	0.70	3.03	1.21	1.29	0.56	1.71	2.35
전남	2.12	0.68	0.27	0.38	0.88	0.57	0.37	0.43	0.85	0.43	1.50	0.76	2.82	0.80	1.47	0.96	0.79	0.98
경북	1.04	0.50	0.29	0.44	0.94	0.72	0.97	0.61	0.91	0.84	0.88	0.59	2.03	0.59	0.67	0.66	0.40	0.46
경남	1.28	0.63	0.84	0.68	0.80	0.40	0.62	0.31	0.32	0.31	1.21	0.70	2.18	0.96	1.07	0.85	0.42	0.47
제주	1.13	0.45	1.60	0.29	0.60	0.03	2.37	0.12	0.35	0.00	1.11	0.16	0.53	0.01	0.71	0.13	0.27	0.14

주: 1) 지역아동센터 수는 2016년 12월 기준이고 나머지 지표는 2018년 12월 기준

2) 지역아동센터는 지역 내 저소득층 아동의 이용이 많다는 점에서 기존 지역사회보장지표에 지역 기초생활보장수급자 및 차상위계층 비율을 반영한 값을 활용함.

자료: 2019년 지역사회보장지표 자료를 활용해 연구진이 분석함.

[그림 3-8] 사회복지 수요 대비 자원 입지계수의 지역 분포



주: 1) 지역아동센터 수는 2016년 12월 기준이고 나머지 지표는 2018년 12월 기준

2) 붉은 색에 가까울수록 지역 내 수요 대비 시설/종사자 수가 높음을 의미함.

자료: 2019년 지역사회보장지표 자료를 활용해 연구진이 분석함.

18세 미만 인구(기초/차상위 비중 반영) 천 명당 지역아동센터 수의 평균은 비수도권, 수도권, 서울의 순으로 높았고 농어촌, 중소도시, 대도시의 순으로 높았다. 다만 위 분석결과를 단순히 농어촌 지역의 아동복지 수준이 높다고 해석하기 어려우며, 농어촌 지역의 인구밀도가 낮고 특히 아동 인구 수는 더욱 낮은데 대상 인구 대비 시설 수는 면적과 같은 특성을 반영하지 못한다는 점을 고려하여 해석할 필요가 있다. 다음으로 변이계수는 비수도권이 서울/수도권 대비 소폭 높았고 중소도시가 대도시/농어촌 대비 소폭 낮았다. 비수도권 기초지자체 내에서 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과 상대적으로 대경권(1.00)과 동남권(1.02)의 수준이 낮게 나타났다. 기초지자체를 도농으로 구분하여 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과, 도시 지자체의 권역별²⁶⁾ 입지계수는 동남권(0.83)이 가장 낮게 나타났으며, 농촌 지자체의 권역별²⁷⁾ 입지계수는 대경권(0.99)이 가장 낮은 수준이었다.

〈표 3-11〉 아동 대상 시설의 지역격차(2016년 12월 기준)

구분	유형		입지계수	평균	표준편차	변이계수
18세 미만 인구(기초/차상 위 비율 적용) 천 명당 지역아동센터 수	유형1	서울	0.77	7.3	3.4	0.46
		수도권	1.00	9.5	3.6	0.38
		비수도권	1.37	13.0	7.0	0.54
	유형2	대도시	0.88	8.4	4.0	0.48
		중소도시	1.15	10.9	3.9	0.36
		농어촌	1.66	15.8	8.3	0.52

주: 지역아동센터는 지역 내 저소득층 아동의 이용이 많다는 점에서 기존 지역사회보장지표에 지역 기초생활보장수급자 및 차상위계층 비율을 반영한 값을 활용함.

자료: 2019년 지역사회보장지표 자료를 활용해 연구진이 분석함.

장애인 만 명당 지역사회 거주시설 수의 평균은 서울, 수도권, 비수도권의 순으로 나타났고 대도시, 중소도시, 농어촌의 순으로 높게 나타났고 입지계수 상으로도 서울, 대도시의 수요 대비 거주시설 수준이 높게 나타났다. 도 지역(경기, 제주 제외) 내 도시-농촌 격차를 추가로 살펴본 결과 충북을 제외한 나머지 도 지역에서 같은 도내 농촌 기초지자체의 입지계수 평균이 도시 기초지자체보다 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 변이계수는 서울/수도권 대비 비수도권에서, 대도시/중소도시 대비 농어촌 지역에서 높아 비수도권, 농어촌 기초지자체 간의 장애인 거주시설 격차가 높은 것으로 분석된다. 비수도권 기초지자체 내에서 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과 다른 권역 대비 대경권(0.50), 호남권(0.52), 강원권(0.54)의 수준이 낮았다. 기초지자체를 도농으

26) 기초지자체수가 2개인 제주권을 제외한 6개 권역(강원권, 대경권, 동남권, 수도권, 충청권, 호남권)

27) 기초지자체수가 0개인 제주권, 3개인 수도권을 제외한 5개 권역(강원권, 대경권, 동남권, 충청권, 호남권)

로 구분하여 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과, 도시 지자체의 권역별(제주권 제외) 입지계수는 대경권(0.73)이 가장 낮게 나타났으며, 농촌 지자체의 권역별(수도권, 제주권 제외) 입지계수는 호남권(0.13)과 대경권(0.17)이 가장 낮은 수준이었다.

장애인 지역사회재활시설은 장애인복지관, 주간보호시설, 체육시설, 수련시설, 생활이동지원센터 등의 다양한 장애인 시설을 포함한다. 장애인 천 명당 지역사회재활시설 종사자 평균은 서울, 수도권, 비수도권의 순으로 나타나 비수도권의 수요 대비 종사자 수준이 낮았다. 다음으로 변이계수는 서울/비수도권 대비 수도권가 높고, 대도시/농어촌 대비 중소도시가 소폭 높아 수도권, 중소도시의 기초지자체 간의 지역사회재활시설 종사자 수의 격차가 상대적으로 높은 것으로 분석된다.

장애인 직업재활시설은 보호작업장, 근로작업장, 직업적응훈련시설을 포함한다. 장애인 천 명당 직업재활시설 종사자 평균은 서울/수도권에 비해 비수도권이 낮고 대도시/중소도시 대비 농어촌이 낮게 나타나, 비수도권과 농어촌의 수요 대비 종사자 수준이 낮았다. 도 지역(경기, 제주 제외) 내 도시-농촌 격차를 추가로 살펴본 결과 경북과 전북을 제외한 나머지 도 지역에서 같은 도내 농촌 기초지자체의 입지계수 평균이 도시 기초지자체보다 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 변이계수는 비수도권이 서울/수도권보다 소폭 높고 농어촌이 대도시/중소도시에 비해 높게 나타나, 비수도권, 농어촌 기초지자체 간의 직업재활시설 종사자 수의 격차가 상대적으로 높은 것으로 분석된다. 비수도권 기초지자체 내에서 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과 호남권(0.65)이 가장 낮게 나타났다. 기초지자체를 도농으로 구분하여 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과, 도시 지자체의 권역별(제주권 제외) 입지계수는 동남권(0.80)과 호남권(0.84)의 수준이 가장 낮았고, 농촌 지자체의 권역별(수도권, 제주권 제외) 입지계수는 충청권(0.46), 동남권(0.50), 호남권(0.52)이 낮았다.

〈표 3-12〉 장애인 대상 시설/인력의 지역격차(2018년 12월 기준)

구분	유형		입지계수	평균	표준편차	변이계수
장애인 만 명당 지역사회 거주시설 수	유형1	서울	1.55	5.4	3.2	0.60
		수도권	0.96	3.3	2.9	0.86
		비수도권	0.73	2.5	3.1	1.20
	유형2	대도시	1.31	4.6	3.4	0.75
		중소도시	0.80	2.8	2.2	0.80
		농어촌	0.49	1.7	3.1	1.79
장애인 천 명당 지역사회재활시설 종사자 수	유형1	서울	1.63	8.0	5.5	0.68
		수도권	1.19	5.9	5.8	0.99
		비수도권	0.91	4.5	2.8	0.63

구분	유형		입지계수	평균	표준편차	변이계수
장애인 천 명당 직업재활시설 종사자 수	유형2	대도시	1.13	5.6	4.3	0.77
		중소도시	1.01	5.0	4.4	0.89
		농어촌	0.97	4.8	3.2	0.66
	유형1	서울	1.18	1.8	1.0	0.55
		수도권	1.17	1.8	1.1	0.62
		비수도권	0.81	1.2	1.0	0.77
	유형2	대도시	1.10	1.7	1.0	0.61
		중소도시	0.99	1.5	1.0	0.63
		농어촌	0.67	1.0	1.0	0.93

자료: 2019년 지역사회보장지표 자료를 활용해 연구진이 분석함.

노인 만 명당 지역사회 거주시설 수의 평균은 수도권이 서울/비수도권에 비해 높았고 중소도시, 농어촌, 대도시의 순으로 높게 나타나 상대적으로 수도권, 중소도시의 수요 대비 시설 수준이 높았다. 거주시설의 경우 시설을 선택할 때 이용시설에 비해 상대적으로 거주지와 거리 먼 시설도 선택 가능하고 시설 설립에 입지조건, 지대 등이 영향을 미치기 때문에, 상대적으로 수도권이나 중소도시의 분포가 높은 것으로 해석된다. 다음으로 변이계수를 살펴보면 비수도권, 서울, 수도권의 순으로 높았다. 비수도권 기초지자체 내에서 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과 상대적으로 다른 권역 대비 동남권(0.25), 제주권(0.35)이 매우 낮은 수준이었다. 기초지자체를 도농으로 구분하여 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과, 도시 지자체 내에서는 동남권(0.24)이 가장 낮았고, 농촌 지자체 내에서도 동남권(0.28)이 가장 낮게 나타났다.

노인 만 명당 재가노인복지시설(방문요양 등) 수의 평균은 비수도권이 서울/수도권에 비해 소폭 높았고 농어촌이 대도시/중소도시보다 소폭 높게 나타나 상대적으로 비수도권, 농어촌의 노인 인구 대비 재가노인복지시설 수준이 높았다. 다음으로 변이계수를 살펴보면 각 유형 내에서 상대적으로 비수도권, 대도시/농어촌의 수준이 소폭 높았다. 비수도권 기초지자체 내에서 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과 대경권과 충청권(각 0.91)의 입지계수 평균이 상대적으로 낮았다. 기초지자체를 도농으로 구분하여 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과, 도시 지자체의 권역별(제주권 제외) 입지계수는 동남권(0.87)과 대경권(0.88)이 가장 낮았고, 농촌 지자체의 경우 충청권의 입지계수 평균(0.83)이 가장 낮았다.

노인 천 명당 노인여가복지시설(경로당 포함) 수의 평균은 비수도권, 수도권, 서울의 순으로 높았고 대도시/중소도시보다 농어촌의 평균이 높았다. 이는 지역아동센터와 마찬가지로 면적을 고려하지 않았을 때 노인인구 대비 경로당 등의 노인여가시설 수준이 더 높게 나타난 것으로, 비수도권이나 농어촌 지역의 복지 자원 수준이 높다고 해석하기는 어렵다. 상대적으로 인구밀도가 낮

은 비수도권, 농어촌 지역에서 노인인구 수 대비 시설 수준이 도시 지역보다 높다고 해도 실제 접근성에서는 차이가 날 수 있기 때문이다. 다음으로 변이계수를 살펴보면 서울이 수도권/비수도권 대비 기초지자체 간 편차가 낮았고, 대도시/중소도시 대비 상대적으로 농어촌 기초지자체 간 격차는 낮은 것으로 분석된다.

노인 천 명당 재가노인복지시설 종사자 평균은 서울/수도권에 비해 비수도권이 소폭 높았다. 다음으로 변이계수는 비수도권이 서울/수도권보다 높아 비수도권 기초지자체 간 재가노인복지시설 종사자 수의 격차가 높은 것으로 분석된다. 비수도권 기초지자체 내에서 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과 다른 권역 대비 대경권(0.70), 제주권(0.71)이 상대적으로 낮은 수준이었다. 기초지자체를 도농으로 구분하여 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과, 도시 지자체의 권역별(제주권 제외) 입지계수는 대경권(0.69)과 동남권(0.72)이 가장 낮았고, 농촌 지자체의 권역별(수도권, 제주권 제외) 입지계수는 대경권(0.72)과 충청권(0.73)이 가장 낮았다.

노인 만 명당 노인복지관 종사자 평균은 서울/수도권에 비해 비수도권이 낮았고 대도시/중소도시 대비 농어촌이 낮게 나타나, 비수도권과 농어촌의 수요 대비 종사자 수준이 낮은 것으로 나타났다. 도 지역(경기, 제주 제외) 내 도시-농촌 격차를 추가로 살펴본 결과 경북, 전북을 제외한 나머지 도 지역에서 같은 도내 농촌 기초지자체의 입지계수 평균이 도시 기초지자체보다 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 변이계수는 비수도권, 수도권, 서울의 순으로 높았고 농어촌, 중소도시, 대도시의 순으로 높게 나타나, 비수도권, 농어촌 기초지자체 간의 편차가 높은 것으로 분석된다. 비수도권 기초지자체 내에서 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과 상대적으로 제주권(0.27), 대경권(0.47)의 수준이 낮게 나타났다. 기초지자체를 도농으로 구분하여 권역별 입지계수 평균을 추가로 살펴본 결과, 도시 지자체의 권역별(제주권 제외) 입지계수는 대경권(0.49)이 가장 낮았고, 농촌 기초지자체의 권역별(수도권, 제주권 제외) 입지계수는 동남권(0.38), 강원권(0.42), 대경권(0.43)이 가장 낮았다.

〈표 3-13〉 노인 대상 시설/인력의 지역격차(2018년 12월 기준)

구분	유형		입지계수	평균	표준편차	변이계수
노인 만 명당 지역사회 거주시설 수	유형1	서울	0.82	2.2	1.8	0.83
		수도권	1.42	3.7	2.3	0.61
		비수도권	0.91	2.4	2.3	0.97
	유형2	대도시	0.72	1.9	1.8	0.92
		중소도시	1.22	3.2	2.6	0.82
		농어촌	1.02	2.7	2.3	0.85
노인 만 명당	유형1	서울	0.90	4.1	1.6	0.40

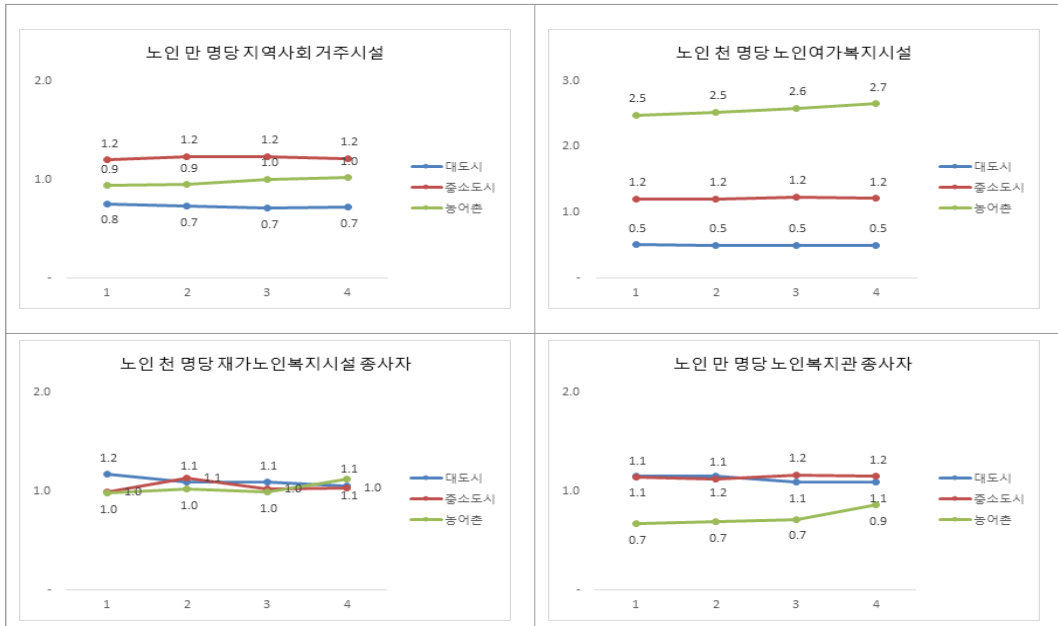
구분	유형		입지계수	평균	표준편차	변이계수
재가노인복지시설 수		수도권	0.98	4.5	2.3	0.51
		비수도권	1.24	5.6	3.7	0.66
	유형2	대도시	1.07	4.9	3.2	0.65
		중소도시	1.06	4.9	2.8	0.57
		농어촌	1.32	6.0	4.0	0.67
노인 천 명당 노인여가복지시설 수	유형1	서울	0.31	2.8	0.6	0.21
		수도권	0.78	7.0	3.8	0.54
		비수도권	1.82	16.2	9.5	0.59
	유형2	대도시	0.50	4.4	2.8	0.63
		중소도시	1.22	10.8	5.4	0.50
		농어촌	2.65	23.6	7.0	0.30
노인 천 명당 재가노인복지시설 종사자 수	유형1	서울	0.98	5.4	2.2	0.42
		수도권	0.99	5.4	2.8	0.51
		비수도권	1.10	6.1	5.2	0.85
	유형2	대도시	1.05	5.8	4.5	0.78
		중소도시	1.03	5.7	4.0	0.71
		농어촌	1.12	6.2	5.1	0.83
노인 만 명당 노인복지관 종사자 수	유형1	서울	1.31	12.1	7.4	0.61
		수도권	1.45	13.4	12.1	0.90
		비수도권	0.89	8.2	10.4	1.27
	유형2	대도시	1.09	10.1	7.1	0.70
		중소도시	1.15	10.6	11.6	1.09
		농어촌	0.86	8.0	12.2	1.54

자료: 2019년 지역사회보장지표 자료를 활용해 연구진이 분석함.

지역사회보장지표에서 3개년도 이상의 자료를 추출할 수 있는 지표를 중심으로 아래와 같이 기초지자체의 수요 대비 자원(시설/종사자)의 입지계수 평균의 추이를 살펴보았다. 장애인 인구 대비 직업재활시설 종사자의 경우 서울/수도권/비수도권, 대도시/중소도시/농어촌의 격차가 크게 변화하지 않았고, 지역사회재활시설 종사자의 경우 서울과 수도권의 격차와, 농어촌과 도시의 격차가 매우 소폭 감소한 것으로 나타났다. 서울/수도권/비수도권, 대도시/중소도시/농어촌의 노인인구 대비 지역사회거주시설, 노인여가복지시설의 격차 또한 크게 변화하지 않은 것으로 분석된다. 노인인구 대비 재가노인복지시설 종사자는 지역 간 격차를 보이지 않고 있고, 노인복지관 종사자의 경우 서울/수도권과 비수도권의 격차, 도시와 농어촌의 격차는 거의 변화하지 않은 것으로 나타났다. 전체적으로 기초지자체 유형별 장애인 및 노인 대상 복지시설 및 종사자 수준은 4년간 큰 변화가 없었음을 알 수 있다.

[그림 3-9] 사회복지 수요 대비 자원 입지계수의 추이





자료: 2019년 지역사회보장지표 자료를 활용해 연구진이 분석함.

2) 지역 간 사회복지시설 접근성 격차

2019년 국토정책지표 자료를 바탕으로 광역시도별 시군구의 사회복지시설 접근성 평균을 살펴해보았다. 접근성 지표는 시설까지의 이동거리 평균이며, 시군구별 사회복지시설 접근성의 변이 계수는 종합사회복지관, 노인여가복지시설(노인복지관, 노인교실), 경로당의 순으로 상대적으로 경로당 접근성의 시군구 격차가 낮은 것으로 해석된다. 시군구의 종합사회복지시설 이동거리 평균은 서울, 광역시, 도의 순으로 낮았다. 광역시 중에서는 부산, 대구의 이동거리 평균이 낮았다. 도 지역에서는 경기, 경남, 제주 지역의 종합사회복지관 이동거리 평균이 낮았고 경기, 충북, 충남, 전북 지역의 노인여가복지시설(노인복지관, 노인교실) 이동거리 평균이 낮아서, 다른 도 지역과 비교할 때 경기도의 사회복지시설 접근성이 좋은 수준인 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 광역시도별 시군구의 사회복지시설 접근성 평균(2019년 기준)

(단위: km)

구분	종합사회복지관 접근성	노인여가복지시설 (노인복지관, 노인교실) 접근성	경로당 접근성
서울	2.3	2.2	0.9
부산	3.4	3.3	1.0

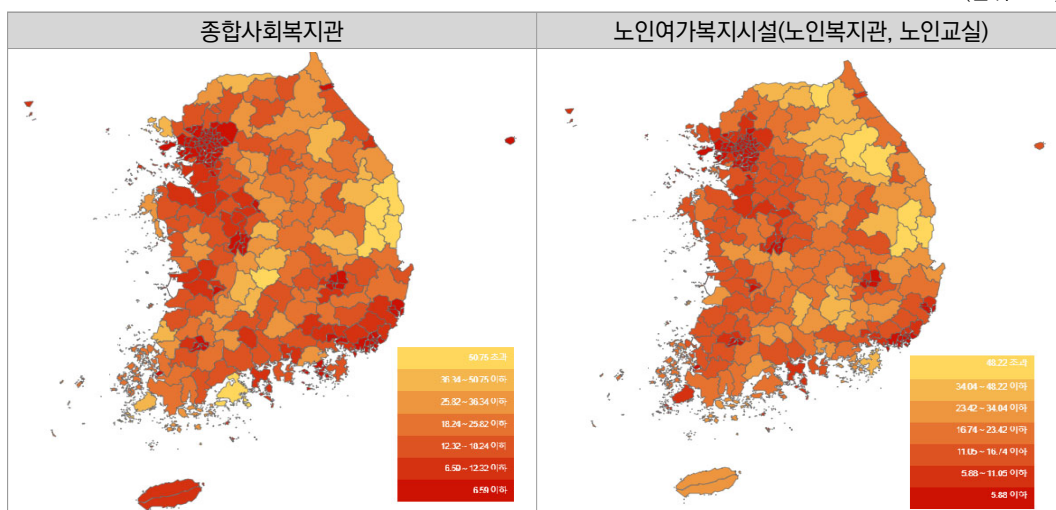
구분	종합사회복지관 접근성	노인여가복지시설 (노인복지관, 노인교실) 접근성	경로당 접근성
대구	4.4	4.8	1.1
인천	10.6	7.0	1.2
광주	5.4	5.7	0.9
대전	5.3	7.2	1.3
울산	6.4	5.2	1.3
세종	10.2	10.6	1.2
경기	9.7	7.6	1.3
강원	23.7	26.6	2.6
충북	20.1	12.7	1.4
충남	17.7	14.6	1.2
전북	22.1	14.6	1.3
전남	23.3	16.1	1.2
경북	27.8	23.3	1.6
경남	13.5	16.8	1.3
제주	10.9	24.5	1.7
변이계수	0.93	0.88	0.45

주: 접근성 지표값은 이동거리 평균으로 수치가 낮을수록 접근성이 좋을 것을 의미함.

자료: 2019년 국토정책지표 자료를 활용해 연구진이 분석함.

[그림 3-10] 종합사회복지관/노인여가복지시설 접근성의 지역 분포(2019년 기준)

(단위: km)



주: 붉은 색에 가까울수록 이동거리 평균이 낮아 접근성이 좋을 것을 의미함.

자료: 2019년 국토정책지표 자료를 활용해 연구진이 분석함.

종합사회복지관 이동거리 평균은 서울, 수도권, 비수도권의 순으로 낮았고 3대 유형에서 대도시, 중소도시, 농어촌의 순으로 낮았다. 즉, 비수도권, 농어촌의 접근성 수준이 상대적으로 좋지 않음을 의미한다. 시도별로 추가로 살펴본 결과 특별시와 광역시의 자치구의 접근성이 좋은 편으로 나타났다. 다음으로 변이계수를 살펴보면 서울이 수도권/비수도권 대비 시군구 편차가 낮았고, 중소도시/농어촌 대비 대도시의 시군구 편차가 높았다.

〈표 3-15〉 종합사회복지관 접근성의 지역격차(2019년 기준)

(단위: km)

구분	유형	평균	표준편차	변이계수
종합사회복지관 접근성	유형1	서울	2.3	0.6
		수도권	9.9	9.8
		비수도권	17.4	13.8
	유형2	대도시	4.6	5.8
		중소도시	11.7	7.6
		농어촌	27.1	14.3

주: 접근성 지표값은 이동거리 평균으로 수치가 낮을수록 접근성이 좋음을 의미함.

자료: 2019년 국토정책지표 자료를 활용해 연구진이 분석함.

노인여가복지시설(노인복지관, 노인교실) 이동거리 평균은 서울, 수도권, 비수도권의 순으로 낮았고 3대 유형에서 대도시, 중소도시, 농어촌의 순으로 낮았다. 농어촌 지역은 시군구별 노인여가복지시설(노인복지관, 노인교실) 이동거리 평균이 22km 수준으로 면적 대비 낮은 인구밀도를 고려하더라도 물리적 접근성이 열악함을 보여준다. 앞에서 대상 인구 대비 복지 자원(시설/인력) 분포를 분석하였을 때 노인인구 대비 노인복지관 종사자 수는 비수도권, 농어촌이 상대적으로 낮은 수준이었으며, 접근성에서도 비수도권과 농어촌이 상대적으로 열악함을 알 수 있다. 다음으로 변이계수를 살펴보면 서울이 수도권/비수도권 대비 시군구 편차가 낮았고, 중소도시/농어촌 대비 대도시의 시군구 편차가 높았다.

경로당 이동거리 평균은 종합사회복지관과 노인여가복지시설(노인복지관, 노인교실) 대비 시군구별 편차가 낮았다. 경로당 이동거리 평균은 서울이 0.9km 수준으로 다른 지역 대비 접근성이 좋았다. 3대 유형에서 대도시, 중소도시, 농어촌의 순으로 이동거리 평균이 낮았고 농어촌 지역의 경우 시군구별 경로당 이동거리 평균이 1.6km 수준이었다. 앞에서 대상 인구 대비 복지 자원(시설/인력) 분포를 분석하였을 때 노인인구 대비 경로당을 포함한 노인여가복지시설 수는 농어촌이 도시 지역보다 높았으나, 실제 물리적 접근성을 살펴보았을 때에는 농어촌의 접근성이 상대적으로 좋지 않은 것으로 나타났다. 다음으로 변이계수를 살펴보면 비수도권이 서울/수도권 대비 소폭 높았고, 도시 지역보다 농어촌 지역의 시군구별 편차가 높게 나타났다.

〈표 3-16〉 노인복지 관련 시설 접근성의 지역격차(2019년 기준)

(단위: km)

구분	유형		평균	표준편차	변이계수
노인여가복지 시설 접근성	유형1	서울	2.2	0.4	0.18
		수도권	7.5	5.3	0.70
		비수도권	15.2	11.5	0.75
	유형2	대도시	4.2	3.6	0.86
		중소도시	10.9	6.6	0.61
		농어촌	22.0	12.4	0.56
경로당 접근성	유형1	서울	0.9	0.3	0.32
		수도권	1.3	0.3	0.25
		비수도권	1.4	0.7	0.47
	유형2	대도시	1.0	0.4	0.34
		중소도시	1.3	0.3	0.23
		농어촌	1.6	0.9	0.55

주: 접근성 지표값은 이동거리 평균으로 수치가 낮을수록 접근성이 좋을 것을 의미함.

자료: 2019년 국토정책지표 자료를 활용해 연구진이 분석함.

다. 소결

분석결과 복지 대상별, 시설의 기능별로 지역격차의 양상에 차이가 있었다. 아동 영역에서 수요 대비 지역아동센터 수준은 비수도권과 농어촌이 높았으며, 이에 대해서는 비수도권과 농어촌의 낮은 인구밀도와 아동인구를 고려하여 해석할 필요가 있다. 장애인 영역의 경우 서울/수도권에 비해 비수도권, 도시 지역에 비해 농어촌의 장애인 인구 대비 시설 및 종사자 수준이 낮은 것으로 분석되었다. 특히 장애인이 지역에서 이용하는 시설의 종사자 수는 비수도권, 농어촌이 상대적으로 낮은 수준이었고, 장애인 자립과 밀접한 관련이 있는 직업재활시설의 경우에도 수요 대비 종사자 수준이 비수도권과 농어촌이 상대적으로 낮았다. 노인시설의 경우 시설 유형에 따른 차이를 보였다. 양로시설 등이 포함된 거주시설은 수도권이나 중소도시에서 노인인구 대비 시설 수가 높은 특징을 보였고, 이는 거주시설이라는 특징에 기인한 것으로 해석된다. 재가노인복지시설과 종사자의 경우 다른 지표에 비해 상대적으로 유형별 편차가 적었다. 노인여가복지시설(경로당 포함)의 경우 노인인구 대비 시설 수가 비수도권, 농어촌에서 높게 나타난 반면, 노인인구 대비 노인복지관 종사자 수는 비수도권, 농어촌이 낮은 것으로 나타났다. 지역아동센터와 마찬가지로 노인여가복지시설(경로당 포함) 수준은 비수도권, 농어촌 지역에서 높은 것으로 나타났는데 이는 비수도권이나 농어촌 지역의 낮은 인구밀도가 인구 대비 자원 분포에 영향을 미친 것으로 해석에 유의할 필요가 있다.

수도권 여부와 도농 여부보다 더 세분화된 단위에서도 기초자치단체의 편차가 존재한다. 동일한 광역 지자체 내에서도 기초지자체의 수요 대비 시설/인력 수준의 편차가 있었으며, 장애인 지역사회 거주시설, 장애인 직업재활시설 종사자, 노인복지관 종사자의 경우 일부 도 지역을 제외하고 같은 도내에서 도시 대비 농촌 지자체의 자원 수준으로 낮은 경향을 보였다. 다음으로 유형이 동일한 기초지자체 내에서도 권역별 차이가 있었다. 비수도권 기초지자체 내에서 권역별 수치를 비교했을 때 대경권과 제주권이 각 지표별로 상대적으로 낮은 권역에 해당하는 경우가 많았다. 도농 구분별 기초지자체 내에서 권역별 평균을 비교했을 때 도시 지자체 내에서는 동남권과 대경권이, 농촌 지자체 내에서는 대경권과 동남권이 지표별로 상대적으로 낮은 권역인 경우가 많았다.

지역의 인구 대비 자원(시설/인력) 분포만으로 지역 간 복지서비스 격차를 파악하기에는 한계가 있기 때문에 이 글에서 지역 내 복지시설에 대한 접근성 자료를 추가로 살펴보았다. 지역 내 종합사회복지관, 노인여가복지시설(노인복지관, 노인교실), 경로당의 접근성을 살펴본 결과, 접근성은 서울, 수도권, 비수도권의 순으로 좋았고 3대 유형에서 대도시, 중소도시, 농어촌의 순이었다. 수요 대비 시설 분포에서는 경로당을 포함한 노인여가복지시설 수준이 도시 대비 농어촌에서 오히려 높게 나타났으나, 경로당의 접근성을 분석했을 때에는 상대적으로 농어촌의 접근성이 좋지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 이와 같은 분석결과는 수요 대비 복지서비스 공급을 분석함에 있어 시설 등의 자원 분포와 함께 실질적 서비스 접근성까지 종합적으로 분석할 필요가 있음을 보여준다.

제3절

지역격차의 구조와 관련 정책 고찰



1. 보건 영역

가. 지역격차의 구조

지역에 따른 건강격차의 원인은 다양하다. 지역별 연령구조나 구성원의 사회경제적 수준과 같은 인구구성의 차이에서 기인할 수도 있고, 해당 지역의 물리적, 문화적 환경이나 서비스 제공 인프라 등의 차이에서 비롯되었을 가능성도 있다. 전자를 구성효과(compositional effect), 후자를 맥락효과(contextual effect)라 칭하는데, 구성효과와 경우 지역 구성원들의 사회인구학적 조건을 개선하는 정책이 강조되는 데 반해, 맥락효과에서는 지역민들의 건강에 영향을 미치는 지역 단위 요인을 발굴하고 개선하는 정책이 중요하게 고려된다(정백근, 2018). 지난 10여 년 동안 지역 자체에 초점을 둔 건강불평등 연구가 크게 증가한 가운데, 일부 연구들은 이 구성효과와 맥락효과를 모두 파악하고자 개인수준 변수들을 고려하면서 지역을 포함한 다수준 분석을 시행하였는데, 이들 연구들에 따르면 지역 간 건강격차는 개인의 인구사회경제학적 요인들을 고려한 다수준 분석에서도 여전히 관찰되었다(김창엽 외, 2015; 손미아, 2002; Kim et al., 2007; Park et al., 2010; 이진희, 2016). 이는 구성효과 외에 지역 단위의 맥락효과가 존재함을 보여주는 것으로, 공간에 속한 인구집단의 건강수준이 공간을 통해 작동하는 여러 가지 건강결정 요인에 의해 영향을 받고 있음을 의미한다(김창엽 외, 2015).

맥락효과와 관련해 Macintyre & Ellaway(2002)는 지역 간 건강불평등을 설명하는 기회구조적 요인으로 1) 모두 공유하는 물리적 환경, 2) 가정·일터·놀이터에서의 건강한 환경, 3) 교육, 교통, 치안, 보건복지 서비스 등 일상생활을 지원하는 공공·민간 서비스, 4) 지역의 사회문화적 특성, 5) 평판 등의 요소를 제시한 바 있다. 이 중 지역 내 의료자원의 이용가능성은 3) 공공·민간 서비스와 관련된 것으로, 의료자원 분포의 지역 간 형평성은 필요에 기반한 동등한 서비스 접근성이 치료의 기회를 향상시킨다는 데 의미가 있다(전보영 외, 2012).

지역에 따른 의료자원 분포 및 의료서비스 이용 격차를 분석한 선행연구들을 살펴보면 시도(시군구)별, 혹은 도농 간 격차 현황 자체를 분석한 연구들은 다수 있으나 이러한 격차의 영향요인을

탐색한 국내 연구는 상대적으로 많지 않은 편이다. 그러나 이들 연구들은 의료자원이 의료필요보다는 수익성에 기반하여 분포하는 경향을 보이고 있음을 공통적으로 지적하였다. 가령 이용재(2005)는 지역특성이 의료자원 분포에 미치는 영향을 분석하였는데, 대부분의 자원이 여성비율과 인구밀도가 높고 경제적으로 풍요로운 지역에 많이 분포하고 있었으며, 의료필요와는 부(-) 혹은 무관한 영향관계를 가지고 분포한 것으로 나타났다. 전보영 등(2012)의 연구에서도 한국의 의료자원은 전국적으로 부유한 지역에 유리하게 분포하는 불평등의 경향을 보이며, 경제수준이 낮은 지역에서는 의료의 필요가 수요로 이어지지 못하고 있음을 보였다. 또한 이러한 지역 간 의료자원 불균형은 지역민의 미충족의료 발생으로 고스란히 이어지면서 지역 간 건강불평등을 유발하는 요소임을 확인할 수 있었다(유혜영, 2016; 장인수, 2020). 이는 한국이 다른 선진국들과 달리 민간의료기관 중심의 보건의료 공급체계를 구축하면서 보건의료시장이 시장원리에 따라 수익을 추구하는 공급자의 행태를 그대로 취하고 이에 따라 공급과 수요의 불일치가 일어나는 것으로 해석될 수 있다.

나. 지역 간 의료격차 완화를 위한 주요 법제도 고찰

1) 지역 간 의료격차 해소를 위한 정책 개요

민간중심의 의료공급시장에서 지역의료격차 해소를 위해 정부가 그동안 활용해온 정책수단은 주로 지역 내 공공의료시설 인프라를 구축하거나 강화하는 방식, 혹은 취약지역을 중심으로 민간의료기관이 보다 확충될 수 있도록 자금을 직접 지원하거나 인센티브를 부여하는 방식이었다. 최근에는 진료권별 권역(지역)책임의료기관을 지정하고 이를 중심으로 의료네트워크를 구축하는 방식의 정책도 추진되고 있으며, 지역의 보건의료인력 부족 문제를 해결하기 위해 공공보건의료인력을 확충하는 정책도 꾸준히 추진되고 있다.

이 글에서는 지역의료격차 해소를 목표로 2000년 이후 추진되고 있는 여러 정책들을 크게 아래와 같이 범주화하고, 각각의 내용을 소개하고자 한다.

〈표 3-17〉 지역의료격차 해소를 목표로 한 추진정책 유형

정책 범주	내용	관련 법률 혹은 법정계획
공공의료시설 인프라 구축 및 강화	취약지 공공의료기관 설치 및 기능 강화	지역보건법, 농어촌보건의료를 위한 특별조치법 공공보건의료확충 종합대책(2005) 지역거점공공병원 발전계획(2010) 지방의료원 육성을 통한 공공의료강화방

정책 범주	내용	관련 법률 혹은 법정계획
민간분야에 대한 재정지원 및 인센티브 부여	취약지 의료기관 운영 지원 및 필수 의료서비스 제공에 대한 수가 개선	안(2013) 공공보건의료 발전 종합대책(2018) 공공보건의료 기본계획('16~'20)
지역의료거버넌스 구축	지역(권역)책임의료기관 지정 및 진료권 내 의료기관의 연계·협력 강화	공공보건의료 발전 종합대책(2018) 지역의료강화대책(2019) 응급의료기본계획('18~'20)
인력수급정책	공중보건장학제도를 통한 취약지 등 근무 의료인력 양성 지역거점공공병원 의료인력 인건비 지원 및 취약지 의료인에 대한 격차수당 지급	농어촌 보건 의료인을 위한 특별조치법 소득세법 시행령

자료: 연구진이 작성함.

2) 공공의료인프라 구축 및 강화

시장논리를 따르는 민간중심의 의료공급시장에서 민간의료기관이 진입하지 않는 지역의 의료 부족 문제를 해결할 수 있는 가장 일차적인 수단은 정부가 직접 의료를 공급하는 방식이라 할 수 있다. 즉, 취약지역에 공공의료기관을 설치하거나 기존 공공의료기관의 기능과 역할을 강화하는 방식인데, 지역보건법에 따라 설치된 보건소, 보건의료원, 보건지소 등의 지역보건의료기관은 지역 내 기본적인 의료서비스 안전망으로서 역할을 수행하고 있으며, 지방의료원이나 시도/군립병원, 적십자 병원 등도 지역 내 2차 진료 기능을 담당하고 있다.

특히 2005년 ‘공공보건의료 확충 종합대책’에 따라 각 지역에서 주도적으로 공공의료를 제공할 병원급 의료기관을 ‘지역거점공공병원’으로 지정하였는데, 2019년 현재 34개 지방의료원과 5개 적십자병원이 지역거점공공병원으로 관리되고 있다. 지역거점공공병원은 “급성기 병상과 적절한 시설장비를 갖추고 전체 의료행위의 50% 정도를 포괄하는 임상진료 서비스를 제공함으로써 지역사회의 기본적 의료요구를 충족하며 응급의료, 재활, 장기요양, 호스피스, 가정간호 등 민간병원이 제공하기 어려운 포괄적이고 지속적인 보건 의료서비스를 지역사회에 제공하는 기관”을 의미한다(최슬기 외, 2019). 이를 위해 정부는 병원시설 및 장비의 현대화를 내용으로 한 ‘지역거점공공병원 기능보강사업’을 추진해 왔으며, 국립대병원과의 인력교류를 통해 우수의료진을 확보하는 한편, 지역응급, 장기요양병동 등 민간이 수익성 등의 이유로 제공하기 어려운 서비스에 대한 차별화된 공공성 강화 등을 추진해오고 있다(최슬기 외, 2019).

또한, 2018년 발표된 ‘공공의료발전 종합대책’에서는 지역격차 해소를 위한 공공보건의료 책임성 강화를 목표로 권역 및 지역의 책임의료기관을 지정하고, 이때 지역 내 공공병원이 없고 의

료서비스의 질을 담보할 수 있는 민간병원도 없는 지역에 대해서는 공공병원 신축 계획을 명시하였다(보건복지부, 2018a). 이에 2019년부터 양질의 민간·공공병원이 없는 거창권, 영월권 등 9개 지역을 중심으로 지방의료원·적십자병원 등의 공공병원 신축을 추진하고 있다. 이와 함께 진료기능 강화가 필요한 속초권, 포천권, 충주권 등의 지역에는 기존 공공병원의 진료시설 확대를 추진하고 있다(보건복지부, 2019a).

3) 민간의료기관에 대한 재정지원 및 인센티브 부여

의료기관이 부족한 취약지역에 대해 민간이 의료서비스를 공급하도록 자금을 직접 지원하거나 인센티브를 부여하는 방식도 꾸준히 활용되고 있는 정책 수단 중의 하나이다. 대표적인 것이 의료취약지 지정 및 지원 정책인데, ‘공공보건의료에 관한 법률’ 개정(2013.2월 시행)에 따라 보건복지부 장관은 의료서비스의 공급이 현저하게 부족한 지역을 의료취약지로 지정 및 고시하고, 의료인력 공급 및 의료기관 운영비 등을 지원할 수 있다(보건복지부, 2020b). 이에 근거해 정부는 분만취약지, 응급의료취약지, 소아청소년과 취약지 등 필수의료 분과의 취약지역을 선정하여 의료기관 운영비 등을 지원해 오고 있다.

이러한 의료취약지 지원 정책이 취약지역 내 민간의료기관의 운영비나 인력 등을 직접 지원함으로써 의료기관에 대한 절대적 접근성을 확보하려는 정책이라면, 민간의료기관이 취약지역에서 자발적으로 필수 의료서비스를 제공하도록 일종의 인센티브를 제공하는 방식도 존재한다. 필수 의료영역에 대한 건강보험 수가 가산이 바로 이에 해당하는데 의료취약지 내 지역의료기관과 응급실, 중환자실, 분만실 등 필수의료 영역에 대한 정책가산을 통해 더 높은 수가를 적용하고 있다(보건복지부, 2019a). 가령, 건강보험 중기 보장성 강화계획에 따라 2016년부터 분만취약지 분만 가산수가 신설되었고, 2021년 2월부터는 고위험 분만 및 심야취약지 분만 수가를 인상 적용하고 있다. 이와 함께 외상환자에 대한 외상 처치 수가 개선, 중환자실 전담전문의 가산 확대, 수술실 감염 예방 및 안전 활동에 대한 수가 신설 등을 통해 의료기관들이 필수의료서비스를 제공할 수 있도록 금전적 유인을 제공하고 있다(보건복지부, 2019a).

〈표 3-18〉 의료취약지 구분과 지원내용

취약지 분류	정의(선정기준)	지원내용
분만취약지 (2011년~) ¹⁾	①분만실까지 접근이 60분 내로 가능하지 않은 가임인구가 30%이상이고 ②분만실까지 60분 내 이동하여 의료이용한 인구 비율이 30%미만인 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 분만 산부인과 신규 설치 지원(시설, 장비비, 운영비 등) • 분만취약지 내 외래 산부인과 운영비 지원 및 안전한 분만을 위한 연계체계 구축 • 2019년 기준 총 33개소

취약지 분류	정의(선정기준)	자원내용
응급의료취약지 (2006년~) ²⁾	30분 이내 지역응급의료센터 또는 1시간 이내 권역응급의료센터로 도달 불가능한 인구 비율이 30%를 넘는 시군구	<ul style="list-style-type: none"> • 취약지 응급의료기관에 재정, 인력, 기술 등을 지원 • 최소한의 응급실 인력기준 충족을 위해 공중보건의 배치 및 간호사 파견, 인건비 지원 • 응급실 유지를 위해 운영보조금 교부 • 응급의료취약지 병원의 경우 거점병원 응급실과 원격협진 네트워크를 운영하고, 이러한 거점병원에 대해 응급원격협진 운영비 지원 • 2019년 기준 99개 지역
소아청소년과 취약지 (2014년~) ³⁾	① 60분 내 병원급 의료 이용율 30% 미만 ② 60분 내 병원급 의료기관에 접근이 불가능한 소아청소년 인구비율 30%이상의 조건을 동시에 충족하는 시군구	<ul style="list-style-type: none"> • 소아청소년과 취약지 내 병원급 이상 의료기관에 대해 시설, 장비비, 인건비 지원 • 2019년 기준 23개 지역

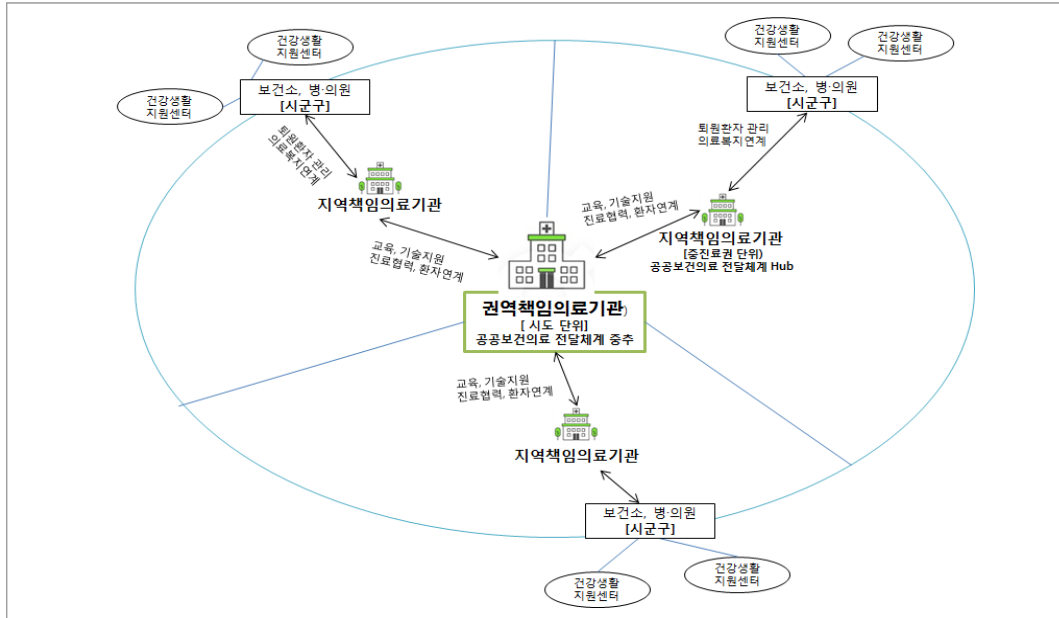
자료: 1) 보건복지부, 2020a, 2020년 분만취약지 지원사업 안내, p.8
 2) 임선미, 2020, 의료취약지역 개념 및 지원정책 분석, pp.8-9
 3) 보건복지부, 2020b, 2020년 의료취약지 지원사업 안내, pp.2-4

4) 지역의료기관 간 협력적 거버넌스 구축

지역의료격차를 해소하기 위해 정부가 최근 들어 적극 추진 중인 정책방향은 지역 내 의료기관의 연계와 협력 강화이다. 즉, 지역 내 의료자원을 효과적으로 이용할 수 있도록 권역·지역별로 협력을 조정하고 유도할 의료기관을 지정하고, 이를 중심으로 지역 내 보건 의료기관들이 협력할 수 있는 제도적 기반을 다지는 것이 핵심이다. 2018년 발표된 공공보건의료종합대책과 이에 바탕을 둔 2019년 지역의료강화대책에 따라 현재 전국을 17개 권역과 70개 중진료권으로 구분하고 각 지역별로 권역 및 지역 책임의료기관을 단계적으로 지정하는 정책이 추진 중이다.

책임의료기관은 필수요료를 중심으로 진료권 내 인구집단에 필요한 급성기, 아급성기, 회복기 의료서비스를 기획, 연계, 조정, 제공하는 역할을 수행하는 의료기관을 의미하는데, 우선 권역책임의료기관은 시도 단위의 권역별로 주로 국립대학교 병원에 지정하며, 고난이도 필수의료 진료 기능을 수행하면서, 권역 내 협력체계 총괄·조정 및 지역의료 역량 강화를 위한 지원 기능을 수행한다. 다음으로 지역책임의료기관은 중진료권 내에서 지역우수병원 등과의 협력을 통해 지역의료문제를 발굴하고, 지역 내 필수요료를 연계·조정하는 역할을 수행한다. 급성기 의료서비스를 제공하는 종합병원급 이상 공공병원을 우선 지정하되, 공공병원이 없는 지역은 지역우수병원 등 급성기 진료역량이 있는 민간병원 중 공익적 요건을 갖춘 곳을 공모하여 지정할 수 있다(보건복지부, 2019a).

[그림 3-11] 권역/지역 책임의료기관 제도(안)



자료: 보건복지부, 2018a, 필수의료의 지역 격차 없는 포용국가 실현을 위한 공공보건의료발전 종합대책(2018.10), p.11.

또한 지역별 의료자원을 효과적으로 연계하여 활용할 수 있도록 권역협의체와 지역협의체를 구성하고 의료기관 간의 협력확대를 위해 지역내 의뢰-회송, 진료정보교류, 퇴원환자 연계 등에 대한 건강보험 수가 가산을 검토하고 있다(보건복지부, 2019a).

5) 인력수급정책

지역에 따른 의료서비스 불균형은 결국 이러한 서비스를 제공하는 인력의 불균형 문제에서 비롯된다는 점에서 인력수급 정책은 매우 중요하다. 의료취약지 의료인력 확보를 위한 정부정책은 주로 공공의료인력의 양성과 지원, 그리고 취약지 의료인력에 대한 재정적 인센티브 지급 등이었다.

우선, 지역인재전형을 통해 의과대학(의학전문대학원)의 정원 중 일정 비율 이상을 해당지역 고교(대학) 졸업생으로 선발하는 제도를 2015년부터 도입하였는데, 다만 해당제도는 취약지역 출신으로 제한하지 않고 의료취약지 및 공공의료 근무에 대한 평가지침이 부재하여 지역의료 문제를 극복하는데 별다른 기여를 하지 못하는 것으로 평가되고 있다(감신 외, 2018). 지역균형을 고려한 또 다른 인력관리 제도는 공중보건의 제도로서, 공중보건의사는 의사 등 면허를 가진 사람이 병역의무를 대신하여 공중보건업무에 종사하는 제도이다. 1980년 ‘농어촌 보건의료를 위한

특별조치법’에 따라 1981년부터 농어촌의 공공의사인력으로 공중보건의사가 본격적으로 배치되기 시작했으며, 이들은 보건소나 공공병원, 공공보건의료연구기관 등에서 근무하게 된다(최슬기 외, 2019). 공중보건의사의 근무지로서 보건소 및 공공병원은 특별시, 광역시 외의 지역에 있는 기관 및 시설로 한정됨에 따라 이들은 지역의 공공의료인력에서 중요한 비중을 차지하고 있다. 그러나 의과대학 남학생의 비중이 점차 감소하면서 배출되는 공중보건의사의 수도 감소하고 있으며, 때문에 지속가능한 공공의료인력제도로써 운영되기에는 한계가 있는 상황이다.

의료인력의 취약지역 근무를 유인하기 위한 재정적 인센티브 제도로는 벽지수당과 의무직렬 공무원에 대한 특수업무수당이 있다. 벽지수당은 「소득세법 시행령」에 따라 벽지에서 근무하는 의료인에게 월 20만원 이내의 비과세 수당을 제공하는 것이며, 특수업무수당은 의료취약지역 소재의 의무직렬 공무원에 대해 지역과 자격에 따라 수당을 차등화하여 지급하는 것이다(최슬기 외, 2019). 그러나 월 20만원 상한의 비과세 혜택(벽지수당)을 주는 것으로 과연 의료인을 유인 및 유지할 수 있을 것인가에 대해 비판적인 시각이 있으며, 더욱이 벽지수당은 피고용자 신분의 의료인만 해당될 뿐 개원의에게는 적용되지 않는 단점이 있다. 또한 벽지수당이나 특수업무수당의 대상이 되는 지역은 각각의 기준에 따라 선정되면서 보건복지부·국립중앙의료원에서 도출한 분야별 의료취약지역과도 정확하게 일치하지 않는다는 문제를 안고 있다(임선미, 2020).

한편, 지역거점공공병원이 우수 의사인력을 안정적으로 확보할 수 있도록 대학병원 등의 의사인력 파견 시 인건비를 지원하는 ‘지역거점공공병원 의료인력 인건비 지원사업’이 2011년부터 시행되고 있다. 또한 1996년에 중단되었던 공중보건장학제도를 2019년부터 부활하여 의과대학 학생 선발 시 시도지사 추천에 의해 해당 지역 출신자를 선발하고 이후 장학금을 지급받은 기간과 동일하게 해당지역에서 근무하도록 의무화하는 제도를 시행하고 있다(보건복지부, 2018a). 그러나 2021년부터 간호대 학생에도 확대적용된 공중보건장학제도를 제외하면, 이상의 해당제도들은 모두 의사들만을 대상으로 하는 것으로, 의사보다도 오히려 더 심각한 지역 내 간호사 부족 문제에 대한 정책은 미미한 상황이다.

2. 복지 영역

가. 지역격차의 구조

지역 간 복지격차는 복지 자원(예산, 시설 등)의 공급 수준이나 서비스 이용, 접근성 등의 격차로 구체화시킬 수 있다. 복지 영역에서 지역격차를 분석한 연구는 주로 복지 수요, 예산 및 시설 분포, 접근성 등에 대한 지역별 차이를 분석하였으며(김승희, 2015; 김이배, 안재성, 2014; 김홍주, 구찬동, 2014; 손정렬, 오수경, 2007; 최영, 2015; 함영진 외, 2018a; 황종규, 2005), 지역격차에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구는 많지 않았다.

고령화 및 인구구성 등은 지역의 복지 공급(예산, 시설)에 영향을 미치는 요소였다(김정현, 김가희, 2015; 이석환, 2019; 함영진 외, 2018b). 김정현과 김가희(2015)의 연구에서는 도시규모가 클수록, 노령화지수가 높을수록 경로당 입지계수가 높았던 반면, 도시규모가 작을수록 아동이용시설과 사회복지관의 입지계수는 낮은 것으로 나타났다. 지역의 인구밀도 또한 복지 제공에 영향을 미치는 요소이다. 맹진영과 이용재(2017)의 연구에서 인구밀도가 높은 지역일수록 방문요양기관, 방문목욕기관, 방문간호기관의 집중도가 높았던 반면, 함영진 외(2019)의 연구에서는 지역의 인구밀도와 인구 수가 부적 영향을 주는 것으로 분석되었다. 인구밀도는 또한 사회복지지출의 지역 차이에도 영향을 미친 것으로 분석되었다(이석환, 2019).

다음으로 선행연구에서 재정자립도, 공적보조금(국비 등)의 지자체 재정여건이 지역 간 복지격차에 영향을 미친 것으로 분석되었다. 재정자립도는 지역의 수요 대비 복지 수준(시설 분포)에 정적인 영향을 미쳤으며(김정현, 김가희, 2015; 이용재, 2019; 함영진 외, 2018b, 함영진 외, 2019), 지역의 국비 등의 공적보조금 수준은 사회복지예산에 영향을 미쳤다(김홍주, 구찬동, 2014; 김홍주, 2015). 사회복지예산은 또한 지역의 시설 분포에 정적인 영향을 주었다(이용재, 2019).

민선 시대의 지역복지 활성화에는 지방자치단체장의 의지가 실질적으로 작용하고 있다. 이석환(2019)의 연구에서 선거의 표준화 투표율, 당선자 득표율, 단체장의 소속정당과 같은 요인들이 지역 사회복지지출 격차에 영향을 미친 것으로 분석되었다. 함영진 외(2018b)의 연구에서도 단체장 이념, 지방선거 시기가 지역의 복지지출, 수요 대비 시설 수 등의 복지격차에 영향을 미친 것으로 분석되었다.

즉, 선행연구에서 지역 간 복지 자원(예산, 시설 등) 수준이나 접근성 등의 격차에 영향을 미치는 요인은 지역의 인구통계학적 특성(서비스 대상의 규모), 도시규모 및 인구밀도, 재정자립도 및 공적 보조 수준 등이었으며, 선거나 단체장의 소속정당 등도 지역 간 복지 차이에 영향을 미치는

것으로 나타났다. 또한 지역 내 복지자원 공급 수준은 지역 주민의 삶의 질에 정적인 영향을 미치는 요인이다(함영진 외, 2019).

나. 지역복지 발전과 격차 완화를 위한 주요 법제도 고찰

2020년 사회보장 특별지원구역 사업은 복지 영역에서 직접적으로 지역격차 완화를 목표로 수행된 최초의 정책이라고 할 수 있다. 기존 지역복지정책에서 지역복지 균형발전을 위한 내용이 함께 다루어졌다는 점에서 이 글에서는 지역복지 및 균형발전 관련 제도까지 포괄하여 기존 제도를 고찰하고자 한다.

1) 지역복지정책의 발전 개요

지역복지정책은 지방자치 발전의 역사와 함께 발달하였다. 군사정부 시기 1989년부터 지역균형발전기획단이 설치되는 등 균형발전을 위한 정책이 시도되었고 복지 영역에서는 사회복지전문요원제도가 도입되면서 중앙과 지역사회복지행정의 전문화의 기반이 되었다(김승용, 2015). 문민정부 출범 이후 1995년 민선 지방자치시대가 개막하였고 이후 지방자치 패러다임 하에서 지역 주민의 삶에 영향을 미치는 정책들이 수행되고 확대되기 시작하였다. 복지 영역에서는 1995년 보건복지사무소 시범사업을 실시함으로써 지역복지행정의 기초를 마련하였다. 이후 1999년 「중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률」이 제정되면서 정부기능의 지방이양 추진의 기반이 되었다(김승용, 2015).

복지의 지역격차는 지방분권화와 밀접한 관련이 있다. 2000년대 참여정부는 ‘분권과 자율’ 원리에 근거하여 지방분권을 추진하였고 2004년 「국가균형발전특별법」과 「지방분권특별법」이 제정되었다. 2005년 사회복지 분야에서도 국고보조사업의 지방이양을 시작으로 분권화가 시작되었으며, 지역사회보장협의체가 설치 및 운영되기 시작하였다. 이후 정부에서도 균형발전에 초점을 둔 지역정책 기조가 이어졌다. 박근혜 정부는 지역발전정책을 위한 6대 분야 17개 과제를 추진하고자 하였고, 보건·복지 분야에서 사각 없는 지역 복지·의료를 목표로 하여 지역맞춤형 복지 지원과, 취약지역 공공의료체계 정비와 같은 과제를 제시하였다(지역발전위원회, 2013). 이어서 문재인 정부는 분권, 포용, 혁신 가치를 중심으로 균형발전 정책의 3대 전략과 9대 핵심과제를 제시하고, 핵심과제 중 하나로 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축을 추진하고 있다(지역발전위원회, 2018). 복지 영역에서는 사회서비스 보장의 격차해소가 국정과제에 포함되었고 지역사회 중심의 사회서비스 보장체계 구축이 강조되고 있다.

2) 지역 중심의 복지사무 강화

지방분권화는 2005년 국고보조금 정비사업에서 명백히 국가사무가 아닌 경우나 단순·반복적인 보조사업을 지방으로 이양하는 방식으로 추진되었다(김현진, 2008). 당시 보건복지부 소관 지방이양사업은 주로 노인, 장애인, 아동 등을 대상으로 한 사회복지사업이었고 대부분 시설운영과 관련된 사업들이었다. 국고보조사업의 지방이양을 시작으로 복지 영역에 대한 지방의 책무를 강화한 것이다. 분권화에 대한 긍정적인 관점은 지역이 지역주민의 욕구에 신속하게 대응하여 서비스를 제공할 수 있을 것이라는 기대이다(류진석, 2003). 이는 지방정부가 주민의 선출에 의해 구성되기 때문에 지역 단위에서 복지 수요를 가장 잘 파악하고 적절한 서비스를 공급할 가능성이 크기 때문이다. 분권화에 대해서 다른 한편에서는 지역 간 재정 수준의 격차가 복지 영역의 지역 불균형을 심화시킬 가능성 등이 지적되었다(류진석, 2003).

2001년 ‘지역사회복지협의체 시범사업’ 시행과 함께 지역복지계획이 처음 등장하였다. 이후 2003년 「사회복지사업법」을 개정되면서 시군구 지역사회복지협의체 설치와 시도 및 시군구 지역사회복지계획 수립·시행이 법적으로 규정되었다. 지역사회복지계획은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지역주민 등 이해관계인의 의견을 듣고 사회복지협의체의 심의를 거쳐 지역사회복지계획을 수립하고 시행하도록 하는 제도이다. 지역사회복지계획에는 지역 내 복지 수요 분석, 복지 공급 계획 수립, 복지 자원 및 전달체계 등이 포함된다. 이후 2007년부터 2018년까지 4년 주기로 제1~3기 지역사회복지계획이 수립되었으며, 2015년 「사회보장급여법」 제정과 함께 복지사업의 범위가 확대됨에 따라 제4기 계획부터 명칭을 지역사회보장계획으로 변경하여 수립 및 시행되었다(이정은, 2016). 지역사회보장계획의 기대효과는 지자체의 주도성 향상, 합리적 사회보장사업 운영 기반 마련, 국가 사회보장사업 운영의 효율화, 전국의 균형적 사회보장 추진이었다(보건복지부, 2018b).

이와 같이 민선지방자치에서 지방자치단체가 주민의 욕구를 신속하게 파악하고 적절한 서비스를 제공할 수 있다는 점에서 지자체의 복지 역할과 책임이 강화되어 왔다. 지자체의 복지사무 강화는 지역에서 필요로 하는 복지 수요를 파악하여 적절한 서비스를 제공하기 위해 자원을 배분할 수 있다는 장점이 있으나, 지방정부 간 여건 및 역량 차이로 인한 지역 복지격차를 완화하기에는 한계가 있다. 또한 중앙과 지방의 복지사무 및 복지사업이 명확히 규정되어 있지 않고 특히 복지사무에 대한 중앙정부와 지방정부의 책임을 불명확한 부분이 있다는 점에서 복지 영역의 지방분권의 한계점이 존재한다.

3) 취약지역 지원 강화

지방자치에 기반한 복지 제공에서 발생하는 지역격차를 완화하기 위해 취약지역에 대한 지원이 필요하다. 국토교통부 지역활성화 정책은 도 지역 불균형 해소를 위해 2015년 제정된 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에 근거하여 실시되었다. 국토교통부가 낙후도가 심한 시군을 지역활성화 지역으로 지정하여 사회기반시설 등을 지원하는 정책이다(국토교통부, 2015). 복지 영역에서는 2020년 보건복지부와 광역자치단체가 협력하여 복지 취약지역을 지원하는 사회보장 특별지원구역(이하 사회보장특구) 사업이 시행되었다. 복지 취약지역을 사회보장특구로 지정하고 정부와 광역자치단체가 협력하여 지정된 지역에 대한 행·재정 지원을 제공하는 제도이다. 2020년 보건복지부는 사회보장특구 지원을 위해 읍면동 저소득층 비율과 영구임대주택단지 규모 등을 고려하여 40개 기초지자체를 사전 선정하였고 이외에 사회보장특구 지원을 희망하는 기초지자체가 광역자치단체의 추천을 받아 지원할 수 있도록 하였다(보건복지부, 2020c).

이 사업은 복지 영역의 지역격차 완화를 목적으로 하는 최초의 사업이라 할 수 있고 지역균형발전 차원에서 취약지역을 지원하는 시범사업으로 현재 시행 중이다. 본 사업은 시군구 스스로 지역문제를 해결할 수 있도록 체계 구축 지원, 소규모 생활권역(동네)에 대한 공간 단위의 핀셋형 지원, 중앙정부-광역지자체-민간 협력을 통해 인적-물적-기반시설 투자 지원을 목적으로 한다.

4) 지역의 복지행정조직 강화

지역의 복지행정조직은 지역복지 수준을 결정하는 요인 중 하나이다. 지역복지 행정체계의 개선은 시군구부터 읍면동 단위까지 점차 세분화된 단위로 확대되었다. 2007년 복지·문화·고용 등의 주민생활지원서비스를 통합제공하기 위한 개편 과정에서 동사무소 명칭이 '동 주민센터'로 변경되었으며, 2012년 시군구 희망복지지원단을 설치하여 통합사례관리사업을 실시하기 시작하였다(보건복지부, 2019b). 2016년부터 읍면동 복지허브화 추진계획이 세워지고 주민자치형 공공서비스로 2017년 찾아가는 보건·복지서비스를 시행하기 시작하였으며, 2018년에는 찾아가는 보건·복지서비스를 전국 읍면동(3,509개) 전체로 확산하였다(보건복지부, 2019b).

복지행정조직 강화에 따라 지역의 사회복지전담공무원의 규모 또한 확대되어 왔다. 복지공무원은 '11~'14년 7천여명, '14~'17년 6천여명이 확충되었으며, 2014년에는 복지업무 담당자 처우개선 조치가 이루어지는 등 공공 행정인력 인프라를 강화해왔다(보건복지부, 2019b). 다만 중앙의 예산 지원 부족으로 자연 결원을 보충하는 데 그치거나, 복지직과 행정직의 혼합 충원하였다는 점이 미흡했다는 지적이 있었다(강혜규, 함영진, 2018).

지역의 복지행정조직 강화와 인력 확대는 지역 복지서비스의 전반적 수준 향상에 기여했을 가

능성이 크다. 다만 시군구 및 읍면동 단위의 복지 여건과 역량의 차이에 따라 지역 간 복지 격차가 심화될 가능성은 여전히 존재한다. 또한 여전히 공공 복지행정의 인적자원 관리의 필요성이 있다. 찾아가는 복지상담과 복지사각지대 발굴 및 지원, 통합사례관리, 민관 협력과 자원 개발·관리 등 읍면동 맞춤형 서비스에서 전반적으로 시군구 유형별로 실적의 편차가 큰 것으로 분석되었으며, 지역복지 전달체계의 인력 규모와 전문성은 복지허브화의 실적에 밀접한 관련이 있는 것으로 확인되었다(함영진 외, 2018b).

지역의 복지 이슈를 발굴하고 지역민의 복지 향상을 위한 정책을 추진함에 있어서 중요한 점은 지역의 공공 및 민간 주체의 역량과 협력을 강화함으로써 지역복지 생태계를 활성화해야 하는 것이나, 이에 대한 구체적인 정책은 추진되지 못하였다. 또한 공공 행정인력 외에도 민간 복지인력의 배치를 강화하고 처우 개선과 교육훈련 강화 등이 필요하다.

제4절

보건·복지 지역 불평등 개선방향



1. 보건 영역

정부는 지역의료격차 해소를 위해 다양한 정책수단을 활용해왔다. 그러나 앞서 현황분석 결과에서 살펴보았듯이 지역 간 격차, 특히 도시와 농촌, 수도권과 비수도권 지역 간의 의료자원 불균형과 의료접근성의 격차는 좀처럼 해소되지 않은 채 계속해서 뚜렷하게 나타나고 있는 상황이다. 이는 지역 간 의료격차의 문제가 매우 구조적이고 복합적인 문제인 데 반해, 그동안의 정책수단들은 근원적 해결을 모색하기보다 현상을 유지하거나 혹은 다소 완화하는 수준의 대증적 처방에 머물렀기 때문으로 해석된다. 가령, 공공의료강화를 위한 다양한 대책들에도 불구하고 10%에 불과한 공공의료기관을 통해 정부가 직접 의료를 공급하는 방식은 그 영향이 매우 제한적일 수밖에 없으며, 취약지 의료기관 등에 대한 지원 역시 취약지역의 의료자원 확충보다는 더 이상의 감소를 막기 위한 목적이 크다. 의료인력을 대상으로 한 인센티브 정책도 그 대상과 분야가 매우 제한되면서 기대한 유인효과를 끌어내지 못하고 있는 것이 현실이다. 이에 대해 감사원은 민주화·다변화된 정책환경에서 보건당국이 이해관계자들의 복잡한 이해관계를 반영한 세밀한 제도설계를 도모하기보다 현재 갖고 있는 예산과 권한의 범위에서 가능하고 친숙한 일들만 추진하고 있다고 지적하였다(최슬기 외, 2019).

지역의료격차 문제의 핵심은 의료자원이 의료필요보다는 수익성에 따라 분배되고 있다는 것이고, 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 전체의 90%를 차지하는 민간자원이 의료필요에 따라 움직일 수 있도록 강력한 인센티브 시스템을 고안하거나, 이를 대체할 공공의료자원을 대폭 확충하는 것이 필요하다. 그러나 이 모두 보건당국의 현재 예산과 권한만으로는 어려울 뿐 아니라, 민간부문 행위자들이나 지방자치단체 등의 다양한 이해관계를 조정해야 하는 쉽지 않은 과정이 필요할 것이다. 그런 측면에서 지역 간 의료불평등 문제를 해결하는 것은 정책의 영역이라기 보다 정치의 영역에 가까운 문제라 할 수 있겠다.

따라서 이 절에서는 지역 간 의료불평등 문제를 해결하기 위한 구체적인 정책 대안을 제시하기 보다 정책 방향성을 제시하는데 주안점을 두었다.

가. 공공의료 확충 및 거버넌스 강화

시장논리를 따르는 민간중심의 의료공급시장에서 민간의료기관이 진입하지 않는 지역의 의료 부족 문제를 해결할 수 있는 가장 일차적인 수단은 정부가 직접 의료를 공급하는 방식이다. 더욱이 코로나19라는 초유의 감염병 위기 상황을 경험하면서 공공의료기관의 역할과 위상은 더욱 조명되고 있다. 그러나 그 중요성에도 불구하고 아직까지 정부의 공공의료강화 정책은 선언적, 수사적 차원에 머물러 있다는 비판에서 자유롭기 어렵다. 한국 병상 수는 OECD 평균과 비교해 전체적으로 과잉인 가운데, 공공의료병상 비중은 오랫동안 별다른 변화 없이 10% 수준을 유지하고 있다. 이는 OECD 평균인 73.3%를 훨씬 밑도는 수치이다. 상황이 이런데도 그동안의 공공의료 대책은 공공병상을 새롭게 확충하기보다 기존 공공의료기관의 기능을 보강하는 수준에 머물렀다. 최근 발표한 ‘제2차 공공보건의료 기본계획안(2021~2025년)’에서 정부는 2025년까지 공공병상 5천개 확충, 신규 공공병원 3곳 설립 등의 계획을 발표했으나, 지역의료격차를 해소하고 지역주민들의 보편적 의료접근성을 확보하기에는 턱없이 부족하다는 비판이 존재한다.²⁸⁾

지역거점의료기관, 혹은 지역책임의료기관을 중심으로 한 지역의료체계가 보다 촘촘하게 효과적으로 작동하기 위해서는 일정 규모 이상의 공공병원이 각 시도별로 더욱 확충될 필요가 있으며, 전체 병상의 과잉을 고려할 때 병상을 늘리기보다 기존 민간병상을 공공병상으로 전환하는 방향에 대해서도 적극적인 고민이 필요하다.

또한 현재 10%에 불과한 공공의료자원마저도 이를 운영관리하는 주체가 보건복지부, 교육부, 행정자치부, 지방자치단체 등으로 분절화되면서 보건당국이 이들을 공공보건의료의 정책수단으로 활용하는 데 많은 한계가 있다. 때문에 단기적으로는 이렇게 부처별로 분산된 공공의료기능을 통합 조정할 수 있도록 거버넌스 구축이 필요하다(조희숙 외, 2018).

나. 인력확보 및 취약지 공급을 위한 효과적인 인센티브 시스템 개발

“의료공급의 주체인 의료기관과 의료인들은 스스로 취약한 곳에서 의료를 제공하려는 이상적이고 도덕적인 원칙에 따라 움직이는 것이 아니라, 시장에서의 생존 그리고 개인의 윤택한 생활과 자기발전을 위해 행동한다.”(최슬기 외, 2019). 따라서 가장 근본적으로는 지역균형발전을 통해 의료기관과 의료인들이 스스로 농촌이나 비수도권 지역으로 움직일 수 있도록 하는 것이 필요하겠으나, 이것이 단기간 달성되기 어려움을 고려할 때 인센티브를 통해 자원 확보의 성공가능성을

28) 한겨레(2021.1.11.). ‘코로나 3차 대유행’경고에도...“공공병원 시설·인력 보강 없었다”. https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/978164.html 2021.5.23. 인출.

높이는 방향의 정책 역시 동반되어야 한다.

우선 의료인력에 대한 인센티브 시스템은 현재 그 지급대상과 범위가 지역거점공공병원과 의사, 혹은 의무직렬 공무원에 한정되어 있는데 이를 간호사 등으로 보다 확대할 필요가 있다. 현재 의료취약지 내 간호사 부족은 의사보다 더 심각한 상황이지만, 의료인력수급정책은 의사를 중심으로만 주로 논의되고 있다. 현재 의사로만 한정되어 있는 ‘지역거점공공병원 의료인력 인건비 지원사업’을 간호사에도 확대적용할 필요가 있으며, 나아가 간호사들의 수도권 및 대형병원 쏠림 현상이 지방 중소병원에서의 열악한 처우에서 비롯된 것임을 고려할 때 간호인력의 처우개선 정책 역시 동시에 시행되어야 할 것이다. 단적으로 의사는 지방으로 갈수록 희소성 가치에 의해 인건비가 올라가는 데 반해, 간호사는 지방으로 갈수록 오히려 인건비가 적어지는 경향을 보이는데 이러한 열악한 처우가 지방의 간호사 유출로 이어지고 있다는 점을 고려할 필요가 있다(김광수, 2020). 참고로 미국과 호주는 의사뿐만 아니라 의료취약지에 근무하는 모든 의료인들에 대해 기준에 따라 인센티브를 제공하고 있다(임선미, 2020).

또한 현재 제공되고 있는 인센티브 역시 취약지 근무를 선호할 정도의 지속적이고 충분한 수준으로 확대되어야 할 것이다. 이 때 지역의 취약성과 근무기간에 따라 인센티브를 차등화하는 방안 역시 고려가 필요하다. 가령 캐나다에서는 Rural Retention Program을 통해 농어촌지역에 근무하는 의료인들에게 매년 보너스를 제공하고 있으며, 특히 앨버타주에서는 근무기간에 따라 보너스를 차등화한 제도를 운영하고 있다(임선미, 2020). 또한 호주는 2010년부터 취약지역 일반의 인센티브 프로그램(General Practice Rural Incentives Program, GPRIP)을 통해 일반의들이 의료취약지에서 1차 의료서비스를 제공하고 경력을 쌓아갈 수 있도록 지원해왔으며, 2015년부터는 지역의 취약정도와 근무기간에 따라 인센티브를 차등화한 MMM(Modified Monash Model)을, 그리고 2019년에는 간호사 인센티브까지 통합한 WIP(Workforce Incentive Program)을 도입하였다(임선미, 2020).

〈표 3-19〉 호주의 근무레벨에 따른 WIP 인센티브 금액

(단위: AU\$)

구분(MM)	근속레벨1	근속레벨2	근속레벨3	근속레벨4	근속레벨5
MM3	0	4500	7500	7500	12000
MM4	0	8000	13000	13000	18000
MM5	0	12000	17000	17000	23000
MM6	16000	16000	25000	25000	35000
MM7	25000	25000	35000	35000	60000

자료: Australian Government, Department of Health, 2020, Workforce Incentive Program Guidelines. p.8; 임선미, 2020, p.21에서 재인용

다. 농촌형 지역의료체계 구축

지역 간 의료불균형의 관점에서 볼 때 가장 열악한 지역은 비수도권 농어촌 지역이라 할 수 있다. 농어촌의 경우, 인구고령화와 인구소멸이 동시에 진행되면서 높은 만성질환 유병에 따른 의료수요는 도시보다 높은 데 반해 의료공급은 부족한 이중고 상황에 놓여있다. 농촌이 안고 있는 의료자원 부족 문제를 해결하고 나아가 지역 간 건강불평등을 개선하기 위해서는 앞서 언급한 공공의료 강화와 인력 확보 정책이 전제되어야 하지만, 이와 함께 농촌지역의 의료필요도를 고려한 지역의료체계의 구축 역시 중요하다. 이는 농촌지역의 인구학적 특성(고령화)과 질병 양상(복합 만성질환 유병 증가) 등을 고려한 맞춤형 의료체계로의 전환이 필요함을 의미한다. 예를 들어, 방문 의료서비스나 순회이동진료실과 같은 형태를 통해 진료 형태와 기관의 역할을 다양화하고, 최근 논의되고 있는 지역 보건복지의료서비스 통합을 통해 서비스 분절, 복잡한 서비스 이용절차, 서비스 미인지 등으로 발생하는 미충족 의료 문제를 줄일 수 있을 것이다(안석 외, 2019). 이를 위해서는 우선적으로 농촌 지역 보건소의 역할을 크게 확대할 필요가 있으며, 현재 선도사업으로 실시 중인 지역사회통합돌봄 모형에서도 농촌형 모델에 대한 고민과 차별화가 필요하다. 다양한 서비스의 연계 중심으로 진행되는 도시형 통합모델을 대부분의 보건복지 서비스 자원이 부족한 농촌에 그대로 적용하기란 어렵기 때문이다. 미국의 노인돌봄종합연계 프로그램(PACE) 역시 도시에 비해 보건의료시설이 부족한 농촌을 중심으로 한 통합돌봄서비스임을 참고로 할 때, 보건복지통합에 대한 수요가 큰 농촌을 중심으로 새로운 지역의료모형을 구축하는 것은 자원의 효율적 활용과 의료접근성의 균형을 도모하기 위한 의미 있는 시도가 될 수 있을 것이다.

2. 복지 영역

복지서비스의 지역격차를 완화하기 위한 제도적 접근은 지역의 사회복지자원의 분포와 접근성을 개선하는 직접적인 개선 방안과 지역복지 발전을 위한 지자체 행정의 역량을 강화하고 지역 내 복지 생태계를 활성화시키는 장기적인 방향을 모두 필요로 한다. 지역 간 복지격차를 완화하기 위해 중앙은 법제도적 개선과 재정 등의 지원 강화의 역할을 수행해야 한다. 다음으로 지자체는 주민이 실질적으로 필요로 하는 서비스를 이용할 수 있도록 지역 내 복지사업 수행에 힘써야 하며 지역 특색에 맞는 아이디어를 제안하고 실험적으로 추진하는 역할을 해야 할 것이다.

본 절에서는 지역 내 복지서비스 격차를 완화하기 위한 직접적인 개선 방안과 지역복지 발전을 위한 장기적인 방안을 모두 포함하여 개선방향을 제시하겠다. 직접적 개선 방안으로 지역과 무관하게 국민들이 기본적인 서비스를 제공받을 수 있도록 제도를 개선하고 제공체계가 취약한 지역

을 직접적으로 지원하는 방식이 필요하다. 이를 위해 가장 먼저 복지 자원 공급에 대한 기본 기준을 마련한 후 기준선을 충족시키지 못하는 지역에 대한 개입이 필요하다. 따라서 본 절에서는 복지 제공의 기준선을 충족시키지 못하는 지역의 경우 중앙정부에서 인프라 등에 대한 직접적 지원을 하는 방안과 지자체가 자체적 해결방안을 모색하는 방안을 제안하고자 한다. 다음으로 복지의 지역균형발전을 위해 지자체 행정역량 및 지역 복지생태계 강화와 같은 지역 여건을 장기적으로 개선하기 위한 방향을 제시하고자 한다.

가. 복지 기준선 마련

현재 지역 차원에서 복지 수준을 입체적으로 볼 수 있는 기준 자체가 부족하기 때문에 지역 간 격차 혹은 불평등을 진단하기 어려운 상황이다. 따라서 가장 우선적으로 지역의 복지 자원의 충분성과 접근성 차원에서 기준선이 필요하다.

사회복지자원(시설) 확충을 위한 지역복지의 기본적 기준선이 미비하고 지역복지를 위한 필수 시설/서비스에 대한 합의가 이루어지지 못한 상황이다. 중앙정부 차원에서 이용자 중심의 복지시설/서비스에 대한 적정 기준선을 마련하고 이를 기준으로 지역별 시설 등의 자원을 확충할 필요가 있다. 복지 기준선은 인구, 거리 등을 모두 고려하여 시설분포와 접근성 등이 모두 종합적으로 반영될 수 있는 지표로 구성될 필요가 있다. 현재 지자체 단위에서 복지 수준을 조사하여 다른 지역과의 차이를 파악할 수 있는 역량을 갖추기는 어렵다. 따라서 중앙에서 위의 복지 기준선을 포함하여 지역별 복지 수준을 가늠할 수 있는 지표를 선정하고 전국 단위의 데이터를 생산하여 지자체가 이를 활용할 수 있도록 지원하는 것이 바람직하다. 장기적으로 돌봄, 건강, 주거 등 사회보장의 분야별 기준선을 정하여 중앙에서 측정하고 전국 단위에서 조망할 수 있도록 체계를 갖출 필요가 있다.

예를 들어 경기도는 영역별로 복지균형발전기준선을 마련하여 시군에 적정한 기준선을 제시하고 기준선 도달을 위한 맞춤형 전략과제를 제시한 바 있다(함영진 외, 2018b). 또한 2012년 발표된 서울시민복지기준에서는 돌봄분야에서 서울시민이 10분 이내에서 서비스에 접근 가능하고 돌봄서비스의 품질을 OECD 평균 수준으로 제공받는 것을 적정기준으로 제시하고 있다. 또한 '제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획'29)에 따라 농어촌서비스 기준을 정하고 있는데 복지 부문에 대해서도 아래 표와 같이 국가최소기준을 규정하고 있다.

29) 2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발에 관한 특별법」을 제정하고 이에 근거하여 '농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획과 시행계획'을 수립함(김용욱, 나현수, 2019, p. 7).

〈표 3-20〉 농어촌서비스기준의 복지 부문 핵심항목

핵심항목	국가최소기준	'19년 목표
노인	도움이 필요한 노인이 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있는 비율을 80% 이상으로 한다.	80
영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 읍·면내에서 영유아 보육시설을 이용할 수 있는 비율을 80% 이상으로 한다.	80

자료: 김용욱, 나현수, 2019, 2019 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가, 농림축산식품부, p. 15, 표 2-1을 수정

다음으로 복지기준선의 접근성이 행정구역 중심에서 벗어나 이용자 중심으로 변화될 필요성이 있다. 행정구역을 그대로 활용하기 보다는 생활권에 초점을 맞춰 이용권역을 재구역화하여 기준선을 적용하여 기준선 미만인 지역을 중심으로 자원을 확충하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 사회서비스의 경우 효율적인 제공을 위해 광역지자체를 중심으로 한 사회서비스 제공기관 및 인력 등의 제공권을 검토할 필요가 있다(함영진 외, 2018b).

마지막으로 지역의 시설 설치 및 인력 기준 등의 적용에 있어 지역의 특성을 좀 더 고려할 필요가 있다. 사회복지시설 설치에서 행정구역이나 인구뿐만 아니라 지역의 실제 수요와 면적 등까지 고려하여 설치 기준에 지역의 특성을 반영할 수 있도록 개선될 필요가 있다. 또한 시설 설치 기준이나 인력배치 기준 등에서 농어촌 지역과 같이 자원과 접근성이 취약한 지역의 경우 조정된 기준을 적용하는 등의 개선방안을 고민할 필요가 있다.

나. 복지취약지에 대한 지원 강화

앞에서 설명한 바와 같이 지금까지 직접적으로 지역복지 격차 완화의 취지로 시행된 제도는 2020년 사회보장 특별지원구역 사업이 최초라고 볼 수 있다. 본 사업이 취약지역 지원을 통해 복지격차 완화에 기여할 것으로 예상되나 다만 현재 시범사업으로 수행 중이라는 점에서 한계가 있다. 중앙정부가 지역 복지 불평등 완화를 목적으로 한 취약지역 지원사업을 향후 지속적으로 수행하여 지역이 지역의 복지문제를 개선하기 위한 아이디어를 도출하고 이를 실현할 수 있도록 정부가 지원하도록 할 필요가 있다. 장기적으로 복지취약지에 대해 지역 내 인적, 물적 기반을 구축하고 복지 생태계를 조성할 수 있도록 적극적인 지원이 이루어질 필요가 있다.

또한 복지 영역은 공공과 민간의 다양한 주체가 서비스를 제공하고 있다. 지역 내에서 민간이 안정적으로 서비스를 제공하기 어려운 취약한 영역에 대해 공공이 개입하여 주민이 필요로 하는 기본적 서비스가 평등하게 제공되도록 할 필요가 있다. 사회서비스에서 공공의 역할을 강화하기 위한 목적으로 2019년 시도 사회서비스원이 설립되기 시작하여 현재 전국 11개 시도 사회서비스원이 운영되고 있다. 시도 사회서비스원이 지역 내 민간 영역으로는 유지하기 어려운 취약한 영역

을 중심으로 서비스 제공의 역할을 할 필요가 있고 이를 위해 중앙정부와 지방정부의 지원을 강화할 필요가 있다.

다. 지역 차원의 복지서비스 개선 노력

지역 차원에서 복지서비스의 이용 수준을 개선하기 위한 노력이 필요하다. 기본적 복지기준선을 충족시키지 못하는 지역의 경우 지역 자체적으로 자원의 수준과 접근성 등을 개선시키는 노력이 필요하다. 2절에서 간단하게 수요 대비 자원 분포를 파악하였을 때에도 장애인 대상 시설에서 비수도권이나 농어촌 기초지자체의 자원(시설/인력) 수준이 낮은 것으로 나타났다. 지역별로 대상별 수요 대비 분포와 접근성 수준을 파악하여 장애인 시설 확충 등의 노력을 기울일 필요가 있다.

또한 복지서비스의 접근성을 개선하기 위해서는 지역의 역할이 더욱 중요하다. 2절에서 경로당의 경우 농어촌 지역의 인구 대비 시설 수준은 도시 지역보다 높은 수준이지만 실질적 접근성은 낮다는 점이 지적된 바 있다. 이는 지역에서 단순히 시설을 늘리는 것뿐만 아니라 종합적인 접근성을 개선하기 위한 방안이 함께 마련되어야 한다는 것이다. 예를 들어 지역에서 물리적 접근성 강화를 위한 교통편 등의 아이디어를 적극적으로 도출하고 실행할 필요성이 있다.

라. 지자체 역량과 자율성 강화

장기적으로 지자체의 역량과 자율성을 높여 전반적 복지 수준을 향상시킬 필요성이 있다. 현재 사회복지사업의 국고보조사업 비중이 높아 지자체의 재정 능력 대비 복지지출 부담이 큰 상황이다. 지역 복지의 격차 완화를 위해 중앙과 지방정부의 사무분담 원칙을 명확히 하여 지자체의 자율성과 책임성이 모두 강화될 필요성이 있다. 중앙정부가 전국 단위의 보편적 성격의 급여를 책임지고, 지방정부가 사회서비스 등의 지역적 성격이 강한 사무를 책임지도록 하는 등의 원칙 하에, 중앙과 지방의 복지재정과 복지사무를 합리적으로 배분하고 조정하는 작업이 필요하다.

지자체의 자율성 강화를 위해 지방재정 확보를 위한 법제도적 개선방안에 대한 고민도 필요하다. 2019년 국세 대 지방세 비중은 76:24 수준이며, 일본의 경우 지방세 비중이 38%의 수준이라는 점에서 지역 중심의 복지서비스 강화를 위해서는 재정 관련 기준의 점진적 변화가 필요할 것이다. 또한 중앙정부 보조금 방식에 지역별 복지 수요 및 여건 등을 반영하는 방안도 고려될 필요가 있다. 스웨덴의 경우 1990년대 중반 이후 지역의 세출과 예상 지출은 물론이고 지역주민의 연령, 생활수준, 사회경제적 지위와 같은 구조적 요인들을 고려하여 재정여건이 어려운 지방정부에 포괄보조금(block grant)을 지원하였다. 스웨덴 재정형평화 제도를 살펴보면 평균 이상의 세수가

있는 지자체가 평균 이하의 세수가 있는 지자체를 지원하는 원리로 형평화교부금을 운영하고 있고, 교부금 산정에서 인구수와 인구구성 등을 반영하였다(함영진 외, 2018b).

지자체별로 복지사업에 대한 노력과 역량 수준은 천차만별이며, 지자체의 행정 및 거버넌스 역량을 복지격차를 발생시키는 주요 요인 중 하나가 될 수 있다. 이미 복지허브화 실적에서 지역의 인적 인프라 수준에 따라 차이가 나타나고 있으며(함영진 외, 2018b), 지역의 인력 관련된 투자와 지원이 필요하다. 복지담당공무원의 규모를 확대하고 전문성을 강화하기 위한 노력을 기울여야 하며, 사례관리와 같은 핵심인력에 대한 육성체계가 개선되어야 한다. 특히 지역사회통합돌봄과 관련하여 장기적으로 지역 간 인프라와 사례관리 조직의 역량 격차가 발생할 수 있다. 사회서비스, 통합돌봄 및 사례관리와 관련하여 중앙 차원에서 서비스 품질, 전달체계 지원, 인력 전문성 강화를 위한 조직이나 제도를 고민해볼 필요가 있다. 영국 사회서비스의 경우에도 중앙정부에서 정책결정, 가이드라인 제시, 재정 지원 등의 역할을 수행하고 지방정부에서 지역 수요에 맞는 서비스 집행을 하며 CQC(Care Quality Commission)와 같은 별도의 규제기관이 서비스 필수기준을 제시하고 품질관리 기능을 수행한다.

다음으로 광역 지자체 차원의 노력이 동시에 이루어져야 한다. 2절에서 살펴본 바와 같이 같은 시도 내에서도 기초지자체 간 복지 자원의 차이가 존재하며, 광역 내 균형발전을 위한 광역시도의 역할을 강화할 필요성이 있다. 예를 들어 경기도는 도내 균형발전에 관심을 가지고 균형발전 기준선을 도입하고 노력한 바 있다. 또한 기초지자체 내에서도 상대적으로 낙후한 지역과 나머지 지역 간의 격차가 존재할 수 있고 특히 각 읍면의 욕구와 자원 여건이 상이할 수 있기 때문에, 기초지자체 내에서도 균형발전을 위한 노력이 필요하다. 사회보장기본계획 수립이나 취약지 지원사업에서도 기초지자체 내 균형발전 노력을 유도하기 위한 조치가 반영될 필요가 있다.

마. 민간 복지인력 양성과 주민 참여 강화

민간 복지인력의 규모와 역량은 복지의 지역격차의 주요 요인 중 하나이다. 2절에서 살펴본 바와 같이 장애인 복지시설과 노인복지관의 종사자 수는 비수도권이나 농어촌에서 상대적으로 낮은 수준이었다. 지역격차 완화를 위해서는 민간 복지인력을 적정 수준 이상으로 확보하고 교육훈련 등을 통해 역량을 강화하는 것이 중요하다. 그런데 도시 대비 농어촌 지역, 수도권 대비 비수도권 지역의 경우 사회간접자본(SOC)의 부족으로 인력 유입이 적다는 점에서 근본적으로 지역 내 민간 인력 확충에 어려움이 있다. 또한 고령화와 지방대 통폐합 등이 향후 지역의 사회복지 인력 양성에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 지역 대학 등을 통한 인력양성 방안과 함께, 지역 주민들을 지역복지의 인적 자원으로 양성하는 방안 등을 모색할 필요가 있다.

공공과 민간을 아우르는 복지 전달체계, 지역 주민 중심의 민·관 서비스 연계 등 지역사회 단위 제도적 기반의 격차는 지역사회 중심 정책 수립의 한계로 작용한다. 따라서 복지의 지역격차를 개선하기 위한 장기적이고 간접적 방안으로 주민의 정책 참여 확대와 민관협력 강화가 필요하다. 지자체나 민간 공급자 중심에서 벗어나 점차 주민을 중심으로 역량을 강화할 수 있는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다.

제5절

결론



1. 보건·복지 영역의 지역 불평등 요약

이 글은 보건·복지 영역의 지역 불평등 현황을 분석하고 관련 기존 제도를 고찰하였다. 먼저 보건 영역의 지역 불평등을 살펴보면, 어디에 사는지가 개인의 건강수준을 결정한다는 점에서 지역은 건강에 대한 중요한 정책 개입지점으로 고려될 필요가 있다. 이 글에서 보건 영역은 지역 간 의료자원과 의료접근성 측면에서의 불평등 현황을 분석하였다. 의료인력과 병상 수 등의 의료자원은 대체로 인구규모가 많은 지역에, 그리고 경제수준이 높은 지역에 유리한 방향으로 분포하고 있었으며, 이러한 지역 간 불평등은 계속해서 유지되거나 오히려 심화되는 양상을 보였다. 다음으로 지역 간 의료접근성에서 도시와 농촌, 그리고 수도권과 비수도권의 격차가 상당하였으며, 특히 대도시와 농어촌간의 의료접근성 격차는 매년 유지 또는 심화되는 양상을 보였다.

도시와 농촌, 수도권과 비수도권 지역 간의 의료서비스 격차가 좀처럼 해소되지 않는 이유는, 정부가 의료불평등 문제를 해결하기 위해 다양한 정책수단을 활용해왔음에도 불구하고, 그동안의 정책수단들이 근원적 해결을 모색하기보다 현상을 유지 혹은 다소 완화하는 수준의 대응적 처방에 머물렀기 때문으로 해석된다. 한국은 보건의료 공급체계는 민간의료기관 중심으로 구축되었고 따라서 보건의료시장이 시장원리에 따라 수익을 추구하는 공급자의 행태를 취하고 있어 공급과 수요의 불일치가 일어나는 것으로 해석될 수 있다. 민간중심 의료공급시장에서 지역 의료격차 해소를 위해 정부는 주로 지역 내 공공의료시설 인프라 구축 및 강화, 혹은 취약지역 중심의 민간의료기관 직접 지원 및 인센티브 부여 등의 방식을 취하였다. 하지만 공공의료병상 비중이 10%에 불과한 상황에서 공공의료기관을 통해 정부가 직접 의료를 공급하는 방식은 그 영향이 매우 제한적이었으며, 취약지 의료기관 등에 대한 지원 역시 취약지역의 의료자원 확충보다는 더 이상의 감소를 막는 차원에 그쳤다. 의료인력을 대상으로 한 인센티브 정책도 그 대상과 분야가 매우 제한되어있다는 한계를 드러냈다.

한편, 사회서비스를 중심으로 살펴보면, 복지 영역의 지역 불평등은 주민이 필요로 하는 서비스를 지역에서 충분히 이용할 수 있느냐의 문제이며, 지역 간 복지 격차는 지역 내 시설과 서비스

가 존재하는지, 해당 자원을 주민이 손쉽게 이용할 수 있는지의 측면에서 논의되어야 한다. 따라서 이 글에서는 복지 영역 지역 불평등을 지역별 수요 대비 복지 자원 분포와 접근성을 중심으로 분석하였다. 먼저, 아동, 장애인, 노인 대상 시설 및 인력의 시도별, 지자체 유형별 격차를 분석할 결과, 시설의 대상 및 기능별로 지역격차의 양상에 차이가 나타났다. 장애인 대상 시설과 노인복지관의 경우 서울/수도권에 비해 비수도권, 도시 지역에 비해 농어촌 지역의 수요 대비 자원 수준이 낮은 것으로 나타났다. 반면, 지역아동센터, 경로당을 포함한 노인여가복지시설의 분포 수준은 비수도권과 농어촌이 높았으나, 이는 비수도권과 농어촌의 낮은 인구밀도를 고려하여 해석에 주의할 필요가 있다. 수도권 여부와 도농 여부보다 더 세분화된 단위에서도 기초지자체의 편차가 존재하였다. 동일한 광역 지자체 내에서도 기초지자체 간 수요 대비 복지 자원의 편차가 있었고, 일부 지표는 같은 도내에서 도시 지자체와 농촌 지자체 간 격차가 있었다. 또한 비수도권, 도시, 농촌과 같이 유형이 동일한 기초지자체 내에서도 권역별 수요 대비 자원 수준의 차이가 있었다. 인구 대비 자원 분포만으로 지역 간 복지서비스 격차를 파악하기에는 한계가 있기 때문에 지역 내 사회복지시설의 지리적 접근성을 추가로 살펴본 결과, 종합사회복지관, 노인여가복지시설(노인복지관, 노인교실), 경로당 모두 서울/수도권 대비 비수도권, 도시 지역 대비 농촌 지역의 접근성이 상대적으로 떨어지는 것으로 나타났다.

2020년 사회보장 특별지원구역 사업이 지역격차 완화를 목표로 수행된 최초의 정책이라고 할 수 있고, 이 사업 외에 복지의 지역격차에 초점을 맞춘 정책은 충분히 이루어지지 못한 것으로 해석된다. 다만 지방분권화 과정에서 지역 중심의 복지사무를 강화함에 따라 공공의 복지행정 전달체계와 인력이 확대되어 왔고 지역균형발전 관련 정책들이 수행되었다. 지역의 복지 격차에 초점을 맞춰 현황을 파악하고 이를 완화하기 위한 체계적 노력이 부족하였던 것으로 평가된다.

보건 영역의 지역격차는 민간 중심의 의료공급시장 구조와 수익성에 따른 배분이라는 특징의 영향을 받은 반면, 복지 영역은 인프라 설치와 서비스 제공이 수익성보다는 제도적 기준에 근거하고 지자체 복지행정조직이 지역의 복지사업 수행과 일부 기획을 담당한다는 점에서 상대적으로 공공의 영향력이 큰 것으로 해석된다. 다음으로 의료자원과 의료접근성에서는 지역격차가 두드러지게 나타난 반면, 복지 영역의 수요 대비 자원 수준에서는 시설의 대상과 기능에 따라 지역격차가 조금씩 다른 양상을 보였다.

2. 보건·복지 지역 불평등 완화를 위한 정책 제언

기본권 차원에서 어느 지역에서 살더라도 적절한 수준의 서비스에 균등하게 접근할 수 있는 권리가 보장되어야 한다. 의료서비스와 복지서비스는 지역과 무관하게 가장 빠르고 가까운 곳에서

균등한 수준으로 제공되어야 한다. 보건·복지 지역 불평등 현황과 관련 정책 고찰에 근거하여 각 영역별로 아래와 같이 정책적 개선방향을 제시하였다.

지역 간 의료격차 문제의 핵심은 민간 중심의 의료공급시장에서 의료자원이 의료필요보다는 수익성에 따라 분배되고 있다는 것이고, 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 전체의 90%를 차지하는 민간자원이 의료필요에 따라 움직일 수 있도록 강력한 인센티브 시스템을 고안하거나, 이를 대체할 공공의료자원을 대폭 확충하는 것이 필요하다. 아울러 농어촌의 경우, 인구 고령화와 이에 따른 높은 복합만성질환 유병률 등의 의료니즈를 고려한 맞춤형 지역의료체계로의 전환도 필요하다.

다음으로, 지역 간 복지격차 완화를 위해 지역의 복지자원의 분포와 접근성을 개선하는 직접적인 개선 방안과 지역복지 발전을 위한 지자체 행정의 역량을 강화하고 지역 내 복지 생태계를 활성화시키는 장기적인 방향이 모두 필요하다. 먼저, 이용자 중심으로 복지 제공의 기준선을 마련해야 하며, 이를 바탕으로 지역의 복지 수준을 파악하고 부족한 자원을 확충하는 작업이 가능할 것이다. 지역에서는 기준선 대비 부족한 자원을 확충하고 접근성을 강화하는 노력을 기울여야 하며, 중앙 정부는 복지취약지에 대한 지원 등을 통해 지역격차 완화를 위한 노력을 기울여야 한다. 또한 장기적 관점에서 지자체 역량과 자율성 강화를 위해 중앙 정부의 제도개선 노력이 필요하며, 민간 복지인력의 양성과 주민 참여 강화를 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

위와 같이 의료서비스와 복지서비스의 지역 격차 및 불평등을 완화하기 위해서는 중앙의 역할이 무엇보다 중요하다. 중앙 정부는 지역이 활성화되어야 하는 부분에 대해서는 강력한 인센티브 제공과 품질 및 인프라 관리를 지원하고, 개입이 필요한 취약지역에 대해서는 한시적으로 기반과 여건을 개선하기 위한 적극적 지원을 제공할 필요가 있다. 또한 광역 내에서도 기초지자체 간 의료서비스와 복지서비스 격차가 발생할 수 있다. 광역시도에서도 균형발전을 위해 지역 간 격차를 조정하고 취약지역을 지원하는 역할을 좀 더 적극적으로 수행할 필요가 있다.

의료서비스와 복지서비스 모두 대표적인 휴먼서비스이기 때문에 보건·복지 영역의 자원은 결국 지역의 인구 문제와 관련이 있다. 즉, 지역의 보건·복지 확충은 관련 인력의 확보를 전제하고, 이는 결국 지역 내 정주여건의 개선을 필요로 한다. 보건·복지 영역에서 지역 교육기관(대학, 평생교육 모두 포함)을 통해 인력을 양성하고 지역 내 일자리를 창출하는 등, 지역의 교육, 일자리, 보건·복지 부문이 연계하여 지역활성화를 이루고 지역 주민의 삶의 질을 높일 수 있는 선순환적 모델을 모색할 필요가 있다.

참고문헌



- 감신, 권근상, 김건엽, 김철웅, 유선주...진범식, 2018, 지역 등 공공보건의료인력 수급 및 감염병 관리 방안 마련 연구, 보건복지부, 경북대학교
- 강주희, 윤순덕, 2008, 노인복지 수요와 자원의 지역별 비교분석, 농촌사회, 18(1), 161-187
- 강혜규, 함영진, 2018, 복지행정 부문의 현황과 과제. 보건복지포럼, -(255), 50-60
- 건강형평성학회, 2018, 지역별 건강격차 프로파일 - 공정한 사회, 건강한 삶
- 관계부처합동, 2020, 지역과 함께하는 지역균형 뉴딜 추진방안
- 국토교통부, 2015, 22개 낙후 시군, '지역활성화 지역' 지정,
http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95075435에서 2021.04.08. 인출
- 국토교통부 국토지리정보원, 2019, 2019 국토모니터링 보고서
- 김가희, 2017, 공간회귀분석을 이용한 지역사회서비스 투자사업 공간접근성 영향요인 분석, 44(2), 145-178
- 김광수, 2020, 지역간 보건의료격차 해소방안 연구 : 간호인력 수급을 중심으로, 전북대학교 석사학위 논문
- 김승용, 2015, 지역사회복지정책의 발전과 과제, 한국지역사회복지학회 학술대회, 3-25
- 김승희, 2015, 복지수준의 지역간 비교 분석에 관한 연구: 강원도 지역을 중심으로 한 지역 정책적 접근, 주거환경, 13(1), 165-180
- 김용욱, 나현수, 2019, 2019 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가, 농림축산식품부
- 김이배, 안재성, 2014, GIS 를 활용한 경북 사회복지 이용시설의 접근성 비교 연구, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 930-953
- 김정현, 김가희, 2015, 지역복지 자원의 현황과 과제: 사회복지 이용시설 분포의 영향 요인 분석을 중심으로, 한국사회복지행정학, 17(4), 1-23
- 김창엽, 김명희, 이태진, 손정인, 2015, 한국의 건강 불평등, 서울대학교출판문화원
- 김현진, 2008, 국가균형발전과 지방분권의 관점에서 본 참여정부의 지역사회복지정책의 평가와 과제, 한국 지역사회복지학, 25, 75-106
- 김홍주, 2015, 지역 간 청소년 복지서비스의 불평등도 완화 효과 분석, 지역발전연구, 24, 389-421

- 김흥주, 구찬동, 2014, 지방자치단체 복지서비스의 지역 간 격차에 관한 연구, 한국정책과학학회보, 18(1), 99-129
- 류진석, 2003, 지방분권과 사회복지의 지역간 형평성: 정부간 사회복지 재정배분 체계의 재구조화, 한국사회복지행정학, 9, 1-27
- 마세인, 김흥순, 2011, GIS 네트워크 분석을 활용한 노인복지시설의 접근성 연구: 인천시 내륙부를 중심으로, 국토연구, 61-75
- 맹진영, 이용재, 2017, 재가장기요양기관 지역별 분포의 불평등과 변화, 노인복지연구, 72(2), 85-112
- 문병욱, 박재용, 1987, GINI계수에 의한 의사의 지역간 분포양상, 예방의학회지, 20(2), 301-311
- 박세경, 이정은, 신수민, 양난주, 2013, 사회서비스 수요공급의 지역단위 분석 연구, 한국보건사회연구원
- 박유경, 김진환, 김선, 김창엽, 한주성, 김새롬, 2020, 지역 의료불평등 해소를 위한 미충족 의료지표 활용의 비판적 분석, 보건행정학회지, 30(1), 37-49
- 박진규. (2017.10.3.). 지역간 의료이용 격차 점점 커져... "수도권 원정진료 갈수록 심화". 라포르시안. <http://www.raportian.com/news/articleView.html?idxno=106559> 2020.12.1. 인출.
- 보건복지부, 2018a, 필수의료의 지역 격차 없는 포용국가 실현을 위한 공공보건의료발전 종합대책 (2018.10)
- 보건복지부, 2018b, 제4기('19~'22) 지역사회보장계획 수립 안내
- 보건복지부, 2019a, 민고 이용할 수 있는 지역의료 강화 대책(2019.11)
- 보건복지부, 2019b, 2019년 희망복지지원단 업무 안내
- 보건복지부, 2020a, 2020년 분만취약지 지원사업 안내
- 보건복지부, 2020b, 2020년 의료취약지 지원사업 안내
- 보건복지부, 2020c, 복지 취약 동네 "사회보장특구"로 집중 지원.
http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=354852에서 2021.04.08. 인출
- 서용덕, 차병준, 박재용, 1993, Geographical Distribution of Physician Manpower under the Influence of Public Health Physician, 보건행정학회지, 3(2), 81-99
- 손미아, 2002, 직업, 교육수준 그리고 물질적 결핍이 사망률에 미치는 영향, 예방의학회지, 35(1), 76-82
- 손정렬, 오수경, 2007, GIS 공간분석기법을 이용한 서울시 노인주간보호시설의 접근성 연구, 한국지역지리학회지, 13(5), 576-594

- 안석, 김남훈, 김유나, 2019, 농촌·도시 건강실태 및 의료비용 효과 비교와 정책과제, 한국농촌경제연구원
- 유혜영, 2016, 지역의 의료자원 분포와 미충족 의료의 현황 및 영향 관계, 서울대학교 석사학위 논문
- 윤태호, 김지현, 2006, 도시와 농촌 간 건강불평등, 한국농촌간호학회지, 1(1), 11-20
- 이관률, 송두범, 2011, 수도권 집중과 지역격차의 상관관계에 관한 연구, 한국비교정부학보, 15(1), 373-390
- 이석환, 2019, 기초자치단체 사회복지지출의 불평등에 관한 연구, 한국공공관리학보, 33(1), 1-26
- 이용재, 2005, 지역특성이 보건의료자원 분포의 불평등에 미치는 영향, 비판사회정책, 21, 49-78
- 이용재, 2018, 지역복지환경에 따른 사회복지시설의 지역분포 불평등 분석, 디지털융복합연구, 16(5), 75-84
- 이정은, 2016, 지역사회보장계획 수립의 변화와 과제, 보건복지포럼, 2016(7), 62-75
- 이진희, 2016, 지역적 건강불평등과 개인 및 지역수준의 건강결정요인, 보건사회연구, 36(2), 345-384
- 이한태. (2020.9.8.). 의사없는 농촌 마을. 농수축산신문.
<https://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=201816> 2021.1.19. 인출
- 임석희, 2009, 시·군·구 단위 사회복지서비스의 지역차에 관한 연구-시설복지서비스를 중심으로, 한국사진지리학회지, 19(4), 1-14
- 임선미, 2020, 의료 취약지역 개념 및 지원정책 분석, 의료정책연구소
- 장동민, 1997, 의료서비스 분배의 형평성, 보건과 사회과학, 2, 23-56
- 장인수, 2020, 지역 내 병의원의 공급 부족이 노인 미충족 의료에 미치는 영향, 25(2), 49-77
- 전보영, 최수민, 김창영, 2012, 지역의 경제수준에 따른 의료자원 분포의 형평성 분석, 보건행정학회지, 22(1), 85-108
- 정백근, 2018, 지역 건강불평등 완화를 위한 정책 수립 방안과 지역보건의료계획의 의의, 보건복지포럼, 260, 50-61
- 조병희, 2018, 의료인력과 의료시설의 지역별 불균형 분포, 한국의 사회동향 2018(Korean Social Trends 2018), 통계청 통계개발원
- 조영훈, 2001, 지방분권화와 복지수준의 지역간 격차: 지방자치제도 도입 이후 서울시와 4 대 광역시를 중심으로, 사회보장연구, 17(2), 1-19
- 조희숙, 임준, 김태현, 나백주, 이건설...정백근, 2018, 지역별 의료 및 공공보건의료 거버넌스 구축 방안 연구, 보건복지부, 강원대학교
- 지역발전위원회, 2013, 박근혜정부 지역발전정책 방향 제시 - 지역희망(HOPE) 프로젝트,

- <http://www.balance.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=11&boardNo=7462&searchCategory=&page=30&searchType=&searchWord=&menuLevel=2&menuNo=41>에서 2021.04.08. 인출
- 지역발전위원회, 2018, 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략
- 진재문, 2012, 시·군·구 지역의 사회복지예산 불평등에 관한 연구: 2000~ 2010 년의 1인당 사회복지비를 중심으로, 사회과학연구, 28(1), 205-227
- 최슬기, 오윤섭, 김성진, 전본희, 김찬수...신상훈, 2019, 지역 간 의료격차의 실태와 감사시사점, 감사원 감사연구원
- 최영, 2015, 재정분권과 사회복지서비스의 지역 간 불평등, 한국지역사회복지학, 55, 31-59
- 최용환, 2003, 지방자치단체의 사회복지서비스의 격차분석, 한국행정학회 하계학술발표논문집, 383-401
- 한국건강증진개발원, 2014, 시도별 지역보건취약지역 보고서
- 함영진, 김희성, 안수란, 김선, 권영빈...추병주, 2018a, 사회서비스 지역격차 파악 및 해소방안 마련 연구, 한국보건사회연구원
- 함영진, 김희성, 김태은, 이석환, 최향석...Paula Saikkonen, 2018b, 지방화의 진전과 복지격차: 전달체계 여건을 중심으로, 한국보건사회연구원
- 함영진, 이석환, 박성준, 김가희, 이경주, 하태정, 2019, GIS를 활용한 사회서비스 이용-공급 공간분석 및 개선방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원
- 황종규, 2005, 지방정부 복지수요와 공급간의 격차에 관한 연구: 경상북도 23개 시·군을 중심으로, 한국지방자치학회보, 17(4), 165-185
- Australian Government, Department of Health, (2020), Workforce Incentive Program Guidelines
- Bryden, J., 2016, Causes and consequences of medium and long term territorial inequalities in a European context, with a focus on rural regions (No. 182), Working Paper Series
- Kakwani, N., Wagstaff, A., Van Doorslaer, E., 1997, Socioeconomic inequalities in health: Measurement, computation, and statistical inference, Journal of Econometrics, 77(1), 87-103
- Kay, A., 2005, Territorial justice and devolution, The British Journal of Politics and International Relations, 7(4), 544-560
- Kim, M., Subramanian, S.V., Kawachi, I., Kim, C., 2007, Association between childhood fatal injuries and socioeconomic position at individual and area levels: a multilevel study,

- Journal of Epidemiology & Community Health, 61, 135-140
- Macintyre, S., Ellaway, A., Cummins, S., 2002, Place effects on health: how can we conceptualise, operationalise and measure them?. Social Science & Medicine, 55(1), 125-139
- Park, K., Hwang, S., Lee, J., Kim, Y., Kwon, S., 2010, Individual and areal risk factors for road traffic injury deaths: nationwide study in South Korea, Asia-Pacific Journal of Public Health, 22(3), 320-331
- Roux, A., & Mair, C., 2010, Neighborhoods and health, Annals of the New York Academy of Sciences, 1186, 125-145
- Rój, J., 2020, Inequality in the distribution of healthcare human resources in Poland, Sustainability, 12, 2043; doi:10.3390/su12052043
- Davies, B., (1968). Social needs and resources in local services: a study of variations in standards of provision of personal social services between local authority areas. Joseph.
- WHO, 2017, National health inequality monitoring: a step-by-step manual, World Health Organization

[인터넷 홈페이지 등]

교육통계서비스,

https://kess.kedi.re.kr/post/6672830?itemCode=04&menuId=m_02_04_03에서
2021.3.2. 인출

국립중앙의료원, 공공보건의료통계,

<https://www.nmc.or.kr/nmc/bbs/B0000058/list.do?menuNo=200326>에서 2021.3.2.
인출

국립중앙의료원, 헬스맵, 지역별 지표조회, www.healthmap.or.kr에서 2021.3.2. 인출

국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 건강보험통계(1),

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=354&tblId=DT_HIRA4T&conn_path=I3
에서 2021.3.2. 인출

국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 건강보험통계(2)

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=354&tblId=DT_HIRA4S&conn_path=I3

에서 2021.3.2. 인출

국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 건강보험통계(3)

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=354&tblId=DT_HIRA4B&conn_path=I3

에서 2021.3.2. 인출

국민건강보험공단, 지역별의료이용통계,

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX_35003_A078&conn_path=I3;

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX_35003_A049&conn_path=I3;

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX_35003_A107&conn_path=I3;

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX_35003_A020&conn_path=I3

에서 2021.3.2. 인출

국토교통부, 지적통계,

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_2300&conn_path=I3

에서 2021.3.2. 인출

국토교통부 통계누리, 2019년 국토지표,

<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>에서 2021.4.1. 인출

박진규, (2017.10.3.), 지역간 의료이용 격차 점점 커져... “수도권 원정진료 갈수록 심화”, 라포르시안,

<http://www.rapportian.com/news/articleView.html?idxno=106559> 2020.12.1. 인출

이한태, (2020.9.8.), 의사없는 농촌 마을, 농수축산신문,

<https://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=201816> 2021.1.19. 인출

지역사회보장균형발전지원센터, 2019년 지역사회보장지표,

<http://www.kccwp.or.kr/kccwp/sub04.asp>에서 2021.1.15. 인출

질병관리청, 국민건강영양조사자료(2011-2019년),

https://knhanes.kdca.go.kr/knhanes/sub03/sub03_02_05.do에서 2021.3.2. 인출

통계청, 인구동향조사,

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M5&conn_path=I3

에서 2021.3.2. 인출

한겨레, (2021.1.11.), ‘코로나 3차 대유행’경고에도... “공공병원 시설·인력 보강 없었다”,

https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/978164.html에서

2021.5.23. 인출

행정안전부, 주민등록인구현황 - 행정구역(시군구)별/1세별 주민등록인구,

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=I3

I3에서 2021.3.2. 인출

행정안전부, 주민등록인구현황 - 주민등록인구(시도/시/군/구),

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20651E&conn_path

=I3에서 2021.3.2. 인출

행정안전부, 한국도시통계,

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=DT_11001N_2013_A012&](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=DT_11001N_2013_A012&conn_path)

conn_path=I3에서 2021.3.2. 인출



주거



제1절

문제의 제기



1. 연구 배경 및 목적

주거복지정책은 자력으로 시장에서 거처를 마련하거나 유지하기 어려운 이들을 대상으로 정부가 공적자금을 투입하거나 규제를 통해 주거수준 하락을 방지하거나 최소한의 기준을 유지하도록 하는 일체의 행위를 의미한다. 이러한 주거복지정책의 저변에는 국가가 국민에게 일정한 수준의 주거를 보장하는 주거권의 개념이 자리잡고 있다. 주거권은 인권으로서 국민 모두가 누려야 할 기본권인데, 이를 보장하기 위한 노력은 중앙과 지방정부 공히 책임이 있다. 그러나 최소한의 주거수준을 유지하기 위한 기준은 나라마다 시대마다 다르고, 또한 동시대에도 결과물이 지역마다 차이가 날 수 있다.

본 장에서는 주거복지의 지역적 불균형을 파악하기 위하여 주거권이 보장되는 정도를 파악하고자 한다. 이를 위하여 주거권 구성요소를 살펴보고, 각 구성요소를 계량화할 수 있는 대표적인 지표를 설정하고 이를 측정하여 지역의 주거복지 측면에서 불균형 문제를 분석한다. 이를 통해 주거복지의 지역불균형을 완화하기 위한 중앙과 지방정부에 정책적 방향을 제안하고자 한다.

2. 연구 방법 및 범위

지역의 공간단위는 분석 및 자료 구득가능성을 감안하여 광역시도로 구분하고, 분석자료는 구득가능한 가장 최신의 자료인 주거실태조사 2019년 원자료를 활용한다. 단, 경우에 따라 비교를 위하여 이전 년도 주거실태조사를 활용하거나 인구주택총조사 자료를 보완적으로 활용한다.

주거권의 구성요소를 기준으로 지역마다 주거문제의 실상이 얼마나 다른지 상대적인 위치를 파악하여 주거복지의 지역불균형의 현황을 파악한다. 또한 지역적 특성에 맞는 정책 주안점을 도출하기 위해서 1인가구 연령대별 분석 등 가구형태에 따른 분석도 추가한다. 이를 통해 향후 주거복지 지역불균형을 완화하기 위한 대안적 접근에 대해 고민한다.

제2절

주거권의 개념과 구성요소



1. 주거권의 개념 및 구성요소

가. 주거권의 개념

주거권은 인간이라면 마땅히 누려야할 당연한 인권으로서의 권리를 의미하며, 이때 중요한 것은 주거의 개념에 물리적 거처로서의 주택과 사회적 의미의 주거가 모두 포함된다는 지점이다. 왜냐하면 비바람을 피하는 임시적 거처 수준의 주거는 주거권을 누리기 위한 충분조건에 못 미치기 때문이다. 물리적 거처인 주택과 관련된 주거권은 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 가능한 거처에 생활할 권리를 의미한다. 인간다운 생활은 단순한 지붕과 벽 같은 건축자체의 구비 이상의 의미로 자연재해 위협으로부터의 안전, 가구구성원이 쾌적한 삶을 누리기 위한 기초 편의시설인 상하수도과 전기설비 등이 갖추어져야 함을 의미한다. 사회적 의미의 주거는 특정 거처에 거주하는 것이 적절한 사회적 문화적 경제적 환경을 향유할 수 있어야 함을 의미하며, 이때 부당한 사생활 침해나 강제퇴거 등의 위협에서 보호받고, 직장이나 이웃관계, 적절한 문화생활을 향유할 수 있는 사회관계망으로부터 배제당하지 않아야 함을 의미한다(하성규, 1996; UN, 2003 등).

이렇게 주거권은 모든 사람이 적절한 주거를 향유할 권리를 의미하며, housing right, the right to adequate housing 등으로 사용되고 있다. 주거권은 모든 사람이 적절한 주거를 향유할 권리 또는 인간의 존엄성을 유지할 수 있는데 적합한 주택을 향유할 권리, 주거에 관한 국민생활 최저선의 확보를 의미하는 것이다(하성규, 1996; 김용창, 2013; 이대열, 2012). 이를 위해 당연히 국가의 책무가 따르게 된다. 국내에서도 이를 헌법에 규정하고 있고 주거기본법을 통해 구체화하고 있다.

국제사회에서는 「세계인권선언」, 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약위원회」, 해비타트 I 「이스탄불선언」, 해비타트 II 「밴쿠버선언」, 「세계주거전략 2000」등을 통해 주거권을 명시하고 그 내용을 구체화하며, 준수를 권고하고 있다. 「세계인권선언」(유엔의 보편적 인권에 관한 선언)에서는 “모든 사람이 의식주, 의료를 포함하여 자신과 가족의 건강 및 안녕을 위해 적절한 생활수준을 누릴 권리를 갖는다”로 규정하여 주거권을 적절한 생활수준을 향유할 권리로 파

악하고 있다. 「사회권규약위원회」(경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 1966)에서는 주거권을 국제규범적 인권으로 규정하고, “주택을 포함한 본인과 가족의 적절한 생활수준을 누릴 권리”를 실현할 수 있도록 각 정부가 조치를 취하도록 강제하고 있다. 해비타트 I 「밴쿠버선언」(1976)에서는 정부의 주거권 보장의무를 규정하고, 해비타트 II 「이스탄불선언」(1996)을 정부가 주거권을 인권으로 인정하고 그 권리의 내용을 구체화하였으며 「세계주거전략 2000」에서는 적절하고 안전한 주거가 기본적인 인권이며 인간소망의 충족에 반드시 필요함을 역설하고 있다.

나. 주거권의 구성요소

주거권을 이루는 구성요소에 관해서는 사회권 규약 일반논평 4호와 해비타트를 비롯한 유엔 문건에서 자세히 명시되고 있다. 특히 주거권이 협소하거나 제한적인 의미로 해석되어서는 안된다고 명시하고 있음이 중요하다.

주거권의 구성요소는 사회권규약위원회가 채택한 일반논평 제4호와 제7호를 통해서 파악할 수 있는데, 1991년 일반논평 제4호는 적절한 주거의 세부내용으로 점유의 법적 안정성, 생활서비스의 이용가능성, 주거비용의 적정성, 물리적 거주적합성, 사회적 접근성, 주거입지의 적합성, 주택건축의 문화적 적절성으로 구체적으로 제시하고 있다(국가인권위원회, 2006: 19~27). 사회권규약위원회는 강제퇴거가 오랫동안 계속된 주거권의 심각한 침해 사안이라는 점을 고려해서 일반논평 제4호의 점유의 법적 안정성을 강제퇴거 제한의 측면에서 좀 더 명확하게 설명하는 일반논평 제7호를 1997년에 채택하였다(국가인권위원회, 2006: 57~63).

주거권의 구성요소는 크게 7가지로 구성된다. 점유의 법적 안정성(security), 생활서비스의 이용가능성(availability), 주거비용의 적정성(affordability), 물리적 거주적합성(habitability), 사회적 접근성(accessibility), 주거입지의 적합성(location), 그리고 주택건축의 문화적 적절성(cultural adequacy)이다. 일반논평 제7호에서 논의하는 주거권 구성요소는 다음과 같다.

점유의 법적 안정성은 “점유형태와 상관없이 모든 사람은 강제퇴거, 괴롭힘 또는 기타 위협으로부터 법적인 보호를 받을 수 있는 점유에 대한 법적 안정성을 보장받아야 함을 의미한다. 그에 따라 당사국은 현재 이러한 점유의 안정성을 받지 못하고 있는 개인 및 집단과 성실한 협의를 통해 점유의 법적 안정성을 부여할 목적의 즉각적인 조치를 취해야 한다. 점유의 법적 안정성은 강제퇴거와 같이 주거권이 심각하게 침해받는 상황에서 국가가 법적인 조치를 동원해서 적절한 주거를 유지해야 한다는 것을 규정하고 있다. 이때 중요한 개념이 강제퇴거(forced eviction)이다.

생활서비스의 이용가능성은, 적절한 주거 권리의 모든 수혜자는 천연자원, 공동자원, 안전한 식수, 요리·난방·조명에 필요한 에너지, 위생, 세면시설, 음식저장수단, 폐기물 처리시설, 하수시

설, 비상 서비스에 대한 지속가능한 방법으로 접근할 수 있어야 함을 의미한다. 즉, 인간다운 주거 생활을 누리기 위해서는 주택 외부에 있는 다양한 서비스, 물자, 시설, 기반시설을 이용할 수 있어야 한다는 점에서, 생활서비스의 이용가능성은 주택을 넘어 주거지가 갖춰야 할 조건들을 명시하고 있는 것이다.

주거비용의 적정성은 “주거와 관련된 개인 또는 가정의 비용은 다른 기본적인 수요의 확보 및 충족을 위협하지 않거나 제한하지 않는 수준이 되어야 한다. 당사국은 일반적으로 주거 관련 비용의 비율이 소득수준에 적합하도록 보장하는 조치를 취해야 한다.”는 것으로 파악할 수 있다. 즉, 시장경제에서 주택은 재화로서 비용을 지급해야만 이용할 수 있으므로, 적절한 주거는 경제적 측면에서 주거비용이 부담 가능해야 함. 따라서 국가는 소득 대비 임대료 비율(Rent to Income Ratio, RIR)과 같은 지표를 활용하여 주거비용의 적정성을 사회 전체적으로 관리하는 한편 주거 비용을 부담할 수 없는 사람들에게 주거비 보조, 주택금융 제공, 임대료 인상 제한 등과 같은 조치를 취해야 함을 의미한다.

물리적 거주적합성은 “적절한 주거는 거주자에게 충분한 공간을 제공하고 추위, 습기, 더위, 비, 바람, 기타 건강에 위협이 되는 요인, 구조적 위해, 해충으로부터 거주자를 보호한다는 점에서 거주 가능해야 한다. 거주자의 물리적 안전도 보장되어야 한다.”로 정의된다. 즉, 생활서비스의 이용가능성이 적절한 주거를 위한 주거지의 구성요소를 제시했다면, 물리적 거주적합성은 개별 주택이 적절한 주거를 충족하기 위해 어떤 조건들을 갖춰야 하는지를 언급하는 것이다. 물리적 거주적합성의 조건들은 거주자의 건강과 직접 연결되므로 적절한 주거의 가장 기초적인 구성요소로 볼 수 있다.

사회적 접근성은 “적절한 주거는 권한을 갖는 자들 모두에게 접근 가능해야 한다. 혜택받지 못한 집단들에게도 적절한 주거에 대한 안전하고 지속가능한 접근이 허용되어야 한다.”로 정의된다. 즉, 사회적 접근성은 국가가 주거취약계층을 특별히 배려할 것을 요구하는 것이다. 노인, 아동, 신체장애인, 불치병환자, 자연재해 피해자 등과 같은 일부 집단들은 여러 가지 요인들의 복합적 작용으로 적절한 주거에 접근하기 어려울 수 있다. 따라서 이들은 국가의 도움, 예를 들어 주택 배분에서 우선순위 부여, 특별한 주거의 필요성 고려 없이는 스스로 적절한 주거를 취득할 수가 없기 때문에 국가의 역할이 요구된다.

주거입지의 적합성은 “적절한 주거공간은 직장, 의료서비스 기관, 학교, 탁아시설 및 기타 사회적 시설에 근접한 장소에 있어야 한다.”에서 그 의미를 확인할 수 있다. 출퇴근 거리와 시간의 차이는 주거비용의 적합성을 산정하는 데 임대료 이외 교통비를 고려해야 한다는 것을 의미하고, 오염지역에서의 주거입지는 거주자의 건강에 위협요인이 되므로 물리적 거주적합성과 관련된다.

마지막으로 주택건축의 문화적 적절성은 주택 건축방법, 사용되는 건축자재, 이들을 지원하는

정책들은 문화적 정체성과 주택의 다양성 표현을 적절히 할 수 있게 하여야 함을 의미한다. 적절한 주거를 보장하기 위한 개발 및 현대화라는 미명 아래 문화적 다양성이 희생되지 않아야 함을 내포한다(국가인권위원회, 2006; 박미선 외, 2019).

2. 주거권에 대한 국제적 논의

세계인권선언(1948년)에서 주거권에 대한 선언이 이루어진 이후 국제 사회에서 주거권에 대한 논의는 점차 강화되고 있다. 1966년 자유권 국제규약(B규약)에서 모든 사람은 이동과 거주 자유를 갖고, 주거 등에 대해 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 않음이 명시되고 사회권 국제규약(A규약)에서는 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 개선할 권리가 명시된다. 특히 국가는 이러한 권리를 실현하기 위한 적절한 조치를 취해야 함이 명시되는 것이 중요하다. 1991년에는 사회적 국제규약 일반논평 7호에서 강제퇴거의 관행이 주거권을 명백히 침해하는 행위인 것으로 정의되고 강제퇴거를 막기 위한 입법조치를 만드는 것이 효과적인 권리보호장치임을 명시한다. 이후 2003년 주거권 감시 보고서에서는 주거권 실현 수준을 판단하기 위한 양적 지표를 개발하고 주택의 적절성, 주거권 부정 및 침해, 주거권 실현 과정 등에 관심을 갖는다.

주거권을 논하는데 가장 중요한 국제프로그램인 유엔 해비타트에서는 그 논의가 확장되고 있으며 크게 세 번의 해비타트 국제회의를 통해 그 논의와 국제적 공감대를 확산해하고 있다. 국제 사회에서는 유엔 해비타트를 중심으로 주거권 논의가 활성화되어 있고, 해비타트는 적정 주거에 대한 국가의 책임을 명시하며 주거권 실현을 위한 모든 노력을 경주할 것을 촉구하고 있다.

연도별로는 1976년 해비타트 I, 1996년 해비타트 II, 2016년 해비타트 III를 통하여 주거권에 대한 논의가 발전 및 확대되고 있다. 1976년 해비타트 I 밴쿠버 선언을 통하여 정부는 지속가능한 인간 정주지 및 도시화의 필요성을 인식할 것으로 제언하였다. 주거문제의 심각성을 개도국의 비공식주거 중심으로 전개하였으나 참가국 국가별 실행안으로까지 발전시키지 못하는 한계를 내포하고 있다. 두 번째 회의인 1996년 해비타트 II 이스탄불 선언을 통하여 주거권을 하나의 권리로 인식하고, 주거권의 주요 요소를 명확히 하며 주거권 실현을 위한 중앙과 지방정부의 역할 강화를 촉구. 우리나라도 해비타트 II 이후 최저주거기준 설정 등이 이루어졌다. 가장 최근에 개최된 2016년 해비타트 III 키토 선언에서는 주거권 논의가 도시권으로 확대되면서 지속가능한 발전을 위한 자원이자 사회통합 및 평등을 위한 수단으로 도시화를 인식. 도시의 틀 속에서 주택정책이 유기적이고 종합적으로 다루어져야 함을 명시하고 있다.

〈표 4-1〉 해비타트 회의의 전개와 주거권의 위상 변화 요약

구분	해비타트 I차 회의	해비타트 II차 회의	해비타트 III차 회의
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 비공식주거 문제 중심 · (비판) 주택에 대한 문제 인식은 있었지만, 국제적으로 큰 반향을 이끌어 내지 못함 · (한계) 선언문이 국가별 실행안으로 발전하기 못함 	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 이에게 적정주택 공급을 주장 · 주거권을 하나의 권리로 인식 · (성과) 최저주거기준 설정 논의 및 제정, 취약계층과 저소득층 주택정책적 고려 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시라는 큰 틀 속에서 하나의 요소로 주택을 다룸 · 도시에 대한 권리로 인식 확장 · 다차원의 종합적, 유기적 측면에서 주택 정책 접근이 요구됨

자료: 저자 작성

20년마다 제시되는 유엔 해비타트의 회의 의제의 흐름을 통해서 우리는 적절한 주거를 보장하기 위한 문제가 단순히 주택뿐만 아니라 환경, 지속가능성, 도시까지 포함하는 광범위한 사회통합적 주제임을 알 수 있음(박미선, 2016; 박세훈, 2016) 해비타트의 회의 의제는 ‘모두를 위한 적정주거(adequate shelter for all)’에서 ‘지속가능한 인간 정주공간 개발(sustainable human settlements development)’을 거쳐서 ‘모두를 위한 도시(cities for all)’로 변화하였다. 이처럼 적정주거에서 지속가능성, 도시권으로까지 기초개념이 확장되는 과정에서, 주택은 여전히 중심적 역할을 수행하지만 모두를 위한 지속가능한 도시라는 큰 틀 속에서 하나의 요소로 다루어지는 것이다. 주택문제를 단순히 거주공간의 문제로 인식하던 단선적 사고틀에서 벗어나서 도시 내 입지, 공간배치, 교통, 인프라, 접근성 등 주거지를 구성하는 다양한 요인들과의 관계 속에서 주택문제를 접근해야 한다. 해비타트 III의 새로운 도시의제는 ‘도시에 대한 권리’(the right to the city)와 제인 제이콥스(Jane Jacobs)의 도시계획이론에 기초해서 ‘모두를 위한 도시’를 조성할 때 도시화가 지속가능한 발전을 위한 동력이 될 수 있다고 주장하고 있다. 도시에 대한 권리는 사회적·정치적 측면에서 도시에 대한 공적인 통제를 주장하고, 제인 제이콥스의 도시계획이론은 공간적 측면에서 건조환경의 조성에 대한 공적인 통제를 강조하는 것이다. 구체적으로 해비타트 III의 새로운 도시의제는 주택부문과 관련해서 통합적 주택정책, 포용적 주택접근, 지불가능 주택공급, 적절한 주택, 불량주거지 개선을 제시하고 있다. 물론 한국의 주택정책은 해비타트III의 새로운 도시의제에 비춰서 상당한 성과를 보이지만 여전히 해결해야 할 과제로 안고 있다. 한국의 주택정책은 통합적 계획, 포용적 주택정책, 부담가능한 주택공급 확대 등을 통해서 주택의 적정성과 비공식 주거지 개선에서 눈에 띄는 성과를 이뤄냈다. 하지만 중앙과 지방의 협업, 저소득층을 위한 저렴한 주택의 공급 확대, 포용성이 강화된 정책적 노력, 국제적으로 비교할 수 있는 정책지표 설정과 모니터링 등에서 해결해야 할 과제가 남아있다(박미선, 2016).

제3절

주거권 측면에서 본 주거복지
지역불평등 현황

1. 주거권 측면에서의 주거복지 불평등 파악 기준

가. 분석 지표 설정

주거권 측면에서 주거복지의 지역불균형을 파악하기 위하여 앞서 살펴본 주거권의 구성요소 중 데이터 접근가능성을 고려하여 4가지 구성요소를 기준으로 광역자치단체별로 주거문제가 서로 어떻게 다른지를 분석한다. 지역의 주거문제를 판단하는 지표 선정에 있어 주거권의 구성요소 중에서 주거정책과 밀접한 관련이 있는 점유의 안정성, 주거비용의 적정성, 물리적 거주적합성, 사회적 접근성을 주거문제의 지역적 차별성을 기준으로 활용한다. 이상의 구성요소별로 분석을 실시함으로써 개별 광역자치단체가 어떤 측면의 주거문제를 상대적으로 더 심각하게 겪고 있는지를 파악한다.

이는 구체적으로 다음과 같은 방식으로 진행된다. 먼저, 주거권의 구성요소에 맞춰서 계량적으로 측정할 수 있는 지표들을 선정한다. 광역자치단체별 규모의 차이를 고려하기 위해 인구 또는 가구 규모를 고려한 비율을 측정지표로 삼는다. 그리고 개별 광역자치단체의 지표가 평균으로부터 얼마나 떨어져 있는지를 살펴보는 산포도를 작성하여 해당 주거문제에서 어떤 광역자치단체가 가장 크게 압력을 받고 있는지를 파악한다. 산포도 작성 시 두 가지 지표들을 동시에 고려함으로써 해당 주거문제에서 광역자치단체의 위치를 입체적으로 고려할 수 있는데, 예를 들어 주택보급률과 자가거주율을 동시에 표시할 경우, 주택의 과부족 수준과 자가거주 두 차원 분석을 동시에 분석할 수 있다.

분석 결과를 해석하는 과정에서 한 가지 주의해야 할 점은 이와 같은 분석이 해당 지표에 대한 우수 지역과 열등 지역을 분류하거나 지역별 순위를 매기는 의미를 갖는 것이 아니라는 것이다. 이 분석은 지역에 따라 주거문제가 얼마나 어떻게 다른지를 시각적으로 확인하는 의미를 갖는다. 특히 이 분석을 통해 개별 지역에서 다른 지역들과 비교해서 어떤 주거문제가 가장 심각하게 나타나는지를 파악하고자 한다. 구성요소별 측정지표는 아래 <표 4-2>와 같다. 지표는 박미선·이후빈·조정희 외(2019)을 바탕으로 객관적으로 측정가능한 주거지표 중에서 주거권의 구성요소와

관련된 것들을 선별하였다. 그리고 필요한 경우에는 주거실태조사 등을 활용해서 새로운 지표를 생성하였다.

〈표 4-2〉 주거권의 구성요소별 측정지표

구분	지표명	측정방법	출처
점유의 안정성	주택보급률	$\frac{\text{구분거처 반영 주택수}}{\text{일반가구수}} \times 100$	주택보급률, 2018
	자가거주율	$\frac{\text{자가거주가구수}}{\text{일반가구수}} \times 100$	인구총조사, 2015
	5년 이상 임차가구 비율	$\frac{\text{거주기간 5년 이상 가구수}}{\text{임차가구수}} \times 100$	인구총조사, 2015
	불안 임차가구 비율	$\frac{\text{임차 불안감 느낀 가구수}}{\text{임차가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2019
주거비용의 적정성	소득 대비 임대료 비율(RIR)	$\frac{\text{월임대료}}{\text{월평균소득}} \times 100$	주거실태조사, 2019
	주거비 과부담 가구 비율	$\frac{\text{RIR 30\% 이상 가구수}}{\text{일반가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2019
	소득 대비 주택가격 배율	$\frac{\text{현재주택가격}}{\text{연평균소득}} \times 100$	주거실태조사, 2019
	대출 부담 자가가구 비율	$\frac{\text{대출금 부담 자가가구수}}{\text{대출 자가가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2019
물리적 거주 적합성	최저주거기준 미달가구 비율	$\frac{\text{최저주거기준 미달 가구수}}{\text{6인 이하 가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2019
	비정상적 거처 가구 비율	$\frac{\text{비정상적 거처 가구수}}{\text{일반가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2019
	1인당 주거면적	$\frac{\text{개별 가구의 주택사용면적}}{\text{개별 가구원수}}$	주거실태조사, 2019
	노후주택 비율	$\frac{\text{30년 이전 건축 주택수}}{\text{주택수}} \times 100$	주택총조사, 2018
사회적 접근성	주거취약계층 가구당 공공임대주택 비율	$\frac{\text{공공임대주택 호수}}{\text{주거취약계층 가구수}} \times 100$	임대주택통계, 2017 주거실태조사, 2019
	공공임대주택 공가율	$\frac{\text{총 공가 호수 (6개월 이상)}}{\text{LH 공공임대주택 관리호수}} \times 100$	LH 내부자료, 2017
	노인가구 비율	$\frac{\text{노인가구수 (65세 이상)}}{\text{일반가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2019
	청년가구 비율	$\frac{\text{청년가구수 (만 19 - 39세)}}{\text{일반가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2019

주: 1) 비정상적 거처 가구는 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 움막에 거주하는 가구를 가리킴

2) 주거취약계층 가구수는 주거비 과부담 가구(RIR 30% 이상)와 최저주거기준 미달 가구를 합쳐서 산정함
자료: 연구진 작성

나. 주거권 구성요소별 측정 지표

점유의 안정성에서는 점유형태(자가와 임차)를 구분하였다. 먼저 자가가 상대적으로 안정적인 점유형태라는 점을 고려해서 자가거주율을 살펴보았다. 그리고 임차가구의 점유불안정성을 거주기간과 심리상태로 파악하였다.

주거비용의 적정성에서도 점유형태를 고려해서 임대료(임차가구)와 주택가격(자가가구)로 주거비용을 고려하였다. 소득 대비 임대료 비율로 주거비 과부담 가구가 얼마나 많은지를 파악했고 자가가구 중에서 대출부담을 느끼는 가구의 비율도 산정하였다.

물리적 거주적합성에서는 가장 열악한 주거의 규모를 파악하기 위해 최저주거기준과 비정상적 거처를 활용했고, 주택의 물리적 측면을 파악할 수 있는 면적과 기간도 이용하였다.

사회적 접근성에서는 공공임대주택이 얼마나 공급되는지를 파악하였다. 단순히 공급량 뿐만 아니라 실제 효과를 살펴보기 위해 공공임대주택 공가율을 고려하였다. 그리고 대표적인 주거취약계층으로 볼 수 있는 노인과 청년의 비율로 파악하였다.

2. 주거권 측면에서의 지역별 주거복지 불평등 변화 양상

가. 점유의 안정성

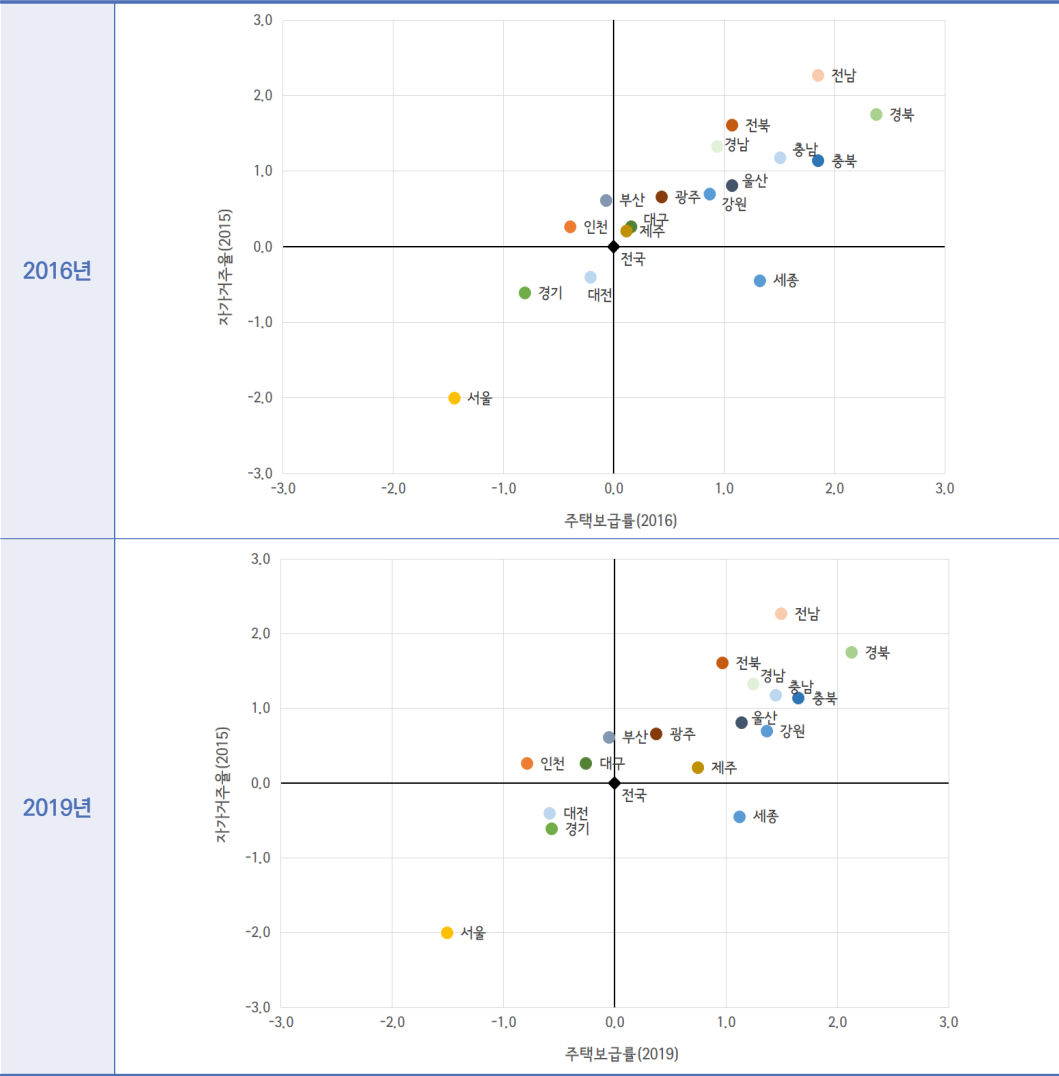
점유의 안정성 분석을 위한 지표로 주택보급률과 자가거주율, 5년 이상 임차가구 비율과 불안 임차가구 비율이 선정되었다. ‘5년 이상 임차가구 비율’은 임차로 거주한 기간으로 점유 불안정성을 정량적으로 보여주는 지표이고, ‘불안 임차가구 비율’은 임차가구 중에서 심리적으로 불안을 느끼는 가구의 비율로 정성적 지표이다.

점유안정성 측면에서 주거복지의 지역불균형 양상을 살펴보면, 우선 자가거주자의 측면에서 자가거주율과 주택보급률이 가장 낮은 곳은 서울, 경기, 대전과 같은 대도시를 중심으로 나타난다. 주택의 양적 공급도 낮고 자가로 거주하는 비율도 낮은 곳들이다. 상대적으로 2015년에 비해 대전의 상황이 개선되지 않았다. 주택의 공급수준은 평균 이상이나 자가거주가 낮은 곳으로 세종이 눈에 띈다. 그 상황은 2016년부터 2019년 사이에 큰 변화가 없어보인다.

임차가구 측면에서의 점유안정성을 고려하면, 최근 몇 년 사이의 변화를 확인할 수 있다. 5년 이상 임차가구 비율이 높고, 불안을 느끼는 임차가구도 높은 곳으로 서울, 대구, 강원 같은 지역이 나타나는데, 2016년에는 부산이 주거불안을 느끼는 임차가구 비율이 평균 이상으로 높았다가 상대적으로 낮아진 것으로 보인다. 전남, 광주 등은 5년 이상 임차가구의 비율은 전국보다 높지만,

불안을 느끼는 임차가구 비율은 상대적으로 낮아, 임차가구의 점유안정성은 상대적으로 높은 상황으로 보인다. 오히려 충남, 경기 등이 5년 이상 임차가구 비율도 낮고 불안을 느끼는 임차가구 비율도 높아 임차가구의 점유안정성이 낮은 상황임을 알 수 있다.

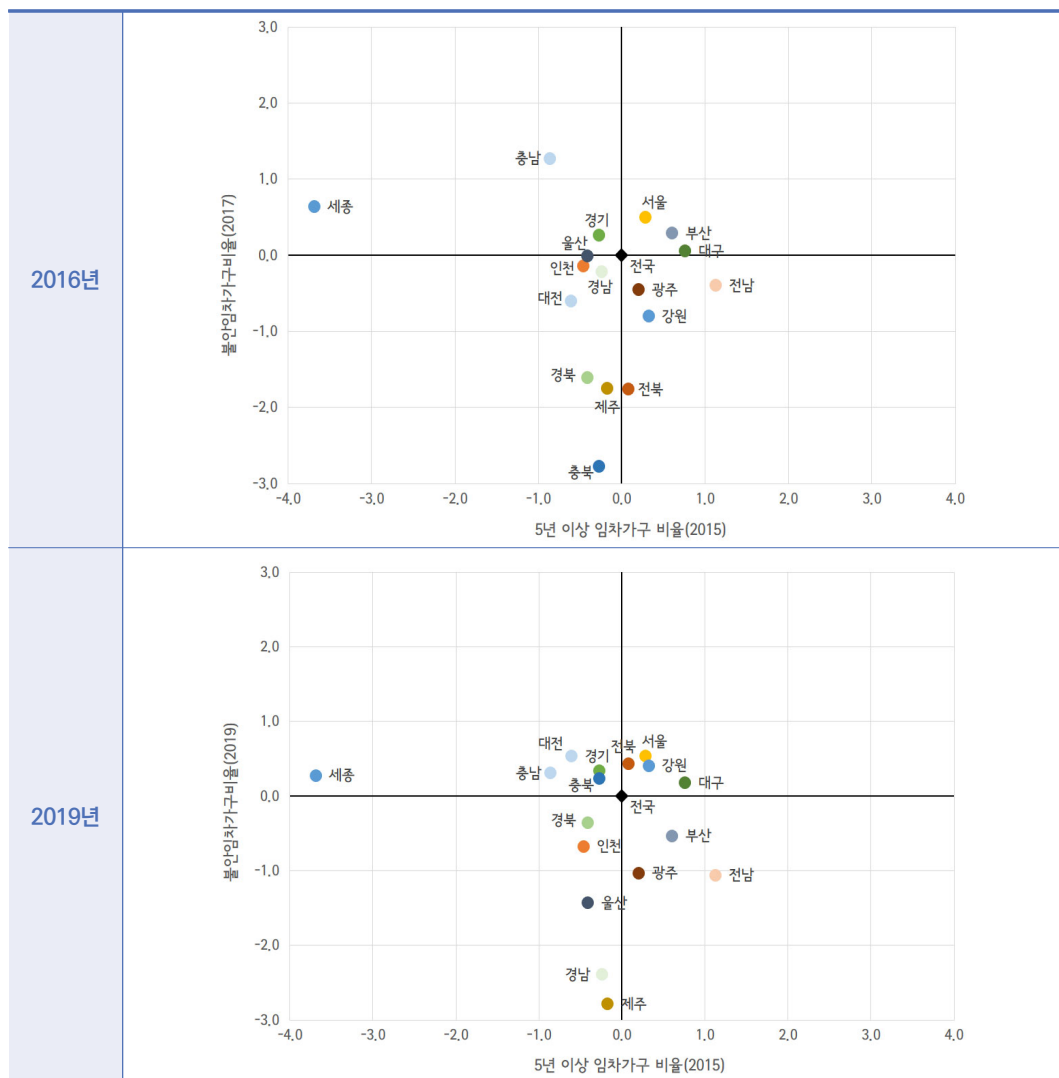
[그림 4-1] 점유안정성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화1 (자가가구)



자료: 국토교통부. 2016년, 2019년도 주거실태조사 원자료 활용.

시도별로는 서울이 타 시도에 비해 주택보급률과 자가거주율이 낮고, 5년이상 임차가구 거주 비율 및 임차가구의 불안정성은 높게 나타나 점유의 불안정성이 높은 것으로 나타났다. 경기, 대전지역도 전국에 비해 주택보급률과 자가거주율은 낮고, 임차가구의 심리적 불안은 높게 나타났다. 반면에 전남지역은 주택보급률과 자가거주율이 높고, 5년 이상 임차가구 비율은 높지만, 임차가구의 심리적 불안정성은 낮게 나타났다.

[그림 4-2] 점유안정성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화2 (임차가구)



자료: 국토교통부. 2016년, 2019년도 주거실태조사 원자료 활용.

2016년과 2019년 사이 지역별 주택보급률의 변화는 크게 없어 보이고, 임차가구의 경우 2017년에 비해 2019년 불안 임차가구 비율이 전국 평균 10%p 상승했으나, 지역별 분포는 2017년과 유사하다. 전 지역에서 고르게 불안 임차가구 비율이 상승하였으나, 충북의 경우 2017년 불안 임차가구 비율이 타 지역에 비해 낮은 편이었는데, 2009년 전국보다 높은 수준으로 상승한 것이 특이하다.

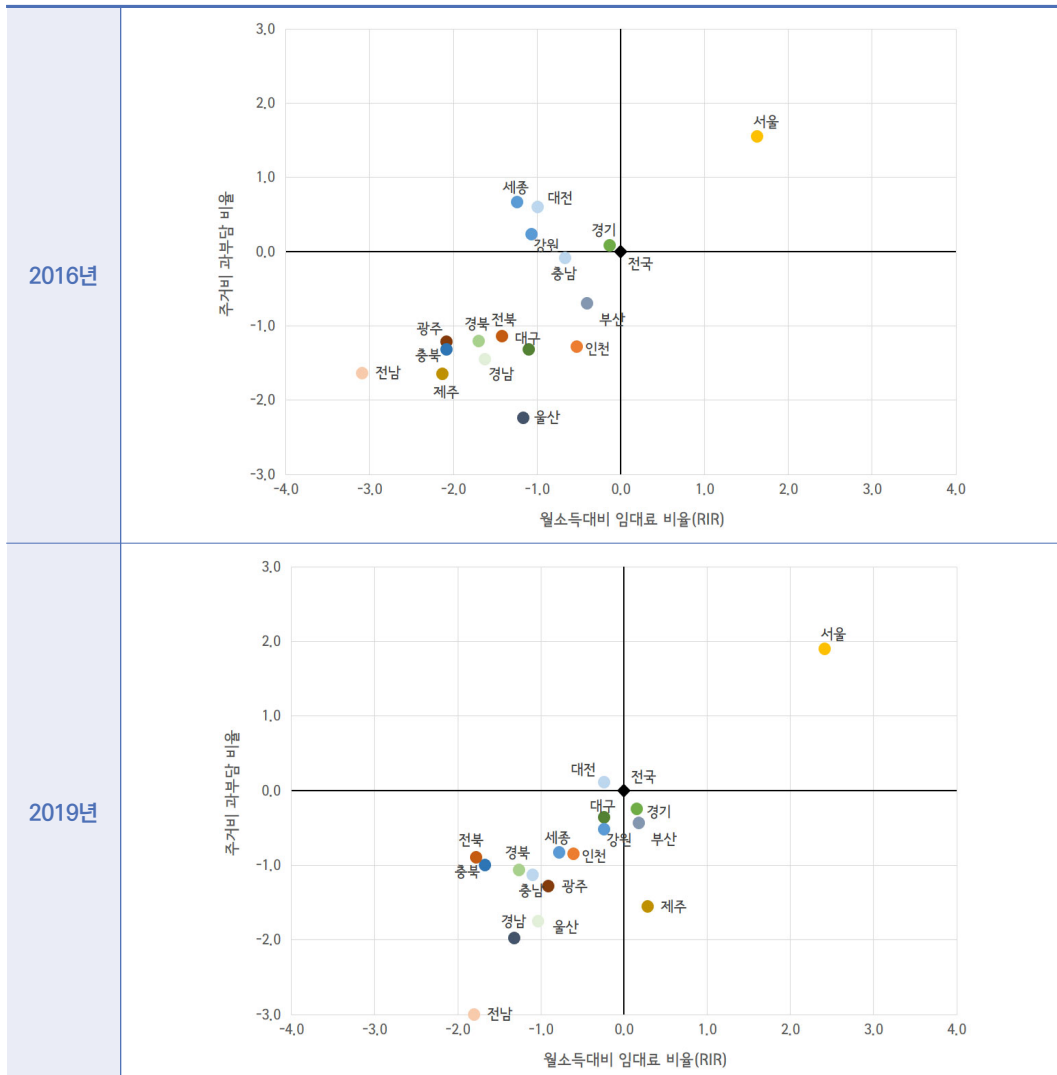
나. 주거비용의 적정성

주거비용 적정성 지표로 ‘월소득 대비 임대료비율(RIR)’, ‘연소득 대비 주택가격 배율(PIR)’은 소득 대비 임대료 또는 주택가격이 차지하는 비중으로 현재 가구의 소득을 주거비용으로 어느 정도 부담 하고 있는지 보여주는 지표이다. 또한 ‘주거비 과부담 비율’은 RIR이 30%를 초과하는 가구의 비율로 주거비용의 부담이 높아 다른 생활수준이 위협받을 수 있는 가계의 규모를 보여주고, ‘대출 부담 자가가구 비율’은 자가가구의 심리적 부담 정도 파악이 가능하다.

주거비용의 적정성 측면에서 본 주거복지 지역불균형은 임차가구와 자가가구로 구분할 수 있다. 임차가구의 경우 월소득대비 임대료 비율이 높고 주거비 과부담 비율이 높은 곳은 서울이 압도적이다. 그러나, 월소득대비 임대료 비율은 상대적으로 높지만, 주거비 과부담 비율은 낮은 곳으로 경기, 부산, 제주가 나타나고 있다. 2016년에 비해 주거비 과부담 비율이 낮아진 지역이다. 물론, 세종, 대전, 강원 등이 2016년에 비해 주거비 과부담 비율이 현저히 낮아진 것으로 보인다. 월소득 대비 임대료 비율도 높지 않고, 주거비 과부담 비율도 낮은 곳으로 전남북, 경남북, 인천, 울산 등 상당히 많은 지역이 해당된다.

지역별로 서울의 임차가구의 월소득 대비 임대료 비율과 주거비 과부담 비율이 타 시도에 비해 월등히 높게 나타나, 주거비에 대한 부담이 큰 지역임이 확인된다. 2016년 대비 2019년에 대부분의 지역에서 월소득 대비 임대료 비율과 주거비 과부담가구 비율이 소폭 감소하였고, 지역별 분포는 2016년 전국을 기준으로 좌측 하단으로 퍼져있던 모양이 2019년 전국에 조금 밀집해지는 모양으로 바뀌었다. 2016년에 비해 두드러진 변화가 있는 지역은 세종의 주거비 과부담 비율이 2016년에는 전국보다 높은 수준이었으나, 2019년 전국보다 낮아졌고, 서울지역의 자가가구의 주택가격 부담도 타 지역에 비해 높지만, 심리적 부담은 전국보다 낮게 나타난다. 충남, 강원지역 주택가격 부담은 전국보다 낮은 편이나, 자가가구의 대출 부담 비율이 매우 높아졌다.

[그림 4-3] 주거비용 적정성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화1 (임차가구)



자료: 국토교통부, 2016년, 2019년도 주거실태조사 원자료 활용.

자가가구의 측면에서는 연소득대비 주택가격 배율이 높고 대출부담을 느끼는 자가가구 비율이 높은 곳으로 서울이 대표적이었으나 2019년으로 오면서 오히려 대출부담을 느끼는 자가가구 비율이 전국보다 낮아지는 양상을 보인다. 오히려 세종이나 대구와 같은 지역이 연소득대비 주택가격 배율이 전국보다 높아지면서 대출부담 자가가구 비율이 전국보다 높아지는 양상이 나타난다. 이들 지역에서의 주거비용 적정성이 악화되고 있음을 알 수 있다.

[그림 4-4] 주거비용 적정성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화2 (자가가구)

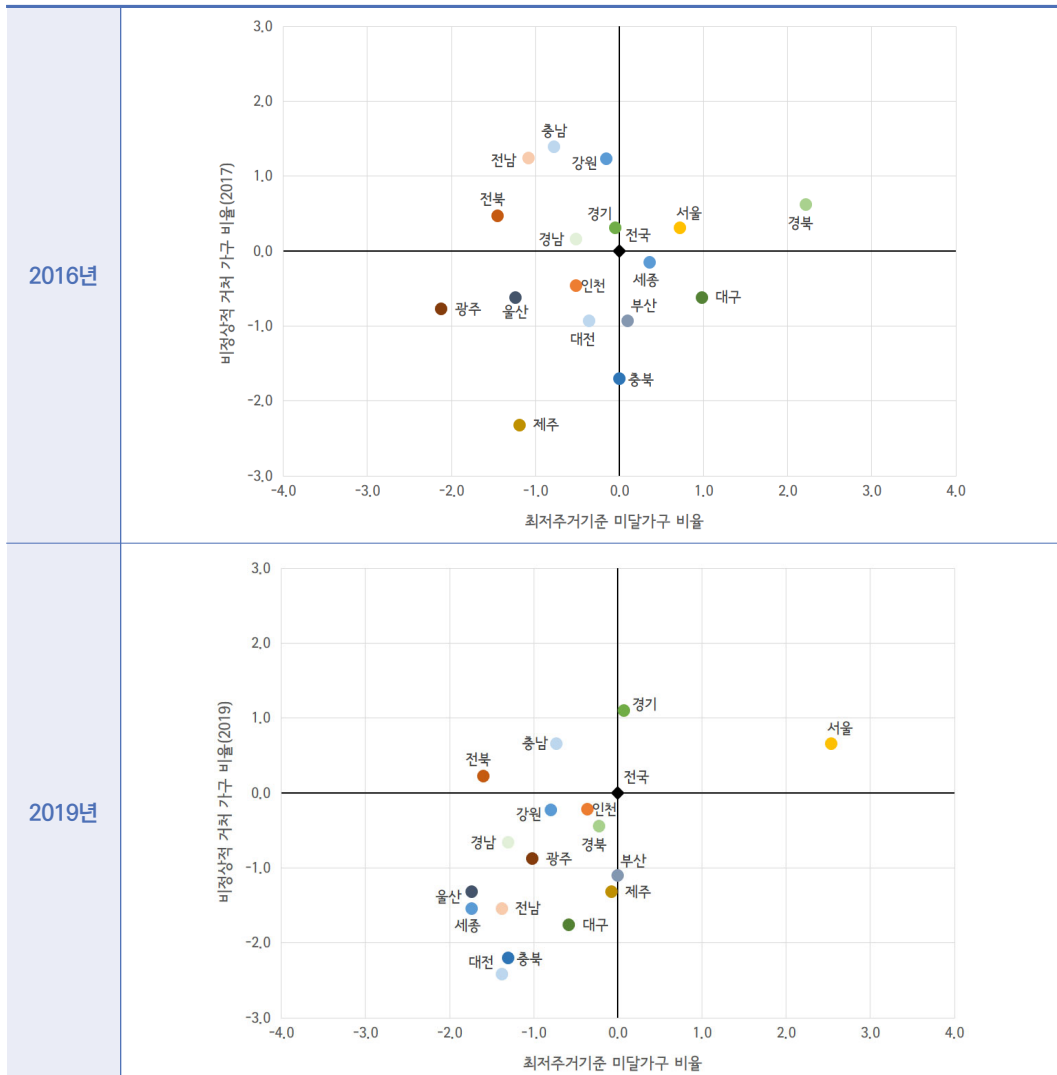


자료: 국토교통부. 2016년, 2019년도 주거실태조사 원자료 활용.

다. 물리적 거주 적합성

물리적 거주적합성 지표로는 최저주거기준과, 건물의 내구성이 약한 주택유형인 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 움막과 같은 비정상적 거처 거주 비율, 1인당 주거면적, 노후주택(30년 이상) 비율을 선정하였다. 서울지역의 최저주거기준 미달가구 비율이 타 시도에 비해 높고, 비정상적 거처 가구 비율도 높게 나타나 서울의 주택의 물리적 거주적합성이 열악한 것으로 나타난다. 경기도 지역도 최저주거기준 미달가구 비율이 높고, 비정상적 거처 가구 비율이 높다.

[그림 4-5] 물리적 거주 적합성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화1



자료: 국토교통부. 2016년, 2019년도 주거실태조사 원자료 활용.

연도별로는 서울이 2019년에 최저주거기준 미달 비율이 많이 올랐고, 세종은 2016년 전국 보다 최저주거기준 미달가구 비율이 높았으나, 2019년에는 최저주거기준 미달가구 비율이 많이 줄어들었다. 전남지역의 1인당 주거면적은 타 시도에 비해 높게 나타났으나, 노후주택 비율 또한 타 시도에 비해 높아 노후주택 관리가 필요해 보인다. 서울의 노후주택 비율은 전국보다 약간 높지만, 1인당 주거면적이 다른 시도에 비해 좁게 나타나 과밀주거 문제가 심각하다.

[그림 4-6] 물리적 거주 적합성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화2



자료: 국토교통부, 2016년, 2019년도 주거실태조사 원자료 활용.

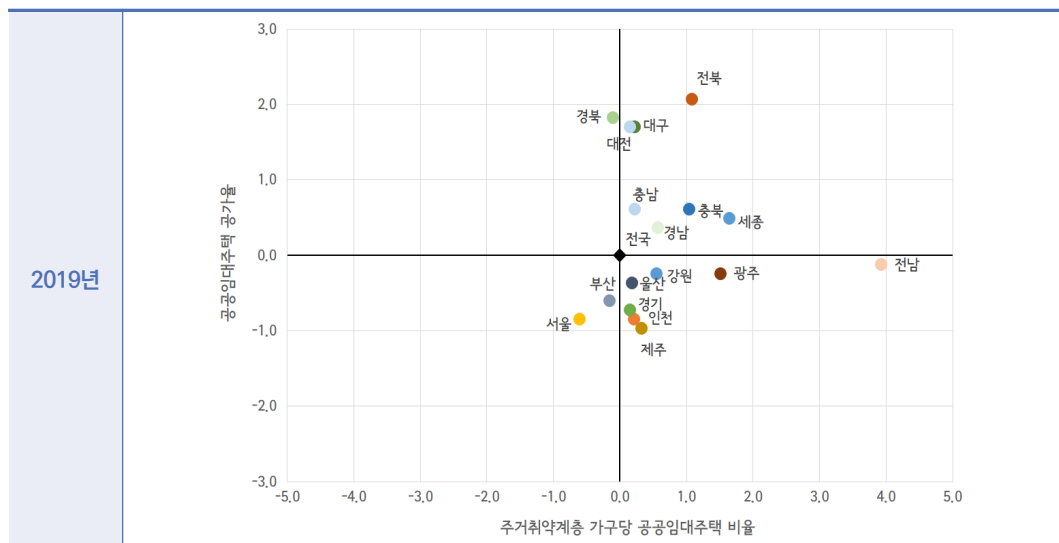
단, 2016년과 2019년 조사 사이에 표본 수 증가(2만→6만), 비주택 표본 확보, 공동주택 면적 행정자료 확인 등 미달가구 및 비주택 항목관련 조사환경의 변화가 있어 두 기간을 비교하는데 있어 상당한 주의가 요구된다.

라. 사회적 접근성

사회적 접근성 지표로는 지역별 공공임대의 공급과 수요를 비교와 지역별 주거취약계층의 성격을 보기 위하여 노인가구 비율과 청년가구 비율을 파악하였다. 공공임대의 수요는 주거취약계층의 규모로 설정하고, 최저주거기준 미달가구 이거나 주거비 과부담가구인 경우를 주거취약계층으로 산정하였다.

서울과 부산지역은 주거취약계층에 비해 공공임대가 부족하고, 공공임대주택 공가율도 낮은 상황으로 나타나 공공임대주택 공급이 필요한 것으로 보인다. 반면에, 전북, 대구, 대전은 주거취약계층당 공공임대주택 비율도 높고, 공공임대주택 공가율도 높으므로 신규 공공임대주택 공급보다는 기존 공공임대주택의 공가율을 낮추기 위한 방안이 필요하다. 세종의 청년가구 비율이 타 지역에 비해 월등히 높으며, 서울, 대전, 청주, 경기도 청년가구의 비율이 높다. 전남, 전북, 경북, 강원 등은 노인가구의 비율이 높게 나타났다. 연도별로 계층간의 변화를 확인할 수는 없다.

[그림 4-7] 사회적 접근성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 1



자료: 국토교통부, 2019년도 주거실태조사 원자료 활용.

사회적 접근성 지표를 종합적으로 살펴 봤을 때, 서울지역은 청년을 위한 신규 공공임대주택 공급이 필요하고, 대전은 기존의 공공임대를 활용하여 청년들이 입주할 수 있는 환경 조성, 전북은 기존 공공임대를 활용하여 노인들이 입주할 수 있는 환경 조성이 필요한 것으로 보인다.

[그림 4-8] 사회적 접근성 측면에서 주거복지 지역불균형 양상 변화2



자료: 국토교통부. 2016년, 2019년도 주거실태조사 원자료 활용.

3. 1인가구의 주거 불평등

가. 1인가구 연령대별 지역별 주거복지 불균형

1인가구의 경우, 연령대별로 주거비 과부담과 최저주거기준 미달을 지역별로 분석해보면, 서울과 부산의 경우 청년 문제가 심각함을 알 수 있다. 즉, 부산과 서울은 1인 청년의 주거비 과부담 비율이 높고, 또한 최저주거기준 미달 거주가구 비율이 전국 평균을 압도적으로 상회하고 있다. 상대적으로 전남이나 제주와 같은 지역에 거주하는 청년은 기준 미달에 거주하거나 주거비 과부담인 경우가 압도적으로 낮은 상황이다. 물리적으로는 기준 미달 주택에 거주하지 않지만 주거비 부담이 높은 곳으로 세종, 대전, 강원, 경북, 전북, 충북과 같은 곳이 있다. 반대로, 경제적인 부담은 낮으나 물리적인 기준 미달이 문제인 지역은 경남, 인천, 울산, 광주와 같은 지역을 들 수 있다. 지역별로 홀로 사는 청년에 대한 대응이 달라져야 함을 보여준다.

마찬가지로 중장년 1인가구의 경우 경제적 부담과 물리적 열악함이 중첩된 지역으로 서울, 경기, 인천, 부산 등이 해당한다. 경제적 과부담보다 물리적 기준 미달에 대한 고민이 필요한 지역으로 충남이 해당된다.

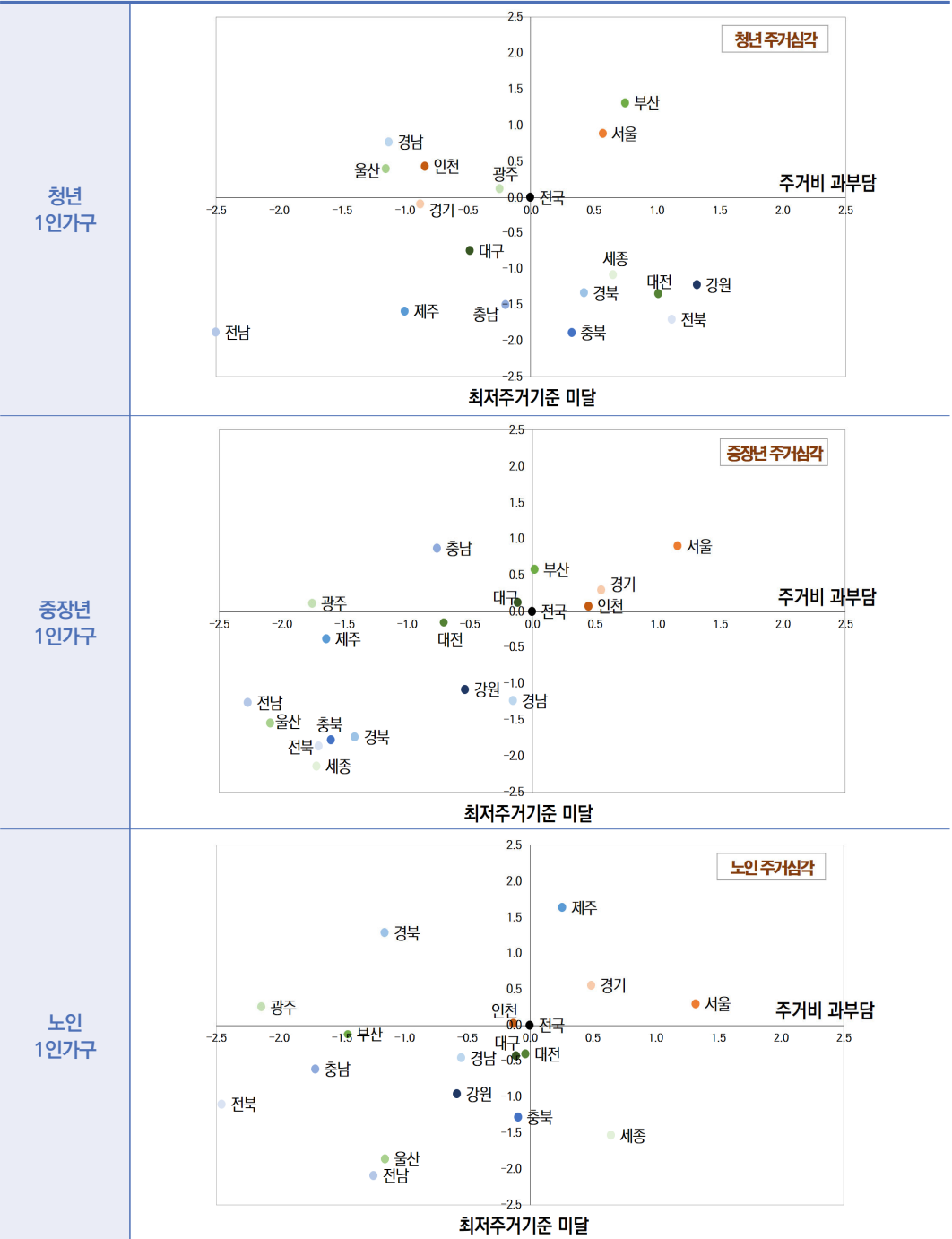
노인 1인가구의 경우 제주, 경기, 서울에서 경제적인 주거비 과부담과 물리적 기준 미달이 중첩되어 있고, 물리적인 기준 미달 문제에 관심을 갖고 대응해야 하는 지역은 경북지역, 주거비 과부담에 대한 대응이 요구되는 곳은 세종을 들 수 있다.

나. 점유안정성 측면의 주거복지 불균형

점유안정성 측면에서는 청년 중에서 임차 불안을 느끼는 가구의 비율이 높고, 평균 거주연수가 짧은 곳으로 세종, 대전, 충북, 대구, 전북 등이 두드러진다. 평균 거주기간은 길지만, 불안을 느끼는 청년비율이 높은 곳으로 경기, 서울이 해당된다. 인천은 청년이 상대적으로 길게 거주하고 있으나 불안을 느끼는 비율이 높다.

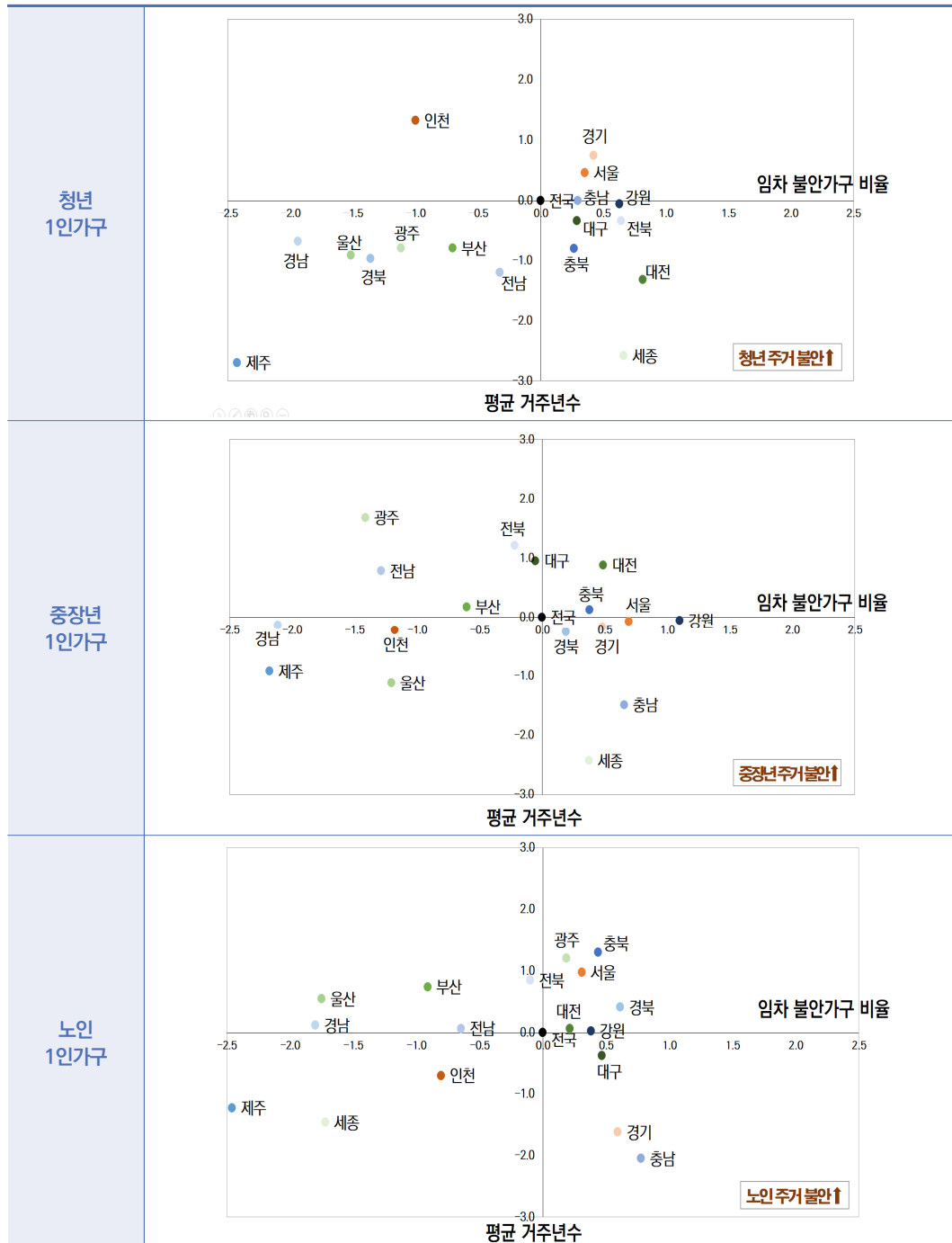
중장년의 경우 평균 거주기간과 불안을 느끼는 비율이 모두 높은 지역으로 세종, 충남 등이 두드러진다. 거주기간은 길지만 주거불안이 높은 곳으로 대전, 대구 등이 나타난다. 노인 1인가구의 경우 충남, 경기, 대구에서 거주기간이 짧고 임차불안가구 비율이 높아 집중적인 고려가 요구된다.

[그림 4-9] 주거비 과부담-최저주거기준 미달 측면의 시도별 차이



자료: 국토교통부. 2019년도 주거실태조사 원자료 활용; 박미선·우지윤(2021), p.31 재인용

[그림 4-10] 점유 안정성 측면에서 시도별 차이



자료: 국토교통부, 2019년도 주거실태조사 원자료 활용; 박미선·우지윤(2021), p.34 재인용

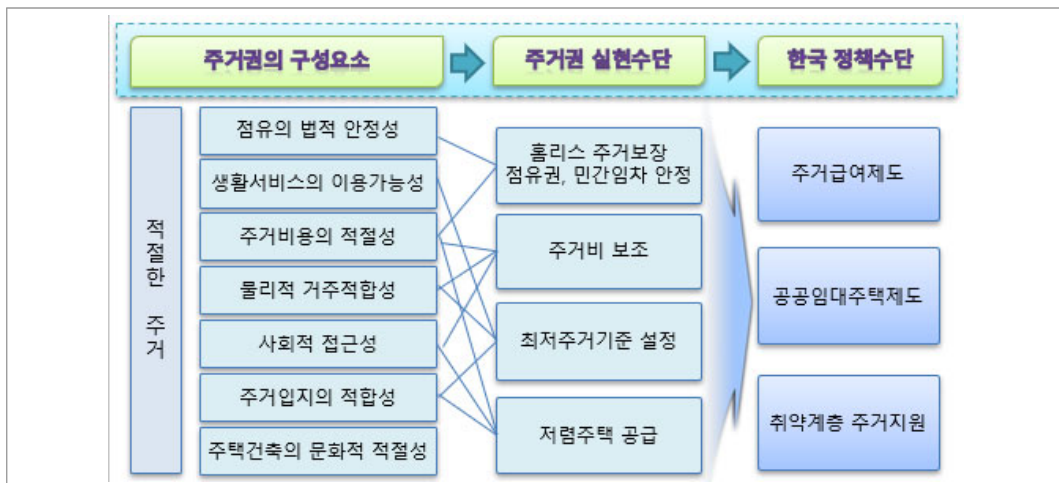
4. 주거부문 정책 현황

가. 주거권 실현을 위한 주거부문 정책 수단

주거권을 보장하기 위한 실현수단은 정부의 개입에 의한 다양한 주택정책 수단과 입법 및 규제 권한, 조세 재정 수단을 활용할 수 있다. 주거권 실현에 직접적으로 연계된 정책은 공공임대주택 정책, 주거비 보조 정책, 법 제도적 틀, 조세 및 재원확보 방안이 있다. 주거권 실현을 위한 주거정책 수단은 크게 직접 주택공급정책, 주거비 보조정책(간접적 저리대출 포함), 주택개량정책과 취약계층 주거지원 등이 있다.

좀 더 구체적으로 적정주거 측면에서의 구성요소와 정책수단을 연결하면, 점유의 법적 안정성 측면에서는 홀리스의 주거보장, 점유권의 법적 인정, 더 나아가 민간임차가구의 점유안정까지 확대될 수 있다. 생활서비스의 이용가능성과 관련해서는 저렴주택 공급, 최저주거기준의 설정과 같은 수단이 관련된 실현수단이 된다. 주거비용의 적절성을 보장하기 위한 수단으로는 주거비 보조, 저렴주택 공급, 민간임대시장 안정 등과 같은 수단이 활용가능하다. 물리적 거주적합성 측면에서는 정부의 최저주거기준 설정, 주거비 보조를 통한 적합성 증진 방안 등이 가능하다. 사회적 인프라에 대한 접근성 측면의 실현수단으로는 주거비 보조를 통한 접근성 증진, 인프라가 공급된 지역에 저렴주택을 공급하는 방식이 가능하다. 주거입지의 적합성은 최저주거기준 설정이나 저렴주택 공급이 연계된다.

[그림 4-11] 주거권 구성요소와 주거정책 수단의 연계



자료: 저자 작성

나. 주거정책 수단과 지역 불균형의 이슈

주거권을 보장하기 위하여 국가는 입법 및 규제권한, 조세 재정 지출, 다양한 주택정책 수단을 활용할 것이 요구된다. 입법화, 토지이용 규제, 주택 공급, 주거비 절감, 임대인-임차인 관계 규제, 재원 확보, 강제퇴거 및 주택차별을 금지해야 한다.

그동안의 주택정책은 중앙정부 주도로 이루어져 왔으며 일정한 성과와 한계를 동시에 내포하고 있다. 공공임대주택 정책 등 중앙정부 중심적 정책으로 인해 중앙정부의 이니셔티브에 따라 빠른 물량 확보가 가능한 가시적 성과의 장점이 존재하면서 반면 이로 인한 한계가 노출된다.

기본적으로 주거정책은 물리적인 주택과 주택에 거주하는 사람이 결합된 정책으로 장소기반형(place-based) 정책과 사람기반형(people-based) 정책이 혼합되어야 한다. 특히 정책의 대상이 되는 사람이 거주하는 지역에 따른 주거소요가 다르기 때문에 현장 밀착형, 지역기반형 정책이 해당 지역민의 소요에 대응하는 방식으로 이루어져야 한다. 그러나, 그동안 우리나라는 급격한 도시화와 주택의 양적부족 문제에 대응하는 방식으로 중앙정부 주도의 동일상품, 대량 생산 방식으로 대응해 왔다. 이러한 전략은 가용자원이 한정되고 지방의 역량이 부족한 상황에서 단기간에 주거여건을 개선시키는데 효율적이었으나, 지역의 주거소요에 대한 대응이 어려워 주거복지의 사각지대 해소가 어렵고, 지방의 역량을 증진시킬 수 없는 한계가 노출되고 있다.

예를 들어 공공임대주택 정책의 경우, 중앙정부에서 공급 총량을 설정하고 임대주택 공급 전문 공기업을 통하여 총량 달성이 이루어지도록 하는 구조이다. 이는 지역별 주거복지소요에 기반한 것이 아니므로 지역별 미스매치가 발생하고 공적 재원이 투입된 임대주택의 공가가 발생하는 부작용이 나타난다. 장소에 기반하지 않고, 대상자의 소요에 대응하기 어려운 과거의 정책접근방식을 재검토하는 것이 필요한 상황임을 의미한다. 결국 이는 지역적 불균형을 야기하는 근본적 요인으로 작용한다. 지방정부의 소요에 대응하는 정책이 자발적으로 추가되고 실행될 있는 인센티브 구조가 필요하다.

제4절

주거복지 불평등 완화를 위한
정책과제

1. 주거복지 불평등 완화를 위한 기본 방향

가. 기본방향

국가는 국민의 주거권 확보에 대한 근원적 책임성있는 주체이므로 주거권 확보를 위한 지표 설정과 최소한의 기준(national minimum)을 설정하고 이를 달성하기 위한 최대한의 노력을 경주해야 한다.

주거복지의 주택이라는 물리적 특성과 복지라는 사회적 특성이 함께 중첩되는 영역으로 전국적 통일된 기준이라는 국가최소수준이 요구되면서 또한 지역적 특성이 요구되는 양면성이 존재한다. 따라서 복지분야에서의 서비스 전달이 국가적인 차원에서 보장하고자 하는 최소기준을 설정해야 한다. 또한 주거분야에서는 전국적으로 보장하고자 하는 최소한의 적정주택(adequate housing) 또는 최소주거기준(minimum housing standards)이 설정되고 이를 국가가 보장하도록 노력해야 한다는 측면에서 전국적 통일성이 요구된다.

한편, 주거복지의 지역적 차별화가 불평등으로 이어지지 않도록 노력해야 한다. 전국적으로 동일한 수준의 최소주거기준을 유지하기 위해 필요한 주택의 가격 또는 임대료가 지역적인 차이가 현격히 드러난다. 예를 들어 1인가구 최소주거면적인 14㎡의 주택을 건설하거나 소요되는 건설원가는 전국적으로 동일하게 적용될 수 있으나, 동일한 면적의 주택을 시장에서 매입하거나 임대하는데 소요되는 비용은 지역적 차이가 불가피하다. 따라서 이러한 지역적 차이가 지방정부의 재정여건에 따른 주민의 주거불평등으로 이어지지 않고 불평등을 완화할 수 있도록 중앙의 지원이 뒤따라야 한다.

나. 향후 고려할 지표

주거권 확보를 위한 지표로 현재는 적정한 주택(adequate housing)의 최소한의 물리적 기준인 최저주거기준만이 존재한다. 이 또한 해비타트 II 회의를 통하여 국제적으로 국내의 폭력적 철

거와 기준미달 주택에 대한 공감대가 높아진 덕분이다. 그러나 이외에 생활서비스에 대한 접근성이나 점유의 안정성, 주거비 지출의 적정성 등에 대해서는 정책적 기준이 제시되지 못하고 있다. 도시권 측면으로 확대된 해비타트 III 회의의 정신은 아직 주거복지 정책 분야에서 진지하게 포함되고 있다고 보기 어렵다. 그러나 물리적 기준의 설정 이외에 경제적 부담가능성, 부담가능한 주택의 충분한 공급, 임대료 과부담 가구 등에 대한 기준 설정은 정책적으로 반드시 필요하다.

점유안정성과 적정주거비용 지출과 관련하여 적정 주택가격 배율, 적정임대료부담 비율, 임대료 과부담 기준, 공공임대주택 공급 목표선, 임대료 지원가구의 비율이나 재정투입 등의 지표가 요구된다.

2. 지역별 중점과제: 공간 위계에 따른 정책 과제

가. 중앙정부의 정책과제

국가 주거정책의 방향과 이에 합당한 적정 지표를 설정해야 한다. 국가적 차원의 최소기준을 설정하고 이를 달성하기 위한 최대의 지원방식과 재원을 확보하는 노력이 필요하다.

현재 주거권과 관련하여 국내에서 정의되는 지표는 최저주거기준 미달 가구 뿐이다. 이는 최소한의 물리적 기준을 제시한 것으로 2000년대 초반에 제정되어 큰 변화가 없으나 이제 신체적 여건 변화와 소득 상승, 주거수요 증가 등을 감안하여 추가적인 확대 보완이 필요하다. 또한 가구원 수별 침실수와 면적 기준 중심의 최저주거기준은 채광, 환기, 통풍 등 질적 측면이 보완되어야 한다. 이외에 공유형 주택의 확대에 대응하여 공유주택에 대한 기준도 새로운 기준을 설정해야 한다. 이러한 작업은 중앙정부 차원에서 선도적으로 시작해야 한다.

자가가구 측면에서 자가보유를 확대하여 주거안정을 꾀하고자 한다면, 적절한 주택가격 배율에 대한 기준도 중앙정부의 책무로 필요하다. 임차가구의 주거안정을 위해서는 앞서 언급한 적정 임대료 부담에 대한 기준이 필요하다. 현재 해외에서 사용하고 있는 소득대비 임대료 부담기준 중 국내 실정에 부합하는 기준을 설정하여야 한다. 소득대비 25%, 또는 30% 이상을 임대료로 지불하는 경우 주거비 과부담으로 설정하고 이들 가구의 규모와 이를 축소하기 위한 노력이 수반되어야 한다.

시장에 참여하기 어려운 임차가구를 위해서는 공공임대와 같은 공공부문에서 직접공급하고 관리하여 저렴한 임대료와 주거안정을 도모하는 주택의 공급을 확대해야 한다. 또한 그 적정성에 대한 기준을 설정해야 한다. 예를 들면 현재 주거복지로드맵 2.0에서 제안하는 OECD 평균 기준을 그대로 적용할 것인지, 또는 그보다 높은 총 재고의 15% 등을 설정하거나, 프랑스에서와 같이 지

역별 일정 비율의 임대주택을 공급할 것으로 목표로 설정하는 것도 가능하다. 지역별 임대현상에 대응하고, 지역내 이기주의로 인하여 택지가 저렴하거나 원격 지역에 임대주택이 과다공급되는 현상을 제어해야 한다.

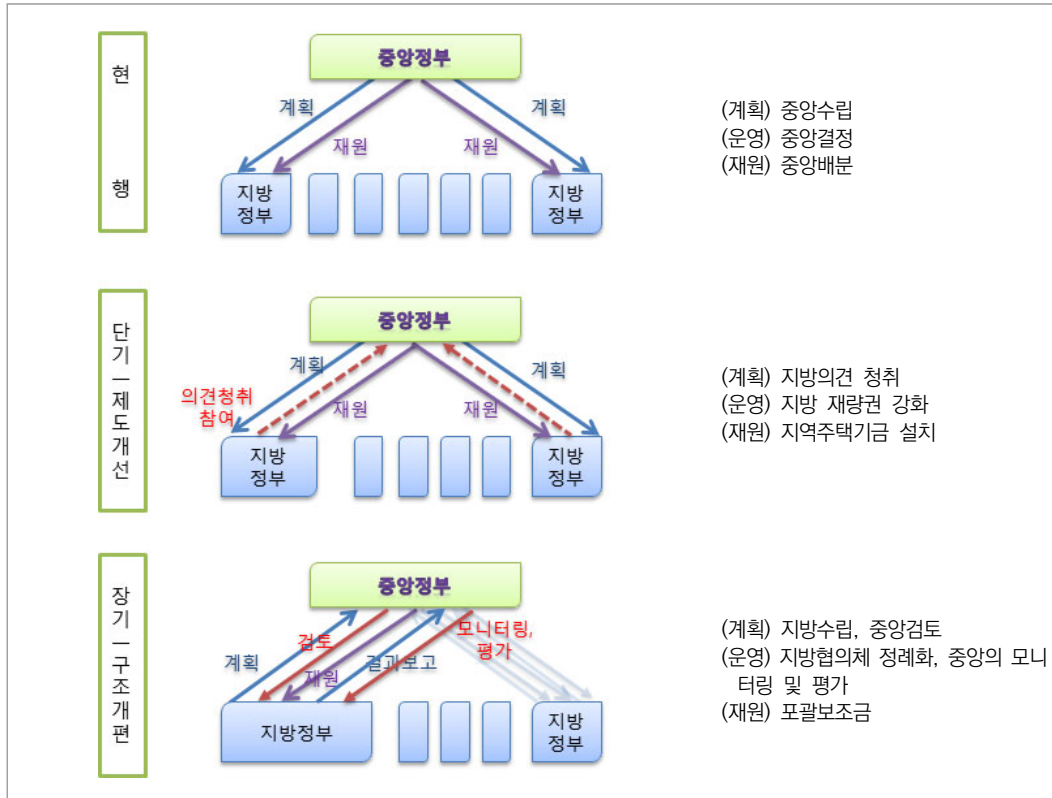
나. 지방정부의 역할

국가에서 설정한 최소기준에 더하여 지역별로 추가적으로 요구되는 지역주거기준 설정이 필요하다. 이는 해당지역 주민의 주거복지 증진을 위한 지방정부의 역할에 해당한다. 지자체 특수 상황에 맞는 정책을 고안하고 실행하기 위하여 자체적인 재원을 조성하고 활용하는 것이 필요하다.

도시계획과 관리의 책임이 있는 지방정부는 계획고권에 따라 지역 주거복지 소요에 대응하고 이를 계획적으로 관리할 수 있어야 한다. 주거복지실현을 위한 소요 및 계획 수립, 재정 요청의 주체로 기능해야 한다. 미국의 경우 포용적 지역지구제를 활용하여 저렴주택을 공급하는 의무가 지역적으로 특색있게 발전하고 있다. 지역의 주거복지 소요에 대응한 저렴주택공급의 의무가 지방정부에 있다고 인식하고 이를 고양하기 위한 노력이 요구되는 지점이다. 1970년대부터 샌프란시스코와 워싱턴 등 부유한 지역의 외곽에서 용도지역지구제 조정을 통하여 중저소득층이 안정적으로 거주할 수 있는 저렴한 주택의 공급을 지자체별로 확대하고 있고, 2015년 기준 미국 전역에 포용적 지역지구제를 통해 공급하는 주택제도를 채택한 곳이 27개 주와 워싱턴 DC, 그리고 487개 지방정부로 총 512개의 프로그램이 확인된다(박미선, 2020).

주거권 측면의 지역불균형을 완화하기 위한 중앙과 지방의 역할분담은 계획수립, 자원조달, 평가 및 모니터링의 순차적인 과정에서도 이루어져야 한다. 현재와 같이 중앙이 모든 계획과 재원을 조달하고 평가기준이 양적 공급량에 치중한 상황은 지역적 불균형을 완화할 장치가 부족하다. 점차 지방에서 계획을 수립하고 재원을 요구하면, 중앙에서 이를 심의하고 모니터링하는 구조로의 변화가 필요하며, 지방에서 자체적인 재원을 마련하여 특수 수요에 대응한 자체사업을 확대하여야 한다. 중앙은 지방의 재정능력을 고려한 교부금 제도 등으로 불균형을 완화하는 것이 필요하다.

[그림 4-12] 주거복지 지방불균형 완화를 위한 계획 및 자원 구조의 개편방향



자료: 박미선·이후빈·조정희 외(2019), p.178 재인용

참고문헌



- 국가인권위원회, 2006, 유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고. 도서출판 한학문화.
- 김용창, 2013, '국제인권법 및 인권규범의 주거권 규정에 대한 연구'. 『한국지역지리학회지』, 19(3): 514-540.
- 박미선, 2016, 유엔 해비타트 III 새로운 도시의제의 기조에 비추어 본 한국 주택정책의 성과와 과제. 공간과 사회 58호: 40-76.
- 박세훈, 2016, 해비타트 III 「새로운 도시의제(New Urban Agenda)」의 성립배경과 의의. 공간과사회 2016년 제26권 4호(통권 58호): 9-39
- 박미선, 2020, “포용주택 공급을 통한 사회적 혼합 가능성 탐색: 미국의 포용주택 제도를 중심으로.” 지역연구 제36권제4호, pp.43-56. 한국지역학회지
- 박미선·우지윤, 2021, 1인가구 연령대별 주거취약성 보완 방안. 국토연구원
- 박미선·이후빈·조정희 외, 2019, 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안. 국토연구원
- 이대열, 2012, 주거권의 법리에 관한 연구. 서강대학교 대학원 박사학위논문.
- 하성규, 1996, 주거권보장과 서민주거안정: 유엔 Habitat III를 중심으로. 한국사회정책 제3집. 한국사회정책학회.

국토교통부, 각년도. 주거실태조사 원자료. 2016년, 2019년



교통



제1절

서론



평등은 동일한 상황뿐만 아니라, 사회적으로 공평하다고 합의된 상황을 내포하고 있으며 형평성이란 동등한 자를 동등하게, 동등하지 않은 자를 동등하지 않게 취급하는 것을 의미한다. 정일호(2011)는 교통 정책과 관련하여 형평성의 유형을 교통인프라 공급에 따른 편익을 동등하게 배분하는 수평적 형평성과 교통인프라 공급에 따른 편익을 능력에 따라 다르게 배분하는 수직적 형평성으로 구분하였다. 또한 재정·비용분담에 관계없이 기초적 접근성을 보장하는 측면에서 기회의 형평성과 교통서비스 수혜 균형성 측면에서의 결과의 형평성으로 구분하였다. 본 연구에서는 이러한 형평, 평등의 개념을 교통불평등 즉, 교통부문에서 지역적으로 평등한 정도로 정의하였다.

각 산업에서 기술 발전이 가속화되고, 국가 경제가 성장함에 따라 명목 GNI 지수(국민총소득 지수)도 2011년 1,398에서 2020년 1,940로 비약적으로 증가하였다(KOSIS 국가통계지표, 2021). 동시에 인프라를 누리고자 하는 인구 역시 시간이 지날수록 증가하면서 특정 지역에 인구가 몰리게 되는 악순환이 발생한다. 현재 수도권 인구의 비중은 전국의 50%를 상회하고 이와 함께 교통인프라의 수도권 편중도 심각하다. 각 시도별 도로보급률을 살펴보았을때 전국 17개 지자체 중 국토계수당 도로보급률이 서울특별시의 경우 3.35로 가장 높게 나타난다(국가교통DB, 2017). 지속가능한 발전을 위해서는 투자의 효율성과 형평성이 적절히 분배되어야 하며 이에 대한 대응방안으로 교통인프라의 형평, 평등 개념을 다루는 지표개발 연구가 상당수 진행되었다. 지니계수의 활용과 교통세 및 대중교통 노선 중복도 등 다양한 지표들이 검토되었지만 산출된 지표를 전국적으로 비교한 연구는 다소 미흡한 상태다. 따라서 본 연구에서는 통계청, 국토교통부, 경찰청 DB, 환경부, SK telecom, 행정안전부 제공자료와 웹기반 디지털 맵 API 웹크롤링을 이용하여 교통부문에서 지역적 불평등을 가능할 수 있는 데이터를 산출하였으며 이를 통해 교통부문에 관한 불평등을 전국 읍면동 단위로 비교분석하고, 검토된 교통지표를 부문화하여 지속가능한 발전을 위한 교통투자 방향을 제언하고자 한다.

제2절

선행연구 조사



1. 교통불평등 개선방안 및 고찰 연구사례

배윤경(2013)은 현재 실시하고 있는 정책과 기존의 연구결과를 바탕으로 형평성에 대한 이해도를 높이고, 그 의미를 파악하고자 하였다. 형평성을 분류하는 방법 중 가장 일반적으로 많이 사용되고 있는 분류에 따라 수직적 형평성과 수평적 형평성으로 분류하였다. 수평적 형평성은 사회를 구성하는 구성원 개개인에 대한 차이를 고려하지 않고 판단하는 것이다. 이에 반하여 수직적 형평성이란 구성원 개개인이거나 서로 다른 특성을 가진 여러 계층의 차이를 고려한 형평성으로 주관적인 가치판단이 형평성 판단에 중요한 역할을 한다. 기존의 형평성관련 연구들은 형평성을 접근성이나 지역개발효과 등의 측면에서 분석하여 미시적, 거시적인 관점에서 연구하였다. 이러한 주제들을 수평적, 수직적 형평성 측면으로 분류하여 정리하였으며 이와 같은 연구는 표 1과 같이 정리되어 있다. 지표 개발, 계획 및 평가과정 등을 통하여 현재 수준에서의 교통시설의 불평등에 대하여 분석하고 평가하는 형태로 다양하게 연구되었으며 세부적인 주제로는 접근성, 사회적 배제, 사회적 약자와 같은 주제로 분류되어 있다. 또한 세금이나 요금징수와 같이 통행자들에게 부담이 되는 정책에 대하여 소득에 따라 그 영향이 얼마나 다른지를 연구하였다. 교통사업으로 인한 접근성은 모두 평가를 하고 있으며, 이를 정량적으로 반영하여 사업이 결정되는 과정에서 효율성 이외의 평가과정을 반영하려는 노력을 하고 있다. 또한 지속가능성의 의미가 중요해지고, 그에 따라 사회적 측면에 포함되어 있는 형평성에 관한 연구들이 다양하게 이루어졌다.

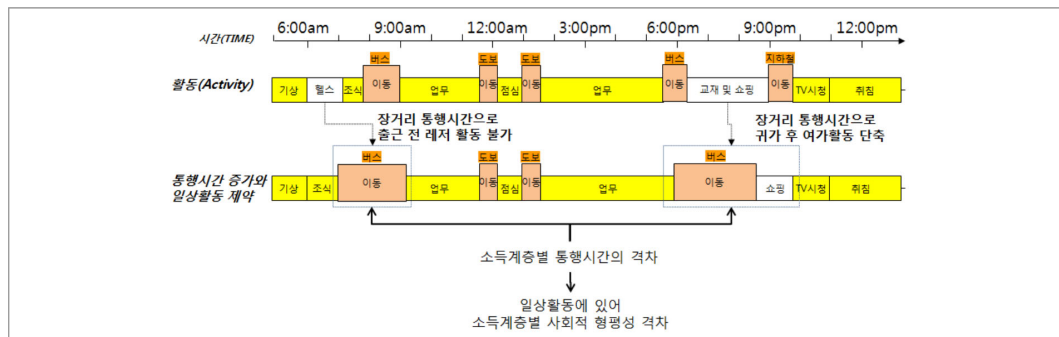
정일호(2011)는 인프라 정책 중 교통정책을 중심으로 형평성 제고방안을 논하고자 하였다. 이를 위해 전문가 자문 및 설문조사를 통하여 우리나라의 교통 형평성 수준 및 교통부문 사회적 형평성 저해요인을 분석하여 형평성 평가를 위한 시사점을 도출하였다.

〈표 5-1〉 형평성 개념적 구분

구분	수평적 형평성	
	접근성 고려	사회적 배제 고려
계획	•네트워크 개선을 통하여 접근성의 향상을 분석 (Gutierrez et al, 2010; Monzon et al, 2011; Bocarejo, 2012; Delmelle, 2012)	•사회적 배제가 되는 지역이나 개인이 없게끔 수단과 서비스의 공급을 실시함 (Luathep et al., 2011; Church & Frost, 1999)
평가	•교통시설물의 신설시 공간적 형평성과 접근성으로 영향을 분석 •Gini계수나 Theil지수와 같은 공간적 지표를 이용하여 평가 (Lau, 2011; Jaramillo et al., 2012)	•현재 교통시설물의 공급이 사회적으로 배제되는 지역이나 사람들이 있는지 평가하고 이에 대하여 분석함 (Folwell, 1999; Stanley & Stanley, 2004; Hine & Mitchell, 2001)
정책	•교통시설물과 서비스의 제공이 공간적, 지역적 형평성의 향상과 접근성의 향상을 유도하는 정책들을 논의 (Ribeiro et al., 2010; Paez et al., 2012; Koopmans et al., 2012; Tiwari & Jain, 2012)	•교육, 고용, 주거와 같이 교통접근성의 기회가 박탈되어 사회참여능력의 제한에 대하여 정책적 분석 (Hautein, 2011; Smith et al., 2012; Noh, 2007)
구분	수직적 형평성	
	접근성 고려	요금징수 및 세금 고려
계획	•개인의 소득과 지역의 경제수준을 고려하여 네트워크의 개선대안을 선택함 (Hensher et al., 2012; Chen & Hall, 2011; Feng et al., 2009)	•소득계층에 미치는 영향을 고려하여 혼잡통행료의 적정수준을 분석 (Szeto & Lo, 2005; Chen & Subprasom, 2007)
평가	•현재수준에서의 지역별 소득수준 대비 인프라의 공급현황을 분석 (Delbosc & Currie, 2011; Jaramillo et al., 2012)	•혼잡통행료와 탄소세, 주차세와 같이 징수에 따른 소득별 영향을 평가함 (Arnott & Kraus, 1998; Prud'homme et al., 2012; Armelius, 2005)
정책	•교통시설물의 신설시 공간적 형평성과 접근성으로 영향을 분석 (Vegas, 2012)	•요금징수에 따라 저소득과 고소득의 통행에 미치는 영향과 저소득 통행자들에게 부담이 되는 상황에 대한 정책을 제안 (Small, 1983; Wachs, 1994; Eliasson & Mattsson, 2006; Schweitzer & Taylor, 2008)

출처: 배운경. 교통정책 평가시 형평성 반영에 관한 연구. 2013

[그림 5-1] (출·퇴근) 통행시간 증가로 인한 일상활동 제약 (예)



출처: 정일호. 공정한 사회를 위한 인프라 정책의 사회적 형평성 제고방안. 2011

또한 수도권 가구통행실태조사(2006년), 생활시간조사(2009년), 통계청 가계동향조사(1998~2010)자료를 구득하여 소득계층을 중심으로 교통정책이 형평성에 미치는 영향을 실증적·계량적 관점에서 파악하여 지역간 형평성, 소득수준간 형평성, 사회적 배제 등이 상호 독립적인 것이 아니라 상당부분 공간을 매개로 결부되어 있음을 확인하였다. 그리고 형평성 평가에 있어 형평성 구성 영향요인을 규명하고 각 요소별 영향 경로 구조를 파악하기 위하여 전문가 심층 설문을 수행하였고, 이 자료를 이용한 계량분석 모델링으로 형평성 평가 체계를 구축하고 이를 바탕으로 형평성 평가지수를 개발하였다. 분석 모델은 구조방정식 모델을 활용하였다. 형평성 지수를 산출하기 위해 먼저, 개별 사업간 비교가 가능한 지표 산출을 위하여 ‘형평성 지수’를 0~1 사이의 값으로 규정하기 위하여 관련계수 표준화 과정이 필요하다. <표 5-2>에서 장거리 지역간 통행에 있어서 ‘공정성’에 영향을 미치는 ‘소득계층간 형평성’의 요인적재량 표준화 과정을 살펴볼 수 있다.

<표 5-2> 요인적재량 표준화 과정

측정 변수		요인적재량 (A)	요인적재량 합계 (B)	표준화 요인적 재량 (A/B)
b2a1	통행시간의 소득계층 격차	0.86	4.130	0.208
b2a2	통행비지출의 소득계층 격차	0.81		0.196
b2a3	교통서비스/비용의 소득계층 격차	0.88		0.213
b2a4	대중교통 접근성의 소득계층 격차	0.88		0.213
b2a5	정부 재정지원의 소득계층 격차	0.70		0.169

출처: 정일호. 공정한 사회를 위한 인프라 정책의 사회적 형평성 제고방안. 2011

배운경(2015)은 현재의 평가체계가 대중교통서비스 평가지표 중심으로 구성되어 있으나 이용자 관점에서의 형평성 고려는 미흡하다는 점에 주목하여, 지역별 대중교통비용지출과 통행속성 자료를 이용한 비용측면의 형평성 지표를 개발하고, 이를 실증적 자료에 적용하여 진단 및 평가하고자 하였다. 이를 위해 형평성 지표 제시 및 평가체계를 제안하고, 지역별 대중교통서비스 형평성을 비교 분석하였다.

대중교통지출비용을 이용한 형평성 지표는 지역*i*에 대하여 대중교통을 이용한 각 이용자의 지불요금 대비 접근시간을 포함한 총 통행시간의 평균값을 산정한 값이며, 식 (1)에 나타나있다.

$$PE_i^d = \frac{1}{N_i^d} \sum_{n \in N_i^d} \frac{T_n}{C_n} \quad (1)$$

PE_i^d = 통행거리급간 *d*에 해당하는 지역 *i*의 대중교통 형평성 지표,

$d \in \{5\text{km 이내}, 5\text{-}10\text{km}, 10\text{km 이상}\}$

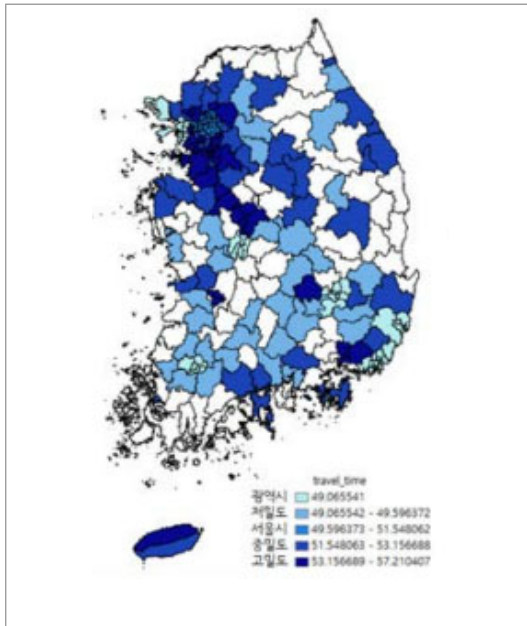
N_i^d : 통행거리급간 d 에 해당하는 지역 i 의 대중교통 이용자수 [명]

T_n : 이용자 n 의 대중교통 통행시간 (대표통행기준, 접근시간 포함) [분]

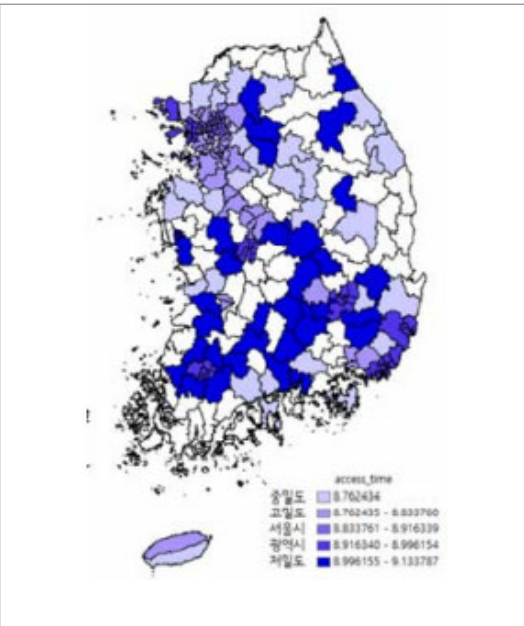
C_n : 이용자 N 의 대중교통 통행비용 (대표통행기준) [원]

지표 값은 단위시간당 통행시간을 의미하게 되므로, 동일한 비용당 짧은 통행시간이 서비스 수준이 좋은 것을 나타내므로, 지표값이 작을수록 형평성이 좋은 지역이라 할 수 있다. 기존 지표에서는 단순히 통행시간, 요금 등을 이용하여 평가지표로 이용한 반면, 연구에서 제안하는 지표는 이용자가 지불하는 요금대비 얻게 되는 서비스, 즉 통행시간을 지표로 활용하여 이용자 체감측면을 반영하게 된다. 형평성 지표의 지역별 비교단위는 대중교통서비스 공급에 영향을 미치는 요소들로 지역들을 계층으로 분류하였으며, 계층 분류에 사용된 방법은 잠재계층분석방법을 이용하였다. 계층은 서울시, 광역시, 고밀도, 중밀도, 저밀도 지역으로 분류되었으며, 평균 통행시간은 고밀도 지역이 가장 길며, 접근시간은 저밀도 지역이 가장 긴 것으로 나타났다.

[그림 5-2] 계층간 평균통행시간



[그림 5-3] 계층간 평균접근시간



출처: 배윤경. 대중교통 이용자 체감지표를 이용한 지역별 서비스 형평성 제고 방안. 2015

교통비 감당능력(affordability)지표 분석결과, 저밀도 지역과 서울시가 타 지역과 비교하여 소득에 비해 교통비용 부담이 크지 않은 것으로 나타났다. 소득효과를 고려한 교통비용지출을 이용한 형평성 지표 분석결과 서울시가 상대적으로 우수한 서비스를 제공받는 것으로 나타났다.

윤상범(2019)은 고령자의 입장에서 현행 경로승차제도에서 거주 지역에 따라 교통수단 선택에 어떤 영향을 미치는지와 SWOT분석을 통해 고령자의 교통복지의 형평성 문제를 알아보고, 광역화되어진 도시철도에서 경로승차제도의 개선방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 서울 개봉동과 인접지역인 경기도 광명시 광명동의 각각의 지역에서 대림역까지의 교통수단 선택에 따른 이동경로 분석을 통해 거주지에 따른 대중교통 이용과 요금 변화에 따른 교통수단 선택의 변화를 추정하였다.

김찬성(2006)은 현 상태의 네트워크에서 장래에 계획된 국가균형발전과 관련된 행정중심복합도시의 사업시행 또는 국가기간교통망계획에 따른 장래 교통접근성 변화를 측정하고 형평성을 진단하여 상대적 격차를 해소하기 위한 정책대안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 현재 시점에서 장래 국가기간교통망 계획이 지역 내 교통인프라 공급의 불균형을 해소하는지와 국가기간교통망 계획 내에서 행복도시 건설이 교통 불균형 완화에 기여하는지를 분석하였다. 이 과정에서 지니계수와 같은 불균형계수를 추정하여 교통형평성을 논하였다. 식 (2)는 Allen(1993)이 제안한 평균 개념의 접근도를 이용한 공간적 접근도이다. 해당 식으로 산정된 값은 크면 클수록 낮은 접근성을 나타낸다.

$$A_i = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1, j \neq i}^n s_{ij} \quad (2)$$

여기서, n: 존의 수

M_i : i존의 도착승객수

M_j : j존의 도착승객수

s_{ij} : i와 j간의 통행시간

〈표 5-3〉 공간적 접근도의 불균형 측정결과

구분	도로만 고려	도로-철도 고려
2004	0.10217	0.10310
2011	0.09988	0.10048
행복도시 건설 전(2016)	0.10044	0.10094
행복도시 건설 전(2021)	0.09992	0.10034
행복도시 건설 후(2021)	0.09986	0.10028

출처: 김찬성, 국가균형발전을 위한 교통접근성 제고방안 연구, 2006

〈표 5-3〉은 식 (2)로 산출한 공간적 접근도 지수를 이용하여 지니계수로 불균형을 측정한 값을 시나리오별로 정리한 것이다.

남경선(2011)은 고령화 진전이 심각한 충주의 농촌 교통소외지역을 대상으로 농촌교통소외지역의 교통권 확보방안의 하나로 특별교통수단 도입시 적절한 방향을 모색하기 위해 교통소외지역 주민들을 대상으로 설문조사를 실시하고 분석하여 대안을 제시하고자 하였다. 편리성, 경제성, 등의 4개 항목, 13개 세부지표에 대한 중요도를 조사하였으며, 특별교통수단 도입에 대한 찬성 여부를 묻는 질문에 대하여 79.9%(115명)이 찬성으로 특별교통수단 도입은 시급한 정책과제임을 알 수 있었다. 항목별 종합만족도 평가에서는 안전성, 편리성, 쾌적성, 경제성 순으로 중요도를 확인할 수 있었다.

김유찬(2015)은 교통시설의 구축, 교통 수요관리 및 신호운영 분야의 교통정책을 결정함에 있어 효율성과 형평성 간의 상충관계에 대해 실증적 사례를 검토하였다. 이를 토대로 중요한 두 가치가 정책결정 과정에서 상호 검토되고 효과적으로 공존되어야 하는 당위성을 확인하고, 기회비용적 측면에서의 형평성 가치를 판단하는 방법론을 제시하였다. 교통시설의 구축에 대한 정책결정을 예시로 들면, 사업우선순위를 비교하는 시설사업 간 효율성 차이를 통해 기회비용을 산정할 수 있다. 수요관리정책에서도 〈표 5-4〉와 같은 전제 조건하에서 동일한 교통정책 감소효과를 갖는 두 가지 정책의 사회적 편익효과를 비교할 수 있다. 소득계층별 시간가치의 상이에 따라 교통 혼잡비용의 감소분은 연간 100억 원의 차이가 발생하므로 이 비용이 요일제 선택의 기회비용이 된다.

〈표 5-4〉 Result of preliminary feasibility of the road construction

Project	Length(km)	Project cost (hundred million won)	B/C	NPV (hundered million won)
Jori~Papyeong	11.8	1,954	0.69	-400
PyeongtaekOseong	5.6	1,887	1.09	120

⇒ Opportunity cost in the case of choosing Jori~Papyeong: 52 billion won

출처: 남경성. 농촌교통소외지역 특별교통수단 도입방안. 2011

2. 교통불평등 관련 지표 개발 연구사례

박범진(2013)은 대중교통시책평가에 의하여 시행되고 있는 대중교통 평가방법 중 일부 평가에서 평가 근거가 모호하거나, 평가지표의 적절성에 대한 검토가 필요한 항목에 대해 개선하고자 하였다. 이를 위해 국외에서 활용중인 평가모형을 포함한 기존 버스노선의 중복도 평가모형을 검토

하고, 버스노선의 적절한 평가를 위하여 지역간 형평성을 고려한 버스노선 분포도 평가모형을 개발하였다. 타 대중교통 Zone사이의 버스노선 분포도 평가모형은 각 Zone별로 버스노선 분포 정도를 도식화하여 나타낼 수 있으며, 이는 수식으로 표현하면 다음 식 (3)과 같다.

$$E_{a,b}^1 = \frac{n_{a,b} + n_{b,a}}{N_a} \quad (3)$$

여기서,

$E_{a,b}^1$: Zone a와 Zone b를 운행하는 버스 노선 분포도

$n_{a,b}$: Zone a를 시점으로 Zone b를 종점으로 운행하는 버스 노선 수

$n_{b,a}$: Zone b를 시점으로 Zone a를 종점으로 운행하는 버스 노선 수

N_a : Zone a를 시점 또는 종점으로 운행하는 전체 버스 노선 수

이며, 서울특별시 전체 대중교통 Zone의 노선 분포도를 평가할 수 있는 모형식은 식 (4)와 같다.

$$E_a^2 = \frac{\sum_{i=0}^7 (n_{a,i} + n_{i,a})}{N} \quad (4)$$

여기서,

E_a^2 : Zone a의 버스 노선 분포도

$n_{a,i}$: Zone a를 시점으로 Zone i를 종점으로 운행하는 버스 노선 수

N : 전체 버스 노선 수

〈표 5-5〉 Result of Average $E_{a,b}^1$

b	average $E_{a,b}^1$	b	average $E_{a,b}^1$
①	0.18	④	0.15
②	0.22	⑤	0.06
③	0.05	⑥	0.14
④	0.05	⑦	0.14

출처: 박범진, 지역간 형평성을 고려한 Zone 기반의 버스노선 평가모형 개발, 2013

대중교통 Zone간 버스노선 분포도를 평가한 결과 노선이 전혀 없는 Zone도 존재하였다. 대중교통 이용 승객의 편의를 고려하여 버스체계를 개선할 경우 이러한 Zone을 시·종점으로 하는 노선추가가 필요하다고 판단된다. 서울특별시 간선버스 노선의 중복도를 평가한 결과, 평균 노선 분포값보다 낮은 분석결과를 가진 Zone이 존재하며, 이는 타 Zone과 비교할 때 버스를 이용한 이동에 있어 제약이 크다는 것을 의미한다.

모창환(2013)은 농어촌 지역주민의 교통권 충족을 위해 벽지명령노선 버스와 수요대응형(DRT, Demand Response Transport) 서비스 공급과 관련된 최저서비스 기준 설정과 측정 방법론을 제시하고자 하였다. 이를 위해 인구 10만 명 이하의 농어촌 군 지역을 대상으로 설문조사를 시행하여 최저교통서비스 기준을 도출하였다. 도출된 최저서비스 기준에 미달되는 지역을 선정하는 방법론 검토에 있어 GIS 등을 활용한 최저서비스 측정 방법론도 포함한다. 도출된 최저교통서비스 기준 설정에서, 해외사례 분석과 설문조사를 통한 농어촌 지역 통행수요를 검토하였을 때, 교통권을 보장하는 최저교통서비스 기준은 교통수단 운행횟수 1일 2회가 될 것이다. 조사결과, 거주지로부터 버스정류장까지 도보로 이동시간은 약 15분 정도가 되면 대부분 충족시키는 최저기준이 될 것으로 판단하였다. 시간은 개인차가 있기 때문에 이를 거리로 표기하면 1,000m로 환산 된다. 요금 측면에서 볼 때, 특별 교통수단의 요금은 지자체별로 차이가 있는데 그 중 특별 교통수단의 요금을 대중교통요금수준 대비 일정비율을 추가하여 받는 경우를 채택하여 주변 도시의 시내버스 요금에 더해 30%의 한도를 최저교통서비스 기준으로 설정하도록 하였다.

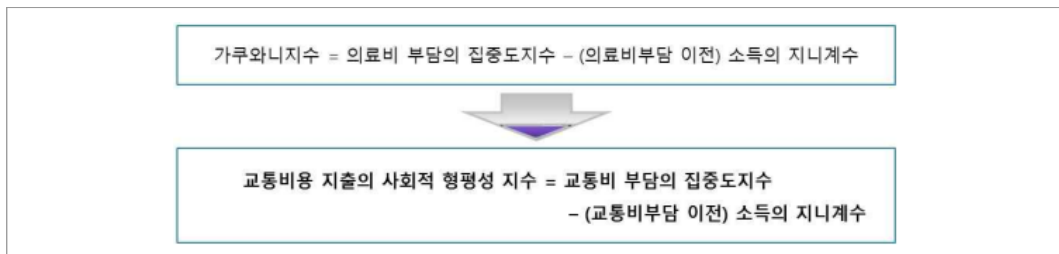
〈표 5-6〉 최저교통서비스 지역 도출 결과

행정구역명		전체 법정리(개)	최저교통서비스 지역	
			법정리(개)	비율(%)
강원도	인제군	39	8	20.5
	화천군	49	1	2.5
경상북도	영양군	74	18	24.3
	청송군	86	11	12.8
경상남도	산청군	119	40	33.6
	함양군	103	11	10.7
전라북도	장수군	73	5	6.8
	순창군	131	9	6.9
전라남도	곡성군	125	9	7.2
	강진군	112	5	4.5
충청북도	보은군	169	7	4.1
	괴산군	126	16	12.7
충청남도	청양군	115	8	7.0
	금산군	106	14	13.2
합계		1,418	162	11.4

출처: 모창환. 교통권 보장을 위한 최저서비스 기준설정과 측정 방법론 연구. 2013

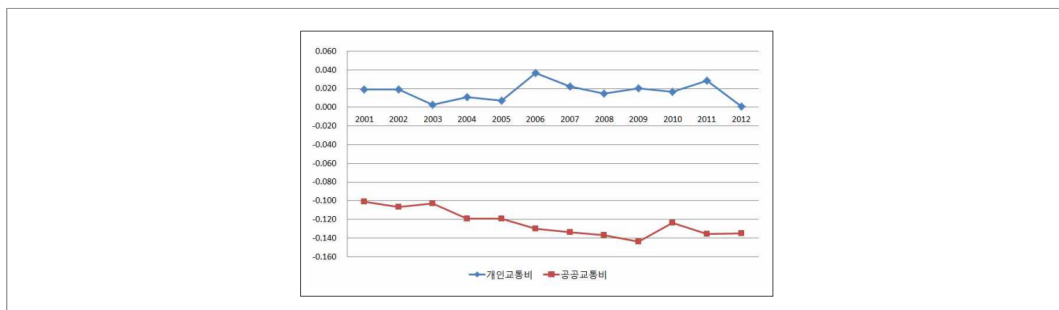
이주연(2013)은 소득계층별 교통비용 지출이 실질소득에 미치는 영향을 분석하여 사회적 형평성 관점에서 평가하고, 이를 기반으로 교통 가격체계의 개편방향과 관련 정책의 개선점을 마련하고자 하였다. 또한 통행특성과 교통비용 지출의 세대 간 형평성 문제를 분석함으로써, 대중교통 이용자는 물론 서비스를 공급하는 교통 운영업체, 정부 및 지자체가 긍정적으로 받아들일 수 있는 교통 가격체계의 방향을 제시하고자 하였다. 이를 통해 교통과 의료부문에서의 기존 연구를 종합하여, 교통비용 지출의 사회적 형평성을 분석할 수 있는 지표를 개발하였다. 현재 의료부문에서는 조세(재원) 부담의 사회적 형평성을 측정하는 지표로 가쿠와니지수를 활용하고 있다. 해당 연구에서는 가쿠와니지수의 개념을 교통부문에 적용하여 ‘교통비용 지출의 사회적 형평성 지수’를 개발하였다. 개인교통비와 공공교통비 지출의 사회적 형평성 지수 변화추이를 살펴보면, 개인교통비 지출비용은 2001년 이후 꾸준히 소득에 대해 누진적(지수값 부호: +)인 현상을 보이고는 있으나 그 효과가 점차 감소(2001년 0.019, 2019년 0.001)하는 것을 알 수 있다. 공공교통비의 경우에는 2001년 이후 소득에 역진적(지수값 부호: -) 현상을 보이고 있으며 그 정도가 점차 심화(2001년 -0.101, 2012년 -0.135)되는 것을 확인할 수 있다.

[그림 5-4] 교통비용 지출의 사회적 형평성 지수 산정방법



출처: 이주연. 교통비용 지출의 사회적 형평성 분석 연구. 2013

[그림 5-5] 개인교통비 및 공공교통비 지출의 형평성 지수 변화추이



출처: 이주연. 교통비용 지출의 사회적 형평성 분석 연구. 2013

김채만(2017)은 교통과 복지를 결합하여 3가지 교통복지 지표를 개발하고, 수도권 대중교통 요금정책의 복지혜택을 분석하였다. 지역의 대중교통 서비스 지표인 MEU(Maximum Expected Utility)는 제공된 교통수단을 이용함으로써 얻을 수 있는 최대 효용이며 수단선택모형에서 도출된 효용함수를 이용하여 산출한다. 산정된 MEU는 지역별 대중교통 복지수준의 상대적 평가, 교통복지 정책이 필요한 지역 선정, 복지택시 투입이 필요한 지역의 선정에 활용 가능하다. 둘째는 이동장애인의 대중교통불평등 지표인 PIE(Public Transportation InEquality)이다. 대중교통 결합 불평등 지표(PIE^c)는 대중교통 이용가능성 지수(PIE^{poss})와 대중교통 시간 불평등 지수(PIE^{time})의 곱으로 정의하였다. 대중교통 시간 불평등 지수(PIE^{time})는 ‘이동장애인이 이용가능한 대중교통수단으로 이동가능한 지역의 수’를 ‘일반인이 이용가능한 대중교통수단으로 이동 가능한 지역 수’로 나눈 값이다. 대중교통 시간 불평등 지수(PIE^{time})는 ‘이동장애인이 이용가능한 대중교통수단으로 이동시 통행 시간’을 ‘일반인들이 이용가능한 대중교통수단으로 이동시 통행시간’로 나눈 값이다. PIE^c 값이 클수록 이동장애인의 대중교통 이용이 불편함을 의미한다. 경기도의 대중교통 결합 불평등지수는 1.55으로 서울시 1.27보다 높고, 인천시 1.84보다 낮게 나왔다.

박신행(2015)은 기존 지역낙후도 산정 지표 적용시 사람과 물자의 수송에 얼마나 유리한 교통시설을 갖추고 있는가를 나타내는 교통연계성을 반영하지 못한다는 것에 주목하여, 지역낙후도 결정 시 교통연계성을 반영하기 위해 등시간선도, 지역 간 이동거리 및 소요시간, 우회도 등을 적용한 지역낙후도 산정 지표를 개발하여 기존의 지역낙후도 지수에 반영하는 절차를 수행하였다. 이 과정에서 등시간선 내 도시 수(A), 등시간선 내 도시 평균 거리(B), 지역 간 [이동거리/이동 소요시간] 평균(C), 지역 간 [이동거리/변위] 평균(D)의 4가지 지표를 개발하였다. 첫 번째로 고안한 지표는 ‘대상 도시의 등시간선 내에 있는 도시의 개수’이다. 등시간선도를 작도한 뒤, 출발지 도시 별로 동일한 등시간선도 내에 존재하는 도시의 개수를 측정하였다.

두 번째 지표는 등시간선 내에 존재하는 도시들의 거리를 총합하고, 이를 도시의 수로 나눈 것으로 식 (5)와 같이 나타낼 수 있다.

$$B = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^n D_i \quad (5)$$

n=특정 등시간선 내 도시의 개수

D_i =연구대상 지역으로부터 등시간선 내 도시까지 이동거리

세 번째 지표는 식 (6)과 같이 등시간선도를 고려하지 않고 모든 목적지 도시까지의 이동거리를 이동소요시간으로 나누어준 것이다.

$$C = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{D_i}{T_i} \quad (6)$$

N=목적지 도시 개수

D_i =연구대상 지역으로부터 목적지 도시까지 이동거리

T_i =연구대상 지역으로부터 목적지 도시까지 소요시간

네 번째 지표는 등시간선도를 고려하지 않고 식 (7)과 같이 모든 목적지 도시까지의 이동거리를 목적지 도시까지의 변위(Displacement)로 나누어 줌으로써, 일종의 ‘우회도’를 측정하는 방식으로 구할 수 있다. 같은 변위에 있는 도시일지라도 도착지까지의 이동거리가 길다는 것은 그만큼 많이 우회해야 한다는 것을 의미하기 때문에 교통망의 효율성이 떨어지므로 교통연계성 측면에서 낙후되었다고 판단할 수 있다.

$$D = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{D_i}{D'_i} \quad (7)$$

N=국내 총 목적지 도시 개수

D_i =연구대상 지역으로부터 목적지 도시까지 이동거리

D'_i =연구대상 지역으로부터 목적지 도시까지 변위

3. 지표기반의 교통불평등 비교 연구사례

홍갑선(1999)은 지역별로 교통세를 포함한 자동차 관련세 부담액과 교통시설 투자액을 비교하여 지역간의 비용부담과 편익수혜 정도를 형평성이라는 기준에서 검토하였다. 이를 토대로 지역별 비용부담과 편익수혜 비교결과를 바탕으로 지역간 형평성을 고려한 장래 교통시설 투자와 비용부담정책의 방향을 논의하였다. 자동차 관련세, 교통시설 투자의 지역간 비교에서 두 가지 특징을 유추하였다. 하나는 서울시를 포함한 광역시와 그 밖의 지방자치단체 간에 교통세나 자동차 관련세 부담의 교통시설 투자에 대한 비율이 차이가 크다는 것이고, 다른 하나는 서울시 및 부산시와 다른 광역시 간에 비용부담과 편익의 차이가 크다는 것이다. 특히 서울시와 부산시의 교통세

를 포함한 자동차 관련세 부담에 대한 교통시설 투자 비율이 다른 광역시나 지방자치단체에 비해 상대적으로 매우 높은 것으로 나타나고 있어 비용부담보다는 편익이 큰 것으로 나타났다.

〈표 5-7〉 지역별 단위 교통시설 투자대비 교통세 부담

구분	대당 자동차관련세부담/ 교통시설 투자	대당 교통세부담/ 교통시설 투자	주행km당 교통세부담/ 교통시설 투자
서울	0.6290	0.1953	0.1986
부산	0.3502	0.1112	0.1124
대구	1.5833	0.5150	0.5185
인천	0.9175	0.2976	0.3021
광주	1.6583	0.5217	0.5200
대전	1.7333	0.5533	0.5455
소계	0.6772	0.2137	0.2109
경기	1.0049	0.3526	0.3523
강원	0.8587	0.3343	0.3362
충북	0.8582	0.3251	0.3211
충남	0.8047	0.2773	0.2800
전북	0.8610	0.3228	0.3232
전남	0.8521	0.3102	0.3119
경북	1.0800	0.3985	0.4023
경남	1.3725	0.4941	0.4928
제주	0.9849	0.3583	0.3556
소계	1.0388	0.3748	0.3793
총계	0.8327	0.2824	0.2804

출처: 홍갑선. 교통시설 투자의 지역간 형평성. 1999

빈미영(2013)은 경기도 교통형평성의 지역간 편차에 주목하여, 지역별 교통인프라 수준과 통행행태를 근거로 교통형평성을 통합적으로 분석·평가하고자 하였다. 이를 위해 지역간 형평성을 분석하기 위하여 교통인프라 지표와 통행행태를 통합적으로 고려하였다.

〈표 5-8〉 Compare trip-characteristics mean of each hot-spot type (total) *: p<0.05

Type	Numbers	Users*	trips*	trans*	inside trips*	trip time
HH	120	2.927	2.40	0.57	0.19	44.08
HL	1	644	2.19	0.43	0.10	35.25
LH	52	2.028	2.41	0.58	0.28	43.34
LL	76	628	2.09	0.24	0.39	46.57
Total average	249	2.028	2.31	0.47	0.27	44.65

Type	trip distance	trip speed*	bus ride fare*	bus left fare*	bus total fare*
HH	16,781.91	375.77	1,504.7	118.9	1,623.5
HL	15,631.94	443.50	1,445.2	101.4	1,546.6
LH	17,054.19	390.80	1,502.4	109.7	1,612.1
LL	22,870.42	487.10	1,655.8	171.7	1,827.5
Total average	18,692.50	413.16	1,550.1	133.0	1,683.1

출처: 빈미영. 교통인프라와 통행행태를 기반으로 한 통합적 형평성 분석. 2013

〈표 5-9〉 OLS and GWR diagnostics

Diagnostics	OLS	GWR
Residual SS	212.50	77.30
Adjusted R2	0.33	0.47
Effective parameters	5.00	112.86
AIC	1039.29	974.46

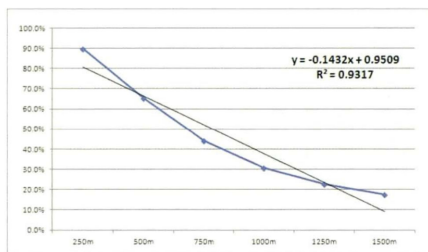
출처: 빈미영. 교통인프라와 통행행태를 기반으로 한 통합적 형평성 분석. 2013

공간군집 분석과 전역적·국지적 분석을 통해 얻은 결과 분석 단위를 읍·면·동으로 하였을 때 해당지역과 주변지역의 인프라 수준이 높은 지역(High-High)에서 모두 낮은 지역(Low-Low) 등 4개의 수준으로 구분되었다. 전역적 회귀분석에 의해 교통인프라 수준을 통행행태 변수로 회귀한 결과, 버스이용자수(bus user), 평균환승수(mean_trans), 평균내부통행수(mean_inside), 평균통행속도(mean_speed) 총 4개의 통행특성 변수가 유의하게 추출되었다. 이들 변수를 적용하여 국지적 회귀분석(GWR)을 수행한 결과 전역적 회귀분석에 비해 AIC와 ANOVA결과 모두 모형의 결과를 유의하게 향상시켜, 경기도 내 통행행태 특성이 교통인프라 수준을 설명하는 데 있어 지역 간 차이가 많이 존재하는 것을 다시 한번 확인시켜주었다.

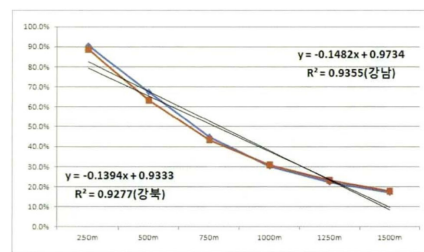
김태호(2012)는 국내 대중교통수단(지하철, 버스 등)에 대한 사회적 형평성 향상과 소외지역 등에 대한 교통측면의 전반적인 복지적 수준에 대한 연구를 진행하고자 하였다. 이를 위해 GIS의

버퍼공간분석(Buffer Spatial Analysis)을 활용하여 역세권 서비스 범위(Service Area, Coverage)를 분석하고 교통복지에 대한 실증분석을 진행하였다. [그림 5-6]과 [그림 5-7]은 서울시의 반경별 소외지역비율을 토대로 도출한 회귀분석 결과이다. 각 반경별로 한 단위 증가할 때마다, 14.32%의 수준으로 소외지역비율이 감소하는 것을 알 수 있다. 이는 서울시 전체의 평균적인 변화를 의미하며, 각 권역별 또는 행정구역별로는 다소 차이가 있을 것으로 판단되어 강남 및 강북권역으로 구분하였다. 강남의 경우 각 반경별로 한 단위 증가할 때마다, 14.82%, 강북의 경우 13.9%의 수준으로 소외지역비율이 감소하는 것을 알 수 있다. 특히, 강북지역의 경우가 강남 지역에 비해 감소폭이 작았으며, 이는 서울시 전체의 평균적인 변화보다 낮은 수준임을 알 수 있다. 역세권의 주요한 반경을 중심으로 소외지역의 비율을 종합하면, 역사부지에 해당하는 반경 250m의 경우 가장 높은 중구의 경우도 60%를 상회하고 있는 것으로 나타났다. 도보권으로 정의되는 1차 역세권(법적)의 경우 가장 높은 동대문구가 약 50% 수준인 것으로 나타났다. 결과적으로 서울의 경우 행정구역별로 도시철도의 서비스범위를 감안한다면, 다소 부족한 것으로 판단된다. 2차 역세권에 해당하는 반경 1000m의 경우 중구가 약 2% 수준으로 전체적인 서비스가 이루어지고 있는 것을 알 수 있었다.

[그림 5-6] 역세권반경에 따른 소외지역 추세
(서울)



[그림 5-7] 역세권반경에 따른 소외지역 추세
(권역)



출처: 김태호. 교통복지를 위한 서울시 도시철도 역세권 소외지역비율 비교연구. 2012

백두진(2016)은 서울시 소재 다가구·다세대 주택의 대중교통 접근성을 거주지로부터 교통시설까지 이르는 보행 네트워크를 기준으로 측정하여 대중교통 수단별 접근성을 지역적·계층적 차원에서 분석하였다. 이 과정에서 대중교통 접근성 불평등의 정도를 측정하기 위해 지니계수와 일반화된 엔트로피 지수, Theil 지수를 이용하였다. 개별 주택 접근성을 형평성 차원에서 파악하기 위해 접근성의 Theil 지수를 교통수단별로 산출한 후 자치구 간 불평등과 자치구 내 불평등으로 분해하였으며, 이는 <표 5-10>, <표 5-11>과 같다.

〈표 5-10〉 서울시 교통수단별 대중교통 접근성의 불평등 비교

교통수단	Theil 지수(A)	자치구 간(B)	자치구 내(C)	B/A	C/A
지하철	0.218	0.021	0.196	9.7%	90.3%
간선버스	0.236	0.016	0.219	6.9%	93.1%
지선버스	0.216	0.012	0.204	5.5%	94.5%
마을버스	0.321	0.055	0.265	17.2%	82.8%

출처: 백두진. 서울시 다가구·다세대 주택의 보행네트워크 기준대중교통 접근성의 지역별·계층별 특성에 관한 연구. 2016

〈표 5-11〉 대중교통 접근성 자치구 간 비교

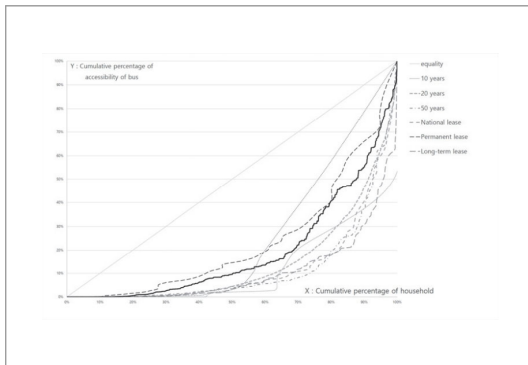
자치구	지하철	간선버스	지선버스	마을버스	자치구	지하철	간선버스	지선버스	마을버스
강남구	H-H	H-H	H-H	H-H	서대문구	L-L	L-L	L-L	H-L
강동구	H-L	L-H	H-H	H-H	서초구	H-H	H-H	L-H	H-H
강북구	L-L	H-L	H-L	H-H	성동구	H-L	H-H	H-H	L-L
강서구	H-L	L-L	L-L	L-L	성북구	L-L	H-H	H-H	H-L
관악구	L-L	H-H	H-L	H-H	송파구	H-L	L-L	H-H	L-L
광진구	H-H	H-L	L-L	H-H	양천구	L-L	H-H	L-H	L-L
구로구	L-H	L-L	L-L	H-H	영등포구	H-H	H-H	H-H	H-H
금천구	L-H	H-L	H-H	L-L	용산구	H-L	H-H	L-L	H-H
노원구	H-H	L-L	H-H	L-L	은평구	H-H	H-H	H-H	H-L
도봉구	L-H	L-H	H-H	H-L	종로구	L-L	L-L	L-L	H-H
동대문구	H-L	H-H	H-H	L-L	중구	H-H	H-H	L-L	L-L
동작구	H-H	H-L	L-L	H-H	중랑구	H-H	H-H	H-H	L-L
마포구	H-H	L-H	H-H	H-H					
기호구분	L-L				평균거리가 길고 형평성 낮음				
	H-L				평균거리가 짧고 형평성 낮음				
	H-H				평균거리가 짧고 형평성 높음				
	L-H				평균거리가 길고 형평성 높음				

출처: 백두진. 서울시 다가구·다세대 주택의 보행네트워크 기준대중교통 접근성의 지역별·계층별 특성에 관한 연구. 2016

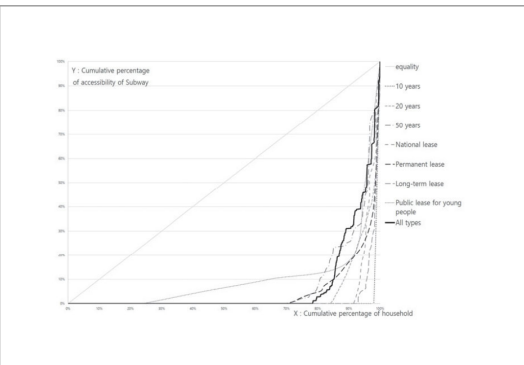
김도형(2018)은 다양한 입지불평등 요소 중 가장 큰 영향을 미치는 것으로 평가되고 있는 대중교통 접근성을 지역별 공공임대주택 측면에서 파악하고, 파악된 대중교통 접근성을 중심으로 불평등 정도를 나타내는 대표적인 지표인 지니계수를 활용하여 서울시 공공임대 주택의 입지 불평등 정도를 파악하였다. 또한, 이를 공공임대주택의 연령별 주거만족도 조사결과와 비교하여 각

연령층이 대중교통 접근성에 의한 입지불평등에 있어 어떤 인식차이를 보이는지 분석하였다. <표 5-12>에 따르면 대중교통 서비스 면적과 서비스 수준으로 파악된 대중교통 접근성과 입주자의 연령별 만족도와 상당부분 불일치를 보이고 있다. 상관분석의 결과는 공공임대주택 입주자들의 대중교통 만족도와 서비스 면적, 서비스 수준으로 계산된 대중교통 접근성에 대하여 연령별로 다르게 인식되고 있음을 보여준다. 이러한 결과는 실 거주자의 대중교통 만족도를 향상시키고 삶의 질을 개선하는데 대중교통 확충, 역세권 임대주택 공급 등에만 집중할 경우 입주자 수요특성에 따라 큰 효과가 없을 수 있음을 시사한다.

[그림 5-8] 버스에 대한 로렌츠곡선



[그림 5-9] 지하철에 대한 로렌츠곡선



출처: 김도형, 서울시 공공임대주택의 입지불평등과 연령별 인식차이에 대한 연구. 2018

<표 5-12> 연령별 만족도를 활용한 상관분석 결과

“* p<.1,” “**p<.05,”

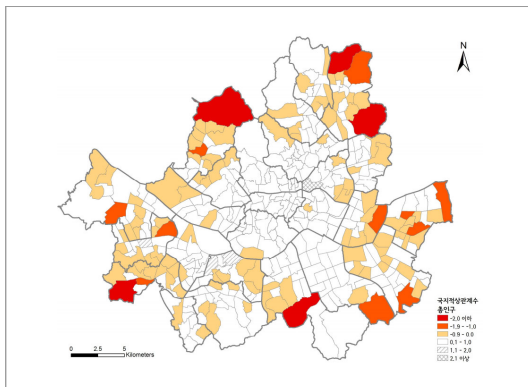
	40세 미만	41~69세	70세 이상	산출된 만족도 값
40세 미만	1	0.4390**	0.0609	-0.4060*
41~69세	0.4390**	1	0.3858*	0.3414*
70세 이상	0.0609	0.3858*	1	0.3234
산출된 만족도 값	-0.4060*	0.3414*	0.3234	1

출처: 김도형, 서울시 공공임대주택의 입지불평등과 연령별 인식차이에 대한 연구. 2018

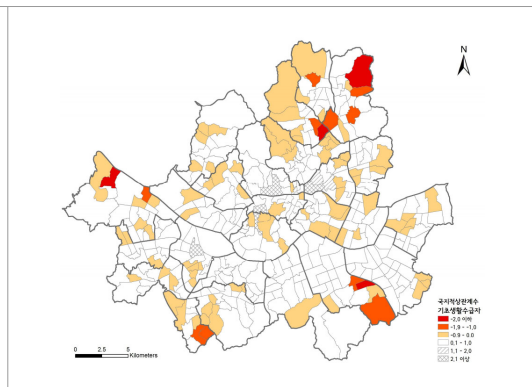
한대호(2016)는 대중교통 인프라가 잘 갖추어져 있는 서울의 대중교통 접근성을 분석하고, 계층별로 나타나는 공간적 불평등을 비교하고자 하였다. 이를 위해 대중교통 접근성측정에 있어 이용자 측면과 공급자 관점으로 나누어 보다 상세하게 측정하였다. 이용자측면에서는 얼마나 가까이 대중교통시설이 위치하고 있는지의 근접성과 대중교통을 이용한 이동이 얼마나 용이한지에 대한 이동성을 측정하고, 공급자관점에서는 운행횟수를 이용하여 대중교통의 서비스수준을 평가

하였다. 이렇게 평가된 접근성의 차이를 동단위로 비교하여 접근성이 취약한 지역을 도출하였다. 이를 수평적 수직적 형평성의 관점에서 공간적, 계층적으로 나타나는 형평성 문제를 밝히고, 이를 개선할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다. [그림 5-10]은 수평적 형평성 측면에서 분석한 것으로, 형평성 요소의 표준점수와 서비스 수준의 표준점수의 곱을 시각화한 자료이다. 서울시 전체 동별 인구대비 서비스 수준이 낮은 지역들은 대부분 외곽에 분포하고 있으며, 북부 및 서남부 일부지역을 제외하고는 고르게 분포하고 있다. 반면 동작구를 제외한 도시 내부 대부분 지역은 인구대비 적정수준 이상의 대중교통 서비스가 제공되고 있다. [그림 5-11]은 수직적 형평성 측면에서 분석한 것으로, 불평등이 나타나는 지역은 매우 산재되어 있는 패턴을 보여주고 있다. 서울 동북부를 제외한 나머지 지역에서는 2-3개 동끼리만 연결한 형태로 나타나며, 도시 외곽뿐만 아니라 내부 곳곳에서도 관찰되었다.

[그림 5-10] 총인구와 서비스수준간의 국지적 상관계수



[그림 5-11] 기초생활수급자와 서비스수준간의 국지적 상관계수



출처: 한대호. 서울의 대중교통 접근성과 형평성 분석. 2016

이원도(2012)는 서울시를 연구지역으로, 교통부문의 지역별 수직적 형평성의 차이를 측정하고자 소득계층을 중심으로 지역별 교통인프라의 차이에 초점을 맞추어 수직적 형평성 분석을 시행하였다. 이를 위해 지역의 교통인프라를 대중교통과 도로네트워크로 나누어 대중교통수단의 접근성을 분석하였으며, 최종적으로 서울시 내 지역별 교통 형평성의 차이를 살펴보았다. 분석 시 형평성 측정을 위해 지역별 특성 기준을 선택하고 계층분류를 시도하였다. 이를 위해 통행거리·통행시간·소득의 인자별 상관성 및 지역별 격차를 측정하였으며, 개인 및 집단의 특성을 파악하였다. 또한 대중교통수단의 접근성 분석을 통해 혜택을 받지 못해 고립된 지역을 정의하였으며, 이를 위해 버스정류장, 지하철역의 위치정보를 공간정보와 연동하여 단위지역별 대중교통접근성을 측정하였다.

이를 위해 지역별 면적 대비 버스 정류장의 밀도(대지면적당 접근성 밀도, 버스정류장수/면적)와 지역별 인구 대비 버스 정류장의 밀도(이용자 수에 따른 접근성 밀도, 버스정류장수/행정동 인구)를 통해 버스 접근성을 산출하였다. 지하철역의 접근성 측정에는 역세권의 개념을 활용하여, 서울시 도시계획국에서 설정한 지하철역의 반경 500m를 역세권으로 지정하였고, 단위지역에서 역세권이 차지하는 면적을 계산한 밀도(역세권의 면적/단위지역의 면적)를 산출하여, 지하철의 접근성 정도로 살펴보았다. 또한 대중교통수단의 접근성을 위한 버스 접근성-면적대비, 버스 접근성-인구 대비, 지하철역의 밀도를 각각 표준화하여 지수산정을 하여 형평성 지수를 파악하고자 하였다.

4. 시사점

선행연구 검토는 교통정책을 수립하는 과정에서 지역간 불평등의 고려가 얼마나 중요한지 보여주었다. 교통불평등 개선방안 및 고찰 연구사례에서는 현재 교통불평등 관련 정책과 지수를 토대로 불평등에 대한 정의를 내리고 형평성 저해 요인을 심층적으로 분석하였으며 이를 통해 불평등의 개선을 위해 현재의 정책이 어떠한 방향을 취해야 하는지를 제안하였다. 불평등 관련 지표 개발 연구사례에서는 기존 지표에서 교통부문에 관해 미비한 부분을 개선하는 방안을 중점적으로 진행하였다. 이를 통해 과거에는 반영하지 못했던 부분이 보완되어 현재 형평성 분석 기준에 적합한 지수가 개발되었다. 지표를 사용한 불평등 산출 및 비교 연구사례에서는 형평성 지표를 이용하여 지역적으로 일어나는 교통불평등의 편차를 보여주고, 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 하지만 기존 연구에서는 급변하는 사회에서 새로이 등장할 미래교통 및 복지차원에서 지속가능성을 가져야 할 대중교통에 대해 심도있는 지수 적용은 미비한 것으로 나타났다. 또한 불평등 분석을 국소적으로 진행하여 전국 단위의 비교는 어려운 점이 존재했다. 따라서 본 연구에서는 빅데이터를 활용한 지표를 산출하여 기존 지표에 더해 교통부문에서 지역적으로 불평등의 양상을 확인하고 시각화하고자 한다. 이 과정에서 시군구별 평균 배차 간격과 대중교통 접근성 등의 지표를 대입하여 인프라 편중에 따른 공간적 한계가 새로운 측면에서의 분석에서도 발생하는지 알아보고자 한다.

제3절

교통불평등 분석 및 정책 제언



1. 교통불평등 산출을 위한 데이터 구축

가. 데이터 수집 및 전처리

본 연구에서는 전국의 불평등 정도를 지역 단위로 파악하기 위해 전국 시군구 단위 229개 지역의 불평등 관련 데이터를 조사하였으며 그 내용은 다음 <표 5-13>과 같다. 이동성, 안전성, 자율주행, 그리고 접근성의 4개 분야의 교통불평등을 측정할 수 있는 요인으로 분류하였으며, 데이터의 범위는 2019~2021년 사이의 자료를 구득하여 가능한 최신의 것을 활용하였다. 이동성 불평등의 지표로 도로 인프라 및 대중교통 정류장, 역 개수, 안전성을 위해 교통 사고 수, 교통사고로 인한 사망자수, 자율주행 불평등의 지표로는 전기차 충전소 현황을 고려하였다. 접근성 불평등의 지표로 시군구청에서의 인접 교통시설과 3차 병원까지의 통행시간을 선정하였다.

<표 5-13> 교통불평등 측정을 위한 지역 데이터 수집 항목

분류	수집자료
이동성	전철/지하철 역수
	버스정류장
	도로연장
	자동차 등록대수
	시군구별 주차시설
안전성	교통사고건수
	교통사고 사망자수
	전기차 충전소 현황
자율주행	4.5G 커버리지 현황
	행정구역별 토지면적
	철도역까지 통행시간(자가용, 대중교통)
접근성	버스터미널까지 통행시간(자가용, 대중교통)
	3차 병원 까지 통행시간(자가용, 대중교통)

전국 불평등 지역의 영향요인을 파악하기 위해 앞서 수집한 이동성, 안전성, 자율주행과 관련된 지표들을 <표 5-15>와 같이 활용하였다. 도시철도, 버스정류장 수, 도로연장, 주차면수에 대한 지수는 지역의 이동성을 보여주는 수치로서, 이는 지역간 이동성의 차이로 인해 발생하는 불평등을 직접적으로 보여줄 수 있는 지표로 고려되었다. 지역별 교통사고건수 대비 사망자수 비율은 지역의 안전성을 대표하는 지표로 활용하여 안전성에 관한 지역 불평등을 비교할 수 있는 수치로 사용하였다. 자율주행 영향 요인으로서 중요하다 볼 수 있는 전국 4·5G 현황 및 전국차량등록대수 대비 전기차 충전소 현황의 비율을 통해 자율주행에 관련된 지역 불평등의 차이를 비교할 수 있었다. 마지막으로, 각 지역의 의료기관들을 대표하는 3차 병원과 주요 철도역, 버스터미널을 기준으로 접근성을 측정하여 지역 간 접근성으로 인해 발생하는 불평등 정도를 확인하였다. 데이터 수집 후 변수들의 단위 기준을 통일시키기 위하여 식 (8)과 같이 표준화하는 작업을 거쳤으며 특히 차량 데이터의 경우 천대당 단위로 변환하였다. 본 연구에서 분석에 사용한 지수는 모두 표준화를 거친 이후의 값으로 평균보다 낮은 수치는 음수로, 평균보다 높은 수치는 양수로 처리하였다. 표기에서 보이는 수치 0은 ‘존재 하지 않는다.’의 0을 의미하는 것이 아닌 평균으로부터 떨어진 정도를 의미한다. 양의 값은 긍정적인 의미, 음의 값은 부정적 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

$$Z = \frac{x_i - m}{\sigma} \quad (8)$$

x_i : i 번째 특정 관측값

m : 표본의 평균값

σ : 표준편차

<표 5-14> 데이터 표준화 예시

시군구별(1)	시군구별(2)	전철역	전철역 지수 (Standard)	버스 정류장	버스 정류장 지수 (Standard)
서울특별시	종로구	501	1.70	155	0.55
서울특별시	중구	1504	6.06	212	0.97
서울특별시	용산구	594	2.11	157	0.56

〈표 5-15〉 전국 교통불평등 지표 및 관련 데이터 항목

분류	지표	데이터	단위	출처
이동성	지역별 전철역 수	시군구 별 지하철 역 / 총 토지면적	지수(개수/m ²)	통계청 + 각 시군 행정청
	지역별 버스정류장 수	버스정류장 / 총 토지면적	지수(개수/m ²)	통계청 + 각 시군 행정청
	지역별 도로연장	지방도 + 시군도 / 차량 등록 대수	지수(m/1000대)	통계청 + 국토교통부
	지역별 버스 배차 간격	지역별 버스 배차 간격 데이터	지수(분)	NAVER map api, 웹크롤링
	지역별 주차면적	·시군구별 주차면적 / 차량등록대수	지수(m ² /1000대)	통계청 + 각 시군 행정청
안전성	지역별 교통사고건수	총 교통사고건수	지수(건)	경찰청 DB
	지역별 교통사고 사망자 수	시군구별 사망자 수	지수(명)	경찰청 DB
자율주행	지역별 전기차 충전소(완속) 수	시군구별 전기차 충전소 현황(완속) / 차량 등록 대수	지수(개수/1000대)	환경부 + 각 시군 행정청
	지역별 전기차 충전소(급속) 수	시군구별 전기차 충전소 현황(급속) / 차량 등록 대수	지수(개수/1000대)	환경부 + 각 시군 행정청
	전국 4·5G 현황	시군구별 4·5G 현황(x/700mps/900mbps/1Gbps)	지수(-1/0/1)	SKT telecom
접근성	지역간 버스이용 접근성	주요 버스 터미널까지 통행시간(대중교통, 승용차)	지수(분)	NAVER map api, 웹크롤링
	철도 이용 접근성	주요 철도역까지 통행시간(대중교통, 승용차)	지수(분)	NAVER map api, 웹크롤링
	의료통행 접근성	3차 병원까지 통행시간 (대중교통, 승용차) 통행시간)	지수(분)	NAVER map api, 웹크롤링

2. 공간적 범위에 따른 교통불평등 비교 분석

가. 대도시간의 불평등 비교 분석

대도시별 이동성 지표를 통해, 대도시 간의 이동성 차이에 따라 발생하는 불평등 정도를 파악할 수 있었다. 지하철역 지수의 경우 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시가 다른 대도시들에 비해 도시철도 비율이 낮았다. 그 중 울산광역시의 경우 지하철을 운행하지 않기 때문에 가장 낮은 도시철도 지수인 -1.02를 기록했다. 버스정류장 지수의 경우 부산광역시의 지수가 2.05로 가장 큰 값을 보였으며, 서울특별시(제외)한 지역들은 평균보다 작은 수치를 기록했으며 대전광역시의 버스정류장 지수가 -0.72로 가장 낮게 나타났다. 또한 도시 내 도로 현황을 직접적으로 나타내는 지표로서 도로연장 지수를 사용하였으며 도로로 인해 발생하는 대도시 간의 상대적 불평등을 시각화하여 파악할 수 있었다. 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 대전광역시, 광주광역시에 확보된 도로보다 많은 양의 차량이 등록되어 있어 해당 대도시의 도로연장 지수가 다른 대도시들에 비해 낮은 수치를 기록하였으며 부산광역시가 -0.89로 가장 낮게 나타났다. 주차면적 지수를 통해서 대도시 간의 주차면적으로 인해 발생하는 상대적 불평등을 시각화하였으며, 부산광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시의 주차면적이 비교적 부족한 것으로 나타났다. 지역별 버스 배차 간격 지표를 활용하여 상대적으로 버스 인프라 공급 수준이 낮은 대도시를 확인하였으며 광주광역시, 대구광역시, 인천광역시가 타대도시에 비해 버스 배차 간격이 긴 것으로 나타났고 이중 특히 광주광역시가 -1.61로 매우 낮은 수치를 가진다.

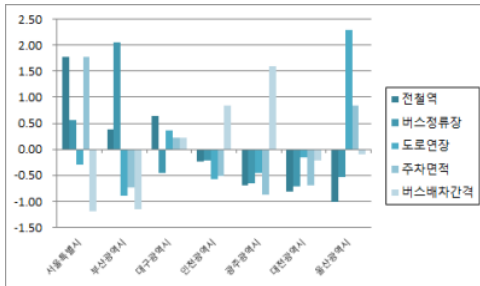
안전성 지표를 통해, 대도시 간의 교통안전의 차이에 따라 발생하는 불평등 정도를 파악할 수 있었다. 교통사고 사고 지수를 살펴보면 서울특별시, 광주광역시, 대전광역시, 대구광역시가 다른 대도시들보다 더 많은 교통사고가 발생한다는 것을 확인할 수 있었다. 이동성의 도출 결과와 마찬가지로 광주광역시가 -0.81로 가장 낮은 지수를 기록하였다.

대도시별 자율주행 지표를 통해, 향후 미래교통에 대한 대도시 간 발생할 가능성이 있는 불평등 정도를 확인할 수 있었다. 국내 4·5G 현황을 살펴보면 광주광역시와 울산광역시의 경우가 다른 대도시들에 비해 4·5G 현황이 가장 열악한 것을 알 수 있었다. 국내 전기차 충전소(급속, 완속) 현황을 살펴보면, 대구광역시와 울산광역시를 제외한 다른 대도시지역 대부분 시설이 두 지역에 비해 적은 상태였다.

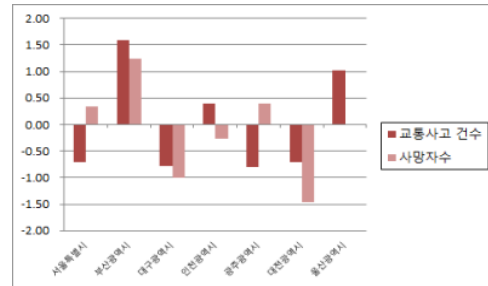
접근성 지표를 활용하여 대도시 간의 상대적인 접근성 수치를 시각화하여 접근성으로 인해 발생할 수 있는 불평등을 간접적으로 확인하였다. 의료통행 접근성의 경우, 자가용과 대중교통 모두, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시가 다른 대도시들에 비해 통행시간이 오래 걸리는 것으로

나타났다. 앞선 이동성, 안전성 항목에서와 동일하게 광주광역시의 경우가 각각 -1.49, -1.45로 가장 낮게 나타났다. 지역 간 버스 이용 접근성은 자가용과 대중교통 모두, 의료통행 접근성과 비슷하게 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시가 다른 대도시에 비해 통행시간이 오래 걸리는 것으로 나타났다. 철도 이용 접근성은 자가용의 경우, 서울특별시, 대구광역시, 인천광역시가 다른 대도시에 비해 통행시간이 오래 걸리는 것으로 나타났다. 대중교통 또한 대구광역시와 인천광역시가 다른 대도시에 비해 통행시간이 오래 걸리는 것으로 나타났고 서울특별시의 경우 철도 이용 접근성이 자가용은 평균보다 낮은 수치, 대중교통은 평균보다 높은 수치인 것으로 보아 자가용을 통한 이동이 다른 지역에 비해 더욱 불편하다는 것을 파악할 수 있었다.

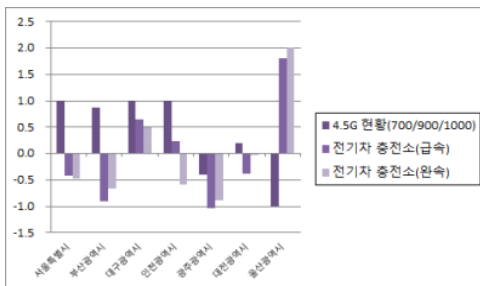
[그림 5-14] 대도시별 이동성 지표



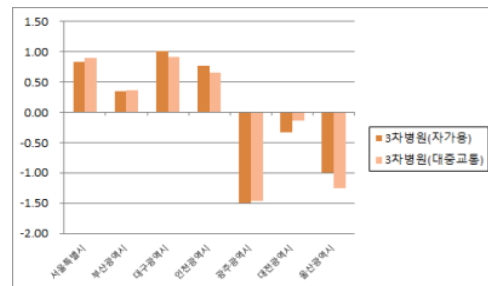
[그림 5-15] 대도시별 안전성 지표



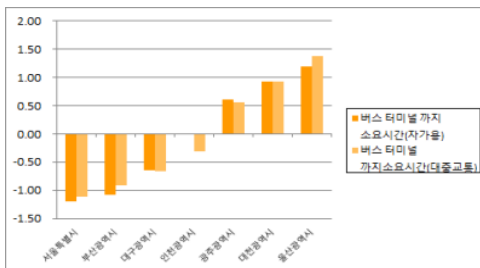
[그림 5-16] 대도시별 자율주행 지표



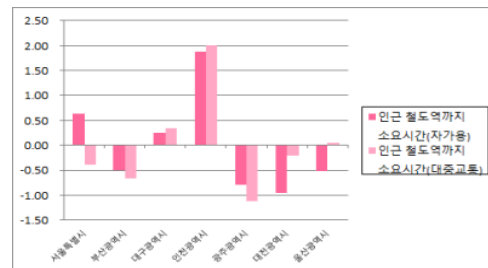
[그림 5-17] 대도시별 접근성 지표(3차 병원)



[그림 5-18] 대도시별 접근성 지표(버스터미널)



[그림 5-19] 대도시별 접근성 지표(철도역)



나. 시·도별 불평등 비교 분석

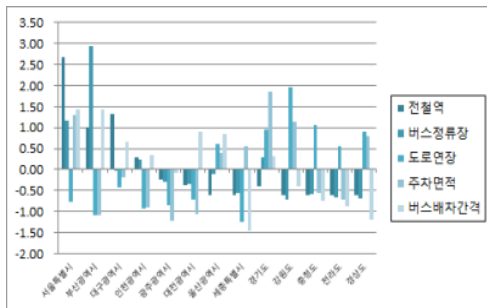
시·도별 이동성 지표를 통해, 대도시지역과 비도시 지역간의 이동성 차이에 따라 발생하는 불평등 정도를 파악할 수 있었다. 전철역 지수의 경우 지하철이 없는 지역인 울산광역시, 세종특별시, 강원도, 충청도, 전라도가 가장 작게 나타났다. 서울특별시의 경우 2.67로 가장 높은 수치를 기록했다. 버스정류장 지수의 경우, 대도시지역이 비도시 지역보다 버스정류장 비율이 높은 것으로 나타났다. 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별시의 경우 비도시 지역보다 높은 수치를 보이긴 하나 평균보다 낮은 수치로 버스정류장 인프라가 상대적으로 열악하다. 도로연장 지수를 활용하여, 도로로 인해 발생하는 대도시와 비도시 간의 상대적 불평등을 파악하였으며 그 결과 비도시 지역의 경우 등록 차량 대비 확보된 도로가 많아 대도시보다 높은 도로연장 지수를 기록하였다. 주차면적지수를 통해서 대도시권과 비도시 지역 간의 주차면적으로 인해 발생하는 상대적 불평등을 시각화하여 비교했을 때, 서울특별시와 울산광역시를 제외한 대도시들은 주차면적 지수가 평균보다 낮은 수치로 나타났고 충청도, 전라는 모두 주차면적 지수가 평균보다 낮은 것으로 확인되었다. 지역별 버스 배차 간격 지수를 활용하여 상대적으로 열악한 버스 인프라 지역을 찾아낼 수 있었다. 비대도시권의 경우 경기도를 제외한 대부분이 평균보다 버스배차 간격이 길었으며, 대도시의 경우에는 광주광역시만 평균보다 배차 간격이 길었다. 시·도별 안전지표를 통해, 대도시와 비도시권의 교통안전의 차이에 따라 발생하는 불평등 정도를 파악하였다. 교통사고 지수의 경우 지방보다 대도시가 교통사고 건수가 많은 추세였지만, 교통사고 사망자 지수에서 대부분의 지방 지역이 대도시보다 교통사고 사망자 수가 많은 것을 확인하였다.

시·도별 자율주행 지표를 통해, 향후 미래교통에 대한 전국에 발생할 가능성이 있는 불평등 정도를 짐작할 수 있었다. 국내 4·5G현황에서, 경기도를 제외한 대부분의 지방이 대도시보다 4·5G현황이 열악한 것으로 나타났다. 국내 전기차 급속 충전소 현황을 살펴보면 부산광역시, 광주광역시를 제외한 다른 대도시가 많은 상태였다. 국내 전기차 완속 충전소 현황의 경우 비대도시권이 많은 상반된 형태로 나타났다.

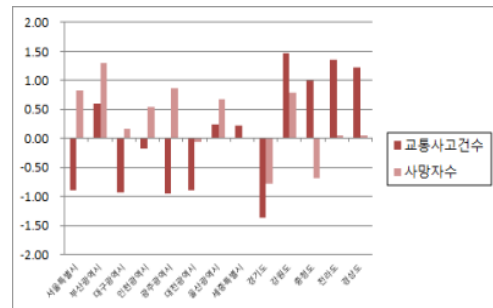
접근성 지표를 활용하여 대도시와 그 외 지역 간의 상대적인 접근성 수치를 시각화함으로써 접근성으로 인해 발생할 수 있는 불평등을 간접적으로 확인하였다. 의료통행 접근성의 경우 경기도를 제외한 이 시청으로부터 통행시간이 자가용, 대중교통 모두 더 오래 걸리는 것으로 나타났다. 대도시의 경우 광주광역시와 울산광역시가 자가용, 대중교통 모두 평균보다 더 작은 수치를 기록하였다. 지역 간 버스 이용 접근성은 자가용과 대중교통 모두, 대도시의 경우 인천광역시와 부산광역시가 다른 대도시에 비해 통행시간이 오래 걸리는 것으로 나타났고, 경상도와 강원도가 다른 지방에 비해 버스 이용 접근성 지수가 낮게 나타난 것을 확인하였다. 철도 이용 접근성은 자가용

의 경우 대도시는 서울특별시와 인천광역시가 각각 -0.4, -1.87로 평균보다 작은 수치로 나타났고 경상도, 강원도, 전라도가 각각 -1.28, -1.00, -0.27을 기록했다. 대중교통도 자가용과 비슷한 양상을 보였으나, 서울특별시의 경우 지역 간 버스 이용 접근성 지수가 0.95로 평균보다 높은 수치로 나타났다. 이는 앞선 대도시 간 비교뿐만 아니라 지방과 대도시 간 비교에서도 자가용 이용이 다른 지역에 비해 불편하다는 것을 직접적으로 보여주는 수치이다.

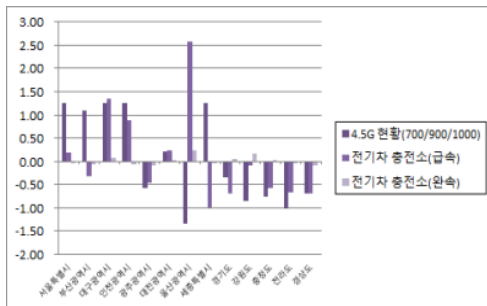
[그림 5-20] 시도별 이동성 지표



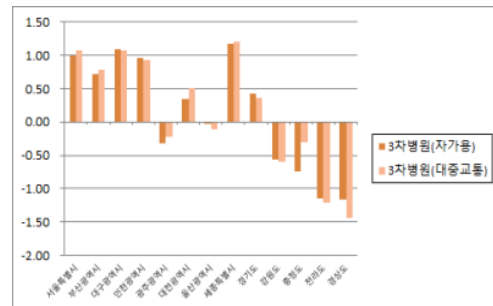
[그림 5-21] 시도별 안전성 지표



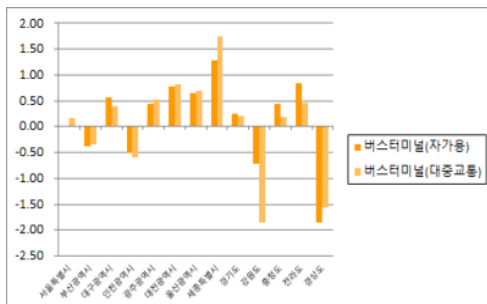
[그림 5-22] 시도별 자율주행 지표



[그림 5-23] 시도별 접근성 지표(3차 병원)



[그림 5-24] 시도별 접근성 지표(버스터미널)



[그림 5-25] 시도별 접근성 지표(철도역)



다. 전국 단위의 교통불평등 시각화

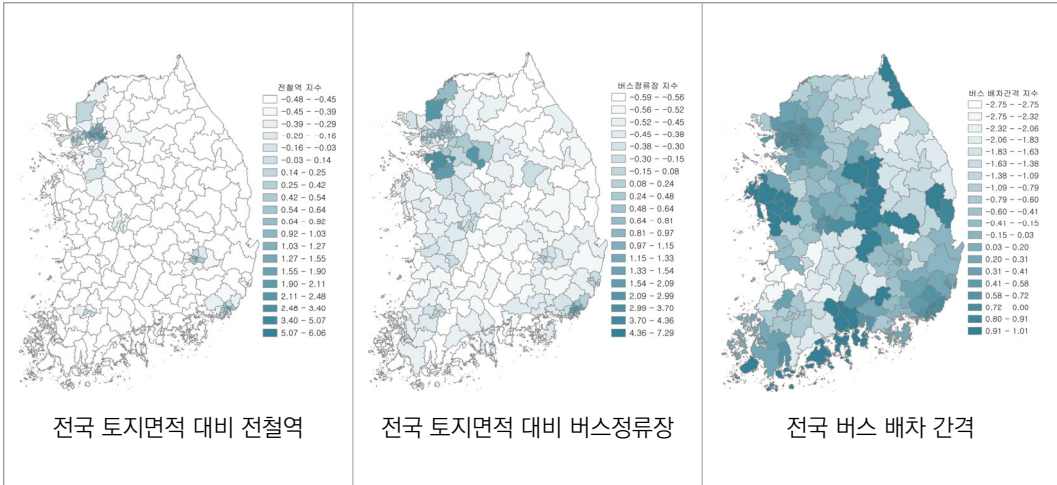
전국 229개 지역의 분류별 불평등 지표를 GIS로 시각화하여 분석하였다. 단, 제주도와 경상북도 울릉군의 경우 표기에서 제외하였다. 이동성 지표로는 총 5개의 지수 (총 토지면적 대비 버스 정류장 수, 총 토지면적 대비 지하철역 수, 총 차량 등록 대수 대비 도로연장, 총 차량 등록 대수 대비 주차면적, 지역별 버스 배차 간격 시간) 를 사용하였다. 전철역 지수는 전국 229개 지역 중 173개 지역이 평균보다 작은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 지하철을 운영하지 않는 지역으로 나타났으며 가장 높은 지역으로는 서울특별시 중구가 6.06의 수치를 가지는 것으로 확인되었다. 버스정류장 지수는 전국 229개 지역 중 163개 지역이 평균보다 작은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 -0.59로 강원도 인제군, 평창군, 전라남도 신안군 3개 지역이었으며 가장 높은 지역은 부산광역시 중구로 7.29의 수치를 가지는 것으로 나타났다. 버스 배차 간격 지수는 전국 229개 지역 중 과반수가 평균보다 높은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 -2.75로 전라북도 정읍시였다. 가장 높은 지역은 1.01로 강원도 3개 지역, 충청도 8개 지역, 전라도 6개 지역, 경상도 9개 지역으로 나타났다. 주차면적 지수는 전국 229개 지역 중 160개 지역이 평균보다 낮은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 -0.65로 전라도 3개 지역, 강원도 1개 지역, 경상도 1개 지역이었다. 경기도 김포시가 5.79로 가장 높은 수치를 기록했다. 도로연장지수는 전국 229개 지역 중 151개 지역이 평균보다 낮은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 -0.89로 광주광역시 광산구였으며 가장 높은 지역은 강원도 원주시로 5.74를 기록했다.

자율주행 지표로는 국내 4·5G 현황과 총 차량 등록 대비 전기차 충전소 현황을 사용하였다. 향후 자율주행 자동차가 상용화되었을 경우 현재 자동차 등록 대수와 비슷한 분포를 띠 것이라 가정하고 자율주행 차량의 인프라인 전기차 충전소 비율을 현재 총 차량 등록 대수로 환산하여 계산한 지수를 사용하였다. 전기차 충전소(급속) 지수는 전국 229개 지역 중, 과반수가 평균보다 높은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 -1.06으로 부산광역시 동구였다. 가장 큰 지역은 강원도 춘천시로 3.82를 기록했다. 4·5G 현황 지수를 살펴보면, 전국에 기본적으로 제공되는 4,5G 속도는 700mbps로 흰 색상에 해당한다. 전국 229개 지역 중 100개 지역이 평균보다 낮은 수치였고, 대도시의 4·5G 속도는 1kbps로 최고 성능의 커버리지를 구축하고 있었다.

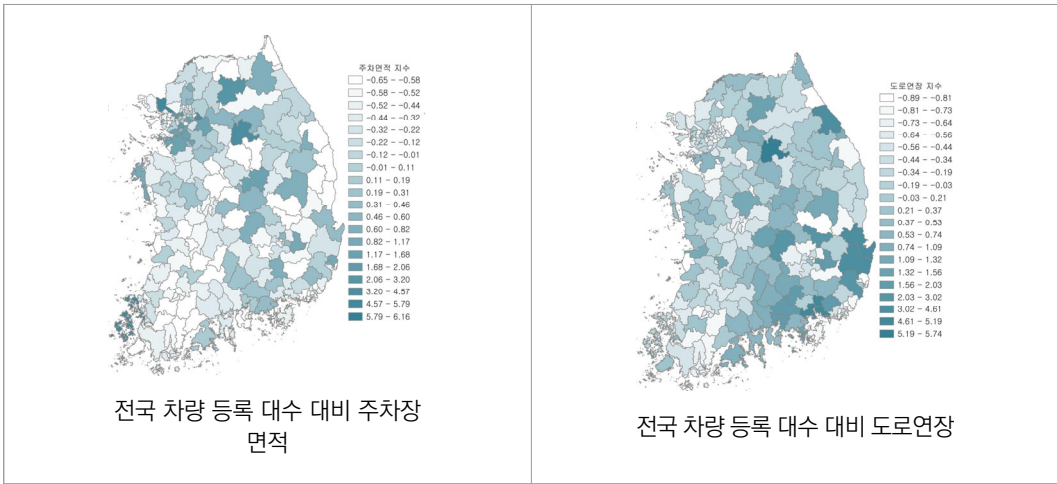
안전성 지표로는 교통사고 현황과 교통사고 사망자 현황을 사용하였다. 교통사고 현황 지수는 전국 229개 지역 중 144개 지역이 평균보다 작은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 -4.12로 경기도 수원시였다. 가장 높은 지역은 경상북도 영양군으로 0.94를 기록했다. 교통사고 사망자 현황 지수는 전국 229개 지역 중 과반수가 평균보다 높은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 -3.70으로 경기도 고양시였다. 가장 높은 지역은 경상남도 창원시로 1.40을 기록했다.

접근성 지표로는 각 시군구청으로부터 목적지까지의 통행시간(3차 병원, 버스터미널, 철도역)을 이용한 자료를 사용하였다. 3차 병원의 경우 각 지역의 의료기관들을 대표하는 기관으로써 의료접근성 측정의 지표로 적합하다고 판단하였다. 버스터미널의 경우 각 지역의 광역교통을 대표하는 지점으로써 광역교통 접근성 측정의 지표로 적합하다고 보았으며 철도역 또한 각 지역의 광역교통을 대표하는 지점으로써 광역교통 접근성 측정의 지표로 적합하다고 판단하였다. 3차 병원 지수(자가용)는 전국 229개 지역 중 과반수가 평균보다 높은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 -9.53으로 충청북도 음성군이었다. 가장 높은 지역은 1.14로 강원도 정선군, 충청북도 청주시 2개 지역이었다. 3차 병원 지수(대중교통)는 전국 229개 지역 중 과반수가 평균보다 낮은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 전라남도 보성군으로 -3.47을 기록했다. 가장 높은 지역은 1.40으로 강원도 정선군, 충청북도 청주시, 음성군 3개 지역이었다. 강원도 정선군과 충청북도 청주시는 3차 병원까지 접근성이 가장 열악한 것으로 나타났다. 버스터미널 지수(자가용)는 전국 229개 지역 중 과반수가 평균보다 높은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 -2.17로 경상남도 거창군이었으며 가장 높은 지역은 0.65로 경기도 1개 지역, 강원도 2개 지역, 충청도 1개 지역, 전라도 4개 지역이었다. 버스터미널 지수(대중교통)는 전국 229개 지역 중 과반수가 평균보다 높은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 강원도 철원군으로 -3.89를 기록했다. 가장 높은 지역은 1.07로 전라도 진안군, 고창군, 장흥군 3개 지역이었다. 철도역 지수(자가용)는 전국 229개 지역 중, 과반수가 평균보다 높은 수치로 나타났다. 가장 낮은 지역은 -2.51로 전라남도 완도군이었고 가장 높은 지역은 0.75로 대전광역시 1개 지역, 경기도 1개 지역, 경상도 5개 지역이었다. 철도역 지수(대중교통)가 가장 낮은 지역은 강원도 고성군으로 나타났으며 가장 높은 지역은 0.98로 전라남도 보성군, 경상남도 하동군 2개 지역으로 확인 되었다.

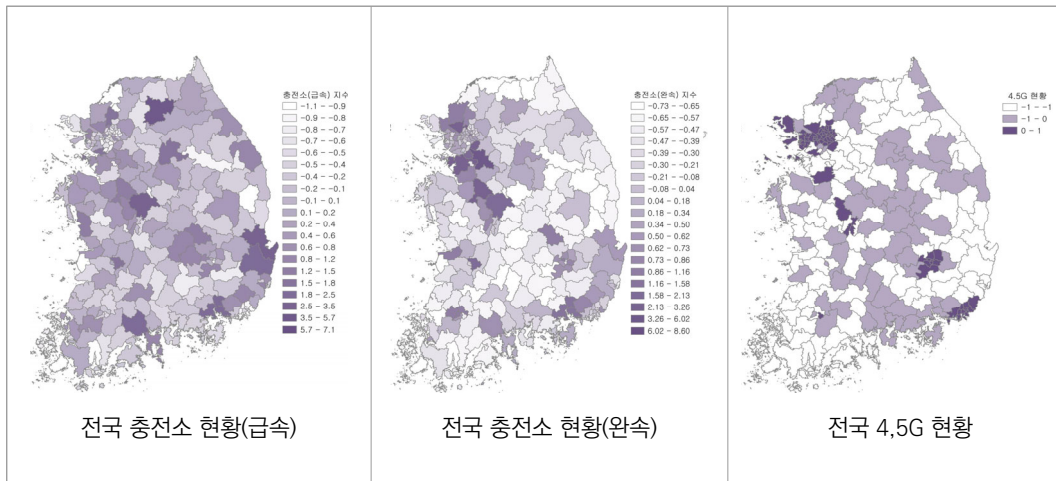
[그림 5-26] 전국 단위 이동성 지표 1.



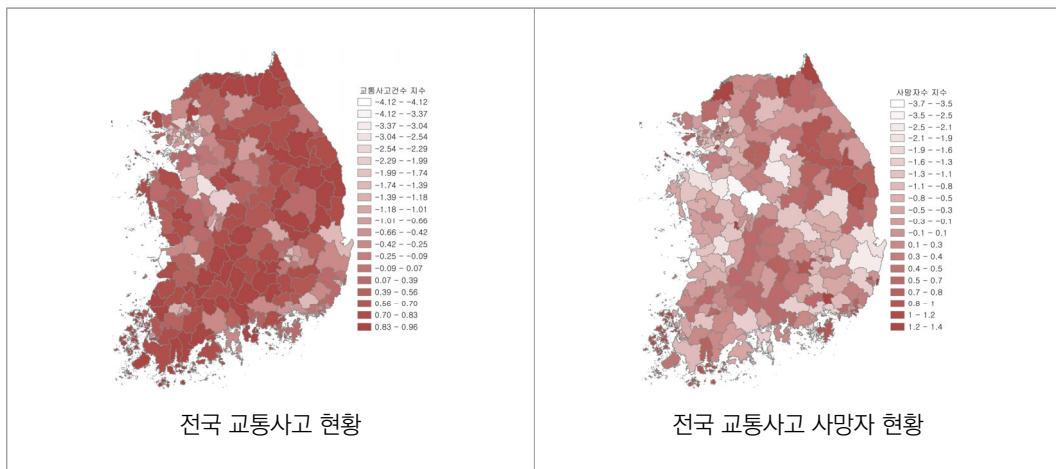
[그림 5-27] 전국 단위 이동성 지표 2.



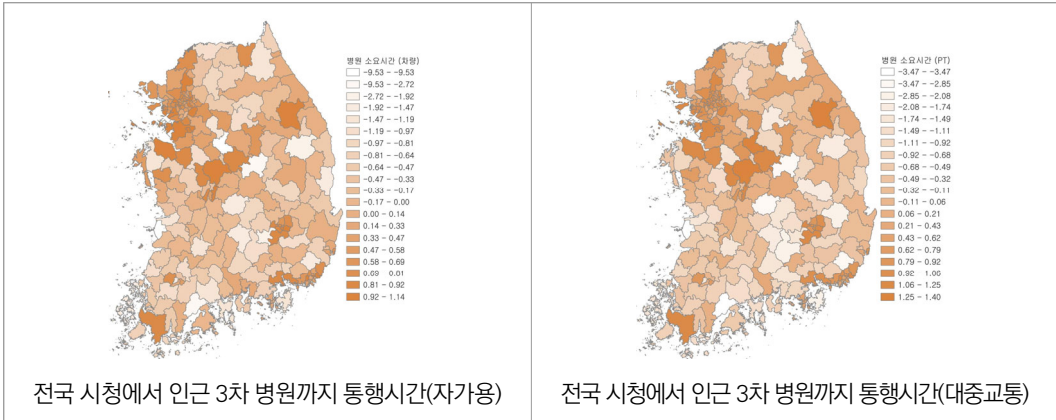
[그림 5-28] 전국 단위 자율주행 지표



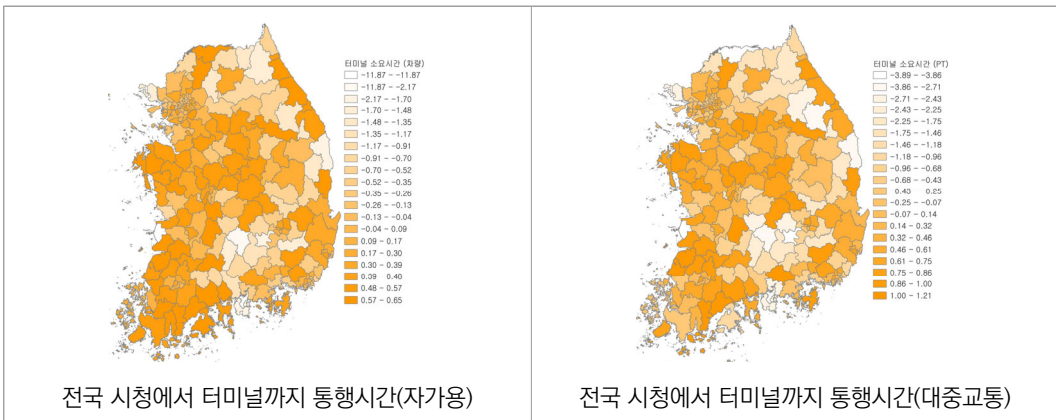
[그림 5-29] 전국 단위 안전성 지표



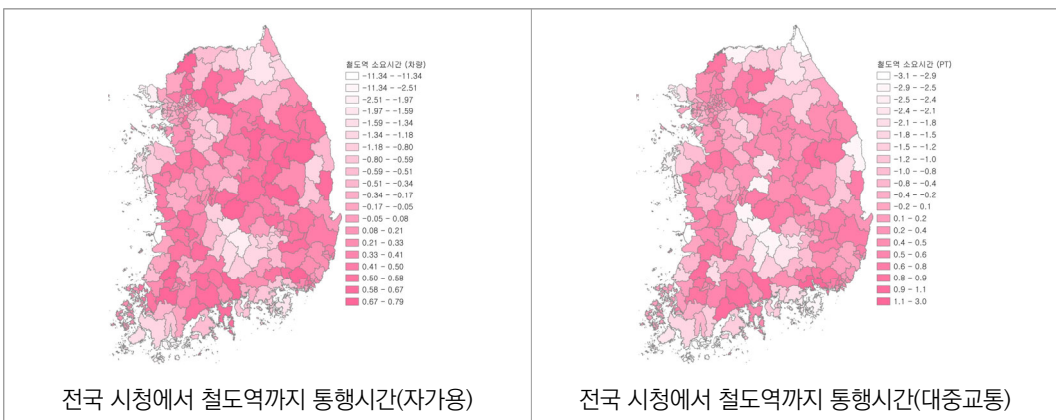
[그림 5-30] 전국 단위 접근성 지표



[그림 5-31] 전국 단위 접근성 지표 2.



[그림 5-32] 전국 단위 접근성 지표 3.

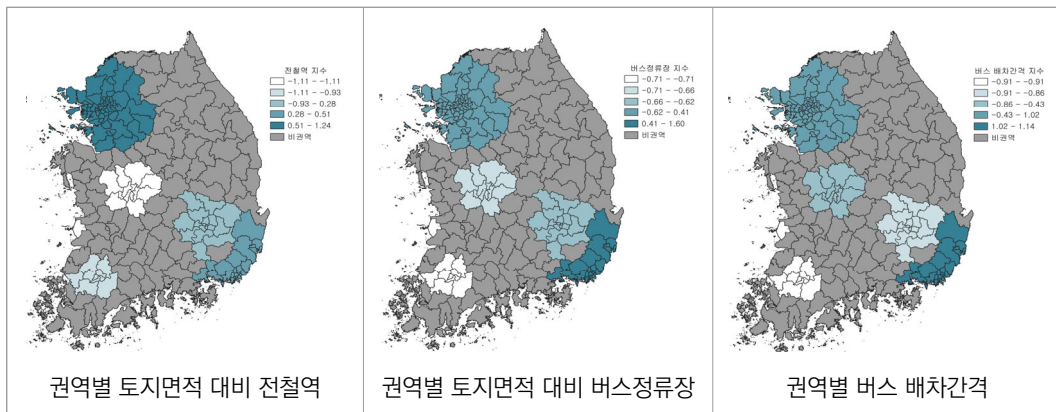


라. 5권역 교통 불평등 시각화

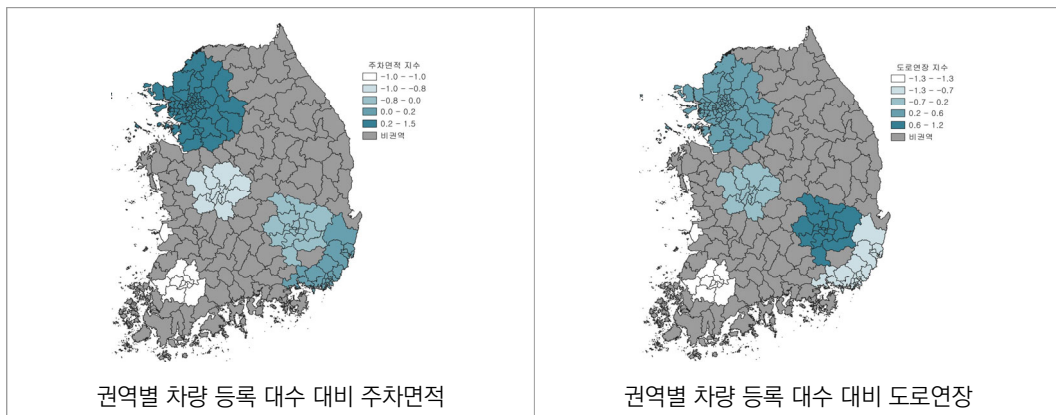
대한민국의 각 지역을 대표하는 5개의 권역(수도권, 부산·울산권, 대구권, 광주권, 대전권)간 비교를 통해 교통에서 발생할 수 있는 불평등 차이를 확인하였다. 전철역 지수는 수도권 1.24, 부산·울산권 0.51, 대구권 0.28, 광주권 -0.93, 대전권 -1.11로 다른 권역의 전철역 지수가 수도권과 비교했을 때 현저히 낮은 수치를 가지는 것으로 나타났다. 특히 광주권역과 대전권역의 전철역 지수가 평균 이하로 버스 인프라가 가장 열악하였다. 버스정류장 지수는 부산·울산권이 1.60으로 가장 높게, 대구권 -0.62, 대전권 -0.66, 광주권 -0.71로 3개의 권역이 평균보다 낮은 버스정류장 지수를 기록했다. 버스배차 간격 지수의 경우 버스정류장 지수와 비슷한 양상을 보였다. 이는 버스정류장이 상대적으로 많은 지역의 경우 버스배차간격 또한 줄어든다는 것을 간접적으로 보여주는 지표이다. 주차면적 지수는 대전권 -0.78, 광주권 -0.99로 두 권역이 평균보다 낮게 나타났다. 도로연장 지수도 마찬가지로 광주권이 -1.28로 가장 낮게 나타났다. 반면에, 부산·울산권의 도로연장 지수가 -0.72로 다른 이동성 지표들과는 다르게 평균 이하의 수치를 기록했다. 이는 타 권역 대비 부산·울산권의 차량등록 대수 차이에 의한 결과라 할 수 있다. 이동성 지표를 종합적으로 분석한 결과, 모든 지표에서 평균 이하의 수치를 기록한 광주권역이 이동성 면에서 가장 열악한 권역임을 알 수 있었다. 총 5개의 지표 중 4개의 지표에서 평균 이하의 수치를 보인 대전권역이 그 다음으로 이동성 면에서 열악한 권역이었다. 자율주행 지표를 살펴보면, 전기차 충전소(급속) 지수는 대전권 -0.48, 광주권 -1.39로 두 권역이 다른 권역들 보다 전기차 인프라가 열악했다. 전기차 충전소(완속) 지수는 광주권이 -1.76으로 전기차 인프라가 가장 열악한 지역임을 알 수 있었다. 4·5G 현황 지수는 전기차 충전소(급속)지수와 비슷한 양상을 보였다. 자율주행 지표를 종합적으로 분석한 결과, 모든 지표에서 평균 이하의 수치를 기록한 광주권역이 전기차 인프라가 가장 열악한 지역인 것으로 나타났다. 3개의 지표 중 2개의 지표가 평균이하의 수치를 보인 대전권이 그다음 열악한 지역으로 나타났다. 안전성 지표의 경우, 교통사고 현황 지수는 수도권 -1.74로 다른 권역들에 비해 현저하게 교통사고가 많이 일어남을 알 수 있었다. 교통사고 사망자 현황 지수는 수도권 -0.28, 대구권 -0.90, 대전권 -0.90으로 3개 권역이 평균보다 낮게 나타났다. 안전성 지표를 종합적으로 분석한 결과, 안정성이 가장 낮은 권역은 수도권인 것으로 나타났다. 접근성 지표를 살펴보면, 3차 병원 지수(자가용)는 대구권 -0.20, 광주권 -1.65로 두 권역이 평균보다 낮게 나타났다. 3차 병원 지수(대중교통)의 경우도 자가용과 비슷한 양상을 보였다. 이를 통해 3차 병원까지 이동할 시, 교통 인프라의 접근성 보다 3차병원의 유무가 권역별 3차 병원으로의 접근성에 있어 상대적 차이를 만들고 있음을 알 수 있었다. 버스터미널 지수(자가용)는 수도권 -0.17, 부산·울산권 -0.30, 대구권 -1.41이 평균보다 낮게 나타났다. 버스터미널 지수(대

중교통)는 자가용과 달리 대구권 -1.65을 제외한 모든 권역이 평균보다 높게 나타났다. 이를 통해 대구권의 버스터미널 접근성이 다른권역에 비해 가장 열악함을 알 수 있었다. 철도역 지수(자가용)의 경우도 버스터미널(자가용)과 유사하게 부산·울산권 -0.02, 수도권 -0.45, 대구권 -1.29로 3개 권역이 평균보다 낮게 나타났다. 철도역 지수(대중교통)는 부산·울산권 -0.02, 대구권 -1.69로 2개 권역이 다른 권역들 보다 철도역 접근성이 좋지 못함을 알 수 있었다. 총 6개의 접근성 지표를 종합적으로 분석한 결과, 모든 지표에서 평균 이하의 수치를 보인 대구권역이 접근성이 가장 열악한 지역이었다. 다음 열악한 지역은 6개의 지표 중 3개의 지표에서 평균 이하의 수치를 기록한 부산·울산권역으로 나타났다.

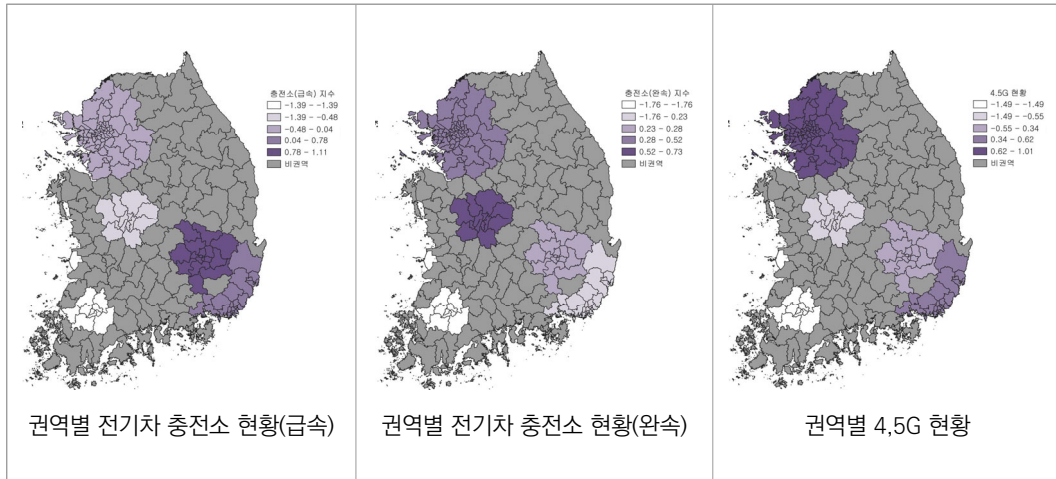
[그림 5-33] 권역별 이동성 지표 1.



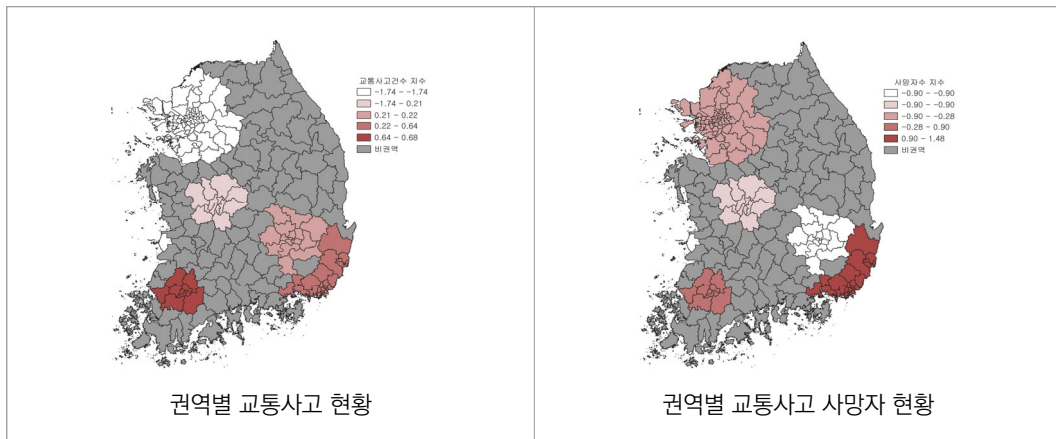
[그림 5-34] 권역별 이동성 지표 2.



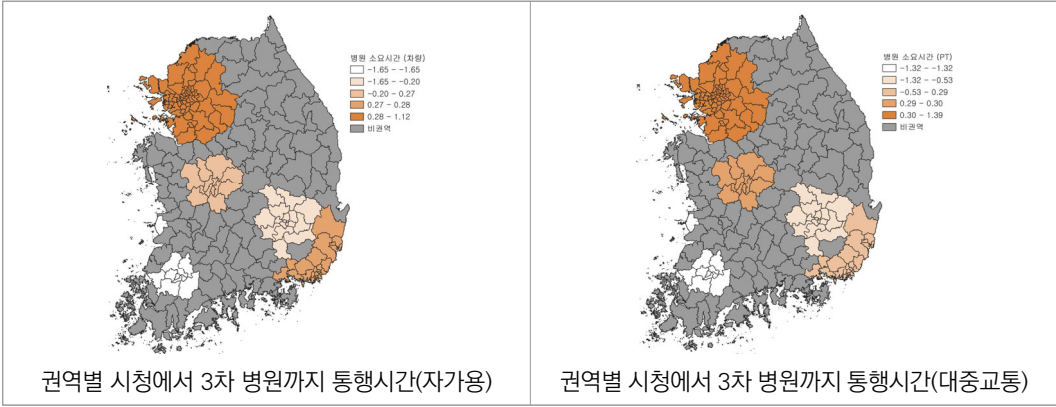
[그림 5-35] 권역별 자율주행 지표



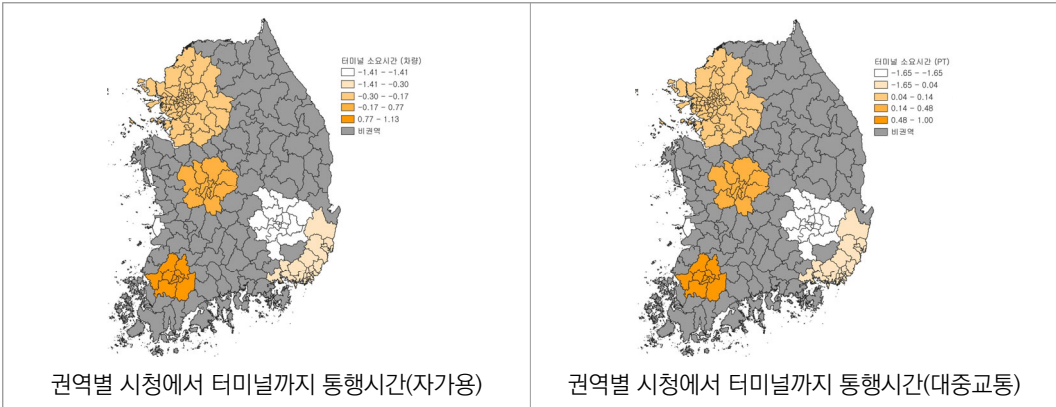
[그림 5-36] 권역별 안전성 지표



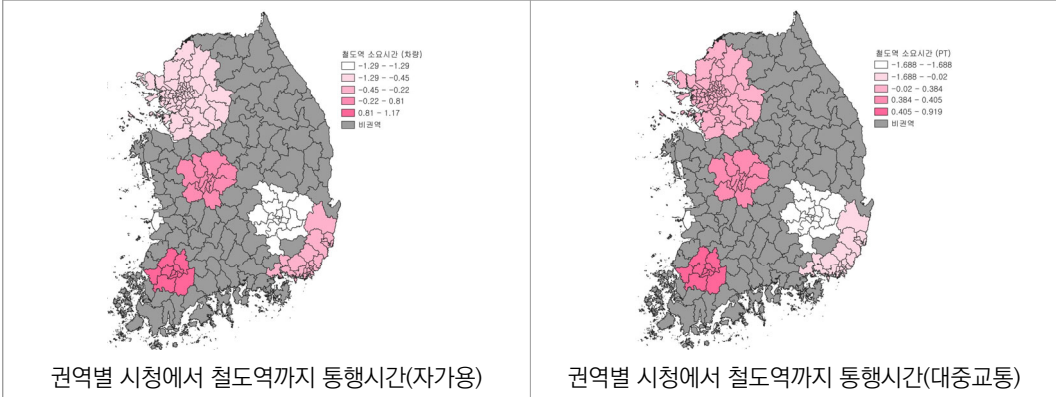
[그림 5-37] 권역별 접근성 지표 1.



[그림 5-38] 권역별 접근성 지표 2.



[그림 5-39] 권역별 접근성 지표 3.



3. 교통 불평등 지역 해소를 위한 정책 제언

본 연구에서는 주요 대도시간, 전국의 시군구별 그리고 대도시권별 총 4개의 지표를 바탕으로 교통불평등 현황을 비교 검토하였다. 해당 결과를 토대로 교통부문의 지역 불평등을 개선하기 위한 중앙과 지방정부의 역할에 대해 다음과 같이 정리하였다. 중앙정부는 전 국토를 대상으로 교통 불평등을 해소하기 위해 현재까지 이어지고 있는 교통 인프라 투자 타당성 판단에 있어 경제성 이외에도 이동에 대한 복지성을 보다 중요한 차원으로 삼아야 한다. 최근 교통 SOC 사업에 대한 예타 기준 완화에 논의가 뜨겁다. 논의 중인 내용에는 면제 기준을 500억에서 1,000억으로 상향시키자는 안이 있으나 이렇게 사업비의 규모만을 고려할 것이 아니라 국토 균형발전에 얼마만큼 긍정적인 기여를 할 수 있는가를 판단할 수 있는 추가적인 절차 마련이 반드시 필요하다. 이를 통해 교통부문의 불평등이 심각한 지역을 중심으로 보다 SOC 구축 사업에 속도를 붙일 수 있을 것이다. 이와 함께 중앙정부가 주도적으로 불평등을 측정할 수 있는 데이터 기반의 지표를 확립하고 기존 정책의 보완과 동시에 향후 개발될 새로운 교통수단에 관한 불평등 지수를 개발하여 중장기적으로 지속적인 불평등 검토가 필요할 것으로 보인다. 현재 빠른 속도로 급변하고 있는 새로운 교통수단의 고려에 있어서도 어떤 지역에서라도 고른 형평성을 가지되, 현재수준보다 상향되어 이용자 측면에서 차별없는 교통 서비스를 받을 수 있도록 하는 교통인프라 공급 방안이 마련되어야 한다. 또한 본 연구결과에서 보여줬던 바와 같이 대도시권간에서도 교통서비스 수준에 차이가 발생하는 것으로 확인되었으며 지역 양극화를 해소를 통한 국토균형발전을 위해서 대도시권간의 불평등 격차를 줄이는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

지방정부는 각 지역 단위에 따라 상대적으로 약하거나 장래 나아가야 할 방향에 중점을 둔 지표를 추출하고 개발하여 적극적으로 교통서비스 관리를 해나가야 할 필요가 있다. 분석 결과에서 광주광역시시의 경우 교통 이동성 분야가 굉장히 열악한 수준으로 나타났는데 이에 집중한 정책방안 마련이 지자체의 주도로 추진되어야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 각 해당 지자체가 교통부문 중에서 상대적으로 부족한 분야가 어디인지 정기적으로 비교 검토하고 파악할 필요가 있다. 유럽연합의 경우 EPOMM이라는 플랫폼을 구축하여 연합 내 국가별로 추진하고 있는 교통정책에 관한 내용과 그 효과를 공유하고 있다. 이러한 사례가 적용된다면 지역 주도의 교통서비스 제고방안이 적극적으로 논의될 것이며 이는 장기적으로 교통불평등을 해소하는 데 기여할 것으로 생각한다. 또한 대도시의 경우 광역교통시설을 통한 수요 전환, 중소도시는 이용자 중심의 대중교통서비스 제공, 최소연결성 확보를 통한 교통낙후지역 해소 등이 필요하다(배윤경 외, 2020).

참고문헌



- 김도형, 우명제. (2018). 서울시 공공임대주택의 입지불평등과 연령별 인식차이에 대한 연구. 주택도시연구, 8(2), 1-19.
- 김유찬, 이남수. "교통정책에서의 효율성과 형평성 간 상충관계 사례 연구." 國土計劃 50.5 (2015): 201-213.
- 김찬성. 국가균형발전을 위한 교통접근성 제고방안 연구. 경기도: 한국교통연구원, 2006.
- 김채만, 한아름, 이병화, 박예은. "수도권 대중교통의 교통복지 정책 방향." 정책연구 -. (2017): 1-219.
- 김태호, 최형선, 김창희, 장윤정. (2012). 교통복지를 위한 서울시 도시철도 역세권 소외지역비율 비교연구. 대한토목학회지, 60(10), 56-61.
- 남경성. "농촌교통소외지역 특별교통수단 도입방안." 국내석사학위논문 충주대학교 산업대학원, 2011. 충청북도
- 모창환, 박정욱, 박상우. (2013). 교통권 보장을 위한 최저서비스 기준설정과 측정 방법론 연구. 한국교통연구원 기본연구보고서, 0, 1-255.
- 박범진, 강원의, 노창균, 김지수. (2013). 지역간 형평성을 고려한 Zone 기반의 버스노선 평가모형 개발. 대한토목학회논문집, 33(5), 2041-2048.
- 박신희, 김동선. "교통연계성을 고려한 지역낙후도 지수 산정방안 연구." 대한토목학회논문집 35.3 (2015): 671-678.
- 배운경. (2013). 교통정책 평가시 형평성 반영에 관한 연구. 교통기술과정제, 10(6), 52-63.
- 배운경. 대중교통 이용자 체감지표를 이용한 지역별 서비스 형평성 제고 방안. 경기도: 국토연구원, 2015.
- 배운경, 김상록. (2021). 국토균형발전을 위한 교통시설의 국민체감효과. 국토정책 Brief. No 840.
- 배운경, 임룡혁. "웹 크롤링을 이용한 지역별 접근성 분석 연구." 대한교통학회 학술대회지 75.- (2016): 531-535.
- 백두진, 김재태. (2016). 서울시 다가구·다세대 주택의 보행네트워크 기준대중교통 접근성의 지역별·계층별 특성에 관한 연구. 부동산연구, 26(3), 97-111.

- 빈미영, 이원도, 문주백, 조창현. (2013). 교통인프라와 통행행태를 기반으로 한 통합적 형평성 분석. 대한교통학회지, 31(4), 47-57.
- 윤상범. "대중교통 경로승차제도 교통수단간 형평성 제고 방안." 국내석사학위논문 서울과학기술대학교, 2018. 서울
- 이원도, 나유경, 박시현, 이백진, 조창현. "수도권 가구통행 조사를 바탕으로 한 교통 형평성 분석." 한국도시지리학회지 15.1 (2012): 75-88.
- 이주연. 교통비용 지출의 사회적 형평성 분석 연구. 경기도: 한국교통연구원, 2013.
- 정일호. 공정한 사회를 위한 인프라 정책의 사회적 형평성 제고방안. 경기도: 국토연구원, 2011.
- 지민경, 김응철. "지방자치단체의 대중교통 소외지역 수요응답형 교통수단(DRT) 제도 도입에 따른 모형 및 기여도 분석." 도시과학 7.2 (2018): 1-9.
- 한대호. "서울의 대중교통 접근성과 형평성 분석." 국내박사학위논문 건국대학교 대학원, 2016. 서울
- 홍갑선. (1999). 교통시설 투자의 지역간 형평성. 교통연구, 6(2), 61-82.



문화



제1절

서론



사회적 불평등은 집단 간, 계층 간, 부문 간 사회적 기회, 자원, 권력이 불공평하게 배분된 상태를 지칭한다면, '지역격차'는 사회적 기회, 자원, 권력이 지역 간에 골고루 분포하지 못해 현격한 차이가 발생하는 상태를 지칭한다(조명래, 2011). 우리나라에서 사회적 불평등과 지역 격차는 주로 소득 혹은 소비와 같은 경제적 지표에 의거하여 논의되는 것이 일반적이지만, 분명 '문화(culture)³⁰⁾'의 분배와 소비 영역에서도 예외 없이 이러한 불균등과 격차의 문제점을 안고 있다. 이는 특정계층이나 인종, 젠더에 의한 정치·사회적 차별일 수도 있고, 지역적 특성에 의한 문화자원 및 서비스의 불균등한 분배가 원인이 될 수 있다.

역으로 문화의 지역 간 격차와 불평등은 전 부문에 걸친 지역불평등으로 이어질 수 있다. 문화예술 및 여가환경은 과거에 비해 정주여건의 중요한 요소로 강조되고 있다. 문화와 여가환경이 만들어내는 어메니티(amenity)는 특정 장소가 살기나 일하기 좋은 곳이 될 수 있도록 만들며, 이는 인구의 유입, 특히 '창조계급(creative class)'이라 지칭되는 고학력, 고숙련 인력의 유입을 촉진하여 지역성장을 이루는데 중요한 역할을 할 것이다(서우석 외, 2021). 결국 양질의 문화여가 환경을 갖추지 못한 지역은 그렇지 않은 지역에 비해 더 많은 인구 및 기능유출을 경험하게 될 것이며, 결국 지역 간의 불평등은 심화될 가능성이 높을 것이다.

문화적 불평등의 해소는 '문화권리'의 획득과정이다(노영순, 2016:16). 문화 권리는 문화 자체에 대한 권리이면서 동시에 사회에 대한 문화적 권리를 동시에 내포한다(이동연, 2013). 문화적 권리 혹은 문화권(cultural right)은 계층, 인종, 젠더의 측면에서는 '문화복지'와 '문화다양성(cultural diversity)'에 대한 요구로, 공간적으로는 문화자산(예산, 인프라, 인력 등)의 균등한 분배를 통한 '지역 간 문화격차의 해소'로 표출될 것이다(노영순, 2015).

30) 김정수(2002)는 문화를 광의와 협의로 구분하여 설명하는데, 광의의 '문화'는 사회 구성원이 공유하는 가치관, 태도, 관습의 총합이며 한 공동체가 표현하고 표상하는 전반적인 '삶의 양식'을 의미하고, 협의는 내부 감정 및 관념의 미적 표현으로 현실적으로는 '예술(art)'과 동일한 것으로 정의하고 있다. 박양우(2013)의 경우 문화의 개념을 (1) 위대한 사상, 문학, 미술, 음악 등과 같은 "심미적이고 엘리트적 관점에서의 문화" (2) "인간 생활양식의 총체로서의 문화" (3) 인간의 일반적인 지적, 정신적, 심미적 계발 과정과 이의 결과로서 작품이나 실천행위 등 "대중문화주의(cultural populism)적 관점의 문화"로 구분한다(노영순, 2015:11-12 재인용). 본 고의 '문화'는 '인간 생활양식의 총체'라는 광의의 개념이 아니라 전문예술인 혹은 일반 국민들의 지적, 정신적, 심미적 계발과정과 그 결과라는 협의의 개념을 의미한다.

우리나라 문화정책의 역사적 흐름을 보면, 문화공보부에서 문화부로 분리된 1990년 이래 90년대 초중반에는 문화의 지역불평등 혹은 지역격차보다 사회적 불평등 해소에 상대적으로 주목한다. ‘문화복지’의 개념이 등장한 것도 이 무렵이라 할 수 있는데, 문화복지의 개념적 연구와 정책 도입이 검토되기 시작했으며(박광무, 2010) 1996년 문화체육부 내 ‘문화복지기획단’을 설치하여 중앙정부의 정책으로 자리 잡기 시작한다.

지역의 문화 불균등과 격차 해소 이슈는 지방자치제 도입을 계기로 관심이 높아지기 시작했다. 1998년 출범한 ‘국민의 정부’의 국정과제인 ‘지역문화의 해(2001년)’ 사업은 지역문화 정책의 본격화를 알리는 ‘서막’이라 할 수 있다(노영순, 2016:31). 그간 우리 사회의 모든 요소에서 그렇듯이 근대화와 압축성장의 과정을 거치면서 지역 간의 문화적 불평등이 나타났으며, 이러한 문화의 지역적 불평등을 해소하기 위해 공적 부문의 개입은 필연적이었다.

문화 분야 ‘지역불평등’에 관한 진단은 2001년 ‘지역문화의 해’ 사업 이래 20년간 추진되어온 지역문화정책의 성과 평가와 연결된다 할 수 있다. 지역문화정책의 목적이 “지역 간 문화격차 해소를 통해 지역주민의 삶의 질을 향상”시키는 것이라고 한다면, 이러한 목적 달성에 필요한 핵심 요소는 정책의 수립·집행에 필요한 제반 제도적·재정적 여건 조성과 함께 문화시설, 문화 관련 전문기관 및 인력, 문화사업 등과 같이 문화자원의 적절한 확보와 지역 간의 효율적이고 고른 배분일 것이다.

따라서 본 절에서는 문화적 지역불평등 해소를 위해 추진되어 온 지역문화정책의 변천과 주요 이슈를 살펴보고, 제도 및 예산, 시설·추진기관·인력 등 자원의 수급, 그 결과로서 주민들의 문화향유 등의 변화양상을 통해 문화 분야 지역불평등 현황을 진단한다. 자료 분석의 시간적 범위는 「지역문화진흥법」이 제정된 2014년부터 2021년 현재이며, 데이터의 생성 여부에 따라 다소 변동이 있을 수 있다. 또한 수도권/비수도권, 인구규모, 도시/농촌, 재정자립도 등과 같은 전형적인 격차발생 요인이 지역문화의 역량과 수준에도 유효하게 작용하는지 살펴볼 필요가 있다. 따라서 문화체육관광부와 한국문화관광연구원에서 실시한 2014년과 2017년 기준 지역문화실태조사 결과를 토대로 지역 간 문화격차의 정도와 특성을 파악한다. 끝으로 이상의 현황 분석을 토대로 문화 분야 지역불평등의 완화, 나아가 문화를 통한 지역발전의 방향과 과제를 제안한다.

제2절

문화부문 지역불평등 해소를 위한
정부의 정책적 조치

1. 국가 문화정책의 흐름 : 국민의 문화적 권리보장과 지역균형발전

가. 국민의 정부 이전 : 국민의 문화향수권 보장과 문화복지

우리나라 문화정책은 6공화국과 문민정부 시절 국민들의 문화향유권 보장을 위한 ‘문화복지’의 개념과 정책이 등장하기 시작했지만 그 이전까지는 문화예술인의 지원, 문화기관과 제도의 형성, 그리고 국가홍보(공보), 유·무형의 문화유산 보전을 통한 국가 문화정체성 강화에 초점을 맞추고 있었다. 정책의제로서 ‘문화복지’의 등장은 문화가 경제나 정치와 동등하게 인간의 삶에 있어 중요하며(정갑영, 1997), 인간의 기본적 권리로 인식되기 시작함을 의미한다. 1996년 12월에 수립한 「문화복지 기본구상(1996-2011)」은 선진형 문화생활과 건강하고 쾌적한 여가생활이라는 두 가지 목표를 중점 추진하는 것으로 기본적 문화공간의 확충, 전국민 문화향수 기회 확대, 함께 누리는 문화복지의 실현, 체육과 관광을 연계한 쾌적하고 건강한 여가생활을 보장하는 것 등으로 구체적인 계획을 세웠다(박광무, 2010:55).

문화와 국민의 삶은 분리될 수 없으며, 국민의 일상적 삶은 지역에 기초하므로 문화복지 정책, 나아가 국가 전체의 문화정책은 ‘지역’으로 시선을 돌릴 수밖에 없었으며, 여기에 1995년 지방자치제의 시행은 이를 촉발하는 계기가 된다. 따라서 국민의 정부부터 참여정부에 이르는 시기에 지역의 문화 불평등 및 격차 해소, 지역의 문화적 다양성 보호 등을 목표로 하는 지역문화정책이 본격화된다. 국민의 정부와 참여정부의 문화정책은 ‘지원은 하되 간섭을 하지 않는다’는 팔길이(arm’s length) 원칙과 ‘국민 모두가 문화예술의 주체’라는 ‘문화민주주의(cultural democracy)’라는 가치를 토대로 추진된 점에서 이전 정부와는 확연히 구분되는 획기적 전환기였다고 할 수 있으며, 지역문화정책 또한 이에 직접적인 영향을 받게 된다(노영순, 2017).

나. 국민의 정부~참여정부 : 국가균형발전과 지역문화정책의 토대 구축

국민의 정부는 ‘문화입국(文化立國)’을 국정목표로 설정하고 이를 실현하기 위한 핵심 사업으

로 '2001년 지역문화의 해 사업'을 추진한다. 각계 전문가와 유관기관 관계자들로 구성된 '지역 문화의 해 추진위원회'를 발족하였고 지역문화컨설팅, 지역특화형 문화프로그램 등과 같은 '지역 문화의 해 10대 사업'을 선정하여 추진하였다. 특히 중앙정부와 지자체, 민간의 다양한 문화 분야 관계자들이 참여한 이른바 '백가쟁명(百家爭鳴)' 대토론회를 개최하는 등 정부주도에서 벗어나 소통과 협치의 원칙하에 지역문화의 현안을 파악하고 실효성있는 정책을 마련하고자 노력했다(노영순, 2017).

한편 '자율, 참여, 분권'에 기반한 '국가균형발전'을 국정목표로 채택한 참여정부는 개별 사업 중심의 단기 정책에서 벗어나 중장기적 관점에서 지역문화진흥에 필요한 기반구축에 힘썼다. 문화예술, 문화콘텐츠 등을 망라한 문화부문 중장기 계획인 '창의한국'을 발표하고 비록 국회통과가 무산 되었지만 '지역문화진흥법' 제정이 제기되었다. 그리고 '광주아시아문화중심도시 추진', '지역 문화 산업과 축제 진흥' 등이 참여정부의 대표적인 지역문화정책이라 할 수 있다.

다. 문재인 정부 : 지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화시대

2014년 「지역문화진흥법」의 제정은 문화예술의 지역 간 불균형 해소가 국가 문화정책의 중요 의제로 채택된 계기가 된다. 「지역문화진흥법」과 연계하여 문화의 지역 불균등 해소 정책이 본격 적으로 시행된 것은 문재인 정부에 이르러서다.

문재인 정부는 문화 분야 국정목표로 '지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화 시대'를 채택하면서 '지역'과 '국민의 일상'에서 문화가 창조·향유되는 것을 문화정책의 핵심으로 설정하였다. 이러한 국정기조 하에 문재인 정부의 지역문화 관련 세부 국정과제로 ① 국민의 기초 문화생활 보장, ② 동네 생활문화 환경 조성 및 동아리 활성화, ③ 국민의 문화예술 역량 강화, ④ 지역 간 문화 균형발전 및 문화다양성 확보, ⑤ 문화유산 보존 및 활용, ⑥ 문화 분야에 대한 자원 확대 및 매개 인력 확충 등이 제시되었다.

이렇듯 지난 30여 년 동안 정부는 국민의 보편적 권리로서 '문화권' 보장과 함께 지역의 문화 균형발전을 지향하면서 법제도 개선, 재정확충 및 다양한 정책 사업을 추진해왔다. 그리고 이의 결과가 조금씩 가시화되고 있다.

〈표 6-1〉 우리나라 문화정책의 시기별 특징

시기	분야별 문화정책의 방향			지역문화 관련 주요정책
	문화기반 확충	문화복지	지역문화	
제5공화국 까지	• 문화시설 확충	-	• 지역문화정책의 인식 • 지역간·계층간 문화격차 해소계획 수립	• (1983) 제5차 경제사회발전 5개년 수정계획 수립(1980년대 새문화정책 흡수) • (1984) 지방문화진흥 5개년 계획 수립
제6공화국	• 국어, 도서관정책, 문화시설 확충	• 문화복지의 개념 등장, 국민문화향수 권 강조	• 문화와 지역의 연계 • 문화의 경제적 부가가치 창출 추구 • 문화복지정책의 심화 발전	• (1989) 문화발전 10개년 계획 수립
문민정부	• 문화시설 확충	• 문화복지 기본구상 수립		• (1996) 문화체육부 내 문화복지기획단 설치
국민의 정부	• 임대형 민간투자사업, 유희공간 활용	• 창의적 문화복지국가 건설 10대과제 선정	• 지역문화진흥의 사회적 공론화 및 기반구축 시작	• (1998) 새문화관광정책 발표 • (2001) 지역문화의 해 지정(백가쟁명 토론회 개최)
참여정부	• 기존 공간 리모델링 문화공간 확충	• 분배적 정의에 입각한 문화복지	• 지역균형발전과 문화정책의 연계	• (2003) 문화환경 가꾸기 사업, 마을만들기 사업추진 • (2003) 문화비전 중장기계획 발표 • (2004) 국가균형발전특별법 제정 및 균형발전 특별회계 설치
이명박 정부	• 근대 산업화 시대 공간 변형으로 문화공간 확충	• 능동적 복지(생산적 복지, 맞춤형 복지) • 바우처제도의 활성화	• 취약계층의 문화향유권 확대 추구 • 장소기반형 문화정책의 추진	• (2008) 광역·지역발전특별회계 설치
박근혜 정부	• 생활권 중심의 복합문화시설 • 유희공간 활용	• 국민 일반의 문화향유권 보장(국민여가 활동 보장 등)	• 생활문화진흥, 지역문화전문인력 양성 • 문화도시 등 지역 전반의 문화적 여건 개선 추구	• (2013) 문화융성위 설치, 문화기본법 제정 • (2014) 지역문화진흥법 제정
문재인 정부	• 중장기 문화비전 수립(문화비전 2030-사람이 있는 문화) • 문화 관련 생활SOC 확충	• 통합문화이용 권 확대 추진으로 국민 문화향유권 보장 • 생활권 내 문화 확산 노력	• 지역문화진흥을 위한 '민-관 협력체계' 구축 • 법정 '문화도시 지정 및 본격 시행	• (2019) 법정 문화도시 지정 • (2019) 도서관발전종합계획 (2019-2023) • (2019) 박물관·미술관 진흥 중장기 계획 (2019-2023)

자료 : 문화체육관광부(2020), 제2차 지역문화진흥기본계획 수립 및 평가 연구, p.45

2. 지역문화정책의 토대 - 지역문화진흥법과 지역문화진흥기본계획

가. 지역문화정책의 제도적 근거 - 지역문화진흥법

지역 간 문화 불평등의 해소에 있어 중요한 계기는 2014년(1월 28일) 「지역문화진흥법」의 제정이라 할 수 있다. 이 법의 제정은 그간 정의와 대상, 제도적 근거가 모호했던 지역문화정책의 법적 토대를 마련하여 국가 차원에서 문화 분야 지역균형발전과 자치권 보장을 공식화한 점에서 큰 의미가 있다.

앞에서 언급한 바와 같이, 1960~70년대 정부에서 국가 문화정책에 대한 기초가 정립되고 문화정책 및 사업이 추진된 이후 1980년대부터 지역의 문화진흥에 대한 관심이 커지게 되었다. 1990년대에 들어 국가 경제성장에 따라 지역에서의 문화향유에 대한 요구가 증가하였으며 1995년 지방자치제도의 실시와 함께 중앙정부 및 지방자치단체는 이에 대응하여 지역의 문화진흥을 위한 문화재정 확충, 문화인프라 구축 등에 노력을 기울여왔다. 2000년대 들어 문화로 국민 개개인의 삶의 질을 향상하고자 하는 사회적 요구가 커지고 이와 더불어 지방자치제도가 안정적으로 정착되기 시작하면서 문화를 통한 지역특성화 및 균형발전을 위한 제도적 기반 확립이 요구되었다. 이에 「지역문화진흥법」이 2014년 1월 28일 제정·공포되고 같은 해 7월 28일에 시행된다.

「지역문화진흥법」은 “지역 간 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킴으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것”을 목적으로 한다. 법령의 내용을 구체적으로 살펴보면 생활권 기반의 국민 문화예술 참여를 위한 ‘생활문화진흥’, 지역문화진흥에 필요한 기반 구축(인력, 통계 등), 도시의 문화적 환경개선과 특색 있고 경쟁력 있는 도시문화 발굴·육성을 위한 ‘문화도시’ 지정·지원, 지역문화재단 등 지역문화진흥기관 설립 근거 등이 포함되어 있다.

[그림 6-1] 지역문화진흥법의 구성 및 주요 내용

제정연도	제정목적	용어정의	기본개념
2014년 1월 28일	<ul style="list-style-type: none"> 지역문화진흥사항 규정 지역간 문화격차 해소 고유문화 발전 주민의 삶의 질 향상과 문화국가 실현도모 	<ul style="list-style-type: none"> 지역문화 생활문화 생활문화시설 문화도시/문화지구 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 간 문화격차 해소 삶의 질 추구 고유문화 보전 생활문화 활성화
	포괄분야	주요계획 및 규정	인력양성
	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 생활문화 진흥 문화도시, 문화지구 지정 지원 지역문화진흥기금 등 	<ul style="list-style-type: none"> 지역문화진흥기본계획 수립 지역문화실태조사 	<ul style="list-style-type: none"> 지역문화전문인력 양성

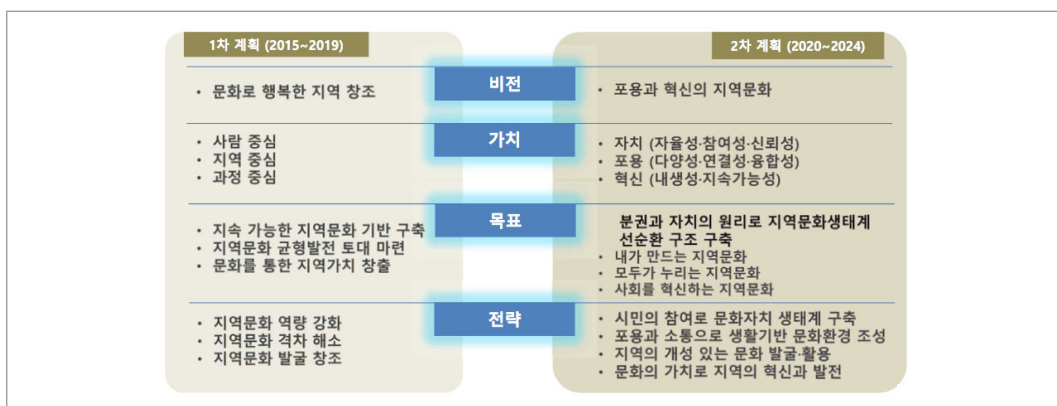
법 제정 이후 소통과 협력을 통한 지역문화진흥, 독창적인 지역문화의 보전과 활용, 지역문화 관련 정보의 체계적 관리·유통 등에 대한 요구가 한층 증대되어 2020년 12월 지역문화진흥법이 일부 개정되었다(2021. 6.23 시행). 개정된 주요 내용을 보면, 정부·지자체, 민관의 소통과 협치 강화를 위해 ‘지역문화협력위원회’ 설치 근거를 시행령에서 법률에 이전 명시, 지역문화의 고유한 원형 보존을 위해 지역문화에 대한 기록, 조사 및 연구 활동에 필요한 비용지원 근거 신설, 지역 간 정보격차 해소와 정책의 효율적 추진을 위한 지역문화정보시스템 구축 및 운영조항 신설 등이 포함되었다.

나. 지역문화정책의 중장기 밑그림 - 지역문화진흥기본계획

「지역문화진흥법」 제 6조에 근거한 5년 단위 법정계획인 ‘지역문화진흥기본계획’이 2015년 1차 계획(2015~2019)에 이어 2020년 2차 계획(2020~2024)이 수립·공표되었다. ‘지역문화진흥기본계획’은 중앙정부와 지자체가 공동으로 추진할 지역문화진흥 정책의 비전이자 방향 제시자로서 기능하고 있다. 또한 ‘지역문화진흥기본계획’은 지역문화 진흥을 위한 ‘전략·정책계획’, 현재 시기 거시환경 및 지역문화 정책여건을 반영한 ‘실증기반 계획’, 정부-지자체, 공공-민간이 참여하는 ‘소통·협력계획’의 성격을 가지고 있다.

2015년에 발표된 제 1차 계획은 ‘문화로 행복한 지역 창조’의 비전하에 ① 지속가능한 지역문화 기반 구축 ② 지역문화 균형발전 토대 마련 ③ 문화를 통한 지역가치 창출 등의 목표를 설정하였다. 2020년에 발표된 제2차 계획은 문화정책에 요구되는 시대정신과 정부의 국정목표를 연계하여 ‘포용과 혁신의 지역문화’를 비전으로 설정하였으며, ① 문화자치·분권의 원리에 기반한 ‘내가 만드는 지역문화’, ② 문화적 균형발전을 추구하는 ‘모두가 누리는 지역문화’, ③ 사회를 혁신하는 지역문화 등의 3대 목표를 제시하였다.

[그림 6-2] 1, 2차 지역문화진흥기본계획 비교



제3절

문화 부문 지역 현황 분석



1. 분석 범주

지역의 문화 환경은 ‘지역문화실태조사’의 대분류인 문화정책(제도 및 예산), 문화자원(주로 문화예술 관련 시설), 문화활동(예술인·문화 관련 매개인력 및 조직), 문화향유(지역주민의 문화 활동과 관람)로 구분하여 살펴본다.

문화정책은 문화부문 진흥에 대한 지자체의 의지와 지원에 관한 것으로 관련 조례제정, 예산편성 및 집행 추이 등에 관한 것이다. 문화자원은 유·무형의 문화유산, 박물관·도서관 등 문화시설, 지역고유의 경험·기억·설화 등과 같은 문화콘텐츠 등이 있으나 본 연구에서는 지역불평등의 확인이 용이한 문화시설을 중심으로 살펴본다. 문화활동은 문화예술의 창작과 매개, 유통 정도에 관한 것으로, 지역 내 문화 인력 및 조직의 수로 진단한다. 문화정책, 문화자원, 문화인력 분야는 공급적 측면에서 지역을 비교할 수 있는 범주인데 반해, 문화향유는 수요적 측면에서 비교가 가능한 범주라고 할 수 있다. 문화향유는 문화체육관광부가 매년 발간하는 ‘문화예술활동조사’와 ‘국민여가활동조사’에서 제공하는 ‘문화예술행사 관람율’과 ‘여가활동 만족도(문화예술분야)’를 통해 지역 간 문화활동의 정도를 비교한다.

〈표 6-2〉 문화부문 지역 현황 분석 범주 및 내용

영역	분석 범주	내용	자료
공급	문화정책	공공부문의 문화부문 진흥 의지 및 지원 정도	조례 등 제도 및 예산 현황
	문화자원	지역 문화자원의 보유 및 서비스 정도	문화기반시설, 생활문화시설 현황
	문화활동	문화예술의 창작, 매개 및 유통 정도	문화인력 및 조직 현황
수요	문화향유	지역주민의 문화활동 및 참여 정도	문화예술 관람율, 문화예술 활동 만족도 등

2. 문화정책 : 제도 및 예산

2014년 「지역문화진흥법」의 제정 이후 광역·기초 지방자치단체의 관련 조례 제정이 활발히 추진되고 있다. 2019년 현재 지역의 문화예술진흥과 관련된 조례 현황을 보면, 17개 광역자치단체 전체와 139개 기초자치단체에서 조례를 제정하여 예술 활동 지원, 지역주민의 문화향유 증진에 관한 정책 사업을 추진하고 있다.

특히 생활문화진흥, 문화도시 조성과 관련된 조례 제정이 급격히 증가했다. 생활문화진흥의 경우 2016년 11개(광역 2, 기초 9)에서 2021년 현재 67개(광역 7, 기초 60) 지자체에서 별도 조례를 제정한 것으로 나타났고, 문화도시 조성은 2016년 6개(광역 1, 기초 5)에서 64개(광역 6, 기초 58)로 크게 증가하였다. 이는 생활문화와 문화도시에 관한 중앙정부의 정책과 맞물려 지자체들이 자체 예산 및 인력 등 역량 투입의 근거를 확보하고 있음을 의미한다.

따라서 「지역문화진흥법」의 법 취지와 내용을 지역으로 지속적으로 확산하여 지자체 차원의 제도 마련을 적극적으로 유도하는 한편, 관련 사업이 실효적으로 추진될 수 있도록 중앙정부와 지자체간 소통과 협력이 중요하다.

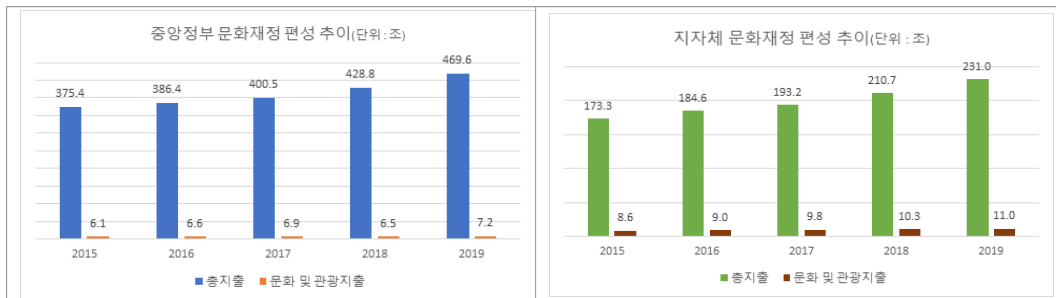
[그림 6-3] 지역의 문화진흥 관련 조례제정 현황



자료 : 문화체육관광부, 2016, 지역문화진흥을 위한 공공부문의 역할과 과제(연구기관 : 한국문화관광연구원); 문화체육관광부, 2020, 제2차 지역문화진흥기본계획 수립 및 평가 연구(연구기관 : 한국문화관광연구원); 자치법규시스템 (<https://elis.go.kr/>)

공공 정책추진의 기반이 되는 것은 법·제도와 더불어 재정여건이라 할 수 있다. 중앙정부의 문화재정(문화예술·관광·체육·문화재 등)은 2019년 현재 7.2조 원으로 2015년 이래 국가 총 예산의 1.5% 내외를 유지하고 있다. 지자체의 문화재정은 2019년 현재 총 11.0조 원으로, 2015년 이래 지자체 전체 예산 중 5.0% 내로 편성되고 있다.

[그림 6-4] 중앙정부와 지자체 문화재정 편성 추이

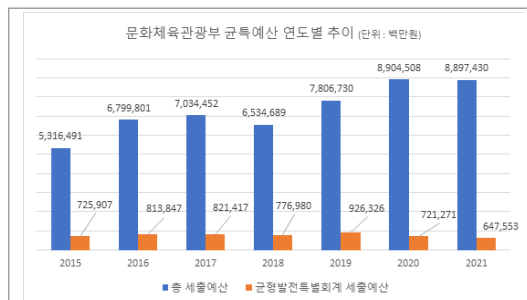


자료 : 행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요, 각 년도

2017년 이후 지방자치와 자율성 강화를 목적으로 그간 중앙정부에서 추진해 온 사무의 지방이전이 확대됨에 따라 도서관, 생활문화센터 건립을 제외한 문화시설 건립지원, 지역문화예술특성화 지원 등 문화체육관광부의 균형발전특별회계 사업을 중심으로 사업이 지역으로 이관되고 있다. 이에 문체부 균특회계 예산이 2019년 약 9,263억 원으로 정점을 찍은 후 2020년 약 7,213억 원, 2021년 약 6,775억 원으로 감소한다(그림 6-5 참조).

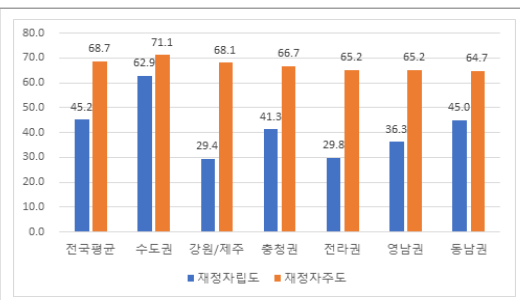
앞에서 언급한 바와 같이 자치와 분권시대, 지역 여건에 능동적으로 대응하고 자율성에 입각한 사업 추진을 위해서는 중앙사무의 지방이전이 필요하지만, [그림 6-6]에서 보이듯 수도권 외 지역의 재정자립도와 재정자주도가 전국평균을 하회하는 상황에서 자칫 지역의 문화 사업이 축소될 수 있고 재정 여건에 따른 지역 간 문화 불균등이 심화될 가능성 또한 배제할 수 없다.

[그림 6-5] 문화체육관광부 균특회계 예산 추이



자료 : 문화체육관광부, 예산기금운용계획, 각년도

[그림 6-6] 권역별 재정자립도·재정자주도 현황



자료 : 행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요, 각 년도
* 세입과목 개편 후, 순계규모 기준

3. 문화자원 : 문화예술 관련 주요 시설

문화시설은 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 시설(『문화예술진흥법』 제2조(정의))로, 매년 문화체육관광부 주관으로 문화시설에 관한 실태조사와 통계작성이 이루어지고 있다.³¹⁾

2020년 현재 전국 문화시설은 총 2,825개이다. 이 중 국공립 도서관이 1,099개로 가장 많으며 박물관 881개, 미술관 258개, 문예회관 255개 등이 건립·운영되고 있다.

〈표 6-3〉 전국 문화기반시설 현황(2014~2020년)

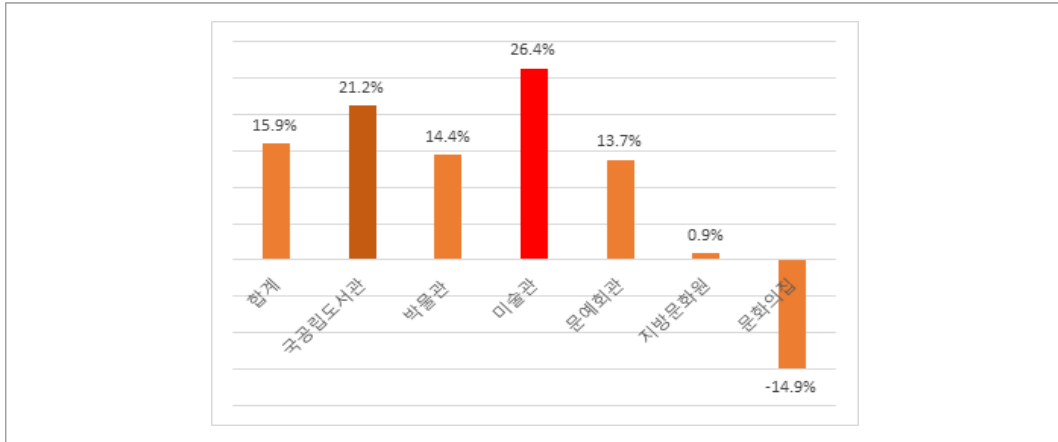
연도	합계	국립 도서관	공공 도서관	박물관	미술관	문예 회관	지방 문화원	문화의집
2020년	2,825	3	1,096	881	258	255	231	101
2019년	2,825	3	1,096	881	258	255	231	101
2018년	2,750	1	1,043	873	251	251	231	100
2017년	2,657	1	1,010	853	229	236	228	100
2016년	2,595	1	978	826	219	229	228	114
2015년	2,519	1	930	809	202	232	229	116
2014년	2,375	1	865	754	190	220	229	116

자료 : 문화체육관광부, 전국문화기반시설 총람, 각 년도

『지역문화진흥법』이 제정된 2014년 이래 2019년까지 전체 문화기반시설은 약 15.9% 증가하였다. 미술관은 68개(26.4%)가 증가하여 가장 높은 증가율을 보였으며, 국공립 도서관의 경우에도 20% 이상(2014년 866개 → 2019년 1,099개)의 증가율을 보였다. 반면 생활 속 문화체험공간으로 1996년에 출범한 ‘문화의 집’은 기간 동안 14.9% 감소하는데, 이는 생활문화센터로 편입되거나 기능이 저하되어 폐쇄된 경우가 다수 나타났기 때문이다.

31) 문화체육관광부는 ‘전국문화기반시설총람’을 매년 발간하고 있으며, 박물관, 미술관 중 일부를 제외하고는 중앙정부와 지자체가 건립하고 운영 중인 공공문화시설이다.

[그림 6-7] 문화기반시설 증가율(2014년 대비 2019년)



이렇듯 문화시설의 공급이 양적으로 확대되었음에도 불구하고, 지역 간 균형 공급과 시민들의 서비스 접근성 개선의 필요성이 제기된다. 먼저 수도권(서울·인천·경기)과 비수도권 간 문화기반 시설 수를 비교해보면, 전체 시설 중 36.7%가 수도권 3개 지역에 입지해 있음을 알 수 있다. 1시도당 문화시설 수의 경우 수도권이 345.7개, 비수도권이 127.6개로 2배 가까이 차이가 나고 있다. ‘전국문화기반시설총람’이 국공립 문화시설 중심인 데이터의 특성을 감안할 때, 민간 시설을 포함할 경우 그 격차는 더 벌어질 것으로 예상된다.

〈표 6-4〉 수도권·비수도권 문화기반시설 수 비교(2020년 1월 기준)

구분	총계		도서관	박물관	미술관	문예회관	지방문화원	문화의 집	1개 시·도당 문화시설 수
	개수	비율							
계	2,823	100%	1,096	881	258	255	231	101	166
(수도권) 서울·경기·인천	1,037	36.7%	487	292	102	75	66	15	345.7
14개 사·도	1,786	63.3%	584	576	149	177	165	85	127.6

자료 : 문화체육관광부, 2020년 전국문화기반시설 총람 데이터 재구성

광역시도별 인구·면적당 문화기반시설 수를 비교하면, 인구 천 명당 시설 수는 제주특별자치도(0.205개), 강원도(0.142개), 전라남도(0.116개)의 순으로 높게 나타나므로 이들 지역에 시설이 충분히 공급되고 있는 것처럼 보인다. 하지만 면적(1㎢)당 개수를 살펴보면, 경상북도(0.011개), 강원도(0.013개), 전라남도(0.011개) 순으로 낮은 반면, 서울특별시는 1㎢ 당 0.660개로 압도적

으로 많았으며 부산광역시(0.139), 광주광역시(0.126), 대전광역시(0.102) 순으로 높게 나타났다. 이는 서울, 부산과 같은 대도시지역의 경우 문화시설의 서비스가 촘촘히 제공되는 반면, 도 지역은 관내 일부 도시지역을 제외하고 낮은 서비스 접근성을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 6- 5〉 광역시도 인구·면적당 문화기반시설 수 비교(2020년 1월 기준)

시도	전체 문화기반시설		
	개수	인구천명당 개수	1㎢당 개수
계	2,825	0.055	0.028
서울특별시	399	0.041	0.660
부산광역시	107	0.032	0.139
대구광역시	80	0.033	0.091
인천광역시	104	0.035	0.098
광주광역시	63	0.042	0.126
대전광역시	55	0.036	0.102
울산광역시	43	0.037	0.040
세종특별자치시	19	0.057	0.041
경기도	537	0.041	0.053
강원도	215	0.142	0.013
충청북도	130	0.080	0.018
충청남도	166	0.076	0.020
전라북도	158	0.088	0.020
전라남도	206	0.116	0.017
경상북도	201	0.075	0.011
경상남도	207	0.062	0.020
제주특별자치도	135	0.205	0.073

자료 : 문화체육관광부, 2020 전국문화기반시설총량 데이터 재구성

실제 지역별 도서관과 공연문화시설의 서비스권역 내 인구 비율(국토정보플랫폼 참조)을 보면 이를 보다 상세히 확인할 수 있는데, 서울의 경우 관 내 모든 도서관들을 기준으로 반경 1.5km 내 포섭되는 인구가 95.92%인데 반해 전라남도 44.04%, 경상북도 46.32%, 강원도 52.32% 등은 서울의 절반 수준에 머물고 있다. 공연문화시설의 경우에도 반경 5km 이내에 서울이 99.28%의 인구가 포섭되는 등 대도시지역은 80% 이상의 높은 수치를 보이거나 전라남북도, 강원도 등 도 지역은 50% 내외의 낮은 인구 포섭율로 나타난다. 즉 농촌지역의 주민들은 도시지역에 비해 상대적으로 문화시설의 서비스 이용이 용이하지 않으며, 이는 문화예술참여와 향유에 지역 간 불평등이 나타나고 있음을 방증한다.

〈표 6-6〉 지역별 도서관·공연문화시설 서비스권역 내 인구 비율(2019년 기준)

(단위 : %)

지역	기준거리	도서관			공연문화시설		
		500m	1km	1.5km	5km	10km	15km
서울특별시		47.59	88.60	95.92	99.28	99.97	100.00
부산광역시		36.81	74.34	91.07	93.65	99.39	99.98
대구광역시		29.44	73.59	90.60	87.67	98.45	99.82
인천광역시		26.52	66.68	76.38	81.03	87.59	91.55
광주광역시		50.73	86.94	95.59	85.93	99.68	99.96
대전광역시		38.46	83.85	95.19	94.90	98.79	99.21
울산광역시		38.53	74.81	87.18	84.56	95.16	99.36
세종특별자치시		82.32	83.32	82.32	83.32	84.32	85.32
경기도		30.06	67.00	80.67	83.43	96.81	99.25
강원도		15.20	36.88	52.32	61.81	78.19	86.50
충청북도		19.73	49.88	62.64	64.99	83.47	94.99
충청남도		17.33	41.36	56.10	63.49	84.12	95.03
전라북도		19.47	43.54	53.85	59.39	75.23	87.94
전라남도		14.13	34.76	44.04	49.36	72.18	85.75
경상북도		11.83	32.59	46.32	53.94	76.25	89.95
경상남도		20.03	47.39	60.08	63.48	80.15	90.85
제주특별자치도		22.85	59.55	74.02	94.42	99.69	99.79
전국평균		32.79	70.36	83.43	84.96	95.39	98.30

자료 : 국가통계지도(국토정보플랫폼) ; 문화체육관광부(2021), 2020년 문화다양성시범조사, 재인용

‘생활문화시설’이란 지역주민의 생활 속 문화 참여와 향유를 위해 공동 이용 목적으로 운영되는 시설을 말하며, 그 범위에는 생활문화센터, 평생학습관, 문화의 집, 생활영상시설(지역영상미디어센터, 작은영화관), 작은 도서관, 지역서점 등이 포함된다.³²⁾

2019년 현재 전국 생활문화시설은 총 7,516개가 있으며, 이 중 작은 도서관이 6,735개로 89.6%를 차지하고 있고 있다. (재)지역문화진흥원의 자료에 의거하면 생활문화 진흥을 위해 지역 내 유휴공간을 활용하여 새롭게 조성되고 있는 ‘생활문화센터’는 2019년 11월 현재 전국적으로 126개소가 운영되었으며, 2021년 3월 현재는 19개가 증가한 145개소가 설치·운영되고 있다.

32) 『지역문화진흥법』 시행령 제2조의 1호(생활문화시설의 범위) 및 『평생교육법』 제21조(시·군 평생학습관 등의 설치·운영 등)에 의거

〈표 6-7〉 생활문화시설 수(2019년 기준)

(단위 : 개)

구분		수
전체		7,516
생활문화센터*		126
평생학습관**		475
문화의집		101
생활영상시설	지역영상미디어센터**	46
	작은영화관	33
	작은도서관	6,735

* 2019년 11월 현재 실제 운영 중인 생활문화센터(조성 중 : 65개소)

** 평생학습관과 지역영상미디어센터는 2018.12월 현재 현황

생활문화시설의 지역별 현황을 보면 2017년 현재 경기도가 1,633개로 가장 많았으며 서울이 1,065개, 경남 471개 순이다. 인구 규모에 비추어 보면 제주가 3.4개로 가장 많았고, 단위 면적(10km²) 당 생활문화시설 수는 서울이 2.64개로 압도적으로 많았다. 경기와 제주를 제외한 광역도의 면적 당 생활문화시설 수는 전국 평균 0.1개를 모두 하회하고 있어 이들 지역은 주민들의 생활 문화시설 접근성이 낮으며 생활밀착형 문화서비스 공급과 소비가 효율적이지 않을 수 있다.

〈표 6-8〉 광역시도별 생활문화시설 수(2017년 기준)

시·도명	인구 만 명당	10km ² 당	총계	시·도명	인구 만 명당	10km ² 당	총계
전국	1.6	0.10	6,980	경기	1.4	0.25	1,633
서울	1.1	2.64	1,065	강원	1.9	0.03	252
부산	1.3	0.52	398	충북	2.0	0.06	257
대구	1.2	0.41	241	충남	1.8	0.07	355
인천	1.1	0.45	285	전북	2.3	0.07	327
광주	3.0	0.46	415	전남	1.7	0.05	313
대전	1.7	0.44	240	경북	1.4	0.03	299
세종	2.1	0.39	59	경남	2.1	0.07	471
울산	1.5	0.05	166	제주	3.4	0.11	204

자료 : 문화체육관광부, 2017년 기준 지역실태조사 - 현황통계 분석

4. 문화활동 : 문화예술 관련 인력과 조직

문화예술과 관련된 인력과 조직은 예술 창작활동을 하는 전문예술인과 예술법인·단체, 지역문화 진흥을 위한 매개인력과 지역의 전담조직인 지역문화재단이 있다.

전문예술인과 전문예술법인·단체의 수는 지역 내 전문예술 창작활동의 정도, 예술시장의 규모 등을 가늠할 수 있는 지표가 될 것이다. 지역별 전문예술인의 추이를 (재)예술경영지원센터에 예술활동증명 완료 예술인(이하 등록 예술인) 현황을 통해 살펴보면, 2020년 현재 전체 98,350명의 등록 예술인 중 39.9%가 서울특별시에 거주하고 있으며 경기도 23.0%, 부산광역시 6.8%, 경상남도 5.1% 순이다. 이 외 지역은 대부분 1~4% 정도의 낮은 등록율을 보이고 있다.

〈표 6-9〉 2016~2020년 지역별 예술활동증명 완료 예술인 현황

지역	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년	
	수 (명)	비율 (%)	수 (명)	비율 (%)	수 (명)	비율 (%)	수 (명)	비율 (%)	수 (명)	비율 (%)
서울특별시	16,412	47.3	21,406	45.9	25,396	44.2	30,000	43.8	39,257	39.9
부산광역시	2,059	5.9	2,994	6.4	3,532	6.2	4,040	5.9	6,674	6.8
대구광역시	879	2.5	1,139	2.4	1,365	2.4	1,601	2.3	2,790	2.8
인천광역시	1,434	4.1	1,920	4.1	2,342	4.1	2,825	4.1	9,354	4.0
광주광역시	577	1.7	742	1.6	1,023	1.8	1,282	1.9	1,941	2.0
대전광역시	679	2.0	901	1.9	1,140	2.0	1,372	2.0	2,346	2.4
울산광역시	269	0.8	581	1.2	881	1.5	1,014	1.5	1,423	1.4
세종특별 자치시	34	0.1	82	0.2	126	0.2	184	0.3	605	0.6
경기도	8,583	24.7	11,146	23.9	13,381	23.3	16,110	23.5	22,586	23.0
강원도	540	1.6	705	1.5	874	1.5	1,096	1.6	2,154	2.2
충청북도	377	1.1	499	1.1	627	1.1	731	1.1	1,448	1.5
충청남도	367	1.1	500	1.1	649	1.1	837	1.2	1,236	1.3
전라북도	665	1.9	971	2.1	1,396	2.4	1,723	2.5	2,426	2.5
전라남도	411	1.2	528	1.1	639	1.1	742	1.1	2,063	2.1
경상북도	391	1.1	543	1.2	669	1.2	819	1.2	1,476	1.5
경상남도	836	2.4	1,696	3.6	2,964	5.2	3,641	5.3	5,016	5.1
제주특별 자치도	218	0.6	306	0.7	413	0.7	547	0.8	955	1.0
전체	34,731	100.0	46,659	100.0	57,417	100.0	68,564	100.0	98,350	100.0

자료: 문화체육관광부-(재)예술경영지원센터, 예술인경력정보시스템 ; 문화체육관광부(2021), 2020년 문화다양성시범 조사, 재인용

지역에 등록된 전문예술법인·단체는 2020년 현재 전체 1,229개 단체 중 19.3%가 서울특별시에 위치하고 있어 가장 많았으며, 경기 16.3%, 경남 12.7%, 부산 10.2% 순이었다. 수도권에 인접한 강원(8.5%), 뮤지컬·오페라 등 공연문화가 활발한 대구(7.4%) 아시아문화전당이 위치한 광주(5.8%)를 제외한 지역은 전체 법인·단체 중 5% 대 미만의 낮은 비율을 차지하고 있다. 이렇듯 전문예술인과 전문예술법인·단체의 수나 활동에 있어서도 수도권과 비수도권, 도시와 농촌 등 지역 특성에 따라 격차가 발생함을 알 수 있다.

〈표 6-10〉 지역 및 지정권자별 전문예술법인·단체 현황

(단위 : 개, %)

지역/ 지정권자	합계		법적형태							
			임의단체		사단법인		재단법인		사회적 협동조합	
문화체육관광부	20	1.6	0	0.0	1	0.3	18	15.8	1	25.0
서울	237	19.3	143	18.4	70	21.0	24	21.1	0	0.0
경기	206	16.8	64	8.2	19	5.7	22	19.3	1	25.0
인천	46	3.7	27	3.5	16	4.8	3	2.6	0	0.0
강원	105	8.5	62	8.0	33	9.9	10	8.8	0	0.0
대전	48	3.9	33	4.2	12	3.6	2	1.8	1	25.0
충북	30	2.4	22	2.8	7	2.1	1	0.9	0	0.0
충남	33	2.7	12	1.5	16	4.8	5	4.4	0	0.0
광주	71	5.8	42	5.4	27	8.1	2	1.8	0	0.0
전북	43	3.5	17	2.2	22	6.6	4	3.5	0	0.0
전남	47	3.8	31	4.0	15	4.5	1	0.9	0	0.0
부산	125	10.2	86	11.1	35	10.5	4	3.5	0	0.0
대구	91	7.4	71	9.1	13	3.9	7	6.1	0	0.0
울산	26	2.1	25	3.2	0	0.0	1	0.9	0	0.0
경북	19	1.5	9	1.2	6	1.8	4	3.5	0	0.0
경남	156	12.7	116	14.9	35	10.5	4	3.5	1	25.0
제주	16	1.3	10	1.3	5	1.5	1	0.9	0	0.0
세종	10	0.8	7	0.9	2	0.6	1	0.9	0	0.0
합계	1229	100.0	777	100.0	334	100.0	114	100.0	4	100.0

자료: (재)예술경영지원센터, 2020 전문예술법인·단체 백서, 2020

이상의 결과는 공연예술의 공연 현황을 통해 재차 확인할 수 있다. 2020년 지역별 공연예술 공연 건수를 살펴보면, 2020년 한 해 동안 개최된 공연예술 공연 5,040건 중 56.0%가 서울특별시에서 개최되었으며 경상권(부산·대구·울산·경북·경남)이 19.2%, 경기도 10.5% 순으로 수도권과

경상권에 집중되어있다. 2016년 서울이 전체 중 77.9% 개최된 것에 비하면 지역 간 격차가 다소 해소되었지만 여전히 70% 가까이의 공연예술 공연이 수도권에서 열리고 있는 등 문화예술의 지역불평등이 유지되고 있음을 확인할 수 있다. 전문예술인과 단체, 공연예술의 개최가 서울·대구 등 대도시에서 집중되는 이유는 이들 지역의 문화콘텐츠 소비가 타 지역보다 활발하여 상대적으로 이윤창출이 용이하다는 것이다. 즉 민간 문화예술시장의 활력 제고가 무엇보다 필요하지만, 지역 불평등 해소를 위해서는 전적으로 민간에 의존할 수 없는 이유도 여기에 있다.

〈표 6-11〉 지역별 공연예술 공연건수 현황(2016~2020)

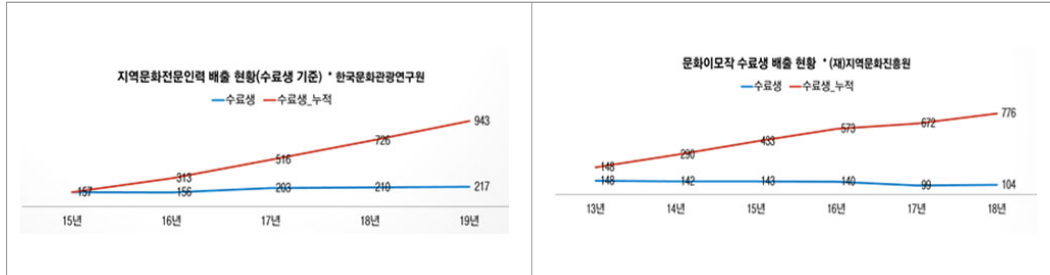
(단위 : %)

지역	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
서울특별시	77.9	59.4	62.7	46.0	56.0
경기도	4.2	12.5	11.1	15.4	10.5
강원권	1.0	1.0	1.3	2.4	2.1
충청권	2.1	5.4	6.7	8.8	6.6
전라권	4.5	5.0	6.3	8.3	5.0
경상권	10.1	16.1	11.5	18.3	19.2
제주도	0.3	0.7	0.4	0.7	0.4
총 공연건수	3,776	5,398	4,312	9,353	5,040

자료: 문화체육관광부(재)예술경영지원센터, 공연예술통합전산망; 문화체육관광부(2021), 2020년 문화다양성시범 조사, 재인용

이렇듯 전문 예술인력 및 조직 수와 활동에서 지역 간 격차가 분명히 드러나지만, 「지역문화진흥법」 제정 이후 이에 근거한 중앙정부와 지자체의 정책적 노력으로 지역의 문화진흥과 주민의 문화향유를 위한 전문 인력과 기관은 늘어나고 있다. 지역문화 진흥기반의 구축을 위해 추진 중인 지역문화전문인력 양성 사업은 2015년부터 2019년까지 5년간 누적 인원 943명이 배출되어 지역문화 진흥은 물론 도시재생뉴딜과 같은 지역발전 사업에 적극적으로 참여하고 있다. 한편 2013년부터 시작된 ‘문화이모작’은 지역 고유의 마을 문화매개인력의 발굴·육성을 통해 지역의 문화 사업을 개발하고 문화적 역량을 강화하는 사업으로, 2013년부터 2018년까지 6년간 누적인원 776명을 배출하였다.

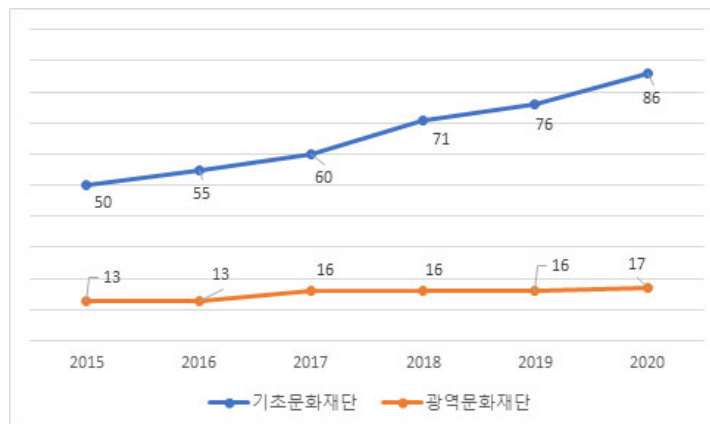
[그림 6-8] 지역문화전문인력 양성 사업('15~'19) 및 문화이모작 사업 배출인력 현황('13~'18)



자료 : 문화체육관광부, 2020, 제2차 지역문화진흥기본계획 수립 및 평가 연구 (연구기관 : 한국문화관광연구원)

「지역문화진흥법」 제19조에 의거하여, 지방자치단체는 지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의·지원하고 지역문화진흥사업을 추진하는 지역문화재단 혹은 지역문화예술위원회를 설립하고 있다. 1998년 전국 최초로 경기문화재단의 설립 이래, 2020년 현재 광역문화재단은 17개 광역단체 모두에 설립되었으며, 기초문화재단은 226개 중 38.1%인 86개에 설립·운영 중이다. 지역문화재단은 자율성과 전문성을 통해 지역문화 진흥과 주민들의 문화 참여 및 향유를 촉진한다는 점에서 이의 지속적인 설립은 문화 분야 지역불평등 해소에 기여할 것으로 보인다.

[그림 6-9] 지역문화재단 설립 현황



자료: 문화체육관광부, 전국 문화기반시설 총람, 각 년도(1월 기준)

5. 문화향유 : 문화예술 활동 참여 및 관람

이상에서 언급된 내용이 공공영역에서의 문화자원 공급에 관한 것이었다면, 지역주민의 문화예술 참여와 관람은 공급의 결과로서 주민들의 문화예술 수요에 관한 것이다. 여기서는 문화체육관광부가 한국문화관광연구원에 의뢰해 매년 발표하는 ‘국민문화예술활동조사’³³⁾의 조사 내용을 중심으로 지역주민들의 문화예술 관람율, 관람지역, 관람 시 애로사항, 팬데믹 이후 문화소비 변화 등을 살펴보고 문화소비 부문에서의 지역불평등 양상을 확인한다.

가. 문화예술 관람율과 행태 (2014~2019)

‘국민문화예술활동조사’의 결과를 보면, 우리 국민의 문화예술 관람률은 2014년 71.3%에서 2019년 81.8%로 10.5%p 상승한 것으로 나타났다. 도시규모별(대도시·읍면) 관람률 격차를 보면 2014년 17.6%p에서 2019년 12.7%p로 다소 완화된 것으로 확인되는데, 이는 농촌지역 주민들의 문화행사 관람이 해를 거듭할수록 활발해지고 있어 문화향유의 지역 간 격차가 완화되고 있음을 방증한다 할 수 있다.

〈표 6-12〉 문화예술행사 관람율(2014~2019)

(단위 : %)

	2014	2016	2018	2019
전체	71.3	78.3	81.5	81.8
대도시	75.3	82.3	85.2	84.1
중소도시	73.0	82.2	82.1	84.6
읍면지역	57.7	66.1	71.7	71.4
대도시-농촌 격차	17.6	16.2	13.5	12.7

자료: 문화체육관광부, 국민문화예술활동조사, 각 년도

문화예술행사의 주된 관람지역을 도시규모별(대도시, 중소도시, 읍면지역)로 나누어 살펴보면, 대도시 지역의 주민들은 자신이 거주하고 있는 광역행정구역에서 주로 관람하는 반면, 읍면지역 주민들은 거주지 외 광역행정구역으로 이동하여 관람하는 비율이 상대적으로 높았으며 매년 그 비율은 높아지고 있다(〈표 6-13〉 참조). 즉, 농촌지역 주민들의 문화향유 욕구와 실제 관람은 증가하고 있지만, 관람시설과 서비스, 원하는 문화콘텐츠를 거주지 인근에서 획득하기 어려워 타 지역으로의 이동이 상대적으로 많은 것으로 판단된다.

33) ‘국민문화예술활동조사’는 통계청 승인통계로서, 2018년까지 ‘문화향수실태조사’로 격년 주기로 실시되었으나, 2019년부터 현재 통계 명으로 변경되고 조사 주기 또한 1년으로 조정되었다.

〈표 6-13〉 문화예술행사의 주된 관람지역(2014~2019)

(단위: %)

구분	2014		2016		2018		2019	
	거주 광역 시도	비거주 광역 시도	거주 광역 시도	비거주 광역 시도	거주 광역 시도	비거주 광역 시도	거주 광역 시도	비거주 광역 시도
전체	91.4	8.6	89.5	10.5	90.2	9.8	86.0	14.0
대도시	97.4	2.6	93.1	6.9	94.9	5.1	92.7	7.3
중소도시	87.8	12.2	88.8	11.2	87.5	12.5	83.6	16.4
읍면지역	80.5	19.5	80.4	19.6	83.7	16.3	74.4	25.6

자료: 문화체육관광부, 국민문화예술활동조사, 각 년도

문화예술행사를 관람하는데 있어 애로사항을 보면, 지역 규모와 상관없이 ‘시간부족’과 ‘비용 부담’을 가장 많이 지적하고 있다. 2019년 조사 결과에서 주목할 것은 읍면지역 주민들의 경우 ‘가까운 곳에 시설이 없다’(20.8%), ‘교통이 불편하다’(11.7%)가 대도시나 중소도시 응답자에 비해 상대적으로 높게 나타난 점이다. 이는 그간 정부와 지자체의 노력으로 문화시설의 공급이 지속 되었지만, 지역의 규모나 도시-농촌 간에 양과 질 모두에서 문화서비스 공급격차가 여전히 나타남을 보여준다 할 수 있다.

〈표 6-14〉 문화예술행사 관람 시 애로점(2014~2019)

(단위: %)

	구분	시간 부족	비용이 많이 듦	관련 정보 부족	관심 프로그램 없음	근처 시설 없음	편의 시설 불편	교통 불편	동반자 없음	기타
2014	전체	28.1	26.3	10.8	21.0	4.1	3.2	4.3	2.0	0.2
	대도시	29.1	28.2	10.6	20.1	2.6	3.8	3.4	2.0	0.1
	중소도시	28.5	26.8	10.1	22.8	3.0	2.2	4.3	1.9	0.4
	읍면지역	24.6	20.3	12.4	19.8	10.0	3.8	6.4	2.4	0.3
2016	전체	24.9	26.4	10.5	24.0	4.2	3.5	3.2	2.9	0.3
	대도시	23.3	27.9	12.5	25.6	2.6	3.2	2.6	2.2	0.2
	중소도시	26.8	26.3	9.0	24.7	4.1	3.4	2.5	3.1	0.2
	읍면지역	25.1	23.0	8.9	19.1	8.2	4.4	6.0	4.3	1.0
2018	전체	24.9	31.7	10.9	14.4	5.6	3.2	6.7	2.3	0.1
	대도시	26.1	32.6	11.3	13.8	3.9	3.9	5.8	2.4	0.1
	중소도시	23.0	34.7	11.0	15.8	4.9	2.9	5.5	2.0	0.0
	읍면지역	26.0	23.5	9.7	12.9	11.1	2.2	11.5	2.6	0.4
2019	전체	29.9	24.5	9.6	15.2	9.6	2.1	5.6	1.9	1.6
	대도시	31.1	27.9	9.0	17.6	6.4	1.7	2.9	2.1	1.3
	중소도시	30.8	25.8	10.5	13.9	7.4	2.8	5.4	1.8	1.5
	읍면지역	25.7	14.4	9.1	12.5	20.8	1.5	11.7	10.5	2.7

자료: 문화체육관광부, 국민문화예술활동조사, 각 년도

나. 코로나19 이후 지역별 문화예술 수요의 특징

‘코로나19’라는 전대미문의 팬데믹 상황이 문화 참여 및 관람에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다. 2020년 문화예술참여율이 2019년에 비해 22.0%p 감소하는데, 대도시권은 -20.6%p인데 반해 읍면지역은 -24.9%p로 농어촌지역의 참여율 저하가 상대적으로 높았다. 그리고 권역별로 보면, 강원/제주권이 -28.7%p, 충청·세종권 -27.7%p로 타 지역에 비해 현저한 관람률의 감소를 보이고 있다. 그렇다고 해서 수도권이 타 지역에 비해 팬데믹의 여파가 덜 미쳤다고 볼 수 없으므로(-23.8%), 지역에 상관없이 코로나 19는 문화예술계에 부정적인 영향을 미쳤다고 있지만, 대도시보다는 읍면지역, 수도권에 비해서는 비수도권이 더욱 큰 타격을 받은 것으로 확인된다.

〈표 6-15〉 문화예술행사 관람률의 코로나 19 팬데믹 이전과 이후 비교

(단위: %)

	2019년	2020년	gap
전체	81.8	58.0	-23.8
대도시	84.1	63.5	-20.6
중소도시	84.6	64.0	-20.6
읍면지역	71.4	46.5	-24.9
수도권	86.0	64.1	-21.9
강원/제주	79.3	50.6	-28.7
충청/세종	81.2	53.5	-27.7
호남권	73.9	57.2	-16.7
대경권	76.8	60.4	-16.4
동남권	78.2	56.8	-21.4

자료: 문화체육관광부, 국민문화예술활동조사, 각 년도

이러한 현상은 공연시장의 지역별 매출현황에서도 확인된다. (재)예술경영지원센터의 자료에 의하면, 2020년 12월 공연시장 매출은 전년 동월의 9.2% 수준에 불가하여 공연시장 침체가 심각한 수준인 것으로 나타난다. 이중 수도권은 전년 동기 대비 매출수준이 9.9%이고 비수도권은 6.7%로, 비수도권의 매출 저하가 상대적으로 심했다. 서울특별시와 전라권이 제외한 전 권역이 전년 동월의 10% 미만에 불과했으며, 특히 강원(1.6%), 충청(2.8%), 경기/인천(3.1%) 지역의 매출 저하가 두드러졌다.

〈표 6-16〉 공연시장 지역별 매출 현황

	2019. 12월(천원)	2020.12월(천원)	전년 동기 대비 매출 수준
전체	54,851,173	5,028,516	9.2%
수도권	41,548,718	4,131,349	9.9%
비수도권	13,302,455	897,167	6.7%
서울시	37,753,719	4,012,651	10.6%
경기/인천	3,794,999	118,698	3.1%
강원도	326,426	5,319	1.6%
충청권	1,999,598	55,915	2.8%
전라권	1,310,753	249,763	19.1%
경상권	9,542,172	576,536	6.0%
제주	123,506	9,634	7.8%

자료 : (재)예술경영지원센터, 공연예술통합전산망 월간리포트(2020.12) 자료 분석

2020년 현재 지역규모별로 문화예술 관람활동 만족도를 살펴보면(문화체육관광부 ‘국민여가활동조사’ 결과), 대도시와 중소도시는 7점 만점에 평일 5.7점, 휴일 5.8점으로 동일하게 평가되었으나 읍면 지역의 경우 평일과 휴일 모두 5.6점으로 다소 낮게 나왔다. 물론 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것은 아니지만 2018년과 2019년의 조사 결과와 비교할 때 코로나 팬데믹이 발생한 2020년에 읍면지역이 대도시·중소도시에 비해 상대적으로 낮은 만족도를 보였다는 점에서 향후 조사의 결과를 확인해 볼 필요가 있다.

〈표 6-17〉 여가활동 만족도 -문화예술 관람활동(평일·휴일)

(7점 만점)

	2018		2019		2020	
	평일	휴일	평일	휴일	평일	휴일
대도시	5.7	5.8	5.4	5.6	5.7	5.8
중소도시	5.8	5.8	5.3	5.6	5.7	5.8
읍면지역	5.7	5.8	5.4	5.6	5.6	5.6

자료: 문화체육관광부, 국민여가활동조사, 각년도

6. 문화부문 지역 현황 분석 종합

문화부문의 지역 현황을 각 범주별로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 문화정책의 수립과 집행에 있어서는 중앙사무의 지방기관이 진행됨에 따라 군특회계 사업이 축소되고 있어 이들 사업이 원활히 추진되는지 여부를 모니터링 할 필요가 있고, 전반적으로 중앙과 지역 간의 협력체계 구축으

로 이의 대응책 마련이 필요하다. 둘째, 문화시설을 중심으로 문화자원의 공급이 여전히 수도권과 대도시권 중심으로 이루어지고 있어 이들 자원의 균형적 공급과 접근성 개선방안 마련이 필요한 것으로 보인다. 문화인력과 조직을 중심으로 한 문화활동은 문화예술 부문 시장이 활성화되어 있는 수도권에 편중된 경향을 보이고 있어 지역의 전문예술인과 단체 활동에 대한 지원 강화가 필요한 것으로 진단된다. 끝으로, 지역주민들의 문화향유의 경우 지역 간 편차를 다소 줄어두고 있으나 2020년 이후 코로나 상황에서 지역 문화향유의 제약조건 해소가 요구된다. 이상의 결과를 종합하면 다음 <표 6-18>과 같다.

<표 6-18> 문화부문 지역 현황 (종합)

영역	주요 성과	과제
문화정책 (법·제도 및 예산)	<ul style="list-style-type: none"> • (법·제도) 2014년 『지역문화진흥법』의 제정 이후 관련 조례 제정 활발히 추진. 특히 법률에 의거한 정부 지원과 연계하여 생활문화진흥, 문화도시 조성 관련 조례제정이 급격히 증가 → 지자체 자체 예산 및 인력 등 역량 투입 근거 확보 • (예산) 2015년 이래 중앙과 지역의 문화예산 총액은 증가했으나, 총 예산 대비 비중을 유지 	<p>중앙사무의 지방이관 방침에 따라 문화체육관광부 균특회계 예산 축소·지방사무 이관 사업 추진 현황 모니터링</p> <p>→ 중앙-지역 간 협력체계 구축 등 대응책 마련 필요</p>
문화자원 (문화기반시설, 생활문화시설)	<ul style="list-style-type: none"> • (문화기반시설) 2019년 현재 전국 문화기반시설 수는 '14년 2,375개에 비해 15.9%로 증가한 2,825개임. 즉 문화기반시설 확보를 위한 정부·지자체 투자 확대 • (생활문화시설) 2019년 현재 생활문화시설은 총 7,516개이며, 이 중 작은 도서관이 89.6%. 생활문화센터는 2019년 11월 현재 전국적으로 126개소 운영 <p>→ 기초생활권 중심의 생활 밀착형 문화시설 확보를 위해 노력 지속</p>	<p>기반시설의 수도권 및 도시지역 집중 여전</p> <p>→ 문화기반시설의 지역균형 공급, 접근성 개선 방안 마련 필요</p>
문화활동 (인력과 조직)	<ul style="list-style-type: none"> • (전문인력) 지역문화전문인력' 양성 사업과 더불어 마을단위 문화매개인력인 '문화이모작' 사업을 추진 • (전문기관) 광역지자체 전체(17개)와 기초지자체 86개에서 지역문화재단을 설립 <p>→ 지역 독자적 문화예술 정책 및 관련 사업 추진 기반 확보</p>	<p>전문예술인과 전문예술법인·단체의 수도권 집중</p> <p>→ 지역 예술인 및 단체 활동 지원 강화 필요</p>

영역	주요 성과	과제
문화향유 (문화예술 참여와 이의 만족도)	<ul style="list-style-type: none"> 국민의 문화예술 관람률은 2014년 71.3%에서 2019년 81.8%로 10.5% 승. 특히 대도시와 읍면지역간의 관람율 격차가 지속 감소하고 있음. 농촌지역 주민의 문화예술행사 관람율 증가에도 불구하고 타 지역 이동 관람이 상대적으로 높아 생활권 내 문화서비스 공급이 상대적으로 열악 팬데믹 이후 전반적인 문화예술 참여율 저하가 현저한 가운데 읍면지역 참여율 하락이 상대적으로 높음. 	<p>도시는 물론 농촌지역까지 문화시설 공급이 활발히 진행되었지만 여전히 양과 질 면에서 도시-농촌 간 서비스 격차는 발생</p> <p>→ 균형적이고 실효적인 문화서비스 공급 안 모색 필요</p> <p>→ 코로나 상황에서 지역 문화향유 제약 조건 해소 필요</p>

제4절

지역문화종합지수를 통해서 본 문화부문
지역불평등

1. 지역문화실태조사와 지역문화종합지수 산출

지역의 문화 환경 개선 및 균형발전을 위한 정부와 지자체의 정책지원은 증가하고 있지만, 정책 수립과 집행의 구체적인 근거가 되는 지역문화 관련 기초 데이터는 체계적으로 수집되지 않아 정책의 실효성 확보에 어려움이 있었다. 이에 문화체육관광부는 『지역문화진흥법』 제11조³⁴⁾에 의거하여 2013년부터 ‘지역문화실태조사’를 실시하고 있다.

‘지역문화실태조사’는 전국 229개 자치단체(기초 226, 행정시 2, 세종특별자치시)를 대상으로 공공부문 문화공급 현황진단을 위한 조사로, 4대 대분류(문화정책, 문화자원, 문화활동, 문화향유) 이하 총 28개의 지역문화지표를 적용하고 있다(〈표 6-19〉 참조). 지역문화실태조사는 2019년부터 국가승인통계(통계 명 ‘지역문화현황통계’)로 인정받아 3년 주기로 정례적으로 시행되고 있다.

〈표 6-19〉 지역문화실태조사 주요 지표 내용(2017년 기준 조사)

대분류	중분류	지표명		자료출처
문화 정책	정책 사업	1	중앙정부·광역자치단체 기획 발주 문화관련 사업 선정 건 수(기준년도 당해)	지자체
		2	전체 문화·예술사업 중 기초자치단체 자체 문화사업 비율(기준년도 당해)	지자체
	정책 환경	3	지역문화진흥기관 설치 개수(기준년도 현재)	지자체/ 전국문화기반시설총람
		4	문화관련 조례 제정 건 수 (기준년도 현재)	지자체
	문화 예산	5	기준연도 총예산 대비 문화관련 예산 비율(기준년도 당해)	기준년도 예산계획서
		6	인구 1명당 문화관련 예산액(기준년도 당해)	기준년도 예산계획서
		7	지역문화진흥기금 설치 여부(기준년도 현재)	지자체

34) 제11조(지역문화실태조사) ① 문화체육관광부장관은 제6조제1항에 따른 기본계획의 수립 등을 위하여 지역 간의 문화격차 현황 등 지역문화진흥에 필요한 사항을 5년마다 조사하여야 한다. ② 문화체육관광부장관은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

대분류	중분류	지표명		자료출처
문화 자원	문화 유산	8	문화유산 보존 관련 조례 제정 유무(기준년도 현재)	지자체
		9	전체 문화 관련 예산 대비 문화유산보존·관리 예산 비율 (기준년도 당해)	지자체
	기반 시설	10	인구 천 명당 문화기반시설 수(기준년도 현재)	지자체/ 전국문화기반시설총람
		11	인구 만 명당 생활문화시설 수(기준년도 현재)	문체부자료/ 전국문화기반시설총람/ (재)지역문화진흥원
		12	전체 문화기반시설 중 배리어프리(Barrier Free) 인증 비율(기준년도 현재)	장애인인증 개발원
		13	공연장·전시장·공공도서관 내 임산부 등을 위한 휴게시설 비율(기준년도 현재)	지자체
	자원 활용	14	문예회관 공연장 가동일 수(기준년도 당해)	지자체
		15	전국 지역축제 총괄표 기준 평균 지역축제 예산(기준년도 당해)	전국지역축제 총괄표
		16	기초자치단체 지원 마을축제 건 수(기준년도 당해)	지자체
문화 활동	활동 조직	17	지역문화예술법인·단체 수(기준년도 현재)	예술경영 지원센터/ 한국사회적 기업진흥원
		18	문화예술 관련 사회적 기업 수(기준년도 현재)	한국사회적기업 진흥원
	활동 인력	19	인구 만 명당 등록예술인 수(기준년도 현재)	한국예술인복지재단
		20	학예전문인력 및 문화재 관리인력(기준년도 현재)	지자체
		21	인구 만 명당 문화예술교육사 수(기준년도 현재)	지자체
		22	문화관광해설사 수(기준년도 현재)	지자체
		23	법정사서직원 확보율(기준년도 당해)	국가도서관 통계시스템
문화 향유	지역 주민	24	인구 만 명당 자체 기획 문화예술 공연 건 수(기준년도 당해)	지자체
		25	‘문화가 있는 날’ 기초자치단체 기획사업 건 수(기준년도 당해)	지자체
	소외 계층	26	통합문화이용권 이용률 및 카드 발급률(기준년도 당해)	한국문화예술위원회
		27	장애인·노인·저소득자·위기청소년·교정시설 대상 특화 문화프로그램 건 수(기준년도 당해)	지자체
		28	다문화·새터민·성소수자·이주노동자 대상 특화 문화프로그램 건 수(기준년도 당해)	지자체

자료: 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사

한편 문화체육관광부는 지역문화실태조사의 데이터를 통계적으로 가공·추출한 ‘지역문화종합지수’를 산출하고 있는데, 이 지수에 의거하여 지역 간 문화격차와 균형발전의 정도를 분석하고 그 결과를 지역문화 정책에 반영하고 있다.

〈표 6-20〉 지역문화종합지수 산출 및 지역 간 격차분석 방식

단계	내용
(1단계) 지역문화지표별 데이터 산출 및 재가공	<ul style="list-style-type: none"> 기존 통계자료 및 지자체 제출 자료를 정리하여 지표별 데이터 생산 예산규모, 인구 등으로 환산하는 등 데이터 재가공
(2단계) 데이터의 표준화	<ul style="list-style-type: none"> 서로 다른 단위(% , 명, 원, 개 등)로 구성된 지표 값을 같은 단위로 변환 (Z-Score)** ** 표준 점수(standard score)라고하기도 하며 주로, Z-score로 불림. $z = \frac{x - \text{mean}}{\text{standard deviation}}$ 으로 구해지며, 한 표집 자료에서 모든 z점수의 평균은 0이고, 표준편차는 1이 됨.
(3단계) 지표별 가중치 산출	<ul style="list-style-type: none"> 평가요인을 계층화한 후 단계적으로 중요도 산출
(4단계) 표준화된 값에 가중치를 적용한 지수화	<ul style="list-style-type: none"> 표준화된 지표 값에 가중치를 반영하여 지수화
(5단계) 지역 간 문화격차 분석	<ul style="list-style-type: none"> T-test, 분산분석(ANOVA) 등 통계기법을 활용하여 수도권-비수도권, 재정자립도, 시-군-구 등의 기준에 입각한 지역 간 문화격차 분석

자료 : 문화체육관광부-한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사 내용을 연구자 정리

2. 2017년 기준 ‘지역문화종합지수’ 결과

229개 자치단체 및 행정시를 대상으로 2017년 기준 ‘지역문화종합지수’를 산출한 결과, 전라북도 전주시(2.9835)가 가장 높았으며, 이어 경기도 수원시, 서울특별시 종로구, 경상남도 창원시 등의 순이었다. 상위 10위까지 자치단체의 지역별 분포를 보면, 5개의 자치단체가 서울, 경기 등 수도권 광역자치단체 소재 지자체인 것으로 확인되었다.

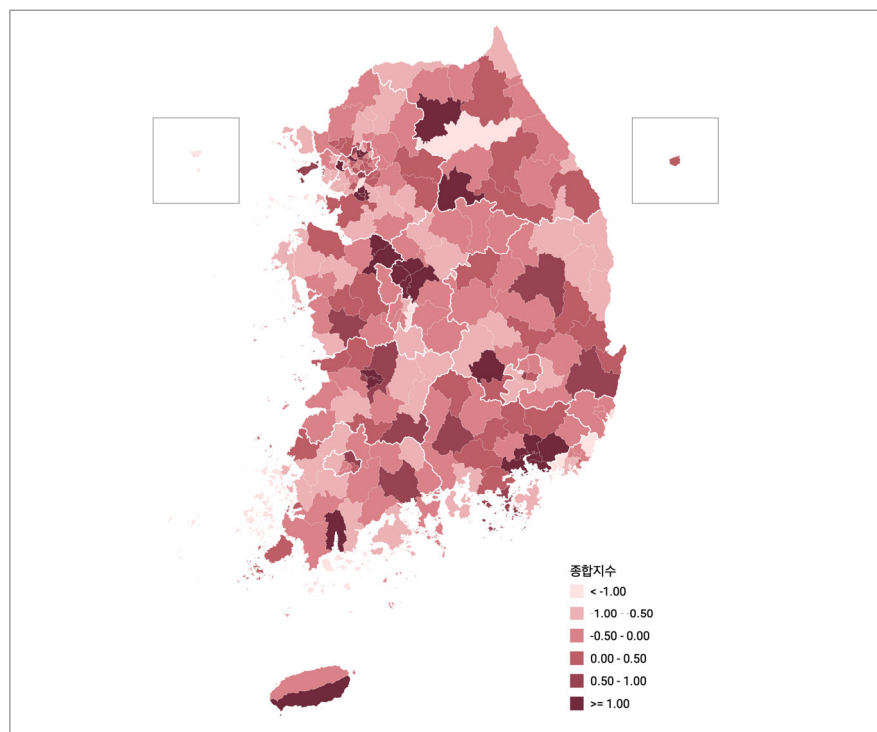
지역문화지표의 대분류별로 상대적 우위 지역을 살펴보면, 문화진흥을 위한 지자체의 의지가 강하고 안정적인 정책집행이 이루어지고 있는 지역(문화정책)은 전남 강진군, 경기 수원시, 전북 전주시 등이며, 문화자원의 보유와 관리에서 상대적 우위를 보이는 지역(문화자원)은 경남 창원시, 전북 전주시, 충북 충주시 등이었다. 문화전문인력 및 단체의 활동이 활발한 지역(문화활동)은 서울 종로구, 경기 수원시와 같은 수도권과 대도시 지역이며, 주민들의 문화활동이 활발하고 적극적으로 지원하는 지역(문화향유)은 전북 전주시, 경북 울릉군, 충남 청양군 등으로 나타났다.

〈표 6-21〉 수도권-비수도권 간 지역문화종합지수 비교

분류	내용	상위지역(5개)
종합	종합적으로 문화여건이 우수한 지역	전북 전주시, 경기 수원시, 서울 종로구, 경남 창원시, 충북 청주시
문화정책	정책수립, 정책실행, 정책예산 집행이 안정적으로 진행되고 있는 지역	전남 강진군, 경기 수원시, 전북 전주시, 경북 경주시, 충남 천안시
문화자원	문화유산, 문화인력, 문화자원에 대한 보유 및 관리가 안정적으로 수행되고 있는 지역	경남 창원시, 전북 전주시, 충북 청주시, 경북 포항시, 경기 화성시
문화활동	지역 내 문화전문인력 및 문화예술단체에 대한 지원 및 활동이 활발한 지역	서울 종로구, 경기 수원시, 전북 전주시, 서울 마포구, 서울 성북구
문화향유	지역민의 문화향유 증대를 위한 무료 공연 및 교육 등이 가장 활성화 되어 있는 지역	전북 전주시, 경북 울릉군, 충남 청양군, 제주 서귀포시, 경남 김해시

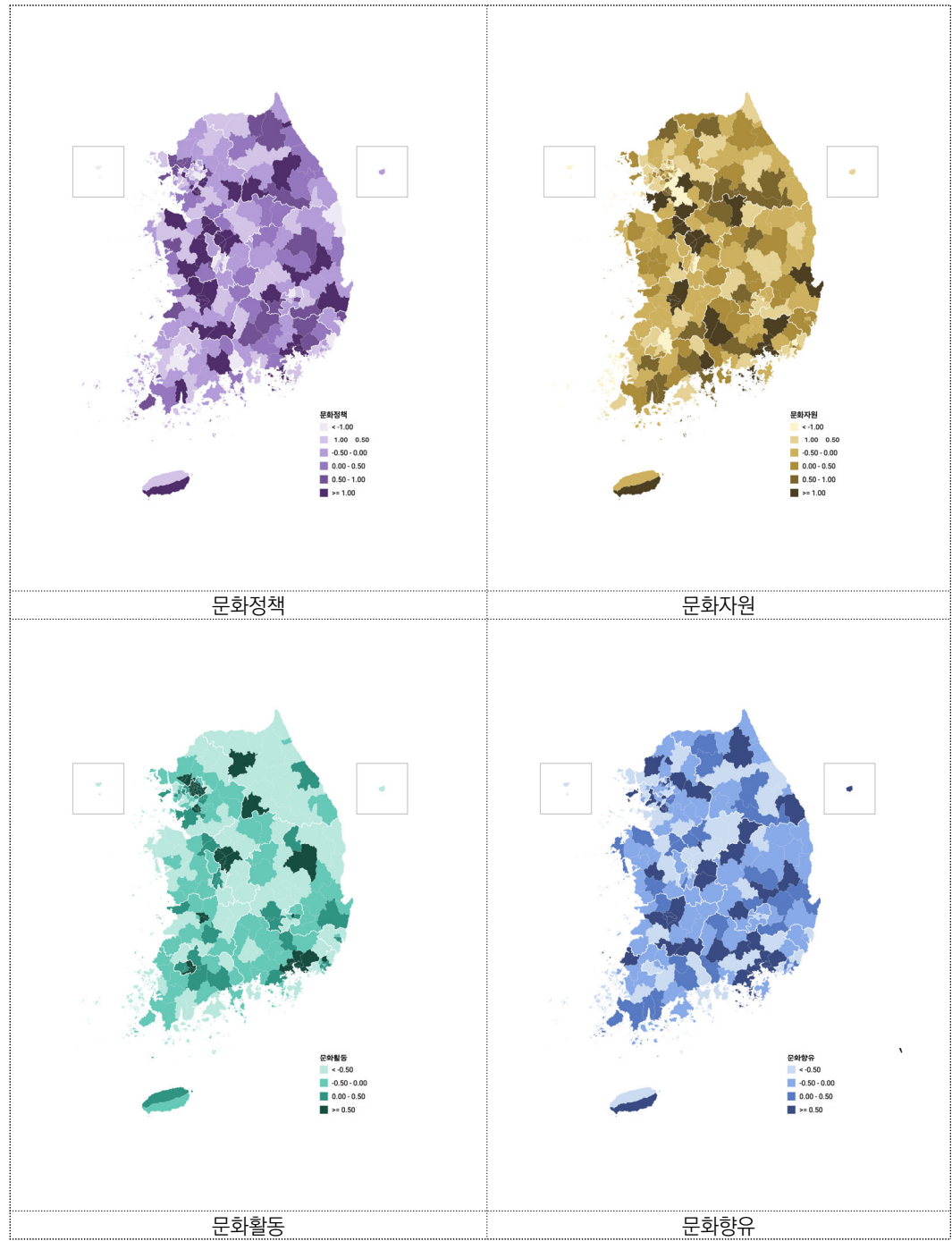
자료 : 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사 내용을 연구자 정리

[그림 6-10] 2017년 기준 전국 지역문화실태조사 종합지수 결과



자료 : 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사

[그림 6-11] 2017년 기준 전국 지역문화실태조사 대분류별 지수 결과



자료: 문화체육관광부-한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사

한편 「국가균형발전특별법」제2조제6호 및 동법 시행령 제2조의 2에 의거해 지정되는 ‘성장촉진지역’과 ‘지역문화종합지수’ 결과를 비교한 결과, 2017년 현재 총 70개의 성장촉진지역 중 61.4%인 43개 기초자치단체가 지역문화종합지수 전국 평균 이하로 나타났다. 즉 소득, 인구, 재정상태 등이 열위인 지역은 문화 환경 또한 상대적으로 열악하다는 것을 확인할 수 있다.

하지만 38.6%인 27개 성장촉진지역은 ‘지역문화종합지수’ 점수가 전국 평균 이상이었으며, 특히 경상북도 성주군과 전라남도 강진군은 전국 상위 20위권 이내에 위치하고 있다. 이는 열악한 경제·사회 여건에도 불구하고 지방자치단체 및 지역사회의 의지와 노력 여하에 따라 지역의 문화 환경이 적절한 수준으로 조성된 사례 또한 다수 있음을 의미한다.

〈표 6-22〉 2017년 기준 지역문화종합지수와 성장촉진지역

구분	해당 성장촉진지역*
2017년 기준 지역문화종합지수 전국 평균 이상(27개)	경북 성주군, 전남 강진군, 전북 남원시, 충남 부여군, 경남 산청군, 경북 울릉군, 경북 문경시, 경남 창녕군, 경북 청송군, 경남 고성군, 경북 고령군, 전남 진도군, 전남 영광군, 강원 삼척시, 강원 영월군, 전북 순창군, 경북 군위군, 강원 평창군, 경남 의령군, 경남 밀양시, 경남 거창군, 충남 청양군, 경북 청도군, 경남 합천군, 경남 하동시, 전남 곡성군, 전남 해남군
2017년 기준 지역문화종합지수 전국 평균 이하(43개)	전북 임실군, 충북 보은군, 전북 부안군, 경북 영천시, 경북 의성군, 전북 김제시, 전남 담양군, 충북 영동군, 전북 고창군, 전남 화순군, 전남 보성군, 경남 함양군, 충북 단양군, 경북 상주시, 경북 영주시, 충북 옥천군, 강원 양양군, 경북 예천군, 강원 횡성군, 전북 정읍시, 전남 장흥군, 경북 영덕군, 강원 태백시, 전북 무주군, 전남 함평군, 전남 나주시, 충남 서천군, 충남 금산군, 전남 구례군, 충남 태안군, 전남 장성군, 전북 진안군, 전북 장수군, 전남 고흥군, 경북 봉화군, 경남 남해군, 경북 울진군, 충북 괴산군, 경북 영양군, 충남 예산군, 강원 홍천군, 전남 완도군, 전남 신안군

* 2017년 현재 지정된 ‘성장촉진지역’(국토교통부)

3. 2017년 기준 ‘지역문화종합지수’를 활용한 지역 간 문화 환경 격차 분석

‘지역문화종합지수’를 활용하여 수도권-비수도권과 더불어 재정자립도, 시-군-구, 도시-도농 통합-농촌 등 다양한 비교기준을 적용하여 지역 간 문화 환경 격차를 분석했다(문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2019). 분석방법으로 집단 간 차이를 통계적으로 검증하는 T-test(2개 집단)와 ANOVA(3개 이상 집단)를 적용하였다.

가. 수도권-비수도권간 격차 비교

지역 간 격차 분석에서 가장 흔하게 적용되는 것이 수도권-비수도권이다. 수도권은 서울특별시, 인천광역시, 경기도에 소속된 기초단체이며, 비수도권은 그 외 전체 자치단체를 지칭한다.

2017년 종합지수 결과 수도권과 비수도권 간에는 의미 있는 격차가 나타나지 않는 것으로 확인되었다. 지역문화종합지수를 산출하기 시작한 2012년 기준 조사의 경우 일정정도 지역 간 격차가 확인되었으나, 2014년과 2017년 기준 조사 결과는 이러한 격차가 다소 완화되는 양상을 보인다. 다만, 지역문화종합지수는 공급영역에서 양적 측면에서 측정된 것으로, 이러한 양적인 격차의 완화가 문화예술콘텐츠의 수준, 서비스 품질 등 질적인 격차까지 해소되고 있다고 해석하기에는 한계가 있다.

〈표 6-23〉 수도권-비수도권 간 지역문화종합지수 비교

조사	분석 결과	해석
2012년 기준	수도권: 0.140 > 비수도권: -0.057	p=0.01 수준에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타남(t=3.506**)
2014년 기준	수도권: 0.028 ≒ 비수도권: -0.011	유의한 차이가 나타나지 않음(t=0.819)
2017년 기준	수도권: 0.022 ≒ 비수도권: -0.009	유의한 차이가 나타나지 않음(t=587)

자료: 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사, p.45 재인용

나. 재정자립도에 따른 격차 비교

재정자립도는 해당 지방자치단체의 전체 재원 중 자주재원의 비율인데, 이는 지자체의 문화정책을 비롯한 지역 공공정책의 안정적·지속적 추진 가능성을 의미한다.

2017년 기준 행정안전부 지방재정 365에 공시된 재정자립도를 활용하였는데, 전체 229개 자치단체 중 재정자립도 상(上) 70개, 중(中) 76개, 하(下) 76개로 총 세 개의 집단으로 구분하여 격차를 분석하였다. 분석 결과, 재정자립도가 높은 집단과 중(中)·하(下) 집단 간에 지역의 문화 환경이 의미 있는 격차를 보이고 있으며, 중(中)과 하(下) 집단 간에는 뚜렷한 격차를 보이지 않는다.

〈표 6-24〉 재정자립도에 따른 지역문화종합지수 비교

조사	분석 결과	해석
2014년 기준	(상) 0.081 > (하) -0.006 > (중) -0.075	<ul style="list-style-type: none"> 재정자립도가 높은 지역은 그 외 지역에 비해 상대적 우위 재정자립도 중 지역이 하 지역에 비해 오히려 낮은 수준
2017년 기준	(상) 0.097 > (중) -0.031 ≒ (하) -0.067	<ul style="list-style-type: none"> 재정자립도가 높은 지역은 그 외 지역에 비해 상대적 우위 (2014년 기준과 동일) 재정자립도 중과 하 지역은 의미 있는 격차를 보이지 않음.

자료 : 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사, p.47 재인용

다. 도시와 농촌 간의 격차 비교

‘2017년 지역문화실태조사 - 종합지수분석 및 문화균형지수’(문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2019)에서는 도시와 농촌간의 격차를 ‘시-군-구’와 ‘도시-농촌-도농복합’으로 나누어 분석하였다.

시-군-구는 행정안전부의 ‘지방자치단체 행정구역 및 인구현황’(2017.12.31. 기준)을 토대로 구분하였다. 이 때 광역시 포함된 군(예. 부산광역시 기장군)은 ‘구’에 포함했으며, 기초지자체에 소속된 구(예. 수원시 장안구)는 분석에서 제외하였다. 시-군-구간 지역문화 환경 격차 분석 결과, 시의 종합지수가 평균 0.110으로 구(-0.031), 군(-0.079)에 비해 상대적으로 우위를 보인 것으로 확인되었으며, 2014년 분석 결과와 유사한 것으로 확인된다.

〈표 6-25〉 시-군-구에 따른 지역문화종합지수 비교

조사	분석 결과	해석
2014년 기준	(시) 0.118 > (군) -0.049 ≒ (구) -0.075	<ul style="list-style-type: none"> 시 단위가 군과 구 단위에 비해 상대적 우위
2017년 기준	(시) 0.110 > (구) -0.031 > (군) -0.079	<ul style="list-style-type: none"> 시 단위가 구와 군 단위에 비해 상대적 우위

자료 : 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사, p.48 재인용

도시-농촌-도농복합의 구분은 행정구역이 동인 지자체는 도시, 읍 또는 면으로 표시된 지자체는 농촌으로, 행정안전부 기준 도농-복합시 61개(2014년 현재) 중 광역시와 세종시를 제외한 56개를 도농복합시로 집단 구분하여 지역 간 격차를 분석하였다. 그 결과 도시 지역이 가장 높은 지수 값(0.208)을 보였으며, 도농복합(0.078), 농촌(-0.059) 순으로 나타났으며, 시-군-구와 마찬가지로 2014년 조사결과와는 큰 차이를 보이지 않는다.

〈표 6-26〉 도시-농촌-도농복합에 따른 지역문화종합지수 비교

조사	분석 결과	해석
2014년 기준	(도시) 0.187 > (복합) 0.098 > (농촌) -0.044	• 농촌지역이 상대적 열위
2017년 기준	(도시) 0.208 > (복합) 0.078 > (농촌) -0.059	• 농촌지역이 상대적 열위

자료 : 문화체육관광부-한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사, p.50 재인용

이상의 분석 결과를 종합해볼 때, 문화적 여건에 있어 농촌지역에 비해 도시지역이 상대적으로 우위를 보이는 것으로 판단된다.

4. 종합 : 지역문화종합지수를 통해 본 문화부문 지역불평등

가. 수도권-비수도권간 격차 다소 완화, 도시-농촌, 재정자립도 고려 시 격차 상존

2017년 기준 지역문화실태조사와 지역문화종합지수 산출결과를 통해 문화부문 지역불평등을 진단한 결과는 다음과 같다. 첫째, 수도권과 비수도권간의 격차는 크지 않고 점진적으로 줄어드는 경향을 보인다. 물론 본 조사가 공공정책 중심의 지표를 설정하여 데이터가 수집된 한계를 가지지만, 2014년에 이어 2017년에도 수도권-비수도권 간 문화환경 격차가 크지 않은 점은 고무적이라 할 수 있다. 다만 서울을 비롯한 수도권 지역은 문화예술에 있어 민간이 차지하는 비중이 큰 만큼 민간을 포함하여 조사할 경우, 그리고 문화콘텐츠와 서비스의 질적 부문까지 고려한다면 이들 지역 간의 격차는 여전히 클 것으로 예상된다.

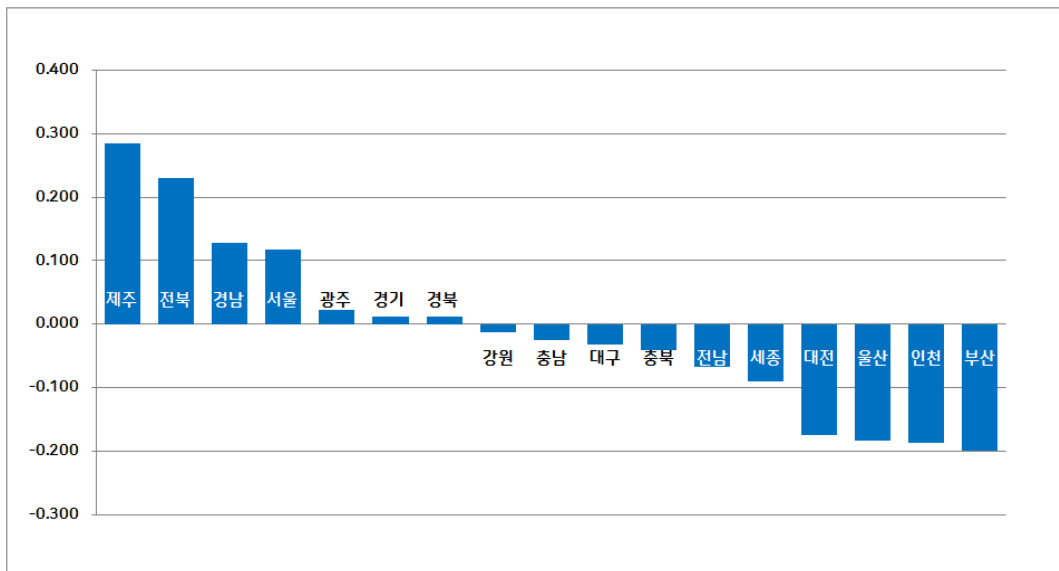
도시-농촌, 재정자립도를 비교 기준으로 지역 간 문화격차를 살펴본 결과, 2014년과 2017년 모두 통계적으로 의미 있는 격차를 보였다. 농촌지역과 재정자립도가 낮은 지역은 전 부문에 걸쳐 상대적으로 낙후된 지역이라 할 수 있는데, 문화부문 또한 도시나 재정자립도가 높은 지역보다 낙후된 것으로 확인된다. 따라서 이들 지역 주민들의 문화향유권 보장을 위하여 정부의 적극적이고 효과적인 지원이 이루어져야 할 것이다.

나. 광역자치단체 내 기초 지자체들 간 지역불평등 해소 필요

일반적으로 지역불평등은 수도권-비수도권, 대도시-중소도시 등을 비교 기준으로 설정하여 분석되었으며, 동일한 행정구역(특히 광역) 내 지역 간의 불평등은 상대적으로 간과되어왔다.

2017년 기준 지역문화종합지수의 광역자치단체 내 지자체의 평균값을 살펴보니 제주특별자치도가 가장 높았으며 전라북도, 경상남도, 서울특별시 순으로 나타났다([그림 6-12] 참조). 하지만 광역자치단체 내 기초자치단체 간의 문화격차를 확인하기 위해 기초지자체 지수 값들 간의 표준편차를 확인한 결과, 평균 지수 값이 높은 지역이 표준편차 또한 높은 것으로 확인되었다([그림 6-13] 참조). 예를 들어 전라북도의 경우 전주시가 전체 자치단체 중 가장 높은 지수 값을 보였고 전북 전체 평균 또한 제주 다음 순이었지만 표준편차 또한 가장 높은 것으로 확인되는데, 이는 광역자치단체 내 기초지자체간 격차가 큼을 의미한다. 따라서 국가적으로는 수도권-비수도권, 도시-농촌과 같은 전형적인 지역격차 해소에 관심을 기울이는 한편, 광역자치단체는 그들 권역 내 기초자치단체들간의 격차 해소 방안을 모색해야 할 것이다.

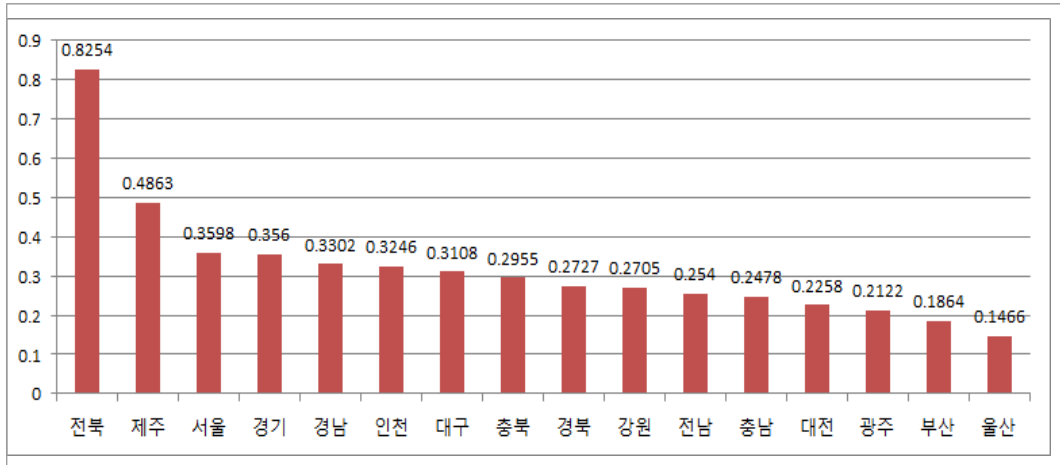
[그림 6-12] 광역 단위 관내 기초자치단체 지역문화종합지수 값 평균 비교



자료: 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사, p.52 재인용

(주) 광역자치단체 관 내 지자체 지수 값의 단순 평균 값으로, 이것으로 광역자치단체의 문화공급 수준을 판단할 수 없음.

[그림 6-13] 광역 단위 관내 기초자치단체 지역문화종합지수 값의 표준편차 비교



자료: 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2019), 2017년 기준 지역문화실태조사, p.52 재인용

(※) 세종은 단일 지자체로 제외

제5절

문화부문 지역불평등에 대응한
정책적 해법

1. 문화부문 지역불평등 완화를 위한 정책 방향

앞에서 살펴본 바와 같이 도시-농촌, 대도시-중소도시, 지역의 재정수준 등에 의해 지역 간 문화여건의 불평등이 나타나고 있다. 이는 타 분야와 마찬가지로 산업화와 세계화 시대의 성장주의와 효율성 추구, 선택과 집중에 따른 결과라고 볼 수 있다. 한편 성장주의와 효율성은 불평등과 더불어 문화적 다양성을 훼손하고 획일화를 조장한다는 점에서 또 다른 문제를 안고 있다. 노영순(2016:14)은 “문화적 보편주의의 확산, 극단적으로는 문화의 맥도날드화(McDonalozation)와 같은 획일화 혹은 상업화로 인해 문화가 가지는 본연의 가치가 훼손”될 가능성이 높다고 지적하고 있다. 따라서 문화 분야 지역불평등과 문화 획일화를 완화하기 위한 정책적 지향을 설정하고 실효성 있는 대안을 마련해야 할 것이다.

노영순·이상열(2018)은 지역불평등의 해소와 대안적 지역발전을 위한 가치로 (1) 차이의 인정, (2) 재지역화(re-localization), (3) 공공성의 확보를 제안하고 있다. “차이의 인정”은 기존의 국가주의와 시장지배에서 벗어나 자율적이고 차별화된 지역만의 성장 경로의 개척을 의미한다. “재지역화”는 기존 권력구조에 종속되는 것이 아니라 지역사회와 공동체의 자치를 통해 지역의 회복력을 확보하는 것을 뜻한다. 끝으로 “공공성의 확보”는 시장 중심적이기보다는 공공의 노력과 협력으로 지역발전의 대안을 창출하고 지역의 가치를 실현하는 것이다(노영순·이상열, 2018:37). 본 고에서는 이상의 가치를 고려하여 문화 부문 지역불평등 완화를 위한 정책적 지향으로, 첫째, 지역문화 진흥과 주민의 문화향유권 보장을 위한 지역의 자치권 강화(차이의 인정), 둘째, 생활권 및 공동체 기반의 문화정책 추진과 문화다양성의 확보(재지역화), 셋째, 문화부문 지역불평등 해소를 위한 공공의 역할 정비와 거버넌스 구축(공공성의 강화)을 제안한다.

가. 지역문화 진흥과 주민의 문화 향유권 보장을 위한 지역의 자치역량 강화

우리나라의 지역문화정책에 있어 자치권의 보장은 지역 간 문화격차 해소와 더불어 중요한 정책목표이자 과제이다. 「문화기본법」 제5조 1항에는 “국가는 지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 지역 간 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전이 이루어지도록

노력하여야 하며”로 명시되어 있다. 이는 문화정책에 있어 지역이 그만큼 중요하다는 것을 의미한다.

자치와 분권은 중앙정부가 가지고 있는 권한(재정, 사업집행 권한, 감사 등)을 대폭 지역에 이양하는 것이다. 하지만 간과하지 말아야 할 점은 권한과 더불어 ‘책임’까지 이양된다는 점이다. 권한이 커질수록 사업추진의 성과 획득, 예산편성 및 집행과정의 투명성 확보, 권한의 합리적 행사와 남용방지 등 지역에 요구되는 사항이 많아진다. 또한 ‘권한’과 ‘책임’의 효과적인 행사는 지역이 가지고 있는 역량과 관련된 것으로, 역량이 우위에 있는 지역은 자치권의 적절한 행사로 성과를 획득하는 반면, 그렇지 못한 지역은 오히려 어려움을 겪을 가능성이 높아질 것이다. 즉 지역 간 역량을 불균형으로 인해 ‘자치권’의 부여는 제한된 자원을 둘러싼 경쟁과 이로 인한 갈등을 유발하고 지역불평등을 오히려 조장할 가능성도 나타날 것이다(노영순, 2017: 191).

따라서 자치와 분권의 원리에 입각하여 문화 관련 예산과 정책 기획·집행·환류 등의 권한을 지역에 이양하여 지역 여건에 맞는 문화정책을 추진할 수 있도록 하되, 제반 여건이나 역량이 상대적으로 낮은 지역의 경우 중앙정부가 적극적으로 지원하거나 지역 간 문화격차 해소와 균형발전을 위한 국가적 사업(예. 광역 연계 사업)은 지속적으로 추진되어야 할 것이다³⁵⁾. 다만 기존 중앙정부의 일방적인 통제 하의 소액다건형 보조사업 기획·추진보다는 특정보조금을 통합·교부금화하고 프랑스의 ‘계획계약(contrats de plan)’과 같은 사업을 추진하는 것이 지역의 자율성 강화, 중앙과 지방간의 거버넌스, 중앙정부 정책의 합리적·안정적 추진을 가능하게 할 수 있다는 점에서 적극 도입을 검토할 필요가 있다(노영순, 2017:188).

나. 생활권 및 공동체 기반의 문화정책 추진과 문화다양성 확보

문화서비스를 비롯한 공공서비스는 그 양과 질 모두에서 인구 규모가 크고 중심기능을 가진 중 규모 이상 도시에 집중되어 있으며, 배후 지역이나 농촌지역은 상대적으로 열악한 것이 현실이다. 문화 또한 예외는 아니어서 문화 환경 현황과 지역문화종합지수 결과를 보면 도시와 농촌, 대도시·중소도시·읍면 지역 간의 문화격차가 여전히 나타나는 것으로 확인된다. 이러한 지역 간 불평등을 해소하기 위하여 정부는 ‘생활권’ 기능강화와 발전 정책을 지속적으로 추진해왔다³⁶⁾. 앞

35) 영국의 경우 2010년 보수당·자유당 연합정부가 ‘큰 사회(Big Society)’ 정책 실현을 위해 중앙정부의 권한과 재정의 지방 이양을 적극적으로 추진했으며, 문화예술 분야도 예외는 아니었다. 하지만 영국 문화예술 정책의 집행을 담당하는 영국예술위원회(Arts Council England)는 ‘분권’의 기본적 취지에 동의하고 적극 참여하지만 단순 기계적인 지방이양보다는 국가발전기구(national development agency)로서의 고유기능을 견지하는 가운데 지역에 권한을 양여하는 방향으로 정책방향을 정리한 바 있다(노영순, 2017, 문화자치 실현을 위한 정책 환경 개선 연구, 문화체육관광부(연구기관: 한국문화관광연구원), 내용을 정리)

36) 이명박 정부는 국민의 기본적 삶의 질 향상을 위해 ‘기초생활권’(사군 단위)을 설정하여 생활기반 확충 정책을 추진했으며, 박근혜 정부는 주민행복과 지역경쟁력 증진을 위한 ‘지역행복생활권’(주민생활, 서비스 이용 등으로 연계된

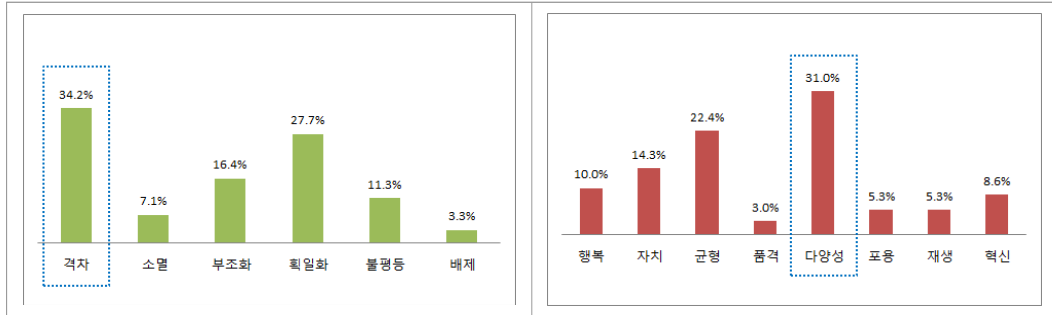
에서 살펴본 바와 같이 최근 5년 동안 도서관·박물관 등 문화기반시설의 공급은 전국적으로 확대되어왔지만 대도시나 광역도의 중심도시지역에 편중되어 배후지역이나 농촌지역 주민들의 이용에 제약이 있어왔다. 그렇다고 해서 읍·면 등 기초생활권까지 대규모 문화기반시설을 건립하기엔 무리가 있는 것이 현실이다. 이에 정부는 2014년 제정된 「지역문화진흥법」내 생활문화와 생활문화시설의 개념, 지원에 관한 국가와 지자체의 책무를 명시함으로써 ‘생활권’ 기반의 문화정책을 본격화한다. 문재인 정부의 문화 분야 주요 국정과제가 ‘지역과 일상에서 누리는 생활문화시대’인 것도 이러한 정책적 흐름을 반영하는 것이다.

동 법 제2조(정의)에 따르면 ‘생활문화’란 “지역의 주민이 문화적 욕구 충족을 위하여 자발적이거나 일상적으로 참여하여 행하는 유·무형의 문화적 활동”을 지칭하며, ‘생활문화시설’은 “생활문화가 직접적·간접적으로 이루어지는 시설”이다. 이러한 법률적 근거에 입각하여 지역 내 유휴공간을 활용한 ‘생활문화센터’의 건립과 생활문화동호회 활동의 지원, 지자체·민간과의 협력을 통한 각종 문화프로그램 기획·운영 등을 추진하고 있다. 문재인 정부는 국민의 삶의 질 제고, 지역균형발전 및 일자리 창출을 위한 ‘지역밀착형 생활SOC’(2018.8월)를 도입·추진하고 있는데, 문화기능(도서관·생활문화센터) 또한 여기에 결합되어 전국적으로 확대·보급되고 있다. 사회계층간 불평등과 마찬가지로 지역불평등은 재화와 서비스 획득에 있어 ‘기회’의 불평등이라 할 수 있다. 모든 국민에게 동일한 질의 재화와 서비스를 제공할 수 없다 하더라도 그에 준하는 것에 대한 최소한의 접근과 참여를 보장하는 것이 공공의 책무라 할 때, ‘생활권’ 중심의 문화시설 및 서비스 제공은 문화부문 지역불평등 해소를 위한 필수 정책일 것이다. 생활권 중심의 문화정책은 지역불평등 해소 뿐만 아니라 ‘배제와 격차해소’, ‘균등한 기회제공’, ‘독점이 아닌 공유’라는 ‘포용사회’ 실현에도 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

한편 지역과 지역문화가 처한 문제점에 관한 조사 결과(문화체육관광부, 2019)를 보면, 격차(34.2%)와 더불어 획일화(27.7%), ‘부조화’로 나왔으며, 향후 5년 동안 지역문화 정책이 지향해야 할 가치로는 ‘다양성’(31.0%)을 꼽고 있다.

복수의 시·군) 발전 전략을 추진한다(민성희 외, 2019, 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구, 국토연구원, 표 2-7 내용을 정리)

[그림 6-14] 지역·지역문화가 처한 문제점(左)과 향후 5년간 지역문화정책의 지향 가치



자료 : 문화체육관광부, 2020, 제2차 지역문화진흥기본계획 수립 및 평가 연구 (연구기관 : 한국문화관광연구원), p.86

** 지역문화재단 등 문화정책 관계자 대상 설문조사 결과(총 342명 응답)

김영철(2012; 노영순·이상열, 2018:31 재인용)은 “왜 우리나라의 지역(지방)은 서울이 근대화 과정에서 축적해 놓은 물적 자본의 수준을 목표로 하여 그것을 열심히 달성하는 것에 계속 매달려야 하는가?”라는 문제제기를 한다. 문화도 예외는 아닐 것이다. 서울에서 재현되는 문화(예술)와 문화 활동이 시대적이고 글로벌한 트렌드일지 몰라도 개성 있는 지역의 문화는 아닌 것이다. 따라서 문화적 트렌드에는 민감하되 지역의 독창적이고 경쟁력 있는 문화를 발굴하고 발전시키는 노력 또한 필요하다. 나아가 지역의 고유한 문화가 지역발전과 마케팅의 중요한 콘텐츠이자 촉매 역할을 한다는 점에서 지역의 ‘문화적 다양성’은 존중되고 강화되어야 할 것이다.³⁷⁾

다. 문화부문 지역불평등 해소를 위한 공공의 역할 정비와 거버넌스 구축

현대사회에서 공연, 전시 등의 문화예술 관련 서비스는 공공보다는 민간 영역에서 주로 공급되어왔고, 공공은 이를 제도와 재정적 뒷받침으로 촉진해왔다. 하지만 지나치게 민간에 의존할 경우 이윤 추구라는 시장의 논리에 의해 소비가 지속적으로 창출되는 수도권, 대도시를 중심으로 지역적 편중을 야기하기 된다. 또한 ‘상품화’로 인한 문화 다양성의 훼손과 획일화를 초래할 수도 있다. 따라서 문화의 지역불평등 해소와 다양성 증진을 위해서 일정 정도 공공의 직·간접적인 개입은 불가피할 것이다.

원칙적으로 볼 때, 문화자치와 분권, 다양성의 관점에서 지역문화의 진흥은 중앙정부보다는 지방자치단체가 주도하는 것이 당연할 것이다. 그럼에도 불구하고 격차해소와 균형발전에 필요한

37) 이와 관련하여 문화체육관광부가 추진하였거나 현재 추진하고 있는 사업으로는 이트인사이트 프로젝트(2006~), 폐산업시설 및 산업단지 유휴공간 문화재생(2013~), 문화특화지역조성사업(2014~), 문화적 도시재생 사업(2018~), 법정 문화도시 지정 및 육성 사업(2018~) 등이 있다(국가균형발전위원회 편저, 2020, 지역, 相生을 꿈꾸다-2019 대한민국 균형발전 박람회, p.112)

예산과 자원의 적절한 분배, 국가적 관점에서 종합적·체계적 지역문화정책의 추진을 위해서는 중앙정부(관련 공공기관 포함)의 역할 또한 중요하다(노영순, 2017). 그리고 각 주체의 역할과 기능을 공유하고 사업 집행과정에서 발생할 수 있는 갈등요소를 해소하기 위해 공공(정부-지자체)과 민간이 참여하는 안정적인 협의체계(거버넌스)의 구축도 필요할 것이다. 이를 위해 「지역문화진흥법」에 지역문화진흥을 위한 민관협력체인 ‘지역문화협력위원회’의 설치 근거를 명시하고 현재 제2기 위원회를 운영하고 있다. 문화 자치·분권과 균형발전을 위한 공공부문의 역할과 기능은 다음 <표 6-27>과 같이 정리할 수 있다.

<표 6-27> 문화부문 지역불평등 해소와 지역문화진흥을 위한 공공부문 역할(안)

구분	역할
중앙정부	(핵심기능) 촉매자 <ul style="list-style-type: none"> • 관련 법·제도 정비, 재정확보 및 집행 구조 개선 • 문화기반시설·생활문화시설 등 문화자원의 균등한 배분 • 조사·통계, 정보화, 컨설팅 등 정책기반 구축 및 지원 기능
광역자치단체	(핵심기능) 매개자 <ul style="list-style-type: none"> • 관할 기초자치단체 문화환경 진단과 개선 • 중앙정부와 기초지자체 간의 이해관계 조정
기초자치단체	(핵심기능) 실행자 <ul style="list-style-type: none"> • 지역문화 여건 개선 및 문화소외계층 지원 • 고유 지역문화 발굴 및 활용 • 문화인력 양성 및 일자리 창출과 같은 지역문화 역량 강화

자료: 노영순(2016), 지역문화진흥을 위한 공공부문의 역할과 과제, 한국문화관광연구원, p.161, [표Ⅴ-11]을 재구성

중앙정부는 문화부문 지역불평등 해소에 있어 후원자 혹은 촉매자로서, 관련 법·제도와 재정구조를 개선하고 문화기반시설 및 생활문화시설 등 문화자원을 효율적으로 분배하는 한편, 조사·통계, 정보화, 평가 및 컨설팅과 같은 정책기반 구축 및 지원기능의 수행이 필요하다.

자치단체는 광역과 기초로 나누어 역할 구분을 할 수 있을 것이다. 광역자치단체는 그 역할이 모호했고 심지어 중앙정부의 지원 사업을 놓고 기초지자체와 경쟁하는 모습을 보인 것이 사실이다. 따라서 광역자치단체는 매개자로서, 관할 기초자치단체들 간의 문화 불평등을 해소하기 위해 관내 문화 환경을 진단하고 관련 사업을 추진하는 한편, 중앙정부와 기초지자체의 중간에서 이해관계를 조정하는 역할의 수행이 필요하다. 기초자치단체는 실제 문화서비스를 공급하거나 공급을 촉진하는 실행자로서, 지역의 문화여건 개선과 문화소외계층 지원, 고유한 지역문화 발굴과 활용, 문화인력 양성 및 일자리 창출과 같은 문화 역량 강화 등이 주된 역할일 것이다.

2. 정책 과제

지역 간 문화격차 해소와 지역불평등 완화, 지역문화진흥을 위해 이미 많은 정책이 시행되었고, 지금도 기획추진되고 있다. 다만 현재 정부와 지자체가 수행 중인 지역문화 관련 정책의 중심에는 2020년 1월에 발표된 ‘제2차 지역문화진흥기본계획’에 기반한다고 해도 과언이 아니다. 본 연구에서는 문화부문 지역불평등 해소와 문화적 다양성 확보를 위한 정책방안으로 ‘제2차 지역문화진흥기본계획 2020~2024’에 수록되거나 협의되었던 정책과제를 중심으로 제시하고자 한다.

가. 지역의 자치역량 강화를 위한 정책과제

지역의 문화자치역량 강화를 위한 정책 영역으로 첫째, 지역 간 문화 불평등을 해소하고 자치와 분권의 원리로 정책을 기획·추진할 수 있는 법·제도적 환경 개선, 지역 문화재정의 확충 및 유연한 운용 추진, 둘째, 실효적인 정책의 수립·집행을 위한 이해당사자간 협력체계 구축, 셋째, 지역 문화 역량강화를 위한 인적 자원의 확보와 일자리 창출 등을 들 수 있다(〈표 6-28〉 참조).

〈표 6-28〉 ‘지역의 자치역량 강화’ 정책과제(안)

정책 과제	세부 과제
법·제도 환경개선 및 지역문화재정 확충·운용	• 지역 간 문화 불평등 해소 및 문화자치를 위한 법·제도적 환경 개선
	• 지역문화지표의 안정적 관리 및 체계적 분석
	• 지역 간 정보비대칭 해소를 위한 지역문화정보화 고도화
	• 자치와 균형발전을 위한 문화예산 확충 및 운용
	• 시민참여와 민관협력을 통한 지역문화재정 운용
정책 수립·집행을 위한 이해당사자간 협력체계 구축	• 지역문화전담기관(중앙·지역) 지정
	• 문화자치분권에 입각한 지역문화정책 거버넌스 구축
지역문화 역량강화를 위한 인적 자원 확보 및 일자리 창출	• 지역문화 인적 자원의 체계적 관리
	• 지역문화전문인력 양성·배치 및 역량 강화
	• 지역기반형 문화예술 사회적 기업 창업 지원
	• 지역문화재단, 지방문화원 등 지역 내 문화기관 기능 고도화

자료: 문화체육관광부(2020), 제2차 지역문화진흥기본계획 수립 및 평가 연구 내용 재구성

특히 문화 분야 인력과 정보화의 경우 현 상황에도 지역 간 격차를 크고, 비대칭으로 인해 이러한 문화 격차와 불평등을 더욱 심화될 수 있는 요소이다. 따라서 지역을 근간으로 활동하는 인력의 양성과 문화정보 비대칭 해소에 중앙정부(문화체육관광부 등)의 적극적인 정책적 조치와 재정투자가 이루어져야 할 것이다.

나. '생활권 및 공동체 기반의 문화정책 추진과 문화다양성 확보'를 위한 정책과제

'생활권 및 공동체 기반의 문화정책 추진과 문화다양성 확보'를 위한 정책 영역으로 첫째, 초기 도입 단계에 있는 생활문화 정책의 정비와 고도화, 둘째, 농산어촌, 도서지역 등 상대적 문화취약 지역의 문화접근성과 서비스 향상, 셋째, 지역문화의 고유성 발굴 및 보존, 넷째, 차별화되고 경쟁력 있는 문화자원을 활용한 지역재생 및 활력 증진이 있다(〈표 6-29〉 참조).

〈표 6-29〉 '생활권 및 공동체 기반의 문화정책 추진과 문화다양성 확보' 정책과제(안)

정책 과제	세부 과제
생활문화 정책의 정비와 고도화	• 지역 중심의 생활문화 활성화 모델 구축
	• 생활문화시설의 조성 지원 및 통합적 관리
	• 생활문화 관련 조사·통계사업 추진 및 통합플랫폼 구축
취약지역의 문화접근성 및 서비스 향상	• 지역·장애·소득에 상관없는 '모두를 위한 문화기반시설' 운영
	• 낙후지역 문화환경 진단 및 활력 증진 사업 추진
지역문화의 고유성 발굴 및 보존	• 지역문화자원 기록·보존·활용
	• 지역문화 진흥 차원의 문화다양성 실현
	• 지역 문화유산의 보존과 활용
문화적 지역재생 및 활력 증진	• 지역사회 문화 해결형 문화사업 기획·추진
	• 유휴 공간의 문화재생을 통한 지역 활력 증진
	• 법정 문화도시 사업의 본격 추진 및 고도화
	• 지역 연계형 문화 상생프로그램 기획·추진

자료: 문화체육관광부(2020), 제2차 지역문화진흥기본계획 수립 및 평가 연구 내용 재구성

문화서비스와 관련된 대규모 시설 공급이 지역 간의 격차 및 불평등 해소를 보장하지 않으며, 오히려 중복투자, 이용객 부족 등으로 인해 전시행정과 예산낭비라는 지적을 받은 경우도 많다. 따라서 지역의 문화서비스 공급 현황을 정확히 파악하여 공공도서관, 생활문화센터 등 문화 분야 '생활SOC'의 건립·운영을 실효적으로 추진하는 것이 필요하다. 그리고 서울 등 대도시를 지역 간 문화 균형발전의 기준으로 설정하는 것은 현실 가능하지도, 바람직하지도 않다. 문화는 지역의 고유한 '장소성'에 입각해서 진화되어 왔으므로 문화적 '고유성'과 '다양성'의 확보가 격차해소와 균형 못지않게 중요하다. 이에 도서관과 같은 문화 분야의 필수 공공시설 및 서비스는 도시와 농촌 간 격차를 최소화하여 공급하되, 지역문화의 기록·보존·활용, 문화유산의 보존 등과 같은 지역의 고유성과 다양성 증진 정책을 강화해야 할 것이다.

그리고 지역사회의 여러 문제들(지역쇠퇴, 범죄, 사회갈등 등)과 문화예술을 결합하여 해법을 마련하는 등 다양한 정책적 시도³⁸⁾를 통하여 두루 살기 좋은 지역을 만드는 것 또한 궁극적으로 지역불평등 해소와 균형적 발전에 기여할 것이다.

38) 2016년 European Commission의 'Impact of the Third Sector as Social Innovation'(ITSSOIN)의 프로젝트로 수행된 "Social Innovation in Arts & Culture- Social Cohesion in Contexts of Culture-led Place Rejuvenation"(authors :Cappellaro, G.,Turrini, A. & Salido-Andres, N)은 문화가 사회혁신, 특히 지역의 사회통합(social cohesion)에 기여한다고 강조하면서 세부적으로 ① 소속감 ② 포용 ③ 참여 ④ 다양성을 제시하고 있다. 첫째, 소속감은 사람들이 특정 그룹, 커뮤니티 또는 프로젝트, 이상 또는 열망에 대해 깊고 영구적인 방식으로 소속감을 느끼게 하는 것이다. 사회혁신에 있어 문화 중심의 도시 및 지역재생 이니셔티브는 (가치, 규범 및 사회적 측면에서) 정체성 형성에 협력을 촉진함으로써 재생 대상 지역에 사는 사람들의 소속감을 높일 수 있다. 둘째, 사회적 취약계층(특히 청년, 실업자, 이민자)의 사회적 배제는 다양한 기회와 자원으로부터 개인 또는 전체 커뮤니티가 체계적으로 차단 (또는 전체 액세스가 거부 됨)되는 과정이다. 문화 주도의 도시 재생 이니셔티브는 도시의 황폐화 된 지역에서 불우한 대상의 지식, 역량 및 기술을 개발하고, 교육을 강화하고, 예술 분야에서 전문적인 훈련을 받고, 일자리를 찾을 수 있는 새로운 기회를 열어 사회적 배제를 줄일 수 있다. 셋째, 창의적 과정에서 지역주민의 적극적인 참여, 문화 행사 및 사회적 이니셔티브로의 참여는 문화 주도의 도시 재생 이니셔티브를 통해 달성 할 수 있다. 넷째, 사회적 결속은 다양한 삶의 방식과 다양한 형태의 예술적 표현 측면에서 다양성(diversity)을 촉진하는 데서 비롯된다. 이 결과는 다양한 민족과 문화 환경에 뿌리를 둔 다양한 형태의 문화와 다양한 형태의 예술에 대한 이해와 감상을 이끌어내는 문화 예술적 이니셔티브를 통해 달성된다.

참고문헌



- (재)예술경영지원센터, 2020 전문예술법인·단체 백서, 2020
- (재)예술경영지원센터, 공연예술통합전산망 월간리포트, 2020.12
- 노영순, 문화융성 정책의 성과와 과제, 한국문화관광연구원, 2015
- 노영순, 지역문화진흥을 위한 공공부문의 역할과 과제, 한국문화관광연구원, 2016
- 노영순·이상열, 지역쇠퇴에 대응한 지역학의 역할과 문화정책적 접근에 관한 연구, 한국문화관광연구원, 2018
- 문화체육관광부, 2017년 기준 지역문화실태조사, 2018
- 문화체육관광부, 2020년 문화다양성시범조사(연구기관 : 한국문화관광연구원), 2021년
- 문화체육관광부, 국민문화예술활동조사, 각 년도
- 문화체육관광부, 문화자치 실현을 위한 정책 환경 개선 연구(연구기관 : 한국문화관광연구원), 2017
- 문화체육관광부, 예산기금운용계획, 각 년도
- 문화체육관광부, 전국문화기반시설 총람, 각 년도
- 문화체육관광부, 제2차 지역문화진흥기본계획 수립 및 평가 연구(연구기관 : 한국문화관광연구원), 2020
- 박광무, 문화정책론, 김영사:서울, 2010
- 서우석 외, 지역 여가문화 향유 여건 개선을 통한 균형발전 방안 연구, 대통령직속 국가균형발전위원회, 2021
- 자치법규시스템(<http://elis.go.kr/>)
- 정갑영, 1996, “문화복지 정책의 이념적 근간으로서의 문화권”, 월간 문화예술 통권 207호, 한국문화예술진흥원
- 조명래, 2011, “만들어진 ‘공간 불평등’, 지역격차”, 월간 복지동향 제157호, 참여연대사회복지위원회, pp.4-9.
- 행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요, 각 년도
- Cappellaro, G., Turrini, A. & Salido-Andres, N.(2016), *Social Innovation in Arts & Culture. Social Cohesion in Contexts of Culture-led Place Rejuvenation*, ITSSOIN, European Commission



관광



제1절

서론 : 관광부문 지역불평등의 3가지 관점



제4차 국가균형발전5개년계획(2018~2022)에 따르면 다양한 지역발전 정책을 추진함에도 불구하고 인구, 경제력, 생활서비스 측면에서 지역불균형은 지속되고 있다. 중앙정부 주도로는 양극화, 고령화, 지방 소멸 등 당면한 과제를 해결하기 어렵고, 지방자치가 경험의 쌓이면서, 자산이 축적되고 국민 참여가 증대된 만큼 지방정부 주도로 당면한 문제 해결이 필요하다고 계획의 배경에서 밝히고 있다. 국민주권시대 자치분권에 맞춰 지역이 주도적으로 기획·추진하고 중앙부처가 지원하는 분권형 균형발전을 추진하고, 국가균형발전특별법 개정('18.3)을 통해 균형발전 지원체계를 재정립하고, 전국 어디서든 안정되고 품격있는 삶을 누릴 수 있도록 보다 강력한 국가균형발전 정책을 추진하며, 지역 주도 혁신성장으로 지역의 자립적 성장 기반을 마련하는 한편, 우리 경제의 새로운 성장판을 마련하고자 하는 것을 동 계획에서 계획의 성격이자 전차계획과의 차별적 특징으로 명시하고 있다(국가균형발전위원회 외, 2019).

지역불평등을 개선한다는 것은 지역이 추구하는 목표가 주민의 삶의 질을 제고하기 위한 성장과 발전에 있다고 가정하고 있는 것을 제4차 국가균형발전5개년계획의 배경을 통해서 알 수 있다. 이러한 가정 하에 평등(균형)의 다양한 가치를 추구하는 데 있어서 지역 간에 양적, 질적으로 차등이 있는 것이 불평등이고, 지역불평등(지역불균형)이 심화될 경우 특정지역 주민의 삶의 질이 상대적으로 낮아진다는 측면에서 중요한 문제로 인식할 수 있다. 따라서 지역 발전을 추구하는 국가 전략에서는 균형적인 발전 전략을 추구하는 것은 재론의 여지가 없는 영역이고, 정권이 바뀌더라도 국가 차원의 지역불평등(불균형) 개선을 통한 균형발전 전략은 그 기초가 크게 바뀌지 않고 추진 되어왔다.

지역관광에서 불평등은 보편적인 용어가 아니다. 관광 전반으로 확대하더라도 오버투어리즘으로 대변되는 관광객과 지역민의 불평등(박주영, 2020), 관광산업에서 공정성과 연관하여 대규모 사업자와 영세사업자간의 불평등(김윤영, 2019) 등의 의미로 사용한다. 특히 지역관광에서는 불평등이라는 용어 보다는 지역관광 불균형, 또는 지역격차 등의 용어가 보편적이다. 불평등 개념에서는 상대적인 차등이 존재한다는 점과 그에 따른 영향이 개인과 집단 등에 차별적으로 미침으로써 총체적인 발전과 국민의 삶의 질을 저해한다(조명래, 2011)고 설명하고 있지만, 관광에서는 관광자원의 차별화와 관광객에 대한 차등화 된 서비스가 더욱 매력적인 경우가 많다. 관광은 관광

객의 이동이 전제되어야 하고, 관광객의 이동은 관광서비스를 차별화해서 제공할 때 확대될 가능성이 높다. 지역의 평등을 추구한다는 관점에서 볼 때, 지역주민을 위한 보건, 복지, 교육, 고용 등의 영역과 관광객을 대상으로 하는 관광은 동일하게 접근하기 어렵다. 지역에서 관광객을 대상으로 평등하게 관광서비스를 제공한다는 것은 관광객의 만족도를 극대화시키기보다는 저해시킬 여지가 크다. 또한, 관광객을 유치하는 것이 지역에 긍정적인 부분과 부정적인 부분을 동시에 내포하고 있어서 반드시 모든 지역에서 평등하게 관광객을 유치하고 관광을 활성화하도록 요구하는 것도 타당하지 않다. 다른 관점으로 관광객을 중심으로 관광의 불평등을 바라볼 수 있는데, 이 또한 관광객들에게 평등하게 지역을 여행하도록 요구하는 것 자체가 비현실적이다. 관광은 태생적으로 지역간 차별화를 통한 경쟁이 불가피한 영역이라고 할 수 있다. 따라서 지역관광은 평등을 강조하기보다 관광객과 관광기반의 지역격차 또는 지역편중을 완화하는데 정부와 지자체의 역할을 강조한다. 하지만 본 보고서에서는 이러한 지역관광에서 바라보는 불평등, 격차, 불균형 의미의 차이와는 미묘하게 차이가 있는 지역발전 정책의 개념에 입각하여 해석하고자 하였다.

지역격차는 일반적으로 지역불균형으로 표현된다. 사회적 불평등을 집단간, 계층간, 부문간의 사회적 기회, 자원, 권력이 불공평하게 배분된 상태를 지칭한다면, 지역격차는 이러한 사회적 기회, 자원, 권력이 지역 간 현격한 차이가 발생하는 상태를 의미하는데, 지역격차는 사회적 불평등을 포함하여 지역이라는 공간적인 범주를 기준으로 해서 나타나는 포괄적인 차이 혹은 불균형을 의미한다(조명래, 2011). 즉 지역격차는 불평등의 공간적 표현이라고 주장하고 있듯이 지역불평등, 지역격차, 지역불균형 등의 용어를 명확하게 구분 짓기는 어렵다. 1장에서도 용어의 구분에 어려움을 인정하여 지역불평등을 개념적으로 정의하고 있듯이, 관광부문에서의 지역불평등에 대한 개념정의가 필요하다.

지역불평등 개선이 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 제고하고, 지역 성장과 발전을 추구한다고 할 때, 지역불평등과 관광의 관계를 3가지 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 관광이 지역불평등과 직접적인 인과관계가 있지 않다는 관점이다. 지역관광은 관광객(관광자) 개인의 만족을 추구하는 것이 궁극적인 목적이다. 지역주민의 삶의 질 보다는 관광객들의 삶의 질에 직접적 영향을 미친다는 측면에서 지역불평등과 관련하여 보건, 복지, 교육 등의 영역과는 차이가 있다. 지역관광이 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치고 지역 성장과 발전에 기여한다는 것은 관광객이 지역관광에 만족하여 관광비용을 지불하고, 창출된 부가가치가 지역주민의 삶의 질에 영향을 미친다고 보는 것이 일반적이다. 즉, 관광이 지역불평등의 직접적인 원인이 되거나 지역주민의 삶의 질을 직접적으로 개선한다기 보다 지역관광이 발전하고 관광객이 지역을 방문하여 부가가치를 창출하면서 지역사회에 긍정적인 경제적 파급효과를 만들어 내는 것이다.

둘째, 관광은 지역 성장과 발전을 이끌어 내는 유효한 수단이라는 관점이다. 관광은 특별한 산

업 기반이 전혀 없는 지역에서도 지역발전을 추구하는 유효한 수단으로 인식하고 있고, 상당수 지자체에서 발전 전략으로 관광을 포함하고 있다. 중앙정부에서도 문화체육관광부 뿐만 아니라 다양한 부처에서 법 제도에 기초하여 관광을 통한 지역발전과 성장을 유도하고 있다. 제5차 국토종합계획(2020~2040)에서는 '지역 산업 혁신과 문화관광 활성화'를 주요 전략으로 제시하고 있고, 관광을 활용하여 지역발전과 성장을 유도할 수 있다고 판단하고 있다. 특히, 지역경제 활성화가 필요한 낙후지역을 중심으로 관광을 통한 지역경제 활성화의 기대가 크다. 한편, 지역정책에서 지역 성장을 견인하는 수단으로 관광 활성화 전략을 설정할 수 있지만, 반드시 모든 지역에서 관광을 통한 지역발전을 도모한다고 하여 성공할 수는 없다. 환경 여건과 의지가 있는 지역에서 관광을 활성화하고 확대해야 본래의 목적을 달성할 수 있다. 매력적인 관광자원이 부족할 수도 있고, 지역에서 추구하는 지역발전의 방향이 관광과 직접적 관련이 없을 수 있다. 일부 지역에서는 과도한 관광객 방문으로 주민들의 삶에 부정적 영향을 초래하고 갈등이 발생하기도 한다. 관광으로 인해 지역주민의 삶의 질이 낮아질 수도 있다는 점을 유념해야 한다.

셋째, 지역관광 성공의 방향은 차별화라는 관점이다. 수요와 공급 측면에서 보면, 지역불평등 이슈는 공급 측면에서 부족한 부분을 공급함으로써 불평등을 완화하거나 해소할 수 있다. 이런 관점에서 관광은 관광개발을 통해 관광자원을 공급함으로써 지역간 불평등을 해소하거나 완화할 수 있다고 생각할 수 있다. 중요한 점은 공급된 관광자원에 관광객이 찾아가도록 하는 부가적인 과정이 필요하다. 이는 수요와 공급과는 다른 영역의 문제이고 이러한 문제가 해결되었을 때 지역관광의 성공 여부를 가늠할 수 있다. 즉, 관광은 수요와 공급의 접점을 찾아야 하는 영역이고, 접점을 찾기 위한 노력이 공급 그 자체보다 더 중요하게 다뤄지는 영역이다. 그 접점을 찾는 방향이 지역간 차등화, 차별화다. 따라서 전통적으로 지역관광에서는 균형발전 전략과 더불어 거점화와 특화 전략이 유효하게 활용되어 왔다. 불평등을 개선하여 지역 발전과 성장을 유도한다는 논리적 전개와는 다른 양상이 지역관광에는 존재하고 있다고 봐야 한다.

총괄편에서 지역불평등은 지역격차와 지역불균형 상태로 인하여 사회 경제적 불평등과 사회적 배제 현상이 공간적으로 나타나는 것을 의미하는 것으로 개념 정의하고 있다. 관광부문에서도 지역불평등을 지역관광 발전의 편중과 격차라는 의미로 사용하고자 한다. 지역관광에서 언급하는 지역 격차, 또는 지역 불균형은 지역관광 발전 수준의 차이로 이해할 수 있다(문화체육관광부, 2020c). 관광부문에서 지역불평등과 관련한 다양한 논의들을 진행할 수 있지만 관광발전을 희망하는 모든 지역에서 발전을 이뤄내는 상황을 평등 상황이라고 간주하고, 지역간 관광발전 격차를 관광부문에서의 지역불평등으로 정의하고자 한다. 지역관광 발전 격차를 보여주는 계량지표로써 관광부문에서는 지역관광발전지수를 중심으로 지역간 관광발전 격차, 즉, 관광부문의 지역불평등 현황을 파악하고 개선 과제를 제안하고자 한다.

제2절

관광부문 지역불평등 현황과 전망



1. 관광부문 지역불평등 의미와 현황

가. 관광에서 지역의 의미

2021년 여행트렌드(airbnb, 2020)를 살펴보면, 주거지와 인접한 중단거리(500마일 이하) 예약건수가 증가하였고, 사람들이 많이 모이는 인기여행지와 대도시보다는 소도시와 한적한 지역에 대한 여행 선호가 증가한 것으로 나타났다. 응답자의 1/4 정도는 거주 지역에서 가까운 곳으로 여행하는 것에 대해 더 관심을 갖는다고 응답하였다. 소도시와 한적한 지역으로의 여행을 선호하는 트렌드는 한편으로는 낙후지역, 불평등이 심화된 지역으로의 여행을 선호한다고 할 수 있고, 코로나가 종식되더라도 이러한 여행트렌드는 당분간 지속될 것이라는 전망(오익근, 2021)이 우세하고 관광객들이 뉴노멀 여행에 익숙해져 편안함을 느끼고 바이러스에 보다 안전하다는 인식이 확산되고 있어, 관광총량은 코로나 이전보다 감소할 수 있지만 이러한 지역에 대해서는 관광객들의 관심이 높아졌고, 지역불평등이 심화된 지역에서는 부정적인 영향보다는 오히려 긍정적으로 바라볼 필요가 있다.

한편, 관광정책 측면에서 지역에 관한 관심도 증가하고 있다. 관광객이 방문하는 목적지로서 의미를 가지고 있는 지역은 지속적인 활성화의 대상으로 인식하고 정책추진이 이뤄지고 있고, 중앙정부와 지자체, 지역주민 등 관련 이해관계자들의 관심과 정책추진 의지가 지속적으로 높아지고 있다. 2018년 7월 2차 국가관광전략회의에서 「지역관광 활성화 방안」을 주제로 정부 정책방안을 발표하면서 지역관광의 중요성은 명확해졌고, 2020년 4월 확대국가관광전략회의의 「대한민국 관광 혁신전략」을 통해서 지역관광에 대한 구체적인 전략들을 담아냄으로써 정부의 역할을 구체화시켰다. 국가관광전략회의에 따르면, 지역관광의 현실을 짚어내면서 지역관광의 문제점을 수요자의 여행 트렌드 변화, 환경변화에 대한 대응 부족, 지역관광의 편중 심화, 매력있는 관광콘텐츠 부족 등에서 찾고 있다.

국가관광전략회의에서 제시하는 정책방안들은 지역관광에 의미하는 바가 크다. 가장 두드러진 점은 범정부 차원에서 제안하는 구상이지만 관광정책이 목표로 하는 공간 단위를 지역에 두고 있

다는 점이다. 지역혁신을 위해 지역 관광거점도시를 육성하고 지역 기반의 체험형 프로그램을 확충하며 지역 스마트 관광환경을 조성해 나간다는 전략은 지역발전을 목표로 하여 관광을 중심으로 다양한 분야를 접목 가능하게하고, 궁극적인 지역성장의 동력으로서 관광을 도모할 수 있도록 지역정책 의사결정의 폭을 확장시켰다. 결과적으로 본 고에서 관광 부문을 논의하는 것 또한 기존 지역관광의 영역에서 한발 더 앞으로 나아간다는데 측면에 의의가 있다. 지역을 강조하는 관광혁신전략의 맥락과 연계하여 지역불평등을 완화하고 관광을 보다 지역 관점에서 재구조화해보는 기회가 될 것이다.

나. 지역관광 불평등 현황

관광정책은 크게 시장정책, 산업정책, 지역정책으로 구분할 수 있다. 시장은 외국인관광시장, 국내관광시장으로 크게 나뉘고, 산업정책은 주로 관광진흥법에서 규정하고 있는 관광사업체를 대상으로 하는 정책이다. 지역정책은 지자체의 관광 개발과 진흥을 다루는 정책으로 정의할 수 있다. 관광정책 유형은 상호배타적으로 구분되기 보다는 부분적으로 중첩되면서 다양한 유형으로 확대 재생산된다. 가령 외국인 관광객의 서울집중 현상을 완화하여 지방 분산을 유도하는 정책은 어느 유형으로 포함해야 하는지 명확하지 않다. 또한 국내관광 정책은 시장정책, 산업정책, 지역정책을 모두 포괄하는 영역이다. 혼란스러울 수 있지만 그만큼 관광정책 환경이 급격하게 변하고 있고, 관광트렌드가 하루가 다르게 복잡해지는 상황에서 유연한 대응을 가능하게 한다.

관광부문의 지역불평등을 다룬다고 할 때, 지역정책의 영역으로 인식할 수 있지만, 복합적으로 고려해야할 요인들이 있다. 관광부문 지역불평등의 기준을 무엇으로 설정하느냐가 중요하다. 관광은 관광객의 이동이 무엇보다 중요하다. 따라서 가장 유효한 기준으로서 시장정책에서 다루는 지역 방문 관광객수가 있을 수 있고, 산업정책에서 다루는 지역별 관광사업체수 또는 매출액이 있을 수 있다. 그리고 지역관광에서 다루는 관광자원의 조성 과 관광기반시설, 관광수용태세의 정비 등이 있다. 하지만 어떠한 기준도 지역격차와 불균형을 포괄하는 지역불평등의 개념을 설명하지 못한다. 따라서 관광부문의 지역불평등을 지역관광 발전의 편중과 격차라는 의미로 개념정의 할 때, 지역관광에서 언급하는 지역 격차, 또는 지역 불균형은 지역관광 발전 수준의 차이로 이해할 수 있고, 전반적인 관광부문 지역불평등 현황은 다음 절에서 2019 지역관광발전지수 동향분석을 통해서 설명하고자 한다.

지역관광발전지수와 별개로 관광부문에서 지역 편중 현상으로 가장 자주 언급되고, 문제로 인식하는 부분은 외국인관광객의 지역관광 편중현상이다.

2019 외래관광객 실태조사에 따르면 외래관광객 지역방문율이 서울은 76.4%를 차지하는 반

면, 하위 11개 광역시도는 3.5% 미만이다(문화체육관광부, 2020b). 국내관광객 지역방문율은 편중현상이 외래관광객만큼 심각한 수준은 아니지만 숙박관광객 및 당일관광객에서 3% 미만인 광역시도가 6개에 달하고 있다. 보편적으로 관광객 서울 집중은 교통 혼잡, 환경문제 등을 발생시키는 반면, 타 지역은 관광으로 인한 경제적 효과를 전혀 누리지 못하는 불평등의 문제를 발생시킨다. 관광객 입장에서 높은 혼잡도와 관광 콘텐츠의 부족은 재방문율과 만족도를 저하시키는 요인으로 인식하고 있다. 관계부처 합동 국가관광전략회의 '여행자 중심 지역관광 발전 전략'(2019. 12)에서는 외국인 관광객 서울 집중의 원인으로 지방공항의 항공노선 부족 및 내국인 위주 노선 배정 등으로 인한 낮은 접근성, 부족한 지역관광정보로 지방공항 입국 유인 부족 등을 언급하고 있다. 또한 지방공항 및 KTX 역 등 주요 교통지점과 지역관광기간 연계교통 인프라, 편의시설 부족으로 수도권에서 지방으로의 관광확산 어려움이 있다고 하고 있다.

관광객 수를 기준으로 하는 지역불평등 현황 이외에 관광부문에서 지역불평등을 파악할 수 있는 지표로서 지역관광발전지수가 있다. 지역관광발전지수에 대한 구체적인 내용은 다음 절에서 구체적으로 설명하고, 본 절에서는 지역관광발전지수에 대한 개략적인 내용과 지역관광 편중을 보이는 주요 지표에 대해서 언급하고자 한다.

지역관광발전지수는 지자체 단위의 관광 발전 정도를 2년 단위로 파악할 수 있는 관광공급, 소비, 정책에 관한 종합 지표로서 지역 발전 정도를 계량적으로 파악하는데 도움을 준다. 문제가 무엇인지 확인하고 문제의 우선순위를 부여해 주는 척도로서도 의미가 있다. 지역관광발전지수의 개발 목적이 지역불평등을 확인하기 위한 수단은 아니지만 지역관광발전지수 자체가 지역간 발전 정도와 격차를 확인시켜준다는 차원에서 비교가 가능하다. 지역관광발전지수가 1등급지역을 제외하고는 비공개자료라는 점은 이용에 한계가 있다.

2019 지역관광발전지수 동향분석 결과, 지역관광이 발전한 지역이라고 할 수 있는 지역관광발전지수 1등급지역은 전체 152개 시·군(광역시 소재 군·구는 제외) 중 9개 지역으로 5.9%를 차지하고 있는 반면, 전반적으로 개선이 필요한 5-6등급 지역은 56개 지역으로 36.8%를 차지하고 있다. 관광객수 지표는 1등급지역이 23개 시군 15.1%를 차지한 반면 5-6등급 지역은 98개 지역으로 64.5%를 차지하고 있다.

이 외에 관광산업 정책의 주요 지표인 관광진흥법에 근거한 관광사업체수를 활용하여 지역불평등 현황을 살펴보면, 상위 10개 시군의 평균이 439개사업체인 반면, 하위 10개 시군의 평균은 15.1개로서 약 30배의 격차를 보이고 있다.

2. 관광부문 지역불평등 이슈

가. 인구구조 변화와 관광 : 지역 공동화

특별시, 광역시와 이에 버금가는 대도시를 제외한 대부분의 지방 도시들은 저출산, 고령화, 인구감소 등의 인구구조 변화에서 자유롭지 못하다. 인구구조 변화로 인해 많은 지역은 향후 지역주민이 거주하지 않는 이른바 지방소멸 시대가 도래 할 것을 경고하는 상황이다. 지역인구의 유출과 저출산 고령화로 인한 지역 공동화 현상과 지방 소멸은 관광 목적지로서 지역의 역할을 수행하는데 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다.

인구 감소와 고령화는 지역 입장에서는 경제활동 전반의 위축과 세수 감소를 초래할 것이고, 지역관광에서도 관광서비스 제공 주체가 부족하거나 고령화되면서 지역관광 추진 주체로서 역할을 수행하는데 필요한 역량 즉, 지역관광 추진역량에 영향을 미칠 것으로 전망 된다. 특히, 사람이 전혀 살지 않게 되는 지방 소멸 현상은 대도시와 중소도시의 불평등의 결과로서 중대한 사회문제가 될 것이고, 관광활성화 측면에서도 부정적인 요인으로 작용하게 된다. 인구구조 변화에서 비롯되는 이러한 문제는 점진적으로 우리나라 전지역을 성장지역과 쇠퇴지역으로 나누는 기준으로 작용할 수 있다. 이러한 현상이 지속되는 것을 가정하여 추론해 보면 대부분의 지방 중소도시들은 쇠퇴지역으로 분류되어 소멸의 대상이 되는 위기를 겪을 가능성이 높아지게 된다(이영주, 2020).

지방소멸은 일본의 사례에서 볼 수 있듯이 지역불균형과 지역불평등을 초래하는 가장 극단적인 현상으로 인식되고 있고 지역별 인구추이에 따라 멀지 않은 미래에 우리에게 다가올 현실이라는데 이견이 없다. 이러한 위기를 극복하기 위하여 국토분야에서는 다양한 계획이론이 접목되고 있고, 지방자치 분야에서는 자치분권 차원의 소멸위기 극복을 위한 다양한 제도들이 제시되고 있으며, 농어촌을 포함한 지방 중소도시로의 인구 유입을 위한 다양한 대안들이 제시되고 있다. 그러나 근본적으로 인구구조변화로 인한 지역불평등을 각 분야별 각론적 관점에서 대안을 모색하는 것은 한계점을 가지고 있다.

인구구조 변화와 이에 따른 지방소멸의 위험은 지역관광에도 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 먼저 고령화에 따라 국내관광 수요의 중심이 고령층으로 이동할 것으로 전망할 수 있다. 고령층이 국내관광 수요의 중심으로 자리 잡음으로써 고령층의 건강과 경제적 여유가 국내관광 활성화에 중요한 이슈가 될 수 있다. 연동해서 고령층이 안전하게 관광할 수 있는 환경조성이 필요하다.

인구감소는 국내관광 전체 시장 규모 자체를 축소시킨다. 산술적으로 장기적으로 보면 국내관광객수는 감소하게 된다(김현주 외, 2020). 이는 관광객의 지역편중 현상을 심화시킬 것이고 지

역불평등을 확산시킬 수 있는 결정적인 요인이다. 경제력 있는 생산가능 인구가 감소하게 되므로 실질적으로 국내관광이 활성화되더라도 국내관광 소비지출이 감소되어 지역경제 활성화에 기여하는 부분이 감소할 것이다. 전반적으로 관광에서 가성비와 가심비 증시 경향은 더욱 증가할 것이다.

인구 감소로 인한 지역공동화, 쇠퇴 및 소멸 위험이 가시화되는 곳일수록 관광목적지의 개발과 관리, 교통/에너지/상하수도 같은 관광인프라 투입, 직·간접적인 관광사업 운영, 관광인력 육성과 활용 등 전반적인 지역관광 추진이 어려워질 수 있다(김현주 외, 2020). 이는 지역관광소멸지역이 발생할 수 있고, 궁극적으로는 지역관광 불평등과 양극화를 심화시킬 것이다. 지방의 인구가 대도시권으로 이동하면서 지역관광 추진 주체들의 유출로 인한 지역관광성장 기반이 약화될 것이다. 한편으로는 지역공동화로 인한 지역 내 유희자원 증가는 관광을 통한 지역회생 전략 추진이 가능할 것으로 진단하기도 한다.

나. 지방분권과 지역관광 불평등

지방분권이 이뤄지기 이전 관광개발 또는 지역관광 정책 추진체계에서 중앙정부와 지자체의 역할은 명확하게 구분되었다. 큰 틀에서 중앙정부가 재원을 확보하고, 지방자치단체가 중앙정부의 재원을 받아 사업 추진 주체 또는 정책 집행 주체로서 역할을 하는 중앙집권적 사업추진 구조라고 할 수 있다. 중앙집권적 사업추진의 문제는 추진 과정에서 주체간의 수평적 협력보다는 수직적 종속관계의 업무체계로 이뤄진다는 점이다. 중앙정부와 지방간 정책협력이 취약해지고, 지역단위의 관광사업이 여러 중앙부처의 정책으로 나뉘 진행됨으로써 사업의 중복추진 등의 문제가 발생할 수 있다.

균특회계 예산으로 추진되던 관광자원 개발사업은 2018년 10월 대부분 지방이양 되어 2020년부터 지자체가 권한과 책임을 가지고 사업을 추진하고 있으나 이러한 지방분권 속도에 비해 지자체의 지역관광정책 추진을 위한 준비는 미흡한 것으로 나타나고 있다(오훈성, 김진영, 2020). 지방분권이 가속화되는 상황에서 지자체의 관광정책 추진역량과 전문성, 추진의지 등은 지역관광 불평등을 낳는 주요한 요인으로 작용할 수 있다. 특히, 관광시설 조성 그 자체를 주요 성과로 판단하고 하드웨어 시설 조성 위주의 사업 추진을 확대할 경우 지방분권과 권한이양에 따른 부정적 영향도 나타날 수 있다.

제3절

2019 지역관광발전지수 동향분석



1. 지역관광발전지수의 개요

관광은 지역에서 드러난 불평등의 다양한 요소를 완화하는 유효한 수단으로 이해할 수 있고, 정부의 여러 부처에서 수행하는 정책들과 지자체의 주요 사업 등을 통해서 전략적으로 활용하고 있다. 이러한 주장의 근거로 지역관광발전지수 분석결과에서도 기초지자체의 행정단위 비교 결과, 시단위보다 군단위가 더 지역관광 발전을 이루고 있는 것으로 나타났다. 낙후된 지역이고 사회경제적으로 지역불평등이 나타나고 있는 지역에서 관광객 유치를 위한 다양한 사업들을 추진하여 관광발전 지역으로 인식되는 경우가 많다. 지역불평등의 원인을 주로 경제적 관점(신광영, 2016; 최병두, 2019)으로 볼 때, 통상적인 지역불평등의 폐해를 겪고 있는 낙후지역과 관광 발전이 낮은 지역이 일치하지 않는다. 반대로 관광이 발전한 지역일수록 보편적인 지역불평등 아래 놓여 있어서 이를 개선하기 위해 부단한 노력을 기울이고, 일정한 성과를 거두고 있는 지역이 많다. 관광이 지역발전을 선도하는 유효한 수단임을 입증하는 사례라고 할 수 있다.

지역관광 부문에서 다양한 지표들을 제시하고 지표를 활용하여 실태를 파악하는 노력들이 진행되고 있지만, 지역의 범주 설정이 주관적으로 제각각이고, 지표값에 대한 신뢰성을 담보하기 어려운 게 현실이다. 이에 문화체육관광부에서는 지역관광 실태에 대한 객관적 지표를 구성하고, 지역관광발전 수준을 파악하기 위한 지수체계를 개발하고 지자체와 공유하고 있다.

관광부문의 지역불평등 현황을 파악하기 위하여 공신력있는 지역관광발전 실태를 진단하고, 분석할 수 있는 지역관광발전지수 산출 결과를 활용할 수 있다. 지역관광발전지수 개발 목적은 지역의 관광발전 수준을 지자체가 자가 진단하는 수단으로 활용하기 위함이지만 지역간 격차와 불평등 정도를 계량적인 수치로 확인하여 파악할 수 있는 합리적인 자료라고 할 수 있다.

2015년을 시작으로 2년 주기로 지수를 산출하고 있고 2019년까지 3차에 걸쳐 진행되었다. 지자체 스스로 해당 지자체의 관광발전 정도를 손쉽게 판단할 수 있고, 객관적 자료에 근거하여 체계적이고 효율적으로 해당지자체의 관광정책을 수립하는데 용이하게 활용할 수 있는 데서 의미가 있다. 지역관광발전지수는 관광수용력지수, 관광소비력지수, 관광정책역량지수 등 3개 대분류, 7개 중분류, 21개 소분류, 34개 세부지표의 항목으로 구성되어 있고 지수화 과정은 표준모델 검토단계, 자료구득단계, 지수산출 단계로 구분되어 34개 지표별 세부자료는 정부승인통계자료(20

개 지표), 지자체 대상 행정조사자료(12개 지표), 관광객 설문조사 자료(2개 지표)를 활용하고 있다(김윤영, 2020).

지역관광발전지수 표준모델 개발방안 연구(문화체육관광부, 2015)에서 관광수용력지수는 지역별 관광특화 발전을 통해 매력적인 관광자원분포 및 관광인프라 확보를 강조하는 지역관광정책의 기초에 맞추어 관광수용력을 총체적으로 파악하기 위한 지표체계로 정의하고 16개의 세부 지표로 구성하였다. 관광수용력지수는 지역별 매력적인 관광자원 개발 및 기반시설 확보 등 관광공급 측면에서 수용력을 총체적으로 파악할 수 있는 지표체계로서 총체적 관광공급능력인 관광자원분포와 관광기반시설을 측정하는 관광인프라로 구성되어 있고, 관광소비력지수는 외부 지역에서 유입되는 관광객 소비의 양적·질적·경제적 성장을 통한 지역관광 효과와 내수시장의 근원지로서 지역민의 인구구조, 관광활동 여건 등 지역민 관광활력을 파악하기 위한 지표체계로 구분되며, 관광정책역량지수는 관광객과 지역민이 보다 나은 관광을 향유할 수 있도록 지자체의 지역관광 진흥을 위한 정책적 노력을 정책 환경, 인적 역량, 홍보 측면에서 파악하는 지표체계라고 정의하고 있다(김윤영, 2014).

〈표 7-1〉 지역관광발전지수 지표체계

대분류(3)	중분류(7)	소분류(21)	세부 지표(34)
관광수용력지수	관광자원분포	자연생태자원	자연공원 면적, 자연휴양림 면적, 자연명승지 면적
		역사문화자원	문화재 수, 박물관 수
		관광(단)지	관광(단)지 면적
		관광시설	관광이용시설 수
		관광축제	관광축제 개최일 수, 스포츠 이벤트 개최일 수
	관광인프라	숙박	일반숙박업 객실 수, 관광숙박업 객실 수
		안내	관광안내소 수, 관광안내인력 활동일수
		교통	시티투어버스 운행 횟수
		안전	교통사고 발생 건수, 5대 범죄 발생 건수
관광소비력지수	지역관광효과	관광객 수	주요관광지점 입장객 수
		관광만족도	관광만족도
		관광지출액	관광지출액
		관광산업	관광사업체 수, 관광마을 매출액, 관광숙박업 객실 이용률
	지역민관광활력	인구구조	인구, 인구성장률
		관광활동 여건	경제활동 참가율
관광정책역량지수	관광정책환경	관광정책사업	관광자원 개발사업 건수, 관광조례 제정 건수
		관광예산	재정자립도, 관광예산액

대분류(3)	중분류(7)	소분류(21)	세부 지표(34)
	인적 역량	정책인력	관광 공무원 수
		관광교육	공무원 관광교육 프로그램 이수자 수, 관광종사원 교육프로그램 예산액
	지역 홍보	홍보정책	관광홍보행사 참여 건수
		매체홍보	보도자료 건수

자료: 문화체육관광부, 2020c, 2019 지역관광발전지수 동향분석, p.13 에서 인용

2. 2019 지역관광발전지수 동향분석 결과³⁹⁾

가. 지수 분석 결과

1) 지역관광발전지수 분석 결과

2019 지역관광발전지수 동향분석은 2018년 기준 34개 지표의 계량화된 데이터를 활용하여 17개 광역지자체와 광역도에 속해 있는 152개 시군(제주특별자치도의 2개 시 제외)을 대상으로 지수를 산출하였다. 본 연구에서는 이중 152개 시군(기초지자체)을 대상으로 산출한 지수를 통하여 지역불평등 현황을 파악하였다. 지역관광발전지수는 지자체의 서열화를 지양하고 지자체 스스로 자가 진단을 하도록하는 지수의 근본적 취지에 집중하기 위하여 상대적 변별력을 표현하는 방식으로 지수값이 아닌 등급으로 결과를 보여주고 있고, 1등급을 제외한 시군에 대해서는 지자체별 코드번호를 부여하여 해당지자체만 결과를 공유하고 있다. 따라서 본 연구에서 지역불평등 현황을 파악함에 있어서도 지자체 명으로 기술된 부분은 1등급 지역 중 우선순위에 따른 일부지역이고, 2등급 이하 지역은 빈도수만을 파악할 수 있는 한계를 가지고 있다.

152개 기초지자체 중 지역관광발전지수가 높은 지역은 평창군, 여수시, 정선군, 경주시, 순천시, 울릉군 순으로 나타났다. 지역관광발전지수 1등급 지역은 9개(5.92%), 2등급 12개, 3등급 45개, 4등급 30개, 5등급 29개, 6등급 27개 지역으로 분포하고 있다. 전체 지자체의 5.92% 만이 1등급지역으로 포함되어 있어 지역관광 전반에서 지역성장을 견인하기 위한 노력이 더욱 필요하다. 앞으로 관광을 활용하여 지역발전을 유도함으로써 지역불평등을 완화하는데 기여할 수 있는 여지가 여전히 크다고 할 수 있다.

39) 동향분석 결과는 문화체육관광부, 2020c, 2019 지역관광발전지수 동향분석, pp.113-224의 내용을 기반으로 연구자가 재구성하였음

〈표 7-2〉 기초지자체 지역관광발전지수 등급 분포

구분	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급
빈도수(지역)	9	12	45	30	29	27
비중(%)	5.92	7.89	29.61	19.74	19.08	17.76

2) 대분류별 지수 분석 결과

관광수용력지수는 지자체 단위로 관광특화 발전을 통해 매력적인 관광자원 개발 및 기반시설 확보를 강조하는 지역관광정책의 기초에 맞추어 지역관광 공급관점에서 수용력을 총체적으로 파악하기 위한 지표체계이다(김윤영, 2014). 기초지자체 중 관광수용력지수가 높은 지역은 여주시, 경주시, 평창군, 창원시 순이었다. 대분류 지수의 정의에서 언급했듯이 관광수용력지수는 지역이 가지고 있는 관광자원의 양적 질적 규모와 수준을 종합적으로 판단할 수 있는 대분류 지수다. 1등급 지역은 31개(20.39%), 2등급 20개, 3등급 39개, 4등급 24개, 5등급 20개, 6등급 18개 지역으로 나타났다. 전체적으로 등급별 고른 분포를 보이고 있고, 전체적으로 상위등급의 분포가 높은 것으로 볼 때 매력적인 관광자원의 공급측면에서 긍정적인 상황으로 이해할 수 있다. 특히 관광수용력지수 영역은 지자체의 단기간 예산과 인력 투입으로 등급이 좋아지기 어려운 영역이므로 중장기적인 방향도 긍정적이라고 할 수 있다. 관광객이 지역으로의 이동이 전제되는 관광의 특성상 매력적인 관광자원의 공급은 지속적으로 이뤄져야 하는 부분이다.

관광소비력지수는 관광의 주체인 관광시장과 관련한 지표이다. 관광객의 양적성장과 더불어, 관광시장 활성화의 근원지로서 지자체 지역주민의 관광활동 잠재력 등을 총체적으로 파악하기 위한 지표체계이다(김윤영, 2014). 관광소비력지수가 높은 지역은 울릉군으로 유일하게 1등급 지역(0.66%)이며, 2등급 7개, 3등급 16개, 4등급 20개, 5등급 22개, 6등급 86개 지역으로 나타났다. 관광소비력지수는 투입에 따른 산출과 실질적인 지역의 관광성으로 대변되는 지표이다. 여전히 지자체 차원에서 관광객을 위한 고품질의 관광서비스를 제공하기 위한 노력들이 필요하다고 할 수 있다.

관광정책역량지수는 지역관광 진흥을 위한 지방정부의 정책적 노력이 지역관광 발전에 기여하는 바를 총체적으로 파악하기 위한 지표체계이다(김윤영, 2014). 관광정책역량지수가 높은 지역은 곡성군, 고령군, 화천군, 울릉군 순으로 나타났다. 1등급 지역은 27개(17.76%), 2등급 27개, 3등급 31개, 4등급 26개, 5등급 20개, 6등급 21개 지역으로 나타났다.

〈표 7-3〉 지역관광발전지수 대분류별 등급 분포

대분류	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급
관광 수용력지수	빈도	31	20	39	24	20	18
	비중(%)	20.39	13.16	25.66	15.79	13.16	11.84
관광 소비력지수	빈도	1	7	16	20	22	86
	비중(%)	0.66	4.61	10.53	13.16	14.47	56.58
관광정책 역량지수	빈도	27	27	31	26	20	21
	비중(%)	17.76	17.76	20.39	17.11	13.16	13.82

3) 관광수용력지수의 소분류 항목

관광수용력지수는 지역별 관광특화 발전을 통해 매력적인 관광자원 개발 및 기반시설 확보 여부 등의 수용력을 총체적으로 파악하기 위한 지표체계(김윤영, 2014)로 정의하고 있다. 관광수용력지수 대분류의 소분류 항목별로 세분화해서 살펴보면 다음과 같다.

자연생태자원 항목이 높은 지역은 울진군, 영덕군, 속초시, 강릉시, 정선군 순으로 나타났다. 1등급 지역은 23개(15.13%), 2등급 7개, 3등급 9개, 4등급 6개, 5등급 19개, 6등급 88개 지역으로 나타났다.

역사문화자원 항목이 높은 지역은 청주시, 강릉시, 경주시, 안동시, 용인시 순이다. 1등급 지역은 28개(18.42%), 2등급 10개, 3등급 22개, 4등급 21개, 5등급 24개, 6등급 47개 지역으로 나타났다.

관광(단)지 항목이 높은 지역은 속초시, 원주시, 평창군, 동두천시, 경주시, 울릉군, 담양군, 여수시, 증평군, 거제시 였다. 1등급 지역은 30개(19.74%), 2등급 5개, 3등급 7개, 4등급 18개, 5등급 14개, 6등급 78개 지역으로 나타났다.

관광시설 항목이 높은 지역은 강릉시, 영월군, 원주시, 춘천시, 홍천군, 가평군, 고양시, 김포시, 남양주시, 성남시, 수원시, 양평군, 용인시, 파주시, 포천시, 화성시, 거제시, 김해시, 양산시, 창원시, 경주시, 포항시, 여수시, 전주시, 태안군, 제천시, 청주시, 충주시 등으로 나타났다. 관광시설 항목 1등급 지역은 105개 지역으로 전체의 69.08%의 지자체가 1등급지역이었다. 기존 지역관광 정책이 관광시설 조성에 역점을 두고 추진되었다는 점에서 의미를 가지고 있다. 2등급 15개, 3등급 8개, 4등급 9개, 5등급 4개, 6등급 11개 지역으로 나타났다.

현대의 지역관광에서 중요한 위치를 차지하고 있는 관광축제 항목이 높은 지역은 여수시, 순천시, 김천시, 창원시, 김해시 순으로 나타났다. 높은 관심에도 불구하고 1등급 지역은 29개로 전체의 19.08%를 차지하고 있어 보다 역점을 두고 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다. 2등급 16개, 3등급 13개, 4등급 16개, 5등급 19개, 6등급 59개 지역으로 나타났다.

숙박은 체류형 관광을 활성화시키는데 있어서 매우 중요한 지표이다. 숙박 항목이 높은 지역은 평창군, 정선군, 속초시, 고성군, 양양군 순으로 나타나, 강원도의 주요 시군에서 체류형 관광에 대한 관심과 노력이 높음을 알 수 있다. 숙박 항목 1등급 지역은 19개(12.50%), 2등급 7개, 3등급 12개, 4등급 16개, 5등급 17개, 6등급 81개 지역으로 나타났다. 지역의 관광서비스 품질을 판단하는 기준으로 활용되는 숙박에서 6등급 지역이 81개 시군으로 높게 나타나고 있는 부분은 관광발전 측면에서 지역간 격차가 매우 크다고 할 수 있고, 지역발전을 유도하는 수단으로서 활용하는데 있어서 향후 집중적으로 개선이 필요한 영역이라고 할 수 있다.

안내, 교통 등은 지역의 관광수용태세를 규정하는 주요한 지표가 된다. 관광객의 지역방문 편의성에 영향을 미친다는 측면에서 의미가 있는 지표다. 안내 항목이 높은 지역은 경주시, 안동시, 전주시, 군산시, 순천시 순으로 나타났다. 1등급 지역은 35개(23.03%), 2등급 5개, 3등급 15개, 4등급 8개, 5등급 11개, 6등급 78개 지역으로 나타났다. 교통 항목이 높은 지역은 원주시, 가평군, 광명시, 여주시, 담양군, 순천시, 여주시로 순이었다. 1등급 지역은 12개(7.89%), 2등급 3개, 3등급 7개, 4등급 10개, 5등급 11개, 6등급 109개 지역으로 나타났다. 안내와 교통 영역에서 최하위 등급이 안내 78개 지자체, 교통 109개 지역이라는 점은 전체 지수의 등급분포와 관광수용력지수의 등급분포를 고려할 때 상대적으로 지역불평등이 심화되어 있는 영역으로 파악할 수 있고 집중적으로 개선이 필요한 영역이라고 할 수 있다.

안전 항목이 높은 지역은 보성군, 신안군, 울릉군, 장수군, 금산군 순이었다. 안전 항목 1등급 지역은 73개(48.03%), 2등급 26개, 3등급 25개, 4등급 11개, 5등급 7개, 6등급 10개 지역으로 나타났다.

〈표 7-4〉 관광수용력지수의 소분류별 등급 분포

소분류	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급
자연생태 자원	빈도	23	7	9	6	19	88
	비중(%)	15.13	4.61	5.92	3.95	12.50	57.89
역사문화 자원	빈도	28	10	22	21	24	47
	비중(%)	18.42	6.58	14.47	13.82	15.79	30.92
관광 (단)지	빈도	30	5	7	18	14	78
	비중(%)	19.74	3.29	4.61	11.84	9.21	51.32
관광시설	빈도	105	15	8	9	4	11
	비중(%)	69.08	9.87	5.26	5.92	2.63	7.24
관광축제	빈도	29	16	13	16	19	59
	비중(%)	19.08	10.53	8.55	10.53	12.50	38.82

소분류	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급
숙박시설	빈도	19	7	12	16	17	81
	비중(%)	12.50	4.61	7.89	10.53	11.18	53.29
안내	빈도	35	5	15	8	11	78
	비중(%)	23.03	3.29	9.87	5.26	7.24	51.32
교통	빈도	12	3	7	10	11	109
	비중(%)	7.89	1.97	4.61	6.58	7.24	71.71
안전	빈도	73	26	25	11	7	10
	비중(%)	48.03	17.11	16.45	7.24	4.61	6.58

4) 관광소비력지수의 소분류 항목

관광소비력지수는 관광의 주체인 관광시장과 관련한 지표이다. 지역으로 유입되는 관광객의 양적성장과 더불어, 관광시장 활성화의 근원지로서 지역민의 관광활동 잠재력, 보조지표인 관광을 통한 지역관광산업 발전 정도를 총체적으로 파악하기 위한 지표체계이다(김윤영, 2014). 특히 관광객수 관광만족도, 관광지출액 항목은 관광객의 지역방문 효과를 직접적으로 확인할 수 있는 지표여서 지역관광발전지수에서 가장 중요한 지표라고 할 수 있고, 지역불평등 현황을 대표하는 지표로서 활용이 가능하다. 관광소비력지수 대분류의 소분류 항목별로 세분화해서 살펴보면 다음과 같다.

관광객 수 항목이 높은 지역은 고양시, 용인시, 순천시, 단양군, 파주시 순으로 나타났다. 1등급 지역은 23개(15.13%), 2등급 4개, 3등급 13개, 4등급 14개, 5등급 23개, 6등급 75개 지역으로 등으로 분포하고 있다. 상위등급에 비해 하위 등급의 비중이 매우 높게 나타나고 있어서 지역 불평등을 완화하고 전체적으로 관광발전 지역으로 성장을 유도하는 데 있어서 집중적으로 관리해야할 지표이다.

관광만족도 항목이 높은 지역은 속초시, 해남군, 강진군, 완도군, 평창군 순으로 나타났다. 1등급 지역은 15개(9.87%), 2등급 13개, 3등급 14개, 4등급 17개, 5등급 8개, 6등급 85개 지역으로 나타났다. 관광객수에 비해 1등급의 비중은 적고, 6등급의 비중은 더 크게 나타나서 지역불평등이 더욱 심화되어 있는 영역이다.

관광지출액 항목이 높은 지역은 강원 횡성군, 경북 울릉군 등 전체 152개 지자체 중에서 1등급 지역은 단 2개(1.32%)지역에 불과했다. 2등급 2개, 3등급 2개, 4등급 1개, 5등급 2개, 6등급 143개 지역으로 나타났다. 관광지출액 항목이 중요한 이유는 관광이 지역발전의 유효한 수단으로 작용하기 위해서는 관광지출액 항목에서 1등급지역이 많아져야 하는 것이 선결조건이다. 따라서 관광지출액이 저조한 원인을 분석하고 집중적인 관리가 필요한 영역이라고 할 수 있다.

관광산업 항목이 높은 지역은 인제군, 평창군, 양양군, 홍천군, 태안군 순이다. 1등급 지역은 35개(23.03%), 2등급 19개, 3등급 30개, 4등급 19개, 5등급 19개, 6등급 30개 지역으로 나타났다.

지역은 관광객을 맞이하는 관광목적지인 동시에 관광을 발생시키는 관광시장이 된다. 따라서 지역민의 관광시장으로서의 여력은 지역관광에서 중요한 역할을 하게 된다. 지역민의 인구구조 항목이 높은 지역은 화성시, 용인시, 수원시, 김포시, 하남시 순으로 나타났다. 1등급 지역은 20개(13.16%), 2등급 4개, 3등급 11개, 4등급 6개, 5등급 11개, 6등급 100개 지역으로 나타났다.

관광활동 여건 항목이 높은 지역은 울릉군, 신안군, 장수군, 청송군, 청양군 순으로 나타났다. 1등급 지역은 33개(21.71%), 2등급 18개, 3등급 25개, 4등급 12개, 5등급 9개, 6등급 55개 지역으로 나타났다.

〈표 7-5〉 관광소비력지수의 소분류별 등급 분포

소분류	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급
관광객수	빈도	23	4	13	14	23	75
	비중(%)	15.13	2.63	8.55	9.21	15.13	49.34
관광만족도	빈도	15	13	14	17	8	85
	비중(%)	9.87	8.55	9.21	11.18	5.26	55.92
관광지출액	빈도	2	2	2	1	2	143
	비중(%)	1.32	1.32	1.32	0.66	1.32	94.08
관광산업	빈도	35	19	30	19	19	30
	비중(%)	23.03	12.50	19.74	12.50	12.50	19.74
인구구조	빈도	20	4	11	6	11	100
	비중(%)	13.16	2.63	7.24	3.95	7.24	65.79
관광활동 여건	빈도	33	18	25	12	9	55
	비중(%)	21.71	11.84	16.45	7.89	5.92	36.18

5) 관광정책역량지수의 소분류항목

관광정책역량지수는 지역관광 진흥을 위한 지방정부의 정책적 노력이 지역관광 발전에 기여하는 바를 총체적으로 파악하기 위한 지표체계로서 과거와 현재보다 앞으로 관광객과 지역민이 더욱 향상되고 발전한 관광을 향유할 수 있도록 지자체의 정책 방향을 설정하는데 중요한 근거로 활용이 가능하다(김윤영, 2014). 관광정책역량지수 대분류는 지역발전을 위하여 관광을 수단으로 활용하고자 하는 지역의 의지를 알 수 있는 항목이다. 따라서 상대적으로 등급분포가 1등급과 5-6 등급으로 양분되는 분포를 보인다. 모든 지자체가 관광을 지역발전의 수단으로 활용할 필요

는 없다. 다른 성장산업을 통한 지역발전이 가능한 지역, 매력적인 관광자원이 부족한 지역에서는 정책 우선순위에서 후순위에 두는게 타당하다. 관광산업은 한정된 관광시장을 지역으로 배분하는 구조를 가지고 있으므로 지역간 관광객 유치를 둔 과도한 경쟁은 지역간 갈등을 유발할 수 있고, 유사한 테마의 관광자원의 무분별한 도입으로 또다른 사회적 문제를 야기할 수 있다. 관광자원의 적정한 활용과 관광시장의 적정한 배분이라는 차원에서도 관광을 지역발전의 수단으로 활용하지 않는 지역에 대한 의견을 존중할 필요가 있다. 관광수용력지수와 관광소비력지수에서도 일정정도 이러한 지자체에 대한 입장을 읽을 수 있지만 관광정책역량지수에서는 관광을 지역발전 수단으로 활용하는 지역과 그렇지 않은 지역을 명확하게 구분지을 수 있다. 5-6등급의 비중이 상대적으로 높게 나타나는 것이 단적인 표현이라고 할 수 있다. 관광정책역량지수 대분류의 소분류 항목별로 세분화해서 살펴보면 다음과 같다.

관광정책역량지수 중 관광정책사업 항목이 높은 지자체는 강진군, 무주군, 상주시, 담양군, 순천시 순이었다. 1등급 지역은 47개(30.92%), 2등급 13개, 3등급 17개, 4등급 15개, 5등급 15개, 6등급 45개 지역으로 나타나, 앞서 설명했듯이 1등급과 6등급의 다른 등급에 비해 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

관광예산 항목이 높은 지역은 단양군, 삼척시, 곡성군, 화성시, 수원시 순이었다. 관광예산 항목 1등급 지역은 19개(12.50%), 2등급 23개, 3등급 30개, 4등급 29개, 5등급 23개, 6등급 28개 지역으로 나타났다. 정책사업 항목과 다르게 예산은 시군단위 전체 예산총액이 정해진 상태에서 분야별 배분이 이뤄지므로 다른 항목에 비해 지역관광 확대를 위한 지역의 의지가 명확하게 드러나기 어렵다는 특징을 보여준다고 할 수 있다.

정책인력 항목이 높은 지역은 화천군, 고령군, 울릉군, 고성군, 곡성군 등을 포함하여 1등급 지역 31개(20.39%), 2등급 12개, 3등급 14개, 4등급 13개, 5등급 10개, 6등급 72개 지역으로 나타났다. 관광교육 항목이 높은 지역은 충주시, 목포시, 고흥군, 장수군, 완도군 등을 포함하여 1등급 지역 29개(19.08%), 2등급 9개, 3등급 11개, 4등급 11개, 5등급 15개, 6등급 77개 지역으로 나타났다. 홍보정책 항목이 높은 지역은 광명시, 고령군, 김해시, 창원시, 안동시, 청주시 등을 포함하여 1등급 지역 70개(46.05%), 2등급 0개, 3등급 30개, 4등급 0개, 5등급 28개, 6등급 24개 지역으로 나타났다. 매체홍보 항목이 높은 지역은 강릉시, 고성군, 속초시 등을 포함하여 1등급 지역 90개(59.21%), 2등급 10개, 3등급 4개, 4등급 3개, 5등급 7개, 6등급 38개 지역으로 나타났다.

〈표 7-6〉 관광정책역량지수의 소분류별 등급 분포

소분류	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급
관광정책 사업	빈도	47	13	17	15	15	45
	비중(%)	30.92	8.55	11.18	9.87	9.87	29.61
관광예산	빈도	19	23	30	29	23	28
	비중(%)	12.50	15.13	19.74	19.08	15.13	18.42
정책인력	빈도	31	12	14	13	10	72
	비중(%)	20.39	7.89	9.21	8.55	6.58	47.37
관광교육	빈도	29	9	11	11	15	77
	비중(%)	19.08	5.92	7.24	7.24	9.87	50.66
홍보정책	빈도	70	0	30	0	28	24
	비중(%)	46.05	0.00	19.74	0.00	18.42	15.79
매체홍보	빈도	90	10	4	3	7	38
	비중(%)	59.21	6.58	2.63	1.97	4.61	25.00

나. 지역 관광발전 격차 분석

1) 분석 개요

2019 지역관광발전지수 동향분석연구에서 실시한 지역격차 분석 결과를 활용하여 관광부문의 지역불평등 현황을 심층적으로 파악하고자 한다. 지역격차 분석은 152개 기초지자체 시군을 유형화하여 몇 개의 집단으로 구분하고 분산분석(ANOVA: analysis of variance)을 통해 집단 간 차이검증을 실시하였다. 지자체의 정책여건, 관광자원 유형 등의 특성에 따라 관광 부문의 수요와 공급, 정책역량이 달라질 수 있고, 이러한 유형별 차이를 분석함으로써 지역불평등의 원인과 개선을 위한 과제를 명확하게 할 수 있다.

보편적으로 거리 변수를 통제할 경우, 관광객은 도시관광, 자연관광, 문화관광 등 선호에 따라 특정한 유형의 관광을 즐기는 경향을 보인다. 따라서 관광자원, 지자체가 가진 특징적인 관광여건 등의 변수에 의해 지역 간 관광발전에 차이를 보일 가능성이 높고, 이는 관광부문의 지역불평등 현상으로 이해할 수 있다. 반대로 일부 지역은 전혀 관광발전에 차이를 보이지 않는 지역들이 있는데 그 원인은 무엇인지를 파악하는 것도 지역발전을 견인하기 위한 수단으로서 관광을 활용하는데 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 2019 지역관광발전지수 동향분석에서 실시한 지역관광격차분석은 지자체별 비교가 아닌 새로운 기준을 바탕으로 전국 지자체를 유형화하여 분석하기 때문에 동향분석과 차이가 있고, 동향분석 분석 결과를 보완하여 관광자원 분포, 지역의 환경적

특성 등 새로운 관점에서 관광정책 방향 설정 시 기초자료로 활용하기 위하여 시도하였다(문화체육관광부, 2020c).

지역격차 분석 방법으로 분산분석을 활용하였다. 분산분석의 가설설정, 유의수준 선택, 검정통계량 결정, 결정 규칙 표현, 계산 및 결론의 5단계를 거쳐 각 집단의 평균이 동일한지 아닌지 밝혀냈고, 적어도 두 개의 집단이 같지 않다고 결론이 날 경우 사후분석 검정방법으로는 Turkey b를 사용하였다(문화체육관광부, 2020c).

2019 지역관광발전지수 동향분석에서 실시한 지역관광 격차분석에서는 2가지 기준으로 152개 기초지자체를 유형화하였다. 첫째, 152개 시군의 행정적 특성에 따라 세 집단으로 유형화(일반시, 도농복합시, 군)하였다. 도농복합시는 <도농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률>에 의거하여 기준에 부합하는 도시를 포함하였다. 둘째, 지자체의 자연 및 문화자원의 분포 비중을 기준으로 4개 집단으로 유형화하였다. 유형별 도시의 분포는 <표 7-7>과 같다.

〈표 7-7〉 지역관광발전지수 동향분석 지역격차 분석 유형화 기준

행정적 특성에 따른 유형	관광자원 비중에 따른 유형
• 일반시(21)	• 자연 및 문화자원 평균 이상(1그룹: 13)
• 도농복합시(54)	• 자연자원 평균 이상, 문화자원 평균 이하(2그룹: 31)
	• 자연자원 평균 이하, 문화자원 평균 이상(3그룹: 46)
• 군(77)	• 자연 및 문화자원 평균 이하(4그룹: 62)

2) 행정적 특성에 따른 유형별 격차분석 결과

행정적 특성에 따른 유형별 3개 집단의 지역관광발전지수값에 대한 분산분석 결과, 집단간 통계적으로 유의한 관광발전 격차가 있는 것으로 나타났다($P<0.05$). 3개 집단간 사후분석-다중비교 결과, 군지역과 도농복합시가 일반시에 비해 지역관광발전지수가 높게 나타났고, 이는 군지역과 도농복합시가 일반시에 비해 관광이 더 발전한 지역이라는 의미를 갖는다.

관광수용력지수는 도농복합시가 일반시와 군지역에 비해 관광이 발전한 지역으로 나타났고($P<0.05$), 관광소비력지수는 군지역이 일반시와 도농복합시에 비해 관광이 발전한 지역으로 나타났다($P<0.05$), 관광정책역량지수는 군지역이 일반시에 비해 관광이 발전한 지역으로 나타났다($P<0.05$).

〈표 7-8〉 지역관광발전지수 행정적 특성에 따른 유형별 격차분석 결과

구분	유형	N	1	2
지역관광발전지수	일반시	21	85.22	
	군	77		89.40
	도농복합시	54		89.59
관광수용력지수	일반시	21	89.75	
	군	77	91.04	
	도농복합시	54		97.03
관광소비력지수	일반시	21	78.43	
	도농복합시	54	81.15	
	군	77		84.94
관광정책역량지수	일반시	21	88.59	
	도농복합시	54	91.04	91.04
	군	77		93.68

3) 관광자원 비중에 따른 유형별 격차분석 결과

관광자원 분포 비중에 따른 유형별 4개 집단의 지역관광발전지수값에 대한 분산분석 결과, 집단간 통계적으로 유의한 관광발전 격차가 있는 것으로 나타났다($P < 0.05$). 1집단은 자연 및 문화 자원이 평균 이상인 지역(시군), 2집단은 자연자원은 평균 이상, 문화자원 평균 이하인 지역, 3집단은 자연자원 평균 이하, 문화자원 평균 이상인 지역, 4집단은 자연 및 문화자원 평균 이하인 지역을 의미한다. 집단간 사후분석-다중비교 결과, 1, 2집단이 3, 4집단에 비해 지역관광발전지수가 높게 나타났고, 이는 자연과 문화자원이 평균이상인 지역과 자연자원이 평균이상인 지역이 문화자원이 평균이상인 지역과 전부 평균이하인 지역에 비해 관광이 더 발전한 지역이라는 의미를 갖는다.

관광수용력지수는 1, 2, 3집단이 4집단(자연 및 문화자원 평균 이하인 지역)에 비해 관광이 발전한 지역으로 나타났고($P < 0.05$), 관광소비력지수는 1, 2집단이 3, 4집단에 비해 관광이 발전한 지역으로 나타나($P < 0.05$) 지역관광발전지수와 동일한 결과를 보였다. 관광정책역량지수는 1, 2집단이 4집단에 비해 관광이 발전한 지역으로 나타났다($P < 0.05$).

〈표 7-9〉 지역관광발전지수 관광자원별 격차분석

구분	유형	N	1	2
지역관광 발전지수	1	13		93.59
	2	31		93.25
	3	46	89.25	
	4	62	85.45	
관광수용력지수	1	13	101.07	
	2	31	96.68	
	3	46	95.55	
	4	62		87.54
관광소비력지수	1	13		87.39
	2	31		87.46
	3	46	81.17	
	4	62	80.45	
관광정책 역량지수	1	13	91.57	91.57
	2	31		96.82
	3	46	91.90	91.90
	4	62	89.86	

3. 지역관광발전지수 동향분석 결과 종합

가. 지역관광발전지수 산출결과 종합

2019 지역관광발전지수 동향분석 결과 종합지수 1등급 지역은 9개, 관광수용력지수 31개, 관광소비력지수 1개, 관광정책역량지수 27개 지역으로 나타났다. 대분류 유형별 성격이 관광수용력지수와 관광정책역량지수는 공급 또는 투입 측면을 대변하고, 관광소비력 지수는 수요 또는 산출 측면의 현재 상태를 대변한다고 할 수 있다. 따라서 대분류 지수 산출결과를 통해서 공급 또는 투입 대비 수요 또는 산출 측면에서 관광발전 정도가 현저하게 낮게 나타난다고 할 수 있다. 이는 정책적 관점에서는 효율성과 생산성의 문제를 제기할 수 있고, 지역불평등을 완화하기 위한 지역관광 방향에도 중요한 시사점을 제시하고 있다고 할 수 있다.

지역관광발전지수 27개 소분류별로 지수 등급 분포를 분석한 결과에서도 관광소비력지수의 관광객수, 관광만족도, 관광지출액 항목의 수준이 가장 낮게 나타났다. 1등급 비중은 상대적으로

낮은 반면, 6등급 비중은 상대적으로 매우 높게 나타났다. 따라서 관광소비력지수의 주요 소분류에서 등급 분포가 하위등급에 집중되어 있다는 것은 앞선 대분류 지수 산출결과와 동일한 시사점을 제시하고 있다.

〈표 7-10〉 지역관광발전지수 분석 종합

구분	분류	1위	1등급 수(비율)	
종합지수	지역관광발전지수	강원 평창군	9	(5.92%)
대분류	관광수용력지수	전남 여수시	31	(20.39%)
	관광소비력지수	경북 울릉군	1	(0.66%)
	관광정책역량지수	전남 곡성군	27	(17.76%)
	관광자원분포	경북 경주시	49	(32.24%)
중분류	관광인프라	강원 평창군	21	(13.82%)
	지역관광효과	전남 순천시	4	(2.63%)
	지역민관광활력	경북 울릉군	17	(11.18%)
	관광정책환경	전남 곡성군	29	(19.08%)
	인적 역량	경북 울릉군	25	(16.45%)
	지역홍보	경기 광명시, 경북 고령군	64	(42.11%)
	자연생태자원	경북 울진군	23	(15.13%)
	역사문화자원	충북 청주시	28	(18.42%)
	관광(단)지	강원 속초시 외 8	30	(19.74%)
	관광시설	강원 강릉시 외 27	105	(69.08%)
소분류	관광축제	전남 여수시	29	(19.08%)
	숙박	강원 평창군	19	(12.50%)
	안내	경북 경주시	35	(23.03%)
	교통	강원 원주시 외 6	12	(7.89%)
	안전	전남 보성군	73	(48.03%)
	관광객 수	경기 고양시, 경기 용인시	23	(15.13%)
	관광만족도	강원 속초시	15	(9.87%)
	관광지출액	강원 횡성군	2	(1.32%)
	관광산업	강원 인제군	35	(23.03%)
	인구구조	경기 화성시	20	(13.16%)
	관광활동 여건	경북 울릉군	33	(21.71%)
	관광정책사업	전남 강진군, 전북 무주군	47	(30.92%)
	관광예산	충북 단양군	19	(12.50%)
	정책인력	강원 화천군	31	(20.39%)
	관광교육	충북 충주시	29	(19.08%)
	홍보정책	경기 광명시, 경북 고령군	70	(46.05%)
	매체홍보	강원 강릉시 외 78	90	(59.21%)

자료: 문화체육관광부, 2020c, 2019 지역관광발전지수 동향분석, p.221에서 인용

지수는 단 하나의 지표로는 포착되지 않는 다차원적인 개념들을 이상적으로 측정한 결과물이다(OECD, 2005). 따라서 그 자체로 관광부문 지역불평등의 다차원적인 특징을 대변한다고 할 수 있다.

관광부문 지역불평등을 파악하는데 있어서 지역관광발전지수 가진 장단점을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 지역관광발전지수가 가진 장점은 첫째, 다차원적인 관광의 복잡한 구조를 이슈 항목별로 지자체 단위에서 지역불평등과 관련하여 요약할 수 있다는 점이다. 즉 지역의 관광발전이라는 개념의 포괄성을 대변함으로써 지역간의 격차와 나아가서는 지역불평등에 대한 현황을 계량적으로 담아낼 수 있다. 한 두가지의 지표들이 지역간 격차를 보인다고 해서 큰 틀에서 지역관광발전지수값의 변동폭이 크지 않다. 전반적인 불평등 상황을 안정적으로 표현할 수 있다. 둘째, 지수가 34개의 세부지표를 가중치에 따라 합산한 개념이므로 소분류별로 세분화하여 상대적 비교가 용이하다. 전체적으로 지역관광의 포괄적인 영역에서 불평등 현황을 파악함과 아울러 소분류별 불평등 상황 파악이 가능하다.

반면에 단점으로는 첫째, 지역관광발전지수 종합지수 값에 천착하여 처방을 진행함으로써 오류가 발생할 여지가 있다. 지역관광발전지수 1등급지역이라고 해서 지역불평등이 일어나지 않는 지역이고, 관광발전을 위한 노력이 전혀 필요없는 지역이라는 의미는 아니다. 중분류, 소분류별로 불평등 요소가 없는지 확인해야 하고, 지속적으로 1등급을 유지하기 위해 미흡한 부분을 파악해야 한다. 둘째, 지수의 구성 체계는 환경변화 요소의 반영 여부와 연동될 때 항상 쟁점화 가능성이 있고, 이는 지수의 결과가 현재의 지역관광 발전 정도를 대변할 수 있느냐에 대한 논란으로 이어질 수 있다. 지역관광발전지수는 세부지표들의 총합이고, 세부지표가 지닌 지역관광부문에서의 중요도와 가중치는 주관적이어서 개개인의 생각이 다를 수 있다. 이는 계량적으로 표현되는 지수가 가진 한계점이면서 근본적으로 지수의 결과를 모든 이해관계자가 동의하기 어렵다. 이는 개발된 지수들이 가진 공통적인 한계라고 할 수 있다.

이런 한계점이 지수산출 결과가 공개되었을 때, 지역관광발전지수가 가진 본래의 목적과 상관없이 서열화된 순위만 부각되면서 논란을 일으키게 된다. 지수 결과를 해당 지자체에만 공개하고, 일반에게는 코드화하여 공개하는 중요한 이유다. 지자체 중에는 지역관광보다 다른 분야에 더 큰 가치를 두고 정책을 펼치는 지자체도 있고, 순위는 낮지만 지역주민과 함께 서서히 지역관광을 성장시켜 나가는 지자체도 있는데, 서열화는 이러한 지자체의 의미있는 의사결정과 정책방향을 고려하지 않고, 단순히 순위만 부각시킨다(김윤영, 2020). 관광부문의 지역불평등도 이러한 서열화의 우려를 고려해야 한다.

제4절

지역불평등 완화를 위한
관광부문 과제

1. 기본 방향

관광부문에서 지역불평등을 완화한다는 의미는 희망하는 모든 지역이 양적 질적으로 관광발전을 이룬다는 것이고, 이를 통해 지역발전이 이뤄지면서 보편적인 지역불평등 완화에 기여할 수 있다. 즉, 관광이 지역불평등을 직접적으로 개선한다기보다 관광 발전을 통해 지역 경제 활성화에 기여하면서 지역불평등을 간접적으로 완화한다고 할 수 있다.

관광이 지역에 영향을 미치는 특수성을 고려하여 다음과 같이 3가지 방향을 제시하고 방향성 하에서 제시할 수 있는 과제를 제안하였다.

가. 지역관광 발전 진단을 통한 실태 점검

지방분권화 속에서 지역관광 발전을 유도하기 위한 사업들이 지자체 주도로 전환되어 추진되고 있다. 하지만 지자체 단위에서 지역 관광발전 수준을 종합하여 판단할 수 있는 유용한 진단 체계는 그동안 지자체에서 중요하게 받아들이지 않았고, 이러한 진단 체계에 대한 개발 노력은 미흡했다. 분권화가 지자체의 자율과 책임을 강조하고 있으므로 지자체 단위의 관광발전 수준 진단은 더욱 중요해지고 있다. 예를 들어, 시군에서 관광지를 집중적으로 개발했는데 과거와 비교해서, 또는 유사한 관광지를 개발한 다른 시군과 비교해서 얼마나 더 발전을 이뤄 냈는지 알아야 추가적인 투입요소를 판단하고 의사결정을 할 수 있다. 이러한 의사결정을 비교적 쉽게 가능하도록 진단체계를 마련한 것이 지역관광발전지수다. 복합적인 지표체계를 가지고 있고, 대분류, 중분류, 소분류별 지역관광을 다루는 주요요소와 상호 관련성이 있도록 구성되어 지자체와 지역사회, 민간사업자의 활용이 용이하다.

의미있는 지수체계는 단순히 수적 표현이나 통계치에 불과한 것이 아니라 한 사회체계의 작동 상태를 예측하여 공공부문의 정책추진을 결정하는 기준으로 작용하고 나아가서는 새로운 비전과 사회적 기대를 창출하는 지침으로 활용된다(OECD, 2005). 지역관광발전지수는 모든 지역에서 지역관광발전을 이뤄내는 것을 목표로하여, 세분화된 의미있는 요소들을 지표로 구성된 복합 지

수로서 지역 발전 양상의 변화를 계량적으로 파악하는데 그치지 않고, 명확한 문제를 확인하고 해결해야 할 우선순위를 부여해 주는 척도로 활용할 수 있다.

지역관광발전지수는 동일한 기준을 가지고 지속적이고 반복적인 지수화 과정을 거침으로써 ‘해당 지역 관광이 지난 일정기간 동안 발전하고 있는가’라는 질문에 답변하기 위한 장기간의 노력을 통해 유의미한 결과를 도출할 수 있다. 따라서 지역관광발전지수를 통하여 측정하고자 하는 지역의 전체적인 발전 수준은 지역관광의 무엇을 어떻게 측정하느냐에 따라 달라질 수 있고, 이 문제는 ‘지역관광의 발전을 어떻게 규정할 것인가’와 ‘지수를 무슨 용도로 어떻게 쓸 것인가’에 연동된다(김윤영, 2014). 따라서 관광발전 지역을 의미있게 정의하는 것이 무엇보다 중요하다. 지역관광발전지수에서 정의하고 있는 관광발전지역은 ‘관광객(관광자)과 지역주민이 보편적인 관광을 향유하기에 갖춰야 할 적정한 조건을 갖춘 지역(지자체)’이라고 포괄적으로 설명할 수 있다. 모든 지역(지자체)이 도달해야 하는 목표가 관광발전지역이고, 지역관광발전지수에서 지수값 100을 넘는 1등급지역이 관광발전지역이다. 구체적으로는 ‘관광자원과 관광기반시설 등이 잘 갖춰져 있고, 관광객이 많이 방문하고 지역민의 관광활동이 활발하며 지역관광발전을 위한 정책 노력이 활발하게 추진되는 지역’을 말한다(김윤영, 2014). 관광발전지역을 정의내리기 어려운 이유는 지역의 관광 발전을 간단명료하게 정의 내리기 쉽지 않기 때문이다. 지역발전을 위한 유효한 수단으로서 관광발전을 볼 것인지, 관광객이 관광하기에 최적화되어 있는 천혜의 관광지를 확보하는 차원에서 접근할 것인지, 지역주민의 삶의 질에 관광이 직접적으로 기여해야 하는 것인지 등 복지, 교육, 문화 등 타 영역에 비해 관광객이라는 주체에 대한 고려가 포함되면서 구조적으로 복잡한 형태를 띠기 때문이다. 단순한 지표체계로 대변할 수 없어서 지수체계가 도입되었다.

나. 지역관광 발전을 유도하기 위한 거버넌스 체계 구축

지방분권이 본격화되면 중앙정부와 지방자치단체 간의 기존 관계는 큰 변화를 맞이하게 된다. 지방분권 이전에는 지역관광 정책 추진이 정부 주도로 이뤄져 왔으나 지방분권화가 가속화 되면 중앙과 지방 간 협력관계에 기초한 거버넌스 구축이 요구될 것이다. 협력적 거버넌스는 정부 단독으로 문제를 해결하기 보다는 특정 문제와 관련된 다양한 이해당사자들이 참여하여 수평적으로 대등한 관계를 통해 자발적으로 문제를 해결하는 방식을 의미한다(신상준 외, 2015). 관광부문의 지역불평등을 개선하기 위해서는 지방분권화에 따른 정부와 지자체의 협력 거버넌스 구축이 무엇보다 중요하다. 이러한 거버넌스 구축을 통해 연계협력의 기초아래 타부처의 정책영역과 통합 운영하고 이를 통한 시너지효과를 극대화해야 한다.

문화체육관광부는 이미 제도적으로 지역관광협의회가 갖춰져 있고 지역관광추진조직(DM0)

등 다양한 지역관광 추진조직이 운영되고 있으나, 중앙정부의 지역관광 정책의 일관성 혼란 및 일부 기능 중복 등으로 비효율이 나타나고 있으며, 자치단체 간 거버넌스 측면에서 볼때 그동안 지역관광사업은 문화체육관광부에서 사업을 기획하고 국고지원을 하는 형태로 추진되어 옴으로 자체적으로 지역관광 사업을 기획하고 추진할 수 있는 역량은 일부 지방자치단체를 제외하고 미흡한 실정이다(오훈성, 김진영, 2020).

먼저, 중앙정부와 지자체간 협력 거버넌스 구축 방향은 지방분권화의 흐름 속에 중앙정부의 역할은 축소하고, 기존 중앙정부가 수행했던 정책 사무를 지자체에서 독자적 또는 중앙과 지방간 협력을 통해서 추진할 수 있도록 역할을 명확하게 만들어 나가도록 한다. 특히 최근 문화관광자원개발사업의 이양으로 지방분권형 관광정책 추진의 제도적 환경은 마련되었지만, 여전히 지방자치단체 담당공무원의 인식과 이해 부족, 이양된 사업의 특성에 맞는 제도 정비 미비로 인해 어려움이 있고, 이러한 문제를 해소하기 위해 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적 거버넌스 체계 구축이 필요하다(오훈성, 김진영, 2020).

다음으로, 광역지자체와 기초지자체의 거버넌스 구축 방향은 효율성에 기반하여 의사결정이 이뤄지도록하고 공정성에 기반하여 신뢰가 쌓이도록 해야 한다. 기존 지역관광사업 추진체계는 중앙정부가 지역관광과 관련된 권한과 재정을 대부분 독점하고 있는 상황에서 지방정부는 스스로의 재원과 아이디어로 지역관광 사업을 위해 노력하기보다는, 중앙정부로부터 가능한 많은 지원을 받기에 몰두할 수 밖에 없으며, 한정된 중앙정부의 지원을 얻기 위해 다른 지역과 제로섬(zero-sum) 경쟁에 나서게 되는데, 이런 구조가 지역간 협력보다 갈등을 부추치게 되는 데(강현수, 2017) 지방분권이 가속화됨에 따라 지역관광 또는 관광개발 사업이 지방으로 이양됨으로써 광역지자체를 중심으로 지자체 자체적으로 객관적인 원칙과 합리적인 기준을 설정하고 의사결정 구조를 마련하여 지역관광을 추진해야 한다.

다. 지방분권에 따른 지역관광 정책 추진 개선

지방분권에 따른 지역관광 정책 추진체계란 중앙정부가 담당하고 있는 의사결정 권한의 일정 부분을 지방에 이양하여 지역의 의사결정 권한을 확대하고, 관련 재원도 이양하여 지자체가 스스로 관광정책 또는 사업 계획을 수립하여 추진하도록 하는 것인데, 기존 지자체가 정부로부터 위임 받은 사업을 중앙정부와 지방 간 재원 매칭을 통해 추진하는 체계에서, 지역이 자체적으로 정책 목표와 방향을 결정하고, 지역이 자율적으로 사업을 추진한다는 의미다(오훈성, 김진영, 2020). 지방분권 추진 의미가 모든 관광 정책을 지자체로 권한 이양하는 것은 아니며, 따라서 중앙정부에서 추진하는 지역관광 정책 또는 사업이 사라지는 것은 아니다. 여전히 정부 책임하에 추진하는

관광정책이 존재하고 관광사무를 나눠 가짐으로써 상황에 맞는 중앙정부와 지자체의 역할 정립이 필요하다.

특히 지방분권에 따른 지역관광 추진 개선을 위해 지역관광 제도 측면을 살펴보면, 관광사무의 지방 이양은 제도 진행 상황은 상당부분 진척되었다고 보이지만 그동안 지자체가 지방분권 하에서 관광정책 추진 경험이 전무한 실정이라서 관련 업무의 구체적인 사항을 매뉴얼화 함은 물론 추진 과정에서 나타나는 문제점에 대응하는 제도적 지원이 필요하다. 기존 지역관광 및 관광개발의 성과관리와 모니터링, 법정 계획의 체계화, 계획공모형 지역관광개발사업 모델의 안착, 제2기 지역관광거점도시 모델 개발, 광역지자체 자체적인 지역관광 추진체계 정립 등 지방분권화에 따른 후속적인 제도들을 시급하게 마련할 필요가 있다. 그런 다음 지방이양에 따른 관광사무의 구분 및 역할, 재정 확충, 조직체계 등 지역관광에 관한 시책을 지원하고 추진조직을 육성하는 등 지방분권에 따른 지역관광 정책의 기틀을 다지기 위한 노력이 이뤄져야 한다(오훈성, 김진영, 2020).

지방자치단체들이 관광을 지역경쟁력 제고의 수단으로 활용하면서 지자체간 경쟁과 모방이 심화되었고, 과도한 경쟁과 모방은 오히려 지역관광 경쟁력을 저하시키는 부정적 악순환이 반복되는 모습도 나타나고 있다. 이러한 양상은 전국적으로 유사한 테마와 기능의 관광지들을 낳고 지역의 고유한 문화적 정체성은 무시되기 쉬워진다. 관광은 지역의 차별성이 중요하고, 차별성이 강화될 때 지역관광발전과 더불어 경쟁력있는 지역발전이 이뤄지며 궁극적으로 지역불평등을 완화할 수 있다. 지자체 단위에서 문화적 정체성을 가지고 차별성 있는 관광이 추진되기 위해서는 중앙정부 지원도 중요하지만 광역지자체의 역할과 인식변화가 무엇보다 중요하다.

2. 지역불평등 완화를 위한 관광부문 과제

가. 지역관광발전지수의 활용도 제고

지역관광발전지수는 명확한 목적을 가지고 만들어진 지수체계이다. 시·군 단위 기초지자체를 대상으로 관광의 세부 분류별 항목을 진단하고 분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 진단을 위한 도구로서 유용한 지역관광발전지수가 시계열 데이터로 축적되면 동일 시점의 지역간 비교, 동일 지역의 시점간 비교 및 중장기 변화율 등 생성된 지수값을 기반으로 지역관광에 대한 심도 있는 진단이 가능해진다. 기초지자체 단위로 종합적인 현황 분석과 진단이 가능해짐으로서 정책의사결정을 위한 기초 자료로 활용이 가능하다.

중앙정부 차원에서 지역관광발전지수는 권역계획 등 법정계획을 수립하거나 이러한 법정계획의 모니터링 지표로서 의사결정에 필요한 데이터로 활용 가능하다. 중장기 관점에서 광범위한 지

역관광 발전 전략 수립시 지역관광 역량을 파악하고 성과를 추정하는 수단으로서도 유용하게 활용할 수 있다. 지역관광 개발 전략 및 실행을 위하여 지역관광발전지수 결과를 활용하여 지역관광 개발 성장잠재력이 있는 지역을 파악하여 정책 지원 우선순위를 선정하고 지원 근거로도 활용할 수 있다.

지자체의 활용을 강화한다는 측면에서 지역관광발전지수는 기초지자체 단위로 지수를 산출하고 지역관광 발전 수준을 지자체 스스로 진단할 수 있도록 자료를 제공하며 동향분석이 가능하다는 점에서 특징이 있다. 해당 지자체 스스로 관광발전 정도를 과거 또는 타 지역과 비교하여 진단 가능하며 지역관광발전지수의 항목별로 지자체의 발전 방향을 모색할 수 있으며 지속적으로 지수를 관리함으로써 지역의 특성 및 장단점을 파악하여 관광 목표를 지역관광발전지수를 통하여 설정하는 등 가이드라인으로 활용이 가능하다. 타 지역과 비교가 가능하므로 1등급 지역(관광발전지역)에 대한 정보를 활용하여 관광개발 및 정책을 벤치마킹하고 다양한 협력관계를 유지하여 관광발전 기반을 마련할 수 있다.

지역관광은 지역특화를 유지하면서도 관광수용태세 등 관광편의 기반시설에 대해서는 인접 지역과 연계를 통한 효율적 운영이 필요하므로 지역관광발전지수를 매개로 인접지자체와 상호 보완적 관계에서 관광 발전을 유도할 수 있다.

지역관광발전지수는 가속화되고 있는 지방분권과 지역균형발전 정책, 지역불평등 완화 등에 유용하게 활용할 수 있고, 다부처 다지역간 연계 협력을 통한 지역발전을 견인할 수 있도록 다양한 정보를 제공하고 있다. 지역관광발전지수 동향분석 결과를 지역주민과 공유하고, 이를 기반으로 지역사회 발전정책, 지역관광 이미지와 브랜드를 개발하고 관광객에게 홍보하는 방안을 마련할 수 있다. 또한 지역차원의 관광객 유치 전략 수립시 효율적으로 활용할 수 있으며, 관광객, 지역주민 뿐만 아니라 지역관광 이해관계자들과 과학적 기반 하에 소통하는 수단으로 활용할 수 있다.

나. 지방 분권에 따른 지역관광 추진체계 개선

지방분권이라는 정책환경 변화에 대응하면서 성공적인 지역관광을 가시적으로 달성하기 위해서는 지역관광이 타지역과 구분되는 차별성을 가져야한다. 1절에서도 언급했듯이 지역불평등을 완화하기 위해서는 차등화를 지양하는 방향성이 요구되지만, 성공적인 관광을 위해서는 한편으로 지역의 문화적 정체성에 기반한 고품격 차별화를 추구해야 한다. 특히 관광부문에서 나타나는 모방과 복제의 경쟁은 지역관광 경쟁력을 저하시키는 주요한 요인으로 작용하고 있고, 그 결과 한 때 관광객 유인에 성공한 벤치마킹 사례들로 채워진 유사한 관광지들이 전국적으로 넘쳐나는 현대를 살고 있다고 할 수 있다. 지방분권 시대에 맞는 지역의 관광경쟁력은 타 지역에서 모방하거

나 복제하기 어려운 지역의 고유한 정체성에 기반한 관광이어야 하고, 중앙정부의 정책추진 방향을 시도의 주관 하에 개별 단위사업이 아닌 지역 전체 차원의 관광 이슈들을 검토하여 꼭 필요한 사업들을 발굴해내는 과정이 있어야 한다(이영주, 2020).

다음은 관광수용태세 개선 등 지역관광의 총체적인 추진체계 전환을 모색해야 한다. 관광수용태세는 숙박, 음식, 쇼핑, 안내, 정보 등 관광객이 지역을 방문하여 관광을 영위하는 과정에서 편의성과 편리성을 제고해야 하는 영역이다. 종합적인 지역관광 관점에서 볼 때 이러한 관광수용태세는 스마트와 고품격을 지향하는 추세로 전환되고 있다. 모바일과 디지털 기술을 활용하여 단순하면서도 편리하고 정확하면서도 품질 높은 서비스를 요구한다. 우리나라는 전국적으로 IT 기술을 이용할 수 있는 환경은 조성되어 있으나 지역관광 서비스에서 IT 기술 이용은 극히 제한적이다. 지역관광 발전을 추구하는 것은 매력적인 관광자원의 확충 만으로 이뤄진다고 보다 경우에 따라서는 이러한 관광객의 접점에서 일어나는 관광서비스의 품질을 제고함으로써도 가능하다. 관광서비스 품질을 가늠하는 가장 중요한 요소가 지역의 관광수용태세의 준비 역량이다.

또한 무엇보다 중요한 것은 앞으로 지역관광발전을 이루기 위해서는 자체적인 지역관광 재정 확충이 필요하다. 지방자치단체의 자율성이 강화되면서 지역 특성에 부합하는 사업을 자율적으로 시행할 수 있게 되었으나 사업 추진 과정에서 무리한 예산 증가, 운영 시 막대한 지역 예산 투입 등의 문제점이 발생하고 있다(박주영, 2014). 지역관광은 상당부분 정책에 의존하고 있고, 지역관광정책은 대부분 자원개발 정책이 주를 이루고 있다. 관광자원 개발 정책을 통해 지역발전을 이루는 토대를 마련하게 되는데, 기존 이러한 사업을 추진하는 재원은 균특회계 구조에서 포괄방식으로 운영된다. 관광은 SOC, 교육, 의료 등에 비해 긴급성과 시의성의 기준으로 지역불평등을 완화하기 위한 투자 우선순위에서 후순위로 밀릴 수밖에 없는 구조를 가진다. 따라서 지역관광 추진은 지자체 자체 재원이 부족하게 되어 지방분권이 가속화되는 가운데에서도 중앙정부 공모사업에 의존하게 되어 사업추진 자율성이 여전히 심각한 상황에 놓여 있다. 따라서 전반적인 재정확충을 위한 방향으로 지역관광 재정 제도 개편이 필요하다.

가칭 관광창의계정 신설 등 다각적인 재원 확충을 통한 지역관광 경쟁력 강화, 개별보조사업으로 추진하고 있는 관광사업들 묶어서 하나의 포괄보조 프로그램으로 운영하여 효과적인 사업관리 등을 검토해볼 수 있는데, 관광창의계정은 사업방향과 내용을 정하지 않고 지역관광경쟁력 강화차원에서 지역 스스로 필요하다고 판단되는 사업을 제안하게 하고, 심사를 통해서 선정하는 재정 투입방식이다(박주영, 2014). 이와 별도로 지방분권시대에 지역관광 재정의 분권성과 자율성을 강화하기 위해 정부의 관광진흥개발기금과 유사한 형태의 지역별 관광진흥개발기금 신설을 검토할 수 있다. 지자체 관광진흥개발기금은 지속적으로 충당가능한 재원확보가 관건이고 중장기적으로 법률적 근거 또한 마련이 선행되어야 한다.

끝으로 다양한 지역관광정책의 제도적 지원방안 들을 제시할 수 있다.

첫째, 기초지자체 시군단위 관광발전계획의 수립을 제도화해야 한다. 계획에 따른 체계적인 지역관광 추진, 지역사회 중심의 관광발전을 유도하기 위해서는 상위계획과 연계하고 중장기적으로 정책을 추진하기 위한 시도 단위 계획 수립이 근간이 되어야 한다.

둘째, 지역발전투자협약제도를 관광분야에서도 적극적으로 도입해야 한다. 지역발전투자협약 제도는 지방자치단체에서 각 지역에서 필요로 하는 다부처·다년도 사업계획을 수립한 후 중앙정부와 협약을 맺어 사업기간 동안 안정적으로 예산을 지원받도록 하는 제도이다(국토교통부, 2019). 지역발전투자협약제도는 부처간 협력, 지방주도의 행재정적 지원 등 지방분권 시대의 지역발전에 있어서 다양한 문제점을 극복하고 안정적으로 지역관광 정책 추진이 가능하도록 지원할 수 있다. 최근 문화체육관광부는 지역발전투자협약제도와 유사한 코리아 토탈 관광 패키지(KTTP: Korea Total Tourism Package) 사업을 추진 중에 있는데 지역국제공항을 중심으로 외국인 관광객 유치확대정책에 활용하고 있고, 문체부, 농식품부, 해수부, 국토부, 문화재청 등 관계부처 합동으로 외래객이 지방공항으로 입국해 인근 권역 내 관광정보·교통·콘텐츠 등을 빈틈없이 패키지로 제공받는 관광 선도모델이다(오훈성, 김진영, 2020). 관광분야는 부처간 융합정책 추진이 증가하고 있는 만큼 지역발전투자협약제도를 보다 활성화하여 지역관광 발전을 유도할 수 있다.

셋째, 지역 관광진흥을 위한 법률적 체계를 마련해야 한다. 국가적 차원에서 관광진흥에 관한 법률로 관광진흥법이 제정되어 있지만, 관광진흥법을 통해서 지역관광의 진흥을 추진하기에는 양적 질적으로 한계를 가지고 있다. 관광진흥법에서는 관광사업체 중심의 관광산업 진흥 영역을 주로 다루고 있어서 지자체 단위, 또는 그 보다 더 작은 마을 단위의 지역관광 진흥을 위한 제도적 지원 근거는 거의 포함되어 있지 않다. 한편, 지역문화 영역에서는 지역문화진흥법이 제정되어 지자체 또는 소규모 지역 단위 문화 진흥을 지원하고 지역문화 진흥 정책 추진을 위한 조직 설립 등의 근거를 명시하고 있다. 관광진흥법에서 지역 관광진흥의 지원 근거를 마련하거나, 지역을 대상으로 하는 관광진흥 법률을 새롭게 제정하여 지역관광 진흥과 발전을 위한 제도, 조직, 예산 등의 정책지원 근거를 마련해야 한다.

다. 지역 유휴자산의 관광 활용 확대

지역불평등의 주요한 원인으로 지적되고 있는 인구구조변화는 관광부문에서도 심각한 문제로 대두되고 있다. 향후 지역의 인구유출, 저출산, 고령화 현상이 심화되면서 지역공동화, 더 나아가서는 인구 소멸 현상이 나타날 것으로 전망됨에 따라 다양한 형태의 지역 유휴자산이 증가할 것으

로 전망된다. 따라서 정부에서 추진하는 인구정책 TF에서는 빈집 등 유휴자산의 증가로 인해 효율적 관리와 활용을 위한 선제적 대응의 필요성을 강조하였고, 이러한 대응과제로서 관광부문에 서 빈집 등을 활용한 새로운 비즈니스 모델 등을 제시할 필요가 있다.

관광부에서 지역 유휴자산의 유형은 발생 원인이나, 공간 및 시설 특성 등의 기준으로 다양하게 구분한다. 특히 지역공동화 등으로 인해 지역불평등이 심화된 지역일수록 미활용 자원과 비효율적 활용 자원, 한시적 이용 자원으로 구분할 수 있는데, 미활용 유휴자산은 원래의 용도와 기능을 잃은 채 현재에는 특별한 쓰임이 없이 방치되고 있는 공간(시설), 비효율적 활용 유휴자산은 용도에 비해 불필요하게 넓거나 유효적절하게 활용되지 못하는 공간(시설), 한시적 이용 유휴자산은 특정 기간에는 본래 용도대로 이용되지만 나머지 기간에는 사용되지 않는 공간(시설)을 의미한다(김성진, 2013). 지역에 방치되고 있는 유휴자원을 관광발전 더 나아가서 지역발전을 위한 용도로 활용하려는 정책 노력은 오래전부터 지속적으로 추진해 왔다. 문화체육관광부의 유휴자원 관광자원화사업은 폐선 철로, 오래된 간이역 등을 관광자원으로 활용하기 위해 2010년부터 추진한바 있고, 폐광, 폐창고, 폐석장 등 다양한 유형의 유휴자원을 관광자원으로 활용하기 위한 노력들이 확대되고 있다. 유휴자원의 관광 활용은 지역의 재발견을 통한 지역관광 매력제고에 기여하는 한편 지속가능한 지역관광을 도모할 수 있는 대안적 개발이 될 수 있다는 점에서 의의가 크다(김성진, 2013).

지역공동화에 대응하여 지역관광 발전을 위한 주요 정책수단 중의 하나로 지역 유휴자원의 관광 활용을 확대하고 다각적으로 추진하는 한편 유휴자원의 관광 활용 촉진을 위한 규제 또는 제도의 지속적인 개선이 필요하다(김현주 외, 2020). 지역 유휴자산의 관광활용을 통해서 지역발전과 지역불평등의 완화가 가능하다.

라. 지역관광추진조직(DMO) 중심의 사업추진과 지역주민 참여

1) 지역관광개발 추진주체로서 DMO의 역할 확대

관광을 통한 지역발전을 이뤄내기 위해서는 기존에 공공 부문과 지역의 오피니언리더들이 주도적으로 추진해 온 지역관광 및 관광개발 사업 추진을 혁신적으로 전환해야 한다. 특히, 정부에서 추진해오던 관광자원개발사업이 2018년 지방으로 이양됨으로써 지역에서 자체적으로 사업기획, 예산편성을 진행해야 하는 상황임에도 아직 지자체에서 준비는 미흡한 실정이다(오훈성, 김진영, 2020). 기존에 추진하는 관광정책의 필요성, 사업 내용, 관리 운영 방안에 대한 중요성을 강조해야 한다. 무엇보다 중요한 점은 새롭게 전환하는 지역관광 및 관광개발 사업 추진체계에서 DMO를 설립하고 DMO와 지역에서 활동하는 로컬 크리에이터의 역할이 강화되도록 해야 한다

(문화체육관광부, 2018b). 사업의 평가에 있어서도 지역 전반에 미치는 영향을 검토할 수 있도록 지역사회의 의견을 청취해야 한다.

구체적으로 지역별로 관광계획 수립시부터 지역 DMO 및 각종 협의체들의 참여에 기반하고, 특히 지역관광사업들의 운영·관리 참여를 독려해야 한다. 또한 지역관광개발사업 선정 및 평가 시스템 정비 등을 주요한 사업으로 제시할 수 있다.

2) 지역 관광인력 범위 확대 및 역량 강화

지역관광 추진조직으로 제안하고 있는 DMO의 역할은 지역의 관광상품 개발 및 마케팅 활동, 지역관광수용태세로 대변되는 숙박, 교통, 안내체계 등의 개선계획, 지역관광 서비스 향상 전략, 주민·사업체 대상 교육 등 전방위적인 영역에서 활동을 담당해야 하며, 지역의 목표와 전략 설정 여하에 따라서는 외국인 관광객 유치 등과 같은 수준 높은 전문성을 요구하고 있다. 이를 위해서는 주민과 사업체 등을 대상으로 역량을 강화하여 지역에서 안정적으로 활동할 수 있는 다양한 분야에서 다수의 전문인력을 확보하는 것이 중요한 과제이다. 이를 토대로 해야만 지역 DMO의 효율적 운영이 가능해진다.

구체적인 과제로는 지역별 관광 아카데미를 개설하고, 지역문화를 이해하고 능력있는 청년 관광기획자를 양성해야 하며, 실질적인 지역관광추진 조직으로서 DMO 활동 기반이 되는 지역관광 R&D를 활성화하고 금융 지원이 지속적으로 이뤄져야 한다. 연동해서 지역 관광사업체 지원 기반을 조성하고, 지역의 전략과 목표에 따라서는 외국인 관광객 유치 전문 조직 등을 운영할 수 있는 역량을 갖춰야 한다.

3) 지역내 다양한 주민주도형 관광사업의 통합

지역을 기반으로 한 관광과 관련한 주민주도 사업은 문화체육관광부에서 추진하는 관광두레사업 뿐만 아니라 마을기업(행정안전부), 사회적기업(고용노동부) 등 다양한 부처에서 추진하고 지자체별로 자체적으로 추진하는 사업 등 매우 다양하다. 마을기업이나 사회적기업에서 관광부문을 다루는 사업체들은 관광두레의 사업내용과 상당한 유사성을 가지고 있으므로 지역 내에서는 부처별 사업으로 구분하기보다 모두 주민주도형 관광사업으로 통합하여 운영할 필요가 있다.

구체적인 과제로 주민주도형 관광사업 통합 협의체를 구축하고, 주민주도형 관광사업의 유휴화 및 사업범위를 확대하며 주민주도형 관광사업에 대한 다양한 간접지원 서비스 등을 제공해야 한다.

참고문헌



OECD, 2005, Handbook on constructing composite indicators

강현수, 2017, 지역이 주도하는 균형발전 정책의 필요성과 과제, 2017년 한국공간환경학회 하반기 학술대회

관계부처 합동, 2017, “쉽표가 있는 삶, 사람이 있는 관광”, 관광진흥기본계획, 국가관광전략회의 자료

_____, 2018, “지역관광 활성화 방안”, 국가관광전략회의 자료

_____, 2019a, “대한민국 관광 혁신전략”, 확대국가관광전략회의 자료

_____, 2019b, “여행자 중심 지역관광 발전전략”, 국가관광전략회의 자료

국가균형발전위원회, 산업통상자원부, 2019, 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)

김성진, 2013, 유희자원의 관광 활용을 촉진하기 위한 정책추진방안, 한국문화관광연구원

김윤영, 2014, 지역관광발전지수 도입 기초 연구, 한국문화관광연구원

_____, 2019, 관광산업 공정거래 환경 조성을 위한 정책방안 연구, 한국문화관광연구원

_____, 2020, “2019 지역관광발전지수 동향분석의 의의”, 한국관광정책 제79호, 한국문화관광연구원, p.81-84.

김현주, 최경은, 김형중, 2020, 인구구조 변화에 따른 국내관광 정책방향, 한국문화관광연구원

대한민국정부, 2019, 제5차 국토종합계획

문화체육관광부, 2015, 지역관광발전지수 표준모델 개발방안 연구

_____, 2018a, 제5차 관광진흥 5개년 계획 수립 연구

_____, 2018b, 지역관광 추진조직 육성 기본계획 수립 연구

_____, 2020a, 2019 국민여행조사

_____, 2020b, 2019 외래관광객조사

_____, 2020c, 2019 지역관광발전지수 동향분석

_____, 2020d, 2019년 기준 관광동향에 관한 연차보고서

박주영, 2014, 지역문화관광 시설의 관리·운영 개선방안, 한국문화관광연구원

_____, 2020, 지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구, 한국문화관광연구원

신상준, 이숙중, C. 햄든-터너, 2015, 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정-인천광역시 주민참여에

- 산제도 조례 개정 사례를 중심으로, 『한국지방자치학회보』, 27(2), p.79-111.
- 오익근, 2021, “지역주도 관광의 로드맵”, 한국관광정책 제83호, 한국문화관광연구원, p.24-29.
- 오훈성, 김진영, 2020, 지방분권화에 따른 지역 관광정책 방향, 한국문화관광연구원
- 이영주, 2020, “제4차 관광개발기본계획 수립을 위한 지역관광 부문의 방향”, 제4차 관광개발기본계획 수립 방향 전문가 자료집, 한국문화관광연구원, p.91-108.
- _____, 2020, “관광객 지방분산 방안”, 한국관광정책 79호, p.18-24.
- 이원희, 박주영, 조아라, 2019, 관광 트렌드 분석 및 전망 : 2020-2024, 한국문화관광연구원
- 조명래, 2011, “만들어진 공간 불평등, 지역격차”, 복지동향

제2편

일·경제





일자리



제1절

문제 제기



최근 한국 사회에서 수도권 지가 상승, 청년층 유출 심화 등 수도권 집중의 폐해가 심각해지고 지역 간 격차도 확대되고 있다. 더욱이 코로나19로 인한 팬데믹은 지역의 경제적 어려움을 가중시키고 지역소멸을 가속화 할 수 있다는 우려도 제기된 바 있다(이상호, 2020). 지역이 쇠퇴하는 이유에 대해서는 다양한 원인을 찾을 수 있겠지만, 그 중에서도 가장 중요한 이유 중 하나가 바로 ‘일자리’ 문제이다. 수도권과 대도시의 양질의 일자리가 쏠리면서, 인재 유출이 가속화되고 기업들도 인재를 찾아 지방을 떠난다는 것이다.

지역 혹은 장소적 차원에서의 불평등을 이해할 때 일자리 문제가 중요한 것과 마찬가지로, 사회경제적 불평등-특히 노동시장에서의 불평등 역시 ‘지역’의 관점에서 바라볼 때 많은 것들이 설명될 수 있다. 대기업과 중소기업 간 격차, 청년층 일자리와 고령화, 여성의 노동시장참여, 제조업 일자리의 위기, 저임금근로와 비정규직 문제들은 우리가 생각하는 것보다 훨씬 더 구체적인 지역적 삶 속에 뿌리내리고 있는 이슈들이다.

일자리 문제에 초점을 두고 지역의 불평등을 다룰 때 세 가지 질문이 제기될 수 있다. 첫째, 과연 일자리의 지역 불평등은 정말로 심화되고 있는가, 둘째, 일자리 불평등이 심화되고 있다면 그 원인과 사회경제적 영향은 무엇인가? 셋째, 앞의 두 가지 질문에 동의한다면(즉 일자리의 지역 불평등이 심화되고 있고 해결되어야 하는 문제라면), 정책적인 해법은 무엇인가? 이 장에서는 이런 질문에 답을 하고자 한다.

본격적인 논의에 들어가기 전에 일자리의 지역 불평등과 관련한 몇 가지 개념적인 이슈를 짚고자 한다.

우선 일자리의 성격에 대한 논의가 필요하다. 흔히들 일자리를 파생 수요라고 이야기한다. 즉 일자리는 기본적으로 민간부문의 산업 혹은 기업의 노동수요를 토대로 만들어진다는 시각이다. 그러나 일자리는 노동공급의 측면도 포함한다. 즉 구직자의 취업 의사에 따라 노동력 풀(pool)이 만들어지고, 노동자가 가진 숙련과 기술에 따라 노동력의 수준과 내용도 상이할 수 있다. 노동수요와 공급 간 미스매치가 크면 아무리 산업과 기업에서 만들어내는 일자리가 많더라도 일자리의 불일치, 더 나아가 불평등이 발생할 수 있다. 따라서 일자리 문제를 논한다는 것은 산업 측면의 혁신과 효율성을 넘어 ‘사람’의 문제를 다룬다는 것을 의미한다. 실업이 발생했을 때 생계유지를 위

한 실업급여 혹은 수당을 제공하고, 사회적으로 배제된 취약계층을 통합하기 위해 고용안전망을 확충하며, 공공의 훈련과 교육을 통해 생산성을 향상하는 것이 필요하다. 이런 것을 노동시장프로그램(Labour Market Programs : LMPs)이라고 한다. 따라서 이 글에서 다루는 일자리란 산업육성과 기업지원 측면의 일자리 창출을 넘어 공공 혹은 사회적 경제를 통해 일자리를 만들고, 유지하고, 일자리의 질을 향상하는 관점을 포함한다.

둘째, ‘지역’이라는 차원이 갖는 중층성과 복잡성을 이해할 필요가 있다. 우리가 흔히 부르는 지역은 연구대상, 혹은 분석의 관점에서 정확하게 정의하기 쉽지 않다. 특히 일자리 불평등과 같은 사회·경제적 현상을 다룸에서의 지역이란 수도권과 비수도권, 광역경제권, 17개 시도, 230개 시군구 등 다양한 행정구역에서 정의될 수 있다. 또한 통근권, 노동시장권과 같은 기능지역, 도시와 농촌과 같은 비(非)행정구역 차원에서 다뤄질 수도 있다. 어떤 지역의 범위가 정해졌을 때 지역 간의 불평등도 중요하지만, 지역 내의 불평등도 간과할 수 없는 이슈이다. 예컨대 수도권과 비수도권 간의 불평등을 완화하기 위해 시행된 정책의 결과가 비수도권 내 지역 간 불평등을 심화시킬 수 있다. 더욱이 최근에는 지역을 추상적 공간으로부터 사람들이 상호작용하는 구체적인 ‘장소’의 개념으로 인식하고자 하는 경향이 강하다. 정책적인 측면에서 추상화된 공간으로서의 지역은 발전전략, 개발 계획 등과 연관성이 높고 장소에 기반 지역 개념은 사람에 기반한 정책과 연계하여 생활공동체 속에서의 접근이 더욱 중요할 수 있다. 다만 현실 통계의 제약으로 인해 이 장에서는 주로 행정구역에 기반하여 분석을 실시하되, 통계자료에서 활용가능한 지역 층위(수도권-비수도권, 시도, 시군)는 가급적 포괄할 것이다.

마지막으로 불평등 개념이 갖는 규범적 성격에 관한 것이다. 모든 지역이 균등하게 발전할 수는 없다. 정도의 차이는 있지만, 지리적·환경적 조건, 산업적 특성에 따라 지역 간 불균등한(uneven) 발전이 나타나는 것은 어찌 보면 당연한 결과이다. 전통적인 경제학적 관점에 따르면, 지역 간 일자리의 양적 질적 격차는 지역에 거주하거나 일하는 개인 간 능력의 차이 혹은 물가의 차이를 반영할 뿐이다. 설령 일정한 격차가 발생하더라도 노동이동이라는 시장기제를 통해 점차 수렴한다(Barro and Sala-i-Martin, 1991). 이와 달리, 지역 간 격차는 능력의 차이를 넘어 사회계층 간 차별로 나타날 수 있으며, 사회경제적 장벽으로 인해 지역 간 노동이동에 제약이 존재하는 상황에서는 지속되거나 오히려 확대될 수 있다. 이 경우 불평등은 의식적인 정책적 개입 없이 자연적으로 해소되지 않는다. 이 연구에서는 후자의 관점에 기초하여 일자리의 지역 불평등을 분석하고 정책적 해법을 모색하고자 한다. 덧붙여 불평등 용어와 관련하여 학문적으로는 격차(difference), 불평등(inequality), 양극화(polarization) 등의 다양한 개념이 엄격하게 구분되어야 하지만, 이 글에서는 상황에 따라 적절한 용어를 사용하되, 불평등이라는 용어를 포괄적인 개념으로 사용할 것이다.

연구의 주된 구성은 다음과 같다.

제2절에서는 지역 일자리의 양적 불평등 추이를 분석한다. 지난 30년간의 고용률 및 실업률, 취업자 변동추이를 수도권과 비수도권, 시도별로 나누어 분석한다. 시군별 고용 변동은 자료의 제약으로 최근 7-8년 간의 변동에 집중한다. 제3절에서는 지역 일자리의 질적 불평등 추이를 분석한다. 1인당 소득변화, 지역 간 월평균임금 격차와 같은 평균적 변화 외에 임금 분위별 추이 분석을 통해, 일자리 질의 불평등을 다양한 계층별-공간 수준별로 살펴볼 것이다. 제4절에서는 일자리 불평등에 영향을 미치는 요인을 분석한다. 이때 산업·직업·학력·연령 구성의 변화에 대한 분석을 통해 고용의 서비스화나 고숙련화-고학력화와 같은 현상들이 지역적으로는 어떤 의미를 갖는지 살펴본다. 또한 지역 간 인구이동의 장기 추세 분석을 노동이동과 일자리 불평등의 관계를 살펴본다. 마지막으로 제5절에서는 본문의 분석결과를 요약하고, 지역 일자리 불평등을 완화하기 위한 정책 과제를 제시한다.

제2절

고용 기회의 격차



고용률과 실업률은 지역 간 고용 기회의 격차를 파악할 수 있는 가장 대표적인 지표라고 할 수 있다. 서두에서 언급했듯이 공간 수준에 따라 격차의 정도와 의미가 상이할 수 있으므로, 각 지표를 분석함에 있어서 수도권과 비수도권, 17개 광역 시도, 그리고 시군구 수준으로 나누어 살펴본다. 우선 지난 30년('89~'19년) 간 수도권과 광역 시도 수준에서 나타난 주요 고용 지표는 통계청의 경제활동인구조사 자료를 이용한다. 다만 시군구 수준의 고용 지표 변동은 위 자료에서 산출할 수 없기 때문에 통계청의 지역별 고용조사 마이크로데이터를 활용한다. 지역별 고용 조사는 광역도에 대해서만 시군 단위 조사가 실시되고 광역시의 경우 자치구군 수준의 자료가 제공되지 않는다. 따라서 시군 수준의 분석대상 지역은 162개 지역 단위(특광역시 8개 + 광역도의 시군 154개)로 구분한다. 또한 지역별 고용 조사는 조사시기 측면에서 2009년부터 시작되어 시계열이 짧고 연간, 분기, 반기 등 조사 주기가 몇 차례 변경되었다. 이 연구에서는 자료의 안정성을 고려하여 반기 조사가 시작된 '13년부터 '20년까지의 각 연도 상반기 자료를 활용한다.

1. 수도권과 비수도권 간 격차

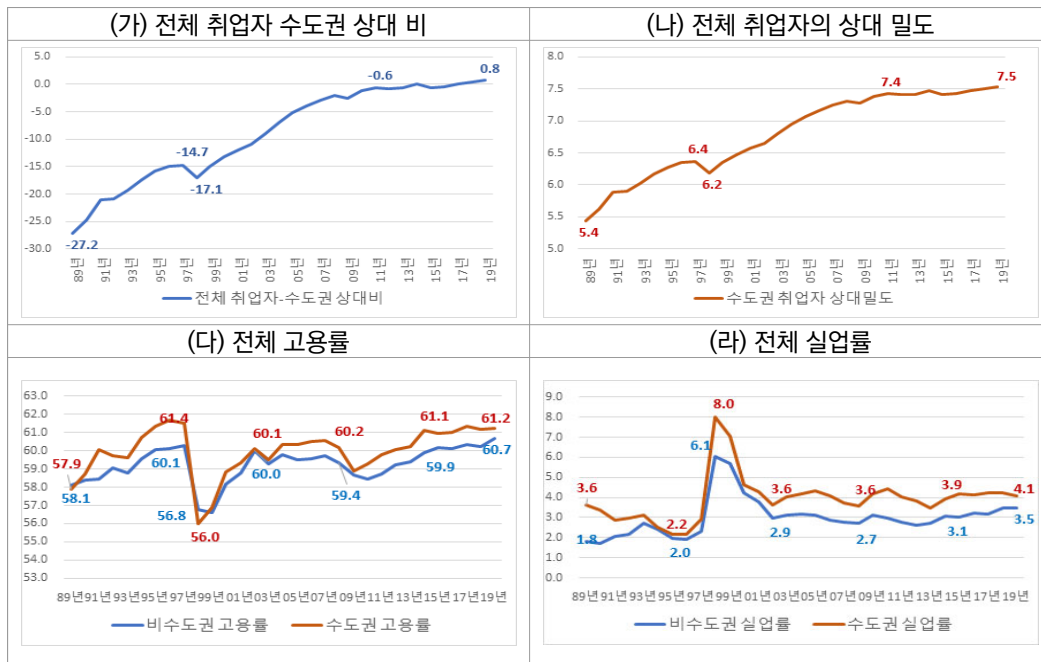
수도권과 비수도권 간 취업자 상대 비 변동, 고용률과 실업률 격차를 분석한 결과는 [그림 8-1]과 같다. '89년 당시 수도권 취업자 수는 비수도권보다 27.2%나 낮았으나, '11년부터 1% 미만(-0.6%)으로 격차가 줄어들었다. '14년부터는 오히려 수도권 취업자가 비수도권보다 많아지기 시작해 '19년에는 수도권이 0.8% 높은 것으로 나타났다. 그렇다면 이러한 결과가 지역 간 노동력 구성의 수렴화를 의미할까? 수도권과 비수도권 간 취업자 수의 상대밀도를 살펴보면, '89년 시점에 이미 5.4를 기록하였다. 즉 비수도권의 면적(1km²) 당 취업자 수는 115명이었던데 비해, 수도권의 면적 당 취업자 수는 624명으로 5.4배나 많았던 것이다. 그런데 이 비율은 선형적으로 증가하여 '19년에는 7.5로 증가하였다. 비수도권의 면적 당 취업자 수는 153명으로 증가했지만, 수도권의 면적 당 취업자 수는 1,148명으로 증가하여 7.5배가 더 많아진 것이다. 즉 수도권-비수도권 간 노동력 구성의 수렴화가 아니라, 노동력의 공간적 불평등이 심화되었다고 할 수 있다.

다음으로 수도권 고용률(그림의 (나))은 '89년 57.9%에서 '19년 61.2%로 3.3%p 증가하였으

며, 비수도권 고용률은 '89년 58.1%에서 '19년 60.7%로 2.6%p 증가하였다. 즉 수도권- 비수도권에 관계없이 10년마다 1%p 내외의 고용률 증가를 기록하면서, 두 권역 간의 고용률 격차 역시도 대체로 1%p 이내의 수준을 유지하였다. 다만 불황기에는 수도권의 고용률 하락 폭이 상대적으로 커지면서 두 지역 간 격차가 완화되거나 역전되는 현상이 나타나기도 했다. 특히 외환위기가 발생했던 '98년에는 수도권 고용률이 전년 대비 5.5%p 하락한 56.0%를 기록했지만, 비수도권은 전년 대비 3.6%p 하락한 56.8%를 기록하여 양자 간 고용률 격차가 역전되었다. 금융위기가 발생했던 '09년에도 두 지역 간의 고용률 격차는 0.2%p 수준으로 거의 근접했다.

수도권과 비수도권 간 실업률 격차(그림의 (나))는 90년대 중반까지 급격하게 감소하는 추세를 보이다가 '97년의 외환위기를 거치면서 소폭 확대되었다. 이후 고용상황이 안정화되면서 실업률 격차는 다시 완만한 감소세로 돌아섰다. 두 권역 간 실업률 격차를 수치로 살펴보면, '89년 수도권의 실업률(3.6%)은 비수도권보다 2배 정도 높았지만, '95년에는 양자 간 격차가 0.2%p 수준까지 줄어들었다. 외환위기 직후인 '98년 수도권은 8.0%, 비수도권은 6.1% 수준으로 실업률이 급격하게 증가했다. 이후 실업률이 안정화되면서 '19년에는 수도권 4.1%, 비수도권 3.5%로 양자 간 격차가 0.6%p 수준까지 감소하였다.

[그림 8-1] 비수도권과 비수도권 간 고용지표 변동 추이



주: 1) 광역시도 집계자료를 재구성하여 산출

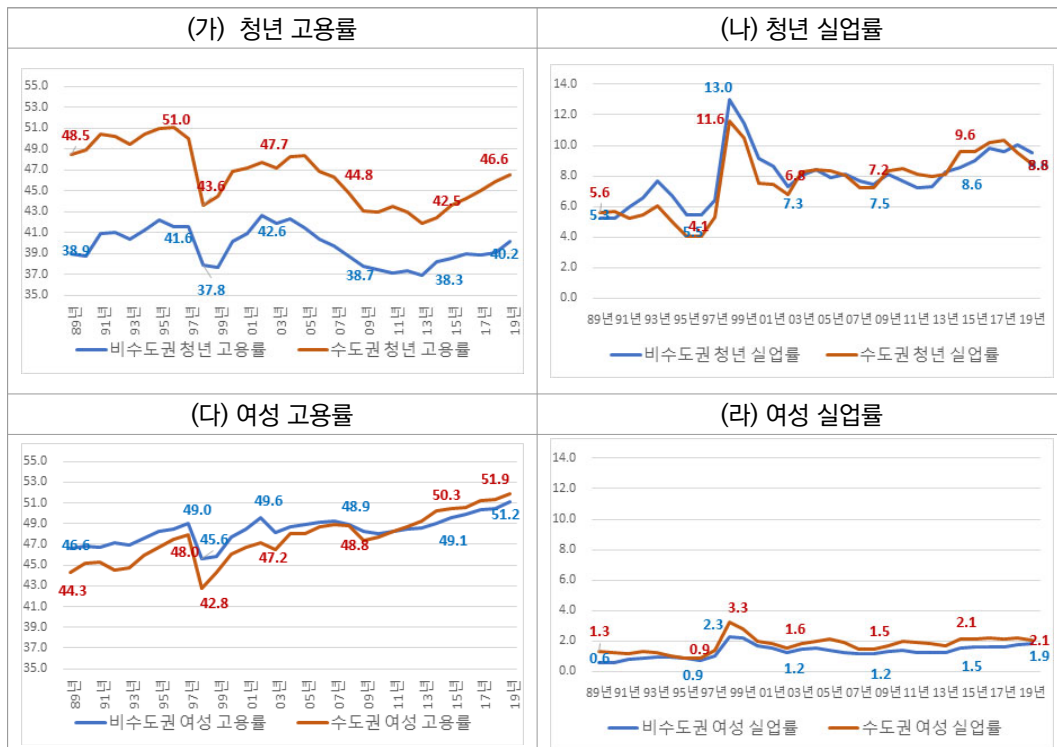
2) 상대비 = 수도권 취업자 수/비수도권 취업자 수*100-100

3) 상대밀도 = 수도권 면적 당 취업자 수/비수도권 면적 당 취업자 수

자료: 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 자료, 각 연도.

수도권과 비수도권 간 전체 고용률 격차가 미미했던 것과 달리, 청년 고용률은 상당한 수준의 격차를 보였다. 반면 [그림 8-2]의 (가)와 같이 '89년 수도권의 청년 고용률은 48.5%로 비수도권 (38.9%)보다 9.6%p 정도 높았다. 이후 청년고용률은 증가세를 보여 수도권은 '96년 51.1%, 비수도권은 '95년 42.2%로 각각 고점을 기록했다. 그럼에도 불구하고 외환위기 전까지는 대체로 9%p 이상의 격차가 지속되었다. 외환위기 충격이 발생했던 '98년에는 수도권과 비수도권 모두 청년 고용률이 급감하여 각각 43.6%와 37.8% 수준에 그쳤다. 다만 양자 간 고용률 격차는 5.8%p 수준으로 감소하였다. 이후 2000년대 초반까지 청년 고용률 수준은 회복기를 거치면서 회복되었지만, 2010년대 초반까지 약 10년간 청년고용률의 완만한 하락세가 지속되었다. 2010년대 중반부터 청년 고용률은 다시 증가세를 보이면서 '19년 기준 수도권은 46.0%, 비수도권은 40.2%를 기록하였다. 수도권과 비수도권 간 청년 고용률 격차가 4.2%p에 불과했던 '14년에 비해 '19년에는 그 격차가 6.4%로 증가한 점이 특징적이다.

[그림 8-2] 비수도권과 비수도권 간 청년층(15-29세) 고용 변동



자료 : 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 자료, 각 연도.

주 : 광역제도 집계자료를 재구성하여 산출

청년 실업률은 청년 고용률과 다른 패턴을 보였다(그림의 (나) 참조). 전체적으로 고용률과 비교해 수도권과 비수도권 간 실업률 격차가 크지 않은 가운데 비수도권의 청년 실업률은 2000년대 초반까지 수도권보다 높았다. 그러나 '98년 외환위기의 충격이 해소된 2000년대 초반부터 수도권과 비수도권 간 청년 고용률 격차는 크게 줄어들면서 서로 엇치락뒤치락하는 모습을 보였다. 이 기간에 전체 실업률이 일정한 수준을 유지한 것과 달리 청년 실업률은 수도권과 비수도권 모두 증가추세를 보였다.

다만 그림의 (다)와 (라)에서도 확인할 수 있듯이, 여성의 경우 고용률과 실업률의 지역적 격차가 수도권과 비수도권 수준에서는 크지 않은 것으로 나타났다.

2. 광역시도 및 시군구 간 격차

청년 고용률을 제외하고는 전반적으로 수도권과 비수도권 간 고용률과 실업률 격차가 크지 않으면서 일정한 수준을 유지했던 것과 달리, 광역시도 수준에서는 시도 간 고용률 격차가 상대적으로 큰 폭의 차이를 보였다. 다만 지난 30년간 상대적으로 고용률이 낮았던 지역일수록 고용률이 더 빠르게 증가하는 양상을 보였다.

〈표 8-1〉과 같이 '89년 시점에서 전체 고용률이 높았던 지역은 전남(64.0%)이었으며, 고용률이 낮은 지역은 광주(49.9%)로 두 지역 간 고용률 격차는 14.1%p를 기록했다. '19년에는 전체 고용률이 가장 높은 지역이 제주(68.5%)로 독보적인 위치를 차지했다. 반면 고용률이 낮은 지역은 부산(56.6%)으로 두 지역 간 고용률 격차가 11.8%p로 감소했다.

청년 고용률의 경우 '89년 당시 가장 높았던 지역은 경기(51.0%)였고, 가장 낮은 지역은 전북(30.1%)으로 두 지역 간 격차는 20.9%p를 기록했다. '19년에는 청년 고용률이 가장 높은 지역이 인천(48.7%), 가장 낮은 지역은 전북(32.5%)으로 바뀌었으며 두 지역 간 청년 고용률 격차 역시 16.3%p로 감소하였다.

[그림 8-3]은 광역시도별(울산과 세종은 제외)로 '89년 시점의 고용률과 '89~'19년 사이 고용률 증가 수준 간의 상관관계를 보여주고 있다. 두 지표에 대한 추정식의 계수가 전체 고용률(-0.475)과 청년 고용률(-0.543) 모두 음(-)의 값을 보여 '89년 시점에서 고용률이 낮았던 지역이 상대적으로 고용률 증가가 더 많이 이루어졌던 것으로 분석되었다. 즉 시도 수준에서는 고용률의 수렴 현상이 나타난 것이다.

그렇다면 공간 범위를 더 낮추어 시군구 수준에서 살펴볼 경우 고용률 지표의 변화추이는 어떤 형태로 나타날까? 앞에서 언급했듯이 자료의 제약으로 인해서 시군구 수준에서는 30년간의 변화를 파악하기는 어렵다. 비교적 최근 시점이기기는 하지만 '13년과 '20년 두 시점 간의 수치지도 분석 결과는 [그림 8-4]와 같다.

〈표 8-1〉 시도별 고용률 격차와 추이

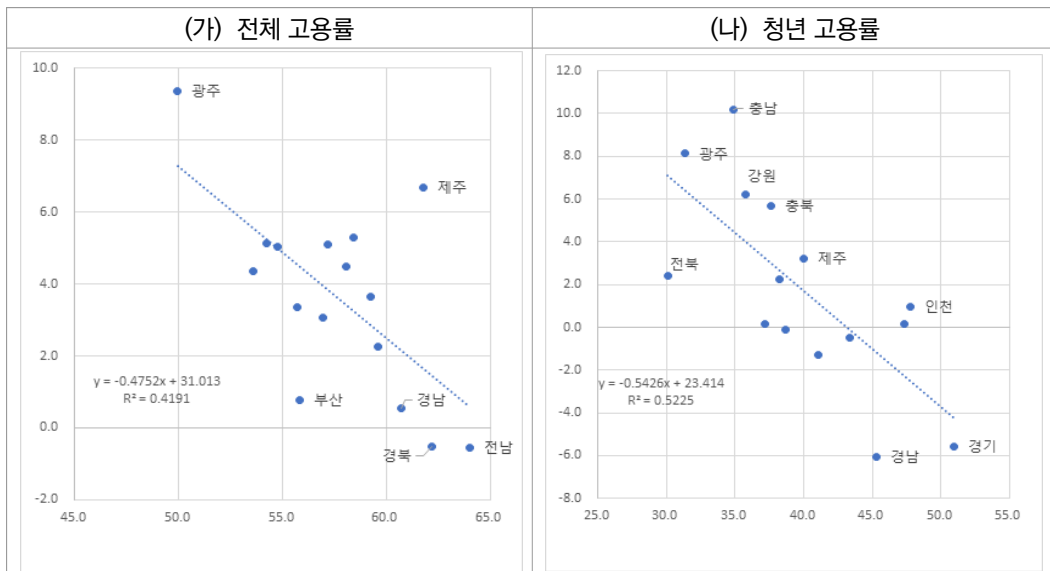
(단위 : %)

	전체 고용률			청년 고용률		
	89년	19년	차이	89년	19년	차이
서울	56.9	60.0	3.1	47.3	47.5	0.2
부산	55.8	56.6	0.8	43.3	42.9	-0.5
대구	53.6	57.9	4.3	41.1	39.8	-1.3
인천	58.0	62.5	4.5	47.8	48.7	1.0
광주	49.9	59.3	9.4	31.3	39.4	8.1
대전	54.8	59.8	5.0	38.2	40.5	2.3
울산	55.7*	59.0	3.3	43.5*	38.6	-4.9
세종		62.7	-		35.0	-
경기	59.6	61.9	2.3	51.0	45.4	-5.6
강원	57.2	62.2	5.1	35.8	42.0	6.2
충북	59.2	62.9	3.6	37.6	43.3	5.7
충남	58.4	63.7	5.3	34.9	45.0	10.2
전북	54.2	59.4	5.1	30.1	32.5	2.4
전남	64.0	63.5	-0.5	37.2	37.4	0.2
경북	62.2	61.7	-0.5	38.7	38.6	-0.1
경남	60.7	61.3	0.6	45.3	39.2	-6.1
제주	61.8	68.5	6.7	40.0	43.2	3.2

주: * 울산은 광역시 승격이후 별도의 고용통계 작성이 시작된 '98년 수치를 사용함

자료: 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 자료, 각 연도.

[그림 8-3] 광역시도의 전체 및 청년 고용률 변동 추이



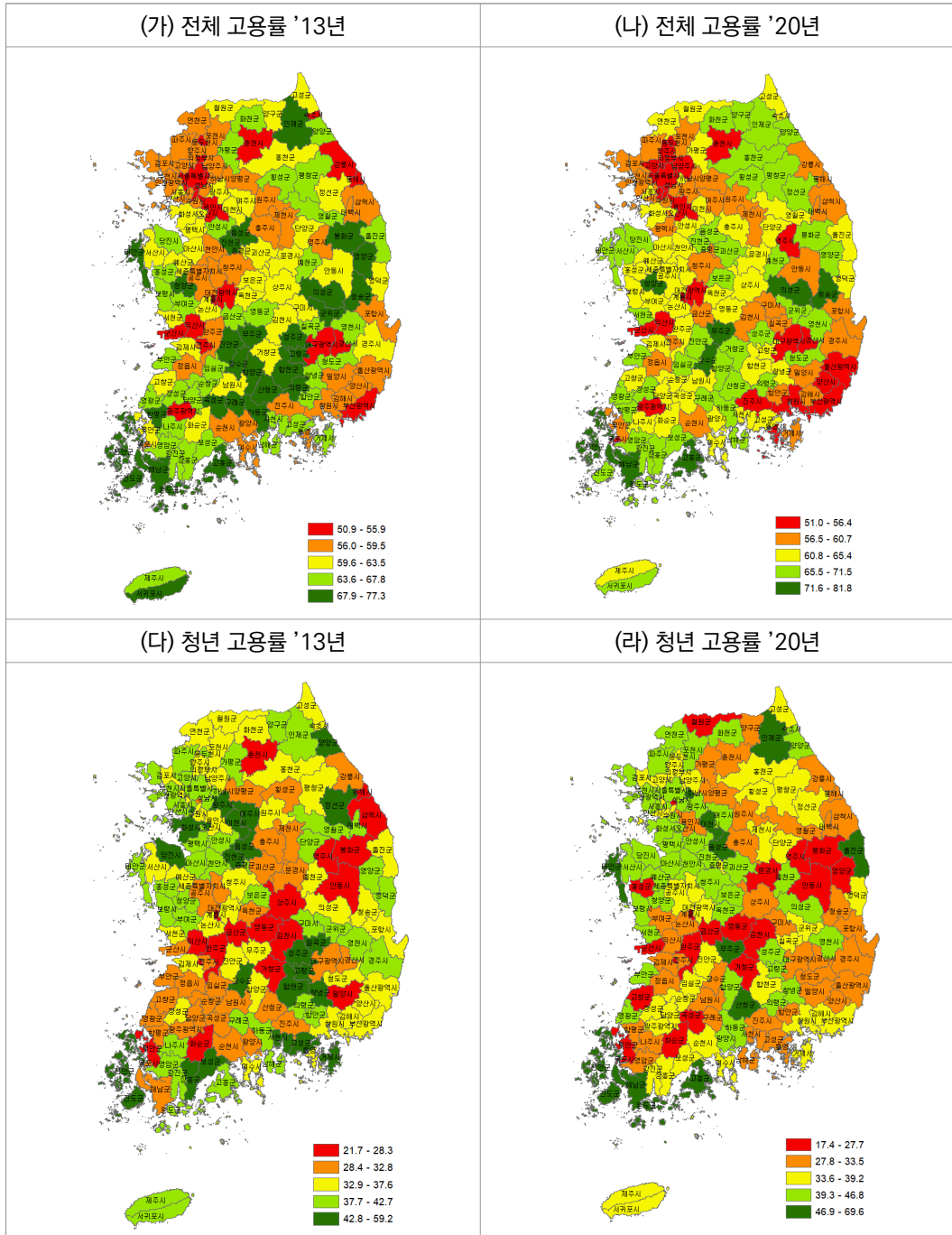
주: '89년 수치가 누락된 울산과 세종은 제외함

자료: 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 자료, 각 연도.

전체 고용률은 대체로 농업 비중이 높은 지역일수록 높고, 서비스업이 발달한 대도시 혹은 산업 지역일수록 고용률이 낮은 것으로 파악되었다. '13년 전체 고용률과 '13~'20년 사이 고용률 증가 간 상관계수를 분석한 결과 통계적으로 유의미하지 않았으며, '13년과 '20년 고용률 간에는 강한 양의 상관관계(0.888)가 확인되었다. 즉 두 시점 간에 고용률 변동이 소폭 발생하지만 산업 구조에 따른 지리적 분포에는 유의미한 변화가 나타났다고 보기는 어렵다.

청년 고용률은 전체 고용률과 반대로 수도권과 대도시지역, 그리고 산업 도시들에서 상대적으로 높은 것으로 나타났다. '13년 청년 고용률과 '13~'20년 사이 청년 고용률 증가 간 상관계수를 분석한 결과 통계적으로 유의미한 음의 상관관계(-0.275)가 확인되었으며, '13년과 '20년 고용률 간에는 전체 고용률보다는 다소 약한 양의 상관관계(0.581)가 확인되었다. 다만 이것을 청년 고용률의 수렴 현상이라고 단정 짓기는 어렵다. 그림을 통해서 확인할 수 있듯이 '20년 청년 고용률은 '13년과 비교할 때 제조업 고용 위기가 발생했던 거제, 통영, 고성, 울산, 군산 등의 도시에서 크게 감소했음을 확인할 수 있다. 지역의 산업 쇠퇴로 인한 고용상황의 악화가 청년 고용률에 반영된 것이다.

[그림 8-4] 시군 수준의 고용지표 변동 추이



자료: 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도, 시군 가중치 적용

제3절

지역 간 임금 격차와 불평등

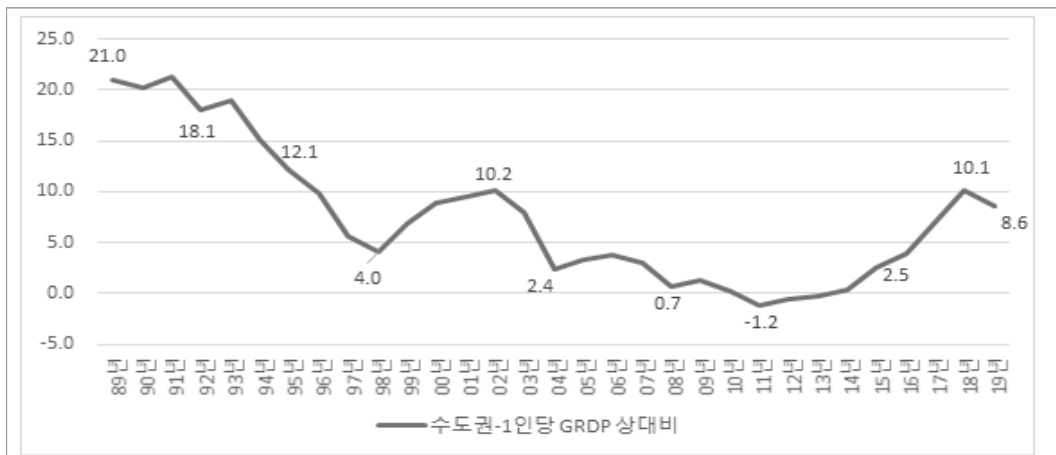


1. 사업체 수준의 소득과 임금 격차

소득과 임금은 일자리의 질적 측면에서의 격차를 파악할 수 있는 핵심 지표이다. 1인당 지역총생산(GRDP)으로 파악된 수도권과 비수도권 간 소득격차의 추이를 살펴보면 [그림 8-5]와 같다.

'89년 수도권의 1인당 상대 소득은 비수도권보다 21.0% 정도 높았지만 이후 꾸준히 감소하여 '98년에는 4.0% 수준까지 떨어졌다. 외환위기를 거치면서 '02년에는 10%를 상회하는 수준까지 증가하였으나 '04년부터 2010년대 초반까지 감소하여 수도권과 비수도권 1인당 소득이 거의 대응한 수준으로 수렴하였다. 그러나 2010년대 초중반부터 다시 두 권역 간 상대 소득격차가 증가하여 2018년에는 수도권의 상대소득이 10.1% 더 높은 것으로 나타났다. '19년에는 상대소득 격차가 소폭 하락했지만, 과연 이런 추세가 지속될 것인지 아니면 일시적인 현상에 그칠 것인지는 여전히 불확실하다. 전체적으로 수도권과 비수도권 간의 소득격차는 '90년대와 2000년대까지 수렴하다가 2010년대 초중반 이후 다시 발산하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 8-5] 1인당 GRDP의 수도권 비수도권 간 상대비



자료 : 통계청 KOSIS, 1인당 GRDP 자료, 각 연도.

주 : 상대비 = 수도권 1인당 GRDP/비수도권 1인당 GRDP*100-100

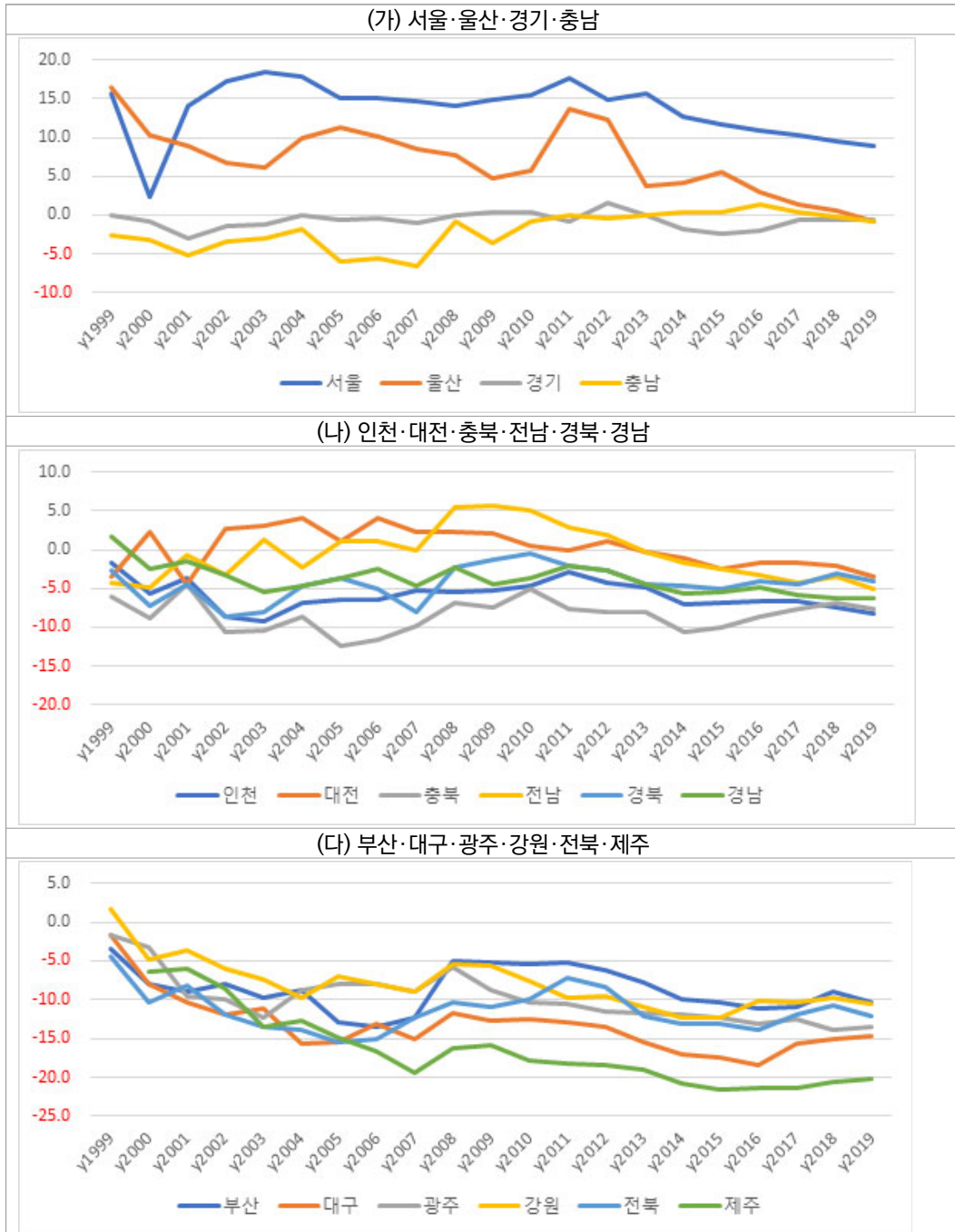
사업체노동력조사(고용노동부) 자료를 이용하여 5인 이상 사업체에 종사하는 상용직 노동자의 월평균급여액을 기준으로 '99 ~ '19년까지의 광역시도 간 상대임금 격차 추이를 살펴보면 [그림 8-6]과 같다.

우선 (가)와 같이 '19년을 기준으로 월평균급여액이 전국평균과 비슷하거나 높은 지역은 서울·울산·경기·충남 정도인 것으로 나타났다. '99년을 기준으로 (명목)평균임금이 가장 높은 지역은 울산(134만 원)과 서울(133만 원)로 전국 평균(115만 원)보다 각각 16.5%와 15.7% 높았다. 두 지역의 상대임금이 현저히 높은 탓에 나머지 지역들은 모두 전국평균과 비슷하거나 밀돌았다. 경기에 따라 상대임금의 등락은 있었지만, 서울과 울산의 상대임금은 2010년대 초반까지 전국평균보다 10% 이상 일정한 격차를 유지하였다. 그러나 2010년대 초중반을 지나면서 격차가 줄어들어 '19년 시점 서울의 상대임금은 8.8% 수준으로 절반 가량 감소하였으며, 울산은 -0.9% 수준으로 감소하였다. 경기는 지난 20년간 전국평균 수준을 그대로 유지했지만, 충남은 2000년대에 전국평균보다 2~6% 정도 낮았으나 2010년대부터 전국평균의 $\pm 1\%$ 내외 수준으로 증가하였다.

그림의 (나)는 '19년을 기준으로 전국평균 대비 상대임금 격차가 -3 ~ -10% 미만에 해당하는 지역들로 인천·대전·충북·전남·경북·경남 등이 포함되었다. 지역에 따라 편차는 존재하지만, 이 지역들은 대부분 2000년대 중후반 동안 상대임금 격차가 완화되었다가, 2010년대 이후로 상대임금 격차가 다시 증가하였다. 예컨대 전남의 경우, '00년 전국평균 대비 -4.8% 수준이었다가 '09년에는 전국평균 대비 5.7% 높은 수준을 기록하였다. 그러나 '13년에 다시 -0.4%로 진입한 후 '19년에는 -5.0% 수준까지 하락하였다. 경북 역시 '00년에는 전국평균 대비 -7.1% 수준이었다가 '10년에는 -0.4% 수준까지 회복하였으나 '19년 다시 -4.1% 수준으로 하락하였다.

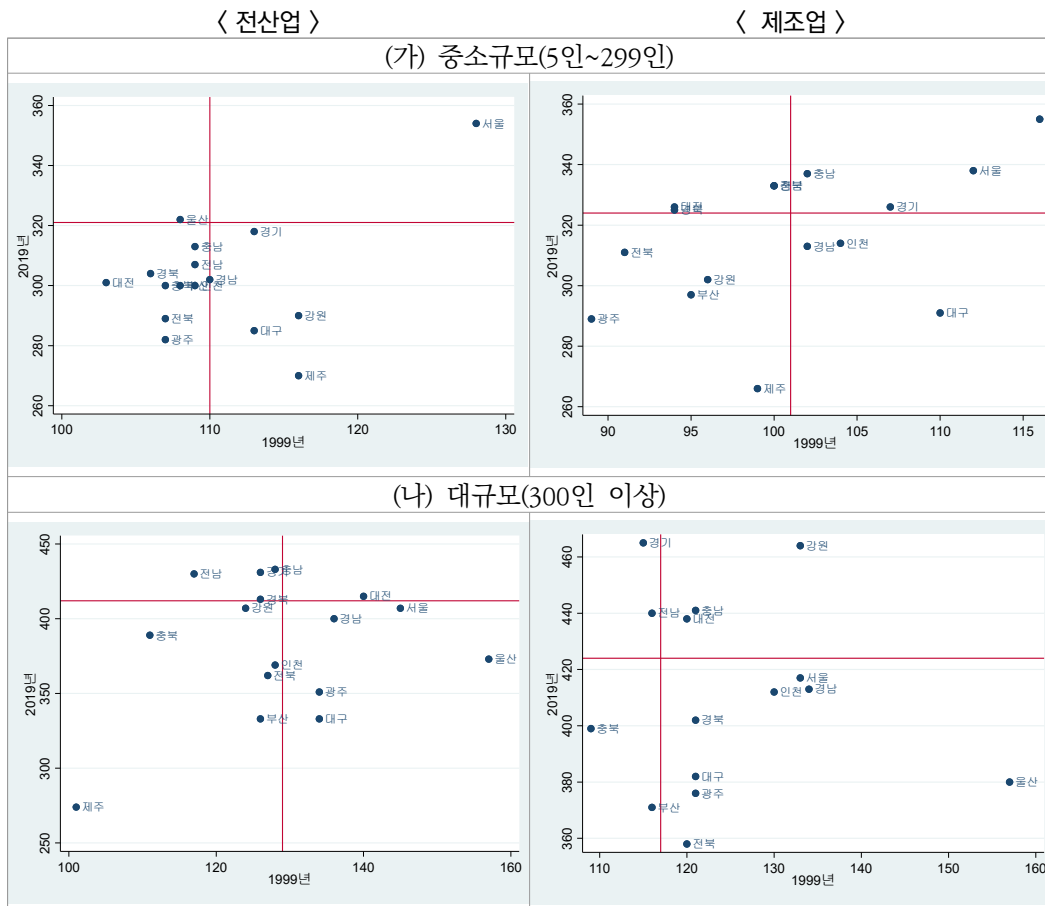
그림의 (다)는 '19년을 기준으로 전국평균 대비 상대임금 격차가 -10% 이하인 지역들로 부산·대구·광주·강원·전북·제주 등이 포함되었다. 이 지역들은 대체로 2000년대 초중반까지 급격하게 상대임금이 하락한 후, 이후로는 확대된 격차 수준을 유지하는 추세를 보이고 있다. 대구의 사례를 살펴보면, '99년 전국평균 대비 -1.7% 수준이었지만 다음 해부터 급격히 하락하기 시작하여 '04년에는 -15.6%까지 하락하였다. 이후 등락을 거듭하다가 '19년에는 -14.7% 수준을 기록하였다. 제주의 경우 전국평균과의 격차가 지속적으로 벌어졌다. '00년 전국평균 대비 -6.3% 수준이었지만 '10년 -17.9%까지 하락하였고, '19년에는 -20.3% 수준을 기록하였다.

[그림 8-6] 5인 이상 상용직 근로자 기준 광역시도별 상대임금 추이



요컨대 사업체 기준 평균임금의 지역적 분포는 20여 년 전 서울과 울산으로 대표되는 일부 고임금 지역을 제외하면, 나머지 지역 간 임금격차가 크지 않았다. 그런데 지난 20년간의 과정을 거치면서 고임금 지역은 점차 평균으로 임금이 수렴해왔던 반면, 상대적 저임금 지역들은 오히려 전국평균과의 격차가 더 벌어지면서 발산하는 과정을 거쳤던 것이다.

[그림 8-7] 광역시도별 평균임금 격차



자료 : 고용노동부, 사업체노동력조사 자료, KOSIS 제공, 각 연도.

주 : 사업체 소재지 기준임

유의할 점은 지역별 임금격차 추이가 산업과 사업체 규모에 따라 상이한 구조를 갖는다는 점이다. [그림 8-7]에서도 나타나듯이, '99년과 '19년간의 임금격차의 상관관계는 중소기업(5-299인) 제조업 사업체에서 뚜렷한 양(+)의 값을 가진다. 이 집단에서는 앞서 울산의 상대임금이 수렴

과정을 보였던 것과 달리 '19년 시점에서도 여전히 전국에서 가장 높은 수준을 기록하고 있다. 반면 300인 이상 대기업 집단에서는 울산이 전산업과 제조업 모두 전국에서 가장 높았지만 '19년에는 평균 미만 수준을 기록하였다. 서울의 경우 중소기업(5-299인) 전산업에서는 여전히 다른 지역과 독보적으로 높은 위치에 있다. 서울의 임금이 중소기업 제조업에서는 울산 다음으로 높다는 점에서 중소기업-서비스업에서의 고임금이 다른 지역과 상대적으로 큰 임금격차를 발생시키는 데 기여했음을 유추할 수 있다.

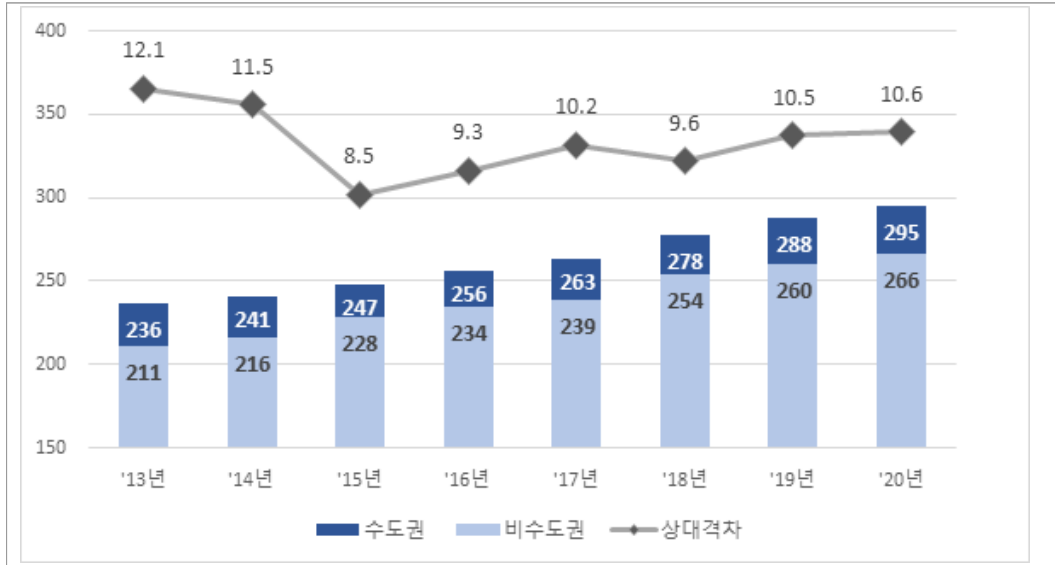
2. 개별 임금근로자의 상대임금 격차

사업체 단위의 자료를 이용하여 지역 간 소득과 임금 격차를 분석할 경우 몇 가지 한계가 발생한다. 우선 시도별 임금의 경우 상용근로자 5인 이상 사업체만을 대상으로 산출하기 때문에 5인 미만 사업장과 임시일용 근로자가 제외된다. 따라서 상대적으로 취약계층에 속하는 비정규직 노동자가 체계적으로 제외될 가능성이 크다. 또한 임금자료의 경우 시도 수준의 집계자료만을 제공하기 다양한 인구학적 특성과 세분화된 지역 수준에서의 특성과 분포를 파악하기 어렵다. 이러한 한계를 보완할 수 있는 자료로는 개인 단위의 조사인 경제활동인구조사와 지역별고용조사 자료가 있다. 다만 경제활동인구조사는 시도 수준의 고용률과 실업률 지표는 제공하지만 임금 지표는 전국수준에서만 제공한다. 따라서 지역단위의 평균임금의 지역적 변화를 살펴볼 수 있는 대표통계로 지역별고용조사를 활용한다. 본 자료는 취업자에 대한 대표성이 높고 시군 단위까지 임금을 산출할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 앞서 고용지표 분석에서와 마찬가지로 시계열이 '13~'20년으로 짧다는 점이 한계이다.

수도권과 비수도권 간 임금근로자의 월평균 명목임금 추이와 상대 비를 분석한 결과는 [그림 8-8]과 같다. '13년 수도권의 월평균 임금은 236만 원으로 비수도권의 211만 원보다 12.1% 높았다. 이후 '15년까지는 상대 격차가 감소하여 8.5% 수준까지 하락하였다. '16년부터는 다시 수도권과 비수도권 간 임금격차가 증가하여 '20년에는 10.6%(수도권이 295만 원, 비수도권 266만 원)으로 벌어졌다.

수도권과 비수도권 간 상대임금 격차를 인구학적 특성별로 살펴보면 <표 2>와 같다. 우선 성별 임금격차를 살펴보면, 전체적으로 남성('20년 9.4%)보다는 여성('20년 13.8%)의 경우 수도권과 비수도권 간 상대임금 격차가 더욱 큰 것으로 나타났다. 다만 여성의 상대 임금격차는 '15년 이후 일정한 13% 내외의 일정한 수준을 유지한 데 비해 남성은 '15년 7.1%까지 하락한 후 오히려 격차가 확대되어 '20년에는 9.1%로 증가하였다.

[그림 8-8] 수도권 대 비수도권 명목임금 추이와 상대 비



주: 1) 임금근로자의 월평균임금은 거주지 기준임.

2) 상대비 = 수도권 평균임금/비수도권 평균임금*100-100

자료 : 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도.

〈표 8-2〉 수도권 비수도권 간 인구학적 특성별 상대임금 격차

(단위 : %)

		'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
전체		12.1	11.5	8.5	9.3	10.2	9.6	10.5	10.6
성별	남성	10.4	10.0	7.1	8.0	9.1	8.9	9.7	9.4
	여성	17.1	16.4	13.7	13.9	13.6	12.5	13.0	13.8
연령별	15-29	8.4	9.1	4.9	4.5	4.6	6.6	5.8	5.3
	30-39	14.4	14.4	11.3	11.7	12.2	9.7	11.4	11.2
	40-49	14.6	14.2	11.0	12.7	12.0	13.0	13.7	15.4
	50-59	4.6	2.7	0.6	2.4	4.8	3.8	4.0	4.0
	60+	21.8	20.8	18.2	17.8	22.0	21.8	23.9	22.6
교육수준	중졸이하	4.7	5.5	7.5	8.6	9.6	13.0	14.2	19.2
	고졸	-4.8	-4.4	-6.7	-5.9	-5.2	-3.5	-2.2	-1.8
	전문대이상	15.3	14.4	10.8	11.8	12.5	10.8	11.5	10.7

주: 상대비 = 수도권 평균임금/비수도권 평균임금*100-100

자료: 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도.

연령별로는 60세 이상 고령층 임금근로자의 상대임금 격차가 가장 큰 것으로 나타났다. 60세 이상의 수도권 상대임금은 '13년 21.8%에서 '16년 17.8%까지 하락했으나 이후 다시 확대되어 '20년 22.6%를 기록하였다. 반면 15~29세 청년층의 수도권 상대임금은 '13년 8.4%에서 '16년 4.5%로 감소했다가 이후 소폭 증가하여 '20년에는 5.3%를 기록하였다.

교육수준별로는 전문대 이상과 중졸 이하 집단에서는 수도권이 비수도권보다 상대임금이 높았지만, 고졸 집단에서는 오히려 비수도권의 상대임금이 더 높았다. 다만 고졸과 전문대 이상 집단에서는 수도권과 비수도권 간 상대임금 격차가 뚜렷한 감소세를 보였지만, 중졸 이하 집단에서는 권역 간 상대임금 격차가 '13년 4.7%에서 '20년 19.2%로 큰 폭으로 증가하였다.

수도권과 비수도권 간 상대임금 격차를 일자리 특성별로 살펴보면 <표 8-3>과 같다. 우선 고용형태별 추이를 살펴보면, '13년에는 상용직(12.2%)의 상대임금 격차가 임시일용직(7.5%)보다 컸지만, 15년부터 역전되어 '20년에는 상용직(9.0%)보다 임시일용직(15.4%)의 상대임금 격차가 더욱 큰 것으로 나타났다. '13년~'20년까지 임시일용직의 상대임금 격차는 2배 이상 확대되었다.

산업별로는 제조업보다 서비스업에서 권역 간 상대임금 격차가 크게 나타났다. 제조업의 경우 전체적으로 비수도권의 상대임금이 높은 가운데 '20년 기준 -0.6%로 미미한 수준인 것으로 나타났다. 반면 서비스업의 경우 '13년 17.4%를 기록하였다가, '15년 이후로는 15% 내외 수준을 유지하였다.

<표 8-3> 수도권 비수도권 간 일자리 특성별 상대임금 격차

(단위 : %)

		'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
전체		12.1	11.5	8.5	9.3	10.2	9.6	10.5	10.6
고용 형태	상용직	12.2	10.8	6.8	7.7	9.2	8.2	9.2	9.0
	임시일용직	7.5	9.7	7.7	10.5	8.7	10.8	12.0	15.4
산업	제조업	-1.5	-0.9	-5.3	-4.2	-1.6	-1.2	0.7	-0.6
	서비스업	17.4	16.7	14.5	15.0	14.9	14.3	14.9	15.4
직업*	관리·전문직	17.0	16.8	13.6	15.8	16.9	13.9	16.1	16.4
	사무직	7.9	8.2	5.3	6.0	5.8	5.9	4.4	2.5
	서비스판매직	9.8	10.4	7.6	8.1	8.2	6.6	8.8	7.0
	기술기능직	-7.3	-7.1	-10.6	-8.9	-7.0	-5.5	-4.4	-4.8
	단순노무직	7.1	5.9	5.7	6.6	5.1	9.4	8.8	12.1

주: 1) 상대비 = 수도권 평균임금/비수도권 평균임금*100-100

2) 직업군은 7차 표준직업분류 대분류를 재구성한 것임. 관리전문직은 '1.관리자'와 '2.전문가 및 관련 종사자'를 통합, 서비스판매직은 '4. 서비스종사자'와 '5. 판매 종사자'를 통합, 기술기능직은 '7.기능원 및 관련기능 종사자'와 '8. 장치기계조작 및 조립종사자'를 통합함. 사무직은 '3.사무 종사자', 단순노무직은 '9.단순노무 종사자'에 해당함. '6. 농림어업 숙련 종사자'는 표본이 적어 평균임금의 대표성이 떨어진다고 판단되어 분석에서 제외함.

자료 : 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도.

직업별로는 기술기능직의 경우 비수도권의 상대임금이 높았지만, 나머지 직업군에서는 모두 수도권의 상대임금이 높은 것으로 확인되었다. 기술기능직의 상대임금은 '13년 -7.3%에서 '15년에는 -10.6%까지 확대되었으나 이후 격차가 완화되어 '20년에는 -4.8%를 기록하였다. 반면 관리·전문직에서는 '13년 17.0%에서 '15년 13.6%까지 감소했다가 다시 벌어져 '20년에 16.4%를 기록하였다. 단순노무직의 경우 '13년에는 7.1%로 사무직(7.9%)이나 서비스판매직(9.8%)에 비해 상대임금 격차가 낮았다. 그러나 '18년 이후부터 상대 임금격차가 급격히 증가하여 '20년에는 12.1%로 관리전문직 다음으로 높은 임금격차 수준을 기록하였다.

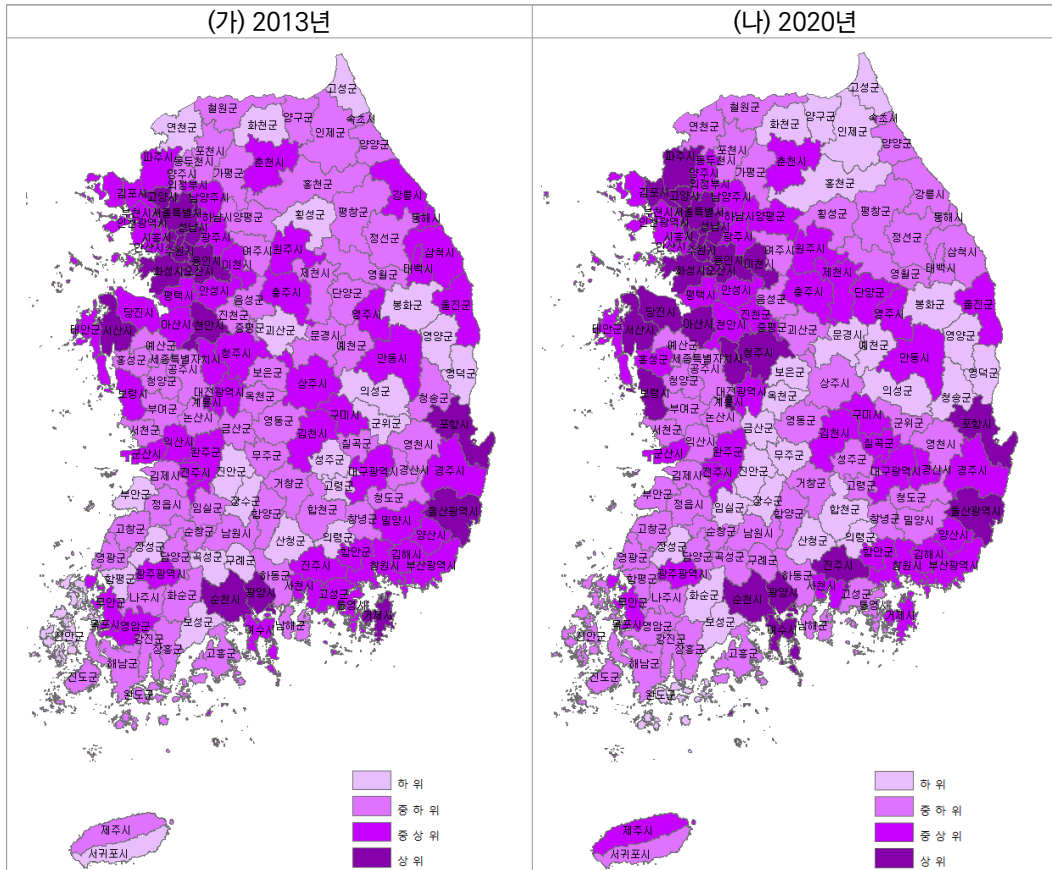
인구학적 특성 및 일자리 특성별 상대임금 격차에서 확인할 수 있는 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 수도권의 높은 상대임금은 주로 60대 이상, 중졸 이하, 임시일용직, 단순노무직과 같은 노동시장 취약계층에서 더욱 크다는 점이다. 둘째, 제조업-생산직 분야의 중간숙련을 대표하는 고졸, 제조업, 기술기능직 등의 집단에서는 비수도권 상대임금이 더 높게 나타났다. 그러나 이들 집단에서의 상대임금 격차는 2010년대 중후반 이후 완화되는 추세를 보였다. 셋째, 30-40대, 상용직, 전문대 이상, 관리전문직 등 양질의 일자리를 구성하는 집단의 수도권과 비수도권 간 격차는 여전히 10%이상의 두자리수를 기록하고 있으며 2010년대 중후반 이후 확대되는 추세를 보였다. 요컨대 비수도권의 팽창은 일자리를 구성하는 제조업 생산직의 (중간)숙련 일자리의 임금이 평준화되는 반면 고숙련과 저숙련 일자리의 수도권 상대임금 프리미엄은 더욱 증가한 것이다.

시군 수준의 월평균 임금 분포를 살펴보면 [그림 8-9]와 같다. 각 연도 시군구별 평균임금을 산출한 후 상위(전체 평균임금의 1 표준 편차보다 높은 지역), 중상위(전국평균+ 1 표준편차 사이), 중하위(전국평균-1 표준편차 사이), 하위(전국 평균임금의 1 표준편차보다 낮은 지역) 등 4개 집단으로 구분하여 비교한 것이다. 그림에서 짙은 구간일수록 평균임금이 상위에 있는 지역임을 의미하는데, '13년에 비해 '20년에 수도권을 중심으로 짙은 영역이 확대된 것을 확인할 수 있다. 수도권은 월평균임금 하위 구간에 속하는 지역이 '13년에 1개 였으나, 20년에는 0개로 나타났다. 비수도권 지역 중 '20년에 월평균 임금 상위 구간에 속하는 지역들로는 세종시를 비롯하여 충북 청주, 충남 당진·아산 등 충청 지역들이 신규로 진입했다. 월평균임금의 공간적 상관관계를 정도를 나타내는 모란 I 지수 산출 결과에서도 '13년은 0.243(z점수 17.9), '20년은 0.280(z-점수 20.5)으로 증가한 것으로 나타났다.

<표 8-4>는 시군별 월평균 임금 상·하위 20개 지역을 보여주고 있다. 임금 하위지역들은 연도별 순위 변동에도 불구하고 대부분 전라, 경북, 강원도의 낙후된 군들이 대부분을 차지하고 있다. 경남은 '13년에 의령군과 산청군이 포함되었으나, '20년에는 의령군만 포함되었다. 반대로 월평균임금 상위 지역들은 대부분 서울과 경기도 주요 시 지역, 그리고 비수도권 산업 도시들이 차지했다. 다만 '13년에는 20위 이내 울산, 경남 거제, 전남 서남부 산업지역(여수, 순천, 광양), 경북

포항 등 주요 산업지역들이 '20년에는 전반적인 순위가 하락했다. 특히 조선업 고용위기지역으로 지정되었던 울산은 4위에서 17위까지 하락했으며, '13년 7위권에 있던 거제시는 '20년에 상위 지역에서 제외되었다.

[그림 8-9] 시군 수준의 월평균임금 분포 변화



자료: 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도, 시군 가중치 적용

마지막으로 임금 불평등의 정도를 파악하기 위해 [그림 8-10]과 같이 각 연도별로 개인의 임금을 5분위로 나눈 후, 각 분위에 속하는 임금근로자의 상대적 구성을 수도권과 비수도권으로 구분하여 살펴보았다. 즉 전국적으로는 하위 1분위에서 상위 5분위까지의 분포가 각각 20% 내외를 구성하지만, 수도권과 비수도권으로 나누어서 집계할 경우 각 분위별 상대적 구성비가 달라진다.

예컨대 그림의 (가)에서 상위 5분위의 '13년 상대 구성비 4.5가 의미하는 것은 수도권이 20.4%로 비수도권의 16.0%보다 4.5%p 높다는 것을 의미한다. 전체적으로 수도권은 상위 5분위

에 속하는 임금근로자의 비중이 비수도권 보다 3 ~ 5%p 더 높았지만, 하위 1분위에 속하는 임금 근로자의 비중은 비슷한 수준으로 더 낮게 나타났다. 반면 2분위에서 4분위까지의 계층에서는 $\pm$ 평균적으로 1%p 내외의 비중 차이를 보였다.

〈표 8-4〉 월평균 명목임금 상·하위 20개 시군

(단위 :만원)

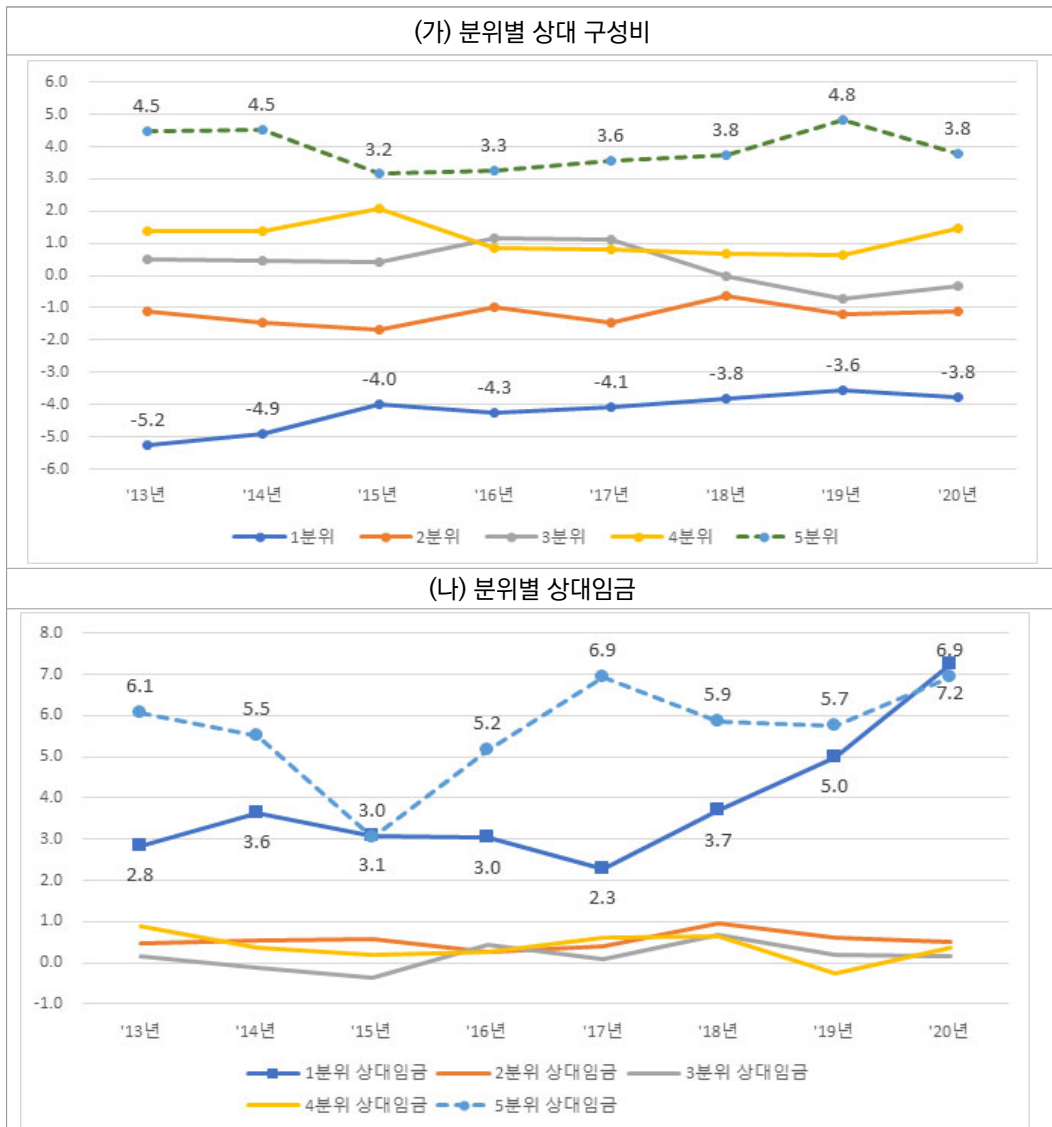
월평균 임금 하위 20개 지역					월평균 임금 상위 20개 지역				
'13년			'20년		'13년		'20년		
지역명	월평균 임금		지역명	월평균 임금	지역명	월평균 임금	지역명	월평균 임금	
전북 장수군	131		강원 화천군	164	경기 과천시	333	경기 과천시	393	
경북 봉화군	142		경북 영양군	169	경기 용인시	286	경기 용인시	342	
강원 고성군	148		경북 영덕군	178	전남 광양시	286	경기 화성시	340	
강원 화천군	149		경북 청송군	179	울산 울산	268	경기 성남시	334	
경북 의성군	149		전북 임실군	182	경기 성남시	266	세종 세종	321	
경남 의령군	151		전북 장수군	183	경기 화성시	259	경기 의왕시	316	
전북 부안군	152		경북 예천군	186	경남 거제시	256	경북 포항시	314	
경북 성주군	153		강원 양구군	191	경기 군포시	255	경기 고양시	314	
경북 영양군	156		경남 의령군	191	경기 의왕시	248	경기 안양시	311	
전남 구례군	156		전북 무주군	192	경기 고양시	248	전남 광양시	311	
경북 고령군	157		경북 의성군	195	서울 서울	248	전남 여수시	309	
전남 함평군	158		강원 인제군	196	경기 안양시	247	경기 수원시	307	
전남 곡성군	158		강원 고성군	196	경북 포항시	245	서울 서울	307	
경북 군위군	159		경북 봉화군	198	충남 서산시	243	충남 서산시	303	
전남 신안군	160		전남 보성군	200	경기 수원시	240	경기 군포시	300	
전남 장성군	160		전남 화순군	204	전남 순천시	236	경기 오산시	294	
전북 진안군	162		전남 장성군	204	충남 천안시	229	울산 울산	293	
충북 괴산군	162		전북 진안군	205	경기 구리시	228	전남 순천시	293	
강원 횡성군	162		강원 홍천군	205	경기 오산시	227	경남 진주시	292	
경남 산청군	163		전남 완도군	205	충남 당진시	226	충남 아산시	292	

자료: 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도, 시군 가중치 적용

그림의 (나)는 각 분위에 속한 개인의 임금을 수도권과 비수도권으로 나누어 각 분위별로 평균 한 값의 상대비를 구한 것이다. 예컨대 '13년 5분위 명목 평균임금은 수도권(477만 원)이 비수도권(449만 원)보다 6.1% 높다는 것을 의미한다. 앞서 (가)와 마찬가지로 2분위부터 4분위까지는 수도권과 비수도권 간 격차가 $\pm 1\%$ 내외로 유지되었다. 그러나 5분위 집단의 상대임금은 '15년 3.0% 수준까지 감소한 후, '17년까지 급속하게 증가하여 6.9%를 기록한 후 이후 시기에도 5% 후반에서 6% 후반의 격차를 유지하였다. 하위 1분위 상대임금의 경우 수도권이 비수도권보다

'13~'17년까지는 3% 내외의 안정적인 격차를 유지하다가 '18년부터 증가하여 '20년에는 7.2% 수준까지 증가하였다. 이러한 결과는 인구학적 특성 및 일자리 특성의 측면에서 상대적으로 양질의 일자리를 구성하는 계층과 하위 계층 모두 수도권외의 상대임금 격차가 증가했던 것을 반영하고 있다.

[그림 8-10] 수도권 대 비수도권 임금 5분위별 분포 추이



자료 : 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도.

주 1 : 상대구성비 = 수도권 각 분위별 비중/비수도권 각 분위별 비중*100-100

주 2 : 상대임금 = 수도권 각 분위별 평균임금/비수도권 각 분위별 평균임금*100-100

제4절

지역 일자리 불평등의 주요 요인



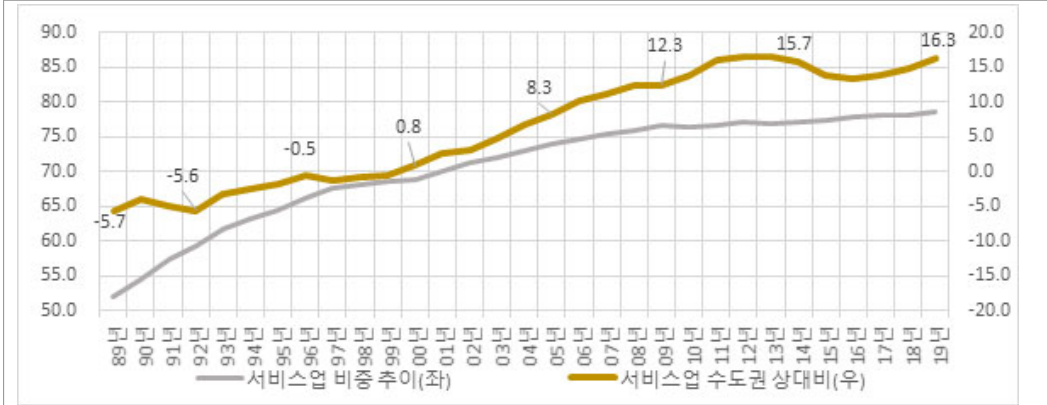
지금까지 살펴본 지역 간 고용의 양적·질적 격차와 변화 추이로부터 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 고용률과 실업률 지표를 통해 살펴본 고용기회의 차이는 전반적으로 그 격차가 크지 않은 것으로 나타났다. 다만 청년층 고용률의 경우에는 수도권과 비수도권 간 격차가 상대적으로 크다는 점이 특징적이다. 둘째, 고용의 질적 격차는 양적 격차에 비해 상당히 큰 것으로 나타났다. 특히 제조업-생산직 분야의 중간숙련 일자리가 비수도권 양질의 일자리를 지탱하는 주된 축이었음을 확인할 수 있었다. 셋째, 수도권-비수도권 간 일자리 양적·질적 지표들은 2010년대 초반까지 수렴화 추세를 보이다가, 2010년대 중반부터 청년층 고용률 격차 및 일자리 불평등 지표를 중심으로 다시 확대되고 있다는 점이다. 그렇다면 지역 간(여기서는 주로 수도권-비수도권 간) 일자리의 불평등 수준을 결정하고 시간에 따른 변화를 가져오는 주된 요인은 무엇일까?

1. 탈제조업화와 공간분업의 강화

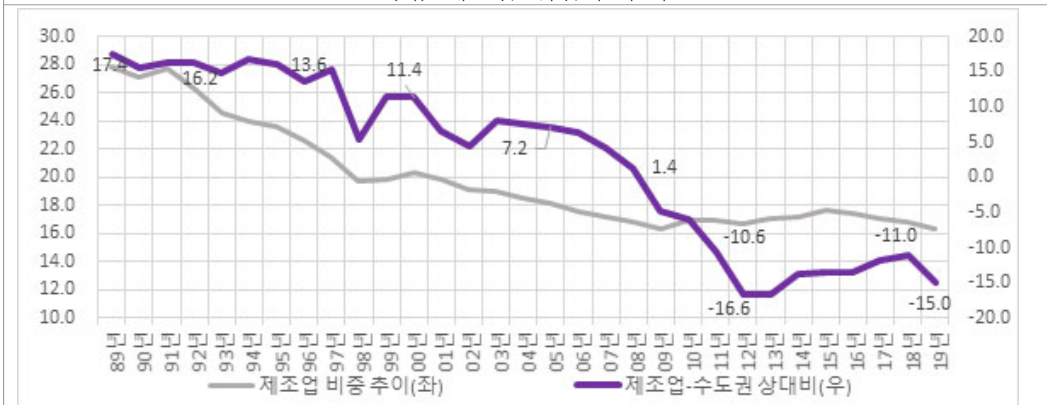
첫 번째 요인은 바로 지역 차원의 노동수요를 결정하는 산업구조의 공간적 변화이다. [그림 8-11]의 (가)에서 볼 수 있듯이, 지난 30년간 우리나라의 서비스업 취업자 비중은 꾸준히 증가해왔다. '89년 전체 취업자 중 52.1%를 차지했던 서비스업 취업자 비중은 '01년 70.1%를 기록한 후, '19년 78.5%까지 증가하였다. 반면 제조업 취업자 비중(그림의 (나))은 '89년 27.8%에서 '98년 20% 미만으로 떨어진 후 2010년대에 기간 동안 17% 전후 수준을 유지해왔다. 즉 90년대와 2000년대에 고용의 탈제조업화가 급격하게 진행되다가 2010년대 이후로 정체 상태를 유지하고 있는 것이다.

그런데 수도권과 비수도권 간 서비스업 취업자와 제조업 취업자의 상대 비를 살펴보면 이러한 현상이 균등하지 않음을 확인할 수 있다. 즉 '89년 수도권의 서비스 취업자 상대 비는 비수도권보다 5.7% 적었지만, 이후 지속적으로 증가하여 '19년에는 오히려 16.3% 높은 수준을 보였다. 반대로 '89년 수도권의 제조업 취업자 상대 비는 비수도권보다 17.4% 많았지만, '19년에는 오히려 15.0% 적은 것으로 나타났다.

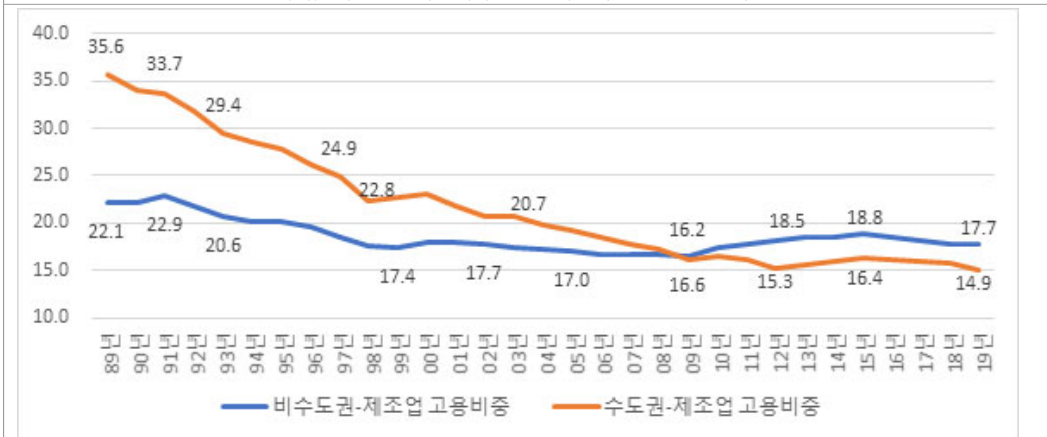
[그림 8-11] 비수도권 대비 수도권 취업자의 계층별 상대비
(가) 서비스업 취업자 추이



(나) 제조업 취업자 추이



(다) 수도권과 비수도권의 제조업 고용비중



주: 상대비 = 수도권 취업자 수/비수도권 취업자 수*100-100
자료: 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 각 연도로부터 재구성

앞서 '19년 시점에서의 수도권과 비수도권 간 전체 취업자 상대 비가 거의 1:1을 유지([그림 8-1]의 (가) 참조)하고 있다는 점을 상기할 때, 수도권을 중심으로 고용의 서비스화 혹은 탈제조업화가 진행되었음을 유추할 수 있다. 그림의 (다)를 살펴보면 수도권 중심의 탈제조업화 추이를 보다 직접적으로 확인할 수 있다. 수도권의 제조업 비중은 '89년 35.6%를 차지하였지만, '09년 16.2%까지 하락한 후 '19년 14.9%까지 감소하였다. 반면 비수도권의 제조업 취업자 비중은 '89년 22.1%에서 '09년 16.6%로 하락한 후, 소폭 증가하여 '19년까지 17.7% 수준을 유지하였다.

그런데 제조업 취업자 변동 추이를 6개 권역과 17개 광역시도 수준에서 살펴보면 수도권과 비수도권 간의 이분법이 지나치게 단순화된 해석에 그칠 수 있음을 알 수 있다.

〈표 8-5〉와 같이 수도권의 '89년 대비 '19년의 제조업 취업자 증가율은 -22.7%를 기록했다. 그러나 같은 기간 수도권 내에서도 경인권의 제조업 취업자는 오히려 24.8% 증가한 것에 비해, 서울의 제조업 취업자는 67.1%나 감소하였다. 수도권의 탈제조업화가 아니라, 서울의 탈제조업화가 정확한 표현이라고 할 수 있다.

마찬가지로 비수도권의 '89년 대비 '19년의 제조업 취업자 증가율은 6.7%지만, 대부분 수도권에 인접한 충청권의 제조업 취업자가 102.1%의 비약적인 증가세를 보인데 기인한다. 충청권의 제조업 취업자는 '89년 299천 명으로 대경권은 물론이고 호남권보다 적었지만, '19년에는 586천 명으로 비수도권에서는 동남권 다음으로 많은 비중을 차지했다. 시도별로도 대전 43.7%, 충북 95.9%, 충남 181.3% 등 충청권 전 지역에서 제조업 취업자가 증가하였다. 한편 호남권의 제조업 취업자 증가율은 12.0%로 충청권 다음으로 높은 수치를 보였지만, 제조업 고용 규모 자체가 다른 권역에 비해 상대적으로 많지 않은 탓에 '19년에도 여전히 강원·제주 다음으로 낮은 비중을 차지했다.

비수도권 최대의 제조업 집적지인 동남권은 '89년 대비 '19년 제조업 취업자 증가율이 -19.0%를 기록하였다. 시기별로는 '89년~'99년 기간에 가장 큰 폭의 감소세를 보였는데, '97년의 외환위기의 영향에 기인한 것이다. 같은 기간 경남의 제조업 취업자 수가 약 20만명 가까이 감소했는데, 3/4은 울산의 행정구역 분리에 의한 것이며 1/4인 정도는 외환위기의 영향인 것으로 보인다. '09년~'19년 사이 동남권의 제조업 취업자 수는 1.9% 증가했는데 여기에 대해서는 추가적인 설명이 필요하다. 2010년대 상반기인 '09년에서 '15년까지는 취업자 수가 16.8%('09년 840천 명 → '15년 981천 명)로 증가했지만, '15년에서 '19년까지는 취업자 수가 12.7% 감소했기 때문이다.

시도별 제조업 취업자 변동 추이에서 눈에 띄는 점은 부산과 대구의 제조업 취업자 감소다. 부산의 '89년 대비 '19년의 제조업 취업자 증가율은 -51.5%로 서울 다음으로 높은 감소 폭을 기록했으며, 대구도 같은 기간 -21.5%의 취업자 증가율을 기록했다. 표에서 볼 수 있듯이 부산·대구와 같은 거점 대도시의 제조업 취업자 감소는 90년대와 2000년대에 집중적으로 발생했다. 이 시기는 몇몇 연구들에서 지적하고 있듯이 산업의 공간분업 구조가 역동적으로 변화했던 시기이기

〈표 8-5〉 6개 권역 및 17개 광역시도 제조업 취업자 변동 추이

(단위 : 천명, %)

		제조업 취업자 수				제조업 취업자 증가율			
		'89년	'99년	'09년	'19년	'99/ '89년	'09/ '99년	'19/ '09년	'19/89년 누계
전 국		4,880	4,026	3,876	4,431	-17.5	-3.7	14.3	-9.2
수도권		2,635	2,121	1,890	2,036	-19.5	-10.9	7.7	-22.7
비수도권		2,245	1,905	1,986	2,395	-15.1	4.3	20.6	6.7
6개* 권역	경인권	1,272	1,271	1,360	1,587	-0.1	7.0	16.7	24.8
	충청권	290	304	404	586	4.8	32.9	45.0	102.1
	호남권	301	242	265	337	-19.6	9.5	27.2	12.0
	대경권	526	488	422	548	-7.2	-13.5	29.9	4.2
	동남권	1,057	811	840	856	-23.3	3.6	1.9	-19.0
	강원제주	71	60	55	68	-15.5	-8.3	23.6	-4.2
17 개 광역 시도	서울	1363	850	530	449	-37.6	-37.6	-15.3	-67.1
	부산	585	381	278	284	-34.9	-27.0	2.2	-51.5
	대구	317	265	205	249	-16.4	-22.6	21.5	-21.5
	인천	313	325	319	328	3.8	-1.8	2.8	4.8
	광주	75	68	86	110	-9.3	26.5	27.9	46.7
	대전	97	71	84	102	-26.8	18.3	21.4	43.7
	울산		153	164	176		7.2	7.3	15.0
	세종				24				
	경기	959	946	1041	1259	-1.4	10.0	20.9	31.3
	강원	61	52	44	56	-14.8	-15.4	27.3	-8.2
광역 시도	충북	97	117	145	190	20.6	23.9	31.0	95.9
	충남	96	116	175	270	20.8	50.9	54.3	181.3
	전북	123	89	98	123	-27.6	10.1	25.5	0.0
	전남	103	85	81	104	-17.5	-4.7	28.4	1.0
	경북	209	223	217	299	6.7	-2.7	37.8	43.1
	경남	472	277	398	396	-41.3	43.7	-0.5	-16.1
	제주	10	8	11	12	-20.0	37.5	9.1	20.0

자료 : 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 각 연도로부터 재구성

도 하다(김선배 외, 2019; 정준호 2020 참조). 한편으로는 수도권으로부터 비수도권으로의 산업 재배치가 전개되면서, 다른 한편으로는 광역대도시 내 전통적인 산업지역으로부터 대도시 외곽의 신산업 지역으로의 재배치가 복합적으로 작용한 것이다. 이 과정에서 고위기술 제조업은 수도권 및 광역대도시 내부에서의 공간적 재배치가 주를 이루었으며, 서비스업 고용 역시 수도권의 신흥 성장지역과 신도심을 중심으로 증가했다(이상호, 2014, p.140-141).

산업 공간의 재구조화는 시군 수준에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 〈표 8-6〉은 지역별고용조사 자료를 이용하여 제조업 취업자 수 증가율 상·하위 20개 시군을 분석한 결과다. 제조업 취업자 비중이 적은 지역의 교란 효과를 제거하기 위해 '13년 시점 제조업 취업자 수가 1만 명 이상이면서,

제조업 취업자 비중이 10% 이상인 지역 중에서 순위를 산출하였다. 우선 제조업 취업자 증가율 상위 20개 지역을 살펴보면, 대부분이 경기도와 충청도 지역들이 포함되었다. 특히 충청권에서는 수도권과 행정구역 경계가 닿아있는 충북 진천, 충남 당진·서산·천안 등이 포함되었다. 이들을 제외하고는 전남 여수와 혁신도시가 들어선 경남 진주, 그리고 최근 부산의 인접지역으로서 부산의 제조업 이전과 도시 성장이 함께 진행되고 있는 경남 양산 정도만이 상위 성장지역에 포함되었다.

반대로 제조업 취업자 증가율 하위 20개 지역에는 영남과 호남의 전통적인 산업 도시들이 대거 포함되었다. 특히 2010년대 중반부터 조선업 위기로 인해 고용위기지역으로 지정된 경남 통영과 거제, 전남 목포, 울산, 전북 군산 등이 포함되었다. 이 외에 전북 전주, 전남 광양, 경북 경주, 경북 구미, 경남 창원, 경북 칠곡 등도 자동차·철강·기계·전자 등의 산업 분야에서 한국을 대표하는 산업도시들이다.

〈표 8-6〉 제조업 취업자 수 증가율 상·하위 20개 시군

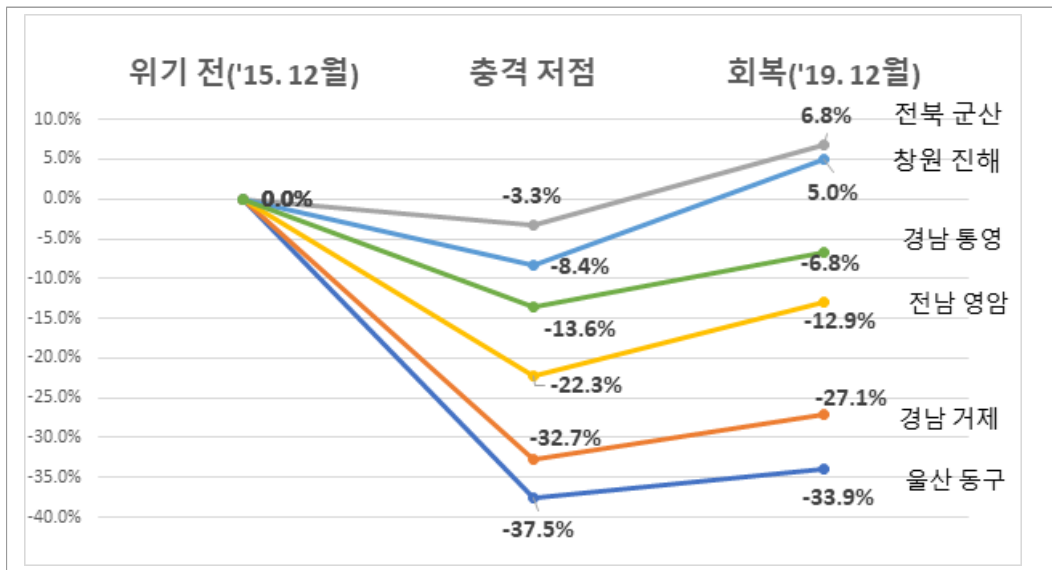
(단위 :명, %)

제조업 취업자 증가율 상위 20개 지역				제조업 취업자 증가율 하위 20개 지역					
지역명		'13년	'19년	증가율	지역명		'13년	'19년	증가율
세종	세종	12,713	26,799	115.5	경남	통영시	17,660	10,892	-38.3
경기	화성시	99,314	157,892	63.7	전북	군산시	31,457	23,176	-26.3
충북	진천군	14,666	19,645	38.7	경기	의왕시	13,654	10,275	-24.7
전남	여수시	16,045	20,170	30.4	경기	고양시	59,110	44,877	-24.1
경기	광주시	34,020	42,239	28.9	경기	광명시	27,203	21,510	-20.9
충북	충주시	16,192	19,298	23.9	전남	목포시	18,205	15,128	-16.9
경기	용인시	60,446	71,593	23.2	경기	성남시	64,353	54,579	-15.2
충남	당진시	21,936	25,959	23.0	경기	안양시	49,111	41,783	-14.9
충남	서산시	17,657	20,889	23.0	부산	부산	319,463	272,730	-14.6
경기	시흥시	90,475	103,559	19.2	서울	서울	510,010	438,237	-14.1
경기	파주시	46,286	51,452	15.9	전북	전주시	38,996	33,617	-13.8
충남	천안시	97,359	107,517	15.1	인천	인천	356,286	307,268	-13.8
경기	수원시	105,904	114,577	12.9	전남	광양시	16,935	14,701	-13.2
경남	진주시	18,916	20,323	12.1	경남	거제시	66,589	58,054	-12.8
경기	안성시	31,994	34,006	11.0	경북	경주시	33,431	29,336	-12.2
경기	김포시	37,674	39,879	10.6	경북	구미시	90,664	79,872	-11.9
경기	포천시	22,459	23,569	9.7	경기	오산시	46,008	40,558	-11.8
경기	평택시	73,415	76,106	8.4	경남	창원시	180,587	160,274	-11.2
대전	대전	86,876	90,057	8.4	울산	울산	198,313	176,537	-11.0
경남	양산시	48,332	50,012	8.2	경북	칠곡군	25,471	22,766	-10.6

주: '13년 시점 제조업 취업자 수가 1만명 이상이면서, 제조업 취업자 비중이 10% 이상인 지역 중에서 산출한 순위임
 자료: 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도, 시군 가중치 적용

〈표 8-6〉의 제조업 증가율 하위지역 중 경기도의 주요 도시들은 지역 자체의 쇠퇴라기보다는 서비스 고용으로의 대체 혹은 주변 일자리 거점과의 직-주 분리를 통한 기능적 분업 과정의 결과로 보는 것이 타당하다. 그러나, 최근 비수도권 산업 지역의 취업자 감소와 관련하여 우려되는 지점은 이를 대체할 만한 산업 고도화나 신산업 분야의 고용창출이 쉽지 않다는 점이다. 예컨대 [그림 8-12]와 같이 조선업 위기로 인해 고용이 감소한 지역들의 회복정도를 살펴보자. 고용충격의 정도와 지역 특성에 따라 정도의 차이는 있지만, 여전히 많은 지역들의 고용회복이 더디게 진행되고 있다. 특히 상대적으로 조선업에 대한 의존도가 높은 경남 거제와 울산 동구의 경우, 상대적으로 충격의 폭이 크고 회복속도도 더딘 편이다. 우리나라의 산업을 견인하던 주요 제조업에서 조선업과 같은 외부 충격이 다시 발생하거나, 4차산업혁명에 따른 산업구조 전환 속도가 빨라질 경우 특화 외부성에 의존하고 있는 많은 산업 도시들이 조선업 밀집지역과 비슷한 상황에 놓일 가능성이 적지 않다.

[그림 8-12] 고용위기지역의 회복 정도



주: 이상호 외(2020), p. 71 〈표 3-23〉으로부터 재산출
 자료: 고용보험DB, 피보험자 통계로부터 산출

2. 숙련 구성의 공간적 비대칭성

지난 30년 간 지역 간 일자리 구조의 변화를 가져온 두 번째 요인은 숙련 구성의 공간적 변화이다. 이와 관련하여 [그림 8-13]은 수도권과 비수도권 간 청년층(15-29세), 고학력층(전문대 이상), 그리고 전문직의 상대적 구성비를 보여주고 있다.

그림의 (가), (나), (다)에서 각각의 회색 실선은 전체 취업자 중 각 계층이 차지하는 비중 추이를 나타낸 것이다. (가)와 같이 전체 취업자 대비 청년층 취업자의 비중은 '89년 28.5%에서 19년 14.5%로 절반 가까이 감소했다. 저출산고령화에 따른 청년인구 감소 추세가 반영된 것이다. 반면 (나)와 같이 전체 취업자 대비 중(전문)대졸 이상 취업자와 전문직 취업자 비중은 '89년 13.1%에서 '19년 47.6%까지 증가하였다. (다)의 전문직 취업자 비중은 '89년 8.3%에서 '19년 22%까지 증가하였다⁴⁰⁾. 즉 전체적인 구성비 기준으로 볼 때 학력구성 변화가 연령이나 직종에 따른 구성 변화보다 가장 큰 폭으로 변화하였다.

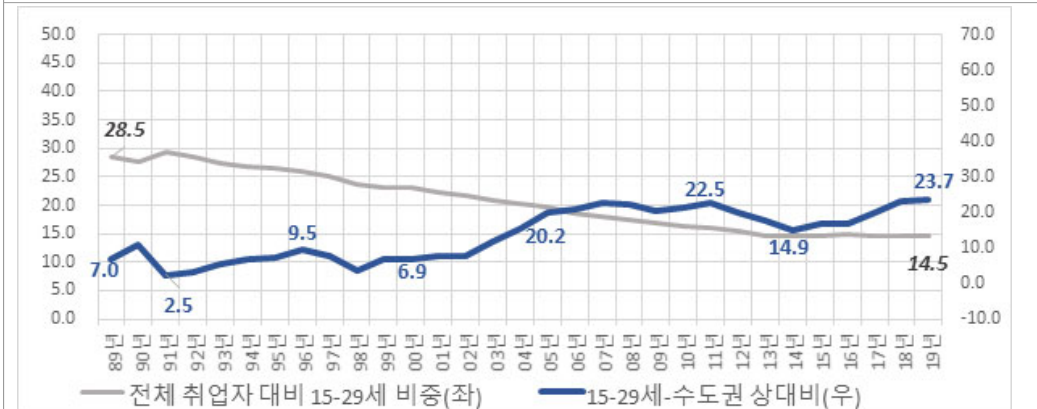
그런데, 같은 기간 수도권과 비수도권 간 상대 비의 추이는 연령이나 학력보다 전문직의 상대 비에서 가장 큰 폭의 변화를 보였다. (가)와 같이 비수도권 대비 수도권 15-29세 청년층 취업자의 상대 비는 '91년 2.5% 더 높았지만, '19년 23.7% 수준으로 증가하였다. 반면 (나)와 같이 비수도권 대비 수도권 전문대졸 이상 취업자의 상대 비는 '89년 16.6%에서 21.3%로 시간에 따른 변화가 상대적으로 크지 않았다. 이와 달리 (다)와 같이 비수도권 대비 수도권 전문직 취업자의 상대 비는 '89년 -2.0%로 거의 차이가 없다가 '01년에는 60.8%나 높은 수준으로 증가하였다. 이후 등락을 거듭하면서 감소하기는 했지만 '19년에도 45.7%를 기록하여 비수도권보다 1.5배 가까이 높은 수준을 기록하였다.

주목할 점은 지난 10년 간 수도권 비수도권 간 청년층, 고학력, 전문직의 상대 비 변화 추이다. 세 계층 모두 시점의 차이는 있지만, 2010년대 전반기에는 수도권 집중도가 상대적으로 하락하다가, 2010년대 후반기로 접어들면서 상대적 집중도가 다시 증가하고 있다는 점이다. 수도권 청년층 취업자의 상대 비는 '11년 22.5%에서 '14년 14.9%로 하락했다가 '19년에는 다시 23.7%로 증가하였다. 전문대졸 이상 취업자의 상대 비 역시 '11년 27.5%에서 '17년 18.1%로 하락했다가 '19년에 다시 21.3%까지 증가하였다. 전문직 취업자의 상대 비는 '10년 53.1%에서 '16년 39.8%로 하락했다가 '19년에 다시 45.7%까지 증가하였다.

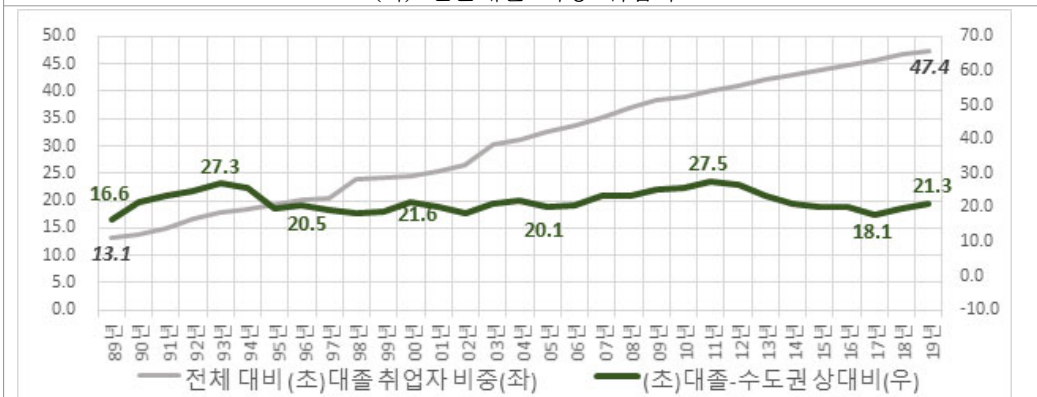
40) 단, 해당 비중은 경제활동인구조사의 표준산업분류 변화에 따라 시계열 간 단절이 발생한다는 점을 감안할 필요가 있다. 본 자료는 통계청 KOSIS 상에서 제공되는 다섯 가지 서로 단절된 직업별 취업자 자료를 연결한 것이다. 다섯 개의 시계열은 ① '89년 ~ '92년 자료, ② '93년 ~ '99년 자료, ③ '00년 ~ '03년 자료, ④ '04년 ~ '12년 자료, ⑤ '13년 ~ '19년 자료이다.

[그림 8-13] 비수도권 대비 수도권 취업자의 계층별 상대비

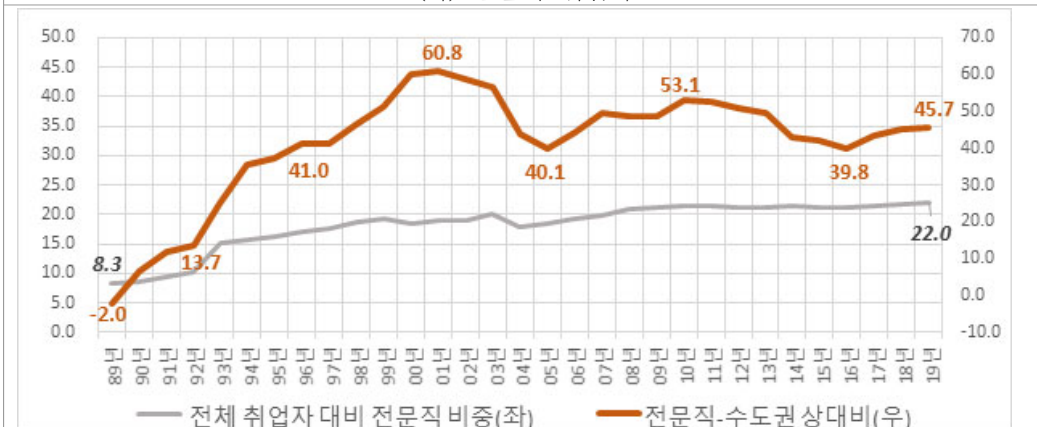
(가) 15-29세 취업자



(나) 전문대졸 이상 취업자



(다) 전문직 취업자



주: 상대비 = 수도권 취업자 수/비수도권 취업자 수*100-100

자료: 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 각 연도로부터 재구성

전문직 일자리의 증가가 상대적으로 수도권에 더 집중되고 있다는 점은 ‘숙련편향적 기술변화’(Skill-Biased Technological Change, 이하 SBTC)가 지역적으로 대칭적이지 않다는 것을 의미한다. 즉 고숙련 노동력에 대한 수요가 증가하는 산업과 기업이 특정 지역에 집중되어 있고, 집적 외부성을 창출하기 위해서 더욱 집적하게 된다면 지역 간 숙련 구성의 불균형을 심화시킬 수 있다. 더욱이 이러한 현상은 비단 한국에서만 나타나는 것은 아니다. OECD(2018, p32)의 분석 결과에 따르면 분석대상 회원국 27개 대부분이 2006년과 2016년 기간 사이에 고학력 일자리의 지역 간 불평등이 심화된 것으로 나타났으며, 이를 숙련편향적 기술변화와 관련되었다고 해석한다.

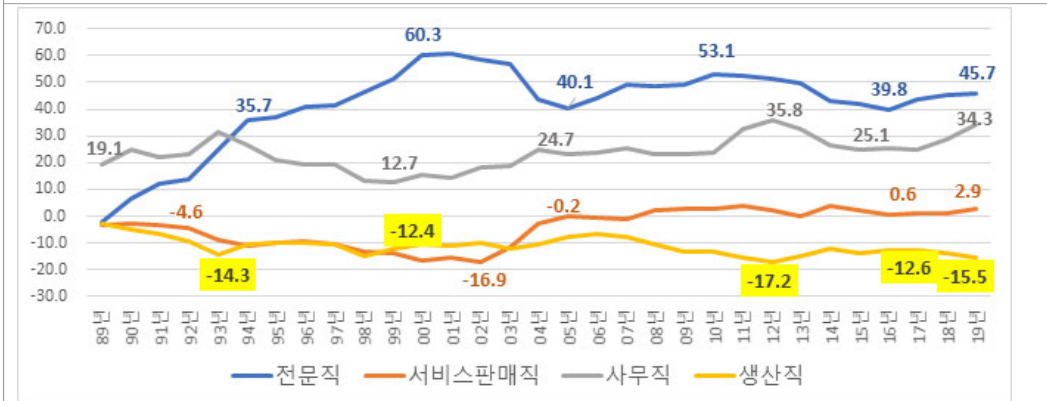
기술변화가 고숙련 일자리의 수요를 증가시킨다는 점에 대해서는 대체로 공통된 견해를 보이지만, 중간숙련 혹은 저숙련 일자리에 미치는 효과에 대해서는 설명력이 모호하다. 반복업무대체형 기술변화(Routin-Biased Technological Change, 이하 RBTC) 가설에 따르면, 기술변화에 따라 중간숙련 일자리 수요는 감소하지만 저숙련 일자리 수요는 증가할 수 있다. 제조업 생산직과 같은 업무들은 반복적인 성격이 높기 때문에 대체가능성이 높은 반면, 돌봄서비스나 음식점 종사자와 같은 대면 서비스 일자리들은 대체가 어렵기 때문에 오히려 증가할 수 있다는 것이다. 즉 RBTC론에서는 고숙련과 저숙련 일자리 수요는 증가하고 중간숙련 일자리는 감소하면서 숙련 구성의 양극화가 심화된다고 전망한다.⁴¹⁾

이러한 배경에서 [그림 8-14]는 앞서 다루었던 각 직종별로 수도권과 비수도권 간 구성 변화를 분석하였다. 우선 (가)에서는 [그림 8-13]의 (다)에서 다루었던 전문직을 포함하여 서비스판매직과 사무직, 그리고 생산직의 상대 비를 보여주고 있다. 수도권 전문직의 상대 비가 가장 큰 폭으로 증가했던 ‘90년대의 경우, 사무직과 서비스판매직의 수도권 상대 비는 감소하는 추세를 보였다. 반대로 2000년대 초반 전문직의 수도권 상대 비가 감소했던 기간에는 서비스판매직과 사무직의 수도권 상대 비가 증가하였다. 그런데 2010년대에 접어들면서 서로 전문직과 사무직의 수도권 상대 비는 동행하는 추세를 보였다. 2010년대 상반기 수도권 전문직 상대 비가 감소하던 시기에 사무직도 감소했으며, 2010년대 하반기 수도권 전문직 상대비가 증가하던 시기에 사무직의 상대 비도 증가한 것이다. 서비스판매직의 경우 2000년대 이후부터는 수도권과 비수도권 간 상대비 격차가 사실상 0에 가까운 형태로 유지되고 있다. 마지막으로 생산직의 경우, 대체로 전문직 상대 비와 역행하는 추이를 보였다. [그림 8-14]의 (나)와 (다)는 각각 수도권과 비수도권 내 직종별 비중의 추이를 보여주고 있다. 수도권의 경우 전문직과 사무직 비중은 증가한 반면, 생산직 비중은 감소하였다. 서비스 판매직은 대체로 2000년대 이후 2~3%p 정도 감소하는 선에서 소폭 감소하였다. 비수도권의 경우에도 전문직과 서비스 판매직의 비중은 증가하였지만, 수도권과 비교할 때

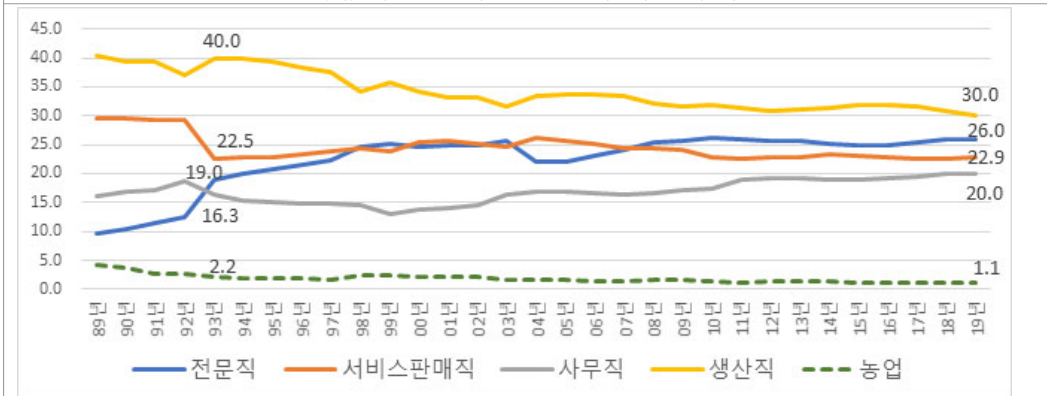
41) SBTC 및 RBTC와 관련된 해외문헌은 Autor and Dorn(2012), 국내 문헌으로는 전병유(2013), 김남주(2015) 등을 참고하기 바란다.

[그림 8-14] 수도권과 비수도권 간 직종 구성 변화 추이

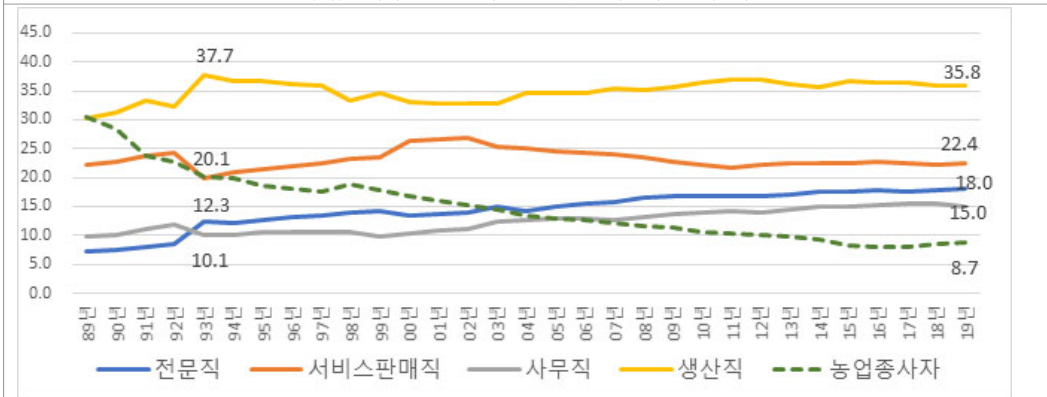
(가) 주요 직종의 비수도권 대비 수도권 상대비



(나) 수도권 내 각 직종의 비중 추이



(다) 비수도권 내 각 직종의 비중 추이



주: 상대비 = 수도권 취업자 수/비수도권 취업자 수*100-100

자료: 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 각 연도로부터 재구성

증가폭도 낮을뿐더러 생산직이나 서비스판매직보다 그 비중이 낮았다. 비수도권의 고용구성에서 가장 선명한 변화는 고용의 서비스화나 숙련 편향적 변화가 아니라, 탈농업화 추세이다. 90년대 초 반까지 20%에 이르렀던 농업종사자 비중이 감소하여 '19년에는 8.7% 수준까지 하락한 것이다.

수도권과 비수도권 간 직종 구성의 변화는 앞서 제조업 취업자 구성과 마찬가지로, 권역 수준에서 세분화할 때 상이한 양상을 보인다. <표 8-7>은 직종분포의 공간적 집중이 상대적으로 큰 전문직과 사무직, 생산직을 중심으로 변화추이를 분석한 결과이다. '89년부터 '09년까지는 10년 간격이지만, 2010년대에는 전반기와 후반기를 구분하기 위해 수도권 전문직 상대 비가 저점을 기록했던 '16년을 기준으로 수치를 산출하였다. 표의 오른쪽 칼럼에서는 기간별 취업자 증가율을 산출한 것인데, 각 권역별 증가율에서 전국평균 증가율을 빼줌으로써 상대 증가율(%p 차이)로 변환하였다.

우선 전문직 취업자는 '89년 1,449천 명에서 '19년 5,964천 명으로 30년 간 311.6% 증가하였다. 같은 기간 수도권의 상대증가율은 전국평균보다 81.7%p 더 높았으나, 비수도권은 전국평균보다 80.0%p 낮은 증가율을 보였다. 그런데 7개 권역(앞서 제조업 취업자 분석 시의 6개 권역 + 서울)으로 구분하여 분석한 결과, 전국평균보다 높은 수준의 상대증가율을 기록한 곳은 경인권(575.7%p)과 충청권(115.4%p)인 것으로 나타났다.

사무직 취업자의 '89년 대비 '19년 수도권 상대증가율은 전국평균 증가율(117.7%)보다 11.9%p 더 높았으나, 비수도권은 전국평균보다 14.1%p 낮은 증가율을 보였다. 그러나, 7개 권역별 분석 결과에서는 전문직과 마찬가지로 경인권(188.4%p)과 충청권(92.9%p)에서 높은 상대증가율을 보였다. 다만 최근 10년을 기준을 볼 때 2010년 전반기와 후반기 모두 전문직과 사무직이 전국평균치보다 높게 증가한 곳은 경기도가 유일한 것으로 나타났으며, 서울 역시 2010년 후반기에는 전국평균보다 높은 전문직과 사무직 증가율을 보여 수도권과 비수도권 간 직종구성의 격차를 벌이는데 기여하였다.

마지막으로 생산직의 취업자의 '89년 대비 '19년 수도권 상대증가율은 전국평균 증가율(46.9%)보다 10.4%p 더 낮았던데 비해, 비수도권은 전국평균보다 10.1%p 높은 증가율을 보였다. 그러나, 7개 권역별 분석 결과에서는 전문직·사무직과 마찬가지로 충청권(98.3%p), 경인권(50.2%p)이 전국평균보다 높은 상대증가율을 기록하였다. 다만 앞서의 두 직종과 달리 호남권(18.7%p)이 전국평균보다 높은 상대증가율을 기록한 지역에 포함되었다는 것이 특징적이다. 시도별로는 충청권의 3개 시도인 대전(31.7%p), 충북(94.7%p), 충남(139.1%p) 모두 전국평균을 상회하는 생산직 취업자 증가율을 보였으며, 호남권에서는 광주(70.9%p)와 전북(14.5%p)만이 전국평균을 상회하였다.

〈표 8-7〉 7개 권역 및 17개 광역시도 제조업 취업자 변동 추이

(단위 : 천명, %, %p)

		취업자 수(천명)					전국 대비 상대 증가율(%p)				
		'89년	'99년	'09년	'16년	'19년	'99/'89년	'09/'99년	'16/'09년	'19/'16년	'19/89년 누계
(가) 전문직											
전 국 [증가율]*		1,449	3,885	5,017	5,625	5,964	[168.1]	[29.1]	[12.1]	[6.0]	[311.6]
수도권		717	2,339	3,001	3,279	3,537	58.1	-0.8	-2.9	1.8	81.7
비수도권		732	1,546	2,016	2,346	2,427	-56.9	1.3	4.3	-2.6	-80.0
7개 권역	서울	513	1,272	1,480	1,434	1,523	-20.2	-12.8	-15.2	0.2	-114.7
	경인권	204	1,067	1,521	1,845	2,014	254.9	13.4	9.2	3.1	575.7
	충청권	111	273	430	573	585	-22.2	28.4	21.1	-3.9	115.4
	호남권	165	318	391	451	469	-75.4	-6.2	3.2	-2.0	-127.4
	대경권	156	319	387	424	474	-63.6	-7.8	-2.6	5.8	-107.7
	동남권	243	525	666	721	727	-52.1	-2.3	-3.9	-5.2	-112.4
	강원제주	57	111	142	177	172	-73.4	-1.2	12.5	-8.9	-109.8
(나) 사무직											
전 국		2,182	2,295	3,630	4,557	4,751	[5.2]	[58.2]	[25.5]	[4.3]	[117.7]
수도권		1,186	1,216	2,002	2,533	2,723	-2.6	6.5	1.0	3.2	11.9
비수도권		996	1,079	1,628	2,024	2,028	3.2	-7.3	-1.2	-4.1	-14.1
7개 권역	서울	796	604	876	1,045	1,139	-29.3	-13.1	-6.2	4.7	-74.6
	경인권	390	612	1,126	1,488	1,584	51.7	25.8	6.6	2.2	188.4
	충청권	150	203	353	451	466	30.2	15.7	2.2	-0.9	92.9
	호남권	211	197	300	384	372	-11.8	-5.9	2.5	-7.4	-41.4
	대경권	193	229	320	426	379	13.5	-18.4	7.6	-15.3	-21.4
	동남권	354	358	528	618	649	-4.0	-10.7	-8.5	0.8	-34.4
	강원제주	88	92	127	145	162	-0.6	-20.1	-11.4	7.5	-33.6
(다) 생산직											
전 국		6,079	7,128	7,959	9,034	8,932	[17.3]	[11.7]	[13.5]	[-1.1]	[46.9]
수도권		2,996	3,328	3,693	4,214	4,090	-6.2	-0.7	0.6	-1.8	-10.4
비수도권		3,083	3,800	4,266	4,820	4,842	6.0	0.6	-0.5	1.6	10.1
7개 권역	서울	1,556	1,400	1,311	1,396	1,252	-27.3	-18.0	-7.0	-9.2	-66.5
	경인권	1,440	1,928	2,382	2,818	2,838	16.6	11.9	4.8	1.8	50.2
	충청권	440	669	856	1,036	1,079	34.8	16.3	7.5	5.3	98.3
	호남권	539	693	786	849	893	11.3	1.8	-5.5	6.3	18.7
	대경권	673	840	894	992	947	7.6	-5.2	-2.5	-3.4	-6.2
	동남권	1,224	1,319	1,404	1,564	1,518	-9.5	-5.2	-2.1	-1.8	-22.9
	강원제주	207	279	326	379	405	17.5	5.2	2.8	8.0	48.7

자료: 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 각 연도로부터 재구성

〈표 8-8〉은 전문직 취업자 수 증가율 상·하위 20개 시군을 분석한 결과다. 제조업 취업자 비중이 적은 지역의 교란 효과를 제거하기 위해 '13년 시점 전문직 취업자 수가 1천 명 이상인 지역 중에서 순위를 산출하였다. 우선 전문직 취업자 증가율 상위 20개 지역을 살펴보면, 대부분이 경기도와 충청도 지역들이 포함되었다. 특히 행정수도 이전과 혁신도시 추진 등의 영향으로 세종시와 나주시가 나란히 1,2위에 포함되었다. 반대로 전문직 비중이 감소한 하위 20개 지역에는 대부분 농어촌 지역들이 포함되었다. 역시 행정수도 이전의 영향으로 공무원 등이 대거 세종시로 이전한 과천시도 포함된 점이 특징적이다.

〈표 8-8〉 전문직 취업자 수 증가율 상·하위 20개 시군

(단위 :명, %)

전문업 취업자 증가율 상위 20개 지역				전문직 취업자 증가율 하위 20개 지역					
지역명		'13년	'19년	증가율	지역명		'13년	'19년	증가율
세종	세종	8,292	51,894	525.8	강원	고성군	1,598	650	-59.3
전남	나주시	4,135	8,512	105.9	전북	고창군	3,715	1,935	-47.9
경기	하남시	15,085	29,943	98.5	경북	성주군	1,791	962	-46.3
경기	김포시	32,062	54,842	71.0	경북	영덕군	1,738	957	-44.9
경기	화성시	73,905	113,813	54.0	전북	부안군	3,192	1,972	-38.2
경기	광주시	27,796	41,780	50.3	강원	인제군	1,628	1,081	-33.6
경북	경산시	19,017	28,023	47.4	경북	청송군	1,192	795	-33.3
경기	양평군	7,642	10,976	43.6	경기	과천시	14,502	9,943	-31.4
경남	양산시	19,961	28,510	42.8	충남	부여군	4,412	3,037	-31.2
충북	진천군	2,797	3,756	34.3	경남	합천군	2,622	1,815	-30.8
경기	파주시	38,962	52,108	33.7	강원	삼척시	5,381	3,747	-30.4
경남	하동군	1,645	2,178	32.4	경기	안산시	77,959	57,163	-26.7
충북	청주시	64,782	85,666	32.2	전남	영암군	3,152	2,320	-26.4
충남	계룡시	3,475	4,482	29.0	강원	양구군	1,043	770	-26.2
경북	봉화군	1,076	1,367	27.0	경북	문경시	5,048	3,821	-24.3
경기	여주시	6,424	8,148	26.8	충남	청양군	1,580	1,211	-23.4
경기	시흥시	32,827	41,206	25.5	전북	정읍시	7,124	5,504	-22.7
경기	평택시	31,261	39,091	25.0	경기	포천시	9,860	7,650	-22.4
전남	장성군	1,356	1,688	24.5	충남	홍성군	6,879	5,374	-21.9
제주	제주시	40,218	49,983	24.3	강원	동해시	7,318	5,743	-21.5

주: '13년 시점 전문직 취업자 수가 1천 명 이상인 지역 중에서 산출한 수치임

자료: 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도, 시군 가중치 적용

3. 지역 일자리 불평등의 고착화

노동이동은 전통적으로 노동시장에서의 불평등을 결정하는 가장 중요한 요소 중 하나로 다루어져왔다. 주류경제학적 접근에 따르면 지리적 환경이나 입지, 생산요소의 부존자원량의 차이 등으로 인해서 지역 간 고용이나 임금의 격차가 존재하더라도 결국은 노동이동을 통해서 수렴하게 된다. 그러나 이러한 접근은 시장균형 기제로서의 노동이동의 역할을 과대평가하거나 불평등을 강화하는데 기여할 수 있다는 점을 간과하고 있다. 노동시장분단론에 따르면 인종, 종교, 지리적 인 이유로 자유로운 노동이동을 가로막는 사회경제적, 제도적 장벽이 존재하는 경우 중심부(1차 노동시장)와 주변부(2차 노동시장)가 노동시장이 분단되므로 노동이동의 역할이 제한적일 수 있다. 경제지리학의 중력이론에 따르면 유출지와 유입지 간 어메니티를 결정하는 다양한 요소들의 상대적 힘의 크기에 따라 노동이동의 방향과 크기가 결정되기도 한다. 무엇보다 최근의 신경경제지리학이나 집적경제이론에 따르면, 수도권과 같은 대도시가 갖는 외부성에 의해 노동이동의 방향이 지역 간 격차를 확대하는 형태로 진행될 수 있다⁴²⁾.

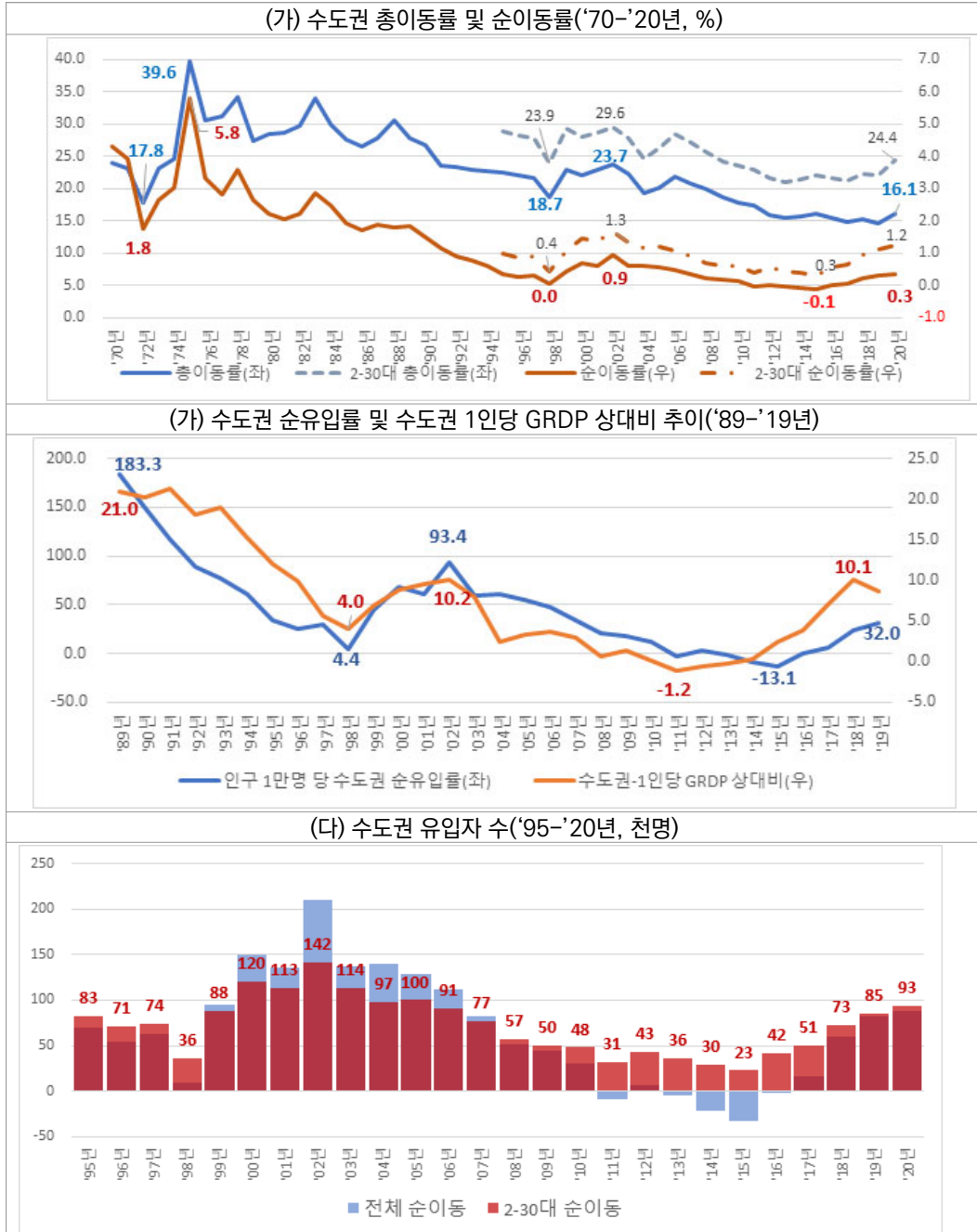
한국의 수도권 인구 유입률은 '70년대부터 지속적으로 감소하는 추세를 보여왔다. [그림 8-15]의 (가)에서 볼 수 있듯이, 수도권의 총이동률은 '75년 39.5%를 기점으로 외환위기 영향이 나타나기 직전인 '97년 18.7%를 기록한 뒤, '02년 다시 23.7%까지 증가했다. 이후로는 2000년대 중반부터 2010년대 후반까지 다시 감소하는 추세를 이어왔다. 지역 내 이동을 제외한 순이동률 역시 총이동률과 유사한 추세를 이어왔다. 수도권으로의 순유입률은 '75년 5.8%(64만 명)를 기록한 후, 지속적으로 감소하다가 외환위기 직전 0% 수준으로 하락했다가 다시 0.9% 수준으로 반등하였다. 이후 2010년대 중반 -0.1%, 즉 비수도권으로의 순유출이 발생하기도 했다가, 2010년대 후반 다시 증가세를 보여 '20년에는 0.3%를 기록했다. 20-39세 청년층의 경우 전체 이동률보다 소폭 높기는 하지만, 전체적인 추세와 비슷한 흐름을 보였다.

[그림 8-15]의 (나)를 살펴보면, 수도권과 비수도권 간 인구이동은 산업화, 주택 공급과 같은 구조적 요인들 외에 경기적 요인과 매우 높은 상관관계를 갖는다는 점을 확인할 수 있다. 그림에서 파란색 실선은 '인구 1만명 당 수도권 순유입율'로 백분율로 표현된 (가)의 순유입률을 만분율로 전환한 것이다. 주황색 실선은 비수도권 대비 '수도권 1인당 GRDP 상대 비'로 앞서 [그림 8-15]의 수치를 가져온 것이다. 자료의 한계로 인해 '89년-'20년까지의 수치만을 비교한 것이지만, 수도권의 1인당 상대 소득이 증가(감소)하던 시기에 수도권 순유입률 역시 증가(감소)했음을 확인할 수 있다. 지난 30년간 두 수치가 함께 증가한 시기는 두 차례이다. 첫 번째 국면이 '97년 외환위기 이후 몇 년에 걸친 시기였고, 두 번째가 '15년 이후부터 최근까지이다.

42) 신경경제지리학과 집적 외부성에 대한 국내 논의는 정준호(2008), 이상호(2014) 등을 참조할 것.

[그림 8-15] 수도권 대 비수도권 인구 이동률 추이

(단위 : %, 천명)

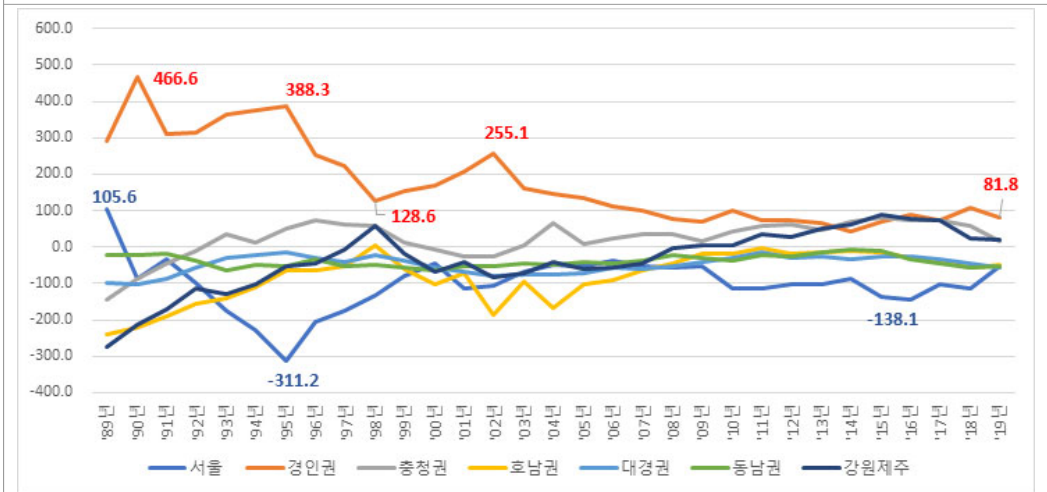


주: 이동률 산출에 사용된 인구 수는 인구추계자료를 이용하였으며, 총 이동자 수에서 시도값이 결측인 경우를 제외하였기 때문에 통계청의 공식통계 수치와 다를 수 있음
 자료: 통계청, 인구이동통계조사, 각 연도

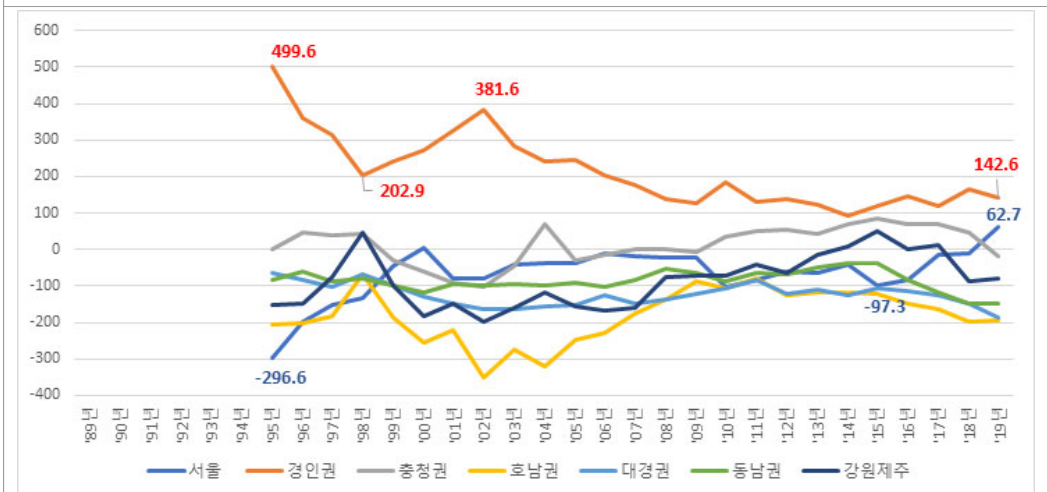
더욱이 최근의 수도권 인구 유입이 '97년 외환위기 당시와 다른 점은 20-30대 청년층이 전체 순유입 규모를 넘어서고 있다는 점이다. [그림 8-15]의 (다)와 같이 비수도권으로의 순 유출이 나타났던 2010년대 전반기에도 청년층의 수도권 순유입은 (+)를 기록했으며, '15년 23천명 수준까지 감소했던 청년층 순유입 인구는 '20년 93천 명으로 '98년의 88천 명을 넘어서는 수치를 기록했다.

[그림 8-16] 7개 권역별 순 이동률 추이

(가) 전체 순 이동률



(다) 20-39세 순 이동률



자료: 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 자료, 각 연도

이러한 현상은 권역별로 살펴볼 때 더욱 뚜렷하게 나타난다. [그림 8-16]의 (가)와 같이 7개 권역별 순이동률 추이를 살펴보면, 수도권-비수도권 간 인구이동의 감소가 서울과 경인지역의 인구 이동 감소세에 기인하고 있음을 확인할 수 있다. 2010년대 이후 인구 순유입이 발생 지역은 경인권, 충청권, 그리고 강원제주이다. 즉 전체인구 이동에서 서울의 인구감소와 경인권·충청권·강원제주의 인구증가가 서로 대칭적인 형태로 전개되었다고 볼 수 있다.

전체적인 인구이동과 달리 20-39세 청년층의 권역별 인구이동은 상이한 패턴을 보인다. 2010년대 중반 이전까지 경기도를 제외한 모든 권역이 (-) 수치를 기록하였다. 다만 서울의 경우 경기도를 제외하고는 '97년 외환위기 이후 청년층 인구 유출규모가 감소한 유일한 지역이었으며, 2010년대 중반 이후로도 경기도와 함께 청년층 인구 순유입이 발생하였다.

이상의 결과를 종합하면, 우리나라의 광역 간 인구이동은 대체로 수렴화 경향을 보인다. 인구 이동의 결과는 누적적이기 때문에 우리나라의 경제·산업에서의 대규모 구조변화가 나타나지 않는 한 인구이동률이 감소하는 것이 당연한 결과일 수 있다. 그럼에도 불구하고 주목할 점은 최근 몇 년간 청년층의 수도권 유입이 양적으로 증가하고 있다는 점이다. 비수도권 지역의 청년층 인구 부존 자체가 과거에 비해 줄어들었음에도 불구하고, 앞서 살펴보았던 지역 제조업의 위기, 기술 변화의 공간 비대칭성 등이 지방 청년층의 일자리 전망을 더욱 어렵게 하고 인구 유출로 이어지는 요인으로 작용하고 있는 것이 아닐까?

결론적으로 수도권과 비수도권 간 일자리의 양적·질적 격차가 일정한 수준을 유지하거나 확대되는 상황에서 인구이동이 감소추세를 보인다는 것은 지역 간 일자리 불평등의 고착화를 의미한다. 더욱이 대규모 일자리 위기 상황일수록 지역의 핵심 인적자원인 청년층이 수도권으로 이탈한다는 것은, 현재 수준보다 지역 간 일자리 격차가 확대된다는 것을 의미한다. 20-39세 청년층의 이탈은 결국 상대적 고학력·고숙련(혹은 전문직) 인력의 선별적 유출로 인한 지역의 일자리 양극화를 심화시키는 것이다.

최근 10년('10-'19년) 시군구별 순인구 이동 분석결과는 <표 8-9>, <표 8-10>과 같다. 앞서의 분석에서는 인구 이동률이 각 연도별 인구를 기준으로 산출한 것에 비해, 아래의 표는 각 시군구별 5년 및 10년 간의 순이동 인구 수를 '10년도 인구를 기준으로 나누었다는 점이 차별적이다. 분석결과 인구가 순유입된 상위 20개 지역은 대부분 경기도와 충북의 신도시 지역과 광역대도시의 신도심·신산업 지역으로 나타났다. 예컨대 부산의 기장군과 경남 양산시, 강서구 등은 최근 산업 단지가 만들어지고 신도시가 조성되면서 인구가 유입되고 있는 지역들이다.

반대로 인구가 순유출되고 있는 하위 20개 지역들을 살펴보면, 대체로 광역대도시의 원도심 혹은 낙후된 제조업 밀집지역이 대부분을 차지한다. 대구의 서구·남구, 부산 영도구·중구·사상구·사하구, 광주 동구 등이 대표적이다. 경기도 역시 행정부가 이전한 과천을 제외하면, 안양시나 안

산시와 같이 전통적인 제조업 집적지들에서 인구유출이 나타났다. 즉 전체 인구에서 유출입 상하위 지역들은 대체로 동일한 노동시장권 내 공간적 재배치가 주를 이루었다.

시군구별 청년층 순이동 인구 상위 20개 지역은 전체 이동과 비슷한 형태를 보였으나, 하위 20개 지역들은 상이한 패턴을 보였다. <표 8-10>에서 20~39세 청년층 인구가 순유출된 하위 20개 지역들을 살펴보면, 대부분이 비수도권 '도'지역의 농어촌 지역들로 이른바, '소멸고위험지역'들임을 알 수 있다⁴³⁾. 부산 영도구와 대구 서구 역시 산업 쇠퇴와 원도심 공동화로 인해 광역시 중에서는 드물게 소멸위험지역으로 분류된 지역들이다. 요컨대 시군구 수준에서 파악된 청년층 인구 유출은 고령인구 비중이 높은 지역공동체의 지속가능성을 위협하는 형태로 진행되고 있다고 할 수 있다.

<표 8-9> 전체 순인구 이동을 상하위 20개 지역

(단위 : %)

상위 20개 지역					하위 20개 지역				
지역		'10~'14년	'15~'19년	'10~'19년	지역		'10~'14년	'15~'19년	'10~'19년
세종	세종시	77.1	215.1	292.2	경기	과천시	-5.9	-17.8	-23.6
부산	강서구	28.0	73.2	101.2	대구	서구	-8.3	-14.9	-23.2
경기	김포시	45.3	37.5	82.8	부산	영도구	-11.6	-8.5	-20.1
경기	하남시	-2.9	80.1	77.2	인천	동구	-7.5	-12.1	-19.6
부산	기장군	53.2	17.0	70.3	대전	대덕구	-6.3	-12.5	-18.8
경기	화성시	3.9	50.1	54.0	부산	사상구	-7.7	-10.0	-17.7
경기	광주시	20.4	26.9	47.3	서울	영등포구	-11.0	-6.0	-17.0
인천	중구	20.7	24.1	44.9	인천	계양구	-5.1	-11.7	-16.8
대구	달성군	1.3	36.5	37.8	서울	노원구	-7.7	-9.0	-16.7
경남	양산시	12.5	20.0	32.5	울산	동구	-3.6	-12.9	-16.5
경기	파주시	22.0	10.4	32.4	서울	강동구	-5.8	-9.9	-15.7
충북	진천군	4.2	25.2	29.4	부산	중구	-7.1	-8.3	-15.4
인천	서구	20.9	8.3	29.2	대구	남구	-6.8	-8.1	-14.9
경기	양평군	14.8	14.1	29.0	서울	종로구	-10.8	-3.8	-14.7
인천	연수구	10.9	17.8	28.7	광주	동구	-13.4	-1.1	-14.5
경기	오산시	21.3	6.2	27.5	인천	부평구	-4.9	-9.5	-14.4
전남	나주시	0.6	26.9	27.5	강원	태백시	-6.7	-7.5	-14.2
경기	남양주시	16.6	10.4	27.0	부산	사하구	-7.4	-6.5	-13.9
경북	예천군	-1.9	24.7	22.8	경기	안양시	-6.3	-7.4	-13.6
대전	유성구	17.1	3.9	21.0	경기	안산시	-3.8	-9.7	-13.5

주: 각 시군구의 해당 기간 이동인구 수 / '10년 인구 수 * 100 임

자료: 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도, 시군 가중치 적용

43) 소멸위험지수와 관련된 내용은 이상호(2016, 2018) 등을 참고하기 바람.

〈표 8-10〉 청년층(20-39세) 순인구 이동을 상하위 20개 지역

(단위 : %)

상위 20개 지역					하위 20개 지역				
지역		'10~'14년	'15~'19년	'10~'19년	지역		'10~'14년	'15~'19년	'10~'19년
세종	세종시	41.4	123.5	164.9	경남	남해군	-34.8	-25.4	-60.2
부산	강서구	27.8	82.5	110.3	경남	합천군	-28.4	-29.7	-58.0
경기	하남시	-5.7	102.6	96.9	전남	보성군	-27.9	-28.0	-55.8
경기	김포시	44.5	38.6	83.1	전남	고흥군	-30.5	-23.0	-53.5
경기	화성시	11.5	69.3	80.8	전남	곡성군	-24.2	-28.9	-53.0
인천	중구	22.6	41.7	64.3	부산	영도구	-30.7	-22.3	-53.0
부산	기장군	47.9	15.8	63.6	경북	의성군	-33.4	-17.6	-51.0
대구	달성군	2.2	54.1	56.3	경남	하동군	-29.0	-21.8	-50.8
경기	광주시	25.3	29.2	54.5	대구	서구	-20.9	-28.1	-49.0
경기	오산시	27.1	13.0	40.1	충남	부여군	-24.0	-24.7	-48.6
경기	파주시	26.9	12.8	39.8	강원	삼척시	-16.8	-31.1	-47.9
경남	양산시	15.9	23.2	39.1	강원	태백시	-24.3	-22.7	-47.0
전남	나주시	-3.9	42.7	38.8	전남	강진군	-13.7	-30.9	-44.6
인천	서구	25.8	11.3	37.1	충남	서천군	-19.5	-24.1	-43.7
충북	진천군	2.6	33.9	36.5	전북	부안군	-21.4	-21.6	-43.1
대전	유성구	23.1	12.3	35.4	전남	함평군	-22.5	-19.8	-42.3
경기	용인시	17.9	14.2	32.2	강원	정선군	-22.6	-19.1	-41.8
인천	연수구	11.8	20.0	31.8	전북	진안군	-25.7	-16.0	-41.7
울산	북구	11.7	19.1	30.8	경남	의령군	-21.8	-19.7	-41.4
경기	남양주시	20.7	10.0	30.7	강원	영월군	-19.4	-21.9	-41.3

주: 각 시군구의 해당 기간 이동인구 수 / '10년 인구 수 * 100 임

자료: 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도, 시군 가중치 적용

제5절

대안적 일자리 전략을 향해



본문의 주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 고용의 양적 측면에서는 수도권과 비수도권 간 혹은 광역시도간 고용률과 실업률 격차는 크지 않으면서 유지되거나 수렴하는 것으로 나타났다. 다만 시군구 수준에서는 인구구성과 산업에 따라 상당한 격차가 존재하며, 최근 제조업 쇠퇴로 인해 고용 위기가 발생했던 지역의 고용률과 실업률 지표가 악화하였던 것으로 확인되었다. 둘째, 지역 간 임금 격차와 불평등은 전체적으로 2010년대 중후반을 기점으로 확대되는 것으로 나타났다. 특히 비수도권의 관찮은 일자리를 구성하는 제조업 생산직의 (중간)숙련 일자리의 임금이 평준화되었지만, 고숙련과 저숙련 일자리의 수도권 상대임금 프리미엄은 증가하였다.

일자리 불평등의 확대는 수도권 중심의 탈제조업화와 공간분업 강화, 고학력-전문직의 수도권 집중으로 인한 숙련편향적 기술변화의 비대칭성 등이 주된 영향을 미치는 보인다. 그리고 전체적인 인구이동 감소추세에 따라 지역 간 일자리 불평등이 고착화되는 가운데, 최근 청년인구 유출이 확대되면서 새롭게 불평등을 강화하는 것으로 나타났다.

이상의 분석 결과를 토대로 이 장에서는 지역의 일자리 위기를 극복하기 위해서는 대안적 일자리 전략이 필요하다는 인식하에서 정책 과제를 살펴보기로 한다.

1. 왜 대안적 일자리 전략인가?

가. 기술 및 사회경제적 환경 변화와 지역

2000년대 초 미국의 노동부 보고서에서 21세기 일자리에 영향을 미치게 될 핵심적인 요소로 기술진보, 세계화, 그리고 인구구조 변화를 꼽은 바 있다(Karoly and Panis, 2004). 그런데 최근 OECD 보고서에서도 일의 미래와 관련한 메가트렌드로 역시 위의 세 가지 요소를 꼽았다는 점이 흥미롭다(OECD, 2017).

4차 산업혁명이라고 불리는 기술진보가 과거와 다른 점은 자동화로 인한 일자리 감소 외에도 플랫폼 노동과 같은 비전형적인 고용 형태를 확산시키고 있다는 점이다. 더욱이 OECD(2018)에서는 최근의 기술변화가 지역에 따라 비대칭적인 영향을 미칠 것으로 전망한다. 고숙련 전문직 일

자리가 많은 수도권일수록 상대적으로 더 많은 일자리가 창출될 가능성이 크다. 반면 중간숙련 일자리에 대한 수요가 감소함에 따라, 전통적인 제조업이 밀집한 지역에서 노동시장 양극화 경향이 더욱 뚜렷해질 것으로 예상된다. 국가 혹은 지역 수준에서 총량적으로는 일자리가 비슷하거나 더 증가할 수 있다. 그러나 신기술과 결합된 새로운 일자리가 생겨나더라도, 다른 한쪽에서는 전통적인 생산직 일자리가 사라지기 때문에 일자리 간 수급 불일치 문제가 커질 수 있다. 본문에서도 살펴보았듯이, 지역의 산업구조에 따라 숙련 구성이 상이하므로 기술변화로 인한 노동시장의 양극화 양상도 지역에 따라 비대칭적으로 전개될 것이다. 이러한 노동시장 변화는 기존의 사회안전망에 포괄되지 못하는 취약계층이 증가한다는 것을 의미한다. 예컨대 인구밀도가 높은 대도시 지역에서의 플랫폼 노동과 넓은 지리적 영역에서의 플랫폼 노동은 그 양태가 같을 수 없다.

불과 10여 년 전만 해도 주목하지 않았던 인구구조 변화의 문제는 이제 한국사회의 가장 중요한 화두가 되었다. '20년부터 주민등록인구 기준 전체 인구가 감소하기 시작했지만, 15~64세 생산가능인구는 이미 '17년부터 감소하기 시작했다. 인구통계학자인 해리 텐트에 따르면 한 사회에서 가계소비가 정점에 이르는 47세 인구가 급감하면서 장기 불황에 빠질 수 있는데, 한국의 경우 2차 베이비붐 세대(1971년생)가 47세를 넘어서는 '18년에 인구절벽이 시작되었다(해리 텐트, 2014). 문제는 저출산·고령화의 시계가 지역마다 다르다는 점이다. 교육 문제만 놓고 보더라도 초중등학교 폐교 문제와 같이 유소년 연령층-소규모 농어촌공동체에 시작된 문제는 이제 대학 구조조정과 같이 20대 연령층-중대도시 문제로 전이되고 있다. 낙후지역일수록 보건·복지 수요는 증가하는데, 납세인구의 감소에 따라 지방재정은 더욱 취약해진다. 이처럼 저출산·고령화는 현재 수준에서의 인구구성 비율에서 놓고 보더라도 더 작고 열악한 지역공동체일수록 더 직접적이고 큰 위협으로 다가온다. 더욱이 청년인구 유출이라는 원심력이 작용함으로써 지역공동체의 붕괴 속도를 가속화하고 있다. 청년층의 지역이탈은 현재 시점에서 괜찮은 일자리를 찾기 어렵기 때문만이 아니라, 미래의 일자리 전망도 밝지 않기 때문이기도 하다. 김현미 외(2020)에서도 지적하듯이, 과거 지역의 청년들이 일하던 제조업의 일자리는 이제 저임금에 기반한 이주노동자들이 메우고 있다.

'도시의 승리'를 예찬하는 집적 경제론자들은 세계화의 물결속에 승리하기 위해서는 더크고 경쟁력 있는 도시를 만들어야 한다고 주장한다(에드워드 글레이저, 2011). OECD(2018)에 따르면 지난 십 수년간 OECD 국가들의 수도권 집중도는 더욱 높아졌다. 그러나, 코로나19는 세계화라고 불리는 인간사회의 네트워크가 가져올 수 있는 부정적인 효과를 극명하게 보여주었다. 네트워크의 크기가 클수록 감염의 전파 속도 역시 기하급수적으로 증가한다. 코로나19 이후 절대로 무너지지 않을 것 같았던 세계화의 신화가 잠시 주춤하고 탈세계화와 지역화(블록화)의 물결이 밀려들고 있다. 탈세계화의 흐름이 일시적일지 아니면 한동안 지속될지는 알 수 없지만, 한국에서

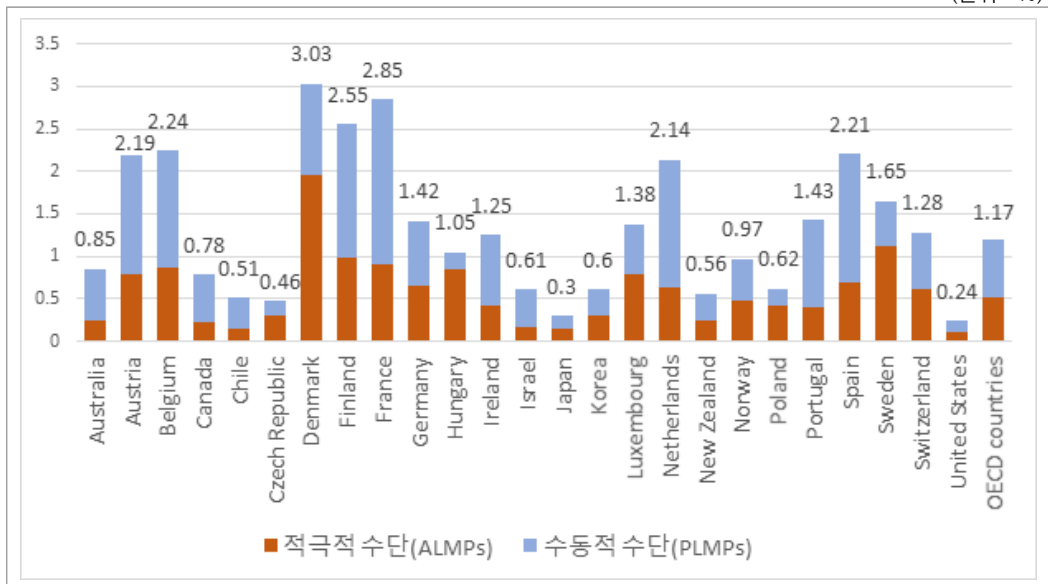
는 오히려 수도권 집중의 속도가 빨라지고 있다는 점이 역설적이다. 다만 사회적 거리두기로 인해 온라인을 통한 새로운 네트워킹과 접촉이 급속도로 증가하면서 '세방화'(glocalization)의 가능성 역시도 새로운 국면에 접어든 것 같다. 최근 온라인 비대면 교육, 원격 의료, 원격근로 등은 그동안 청년들이 지역을 떠나게 되었던 주된 이유 중 하나인 고립성을 극복하는 데 있어서 좋은 기회를 제공할 수 있다.

나. 중앙정부 일자리 정책의 한계

기술진보, 세계화, 저출산·고령화와 같은 사회경제적 변화들은 일자리가 창출-유지-소멸되는 메커니즘을 바꾸기 때문에 기존의 일자리 정책에도 변화가 필요하다. 더욱이 일자리 환경의 구조적 변화가 코로나19와 같은 외적 충격과 결합될 경우 정상적인 국면에서 활용되는 통상적인 정책 대응은 더욱 효과를 발휘하기 어렵다. 서구의 여러 나라 역시 2008년 금융위기를 겪으면서 지역에 따라 인구 및 산업구조, 지리적-환경적 여건, 지역 자체의 내적 역량에 차이에 따라 맞춤형 대책이 필요하다는 인식하에, 지역 차원의 일자리 창출 정책에 관한 관심을 가져왔다(OECD, 2011).

[그림 8-17] OECD 주요 국가의 GDP 대비 노동시장프로그램 지출비중('17년)

(단위 : %)



자료: OECD · Statistics.

이에 비해 한국은 고용정책이라는 개념 자체가 '97년 외환위기가 발생하던 시점부터 생겼다고 해도 과언이 아니다. 즉 '70년대부터 '90년 중반까지는 노동공급이 상대적으로 부족했기 때문에 경제성장을 뒷받침하는 기능인력 양성 중심의 인력공급정책이 주를 이루었다. 그러다가 '98년 대량 실업에 대응하여 고용보험제도의 기틀을 다지는 등 다양한 노동시장 프로그램을 구축해왔다(이재흥 편, 2020, p. 4-5). '17년 기준 한국의 노동시장 정책에 대한 공공지출 비중은 GDP의 0.61% 수준으로 OECD 회원국 평균인 1.17%에 크게 못 미치는 수준이다. 다만 한국 정부에서 집계하고 있는 일자리사업 예산은 '20년 현재 25.5조 원 규모⁴⁴⁾로 GDP 대비 1.3%에 이른다. 사업 유형별로는 실업소득 유지·지원(대부분이 실업급여)이 가장 많은 40%를 차지하였으며, 그 다음으로 고용장려금이 25.5%를 차지하였다.

일자리 사업 예산 비중이 낮다는 점 외에 한국의 일자리 사업이 갖는 또 다른 특징은 직접일자리 사업의 비중이 11.2% 순으로 높다는 점이다. 직접일자리에는 공공근로, 노인일자리 사업, 공공부문 청년 인턴 사업들이 주로 포함되는데, 선진국의 경우 취업역량을 제고하기보다는 한시적인 단기 일자리를 제공하기 때문에 최근에 거의 사용하고 있지 않은 정책수단이다. 한국의 경우 사회안전망 사각지대에 속하는 취약계층이 많기 때문에 직접일자리 사업을 이들에 대한 소득지원의 수단으로 활용하고 있다.

〈표 8-11〉'20년 일자리 예산 유형별 규모

(단위: 억 원, %)

유 형		'19년 본예산 (A)	'20년 본예산 (B)	'20년 예산 비중		증감액 (B-A)	증감율(%)
전체 일자리 사업		212,374	254,998	100.0		42,624	20.1
소계		133,236	151,550	59.4 (100.0)		18,314	13.7
적극적 노동시장 프로그램 (ALMPs)	직접일자리	20,779	28,587	11.2	(18.9)	7,808	37.6
	직업훈련	19,610	22,434	8.8	(14.8)	2,824	14.4
	고용서비스	9,867	11,994	4.7	(7.9)	2,127	21.6
	고용장려금	57,883	64,950	25.5	(42.9)	7,067	12.2
	창업지원	25,097	23,585	9.2	(15.6)	△1,512	△6.0
실업소득 유지 및 지원		79,139	103,447	40.6		24,308	30.7

출처: 고용노동부(2020) 20년 일자리사업 평가 및 개선방안.

44) 한국 정부에서 집계하는 일자리사업 예산은 OECD에서 집계하는 수치보다 다소 높다. 그 이유는 OECD에서 국가 간 비교를 위해 정의하는 '노동시장프로그램'에서 육아휴직지원금이나 창업자금융자와 같은 대규모 일자리 예산 사업들이 제외되기 때문이다. 또한 '20년 일자리 사업에서 본 예산 외에 코로나19 대응을 위한 추경예산, 고용보험기금 계획 변경 등을 위해 8.1조 원을 추가 편성하여 총 33.6조 원을 지출하였다.

한국의 일자리 정책이 갖는 세 번째 특징은 일자리 정책이 중앙정부 주도로 이루어지고 있다는 점이다. 일자리 정책의 중앙집권화 경향은 일자리 예산 비중에서 드러난다. '19년 자치단체를 통해서 집행된 일자리 예산은 7.9조로 전체 일자리 사업 예산(22.9조)의 34.5%를 차지하였다. 그러나 이 중에서 중앙정부의 통제하에 집행되는 국비 교부금과 지자체 매칭 자금을 제외한 자체 예산사업의 비중은 불과 1.4조 원으로 6.1%에 그친다. 사업 유형별로는 직접일자리 사업의 비중이 압도적으로 높게 나타나, 국비 매칭 사업 예산의 대부분을 차지하며, 자체 예산사업의 경우에도 절반 이상을 차지하고 있다. 즉 지역의 인적자원 역량을 축적할 수 있는 직업훈련이나 창업지원보다 한시적 일자리를 통한 소득지원에 치중하고 있으며, 고용센터와 같이 일자리 정책의 전달체계도 수직화되어 있다.

요컨대 지역의 일자리 정책 수요는 점점 다양해지고 복잡해지지만, 중앙정부와 지방정부 간 일자리 정책의 구상과 실행이 사실상 기능적으로 분리되어 있으므로 일자리 정책의 수요와 공급간 미스매치가 확대될 수 있다. 현재와 같이 중앙정부의 법적-제도적 권한과 예산 통제 하에서는 지역의 특성에 맞는 사업의 발굴과 집행도 어려울뿐더러, 지속가능한 지역의 일자리 창출 역량을 축적하기도 어려운 것이다.

〈표 8-12〉 '18년 자치단체 집행 일자리 사업 예산

(단위 : 억원, %)

	합계		국비 교부		매칭 예산		자체 예산	
	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중
전체	79,030	(100.0)	39,847	(100.0)	25,132	(100.0)	14,051	(100.0)
		[100.0]		[50.4]		[31.8]		[17.8]
직접일자리	68,717	(87.0)	36,595	(91.8)	23,891	(95.1)	8,231	(58.6)
직업훈련	2,065	(2.6)	1,271	(3.2)	116	(0.5)	678	(4.8)
고용서비스	2,747	(3.5)	271	(0.7)	396	(1.6)	2,080	(14.8)
고용장려금	4,320	(5.5)	813	(2.0)	1,102	(4.4)	2,405	(17.1)
창업지원	3,159	(4.0)	897	(2.3)	1,605	(6.4)	657	(4.7)

출처: 고용노동부(2019) 지역·산업 중심 고용노동정책 추진방안에서 필자가 재구성.

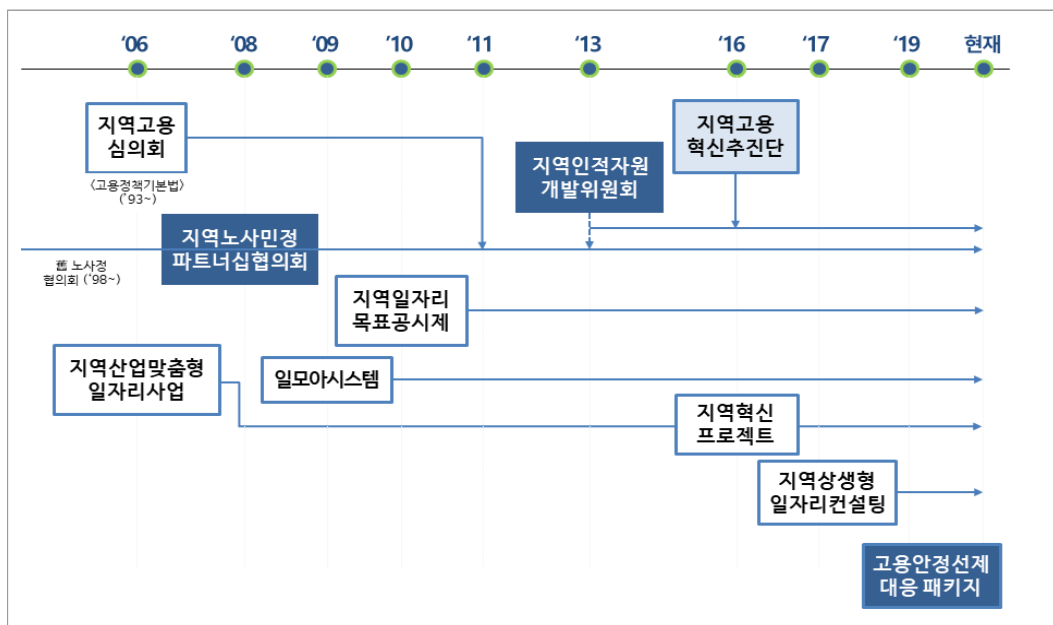
다. 지역 주도의 일자리정책과 리더십

우리나라의 일자리 정책 구조가 중앙집권적이라는 한계에도 불구하고, 지난 십 수년간 지역 주도의 일자리 정책을 확산하고자 하는 노력 또한 적지 않게 시도되었다. 지역 주체들이 수직적-수평적 거버넌스를 형성하고 지역 고용전략을 수립함으로써 지역 수준의 노동시장 문제를 조정하

고 협력하는데 긍정적으로 기여할 수 있다는 인식이 있었기 때문이다(이규용 외, 2014).

이에 따라 고용노동부는 '05년 『고용정책기본법』을 개정하여 “지방자치단체의 고용정책에 대한 시책 강구 노력 의무”를 규정하는 한편, '06년부터 지역고용과 관련된 거버넌스를 정비하고 지역고용 및 인적자원개발 시범사업을 시행하였다. 이후 『지역산업맞춤형 일자리창출지원 사업』으로 명칭이 변경된 이 사업은, 지역이 주도하여 지역 특성에 맞는 일자리 창출 사업을 시행하게 된 최초의 사업으로 '06년 55억 규모에서 출발하여 '20년 1,063억(416개) 사업으로 성장하였다. 최근에는 새로운 사업유형으로 지역의 산업전력과 연계한 패키지 형태의 사업인 『지역혁신프로젝트』와 『고용안정선제대응패키지 사업』이 신설되는 등 질적인 측면에서의 사업 개선도 활발하게 이루어지고 있다(이상호 외, 2020, p. 8-10 참조).

[그림 8-18] 지역고용정책 및 거버넌스 주요 연혁



출처: 이재흥 편저(2019) p. 275, [그림 29] 수정 인용, 이상호 외(2020a) 재인용

2010년대 중후반부터는 고용부 이외의 타 중앙부처에도 지자체 주도의 일자리 사업들을 신설·지원하고 있다. 행안부에서는 '18년부터 『지역주도형 청년일자리 사업』을 신설('20년 약 2천 억 규모)하여 지역기업에 취업한 청년에게 인건비와 정주여건을 지원하고 있다. 『산업단지대개조 사업』(국토부, 산업부), 『상생형 지역일자리 사업』(산업부, 고용부) 등과 같이 지역의 전략 산업과 연계한 대규모 일자리 사업들도 추진되고 있다.

앞에서도 언급했듯이, 지자체는 일자리 정책을 추진함에 있어서 재정상의 어려움으로 인해 중앙정부의 예산 지원에 의존할 수밖에 없다. 이런 상황에서 중앙정부의 대규모 예산사업이 경쟁-공모사업 방식으로 진행됨에 따라, 지자체의 사업기획 역량이 무엇보다 중요하게 되었다. 문제는 짧은 시간 안에 대규모 사업을 기획해야 하므로 체계적인 사업 설계가 이루어지기 어렵다는 점이다. 지역의 경제-산업-노동시장의 핵심 문제에 대한 진단과 분석도 체계적으로 이루어지기 어렵고, 이런 진단에 대해 다양한 지역 주체들이 공감대를 형성하고 합의하는 과정도 진행되기 어렵다. 설령 신청한 사업이 선정되더라도 중앙부처의 획일적인 사업 운영 통제가 수반된다. 평가체계 역시 짧은 기간에 정량적 성과를 산출할 수 있는 지표(대표적으로 '취업률') 중심으로 이루어짐으로써 기계적인 사업 운영을 부채질하고 있다(이상호 외, 2020a, p. 214-215 참고).

물론 지역 주체의 역량과 리더십의 문제도 간과할 수 없다. 제도적으로 지역의 일자리 거버넌스를 구성하고 운영하도록 규정하고 있으나, 현실에서는 사실상 '관' 주도로 운영되고 있으며 그마저도 형식적으로 운영되는 경우가 적지 않았다. 예컨대 2010년대 중반 조선업 밀집지역에서 발생했던 고용위기에 대응하기 위해 지역의 노-사, 시민사회가 얼마나 협력하고 참여했는가? 지역 일자리 거버넌스에서 지역대학의 참여와 역할이 크지 않다는 것도 선진국의 사례와 비추어볼 때 이례적이다. 많은 경우 지역기업의 혁신과 생산성 증대를 위한 산학협력, 그리고 지역사회가 필요로 하는 인재 양성을 위한 대학과 지자체 간의 협력에서 개별사업 수행기관으로서 참여하거나 방관자에 머물고 만다.

급변하는 사회경제적 환경 변화와 중앙정부 주도의 일자리 정책의 한계는 결국 지역 주도의 일자리 정책을 강화함으로써 해법을 찾아가야 한다. 특히 지역의 전략 산업이나 주력 기업의 대규모 구조조정, 코로나19 범유행과 같은 위기 상황일수록 지역 주체 간의 집합적인 역량이 더욱 중요해진다. 기존의 성장경로로 복귀하는 것으로 문제가 해소되는 것이 아니라 새로운 발전모델을 찾아야 하는 상황에서, 지방정부가 해야 할 가장 중요한 역할은 지역 내 여러 주체의 협력을 촉진함으로써 회복력(resilience)을 높이는 리더십을 발휘하는 것이다(Martin and Sunley, 2020; Bristow and Healy, 2020; 이상호 외 2020b).

2. 대안적 일자리 전략의 기본 방향

가. 지역일자리 정책의 목표

전략적 관점에서 일자리 문제를 보기 위해서는 무엇보다 다양한 정책 수단과 실천과제들이 서로 연계되고 우선순위가 부여될 수 있도록 명확한 목표를 설정해야 한다(전병유, 2014, p.11). 우선 지역의 일자리 정책의 목표를 수립함에 있어서 수동적-적응적 전략에 치중할지, 아니면 적극적-전환적 전략으로 설정할지가 중요하다.⁴⁵⁾

수동적-적응적 전략은 현재 진행되고 있는 지방의 쇠퇴와 지역불평등을 불가피하고 비가역적이라고 인식한다. 따라서 이를 인위적으로 변화시키기 위한 정책은 성과를 거두기도 어렵고 예산만 낭비하게 된다. 구조적 변화에 대해서는 외생 변수로 간주하고 현재의 시스템 내에서 적응력을 높이거나, 외부 충격에 대해서도 원상태로 최대한 회복하는 것이 목표이다. 예컨대 저출산고령화 문제에 대해서 지역사회가 고령화에 연착륙할 수 있도록 노인 돌봄과 의료 복지 등의 지원에 집중하는 것이다. 현재의 일자리 정책 기조를 유지하는 선에서, 지자체의 역량에 따라 정책 대상 및 수단별 예산 규모를 차등화하는 것이다.

적극적-전환적 전략은 새로운 발전경로를 창출하기 위해 보다 근본적인 수준의 변화들을 만들어나가는 것을 의미한다. 수도권-대도시 중심의 공간적 분업 구조를 분산적 네트워크 구조로 변화시키고, 지역의 청년유입을 위해 다양한 정책들을 연계한다. 이러한 변화에는 대대적인 법-제도의 변화, 예산투입 등 물질 투자가 필요하다. 무엇보다 가장 중요한 문제는 이 과정에서 다양한 층위의 지역 간, 지역 내 이해관계의 충돌과 갈등이 커질 수 있다는 점이다. 따라서 새로운 발전모델의 필요성에 대한 지역 주체의 공감과 합의를 도출하기 위해, 이해관계를 대립을 조정하는 거버넌스와 리더십을 구축하는 것이 핵심적인 의제가 될 것이다.

두 가지 전략 중 어떤 것이 더 나은 것인지는 선불리 판단할 수 없다. 다만 현재의 사회경제적 변화와 지역의 불평등 상황을 고려할 때 적어도 중앙정부와 광역지자체의 정책 목표는 적극적-전환적 전략의 관점이 필요하다. 다만 기초지자체의 경우 객관적 조건과 지역 구성원의 합의 수준에 따라 적응적 전략과 전환적 전략의 사이에서 선택이 가능할 것이다.

45) 회복력 접근에서는 이를 '적응'(adaptation)과 '적응력'(adaptability)의 개념으로 구분한다. '적응'이란 기존의 발전 경로를 유지해나가는 과정으로서, 기존 지역경제 체계를 유지하기 위한 단기적 변화, 점진적 조정을 의미한다. 반면 '적응력'은 기존 체제의 전환을 의미한다. 즉 경제 시스템의 장기적 질적 변화, 새로운 산업 발전, 제도의 이행을 의미한다(Martin and Sunley, 2020; Hu and Hassink, 2020).

나. 일자리 정책에서 지역 주도성 강화

한국에 분권화가 다시 도입된 것은 30년 정도에 불과하지만, 그나마 일자리 정책의 분권화 역사는 그 절반 수준인 15년 정도에 그친다. 비록 지방정부가 자체적으로 기획하고 집행하는 사업의 비중이 증가하고 있다고 하나, 여전히 일자리 정책 영역에서 지방정부의 역할은 제한적이다.

중앙과 지역 간 일자리 정책의 분권화는 정책적 유연성과 책무성을 어떻게 조화시킬 것인가의 문제로 볼 수 있다. 지역 일자리 정책의 유연성(flexibility)이란, “노동시장정책의 설계, 집행, 전달의 각 단계에서 지역적 맥락을 고려하여 정책을 조정한다는 의미”이다. 즉 지역 맞춤형 지원을 통해 정책 대상의 특성에 맞게 일자리 관련 프로그램들의 연계성을 강화한다는 장점을 갖는다. 그러나 이와 같이 지역의 자율성을 높일 때 지역 간 이해관계의 조정, 고용정보 인프라와 같은 공유자원의 단절로 인한 비효율성의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부 간, 지역내 이해관계자들 간의 책무성(accountability)도 함께 강화되어야 하는 것이다(OECD, 2008; Froy et al. 2011).

이런 관점에서 볼 때, 한국의 일자리 정책은 지방정부의 정책적 유연성도 높지 않고, 책무성 역시도 낮다고 할 수 있다. 현행 헌법 상 광역자치단체조차 고용정책과 실업대책, 노동관련 법률 제정권한 등이 부여되어 있지 않다. 우리나라 노동시장 정책의 대다수를 차지하는 고용보험기금 사업은 대부분 고용부의 지방조직인 지역고용센터(혹은 고용복지+센터)를 통해 집행된다. 취업성공패키지를 비롯한 몇몇 고용서비스 사업과 직업훈련, 그리고 장려금의 경우 지역의 비영리단체를 통해 집행되지만, 사업대상, 지원내용, 운영과정과 평가 등 전 과정은 철저하게 중앙정부의 관리하에 이루어진다.

그러나 급속하게 변화하고 복잡해지는 지역의 산업과 노동시장 환경에서 다양한 일자리 정책에 대한 수요에 대응하기 위해 분권화를 강화하는 것은 필연적이다. 그리고 각 정책 수단에 대해 중앙과 지방 정부의 역할을 분명히 구분하고, 이에 대응하여 지역고용거점역역시 개편되어야 한다. 다만 한국의 현재 분권화 수준과 지방정부의 역량 축적을 위한 시간이 필요하다는 점들을 고려할 때 급진적인 형태의 분권화보다는 중앙정부가 상당한 정도의 조정 기능을 수행하는 형태의 분권화가 이행기적 조치로 고려될 수 있다. 물론 분권화에 따른 책무성의 강화를 위해서 지역 간 이해관계의 갈등을 조정하고, 일자리 정책의 효과성을 평가하며, 지역 간 일자리 정보 체계의 공유하는 전국단위의 총괄적인 매개기능의 강화도 함께 이루어져야 할 것이다(주무현 외, 2018 참조).

다. 장소기반 접근과 사람기반 접근의 조화

한국의 일자리 정책은 잠재적 수혜 대상이 어느 지역에 있건 간에 관계없이 실업급여체계를 중심으로 고용서비스와 직업훈련, 고용장려금 등을 원활하게 공급하는 형태로 정책이 구성되고 발전해왔다. 이런 형태의 일자리 정책을 흔히 ‘사람기반 접근’(people-based approach)이라고 한다.

사람기반 접근을 지지하는 입장에서는 사회 통합의 측면에서 지역 수준의 접근을 최소화하고 국가 수준의 접근, 즉 ‘사람’을 기준으로 정책이 이루어지는 것이 효과적이라고 본다. ‘장소기반 접근’(place-based approach)은 지역 수준의 낙후지역 개발이나 도시재생 사업과 같이 지역이나 장소를 중심으로 경제와 일자리를 활성화하는 접근을 말한다(이상호 외, 2020b). 사실 두 가지 접근은 서로 대립하는 것 같지만 얼마든지 보완적인 역할을 수행할 수 있다. 어떤 지역이나 장소를 중심으로 정책이 이루어지지만, 지역 자체의 재생이나 발전보다는 취약계층의 소득을 개선하고 일자리 창출에 초점을 맞추으로써 시너지를 발휘할 수 있다. Ladd(1994)는 이런 형태의 접근에 대해 ‘장소기반 사람 접근’이라고 묘사한 바 있다.

한국의 일자리 정책 틀은 ‘장소기반 사람 접근’조차 지역-산업 수준의 대량 실업과 같이 비정상적인 상황이거나, 보조적인 프로그램으로서 운영되고 있다는 특징을 갖는다. 조선업 고용위기에 대응하여 『특별고용지원업종』, 『고용위기지역』, 『산업위기대응특별지역』과 같은 프로그램을 운영하고 있는 것이 대표적인 사례이다. 앞서 언급한 『지역산업맞춤형일자리창출지원사업』의 경우에도 기존의 고용보험제도와 고용부의 일자리 정책에서 포괄하지 못하는 사각지대와 취약계층을 대상으로 실시되는 사업들이라고 할 수 있다.

이와 같이 장소기반 사람 접근, 더 나아가 분권화에 대해 수동적인 이유는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 무엇보다 한국의 고용안전망이 여전히 취약하기 때문에 영세자영업자와 특수고용형태 노동자, 고용보험 미가입자, 미취업 취약계층 등을 대상으로 보편성과 보장성을 강화하는 것이 우선적이라는 이유다. 물론 지역 역량에 대한 회의적 시각도 작용하겠지만 말이다.⁴⁶⁾

그러나 한국의 경우 적어도 일자리 영역에서는 다양한 정책대상들에 대해 중앙정부가 지나치게 촘촘하고 세심하게 정책을 설계하고 운영하는 것 같다. 오히려 핵심적인 고용안전망은 단순하면서도 폭넓게 운영하면서, 지역별 맞춤형 정책 수요에 대응해야 하는 정책들을 지자체가 다양하게 운영함으로써 양자가 조화시키는 것이 긍정적인 결과를 가져올 수 있다. 실업급여나 실업부조, 그리고 이와 연계된 기본적인 적극적 조치 영역의 수단들은 보편성이 중요하기 때문에 중앙정

46) 고용정책 분권화의 부작용에 대해 대표적으로 언급되는 사례가 제주도 고용센터의 사례이다. 지방자치단체로 고용센터의 관할권을 이양한 결과 고용서비스의 전문성이 떨어지고, 각종 고용정보 인프라와 네트워크가 단절되면서 전반적인 서비스의 질이 떨어졌다는 지적이다.

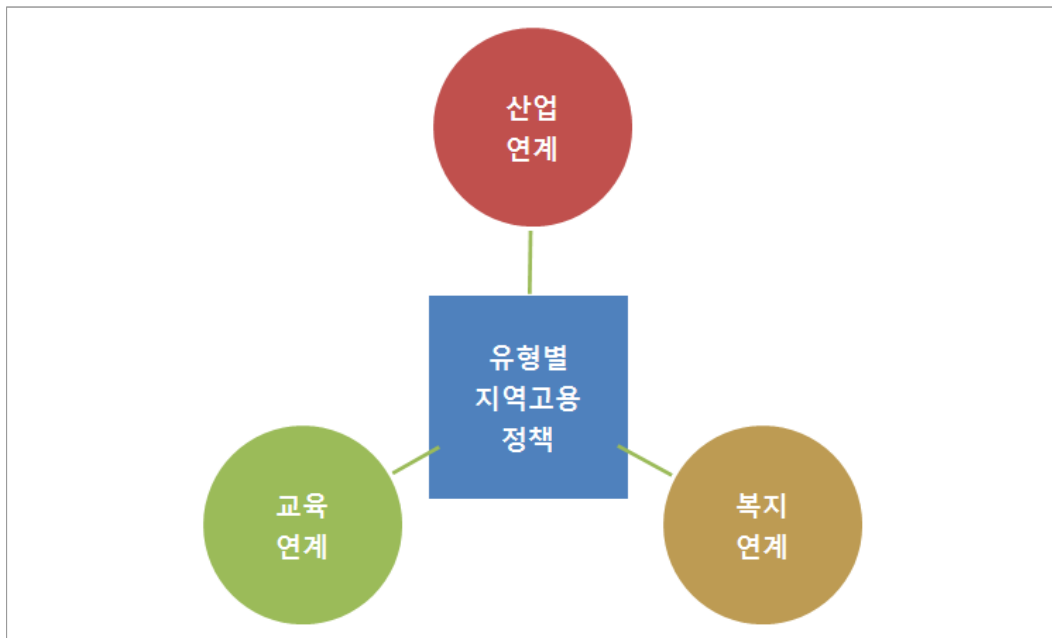
부가 담당하되, 적극적 조치 관련 정책수단들은 지역 특성에 맞게 정책 대상, 지원 규모, 지원내용 등을 차등적으로 지원하는 것이다.

라. 산업-교육-복지와 연계된 일자리 전략

중앙정부 주도의 사람중심 접근이 갖는 한계는 일자리 프로그램 간의 연계성과 일관성 측면에서의 장점이 있지만, 산업이나 복지 정책 등과의 연계성이 높지 않다는 단점이 있다. 일찍이 OECD G20 고용장관 회의에서도, “노동시장 정책만으로는 청년실업, 사회적 배제, 비공식 경제와 같은 이슈들을 다룰 수 없으며 교통·보육·보건·차별·주거·훈련·창업 등과의 장벽을 낮추어야 한다”고 지적한 바 있다(OECD, 2014, p.6; 이상호 외, 2015, p.183).

지역이 주도하여 산업-교육-복지가 연계된 일자리 전략을 수립할 때 지역의 인구, 산업, 지리적 특성을 면밀하게 파악할 필요가 있다. 여기서 ‘면밀하게’라는 말은 일반적인 통계에 기반해서 기계적으로 정책 수요를 도출하는 것이 아니라, 잠재적 정책 수혜대상과 정책 수단에 대한 정확한 수요 파악이 필요하다는 의미이다.

[그림 8-19] 지역노동시장 유형별 접근의 기본 전략



출처: 이상호 외(2015) p. 184, [그림 7-1] 인용

예컨대 조선이나 자동차, 전자 등의 분야에서 대규모 구조조정이 발생한 경우를 살펴보자. 이 경우 지역의 일자리 전략은 대기업의 공장폐쇄로 인해 발생한 실직자들의 원활한 전직과 함께, 전기차나 수소 전지 등 대체 신산업 육성과 연계한 일자리 창출을 지원하는 것이다. 주력산업의 실직자라고 해서 모두가 정책지원이 필요한 것은 아니다. 은퇴를 통한 노동시장 퇴장, 자발적 재취업자 등을 제외하고 관련 산업이나 직종 내 이직 희망자와 새로운 분야의 숙련 습득이 필요한 실직자를 구분하여 정책 수단을 설계해야 한다. 신산업을 육성한다고 해서 당장의 인력수요가 발생하는 것은 아니다. 산업 성숙단계와 숙련 구성에 따라 역내에서 단기적으로 수급해야 하는 인력과 중장기적 양성 혹은 역외로부터의 유입을 통해 수급해야 할 인력을 구분해야 한다.

정책대상 및 산업별로 일자리 수요와 공급의 미스매치 정도를 파악하고 정책 수단을 설계하기 위해서는 관련된 정보와 분석이 뒷받침되어야 한다. 이를 위해서는 일자리와 관련된 통계정보와 인프라, 이를 분석하고 대안을 제시할 수 있는 지역 내 전문가 풀, 잠재적 정책 수요자와 기존 정책 수혜자들로부터의 피드백이 중요하다. 그런데 한국은 세분화된 지역수준(예컨대 시군구)에서 활용할 수 있는 일자리 통계가 매우 제한적이다. 특히 일자리 관련 행정통계(고용보험, 직업훈련, 구인구직 등)를 중앙정부가 독점적으로 운영하고 있기 때문에 정보 인프라의 공유를 확대하는 것이 반드시 필요하다. 또한 지역의 일자리 정보를 분석하고 정책 기획역량을 지원할 수 있는 전문역량을 제도화하기 위해 전담기관을 설치하거나, 지역대학 혹은 연구기관과의 협력을 강화하는 것도 필요하다. 지역 내부에서 전문역량을 충당할 수 없을 경우, 서울이나 광역대도시, 더 나아가서는 해외에 집적된 역외 전문가 풀에게 지역의 의제를 개방하고 협력하는 노력도 마다할 이유가 없다.

종합하면 일자리 전략을 다른 정책 영역과 연계함에 있어서 그 수준과 내용을 결정하는 것은 일자리 정책 목표의 설정, 분권화 정도, 사람과 장소 접근을 조화와 같은 의제와 상호 결합될 수밖에 없다.

마. 공간적 차원의 노동시장 이중구조 완화

마지막으로 다룰 의제는 일자리 전략의 결과가 중층적으로 얹혀있는 공간적 차원의 노동시장 불평등을 완화하기 위해 이루어져야 한다는 것이다. 본문의 분석 결과에서도 나타나듯이 한국의 지역노동시장 불평등은 수도권-비수도권 간, 광역 간, 광역 내 지역 간, 지역 내 차원 등 다양한 층위에서의 나타나고 있다. 더욱이 외부 환경 변화와 지역 주체들의 자발적 행태에 따라 역동적으로 변화한다.

그럼에도 불구하고 공간적 불평등 구조를 추상화하여 단적으로 표현한다면 수도권 중심의 공

간접 분업 구조가 강화되는 경향성으로 규정할 수 있다. 전문직-고숙련 일자리가 집중된 수도권-대도시에서는 구상기능을 담당하고, 생산직-중간숙련을 담당하는 비수도권 중소도시들은 실행기능을 담당하는 것이다. 서울의 인구감소와 충청권의 성장 역시 수도권의 자기강화 과정에서 나타나는 수도권 내부의 공간재배치로 규정된다. 영국의 경제지리학자인 메시가 ‘포드주의적 공간 분업 구조’라고 지칭한 현상은 아마도 현재의 한국에 가장 적합한 용어가 아닐까?(Massey, 1984; 김덕현, 1998)

문제는 이 과정에서 쇠퇴하는 지역(이른바 주변부 지역)의 취약계층 중 지역에 남는 자들은 점점 축소되는 지역 인프라와 공동체, 줄어드는 일자리 속에서 구조적으로 더욱 취약해질 수 밖에 없다는 점이다. 떠나는 자도 마찬가지다. 서울과 같은 대도시에서 출발점이 다른 경쟁을 하면서 몇몇은 성공할 수 있겠지만, 다수는 경쟁에서 도태되고 하위계층에 편입될 가능성이 높다.

Rodriguez-Pose(2017)는 지역 불평등을 방지할 경우, ‘중요하지 않은 지역들의 반란’이 발생하여 사회정치적 갈등으로 확산될 우려를 경계한다. 즉 정책담당자들과 사회의 주류 엘리트들이 낙후된 지역에 대한 정책개입이 비효율적이면서 효과가 없는 것으로 간주하고이를 방치하거나 소극적으로 대응했던 것이다. 여기에 대한 반발이 정치 영역에서 나타나게 되었는데 그것이 바로 2016년의 영국의 브렉시트 투표와 트럼프의 등장으로 이어졌다는 주장이다.

따라서 취약계층의 사회통합을 위해서는 공간적으로 투영된 노동시장 이중구조를 완화하는 것이 절박한 해법이 될 수 있다.

3. 영역별 정책 과제

가. 노동시장정책 수단별 분권화와 전달체계

사실상 중앙정부 주도로 기획-실행되는 노동시장정책들은 수단의 특성에 따라 중앙정부의 지방조직이나 광역 및 기초지자체로 이관되어야 한다. 앞서 언급했듯이 실업급여와 관련된 수동적 조치(PLMPs)의 영역은 보편성이 중요한 영역이므로 중앙정부에서 주도하되, 고용취약계층별 맞춤형 정책지원이 필요한 영역들은 단계적으로 분권화하는 것이 바람직하다. 실업부조와 연계된 패키지 지원 서비스(한국형실업부조-취업성공패키지) 역시도 고용취약계층에 대한 맞춤형 서비스의 영역인데다가, 일반회계에 기반하여 운영되므로 초기 정착단계에서만 중앙부처가 총괄하되 단계적으로 광역지자체로 이관하여 지역 특성에 따라 지급 대상·지급 수준·지원 방식을 다양하게 운영하는 것이 바람직하다.

〈표 8-13〉 노동시장정책 수단별 역할 분담 형태

정책 수단	분권화 수준	주체별 역할			비고
		중앙	광역 (초광역기구)	기초	
교육훈련	분권화	심의/평가	기획/설계 청년, 중장년층 이전직자 중심	집행 취약계층- 사각지대	중앙정부는 기간전략직종 훈련 만 직접 제공
고용서비스	집중화- 연계	실업급여 수급자 대상 기초서비스	총괄 운영 청년, 중장년층 이전직자 중심	취약계층- 사각지대	우수 지방자치단체 중 분권화 시범 모델 실시 후 장기적 계획 하에서 분권화
직접일자리	분권화	경기상황에 따라 사업 총량 설계	사업 심의 평가	맞춤형 사업 기획 및 집행	경기 변동 상황에 따라 지역 차 원의 사업으로 전환, 엄격한 총 량 관리
고용장려금	분권화	심의/평가	기획/설계	집행	중앙정부는 고용장려금 심의 및 사후 평가만 담당
창업지원	단계적 분권화	전략적 창업사업	지역산업 맞춤형 창업지원	생활창업- 취약계층 창업지원	중장기적으로 중앙정부는 국가 전략수준의 창업지원 중심으로 운영

출처: 주무현 외(2017), p252, 〈표 6-1〉 인용.

적극적 조치와 관련된 노동시장프로그램은 중앙정부가 심의-평가-조정하는 기능에 집중하고, 국가 차원에서 육성-운영해야 하는 기간전략 부문과 연계된 프로그램을 제외하고는 대부분을 중앙부처의 지방조직, 광역 및 기초지자체로 이관하는 것을 검토해야 한다. 특히 청년층이나 구조 조정으로 인해 실직한 중장년층의 경우, 광역 수준에서 구축된 전문고용서비스 기관과 연계하여 교육훈련과 창업지원 서비스를 제공하는 것이 바람직하다. 반면 경력단절여성, 노인, 장애인 등은 지리적-제도적 접근성이 중요하기 때문에, 기초지자체 수준에서의 고용서비스와 연계하여 프로그램을 운영하는 방안이다. 대신 중앙부처와 중앙부처의 위탁을 받은 사업 운영기관은 기존과 같은 직접적인 사업 수행기능보다 총괄 조정-평가 등에 초점을 맞추는 것이 필요하다.

직접일자리 사업은 이미 상당부분의 사업 운영이 기초지자체를 중심으로 운영되고 있다. 다만 한국의 직접일자리 사업이 갖는 이중적 기능(소득보전과 일자리제공) 중 소득보전 성격의 기능은 실업부조 확충 등과 병행하여 축소하되, 경기상황(불경기 시 일자리 제공)에 연동하여 중앙정부에서 일자리 사업 규모를 조정하는 형태로 전환해야 한다.

마지막으로 고용장려금은 사업의 신설과 변경이 지나치게 자의적이고 무분별하게 운영되고 있기 때문에 대대적인 통폐합을 통해 고용창출지원금과 고용유지 및 안정지원금으로 단순화하여 운영하되, 지원 기준 및 대상 등에 대한 기본적인 지침만 제공하고 고용부 지방조직과 광역지자체(혹은 초광역단위 노사민정협의체)에서 상세한 운영방안을 마련하여 자율적으로 운영하는 것이 타당하다.

나. 산업 전략과 일자리 정책 간 연계

노동시장프로그램의 운영과 관련된 권한과 예산이 상당 부분 지역으로 위임된다는 전제하에 지역에서는 일자리 정책과 산업정책 간의 연계를 강화할 필요가 있다. 이때 연계방식은 지역의 전략산업과 특화산업으로 구분하여 추진하는 것이 필요하다.

2000년대 이후 주로 광역시도 수준에서 예산과 사업 분야가 선정되어왔던 전략산업은 초광역 수준(혹은 광역경제권) 수준으로 공간범위를 상향할 필요가 있다. 향후 신성장 미래 산업으로의 성공적인 전환을 위해서는 광역경제권 내 광역시(혹은 광역시가 아닌 거점대도시)와 광역도가 갖고 있는 기능적 분업을 협력관계가 필수적이기 때문이다. 생산과 노동이 일어나는 공간은 도지역이 많지만, 혁신기관·대학·연구소 등은 대도시에 밀집되어 있다. 따라서 산업전환에 필요한 산학연 협력과 연구개발 뿐만 아니라, 노동력의 원활한 공급과 필요한 인력양성을 위해서 필수적이다. 산업단지대개조, 상생형지역일자리사업, 고용안정선제대응패키지와 같은 전략산업 연계 일자리 사업들 간에도 연계가 필요하다. 사업의 선정 및 운영 방식과 관련하여 산업부-국토부-고용부와 같은 중앙부처 간 협력과 조정이 필요할 뿐만 아니라, 광역지자체 내에서도 산업부서와 일자리 관련 부서 간 협력이 필요하다.

지역 특화 산업과 관련된 일자리 사업은 현재 지나치게 소규모로 단기간에 이루어지기 때문에 지역특화 산업을 고도화하고 노동시장 환경을 변화시키는 성과를 발휘하기 어렵다. 지역의 특산품이나 전통산업을 혁신할 수 있는 내부 역량이 부족하기 때문에 이를 내부적으로 양성하고 외부의 자원과 연계하는 것이 필요하다. 그럼에도 불구하고 이런 형태의 사업들은 대부분 기초지자체의 자체 재정으로 사업이 수행되거나, 고용부(지역산업맞춤형 일자리창출지원사업)나 행안부(지역주도형청년일자리사업) 등의 예산지원을 통한 공모사업형태로 진행되는 경우가 많다. 중앙정부의 공모사업들은 대부분은 1억원 내의 소규모 인력양성사업과 인건비 지원에 집중되어 있기 때문에 혁신역량을 구축하고 연계하는 전략적 비전을 갖기 어렵다. 따라서 이런 프로그램들도 지자체가 중장기적 특화산업 고도화 비전을 설계한다는 전제하에서 3-5년 정도의 비전 하에서 예산과 역량지원이 필요하다.

다. 숙련 전략과 일자리 정책 간 연계

지역의 숙련 전략을 수립하기 위해서는 숙련수요(지역의 산업과 기업)와 숙련공급(지역의 구직자와 재직자)에 대한 미스매치 현황과 전망에 기반하여 인력양성과 숙련향상을 도모해야 한다. 이런 역할은 상당 부분 중앙정부에 집중되어 있을 뿐만아니라, 인적자원개발과 관련된 주요한 거

버넌스 운영도 중앙정부의 수직적 체계하에서 운영되고 있다. 문제는 중앙부처에서 지역인적자원개발 기구가 지역 숙련의 개념을 지나치게 협소하게 인식함으로써 부분적인 영역만을 포괄하고 있다는 점이다. 예컨대 지역 내 자동차부품과 관련된 중소기업의 미래차 전환과 스마트화에 따라 관련인력을 필요로 할 때 전국적 인재풀을 통해서 공급되어야 할 영역, 지역대학(전문대학 포함)의 정규교육과정을 통해 양성되는 인력 풀을 고려해야 한다. 또한 광역경제권 내의 인접지역에 속한 고교 및 대학, 그리고 훈련기관을 통해 유입되는 숙련규모, 산업이나 과학기술 분야를 총괄하는 중앙부처의 인력양성 체계 등을 종합적으로 고려하여 인력수급에 관한 전략을 수립해야 할 것이다.

따라서 적어도 산업정책과 연계된 숙련전략을 체계적으로 운영하기 위해서는 광역경제권 수준에서 인적자원개발(일자리정책)과 관련된 의사결정기관과 실행기관(사무국)이 운영될 필요가 있다. 거버넌스의 구성은 광역지자체와 지역중소기업의 노사, 지역대학을 포함한 인적자원개발 관련기관 등이 주축을 이룰 것이다. 뿐만 아니라 자료에 기반한 체계적 계획 수립을 위해 인적자원개발과 관련된 국책연구기관, 인력수급과 관련된 일자리정보기관 등 중앙의 기관들뿐만 아니라, 지역연구기관과 일자리재단 등이 전문성을 지원할 수 있다. 중앙정부의 지역기관들과 기존의 고용부 인적자원개발기구는 변화된 인적자원개발 의사결정 기관의 실무지원기능으로 위상이 변화되어야 한다.

지역이 주도하는 초광역단위의 지역인적자원개발 기구로 위상이 변화되면 디지털그린뉴딜, 지역대학 구조조정에 따른 대응, 지역 내 대규모 고용위기 발생 시의 전직지원과 숙련전환을 위한 대응 등의 현안에 대해서도 보다 체계적으로 대응할 수 있게 될 것이다.

라. 지역사회 통합과 지속가능한 지역공동체를 위한 일자리

중소도시 혹은 마을공동체 수준에서 지방소멸 위기를 극복하고 지속가능하기 위해서는 청년들이 일하면서 정착하고 자녀를 키우면서 문화생활을 누릴 수 있는 장소로 거듭나야 한다. 코로나 19가 우리 사회에 던진 교훈 중 하나는 바로 대도시 인프라가 제공하는 편리함의 이면에는 위협의 불확실성과 통제불가능성 역시 커진다는 점이다. 따라서 코로나 19로 인해 빨라진 디지털-그린 기술의 확산 속도를 중소 지역공동체에 부족한 의료·교육·복지·문화적 자원과 연결시켜 줌으로써 지역 간 격차를 완화하고 지역-친화적인 방식으로 활용할 수 있다(이상호, 2020, p. 15-16).

〈표 8-14〉 대안적 지역일자리 모델

	기존의 포드주의 일자리 모델	대안적 지역일자리 모델
산업	제조업	서비스업
교환	고생산성-고임금	괜찮은 일자리-양질의 다양한 서비스
주체	남성 중심	여성 중심
집중과 분산	중앙집중형	분권형-다양성-연결성
지역	대량생산(도시)-대량소비(도시) 중심 수직적-위계적 공간 분업	중소도시, 농어촌지역 등 중소규모 공동체간의 수평적 협업과 역할 분담
관계	자본-임노동간의 대립과 타협	세대간 상생과 협력 청년여성(서비스공급자) - 보건/양육(수요자)간의 상생
중심 섹터	국가-시장	국가-시장-시민사회의 조화

문제는 기존의 지역 일자리 모델이 대량생산과 대량소비의 공간분업 체계 내에서 작동하는 구조이기 때문에 이러한 공간구조의 변화가 수반되어야 한다는 점이다. 그런데 4차산업 혁명의 핵심인 디지털 기술들이 한국에서는 대도시 친화적으로 구축되어 있다는 점이다. 즉 4차산업 혁명이라는 기술적 가능성은 의식적인 정책적 변화 없이는 자동적으로 지역 공동체 친화적으로 작동하기 어렵다.

중소지역공동체 중심의 일자리창출 모델이 분산된 공간구조를 만들어가는 마중물이 될 수 있다. 낙후된 지역일수록 고령화로 인해 다양한 형태의 의료-돌봄-복지 서비스 수요가 증가하는 것은 필연적이다. 그런데 사회서비스 영역에 종사하는 노동의 구성은 상대적으로 여성 중심의 최저임금 일자리(바우처 시스템)가 중심을 이루고 있다. 지역의 다양하고 증가한 복지 수요를 양질의 서비스 일자리와 연계하여 공급하면 새로운 일자리 기반을 중심으로 상대적으로 젊은 세대의 유입을 유도할 수 있다. 현재의 사회서비스 영역의 일자리는 중앙정부의 통제하에서 관리-운영되지만, 집행은 이미 기초지자체 단위에서 이루어지고 있다. 즉 협동조합이나 사회적기업과 같은 사회적 영역을 기반으로 괜찮은 일자리(decent work)에 해당되는 임금을 중앙과 지방정부가 보조하여 지역사회에서 세대 간 상생을 도모할 수 있는 돌봄체계를 구축하는 것이다.

마. 지역 회복력을 중심으로 지역일자리 위기대응 체계 전환

지역 일자리 문제에서 급작스러운 외부 충격에 대한 대응 체계 역시 지역이 주도하여 회복력을 높이는 방향으로 전환될 필요가 있다. 지역 차원의 일자리 위기에 대응하는 기존의 정부 정책체계는 실업자제를 억제하기 보다는 금융주도의 구조조정을 정당화하고 회피하는 수단으로 활용되어

왔다. 지난 조선업 구조조정 과정에서도 노-사간 고용유지와 임금삭감 등의 자율적 자구노력조차 금융당국에서 정한 고용감축 폭이 달성될 때까지 공적금융기관이 대주주 채권단의 압박이 지속적으로 이어졌다. 더욱이 중앙정부의 지역-산업 위기대응 정책은 일시적 위기와 항구적인 일자리 감소를 구분하지 않고 부처가 활용할 수 있는 정책수단의 틀 속에서 일률적으로 집행되는 측면이 있다. 즉 위기의 성격, 지역산업의 상황, 기업의 위계구조와 같은 지역의 사회경제적 환경을 무시하고 예산이 투입되고 있다. 한편에서는 위기에 처한 지자체들과 지역 산업계에서 경쟁적으로 예산사업을 확보하고, 다른 한편에서 중앙부처들이 경쟁적으로 지역-산업 위기를 지원하기 위한 특구들을 신설하고 있다.

지역이 급작스러운 위기에 봉착했을 때, 지역사회가 동원가능한 자원은 한계가 있으므로 중앙정부의 탄탄한 지원 체계가 뒷받침되어야 하는 것은 당연하다. 그러나 현재에는 중앙 부처 간 연계 협력에 대한 체계적 프로세스가 구축되어 있지 않고 상황에 따라 느슨한 형태의 협의구조를 통해 대응하고 있다. 따라서 코로나 19와 같은 질병이나 자연재해에 대한 위기대응 체계와 마찬가지로 경제적 충격에 대한 정형화된 대응체계도 강화되어야 한다. 앞서 노동시장 프로그램에 대한 지역주도성이 강화된다고 전제했을 때, 위기 발생 시 중앙의 지원은 당연히 기본적으로는 실업급여와 한국형 실업부조, 그리고 고용유지지원금을 통한 지원 체계가 탄탄하게 구축되어야 한다. 다만 위기발생 지역에서는 통상적인 상황과 달리 실직자 규모도 대량일 뿐만 아니라 지역 내 재취업 일자리를 얻기 힘들기 때문에 생계의 어려움이 가중될 수 밖에 없다. 현행 제도에서도 시행가능하지만 실행된 적은 없는 '특별연장급여'와 같은 프로그램을 지원하는 방향을 고려할 수 있다. 고용유지지원금의 경우에도 과거에는 지원대상과 규모, 지원 조건 등의 제약으로 인해 활용상의 제한이 많았으나, 코로나 19 대응과정에서 정부부담 비중이 90%에 이를 정도로 파격적으로 활용된 바 있다.

지역사회가 노동시장 프로그램에 대한 권한과 예산을 부여받고, 광역 혹은 초광역 수준의 일자리 거버넌스를 구축했을 경우 위기대응 역시도 과거보다 효과적으로 이루어질 것이다. 지역사회는 감원에 의한 '수량적 조정'보다는 생산성 혁신을 위한 숙련향상과 같은 '기능적 조정'을 위한 지역 노사민정 대타협을 이루기 위해 노력해야 한다(이상호 외2019). 예컨대 대기업과 협력업체 간 상생협력을 위한 단가개선, 공정효율화지원, 숙련향상을 위한 교육훈련 방안, 근로환경 개선 등이 주요 의제가 될 수 있을 것이다. 이때 지자체는 전체적인 노사민정 대화를 주도하면서 위기 자체에 대한 지원체계를 구축할 뿐만 아니라, 지역이 나아갈 새로운 발전모델의 초안을 제시해야 한다. 이를 위해 지역 내외부의 자원을 결집하고, 지역 사회의 공감대와 합의를 위한 논의를 이끌어 가야 할 것이다.

바. 수요에 기반한 정책의 설계와 증거에 기반한 평가, 환류체계

일자리 정책에서 지역 주도성을 강화하는 것은 단순히 당위론의 차원에 머무를 것이 아니라, 정책의 타당성과 정책의 효과성을 높이는데 기여해야 한다. 그런데 현실에서는 중앙정부 매칭 사업을 포함하여 지역단위에서 집행되는 일자리 사업의 규모와 내용, 성과에 대한 파악조차 제대로 이루어지지 못하고 있다. 지자체에서 자체적으로 수행하는 사업의 경우 체계적인 수요파악에 기반하여 정책이 설계되지 못하고 사업관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 사업의 유사중복성이나 사중손실, 사업 성과에 대한 평가가 체계적으로 이루어지는 중앙부처(지방 매칭사업 포함)의 일자리사업과 달리 지방정부의 자체 사업은 사업 모니터링과 사업 관리가 체계적이지 못하다. 이상호(2015)에 따르면 중앙부처에 비해 지자체 직접 일자리사업의 중복 참여율이 높은 것으로 확인된 바 있다. 따라서 재편된 지역인적자원개발 거버넌스는 단순히 인력양성이나 훈련기관 선정과 같은 역할을 넘어 전체 일자리 수급과 관련된 정책 설계를 포괄해야 한다.

이때 중앙정부의 역할이 강화되어야 할 부분이 바로 지자체 일자리 사업에 대한 현황을 파악하고 조정하고 컨설팅하는 것이다. 중앙정부의 경우 노동시장정책 수단별로 사업 참여자 정보를 수집하여 고용보험DB와 연계하여 사업 성과를 정량적으로 평가하고, 현장모니터링을 통한 정성평가와 결합하여 사업 개선을 위한 환류체계를 거치도록 하고 있다. 다만 이런 형태의 평가체계는 개별 프로그램이나 노동시장 정책 수단 그 자체에 대한 성과평가에 초점이 맞추어져 있다는 한계를 갖는다.

일자리 정책을 평가하기 위해서는 관련 정보인프라와 전문인력을 갖춘 조직, 그리고 법-제도적 기반 등이 골고루 갖추어져야 한다. 이런 토대를 단계적으로 구축하되, 지역의 특성에 따라 산업-교육-복지 정책 등과의 연관성 속에서 지역일자리 활성화에 기여하는 종합적인 성과 평가 및 환류체계를 구축해야 한다. 이 과정에서 중앙정부는 이미 구축된 일자리 정보 인프라를 지방정부와 공유하고 지원해야 할 것이다.

[그림 8-20] 재정지원 일자리사업 세부 평가체계



출처: 한국고용정보원, 내부자료

참고문헌



- 고용노동부, 2019, 지역·산업 중심 고용노동정책 추진방안.
- 고용노동부, 2020, 20년 일자리사업평가 및 개선방안.
- 김남주, 2015, “중숙련(middle-skill) 일자리의 감소가 고용 없는 경기회복에 미치는 영향에 관한 연구,” 노동경제논집 38(3), p. 53-95.
- 김덕형, 1998, 매시의 산업입지론: 노동의 공간분화, 국토 1998. 1, 공간이론의 산책 11.
- 김선배 외, 2019, 포용적 혁신성장을 위한 지역 주도형 지역산업정책의 추진전략과 과제, 연구보고서 2019-927, 산업연구원.
- 김현미·김철호·이규용·주수인, “이주노동자가 만든 한국 배: 조선 블록업체에 고용된 숙련 이주노동자의 노동경험,” 한국문화인류학 53(3), p. 147~190, 2020.
- 류승철·김호연, 2019, “우리나라 임금의 공간구조 분석 - 신경제지리학적 접근 -,” 국토계획 54(7), p. 131-140.
- 양승훈, 2019, 중공업가족의 유토피아: 산업도시 거제, 빛과 그림자, 오월의 봄.
- 에드워드 글레이저, 도시의 승리, 해냄, 2011.
- 이규용·이병훈·전병유·박배균·정준호·고영우, 2014, 한국의 지역고용전략 I: 이론과 쟁점, 한국노동연구원.
- 이상호, 2014, 산업집적 구조변화와 지역노동시장 성과, 연구보고서 2014-01, 한국노동연구원.
- 이상호·김가람·박종식·주무현·오윤석·권한희, 2019, 고용위기지역/산업위기대응특별지역 지원 개선 방안, 소득주도성장특별위원회, 한국고용정보원.
- 이상호, 2020, 포스트 코로나19와 지역의 기회, 지역고용리뷰 2020/01, 한국고용정보원.
- 이상호 외, 2019, 지역 고용정책 성과분석 및 발전방안 연구, 고용노동부 용역보고서, 한국고용정보원.
- 이상호 외, 2020a, 지역 고용정책 성과분석 및 발전방안 연구, 고용노동부 용역보고서, 한국고용정보원.
- 이상호·이상혁·이나경·오윤석, 2020b, 지역·산업 고용위기 대응을 위한 정책과제-조선업을 중심으로 -, 한국고용정보원.
- 이재흥 편, 2020, 한국의 고용정책과 전략, 한국고용정보원.
- 전병유, 2013, “노동시장 양극화와 저임금근로에 관한 이론 리뷰,” 황덕순 외(2013) 제2장, p.7-23.

- 전병유, 2014, “지역고용전략의 배경과 구성,” 이규용 외(2014) 제2장, p.10-19.
- 정준호, 2008, “공간문제에 대한 신경지리학의 해석: 그 논의와 비판적 이해,” 공간과 사회 통권 제3호, p. 5-35.
- 정준호, 2020, “국가균형발전 전략의 현단계: 평가와 과제,” 국가균형발전과 지역발전 전략 토론회, 경기연구원·한국경제발전학회·서울사회경제연구소 주최 2020년 공동학술토론회 자료집, p. 1-21.
- 주무현 외, 2017, 일자리사업 추진에서 국가와 자치단체 역할 연구, 고용노동부 용역보고서, 한국고용정보원.
- 황덕순 외, 2013, 노동시장 양극화 해소방안 연구 - 저임금근로를 중심으로 -, 한국노동연구원.
- 해리 텐트 저, 권성희 옮김. 2018 인구절벽이 온다, 청림 출판, 2014. Dent, Harry S, The Demographic Cliff: How to Survive and Prosper During the Great Deflation of 2014-2019.
- Autor, David, H. and David Dorn. “The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market.” American Economic Review 103 (5) (August 2013): 1553-1597.
- Bristow, G. and A. Healy, “Regional Resilience : an Agency Perspective”, Bristow and Healy(2020), Handbook on Regional Economic Resilience, chapter 6, pp.88~102, Edward Elgar, 2020.
- Froy, F. et al., “Building Flexibility and Accountability Into Local Employment Services: Synthesis of OECD Studies in Belgium, Canada, Denmark and the Netherlands,” OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers 2011/10, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3mkv3tr21-en>, 2011.
- OECD-LEED, Decentralisation and Coordination: The Twin Challenges of Labor Market Policy, 2008.
- OECD, OECD Regional Outlook 2011 : Building Resilient Regions for Stronger Economies. OECD, 2011.
- OECD, Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for Future of Work , OECD Publishing, Paris, 2018.
- OECD, Future of Work and Skills, Paper presented at the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group

- Hu, X. and R. Hassink, "Adaptation, adaptability and Regional Economic Resilience : A Conceptual Framework," Bristow and Healy (2020), Handbook on Regional Economic Resilience, chapter 6, pp. 88-102, Edward Elgar, 2020.
- Karoly, Lynn A. and Constantijn W. A. Panis, The 21st Century at Work: Forces Shaping the Future Workforce and Workplace in the United States, Prepared for the U.S. Department of Labor, Rand.
- Martin, R. and P. Sunley, "Regional Economic Resilience : Evolution And Evaluation", In Bristow and Healy(Eds.), Handbook on Regional Economic Resilience, chapter 2, pp.10~35, Edward Elgar, 2020.
- Massey, Doren, Spatial Division of Labour: Social Structures and Geography of Production, London:Macmillan, 1984.
- Rodríguez-Pose, Andrés, "The Revenge of the Places that don't Matter(and What to Do about It)", Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11 (1). pp. 189-209, 2017.



인적자원



제1절

서론



1. 지역 불균형과 인적자원

급변하는 기술환경과 무한 경쟁의 시대에서 인적자원은 국가, 조직의 생존과 성장을 결정하는 핵심 자원으로 평가되고 있다. 자원 기반 관점(Barney, 1991)에 따르면 기업의 지속적인 경쟁우위의 원천은 가치 있고(valuable), 희귀하며(rare), 모방이 어렵고(inimitable), 대체 불가능한(not substitutable) 자원의 보유이다. 이러한 자원을 기존 연구에서는 VRIN 속성을 보유한 핵심 자원으로 규정하였다(배귀희, 임승후, 2008).

Barney(1991)는 기업들의 경쟁 우위의 차이는 이러한 자원의 격차로 설명할 수 있고, 이들의 모방과 이동이 쉽지 않기 때문에 차별적 경쟁우위 요소로써 작용할 수 있다고 주장하고 있다. 자원 기반 관점에서 인적자원은 기업의 고유한 역사와 조직문화, 조직 내의 복잡한 사회적 관계를 형성하며, 기업에 특화된 역량을 개발하고, 직무에 관한 암묵적인 지식을 생산하는 등 조직의 역량을 높이는 과정을 통해서 기업에 지속 가능한 경쟁우위를 가져다줄 수 있다고 본다(Lado & Wilson, 1994). 사람이 가진 창의적 아이디어, 기술, 능력, 시간, 인간관계 등의 요소가 물적 자원과 결합하여 노동의 질과 생산성을 향상시킴으로써 기업의 지속 가능한 성장에 유용하고 전략적인 자원이 되기 때문이다. 따라서, 현대 지식기반사회에서 인적자원은 지속적인 경쟁우위의 원천으로 가장 적합한 자원이라 할 수 있다.

인적자원은 기업의 지속적 성장과 발전과 경쟁력의 핵심 원천이라 할 수 있으며 이는 국가 및 지역 차원에서 적용 가능한 원리라고 할 수 있다. 경제성장 이론에서도 국가 경제성장의 원천으로서 인적자원의 중요성을 강조하고 있는 내생적 성장이론(Romer, 1986)이 오래전부터 주목받고 있다. 기존의 많은 국가들이 경제발전정책에 채택해왔던 솔로 모형(Solow growth model)은 거시경제의 장기 성장동력을 자본 등 요소의 축적에서 찾고 있는데, 이러한 접근은 특정 나라에서는 1인당 GDP가 빨리 증가하는데 왜 다른 나라에서는 느리게 증가하는가에 대한 현실적 의문을 설명하지 못하는 한계가 있었다. 한편, 내생적 성장이론은 솔로 모형의 문제점을 극복하기 위해 제시되었는데 이는 위에서 언급한 자원 기반 관점의 문제의식(기업 간 성과의 차이는 어디에서 비롯되는가)과 유사한 배경을 가지고 있다. 내생적 성장이론에서는 국가 경제의 기술 수준을 알 수

없는 외부요인으로 본 것이 아니라 자본과 노동에 의해 내생적으로 결정되는 내생변수로 본다. 즉, 기술 진보가 자본과 노동의 투입에 의해 결정되는 변수로 본 것이다. 이 모형에 따르면 지속적인 경제 발전은 자본투자만이 아니라 기술 개발에 필요한 노동력이 지속적으로 뒷받침되어야 가능한 것으로 국가 인적자원에 대한 투자와 활용이 중요함을 시사하고 있다.

이러한 인적자원의 중요성을 강조한 관점이 인적자원을 조직의 전략적 목표와 일치시켜 활용하고 관리할 것인가를 논의한 분야가 전략적 인적자원관리(Strategic Human Resource Management: 이하 SHRM)라 할 수 있다. 전략적 인적자원관리는 '사람'이라는 인적자원을 토대로 조직이 목표(goal)를 달성하고, 지속적인 경쟁우위(sustained competitive advantage)를 가질 수 있게 하는 인적자원관리 시스템의 구축을 지향함을 의미한다(배귀희, 임승후, 2008). 다시 말해, 전략적 인적자원관리의 핵심은 사람이 자원이고, 곧 경쟁력이라는 말로 요약될 수 있기에 인적자원 및 인적 자본의 확보 및 축적의 중요성은 더욱 커진다.

특히나, 국가 단위에서도 인적자원이 전략적 자원으로서 가치를 가진다는 것에는 이의가 없어 보이나 국가를 구성하는 지역 단위에서는 접근이 조금 달라질 수 있다. 인적자원은 국내 지역 간 이동이 비교적 자유롭기 때문에 지역마다 양적 격차가 존재하고, 지역 단위에서 어떻게 개발, 활용하는지에 따라 질적 가치가 달라질 수 있기 때문이다. 국내 인구의 대부분이 수도권과 대도시에 집중되어 있는 현상으로도 지역별로 보유한 인적자원의 격차가 얼마나 심한지 짐작할 수 있다.

그간 우리나라의 지역 균형발전을 위한 정책들은 과거 경제개발 시대, 산업화 전략에 따른 지역 간 산업발전, 국토개발의 격차가 지역 불균형의 원인으로 보고 이에 대한 해결방안으로 상대적으로 열악한 지역에 대한 국토개발, 산업발전을 통해 지역 간 소득 격차를 줄이는 것에 초점을 맞추고 있다. 이러한 정책들은 미래 금전적 소득을 창출하는데 있어서 자본과 토지 등 물적자본만을 고려하고 있는 것으로 1980년대 이후 도래한 지식기반사회에서 중요시되고 있는 노동의 질을 간과하고 있는 한계가 있다. 따라서 4차 산업 혁명 또는 디지털 혁명 시대로 일컬어지는 현시대에는 산업화 시대와 달리 중앙집권적인 방식으로 노동과 자본을 투입하는 것보다 지역 단위에서 사람의 지식, 역량을 축적하고 이를 활용할 수 있는 장을 마련하는 것이 더욱 중요하다(김형만, 2015).

본 장에서는 지역의 경쟁력, 즉 성장과 발전의 격차가 지역이 보유한 전략적 자원으로서 인적자원 요소에서 비롯된다고 보고, 지역 발전 불균형의 원인을 인적자원의 측면에서 조명하고 그 해법을 찾고 있다. 특히 인적자원 중에서도 4차 산업혁명 시대에 부합하는 디지털 역량을 보유한 청년 세대를 지역 발전의 핵심 자원으로 보고(최숙영, 2018) 지역 간 불균형 현상을 진단하고 해결 방안을 모색해 보고자 한다.

본 논의에서는 상기 논의에서 언급한 자원기반이론의 VRIN 관점에서 단순히 국가적 경쟁 열

위(competitive disadvantage)를 벗어남, 혹은 다른 국가와의 경쟁 등위(competitive parity) 확보 차원이 아닌 지속적인 경쟁우위(sustainable competitive advantage)를 확보하고 유지하기 위한 국가 자원의 핵심으로 인적자원, 그중에서도 청년층의 일자리 지역 균형적 확보를 중점적으로 고찰해 보도록 한다.

2. 연구 내용

가. 인적자원과 인적자본

인적자원(human resources)은 조직이나 국가 경제에서 노동력을 담당하는 자원으로 생산성을 좌우하는 여러 유무형의 자원을 효율적으로 활용하는 데 중요한 역할을 한다는 점에서 정책적 중요성을 가진다. 인적자원의 개념은 인간의 자원적 측면을 부각시키는 것으로 산업사회에서 자본이나 토지, 기계, 설비와 같은 물적 자원과 대비되는 개념이다. 과거에는 물적 자원과 마찬가지로 사람도 비용의 요소로 보는 경향이 강해 효율적으로 통제하고 관리하는 것이 중시되었지만, 1980년대 이후 지식기반사회가 도래하면서 사람이 지닌 지식과 역량, 창의성, 사회적 관계와 조직문화 등 질적인 요인들이 기업성과에 큰 영향을 준다는 것을 인식하면서 사람을 비용이 아닌 자원으로 보는 관점이 확산되었다. 인적자원은 경우에 따라 사람이 가진 경험, 스킬, 창의성과 같은 무형적인 속성으로도 인식되고, 단순히 인원수로도 가늠될 수도 있는데, 인간이 보유한 지식과 기술, 경험과 창의성 등의 경제적 자본으로서의 가치에 초점을 맞춘다면 인적자본(human capital)과 유사한 개념으로 볼 수 있다. 인적자본이라는 개념은 1950년대 노동경제학에서 본격적으로 사용된 것으로 슴츠와 벡커는 인간을 투자에 의해 경제적 가치나 생산성을 높일 수 있는 자본으로 보았다. 즉, 인적자본은 사람이 가지고 있는 지식과 경험, 역량, 기술, 태도, 가치관 등을 의미하고 일반적으로 학교 교육이나 직업훈련, 건강 등과 같은 투자를 통해 축적될 수 있는 것이다. 인적자본이 높게 축적된 사람은 그렇지 않은 사람보다 동일한 노동조건에서 생산성이 높기 때문에 국가 또는 지역 경제 전체적으로 성장을 가능하게 한다.

한편, 인적자본에 대한 투자 수준과 내용 면에서 지역별 차이가 있다면 개별 지역이 보유한 인적자원은 이질성을 갖게 되는데 이러한 차이는 지역별 발전 수준과 깊은 연관이 있을 가능성이 크다. 따라서 인적자원이 풍부한 지역과 그렇지 못한 지역이 경제성장과 발전 면에서 격차를 보이는 것은 당연한 이치라고 할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 관점에서 지역별 인적자원의 불균형 현황을 살펴보고 분석하고 있다.

나. 지역발전을 위한 전략적 자원, 청년세대

앞서 논의한 바대로 인적자원이 경쟁우위의 요소로서 작용하기 위해서는 가치 있고(valuable), 희귀하며(rare), 모방이 어렵고(inimitable), 대체 불가능한(not substitutable) 자원이어야 한다(Barney, 1991). Barney가 강조한 VRIN 관점의 핵심은 기업 혹은 조직이 가치가 있으며 희귀하고, 그러면서도 타 조직이 모방이 어렵거나(혹은 모방에 비용이 소요되거나) 대체가 불가능한 자원을 확보하면 해당 조직은 지속적 경쟁 우위를 기대할 수 있다는 점이다. 아래 그림에서는 각 자원의 속성 특성과 해당 속성을 충족한 자원이 가지는 경쟁 함의 및 각 자원의 속성이 조직의 강점과 약점에서 어떻게 작용될 수 있는지 요약되어 있으며, 이를 인적자원의 확보 관점에서 고찰해 보도록 하겠다.

[그림 9-1] 전략적 자원의 VRIN 관점 분석 및 경쟁 함의

가치 있는 Valuable	희귀한 Rare	모방이 어려움 Inimitable	대체 불가능한 Not substitutable	경쟁 함의	강점 혹은 약점
No			No	경쟁 열위	약점
Yes	No			경쟁 등위	강점
Yes	Yes	No		일시적 경쟁 우위	강점 핵심 역량
Yes	Yes	Yes	Yes	지속적 경쟁 우위	강점 지속적 핵심 역량

출처: Barney(1991) 바탕으로 연구자 재구성

기업경쟁우위의 원천으로서 인적자원에 대한 이론적 논의를 Barney(1991)의 자원 기반 관점 및 지역 균형발전의 관점에서 재정리하자면 다음과 같다.

첫째, 인적자원은 지역에 가치를 창출해야 한다. 지역이 보유하고 있는 인적자원을 활용하여 지역경제 발전과 성장을 도모할 수 있는 전략을 수립하여 실행할 수 있다면 그 자원은 가치가 있다고 할 수 있다. Barney(1991)는 가치 있는 자원의 확보를 확인하기 위해서 조직은 “해당 자원으로 외부의 기회를 포착하거나 위기를 회피할 수 있는가?”를 자문하여야 한다고 정의하였다. 이

를 지역 인적자원에 적용하자면, 특정 계층의 인적자원으로 기회를 포착하거나 외부의 위협을 회피함으로써 이익을 창출할 수 있는가? 혹은 비용을 감소시킬 수 있는가? 아니면 이익의 증대 및 비용의 감소를 동시에 기대할 수 있는가를 자문하여야 한다는 함의가 있다고 볼 수 있다.

이러한 두 가지 질문에서 다른 계층에 비해 청년 인적자원의 불균형은 가치 있는 자원을 판가름하는 중요한 요소가 된다. 자원기반이론 관점에서 외부 기회를 포착하거나 위기에 효과적으로 대응할 수 있는 청년층의 확보에 실패하였다면 해당 지자체 단위는 경쟁 열위에 놓여 있을 뿐 아니라, 조직의 약점으로 작용하게 될 것이다. 따라서, 개별 지자체뿐만 아니라 국가 차원에서도 경쟁 열위에 있는 지역을 최소화 할 수 있도록 가치 있는 청년층의 확보 지역이 증대될 수 있도록 일 자리 불균형을 해소하는 것이 매우 중대한 시사점을 가진다.

둘째, VRIN 관점에서 자원의 중요한 요소는 조직 경쟁력의 원천이 되는 인적자원으로 희소성을 확보하여야 한다는 점이다. 인적자원관리 관점에서, 이러한 특징은 인적자원이 보유한 인적자본의 유형과 수준이 상이한 것에서 기인한다. 인적자본의 유형과 수준이 정규 분포 형태가 아니라면, 일부 지역들은 자신들이 필요한 인재를 확보할 수 있지만 그렇지 못한 지역들도 나타나게 된다(Wright et al., 1994). 따라서 다른 조건이 동일하다면 다른 지역이 가지지 못한 우수한 인적자원은 지속적 지역 발전의 원천이 될 수 있다.

가치가 있는 자원을 확보하기는 하였지만, 해당 자원을 다른 조직도 동등하게 보유하고 있는 상황에서는 해당 조직은 경쟁의 열위는 면하였지만 다른 경쟁 조직에 비해 우위를 창출하지는 못하고 동등한 위치에 서게 되는 경쟁 등위를 확보하게 된다. 이는 동일한 출발 선상에 있다는 면에서는 분명 조직에 강점으로 작용할 수 있으나, 해당 강점의 지속성은 별도의 문제라고 해석하는 맥락이다. 기업의 경쟁우위 창출 및 지속적 유지를 강조하는 경영학 관점에서는 이렇게 핵심 자원의 속성 중에서 희소성을 확보하지 못한 경우라 할지라도 자원의 전략적 육성 및 재배치가 중요하다고 강조한다. 특히나, 가치 있는 자원을 보유한 출발은 하였지만, 이러한 자원을 다른 경쟁 조직도 보유한 경우라면 해당 자원의 가치가 감소하는 경우 경쟁 열위로 떨어질 수 있으므로 희소성을 높이기 위한 노력(모방을 힘들게 하거나 해당 역량의 모방시 기간이 소요되게 가치 있는 자산을 보호)을 기울이도록 하여야 한다.

셋째, VRIN 관점에서 충족되어야 할 전략적 자원의 조건은 모방이 어렵거나, 다른 경쟁자가 모방하는데 비용(시간 포함)이 필요한가 여부이다. Barney(1991)의 관점에서 인적자원은 인과관계의 모호성(causal ambiguity), 사회적 복잡성 (social complexity), 그리고 고유한 역사적 조건(unique historical conditions) 등으로 인해 전략적 자원은 모방이 쉽지 않거나 최소 모방에 시간이 걸려야 한다. 인과관계의 모호성은 어떤 자원(원인)이 경쟁우위(결과)를 만들어내고 있는지 파악하기 어려울 때 생성된다. 사회적 복잡성은 경쟁우위의 발생이 쉽게 재현하기 힘든 사회

적 관계나 상황에 의존한다는 것을 의미한다. 고유한 역사적 조건은 가치 있는 자원이 형성되는데 오랜 기간의 역사적 사건과 사실들이 영향을 미쳐 단기간에 모방이 불가능한 경우를 말한다. 이런 특징들 때문에 지역 상황에 밝고, 잘 적응한 인적자원은 강력한 지역 경쟁력의 원천이 되며 모방도 어렵다. 따라서, 지역에서 장기간 육성한 인적자원은 모방이 어렵거나 비용이 소요됨을 의미한다. Barney(1991)는 가치가 있고 희귀한 자원이라 할지라도 경쟁 조직이 해당 자원을 모방하는 데에 비용 열위에 직면하여야 경쟁우위가 지속될 수 있음을 시사하였다. 만약 이러한 자원을 경쟁자가 신속하게 따라잡을 수 있다면 해당 자원의 경쟁우위는 일시적일 수 밖에 없으며, 핵심 역량으로서의 지속성도 확보할 수 없게 된다.

넷째, 인적자원이 지속적 경쟁우위의 원천이 되기 위해서는 쉽게 대체할 수 없어야 한다. 일반적으로 인적자원은 다양한 기술과 제품 등에 의해 쉽게 대체될 수 있는 것이 아니다. 특히 사회·경제적 환경과 기술이 급변하는 상황에서 미래를 정확하게 예측하는 것이 불가능해지면서 조직은 물론 지역의 발전은 얼마나 환경 변화에 신속하고 유연하게 대응할 수 있는가, 그러한 능력을 보유한 인적자원을 얼마나 가지고 있느냐에 달려있다고 말할 수 있다.

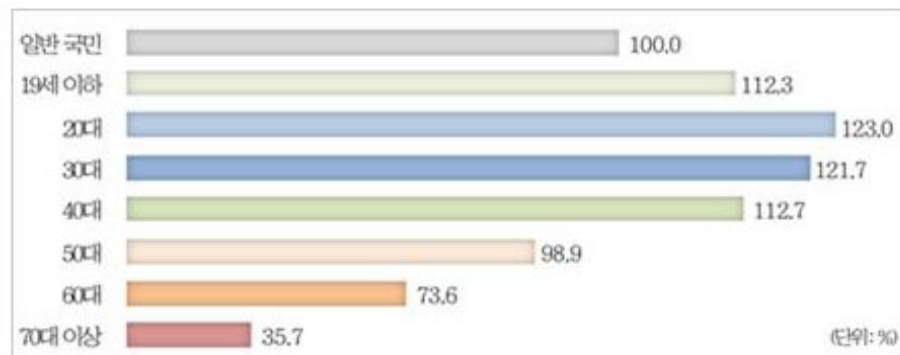
요약하면, 전략적 자원으로 지속적 경쟁 우위의 기반이 될 수 있는 자원이 되려면 인적자원은 가치를 창출하여 이익을 증대시키거나 비용을 절감할 수 있어야 하며, 이러한 자원의 희소성이 확보되어야 한다. 동시에 가치가 있으며 희소한 자원을 모방하는데 비용이나 시간이 소요되며 마지막으로 이러한 자원들은 쉽게 대체될 수 없다는 특성을 확보하여야 한다.

이러한 관점에서 경쟁력의 핵심 요소인 인적자원의 지역 간 불균형은 지역발전의 격차와 불평등의 원인이 되고 있다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 인적자원 중에서도 4차 산업혁명 시대에 적합한 기술과 역량을 가장 많이 축적, 보유하고 있는 청년 세대에 초점을 맞추고자 한다. 최근의 4차 산업혁명, 신기술과 산업의 융복합으로 산업구조가 빠르게 재편되는 가운데 디지털 기술과 활용 역량을 갖춘 인재가 어느 때보다 요구되고 있다(최숙영, 2018). OECD(2016) 보고서에 따르면 젊은 세대의 경우에는 디지털 기술에 관련된 지식과 스킬에 능통하여 4차 산업혁명에서 생산성 향상에는 중요한 역할을 하고 있다. 인적자원의 지식은 대부분 암묵적 지식(tacit knowledge)의 형태를 갖는데, 이러한 암묵적 지식은 말로 표현하기 어렵고, 오직 활용을 통해서만 관찰 가능하며 실행을 통해서만 획득할 수 있기 때문에, 지식의 이전은 많은 시간과 비용이 소요되고 불확실성이 높다는 특징⁴⁷⁾이 있다(Grant, 1996). 이런 차원에서 청년세대는 중장년 세대에 비해 디지털 관련 기술을 놀이와 학습에 오랫동안 활용해왔으며 경험 축적을 통해 디지털 기술에 적합한 사고방식을 가지고 있는 전략적 자원이라고 할 수 있다. 4차 산업혁명 시대의 핵심 인

47) 인적자원이 보유한 지식의 이전이 어렵기 때문에 이미 특정 지식과 역량을 보유한 인적자원은 경쟁우위의 원천이 될 수 있다.

적자원으로서 청년세대를 충분히 보유한 지역과 그렇지 못한 지역은 지역 발전과 경쟁력에 큰 격차를 보일 것이다. [그림 9-2]는 이러한 연령별 디지털 정보화 수준을 파악할 수 있는 자료이며, 본 연구에서 상정한 전략적 인적자원의 근간이 되는 20대와 30대의 디지털 정보화 수준이 가장 높음을 유추할 수 있다.

[그림 9-2] 연령별 디지털 정보화 수준



출처: 한국정보화진흥원(2019). 2019년 디지털 정보 격차 실태보고서. p. 39.

따라서 본 장에서는 전략적으로 인적자원의 지역 불균형을 분석하고 해결방안을 모색하는데 모든 연령과 계층을 대상으로 하기보다는 청년 세대를 전략적 인적자원의 핵심 계층으로 상정하고, 그에 초점을 맞추어 지역적 인구 분포, 이동현황 등을 주로 살펴본 후 이러한 전략적 인적자원의 불평등은 어느 정도 존재하는지, 만약 불평등이 심화되고 있다면 어떻게 해소할 수 있을지에 대한 정책적 제언을 고찰해 보도록 한다.⁴⁸⁾

다. 인적자원에 대한 투자와 활용

지역 균형발전을 위해 청년세대가 중요한 인적자원이라면 청년세대의 인적자본을 증대시킴으로써 지역적 격차를 해소하는 것이 중요한 해법이 될 수 있다. 청년세대의 인적자본 정도에 따라 지역 경제, 사회, 문화의 발전이 좌우된다면 열악한 조건의 지역일수록 청년세대의 인적자본을 어떻게 증대시킬 수 있을지 깊은 고민을 할 필요가 있는 것이다. 인적자본의 증대는 인적자본의

48) 청년고용촉진 특별법 시행령(제2조)에 따르면, 15세 이상 29세 이하인 자, 공공기관이 청년 미취업자를 고용하고자 하는 경우에는 15세 이상 34세 이하인 자를 청년이라 칭한다. 최근 청년내일채움공제, 청년세금혜택 등의 정부 정책은 만 34세까지를 청년으로 보고 있으며, 관련법도 34세로 확대시키려는 추세이다(김대영, 박상오, 2019). 이에 본 연구에서는 청년을 15세 이상 34세 미만으로 간주하되, 행정통계별 연령 구분 차이로 인하여 일부 연령대 기준이 상이할 수 있음.

축적, 활용, 보호의 요소를 모두 포함하는 개념이라고 할 수 있는데 정책적으로 인적자본의 축적은 보통 교육과 훈련을 통해 개인의 역량을 향상시키는 것을 의미하고, 인적자본의 활용은 사람에게 의미 있는 일을 하게 하면서 합리적인 보상을 하는 것이며, 인적자본의 보호는 사회보장제도로 개인의 인적자본이 얼마나 보호받는가를 의미한다(반가운 외, 2019). 본 장에서는 인적자본의 지역 불균형 현황을 살펴보고 지역균형 발전을 위한 정책적 대안을 모색하기 위해 지역별 인적자원 투자(교육과 훈련)와 활용(고용지표, 지역별 일자리와 임금 수준 등)의 영역으로 구분하여 통계 자료와 관련 정책들을 분석하고 정책대안을 제시하고자 한다.

제2절

인적자원의 지역 불균형 현황



1. 지역별 청년 인적자원 현황

앞선 논의에서 전략적 인적자원으로서 청년세대의 중요성을 확인하였고, 지역별 청년 인적자원의 보유 현황을 확인하고자 주민등록인구 중 청년 현황, 경제활동인구 및 비경제활동 청년인구 현황을 살펴보고자 한다.

가. 지역별 청년 인적자원 보유 현황

전략적 인적자원으로 청년인구의 분포 현황을 파악하고자 국가통계포털(KOSIS)에서 제공하는 주민등록인구 현황을 바탕으로 지역에 따른 연령별 인구수 및 비율을 확인하였다(2021년 3월 기준). 지역에 따른 연령별 인구 분포 현황은 다음의 <표 9-1>과 같다.

2021년 3월 기준 전국의 총인구는 51,705,905명(100.0%)으로, 그 중에 전략적 인적자원으로서 청년층에 해당하는 인구(20~39세)는 총 13,580,659명(26.2%)으로 확인되었다. 세부적으로 살펴보면 20~29세는 6,767,952명, 30~39세는 6,812,701명이다.

그리고 이들 청년인구의 지역별 보유 현황을 살펴본 결과가 [그림 9-2]에 요약되어 있는데 경기도가 3,714,551명(27.4%)으로 가장 많은 청년인구를 보유한 것으로 확인되었으며, 그다음으로 서울특별시가 2,910,970명(21.4%), 부산광역시가 840,911명(6.2%), 인천광역시가 800,407명(5.9%), 경상남도가 767,291명(5.6%), 대구광역시가 609,360명(4.5%)의 순으로 나타났다. 한편, 세종특별자치시가 99,831명(0.7%)으로 가장 낮은 청년인구를 보유하고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 전략적 인적자원으로서 청년인구의 54.7%가 서울특별시, 경기도, 인천광역시를 포함하는 수도권에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 마지막으로, 수도권 지역과 비수도권 지역 간 청년 인적자원 현황의 격차가 큰 것을 확인할 수 있다.

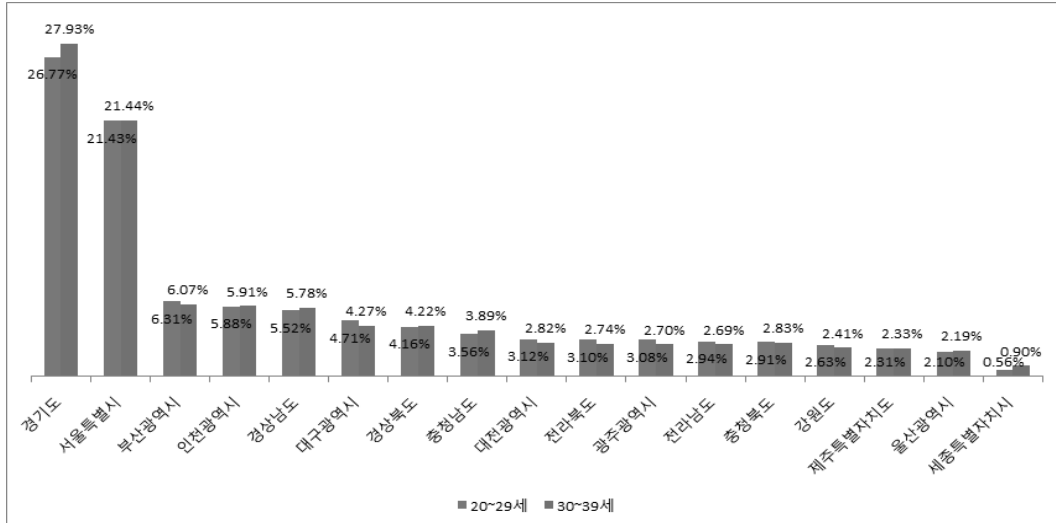
〈표 9-1〉 지역 및 연령별 인구 현황(2021년 3월 기준)

(단위: 천명, %)

지역	총 인구수	0~9세	10~19세	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70~79세	80~89세	90~99세	100세이상
전국	51,705,905	3,908,794	4,761,113	6,767,952	6,812,701	8,250,451	8,613,059	6,876,287	3,694,544	1,756,509	252,860	11,635
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
서울특별시	9,598,484	611,000	773,744	1,450,425	1,460,545	1,511,822	1,513,916	1,255,009	698,222	280,381	40,690	2,730
	18.56%	15.63%	16.25%	21.43%	21.44%	18.32%	17.58%	18.25%	18.90%	15.96%	16.09%	23.46%
부산광역시	3,372,399	228,788	269,772	427,087	413,824	507,745	562,268	536,731	293,083	117,687	14,652	762
	6.52%	5.85%	5.67%	6.31%	6.07%	6.15%	6.53%	7.81%	7.93%	6.70%	5.79%	6.55%
대구광역시	2,408,875	175,023	223,056	318,439	290,921	380,397	422,961	332,302	176,041	79,451	9,757	527
	4.66%	4.48%	4.68%	4.71%	4.27%	4.61%	4.91%	4.83%	4.76%	4.52%	3.86%	4.53%
인천광역시	2,936,461	224,970	272,731	397,817	402,590	481,697	510,040	377,343	177,632	78,689	12,430	522
	5.68%	5.76%	5.73%	5.88%	5.91%	5.84%	5.92%	5.49%	4.81%	4.48%	4.92%	4.49%
광주광역시	1,445,473	117,808	155,277	208,324	184,137	239,690	233,891	165,964	93,656	40,468	5,966	292
	2.80%	3.01%	3.26%	3.08%	2.70%	2.91%	2.72%	2.41%	2.53%	2.30%	2.36%	2.51%
대전광역시	1,458,463	112,297	145,010	211,498	192,338	235,062	240,184	183,343	91,414	41,193	5,920	204
	2.82%	2.87%	3.05%	3.12%	2.82%	2.85%	2.79%	2.67%	2.47%	2.35%	2.34%	1.75%
울산광역시	1,129,254	96,422	111,038	142,413	149,430	186,357	207,808	148,776	60,792	23,060	3,070	88
	2.18%	2.47%	2.33%	2.10%	2.19%	2.26%	2.41%	2.16%	1.65%	1.31%	1.21%	0.76%
세종특별 자치시	360,462	47,300	43,522	37,866	61,515	70,075	45,953	31,270	14,451	7,245	1,228	37
	0.70%	1.21%	0.91%	0.56%	0.90%	0.85%	0.53%	0.45%	0.39%	0.41%	0.49%	0.32%
경기도	13,465,837	1,134,030	1,325,112	1,811,928	1,902,623	2,298,082	2,241,613	1,574,976	767,454	355,003	52,598	2,418
	26.04%	29.01%	27.83%	26.77%	27.93%	27.85%	26.03%	22.90%	20.77%	20.21%	20.80%	20.78%
강원도	1,536,399	104,267	136,144	177,773	164,474	222,044	265,217	246,701	134,639	73,365	11,279	496
	2.97%	2.67%	2.86%	2.63%	2.41%	2.69%	3.08%	3.59%	3.64%	4.18%	4.46%	4.26%
충청북도	1,595,714	121,435	147,917	197,273	192,814	239,437	270,956	229,572	120,213	66,515	9,260	322
	3.09%	3.11%	3.11%	2.91%	2.83%	2.90%	3.15%	3.34%	3.25%	3.79%	3.66%	2.77%
충청남도	2,115,823	169,781	201,595	240,801	265,022	327,135	337,907	286,395	171,028	101,096	14,544	519
	4.09%	4.34%	4.23%	3.56%	3.89%	3.97%	3.92%	4.16%	4.63%	5.76%	5.75%	4.46%
전라북도	1,797,450	126,003	173,148	209,743	186,504	266,068	298,408	260,057	170,491	92,542	13,931	555
	3.48%	3.22%	3.64%	3.10%	2.74%	3.22%	3.46%	3.78%	4.61%	5.27%	5.51%	4.77%
전라남도	1,844,811	129,808	165,694	198,940	183,333	258,097	312,636	275,866	191,873	111,394	16,503	667
	3.57%	3.32%	3.48%	2.94%	2.69%	3.13%	3.63%	4.01%	5.19%	6.34%	6.53%	5.73%
경상북도	2,635,563	186,212	224,849	281,752	287,291	381,224	457,121	417,995	241,666	137,445	19,293	715
	5.10%	4.76%	4.72%	4.16%	4.22%	4.62%	5.31%	6.08%	6.54%	7.82%	7.63%	6.15%
경상남도	3,330,463	263,754	322,143	373,828	393,463	533,259	579,448	473,178	246,385	126,739	17,680	586
	6.44%	6.75%	6.77%	5.52%	5.78%	6.46%	6.73%	6.88%	6.67%	7.22%	6.99%	5.04%
제주특별 자치도	673,974	59,896	70,361	82,045	81,877	112,260	112,732	80,809	45,504	24,236	4,059	195
	2.61%	2.99%	2.86%	2.31%	2.33%	2.68%	2.59%	2.40%	2.73%	3.91%	7.24%	7.82%

출처: KOSIS(2021a). https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group.

[그림 9-3] 지역별 청년인구(20~39세)비율 현황



출처: KOSIS(2021a). https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group를 바탕으로 연구자 작성

나. 지역별 청년 경제활동인구 분포

전체 주민등록인구 현황을 살펴본 결과, 청년인구는 수도권에 집중되어 분포하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 경제활동 상태에 따른 지역별 청년인구 분포를 살펴보고자 국가통계포털(KOSIS)에서 제공하는 경제활동인구 조사를 바탕으로 지역별 연령에 따른 경제활동인구 현황과 지역별 연령별 비경제활동인구 현황(실업자)을 분석하였다. 먼저 지역별 연령에 따른 경제활동인구 현황을 확인하였다. 다음의 <표 9-2>와 같다.

<표 9-2> 지역별 연령에 따른 경제활동 참가율

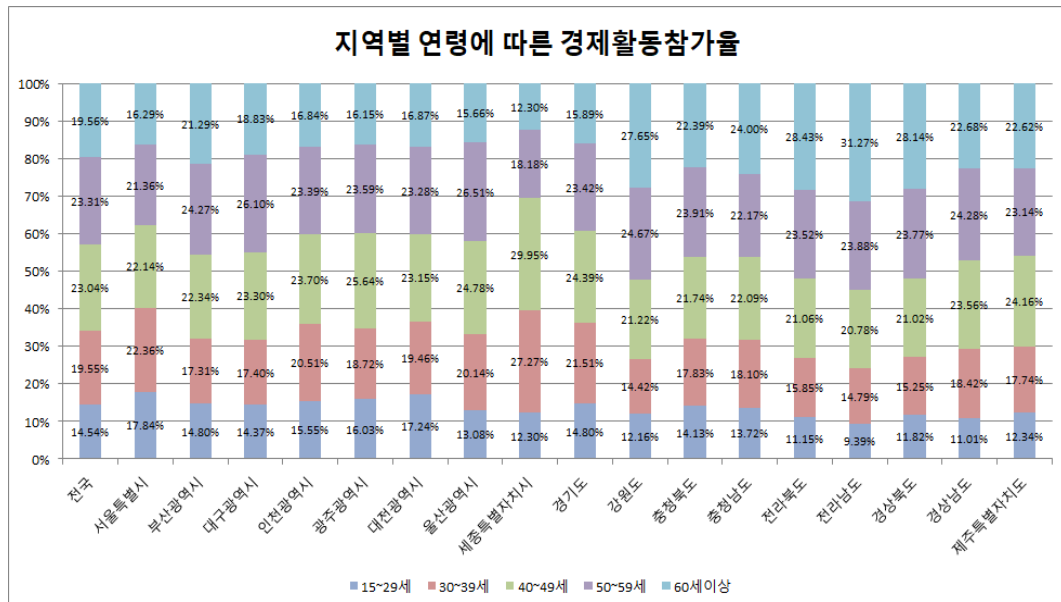
(단위: 천명, %)

지역	15~29세 경제활동인구		30~39세 경제활동인구		40~49세 경제활동인구		50~59세 경제활동인구		60세 이상 경제활동인구	
	인구수	참가율	인구수	참가율	인구수	참가율	인구수	참가율	인구수	참가율
전국	4,089	14.5	5,496	19.5	6,477	23.0	6,555	23.3	5,500	19.5
서울특별시	944	17.8	1,183	22.3	1,171	22.1	1,130	21.3	862	16.2
부산광역시	253	14.8	296	17.3	382	22.3	415	24.2	364	21.2
대구광역시	180	14.3	218	17.4	292	23.3	327	26.1	236	18.8
인천광역시	254	15.5	335	20.5	387	23.7	382	23.3	275	16.8

지역	15~29세 경제활동인구		30~39세 경제활동인구		40~49세 경제활동인구		50~59세 경제활동인구		60세 이상 경제활동인구	
	인구수	참가율	인구수	참가율	인구수	참가율	인구수	참가율	인구수	참가율
광주광역시	125	16.0	146	18.7	200	25.6	184	23.5	126	16.1
대전광역시	140	17.2	158	19.4	188	23.1	189	23.2	137	16.8
울산광역시	76	13.0	117	20.1	144	24.7	154	26.5	91	15.6
세종특별자치시	23	12.3	51	27.2	56	29.9	34	18.1	23	12.3
경기도	1,065	14.8	1,548	21.5	1,755	24.3	1,685	23.4	1,143	15.8
강원도	102	12.1	121	14.4	178	21.2	207	24.6	232	27.6
충청북도	130	14.1	164	17.8	200	21.7	220	23.9	206	22.3
충청남도	172	13.7	227	18.1	277	22.0	278	22.1	301	24.0
전라북도	109	11.1	155	15.8	206	21.0	230	23.5	278	28.4
전라남도	94	9.3	148	14.7	208	20.7	239	23.8	313	31.2
경상북도	176	11.8	227	15.2	313	21.0	354	23.7	419	28.1
경상남도	199	11.0	333	18.4	426	23.5	439	24.2	410	22.6
제주특별자치도	48	12.3	69	17.7	94	24.1	90	23.1	88	22.6

출처: KOSIS(2021b). https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group.

[그림 9-4] 지역별 연령에 따른 경제활동참가율



출처: KOSIS(2021b). https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group.를 바탕으로 연구자 작성

확인 결과, 전략적 인적자원으로서 전체 청년 경제활동인구(15~39세)는 9,585천명(100.0%)으로 확인되었으며, 경기도가 2,613명(27.3%)으로 가장 많은 청년 경제활동인구를 보유하고 있는 것으로 확인되었다. 그다음으로는 서울특별시가 2,127천명(22.2%), 인천광역시가 589천명(6.1%), 부산광역시가 549천명(5.7%) 순으로 나타났다. 한편, 세종특별자치시가 74천명(0.8%)으로 가장 낮은 청년 경제활동인구를 보유하고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 전략적 인적자원으로서 청년 경제활동인구의 55.6%가 서울특별시, 경기도, 인천광역시를 포함하는 수도권에 집중되어 있음을 확인할 수 있다.

다음으로 비경제활동 청년의 지역별 분포를 확인한 결과, 전국 청년 비경제활동인구는 408천명으로 확인되었으며, 경기도가 107천명(26.2%)으로 가장 많은 청년 비경제활동인구를 보유하고 있는 것으로 확인되었다. 그다음으로 서울특별시 105천명(25.7%), 인천광역시 28천명(6.9%), 부산광역시 24천명(5.9%), 경상남도 24천명(5.9%) 순으로 나타났다. 한편 세종특별자치시가 2천명으로 가장 낮은 청년 비경제활동인구를 보유하고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 청년 비경제활동인구 역시 서울특별시, 경기도, 인천광역시를 포함하는 수도권에 집중되어 있음을 확인할 수 있다.

〈표 9-3〉 지역별 청년 비경제활동 인구(2021년 1분기 기준)

(단위: 천명, %)

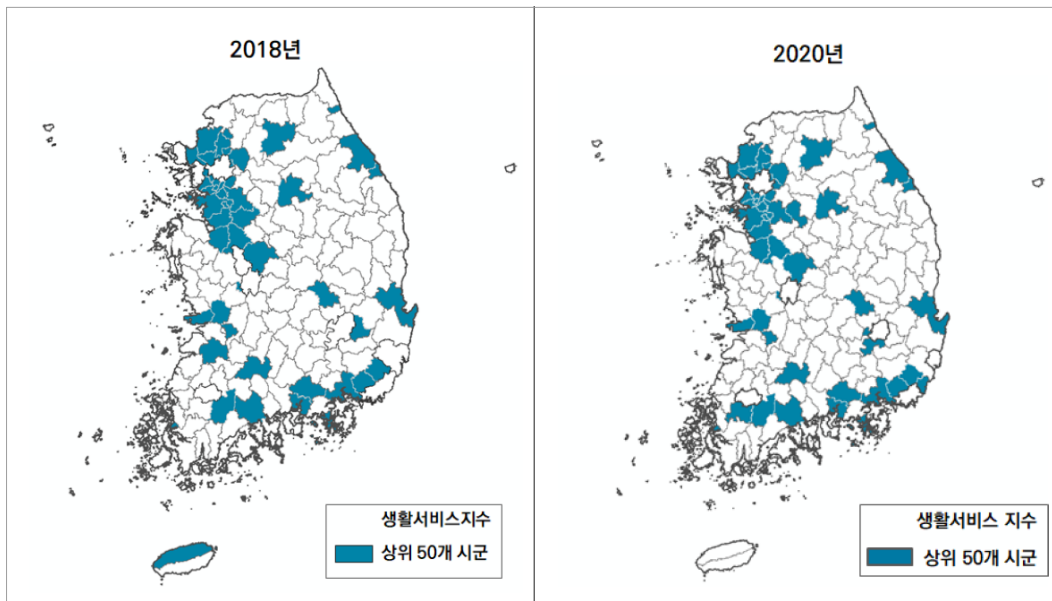
지역	명수	비율
전국	408	100.0
서울특별시	105	25.7
부산광역시	24	5.9
대구광역시	18	4.4
인천광역시	28	6.9
광주광역시	10	2.5
대전광역시	13	3.2
울산광역시	7	1.7
세종특별자치시	2	0.5
경기도	107	26.2
강원도	8	2.0
충청북도	8	2.0
충청남도	11	2.7
전라북도	8	2.0
전라남도	13	3.2
경상북도	20	4.9
경상남도	24	5.9
제주특별자치도	3	0.7

출처: KOSIS(2021c). https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group.

즉, 청년 인적자원의 지역 분포 현황을 살펴본 결과, 경제활동 참여 여부와 관계없이 청년 인적자원은 서울특별시, 경기도, 인천광역시 등 수도권 지역에 분포하고 있음을 확인하였는데, 이러한 결과는 이상립(2020)이 지적한 바와 같이 청년기 초기에는 상위학교 진학으로 인한 사유로 수도권으로 유입이 되는 경향을 보이고, 대학 졸업을 맞이하는 청년후기에는 일자리 및 직업 관련 사유로 인하여 청년 인적자원이 수도권으로 지속적으로 유입이 된다는 논의에 비추어 해석해볼 수 있다. 즉, 수도권에 집중된 고용 및 일자리 기회, 교육 인프라, 의료 인프라와 같은 요인들이 청년 인적자본의 수도권에 집중을 강화하고, 나아가 청년층의 지방 이동의 기회를 제약하는 요인으로 작용한다는 것이다. 이는 결과적으로는 청년 인적자본의 비효율적인 지역 분포, 즉 경제활동 여부와 관계없이 수도권으로의 청년 인적자본이 집중될 수 밖에 없는 현상을 만들어 낸다.

한편, 청년 인적자원의 편중된 지역 분포 현황과 관련하여 지역발전지수 및 지역소멸지수와 관련성을 확인해보고자 한다. 먼저 지역 발전 지수에 따른 지역의 현황을 살펴보고자 한다. 송미령, 성주인, 심재현, 서형주(2021)는 2020년 지역발전지수를 생활서비스 지수, 지역경제력 지수, 삶의 여유공간 지수, 주민활력 지수, 지역 발전 지수 종합으로 제시하였다. 이 중 인적자원 투자, 활용과 관련이 있는 생활서비스 지수, 지역 경제력 지수, 지역 발전 지수 종합을 고려해보고자 한다. 생활서비스 지수는 교육 여건을 포함하는 기초생활 여건과 관련된 지수로서 2020년 지역 발전 지수 결과 주로 경기도 시·군이 상위 지역에 해당하는 것을 알 수 있다.

[그림 9-5] 생활서비스 지수 상위 50개 시·군(2018년, 2020년)

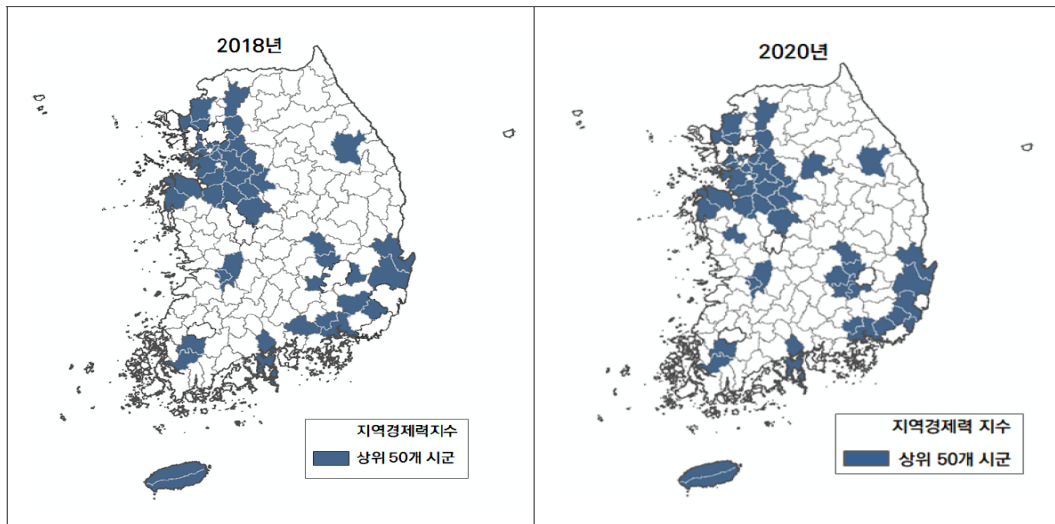


출처: 송미령, 성주인, 심재현, 서형주(2021).

그리고 지역 경제력 지수는 지역의 산업기반, 소득수준, 지자체 재정기반, 지자체 경제규모 등을 고려한 지역 경제력 지수를 보고하였다. 이 지역 경제력 지수는 세부적으로는 시·군의 총 사업체 수, 사업체 연평균 변화율, 일자리 수, 지방소득세, 재정자립도 및 GRDP(지역 내 총생산)을의 지표로 구성되어 있으므로, 지역 내 일자리 지역 경제 규모를 종합적으로 고려한 지표로 해석할 수 있다. 2020년 지역 경제력 지수 상위 시군은 수도권과 부산을 중심으로 하는 동남권역이 높은 지역 경제력 지수를 갖는 것으로 확인되었다.

이상의 2020년 지역발전지수 중 청년 인적자원의 보유와 연관성이 높은 생활서비스 지수와 지역 경제력 지수를 종합한 결과, 경기도를 중심으로 하는 수도권 지역이 비수도권 지역보다 높은 지역발전지수를 보이는 것으로 확인되었다. 앞서 살펴본 청년 인적자원을 보다 많이 보유한 지역과 지역발전지수는 유사성이 매우 높은 것으로 해석할 수 있으며, 청년 인적자본의 지역 유입은 지역 발전을 위한 중요한 요인으로 생각해볼 수 있다

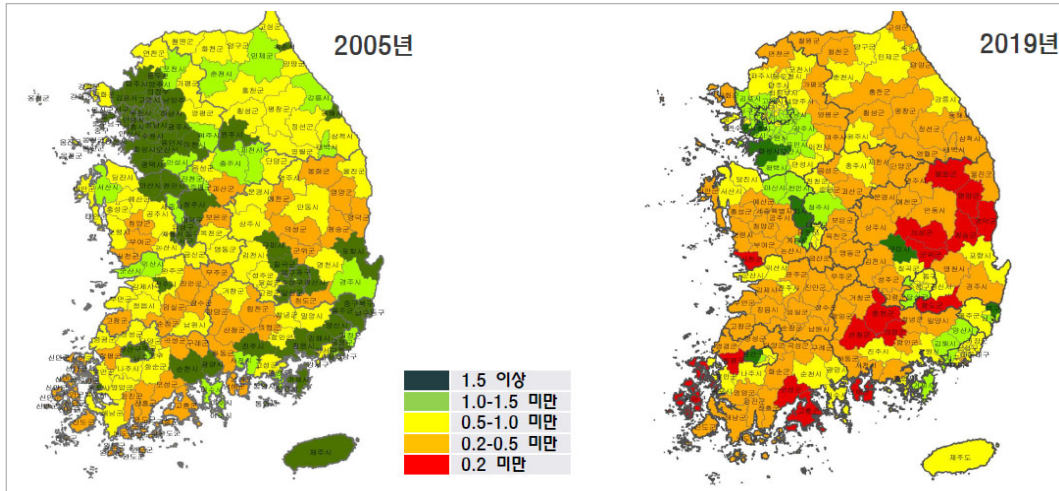
[그림 9-6] 지역 경제력 지수 상위 50개 시·군(2018년, 2020년)



출처: 송미령, 성주인, 심재현, 서형주(2021)

그리고 지역발전지수와는 다르게 지방소멸위험지수는 한 지역의 20~39세 여성 인구를 65세 이상 인구로 나눈 값으로 0.5 미만이면 인구감소가 불가피한 소멸위험 지역으로 규정하고 있다 (이상호, 2018). 지방소멸위험이 크다는 것은 결과적으로 청년 인구는 감소하고 고령인구의 비율이 증가하는 경향이 강하다는 것을 의미한다.

[그림 9-7] 228개 시군구별 지방소멸위험 현황



출처:이상호(2018)

지방소멸위험지수를 확인한 결과, 대부분의 수도권 지역과 지방 광역시 중심의 권역은 소멸위험이 낮은 것으로, 비수도권 지역은 소멸위험이 높은 것으로 나타났다. 이 결과는 청년 인적자원의 지역적 보유 현황과 유사한 패턴을 보이는데, 즉 청년 인적자원을 많이 보유하고 있는 지역일수록 소멸위험이 낮고, 청년 인적자원이 적은 지역일수록 소멸위험이 높다. 따라서 청년 인적자원의 지역적 분포 차이는 지역발전지수 및 지방소멸위험과 상당한 연관성을 보이며 지역 발전 불균형의 원인으로 작용했을 가능성이 높다.

다. 청년층의 지역별 분포와 이동 경향성

청년인구의 지역 분포 현황을 살펴본 결과, 서울특별시, 경기도 등 수도권 일부 지역에 심하게 집중되어 있는 것을 확인하였다. 이러한 경향은 청년들의 지역 간 이동에 따라 더욱 심화될 수도, 완화될 수도 있어 청년들의 지역 이동경향을 확인해 볼 필요가 있다. 실제 청년 인적자원의 지역 이동현황 및 경향성을 확인하고자 국가통계포털(KOSIS)에서 제공하는 국내인구 이동통계를 바탕으로 청년층(15세-34세)의 지역 이동현황을 확인하였다. 분석 결과는 다음의 <표 9-4>와 같다.

〈표 9-4〉 지역별 청년인구(15세~34세) 이동현황(2020년 기준)

(단위: 명)

지역	총전입	총전출	순이동	시군구내	시군구 간 전입	시군구 간 전출	시도간 전입	시도간 전출
전국	2,899,489	2,899,489	0	929,887	857,148	857,148	1,112,454	1,112,454
서울특별시	677,235	639,770	37,465	147,908	263,323	263,323	266,004	228,539
부산광역시	180,750	186,432	-5,682	45,590	76,738	76,738	58,422	64,104
대구광역시	126,178	134,060	-7,882	36,993	45,640	45,640	43,545	51,427
인천광역시	159,658	164,772	-5,114	51,199	46,554	46,554	61,905	67,019
광주광역시	87,463	91,058	-3,595	27,581	28,483	28,483	31,399	34,994
대전광역시	98,586	100,651	-2,065	26,131	29,794	29,794	42,661	44,726
울산광역시	51,562	59,009	-7,447	15,700	16,645	16,645	19,217	26,664
세종특별자치시	26,625	22,536	4,089	9,074	0	0	17,551	13,462
경기도	770,093	703,326	66,767	270,866	214,845	214,845	284,382	217,615
강원도	77,521	82,239	-4,718	31,668	13,612	13,612	32,241	36,959
충청북도	87,294	90,440	-3,146	41,009	11,251	11,251	35,034	38,180
충청남도	108,996	114,673	-5,677	39,884	18,388	18,388	50,724	56,401
전라북도	84,073	94,772	-10,699	39,833	19,251	19,251	24,989	35,688
전라남도	78,364	91,674	-13,310	26,512	19,493	19,493	32,359	45,669
경상북도	111,944	130,911	-18,967	41,616	21,673	21,673	48,655	67,622
경상남도	140,732	160,106	-19,374	62,218	28,082	28,082	50,432	69,806
제주특별자치도	32,415	33,060	-645	16,105	3,376	3,376	12,934	13,579

출처: KOSIS(2021d). https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group.

분석 결과, 2020년 전국에서 지역(거주지) 이동을 한 15~34세의 청년 인구는 2,899,489명으로 나타났다. 청년층 인구의 순이동 현황을 살펴보면 경기도(+66,767명), 서울특별시(+37,465명), 세종특별자치시(+4,089명) 세 지역만 청년인구의 유입이 확인되었다. 한편 경상남도의 청년층 인구 순이동은 -19,374명으로 가장 많은 청년인구가 타지역으로 유출된 것을 확인할 수 있다. 결론적으로 대부분 지역의 청년들이 서울특별시나 경기도로 이동하는 경향을 보였고, 이는 앞서 분석했던 청년 인적자원의 지역 편중현상을 더욱 심화시킬 것으로 예상된다. 이렇게 점점 심화되는 청년 인적자원의 지역적 불균형 현상에 대해 적극적으로 대응하지 않는다면 지역불균형 발전, 지역 소멸의 문제는 더욱 심각해질 수밖에 없을 것이다.

2. 지역별 인적자원 투자 현황

청년들은 좋은 일자리, 삶의 질 향상을 위해 능력개발, 즉 자신의 인적자본 증대에 관심이 많은 세대이다. 그래서 청년들의 인적자본 증대의 수단인 교육과 훈련은 중요한 고려 요소가 된다. 청년의 입장에서 인적자본 증대는 곧 일자리의 질과 연결되기 때문에 인적자본 축적이 수월한 환경을 선호하고, 어려운 환경을 기피하는 경향을 보이는 것은 당연한 결과일 것이다. 따라서 지역 발전을 위한 전략적 인적자원으로서 청년세대를 확보하고 이탈을 막기 위해서는 지역의 인적자원 투자를 강화하고 청년들을 위한 교육·훈련 지원을 확대하는 것이 효과적일 수 있다.

지역별로 인적자원 투자가 어떤 차이를 보이는지 살펴보기 위해 직업능력개발훈련 자료와 고등교육기관 현황을 분석하였다.

가. 지역별 직업능력개발 훈련과정 운영현황

지역별로 제공되고 있는 직업능력개발 훈련과정 운영현황을 파악하고자 HRD-Net의 훈련과정 자료(2017년~2019년)를 바탕으로 지역별 훈련과정 운영현황을 분석하였다. 분석 결과는 다음의 <표 9-5>와 같다.

<표 9-5> 지역별 직업능력개발 훈련과정 운영 현황

(단위: 개, %)

지역	2017년	2018년	2019년	합계	
				인원	비율
전국	252,120	289,272	230,927	772,319	100.0%
서울특별시	146,384	169,693	128,941	445,018	57.6%
부산광역시	15,263	19,593	16,155	51,011	6.6%
대구광역시	5,958	5,396	5,395	16,749	2.2%
인천광역시	5,909	7,149	5,814	18,872	2.4%
광주광역시	4,375	4,806	3,162	12,343	1.6%
대전광역시	5,369	5,105	4,537	15,011	1.9%
울산광역시	5,284	5,462	4,175	14,921	1.9%
세종특별자치시	107	112	147	366	0.0%
경기도	35,208	42,019	35,444	112,671	14.6%
강원도	2,241	2,329	2,071	6,641	0.9%
충청북도	3,177	3,373	2,784	9,334	1.2%
충청남도	3,942	3,921	3,773	11,636	1.5%
전라북도	4,162	5,415	4,502	14,079	1.8%
전라남도	2,478	2,739	2,281	7,498	1.0%
경상북도	4,899	4,889	4,411	14,199	1.8%
경상남도	6,436	6,538	6,556	19,530	2.5%
제주특별자치도	928	733	779	2,440	0.3%

출처: 한국고용정보원(HRD-Net).

분석 결과, 최근 3년간 전국에서 총 772,319개(100.0%)의 직업능력개발 훈련과정이 운영된 것으로 확인되었으며, 그중에서 서울특별시가 445,018개(57.6%)로 가장 많은 훈련과정이 운영되었으며, 경기도가 112,671개(14.6%)로 그다음 순으로 직업능력개발 훈련과정이 운영된 것으로 확인되었다. 한편, 세종특별자치시가 366개(0.0%)로 가장 적은 직업능력개발 훈련과정이 운영된 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 직업훈련기관에서 운영하는 직업능력개발 훈련과정은 주로 서울특별시, 경기도인 수도권 위주로 진행되고 있음을 확인할 수 있다.

나. 지역에 따른 연령별 직업능력개발훈련(실업자) 참여자 현황

지역에 따른 연령별 직업능력개발훈련(실업자 과정) 참여자 현황을 파악하고자 HRD-Net의 훈련생(실업자) 자료(2017년~2019년)를 바탕으로 지역에 따른 연령별 직업능력개발훈련(실업자 과정) 참여자 현황을 분석하였다. 분석 결과는 다음의 <표 9-6>과 같다.

<표 9-6> 지역에 따른 연령별 직업능력개발훈련(실업자) 참여자 현황

(단위: 명)

지역	10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대	계
서울특별시	13,014	132,138	44,795	30,790	22,261	10,197	203	2	253,400
부산광역시	2,729	29,448	13,330	11,189	9,443	5,173	156	1	71,469
대구광역시	3,397	18,867	9,566	9,947	8,275	4,262	151		54,465
인천광역시	6,324	22,961	10,546	9,523	9,614	4,607	72		63,647
광주광역시	5,271	11,026	5,328	4,415	2,511	1,014	4		29,569
대전광역시	1,597	14,108	5,687	4,369	2,772	1,299	5		29,837
울산광역시	692	8,011	3,628	3,057	2,805	1,546	16		19,755
세종특별자치시	7	70	101	107	132	83	1		501
경기도	15,968	49,673	25,248	25,131	21,442	9,693	352	8	147,515
강원도	1,238	3,577	1,948	1,892	1,666	741	15		11,077
충청북도	1,438	5,270	2,606	2,318	1,798	821	11		14,262
충청남도	1,729	6,082	3,504	2,815	2,335	1,099	19		17,583
전라북도	2,205	9,836	5,957	5,433	4,011	2,132	51	2	29,627
전라남도	1,093	4,142	2,300	1,632	1,033	458	10		10,668
경상북도	1,344	7,791	4,305	4,026	3,564	1,795	33		22,858
경상남도	2,120	10,956	8,501	7,387	4,699	1,955	33		35,651
제주특별자치도	82	598	710	774	530	171	1		2,866
전국	60,248	334,554	148,060	124,805	98,891	47,046	1,133	13	814,750

출처: 한국고용정보원(HRD-Net).

분석 결과, 최근 3년간 서울특별시가 253,400명(31.1%)이 직업능력개발훈련(실업자 과정)에 참여한 것으로 확인되었으며, 그다음으로 경기도가 147,515명(18.1%), 부산광역시가 71,469명(8.8%), 인천광역시가 63,647명(7.8%)의 순으로 나타났다. 한편, 세종특별자치시가 501명(0.1%)으로 가장 적게 직업능력개발훈련(실업자 과정)에 참여한 것으로 확인되었다. 그리고 전략적 인적자원으로서 청년층(20대와 30대)의 직업능력개발훈련(실업자 과정) 참여 현황을 살펴보면, 814,750명의 총 훈련 인원 중 청년층은 482,614명으로 59.23%를 차지하는 것으로 나타나 정부 지원 직업능력개발 사업에도 다른 세대에 비해 청년층의 관심과 참여도가 월등하게 높다는 것을 알 수 있다.

전체 훈련참가자 대비 청년층의 참여율을 살펴보면 다음의 <표 9-7>과 같다.

<표 9-7> 20-30대 훈련 참가자 비율

(단위: 명, %)

지역	20-30대 훈련참가자	전체훈련참가자	2030 훈련참가율
서울특별시	176,933	253,400	69.82%
부산광역시	42,778	71,469	59.86%
대구광역시	28,433	54,465	52.20%
인천광역시	33,507	63,647	52.65%
광주광역시	16,354	29,569	55.31%
대전광역시	19,795	29,837	66.34%
울산광역시	11,639	19,755	58.92%
세종특별자치시	171	501	34.13%
경기도	74,921	147,515	50.79%
강원도	5,525	11,077	49.88%
충청북도	7,876	14,262	55.22%
충청남도	9,586	17,583	54.52%
전라북도	15,793	29,627	53.31%
전라남도	6,442	10,668	60.39%
경상북도	12,096	22,858	52.92%
경상남도	19,457	35,651	54.58%
제주특별자치도	1,308	2,866	45.64%
전국	482,614	814,750	59.23%

출처: 한국고용정보원(HRD-Net).

청년층의 훈련 참가율이 가장 높은 지역은 서울로 전체 훈련참가자 253,400명 중 176,933명이 청년층으로 69.8%의 훈련 참가율을 보였다. 청년 훈련 참가율이 가장 낮은 지역은 제주특별자치도(세종특별자치시는 훈련 규모가 작아 제외)로 45.6%의 훈련참가율을 나타냈다.

다. 지역별 고등교육기관 현황

지역별로 위치하고 있는 고등교육기관의 현황을 파악하고자 국가통계포털(KOSIS)에서 제공하는 대학교 수(시/군/구)를 바탕으로 지역별 고등교육기관(일반대, 전문대, 교육대, 산업대) 현황을 분석하였다. 분석 결과는 다음의 <표 9-8>과 같다.

<표 9-8> 지역별 고등교육기관 현황

(단위: 개)

지역	일반대	전문대	교육대	산업대	전체대학	
					수	비율
전국	191	136	10	2	339	100.0%
서울특별시	38	9	1	-	48	14.2%
부산광역시	12	9	1	-	22	6.5%
대구광역시	3	7	1	-	11	3.2%
인천광역시	3	3	1	-	7	2.1%
광주광역시	10	6	1	-	17	5.0%
대전광역시	11	4	-	-	15	4.4%
울산광역시	2	2	-	-	4	1.2%
세종특별자치시	2	1	-	-	3	0.9%
경기도	30	31	-	-	61	18.0%
강원도	8	8	1	-	17	5.0%
충청북도	11	5	1	-	17	5.0%
충청남도	13	6	1	1	21	6.2%
전라북도	8	9	1	1	19	5.6%
전라남도	10	9	-	-	19	5.6%
경상북도	18	15	-	-	33	9.7%
경상남도	10	10	1	-	21	6.2%
제주특별자치도	2	2	-	-	4	1.2%

출처: KOSIS(2021e). https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group

분석 결과, 국내 전체 고등교육기관은 339개로 확인되었으며, 그중에서 경기도에 61개(18.0%)의 고등교육기관이 가장 많이 위치하고 있으며, 그다음으로 서울특별시에 48개(14.2%)의 고등교육기관이 위치하고 있는 것으로 나타났다. 특히 일반대의 경우는 서울특별시에 38개가, 경기도에 30개가 위치하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 주요 4년제 대학들은 주로 서울특별시 및 경기도인 수도권에 자리잡고 있는 것을 확인할 수 있다.

지금까지 지역별 직업능력개발 훈련과정 운영현황, 지역에 따른 연령별 직업능력개발훈련(실업자) 참여자 현황, 지역별 고등교육기관 현황을 살펴본 결과, 주로 수도권(서울특별시, 경기도, 인천광역시)과 광역시에 청년인구 자신 또는 자녀의 인적자본을 축적하기 위한 교육훈련의 기회 등 다양한 유입요인이 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 자신의 인적자본 향상에 도움이 되는 교육훈련 인프라가 주로 수도권에 편중되어 있다는 것이다.

3. 지역별 인적자원 활용 현황

지역별 인적자원 활용의 현황을 파악하기 위해서는 지역의 노동시장 주요 지표를 살펴보며 어떠한 불균형이 존재하는지 살펴보는 것이 중요하다.

가. 인적자원 관련 일반동향

지역별 인적자원 관련 기본 현황을 확인하기 위하여 실업률, 전체 고용률, 청년고용률, 경제활동참가율, 임금상승률, 청년실업률, 순이동인구를 살펴보았다.

〈표 9-9〉 주요 인적자원 관련 일반 동향 (2020년 기준)

지역별	실업률 (%)	청년실업률 (%)	고용률 (%)	청년고용률 (%)	경제활동참가율 (%)	임금상승률 (%)	순이동인구
서울	4.6	9.1	59.3	46.6	62.1	1.1	-64,850
부산	4.2	10.6	55.6	40.5	58.1	2.4	-14,347
대구	3.9	9.0	56.6	37.8	58.9	1.1	-16,835
인천	4.6	8.6	61.3	46.8	64.2	1.6	-15,748
광주	3.9	8.8	58.7	39.6	61.0	1.6	-6,083
대전	4.4	7.7	60.7	44.7	63.4	0.5	-11,097
울산	4.2	11.6	58.1	37.6	60.7	1.8	-13,584
세종	2.8	7.7	62.7	36.6	64.5	-	13,025
경기	4.0	8.6	60.3	43.1	62.8	2.4	168,373
강원	3.9	8.6	60.8	40.8	63.3	0.1	5,457
충북	3.2	8.1	63.2	43.4	65.3	1.9	3,454
충남	3.5	8.5	62.4	42.0	64.6	0.7	741
전북	2.5	9.1	59.9	31.5	61.5	1.2	-8,494
전남	2.4	7.0	63.9	37.9	65.4	0.5	-9,754
경북	4.0	10.5	61.1	38.0	63.7	1.7	-16,978
경남	4.0	10.1	60.6	37.7	63.1	2.2	-16,658
제주	2.5	6.8	67.1	41.6	68.8	0.6	3,378

출처: KOSIS(2021f). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL0000&conn_path=I3

확인 결과, 실업률은 서울과 인천이 가장 높다(각각 4.6%). 그러나 청년실업률의 경우, 꼭 전체 실업률에 비례하는 것은 아니다. 예를 들어, 서울과 인천, 대전의 경우 실업률은 전국에서 높은 편이지만, 청년실업률과의 비례관계를 보면 다른 지역에 비해 청년실업률이 크게 높지는 않은 것으로 나타난다. 고용률도 마찬가지로 경향을 보이는데, 예를 들어 서울의 경우 다른 지역에 비해 전체 고용률이 월등히 높지 않음에도 불구하고, 청년고용률은 전국 최상위권이다(46.6%, 전체 중 2위). 즉 전체 실업률 대비 청년 실업률, 전체 고용률 대비 청년 고용률을 비교시, 대도시와 그렇지 않은 지역의 격차가 존재한다는 것을 알 수 있다. 즉 서울, 인천, 대전 등의 일부 대도시는 다른 지역에 비해, 전체 인구 대비 청년들이 취업 관련 기회를 더 많이 가질 수 있다는 것을 유추할 수 있다. 뒤에서 언급하겠지만, 이러한 경향이 지속된다면 대도시와 지방의 일자리 및 인프라의 격차는 보다 확대될 수 있다.

또한 주지할 사항 중 하나는, 순이동인구의 경우 경기도 최대값(168,373명), 서울이 최소값(-64,850명)으로 나타난다는 것인데, 이는 부동산값 상승 등으로 서울에서 서울 외곽쪽으로 이동하는 인구가 많기 때문인 것으로 해석된다. 세종은 경기도 다음으로 전입 인구가 많은 곳인데, 이는 몇 년 간 지속되었던 공공기관의 지방이전과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다.

나. 지역별 평균임금

지역별 평균 임금 현황을 확인하기 위하여 사업체 노동력조사 지역별 임금 부가조사 결과를 아래 <표 9-10>과 같이 분석하였다.

확인 결과, 2020년 현재 서울이 370만원으로 가장 높은 평균임금을, 제주가 272만원으로 가장 낮은 평균임금 수준을 보이는 것으로 나타났다. 서울은 월평균 임금이 꾸준히 높은 편인데, 2012년 및 2014년에는 전국에서 서울만 300만원을 초과하는 것으로 나타났다. 평균임금 상위 집단으로는 서울, 울산, 경기, 충남, 대전, 경북, 전남인 것으로 확인되었다. 이는 각 지역별로 산업, 직업 분포가 다르기도 하겠지만, 지역별 전월세 등 물가 격차도 존재하기 때문인 것으로 파악된다. 특히 울산의 경우 고숙련, 고임금 제조업이 집중되어 있어 평균임금도 높은 것으로 해석된다.

〈표 9-10〉 지역별 평균임금 및 임금 상승률

행정 구역별	2012		2014		2016		2018		2020	
	상용 월 평균 임금 (천원)	임금 상승률 (%)	상용 월 평균 임금 (천원)	임금 상 승률 (%)	상용 월 평균 임금 (천원)	임금 상승률 (%)	상용 월 평균 임금 (천원)	임금 상승률 (%)	상용 월 평균 임금 (천원)	임금 상승률 (%)
전국	2,620	5.3	2,838	3.7	3,030	3.6	3,259	4.3	3,447	1.2
서울	3,007	2.9	3,200	1.0	3,364	3.2	3,564	3.4	3,746	1.1
부산	2,453	4.1	2,559	1.5	2,694	2.8	2,962	6.3	3,124	2.4
대구	2,264	4.6	2,352	1.6	2,472	2.3	2,767	5.0	2,940	1.1
인천	2,508	4.0	2,637	1.1	2,840	4.3	3,013	3.4	3,172	1.6
광주	2,319	4.2	2,493	3.1	2,631	2.7	2,803	2.6	2,989	1.6
대전	2,643	6.2	2,805	3.0	2,985	4.5	3,190	3.8	3,302	0.5
울산	2,937	4.1	2,952	4.2	3,123	1.2	3,279	3.4	3,438	1.8
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	3,423	-
경기	2,654	7.5	2,785	1.8	2,971	4.1	3,236	4.3	3,467	2.4
강원	2,361	5.3	2,484	1.9	2,728	6.2	2,932	4.5	3,053	0.1
충북	2,409	4.8	2,535	0.9	2,774	5.4	3,035	5.1	3,204	1.9
충남	2,610	4.9	2,842	3.9	3,073	4.6	3,246	3.4	3,397	0.7
전북	2,392	3.7	2,462	2.3	2,617	2.7	2,901	5.5	3,028	1.2
전남	2,662	4.1	2,780	2.1	2,939	2.9	3,146	5.0	3,253	0.5
경북	2,546	4.3	2,704	3.3	2,916	5.0	3,151	5.5	3,318	1.7
경남	2,549	4.6	2,678	2.5	2,889	4.5	3,055	3.8	3,260	2.2
제주	2,135	5.0	2,245	1.2	2,389	4.2	2,585	5.2	2,727	0.6

출처: KOSIS(2021g) (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL15006&conn_path=I3),
연구진이 재구조화하여 작성

다. 종사자수 규모에 따른 지역별 사업체 분포

우리나라는 대기업과 중소기업 종사자의 근무조건, 임금의 격차가 상대적으로 큰 국가이다. 대기업 직원과 중소기업 직원은 노동시장에서의 지위가 매우 다르며 일자리 양극화와 밀접한 관련이 있다. 결국 좋은 일자리로 여겨지는 대기업들은 주로 수도권과 대도시에서 분포하고 있는데, 이러한 대기업-중소기업의 격차는 청년인구의 격차로 이어지고, 대도시-지방 간 발전 격차를 심화시키고 있다.

아래의 표는 종사자 수 규모에 따른 지역별 사업체 분포를 나타낸다. 우리나라의 경우 소규모

자영업의 비중이 높기 때문에 모든 지역에서 10명 미만 사업체가 90% 이상을 차지한다. 그러나 500명이 넘어가는 사업체부터 지역 간 일관적인 격차를 발견할 수 있다. 특히 인원 규모상 ‘중견 기업’이라 분류되는 ‘1000명 이상’ 규모의 사업체는 서울, 울산, 세종 등 특별시 및 제조업 중심 도시가 상위권을 차지한다는 것을 알 수 있다.

〈표 9-11〉 주요 인적자원 관련 일반 동향 (2020년 기준)

행정구역별	사업체수 (개)	10명 미만	10~100명 미만	100~300명 미만	300~500명 미만	500명~1000명 미만	1000명 이상
서울	823,624	91.37%	7.97%	0.48%	0.09%	0.05%	0.04%
부산	290,357	92.40%	7.17%	0.34%	0.04%	0.03%	0.01%
대구	210,944	93.11%	6.53%	0.29%	0.03%	0.02%	0.01%
인천	206,244	91.57%	8.00%	0.35%	0.03%	0.03%	0.02%
광주	123,706	92.31%	7.25%	0.36%	0.04%	0.02%	0.01%
대전	119,628	92.57%	6.94%	0.38%	0.05%	0.04%	0.02%
울산	87,054	91.91%	7.56%	0.41%	0.05%	0.04%	0.03%
세종	18,041	90.44%	8.78%	0.52%	0.12%	0.11%	0.03%
경기	934,349	90.80%	8.76%	0.36%	0.04%	0.02%	0.01%
강원	146,815	92.88%	6.81%	0.25%	0.03%	0.02%	0.01%
충북	133,522	91.33%	8.15%	0.41%	0.07%	0.03%	0.01%
충남	176,643	91.70%	7.82%	0.39%	0.05%	0.03%	0.01%
전북	154,082	92.64%	7.00%	0.30%	0.03%	0.02%	0.01%
전남	161,883	92.44%	7.19%	0.30%	0.03%	0.02%	0.01%
경북	236,807	92.55%	7.09%	0.29%	0.04%	0.03%	0.01%
경남	286,752	92.37%	7.25%	0.32%	0.04%	0.02%	0.01%
제주	66,098	93.40%	6.33%	0.23%	0.03%	0.01%	0.01%

출처: KOSIS(2021h) (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1K52C03&conn_path=I3), 연구진이 재구조화하여 작성

라. 지역별 경제활동 인구의 학력 분포

학력 수준도 인적자본을 구성하는 중요 요인으로서 지역 간 차이를 확인할 수 있다. 세종의 대졸이상 인구비율이 64.0%로 가장 높은 비율을 차지하며, 서울의 경우 대졸이상 인구비율이 58.5%로서 두 번째를 차지한다. 강원, 전남, 경북 등은 상대적으로 대졸 이상 비율이 낮다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 이는 앞서 살펴본 바와 같이 연령대별 인구 구성의 영향도 있는데, 지방의 경우 대도시 및 세종에 비해 대졸 비율이 낮은 고령층의 비율이 높기 때문이다. 또한, 대졸 학력을

필요로 하지 않는 산업(대표적으로 농림어업) 등의 비중 또한 지방에서 높은 편이기 때문인 것으로 분석된다.

〈표 9-12〉 지역별 경제활동 인구의 학력 분포

(단위: 천 명, %)

구분	중졸이하	고졸	대졸이상
서울	529(9.9)	1,686(31.6)	3,119(58.5)
부산	243(13.8)	669(38.1)	843(48.0)
대구	186(14.8)	440(34.9)	635(50.4)
인천	190(11.5)	757(45.9)	701(42.5)
광주	92(11.7)	275(35.1)	416(53.1)
대전	95(11.7)	291(35.7)	429(52.7)
울산	75(12.6)	261(43.9)	259(43.5)
세종	18(10.1)	45(25.3)	114(64.0)
경기	814(11.2)	2,861(39.4)	3,956(49.5)
강원	212(25.5)	326(37.7)	326(37.7)
충북	184(20.0)	369(40.2)	365(39.8)
충남	271(21.5)	510(40.5)	478(38.0)
전북	236(24.6)	356(37.0)	369(38.4)
전남	281(27.7)	375(37.0)	358(35.3)
경북	354(23.6)	583(38.8)	566(37.7)
경남	320(17.6)	764(42.0)	737(40.5)
제주	70(17.7)	131(33.2)	194(49.1)

자료: 통계청, 지역별 고용조사

마. 지역별 불균형한 산업 및 직업분포

지역별 불균형한 산업 및 직업분포는 지역별 불균형한 경제지표로 이어진다. 앞 부분에서 지역별 상이한 임금 수준에 대해 알아보았는데, 이는 우수인력, 또는 청년집단이 대도시로 이동하고자 하는 유인을 제공한다. 이번에는 산업별 상이한 임금수준을 살펴보고, 이른바 부가가치가 높다고 인식되어 임금이 높은 산업의 지역 분포를 살펴보고자 한다.

아래의 표는 산업분류별 2019년 평균 월급여액을 나타낸다. 월급여액이 4,000천원을 초과하는 상위 4개 산업은 D(전기,가스,증기및수도사업), J(출판,영상,방송통신및정보서비스업), K(금

용및보험업), M(전문,과학및기술서비스업)임을 알 수 있다. 그 중 D(전기,가스,증기및수도사업) 분류의 경우 전국적으로 따졌을 때 종사자 수 비율이 0.4%에 불과하다는 점을 감안하여 논외로 한다. 나머지 J, K, M의 경우 실제로 많은 청년들이 선호하는 종사 산업이다.

〈표 9-13〉 한국표준산업분류별 평균 월급여액

산업분류별	2019 월급여액 (천원)
전체	3,259
A. 농업,임업및어업(01~03)	2,897
B. 광업(05~08)	3,783
C. 제조업(10~33)	3,342
D. 전기,가스,증기및수도사업(35~36)	4,650
E. 하수·폐기물처리,원료재생및환경복원업(37~39)	3,421
F. 건설업(41~42)	3,402
G. 도매및소매업(45~47)	3,225
H. 운수업(49~52)	2,978
I. 숙박및음식점업(55~56)	2,260
J. 출판,영상,방송통신및정보서비스업(58~63)	4,021
K. 금융및보험업(64~66)	4,418
L. 부동산업및임대업(68~69)	2,579
M. 전문,과학및기술서비스업(70~73)	4,102
N. 사업시설관리및사업지원서비스업(74~75)	2,804
P. 교육서비스업(85)	3,582
Q. 보건업및사회복지서비스업(86~87)	2,680
R. 예술,스포츠및여가관련서비스업(90~91)	2,844
S. 협회및단체,수리및기타개인서비스업(94~96)	2,613

출처: KOSIS(2021i) (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAYN32&conn_path=l3), 연구진이 재구조화하여 작성

청년들이 선호하며, 동시에 다른 산업에 비해 임금 수준도 높은 정보통신업, 금융 및 보험업, 전문 과학 및 기술 서비스업 일자리의 지역 분포는 다음과 같다. 모든 산업에서, 서울의 해당 산업 종사자 비율이 다른 지역에 비해 월등히 높으며 몇몇 대도시들이 뒤를 잇고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 9-14〉 한국표준산업분류(J, K, M) 종사자 규모

지역	종사자_전체 (명)	J.정보통신업(58~63)		K.금융 및 보험업(64~66)		M.전문, 과학 및 기술 서비스업(70~73)	
		종사자 수	비율	종사자 수	비율	종사자 수	비율
전국	18,500,930	649,380	3.5%	771,360	4.2%	1,108,432	6.0%
서울	4,454,578	398,499	8.9%	270,303	6.1%	479,613	10.8%
부산	1,150,150	16,645	1.4%	58,182	5.1%	44,134	3.8%
대구	747,581	12,938	1.7%	29,292	3.9%	24,692	3.3%
인천	865,391	9,913	1.1%	29,153	3.4%	32,194	3.7%
광주	501,173	8,282	1.7%	22,166	4.4%	19,414	3.9%
대전	523,484	15,230	2.9%	21,768	4.2%	48,837	9.3%
울산	435,849	4,118	0.9%	15,400	3.5%	16,673	3.8%
세종	114,986	1,547	1.3%	2,113	1.8%	6,804	5.9%
경기	4,483,681	122,669	2.7%	130,563	2.9%	273,763	6.1%
강원	510,312	8,068	1.6%	24,930	4.9%	15,754	3.1%
충북	612,728	6,835	1.1%	13,198	2.2%	21,732	3.5%
충남	776,258	6,213	0.8%	21,504	2.8%	22,301	2.9%
전북	559,590	7,545	1.3%	31,891	5.7%	20,444	3.7%
전남	613,758	7,918	1.3%	26,123	4.3%	17,893	2.9%
경북	856,216	8,674	1.0%	23,432	2.7%	28,842	3.4%
경남	1,089,380	9,515	0.9%	42,036	3.9%	28,378	2.6%
제주	205,815	4,769	2.3%	9,304	4.5%	6,964	3.4%

출처: KOSIS(2021j). (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_MONS56&conn_path=I3), 연구진이 재구조화하여 작성

〈표 9-15〉 지역별 직업 분포

구분	KSCO01		KSCO02		KSCO03		KSCO04		KSCO05		KSCO06		KSCO07		KSCO08		KSCO09		총 합계
	관리자		전문가 및 관련종사자		사무 종사자		서비스 종사자		판매 종사자		농림·어업 숙련종사자		기능원 및 관련기능종사자		장치·기계 조작 및조립종사자		단순노무 종사자		
	취업자 (천명)	비율 (%)	취업자 (천명)	비율 (%)	취업자 (천명)	비율 (%)	취업자 (천명)	비율 (%)	취업자 (천명)	비율 (%)	취업자 (천명)	비율 (%)	취업자 (천명)	비율 (%)	취업자 (천명)	비율 (%)	취업자 (천명)	비율 (%)	
서울특별시	82	1.6%	1,422	28.5%	1,142	22.9%	507	10.2%	593	11.9%	11	0.2%	397	8.0%	258	5.2%	576	11.5%	4,988
부산광역시	34	2.1%	260	16.2%	314	19.6%	205	12.8%	214	13.4%	7	0.4%	158	9.9%	189	11.8%	221	13.8%	1,602
대구광역시	22	1.9%	248	21.9%	183	16.2%	123	10.9%	140	12.4%	31	2.7%	103	9.1%	153	13.5%	128	11.3%	1,131
인천광역시	13	0.8%	271	17.5%	299	19.3%	172	11.1%	202	13.1%	14	0.9%	148	9.6%	225	14.5%	203	13.1%	1,547
광주광역시	11	1.5%	159	21.6%	126	17.1%	97	13.2%	79	10.7%	15	2.0%	70	9.5%	90	12.2%	89	12.1%	736
대전광역시	8	1.0%	170	22.1%	133	17.3%	95	12.4%	88	11.5%	10	1.3%	73	9.5%	83	10.8%	108	14.1%	768
울산광역시	7	1.3%	95	17.2%	91	16.5%	66	11.9%	50	9.0%	7	1.3%	76	13.7%	100	18.1%	61	11.0%	553
세종특별자치시	2	1.1%	57	32.2%	41	23.2%	21	11.9%	10	5.6%	9	5.1%	9	5.1%	16	9.0%	12	6.8%	177
경기도	93	1.4%	1,594	23.3%	1,253	18.3%	717	10.5%	778	11.4%	136	2.0%	555	8.1%	752	11.0%	975	14.2%	6,853
강원도	17	2.1%	107	13.4%	111	13.9%	124	15.5%	76	9.5%	97	12.1%	58	7.3%	71	8.9%	139	17.4%	800
충청북도	7	0.8%	138	15.5%	133	15.0%	115	13.0%	73	8.2%	91	10.2%	63	7.1%	134	15.1%	134	15.1%	888
충청남도	13	1.1%	174	14.8%	167	14.2%	127	10.8%	117	10.0%	154	13.1%	89	7.6%	180	15.3%	152	13.0%	1,173
전라북도	16	1.8%	130	14.2%	119	13.0%	90	9.8%	72	7.9%	173	18.9%	79	8.6%	113	12.4%	122	13.3%	914
전라남도	11	1.1%	113	11.8%	133	13.8%	117	12.2%	86	8.9%	190	19.8%	93	9.7%	94	9.8%	124	12.9%	961
경상북도	31	2.2%	167	12.0%	163	11.7%	134	9.6%	131	9.4%	243	17.4%	134	9.6%	217	15.6%	175	12.5%	1,395
경상남도	23	1.3%	261	15.2%	229	13.4%	210	12.3%	162	9.5%	177	10.3%	155	9.0%	278	16.2%	219	12.8%	1,714
제주특별자치도	6	1.6%	47	12.7%	51	13.8%	62	16.8%	34	9.2%	65	17.6%	25	6.8%	22	5.9%	58	15.7%	370
총합계	396	1.5%	5,413	20.4%	4,688	17.6%	2,982	11.2%	2,905	10.9%	1,430	5.4%	2,285	8.6%	2,975	11.2%	3,496	13.2%	26,570

출처: KOSIS(2021k) https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ES3B06S&conn_path=I3, 연구진이 재구조화하여 작성

또한, 위에서 언급된 ‘지역별 상용근로자 월평균 임금’이 지역별로 다른 원인 중 하나는, 지역별로 직업 분포가 다르다는 것이다. 위의 표 〈2020년 지역별 고용조사〉 1분기 자료에 따르면, 직업 대분류로 지역별 취업자를 비교했을 때 그 분포가 지역마다 상이한 것으로 나타난다. 특히 상대적으로 고임금, 고숙련으로 인식되는 ‘전문가 및 관련 종사자(KSCO02)’의 경우 대체로 지역보다 광역시가 높은 비율을 차지하며, 특히 여러 고부가가치 직종이 집중되어 있는 서울(28.5%), 공무원 및 연구기관, 공공기관이 많이 분포한 세종(32.2%)이 특히 높은 것으로 나타났다. 저임금, 저숙련으로 주로 인식되는 ‘단순노무종사자(KSCO09)’의 경우 세종이 가장 낮으며(6.8%), 높게 분포하고 있는 지역은 강원(17.4%), 제주(15.7%) 등이다.

4. 소결

위의 자료를 토대로 살펴보면, 인적자원의 지역 불균형은 지역소멸 및 지역 발전의 불균형과 밀접한 관계가 있다. 특히 우리나라의 경우 급속한 산업화로 국가 주도의 경제발전이 진행되어, 특정 지역에 공단 등 주요 산업을 유치하며 지역 경제발전에 기여한 반면, 특정 지역은 부가가치가 낮은 산업들 위주로 ‘방치’하여 지역 불균형 정도를 확대해왔다. 급격한 산업화 이후 지역균형 발전에 대한 필요성에 의거, 지방 거점도시 중심으로 공공기관을 이전하는 등 여러 노력을 기울이고 있으나, 이러한 노력이 지역 간 격차를 유의하게 줄이지는 못하고 있다.

특히, 우리나라의 경우 노동시장 이중구조화가 갈수록 확대되어, 대기업 등 좋은 일자리로 대표되는 ‘내부노동시장’은 서울 등 대도시에 집중되어 있는 경우가 많다. 이는 장기적으로 인적자원의 지역 불균형을 확대시키며 인구의 대도시 이동을 촉진한다.

청년층의 경우 대도시 이동과 관련하여 보다 민감한 인구집단인데, 주로 청년들이 원하는 대기업 및 고소득 직업이 대도시에 몰려있기도 하지만, 청년들이 영유할 수 있는 각종 문화 인프라 또한 대도시 중심으로 형성되어 있기 때문이다. 이러한 현상이 지속된다면 현재처럼 청년들이 대도시로 밀집되는 현상은 가속화될 수밖에 없다.

아래의 표는 2019년 기준 문화 및 여가생활을 얼마나 즐겼는지에 대한 시도별 데이터이다.

〈표 9-16〉 지역별 문화 및 여가생활(2019년)

행정구역별	관람함 (%)	음악·연주회 (%)	연극·마당극·뮤지컬 (%)	무용 (%)	영화 (%)	박물관 관람 (%)	미술관 관람 (%)	스포츠 관람 (%)	기타 (%)
서울	70.7	29.5	26.9	1.7	88.2	25	26.4	24.2	0.1
부산	64	21.1	15.5	1.7	91.3	17.6	17.1	27.1	-

행정구역별	관람함 (%)	음악·연주회 (%)	연극·마당극·뮤지컬 (%)	무용 (%)	영화 (%)	박물관 관람 (%)	미술관 관람 (%)	스포츠 관람 (%)	기타 (%)
대구	61.9	20.4	16.7	1.1	88.5	19.5	16.2	22.2	-
인천	67.1	21.5	19.8	1.5	86.7	22	15	27.1	-
광주	73	26.1	15.9	1.9	89.4	25.2	19.2	27.5	-
대전	69.5	28	16.1	1.6	86.2	24.8	18.7	28.6	0.1
울산	62.9	24.6	16	1.4	89.1	20.9	14.1	23.4	-
세종	75.5	30.2	27	2.5	87.1	33.7	22.6	27.4	-
경기	69.7	23.5	22.6	1.6	89	25.2	20.7	21.3	0
강원	57.9	26.8	18	2.1	87.8	23.1	16.7	18.8	-
충북	63.7	24.6	15.4	1.9	87	22.9	17.2	19	-
충남	61.4	22.4	17.4	2	88.2	24.6	16.7	21.7	0.2
전북	62.3	27.1	16.6	1.5	88.7	23.4	16.3	21.4	0.1
전남	56.5	19.8	13.6	1.7	89.3	20.8	13.7	22.7	-
경북	56.5	23.6	20	0.9	84.9	24.7	15.2	26.4	0.1
경남	63	26	19.3	0.9	84.7	24	16.6	25.3	-
제주	64.1	27.4	17.6	1.6	90.3	20.6	20.9	21.1	-

출처: KOSIS(2021I). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1SSCL030R&conn_pat h=I3, 연구진이 재구조화하여 작성

연중 문화활동, 스포츠 관람 등의 문화·여가활동에 참여한 경험 비율을 살펴보면, 서울, 광주, 세종 등 도시지역이 높은 비율을 차지하고, 지방, 특히 전남과 경북, 강원의 경우 50%대임을 확인할 수 있다. 해당 지역은 청년들이 원하는 일자리가 많지 않아 청년들이 이동하기를 기피하고, 이에 따라 청년들이 문화를 즐길 수 있는 인프라도 축소되어 남아있는 청년들조차 대도시 등으로 이동하고자 하는 유인을 제공할 수 있다. 하준경(2021)이 지적한 바와 같이 청년들은 다른 도시로 옮기고 싶어 하더라도, 큰 노동시장과 교육인프라 등이 일부 지역에만 집중되어 있기에 실질적으로 다양한 지역으로 이동하기 힘들다. 앞에서 제시한 인적자원의 특성 중 하나는, 다른 자원들에 비해 ‘이동성’이 강하다는 것이었으나, 아이러니하게도 우리나라의 불균형적인 발전은 인적자원의 자유로운 이동을 저해하고 있다.

노무현 정부 때부터 본격적으로 정책화된 공공기관의 지방이전은 지역 균형발전에 일부 이바지할 수 있을 것이다. 그러나 고용의 많은 부분을 차지하는 민간 기업을 지역에 어떻게 유치하여 청년들의 도시 집중화를 완화할 수 있을지에 대해서는 보다 정교한 정책적 결정이 필요할 것이다. 청년들이 원하는 일자리 창출을 기반으로 청년인구 유입을 활성화하고, 교육인프라 구축과 지원, 문화·여가 생활을 영위할 수 있는 환경조성을 통해 청년들이 지속적으로 머물 수 있는 선순환 구조가 마련되어야 한다.

제3절

인적자원의 지역 불균형 해소 정책



1. 인적자원 지역 불균형 해소를 위한 정책성과와 한계

소절에서는 인적자원 중에서도 전략적 중요도가 높은 청년, 젊은 세대, 디지털 환경에서의 고생산성을 가져올 수 있는 인력의 지역 불균형 해소를 위한 정책의 변화를 살펴보고 향후 최근의 지역 불균형이 심화된 영역을 해소하기 위한 정책을 제안하기로 한다.

기존 산업화 및 경제수단으로서의 지역 불균형 해소 정책들은 경제성장을 이루기 위한 인적자원의 효율적 조달을 목표로 한 경우가 대부분이었다. 결과적으로 인적자원 투자의 효율성 제고와 산업 성장의 최대화를 목표로 하는 경우, 인력의 집중도가 높은 소수의 지역과 거점 도시 중심으로 인력자원의 편중이 가중되는 양상을 보이기도 하였다.

최근에는 단순히 산업화의 부작용을 해소하기 위한 정책에서 각 지역의 인적자원 구성의 고유한 역량을 키워 국가 전체에서 인적자본의 축적과 활용 격차를 최소화하는 전략으로 선회하고 있다(김용웅, 2011; 정은진 등, 2020). 하지만, 중앙 정부 주도의 획일적 인적자원 정책은 모든 지역에서 실효성을 기대하기 힘들기에 지역의 인구, 산업 특성에 맞는 인적자원 관련 정책의 수립과 추진이 필요하다.

아래에서는 전략적 중요도가 높은 청년 및 디지털 생산성 제고 인적자원의 영역별(인적자원 투자 및 인적자원의 활용)에서 지역 불균형 해소를 위한 기존의 정책을 검토한 후, 향후 지속적 경쟁우위 확보 차원의 전략적 인적자원관리 및 정책 수정을 위한 방안을 제시하기로 하겠다.

가. 인적자원 투자(교육 및 직업능력개발) 영역

인적자원의 투자 영역 중에서도 청년, 젊은 세대를 대상으로 하는 인적자원 교육 및 훈련개발 관련 현재까지 지역별 인적자원개발 투자 정책명과 주요 정책의 내용은 <표 9-17>과 같다.

〈표 9-17〉 인적자원 투자(교육 및 직업능력개발) 영역의 지역 불균형 해소를 위한 주요 정책

주체	정책명	주요 정책내용	시행년도
충남교육청	충청남도교육청 교육균형발전 위원회 출범 ⁴⁹⁾	- 교육균형발전에 관한 기본계획, 정책개발과 사업 추진, 지원방 법 및 성과 등에 관한 사항을 심의 - 교육여건 개선과 지원체계를 마련해 지역 간 교육 불균형을 해 소하고 공교육 내실화를 통한 지역발전과 교육균형발전을 도모	2021년
충청남도	양극화 해소를 위한 주요 정책 (신규 및 보완) ⁵⁰⁾	- 교육 격차 및 디지털 정보 격차 해소 - 경력단절여성 맞춤형 취업지원 강화 - 청년일자리 창출을 위한 맞춤형 취업 지원	2021년
인천광역시	2021년 인천시 청년정책 시행계획 ⁵¹⁾	- 사회진출 지원 및 취업촉진을 위한 일자리 분야 - 청년 주거부담 경감을 위한 주거 분야 - 일 경험 제공 및 역량강화를 위한 교육 분야 - 청년 정책참여 및 청년 공간 확충을 위한 참여·권리 분야 등 5개 분야 45개 사업의 청년정책 시행	2021년
전남인적자원개 발위원회	지역 고용 교육 및 훈련관련 정책 ⁵²⁾	- 지역 공동훈련센터 4곳을 통해 68개 교육 훈련 과정을 운영해 총 2천500여명의 전문인력 양성을 목표로 설정 - 신규 채용자 양성 훈련 과정은 5개 과정: 70명의 훈련 인원을 양성해 지역 내 관련 업종으로의 취업을 목표로 함 - 목포고용노동지청, 전남도 등 관계기관이 참여하는 '조선산업 분과위원회'를 통해 조사 결과를 반영, 인력 공급 방안과 교육· 훈련 과정 개설, 'DREAM SHIP 캠프' 실시 등 조선업종 인식 개선 및 취업연계를 통한 인력난 해소에 집중	2020년
충청북도	2020 지역거점 인공지능 교육사업과 지역ICT이노베 이션스퀘어 조성을 위한 AI융합·블록체 인 교육 ⁵³⁾	- 지역 산업혁신을 주도할 4차 산업혁명 기반 기술 중심의 AI융 합 확산을 위한 AI·SW, 블록체인 전문 인재 육성과 함께 지역 ICT융합 산업서비스를 선도할 지역 중심의 산업생태계 구성 - ICT이노베이션 스퀘어 지역 거점(Hub) 구축 및 교육 공간 운영 - AI 교육과정 개설 및 교육수준 맞춤형 교육과정 설계, 과정별 교육 운영 - 충청권 AI·블록체인 교육 협력모델 구축으로 효과적인 지역 AI·SW 전문인력 양성 - 지역별 ICT이노베이션 스퀘어 조성으로 AI·SW 교육기 회의 권역 내 불균형 해소 - 충청권 지역별 특성(주력산업, 정책, 인프라 등)을 고려한 AI융 합 교육 프로그램 기획 및 운영 - 기업, 대학, 연구소 등 지역혁신주체 연계를 통한 성과확산모 델 구축 등	2020년
경남인적자원 개발위원회	지역내 4개 대학·기관 인력양성사업 약정 체결 ⁵⁴⁾	- 재직자훈련(기계, 전기전자, 설계, 회계 등) 2137명, 취업연계 채용예정자 훈련(생산품질관리, 기계설계, 조선 등) 179명 수 료와 취업률 80% 이상을 목표로 인력양성 사업을 진행 - 공동훈련센터와 수요조사협조, 협약기업 관리 지원, 훈련센 터 모니터링 등을 통해 유기적인 협력관계를 유지	2020년
경기도 수원시	청년 일자리 창출 관련 정책 ⁵⁵⁾	- '새-일 공공일자리 사업', 청년창업 푸드 트레일러 운영, - '28청춘 청년 물' 조성, 일본 IT 기업 취업을 지원하는 '청년해 외취업 지원사업' 등의 지역 청년고용 정책	2017년

주체	정책명	주요 정책내용	시행년도
부산광역시	부산청년희망 적금 2400 사업 ⁵⁶⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 중소기업에 취업한 청년층이 3년 만기 적금에 총액 500 만원을 불입하면 정부와 부산시가 각각 1,300만 원과 400만 원을 추가로 불입하여 만기시에 2400만 원의 목돈을 찾을 수 있게 지원 - 취업연수생 중소기업 연수체험프로그램 운영 	2017년

나. 인적자원 활용(고용률, 임금 및 고용형태) 영역

인적자원의 활용 영역(고용률 개선, 임금 및 고용형태 관련 정책) 중에서도 청년, 젊은 세대를 대상으로 하는 인적자원 교육 및 훈련개발 관련 현재까지 지역별 인적자원개발 투자 정책명과 주요 정책의 내용은 <표 9-18>과 같다.

<표 9-18> 인적자원 활용(고용률 개선, 임금 및 고용형태 관련 정책) 영역의 지역 불균형 해소를 위한 주요 정책

주체	정책명	주요 정책내용	시행년도
대구광역시	지역주도형 청년일자리사업 ⁵⁷⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 중소·중견기업과 지역 귀한 경력직 청년을 매칭해 출향 청년들의 지역 유턴(U-Turn) 정착을 지원하는 '청년 귀한 경력직 일자리 예스매칭 사업' 시행 - 대구지역으로 전입 의사가 있는 타지역 청년을 신규 채용 해 월 200만원 이상의 임금을 지급하는 중소·중견기업에게 최대 2년간, 1인당 매월 160만원을 지원 	2021년
경기도청	경기도 불공정·격차 Zero 전략 ⁵⁸⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 임금격차 해소 지원, 취약계층 지원을 통한 복지사각지대 해소 등을 3대 중점과제로 선정하고 총 12조7130억 원을 투입해 11개 사업을 추진 - 모든 노동자의 올바른 노동권 보장을 목표로 노동자 휴식권 보장, 안전한 노동일터 조성, 노동권익보호 확대 및 강화를 3대 중점과제로 9개 사업에 113억원 투입 	2021년

49) 출처: <https://www.news1.kr/articles/?4312814>

50) 출처: http://www.daejeonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1457380

51) 출처: <http://www.incheonnews.com/news/articleView.html?idxno=402184>

52) 출처: <http://www.kjdaily.com/read.php3?aid=1608114592533474004>

53) 출처: <http://www.dynnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=611300>

54) 출처: <http://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=723609>

55) 출처: http://www.discoverynews.kr/sub_read.html?uid=55792

56) 출처: <http://www.viva100.com/main/view.php?key=20180226010008905>

57) 출처: https://newsis.com/view/?id=NISX20210217_0001341903&cID=10810&pID=10800

주체	정책명	주요 정책내용	시행년도
충청남도	소득 및 고용불균형완화를 위한 충남형 지역사회협약 ⁵⁹⁾	- 지역인재 채용목표제, 청년사회상속제 신규 도입 - 충남형 기업과 지역가치 공유창출 지원	2020년
경기도 평택시	지역 맞춤형 직업교육 프로그램 운영, 노사상생을 위한 일자리, 사회적일자리 확충 등 지역중심의 일자리 고용정책 ⁶⁰⁾	- 청년창업센터 운영을 통한 청년창업지원 - 초기 단계인 사회적경제지원센터의 인프라 구축 및 교육, 컨설팅, 경제주체 간 네트워킹 강화 등 중간조직 역할을 강화	2019년
부산광역시	부산형 일자리 미스매치 해소 종합대책 ⁶¹⁾	- 4개 전략, 11개 세부추진과제, 39개 신규·확대사업 - 사람이 모이는 산업단지 근로조건 조성 - 대기업 못지 않은 중소기업 환경조성 - 중소기업 적재적소 인력 매칭 지원 - 시민체감 일자리정책 전달체계 강화	2017년

다. 인적자원 지역 불균형 해소를 위한 정책

본 절에서는 인적자원 중에서도 청년 세대의 지역 불균형 해소를 위한 정책의 주요 성과를 살펴보고, 여전히 지적되는 한계점은 무엇이며 이를 해소하기 위한 정책의 수정 및 보완에는 어떠한 점이 고려되어야 하는지를 고찰해 보도록 한다.

먼저, 청년층을 대상으로 하는 정부 주도의 정책 및 각 지방자치단체의 맞춤형 정책들의 시행으로 2021년을 기점으로 실업 위기가 컸던 청년을 중심으로 고용 회복이 뚜렷해지는 흐름이 관찰되고 있다.⁶²⁾ 구체적으로, 2021년 5월 기준, 전국 청년층(15~29세) 취업자는 전년 동월과 비교해 상용직이 9만6000명, 임시일용직이 12만5000명 증가하였다. 또 전략적 인적자원의 핵심 세대로 볼 수 있는 30대와 40대 고용률은 전년 동월보다 각각 0.2% 포인트, 0.3% 포인트 상승하였다. 이는 청년세대를 대상으로 한 적극적인 고용장려 정책들의 실효성이 어느 수준 검증되는 긍정적인 지표로 해석할 수 있다고 할 수 있다.

한편, 각 지방자치단체 및 지역 인적자원개발위원회에서 수립하는 지역 특성에 맞는 청년 일자리사업 특화 사업이 활발히 진행되고 있다는 점이 주목된다. 그 예로, 횡성군이 시행한 ‘횡성형

58) 출처: www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02850326629018416&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y

59) 출처: https://newsis.com/view/?id=NISX20200723_0001105826&clD=10807&pID=10800

60) 출처: <http://www.news2day.co.kr/119020>

61) 출처: <https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20190718010012015>

62) 출처: <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924192631&code=11131100&cp=nv>

청년일자리 지원사업'으로 청년인구 신규 진입이 실제로 확인된 내용을 꼽을 수 있다.⁶³⁾

이러한 가시적인 성과가 있음에도 불구하고 청년층을 중심으로 하는 인적자원 지역 불균형 해소 정책은 여전히 한계점을 드러내고 있다. 다시 말해, 전략적 인적자원으로 청년 일자리창출 관련 사업이 지속되고 성과관리를 통해 유지되어야 함에도 불구하고, 상당수 지자체의 일자리사업 편성 비율이 청년층이 아닌 취약계층의 직접 일자리사업 창출에 치중되어 있다는 점이다. 또한, 청년고용대책 일자리사업임에도 '일자리의 질'이 확보되지 않은 단기 일자리 사업 비중이 여전히 높은 것도 청년층의 일자리 지역불균형 해소를 위해 반드시 해소되어야 할 난제로 꼽힌다.

이러한 청년층 대상으로 하는 일자리 창출 사업의 계획 대비 성과 및 문제점은 <표 9-19>로 정리하면 다음과 같다.

<표 9-19> 청년 및 디지털세대의 일자리 창출 계획 대비 실제 성과

사업명	일자리 창출 및 성과 계획	실제 달성된 일자리 창출 성과 및 한계점
청년 디지털 일자리 사업과 청년 일경험 지원 사업 ⁶⁴⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 정보기술(IT) 직무에 청년(15~34살)을 채용한 중소기업에 월 최대 180만원(1인당)의 인건비를 6개월간 지원하는 사업에 6만명 고용 - 청년을 단기 채용해 일 경험을 제공하는 기업에 매달 최대 80만원을 지원하는 사업에서 5만명 고용 기대 - 초기 목표는 두 일자리 지원사업에서 11만명 고용창출 계획 	<ul style="list-style-type: none"> - 7만 4천명(목표 대비 61%) 일자리 질 측면에서 큰 편차 발생 디지털 일자리의 불분명한 정의
청년추가고용장 려금 사업 ⁶⁵⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 사업주가 청년을 정규직으로 채용하는 데 대한 인센티브를 제공하면서 장려금 지급 주기를 활용해 청년들의 장기근속을 간접적으로 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업주에게 정규직 채용 의무가 없음에도 채용 청년 인건비의 대부분을 보조 - 보조 기간도 6개월에 불과함
제주 더큰내일센터 ⁶⁶⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 최대 2년간 유급으로 교육과 훈련을 받을 수 있는 기회 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 대부분 시간제와 기간제 비정규직이 상당 부분 꺾치면서 정규직을 통한 안정적 일자리 정책 담보

또한, 청년층 고용의 지역불균형에 보다 초점을 맞춰야 한다는 점을 고려한다면 중앙의 정책과 지자체 정책의 연계가 필요하다. 중앙에서는 일자리의 질을 담보한 전반적인 청년 고용대책을 수립하여 실행해야 하며, 지방에서는 중앙의 방향과 발맞추되 지역 특색에 맞춘 일자리 창출을 위해

63) 출처: <https://www.news1.kr/articles/?4267888>

64) 출처: <https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/984228.html>

65) 출처: <http://www.sisajournal-e.com/news/articleView.html?idxno=229754>

66) 출처: <http://www.jibs.co.kr/news/replay/viewNewsReplayDetail/2021010121061853479?feed=na>

지역 내 여러 거버넌스를 활용할 필요가 있다. 지역마다 고용과 관련된 거버넌스 또는 기구가 설치되어 있는데, 지역 인적자원개발위원회(사무국 내 고용혁신추진단), 고용안정선제대응패키지 사업 등이 대표적이다. 이와 같은 플랫폼을 적극 활용하여 지역 맞춤형 청년 고용 추진이 원활히 이루어질 수 있도록 지역 차원에서 성과를 관리하며, 중앙에서도 지역의 청년고용 및 일자리 창출 상황을 모니터링하며 전반적인 청년 고용 정책을 추진할 필요가 있다.

무엇보다, 앞서 언급한 것처럼 장기적인 관점에서는 지방의 교육인프라, 문화 인프라를 균형적으로 확충하는 것이 필요할 것이다. 앞서 언급한 것과 같이, 인적자원은 유동성이 높은 자원이며 청년들은 그들이 머물고 싶은 곳에 기반을 마련하고 일자리를 구할 의지를 보일 것이기 때문이다.

2. 향후 정책방향

청년, 젊은 세대, 그리고 디지털 환경에서의 고생산성을 기대할 수 있는 세대로 구성되는 전략적 인적자원은 투자부터 활용, 그리고 보호까지 제도적 공백이 없이 구성되어야 현재의 편중된 지역별 일자리 불균형을 근본적으로 해결할 수 있다. 이러한 목표 하에 상기 논의에서 검토한 정부 단위, 그리고 각 지방자치단체 및 해당 지역의 인적자원개발위원회가 주관하는 청년층의 일자리 지역 불균형을 해소하기 위한 정책들은 실제로 2021년 통계 자료를 기준으로 해당 계층의 고용률이 상승한 것을 확인할 수 있었다. 하지만, 전술하였듯이 여전히 청년의 취업 지표를 높이기 위한 정책이나 단기적 직업훈련정책의 제시 등에만 머물고 있는 점은 반드시 개선해야할 점으로 꼽힌다.

실제로, 대부분의 지방자치단체에서 설립 및 유지하고 있는 청년층의 취업 관련 대표 정책은 창업센터 설립 및 지원으로 일부 지역에서는 센터에서 실질적으로 해당 인력의 창업 여부나 이를 위한 실질적 지원 제공을 하였는가 보다는 단순히 센터의 개소 및 보유만으로도 해당 정책의 실행으로 간주되어 일자리사업의 실적이 평가되고 있다. 물리적인 창업지원센터의 개소가 아닌, 실질적으로 해당 센터에서의 지원으로 청년층의 일자리 불균형을 해소가 가능할 수 있도록 일자리사업의 관리 및 성과평가가 병행되어야 할 것으로 판단된다.

이러한 한계점은 지자체 수준, 나아가 국가 차원에서 전략적 인적자원이 되는 자원의 가치 유지, 그리고 희소성 유지를 가능하게 하는가, 그리고 이로 인해 국가가 모방에 비용이 소요되는 견고한 인적 자원의 집합(pool)을 구성하는 것을 요원하게 한다.

또한, 정부지원 사업인 '청년 디지털 일자리 사업과 청년 일경험 지원 사업'(<표 9-19> 참조)의 사례에서 지적되었듯이 초기의 일자리 창출 목표량인 11만 명에서 크게 미달하는 7만 4천명의 청년층 채용에 그쳤다. 이마저도 채용된 인원의 일자리 질 측면에서 편차가 크다는 점이 지적되었

는데, 디지털 뉴딜 계획의 일환으로 수행된 '청년 고용 일자리사업'임에도 일부 인력은 정규직임에도 불구하고 단순히 SNS에 게시물을 올리는 단순 업무를 수행함에도 온라인마케팅 기업에서 채용하였다는 것만으로 디지털 일자리의 채용으로 간주되었다는 점이다. 또한, 청년추가고용 장려금 지급 정책에서도 정규직 채용이 아님에도 사업주에게 청년 인건비의 대부분을 보조하거나 단기 고용에 그친다는 점은 시사하는 바가 크다.

본 논의에서 살펴본 청년층의 일자리 창출 지역 불균형을 해소하기 위해서는 먼저 해당 불균형 내용의 실태를 파악하는 것이 급선무이다. 일자리 창출의 불균형 현황을 파악함에 있어서도 일부 지자체는 해당 내용에 대한 적절한 파악이 힘든 등 지역별 격차가 발생하고 있기 때문에 이에 대한 시급한 현황 파악 및 일자리 사업 준비가 시급하다.

이는 다시 본 논의의 초반에 검토하였던 전략적 인적자원관리(SHRM)과 지속적 경쟁우위 창출과 유지, 그리고 국가 전체의 핵심 역량의 중요 자원으로의 청년 일자리 확보 및 지역 불균형 해소를 위한 VRIN 관점의 논의에서 각 지자체 차원에서의 청년 일자리 정책이 어떠한 가치를 창출하고 증진시키고 있으며, 이러한 자원이 희소성 있는 자원으로 발현되며 그로 인해 국가 차원에서 모방이 불가능하며 대체가 힘든 인적자원으로 육성하고 있는지를 단계별로 검증하고 보완할 수 있다. 현재 각 지자체별, 그리고 지원 대상별로 혼재되어 있는 청년 일자리사업의 도구적, 수단적 수행과 보완이 아닌 핵심 인적자원을 제대로 갖추고 이를 유지하기 위한 육성 및 능력개발의 콘트를 타워와의 긴밀한 연계 역시 필수적이다(배귀희, 임승후, 2008).

마지막으로, 청년층 일자리 사업 전반적인 영역인 인적자원의 투자, 활용, 그리고 보호 영역에서 단발적이고 일시적인 정책 수립이 아닌 상호 보완 관계에 있는 인적자원 및 일자리 사업의 정책패키지 사업을 마련하여 인적자원의 육성을 위한 투자, 활용, 보호 영역에서 실질적으로 청년층의 일자리 질을 확보할 수 있는 인적자원 정책을 제시하여야 할 것이다.

참고문헌



〈문헌〉

- 김대영, 박상오(2019). 중소기업 초기 경력자의 LMX, 무형식 학습 활동, 주관적 경력 성공의 관계: LMX의 조절된 매개효과, HRD연구, 21(2), 31-59.
- 김형만 (2015). 지역균형발전과 인적자원 양성·활용의 당면 과제, The HRD review, 한국직업능력 개발원.
- 반가운, 김봄이, 남재욱, 김형만, 김영빈, 최혜란 (2019). 사회정책과 인적자본 혁신. 한국직업능력 개발원.
- 배귀희, 임승후. (2008). 전략적 인적자원관리 (SHRM) 의 공공부문 도입에 관한 탐색적 연구: 자원기반이론 (RBV) 의 관점에서. 한국사회와 행정연구, 18(4), 63-89.
- 송미령, 성주인, 심재현, 서형주 (2021). 2020 지역발전지수. 한국농촌경제연구원.
- 이상립(2020). 청년인구 이동에 따른 수도권 집중과 지방 인구 위기. 보건복지 ISSUE&FOCUS 395호. 한국보건사회연구원.
- 이상호 (2018). 고용동향 브리프 7월. 한국고용정보원.
- 정은진, 나동만, 안우진, 윤수린, 김민경, 장윤희. (2020). 지역인적자원개발위원회(RSC) 역량강화 및 성과관리. 세종: 고용노동부, 한국산업인력공단, 한국직업능력개발원.
- 최숙영(2018). 제 4차 산업혁명 시대의 디지털 역량에 관한 고찰. 컴퓨터교육학회 논문지, 21(5), 25-35.
- 통계청(2021). 지역별 고용조사
- 한국정보화진흥원(2020). 2019년 디지털 정보 격차 실태 조사 보고서. 대구: 한국정보화진흥원.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.
- Grant, R. M. (1996). Toward a knowledge-based theory of the firm. *Strategic management journal*, 17(S2), 109-122.
- OECD (2016). Skills for a Digital World
- Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037.

Wright, P. M., McMahan, G. C., & McWilliams, A. (1994). Human resources and sustained competitive advantage: a resource-based perspective. *International Journal of Human Resource Management*, 5(2), 301-326.

〈통계자료〉

KOSIS(2021a).

https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group(검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021b).

https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group(검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021c).

https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group(검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021d).

https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group(검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021e).

https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group(검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021f).

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL0000&conn_path=I3(검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021g)

(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL15006&conn_path=I3)
(검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021h).

(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1K52C03&conn_path=I3)
(검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021i)

(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAYN32&conn_path=I3) (검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021j).

(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_MONS56&conn_path=I3) (검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021k)

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ES3B06S&conn_path=I3
(검색일자: 2021.5.28.)

KOSIS(2021l).

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1SSCL030R&conn_path=I3
(검색일자: 2021.5.28.)

Lado, A. A., & Wilson, M. C. (1994). Human resource systems and sustained competitive advantage: A competency-based perspective. *Academy of Management Review*, 19(4), 699-727.

〈신문기사〉

김동기(2018), “부산시, 중소기업 근무 청년 대상 '부산청년희망적금 2400' 시행”, 〈브릿지경제〉, 2018.02.26. <http://www.viva100.com/main/view.php?key=20180226010008905>. (검색일: 2021.07.11.)

김미희(2021), “경기도 불공정·격차 제로 전략 발표...13조3627억 투입”, 〈이데일리〉, 2021.04.21. www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02850326629018416&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y. (검색일: 2021. 07.11)

김민(2018), “수원시 '사회복지시설 안전모니터단', 일자리·시민안전 두 마리 토끼 잡았다”, 〈디스커버리뉴스〉, 2018.12.10. http://www.discoverynews.kr/sub_read.html?uid=55792. (검색일: 2021.07.10.)

선담음(2021), “정부 지원 K뉴딜 일자리인데...단순반복 작업에 무늬만 디지털도”, 〈한겨레〉, 2021.02.24. <https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/984228.html#csidx2142d0e09375706a1b5cbd2c82623b2>. (검색일:2021.07.14.)

엄재천(2020), “충북도, AI융합 산업 생태계 조성 '집중'”, 〈동양일보〉 2020.12.17. <http://www.dynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=611300>. (검색일: 2021. 07. 11.)

유효상(2020), “충남 22개 공공기관, 2030년까지 지역인재 40% 채용한다”, 〈뉴시스〉, 2020.07.23. https://newsis.com/view/?id=NISX20200723_0001105826&cID=10807&pID=10800. (검색일: 2021.07.13.)

은현탁(2021). “충남 청년정책, 일자리 창출 중심에서 벗어나야”, 〈대전일보〉, 2021.02.02. http://www.daejeonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1457380. (검색일: 2021.07.11)

- 이종재(2021), “횡성군 ‘횡성형 청년일자리 지원사업’ 성과…청년인구 증가”, 〈뉴스원〉, 2021.04.08.
<https://www.news1.kr/articles/?4267888>. (검색일: 2021. 07. 13.)
- 이준영(2021), “실효성 논란 청년 ‘디지털 일자리’…고용안정성 관건”, 〈시사저널〉, 2021.03.03. <http://www.sisajournal-e.com/news/articleView.html?idxno=229754>. (검색일: 2021.07.13.)
- 이효형(2021), “제주, 청년 취업난 대책 시급..미래 일자리 만들어야”, 〈JIBS〉, 2021.01.01. <http://www.jibs.co.kr/news/replay/viewNewsReplayDetail/2021010121061853479?feed=na>.
 (검색일: 2021.07.13.)
- 정광욱(2021), “‘인천시 청년정책’ 청년이 주도하고 결정한다”, 〈인천뉴스〉, 2021.05.18. <http://www.incheonnews.com/news/articleView.html?idxno=402184>. (검색일: 2021.07.10.)
- 정성우(2019), “[집중 인터뷰/지자체를 이끄는 사람들] 정장선 평택시장 “임기 내 ‘일자리 10만2천여개, 창출고용률 67.8% 달성’ 목표””, 〈뉴스투데이〉, 2019.01.21. <http://www.news2day.co.kr/119020>, (검색일: 2021.07.13.).
- 정창오(2021), “대구시, 출향 청년 유턴 정착지원”, 〈뉴시스〉, 2021.02.17. https://newsis.com/view/?id=NISX20210217_0001341903&cID=10810&pID=10800. (검색일: 2021.07.12.)
- 정해선(2021), “[출범 7년 맞은 전남인적자원복지지역 고용·인력양성 대표 거버넌스 자리매김”, 〈광주 매일신문〉, 2021.08.11. <http://www.kjdaily.com/read.php3?aid=1608114592533474004>. (검색일: 2021.07.10.)
- 조영돌(2019), “부산시, 부산형 일자리미스매치 해소 종합대책 선포”, 〈아시아투데이〉, 2019.07.18.
<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20190718010012015>. (검색일: 2021. 07. 13.)
- 주찬우(2020). “지역·산업 맞춤형 취업훈련 목표 달성을”, 〈아이도민〉, 2020.03.11. <http://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=723609>. (검색일: 2021. 07. 11.)
- 최재필(2021), “일자리위 “대면서비스업·청년층 고용 회복 흐름 뚜렷””, 〈국민일보〉, 2021.05.21.
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924192631&code=11131100&cp=nv>. (검색일: 2021.07.13..)
- 최현구(2021), “충남교육청, 교육균형발전위 출범…지역 간 교육 불균형 해소”, 〈뉴스1〉, 2021.05.20.
<https://www.news1.kr/articles/?4312814>. (검색일: 2021. 07. 10.)
- 하준경(2021). “집값에 발목 잡힌 청년들에게 필요한 선택의 자유” 〈동아일보〉. 2021.07.07. <https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20210707/107824452/1>. (검색일: 2021.07.16.)



산업



제1절

문제의 제기 :
지역산업발전의 불평등 문제

1. 문제의 초점

지역 산업발전에서의 불평등 문제는 형평과 평등의 문제의 순환 속에 존재한다. 지역 산업발전 측면에서 불평등의 여부는 지역마다 산업을 발전시킬 수 있는 여건이 평등하게 주어졌는가에 달려 있지만, 평등한 조건 하에서 나타난 지역의 산업발전 차이는 지역별 발전여건의 차이를 만들어 내기 때문이다. 따라서 지역 산업발전 문제에 있어 형평과 평등의 문제를 분리하기 어렵다. 이러한 지역 산업발전에 대한 불평등 문제의 모호함으로 인해 지역 산업불평등의 문제는 종종 닭과 계란의 문제로 비유되기도 한다.

본 연구에서의 지역 산업발전의 불평등 문제는 현 시점에서 바라본 지역 산업발전 여건의 차이를 의미한다. 지역 산업발전의 불평등 문제를 원론적으로 교정하려는 노력보다는 결과적으로 나타난 지역 산업발전 불평등의 문제를 받아들이면서 시작한다. 이는 과거 지역간 산업발전의 차이를 만들어낸 자원배분 기제에 대한 문제를 다루지 않음을 의미한다. 형평성의 문제에 대한 교정 노력들은 자원배분의 효율성 문제와 항상 대척점에 있었기 때문이다. 후술하겠지만, 본 연구는 오히려 산업발전의 차이를 만들어내는 시장기제를 충분히 활용하는 산업정책과 공간정책에 보다 초점에 맞춘다.

본 연구는 지역 산업발전의 불평등 문제를 현재 왜 시급하고 심각하게 받아들여야 하는지에 대한 논의로 시작한다. 코로나19 전후로 지역경제를 둘러싼 불평등을 야기하는 이슈를 살펴보고, 산업혁명 시기마다 나타난 지역경제의 불평등 문제를 생각해본다. 다음으로 지역 산업발전 여건의 변화를 살펴보고 특징을 고찰한다. 그리고 이에 대응하기 위한 산업과 공간 단위에서의 정책을 생각해보고, 이를 시행하기 위한 유의점을 요약하여 제안하고자 한다.

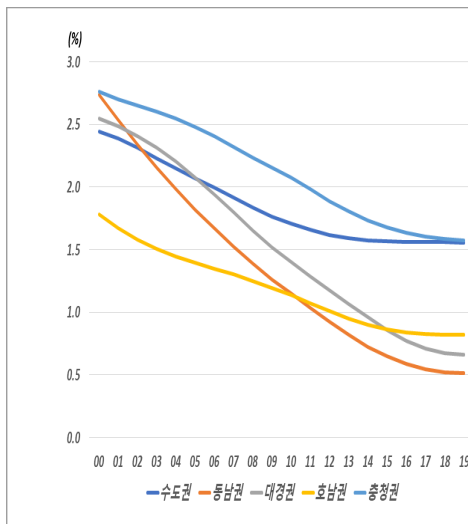
2. 지역 산업발전 불평등의 생성과 문제

가. 저성장 기조와 지역 산업발전 불평등의 문제

지역 산업발전의 불평등 문제가 더욱 심화될 것이라는 예상은 사실 오래된 전망이다. 지역경제가 의존하고 있던 제조업은 이미 2010년대에 들어오면서 저성장 기조에 진입하였으며, 이로 인해 지역경제성장률 기조는 장기 침체가 지속되고 있는 양상을 보이고 있다. 반면에 지역경제의 기초적 흐름속에서도 수도권 지역내 제조업은 타 권역보다 상대적으로 높은 수준이다.

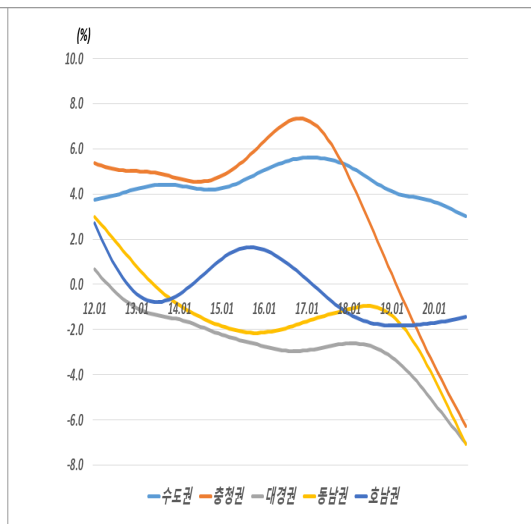
[그림 10-1] 지역경제 잠재성장률과 광공업생산증가율 장기추세

〈권역별 잠재성장률 추이〉



주: 권역별 hp filtered GRDP의 전년대비증가율
자료: 산업연구원(2020) 재인용.

〈권역별 광공업생산증가율추이〉



주: 지수 증가율은 6개월 연율의 hpfiltered 값
자료: 산업연구원(2020) 재인용.

이러한 불균형적인 지역경제의 산업성장 흐름은 산업환경 변화에 따라 지금까지 의존해오던 지역의 기존 주력제조업에 대한 수요가 급격히 하락하고 있기 때문인 것으로 해석된다. Summers(2020)는 이러한 구조적인 주력제조업에 대한 수요 감소 현상을 장기성장 침체(secular stagnation)으로 설명한다. 즉, 인구고령화, IT기술 확대에 따른 신규 수요 감소, 기술 진보 및 플랫폼 경제 등이 산업환경적 요건으로 작용하면서 기존 주력산업에 대한 전세계적인 수요 감소가 작용하고 있다는 것이다. 예를 들어 온라인 플랫폼 경제와 같은 기술기반의 비즈니스의 등장은 오프라인 매장의 영업이익을 급속히 감소시키면서 유통업체와 해당 업체와 연관된 산업

수요에 영향을 미쳤다. 하지만, 이는 단순히 유통업계에만 영향을 미친 것이 아니라 오프라인 매장을 만들 때 소요되는 내구재의 수요 감소까지 유발하였다. 매장을 개설할 때 요구되는 비품들과 전사용품, 그리고 전자재 등의 수요를 감소시켰다. 전기자동차의 보급 확대 역시 내연기관 자동차 수요뿐만 아니라 자동차 부품 수요에 영향을 미치고 있다. 기대소득이 크지 않고 소비활동이 취약한 고령계층의 비중이 확대된다는 것도 소득 감소를 야기하며 내구재 수요를 구조적으로 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 이와 같은 주력산업을 둘러싼 경제적 환경의 변화는 주력기반산업 활동에 의존해오던 지역경제에 직접적으로 영향을 미쳤다. 반면에 IT산업과 지식기반서비스업이 밀집되어 있는 수도권 경제는 산업환경 변화의 영향으로부터 덜 민감하게 반응했을 것으로 보인다.

문제는 장기성장 침체에 따른 불균형적인 지역의 저성장 기조가 산업발전을 위한 불평등의 문제를 가중시키고 있다는 점이다. 특히, 성장동력이 취약해진 지역경제에 코로나19의 발생은 지역 산업발전역량의 훼손을 시키고 있으며, 동시에 신성장 산업의 출현으로 인해 수도권, 비수도권간 성장격차가 재현될 조짐이다.

인구이동은 지역간 산업발전 불평등 문제를 가중시키는 핵심적 요인이다. 최근 들어 비수도권 지역에서 수도권 지역으로의 이동이 더욱 확산해지고 있는 상황이다. 그리고 취약해진 지역경제의 상황에서 코로나19로 인한 경제적 충격은 지역으로부터 수도권으로의 인구 이동을 가속화시킨 것으로 나타난다. <표 10-1>을 보면, 공공기관이전에 따른 영향으로 2015년에 수도권으로의 인구순이동은 -33천명을 기록하였으나, 2018년에는 60천명의 순유입으로 전환되었고 코로나가 있었던 2020년에는 순유입이 88천명까지 증가하였다. 반면, 같은 기간중 대경권과 동남권, 호남권 모두 인구순유출이 갈수록 심화되고 있는 것으로 나타났으며, 충청권으로의 유입추세도 약화되는 것으로 나타나고 있다. 특히, 코로나19가 발생한 2020년에는 대경권, 동남권, 충청권의 인구순유출의 규모는 10만명을 상회하였다.

〈표 10-1〉 전입지기준 기간별 순인구이동

(단위 : 천명)

시점	수도권	충청권	대경권	동남권	호남권	강원제주권
2010년	31.0	21.1	-15.4	-28.7	-9.0	1.0
2013년	-4.4	25.5	-13.2	-11.6	-7.1	10.8
2015년	-33.0	44.1	-13.5	-8.5	-8.2	19.0
2018년	59.8	31.9	-23.5	-45.2	-28.0	5.0
2020년	87.8	6.1	-33.8	-44.6	-24.3	8.8

자료: 통계청, 「국내인구이동통계」

투자 역시 산업발전의 격차를 가중시키는 요소다. 비수도권 지역의 장기성장 침체는 투자 감소로 이어지면서 지역간 산업발전 역량의 격차 정도를 심화시키고 있다. <표 10-2>에서도 확인할 수 있듯이 비수도권 지역의 저성장기조는 산업환경의 불확실성으로 이어지면서 점차 투지 부진을 유도하였다. 특히 인구유출이 심화된 대경권, 동남권, 호남권의 설비투자 증가율은 2016년 이후 1%대 미만을 기록하였다. 이는 2000년대의 견조한 설비투자 증가세와 극명한 대조를 이룬다.

〈표 10-2〉 기간별 지역의 설비투자 연평균 증가율

권역	기간		
	2000-10	2011-15	2016-19
수도권	4.9%	2.5%	2.7%
충청권	5.1%	3.2%	4.1%
대경권	0.2%	-0.3%	1.2%
동남권	2.1%	2.4%	0.9%
호남권	4.5%	2.3%	-0.5%
강원제주권	5.1%	5.1%	2.6%

자료 : 통계청, 「지역소득」

결국, 지역 주력산업을 중심으로 한 장기성장 침체는 인구와 투자 등 산업발전 환경에도 악영향을 미치고 있는 상황이다. 코로나19가 코로나19 이전의 지역경제 상황을 극명하게 드러내는 기폭제로 작용한 것으로 보인다. 따라서 코로나19의 상황을 극복한다는 것은 단순히 지역경제가 이전 수준으로 회복한다는 것을 의미해서는 안된다. 지역 산업발전의 기반을 재확립하여 지역 산업구조 변화를 촉진시키는 토대로 새롭게 안착해야 한다. 2020년 이전의 지역경제의 모습으로 돌아가는 것이 아니라 달라진 지역경제 성장경로로의 진입해야 한다.

나. 4차 산업혁명에 따른 지역 산업발전 불평등의 문제

1) 플랫폼 경제로의 진화와 산업발전 불평등

지역의 저성장기조의 이면에는 4차 산업혁명의 분산형 수요기반 생산방식이 진전되고 있다는 공급측면의 문제도 존재한다. 이른바 분산형 기술발전이 특정 공간에서 형성되고 있다. 김선배(2017)에서는 4차 산업혁명으로 인한 핵심 기술의 발전, 산업생산 및 수요 시장의 변화는 파이프라인 가치사슬 산업구조에서 플랫폼 구조 가치사슬 산업구조로 변화시키고 있다고 제시한다. 4차 산업혁명 플랫폼 경제에서는 수요 - 공급의 공간적 수렴이 진전되고 있어 다각화와 분산의 효율성 증대가 실현가능하게 되었다. 3D 프린터, 스마트 팩토리과 같이 기술, 생산, 소비 분야의 분

산/비대면 방식의 효율성이 증대된 사례는 대표적이라 하겠다.

기존 파이프라인 경제와 달리 플랫폼 경제는 산업의 가치사슬 구조를 변화시키고 있다. 소재, 부품 기반의 제조업 등 가치사슬의 업스트림(up-stream)에 해당되는 부분은 압축 및 축소되면서 경쟁이 심화되고, 가치사슬의 다운스트림(down-stream) 쪽의 제조와 서비스는 융합 및 확장되면서 새로운 비즈니스 기회가 발생하게 되었다. 코로나19는 비대면기술의 요구를 강화시키면서 해당 가치사슬 구조의 변화를 강화시키는 역할을 하였다(김선배 외 2017, 김윤수 외 2020).

[그림 10-2] 파이프라인에서 플랫폼 경제로 진화

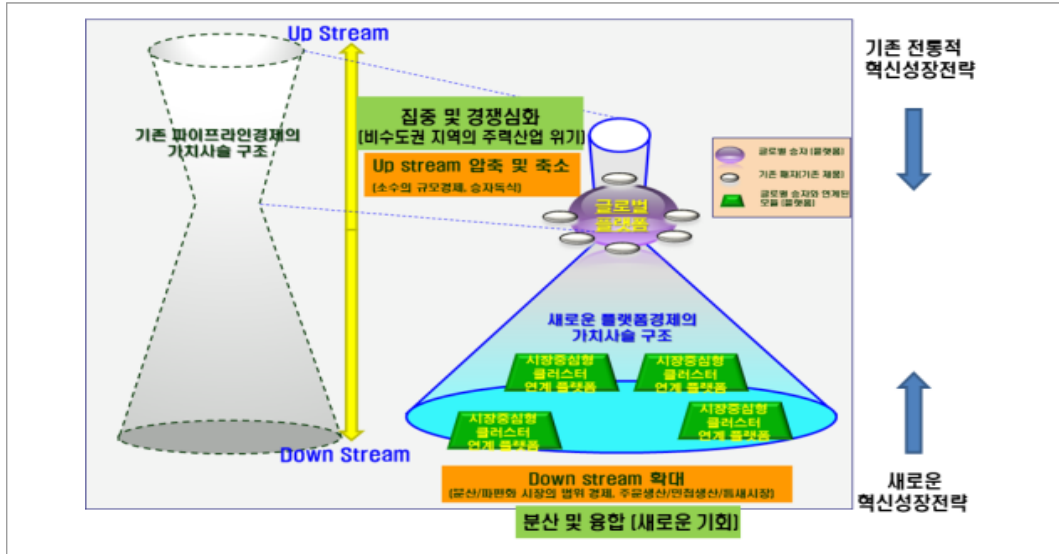


자료: 김선배(2017)을 토대로 재작성

4차 산업혁명 핵심기술 발달로 인해 새로운 플랫폼 경제환경이 확대되면서 우리나라 비수도권 지역경제의 발전 여건은 이전보다 더 악화되고 있다. 부진한 지역경제의 성장은 그 단면을 보여준다. 비수도권 지역은 가치사슬 업스트림에 해당하는 제조업의 비중은 높지만, 혁신역량 및 제조업과 연계가능한 고부가가치 서비스가 상대적으로 미흡하다. 특히, 비수도권 지역산업 발전의 토대가 되었던 분공장 경제기반의 공간분업이 플랫폼 경제환경에서 지역산업 위기와 산업발전의 불평등을 초래하였다.

플랫폼 경제에서 구상기능과 생산기능의 공간적 분리로 인해, 생산기능이 대다수인 비수도권 지역의 혁신성장 잠재력이 악화되고, 구상기능이 집적된 수도권 지역에서도 혁신성장의 잠재력도 저해하게 될 가능성이 크다(김선배 외 2017, 김윤수 외 2020).

[그림 10-3] 플랫폼 경제의 가치사슬 구조와 특징



자료 : 김선배(2017)을 토대로 재작성

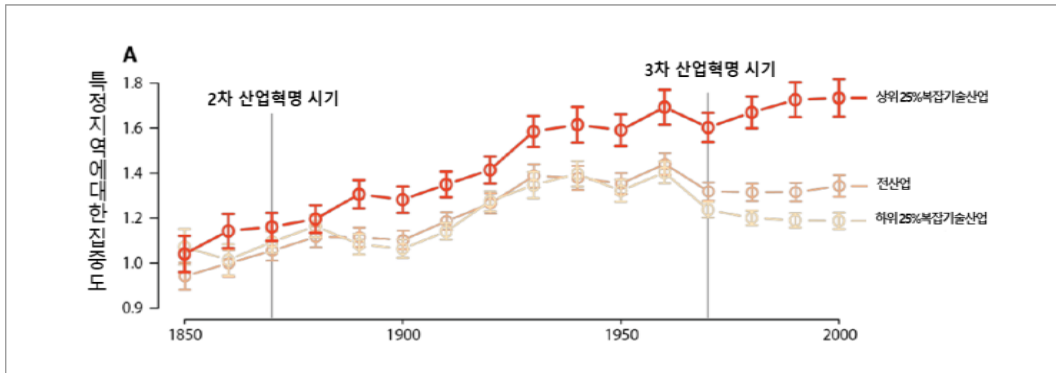
2) 기술진전에 따른 산업발전 불평등의 심화

역사적으로도 기술진전은 지역간 산업발전의 불평등을 야기시켰다. Balland et al.(2020)은 미국 카운티지역을 대상으로 산업혁명 시기별 상위기술산업(상위 25%기술산업)의 특정지역으로의 집중도를 살펴보고 있으며 그 추이가 점차 강화되고 있다는 것을 제시하고 있다. [그림10-4]에서 보면 복잡한 기술을 가진 산업이나 기업의 집중은 다른 보편적 기술을 가진 산업에 비해 특정지역으로 집적하는 경향⁶⁷⁾이 커진다는 것을 확인할 수 있다⁶⁸⁾. 이러한 추이가 지속된다고 가정과 더불어 보편적이라고 할 경우 4차 산업혁명시기인 현 상황에서는 우리나라의 지역간 산업발전의 불평등도 더욱 심화될 것으로 예상된다. 같은 현상은 우리나라에서도 감지된다. [그림 10-5]는 시군구의 1인당 소득 증가율과 지역산업의 고도화수준, 인구규모간의 관계를 보여준다.

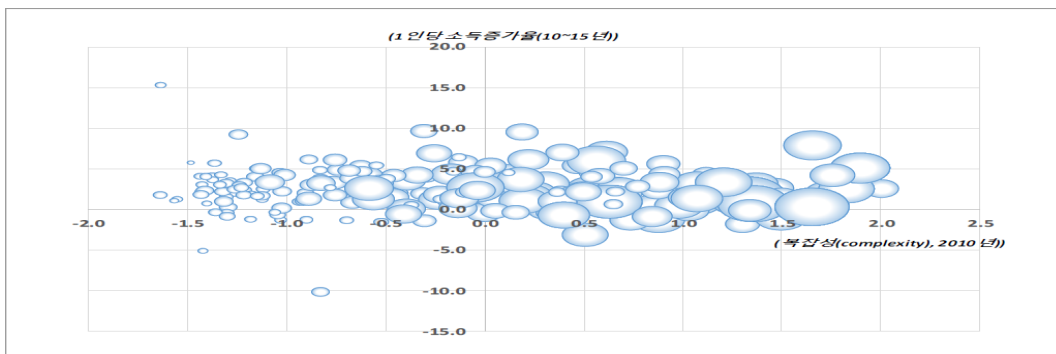
67) 해당 연구에서는 미국 카운티별 산업집적도와 인구규모간의 관계에서 나타난 기술기를 집적도의 경향 및 정도로 산정하였다.

68) 상위 및 하위 기술산업의 분류는 Hausmann et al.(2014)의 산업복잡성 지수를 이용하여 분류하였다. 해당 지수의 산식에 대한 자세한 내용은 Hausmann et al.(2014)를 참조하기 바란다.

[그림 10-4] 산업혁명 시기별 복잡기술산업의 특정지역에 대한 집중도 변화(미국)



자료: Balland et al.,(2020), 김윤수외(2020)의 자료를 재인용

[그림 10-5] 우리나라 시군구별 1인당 소득 증가율과 지역산업고도화수준(복잡성)⁶⁹⁾

주: 원의 크기는 2015년 현재 시군구별 인구규모의 크기를 나타냄.

자료: 김윤수외(2020)의 자료를 재인용

우리나라의 시군구중에서 인구규모가 큰 지역은 고도화된 산업을 보유하는 경향이 크며, 이는 1인당 소득증가에도 영향을 미쳐 인구규모가 큰데도 불구하고 인구규모가 작은 지역의 성장률과 유사한 수준을 유지하도록 만들고 있다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 기술이 진전되면서 직업과 기술을 매칭시키는 역할이 더욱 중요해지고 이러한 기능을 공간적으로 해결해주는 지역이 인구규모가 많은 도시가 제공하고 있기 때문이다. 즉, 인구규모가 많은 지역에서는 다양해지고 고도화된 기술을 특정 산업과 매칭시킬 수 있고 융합시킬 수 있는 조정비용이 낮다. 따라서 지역간 산업불평등의 문제는 현재의 규모에 따라 그리고 기술진전에 따라 그 정도가 심화될 가능성을 가지고 있다.

69) 여기에서의 지역산업 복잡성도 Hausmann et al.(2014)의 방식을 이용하였다. 하지만 자료는 전국사업체조사상 종사자수를 이용하여 지역산업의 복잡성지수를 산출하였다.

제2절

지역 산업발전 여건 변화와 특성



1. 지역 기반 분산형 생산체계

지역 산업발전의 불평등 문제를 해결하기 위해서는 지역 산업발전 여건과 기제에 부합하거나 적극 활용할 수 있는 정책을 추진할 필요가 있다. 이를 거스르는 정책은 정책실패의 위험뿐만 아니라 감내해야 할 사회적 비용이 크게 수반된다. 따라서 실효적이고 현실적인 정책을 추진하기 위해서는 현재의 지역산업경제를 이해해야 한다.

그 첫 번째로, 지역 산업구조 측면에서 자생적인 성장동력 창출이 어려운 상황임을 이해해야 한다. 산업 가치사슬의 업스트림에 편중된 산업구조를 가지는 비수도권의 중소도시 뿐만 아니라 대도시 역시 주력산업의 경쟁력 약화에서 탈피할 수 있는 산업구조로부터 전환이 어려운 상황이다. 특히, 앞서 언급한 바 대로 가치사슬의 다운스트림에서 생성되는 제조업과 서비스업 융합형태의 성장동력 산업의 창출이 비수도권 지역경제에서는 미흡하게 나타나고 있다. 즉, 혁신역량이 미흡하여 새로운 성장동력 창출이 어렵다.

지역의 분공장 경제기반의 고착화는 대표적인 공간 분업형 생산체계이자 성장동력 창출을 어렵게 만드는 주요 원인중 하나다. 공간 분업형 생산체계는 4차 산업혁명 핵심기술의 발달로 진화되고 있는 플랫폼 경제 환경에서 산업 및 지역의 경쟁력을 제고하는데 있어 상당한 걸림돌로 작용할 것으로 예상된다.

이와 같은 지역 산업발전의 어려움은 지역산업 구조변화로도 투영되어 나타난다. 아래 그림은 지역 산업다양성과 보편성으로 본 지역경제구조 변화 역량으로 기존에 집적경제와 규모의 경제가 병행하여 발전하는 선형 계층형 지역산업 구조를 시현하고 있으나 최근 들어와 이러한 경향이 약화되고 있음을 보여준다. 지역내 산업다양성은 산업발전 역량을 측정하는 대표적 지표다. 지역내 산업다양성이 높다는 것은 다양한 산업이 입지할 만큼의 다양한 인적자본이 존재하고 산업간 융합된 기술의 존재가 큰 만큼 산업발전을 지속시킬 수 있는 역량을 가지고 있다고 이해할 수 있다. 따라서 산업다양성이 높은 지역일수록 인구규모가 높아지는 경향이 크다. 동시에 많은 역량을 요구하는 개별 산업이 특정지역에 입지하는 경향이 높아진다⁷⁰⁾. 즉, 다양한 산업의 물적, 인적

70) 산업발전 역량을 측정함에 있어 산업의 다양성과 특수성으로 측정하는 방법은 김윤수외(2020)에서 자세히 설명하고 있다. 다음의 측정 방법은 이에 대한 내용을 재인용한 것이다. 지역의 산업다양성과 산업특수성은 Hidalgo et

역량을 요구하는 산업과 기업이 다양성이 높은 지역에 집적할 가능성이 크다. 특정지역에서 특정 산업이 발전하는 경향이 커지는 이른바 지역의 산업특수성이 높아진다.

이처럼 지역 경제 규모(인구), 산업다양성, 산업특수성이 같이 확대되는 일치 성향(coincidence tendency)으로 경제규모에 따라 혁신성과 성장지속성이 담보되는 경향이 있었다. 그러나 최근 시군구 단위에서 경제적 다양성이 해당 지역의 규모와 관련성이 낮아지는 분산형 지역산업 구조 변화가 나타나고 있다. 이로 인해 지방 대도시지역은 다양성은 유지되지만, 특수성이 사라지는 상황이 발생하고 지역발전역량이 위축되고 있는 것으로 평가된다. 비수도권 지역도 다양성이 점진적으로 확대되는 상황이지만 특수성이 사라지는 상황이 발생하고 있다. 이와 같은 현상은 일반적인 입지이론에서 제시하듯이 여러 입지적 우위를 결정해오던 비용적 요소의 해결(교통인프라, 수요 도시의 존재 등)에 의한 것일 수 있다. 하지만 업스트림에 있는 산업내 기술의 보편화로 기존 지역 산업구조를 활용한 산업 정착 가능성이 높아진 데 기인한 측면도 존재한다. 즉, 현 분업형, 분산형 생산체계가 더욱 고착화되고 있다.

결국, 현재의 산업구조 변화로 본 산업발전 역량은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 지역 기반의 분업형, 분산형 생산체계가 확대되고 있다는 점이다. 하지만, 비효율적으로 진행되고 있어 집적 경제와 규모의 경제가 일치하지 않는 경향이 확대되고 있다. 둘째, 지역의 산업발전을 도모하기 위해서는 지역의 산업다양성을 확보해야 하나 시군구 단위에서의 지역 산업다양성이 고착화되어 있다는 점이다. 셋째, 지역의 산업발전을 도모하기 위해서는 특수성도 동시에 확보해야 함을 보여준다. 즉, 지역에서의 산업발전이 이루어지기 위해서는 고도화된 산업이 발전할 수 있어야 한다.

al.(2007)에서 제시한 다음의 투영방법(method of reflection)에 의해 측정할 수 있다.

$$k_{c,N} = \frac{1}{k_{c,0}} \sum_p M_{cp} k_{p,N-1} \quad (1)$$

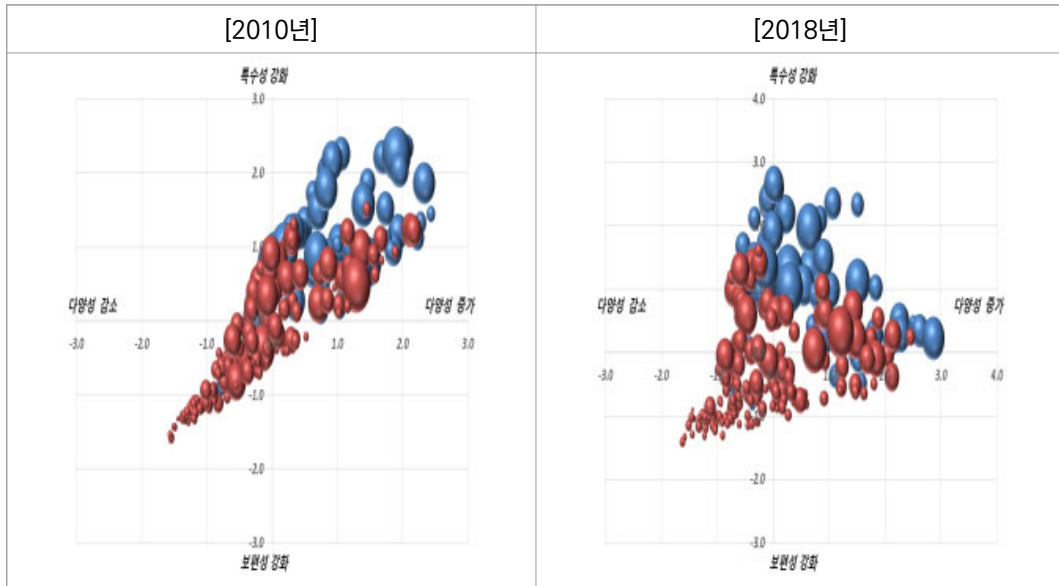
$$k_{p,N} = \frac{1}{k_{p,0}} \sum_c M_{cp} k_{c,N-1} \quad (2)$$

$$k_{c,0} = \sum_p M_{cp}, k_{p,0} = \sum_c M_{cp}$$

위 식에서 M_{cp} 는 지역(c) 내 산업(p)에 대한 비교우위를 0과 1로 나타낸 $c \times p$ 의 행렬을 의미한다. 본 분석에서는 전국사업체 조사상의 시군구 KSIC 5단위 산업의 종사자수를 이용하여 비교우위를 측정한다. (1)식은 지역의 산업다양성을 의미하고, (2)식은 보편성(ubiquity)이며, 이의 역수가 특수성(non-ubiquity)을 의미한다. (1)식에 있는 $k_{p,N-1}$ 는 (2)식의 전단계 측정치이며, (2)식에 있는 $k_{c,N-1}$ 은 (1)식의 전단계 측정치로 계속해서 순환되어 측정되는 구조다. (1)식에서 N 이 짝수일 경우 지역의 산업다양성을 나타내게 되고, (2)식에서 N 이 홀수일 경우 지역의 산업보편성, 이의 역수가 산업특수성(non-ubiquity)을 나타낸다.

이러한 산업다양성과 산업특수성은 지역 내에 고도화된 산업의 발전을 위해서는 지역의 역량이 중요하며, 생산역량이 함의된 다양성 지수가 높은 지역일수록, 산업의 특수성 정도가 높은 경제일수록 높은 수준의 산업이 지역 내에 착근가능하다고 판단할 수 있다. 다양하고 독점이윤을 창출할 수 있는 독창적인 산업이 지역 내에 많이 분포할수록 고도화된 산업이 착근할 가능성이 커지고 이는 다른 지역보다 높은 소득 증가율 상승으로 이어질 가능성이 존재한다.

[그림 10-6] 전국 시군구 지역의 다양성 지수와 특수성 지수



주: 1) 빨간색 원은 비수도권 지역, 파란색원은 수도권 지역을 의미함.

2) 원의 규모는 인구규모의 상대적 크기를 나타냄.

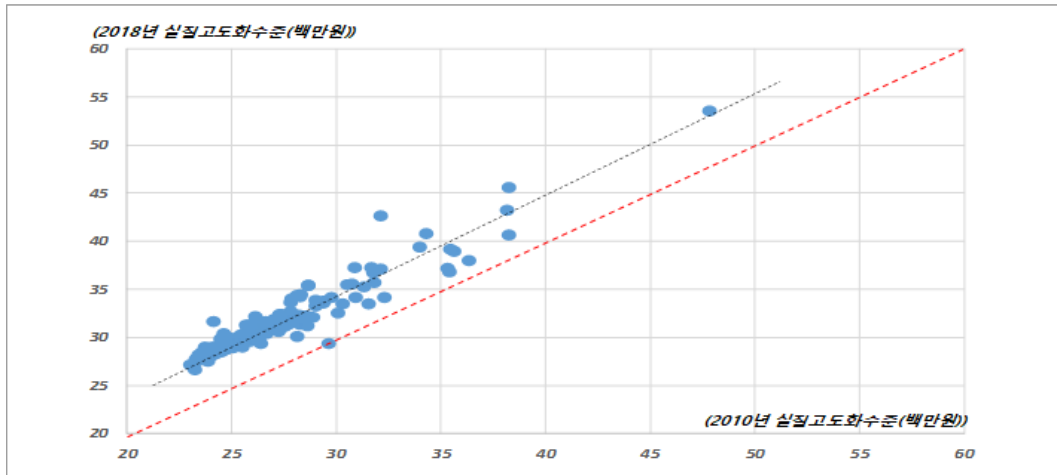
자료: 2020년 균형발전 통계분석과 비교지표의 갱신 및 보급(산업연구원, 2020)에서 재인용

2. 지역 산업발전 기제의 특성

가. 산업발전의 경로의존성 활용

두 번째로 지역의 산업발전 불평등을 해소하기 위해 이해해야 할 지역의 산업발전의 특성은 산업발전이 경로의존적으로 변화한다는 점이다. 이는 지역의 산업발전이 점진적으로 변화한다는 것을 의미한다. [그림 10-7]은 지역경제가 구성하고 있는 산업으로부터 기대할 수 있는 소득수준, 즉 산업고도화수준을 시점간 비교한 것이다. 직관적으로 확인할 수 있듯이 2018년 시군구 지역별 고도화 수준은 빨간색 점선을 상회하고 있어 2010년 시군구 지역별 고도화 수준을 상회하고 있는 것으로 나타난다. 하지만, 시군구간의 고도화수준의 격차에는 큰 변화가 없다. 이는 해당 기간 동안 지역의 산업구조가 해당 지역의 산업구조를 기반으로 점진적으로 변하고 있는 데 기인한다. 이를 기술적 측면에서 보면, 지역에 입지한 산업내 기술적 차이가 지역 간에 체계적으로 나타나고 있다는 것을 의미한다.

[그림 10-7] 시군구 고도화 수준의 시점별 비교(2010년 vs. 2018년)



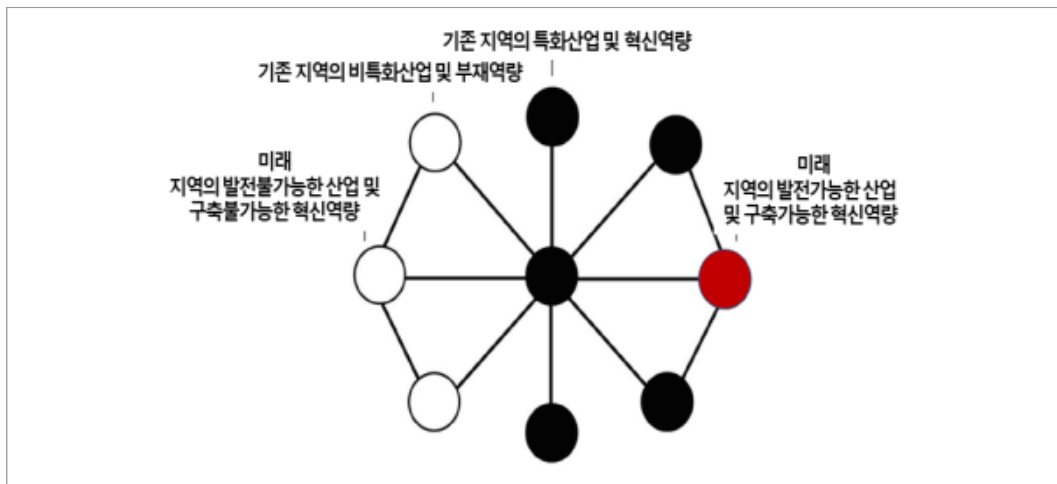
주: 1) 시군구별 고도화 수준은 산업고도화수준($PRODY$)의 산업별 비중(x_i/X)을 통해 산출

2) 산업고도화수준은 $PRODY_k = \sum_j \frac{x_{jk}/X_j}{\sum_j (x_{jk}/X_j)} Y_j$ x_{jk} 는 j 지역 k 산업 종사자, Y_j 는 j 지역 일인당 GRDP

3) 시군구별 고도화수준은 $EXY_i = \sum_k \frac{x_{ik}}{X_i} PRODY_k$

자료: 김윤수 외 (2020)에서 저자가 작성했던 부분을 재구성하여 작성함.

[그림 10-8] 산업발전의 원칙-연계성의 원리



자료: Hidalgo et al.(2018)의 그림 재인용.

이와 같은 지역 산업구조 변화의 경로의존성(path dependency)은 지역의 산업발전이 이른바 산업발전 원칙(The Principle of Relatedness)에 따라 이루어지고 있기 때문이다. 즉, [그림 10-8]에서 보는 바와 같이 산업발전은 특정 지역에 자리잡고 있는 산업(검정색)을 기반으로 연계

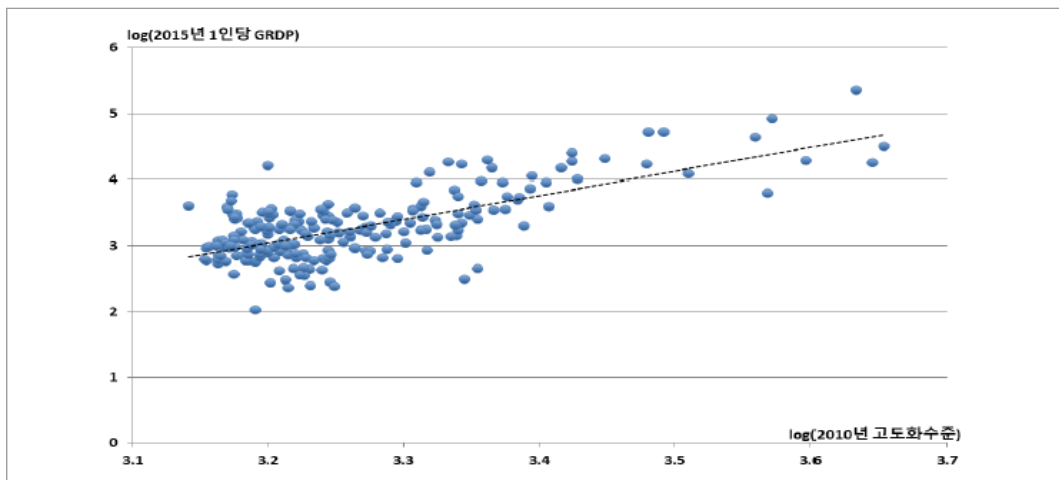
성이 높은 산업(빨간색)이 발전하는 경향이 존재한다.

따라서 지역 산업발전의 불평등의 문제를 해결하기 위해서는 지역경제의 이와 같은 경로의존적인 성향을 활용할 수 있는 정책 추진이 필요하다. 4차 산업혁명시기에 점진적으로 변화하는 산업발전 경향을 담을 수 있는 정책의 지혜와 실용성이 필요하다.

나. 산업타기팅과 네트워크의 활용

마지막으로 지역 산업발전의 불평등을 해소하기 위해 주지해야 할 지역 산업발전의 특성은 좋은 산업이나 사업을 발전하는 것이 지역산업 발전에 매우 중요하다는 점이다. 초기에 높은 소득을 창출할 수 있는 산업구조를 가진 지역은 다른 지역보다 높은 소득수준을 창출할 가능성이 크다. [그림 10-9]는 이러한 초기 산업발전과 이후 소득수준간의 관계를 보여준다. 높은 소득을 창출하는 산업구조로 전환한 지역이 다른 지역보다 더 높은 소득수준을 창출하는 것이다. Hausmann et al.(2007)은 좋은 산업의 발전이 지속적인 성장과 관련이 있음을 노동시장과 투자와의 관계를 통해 설명하고 있다.

[그림 10-9] 시군구 지역의 초기 고도화수준과 1인당 소득간의 관계



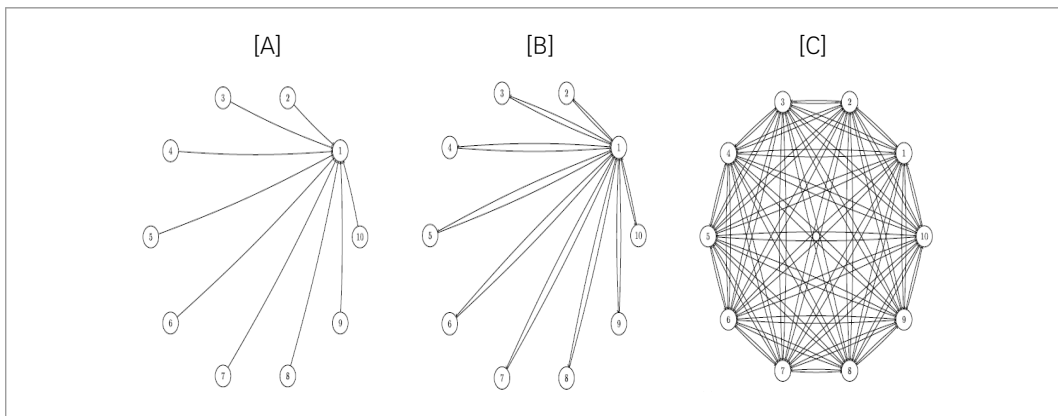
자료: 김선배외(2019)의 자료를 재인용

좋은 사업의 발견, 좋은 산업의 정착이 지역경제에 미치는 네트워크 효과도 크다. Acemoglu and Azar(2020)는 전후방연관관계를 설정한 생산함수의 설정을 통해 하나의 산업이 전후방연관관계상에 있는 네트워크에 편입되면 네트워크 내 다른 산업에도 영향을 미쳐 복잡한 생산 관계를 형성하고 기술적으로 진보하게 될 수 있음을 설명한다(김윤수 외, 2020). 하나의 제품이 네트

워크 내에 투입될 때 생산 경쟁력이 높아지고, 이는 제품가격을 낮추는 효과를 발휘하여 결과적으로 다른 산업들의 가격도 낮추는 효과를 보인다. 이는 특정 산업에서 기술변화가 다른 산업의 제품가격을 낮출 수 있고, 이러한 현상이 다른 모든 산업에서 발생할 수 있다는 것을 함의한다. 결국, 네트워크 내 특정 산업에서의 변화가 여러 산업의 생산·기술적 구조를 변화시키게 되는 “단절적” 현상이 발생하는 것이다.

[그림 10-10]은 앞서 설명한 현상을 도식화 한 것이다. 이는 초기에 n 개의 독립적인 산업이 존재할 때, 네트워크 조합이 $2^n - 1$ 로 급격히 증가할 수 있다는 것을 보여준다. 이러한 동태적 변화는 신산업의 진입이 지속적 성장을 촉진할 수 있다는 것을 보여준다. 즉, 선택효과(selection effect)를 통해 하나의 신산업 진입을 통해 형성할 수 있는 투입조합(combination)으로 비용을 축소시키고 생산성을 향상시키면서 지속가능한 성장을 유도한다(김윤수 외, 2020).

[그림 10-10] 산업의 진입에 따른 생산성 충격(A), 투입구조로의 역할(B), 네트워크 구축(C)



자료: Acemoglu and Azar(2020), 김윤수 외(2020)의 그림을 재인용

좋은 산업의 정착, 좋은 사업의 발견, 좋은 기업의 입지가 해당 지역에 지속가능한 소득을 창출할 수 있다는 점은 사실상 공리에 가깝다. 누구나가 주지하고 있는 바이다. 하지만, 편향된 정보는 지역경제가 비효율적인 선택을 하도록 유발한다. 특히, 지역 산업발전을 위한 지원정책이 보장되어 있기만 한다면, 지역 산업발전을 위해 좋은 산업을 선택하여 육성지원하는 것은 지역 정책결정자들 입장에서는 우월전략(dominant strategy)이다. 지역간 비협조적이고 경쟁적인 상황에서 지역별 우월전략은 고도화된 산업의 중복 선택을 야기한다. 이러한 중복성의 문제는 결국 비효율성을 유발한다. 따라서 좋은 산업을 선택하여 지역의 산업발전을 유도하는 전략은 중복성의 문제를 제어한 가운데 추진될 필요가 있다.

제3절

지역 산업발전 불평등 해소를 위한
정책과제

1. 지역 산업발전 불평등 해소를 위한 정책 방향-성과개선 계획

지역 산업발전의 불평등 요소를 해소하기 위해서는 산업발전의 특성에 부합하는 정책 추진이
여야 할 것이다. 정리하자면, 우리나라의 산업구조가 공간적으로 분업화되어가고 있는 가운데,
지역의 산업발전 역량이 분산되어 취약해진 상황을 고려해야 한다. 지역에 분산화된 산업발전 역
량을 어떻게 활용할 것인지 논의 되어야 한다.

또한 산업발전의 경로의존성을 충분히 활용할 필요가 있다. 한편으로 제약조건과 같은 경로의
존성은 지역의 산업발전이 크게 도약할 가능성이 크지 않다는 것을 동시에 의미한다. 하지만, 지
역 산업발전을 위해 시도되는 산업의 다각화 정책보다는 지역 기반산업을 충분히 활용하는 특화
정책이 산업발전의 역사에 보다 부합한 결과였음을 의미한다.

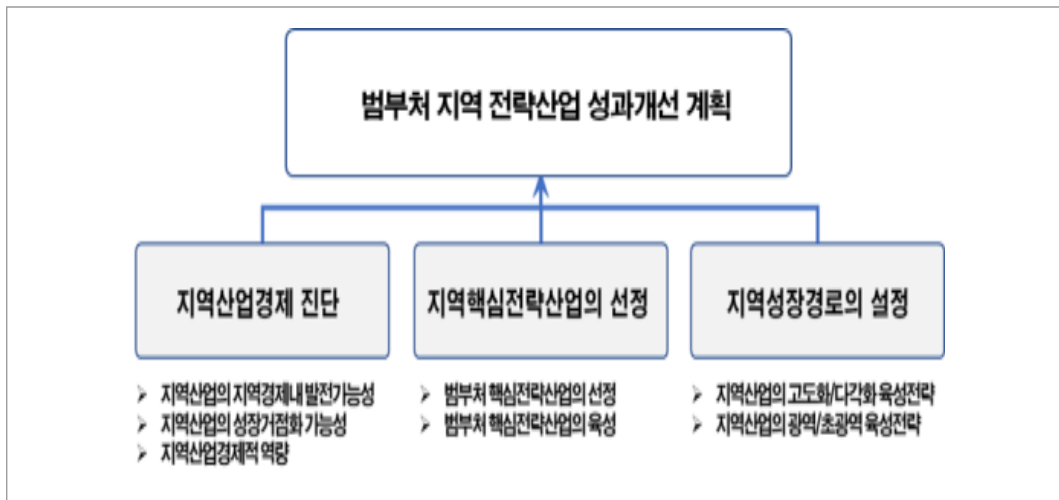
산업발전에 있어 산업다각화의 편익도 병립해온 것도 사실이다. 산업경제의 불확실성이 큰 가
운테에서는 산업다각화 정도가 산업발전을 지탱하는 요인으로 작용했다는 것은 주지의 사실이
다. 따라서 지역 산업발전 불평등을 해소하기 위한 정책은 특화와 다각화를 조화시키는 방안을 강
구할 필요가 있다.

지역 산업불평등 해소를 위해 산업타깃팅에 대한 중요성은 충분히 고려해야 할 요소이며, 동시
에 네트워크 활성화가 지역산업발전의 원동력으로 작용할 수 있음을 고려해야 한다. 특히 지역의
산업타깃팅은 지역의 자율적인 선택에만 의존하면, 비효율적인 자원배분이 발생할 가능성이 있다.

이상의 논의에서 제시된 산업발전의 특성과 기제, 유년 사항들을 지역의 산업불평등 해소 정책
에 반영하기 위해서는 전면적인 지역산업 정책의 개편이 필요하다. 지역 산업정책의 성과개선계
획(Performance Improvement Plan)은 그러한 취지 하에서 이해되어야 한다. 단순히 범부처
지역산업정책 개편을 의미하기 보다는 지역 산업발전 역량과 공간 정책의 범위 및 산업타깃팅 방
법을 논의하여 결정할 수 지역산업정책 개선방안이 되어야 한다. 범부처 지역산업정책의 성과개
선을 위해 지역의 혁신역량을 최대한 활용하고 산업발전 기제에 부합한 계획을 세울 필요가 있다.
이를 위해 산업발전의 원리를 적극적으로 활용할 수 있는 체계를 성과개선계획에서 제공할 수 있
어야 한다.

이러한 점을 고려하여 지역별 산업정책의 성과개선 계획에서는 크게 세 가지의 범주에서 정책 개선방안이 결정되어야 할 것이다. 첫째, 지역 산업의 발전가능성과 성장거점화 가능성 등 지역 산업발전 역량을 가늠할 수 있는 지역산업경제의 진단이 이루어져야 한다. 둘째, 지역에서 산업 발전의 핵심적인 역할을 할 수 있고 정책역량을 결합시킬 수 있는 핵심전략산업을 선정할 수 있어야 한다. 셋째, 국가산업발정책에 부합하고 부족한 지역 산업발전 역량을 결합시키는 공간적 영역의 설정과 효율적인 성장경로를 확인할 수 있어야 한다.

[그림 10-11] 범부처 지역 산업정책 성과개선 계획(PIP)과 정책과제



2. 지역산업경제 진단

가. 지역산업의 성장거점화 가능성 진단

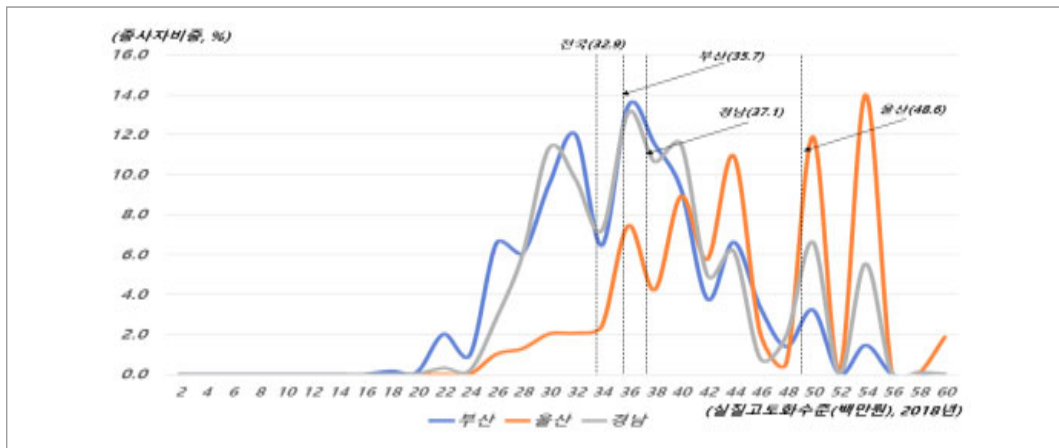
범부처 지역 전략산업 성과개선 계획의 핵심은 공통된 진단 항목을 통해 지역산업 발전의 불평 등 정도를 완화할 방안을 모색하는 것이다. 이중 가장 먼저 확인해야 할 진단항목은 육성대상 산업의 성장거점화 가능성이다. 지역산업정책의 성과개선을 위해서는 범부처별 지역대상 육성산업이 성공적으로 성장하더라도 결과적으로 지역내 발전을 견인할 수 있어야 한다. 육성하고자 하는 특정산업이 내재되어 있는 수익창출 여력이 크지 않을 경우 지역내 정착하여 발전하더라도 지역 산업을 견인할 수 있는 역량이 없다. 지금까지 지역산업정책의 육성대상 산업들은 해당 산업의 성장이 곧 지역의 지속적인 산업발전을 유도할 것으로 전제되어 왔다. 하지만 육성산업의 기대되는

소득이 충분히 크지 않을 경우 지역산업발전을 견인하지 못한다.

Hausmann, Hwang and Rorik(2007)에서는 산업의 기대소득 수준이라 할 수 있는 고도화 수준이 높을 경우 지속가능한 지역내 성장을 유도할 수 있음을 간단한 투자와 고용간의 부분균형 모형을 통해 보여준다. 특히 현재의 기대소득 수준보다 높은 수준의 품목을 선택하여 육성할 경우 해당 품목의 기대소득 수준으로 지속적으로 성장할 수 있음을 보여주고 있다. 아래 [그림 10-12]는 2018년 현재 전국의 KSIC 5단위기준 산업별 고도화수준(기대소득) 수준을 구간별 종사자수 비중분포로 살펴본 결과를 보여준다. 통상 역U자형으로 형성되는 기대소득 수준 분포는 산업이 발전하는 지역일 경우 오른쪽으로 이동하는 경향이 있다. 동남권 경제에 국한하여 기대소득 수준 분포를 확인한 결과에서는 울산 지역이 다른 지역에 비해 높은 기대소득 수준을 가진 산업이 많이 구성되어 있어 인근지역의 고도화수준을 견인하는 역할을 하는 것으로 나타난다.

이와 같이 육성하고자 하는 대상산업은 해당지역의 소득수준을 지속적으로 견인하는 역할을 하기 위해서는 기대소득 수준이 전체 평균이나 중위수준을 상회해야 한다. 그렇지 않을 경우 육성 대상산업의 지역 성장견인력이 낮은 것으로 판단할 수 있다. 범부처 지역산업정책을 개선하기 위해 반드시 유념해야 할 부분이다.

[그림 10-12] 산업고도화수준의 분포의 예시(동남권)



자료: 산업연구원(2020)

나. 지역산업의 발전가능성 진단

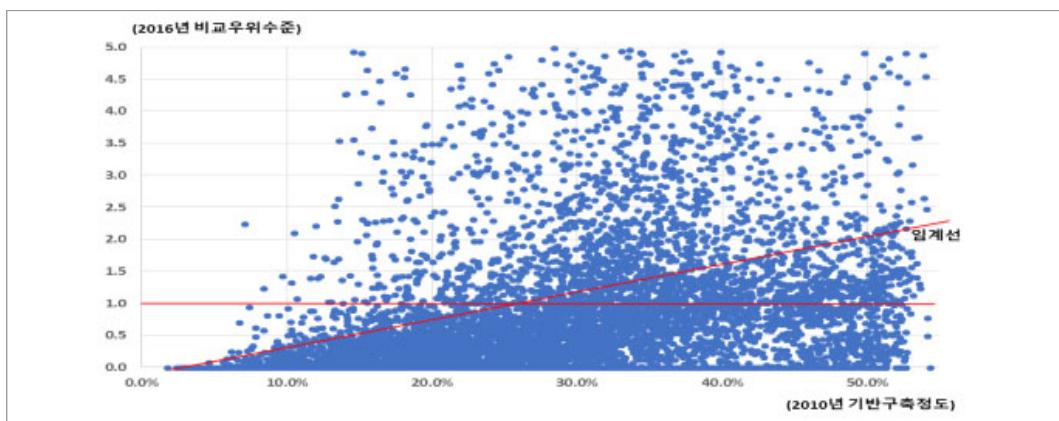
다음으로 특정산업의 수익창출 여력이 큰 것으로 판단될 경우 지역내 정착가능성이 있는지를 확인하는 것이 중요하다. 지금까지 지역내 정착가능성은 정보의 비대칭성 등으로 인해 육성하고

자 하는 특정산업의 발전가능성이 과대평가되어온 측면이 있다. 특정 기업이 보유하고 있는 특허, 소수 기업들이 집적화되어 있는 단지 유무, 공공 혁신인프라의 존재 여부 등이 근거로 작용하여 육성산업의 지역내 정착가능성이 합리화된 측면이 강하였다.

하지만, 육성산업의 지역내 정착가능성은 해당 산업의 지역내 전후방 연과관계나 직간접적으로 영향을 주는 연계구조만 파악할 경우라도 확인할 수 있다. 전후방 연과관계나 지역내 직간접적 연계구조는 인적자본의 공통적인 활용가능성, 지역내 물적 인프라의 활용, 지역내 존재하는 제도적 측면, 지리적 특성 등을 모두 반영하고 있기 때문이다. 따라서 육성산업의 발전은 해당 산업이 요구하는 특정한 기술적, 입저적 요인들에 의해 좌우되며 이는 주변 산업의 발전으로 나타난다.

Hidalgo(2007)에서는 산업간 근접성(proximity)의 추정을 통해 연계된 산업의 입지를 통해 특정산업의 발전 가능성을 측정한 바 있다. 동 연구는 산업간 근접행렬을 통해 특정산업의 발전이 어떤 산업들의 발전과 연계되어 있는지를 국가-산업간 비교우위 구조를 통해 확률적으로 파악한다. [그림 10-13]은 박정수·이상호·김광민(2018)의 연구에서 제시한 2010년 산업간 근접행렬로부터 파악한 충북 산업구조의 발전가능성을 살펴본 결과를 보여준다. y축에 있는 2016년 현재 충북지역 산업들의 비교우위 수준이 2010년 주변산업들과의 연계확률이 확대될수록 높아진다는 것을 확인할 수 있다. 특히, 현재시점에서 특정산업이 주변 산업들과 약 20% 중반이하의 연계확률을 보일 경우 미래시점에 비교우위를 확보할 가능성이 매우 낮다는 것을 보여준다. 이러한 산업간 연계발전 관계는 특정산업의 발전을 위해서는 주변 산업들간의 연관성을 높이는 방안을 모색해야 한다는 점을 보여주는 것이 아니다. 특정산업의 발전을 위해 요구되는 특정한 주변산업들이 존재한다는 것을 보여준다.

[그림 10-13] 2010년 산업별 발전가능성(연계성)과 2016년 비교우위 수준(충북사례)



자료: 박정수 · 이상호 · 김광민(2018) 자료 재인용.

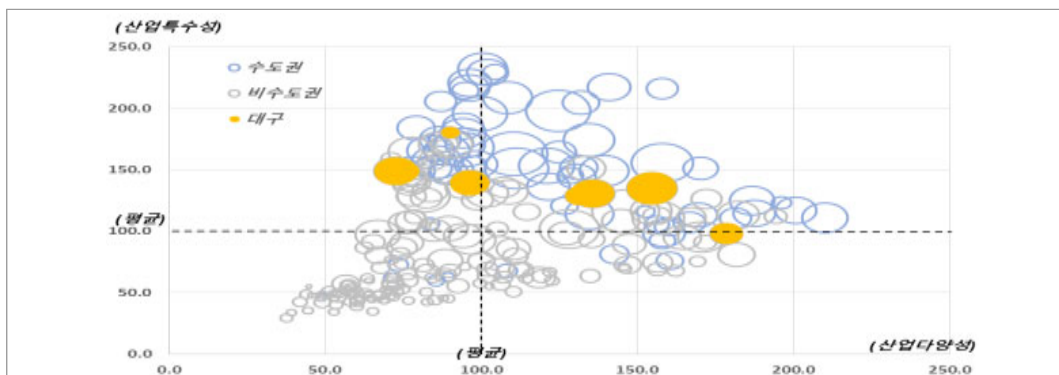
특히, 이와 같은 특정산업과 주변 산업간의 일정한 발전관계는 그동안 육성대상산업의 지역내 발전가능성을 진단하기 위해 동원된 복잡다기한 정보를 하나로 축약시킬 수 있음을 보여준다. 산업의 발전가능성을 확률적으로 측정할 수 있게 된 것이다. 따라서 이를 기반으로 한 범부처 지역 산업정책 성과개선을 추진할 필요가 있다. 즉, 실효성을 확보한 산업의 발전가능성을 먼저 확인하고 정책을 추진하는 방향을 모색할 필요가 있다.

다. 지역경제의 산업발전역량 진단

다른 한편으로 좋은 산업을 선택하고 해당 산업의 발전을 견인하고 도와줄 핵심적인 주변 산업 기반들이 존재한다 하더라도 주변 산업의 역량이 크지 않을 경우 지역산업구조가 발전하지 않을 가능성이 있다. 육성하고자 하는 산업의 정책대상지가 산업경제적 발전 역량이 크지 않을 경우 산업정책이 크게 수반되지 않는 이상 육성대상산업이 해당 지역에서 발전할 가능성이 크지 않다. 설사 육성대상산업이 해당 지역에서 발전하더라도 지역산업경제의 발전이나 해당 산업의 발전이 지속될 것이라는 보장이 없다.

이는 결국 집적의 문제와 연관되어 있다. 육성대상산업을 발전시키고자 하더라도 해당 지역으로의 인적자본이나 투자유입도 이루어지지 않는다. 연속적인 인적자본이나 투자 유입이 없을 경우 육성대상산업이 성장하면서 나타나는 자본의 한계생산성 감소를 극복하기 어렵다. 이러한 경향은 다른 산업에서도 마찬가지로 발생한다. 결국, 해당 지역에서의 산업발전을 이루기 어려우며, 이는 상대적으로 작은 인구규모, 낮은 산업다양성, 생산성이 낮은 보편적 산업의 정착 등으로 나타나게 된다.

[그림 10-14] 시군구 지역의 산업다양성과 산업특수성 분포 현황(2018년 현재, 대구사례)



주: 원의 크기는 인구규모를 나타내며, 노란색원은 대구지역을 나타냄.
자료: 박문수.이상호.한창용(2020) 자료 재인용.

[그림 10-14]는 이러한 현상을 보여준다. 산업의 다양성을 갖춰 상대적으로 높은 산업발전 역량을 가진 지역일수록 생산성이 높은 산업의 정착가능성이 높아 산업특수성이 확대되는 모습을 보이고 인구규모가 커지는 경향을 보인다. 만일 육성대상산업의 정책구현 공간이 상대적으로 낮은 발전역량을 가진 지역일 경우 해당 산업을 통해 공간적인 산업거점화를 달성할 가능성이 크지 않다. 따라서 지역산업정책이 지역경제발전을 통한 지역경제 거점화를 염두에 두고 있다면 육성 산업의 정책대상지의 산업발전역량을 확인해야 한다.

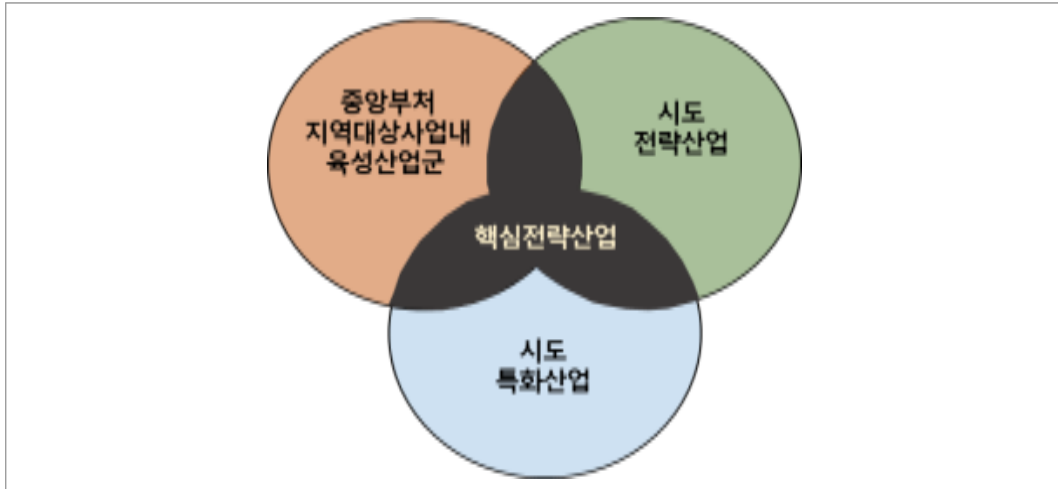
3. 지역 핵심전략산업의 선정과 지원

범부처단위에서 지역산업정책을 개선하기 위해서는 육성산업에 대한 고찰이 필요하다. 지역을 대상으로 추진하는 육성산업이 부처별로 다르게 추진될 경우 지역의 발전역량과는 관련없이 정책을 통한 해당 산업의 성장동력을 확보하기 어렵다. 지원정책이 분산되기 때문이다.

따라서 지역 혁신자원과 정책대응역량을 결집하는 keystone으로서의 핵심전략산업을 설정할 필요가 있다. 핵심전략산업의 선정과 중점 지원을 통해 산업환경 변화에 대응한 적극적인 지역 산업육성전략이 요구된다. 핵심전략산업 선정시 핵심전략산업 발전을 위한 필요조건(연계성 등 진단 항목)을 만족시킴으로써 부처별 산업정책의 목표를 달성하는 동시에 지역의 혁신역량을 최대한 활용하여 지역의 산업발전가능성을 최대한 확보할 수 있다. 이를 통해 기대할 수 있는 것은 지역 혁신역량을 결집함으로써 지역경제가 신속하게 4차 산업혁명에 대응할 수 있고, 지역균형 뉴딜 구현에 매진할 수 있는 정책적 환경을 구축할 수 있다는 점이다. 기술정책적으로 과학기술정책과 산업정책과의 연결고리 구축, 기업의 창업생태계 구축방향을 산업구조 전환 방향과 일치시킬 수 있는 등 정책적으로는 정책목표별 혁신역량의 활용이 합치된 방향성을 확보할 수 있다는 점이다.

성과개선계획상에서는 전략적으로 부처별 육성산업과 지역 전략산업을 아우르는 바스켓을 구성, 해당 바스켓내 육성산업군을 대상으로 핵심전략산업 후보군을 선정할 수 있다([그림 10-15] 참조). 이는 지역에서 부처별로 추진되고 있는 지역산업정책에 대응하여 이미 구성한 지원사업과 지역 자체적으로 추진하고자 하는 산업육성계획을 담고자 하는 의도가 있다. 또한 지역에 이미 정착한 기반 산업들과 연계된 산업을 설정하고자 하는 의미도 포함되어 있다. 하지만, 보다 중요한 것은 핵심전략산업을 통해 지역산업정책의 효과를 극대화하고자 함에 있다. 시도 전략산업과 지역대상 육성정책, 기반산업들과 산업발전 연계성이 크고 성장을 견인할 수 있는 산업에 정책역량을 집중할 경우 기존 추진하고자 하는 여타 산업들의 발전까지도 견인할 수 있는 경로를 만드는 것이 가능하기 때문이다.

[그림 10-15] 지역핵심전략산업 후보군 선정 구상안 예시



4. 지역산업의 성장경로의 설정

마지막으로 지역산업정책 개선을 위한 성과계획에 필요한 조건은 성장경로에 대한 진단이다. 효율적인 지역산업의 발전은 사회적으로 감당해야 할 비용과 시간의 크기, 공간범위를 요구한다. 현재 지역산업구조가 감당할 수 있는 수준을 넘어서는 전략적인 산업을 육성한다고 할 경우에는 미래에 창출되는 높은 소득수준을 상상하지만, 해당 산업이 성장하기까지 현재의 산업구조에서 겪어야 할 저생산성의 피해를 감당해야 한다. 이런 측면에서 육성산업에 대한 성장경로의 판단은 사회적으로 감당해야 할 비용과 시간의 크기를 비교할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 지역산업육성을 위한 효율적인 포트폴리오를 구성할 수 있다. 또한 지역산업구조에 적합한 산업 특성화 전략을 구상할 수 있으며, 부족한 역량을 채우기 위한 공간적인 협력 방안 등에 전략을 수립할 수 있다.

하지만, 이러한 성장경로 조건을 맞추는 과정에서도 지역산업육성 정책의 개선방안은 특성화 전략에 초점을 맞출 필요가 있다. Hidalgo, Balland, Boschma, Delgado, Feldmann, Frenken, Glaeser et al.(2018)에서도 현재의 산업기반을 토대로 다각화 전략을 추진하기보다는 특성화(specialization) 전략이 중요하다고 강조하고 있다. 하지만, 지역경제의 성장속도를 확보하기 위해서는 특성화 전략뿐만 아니라 다각화 전략을 병행할 수 밖에 없는 지역경제의 상황을 고려할 필요가 있다. 따라서 발전역량을 확보하기 위한 특정지역의 범위를 상회하는 공간정책이 수반될 수밖에 없으며, 이럴수록 산업발전을 위한 혁신역량과의 연계가능성이 중요해질 수 밖에 없다.

육성산업의 공간적 적합성을 확인하는 방법으로 해당산업내 기업과 거래관계를 가지고 있는 기업의 수가 얼마나 되는지를 통해 공간적 역량 확인이 가능하다. 아래 <표 10-3>은 기업거래데이터를 통해 세종권역의 산업별 공간적 역량을 살펴본 결과를 보여준다. 기업간거래네트워크에서 세종권역에서 산업별 고유벡터중심성을 통해 해당 권역에서 각 산업이 차지하는 중심적 위상을 확인하고 있다. 동시에 서울과 경기 등 시도 권역에서 동일한 산업이 차지하는 경제적 위상을 파악할 수 있다. 이에 따르면, 세종권역에서는 건설, 유통, 전자, 식품음료의 업종이 타 업종에 비해 상대적으로 높은 고유벡터 중심성을 나타낸다. 하지만 육성산업으로서 전자업종을 선택 육성할 경우 경기지역내 전자업종내 기업들의 거래중심성이 매우 높은 관계로 해당 산업을 세종권역내 성장중심산업으로 확보함에 있어 불리한 측면이 존재한다. 즉, 전자 산업을 세종권역에서 육성하기 위해서는 보다 넓은 범위에서의 발전역량을 확보해야 함을 시사한다.

<표 10-3> 중분류 산업내 기업들의 시도별 고유벡터 중심성(상위 업종과 세종권역 사례)

2018년							
전체				세종권역			
순위	고유벡터 중심성	지역	업종	순위	고유벡터 중심성	지역	업종
1	67.1	서울	유통	30	3.2	세종권역	식품음료
2	38.9	서울	건설	33	2.8	세종권역	유통
3	29.3	경기	유통	35	2.6	세종권역	건설
4	26.3	경기	전자	46	2.0	세종권역	전자
5	23.9	서울	석유화학	49	1.9	세종권역	석유화학

주: 세종권역에 포함된 지역은 ①세종 전지역, ②대전 전지역, ③충청북도 중 청주시, 보은군, 옥천군, ④충청남도 중 천안시, 공주시, 계룡시

자료 : 산업연구원(2020)

제4절

시사점



지역경제는 앞서 살펴본 바와 같이 코로나 이전과 마찬가지로 산업구조 변화없이 다시 장기 성장침체경로에 진입할 수 있다. 이는 지역산업발전의 문제가 다시 산업불평등의 문제로 다시 귀결될 것임을 의미한다. 그리고 수도권 경제로의 초집중화 현상은 다시 나타날 것이다.

적극적인 지역산업정책이 요구되는 시점이다. 최근의 그린뉴딜, 디지털뉴딜 중심의 지역균형 뉴딜정책은 예상되는 우려 사항을 고려할 때 매우 시의적절하다고 볼 수 있다. 새로운 산업 수요 변화에 대응할 수 있는 전략인 동시에 산업구조를 변화시킬 수 있는 촉매 역할을 할 것으로 기대되기 때문이다.

그러나 산업발전의 기제는 지역경제에 친화적으로 작용하지 않을 전망이다. 산업연계성(relatedness)에 기반을 둔 채 점진적으로 발전하는 산업발전 기제는 경로의존적인 경향을 보이는 경향이 있기 때문에 수도권과 대도시권에서 보다 유리하게 작동한다. 즉, 새로운 산업의 정착은 다양한 산업이 존재하는 수도권에 집중될 가능성을 보여준다. 동시에 지역경제가 현재의 산업 구조에 고착화될 가능성을 보여준다. 따라서 산업발전의 기제는 지역경제 측면에서 보면 일종의 제약조건으로 작용할 가능성이 있다. 하지만, 산업발전 기제를 거스르는 정책은 정책비용과 정책 실패라는 위험이 수반된다. 이에 지역경제에서 새로운 산업을 육성하기 위해서는 산업발전 기제에 대응하고 부응할 수 있는 전략이 필요하다.

이러한 점에서 본 연구에서 제시한 범부처 성과개선 계획상의 지역산업정책 개선방향은 결국 정책역량을 보다 결집할 필요가 있고, 산업발전 기제를 충분히 활용할 수 있는 진단에 기반을 둔 전략이 필요하다는 것을 강조한다. 특히, 부처별 또는 범부처로 수행되는 지역산업육성정책을 추진하기 위해서는 산업발전 기제를 확인할 수 있는 지역산업구조 진단에 기반한 지역전략산업 육성정책의 성과개선계획이 필요함을 제시한다. 즉, 지역내 연관산업과 연계하여 물질, 인적자본을 충분히 활용한 지역산업발전을 이루어야 하고, 보다 적합한 산업발전 공간을 설정하여 추진할 필요가 있음을 진단을 통해 확인한 후에 지역산업정책이 추진해야 하고 그러한 방향으로 정책을 개선해야 한다.

지역산업정책의 개선을 위한 진단항목으로 먼저 지역육성산업의 성장거점화 가능성과 정착가능성, 지역의 역량을 점검할 필요가 있다. 이를 통해 육성산업 정책의 전략이 효율적으로 수립 및

개선되어야 한다. 또한 지역의 육성산업이 새로운 수요가 창출되는 산업인 동시에 지역의 정책적 역량과 기반 역량을 견인할 수 있는 산업인지를 확인할 필요가 있다. 마지막으로 육성하고자 하는 산업의 지역내 성장경로를 확인해야 한다. 어떤 육성산업은 기존 혁신인프라가 존재하는 반면에 그렇지 않은 산업도 존재한다. 새로운 산업을 육성함에 있어 필요한 전략과 정책규모가 어떤지를 확인해야 산업발전의 기제의 불평등함을 극복할 수 있다.

제시한 진단항목이외에도 지역산업정책 개선방안과 관련하여 추가적으로 제언할 부분은 여전히 존재한다. 지역균형뉴딜의 경우 적절한 시기에 추진되고 있지만, 현재까지 초광역권전략은 없는 상황이다. 즉, 적절한 공간정책에 대한 전략이나 계획이 추진된 바 없다. 현재 초광역 정책공간 단위에서는 사업단위에서의 광역협력권사업만 추진중에 있는 상황이다. 따라서 성과개선 계획상에서의 지역경제 진단은 육성산업의 정책공간 단위를 점검해야 하며, 이러한 진단과정에서 확정된 초광역 정책공간단위에서는 혁신인프라 협력방안, 교육지원 체계, 공공수요 확보전략 등 산업생태계지원을 위한 초광역지원전략이 반드시 수반될 필요가 있다.

또한 지역 전략산업의 선정과 육성은 연계성(relatedness)의 원리에 기반해야 함을 유념할 필요가 있다. 연계성은 불완전한 산업 대체재의 다른 표현이다. 즉, 다른 산업으로의 발전을 위해서는 활용할 수 있는 불완전하지만 다른 산업에서 활용가능한 자원들이 지역내 존재해야 한다. 지역의 산업정착 가능성과 관련이 깊다. 따라서 지역내 물적, 인적자본의 또 다른 활용을 통해 즉각적인 산업구조 전환을 유도할 수 있도록 기존 산업구조와 연계된 전략산업의 선정이 이루어질 필요가 있다. 기존 산업구조와 연관된 전략산업이 선정될 경우, 지역내 기존 인적자본과 물적자본에 체화된 지식의 흐름이 다른 전략산업으로 원활히 흐를 수 있도록 중개 및 촉진기능에 초점을 맞추는 전략이 동시에 추진될 필요가 있다. 전략산업 선정과 육성에 있어 빅 점프에 대한 유혹이 있을 수 있으나 불확실한 정보하에서 전세계 7%만이 무관한 신산업발전에 성공(Pinheiroetal.,2018)했다는 점을 상기해야 할 것이다.

마지막으로 성과개선 계획상에서 추진되는 지역산업정책 개선방안에서는 다각화보다는 특성화 전략에 초점을 맞추어 필요가 있다. 이러한 특성화 전략이 다각화 전략을 지향하고 있음을 염두해두어야 한다. 인적자본의 심화정도가 크지 않고, 경쟁력있는 신산업이 많지 않은 상황에서는 특성화 전략에 초점을 맞추어 필요가 있다. 통상 많은 정책사업을 다양하게 추진하려는 경향이 있으나, 지역경제의 현 단계에 맞는 축소된 수준의 산업타깃 정책이 필요하다.

참고문헌



- 김선배(2017), “4차 산업혁명과 스마트 지역혁신 : 정책모형과 추진전략”, 이슈페이퍼, 437, 산업연구원.
- 김선배·이상호·김윤수·송우경·허문구·하정석·김송년·서정현·조성민·오정현(2019), “포용적 혁신 성장을 위한 지역 주도형 지역산업정책의 추진전략과 과제”, 연구보고서 2020-927, 산업연구원.
- 김윤수·김선배·김찬준·이상호·서정현·조성민(2020), “지역혁신성장을 위한 전략산업 구조고도화와 성장경로 분석 - 산업 Atlas 모형 적용을 중심으로”, 연구보고서 2020-18, 산업연구원.
- 박문수·이상호·한창용·박진·조태진(2020), “주력산업의 유기적 결합을 통한 대구경북지역 경제 활성화 방안”, 한국은행 대구경북본부.
- 박정수·이상호·김광민(2018), “일자리 창출을 위한 충북지역 서비스업의 전략업종 선정 및 활성화 방안”, 한국은행 충북본부.
- 산업연구원(2020), 「2020년 균형발전 통계분석과 비교지표의 갱신 및 보급」, 한국산업기술평가관리원.
- 산업연구원(2020), 「2030 세종산업융합발전계획 수립을 위한 신산업 도출 연구」, 세종테크노파크.
- Acemoglu, D. and Azar, D. P.(2020), “Endogenous Production Networks”, *Econometrica*, Vol. 88, No. 1, 33-82, MIT.
- Hidalgo, C. A. Balland, P., Boschma, R., Delgado, M., Feldman, M., Frenken, K., Glaeser, E., He, C., Kogler, D. F., Morrison, A., Neffke, F., Rigby, D., Stern, S., Zheng, S., Zhu, S.(2018), “The Principle of Relatedness”, *Unifying Themes in Complex Systems IX*, pp. 451-457.
- Hidalgo, C. A., Klinger, B., Barabasi, A. L., and Hausmann, R.(2007). “The Product Space Conditions the Development of Nations,” *Papers 0708.2090*, arXiv.org.
- Pinheiro F., Alshamsi A., Hartmann D., Boschma R. and C. Hidalgo (2018), “Shooting Low or High: Do Countries Benefit from Entering Unrelated Activities?”, *Papers in*

- Evolutionary Economic Geography 18.07. Uthrecht University.
- Summer, H, L.(2020), "Accepting the Reality of Secular Stagnation", Finance & Development, Vol.57, No. 1, Point of View.
- Hausmann, R. Hidalgo. C. A., Bustos. S., Coscia. M., Simoes. A. and Yildirim. M. A.(2014). "The Atlas of Economic Complexity; mapping paths to prosperity", Section 3. <http://atlas.cid.harvard.edu/>
- Hausmann, R., Hwang, J. and Rodrik, D.(2007), "What you export matters", Journal of Economic Growth, Vol. 12, 1-25.
- Balland, P., Jara-Figueroa, C., Petralia, S.G. Steijna. M., Rigbye. D., Hidalgo. C. A.(2020), "Complex Economic Activities Concentrate in Large Cities", Nature Human Behavior



과학기술



제1절

서론: 연구의 배경 및 목적



과학기술혁신(STI) 역량은 지역과 국가 발전의 핵심 요소이다. 본 절에서는 과학기술 부문의 지역 불평등 현황과 개선방안에 대해서 파악한다. 구체적으로 과학기술 부문의 주요 항목을 투입요소(input)와 성과요소(output)로 구분하여 지역불평등의 현황과 실태를 확인하고 이러한 지역 불평등의 완화 및 해소를 위한 개선방안과 실천적 정책 대안을 제안하고자 한다.

과학기술 분야는 1966년 정부의 강력한 의지를 바탕으로 설립된 한국과학기술연구원(KIST)을 중심으로 발전하기 시작하였다. 1970년대에는 서울의 홍릉 연구단지가 포화상태에 이르고, 수도권 과밀화를 해소하기 위한 목적에 따라 대덕연구단지가 계획되어 대전에 상당 수의 정부출연 연구기관(이하 출연연)이 입지하게 되었다. 대전은 출연연 설립 및 확대와 더불어, 고등교육기관(충남대학교, 한국과학기술원), 민간 기업 연구소의 유입, 연구소기업의 발생 등 대덕연구단지를 중심으로 과학기술 발전의 핵심 축으로 성장하였다.

1990년대 이후에는 국가 주도의 과학기술 역량 강화에 따른 특정 지역의 역량 편중에서 벗어나, 지방정부가 주체가 되어 기술혁신에 기초하여 지역발전을 도모하는 이른바 지역혁신체계(RIS) 개념이 도입되었다. 1999년 당시 국가연구개발 투자의 75%, 연구 인력의 66%, 그리고 국가연구기관의 48% 이상이 수도권과 대전에 집중되었으며, 지방자치단체의 총예산 대비 연구개발 예산의 비중이 1997년의 경우 0.77%(2,552억원)에 불과하여 지방자치단체의 과학기술 진흥 여건도 취약하였다(국가기록원). 이에 따라 정부는 지역별 경쟁우위를 가져오는 투입자원을 파악하고, ‘지방과학기술진흥종합계획’을 수립(1999. 「국가과학기술혁신을 위한 특별법」 개정)하여 지역별 전략 및 특화 기술개발, 사업화 및 인력양성을 위한 기틀을 다졌다.

이러한 비수도권의 과학기술 역량 강화를 위한 여러 정책적 노력에도 불구하고, 과학기술 발전의 주요 요소인 예산, 인력, 조직, 성과 등에서 수도권과 비수도권과의 불평등 격차는 점점 심해지고 있다. 산업연구원(2021)에 따르면, 혁신성장역량의 지역별 양극화 현상이 나타나는데, 대전의 압도적 우위, 그리고 수도권 지역이 최상위 수치를 보인 반면, 경북·강원·전남·제주 등 비수도권 지역은 최하위 수치를 보이고 있다. 상위 지역은 R&D역량, 지식서비스 및 지식제조업, 청년인구 집적지 등의 특성을 보이는 것으로 나타났다. 과학기술분야의 경제 파급효과와 미래 지역발전 잠재력에 끼치는 영향을 고려할 때, 과학기술역량의 지역간 격차가 심화되는 현상은 국가균형발전의 장애물로 작용할 가능성이 높고 지역 불평등의 고착화를 가져올 수 있다.

이에 본 연구에서는 과학기술 부문의 투입 및 성과요소를 다양한 지표를 통해 확인하고 지역간 격차 현황과 실태를 분석하여 지역 불평등 완화 및 해소를 위한 시사점을 제안하고자 한다.

제2절

과학기술 부문의 지역 격차 현황



1. 과학기술 투입 자원의 지역 격차

과학기술의 투입요소는 굉장히 다양한 요인들이 있지만, 본 연구에서는 (1)연구개발 투자(예산), (2)연구개발 인력, (3)연구개발 수행주체(조직) (4)과학기술인프라로 나누어 분석한다. (1)연구개발 투자액의 세부 지표는 지역별 총 R&D 예산, 지역별 GRDP대비 연구개발투자액 비중, 지역별 연구원 1인당 연구개발 투자액, 지역별 부가가치 대비 기업연구개발투자액 비중으로 구성된다. (2) R&D 인력의 경우, 지역별 이공계 R&D 인력 수, 지역별 인구 만 명당 이공계 연구원의 수 등을 파악한다. (3)연구 수행 주체로는 연구개발 수행 조직 수, 특허등록 기관 수, 상위 대학, 지역별 연구개발 투자 상위 기업의 수(1000대)의 대한 현황을 살펴보기로 한다. (4)마지막으로 과학기술 인프라 구축의 경우, 국가연구시설장비 구축 수와 5G 기지국 구축 수 등을 파악한다.

가. 연구개발(R&D) 투자

2021년도 기준, 정부의 총 지출예산은 535.9조원이며, 연평균 7.3% 증가하는 수치를 보였다. 이 중 국가 과학기술분야(R&D)에 투자된 예산 배분 현황을 살펴보면 2021년 22.6조원으로 전체 분야 중에서 보건·복지·고용(196.3조원), 일반·지방행정(89.2조원), 교육(80.1조원), 국방(52.8조원) 다음으로 높은 예산을 배정받은 것이며, 2018년 19.7조원에서 2021년 22.6조원으로 연평균 약 5.2%씩 증가한 수치를 나타내고 있다. 또한 R&D 예산액은 2022년 24.0조원까지 증가할 것으로 예상되고 있으나, 총 국가 예산(지출)대비 R&D 예산 비중을 살펴보면 2018년 4.56%에서 2019년 4.37%, 2020년 4.24%, 2021년 4.22%로 점점 감소하고 있는 것으로 파악되었다.

〈표 11-1〉 타 분야대비 국가 과학기술분야(R&D) 예산 배분 현황

(단위: 조원)

분야	2018	2019	2020	2021	2022	CAGR
보건복지고용	144.6	161.0	179.0	196.4	214.3	10.3%
교육	64.2	70.6	76.0	80.1	84.0	7.0%
문화체육관광	6.5	7.2	7.4	7.8	8.0	5.5%
환경	6.9	7.4	7.0	6.9	6.7	-0.5%
R&D	19.7 (4.59%)	20.5 (4.37%)	21.4 (4.24%)	22.6 (4.22%)	24.0 (4.23%)	5.2%
산업중소기업에너지	16.3	18.8	19.4	19.9	20.2	5.5%
SOC	19.0	19.8	18.0	17.7	17.5	-2.0%
농림수산식품	19.7	20.0	19.8	19.7	19.6	-0.1%
국방	43.2	46.7	49.9	52.8	55.5	6.5%
외교통일	4.7	5.1	5.4	5.7	6.0	6.3%
공공질서안전	19.1	20.1	20.9	21.7	22.6	4.3%
일반지방행정	69.0	76.6	84.1	89.2	94.0	8.0%
총지출	428.8	469.6	504.6	535.9	567.6	7.3%

출처: 2019 대한민국 재정, 국가예산정책처 (2019년도 정부연구개발예산 현황분석)

2018년 기준 국내 총 연구개발비는 85조 7,289억원으로 2017년 78조 7,895억원에 비해 약 8.8% 증가한 것으로 나타났다(2017년 기준 정부 및 공공 부문이 22.5%, 민간부문이 76.2%, 해외재원부문이 1.3%의 비중을 차지하는 것으로 나타남). 지역별(시도별) 연구개발 투자액(정부, 공공기관, 민간, 해외재원 등의 전분야 포함)의 현황을 살펴보면, 2018년 기준 수도권은 59조 8,520억원, 비수도권은 25조 8,769억원으로 큰 격차를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 시도별 현황의 경우, 경기도가 43조 6,153억원으로 가장 많은 연구개발투자액을 보였고, 다음으로 서울시가 13조 4,754억원, 대전시가 7조 9,922억원으로 이 세 도시가 R&D 투자액의 상위권을 형성하고 있었고 이는 국내 총 연구개발비의 약 75%가 집중되었다고 파악된다. 더 나아가 대전을 제외하면 수도권의 R&D 투자액(59조 8,520억원)은 비수도권(17조 8,847억원, 대전제외)과 더욱 더 큰 격차를 보이는 것을 알 수 있다. 비수도권내 지역별로는 충청권, 영남권, 호남권, 강원권, 제주권 순으로 총 연구개발 총 투자가 많이 일어나는 것으로 나타났다.

〈표 11-2〉 시도별 연구개발투자액

(단위:억원)

지역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	320,614	372,304	401,450	429,515	443,692	459,240	541,804	598,520
서울	92,313	99,167	107,027	96,356	100,306	104,839	131,697	134,754
경기	208,469	251,818	273,095	310,330	318,390	330,506	384,625	436,153
인천	19,832	21,319	21,328	22,829	24,996	23,895	25,482	27,613
비수도권	178,291	182,197	191,560	207,826	215,901	234,815	246,091	258,769
충청권	93,940	90,685	98,162	103,032	108,072	128,281	129,565	127,258
대전	55,700	55,709	59,401	63,330	66,551	72,741	76,985	79,922
세종	-	-	1881	3925	4887	4685	4837	5171
충북	8,813	9,548	10,598	12,539	13,797	21,054	22,129	16,287
충남	29,427	25,428	26,282	23,238	22,837	29,801	25,614	25,878
영남권	60,807	66,452	67,376	76,492	81,253	78,504	86,717	98,639
부산	9,068	10,306	9,655	11,048	12,862	12,417	14,033	15,449
대구	6,784	8,394	8,212	9,705	11,040	11,958	12,380	13,258
울산	7,475	7,214	7,405	8,153	9,723	8,015	7,299	11,103
경북	20,988	21,367	21,355	26,966	26,680	24,177	28,468	30,204
경남	16,492	19,171	20,749	20,620	20,948	21,937	24,537	28,625
호남권	18,790	20,337	21,144	22,988	21,114	22,554	23,746	26,464
광주	6,901	6,728	5,937	6,798	7,332	8,353	7,933	9,010
전북	6,560	7,969	8,751	8,705	8,043	9,003	10,322	10,846
전남	5,329	5,640	6,456	7,485	5,739	5,198	5,491	6,608
강원권	강원	3,400	3,514	3,565	3,705	4,142	3,921	4,503
제주권	제주	1,354	1,209	1,313	1,609	1,320	1,555	1,590

출처: 연구개발활동조사보고서를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

다음으로 경제 규모를 고려하여, 시도별 GRDP(지역내 총 생산)대비 연구개발투자액 비중의 현황을 살펴본 결과, 대전시는 GRDP대비연구개발투자액 비중이 2017년기준 18.99%로 가장 높으며 다음으로는 경기도가 8.52%, 세종시가 4.55%, 충청북도가 3.39%로 나타났다. 지역별로 수도권과 비수도권의 차이도 4.89%와 3.25%로 차이가 있었지만 충청권의 GRDP대비 연구개발투자액 비중은 수도권을 앞선 것으로 나타났다. 다음으로는 영남권, 호남권, 강원권, 제주권으로 비수도권 대부분 지역의 GRDP대비 연구개발투자액 비중은 미비한 수준을 나타내고 있다. 하지만 대전을 제외한 비수도권의 시도별 GRDP대비 연구개발투자액 비중은 2017년 기준 평균 2.04%로 수도권, 대전과 수도권에 비해 굉장히 미비한 수준을 보여주고 있다.

〈표 11-3〉 시도별 GRDP 대비 연구개발투자액 비중

(단위: %)

지역		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
수도권 (평균)		4.15	4.60	5.11	5.14	5.09	4.82	5.28	4.89
	서울	2.85	3.04	3.16	2.83	2.86	2.83	3.4	3.26
	경기	6.87	7.55	8.74	9.31	9.05	8.65	9.44	8.52
	인천	2.74	3.21	3.43	3.29	3.35	2.98	3.01	2.88
비수도권 (평균)		2.65	2.83	2.79	3.35	3.34	3.40	3.38	3.25
충청권		5.84	6.01	5.73	7.48	7.51	7.85	7.63	7.29
	대전	18.14	18.76	18.04	18.81	19.05	19.57	19.57	18.99
	세종	0	0	0	6	5.86	5.06	4.85	4.55
	충북	1.98	2.07	2.19	2.63	2.75	3.81	3.71	3.39
	충남	3.23	3.2	2.67	2.47	2.36	2.94	2.4	2.22
영남권		1.51	1.69	1.80	1.91	1.99	1.86	1.97	1.93
	부산	1.32	1.36	1.52	1.51	1.66	1.5	1.64	1.6
	대구	1.53	1.64	1.95	2.07	2.26	2.31	2.33	2.26
	울산	0.72	1.09	1.02	1.14	1.39	1.1	0.98	0.96
	경북	2.26	2.55	2.5	2.77	2.58	2.34	2.65	2.59
	경남	1.73	1.81	2	2.07	2.07	2.06	2.24	2.24
호남권		1.41	1.66	1.72	1.77	1.62	1.69	1.69	1.64
	광주	1.97	2.48	2.33	2.17	2.22	2.4	2.15	2.1
	전북	1.45	1.64	1.97	2	1.78	1.91	2.16	2.09
	전남	0.81	0.85	0.87	1.13	0.87	0.75	0.77	0.74
강원권	강원	0.93	1.05	1.04	1.02	1.07	0.96	1.05	0.99
제주권	제주	1.03	1.14	0.95	1.15	0.87	0.92	0.83	0.78

출처: 연구개발활동조사보고서, 통계청, 지역소득 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

다음으로 살펴본 시도별 GRDP 대비 정부연구개발 사업비의 비중에서는 대전시는 타 지역과 비교해 굉장히 높은 수준(13.72%)을 보였고, 다음은 세종(3.98%)으로 나타났다. 대부분의 국가 연구개발사업의 수행 연구 주체인 출연연구소와 공공기관이 대부분 대전과 세종에 밀집해 있기 때문에 정부연구개발사업비가 대전, 세종 지역에 집중된 모습을 보이고 있다. 수도권의 경우도 0.66%로 GRDP대비 정부에서 투자하는 R&D수준은 낮은 수준이므로, 수도권의 대부분의 연구 개발 투자는 민간에서 일어나는 것으로 해석할 수 있다. 대전을 제외한 비수도권의 경우에도, 2018년 기준 GRDP대비 정부 연구개발사업비 비중이 1.05%밖에 되지 않아 정부개발사업 투자가 미비한 것으로 나타났다.

〈표 11-4〉 시도별 GRDP 대비 정부연구개발사업비 비중

(단위: %)

지역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	0.85	0.86	0.89	0.83	0.79	0.73	0.68	0.66
서울	1.18	1.2	1.21	1.13	1.09	0.99	0.93	0.92
경기	0.79	0.82	0.83	0.78	0.73	0.68	0.58	0.58
인천	0.58	0.57	0.62	0.58	0.56	0.52	0.52	0.48
비수도권	1.66	1.72	1.79	1.59	1.81	1.99	1.99	1.96
충청권	4.99	5.18	5.42	3.86	4.53	5.00	4.93	4.74
대전	13.82	14.26	14.98	13.99	14.26	14.69	14.27	13.72
세종	-	-	-	0.14	2.62	3.98	4.18	3.98
충북	0.75	0.78	0.81	0.8	0.83	0.87	0.83	0.83
충남	0.41	0.49	0.47	0.5	0.41	0.46	0.45	0.42
영남권	0.64	0.68	0.71	0.68	0.71	0.75	0.73	0.83
부산	0.7	0.76	0.74	0.71	0.74	0.73	0.77	0.89
대구	0.89	0.91	1.05	1	1.07	1.05	1.06	1.11
울산	0.2	0.23	0.27	0.26	0.33	0.39	0.36	0.37
경북	0.63	0.73	0.72	0.66	0.68	0.68	0.57	0.59
경남	0.79	0.77	0.79	0.78	0.71	0.88	0.89	1.17
호남권	0.71	0.74	0.76	0.73	0.79	0.95	1.02	1.03
광주	1.2	1.25	1.25	1.19	1.26	1.31	1.24	1.18
전북	0.64	0.73	0.73	0.72	0.76	1.1	1.4	1.55
전남	0.3	0.25	0.3	0.28	0.34	0.44	0.43	0.37
강원권	강원	0.58	0.56	0.58	0.57	0.61	0.65	0.62
제주권	제주	0.61	0.65	0.63	0.6	0.72	0.67	0.75
							0.75	0.62

출처: 국가연구개발사업 조사·분석 보고서, 각 년도 통계청, 지역소득 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

연구원 1인당 연구개발 투자액의 경우, 경기도가 가장 높은 수준인 239백만원을 기록하였고, 다음은 대전(220백만원), 경북(156백만원)을 기록하였다. 수도권은 평균 160.7백만원을 기록하여 비수도권의 평균 122.86백만원에 비해서 높은 수준의 연구원 1인당 연구개발투자액을 보였다. 수도권을 제외한 지역별로는 충청권이 평균 153.25백만원을 기록하여 수도권을 제외하고는 가장 높은 연구원 1인당 연구개발투자액을 보였고, 그 다음은 영남권(122.40백만원), 호남권(112.00백만원), 제주권(87백만원), 강원권(72백만원) 순으로 나타났다.

〈표 11-5〉 시도별 연구원 1인당 연구개발투자액

(단위: 백만원)

지역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권 (평균)	135.67	141.00	144.67	144.00	143.33	141.00	154.67	160.67
서울	96	97	102	90	95	95	111	106
경기	165	178	190	198	193	198	223	239
인천	146	148	142	144	142	130	130	137
비수도권 (평균)	111.15	112.31	116.43	119.29	117.14	123.71	122.93	122.86
충청권	149.00	149.33	143.50	144.75	145.75	174.50	165.50	153.25
대전	200	197	199	197	194	211	215	220
세종	-	-	121	129	137	132	118	127
충북	83	87	102	112	122	183	180	121
충남	164	164	152	141	130	172	149	145
영남권	110.20	108.40	110.40	113.40	117.80	111.40	113.60	122.40
부산	74	66	72	81	83	85	98	94
대구	77	87	91	91	94	104	105	99
울산	152	131	132	122	139	109	93	132
경북	138	133	137	156	148	135	147	156
경남	110	125	120	117	125	124	125	131
호남권	108.67	114.33	118.00	120.00	105.67	106.67	112.67	112.00
광주	98	94	83	86	89	98	103	95
전북	87	102	107	102	92	98	113	112
전남	141	147	164	172	136	124	122	129
강원권	강원	63	63	64	60	66	67	68
제주권	제주	58	64	86	104	85	90	85

출처: 연구개발 활동 조사보고서를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

나. R&D 인력분포(연구원 수)

2018년 기준 국내의 총 연구원 수는 51만 4,170명이다. 그 중 경기도와 서울시가 각각 18만 2,654명, 12만7,350명으로 이공계 연구원의 수가 가장 많은 것으로 나타났고, 다음으로는 대전(3만6,361명), 경남(2만1,908명), 인천(2만197명) 순을 보였다. 지역적으로 살펴보면 수도권의 연구원의 절대 규모는 33만201명 비수도권은 18만3,969명으로 지역 간 편차가 큰 것으로 나타났다. 수도권을 제외한 지역의 경우, 절대적인 규모 측면에서 영남권(7만9,527명)에 있는 이공계 연구원 수가 가장 많은 것으로 파악되었고, 다음으로는 충청권(7만1,653명), 호남권(2만4,231명), 강원권(6,730명), 제주(1,828명) 순으로 나타났다.

〈표 11-6〉 시도별 총 연구원 수

(단위: 명)

지역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	236,394	258,454	264,044	280,252	288,445	295,252	310,759	330,201
서울	96,372	102,239	105,045	107,474	105,714	110,080	118,541	127,350
경기	126,449	141,819	143,975	156,871	165,118	166,737	172,583	182,654
인천	13,573	14,396	15,024	15,907	17,613	18,435	19,635	20,197
비수도권	138,782	143,270	146,289	157,195	164,817	165,517	172,037	183,969
충청권	56,461	54,862	58,969	62,859	66,730	66,938	69,317	71,653
대전	27,909	28,285	29,806	32,185	34,264	34,509	35,745	36,361
세종	-	-	1551	3049	3565	3562	4109	4064
충북	10,558	11,029	10,369	11,153	11,329	11,505	12,324	13,405
충남	17,994	15,548	17,243	16,472	17,572	17,362	17,139	17,823
영남권	56,163	62,147	60,910	65,844	69,029	69,103	72,878	79,527
부산	12,237	15,564	13,335	13,632	15,544	14,683	14,371	16,356
대구	8,801	9,673	9,002	10,625	11,756	11,453	11,781	13,429
울산	4,919	5,505	5,600	6,678	6,987	7,372	7,807	8,422
경북	15,236	16,057	15,618	17,330	18,002	17,873	19,335	19,412
경남	14,970	15,348	17,355	17,579	16,740	17,722	19,584	21,908
호남권	18,414	18,753	19,284	20,795	21,215	21,856	21,341	24,231
광주	7,072	7,128	7,182	7,885	8,254	8,485	7,722	9,472
전북	7,558	7,787	8,157	8,549	8,732	9,172	9,126	9,653
전남	3,784	3,838	3,945	4,361	4,229	4,199	4,493	5,106
강원권	강원	5,412	5,607	5,594	6,157	6,295	5,886	6,668
제주권	제주	2,332	1,901	1,532	1,540	1,548	1,734	1,828

출처: 연구개발활동조사보고서, 과학기술 통계 백서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

시도별 인구 만 명당 연구원 수는 2018년 기준 대전이 239.5명으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 경기도가 140.2명이며, 세종시는 133.9명, 서울시는 131.2명의 순으로 나타났다. 수도권과 비수도권의 인구 만 명당 평균 연구원의 수는 수도권이 평균 113.37명으로 비수도권이 76.36명(대전제외 시 63.81명)으로 나타나 격차가 많이 나는 것으로 파악되었다. 수도권을 제외한 지역별 현황의 경우, 충청권이 평균 134.50명으로 수도권을 앞서는 수치로 가장 높은 비율을 나타냈는데, 이것은 대전의 연구단지와 세종에 국책연구소와 출연연 연구소가 많이 위치해 있기 때문이라고 볼 수 있다. 다음으로는 영남권(62.76명), 호남권(48.30명), 강원권(44.3명), 제주권(28명) 순이었다.

〈표 11-7〉 시도별 인구 만 명당 연구원 수

(단위: 명)

지역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	90.60	92.33	97.00	100.10	102.43	108.30	107.87	113.37
· 서울	101.9	105.2	107.7	106.3	111.7	120.4	121.4	131.2
· 경기	118.4	118.7	127.7	132.9	132.2	137	135	140.2
· 인천	51.5	53.1	55.6	61.1	63.4	67.5	67.2	68.7
비수도권	58.01	63.45	74.01	73.62	71.44	75.18	73.74	76.36
· 충청권	110.27	118.43	146.78	141.85	132.98	141.40	136.25	134.50
· 대전	183.7	192.9	207.3	222.1	224.8	232.7	234	239.5
· 세종	-	130.9	230.2	190.4	153.2	175.3	154.8	133.9
· 충북	71	66.3	70.7	71.3	72.1	77	76.6	82.8
· 충남	76.1	83.6	78.9	83.6	81.8	80.6	79.6	81.8
· 영남권	48.08	47.16	51.70	54.02	54.36	57.46	57.64	62.76
· 부산	45	38.6	39.5	45	42.6	41.7	42	48.1
· 대구	39	36.4	42.9	47.6	46.5	47.9	47.9	54.8
· 울산	48.9	49.2	58	60	63.1	66.9	67.4	73
· 경북	60.5	58.7	64.9	67.2	66.6	72.1	72.3	72.6
· 경남	47	52.9	53.2	50.3	53	58.7	58.6	65.3
· 호남권	37.23	38.23	41.13	41.97	43.23	42.03	42.17	48.30
· 광주	47.4	47.8	52.4	54.8	56.4	51.4	51.6	63.4
· 전북	42.8	44.8	46.7	47.6	50	49.7	49.9	53
· 전남	21.5	22.1	24.3	23.5	23.3	25	25	28.5
· 강원권	강원	37.3	37.2	40.8	41.5	38.7	43.8	44.3
· 제주권	제주	33.9	26.9	26.4	25.8	28	29.7	28.9

출처: 연구개발활동조사보고서, 통계청, 장래인구추계 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

2017년에 실시한 국내 IT와 Software산업 통계조사의 결과 보고서에 따르면, 지역별로는 수도권이 75만2,091명으로 비수도권 25만1,388명으로 약 3배 이상의 IT/SW산업 종사자가 근무하는 것으로 나타났다. 도시별로는 경기와 서울이 각각 38만9,066명, 31만7,676명으로 다음으로 인천(4만5,349명), 경북(4만3,224명)으로 나타나 이 두지역과 타 지역간에 극명하게 차이는 있는 것으로 파악되었다. 비수도권의 지역별로는 영남권이 11만7,387명으로 가장 많은 IT/SW산업 종사자의 수를 보유하고 있었고, 다음은 충청권(9만986명), 호남권(3만2,335명), 강원(6,331명), 제주(4,349명)으로 나타났다.

〈표 11-8〉 시도별 2017년 IT/SW산업 종사자 수

(단위: 명)

지역		총 종사자수	기업당 평균 종사자 수
수도권		752,091	16.00
	서울	317,676	13.8
	경기	389,066	19.5
	인천	45,349	11.3
비수도권		251,388	13.76
충청권		90,986	20.70
	대전	30,528	17.5
	충북	27,182	25.5
	충남	33,276	21.0
영남권		117,387	11.11
	부산	25,984	8.1
	대구	22,410	8.9
	울산	5,244	9.0
	경북	43,224	18.5
	경남	20,525	10.8
호남권		32,335	13.17
	광주	17,136	14.9
	전북	8,818	12.4
	전남	6,381	10.8
강원권	강원	6,331	10.5
제주권	제주	4,349	17.3

출처: 지역SW산업발전협의회(2017), 2017년 전국 IT/SW산업 통계조사 결과보고서 재정리

다. 연구수행 주체별 연구개발 조직 현황

2018년 기준 지역별 연구개발 수행 조직 수는 경기도가 가장 많은 1만7,843개를 보유하고 있으며 다음으로 서울이 1만2,535개를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 다음으로는 인천(3,004개), 부산(2,300개), 경남(2,553개) 순이었다. 따라서 수도권인 총 연구개발 수행 조직 수는 3만 3,382개로 전체 비수도권 보유 연구개발 수행 조직 수(1만8,387개)에 두 배가 넘는 것으로 파악되었다. 수도권을 제외한 지역별로는 영남권이 9,347개로 가장 많았고, 다음으로 충청권(5,430개), 호남권(2,752개), 강원권(671개), 제주권(187개) 순이었다.

〈표 11-9〉 연구개발 수행 조직 수

(단위: 개)

지역		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권		13,541	16,042	17,786	20,429	23,618	25,483	27,959	33,382
서울		5,349	6,429	7,069	8,017	9,116	9,683	10,310	12,535
경기		6,975	8,170	9,169	10,616	12,414	13,513	15,180	17,843
인천		1,217	1,443	1,548	1,796	2,088	2,287	2,469	3,004
비수도권		8,312	9,206	9,803	11,585	13,755	13,769	15,551	18,387
충청권		2,596	2,853	3,267	3,608	4,113	4,163	4,644	5,430
대전		894	963	1,081	1,166	1,277	1,320	1,420	1,638
세종		-	-	73	102	133	138	154	191
충북		764	859	971	1,052	1,233	1,243	1,389	1,686
충남		938	1,031	1,142	1,288	1,470	1,462	1,681	1,915
영남권		3,972	4,506	4,489	5,610	6,882	6,902	7,852	9,347
부산		913	1,042	1,001	1,254	1,580	1,563	1,810	2,300
대구		865	955	969	1,284	1,604	1,543	1,651	1,984
울산		272	318	311	371	460	464	521	644
경북		793	921	933	1,201	1,456	1,420	1,683	1,866
경남		1,129	1,270	1,275	1,500	1,782	1,912	2,187	2,553
호남권		1,340	1,414	1,563	1,848	2,156	2,098	2,365	2,752
광주		508	525	579	662	750	734	807	907
전북		477	524	603	729	833	804	889	1,077
전남		355	365	381	457	573	560	669	768
강원권	강원	311	335	375	397	490	476	541	671
제주권	제주	93	98	109	122	114	130	149	187

출처: 연개개발활동조사 보고서를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

2017년 기준 지역별 연구수행 주체별 연구개발 조직 수를 살펴본 결과, 공공연구기관의 경우, 수도권이 203개(35.7%), 비수도권이 366개(64.3%)로 비수도권이 더 많은 공공 연구기관을 보유하고 있는 것으로 나타났고, 대학의 경우에도 수도권이 178개(43.4%), 비수도권이 232개(56.6%)로 지역적으로 고루 분포되어 있는 것으로 파악되었다. 하지만 기업체 수의 경우, 수도권 이 2만7,578개(64.8%), 비수도권이 1만4,953개(35.2%)로 수도권에 몰려 있는 것으로 나타나 지역간 큰 편차를 보였다.

〈표 11-10〉 2017년 지역별 연구수행 주체별 연구개발 조직 수

(단위: 개,%)

구분		공공연구기관		대학		기업체		합계	
		개수	비중	개수	비중	개수	비중	개수	비중
수도권		203	35.7	178	43.4	27,578	64.8	27,959	64.3
	서울	124	21.8	85	20.7	10101	23.7	10,310	23.7
	경기	64	11.2	77	18.8	15039	35.4	15,180	34.9
	인천	15	2.6	16	3.9	2438	5.7	2,469	5.7
비수도권		366	64.3	232	56.6	14,953	35.2	15,551	35.7
충청권		97	17.0	70	17.1	4,477	10.5	4,644	10.7
	대전	35	6.2	18	4.4	1367	3.2	1,420	3.3
	세종	17	3.0	4	1.0	133	0.3	154	0.4
	충북	25	4.4	20	4.9	1344	3.2	1,389	3.2
	충남	20	3.5	28	6.8	1633	3.8	1,681	3.9
영남권		139	24.4	92	22.4	7,621	17.9	7,852	18.0
	부산	29	5.1	23	5.6	1758	4.1	1,810	4.2
	대구	27	4.7	15	3.7	1609	3.8	1,651	3.8
	울산	12	2.1	5	1.2	504	1.2	521	1.2
	경북	38	6.7	26	6.3	1619	3.8	1,683	3.9
	경남	33	5.8	23	5.6	2131	5.0	2,187	5.0
호남권		83	14.6	47	11.5	2,235	5.3	2,365	5.4
	광주	19	3.3	12	2.9	776	1.8	807	1.9
	전북	38	6.7	18	4.4	833	2.0	889	2.0
	전남	26	4.6	17	4.1	626	1.5	669	1.5
강원권	강원	30	5.3	18	4.4	493	1.2	541	1.2
제주권	제주	17	3.0	5	1.2	127	0.3	149	0.3

출처: 2018년 지역R&D 실태조사(KISTEP, 2018) 자료 재정리

국내 특허등록 기관 수의 경우에는 2018년도 기준 경기(5,972개)와 서울(3,854개)에 집중되어 있는 것으로 파악되었다. 다음으로는 인천(864개), 부산(862개), 충남(835개) 순이었다. 지역별로는 수도권(1만690개)은 비수도권(7,775개)에 비해 많은 특허등록 기관을 보유하고 있는 것으로 나타나 지역별 큰 차이를 보이고 있었다. 수도권을 제외한 지역의 경우, 영남권(3,316개)이 가장 많은 특허등록 기관을 보유하고 있었고, 다음은 충청권(2,387개), 호남권(1,532개), 강원권(416개), 제주권(124개) 순으로 나타났다.

〈표 11-11〉 국내 특허등록 기관 수

(단위: 개)

지역		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권		8,210	9,075	9,502	9,886	9,008	9,775	10,538	10,690
	서울	3,145	3,379	3,475	3,548	3,266	3,481	3,838	3,854
	경기	4,347	4,899	5,216	5,527	4,961	5,430	5,803	5,972
	인천	718	797	811	811	781	864	897	864
비수도권		4,991	5,896	6,426	6,715	6,061	6,747	7,533	7,775
충청권		1,566	1,833	1,995	2,048	1,901	2,151	2,419	2,387
	대전	510	567	624	645	631	721	791	790
	세종	-	4	21	35	51	70	89	88
	충북	446	541	572	580	537	609	678	674
	충남	610	721	778	788	682	751	861	835
영남권		2,210	2,599	2,810	2,902	2,662	2,906	3,127	3,316
	부산	561	585	660	661	609	710	797	862
	대구	410	490	507	532	466	521	539	554
	울산	154	183	187	199	181	209	227	247
	경북	547	662	722	743	704	737	787	798
	경남	538	679	734	767	702	729	777	855
호남권		897	1,121	1,203	1,323	1,110	1,274	1,457	1,532
	광주	259	314	338	340	308	358	373	404
	전북	322	395	439	510	425	476	551	600
	전남	316	412	426	473	377	440	533	528
강원권	강원	251	273	337	349	309	324	402	416
제주권	제주	67	70	81	93	79	92	128	124

출처: 특허정보진흥센터, 국내특허분석 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재
정리

2018년 기준 R&D 투자 상위 1000대 기업 수는 경기도(493개)와 서울(266개)이 가장 많이 보유하고 있는 것으로 나타났고, 다음으로는 충남(83개), 인천(69개), 충북(69개), 대전(63개) 순으로 나타났다. 지역별로는 수도권이 828개로 비수도권(514개)에 비해 월등히 많은 기업 수 (연구개발 투자의 상위 분포)를 보유하고 있는 것으로 나타났고, 수도권을 제외하면 충청권(228개), 영남권(216개), 호남권(51개), 강원권(17개), 제주권(2개) 순이었다.

〈표 11-12〉 국내 R&D 투자 상위 1000대 기업 수

(단위: 개)

지역		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권		772	803	796	747	793	821	786	828
· 서울		286	284	270	248	238	254	231	266
· 경기		423	455	463	439	481	500	485	493
· 인천		63	64	63	60	74	67	70	69
비수도권		537	557	553	742	536	517	516	514
· 충청권		231	226	243	301	226	223	221	228
· 대전		79	79	81	128	71	65	69	63
· 세종		-	-	12	18	9	12	12	13
· 충북		58	59	54	63	59	59	61	69
· 충남		94	88	96	92	87	87	79	83
· 영남권		243	258	238	293	246	226	226	216
· 부산		32	36	32	44	39	30	27	20
· 대구		33	31	28	49	34	36	37	43
· 울산		34	43	42	42	36	37	35	36
· 경북		72	80	72	78	66	61	59	56
· 경남		72	68	64	80	71	62	68	61
· 호남권		47	59	60	106	48	52	53	51
· 광주		13	17	20	29	14	15	16	14
· 전북		19	28	28	47	22	23	25	24
· 전남		15	14	12	30	12	14	12	13
강원권	강원	11	9	10	31	13	14	14	17
제주권	제주	5	5	2	11	3	2	2	2

출처: 연구개발활동조사보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

2017년 전국 IT/SW산업 통계조사 결과보고서에 따르면, 지역별로 수도권은 4만7,008개, 비수도권은 1만8,271개의 IT/SW산업 기업체를 보유하고 있는 것으로 나타나 지역간 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 도시별로는 서울과 경기도 각각 2만2,996개, 2만3개를 보유하고 있었고 다음으로 인천(4,009개), 부산(3,211개), 대구(2,529개) 순으로 나타나 이 두 지역(서울, 경기)과 타 지역간에 극명하게 차이가 나는 것으로 파악되었다.

〈표 11-13〉 시도별 2017년 IT/SW산업 기업 수

(단위: 개, 백만원)

지역		기업수	총 매출액	기업당 평균매출액
수도권		47,008	19,579,514	6,798
서울		22,996	91,261,826	3,969
경기		20,003	213,082,264	10,653
인천		4,009	15,235,424	3,800
비수도권		18,271	72,857,673	3,988
충청권		4,395	26,253,805	5,974
대전		1,744	5112621	2932
충북		1,066	8,062,828	7,557
충남		1,585	13078356	8251
영남권		10,567	36,311,071	3,436
부산		3,211	5,454,541	1,699
대구		2,529	7,030,133	2,780
울산		581	1,452,611	1,894
경북		2,341	13,926,071	5,949
경남		1,905	8,447,715	4,434
호남권		2,456	7,299,083	2,972
광주		1,153	4,160,525	3,608
전북		711	1,658,174	2,332
전남		592	1,480,384	2,501
강원권	강원	601	1,138,448	2,500
제주권	제주	252	1,855,266	7,362

출처: 지역SW산업발전협의회(2017), 2017년 전국 IT/SW산업 통계조사 결과보고서 재정리

라. 과학기술 인프라 구축

국가연구시설장비 구축 수는 2017년을 기준으로 대전시가 849점으로 가장 많은 것으로 나타났다. 다음은 서울시가 461점, 경기도가 397점, 경상북도가 263점, 대구시가 240점 순이었다. 대덕연구개발 특구가 위치한 대전시는 타지역과 지역간 편차가 커 월등히 많은 국가연구시설장비가 구축되어 있는 것으로 보여진다. 지역별로도 비수도권(2,620점)이 수도권(960점)에 비해 압도적으로 많은 국가연구시설장비가 구축되어 있는 것으로 파악되어 수도권에 비해 국가연구시설장비는 전국적으로 고르게 구축되어 있는 것으로 파악된다.

〈표 11-14〉 시도별 국가연구시설장비 구축 수

(단위: 점)

지역	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
수도권	1,860	1,746	1,644	2,195	2,204	2,026	1,474	1,310	1,103	960
· 서울	588	587	589	773	1105	956	709	618	600	461
· 경기	1028	923	873	1158	935	920	635	569	432	397
· 인천	244	236	182	264	164	150	130	123	71	102
비수도권	3,290	3,026	3,176	3,686	3,859	3,266	2,927	2,832	2,258	2,620
충청권	1,397	1,252	1,395	1,654	1,875	1,692	1,634	1,617	1,183	1,103
· 대전	867	914	1021	1191	1397	1279	1307	1366	996	849
· 세종	-	-	12	11	7	5	1	-	3	6
· 충북	215	120	157	173	112	93	90	50	46	130
· 충남	315	218	205	279	359	315	236	201	138	118
영남권	1,140	1,008	958	1,154	1,314	1,078	811	834	773	976
· 부산	214	154	217	226	245	197	136	145	102	158
· 대구	208	144	115	217	254	239	164	191	196	240
· 울산	78	191	146	138	172	112	117	140	89	153
· 경북	302	295	230	323	357	274	207	208	196	263
· 경남	338	224	250	250	286	256	187	150	190	162
호남권	597	557	649	592	502	402	406	328	273	457
· 광주	283	251	220	195	219	153	149	137	92	199
· 전북	170	180	222	246	207	168	167	136	95	172
· 전남	144	126	207	151	76	81	90	55	86	86
강원권	강원	126	161	116	177	106	54	31	36	16
제주권	제주	30	48	58	109	62	40	45	17	13

출처: 국가연구시설장비 조사분석 보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

5G 기지국 구축 수를 살펴본 결과, 전국 5G기지구국중에 서울에 2만2,186국(23.9%), 경기도에 1만6,789국(18.1%)의 기지국이 구축되어 있어 타 지역에 비해 수도권 지역에 집중돼 있는 것으로 나타났다. 따라서 수도권과 비수도권의 통신의 격차는 더 날 수 밖에 구조로 해석된다. 다음으로는 영남권(27.5%), 충청권(11.1%), 호남권(9.7%) 순이었다.

〈표 11-15〉 시도별 5G 기지국 구축 수 (2020년 1월 기준)

(단위: 국,%)

지역	기지국 건수	전국 대비구축률
수도권	43,619	47
서울	22,186	23.9
경기	16,789	18.1
인천	4,644	5
비수도권	49,221	53
충청권	10,216	11.1
대전	4,142	4.5
세종	730	0.8
충북	2,597	2.8
충남	2,747	3
영남권	25,514	27.5
부산	8,642	9.3
대구	5,814	6.3
울산	3,076	3.3
경북	3,844	4.1
경남	4,138	4.5
호남권	9,009	9.7
광주	4,115	4.4
전북	2,873	3.1
전남	2,021	2.2
강원권	2,848	3.1
제주권	1,634	1.8

출처: 김경진의원실 제공 자료 (2020) 재정리, <https://www.news1.kr/articles/?3829726>

2. 과학기술 성과 항목(수준)의 지역격차

과학기술 성과 항목은 크게 (1)논문, (2)특허, (3)사업화와 관련된 지표들을 활용한다. (1) 논문은 연간 과학기술 논문 건수, 연간 연구개발 투자 대비 과학기술논문 건수, 연구원 1인당 과학기술논문 건수가 포함되고 (2)특허는 연간 국내 특허등록 건 수, 연간 연구개발투자 대비 국내 특허등록 건 수를 파악하며 (3) 사업화는 대학 기술이전 대상 수 신규 INNOBIZ(기술혁신형 중소기업) 수, 기술료 수준을 포함한다.

가. 논문성과 지표

2018년 기준 시도별 연간 과학기술 논문 실적을 살펴본 결과, 서울시가 2만669편으로 타 지역에 비해 월등하게 많은 논문을 게재한 것으로 나타났다. 그 다음으로는 경기도가 6,784편, 대전시가 4,970편, 부산시가 2,595편으로 뒤를 이었으며, 전라남도가 460편, 제주시가 328편, 세종시가 228편으로 하위권을 형성하였다. 지역적으로 살펴보면 수도권은 2만9,206편, 비수도권은 2만2,573편의 논문을 발표하여 절대적인 편 수의 차이는 나지 않는 것으로 파악된다. 수도권을 제외한 지역의 경우, 영남권이 가장 많은 9,579편을 발표하였고, 다음은 충청권, 호남권, 강원권, 제주권 순으로 나타났다.

〈표 11-16〉 시도별 연간 과학기술논문 수

(단위: 편)

지역	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	18,608	20,403	22,430	24,498	25,198	26,549	27,955	28,506	28,954	29,206
· 서울	13,747	15,021	16,643	17,931	18,100	19,054	19,881	20,236	20,596	20,669
· 경기	3,926	4,332	4,749	5,347	5,828	6,165	6,618	6,671	6,751	6,784
· 인천	935	1,050	1,038	1,220	1,270	1,330	1,456	1,599	1,607	1,753
비수도권	14,192	15,311	16,648	17,947	18,788	19,885	21,303	21,228	21,356	22,573
· 충청권	4,882	5,269	5,591	6,084	6,549	6,806	7,206	7,136	7,114	7,436
· 대전	3,644	3,898	4,045	4,219	4,555	4,682	4,862	4,844	4,734	4,970
· 세종	-	-	-	27	87	105	148	196	231	228
· 충북	572	604	682	808	893	919	1,033	958	1,003	1,047
· 충남	666	767	864	1,030	1,014	1,100	1,163	1,138	1,146	1,191
· 영남권	5,680	6,164	6,766	7,426	7,618	8,294	8,771	8,738	8,942	9,579
· 부산	1,826	1,807	1,953	2,142	2,110	2,262	2,323	2,219	2,335	2,595
· 대구	1,111	1,284	1,337	1,447	1,519	1,666	1,808	1,862	1,938	2,112
· 울산	221	352	412	573	586	737	848	923	986	1,092
· 경북	1,514	1,584	1,806	1,888	1,936	2,124	2,269	2,261	2,230	2,206
· 경남	1,008	1,137	1,258	1,376	1,467	1,505	1,523	1,473	1,453	1,574
· 호남권	2,714	2,766	3,034	3,149	3,257	3,323	3,672	3,665	3,615	3,763
· 광주	1,458	1,470	1,662	1,535	1,605	1,596	1,756	1,769	1,722	1,721
· 전북	1,015	1,048	1,101	1,305	1,299	1,372	1,502	1,498	1,455	1,582
· 전남	241	248	271	309	353	355	414	398	438	460
강원권	강원	720	864	997	986	1,044	1,140	1,317	1,366	1,467
제주권	제주	196	248	260	302	320	322	337	328	328

출처: 과학기술논문 질적성과 분석연구 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

시도별로 투입된 R&D연구비의 규모를 고려하여 도출된 논문의 수(생산성 측면)를 살펴본 결과, 2018년 기준 강원도는 연구개발 투자 십억원당 과학기술 논문을 3.05편 발표하여 가장 높은 생산성을 보여주었다. 다음으로는 제주시가 2.06편, 광주시가 1.91편, 부산시가 1.68편 순으로 나타났다. 지역적으로 살펴보면, 비수도권(1.62편)이 비수도권(0.77편)에 비해 연간 R&D 투자(10억원) 대비 과학기술논문 수는 더 높게 나타나 더 높은 생산성을 보여주었다. 수도권을 제외한 지역의 경우, 강원권이 3.05편으로 가장 높게 나타났고, 다음은 제주권, 호남권, 영남권, 충청권 순으로 나타났다.

〈표 11-17〉 시도별 연간 R&D 투자 대비 과학기술논문 수

(단위: 편/십억원)

지역	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	0.93	0.90	0.85	0.86	0.83	0.92	0.92	0.93	0.79	0.77
서울	1.88	1.82	1.8	1.81	1.69	1.98	1.98	1.93	1.56	1.53
경기	0.25	0.24	0.23	0.21	0.21	0.2	0.21	0.2	0.18	0.16
인천	0.65	0.63	0.52	0.57	0.6	0.58	0.58	0.67	0.63	0.63
비수도권	1.61	1.76	1.62	1.71	1.77	1.67	1.83	1.76	1.64	1.62
충청권	0.52	0.46	0.45	0.51	0.62	0.55	0.57	0.48	0.50	0.54
대전	0.84	0.78	0.73	0.76	0.77	0.74	0.73	0.67	0.61	0.62
세종	0	0	0	0	0.46	0.27	0.3	0.42	0.48	0.44
충북	0.91	0.77	0.77	0.85	0.84	0.73	0.75	0.46	0.45	0.64
충남	0.31	0.29	0.29	0.41	0.39	0.47	0.51	0.38	0.45	0.46
영남권	1.32	1.35	1.26	1.24	1.29	1.24	1.18	1.22	1.19	1.11
부산	2.25	2.15	2.15	2.08	2.19	2.05	1.81	1.79	1.66	1.68
대구	2.09	2.18	1.97	1.72	1.85	1.72	1.64	1.56	1.57	1.59
울산	0.56	0.78	0.55	0.79	0.79	0.9	0.87	1.15	1.35	0.98
경북	0.96	0.87	0.86	0.88	0.91	0.79	0.85	0.94	0.78	0.73
경남	0.72	0.75	0.76	0.72	0.71	0.73	0.73	0.67	0.59	0.55
호남권	1.82	1.77	1.53	1.49	1.58	1.47	1.66	1.52	1.46	1.36
광주	2.77	2.82	2.41	2.28	2.7	2.35	2.4	2.12	2.17	1.91
전북	2.06	1.97	1.68	1.64	1.48	1.58	1.87	1.66	1.41	1.46
전남	0.62	0.51	0.51	0.55	0.55	0.47	0.72	0.77	0.8	0.7
강원권	강원	2.6	3.03	2.93	2.81	2.93	3.08	3.18	3.47	3.03
제주권	제주	1.79	2.22	1.92	2.5	2.44	2	2.55	2.11	2.04

출처: 과학기술논문 질적성과 분석, 연구개발활동조사보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서 (KISTEP, 2019) 자료 재정리

연구원 1인당 과학기술논문 수를 살펴보면 2018년 연구원 1인당 발표한 과학기술논문은 강원도가 0.218편으로 가장 많은 것으로 나타났다. 다음으로 광주시가 0.182편, 제주시가 0.179편, 전라북도가 0.164편순이며 경기도가 0.037편, 세종시가 0.056편으로 연구원 1인당 과학기술논문 수의 생산성이 낮은 것으로 파악되었다. 지역별로는 비수도권(0.151편)이 수도권(0.095편)에 비해 연구원 1인당 발표한 과학기술 논문 수가 더 높은 것으로 나타났으며, 수도권을 제외한 지역의 경우, 강원권, 제주권, 호남권, 영남권, 충청권 순으로 나타났다.

〈표 11-18〉 시도별 연구원 1인당 과학기술논문 수

(단위: 편)

지역	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	0.092	0.095	0.096	0.099	0.099	0.100	0.104	0.104	0.098	0.095
서울	0.158	0.165	0.173	0.175	0.172	0.177	0.188	0.184	0.174	0.162
경기	0.037	0.038	0.038	0.038	0.04	0.039	0.04	0.04	0.039	0.037
인천	0.08	0.082	0.076	0.085	0.085	0.084	0.083	0.087	0.082	0.087
비수도권	0.122	0.127	0.126	0.136	0.154	0.150	0.160	0.158	0.258	0.151
충청권	0.065	0.066	0.065	0.072	0.089	0.082	0.085	0.086	0.084	0.085
대전	0.146	0.154	0.145	0.149	0.153	0.145	0.142	0.14	0.132	0.137
세종	0	0	0	0	0.056	0.034	0.042	0.055	0.056	0.056
충북	0.073	0.067	0.065	0.073	0.086	0.082	0.091	0.083	0.081	0.078
충남	0.042	0.044	0.048	0.066	0.059	0.067	0.066	0.066	0.067	0.067
영남권	0.115	0.122	0.120	0.120	0.128	0.128	0.128	0.130	0.128	0.126
부산	0.181	0.168	0.16	0.138	0.158	0.166	0.149	0.151	0.162	0.159
대구	0.146	0.166	0.152	0.15	0.169	0.157	0.154	0.163	0.165	0.157
울산	0.06	0.088	0.084	0.104	0.105	0.11	0.121	0.125	0.126	0.13
경북	0.114	0.104	0.119	0.118	0.124	0.123	0.126	0.127	0.115	0.114
경남	0.073	0.085	0.084	0.09	0.085	0.086	0.091	0.083	0.074	0.072
호남권	0.153	0.147	0.151	0.155	0.157	0.148	0.161	0.155	0.160	0.145
광주	0.219	0.217	0.235	0.215	0.223	0.202	0.213	0.208	0.223	0.182
전북	0.162	0.155	0.146	0.168	0.159	0.16	0.172	0.163	0.159	0.164
전남	0.078	0.069	0.072	0.081	0.089	0.081	0.098	0.095	0.097	0.09
강원권	강원	0.165	0.179	0.184	0.176	0.187	0.185	0.209	0.231	0.205
제주권	제주	0.113	0.12	0.111	0.159	0.209	0.209	0.218	0.189	0.714

출처: 과학기술논문 질적성과 분석, 연구개발활동조사보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서 (KISTEP, 2019) 자료 재정리

시도별 연구원 1인당 산·학·연 협력 과학기술논문(SCI) 수는 2018년 기준 강원이 0.098편으로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 제주시가 0.017편, 전라북도가 0.071편 순이었다. 지역별로는 비수도권이 평균 0.067편으로 수도권 0.041편보다 높은 것으로 나타나 산학연 협력으로 인한 과학기술 논문이 더 활발하게 게재되는 경향을 나타내고 있었다. 수도권을 제외하곤 강원권, 제주권, 호남권, 영남권, 충청권 순이었다.

〈표 11-19〉 시도별 연구원 1인당 산·학·연 협력 과학기술논문 수

(단위: 편)

지역	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	0.034	0.036	0.037	0.039	0.040	0.041	0.043	0.044	0.042	0.041
· 서울	0.064	0.067	0.071	0.071	0.073	0.074	0.079	0.078	0.075	0.069
· 경기	0.015	0.016	0.016	0.016	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.017
· 인천	0.022	0.024	0.024	0.029	0.029	0.032	0.033	0.036	0.034	0.036
비수도권	0.053	0.057	0.054	0.058	0.070	0.069	0.071	0.074	0.067	0.067
· 충청권	0.028	0.029	0.029	0.032	0.042	0.039	0.040	0.040	0.041	0.039
· 대전	0.059	0.065	0.063	0.065	0.071	0.07	0.069	0.068	0.065	0.067
· 세종	0	0	0	0	0.03	0.014	0.017	0.022	0.027	0.024
· 충북	0.036	0.031	0.031	0.036	0.044	0.043	0.047	0.043	0.043	0.039
· 충남	0.018	0.02	0.02	0.027	0.024	0.029	0.028	0.027	0.027	0.027
· 영남권	0.045	0.047	0.048	0.048	0.051	0.052	0.053	0.054	0.054	0.052
· 부산	0.079	0.068	0.07	0.059	0.068	0.069	0.064	0.068	0.077	0.071
· 대구	0.056	0.064	0.06	0.062	0.068	0.064	0.063	0.065	0.068	0.065
· 울산	0.021	0.032	0.029	0.037	0.036	0.041	0.044	0.045	0.043	0.045
· 경북	0.041	0.037	0.045	0.047	0.045	0.048	0.05	0.05	0.045	0.045
· 경남	0.029	0.036	0.035	0.037	0.038	0.04	0.042	0.043	0.037	0.036
· 호남권	0.060	0.060	0.056	0.063	0.065	0.063	0.070	0.069	0.070	0.063
· 광주	0.084	0.08	0.081	0.089	0.09	0.08	0.084	0.085	0.09	0.076
· 전북	0.062	0.07	0.058	0.068	0.065	0.069	0.079	0.074	0.071	0.071
· 전남	0.035	0.029	0.03	0.033	0.04	0.039	0.048	0.047	0.048	0.043
강원권	강원	0.075	0.085	0.079	0.074	0.084	0.089	0.088	0.106	0.088
제주권	제주	0.055	0.064	0.058	0.074	0.106	0.103	0.105	0.1	0.082

출처: 과학기술논문 질적성과 분석연구(2004-2018), 연구개발활동조사보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술 역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

시도별 연구원 1인당 해외 협력 논문 수를 살펴본 결과 2018년 기준으로 강원이 0.042편으로 가장 높은 수치를 보였고, 다음으로는 제주(0.038편), 광주(0.032편) 순으로 나타났다. 지역별로는 수도권이 평균 0.029편으로 수도권의 0.016편에 비해 높은 수치를 나타냈고, 수도권을 제외하고는 강원, 제주, 호남, 영남, 충청권 순으로 해외 협력으로 인한 과학기술분야의 논문이 많이 출판되는 것으로 나타났다.

〈표 11-20〉 시도별 연구원 1인당 해외 협력 과학기술논문(SCI) 수

(단위: 편)

지역	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	0.013	0.014	0.014	0.015	0.015	0.015	0.016	0.017	0.017	0.016
서울	0.023	0.024	0.026	0.028	0.026	0.028	0.03	0.031	0.03	0.028
경기	0.005	0.005	0.006	0.006	0.006	0.006	0.006	0.006	0.006	0.006
인천	0.011	0.012	0.01	0.01	0.012	0.012	0.011	0.013	0.014	0.015
비수도권	0.021	0.021	0.025	0.027	0.026	0.025	0.028	0.027	0.029	0.029
충청권	0.010	0.011	0.011	0.012	0.015	0.015	0.015	0.016	0.015	0.015
대전	0.022	0.025	0.024	0.026	0.026	0.025	0.024	0.025	0.025	0.024
세종	0	0	0	0	0.014	0.011	0.011	0.014	0.011	0.012
충북	0.012	0.012	0.011	0.013	0.014	0.016	0.014	0.014	0.014	0.014
충남	0.006	0.006	0.008	0.009	0.007	0.007	0.01	0.009	0.01	0.011
영남권	0.020	0.022	0.022	0.021	0.024	0.023	0.023	0.024	0.026	0.024
부산	0.033	0.03	0.027	0.025	0.025	0.028	0.023	0.025	0.025	0.027
대구	0.023	0.026	0.024	0.022	0.027	0.025	0.027	0.028	0.033	0.029
울산	0.01	0.018	0.02	0.022	0.026	0.021	0.023	0.023	0.028	0.027
경북	0.02	0.021	0.022	0.022	0.025	0.025	0.027	0.029	0.028	0.026
경남	0.016	0.017	0.018	0.016	0.015	0.015	0.015	0.015	0.014	0.012
호남권	0.027	0.026	0.032	0.030	0.031	0.028	0.030	0.029	0.031	0.027
광주	0.039	0.039	0.052	0.04	0.043	0.042	0.04	0.039	0.042	0.032
전북	0.031	0.025	0.032	0.037	0.037	0.032	0.034	0.032	0.033	0.031
전남	0.012	0.013	0.011	0.014	0.013	0.01	0.017	0.015	0.018	0.019
강원권	강원	0.029	0.029	0.034	0.035	0.033	0.025	0.033	0.041	0.036
제주권	제주	0.017	0.019	0.024	0.034	0.029	0.033	0.041	0.028	0.037

출처: 과학기술논문분석 연구, 연구개발활동조사보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서 (KISTEP, 2019) 자료 재정리

나. 특허성과 지표

시도별로 등록된 국내 특허 수의 경우 경기(2만5,440건)와 서울(2만5,224건)이 가장 많은 특허를 등록한 것으로 나타났다. 다음으로는 대전(5,877건), 경북(4,176건), 충남(3,808건)으로 순이었다. 세종과 제주 are 각각 394건, 412건으로 상대적으로 적은 수치를 보였다. 지역별로 살펴보면 수도권에 5만4,163건의 특허를 등록하였고, 비수도권이 3만4,422건을 등록하여 지역적 편차가 많이 나는 것으로 파악되었다. 수도권을 제외한 지역별 현황은 영남권이 1만5,166건으로 가장 많은 특허를 등록했고, 다음으로는 충청권, 호남권, 강원권, 제주권 순이었다.

〈표 11-21〉 시도별 연간 국내 특허등록 수

(단위: 건)

지역	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
수도권	27,750	34,226	47,506	54,046	60,405	60,941	48,269	51,775	55,747	54,163	
· 서울	12,958	15,671	21,980	25,150	29,369	28,315	22,305	25,087	27,527	25,224	
· 경기	13,150	16,302	22,583	24,761	26,558	28,275	22,750	23,381	24,820	25,440	
· 인천	1,642	2,253	2,943	4,135	4,478	4,351	3,214	3,307	3,400	3,499	
비수도권	14,229	16,889	24,471	29,634	34,762	35,786	27,524	30,134	34,489	34,422	
충청권	5,715	6,620	9,467	11,274	13,081	13,181	9,863	10,419	12,163	12,000	
· 대전	3,427	3,874	5,223	6,569	7,809	7,550	5,238	5,492	6,503	5,877	
· 세종	-	-	-	131	175	179	198	249	307	394	
· 충북	826	1,131	1,644	1,774	1,718	1,854	1,431	1,670	1,861	1,921	
· 충남	1,462	1,615	2,600	2,800	3,379	3,598	2,996	3,008	3,492	3,808	
영남권	6,244	7,442	10,717	12,962	15,662	15,963	12,566	14,040	15,313	15,166	
· 부산	1,080	1,411	2,104	2,523	2,850	2,790	2,281	2,527	3,061	3,412	
· 대구	1,092	1,295	1,959	2,247	2,641	2,701	2,043	2,365	2,612	2,519	
· 울산	375	498	735	1,013	1,149	1,284	911	1,016	1,269	1,308	
· 경북	2,484	2,746	3,557	4,216	5,946	5,723	4,491	4,594	4,633	4,176	
· 경남	1,213	1,492	2,362	2,963	3,076	3,465	2,840	3,538	3,738	3,751	
호남권	1,705	2,146	3,116	3,957	4,381	4,848	3,715	4,079	5,170	5,365	
· 광주	737	921	1,247	1,427	1,589	1,626	1,298	1,410	1,694	1,765	
· 전북	511	615	1,041	1,405	1,615	1,777	1,338	1,468	1,860	1,995	
· 전남	457	610	828	1,125	1,177	1,445	1,079	1,201	1,616	1,605	
강원권	강원	445	545	934	1,162	1,315	1,381	1,090	1,291	1,479	
제주권	제주	120	136	237	279	323	413	290	305	384	412

출처: 지식재산권통계연보(특허청) 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

시도별 연간 연구비 대비 국내 특허등록 수의 경우 2018년 기준 강원이 3.07건으로 R&D투자 십억원당 등록한 특허 수가 가장 높은 것으로 나타났고 다음은 제주(2.59건), 전남(2.08건) 순이었다. 지역별로는 비수도권이 1.72건, 수도권이 1.24건으로 R&D 투자 십억원당 등록한 특허 수가 많아, 투자대비 효율적인 특허 생산을 한 것으로 나타났다. 지역의 경우 R&D투자 십억원당 강원권(3.07건), 제주권(2.59건), 호남권(2.08건), 영남권(1.60건), 충청권(1.04건) 순 이었다.

〈표 11-22〉 시도별 연간 R&D 투자 대비 국내 특허등록 수

(단위: 건/십억원)

지역	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	1.25	1.38	1.65	1.82	1.94	1.92	1.41	1.49	1.36	1.24
서울	1.77	1.9	2.38	2.54	2.74	2.94	2.22	2.39	2.09	1.87
경기	0.84	0.89	1.08	0.98	0.97	0.91	0.71	0.71	0.65	0.58
인천	1.14	1.36	1.48	1.94	2.1	1.91	1.29	1.38	1.33	1.27
비수도권	1.14	1.26	1.60	1.83	2.12	2.00	1.52	1.63	1.82	1.72
충청권	0.70	0.70	0.92	1.04	1.29	1.17	0.89	0.77	0.92	1.04
대전	0.79	0.77	0.94	1.18	1.31	1.19	0.79	0.76	0.84	0.74
세종	0	0	0	0	0.93	0.46	0.41	0.53	0.63	0.76
충북	1.32	1.44	1.87	1.86	1.62	1.48	1.04	0.79	0.84	1.18
충남	0.69	0.6	0.88	1.1	1.29	1.55	1.31	1.01	1.36	1.47
영남권	1.36	1.49	1.86	2.01	2.40	2.14	1.52	1.76	1.84	1.60
부산	1.33	1.68	2.32	2.45	2.95	2.53	1.77	2.04	2.18	2.21
대구	2.06	2.19	2.89	2.68	3.22	2.78	1.85	1.98	2.11	1.9
울산	0.95	1.1	0.98	1.4	1.55	1.57	0.94	1.27	1.74	1.18
경북	1.58	1.5	1.69	1.97	2.78	2.12	1.68	1.9	1.63	1.38
경남	0.86	0.99	1.43	1.55	1.48	1.68	1.36	1.61	1.52	1.31
호남권	1.20	1.40	1.65	1.96	2.12	2.12	1.77	1.88	2.29	2.08
광주	1.4	1.77	1.81	2.12	2.68	2.39	1.77	1.69	2.14	1.96
전북	1.04	1.16	1.59	1.76	1.85	2.04	1.66	1.63	1.8	1.84
전남	1.17	1.26	1.55	1.99	1.82	1.93	1.88	2.31	2.94	2.43
강원권	강원	1.61	1.91	2.75	3.31	3.69	3.73	2.63	3.29	3.24
제주권	제주	1.1	1.22	1.75	2.31	2.46	2.57	2.2	1.96	2.46
									2.46	2.59

출처: 지식재산권통계연보, 연구개발활동조사보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

시도별 연구원 1인당 산·학·연 협력 국내 특허등록 수를 살펴보면 2018년 기준 전남이 0.0460건으로 가장 높은 순위를 차지했고 다음은 전북(0.0338건), 제주(0.0301)건으로 나타났다. 지역별로는 비수도권이 평균 0.0251건으로 수도권 0.0152건으로 비수도권에서 협력을 통한 특허등록이 더 많이 일어나는 것을 파악할 수 있었다. 세부적으로는 호남(0.0326건), 제주, 강원, 영남, 충청 순으로 나타났다.

〈표 11-23〉 시도별 연구원 1인당 산·학·연 협력 국내 특허등록 수

(단위: 편)

지역	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
수도권	0.0106	0.0138	0.0157	0.0170	0.0189	0.0179	0.0150	0.0148	0.0150	0.0152	
서울	0.014	0.0178	0.0193	0.0214	0.0254	0.0247	0.0206	0.0197	0.02	0.0181	
경기	0.0092	0.0114	0.0122	0.0117	0.0129	0.0134	0.0094	0.0095	0.0107	0.0108	
인천	0.0086	0.0121	0.0156	0.0179	0.0185	0.0155	0.015	0.0151	0.0143	0.0167	
비수도권	0.0103	0.0135	0.0175	0.0212	0.0259	0.0258	0.0200	0.0213	0.0241	0.0232	
충청권	0.0098	0.0118	0.0131	0.0151	0.0179	0.0177	0.0130	0.0153	0.0169	0.0180	
대전	0.0191	0.0238	0.0223	0.0251	0.0256	0.0236	0.0146	0.0173	0.0194	0.0193	
세종	0	0	0	0	0.0045	0.0043	0.0031	0.0067	0.0061	0.0123	
충북	0.0128	0.0105	0.0138	0.0149	0.0191	0.0191	0.0184	0.019	0.0201	0.0194	
충남	0.0074	0.0128	0.0162	0.0205	0.0222	0.0239	0.0159	0.018	0.0218	0.0208	
영남권	0.0112	0.0134	0.0190	0.0204	0.0273	0.0249	0.0189	0.0199	0.0210	0.0201	
부산	0.0088	0.0127	0.0154	0.0145	0.0207	0.0176	0.0161	0.0183	0.0206	0.02	
대구	0.0088	0.011	0.0177	0.0198	0.0268	0.0243	0.0143	0.0192	0.0199	0.0162	
울산	0.0087	0.0123	0.0108	0.0156	0.0266	0.0199	0.0176	0.0184	0.0224	0.024	
경북	0.0217	0.0223	0.0407	0.0387	0.0485	0.0484	0.0343	0.0304	0.0276	0.0283	
경남	0.0079	0.0089	0.0102	0.0136	0.0139	0.0142	0.0122	0.0132	0.0143	0.0119	
호남권	0.0110	0.0156	0.0196	0.0275	0.0311	0.0335	0.0248	0.0313	0.0375	0.0326	
광주	0.0072	0.0106	0.0141	0.0191	0.0189	0.019	0.0133	0.0179	0.0214	0.0179	
전북	0.0088	0.0133	0.015	0.0196	0.0256	0.033	0.0237	0.0287	0.0359	0.0338	
전남	0.0171	0.023	0.0296	0.0438	0.0487	0.0484	0.0374	0.0474	0.0552	0.046	
강원권	강원	0.0122	0.0176	0.0237	0.0268	0.0316	0.026	0.023	0.0221	0.024	0.025
제주권	제주	0.004	0.0102	0.015	0.0252	0.0294	0.0396	0.0355	0.0219	0.0284	0.0301

출처: 국내특허 분석자료(2018), 연구개발활동조사보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서 (KISTEP, 2019) 자료 재정리

시도별 연구원 1인당 해외 협력 국내 특허 등록 수의 경우, 2018년 기준 강원이 0.00059건으로 최상위를 차지했고, 이어서 서울(0.00059건), 대전(0.00058건) 순이었다. 지역별로는 수도권 이 0.00047건으로 비수도권의 0.00029건에 비해 높은 수준을 보여, 수도권에서 해외 협력을 통한 특허 등록이 비수도권에 비해 활발하게 진행되는 것으로 파악되었다. 수도권을 제외한 지역에서는 강원이 가장 높게 나타났고, 다음으로 충청, 호남, 영남 순이었다.

〈표 11-24〉 시도별 연구원 1인당 해외 협력 국내 특허 등록 수

(단위: 건)

지역	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수도권	0.00028	0.00039	0.00056	0.00050	0.00108	0.00154	0.00091	0.00128	0.00100	0.00047
· 서울	0.0004	0.00064	0.00068	0.00042	0.00066	0.00093	0.00054	0.00071	0.00077	0.00059
· 경기	0.00028	0.0003	0.00057	0.00045	0.00138	0.00062	0.00042	0.00068	0.00065	0.00036
· 인천	0.00017	0.00023	0.00044	0.00063	0.0012	0.00308	0.00176	0.00244	0.00158	0.00045
비수도권	0.00021	0.00021	0.00022	0.00025	0.00022	0.00028	0.00016	0.00014	0.00026	0.00029
충청권	0.00012	0.00016	0.00014	0.00016	0.00017	0.00017	0.00029	0.00023	0.00037	0.00033
· 대전	0.00008	0.00036	0.00018	0.00021	0.00017	0.00047	0.0002	0.00032	0.0002	0.00058
· 세종	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
· 충북	0.00038	0.00011	0.00009	0.00009	0.00039	0.00009	0.00044	0.00009	0.00024	0.00022
· 충남	0	0.00017	0.00028	0.00032	0.00012	0.00012	0.00051	0.00052	0.00105	0.0005
영남권	0.00017	0.00021	0.00042	0.00046	0.00037	0.00032	0.00015	0.00017	0.00022	0.00027
· 부산	0	0.00028	0.00008	0.00006	0.00022	0.00029	0	0.00007	0	0.00024
· 대구	0	0.00013	0.00011	0.00041	0.00033	0.00019	0.00009	0.00017	0.00042	0.00045
· 울산	0	0	0	0.00018	0.00018	0.0003	0.00014	0	0	0.00012
· 경북	0.00083	0.00059	0.00171	0.00156	0.00096	0.00052	0.00044	0.0005	0.00052	0.00036
· 경남	0	0.00007	0.0002	0.00007	0.00017	0.00028	0.00006	0.00011	0.00015	0.00018
호남권	0.00048	0.00033	0.00009	0.00013	0.00004	0.00008	0.00012	0.00008	0.00015	0.00028
· 광주	0.0003	0.00015	0	0	0	0.00025	0.00024	0.00024	0.00013	0.00011
· 전북	0.00016	0	0.00026	0.00039	0.00012	0	0.00011	0	0.00033	0.00052
· 전남	0.00097	0.00083	0	0	0	0	0	0	0	0.0002
강원권	강원	0.00023	0.00021	0.00018	0.00018	0.00036	0.00146	0	0	0.00059
제주권	제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0

출처: 국내특허분석자료, 연구개발활동조사보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

다. 기술 사업화 성과 지표(기술이전, 사업화, 기술료 등)

기술이전의 경우, 2017년을 기준으로 시도별 대학의 기술이전 대상 건수는 서울시가 1,190건으로 가장 많았으며, 다음으로는 부산시가 471건, 경기도가 349건, 경상북도가 280건 순이었다. 지역적으로 살펴보면 비수도권(2,650)이 수도권(1,660건)에 비해 기술이전이 활발하게 이루어지는 것으로 보이며 수도권을 제외한 지역별 현황으로는 영남권 대학의 기술이전이 1,161건으로 가장 많이 발생했으며 다음은 충청권(643건), 호남권(562건), 강원권(209건), 제주권(75건) 순이었다.

〈표 11-25〉 시도별 대학 기술이전 대상 수

(단위: 건)

지역	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
수도권	692	697	807	898	1,148	1,064	1,497	1,930	2,063	1,660	
· 서울	420	434	515	511	735	531	726	966	1,027	1,190	
· 경기	248	226	263	339	373	482	706	884	944	349	
· 인천	24	37	29	48	40	51	65	80	92	121	
비수도권	512	525	587	839	839	1,214	1,606	2,031	2,605	2,650	
· 충청권	130	145	154	239	223	329	411	555	683	643	
· 대전	49	63	53	107	97	135	168	254	292	223	
· 세종	-	-	-	-	-	-	6	6	7	4	
· 충북	43	47	57	74	51	57	118	167	166	178	
· 충남	38	35	44	58	75	137	119	128	218	238	
· 영남권	252	215	253	317	315	518	578	825	1,078	1,161	
· 부산	50	56	69	108	78	153	159	235	331	471	
· 대구	40	55	35	62	61	117	127	161	195	176	
· 울산	12	14	22	18	14	14	23	49	41	82	
· 경북	58	42	64	85	90	126	122	195	271	280	
· 경남	92	48	63	44	72	108	147	185	240	152	
· 호남권	102	120	149	224	211	241	440	480	659	562	
· 광주	36	44	47	92	87	69	169	144	237	157	
· 전북	22	33	39	67	72	90	142	194	278	253	
· 전남	44	43	63	65	52	82	129	142	144	152	
강원권	강원	22	41	28	52	72	78	105	117	130	209
제주권	제주	6	4	3	7	18	48	72	54	55	75

출처: 대학 산학협력활동 조사 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

지역별 정부 연구개발 사업을 통한 사업화 건 수는 2017년 기준으로 서울시가 7,222건으로 가장 많은 것으로 나타났고, 다음으로는 경기도가 5,936건, 전라북도가 2,268건, 대전시가 2,065건, 부산시가 1,818건, 대구시가 1,841건 순이었다. 지역별로는 비수도권이 총 1만8,753건으로 수도권(1만4,025건)에 비해 사업화가 활발하게 이루어진 것으로 나타났다. 수도권을 제외하고는 영남권, 충청권, 호남권, 강원권, 제주권 순이었다.

〈표 11-26〉 시도별 정부연구개발사업 사업화 수

(단위: 건)

지역	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
수도권	3,548	4,265	2,981	6,247	7,093	9,521	8,045	7,943	14,025
· 서울	1,142	1,271	715	1,737	2,034	2,900	2,462	2,784	7,222
· 경기	2,120	2,645	2,068	4,043	4,550	5,735	4,841	4,534	5,936
· 인천	286	349	198	467	509	886	742	625	867
비수도권	4,231	4,841	4,068	7,832	7,793	11,512	11,710	18,130	18,753
· 충청권	1,321	1,573	1,334	2,208	2,417	3,112	3,495	5,223	5,248
· 대전	512	462	355	710	902	1,159	1,186	1,568	2,065
· 세종	-	-	-	-	6	30	30	52	153
· 충북	377	453	482	574	618	807	1,027	2,495	1,306
· 충남	432	658	497	924	891	1,116	1,252	1,108	1,724
· 영남권	1,881	1,980	1,550	3,267	3,132	5,208	4,726	7,196	7,343
· 부산	448	496	367	764	798	1,210	1,089	2,182	1,818
· 대구	418	437	267	769	823	1,286	965	1,982	1,841
· 울산	109	113	77	150	131	320	287	365	495
· 경북	310	408	344	844	728	1,193	1,360	1,379	1,696
· 경남	596	526	495	740	652	1,199	1,025	1,288	1,493
· 호남권	730	816	731	1,576	1,571	2,282	2,419	3,656	4,596
· 광주	216	216	150	460	460	781	582	794	1,168
· 전북	339	355	315	670	701	905	1,127	1,476	2,268
· 전남	175	245	266	446	410	596	710	1,386	1,160
강원권	강원	221	332	272	537	472	688	710	1,191
제주권	제주	78	140	181	244	201	222	360	864
									538

출처: 국가연구개발사업 성과분석 보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

미래 잠재적 성장성을 축적할 수 있는 신규 기술혁신형 중소기업의 수를 살펴본 결과, 2018년 기준 경기도가 433건으로 가장 많은 신규 기술혁신형 중소기업을 보유하고 있는 것으로 나타났고, 다음으로 서울시(236건), 부산시(55건), 인천시(54건) 순으로 나타났다. 지역별로는 수도권 이 723개로 비수도권(428건)과 큰 차이를 보여 기술혁신형 중소기업 수는 수도권과 비수도권의 격차가 크다는 것이 파악되었다.

〈표 11-27〉 시도별 신규 INNOBIZ(기술혁신형 중소기업) 수

(단위: 건)

지역	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
수도권	1,582	1,310	1,357	1,313	1,059	881	962	761	763	723	
· 서울	602	524	492	406	347	272	342	246	242	236	
· 경기	818	675	728	792	590	520	512	442	444	433	
· 인천	162	111	137	115	122	89	108	73	77	54	
비수도권	978	768	885	895	680	632	829	574	483	428	
· 충청권	216	132	176	178	168	138	149	142	110	129	
· 대전	51	38	50	43	42	31	42	31	25	35	
· 세종	-	-	-	-	3	7	5	5	3	4	
· 충북	79	41	52	58	49	39	49	49	38	41	
· 충남	86	53	74	77	74	61	53	57	44	49	
· 영남권	557	475	561	541	371	355	431	307	251	201	
· 부산	123	131	120	116	82	72	109	73	59	55	
· 대구	121	97	109	109	55	54	75	54	51	32	
· 울산	30	22	31	38	22	29	41	20	18	15	
· 경북	134	108	122	115	93	75	100	69	50	46	
· 경남	149	117	179	163	119	125	106	91	73	53	
· 호남권	162	130	128	147	104	98	142	98	86	70	
· 광주	50	25	38	53	40	35	56	24	23	20	
· 전북	69	60	45	52	34	24	36	25	27	15	
· 전남	43	45	45	42	30	39	50	49	36	35	
강원권	강원	40	21	17	24	27	31	92	23	28	21
제주권	제주	3	10	3	5	10	10	15	4	8	7

출처: 중소기업기술혁신협회(2018) 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

시도별 정부연구개발사업 당해연도 기술료를 살펴본 결과, 2017년 기준 대전시가 537.5억원으로 가장 높게 나타났고, 다음은 서울시가 510.7억원, 경기도가 484.4억원, 부산시가 100억원 순이었다. 지역별로는 비수도권(1,317억원)이 수도권(1,051억원)에 비해 높은 기술료 징수액을 받는 것으로 나타났다. 하지만 대전을 제외한 모든 지역들의 정부연구개발사업 당해연도 기술료 징수액은 780억원에 불과해 대전, 서울, 경기 지역에 비해 현저하게 낮은 기술료 징수액 수준을 보여주고 있어 지역간 편차가 큰 것으로 파악된다.

〈표 11-28〉 시도별 정부연구개발사업 당해연도 기술료 징수액

(단위: 억원)

지역	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
수도권	1,023	719	968	1,205	1,458	1,048	1,280	1,569	1,422	1,051
· 서울	491.3	283	323.1	366	496.5	416.5	587.1	767.3	638.1	510.7
· 경기	471	378.2	568.1	757	887	549.8	606.6	693.3	699.2	484.4
· 인천	61	57.9	77.1	82.2	74.8	82	86.5	107.9	84.2	55.6
비수도권	1,274	1,208	1,396	1,070	1,361	1,333	1,007	1,568	1,218	1,317
· 충청권	781	712	938	649	670	809	576	1,042	566	665
· 대전	673.3	628.7	806.2	518.4	537	645	408.4	915.9	426.4	537.5
· 세종	-	-	-	-	-	-	0.8	1.1	1.1	1.5
· 충북	41.1	19.4	35.7	64.8	39.8	46.5	38.8	41.5	64	59.7
· 충남	67	64.3	95.7	65.4	93.1	117	127.5	83.1	74.7	65.8
· 영남권	363	362	380	319	573	445	306	402	453	409
· 부산	75.4	58	37.6	65.7	96.9	85.4	59.7	76.4	73	100
· 대구	67.5	47.9	68.6	107.4	126.9	110.1	74.7	74.5	79.6	66.7
· 울산	26	10.5	18.9	21.5	79.7	51.2	30.3	46.1	47.2	26.8
· 경북	54.7	60.3	84.5	68.1	112.8	71.5	63.7	104.5	144.3	74.8
· 경남	139.2	185	170.6	56.5	156.4	126.7	77.5	100.3	108.4	140.3
· 호남권	102	101	66	74	89	49	98	99	167	214
· 광주	48.8	41.6	32.3	32.1	47.7	22.9	41.3	66.8	66.6	101.5
· 전북	27.2	39.5	21.3	34	24.4	16.1	35.1	17.6	46.2	35.8
· 전남	25.5	20.3	11.9	8.1	17	9.5	22	14.3	54.6	76.9
강원권	강원	16.7	23.8	10.2	24	26.3	28.9	21.5	22.3	26.5
제주권	제주	11.3	8.8	2.2	4.3	3.3	2.6	5.7	3.7	5.7

출처: 국가연구개발사업 성과분석 보고서 데이터를 활용한 2019년 지역 과학기술역량평가 보고서(KISTEP, 2019) 자료 재정리

3. 소결

과학기술 투입항목에 따른 지역 불평등 현황을 살펴본 결과, 대부분의 투입항목에서 수도권과 비수도권의 격차가 굉장히 많이 나는 것으로 파악되었다. 특히 대부분의 과학기술 관련 투입 자원(예산, 인력, 조직)이 서울, 경기, 대전의 세 도시에 집중되는 모습을 보이고 있어서 수도권 및 대전과 비수도권(대전 제외)의 과학기술 부문의 투입자원 불평등은 심각한 것으로 보여진다.

지역별 연구원 수의 경우에도, 경기, 서울, 대전이 가장 많은 이공계 연구원을 보유하고 있는 것으로 나타나 절대 규모(수도권 33만201명, 비수도권 18만3,969명)측면에서 지역 간 편차가 크게 나타났다. 지역별 인구 1만 명당 연구원의 수도 비슷한 결과가 도출되어 수도권과 비수도권 간의 연구개발 인력의 수의 격차가 많이 나는 것으로 보인다. 2017년 IT/SW산업 종사자 수 역시 수도권이 75만2,091명으로 비수도권 25만1,388명으로 약 3배 이상의 차이를 보였다.

연구개발 수행 주체(조직)의 경우 절대적 규모에서는 수도권인 총 연구개발 수행 조직 수는 3만 3,382개로 전체 비수도권 보유 연구개발 수행 조직 수(1만8,387개)에 두 배가 넘는 것으로 파악되었다. 세부적으로 살펴보면 공공연구기관(수도권 35.7%, 비수도권 64.3%)과 대학(수도권 43.4%, 비수도권 56.6%)은 전국적으로 고르게 분포하고 있는 것으로 파악되고 있으나 민간부문의 기업체 수(수도권 64.8%, 비수도권 35.2%)는 수도권에 굉장히 많은 수가 몰려있어 지역간 큰 편차를 보이고 있었다. 그 외에도 특허등록 기관, 국내 R&D투자 상위 1000대 기업, IT/SW산업 기업 등의 연구개발 수행 주체들은 대부분 수도권에 많이 위치하고 있어 지역간 큰 차이가 나는 것으로 나타났다.

과학기술 인프라의 경우, 도시별로는 대전, 서울, 경기도에 가장 많은 국가연구시설장비가 구축된 것으로 파악되었으나 지역별로 비수도권(대전 제외 1,771점)은 수도권(960점)에 비해 많은 국가연구시설장비가 구축된 것으로 나타났다. 반면 5G 기지국 수는 서울과 경기도에 집중되어 있지만 수도권(47%), 비수도권(53%)이 구축되어 있어 다른 투입자원에 비해서는 고루게 구축되어 있는 것으로 파악되었다.

과학기술 성과 항목에 따른 지역 불평등 현황은 다음과 같다. 지역별 논문 성과수준의 경우, 서울, 경기, 대전 지역이 월등하게 많은 논문 게재 편 수를 보여주고 있지만 수도권은 2만9,206편, 비수도권은 2만2,573편의 논문을 발표하여 절대적인 편 수의 차이가 조금은 나는 것으로 파악되었다. 반면, 논문 생산성 측면(R&D 투자 십억원당 과학기술 논문 수)에서는 비수도권(1.62편)이 비수도권(0.77편)에 비해 더 높게 나타나 더 높은 생산성을 보여주고 있었다. 마찬가지로 연간 연구개발 투자 대비 과학기술논문 수 연구원 1인당 과학기술논문 수, 시도별 산·학·연 협력을 통한 연구원 1인당 과학기술논문 건 수, 시도별 연구원 1인당 해외 협력 과학기술논문(SCI) 수 등

논문의 생산성(개인 성과, 협력 네트워크 성과)측면의 성과에서도 비수도권이 수도권에 비해 더 높게 나타났다.

특허 성과에서도 논문성과와 비슷한 패턴의 결과를 보여주고 있다. 절대적인 특허등록의 규모 면에서는 경기, 서울, 대전이 가장 높은 수치를 나타내며 지역적 편차가 나는 것으로 파악되었다. 하지만 생산성 측면에서는 (연간 R&D 투자 대비 국내 특허등록 건 수, 시도별 산·학·연 협력을 통한 연구원 1인당 국내 특허등록 건 수) 비수도권의 성과가 더 높게 나타나는 경향을 보이고 있었다. 하지만 해외협력을 통한 특허 등록 수의 경우에는 수도권이 더 높은 수치를 보였는데, 이는 글로벌 대기업들이 대부분 수도권에 위치하여 성과를 창출하는데에서 기인한 것으로 볼 수 있다.

기술 사업화 성과 지표에서 대학 기술이전 대상 수, 시도별 정부연구개발사업 사업화 수 등의 기술 사업화관련 활동의 경우에는 서울에서 가장 활발하게 많이 일어났지만, 전체 지역적으로 살펴보면 비수도권이 수도권에 비해 기술사업화 관련 활동이 더욱 활발하게 이루어지는 것으로 파악되었다. 하지만 기업이 창출되고, 기술료가 징수되는 등의 경제적인 성과 창출 측면에서는 비수도권(대전제외)이 수도권에 비해 낮은 수준을 보여주고 있으므로 지역에 따른 성과 창출의 편차가 굉장히 큰 것으로 파악되었다.

제3절

과학기술 부문의 지역 불평등을
해결하기 위한 정책적 해법

1. 정책방향

가. 지역 과학기술 진흥과 정책기획 역량 증대 요구

과거의 하향식(top-down)의 과학기술정책에서 벗어나 최근 지역주도의 R&D 기획인 상향식(bottom-up) 방식이 중요해짐에 따라 지역혁신시스템의 중요성이 높아진 상황이다. 따라서 지역은 지역별 특화된 자원과 산업 특성을 고려하여 지역의 과학기술 진흥과 정책기획 역량 증대를 위한 노력이 필요하고, 전문화된 기술분야를 선정하여 관련 산업육성에 대한 세부 전략을 마련하는 정책기획의 역할이 더욱 중요해졌다. 이러한 정책기획 역량을 바탕으로 한 지역 내 연구 성과가 기술이전 및 사업화로 이어져 새로운 기업이 만들어지고 궁극적으로 양질의 일자리가 창출될 수 있도록 정책적 지원이 뒷받침되어야 할 것이다. 궁극적으로 지역 내에서 자체적으로 R&D를 기획하고 성과 및 혁신을 창출하여 기술이전 및 확산을 통해 산업발전과 일자리 창출로 연결될 수 있는 선순환구조의 혁신생태계를 조성하는 것이 주요 목표가 될 것이다. 이를 위해서는 지역 산업과 과학기술을 주도할 지역 인재를 양성하고 배양하고 지역의 인재가 지역 내에서 일할 수 있는 기업 환경을 마련할 지역 과학기술 전반의 정책수립 및 기획역량이 필요하다.

나. 예산 자원 배분의 효율화 및 새로운 접근의 필요

연구개발 예산 및 투자의 절대적인 규모에서부터 수도권과 비수도권의 차이가 발생되고 있다. 기본적으로는 R&D 예산이 전국적으로 공정하게 차별없이 배분되는 것도 중요하다. 하지만 인력, 조직, 인프라가 낮은 지방에 많은 R&D투자가 이루어지는 것은 사실상 불가능하기 때문에 단기적으로는 적은 규모의 지방 R&D가 효율적으로 운영될 수 있도록 제도적 장치를 마련해주는 것도 필요하다. 지역경제와 기술 사업화 증대를 위해 지역의 R&D가 선택과 집중을 통해 운영될 수 있도록 지역 R&D 예산 배분과 투자가 이루어져야 할 것이다. 지역R&D 특별회계 계정 추가, 포괄보조금 형태의 R&D 예산 책정 등의 R&D 예산과 관련된 제도적 측면에서 실효성있는 정책 대안 마련을 위한 논의가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

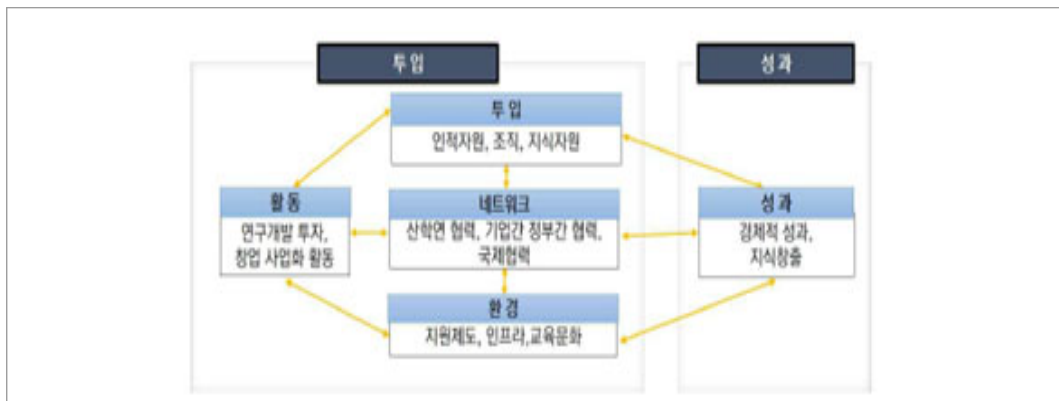
다. R&D사업 성과 제고 시스템 구축 필요

지역의 과학기술 성과 지표를 살펴보면 논문, 특허, 기술 사업화를 위한 활동은 활발하게 이루어지고 있으나, 이러한 활동이 경제적인 성과나 일자리 창출로 이어지지 못하는 모습을 보이고 있다. 이는 지역 내에서 지역 중심의 연구개발을 위한 기획역량이 부족하기 때문이고 이러한 한계를 극복하기 위해서는 지역 중심의 발전 전략 수립과 함께 지역 내 기획역량을 증진시킬 새로운 체계를 만들어야 한다. 따라서 ‘연구개발 기획 → 연구개발 투자 → 연구개발 성과 → 기술이전 및 사업화 → 일자리 창출’로 이어지는 지역 주도의 자생적 혁신생태계가 만들어 질 수 있도록 지역 거버넌스 및 시스템을 체계화 해야한다.

라. 지역 과학기술혁신 측정을 위한 지표 마련

한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 매년 발표하는 지역과학기술혁신역량평가(R-COSTII: Regional COmposite Science and Technology Innovation Index) 측정 모형의 경우, 아래 그림과 같이 투입지수와 성과지수로 구분되며, 투입지수에는 투입요소(인적자원, 조직, 지식자원), 네트워크요소(산학연 협력, 기업간·정부간 협력, 국제협력), 환경요소(지원제도, 인프라, 교육문화), 활동요소(연구개발 투자, 창업 사업화 활동)가 포함되어 있으며, 성과지표로는 대표적으로 경제적 성과와 지식창출 성과로 구분되어 구성되어 있다.

[그림 11-1] 지역 과학기술혁신역량평가 측정모형



출처: 엄익천·천세봉 (2018), “2017년 지역 과학기술혁신역량 평가”, 한국과학기술기획평가원.

그 외에 활용 가능하며 고려해야 할 지표로는 산업연구원에서 매년 발표하는 지역혁신지수를 활용할 수 있다. 투입산출 모형을 기반으로 한 지역혁신 산출 지표체계로는 크게 혁신투입부문과 혁신산출부문으로 구분된다. 혁신투입부문에는 인적자원과 지식창출 요소가 포함되며 혁신산출 부문에는 혁신활용과 지식재산권 요소로 구성된다.

[그림 11-2] 지역혁신지수 산출 지표체계

관련 부문		평가지표	지표별 가중치
혁신 투입 부문	1. 인적자원	1.1 총종사자 수 대비 공공부문 연구개발인력 비중	1.0
		1.2 총종사자 수 대비 기업부문 연구개발인력 비중	1.0
		1.3 제조업 종사자 수 대비 지식기반 제조업 업종의 종사자 비율	1.0
		1.4 서비스업 종사자 수 대비 지식기반 서비스업 종사자 비율	1.0
	2. 지식창출	2.1 GRDP 대비 공공부문 R&D 지출액 비중	1.0
		2.2 GRDP 대비 기업부문 R&D 지출액 비중	1.0
		2.3 총사업체 수 천 개당 공공부문 연구개발 조직 수	1.0
		2.4 총사업체 수 천 개당 기업부문 연구개발 조직 수	1.0
혁신 산출 부문	3. 혁신활용	3.1 총사업체 수 천 개당 벤처기업 수	1.0
		3.2 제조업 총부가가치 중 하이테크 업종 부가가치의 점유율	1.0
		3.3 총수출액 중 첨단기술제품 수출액 비중	1.0
		3.4 제조업 총종사자 중 중상급 이상의 기술을 요하는 업종의 종사자수 비중	1.0
	4. 지식재산권	4.1 인구 백만 명당 특허 및 실용신안 출원 건수	2.0
		4.2 인구 백만 명당 디자인 출원 건수	1.0
		4.3 인구 백만 명당 상표권 출원 건수	1.0
		총합혁신지수	

출처: 장재홍, 유이선(2017), “지역별 혁신활동 수준 및 정책효과 분석”, 산업연구원.

또한 현재 활용되고 있는 지역과학기술혁신역량 평가 지표나 지역혁신지수 모두 16개 광역지방자치단체지역을 기준(2017년 기준)으로 지수가 산출되고 있다. 하지만 향후 활용되어야 할 지표로는 기초지방자치단체를 대상으로 지역과학기술혁신지수를 측정할 필요가 있다. 기초지방자치단체의 수준까지 확대하며 과학기술관련 부문에 대한 역량을 평가한다면 보다 구체화된 지역별 차이를 파악할 수 있을 것으로 기대한다. 사실 광역지방자치단체 지역(2018년 기준 226개) 내의 기초지방자치단체 내에서의 과학기술 혁신역량의 차이도 상당히 존재할 것으로 보이며 이를 파악해야 더욱 세밀한 지역 불평등의 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

마지막으로 측정기준의 고도화를 위한 복합지수 모형을 산출하여 측정한다면 보다 다양한 형태의 모형을 발굴할 수 있을 것이다. 엄익천·천세봉(2018)이 제시한 기존 지역과학기술혁신에서 측정 가능한 복합 지수모형은 크게 (1) 불균형성, (2) 잠재성, (3)전문성, (4) 효율성으로 구분된다. (1) 불균형성 지수의 경우 지역성장을 기반으로 지역 간 격차를 측정하는 기준으로써 지니계수 또는 변동 계수 등을 측정하여 지수를 나타낼 수 있다. (2) 잠재성은 지역의 성장 상황을 측정

하여 혁신역량의 발전 속도를 파악하는 기준으로서 유럽연합의 지역혁신스코어보드 등의 지역과 학기술혁신의 복합지수 모형 등으로 측정이 가능할 것이다. (3) 전문성 지수는 특정 지역의 비교 우위의 혁신역량을 측정하는 지표로서 지역의 과학기술혁신 특화도(특화산업)를 나타낸다. 전문성은 입지계수처럼 상대적 특화지수 등으로 나타낼 수 있다. (4) 마지막으로 효율성은 지역과학기술 혁신자원의 투입 대비 산출전환과정을 측정하는 지표로서 연구개발 효율성, 경제적 효율성 등으로 측정가능하다. 이는 자료포락 분석(DEA)이나 확률변경분석법(STA) 등으로 계산이 가능하다고 판단된다.

[그림 11-3] 지역과학기술혁신의 주요 측정기준



출처: 엄익천·천세봉 (2018), 「지역과학기술혁신 측정방법의 현황 진단과 주요 개선방안」, 한국과학기술기획평가원.

2. 정책과제

1970~80년대 산업화 시대의 국내 과학기술정책은 정부주도의 기술 공급자 중심으로 이루어진 국가성장정책으로 이루어져왔다. 하지만 1995년부터 지방자치제도가 실시되었고, 지역 균형 발전과 지역주도의 경제성장 정책의 중요성이 높아짐에 따라 다양한 지역기반의 과학기술혁신 정책들이 추진되어 왔다.

그 후, 지역협력연구센터육성사업(1995년), 제1차 지방과학기술 진흥종합계획 수립(2000년), 국가균형발전특별법 제정(2004년), 광역경제권 선도산업육성사업(2009년), 경제협력권산업육성사업(2015년) 등이 추진되었고, 최근에는 범부처 종합계획인 「제5차 지방과학기술진흥종합계획(안) (2018-2022)」이 수립된 바 있다.

[그림 11-4] 지역과학기술혁신정책 변천현황



출처: 엄익천·천세봉 (2018), 「지역과학기술혁신 측정방법의 현황 진단과 주요 개선방안」, 한국과학기술기획평가원.
 (류영수 (2016), 「과학기술 50년: 지역혁신역량분석 및 과제」, 한국과학기술단체총연합회 발표자료 수정보완)

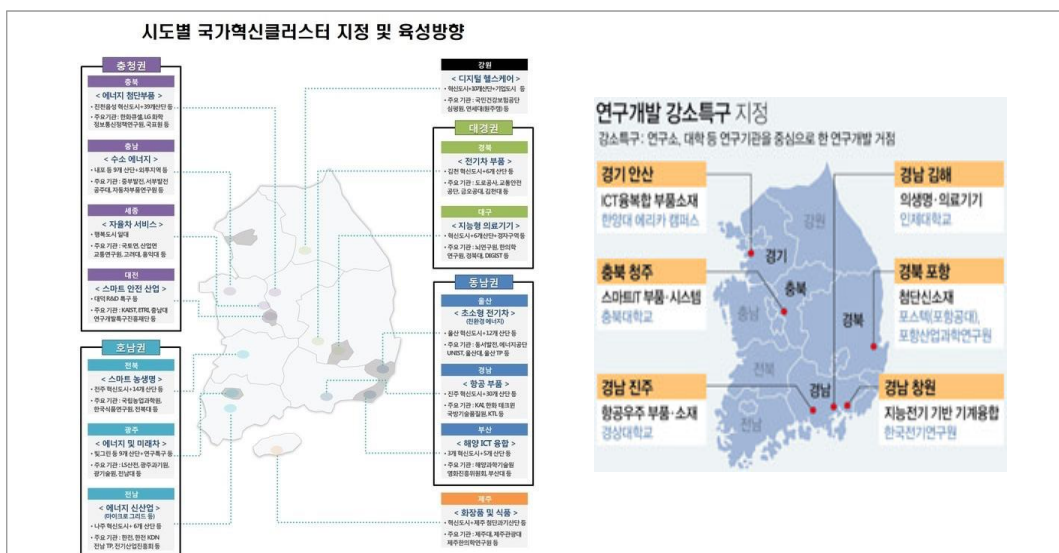
이처럼 정부의 과학기술정책이 정부 주도에서 지역 주도로 변화함에 따라서 지역의 과학기술 진흥에 대한 중요성이 점점 높아진 상황이다. (1)과학기술 및 연구개발 사업에 대한 추진체계가 정부 주도의 하향식(top-down)방식에서 지역 주도의 R&D 기획인 상향식(bottom-up) 방식으로 변화되고 중앙정부는 지자체가 기획 및 연구개발한 사업과제에 역매칭하는 형태로 정책 기조가 변화될 것으로 예상된다. 이를 통해 (2) 지역 내에서 자체적으로 R&D를 기획하고 성과 및 혁신을 창출하여 기술이전 및 확산을 통해 산업발전과 일자리 창출로 연결될 수 있는 선순환구조의 혁신생태계를 조성하는 것이 주요 목표가 될 것이다. 지역사회에서 발생하는 현안 문제들을 발굴하고, 이러한 이슈들을 해결하기 위한 방안으로 지방정부-연구기관-지역대학-지역기업이 참여하는 협의체를 운영해 끊임없이 상호보완 및 발전할 수 있는 체계를 만들어야 할 것이다. 다양한 지역주도의 '지역 미래선도 과학기술 프로젝트' 사업기획과 함께 향후 지역혁신주체간 협업 플랫폼(R&D밸리) 사업 등의 실행도 이러한 체계를 통해 실행되어야 한다. 따라서, (3)과학기술 정책 및 R&D 사업전략은 점점 더 중앙정부와 지방정부의 이원화된 체제로 운영될 것이고, 중앙정부는 투자중심의 역할을 맡고, 현장 위주의 정책프로그램 등의 지역 핵심사업은 지방정부가 실질적으로 관리하게 될 것이다.

현재 정부 주도에 따라 국가혁신 클러스터가 및 연구개발 강소특구가 지정되고 있기는 하지만 (1)지역에서는 자신의 지역별 특화된 자원과 산업특성을 고려하여 기술분야를 선정하고 관련 산

업육성에 대한 세부 전략을 마련하는 정책기획이 중요하다. (2) 도출된 기술분야, 산업분야 및 세부전략을 근거로 지역주도의 R&D 투자에 대한 로드맵을 마련하고 실제 R&D 예산배분과 조정이 이루어질 수 있도록 과학기술 R&D 예산(안)을 마련해줘야 한다.

대표적인 사례로는 부산시의 경우, 선제적으로 2021년에 6대 기술분야(△ICT, SW, 스마트시티 △생명, 의료, 식품 △소재, 부품, 기계, 제조 △해양, 수산, 물류 △에너지, 환경, 재난 △문화, 관광, 영상, 금융, 지식서비스) 및 세부전략을 마련하고 실제 부산시의 예산을 배정 시 이에 대한 근거를 활용하여 투자할 계획이다. 또한 대전시는 2015년에 지역 5대 주력산업(무선 통신 융합, 메디칼바이오, 로봇자동화, 지식재산서비스, 금속 가공), 지자체 자체 육성산업(국방산업, MICE 산업), 협력권 산업(기능성 화학소재, 광전자융합, 지능형기계)을 선정하여 관련 분야의 육성 방향과 전략을 수립한 바가 있다.

[그림 11-5] 국가혁신클러스터 및 연구개발 강소특구 현황

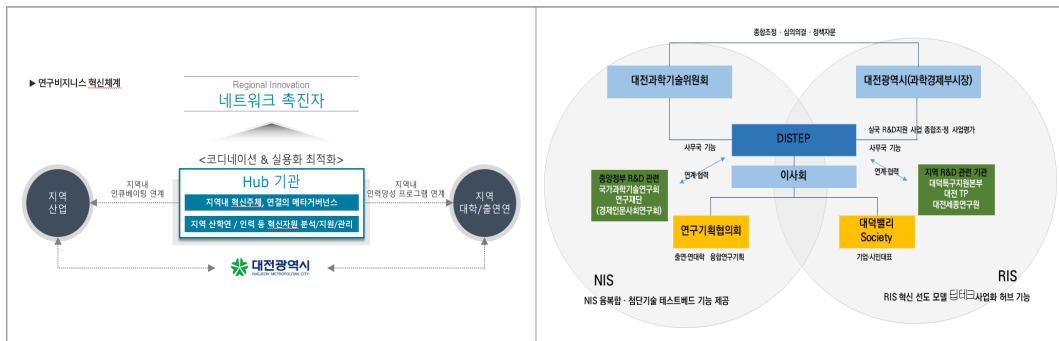


출처: (왼) 산업통상자원부(2018), 시도별 국가혁신클러스터 지정 및 육성방향
(오른) 과학기술정보통신부(2020), 강소연구개발특구 6개 신규 지정

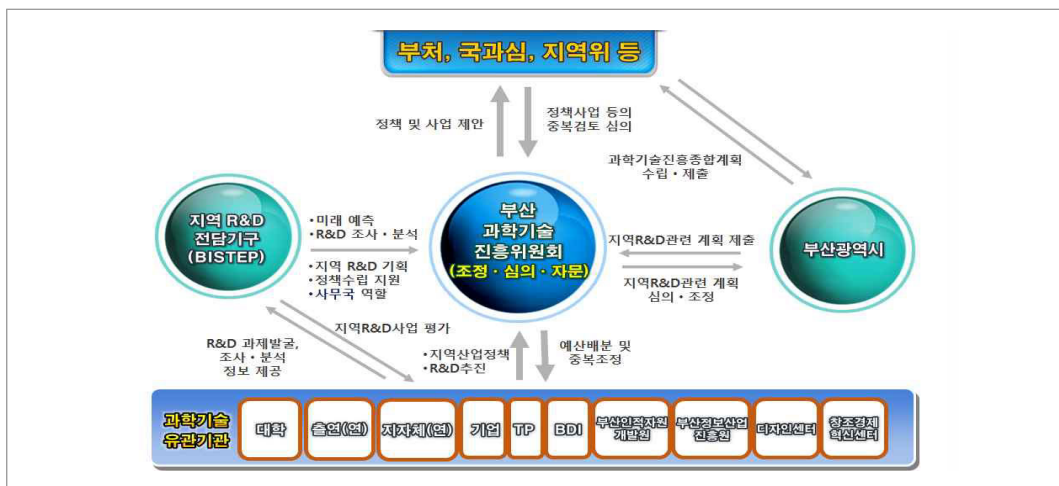
또한 최근 각 지역들은 지역과학기술발전을 위해 과학기술정책 및 실행을 위한 거버넌스를 구축하여, 각 혁신 주체별 역할을 정립하고 산-학-연-관 네트워크를 구축하여 운영하고 있다. 예를 들어, 현재 대전시는 대전광역시, 대전과학기술위원회, 최근 설립된 과학산업진흥원(DISTEP)을 중심으로 과학기술 거버넌스를 구축하였으며, 지역 내 혁신주체들과의 협력 체계를 마련하고 있다. 또 다른 예로는 부산의 경우 부산과학산업혁신원을 중심으로 지역R&D 전담기구와 과학기술 유

관기관과의 거버넌스 구축을 통해 역할과 미션을 명확하게 구분하고 서로 시너지가 창출될 수 있는 연계구조를 확립하고 있는 상황이다.

[그림 11-6] 대전시 과학기술 거버넌스 체계



[그림 11-7] 부산시 과학기술 거버넌스 체계



출처: 부산과학기술기획평가원(2016).

지역별 과학기술정책 거버넌스는 중앙정부 및 지역 내 혁신주체들과의 연계 협력 방안을 마련하여 지역혁신 생태계 구축을 위한 선순환 체계를 구축하는 것이 중요하고, 각 분야별 허브 및 촉매자 역할에 대한 명확한 정립이 필요하다. 또한, 과학기술 정책과 연계한 인력양성과 인큐베이션의 메타 거버넌스 활성화 사업을 추진하여 지역고용과 과학산업 육성을 포함한 지역전체의 포괄적인 지역 혁신 생태계 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

참고문헌



- 과학기술정보통신부, 2019, 2018 과학기술통계백서.
- 국가기록원, 2007, 제1차 지방과학기술진흥종합계획('00-'04), <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=004581&pageFlag=&sitePage=1-2-1>
- 국회예산정책처, 2019, 2019 대한민국 재정.
- 김경진의원실 제공 (전국 5G 기지국 수 현황), 2020년 과학기술정보통신부 <https://www.news1.kr/articles/?3829726>
- 류영수, 2016, 「과학기술 50년: 지역혁신역량분석 및 과제」, 한국과학기술단체총연합회 발표자료.
- 부산과학기술기획평가원, 2016, R&D Brief, 부산 R&D 예산 시스템의 현황과 과제.
- 엄익천·천세봉, 2018, 2017년 지역 과학기술혁신역량 평가, 한국과학기술기획평가원.
- 엄익천·천세봉, 2018, 지역과학기술혁신 측정방법의 현황 진단과 주요 개선방안, 한국과학기술기획평가원.
- 연합뉴스, 2019, [그래픽] 연구개발 강소특구지정 <https://www.yna.co.kr/view/GYH20190619001400044>
- 이동원·박창걸·전윤택, 2019, 지역 R&D활성화를 위한 R&D 혁신주체의 역할, KISTI 정책 총서, Vol.04.
- 장재홍·유이선, 2017, 지역별 혁신활동 수준 및 정책효과 분석, 「산업연구원 ISSU · PAPER」, 2017-426, 산업연구원.
- 지역SW산업발전협의회, 2017년 전국 IT/SW산업 통계조사 결과보고서.
- 한국과학기술기획평가원(KISTEP), 2019, 2019년 지역 과학기술혁신 역량 평가.
- 한국과학기술평가원, 2018, 2018 지역R&D 실태조사.
- 허문구·김윤수, 2021, 지역별 혁신성장역량의 공간분포와 정책대응 기본방향, I-KIET 산업경제이슈 제 120호(2021.08.09.).



지방재정



제1절

연구 목적



1. 연구 배경 및 목적

문재인정부는 연방국가에 준하는 재정분권을 표방하였다. 국세와 지방세의 구조를 8:2에서 7:3을 달성하며, 장기적으로는 6:4 수준까지 도달하겠다는 로드맵을 제시한 바 있다. 아울러 정부는 재정분권으로 지역간 재정격차가 확대되지 않도록 보정장치를 마련하며, 어느 지역도 불리해지는 일이 없도록 설계하며, 재정중립원칙을 견지하고, 재정분권의 성과가 조속히 창출될 수 있도록 단계적으로 추진한다는 원칙을 정하였다.

이러한 로드맵과 원칙에 따라 정부는 1단계 재정분권(2019년~2020년) 기간의 정책목표 대부분을 이행하였다. 즉, 지방소비세 총량을 2019년 부가가치세의 15%, 2020년 21%로 확충하였으며, 재정중립원칙하에 3.5조원 상당의 국고보조사업을 지방에 이양하였다. 반면에 2022년 내 국세 대 지방세의 구조를 7:3까지 도달하겠다는 2단계 재정분권은 아직까지 구체적인 정부 방침이 발표되지 못한 상태이다. 7:3이라는 국세 대 지방세 구조개편에 소요되는 재원과 관련하여 지방교부세를 폐지하고, 지방분권세로 대체하여야 한다는 기획재정부의 정책의지가 최대 쟁점으로 알려져 있다.

지방분권세 도입론의 핵심 논지는 지방재정의 한계책임이라 할 수 있다. 지방분권세는 정책적으로는 지방교부세의 비효율성, 개념적으로는 세수공유(tax sharing) 시각에서 출발하고 있다. 즉, 지방교부세가 지방세출의 비효율을 조장하며, 지방세입 확충 노력을 저해하므로 지방분권세로 대체하자는 논리로 이해된다. 이렇게 하면, 복잡하게 얽힌 국세와 지방세의 구조가 간소화되고, 조세의 가격기능 개선으로 지방재정의 한계책임이 제고된다는 것이다. 그러나, 지방분권세 도입은 지역 간 세원편차가 엄연한 현실에서 수도권권과 비수도권의 재정불평등을 심화시키는 것으로 나타났다(조기현 : 2020). 재정분권으로 재정격차가 확대되는 일이 없도록 하겠다는 정부의 원칙과도 충돌하는 결과를 초래할 수 있으며, 실제로 비수도권 지역에서는 지방분권세 도입을 매우 부정적으로 평가하고 있다.

그러나, 지방분권세 도입론을 폐기하고, 지금의 틀 내에서 국세의 지방이양 정도로 대응한다 하여도, 어느 세원이든 지역편중의 문제를 회피하기는 힘들다고 생각된다. 가령, 그동안 지방이

양 대상이었던 개별소비세, 주세, 종합부동산세 등은 세원의 지역편중 뿐 아니라 지방세입의 실질적인 확충으로 보기 어렵다는 평가를 받았다. 지방소득세율 인상도 징세행정의 부담, 세원의 지역편재, 광역도가 배제되는 한계 등으로 적극적인 호응을 유도하지 못하고 있다. 그나마 지방 소비세가 안분제도 운용으로 세원의 지역편재 문제를 완화하는데 기여할 수 있는데, 안분제도 자체가 조세로서 정체성을 훼손한다는 비판이 있었기에 이 역시 논쟁을 피하기 어려운 대안이다.

이러한 쟁점들은 지역간 재정불평등이 재정분권의 틀은 물론이고 개별 자치단체의 특수한 조건불리 요소도 감안할 필요가 있다는 것을 시사한다. 재정분권의 전략적, 거시적 측면에서 Bahl(1999)은 12개 고려 요소를 제시한 바 있으며 정부간 기능배분, 세원배분, 재정조정제도, 기채자율권이 통합적으로 고려되어야 한다는 것이 핵심 요지이다. 그러나 재정분권의 밑그림을 이러한 전략적 관점에서 구상하였다 하여도 개별 자치단체가 처한 각종 조건불리 요소들을 경시할 수는 없는 일이다. 지리적, 경제적, 인구사회적 등의 영역에서 다수의 자치단체들은 불리한 위치에 처해 있으며, 그 결과는 지방세입과 재정수요의 양적, 질적인 특성으로 나타난다. 이러한 재정역량의 차이는 정부계층 간 수직적으로, 그리고 동급, 혹은 같은 종류의 자치단체 내부에서도 수평적으로 발생한다. 지방재정조정제도는 바로 수직적, 수평적 재정역량의 격차를 교정하기 위하여 운영한다. 다만, 지방재정조정제도를 어떻게 설계하고, 운영할 것인지는 지역간 재정역량의 차이에 큰 영향을 받는다. 지역간 재정역량의 차이가 대단히 크다면, 국가통합과 국가균형발전 차원에서 지역 간 재정조정이 강력히 발휘되도록 설계하고 운영할 수 있다.

본 연구는 이 관점에서 지역간 재정불평등의 실태를 실증적으로 검증하는데 일차적인 목적을 두고 있다. 앞에서 기술하였듯이 지역간 재정불평등에 대한 객관적 진단은 재정분권의 성공적 실행과 제도의 합리적 구축에 있어서 매우 중요한 위치를 차지한다. 국가균형발전 차원에서도 지역간 재정불평등은 지역별 재정자원의 투입량과 투입방식을 규정하는데 있어 우선적으로 고려해야 할 판단 요소이다. 이러한 연구 취지를 감안하여 본 연구는 재정형평의 개념과 정책의의를 살펴본 후, 다양한 방법론을 동원하여 지역간 재정불평등 실태를 실증적으로 진단하며, 이를 바탕으로 제도개선의 대안들을 제시하는 순서로 구성하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 문헌연구와 계량기법을 동원하고 있다. 먼저, 지역간 재정불평등 실태분석과 실증적 연구는 크게 불평등계수와 빈곤률지수를 응용하고 있다. 먼저, 지역간 재정불평등은 세입 영역으로 제한하기로 한다. 전술한바와 같이 지역간 재정불평등은 재정역량의 관점에서 접근하는 방식

이 바람직하지만, 재정수요를 규정하는 조건불리 요소들은 매우 다양할 뿐 아니라 측정하기 어려운 것이 현실이다. 실증을 통한 객관적 진단이 가능하려면 신뢰하는 통계의 집계가 중요하다는 점에서 세입 중심으로 지역간 불평등실태를 분석하기로 한다. 따라서, 본고에서의 지역간 재정불평등은 엄밀히 말해서 지방세입의 지역간 불평등으로 제한된다.

한편, 지역간 재정불평등의 측정은 범용적으로 사용하는 여러 불평등계수를 동원하고 있으나, 주로 지니계수를 응용하였다. 그 이유는 지니계수는 불평등 측정 그 자체에 그치는 것이 아니라, 순위변동효과(reranking effects) 제거를 통한 엄밀한 측정이 가능하고, 분해기법으로 불평등의 요인 추출이 가능하며, 제도개선의 정책함의를 유도하는데 유익하기 때문이다. 지역간 재정불평등과 지역균형발전의 관계는 회귀분석을 이용한 지니계수 측정기법인 RBID(Regression-Based Inequality Decomposition) 방법론을 동원하였다. 재원별, 지역별 지역간 재정불평등 요인과 기여도는 세입원천별 지니계수 분해기법(Gini decomposition)을 사용하고 있다.

아울러, 소득분배 연구에서 활용되고 있는 빈곤율(headcount ratio) 개념과 측정기법을 응용하였다. 빈곤율은 상대적 박탈(relative deprivation) 개념에서 출발하므로 지니계수와 같은 불평등 측정기법에서 포착하기 어려운 불평등 체감도를 비교하는데 유용한데, 본 연구에서는 빈곤율, 소득격차율, 빈곤갭, Sen지표, Takayama지표를 활용하여 교차 검증하는 방식을 취하였다.

제2절

재정형평의 개념 및 의의



1. 재정형평의 개념

본 연구는 지방재정의 불평등 실태를 실증적으로 확인하고, 이에 근거하여 정책영역에서의 개선방안을 모색하는데 있다. 불평등계수나 빈곤지수, 지니계수 분해, 연도별 시간적인 추세치도 살펴보고 있다. 그러나, 다양한 분석방법과 기법을 적용하기 이전에 재정형평의 개념을 보다 구체화할 필요가 있다. 왜냐하면, 재정형평은 대칭적인 위치에서 재정불평등에 대한 이해를 증진시킬 뿐 아니라, 바람직한 정책방향을 제시하는데 유익하기 때문이다.

지방재정에서 재정형평에 관한 고전적인 정의는 Buchanan(1950)의 “동등한 개인은 어느 지역에 거주하든 재정적으로 동등한 대우를 받아야 한다”는 것이다. 여기서 논란이 되는 것은 동등한 개인과 재정적으로 동등한 대우의 의미이다. Buchanan은 동등한 개인이란 동등한 소득을, 재정적으로 동등한 대우란 순재정편익(net fiscal benefit)이 동일한 상태”로 해석하고 있다⁷¹⁾.

$$\text{순재정편익(재정잉여)} = \text{정부지출의 편익} - \text{조세부담}$$

이것은 수평적 재정형평으로서 “소득이 동일한 사람은 어느 지역에 거주하든 순재정편익이 동일할 때” 달성된다고 볼 수 있다. 그러나 이 정의는 지역별, 개인별 소득을 기준으로 이전규모를 산정해야 하므로 현실 세계에서 측정하기란 어려운 일이다. Boadway and Flatters(1982)는 보다 쉽게 측정할 수 있도록 “비슷한 지역이 동등한 수준의 순재정편익을 누릴 때”로 정의하였다. 이렇게 정의하면 개인별 소득 자료가 없어도 지역별 소득기준에 의해 순재정편익을 동등한 수준으로 조정하는 일이 쉬워진다. 오늘날 재정형평의 용어는 Boadway and Flatters 개념에서 출발한다.

두 모형의 개념적, 정책적 차이를 간단한 수식으로 설명하면 다음과 같다. 고소득자(H)와 저소득자(L)가 거주하는 n_1, n_2 2 지역이 있으며 n_1 은 부유한 지역, n_2 는 빈곤지역으로 가정한다($n_1 > n_2$). 여기서 y_H 는 고소득자의 소득, y_L 은 저소득자의 소득을 의미한다. 지역 i 의 1인당 정

71) 이하의 내용은 조기현(2013 : 10-18) 부분을 요약하였다.

부지출을 g_i 로 표기하면 $g_i = t\bar{y}_i$ 가 성립한다. 또한 지역 i 를 대표하는 주민 j 의 재정조정 이전의 1인당 재정잉여를 s_{ij} 로 표기하면($i = 1, 2, j = H, L$), $s_{ij} = g_i - ty_j = t(\bar{y}_i - y_j)$ 가 성립한다. 여기서 $\bar{y}_i$ 는 지역 i 의 평균소득이다.

Buchanan의 논리에 따르면 $s_{1,j}$ 와 $s_{2,j}$ 의 균등화를 각각의 소득계층별로 실시하여야 한다. 이 경우 고소득자 그룹의 양 지역 내 1인당 재정잉여 평균치 $\bar{s}_H$ 는 다음이 된다.

$$\bar{s}_H = \frac{1}{n_1 + n_2} (n_1 s_{1,H} + n_2 s_{2,H}) = \frac{n_1 g_1 + n_2 g_2}{n_1 + n_2} - ty_H \quad (1)$$

$n_1 > n_2$ 에 의해 $s_{1,H} > s_{2,H}$ 가 성립하며, 지역 1의 고소득자에서 지역 2의 고소득자로 이전된다면, 고소득자 그룹 내부에서 재정잉여의 균등화가 실현된다. 다음으로 $s_{1,H}$ 와 $\bar{s}_H$ 의 차액을 Δ_H 로 표기하면 (식 2)로 표기할 수 있다.

$$\Delta_H \equiv s_{1,H} - \bar{s}_H = \frac{n_2(g_1 - g_2)}{n_1 + n_2} = \frac{n_2 t(\bar{y}_1 - \bar{y}_2)}{n_1 + n_2} \quad (2)$$

지역 1의 고소득자에게 1인당 Δ_H 만큼의 소득을 가져와 지역 2의 고소득자에게 이전하면 이전총액은 $n_1 \Delta_H$ 이며, 이것을 지역 2의 고소득자 n_2 명에게 분배함으로 지역 2의 고소득자는 1인당 $(n_1/n_2) \Delta_H$ 를 이전받는다.

동일한 방식으로 저소득자 그룹은 양 지역의 1인당 재정잉여 평균치 $\bar{s}_L$, 지역 1의 저소득자 1인당 이전액 Δ_L 을 풀면 식 (3)과 (4)가 도출된다.

$$\bar{s}_L = \frac{(1 - n_1)g_1 + (1 - n_2)g_2}{1 - n_1 + 1 - n_2} - ty_L \quad (3)$$

$$\Delta_L = \frac{(1 - n_2)(g_1 - g_2)}{1 - n_1 + 1 - n_2} = \frac{(1 - n_2)t(\bar{y}_1 - \bar{y}_2)}{1 - n_1 + 1 - n_2} \quad (4)$$

(식 1)을 (식 4)와 같은 방식으로 전개하면 지역 1의 이전총액은 $(1 - n_1) \Delta_L$, 지역 2의 저소득자는 1인당 $[(1 - n_1)/(1 - n_2)] \Delta_L$ 을 이전받는다. 이전총액은 $n_1 \Delta_H + (1 - n_1) \Delta_L$ 이기 때문에 (식 2)와 (식 4)에 의해 Buchanan의 이전총액은 (식 5)가 된다.

$$n_1\Delta_H + (1-n_1)\Delta_L = \frac{t(\bar{y}_1 - \bar{y}_2)}{1/n_1 + 1/n_2} + \frac{t(\bar{y}_1 - \bar{y}_2)}{1/(1-n_1) + 1/(1-n_2)} \quad (5)$$

가정에 의해 각 지역의 1인당 정부지출(편익)은 그 지역의 평균소득의 함수이다. 이로 인하여 발생하는 지역격차를 상쇄하기 위하여 동일 소득계층으로 이전을 실시하는 것이 Buchanan의 방식이다. Boadway and Flatters 대안은 고소득자와 저소득자를 구별하지 않고, 지역 1에서 지역 2로 1인당 $(g_1 - g_2)/2$ 를 이전하면, 각 소득계층 그룹의 재정잉여는 양 지역에서 균등화된다.

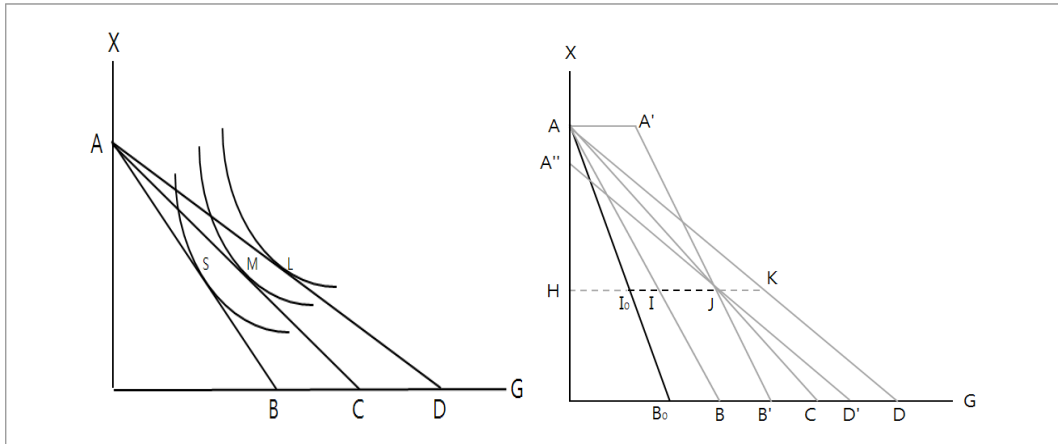
2. 재정형평화의 정책의의

전술한대로 지역간 순재정편익의 격차가 발생하는 유일한 원인으로 소득의 차이로 설명하고 있다. 그러나 현실의 세계에서는 소득 이외에도 행정서비스의 공급비용, 지가와 같은 생산요소 가격의 차이, 조세수출 등의 재정외부성, 세입과 세출의 시점간 불일치 등 다양한 요인들이 순재정편익의 지역격차를 유발한다. 임금, 지가 등 생산요소의 가격이 지방소득세나 취득세의 징수액에 직접적인 영향을 주고, 지역별로 징수액의 격차를 유발하는 것이 대표적인 사례이다. 행정서비스의 공급비용도 자연적, 지리적 조건에 따라 차이가 난다. 도서, 오지 등 입지조건이 불리한 지역은 규모의 비경제로 인하여 동등한 행정서비스를 제공하는 과정에서 더 높은 비용을 수반하게 된다. 또한 고령화가 높은 지역은 고령자를 배려하는 재정수요가 즉각 발생하지만 지방세수는 시차를 두고 증가하거나 심지어는 줄어들어 세입·세출의 시점간 불일치(time inconsistency)에 직면하곤 한다.

이러한 현실을 고려하여 OECD(2007)는 재정형평화의 정당성을 공평성, 재정외부효과, 보험 기능에서 찾고 있다. 특히, 사회적 공평을 강조하고 있다. 지리적, 사회경제적 이유 등으로 지역별로 격차가 나는 1인당 세입역량과 행정서비스 편익을 균등하게 조정하는 일은 사회적 공평에 부합한다는 것이다. 재정형평화 이전재원은 바로 인구규모에 의한 행정서비스의 격차를 시정하는데 있다. 중규모 지역이 표준적인 지역이라면 중앙정부는 선분 HJ 길이를 표준적인 재정지출 수준으로 인식하고, 인구규모 차이로 발생한 재정지출 격차를 시정하기 위하여 모든 지역에 HJ 만큼 지출하도록 재정이전을 실시한다고 가정하자. 그리고 중앙정부가 이전하는 재원의 규모는 표준적인 재정지출 HJ 와 표준적인 세율로 징수한 지방세수입과의 차액을 기준으로 산정한다. 그러면 소규모 지역의 경우 기준재정수입은 HI 이기 때문에 기준재정수요와 차액 $IJ=AA'$ 만큼 재정형평화 이전재원을 교부하게 된다. 반대로 대규모 지역의 경우에는 기준재정수입이 기준재

정수요를 JK 만큼 상회하기 때문에 JK 만큼 거두어서 소규모 지역에 재배분한다. 재정형평화 이전재원을 활용해서 지역간에 재정자원을 재배분하면 소규모 지역의 예산선은 $AA'B'$, 대규모 지역의 예산선은 $A''D'$ 가 되어 어느 지역에 거주하든 주민들은 거의 동등한 편익을 얻을 수 있다.

[그림 12-1] 인구규모와 재정형평화 이전재원



그렇다면 재정형평성이 경제적 효율성도 담보하는가? 재정형평화의 경제적 효율성은 이론적으로 재정연방주의 시각에서 긍정적인 평가를 받았다. 재정형평화 이전재원은 재정외부성으로 왜곡되는 노동과 자본의 지역이동을 내부화시키며 이들 생산요소가 사회적, 공간적으로 최적인 상태로 분포하게끔 유도한다(Bowdrey and Flatters, 1982; Petchey and Shapiro, 2000; 2002). 다른 한편으로 재정형평화 이전재원은 공동부담(risk sharing), 순위교대효과 개념으로 순기능을 발휘한다는 주장도 있다. 공동부담이란 지역간 재정이전을 통하여 지역내 소득변동을 줄이며 결과적으로 지역후생을 개선한다는 것으로 재정형평화 이전재원의 긍정적인 효과로 거론된다(Hess and van Wincoop, 2000). 재정형평화 이전재원은 또한 교부 이전에 빈곤했던 지역이 교부 이후에는 다른 지역에 비하여 풍요로워지는 순위교대효과를 기대할 수 있다. 쉽게 말해서 교부 전후의 분포에서 일부 지역의 순위가 역전되는 현상으로 정책적으로 재정형평화 이전재원이 갖는 장점이다.

그러나 재정형평화가 경제적 효율성을 담보하는 것은 결코 아니라는 주장들이 소위 2세대 재정연방주의에서 제기되어 왔다. 재정형평을 목적으로 하는 지방재정조정제도는 불요불급 세출사업의 팽창, 징세노력의 저하 등의 전략적 행태를 야기하거나 비효율적인 관행이나 제도를 용인한다는 비판적인 입장을 취하고 있다. Tanzi(1995)의 사례 연구에 의하면, 재정형평을 목적으로 하

는 지방재정조정제도는 설계와 운영방식, 정치적인 환경, 예산운용의 투명성, 감독기능 등이 재정분권의 성패에 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 비용격차의 문제도 지역간 통합으로 규모의 경제를 실현하려는 노력이 요청되지만 재정형평화 이전재원으로 인하여 통합의 필요성이 저하된다고 주장하면서 재정형평화는 광역단체를 대상으로 운용할 것을 제안하고 있다. 또한 재정형평화가 “이전재원의 종속성(transfer dependency)”을 초래하여 지역개발에 대한 소극적인 자세, 그리고 이로 인한 지역간 소득불평등이 지속되는 문제를 지적하였다.

지금까지 살펴본바와 같이 재정형평화는 사회적 공평을 실현하고 재정외부성을 교정하는 도구로서 그 의의를 찾을 수 있다. 물론, 재정형평화가 공평과 효율을 동시에 충족할 수 있는가에 대해서는 명쾌하지 않은 측면이 있다. Shah(1994)는 재정형평화 이전재원이 공평과 효율을 동시에 충족시킨다고 평가하면서도 정치적인 요인이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 그는 캐나다의 헌법을 거론하면서 강력한 정치적 의지가 있을 때 재정형평화 이전재원의 도입이 가능하다는 것이다. 재정형평화는 공평과 효율의 이론적 차원이 아니라 정치적 영역에서 다루어야 할 이슈라는 의미로 해석된다.

3. 본 연구의 시사점

대체로 국내 학계에서는 지방재정의 불평등을 정부계층 간에 존재하는 수직적 재정불평등(vertical fiscal imbalance)과 동일 정부계층 내에서 발생하는 수평적 재정불평등(horizontal fiscal imbalance) 개념으로 접근한다. 그런데, 여기서의 수직적, 수평적 용어는 조세이론에서의 그것과 차이가 있다. 조세이론에서의 수직적 개념은 다른 소득계층에 다른 과세부담을 부과하고, 수평적은 동일 소득계층에는 같은 과세부담을 부과하는 것을 의미한다.

지방재정에서의 수직적 불평등은 정부계층 간 세입의 불평등 개념으로 사용하는데, 정부계층별로 다른 세원을 할당하므로 정부계층 간의 조세부담, 즉, 조세수입은 당연히 다르기 마련이다. 조세이론의 수직적 공평 관점에서 보면 문제시할 이유가 없다고 볼 수도 있다. 반면에 조세이론의 수평적 공평은 본 연구의 주제인 지방재정의 불평등 용어와 배치된다고 볼 수 없다. 같은 정부계층이면, 같은 세원이 할당될 것이고, 따라서 주어진 조건들이 같다면, 조세수입도 동일할 것이기 때문이다. 다만, 여기서의 동일한 조세부담은 외형상의 소득이 아니라 납세자가 처한 상황을 반영한 실질적인 담세능력이라는 사실이 중요하다. 일반적인 지방재정에서 이 부분은 개별 자치단체의 특수한 지출수요가 차감된 실질적인 담세능력이며, 따라서 조세이론과 마찬가지로 외형상의 지방세수입 뿐 아니라 재정수요 영역까지 고려하면서 재정불평등을 인식할 필요가 있다는 것을 의미한다. 지방재정의 불평등은 개별 자치단체가 보유한 재정역량의 불평등인 것이다.

앞에서 설명한 1인당 순재정편익의 균등화는 이 점에 유의하면서 해석하여야 한다. 첫째, 측정가능성의 문제이다. 순재정편익은 납세자의 행정서비스 수혜도와 조세부담으로 정의한다. 개별 자치단체가 평균적인 세율과 징세노력으로 징수할 수 있는 조세수입과 평균적인 행정서비스를 제공하는데 소요되는 비용을 말한다(Boex and Martinez-Vazquez, 2004). 그러나 현실적으로 “평균적”이라는 것이 어떤 수준을 의미하는지는 불분명한 것이 사실이다. 특히 재정수요가 그러한데 기후(폭설, 폭우), 인구밀도, 도시화, 자연재해(홍수, 지진) 발생빈도, 입지, 지형(산악지대, 사막지대) 등에서 유발되는 비용격차는 어느 국가든 논쟁적인 사안이다.

둘째, 불평등을 해소하는데 있어 공평(equity)과 형평(equality)의 개념적 차이를 이해하는 일도 중요하다. 동일 수준의 지원을 형평, 동일 수준의 혜택(혹은 부담)을 목적으로 차등적으로 지원하는 것을 공평이라 이해하면, 지방재정의 불평등을 해소하기 위한 적절한 지원규모와 적절한 지원방식의 선택은 정책적 딜레마일 수 있다. 가령, 형평의 가치를 우선순위에 두면 지원규모는 동일하여야 하며, 공평의 가치를 중시한다면 자치단체가 처한 조건불리요소들을 고려하여 차등적으로 지원하여야 할 것이다. 2020년 이전의 독일의 공동세는 부가가치세를 1인당 기준으로 전국 평균에 근접하도록 조정하였는데, 이것은 측정이 어려운 비용요소를 배제하고, 형평의 관점에서 접근하였다고 이해된다. 반면에 한국과 일본의 지방교부세는 공평의 관점에서 총량 기준으로 접근하고 있으며, 재정수요 측정 과정에서 각종 조건불리로 인한 비용요소를 반영하고 있다. 이러한 차이는 지역간 재정불평등을 완충하는 정책효과의 차이로 귀결된다. 독일식 공동세제도는 운용의 단순성, 간편성, 재정불평등 완화기능에서 뚜렷한 장점을 발휘할 수 있다. 반면에 재정조정 과정에서 부유 지역과 빈곤 지역간의 갈등은 회피하기 어려운 구조이다. 한국과 일본의 지방교부세는 재정역량을 측정한다는 점에서 개념적으로 앞서 있으나, 그 반대급부로서 운용방식이 복잡해지기 쉽다. 또한, 지역간 재정형평기능도 독일식 공동세제도에 비하면 제한적으로 작동한다는 한계를 보인다.

본 연구에서는 측정가능성의 어려움, 정책제언의 유용성 등을 고려하면서 재정불평등을 분석하고자 한다. 먼저, 비용요소와 재정수요 영역은 배제하고 지방세입에 중점을 두고 재정불평등을 측정하기로 한다. 적절한 지원규모와 관련해서는 순위변동효과를 반영한 지원수단별 재정형평효과를 분석한다. 이어서 형평 보다는 공평의 가치에 중점을 두고 1인당 기준보다 총량 분석에 중점을 두고 분석할 예정이다.

제3절

역대 정부의 재정분권과 지방세입 격차



1. 역대 정부의 재정분권

가. 참여정부 재정분권

참여정부는 역대 정부 중 지방분권을 국정의 최우선 과제로 표방한 유일한 정부라 할 수 있다. 참여정부는 국정운영 기조를 지방분권과 균형발전으로 천명하고, 지방에 더 많은 권한과 재원을 주면서 지방의 자율성을 부여하는 정책방향을 제시하였다(조기현, 2013). 선분권 후보완 원칙, 보충성 원칙, 포괄성 원칙 등 지방분권의 3대 원칙에 입각하여 지방양여금 폐지 및 국가균형발전 특별회계(이하 균특회계) 설치, 국고보조사업의 지방이양과 이를 위한 재정지원 수단으로서 분권 교부세 신설, 지방교부세율 인상('03년 15%에서 '06년 19.24%) 등을 추진하였다.

이 중에서 참여정부 재정분권의 근간은 균특회계의 설치이다. 참여정부는 균특회계 설치를 목적으로 지방양여금을 폐지하는 한편으로, 국고보조사업의 정비를 시도하였다⁷²⁾. 그러나 이양된 국고보조사업 중 상당수가 사회복지 관련 국고보조사업이 차지함에 따라 미래 사회복지 재정부담을 자치단체에 전가하였다는 비판을 받았다. 지방양여금의 폐지 역시 균특회계 재원확보 수단으로서 불가피한 선택이었다 하여도, 낙후지역 전담 재정지원 수단이 위축되었다는 비판을 받기도 하였다(조기현, 2011).

한편, 참여정부는 지방세 위상을 높이기 위하여 지방소비세와 지방소득세 도입을 추진하였다. 그러나 당초 기대하였던 결실을 거두지는 못하였는데, 기획재정부의 부정적인 입장과 함께 자치단체 내부에서의 지역 간 재정불평등 우려 등이 영향을 주었다. 부처간 합의 뿐 아니라 자치단체 상호간에도 합의 도출에 이르지 못한 것이다. 이러한 경험은 새로운 제도를 설계할 때, 지역간 재정형평의 논란이 장애 요인으로 작용할 수 있다는 것을 말해준다.

72) 당시 정부혁신지방분권위원회는 533개 사업(12.7조) 국고보조사업의 재검토 작업을 통해 163개 사업은 지방이양(1.1조), 126개 사업은 균특회계 이관(3.6조), 233개 사업은 국고보조사업 존치로 결정하였다.

나. 이명박정부 및 박근혜 정부의 재정분권

참여정부 시기 미완으로 종료된 지방소비세 도입은 이명박정부 시기에 실현되었다. 이명박정부는 글로벌 금융위기 극복을 위한 수도권규제 합리화 조치를 발표하였는데, 비수도권 자치단체의 반발 등을 타개하고자 부가가치세의 5%로 하는 지방소비세 도입을 결정하였다. 지방소비세는 GRDP의 민간최종소비 기준으로 배분하는 안분제도를 도입하였다⁷³⁾. 동시에, 안분제도에 더하여 지역상생발전기금을 설치하여 수도권과 비수도권의 세수 격차 완화를 도모하였다⁷⁴⁾. 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통한 지방소득세 도입, 지방세체계 간소화 조치도 이명박정부 시기 재정분권 분야에서 추진된 두드러진 성과로 볼 수 있다.

한편, 박근혜정부 시기의 재정분권은 특징적인 현상을 관찰하기 어렵다. 지방소득세 독립세 전환과 지방소비세율 인상이 박근혜정부 시기 재정분권의 성과라 할 수 있다. 그러나 부가가치세의 5%에서 11%로 인상된 지방소비세율은 취득세 세율의 영구인하에 따른 지방세수 감소를 보전하는 용도이었기 때문에 세입분권의 실질적 신장으로 평가하기는 어려울 것이다. 배분에 있어서도, 지방소비세율 6%p 인상분에 대해서는 취득세 감소분을 반영하는 방식으로 변경되었다. 한편, 박근혜정부는 지방재정의 건전성과 책임성을 중시하였으며, 세입분권 측면에서의 인상적인 결실은 보여주지 못하였다.

사실, 이명박정부의 지방소비세 도입을 제외하면, 지방세입 측면에서의 분권은 제한적이었다. 참여정부 시기 지방세입은 지방교부세 법정률 인상으로 4.2조원 확충되었으나, 4.4조원 규모의 지방양여금 폐지로 실익은 크지 않았다. 이명박정부 시기에도 지방소비세를 도입하였으나, 지방교부세와 교육교부금 자연 감소분을 제하면 지방세입의 실확충 규모는 1.4조원 정도에 그쳤다. 박근혜정부는 지방소비세확충 및 지방소득세 독립세 전환을 시도하였으나, 취득세 세율 인하 및 기초연금 등 일반복지 확대로 지방세입의 확충규모는 2.5조원에 머물렀다.

73) 개별 시도별 민간최종소비지출이 차지하는 각각의 비중(수도권 100%, 광역시 200%, 비수도권 300%)을 곱하여 배분액을 산정한다.

74) 지역상생발전기금은 수도권 시·도에 안분된 지방소비세액의 35%를 재원으로 조성하였으며, 조성액의 3%는 제주·도분, 잔여분의 50%는 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세 감소 등 의 손익규모, 나머지 50%는 재정여건을 고려하여 배분한다.

〈표 12-1〉 역대 정부의 지방세입 확충 효과

구분	재원확충	지방부담	지방세입
참여 정부 (‘05~’06년)	약 4.2조원 (+)	약 4.4조원 (-)	0.2조 감소
	■ 지방교부세 법정률 상황 (15%→19.24%, +4.2조원) ※ 국세의 지방세 이양 실패	■ 지방양여금 폐지 (-4.4조)	
이명박 정부 (‘10년)	약 2.3조원 (+)	약 0.9조원 (-)	1.4조 증가
	■ 지방소비세 5%도입 (+2.3조)	■ 지방교부세 자연감소 (-0.44조) ■ 교육교부금 자연감소 (-0.46조)	
박근혜 정부 (‘14년)	약 5.0조원 (+)	약 2.4조원 (-)	2.6조 증가
	■ 지방소비세 6%p 확충 (+2.4조) ■ 지방소득세 독립세 전환 (+1.1조) ■ 무상보육 보조율 10%p 인상 (+0.8조) ■ 분권교부세 3개사업 국고보조 환원 (+0.6조)	■ 취득세 세율 인하 (-2.4조) ■ 무상보육 전 계층 확대 및 기초연금 등 일반복지 확대	

출처: 조기현·전성만(2019)의 〈표 2-3〉 재인용

다. 문재인정부의 재정분권

문재인 정부는 출범 초기부터 강력한 재정분권 의지를 표방하면서, 국세와 지방세 구조를 8:2에서 7:3, 장기적으로는 6:4까지 개선하는 단계별 구상을 제시하였다. 이는 지방재정을 이전재원에서 지방세 중심으로 구조개편을 의미하며, 이전 정부와 구분되는 높은 단계의 재정분권으로 평가되었다⁷⁵⁾.

1단계 재정분권으로서 2019년에 지방소비세 총량을 부가가치세의 11%에서 15%, 2020년에는 부가가치세의 21%로 인상하였다. 총량 규모로는 2019년 3.3조원, 2020년 5.1조원에 달한다. 소방안전교부세의 경우, 2019년에 담배분 소비세의 27.5%, 2020년에는 38.75%로 인상하였다. 그러나, 지방소비세율 인상에 대응하여 약 3.6조원 규모 국고보조사업의 지방이양으로 지방세입의 순증 규모는 약 5조원으로 줄어든다는 것을 알 수 있다. 개별 자치단체 단위로 내려가면 확충되는 지방세입과 이양되는 국고보조사업의 비용부담의 불일치 현상이 심각하게 나타나 지역 간 갈등과 중앙정부에 대한 정책불신을 초래하였다.

75) 이하 내용은 조기현·전성만(2019), 조기현(2020)의 연구를 중심으로 정리하였다.

〈표 12-2〉 문재인정부의 재정분권 추진계획

구분	1단계				2단계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년
			순증	누적	
지방세 확충	3.3조 지방소비세율 +4%p	5.1조* 지방소비세율 +6%p	8.4조	11.7조	12조+ α * 국세 지방세 전환 포함
소방직 지원	0.3조 소방안전교부세율 +15%p	0.2조* 소방안전교부세율 +10%p	0.5조	0.8조	
기능이양	-	-3.5조 내외	-3.5조 내외		-
지방재정 순확충	2.9조	0.8조	3.7조	6.6조	-
국세 : 지방세	75:25	74:26	74:26		70:30

주: 2019년은 2019년 예산안, 2020년은 2018~2022년 국가재정운용계획 기준

출처: 정부합동 재정분권추진계획 보도자료(2018.10.30.)

한편, 2단계 재정분권은 국세와 지방세 구조의 7:3 목표치만 제시되어 있을 뿐, 이 목표를 달성하기 위한 실행방법은 공백 상태로 남겨두고 있다⁷⁶⁾. 특히, 기획재정부의 지방교부세 폐지를 전제로 한 지방분권세 도입론이 쟁점으로 부각하면서, 난항을 겪은 것으로 알려져 있다. 오래 전부터 지방교부세에 대한 기획재정부의 시각은 부정적이었다. 지방교부세는 지방재정의 효율성과 책임성을 약화시키는 주된 요인이며, 근본적으로 tax sharing⁷⁷⁾이므로 지방세목의 하나로 재편하여 조세체계의 단순화를 도모하여야 한다는 논리를 설파하고 있다. 반면에 자치단체 입장에서 지방교부세는 지방의 고유 재원이며, 부족재원을 보전하면서 지역간 재정불평등도 교정하므로 지역간 재정불평등을 심화시키는 지방분권세 도입은 불가하다는 입장을 견지하였다.

2. 지방세입 총량의 지역격차

시·도 및 시·군·구를 합산한 지방세입 총량은 2020년 당초예산 기준 253조원이며, 2010년 이후 1.7배 성장하였다. 경기도 권역의 지방세입 규모가 50.8조원으로 가장 크며, 전체 지방세입의 20%를 차지하고 있다. 이어서 서울특별시 지역의 지방세입이 전체의 15.9%인 40.2조원을 기록하였다.

76) 자치분권위원회는 2단계 재정분권시책 마련을 위하여 관계부처 및 전문가 그룹으로 구성된 “민관합동 2단계 재정분권TF”를 2019년 9월 6일부터 2020년 7월 30일까지 운영하였다.

77) 국내에서는 tax sharing을 세원공유, 세수공유, 공동세 등 다양한 용어로 번역한다. 여기서는 불필요한 논란을 피하고자 원어 그대로 tax sharing을 사용하였다.

〈표 12-3〉 지방세입 총량의 변화 추이

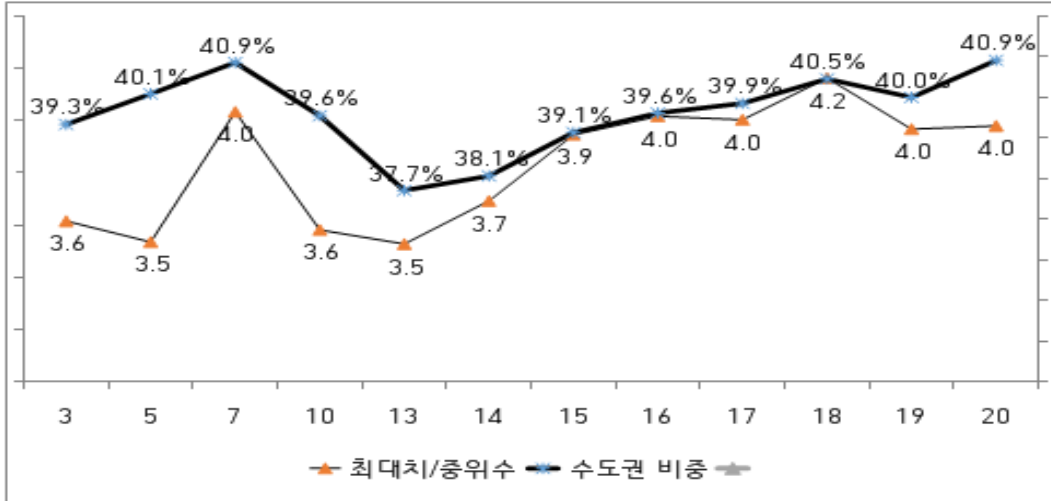
(단위 : 조원)

	'03	'07	'10	'13	'15	'18	'19	'20
전국	97.5	128.0	149.8	177.0	200.0	243.1	272.1	253.2
서울	15.6	20.5	23.7	24.2	27.1	36.1	40.1	40.2
부산	5.2	7.2	8.7	10.2	11.2	12.9	14.1	13.8
대구	3.6	4.4	5.6	7.1	7.7	8.9	10.1	9.9
인천	4.0	5.7	7.6	9.3	10.4	11.4	12.9	12.5
광주	2.2	2.6	3.3	4.2	4.7	5.4	6.2	6.0
대전	2.0	2.8	3.1	4.0	4.5	5.1	5.8	5.7
울산	1.5	2.2	2.6	3.4	3.8	4.6	4.8	4.7
세종	0.0	0.0	0.0	0.7	1.2	1.6	1.6	1.5
경기	18.9	26.2	28.0	33.3	40.7	50.9	55.8	50.8
강원	5.6	6.4	7.4	9.4	10.1	12.2	14.2	12.2
충북	3.8	5.1	5.9	7.4	8.1	9.6	11.0	9.6
충남	5.3	7.2	8.6	9.8	11.1	13.4	15.2	13.4
전북	4.8	6.5	7.8	9.5	10.2	12.2	14.1	13.0
전남	7.0	9.0	10.6	12.3	13.0	16.1	18.6	16.0
경북	7.4	9.7	12.2	14.9	16.5	19.5	21.9	19.3
경남	9.1	10.3	11.9	13.8	15.5	18.2	20.2	19.0
제주	1.8	2.4	2.7	3.6	4.1	5.0	5.6	5.6

주: 2019년까지는 최종예산, 2020년은 당초예산 기준이며, 시·도 및 시·군·구 합산치이다
출처: 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」, 각 연도

그러나, 외형적 성장과 달리 지역 간 세입총량의 차이는 확대되는 추세이다. 다음의 〈그림 12-2〉는 이러한 실상을 보여주고 있는데, 전체 지방세입 총량에서 수도권이 차지하는 비중은 2013년 37.7%를 기록한 이후 매년 상승하여 2020년에는 40.9%로 높아졌다. 지방세입 중위값 대비 최대값 비율도 비슷한 경향을 보이고 있는 바, 2013년의 3.5배에서 2020년에는 4.0배로 높아졌다. 흥미로운 사실은 참여정부 시기 균특회계 설치 등 지역균형발전에 최우선 순위를 두었음에도 불구하고 수도권의 비중은 높아졌으며, 최대치 대비 중위수 비율도 2015년 3.5배로 일시 하락하였을 뿐, 2007년에는 4.0배로 상승하였다는 것이다.

[그림 12-2] 지방세입 총량의 지역간 격차 추이



3. 지방세입 원천별 지역격차

가. 지방세입 구조

지방세입에서 지방세가 차지하는 비중은 30% 초반대를 유지하다 지방소비세율 인상의 효과가 나타나기 시작한 2020년 35.9%로 향상되었다. 이전재원도 40% 내외에서 변동하다 국고보조금의 영향력이 커지면서 2019년부터 43%를 넘어서기 시작하였다.

〈표 12-4〉 지방세입 구조의 추이

(단위: 조원)

	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
합계	180.9	200.0	214.8	228.0	243.1	272.1	253.2
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
자체세입	80.3	89.8	95.1	100.8	106.0	111.5	115.0
	44.4%	44.9%	44.3%	44.2%	43.6%	41.0%	45.4%
지방세	58.2	64.9	68.9	75.0	80.0	85.5	91.0
	32.2%	32.5%	32.1%	32.9%	32.9%	31.4%	35.9%
세외수입	22.1	24.9	26.2	25.8	26.0	26.0	24.1
	12.2%	12.5%	12.2%	11.3%	10.7%	9.5%	9.5%

	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
이전수입	74.5	78.3	82.4	90.2	97.8	116.9	110.1
	41.2%	39.2%	38.4%	39.6%	40.2%	43.0%	43.5%
지방교부세	35.2	34.2	37.3	43.4	47.9	56.2	49.4
	19.5%	17.1%	17.4%	19.0%	19.7%	20.7%	19.5%
보조금	39.2	44.1	45.1	46.8	49.9	60.7	60.7
	21.7%	22.1%	21.0%	20.5%	20.5%	22.3%	24.0%
보전수입 및 내부거래	21.2	26.3	33.2	34.5	37.3	39.6	22.5
	11.7%	13.1%	15.5%	15.2%	15.3%	14.6%	8.9%
지방채	4.9	5.6	4.1	2.4	2.1	4.0	5.6
	2.7%	2.8%	1.9%	1.1%	0.8%	1.5%	2.2%

주 : 통계의 일관성 유지를 위하여 지방세입 과목 편제가 2014년부터 집계하였다

나. 시도

지방세입 중에서 시계열적으로 지역 간 재정격차에 영향을 주는 세입 원천은 지방세, 이전수입이다⁷⁸⁾. 본고에서는 이들 세입들을 표준세입(지방세+보통교부세+조정교부금+국고보조금)의 개념으로 하여 지역 간 재정격차의 실태를 살펴보았다⁷⁹⁾.

시·도 본청의 표준세입 총량에서 수도권 시·도의 표준세입이 차지하는 비중은 2002년 41.1%에서 2010년 39.0%로 하락한 후, 2019년 42.3%로 다시 상승하였다. 표준세입의 최대값 대비 중위값의 비율, 최대값과 최소값의 비율 등도 수도권의 비중처럼 비슷한 등락을 보이고 있다. 이는 수도권과 비수도권 간의 재정격차가 확대되는 추세에 있다는 것을 시사한다⁸⁰⁾.

〈표 12-5〉 시도 표준세입의 지역격차

(단위 : 조원)

	'02				'10				'19			
	표준세입	지방세	보통교부세	국고보조	표준세입	지방세	보통교부세	국고보조	표준세입	지방세	보통교부세	국고보조
서울	8.9	8.6	0.0	0.4	12.4	11.0	0.0	1.4	25.2	20.5	0.1	4.6
부산	2.6	2.0	0.1	0.5	4.9	2.8	0.7	1.5	8.5	4.2	1.1	3.2

78) 세외수입도 지역 간 재정격차에 영향을 주는 세입 원천에 포함된다. 다만, 시계열의 안정성이 떨어지며, 정책함의 도출에 큰 의미를 두기 어려워 제외하기로 한다.

79) 이하에서의 국고보조금은 지방양여금이 합산된 수치이다. 즉, 2005년 지방양여금 폐지 시점 기준으로 2002년 ~ 2004년 기간에는 지방양여금을 합산하여 시계열의 일관성을 유지하였다.

80) 특별자치도 이전의 제주 지역의 통계는 제주도 본청과 시군을 합산하여 집계하였다.

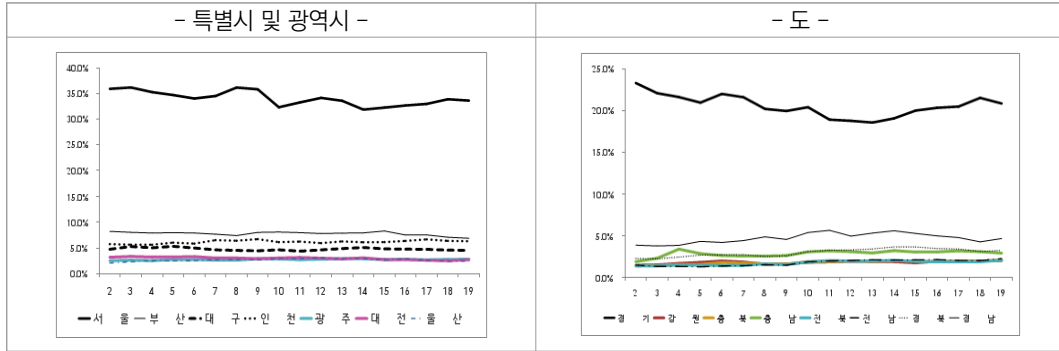
	'02				'10				'19			
	표준 세입	지방세	보통 교부세	국고 보조	표준 세입	지방세	보통 교부세	국고 보조	표준 세입	지방세	보통 교부세	국고 보조
대구	1.5	1.1	0.1	0.3	3.0	1.6	0.5	1.0	6.0	2.8	1.1	2.1
인천	1.7	1.4	0.0	0.3	3.2	2.1	0.1	0.9	6.8	3.9	0.6	2.3
광주	1.0	0.6	0.1	0.3	2.1	1.0	0.4	0.7	4.2	1.7	1.0	1.4
대전	1.0	0.8	0.1	0.2	1.9	1.0	0.3	0.6	3.9	1.7	1.0	1.2
울산	0.7	0.5	0.0	0.2	1.4	1.0	0.1	0.4	2.8	1.5	0.4	0.9
경기	6.7	5.6	0.0	1.2	10.4	6.9	0.1	3.5	21.8	12.7	0.2	9.0
강원	3.3	0.4	0.2	2.7	2.8	0.6	0.5	1.8	5.2	1.3	1.1	2.8
충북	1.4	0.3	0.2	0.8	2.3	0.7	0.4	1.3	4.3	1.3	0.7	2.3
충남	1.5	0.5	0.2	0.9	3.4	1.1	0.4	2.0	5.8	1.8	0.8	3.2
전북	1.8	0.3	0.3	1.2	3.3	0.6	0.5	2.1	5.9	1.3	1.0	3.6
전남	2.6	0.4	0.3	1.9	4.4	0.7	0.7	3.0	6.9	1.4	1.1	4.4
경북	2.8	0.6	0.3	1.9	4.4	1.1	0.8	2.6	8.1	2.0	1.2	5.0
경남	3.4	0.9	0.2	2.2	4.6	1.8	0.3	2.5	7.9	2.9	0.7	4.3
제주	1.4	0.4	0.3	0.7	2.0	0.5	0.7	0.7	4.1	1.5	1.4	1.1
합계	42.3	24.2	2.5	15.6	66.7	34.4	6.4	25.9	127.1	62.4	13.4	51.4
수도권	17.4	15.5	0.0	1.8	26.0	20.0	0.2	5.8	53.8	37.0	0.9	15.9
	41.1%	64.0%	0.9%	11.9%	39.0%	58.0%	2.8%	22.6%	42.3%	59.3%	6.8%	30.9%
최대값	8.9	8.6	0.3	2.7	12.4	11.0	0.8	3.5	25.2	20.5	1.4	9.0
중위값	1.8	0.6	0.2	0.8	3.2	1.1	0.4	1.4	5.9	1.8	1.0	3.0
최소값	0.7	0.3	0.0	0.2	1.4	0.5	0.0	0.4	2.8	1.3	0.1	0.9
최대값/ 중위값	5.1	14.8	2.0	3.5	3.9	10.4	1.9	2.4	4.2	11.5	1.4	3.0
최대값/ 최소값	12.0	25.2	0.0	13.5	8.5	21.0	0.0	9.5	9.1	16.1	0.0	10.4

주: 세종특별자치시는 재정규모, 기능 등에서 차이가 있어 제외하였다

출처: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도 결산치

표준세입의 원천별로는 지방세의 지역 간 격차가 매우 큰 것으로 나타났다. 지방세수입이 가장 많은 서울과 중간 위치에 있는 광주의 격차는 2019년 결산 기준으로 11.5배에 달하였다. 시계열적으로도 최대값 대비 중위값의 수치는 2002년 14.8에서 2010년 10.4로 하락하였다가 2019년에는 다시 11.5로 높아지는 추세에 있다. 다음의 <그림 12-3>은 이러한 현상을 잘 보여주고 있는데, 서울과 경기의 지방세 비중은 각각 33%, 20% 초반을 꾸준히 유지하고 있으며, 근래 들어서는 다시 높아지는 경향을 보이고 있다.

〈그림 12-3〉 시도 간 지방세 격차



반면에, 보통교부세의 최대값 대비 중위값 비율은 2.0 이하에서 낮아지는 추세인 바, 지방세의 지역격차에 대한 보통교부세의 교정기능이 제한적이라는 것을 말해준다. 국고보조 역시 수도권 의 비중이 급증하는 현상이 관찰되는 바, 대인서비스형 사회복지 국고보조사업의 영향을 받은 결과이다.

나. 시

경기도 시 지역의 표준세입 비중은 2002년의 38%에서 2019년 49.3%로 급증하였다. 최대값 대비 중위값 배수, 최대값 대비 최소값 배수 등도 매년 증가하여 경기권과 비경기권의 격차가 심화되는 것으로 나타났다.

표준세입 중에서 경기도의 지방세의 비중이 2019년 기준 57.5%에 달할 정도로 압도적인 위치를 차지하였다⁸¹⁾. 조정교부금에서도 경기도는 절대적인 위치에 있는 바⁸²⁾, 2019년 현재 65.2%에 이를 정도로 매우 높은 수치를 기록하고 있다. 이는 경기도 본청의 지방세가 다른 시도를 압도할 정도로 크기 때문이다. 한편, 보통교부세에서 경기도의 비중은 높아지는 현상을 보이고 있는데, 인구 변수의 영향력이 상당한 보통교부세 산정제도의 특성에 기인한다⁸³⁾. 이것은 조건불리요

81) 통계의 일관성을 유지하기 위하여 통합 이전의 창원시는 창원시, 마산시, 진해시 통계를 합산하였다. 같은 맥락에서 청합 이전의 청주시도 청주시와 청원군의 통계를 합산하였다.

82) 도 자치단체는 지방세수입(발전분 및 소방분 지역자원시설세, 지방교육세 제외)의 27% (50만 이상 시 47%)를 시·군 조정교부금 재원으로 조성하여 10%는 특별교부금, 90%는 일반교부금으로 운영하며, 일반교부금은 인구 50%, 도세 징수실적 20%, 재정여건 30% 기준으로 배분하여야 한다. 한편, 조정교부금은 2005년까지 재정보전금으로 분류되었으며, 2006년~2014년 기간에는 재정보전금 및 조정교부금, 2015년 이후는 조정교부금이란 명칭으로 편제되어 있다. 본 연구에서는 2016년도 시점을 기준으로 과거 지방재정연구의 편제와 분류기준을 연결하는 방식으로 통계의 일관성을 유지한 후 분석에 이용하였다

83) 기초수요에서 인구와 직접적, 간접적으로 관련된 측정항목의 비중은 대략 60% 이상이다.

소 등의 보정수요 확대에도 불구하고, 인구 변수의 영향력에 상쇄되면서 보통교부세의 재정형평 기능이 제한된다는 것을 시사한다. 마지막으로 국고보조의 경우, 시·도에서 관찰된 현상과 마찬가지로 인구가 집중된 경기도의 비중이 높아지는 추세이다.

〈표 12-6〉 시 자치단체 표준세입의 지역격차

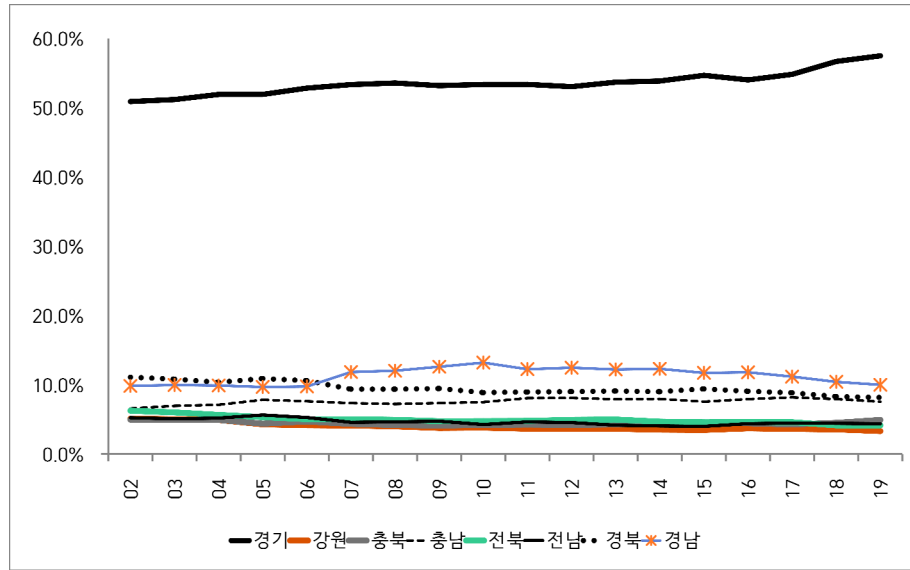
(단위 : 조원)

	'02					'10					'19				
	표준 세입	지방세	보통 교부세	조정 교부금	국고 보조	표준 세입	지방세	보통 교부세	조정 교부금	국고 보조	표준 세입	지방세	보통 교부세	조정 교부금	국고 보조
경기	5.5	2.4	0.6	1.5	1.0	11.5	5.8	1.2	1.8	2.7	26.1	11.3	3.4	3.7	7.8
강원	2.1	0.2	0.5	0.0	1.3	1.9	0.4	0.8	0.1	0.6	4.1	0.7	1.9	0.2	1.4
충북	0.8	0.2	0.3	0.1	0.3	1.5	0.5	0.4	0.1	0.5	3.5	1.0	1.2	0.2	1.1
충남	1.2	0.3	0.4	0.1	0.4	2.7	0.8	0.9	0.2	0.8	5.5	1.5	1.9	0.3	1.8
전북	1.3	0.3	0.4	0.1	0.5	2.6	0.5	0.9	0.1	1.0	5.4	0.8	2.2	0.3	2.1
전남	1.3	0.3	0.4	0.0	0.6	2.0	0.5	0.7	0.1	0.7	3.8	0.9	1.5	0.1	1.3
경북	2.4	0.5	0.7	0.1	1.1	4.3	1.0	1.8	0.2	1.3	8.4	1.6	3.7	0.4	2.7
경남	1.9	0.5	0.5	0.2	0.8	4.1	1.4	0.8	0.8	1.0	7.4	2.0	2.3	0.5	2.6
합계	16.6	4.8	3.7	2.0	6.1	30.4	11.0	7.4	3.4	8.7	64.3	19.6	18.1	5.7	20.8
수도권	5.5	2.4	0.6	1.5	1.0	11.5	5.8	1.2	1.8	2.7	26.1	11.3	3.4	3.7	7.8
	32.9%	50.9%	15.0%	74.8%	16.1%	37.7%	53.3%	16.2%	53.3%	30.5%	40.7%	57.5%	18.7%	65.2%	37.3%
최대값	5.5	2.4	0.7	1.5	1.3	11.5	5.8	1.8	1.8	2.7	26.1	11.3	3.7	3.7	7.8
중위값	1.6	0.3	0.4	0.1	0.7	2.6	0.7	0.8	0.2	0.9	5.4	1.2	2.1	0.3	1.9
최소값	0.8	0.2	0.3	0.0	0.3	1.5	0.4	0.4	0.1	0.5	3.5	0.7	1.2	0.1	1.1
최대값/ 중위값	3.4	7.9	1.6	26.1	1.8	4.4	8.7	2.2	11.7	2.9	4.8	9.2	1.8	13.2	4.0
최대값/ 최소값	6.6	10.2	2.9	40.8	4.7	7.6	14.0	4.3	28.0	5.2	7.4	17.3	3.0	27.4	7.1

출처: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도 결산치

다음의 [그림 12-4]는 지역별 지방세 비중의 추이를 보여주고 있는 바, 경기도와 경상남도를 제외하면, 하락하는 추세이거나 정체된 상황이다. 경상남도 시 지역의 지방세 위상은 2007년 11.8%로 상승하면서 2010년 13.2%까지 높아졌으나, 이후에는 반전하기 시작하여 2019년 10%로 하락하였다. 이와는 달리 경기도 시 지역의 지방세는 2002년 50.9%에서 꾸준히 상승하여 대조적인 모습을 보였다. 이로 인하여 경기도와 비경기도 시 지역의 지방세 격차는 확대되는 추세이다.

[그림 12-4] 시 자치단체의 지역 간 지방세 격차



라. 군

수도권의 군 지역은 강화군, 옹진군, 연천군, 가평군, 양평군 5개에 지나지 않으나 지방세에서 차지하는 비중은 2019년 8.7%이다. 시 지역에 비하면 현저히 낮지만, 비교적 높은 편에 속한다. 군 지역의 세원은 빈약하여 지역 간 격차는 큰 편이 아니다. 최대 지방세 군 지역과 최저 군 지역의 격차는 2019년 2.4배이며, 2002년과 비교해도 큰 변화를 보이지 않았다. 그만큼 군 지역의 지방세 신장세는 저조하다 할 수 있다. 조정교부금의 격차도 큰 편이 아니다. 도 자치단체 간 지방세 격차가 시 지역만큼 크지 않고, 도세의 세원 자체도 빈약한데서 그 이유를 찾을 수 있다.

반면에 보통교부세나 국고보조금은 큰 격차를 보이고 있다. 국고보조금의 최대값 대비 중위값 비율은 2002년 10.0에 달하였으며, 이후에는 지방양여금이 폐지되면서 낮아지기 시작하여 2019년에는 6.7의 수치를 기록하였다. 이와는 달리 보통교부세는 2002년 7.3, 2010년 7.6, 2019년 7.3 등으로 상당히 안정적인 추세를 보였다. 또한 접경지역, 도서지역, 성장촉진지역, 고령인구비율 등 각종 조건불리요소들이 반영되면서 보통교부세의 지역 간 격차도 크게 나타나는 데, 그만큼 재원보장과 재정형평 측면에서의 역할을 긍정적으로 평가할 수 있다.

〈표 12-7〉 군 자치단체 표준세입의 지역격차

(단위: 조원)

	'02					'10					'19				
	표준 세입	지방세	보통 교부세	조정 교부금	국고 보조	표준 세입	지방세	보통 교부세	조정 교부금	국고 보조	표준 세입	지방세	보통 교부세	조정 교부금	국고 보조
부산	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.4	0.1	0.1	0.0	0.1
대구	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1	0.6	0.2	0.1	0.1	0.2
인천	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1	0.4	0.0	0.2	0.0	0.2	0.6	0.1	0.3	0.0	0.2
울산	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	0.6	0.3	0.1	0.0	0.2
경기	0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.6	0.1	0.3	0.1	0.2	1.4	0.2	0.5	0.3	0.4
강원	1.8	0.1	0.6	0.0	1.1	1.9	0.2	1.1	0.0	0.6	3.7	0.2	2.3	0.1	1.1
충북	0.8	0.1	0.4	0.0	0.4	1.3	0.2	0.7	0.1	0.4	2.5	0.3	1.3	0.2	0.8
충남	0.8	0.1	0.4	0.0	0.3	1.7	0.2	0.7	0.1	0.7	2.9	0.3	1.5	0.1	1.1
전북	1.1	0.1	0.4	0.0	0.6	1.8	0.1	0.9	0.0	0.7	3.0	0.2	1.6	0.1	1.1
전남	2.3	0.1	1.0	0.0	1.1	4.0	0.3	1.9	0.1	1.7	6.9	0.4	3.7	0.2	2.6
경북	1.4	0.1	0.6	0.0	0.7	2.4	0.2	1.3	0.1	0.8	4.4	0.3	2.4	0.2	1.6
경남	1.7	0.1	0.6	0.0	1.0	2.1	0.2	1.1	0.1	0.8	3.8	0.3	2.0	0.2	1.3
합계	10.8	0.9	4.2	0.2	5.5	16.9	1.7	8.4	0.5	6.3	31.0	2.8	15.9	1.6	10.6
수도권	0.5	0.1	0.2	0.0	0.2	1.0	0.2	0.4	0.1	0.3	2.0	0.2	0.8	0.3	0.6
	4.4%	6.7%	5.2%	14.3%	3.1%	5.9%	9.8%	5.0%	17.0%	5.2%	6.5%	8.7%	5.3%	20.0%	5.8%
최대값	2.3	0.1	1.0	0.0	1.1	4.0	0.3	1.9	0.1	1.7	6.9	0.4	3.7	0.3	2.6
중위값	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.6	0.1	0.3	0.0	0.2	1.4	0.2	0.5	0.1	0.4
최소값	0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.6	0.1	0.3	0.0	0.2	1.4	0.2	0.5	0.1	0.4
최대값/ 중위값	7.3	2.5	7.5	2.4	10.0	6.3	2.4	7.6	2.0	9.8	5.1	2.4	7.3	2.5	6.7
최대값/ 최소값	7.3	3.4	7.5	2.4	10.0	6.3	2.7	7.6	2.0	9.8	5.1	2.4	7.3	2.5	6.7

주: 통계의 일관성 유지를 위하여 시 지역으로 승격된 당진, 양주 등은 집계에서 제외하였다

출처: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도 결산치

마. 자치구

수도권과 비수도권 자치구의 표준세입 격차는 심각한 양상을 보였다. 2019년 기준으로 표준세입에서 수도권 자치구의 비중은 54.9%나 차지하였다. 조정교부금은 이보다 더 높아 2019년 64.8%에 달하였으며, 2002년에 이후 증가하는 추세를 보였다. 자치구 조정교부금은 특별시 및 광역시 보통세의 일정비율⁸⁴⁾로 조성됨으로 서울과 광역시의 지방세 격차가 영향을 미치고 있다.

84) 서울 22.6%, 부산 23%, 대구 22.29%, 인천 20.5%, 광주 23.9%, 대전 23%, 울산 20%

〈표 12-8〉 자치구 표준세입의 지역격차

(단위: 조원)

	'02				'10				'19			
	표준 세입	지방세	조정 교부금	국고 보조	표준 세입	지방세	조정 교부금	국고 보조	표준 세입	지방세	조정 교부금	국고 보조
서울	2.4	0.9	1.3	0.2	4.7	1.9	1.7	1.1	10.7	3.1	3.5	4.1
부산	0.9	0.2	0.4	0.3	1.7	0.3	0.5	0.9	4.3	0.8	0.8	2.6
대구	0.5	0.1	0.2	0.2	1.1	0.2	0.3	0.7	2.6	0.5	0.5	1.6
인천	0.6	0.1	0.3	0.1	1.3	0.3	0.4	0.6	3.4	0.9	0.7	1.8
광주	0.4	0.1	0.1	0.2	0.8	0.1	0.2	0.5	1.8	0.3	0.4	1.2
대전	0.4	0.1	0.2	0.1	0.7	0.1	0.2	0.4	1.7	0.3	0.3	1.0
울산	0.2	0.1	0.1	0.0	0.4	0.1	0.1	0.2	1.1	0.3	0.2	0.6
합계	5.4	1.6	2.7	1.1	10.7	2.9	3.3	4.4	25.7	6.2	6.5	12.9
수도권	3.0	1.0	1.6	0.4	6.0	2.2	2.0	1.7	14.1	4.0	4.2	5.9
	55.8%	64.4%	60.2%	33.7%	55.9%	75.1%	60.8%	39.2%	54.9%	64.0%	64.8%	45.6%
최대값	2.4	0.9	1.3	0.3	4.7	1.9	1.7	1.1	10.7	3.1	3.5	4.1
중위값	0.5	0.1	0.2	0.2	1.1	0.2	0.3	0.6	2.6	0.5	0.5	1.6
최소값	0.2	0.1	0.1	0.0	0.4	0.1	0.1	0.2	1.1	0.3	0.2	0.6
최대값/ 중위값	4.8	7.2	5.7	2.0	4.2	12.0	5.6	1.9	4.1	6.1	7.0	2.5
최대값/ 최소값	12.4	12.6	14.2	9.1	11.2	17.9	11.4	6.7	10.1	11.4	15.4	7.2

출처: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도 결산치

4. 지방분권세 도입과 지역간 재정불평등

문재인정부의 2단계 재정분권에서 최대 쟁점이 지방교부세 폐지와 지방분권세 도입이었다. 본 연구에서는 조기현·전성만(2019a, 2019b)의 지방분권세 도입론에 대한 비판과 별개로 실행 가능성 측면에서 지역 간 재정불평등에 미치는 파급효과를 간단히 소개하고자 한다⁸⁵⁾. 기획재정부는 지방분권세 재원을 소득세 및 법인세의 일부를 재원으로 하여 인구, 노령인구비율, 징수액, GRDP 등의 기준으로 배분하는 방식을 제안한 바 있다. 본 연구에서는 기획재정부의 구상을 참고하여 다음의 배분기준을 적용하기로 한다.

- 공식 1 : 인구 50%, 노령인구비율 50%
- 공식 2 : 징수액 50%, 노령인구비율 50%
- 공식 3 : 인구 1/3, GRDP 1/3, 노령인구비율 1/3

85) 이하의 내용은 조기현·전성만(2019a, 2019b)를 요약 정리하였다.

분석 결과, 지방분권세 총량 측면에서는 지방교부세 규모로 할 경우(소득세+법인세 30%), 수도권 및 특별시·광역시의 잠식으로 비수도권 도 지역의 배분액은 지방교부세에 비하여 대폭 감소하였다. 정부가 재정분권의 장기 목표로 설정한 국세 대 지방세 비중 40% 수준의 규모(소득세 및 법인세의 45%)이어야 지방교부세보다 증가하였다. 지방분권세 총량이 클수록, 지역·나후도 비중이 높은 공식 1을 적용할 경우, 나후지역의 배분액이 늘어나면서 비수도권 도 지역에 유리한 결과를 가져왔다. 반면에 징수액, GRDP 등 세원 요소가 반영되는 공식 2과 3에서는 부유 자치단체에 유리하였다.

그러나 이 결과는 상대적일 뿐, 불교부단체인 서울 및 경기도가 지방분권세 배분 대상에 포함됨에 따라, 수도권과 비수도권, 부유 자치단체와 빈곤 자치단체 간 세입 격차는 크게 확대될 수밖에 없는 구조이다. 시뮬레이션 결과에 의하면, 보통교부세의 수도권 비중은 10.8%에 불과하였으나, 지방분권세 도입 시에는 최대 4배 가량 높아지는 결과를 보였다. 특별시·광역시와 광역도 간 격차도 보통교부세보다 더 벌어졌다.

지역간 세입 격차를 완화하려면 배분제도에 조건불리요소를 내장하여야 한다. 가령, 공식 1처럼 노령인구비율의 비중을 높이는 방식을 취할 수 있다. 그러나, 조건불리요소 반영도를 높이면 높일수록 “TAX로서 정체성”은 더 훼손될 것이므로 기획재정부가 도입 명분으로 내세웠던 지방재정의 책임성과 지역경제와의 선순환구조와 충돌하게 된다. 반대로, TAX로서 자기정체성을 고수할 경우에는 지역 간 세입격차 확대와 자치단체의 수용성 저하 등으로 실행력 확보에서 한계를 보일 것임은 충분히 예견할 수 있다.

〈표 12-9〉 지방분권세의 지역별 배분액 시산 결과(시도+시군구)

(단위 : 억원)

	보통 교부세 ('17년)	소득세 및 법인세의 30%			소득세 및 법인세의 35%			소득세 및 법인세의 45%		
		공식 1	공식 2	공식 3	공식 1	공식 2	공식 3	공식 1	공식 2	공식 3
합계	408,161	408,161	408,161	408,161	476,039	476,039	476,039	612,050	612,050	612,050
서울	1,206	50,057	98,068	91,270	50,057	98,068	91,270	52,837	99,343	92,188
부산	8,923	26,931	27,915	27,731	26,931	27,915	27,731	30,215	29,421	28,815
대구	9,780	21,171	16,854	17,738	21,171	16,854	17,738	24,001	18,152	18,673
인천	8,235	21,135	16,034	18,439	21,135	16,034	18,439	23,491	17,115	19,217
광주	7,170	15,807	13,724	12,997	15,807	13,724	12,997	18,294	14,865	13,819
대전	7,117	15,708	12,975	12,598	15,708	12,975	12,598	18,133	14,087	13,399
울산	3,456	12,746	11,728	10,879	12,746	11,728	10,879	14,767	12,655	11,547
세종	787	8,935	8,700	6,533	8,935	8,700	6,533	10,876	9,590	7,175
경기	34,477	60,073	54,415	70,152	60,073	54,415	70,152	62,368	55,468	70,910

	보통 교부세 ('17년)	소득세 및 법인세의 30%			소득세 및 법인세의 35%			소득세 및 법인세의 45%		
		공식 1	공식 2	공식 3	공식 1	공식 2	공식 3	공식 1	공식 2	공식 3
강원	46,855	20,771	18,048	16,101	32,319	28,869	27,253	50,489	48,522	48,055
충북	28,555	19,148	15,628	14,611	23,313	20,484	19,667	31,741	30,016	29,607
충남	36,100	22,289	19,644	18,650	28,404	25,826	24,978	39,559	37,686	37,242
전북	41,048	22,724	17,765	16,711	30,836	26,511	25,536	44,869	42,800	42,310
전남	57,094	24,978	21,643	19,408	39,196	34,960	33,073	61,432	59,084	58,527
경북	62,789	26,109	21,725	21,552	42,348	37,151	36,506	66,631	64,551	64,058
경남	42,347	25,447	19,639	21,966	32,929	28,169	29,356	45,355	43,727	43,341
제주	12,224	14,131	13,654	10,825	14,131	13,654	11,332	16,992	14,966	13,169
수도권	43,918 (10.8%)	131,265 (32.2%)	168,517 (41.3%)	179,861 (44.1%)	131,265 (27.6%)	168,517 (35.4%)	179,861 (37.8%)	138,696 (22.7%)	171,926 (28.1%)	182,315 (29.8%)
비수도권	364,243 (89.2%)	276,897 (67.8%)	239,644 (58.7%)	228,300 (55.9%)	344,774 (72.4%)	307,522 (64.6%)	296,178 (62.2%)	473,354 (77.3%)	440,125 (71.9%)	429,735 (70.2%)
특광역시	46,674 (11.4%)	172,490 (42.3%)	205,999 (50.5%)	198,186 (48.6%)	172,490 (36.2%)	205,999 (43.3%)	198,186 (41.6%)	192,613 (31.5%)	215,229 (35.2%)	204,832 (33.5%)
도1)	327,011 (80.1%)	175,598 (43.0%)	147,747 (36.2%)	139,824 (34.3%)	243,475 (51.1%)	215,625 (45.3%)	207,701 (43.6%)	357,069 (58.3%)	341,353 (55.8%)	336,308 (54.9%)

주: 1) 경기를 제외한 광역도 합계 및 비중임

제4절

지방재정 불평등 분석



1. 분석방법 개요

본 연구에서는 지방재정연감 전산DB가 공개되기 시작한 2002년부터 가장 최근의 2019년까지의 결산치를 이용하고 있다. 3절에서 언급하였듯이 좀 더 객관화된 측정을 위하여 지방세입 결산치를 대상으로 한다. 지역 간 재정불평등의 정도를 측정하며, 불평등을 저하, 자극하는 세입원천(revenue sources)을 식별하여 정책제언에 환류시킬 예정이다.

방법론적으로는 불평등 측정 기법으로서 폭넓게 활용되는 지니계수(Gini coefficient)를 측정한다. 지니계수는 범용화 된 불평등 측정 기법일 뿐 아니라 세입 원천별 분해를 통하여 불평등을 초래하는 요인과 영향력도 식별할 수 있다는 장점을 지닌다. 아울러, 본 연구에서는 소득분배 연구에서 활용되고 있는 빈곤율(headcount ratio) 개념과 측정기법을 지방세 및 표준세입에 응용하기로 한다. 빈곤율은 상대적 박탈(relative deprivation) 개념에서 출발하므로 지니계수 등 범용적으로 활용되는 불평등계수의 양적 측정을 보완해 줄 것이다.

2. 지역 간 상대적 빈곤도

가. 측정방법

불평등과 빈곤에 대한 연구는 Atkinson(1970), Sen(1976)에 의하여 이론적으로 비교 가능한 형태로 제시되기 시작하면서 다양한 측정기법이 소개된 바 있는데, 본 연구에서는 상대적 빈곤율, 소득격차율, 빈곤갭, Sen지표, Takayama지표를 측정하기로 한다.

정책적, 통계적으로 활용되는 빈곤지표로는 빈곤도지표(Headcount Ratio)와 빈곤갭지표(Poverty Gap Ratio), 그리고 이 보다 빈곤층의 빈곤 변화를 더 중시하는 FGT지표와 Sen지표가 있다⁸⁶⁾. 먼저, 빈곤도지표(P_0 : Headcount Ratio)는 다음의 식 (1)처럼 빈곤선을 z , 각 지역

86) 이하의 빈곤지표에 대한 세부적인 설명은 조기현·여효성(2018)을 참고하기 바란다.

의 지방세입 원천을 y , 밀도함수를 $f(y)$ 라 하면, 상대적 빈곤율은 전체 인구에서 빈곤선 이하에 속하는 빈곤층 인구의 비율로 표기한다. 여기서 N_p 는 빈곤선 이하 자치단체의 인구, N 은 전체 인구, y_i 는 i 자치단체의 지방세나 표준세입이다.

$$P_0 = \int_0^z f(y_i) dy_i, \text{ 혹은 } P_0 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N I(y_i < z) = \frac{N_p}{N} \quad (1)$$

다음으로 빈곤갭지표(P_1 : Poverty Gap Ratio)가 있다. 빈곤갭지표는 빈곤선 밑에 있는 지역의 소득과 빈곤선의 차이를 측정하며, 빈곤선 대비 빈곤갭의 비중으로 나타낸다. 여기서, $G_i = (z - y_i) \cdot I(y_i < z)$ 이다.

$$P_1 = \int_0^z \left(\frac{z - y_i}{z} \right) f(y_i) dy_i, \text{ 혹은 } P_1 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{G_i}{z} \right) \quad (2)$$

빈곤층 내 소득분배 변화에 대한 반응을 더 민감하게 포착하기 위하여 개발된 지표가 분배감응적(distribution-sensitive) 빈곤지표이다. 분배감응적 빈곤지표로는 FGT지표와 Sen지표가 있다. 다음의 식에서 α 는 빈곤에 대한 민감도를 나타낸다. 파라미터 α 가 0이면, 빈곤층의 박탈감을 고려하지 않고 단순히 빈곤층의 비율만 산출하므로 빈곤도지표 P_1 이 된다. $\alpha = 1$ 이면 빈곤갭 지표 P_2 , $\alpha > 1$ 이면 빈곤층이 소득격차에 더 민감하게 반응한다는 것을 뜻한다. $P > 2$ 이면 빈곤층 소득이 부유층으로 이전될 정도로 빈곤층 소득 감소가 심한 경우로서 일반적인 현상은 아니다. 이런 이유로 $\alpha = 2$ 인 FGT지표를 사용하며, 요인 분해도 가능하다는 장점이 있는 식 (3')의 P_2 를 FGT지표로 사용하기로 한다.

$$P_\alpha = \int_0^z \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha f(y_i) dy_i, \text{ 혹은 } P_\alpha = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{G_i}{z} \right)^\alpha, \alpha \geq 0 \quad (3)$$

$$P_2 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{G_i}{z} \right)^2 \quad (3')$$

다음으로 Sen지표는 앞에서 열거된 빈곤지표에 내장된 빈곤층 수, 빈곤의 정도, 소득분배 등을 포괄적으로 반영한 개념이다. Sen지표는 식 (4)처럼 표현된다. 여기서, G_p 는 빈곤층만을 대상으로 한 지니계수, μ^p 는 빈곤층의 평균 소득이다.

$$P_s = P_0 \left[1 - (1 - G^p) \frac{\mu^p}{z} \right] = P_0 G^p + P_1 (1 - G^p) \quad (4)$$

나. 빈곤지표의 분해

앞에서 설명한 빈곤지표는 상대적 빈곤의 개념에서 출발하고 있다. 상대적 빈곤은 어느 시점에서 측정하느냐에 따라 변하는 속성이 있다. 시점에 따라 빈곤지표 값이 변하는 원인에는 대체로 네 가지가 거론된다. 첫째, 저소득층 소득수준의 변동이다. 저소득층의 소득수준이 하락하면 빈곤율은 상승한다. 두 번째는 소득격차의 변동이다. 평균소득의 변동과 별개로 빈곤층의 소득과 평균소득의 격차가 확대(축소)된다면, 빈곤율도 상승(하락)한다. 세 번째는 인구구조의 변화이다. 가령, 빈곤층에 속하는 인구의 증가는 빈곤율 상승의 원인이 된다. 마지막으로 소득수준의 변동으로 빈곤선 자체가 이동하여 빈곤지표 수치가 변하는 경우이다.

전술한 요인들을 고려하여 Datt and Ravallion(1992)은 전반적인 생활수준의 변화, 소득격차의 변화, 인구구성비의 변화로 분해하는 방법을 고안하였다. 구체적으로 이들은 빈곤지표의 변동을 평균소득 변화에 의한 성장요인(growth component), 로렌즈곡선의 변화로 인한 재분배 효과(redistribution component), 그 밖에 다른 요인들에 의하여 발생하는 잔차(residual)로 분해하는 방법을 제시하였다. 여기서, t_0 는 분석 기간에서 최초 연도, t_n 은 마지막 연도, r 은 기준 연도이다.

$$P_{t_n} - P_{t_0} = G(t_0, t_n; r) + D(t_0, t_n; r) + R(t_0, t_n; r) \quad (4)$$

빈곤지표 변화 성장요인 재분배요인 잔차

성장요인 $G(t_0, t_n; r)$, 재분배요인 $D(t_0, t_n; r)$ 은 식 (5)처럼 표기된다. 여기서 z 는 빈곤선, μ 는 평균소득, L 은 로렌즈곡선이며 소득분배 상태를 나타낸다.

$$\begin{aligned} G(t_0, t_n; r) &\equiv P(z/\mu_{t_n}, L_r) - P(z/\mu_{t_0}, L_r) \\ D(t_0, t_n; r) &\equiv P(z/\mu_r, L_{t_n}) - P(z/\mu_r, L_{t_0}) \end{aligned} \quad (5)$$

빈곤지표가 분해되려면 가법성 조건을 충족해야 하는데, 빈곤도지표나 FGT지표, Sen지표 등이 그러하다. 본 연구에서는 가법성 조건을 충족하면서 불평등에 대한 반응성이 높고, 해석이 용이한 FGT지표를 분해하기로 한다. 다만, 역대 정부의 재정분권 특징을 비교하고자 시점을 구분하였다. 지방양여금이 폐지, 균특회계 설치, 지방소비세 도입 등을 고려하여 2002년~2004년, 2005년~2009년으로 구분하였다. 또한, 지방소비세의 제도변화를 기준으로 부가가치세의 5% 인 시기(2010년~2003년), 11%로 인상된 시기(2014년~2018년)를 구분하여 비교하였다.

식 (5')에서 하첨자 1은 분석의 시작 연도, 하첨자 2는 마지막 연도를 뜻한다. 한편, $P(\mu_2, L_1)$ 과 $P(\mu_1, L_2)$ 는 실제로 관측되는 자료가 아니므로 별도 추정 절차를 필요로 한다. 본 연구에서는 비모수적 방법을 사용하여 $P(\mu_2, L_1)$ 는 $P(\mu_1, L_1)$ 를 기준으로 모든 지역의 지방세나 표준세입에 μ_2/μ_1 를 곱하여 추정하였으며, $P(\mu_1, L_2)$ 는 $P(\mu_2, L_2)$ 기준으로 모든 지역의 지방세나 표준세입에 μ_1/μ_2 를 곱하여 추정하였다.

$$P_1 - P_2 = \underbrace{[P(\mu_2, L_1) - P(\mu_1, L_2)]}_{\text{성장요인}} + \underbrace{[P(\mu_1, L_2) - P(\mu_1, L_1)]}_{\text{재분배요인}} + \text{잔차} \quad (5')$$

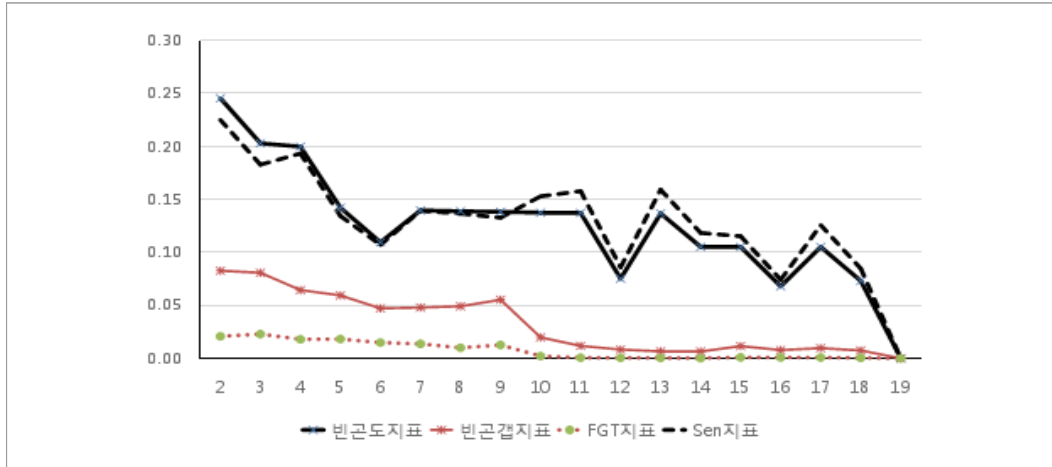
다. 분석 결과 : 시도

1) 빈곤지표

시·도 지방세 대상의 빈곤도 측정 결과가 [그림 12-5]에 도시되어 있다. 지표값의 크기는 지표에 따라 다르지만, 꾸준히 하락하는 경향을 보였다. 특히 사항으로는 Sen지표가 빈곤도지표와 비슷한 패턴을 보이면서, 2010년 이후부터 Sen지표가 빈곤도지표 위에서 움직인다는 사실이다. Sen지표는 빈곤지역 내 지니계수를 가중치로 하여 빈곤도지표와 빈곤갭 지표에 곱하여 산출하므로 빈곤지역 시·도의 상대적 박탈감이 증가하였을 뿐 아니라 빈곤지역 시·도 간에도 지방세 격차가 확대되었다는 것을 말해준다. 2010년은 지방소비세 도입의 원년이라는 점을 감안하면, 단정하기 어렵지만, 지방소비세 도입과 지방소비세율 인상 등의 제도변화가 빈곤지역 시·도의 상대적 박탈감을 한 층 유발하는 인자로 작용한 것으로 보인다⁸⁷⁾.

87) 빈곤지표 분석은 big data로 구성된 대표본일 때 신뢰할만한 의미를 부여할 수 있다. 그러므로 본 연구처럼 소표본 대상의 빈곤지표 분석은 결과 해석에 주의를 요한다. 그럼에도, 2010년 이후 기간에서 일관된 패턴을 보였기 때문에 지방소비세 도입 및 지방소비세율 인상이 빈곤지역 시·도의 상대적 박탈감을 더 유발한 인자로 해석하였다.

[그림 12-5] 지방세 빈곤지표 연도별 추이(시·도)



지역별로 보면, 빈곤지역으로 분류된 시·도는 강원, 충북, 전북, 전남, 경북으로 나타났다. 이들 빈곤지역 중 2002년부터 2018년 기간에서, 모든 지표에 걸쳐 빈곤선에 미치지 못하는 시·도는 전북이 유일하였으며, 전북의 지방세 불리조건이 특별하다는 것을 보여주었다. 경북은 2005년 경 이후부터 빈곤지역에서 탈피하였으며, 충북은 2012년 이후부터 빈곤지역에서 탈피하는 경향을 보이고 있다. 반면에 강원과 전남은 탈빈곤지역으로 분류된 회수가 1회, 내지는 2회에 불과하여 빈곤지역으로서 성향을 강하게 나타내고 있었다⁸⁸⁾.

〈표 12-10〉 2018년 지방세 기준 상대적 빈곤 시·도군 현황

	지방세 빈곤지역 시도
'02년	강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북
'05년	강원, 충북, 전북, 전남
'10년	강원, 충북, 전북, 전남
'12년	전북, 전남
'14년	강원, 전북, 전남
'16년	충북, 전북
'18년	전북, 전남

주: 밑줄로 표기된 시·도는 2002년부터 2018년 기간에 모든 빈곤지표에서 빈곤선 이하에 포함된 빈곤지역이다.

88) 2019년에는 전북도 빈곤지역에서 탈피하여 모든 시·도가 빈곤 지역으로 분류되지 않았다. 그러나, 전북은 2019년 빈곤선 1인당 954백만원을 약간 넘는 1인당 957백만원에 불과하여 2019년까지 계속 빈곤 지역으로 분류하여도 큰 무리가 없을 정도이다.

한편, 본 연구에서는 이전재원의 재정형평기능의 차이를 살펴보고자 광의의 표준세입(지방세+국고보조+보통교부세)과 협의의 표준세입(지방세+보통교부세)를 구분하여 분석하였는데, 지방세와 달리 빈곤지역이 전무에 가까운 결과를 보였다. 광의의 표준세입에서는 2002년 울산만 빈곤 지역으로 분류되었을 뿐, 2003년부터는 모든 시·도가 빈곤 지역으로 분류되지 않았다. 이것은 이전재원이 재원보장기능과 재정형평기능을 발휘하였다는 의미로 해석할 수 있다. 즉, 빈곤 지역의 부족한 재원을 이전재원이 보전하면서, 다른 한편으로는 조건불리요소를 고려하면서 운용하였다는 것을 뜻한다.

2) 빈곤지표 분해

표준세입의 빈곤율은 0이라 할만큼 의미가 없으므로 여기서는 시·도 지방세 대상으로 빈곤지표 분해 결과를 보고하기로 한다. 시·도 지방세의 FGT지표에 대한 분해 결과가 <표 12-11>에 정리되어 있다. 표에서 P(m1, D2)는 분석기간 최초 시점의 소득분포가 마지막 시점까지 동일하다는 가정하에 2019년 FGT의 추정치이며, 소득분배 상태가 분석 기간에 걸쳐 일정할 때, 지방세의 양적 성장으로 유발된 빈곤율이다. 반대로 P(m2, D1)은 마지막 시점의 시점의 소득분포가 최초 시점에도 동일하다 가정했을 때, 최초 시점의 추정 빈곤율을 뜻한다.

<표 12-11> FGT지표 분해 결과(시·도)

분석 기간	지방세입 유형	실제빈곤율			추정빈곤율			빈곤요인	
		1기 P(1)	2기 P(2)	격차	P(m1, D2)	P(m2, D1)	격차	성장 요인	분배 요인
'02~ '19년	지방세	0.0208	0.0000	-0.0208	0.0544	0.0000	0.0544	0.0336 (61.7%)	-0.0208 (38.3%)
	(광의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0001	0.0000	0.0001	0.0001 (66.3%)	0.0000 (33.7%)
	(협의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (-)	0.0000 (-)
'02~ '04년	지방세	0.0208	0.0180	-0.0029	0.0215	0.0174	0.0041	0.0007 (16.6%)	-0.0034 (83.4%)
	(광의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (-6.8%)	0.0000 (106.8%)
	(협의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (-)	0.0000 (-)
'05~ '09년	지방세	0.0182	0.0127	-0.0056	0.0213	0.0108	0.0105	0.0031 (29.5%)	-0.0074 (70.5%)
	(광의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (-)	0.0000 (-)

분석 기간	지방세입 유형	실제빈곤율			추정빈곤율			빈곤요인	
		1기 P(1)	2기 P(2)	격차	P(m1, D2)	P(m2, D1)	격차	성장 요인	분배 요인
	(협의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (-)	0.0000 (-)
'10~ '13년	지방세	0.0021	0.0004	-0.0017	0.0022	0.0004	0.0018	0.0001 (4.5%)	-0.0017 (95.5%)
	(광의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (-)	0.0000 (-)
	(협의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (-)	0.0000 (-)
14~ '19년	지방세	0.0002	0.0000	-0.0002	0.0003	0.0000	0.0003	0.0001 (30.2%)	-0.0002 (69.8%)
	(광의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (-)	0.0000 (-)
	(협의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (-)	0.0000 (-)

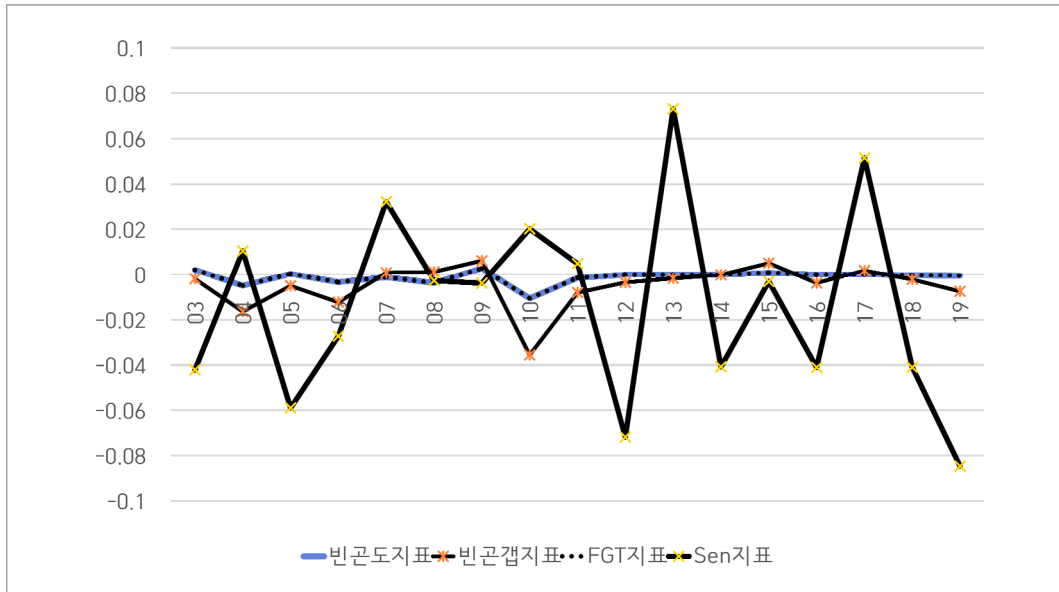
주: 협의 표준세입은 (지방세+보통교부세), 광의 표준세입은 (지방세+국고보조+보통교부세)

식 (5')에 의해 추정된 성장요인과 분배요인 추정에 의하면, 2002년부터 2019년 전 기간에 걸쳐 성장요인이 61.7%, 분배요인은 38.3% 영향을 주었다. 지방소비세 도입이나 지방소비세율 인상 등 세입분권과 관련된 정책환경 변화가 성장요인에 영향을 준 것으로 사료된다. 분배요인의 38.3% 영향력은 지방소비세 안분제도 등이 일정한 영향을 주었을 것으로 추측되며, 지역경제 변화 등의 징수여건의 변화도 시도 간 지방세 격차를 완화하는데 기여하였을 것이다.

다음의 <그림 12-6>은 빈곤지표 측정값의 전년대비 증감을 도시한 것으로서 Sen지표를 제외한 3개 지표 공히 지방소비세가 도입된 2010년에 빈곤율이 하락한 것을 확인할 수 있다. 다른 빈곤지표와 달리 Sen지표는 빈곤지역 간의 분배상태에 민감하게 반응한다. 그런데, 빈곤지역에 속 하였던 4개 시도(강원, 충북, 전북, 전남)는 지방소비세 도입에도 불구하고 빈곤지역에서 탈피하는데 실패하였으며, 나아가 이들 빈곤지역 간의 지방세 격차가 더 확대되면서 Sen지표 수치가 상승하는 결과를 가져왔다.⁸⁹⁾

89) 지역상생발전기금 시도 배분액을 포함할 경우의 Sen지표 수치는 달라질 수 있다. 동 기금의 역할과 의의를 평가하는 논거의 하나로서 포함 여부에 따른 빈곤율 측정이 있을 수 있다.

[그림 12-6] 빈곤지표의 전년대비 증감 변화



지금까지의 빈곤율 분석 결과로부터 우리는 지방세의 양적 성장만으로도 빈곤율 저감효과가 기대된다는 함의를 얻을 수 있다. 물론, 지방세 성장요인에 의한 빈곤율 저감효과는 한계를 보인다는 사실도 자명하다. 분명히, 분배요인도 일정부분 작용하였으며, 특히 2010년에서 2013년 기간의 분배요인이 95.5%나 기여하였다는 것은 2010년 지방소비세 도입 시, 안분제도를 내장한 제도적 장치가 영향을 주었을 가능성이 높다. 동시에 Sen지표 값의 상승이 말해주듯이 빈곤지역 간 상대적 박탈감이 높아진 현실도 발견되었다. 빈곤율의 획기적 저감을 위해서라면 안분제도와 같은 제도적 장치가 더 강화, 확대되어야 할 뿐 아니라 빈곤지역 간의 상대적 박탈감도 차단될 수 있도록 세심한 제도설계가 요구된다는 것이다. 이 부분이 고민스런 지점이다. 지역 간 재정형평, 국가균형발전 차원에서 보면, 안분제도와 같은 장치는 조세로서의 정체성을 훼손하는 반면에 조세원리나 분권원리에 충실하다 보면 지역 간 재정형평과 충돌하기 때문이다.

라. 분석 결과 : 시군

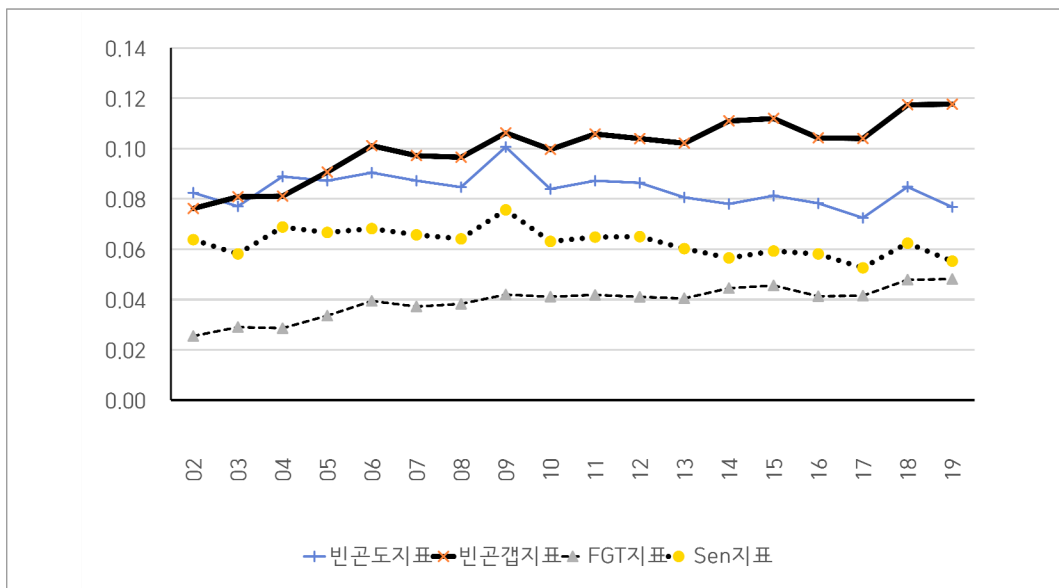
1) 빈곤지표

시군의 빈곤지표는 시·도와 달리 빈곤지역이 소멸하는 양상이 아니라 지표에 따라 증가하거나, 저하되는 경향을 보인다. 빈곤갭지표와 FGT지표는 빈곤도의 기록을 보이면서 대체로 높아지는

추세이다. 이러한 동행성은 빈곤지역갯수나 인구가 증가한다는 것을 의미한다. 이와는 달리 빈곤도지표와 Sen지표는 2010년 이후 정체된 상태에서 최근에는 다소 하락하는 경향을 보이는 바, 빈곤지역 상호간의 지방세 격차가 다소 완화되는 추세로 해석할 수 있다.

지표 특성에 따라 약간 다른 추세를 보이고 있으나, 시·도와 달리 시·군 지역에서는 빈곤단체가 2002년 이후 큰 변화가 없었다는 사실은 명확하다. 이 결과에 대해서는 여러 해석이 가능하다. 첫째는 표본의 크기이다. 시·도보다 시·군의 표본이 크므로 빈곤지역이 나타날 확률은 높아진다. 둘째, 지역 간 세원의 편재성이다. 시·도, 시·군 공히 세원의 지역편재가 크긴 하나, 세원의 지역편재성은 상대적으로 시·군에서 더 크게 나타난다. 이것은 표본의 크기와도 관련되는데, 표본이 클수록 이질성도 비례하는 것은 일반적인 현상이다. 시·군 지방세에서도 이러한 일반론이 나타나며⁹⁰⁾, 추가적인 설명을 붙이자면, 지역경제 및 인구규모의 격차에 의하여 지방세에 대한 상대적 박탈감이 크게 발생하는 것으로 풀이할 수 있다. 특히, 50만 이상 시 지역에 대한 낙후 군 지역의 상대적 박탈감이 크다는 것은 주목할만 하다. <그림 12-7>에서 도시한 시·도의 빈곤지표 수치에 비하여 시·군 빈곤지표의 수치가 매우 크다는 사실에서 재차 확인할 수 있다.

[그림 12-7] 지방세 빈곤지표 연도별 추이(시·군)



90) 다른 시각에서 보면, 분석 대상을 어떤 기준과 방법으로 분류하고, 묶을 것인가에 따라 빈곤도의 측정 결과가 달라질 개연성이 크다는 의미이기도 하다. 그럼에도 본 연구에서 시·군을 동일 그룹으로 묶은 것은 정부계층에 속하여 세원과 기능에서 차이가 없으며, 국고보조사업의 차등보조율제도가 시·군을 분리하여 적용하지 않으며, 상대적 박탈감이 빈곤도 측정에서 중요하다 여기기 때문이다.

구체적으로 빈곤지표 측정 결과를 자치단체별로 살펴보면 연도별, 지역별로 큰 변화가 없었다. 빈곤 자치단체의 대부분은 군 지역이었다. <표 12-12>에서 빈곤지역으로 분류된 3개 시 지역은 태백, 남원, 문경으로서 이들 자치단체는 시 지역 중에서도 지방세 여건이 구조적, 만성적으로 더 불리하다 볼 수 있다.

<표 12-12> 지방세 기준 빈곤지역 시·군 수 추이

	'02년		'05년		'10년		'16년		'19년	
	시	군	시	군	시	군	시	군	시	군
빈곤도지표	1	45	3	53	3	50	3	49	3	53
빈곤갭지표	-	46	1	51	4	49	3	51	3	52
FGT지표	-	49	1	51	4	49	3	50	3	53
Sen지표	-	46	1	51	4	49	3	51	3	53

2019년 현재 53개 군 자치단체가 빈곤 지역에 속하였다. 이 중에서 37개 군은 2002년부터 빈곤 지역으로 분류되었다, 특히, 전북권의 군 자치단체의 경우에는 완주를 제외한 모든 군 지역이 빈곤 자치단체에 속하였다. 다음의 <표 12-13>에서 밑줄로 별도 표기하였다. 이들 밑줄로 표기된 빈곤지역은 구조적 조건이 매우 불리한 여건이며, 국가 차원에서 특별한 배려가 요구되는 지역으로 간주할 수 있다.

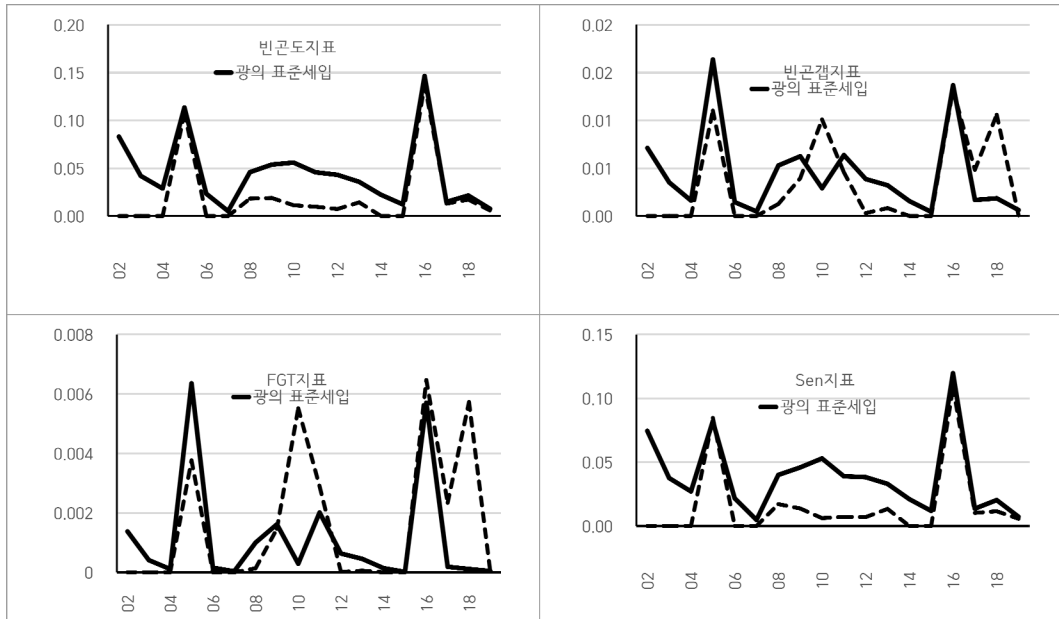
<표 12-13> 2016년 지방세 기준 빈곤지역 시·군 현황

	지방세 빈곤 자치단체
인천	옹진
강원	태백, 횡성, 영월, 철원, <u>화천</u> , 양구, <u>인제</u> , 고성, 양양
충북	보은, 옥천, 영동, 진천, 괴산, 단양
충남	부여, 서천, 청양
전북	남원, <u>진안</u> , 무주, 장수, 임실, <u>순창</u> , <u>고창</u> , 부안
전남	곡성, 구례, <u>고흥</u> , 보성, 장흥, 강진, 해남, 무안, 함평, 완도, 진도, 신안
경북	문경, 군위, 의성, 청송, <u>영양</u> , <u>영덕</u> , 청도, 성주, <u>예천</u> , 봉화, 울릉
경남	고성, 의령, 남해, 하동, 산청, 함양, <u>거창</u> , <u>합천</u>

주: 2002년부터 2019년까지 연속으로 빈곤지역에 분류된 자치단체는 밑줄로 별도 표기하였다

한편, 시·군에서 광의의 표준세입은 (지방세+국고보조+보통교부세+조정교부금)이며, 협의의 표준세입을 (지방세+보통교부세+조정교부금)으로 정의하였다. 표준세입에 대한 빈곤지표 추정 결과는 [그림 12-8]에 도시하고 있으며, 주목할 특징은 2019년에 들어서 빈곤율이 0에 근접할 정도로 현저히 저감되었다는 사실이다. 광의의 표준세입에서는 과천시와 의왕시, 협의의 표준세입에서는 기장군 정도만이 빈곤지역에 속하였다. 이 결과가 의미하는 바는 지방세에서 나타난 상당수의 빈곤지역이 이전재원에 의해 대부분 소멸되었으며, 이로써 이전재원의 재원보장기능 및 재정형평기능이 발휘되었다고 해석할 수 있다.⁹¹⁾

[그림 12-8] 표준세입 빈곤지표 연도별 추이(시·군)



2) 빈곤지표 분해

시·군 빈곤지표의 분해 결과에 의하면, 성장요인의 영향력이 84.2%에 달하여 시·도의 61.7%보다 큰 수치를 기록하였다. 역대 정부의 재정분권이 주로 시·도를 겨냥한 측면, 그리고 시·군 간 지

91) 과천시와 의왕시가 광의의 표준세입에서 낙후지역에 분류된 것은 국고보조사업이 상대적으로 적은 결과이다. 이들은 인구가 적어 인적 사회복지 국고보조 규모가 작으며, 재정적 영역에서는 재정여건이 상대적으로 유리하여 보통교부세에서도 덜 교부되는 지역이다. 협의의 표준세입에서 기장군이 빈곤지역으로 분류된 이유도 보통교부세의 영향이 크게 작용하였는데, 빈곤지역에 대한 재정지원이 부유 지역의 상대적 박탈감을 유발할 수 있는 사례이다.

방세의 세원격차가 시·도에 비하여 상당히 큰 현실이 반영될 결과로 이해된다. 시점별로는 2009년까지 성장요인의 영향력이 증가하다, 2010년에서 2013년 시기 하락하였으며, 2014년 이후에는 다시 성장요인의 영향력이 증가하였다.

〈표 12-14〉 FGT지표 분해 결과(시·군)

분석 기간	지방세입 유형	실제빈곤율			추정빈곤율			빈곤요인	
		1기 P(1)	2기 P(2)	격차	P(m1, D2)	P(m2, D1)	격차	성장 요인	분배 요인
'02~ '19년	지방세	0.0255	0.0481	0.0227	0.0874	0.0139	0.0735	0.0619 (84.2%)	-0.0116 (15.8%)
	(광의)표준세입	0.0014	0.0000	-0.0013	0.0043	0.0000	0.0043	0.0029 (68.1%)	-0.0014 (31.9%)
	(협의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (0%)	0.0000 (100%)
'02~ '04년	지방세	0.0255	0.0286	0.0031	0.0327	0.0220	0.0106	0.0072 (67.5%)	-0.0035 (32.5%)
	(광의)표준세입	0.0014	0.0001	-0.0013	0.0013	0.0001	0.0012	-0.0001 (-5.6%)	-0.0013 (105.6%)
	(협의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (-)	0.0000 (-)
'05~ '09년	지방세	0.0336	0.0420	0.0084	0.0504	0.0280	0.0224	0.0168 (75.0%)	-0.0056 (25.0%)
	(광의)표준세입	0.0064	0.0016	-0.0047	0.0092	0.0011	0.0081	0.0028 (35.2%)	-0.0052 (64.8%)
	(협의)표준세입	0.0038	0.0015	-0.0023	0.0051	0.0011	0.0040	0.0013 (32.7%)	-0.0027 (67.3%)
'10~ '13년	지방세	0.0411	0.0405	-0.0006	0.0456	0.0365	0.0091	0.0045 (49.2%)	-0.0046 (50.8%)
	(광의)표준세입	0.0003	0.0005	0.0002	0.0004	0.0004	0.0000	0.0001 (-595%)	0.0001 (695%)
	(협의)표준세입	0.0055	0.0001	-0.0055	0.0071	0.0000	0.0071	0.0016 (22.7%)	-0.0055 (77.3%)
'14~ '19년	지방세	0.0445	0.0481	0.0036	0.0630	0.0340	0.0291	0.0185 (63.8%)	-0.0105 (36.2%)
	(광의)표준세입	0.0001	0.0000	-0.0001	0.0002	0.0000	0.0002	0.0001 (38.8%)	-0.0001 (61.2%)
	(협의)표준세입	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000 (0%)	0.0000 (100%)

주: 협의 표준세입은 (지방세+보통교부세), 광의 표준세입은 (지방세+국고보조+보통교부세)

3. 지역 간 불평등도

가. 지방세의 지역 간 불평등과 이전재원의 재분배효과

1) 분석 방법

빈곤도의 상대적 주관성 한계를 보완하고자, 여기서는 지니계수를 이용하여 좀 더 정량화된 수치로 지역 간 재정불평등을 측정하기로 한다. 기본적으로 지방세와 광의의 표준세입에 대한 지니계수를 측정한 후, 양자의 차이를 지방세의 지역 간 불평등에 대한 이전재원의 재분배효과로 정의하고 있다. 이 과정에서 이전재원으로 지방세 순위가 역전되는 순위변동효과(reranking effects) 역시 측정한다. 순위변동효과의 측정은 표준세입의 순수한 재분배효과를 식별하고, 이전재원의 적정성 여부를 판별하는데 유용한 정보를 제공해 줄 것이다.

Lerman and Yitzhaki(1995)는 순위변동효과를 분해하는 방법을 제시하였다. 여기서 하첨자 b 는 최초의 소득 상태, a 는 소득이전 이후를 나타낸다.

$$G_b - G_a = 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_a, F_a) \quad (6)$$

식 (6)에서 공분산 공식을 이용하여 $2cov(s_a, F_b)$ 나 $2cov(s_b, F_a)$ 를 더하거나 차감하면 소득변동의 크기는 소득재분배효과와 순위변동효과로 분해된다. 즉, 식 (7)처럼 소득이전 전·후 소득불평등은 우변 첫째 항의 소득재분배효과와, 두 번째 항의 순위변동효과이다.

$$\begin{aligned} G_b - G_a &= 2cov(s_b - s_a, F_b) + 2cov(s_a, F_b - F_a) \\ G_b - G_a &= 2cov(s_b - s_a, F_a) + 2cov(s_b, F_b - F_a) \end{aligned} \quad (7)$$

식 (7)을 본 연구의 목적에 맞게 변형하면 다음의 식 (7')로 표현할 수 있다. 식 (7')에서 하첨자 s 는 표준세입, t 를 지방세라 하면, G_t 는 지방세의 지니계수, G_s 는 표준세입의 지니계수이다⁹²⁾. G_s 와 G_t 의 차이는 국고보조금, 보통교부세, 조정교부금으로 인하여 발생하는 것이므로 ($G_s - G_t$)는 결국 이들 이전재원의 재분배효과를 뜻한다. 따라서 식 (7')는 이전재원의 재분배효과는 보통교부세로 인하여 자치단체간 순위가 역전되어 나타나는 순위변동효과와 순위변동 없이 지역간 지방세 격차를 완화시키는 순(純)재분배효과로 분해할 수 있다는 것을 말해준다.

92) 이하에서 표준세입이란 광의의 표준세입을 지칭하기로 한다.

$$\begin{aligned} G_t - G_s &= 2cov(s_t - s_s, F_t) + 2cov(s_s, F_t - F_s) \\ G_t - G_s &= 2cov(s_t - s_s, F_s) + 2cov(s_t, F_t - F_s) \end{aligned} \quad (7')$$

2) 분석 결과 : 시도

먼저, 식 (7')를 이용하여 구한 이전재원의 재분배효과는 <표 12-15>와 같다. 세 번째 열은 지방세와 표준세입의 지니계수 차이로 구한 이전재원의 명목 재분배효과이며, 마지막 열은 순위변동효과가 반영된 순재분배효과이다.

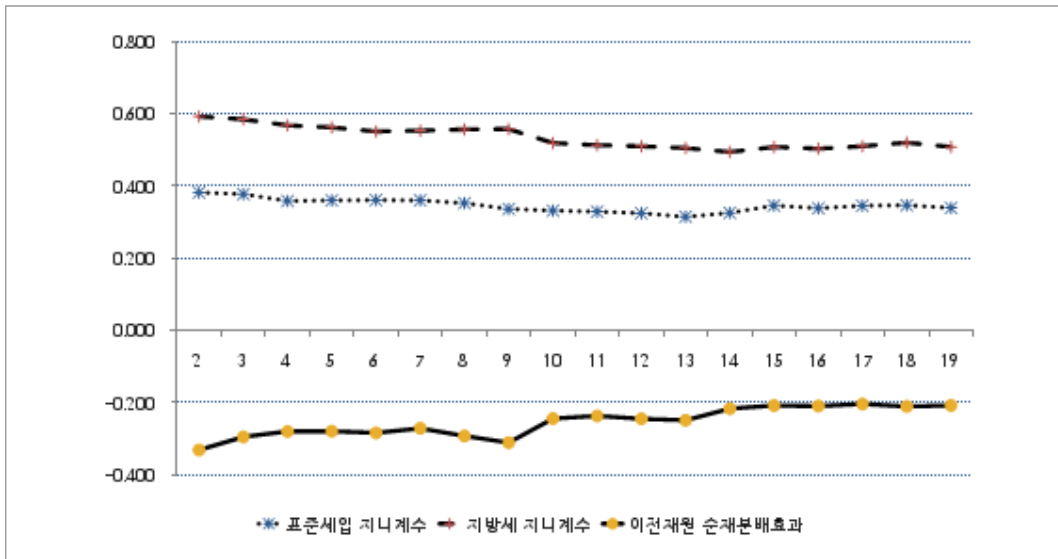
<표 12-15> 지방세의 지역간 불평등과 이전재원의 순재분배 효과(시도)

	표준세입 지니계수 (a)	지방세 지니계수 (b)	명목 재분배효과 (c=a-b)	순위변동 효과 (d)	순재분배 효과 (c-d)
'02	0.382	0.593	-0.210	0.120	-0.331
'03	0.378	0.585	-0.207	0.087	-0.295
'04	0.359	0.568	-0.209	0.070	-0.280
'05	0.360	0.562	-0.202	0.077	-0.279
'06	0.361	0.551	-0.190	0.094	-0.284
'07	0.360	0.553	-0.193	0.078	-0.271
'08	0.353	0.557	-0.204	0.088	-0.292
'09	0.337	0.558	-0.221	0.089	-0.311
'10	0.332	0.519	-0.187	0.057	-0.244
'11	0.329	0.513	-0.184	0.052	-0.236
'12	0.325	0.510	-0.185	0.059	-0.245
'13	0.315	0.505	-0.190	0.058	-0.249
'14	0.326	0.494	-0.169	0.048	-0.216
'15	0.346	0.508	-0.162	0.046	-0.208
'16	0.338	0.504	-0.165	0.044	-0.209
'17	0.346	0.510	-0.165	0.039	-0.204
'18	0.347	0.520	-0.174	0.037	-0.210
'19	0.339	0.508	-0.169	0.039	-0.208

다음의 [그림 12-9]는 연도별 지방세와 표준세입의 지니계수, 이전재원의 순재분배효과 추이를 보여주고 있다. 지방세의 지니계수는 2002년 0.593에서 2019년 0.508까지 하락하였으나, 여전히 높은 수치를 보여주고 있으며, 근래 들어 하락세가 정체된 모습을 보여준다. 지방세 지니계수는 2010년을 기점으로 하락 폭이 눈에 띄는데, 지방소비세 도입과 안분제도의 영향을 받은

것으로 보인다. 표준세입의 지니계수는 꾸준히 하락하는 추세를 보였으나, 201년 무렵부터 상승하는 경향으로 반전하면서 그 상태를 유지하고 있다. 이에 따라 이전재원의 순재분배효과도 -0.3 정도에서 근래 -0.21 정도로 저하되었다. 지역 간 지방세의 불평등을 교정하는 이전재원의 기능이 저하된 것이다.

[그림 12-9] 이전재원의 순재분배효과 추이(시·도)



2) 분석 결과 : 시군

시 자치단체의 분석 결과는 다음의 특징들이 발견되었다. 첫째, 시 지역의 지방세 지니계수는 시·도에 비하여 낮은 수치이기는 하나, 0.4 중·후반 대로서 상당히 높은 수준을 보여주었다. 둘째, 지방세 지니계수 수치가 클 뿐 아니라 높아지는 추세이며, 그만큼 시 지역 간 지방세 격차가 확대되는 경향에 있다는 것을 말해주고 있다. 셋째, 이전재원의 재분배는 시·도에 비하여 크게 작용하였다. 다만, 이전재원의 재분배효과 역시 시간이 지날수록 약화되는 경향을 보이는 바, 지방세의 지역 간 격차에 대한 지방재정조정제도의 교정 기능이 시·도에 비하여 더 효과적으로 작동하기는 하지만, 예년에 비해서는 약화되었다고 해석할 수 있다.

〈표 12-16〉 지방세의 지역간 불평등과 이전재원의 순재분배 효과(시)

	표준세입 지니계수 (a)	지방세 지니계수 (b)	명목 재분배효과 (c=a-b)	순위변동 효과 (d)	순재분배 효과 (c-d)
'02	0.262	0.440	-0.178	0.121	-0.299
'03	0.258	0.449	-0.192	0.085	-0.277
'04	0.257	0.454	-0.197	0.050	-0.247
'05	0.255	0.459	-0.205	0.055	-0.260
'06	0.253	0.465	-0.212	0.044	-0.256
'07	0.264	0.463	-0.199	0.042	-0.241
'08	0.252	0.461	-0.209	0.056	-0.264
'09	0.245	0.458	-0.213	0.056	-0.269
'10	0.252	0.451	-0.198	0.051	-0.250
'11	0.259	0.462	-0.203	0.055	-0.258
'12	0.261	0.460	-0.200	0.057	-0.257
'13	0.258	0.465	-0.207	0.053	-0.260
'14	0.265	0.472	-0.207	0.042	-0.249
'15	0.271	0.476	-0.205	0.037	-0.242
'16	0.277	0.459	-0.183	0.125	-0.308
'17	0.271	0.465	-0.194	0.036	-0.230
'18	0.285	0.487	-0.202	0.039	-0.241
'19	0.263	0.495	-0.233	0.039	-0.271

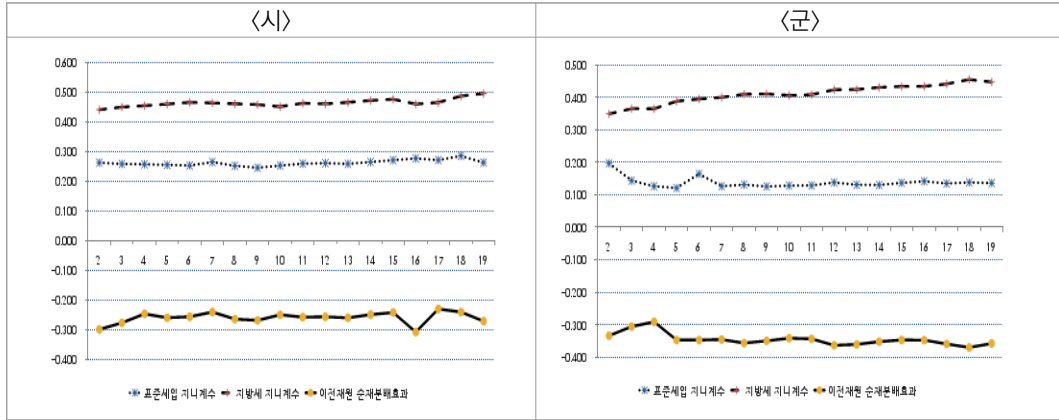
한편, 군 지역의 지니계수 측정 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 군 지역의 지방세 지니계수는 시·도, 시 지역에 비하여 낮은 수치이다. 세원이 협소하고, 빈약한 군 지역의 특성을 보여준다. 둘째, 표준세입의 지니계수는 시 지역보다 상당히 작은 편으로서 이전재원이 비교적 균질적으로 교부된다는 의미로 해석된다. 셋째, 이전재원의 균질성에 더하여 재분배효과도 시·도나 시 지역보다 더 강력히 작용하고 있다.

〈표 12-17〉 지방세의 지역간 불평등과 이전재원의 순재분배 효과(군)

	표준세입 지니계수 (a)	지방세 지니계수 (b)	명목 재분배효과 (c=a-b)	순위변동 효과 (d)	순재분배 효과 (c-d)
'02	0.197	0.349	-0.152	0.181	-0.334
'03	0.144	0.365	-0.221	0.084	-0.305
'04	0.127	0.365	-0.239	0.052	-0.291
'05	0.121	0.388	-0.267	0.080	-0.347
'06	0.164	0.395	-0.231	0.116	-0.347
'07	0.127	0.400	-0.274	0.072	-0.345
'08	0.131	0.410	-0.278	0.078	-0.356
'09	0.126	0.411	-0.285	0.064	-0.349
'10	0.129	0.406	-0.278	0.063	-0.341
'11	0.129	0.409	-0.280	0.064	-0.343
'12	0.138	0.424	-0.286	0.078	-0.363
'13	0.131	0.425	-0.294	0.067	-0.360
'14	0.131	0.431	-0.300	0.051	-0.352
'15	0.137	0.434	-0.297	0.050	-0.347
'16	0.142	0.434	-0.292	0.055	-0.347
'17	0.135	0.441	-0.306	0.053	-0.359
'18	0.138	0.455	-0.317	0.053	-0.370
'19	0.136	0.447	-0.311	0.046	-0.357

다음은 시 지역과 군 지역의 이전재원 순재분배효과를 비교한 그림이다. 먼저, 지방세 지니계수를 살펴보면, 군 지역의 수치가 의외로 높을 뿐만 아니라 시 지역에 근접하는 과정에 있다. 이러한 결과는 시 지역의 지방세 지니계수가 완만히 상승하는 것과 달리, 군 지역의 지니계수 상승 폭이 더 크게 작용하였기 때문이다. 군 지역의 지방세원이 빈약한 가운데서도 지방세의 지역 간 격차가 의외로 확대되고 있다는 것을 말해준다. 한편, 이전재원의 순재분배효과는 군 지역에서 더 강하게 발휘되고 있다. 이 결과에 대해서는 여러 해석이 가능하지만, 인구가 적은 군 지역의 이전재원 순재분배효과가 크다는 것은 지역개발투자 국고보조사업이나 보통교부세가 군 지역에 더 교부된 결과로 이해된다. 지역개발투자 국고보조사업의 재량적 배분, 낙후지역 조건불리요소를 확대하는 보통교부세의 정책적 배려 등이 복합적으로 작용하였을 것이다.

[그림 12-10] 시·군 이전재원의 순재분배효과 추이 비교



나. 지방세의 지역 간 불평등에 대한 세입원별 영향력 분석

1) 분석 방법

앞에서 우리는 지니계수 수치를 바탕으로 지방세의 지역 간 불평등 정도와 이를 교정하려는 이전재원의 재분배효과를 추출하였다. 그러나, 이 자체만으로는 어떤 이전재원이 지방세의 지역 간 불평등 개선에 얼마만큼 기여하고 있는지를 알기 어렵다. 이하에서는 지방세의 지역 간 불평등 개선에 대한 표준세입의 요소별 기여도를 살펴보기로 한다.

본 연구에서는 이를 위하여 Lerman and Yitzhaki (1984, 1985)가 제시한 소득원천별 (income source) 지니계수 분해기법을 이용하였다. 이들은 공변량법을 이용한 지니계수 분해 방식을 제시하였는데, 전체 세입을 구성하는 개별 세속 y_k 와 전체 소득의 지니계수 $G(x)$ 관계는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned}
 G(x) &= \left[\sum_k \frac{\overline{y_k}}{x} \right] \cdot \left[\frac{2cov(F_x, s_{y_k})}{2cov(F_{y_k}, s_{y_k})} \right] \cdot 2cov(F_{y_k}, s_{y_k}) \\
 &= \left[\sum_k \frac{\overline{y_k}}{x} \right] \cdot \left[\frac{cov(F_x, s_{y_k})}{cov(F_{y_k}, s_{y_k})} \right] \cdot G(y_k) = \sum_k (S_{y_k} \cdot R_{y_k}) \cdot G_{y_k} \quad (8)
 \end{aligned}$$

식 (8)에서 총소득과 개별소득은 $x = y_{i1} + y_{2i} + \dots + y_{Ki}$ 의 관계식으로 표현할 수 있다. 우리 연구에서의 총소득은 표준세입이며, 개별소득 y_k 는 표준세입을 구성하는 지방세, 국고보조금, 보

통교부세, 조정교부금이다. 또한, 식 (8)에서 $(S_{y_k} \cdot R_{y_k} \cdot G_{y_k})$ 는 y_k 가 총소득 지니계수 $G(x)$ 에 기여하는 정도를 의미하며, 이를 y_k 의 절대적 기여도(C_k)라 한다. 그리고 y_k 의 절대적 기여도가 총소득 지니계수에서 차지하는 비중($I_{y_k} = G(y_k)/G(x) = (S_{y_k} \cdot R_{y_k} \cdot G_{y_k}) / \sum_{k=1}^K (S_{y_k} \cdot R_{y_k} \cdot G_{y_k})$)을 상대적 기여도라 한다. 한편, y_k 의 상대적 기여도를 총소득에서 차지하는 비중으로 나누어 준 값(I_{y_k}/S_{y_k})을 y_k 의 상대적 불평등이라 하는데, y_k 가 총소득과 비교할 때 어느 정도 불평등한가를 나타낸다. 상대적 불평등 값이 1보다 작으면 총소득의 불평등에 비하여 y_k 의 불평등이 더 크다는 것을 의미한다(조기현 2018b).

마지막으로 지니계수 분해방식을 통하여 얻을 수 있는 중요한 정보 중의 하나로서 상대적 한계효과(relative marginal effects)가 있다. 상대적 한계효과는 다른 소득원천이 고정되어 있을 때 y_k 의 % 변화로서 편미분하여 구한다. 이것을 e_{y_k} 라 하면, 총소득 지니계수에 대한 y_k 의 상대적 한계변화, 즉 y_k 가 총소득의 불평등에 미치는 영향은 다음의 식 (9)와 (9')로 나타낼 수 있다. 식에서 알 수 있듯이 상대적 불평등이 1보다 크면, 한계효과는 양(+)의 값을 갖는다. 상대적 불평등이 1보다 크다는 것은 y_k 가 총소득에 비하여 상대적으로 더 불평등하다는 것을 의미하므로 y_k 의 한계효과가 양(+)이면, y_k 의 % 증가는 총소득 지니계수를 %만큼 증가시킨다는 의미로 해석할 수 있다. 반대로 y_k 의 한계효과가 음(-)이면, y_k 의 % 증가가 총소득의 지니계수를 %만큼 하락시킨다는 의미이다.

$$\frac{\partial G(x)}{\partial e_{y_k}} = S_{y_k} (R_{y_k} \cdot G_{y_k} - G(x))$$

.....(9)

$$\frac{\partial G(x) / \partial e_{y_k}}{G(x)} = \frac{R_{y_k} \cdot G_{y_k} \cdot S_{y_k}}{G} - S_{y_k} = I_{y_k} - S_{y_k} \quad (9')$$

2) 분석 결과 : 시도

다음의 <표 12-18>은 표준세입의 지니계수를 지방세, 국고보조금, 보통교부세로 분해한 결과이다. 2019년 표준세입의 지니계수는 0.339이며, 세입 구성별로는 지방세가 0.235로서 69.4%, 국고보조는 0.112로서 33% 기여하였다. 반면에 보통교부세의 절대적 기여도는 -0.008이며, 이는 표준세입의 지니계수에 -2.4% 기여하였다는 것을 의미한다. 지방세의 표준세입 지니계수에 대한 기여도는 각 세입원의 비중을 고려한 상대적 기여도에서 확연히 나타나는 바, 무려 1.414의 수치를 기록하였다. 표준세입 지니계수에 82.2%나 영향력을 발휘한 것이다. 같은 맥락에서 국고

보조는 13.7%, 보통교부세는 -1.4% 영향을 주었다. 특히나 지방세의 표준세입 지니계수에 대한 기여도는 매년 확대되어 온 바, 2002년 대비 2배 가까이 강력해졌다.

〈표 12-18〉 표준세입에 대한 세입 구성별 지니계수 분해 결과(사·도)

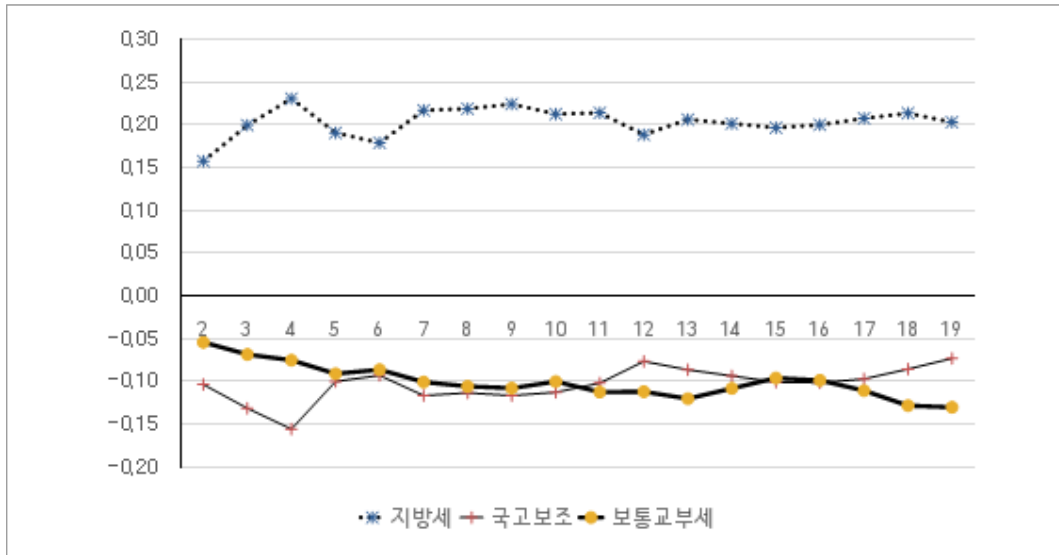
	표준세입 지니계수	절대적 기여도			상대적 기여도		
		지방세	국고보조	보통 교부세	지방세	국고보조	보통 교부세
'02	0.382	0.279	0.101	0.002	0.730	0.265	0.005
'03	0.378	0.300	0.078	0.000	0.795	0.207	-0.001
'04	0.359	0.301	0.059	-0.001	0.839	0.164	-0.002
'05	0.360	0.285	0.077	-0.002	0.791	0.214	-0.004
'06	0.361	0.277	0.087	-0.002	0.766	0.240	-0.006
'07	0.360	0.290	0.074	-0.003	0.804	0.205	-0.009
'08	0.353	0.270	0.084	-0.002	0.767	0.240	-0.006
'09	0.337	0.237	0.101	-0.002	0.705	0.300	-0.005
'10	0.332	0.242	0.091	-0.001	0.729	0.275	-0.004
'11	0.329	0.240	0.092	-0.003	0.729	0.279	-0.008
'12	0.325	0.222	0.102	0.001	0.684	0.313	0.002
'13	0.315	0.216	0.100	-0.001	0.686	0.316	-0.002
'14	0.326	0.231	0.096	-0.001	0.708	0.296	-0.004
'15	0.346	0.248	0.098	0.000	0.718	0.283	-0.001
'16	0.338	0.244	0.096	-0.002	0.722	0.284	-0.006
'17	0.346	0.254	0.097	-0.006	1.393	0.280	-0.017
'18	0.347	0.254	0.101	-0.008	1.411	0.290	-0.023
'19	0.339	0.235	0.112	-0.008	1.414	0.331	-0.025

한계효과를 보면 지방세는 양(+)의 값을 보이면서 2013년까지 지속적으로 증가 추세를 보이다가 이후에는 0.2 내외에서 정체되어 있다. 지방세가 1% 증가하면 표준세입의 지니계수는 20% 가량 상승하는 것이다. 반면에 국고보조와 보통교부세의 한계효과는 음(-)의 부호를 보인다. 2019년의 경우 국고보조의 한계효과는 -0.073, 보통교부세는 -0.13인데, 이들 이전재원의 1% 변화는 표준세입의 지니계수를 각각 -7.3%, -13% 하락시킨다. 시·도 지방세에 대한 역진성, 재정형평 기능에서 보통교부세가 국고보조에 비하여 2배 가량 더 발휘한다고 볼 수 있다.

그러나, 역사적으로 보면, 2002년에서 2004년 기간에는 국고보조의 재정형평기능이 보통교부세를 크게 능가하였다. 이 시기는 지방양여금이 운용되던 기간으로서, 오지개발사업, 정주권생 활개발사업 등 낙후지역 대상의 지방양여금 지원이 반영된 결과로 추측된다. 반면에 지방양여금

을 흡수한 국가균형발전특별회계가 설치된 2005년 이후 기간의 국고보조 한계효과는 정체되어 왔으며, 최근에는 저하되는 추세를 보이기도 한다.⁹³⁾

[그림 12-11] 표준세입 지니계수에 대한 구성 세입별 한계효과 비교(사·도)



2) 분석 결과 : 시·군

2019년 기준 시·지역의 표준세입 지니계수 0.262이다. 개별 세입 원천들이 표준세입 지니계수에 미친 기여도는 지방세 50.6%, 국고보조 32.4%, 보통교부세 7.9%, 조정교부금 9.1%이다. 사·도에 비해서는 지방세의 기여도가 떨어지는 반면, 국고보조의 기여도는 높은 편이다. 한편, 재원 규모에서 보통교부세보다 적은 조정교부금이 기여도에서는 더 높은 수치를 기록하고 있는 바, 배분방식의 차이가 영향을 주었을 것으로 사료된다. 조건불리요소 반영을 통한 지역 간 재정격차 완화기능을 수행하는 보통교부세와 달리 시·군 조정교부금은 인구 및 도세 징수실적을 70% 반영하며, 이로 인하여 시·군 간 재정불평등확대시키는 과정에서 표준세입에 대한 영향력이 증대된 것으로 보인다. 실제로 2017년 이후 조정교부금의 기여도가 뚜렷이 낮아졌는데, 이 시점에 인구 및 징수실적 비중을 80%에서 70%로 낮추고, 우선특례제도가 폐지되었다.

93) 물론, 국가균형발전특별회계의 지역별 배분 내역이 비공개로 관리되고 있으므로, 동 특별회계의 지니계수 분해는 불가능한 실정이다. 따라서, 실증적 분석이 어려운 상황에서 이 수치만으로 동 특별회계가 지역 간 재정불평등에 어떤 영향을 주었는지 판단하기는 어렵다.

〈표 12-19〉 표준세입에 대한 세입 구성별 지니계수 분해 결과(시)

	표준세입 지니계수	절대적 기여도				상대적 기여도			
		지방세	국고보조	보통 교부세	조정 교부금	지방세	국고보조	보통 교부세	조정 교부금
'02	0.262	0.088	0.114	0.026	0.034	0.337	0.433	0.098	0.131
'03	0.258	0.107	0.086	0.023	0.041	0.416	0.335	0.090	0.159
'04	0.257	0.138	0.053	0.024	0.042	0.536	0.208	0.092	0.164
'05	0.255	0.133	0.045	0.037	0.039	0.521	0.178	0.146	0.154
'06	0.253	0.143	0.045	0.021	0.043	0.565	0.178	0.085	0.172
'07	0.264	0.148	0.053	0.023	0.040	0.559	0.202	0.087	0.153
'08	0.258	0.141	0.055	0.029	0.034	0.545	0.212	0.112	0.131
'09	0.244	0.130	0.056	0.032	0.026	0.534	0.229	0.132	0.105
'10	0.262	0.133	0.061	0.029	0.040	0.507	0.232	0.109	0.151
'11	0.256	0.132	0.064	0.026	0.034	0.516	0.249	0.102	0.132
'12	0.258	0.128	0.069	0.029	0.033	0.494	0.267	0.112	0.127
'13	0.256	0.128	0.070	0.029	0.030	0.498	0.274	0.113	0.115
'14	0.263	0.134	0.074	0.019	0.037	0.507	0.280	0.074	0.140
'15	0.270	0.138	0.080	0.016	0.037	0.510	0.295	0.058	0.137
'16	0.276	0.136	0.080	0.023	0.037	0.494	0.289	0.082	0.135
'17	0.270	0.138	0.077	0.021	0.035	0.509	0.284	0.076	0.130
'18	0.285	0.146	0.076	0.033	0.030	0.512	0.267	0.115	0.105
'19	0.262	0.132	0.085	0.021	0.024	0.506	0.324	0.079	0.091

군 지역의 경우에는 시 지역보다 지방세의 기여도가 더 낮고, 국고보조의 기여도는 더 높은 양상을 보였다. 지방세의 세원기반이 취약하고, 지역개발사업의 국비 의존도가 높은 군 지역의 특성이 반영된 결과이다. 보통교부세의 기여도 역시 2019년 기준으로 33.5%로서 국고보조 다음으로 높은 영향력을 발휘하였다. 추세적으로 보면, 200년대 초반 국고보조와 보통교부세의 기여도 격차는 크게 발생하였으나, 근래 들어서면서 서로 근접하고 있다. 한편, 조정교부금의 기여도는 시 지역과 달리 보통교부세를 압도하고 있는 바, 인구 및 도세 징수실적의 영향력이 매우 제한적이고, 경기도권 군 지역이 3곳에 그쳤기 때문이다.

〈표 12-20〉 표준세입에 대한 세입 구성별 지니계수 분해 결과(군)

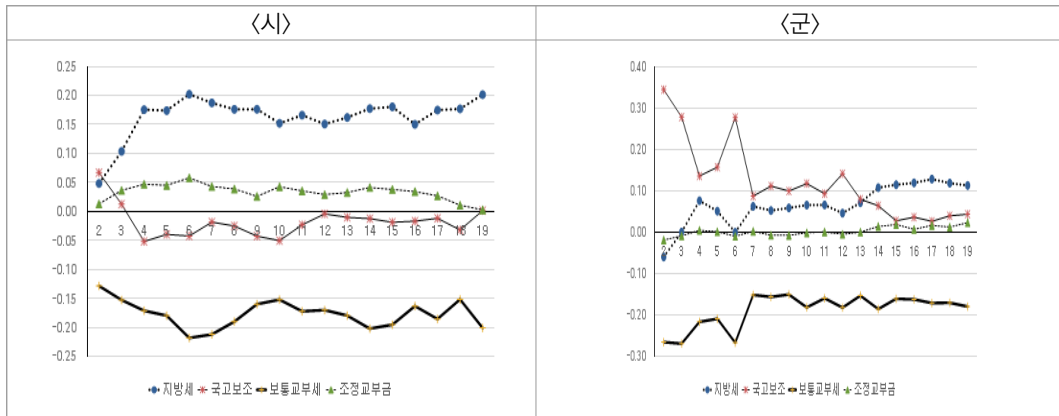
	표준세입 지니계수	절대적 기여도				상대적 기여도			
		지방세	국고보조	보통 교부세	조정 교부금	지방세	국고보조	보통 교부세	조정 교부금
'02	0.197	0.004	0.168	0.025	0.000	0.020	0.852	0.126	0.002
'03	0.144	0.013	0.102	0.026	0.002	0.093	0.711	0.181	0.015
'04	0.127	0.024	0.062	0.037	0.004	0.187	0.492	0.289	0.032
'05	0.121	0.018	0.058	0.043	0.003	0.149	0.474	0.352	0.025
'06	0.164	0.015	0.108	0.039	0.002	0.094	0.657	0.235	0.014
'07	0.127	0.022	0.050	0.051	0.004	0.173	0.393	0.399	0.035
'08	0.131	0.021	0.057	0.051	0.003	0.156	0.434	0.390	0.019
'09	0.126	0.020	0.059	0.045	0.002	0.159	0.468	0.356	0.017
'10	0.129	0.022	0.063	0.040	0.004	0.168	0.490	0.313	0.030
'11	0.129	0.021	0.058	0.046	0.004	0.165	0.446	0.355	0.035
'12	0.138	0.019	0.068	0.047	0.004	0.140	0.495	0.338	0.027
'13	0.129	0.021	0.052	0.052	0.004	0.165	0.403	0.399	0.033
'14	0.131	0.026	0.051	0.046	0.007	0.202	0.393	0.354	0.051
'15	0.137	0.029	0.051	0.047	0.009	0.215	0.374	0.345	0.066
'16	0.142	0.032	0.055	0.046	0.008	0.229	0.389	0.327	0.055
'17	0.135	0.032	0.048	0.046	0.009	0.234	0.354	0.343	0.069
'18	0.138	0.030	0.050	0.050	0.009	0.218	0.360	0.360	0.063
'19	0.136	0.028	0.053	0.046	0.010	0.205	0.387	0.335	0.073

앞에서 설명한 기여도의 특성이 한계효과에서 좀 더 명료히 확인된다. 먼저, 시 지역의 경우, 지방세 한계효과는 2000년대 초반 0.1 수준에서 근래 0.2에 근접하여 표준세입의 지역격차에 대한 영향력이 2배 가량 확대되었다. 국고보조는 마이너스 부호를 보여 표준세입의 지역격차를 완충시키고 있었다. 다만, 지역 간 재정불평등 완화기능은 과거에 비하여 낮아졌다. 보통교부세의 재정형평기능은 국고보조에 비하면 매우 강력히 발휘되고 있다. 반면에 조정교부금은 (+) 부호를 보이는 바, 지역 간 재정불평등을 완충시키는 방향에서 배분방식의 개선이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

군 지역을 살펴보면, 지방세의 한계효과 수치는 시 지역에 비하여 낮은 편이며 근래들어 더 낮아지는 추세이다. 국고보조 역시 한계효과의 부호가 (+)이며, 과거의 0.3 정도의 수치가 0.14 수준으로 대폭 하락하였다. 이러한 결과는 국가균형발전특별회계를 포함한 국고보조 전반의 재정지원제도가 지방양여금을 대체하는데 한계가 있다는 것을 시사한다. 보통교부세도 상당히 강력한 재정형평기능을 발휘하고 있으나, 과거에 비하면 약화되는 추세를 보였으며, 최근에는 시 지역보다 낮은 경향을 보이는 상황에 이르렀다. 한편, 조정교부금은 시 지역과 달리 (-) 수치의 역진

성을 보이고는 있으나, 0에 근사할 정도로 매우 낮은 수치에 불과하여 배분방식 전반에 대한 제도 개선 필요성을 제기하고 있다.

[그림 12-12] 표준세입 지니계수에 대한 구성 세입별 한계효과 비교(시·군)



4. 지역 간 재정격차의 장기수렴성 검증

본 연구에 의하면, 지방세 및 표준세입의 지역 간 격차는 장기간에 걸쳐 지속되고 있었으며, 근래에는 악화되기까지 하였다. 직관적인 지표(지방세 및 표준세입이 최대 자치단체와 가장 작은 자치단체, 중간 위치에 속하는 자치단체의 배수), 빈곤지표, 지니계수 등에서 일관된 결과를 확인할 수 있었다. 뿐만 아니라 지역 간 재정불평등 교정기능을 수행하는 지방재정조정제도 역시 제한적인 기능을 발휘하거나, 오히려 역행하는 결과도 보였다.

이하에서는 이러한 지역 간 재정격차가 앞으로도 지속될지 여부를 검증하기로 한다. 만약, 향후에도 지속된다면, 지방재정조정제도에 대한 획기적인 재편이 요구될 수도 있기 때문에, 이 부분은 상당히 중요한 의미를 함축할 수 있다. 설사, 지역 간 재정격차가 시정되는 방향으로 흘러간다고 하여도, 시정되는 속도가 늦다면, 이 또한 속도를 높이는 방향으로의 제도개선이 필요할 것이다.

지역간 격차와 관련된 실증적 연구로는 Barro and Sala-i-Martin(1992)이 제시한 β -convergence 검증 모델이 있다. 원래 수렴성 연구는 국가, 혹은 지역 간 경제격차가 대상이지만 분석 대상만 다를 뿐 재정격차의 이슈에서도 충분히 응용할 수 있다. 본 연구에서는 지역 간 지방세와 광의의 표준세입을 대상으로 수렴성을 검증한다. 이때, 지방세와 표준세입은 시도 본청과 시·군을 통합한 수치이다. 분석기간은 지방소비세가 도입된 2010년을 기준으로 구분하였다⁹⁴⁾.

다음은 16개 지역을 대상으로 한 패널회귀식을 표현하고 있다. 식에서 우변항은 지방세나 표준세입의 연평균 증가율을 의미하며 b 가 유의적인 음의 값을 보이면 β 수렴이 존재하는 것으로 해석한다.

$$\frac{1}{T} \ln \left(\frac{y_{i,t+T}}{y_{i,t}} \right) = a - b \ln(y_{i,t}) + \epsilon_{i,t}$$

T : 분석기간, $y_{i,t}$: 분석 시점의 i 지역의 지방세나 표준세입

$y_{i,t+T}$: 분석 마지막 연도 i 지역의 지방세나 표준세입

수렴성 분석 결과, 장기적으로 지역 간의 재정격차는 수렴하기는 하나, 수렴 속도는 현저히 저하되는 것으로 나타났다⁹⁵⁾. 사실, 이 모델은 신고전학과 경제성장모델에서 출발하므로 장기수렴의 결과로 유도될 가능성이 높으며, 이 부분이 이들 모델의 한계이기도 하다. 때문에, 수렴속도가 더 주목해야 할지 모른다. 먼저, 표준세입, 지방세 공히 200년~2009년 대비 2010년 이후의 수렴속도가 하락하였다. 둘째, 표준세입의 수렴속도가 지방세의 수렴속도를 넘어섰으며, 그만큼 이 전제원들이 지역 간 재정격차를 완화하는데 기여한 것으로 보인다. 셋째, 지방세의 경우 2002년~2009년 기간에 수렴속도가 (-) 부호를 보였다. 이 기간은 글로벌 금융위기 여파로 지방세 징세여건이 악화된 시점으로 재정적으로 부유한 지역보다 불리한 지역에서 상대적으로 더 큰 다격을 받은 것으로 보인다.

〈표 12-21〉 지방세 및 표준세입의 지역격차의 장기수렴성 검증 결과

		a	b	수렴속도 (β)	R^2
표준세입	2002~2019년	1.426 (-12.3)**	-0.0499 (-6.7)**	0.127	0.95
	2002~2009년	-0.4331 (-2.22)**	-0.0906 (-7.1)**	0.027	0.82
	2010~2019년	-2.327 (-20.7)**	-0.0119 (-1.69)*	0.014	0.92
지방세	2002~2019년	-1.678 (-13.7)**	-0.0437 (-5.21)**	0.86	0.90
	2002~2009년	-0.083 (-3.59)**	-0.0768 (-4.71)**	-0.053	0.52
	2010~2019년	-2.438 (18.1)**	-0.0099 (-1.09)	0.014	0.84

주: () 내 수치는 t값이며 **는 1%, *는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의함

94) 글로벌 금융위기, 지방소득세 독립세화 등 정책환경 변화를 고려하였다.

95) 〈표 4-10〉은 고정효과모형의 결과를 정리한 것이다. 변동효과모형은 통계적 신뢰성에서 미흡하였고, 수렴속도 수치가 비정상적으로 나타나 배제하였다.

제5절

종합 및 정책건의



1. 종합

본 연구는 지방재정 측면에서 지역 불평등의 현안과 개선방안을 도출하기 위한 목적으로 수행하였다. 재정측면에서 지자체의 재정역량 강화를 분권의 대전제 속에서 지자체 간 재정 불평등의 현상과 이를 처방하는 재정형평의 논란이 지속되어왔다. 이전 연구들은 지역 간의 재정 불평등이 심각하고 이를 처방하는 주장이 지속되었지만, 실증적 차원에서 지역 간 재정 불평등의 현황에 대한 분석은 단기시계열 및 기술적 분석에서 머물렀다. 이에 본 연구는 문재인 정부 들어서서 강력한 재정분권을 위해 국세-지방세 8:2에서 7:3의 세입분권을 추진하고 있고, 지자체의 재정자율성을 높이기 위한 국정과제의 취지에 따라, 1) 2003년부터 2020년까지 18년의 지자체 재정격차의 흐름을 분석하였고, 2) 지자체의 재정역량의 원천이 되는 세입측면에서 지방재정의 불평등 현황을 빈곤지표(분해) 방법론을 활용하여 지난 20여 년 기간의 재정격차를 분석하였다. 따라서, 본 연구는 이전 연구에서 간과한 지역 간 재정격차의 실증분석을 토대로, 향후 재정분권의 방향성을 정립할 때 기초자료로 활용할 수 있는 자료로 의미가 있다고 판단된다.

주요 연구결과를 보면 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서는 재정형평의 개념을 Buchanan (1950)과 Boardway and Flatters (1982)의 정의에서 출발하였다. 공평(equity)과 형평(equality)을 분류하고, 지자체 간 특성을 고려한 공평의 가치의 접근에 따라 지자체 재정총량 규모를 토대로 분석하였다. 공평가치의 접근은 지역 불평등 격차 해소를 위한 처방적 정책제언을 제시할 때 이론적 근거가 된다.

둘째, 2003년~2020년 간 지자체 세입의 변화 추이를 분석한 결과, 역대 정부의 재정분권의 정책효과(균특회계 신설, 지방소비세 신설, 지방소득세 독립 등)에 따라, 지자체(시·도, 시, 군, 구) 간 재정 격차에 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한, 지방교부세의 산정방식에서 인구중심의 재정수요 산정은 수도권과 비수도권의 재정격차를 크게하는 요인으로 나타났다. 또한, 기획재정부에서 제안하는 “지방분권세” 역시, 현행 인구중심의 산식에 따라 수도권과 비수도권의 격차 완화에 한계가 있다는 점을 보였다.

셋째, 과거 20여 년 간 재정분권 정책 시행에 따라 재정형평효과가 지자체에 영향을 주고 있는지를 우선, 지역 간 상대적 빈곤도 분석을 하였다. 불평등계수로 상대적 박탈에서 비롯되는 빈곤

도를 측정하고자 빈곤도지표, 빈빈곤갭지표, FGT지표, Sen지표를 활용하였다. 분석결과, 시·도 보다는 시·군에서 자체세원의 증가(성장요인)에 의한 상대적 재정격차가 크게 나타났고 이는 그동안의 재정분권은 시도중심의 세수 확충의 시행결과로 추정할 수 있다. 시도 간 지방세 빈곤은 전 기간에 걸쳐 지방세 빈곤 시·도를 벗어나지 못한 지역은 전북이 유일하였으며, 충북 및 강원도는 대체로 빈곤 지역으로 분류되었고, 시·군 역시, 전북과 강원 소속의 시·군의 대부분이 만년 빈곤지역을 분류되었다.

넷째, 상대적 빈곤도의 주관성 한계를 보완하고자, 지니계수를 활용하여, 지방세의 지역 간 불평등과 이전재원의 재분배효과를 분석하였다. 분석결과, 지방세와 이전재원의 지역 간 격차는 시·도가 시·군보다 크게 나타났다. 이와 같은 분석은 시·군의 세원이 협소하다는 점을 시사하고 있고, 이전재원의 효과를 통한 재분배 효과가 시·도보다 시·군에 더 큰 형평기능이 있다는 점을 말해주고 있다. 특히, 인구가 적은 군 지역의 지역개발 국고보조사업, 군특회계의 낙후지역 지원 사업, 교부세의 낙후지역의 조건불리요소 확대에 따른 정책적 고려가 작용되었을 가능성이 높다고 해석될 수 있다.

2. 정책건의

본 연구의 함의를 압축하면 다음과 같다. 우선, 지방세의 지역 간 재정불평등은 지속되고 있으며, 최근에는 더 심화되는 경향에 있다는 사실이다. 이것은 인구 및 경제력의 수도권 집중으로 인한 지방세 세원의 지역편재에서 연유하므로 구조적인 문제이다. 이에 더하여 일부 이전재원이 지역 간 재정불평등을 조장하는 바, 지방재정조정제도 전반에 대한 재검토가 이루어져야 한다는 것을 시사하고 있다. 시·군 조정교부금이 그러하며, 국고보조 역시 대인서비스형 사회복지사업의 팽창으로 인구 및 경제력이 집중된 지역에 편중되고 있다. 사회복지 국고보조사업의 급증은 국가 차원에서 낙후지역을 타겟으로 하는 지역사회개발사업의 재원 동원역량을 잠식하는 결과를 초래하며, 결과적으로 지역 간 재정격차 완충과 국가균형발전을 저해할 우려가 있다. 무엇보다 국가균형발전특별회계의 설치 운용에도 불구하고, 2005년 이후 지역 간 재정불평등 문제가 개선된 증거를 찾지 못했다는 점은 매우 시사적이다.

전술한 사항들이 함축하는 바는 지방세의 구조적인 지역편재를 주어진 조건으로 보고, 지역간 재정불평등을 효과적으로 제어하는 지방재정조정제도의 개편을 모색하여야 한다는 사실이다. 다만, 국가 재정자원의 동원능력이 갈수록 제한되는 현실에서 보다 효과적인 제도설계는 무엇이며, 주어진 제도에서 더 효과적인 지원방식이 무엇인가를 고민하는 노력도 같이 경주되어야 할 것이다. 이 방향에서 본 연구에서 제시하는 정책제언은 다음과 같다.

1) 재정분권의 방향 설정

그동안 우리의 재정분권은 경제상황이나 정치적 환경 변화에 따라 우선순위가 변모하여 왔다. 어느 나라든 재정분권에 대한 경제부처의 입장은 부정적이다. 우리도 예외는 아니어서 지방재정에 대한 불신의 시각이 여전한 편이며, 자치단체 내부적으로도 각자 실익에 따라 상반된 입장을 취하여 왔다. 지방분권세가 대표적이다. 지방분권세가 소득 및 소비 세원을 기반으로 한, 수도권과 비수도권, 광역시와 광역도 간의 갈등은 회피하기 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고, 조세의 가격원리에 의한 자원배분의 효율성, 자치단체의 재정자주성과 자율성에 기반하는 내생적 지역 발전 조장 등을 위해서는 지방세의 확충은 불가피하다. 다만, 지방세의 위상 강화로 인하여 파생되는 지역 간의 재정격차를 어떤 방식으로 교정할 것인가가 논의되어야 할 것이다.

2) 지방재정조정제도의 개편과 국가균형발전의 촉진

정부간 이전재원에서 수직적 세원불균형 시정과 지역간 재정형평은 다른 차원의 개념으로 이해할 필요가 있다. 정부간 재정조정은 크게 수직조정형과 수평조정형으로 구분할 수 있다. 수직조정형은 상급정부와 하급정부간 재정불균형을 조정하는 방식인 반면에 수평조정형은 동종의 하급정부간에 재원이 이전되는 형태로 운영된다. 자원배분 방식에 있어서도 수직조정형은 세입·세출 차액보전방식을 주로 채용한다. 한국과 일본, 영국, 오스트레일리아가 대표적인 국가들로서 상급정부는 기본적으로 부족재원을 보전하는데 중점을 두되, 재정수요의 특수성 등은 부분적으로 고려하므로 재정형평기능은 제한적으로 발휘된다. 이와는 달리 수평조정형은 지역간 재정형평성 유지가 우선이며, 이 목적을 달성하기 위하여 부유 자치단체 세입의 일부를 빈곤 자치단체로 이전하는 방식을 취함. 독일이나 스웨덴을 비롯한 북유럽권 국가들이 여기에 속하며, 대체로 재정형평의 목표치를 설정하여 몇 단계에 걸쳐 재정격차를 조정하는 절차를 밟는다⁹⁶⁾.

그러나 현행 재정조정제도에서 수평적 재정조정제도는 지역상생발전기금과 서울시의 재산세 공동과세제도 정도에 그치고 있다. 뿐만 아니라 수직적 재정형평을 지향하는 이전재원들도 중첩, 중복되어 있다. 지역간 재정격차 완화기능은 지방교부세 내 보통교부세와 부동산교부세, 조정교부금이 수행하고 있으나, 국가균형발전특별회계의 자율계정이나 사회복지분야 등 일부 국고보조사업도 차등보조율 형식으로 수직적 재정조정기능을 담당한다.

96) 주요국의 재정조정제도의 자세한 설명은 조기현(2013)을 참고하기 바란다.

〈표 12-22〉 현행 정부 간 재정조정제도의 특성

대분류	중분류		유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	수평적 형평화	조정 방식
지 방 교부세	보통교부세		일반 정액	내국세	97%	공식	재원보장, 재정격차 완화	보정 수요	수직적
	특별교부세		특정 정액		3%	임의	재해복구, 지역현안	×	-
	소방안전교부세		포괄 정액	담배분 개별소비세 20%		공식	소방, 안전 시설 확충	재정 자주도	수직적
	부동산교부세		일반 정액	종합부동산세		공식	재원보장, 재정격차 완화	재정력역 지수	수직적
국 고 보조금	일반 보조금	법정보조	특정 정액	법령 규정		임의	특정사업 장려	×	-
		비법정보조		재량적				×	-
	국가 균형발전 특별회계	지역자율	포괄 정액	일반회계 전입금(재량적), 주세 등 특정재원		공식	특정사업 장려	차등 보조율	수직적
		지역지원	특정 정액			공식	특정사업 장려	차등 보조율	-
조 정 교부금	시·군	특별교부금	특정 정액	시·도 보통세 27%, 지방소비세 27%		임의	지역현안	×	-
		일반교부금	일반 정액			공식	재원보장, 재정격차 완화	재정력역 지수	수직적
	자치구	특별교부금	특정 정액	시·도 보통세 일정비율 ¹⁾		임의	지역현안	×	-
		일반교부금	일반 정액			공식	재원보장, 재정격차 완화	보정 수요	수직적
지역상생발전기금			일반 정액	수도권 시·도 지방소비세 35%		공식	재정격차 완화	재정력역지수	수평적
서울시 재산세 공동세			일반 정액	재산세 50%		공식	재정격차 완화	균등 배분	수평적

이로 인하여 명시적이든, 암묵적이든 지역균형발전을 염두해 두고 다수의 재원들이 동원되고 있으나 낙후지역에 “어느 정도의 재원이 추가적으로 지원되며, 추가 지원된 재원으로 지역격차가 어느 정도 완화되고 있는지에 대한 성과평가는 매우 미흡”한 실정이다. 틴버겐정리(Tinbergen's theorem)에 의하면 정책목적과 정책수단은 일대일 대응관계를 유지할 때 효과적이므로 국가균형발전을 전담하는 재정지원제도를 설치하면서, 재정분권의 모델을 도입한다면 재정분권과 국가균형발전의 양립은 가능할 것으로 생각된다. 즉, 국가균형발전은 지금까지 국가균형발전특별회계가 담당하되, 재정형평은 보통교부세 내 지역균형수요분, 부동산교부세 내 재정여건 반영분, 지역상생발전기금 등을 통합하여 별도 재정지원제도를 설치할 수 있을 것이다.

다음으로, 국가균형발전특별회계 내 자율계정사업의 상당수가 이양될 경우 차제에 구조개편이나 운영방식의 쇄신을 검토할 필요가 있다. 경제발전이 경제성장을 기반으로 주민생활 및 삶의질 개선을 포괄한다는 점을 상기하면, 현재 국가균형발전특별회계가 이러한 정책목적을 효과적으로 달성하는데 요구되는 사업들로 구성되어 있는지, 또한 분권적 지원방식으로 운영되고 있는지는 의문이다. “경제성장”과 관련해서는 지역산업 고도화, 투자·소득·고용, 지역혁신역량 등에 파급력이 큰 사업들이 편입되어야 한다. “경제발전”의 개념에 충실하기 위해서는 복지, 의료, 교육, 문화, 지역SOC 등이 적정 규모로 편성하는 방안을 강구할 수 있다. 운영 방식에 있어서는 지역의 다양성과 창의성이 중시되고, 대형 프로젝트가 아닌 재정사업은 포괄보조 방식으로 운영하되, 매칭 부담은 폐지하도록 한다. 반면에 산업정책 관점에서 산업부문간 선별적 지원, 내생적 발전에 필수적인 기술혁신 및 혁신활동의 확산, Spillover effect가 큰 재정사업, National Minimum 충족 재정사업은 국고보조로 운영하는 방식이 바람직하다 사료된다. 이 둘을 포괄하는 방식으로 지역발전투자협약제도의 적극적인 운용도 필요할 것이다.

한편, 과거 지방양여금과 같은 대규모의 재정지원제도 창설도 검토될 수 있다. 실증분석에서 규명하였듯이, 지방양여금이 운영되던 2004년까지의 기간에는 지역 간 재정격차 완화가 뚜렷이 나타났다. 반면에, 지방양여금을 대체한 국가균형발전특별회계 운용 시기에는 이러한 결과를 발견하기 어려웠다. 그 배경에 대해서는 다양한 해석이 가능하지만, 국가균형발전특별회계의 총량이 통제되어 온 것도 하나의 요인이라 사료된다. 따라서, 지역 간 재정불평등 완화와 함께 국가균형발전의 촉진도 염두해 둔다면, 동 특별회계까지 포함된 구조개편이 효과적인 정책일 수 있다. 총량 확대에 의한 장기적이고 대규모 재정지원이 가능하기 때문이다. 가령, 동 특별회계의 타게팅을 경제산업, 도로 등 지역 SOC 개발에 한정할 수 있다. 자율계정은 지방교부세, 부동산교부세, 지역상생발전기금 등 재정형평기능을 담당하는 이전재원과 과감히 통합한다.

마지막으로 조정교부금의 배분방식도 개편되어야 한다. 현행 배분기준은 지역경제 및 인구 영향력이 70%에 달한다. 또한, 이러한 배분기준은 공동세의 성격이지, 이전재원으로서의 특징은 찾을 수 없다. 그러므로 지방재정조정제도로서 자기 정체성을 확고히 정립하는 방향에서, 조건불리 요소로 인한 지역의 특수한 비용조건들이 포함되도록 개선하는 것이 바람직하다. 이로 인하여 예상되는 배분기준이 복잡성, 투명성 저하 등은 별도의 방안으로 대응하면 될 일이다.

참고문헌



- 조기현(2011), “지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안 : 광역지역발전특별회계를 중심으로”, 임성일편 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안」, 한국지방행정연구원
- _____(2013), 「보통교부세 재정형평화 기능 강화방안 : 지역균형수요와 차등산업률제도를 중심으로」, 한국지방행정연구원
- _____(2018a), “재정분권과 지방교부세의 역할 : 성과와 발전방향”, 2018 지방재정발전 세미나자료집, pp. 155~177.
- _____(2018b), “지니계수 분해기법을 이용한 시군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구”, 「한국지방재정논집」 23(2), pp. 179~206.
- _____조기현(2020), “문재인정부 재정분권의 성과와 과제”, 한국지방재정학회 추계학술대회 발표논집, pp. 125~142.
- 조기현·여효성(2018), 「재정분권시대 보통교부세 발전방향 : 재정형평성을 중심으로」, 한국지방행정연구원
- 조기현·전성만(2019a), 「문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구」, 한국지방행정연구원
- _____(2019b), 「“재인정부 재정분권의 지방세입 파급효과 : 1단계 재정분권과 지방분권세 도입을 중심으로”, 한국지방재정학회 추계학술대회 발표논집, pp. 209~231.
- 주만수(2008), “지방정부의 과세자주권 및 지방세제의 가격기능 강화”, 「재정학연구」1(4), pp. 105~133
- 주만수(2009), “지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동”, 「경제학연구」57(3), pp. 101~129.
- 주만수 (2018), “재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가 : 문재인정부의 재정분권 개혁을 위한 기초”, 「지방행정연구」32(1), pp. 61~94.
- 주만수·최병호(2009), “지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안”, 「지방행정연구」, 23(2), pp. 133~163.
- 최영출. (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로. 지방정부연구 제17권 제2호.

- 하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. 한국지방자치학회보 21(3)
- 홍준현·하혜수·최영출. (2006). 지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용. 지방정부 연구, 10(2): 235-256.
- Bahl, Roy(1999), *Implementation rules for fiscal decentralization*, Working Paper 99-1, School of Policy Studies, Georgia State University.
- Boadway, Robin and Frank R. Flatters(1982), *Equalization in a Federal State : An Economic Analysis*, Ottawa: Economic Council of Canada
- Boadway, Robin and Frank R. Flatters(1991), "Federal-Provincial Relations Revisited : Consequence of Recent Constitutional and Policy Developments", in McMillan, pp. 87~121.
- Boadway, R. and Dougherty, S.(2018). *Decentralisation in a Globalised World: Consequences and opportunities*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism No.21.
- Boex Jamie and Jorge Martinez-Vazquez(2004), *Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data : Concepts, Practices, and Lessons*, Working Paper 04-21, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University
- Buchanan, J. M.(1950), "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review* 40(September), pp. 583~599.
- Jeff Patchey and Sophia Levchenkova(2004), *Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency*, Working Paper 04-15, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia University.
- Kakwani, Nanak(1980), "On a Class of Poverty Measures", *Econometrica* 48(2), pp. 437~476.
- Lerman, Robert I. and Sholomo Yitzaki(1994), "Effect of marginal change in income sources on U.S. Income Inequality", *Public Finance Quarterly* 22(4), pp. 403~417.
- Musgrave, R. A.(1959), *The theory of Public Finance*, MacGraw Hill(New York)
- OECD(2007), *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, Working Paper No.4
- Sen, Amartya(1976), "Poverty : An Ordinal to Measurement", *Econometrica* 44(2), pp. 219~231.
- Tanzi, Vito(1995), *Fiscal Decentralization*, Annual Bank Conference on Development Economics 1994, The World Bank.

제3편

공간





도시



제1절

서론



성장 지향(growth oriented)의 경제 개발 정책에서 포용 지향(inclusive oriented)의 경제 개발 정책으로 국가 정책 기초가 이동함에 따라, 사회적 형평과 균형(social equity)에 대한 관심이 지속적으로 높아지고 있다. 사회적 형평은 Rawls(1971)의 정의론 중 정의(justice)의 원칙에 입각한 개념으로, 사회적 불평등(social unevenness)을 바로잡기 위하여 공공 서비스의 혜택이 사회적 약자(사회적 불우집단)에 더 많이 돌아가도록 해야 한다는 가치규범을 의미한다. 이는 정책의 집행에 있어 능률성보다는 형평성이 주요 기준이 되어야 한다는 규범적 기준을 말한다.

사회적 형평은 행정학을 중심으로 논의되었고, 정책을 중심으로 발전함에 따라 주로 국가적인 규모의 사회적 불평등을 대상으로 사회 양극화 현상(social polarization)을 해결하는 것을 목적으로 하였다. 계층 간 불평등, 지역 간 불평등에 대한 논의가 집중적으로 이루어진 것이다. 이러한 논의에 따라 기초노인연금과 같은 계층별 지원정책이나, 혁신도시(innovative city) 개발 등 국가균형개발 정책(National Even Development Policy)과 같은 불평등 완화 정책이 시행되었으며, 나름의 분배 효과를 보이고 있다.

반면, 이러한 사회 양극화 현상은 비단 국가 차원에서만 발생하는 것이 아니라 지역 내에서의 불평등이라는 형태로 나타나는 경우가 많으나, 도시 내부의 지역 불평등에 대한 논의는 상대적으로 부족한 실정이다. 도시가 수많은 사람들로 구성된 정주 공간(settlement space)이라는 점에서 도시 내부의 불평등은, 자원의 계층적 분리(hierarchical segregation)를 의미할 뿐 아니라, 공간적 분리(spatial segregation)를 의미하기도 한다.

도시 내부의 지역 불평등 문제는 계층적 분리와 공간적 분리가 함께 작용하기 때문에 국가적 차원에서의 불평등 문제에 비해 더욱 더 해결하기 어려운 문제가 될 수 있다. 또한 도시를 관리하는 지방자치단체의 정책 수단은 중앙정부에 비해 제한적이라는 점에서 그 어려움은 가중되기도 한다. 더불어, 이러한 지역 내 불균형 문제는 소득(income)과 세원(tax resource)의 불균형한 분포라는 형태로 고착화되어 각종 공공 및 민간 서비스의 분포를 불평등하게 만들 뿐 아니라, 주거의 분리(residential segregation)라는 극단적인 형태로 표출되기도 한다.

이 연구에서는 부문별 도시 내부의 지역불평등 문제를 공공 부문, 민간 부문, 주거 분리의 관점에서 진단하였고, 각 부문별 문제를 종합하였으며, 이를 개선하기 위한 지방자치단체와 국가 차원의 정책과제를 제안하는 것을 목적으로 하였다.

제2절

부문별 도시 내부의 불평등 현황 진단



이 연구에서는 서울시를 대상으로 하여 도시 내부의 불평등 현황을 살펴보았다. 도시 내 불평등 문제의 원인은 다양한 관점에서 살펴볼 수 있다. 먼저 자연지리적 요인에 있어서는 지형, 기후, 천연자원, 수리적 분포 등이 불평등의 원인이 될 수 있으며, 인문지리적 요인에 있어서는 인구, 경제, 문화, 정치, 사회, 역사 등이 불평등의 원인이 될 수 있다.

자연지리적 요인은 정책의 영역을 넘어서는 일종의 불가항력이기 때문에, 이 연구에서는 인문지리적 요인을 주요 분석 대상으로 한다. 인문지리적 요인을 정부 영역에서의 불평등한 분배를 의미하는 공공 부문의 불평등, 시장 영역에서의 불평등한 분배를 의미하는 민간 부문의 불평등, 그리고 이러한 불평등한 서비스 분포의 결과로서 나타나는 주관적 삶의 질 격차로 인해 발생하는 주거 분리 현상으로 나누어 지역 불평등 문제를 세 가지 관점에서 살펴보았다. 도시는 규모의 경제(scale economy), 집적의 경제(agglomeration economy), 비교 우위(comparative advantage)를 근간으로 하여 탄생한 공간으로 이러한 공간에서의 지역 격차(regional unevenness)가 계속 될 경우, 항구적인 지역 격차(regional gap)로 이어질 수 있다. 도시 내부의 불평등 원인을 진단하고 분석하는 일은 문제의 해결을 위해 필수적이다.

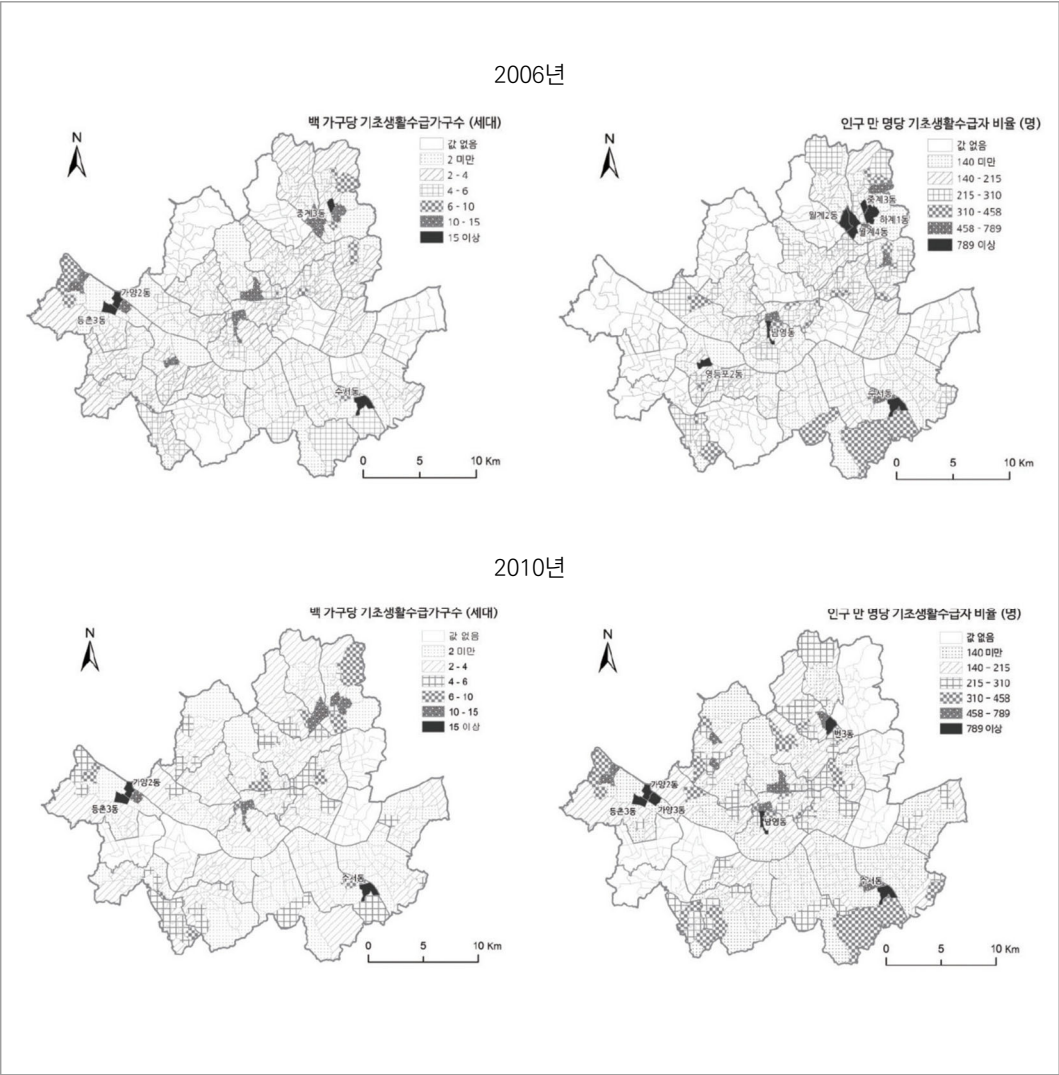
1. 도시 내부의 불평등 사례

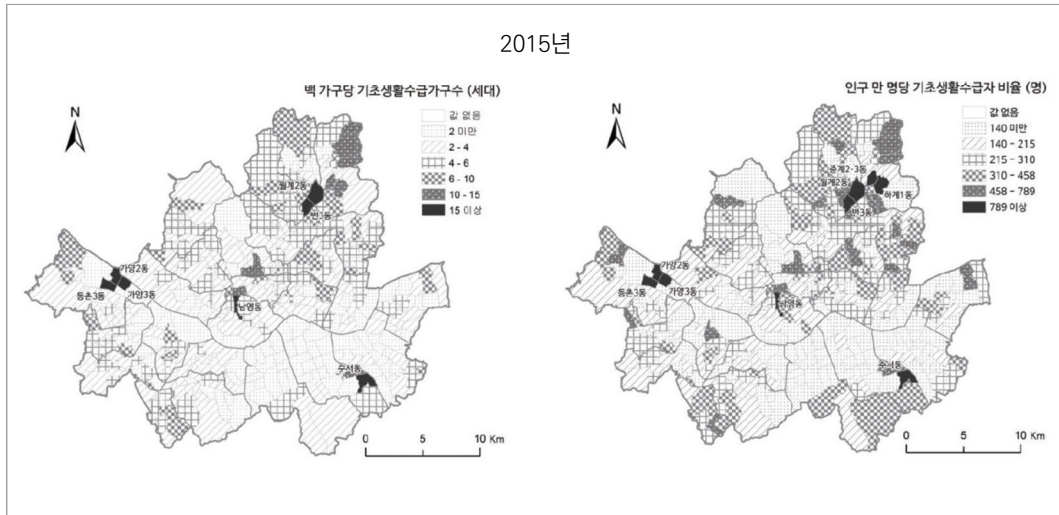
도시 내부의 불평등은 도시 내에서 다양한 양상으로 나타나며 주거, 소득, 산업, 인구 분포 등 다양한 지표를 통해 측정할 수 있으나, 도시 내 불평등 현상을 대표하는 지표는 소득 수준이라 할 수 있다. 소득 수준의 격차는 가진 자(haves)와 가지지 못한 자(have-nots) 간에 계층 분리를 만들어낼 뿐 아니라, 주거지 분화를 일으켜 불평등 현상을 공간으로 확장시킬 수 있다. 빈곤(poverty)을 단순한 개인 문제에서 사회·경제적 요인과 주변 환경 간 상호작용으로 이해하는 관점에서 보면, 이러한 주거지 분화는 빈곤을 공고하게 만드는 요인이 될 수 있다. 직주 근접성, 각종 인프라와의 접근성, 각종 기회의 제공, 주택 가격 인상 등 빈곤과 관련된 다양한 요인이 공간 상에서 전개되기 때문이다.

가. 도시 내부의 불평등 현황

도시 내부의 지역 불평등 현상이 가장 두드러지게 나타나는 지역은 서울이다. 서울은 전국 인구의 약 20%가 집중되어 있는 우리나라의 수도이자 경제 중심지로 재화와 서비스 거래의 상당수가 서울에서 이루어진다. 경제 활동이 활발한 만큼 도시 내부의 불평등은 극명한 형태로 표출된다. 이러한 불평등을 가장 잘 나타낼 수 있는 지표는 소득 수준으로 김결(2017)은 기초생활수급자 비율을 기초로 하여 도시 내부의 불평등에 대한 공간적 분포를 분석하였다. 이는 [그림 13-1]과 같다.

[그림 13-1] 서울시의 연도별 기초생활수급가구와 기초생활수급자 비율 분포(김결, 2017)





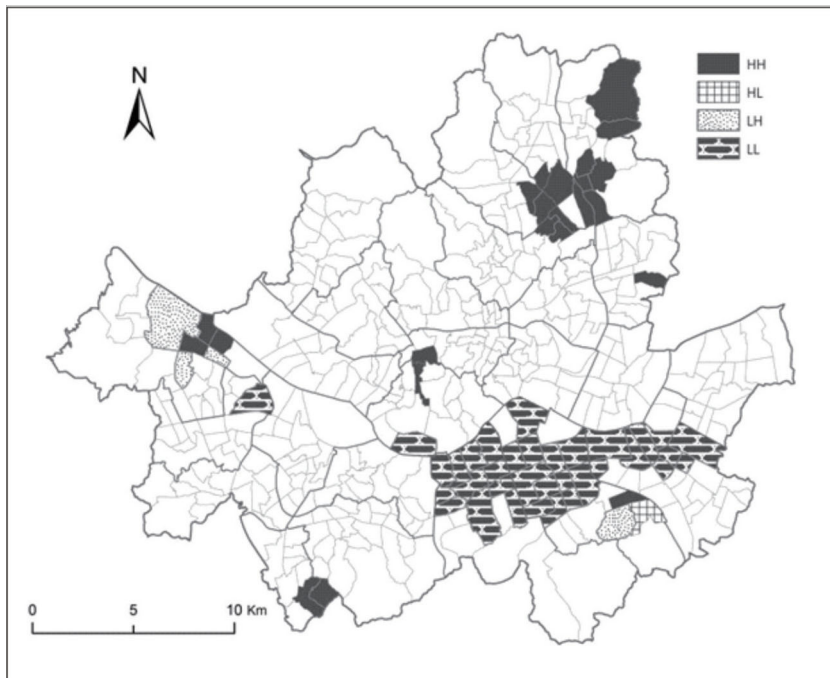
분석 결과, 소득 수준의 불평등이라는 공간적 차별 분포가 뚜렷하게 관찰되었다. 서울시는 특히 도심에 인접한 점이 지역과 도시 주변부에 해당하는 외곽 지역에서 빈곤층 거주 비율이 높게 나타난 것을 확인할 수 있었으며, 전반적으로 강북지역보다는 강남지역에서의 빈곤층 거주 비율이 낮은 것을 확인할 수 있었다. 북동부 지역의 기초생활수급자 비율이 높게 나타났으며, 이들 지역은 2006년 이후 꾸준히 비율이 높은 양상을 보이고 있어 빈곤층 거주가 고착화되고 있음을 확인할 수 있었다. 상대적으로 빈곤층 비율이 높은 강북 지역에 비해 강남 3구(서초, 송파, 강남)은 기초생활수급자 비율이 낮게 나타났는데, 구룡 마을이 위치한 강남 수서동(72.88%)을 제외하고는 기초생활수급가구의 비율이 10% 이하로 낮은 수준인 것으로 나타났다.

분석 결과는 대상년도에 관계없이 일정한 패턴을 보이고 있는 것으로 확인되었다. 먼저, 서울시의 외곽 지역이 도시 내부보다 상대적으로 높은 빈곤층 비율을 보였다. 즉, 도시 내부의 점이지역인 쇠퇴구역보다 도시외곽의 쇠퇴구역이 주택가격 측면에서 거주에 유리하므로 빈곤층이 거주할 가능성이 높은 것으로 확인되었다. 또한, 한강 이남지역보다는 이북지역에, 그 중에서도 강북, 도봉, 노원, 성북 등 북동부 지역에 높은 빈곤층 비율이 나타나는 반면, 일반적으로 소득 수준이 높은 것으로 알려진 강남 3구에서는 매우 낮은 수급자율을 보이고 있었다. 이는 노원, 강북구에 다수의 임대주택과 함께 노후불량주거지역(squatters)이 존재하기 때문인 것으로 보인다. 더불어, 빈곤층의 비율이 높게 나타나는 지역은 시간의 흐름에 관계없이 이러한 높은 비율이 계속해서 유지되는 것을 확인할 수 있었다. 이는 빈곤의 대물림 현상, 쇠퇴에 따라 재활성화가 잘 이루어지지 못하는 현상, 빈곤층의 이동 여력 제한에 의한 것으로 판단된다.

이러한 소득 불평등 분포는 [그림 13-1]에서도 쉽게 확인할 수 있었다. 하지만 소득 불평등에 따른 공간적 격리 현상을 보다 잘 이해하기 위해 [그림 13-2]에서는 소득 불평등에 따른 공간적 격리에 공간적 자기상관성(spatial autocorrelation)이 발생하는지를 Moran's I 지표를 이용하여 검증해보았다. 아래 그림 중 HH지표는 빈곤층의 비율이 높으며, 인접지역도 빈곤층의 비율이 높은 지역을 의미한다. LL지표는 빈곤층의 비율이 낮으며, 인접지역도 빈곤층의 비율이 낮은 지역을 의미한다.

해당 지표를 통해 볼 때, 서울 북동부에 위치한 지역에서 HH지표가 높게 나타나 해당 지역에 빈곤계층의 공간적 격리가 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 반면, 강남지역에는 HH지표를 가진 지역이 다수 발견되어 해당지역에는 빈곤계층이 상대적으로 소수만 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 공간적 자기상관은 공간적으로 인접할수록 지역의 속성이 유사할 것이라는 전제로부터 출발하므로, 도시 내부의 소득 불평등 현상은 공간적 자기상관을 갖는다는 것을 확인한 것이다. 이는 도시 내부의 불평등 문제는 단순히 사회 계층 간 문제로만 접근해서는 한계가 있으며, 공간적 관점에서 지역성을 고려하여 해결해야 할 문제라는 것을 시사한다.

[그림 13-2] 2015년 서울시 동별 기초생활수급자비율의 공간적 자기상관(김걸, 2017)



나. 시사점

살펴본 바와 같이, 소득 수준의 지역 내 불평등은 명확히 관측되는 현상으로서, 시기에 관계없이 이러한 현상이 지속적으로 발생하는 것을 확인할 수 있었다(김결, 2017; 윤형호·임병인, 2012). 또한, 이러한 현상은 공간적 자기상관성을 가지고 있어, 지역 내 소지역 간 편차를 발생시키고 있으며, 점차 고착화되는 경향이 있는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 공간적 편차는 계층적 편차와는 다른 관점에서 접근해야 한다.

도시는 규모의 경제, 집적의 경제, 비교 우위를 기초로 해서 형성된 공간이므로 도시 내부의 공간구조 또한 이러한 요소들의 영향을 받기 때문이다. 도시 내부에서 도심지역과 비도심지역이 상대적인 관점에서 정의되듯, 도시 내부의 불평등 현상도 도시 내 지역 간 상대적인 위치라는 관점에서 정의될 수 있기 때문에 이러한 공간 분포를 고려한 불평등 해소 정책이 필요하다.

2. 공공 부문의 불평등 사례

앞서 살펴본 도시 내부의 불평등은 다양한 원인에 의해 발생할 수 있는데, 지역 내에서의 재정 지출 격차나 공공 서비스의 도시 내 편중은 지역 내 어메니티(amenity)의 격차를 만들어내 삶의 질에 영향을 끼친다는 점에서 도시 내부 불평등의 주요한 원인이 될 수 있다. 이는 누적효과(trickling-down effect)를 위해 의도된 거점 개발에 의한 격차일수도 있고, 사회적 형평 정책의 실패 또는 정책적 오류에 기인한 것일 수도 있다. 어떠한 결과에 의한 것이든 공공 부문에 의한 불평등은 지역 내 불평등에 끼치는 영향이 크지만, 중앙정부와 지방자치단체가 보유한 정책 수단으로 일정 수준 해결이 가능하다는 점에서 민간 영역에 의한 불평등 사례보다 정책적 개입은 상대적으로 용이할 것으로 판단된다.

가. 공공 부문의 불평등 현황

도시 내부의 소득 및 산업 불평등은 도시 내 지역 간 재화의 격차를 유발하므로 도시를 구성하는 구(區)와 동(洞) 간 세입 차이를 발생시킨다. 이러한 세수(tax revenue) 차이는 도시 내부의 불평등 문제를 나타내는 지표가 될 뿐 아니라, 재분배 정책에도 불구하고, 세출의 차이에 따른 공공 서비스의 질 차이를 가져오는 원인이 될 수 있다. 이는 [그림 13-3]을 통해 확인할 수 있었다.

2016년부터 2021년까지 서울 자치구의 재정자립도 평균은 35.8%로 10개 구는 평균 이상, 15개 구는 평균 이하인 것으로 나타났다. 특히, 강남구의 재정자립도는 70.6%, 중구는 69.2%,

서초구는 62.8%로 나타나 평균을 크게 상회하는 것으로 나타났다. 반면, 노원구, 은평구, 중랑구는 각 20.2%, 22.1%, 22.7%로 20%를 겨우 넘긴 것으로 나타나 자치구 간 세입에 큰 격차가 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 소득 격차가 세입 격차에 반영되는 현상을 확인할 수 있었다는 것이다.

〈표 13-1〉 서울시 자치단체별 재정자립도⁹⁷⁾

(단위 : %)

단체명	2016	2017	2018	2019	2020	2021	단체명	2016	2017	2018	2019	2020	2021
평균(순계)	84.7 (80.7)	85.0 (80.5)	84.3 (79.2)	82.2 (76.5)	81.4 (76.1)	80.6 (75.6)	은 평 구	23.7 (20.8)	24.0 (19.0)	23.9 (18.0)	22.8 (17.5)	22.5 (17.9)	22.1 (18.4)
시 본 청	83.0 (80.7)	83.3 (81.3)	82.5 (80.6)	80.1 (78.4)	79.4 (77.9)	78.9 (77.3)	서대문구	30.1 (26.2)	32.5 (26.6)	32.3 (25.4)	32.2 (24.1)	32.6 (23.4)	35.9 (23.5)
자치구평균	35.5 (31.7)	36.6 (31.1)	35.8 (29.3)	35.7 (28.1)	35.5 (28.4)	35.8 (29.4)	마 포 구	40.9 (33.1)	41.6 (32.9)	40.1 (31.5)	38.9 (30.7)	38.8 (31.6)	39.1 (32.0)
종 로 구	54.6 (50.4)	54.9 (50.8)	52.7 (47.4)	53.6 (47.4)	53.7 (47.0)	52.4 (47.2)	양 천 구	30.6 (28.2)	31.6 (28.5)	31.0 (26.8)	28.9 (24.5)	29.0 (25.2)	30.9 (25.2)
중 구	65.2 (57.1)	62.4 (58.4)	63.3 (53.4)	66.0 (54.9)	67.6 (53.5)	69.2 (55.3)	강 서 구	25.6 (22.5)	26.9 (21.6)	26.5 (21.5)	28.2 (19.7)	29.0 (21.1)	27.1 (21.9)
용 산 구	47.1 (41.0)	48.7 (42.4)	46.2 (41.1)	46.5 (39.2)	49.9 (39.3)	45.9 (41.7)	구 로 구	26.6 (24.8)	26.7 (24.0)	27.8 (22.5)	27.0 (21.8)	26.5 (22.2)	27.5 (22.5)
성 동 구	40.0 (37.3)	39.6 (34.5)	38.2 (34.1)	39.2 (32.5)	39.2 (32.7)	40.1 (33.2)	금 천 구	31.3 (26.8)	30.2 (27.2)	28.6 (25.6)	29.7 (25.3)	30.0 (24.7)	31.0 (26.3)
광 진 구	32.3 (27.2)	33.5 (28.1)	33.0 (27.1)	33.3 (26.7)	32.1 (26.2)	34.8 (26.1)	영등포구	45.1 (42.8)	44.3 (42.0)	42.8 (37.9)	42.6 (35.7)	42.2 (36.0)	42.6 (36.5)
동대문구	29.5 (27.8)	28.9 (27.2)	27.8 (25.6)	26.7 (23.8)	25.8 (23.2)	27.0 (24.5)	동 장 구	33.1 (28.7)	34.2 (27.2)	31.9 (26.8)	31.4 (26.0)	32.0 (26.4)	32.2 (29.1)
중 랑 구	23.3 (21.0)	23.2 (20.6)	23.3 (19.0)	25.2 (18.1)	24.9 (17.5)	22.7 (18.2)	관 악 구	24.8 (20.7)	25.8 (20.6)	26.5 (19.4)	25.4 (18.7)	24.9 (19.3)	23.1 (19.7)
성 북 구	25.5 (22.8)	26.6 (21.8)	27.0 (19.6)	25.8 (19.6)	24.4 (20.0)	24.9 (20.6)	서 초 구	63.6 (57.9)	68.5 (52.5)	63.3 (53.4)	62.8 (53.3)	62.5 (54.7)	62.8 (58.2)
강 북 구	22.8 (19.1)	25.4 (18.8)	25.9 (17.6)	24.3 (16.8)	24.3 (16.8)	23.9 (17.2)	강 남 구	65.0 (60.0)	67.6 (58.2)	67.9 (53.3)	66.2 (54.4)	68.0 (52.3)	70.6 (54.9)
도 봉 구	23.8 (20.4)	26.1 (19.8)	25.6 (18.5)	25.3 (17.8)	24.5 (18.4)	25.3 (18.9)	송 파 구	48.9 (42.9)	49.2 (42.8)	47.7 (39.0)	46.9 (38.4)	47.3 (37.6)	48.0 (39.8)
노 원 구	19.2 (17.7)	20.8 (17.8)	21.1 (15.6)	20.6 (15.4)	20.7 (15.8)	20.2 (15.9)	강 동 구	33.0 (30.2)	34.8 (30.1)	33.6 (31.0)	41.1 (22.2)	31.5 (26.3)	32.4 (26.7)

97) 이투데이, 2021.05.17. “서울시 자치구 재정자립도, 1위 강남구…꼴찌 노원구 50%p 차이.”

서울시는 자치구 간의 불평등을 완화하기 위하여 조정 교부금을 지급하고 있으나, 조정 교부율에 제약이 있는 만큼⁹⁸⁾ 세수의 불평등에 의한 세출의 불평등은 지속해서 발생할 수 있다. 이러한 세출 불평등은 자치구 간 공공 서비스의 격차를 발생시킴으로써, 지역 내 어메니티의 격차를 심화시키고 공공 서비스 격차에 따른 인구의 이동(Tiebout, 1956)을 야기할 수 있다. 인구 이동(population migration)에는 이주의 경제적 비용과 심리적 비용이 함께 작용하므로 이러한 비용을 감당할 수 있는 계층의 이주가 주로 이루어지게 되며, 이는 계층의 공간적 분리라는 현상으로 나타날 수 있다.

이러한 공공 부문의 격차, 즉 재정 격차는 공공 서비스의 공간적 불균형이라는 형태로 현실화될 수 있으며, 이는 지역 어메니티의 격차를 발생시킬 수 있다. 상당수의 공공 서비스는 공공 시설물이라는 형태로 구현되며, 이러한 공공 시설물의 이용 범위는 공간적 거리의 제약을 받기 때문이다.⁹⁹⁾ 가로등과 같이 한정된 공간을 대상으로 하는 공공 시설물은 물론, 서울시민 전체를 대상으로 한 박물관 등의 광역 공공 시설물도 시설물로부터의 거리가 가까우면 가까울수록 접근성이 높아지기 때문에 이용 빈도가 높아지는 것이 분명하기 때문이다.

이러한 공공 지출의 격차는 지역 내 인프라 격차로 나타날 수 있다. 아래 그림은 서울시 25개 자치구 중 강남 3구와 기타 22개구와의 2017년 기준 인프라 격차를 나타내고 있다. 분석 결과, 인프라 격차는 교통 인프라, 문화 인프라, 교육 인프라, 공원 인프라 모두에서 발생하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

강남 3구의 인구 1만 명당 지하철 역수는 0.4개로 나타나, 강남 3구를 제외한 22개 자치구의 인구 1만 명당 0.33개보다 많은 것으로 나타났다. 지하철역 접근성도 강남 3구가 상대적으로 좋은 편이었다.

집 또는 직장에서 지하철역까지 도보로 걸리는 시간이 5분을 초과하는 ‘지하철역 소외인구’의 평균 비율 또한 강남 3구는 83.8%인데 비해 다른 22개구는 86.5%로 나타났다. 거주지에서 직장까지의 출퇴근 시간도 차이를 보였다. 버스 또는 지하철로 직장까지 출퇴근할 경우 강남 3구에서는 왕복 기준 평균 77.7분이 걸린 반면, 22개 자치구에서는 86.1분이 걸리는 것으로 나타났다. 승용차를 이용한 출퇴근 시간도 강남 3구는 평균 69분이 걸린 반면, 22개 자치구는 78.6분이 걸리는 것을 확인할 수 있었다.

문화 인프라 시설도 강남 3구와 나머지 자치구 간 격차가 크게 발생하는 것을 알 수 있었다. 강남 3구에는 공공 도서관이 구별로 평균 8.0개가 있는 반면, 나머지 22개 자치구는 구별 평균이

98) 현재 서울시 특별조정교부금교부율은 22.6% 수준으로, 지역 간 세수 격차에 비해서는 낮은 수준임

99) 통화정책수단, 보조금 등과 같이 공간적 제약을 상대적으로 덜 받는 정책수단도 있으나, 이러한 수단은 지역 내 불평등과 밀접한 관계를 가지고 있지 않으므로 이 연구에서는 논외로 함

5.59개에 그쳤다. 국립·공공·전문도서관을 모두 합해 도서관 당 인구수를 단순 계산하면, 강남 3구는 도서관 1곳당 인구수가 2만350명이었다. 22개 자치구는 도서관 1개당 인구수가 3만9,837명으로 강남 3구보다 2배가량 많은 것으로 나타났다.

공원·녹지 면적은 강남 3구가 1인당 평균 20.24㎡였지만, 그 외 자치구는 1인당 평균 18.69㎡에 불과하여 고층건물이 밀집한 강남 3구 지역이 오히려 더 넓은 공원·녹지 면적을 가지고 있는 것을 확인할 수 있었다. 국공립 어린이집도 강남 3구에 더 많은 것으로 나타났다. 강남 3구에는 국공립 어린이집이 구별로 평균 65.6개가 있었으나, 나머지 22개 자치구에는 구별 평균 57.4개에 그치고 있었다.

이러한 공공 서비스의 지역 내 격차 사례 중 하나로 방법용 CCTV를 예로 들 수 있다. Cohen and Felson(1979)의 일상 활동 이론(routine activities theory)은 범죄를 시·공간적으로 잠재적인 동기요인, 동기유발이 된 범죄자, 적당한 목표물, 유능한 관리원의 부재의 집합에서 발생하는 결과로 정의하고 있으며, CCTV의 배치는 일반적으로 범죄가 많은 곳에 집중되어 유능한 관리원의 역할로서 범죄의 억제 기능을 수행한다(장환영 등, 2014). CCTV의 분포는 범죄의 분포와 관련을 맺고 있으며, 상호 인과 관계(reciprocal causation)을 갖는 것이다. 실제로 장진희(2018)의 연구에서는 CCTV 설치 수가 1% 증가할 때마다, 5대 범죄발생 수가 0.08% 감소한다는 실증적인 분석 결과를 내놓은 바 있다.

[그림 13-3] 서울시 25개 자치구 사회안전지수 전국 순위¹⁰⁰⁾



100) 머니투데이 외, 2021, “2021 사회안전지수(Korea Security Index 2021)” 중 발췌.

통계청의 사회조사(2014) 결과에 따르면, 우리나라 국민들은 사회의 가장 큰 불안요인(57.4%)으로 범죄발생을 꼽았다. OECD의 삶의 질 지표인 BLI(Better Life Index) 또한 삶의 질을 측정하기 위한 대리변수 중 하나로 살인률(homicide rate)을 들고 있다. 따라서 아래 그림과 같이, 예로 든 공공 서비스인 CCTV의 경우 범죄의 분포에만 영향을 끼치는 것이 아니라 사회안전에 대한 인식에도 영향을 끼친다. CCTV라는 공공 서비스가 사회안전에 대한 인식에 영향을 끼쳐, 지역 내 삶의 질 격차에도 영향을 줄 수 있는 것이다. 아래 표(2019년 7월말 기준)에서 볼 수 있는 것처럼, CCTV는 지역 내에서 편중된 분포를 보이고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 이렇게 편중된 CCTV의 분포는 지역 내 범죄 발생의 빈도 격차를 발생시킬 뿐 아니라, 장기적으로 지역의 삶의 질 여건에 영향을 끼칠 수 있어 지역 내 격차를 더욱 심화시키는 동인으로 작용할 수 있다.

〈표 13-2〉 서울시 자치구별 CCTV 운영현황¹⁰¹⁾

구 분	인구수 (명)	방범용 CCTV (대)	1개당 인구수 (명)
합 계	10,041,574	46,919	214
강남구	547,602	4,869	112
종로구	162,413	1,277	127
중 구	136,276	1,060	129
용산구	245,069	1,807	136
성동구	312,991	2,197	142
구로구	439,328	2,642	166
관악구	519,864	3,116	167
금천구	254,061	1,522	167
양천구	465,095	2,644	176
성북구	452,292	2,539	178
서대문구	324,304	1,774	183
은평구	488,285	2,664	183
서초구	435,631	2,303	189
영등포구	404,229	2,006	202
동대문구	363,101	1,703	213
동작구	412,000	1,671	247
광진구	369,470	1,447	255
마포구	385,985	1,511	255
강북구	319,377	1,156	276
강동구	428,547	1,516	283
노원구	542,603	1,450	374
강서구	602,230	1,366	441
중랑구	405,639	790	513
송파구	686,181	1,277	537
도봉구	339,001	612	554

101) 서울일보, 2019.10.11. 서울시 방범용 CCTV, 10대 중 1대는 강남구...도봉구의 8배.

나. 시사점

세입 격차에 따른 공공 영역에서의 격차는 불가피하다. 중앙정부 및 지방정부에서는 지방 교부금, 공동과세제도 등 재분배 정책을 통해 지역 간, 또는 지역 내 세입 불균형에 따른 세출 불균형을 완화하려는 시도를 계속하고 있다. 그럼에도 불구하고 세입이 세출을 결정하는 가장 중요한 원인 중 하나인 것은 분명하며, 지나친 조세 재분배 정책은 조세 저항을 야기할 소지도 있기 때문에 세출의 인위적인 조정에도 제약이 따른다. 따라서 정도의 차이는 있으나 세출 규모는 세입 규모와 일정 수준 비례 관계에 있을 수 밖에 없다. 문제는 이러한 비례 관계가, 어메니티가 우수한 지역은 더 우수하게, 상대적으로 열등한 지역은 더 열등하게 만드는 동인으로 작용할 수 있다는 점이다. 세출에 의해 구축하는 공공 시설물은 근린의 어메니티에 지대한 영향을 끼치며, 근린 어메니티와 자산가치는 상관관계를 가지고 있기 때문에 자산 가치의 상승이 세입 규모를 늘리고, 늘어난 세입 규모는 세출 규모를 확대시키는 세입-세출의 순환이 발생할 수 있기 때문이다.

세출의 주요한 결과물인 공공 시설물은 기본적으로 공공재로서의 성격을 갖지만, 완벽한 비배제성을 갖기는 사실상 불가능하다. 공공 시설물이 제공하는 긍정적 외부 효과는 대부분 거리 조락(distance decay)의 영향을 받으므로, 공공 시설물의 이용은 대개 시설물이 설치된 인근 지역에서 발생하기 때문이다. 이는 또한 공공 시설물로 인한 수익을 향유하는 사람들이 이용비용을 지급해야 한다는 수익자 부담원칙과 얽혀 있어 문제를 더욱 더 복잡하게 만든다. 게다가 이러한 문제는 다음 절부터 살펴 볼 민간 부문의 분포와도 밀접한 연관관계를 가지고 있어 사회적으로 형평성 있는 세출 규모 및 공공 서비스의 제공 수준은 하나의 기준으로 정의하기가 쉽지 않다.

3. 민간 부문의 불평등 사례

공공 부문 외에도 민간 부문의 격차 또한 도시 내부 불평등의 원인이 될 수 있다. 민간 부문의 불평등을 대표하는 지표는 산업이다. 산업은 경제 활동의 핵심으로서 인구 이동의 가장 중요한 요인으로 여겨지고 있으며, 산업체의 입지는 소득에 지대한 영향을 끼치는 고용의 중심으로서 기능하기 때문이다.

산업 입지 이외에도 민간 부문에서 제공하는 각종 민간 서비스의 공급 분포 및 공급 수준 또한 도시 내부의 불평등을 나타내는 사례가 될 수 있다. 민간 서비스 공급의 공간적 불평등은 지역 내 삶의 질 격차를 발생시키고 빈곤의 악순환에 영향을 끼칠 수 있기 때문이다.

가. 민간 부문의 불평등 현황

산업은 민간 활동의 요체로서, 고용의 핵심이자 지역 재화 및 서비스 공급의 원천으로서 중요한 기능을 한다. 하지만 산업은 자본, 노동, 기술 등 입지 특성에 영향을 받기 때문에 필연적으로 지역 내에서 불균등하게 배치된다.

산업의 불균등한 배치는 고용자 수의 불균등한 배치를 의미하기 때문에 산업의 불규칙한 배치는 지역 내 직장 접근성(직주근접) 격차를 발생시킨다. 이러한 격차는 지대에 반영되며 다른 요인들과 맞물려 주택가격에 영향을 끼치고, 높은 주택 가격을 감당할 수 있는 계층만이 직장으로부터 가까운 지역에 주거하게 된다.

산업 입지에 따른 지역 내 주거 분리가 발생할 수 있다는 것이다. 전국적인 단위에서의 산업 불균형은 오랜 기간 주목을 받아왔고, 각종 산업단지, 혁신도시, 지역 특화 산업은 이러한 산업 불균형을 해소하기 위한 수단으로 시행되어 왔다.

반면, 지역 내 산업 불균형은 상대적으로 논의가 부족한 실정이다. 광역자치단체라는 집합적 단위에서 바라볼 때, 지역 내 불균형 현상은 집합된 통계로 인해 희석되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지역 내 산업 격차는 지속해서 발생하고 있으며, 또 산업구조의 고도화와 맞물려 심화되고 있으므로 지역 내 불평등에 대한 적극적인 검토가 필요하다. 이러한 지역 내 산업 불균형은 지역 내 소득 불평등과 자산 불평등에 모두 영향을 끼치기 때문에 주목할 필요가 있다. 서울시 자치구별 산업의 불균등한 입지를 표로 나타내면 <표 13-3>과 같다.¹⁰²⁾

<표 13-3>에서 볼 수 있는 것처럼 서울시 전체의 주민등록인구 대비 종사자 비율은 52.2% 수준이었다. 하지만 이 인구 대비 종사자 비율은 자치구에 따라 극단적인 차이를 보였다. 비율이 가장 낮은 은평, 노원, 도봉구의 경우는 20% 수준에 머물러 있으나, 가장 높은 중구의 경우는 287.3%에 달하며, 다음으로 높은 종로구도 160.7%의 수치를 보이고 있다. 이외에도 강남구(126.8%), 서초구(100.8%), 금천구(96.3%), 영등포구(93.1%)가 높게 나타나 도시 내 중심업무지구(Central Business District, CBD)¹⁰³⁾와 그렇지 않은 지역 간 산업 및 고용 분포가 극명하게 분리되는 것을 볼 수 있다.

102) 해당 표는 서울 열린데이터 광장(<http://data.seoul.go.kr>)에서 제공하는 2019년 말 기준 인구 및 고용 통계를 재구성하여 작성하였음.

103) 서울시의 「2020 서울도시기본계획」은 서울시의 3대 도심(CBD)을 강남 도심(GBD), 영등포·여의도 도심(YBD), 한양 도심(CBD)로 구분하고 있음

〈표 13-3〉 서울시 자치구별 사업체수, 종사자수 및 종사자 비율

(단위: 명, %)

자치구	주민등록인구	사업체수	종사자수	종사자비율
합계	10,017,015	823,624	5,226,997	52.2
종로구	162,106	39,679	260,446	160.7
중구	136,647	60,127	392,568	287.3
용산구	246,044	20,254	135,240	55.0
성동구	308,631	28,343	178,243	57.8
광진구	367,084	24,445	126,305	34.4
동대문구	363,038	31,324	138,400	38.1
중랑구	401,806	28,228	103,345	25.7
성북구	454,685	23,617	111,005	24.4
강북구	317,479	19,014	73,904	23.3
도봉구	335,032	18,628	72,939	21.8
노원구	537,148	26,618	116,684	21.7
은평구	483,983	24,681	93,631	19.3
서대문구	324,112	20,095	113,819	35.1
마포구	385,803	37,290	247,276	64.1
양천구	462,023	25,894	121,582	26.3
강서구	598,097	39,458	257,494	43.1
구로구	439,424	38,756	225,668	51.4
금천구	252,022	33,814	242,686	96.3
영등포구	401,173	42,370	373,478	93.1
동작구	408,747	19,793	106,159	26.0
관악구	517,239	25,505	115,329	22.3
서초구	435,339	46,940	438,985	100.8
강남구	551,055	71,027	698,840	126.8
송파구	683,155	48,644	341,201	49.9
강동구	445,143	29,080	141,770	31.8

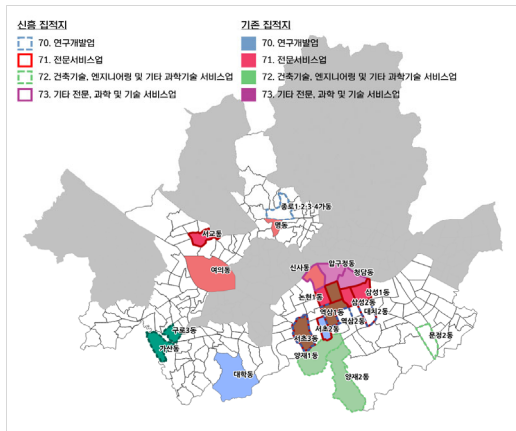
민간 부문의 불평등 현상을 공간 상에서 확연히 확인할 수 있다는 것이다. 이처럼 불평등한 산업 및 고용분포는 근무지와의 접근성에 영향을 끼쳐 근로 소득 수준을 결정하는 요인이 될 뿐 아니라, 지대를 변화시킴으로써 소유 중인 자산 가격이 변화하게 만들어 자산 소득을 결정하는 요인이 될 수도 있다. 주거지의 입지에 따라 부익부 빈익빈(富益富 貧益貧) 현상이 가중될 수 있는 것이다. 더불어 이러한 산업 집중은 산업으로 인한 집적효과와 다양한 부가가치 창출 효과를 가져오므로, 지역 간 격차는 점차 가중되게 된다.

이러한 산업의 공간 집적 현상은 특히 부가가치가 높은 지식산업일수록 더욱 그러한 경향을 보인다. 자본과 노동의 분포에 주로 영향을 받는 산업의 입지에 비해 기술의 영향을 주로 받는 지식산업의 입지는 지식 확산(knowledge spillover)을 필요로 하기 때문이다. 기호화하기 용이한 명

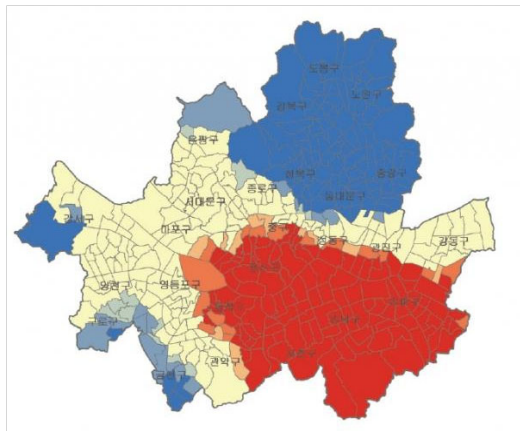
시적 지식(explicit knowledge)에 비해 기호화가 곤란한 암묵적 지식(tacit knowledge)은 공간적 접근성의 영향을 많이 받는다. 공간적으로 가까운 위치에 입지할수록 지식 확산이 원활하게 이루어지는 것이다. 따라서 지식산업은 다른 산업에 비해 더욱 집적적인 특징을 띄게 되고, 이는 다시 지역 내 불평등을 야기하는 원인이 될 수 있다.

서울연구원(2019)은 서울시의 산업부문별 법인 창업 현황을 분석함으로써 위와 같은 주장을 지지하는 결과를 보여준다. 대체로 서울 전역에 폭넓게 분포하는 제조업 및 숙박 및 음식점업 등 단순서비스업과 달리, 전문, 과학 및 기술 서비스업과 같은 지식 산업은 특정 지역에 집적하는 경향이 있는 것을 확인할 수 있었다. 다음 그림과 같이, 해당 산업은 주로 강남 지역에 입지하고 있으며, 대학동, 서교동과 같은 대학 주변과 가산동, 구로3동과 같은 산업단지 인근에 입지하는 것을 확인할 수 있다. 이러한 고부가가치산업의 지역 내 분포는 고용의 규모에 영향을 끼칠 뿐 아니라 고용의 질적 수준에도 영향을 끼친다. 아래 그림은 고용의 질에 따라 스팟 분석(spot analysis)을 시행한 결과를 나타낸다. 분석 결과, 강남구, 송파구 서초구, 동작구, 용산구, 영등포구 여의도동의 경우 일자리의 질이 대체로 높게 나타나는 핫스팟(hot spot) 지역인 것을 확인할 수 있었다. 반면, 도봉구, 강북구, 노원구, 성북구, 동대문구, 중랑구 등 핵심지역에 은평구 북부, 강서구 서부, 구로구와 금천구의 외곽 경계지역들은 일자리의 질이 낮은 콜드스팟(cold spot)을 형성하는 것을 확인할 수 있었다.

[그림 13-4] 서울시 전문, 과학 및 기술 서비스업
전체의 법인 창업 입지 특성



[그림 13-5] 서울시 일자리 질 종합지수의 스팟
분석(한국고용정보원, 2019)



식품 사막(food deserts)은 민간 부문의 불평등한 재화 및 서비스 공급이 공간 상으로 나타나는 현상 중 하나로 민간 서비스의 불평등을 대표하는 현상이다. 식품 사막은 건강한 식품을 판매하는 소매상점에 대한 접근이 쉽지 않은 지역을 의미한다. 식품 사막에는 다수의 취약계층이 거주

하며, 영양학적으로 상대적으로 신선도가 떨어지는 불량한 식단을 섭취하게 된다. 이는 장기적으로 건강 악화를 초래하고, 빈곤이 반복되는 악순환이 되기도 한다.

식품 사막은 사회적 요인과 공간적 요인이 결합하여 나타나는데, 사회적 요인은 빈곤문제, 사회적 약자, 사회로부터의 고립 등을 포함하고, 공간적 요인은 절대적 거리, 대중교통의 부족, 신선 식품의 부족 등을 포함한다. 다만 이 두 가지 요인은 배타적인 관계라고 볼 수 없고, 상호 영향을 받는다고 이해할 수 있으며, 민간의 서비스 공급 분포에 결정적인 영향을 받는다고 할 수 있다. 식품 사막은 대도시, 지방도시, 농촌지역과 같은 지역 간에도 발생하지만, 지역 내에서도 빈곤의 공간 분포에 따른 민간 서비스의 분포에 따라 나타날 수 있는 현상이다.

이누리·김결(2017)은 서울시의 식품 사막 현상을 사례연구를 통해 분석한 바 있다. 해당 연구에서는 앞서 살펴본 식품 사막의 사회적 요인과 공간적 요인 중 사회적 요인을 통제하기 위하여 동일하게 빈곤층이 거주하는 용산구 남영동과 강서구 등촌3동을 대상으로 사례연구를 진행하였다. 빈곤이라는 사회적 요인을 유사하게 통제한 두 지역을 연구 대상으로 선택함으로써 공간적 요인에 의한 영향을 보려 한 것이다. 두 사례지역의 도시공간구조 특성은 다음과 같다.

〈표 13-4〉 연구 사례지역의 도시공간구조 특성 비교

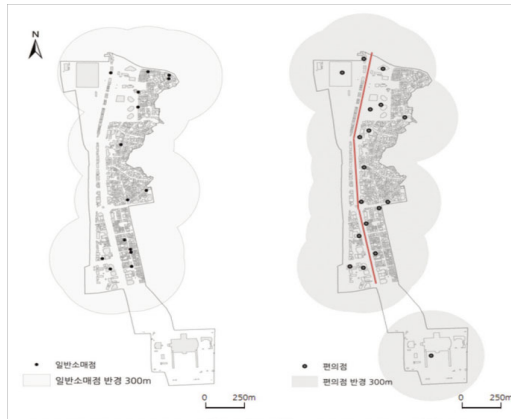
구분	용산구 남영동	강서구 등촌3동
입지적 특성	점이지대(zone in transition)	도시 외곽 주거지대(residential zone)
주택 유형	노후, 불량한 건물이 밀집하며, 쪽방, 판자촌의 형태	임대아파트
사회적 약자의 인구 특성	1인 가구, 노인, 장애인	독거노인, 노인, 장애인, 차상위계층
지역 특성	고층의 업무빌딩과 저층 쪽방층의 공존 열악한 주거환경, 불법거주 많은 유동인구	1990년대 임대아파트의 대거 등장 양호한 주택과 기반시설 입주 조건 통과 후 거주

용산구 남영동은 기초생활보장수급률이 17.19%를 기록하는 빈곤 지역으로 중심업무지구(CBD)와 주거지대의 경계가 모호한 점이지대에 위치하고 있다. 해당 지역에는 저층의 다세대 주택(쪽방)이 집중적으로 입지해 있다. 남영동에 거주하는 빈곤계층들은 매우 노후한 불량 건물 내의 2~3평 남짓한 공간에서 의식주를 해결하고 있었다. 반면, 강서구 등촌3동의 주거환경인 일반적인 빈민주거지역의 다른 모습을 보인다. 상대적으로 무허가 주택이나 다세대 주택의 비중이 높은 남영동의 주거지역과 달리 등촌3동은 계획 개발을 통해 건축된 임대아파트가 주요 주거시설이다. 또한, 등촌3동에 또한 거주하는 65세 인구 가운데 55.73%에 해당하는 인구가 기초생활수급자에 속하는 빈곤지역의 특성을 가지고 있었다.

이처럼 두 지역은 빈곤지역이라는 공통점을 가지고 있으나, 대상지역의 상대적인 입지나 건조

환경(built environment)에 있어서는 큰 차이를 보인다. 이러한 입지와 건조환경 특성은 민간 서비스인 신선식품 매장의 분포에 큰 영향을 끼친다. 아래 그림을 통해 남영동과 등촌3동 두 지역의 신선식품 매장 분포가 어떠한지를 살펴볼 수 있다.

[그림 13-6] 남영동의 신선식품 매장 분포



[그림 13-7] 등촌3동의 신선식품 매장 분포



〈표 13-5〉빈곤지역 유형에 따른 신선식품 구매 패턴의 특징 비교

구분		용산구 남영동	강서구 등촌3동
신선식품 매장	종류	일반소매점, 편의점, 이동 트럭	일반소매점, SSM, 대형슈퍼마켓, 편의점, 이동 트럭
	주요 취급품목	간단한 식사, 인스턴트, 주류 및 담배 일부 신선식품 유통	다양한 종류의 신선 식품
제공 서비스	전화 및 인터넷 주문	없음	SSM, 대형슈퍼마켓에서 가능
	배달	대부분 매장에서 불가능	편의점을 제외한 모든 곳에서 신선 식품 배달서비스 제공 중
주거 환경	주거유형	쪽방 및 판자촌, 다세대 주택	임대주택 및 아파트
	외부환경	상업·주거지역의 혼합	정비된 아파트 단지 및 기반시설
	내부환경	개별 부엌, 화장실 없음	아파트형 시설 완비

용산구 남영동과 강서구 등촌3동에서 민간 서비스인 식품 서비스의 공급은 다음과 같은 차이를 보인다. 첫째, 신선식품 매장의 종류와 취급품목이 다르다. 상업·주거가 혼재된 점이지대 내 빈곤지역인 남영동에서는 상대적으로 유동인구를 겨냥한 편의점과 같은 한정된 품목을 판매하는

매장들이 입지하고 있지만, 주거지역인 등촌3동의 경우, 다양한 신선식품의 품목을 취급하는 SSM이나 일반 소매점이 다수 분포하고 있다. 즉, 도시 외곽의 주거지역에서는 도심의 빈곤지역보다 보다 쉽게 근거리에서 다양한 종류의 신선식품 구매가 가능하다.

둘째, 매장에서 제공되는 추가적인 서비스의 유무이다. 등촌3동에는 절대적으로 많은 수의 매장이 등촌3동에 입지한 이유는 좁은 면적에 인구가 집중하여 거주하는 아파트의 주거형태에서 기인한다. 그 결과 신선식품의 매장들은 구매자를 보다 더 유치하기 위해 그들만의 경쟁력을 갖추기 위해 노력한다.

셋째, 신선식품의 조리가 가능한 주거환경 여부에 따라 구매가 결정된다. 도심의 빈곤지역인 남영동은 신선식품을 조리할 수 있는 주거환경을 갖추고 있지 않다. 이들은 그저 간신히 몸을 누이고 지낼 수 있는 공간 안에서 모든 의식주 활동을 이루어 내야만 하고, 도시가스나 상수도 연결은 불가능하고 한여름과 한겨울에는 더위 및 추위와 싸우기에 급급하다. 그러므로 주거환경은 신선식품의 구매 및 섭취와도 직접적으로 연결된다.

이처럼 민간영역 서비스는 공간 특성에 따라 상이하게 나타날 수 있으며, 이러한 상이한 민간 서비스 분포는 도시 내부의 불평등을 야기하는 원인이 될 수 있다. 식품 사막은 거주민의 영양 상태에 장기적으로 영향을 끼칠 수 있으며, 이러한 영양 상태의 불균형은 빈곤 상태에 악영향을 끼칠 수 있기 때문이다. 즉, 민간 서비스의 공간 분포는 빈곤 상태를 지속시키거나, 개선시키는 동인이 될 수 있다.

나. 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이, 민간 부문에서의 불평등한 산업 분포나 서비스 분포는 빈곤이라는 지역 내 불평등 현상과 상호 작용한다. 특히 산업은 고용이라는 빈곤 해결 수단과 밀접한 연관을 맺고 있으므로 지역 내 불평등한 공간구조를 구성하는 중요한 원인이 되며, 민간 서비스는 이러한 불평등 상황을 악화시키는 요인이 되기도, 개선시키는 요인이 되기도 한다. 이러한 민간 부문의 문제는 정책 문제에 비해 정책 개입 등을 통한 인위적인 통제가 어렵다는 점에서 더 해결하기 어려운 불평등 요인이 될 수 있다.

민간 영역에서의 산업 배치나 서비스 공급은 철저한 시장 원리에 의해 이루어진다. 시장 원리에 따른 민간 활동은 지역 내의 공간적 불평등에 의한 외부효과를 내재화하지 못하여 사회적인 후생에 부정적인 영향을 끼칠 수 있으므로, 이를 바로잡기 위한 정책 대안을 모색할 필요가 있다.

다만, 최근 들어 각광받고 있는 ESG(Environmental, Social and Governance) 경영 움직임은 지역 내 불평등의 해소에 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 예측된다. ESG의 주요 방향 중 하나는

불평등의 해소이고, 국가, 인종, 성별 등 거시적 차원의 불평등 해소와 함께 지역 환경 불평등 해소라는 미시적인 차원에서의 불평등 해소 또한 논의되고 있기 때문이다. 아울러 ESG는 기업의 사회적 책임으로서 지역 상생을 들고 있어, 민간 부문에서의 불평등 해소 노력은 점차 다양한 차원에서 진행될 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

4. 주거 분리 사례

지역 내 사회 양극화 현상은 소득과 고용의 경제적 수준 차이, 시설의 불균등한 분포 외 도시공공시설에 대한 접근성 차이, 주민들의 도시 공공 서비스 접근성 차이 등으로 인해 도시 내에서도 많은 문제를 야기한다(경기연구원, 2018). 각종 시설과의 상대적 접근성 등에 의해 지역 내 거주민이 체감하는 주관적 삶의 질(Subjective well-being)에 차이가 발생함에 따라 주거 분리 현상이 발생하는 것이다. 이러한 주거 분리 현상은 계층적 분리를 공간적 분리로 확장시킬 수 있다는 점에서 그 위험성이 크다.

이처럼 빈익빈 부익부 등의 사회적 불평등으로 인해 나누어지는 공간의 격차는 폐쇄적 공동체(혹은 배타적 커뮤니티)의 양상을 초래하게 되었고, 단순한 공간 분리에서 나아가 부자들이 사는 공간은 게이트드 커뮤니티(gated communities), 빈곤층이 사는 공간은 슬럼(slum)과 같은 극단적인 형태로 표출되기 시작하였다. 게이트드 커뮤니티는 이해관계가 일치하거나 집단적 특성이 유사한 개인이 모여 공동체 의식을 기반으로 형성된 배타적 소규모 사회이다. 구성원들은 커뮤니티를 유지하고 관리하기 위해 개인은 최대한 배제하고 타인과 공유하며 공공의 공간을 중시하게 된다.

가. 주거 분리 현황

주거 분리 현상은 현재 서울시 전역에서 발생하고 있다. 주거 분리 현상은 꼭 쪽방과 같은 특수한 상황에서만 발생하는 것은 아니다. 단독 주택, 다가구 주택, 다세대 주택과 같은 주거의 종류에 따른 주거 분리는 물론 아파트와 같은 동일한 종류의 공동주거시설에서도 주택 가격 차이에 따른 주거 분리 현상이 발생하고 있다. 이는 주거의 공간적 분리에도 영향을 끼친다.

다음 그림은 서울시의 25개 자치구별 34평 아파트의 평균값을 나타낸다. 주택가격이 가장 높은 강남구(19억4,218만원)와 가장 낮은 도봉구(65억251만원)는 3배 정도의 가격 격차가 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 또한 강남 3구를 정점으로 한 주택가격이 공간적 확장에 따라 점차 낮아지는 공간적 자기상관이 발생하는 것을 확인할 수 있었다.

주택 가격은 자산 불평등을 발생시키는 요인이자(국토연구원, 2020a), 일반적으로 해당 지역으로의 이주를 가로막는 가장 강력한 진입 장벽으로 여겨진다. 이러한 진입 장벽은 필연적으로 지역 간 자산 및 소득 격차를 발생시킨다. 자산 및 소득 격차는 지역 내 세입 격차를 발생시키고, 구매력 격차를 만들어 민간 서비스의 불균형한 분포를 유발시킬 수 있다.

이러한 주거 분리 현상이 극단적인 형태로 나타나는 것이 게이티드 커뮤니티와 슬럼이다. 앞서 살펴본 것과 같이 주거 분리의 양 극단인 게이티드 커뮤니티나 슬럼과 같은 주거환경은 일반적인 주거 분리와 같이 물리적 경계로 기능하는 것은 물론, 주거 계층 간 심리적 경계로 기능하기 때문에 주거 분리 현상을 더욱 심화시킨다. 공공 부문 격차와 민간 부문 격차에 의해 발생하는 주거 분리 현상이 주거의 공간적 분리를 나타내는 현상에 머무른다면, 슬럼이나 게이티드 커뮤니티는 이러한 현상의 극단적인 형태로서 주거의 공간적 분리를 지속되게 만드는 원인으로 작용한다.

한국에 게이티드 커뮤니티가 처음 등장한 것은 1983년 서울시 용산구 한남동에 한남외국인주택을 시작으로 하며, 이후 1986년 한남타워 II, 1991년 이태원타워가 완공되며 확산되었다(남영우, 2006). 이 주택단지는 한국전쟁 이후 주한 외국인들이 주로 거주하는 공간이 되었는데 내부 부대시설로는 호화스런 로비, 스카이라운지, 레저시설, 조경시설이 갖춰져 있었다.

특히 1970년대 초의 한국사회의 부의 상징은 단독주택이었다. 한남동은 삼성·LG가(家), 성북동은 현대가(家) 출신이 주를 이뤘고 재계 인사들이 집결하였다. 권력이 몰리는 곳에는 자연스레 부가 축적되었고 고급 단독주택은 재벌가의 상징이 되었다. 이후 국내 부유층 거주 공간을 위한 아파트들이 성행하기 시작한다. 입주가 시작된 년도를 기준으로 1998년 강남구 도곡동 타워펠리스와 2002년 성남시 정자동 파크뷰, 2003년 동부이촌동 LG 한강자이, 2004년 삼성동 현대아이파크 등 2000년대 초반에는 초고층 주상복합아파트가 부촌단지 중심으로 퍼지고 있다. 이러한 지역의 입주자들은 전문직 종사자나, 의사, 변호사, 연예인, 벤처사업가, 대기업 임원, 운동선수 등 경제력 뿐 아니라 인지도와 영향력이 높은 구성원들이 주로 거주하고 있다. 헬스장, 수영장, 클럽하우스 등 부대시설이 완비되어 있고, 최첨단 보안장치와 경비시스템으로 24시간 감시체제를 운영하고 있다.

조은진(2007)은 전통적인 부자 동네인 평창동, 성북동의 단독주택은 높은 돌담을 통해 타 계층에 대한 강한 구분과 배제의 기제를 직설적으로 드러내며 새로운 부촌으로 각광받는 타워펠리스와 같은 초고층 주상복합아파트는 외관상 열린 공간 이지만 명확하게 구분되는 그들만의 공간을 구성한다고 서술하였다. 또한 중정(中庭) 형태의 공간 배치와 주상복합의 통합된 모습은 영리하고 효율적으로 외부인과 거주민을 구분 짓는 배제의 원리를 나타낸다.

2000년대 이후 아파트 단지는 이른바 ‘브랜드 아파트’로 대표되는 고급화의 길을 걸으며 각종 첨단 전자장비 도입과 함께 외부에 배타적인 게이티드 커뮤니티로의 성격을 갖추게 된다. 정현목

(2012; 2016)은 국내 게이티드 커뮤니티를 보편성과 특수성으로 나누어 설명하였다. 게이트와 벽을 통한 물리적 공간 분리와 주거단지 내부의 배타적 공동체는 새로운 장소성 구축의 보편적 측면에서 발현되는 양상으로 볼 때 초고층 주상복합아파트는 상대적으로 협소한 공간에 따른 영역성의 한계가 있다고 주장하였다. 그는 대안으로 대형 고급아파트 단지를 새로운 장소의 관점에서 한국형 게이티드 커뮤니티의 유형으로 제시하였다. 일반 아파트단지에서도 주문을 세우고 방문 차량을 분리시키는 공간을 만들며 강력한 외부인 출입제한 규제는 주민 간 갈등을 심화한다는 사례연구(최정민, 2008)나, 1990년대 말 이후 지어진 고급 아파트단지의 출입 시스템 발달에서 한국형 게이티드 커뮤니티 특징을 도출한 연구(김석경 2004; 2007)들은 전술한 주장을 뒷받침한다. 대다수 국내 고급아파트 단지가 물리적 특성상 완전한 폐쇄가 이루어질 수 없다는 점은 게이티드 커뮤니티 문법에 일치하지 않을 수 있다. 다만 주변 지역과 차별화된 물리적 공간과 거주민이 인식하는 장소성 등은 주거지를 대하는 한국인의 특성과 문화에 기인했을 때 다른 나라에서 보기 어려운 한국의 게이티드 커뮤니티의 유형으로 볼 수 있을 것이다.

주거의 형태적 측면에서 볼 때 도시형 타운하우스(town house)도 국내에 보급되어 있다. 서울 향동 그린빌라단지는 주민 공동소유의 골프연습장과 농장이 있고 단지 내부에는 수영장과 테니스장이 들어 있는 약 2만평 규모에 해당하는 국내 타운하우스의 효시(嚆矢)로 불리고 있다(박상미 등, 2009). 국내 타운하우스 건설 단지의 물리적 특성을 살펴보면 5가지로 구분된다. ① 도시기반 시설 및 스포츠, 문화시설 등의 이용이 편리하고 교통편이 양호, ② 단지 주변의 가로환경이 좋고 쾌적한 환경과 자연감시가 가능, ③ 단지 내 커뮤니티 활성화를 위한 실내 헬스장, 골프 퍼팅장, 회의룸, 소규모 공원 등 공공 공간의 설치, ④ 연립주택과 단독주택 유형은 세대 간 프라이버시를 위해 개별정원이 설치, ⑤ 주차형식에 따른 거리의 폐쇄 유도 등이다. 게이티드 커뮤니티 문법에 일부 요건이 성립하지만 물리적 폐쇄성이나 보안이 게이팅의 형태로 보기 어렵고 커뮤니티 의식이 다소 미약한 점이 한계가 있었다.

그러나 2010년 이후 주택가치와 거주인식은 변화하기 시작하였다. 국토연구원(2014)은 주택가치의 인식에 대한 국민설문조사를 통해 2040년경에는 독립적 소유보다는 일정기간 거주하는 세컨드하우스 이용 수요가 강해질 것이며, 단독주택이나 타운하우스 같은 형태의 주택을 선호한다고 밝혔다. 이와 같은 연구결과를 입증할 만한 사례를 찾아보는 것은 어렵지 않다. 2016년에 분양 모집한 영종하늘도시나 청라지구, 판교신도시는 입찰경쟁률이 약 300 대 1이 넘는 정도로 단독주택용지 사상 최고의 경쟁률을 달성하였다. 서양을 비롯한 인도, 중동, 아시아 등 다양한 인종과 문화적 특성에 맞게 게이티드 커뮤니티는 확산과 보급이 이루어지고 있다. 한국도 부의 계층이 뚜렷하게 나누어지고 있고 일상의 변화와 쉽, 그리고 안전이 어느 때 보다 중요하게 여겨짐에 따라 게이티드 커뮤니티에 대한 관심이 중·상류층 사이에서 점차 증가하고 있다.

나. 시사점

단순한 주거의 공간적 분리 현상은 자연스러운, 혹은 인위적인 소셜 믹스(social mix)를 통해 점진적으로 회복할 수 있으며, 공공 서비스의 제공이나, 산업 입지 조정 등 정책을 통해 개선될 여지가 있다. 하지만, 점차 심각해지는 주거 격리 상황에서는 이렇게 자연스러운 회복을 기대하기가 점점 어려워질 것으로 예측된다. 주거의 브랜드화와 함께 점차 확산되고 있는 게이티드 커뮤니티는 각종 어메니티를 단지 안에 구축하여 게이티드 커뮤니티와 외부 커뮤니티와의 어메니티 격차를 점차 크게 발생시킬 수 있다. 이러한 격차는 다시 자산가치의 변화를 불러일으킴으로써 이러한 주거 분리 현상을 더욱 악화시킬 수 있다. 또한 빈곤지역의 슬럼화는 주택의 노후화, 지역의 우범화를 야기함으로써 슬럼지역 내 민간 서비스 공급 부족과 맞물려 점차 주거환경이 악화하는 방향으로 이행할 가능성이 높다. 주거 불평등으로 인한 부익부 빈익빈이 발생할 가능성이 점차 높아지고 있는 것이다.

주거의 불평등 문제는 공공 부문이나 민간 부문의 문제에 비해 훨씬 해결이 어려울 것으로 판단된다. 정책을 통한 불평등 해소가 일정 부분 가능한 공공 부문이나, 민간 부문에 비해 주거의 분리에는 수많은 행위자의 자발적인, 또는 비자발적인 선택이 작용하기 때문이다. 또한 주거지의 선택이 주택 가격의 영향을 받기 때문에, 인위적인 조정에도 제약이 있을 것으로 판단된다. 주택 가격이 특정 주거지역으로의 진입을 막는 진입장벽으로 작용할 수 있기 때문이다. 임대주택 등 제도를 통한 인위적인 주거 분리 조정 시도가 있어 왔으나, 인위적인 소득계층 혼합에 따른 심각한 부작용을 함께 경험하고 있어 문제의 해결은 쉽지 않을 것으로 판단된다.

제3절

도시 내부의 불평등 해소를 위한 정책 제언



도시 내부의 불평등 현상은 지형 배치와 같은 불가항력을 제외하고는 경제인으로서의 인간 본성(Homo economicus)에 기인한 것이기에 자연 상태에서 해결되기를 기대하기는 어렵다. 지역 내 불평등 문제의 해결을 위해서는 적절한 정책 개입이 필요한 것이다. 여기서는 먼저 앞서 살펴본 도시 내부 불평등 현상의 원인을 부문별로 진단하고, 원인을 기초로 한 부문별 정책 대안을 제시하며 이러한 정책 제언을 중앙정부, 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체에서 시행하기 위한 방안을 모색하였다.

1. 도시 내부의 불평등 현상에 대한 원인 진단

도시 내부의 지역 불평등 현상은 다양하게 분류할 수 있으나, 여기서는 앞서 살펴본 바와 같이 공공 부문에 의한 불평등, 민간 부문에 의한 불평등, 주거 분리에 의한 불평등으로 나누어 살펴보았다. 각각의 부문별로 발생하는 불평등에는 각기 다른 원인이 작용하고 있으며, 각각 상이한 양상과 결과를 보인다. 또한 이들 불평등은 각기 다른 측정지표를 통해 측정 가능하다. 이를 정리하면 다음과 같다.

먼저 공공 부문에서의 불평등은 세원이 지역 내에서 불균형하게 배치되는데 따른 세입 규모의 지역 내 격차로 인해 발생한다. 이러한 세입 격차는 세출 규모의 지역 내 격차를 발생시키고 세출에 따라 설치되는 공공 시설물 및 서비스의 불균등한 배치를 야기한다. 이러한 불균형은 세입 규모의 지역 내 격차를 심화시키고 공공 시설물의 불균등한 배치로 이어질 수 있다. 이를 측정하기 위한 지표로는 1인당 세입/세출 규모가 사용될 수 있으며 지역 내 공공 인프라 수준을 측정하는 지표도 사용할 수 있다.

〈표 13-6〉 연구 사례지역의 도시공간구조 특성 비교

	공공 부문	민간 부문	주거 분리
원인	· 세원의 불균형한 배치 · 세입 규모의 지역 내 격차	· 산업의 불균형한 배치 · 민간 서비스의 불균형	· 지역 내 지대의 격차 · 지역 내 주택가격의 격차
양상	· (1인당/면적당) 세출 규모의 지역 내 격차 발생 · 공공 시설물의 불균등한 배치	· 지역 내 (양적/질적 차원의) 고용 격차 발생 · 지역 내 민간 서비스 불균형 발생	· 주거의 공간적 분리 · 지역 내 주거의 질 격차 심화
결과	· 세입 규모의 지역 내 격차 심화 · 공공시설물의 불균등한 배치	· 지역 내 고용 편중 현상 발생 · 민간 서비스의 불평등 발생	· 슬럼화 · 게이트드 커뮤니티
측정 지표	· 1인당 세입/세출 규모 · 지역 내 공공 인프라 수준	· 지역 내 산업 분포 · 지역 내 고용 규모 · 지역 내 민간 서비스 수준	· 주택가격 분포 · 슬럼/게이트드 커뮤니티 분포

민간 부문에서는 산업의 불균형한 배치와 민간 서비스의 불균형에 따라 지역 내 고용량과 고용의 질에 격차가 발생하며, 지역 내에서 민간 부문이 제공하는 서비스 수준의 불균형이 발생한다. 이는 지역 내 소득 수준에 영향을 끼치는 고용 편중 현상을 발생시키며 지역 내에서 각각 향유하는 민간 서비스의 불평등을 야기한다. 민간 부문의 불평등은 지역 내 산업 분포, 고용 규모, 민간 서비스 수준을 이용하여 측정할 수 있다.

주거 분리 현상은 지역 내 지대의 격차와 이로 인한 지역 내 주택가격의 격차로 인해 발생한다. 이는 소득 및 재산 수준에 따라 주거형태가 주거의 분리를 이끌어 내며 이는 다시 공간적 분리로 이어져 지역 내 주거의 질 격차를 심화시킨다. 이러한 주거 분리가 극단적인 형태로 나타날 경우 슬럼화와 게이트드 커뮤니티에 이를 수 있다. 주거 분리 현상은 주택가격의 분포를 분석함으로써 측정할 수 있으며, 슬럼지역이나 게이트드 커뮤니티의 분포를 살펴보는 것을 통해서도 측정할 수 있다.

이 연구의 대상으로 한 서울시에서는 공공 부문과 민간 부문 모두에서 불평등이 발생하고 있는 것으로 확인되었다. 다만, 민간 부문이 공공 부문에 비해 더 큰 불평등을 보이고 있는 것으로 확인되었다.

공공 부문의 경우, 조정 교부금 제도나 특별시 차원의 광역 공공 서비스 제공을 통해 지역 내 격차를 상쇄하는 정책을 시행하기 때문인 것으로 보인다. 반면 민간 부문의 격차는 규모의 경제, 집적의 경제, 비교 우위라는 상대적으로 정책 개입이 어려운 시장 원리들을 기초로 하고 있기 때문

에 상대적으로 정책적 개입에 어려움이 있어 점차 격차가 심화되는 것으로 판단된다.

이러한 공공 부문과 민간 부문의 불평등은 주거 분리 현상을 발생시키고 있으며, 주거 분리 경향은 점차 심화되고 있고 최근에는 슬럼화나 게이트드 커뮤니티와 같은 형태로 고착화되는 것도 확인할 수 있었다. 특히 최근 몇 년 간, 급격히 상승한 서울시 주택 가격의 영향으로 자산가치 격차가 급격하게 발생하고 있기 때문에 이러한 주거 분리 현상은 더욱 더 심화될 것으로 예측된다.

2. 도시 내부의 불평등 해소를 위한 정책 제언

가. 부문별 정책 제언

도시 내부의 불평등 해소를 위한 부문별 정책은 부문별 불평등의 원인 해소를 다루는 예방 정책과, 불평등의 결과를 대중적으로 다루는 완화 정책으로 나누어 살펴볼 수 있다. 예방 정책은 부문별 불평등을 해소하는 근본적인 해결책이 될 수 있으나, 자연지리적 요소들에 의한 불가항력적인 불평등이나 시장 원칙에 따른 개인의 행동 제약과 같은 문제와 맞물려 있기 때문에 일괄적인 적용에 한계가 있다. 완화 정책은 예방 정책에 비해 정책의 효과성이 부족할 수 있으나, 정책의 집행이 상대적으로 용이하다는 장점을 가지고 있다.

먼저, 공공 부문에서는 지역 내 세입 재분배 강화가 원인 해소를 다루는 예방 정책이 될 수 있다. 더불어 누진적 지방세제를 운영함으로써, 세입 불균형을 보다 완화하는 방안을 모색할 수 있다. 이는 분명 공공 부문의 불평등 해소에 기여할 수 있으나, 상대적으로 재정자립도가 높은 지역의 불만을 야기할 수 있으며, 역차별의 문제도 불거질 수 있으므로 세입 재분배의 규모는 이를 절충할 수 있는 적정 재분배 수준을 검토할 필요가 있다.

완화 정책으로는 지역 전체의 관점에서의 균형을 목적으로 한 공공 시설물 설치를 검토할 수 있다. 공공 인프라 수준이 열악한 도시 내 지역에는 보다 많은 공공 시설물을 설치하고, 양호한 도시 내 지역에는 공공 시설물 설치를 보류하는 방법으로 운영할 수 있을 것으로 판단된다. 보완적으로 공공 서비스의 지역적 차등도 검토해볼 수 있다. 유형의 공공 시설물에 비해, 무형의 공공 서비스는 지역적 재분배를 시행하기에 더욱 용이하므로, 공공 시설물의 격차를 극복하기 위한 보조적 수단으로서 공공 서비스를 배치하는 것이다.

〈표 13-7〉 부문별 예방·완화 정책 대안

구분	공공 부문	민간 부문	주거 분리
예방 정책	· 지역 내 세입 재분배 강화 (누진적 지방세제와 연계)	· 지역 산업시설 조성 및 지원 · 점포 출점 제한 · 출점 보조금, 세제혜택 지원	· 양질의 주거 공급 · 도시 재생 · 도심 재활성화
완화 정책	· 광역적 관점에서의 공공 시설물 설치 · 공공 서비스의 지역적 차등 (재분배 목적으로 시행)	· 보완적 공공 고용 시행 · 민간 서비스 공백 지역에 대한 공공 서비스 지원	· 공공임대주택 건설 (소셜 믹스를 포함) · 주택담보대출 지원

다음으로 민간 부문에서는 산업의 재배치를 목적으로 하는 산업시설 조성 및 지원이 예방 정책이 될 수 있다. 다만 산업의 입지는 다양한 요인들이 작용하기 때문에 시설 외에도 다양한 장려책을 함께 모색할 필요가 있다.

민간 서비스의 고른 공급을 위한 점포의 출점 제한 또는 유도도 예방 정책으로 고려할 수 있을 것으로 판단된다. 완화 정책으로는 민간 고용이 저조한 도시 내부 지역에 대한 공공 고용을 검토해볼 수 있다. 또한 민간 서비스 공백 지역을 대상으로 유사한 성격을 지닌 공공 서비스를 제공하는 방안을 검토할 수 있다. 다만, 이러한 완화 정책을 수행하는 과정에서는 민간의 영리 영역을 침해하지 않도록 주의할 필요가 있다.

주거 분리의 원인을 해결하기 위해서는 무엇보다도 양질의 주거를 고르게 공급할 필요가 있다. 단, 주거의 공급에는 다양한 주체들의 이해적 관계가 얽혀 있어 정책적 의지만으로는 한계가 있을 것으로 판단된다. 다음으로는 노후 주거지나 불량 주거지를 대상으로 한, 도시 내 지역 재생, 도심 재활성화 등의 대안을 예방 정책으로 사용할 수 있을 것으로 판단된다. 완화 정책으로는 주거의 분리 현상을 인위적으로 조정하기 위한 공공임대정책 및 분양주택과 임대주택을 동일한 장소에 공급하는 소셜 믹스 정책을 검토해볼 수 있다. 주택 가격에 의한 공간적 진입 장벽을 억제하기 위해서는 주택담보대출 등 주택구입 자금 지원정책을 고려해 볼 수 있다.

나. 종합 정책 제안

지역 내에서 발생하는 불평등을 해소하기 위한 부문별 정책 제안을 시행하기 위해서는 두 가지 측면을 고려할 필요가 있다. 하나는 지역 내 정책 위계와 행정 경계 문제를 감안하여 정책을 시행해야 원하는 정책 효과를 얻을 수 있다는 것이다. 다른 하나는 먼저 지역 정책은 지역 내 불평등 해소 노력이 자칫 지역 간 불평등을 심화시키는 방향으로 작용할 수 있다는 것이다. 이를 해결하기 위해서는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체와 같은 정책 주체 간 역할을 명확히 구분할 필요가 있으며, 지역 간 전략과 지역 내 전략을 함께 모색할 필요가 있다.

〈표 13-8〉 정책 주체별, 정책 대안별 정책 시행 방향

구분		정책 주체		
		중앙정부	광역자치단체	기초자치단체
정책 대상	지역 간	· 국가 균형 발전 전략 · 지역별 특성을 고려한 기능 부여	· 지역 경계를 고려한 공공 투자 · 인접 지역 간의 상생 방안 모색	· 지역 경계를 고려한 공공 투자 · 기초자치단체 간 연계협력
	지역 내	· 지역 내 균형발전 인센티브 제공 · 광역적 공공 서비스 제공	· 재분배 목적의 공공 투자 · 광역적 공공 서비스 제공 · 지역 내 균형발전 인센티브 제공	· 재분배 목적의 공공 투자 · 민간 서비스 공백 지원

국가 차원에서는 국가 균형 발전 전략을 기초로 하되, 국가의 효율적 운영을 위해 지역별 특성을 고려하여 상대적 기능과 위계를 부여하는 일이 지속되어야 한다. 국가 내 균형 발전을 위해서는 지방교부금 등 광역자치단체 수준의 세입 재분배 과정에서 지역 내 균형발전 정도에 따른 인센티브를 부여하는 등 각 지역의 지역 내 균형발전을 위한 장치를 마련할 필요가 있다. 더불어 지역 균형 발전 목적의 광역적 공공 서비스를 제공함으로써 지역 간 불평등을 완화하기 위한 노력을 계속할 필요가 있다.

광역자치단체 차원에서는 행정 경계 외곽 외부에 위치한 타 광역시도와의 상생 발전을 위하여 지역 행정 경계를 고려한 공공 투자를 시행할 필요가 있다. 외곽 인근 지역의 공공 투자가 외곽 외부 타 광역시도에 끼치는 영향을 고려할 필요가 있는 것이다.

마찬가지로 해당 광역시도 외곽의 공공 서비스 공급을 위하여 인접 광역시도와의 상생 방안을 모색할 필요가 있다. 광역자치단체 내의 불평등 해소를 위해서는 재분배 목적의 공공 투자가 이루어져야 하며, 광역적 관점에서 소속 기초자치단체를 지원하는 공공 서비스가 제공되어야 한다. 기초자치단체의 지역 내 균형 발전 수준에 따라 지방 교부금 규모를 달리하는 인센티브도 검토할 필요가 있다.

기초자치단체 차원에서도 마찬가지로 기초자치단체의 행정 경계를 고려한 공공 시설물 투자가 필요하며, 충분한 공공 시설물 확보를 위해 설치 과정에서 인접 기초자치단체와의 연계 협력을 모색할 필요가 있다. 기초자치단체의 공공 투자 또한 지역 내 불평등의 해소를 위한 재분배 목적을 가질 필요가 있으며, 공공 서비스는 지역 내 민간 서비스의 공백 영역을 해소하는 역할을 함께 가지고 있어야 한다.

제4절

결론



지금까지 서울시를 대상으로 하여 다양한 도시 내부의 지역 불평등 현상을 진단하고, 이를 종합하여 도시 내부의 지역 불평등 해소를 위한 정책방안을 검토해보았다. 앞서 살펴본 바와 같이 도시 내부의 불평등 현상은 자연지리적 현상과 인문지리적 현상이 결합되어 나타난다. 이 중 인간 활동과 관련된 인문지리적 현상에 초점을 맞춰 도시 내부의 지역 불평등 현상의 원인을 공공 부문과 민간 부문으로 나누어 검토해보았다.

공공 부문에서는 세입 및 세출 격차에 따른 공공 서비스의 불균등한 배치가, 민간 부문에서는 산업 입지에 따른 고용과 민간 서비스의 불균등한 분포가 도시 내부의 지역 불균형을 야기하는 원인이 될 수 있다는 점을 살펴보았다. 이러한 도시 내부의 지역 불균형은 시민 정주공간의 지역 내 불평등을 야기하여 주거 격리를 발생시키며, 이러한 주거 격리가 극단적인 형태로 표출될 경우, 주거 분화 현상은 더욱 더 심각해질 것으로 예측하였다. 이와 같은 공공 부문, 민간 부문, 주거 부문에서의 불평등 현상은 상호 작용하며, 점차 입지에 따른 집적효과 등을 강화시키는 방향으로 작용하는 것도 확인할 수 있었다. 불평등 완화를 위한 다양한 정책 시행에도 불구하고 점차 회복하기 어려운 불평등이 발생하고 있는 것이다. 더불어 이러한 현상은 지역 내에서 고착화되고 있는 것을 발견할 수 있어 불평등 문제의 해결이 시급할 것으로 판단하였다.

이 연구에서는 이러한 지역 내 불평등 역제를 위하여 부문별 정책 방안과, 종합 정책 방안을 모색해보았다. 먼저 공공 부문에서는 세입의 재분배를 통한 세출 조정과 공공 시설물 및 공공 서비스의 균형 제공 방안을 검토해보았다. 민간 부문에서는 산업 입지의 조정과 민간 서비스의 고른 공급을 통한 불평등 해소 방안을 검토해보았다. 주거 분리를 해소하기 위한 방안으로는 주거 공급 및 지역 활성화 방안을 검토해보았다. 다만 이러한 정책을 시행할 때는, 다차원으로 구성된 정책 위계와 행정 경계를 고려할 필요가 있다. 정책의 경계는 행정 경계에 머무르지만 지역 불평등의 공간적 파급 효과는 지역 경계를 초월하여 나타나기 때문이다. 또한, 지역 내 불평등 해소 전략은 지역 경쟁력에 영향을 끼쳐 지역 간 불평등에 영향을 줄 수 있으므로, 이러한 영향 요인들을 고루 고려한 지역 간, 지역 내 불평등 해소 전략을 모색할 필요가 있다.

합계출산율이 점차 감소하고 고령 인구 비율이 증가하는 인구 감소 시대에는 지역 내 상대적 기능 변화와 같은 사회적 변동이 점차 감소할 것으로 예측된다. 더불어, 주택 수요가 주택 공급에

미치지 못하여 우수한 주거 환경에 대한 선호가 점차 증가할 것으로 예상된다. 따라서, 상대적으로 현재 경쟁 우위에 있는 특정 지역으로의 인구 집중이 이루어질 것으로 예측되어 이러한 지역 내부의 불평등이 고착화될 가능성이 높다고 판단된다. 보다 적극적인 지역 내부의 불평등 해소 방안을 모색해야 할 시점이다.

참고문헌



- 경기연구원, 2017, 도시 내 양극화 현상과 도시정책 대응.
- 국토연구원, 2016, 저소득층 임차가구 입지분석에 근거한 주거지원 방안 연구.
- 국토연구원, 2019, 지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구.
- 국토연구원, 2020a, 사회통합을 위한 부동산자산의 불평등 완화방안 연구.
- 국토연구원, 2020b, 자산 불평등에서 주택의 역할.
- 김걸, 2017, “서울시 빈곤층의 공간분포패턴 변화분석” 한국도시지리학회지 제20권 제1호, pp. 61-71.
- 김도형, 우명제, 2018, “서울시 공공임대주택의 입지불평등과 연령별 인식차이에 대한 연구”, 주택도시연구 제8권 제2호, pp.1-19.
- 김형용, 최진무, 2014, “서울시 소지역 건강불평등에 관한 연구”, 한국지역지리학회 제20권 제2호, pp. 217-229.
- 남영우, 2006, “폐쇄적 공동체의 성립과 발달”, 한국도시지리학회지 제9권 제1호, pp.81-90.
- 박상미, 김원필, 2009, “수도권내 단지형 타운하우스 건축의 유형적 고찰 및 커뮤니티 활동공간에 대한 연구”, 대한건축학회지, 제25권 제3호, pp. 215-222.
- 서울연구원, 2012, 지역 간 격차해소를 위한 상생발전방안과 서울시 역할.
- 서울연구원, 2018, 서울형 도시재생 주요 이슈와 향후 과제.
- 서울연구원, 2019, 서울시 법인 창업의 입지 분포와 정책방향.
- 서울연구원, 2020, 서울시 주택지 정비계획·정책 관련 연구의 회고와 과제.
- 서인석, 우창빈, 기영화, 2016, “지니계수를 활용한 지역의 행복불평등 수준 분석 : 서울시 25개 자치구 행복불평등지수 산출”, 지방행정연구 제30권 제1호, pp. 109-137.
- 윤형호, 임병인, 2012, “서울시의 권역 간 소득격차와 소득불평등 추이 분석”, 서울도시연구 제13권 제2호, pp. 1-15.
- 이누리, 김걸, 2017, “서울시의 식품 사막 사례 연구” 한국도시지리학회지 제20권 제3호, pp. 79-90.
- 장진희, 2018, “1인 가가와 범죄발생에 관한 연구: 서울시 25개 자치구 패널자료를 중심으로” 서울도시연구 제19권 제4호, pp. 87-110.

- 장환영, 김걸, 이재용, 2014, “도시민의 일상활동 패턴에 따른 방법용 CCTV의 입지적 개선방안에 관한 연구”, 한국도시지리학회, 제17권 제1호, pp. 101-112.
- 정현목, 2012, “게이티드 커뮤니티의 공간적 특성과 사회문화적 함의”, 서울도시연구 제13권 제1호, pp. 37-56.
- 정현목, 2016, “가치 있는 아파트 만들기 : 수도권 브랜드 단지에서의 공동체 형성의 조건과 실천”, 비교문화연구 제22권 제1호, pp. 485-540.
- 조은진, 2007, “상류층 주거지에서 나타나는 새로운 배제의 방식 : 강남 타워펠리스 주거 공간 및 공간경험 분석”, 경제와 사회 제76권, pp. 122-163.
- 최정민, 2008, “초고층 주거복합건물에 대한 지역주민의 인식에 관한 연구”, 서울도시연구 제9권 제3호, pp. 59-78.
- 한국고용정보원, 2019, 지역의 일자리 질과 사회적 경제적 불평등.
- Bischoff, K., 2008, “School district fragmentation and racial residential segregation”, *Urban Affairs Review*, 44(2), pp. 182-217.
- Greenwood, M. J. and Hunt, J., 1989, “Jobs versus amenities in the analysis of metropolitan migration”, *Journal of Urban Economics*, 25(1), pp. 1-16.
- Holmgren, J., Merkel, A., 2017, “Much ado about nothing? - A meta-analysis of the relationship between infrastructure and economic growth”, *Research in Transportation Economics*, 63, pp. 13-26.
- Joo, Y. M, Seo, B., 2018, “Dual policy to fight urban shrinkage: Daegu, South Korea”, *Cities*, 73, pp. 128-137.
- Rawls, J., 1971, *A Theory of Justice*, Harvard University Press
- Shenoy, A., 2018, “Regional development through place-based policies: Evidence from a spatial discontinuity”, *Journal of Development Economics*, 130, pp. 173-189.
- Tiebout, C. M., 1956, “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.



농촌



제1절

서론



1. 연구 배경

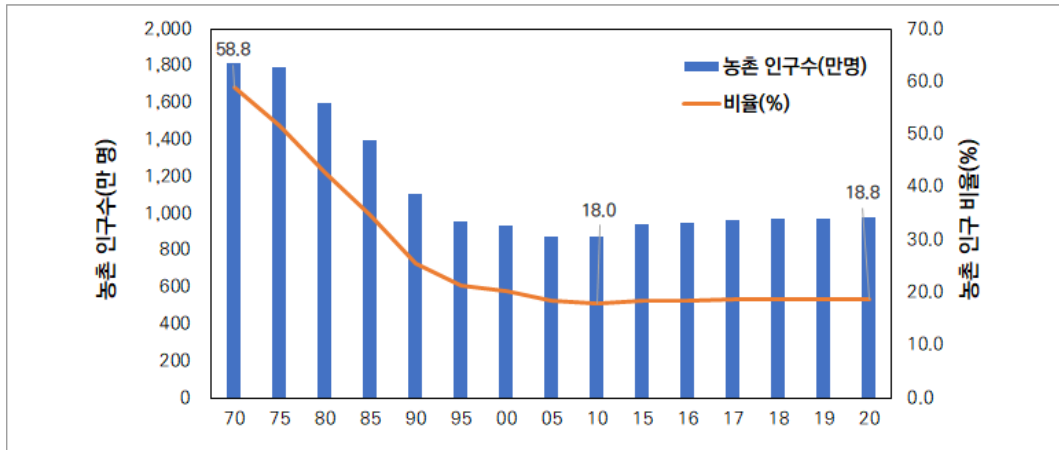
지역 불평등은 지역이란 공간에 내재한 기회, 자원, 권력 등이 국토 공간에 고루 분포하지 않고, 지역 간 현격한 격차 혹은 불균형 상태가 지속되는 상태를 의미한다. 지역 불평등은 기본적으로 기후, 지형 등의 자연 환경과 자원, 자본, 노동력 등의 생산 요소, 지역개발 정책에 따른 자원의 집중, 사회 간접 자본과 경제 생산 시설 등의 분포가 공간상에 균등하게 분포하지 않기 때문에 발생하는데, 지역 간 경제적·사회적·문화적 격차를 모두 포함한다.

본 연구는 도농간 지역 불평등을 도시와 농촌 공간에 내재한 기회나 자원 등이 현격한 차이를 보이는 불균형 현상이 지속되는 상태, 국가가 보장하는 최저기준을 만족시키는 지역의 비율 격차가 도시와 농촌 간에 뚜렷하고 그 차이가 벌어지는 상태, 그리고 도농간 격차가 법률과 제도의 선택적 적용 등 농촌의 외적 요인에 의해 발생하는 상태로 정의한다.

우리나라는 부족한 자원의 한계를 극복하고자 1960년대부터 거점 성장 위주의 개발 정책을 추진하였다. 선진국과 비교하여 짧은 시간에 서울, 부산 등 대도시가 크게 성장하고 전 국토의 발전을 이루었지만, 거점에서 발생한 개발 효과가 주변 지역으로 충분히 파급되지 않아 지역 간 격차가 커지고 있다. 특히 교통·통신이 발달하고 지역 간의 상호작용이 활발해지면서 도시에 인구와 산업의 집중이 가속화되었고, 농촌은 인구의 급격한 감소와 산업 기반이 약화하는 등 도시-농촌 간 격차가 커지고 있다.

도시-농촌 간 격차는 인구변화에서 잘 드러난다. 통계청 인구총조사 자료에 따르면 1970년에는 전체 인구 중 약 59%가 농촌에 거주하였으나 그 비율은 지속해서 감소하여 2020년에는 약 19%까지 감소하였다[그림 14-1]. 농촌 인구의 감소는 주로 청장년층의 유출에 기인하기 때문에, 농촌은 현재 심각한 청년 노동력 부재 문제를 겪고 있다. 1970년에는 전체 유소년 인구(0-14세) 1,200만 명 중 농촌에 63%가 거주하였지만 2020년 현재는 17%에 불과하고, 농촌의 생산가능인구(15~64세)는 1970년 55%에서 2020년 17%로 감소하였다.

[그림 14-1] 농촌 인구변화(1970~2019년)



자료: 통계청 인구총조사 각년도

산업화 시기(1970년 ~1990년대 후반) 공업 위주 발전전략과 도시화는 농촌의 토지와 인구에 대한 경제적 활용을 지배적 관심사로 만들었고, 이에 따라 정주 공간으로서 농촌의 발전은 더디게 진척되었다. 이 시기 농촌공간정비는 농업 생산성 향상을 위한 경지정리 사업과 정주 환경개선을 위한 소도읍 개발(육성) 사업, 농촌 마을 종합개발사업으로 대표할 수 있다. 그러나 경제적 효율성 위주로 농촌 공간이 개발됨에 따라 삶의 공간으로써 농촌의 여건 조성은 불충분했다. 더욱이 농촌 발전 정책의 목표가 '도시 수준'의 생활 환경으로 제시됨에 따라, 도시적 편리성 확보 위주의 농촌 공간정비가 이루어졌다. 그 결과 난개발 문제 등 주거환경은 오히려 불리해졌고 농촌다움도 약화하였다. 농촌 지역 주거환경 문제는 소득 불균형 문제만큼 혹은 그 이상으로 농촌을 꺼리는 요인이 되고 있다. 이 같은 격차는 정주인구 감소와 상호작용하면서 악순환 구조를 이루고 있고 도시와 농촌 간 불평등을 심화시키고 있다.

도농간 격차는 인구의 공간적 불균형을 심화시킨다. 2019년 현재 우리나라 전체 국토 면적 10만㎢ 중 약 90%에 달하는 농촌에 전체 인구 중 19%만 거주하고 있고, 국토의 약 10%에 불과한 도시에 전체 인구의 81%가 거주하고 있다. 도농간 공간적 격차에서 비롯되는 인구 분포의 불균형을 포함한 다양한 불균형 상태가 완화되지 않고 불평등 상태로 진행될 경우, 도농간 갈등은 깊어지고 포용적인 국가 발전에 어려움이 생길 것이다.

그러나 최근 들어 농촌의 중요성과 성장 잠재력을 보여주는 긍정적 지표들이 나타나고 있는 점은 도농간 불평등 완화 차원에서 고무적이라 할 만하다. 국내 농촌 인구는, 본격적 산업화·도시화 이후 처음으로 증가세로 전환되었고, 전체 인구에서 농촌 인구가 차지하는 비중도 2010년 18.0%에서 2020년 18.8%로 소폭 증가하였다. 도시민 중에 농촌 거주 의향이 있다는 사람이

55.9%이고, 이주를 준비 중인 도시민 중 향후 5년 이내 이주할 계획이 있는 도시민은 38.2%라는 조사 결과도 있다(송미령 외 2019). 농촌의 경제 환경도 변화의 모습을 보인다. 농촌에서 농산물 생산 이외에 식품 가공과 농촌의 유·무형 자원을 기반으로 한 체험과 관광이 확대되는 등 농촌형 산업생태계가 출현하고 있다. 6차 산업 인증사업자가 2015년 802개소에서 2019년 1,524개소로 증가하였다. 그뿐만 아니라 농촌은 각종 사회적 경제 조직 수가 최근 급증하고 있다. 우리나라의 소득 수준이 향상되고 도농교류 활성화 등에 따라 깨끗하고 조화로운 농촌 환경과, 그 환경이 가지는 다원적 가치가 재평가되고 국민적인 수요가 확대되는 추세가 나타나고 있다. 또한 새로운 ‘도시화 비경제’와 ‘저밀도 경제’에 따라 농촌이 오히려 국가 경제 성장을 이끌어 갈 수 있는 공간으로서의 가능성이 대두되고 있다.

물론 이러한 변화에 대해 도시와 농촌의 격차는 더욱 커지고, 농촌의 많은 부문은 기능을 잃어 갈 것이라는 전망도 있다. 농촌의 인구 증가는 일부 읍 지역과 도시 인근 지역에 국한될 뿐이고, 많은 농촌은 인구 감소와 고령화가 더욱 심화하여 지역의 공동체를 유지하기 어렵다는 전망도 나오고 있다. 나아가 인구·산업 측면에서 생활 공간으로서 지속가능성의 위기까지 진단되기도 한다. 이런 관점에서 일각에서는 ‘지방소멸’ 논의와 함께 농촌이 ‘무거주화’된다는 진단까지도 제기한다(송미령 외 2020b).

도농간 지역 불평등이 여전히 크다는 것에는 이견이 없을 것이다. 다만, 최근의 변화가 농촌 지역 내부의 지역 간 불평등이라는 새로운 문제를 더 해 주고 있다는 점은 상대적 관점에서의 지역 불평등 해소, 즉 도시를 기준으로 한 격차 줄이기가 아니라 농촌 주민의 기본권 실현이라는 절대적이고 보편적인 기준으로 접근하는 것의 타당성을 명시적으로 보여준다. 또한 농촌에 대한 국민의 인식 변화와 그에 따른 인구 증가의 잠재성, 미래 경제에 대한 농촌의 중요성은 농촌의 내생 자원을 이용한 불평등 해소의 가능성을 시사해준다.

2. 연구 목적

지역 간 불평등은 도시와 농촌, 농촌 내 도시 근교와 원거리 지역, 읍과 면 지역 간 등 다층적 수준에서 나타나며, 인구·경제·사회·산업 등 다양한 부문들이 중첩되어 나타난다. 이 중 ‘주거환경 불평등’은 도시와 농촌 지역 간 불평등 중 가장 두드러지는 분야 중 하나이지만, ‘쾌적한 주거환경에서 생활할 수 있는 권리’는 헌법에 보장된 국민의 기본권이기도 하다.

본 연구는 도시와 농촌 공간에서 여러 불평등이 중첩된 현상에 주목하고, 농촌의 상대적 격차 해소가 아니라 농촌 주민의 기본권 실현의 관점에서 도농간 주거환경 불평등을 유발하는 요소들을 살펴보고, 이를 개선할 방안을 제시하고자 한다.

3. 연구 범위

가. 공간적 범위

도시와 농촌을 정의하는 것은 지리적으로나 학술적으로 명확히 규정하기 어려운 일이다. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제3항은 행정구역을 기준으로 읍과 면의 지역, 그리고 동 지역 중 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활 여건 등을 고려하여 농림축산식품부 장관이 고시하는 지역을 농촌으로 정의한다. 이 정의에 따르면 행정구역 중 읍과 면 지역 그리고 동 지역 중 농업 목적 이용이 뚜렷한 지역을 농촌으로 정의할 수 있다. 다른 한편에서는 도시를 행정구역이 아닌 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」 제6조에서 정의한 용도지역 중 제1항의 “인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전이 필요한 지역”으로 정의한다. 위에 언급한 정의들은 도시와 농촌을 각각 행정구역과 토지 이용을 중심으로 구분하였는데, 공간적으로 서로 중복되는 부분이 있다. 하지만 일반적으로 연구에서 활용할 수 있는 통계자료는 행정단위로 제공되기 때문에, 본 연구는 행정구역을 기준으로 읍과 면 지역을 농촌으로, 동을 도시로 규정한다.

읍·면·동 단위 자료가 생산되지 않는 경우는 시와 군을 기준으로 도시와 농촌을 구분한다. 다만 행정구역 내 읍과 면을 포함한 도농복합시는 도시와 농촌의 특성이 혼재되어 있는데, 일반적인 도시와 구분하여 표기하거나 동 지역보다 읍·면 지역이 더 넓으므로 농촌으로 분류한다.

나. 시간적 범위

도농간 지역 격차 및 불평등 자료는 2000년과 2019년 자료를 비교하였다. 2000년은 1990년대 후반 기존의 이촌향도 현상이 종료되고 국토 공간에서 새로운 흐름이 발생하던 시기이고, 2019년은 현재 대부분 통계자료를 구할 수 있는 가장 최신 자료이다.

다. 내용적 범위

도농간 지역 격차와 불평등을 분석하기 위해 도시와 농촌의 주거환경을 비교하였다. 구체적으로 쾌적한 주거환경과 농촌 난개발 측면에서 도농간 주거환경 차이를 비교한 ‘주거환경’, 주민 삶의 질에 큰 영향을 미치는 기초생활서비스의 접근성을 중심으로 도농간 차이를 비교한 ‘기초생활서비스 접근성’ 측면에서 도시와 농촌 간 격차를 비교하고, 개선 방안을 제시하였다.

제2절

도농간 주거환경 불평등



1. 농촌 인구 변화 전망

2020년 우리나라의 총인구는 5,183만 명으로 1990년 이후 30년간 약 20% 증가하였다. 이 기간 농촌에서 도시로의 인구 집중이 심화하였는데, 도시의 인구 비중은 1990년 74.4%에서 2020년 81.2%로 증가하였다. 그런데 최근 들어 농촌 인구가 증가하고 있다. 농촌 인구는 2010년 876만 명(18.0%)으로 가장 낮은 수치를 보였다가 최근 5년 사이 귀농·귀촌의 증가 등 농촌지역 순 유입 인구의 발생으로 2020년 976만 명(18.8%)에 도달하였다(표 14-1). 농촌 인구 비중이 가장 낮았던 2010년 이후 2020년까지 전체 인구가 연간 0.66% 증가할 때, 농촌은 1.14%, 도시는 0.55% 증가하였다. 그러나 최근 5년간의 농촌 인구 증가는 읍 지역과 남성 인구 증가에 따른 것이며, 면 지역과 여성 인구는 오히려 감소하였다(표 14-2).

최근 10년의 인구이동 추세가 보여주는 바와 같은 도시에서 농촌으로의 순 유입 추세가 지속되는 것을 가정할 때, 미래 농촌 인구는 2015년 9,359천 명에서 2040년 10,148천 명으로 증가할 전망이다(표 14-3). 그 결과 농촌 인구 비중은 2020년 18.8%에서 2040년 20.1%까지 늘어날 것이다. 단, 면 지역 인구는 2030년 전후로 증가 추세에서 감소 추세로 전환될 전망이다.

〈표 14-1〉 총 인구와 도농간 인구이동(2010~2020)

(단위: 명)

구분	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총 인구	48,580,293	51,069,375	51,269,554	51,422,507	51,629,512	51,779,203	51,829,136
총 이동인구	8,226,594	7,755,286	7,378,430	7,154,226	7,297,099	7,104,398	7,735,490
읍면→동(A)	829,814	746,626	707,902	704,585	741,380	731,675	761,749
동→읍면(B)	926,125	828,443	822,271	821,021	786,998	745,912	804,953
농촌으로의 순유입(B-A)	96,311	81,817	114,369	116,436	45,618	14,237	43,204

자료: 통계청 인구 총조사와 인구이동 통계를 이용하여 자재 작성

〈표 14-2〉 농촌 인구 변화(2010-2015, 2015-2020)

(단위: 명)

구분	지역	총인구	내국인 전체			외국인 전체
				남성	여성	
2010-2015 증가인구	읍부	416,720	318,482	176,790	141,692	98,238
	면부	217,314	68,347	95,896	- 27,549	148,967
	동부	1,855,048	1,328,073	706,257	621,816	526,975
2015-2019 증가인구	읍부	440,705	371,319	196,234	175,085	69,386
	면부	- 76,287	- 130,868	- 47,478	- 83,390	54,581
	동부	345,410	54,171	- 33,933	88,104	291,239

자료: 통계청 인구총조사 자료를 이용하여 저자 작성

총량적인 농촌 인구는 증가하지만, 농촌의 입지와 인구 규모에 따라 지역별 인구변화는 편차를 보일 것이다. 신규주택 단지의 건설 등으로 인한 유입인구의 증가로 인해 도시 근교 지역 도농복합시와 군 지역의 인구는 2040년 평균 인구가 각각 57만 명 및 12만 명 수준으로 증가할 것으로 전망된다. 하지만 도시에서 멀리 떨어진 원격지역으로 분류되는 도농복합시와 군은 인구가 지속 감소하여 농촌 공동화 및 인구 고령화가 더욱 진행될 것으로 전망된다. 원격지역 도농복합시와 군의 2040년 평균 인구는 각각 6만 명 및 3.2만 명으로 감소할 것이다(심재현 외 2019). 인구변화는 지역의 변화를 나타내는 대표적인 지표이다. 향후 농촌 내 인구 격차 증가는 도시와 농촌 간 지역 불평등뿐만 아니라 농촌 내 불평등이 현재보다 심화할 것을 의미한다.

〈표 14-3〉 장래 농촌 인구 전망 (2015~2040년)

(단위: 천 명)

구 분	2015	2020	2025	2030	2035	2040	연평균 증가율(%)	
							2015-30	2030-40
농촌	9,359	9,800	10,013	10,164	10,225	10,148	0.6	0.0
- 읍부	4,626	4,844	4,929	4,993	5,045	5,058	0.5	0.1
- 면부	4,733	4,956	5,084	5,171	5,180	5,089	0.6	-0.2
도시(동부)	41,593	41,730	41,792	41,639	41,211	40,433	0.0	-0.3
전국	50,952	51,530	51,805	51,803	51,436	50,581	0.1	-0.2
농촌 비중 (%)	18.4	19.0	19.3	19.6	19.9	20.1		

주: 낙관적 출산율과 비관적 출산율 전망의 중간값 적용.

자료: 심재현 외(2019) 자료 재집계.

2. 토지이용제도로 인한 도농간 불평등

쾌적한 주거환경을 조성하기 위한 가장 기본적인 제도는 입지를 고려하여 적절한 토지의 용도를 지정하는 것이다. 우리나라는 「국토계획법」에 따라 용도지역을 지정하여 토지의 용도 및 이용을 관리하고 있다. 하지만 인구와 시설 밀도가 높고 조밀하게 구분되는 도시지역 토지용도에 적합한 현재의 토지이용제도가 인구 및 시설의 밀도가 낮고 토지 용도가 세밀하게 구분되지 않은 농촌 공간에 적용되면서, 농촌에 각종 난개발을 야기하고 쾌적한 주거 환경을 해치는 요인이 되고 있다.

용도지역은 「국토계획법」 제 2조에 따라 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적율, 높이 등을 제한하기 위해 지정하는 지역으로, 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 않도록 도시·군관리계획으로 지정한다. 토지의 이용실태 및 특성, 미래 토지 이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 전국을 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역(동법 제36조)로 구분한다(표 14-4). 도시지역은 용도지역상 전 국토의 16.7%를 차지하고 주거·상업·공업·녹지 지역으로 구분된다. 이는 다시 16개 지역¹⁰⁴⁾으로 세분화되고, 도시·군계획에 의해 체계적으로 관리된다.

반면 전 국토의 83.3%에 해당하는 비도시지역은 관리·농림·자연보호지역으로 구분되는데, 의제 처리를 통해 「농지법」, 「산지관리법」, 「자연공원법」 등의 다양한 개별법의 규제를 받는다. 그런데 개별 법률은 용도지역 내에서의 설치 시설물 규정과 행위제한 정도만 규정하고 있을 뿐, 해당 지역에 대한 체계적인 이용 계획은 수립하지 않는다. 따라서 농촌 공간에 대한 개발과 보전의 명확한 기준이 부재하며, 전체 국토 면적의 90%를 차지하는 농촌지역은 계획적으로 관리되지 못하고 있다. 더욱이 농촌 공간은 개발되지 않은, 도시가 아닌 지역(비도시지역) 또는 도시 개발을 위한 ‘빈 공간’으로 인식되는 경향이 있다. 실제 농촌에서는 개발 성격이 강한 계획관리지역의 비중이 지속적으로 확대고 있는데, 계획관리지역의 면적은 2008년 전체 국토 면적의 9.4%에서 2019년에 11.4%로 증가하였다(송미령 외 2020a).

구체적인 토지 용도와 개발계획이 수립되지 않은 상태에서 개발 가능한 토지의 확대와 허용행위제한의 완화는 농촌 주거 환경을 저해하는 난개발을 발생시킨다. 2019년 농촌 인구 중 59%가 용도지역 상 도시지역에 거주하고, 41%가 비도시지역인 관리지역과 농림지역에 거주한다.¹⁰⁵⁾ 그런데 비도시지역에 거주하는 인구 중 약 70%가 계획관리지역에 거주하고 있고, 거주 목적 용도지구인 취락지구에 거주하는 주민은 14.4%에 불과하였다(그림 14-2).

104) 「국토계획법」 상 도시지역은 제1종전용주거, 제2종전용주거, 제1종일반주거, 제2종일반주거, 제3종일반주거, 준주거, 중심상업, 일반상업, 근린상업, 유통상업, 전용공업, 일반공업, 준공업, 보전녹지, 생산녹지, 자연녹지지역으로 구분됨.

105) 농촌에서 읍·면 소재지와 공단, 택지지구 개발이 된 곳 등은 도시지역으로 지정된 곳이 있음. 국토정보맵에서 제공하는 격자(100x100m)별 인구자료와 GIS 용도지역 자료를 이용하여 계산함.

〈표 14-4〉 도시와 농촌의 용도지역별 토지 면적

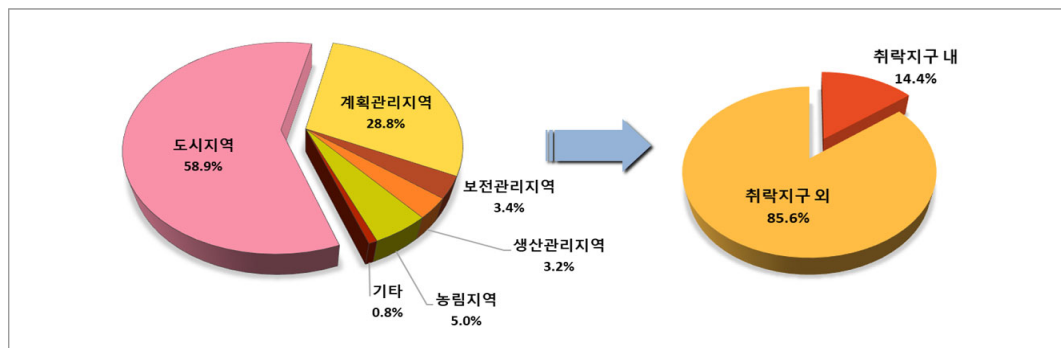
(단위: km²)

용도지역	계	도시(동)	농촌(읍·면)	읍	면
계	101,806	10,936	90,870	15,611	75,259
도시지역	17,018	8,920	8,098	3684	4414
주거지역	2,763	1,970	792	456	336
상업지역	346	264	82	48	34
공업 지역	1,172	594	578	268	310
녹지지역	12,722	6,087	6,635	2,909	3,726
도시지역 미지정	16	5	11	3	8
관리지역	27,230	775	26,455	4,476	21,979
계획관리지역	12,119	384	11,736	2,319	9,416
생산관리지역	4,994	144	4,851	747	4,104
보전관리지역	10,107	248	9,859	1,409	8,450
관리지역 미지정	10	1	9	1	9
농림지역	50,570	863	49,707	6,654	43,053
자연환경보전지역	6,987	377	6,610	797	5,813

자료: 저자 작성

계획관리지역은 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로(「국토계획법」 제36조 제1항), 개발 압력이 높아져 개발의 목적, 면적, 기존 주거지와와의 거리 등을 종합적으로 고려하여 체계적인 관리가 필요하다. 그런데 토지이용제도, 특히 주거환경과 관련된 토지이용제도가 도시지역 위주로 운영되면서 농촌 주민은 토지이용 제도로부터 쾌적한 주거환경을 보호받지 못하고 있다. 특히 기존의 토지 이용과 새로운 토지 수요가 중첩되어, 주택·공장·축사·창고 등이 혼재하여 난립하는 난개발이 심화하고 있다.

[그림 14-2] 용도지역별 농촌 주거 분포 현황



자료: 100x100m 인구격자 자료와 용도지역지구 자료를 이용하여 저자 작성

3. 오염·악취 발생 시설의 입지에 대한 도농간 불평등

농촌 주민의 주거환경에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나는 마을 내 축사와 공장 등 비주거 시설의 혼재이다. 축사와 공장은 악취, 소음, 분진, 하수 등을 다량으로 발생시키기 때문에, 농촌 주거환경을 크게 저해한다.

가. 축사

우리나라의 축사는 2019년 현재 약 31만여 개소이고, 대부분(93%) 축사가 농촌(읍·면)에 있다. 축사는 용도지역을 기준으로 관리지역(65%)과 농림지역(18%)에 주로 위치하는데, 관리지역 중 주거지의 비중이 높은 계획관리지역에 전체 축사의 약 절반(48.8%)이 있다. 주거지 인근 축사에서 발생하는 분뇨·악취가 사회적 문제로 대두되자, 가축사육제한지구의 설정과 신규 축사의 입지 규제 강화를 통해 주거지 인근 축사로 인한 악취 문제 완화를 유도하고 있다.

이로 인해 계획관리지역에 새로 설치되는 축사는 줄어들고 농림지역과 생산관리지역 내 농지에 설치하는 비중이 증가하고 있다. 최근 10년 간 계획관리지역 내 신규 축사 비중은 15.6%p 줄어든 반면, 농림지역(17.8%p)과 생산관리지역(2.8%p) 내 신규 축사 비중은 증가하였다<표 14-5>.

〈표 14-5〉 용도지역별 축사 현황

(단위: 개소, %)

용도지역	총 축사		연간 신규 축사 (2010-2014)		연간 신규 축사 (2015-2019)	
	시설수	%	시설수	%	시설수	%
계	310,989	100	17,796	100	4,961	100
도시지역	49,289	15.8	2746	15.4	506	10.2
관리지역	201,642	64.8	11,593	65.1	2,610	52.6
- 계획관리지역	145,607	46.8	8,286	46.6	1,539	31.0
- 생산관리지역	34,860	11.2	2,034	11.4	703	14.2
- 보전관리지역	21,155	6.8	1,271	7.1	367	7.4
- 미분류	20	0	2	0.0	0	0.0
농림지역	56,988	18.3	3,288	18.5	1,801	36.3
자연환경보전지역	3,009	1	165	0.9	43	0.9
미분류	61	0	5	0.0	1	0.0

자료: 축산물이력제 자료와 축산농가 방역정보시스템 자료를 이용하여 저자 작성

2010~2014년에는 연간 평균 1만 8천 개 신규 축사가 계획관리지역(46.6%), 농림지역(18.5%), 생산관리지역(11.4%) 순으로 자리 잡았다. 반면 2015~2019년 연간 평균 5천여 개 신규 축사 입지가 농림지역(36.3%), 계획관리지역(31.0%), 생산관리지역(14.2%) 순으로 변화하였다. 이에 따라 2019년 계획관리지역 내 신규 축사는 30.8%까지 줄어든 반면, 농림지역은 40.0%까지 증가하였다. 하지만 여전히 계획관리지역 내 신규 축사의 비중이 크다. 또 다른 문제는 농림지역과 관리지역 내 농지 내에 축사가 무분별하게 들어선다는 점이다.

환경부는 쾌적한 주거환경을 보호하기 위해, 최소한의 주거지와 축사 간 거리가 필요함을 지적하고, 악취발생량, 시설현대화 수준 등에 따라 축종별 이격 권고안을 제시하였다(표 14-6). 이격 거리는 축종, 사육두수, 시설 현대화 정도, 분뇨처리방식, 악취 발생량 등 다양한 요인에 의해 결정된다(성낙원·이시진 2015).

환경부 권고안에 따라 100m, 250m, 500m 이격거리를 기준으로 주거지와 축사와의 거리를 계산하고 분석하였다. 분석 결과 12만 개 축사(전체 대비 47.9%)가 환경부 권고안(젓소 100m 기준 적용) 이내에 위치하고, 2015년 이후 신규 축사도 돼지(60.0%), 닭(73.3%), 오리(73.9%) 등 소(16.7%)를 제외한 축사 대부분이 환경부의 이격거리 기준을 충족시키지 못하고 있다(표 14-7). 주거지와 가까운 축사는 악취·분뇨를 발생시키기 때문에 농촌 주민의 주거환경을 심각하게 저해한다. 하지만 여전히 도시의 상업·공업지역처럼 축사의 계획적 입지를 유도하기 위한 토지 이용제도가 마련되어 있지 않아, 농촌 주거지와 농지 등에 축사가 무분별하게 분산되어 생겨나고 있다.

〈표 14-6〉 주거지와 축사 이격거리 기준

축종	지자체 조례 (중간값)	악취확산예측 분석결과		환경부 권고안
한·육우	20~500m (200m)	400마리 미만	50m	100m
		400마리 이상	70m	
젓소	100~1,000m (250m)	400마리 미만	75m	250m
		400마리 이상	110m	
돼지	50~2,000m (500m)	1,000마리 미만	400m	500m
		1,000~3,000 마리	700m	
		3,000마리 이상	1,000m	
닭·오리	200~2,000m (500m)	20,000마리 미만	250m	500m
		20,000~50,000 마리	450m	
		50,000마리 이상	650m	

자료: 성낙원·이시진 (2015)

〈표 14-7〉 주거지와 이격거리에 따른 축종별 축사 분포

축사와 거리	총 축사 비율(%)					2015-2019 신규 축사 비율(%)				
	전체	소	돼지	닭	오리	전체	소	돼지	닭	오리
계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
주거지 내	4.7	4.5	3.7	4.8	4.9	3.7	3.5	2.6	4.1	3.8
주거지 100m 이내	16.7	16.5	15.5	16.7	17.7	13.8	13.2	10.3	14.7	15.8
주거지 250m 이내	27.6	27.5	23.5	28.5	25.8	23.4	23.1	17.8	24.6	21.6
주거지 500m 이내	32.3	33.5	29.4	31.9	30.8	31.3	32.6	29.4	29.9	32.7
주거지 500m 밖	18.7	18.0	27.9	18.0	20.8	27.8	27.6	40.0	26.7	26.1

주 : 주거지는 100x100m 인구격자에 20인 이상 거주 또는 3개 이상 연속된 격자에 20인 이상 거주하는 격자로 정의
 자료 : 축산물이력제 자료, 축산농가 방역정보시스템 자료와 인구격자 자료를 이용하여 저자 작성

축사는 분뇨처리시설과 악취방지시설 등 기반시설이 설치된 곳에 집단화하여 관리하여야 한다. 신규 축사는 과거와 비교하여 대규모 현대식 축사인 경우가 많으므로, 체계적인 관리가 더욱 필요하다. 하지만 현재 축사는 농업시설로 인정되기 때문에, 대규모 축사가 양호한 농지에 분산되어 자리 잡으면서 농지의 계획적 이용과 농촌의 경관을 훼손하는 결과를 초래하고 있다. 반대로 계획관리지역에 있는 축사는 비교적 노후화되었고 주거지 인근에 입지해 있다. 따라서 주거지 인근에 있는 노후 축사를 분뇨와 악취 처리 기반 시설이 갖추어진 축산 단지로 이전하고, 정부는 이에 맞는 토지이용제도를 마련하고 기반시설 설치를 지원하여 관리해야 한다. 그렇지 않으면 축사로 인한 농촌의 주거환경 개선은 어려울 것이다.

2) 공장

공장은 계획입지와 개별입지로 구분된다. 계획입지란 공장을 일정 지역을 선정하여 집단으로 설립·육성하기 위한 계획에 따라 개발한 공장용지로서, 산업단지·농공단지 등의 공장 용지를 말한다. 따라서 계획입지 공장은 화물차 운행을 위한 도로와 각종 오염 물질을 정화하고 주변으로의 확산을 방지하기 위한 오염방지시설들이 갖추어져 있다. 이에 반해 개별입지는 계획입지 외의 지역에 있는 공장용지를 말한다. 개별입지 공장은 지가가 도시보다 상대적으로 저렴하면서 기반시설이 갖추어진 농촌 마을 내 또는 인근의 계획관리지역에 주로 있다. 그런데 계획관리지역 대부분이 농촌이고, 여기에는 주택과 공장이 혼재하는 경우가 많아서 마을 내 도로에 화물차가 다니면서 보행자의 안전을 위협하고 도로를 파손한다.

개별입지한 농촌 주거지 인근 공장으로 인해 농촌 주민은 주거환경과 안전에 피해를 받고 있다. 우리나라 공장은 2019년 기준 약 19만 개소가 도시(52%)와 농촌(48%)에 비슷한 비율로 분포한다. 하지만 농촌에는 개별입지 비중이 압도적이다. 농촌의 9만 2천여 개 공장 중 80%가 개별

입지 형태지만, 도시는 개별·계획 입지 비율이 50:50 수준이다(표 14-8). 최근 5년 동안(2015~2019년) 신규 공장의 경우, 농촌에서는 개별입지 비중이 71.0%에 달하지만, 도시에서는 43.8%에 머무른다.

〈표 14-8〉 용도지역별 공장 입지 현황

용도지역	공장 전체(%)			신규 공장 (2015~2019, %)		
	계	개별입지	계획입지	계	개별입지	계획입지
계	100.0	64.4	35.6	100.0	71.0	29.0
도시지역	65.8	32.9	32.9	37.1	14.2	22.9
- 주거지역	10.0	9.8	0.2	2.7	2.7	0.0
- 상업지역	2.2	2.1	0.1	0.2	0.2	0.0
- 공업지역	46.2	13.7	32.5	26.8	4.2	22.7
- 녹지지역	7.4	7.2	0.2	7.3	7.1	0.2
관리지역	32.9	30.2	2.7	60.2	54.2	6.0
- 계획관리지역	31.9	29.2	2.7	58.9	53.0	5.9
- 생산관리지역	0.7	0.7	0.0	1.0	1.0	0.0
- 보전관리지역	0.4	0.4	0.0	0.3	0.2	0.0
농림지역	1.2	1.2	0.0	2.6	2.5	0.1
자연환경보전지역	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
미분류	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 전국등록공장현황(2019년 12월 말 기준)자료를 이용하여 저자 작성

전체 공장 중 계획관리지역에 있는 공장의 비중은 31.9%이지만, 최근 5년(2015~2019년) 개별입지 신규 공장 중 절반 이상은 계획관리지역에 자리 잡았다. 도시지역에 있는 공장 중 개별입지와 계획입지의 비율은 비슷하고, 최근 5년 신규 공장의 경우 계획입지의 비율이 더 높다(61.8%). 하지만 계획관리지역에 있는 공장 중 개별입지 비율은 91.6%에 달한다. 최근 신규 공장 중 58.9%는 계획관리지역에 건설되고, 공업지역에 자리 잡는 비율은 26.8%에 불과하다. 즉, 농촌에 입지하는 공장에 대한 토지이용제도가 체계적으로 정비되지 않아서, 신규 공장 대부분이 체계적인 계획에 입각하지 않고 저렴한 입지를 선택하는 개별입지로 들어서면서 농촌 난개발의 원인이 되고 주민의 안전을 위협하고 있다.

공장에서 발생하는 오염물질도 문제이다. 공장은 배출하는 오염물질 종류와 양에 따라 등급이 정해지고 차등적으로 관리된다. 그런데 특히 공장에서 배출하는 오염물질의 강도가 상대적으로 낮아, 법률에 따른 설치 허가과 배출량 관리가 이루어지지 않는 공장들이 농촌 주거지 인근 계획 관리지역에 개별입지하여 농촌의 주거환경을 해치고 있다.

「대기환경보전법」 제16조는 공장의 대기오염물질 배출량에 따라 공장을 5등급으로 구분한다 <표 14-9>. 오염물질 배출량이 많은 1~3종 공장은 시·도지사의 허가를 받아 설치해야 하고, 오염물질 배출량을 실시간 측정하기 위한 굴뚝 자동측정기기를 부착해서 철저히 관리한다. 그러나 배출 등급이 상대적으로 낮은 4~5종 공장은 공장의 입지와 오염물질 배출이 관리되지 않는다.

<표 14-9> 대기오염 배출 분류기준별 공장 분포

대기오염 분류기준	연간 대기오염물질발생량	전국		도시(동)		농촌(읍·면)	
		시설수	%	시설수	%	시설수	%
해당사항 없음		111,321	100	60,117	54.0	51,204	46.0
1종	연간 80톤 이상인 사업장	493	100	270	54.8	223	45.2
2종	연간 20톤 이상 80톤 미만인 사업장	676	100	328	48.5	348	51.5
3종	10톤 이상 20톤 미만인 사업장	765	100	337	44.1	428	55.9
4종	연간 2톤 이상 10톤 미만인 사업장	4,379	100	1,553	35.5	2,826	64.5
5종	연간 2톤 미만인 사업장	11,730	100	3,884	33.1	7,846	66.9
자료없음		63,317	100	33,733	53.3	29,584	46.7
계		192,681	100	100,222	52.0	92,459	48.0

주: 1) 대기보전특별대책지역의 1종 ~ 4종 사업장은 「대기환경보전법」에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사로부터 설치허가를 받아야 한다.

2) 1종 ~ 3종 사업장은 굴뚝 자동측정기기를 부착해야 한다.

자료: 「대기환경보전법 시행령」 제13조 별표1의3과 전국등록공장현황(2019년 12월 말 기준)자료를 이용하여 저자 작성.

그런데 도시에는 1종 공장이, 농촌에는 2~5종 공장이 상대적으로 많이 분포한다. 특히 농촌의 면 지역에는 대기오염등급 4~5종 공장이 많은데 대부분 개별입지 공장이다 <표 14-10>. 이에 반해 도시는 대기오염등급 4~5종 공장 중 45.3%만 개별입지한 공장이다. 따라서 대기오염물질 배출 측정 규정이 없어 오염물질 배출 우려가 큰 4~5종 공장이 농촌 내 거주지에 무분별하게 확산할 우려가 크다.

수질오염물질에 따른 공장의 등급은 「물환경보전법」에서 5등급으로 규정하고 있다. 농촌에 다수 자리 잡은 수질오염물질 배출 4~5종 공장은 비록 오염물질 배출량은 적지만, 주거지 인근에

있고 공장 수가 많으며 폐수처리시설 등 환경시설이 제대로 갖추어지지 않아 농촌 환경오염의 원인이 될 가능성이 크다. 또한 농촌에 있는 4~5종 공장 중 77.4%는 개별입지이고 이 중 72%는 계획관리지역에 있어서, 오염물질 배출이 적절히 관리되지 않고 분산된 소규모 오염물질 배출원으로 작동할 가능성이 크다.

〈표 14-10〉 수질오염 배출 분류기준별 공장 분포

수질오염 분류기준	1일 폐수 배출량	전국		도시(동)		농촌(읍·면)	
		시설수	%	시설수	%	시설수	%
해당사항 없음		115,797	100	61,030	52.7	54,767	47.3
1종	2,000㎥ 이상 사업장	227	100	136	59.9	91	40.1
2종	700㎥ 이상 2,000㎥ 미만인 사업장	306	100	203	66.3	103	33.7
3종	200㎥ 이상 700㎥ 미만인 사업장	681	100	357	52.4	324	47.6
4종	50㎥ 이상 200㎥ 미만인 사업장	1,043	100	475	45.5	568	54.5
5종	위 제1종부터 제4종에 해당하지 않는 배출시설	11,283	100	4,277	37.9	7,006	62.1
자료없음		63,344	100	33,744	53.3	29,600	46.7
계		192,681	100	100,222	52.0	92,459	48.0

자료: 「물환경보전법 시행령」 제44조제2항 별표13과 전국등록공장현황(2019년 12월 말 기준)자료를 이용하여 저자 작성.

「소음·진동관리법」에 따른 소음·진동 배출 공장 대부분(76.8%)은 농촌에 위치한다. 소음·진동을 발생시키는 공장은 전체 공장 중 10.0%에 불과하지만, 이들 중 76.8%는 농촌에 있다(표 14-11). 또한 농촌 소음·배출 공장 중 95.0%는 개별입지 공장이고, 74.6%는 계획관리지역 내에 위치한다. 계획관리지역에 거주하는 농촌 주민은 소음·진동에 일상적으로 노출되어 있을 확률이 도시 주민들에 비해 높다.

〈표 14-11〉 소음·진동 배출 허용 기준에 따른 공장 분포

소음·진동 분류기준	전국		동(도시)		읍면(농촌)	
	시설수	%	시설수	%	시설수	%
무	173,415	100	95,748	55.2	77,667	44.8
유	19,266	100	4,474	23.2	14,792	76.8
계	192,681	100	100,222	52.0	92,459	48.0

자료: 전국등록공장현황(2019년 12월 말 기준)자료를 이용하여 저자 작성.

농촌 마을 인근에 관리되지 않은 공장들은 마을 주민의 건강을 위협한다. 익산 장점마을에서는 마을에서 500m 떨어진 비료 공장에서 발생한 발암물질로 인해, 마을 주민 99명 중 22명이 암에 걸렸다. 김포 거물대리에서는 주거지 인근에 들어선 주물·금속가공공장으로 인해 토양이 중금속에 오염되고, 10년 이상 거주하신 65세 이상 마을 주민 70명 중 68명이 피해를 보았다[그림 14-3].

[그림 14-3] 농촌마을 공장 난개발 사례



자료: MBC뉴스(2019.11.14.), YTN news(2015.3.12.) 캡처

농촌에는 토지이용제도가 적절하게 갖추어지지 않아 다양한 시설들이 주거지 인근에 들어설 수 있다. 그런데 이 시설 중 일부에서 악취·오염물질들이 관리되지 않은 상태로 배출되어, 농촌 주민이 누려야 할 쾌적한 주거환경이 파괴되고 건강에 나쁜 영향을 미치고 있다. 이러한 현상은 쾌적한 주거환경을 보장하는 토지이용제도가 도시에는 적용되지만, 농촌에는 적용되지 않아서 비롯된 측면이 있다. 인구와 시설 밀도 등 농촌 공간에 적합한 토지이용제도가 미흡하여 농촌 주민이 받는 불평등의 한 측면이다.

4. 기초생활서비스 접근성 불평등

쾌적한 주거환경을 조성하기 위해서는 깨끗한 주거지 이외에도 생활하는데 필수적인 서비스를 쉽게 이용할 수 있어야 한다. 기초 생활 서비스의 편리한 이용을 위해 국토교통부는 「도시재생특별법」 제4조와 국가도시재생 기본방침에 기초 인프라 최저기준을, 농림축산식품부는 「삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」 제44조에 농어촌 서비스 시설로의 접근성, 행정 구역내 존재 여부 등을 고려하여 서비스 기준을 설정하도록 규정하고 있다. 기초 인프라 최저기준 혹은 농어촌 서비스 기준은 주거지에서 해당 서비스를 제공하는 시설까지 이동하는 데 필요한 시

간을 이용하여 판단하는데, 최저기준으로 설정한 시간 이내에 이동할 수 있어 서비스를 이용하는 데 불편함이 없어야 한다. 최저 서비스 기준은 국민이 생활하면서 마땅히 누려야 할 최소한의 기준(national minimum)을 국가가 규정한 것으로, 국민은 누구나 최저 기준을 만족시키는 곳에서 생활할 권리가 있다.

도시의 기초인프라 기준과 농촌의 서비스 기준은 공간적 특성을 고려하여 서로 다르게 설정되었다. 그 중 가장 특징적인 부분은 도시의 경우 돌봄·교육·보건·여가 시설 등이 마을 내 도보로 10분 이내에 이동할 수 있는 거리 이내에 있어야 한다(표 14-12). 하지만 농촌의 경우 자동차를 이용하여 10~30분 이내에 있어야 한다고 규정하고 있다(표 14-13). 즉 도시의 경우 ‘마을’의 범위를 걸어서 10분 이내에 갈 수 있는 구역으로 설정하고 주민들의 기초생활서비스 시설을 배치하는데 반해, 농촌은 자동차를 이용하여 30분 이내에 갈 수 있는 구역을 기본적인 생활권으로 설정하고 서비스 시설을 배치하고 있다.

〈표 14-12〉 기초생활인프라 범위 및 최저기준(국토교통부)

단위	분류	시설	세부시설	최저기준
마을 (도보)	교육	유치원	국공립 · 민간	5~10분
		초등학교	-	10~15분
	학습	도서관	공공 · 사립 · 작은도서관	10~15분
	돌봄	어린이집	국공립 · 민간, 놀이터	5분
		마을 노인복지	경로당, 노인교실	5~10분
	의료	기초의료시설	의원, 약국	지역 보건의료 수요 고려 서비스 전달추진
			건강생활 지원센터	10분
	체육	생활체육시설	수영장, 간이운동장, 체육도장 등	10분
	휴식	근린공원	도시공원	10~15분
	생활편의	주거편의시설	무인택배함, 폐기물수거시설 등	5분
		소매점	-	10분
	교통	마을 주차장	시군구 운영 노상 · 노외 · 사설 주차장	지역내 주차장확보를 70%이상
지역 거점 (차량)	학습	공공 도서관	국공립도서관	10분
	돌봄	사회복지시설	사회복지관 노인복지관	20~30분
		보건소	-	20분
	의료	응급실 운영 의료기관	-	30분
			-	30분
	문화	공공문화시설	문화예술회관, 전시시설	20분
	체육	공공체육시설	경기장, 체육관, 수영장	15~30분
	휴식	지역 거점공원 (10만㎡이상)	-	10분

자료: 국가도시재생기본방침. 별표2. 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준 p.44

〈표 14-13〉 농어촌 서비스 기준(농식품부)

부문	항목	세부시설(기초 인프라 시설) 및 측정기준	목표 (분, %)
의료·복지	진료	시·군내에서 민간·공공의료기관을 통해 내과, 외과, 산부인과, 소아청소년과 등 중 요과목 진료가 가능하다.	30 ~ 60분
	응급	응급환자 발생 시 기본적인 응급장비가 마련되고 전문인력이 동승한 구급차가 도 착하여 응급처치 서비스를 받을 수 있도록 한다.	30분
	영유아	국공립 · 민간 어린이집·유치원을 이용할 수 있다.	20분
	노인	독립적 일상생활 제한이 있는 저소득 노인가구에 재가서비스를 제공한다.	80%
교육·문화	학습	읍·면내에서 국공립도서관(작은 도서관 포함)을 이용할 수 있다.	10분
	체육	생활 체육 수요 충족을 위한 체육관, 수영장, 간이운동장 등을 이용할 수 있다.	30분
	초등학교	지역여건에 맞는 농어촌 학교를 육성하고 통학 지원이 필요한 학생에게는 행정구 역과 관계없이 적절한 통학수단을 제공한다.	10분
	평생교육	읍·면내 평생교육 거점시설 및 주민자치센터에서 평생교육을 받을 수 있도록 한다.	70%
	문화	시·군내 문화예술회관 등 문화시설에서 월 1회 이상 문화프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.	40분
정주 여건	생활편의	행정리 내에서 영농·생활 폐기물을 처리할 수 있다.	마을 내
	주택	농어촌 주민 누구나 최저주거기준 이상의 주택에서 거주한다. 석면 슬레이트 소재 주택지붕은 철거 혹은 개량한다.	23%
	상수도	주민 누구나 상수도를 통해 깨끗하고 안전한 물을 마실 수 있다.	85%
	하수도	농어촌 어디에서나 하수처리 서비스를 받을 수 있다.	76%
	난방	읍지역에서 도시가스를 이용할 수 있다. 도시가스 보급이 어려운 지역에서는 LPG 소형저장탱크 등 난방비 저감정책을 추진한다.	68%
	대중교통	마을 내에서 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 대중교통 운행이 어려운 지 역은 농어촌 교통수단을 도입한다. 도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상 의 여객선이 운항된다.	100%
	방법설비	범죄 예방을 위해 마을 주요지점과 주요 진입로의 방범용 CCTV를 설치한다.	60%
	경찰순찰	농어촌 범죄취약 지역은 1일 1회 이상 탄력 순찰을 실시한다.	100%
	소방출동	화재 발생 신고 접수 후 지역 별 목표시간 내에 소방차가 현장에 도착한다.	70%
	경제 활동	창업 및 취업 컨설팅 교육	시·군내에서 사업체 창업 및 취업에 관한 전문적인 컨설팅 또는 교육서비스를 받을 수 있다.

자료: 제4차 삶의 질 향상 기본계획, 농어촌 서비스기준. p.87

그런데 농촌은 자동차를 가지고 있지 않은 고령 인구의 비중이 도시보다 높고 버스 등 대중교통 이용 환경이 도시에 비해 열악하여서, 농촌 주민이 쉽게 서비스를 이용하기 어려운 곳이 많다. 따라서 농촌의 기초 생활 서비스 기준은 도시와 비교하여 평등하지 않다.

농촌의 기초 서비스 기준은 도시의 기초 생활 인프라 기준보다 매우 완화되었음에도, 서비스 기준을 만족시키는 공간은 도시에 비해 미흡하다. 도시와 농촌의 기초 생활 서비스를 만족시키는 면적을 비교하기 위해, 농어촌 서비스 기준으로 주거지와 서비스 시설까지의 자동차 이동 거리를 계산하였다. 주거지는 국토정보맵¹⁰⁶⁾에서 제공하는 인구격자(500x500m)를 이용하였고, 격자의 중심점에서 각 서비스 시설까지 자동차로 이동하는 거리를 계산하였다. 이때 농촌에서 자동차의 평균 이동 속도는 시속 32.2km를 사용하였다.

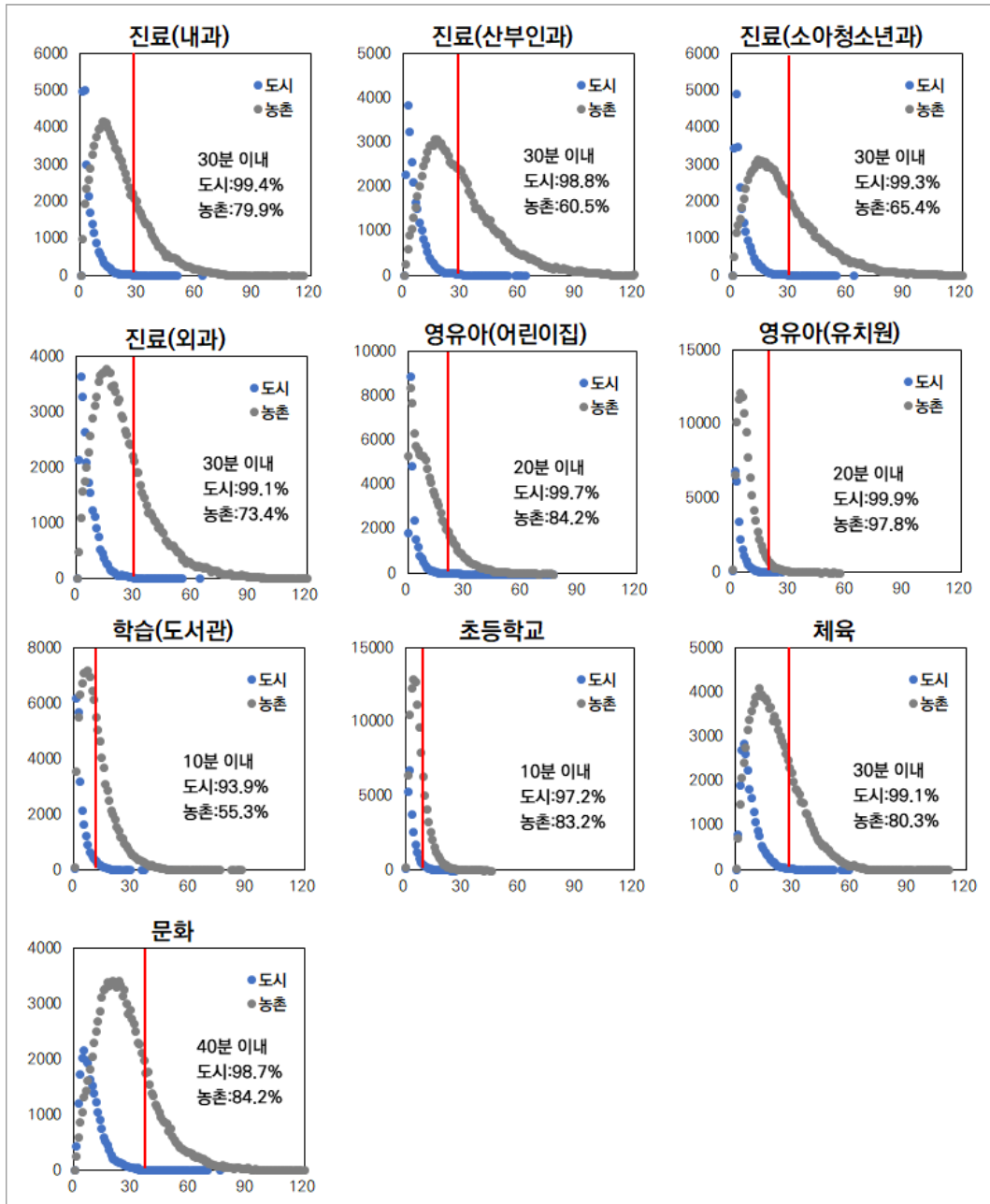
계산 결과 도시는 98% 이상의 주거지가 서비스 기준을 만족하였지만, 농촌은 70% 수준에 머무르고 있다(그림 4). 2020년 기준 농어촌 서비스 기준을 만족시키는 농촌은 진료(내과) 79.9%, 진료(산부인과) 60.5%, 진료(소아청소년과) 65.4%, 진료(외과) 73.4%, 문화(84.2%), 영유아(어린이집) 84.2%, 영유아(유치원) 97.8%, 학습(도서관) 55.3%, 초등학교 83.2%, 체육 80.3%에 불과하다. 산부인과의 경우 도시의 주거지는 98.8%가 기준을 만족시키는데 반해, 농촌의 주거지는 60.5%에 그쳤다.

기초 생활 서비스 측면에서 농촌의 또 다른 문제는 인구가 감소하는 지역이 늘어나면서 기초 생활 서비스 취약지역이 증가한다는 점이다. 2000년 이후 농촌의 총인구는 인구 유입의 영향으로 증가하고 있지만, 농촌 인구 분포의 불균형으로 인해 지역 간 인구 격차도 증가하고 있다. 통계청의 인구 총 조사 자료에 따르면 농촌 인구는 2000년 938만 명에서 2019년 976만 명으로 증가하였지만, 동일 기간 농촌 면 인구는 563만 명(12.2%)에서 470만 명(9.4%)으로 감소하였고, 인구 2,000명 이하 면은 2000년 167개에서 2015년 321개로 증가하였다.

인구 감소에 따른 경제력 약화는 교육, 의료, 교통, 소매업 등 기초적인 생활 서비스의 수요를 감소시킨다. 서비스 수요 감소는 서비스 제공 시설의 감소, 지역의 생활 편리성 약화와 지역의 매력 저하, 인구 유출을 초래하는 ‘부정적 피드백’ 효과를 발생시킨다. 또한 기초 생활 서비스 부족은 농촌 재생, 농촌 활성화 등 다른 농촌 발전 사업을 위해 이주하는 사람들에게 부정적인 영향을 끼친다. 정부는 ‘전국 어디서나 삶의 질이 보장되는 3·6·5 생활권 구현’이라는 비전하에 지속해서 투자하고 있지만, 농촌에서는 기초적인 생활 서비스를 제공하지 못하는 공간인 ‘생활사막’이 확대되고 있는 것이 현실이다.

106) 국토정보맵. <http://map.ngii.go.kr/ms/map/NlipMap.do?tabGb=statsMap>

[그림 14-4] 용도지역별 농촌 주거 분포 현황



주: 붉은 실선은 농어촌 서비스 기준을 의미함

자료: 2020 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가 원자료를 이용하여 저자 작성

민간 부분의 서비스 악화도 문제이다. 정부의 기초 생활 서비스 정책이 교육·의료·문화 등 공공 부문에 집중되면서, 식당·주점 등 민간 부문에서 시장을 통해 제공하는 상업적인 생활 서비스는 정책적 지원을 받지 못하고 있다. 주민 일상에 필요한 재화와 서비스의 많은 부분은 공공 부문의 직접 개입이 아닌 민간 부문 상업 활동을 통해 공급되지만, 민간 부문에 대한 정책적 지원은 상대적으로 미흡하고, 전국적인 실태 파악조차 제대로 이루어지지 않은 실정이다.

공공생활 서비스는 정책적 지원을 통해 일정 수준을 유지하고 있다. 농촌주민 삶의 질 향상 정책으로 추진되는 농어촌 서비스에 대해 매년 이행실태를 점검하고 관리하기 때문이다. 하지만 소매, 목욕탕, 이·미용실, 학원 등 일상생활과 밀접하게 관련된 민간 부문의 생활 서비스는 공급 주체가 없는 농촌 읍·면이 증가하고 있는 것이 현실이다. 실제로 1998~2017년 20년간 읍·면 중심지 소재 주점은 76.2%, 찻집은 60.4% 감소하였다(김정섭 외 2017). 농촌에서 민간 부문에 담당하던 생활에 필요한 서비스들이 인구 감소에 따라 줄어들면서, 농촌 주민의 삶의 질과 주거환경이 악화하고 있다. 즉 농촌에 거주하기 때문에 국민으로서 누려야 할 기본적인 생활 서비스를 누리기 어려운 것이 현실이고, 도시와 농촌 간 불평등의 한 측면이다.

제3절

개선 방향



우리나라 「헌법」 제35조는 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가는 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다고 명시하고 있다. 따라서 농촌의 주거환경을 개선하는 일은 경제적인 “효율”보다 헌법적 가치에 따른 “필요 충족” 관점에서 접근해야 한다.

농촌의 주거환경을 개선하여 도시와 농촌 간 불평등을 개선하기 위해서는, 우선 토지이용제도를 개선해야 한다. 현재 「국토계획법」에 따른 토지이용제도는 도시의 고밀도 공간에 적합하여 농촌의 주거환경을 충분히 지원하지 못하고 있다. 농촌 마을을 각종 난개발로부터 보호하고, 공장·축사 등이 자리 잡을 수 있는 토지를 지정하고 관련 사업을 지원할 수 있는 제도를 마련해야 한다.

기초 생활 서비스 측면에서 국가 최저 기준(national minimum)의 엄정한 설정과 집행이 필요하다. 국가 최저 기준은 모든 국민이 거주지역에 상관없이 인간다운 삶을 살 수 있는 최소한의 기준으로, 이를 충족시키는 정책이 국가 차원에서 시행되어야 한다. 국가가 지정한 최저기준에 도달하지 못하는 지역은 중앙정부가 공간적 분배정의란 측면에서 지역 활성화 정책을 차별적으로 실시해야 한다. 이를 통해 최소한의 건강하고 공평한 주거 생활이 보장되도록 해야 한다.

농촌 기초 생활 중심지와 거점 마을의 기능을 강화해야 한다. 농촌은 인구 감소에 따라 기초 생활 서비스를 만족시키지 못하는 ‘생활 사막’이 확대되고, 민간 시장이 위축되면서 민간 부문에서 제공하던 생활 서비스가 줄어들고 있다. 따라서 기존의 중앙 정부 사업과는 차별화된 농촌의 현실에 맞는 모델이 필요하다. 사회적 경제(social economy)란 “시장부문과 공공부문 사이에서 양자를 통해 만족하지 못한 필요를 해결하기 위해서 재화와 서비스를 제공하는 경제활동 영역으로 규정되며, 그것은 일반적으로 협동조합, 공제조합, 연합체의 성격을 가진 다양한 비영리 조직들 그리고 재단 등”이 사회적 경제 조직으로 알려져 있다(장원봉 2007). 경제성에 입각한 시장과 정책 수단을 가진 정부가 아닌 민간 영역에서 자발적 개인의 참여를 기반으로 경제 활동이 이루어진다는 점에서 사회적 경제 활동은 농촌의 경제성 악화로 인한 생활 서비스 감소를 완화할 수 있는 대안으로 활용될 수 있다.

우리나라는 「사회적기업 육성법」을 통해 지역 사회에 사회 서비스를 제공하거나 취약계층에게 일자리를 제공하는 사회적 기업의 활동을 지원하고 있다. 사회적 경제 활동이 공공 부문의 활동을

대신하거나 보완할 수 있다는 점을 고려하면, 농촌이 직면한 기초 생활 서비스의 공급과 관련된 문제에 대응하는 전략이 될 수 있다. 농촌 생활 중심지와 거점 마을에서 사회적 경제 활동을 통해 기초 생활 서비스를 공급하는 방안에 대한 고민이 필요한 시점이다. 이를 위해서는 지방자치단체와 사회적 경제 부문의 거버넌스를 형성하고, 지역 내 다양한 분야에서 사회적 경제 조직의 설립과 운영을 지원해야 한다.

다음으로, 지역 사회가 주도하는 발전정책의 수립·집행이 제도화되어야 한다. 중앙집권과 전국적인 경쟁체제 아래서 모든 농촌은 도시와 유사한 수준의 발전 수준을 달성하려 하지만, 현실적으로 지역의 경쟁력에 따라 격차가 발생할 수밖에 없다. 이 격차를 해소하기 위해서는 지역의 개성이 스스로 경쟁력을 가지도록 해야 한다. 그리고 주민 스스로 개성을 이용한 발전 방향을 수립하고, 그것이 시행될 수 있도록 법과 제도가 지원하는 시스템을 갖추어야 한다. 그 결과 지역의 내생 자원을 이용한 다양한 발전 모델들이 나올 수 있어야 한다.

마지막으로 정주 인구를 넘어 관계인구와 같은 새로운 인구를 적극적으로 활용하여 농촌 활성화를 도모할 필요가 있다. 농촌 활성화 등 관련 연구에서 정주 인구에 초점을 둔 기존 논의에서는 개인의 이동성 증대와 다양한 라이프스타일 추구, 다지역 거주 확대 등과 같은 사회 변화를 반영하지 못하는 한계가 있다. 농촌 활성화를 위해서는 귀농·귀촌 인구 유입 및 현재 농촌 정주 인구의 유지도 중요하지만 이와 더불어 2 지역 거주 및 관계인구 등 새로운 교류 인구 확대에도 주목할 필요가 있다(송미령 외 2021).

일본은 인구 감소에 대응하는 제2기 지방창생정책(2020~2040)을 추진하면서 관계인구 창출·확대를 위한 전략을 본격적으로 모색하고 있다. 기존 정책에서는 U턴, I턴, J턴 등 이주에 의한 정주인구 확대 및 관광 목적의 단기적 체류 인구 확대에 초점을 두었으나, 최근 제2기 지방창생정책에서는 지역과 다양하게 연결되어 지방으로 사람과 자금의 유입을 강화하기 위한 관계인구의 창출·확대를 강조하고 있다. 관계인구 확대 정책은 '고향'에 마음을 두고 있는 지역 밖 인재와 지속적·다층적인 네트워크를 형성하고, 지역에 공헌하는 인재와 고향과의 교류를 심화·지속시키는 것이 중요한 정책 목표인데(홍근석 외 2019), 농촌 관계인구 확대 및 활용을 위한 정책과 제의 발굴과 사업화가 필요하다. 중장기적으로 우리나라의 인구 정체 및 감소, 20·30대 청년 세대의 감소 등을 고려할 때 농촌으로의 귀농·귀촌 규모 자체가 획기적으로 증가할 것이라 기대하기는 어렵다. 다만, 도시-농촌 병행 거주 인구, 5도2촌 인구(5일은 도시에서 2일은 농촌에서 지내는 인구), 농촌과 지속적인 연관을 가지며 다양한 활동을 하는 관계인구 등 농촌과 관련된 다양한 형태의 인구를 활용하여 농촌 활성화를 도모할 수 있을 것이다.

참고문헌



- 김정섭·오내원·김경인. 2017. “농가의 다면적 경제·사회 활동 실태와 과제,” 한국농촌경제연구원
성낙원·이시진. 2015. “가축사육 제한구역 거리 재설정 연구,” 환경부/농림축산식품부.
- 송미령·성주인·김광선·구자춘·정도채·서형주, 2021, “100세 시대, 도농상생의 농산어촌 유토피아
실천모델 연구, 경제·인문사회연구회.
- 송미령·성주인·김광선·심재현·정도채·서형주. 2019. 농촌유토피아: 행복한 삶을 위한 새로운 도전,
들녘, 2019년
- 송미령·성주인·심재현·한이철·서형주·민경찬, 2020a, “농촌공간계획 수립 기본방향 연구,” 한국농촌
경제연구원.
- 송미령·성주인·한이철·민경찬, 2020b, “2020년 농산어촌 마을 패널 조사 결과,” 한국농촌경제연구원.
심재현·송미령·이정해·서형주, 2019, “미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(2/3차년도),”
한국농촌경제연구원.
- 장원봉, 2007, “특집 논문: 사회적 경제와 한국시민사회의 과제: 사회적 경제 (Social Economy) 의
대안적 개념화: 쟁점과 과제,” 시민사회와 NGO 제5권제2호. pp. 11-43.
- 홍근석·염명배·신두섭, 2019, “기부자 인식조사에 기반한 고량사랑기부제도의 성공적 도입방안 연구,”
지방행정연구 제33권 제4호. 한국지방행정연구원, pp. 189-221.
- 한국농촌경제연구원, 2020, 2020 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가.

〈참고 인터넷 사이트〉

전국등록공장현황. <https://www.factoryon.go.kr>



연안 · 섬



제1절

서론



1. 연구 배경 및 목적

바다와 접해 있는 연안·섬 지역은 오랫동안 바다와 인간이 서로 상생해 온 공간이다. 연안·섬에 사는 사람들은 바다가 주는 경제적·문화적·생태적 재화와 서비스 등을 활용해 그 삶을 영위하면서 연안·섬 만의 고유하고 독특한 공동체적 생활·문화·경제적 자산을 쌓아왔다. 그러나 고도성장기를 거치면서 연안·섬만이 가지고 있는 본연의 가치는 지역발전과정에서 그 가치가 발현되기보다는 국가발전과정에서 신규 토지의 생산과 물적 토대 등으로 변이(變異)되었다. 이 과정에서 연안·섬 지역의 주민은 국가권력에 의해 일방적으로 추진된 대규모의 국토개발사업으로 지역 고유의 사회경제적 발전 기회를 박탈당함에 따라 어촌공동체의 해체, 해양환경·생태계 훼손, 수산자원의 고갈 등 삶의 터전 자체를 잃어버리는 결과를 초래하기도 했다. 사회적으로는 연안·섬 지역에서 벌어지는 대규모 매립과 간척사업, 항만·발전·산업시설 입지 등으로 원주민이 원래 살던 지역을 어쩔 수 없이 떠나거나 이를 둘러싼 갈등으로 많은 사회적 비용을 치러야 했다.

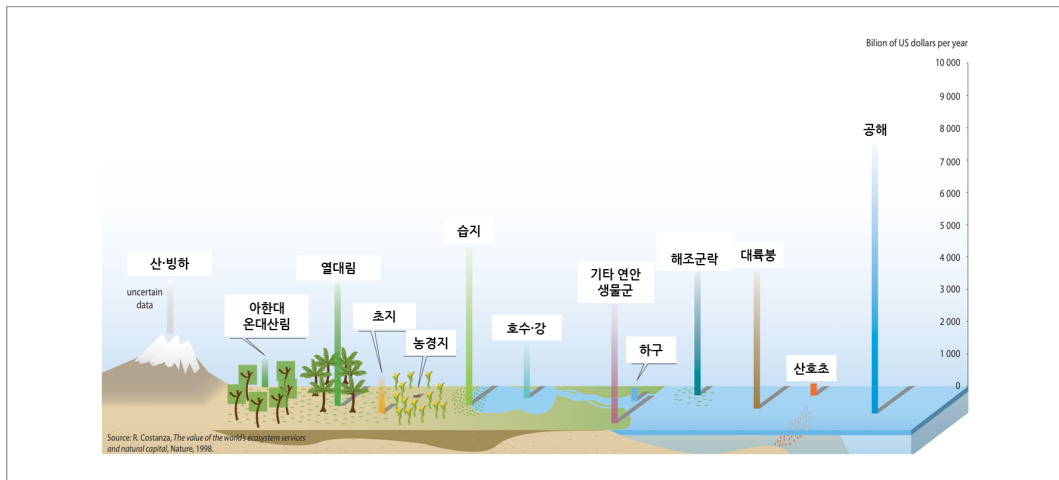
따라서 연안·섬 지역의 불평등은 지역 자체적인 사회경제적 발전 기회의 차단과 국가권력의 일방적 공간 활용에 관한 차별적(差別的) 분포로 지역 간 차이(差異)가 만들어지는 과정의 결과물이고, 연안·섬 지역 불평등 구조는 도시와 농촌 간의 불평등 구조와는 다른 형상(形狀)을 띠며 또 다른 형태의 공간적 격차가 나타나고 있다. 예를 들어 1970년대부터 1990년대까지 이어진 고도의 경제성장기에 국토개발정책에 따라 연안 지역에 새로 조성된 창원, 거제, 광양, 군산, 포항, 영암 등 산업도시는 2010년대부터 현재까지 이어진 세계·국가 경제 저성장의 영향 등으로 현재는 산업 위기에 따라 지역경제의 위험신호가 감지되는 한편, 섬·어촌 마을은 정책의 사각지대로 방치·배제됨에 따라 지역소멸의 속도가 다른 농촌지역보다 더 빠르게 진행되고 있다.

이 연구의 목적은 연안·섬 지역의 생활·환경·경제 불평등을 왜 발생했고 어떻게 전개되고 있는가를 구조적으로 이해하기 위해 국토개발사업의 이행과정과 연안·해양 관련 정책·사업의 추진현황 등과 연계하여 살펴보기로 한다. 그리고 연안·섬 지역 내/간의 격차를 알아보기 위해 지역 경제 규모와 삶의 질 수준 등으로 구분하여 분석해 보기로 한다. 마지막으로 연안·섬 지역의 불평등을 완화하거나 개선하기 위한 정책 기본방향을 제시하고 이를 위한 정책과제를 제안한다.

2. 문제 제기

연안·섬은 바다와 토지의 가치와 특성이 공존하는 곳이다. 따라서 바다와 접해 있는 연안·섬은 인류 생존에 절대적으로 필요한 해양 생태계서비스를 제공하는 공간인 동시에 바다의 공유재적 가치와 사람·해양이 상호 연결된 인문학적 가치가 농축되어 있다. 즉, 연안·해양은 토지와 마찬가지로 자연자본(natural capital)으로¹⁰⁷⁾, 인류 생존에 절대적으로 필요한 재화와 서비스를 제공하며 특히, 연안·해양은 산림·농경지 등 토지적 성격을 지닌 공간보다 생태적 가치가 높은 공간이다. Costanza(1999, p.199)는 연안·해양생태계는 연간 21조 달러의 경제적 가치가 있고, 육상·대기·해양 생태계서비스 중 해양이 전체 생태계서비스의 60%를 차지한다고 보았다.

[그림 15-1] 육상·연안·해양생태계의 경제적 가치



자료: R. Costanza(1997), The value of the world's ecosystem services and natural capital, Nature; UNEP(2012), Green Economy in a Blue World, pp.10~11.

또한 연안·해양은 유체적(流體的) 특성으로, 이용·개발에 의한 환경영향이 광역적으로 나타나고, 일단 훼손되면 원상태로 회복·복원이 사실상 불가능하다. 마지막으로 바다와 토지의 차이점은 토지는 사유·공공재가 혼합되어 있기는 하나 국가·개인 등이 소유하고 있지만, 바다는 우리나라 법률상 그 누구의 소유가 아닌 공유·공공재로 국가가 관리 권한을 위임받아 행사하고 있다.

107) 자연자본은 지질, 토양, 대기, 물 등 모든 생명체를 포함한 세계 자연자산의 저장체(stocks)로, 인간의 지속 가능한 삶이 가능하게 하는 생태계서비스와 연관됨.(<https://naturalcapitalforum.com/about/>(검색일: 2021. 4. 2))

최지연 외(2014, p. 188)에 따르면, “연안·해양에는 생명·생산·공유의 가치가 존재하기 때문에 소유의 대상이 아니며 국가, 기업, 개인 등이 법적으로 배타적 이용·관리 권한을 갖고 있다 하더라도, 그 권한은 사회 혹은 자연으로부터 신탁받은 것이므로, 공공이익 증진을 위해 행사해야 한다.”라고 주장한다. 바다와 접해 있는 연안·섬은 현대와 미래세대의 공동자산이기 때문에, 이를 이용·개발하여 얻은 편익은 특정 개인이나 집단이 독점하는 것이 아니라 공공이익의 총량이 현재와 미래까지 보존하고, 모두에게 공정·공평하게 분배할 수 있는 체계가 있어야 한다. 따라서 연안·섬 지역 불평등은 고도의 산업화·도시화 과정에서 넓은 갯벌과 바다, 수많은 섬이 산업·도시 용지 등을 위한 토지로 전환되면서, 공유·공공재가 사유화되고, 어촌마을에서 산업도시로 완전히 바뀌고 특정 집단의 선점·독점적 이용·개발을 허용하면서 시작되었고, 그 불평등의 강도와 규모는 더 심각한 수준이 되고 있다.

연안·섬 지역의 불평등과 관련하여 세 가지 문제를 제기할 수 있다. 첫 번째 문제는 공유·공공재적 성격을 지닌 갯벌·바다 등을 간척·매립사업을 하거나 점용·사용하는 과정에서 적절한 대가를 지급하고 공정한 분배체계가 적용되었는가이다. 즉, 바다가 토지로 전환되거나 특정 주체가 점용·사용되는 과정에서 공공이익이 그대로 보존되거나 공평하게 분배될 수 있는가에 대한 문제 제기이다. 두 번째 문제는 연안·섬 지역에 국가기반시설인 산업·에너지·항만시설 등이 집중적으로 분포함에 따라 발생하는 환경 불평등에 관한 것이다. 그리고, 연안·섬 지역에 집중적으로 배치된 환경 불평등을 상쇄할 정도로 지역의 생산이 지역의 소득으로 선순환되고, 지역의 지속 가능한 발전에 기여하였는가에 관한 문제 제기이다. 세 번째 문제는 섬·바다마을은 지리적 차이(差異)가 차별(差別)로 표출되는 공간이다. 즉, 섬에서 산다는 이유만으로 섬사람은 육지에 사는 사람들에 비해 이동권이 제약되어 있고, 의료·교육시설·복지 등 공공서비스 시설 등이 부족해 생활 자체의 어려움을 겪고 있다.

〈표 15-1〉 연안·섬 지역 불평등의 문제 제기

구분	주요 내용
공유·공공재 이용에 따른 공공이익의 배분	- 공유·공공재적 특성이 있는 갯벌·바다 등을 간척·매립사업을 통해 사유재산인 토지로 전환되는 과정과 점용·사용과정에서 공공이익의 공정한 분배에 관한 문제
환경과 생산/소득 불평등	- 연안·섬 지역에 산업·발전시설 등이 집중적으로 분포함에 따라 지역 환경 불평등을 야기하고, 환경 불평등을 상쇄할 정도로 지역생산이 지역소득으로 선순환되는가에 대한 문제
섬·바다마을 생활 불평등	- 섬·바다마을 주민들은 육지에 사는 사람에 비해 이동권·건강권 등 격차 발생

주: 저자 작성

제2절

연안·섬 지역의 불평등 전개 과정과
주요 현안

1. 연안·섬 지역의 불평등 전개 과정과 법·제도적 한계

가. 연안·섬 지역의 불평등 전개 과정

연안·섬 지역의 불평등은 고도의 산업화와 도시화 과정에서 바다의 토지적·산업적 이용이 가속화되면서 심화하였다. 연안 지역에 간척지는 1965년부터 2015년까지 9만 6천ha가 준공되었고, 매립면허는 1971년부터 2017년까지 841건, 2,068.9km²에 대해 고시하였다. 우리나라 육지부 해안선 7,752.5km 중 51.4%가 인공해안선이고, 연안습지 면적은 2018년 기준 2,482km²로 2013년 대비 5.2km²가 감소하였다. 이에 연안에는 60개 항만, 110개 국가 어항과 국가일반산업단지 292개소 그리고 대부분 화력·원자력발전소가 분포해 있다. 연안 지역의 도시지역 면적은 19.7%로 전국 16.7%에 비해 높은 편이며, 도시화율의 증가율은 전국 수준에 비해 높다.

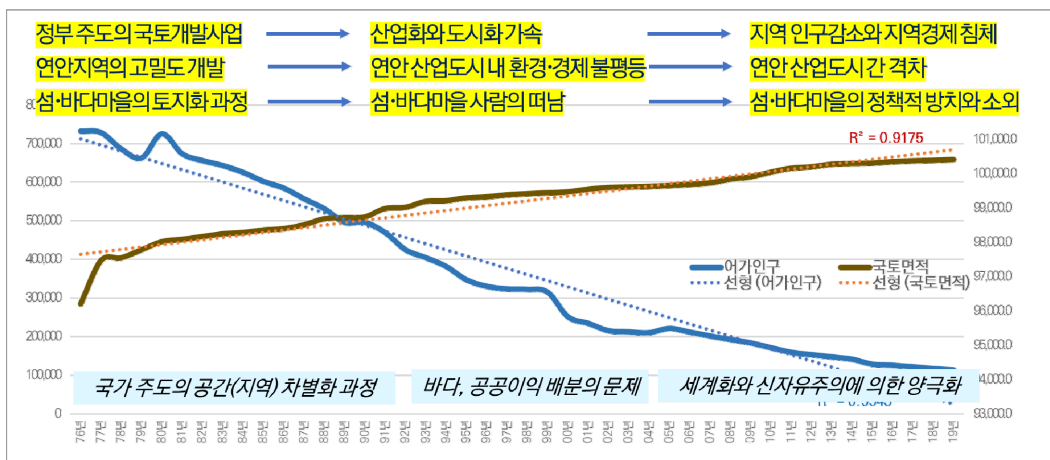
〈표 15-2〉 연안 이용·개발 현황

구분	내용
해안선 및 연안습지	<ul style="list-style-type: none"> - 해안선(17년): 14,962.8km (육지부 해안선 7,752.5km 중 51.4% 인공해안선) - 연안습지(18년): 2,482km² (13년 대비 5.2km² 감소)
간척과 매립	<ul style="list-style-type: none"> - 1965~2020년까지 135천ha 간척지 조성 계획 / 2015년 말 96천ha 준공 - 1971~2017년 공유수면 매립면허 : 841건, 2,068.9km²
항만·어항	<ul style="list-style-type: none"> - 항만: 무역항 31개소 / 연안항 29개소 - 어항: 국가어항 110개소, 지방어항 291개소, 여촌정주어항 288개소
침식 우심율	- 58.0%(16년) → 55.2%(17년) → 59.6%(18년) → 61.2%(19년)
국가일반 산업단지	<ul style="list-style-type: none"> - 전국(19년 1분기): 708개소, 1,333.3km² - 연안(19년 1분기): 292개소, 912.9km²
도시지역 도시화율	<ul style="list-style-type: none"> - 전국면적 대비 도시지역 비율(19년): 전국(16.7%), 연안(19.7%) - 연안 도시화율: 85.8%(05년) → 87.1%(10년) → 88.5%(15년) → 88.7%(19년) - 전국 도시화율: 90.1%(05년) → 90.9%(10년) → 91.8%(15년) → 91.8%(19년)

자료: 통계청, 해양수산부, 국립해양조사원, 농림축산식품부 내부자료

연안·해양이 토지로 전환되는 과정에서 연안·섬 지역 불평등은 연안 산업도시와 섬·바다마을, 두 축으로 전개한다고 볼 수 있다. 우선, 국토개발과정에서 바다를 삶의 터전으로 살아가던 연안·섬의 주민들은 일정한 경제적 보상을 받은 대가로 일자리가 없어졌고 자의든지 타의든지 살던 마을을 떠나야 했다. 1976년에서 2019년까지 어가 인구수와 국토면적의 변화를 보면, 어가인구는 1976년 732,503명에서 2019년까지 113,898명으로 지난 43년간 연평균 4.2%P 감소했지만, 국토면적은 0.1%P씩 증가했다. 국토 1㎢당 어가인구는 1980년에 7.4명/㎢이었다면, 1990년에 5.0명/㎢, 2000년에 2.5명/㎢, 2019년에는 1.1명/㎢로 크게 줄어들었다. 또한, 섬 지역은 대규모 매립으로 많이 사라져 과거 섬이었던 흔적도 찾기 어렵다. 현재 우리나라 3,382개 섬 중 사람이 사는 섬은 전체 13.6%인 464개에 불과하고, 고령화와 섬 인구의 감소 등으로 무인화될 가능성이 크다. 이와 같은 개발과정에서 여전히 연안·섬 지역을 지키고 살아가는 사람들은 교통, 교육, 일자리, 의료, 복지, 문화, 안전 등 마땅히 국민으로서 보장받아야 할 권리에 관한 정책적 방치와 소외를 경험하고 있다.

[그림 15-2] 어가인구와 국토면적의 변화로 본 연안·섬 지역불 평등 전개 과정



주: 저자 작성

자료: 통계청 농림어업조사, 국토교통부 지적통계 각 년도

국토개발과정에서 원주민이 빠져나간 연안·섬 지역에 에너지·산업·항만 시설 등이 집중적으로 배치됨에 따라, 작은 어촌마을은 산업도시로 변모하였다. 고도성장기에 산업도시가 조성된 곳은 부산·인천·울산·군산·영암·광양·여수·창원·거제 등 연안 지역으로, 이들 지역은 산업 지원시설 배치와 함께 하천·하구·바다를 막는 대규모 방조제 공사와 매립사업¹⁰⁸⁾이 함께 이루어졌다. 이로

108) 시화호(시흥·화성·안산), 금강하구(군산), 영산강 하구(목포·영암), 광양만(여수·광양·순천·하동·남해), 마산만(창

인해 주변 도시지역과 산업단지 등에서 유출되는 오염물질 등으로 연안 수질과 대기질은 나빠졌고, 산업단지와 항만 등에 빈번히 일어나는 안전사고와 유류 유출 사고 등으로 주변 지역의 안전도는 낮아져 이를 둘러싼 환경 불평등과 환경 갈등은 지역에 내재하여 있다.

나. 법·제도적 한계

1990년대 이전까지만 하더라도 연안·섬 지역에 대해 무차별적이면서 불공정한 토지적 이용을 제어할 수 있는 제도적 장치는 거의 없었다. 정부가 ‘연안’이라는 공간에 관심을 두기 시작한 것은 1996년 8월 해양수산부가 공식 출범하면서부터이다. 그간 연안에 대규모의 다양한 이용·개발행위가 고밀도로 이루어지면서 바닷가 훼손, 해양환경 오염, 지역주민의 삶의 질 저하 등이 심각해지고 있음에도 불구하고, 연안 지역에 많은 부처와 다양한 법률이 적용됨에 따라 오히려 무분별한 개발을 부추긴다는 지적이 있었고, 이를 개선하기 위해 1999년에 「연안관리법」이 제정되었다. 「연안관리법」은 기존 육지 중심적 사고에서 벗어나 육상과 해양의 상호연결성, 연안의 보전·이용·개발의 형평한 기회 제공, 연안지역 주민의 삶의 질 개선 등 연안통합관리¹⁰⁹⁾의 본래 취지를 살릴 수 있는 법제도가 마련되었다는 데 의미가 있다.

그러나 「연안관리법」 제정으로 연안관리와 관련한 모든 문제가 해결될 순 없었다. 법 제정 당시만 하더라도 관련 부처와 이견으로 연안해역의 점용·사용, 연안통합관리계획으로 폐기물의 투기 및 형질변경의 금지, 시설의 규모 및 높이 제한 등 각종 행위의 제한 또는 금지, 연안정비사업의 수익자 부담금 부과 등과 같은 실질적 관리 수단은 수정·삭제되었다.¹¹⁰⁾ 2009년 「연안관리법」이 전면개정하면서 용도해역제, 자연해안관리목표제, 연안정비사업 시설물 강화 등에 관한 내용이 포함되었으나, 여전히 연안 육역의 이용·개발을 제어할 수 있는 수단은 미흡했고, 2020년 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」이 제정되었으나 이 법은 해양공간에만 적용되는 법률로 연안 육역에서 이루어지는 이용·개발을 조정하는 수단은 부족하다.

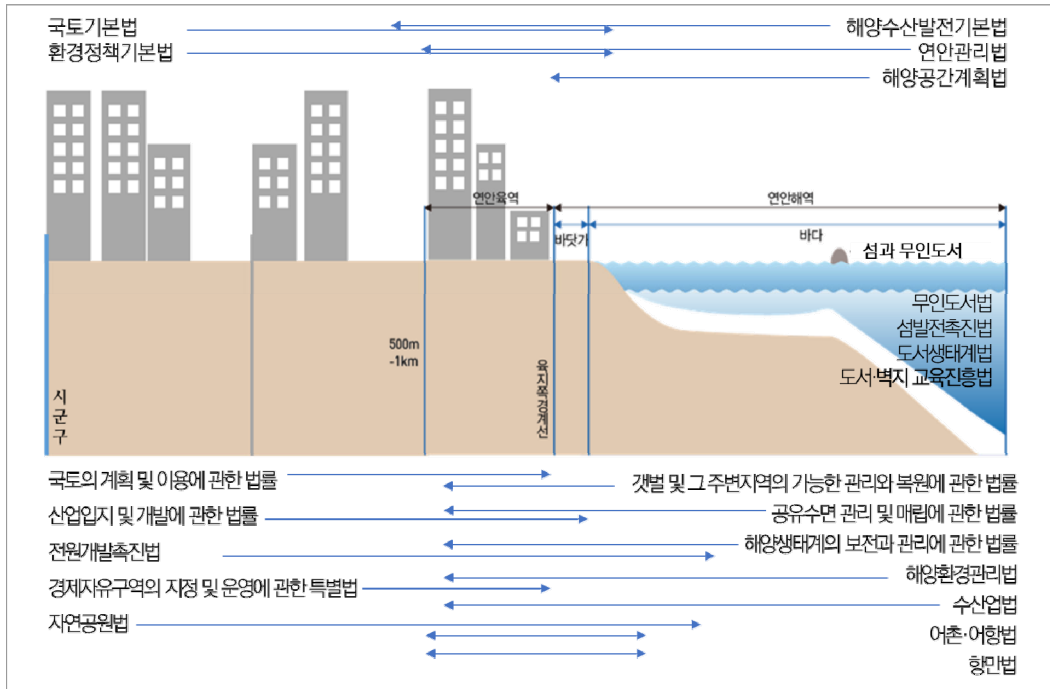
현재 연안과 섬 지역에 국토·산업·에너지·환경·해양·항만·공유수면·어촌·갯벌 등과 관련하여 공간적으로 중첩·상충하는 다양한 법률이 적용되고 있으나, 연안의 가치와 특성을 우선 반영하여 연안지역의 공정한 이용과 형평한 분배를 유도하는 법·제도적 장치는 부재하다.

원), 거제만(거제) 등임

109) 연안통합관리(Integrated coastal management)는 육지와 해양의 상호연계성을 고려하여 기존 부문별·기능별 관리방식에서 공간 기반의 종합적 관리를 통해 지속가능한 발전을 추진하고자 하는 것으로, 1992년 브라질 리우 회의에서 모든 연안국에 연안통합관리를 이행하도록 권고하였음.

110) 당시에 환경부는 연안육역과 공원지역을 법 적용 대상지역에서 제외할 것을 요구하였고, 건설교통부는 도시지역을 법제 대상에서 제외하도록 요구하였음.(자세한 사항은 해양수산부(2016), pp. 105~109 참조)

[그림 15-3] 연안·섬에 적용되는 주요 법률의 공간적 범위



주: 저자 작성

2. 연안·섬 지역의 불평등 주요 현안

가. 공유수면 이용개발에 따른 공정한 이익산정·분배체계의 부재

최지연 외(2014, p.3)에 따르면, “연안·해양 생태계서비스가 연간 수십조의 ‘보조금(subsidy)’을 제공하고 있음에도 불구하고, 우리는 부지불식간에 연안·해양에서 제공하는 다양한 재화와 서비스를 공짜로 이용하고, 공공의 편익 증진을 위해서는 돈을 쓰질 않아, 궁극적으로 보조금이 감소함에 따라 인간의 복리에 악영향을 미친다”라고 지적하였다.

우리나라 바다와 바닷가는 공유수면¹¹¹⁾으로, 바다와 바닷가 이용·개발은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(이하, 「공유수면법」)」에 따라 공유수면 점용·사용과 매립 등을 관리하고 있다. 이

111) 공유수면이란, 바다(해안선으로부터 배타적경제수역 외측 한계까지의 사이), 바닷가(해안선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이), 하천·호소·구거, 그 밖에 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류(水流)로서 국유인것을 말함(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조 1항)

법에서는 공유수면을 대상으로 11가지 유형의 점용·사용¹¹²⁾을 하게 되면 인·허가 등 절차를 거쳐야 하고, 개별 행위에 따라 점용료·사용료를 부과·징수하도록 하고 있다. 그런데, 공유수면 점용료·사용료의 산정기준과 관련한 불공정의 문제는 부두, 방파제, 재생에너지 설비 등 구조물 형태와 규모에 따른 환경영향과 수익의 차이, 해역 특성과 가치의 차이 등이 반영된 것이 아니라, 단순히 해당 공유수면에 인접한 토지의 가격으로 정하고 있다는 점이다. 그런데, 토지가격 상승 등으로 공유수면 점용료·사용료가 전년 대비 10% 상승하면 이를 조정할 수 있도록 하고 있다.

그러나 비교적 중·소규모의 공유수면의 이용·개발행위는 점용료·사용료를 부과·징수하도록 하고 있으나, 경제자유구역에서 개발사업시행자가 개발사업을 할 경우나 산업입지·개발 등과 산업단지 개발 사업, 사회기반시설 민간투자사업 등을 할 경우는 점용료·사용료는 면제된다. 또한 마리나 항만 시설 등과 신·재생에너지 설치·운영 등에서는 50% 감면할 수 있어, 바다와 바닷가 이용은 거의 무상으로 제공된다고 볼 수 있다.

〈표 15-3〉 공유수면 점용료·사용료 산정·조정기준과 감면대상의 문제점

구분	주요내용	문제점
산정기준	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 공유수면에 인접한 토지의 가격(부두, 방파제, 재생에너지 설비 등 구조물, 준설·굴착, 식물채취 등) - 준설토 시장가격(준설토 매립·성토, 골재 목적의 준설) - 인수·배수펌프 용량(전기사용수 사용목적), 배수관 지름(일반 인수·배수 행위) - 흙·돌·모래의 시장가격(흙·돌·모래 채취 행위) - 해당 공유수면에 접한 토지가 없는 경우 가장 가까운 거리에 있는 토지의 가격 	바다와 바닷가의 가치 등 미반영 이용·개발행위별 규모·환경영향과 수익 차이 미반영
조정기준	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 연도의 연간 점용료·사용료가 전년도보다 10% 이상 증가하면, 증가 비율에 따라 조정 	
100% 감면대상	<ul style="list-style-type: none"> - 국가지자체 등 자가 공익목적의 비영리사업, 경제자유구역에서 개발사업시행자의 개발사업, 사회기반시설 민간투자사업, 산업단지개발사업 등 	바다와 바닷가 이용에 따른 공공이익과 사적 이익의 배분체계 모호
50% 감면	<ul style="list-style-type: none"> - 마리나 항만시설 또는 마리나산업단지 조성 및 운영 - 신·재생에너지 설비 및 설치·운영 등 - 산업위기대응특별지역과 고용위기지역 또는 고용재난지역에 소재된 업종 	
점용료·사용료의 사용용도	<ul style="list-style-type: none"> - 해양수산부장관의 허가: 국가의 수입 - 특별시·광역시·자치단체장의 허가: 해당 자치단체의 수입 - 배타적경제수역에서의 광물·골채채취에 따른 사용료는 50% 국가수입, 50% 광역 자치단체 수입 → 수산업·수산자원 조성 	바다와 바닷가 관리를 위한 재정 선순환 구조 부재

자료: 「공유수면법」 시행령 제13조, 제14조, 제17조와 최치연 외(2014, pp. 131~150)을 참조하여 저자 작성

112) 「공유수면법」 제8조 참조

한편, 공유수면 점용료·사용료는 공유수면을 대상으로 한 이용·개발행위로 벌어들인 수익으로, 당연히 바다와 바닷가 등을 관리하기 위한 재정으로 투입하여 재정의 선순환 구조가 마련해야 함은 상식이다. 그러나 현재는 해양수산부장관의 점용·사용 허가 건에 대해서는 국가의 수입으로, 특별·광역·기초자치단체장의 점용·사용 허가 건에 대해서는 해당 자치단체의 수입으로 하고 부과·징수한 점용료·사용료의 사용 용도는 명시되어 있지 않고 있다. 단, 배타적경제수역 내 광물·모래 채취와 관련해서는 국가 50%, 해당 광역자치단체 50%로 수익을 배분하고, 이 경우에만 수산업과 수산자원 조성에 쓰도록 하고 있을 뿐이다.

공유수면 매립과 관련한 불공정성의 문제점은 공유재였던 바다와 바닷가가 매립을 통해 토지화되고, 토지로 전환된 바다와 바닷가의 소유자가 국가·자치단체 뿐만 아니라 사인(私人)도 소유자가 가능하다는 점이다. 윤성순 외(2013, p. 61) 연구에서는 공유수면 매립지의 이용권과 소유권을 분리하는 것을 주장하면서 공유수면 매립지의 민간소유를 차단하는 것은 일반 국민의 재산권 침해에 해당하지 않으며, 국유재산으로 등록하는 것은 민간과 차별하는 것은 아니라는 점을 지적하고 있다. 또한 매립지 산정가격을 인근 유사 토지의 거래가격을 고려해 산정하도록 되어 있는데, 이 역시 해역의 특성과 가치를 반영한 것이라 보기 어렵다. 그런데, 더 큰 문제는 「공유수면법」에서 제시하고 있는 매립 인·허가 의제사항이다. 비교적 대규모 매립을 동반하는 개발사업들은 타 법에 의해 의제하고 있어 이에 대한 원천적 제어가 사실상 어렵다.

〈표 15-4〉 공유수면 매립 소유권·산정가격의 문제점

구분	주요내용	문제점
매립지 소유자	- 국가 또는 자치단체: 공용 또는 공공용의 매립지, 잔여매립지 - 매립면허취득자: 국가나 자치단체가 소유권을 취득한 매립지를 제외한 매립지 등 해당 매립공사에 든 총사업비에 상당하는 매립지	공유재인 바다와 바닷가의 사유화 가능
매립지 산정가격	- 인근 유사 토지의 거래가격을 고려한 적정가격 산정 - 매립면허관청이 지정한 2인 이상의 감정평가업자가 평가한 평가액의 산술평균치	매립지 산정가격 기준 모호성
매립 인·허가의 의제	- 골재채취 허가, 국토계획법에 따른 도시·군계획 시설사업 시설계획의 인가, 농업생산기반시설의 사용허가, 농지 전용허가 또는 협의, 사도의 개설허가, 사방지의 지정해제, 항만개발사업실시계획의 승인 등	대규모 매립 등은 타 법에 의한 인·허가 의제

자료: 「공유수면법」 제39조와 동법 시행령 제51조

나. 연안 산업도시의 환경·경제 불평등

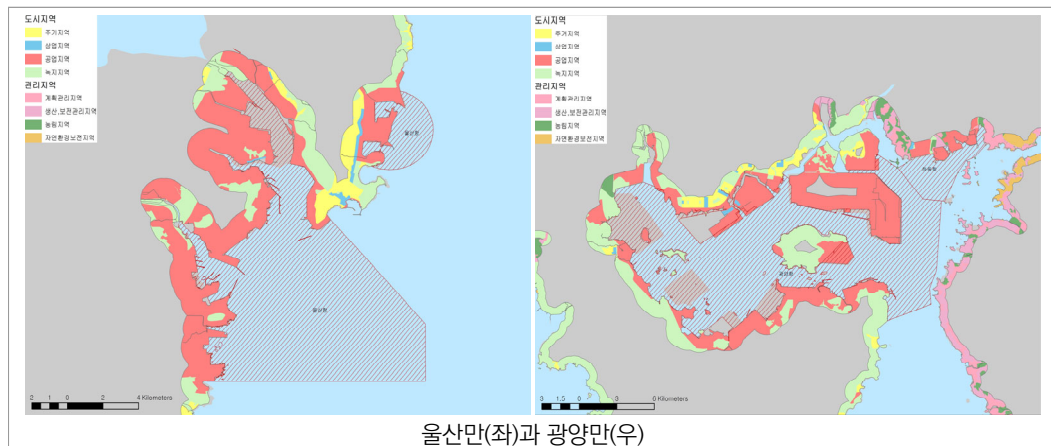
현재 연안에 위치한 대부분 산업도시는 고도성장기에 조성되었다. 연안 산업도시에 있는 원료 수급과 제품수출을 위한 대형 항만시설과 국가산업단지의 에너지를 공급하기 위한 발전시설과 더불어 제철·석유화학·자동차·조선업 위주의 국가산업단지는 대부분 대규모 매립을 통해 조성되었다. 그 결과, 우리나라 발전설비용량(원자력, 석탄, LNG, 유류)의 89.8%, 산업단지 면적의 69.5%가 연안지역에 있다.¹¹³⁾ 울산만, 광양만, 금강하구, 마산만 등에 위치한 산업도시의 연안육역은 대부분 공업지역으로 지정되어 있고, 비교적 주거·상업지역은 지정 비율은 낮은 편이다.

〈표 15-5〉 연안 입지 산업단지 및 항만 주변 도시지역 내 용도지역 분포

구분	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역
울산만	8.4	1.4	64.5	25.7
광양만	6.3	1.1	54.5	38.1
금강하구	14.7	5.9	41.9	37.6
마산만	13.5	5.9	20.4	60.2

주: 국가공간정보포털(<http://www.nsdi.go.kr>)의 용도지역·지구 공간정보를 ArcGIS 프로그램을 이용해 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 1km 이내 육지지역의 용도지역 면적 산출

〔그림 15-4〕 울산만과 광양만 연안육역 용도지역 분포도

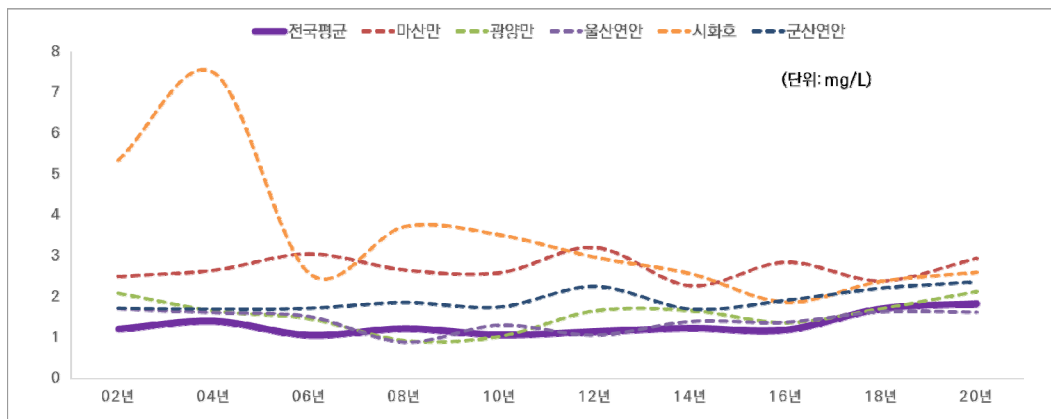


주: 국가공간정보포털(<http://www.nsdi.go.kr>)의 용도지역·지구 공간정보를 ArcGIS 프로그램을 이용해 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 1km 이내 육지지역의 용도지역 현황 분석

113) 해양수산부(2015), p. 42와 p. 44.

이러한 연안 산업도시는 국가 차원의 경제성장을 이끌었지만, 지역 차원에서는 산업단지와 항만 등에 유출되는 오염물질 등으로 지역 환경의 질을 저하해 환경·안전의 불평등을 야기했다. 주요 연안지역의 화학적산소요구량 분포 추이를 보면, 마산만, 광양만, 울산연안, 시화호, 군산연안 등은 전국 평균보다 높은 수치를 보일 뿐만 아니라, 이들 지역에서는 지속해서 안전사고가 일어나 지역주민들이 살아가는 데 불안감을 느끼고 있다.¹¹⁴⁾

[그림 15-5] 주요 연안 수질의 화학적 산소요구량 분포 추이



자료: 국가통계포털(검색일: 2021. 4. 16)

그런데, 문제는 이러한 연안 산업도시에서 환경·안전의 불평등을 상쇄할 정도로 이러한 산업시설 등이 지역경제의 질적 성장에 효과가 있는가이다. 주요 연안 산업도시의 1인당 개인소득과 1인당 GRDP를 단순 비교해 보면, 대체로 지역총생산보다는 지역 소득이 낮다. 연안 산업도시의 지역 소득의 역외 유출은 지역 불평등의 문제와 직접 연관된다. 연안 산업도시는 국내총생산과 지역내총생산을 올리기 위해 환경오염 문제 등 외부불경제의 비용을 치렀으나, 다른 지역은 이런 비용 없이 경제적 혜택을 받게 된다.¹¹⁵⁾ 특히, 제조 산업단지는 지역에 있고, 본사는 수도권에 있는 기업의 경우, 지역에서 생산하는 과정에서 발생하는 다양한 소득원천이 수도권으로 유입됨에 따라 지역 불평등의 근원이 된다고 볼 수 있다.¹¹⁶⁾ 이를 뒷받침하는 근거로 정재준 연구(2018,

114) 이상만 국회의원 보도자료(2020. 10. 6)에 따르면, 최근 5년간 국가산업단지에서 발생한 안전사고는 164건이고, 이중 화재사고가 41건(43.3%), 산업재해가 51건이며, 이중 울산(36건), 여수(21건), 구미(17건), 남동(16건), 반월(14건), 시화(11건), 대불(7건) 순으로 대부분 연안지역에서 발생함.

115) 조성민(2018, p. 34)은 “지역내총생산에서 역외로의 소득 유출은 지역 내에 분배될 수 있는 소득의 크기를 감소시켜 ‘생산→분배→지출→생산’으로 이어지는 지역경제 선순환 구축을 저해하는 요소로 작용한다.”라고 하였음.

116) 정재준(2018, p.322)은 지역내생산이 지역외로 유출되는 문제는 지역 균형발전을 저해하는 것으로 보고, 지역생산이 역외로 유출되는 원인을 법인의 생산지역과 소득 기준지역이 불일치하다고 보았음.

p.333)에서는 순유출이 큰 지역은 제조업이 발달한 도시인 반면, 서울의 서초구, 용산구, 강남구 등은 순유입의 규모가 지역내총생산액의 90% 이상이었다고 보았다.

〈표 15-6〉 주요 연안 산업도시의 1인당 개인소득과 1인당 GRDP

구분		1인당 개인소득(만원)	1인당 GRDP(만원)
전국		2,905.8	3,404.2
연안		2,857.1	4,144.3
인천연안	인천 동구	2,642.0	4,607.0
전남연안	여수시	3,001.0	9,207.9
전남연안	광양시	3,109.0	6,261.0
울산연안	동구	3,133.0	5,930.3
경남연안	창원시	2,992.0	3,509.0
전북연안	군산시	2,847.0	3,436.7

자료: 코리아크레딧뷰로의 마이크로데이터(2019), 해당 시도의 지역내총생산 통계자료

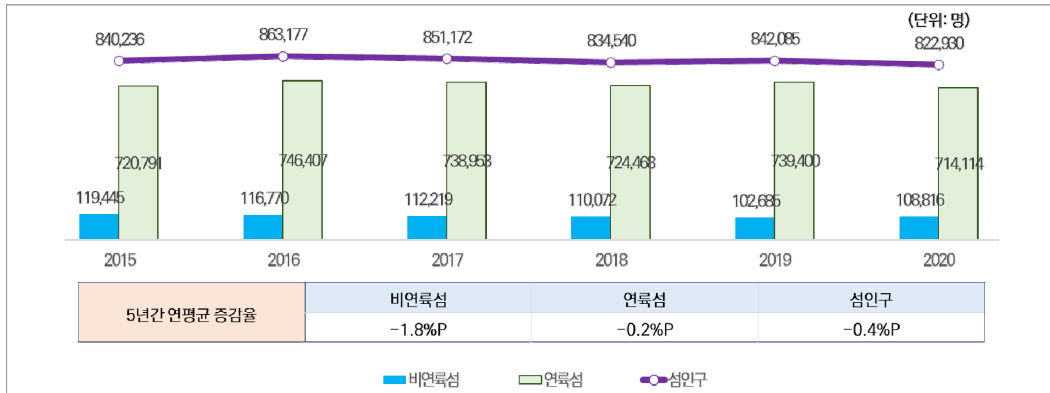
다. 섬·바다마을의 생활 불평등

섬·바다마을은 국토관리 관점에서 보면 변방이다. 과거 수산업 등이 활발했을 때 섬·바다마을은 살만한 지역이었다. 그러나 지금은 급격한 고령화와 인구 감소, 수산자원의 고갈 등으로 섬·바다마을은 점차 사라질 위기에 처해 있으며, 우리나라 인구의 1.6% 정도에 불과해 정책적으로 관리의 사각지대에 놓여 있다고 볼 수 있다.

섬 지역의 인구는 2020년 기준 82만 명 정도로, 최근 5년간 매년 0.4%P씩 감소하고 있다. 특히, 비 연륙 섬 인구는 2015년 119,455명에서 2020년 108,816명으로 10,629명이 감소해 최근 5년간 -1.8%P씩 줄어들고 있다. 그런데 지금도 많이 줄어든 섬 인구는 앞으로도 감소해 유인 섬의 무인화가 될 전망이다. 섬 지역의 65세 이상 인구 비율은 2018년 기준 32.3%로 전국 평균 14.5%보다 2배 이상이고, 이에 따라 지역소멸위험지수도 2014년 0.56에서 2018년 0.47로 위험도가 더 커지고 있다. 그런데, 우리나라 많은 섬이 분포해 있는 전남, 경남, 충남, 전북 등의 섬 주민의 고령화가 더 빠르게 진행하고 있어 지역소멸의 위험도가 높아지고 있다. 섬에서 사람이 살아가야 하는 것은 섬 자체를 정주 공간으로만 보는 것을 넘어 해양영토 관리 차원에서도 바라봐야 한다. 즉, 섬 인구가 과소화·무인화되면, 섬 주민이 일상적으로 이용했던 해역은 점차 공동화(空洞化)될 것이고, 이에 따라 섬·해양의 행정력과 정책적 우선순위에서도 밀리게 될 가능성이 크다.¹¹⁷⁾

117) 최지연 외(2017), p. 117.

[그림 15-6] 섬 지역 인구의 변화



자료: 행정안전부 내부자료, 유인섬 현황 자료 각 년도.

〈표 15-7〉 섬 지역 65세 이상 인구 비율과 지역소멸위험지수

(단위: %)

구분	65세 이상 인구 비율		지역소멸위험지수	
	2014년	2018년	2014년	2018년
전국	12.5	14.5	1.09	0.91
섬 지역	29.1	32.3	0.56	0.47
부산	18.6	21.1	0.33	0.27
인천	24.2	27.0	0.44	0.38
경기	19.6	22.5	0.49	0.37
경북	16.9	20.2	0.59	0.44
경남	27.1	30.2	0.41	0.33
전북	32.5	36.4	0.21	0.16
전남	31.9	35.4	0.28	0.22
충남	29.7	33.3	0.28	0.22
제주	22.6	23.2	0.41	0.41

주: 1) 전국 섬 지역에 대해 읍면동 단위로 분석함

2) 소멸위험지수 = 20~39세 여성인구 수 / 65세 이상 고령인구 수

3) 소멸위험 매우 낮음(1.5 이상), 소멸위험 보통(1.0~1.5 미만), 소멸위험 주의(0.5~1.0 미만), 소멸위험 진입단계(0.2~0.5 미만), 소멸 고위험(0.2 미만)

자료: 한국고용정보원(2018), 지역소멸위험지수 DB(통계청 주민등록인구통계) 활용하여 작성하고, 최지연 외(2021, p.34에서 재인용)

섬 지역주민들이 육지 지역주민들과 비교해 불평등하다고 생각하는 사항은 이동(교통), 보건의료, 교육 등 주민의 생존과 삶의 질 등과 직접적으로 관련된 것이다. 섬의 이동권 보장은 섬 주민들이 오랫동안 요구해 온 사항이다. 섬 주민들은 육지로 오갈 때 여객선에 절대적으로 의존할 수

밖에 없으며, 섬 내에서도 대중교통이 부족해 대부분 개인차량으로 이동하는 경우가 많다.

우리나라 연안여객선은 100개의 항로에서 운영하고 있고, 이중 민간이 운영하는 일반 항로는 73개에 136척의 여객선이, 민간이 운영이 곤란한 보조항로 27개에 26척이 운항 중에 있다. 연안 여객선의 여객과 차량 수송 현황을 보면, 우리나라 항로 연도별로 증감추세는 있지만 최근 5년간 여객은 연평균 15,199 천명이, 차량은 2,747 천 대가 이용하고 있고, 이중 섬 주민의 이용률은 24% 정도를 차지한다. 섬 주민들의 지속적인 요구에 연안여객선이 버스·철도 등과 같이 대중교통 수단으로 인정된 것은 2020년에 와서이다.¹¹⁸⁾ 이러한 법적 근거의 마련으로 연안여객선이 대중 교통수단으로 자리매김하기 위한 행정적·재정적 지원이 가능하게 되었다.

〈표 15-8〉 연안여객선 여객 및 차량 수송 현황

(단위: 천 명, 천 대)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균
여객	일반	10,659.0	11,677.1	11,723.3	13,194.3	11,011.9	11,027.4	11,548.8
	섬주민	3,612.1	3,703.8	3,699.7	3,715.5	3,613.5	3,557.8	3,650.4
	합계	14,271.1	15,380.9	15,423.0	16,909.9	14,625.5	14,585.1	15,199.2
차량	일반	1,625.1	1,224.3	1,573.6	1,869.3	1,822.2	2,040.1	2,115.1
	섬주민	775.9	809.4	855.0	846.9	711.6	606.4	632.6
	합계	2,401.0	2,033.7	2,428.6	2,716.1	2,533.8	2,646.5	2,747.7

자료: 한국해운조합(2020), 2020 연안해운통계연보, pp.19~20.

그런데, 연안여객선이 대중교통수단으로 법적으로 인정하였다 하더라도 낮은 결항횟수, 연안 여객선의 노후화, 여객선사의 영세성, 다른 대중교통수단에 비해 높은 교통비용 등은 섬 주민의 이동권을 제약하는 요인으로 작용한다. 연안여객선의 결항 현황을 보면, 인천-백령·덕적·연평 등의 2018년에 운항횟수 대비 결항횟수 비율이 41.6%가 되었고, 포항-울릉은 2019년에는 73.5%를 보였으며, 그 외 항로들도 10~40% 정도를 나타냈다. 기상악화 등으로 여객선 운항을 못 하는 때도 있으나, 영세한 선사들은 고(高) 파고 등의 이유로 운항하지 않는 때도 많다.¹¹⁹⁾ 섬 주민들은 여객선이 운항하지 않으면 섬에 고립되는 경우가 많아 개인 장사 등 경제활동의 제약, 생필품의 부족뿐만 아니라 응급환자 등이 발생 시 응급처치 시간을 놓쳐 사망하는 사례도 있다.¹²⁰⁾

118) 2020년 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」이 개정되면서 연안여객선이 대중교통수단으로 인정하였음.

119) 한국섬주민연압중앙회 이정호 회장은 현대해양의 인터뷰에서 여객선 비용이 km 당 KTX의 2배, 고속버스의 6.6배에 달하는 가격으로 섬 주민들은 교통의 불편함과 교통비의 부담을 안고 있다고 함(현대해양, 2020. 7. 7)

120) 백령도의 50대 환자가 고열과 목 통증 등으로 자신의 차량을 몰고 직접 백령병원을 찾았으나 1시간 만에 심정지로 사망한 사례(연합뉴스(2020. 11. 6))

〈표 15-9〉 지역별 연안여객선 운항 및 결항횟수 현황

항로	지역	2018년			2019년		
		운항횟수(A)	결항횟수(B)	B/A(%)	운항횟수(A)	결항횟수(B)	B/A(%)
일반	합계	202,785	28,151	13.9	214,455	23,956	11.2
	인천	12,677	5,269	41.6	13,268	1,847	13.9
	여수	29,408	3,557	12.1	28,455	2,040	7.2
	마산(통영)	32,028	2,692	8.4	40,871	3,381	8.3
	동해	1,320	283	21.4	1,458	278	19.1
	군산	3,335	1,012	30.3	3,329	885	26.6
	목포	60,626	8,569	14.1	56,284	6,844	12.2
	완도	55,165	5,036	9.1	57,777	3,215	5.6
	포항	2,089	1,143	54.7	2,188	1,608	73.5
	대산	7,424	1,004	13.5	7,730	862	11.2
	제주	11,390	4,855	42.6	16,363	4,843	29.6
보조	합계	30,256	6,135	20.3	32,070	4,647	14.5
	인천	3,243	513	15.8	3,494	444	12.7
	여수	792	568	71.7	946	494	52.2
	마산(통영)	2,508	298	11.9	2,550	238	9.3
	군산	3,070	1,191	38.8	3,372	932	27.6
	목포	8,679	1,642	18.9	9,080	1,291	14.2
	완도	6,828	1,217	17.8	7,226	808	11.2
	대산	5,136	706	13.7	5,402	440	8.1

자료: 한국해운조합, 연안해운 통계연보, 각 년도

2019년 기준, 연안 여객 선사 59개 사 중 30개 사(50%)가 자본금 10억 원 미만, 35개 사(59%)가 보유 선박 2척 이하로 영세하다.¹²¹⁾ 또한 현재 해상교통수단이 ‘선박’ 밖에 없는 현실과 연안 해운 운송시장이 여객 선사에 독과점으로 운영되는 시장구조 등은 섬 지역의 불평등을 초래하는 근본적 원인으로 작용한다.

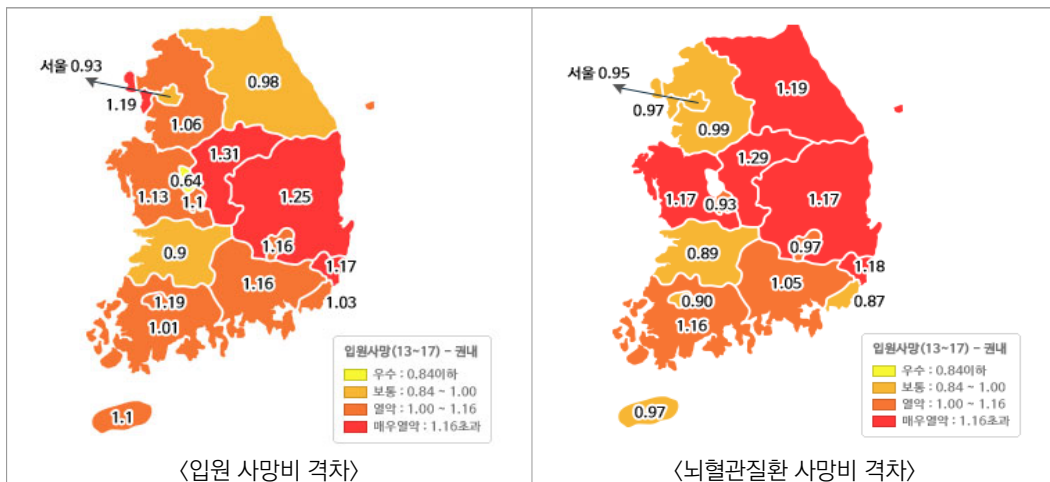
섬 지역주민이 육지 지역주민과 큰 격차를 겪는 부문은 의료부문이다. 지역 간 의료격차의 문제는 오랫동안 심각하게 다루어지고 있는 현안이나 시대가 변화면서 그 양상이 변화·확대되고 있다. 현재 지역 간 의료격차의 문제는 인구의 고령화와 사망원인의 변화함에 따라 지역에 따라 응급중증질환에 의한 사망률 격차가 발생하고, 지역에 양질의 보건의료기관이 부족하고, 인구 천명당 활동의사도 시도간 2배 이상 차이가 난다.¹²²⁾ 이러한 지역 간 의료 불균형에 대해서는 국민의

121) 해양수산부(2021. 1), p. 7.

122) 보건복지부(2019.11), pp. 2~3

44%가 가장 시급히 해결해야 할 과제로 인식하고 있으며, 그 대책으로 ‘중앙·지방정부가 중심된 지역 공공의료 기관’을 설립·강화하자는 의견이 많았고, 단순히 의사 연봉을 올리는 것뿐만 아니라 의료인프라 등이 확충해야 한다는 의견이 있다.¹²³⁾

[그림 15-7] 지역별 입원 사망비와 뇌혈관질환 사망비 격차



자료: 보건복지부(2019, 11), p. 2

섬 지역의 의료격차 문제는 공공의료 인프라의 격차보다는 응급치료와 관련한 숙련된 의사 인력과 인프라의 격차가 더 심각하다. 왜냐하면 섬 지역주민의 사망원인은 신생물(암), 순환계통, 운수사고에 의한 사망률이 다른 지역에 비해 월등히 높기 때문이다. 섬 지역이 많은 시군과 서울 강남·서초구의 연령표준화 사망률¹²⁴⁾을 비교해 보면, 용진군은 350명, 신안군 391.8명, 울릉군 326.9명 등으로 서초구 223.2명, 강남구 230.5명에 비해 높았다. 사망원인별 연령표준화 사망률을 보면, 순환계통(심장·뇌혈관·고혈압)에 의한 사망률이 강남구 37.9명에 비해 용진군은 72.9명, 완도군 60.8명, 신안군 64.1명 등으로 대략 2배 정도 차이가 났다. 운수사고의 경우, 강남구 1.7명에 비해 완도군은 28.8명으로 16.9배, 신안군은 23.4명으로 13.8배, 용진군은 16.7명으로 9.8배 등 그 격차가 매우 크다. 따라서 섬 지역과 같은 의료취약지역에서 우선 필요한 것은 중증

123) 국민권익위원회 보도자료(2020. 9. 1), 국민권익위, “국민 44%, 지역 간 의료 불균형 해소 의견 가장 많아” 국민 의견 수렴 발표.

124) 연령표준화 사망률(Age-standardized death rate)은 인구구조가 다른 집단 간의 사망 수준을 비교하기 위해 연령구조가 사망률에 미치는 영향을 제거한 사망률(통계청(2020.1), p. 52)

$$\text{연령표준화 사망률} = \frac{\sum (\text{연령별 사망률} \times \text{표준인구의 연령별 인구})}{\text{표준인구}}$$

환자의 생명을 살릴 수 있는 고도의 숙련된 의사와 닥터헬기 등과 같은 응급 인프라 등 응급시스템의 확충이라 할 수 있다.

〈표 15-10〉 주요 섬 지역의 사망원인별 연령표준화 사망률(2018)

(단위: 명)

구분	연령표준화 사망률	사망원인		
		신생물(암)	순환계통 (심장·뇌혈관·고혈압)	운수사고
웅진군	350.0	105.4	72.9	16.7
보령시	376.6	107.5	64.5	20.4
부안군	358.1	102.0	53.0	14.6
여수시	341.4	91.6	64.0	10.5
완도군	362.7	85.7	60.8	28.8
신안군	391.8	99.4	64.1	23.4
울릉군	326.9	105.7	52.7	3.4
통영시	387.3	106.2	84.9	14.4
서초구	223.2	74.4	41.4	1.7
강남구	230.5	71.6	37.9	3.8

자료: 국가통계포털(검색일: 2021.7. 5)

현재 섬 지역의 의료격차를 줄이기 위해 인천·전남 등 섬을 많이 보유한 지역에서 대책을 마련·시행하고 있다. 인천광역시도 섬 지역의 보편적 의료보장 확대를 위해 ‘도서지역 보건의료 서비스 개선 로드맵’을 2019년에 마련해 4대 전략과 12개 세부과제를 제시하였다.¹²⁵⁾ 또한 인천광역시도 백령도·인천 기상정보 등 빅데이터 분석을 통해 닥터헬기 운행 등 응급환자 초기 대응을 강화하고 있다. 신안군은 2020년을 ‘섬 지역 생존 가능한 응급환자 사망률을 낮추는 원년’으로 선포하고 섬의 지리적 특성을 고려해 응급환자 이송체계와 ‘1004 구급선’ 등을 육지와 연결되어 있지 않은 섬에 우선 배치하는 등의 정책적 지원을 하고 있다.

그러나 김지우·이건학 연구(2018)에 따르면, 섬이 가장 분포하고 있는 전남·경남·충남·웅진군의 병원선은 총 5대 운영 중인데, 5대의 병원선은 우리나라 섬의 절반 정도인 234개 섬과 18,521명만이 진료를 받을 수 있을 정도로 열악하다.¹²⁶⁾ 또한 인천, 군산, 전남 등에서 운영하고 있는 닥터 헬기는 많은 응급환자를 이송하는 등의 성과를 올렸으나, 여전히 많은 섬에 닥터헬기의 착륙장

125) 인천광역시 보도자료(2019. 8. 7), “인천시 ‘도서지역 보건의료서비스 개선 로드맵’ 마련”

126) 전남 512호 병원선의 의사 수는 의과, 치과, 한의과 공중보건의 3명이고, 167개 섬 주민 2만 명을 진료하고 있으며, 1년 356일 중 216일을 항해하며, 닻을 내려도 파도에 흔들리는 병원선에서 치아를 치료하고 침을 놓는 일은 쉬운 것은 아님.(MBC 뉴스투데이(2021. 7.21))

등이 마련되어 있지 않아 응급환자가 발생하더라도 닥터헬기를 활용할 수 없는 문제가 있다. 전남의 경우, 2011년부터 목포한국병원에서 닥터헬기를 운영하고 있는데, 현재 섬 착륙장은 62곳에 불과하다.¹²⁷⁾ 그나마 섬 착륙장이 있는 섬은 100인 이상이 거주하는 섬으로, 100인 이하 거주하는 섬 지역은 응급환자가 발생하면 배를 타고 나와 헬기 착륙이 가능한 배나 섬으로 이동해야 하는 실정이다.¹²⁸⁾

〈표 15-11〉 지역별 병원선 운영 현황(2016)

병원선 운영지역	진료 대상 섬		주민 수		운영 대수(척)
	개	비율(%)	명	비율(%)	
전남	168	69.2	10,468	56.5	2
경남	36	14.8	2,728	14.7	1
충남	29	11.9	3,938	21.3	1
인천 옹진군	10	4.1	1,387	7.5	1
합계	243	100	18,521	100	5

자료: 김지우·이건학(2018), p. 792.

127) 무등일보(2021.5.25), 닥터헬기 못앉는 전남 섬 절반 '골든타임 소외'

128) 닥터헬기 착륙장 건설사업에 국비를 지원받기 위해서는 '100인 이상 거주' 조건에 충족해야 함(무등일보, 2021.5.25)

제3절

연안·섬 지역의 불평등 개선방안



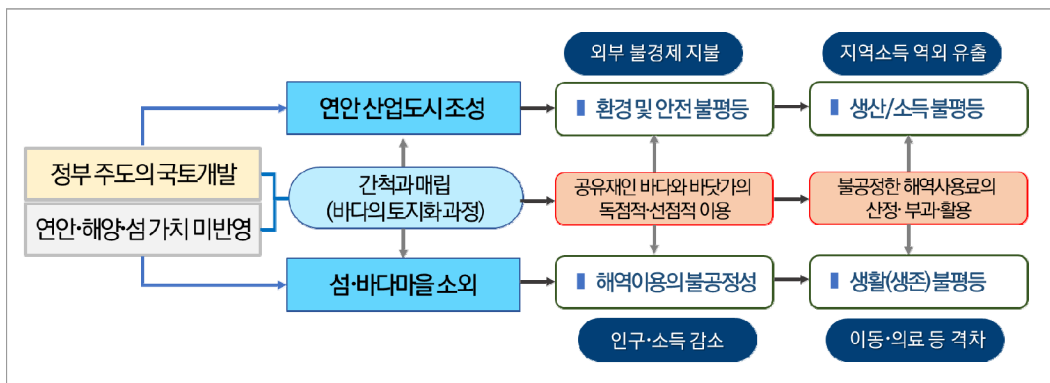
1. 연안·섬 지역 불평등 구조와 개선 방향

가. 연안·섬 지역 불평등 구조

이 연구에서는 지역 불평등을 “지역 격차와 지역 불균형 상태에 의해 사회·경제적 불평등과 사회적 배제 현상이 공간에 나타난 것”으로 정의하였다. 이 정의를 근거로 연안·섬 지역 불평등을 정의하면, “연안·섬 지역과 연안·섬 외 지역의 차이(差異, difference)가 사회·경제적·환경적 차별(差別, discrimination)로 표출된 것”으로 정의할 수 있다.

연안·섬 지역 불평등은 연안·섬 지역의 가치인 바다의 가치와 특성을 무시·배제한 채 고도성장기에 진행한 국토개발정책에 의해 바다의 고밀도 토지화 사업이 추진되면서 해역을 거의 무상으로 이용하였고, 이 과정에서 연안 산업도시와 섬·바다마을은 불평등의 양상은 서로 다르게 전개되었다. 연안 산업都市는 국가 경제 발전을 위해 조성된 대규모 부지와 산업·발전 등 생산시설 입지로 환경·안전 불평등을 겪고 있고, 이 지역의 생산시설에서 나오는 소득은 본사가 있는 수도권 등으로 유출되어 생산과 소득의 불평등 현상이 표출되고 있다.

[그림 15-8] 연안·섬 지역 불평등 구조



주: 저자 작성

한편 섬·바다마을은 연안 산업도시 건설사업에 밀려 정책적으로 소외·배제됨과 동시에, 바다가 특정 집단에 의해 선점적·독점적·일방적이고 불공정한 해역이용에 의해 많은 어촌공동체가 오랫동안 삶의 터전으로 이용해 왔던 바다를 잃어버리면서 마을 공동체는 자연스럽게 해체되었고, 육지로부터 유입되는 오염물질 등으로 해양환경 오염이 빠르게 진행되면서 전통적 수산 경제 규모도 감소하였다. 현재 섬·바다마을은 인구와 경제 규모가 육지 지역보다 더 빠르게 감소하면서 섬 지역주민 '섬'에 산다는 이유로 육지 지역주민보다 생존에 필수적 조건인 교통과 응급의료 체계 등에서 그 격차가 커지고 있다.

나. 개선 방향

우리나라 헌법에서는 우리나라 국민 누구든지 법 앞에 평등하며, 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별받지 않고 인간답게 살 권리가 있음을 명시하고 있다.¹²⁹⁾ 헌법에 평등을 명시한 것은 국가가 책임지고 모든 국민의 절대적 평등을 추구하자는 것이 아니라, 가능한 격차를 줄이고 공정한 경쟁을 하도록 일정한 기준에 따라 같은 조건을 제공하고 부당하게 차별하지 않는다는 것을 의미한다.¹³⁰⁾

연안·섬 지역 불평등을 개선하기 위한 방향을 설정하기 위해 연안·섬 지역의 특성, 연안·섬 지역 불평등의 전개 과정과 구조, 주요 현안 등을 종합적으로 고려하였다. 연안·섬 지역 불평등의 개선 방향은 훼손된 연안·섬 지역 고유의 해양의 공공재적 가치를 회복하고, 연안 지역 경제의 선순환 구조체계를 구성하고, 다른 지역에 비해 인구·경제 규모가 상대적으로 크지 않은 연안·섬 지역에는 경제성보다는 포용성을 우선 고려하고, 현장 문제의 시급한 해결을 위한 정책설계·이행을 통해 정책적 실용성을 높여나가야 한다.

첫 번째 개선 방향은 '해양의 가치 회복과 공유'는 그간 연안·섬 지역의 정체성을 규정하는 해양의 가치를 고려하지 않고 진행했던 불공정한 지역개발과정에서 훼손된 해양의 경제적·생태적·문화적 가치 등을 회복하고, 공정한 해역이용 체계 마련 등을 위해 연안·해양의 가치와 편익을 전 국민이 공유할 수 있도록 해야 한다.

두 번째 개선 방향은 '지역 연안 경제 선순환 구조'는 국토 중심의 경제체계에서 벗어나 연안 경제-지역사회-해양생태계의 종합적 연계체계에서 연안·해양에서 생산하는 소득이 지역사회 소득과 일자리로 이어지고, 일부는 연안 산업도시의 환경적 불평등을 개선하기 위해 지역의 정주 환

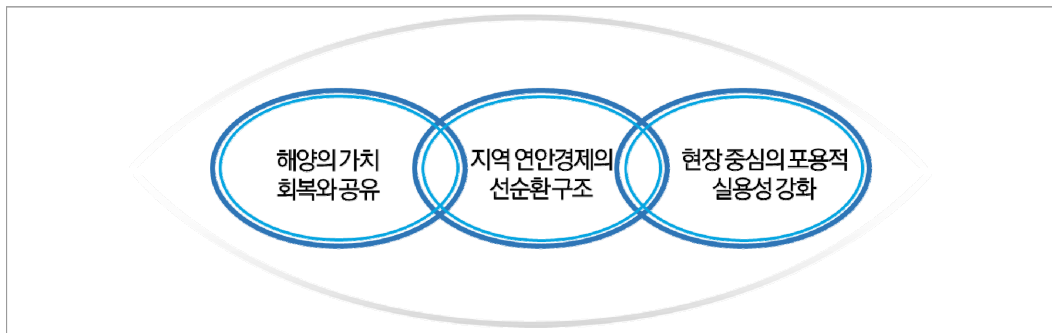
129) 대한민국 헌법 제10조에서는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 기본적 인권을 명시하고, 제11조 제1항에서는 "우리 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별받지 아니한다."라고 명시

130) 차병작·윤재왕·윤지영(2016), p. 94.

경의 질을 향상하는 사회·환경적 비용으로 지출할 수 있는 선순환 구조가 마련되어야 한다.

세 번째 개선 방향은 연안·섬 지역의 현장성을 고려한 경제적 효율성보다는 포용적 실용성에 맞는 공공서비스를 재설계하여 정책적 실용성을 높일 수 있어야 한다. 특히 섬 지역의 가장 시급한 문제는 교통과 의료, 소득 격차를 줄이는 것인데, 섬 지역의 대중교통체계인 여객선의 공영제를 시행해 섬 주민의 이동·안전권을 보장하고, 섬 지역에 맞는 공공 응급의료체계를 마련해 최소한 섬 주민이 섬에서 큰 탈 없이 살아갈 수 있도록 기본소득의 보장이 이루어져야 한다.

[그림 15-9] 연안·섬 지역 불평등 개선방향



주: 저자 작성

2. 연안·섬 지역 불평등 개선방안

가. 해역 가치 기반 공정한 공유수면 이용체계 개편

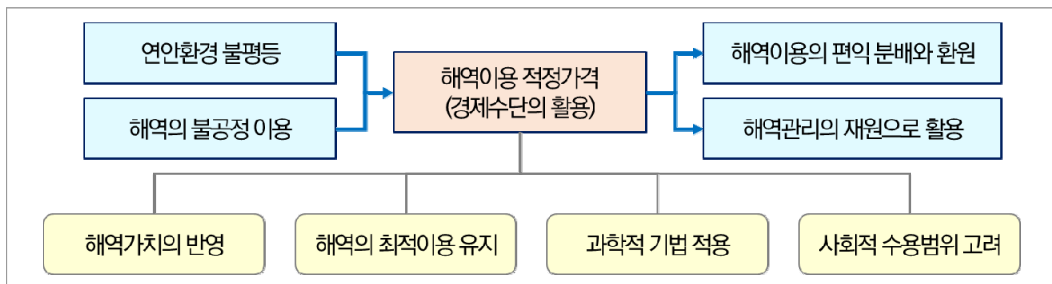
해역 가치 기반의 공정한 공유수면 이용체계는 연안환경의 불평등과 해역의 불공정한 이용체계를 개선하기 위한 수단으로, 해역의 생태적·문화적·경제적 가치를 현세대와 미래세대가 공유하고, 공유수면의 이용을 통해 얻는 편익을 공정하게 분배할 수 있는 체계를 마련하는 것이다.

공유수면의 이용을 환경영향에 관한 규제수단으로만 관리하는 것이 아니라 경제수단을 함께 적용함으로써 해역이용을 통한 수익구조를 분석해 해역생산과정에서 발생한 편익을 적정하게 배분하고, 해역환경관리를 위한 재원으로 활용함으로써 궁극적으로 연안지역의 지속 가능한 경제를 추구하는 것이다. 이를 위한 방안으로 ‘해역이용의 적정가격’체계를 마련·적용하는 것을 제안한다. ‘해역이용의 적정가격’은 “개인, 기업, 국가 등 경제주체가 특정 기간 동안 바다와 바닷가가 제공하는 현재와 미래의 재화와 서비스를 사용한 일정한 대가(代價)”이다.¹³¹⁾ 이것은 해역을

131) 최지연 외(2014), p.153

이용하려는 누구든지 해역의 현재·미래 가치와 해역이용의 규모·범위, 사회적 수용범위 등을 반영한 공정하고 과학적 가격의 산정체계에 따라 지급하고, 이를 다시 해역관리의 재원으로 활용할 수 있도록 하여 공공이익의 분배와 환원체계를 완성하고자 하는 것이다.

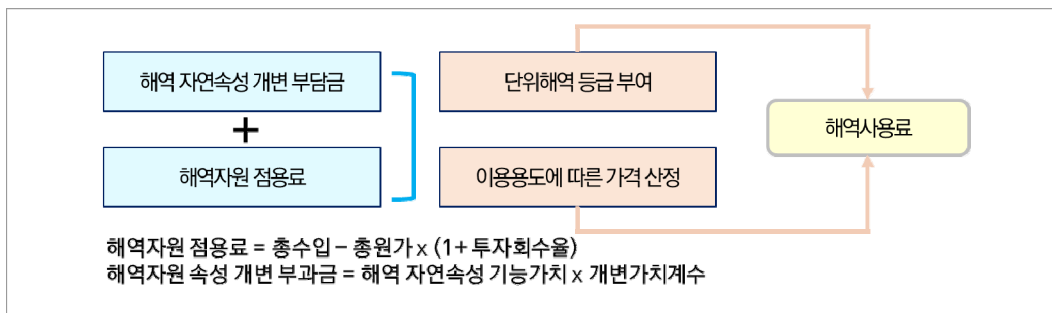
[그림 15-10] 해역이용 적정가격의 적용원칙



주: 저자 작성

이와 유사한 사례로 중국의 해역사용료 산정·부과체계가 있다.¹³²⁾ 중국의 해역사용료의 산정구조는 해역사용에 따른 환경·생태영향에 관한 보상금은 해역 자연속성 개변 부담금과 해역사용에 따른 수익인 해역자원 점용료를 더하여 단위해역의 용도와 이용용도에 따른 수익구조와 환경영향을 더하여 해역사용료를 정하고 있다.¹³³⁾

[그림 15-11] 중국의 해역사용료 산정 구조



자료: 최지연 외(2014), p. 83.

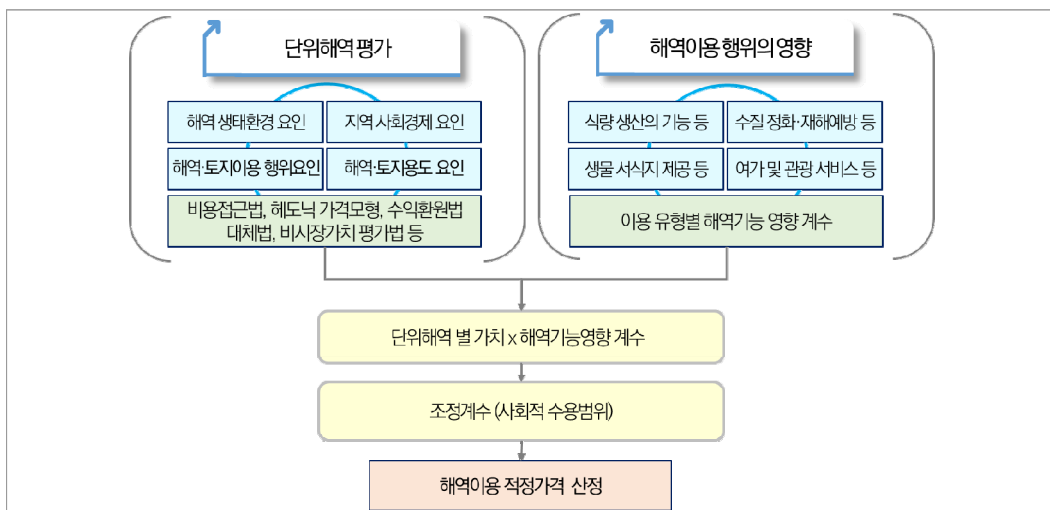
132) 중국은 1990년대 해역도 중요한 자연자원으로 인식하여 2000년대 이후 해상유상이용제도와 생태보상제도를 마련하기 위한 연구를 시작하였고, 2001년 '해역사용관리법'을 제정, 2007년 '해역사용료 징수 및 관리강화 지침'을 마련·적용하고 있음.(최지연 외(2013), p. 56)

133) 중국의 해역사용료 산정기준과 방식, 절차 등은 최지연 외(2014), pp. 83~94 참고.

해역 자연속성 개변 부담금은 투수성·비투수성 등과 같은 해역 이용행위와 규모에 따라 생태환경 영향의 정도를 차등 적용하고, 해역이용의 수익구조는 단위해역별 기능과 사회경제적 상황 등을 고려해 부과하며, 군사목적 또는 공공목적 등에 대해서만 해역사용료를 면제하도록 하고 있다. 징수한 해역사용료는 해양정책연구, 해역조사 및 정보체계, 해역자원의 가치평가, 섬·해안선 복원 등을 위해 사용하도록 하고 있다.¹³⁴⁾

최지연 외(2014) 연구에서는 현재 우리나라 공유수면 점용료·사용료의 산정구조, 토지가격의 산정체계, 중국·영국 등 유사사례, 전문가 의견 등을 종합하여 해역이용의 적정가격 산정원리(안)을 제안한 바 있다. 해역이용 적정가격 산정구조는 단위해역별 수익정보와 시장거래가격, 생태 및 해역·토지기능과 행위 등의 상호관계와 해역이용 행위별에 따른 환경적 영향 등을 종합적으로 고려하고 마지막으로 사회적 수용정도 등을 반영하도록 하였다.

[그림 15-12] 해역이용 적정가격 산정체계(안)



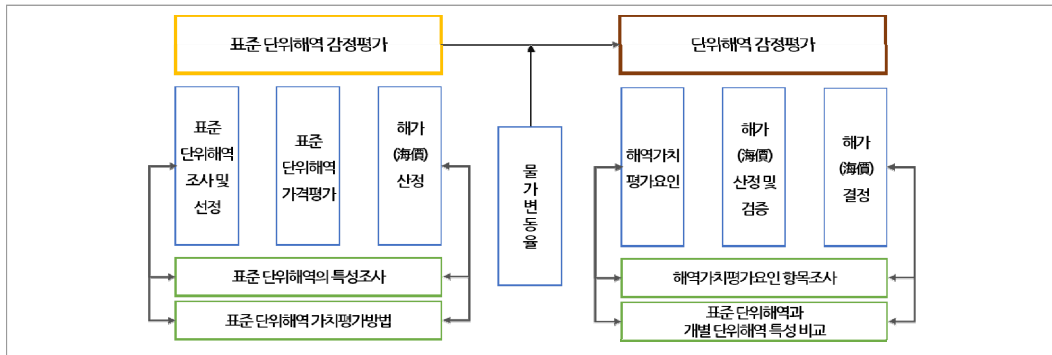
자료: 최지연 외(2014), p. 155.

해역이용 적정가격체계를 마련하기 위한 정책수단으로 해역감정평가제도를 우선적으로 추진해 볼 수 있다. 해역감정평가제도는 현재 공유수면 점용료·사용료의 부과기준인 토지공시지가를 대체할 수 있는 수단이다. 우리나라 해역의 환경생태적·사회경제적·이용적 특성이 유사한 단위해역을 선별해 ‘표준 단위해역’으로 선정하고, ‘표준 단위해역’의 가액을 기준으로 단위해역별의 감정평가요인과 방법 등을 적용하여 ‘단위해역 감정평가’를 실시하도록 하는 것이다. 이를 위해 단

134) 최지연 외(2014), p. 82.

위해역의 감정평가액 산정 원칙·기준 마련 및 해역감정평가요인(안), 해역평가감정방법(안), 적용 시나리오 작성 및 도입 타당성 등을 검토하기 위한 정책기술연구가 필요하다.¹³⁵⁾

[그림 15-13] 해역감정평가체계의 기본구상(안)

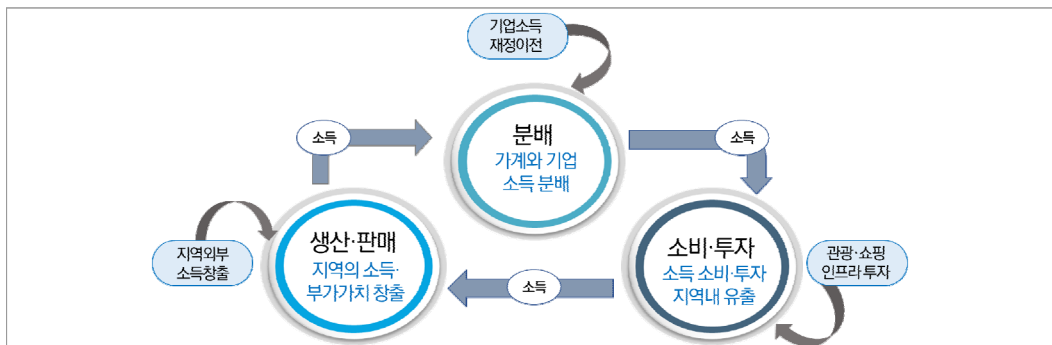


자료: 해양수산부(2016), p. 101

나. 지역 기반의 해양 경제 선순환 체계 구축

지역 순환 경제는 지역에서 돈이 도는 경제체계로, 지역에서 직·간접 생산과 소비가 이루어져 지역의 일자리와 소득 등이 증가하는 등 선순환의 효과가 있는 경제구조이다. 지역 순환 경제구조는 지역 기반의 생산-분배-소비에 관한 것으로, 지역에서 생산한 소득·부가가치가 지역 가계와 기업의 소득분배에 기여하고, 지역 가계와 기업은 지역 내에서 소비·투자로 이어질 수 있도록 하는 것이다.

[그림 15-14] 지역 순환 경제 구조



자료: 최지연 외(2020), p. 40.

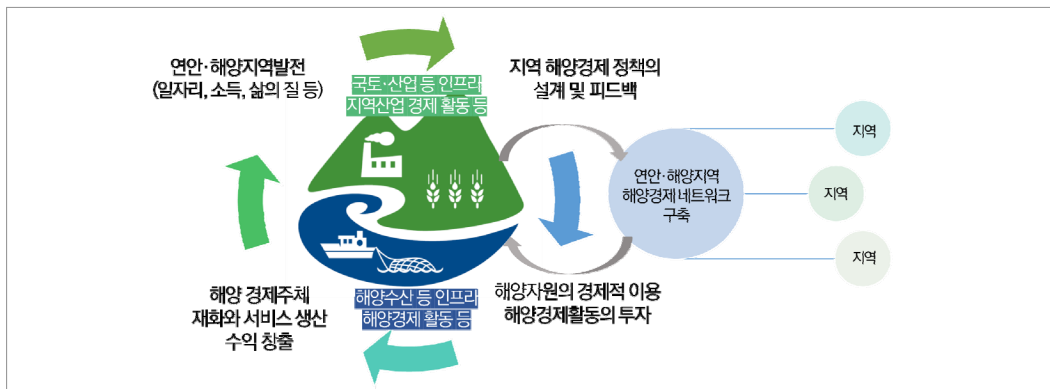
135) 해양수산부(2016), p. 100.

지역 순환 경제는 지역의 생산소득을 외부 유출을 막아 지역분배소득으로 연결하여 지역생산과 소득의 불평등에 완화하고, 사회적 가치와 환경·생태적 가치를 담아 지역에서 다양한 경제주체 간의 협력과 협업을 통해 사회경제·환경문제까지 해결하는 대안으로 제안되고 있다.¹³⁶⁾

이미 중앙정부와 연안 자치단체에서는 지역 현안 해소와 연안·해양 경제 활성화를 위해 전통 해양수산업의 고부가가치화와 기술·지식 집약적 해양 신산업 육성 등을 위한 다양한 정책·사업을 추진하고 있다.¹³⁷⁾ 규모의 해양 경제 실현과 지역 주도의 해양 혁신 가치 창출 등을 위해서는 기존 부문별로 추진했던 방식에서 벗어나 연안·해양 경제와 지역 발전을 연계하고, 연안 지역의 맞춤형 전략과 연안 지역 간 협력체계 등을 고려한 지역 중심의 종합적 해양 경제 발전을 위한 선순환 체계를 만들어야 할 것이다.

연안 지역 기반의 해양 경제 선순환 체계를 구축하고자 하는 것은 현재 지역의 제조업 중심의 산업구조 아래에서 연안 지역에서 생산한 소득이 다른 지역으로 유출되는 것을 최소화하고 지역이 가지고 있는 고유의 풍부한 해양공간·자원을 활용한 해양 경제¹³⁸⁾의 새로운 경로를 만들어 지역생산과 소득, 일자리를 만들고, 해양 경제와 지역경제의 연계·순환 체계를 만들어 연안 지역사회 문제와 연안 환경·생태의 문제를 해소하는 방안을 마련하는 데 있다.

[그림 15-15] 연안 지역 해양 경제 순환 구조



자료: 최지연 외(2020), p. 125.

136) 서재교는 “지역 순환 경제는 기존 산업구조를 전에 없던 새로운 것으로 송두리째 바꾸는 것이 아니라 지역의 공공 및 민간 자본이 다양한 조직과 업종을 순환하면서 승수효과를 강화하는 보완적 성격을 지닌 것으로”, “자본주의 시장경제에서 등한시해 온 사회적 가치, 환경·생태적 가치 등에 집중하면서, 순환·자립·분산을 통해서 사회환경적 가치와 지역경제 활성화를 함께 이뤄 지역 간 불평등을 축소해 나가는 것”을 말함(LAB2050 웹사이트(검색일: 2021.7. 20)).

137) 최지연 외(2020), pp. 108~124 참고.

138) 해양 경제(ocean economy)는 해양 기반의 산업과 해양생태계가 연계한 경제활동의 총합으로, 해양산업은 해양 생태계로부터 중간재를 얻고, 해양 산업은 해양생태계에 상호 영향을 주고받는 개념임(OECD(2016), p. 22). OECD(2016, p. 24)에서는 세계 해양산업의 부가가치가 2010년 1.5조 달러이고, 2030년까지 3조 달러로 증가할 것이고, 이와 관련한 일자리는 2010년 3천 1백만 개에서 2030년에는 4천만 개로 늘어날 것으로 전망하였음.

연안 지역 기반의 해양 경제 선순환 체계를 구축하기 위해서는 지역 해양수산 기업의 경쟁력을 키워야 한다. 그런데 (주)한국기업데이터에서 제공한 지역별 해양수산 관련 전체 기업 수의 현황을 보면, 전남이 15.3%로 가장 많이 분포해 있고, 부산 14.3%, 경남 10%, 제주 8.3% 순이나, 매출액 30억 원 이상의 해양수산 관련 기업은 서울 21.3%, 부산 19.9%, 경기 9.4%로, 서울·경기와 부산에 50%가 집중해 있었다. 해양수산 관련 기업의 매출액 기준으로 보면, 서울에 43.3%, 부산 12.4%, 경남 12.4% 순으로 분포해 있다. 우리나라 해양수산 산업의 공간구조도 다른 산업과 마찬가지로 기업 규모가 큰 기업의 본사가 서울·경기에 집적했고, 일부 조선업 관련 본사가 부산과 경남에 있어 지역 격차가 크게 나타났다. 따라서 연안 지역 기반의 해양 경제 성장동력을 키우기 위해서는 지역에 있는 경쟁력 있는 해양수산 중소기업과 벤처기업 등을 전략적으로 육성하는 전략 마련이 필요하며, 이는 지역혁신체계 및 청년 일자리 정책과 연계하여 지역 해양 경제 소프트 파워를 키울 수 있도록 해야 한다.

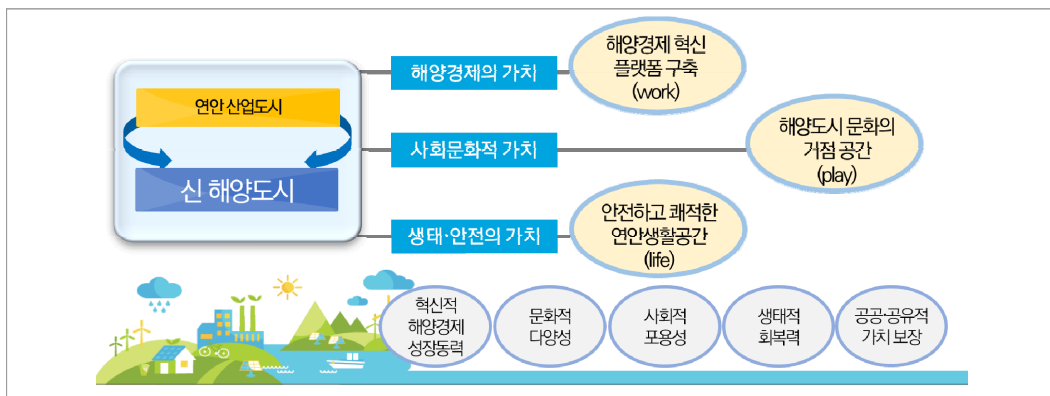
〈표 15-12〉 지역별 해양수산 관련 기업 수와 매출액

구분	해양수산 관련 기업(2019)				해양수산 관련 기업 매출액 (2018)	
	전체		30억 원 이상 기업		천억 원	비율(%)
	개소(A)	비율(%)	개(B)	비율(%)		
서울	7,287	7.3	1,185	21.3	1,149.3	43.3
부산	14,204	14.3	1,108	19.9	328.2	12.4
대구	1,645	1.7	86	1.5	9.7	0.4
인천	7,386	7.4	410	7.4	123.4	4.6
광주	992	1.0	60	1.1	22.3	0.8
대전	752	0.8	40	0.7	6.3	0.2
울산	4,003	4.0	301	5.4	89.5	3.4
세종	99	0.1	8	0.1	2.2	0.1
경기	9,323	9.4	520	9.4	138.6	5.2
강원	3,596	3.6	140	2.5	36.5	1.4
충북	1,087	1.1	80	1.4	17.7	0.7
충남	6,369	6.4	223	4.0	162.8	6.1
전북	4,323	4.3	128	2.3	30.2	1.1
전남	15,206	15.3	499	9.0	143.3	5.4
경북	5,132	5.2	179	3.2	28.6	1.1
경남	9,908	10.0	427	7.7	329.5	12.4
제주	8,219	8.3	166	3.0	35.9	1.4
합계	99,531	100.0	5,560	100.0	2,656.0	100.0

자료: (주)한국기업데이터 마이크로데이터

마지막으로 지역 해양 경제 선순환 구조는 초광역·광역·도시·지역·마을 등 공간의 경계를 넘나드는 유연한 공간전략과 연계되어서 추진해 볼 수 있다. 즉, 연안 지역의 공동번영과 해양 생태·문화 동질성, 연안·해양 생활권 등을 고려한 새로운 연안·해양 경제권을 설정해 추진해 볼 수 있고, 현재 연안 산업도시를 해양의 생태·문화·경제적 가치를 담은 신 해양도시 조성을 위한 시도를 할 수 있다.¹³⁹⁾ 신 해양도시는 연안 지역에 적용 가능한 해양 경제 기반 지역혁신체제로, 그간 단절된 해양과 도시를 다시 연결해 해양 경제 활성화를 통한 일자리 창출, 문화적 다양성 등을 통한 놀이터이자 쉼터, 생태·안전의 가치를 담은 삶터로서 기능할 수 있도록 한다.

[그림 15-16] 신 해양도시의 조성 방향



자료: 최지연·김종화(2019), p. 83을 재구성

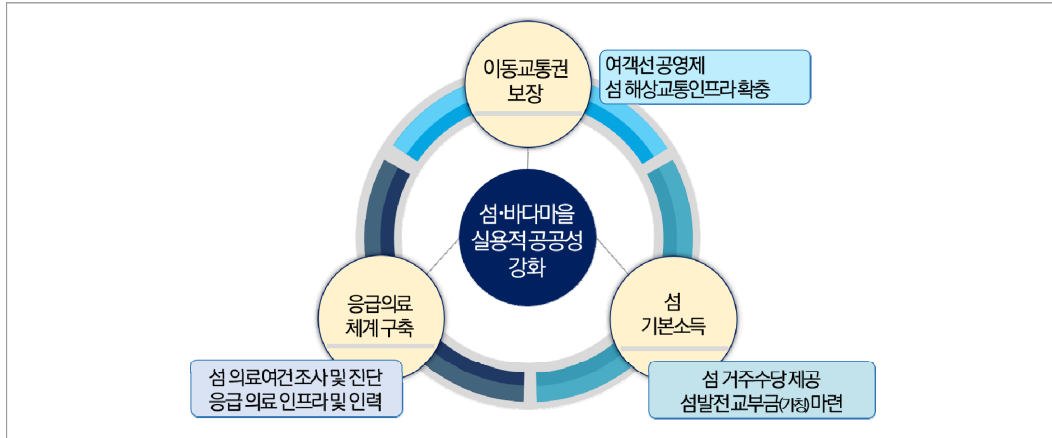
다. 섬·바다마을의 실용적 공공성 강화

섬·바다마을의 교통과 의료 불평등의 문제는 섬·바다마을 주민들의 생존과 직결된다. 섬·바다마을의 교통·의료 격차 해소는 섬 주민이 섬에서 삶을 지탱할 수 있는 기본적 생활요건이 된다. 따라서 섬 지역의 교통과 의료인프라 확충은 경제적 수익(효율성)의 문제가 아니라 사회간접자본, 교통·의료복지와 공공서비스 확대 등 실용적 공공성을 강화하는 방향으로 바라봐야 한다. 또한 해양 영토의 관리 차원에서 섬의 무인화를 방지하고 섬의 정주 동기를 부여하기 위해서는 섬 주민의 소득을 일정 수준 보장할 수 있어야 한다. 섬 주민의 기본소득은 섬에 일정 기간 정주해야 하는 조건 하에 지급하는 것으로 모든 사람에게 아무런 조건 없이 정기적으로 현금을 지급하는 보편적 기본소득제¹⁴⁰⁾와는 다른 개념이다.

139) 자세한 사항은 최지연 외(2019), '신 해양도시 조성 필요성 연구' 참고

140) 이원제(2020, pp. 2~3.)에 따르면, 보편적 기본소득(Universal Basic Income)은 가구가 아닌 모든 사람을 대상

[그림 15-17] 섬·바다마을의 실용적 공공성 강화 방안



주: 저자 작성

섬·바다마을의 교통 불평등 해소는 오랫동안 섬 주민이 이동권 보장 차원에서 요구해 온 사항이다.¹⁴¹⁾ 섬 지역의 해상교통체계 개선을 위해 정부는 세월호 참사 이후 연안여객선 안전관리에 관한 일부 조치와 민간이 운항하는 적자 상태인 일반항로의 운항결손액을 지원하는 준공영제를 확대 시행하고, 보조항로는 최저가 입찰제로 운영하고 있다. 전국 연안 여객 해상교통 재정지원 은 연간 1,500억 원으로 서울시 시내버스 재정지원 2,900억 원에 절반 수준이다.¹⁴²⁾

〈표 15-13〉 연안여객 분야 재정지원 현황

구분	내용	예산
운임지원	내항여객선 운임보조	120억 원(여객 80억 원, 차량 12억 원)
항로운영	국가보조항로 결손보상금	147억 원(결손보상금 123억 원, 준공영제 24억 원)
	국고여객선 건조	11억 원(국고여객선 10억 원, 안전설비 1억 원)
	여객터미널 운영	83억 원
	운항관리 비용 지원	80억 원
	연안여객선 면세유 공급	70억 원
인프라 개선	연안선박 현대화 지원	386억 원(펀드 300억 원, 이차보전금 86억 원)
	기항지 접안시설 개선	30~40억 원

자료: 해양수산부 내부자료(2018. 6)를 김태일 외(2020), p. 138에서 재인용.

으로 근로·소득·재산과는 상관없이 정기적으로 현금을 지급하는 제도로 설명

141) 청와대 국민청원(2021. 5. 6), “서해 5도에 있는 백령, 대청, 소청도 주민도 대한민국 국민입니다!!”에서는 해상이 동 교통의 열악한 여건, 여객선 결항이 1년에 3개월, 낡고 협소한 민간이 운항이 여객선이 12,000명의 주민의 생존권 여부를 결정한 등에 대한 현재 상황에 대한 설명과 3천 톤급 대형여객선 투입과 백령공항 건설 필요성 제기

142) 서울시 홈페이지(검색일: 2021. 7. 20)

김태일 외 연구(2020, p. 138)에서는 현재 연안 여객의 재정지원사업은 지역별로 분산되어 있고 연안 여객의 질적 향상에 한계가 있다고 지적하면서 연안 여객 운송사업을 정부가 일괄적으로 운영하는 여객선 공영제를 제안하고 있다. 여객선 공영제는 대중교통환경 개선을 위해 고속도로 건설 등을 정부가 책임지고 건설하듯이 선박 구매·운영 유지 등을 민간업자가 상업적으로 운영하지 못하도록 정부와 지자체가 책임지고 추진하는 것을 말한다.¹⁴³⁾ 여객선 공영제뿐만 아니라 그 외 섬 지역의 이동교통권을 확보하기 위해서는 연안 여객을 위한 ‘선박’의 현대화, 선박·공항 등 다양한 섬 교통 인프라의 확충, 연안 여객 항로의 과학적 노선체계 재정비, 연안 여객의 요금체계 개선 등도 함께 추진해야 한다.

〈표 15-14〉 연안 여객 교통의 실용적 공공성 강화 방안

구분	주요 내용
여객선 공영제	- 지자체 직접 운영 공영제와 (가칭)해양교통공단을 통한 공영제 고려
여객선 인프라 및 서비스 개선	- 여객선 편의시설 확충과 육상교통체계와의 연계, 섬 공항 등 건설 추진 - 연안 여객선의 현대화 추진 - 연안여객 항로의 과학적 노선체계와 모니터링 체계 구축 등 추진
연안여객 요금체계 개선	- 도서민과 일반인의 운임지원, 연안여객선의 요금체계 개선 등 추진

자료: 김태일 외(2020), pp. 137~154.

섬 지역의 의료체계는 도시지역은 말할 필요도 없이 육지에 있는 농·어촌 지역과 비교하면 매우 열악하다. 그런데 섬 지역의 의료환경 현실과 여건 등에 관한 종합적 조사·진단과 처방 등에 관한 제대로 된 연구·정책·사업 등도 실시한 사례도 거의 없다. 즉, 섬 지역의 의료체계 개선이 섬 주민의 절실한 요구라고는 하지만, 섬에 대한 의료 서비스는 일종의 ‘봉사’ 수준에 불과하며, 이에 대한 종합적·과학적 조사가 이루어진 적도 없고, 섬이라는 지리적 한계를 고려한 지역 맞춤형 보건 의료 서비스에 대한 고민이 거의 없었다.¹⁴⁴⁾

인천광역시 제1회 섬의 날을 맞이하여 전국 처음으로 ‘도서지역 보건의료 서비스 개선 로드맵’을 제시했다. 인천광역시의 보건의료서비스 개선대책에서는 ‘의료격차와 도서주민 불편 해결’을 위해 도서지역 공공보건의료 책임 강화, 도서지역 보건의료 기반 강화, 지역밀착형 보건의료

143) 한종길, [해양수산칼럼] 연안여객선 완전 공영제 실시하자, 국제신문(2021.4. 13). 이 칼럼에서는 덴마크, 영국, 일본 등 많은 국가에서 여객선 공영제를 실시하고 있는데, 덴마크는 공영의 선박보유회사와 지역별·항로별 운영회사로 분리해 소유와 운영을 분리한 공영제를 실시하고 있다고 함.

144) 강제윤(2019. 9. 7)에 따르면, 그 간 섬 정책은 도로·교량 등 확충과 관광개발사업에 치중해 있었다고 지적하면서, 섬 주민의 절실한 요구인 의료와 교통문제 해결을 위한 섬정책 마련이 필요하다고 함. 특히 섬에는 보건소에는 낙후한 의료시설과 임상경험이 부족한 공중보건의가 있고, 보건진료소에는 간호사만 근무하는 등 섬 주민은 의료혜택에서 철저히 소외되어 있다고 하였음.

서비스 제공, 미래형 특화 보건사업 추진 등 4대 분야의 12개 추진과제, 2023년까지 총 303억 원의 예산계획을 수립했다. 이 중 '지역 밀착형 보건의료서비스'에서는 닥터헬기, 소방·해경헬기 등 응급의료헬기의 공동 활용체계 구축과 여객선 등 선박 활용, 도시 보건기관과 대형병원 응급실 간 원격협진을 현재 3개소에서 8개소로 확대할 방침을 마련했다. 관련 정부 부처와 다른 자치단체에서도 인천시의 정책을 벤치마킹하여 함께 추진할 수 있는 동력을 마련하는 것이 중요하다.

〈표 15-15〉 인천시의 도서지역 보건의료서비스 개선 로드맵

구분	주요 내용
1. 시(市)의 도서지역 공공보건의료 책임 강화	① 도서지역 주민 건강권 보장 근거 마련 ② 복지기준선에 도서 필수보건의료 기준 포함 ③ 지역주민 중심의 점검체계 구축
2. 도서지역 보건의료 기반 강화	④ 권역-지역-기초 필수보건의료 협력체계 구축 ⑤ 거점형 안심 보건지소 신설 ⑥ 안정적 방문건강관리 운영체계 정립
3. 지역밀착형 보건의료서비스 제공	⑦ 골든타임이 지켜지는 도서지역 응급환자 이송 ⑧ 민간참여를 통한 보건의료서비스 품질 제고 ⑨ 만성질환 조기발견·관리체계 마련
4. 미래형 특화 보건사업 추진	⑩ 정보통신기술(ICT) 기반 모바일 헬스케어 사업 운영 ⑪ 도서형 커뮤니케이션 모델 개발 ⑫ 원격의료시스템 활성화

자료: 인천광역시 보도자료(2019. 8. 7), 인천시 '도서지역 보건의료서비스 개선 로드맵' 마련

섬 지역에 맞는 보건의료 체계를 개선하기 위한 대안을 제시하는 데 있어 가장 중요한 사항은 '섬의 특성과 여건'과 '보건의료 체계'도 잘 알고 있는 전문가 혹은 전문기관이 필요하다는 점이다. 우리나라 섬에서 발생하는 환자의 특성과 사망원인, 의료인력·인프라 등에 대해서 종합적 조사와 진단을 전문적으로 실시하여 이를 근거로 과학적·합리적 대응체계를 마련할 수 있는 전문 집단이 필요하다. 이와 함께 전문 병원선 건조, 최신 의료시설의 확충, 응급헬기 착륙장 건설 등 섬 특성에 맞는 의료인프라 구축 등 섬 특성에 맞는 보건의료 인프라 개선과 응급의료체계 개선이 필요하다.

〈표 15-16〉 섬 보건의료의 실용적 공공성 강화 방안

구분	주요 내용
섬 환자 및 의료환경 여건 진단	- 전국 섬별 환자 발생·사망원인, 의료인프라 조사·진단
섬 공공 의료 환경 개선	- 섬 보건의료 관련 전문가 양성 - 전문 병원선 건조, 의료시설의 현대화, 응급헬기 착륙장 건설 등 섬 특성에 맞는 의료 인프라 구축, 원격의료 체계 활성화 등 추진 - 섬의 정기 건강검진체계 개선, 거점 섬의 응급의료체계 구축 등

주: 저자 작성

마지막으로 섬은 현세대와 미래세대가 함께 보전해 나가야 할 우리의 자산이다. 즉, 섬은 섬 주민만이 지키는 것이 아니라, 전 국민이 함께 공동의 자산으로 정성을 다해 아끼고 현명하게 활용해 나가는 것이 중요하다. 이에 섬의 과소화와 무인화를 예방하고 섬의 정주 환경을 개선하여 정주교류 인구를 확대해 나가는 것은 국가 해양영토의 관리라는 공공의 목적에 부합하는 동시에, 섬을 고립·노후·소수의 공간에서 포용·활력·모두의 공간으로 전환해 나가는 방향과 일맥상통한다.

정부는 섬의 생활기반시설의 확충과 정주 환경 개선을 위해 많은 정책적 노력을 했다. 행정안전부는 1988~2017년 간 도서종합개발계획을 통해 3조 1천억 원을 투입했고 2027년까지 1조 5,132억 원을 투자할 계획이다.¹⁴⁵⁾ 또한 해양수산부는 지역 밀착형 생활 SOC 사업인 어촌뉴딜 300 사업을 통해 소규모 어항을 정비하고, 국토교통부는 연육·연도교 건설 등, 환경부는 도서 생태 보전 등을 추진하고 있다. 그러나 이러한 정책적 노력에도 불구하고 섬 주민의 삶의 질이 개선되었는지 의문스럽다. 이러한 개별부처의 인프라 사업은 섬의 특성을 고려하지 않고 진행하여 일회성 사업으로 끝나거나 중복투자 혹은 사업내용이 상충하여 중단되는 일도 있다.

따라서 섬의 생활 불평등을 완화하기 위해서는 ‘섬 주민·섬 사람’에 투자하는 방식으로 전환해야 한다. 섬 주민이 섬에 산다는 것에 자체에 대한 자긍심을 올리는 동시에 섬 정주의 만족도와 행복도를 올릴 수 있는 정책 수단이 필요하다. 섬 정주의 안정성 확보와 섬의 지속 가능한 발전을 위해서는 부처별로 분산된 섬 관련 예산 등을 통합하여 섬의 거주 수당 지원 등을 포함하여 별도의 재정수단인 섬발전교부금(가칭) 마련을 고려해 볼 수 있다. 일본의 경우, 섬의 정착을 촉진하기 위한 수단으로, 분산된 섬 관련 예산을 패키지로 하여 섬의 안정적 정주와 다른 지역과의 교류사업을 추진하기 위해 이도활성화교부금 제도를 도입하였다. 특히, 접경해역에 있는 유인 섬의 무인화를 방지하기 위해 2017년 ‘특정 유인 국경도서 지역사회 유지에 관한 교부금’을 신설하고 50억 엔 규모의 국비를 마련해 선박 등 운임 지원, 농수산물 유통 운송비, 체류형 관광 등을 지원하고, 민간이 창업에 필요한 자금을 빌리면 이자를 보조하도록 하였다.¹⁴⁶⁾

섬 발전 교부금(가칭)은 섬 주민의 정주 안정성, 일정한 기본소득 보장, 지역교류 활성화 등을 섬 특성에 맞춰 활용하도록 하는 것으로, 궁극적으로 섬 주민에게 실질적이고 직접적 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 것이다.

145) 최지연 외(2021), p. 58.

146) 최지연 외(2017), p. 51.

〈표 15-17〉 섬발전 교부금(가칭)의 주요 내용

구분	주요내용
정주환경 개선사업	- 섬에 일정 기간 정주한 주민에게 거주 수당 지원
	- 정주환경 개선사업, 빈집 및 창고 등 유휴시설·부지 정비
	- 해상교통, 의료·복지, 재해예방, 교육 등 사업과 인프라 확충 등
섬경제 활성화 사업	- 섬 산업(농수산물 생산·유통 등) 지원, 섬 치유·관광 산업 등의 활성화와 이와 관련한 산업 인프라 (냉동창고, 가공시설, 장비 등) 정비·확충
주민역량 강화 및 공동체 운영지원	- 주민대학 설립 등 주민역량 강화사업, 섬 주민의 교육비 지원 등
	- 공동체 문화·복지 프로그램 등
지역교류사업	- 섬 주도의 지역교류사업 기획
	- 기업(원격근무), 섬유학(원격교육), 타 지역과의 다양한 교류사업 등 추진
	- 기타 이벤트 지원

자료: 최지연 외(2021), p. 174.

참고문헌



- 강제윤, “가장 절실한 국가 섬 정책 현안과 문제해결 방안”, 현대해양, 2019. 9. 7.
- 김지우·이건학, “도서 의료 취약 지역의 공공 의료 서비스 개선을 위한 병원선 서비스 권역 설정 및 방문 경로 최적화”, 대한지리학회지 제53권 제5호, 2018.
- 김태일·박성화·류희영, 『내항여객운송항로 정책 발전방안 연구』, 2020년.
- 보건복지부, 『믿고 이용할 수 있는 지역의료 강화 대책』, 2019. 11.
- 서재교, “비수도권 대탈출 위기, ‘지역순환경제’로 막아보자”, LAB2050 웹사이트, <https://medium.com/lab2050/%EB%B9%84%EC%88%98%EB%8F%84%EA%B6%8C-%EB%8C%80%ED%83%88%EC%B6%9C-%EC%9C%84%EA%B8%B0-%EC%A7%80%EC%97%AD%EC%88%9C%ED%99%98%EA%B2%BD%EC%A0%9C%EB%A1%9C-%EB%A7%89%EC%95%84%EB%B3%B4%EC%9E%90-29f40049a1e5>(검색일: 2021. 7. 21)
- 윤성순·박수진·신철오, 『공유수면매립지 소유권 분리 제도화를 위한 고찰』, 2013년.
- 이원재, “기본소득 - 정의, 쟁점, 전망, 시선집중 GSNJ_제280호”, 2020. 7. 22.
- 정재준, “지역내총생산과 지역총소득 비교를 통한 소득의 역외유출 분석”, 한국경제지리학회지 제12권 제4호, 2018.
- 조성민, “지역소득 역외유출의 결정요인과 시사점”, KIET 산업경제, 2018. 10. 26.
- 차병직·윤재왕·윤지영, 『지금 다시, 헌법』, 로고폴리스, 2016년.
- 최지연·김경신·윤인주·김원희·전현주·강창우·정지호, 『해역의 효과적 관리를 위한 도서 활용 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2017년.
- 최지연·김종화, 『신 해양도시 필요성 연구』, 한국해양수산개발원, 2019년.
- 최지연·이성우·이정아·최일선·이영주, 『섬·바다마을 실천모델(안) 추진방안』, 경제·인문사회연구회, 2021년.
- 최지연·이정아·최일선·이영주, 『지역 해양수산 오픈 플랫폼 구축방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2020년.
- 최지연·장정인·윤인주·남정호, 『해역이용 적정가격 및 산정방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2014년.
- 최지연·장정인·정지호·박문진·임종서·남정호·신철오, 『연안환경 개선을 위한 경제수단 재정비 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2013년.

최지연·황재희·이호림·신진원, 『지역 해양수산 혁신성장체계 구축 연구』, 한국해양수산개발원, 2020년.

한국해운조합, 『2020 연안해운통계연보』, 2020년.

한종길, “연안여객선 완전 공영제 실시하자”, 국제신문(2021.4. 13).

해양수산부, 『제2차 연안여객선 현대화계획(2021~2025)』, 2021. 1.

해양수산부, 『제2차 연안통합관리계획변경계획(2016~2021)』, 2016년.

해양수산부, 『한 눈에 보는 우리의 연안』, 2015년.

해양수산부, 『해양수산 통합행정 20년사』, 2016년.

Costanza, R., The ecological, economic, and social importance of the oceans, Ecological Economics 31, pp.199-213, 1999.

OECD, The Ocean Economy in 2030, 2016.

국가통계포털, 시군구별 사망원인, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E13&conn_path=I3 (검색일: 2021. 7. 5)

국가통계포털, 연안수질현황, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=146&tblId=DT_ML_TM_1740&conn_path=I3(검색일: 2021. 4. 16)

국민권익위원회 보도자료(2020. 9. 1), 국민권익위, “국민 44%, 지역 간 의료 불균형 해소 의견 가장 많아” 국민 의견 수렴 발표.

서울시, 서울 시내버스 재정지원 현황(2017~2019년), <https://opengov.seoul.go.kr/public/20656506>(검색일: 2021. 7. 20)

연합뉴스, 백령도서 응급환자 사망... 섬주민들 “의료 시스템 확충해야”, 2020. 11. 6.

무등일보, 닥터헬기 못 앉는 전남 섬 절반 '골든타임 소외', 2021.5.25.

이상만 국회의원 보도자료, “국가산단 안전사고 74%가 화재사고·산업재해”, 2020. 10. 6.

인천광역시 보도자료, 인천시 '도서지역 보건의료서비스 개선 로드맵' 마련, 2019. 8. 7.

청와대 국민청원, “서해 5도에 있는 백령, 대청, 소청도 주민도 대한민국 국민입니다!!”, <https://www1.president.go.kr/petitions/598175>, 2021. 5. 6.(검색일: 2021. 7. 21)

현대해양, 이정호 (사)한국섬주민연합중앙회장, “여객선 완전 공영제 실현해낼 것”, 2020. 7. 7.
<http://www.hdhy.co.kr/news/articleView.html?idxno=12528>(검색일: 2021. 4. 5)

MBC 뉴스투데이, 외딴섬 건강지킴이 '병원선' 갑니다. https://imnews.imbc.com/replay/2021/nwtoday/article/6287912_34943.html, 2021. 7.21. (검색일: 2021. 7. 21)

What is natural capital?, <https://naturalcapitalforum.com/about/>(검색일: 2021. 4. 2)

「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」



환경



제1절

서론



1. 연구 배경 및 목적

급속한 기후변화는 폭염, 한파, 가뭄, 태풍과 홍수와 같은 극단적인 기상 이변 현상의 빈도와 강도를 증가시킨다. 그리고 이러한 기상 이변 현상들은 인명의 손실, 신체 건강 손상, 소득 및 재산의 손실뿐만 아니라 교육 중단, 일상생활의 지장 등 건강, 경제, 사회 분야로의 피해를 초래한다.¹⁴⁷⁾ 그리고 기상 이변 현상들이 사회 및 자연생태계 시스템에 미치는 피해 및 영향력은 시간이 지날수록 증가하고 있으며, 이러한 영향들은 2차, 3차 피해를 일으키는 경향이 있다. 그리고 이러한 기후변화로 인해 발생하는 기상 이변 현상들이 미치는 영향은 지역의 위치와 지역적 특성마다 다르게 나타나며, 사회구성원들의 사회, 경제적 조건에 따라 달리 나타날 수 있다.¹⁴⁸⁾ 또한 기후변화로 인해 발생하는 위험요인들을 경감하고 예방하기 위한 지원 및 자원이 적은 지역 및 해당 지역의 사회적 취약 집단은 더 많은 고통을 겪을 가능성이 크다.¹⁴⁹⁾

이에 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change, 이하 IPCC)에서는 기후변화 리스크에 따른 노출성과 취약성의 개선을 위해서는 해당 지역의 특성 또는 지역 수준을 고려한 해결방안을 검토해야 한다고 언급하고 있다. 기후변화로 인한 이상 기후와 이로 인한 기후변화 리스크는 지역별로 영향을 받는 정도나 대처하는 능력에서 차이가 존재하기 때문에 기후변화 적응대책에 대한 엄밀한 분석을 통해 기후변화 리스크의 영향과 적응대책 관련 효과의 상이성을 면밀하게 파악해야 할 필요가 있다.¹⁵⁰⁾

그리고 기후변화로 인한 이상 기후들로 인한 영향과 피해와 이러한 피해와 영향을 예방하기 위한 대응책의 효과를 모니터링하고, 개선점을 다시 대응책에 반영하는 피드백 체계가 구축되어야 할 필요가 있지만 아직까지 기후변화 리스크의 지역별 불평등을 해소하기 위한 관련 계획의 수립과 이와 연계한 모니터링은 미흡하다. 이러한 기후변화 리스크의 지역별 불평등은 지역의 사회 경

147) Climate change, justice and vulnerability Lindley et al. 2011 참조.

148) “기후변화에 대응한 효율적 수자원 관리” - 수질오염 개선사업의 경제적 파급효과 분석 박창근 외 2019 참조.

149) Spatial Climate Justice and Green Infrastructure Assessment: A case study for the Huron River watershed, Michigan, USA Cheng 2016 참조.

150) “기후변화에 대응한 효율적 수자원 관리” - 수질오염 개선사업의 경제적 파급효과 분석 박창근 외 2019 참조.

제적 조건을 변화시킬 수 있으며, 이러한 사회, 경제적 조건들의 변화는 추가적인 기후변화 리스크에 대한 취약성의 노출에 영향을 미칠 수 있다.¹⁵¹⁾

이에 본 연구에서는 기후변화로 인해 나타나는 이상 기후 중 폭염과 한파를 대상으로 위해성이 높게 나타나면서 취약성과 노출성 항목이 동시에 높게 나타남으로써 기후변화 리스크가 타지역에 비해 높게 나타나는 지역을 모니터링 할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 우리나라 전체 시군구를 대상으로 폭염과 한파 위해성 지도를 구축하고, 위해성이 높음에도 불구하고 노출성과 취약성이 동시에 나타나는 자자체들은 기후변화 리스크의 지역 불평등이 존재한다고 판단하고자 한다. 그리고 이렇게 모니터링 분석을 통해 도출된 기후변화 리스크의 지역 불평등 지자체들에 대해 기후변화 리스크의 지역적 불평등을 해소할 수 있는 정책적 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구 범위

본 연구에서는 국내 기후변화 리스크의 지역 불평등을 추출하기 위해 폭염과 한파를 대상으로 위해성 지도를 작성하였으며, 선행연구들을 기반으로 노출성과 취약성 항목들을 선정하여 다른 지역들과 비교해 위해성과 노출성, 취약성 항목이 모두 취약하게 나타나는 지역을 도출해 봄으로써 국내 기후변화 리스크의 지역불평등 현황을 파악했다. 그리고 IPCC의 기후변화 시나리오를 적용하여 30년 후의 기후변화 리스크의 지역 불평등이 나타날 수 있는 지역들을 추출해 보았다. 그리고 국내의 기후변화 리스크의 지역 불평등과 관련된 정책 추진 현황과 문제점을 분석하고, 해외 사례를 기반으로 시사점을 도출하여 향후 국내에 적용할 수 있는 정책을 제시하고자 한다.

3. 연구 방법론

국내 기후변화 리스크의 지역 불평등 현황을 분석하기 위해 2018년 기준 폭염과 한파를 대상으로 위해성을 평가하였다. 폭염과 한파의 기준은 기상청의 극한기후지수 기준인 최고기온 33℃ 이상은 폭염, 최저기온 -12℃ 이하는 한파로 정의하였으며, 폭염과 한파에 해당하는 일수를 기준으로 위해성을 평가했다. 노출성과 취약성 항목들은 선행연구를 검토하여 국내 실정에 맞는 노출성과 취약성 평가항목들을 선정하였다.

그리고 위해성, 노출성과 취약성 항목 중 우리나라 전체 시군구 중 10% 이내로 위험하거나 불균형한 지역을 추출하였으며, 이러한 10% 이내 항목이 위해성, 노출성, 취약성 항목에서 동시에

151) The distributional impact of climate change on rich and poor countries Mendelsohn et al. 2006 참조.

나타나는 지역을 국내 기후변화 리스크의 지역 불균형이 발생한 지역으로 검토하고자 했다. 그리고 국지적 모란지수 분석을 수행하여 인접한 지역들과 비교했을 때 폭염 또는 한파 일수가 주변 지역에 비해 유독 많이 나타나는 지역을 추출하고, 해당 지역의 노출성과 취약성 항목 중 지역적 불균형이 나타나는 지역이 있는지 검토해보고자 하였다.

그리고 IPCC 기후변화 시나리오 4개(RCP 2.6, RCP 4.5, RCP 6.0, RCP 8.5)를 적용하여 30년 후인 2048년 예측된 일간 기온을 활용하여 폭염과 한파에 대한 위해성을 예측 분석하였으며, 현재의 노출성과 취약성 항목에서 타 지자체와 비교하여 불균형하게 나타난 지자체와의 비교를 통해 2048년 기준 기후변화 리스크의 지역적 불균형이 나타나는지 전망하고자 하였다.

그리고 국내의 관련 정책보고서를 기반으로 기후변화 리스크와 관련된 정책 추진현황과 문제점을 분석하여 지역 불평등의 발생 원인을 파악하고, 해외 사례를 기반으로 기후변화 리스크의 지역별 차이를 해결할 수 있는 시사점을 도출하여 향후 국내에 적용할 수 있는 다양한 분야를 고려한 모니터링 및 분석도구 개발 기반의 정책 대안을 제시하고자 한다.

제2절

기후변화 리스크의 지역 불평등
현황 분석

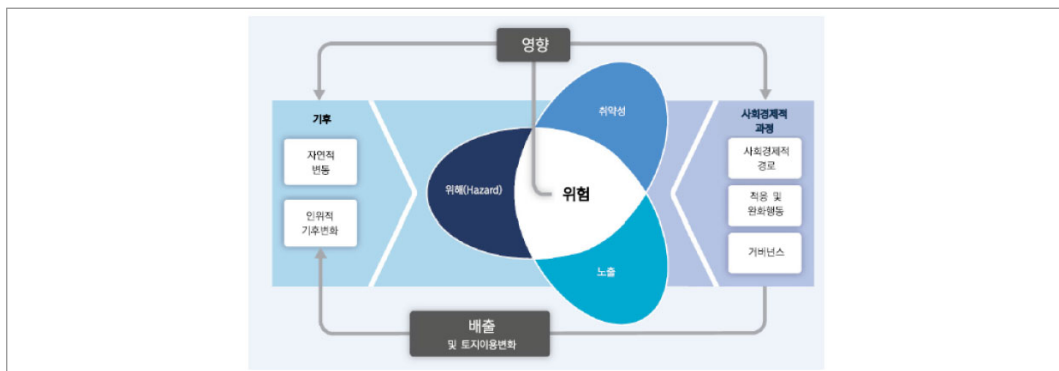
1. 기후변화 리스크의 개념 및 지역 불평등 현황 분석 방안

가. 기후변화 리스크의 개념

UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change)는 기후변화 관련 이슈에 대한 의사결정기구로, 당사국 합의를 통해 협약의 이행 및 논의사항을 결정한다. IPCC는 UNFCCC의 실행과 관련하여 1990년 1차 보고서(FAR)를 시작으로 전 지구의 기후변화에 대한 연구 결과를 취합하고 평가하는 보고서를 발간하고 있다. 기후변화 리스크는 IPCC 5차 평가 보고서에서 그림 1과 같은 개념이 제시된 이후 다양한 해석을 통해 활용되고 있다.¹⁵²⁾ 본 연구에서 기후변화 리스크는 식 1과 같이 IPCC에서 제안하고 있는 위험성, 취약성 및 노출성의 상호 작용 결과로써 기후변화 리스크의 개념을 적용하고자 하였다. 기후변화 리스크 및 위험성, 취약성, 노출성의 정의는 <표 16-1>과 같다.

$$\text{Risk} = f(\text{Hazard}, \text{Exposure}, \text{Vulnerability}) \quad (1)$$

[그림 16-1] IPCC AR5 SYR, Annex II: Glossary



출처 : 국가 기후변화 리스크 관리체계 구축 신지영 외 2017 참조.

152) 국가 기후변화 리스크 관리체계 구축 신지영 외 2017 참조.

〈표 16-1〉 기후변화 리스크와 구성요소의 정의 및 특성

구분	정의
Risk(리스크)	생명, 생계, 건강, 생태계 및 종, 경제, 사회 및 문화 자산, 서비스 (환경 서비스 포함) 및 인프라에 대한 부정적인 결과에 대한 불확실한 잠재력
Hazard(위해성)	인명손실, 부상 또는 기타 건강의 영향뿐만 아니라 재산, 인프라, 생계, 서비스 제공 및 환경 자원에 대한 손상 및 손실을 초래할 수 있는 자연적 또는 인위적 물리적 현상의 잠재적 발생 가능성
Exposure(노출성)	사람, 생계, 종 또는 생태계, 환경 기능, 서비스 및 자원, 기반 시설 또는 악영향을 받을 수 있는 장소 및 환경에 있는 경제, 사회 또는 문화적 자산
Vulnerability(취약성)	부정적인 영향을 받는 성향으로, 피해에 대한 민감성 또는 대처 및 적응 능력 부족 등 다양한 개념과 요소를 포함

출처 : IPCC AR5 SYR, Annex II: Glossary, 신지영 외 2017 참조.

나. 기후변화 리스크의 지역 불평등 현황 분석 방안

본 연구에서는 기후변화 리스크의 지역별 불평등을 판단하기 위해 식 1의 기후변화 리스크 평가를 이용했으며, 이때 기후변화 리스크 평가의 위해성, 노출성, 취약성 항목을 활용하고자 한다. 즉 다른 지역에 비해 위해성이 높고, 노출성이 높게 나타나지만 취약성이 낮은 지역들은 다른 지역에 비해 기후변화 리스크에 취약한 지자체로 판단하고자 하며, 이러한 기후변화 리스크에 취약한 지자체는 타 지자체와 비교하여 기후변화 리스크 분야에서 지역적 불평등을 나타난다고 판단하고자 하였다. 이를 위해 위해성 분석을 위해 두 가지 방법을 활용했다. 우선 2018년 폭염 및 한파 일수가 많이 기록된 상위 10% 지자체를 선정하는 방법과 국지적 모란지수 분석을 수행하여 인접한 지역들과 비교했을 때 폭염 또는 한파 일수가 주변 지역과 비교해 많이 나타나는 지역을 위해성 측면에서 지역적 불균형이 나타나는 지역으로 판단하였다. 그리고 노출성 및 취약성 지표는 상위 및 하위 10%의 지역을 추출한 뒤 해당 지역에 포함된 위해성 상위 노출 지역이 있는지 검토하여 기후변화 리스크 지역 불평등 평가에 활용하고자 하였다. 노출성 지표는 값은 상위 10%, 취약성은 하위 10% 값을 사용하였다. 즉 노출성은 수치가 높은 지역들이 추출되며, 취약성은 해당 지표의 수치가 낮은 값들을 보이는 지역들이 추출된다.

본 연구에서는 기후변화 리스크의 지역 불평등 현황을 분석하기 위하여, 선행연구에서 활용한 지표들을 바탕으로 〈표 16-2〉와 같은 지표 목록을 설정하였다. 그리고 모든 자료는 4개의 지자체(웅진군, 울릉군, 제주시, 서귀포시)를 제외한 전국 225개의 시군구 단위의 자료를 사용하였는데, 이는 간자기상관기법 수행을 위해 섬 지역은 제외하기 때문에 웅진군, 울릉군, 제주시, 서귀포시는 실험 대상에서 제외하였다.

위해성 지표는 2018년의 폭염 및 한파 일수의 합을 활용하였고, 30년 후 폭염과 한파의 위해성 예측을 수행하였으며, 이때 RCP 기반 기후변화 시나리오를 적용하여 2048년의 폭염 및 한파 일수를 사용하였다. 미래 기후변화에 대한 적응 및 대책을 위해서는 과학적인 기후변화 시나리오를 도출하고, 시나리오들의 비교 분석을 통해 미래기후를 예측 및 파악할 필요에 따라 IPCC의 제1차, 제2차, 제3차, 제4차, 제5차 기후변화 보고서에서는 진보되고 정교한 기후모델이 지속해서 개발 및 활용되고 있다. 우리나라의 국가 기후변화 대응 전략에서도 IPCC의 제5차 기후변화 보고서에서 채택된 대표농도경로(RCPs: Representative Concentration Pathways) 시나리오가 반영된 방법이 이용되고 있다. RCP 시나리오는 대기중에 배출되는 온실가스의 농도가 대기에 미치는 복사강제력의 변화에 따른 4가지 시나리오를 채택하였다. 이때 온실가스의 4가지 대표 농도는 2.6, 4.5, 6.0, 8.5이며, 2100년을 기준으로 온실가스 등으로 에너지의 평형을 변화시키는 영향력의 정도를 의미하는 양이 $8.5\text{W}/\text{m}^2$ 를 초과하는 고농도 시나리오를 RCP8.5, $6\text{W}/\text{m}^2$ 로 안정화되는 중간 농도 시나리오를 RCP6.0, $4.5\text{W}/\text{m}^2$ 로 안정화되는 저농도 시나리오를 RCP4.5, 2050년경에 복사강제력이 $3\text{W}/\text{m}^2$ 에 도달 후 2100년 후에 $2.6\text{W}/\text{m}^2$ 로 감소하는 초 저농도 시나리오를 RCP2.6으로 선정하였다.¹⁵³⁾

〈표 16-2〉 기후변화 리스크 관련 위해성, 노출성, 취약성 지표 목록

지표 목록		지표 코드
위해성 (Hazard)	2018년 폭염 일수(회)	H1
	2018년 한파 일수(회)	H2
	2048년 RCP2.6 기반 폭염 일수(회)	H3
	2048년 RCP4.5 기반 폭염 일수(회)	H4
	2048년 RCP6.0 기반 폭염 일수(회)	H5
	2048년 RCP8.5 기반 폭염 일수(회)	H6
	2048년 RCP2.6 기반 한파 일수(회)	H7
	2048년 RCP4.5 기반 한파 일수(회)	H8
	2048년 RCP6.0 기반 한파 일수(회)	H9
	2048년 RCP8.5 기반 한파 일수(회)	H10
노출성 (Exposure)	65세 이상 인구비율(%)	E1
	5세 미만 인구비율(%)	E2
	독거노인비율(총인구)(%)	E3
	기초생활수급자비율(%)	E4
	야외노동자인구비율(%)	E5
	총인구수(명)	E6

153) 저출산·고령화를 고려한 폭염 노출위험인구 전망 및 지역별 대응전략 심창섭 외 2019 참조.

지표 목록		지표 코드
	인구밀도(명/km ²)	E7
	장애인 인구(명)	E8
취약성 (Vulnerability)	도로면적(m ²)	V1
	녹지면적비율(%)	V2
	상수도보급률(%)	V3
	하수도보급률(%)	V4
	지역내총생산(GRDP)(백만원)	V5
	재정자립도(%)	V6
	건강보험 적용인구비율(%)	V7
	인구당 보건소 인력(명/만명)	V8
	인구당 응급의료기관수(개/십만명)	V9
	인구당 소방서 인력(인/천명)	V10
	무더위 쉼터 설치수(개)	V11
	재난방재관련 공무원수(명/천만명)	V12

2. 기후변화 리스크의 지역 불평등 현황

〈표 16-3〉은 2018년과 2048년의 폭염 및 한파 일수에 대한 기초통계량을 나타낸 것이다. 2018년 폭염일수는 최대 25.8일이며, 서울특별시 양천구에서 나타났다. 2048년 RCP2.6, RCP4.5, RCP6.0, RCP8.5에 의한 폭염일수의 최댓값은 각각 44.9, 45.4, 40, 74일이며, 나타난 지역은 각각 서울특별시 강동구, 동대문구, 대구광역시 서구, 서울특별시 동대문구에서 나타났다. 폭염의 경우 2018년 대비하여 2048년의 값이 전체적으로 상승한 것으로 분석되었다.

2018년 한파 일수는 최대 52.9일이며, 강원도 평창군에서 나타났다. 4가지 RCP 기후변화 시나리오에서 분석된 2048년 한파 일수의 최댓값은 각각 37.9, 40.6, 31.6, 59.4일이며, 최댓값이 분석된 지역은 모두 강원도 평창군으로 나타났다. 2018년 대비 2048년의 한파 일수는 RCP2.6, RCP4.5, RCP6.0에서는 감소하는 것으로 나타났으며, RCP8.5에서는 한파 일수가 증가하였다. 특히나 RCP8.5의 경우 표준편차와 상위 10%의 값을 보았을 때, 단순히 한파 일수가 증가할 뿐만 아니라 지역의 차이가 벌어지는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 16-3〉 폭염 및 한파 위해성 평가 기초통계량 (단위: 일수)

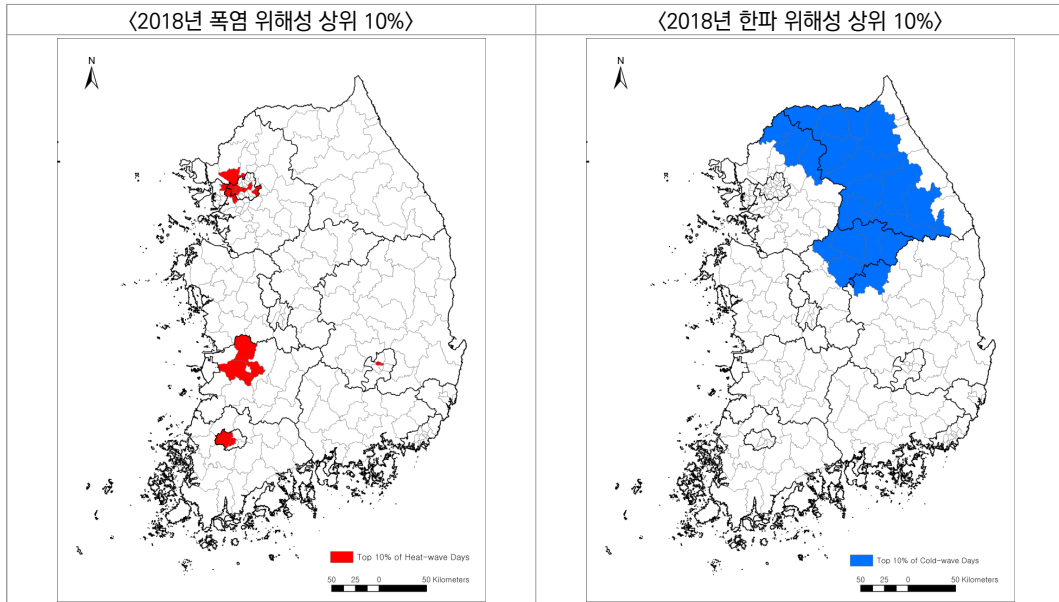
	Min.	Max.	Average	STDV.	TOP 10%
2018년 폭염	0	25.80	8.07	6.69	18.50
RCP2.6 폭염	0.71	44.89	23.06	10.97	37.25
RCP4.5 폭염	2.16	45.43	24.95	9.76	38.14
RCP6.0 폭염	0.03	40.08	16.34	8.41	28.36
RCP8.5 폭염	0.06	74.32	35.57	20.06	64.28
2018년 한파	0	52.58	8.00	12.26	25.55
RCP2.6 한파	0	37.68	2.82	6.97	8.87
RCP4.5 한파	0	40.63	5.32	7.64	14.49
RCP6.0 한파	0	31.63	2.23	4.76	9.08
RCP8.5 한파	0	59.42	7.07	13.24	31.87

[그림 16-2]와 〈표 16-4〉는 2018년 기준의 폭염 및 한파 위해성 상위 10% 지역을 나타낸 것이다. 폭염 위해성 상위 10% 지역들은 주로 수도권에 집중된 것으로 나타났다. 세부적인 지역을 살펴보면 서울특별시의 용산구, 성동구, 동대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 영등포구, 송파구, 강동구, 경기도 부천시, 광명시, 고양시, 대구광역시의 중구, 서구, 인천광역시의 계양구, 광주광역시의 서구, 광산구, 전라북도 전주시, 익산시, 김제시가 폭염의 빈도가 높은 것으로 추출되었다. 폭염 위해성 분석 결과가 수도권에 집중됐다면, 한파 위해성 상위 10%의 경우 강원도 산간지방을 중심으로 나타났다. 한파 위해성 분석 결과로 강원도 지역은 춘천시, 원주시, 태백시, 홍천군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군이 나타났다. 경기도 동두천시, 포천시, 연천군, 가평군과 충청북도 충주시, 제천시, 괴산군, 음성군, 단양군 및 경상북도 문경시와 같은 강원도 산간지방을 중심으로 주변 지역 또한 한파의 빈도가 높게 나타났다.

〈표 16-4〉 폭염 및 한파 위해성 평가 상위 10% 지역

목록	지역	
폭염 위해성 평가 상위 10% (21)	서울특별시(10)	용산구, 성동구, 동대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 영등포구, 송파구, 강동구
	대구광역시(2)	중구, 서구
	인천광역시(1)	계양구
	광주광역시(2)	서구, 광산구
	경기도(3)	부천시, 광명시, 고양시
	전라북도(3)	전주시, 익산시, 김제시
한파 위해성 평가 상위 10% (22)	경기도(4)	동두천시, 포천시, 연천군, 가평군
	강원도(12)	춘천시, 원주시, 태백시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군
	충청북도(5)	충주시, 제천시, 괴산군, 음성군, 단양군
	경상북도(1)	문경시

[그림 16-2] 폭염 및 한파 위험성 평가 결과



[그림 16-3]은 노출성 및 취약성 분석 결과이며, 이들과 [그림 16-2]에서 추출된 폭염 및 한파 위험성 결과를 토대로 한 기후변화 리스크 분석 결과를 나타낸 것이다. 노출성 상위 10% 지역은 강원도 산간지방을 제외한 전 지역에 걸쳐 고르게 분포된 것으로 나타났다. 노출성이 취약한 지역들은 전라남도 고흥군, 함평군, 신안군, 경상북도 영양군, 경상남도 산청군으로 분석되었다. 이들 모두는 노출성 세부 지표 중 고령자 비율, 독거노인비율, 기초생활수급자비율과 야외노동자인구비율이 높게 나왔다. 취약성 상위 10%는 경상북도 군위군, 영양군, 강원도 양양군, 전라남도 고흥군, 강진군으로 나타났다. 취약성 세부 지표로는 상하수도 보급률, 지역내총생산, 그리고 재정자립도가 낮게 나왔다.

폭염 리스크 평가 결과를 활용하여 추출한 기후변화 리스크 지역 불평등이 나타나는 지역들은 <표 16-5>와 같이 서울특별시에 집중되어 있으며, 일부 전라북도 지역에 분포되어 나타났다. 서울특별시에는 동대문구, 양천구, 강서구, 성동구, 마포구, 송파구, 강동구, 구로구가 폭염 리스크가 높다고 분석되었다. 경기도 고양시, 부천시와 광주광역시 광산구 및 전라북도 김제시, 전주시 또한 폭염 리스크가 높은 지역으로 추출되었다.

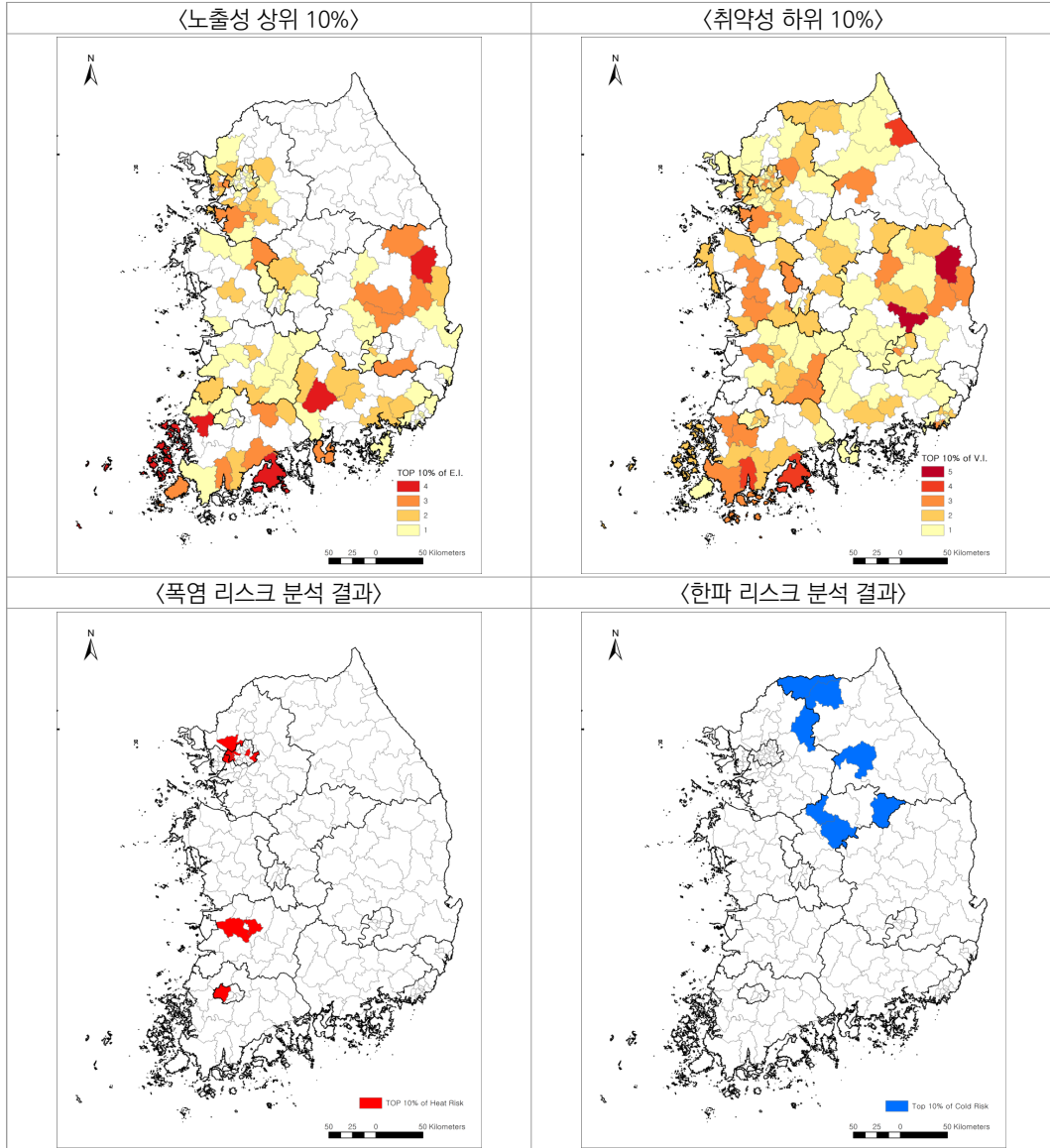
한파 리스크 평가의 경우, 노출성 상위 10% 지역이 강원도 산간지방 및 주변에 존재하지 않아 노출성을 제외하고 취약성과 위험성이 동시에 나타나는 지자체를 분석에 활용했다. 주로 강원도 및 인접지역이 한파 리스크가 높게 나왔다. 한파 리스크 평가 결과를 활용하여 추출한 기후변화

리스크의 지역 불평등이 나타나는 지역들은 <표 16-5>와 같이 강원도 횡성군, 철원군, 화천군, 경기도 가평군, 충청북도 괴산군, 음성군, 단양군의 지역이 결과로 도출되었다.

<표 16-5> 노출성·취약성 평가 지역 및 폭염·한파 리스크 평가 지역

목록	지역	
폭염 리스크 평가 상위 10% (13)	서울특별시 (8)	성동구(인구밀도, 도로면적, 녹지면적비율), 동대문구(인구밀도, 녹지면적비율, 무더위쉼터 설치개수, 재난방재관련 공무원수), 마포구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 응급의료기관수), 양천구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력, 재난방재관련 공무원수), 강서구(총인구수, 장애인 인구, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력, 재난방재관련 공무원수), 구로구(인구밀도, 재난방재관련 공무원수), 송파구(총인구수, 인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 강동구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력)
	광주광역시 (1)	광산구(5세 미만 인구비율, 인구당 보건소 인력)
	경기도 (2)	부천시(총인구수, 인구밀도, 장애인 인구, 인구당 보건소 인력), 고양시(총인구수, 인구당 보건소 인력, 인구당 소방서인력)
	전라북도 (2)	전주시(총인구수, 장애인 인구, 인구당 보건소 인력, 재난방재관련 공무원수), 김제시(기초생활 수급자비율, 녹지면적비율, 건강보험 적용인구 비율, 무더위쉼터 설치개수)
한파 리스크 평가 상위 10% (7)	경기도 (1)	가평군(상수도 보급률, 인구당 응급의료기관수)
	강원도 (3)	횡성군(상수도 보급률, 하수도 보급률, 인구당 응급의료기관수), 철원군(재정자립도), 화천군(상수도 보급률, 재정자립도)
	충청북도 (3)	괴산군(상수도 보급률, 하수도 보급률), 음성군(상수도 보급률, 하수도 보급률), 단양군(건강보험적용인구비율, 인구당 응급의료기관수)

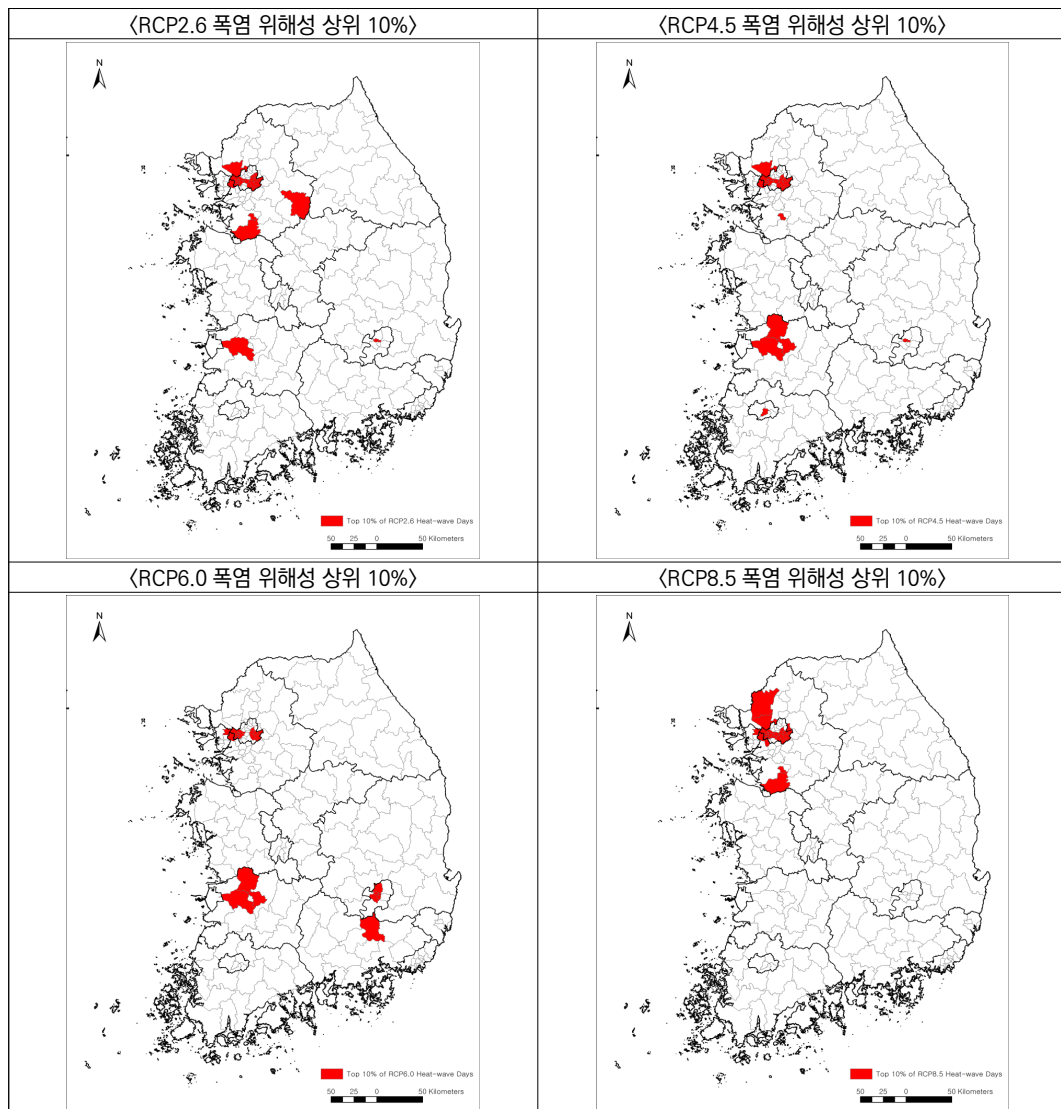
[그림 16-3] 노출성·취약성 및 폭염·한파 리스크 분석 결과



[그림 16-4]는 RCP 기후변화 시나리오별로 2048년 폭염 위해성을 분석하여 상위 10% 지역을 추출한 것이다. 분석 결과 4가지 시나리오 모두 수도권에 집중되어 나타났다. 시나리오 별로 전라북도 및 경상도 일부 지역도 포함된 것으로 나타났지만, 차이가 크게 나지는 않았다. 모든 시나리오에서 위해성 평가 결과 상위 10%에 드는 지역은 서울특별시 동대문구, 양천구, 강서구, 성동구, 마포구, 강남구, 송파구, 강동구, 광진구, 구로구, 영등포구, 경기도 부천시로 분석되었다.

2018년과 비교하여 2048년의 시나리오별 폭염 위해성이 높은 지역의 분포는 동일하지는 않지만 수도권에 집중된 비슷한 양상으로 나타났다. 세부적으로 2018년에는 서울특별시 10개 지역, 대구광역시 2개 지역, 인천광역시 1개, 광주광역시 2개, 경기도 3개, 전라북도 3개 지역이었다. RCP의 4가지 시나리오 모두에서 위해성이 높다고 평가된 중복된 지역은 서울특별시 11개 지자체와 경기도 1개 지역으로 나타났다. 시나리오 별 세부적인 차이가 존재하지만 공통적으로 2018년에 비해 2048년의 폭염 위해성이 수도권에 집중된다는 것으로 해석되었다.

[그림 16-4] RCP 기반 폭염 위해성 평가 결과



〈표 16-6〉 기후변화 시나리오 별 폭염 위해성 평가 지역

목록	지역	
RCP2.6 폭염 위해성 평가 상위 10%	서울특별시(14)	강서구, 송파구, 성동구, 동대문구, 마포구, 양천구, 구로구, 강동구, 광진구, 중랑구, 강남구, 용산구, 영등포구, 서초구
	경기도(5)	부천시, 고양시, 평택시, 오산시, 여주시
	전라북도(1)	김제시
	대구광역시(2)	중구, 서구
RCP4.5 폭염 위해성 평가 상위 10%	서울특별시(13)	강서구, 송파구, 성동구, 동대문구, 마포구, 양천구, 구로구, 강동구, 광진구, 강남구, 용산구, 영등포구, 서초구
	경기도(3)	부천시, 고양시, 오산시
	대구광역시(2)	중구, 서구
	전라북도(2)	전주시, 익산시
	광주광역시(1)	서구
RCP6.0 폭염 위해성 평가 상위 10%	서울특별시(11)	강서구, 송파구, 성동구, 동대문구, 마포구, 양천구, 구로구, 강동구, 광진구, 강남구, 영등포구
	경기도(1)	부천시
	대구광역시(5)	중구, 서구, 달서구, 남구, 북구
	전라북도(3)	김제시, 전주시, 익산시
	인천광역시(1)	계양구
	경상남도(1)	창녕군
RCP8.5 폭염 위해성 평가 상위 10%	서울특별시(14)	강서구, 송파구, 성동구, 동대문구, 마포구, 양천구, 구로구, 강동구, 광진구, 강남구, 영등포구, 용산구, 서초구, 동작구
	경기도(7)	부천시, 고양시, 오산시, 평택시, 파주시, 광명시, 구리시
	인천광역시(1)	계양구
시나리오 별 RCP 폭염 위해성 평가 중복 지역	서울특별시(11)	동대문구, 양천구, 강서구, 성동구, 마포구, 강남구, 송파구, 강동구, 광진구, 구로구, 영등포구
	경기도(1)	부천시

〈표 16-7〉 기후변화 시나리오를 적용한 폭염의 기후변화 리스크 지역 불평등 분석 결과(1)

목록	지역	
RCP2.6 폭염 리스크 평가 상위 10%	서울특별시 (10)	성동구(인구밀도, 도로면적, 녹지면적비율), 광진구(인구밀도, 녹지면적비율), 동대문구(인구밀도, 녹지면적비율, 무더위쉼터 수, 재난방재관련 공무원수), 마포구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 응급의료기관수), 양천구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력, 재난방재관련 공무원수), 강서구(총인구수, 장애인인구, 녹지면적비율, 인구당 소방서 인력, 재난방재관련 공무원 수), 구로구(인구밀도, 재난방재관련 공무원수), 강남구(총인구수, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 송파구(총인구수, 인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 강동구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서 인력)
	경기도(4)	부천시(총인구수, 인구밀도, 장애인 인구, 인구당 보건소 인력, 인구당 소방서인력), 평택시(장애인인구, 녹지면적비율), 고양시(총인구수, 장애인인구, 인구당 보건소인력), 오산시(5세 미만 인구비율, 인구당 소방서 인력)
	전라북도(1)	김제시(기초생활수급자비율, 녹지면적비율, 건강보험 적용인구비율, 무더위 쉼터 설치수)
RCP4.5 폭염 리스크 평가 상위 10%	서울특별시 (10)	성동구(인구밀도, 도로면적, 녹지면적비율), 광진구(인구밀도, 녹지면적비율), 동대문구(인구밀도, 녹지면적비율, 무더위쉼터 수, 재난방재관련 공무원수), 마포구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 응급의료기관수), 양천구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력, 재난방재관련 공무원수), 강서구(총인구수, 장애인인구, 녹지면적비율, 인구당 소방서 인력, 재난방재관련 공무원 수), 구로구(인구밀도, 재난방재관련 공무원수), 강남구(총인구수, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 송파구(총인구수, 인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 강동구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서 인력)
	경기도(3)	부천시(총인구수, 인구밀도, 장애인 인구, 인구당 보건소 인력, 인구당 소방서인력), 고양시(총인구수, 장애인인구, 인구당 보건소인력), 오산시(5세 미만 인구비율, 인구당 소방서 인력)
	전라북도(2)	전주시(총인구수, 인구당 보건소 인력, 인구당 보건소 인력, 재난방재관련 공무원수), 김제시(기초생활수급자비율, 녹지면적비율, 건강보험 적용인구비율, 무더위 쉼터 설치수)

〈표 16-8〉 기후변화 시나리오를 적용한 폭염의 기후변화 리스크 지역 불평등 분석 결과(2)

목록	지역	
RCP6.0 폭염 리스크 평가 상위 10%	서울특별시 (10)	성동구(인구밀도, 도로면적, 녹지면적비율), 광진구(인구밀도, 녹지면적비율), 동대문구(인구밀도, 녹지면적비율, 무더위쉼터 수, 재난방재관련 공무원수), 마포구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 응급의료기관수), 양천구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력, 재난방재관련 공무원수), 강서구(총인구수, 장애인인구, 녹지면적비율, 인구당 소방서 인력, 재난방재관련 공무원 수), 구로구(인구밀도, 재난방재관련 공무원수), 강남구(총인구수, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 송파구(총인구수, 인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 강동구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서 인력)
	경기도 (1)	부천시(총인구수, 인구밀도, 장애인 인구, 인구당 보건소 인력, 인구당 소방서인력)
	대구광역시 (1)	달서구(총인구수, 장애인인구, 인구당 보건소인력, 인구당 소방서인력, 재난방재관련 공무원수)
	전라북도 (2)	전주시(총인구수, 인구당 보건소 인력, 인구당 보건소 인력, 재난방재관련 공무원수), 김제시(기초생활수급자비율, 녹지면적비율, 건강보험 적용인구비율, 무더위 쉼터 설치수)
RCP8.5 폭염 리스크 평가 상위 10%	서울특별시 (11)	성동구(인구밀도, 도로면적, 녹지면적비율), 광진구(인구밀도, 녹지면적비율), 동대문구(인구밀도, 녹지면적비율, 무더위쉼터 수, 재난방재관련 공무원수), 마포구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 응급의료기관수), 양천구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력, 재난방재관련 공무원수), 강서구(총인구수, 장애인인구, 녹지면적비율, 인구당 소방서 인력, 재난방재관련 공무원 수), 구로구(인구밀도, 재난방재관련 공무원수), 강남구(총인구수, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 송파구(총인구수, 인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 강동구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서 인력)
	경기도 (5)	부천시(총인구수, 인구밀도, 장애인 인구, 인구당 보건소 인력, 인구당 소방서인력), 평택시(장애인인구, 녹지면적비율), 고양시(총인구수, 장애인인구, 인구당 보건소인력), 오산시(5세 미만 인구비율, 인구당 소방서 인력) 파주시(5세 미만 인구비율, 인구당 보건소인력)
RCP 폭염 리스크 평가 중복 지역	서울특별시 (10)	성동구(인구밀도, 도로면적, 녹지면적비율), 광진구(인구밀도, 녹지면적비율), 동대문구(인구밀도, 녹지면적비율, 무더위쉼터 수, 재난방재관련 공무원수), 마포구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 응급의료기관수), 양천구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력, 재난방재관련 공무원수), 강서구(총인구수, 장애인인구, 녹지면적비율, 인구당 소방서 인력, 재난방재관련 공무원 수), 구로구(인구밀도, 재난방재관련 공무원수), 강남구(총인구수, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 송파구(총인구수, 인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 강동구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서 인력)
	경기도 (1)	부천시(총인구수, 인구밀도, 장애인 인구, 인구당 보건소 인력, 인구당 소방서인력)

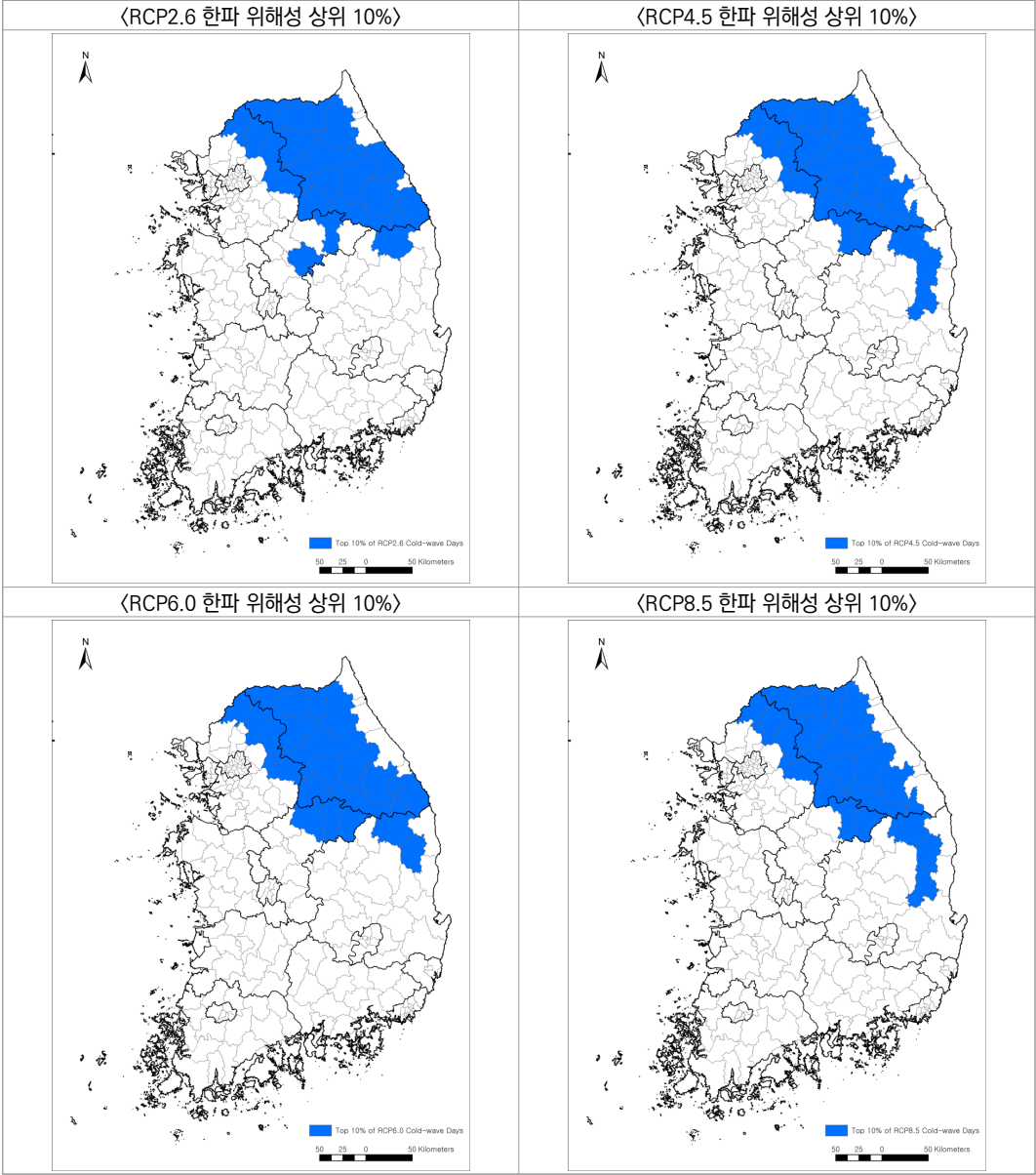
〈표 16-9〉 기후변화 시나리오를 적용한 폭염의 기후변화 리스크 지역 불평등 신규 지역

목록	지역	
RCP2.6 폭염 리스크 평가 신규 지역	서울특별시(2)	광진구, 강남구
	경기도(2)	평택시, 오산시
RCP4.5 폭염 리스크 평가 신규 지역	서울특별시(2)	광진구, 강남구
	경기도(1)	오산시
RCP6.0 폭염 리스크 평가 신규 지역	서울특별시(2)	광진구, 강남구
	경기도(1)	오산시
	대구광역시(1)	달서구
RCP8.5 폭염 리스크 평가 신규 지역	서울특별시(2)	광진구, 강남구
	경기도(3)	오산시, 평택시, 파주시
폭염 리스크 평가 신규 중복 지역	서울특별시(2)	광진구, 강남구

[그림 16-5]는 2048년의 RCP 기후변화 시나리오별 한파 위해성 분석 결과 상위 10% 지역을 추출한 것이다. 모든 시나리오 결과가 강원도 및 인접지역에 집중되어 나타났다. 시나리오별 지역의 차이는 크게 나타나지 않았다. 4개의 시나리오에서 공통적으로 위해성 강도가 높게 나타나는 지역은 강원도 횡성군, 철원군, 화천군, 홍천군, 양구군, 인제군, 춘천시, 원주시, 태백시, 영월군, 평창군, 정선군, 경기도 가평군, 포천시, 양평군, 연천군, 경상북도 봉화군, 충청북도 제천시로 나타났다.

2018년와 2048년의 한파 위해성이 높은 지역은 모두 강원도 및 인접지역의 산간지역에 집중된 것으로 나타났다. 2018년 한파 위해성 평가 중 상위 지역은 경기도 4개 지역, 강원도 12개 지역, 충청북도 5개, 경상북도 1개 지역이었으며, 모든 RCP시나리오에서 중복된 지역은 강원도 12개, 경기도 4개, 경상북도 1개, 충청북도 1개 지자체로 나타났다. 충청북도 일부 지역을 제외하면, 2018년과 위해성 상위 지역의 양상이 유사한 것으로 나타났다.

[그림 16-5] RCP 기반 한파 피해성 평가 결과



〈표 16-10〉 기후변화 시나리오 별 한파 피해성 평가 지역

목록	지역	
RCP2.6 한파 피해성 평가 상위 10%	강원도(14)	춘천시, 원주시, 태백시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 강릉시, 삼척시
	경기도(5)	동두천시, 포천시, 연천군, 가평군, 양평군
	충청북도(2)	제천시, 괴산군
	경상북도(1)	봉화군
RCP4.5 한파 피해성 평가 상위 10%	강원도(14)	춘천시, 원주시, 태백시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군
	경기도(5)	동두천시, 포천시, 연천군, 가평군, 양평군
	충청북도(2)	제천시, 단양군
	경상북도(3)	봉화군, 영양군, 청송군
RCP6.0 한파 피해성 평가 상위 10%	강원도(13)	춘천시, 원주시, 태백시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 삼척시
	경기도(4)	포천시, 연천군, 가평군, 양평군
	충청북도(3)	제천시, 단양군, 충주시
	경상북도(2)	봉화군, 영양군
RCP8.5 한파 피해성 평가 상위 10%	강원도(14)	춘천시, 원주시, 태백시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군
	경기도(5)	포천시, 연천군, 가평군, 양평군, 동두천시
	충청북도(2)	제천시, 단양군
	경상북도(3)	봉화군, 영양군, 청송군
RCP 한파 피해성 평가 중복 지역	강원도(12)	횡성군, 철원군, 화천군, 홍천군, 양구군, 인제군, 춘천시, 원주시, 태백시, 영월군, 평창군, 정선군
	경기도(4)	가평군, 포천시, 양평군, 연천군
	경상북도(1)	봉화군
	충청북도(1)	제천시

〈표 16-11〉 기후변화 시나리오를 적용한 한파의 기후변화 리스크 지역 불평등 분석 결과(1)

목록	지역	
RCP2.6 한파 리스크 평가 상위 10%	강원도(6)	홍천군(상수도보급률), 횡성군(상수도보급률, 하수도보급률, 인구당 응급의료기관수), 철원군(재정자립도), 화천군(상수도보급률, 재정자립도), 양구군(지역내총생산), 인제군(인구당 응급의료기관수)
	경기도(4)	동두천시(인구당 응급의료기관수), 가평군(상수도보급률, 인구당 응급의료기관수), 포천시(상수도보급률), 양평군(상수도보급률)
	충청북도(1)	괴산군(상수도보급률, 하수도보급률)
	경상북도(1)	봉화군(재정자립도, 인구당 응급의료기관수)
RCP4.5 한파 리스크 평가 상위 10%	강원도(6)	홍천군(상수도보급률), 횡성군(상수도보급률, 하수도보급률, 인구당 응급의료기관수), 철원군(재정자립도), 화천군(상수도보급률, 재정자립도), 양구군(지역내총생산), 인제군(인구당 응급의료기관수)
	경기도(4)	동두천시(인구당 응급의료기관수), 가평군(상수도보급률, 인구당 응급의료기관수), 포천시(상수도보급률), 양평군(상수도보급률)
	충청북도(1)	단양군(건강보험 적용인구비율, 인구당 응급의료기관수)
	경상북도(3)	봉화군(재정자립도, 인구당 응급의료기관수) 영양군(하수도보급률, 지역내총생산, 건강보험 적용인구비율, 인구당 응급의료기관수) 청송군(하수도보급률, 지역내총생산, 재정자립도)

〈표 16-12〉 기후변화 시나리오를 적용한 한파의 기후변화 리스크 지역 불평등 분석 결과(2)

목록	지역	
RCP6.0 한파 리스크 평가 상위 10%	강원도(6)	홍천군(상수도보급률), 횡성군(상수도보급률, 하수도보급률, 인구당 응급의료기관수), 철원군(재정자립도), 화천군(상수도보급률, 재정자립도), 양구군(지역내총생산), 인제군(인구당 응급의료기관수)
	경기도(3)	가평군(상수도보급률, 인구당 응급의료기관수), 포천시(상수도보급률), 양평군(상수도보급률)
	충청북도(2)	단양군(건강보험 적용인구비율, 인구당 응급의료기관수), 충주시(재난방재관련 공무원수)
	경상북도(2)	봉화군(재정자립도, 인구당 응급의료기관수) 영양군(하수도보급률, 지역내총생산, 건강보험 적용인구비율, 인구당 응급의료기관수)
RCP8.5 한파 리스크 평가 상위 10%	강원도(6)	홍천군(상수도보급률), 횡성군(상수도보급률, 하수도보급률, 인구당 응급의료기관수), 철원군(재정자립도), 화천군(상수도보급률, 재정자립도), 양구군(지역내총생산), 인제군(인구당 응급의료기관수)
	경기도(4)	동두천시(인구당 응급의료기관수), 가평군(상수도보급률, 인구당 응급의료기관수), 포천시(상수도보급률), 양평군(상수도보급률)
	충청북도(1)	단양군(건강보험 적용인구비율, 인구당 응급의료기관수)
	경상북도(3)	봉화군(재정자립도, 인구당 응급의료기관수) 영양군(하수도보급률, 지역내총생산, 건강보험 적용인구비율, 인구당 응급의료기관수) 청송군(하수도보급률, 지역내총생산, 재정자립도)
RCP 한파 리스크 평가 중박 지역	강원도(6)	홍천군(상수도보급률), 횡성군(상수도보급률, 하수도보급률, 인구당 응급의료기관수), 철원군(재정자립도), 화천군(상수도보급률, 재정자립도), 양구군(지역내총생산), 인제군(인구당 응급의료기관수)
	경기도(3)	가평군(상수도보급률, 인구당 응급의료기관수), 포천시(상수도보급률), 양평군(상수도보급률)
	경상북도(1)	봉화군(재정자립도, 인구당 응급의료기관수)

〈표 16-13〉 기후변화 시나리오를 적용한 한파의 기후변화 리스크 지역 불평등 신규 지역

목록	지역	
RCP2.6 한파 리스크 평가 신규 지역	강원도(3)	홍천군, 양구군, 인제군
	경기도(3)	동두천시, 포천시, 양평군
	경상북도(1)	봉화군
RCP4.5 한파 리스크 평가 신규 지역	강원도(3)	홍천군, 양구군, 인제군
	경기도(3)	동두천시, 포천시, 양평군
	경상북도(3)	봉화군, 청송군, 영양군
RCP6.0 한파 리스크 평가 신규 지역	강원도(3)	홍천군, 양구군, 인제군
	경기도(2)	포천시, 양평군
	충청북도(1)	충주시
	경상북도(2)	봉화군, 영양군
RCP8.5 한파 리스크 평가 신규 지역	강원도(3)	홍천군, 양구군, 인제군
	경기도(3)	동두천시, 포천시, 양평군
	경상북도(3)	봉화군, 청송군, 영양군
한파 리스크 평가 신규 중복 지역	강원도(3)	홍천군, 양구군, 인제군
	경기도(2)	포천시, 양평군
	경상북도(1)	봉화군

[그림 16-6]은 2018년 폭염 및 한파 위해성 평가 결과에 대하여 국지적 모란지수를 나타낸 결과다. 폭염의 위해성 평가 결과를 살펴보면 높은 공간적 자기상관(HH)이 수도권 일부 지역 및 대구광역시 주변 일부 지역, 군산시, 익산시, 김제시 등의 전라북도 일부 지역과, 광주광역시 일대의 일부 지역에 나타났다. 한파 위해성 평가 결과의 경우, HH값이 강원도 및 경기도, 경상북도, 충청북도 지역 등 태백산맥 인근의 산간 지역에서 군집되어 나타났다.

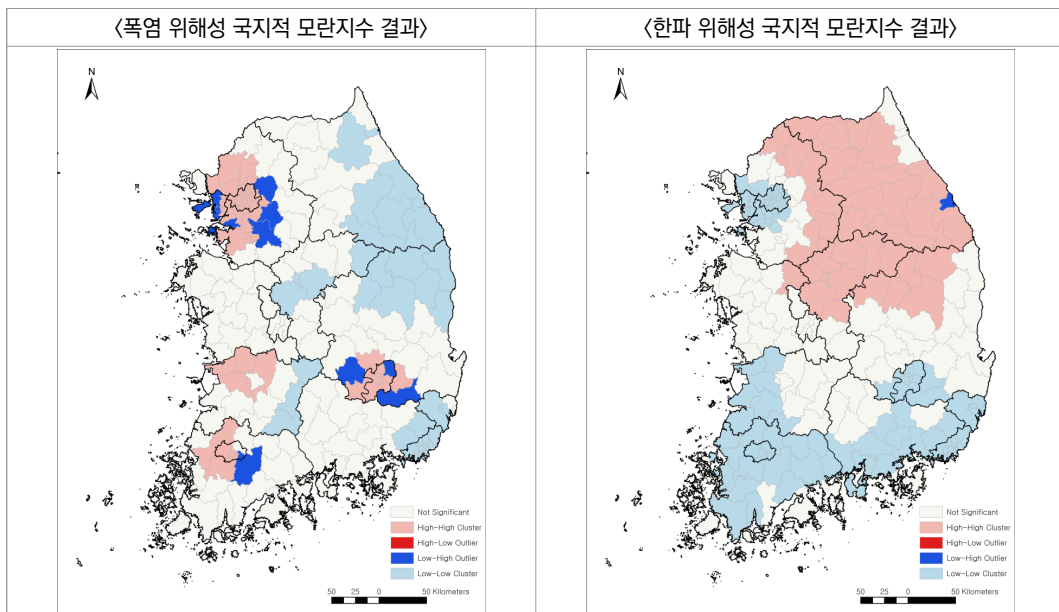
[그림 16-7]은 2048년 기후변화 시나리오별 폭염 위해성 평가 결과에 대하여 국지적 모란지수를 나타낸 결과이다. 미래의 폭염 위해성의 공간분포는 2018년과 분포는 유사하나 그 범위가 더 넓어졌음이 보여진다. 높은 공간적 자기상관(HH)값의 분포 또한 시나리오별 차이가 크지 않음을 볼 수 있다.

[그림 16-8]은 2048년 기후변화 시나리오별 한파 위해성 평가 결과에 대하여 국지적 모란지수를 나타낸 결과이다. 미래 한파 위해성에 대한 국지적 모란 지수도 폭염과 마찬가지로 2018년과 그 분포양상은 비슷하나, 높은 공간적 자기상관(HH) 값의 분포가 넓어졌다. 또한 시나리오 별 결

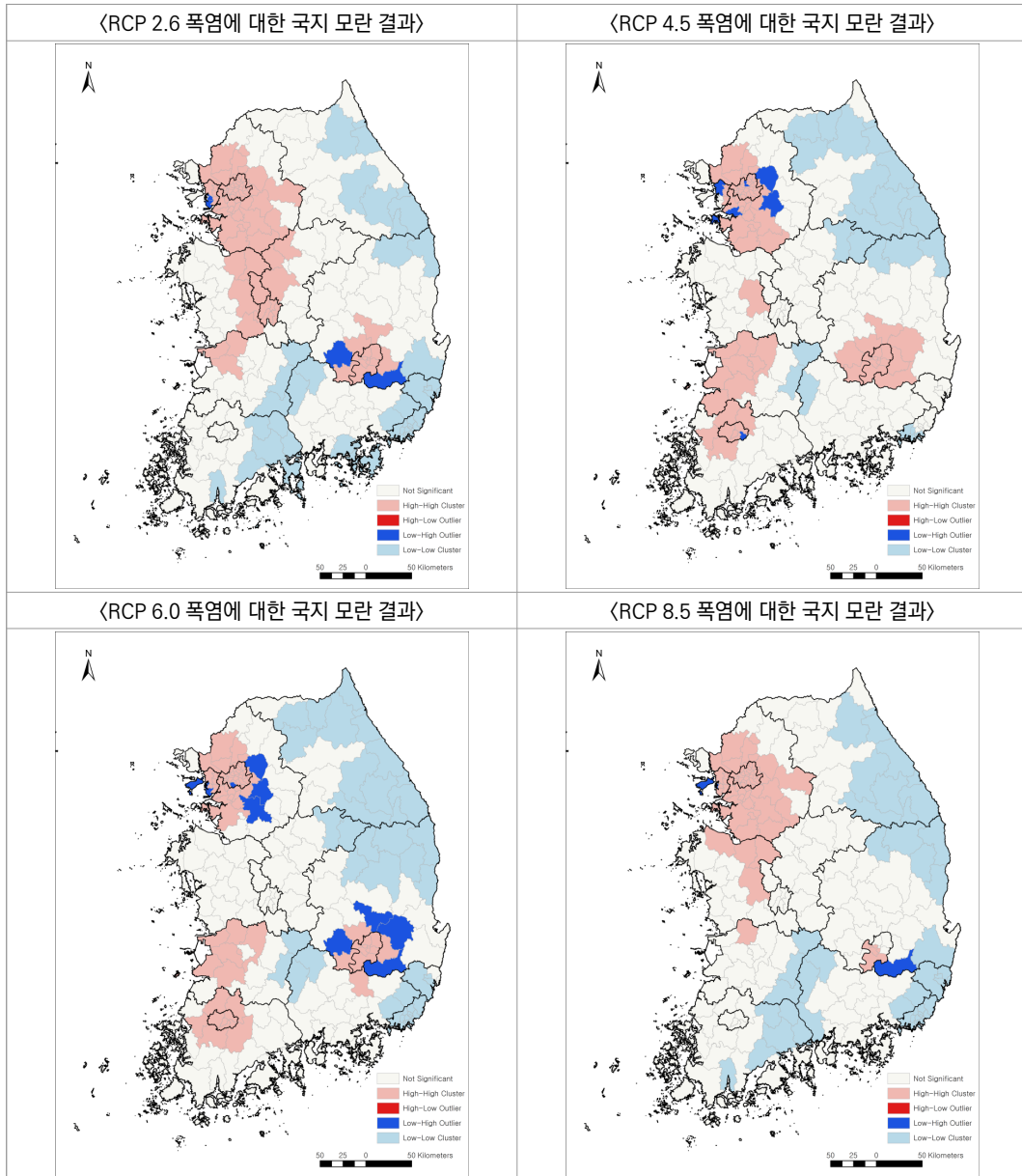
과 값의 공간적 차이는 크지 않은 것으로 보인다.

이와 같이 국지적 모란지수의 결과를 살펴 보았을 때, RCP 8.5 시나리오에서 경기도 광주시가 주변 지역에 비해 한파 일수가 높게 나타난다고 결과가 도출되었지만, 경기도 광주시의 경우 노출성과 취약성 항목에서 다른 지역과 비교하여 취약하지 않았기 때문에 기후변화 시나리오를 적용한 한파의 기후변화 리스크의 지역 불평등 지역으로 구분하지 않았다. 해당 사례를 제외하고 위해성이 주변 위치보다 높게 나타나는 높은 이상치(HL)는 나타나지 않았다. 다만 다만 높은 공간적 자기상관(HH)이 군집을 이루고 있었다.

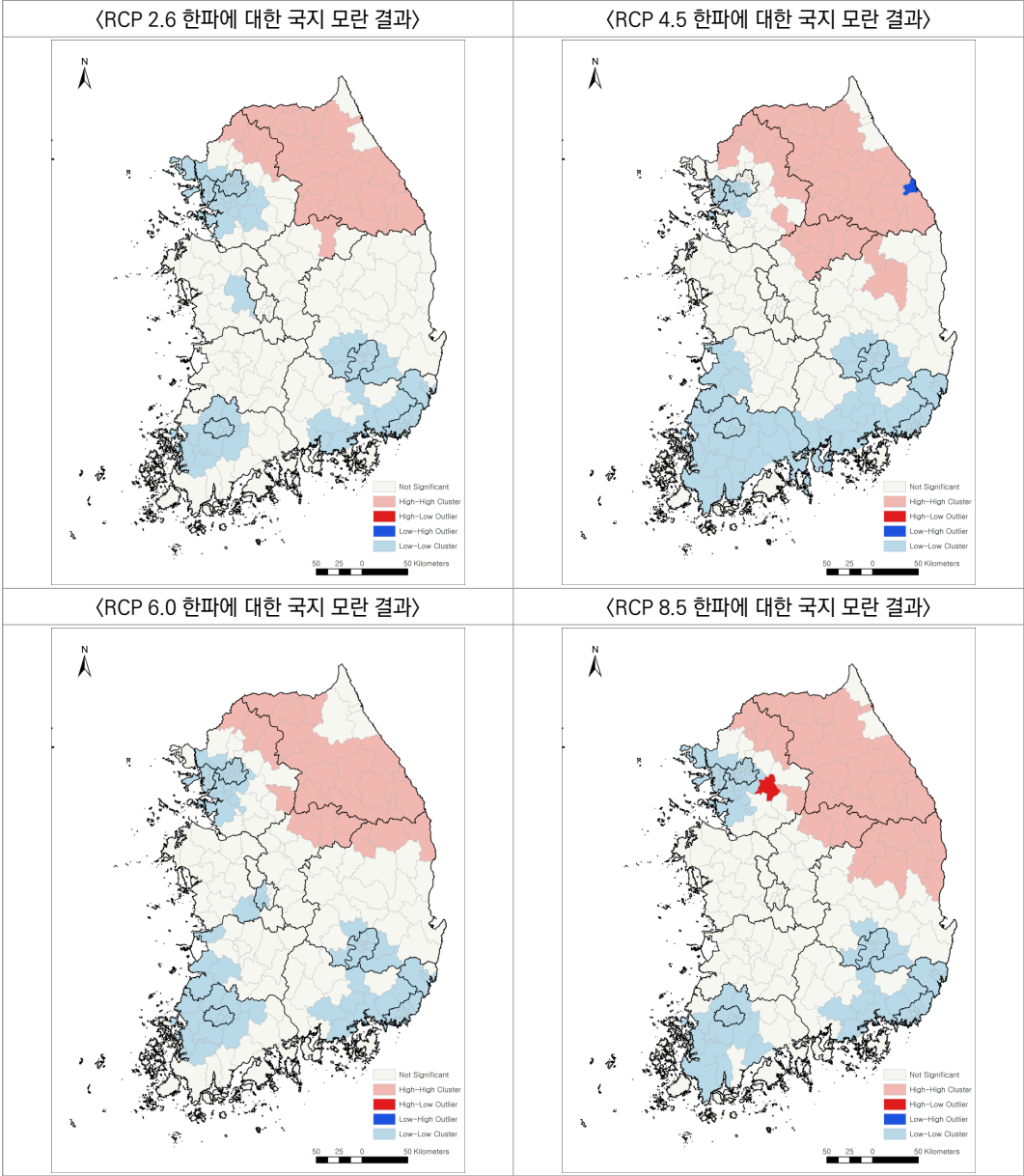
[그림 16-6] 2018년 폭염 및 한파 위해성에 대한 국지 모란 분석 결과



[그림 16-7] 2048년 RCP 시나리오 별 폭염 위험성에 대한 국지적 모란지수 분석 결과



[그림 16-8] 2048년 RCP 시나리오 별 한파 피해성에 대한 국지적 모란지수 분석 결과



제3절

향후 정책과제



1. 기후변화 리스크의 지역불평등 관련 정책 현황 및 문제점

기후변화정책은 크게 2가지로 구분할 수 있다. 지구온난화의 원인이 되는 온실가스를 감축하는 기후변화 대응정책과 이러한 온실가스들이 초래한 기후변화로 인한 각종 재난으로부터의 취약성을 저감하기 위한 기후변화 적응정책으로 볼 수 있다. 온실가스의 감축도 중요하지만, 기후변화 적응 문제도 중요하기 때문에 모든 당사국이 기후변화 적응에 관한 계획을 제출하도록 했다. 우리나라에서도 기후변화 적응 관련 국가 계획은 『저탄소 녹색성장 기본법』에 따라 환경부와 관계부처가 합동으로 제1차 국가기후변화적응대책(2011년~2015년)을 시작으로 제2차 국가기후변화적응대책(2016년~2020년), 제3차 국가기후변화적응대책(2021년~2025년)을 수립했다. 하지만 국가기후변화적응대책에 기후변화로 인한 이상 기후들의 대응 내용이 포함되어 있지만, 국가 적응대책 수립에 있어 우리나라의 적응대책은 기존의 정책을 단순히 취합하거나 다양한 과제들을 나열하여 제시하였으며, 산발적인 부처들의 연구로 인해 정책적 활용이 부족했다.¹⁵⁴⁾

그리고 기후변화 리스크의 실질적인 저감을 위한 대책들의 수립이 다소 미흡했다. 대책의 일환으로 수행되는 시행 과제들에 대해 과제들의 중복성 문제, 시급성이 낮은 과제들의 선정 문제 등이 관련 문제점으로 나타났다. 이러한 문제는 기후변화 적응대책 수립 당시 부문별 기후변화 리스크 목록이 해당 부처로 제시되었으나, 시행 과제 선정 시 이러한 과제들이 서로 연계성을 띠는 과제인지에 대한 검토가 다소 미흡했기 때문으로 파악되고 있다. 이 밖에 기후변화 리스크를 직접적으로 저감하기 위한 과제라기보다는 기후변화 리스크에 대한 모니터링 성격의 과제들로 평가되고 있다.¹⁵⁵⁾

그리고 중앙정부뿐만 아니라 지자체 차원에서도 기후변화 적응대책을 정책적으로 준비하고 있다. 지자체 차원에서는 전국 16개 광역지자체가 '기후변화 적응대책 세부시행계획'을 수립하였으며, 일부 기초자치단체에서도 세부시행계획을 수립하고 있다.¹⁵⁶⁾ 국가 기후변화대응 기본계획은

154) 지자체 기후변화 적응 대책 특성 및 개선 방향 안윤정 외 2016 참조.

155) 기후변화 적응 정책의 방향과 개선 과제 송영일 2019 참조.

“저탄소 녹색성장 기본법”에 근거하여 수립하고 있고, 지방자치단체는 별도의 기후변화대응계획 수립 의무는 법에 규정되어있지 않다. 그리고 동 법은 녹색성장 국가전략과 조화를 이루는 지방 녹색성장추진계획의 수립을 명시하고 있으나 이는 기후변화뿐만 아니라 경제, 산업, 기술, 에너지, 지속가능발전, 녹색생활 등 광범위한 내용을 포괄하기 때문에 지자체의 기후변화 적응계획에 적용하기에는 한계가 있다.¹⁵⁷⁾ 또한 기후변화 적응대책이 정부 주도적으로 수립되어 지역적 특성을 반영하기 어렵다. 특히 지역단위 통계정보, 공간정보의 제공 미흡과 지역 특화 상세 평가정보의 부족으로 지역에 맞는 정책 수립에 어려움을 겪는다. 구체적으로 지역의 적응정책 수립에 가장 어려움을 느끼는 부분은 지역단위 통계정보, 공간정보의 제공이 미흡하다. 즉, 제공되는 정보의 공간적 해상도가 지역의 기후변화 적응정책 수립에 충분하지 않다. 즉 지역 특성이 충분히 반영된 상세정보의 제공이 미흡하다.¹⁵⁸⁾

이러한 문제는 지자체에만 국한된 문제가 아니다. 과학적 기반의 국가 기후변화 적응정책을 수립하기 위한 정보가 불충분하고, 정보에 불확실성이 내재되어 있다. 구체적으로 기후변화 적응을 어디에 어떻게 수행해야 할지에 대한 단초를 제공하는 기후변화 장기 전망, 취약성, 리스크에 대한 정보가 지속적으로 증가했음에도 불구하고, 정책결정자들은 여전히 과학적 기반의 적응정책을 수립하기에는 정보가 부족하고 불충분하다고 지적하고 있다. 그리고 기후변화 정보에 내재되어 있는 불확실성도 큰 장애물로 작용한다. 장기적인 기후변화 발생 추이, 취약성과 리스크의 변동 추이 등 기후변화 전망·영향 정보는 예측 실패, 모델의 불확실성, 사회 시스템 변화 등으로 인해 필연적으로 불확실성을 내포하고 있다. 이러한 불확실성은 기후변화 정보의 유용성을 크게 저해할 수 있으며 최적의 정책적 의사결정을 방해한다.¹⁵⁹⁾

기후변화의 적응현황과 성과를 다각도로 진단하여 평가하고, 이를 정책에 반영해야 하지만 기후변화 적응 현황과 성과를 다각도로 진단한 연구사례는 극히 미흡한 실정이나, 지난 약 10년간 추진되어 온 기후변화 적응정책 적응 노력의 진척 및 성과를 진단하고 향후 기후변화 적응정책의 실효성 강화를 위한 방안의 모색이 필요하다. 우리나라는 ‘제1차 기후변화 적응대책(2011-2015), 제2차 기후변화 적응대책(2016-2020)’을 수립, 이행하며 각종 적응조치를 확대해왔으나 그간 기후변화 적응에 대한 노력의 성과를 포괄적으로 진단한 사례는 없다. 따라서 기후변화 적응에 대한 현황을 점검하고 적절성을 진단할 수 있는 체계의 도출, 우리나라를 대상으로 한 다각도의 평가 수행이 필요하다.¹⁶⁰⁾ 그리고 이러한 기후변화의 적응성과에 대한 목표달성은

156) 기후변화 적응을 고려한 지역자원 관리 방안(Ⅱ) 박창석 외 2016 참조.

157) 정책통합 관점에서 본 지방자치단체 기후변화정책 변화 연구 고재경 2018 참조.

158) 기후변화 적응정책 10년: 현주소 진단과 개선방안 모색을 중심으로 장훈 외 2020 참조.

159) 기후변화 적응정책 10년: 현주소 진단과 개선방안 모색을 중심으로 장훈 외 2020 참조.

160) 기후변화 적응정책 10년: 현주소 진단과 개선방안 모색을 중심으로 장훈 외 2020 참조.

기후변화로 인한 이상기후 즉 리스크에 대한 취약성 관리등이 포함된 정책을 다양한 분야를 고려한 거시적 관점에서 검토할 수 있는 목표와 비전이 제시되어야 한다.¹⁶¹⁾

2. 기후변화 리스크의 지역불평등 해소를 위한 기본방향

앞서 기후변화 리스크의 지역불평등 해소와 관련된 우리나라의 기후변화 대응 및 적응과 관련된 정책 현황 및 문제점을 살펴보았다. 본 연구에서 기후변화 리스크의 지역불평등이라 함은 다른 지역과 비교했을 때 폭염 또는 한파와 같은 재난이 많이 발생하는 지역이지만 노출성과 취약성과 관련하여 기후변화 적응대책이 다른 지역보다 미흡한 지역들은 기후변화 리스크의 지역불평등이 발생한다고 정의하였다. 따라서 이러한 기후변화 리스크의 지역불평등 해소를 위해서는 국가 및 지자체의 기후변화 적응대책 및 기후변화 대응 대책을 수립해야 한다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 기후변화 적응대책은 기존 정책들의 단순한 취합이나 나열하여 제시되었으며, 산발적인 부처들의 연구로 인해 정책적 활용이 부족했다. 또한 기후변화 적응에 대한 현황을 점검하고 적절한 피드백을 할 수 있는 체계의 도출이 필요하다. 그리고 우리나라를 대상으로 한 국가 기후변화 적응정책 수립을 위한 다각도의 평가 수행이 필요하지만, 과학적 기반의 국가 기후변화 적응정책을 수립하기 위한 정보가 불충분하고, 정보에 불확실성이 내재되어 있다. 특히 기후변화 적응대책이 정부 주도적으로 수립되어 지역적 특성을 반영하기 어렵고, 특히 지역 단위 통계정보, 공간정보, 지역 특화 상세 평가정보의 정확도 및 해상도가 부족하여 지역에 맞는 기후변화 적응정책 수립에 충분하지 않다. 그리고 기후변화 대응과 취약성 관리와 기후변화 적응을 동시에 고려해야 하는 기후변화 종합대응계획의 수립이 필요하며, 이러한 기후변화 종합대응계획의 성과 목표를 달성하기 위해 수행하는 과제들에 대해 필요한 과제인지에 대한 검증이 필요하다고 판단된다. 또한 기후변화의 적응현황과 성과를 다각도로 진단하여 평가하고, 지역 불평등이 발생하는 지역에 대해 향후 기후변화 적응정책의 실효성 강화를 위한 방안의 모색이 필요하다.

이러한 기후변화 리스크의 지역불평등 해소를 위한 정책적 현황과 문제점을 해결하기 위해 다음과 같이 건강과 관련된 불평등 해소를 위한 해외사례를 살펴보았다. 영국에서는 건강과 빈곤에 대한 최악의 지표가 있는 70개 지방 자치 지역을 스피어헤드 그룹으로 지정하여 이 지역을 중심으로 건강 불평등 해소를 위한 사업을 진행했고, 12가지의 대표 지표들을 설정하여 개선이 이루어지도록 하였다. 스코틀랜드는 건강 불평등을 해소하기 위한 지표를 찾고 우선순위를 매기기 위한 건강 불평등 대책위원회를 세웠다. 대책위원회는 유아기 발달, 빈곤 및 소득 불평등 문제 해결, 물리적 환경 및 교통 개선, 보건 및 사회 복지 서비스 접근성 등의 건강 불평등 해결을 위한 노력을

161) 지역의 기후변화 정책평가에 관한 연구 이유현 2018 참조.

제안했다. 슬로베니아의 류블라나 지역의 건강 불평등을 줄이기 위해 지역 지원 네트워크, 기관 및 비정부 조직을 구축 및 개선하고, 주민 복지를 위한 기존 지역사회 자원의 활용을 개선하고, 모니터링 및 평가를 통해 지역 내 불평등을 해소하기 위해 노력하고 있으며, 다른 정책과 프로그램과의 통합 및 연계를 추진하고 있다. 이러한 건강 불평등 해소를 위한 해외사례를 살펴보니 앞서 언급한 기후변화 리스크의 지역불평등 해소를 위한 우리나라의 문제점에 대해 관련 사업들을 추진하고 있었음을 확인할 수 있었다.

이와같이 기후변화 리스크의 지역불평등을 해소하기 위해 우선 지역의 기후변화의 적응 및 대응과 관련된 평가 및 모니터링이 필요하다. 지역별로 기후변화로 인해 나타나는 이상 기후 현상의 영향을 받는 정도나 기후변화로 인한 이상기후 현상에 대처하는 능력의 차이가 존재할 뿐만 아니라 기후변화가 영향을 미치는 다양한 분야별로 기후변화에 의한 위험과 기회가 상이하게 나타나기 때문에 기후변화 적응대책에 대한 엄밀한 분석을 통해 그 효과의 상이성을 면밀하게 파악해야 한다.¹⁶²⁾ 본 연구에서 제시한 분석 방법을 적용하여 기후변화로 나타나는 이상 기후 현상과 관련된 모니터링을 지속적으로 수행하고, 위해성이 높게 나타나는 지자체들이 노출성과 취약성 측면에서 타 지자체에 비해 부족하게 나타나는 지표들의 유무를 파악하여 해당 분야에 투자하고, 이러한 투자에 대한 효율성을 모니터링 할 수 있는 체계가 필요하다. 그리고 기후변화로 인해 나타나는 이상 기후 및 다양한 문제점들에 대응하기 위해 장기간 영향을 미치는 효과에 대비한 대응책이 목표를 달성하기 위해서는 특정한 분야만을 대상으로 하는 것이 아니라 기후변화와 관련된 다양한 분야를 함께 고려한 시각으로 접근하는 자세가 필요하다. 적응을 위한 모든 대책은 해당 지역의 사회, 경제 및 환경 요소와 다양한 상황들을 이해하고 이를 반영해야 한다. 이외에도 적응대책은 개인에서부터 사회단체, 정부에 이르기까지 많은 전문가와 이해관계자들이 참여해서 합의를 끌어내는 노력이 필요하다. 기후변화 적응정책의 평가에 필요한 정량적 자료와 실제 적응대책 적용사례가 부족한 상황에서 사회 전반에 걸쳐 영향을 미치게 될 기후변화 관련 대책의 포괄적 성격을 고려한다면 이를 평가할 때 적응대책의 결과가 도출되는 과정뿐만 아니라 대책이 원활하게 작동할 수 있는 조건이나 상황에 대한 고려가 같이 이루어져야 한다. 앞서 언급한 노력이 지속해서 이루어진다면 우리나라 전체 지역들은 기후변화로 인한 이상기후로 인한 기후변화 리스크에 대한 적응대책들이 마련될 것이라 판단되며, 이러한 노력들은 기후변화 리스크의 지역불평등 해소에 큰 도움이 될 것으로 판단된다.

162) “기후변화에 대응한 효율적 수자원 관리” - 수질오염 개선사업의 경제적 파급효과 분석 박창근 외 2019 참조.

참고문헌



- 고재경, 2019, “정책통합 관점에서 본 지방자치단체 기후변화정책 변화 연구”, 도시연구 14: 7-47.
- 박창근, 조동인, 최가영, 송재령, 이종욱, 박지영, 2019, “기후변화에 대응한 효율적 수자원 관리”
- 수질오염 개선사업의 경제적 파급효과 분석-, 지역개발연구 51(2): 81-107.
- 박창석 외, 기후변화 적응을 고려한 지역 자원 관리 방안(II), 한국환경정책평가연구원, 2016
- 송영일, 기후변화 적응 정책의 방향과 개선 과제, 보건복지포럼, 2019
- 신지영, 국가 기후변화 리스크 관리체계 구축, 환경부, 2017년
- 심창섭 외, 저출산·고령화를 고려한 폭염 노출위험인구 전망 및 지역별 대응전략, 한국환경정책평가
연구원, 2019
- 안윤정 외, 지자체 기후변화 적응 대책 특성 및 개선 방향, 환경영향평가 25(4): 296-306.
- 이유현, 지역의 기후변화 정책평가에 관한 연구, 한국지방정부학회 22(1): 145-171.
- 장훈 외, 기후변화 적응정책 10년 : 현주소 진단과 개선방안 모색을 중심으로, 한국환경정책평가연구원,
2020.
- Cheng C., 2016, “Spatial climate justice and green infrastructure assessment: a case study for
the Huron River watershed, Michigan, USA”, GI Forum
- IPCC, Annex II: Glossary, 2014
- Kim et al., 2018, “Rescaling social dynamics in climate change: the implications of cumulative
exposure, climate justice, and community resilience”, Geoforum, 96
- Lindley et al., Climate change, justice and vulnerability, Joseph Rowntree Foundation, York,
2011.
- Mendelsohn et al., 2006, “The distributional impact of climate change on rich and poor
countries”, Environment and Development Economics, 11

협동연구총서 21-55-02

지역 불평등: 현황과 개선방안 (부문편)

발행 2021년 11월
발행처 경제·인문사회연구회
주소 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 연구지원동 909호
전화 044) 211-1000
홈페이지 www.nrc.re.kr
ISBN 979-11-5567-510-6

* 연구회의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS,
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

부문편

지역 불평등



: 현황과 개선방안

Regional Inequality

: Current Status and Policy Direction



경제·인문사회연구회
NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES



비매출/무료

9 791155 675106
ISBN 979-11-6667-610-6