



지방자치 정책 Brief



국가균형발전정책의 진단과 개선방향

윤소연 부연구위원

주요내용

미래 지속가능성 확보를 위한 피할 수 없는 전략, '균형발전'

- 윤석열 정부는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 6대 국정목표 중 하나로 설정하고 지역주도 균형발전을 실현하기 위한 10개 국정과제를 제시함(대한민국정부, 2022.7.)
- 균형발전정책은 다양한 성장동력원을 확보하여 국가 운영의 안정성 및 내실을 높이고 사회적 가치를 생산함으로써 미래 발전을 위한 전체 파이(pie)를 키우는 전략임

국가균형발전정책의 현재와 문제점

- 그동안 정부는 자원재분배에 의존한 균등발전보다 지역적 경쟁력을 강화하는 특화 발전을 지원해왔으나 실질적으로는 공간적·재정적으로 분산된 정책추진방식으로 인해 막대한 지원에도 불구하고 효과적인 결과를 창출하지 못함
- 수도권 인·산·집중이 높은 상태에서 수도권과 비수도권에 대한 개발과 투자가 병행되다 보니 수도권의 흡입력이 강화되고 균형발전정책은 효과를 보기 어려웠음
- 부처별 공모사업 위주의 지역산업 육성 방식으로 인해 정책·사업 간 연계성이 확보되기 어려웠고, 사업선정 및 추진과정에 자율성이 제한되어 지역이 자생적인 혁신생태계를 구축하는 데 한계가 존재함

국가균형발전정책의 실효성 제고를 위한 실천과제

- 국가균형발전의 실효성 확보를 위해서는 초광역권 내 중추거점도시(메가시티)에 자원과 역량을 집중하여 글로벌 경쟁력을 갖춘 강력한 혁신생태계를 구축해야 함
- 새로운 정책을 마련하는 데 치중하기보다는 부처 간 협의 및 기능의 분담을 통해 유사·중복사업을 통폐합하고, 성장잠재력이 높은 전략산업을 육성하여 지속가능성을 확보해야 함
- 지역이 고유의 특수성과 부존자원, 잠재력 등을 효율적으로 활용하여 자생적 혁신역량을 갖춰 갈 수 있도록 중앙에서 지방으로의 강력한 권한의 이양이 필요함

01

윤석열 정부의 국가균형발전전략



미래 지속가능성 확보를 위한 피할 수 없는 전략, '균형발전'

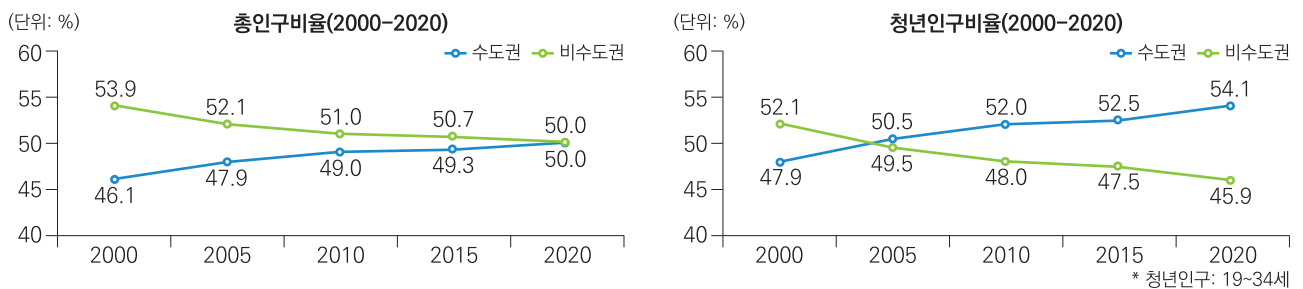
- 윤석열 정부는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 6대 국정목표 중 하나로 설정하고 지역주도 균형발전을 실현하기 위한 10개 국정과제를 제시함(대한민국정부, 2022.7.)
 - 새 정부의 국가균형발전 전략은 정치·경제·사회·문화 권력의 수도권 일극 집중을 해소하기 위하여 지방분권 및 책임을 강화하고, 지역 고유특성을 극대화하여 자생적 역량을 강화하겠다는 것임
- 균형발전정책을 한정된 자원의 분배문제로 바라보면 지역 형평성을 위해 국가 경제성장의 효율성을 희생시키는 정책으로 생각할 수 있으나, 궁극적으로는 다양한 성장동력원을 확보하여 국가 운영의 안정성 및 내실을 높이고 사회적 가치를 생산함으로써 미래 발전을 위한 전체 파이(pie)를 키우는 전략임(김용웅, 2011)
 - 수도권 중심의 발전은 일시적으로 국가 경제성장을 촉진하는 것처럼 보이지만 장기적으로는 국토 공간·자원 활용의 낭비, 국가경쟁력 하락, 재정 리스크 증가, 지역이기주의·갈등 심화, 사회통합 저해 등으로 막대한 사회적 비용을 발생시킴



국가균형발전의 지난 20년과 앞으로의 20년

- 지역 간 인구 불균형 해소를 위한 지역 특화산업 육성, 성장거점 육성, 자율성과 분권 확대 등은 지난 약 20년의 균형발전정책에서 지속 추진되었으나 뚜렷한 효과를 보지 못하였고, 오히려 인구 불균형은 심화됨(김창호, 2021)
 - (총인구비율) 수도권: ('00) 46.1% → ('20) 50.0%, 비수도권: ('00) 53.9% → ('20) 50.0%
 - (청년인구비율) 수도권: ('00) 47.9% → ('20) 54.1%, 비수도권: ('00) 52.1% → ('20) 45.9%

■ 수도권·비수도권 인구 비율 변화(2000-2020) ■



자료: 「인구동향조사」, 통계청, 시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구

- 지역균형발전 정책의 효과가 미흡한 원인으로는 균등분배 원칙에 따른 정책사업 및 재원의 분산·중복 투자, 단기적·임시방편적 정책추진, 수도권 개발에 따른 흡입력 강화, 과도한 행정 규제, 수도권 일극체제에 대한 위기의식 부족, 지방쇠퇴 원인에 대한 이해 부족 등이 제시됨(임형백, 2013, 김영수, 2022)
- 문제는 경제·사회 전반의 발전을 저해하는 인구감소, 고령화 등의 인구구조 변화가 지방을 중심으로 가속화됨에 따라 머지않아 지역 불균형이 회복할 수 없는 수준에 이르게 될 수도 있다는 것임
- 수도권 집중화와 지방소멸 위기를 극복하고 새 정부가 제안한 진정한 지방시대를 열기 위해서는 지금껏 진행된 균형발전정책의 문제점을 짚어보고 도시의 지속가능성을 확보할 수 있는 세부전략 수립이 필요함

02

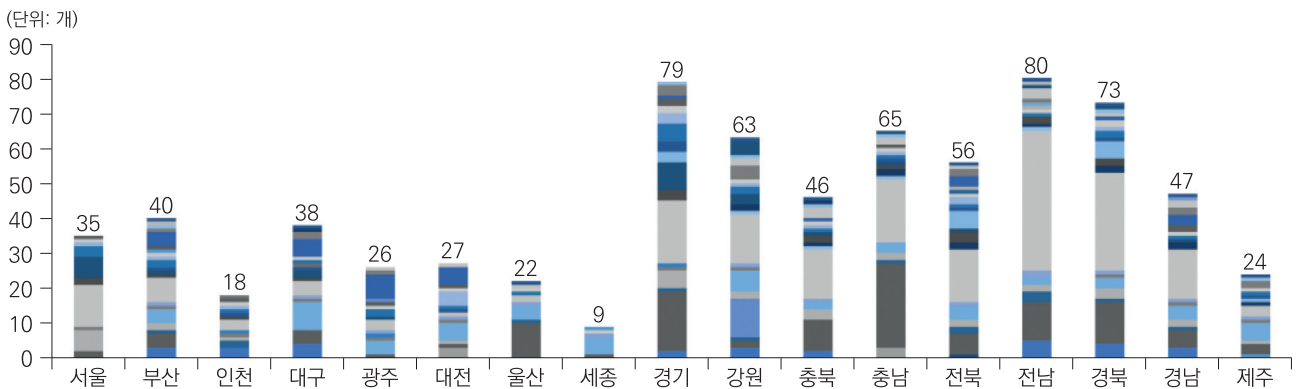
국가균형발전정책의 현재와 문제점



정책사업 및 재원의 분산으로 인한 실효성 저하

- 그동안 정부는 자원재분배에 의존한 균등발전보다 지역적 경쟁력을 강화하는 특화발전을 지원해왔으나 실질적으로는 공간적·재정적으로 분산된 정책추진방식으로 인해 막대한 지원에도 불구하고 효과적인 결과를 창출하지 못함
 - 모든 도시가 직면한 인구감소와 고령화라는 위기에도 지역개발은 공간을 확장하는 형태로 진행되어왔으며, 각종 지원사업은 소규모 형태로 분산·중복되어 개별적으로 운영됨으로써 연계가 미흡함
 - 대표적으로 경제특구의 경우 현행 법률로 지정 가능한 50개 유형 중 39개가 11개 부처별로 산발적으로 운용되고 있으며, 2020년 기준 전국 총 748곳에 광범위하게 지정되어 있어 제도적 실효성이 떨어짐

▮ 전국 시·도별 경제특구 지정 현황(2020) ▮



자료: 인천상공회의소(2020), 전국 경제특구 및 인천지역 현황 분석



중앙주도의 정책추진 방식에 따른 지역의 자생적 혁신역량 확보 제한

- 부처별로 추진하는 공모사업 위주의 지역산업 육성 방식은 기존 정책과의 차별화를 강조하여 정책·사업 간 연계성이 확보되기 어려웠고, 사업선정 및 추진과정에 자율성이 제한되어 지역이 자생적인 혁신생태계를 공고히 하는 데 한계가 존재함(진중현, 2022)
 - 또한, 사업 수주를 위한 경쟁 심화로 지역 내, 지역 간 협력 및 네트워크 형성이 저해됨



수도권 개발 정책과 지역 균형발전정책의 상충으로 인한 정책효과 하락

- 수도권의 인구·산업집중이 높은 상태에서 수도권과 비수도권에 대한 개발과 투자가 병행되다 보니 수도권의 흡입력이 강화되고 균형발전정책은 효과를 보기 어려웠음
 - 도시의 수용 능력을 고려하지 않은 수요 중심의 개발은 주택난·교통난·환경오염 등 수도권 내부의 문제를 발생시켰고, 이를 해결하기 위한 개발정책들은 오히려 인구를 유인하여 규모가 비대해짐
 - 이에 3기 신도시 개발, 수도권 광역급행철도(GTX) 신설 등으로 수도권 집중이 가속화될 우려가 있음

03

국가균형발전정책의 실효성 제고를 위한 실천과제



자원과 역량이 집중된 압축형 중추거점도시(메가시티) 육성

- 미래 인구감소에 따른 지역 여건 변화를 고려하면 공간적 확장을 통한 성장보다는 복합기능을 가진 압축형 중추거점 도시(메가시티) 확보가 중요함
 - 규모의 경제, 집적 효과를 창출하기 유리한 초광역권 내 중추거점도시에 대한 집중투자를 통해 과학기술을 기반으로 한 지역혁신역량을 축적하여 국내·외 경쟁력을 확보해야 함



유사한 목표를 가진 지역발전 정책·사업의 통합과 연계

- 기존 사업의 실효성을 평가·분석하여 부처 간 협의 및 기능의 분담을 통해 유사·중복사업을 통폐합하고, 성장잠재력이 높은 지역 및 전략산업을 중심으로 역량을 집중시켜 지속가능성을 확보해야 함
 - 혁신도시·캠퍼스혁신파크 등 기존 성장거점을 지원하고, 기회발전특구(ODZ)·도심융합특구의 도입을 계기로 산발적으로 운용되는 경제특구를 기능적으로 연계·정리하는 것이 필요함
 - 지자체들은 초광역지역연합을 통해 지역 성장의 중심핵 역할을 할 중추거점도시를 선정하고 주력산업·대규모 SOC 개발 등 주요 시책의 통합·재분류·변경 등을 결정할 수 있음



중앙에서 지방으로의 강력한 권한의 이양

- 중앙에서 지방으로의 강력한 권한 이양을 통해 지역이 고유의 특수성과 부존자원, 잠재력 등을 효율적으로 활용하여 자생적 혁신역량을 갖춰 갈 수 있도록 해야 함
 - 동시에 중앙에서는 정책집행의 효과를 높이기 위한 모니터링·평가체계를 구축하고 내부 자원이 부족한 지역이 제도적 역량을 갖추 수 있도록 지원하는 것이 중요함
 - 지방분권을 통해 지역은 사업운영과정(사업선정, 추진, 예산집행 등) 전반에서의 효율성을 확보하고 지역 기반의 자원과 역량을 키우는 데 집중할 수 있음

참고문헌

김창호(2021) 국내 메가시티 전략과 발전과제. 한국지방행정연구원. 지방자치이슈와 포럼. 38, 20-27.

김영수(2022) 초광역권에 기반한 지역의 산업혁신 전략. 산업연구원.

김용웅(2011) 지역균형발전의 의미와 과제. 충남연구원.(워크숍 발표자료)

대한민국정부(2022) 윤석열정부 120대 국정과제.

인천상공회의소(2020) 전국 경제특구 및 인천지역 현황 분석.

임형백(2013) 한국의 지역균형발전정책, 1972-2012. 도시행정학보. 26(3), 315-339.

제20대 대통령직인수위원회(2022) 지역균형발전 비전 대국민 발표.

진종현(2022) 초광역권 육성의 필요성과 향후 과제. 국토연구원. 월간 국토. 485, 6-12.

내용문의

윤소연 한국지방행정연구원 지역균형발전실 부연구위원(033-769-9848, syoon@krila.re.kr)

지난호
보기