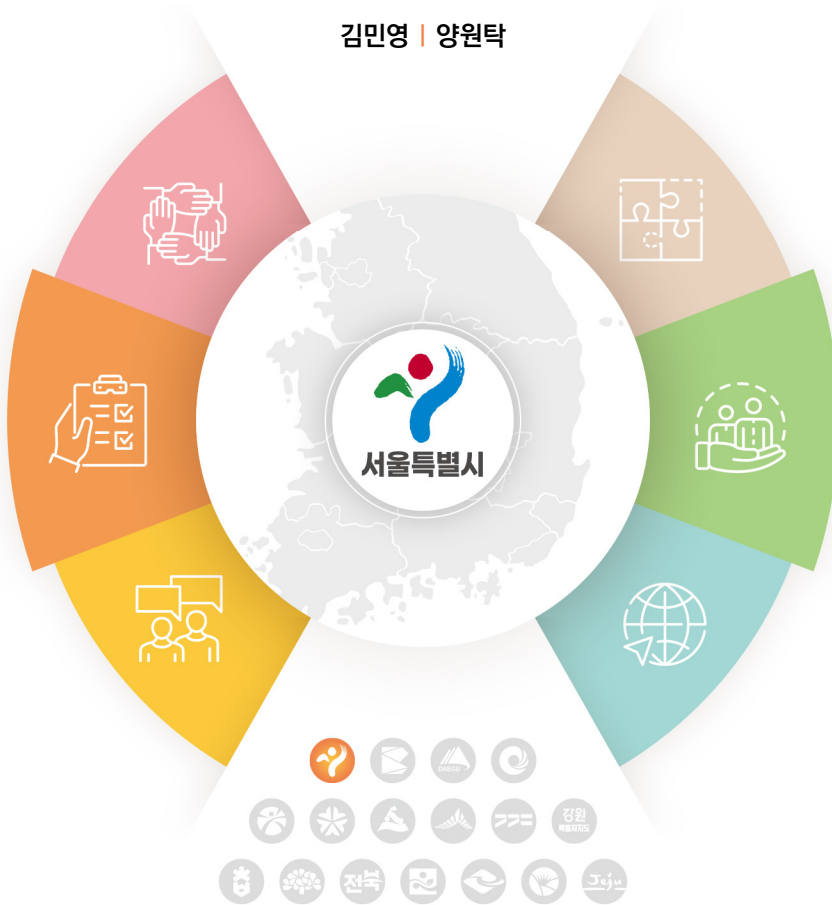


서울 균형발전 전략 재구성 방안: 개념 및 정책 추진 방향 정립

김민영 | 양원탁





2025 정책 이슈 리포트

서울 균형발전 전략 재구성 방안: 개념 및 정책 추진 방향 정립

저자 김민영 | 양원탁




연구진

연구책임자 • 김민영 한국지방행정연구원 부연구위원

공동연구원 • 양원탁 한국지방행정연구원 부연구위원

C O N T E N T S

I	연구배경 및 목적	
01	연구배경 및 필요성	4
02	연구목적	6
II	균형발전 개념과 정책 변화	
01	국가 차원의 균형발전 개념과 정책 변화	7
02	서울시 차원의 균형발전 개념과 정책 변화	17
03	시사점	19
III	유럽 사례	
01	유럽 및 프랑스의 균형발전 정책과 파리 취약지역 지원 전략	22
02	영국 레벨링업 정책과 런던의 공간적 불평등 대응 전략	31
IV	일본 사례	
01	일본의 지방창생 정책	39
02	일본 도쿄도 균형발전 정책	40
V	서울 균형발전 개념 및 정책 추진 방향 제안	
01	서울 균형발전 개념 재정의	45
02	서울 균형발전 정책 추진 방향	46
03	서울 균형발전을 위한 국가 지원 방향	48
	참고문헌	51



I 연구배경 및 목적

1. 연구배경 및 필요성

- 국가 균형발전정책은 오랫동안 수도권 억제와 비수도권 지원을 양대 축으로 추진되어 왔음
- 이러한 정책 기조 속에서 서울은 성장 억제의 대상으로 간주되면서도, 국가경제를 지탱하는 핵심 거점으로 기능해야 하는 이중적 역할을 수행해왔음
- 그 결과, 서울은 국가 균형발전정책의 주요 논의에서 상대적으로 소외되었으며, 내부적으로는 도심과 비도심, 강남과 비강남 간의 격차가 심화되었음
 - 주거 접근성, 사회복지, 산업기반 등 다양한 측면에서 불균형이 누적되면서, 오늘날의 서울은 세계적 경쟁력을 지닌 동시에 심화된 내부 불평등이 공존하는 도시로 자리하게 되었음
- 이러한 현실은 서울을 더 이상 균형발전의 예외적 공간으로 취급할 수 없음을 보여줌
- 해외 주요국의 사례를 살펴보면, 수도라 하더라도 도시 내부의 사회·경제적 불평등이 존재할 경우 이를 완화하기 위한 정책적 개입이 적극적으로 추진되고 있음
- 유럽연합(EU)은 결속정책(Cohesion Policy)을 통해 도시 내부의 공간적 불평등 완화와 지속가능한 도시발전을 지원하고 있음
 - 한 예로, 프랑스 수도 파리를 포함한 일드프랑스(Île-de-France) 일부 지역을 대상으로 건물 에너지 효율 개선, 산업단지 조성, 대학 투자, 취약계층 교육·훈련, 창업 보육센터 설립, 의료 공백 해소, 도시재생 등 다양한 분야에서 지원이 이루어졌음
- 프랑스 정부는 사회적·경제적 취약성이 높은 지역을 도시정책 우선관리구역(Quartiers prioritaires de la politique de la ville, QPV)으로 지정해 도시재생 프로그램을 추진하고 있으며, 파리 내 취약지역 역시 이 제도의 적용을 받고 있음

- 아울러 파리는 도시정책 우선관리구역(QPV)에 포함되지 않지만 취약한 지역을 자체적으로 추가 지정하여 재정 지원을 확대함으로써 수도 내 불평등 완화를 추진하고 있음
- 영국은 브렉시트(Brexit) 이후 유럽연합 결속정책의 공백을 메우기 위해 레벨링업(Levelling Up) 정책을 추진하고 있으며, 수도 런던도 그 범위에 포함됨
 - 런던 중심부와 중부·북부 지역 간 격차를 완화하기 위해 고속철도 건설, 유스틴 역 재개발, 동런던 지역의 이스트뱅크(East Bank) 문화·교육 클러스터 조성 등이 추진되고 있음
- 또한 런던시는 빈곤이 집중된 지역을 전략적 재생지역(Strategic Areas for Regeneration)으로, 인구 증가와 주거 수요가 높은 지역을 기회지역(Opportunity Areas)으로 지정하여 공간적 불평등 해소를 위한 정책적 개입을 병행하고 있음
- 일본은 국가 차원에서 지방창생(地方創生) 정책을 추진하면서, 수도 도쿄도 또한 이에 부응하는 도쿄-지방 상생 전략을 마련하였음
 - 특히 2015년 ‘도쿄도 종합전략’에서는 도쿄와 지방의 공존·공영을 핵심 비전으로 제시하며, 수도의 발전이 지방의 번영과 상호보완적 관계에 있음을 강조하였음
 - 이를 구체화하기 위해 전국 생산지와 연계한 고부가가치 상품 개발, 전통 공예품의 국내외 홍보 및 판로 개척, 타 지역 도시와 연계한 외국인 관광객 공동 유치, 일본 각지 문화시설과의 공동 전시·교류 프로젝트 등이 계획되었음
- 이러한 상생 전략은 도쿄가 지방과의 협력적 네트워크를 통해 국가 전체의 균형발전에 기여하는 수도의 역할 모델을 제시한 것으로 평가됨
- 이처럼 해외 주요국의 경험은 수도라고 해서 국가 균형발전정책의 대상에서 제외되지 않으며, 오히려 도시 내부의 불평등 완화와 지속가능한 발전을 위한 정책적 개입이 활발히 이루어지고 있음을 보여줌
- 또한, 일본의 사례는 수도의 역할을 지방과의 공존·공영을 통해 국가균형발전을 견인하는 새로운 형태의 균형발전 모델로 확장할 수 있음을 시사함
- 서울시는 제2차 서울특별시 지역균형발전계획(2027~2031) 수립을 앞두고 있으며, 이에 따라 서울은 수도로서 국가 균형발전정책의 체계 속에서 어떤 위상과 역할을 가져야 하는지, 동시에 도시 내부의 불평등을 해소하기 위해 어떠한 전략적 접근이 필요한지를 종합적으로 검토할 필요가 있음



- 본 연구는 이러한 정책적 요구에 대응하여, 서울형 균형발전의 개념을 재정립하고 실질적 정책 추진 방향을 제시하는 것을 목적으로 함
 - 이를 위해 국가와 서울시의 균형발전정책 변화를 검토하고, 유럽·영국·일본 등 주요 해외 정책 사례를 비교·분석하였음
 - 특히 본 연구는 국가 균형발전 속에서 서울이 수행해야 할 전략적 위상과 서울 내부의 균형발전 방안을 동시에 탐색함으로써, 서울이 국가균형발전의 파트너이자 촉진자이며 자체 균형발전의 주체로서 수행해야 할 역할을 제시하였음

2. 연구목적

- 본 연구의 목적은 서울이 국가균형발전정책 체계 속에서 어떠한 위상과 역할을 수행해야 하는지를 재정립하고, 서울 내부의 불균형을 해소하기 위한 서울형 균형발전전략의 개념과 추진 방향을 제시하는 데 있음
- 첫째, 국가 차원의 균형발전정책과 서울시 차원의 정책 변화를 분석함으로써, 수도권을 단순한 규제의 대상으로 인식해 온 기존 접근의 한계를 짚고, 서울을 국가 균형발전의 협력적 파트너로 재정립할 필요성을 제기하였음
- 둘째, 유럽연합, 프랑스(파리), 영국(런던), 일본(도쿄) 등 주요 해외 사례를 분석하여, ① (초)국가적 균형발전정책 속에서 수도가 어떠한 방식으로 위치 지어지고 지원되는지, ② 수도 자체적으로 내부의 공간적·사회적 불평등을 완화하기 위해 어떠한 정책을 추진하는지를 검토하였음
 - 이를 통해 서울이 참고할 수 있는 정책적 벤치마킹 요소를 도출하였음
- 셋째, 이러한 분석 결과를 바탕으로 서울형 균형발전의 개념, 정책 추진 방향, 그리고 국가 차원의 지원체계 구축방안을 제시하였음
- 본 연구는 서울이 국가 균형발전의 한 축으로서 역할을 강화함과 동시에 도시 내부의 지속가능한 발전을 실현하기 위한 전략적 기반을 마련하는 것을 궁극적 목표로 함

II 균형발전 개념과 정책 변화

1. 국가 차원의 균형발전 개념과 정책 변화

□ 경부축 중심 공업화와 수도권 과밀 억제 추진(1960~1980년대)

- 제2차 경제개발 5개년계획(1967~1971)은 산업구조 근대화와 자립경제 확립을 촉진하기 위해 경부축을 중심으로 한 특정 지역에 집중 투자하는 불균형 성장 전략을 채택하였음
- 본격적인 국가 주도의 경제개발계획이 추진되면서 산업화는 가속화되었지만, 그 결과 수도권으로의 인구 집중이 심각해져 주택난, 교통난, 환경악화 등 도시문제가 사회적 문제로 부상하였음
- 정부는 급격한 도시화와 수도권 과밀에 맞서 범·계획에 기반한 종합 대응을 전개했음
 - 1971년 '개발제한구역' 제도를 도입해 서울을 포함한 전국 주요 도시 외곽에 대규모 녹지를 설정하여 무분별한 확산을 억제했음(김선용·성수연 2021)
 - 1970년대 정부는 대학정원 조정 과정에서 지방 대학 우선 원칙을 강력히 적용하여 서울 소재 대학의 증원을 제한하고 지방 대학을 집중적으로 육성·지원함으로써, 고등교육 정책을 인구 분산 수단으로도 활용했음(오제연 2019)
 - 1982년 「수도권정비계획법」 제정과 1984년 제1차 수도권정비계획 수립을 통해 수도권을 법적으로 별도 관리권역으로 설정하고, 5개 용도권역 구분·토지이용·개발행위 규제 및 대학·공장·공공청사 등 인구유발시설의 신증설 억제를 체계화했음(이두영 외 2019)
- 1960~80년대 지방거점 육성은 국가 공업화를 위한 수단이었고 수도권 규제와 분산 정책은 과밀 해소를 위한 조치로, 두 흐름 모두 균형발전을 핵심 가치로 두고 추진된 것은 아니었음



□ 수도권 일극 체제 극복 필요성에 대한 인식 대두(1990년대)

- 1990년대 지역발전은 법 제정 등을 통해 제도적 장치를 마련하며 추진되었으나 국가 정책 의제로 부각되지 못했고, 수도권 규제 완화와 재정 부족으로 인한 광역권 개발 사업 좌초로 실질적 성과를 거두지 못했음
- 신경제5개년계획(1993~1997)의 주된 목표는 규제 개혁, 정보화, 세계화를 통한 경제 시스템 선진화에 있었으며, 균형발전은 핵심 의제로 다뤄지지 않았음
 - 1980년대 들어 대내외 경쟁력 약화, 성장활력 저하로 위기감 느껴 선진 경제권 진입과 통일을 대비한 튼튼한 경제건설을 목표로 함
- 다만, 토지제도 개선 항목에서 '수도권집중 억제시책의 재검토 및 지역개발 촉진방안 강구'와 '개발제한구역제도의 개편방안 수립'이 언급된 것은, 기존의 강력한 규제를 유지하기보다 그 실효성과 부작용을 점검하고 합리적으로 조정하기 위한 조치였던 것으로 볼 수 있음
- 1994년 「수도권정비계획법」 전부 개정은 당시 정부가 추진하던 세계화·경쟁력 강화·규제 완화 기조 속에서 이뤄졌음
 - 수도권 권역 구분이 5개에서 3개로 단순화되었고, 성장관리권역에서는 주택·관광 개발 사업에 대한 절차가 완화되었으며, 인구집중유발시설은 신·증축 자체를 제한하기보다 과밀부담금을 부과하는 방식으로 전환되었음
- 이러한 맥락에서 1990년대 말 그린벨트가 해제되기 시작했음(김선웅·성수연 2021)
 - 1997년 제15대 대통령 선거에서 김대중 후보가 개발제한구역 조정을 공약으로 제시했고, 대통령에 당선되면서 건설교통부 주관으로 제도 개선이 본격화되었으며, 1999년 7월에는 '개발제한구역 조정에 관한 지침'이 발표되었음
 - 이에 따라 수도권을 포함한 7개 대도시권 중 불합리하게 지정된 구역을 우선적으로 해제하고, 7개 중소도시권의 개발제한구역은 전면 해제한다는 방침이 마련되었음
- 1990년대는 세계화 기조 속에서 수도권 규제가 완화되고 국가 정책의 중심도 국제 경쟁력 강화에 맞춰졌지만, 한편에서는 지역균형개발을 위한 법적 기반을 마련하는 움직임도 있었음

- 1994년 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」이 제정되어 기존에 단편적, 파편적으로 이뤄지던 방식을 넘어, 낙후지역 개발을 촉진할 법적 기반이 마련되었음
- 이 법은 지방대도시와 그 주변을 광역개발권역으로 지정해 수도권에 대응할 지방거점을 육성하고, 개발촉진지구와 복합단지 개발 절차를 제도화했으며, 지방중소기업 지원과 대학·연구기관 협력을 뒷받침하는 장치를 포함했음
- 그러나 준농림지 개발 허용과 같은 조치는 수도권 난개발을 부추겼으며, 광역권 개발도 재정 부족으로 좌초되는 등 시행 과정에서 한계가 있었음(차재권 2017)

□ 노무현 정부: 균형발전 정책 위상 격상 및 제도화(2003~2008년)

- 노무현 정부는 수도권 과밀 해소와 지방 침체를 극복하기 위해 균형발전을 최상위 국정 과제로 내세우고 균형발전 정책 틀을 체계화했음
 - 2004년 「국가균형발전특별법」 제정, 국가균형발전 5개년 계획 수립, 지역균형발전의 재원 확보를 위하여 국가균형발전특별회계 설치, 정책 집행력과 조정력 제고를 위한 중앙에 국가균형발전위원회와 지역에 지역혁신협의회 설치 등을 추진했음
 - 균형발전은 국가균형발전 5개년계획을 정점으로 부처별·시도별 계획과 연동되었고, 초광역권 수준의 발전계획까지 포괄하는 다층 계획체계로 운영되었음
- 이 과정에서 균형발전 개념과 목표가 명확히 규정되었음
 - 2004년 제정된 「국가균형발전특별법」은 지역 특성에 맞는 발전과 지역 간 연계·협력을 통해 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상시켜 균형 있는 발전을 이루는 것을 목적으로 하였음
 - 법에서 국가균형발전은 “지역간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 개발을 도모하여 국가경쟁력을 강화하는 것”으로 정의되었음
- 주로 수도권 억제에 치중했던 방식에서 벗어나, 수도권 기능 분산과 수도권 경쟁력 강화를 병행하는 방향으로 전환했음(송우경 2025; 국가균형발전위원회·건설교통부 2005; 2004)
 - 2004년 8월 ‘신수도권 발전방안과 혁신도시(지구) 건설방안’, 2005년 6월 ‘수도권발전 종합대책’을 발표했으며, 이러한 대책이 ‘제3차 수도권정비계획’에 반영되었음



- 비수도권 차원에서는 신행정수도 건설을 통해 국가행정 기능을 분산시키고, 각 시·도의 전략산업과 연계한 혁신도시 건설, 공공기관 지방 이전을 추진했음
- 수도권 차원에서는 규제 일변도가 아닌 인구 과밀 해소, 쾌적한 정주 여건 제공, 산업 입지 규제 완화, 서울·인천·경기의 지역별 특성에 맞춘 경쟁력 강화 전략을 추진했음
 - 공장총량제 등 억제 기조를 유지하면서도, 성장관리권역 산업단지 내 외국인투자기업 첨단업종 공장 신·증설 허용, 수도권 내 공공기관 종전부지와 기존 노후 공업지역에 대해 수도권 규제가 선별적으로 완화 적용되는 ‘정비발전지구’ 도입 등이 추진되었음
 - 서울은 동북아 금융·비즈니스 허브, 인천은 물류·교통 중심지, 경기도는 첨단 지식기반 산업 거점으로 육성하여 수도권을 글로벌 경쟁 도시권으로 도약시키려 했음
 - ▷ 이를 위해 김포·파주·검단·양주·송파·판교·광교·동탄·평택 등 2기 신도시를 건설하고, 인천경제자유구역(송도·영종·청라)을 지정·개발했으며, 판교·동탄·평택 등에는 자족기능을 갖춘 복합 신도시 조성을 추진했음

□ 이명박 정부: 광역화를 통한 성장 전략 추진(2008~2013년)

- 이명박 정부의 균형발전정책은 지역경제의 글로벌 경쟁력 확보를 핵심 목표로 설정하고, 기존의 분권·분산 기조에서 벗어나 광역경제권 중심의 성장 전략을 추진한 것이 특징임 (송우경 2025; 차미숙 외 2022)
- 2009년 4월 「국가균형발전 특별법」 개정을 통해, ‘국가균형발전’이라는 용어가 삭제되고 ‘지역발전’ 개념이 새롭게 도입되었음
 - 개정 법에서 지역발전은 “자율과 창의를 기반으로 지역별 특성화 발전과 지역 간의 상호협력 증진을 통하여 지역경제를 활성화하고, 국민의 삶의 질을 향상함으로써 지역경쟁력을 강화하는 것”으로 정의되었음
 - 이는 이명박 정부가 국가 주도의 균등 발전 전략에서 벗어나, 지역 스스로 경쟁력을 높이는 자율·경쟁 중심의 지역발전 전략으로 정책 기조를 전환했음을 보여줌
 - 이명박 정부의 지역발전정책은 균등 분배보다 효율성과 경쟁력 제고에 방점이 찍혔음
- 이명박 정부의 지역발전정책은 소규모 분산투자에서 벗어나 광역화·네트워크화를 통해 규모의 경제와 집적의 경제를 추구하였으며, 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 등 새로운 권역 개념을 도입하였음

- 5+2 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권 + 강원권, 제주권)을 중심으로 권역별 선도산업 육성, 공동 R&D, 인재양성, 광역 SOC 확충 등을 추진하며 광역 단위의 규모의 경제를 실현하려 하였음(송우경 2025)
 - 이를 뒷받침하기 위해 대통령 자문기구인 지역발전위원회를 중심으로 권역별 광역경제권 발전위원회를 설치하여 정책 추진의 실행력을 강화하였음
- 이명박 정부의 수도권 관리 정책은 전임 정부와 달리 수도권 규제를 기업 활동을 억제하는 불합리한 규제로 인식하고, 이를 대폭 완화하는 방향으로 전환하였음(김용웅 2011)
 - 2008년 국토해양부가 발표한 ‘국가경쟁력 강화를 위한 국토이용 효율화 방안’에서 그 기본 방향이 구체화되었는데, 여기서는 국토이용계획 체계 개편, 용도지역제도의 단순화, 농지·산지 이용 규제 완화, 환경영향평가 절차 축소와 같은 토지이용 규제 전반의 완화가 제시되었음
 - 이후 정부는 수도권 규제 완화 조치를 단계적으로 발표하며, 과밀억제권역·성장관리 권역·자연보전권역에 걸친 입지 규제 전반을 재조정하였음
 - 대표적으로, 과밀억제권역에서는 기존에 제한되었던 대기업 공장의 신·증설을 허용하고, 첨단업종의 입지 범위를 확대하였음
 - 또한 산업단지 내에서는 대기업 공장의 규모 제한을 철폐하고, 창업기업에 대해서는 취득세·등록세 증과세를 면제하는 등 세제 혜택도 부여하였음
 - 2009년에는 ‘수도권 광역도시계획’ 변경을 통해 수도권 내 자연보전권역의 규제를 완화하고, 일정 범위 내에서 수질오염총량제를 조건으로 공장 건설을 허용하는 방안까지 포함시켰음
 - 이와 같은 조치는 기존의 공장총량제 적용 기준을 연면적 200㎡ 이상에서 500㎡ 이상으로 완화하고, 경제자유구역·주한미군 반환 공여지 등에 대해서는 규제를 적용하지 않는 방식으로 이어졌음
- 또한, 수도권 선도산업으로 지식정보산업을 육성하고, 제2외곽순환도로, 인천지하철 2호선 등 대규모 SOC 투자를 확대하는 등 수도권을 성장 거점으로 활용하는 전략을 취하였음(송우경 2025)
- 이명박 정부의 균형발전정책은 수도권을 성장 거점으로 활용하기 위해 규제 완화와 대규모 SOC 투자를 확대하면서 국가 경쟁력 제고에 기여했으나, 수도권 집중 심화와 지역 불균형 확대를 초래했다는 비판이 큼(김용웅 2011; 안영진 2011; 오승은·노승용 2014)



- 포괄보조금제 도입과 지역상생발전기금 마련은 지방정부의 재정 자율성을 확대하는 의미가 있었지만, 노무현 정부가 추진한 공공기관 지방이전·혁신도시 사업은 속도 조절과 축소 기조로 이어져 지방 발전 효과가 약화되었음
- 또한 지역 정책이 생활권 단위보다는 거점 중심 SOC 투자에 치중해 주민이 체감할 수 있는 균형발전 성과는 미흡했음

□ 박근혜 정부: 생활권 단위 주민 체감형 정책 추진(2013~2017년)

- 박근혜 정부의 지역발전정책은 국민 행복과 지역 희망을 핵심 기조로 하여, 광역 단위의 균형발전보다는 주민 생활권 단위에서 체감할 수 있는 발전을 강조한 것이 특징임(송우경 2025)
 - 제3차 지역발전 5개년계획(2014~2018)을 수립하고, 전국을 70여 개의 ‘지역행복생활권’으로 구분하여 인근 지자체 간 협력을 통한 생활SOC 확충, 의료·교육·문화 서비스 개선, 창조경제혁신센터 구축, 지역관광 활성화 등 생활밀착형 과제를 추진하였음
 - 수도권 역시 지역생활권을 구분하여, 임진강 체류형 복합유원지 조성(경기), 파주 수리 에코타운 조성(경기), 송도 글로벌대학 운영(인천) 등 특화발전 프로젝트를 추진하는 방향이 제시되었음
- 2014년 1월 「국가균형발전 특별법」 개정으로 이명박 정부에서 도입된 지역발전 정의는 유지되었으나, 지역생활권, 경제협력권 개념을 새롭게 도입해 기존 권역 개념을 대체하였음
- 수도권 규제에 있어서는 이전 정부와 마찬가지로 완화 기조가 강화되었음(원광희 외 2015)
 - 박근혜 정부는 수도권 내 기업 활동을 지원하기 위해 과밀억제권역·성장관리권역·자연보전권역 등 기존 규제체계의 적용을 탄력적으로 운영하였음
 - 구체적으로는 산업단지 내 입지 업종 제한을 완화하거나, 일정 요건을 충족할 경우 공장신·증설을 허용하는 등 기업의 투자 여건을 개선하였음
 - 또한 수도권 공장총량제의 적용 기준을 조정하여 중소기업의 입지를 용이하게 만들었으며, 팔당상수원 보호를 이유로 강력히 규제되던 자연보전권역에서도 수질오염총량제를 전제로 한 개발을 일부 허용하는 등 규제 완화가 단행되었음

- 박근혜 정부는 ‘생활권 기반의 주민 체감형 발전’이라는 새로운 패러다임을 제시한 점에서 의의가 있으나, 수도권 규제 완화와 지방 분산 정책 약화로 인해 지역 간 불균형 해소 효과는 크지 않았다는 한계가 지적되었음(원광희 외 2015)

□ 문재인 정부: 지역 주도 발전 정책 추진(2017~2022년)

- 문재인 정부의 균형발전정책은 수도권 집중 심화와 지방소멸 위기에 대응하기 위해 지역 주도의 자립적 성장 기반 마련을 핵심 목표로 삼았음(송우경 2019)
 - 이를 위해 정부는 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)을 수립하고, 사람·공간·산업을 3대 전략축으로 설정하였음
 - 사람 축에서는 지역인재-일자리 선순환과 지역 문화·복지 기반 확충, 공간 축에서는 도시재생과 인구감소지역 대응, 산업 축에서는 ‘혁신도시 시즌2’, 지역산업혁신, 유희 자산의 경제화 등을 내세웠음
- 문재인 정부는 노무현 정부 시기 추진되던 국가균형발전 정책 지원체계를 다시 정립하고, 행정중심복합도시와 혁신도시를 중심으로 한 국가혁신융복합단지의 지정·육성을 강화할 필요가 있다고 보았음
- 이에 2018년 3월 「국가균형발전특별법」을 개정하여 ‘국가균형발전’ 개념을 부활시키고, 지역발전계획을 국가균형발전계획으로, 지역발전위원회를 국가균형발전위원회로, 지역발전특별회계를 균형발전특별회계로 각각 명칭을 변경하였음
- 개정 법에서 국가균형발전은 “지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전 역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것”으로 정의되었음
- 이 정의는 노무현 정부 시기의 개념과 비교할 때 두 가지 중요한 변화를 보여줌
 - 첫째, 단순한 지역의 발전역량이 아닌 자립적 발전역량을 강조함으로써 지역이 중앙 정부에 의존하기보다 스스로 성장동력을 확보하고 발전 전략을 주도하도록 유도하고 있음
 - 둘째, 목표를 국가경쟁력 강화에서 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회 구현으로 확장하여, 단순한 경제성장이나 효율 중심의 접근을 넘어 포용성·균등성·삶의 질 개선을 중시하는 가치로 전환하였음



- 중앙집권형 추진 방식에서 벗어나 지역혁신협의회 부활, 지역발전투자협약 제도 운영, 국가균형발전특별회계 개편 등 분권형 추진체계로의 전환을 제도화했음(송우경 2019)
 - 지역혁신협의회 부활은 노무현 정부 이후 중단된 지역 차원 논의 기구를 재가동함으로써 지방정부, 지역사회 주체들이 정책 과정에 직접 참여할 수 있는 구조를 복원한 것임
 - 지역발전투자협약 제도는 포괄보조금 형태로 지원되는 새로운 방식으로, 지방자치단체가 다년간·다부처가 연계된 지역발전계획을 수립하면 중앙정부와 협의·조정을 거쳐 협약을 체결하는 절차를 거침
 - 국가균형발전특별회계 개편을 통해 포괄보조 사업을 중심으로 중앙정부 기능을 지방정부로 이양하여, 지방정부가 주민 생활과 직결된 사업을 스스로 기획하고 집행할 수 있는 자율성을 높이고자 했음
- 문재인 정부는 수도권을 대상으로 주택·교통·산업 정책을 추진하는 한편, 필요에 따라 선택적인 규제 완화도 병행하였음(이두영 외 2019; 송우경 2025)
 - 이에 따라 수도권 광역급행철도(GTX) 건설과 광역교통망 확충, 3기 신도시 조성을 통한 주택 공급 확대, 노후산단 구조고도화 등이 추진되었음
 - 아울러 수도권 성장관리권역은 산업단지와 공장 건축 규모를 총량 관리하지만, 용인 반도체 클러스터의 경우 국가 전략산업 육성과 대규모 투자 유치를 위해 정부가 예외적으로 허용하였음
- 문재인 정부는 수도권 집중 완화를 위해 지역 주도 발전 정책을 펼쳤으나, 청년층의 수도권 집중 현상이 심화되고 2019년에는 수도권 인구가 비수도권 인구를 처음으로 추월하였음

□ 윤석열 정부: 지방분권과 균형발전 통합(2022~2024년)

- 윤석열 정부의 균형발전정책은 이전 정부와 비교했을 때 분권과 균형발전을 하나의 통합 틀 속에서 추진하려 했다는 점이 가장 큰 특징으로 꼽힘
 - 기존의 국가균형발전 5개년 계획과 지방분권 계획을 통합한 최초의 중기계획인 ‘지방시대 종합계획(2023~2027)’을 통해 분권과 균형발전을 아우르는 최초의 계획을 제시했음
 - 그동안 별도로 추진되던 분권과 균형발전을 하나의 틀에서 통합적으로 다루었다는 점에서 의의가 있음

- 지역 주도 균형발전을 위해 자치분권과 균형발전이 함께 추진될 필요성이 있다는 인식 아래 2023년 7월 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」을 통합한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」이 제정되었음
 - 새 법에서는 국가균형발전 개념을 대신하여 지역균형발전 개념이 도입되었음
 - 지역균형발전은 “지역 간 발전 격차를 줄이고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것”으로 정의되었음
 - 이는 문재인 정부 시기 국가균형발전 정의와 거의 동일하나, ‘지역 간 발전의 기회균등 촉진’이라는 표현을 ‘지역 간 발전 격차를 줄이는 것’으로 수정하여 격차 해소 중심의 접근을 한층 강조한 점이 특징임
- 윤석열 정부의 균형발전 전략은 크게 다섯 가지로 요약됨
 - 첫째, ‘자율성 키우는 과감한 지방분권’을 통해 중앙 권한을 과감히 이양하고 지방정부의 자치역량과 재정력을 강화함
 - 둘째, ‘인재를 기르는 담대한 교육개혁’을 통해 글로벌대학, 교육발전특구 등을 육성하고 지역 대학 혁신과 인재 양성을 통해 청년 인구의 수도권 유출을 완화함
 - 셋째, ‘일자리 늘리는 창조적 혁신성장’을 위해 기회발전특구 조성 및 디지털·첨단산업 기반 확충 등 지역 혁신성장 거점을 육성함
 - 넷째, ‘개성을 살리는 주도적 특화발전’을 통해 지역 고유의 산업·문화·관광 자원을 활용하고 초광역권 협력을 강화하여 권역별 성장 기반을 조성함
 - 다섯째, ‘삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지’를 통해 지방소멸 위기에 대응하고 보건·복지·주거·교통 등 정주 여건을 개선함
- 수도권에 대해서는 규제를 강화하거나 완화하는 별도의 조치를 취하지 않았으며, 기존에 추진되던 과제를 새로운 정책 프레임 속에 재편·정리하는 수준에 머물렀음
 - ‘지방시대 종합계획(2023~2027)’에 수도권 대상 과제들은 지방분권, 교육개혁, 혁신성장, 특화발전, 생활복지 등 다섯 축에 따라 제시되었지만, 대부분 이전 정부에서 이미 추진해 오던 정책의 연속선상에 놓여 있었음
 - 예컨대 GTX 확충, 신도시 재정비, 주택공급 확대 같은 과제는 이미 문재인 정부 시기부터 추진 중이었음



- 윤석열 정부는 분권과 균형발전을 하나의 통합적 틀 속에서 추진하고자 하였으나, 실제 성과는 기대에 미치지 못했으며, 두 영역이 유기적으로 결합되지 못한 채 병렬적으로 추진되었다는 평가를 받았음
- 앞에서 살펴본 시기별 균형발전 개념과 정책 변화를 종합하면, 다음 표와 같이 정리할 수 있음

표 1 | 시기별 균형발전 개념과 정책 변천

시기/정부	방향성	균형발전(지역발전) 개념	주요 정책
1960~1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 성장 우선 • 수도권 규제 중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전 개념 정립 전 	<ul style="list-style-type: none"> • 경부축 중심 산업화 • 개발제한구역 지정, 수도권정비계획법 제정 등 수도권 규제
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발과 수도권 규제 완화 병행 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발 법제화 시도 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발촉진지구 법적 근거 마련 • 수도권정비계획법 개정으로 규제 완화
노무현 정부 (2003~2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 주도 균형발전 • 분산·균등 발전 지향 • 수도권 개발 병행 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전 개념 최초 명문화 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전특별법 제정, 5개년계획 수립 • 혁신도시 건설, 공공기관 이전 • 수도권 2기 신도시 건설, 인천 경제자유구역 지정
이명박 정부 (2008~2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 성장·경쟁 중심 • 광역권 개발 중심 • 수도권 규제 완화 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전 → 지역발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 권역 개념 도입 • 광역경제권 중심 전략 추진 • 수도권 공장 입지 규제 완화, 창업기업 세제 혜택 부여, 공장총량제 기준 상향
박근혜 정부 (2013~2017)	<ul style="list-style-type: none"> • 생활권 중심 주민 체감형 정책 추진 • 수도권 규제 완화 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전 정의 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역행복생활권 중심 전략 추진 • 수도권 산업단지 입지 업종 제한 완화, 일부 공장 신·증설 허용, 중소기업 입지 규제 완화
문재인 정부 (2017~2022)	<ul style="list-style-type: none"> • 포용적 성장, 지역 자립 강조 • 수도권 개발 병행 및 규제 선택적 완화 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전 개념 부활 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전 대신 국가균형발전 개념 부활 • 지역혁신협의회 부활, 지역발전투자협약 제도 운영, 국가균형발전특별회계 개편 • 수도권 GTX 건설, 3기 신도시 조성, 용인 반도체 클러스터 등 입지 예외적 허용
윤석열 정부 (2022~2024)	<ul style="list-style-type: none"> • 분권과 균형발전 통합 • 지역 주도 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전 → 지역균형발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치분권 및 지역균형발전특별법 제정 • 기회발전특구·교육발전특구 조성

출처 : 연구진 작성

2. 서울시 차원의 균형발전 개념과 정책 변화

- 2000년대 초 서울시 균형발전 정책은 도시 내부의 구조적 불균형을 종합적으로 해결하기보다는 개발사업을 균형발전 정책으로 간주하였음
- 2003년 「서울특별시 지역균형발전 지원에 관한 조례」를 제정하였으나, 뉴타운 사업 지원 성격을 지님
 - 2003년 제정된 「서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례」는 서울시 차원에서 지역 간 균형발전을 제도적으로 뒷받침하려는 최초의 시도라는 점에서 의의를 지님
 - 그러나, 조례의 구체적 내용을 살펴보면, 균형발전의 개념을 체계적으로 정립하거나 이를 포괄적 정책 프레임으로 확장하기보다는 특정 개발사업을 지원하는 제도적 장치에 머물렀음을 알 수 있음
 - 조례 제1조는 “지역 간 균형 있는 발전을 도모”한다고 목적을 명시하고 있으나, 균형발전의 정의를 별도로 규정하지 않았음
 - 조례 제2조에서는 균형발전사업을 “뉴타운사업, 균형발전촉진지구사업과 기타 도시의 균형 있고 건전한 발전을 위하여 추진되는 사업”으로 규정하고 있는데, 이는 곧 균형발전을 도시재개발과 정비 차원의 물리적 개발 사업과 동일시하였음
- 서울시는 2017년 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」를 전면 개정함으로써, 기존의 개발 지원 중심적 균형발전 관행을 넘어선 종합적이고 제도화된 균형발전 정책 체계를 마련하였음
- 개정 조례의 가장 중요한 특징은 균형발전의 개념을 명확히 정의하고, 그 범위를 도시 계획뿐 아니라 사회, 문화, 경제, 환경 등 전 영역으로 확장했다는 점임
 - 특히 균형발전을 단순히 주거환경 정비나 개발 사업에 국한하지 않고, 주민 생활기반 확충과 지역경제 활성화를 통한 삶의 질 향상과 지역 경쟁력 강화로 재정의한 것은 정책 패러다임의 질적 변화를 보여줌
 - 조례 제2조 제1호에 따르면, 지역균형발전이란 지역별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활기반을 확충하고, 지역경제를 활성화함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력을 강화하는 것을 말하는 것으로 정의되었음



- 특히 5년 단위의 지역균형발전계획 수립 및 매년 점검·평가 의무화는 이전과 다른 중요한 제도적 진전임
 - 이로써 서울시는 균형발전 정책을 단발적 개발사업이 아니라 중기적 계획에 기반한 지속가능한 행정 시스템으로 전환할 수 있는 기반을 마련하였음
- 2017년 전면 개정을 통해 균형발전 정책을 종합적이고 제도화된 틀로 확립한 서울시는, 2019년 다시 한 차례 조례를 개정하면서 지역균형발전특별회계 설치 근거를 마련하여 정책 집행 수단을 한층 강화하였음
 - 특별회계는 균형발전 사업에 필요한 경비와 보조, 위탁사업비 지원 등을 전담하는 재정 수단으로 설계되었음
 - 「수도권정비계획법」에 따른 과밀부담금의 50%를 재원으로 귀속하도록 하여 안정적인 재원 확보의 길을 열었음
- 2022년 제1차 서울특별시 지역균형발전계획(2022~2026)을 수립하였음
 - 조례 제5조에서 규정한 바와 같이 5년 단위로 수립되는 법정계획으로, 서울시 균형발전 정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위한 계획임
 - 계획의 목적은 지역격차 해소와 지역별 특성 있는 발전을 동시에 달성하는 데 있으며, 이를 위해 교통, 주거, 생활 SOC, 교육, 산업·일자리 등 도시 전반의 부문별 전략과 실행 방안을 통합적으로 제시하였음
 - 개별 부처가 분절적으로 추진하던 정책을 종합적 틀 속에서 정합성 있게 추진할 수 있는 기반을 마련하고, 재정투자의 우선순위를 명확히 하여 정책 효과성을 제고하고자 했음
 - 계획 수립은 과거 단발적 사업 중심의 접근에서 벗어나, 서울시정의 핵심 가치로서 균형 발전을 제도화하고 실행력을 담보하는 점에서 의의를 지님

표 2 | 서울시 지역균형발전 정책 변천

시기	주요 내용	정책적 의의
2000년대 초	• 뉴타운사업 중심 균형발전사업 추진	• 균형발전 사업이 물리적 개발사업에 한정
2003년	• 「서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례」 제정 • 균형발전 정의 부재, 사업은 뉴타운·촉진지구 등 개발사업 중심	• 서울시 차원의 최초 법적 근거 마련 • 균형발전 개념 및 정책 프레임 미비

시기	주요 내용	정책적 의의
2017년	<ul style="list-style-type: none"> • 조례 전면 개정으로 균형발전 개념 명확화 • 균형발전사업 범위를 도시계획 → 사회·문화·경제·환경 등 전 영역으로 확대 • 주민 생활기반 확충, 지역경제 활성화를 통한 삶의 질 향상 강조 • 5년 단위 지역균형발전계획 수립 및 연차 평가 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발지원 중심에서 종합적·제도화된 균형발전 체계로 전환
2019년	<ul style="list-style-type: none"> • 조례 재개정으로 지역균형발전특별회계 설치 근거 마련 • 과밀부담금 50% 귀속으로 안정적 자원 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전 정책의 재정적 지속가능성 확보
2022년	<ul style="list-style-type: none"> • 제1차 지역균형발전계획(2022~2026) 수립 • 교통·주거·생활SOC·교육·산업·일자리 등 통합 전략 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 중기적 계획에 기반한 균형발전 정책 추진

출처: 연구진 작성

- 서울시 지역균형발전 정책은 균형발전위원회를 중심으로 전 실·국이 참여하는 협의·조정 체계를 갖추고 있으며, 균형발전정책과가 이행과 평가를 총괄함
 - 계획 이행의 중심에는 행정2부시장을 위원장으로 하는 ‘균형발전위원회’가 위치함
 - 균형발전위원회는 전 실·국이 참여하는 범시 차원의 협의·조정 기구로서 권역별·분야별 발전전략의 방향성을 제시하고 이행과제를 발굴하는 역할을 수행함
 - 실무적으로는 균형발전정책과가 위원회 운영과 함께 계획의 이행·평가를 총괄하며, 분야별로는 균형발전본부, 주택정책실, 도시교통실, 평생교육국 등 관련 부서가 각각 담당 영역을 맡아 과제를 추진함

3. 시사점

□ 수도권을 통제 대상에서 상호보완적 발전 주체로의 전환 필요

- 국가 균형발전정책의 전개 과정에서 수도권은 규제와 개발이 병존하는 이중적 정책 공간으로 기능해왔음
 - 산업화 초기에는 과밀 억제를 위해 강력한 규제가 시행되었지만, 수도권은 여전히 국가 성장의 중심지로 자리했음
 - 이후 국가 차원의 균형발전정책이 추진되면서 공공기관 이전 등 수도권 기능 분산 정책이 강화되자, 이에 대한 수도권의 반발과 부작용을 완화하기 위해 일부 규제 완화와 개발이 보완조치로 병행되었음



- 앞으로의 국가 균형발전정책은 수도권을 단순한 규제 대상이나 성장 중심의 개발 공간으로만 인식하는 이분법적 접근에서 벗어나야 함
- 수도권은 비수도권과 상호보완적 발전을 이끄는 거점으로 재정립되어야 하며, 규제와 개발의 병존이 아닌 기능적 역할 분담과 공간 간 협력적 균형의 틀 속에서 관리될 필요가 있음

□ 서울시 균형발전정책의 개념적 성숙과 제도적 체계화 확립

- 서울시의 균형발전정책은 지난 20여 년간 개념적 정립과 제도적 체계화 측면에서 진전을 이뤘음
 - 과거 개발사업 중심으로 추진되던 균형발전정책이 2017년 조례 전면 개정을 계기로 사회·문화·경제·환경 등 도시 전반의 영역으로 확대되었음
 - 특히 5년 단위의 지역균형발전계획 수립과 연차별 평가 의무화는 단발성 사업 중심의 접근에서 벗어났다는 점에서 의미가 큼
 - 또한 2019년 특별회계 설치로 안정적 재원 기반이 마련되면서, 균형발전정책의 지속성·실행력·정책 통합성이 한층 강화되었음
- 이러한 변화는 균형발전을 더 이상 특정 지역 개발이나 인프라 확충의 문제로 보지 않고, 도시 전반의 생활 수준 향상을 목표로 하는 종합정책으로 발전시켰다는 점에서 중요한 성과로 평가됨

□ 지속가능한 발전을 포괄하는 균형발전 개념으로의 확장 필요

- 현재 서울시는 지역균형발전을 “지역별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활기반을 확충하고, 지역경제를 활성화함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력을 강화하는 것”으로 정의하고 있음
- 이 정의는 도시 내 지역 간 인프라와 생활환경 격차를 줄이고, 권역별 특성을 고려한 발전을 유도하려는 정책적 취지를 잘 담고 있음
- 그러나 균형발전의 개념이 여전히 경제 활성화와 경쟁력 강화 중심에 머물러 있어, 최근 도시정책 환경의 변화를 충분히 반영하지 못한다는 한계가 있음

- 기후위기 대응, 에너지 전환, 디지털 불평등 해소 등 지속가능성과 회복력이 중시되는 시대적 흐름 속에서 균형발전은 단순한 지역 간 격차 완화가 아니라, 지속가능한 발전을 추구하는 방향으로 확장될 필요가 있음
- 특히 국가균형발전정책이 이미 '지속가능한 발전'을 핵심 가치로 포함하고 있는 만큼, 서울시 또한 국가 정책과의 정합성을 확보하고 도시의 미래 대응력을 강화하기 위해, 환경적 지속가능성을 아우르는 균형발전 개념으로의 전환을 모색해야 함
- 이는 향후 서울시 균형발전정책이 지속가능한 도시발전의 비전과 정책 방향을 내재화하는 계기가 될 것임



III 유럽 사례

1. 유럽 및 프랑스의 균형발전 정책과 파리 취약지역 지원 전략

1) 유럽의 균형발전 정책

□ 유럽 결속정책 개요

- 결속정책(Cohesion Policy)은 유럽연합(EU)의 주요 정책 중 하나로, 회원국 및 지역 간의 경제적, 사회적, 영토적 격차를 줄이고 조화로운 발전을 촉진하는 것을 목표로 삼고 있음
 - 결속정책은 유럽연합 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 제174조에 따른 “연합은 전체적으로 조화로운 발전을 촉진하기 위하여, 경제적·사회적·영토적 결속을 강화하는 데 이르는 조치를 발전시키고 추진한다. 특히, 연합은 다양한 지역 간의 발전 수준 격차와 가장 불리한 지역의 낙후를 줄이는 것을 목표로 한다. 관련 지역들 가운데 특히 주의를 기울여야 할 곳은 농촌 지역, 산업 전환의 영향을 받는 지역, 그리고 극히 낮은 인구 밀도를 가진 최북단 지역, 섬 지역, 국경 지역, 산간 지역과 같이 심각하고 지속적인 자연적 또는 인구학적 제약을 겪는 지역들이다.”라는 근거 조항에 기반함
 - 결속정책의 근본적인 토대는 새로운 유럽 정치 질서를 구축하는 과정에서 어떤 지역도 구조적으로 불이익을 받아서는 안 되며, 모든 지역이 조화롭게 통합될 수 있도록 지원해야 한다는 것임(Piattoni 2016)
- 결속(cohesion)은 명확하게 정의하기 쉽지 않은 개념이나, 소득, 생활수준, 고용, 환경 조건 등 여러 차원에서 나타나는 불평등의 완화와 밀접하게 연관되며, 단순히 결과뿐 아니라 기회의 보장까지 포괄하는 개념으로 이해될 수 있음(Begg 2016)

- **결속정책은 유럽 차원에서부터 회원국, 지역·지방 정부, 다양한 비정부 행위자들까지 폭넓은 주체들이 정책의 설계, 집행, 평가에 참여하는 다층적 거버넌스(multi-level governance) 체계에서 작동함(Piattoni 2016)**
 - 유럽집행위원회(European Commission), 유럽의회(European Parliament), 유럽경제사회위원회(European Economic and Social Committee, EESC), 지역위원회(Committee of the Regions, CoR), 유럽투자은행(European Investment Bank, EIB) 등 유럽연합(EU) 기관들은 결속정책의 방향을 설정하고 제도적 기반을 제공함
 - 회원국 정부는 재원이 국내 어디에, 어떤 방식으로 투입될지를 결정하는 관문 역할을 수행함
 - 지역 및 지방 당국은 결속정책의 직접적인 수혜자이자 실행 주체임
 - 지역 협회 및 로비 단체, 비정부 기구, 민간 기업, 노동조합, 시민사회 대표 등 비제도적 행위자들도 지역 이익을 대변하거나 정책 결정, 이행, 평가에 관여하며 중요한 역할을 수행함

- **결속정책은 기존의 부문별(sectoral) 접근이나 공간-맹목적(space-blind) 정책이 가진 한계를 극복하기 위해 장소 기반 접근(place-based approach)이라는 새로운 패러다임을 채택하게 되었음(Barca 2009)**
 - 이 접근 방식은 2009년 파브리치오 바르카(Fabrizio Barca)가 작성한 독립 보고서(일명 바르카 보고서)를 계기로 정책 개혁의 핵심 철학으로 자리잡았음

- **장소 기반 접근은 각 지역의 고유한 특성과 잠재력, 제도적 조건을 고려하여 맞춤형 해결책을 모색하는 방식을 강조함**
 - 여기서 '장소(place)'란 단순히 행정 경계로 구획된 지역을 의미하지 않고, 자연적·사회적·제도적 자원이 시너지를 발휘할 수 있는 기능적 영역을 뜻함
 - 따라서 개입은 특정 행정단위를 기계적으로 따르기보다, 해당 공간의 특성과 주민의 선호를 반영하여 이루어짐
 - 또한 공공재와 서비스의 제공을 '묶음(bundle)' 형태로 통합함으로써 효율성과 사회적 포용을 동시에 달성하려 함
 - 장소 기반 접근의 실행은 다층적 거버넌스와 긴밀히 연결되어 있으며, 이 과정에서 다양한 이해관계자와 계약, 조건부 지원, 실험주의적 접근, 성과 기반 평가 등이 동원됨



- 장소 기반 접근은 다음과 같은 방식을 통해 실제로 구현됨(Atkinson and Zimmermann 2016)
 - 통합영토투자(Integrated Territorial Investments, ITI)는 여러 기금을 묶어 특정 지역 전략에 종합적으로 투입할 수 있도록 하는 제도로, 이를 통해 교통, 주거, 환경, 고용 등 다양한 부문을 통합적으로 지원할 수 있음
 - 지역 주도형 지역 개발(Community-Led Local Development, CLLD)은 지역 주민과 공동체가 직접 전략을 수립하고 집행하는 상향식 접근을 제도화한 것임
 - 공동 전략 프레임워크(Common Strategic Framework, CSF)는 유럽연합(EU) 차원의 성장 목표와 구조·투자기금 사용을 연계하는 전략적 지침으로, 기금이 유럽 전체의 중장기 목표(예: 스마트 성장, 지속가능한 성장)에 부합하도록 조율하는 역할을 함
 - 파트너십 협정(Partnership Agreements)은 회원국이 유럽연합(EU)과 맺는 공식 계약으로, 유럽연합(EU)이 제시한 공동 전략 프레임워크(CSF) 목표를 바탕으로 회원국이 유럽연합 기금을 이런 방식으로 사용하겠다고 계획을 제출하고 합의하는 문서임

□ 결속정책에서 도시 정책 등장

- 유럽연합(EU) 차원에서 도시 정책은 조약에 직접적인 법적 근거가 존재하지 않음에도 불구하고, 구조기금(Structural Funds) 내에서 점진적으로 발전해 왔음(Atkinson 2015)
 - 도시 차원이 결속정책 속에서 점차 강화된 것은 무엇보다 도시가 경제 성장과 경쟁력 확보에서 수행하는 핵심적인 역할에 대한 인식이 높아진 결과였음
 - 1988년 구조기금 개혁 이후 도시적 차원은 서서히 부각되었으며, 1990년대 중반 이후에는 많은 도시들이 유럽집행위원회(EC)에 도시 문제에 보다 적극적으로 개입할 것을 요구하였음
 - 이러한 움직임은 개별 도시뿐 아니라 도시 네트워크를 통해 조직화되었고, 결과적으로 결속정책 속에서 도시 차원의 제도화가 촉진되었음
- 이러한 흐름의 배경에는 도시가 지닌 양면적 현실이 자리하고 있음(Medeiros 2019)
 - 도시들은 성장 잠재력과 혁신의 중심지로 인식되었지만, 동시에 가장 심각한 사회·경제적 문제의 집적지이기도 했음
 - 유럽집행위원회(EC)는 도시의 성장 잠재력에도 불구하고, 가장 높은 실업률이 도시에서 발생하고 있다는 점을 지적했음

- 세계화, 경제 위기, 제조업 침체는 노동력의 탈숙련화와 저숙련 서비스 일자리의 증가, 근로 빈곤층 확대를 초래하였으며, 그 결과 많은 도시에서 빈곤, 사회적 배제, 공간적 분리와 양극화가 심각하게 증가했음
- 도시 차원은 처음에는 도시를 단순히 성장의 엔진으로 인식하는 데서 출발했으나, 시간이 흐르면서 도시 내부 불평등과 사회적 위기 대응까지 포괄하는 방향으로 확장되었음
- 도시 정책은 결속정책에서 여러 이니셔티브와 제도적 장치의 도입을 통해 제도화되었음 (Medeiros 2019; Atkinson 2015)
 - 1989~1999년에 추진된 도시 시범 프로젝트(Urban Pilot Programme, UPP)는 유럽지역개발 기금(European Regional Development Fund, ERDF)의 혁신 활동 조항에 근거하여 통합적인 도시 재생에 재정을 지원하여 도시 혁신과 실험을 장려했음
 - 이어서 도입된 URBAN 커뮤니티 이니셔티브(URBAN Community Initiative)는 소외된 도시 지역 재생을 위한 혁신적인 전략 개발·실행, 도시개발 모델 확산을 목표로 하는 정책으로 통합 도시 개발을 촉진하기 위한 성공적인 정책 도구 중 하나로 평가됨
 - 2000년에는 URBACT 네트워크가 출범했는데, 이는 지속가능한 도시 개발을 위한 지식 교환과 정책 이전을 촉진해 오고 있음
- 결속정책에서 도시 차원은 2000년대 초반 정책 개편 과정을 거치며 강력한 정치적 지지를 얻었음(Geppert and Affaticati 2020)
 - 도시 차원의 정당성은 크게 세 가지 논리에 의해 뒷받침되었음
 - 첫째, 공간적 정의 논리는 가장 심각한 불평등이 지역 간 격차보다도 도시 내부의 하위 지역에서 발생한다는 인식에 근거함
 - 둘째, 공공 활동의 효율성 논리는 도시가 시민과 가장 가까운 수준에서 정책을 집행할 수 있는 주체라는 점을 강조하며, 도시 정부가 결속정책을 효과적으로 수행할 수 있는 최적의 행위자로 인식되었음
 - 셋째, 성장과 고용 논리는 도시가 유럽의 경제 성장과 일자리 창출을 견인하는 중심지라는 인식에서 출발하며, 도시가 교류·문화·사회·정치·경제 활동의 핵심 공간으로 자리 매김하였음
- 이러한 맥락에서 도시 차원은 2007년부터 결속정책 일반 규정에 통합되어 결속정책 핵심 영역으로 자리 잡기 시작했음(Medeiros 2019)



- 유럽집행위원회(EC)는 도시가 유럽의 균형 잡힌 발전과 경쟁력 강화에 핵심적 역할을 한다는 점을 강조하며, 지속가능한 도시 개발을 결속정책의 중요한 부분으로 포함시킬 것을 제안했음
- 실제로 이 시기에는 유럽의 도시들이 결속정책의 다양한 도구와 이니셔티브를 활용해 직접적인 혜택을 누리기 시작했음
- 특히 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(European Social Fund, ESF), 결속기금(Cohesion Fund)이 모두 도시 개발 프로젝트에 자금을 지원하게 되면서, 도시 정책은 결속정책 안에서 제도적으로 뿌리내렸음
- 더불어, EU의 다른 부문별 정책 역시 도시 지역에 큰 영향을 미치고 있다는 인식이 확산되었고, 이에 따라 정책 설계 과정에서 공간적 영향과 도시적 차원을 고려해야 한다는 목소리도 점차 커졌음
- 2014~2020년 프로그램 기간에는 결속정책 내에서 도시 차원의 지원이 한층 강화되었음 (Medeiros 2019)
 - 이 시기 회원국들은 유럽지역개발기금(ERDF)의 최소 5%를 통합 지속가능 도시 개발(ISUD)에 의무적으로 할당하도록 규정되었음
 - 회원국들은 유럽지역개발기금(ERDF)의 최소 5%를 통합 지속가능 도시 개발(Integrated Sustainable Urban Development, ISUD)에 할당하도록 규정되었음
 - 이와 동시에 통합영도투자(ITI), 지역 주도형 지역 개발(CLLD), 도시 혁신 활동(Urban Innovative Actions, UIA) 등 새로운 집행 수단이 도입되었음
- 2021~2027년 프로그램 기간에 결속정책에서 도시 차원의 중요성이 더 커졌음(EURO CITIES 2024)
 - 무엇보다 이번 기간의 핵심은 친환경적이고, 저탄소이며, 포용적인 도시를 만드는 것임
 - 이를 위해 유럽연합(EU)은 약 240억 유로를 도시 개발에 배정했는데, 이는 이전 기간보다 40% 이상 늘어난 규모임
 - 또 유럽지역개발기금(ERDF)에서 도시 개발에 반드시 쓰여야 하는 최소 비율도 8%로 높아졌음
 - 아울러, 4억 5천만 유로를 배정받은 유럽 도시 이니셔티브(European Urban Initiative)는 기존 여러 기금을 모아 혁신적인 도시 프로젝트를 지원하고 도시들이 정책을 추진할 수 있는 역량을 강화하는 데 초점을 둠

2) 일드프랑스에서 추진된 결속정책

- 도시 차원의 결속정책은 각 도시에서 다양한 방식으로 실행되었으며, 일드프랑스 지역에서 추진된 결속정책은 그 대표적인 사례라 할 수 있음
- 일드프랑스(Île-de-France)는 프랑스의 수도 파리를 중심으로 한 광역권으로, 파리를 포함해 총 8개 데파르트망(départements)으로 구성되어 있음
 - 프랑스 전체 인구의 약 20%가 거주하며, 국내총생산(GDP)의 30% 이상을 차지하는 경제적 중심지임
 - 유럽에서 가장 높은 경쟁력을 가진 지역 중 하나이자, 동시에 도시 내부 불평등과 사회적 양극화가 심각하게 나타나는 지역이기도 함
- 2014~2020년 프로그램 기간 동안 일드프랑스는 EU 결속정책의 도시 차원을 구현하기 위해 통합영토투자(ITI)를 적극 활용하였음
- 통합영토투자(ITI)는 지역별 특성과 수요에 따라 다르게 설계되었으며, 다섯 가지 대표 유형으로 분류됨(Geppert and Affaticati 2020)
 - 첫째, 유럽 2020 유형은 건물 단열·리노베이션 등 에너지 효율 개선에 집중하는 유형으로 파리 테르 데볼(Paris Terre d'Envol), 생캉탱 앙 이블린(St-Quentin-en-Yvelines) 등에서 추진되었음
 - 둘째, 기업가 유형은 경제 발전을 전면에 내세운 접근으로, 피르 데손(Cœur d'Essonne)에서는 폐쇄된 군 비행장을 드론 클러스터 및 유기농업 단지로 전환하였고, 그랑 파리 쉬드 에스트 아브니르(Grand Paris Sud Est Avenir)는 대학 투자를 통해 지역 경쟁력을 강화하였음
 - 셋째, 인적자본 유형은 교육·훈련과 사회적 포용에 집중하는 유형으로 플렌 코뮌(Plaine Commune)과 파리 북부를 대상으로 유럽사회기금(ESF)을 활용해 학교 중퇴 방지, 이주민 지원, 고용 촉진 등 다양한 사회 프로그램을 추진하였음
 - 넷째, 다각화된 유형은 다부문 프로젝트를 통합적으로 추진하여 에스트 앙상블(Est Ensemble)과 멜링 발 드 센(Melun Val de Seine)에서 창업 보육센터 설립, 의료 공백 해소 등 여러 목표를 동시에 추진하였음
 - 다섯째, 건축가 유형은 도시 재생 프로젝트로, 루아시 페이드 프랑스(Roissy Pays de France)와 클리시·몽페르메이유(Clichy-Montfermeil) 지역에서 추진되었음

- 넷째, 약 51만 유로가 배정된 생물다양성 분야는 녹지 조성, 생태계 보전 등을 통해 환경적 회복력을 높이는 것을 목표로 함
- 구체적으로는 총 11개 프로젝트가 선정되어 추진되고 있으며, 이들 프로젝트는 단순히 물리적 인프라 개선에 머무르지 않고, 주민 삶의 질 향상, 사회적 포용, 지속가능한 도시 발전을 동시에 추구하는 특징을 지님

3) 파리의 도시문제 대응 전략: 파리 취약지역 지원 협약을 중심으로

□ 프랑스의 도시문제 대응 배경

- 프랑스는 1980년대 초반 ‘민게트 여름 폭동(été chaud des Minguettes)’ 이후 사회적 긴장 속에서 국가 차원의 도시정책(Politique de la Ville)을 도입하였으며, 1990년 ‘바울크 앙 벨랭(Vaulx-en-Velin) 폭동’ 직후 공식 명칭으로 자리 잡았음(Epstein 2011)
- 이 정책은 취약지역(주로 대규모 사회주택 단지)의 사회적·공간적 불평등 완화를 목표로 추진되었음
- 그러나 도시정책의 반복적 개혁에도 불구하고, 대도시권(métropoles)과 교외(banlieues)에서 빈곤, 높은 실업률, 이민자 집단의 사회적 배제가 누적되었고, 1980년대 이후 여러 차례 폭동과 청년 소요가 전국적 사회문제로 대두되었음(Angélil and Siress 2012; Epstein 2011)
- 2000년대 들어 보를로 법(loi Borloo)을 통해 대규모 재정투입과 함께 도시재생이 본격화 되었으나, 성과는 제한적이었고 불평등 지표는 여전히 악화되는 경향을 보였음(Epstein 2011)
 - 국가 도시정책을 대대적으로 재편하면서 국가도시재생프로그램(Programme National de Rénovation Urbaine, PNRU)을 신설함
 - 2004~2013년 동안 약 40억 유로 규모로 대규모 사회주택 단지를 철거·재건·개보수했음
 - 도시 내 사회적 혼합을 회복하고, 문제 지역의 낙인을 줄이는 것을 목표로 함
 - 민감도시구역(Zones Urbaines Sensibles, ZUS), 도시자유구역(Zones Franches Urbaines, ZFU) 등 도구를 활용하였음



- 민감도시구역(ZUS)는 1996년 도입된 제도로 사회적·경제적 취약성이 높은 지역을 대상으로 하며, 2014년 도시정책 우선관리구역(Quartiers prioritaires de la politique de la ville, QPV) 제도로 대체됨
- 도시자유구역(ZFU) 역시 1996년에 신설되었으며, 민감도시구역(ZUS) 중 특히 취약한 지역을 지정하여 기업에 세제 혜택을 제공함
- 이러한 상황 속에서 2014년 도시 및 결속을 위한 프로그램 법(Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine)이 제정되었음
 - 이 법은 국가 도시정책 기본 틀을 재정비하고, 도시정책 우선관리구역(QPV)을 법적으로 규정하였음
 - 계약 기반의 도시계약(contrats de ville) 제도를 강화하고 시민협의회(conseils citoyens)를 통한 주민 참여를 제도화하였음

□ 프랑스의 도시정책 우선관리구역(QPV) 제도²⁾

- 도시정책 우선관리구역(QPV)은 주민 소득 수준과 인구 규모를 기준으로 국가가 법령으로 지정하며, 2015년 1월 1일부터 시행되었으며 2030년 1월에 1차 갱신이 예정되어 있음
- 도시정책 우선관리구역(QPV) 내에서는 국가, 지방자치단체, 공공기관이 공동으로 도시 계약(contrat de ville) 을 체결하여 주거, 교육, 치안, 공공서비스 개선 프로젝트를 종합적으로 추진함
- 또한 도시정책 우선관리구역(QPV)에 입지한 기업은 기업재산세, 건축물 재산세 감면 등 세제 혜택을 받을 수 있음

□ 파리 취약지역 지원 협약³⁾

- 파리는 국가 도시정책만으로는 생활 취약지역 문제를 충분히 해결할 수 없다고 보고, 2024년 7월 시의회에서 파리 취약지역 지원 협약(Pacte parisien pour les quartiers populaires)을 채택함

2) 'LOI N° 2014-173 Du 21 Février 2014 de Programmation Pour La Ville et La Cohésion Urbaine (1), 2014-173(2014).' 참고

3) 'Ville de Paris. 2025. Pacte parisien pour les quartiers populaires.' 참고

- 이 협약은 도시정책 우선관리구역(QPV) 외에도 다차원적 취약성을 고려해 선정된 취약 지역(Quartiers populaires parisiens, QPOP)에 대해 시 재정과 정책 역량을 투입하겠다는 정치·재정적 약속임
 - 파리에선 도시정책 우선관리구역(QPV) 21곳(인구 12.18만, 시 인구의 약 7%)이 지정되어 있으나, 파리시가 자체적으로 취약지역 35곳과 관심구역 16곳을 추가하여 지원 범위를 확대한 것임
- 추진체계는 파리시 본청(Ville de Paris)이 총괄하고, 각 구청장(Maires d'arrondissement)이 동네별 프로젝트를 이끌며, 지역개발팀(équipes de développement local, EDL)이 상주하여 주민과 공동 설계함
 - 또한, 프랑스 트라바이(France Travail, 국가 고용·노동 서비스 기관), 통합 행정 서비스 창구인 프랑스 서비스센터(France Services), 국가 경찰(Police nationale), 청소년 사법보호국(Protection judiciaire de la jeunesse) 등 다양한 기관이 도시계약에 참여함
- 시 투자계획 예산의 25% 이상을 이 지역들에 집중 투입함
- 주요 주제는 학교·돌봄을 포함한 아동·가족 지원, 교육·직업·창업, 공공서비스 접근, 안전과 사회적 공존, 문화·스포츠·여가, 에너지 리노베이션과 녹색 전환, 건강 불평등 완화, 지역경제와 상권 활성화까지 포괄함

2. 영국 레벨링업 정책과 런던의 공간적 불평등 대응 전략

1) 레벨링업 정책 개요⁴⁾

□ 추진 배경

- 영국의 레벨링업(Levelling Up) 정책은 국가 내 지역 간 불균형을 완화하고, 장기적으로 지역 기반의 경제 성장과 기회 균등을 실현하려는 국가 전략임

4) 'HM Government. 2022. Levelling Up the United Kingdom.' 참고



- 정책의 핵심 목적은 런던과 동남부에 집중된 경제적 번영과 기회를 잉글랜드 북부, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 등 다른 지역으로 확산시켜 국가 전체의 균형발전과 생산성 향상을 도모하는 데 있음
- 레벨링업 정책은 2019년 총선을 계기로 보수당 정부가 핵심 국정 아젠다로 채택되었으며, 2022년 2월 의회에 제출된 ‘Levelling Up the United Kingdom’ 백서를 통해 구체적 정책 프레임워크가 제시되었음
- 2020년 브렉시트(Brexit) 이후 등장한 국가 단위 대응 전략으로 이해할 수 있음
 - 영국은 2020년 1월 31일 유럽연합(EU)을 탈퇴함에 따라 유럽연합(EU)의 결속정책 체계와 지역 구조기금 지원에서 완전히 벗어났음
 - 유럽연합(EU) 탈퇴 이전 영국은 유럽지역개발기금(ERDF)과 유럽사회기금(ESF) 등 구조기금을 통해 연간 수십억 파운드 규모의 자금을 활용하여 지역 불균형 완화와 성장 촉진 정책을 추진했음
- 브렉시트 이후 영국 정부는 유럽연합(EU) 구조기금을 대체하기 위해 영국공동번영기금(UK Shared Prosperity Fund, UKSPF)을 도입하였음
 - 영국공동번영기금(UKSPF)은 2022년부터 2025년까지 약 26억 파운드 규모의 자금을 배정받아 영국 전역에 지역 맞춤형 투자로 전달되고 있음
 - 그러나 전문가와 시민단체의 분석에 따르면 영국공동번영기금(UKSPF)은 유럽 결속정책과 비교해 예산 규모가 상대적으로 작고, 집행 방식 또한 중앙정부 주도의 성격이 강하다는 점에서 한계가 지적되고 있음

□ 주요 내용

- 레벨링업 정책은 영국이 직면한 심각한 지리적 격차와 복합적 요인을 진단하는 데서 출발함
 - 생산성, 소득, 건강 기대수명, 기술 수준, 삶의 만족도 등 주요 지표에서 지역 간 차이는 수십 년, 심지어 수세기에 걸쳐 지속되어 왔음
 - 또한 번영하는 런던조차 높은 생활비, 주택난, 혼잡과 오염 등으로 인해 삶의 만족도가 낮은 ‘수도권의 역설’ 현상이 드러나고 있음

- 이러한 배경 속에서 정부는 불균형의 원인을 경제·역사·지리·사회학 등 다분야적 요인으로 보고, 지역 간뿐 아니라 지역 내부에서도 큰 차이를 보이는 불평등 구조에 주목하였음
- ‘Levelling Up the United Kingdom’ 백서는 지역 성장을 이해하기 위한 통합적 분석틀로 여섯 가지 자본 프레임워크를 제시하였음
 - 교통·주택·디지털 인프라를 포함한 ‘물리적 자본’, 지식·기술·건강 등 ‘인적 자본’, 혁신·특허·경영 관행 등의 ‘무형 자본’, 투자 자금 접근성인 ‘금융 자본’, 공동체의 신뢰·문화·관계망 등 ‘사회적 자본’, 지역 리더십, 거버넌스를 포함한 ‘제도적 자본’이 포함됨
 - 이러한 자본들은 상호 의존적이고 보완적인 방식으로 작동할 때 시너지 효과를 발휘하며, 모든 지역이 이를 균형 있게 보유하여 주민이 좋은 삶을 살기 위해 공동체를 떠나지 않아도 되는 것을 정책 목표로 함
- 백서에서는 4개 목표와 12개 과제를 설정하였음
 - 첫째, 민간 부문 성장을 통한 생활 수준 향상으로, 임금·고용·생산성 제고, R&D 투자 확대, 교통 및 디지털 인프라 개선을 포함함
 - 둘째, 기회 확산과 공공 서비스 개선으로, 교육 성취도 제고, 기술 훈련 확대, 건강 기대 수명 격차 축소, 웰빙 개선 등을 제시함
 - 셋째, 공동체 회복과 지역 자부심 고양으로, 도시재생, 주택 개선, 범죄 감소 등이 포함됨
 - 넷째, 지역 리더십 및 거버넌스 역량 강화로, 잉글랜드 전역에서 분권화 협약을 확대하고 지역 단위 의사결정 권한과 장기 재정 지원을 강화하는 것이 목표임
- 정책 실행은 다양한 프로그램과 이니셔티브를 통해 구체화됨
 - 민간 부문 성장 영역에서는 중소기업 금융 지원, 그린 산업 혁명 투자, R&D 확대, 이노베이션 액셀러레이터 설립 등이 추진됨
 - 기회 확산과 공공 서비스에서는 교육 투자 지역 지정, 평생 기술 보장 및 성인 교육 프로그램, 지역 사회 건강 진단 센터 설치 등이 포함됨
 - 공동체 회복 영역에서는 ‘레벨링업 기금(Levelling Up Fund)’과 ‘타운 기금(Town Fund)’을 통한 도시재생, 안전한 거리 기금 등을 통한 범죄 예방이 추진됨
 - 마지막으로 지역 리더십 강화 영역에서는 분권화 협약 확산과 지역 성장 기금 단순화를 통한 거버넌스 재편이 이루어짐



- 종합하면, 레벨링업 정책은 영국 전역의 지리적 불균형을 해결하기 위해 설계되었으며, 모든 지역이 잠재력을 발휘할 수 있도록 하는 것을 목표로 함

2) 런던과 비런던 지역의 레벨링업 정책⁵⁾

- 국가균형발전 정책에서 도시 지역을 어떻게 다루는지 살펴보기 위해, 영국의 레벨링업 정책에서 런던과 비(非)런던 지역을 어떤 방식으로 접근하고 있는지를 검토하였음
- 레벨링업 정책은 런던을 국가 전체의 경쟁력 확보라는 전략적 차원에서 다루는 동시에, 비런던 지역에는 균등한 기회와 삶의 질을 보장하기 위한 보정적 성격의 투자를 제공함
 - 런던은 이미 세계적 수준의 경제적·문화적 중심지이자 국가 경쟁력의 상징적 허브로 간주되며, 따라서 정책적으로는 이 지위를 유지하고 글로벌 경쟁력을 강화할 수 있는 투자가 추진됨
 - 반면, 비런던 지역은 오랜 기간 누적된 저투자와 불균형으로 인해 생활 기반과 기회에서 구조적 제약을 안고 있는 공간으로 규정되며, 이곳에는 균형성과 포용성을 회복하기 위한 광범위한 지원이 집중됨

□ 교통 인프라 부문

- 교통 인프라 부문에서 런던은 이미 세계적으로 높은 수준의 연결성을 갖추고 있으며, 이는 타 지역이 도달해야 할 기준점으로 제시됨
- 이에 따라 런던에 대한 교통 투자는 HS2 고속철도 건설과 유스턴(Euston) 역 재개발 같은 대규모 거점형 프로젝트에 집중되고 있음
 - 이 사업들은 런던 중심부와 중부·북부 지역 간의 경제·사회적 격차를 줄이려는 정부 전략의 일환으로 추진되었으며, 중부·북부 지역의 접근성을 개선해 성장 촉진 효과를 기대하고 있음
 - 특히 유스턴 역 재개발은 단순히 역 시설을 확장하는 데 그치지 않고, 주변 지역(over-site development)에 상업·주거·공공 공간을 새롭게 조성하여 지역경제 활성화, 일자리 창출, 부가가치 창출 등 광범위한 파급 효과를 노리고 있음

5) 'HM Government. 2022. Levelling Up the United Kingdom.' 참고

- 반면 비런던 지역은 균등한 접근성 확보에 초점이 맞춰져 있음
 - 정부는 런던 외 8개 도시 지역에 57억 파운드의 통합 교통 예산을 배정하고, 북부·미들랜드에는 960억 파운드 규모의 통합 철도 계획을 추진하는 등 지역 네트워크의 전면적 보강을 지원함
 - 또한 버스, 자전거, 도보 등 능동 이동 인프라에도 막대한 투자가 이루어지고 있음

□ 문화 및 지역사회 기반 부문

- 런던은 글로벌 문화도시로서의 위상을 강화하기 위해 이스트뱅크(East Bank) 개발에 1억 6천 8백만 파운드를 투입하고, 울위치·토틸넘·위일즈톤 등 6개 중심 상점가에는 5천 6백만 파운드를 배정해 상업·문화 공간을 재생하고 있음
 - 총 11억 파운드 규모로 추진되는 이스트뱅크(East Bank) 프로젝트는 세계적 문화·교육 기관을 집적한 대규모 문화·교육 클러스터로, 역사적으로 불균형과 문화적 저개발로 고통받아 온 동런던의 구조적 격차를 해소하는 동시에 새로운 문화 혁신과 일자리 창출의 중심지로 변모시키는 것을 목표로 함
 - 이는 런던 내부의 취약지역 개선에 더해, 런던의 글로벌 문화도시로서의 위상을 강화하는 두 목표를 동시에 달성할 수 있음을 보여주는 사례로, 단순한 정주 여건 개선을 넘어 국가균형발전 정책이 도시의 정체성과 국제 경쟁력 강화까지 포괄할 수 있음을 보여줌

그림 2 | 영국 이스트뱅크 스트랫퍼드 워터프런트 지도



출처: Architects' Journal 웹사이트(<https://www.architectsjournal.co.uk/news/plans-lodged-for-1-1bn-east-bank-cultural-hub-in-olympic-park>)(접속일: 2025년 9월 3일)



- 반면 비런던 지역은 낙후된 지역사회의 재생과 공동체 역량 강화를 목표로 분산형 투자가 추진됨
 - 박물관·유적지·도서관에 8억 5천만 파운드가 투자되고, 리즈(Leeds)에는 대영 도서관 북부점(British Library North)이 설립될 예정임
 - 아울러 영국예술위원회(Arts Council England)는 런던 외 100개 이상 지역에 집중적 지원을 배정하여 문화 격차 해소를 추진함
 - 더불어 유럽공동번영기금(UKSPF) 26억 파운드, 미래 중심 상점가 기금(Future High Streets Fund) 8억 3천만 파운드, 마을 기금(Towns Fund) 36억 파운드, 지역 공동체 소유 기금(Community Ownership Fund) 1억 5천만 파운드 등 다양한 기금이 지방 공동체의 자산 회복과 자부심 제고를 지원하고 있음

□ 중앙정부 기능 분산

- 런던 중심의 화이트홀(Whitehall) 편중 문제를 완화하기 위해 정부는 2030년까지 총 22,000개의 공무원 직위를 비런던 지역으로 이전하고, 선임 공무원 직위의 50%를 수도권 밖에 배치하는 것을 목표로 함
 - 이에 따라 달링턴, 글래스고, 올버햄프턴, 스토크온트렌트, 에든버러 등지에 새로운 정부 허브와 제2 본부가 설립될 계획임

□ 주택 부문

- 런던은 높은 주거비 부담 완화와 노후 주거단지 재생에 초점을 맞춤
- 반면, 비런던 지역은 공급 확대와 균형발전을 위한 대규모 투자가 추진됨
 - 과거 '80/20 규칙'*이 폐지되면서 북부와 미들랜드에 더 많은 지원이 돌아가고 있으며, 115억 파운드 규모의 저렴한주택 공급 프로그램(Affordable Homes Programme)을 통해 최대 18만 채의 주택이 공급되는데, 이 중 75%가 비런던 지역에 배정됨
 - * 80/20 규칙이란 주택 및 인프라 관련 중앙정부 기금 중 일부를 주택 수요 압력에 따라 배분하는 기준으로, 80% 자금을 주택 가격과 주거비 부담이 가장 심각한 지역에 집중하고 20% 자금을 나머지에 배정하는 규칙임

- 또한 주택건설지원기금(Home Building Fund) 15억 파운드를 통해 중소 건설기업 대출과 지역 재생 프로젝트가 지원되고, 지방 정부에 빈집 세금 할증 부과 권한 부여, 중심 상점가 재생을 위한 강제 매수권 강화, 노후 주택 개보수 및 고령자 주택 개선 등을 위한 자금 지원 등이 추진됨

3) 런던의 공간적 불평등 대응 전략: 런던 계획을 중심으로

□ 추진 배경

- 런던은 세계적 금융·문화 중심지이자 심각한 공간적 불평등을 안고 있는 도시임
 - 부유층과 빈곤층이 공존하고, 주거·소득·건강 격차가 뚜렷하며 일부 지역은 개발 혜택에서 소외되고 빈곤이 고착되고 있음
- 이러한 문제의식 속에서 런던은 1999 광역런던시법(Greater London Authority Act 1999)에 근거해 광역 공간개발전략(Spatial Development Strategy, SDS)을 수립하고, 2021년에 ‘런던 계획(The London Plan)’을 확정했음
- 이 계획은 런던 전체를 대상으로 약 20~25년에 걸친 장기적 공간 발전 방향을 제시하며, 런던시장(Mayor of London)이 이를 수립·발표하며, 런던청(Greater London Authority, GLA)이 집행·운영하는 구조임
- 2007년 개정된 광역런던시법은 시장 권한을 강화하고, 계획 수립 시 반드시 지속가능한 개발, 기후변화 대응, 사회적 형평성을 고려하도록 명시함으로써 런던 계획의 성격을 한층 포괄적·통합적으로 만들었음

□ 런던 계획의 공간적 불평등 대응 전략⁶⁾

- 런던 계획은 ‘좋은 성장(good growth)’을 원칙으로 삼아, 경제적 성장만을 목표로 하지 않고, 사회적으로 포용적이고 경제적으로 균형 잡히며 환경적으로 지속가능한 성장을 지향함

6) ‘Mayor of London. 2021. The London Plan. Greater London Authority.’ 참고



- 이를 위해 토지 이용, 주택, 교통, 환경, 사회 인프라가 유기적으로 연결되는 통합 전략을 세우고, 특히 불평등과 건강 격차를 줄이는 방향을 강조함
- 특히, 공간적 불평등과 관련된 정책으로 ‘전략적 재생지역(Strategic Areas for Regeneration)’, ‘기회지역(Opportunity Areas)’ 등이 제시됨
- 런던 전역에서 빈곤·불평등이 집중된 구역을 식별하고, 이를 전략적 재생지역으로 지정해 정책과 투자를 집중함
 - 이 과정에서 종합 빈곤지수(index of multiple deprivation)를 기준으로 상위 20% 빈곤 지역을 선별하되, 자치구(local authority)가 지역 상황을 반영해 지역 재생지구(Local Areas for Regeneration)를 추가 지정할 수 있도록 하여 정책의 유연성을 높였음
 - 무엇보다 중요한 점은 재생을 물리적 개발에 국한하지 않고, 교육·건강·고용·공공서비스 개선을 포괄하는 포용적 재생을 추구한다는 것임
 - 주민들과의 조기 협력을 통해 공동 비전을 수립하고, 사회·경제·환경 인프라 투자와 커뮤니티 공간·문화시설 확충을 통해 지역 정체성을 보존하며 발전할 수 있도록 함
- 한편, 런던 계획은 기회지역을 지정해 런던의 인구 증가와 주택·일자리 수요에 대응함
 - 2041년까지 런던 인구는 1,080만 명에 이를 것으로 전망되며, 매년 6만 6천 가구의 신규 주택 공급과 수만 개의 일자리가 필요함
 - 기회지역은 최소 2,500가구의 신규 주택 또는 5,000개 이상의 일자리 창출 가능성을 가진 대규모 성장 거점을 대상으로 지정하여, 교통·환경·사회 기반시설을 선(先)투자해 개발 잠재력을 실현하도록 하는 제도임
 - 시장청은 자치구, 런던교통공사, 민간 부문과 협력해 공동계획을 추진하며, 개발 과정에서 저렴한 주택 공급, 지역 고용 훈련, 저비용 업무공간 제공 등을 통해 기존 주민도 혜택을 누릴 수 있도록 설계했음
- 많은 기회지역이 전략적 재생지역과 중첩되어 있어, 런던시가 단순한 주택·일자리 공급을 넘어 지역 재생과 불평등 해소를 함께 달성하는 구조를 지향하는 것으로 나타남

IV 일본 사례

1. 일본의 지방창생 정책

- 일본의 지방창생(地方創生) 정책은 인구 감소와 고령화, 도쿄권 일극 집중으로 인한 지방 소멸 위기에 대응하기 위한 국가 차원의 전략적 정책으로 추진되었음
 - 특히, 지방 중소도시 및 농산어촌 지역의 지속가능성 약화, 도쿄권으로의 인구·기능 집중 심화가 국가 전체의 인구구조 악화와 지역 간 발전 격차 심화를 초래하고 있다는 문제 인식이 정책 추진의 핵심 배경이었음
 - 과거 일본 정부는 ‘국토의 균형 있는 발전’이라는 이념을 표방해왔으나, 실제로는 도쿄권을 성장 엔진으로 삼고 그 성과를 지방에 재분배하는 지역 구조를 용인해 온 측면이 강했음(中澤 高志 2016)
 - 이러한 ‘지방 소멸’ 위기 인식은 이러한 기존의 왜곡된 공간 구조에 대한 사회적 문제 의식을 환기시키는 계기가 되었음
- 아베 정부는 ‘지방 소멸’ 담론을 적극 활용하여 정책 추진 동력을 확보하였으며, 지방창생 정책은 국가 인구전략과 균형발전정책이 연계된 국가적 통합 정책으로 발전하였음
- 지방창생 정책은 지자체가 주체적으로 계획을 수립하고 중앙정부로부터 재정 지원을 받는 구조로 운영됨
 - 각 지자체는 지역 인구 동향, 산업 구조, 생활 여건 등을 분석해 지방판 종합전략(地域版総合戦略)을 마련하고, 그 전략에 기반한 구체적 사업계획을 중앙정부에 제출함
 - 중앙정부는 제안된 사업의 타당성, 지속가능성, 광역 연계 가능성, 민관 협력 여부 등을 심사해 교부금이나 보조금 형태로 재정을 배분함
 - 선정된 사업은 사전에 설정된 성과지표(KPI)에 따라 추진·평가되며, 사업 결과와 성과 달성 정도에 따라 후속 지원 여부가 결정되는 방식임



2. 일본 도쿄도 균형발전 정책

□ 도쿄도 전략 수립 현황

- 도쿄도(東京都)는 국가 지방창생 정책 추진에 발맞추어 자체적인 지방관 종합전략을 수립·운영해 왔음
- 2015년에는 ‘도쿄와 지방이 함께 번영하는 진정한 지방창생’을 목표로 한 도쿄도 종합 전략(東京と地方が共に栄える、真の地方創生』の実現を目指して~東京都総合戦略~)을 수립하였음
 - 이는 국가의 마을·사람·일자리 창생 종합전략(まち·ひと·しごと創生総合戦略)에 대응하는 형태로 마련된 것임
- 이후 2021년에는 국가 전략이 디지털 전원도시 국가구상 종합전략(デジタル田園都市国家構想総合戦略)으로 전환되면서, 도쿄도는 이에 대응하는 동시에 자체 정책 비전의 확장 차원에서 미래의 도쿄 전략(未来の東京』戦略)을 새롭게 수립하였음
 - 미래의 도쿄 전략은 지방관 종합전략의 후속이자 대응 전략일 뿐 아니라, 도쿄도의 중장 기적 도시 비전과 전략적 과제를 종합적으로 담은 상위 전략 성격을 가지며, 디지털 전환, 기후 변화 대응, 포용적 사회 구현, 산업 혁신 등 다양한 정책 목표를 포함하고 있음
- 2025년에 2050 도쿄 전략(2050東京戦略)을 새롭게 수립하여, 2050년을 목표로 한 장기적 도시 비전과 정책 방향을 제시하고 있음
 - 2050 도쿄 전략은 미래의 도쿄 전략에 기반하여 발전된 전략으로, 도쿄의 미래상을 실현 하기 위한 보다 장기적이고 포괄적인 종합발전계획으로 자리매김하고 있음

□ 지방창생에 대한 도쿄도의 관점

- 도쿄도는 일본 정부가 지방창생 실현에 국가적 역량을 집중하고 있으며, 특히 ‘도쿄권 일극 집중 시정’이 정책 목표로 제시되고 있다는 점을 인식하고 있었음
- 2015년 수립된 도쿄도 종합전략을 보면, 정부 차원의 논의가 ‘도쿄 대 지방’이라는 이분 법적 구도로 전개되는 경향에 대해서도 도쿄도가 주목했던 것으로 나타남

- 이에 대해 도쿄도는 도시로의 사람·정보·자본의 집적이 경영 효율화와 혁신의 원천이 되는 집적경제(economies of agglomeration)이며, 이러한 흐름은 경제적·역사적 필연성을 지닌 현상이라는 입장을 보임
- 또한 도쿄로의 인구 유입은 도쿄에 축적된 도시 기반과 기회에 매력을 느낀 개개인의 자율적 선택에 따른 결과라는 인식을 강조하고 있으며, 이러한 흐름은 개인의 의사결정 차원에서 이해해야 할 현상이라는 입장을 갖고 있음
- 도쿄도는 도쿄의 발전과 지방의 번영은 상충적 관계가 아니라, 상호 시너지 효과를 창출할 수 있는 관계임을 강조했다
 - 예컨대, 도쿄는 식량 공급에서 지방에 의존하는 반면, 지방 생산자들에게 도쿄는 거대한 소비시장이라는 점에서 양자는 상호보완적이고 상생적인 관계를 형성하고 있다고 보았음
 - 따라서 도쿄도가 지향하는 진정한 지방창생은 ‘도쿄 대 지방’이라는 대립적 구도로 축소해서 접근하기보다는, 도쿄와 다른 지역이 각각의 고유한 매력을 높이고, 상호 협력적 관계를 구축함으로써 공동 번영과 일본 전체의 지속가능한 발전으로 연결하는 방향이어야 한다는 것임
- 이러한 인식에 따라, 도쿄도는 도쿄이기에 가능한 노력을 통해 지역 간 협력과 공동 발전을 적극 추진하고자 했음
 - 구체적으로는 도쿄에 집적된 정보·자금과 지방의 자원·기술을 융합하여 산업 진흥, 관광 활성화, 예술·문화 진흥 등 다양한 분야에서 상호 시너지를 창출하는 것을 목표로 했음
 - 구체적 협력 사례로는 전국 생산지와 도쿄가 연계한 고부가가치 상품 개발, 전통 공예품의 국내외 홍보, 타 도시와 연계한 외국인 관광객 유치 활동, 일본 각지 문화 시설과의 협업 전시 등이 제시되었음
 - 또한, 재해 지역 복구 지원, 세무·상하수도 등 기술 지원과 같은 공공 서비스 협력도 적극 추진했음
- 2021년 수립된 미래의 도쿄 전략에서는 도쿄도의 지방창생에 대한 관점과 정책적 강조점에서 몇 가지 변화가 관찰되었음
- 2015년 도쿄도 종합전략에서 강조했던 ‘도쿄와 지방의 공존·공영’이라는 협력적 프레임과 비교할 때, 전략적 초점이 보다 도쿄 자체의 발전 전략으로 이동하였음

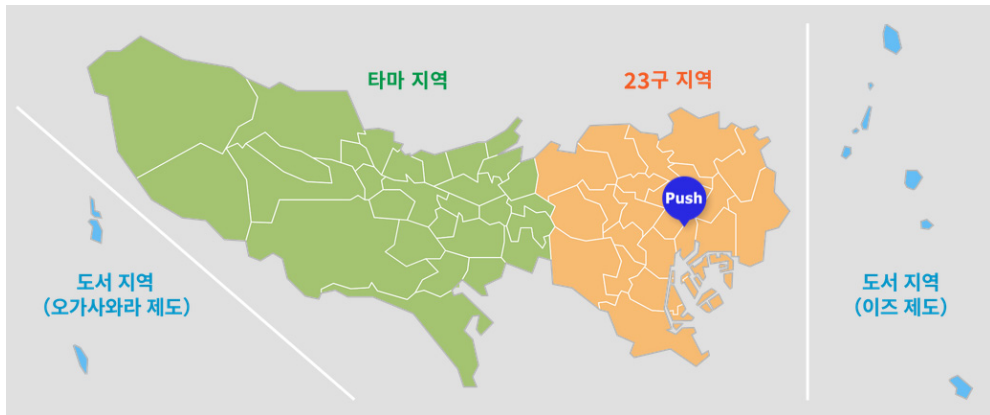


- 첫째, 글로벌 도시로서의 위상 강화가 정책 목표로 전면으로 부각되었음
 - 미래의 도쿄 전략에서는 도쿄를 세계적 경쟁 속에서 선두 주자 도시로 육성하고, 세계 우수 기업, 고급 인재, 유학생, 자금, 정보의 집적을 목표로 설정하였음
 - '세계에서 가장 비즈니스하기 좋은 도시'로 자리매김하려는 전략적 방향성이 명확하게 제시되었으며, 국제적 도시경쟁력 제고에 상당한 정책적 비중이 두어졌음
- 둘째, 도쿄 자체의 내부 과제 해결과 도시 매력 제고에 정책 우선순위가 강화되었음
 - 전략에서는 도쿄 자체의 인구 감소, 고령화 대응, 다양성 확대, 새로운 일하는 방식 확산 등 도시 내부의 구조적 과제 해결과 매력도 향상에 집중하는 내용이 부각되었음
 - 특히 2020 도쿄 올림픽·패럴림픽 레거시를 활용한 배리어프리 환경 조성 및 다양성을 존중하는 사회 조성 등 방향이 두드러졌음
- 셋째, 타 지역과의 관계성에 대한 서술은 축소되거나 성격이 변화하였음
 - 2015년 전략에서는 '도쿄와 지방이 함께 번영한다'는 명시적 협력 프레임이 강조되었으나, 미래의 도쿄 전략에서는 이러한 프레임이 상대적으로 약화되었음
 - 타 지역과의 연계는 재해 지역 복구 지원, 국내 관광객 유치 및 인접 지역 연계 이벤트 등 부분적 협력으로 한정되는 경향을 보이며, 전반적으로는 도쿄의 글로벌 도시로서의 성장이 일본 경제 전반을 견인하겠다는 관점이 정책적 주축으로 부각되었음
- 도쿄도가 2025년에 수립한 2050 도쿄 전략은 도쿄의 미래 비전과 도시 발전 방향을 제시하는 장기 전략으로, 도쿄도 정책의 종합계획적 성격을 지니고 있음
- 그 내용을 살펴보면, 2015년 도쿄도 종합전략에서 강조되었던 '도쿄와 지방의 공존·공영' 또는 '지방창생'과 같은 담론이나 구성 요소는 상당히 약화되었거나 사실상 전략 구조 내에서 사라진 것으로 평가됨
 - 우선 2050 도쿄 전략 본문에는 '지방창생(地方創生)'이라는 용어 자체가 명시적으로 주요 목표나 비전으로 포함되어 있지 않으며, 타 지역과의 직접적 관계 설정이나 협력 비전을 독립된 장(章)으로 구성하거나 전략적 목표로 제시하고 있지 않음
 - 이는 2015년 전략에서 명확히 드러났던 '도쿄와 지방이 함께 번영'이라는 협력적 프레임과는 구분되는 흐름임
- 종합하면, 국가적 지방창생이나 타 지방과의 공존·협력 담론은 약화되고, 도쿄도의 독자적 미래 비전 실현으로 정책 초점이 이동했음

□ 도쿄도 내 균형발전 정책

- 도쿄도는 국가 지방창생 정책 대응뿐 아니라, 도쿄도 내부의 균형발전 역시 중요한 정책 과제로 명확히 인식하고 있음
- 도쿄도 내부에서도 지역 간 발전 격차가 존재하며, 다마(多摩) 지역과 도서(島嶼) 지역은 도쿄 23구 중심부에 비해 인구밀도, 인프라, 산업 구조, 생활 여건 등에서 상대적 열악한 지역임

| 그림 3 | 도쿄도 23구·다마·도서 지역 지도



출처: 도쿄 관광 안내 웹사이트(<https://tokyotouristinfo.com/kr/>)(접속일: 2025년 9월 17일)

- 이에 따라 도쿄도는 내부 균형발전 정책을 통해 도쿄 전체의 지속가능한 발전을 도모 하려는 전략적 접근을 지속해오고 있음
- 2015년 수립된 도쿄도 종합전략에서는 ‘도쿄와 지방이 함께 번영하는 진정한 지방창생’을 정책 슬로건으로 내세웠지만, 동시에 도쿄도 내부 균형발전의 중요성도 강조되었음
 - 도쿄도 종합전략에는 “다마·도서 지역의 진흥 없이는 도쿄의 지속가능한 발전은 이루어 질 수 없다(多摩・島しょの振興なくして、東京の持続的発展は成しえない)”는 구절이 포함되어 있어, 도쿄도 내부 지역 간 균형발전에 대한 강한 정책적 문제의식을 확인할 수 있음
- 이에 따라, 다마·도서 지역 진흥을 위한 구체적 정책과제가 제시되었음
 - 다마 지역에서는 교통 인프라 확충(간선도로, 서부신주쿠선 입체화, 다마 모노레일 연장)과 재해



- 대응 인프라 구축이 추진되었고, 산업 측면에서는 기술집약적 중소기업·대학·연구기관 연계 산업 육성과 고용 창출이 중점적으로 계획되었음
 - 도서 지역에서는 농림수산업 진흥과 도교산 농수산물 소비 촉진, 재해 대응 시설 정비, 간호 인력 양성 및 전문 의료 서비스 확대, 지역 문화·스포츠 진흥, 자연환경 보전과 외래 종 관리 강화 등이 주요 정책과제로 설정되었음
- 2021년 수립된 미래의 도쿄 전략에서도 도쿄 내부 균형발전 기조는 유지되고 있으며, "전략 9: 도시 기능을 더욱 높이는 전략" 하위 항목으로 "지역 특성에 맞는 스마트한 도시 개발 전개"가 제시되었음
 - 다마 지역에서는 스마트 도시 개발, 교통 편의성 향상(모노레일 연장), 자연과 조화로운 주거 환경 조성, 지역 산업·혁신 거점 육성, 원격근무 기반 구축(위성 오피스 확대) 등이 계획되었음
 - 도서 지역에서는 자연자원 활용형 스마트 개발, 신규 교통수단 도입, 일·생활 양립 지원 (공유오피스, 육아 지원), 재생에너지 기반 에너지 자급률 향상 등이 제시되었음
- 2025년 수립된 2050 도쿄 전략에서도 도쿄도 내부의 균형발전 기조가 유지되고 있으며, 다마와 도서 지역을 저발전 지역으로 보기보다는 풍부한 자원과 잠재력을 지닌 지역으로 정의하고, 이들의 고유한 특성과 강점을 활용한 발전 방향을 제시하고 있음
 - 다마 지역은 자연 환경과 기술·산업 기반, 문화 자산 등을 활용하여 도심 과밀 해소와 지속가능한 균형 발전에 기여하도록 계획되고 있으며, 뉴타운 재생, 스마트 농업, 문화·스포츠 중심 도시 조성 등의 전략이 제시되고 있음
 - 도서 지역에 대해서는 해양 자원과 생태·문화 자산을 활용한 지속가능한 발전과 지역 교류 활성화를 통해 브랜드 가치를 높이고, 재생에너지 도입과 방재체계 강화, 디지털 활용 등을 추진하고 있음
- 즉, 2050 도쿄 전략에는 도쿄도 내부 공간구조를 단순한 중심-주변 구도가 아닌 다핵적이고 지속가능한 발전 구조로 재편하려는 정책적 의지가 반영되어 있음
- 도쿄도는 국가 차원의 지방창생 정책과 별도로, 도쿄도 내부에서도 공간적 균형발전 과제를 일관되게 추진하고 있으며, 이는 도시권 내부 격차 해소라는 측면에서도 중요한 의미를 지님

V

서울 균형발전 개념 및 정책 추진 방향 제안

1. 서울 균형발전 개념 재정의

- 서울시는 그동안 지역균형발전을 “지역별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활기반을 확충하고, 지역경제를 활성화함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력을 강화”하는 것으로 정의해 왔음
 - 이는 지역 간 인프라·생활환경 격차를 줄이고 권역별 특성을 고려한 정책을 펼치려는 서울시의 의도를 잘 반영한 정의라 할 수 있음
- 다만 최근 변화하는 도시 여건과 정책 환경을 고려하면, 개념을 한 단계 확장하여 지속 가능한 발전을 핵심 가치로 포함할 필요가 있음
 - 기후위기 대응, 에너지 전환, 디지털 격차 해소 등 지속가능성과 회복력을 요구하는 과제들이 중요해지고 있으며, 대도시 내부의 사회·경제적 불평등을 줄이기 위한 포용적 성장의 필요성도 커지고 있음
 - 지방분권균형발전법이 ‘지속가능한 발전’을 균형발전의 핵심 가치로 포함하고 있는 점, 파리와 영국이 도시 내부 불평등 해소를 균형발전의 주요 대상으로 삼고 있는 점은 서울시에도 시사점을 제공함
- 한편, 도쿄도는 다마 지역과 도서 지역의 자원과 잠재력을 활용한 특화 발전 전략을 추진하고 다핵적 성장구조를 지향해 왔는데, 이러한 방식은 이미 서울시 지역균형발전 개념에 포함된 ‘지역별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전’ 취지와 일맥상통함
- 이에, 본 연구는 서울시 지역균형발전 개념을 “지역별 특성과 잠재력을 고려한 지역 간 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활기반을 확충하고 지역경제를 활성화함으로써, 주민의 삶의 질 향상과 지속가능한 발전을 도모하는 것”으로 수정할 것을 제안함



- 기존 '지역별 특성을 고려한'을 '지역별 특성과 잠재력을 고려한'으로 수정하여 특화 발전 개념을 강조함
- 기존 '지역경쟁력 강화'를 '지속가능한 발전을 도모'하는 것으로 수정함

2. 서울 균형발전 정책 추진 방향

□ 인프라 공급을 넘어 주민 체감형 균형발전 정책으로 확장

- 파리는 취약지역 지원을 통해 주거·교육을 넘어 문화·스포츠·건강·녹색전환·상권 활성화 까지 포괄하여 주민의 전반적 삶의 질 향상을 목표로 삼고 있음
- 런던 역시 단순한 물리적 개발이 아니라 교육·건강·고용·공공서비스 개선을 포함하는 사회적 재생으로 접근하며, 지역 불평등을 다차원적으로 해소하고자 함
- 이러한 사례를 참고해, 서울의 균형발전 정책도 인프라 공급 중심에서 벗어나 사회·문화·환경적 삶의 질 개선으로 정책 범위를 확장할 필요가 있음

□ 취약지역 선별 및 집중 지원 제도 도입

- 파리와 런던의 사례는 공간적 불평등을 해소하기 위해 불평등이 집중된 지역을 체계적으로 선별하고, 정책·재정을 집중 투입하는 전략이 필요함을 보여줌
 - 파리는 여기서 한 발 더 나아가, 국가에서 지정하는 도시정책 우선관리구역(QPV) 외에도 자체적으로 취약지역(QPOP)을 추가 선정하고, 시 예산의 25% 이상을 집중 투입하고 있음
 - 런던은 빈곤지수를 활용해 상위 20% 빈곤지역을 전략적 재생지역으로 지정하고, 물리적 개발뿐 아니라 교육·건강·고용 등 사회적 재생까지 포괄하는 계획을 추진하고 있음
- 서울 역시 강남-강북, 도심-외곽 간 불균형이 지속되고 있으며, 일부 지역은 주거환경·공공서비스·일자리 접근성 등에서 취약성이 누적되고 있음
- 지금까지의 균형발전 정책은 광범위하게 분산 투자되는 경향이 있어, 정책 효과가 분산되고 주민 체감도가 낮을 수 있음

- 따라서 서울시 역시 파리와 런던 사례처럼 정량적 지표(소득, 건강, 교육, 치안, 환경 등)를 기반으로 불평등 집중지역을 선별하고, 재정과 정책을 집중 투입하는 전략을 고려할 필요가 있음

□ 주민을 위한, 주민과 함께 하는 정책 추진

- 파리와 런던 사례는 지역 불평등 해소와 도시재생의 성공 여부가 주민 참여와 공동 설계에 달려있음을 보여줌
 - 프랑스는 2014년 도시 및 결속을 위한 프로그램 법을 통해 시민협의회를 법적으로 보장하고, 도시계약 체결 과정에 주민이 참여하도록 했음
 - 파리는 지역개발팀을 취약지역에 상주시켜 주민과 함께 프로젝트를 공동 설계하고 실행했음
 - 런던 계획은 재생지역 지정 시 주민과의 조기 협력을 중시하며, 개발 초기 단계부터 공동 비전을 수립함
 - 이를 통해, 물리적 개발로 인한 갈등과 배제 현상을 줄이고, 주민이 개발의 이익을 공유할 수 있는 구조를 만들 수 있었음
- 서울의 균형발전 정책도 주민 참여를 강조하지만, 여전히 형식적 의견 수렴 수준에 머무는 경우가 많고, 사업이 완료된 뒤 주민이 체감하는 혜택이 제한적일 때가 있음
- 파리와 런던 사례에서 보듯, 주민 참여를 정책의 선택사항이 아닌 필수 절차로 제도화하고, 상주 조직이나 전담 코디네이터를 배치해 지속적 소통과 공동 의사결정을 보장할 필요가 있음



3. 서울 균형발전을 위한 국가 지원 방향

□ 지역 주도적인 지역균형발전 추진을 위한 서울시 권한 강화

- 국가 차원의 균형발전에서 수도권은 과거 규제와 억제 대상으로만 취급되었으나, 최근에는 교통망 확충, 주거 공급, 산업단지 정비 등 인프라를 보완하는 방향으로 정책이 전환되고 있음
- 한편으로는, 중앙정부 차원의 정책 설계 과정에서 서울시가 별도의 지원 대상으로 고려되지 않거나, 주요 국가사업에서 배제되는 경우가 많음
- 이러한 현실은 서울시가 다른 광역지자체와 달리 재정자립도가 높고, 균형발전 지원의 주요 대상이 아니라고 인식되는 데서 비롯됨
- 앞으로는 중앙정부가 서울시에 추가 재정을 지원하기보다는, 서울시가 더 큰 자율성과 권한을 가지고 지역균형발전 사업을 기획·추진할 수 있도록 제도적 여건을 마련하는 방향으로 국가 정책을 설계할 필요가 있음

□ 국가 균형발전 정책 범위에 도시 내부 격차 해소 포함

- 국가 차원의 균형발전 정책은 이제 단순히 수도권과 비수도권 간의 격차를 줄이는 데 머무르지 않고, 도시 내부에서 발생하는 사회·경제적 불평등까지 포괄하는 방향으로 확대될 필요가 있음
- 현재 한국의 균형발전 정책은 주로 비수도권 발전에 초점을 맞추고 있으나, 유럽연합(EU)의 결속정책과 영국의 레벨링업 정책은 도시 내부 격차를 균형발전 정책의 대상으로 삼고 있음
 - 유럽연합(EU)은 유럽지역개발기금(ERDF) 예산의 일정 비율을 통합 지속가능 도시 개발(ISUD)에 의무적으로 배정해 대도시 내부의 취약지역 문제를 해결하려 함
 - 영국 역시 런던을 대상으로 동런던과 같이 취약한 생활권에는 도시재생, 상점가 활성화, 노후주거단지 개선 등을 지원하고 있음

- 따라서 한국 국가 차원의 균형발전 정책 역시 도시 내부 불균형을 정책 대상에 포함하여 대도시 차원의 불균형 해소까지 목표로 삼을 필요가 있음

□ 수도권과 비수도권을 아우르는 균형발전 정책 추진

- 국가 차원에서 도시 내부 불균형을 지원하는 것은 충분히 가능하며, 그 전제와 조건을 명확히 설계하는 것이 중요함
- 유럽연합(EU)과 영국의 사례에서 보듯, 결속정책과 레벨링업 정책의 본질적 초점은 지방 발전에 맞추어져 있어 재정의 상당 부분이 지방에 투입되지만, 파리나 런던과 같은 대도시 지역에도 재정 지원이 이루어짐
 - 이는 대도시 안에도 사회경제적 취약지역이 존재하고, 이 지역의 문제 해결 없이는 국가 전체의 포용적 성장과 사회 통합을 달성하기 어렵기 때문임
- 예컨대 일드프랑스 지역에서는 도시 지역임에도 불구하고 에너지 효율화, 디지털 전환, 순환경제, 생물다양성 증진 등 지속가능한 성장 목표와 사회적 포용 가치를 지향하는 사업에는 유럽연합(EU) 차원의 지원이 이뤄지고 있음
- 또한, 런던의 이스트뱅크(East Bank) 프로젝트는 글로벌 문화·교육 클러스터 조성과 동시에 동런던의 취약지역 재생을 병행하여 도시 정체성과 국제 경쟁력을 동시에 강화한 사례로 꼽힘
- 이러한 접근은 한국에도 적용 가능함
 - 서울에서는 글로벌 경쟁력 확보를 위한 상징적 프로젝트를 추진하면서 동시에 구도심, 노후주거단지, 쇠퇴한 상업지구 등 취약지역에는 사회적 포용 프로그램과 재생사업을 병행할 수 있음
 - 반면 비수도권은 중앙정부 기능·기관 이전, 광역 교통망 확충, 저렴주택 공급, 생활SOC와 문화·교육 시설의 균등 배치를 통해 정주 기반을 강화하는 종합적 투자가 필요함
 - 이처럼 수도권과 비수도권을 구분하고, 각각의 공간적 특성과 문제 구조에 맞는 차별화된 정책수단을 배치하는 것이 향후 균형발전 정책의 핵심 전략이 되어야 함



□ 서울과 비수도권 간 협력 과제 발굴 지원

- 일본의 지방창생 정책 초기에는 국가 차원의 균형발전 기조에 따라 전국 생산지와 도교를 연계한 고부가가치 상품 개발, 전통 공예품의 국내외 홍보, 타 도시와의 연계 관광 마케팅, 문화시설 공동 전시 등 다양한 협력 과제가 발굴·추진되었음
- 그러나 시간이 지나면서 도교에 돌아오는 직접적 이득이 크지 않고 국가적 지원 역시 축소되면서, 이러한 과제 발굴과 추진은 점차 줄어든 것으로 보임
- 이러한 사례는 서울이 수도권 및 비수도권과 연계한 공동 프로젝트를 지속적으로 발굴·추진하려면, 해당 과제에서 서울이 얻는 실질적 이익이 보장되고 국가 차원의 재정 지원이 안정적으로 확보될 필요가 있음을 보여줌
 - 국가적 균형발전 정책 틀 안에서 서울과 비수도권 간 협력 과제가 공식적으로 인정·지원되어야 장기적 실행력이 담보될 수 있음
- 따라서 서울이 주도적으로 나서 산업, 관광, 문화, 혁신 분야의 협력 과제를 발굴하고 추진하려면, 국가가 보조금 형태의 안정적 지원 체계를 마련하고 중앙정부 차원의 정책적 정당성을 부여하는 것이 중요함

참고문헌

국내 및 해외 문헌

- 김선웅, 성수연. 2021. 수도권 개발제한구역 50년 정책변천사. 서울연구원.
- 김용웅. 2011. “이명박 정부의 수도권 정책의 평가와 개선과제.” 수도권 관리정책의 평가와 대응과제 토론회 자료집.
- 송우경. 2019. “제4차 국가균형발전 5개년계획의 방향과 주요 내용.” 월간 KIET 산업경제, 2월.
- 송우경. 2025. “2000년대 이후 수도권 정책의 변화와 특징.” 산업경제분석, 2월, 56-68.
- 안영진. 2011. “초광역개발권 전략을 통해 살펴본 이명박 정부의 지역발전정책.” 국토지리학회지 45 (3): 361-74.
- 오승은, 노승용. 2014. “지역발전정책의 성과와 한계 - 노무현정부와 이명박정부의 비교를 중심으로 -.” 한국자치행정 학보 28 (2): 63-84.
- 오제연. 2019. “1970년대 후반 대학정원 정책의 전환과 고등교육 대중화.” 역사비평, 145-76.
- 원광희, 변혜선, 윤영한 외. 2015. 박근혜 정부의 지역발전정책과 수도권 규제완화 대응방안. 충북발전연구원.
- 이두영, 이만형, 이진희, 신명자. 2019. 수도권 규제 완화 대응방안 및 충북 투자유치 추진전략 연구. 충청북도, 충북경제 사회연구원.
- 차미숙, 조은주, 곽윤신 외. 2022. 국가균형발전3.0 패러다임 구축과 실천전략 연구. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 22-52-01. 경제·인문사회연구회.
- 차재권. 2017. “역대정부 균형발전정책의 성과 평가: 박정희정부에서 박근혜정부까지.” 사회과학연구 25 (2): 130-74.
- Angélie, Marc, and Cary Siress. 2012. “The Paris ‘Banlieue’: Peripheries of Inequity.” Journal of International Affairs 65 (2): 57-67.
- Atkinson, Rob, and Karsten Zimmermann. 2016. “Cohesion Policy and Cities: An Ambivalent Relationship.” In Handbook on Cohesion Policy in the EU. Edward Elgar Publishing.
- Atkinson, Rob. 2015. “The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past Developments and Future Prospects.” European Structural & Investment Funds Journal 3 (1): 21-31.
- Barca, Fabrizio. 2009. “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations.”
- Begg, Iain. 2016. “The Economic Theory of Cohesion Policy.” In Handbook on Cohesion Policy in the EU. Edward Elgar Publishing.
- Epstein, Renaud. 2011. “Politiques de la ville : bilan et (absence de) perspectives.” Science Politique. Regards croisés sur l'économie 9 (1): 203-11.
- Epstein, Renaud. 2011. “Politiques de la ville : bilan et (absence de) perspectives.” Science Politique. Regards croisés sur l'économie 9 (1): 203-11.
- EURO CITIES. 2024. Outlook on the Urban Dimension of Cohesion Policy: Mapping the Impact of Cohesion Policy in Urban Areas through the Lenses of EU Cities.
- Geppert, Anna, and Charles Affaticati. 2020. “La dimension urbaine de la politique de cohésion de l'Union européenne 2014-2020, entre injonctions, redéfinitions et territorialisation : l'exemple des Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) franciliens.” Géocarrefour 94 (3): 3.



- Medeiros, Eduardo, ed. 2019. Territorial Cohesion: The Urban Dimension. The Urban Book Series. Springer.
- Piattoni, Simona. 2016. "Cohesion Policy, Multilevel Governance and Democracy." In Handbook on Cohesion Policy in the EU. Edward Elgar Publishing.
- 中澤 高志. 2016. 「地方創生」の目的論. 経済地理学年報 62 (4): 285-305.

법령 및 관련 규정

- Greater London Authority Act 1999.
- Greater London Authority Act 2007.
- LOI N° 2014-173 Du 21 Février 2014 de Programmation Pour La Ville et La Cohésion Urbaine (1)

계획 및 협약

- HM Government. 2022. Levelling Up the United Kingdom.
- Mayor of London. 2021. The London Plan. Greater London Authority.
- Ville de Paris. 2025. Pacte parisien pour les quartiers populaires.
- 東京都. 2015. 「東京と地方が共に栄える、真の地方創生」の実現を目指して~東京都総合戦略~.
- 東京都. 2021. 「未来の東京」戦略.
- 東京都. 2025. 2050東京戦略 ~東京 もっとよくなる~.

보도자료

- 국가균형발전위원회, 건설교통부. 2004. "[보도자료] 정부, ' 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 본격 추진.'"
- 국가균형발전위원회, 건설교통부. 2005. "[보도자료] '수도권발전 종합대책' 확정·발표."

웹사이트

- 도쿄 관광 안내 웹사이트(<https://tokyotouristinfo.com/kr/>)(접속일: 2025년 9월 17일)
- Architects' Journal 웹사이트(<https://www.architectsjournal.co.uk/news/plans-lodged-for-1-1bn-east-bank-cultural-hub-in-olympic-park>)(접속일: 2025년 9월 3일)
- Communauté Urbaine Grand Paris Seine & Oise 웹사이트(<https://gpseo.fr/article/soutien-cohesion-territoriale-territoires-urbains-investissement-territorial-integre-iti>) 참고(접속일: 2025년 8월 25일)



서울 균형발전 전략 재구성 방안: 개념 및 정책 추진 방향 정립

발간종류 정책이슈리포트

발행일 2025년 11월 03일

저자 김민영 한국지방행정연구원 부연구위원
양원탁 한국지방행정연구원 부연구위원

발행처 한국지방행정연구원

주소 (26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동)

전화 033-769-9999

홈페이지 <http://www.krila.re.kr>