

제22대 국회 정책방향 수립을 위한  
민주연구원 국가전략과제

# 전환기의 국가균형발전 정책구상



박동욱  
강현수  
김용창  
정창수



제22대 국회 정책방향 수립을 위한  
민주연구원 국가전략과제

# 전환기의 국가균형발전 정책구상



# CONTENTS

발간사: 이한주 민주연구원장

요약

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 배경 .....	3
2. 연구의 목적 .....	7
제2장 역대 정부의 균형발전 정책 평가 .....	9
1. 역대 정부 균형발전 정책 흐름 .....	11
2. 박정희 정부 (1960-1970년대) .....	14
3. 전두환, 노태우 정부 (1980년대) .....	17
4. 김영삼, 김대중 정부 (1990년대) .....	20
5. 노무현 정부 .....	24
6. 이명박 정부 .....	32
7. 박근혜 정부 .....	35
8. 문재인 정부 .....	37
9. 윤석열 정부 .....	42
10. 기존 균형발전 정책의 성찰 .....	45
11. 현 시기 균형발전 정책 혁신 방향 제언 .....	48
제3장 국가균형발전 정책의 혁신적 전환을 위한 전략 구상 .....	55
1. 문제제기: 대한민국인가? 서울민국인가? .....	57
2. 국토공간 불평등 격화의 슬픈 현실 .....	61
3. 지역균형발전론의 전환과 성찰 .....	72
4. 지역균형발전 정책에서 대립적인 기본개념의 재구성 .....	78
5. 신지역균형발전을 위한 새로운 원칙의 정립 .....	86
6. 기회균등 국토공간 창조전략 .....	104



## CONTENTS

<b>제4장 역대정권 재정분권 정책 평가와 방향 .....</b>	<b>139</b>
1. 지방재정 현안 - 지방교부세 감소 .....	141
2. 지방재정 현안 - 지방세 개정에 따른 세수감소 .....	147
3. 재정분권 정책평가 .....	148
4. 역대 정권 재정분권 정책 .....	155
5. 재정분권정책 동향 - 기관별 의견 .....	170
6. 재정분권 정책 방향 .....	176
<b>참고문헌 .....</b>	<b>186</b>

# CONTENTS

## 표 목차

〈표 2-1〉 시대별 국토 계획의 변화 흐름 .....	13
〈표 2-2〉 특정 대기업공장을 위한 예외적 수도권 규제 완화 사례 .....	22
〈표 2-3〉 참여정부의 국가균형발전의 새로운 패러다임 .....	25
〈표 2-4〉 노무현 정부 국가균형발전 정책 분야별 과제 .....	28
〈표 2-5〉 노무현 정부와 차별화된 이명박 정부 지역발전 계획 특징 .....	32
〈표 2-6〉 이명박 정부의 3차원적 지역발전전략 .....	33
〈표 2-7〉 OECD 가 권고하는 지역 정책의 새로운 패러다임 .....	47
〈표 3-1〉 이동노동(mobile work)과 다지역 거주 유형구분 .....	100
〈표 3-2〉 생활인구 관련 유사 정책 사례 .....	104
〈표 3-3〉 지역상생발전기금 출연 규모 .....	120
〈표 3-4〉 보편적 기본소득과 보편적 기본서비스 비교 .....	126
〈표 3-5〉 수도권 정비권역 현황 (2019년 현재) .....	132
〈표 3-6〉 수도권·비수도권 균형발전특별회계 보조금 현황(단위 백만원) .....	138
〈표 4-1〉 세수 결손에 따른 교부세 감소액 추정 .....	145
〈표 4-2〉 지방세 개정세법에 따른 세수효과 .....	147
〈표 4-3〉 지방세(시도세 및 시군세) 증감 추이 .....	148
〈표 4-4〉 지방소비세 시도/시군구별 배분 추이 .....	148
〈표 4-5〉 지방자치단체 재정자립도 추이 .....	149
〈표 4-6〉 재정분권 전후 자체사업 및 보조사업 비중 추이 .....	150
〈표 4-7〉 지방자치단체 재정자주도 추이 .....	150
〈표 4-8〉 1단계 지방이양 사업 예산집행 추이 .....	151
〈표 4-9〉 한국과 OECD국가의 재정분권 수준 비교 .....	152
〈표 4-10〉 주요 국가의 지출 자율성 지수 .....	153
〈표 4-11〉 1단계 재정분권 추진에 따른 지방재정 변화 .....	163
〈표 4-12〉 우리나라 역대 정부의 재정분권 추진 계획 .....	169
〈표 4-13〉 2022년 지방선거 주요 정당들의 재정분권 관련 공약 비교 .....	175
〈표 4-14〉 지방세 세목별 탄력세율제도 및 적용 현황 .....	180

# CONTENTS

## 그림 목차

〈그림 1-1〉 한국과 일본의 지역별 인구집중도 .....	3
〈그림 1-2〉 일본서적 지방소멸에서 나타난 인구감소 흐름 .....	4
〈그림 1-3〉 청년층이 도시지역으로 이주한 인구비율 및 국가별 타 행정지역(광역지자체 급)으로 이사한 인구 비율 .....	5
〈그림 2-1〉 최근 100년간 서울 인구 증가 추이 .....	16
〈그림 2-2〉 1960~1970년대 산업단지 개발 .....	16
〈그림 2-3〉 수도권 5대 권역도 (1980년대) .....	18
〈그림 2-4〉 노무현 정부의 균형발전 비전과 전략, 주요 추진 과제 .....	26
〈그림 2-5〉 수도권 비수도권 인구 순이동 변화 및 수도권 인구 집중 전망과 실제 현황 .....	31
〈그림 2-6〉 이명박 정부의 지역 발전 정책 기본 방향과 전략 .....	33
〈그림 2-7〉 박근혜 정부의 지역발전 비전과 전략, 주요 추진과제 .....	35
〈그림 2-8〉 문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략 .....	38
〈그림 2-9〉 우리나라 인구 감소 추이와 지역별 합계 출산율 .....	49
〈그림 2-10〉 시도별 합계출산율, 2022p .....	49
〈그림 3-1〉 인구분포변화(1980~2020) .....	62
〈그림 3-2〉 수도권으로 순인구이동 .....	63
〈그림 3-3〉 인구감소지역(좌, 2021)과 1975년 대비 2020년 시군구 인구증감율(우) .....	64
〈그림 3-4〉 생활SOC 결핍지수에 근거한 생활서비스 수급의 공간전략 .....	65
〈그림 3-5〉 건강시설분포와 10분 이내에 거주하는 비율 .....	65
〈그림 3-6〉 지역별(읍면동) 생활 SOC 상대적 결핍도 .....	66
〈그림 3-7〉 생명보호의 지역별 격차 .....	68
〈그림 3-8〉 지역총소득 변화와 역외유출 및 지역 내 총생산 비율 변화 .....	69
〈그림 3-9〉 신도시개발 .....	71
〈그림 3-10〉 자본주의 체제의 변화와 지역불균등 발전의 전개 .....	72
〈그림 3-11〉 노무현 정부 지역균형발전 사업 .....	77
〈그림 3-12〉 이동 시공간과 가치 .....	83
〈그림 3-13〉 흐름과 네트워크의 공간과 시공간 압축 .....	84
〈그림 3-14〉 일상생활의 시간지리학적 표현 .....	91
〈그림 3-15〉 광역거점·다층적 네트워크 도시체계 개념도 .....	97
〈그림 3-16〉 흐름의 공간의 시대와 버려지는 지역 .....	98
〈그림 3-17〉 관계인구 개념 .....	102
〈그림 3-18〉 통근통학율과 생활인구(2020) .....	103

## CONTENTS

〈그림 3-19〉 일본 총무성 관계인구 창출 및 확대사업 .....	105
〈그림 3-20〉 사람과 지역의 매트릭스: 유동인구 확장의 다양한 원천 .....	105
〈그림 3-21〉 다중공간스케일의 사례로서 상생지역권 .....	107
〈그림 3-22〉 지역경제정책 입지특성 .....	109
〈그림 3-23〉 특구 및 산업단지와 낙후지역의 분포 .....	110
〈그림 3-24〉 전 세계 Coworking Spaces 분포(2021년) .....	114
〈그림 3-25〉 유럽연합의 스마트 전문화 전략 .....	115
〈그림 3-26〉 일반기업, 혁신형 기업, 혁신성장기업 분포 .....	116
〈그림 3-27〉 유럽의 지역별·국가별 15분 걷기 도시 순위 .....	124
〈그림 3-28〉 파리의 15분 도시 .....	125
〈그림 3-29〉 미국의 거대광역도시권역 .....	129
〈그림 3-30〉 영국 북부도시동맹 모델 .....	134
〈그림 3-31〉 독일 메트로폴 루르 모델 .....	135
〈그림 4-1〉 보통교부세 산정 흐름도 .....	142
〈그림 4-2〉 재정여건에 따른 맞춤형 재정분권의 추진 .....	176
〈그림 4-3〉 보통교부세 재원, 재정부족액, 재원충족률 추이 .....	183

## 발간사

재작년 인기리에 종영된 드라마 나의 해방일지에서 다루어진, 서울이 아닌 경기도에 사는 직장인의 통근통학에 대한 고단함은 종영 이후에도 많이 회자되었습니다. “분명 칼퇴 했는데 집에 도착하니 한밤중이네요”, “매일 출근길에서만 두 시간을 보내니, 출퇴근만 하다가 하루가 다 가는 것 같아요”, “경기도는 계란 흰자 같대”라는 대사는 많은 분들이 공감을 하였습니다.

서울로 통근통학 시, 수도권 내에서도 주거지가 인서울이나 아니냐에 따라 매일 반복되는 일상의 차이는 두드러집니다. 하물며 수도권과 비수도권 또는 광역 중심과 외곽 간 상이한 환경 여건은 교통 부문에서 뿐만 아니라, 주거·교육·의료·문화 등 여러 부문에서 양극화 되어 있습니다. 이러한 차이는 매일 반복되는 일상을 다르게 만듭니다. 수십 년간 악순환된 지역별 양극화는 현재 지방소멸과 저출생으로 이어져, 우리나라 대한민국의 미래를 어둡게 만듭니다.

참여정부 이후 관심이 높아진 균형발전 정책은 진보와 보수 정권에 따라 국가균형발전 또는 지역균형발전으로 명칭과 내용도 달랐지만, 최근에는 중복된 내용도 적지 않습니다. 균형발전정책이 본격적으로 추진된 2011년 이후 약 6년동안 세종시와 혁신도시 조성을 위해 공공기간이 이전하며, 비수도권으로 인구가 순유입되는 결과가 있기도 하였습니다. 하지만 현재 다시 수도권으로 집중이 심화되고 있으며, 이에 전국 시군구의 4할 이상이 이미 초고령사회에 진입하고 출산율 0.7대까지 낮아져 이를 극복하기 어려운 상황이 되었습니다. 이러한 위기감은 규모를 불문하고 모든 지역단위로 전파되어, 기초자치단체는 100만 인구 이상일 경우 특례시, 광역자치단체는 특별자치시(도), 광역단위 간에는 메가시티(초광역)를 추진하는 등 생존을 위한 변화를 모색하고 있습니다.

이번에 발간하는 민주연구원 10대 국가전략과제 중 국가균형발전 보고서는 대한민국 역대 균형발전정책에 대한 심층적인 평가와 함께, 현재 전환기에 놓여있는 균형발전정책의 향후 나아가 할 방향에 대해 숙고하며 새로운 전략을 모색하였습니다. 이와 더불어 균형발전정책의 핵심 요소인 재정 정책에 대한 고민도 함께 서술하였습니다.

우선 기존 정책 평가 부문에서는 역대 정부가 균형발전 정책을 추진하였음에도 그 목적을 달성하지 못하였음에 성찰이 필요하다는 점을 명시하며, 각 정부별 성과와 한계를 살펴보았습니다. 또한 미래 균형발전정책의 전략 구상에서는 기존 균형발전의 대립적인 기본개념을 재구성하여 새로운 원칙을 정립하였으며, 이를 통해 앞으로 추진할 대안을 구현해 보았습니다. 마지막으로 여전히 국제적으로 비교하면 낮은 수준에 놓여있다고 평가받는 재정분권 정책에 대해, 역대 정책의 공통된 문제점과 혁신 방향을 제안하였습니다.

이번 작업은 올해가 국가균형발전선언 20주년이 되는 해이기에 더욱 뜻깊다 할 수 있으며, 국가균형발전 정책에 대해 오랜 기간 연구해 오신 외부 전문가들(강현수, 김용창, 정창수)과 더불어민주당 싱크탱크 민주연구원의 균형발전담당 연구위원(박동욱)이 협력해 완성하였습니다. 참여해주신 모든 연구진께 지면을 빌려 깊은 감사를 전합니다.

본 보고서가 균형발전정책의 향후 논의에 소중한 자료가 되길 바라며, 앞으로도 더불어민주당과 민주연구원은 국가균형발전에 대한 노력을 지속할 것을 약속드립니다.

2024년 7월  
민주연구원장 이 한 주

# 요 약

## 1. 연구의 배경 및 목적 (박동욱)

### ○ 세계적으로 유례없는 수도권 과밀, 높아진 지방소멸 위기

- 우리나라 수도권은 인구집중 현상이 전 세계에서 독보적으로 심각한 상황에 달해, 현재 국가소멸로 귀결되는 지방소멸 위기감 고조
- 사회문화적으로 정주성이 낮은 환경에 놓여, 지방소멸 진행에 있어 더욱 취약한 측면이 있음

### ○ 민주당이 시작한 국가균형발전 정책, 민주당이 완성

- 참여정부에서 시작한 균형발전정책은 문재인정부까지 주요한 정책으로 이어져 소기의 성과를 거두었으나, 아쉬운 측면도 있음
- 현재 윤석열정부는 지방시대위원회를 출범하여 4대 특구를 중심으로 지원을 공약했지만, 비판과 어려움이 표출되고 있는 상황

### ○ 수도권 과밀화 및 지방 인구감소 심화에 대응, 新국정방향 제시가 절실

- 대한민국은 이미 지방에 사는 인구뿐만 아니라, 국가 전체 인구의 감소가 시작
- 역대 균형발전정책 분석, 새로운 국정철학 제안 및 전략 모색, 재정분권 강화정책 심화를 통해, 향후 나아가야 할 국정방향을 제시

## 2. 역대 정부의 균형발전 정책 평가 (강현수)

### ■ 논의 배경

- 역대 정부는 수도권 집중을 방지하고 지역 균형발전을 위하여 다양한 정책과 사업들을 시행하였음
  - 지역 균형발전 정책이 처음 시작된 60-70년대에는 주로 수도권 규제 정책에만 치중했으나, 점차 비수도권 지역의 발전을 위한 다양한 정책들이 시도되었음
  - 특히 노무현 정부 시절 노무현 대통령이 직접 앞장서서 신행정수도과 혁신도시 건설을 비롯한 여러 과감하고 획기적인 균형발전 정책들을 추진한 바 있음
  - 대체로 진보 정부가 보수 정부보다 균형발전 정책에 대한 관심이 높음. 이는 다른 선진 국가사례에서도 마찬가지임
- 역대 정부의 균형발전 정책에도 불구하고, 현재 우리나라는 수도권 인구가 전국 인구의 절반을 넘어서는 등 수도권과 비수도권의 격차가 갈수록 심화되고 있는 실정임
  - 역대 정부가 균형발전 정책을 추진하였음에도 불구하고 정책의 목적을 달성하지 못한 원인에 대한 성찰이 필요함
- 이 보고서에서는 그동안 역대 정부가 추진해왔던 균형발전 정책들을 각 정부별로 정책 핵심 내용 및 성과와 한계를 살펴본 후, 역대 정책에서 공통적 문제점 지적과 함께, 현 시기 균형발전 정책의 혁신 방향을 제언하였음

### ■ 주요 제언 내용

- 역대 정부 균형발전 정책의 공통적 문제점은 다음과 같음
  - 암묵적으로 균형발전에 영향을 미치는 다른 정부 정책들이, 명시적으로 표명된 균형발전 정책보다 더 큰 영향력을 발휘하였음
  - 균형발전 정책을 일관성 있게 추진하지 못하고 경제 상황에 따라 정책 내용이 흔들리는 경우가 많았음
  - 각 정부가 내세운 균형발전 정책 비전에 걸맞은 실현가능한 구체적 목표와 전략이 부재했음



- 지방자치제 실시 이후에도 중앙집권적 정책 추진 구조 (특히 예산 구조)가 지속되면서, 지방정부와 지역 주민의 책임성이 약화되고 내부 역량 강화 및 지역 간 협력에 무관심 해졌음
- 균형발전 정책 주체 별로 정책의 상호 조율 없이 개별 분산적, 각개 약진 식으로 정책이 추진되어 시너지 효과를 내지 못하고 비효율이 발생하였음

○ 새로운 시대적 변화 흐름에 조응하는 균형발전 정책 혁신이 필요함

- 특히 저출산과 인구 위기, 기후 위기를 극복하기 위한 탄소배출에 대한 국제적 규제, 고용을 대체하는 인공지능 기술 같은 새로운 기술변화 추세는 지역 균형발전에도 큰 영향을 미치므로 이에 대한 대응이 필요함

○ 현시기 균형발전 정책의 혁신 방향의 핵심은 다음과 같음

- 명료하고 구체적인 균형발전 정책 목표와 대상, 공간 단위 설정
- 정부 정책 간 연계와 조율로 비효율 방지 및 시너지 효과 극대화
- 지역의 책임성과 지역 역량을 강화하고 민간 참여 인센티브 강화

### 3. 국가균형발전 정책의 혁신적 전환을 위한 전략 구상 (김용창)

#### - 기회균등 국토공간 창조전략 -

#### ■ 문제 제기

##### ○ 지역균형발전에서 결정적 분기점의 시대

- 금융위기 이후 주요 선진국의 지역불균등 발전이 더욱 심화되면서 극단적 분열의 정치를 낳고 있음
- 최근 「서울메가시티」 논란은 서울대도시권이 직면하고 있는 주택, 교통, 대기오염, 범죄 등 전통적 대도시 문제의 확산을 더 부채질하고, 오히려 각종 비효율과 경쟁력 하락을 낳을 뿐임

##### ○ 21세기 국토 비전으로서 기회균등 국토의 실현

- 지역균형 발전의 대안적 모델은 보편적 기본서비스 기반 지역발전 전략, 기회의 지리의 균등화와 형평화 전략임

#### ■ 국토공간 불평등 격화의 슬픈 현실

##### ○ 인구불균등 분포

- 인구의 절대 규모뿐만 아니라 선택적 인구이동에 따라 인구품질의 지역불균등이 더욱 심화되고 있음

##### ○ 생활서비스의 공간적 불평등

- 기회의 밀도가 지리적으로 아주 편중되어 있음. 복합결핍지수(MDI), 생활SOC 결핍지수(LDI) 측면에서 생활서비스의 공간적 불평등은 대도시와 인구유출지역 모두에게 부담으로 작용하고 있음
- 지역소득 불평등과 역외유출의 수도권 쏠림이 심화되고 있음

##### ○ 수도권 중심 부동산 과대성장 국가의 비극

- 서울의 단순한 영토확장주의 전략은 현재의 국토공간 불평등 체제를 근본적으로 해결하는 전략이 되지 못함. 아울러 불로소득의 사유화와 택지공급구조를 통제하지 못하는 상황에서 부동산 중심의 왜곡된 성장체제를 강화시킴

## ■ 지역균형발전론의 전환과 성찰

### ○ 자본주의 공간경제 발전의 시기 구분

- 2차 세계대전 이후 공간경제사는 공간적 케인주의 시대, 1970년대 중반 공황 이후 지역혁신과 경쟁을 바탕으로 한 신자본주의 접근의 시대, 2008년 금융위기 이후 불확실성의 시대와 방치되는(버려지는) 지역(left behind place)의 시대로 크게 구분할 수 있음

### ○ 지역격차가 더욱 심화되는 자본주의적 지역불균등 체제

- 공간적 케인즈주의 시대에는 국가가 의도적인 정책으로 지역균형발전을 추진하고, 지역 간 발전의 수렴 효과가 일정 정도 발생하였음
- 그러나 1980년대 이후 신자본주의의 지역정책, 특히 2008년 금융위기 이후 지역불평등과 지역불안정이 더욱 심화되고 있음
- 지역불균등 발전의 확대에 따른 「방치지역(버려지는 지역)」의 증가로부터 포퓰리즘 정치에 대한 지지와 낙후지역에서 선거를 통한 보복이 증가하고 있음

## ■ 지역균형발전에서 대립적인 기본개념의 재구성

- 기존의 지역정책 철학과 경로의존에서 완전히 벗어나 새로운 공간경제의 물적 토대 변화에 상응하는 획기적인 지역균형 발전 철학과 개념의 전환이 필요함
- 개념과 철학의 경로의존성 탈피가 특히 필요한 대립영역은 국가균형과 지역균형, 형평성과 효율성, 사람 기반과 장소 기반, 개발·시설 중심과 서비스공급 중심, 장소의 공간과 흐름의 공간 등임

## ■ 신지역균형발전을 위한 새로운 원칙의 정립

- 날로 심화되는 서울과 수도권으로 사회경제력 집중, 나아가 국력 자체의 일극 집중 심화는 보수적 관점의 성장 효과 확산론(spread effect, trickle-down effect)이나 진보적 관점의 공간적 케인즈주의 모두 실패했다는 것을 의미하기 때문에 지역균형 발전 정책에서 완전히 새로운 접근이 필요

○ 경쟁주의적 지역발전과 평면적 거대도시화 전략 중심의 정책에서 탈피하고, 21세기형 새로운 영토성 정립이 필요함. 새로운 지역균형 발전을 위해서는 다음과 같은 원칙을 새로이 정립하여야 함

- 헌법정신 구현과 기회균등 보편적 기본서비스 접근, 기회균등 국토에 대한 인권기반 접근, 일상생활공간 서비스 제공과 시간지리학적 접근, 불로소득 국민공유와 국토 커먼즈 접근, 경기변동의 취약성 극복과 기반(일상)경제론 접근, 경제지정학적 안정과 글로벌가치사슬(GVC)의 다지역거점 접근, 흐름의 공간과 다중공간스케일 접근, 인구개념의 전환과 다지역 거주·생활 접근

## ■ 기회균등 국토공간 창조 전략

○ 21세기적 국토공간의 새로운 이념상 정립

- 대안적 지역균형발전 모델은 장소기반 보편적 기본서비스 공급전략을 통해 거주 장소에 따른 차별이 없는 기회균등 국토공간을 창출하는 것임
- 국토의 공간구조는 배타적 영토성에 기반한 거대도시화 전략이 아니라 다중공간스케일적 역동성을 바탕으로 하는 수평적 도시 네트워크(협력) 기반 대도시화 전략이 필요

○ 새로운 지역균형 발전 전략을 구체적으로 추진하기 위해서는 특히 다음과 같은 정책 영역에서 대안 전략을 구현하는 것이 필요

- 인구잠재력의 재구성 and 정책지표로서 인구개념 전환 및 확대 적용, 3중 공간스케일에 따른 산업경제 기반의 차별화와 글로벌 경기변동에 취약하지 않는 기반경제·순환경제 구성, 신작업공간(new coworking spaces)을 지역사회에 뿌리내리는 기반경제로 전략적 육성, 보편적 기본서비스 제공을 위한 국토 커먼즈의 비축과 확충 및 개발이익 국민공유 제 실현, 수평적 지방재정조정제도 강화
- 새로운 국토 공간구조를 위해서는 보편적 기본서비스 보장의 공간체계 구축, 15분도시 공간체계와 보편적 기본서비스 공급, 다중 공간스케일을 고려한 수평적 도시동맹모델 추진이 필요함. 거대도시권 형성 전략에는 단일 도시 확대·합병전략, 대도시중심 광역행정 기구 전략, 대도시권 동맹전략, 중소도시 네트워크 협력 전략 등 다양한 방법이 있다는 것을 고려하여 서울 제국주의 전략을 지양하여야 함. 위장된 지역균형발전 재정 집행체계 개혁, 지역균형발전부로 국토교통부의 성격 전환 등 지역균형발전 거버넌스 전환을 검토할 필요가 있음

## 4. 역대정권 재정분권 정책 평가와 방향 (정창수)

### ■ 논의 배경

#### ○ 역대 정부는 재정분권을 위해 다양한 정책과 사업들을 시행하였음

- 재정분권 정책은 지역 간 재정 격차를 보완하기 위해 존재했던 교부세 제도 등에 더하여 노무현 정부에서 본격적인 정책의제가 되어 추진되었음
- 특히 노무현 정부 시절 국정과제로 추진되어 이후 그 틀 속에서 각 정권이 추가 혹은 조정하는 방식으로 추진하였음
- 대체로 진보 정부가 보수 정부보다 재정분권 정책에 관한 관심이 높으며, 진보정권은 재정 구조를 바꾸는 방향으로 보수정권은 재정확충을 추구하는 경향이 다소 높은 것으로 보임

#### ○ 역대 정부의 균형발전 정책에도 불구하고, 현재 우리나라는 재정분권 수준은 국제적으로 매우 낮은 수준으로 평가되고 있음

- 역대 정부가 재정분권 정책을 추진하였음에도 불구하고 정책의 목적을 달성하지 못한 원인에 대한 성찰이 필요함

#### ○ 이 보고서에서는 그동안 역대 정부가 추진해 왔던 재정분권 정책들을 각 정부별로 정책 핵심 내용 및 성과와 한계를 살펴본 후, 역대 정책에서 공통적 문제점 지적과 함께, 현시기 재정분권 정책의 혁신 방향을 제언하였음

### ■ 주요 제언 내용

#### ○ 재정분권의 방향 : 균형발전과 재정분권의 균형과 재량예산 확대가 중요한 과제임

#### 1. 지방세 확충과 개선이 필요함

- ① 지방소비세의 개선이 필요함
- ② 적극적인 신세원 발굴이 필요함
- ③ 취득세와 재산세, 레저세 등 과세 대상 확대 : 현행 재산세는 선박
- ④ 미래를 대비한 지방환경세, 사회복지세, 지방사업세, 로봇세 등의 신설

## 2. 국세의 지방세 이양과 지방세의 자율성 확대

- ① 국세 가운데 지역성이 강한 세원에 과세하는 세목을 지방세로 전환
  - 부동산 관련 양도소득세, 개별소비세, 담배소비세 등을 지방에 이양하여 활용하는 방안을 추진할 수 있음
- ② 지방세 운영의 자율성 확대를 위해 탄력 세율제도를 도입할 필요가 있음

## 3. 행정권한 이양을 통한 분권 확대

- ① 국고보조사업 개편을 통해 재정의 자주성 확대
  - ② 지방교부세 제도개선 : 복지 등 새로운 재정수요 관련 개선
    - 지방교부세율 상향과 재원충족률 확보, 교부세율 인상과 함께, 재원충족률을 100%로 보장하는 제도개선
  - ③ 균형발전특별회계
    - 지방이양 전환
  - ④ 지방소멸대응기금 개선
    - 지방재정제도 전반의 관점을 고려한 기금 재설계 필요
- \* 중장기적인 과제로 자율성과 책임성확대를 위한 정책을 추진해야 함

# 제1장



## 서론

박 동 욱 (민주연구원 연구위원)





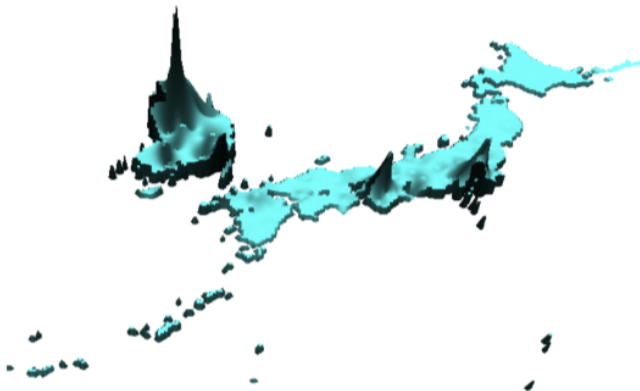
# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경

### ○ 세계적으로도 유례없는 수도권 집중 상황

- 우리나라 수도권은 인구집중 현상이 전 세계에서 독보적으로 심각한 상황에 놓임
- 수도권은 <그림 1-1>처럼 인구밀집으로 악명 높은 일본 동경권과 비교해도, 이미 20년 전 기준(2005년)으로 더욱 심각한 상황이었음

<그림 1-1> 한국과 일본의 지역별 인구집중도



출처: OECD(2010)

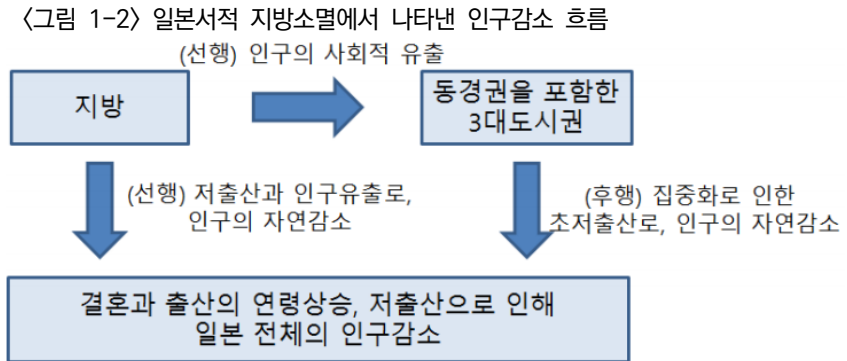
### ○ 지방소멸의 진정한 의미, 지방소멸은 결국 국가소멸로 귀결<sup>1)</sup>

- 2014년 8월 최근 몇 년간 한국 언론에서도 자주 등장하는 “지방소멸(地方消滅)”이라는 단어는 일본 정치인 마스다 히로야(増田寛也)의 책 제목으로, 발간 이후 일본뿐 아니라 한국에서 널리 사용

1) 지방소멸(地方消滅)의 문제점으로, 지방소멸이란 단어는 지방인구 감소 등의 단어로 대체할 필요가 있는데, 그 이유는 다음과 같음

- ① 일본 보수정당 정치인이 마케팅 차원에서 쓴 자극적인 용어
- ② 각 지역의 지방소멸 위기를 판단하는 척도로 쓰이는 지방소멸지수( 20-39세 여성인구/ 65세이상 고령자 인구)는 지역별 다양성이 무시되며 극단적으로 단순화되었음
- ③ 자주 언급될수록 지방에 대한 일반 국민의 심리적 위축감을 조성하며 최종적으로 사회적인 악순환을 발생

- 지방소멸의 논리는 <그림 1-2>와 같이 ①수도권(동경권) 유입증가로 인한 지방 인구감소, ②수도권에서는 높은 경쟁률로 인한 출생률 감소, ③일정 기간 후 인구 줄어든 지방에서 수도권으로 인구유입 감소, ④국가 전체의 인구감소로, 최종적으로 국가전체 인구감소로 국가소멸로 귀결<sup>2)</sup>



출처: 박동욱(2015)

#### ○ 지방소멸 메커니즘에 있어, 더욱 취약한 환경에 놓인 우리나라

- <그림 1-3(左)>와 같이 교육·일자리를 위해 청년세대(만 15세~29세)가 수도권 등 대도시로 이주하는 현상은 세계 다수 국가의 공통된 현상이라 할 수 있고, 우리나라도 OECD 최상위권에 속함
- <그림 1-3(右)>와 같이 OECD평균 2배 이상 지역이동 빈도가 높은 수준을 보이는 것은 우리나라가 전세제도 및 사회문화적 환경 등으로 세대를 막론하고 정주성이 낮은 상황으로, 빈번한 지역이동으로 인해 지방소멸의 속도가 상대적으로 더 빠르다는 점을 의미<sup>3)</sup>

2) 이 단락에서 '감소'란 단어는 '소멸'로 바꾸는 것이 보다 원작 내용에는 가까움

3) 한 지역에서 오래살 수 있는 환경이 조성되어 정주성이 확보될 때 지역공동체의 사회 자본이 축적되고 지방자치의 토대가 구축될 수 있기에, 문재인 정부에서는 자치분권이 균형발전과 함께 추진된 측면이 있음

〈그림 1-3〉 청년층이 도시지역으로 이주한 인구비율(左) 및  
국가별 타 행정지역(광역자치단체 급)으로 이주한 인구 비율(右)<sup>4)</sup>



출처: 박동욱(2018), OECD(2018)

### ○ 지방쇠퇴 극복을 위해, 민주당에서 시작한 국가균형발전 정책

- 참여정부에서 20년 전 처음 추진된 국가균형발전 정책은 크게 분산-분권-분업 정책으로 나누어 추진됨
  - (분산정책) 당시 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시로 대표적이며, 이후 2013년 비수도권에서 처음으로 인구 순유입이라는 큰 성과를 내며 2019년까지 7년간 소기의 결과를 내었음
  - (분권정책) 주민참여제, 자치행정권, 자치입법권, 재정분권 등 분권정책은 아직 진행 중이나, 지방세의 30% 수준까지 향상 등 소기의 성과를 냄
  - (분업정책) 혁신클러스터 육성, 지역전략산업, 지역인재양성과 관련된 분업정책도 아직 진행 중이라 할 수 있음
- 최근 문재인 정부는 균형발전정책이 5대 국정목표 중 하나인 자치분권·균형발전으로 설정되고 4대 복합·혁신과제로 선정되어 부울경 메가시티 등이 추진되었지만, 성과에서 아쉬운 측면이 있음

4) 청년층이 도시지역으로 이주한 인구비율 관련 그래프(左)를 보면 15세부터 29세까지의 젊은 세대가 교육과 일자리를 위해 시골지역에서 도시지역으로 이주하는 비율이 여러 OECD 나라에서 공통적으로 높으며, 우리나라는 이전 발간된 이전 OECD자료(2009, 2013, 2016년)에서도 동일하게 매우 높은 수준을 나타냄 (박동욱, 2016)

### ○ 전환기에 놓인 균형발전, 새로운 방향에 대한 논의 필요

- 현 정부인 윤석열 정부는 자치분권위원회와 균형발전위원회를 통합하여 지방시대위원회를 출범, 기회발전특구 등 4대 특구를 중심으로 지방소멸 위기지역에 지원 강화를 공약
- 하지만 기회발전특구이 주요하게 참고한 미국 기회특구는 명칭과 취지와 다르게 부자들의 조세회피를 위한 투자처로 사용된다는 비판이 적지 않았으며, 관련 기관에서도 제도 마련에 속도가 나지 않는 상황
- 현재 임계점에 다다른 대한민국의 지방소멸과 지역 양극화 심화를 타파할 수 있도록 전환기에 놓인 균형발전정책의 새로운 구상이 절실한 상황

## 2. 연구의 목적

### ○ 수도권 과밀화 및 지방 인구감소 심화에 대응, 新국정방향 제시

- 참여정부에서 시작한 국가균형발전 정책 실시 후, 세종시와 혁신도시로 공공기관 이전이 진행되는 7년 간 수도권 집중 방지 성공
- 하지만 세종시와 혁신도시 완성 후 다시 수도권 이전 현상이 역전되어, 2020년 수도권 인구는 대한민국 절반을 초과하였고 현재 수도권 집중 추세는 꺾이지 않는 상황으로 이를 극복할 대안 모색이 절실
- 현 윤석열 정부는 자치분권위원회와 균형발전위원회를 물리적으로 합친 지방시대위원회를 추진, 기회발전특구 등 4대 특구제도를 중심으로 자치분권균형발전 정책을 추진 중이나 효과는 매우 미약

### ○ 민주당이 시작한 균형발전정책, 민주당이 완성

- 현재 대한민국은 지방 인구를 넘어, 국가 전체 인구의 감소가 시작
- 국가균형발전, 저출산·고령화, 문재인 케어 등 국가의 명운과 직결된 사회정책은 민주당 정부에서 시작하였으며, 이제 주요 아젠다 중 하나인 균형발전 정책의 완성을 위해 실천 전략을 모색해야 함

### ○ 역대 균형발전정책 분석·평가 및 향후 실천을 위한 전략 모색

- 역대 균형발전 정책을 심층적으로 분석하고 평가하여 향후 추진방향을 설정, 2022년 더불어민주당 강령 개정 시 균형발전 부문 주요 내용이었던 ‘기본적인 개인의 삶의 질 향상’과 연계하고 심화
- 이를 통해 새로운 시대의 균형발전정책을 위한 원칙을 정립, 기회균등 국토공간창조 전략을 구상
- 또한 균형발전정책의 기반이라 할 수 있는 지방재정 강화를 위한 세부 정책 심화

## 전환기의 국가균형발전 정책구상

# 제2장



## 역대 정부의 균형발전 정책 평가

강 현 수 (중부대학교 교수)





## 제2장 역대 정부의 균형발전 정책 평가

### 1. 역대 정부 균형발전 정책 흐름

- 1960년대부터 시작한 우리나라의 산업화 과정에서 우리나라 국가 정책의 제일 목표는 ‘경제 성장’이었음
  - 국토 및 지역 정책의 우선순위 역시 국가 경제 성장에 필요한 산업입지 조성 및 도로, 항만, 용수 등 사회간접자본을 효과적으로 건설하는 데 초점이 맞추어짐
  - 지역 발전 자체가 목표가 아니라, 국가 경제 성장이 목표였고, 각 지역은 경제 성장을 달성하는데 필요한 입지 요소로 여겨짐
- 1970년대에 들어서면서 국토 정책에서 ‘국토 균형발전’ 혹은 ‘지역 균형발전’의 필요성이 대두
  - 수도 서울에 대한 인구와 산업의 집중이 심각한 문제라는 인식과 더불어, 경제 성장에도 불구하고 지역 간 격차의 심화 현상이 두드러졌기 때문
  - 당시에는 서울 집중 현상이 남북 대치 상황에서 안보적으로도 위험하다는 인식이 있었고, 이 때문에 당시 박정희 대통령은 충청권 행정수도를 추진하기도 했음
    - 충청권 행정수도 건설 논의는 박정희 사망으로 백지화
- 1980년대부터 수도권 집중억제 및 낙후지역의 발전을 촉진하기 위하여 다양한 제도적 조치와 수단이 마련됨
  - 균형발전을 위한 정부의 여러 조치가 시행되었음에도 불구하고 수도권 집중은 계속됨
- 2003년 집권한 노무현 정부는 국가균형발전을 국가 정책의 최우선으로 내걸고, 강력한 균형발전 정책 추진
  - 충청권 신행정수도 건설, 공공기관 지방 이전 등 역대 정부가 시도하지 못했던 과감하고 획기적인 수도권 분산 정책을 추진

- 균형발전을 위한 조직 기구인 ‘대통령 자문 국가균형발전위원회’를 신설하고 다양한 정책과 제도들을 만들
  - 그러나 실행정수도 건설은 상당한 반대와 저항에 부딪혔고, 결국 헌법재판소의 위헌 판결로 중단되면서 대신 행정중심복합도시 건설로 축소됨
- 노무현 정부를 뒤이은 이명박, 박근혜 정부는 전임 노무현 정부와 차별적인 균형발전 정책을 추진한다고 공언하였으나, 내용상으로는 노무현 정부가 추진하던 정책과 차별성이 별로 없는 유사 정책들을 이어감
- 이명박 정부는 정책 슬로건으로 균형발전 대신 경쟁력 있는 지역 창조를 강조하였고, ‘5+2 광역경제권 사업’을 대표적 균형발전 사업으로 내세웠으나 별다른 성과를 얻지 못함.
  - 이명박 정부는 지역 발전을 명분으로 4대강 사업을 추진하기도 함
  - 박근혜 정부는 이명박 정부가 역점적으로 추진하던 5+2 광역경제권 사업을 폐기하고 대신 ‘지역 행복생활권 사업’을 추진하였으나, 별다른 성과를 얻지 못함
- 문재인 정부는 균형발전 정책에서 노무현 정부를 계승할 것으로 기대되었으나, 노무현 정부와 같은 강력한 균형발전 정책을 추진하지 못함
- 문재인 정부 시절 다양한 균형발전 관련 사업들이 추진되었으나, 노무현 정부 수준의 강력하고 실효성 있는 균형발전 정책이 추진되길 기대했던 국민들의 기대에 부응하지 못함
- 박정희 시대 이후로 역대 정부가 계속해서 지역 균형발전 정책을 추진하여 왔지만, 그럼에도 불구하고 여전히 우리나라에서 지역 불균형은 완화되지 않고 있고, 수도권 집중은 갈수록 심해지고 있는 상황임
- 이 보고서에서는 그동안 우리나라 역대 정부가 추진해왔던 균형발전 정책들을 시대별로 나누어 그 핵심 내용과 함께 성과와 한계를 간단히 살펴본 후, 역대 정부의 균형발전 정책의 공통적 문제점 지적과 함께 현시기 균형발전 정책의 혁신 방향을 제언하고자 함

〈표 2-1〉 시대별 국토 계획의 변화 흐름

시대 구분	시대적 특성	시대상황	국토계획의 추진상황	계획의 지향점
1950 년대	혼란기	· 해방공간과 한국동란으로 국토의 파쇄 · 지역 불균형시작	· 50년대말에 국토개발 정책이 논의된 정도	
1960 년대	발아기	· 50년대부터 누적된 국가 전반적인 분야의 불안정성 계속	· 국토건설종합계획법 제정 · 제1, 2차 경제개발5개년 계획구상 시도	· 산업구조의 근대화
1970 년대	부흥기	· 60년대 추진한 산업 구조의 변화로 효율성은 증대되었으나 사회적 불균형 노정	· 제1차 국토종합개발 계획의 추진 · 제3, 4차 경제개발5개년 계획실시	· 국토의 효율적 이용 · 환경보전 · 대도시인구집중 억제
1980 년대	성숙기	· 고도성장 달성 · 대도시인구집중 · 난개발, 부동산 투기 심화	· 제2차 국토종합개발 계획 실시 · 제5, 6차 경제개발5개년 계획실시	· 개발가능성 전체확대 · 인구의 지방 분산 · 자연환경 보존
1990 년대	안정기	· 국토개발의 불균형 심화 · 지가상승 · 환경오염의 확산 · 기반시설의 미약	· 제3차 국토종합개발 계획의 추진 · 제7차 경제개발5개년 계획 실시	· 수도권과밀억제 · 지역격차해소 · 환경보존 · 국가경쟁력 고도화 · 국토기반시설의 확충
2000 년대	총체적 융합기	· 다양성의 시대 · 고도의 첨단과학 및 지식정보화 시대 도래 · 세계적 경쟁력의 시대 · 지방화 본격적 시작 · 지구환경문제와 에너지·자원위기 도래	· 제4차 국토종합계획 추진(수정계획 포함) · 제1차 국가균형발전 5개년계획 추진 · 지역발전 5개년계획 추진 · 광역경제권·초광역권 개발 추진 · 저탄소 녹색성장 추진	· 세계화 및 동북아 성장에 적극대응 · 지방화 및 지식정보화 · 남북한 경제협력과 국토통합 촉진 · 국토의 지속가능성

출처 : 국토교통부, 2022년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 51쪽

## 2. 박정희 정부 (1960-1970년대)

- 박정희 대통령이 집권한 1960년대와 1970년대는 현재와 같은 우리나라 국토 구조의 골격이 형성된 시기임
  - 경제 성장을 위해 선택적으로 거점 중심의 국토 개발 전략을 추진한 것이 지금 우리나라 국토 불균형 발전 구조를 형성시킨 원인.
  - 이른바 ‘성장 거점 이론 (growth pole/center theory)’ 에 입각한 성장 정책 추진
- 박정희가 집권한 1960-70년대 우리나라 국가 정책의 최대 목표는 경제 성장이었으며, 이 시기 지역 정책은 국가 경제성장을 위해 필요한 산업입지 및 도로, 항만, 용수 등 사회간접시설 공급에 치중
  - 개발도상국의 부족한 자본의 투자 효과를 높이기 위해 특정 지역을 선택하여 집중 투자
  - 경인공업지역, 울산, 포항, 구미, 창원 등 수출산업공단 개발
- 제1차 경제개발 5개년계획(1962-1966)이 시행된 지 10년 후인 1972년부터 10년 단위의 제1차 국토종합개발계획(1972-1981) 수립
  - 수출산업공업단지개발조성법(1964), 수출자유지역설치법(1970), 산업기지개발촉진법(1973) 등을 제정하여 수출산업공단 개발 촉진
  - 지역적으로 수도권과 영남에 편중된 산업단지 개발. 나머지 지역 소외
- 박정희 시대 때부터 서울 인구의 집중을 문제로 여기고 수도권 인구 집중 억제 정책 시행
  - 서울 인구는 해방과 한국전쟁, 60년대 이후 ‘이촌향도’ 현상을 거치면서 급격하게 증가
  - 서울 인구 집중은 서울 도시 문제일뿐 아니라, 남북 분단 상황에서 심각한 안보 문제로 인식하면서 수도권 인구 집중 억제 정책이 본격 시작됨
  - 서울 인구는 1950년 169만명, 1960년 245만명, 1970년 543만명, 1980년 836만명으로 급속하게 증가
  - 이호철의 소설 ‘서울은 만원이다’ 가 1966년 출간됨

### ○ 박정희 시대 때 시행된 주요 서울 인구 집중 억제 정책은 다음과 같음

- 1964년 대도시인구집중 방지책을 통해 서울 인구집중 억제 시도
- 1969년 수도권 인구 집중억제 방안 마련: 그린벨트 설정
- 1970년대 강남개발을 통해 강북에서 강남으로 인구 분산 시도
- 1973년 대덕연구단지 개발 시작
- 1970년대 말 극비리에 충청권 신행정수도 추진 중 박정희 사망

### 〈 박정희 시대 성찰 : 균형발전 측면에서의 공과 과 평가 〉

#### ○ 1960-70년대는 한국전쟁의 폐허를 극복하고 본격적으로 경제성장과 근대화를 추진하던 시기로, 국가의 주요 제도와 발전 경로가 결정된 시기

- 박정희 시대의 최우선 정책 목표는 경제 성장이었고, 경제 성장 전략으로 수출지향적 (대외의존적) 산업 육성, 특정 지역 거점개발 방식을 사용함
- 현재 우리나라 지역 공간구조의 골격은 박정희 시대에 구축된 것으로 이후 계속 이어지는 경로의존성을 가지고 있음

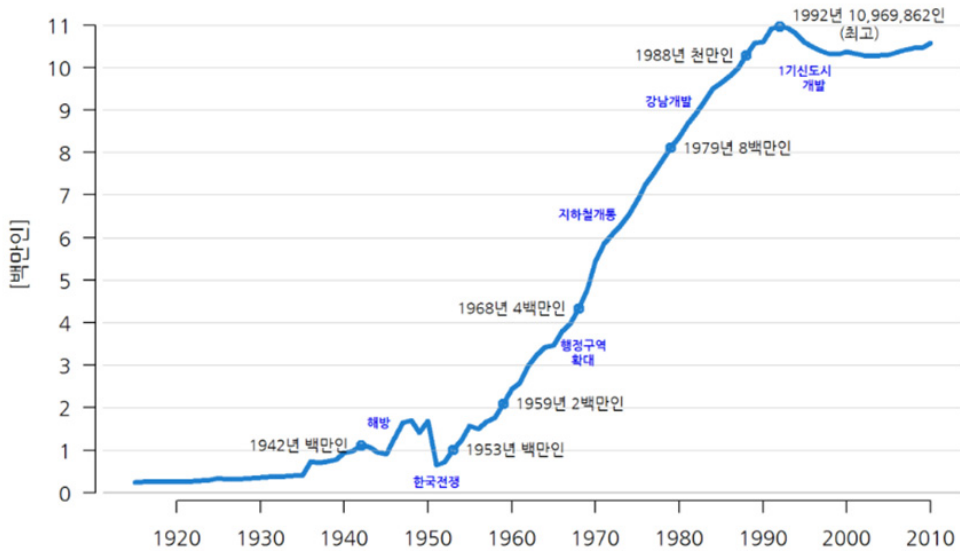
#### ○ 국토 균형발전에 부정적 영향을 준 박정희 시대의 시책으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있음.

- 서울 인구 집중을 불러일으킨 근본 원인이기도 한 대통령과 중앙정부에 국가 권력이 집중됨
- 지방자치 미실시로 지역의 자율적 결정과 상향적 의사 전달 구조가 제도적으로 만들어 지지 못함
- 수도권과 영남권에 편중된 산업 발전과 경부축 중심 기간교통망 구축 정책으로 인하여 나머지 지역은 발전에서 소외
- 농업 및 농어촌 지역의 방기

#### ○ 박정희 정부 시대 국토 균형발전에 긍정적 영향을 준 국가 시책으로는 다음과 같은 시책들을 들 수 있음

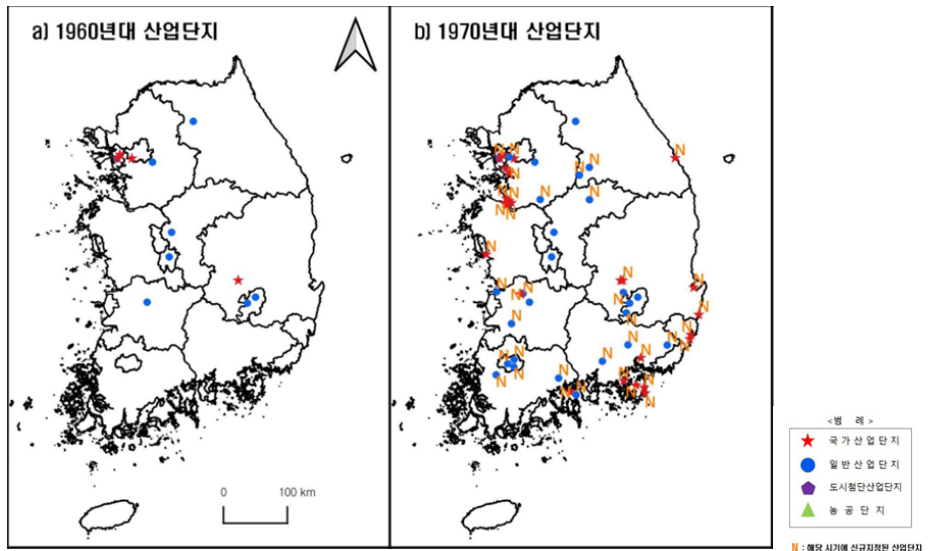
- 비수도권에 산업단지 조성. 특히 영남 해안 지역의 산업단지 조성 (수도권과 영남을 제외한 나머지 지역은 경제 성장 초기부터 경제 성장 투자에서 소외된 것이 문제)
- 도로, 철도, 항만, 댐 등 전국의 사회간접자본 확충
- 대도시의 무분별한 확장과 성장 관리를 위한 그린벨트 지정
- 대덕연구단지 개발
- 충청권 신행정수도 건설 시도 (대통령 서거로 무산)

〈그림 2-1〉 최근 100년간 서울 인구 증가 추이



출처: 서울연구데이터베이스 <https://data.si.re.kr/data/지표로> 본 서울

〈그림 2-2〉 1960-1970년대 산업단지 개발



출처: 이인희, 김결 2022

※ 1960-1970년대 산업단지 개발의 특징은 대규모 국가산업단지들이 경인지역과 영남해안지역에 편중해서 개발되었다는 것임

### 3. 전두환, 노태우 정부 (1980년대)

- 1980년대부터 정부는 수도권 집중의 문제점과 함께 지역 균형발전 정책의 필요성을 인식하기 시작하고, 본격적인 수도권 규제를 실시하였음
  - 1980년 서울 인구는 이미 836만명. 경기와 인천을 포함한 수도권 인구가 1,330만명으로 전국 인구의 35.5%를 차지.
- 전두환 군사정권이 노태우 시대까지 이어졌지만, 박정희 시대 같이 국가가 주도하는 계획적이고 저돌적인 국토 개발 전략은 점차 사라짐
  - 재벌기업과 시장의 힘이 커지면서 정부 정책에 개입하기 시작
  - 1984년 삼성반도체 공장이 경기도 기흥에 입지하고 생산을 시작
- 전두환 정부 시절인 1982년 수도권정비계획법을 제정하여 본격적 수도권 규제가 실시됨
  - 수도권을 5개 권역으로 구분하고 대학과 공장 등 인구집중유발시설의 신증설 억제 조치
    - 수도권의 범위 : 서울시, 인천시, 경기도 전역
    - 수도권 5대 권역 및 권역 목표
      - 이전촉진권역 : 집중규제
      - 제한정비권역 : 과밀억제
      - 개발유도권역 : 이전수용
      - 자연보전권역 : 한강보전
      - 개발유보권역 : 특수개발

〈그림 2-3〉 수도권 5대 권역도 (1980년대)



출처: 국토교통부 홈페이지 정책정보

○ 수도권 인구 및 산업의 과도한 집중 억제를 목표로 하는 수도권정비계획법 시행에도 불구하고 1980년대에 수도권 인구 집중은 가속화

- 1990년 서울 인구 1,060만명으로 1,000만 돌파, 수도권은 전국 인구의 42.8% 차지

○ 수도권정비계획법에 의한 인구집중 유발시설 (특히 대규모 공장과 대학)에 대한 수도권 입지 규제에도 불구하고 수도권 인구가 계속 늘어난 이유는 다음과 같음

- 수도권 규제에서 벗어난 서비스산업, 오피스, 소규모 영세공장 집적
- 대기업 본사 및 오피스 기능의 서울 집중 가속화
  - 당시 부산에 소재하던 10대 대기업에 속한 국제그룹 해체됨
- 86 아시안게임, 88올림픽의 성공적 개최를 위해 개최지 서울에 대한 집중 투자. 그 결과 서울의 도시 환경이 다른 도시에 비해 월등히 좋아짐
- 수도권정비계획법에 따른 공장 규제를 시행하였지만 삼성전자 수도권 공장에 대해서는 일부 예외 조치 시행
- 1980년대 인천 남동공단 및 시화공단 같은 제한정비구역 내 대규모 공단 조성
  - 수도권 지역의 용도지역 위반공장 등 이전대상 영세중소기업 이전을 목표로 대규모 공단을 수도권 내에 새로 조성함



- 1980년대 말 수도권 인구 집중 결과로 수도권 주택가격이 폭등하자, 당시 노태우 정부는 토지공개념을 도입하고 200만호 주택건설과 수도권 5개 신도시 개발 착수
  - 노태우 정부는 1989년 4월 분당, 일산, 평촌, 중동, 산본의 5개 신도시 개발계획 발표
  - 서울을 둘러싸고 있는 개발제한구역 외곽 지역에 신도시를 건설함으로써 서울의 비대화와 억제를 목표로 했던 수도권정비계획의 근간이 훼손됨

#### 〈전두환, 노태우 시대 성찰: 균형발전 측면에서의 공과 과 평가〉

- 수도권 집중 현상이 계속되고 수도권과 비수도권 사이의 지역 격차가 심해지자, 전두환, 노태우 정부는 강력한 수도권 규제를 시작하였지만 정책의 사각지대와 빈틈이 많았고, 여타 지역 발전을 촉진하는 정책은 취약
  - 결과적으로 박정희 시대의 유산인 수도권 집중이 더욱 심화된 시기
  - 아시안게임과 올림픽 경기의 서울 유치, 5개 수도권 신도시 개발 등 수도권 집중 억제에 반하는 정책을 중앙정부가 주도
- 국토 균형발전 정책은 주로 수도권 규제에 치중했으며, 비수도권 지역 발전 정책은 취약
- 80년대 당시 새롭게 시행되었던 균형발전 관련 정책은 다음과 같음
  - 소규모 농공단지 개발, 오지개발, 도서개발 촉진법 제정

#### 4. 김영삼, 김대중 정부 (1990년대)

- 1990년대 들어와 군사독재, 권위주의 정부 대신 문민 정부가 들어서면서 민주화 시대로 전환됨
  - 권위주의 정부가 민주 정부로 전환되면서 시장을 통제하는 정부의 역할이 상대적으로 약화되고 시장과 민간의 역할이 강화됨
  - 민간 중에서도 재벌의 힘이 강화되었음
  - 1990년대에도 1980년대와 마찬가지로 수도권 집중이 지속되고 있음에도, 특별한 정책적 조치가 취해지지 않음
  - 오히려 이 시기에 점진적으로 수도권 규제를 완화하는 정책을 시행
- 민주화의 진전으로 지방자치제가 부활되고, 지방화 시대가 개막됨
  - 1991년 기초의원 선거, 1995년 자치단체장 선거 시행
  - 지역 발전을 위한 지방자치단체 및 선출된 지방자치단체장의 역할에 대한 기대감 높아짐
  - 수도권 규제 대상이 되는 수도권 지방자치단체의 수도권 규제 정책 완화 목소리가 높아짐
  - 지방자치 시대 지역의 개발 욕구 및 기대심리가 높아지고, 각 지방자치단체 간에는 산업과 주요 시설 유치를 위한 지역 간 경쟁이 치열해짐
  - 권한 및 재원의 배분, 지역개발 사업 유치 등을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부간, 지방정부와 지방정부 간 갈등이 발생하기 시작함
- 한국 경제는 1980년대 말 3저 호황을 거치면서 세계화와 개방화 정책을 본격적으로 추구하기 시작함
  - 세계화 시대 담론과 결합된 국가 경쟁력 강화 담론이 나타남
  - 수도권 규제 정책이 수도권 소재 기업의 비수도권 지역 이전보다 기업의 해외 진출을 초래한다는 논리가 대두되고, 이러한 논리를 바탕으로 기업과 수도권 지자체들(특히 경기도)의 수도권 규제 정책 완화 요구가 강해짐
  - 김영삼 정부 시절 너무 급격한 세계화와 개방화 추구의 부작용으로 1990년대 말 IMF 경제위기 (외환위기) 초래

○ 1990년대 접어들어 1980년대 만들어진 수도권 규제 정책은 점진적으로 완화되기 시작함. 이를 상징하는 것이 1994년 수도권정비계획법 개정임

- 1994년 수도권정비계획법 개정으로 수도권의 권역이 5개에서 3개로 단순화되었고, 물리적 규제에서 경제적 규제와 총량규제로 전환됨
  - 수도권 권역은 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 단순화
  - 대형 건축물에 대한 규제 방식을 물리적 방식에서 경제적 방식으로 바꾸어 과밀부담금제를 도입하였고, 공장과 대학에 대한 개별 규제 방식을 총량규제 방식으로 전환
- 전반적인 수도권 규제 완화와 동시에, 특정 대기업의 사정에 따라 예외적으로 특정 수도권 규제를 완화하는 편법이 진행되어, 수도권 규제를 무력화하고 규제 효과를 반감 시킴

○ 1997년 발생한 IMF 경제위기 이후에는 외국인 투자기업 규제 특례 제공 등 수도권 공장 규제가 더욱 완화됨

- 1998년 외국인 투자를 활성화하기 위하여 외국인 투자에 관한 규제를 대폭 완화하고 조세 지원을 확대하는 내용을 담은 ‘외국인투자촉진법’ 제정 (종전의 ‘외국인투자 및 외자도입에 관한 법’보다 외국인 투자에 대한 지원을 강화)
- 1998년 12월 31일 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 시행령을 개정하여 1999년부터 수도권에서 외국인 투자기업 공장에 대한 신증설을 예외적으로 허용
  - 개정 이유: 외국인의 투자를 촉진하여 조속한 경제회복을 도모하기 위하여 외국인투자비율 51% 이상의 외국인투자기업이 설립하는 컴퓨터제조업 등 첨단 20개 업종의 공장에 대하여는 수도권 성장관리지역에서 2001년말까지 한시적으로 공장의 신·증설을 허용 -> 이후 한시적 조항이 계속 연장되어 시행됨

〈표 2-2〉 특정 대기업공장을 위한 예외적 수도권 규제 완화 사례

개정일	개 정 내 용
1994. 7. 4	- 성장관리지역내의 7개 첨단업종(컴퓨터, 반도체 등)에 한하여 기존 대기업공장 건축면적(1994. 7. 4. 기준)의 25% 범위내 증설 허용
1997. 7. 10	- 반도체 등 첨단업종에 대한 기존공장건축면적 증설 허용범위 상향조정: 25⇒50% - 신규로 자동차 등 일부 업종에 대하여 기존공장건축면적의 25%까지 증설 허용
1998. 12. 31	- 대기업이라 하더라도 외국인투자비율이 51% 이상인 경우에는 첨단 20업종에 한하여 성장관리지역내 신·증설 허용 - 1999. 1. 1~2001. 12. 31간 한시 적용
2002. 2. 9	- 완화대상 외국인투자기업의 범위를 외국인투자비율 51%에서 50%로 완화하고 LCD를 대상업종에 추가 - 외국인투자기업에 대한 규제배제기간을 2003년말까지로 연장
2003. 6. 30	- 2003. 12. 31 이전에 외국인투자기업을 유치할 목적으로 지정·고시된 산업단지에 서 공장을 설립하는 외국인투자기업의 외국인투자비율은 30% 이상으로 완화
2004. 1. 10 (입법예고)	- 반도체 등 첨단 업종에 대한 기존공장 증설한도 완화: 50⇒100% - 자동차 등 일부업종에 대한 기존공장 증설한도 완화: 25⇒100% - 외국인투자기업에 대한 규제배제 기간을 2004년말까지로 연장

출처: 이동우 2004, 국토정책 브리프

○ 한편 1980년대 후반부터 경기 및 충남 지역 서해안 개발이 본격화됨. 서해안 지역은 중국과 가까운 입지적 장점 때문에, 이 시기 대 중국 수출 및 투자 특수와 연계되어 국내 주요 중공업 기업들이 집적되기 시작

- 충남 대산석유화학단지 본격 가동, 현대자동차 아산공장 준공 등
- 수도권과 근접한 서해안 지역이 동남권 임해 지역의 기존 중공업 집적지에 버금가는 신규 중공업 집적지로 성장하면서 수도권의 영향권이 충남 서해안 지역까지 확대됨
- 서해안 지역의 입지적 장점 : 중국과 근접, 수도권과 근접. 기존 강경 노동조합 운동으로부터 상대적으로 자유로움

〈 김영삼, 김대중 시대 성찰 : 균형발전 측면에서의 성과 과 평가 〉

- 민주화와 개방화 시대에 접어들어 전반적으로 정부의 역할이 축소되고 시장의 자율성이 강조되는 시대적 분위기 속에서, 균형발전을 목표로 하는 정부의 새로운 규제 정책이나 정부가 주도하는 산업의 의도적 지역 배치를 기대하기 어렵게 됨
- 세계화, 지역화, 개방화 등 새롭게 변화하는 시대적 상황에서 과거와 달라진 방식의 균형발전 정책이 필요했지만, 규제 중심의 수도권 규제를 완화하는 것 외에는 새로운 방식의 균형발전 정책을 마련하지 못했음.
- 그 결과 1990년대 들어와서도 수도권 집중 현상이 계속 심화되는 상황을 초래

## 5. 노무현 정부

- 노무현 정부는 우리나라 역대 정부 중 지역 균형발전 정책을 가장 강력하게 추진한 정부임
  - 노무현 대통령 자신이 앞장서서 지방분권, 균형발전에 강력한 의지를 표명
  - 노무현 대통령은 인수위 시절 〈지방분권과 국가균형발전〉을 12대 국정과제에 담아서 핵심 국정과제로 추진
- 대통령 선거 과정에서 당시 노무현 대통령 후보가 충청권 신행정수도를 대선 공약으로 제시하였고, 이는 대선 과정에서 가장 뜨거운 쟁점이 됨
  - 노무현 대통령이 당선되면서, 충청권 신행정수도를 본격적으로 추진
- 노무현 대통령은 대통령 당선 이후 균형발전과 지방분권, 그리고 신행정수도 추진을 위하여 다음 세 가지 대통령 직속 위원회를 구성함
  - 대통령 직속 〈국가균형발전위원회〉, 〈정부혁신 지방분권위원회〉, 〈신행정수도 추진위원회〉
- 노무현 정부 당시 집권당이 원내 소수당이였음에도 불구하고 균형발전 3법, 즉 〈국가균형발전특별법〉, 〈지방분권특별법〉, 〈신행정수도특별법〉을 여야 합의로 신규 제정
- 노무현 정부는 그동안의 역대 정부가 균형발전을 추진하겠다고는 했으나 제대로 실천하지 못한 원인으로 지방분권의 미비, 미진한 공공개입, 실효성 없는 추진체계 때문이라고 평가
  - 노무현 정부 출범 초기에 정부가 앞으로 추진할 국가균형발전의 새로운 패러다임을 다음과 같이 제시

〈표 2-3〉 참여정부의 국가균형발전의 새로운 패러다임

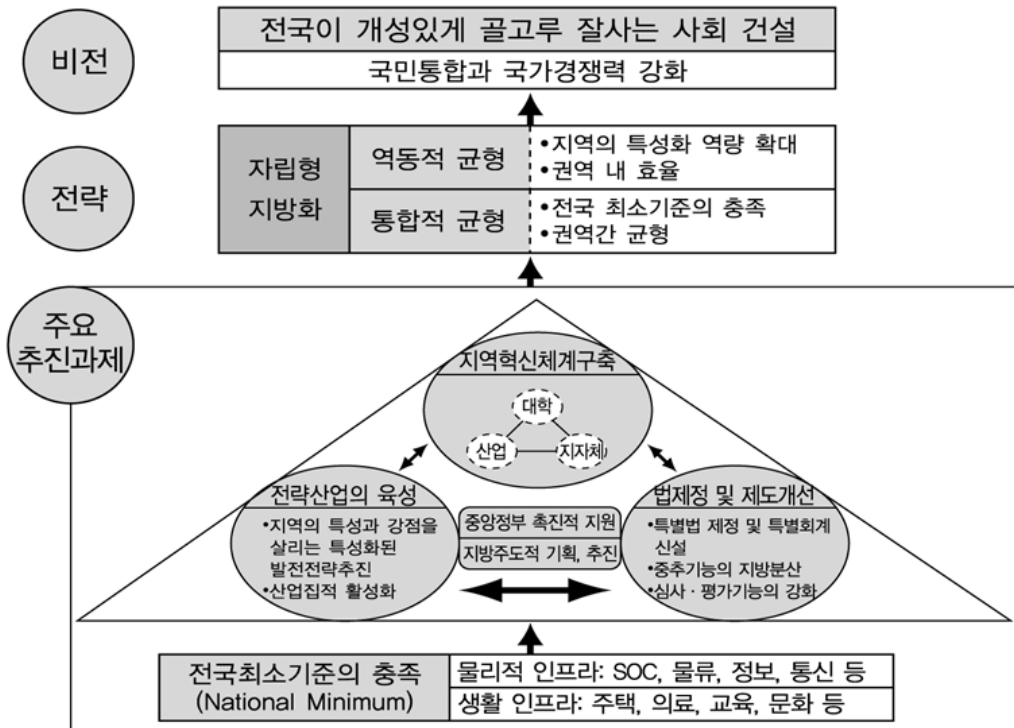
	기존 패러다임	참여정부의 패러다임
발전 목표	■ 총량적 성장	■ 균형적 성장
추진 주체	■ 중앙정부 주도	■ 지방정부 주도
추진 전략	■ 수도권 규제 강화 (zero-sum strategy)	■ 수도권·지방의 상생발전 (win-win strategy)
주요 정책	■ SOC 등 물리적 인프라 확충	■ 지역혁신체계 구축을 통한 지방의 자생력 강화
추진 방식	■ 단편적·분산적 추진(법·제도적 기반 미비)	■ 종합적·일관된 추진 (특별법·특별회계 신설)

출처: 국가균형발전위원회, 2003

○ 노무현 정부는 우리나라 역대 정부 중에서 지역 균형발전 추진 체제를 가장 획기적으로 재편한 정부임. 노무현 정부는 〈국가균형발전특별법〉을 제정하고 이 법에 의거하여 다음과 같은 새로운 균형발전 추진 제도를 신설

- ‘대통령 직속 국가균형발전위원회’를 구성하여 정부의 균형발전 정책을 범정부적으로 총괄함과 동시에 몇 가지 사업은 직접 시행하도록 함
- 대통령 자문위원회라는 제도적 한계를 가지고 있었으나, 대통령이 힘을 실어 줌으로써 노무현 정부에서 중요한 역할 수행
- 국가균형발전 특별회계를 신설하여 균형발전을 목적으로 한 별도 예산 확보
- 국가균형발전 5개년 계획 수립
- 균형발전 추진을 위한 지역 조직으로 지역발전협의회 구성
- 공공기관 지방 이전을 위한 법적 근거를 마련하기 위해 혁신도시 특별법 별도 제정

〈그림 2-4〉 노무현 정부의 균형발전 비전과 전략, 주요 추진 과제



출처 : 국가균형발전위원회 2003

- 노무현 정부는 균형발전을 국가 목표의 우선 순위에 놓고, 균형발전을 위한 매우 다양한 균형발전 정책과 사업을 동시에 추진
- 노무현 정부의 대표적인 균형발전 정책으로는 수도권 소재 기능의 지방 이전 정책이 있음. 중앙행정 기능의 지방 이전을 위한 신행정수도 건설과 더불어, 공공기관의 지방 이전을 위한 혁신도시 건설. 민간 기업의 지방 이전을 위한 기업도시 건설 정책이 대표적인 수도권 기능의 지방 이전 정책임
  - 수도권 기능을 비수도권으로 물리적으로 이전하는 정책은 이전 대상 지역의 신도시 개발 정책과 결합되어 진행됨
- 노무현 정부는 수도권 기능의 비수도권 이전 정책뿐 아니라, 비수도권 지역의 내생적 경제 발전을 목적으로 하는 다양한 균형발전 정책과 사업을 함께 추진함



○ **내생적 지역 발전을 목표로 노무현 정부에서 본격적으로 추진한 대표적인 균형발전 사업 중의 하나가 ‘지역혁신체계’ 구축 사업임**

- 지역혁신체계(Regional Innovation System: RIS)란 지방정부, 지방 대학, 기업, NGO, 지방 언론, 지역 연구소 등 지역 내의 다양한 혁신 주체들이 지역의 연구개발, 기술혁신, 벤처창업, 신산업 창출, 기존산업의 개선, 행정제도 개혁, 문화활동 등 다양한 분야에서 역동적으로 상호작용하고 협력함으로써 혁신을 창출하고 지역발전을 도모하는 것을 의미
- 노무현 정부는 과거 균형발전 정책은 중앙정부에 집중된 자원을 더 많이 분배받으려고 로비 경쟁을 벌이는 의존형 지방화에 머물러 왔다고 비판하고, 새로운 지식기반 시대에는 지역이 가지고 있는 혁신의 창출·확산·활용을 통해 지속적 경제발전을 도모하는 것이 중요하다고 강조
- 이를 위해 산학연·관의 네트워킹을 통한 지역혁신체계를 강조

○ **이 외에도 혁신클러스터 정책(산자부), 신활력지역 사업(행자부에서 농림부로 주무부서 변경), 지방대학 육성 사업(교육부), 살기좋은 지역만들기(행자부), 전원마을 조성(농림부), 살고싶은 도시만들기(국토부)등 다양한 부문 정책들이 노무현 정부 균형발전 정책의 일환으로 추진됨 (〈표 4〉 참조)**

○ **또 하나 특기할 만한 사항은 균형발전 주무 부처 (국가균형발전위원회 지원 부처)로 산업자원부를 지정한 것임**

- 이는 노무현 정부가 균형발전을 위해 지역의 경제 발전을 우선시한다는 것을 의미

○ **한편 균형발전을 강조한 노무현 정부 시절에도 수도권 규제는 점진적으로 완화됨**

- 대표적으로 2006년 ‘산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령’ 개정을 통하여 외국인 투자기업 25개 첨단업종에 대한 수도권 공장 신·증설이 허용됨

〈표 2-4〉 노무현 정부 국가균형발전 정책 분야별 과제

분 야	과 제 명
제도구축	균형발전 5개년 계획 수립 균형발전특별회계 운영 및 제도개선 균형발전사업 평가체제 확립
혁신정책	지역혁신체계 구축 및 운영지원 지방대학육성 및 지역인적자원 개발 산학협력 활성화
균형정책	낙후지역 활성화 지역특화발전특구 추진 문화관광자원을 활용한 자립형 지역개발
산업정책	지역전략산업 진흥 산업단지 혁신클러스터화 대덕연구개발특구 육성
공간정책	신국토구상 수립·추진 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 수도권 기업의 지방이전
질적발전정책	수도권의 계획적 관리방안 수립 (신규) 살기좋은 지역만들기

출처 : 국가균형발전위원회, 2006 국가균형발전정책의 성과와 과제

## 〈 노무현 정부 시대 성찰 : 균형발전 측면에서의 공과 과 평가 〉

## ○ 노무현 정부의 균형발전 정책 성과로는 다음과 같은 것을 들 수 있음

- 노무현 대통령이 중심이 되어 가장 강력한 균형발전 정책 추진
  - 노무현 대통령 본인이 앞장서서 균형발전 정책을 추진. 대통령 임기 중 노 대통령은 국가균형발전위원회 본회의 및 균형발전 박람회 등 국가균형발전위원회 관련 행사에 29회나 참석하는 등 균형발전 정책에 대통령의 의지와 힘을 전폭적으로 실어 줌
- 국가균형발전위원회, 국가균형발전특별법, 국가균형발전특별회계 등 균형발전을 위한 제도와 기구 마련
- 국가균형발전 특별회계를 신설하여 균형발전을 목적으로 한 별도 예산 구조 확보
- 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 삶의 질 정책을 아우르는 종합적, 체계적 균형발전 정책 추진
- 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 건설과 중앙부처 및 공공기관 지방 이전 정책 추진
- 지역혁신체계 구축에 입각한 내생적 지역발전을 위한 지역 산업 육성을 강조
- 신활력사업, 살기좋은 지역만들기 사업 등 여러 부처별로 다양한 균형발전 사업 추진

### ○ 노무현 정부 균형발전 정책의 한계

- 노무현 정부의 가장 야심적이고 파격적인 균형발전 정책이었던 신행정수도 정책이 헌법재판소의 위헌 판결로 인해 좌절되고, 대신 그 대안으로 행정중심복합도시로 축소되어 추진됨
- 물리적인 신도시 개발 위주의 수도권 기능 지방 이전 정책으로 환경단체들로부터 이른바 ‘개발주의 편향’이라는 비판이 제기됨
- 내생적 지역 경제 발전 전략으로 지역혁신체제를 내세웠으나, 지역에서 실제로 작동하는 협력적 거버넌스를 만드는데는 실패함으로서 의미있는 성과로 이어지지 못했고 다음 정부에서 폐기됨
- 대기업의 역할에 대한 정부의 정책 방기로, 대기업들이 균형발전 정책에 참여하지 않고 뒤에서 방관
- 균형발전 성과에 비해 지역의 내생적 발전 역량을 높여줄 수 있는 자치분권의 성과는 상대적으로 미비
  - 노무현 정부에서는 자치분권 추진 기구인 ‘대통령 자문 정부혁신지방분권위원회’를 균형발전 추진 기구인 ‘국가균형발전위원회’와 별도로 따로 구성
  - 노무현 정부 출범 초기 학계와 시민사회 중심으로 균형발전을 강조하는 ‘지역 균형발전 우선론’ 대 지방분권을 강조하는 ‘지방분권 우선론’ 사이에 잠시 논쟁이 있기도 했음
- 노무현 대통령 임기 말인 2007년 추진했던 ‘제2단계 균형발전 정책’ 추진이 대통령 임기 말이라는 상황 속에서 좌절
  - 노무현 정부 ‘제2단계 균형발전 정책’에 담긴 주요 내용은 노무현 정부의 1단계 균형발전 핵심 정책이었던 중앙정부 부처 및 공공기관 지방 이전 정책에 뒤이어, 2단계로 지방에 획기적인 민간 기업 투자 유인을 제공하는 내용으로 구성되었음
- 국가균형발전 특별회계를 신설하여 균형발전을 목적으로 한 별도 예산 구조를 확보하였으나, 회계 운영 측면에서 원래 목적하였던 포괄보조금방식이 아니라 기존의 국고보조금과 별 차이 없이 운영되면서 오히려 제도가 더 복잡해지고 번거로워졌다는 지적을 받음
- 국가균형발전을 목적으로 하는 ‘국가균형발전 5개년 계획’을 의무적으로 수립하도록 법률로 제도화 하였으나, 기존의 타 부처 계획들 (예, 국토종합계획)과 일부 중복되는

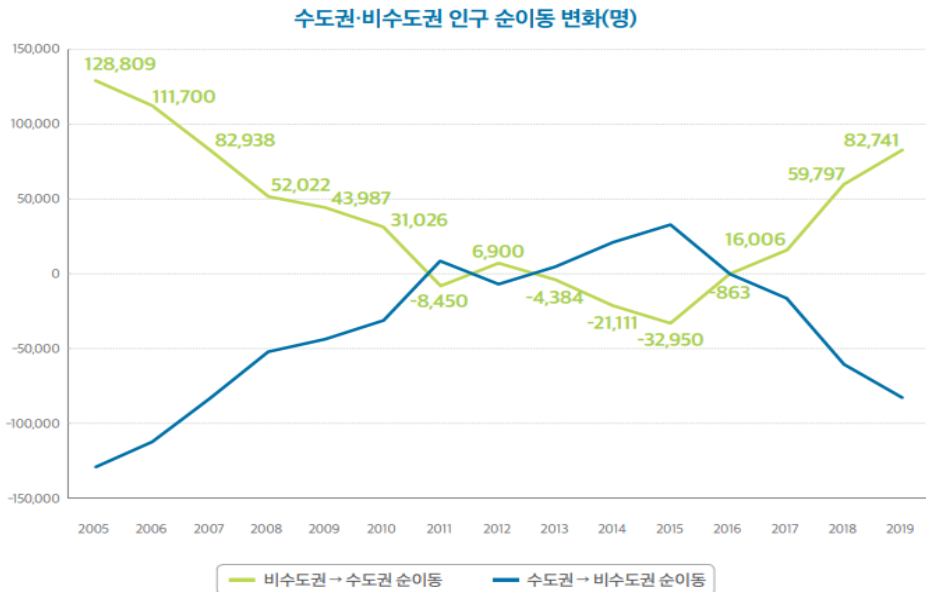
등 국가균형발전 5개년 계획의 정체성이 모호해짐

- 지역혁신체제 구축 등 지역의 내생적 경제 성장을 추진하기 위한 지역 단위 주체 조직으로 ‘지역발전협의회’를 구성하고 운영하도록 하였으나, 이 기구의 명확한 역할과 권한의 모호, 실제 작동 가능한 거버넌스 체계 구축 미흡으로 유명무실화되고 말

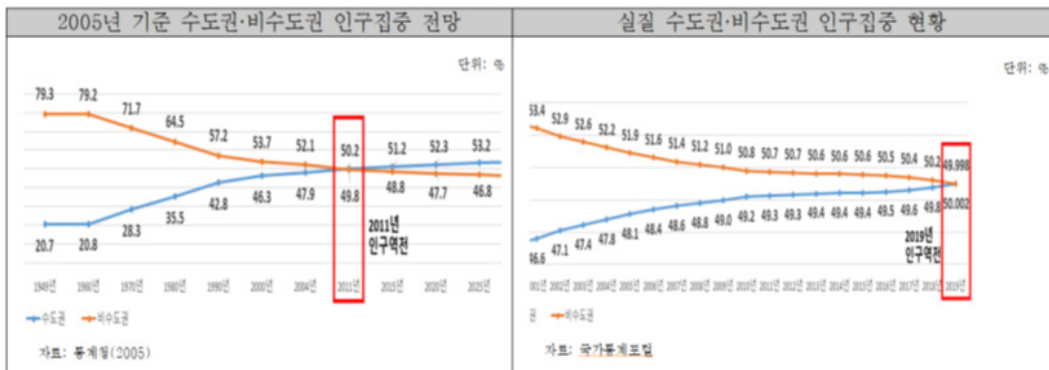
#### ○ 노무현 정부 균형발전 정책 효과 검증

- 노무현 정부가 추진했던 균형발전 정책이 과연 실제 효과가 있었는가에 대해 추후 학술적 분석들이 이루어짐
- 인구 통계에 따르면, 세종시 건설, 혁신도시 건설 등의 효과로 중앙정부와 공공기관 종사자들이 지방으로 실제 이주하면서, 수도권 인구 증가 추세가 한국전쟁 종결 이후 처음으로 감소 추세로 반전되었음
- 공공기관 지방 이전이 본격화한 2013년부터 2017년까지 수도권으로 유출되던 인구가 지방으로 순유입 방향으로 전환됨
- 공공기관 지방 이전으로 인하여 수도권 인구가 비수도권 인구를 넘어설 시점으로 예측한 시점을 2011년에서 2019년으로 약 8년 정도 늦추는 효과가 나타남

〈그림 2-5〉 수도권 비수도권 인구 순이동 변화 및 수도권 인구 집중 전망과 실제 현황



\* (자료) 국가통계포털(KOSIS) 국내인구이동통계



※ 세종시 건설, 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설 등의 정책 효과로 수도권 인구집중 추세가 잠시 반전된 것임.

출처: 국토연구원, 2020. 5. 균형발전 모니터링&이슈 브리프제1호

## 6. 이명박 정부

- 노무현 정부를 뒤이어 들어선 이명박 정부는 노무현 정부가 강력하게 추진했던 국가균형발전 정책을 비판하고, 이와 차별화되는 지역 정책 방향을 제시
  - 이명박 정부의 지역 발전 정책의 기초는 형평성보다는 경제적 효율성을 중시하고, 지역발전에 있어서 정부의 역할보다는 시장과 기업의 역할을 강조하는 것이 특징

〈표 2-5〉 노무현 정부와 차별화된 이명박 정부 지역발전 계획 특징

	국가균형발전 5개년계획('04~'08)	지역발전 5개년계획('09~'13)
배경	· 수도권과 비수도권간 발전격차 심화	· 지역의 글로벌 경쟁력 확보
기초	· 지역균형발전의 추구	· 지역경쟁력 강화를 통한 국가발전
·	· 기계적·산술적 균형정책 강조	· 연계·협력에 기반한 광역화 추구
특성	· 시도 행정단위를 계획단위로 설정	· 기초, 광역, 초광역을 계획단위로 설정

출처 : 지역발전 5개년계획 (2009)

- 이명박 정부는 노무현 정부보다 균형발전 정책에 대한 관심이 줄어듦. 또한 노무현 정부 때 추진한 행정중심복합도시 건설 계획을 백지화하고 대신 교육과학중심 경제도시로 건설하자는 이른바 '세종시 수정안'을 추진함
  - 이명박 정부가 추진했던 세종시 수정안은 충청권 여론의 극렬한 반대와, 당시 집권 여당 유력 세력이었던 박근혜 의원의 반대로 국회 표결 끝에 무산됨
- 이명박 정부는 이처럼 노무현 정부와 균형발전 정책 기초에서 차별화를 추구하긴 했지만, 이명박 정부 시기 실제 추진된 균형발전 정책은 노무현 정부 때 만들어진 정책 추진 체계와 정책 내용을 대부분 그대로 계승
  - 혁신도시 건설 : 속도만 늦추고 계속 그대로 추진
  - 국가균형발전위원회 : 명칭만 지역발전위원회로 바꾸고 그대로 유지
  - 국가균형발전특별회계 : 명칭만 광역지역발전특별회계로 바꾸고 그대로 유지
  - 세종시 건설 : 중앙정부 부처 이전 대신 민간기업 이전을 골자로 하는 수정안을 제시했지만, 국회 입법 실패

〈그림 2-6〉 이명박 정부의 지역 발전 정책 기본 방향과 전략



출처: 지역발전위원회, 2008

- 이명박 정부가 자기 브랜드의 균형발전 핵심 정책으로 내세운 것은 이른바 ‘3차원적 지역발전 정책’으로 이 중 ‘5+2 광역경제권’ 추진이 핵심 정책이었음

〈표 2-6〉 이명박 정부의 3차원적 지역발전전략

차원	주요 목적	계획대상	계획체계
초광역개발권	대외개방형 국가경쟁력 강화	4+α 벨트	초광역개발권 기본구상
광역경제권	개발단위 광역화로 지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	광역경제권 발전계획
기초생활권	전국 어디에 살든지 기본적 삶의 질 보장	163개 시군	기초생활권 발전계획

출처: 지역발전위원회, (2008)

- 한편 이명박 정부 들어와 수도권 규제는 지속적으로 완화됨

- 이명박 정부는 국가 경쟁력 강화를 명분으로 2008년 10월 ‘수도권 규제 합리화 방안’을 발표하고 수도권의 토지이용과 공장 신·증설, 산업단지 등에 대한 규제를 대폭 완화

- 이명박 정부는 앞선 노무현 정부가 분권 없는 국가균형발전정책을 추진하면서 이

## 른바 신중앙집권주의를 초래했다고 비판하고 행·재정 권한의 지방이양 확대 등 지방분권을 강화하겠다고 공언

- 이명박 정부의 지방분권 정책 중 성과로 내세울 만한 것은 지방의 자주재원 확충을 위하여 부가가치세의 5%를 지방으로 이양하여 지방소비세를 신설하고, 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통합하여 지방소득세로 전환한 것

### < 이명박 시대 성찰: 균형발전 측면에서의 공과 과 평가>

#### ○ 이명박 정부의 균형발전 정책의 성과라고 한다면 다음을 들 수 있음

- 시도 행정구역을 넘어선 5+2 광역경제권 강조
- 광역경제권을 중심에 두고, 초광역개발권, 기초생활권을 포함한 3차원 국토 구상
- 지방소비세와 지방소득세 신설

#### ○ 이명박 정부의 균형발전 정책의 한계는 다음과 같음

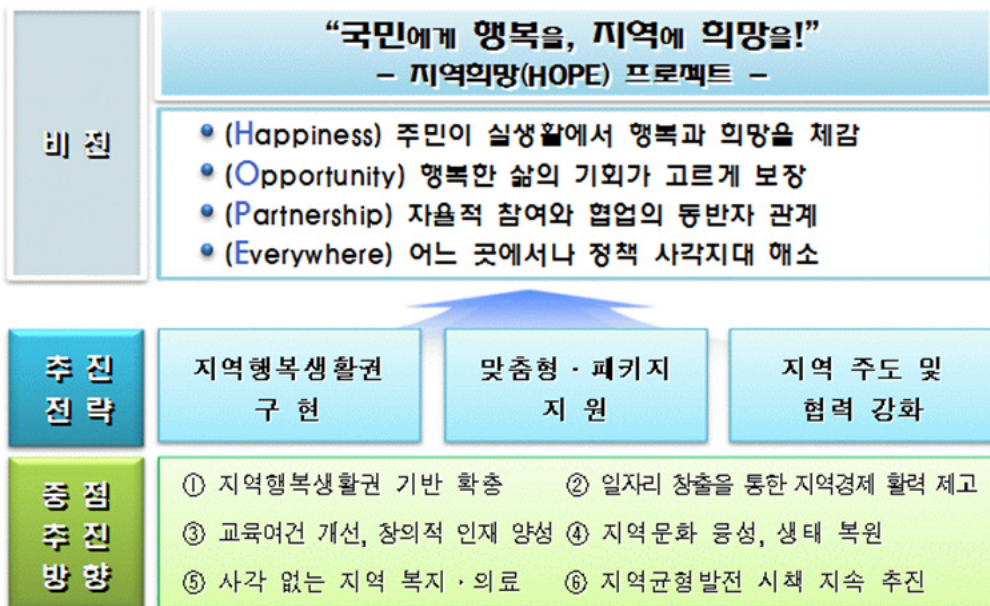
- 앞선 노무현 정부 균형발전 정책 계승을 의도적, 명시적으로 거부, 국가균형발전 정책 위상 약화
  - 하지만 실제 정책 내용 대부분은 그대로 답습
- 5+2 광역경제권 정책은 중앙정부와 같은 광역경제권에 포함된 시도 간 정책 협력 거버넌스 실패로 유명무실화
  - 정책 취지와는 달리 주요 예산 사업을 관련 시도 간 1/N 나눠먹기식으로 배분
- 지역 발전과 지역경제 활성화를 명분으로 4대강 사업 추진
- 세종시 수정안 논란과 수도권 규제 완화 추진
- 지방소비세와 지방소득세 신설했으나 감세로 인한 지방재정 위기 초래



## 7. 박근혜 정부

- 이명박 정부가 추진했던 세종시 수정안 부결을 주도한 박근혜 대통령이 이끄는 박근혜 정부는 균형발전을 위한 정부 차원의 새로운 노력을 기울일 것으로 기대되었으나, 실제 정권 차원의 새로운 시도나 관심이 적었음
- 노무현 정부 때 구축된 균형발전 추진 체계 거의 그대로 유지

〈그림 2-7〉 박근혜 정부의 지역발전 비전과 전략, 주요 추진과제



출처 : 지역발전위원회, 2013. “국민에게 행복을, 지역에 희망을 - 지역희망 (HOPE) 프로젝트-” 2013. 07 18.

### ○ 박근혜 정부는 균형발전 정책에 있어서 이명박 정부와 차별화 시도

- 이명박 정부의 균형발전 역점 추진사업인 5+2 광역경제권 정책을 폐기하고 이보다 작은 공간 규모 대상 정책인 ‘지역행복생활권’ 정책으로 전환
- 박정희 시대 새마을 운동을 계승하고, 균형발전 정책 단위로 중소도시, 농어촌 지역에 관심
- 지역별로 대기업이 참여한 창조경제혁신센터 설립

### 〈 박근혜 정부 시대 성찰: 균형발전 측면에서의 성과 과 평가 〉

#### ○ 박근혜 정부의 균형발전 정책의 성과 과를 살펴보면 다음과 같음

- 주민이 실생활에서 체감할 수 있는 균형발전 정책을 강조하면서, 균형발전의 주요 추진 단위로 시군을 묶은 지역행복생활권과 교육, 문화, 복지, 의료 등 주민 체감형 균형발전 아젠다 제시
- 하지만 이러한 주민 체감형 균형발전 사업들은 사업 규모가 작고 분산 추진되어, 실제 지역 현장에서 의미 있는 변화를 가져오지 못했고, (사업 추진 예산 부족, 사업 추진 주체 역량 부족 등) 사업의 균형발전 효과를 지역 주민들이 체감하지 못함
- 노무현 정부 때 방기했던 대기업을 창조경제혁신센터에 참여시킴으로서 균형발전 정책에 역할을 부여
- 하지만 우리나라에서 대기업(재벌기업)이 가진 역량과 영향력에 비해 너무 사소한 역할 부여

#### ○ 박근혜 정부의 균형발전 정책의 한계는 다음과 같음

- 구조적 차원의 지역 불균형을 교정할 수 있는 실효성 있는 균형발전 정책 부재
- 박근혜 정부의 대표적 균형발전 정책 브랜드 사업인 시군구 지역 단위를 연계한 지역 행복생활권 사업의 성과 부실로 유명무실화

## 8. 문재인 정부

- 문재인 정부는 노무현 정부의 뒤를 이어 균형발전 정책을 과감하고 강력하게 추진할 것이라는 기대를 안고 출범함
- 문재인 정부는 출범 초기 ‘균형발전’ 의제를 5대 국정 목표에 담고, 4대 복합 혁신과제에 ‘자치분권과 균형발전’을 담는 등 정부 출범 초기 균형발전 정책의 중요성을 강조
  - 문재인 정부 5대 국정 목표 중 4번째 국정 목표가 ‘고르게 발전하는 지역’,
  - 문재인 정부 4대 복합 혁신과제 중 4번째 복합 혁신과제가 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’
  - 문재인 정부는 자치분권과 균형발전을 서로 긴밀히 통합된 과제로 인식하였음
- 문재인 정부는 국가균형발전의 3대 가치로 ‘분권, 포용, 혁신’을 설정하고, 3대 전략으로 ‘사람, 공간, 산업’을 설정
  - 문재인 정부의 균형발전 비전과 전략은 다음 표와 같음
- 문재인 정부는 일자리 정책을 국정의 최우선 과제로 추진하였고, 이에 발맞추어 광주형 일자리 사업을 시범적으로 적극 추진
  - 광주와 같은 상생형 지역 일자리 모델이 전국에서 추진됨
- 문재인 정부 시기 처음으로 수도권 인구가 우리나라 인구의 절반을 넘어서게 되었고, 또한 처음으로 국가 인구 감소가 시작된 시기임
  - 대한민국의 저출산, 고령화로 인한 인구 감소 문제가 본격적으로 제기된 시기가 문재인 정부 시절
  - 일본의 지방소멸 논의가 소개되면서, 우리나라에서도 지방소멸 논의가 시작됨
  - 이러한 상황에서 행정안전부가 주도하여 지방소멸 대응기금 조성

〈그림 2-8〉 문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략

<b>비전</b>	<b>지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국</b>
<b>목표</b>	<b>지역주도 자립적 성장기반 마련</b>
<b>3대 전략 / 9대 핵심 과제</b>	<div> <b>1. [사람] 안정되고 품격있는 삶</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 지역인재-일자리 선순환 교육체계</li> <li>② 지역자산을 활용한 특색있는 문화관광</li> <li>③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축</li> </ul> </div> <div> <b>2. [공간] 방방곡곡 생기도는 공간</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 매력있게 되살아나는 농산어촌</li> <li>② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약</li> <li>③ 인구감소지역을 거주강소지역으로</li> </ul> </div> <div> <b>3. [산업] 일자리가 생겨나는 지역혁신</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 혁신도시 시존2</li> <li>② 지역산업 3대 혁신</li> <li>③ 지역 유희자산의 경제적 자산화</li> </ul> </div>

출처 : 지역발전위원회, (2018)

## ○ 문재인 정부는 자치분권을 위해서 많은 노력을 기울인 정부

- 자치분권을 골자로 하는 헌법 개정안을 마련하였으나 아쉽게도 국회에서 논의 되지 못하고 자동 폐기됨
- 지방자치법을 전면 개정(2021년 1월) 하는 등 자치분권의 제도적 틀을 크게 정비

## ○ 문재인 정부 당시 코로나19로 인하여 많은 피해가 발생하였고, 이를 극복하기 위한 한국형 뉴딜 정책을 수행함

- 한국형 뉴딜의 일환으로 지역 주도 지역균형뉴딜 사업을 추진

### ○ 문재인 정부 시기에 부산-울산-경남 지역의 지방자치단체들이 이른바 ‘부울경 메가시티’를 추진

- 당시 경남도 지사였던 김경수 지사가 중심이 되어 부울경 경제와 산업을 하나로 묶는 부울경 메가시티를 적극 추진
- 부울경 메가시티 논의는 충청권 메가시티 논의, 대구경북 행정통합 논의로 이어짐

### 〈 문재인 정부 시대 성찰: 균형발전 측면에서의 성과 과 평가〉

#### ○ 문재인 정부의 균형발전 정책의 성과로 다음을 들 수 있음

- 문재인 정부 들어와서 노무현 정부의 국가균형발전위원회 명칭 및 기능 복원
- 지방자치법 전면 개정 (2021년 1월), 중앙지방협력회의법(2021년 7월) 제정 등으로 자치분권의 기본 틀을 정비하고 중앙정부와 지방정부 사이의 관계 재정립 및 대화와 소통 제도화
- 한국판 뉴딜과 연계된 지역균형 뉴딜추진
- 지자체와 대학이 협력하는 지역혁신사업 추진 (교육부 주도 사업)
  - 이를 통해 교육부도 국가균형발전 정책에 관심을 가지게 됨
- 지방소멸대응기금(매년 1조원 규모) 조성과 인구감소지역 지정, 고향사랑기부제 입법화 (고향사랑기부금법 2021년 10월 제정)
- 국민 일상생활과 밀접한 생활 SOC 정책을 추진하면서 생활서비스 소외지역에 우선 공급
- 노사민정 사회적 대타협에 기반한 상생형 지역 일자리 모델 제시. 특히 광주형 일자리 모델 실험

#### ○ 문재인 정부의 균형발전 정책의 한계는 다음과 같음

- 노무현 정부의 뒤를 이어 균형발전 정책을 강력히 추진할 것으로 기대 되었으나, 노무현 정부와 같이 국민들이 각인할 수 있는 과감하고 실효성 있는 균형발전 정책 추진이 없었음
- 문재인 정부의 주요 추진 정책과 균형발전 정책이 명시적, 암묵적으로 잘 연계 되지 않아서 정책의 시너지 효과를 내지 못함
  - 문재인 정부 핵심 정책인 일자리 정책, 소부장 정책, 재생에너지 전환 등의 정책과

### 균형발전 정책의 상호 연계 부족

- 균형발전의 공간적 단위에 대한 명확한 입장 부재
- 균형발전과 자치분권 내용을 담은 헌법 개정 실패

### ○ 문재인 정부의 균형발전 정책에서 아쉬운 점들

- 노무현 정부 시절의 국가균형발전위원회 명칭을 부활했으나, 노무현 정부 시절처럼 많은 일을 할 수 있도록 조직의 힘을 실어주지 않았음
  - 국가균형발전위원회 행사에 대통령 참여가 거의 없었음
- 청와대에 균형발전 비서관을 만들었으나 얼마 안가 자치분권 비서관과 통합.
- 문재인 정부 균형발전 주요 사업에 대한 예비타당성조사 면제 과정에서 야당과 시민사회 비판 받음
  - 균형발전을 고려한 예비타당성조사 제도의 제도적 개선 대신 예타 면제의 정치화 초래
- 노무현 정부에 뒤이어 공공기관 추가 이전에 대한 지역의 기대가 높았으나 결국 추진되지 못하고 불발
- 경남에서 시작된 부울경 메가시티 논의가 문재인 정부의 초광역 협력 지원 전략으로 이어지긴 했지만, 중앙정부의 가시적 지원 조치가 별로 없어서 지역에서 적극 추진되던 메가시티 논의가 힘을 받아서 지속되지 못하고 차기 정권에 와서는 무산됨
- 지역 자발적인 대구-경북 행정구역 통합 과정에 대한 중앙정부 무관심으로 결국 좌초
- ‘중앙지방협력회의법’을 제정하였으나, 법 제정 시기 (2021년 뒤늦게 제정) 를 놓쳐서 실질적인 운영 성과 부족
- 산업구조 재편에 따른 지역 위기 상황에 대응하기 위해 ‘지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법’을 제정하고 산업위기지역(산업부)과 고용위기지역(고용부)을 지정하였으나, 지역 경제의 구조적 위기, 특히 기존 산업도시 러스트벨트(Rust Belt)화 현상을 타개하기 위한 전략적 목표 의식과 구체적 수단 마련이 부재하여 큰 성과를 내지 못함
- 행정안전부가 나서서 매년 정부 출연금 1조원을 재원으로 한 지방소멸대응기금을 조성하고 인구감소지역을 지정하였으나, 균형발전 추진 체계의 틀 속에 유기적으로 통합시키지 못했고, 역대 정부 균형발전 정책 추진 방식의 단점을 그대로 답습
  - 개별 부처 단위 각개약진식 사업 추진으로 시너지 효과를 내지 못하고, 사업 목표

불투명, 공모에 따른 중앙정부 눈치보기와 나눠주기식 사업 방식 답습

- 한국판 뉴딜과 연계된 ‘지역균형 뉴딜’이라는 좋은 구상에도 불구하고 실제 실효성 있는 사업과 가시적 성과 부재
- 문재인 정부의 에너지 전환 정책이 균형발전 정책과 연계되지 못함
- 일본이 반도체 수입 규제로 범정부 차원에서 이른바 ‘소부장’ 정책이 추진될 때, 균형발전 정책과 연계 병행되지 못함
- 국토교통부가 나서서 도시재생사업을 추진하였지만, 실제 주민들이 체감할 수 있는 사업 시행보다 계획 마련에 치중. 또 실현된 도시재생사업도 소규모 생활 SOC 사업에 치중해 일자리 창출 등 도시재생을 이루는 핵심 성과를 만드는 데 한계를 보임
- 광주형 일자리 사업 같은 지역 일자리 모델을 추진하였으나, 전국 여러 지자체에서 의미있는 성공 사례를 만들지 못함

## 9. 윤석열 정부

- 2022년 출범한 윤석열 정부는 지방이 주도하는 ‘분권형 균형발전’을 균형발전 정책의 가치와 목표로 정함
- 윤석열 정부 균형발전 정책의 가장 큰 특징은 균형발전 및 자치분권의 추진 법률, 기구, 계획을 통합한 것임
  - 균형발전 및 자치분권 관련 법률과 계획을 하나로 합치고, 대통령 직속 위원회도 통합
    - 국가균형발전위원회 + 자치분권위원회 = 지방시대위원회
    - 국가균형발전특별법 + 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 = 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법

	[지방자치분권]		[지역균형발전]		[지방시대]
(근거법)	<u>「지방분권법」</u>	+	<u>「국가균형발전법」</u>	⇒	<u>「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」</u>
(위원회)	<u>자치분권위원회</u>	+	<u>국가균형발전위원회</u>	⇒	<u>지방시대위원회</u>

출처: 지방시대위원회, (2023)

- 윤석열 정부 균형발전 정책의 또 하나의 특징은 규제 완화를 핵심으로 하는 특구 중심의 균형발전 정책을 추진한다는 것임
  - 기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구, 연구개발특구, 글로벌 혁신 특구 추진
    - 이중 윤석열 정부 들어서 새로 추진한 것은 기회발전특구와 교육발전특구임 (2023년 9월 14일 지방시대위원회 보도자료, 2023년 11월 1일 지방시대위원회 보도자료 참조)
  - 교육발전특구 정책을 통해 교육 영역을 균형발전 정책 영역의 핵심 사안으로 끌어들임
  - 지방 소멸 위기에 대응하는 ‘생활 인구’ 늘리기 정책 추진 (일본의 관계 인구 정책 참조)
  - 그동안 일종의 금기시 되었던 ‘지방’이라는 용어를 전면에 내세움



- 지방은 중앙의 반대말로, 서울이나 수도권 지역도 일종의 지방임. 비수도권 지역을 서울 및 수도권 지역과 대비하여 지방이라고 호칭하는 것은 비수도권 지역을 비하하는 것으로 해석되기도 했음.

### 〈 윤석열 정부 균형발전 정책에 대한 기대와 우려 〉

#### ○ 균형발전과 자치분권의 통합 추진

- 그동안 법률과 추진 기구가 분리되어 있던 균형발전과 자치분권 의제를 하나로 통합하여 운영하는 것은 그동안 추진되지 못했던 매우 도전적인 정책 과제
- 서로 긴밀히 연계되어 있지만, 그럼에도 목적과 수단이 다소 상이한 균형발전과 자치분권을 하나의 통합 기구를 통해 시너지 효과를 내면서 원활하게 연계 추진할 수 있을 것인가가 앞으로 직면한 과제
- 자치분권이 강화될 경우 자치단체 간 부익부 빈익빈 경향이 가속화되어 (수도권 및 대도시 유리), 균형발전에 역행할 가능성 상존

#### ○ 규제 완화 특구 중심 정책 추진

- 기존에 있던 여러 특구 제도의 한계에 대한 인식과 구조조정 없이 새로운 특구를 추가하는 특구 정책 추진 (2023년 9월 14일 지방시대위원회 보도자료, 2023년 11월 1일 지방시대위원회 보도자료 참조)
- 윤석열 정부 시절 새로 만들어진 대표 특구인 ‘기회발전특구’의 경우 현재 발표된 구상은 소득법인세, 양도세, 취득세, 재산세, 기업상속세를 포함하여 5가지 이상의 각종 세제 혜택을 지원하겠다는 것임
  - 과연 이같은 세제 혜택으로 수도권 기업이 실제로 지방으로 이전할 것인가가 관건
  - 현재 발표된 제도 내용에 따르면, 기회발전특구로 이전하는 기업에게만 혜택이 있고 기존부터 지역에서 활동하던 기업은 혜택이 없다는 점이 지적되고 있음
- 윤석열 정부가 추진하겠다는 교육발전특구의 경우 아직 구체적인 추진 내용이 발표되지 않았음.
  - 지역 고교 평준화 해제, 특목고와 자사고 확대의 내용이 담길 경우 사회적 논란 예상됨

- 윤석열 정부가 중점적으로 추진하고자 하는 반도체 산업 육성 전략은 국내 반도체 기업들의 현재 수도권 중심 입지 상황과 향후 투자 전략을 고려해 본다면, 수도권에 대한 더 많은 산업과 일자리 집중을 초래할 수 있는 정책임
  - 균형발전을 고려하지 않은 산업 정책이 시행되고 있음
- 윤석열 정부의 집권당 대표가 2024년 총선을 앞두고 김포시를 서울특별시로 편입하겠다는 발언에서 시작하여, 집권당이 서울에 인접한 수도권 위성 도시의 서울 편입을 주장하고 있음
  - 이 같은 발상이 실제 실현될 경우 서울의 인구 규모가 지금보다 훨씬 더 커지게 될 것임
  - 수도권 위성도시들을 서울시 행정구역으로 대거 편입한다면 서울시 인구는 거의 2,000만 명에 달하게 될 것으로 예상되며, 대한민국은 말 그대로 서울공화국이 될 것임
  - 문재인 정부가 추진하던 부울경 메가시티 등 지역의 메가시티 논의는 윤석열 정부 들어 거의 중단된 상태에서, 지역 메가시티가 아닌 서울 메가시티 논의가 핵심 쟁점이 되고 있는 상황
    - 서울 메가시티 논의는 수도권의 현재 위상을 지금보다 더욱 높이는 방향으로 국가 정책을 전환시킬 가능성이 높아서, 균형발전 정책과는 역행한다는 우려가 제기되고 있음

## 10. 기존 균형발전 정책의 성찰

- 박정희 정부 이래 역대 정부들은 공통적으로 균형발전 정책의 중요성을 강조하고 다양한 균형발전 정책을 추진하여 왔음
  - 대체로 진보 정부가 보수 정부보다 균형발전 정책에 대한 관심이 높음. 이는 다른 선진국에서도 마찬가지임
- 역대 정부의 균형발전 정책 추진에도 불구하고, 현재 우리나라는 수도권 인구가 전국 인구의 절반을 넘는 등 수도권과 비수도권의 격차가 갈수록 심화되고 있는 실정임
  - 역대 정부 균형발전 정책이 그 목적을 달성하지 못한 원인에 대한 성찰이 필요함
- 역대 정부 균형발전 정책의 공통적 문제점으로 다음과 같은 것들을 지적할 수 있음
- 실제 균형발전에 큰 영향을 미치는 다른 정부 정책 (이른바 암묵적 균형발전 정책) 이, 명시적으로 균형발전을 목적으로 한 정책보다 더 큰 영향력을 발휘함
  - 한 예로 서울올림픽 개최 같은 국제적 이벤트는 균형발전 정책과 아무런 관련성 없이 추진되었지만, 실제로 서울에 대한 자원과 편의 시설의 집중 효과를 가져옴
  - 교육 정책이나 국방 정책, 의료 정책 등 균형발전과 관련성 없이 추진되는 정책도 실제로는 균형발전에 영향을 미치는 정책임
    - 비수도권 대학의 경쟁력 약화, 비수도권 의료 체계의 부실 등은 균형발전에 악영향을 미침
  - 이처럼 균형발전에 큰 영향을 미치는 정부 정책이지만 균형발전 정책으로 명시적으로 정해지지 않은 ‘암묵적 균형발전 정책’에 대한 제어 장치가 부족하였음
- 균형발전 정책을 일관성 있게 추진하지 못하고 경제 상황에 따라 정책 내용이 흔들리는 경우가 많았음
  - 경제 성장 논리에 밀려서 균형발전 논리가 후퇴하는 경우가 빈번히 발생
    - 첨단산업의 수도권 규제 예외, 외국인투자기업의 수도권 규제 예외 조치 등

- 명시적 균형발전 정책 자체의 문제점으로, 각 정부가 내세운 균형발전 비전에 걸맞은 실현가능한 구체적 목표와 전략이 부재했음
  - 각 정부가 바뀔 때마다 균형발전 정책의 비전 혹은 슬로건이 전면적으로 바뀌었으나, 노무현 정부를 제외하고는 실제 구체적인 정책 내용과 운영 방식이 바뀐 것은 별로 없이 앞선 정부의 정책 관행을 따라 거의 유사한 방식으로 운영됨
- 균형발전 정책을 중앙정부 각 부처가 중심이 되어 주도하려는 중앙정부 중심의 중앙집권적 정책 관행이 이어져 왔음
  - 이로 인해 구체적인 지역 현장 상황에 맞는 ‘지역 맞춤형’ 정책 대신 모든 지역에 하나의 천편일률적인 정책과 사업이 집행되는 부작용 발생.
  - 지역발전에 실질적인 책임을 져야 할 지방정부와 지역주민의 무책임 과 중앙정부 의존성 방조
- 균형발전 정책 내부에서도 각 정책 주체 (소관 부처, 집행 기관, 중앙정부와 지방정부 사이, 지방정부와 지방정부 사이, 정부와 기업, 대학 등 민간 파트너 사이) 별로 긴밀한 상호 조율 없이 개별 분산적, 각개 약진 식으로 정책이 추진되어 시너지 효과를 내지 못하고 비효율이 발생하였음
  - 정부 부처 간 유사한 균형발전 사업을 동시에 추진하는 등 이른바 부처 할거주의, 칸막이 행정의 비효율성 발생
  - 균형발전 정책을 담당하는 정부 내부의 정책 협력도 만족스럽지 못했지만, 정부와 민간 사이, 민간과 민간 사이의 협력 역시 원활히 이루어지지 못했음
- 지방자치제 실시 이후에도 중앙집권적 정부 구조 (특히 정부 예산 부분의 중앙집권 시스템 지속)가 지속되면서, 주민이 직접 선출한 자치단체장과 지방의회는 지역 발전을 위해 중앙정부 사업 유치나 중앙정부 보조금에 의존하면서, 지역 내부의 잠재적 자원 동원이나 인근 지역 간 협력에는 무관심하였음
  - 그로 인해 같은 생활권이나 같은 경제권역에 속한 자치단체 사이에도 공동 목적을 위한 협력보다 중앙정부 지원 유치를 둘러싼 경쟁과 갈등이 지속됨
- 이미 10여 년 전에 OECD에서는 다음과 같은 새로운 지역정책 패러다임을 권고한 바 있음. 이는 현재 우리나라 균형발전 정책의 성찰에 도움이 됨

〈표 2-7〉 OECD 가 권고하는 지역 정책의 새로운 패러다임

구분	과거 패러다임	새로운 패러다임
목적	낙후 지역의 입지 불이익을 일시적으로 보상	지역 경쟁력을 강화시키기 위해 저활용되고 있는 잠재력을 발굴
개입 단위	행정구역 단위	기능적 경제 지역 단위
전략	부문적 (sectoral) 접근 방식	통합적 발전 프로젝트
도구	보조금과 국가 지원	연성(soft) 자본과 경성(hard) 자본의 혼합 (자본스톡, 노동시장, 사업 환경, 사회적자본, 네트워크 등)
주체	중앙정부	다양한 수준의 정부

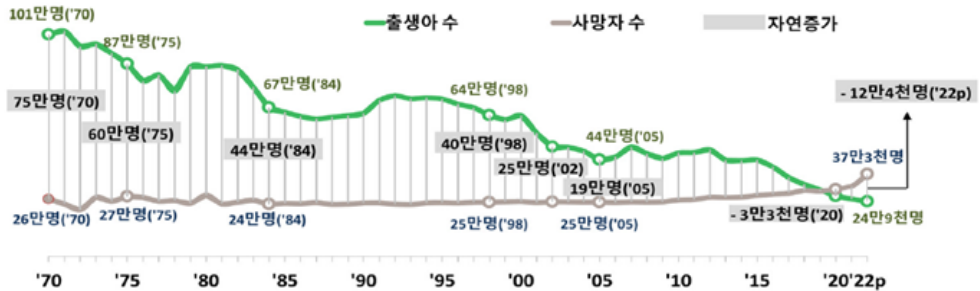
출처 : OECD 2009, Regions Matter p.51

## 11. 현 시기 균형발전 정책 혁신 방향 제언

- 우리나라는 지난 50여 년 동안 균형발전 정책을 꾸준히 추진해 왔기 때문에 이미 많은 시행착오의 경험들이 쌓여있음. 지금까지 축적된 균형발전 정책의 성공과 실패 경험에서 교훈을 얻어야 함
- 또한 시대가 변화함에 따라 균형발전 정책도 새로운 시대 변화 흐름에 조용하는 정책 마련이 필요함. 균형발전 정책이 반드시 고려하고 적극 대응해야 할 새로운 시대적 변화로는 다음과 같은 것을 들 수 있음
  - 저출산으로 인한 심각한 인구감소 추세, 이른바 ‘지역소멸’ 위기
  - 지구 온난화로 인한 기후 위기와 국제적인 탄소중립 노력. 탄소중립을 위한 국제협약 준수 책임
  - 새로운 기술 변화 (AI 의 등장 등) 로 인한 사회경제적 변화 추세
- 저출산과 고령화, 이로 인한 인구 감소는 우리나라 각 지역에 심각한 영향을 줄 것으로 예상됨.
  - 한편에서는 인구 감소로 인해 지역 소멸이 우려되는 반면, 수도권은 여전히 젊은 인구가 집중되고 있음
  - 문제는 젊은 인구가 집중되는 수도권과 대도시의 출산율이 비수도권과 농어촌 지역보다 현저히 낮다는데 있음
    - 우리나라 지역별 합계출산율 통계에 의하면 서울의 합계 출산율이 가장 낮아서, 2022년 기준 0.59에 불과 (우리나라 전체 합계출산율은 0.78)
- 갈수록 외국인 노동자가 많아지는 추세, 특히 농어촌 지역의 농업과 어업 활동에서, 그리고 공업 지역에서 제조업 저숙련 인력을 외국인 노동자들에게 의존하고 있는 현재 추세가 더욱 확대될 경우 앞으로 지역 발전에 미칠 영향에 대한 연구와 정책적 대응이 필요함

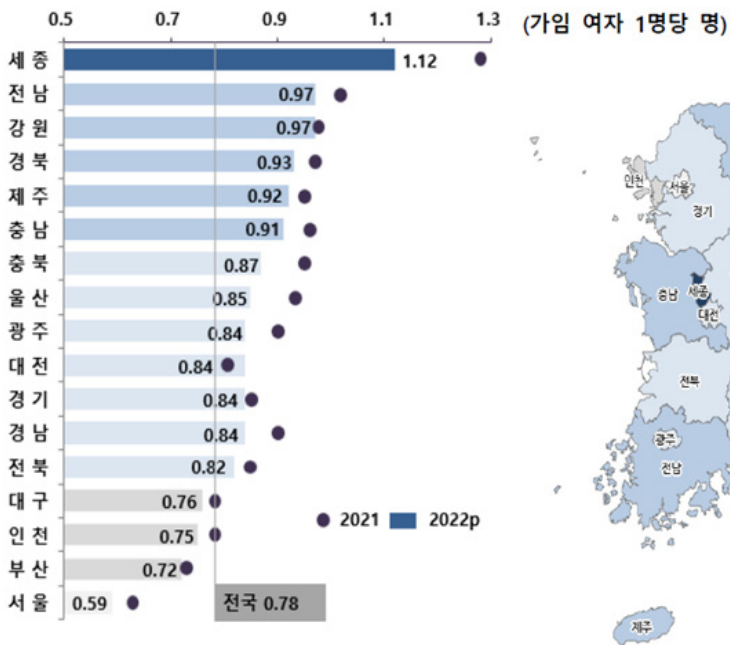
〈그림 2-9〉 우리나라 인구 감소 추이와 지역별 합계 출산율

[그림 22] 자연증가 추이, 1970-2022p



출처 : 통계청, 2023. 2022 인구동향조사 출생 사망 통계 (잠정)

〈그림 2-10〉 시도별 합계출산율, 2022p



출처 : 통계청, 2023. 2022 인구동향조사 출생 사망 통계 (잠정)

○ 지구 온난화에 따른 기후 위기가 갈수록 심각해지고 있으며, 전 지구적으로 탄소 중립을 위한 공동 노력과 함께 국제적 규제도 강화됨.

- 우리나라도 기후 위기 극복을 위한 탄소중립 정책 추진이 필연적이며, 이때 탄소중립 정책과 균형발전 정책 간 긴밀한 연계가 반드시 필요
- 현재 우리나라에서 탄소배출이 많은 지역은 기존 중화학 공업 입지 지역 및 석탄발전소 밀집 지역임
- 탄소배출 규제의 지역적 효과는 탄소 배출이 적은 서비스 산업이 경제의 중심인 대도시 지역이 상대적으로 유리하고, 탄소 배출이 많은 제조산업이 중심이 된 공업 지역이 불리
- 탄소중립 정책을 강력히 추진하게 되면, 탄소배출이 많은 제조업이 타격을 받게 되는데, 이는 해당 산업 입지 지역의 경제적 어려움과 고용 위기를 가져오게 될 것임.
- 따라서 탄소중립 정책을 추진하는 과정에서 피해를 입은 지역이나 산업, 일자리를 적극 지원하는 이른바 ‘정의로운 전환(Just Transition)’ 정책이 균형발전 정책과 연계되어 추진되어야 함

○ 새로운 기술 발전의 변화 흐름도 균형발전에 큰 영향을 미칠 수 있으므로 면밀한 대응 전략이 마련되어야 함

- 기술 변화는 산업의 구조, 입지, 고용의 변화에 직접적으로 영향을 미치므로 균형발전에 큰 영향을 미침
- 최근 떠오르는 새로운 기술인 로봇 기술, AI 기술 등은 미숙련 노동자뿐 아니라 숙련 노동자를 대체하여 고용 위기를 가져올 잠재적 가능성이 있음
- 특히 우리나라 주력 제조업의 집적지인 영남 임해 지역 제조업이 새로운 기술 변화 시대에 경쟁력과 고용 창출 역량을 잃지 않도록 주도면밀한 대응이 필요

○ 시대 흐름의 변화에 대한 대응과 함께, 지금까지 지속되어 왔던 균형발전 정책 관행에 대한 혁신이 반드시 필요함. 균형발전 정책에 필요한 혁신은 다음과 같음

- 명료하고 구체적인 균형발전 정책 목표와 대상, 공간 단위 설정
- 정부 정책 간 긴밀한 연계와 조율로 비효율 방지 및 시너지 효과 극대화
- 지역의 책임성과 지역 역량을 강화하고 민간 참여 인센티브 강화



### ○ 명료하고 구체적인 균형발전 정책 목표와 대상, 공간 단위 설정

- 균형발전 정책의 정확한 목표가 설정되어야 사후 정책 평가와 책임 소재판명도 가능해져서 무책임과 비효율, 예산 낭비 방지
- 균형발전 정책이 추구하는 ‘큰 목표(Goal)’ 와, 그 하위의 실행가능한 ‘구체적 목표(Objective)’를 구분해야 함
  - 큰 목표(Goal): 장기적, 전략적 목표
  - 구체적 목표(Objective): 단기적 성과 측정과 모니터링이 가능한 목표
- 균형발전 정책 대상인 공간규모(scale) 별로 다차원적 균형발전 목표 명확화. 다차원 공간규모 별로 균형발전 정책 목표의 예를 들면 다음과 같음 (이하 예시)
  - 국가 전체 차원의 균형발전 : 전국 어디건 모든 국민의 삶의 기회에 대한 균등 보장
  - 수도권과 비수도권 간 균형발전 : 수도권 인구, 산업 집중도 50% 선 유지
  - 광역자치단체(시도) 및 (초)광역권 간 균형발전 : 경제, 산업, 일자리 영역의 균형 추구
  - 기초자치단체(시군) 및 소지역생활권간 균형발전 : 복지, 교육, 삶의 질 영역의 균형 추구
  - 동네마을 단위 : 자치 역량 강화, 공동체 및 사회적 경제 육성

### ○ 정부 정책 간 긴밀한 연계와 조율로 비효율 방지 및 시너지 효과 극대화

- 다양한 정부 부처에서 추진하는 부문 정책들과 균형발전 정책의 연계와 조율 필요
  - 특히 일자리, 교육(대학), 의료, 성장동력 창출, 저출산 해소, 자치분권, 정주환경 등 균형발전에 영향을 미치는 주요 국가 정책이나 국정 과제와 균형발전 정책의 연계가 반드시 필요
- 균형발전에 실제적으로 큰 영향을 미치는 정부 정책과 사업에 대한 제어 방안 마련 필요
  - 명시적으로 균형발전 정책을 표방하지 않지만, 균형발전에 큰 영향을 미치는 정책과 사업들은 반드시 균형발전 관점에서 모니터링하고 제어해야 함 (예: 대학 입시 제도에서 균형발전 선발 확대, 내신 반영 비율 확대 등)
- 균형발전 정책 조율 기구로 자리잡고 있는 국가균형발전위원회(지방시대위원회)의 정책 조율 역할 필요
  - 위원회가 직접 할 일, 각 정부 부처가 할 일이지만 서로 협력할 일, 조정 중재할 일

등을 구분하고, 균형발전을 목표로 다양한 정부 정책들 간에 서로 시너지 효과를 낼 수 있도록 적극 조율 역할 필요

#### ○ 지역의 책임성과 지역 역량을 강화하고 민간 참여 인센티브 강화

- 균형발전 정책 추진에 있어서 중앙 정부의 역할과 지원도 여전히 중요하지만, 지역 현장을 잘 아는 지방정부의 책임성 강화와 지방정부 공무원을 포함한 지역 현장 주체들의 역량 강화가 균형발전 정책과 사업의 성공을 보장하는 핵심 요소임
- 대학이나 민간 기업, 시민사회가 자발적으로 균형발전을 위해 움직일 수 있도록 인센티브 정책 및 제도 설계 필요

#### ○ 실질적으로 균형발전 효과를 가져올 수 있는 전략적 투자 사업의 발굴과 추진이 필요

- 중앙 정부의 이른바 ‘균형발전 빅 푸시(Big Push) 투자 전략’ 필요 (정준호, 2023 참조)

#### ○ 이제부터 필요한 시급하고도 중요한 균형발전 사업의 예를 들면 다음과 같음 (이하 예시)

- 미래 성장형 신산업을 비수도권에서 육성하는 사업
- 쇠퇴해 가고 있는 기존 제조업 집적지 경쟁력 강화 사업 (특히 영남 해안 중공업 지역)
- 인구 감소 위기 지역에 수도권 은퇴자 정착 사업 (마강래, 2020 참조)
  - 농어업 정책, 주거, 의료 정책과 긴밀한 연계 필요
  - 이미 ‘농촌유토피아 사업’ 등 작은 성공 사례들이 만들어지고 있음
- 비수도권 지역에 일자리 창출 사업과 주거 지원 사업을 결합한 사업
  - 문재인 정부 시절 국토교통부에서 시도했던 정책 사업 경험 있음
- 비수도권 주요 거점을 고속철도망으로 연결하는 사업
  - 고속철도 소외 권역이 없도록 전 국토 공간이 일정 시간 범위 내 고속철도 접근성 보장 필요 (예, 1시간 이내 고속철도역 접근 보장)
  - 남해안 지역을 연결하는 고속철도망 우선 설치,
- 지방 대학을 특화하여 세계적 수준의 대학으로 육성하는 사업
- 균형발전 특별회계 예산 확대 및 포괄보조금 방식 운영. 목적이 서로 유사한 지방소멸 대응기금과 지역상생기금 통합 필요

○ 균형발전 정책의 성공을 위해서는 정책 추진 절차와 과정도 중요함. 성공적인 균형발전 정책 추진을 위해서, 특히 다음과 같은 절차와 과정들에 대해 빠짐없는 실천이 필요함

- 균형발전의 ‘큰 그림(Big Picture)’에 대한 사회적 합의
- 합의된 큰 그림을 추진하기 위한 정치적 리더십
- 합의된 큰 그림을 실행하기 위한 ‘큰 계획 (Big Plan: 통합적 전략계획)’
- 큰 계획을 실행하기 위한 부문별 실천 계획과 이를 연계 조정하는 협력 거버넌스 (Governance)
- 지속적 모니터링과 평가, 피드백

## 전환기의 국가균형발전 정책구상

# 제3장



## 국가균형발전 정책의 혁신적 전환을 위한 전략 구상 - 기회균등 국토공간 창조전략 -

김 용 창 (서울대학교 교수)



# 제3장 국가균형발전 정책의 혁신적 전환을 위한 전략 구상

## - 기회균등 국토공간 창조전략 -

### 1. 문제제기: 대한민국인가? 서울민국인가?

#### ○ 결정적 분기점의 시대

- 국가균형정책(지역균형정책)에서 신자유주의 정책은 물론, 공간적 케인즈주의 관점도 넘어서는 전략이 필요한 시대로 진입함. 개선의 가망이 전혀 없는 다차원 불평등 격화 및 시공간 유연성 확대의 시대에 부응하는 완전히 새로운 국가균형발전 철학과 전략 구성이 필요함.
- 대런 애스모글루(Daron Acemoglu)는 결정적 분기점(critical juncture)에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전 정도가 달라진다고 말함. 나아가 기성의 기득권 집단은 자본주의 장점이라고 하는 창조적 파괴로부터 잃을 것이 많다고 판단할 때, 새로운 혁신의 도입을 주저하는 것에 머물지 않고, 혁신을 중단시키기 위해 강력한 장벽을 쌓는다고 말함.
- 오늘날 지역균형발전 정책에서 결정적 분기점인 이유는 현대 글로벌 공간경제의 구조적 요소로서 거대도시지역의 출현, 산업구조의 변화에 따른 흐름의 경제공간(경제지정학적 프레임) 출현, 공간적 케인즈주의 파기와 불로소득 경제의 심화에 따른 공간적·계급적 불평등의 심화 등을 동시에 치유해야 하는 상황에 놓였기 때문임.
- 1970년대 중반 이후 자본주의의 황금시대와 발전성과의 공유를 강조한 공간적 케인즈주의(지역균형발전론)가 퇴조하면서 자본과 대도시 중심의 경쟁력 관점이 지배하고, 사회공간적 불평등 심화와 경제의 불안정성이 확대되고 있음.
- 지역정책에서 과거와는 전혀 다른 새로운 패러다임과 철학 및 수단이 필요하다는 측면에서는 혁명적 전환을 요구하지만 동시에 자본주의적이라는 구조적 한계도 수용할 수밖에 없는 상황에서는 점진적·실용적 전환을 충족시켜야 함.
- 따라서 진보적 학술성과와 실천 경험의 지혜를 총체적으로 집결하여 해결책을 모색

할 때임. 국토·국가 경쟁력 확보를 위해서는 부와 발전성과의 특정 사회공간적 집중, 부동산 과대성장체제처럼 기존 도시·지역정책 시행에 따른 피해 극복이 절대적 과제임. 국토공간 전체에 걸친 효율적·효과적 자원 배분을 달성할 수 있는 대안적 발전모델을 확립·추진하여야 함.

### ○ 극단적 분열의 정치 시대

- 2008년 금융위기 이후 지역불균등 발전 심화와 경쟁주의적 거대도시 중심 발전 담론에 대한 반발로 주요 선진국에서 「불만의 지리」에 기반한 포퓰리즘 정치와 대립의 정치가 심각하게 전개됨.
- 신자유주의 정책 이후 더욱 악화 일로를 겪고 있는 지역불균등 발전과 지역 불평등 상태는 불만의 지리에 입각한 정치적 양극화를 촉진하여 국가 분열을 낳고, 대의민주주의 체제 자체를 허물고 있다는 우려를 낳고 있음.
- 2016년 미국 대통령 선거는 이러한 지역불평등과 분열을 극명하게 보여줌. 이 선거에서 힐러리 클린턴은 도널드 트럼프가 차지한 2,584개 카운티에 비해 472개 카운티에서만 승리했지만 클린턴이 승리한 카운티는 2015년 미국 총 GDP의 64%를 차지했음(Hendrickson et al., 2018).

### ○ 지역균형발전 철학의 빈곤

- 진보와 보수를 막론하고 지역균형발전의 근본 철학, 지도원칙, 전략계획, 구체적 정책수단, 단계별·시기별 정책추진(진화) 등의 관점에서 볼 때, 일관성, 체계성, 지속성을 확립하지 못하고 선거국면에 따른 임기응변의 땀질식 대응으로 완전히 퇴행하였음.
- 이러한 지역균형발전 대응으로는 시장과 자본이 주도하는 면밀한 불평등의 진행을 막을 수가 없음. 그간의 형식적 균등정책에도 불구하고 불균등·불평등이 지속적으로 악화되었다는 것에 진정한 비극이 있음.
- 도시·지역정책과 관련하여 최근 인위적 거대도시권 형성 전략에서 나타나는 단편적인 사유체제로 구성하기에는 글로벌 사회경제 체제의 변화가 매우 복잡하게 전개되고 있음. 도시지역정책을 둘러싸고 있는 다음과 같은 환경변화들을 종합적으로 성찰하는 혁명적인 공간전략과 정책이 필요함.
- 기반·일상경제론(경제기반), 보편적 기본서비스(사회복지와 안전망), 장소 기반 기회균등으로서 지역균형(독일사회지리학, 기회의 지리학), 도시계획(다중공간스케일, 15



분도시론, 압축도시론), 재산권체제(커먼즈, 토지주택은행), 글로벌통상체제(경제지리학, 지리경제학) 등.

- 자본주의의 물질 토대가 급변하고 있는 상황에 비해 진보와 보수 진영 모두 지역균형발전 정책에서 기존의 관성적인 경로의존성을 탈피하지 못하고 있음. 지역균형발전 관련 근본 개념과 철학에서 중대한 수정은 물론, 근본적 전환이 필요함.
- 이러한 부문별 혁신전략을 종합적으로 성찰하여 반영함으로써 완전히 새로운 국토균형발전 전략을 추진하여야 함. 이를 통해 공간불평등뿐만 아니라 비공간적 사회경제적 불평등을 실질적으로 해소하는 전략과 연결되어야 함. 궁극적으로는 국가균형발전에 완성될 수 있는 점진적이면서도 혁명적인 대안적 국가발전 모델을 확립할 필요가 있음.
- 지역균형정책 패러다임의 전환을 위해서는 지역균형 철학-지도원리-전략과 정책수단 사이의 일관성과 체계성을 구축하고 사회적 협약과 국가전략 합의로 시간적 지속성을 유지하여야 함.

### ○ 21세기 국토의 영토 Vision, 서울 제국주의를 넘어서

- 「국가의 21세기적 영토성에 대한 공간 철학과 공간구조를 어떻게 구성할 것인가?」라는 물음에 대한 혁명적인 패러다임 제시가 필요한 시점임.
- 오늘날 지구 전체적으로 소수의 거대도시지역 집중을 낳는 극심한 도시화(intense urbanisation)의 시대에 살고 있지만 최근의 거대도시 논의는 단순히 덩치만 큰 도시 만들기라는 논란을 벗어나기 어려움. 이러한 줄속적 논의와 정책실행은 차치 현재 서울대도시권이 직면하고 있는 주택, 교통, 대기오염, 범죄 등 전통적 대도시문제의 확산을 더 부채질하고 오히려 각종 비효율과 경쟁력 하락을 낳을 뿐임. 균형발전 전략에서 새로운 자본축적 시대의 특성을 읽지 못하고 철학의 빈곤에 시달림.
- 최근 「서울메가시티」 논란은 「국민의 힘」 김포을 당협위원장인 홍철호가 2023년 9월 10일 「김포마산체육관」에서 열린 ‘2023 김포을 전진대회 및 당원교육’에서 발표한 김포의 서울편입론을 계기로 해프닝처럼 갑자기 논란의 대상이 되었음.
- 우리나라는 대한민국이지 서울민국이 아니며, 영토는 헌법 제3조에 따라 한반도와 그 부속 도서로 하는 것이지 서울과 그 주변 도시로 하는 것이 아님. 단순한 배타적 영토 확장주의에 근거한 거대도시화 전략은 「거실의 코끼리(Elephant in the room)」가 되는 전략일 뿐, 결정적 분기점에 선 상황의 돌파구가 되지 못함.

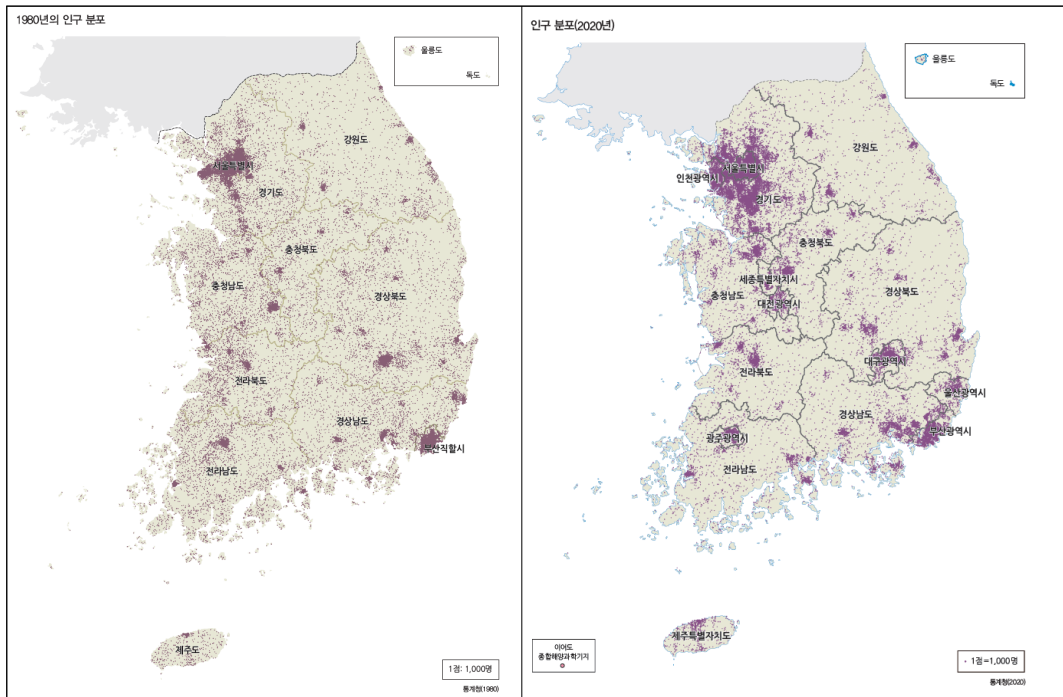
- 지역균형발전 전략의 대전제는 21세기 발전양식에 상응하는 대한민국의 영토성을 혁명적으로 개선한다는 것에 있음. 초국적 국토경쟁력을 구축하되 20세기와는 다르게 국토 커먼즈(common) 또한 충분하게 비축하여야 함. 이를 통해 모든 사람이 문명적 수준의 삶을 거주 장소와 활동하는 장소에 따른 차별이 없도록 보장받는 국토가 되어야 21세기적 영토성, 국토 이념상이라고 할 수 있음.
- 서울과 수도권으로 경제기반, 부와 불로소득, 활력있는 인구 등의 누적적 일극 집중에 따른 국가 영토성의 해체를 어떻게 반전시킬 것인가에 초점을 맞추어야 함. 국가의 총체적 경쟁력 강화는 좁은 국토를 더욱 좁게 쓰는 현재의 공간발전양식으로는 불가능하다는 것임.
- 지역균형 발전의 대안적 모델은 보편적 기본서비스 기반 지역발전 전략, 기회의 지리균등화와 형평화 전략이 되어야 함.

## 2. 국토공간 불평등 격화의 슬픈 현실

### ○ 인구 절대규모와 인구 품질의 공간적 불평등 심화

- 근대 국민국가의 탄생과 통치에서 가장 중요한 대상은 인구와 인구 상태임. 이때의 인구는 관념적 대상의 인구보다는 시공간적으로 변화하는 국가 영토에서 구체적으로 존재하는 특정 ‘현실로서 인구’임.
- 우리나라의 공간 관점에서 인구 현실의 가장 큰 특징은 ‘서울·수도권 사람’으로서 인구와 ‘소멸하는 지방사람’으로서 인구의 극단적 분리임. 그리고 이러한 공간적 인구 분리 경향은 더욱더 심화되는 추세이며, 국가의 관리능력을 넘어선 상태임.
- 1949-2020년 사이 우리나라 인구밀도는 약 210명/㎢에서 약 520명/㎢로 급증하였으며, 몇몇 국가를 제외하면 세계 최고 수준임. 인구의 밀집 정도는 인구 밀도 또는 인구 접근도로 나타낼 수 있음. 인구 접근도는 단위 지역에 대한 균등한 인구 분포를 가정할 때, 사람 간 평균 거리[(면적(㎡)/인구(명))]로 산출함. 외국인을 포함할 때 우리나라 인구 접근도는 1980년 약 52m에서 2020년 약 44m로 짧아졌는데, 이는 인구 증가에 따라 밀집 수준이 높아졌음을 의미함(국토지리정보원, 2021).
- 읍·면·동 인구 접근도를 시기별로 살펴보면 그 지역적 분포가 급변하고 있음. 인구 접근도, 즉 사람간 평균거리가 떨어진 지역은 2000년에 서해안과 남해안 일부 지역과 내륙 지역으로 확대되었고, 2020년에는 도시를 제외한 대부분 지역에서 사람간 거리가 멀어짐. 이처럼 우리나라 인구는 수도권과 광역시 등 대도시 지역으로만 집중되고 있다는 것임.
- 가장 활력있는 인구를 빨아들이는 블랙홀로서 서울과 수도권: 최근 20년간 수도권 인구이동(2000~2019)을 보면, 수도권 순이동(전입인구-전출인구)은 2011년 최초로 순유출된 이후, 2017년 다시 순유입으로 전환되면서 순유입 규모 점차 증가함.

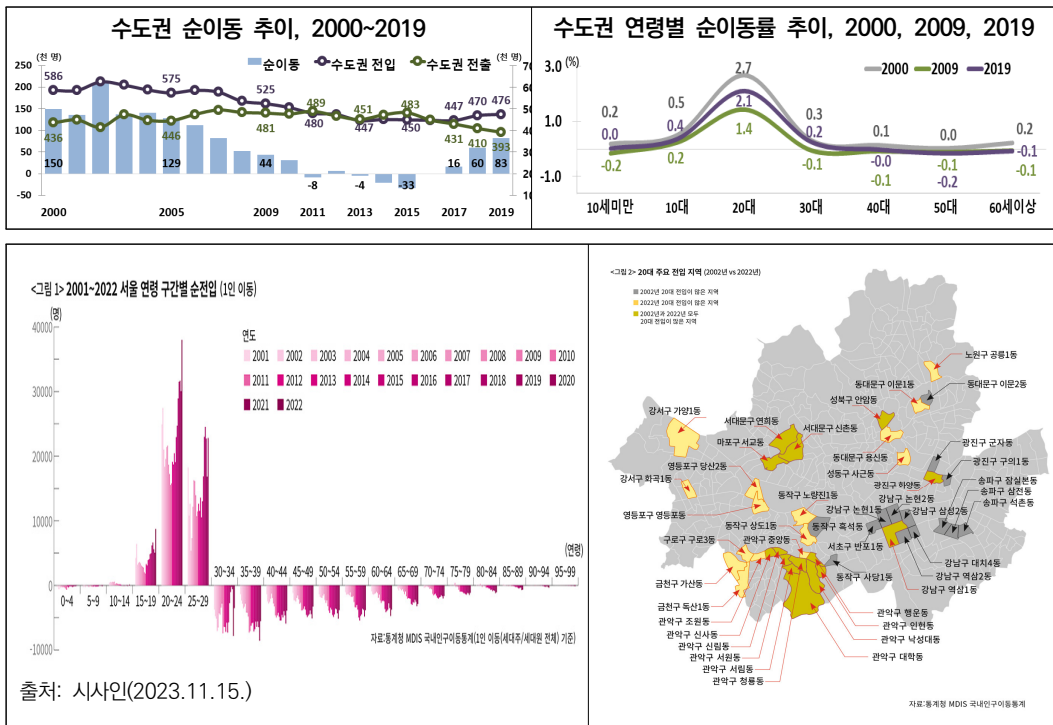
〈그림 3-1〉 인구분포변화(1980~2020)



출처: 국토지리정보원(2021), 국가지도집(2021)

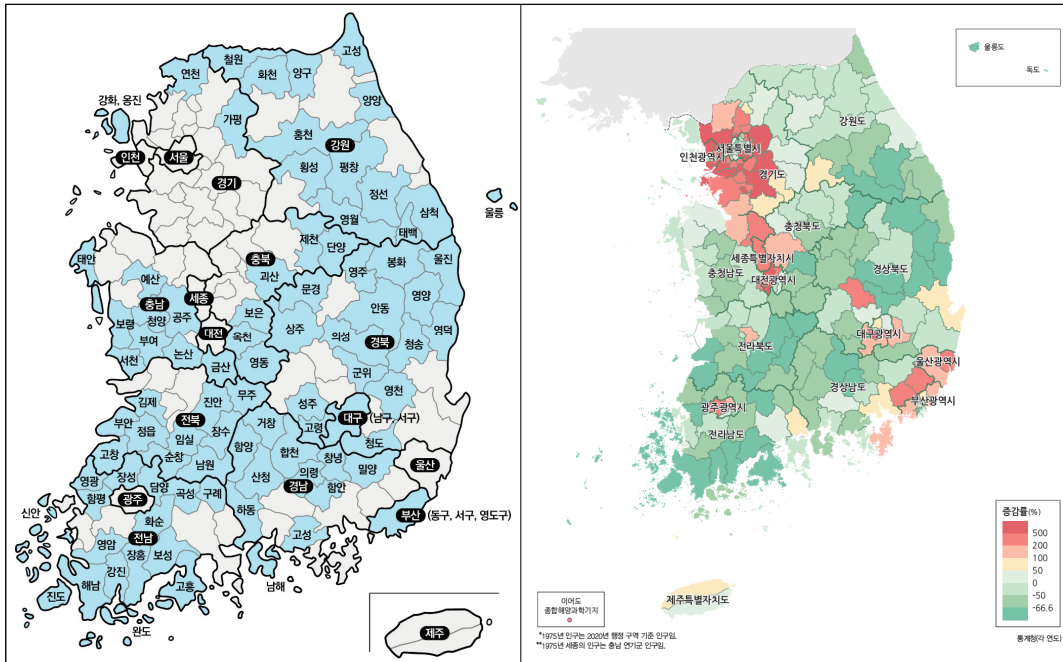
- 20대는 최근 20년간 지속적으로 순유입되었고, 30대는 2008년부터 순유출에서 2018년 순유입으로 전환함. 반면에 40대 이상은 2008년부터 지속적으로 순유출을 기록함.
- 최근 2013~2022년 서울·경기·인천의 20대 순이동 인구는 59만 1천 명으로 청년 인구의 수도권 순유입이 지속되고 있음. 대구(-6만 6천 명), 부산(-5만 5천 명), 광주(-3만 4천 명) 등의 광역시에서도 20대 인구가 순유출을 기록함.
- 서울은 20대 청년을 빨아들인 뒤, 30대부터 배출하고 있으며, 여성들은 더 높은 주거 비용을 감당하며 서울로 이주하고 있음. 지난 20년간 서울로 향하는 20대 초반의 순 이동은 45만명, 20대 후반은 29만명. 30대 초반은 오히려 10만명 규모가 빠져나감.

〈그림 3-2〉 수도권으로 순인구이동



- 한편 2023년 2월 기준 한국고용정보원 분석 소멸위험지역 시군구는 118개(전체 228개), 읍면동은 1,951개(전체 3,580)임.

〈그림 3-3〉 인구감소지역(좌, 2021)과 1975년 대비 2020년 시군구 인구증감율(우)



출처: 행정안전부(2023), 국가지도집(2021)

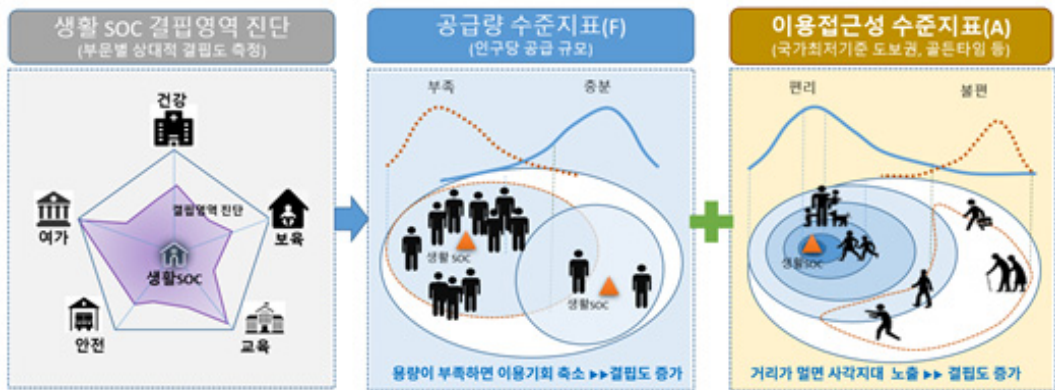
### ○ 생활서비스의 공간적 불평등

- 인구의 불균등 분포는 국가 영토의 대부분을 차지하는 비수도권의 사막화, 즉 생활서비스 수준에서 사람이 거주할 수 없는 사회경제적 황무지 상태에 놓인 생활공간이 증가한다는 것을 의미함.
- 기회의 지리(geography of opportunity) 접근은 모든 불평등이 본질적으로 공간적이라는 인식에 바탕을 둬. 사회적 불이익과 편익은 공간적으로 매우 불균등하며, 장소가 불이익을 영속화하는데 인과적 역할을 한다는 연구가 상당히 많음(Lee, 2016).
- 불행하게도 우리나라는 생활기회에 대한 공간적 접근성은 매우 불균등하고 공평하지 않으며, 기회의 밀도는 지리적으로 아주 편중되어 있음.
- 생활서비스의 공간적 불평등을 종합적으로 보여주는 지표의 사례로 복합결핍지수(MDI), 생활SOC 결핍지수(LDI)를 들 수 있음.

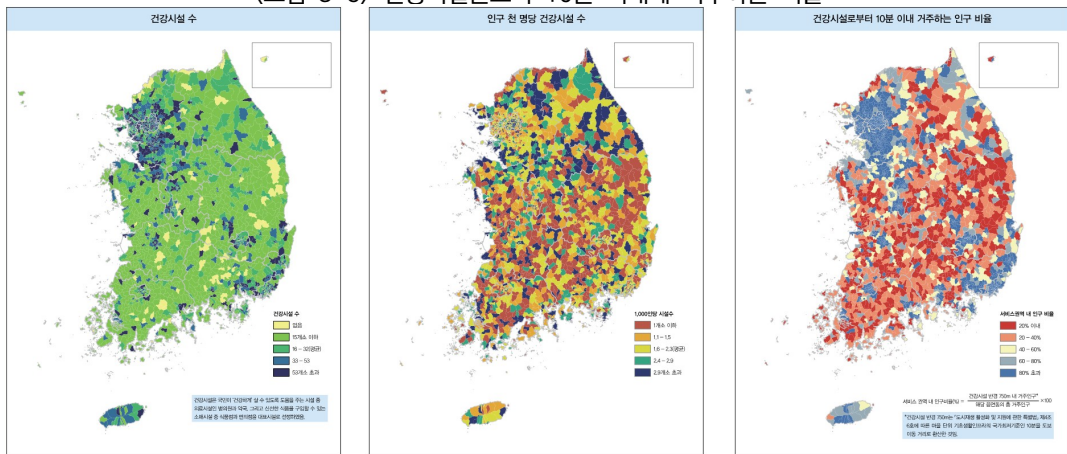


- 복합결핍지수는 소득, 고용, 교육, 주거, 건강, 생활환경, 안전의 7대 영역에 대해 시군구 수준에서 결핍도를 파악한 지수임. 생활SOC 결핍지수는 건강, 보육, 교육, 안전, 여가시설 등 일상생활에 필요한 시설들의 ‘공급 정도’와 ‘접근 용이성’을 분석하여 지역별 상대적 결핍도를 측정한 지수임.
- 복합결핍지수의 경우, 서울과 수도권, 광역시 단위에서 비교적 생활여건이 양호한 것으로 나타남. 반면에서 생활SOC 결핍지수가 대도시와 농산어촌이 동시에 높은 것으로 나타난다는 것은 극단적 지역불균등 발전의 결과, 수도권과 인구유출지역 모두에 부담을 안기고 있다는 것을 뜻함.

〈그림 3-4〉 생활SOC 결핍지수에 근거한 생활서비스 수급의 공간전략



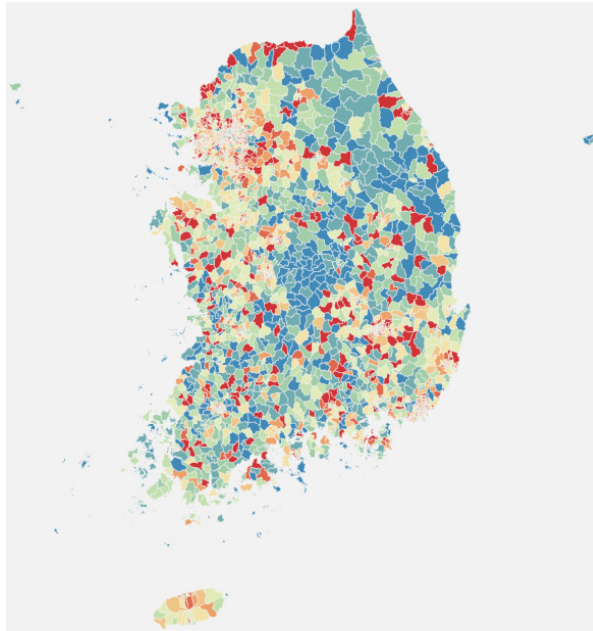
〈그림 3-5〉 건강시설분포와 10분 이내에 거주하는 비율



자료: 국토연구원

- OECD에서도 2011년부터 11개 영역(주거, 소득, 직업, 공동체, 교육, 환경, 시민참여, 건강, 삶의 만족, 안전, 일과 삶의 균형)에 대한 「더 나은 삶의 질 지수」(Better Life Index)를 발표하여 사회발전을 삶의 질 관점에서 다각적으로 측정함.

〈그림 3-6〉 지역별(읍면동) 생활 SOC 상대적 결핍도



자료: 국토연구원

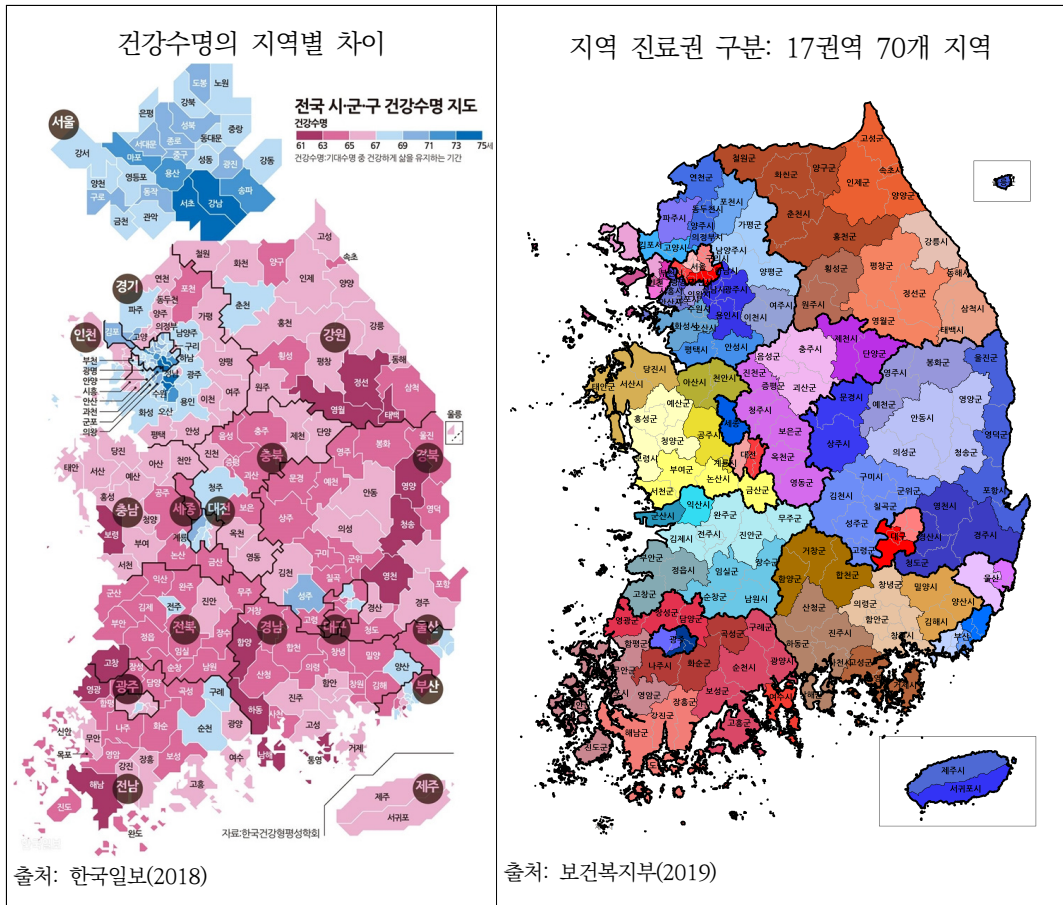
- 한국농촌경제연구원에서도 지역발전지수의 한 범주로 지역별 생활서비스 지수를 발표하고 있음. 주택, 상·하수도 등의 기초생활 여건, 학교와 사설학원 등의 교육 여건, 보건·복지 서비스 여건을 대표하는 8개 변수를 종합하여 구성하기 때문에 기본 생활 서비스의 지역별 불평등과 변화를 살펴볼 수 있음(송미령 외, 2021).
- 국토지표조사 : 국토기본법 제25조(국토조사) 및 동법 시행령 제10조(국토조사의 실시), 국토조사에 대한 규정(국토교통부 훈령 제851호)에 근거하여 국토조사를 실시하고 조사보고서와 공간데이터 배포함. 인구와 사회, 토지와 주택, 생활과 복지, 경제와 일자리, 국토인프라, 환경과 안전 분야로 나누어 조사함. 보편적 기본서비스의 공간적 현황을 파악하고 정책지표 및 실행수단 개발활용에 유용함.



### ○ 생명의 지리적 불평등

- 생활서비스와 안전장치, 기회의 불평등을 가장 비극적으로 보여주는 것은 인간 생명 보호의 불평등, 즉 보건의료서비스 접근과 건강 불평등임. 2021년 6월 24일 「농산어촌 유토피아 특별위원회」 2차 회의에서 보고된 내용에 따르면 전국 농촌 면지역(1,182곳) 가운데 76%에 이르는 곳에 병·의원이 하나도 없음.
- 건강 불평등이 소득격차, 지역격차와 결합되는 경우 수명격차가 더욱 벌어짐.
- 한국건강형평성학회가 2010~2015년까지 6년간의 국민건강보험공단 자료 2억 9,500만 건과 154만 명의 사망자료, 157만 명의 지역사회 건강조사 자료를 분석한 결과에 따르면, 시·군·구 사이 기대수명과 건강수명(기대수명 중 건강하게 삶을 유지하는 기간)에서 큰 차이가 나타남.
- 강원도 철원군의 경우 소득에 따른 건강수명 차이가 무려 11.4년. 전남 신안군에서 가구소득 하위 20%에 드는 사람의 건강수명은 겨우 52.0세로, 경기 분당구 상위 20% 계층의 78.5세에 비해 무려 26.5년의 차이.

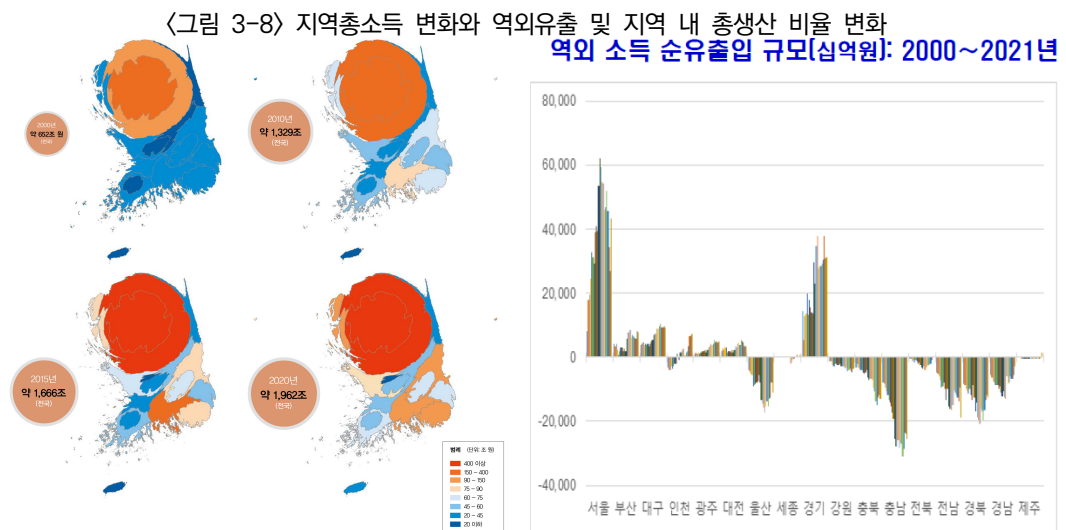
〈그림 3-7〉 생명보호의 지역별 격차



### ○ 지역 소득 불평등과 역외 유출의 수도권 쏠림

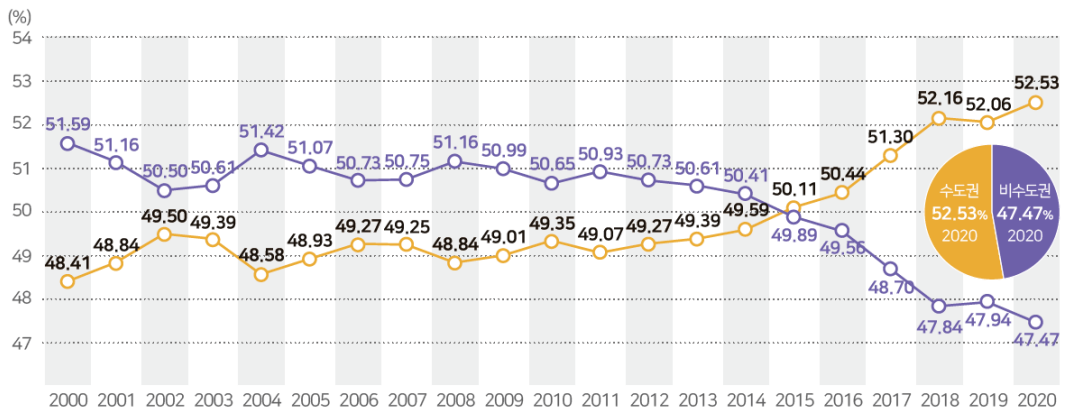
- 지난 20년간(2000~2020) 수도권과 비수도권 사이 소득분포의 양극화 현상이 개선되지 않고 오히려 심화 고착되고 있음. 2010년대 중반 이후 양질의 일자리, 첨단 제조업 수도권 집중 가속화 및 수도권역 내 구상과 실행의 통합 고도화, 수도권 광역대도시로 지속적인 소득의 순유출이 발생하고 있음(정준호, 2021; 2023).
- 2020년 기준 전국 지역내총생산은 경기(487조원)와 서울(440조원)에 인천(90조원)까지 합하면 지역내총생산(GRDP)은 1017조원으로 수도권 비중은 52.5%이고, 비수도권의 지역내총생산은 919조원으로 전국의 47.5%였음.
- 지역내총생산의 수도권 비중은 2015년을 기점으로 50%를 넘어선 이래 지속적으로 수도권과 비수도권의 격차가 더욱 커지고 있음.

- 2020년 전국 지역총소득(GRNI)은 1,951조원으로 경기(521조원), 서울(466조원), 경남(106조원) 순으로 크게 나타남.
- 지역의 순수취 본원소득(피용자보수, 영업잉여, 재산소득)을 보면 경기(35조원), 서울(26조), 대구(9조원) 등은 소득이 순수입으로 나타나고, 충남(-23조원), 충북(-13조원), 경북(-11조원) 등은 소득이 순수출 상태임. 2020년 기준 지역소득의 타지유출 비중 높은 광역자치단체는 7곳이며, 수도권 지역으로 지역소득의 쏠림(유입) 현상이 개선되지 않고 있음.



#### ◆ 지역 내 총생산의 비수도권 비율 변화(2000~2020)

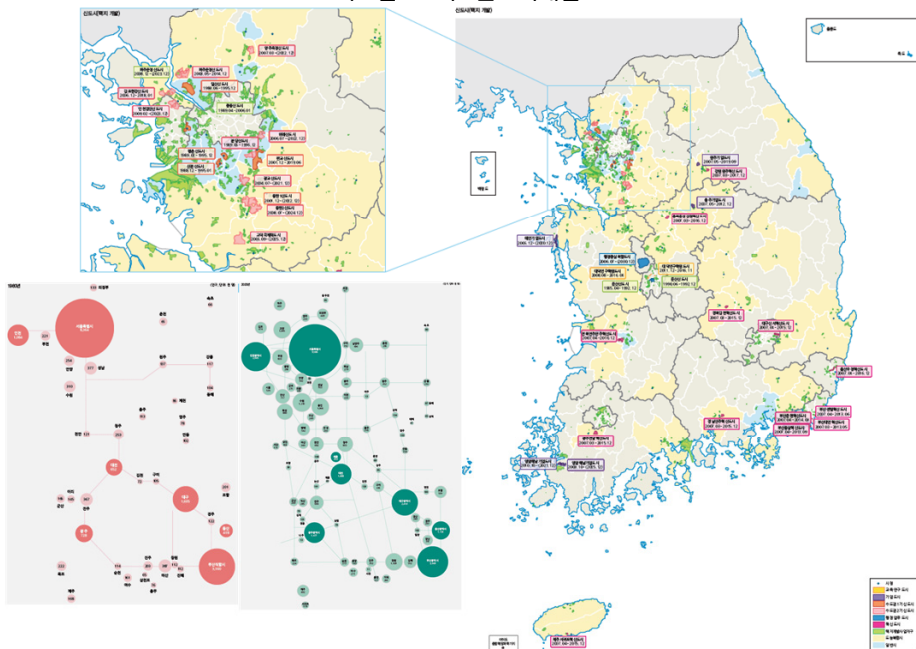
—○— 수도권 비율    —○— 비수도권 비율



### ○ 수도권 중심 부동산 과대성장 국가의 비극

- 서울의 단순한 영토확장주의 전략은 서울과 수도권에 모든 것을 빨아들이는 블랙홀로 기능하고 있는 현재의 국토공간체제를 근본적으로 해결하는 전략이 되지 못함. 현재 심화되고 있는 공간적 불평등 현실을 파악하고, 그 작동기제를 개혁하는 전략이 필요함.
- 이러한 서울의 단순 팽창주의 전략은 대도시로서 서울의 문제를 해결하는 것도 아니고, 글로벌 경쟁력 제고도 아니며, 국내 제국주의적 속성을 강화하는 기존의 수탈적 공간체제의 영속화에 불과함.
- 택지는 1982년 이후 2019년까지 전국에 걸쳐 약 1,027.9㎢(약 3억 1,095만 평)를 공급하였고, 서울에서는 전국의 7.3%에 해당하는 약 74.8㎢(약 2,262만 평)을 공급함. 2000년 이후는 수도권 중심의 택지개발과 도시건설이 이루어지면서 지역불균등 발전을 더욱 부채질하였고, 2010년대 이후에는 그 경향이 더욱 심화되었음(김용창·정준호·정진영, 2021).
- 이러한 택지개발과 도시공간의 생산은 강력한 수도권 억제정책에도 불구하고 택지개발촉진법과 공용수용 기반 택지개발 체제에 입각한 공공택지 공급방식이 오히려 수도권 집중과 과밀화를 조장하는 결과를 낳았음. 그리고 불로소득의 사유화를 통제하지 못하면서 공영개발에 의한 주거자원의 공공성 구현에도 한계를 보임.
- 지역불균등 발전의 심화, 택지개발과 도시건설의 서울·수도권 집중도를 고려할 때, 김포의 서울편입 시도처럼 단순히 서울의 영토를 확장하려는 서울 거대도시화 전략은 대도시로서 서울이 이미 겪고 있는 주택, 교통, 환경 등 기존 대도시 문제를 해결하는 것도 아니고, 생활비용과 사업비용 증가로 글로벌 경쟁력 제고에 장애로 작용함.

〈그림 3-9〉 신도시개발



출처: 국가지도집(2021)

### 3. 지역균형발전론의 전환과 성찰

#### ○ 자본주의 공간경제 발전의 시기 구분

- 지역불균등 발전 정책의 추진에서 가장 중요한 사항은 지역격차 심화 시기의 자본주의 사회경제 체제 성격, 해당 시기별 지역격차의 발생 형태, 시기와 격차에 상응하는 맞춤형 구체적 정책 수단의 발굴임.
- 2차 세계대전 이후 공간경제사는 케인즈주의 복지국가와 포디즘이 결합한 공간적 케인주의(spatial Keynesianism) 시대, 1970년대 중반 공황 이후 지역혁신, 신산업공간 및 경쟁을 특징으로 하는 신자유주의 접근의 시대, 2008년 금융위기 이후 불확실성의 확대 심화 및 방치되는(버려지는) 지역(left behind place)의 시대로 크게 구분할 수 있음.

〈그림 3-10〉 자본주의 체제의 변화와 지역불균등 발전의 전개

[표 2] 한국의 지역불균등발전의 전개

시기	국가 성격	축적체제	생산요소	경제적 특성	분업과 지역불균형
1960년대 ~ 70년대 중반	권위적 발전주의	유혈적 테일러주의	노동	전통적 농업에서 경공업으로 자본주의적 산업화 추동	도시와 농촌 간 분업
1970년대 중반 ~ 1980년대 말		포드주의 (종속적 포드주의에서 포드주의로 성숙)	노동+자원 +자본	(해외 이식된) 중화학공업화, 구상기능(본사)과 실행기능 (분공장)간 분화, 대량생산- 대량소비체제 완결	수도권 및 중화학공업 밀집 동남임해지역과 여타 지역 간 분업
1990년대 ~ 2000년대 말	발전주의적 신자유주의	포스트포드주의 (유연적 축적체제로 이행)	노동+자원 +자본	정보화경제, 대기업 중심 유 연적 생산체제, 지식기반경제 와 생산요소 산업의 혼재	본사 및 생산자 서비스업 밀집 수도권 과 여타 지역 간 분업
2010년대 이후	신발전주의 (탈권위적 조합주의?)	포스트포드주의 의 심화 또는 신 축적체제(?)	자본+ 자율기술+ 신노동	제4차 산업혁명, 초국적기업 중심 자율기술체제와 국지적 생활경제의 공존	지구화된 초국적기업 허브들과 국지적 생활 경제 입지 간 분업

출처: 최병두(2022)

#### ○ 공간적 케인즈주의 시대와 지역균형 발전

- 공간적 케인즈주의는 케인즈주의 복지국가 체제의 지역정책 이념으로서 전후 서유럽 국가에서 의도적으로 공간적 균등화를 목적으로 추진한 일련의 정책을 말함. 이러한 정책 시행의 결과, 발전성과의 일정한 지역 간 수렴이 일어남.



- 공간적 케인즈주의는 복지이전, 공공서비스 제공 및 분공장 경제기반 산업화의 조합을 통해, 지역 간의 생활 수준과 고용 기회 균등화(지역간 소득수렴)를 달성하려는 목적의 공간정책임.
- 불균등 발전을 완화하기 위한 구체적인 정책 조합은 국가마다 다양했지만 케인즈적 복지국가 개념에서처럼 중앙정부가 수행하는 역할과 그들의 의도적인 균등화 정책(deliberate equalizing policies)에서 케인즈적 특성을 드러냄(Brenner, 2004; Petach, 2021; Cox, 2022).
- 1960년대 중반 이후 1970년대 까지의 약 20여년 간은 비대도시권 지역으로 발전지역의 전환(nonmetro turnaround), 역도시화(counterurbanization)의 시기로서 농촌지역의 제조업 고용 성장을 바탕으로 한 농촌 르네상스로도 불린 시기에 해당함.
- 기술과 제조 공정이 저개발 국가로 빠르게 확산되면서 제조업의 국제화가 이루어지는 동시에 영국, 미국, 캐나다 등 주요 선진국 내부에서는 대도시권에서 비대도시권 지역으로 제조업과 노동자가 이동하고, 비대도시 농촌 지역에서 경제활동이 증가하였던 시기임.
- 이 시기에는 특히 소규모 지역이나 낙후지역, 농촌지역은 직접적인 지역지원 정책뿐만 아니라 지역 간 교차보조를 유도하는 법과 규제의 혜택을 받음. 예컨대 인구가 적은 지역을 운항하는 수익성 없는 노선 폐지를 통제하는 항공노선 규제와 같은 법도 지역균형 발전을 지원하는 역할을 수행하였음.

#### ○ 신자유주의 시대와 지역격차의 심화

- 1970년대 중반 경제공황 이후 지역 정책에서 신자유주의 접근이 맹렬하게 부활하였고, 균형발전보다는 경쟁 기반 불균형성장을 추구하였음. 효율성이 낮은 부문과 지역에서는 국가가 철수한다는 논리를 관철함.
- 공간적 케인즈주의 퇴조와 신자유주의적 국가의 선택적·전략적 철수와 함께 자립, 경쟁력, 기업이 정신에 대한 신자유주의적 강조가 지배함. 내생적 성장, 신산업공간과 클러스터 장려, 학습 및 지역혁신 시스템을 강조하고, 외국인 직접투자의 국제적 흐름을 장려하는 새로운 공간정책 사고가 만연함. 공간 스케일 측면에서는 거대도시화를 추진하는 경쟁적 도시-지역주의(competitive city-regionalism) 경향이 두드러짐(강현수·최병두, 2003; Breathnach, 2010).

- 포드주의 복지국가를 대표하는 계층적, 하향식, 재분배 구조는 경제적, 정치적 권력의 요소가 아래로는 국가 내 하위지역단위 수준으로, 위로는 초국가적 수준으로 이동함에 따라 보다 복잡한 공간 구성으로 대체되었음. 국경 내에서 생활 수준과 고용 기회의 공간적 평등을 지향하는 복지국가는 지역 스스로가 세계 경제에 직접 참여하여 자신의 경제적 이익을 추구해야 하는 분권화된 신자유주의 국가로 대체됨. 신자유주의적 분권화가 지역불평등을 강화하는 역설을 보임(Breathnach, 2010).
- 오늘날은 공간적 케인즈주의 이후의 패러다임이 정립되지 않은 유동적인 도시지역정책의 시대임. 이는 포디즘-케인즈주의 이후의 자본주의 사회경제체제의 불안정성이 지속되고 있다는 것임.
- 신경제지리학(New Economic Geography), 도시경제학과 진화주의 경제지리학(Evolutionary Economic Geography)과 같은 영향력 있는 접근에서는 성장, 경쟁, 집적 및 혁신 과정을 강조하면서 경제 및 경제 정책에 대한 다소 협소한 관점의 성장 지향적인 이해를 부추김(MacKinnon et al., 2022).
- 최근 공간경제 정책이 「방치지역: 버려진 장소」(left behind places)에 대한 초점을 맞추고 있지만 공간정책의 3가지 주요형태는 여전히 성장과 경쟁에 대한 강조를 버리지 못하고 있음: ① 대도시지역 성장을 지원하기 위한 거대도시화(광역도시화)전략, ② 중소도시들로 경쟁력 강화 개념 중심 정책의 확장, ③ 장소기반 산업정책 및 인프라정책의 도입(MacKinnon et al., 2023).
- 그 결과 1980년대 이후 지역간 격차 해소와 수렴 상황은 과거와 정반대로 변화였음. 이러한 변화를 선도한 미국의 경우 샌프란시스코, 산호세, 보스턴, 뉴욕과 같이 인구 100만 명이 넘는 기술기반 대도시들은 금융위기 이후 미국 전체 고용 증가의 72%를 차지할 정도로 번성함. 반면 과거 성장하였던 비대도시권 지역에서는 ‘소도시의 대학살’(small-town carnage)이 일어남.

#### ○ 금융위기의 시대와 보수당 중심 포퓰리즘 정치의 변성

- 2008년 금융위기 이후 공간정책의 맥락은 1990년대와 2000년대와 비교하여 정치-경제적 혼란, 불안정성, 불확실성이 더욱 커졌다는 것이고 모순적이라는 것임.
- 자본축적 촉진으로서 국가 역할을 강조하는 관점에서는 거대도시를 계속해서 경제성장의 핵심 엔진으로 간주함. 반면에 농촌지역과 구 산업지역의 정치적 포퓰리즘에 대한 지지와 불만의 증가는 이들 ‘버려진(낙후된) 장소’에 대한 공간적 불평등 문제와 「



불만의 지리」(geography of discontent)에 대한 해결을 요구하는 지역 정책적 압력도 동시에 증가하고 있음(Martin et al., 2022; MacKinnon et al., 2023).

- 지역불균등 발전의 심화에 따른 「방치지역(버려지는 지역)」의 증가는 정치적으로 포퓰리즘에 대한 지지와 낙후지역에서 선거를 통한 보복을 확대하고 있음.
- 금융위기 이후 방치된 지역으로 표상되는 지역격차의 심화는 사회 분열, 민주적 기본 질서 위협, 국가성장동력 상실, 경제민족주의, 방치된 지역 유권자의 정치적 복수에 기반한 정치적 포퓰리즘의 팽배로 이어짐(Rodríguez-Pose, 2018).
- 지역격차의 심화는 신자유주의 정책의 산물이었지만 역설적이게도 이러한 지역격차를 적극적으로 이용하는 것은 보수정권임. 그동안 균형발전 정책에 반대하거나 소극적이었던 보수당 정부가 기존의 정책노선을 급선회 하고 있음.
- 대표적으로 영국의 보리스 존슨 총리가 2019년 선언한 영국 모든 지역의 지역균형발전을 위한 보수당선언이 대표적임. 보수당으로서는 아주 이례적으로 2022년 발간한 「지역균형발전 백서」(Levelling Up the United Kingdom)를 통해 그동안 국가적 변명과 성공이 모두에게 공평하게 분배되지 못했다는 점을 인정하고 지역불균등이 영국의 가장 큰 문제임을 고백함.
- 보수당이 지역균형발전을 정치적 아젠다의 전면에 배치하면서 새로운 유권자들에게 지지를 호소하였고, 노동당의 소극적인 지역정책과 결합하여 1922년 이래 노동당 독차지했던 북부 선거구에서 100여년 만에 승리를 거두었음.

### ○ 지역균형발전 정책의 성찰

- 1980년대 이후 구체적인 지역 정책의 변동이 있었지만, 거의 모든 OECD 국가에서 나타난 사회경제적 지역 불평등의 확대를 막는 데는 성공하지 못했다는 것이고, 금융위기 이후에는 정치경제적 불확실성이 더욱 커졌다는 것임.
- 그에 따라 도시·지역정책 역시 불안정성에 노출되어 있다는 것임. 따라서 도시지역 공간단위에서 경쟁력 못지않게 불안정성을 최소로 할 수 있는 기본서비스 충족 전략도 중요한 정책 목표가 되어야 한다는 것임. 공간정책의 근본적 전환을 위해 고려해야 할 주요 사항으로는 ① 다양한 유형의 낙후된 장소를 위한 장소 맞춤형 공간정책, ② 공공재와 공공서비스 재투자와 공간적 재분배, ③ 경제기반의 강화와 탄소중립 활동의 지원 등이 꼽히고 있음(Martin et al., 2022).

- 날로 심화되는 서울과 수도권으로 사회경제력 집중, 나아가 국력 자체의 일극 집중 심화는 보수적 관점의 성장 효과 확산론(spread effect, trickle-down effect)이나 진보적 관점의 공간적 케인즈주의 모두 실패했다는 것을 보여줌.
- 2020년 4월 현재, 현행 법률로 지정 가능한 50개 경제특구 중 39개가 전국에 지정되어 있음. 39개 경제특구는 전국에 748개 지구(지역, 도시, 업체 등)로 나뉘어 지정됨. 지역특화발전특구가 전국에 196개(26.2%) 지구가 지정되어 가장 많으며, 다음으로 외국인투자지역 112개(15.0%), 국가혁신융복합단지 59개(7.9%), 연구개발특구 30개(4.0%), 경제자유구역 29개(3.9%) 순임. 지역별 경제특구 지정 현황은 전체 748개 중 전남에 80개 지구(10.7%)가 지정되어 가장 많았으며, 다음으로 경기 79개 지구(10.6%), 경북 73개 지구(9.8%), 충남 65개 지구(8.7%), 강원 63개 지구(8.4%) 순임.
- 2000년 이전에 도입된 경제특구는 모두 7개 종류에 불과하고, 나머지 43종은 2000년대 들어 생긴 것임. 이명박 정부와 박근혜 정부에서 특구 지정이 가장 많았고, 문재인 정부도 적지 않았음(인천상공회의소, 2020).
- 민주화 이후 가장 강력하게 추진되었던 균형발전 정책은 노무현 정부의 혁신도시정책, 기업도시 정책이었으나 개발 프로젝트, 기관 이전과 시설중심의 발전론을 벗어나지 못함. 이전지역에서 뿌리내림(embedded)을 하지 못하고 고립된 인클레이브 지역으로 남을 가능성이 커짐. 이론적으로는 진화주의·제도주의 경제지리학에 배경을 두었지만 지역 고유의 영역화에 어려움을 보이면서 역설적으로 보편적 기본서비스 기반의 지역 정책의 중요성을 드러냄.
- 1980년대 이후 지역정책 담론은 진보적 관점의 경우에도 기본적으로 장소와 지역 단위의 경쟁주의 관점에 우위를 두었다는 것이며, 일상생활공간에서 생활의 품질 자체를 향상시키는 것에는 중점을 두지 않았다고 할 수 있음.
- 우리나라의 진보적 지역 정책 관점은 이념상 공간적 케인즈주의를 지향했다고 볼 수 있으나 정책 수단이나 실제 결과의 측면에서 신자유주의적 결과, 부동산 주도 자본주의 체제를 심화하는 결과를 낳음.
- 결과적으로 국토·도시 커먼즈 비축, 장소에 따른 차별 없는 보편적 기본서비스 시스템의 구축과 실천 수단 개발에는 실패함.
- 문재인 정부는 2018년 8월 「생활밀착형 생활SOC 확충 방안」 발표를 통해 생활SOC라는 용어를 처음 제시하면서 국민 삶의 질 제고를 위한 정책을 추진하였음.



#### 4. 지역균형발전 정책에서 대립적인 기본개념의 재구성

##### ○ 국가균형과 지역균형

- 지역불평등의 구조화는 기존의 관점과 경로의존성에서 완전히 벗어나 새로운 공간경제의 물적 토대 변화에 상응하는 새로운 방향성과 철학의 정립을 요구함. 이런 기반 위에서 집권 정부를 초월하여 일관성 있는 실천 방법과 수단들을 엮는 것이 필요함.
- 오늘날 국토정책과 공간정치에서 물리적 공간을 승배하는 공간물신론과 관념적·상상적 거대지역을 상정하여 승배하는 관념적 공간론의 절묘한 결합이 만연하고 있음. 그러는 사이 구체적인 장소에서는 실제 삶이 피폐해지고 차별받는다는 사실을 망각함.
- 정의로운 사회를 만들려면 공간적으로 정의로운 사회(spatially just society)가 되어야 함. 소외(estrangement)는 단순한 사회경제적 소외가 아니라 신체의 이동성과 생활기회 제공 장소에 대한 접근이 차단되는 공간적 관계로 다시 규정하여야 함 (Kärrholm et al., 2023).
- 내가(주권자) 속하는 공간스케일과 그에 따른 서비스 공간은 내가 선택하는 것이지 국가가 강제로 배정하는 것이 아니어야 함. 강제배정은 「공간민주주의」가 아니고 「공간독재」의 성격을 갖는 것임.
- 즉 사는 장소에 따른 차별이 없는 사회가 참된 정의로운 사회임. 새로운 세력이 추진력과 권력을 획득하기 위해서도 새로운 공간을 창출하고 점유하는 것이 필수적임. 르페브르는 이를 공간을 통한 실현(trial by space)이라고 말함: “집단, 계급, 분파는 공간을 생성(또는 생산)하지 않는 한 스스로를 '주체'로서 구성하거나 서로를 인식할 수 없다.”(Lefebvre 1991, 416-417).
- 시간-공간개념의 전환을 반영하는 지역균형발전 전략 구상이 필요함. 최근 어떠한 도시공간에서 살고 싶은가라는 궁극적 질문과 관련하여 시간도시계획(chrono-urbanism), 정확하게는 시공간 통합도시계획 관점이 각광을 받고 있음.
- 대량생산과 대량소비, 배타적 영토주의와 기능적 공간 분리에 입각한 기존 도시·지역계획을 넘어 자원과 에너지 낭비적인 이동시간을 줄이고 도시에 활력을 촉진하는 계획철학을 의미함. 아울러 디지털화와 지식집약적 활동의 증가는 작업(일, work) 자체의 성질을 전환시켰고, 협력적이고 유연한 업무 환경을 위한 새로운 업무공간(NWS; new working spaces)이 등장하면서 시간중심 도시계획의 중요성을 부각시킴(Di Marino et al., 2023).

- 사회공간적 불평등이 심화되는 시대에서 신자유주의 경쟁 관점은 물론, 단조롭고 대량 생산-대량소비-표준화된 생활양식을 지향했던 공간적 케인즈주의를 넘어 새로운 진보적 공간론에 입각한 지역균형모델이 필요함.
- 대량생산 대량소비에 근거한 경제모델, 국가-자본-노동의 삼각동맹에 근거한 포드주의 복지국가체제와 결합한 공간적 케인즈주의 균형정책을 넘어설 필요가 있음. 대안 모델은 자원 낭비를 지양하면서 커먼즈를 강화하고 다양성·고유성을 반영하는 균형 발전과 도시·지역발전 모델을 개발하여야 함.
- 다양한 지역적 환경에 근거한 고유의 개성을 갖는 일종의 폴리토피아(Polytopia)를 구현하는 국토공간을 구현함으로써 국토의 다양성과 범위의 경제기반을 확립하여야 함.
- 기득권 세습자본주의 모델에서 탈피하여 기회균등 수평적 도시지역동맹사회로 전환이 필요함. 재산소유자들의 입김이 거센 장소, 도시, 지역이 아니라 모두를 위한 공간이 되어야 함.
- 일자리(노동과 성장)를 중시하는 성장모델과 문명적 수준의 보편적 기본서비스를 보장받는 커먼즈 모델의 이중적 추진, 다중공간 스케일을 통한 발전성과의 효율적·효과적 전달체계를 확립하여야 함.
- 이러한 전략의 총체적 집약체가 살고 있는 「장소에 따른 차별이 없는 기회균등 국토공간」이라고 할 수 있음.

### ○ 형평성과 효율성

- 자본주의 사회경제 담론에서 가장 오랜 대립 구도는 형평성과 효율성이며, 지역정책에서도 마찬가지로 영향력을 가짐. 균등한 분배를 위한 지역균형발전 정책과 국가 개입은 번영하는 지역의 집적이점과 역량을 떨어뜨리기 때문에 경제성장과 국가 효율성을 저해한다는 통념이 오랫동안 지배했음.
- 하버드 대학교의 경제학자들 역시 최근 수십 년 동안 지역 소득수렴이 둔화되거나 심지어 역전됐다고 주장하면서 전통적인 관점의 재고를 요구함. 낙후지역의 낮은 성과가 오히려 국가성장을 저해하는 요인으로 작용한다고 봄(정준호, 2019; Austin, Glaeser & Summers, 2018).
- 영국 보수당 백서가 보여주는 것은 이러한 오랜 대립을 바탕으로 한 지역균형발전 정책에서 급진적 전환이 이루어지고 있다는 것.
- 지역균형 정책은 '모든 곳에서 모든 사람을 위해 경제 파이를 키우는 것'이라는 관점

을 채택하면서 제로섬이 아닌 포지티브섬 접근법을 채택함.

- 영국 생산성이 최하위지역 25%(1/4)가 영국 평균만큼 발전할 경우, 평가기관에 따라 아래와 같은 성장 효과가 있을 것으로 추정함(전봉경, 2022).
  - ① 영국 정부(HM Government)는 생산성 최하위지역 중 25% 지역의 연간 근로자 소득이 약 2,300파운드(한화 365만 원) 인상되는 효과와 함께 연간 약 500억 파운드(한화 79조 3천억 원) 규모의 총부가가치를 창출할 것으로 평가함.
  - ② 회계법인 PWC는 낙후지역의 생산성 향상을 통해 영국 국내총생산이 830억 파운드(한화 131조 6천억 원) 증가하는 효과를 거둘 것으로 예측함.
  - ③ 영국 경제인연합회의 경우는 낙후지역 생산성 제고가 약 2천억 파운드(한화 317조 40억 원)의 경제적 효과와 함께 연간 가계소득이 평균 약 6천 파운드(한화 951만 원) 이상 증가할 것으로 추정함.
  - ④ 영국 도시계획 연구기관인 Centre for Cities는 쇠퇴산업지역인 중북부지역의 생산성이 수도권인 런던과 남동부지역만큼 상승한다면, 영국 국내총생산(GDP)은 매년 약 1,800억 파운드(한화 285조 3천억 원) 증가할 것으로 예측함.

## ○ 사람 기반과 장소 기반

- 지역 정책에서 직접적으로 가장 중요한 대립 구도는 사람중심 접근과 장소중심 접근임. 사람들의 성장입지(장소)가 인생의 기회에 지속적인 영향을 미친다는 점에 주목하고, 사람기반 접근과 장소기반 접근 사이 통념적인 이분법을 벗어날 필요가 있음.
- 사람 중심(people-based) 접근에서는 장소와 무관하게 정책 대상으로 사람에 초점을 맞춤. 경제적 효율성의 극대화를 추구하면서 이들 지역으로 사람의 이동과 이주 장려를 핵심적 정책 수단으로 제시함.
- 장소 중심(place-based) 접근은 사람과 경제활동의 지리적 분포에 직접 영향을 주는 정책프로그램임. 지역 차원에서 포용적인 경제성장을 보장하기 위해 지역적 형평성 달성을 강조하고, 낙후지역 거주민의 불평등 문제를 공간정책으로 해결하려는 접근임. 서비스 기반으로서 장소는 구체적인 사회경제활동 수행을 위한 선택 대안들을 제공하는 입지로 구성되어 있음. 따라서 장소는 「장소제공자산」(Standortofferten)에 바탕을 둔 이용과 전유를 위한 총체적인 기회의 틀(framework of opportunities)이라고 할 수 있음(Weichhart, 2015).



- 최근 영토적 차원의 불평등(territorial inequality)이 초래하는 불안의 확산, 새로운 불만의 지리의 출현은 장소 중심 문제 해결전략에 오랫동안 경멸을 보내던 주류 경제학자들도 대대적인 수정이 필요하다고 주장하기에 이르렀음(Austin, Glaeser & Summers, 2018; MacKinnon et al. 2022).
- 최근의 연구는 사람과 장소 사이 불가분의 상호관계, 즉 ‘장소 속에서 형성되는 개인’이라는 관점을 채택하려는 경향이 많음. 경제활동이 집중된 중심지의 효율성을 중시하면서 동시에 양질의 성장을 위한 기본 전제 조건들에 대한 보편적 접근성도 보장하는 것임.
- 이를 일컬어서 장소를 중요하게 고려하는 분산 발전(place- sensitive distributed development) 전략이라고도 함(Hendrickson et al., 2018; Pike et al., 2023).

#### ○ 개발·시설 중심과 서비스공급 중심

- 지역정책에서 가장 오래된 쟁점이자 통념적 사고는 개발 프로젝트와 생활의 질을 높이는 서비스 제공 사이 대립 구도임. 신자유주의 도시정책, 특히 민간부동산 주도 도시재생 정책에서는 이른바 성장연합(growth coalition) 정치체제와 개발사업 책임자의 임명직 시스템을 통한 불거리 중심의 개발사업을 중시하였음.
- 개별적인 스펙타클 개발 프로젝트는 사실상 건설사업이며, 따지고 보면 공간상품화 전략을 지역균형발전 전략으로 둔갑시킨 것임. 보수와 진보를 가리지 않는 공통적인 프레임으로서 지역 정책에서 철학의 부재를 여실히 드러냄.
- 지난 30년간 이루어진 공공지출 및 공공고용의 일반화된 긴축이 2008년 금융위기 이후 더욱 더 가속화되었고, 그에 따라 사회적·공간적 측면에서 서비스 전달의 「재양극화」(re-polarisation)를 초래함. 이를 일컬어 「궁핍의 분권화」라고도 부름. 신자유주의적 공공 및 사회서비스 구조조정의 기대 효과는 특정 지역과 사회 집단, 즉 고소득 고객으로 구성된 ‘시장’이 존재하는 곳에서만 나타났다는 비판을 받음. 저소득 지역, 소도시, 농촌지역에서는 양질의 서비스 공급이 줄어드는 상황임. 이들 지역에서는 전형적인 ‘부정적 순환·누적인과메커니즘’(negative circular and cumulative causation mechanism)만이 작동하고 있음(Martin et al., 2022).
- 이와 반대 방향의 전략은 좋은 삶과 균형발전의 최종 상태로서 기회의 지리의 형평성과 균등성을 추구하는 전략임. 그러나 전통적인 서비스 중심 전략 역시 한계를 갖고 있음.

- 보편적 기본서비스의 공급과 관련하여 특히 중요한 것은 구체적인 전달체계의 효율적·효과적 구축을 위해서는 현재의 비공간적 관점을 버리고, 사회복지정책에 대한 공간 관점(spatialities of social policy)을 도입할 필요가 있음.
- 일본의 「지역포괄케어연구회 2016년도 보고서」에서는 지역포괄케어의 대상을 고령자나 개호보험 대상자뿐 아니라 장애인 복지, 육아, 건강증진, 생애교육, 공공교통, 도시계획, 주택정책 등 행정이 관련되는 광범위한 테마를 포함한 <지역만들기>로 확장하는 내용을 담고 있음.

### ○ 장소의 공간과 흐름의 공간

- 생활양식과 정보통신기술의 빠른 발전과 변화는 공간의 성질 자체를 급격하게 변화시키고 있음. 「이동」이 시간낭비가 아니라 하나의 작업공간이자 생활공간으로 성격이 전환되고 있음. 아울러 흐름의 공간을 가능케 하는 정보통신기술과 단말기의 발전으로부터 생활공간을 휴대하고 이동시킬 수 있게 됨(portable territory). 즉 생활공간의 개인적 휴대의 시대가 도래하였음(Kärrholm et al., 2023).
- 그에 비해서 기존의 도시·지역정책은 배타적인 영토적 행정구역 단위와 근대적 인구 개념에 기초한 공간전략에 머물고 있음.



〈그림 3-12〉 이동 시공간과 가치



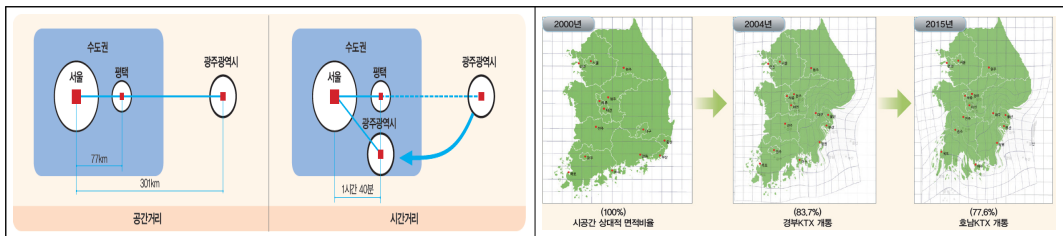
출처: 이 창 외(2023)

- 흐름과 네트워크 공간으로의 공간 성격 변화는 시공간 리듬(spatio-temporal rhythms) 및 인간활동 존재방식(telepresence, 원격현전)의 혁명적 변화를 초래하기 때문에 지역균형 개념과 정책수단에서도 근본적 변화를 요구함.
- 일종의 제2근대성으로서 다지역 거주·생활(multilocal dwelling and living)의 보편화에 따른 일상생활공간의 시간지리적 변화가 대표적 사례임. 명목상의 주민등록지(resident registration)보다는 실제로 시간을 보내는 장소와 지역에 따라 더 유연하게 서비스를 제공하고 정책자원을 투입해야 하는 시대로 전환하고 있는 것임.
- 공간 성질과 생활양식 변화에 따른 다지역 거주생활 및 활동의 증가는 공간정책의 대

상으로서 「정책지역」 개념의 전환을 요구함. 정주형·영토형의 배타적 지역균형발전 개념에서 흐름형·네트워크형의 공존·공생·공영(共存共生共榮)적 지역균형발전 개념으로 전환이 필요함.

- KTX 개통에 따른 국토공간의 압축효과 분석결과, 국토면적의 22.4%인 2만 2천km<sup>2</sup>의 압축적 이용이 가능한 것으로 나타남. 이 면적은 KTX 개통 후 통행시간이 감소한 국토면적이며 노선별 압축효과는 경부KTX가 16.3%(1만 6천km<sup>2</sup>), 호남KTX는 6.1%(6천km<sup>2</sup>)로 나타남(김종학, 2017).

〈그림 3-13〉 흐름과 네트워크의 공간과 시공간 압축



출처: 김종학(2017)

- 오늘날 다지역 거주·생활은 중요한 사회 변혁의 일부로 간주되고 있음. 생활의 다지역성은 장소와 공간에 대한 고정된 사고에 입각한 점유와 전유양식에 변화를 유발함. 또한 장소와 공간의 공공적 성격과 사적 성격의 경계를 모호하게 만들며, 집과 일터로 이분화된 공간이용 대신에 다양한 장소와 공간을 돌아다니면서 일상적인 욕구를 충족시킴. 따라서 사전에 규정된 영역의 배타적 기능분담을 전제로 하는 기존의 전통적인 지역정책과 도시계획은 새로운 도전에 직면함(Di Marino et al., 2018).
- 다지역 생활배치는 장소 관점에서는 일시적 존재와 부존재 상황을 초래하기에 사회복지 서비스의 수요와 공급 규모에도 영향을 미치게 됨. 아울러 서비스의 성격도 유동성을 강하게 띠 수밖에 없기 때문에 기존의 서비스 전달체계도 수정이 불가피함. 특히 주거자원과 주택시장, 교통과 모빌리티, 지역사회 참여와 정치활동 및 참정권, 지역경제 일자리와 노동시장의 급격한 변화를 초래함(Danielzyk et al., 2021; Greinke and Lange, 2022). 다지역 생활배치(multilocal living arrangements)의 전면화는 「다양한 장소 이점들을 여러 장소에서 동시에 향유하면서 생활하기」를 의미하기 때문에 시장과 국가 모두의 측면에서 사회경제적 자원배분과 할당, 돈의 흐름에서 근본적 변화를 유발한다는 것임.

- 다지역성을 하나의 생활양식으로 선택하는 것은 도시와 농촌의 전통적인 이분법을 넘어서는 것으로서 「농촌 도시인」(rural urbanites), 공간에 대한 사용과 접근 및 조세 징수에서 새로운 권리 장치를 요구하는 「재산권 체계의 다중 지역성」(multi-locality of ownership)이라는 새로운 공간 현상을 창출함(Lehtonen et. al., 2020).

## 5. 신지역균형발전을 위한 새로운 원칙의 정립

### ○ 헌법정신의 구현과 기회균등 보편적 기본서비스 접근

- 금융위기 이후 ‘방치지역’이라는 용어의 부상은 거대도시 중심의 경쟁 전략에서 벗어나 지리적 불평등이 다시 학문적, 대중적, 정치적 관심의 중심으로 들어왔다는 것을 의미함.
- 1980년대 이후 지역정책 담론은 진보적 관점의 경우에도 기본적으로 장소와 지역 단위의 경쟁주의에 우위를 두었다는 것이고, 일상 생활공간에서 생활의 품질 자체를 향상시키는 것에는 그다지 중점을 두지 않았음.
- 기회기반 지역발전모델은 사람, 장소, 기회, 연결을 동시에 고려하는 통합모델이며, 공정한 공유와 포용적 발전이념을 구현하는 것이기도 함. 이렇게 기회고립과 기회의 격리를 치유하여 성장편익을 공유함으로써 기회의 공간적 불평등에 따른 경제적 격리·분화(economic segregation)를 극복할 수 있어야 함.
- 정부는 2018년 8월에 국민의 삶의 질을 높이고, 균형발전, 일자리 창출 등 일석삼조의 효과를 기대하면서 ‘지역밀착형 생활SOC’ 개념을 도입하는 생활SOC 3개년 계획을 발표한 바 있음. 이 정책에서 “국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 살 수 있는 대한민국”이라는 비전을 설정하고, 생활SOC 시설의 복합화를 추진하였음.
- 학술적으로도 보편적 기본서비스 공급에 기반한 기회균등의 국토공간 창출 전략은 오랜 역사를 지니고 있으며, 영국의 경우 노동당의 강령으로 채택하였음.
- 1960년대 말 독일 뮌헨의 사회지리학자들은 르코르뷔지에(Le Corbusier)의 1933년 아테네헌장(Athens Charter)을 계승 발전시켜 구체적 사회집단의 공간행동 분석 및 실천으로서 공간계획을 인간욕구와 연관시키는 원칙을 세웠음. 인간적 실존을 드러내는 사회지리학적 기본형식으로서 「인간존재기본기능」(Daseinsgrundfunktion, basic functions of human existence) 개념을 제시하였음. 독일 사회지리학의 존재기본기능은 인간이 생활하는데 필수 불가결한 6대 기본기능으로 노동, 주거, 급양, 여가, 교육, 공동생활을 설정하고, 여기에 각 기능을 연결시키는 교통·통신 기능을 추가하였음.
- 영국 「글로벌번영연구소」(IGP: Institute of Global Prosperity)의 대안처럼 보편적 기본서비스의 무상공급 체제로 전환이 어려울 수 있기 때문에 점진적인 과정을 거쳐 장소기반 접근으로 추진하는 전략이 필요함.

- 지역과 계층·집단에 따라 시장 공급방식과 커먼즈 공급방식으로 제도화하는 이중제도화 전략을 고려할 필요가 있음.
- 지역 불평등을 완화하는 좋은 도시·지역 정책이란 기회를 실질적으로 공평하게 만들 수 있는 공간적 장치, 즉 품질 좋은 기회의 지리(공간구조)를 만드는 것이 근본적으로 중요함. 바로 보편적 기본서비스의 공간적 체계(장소기반 보편적 기본서비스 체계)의 구축을 통해 장소와 사람 모두의 차원에서 경쟁력과 생활의 질을 보장하는 정책임.
- 제헌헌법의 제84조 규정은 “대한민국의 경제 질서는 모든 국민에게 생활의 기본적인 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.”라고 하였다. 우리나라 경제 질서의 기본원칙으로서 기본수요 충족, 사회정의 실현, 균형발전, 경제 자유의 한계 등을 일찍이 천명함.
- 현재 헌법에서는 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며,.....국민생활의 균등한 향상을 기하고”라고 헌법 전문에 기술하고 있어 「기회균등」은 우리 사회경제체제 최상의 가치임을 명시하고 있음.
- 기관배치와 개발사업 중심의 균형발전 사고에서 벗어나 국토 공간 어느 곳이든 보편적 기본서비스가 제공됨으로써 기본적인 생활기회와 품질이 균등한 공간을 보장(충족)할 수 있는 국토가 지역균형의 새로운 이념상이 되어야 함.
- 지역 정책의 기본원리는 배타적 영토성 관념, 수도권과 지방 이원론, 행정구역 단위, 시설 단위, 사업 단위, 입찰식·맞대응식 재정지원 체계에서 벗어나 국토기회균등 개념으로 전환하는 것이 필요함.
- 현재의 지역균형 개념은 배타적 영토성에 기반하는 관계로 영원한 평행선과 대립구도를 벗어나지 못하고, 스펙터클 프로젝트 중심주의와 개발중심의 물질적 투자개념과 토건주의적 사고를 벗어나지 못함,
- 흐름과 네트워크의 공간 시대가 도래했다는 것은 다지역 생활배치의 전면화를 바탕으로 공간, 지역, 도시가 움직임(운동) 속에서 존재한다(city in motion)는 것을 의미함. 새로운 공간 구성 원리로 다중지역성을 기본적으로 전제하는 것이기 때문에 배타적 영토성을 토대로 하는 기존의 지역균형 개념은 퇴행적일 수밖에 없음(Di Marino et al., 2018; Lapintie, 2022).

- 지역 정책의 새로운 기본원칙은 보편적 기본서비스가 구현되는 공간구조를 통한 거시적 기회균등 국토의 실현, 시간지리를 결합한 미시적 생활지리의 품질향상을 동시에 추구하는 방향이어야 함. 훌륭한 지역균형정책은 단순한 거대지역을 개발하는 것이 아니라 국토 다양성 확장을 통해 국민들에게 다양한 공간선택 기회를 보장하고 확대하는 것임. 이를 통해 농촌의 도시인 개념처럼 동일한 소득에서 삶의 공간지평을 확대하는 효과(broadening one's horizons)를 가져올 수 있음.
- 거시적·미시적 차원에서 보편적 기본서비스가 구현되는 공간구조를 실현하고 이를 거주 장소에 따른 차별 없이 균등하게 접근할 수 있는 기회균등 국토 접근권을 인권 기반 권리로 보장하는 새로운 균형발전 철학을 정립함. 이러한 접근은 유엔의 지역개발 관점이기도 하며, 르페브르가 구 사회주의 혁명 실패를 비판하면서 제시한 길이기도 함. 즉 새로운 공간구조 창출과 도시에 대한 권리론적 접근을 구현하는 전략이 필요함.
- 보편적 기본서비스의 구체적인 전달체계의 효율적·효과적 구축을 위해서는 현재의 비공간적 관점을 버리고 사회경제활동의 수행과 공간이동에 대한 시간지리학적 관점을 채택할 필요가 있음.
- 아울러 정보통신기술의 발전에 따른 공간 성질의 변화를 반영할 필요가 있음. 사회복지서비스 전달에서 장소로서 공간, 흐름으로서 공간, 네트워크로서 공간 사이 관계와 위상을 고려한 보편적 기본 서비스 전달의 다중 공간 스케일 체계를 구축함으로써 새로운 지역균형발전 개념과 부합할 수 있어야 함.
- 보편적 기본서비스 중심의 지역균형발전 전략이 확립되면 지방의 주택가격도 수도권과 격차를 줄일 수 있기에 수도권 주택에 대한 투기적 투자수요도 줄어들 것임. 아울러 지방소재 주택의 가치도 향상될 것이기 때문에 현재와 같은 극단적인 주택 기반 불로소득 양극화 문제 해소에도 기여하는 선순환 구조를 창출할 수 있음.

## ○ 기회균등 국토와 인권 기반 접근

- 수도권과 지방의 대립 구도, 행정 구역 단위 기반의 균형발전 개념을 벗어나 보편적 기본서비스가 충족되는 국토에 대한 권리를 인권으로 확립하고, 기본적인 현대 문명 수준을 향유하는 기회가 공평한 국토공간 창출을 균형발전의 새로운 이념상으로 정립하여야 함.



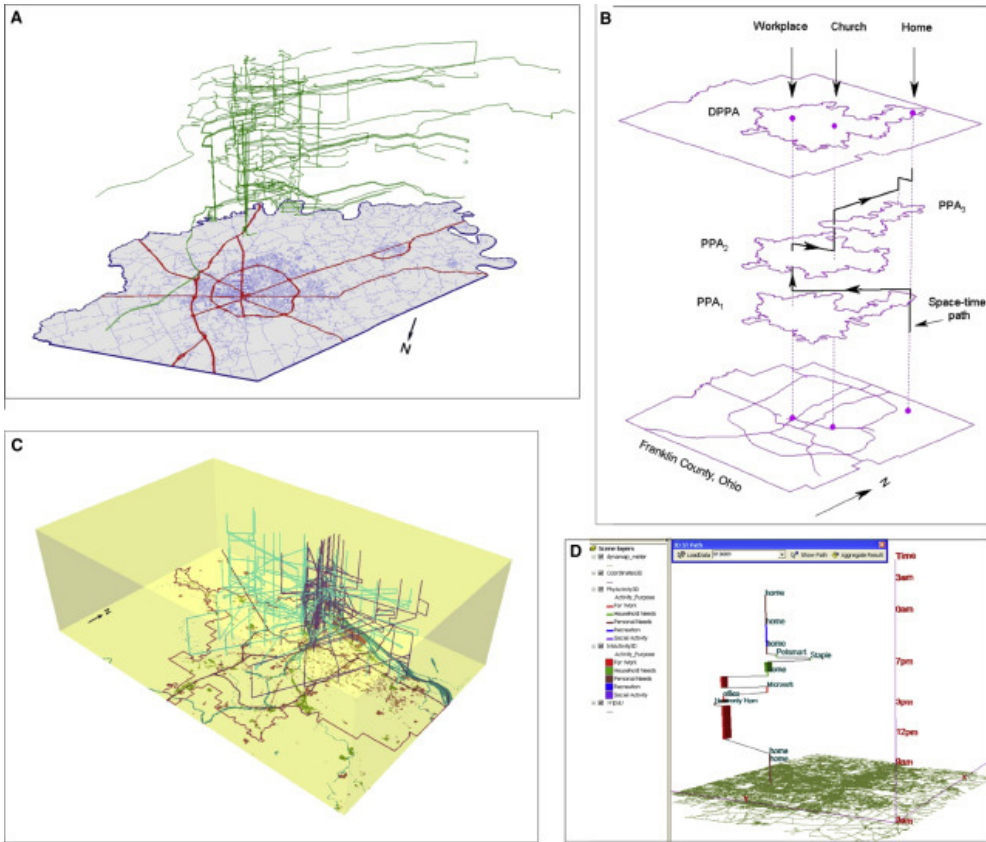
- 지역균형에 대한 기본원칙을 거주 장소에 따른 차별이 없는 보편적 기본서비스(Universal Basic Services)의 구현과 인권적 권리(국토·도시에 대한 권리)로서 보장하는 지역균형개념으로 전환할 필요가 있음(강현수, 2010).
- 기초생활기회 보장에 대한 기본권적 인식은 일찍이 유엔 「세계인권선언」 제25조 1항에서 다음과 같이 규정한 바 있음 : “모든 사람은 식량, 의복, 주거, 의료, 필수적인 사회서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 기타 자신이 통제할 수 없는 상황의 생계 곤란과 같은 경우에 사회보장의 권리를 갖는다.”
- 「도시·국토에 대한 권리」(le droit a la ville: the right to the city) 접근이 공간적 관점의 정의와 공정을 구현하는데 토대가 될 수 있음. 도시에 대한 권리 개념과 접근은 더욱 정의롭고 평등한 도시생활을 구현하기 위한 전략이나 도시계획, 도시행정 집행에서 중요한 실천수단으로 큰 관심을 끌게 되었음. 이 개념은 2016년 10월 에콰도르 키토에서 개최된 「주거 및 지속가능 도시발전에 관한 유엔회의」(해비타트 III)에서 채택한 「새로운 도시의제」(New Urban Agenda)의 핵심 개념이자 기조로 자리하였음.
- 이 의제에서 도시와 인간 거주공간의 평등한 이용과 향유를 의미하는 ‘모두를 위한 도시(city for all)’ 비전을 공유한다고 선언함으로써 도시에 대한 권리가 구현되는 도시와 거주공간 실현을 목표로 제시하였음. 새로운 도시의제의 근간을 이룬 도시에 대한 권리는 ① 토지와 도시공간의 상품화에 대한 통제를 포함하는 자원배분에서 공간 정의, ② 의사결정에서 시민참여, ③ 사회·경제·문화적 다양성 존중이라는 원칙으로 구성하였음.
- 기회균등을 실질적으로 구현하기 위해서는 단순한 소득보장이나 서비스 제공 차원이 아니라 실제 삶이 이루어지는 구체적인 생활공간 관점에서 인권과 재산권 기반 접근을 모두 포괄하는 방법으로 기본생활을 보장해야 함.
- 기회균등과 균형발전을 국토 공간에서 구체적으로 구현하기 위해 우리 헌법에서는 거주·이전의 자유 및 주거공간의 사생활 보호(14조, 16조), 재산권 보장과 재산권 행사의 공공복리 적합성(23조), 쾌적한 환경에서 생활할 권리와 환경권, 쾌적한 주거생활 보호(35조), 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해받지 않을 권리(37조), 경제상의 자유와 창조의 존중과 더불어 시장의 지배와 경제력의 남용 방지(119조), 국토와 자원의 보호와 균형개발·이용(120조), 경자유전 원칙과 소작제도 금지(121조), 국민 모두의 생산 및 생활 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전(122조), 농업 보호·육성과 농어촌개발(123조)을 모두 헌법으로 규정하고 있음.

### ○ 일상 생활공간 서비스 제공과 시간지리학적 접근

- 「15분도시」 원리처럼 전국 어디서나 일상이 편리하고 풍요로운 국토공간 창조를 위해 미시적인 생활공간의 품질향상과 보편적 기본서비스 공급의 효율성·효과성 제고를 위해 시간지리학적 접근이 필요함. 대도시생활과 농촌지역 모두에서 인간성 복원을 위한 리듬공간 접근, 시공간 도시계획 접근이 필요함.
- 일상생활은 어떤 방식으로든 다양한 장소를 활용하여 수행되는 것이며, 인간 활동공간의 시공간적 구조(spatio-temporal structure of human activity spaces)를 바탕으로 전개되는 것임. 따라서 보편적 기본서비스를 포함한 일반적인 사회복지 전달의 효율성과 효과성은 시간지리학적 관점을 적용할 때 비로소 달성되는 것이고, 그렇지 않으면 자원이 낭비되는 것임.
- 가장 효과적이고 효율적인 복지 전달은 활동하는 구체적인 장소에서 가장 편리하게 전달받는 것이지만 지금까지 사회복지 전달체계는 이러한 공간적 관점을 반영하지 못하고 있음. 현대의 시공간적 유동성과 유연성이 빠르게 증가하고 있는 것을 고려할 때, 인간의 모든 활동과 활동자원 배분을 시공간적 관점에서 파악하는 시간지리학적 관점이 특히 중요함.
- 세대, 직업, 집단 등 인구특성에 따른 생활서비스의 소비양식이 다르고, 이러한 인구들이 요구하는 기본소요 역시 다르며, 서비스별로 욕구를 충족하는 장소 또한 다름. 보편적 기본서비스의 효율적이고 효과적인 공급체계를 위해서는 인구집단별 생활공간 소비·향유행태를 반영할 수 있는 시간지리학적 접근이 필수적임.
- 대단위 택지개발과 같은 교외 지역의 무분별한 주거 확장(residential sprawl)을 제한하고, 사람과 기회 사이의 공간적 불일치를 극복하는 엄격한 계획적 조치가 없다면 새로운 패러다임에 근거한 15분도시와 같은 인간적 도시성(walkable urbanism)의 채택도 부유한 사회와 계층에 돌아갈 것임(Bartzokas-Tsiompras and Bakogiannis, 2023).



〈그림 3-14〉 일상생활의 시간지리학적 표현



출처: Yuan(2020)

## ○ 불로소득 국민공유와 국토 커먼즈 접근

- 경제력과 권력의 집중과 양극화가 심화되는 추세를 교정하려면 기본적인 생활기회에 접근할 수 있도록 공유재산을 쌓는 것이 필수적임.
- 대안적 지역정책에서는 모든 사람이 동일한 접근과 권리를 갖는 공유자원 집합체로서 도시이념, 상호의존 및 협동에 기초하는 비배제적 생활양식, 장소와 지역에 기초한 집합적 도시 관리, 도시공간을 점유하고 향유할 수 있는 권리 확립 등 협동주의와 도시자원의 공유화(urban commoning)를 기본원칙으로 확립함.
- 그동안 무분별한 택지개발 체제가 기형적 국토 공간구조를 창출하였음. 택지개발과정에서 국유화방식을 매개로 하였으나 토지·주택 커먼즈 비축이 미미한 수준에 그치고, 불로소득 기반의 전국민 투기적 투자행태가 만연함.

- 초창기 도시화 과정에서 사용한 토지구획정리사업 방식을 제외하면 도시지역개발은 강제수용방식, 좀 더 구체적으로는 일종의 사적공용수용(public-private takings) 방식으로 실행되었기 때문에 불로소득과 투기적 도시화를 초래하였음.
- 지난 40여 년 동안 신자유주의 경제정책을 추진한 결과, 부동산, 주식과 같은 자산시장의 급성장, 자산기반 불로소득의 증가와 불평등의 심화는 자본주의의 지속가능성을 침해할 정도로 위협적인 상태가 되었음(rentier capitalism).
- 지난 2005년 이후 15년 동안 자산에서 실현된 양도차익, 즉 자산기반 불로소득은 총 1,375조원이며, 전체 실현 불로소득 가운데 토지, 주택, 기타 건물, 부동산권리로 구성된 부동산 자산 기반 불로소득이 총 1,145조원으로 전체의 83.3%를 차지
- 2018년 서울의 주택 부문 불로소득 실현 규모는 2014년 5.5조원에서 급증하여 2018년 한해에만도 44.1조원의 과세 대상 주택거래가 이루어져서 이중 불로소득이 19.7조원에 달하며, 전국의 63.4%를 차지, 주택 부문 총 불로소득 31조원의 82.8%인 25.7조원이 수도권에 집중됨. 제2의 경제권이라고 하는 부산·울산·경남의 비중이 2018년 양도차익 기준으로 4.9%에 불과하고, 2014년 통계 작성 이래 지속적으로 감소함.
- 지금까지 도시지역 개발은 일시적 토지 국유화 방식을 통해서 개발하였지만 불로소득 향유구조의 전면화, 극단적 지역불균등 발전, 주거 등 생활기본서비스의 과잉 상품화만 놓고 정작 국토 커먼즈는 충분하게 비축하지 못한 한계를 드러냄.
- 기존 개발방식의 고수는 소득 불평등에 더해 자산기반 불평등과 세습자본주의 체제를 더욱 공고히 하는 문제를 낳음.
- 수도권 또는 과밀성장억제권역에 대해서는 일종의 「개발 커먼즈지역」(국가 공통이익 기반 국토 커먼즈 창출지역) 시스템 도입과 「불로소득환수 기본법」을 통해 불로소득과 개발이익의 국가·국민공유제 도입이 시급함.
- 지금과 같은 사적공용수용 방식, 투기적 도시화 방식을 억제하고, 공공토지주택은행 등을 통한 국토 커먼즈 비축을 바탕으로 보편적 기본서비스를 제공하는 방식으로 전환해야 함. 도시를 커먼즈의 생산공장으로 인식하는 것이 필요함.
- 커먼즈라는 범주는 경제적·개별적 합리성에 근거한 계산과 판단이 최적이 아니라는 것이고, 포착할 수 없는 것을 수익과 비용에 넣어서 계산하는 것임.
- 커먼즈의 대상은 공간스케일, 지역의 특성에 따라 다양하게 설정할 수 있음. 나아가

소득 창출형 지역커먼즈 자원을 활용하여 주민배당제를 통한 기본소득 또는 기본소비기금을 확충할 수 있음(Feinberg et. al., 2021). 조세정책으로는 차등 공동법인세 제도를 시행하는 것을 검토할 필요가 있음(박 진외, 2018).

- urban commons는 도시 환경에서 공유되는 물질적·비물질적 재화 또는 디지털 재화를 말함. urban commons는 개인적·집단적 복지에 도움이 되며, 이러한 커먼즈의 잠식은 복지의 손실을 초래한다고 봄.
- 인클로저에 비판적인 연구들은 도시공간을 본질적으로 커먼즈의 공장이라고 간주하기 때문에 현대 자본주의의 불평등 심화를 해결하기 위해서는 커먼즈의 산실로서 도시공간의 본성을 회복하여야 함.
- 불로소득의 국민적 공유를 위한 구체적 방법으로 그동안 빠르게 발전한 금융화 기법을 적극적으로 활용할 수 있음.
- 외부성이 강한 공간생산 과정에서 발생하는 이익과 자산축적을 바탕으로 지역사회공헌협약이나 지역사회지분공유(community benefit agreements and community equity shares), 근린지역 기반 부동산투자신탁(REITs) 모델 등 금융 기법의 활용과 새로운 자금조달 기제의 발굴을 통하여 부의 민주화(democratization of wealth)와 투자의 사회화(socialization of investment)를 실천하는 수단을 새로이 강구함.
- 아울러 정책 대상 인구와 지역의 복지서비스 강화에 필요한 투자자금 확보를 위해 글로벌 금융가치사슬을 이용한 민간의 영리 및 자선 자본(philanthropic capital)의 사회적 영향투자(Social impact investing) 강화를 유도할 필요가 있음(Wiggan, 2019). 이러한 방법은 후술하는 보편적 기본서비스 공급과 관련한 일상경제에 바탕을 둔 기반경제의 금융전략으로서도 유용한 전략임.

### ○ 경기변동의 취약성 극복과 기반(일상)경제론 접근

- 자본주의 경제시스템의 가장 큰 병폐는 주기적인 공황을 통해서 지역경제의 변동성을 높이고 경제기반을 취약하게 만든다는 것임.
- 지역의 대외적 성장동력을 확보할 수 있는 산업경제를 구축하되, 국가나 글로벌 경제 변동의 위험을 최소화 할 수 있는 일상경제 또는 기반경제 체제를 구축하여 지역의 순환경제 시스템으로 구현할 수 있어야 함. 복합 다중 위기의 시대에 글로벌 변동성과 불안정성으로부터 기초생활공간에서 최소한의 경제활동 안정성을 보호하기 위해서 기반경제(foundational economy)와 이들 경제활동이 기초생활지역에서 순환할

수 있는 순환경제 시스템의 확립이 특히 필요함.

- 이를 통해 인간적이고 문명적인 생활수준을 유지할 수 있는 사회안전망을 뒷받침하는 지역기반경제를 구축함으로써 자연스럽게 보편적 기본서비스 구현의 물질적 토대를 마련함.
- 모든 지역이 글로벌 경쟁력을 갖는 산업 기반을 구축할 수도 없고, 글로벌 경기변동에 취약한 경제기반이 지역경제에 유리한 것도 아니며, 경제활동의 성격상 글로벌 경쟁환경에서 벗어나는 수많은 활동들이 있음.
- 일상생활의 기반활동과 관련되는 경제활동이 대표적이며, 가능한 그 소비자들과 가까운 곳에 있어야 함. 이러한 활동을 대규모의 초국적 기업이 수행하는 경우에도 직접적인 공급업체는 소비자와 가까운 곳에 위치해야 함.
- 기반경제론·일상경제론 접근을 통한 경쟁 중심의 경제시스템을 보완하고, 지역경제가 기존의 입찰식·맞대응식 프로젝트 기반 정책과 글로벌 경기변동에 좌우되는 취약성을 극복함.
- 초국적 자본주의 체제에서 현대 경제는 기반경제, 일상경제, 공유경제, 공공이익경제, 디지털 플랫폼경제, 분산네트워크경제, 구독경제, 글로벌 각경제, 온디맨드경제, Manu-services경제, 순환경제, 프로토콜 경제 등 아주 다양한 속성의 경제 성격을 보여주고 있음.
- 2010년대 중반에 등장한 기반경제(foundational Economy)는 ‘신자유주의에 대항하는 강력한 카운터 프로젝트’이자 ‘진보적 정치 쇄신을 위한 대안적 경로’로 주목받음(Russell et al., 2022).
- 기반경제 개념은 2013년에 발표된 워킹페이퍼 「기반경제선언 Manifesto for the Foundational Economy」에서 기원을 찾을 수 있음. 이 선언문은 영국 산업정책에서 첨단 기술 및 지식 기반 부문의 집착 경향에 대한 응전임. 여기서 ‘일상생활을 지원하기 때문에 모두가 소비할 수밖에 없는 재화와 서비스를 소득과 지위에 관계없이 창출하고 분배하는 경제의 한 부분’으로 기반경제를 규정함.
- 기반경제의 관점에서 볼 때 지난 40년의 사회경제정책은 기반경제의 파탄으로 특징 지을 수 있음; 이익의 사유화와 비용의 사회화(privatised gains and socialised costs). 자본주의적 회계체계에서 비용을 기업과 사적부문에서 체계적으로 반영하지 못하고, 사회화시키거나 후속세대로 전가하는 방식으로 사업 타당성을 확보해주는 체

계의 근본적 문제, 즉 자본주의적 회계에 근거한 사업 경제성 확보구조의 한계에 기인함.

- 공간스케일에 따른 성장동력 경제기반 전략의 차별화 및 공간적인 규모의 경제를 반영: 다중 공간스케일 사이 경제기반의 유기적 협력 네트워크 체제를 구축함으로써 유럽연합 스마트 전문화 전략의 이른바 동종계열의 연장선상에서 혁신을 추구하는 '관계적 다양성'(related variety)을 통한 혁신역량 제고를 추진함.
- 변동하는 다중 복합경제 성격을 반영하되, 제조업 기반을 유지하여 지역의 일자리 보전과 성장의 축으로 활용함. 지역별 잠재력을 고려한 경제기반의 차별화(유럽연합의 「스마트 전문화(smart specialization)」 전략)를 추구함.
- 지역사회에 뿌리를 내릴 수 있는 경제기반 구축; 보편적 기본서비스 공급 전략과 결합을 통해서 진화·제도주의 경제지리학의 지역 경쟁이점 요소를 실질적으로 구현(뿌리내림)하는 유연적 신산업공간(클러스터)을 창조함.

#### ○ 경제지정학적 안정과 글로벌가치사슬(GVC)의 다지역거점 접근

- 글로벌 금융위기 이후 이른바 '신(新) 워싱턴 컨센서스'라 불리는 새로운 질서 구축의 시대가 도래함. 지난 30여년 지속되어온 '글로벌 상호의존' 경제를 '자국중심' 경제로 재편하는 것을 말함.
- 「이코노미스트」는 이를 일컬어 「자국중심 경제학」(homeland economics)의 귀환이라고 말함. 「자국중심 경제학」은 네가지 충격에 대한 응전을 말함: ① 경제적 측면: 글로벌 금융위기와 팬데믹으로 인한 인플레이와 공급망 재편, ② 지정학적 충격: 미·중 패권경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁이 그 주요 배경. 아울러 지난 30여 년의 역사는 '경제적 협력이 정치적 협력을 이끈다'라는 가정이 오류였음을 증언한 것임, ③ 에너지 위기의 문제, ④ 생성형 인공지능으로 인한 충격.
- 산업경제 측면에서 국토 공간의 다양성은 글로벌 경제지정학적 변동성을 고려할 때, 중요한 기준이 되어야 함. 2008년 글로벌 금융위기에 따른 경기침체와 그 이후 미·중 무역전쟁, 코로나19 감염병위기 등을 거치면서 글로벌 가치사슬(Global Value Chains)의 축소·재편 가능성, 신자유주의 세계질서에서 2000년대초반까지 지속된 초글로벌화 경향의 변화 가능성이 커지고 있음(최보영·박동현, 2023)
- 흐름의 공간과 다중 공간 스케일 접근을 바탕으로 균형발전을 뒷받침하는 형태의 다지역 성장거점 공간구조를 구현함. 이들 거점지역 세력권 내부적으로는 다중공간스케일

차원의 수직·수평적인 내생적 산업생태계 구축을 통해 글로벌 경제지정학적 안전판을 구축함.

- 글로벌 경제지정학(경제생태계)의 강국 도약과 글로벌 가치사슬 거버넌스 안정화를 위한 다지역 거점 조성이 필요함 : 경제안보와 소재·부품·장비산업 생태계 강화, 세계화 추진과 핵심 산업 reshoring의 양동 전략, 가치사슬의 linchpin 전략 및 동북아 브뤼셀 전략을 추진.
- Peter Navarro(미국 국가무역위원회 위원장), “경제안보가 국가안보이다(economic security is national security)”
- 이와 같은 경제지정학적 불확실성 증가를 고려할 때, 국토공간상의 산업공간 다양성 자체가 일종의 고유한 산업공유재(industrial commons)를 내재한 중요한 공간자산이 될 것임.

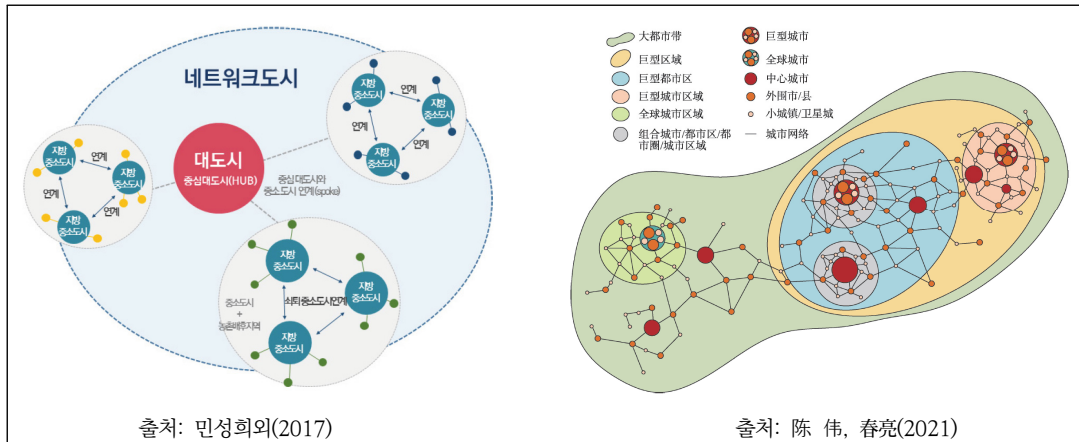
#### ○ 흐름의 공간과 다중공간스케일 접근

- 국토공간에 대한 새로운 전략 설계는 두 개의 대립되는 흐름으로 구분할 수 있음. ① 배타적 영토성에 근거한 대도시권의 물리적·평면적 확장에 근거한 시장 경쟁과 경제적 효율성 일변도의 국내 제국주의 전략, ② 흐름과 네트워크 공간성에 근거한 공유·공생적 다양성을 전제한 도시동맹(협력)주의 전략.
- 배타적 영토성에 기반한 스톡으로서 장소라는 관점의 공간개념 대신에 흐름에 기반한 유동적 공간과 네트워크 공간개념에 근거한 공간정책으로 전환해야 함. 같은 거대도시화라도 흐름과 네트워크의 다지역생활 기반 거대도시화와 배타적 영토주의의 장거리 통근 기반 거대도시화는 정반대의 성격을 갖는 것임.
- 초국적 자본주의 체제와 세계화·개방화된 글로벌 체제는 이미 구조가 되었기 때문에 일국적 체제 중심의 공간적 케인즈주의로 회귀하거나 고립국 발전양식으로 전환하는 것은 불가능한 것임. 이는 자본의 글로벌 공간체제를 바탕으로 하는 경쟁체제에 벗어날 수 없다는 것이기 때문에 국토공간정책과 도시·지역정책에서 시장과 경쟁원리를 배제할 수 없다는 것임.
- 시장과 경쟁, 장소에 따른 차별 없는 보편적 생활수준의 보장과 국토 일체성의 확보라는 이중적 전략이 새로운 균형발전 전략의 핵심원리가 되어야 한다는 것임.
- 다중공간스케일 접근 : 공간 스케일을 다르게 구성하면 스케일별로 지역격차와 지역잠재력이 다르게 구성되며, 그에 따른 다양한 전략과 정책수단을 개발할 수 있음.



- 앞서 말한 다중복합경제 성격을 바탕으로 각 경제 성격에 상응하는 다중복합공간스케일을 공간정책의 기본 공간존재론이자 인식론으로 설정하는 공간정책을 수립하여야 함. 현재의 단면적·평면적·배타적 공간개념을 전제로 하는 공간정책은 이러한 변화를 수용할 수 없음.
- 아울러 배타적·영토적 관점의 도시지역정책 관념과는 달리 공간스케일별 수평적 관계뿐만 아니라 스케일 차원을 달리하여 협력 및 동맹관계를 구성하여 정책수단을 강구할 수 있음. 국토균형발전 전략에서 공간스케일에 따른 「중층구조화」 전략(민성희 외 2020)을 도입할 수 있음.
- 새로운 지역정책과 도시계획은 다양한 공간적 스케일의 변화를 주목하고, 새로운 공간 스케일이 어떻 형성되고 관계를 맺는가에 대해 주목하여야 함. 다양한 행위 주체 및 생활양식의 출현은 기존의 공간적 스케일 관계에 도전(proliferation of new spatial scale relations)하면서 새로운 관계 형성(rescaling)을 요구하고 있음(Kärrholm et al., 2023).

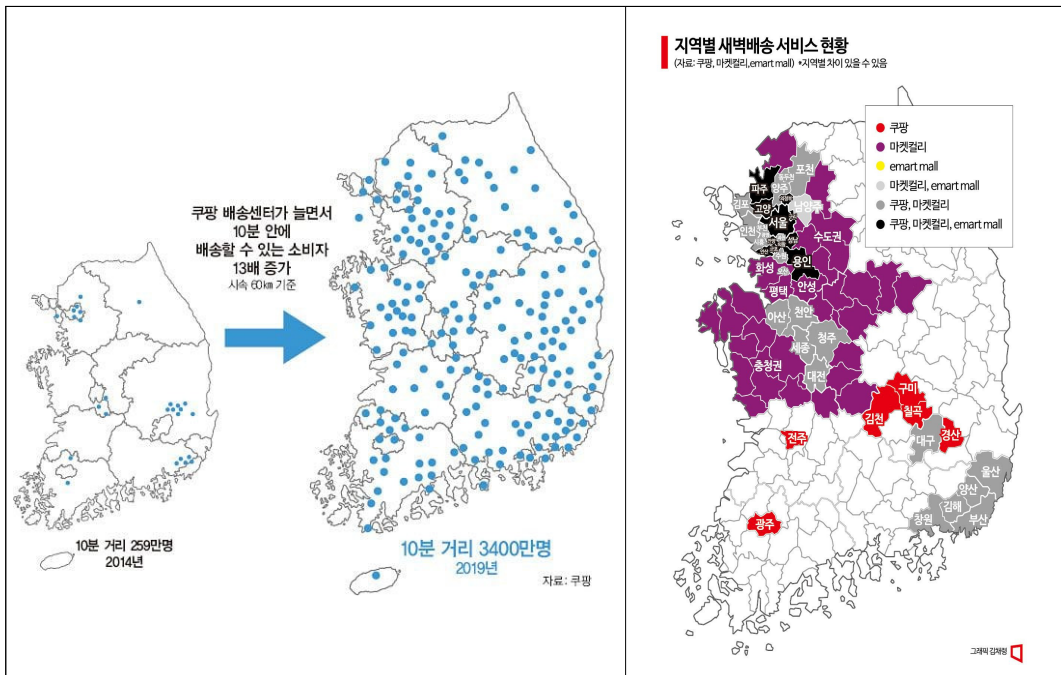
〈그림 3-15〉 광역거점·다층적 네트워크 도시체계 개념도



- 공간의 지능화, 흐름의 공간과 네트워크 공간시대의 전면화.
- 정보통신기술의 발전에 따른 사이버스페이스와 디지털 전자공간, 지능공간 시대의 도래는 자신이 발을 딛고 있는 장소에서 탈피하여 여기 있으면서 동시에 다른 곳에 존재할 수 있게 되었음. 자신의 신체가 부재하는 곳에서 자신의 현존을 드러내고 근거리와 근린지역 관계 만큼이나 직접적인 영향력을 물리적 신체 부재의 공간에서도 행사할 수 있게 되었음.

- 비릴리오(Paul Virilio 1993)는 즉각적이고 지역적인 지금 여기에서의 행위와 결부되지 않는 원격행위(teleaction)가 이루어지는 ‘비장소의 장소’(place of nonplace)가 발생했다고 말함. 육체적이고 물리적인 이동을 필요로 하지 않는 새로운 삶의 조건 탄생과 단말기 시민, 플러그드된 인간이 출현함. 현실에 영향을 주기 위해 물리적으로 그 장소에 존재할 필요가 없는 원격현전(telepresence)의 시대가 도래한 것이며, 공간정책의 기본조건에 근본적 변화를 유발하게 됨.
- 흐름·네트워크 공간을 바탕으로 하는 다지역 거주 생활양식의 전개는 이러한 가상적인 부재적 현전(원격현전)을 넘어서는 것임. 실제 다지역 실물공간 이동을 하면서 디지털로 무장된 하이브리드 생활공간 시대의 도래를 의미하는 것으로서 완전히 새로운 도시지역정책 시대의 도래를 예견하는 것임.
- 전자상거래 기업 「쿠팡」은 국민의 100%를 11.26km(7마일) 이내에 뒤 배송의 속도를 가속화하겠다는 사업구상을 밝힘. 배송의 속도 전쟁이 격화되고 있는 동시에 이른바 새벽 배송에서는 버려지는 지역이 동시에 나타남.

〈그림 3-16〉 흐름의 공간의 시대와 버려지는 지역



출처: 주간조선(2021.03.21.), 아시아경제(2023.11.08.)



### ○ 인구개념의 전환과 다지역 거주·생활 접근

- 기술발전과 생활양식 변화, 국토공간의 전자화와 지능화에 따른 시공간 유연성·유동성의 증가는 다지역 거주를 확대시키고 있음. 그에 따른 정책변수로서 인구개념도 바꿀 필요가 있음. 장소적 인구와 흐름의 인구를 구분함.
- 다지역 거주·생활의 증가로 다양한 형태의 다지역 생활양식이 나타나고 있으며, 학술적·지역정책적 관심 대상으로 부상하였음. 다지역 거주·생활의 활성화는 사회복지 서비스의 공간적 전달체계의 변화를 유발하기 때문에 개인 복지 구성에서 공간과 장소를 적극적 요소로 인식하는 장소기반 접근이 중요해짐.
- 다지역 생활(Multilocal Living)은 일상적인 통근이나 이주와는 다른 범주임. 재화, 자원, 편의 시설 등이 지역에 따라 불균등하게 분포하고 있기 때문에 개인의 생활조건 개선이나 이윤증대 등의 목적처럼 개인 또는 집단적 행위주체들이 자신들의 의도를 수행하고 구체적 목적을 달성하기 위해 실행되는 공통적인 사회경제적 실천을 말함. 다지역성이라는 용어는 원래 민속학과 인류학에서 처음 등장하였음. 다지역성은 공간적 유용성의 차이(spatial utilisation differentials)를 이용하여 편익을 얻으려는 선택 대안을 의미함(Weichhart, 2015; Greinke and 2022).
- 인간의 활동 가운데 가장 중요한 노동형태, 노동과정의 변화 역시 다지역 거주를 확대시키고 있음. 지식형태의 노동, 플랫폼 노동의 출현과 그 수행자인 노동자로서 성격의 변화 및 거주패턴의 변화는 다지역 이동형 노동행위(흐름과 네트워크 기반 노동행위와 노동과정)를 증대시킴.
- 그러나 다른 한편으로는 장소마다 유용성 잠재력이 다르고, 보완관계에 있기 때문에 기본적인 생활기회의 장소적 균등성이 향상된다면 그만큼 장소의 다양성·고유성을 향유하기 위한 생활의 분산적 배치를 유도할 수 있다는 의미이기도 함. 배타적·영토적 발전개념과 달리 장소들의 고유한 잠재력 조합을 통해 협력적 장소발전역량을 극대화할 수 있다는 의미임.
- 일(노동), 이동, 거주가 배타적 기능과 고정된 장소에서 수행된다는 개념이 점차 사라지고 활동 수행 장소와 공간의 유동성·유연성·네트워크 연계성이 핵심인 다지역 거주와 생활양식이 확대됨(multilocal living arrangements, Multilocal Living, Multilocal life styles, multilocal households, multilocal dwelling, dwelling-in-mobility, mooring points in a mobile lifeworld). 이와 관련된 용어로는 long-distance commuting(LDC), fly-in, fly-out(FIFO) lifestyles, drive-in / drive-out(DIDO), bus-in/bus

-out (BIBO), living-apart-together(LAT), 二地域居住(にちいききょじゅう), 半定住生活, 複数拠点生活

- Gorman-Murray and Bissell(2018)는 다지역 거주자를 4유형으로 구분함; 절충형, 대조형, 중복형, 중간형.

〈표 3-1〉 이동노동(mobile work)과 다지역 거주 유형구분

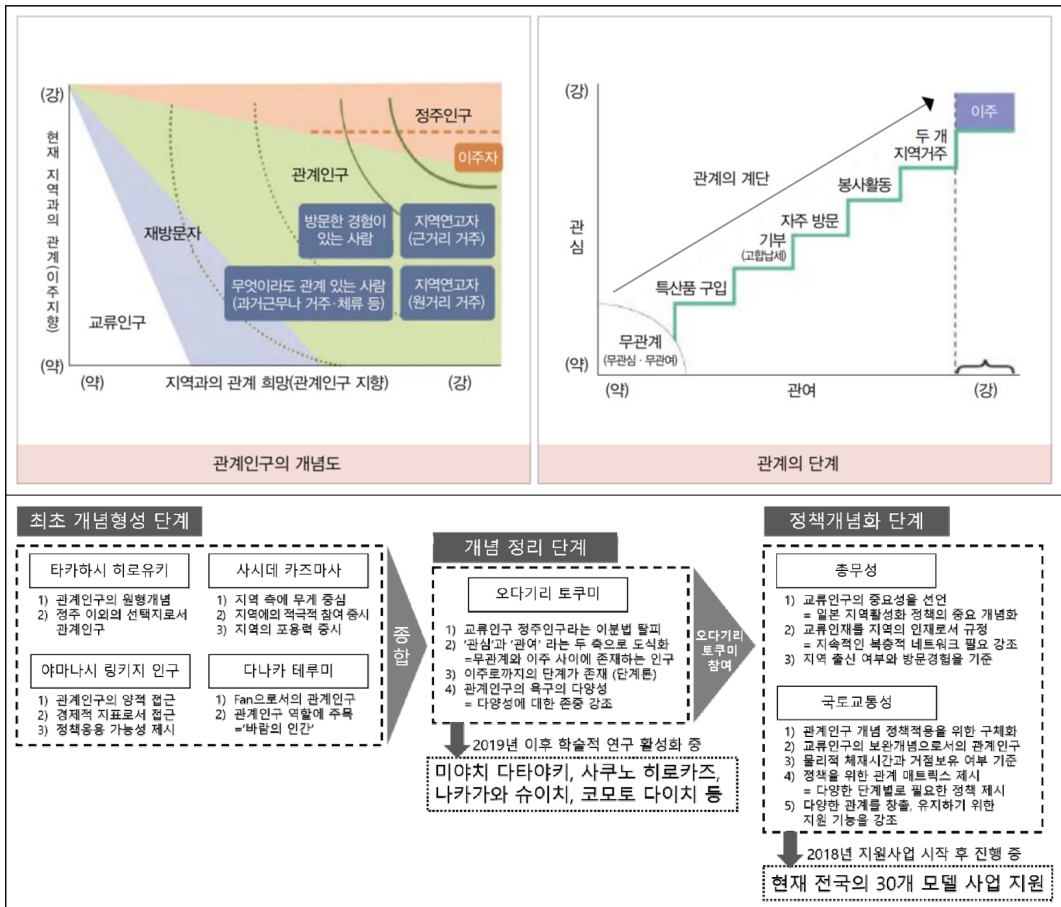
유형	특성	주요 연구사례
절충형 (Compromise)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘따로함께살기’(LAT)를 바람직하지 않은 절충 대안으로 간주함</li> <li>• 주거주지와 보조거주지의 계층성은 사회경제적 조건과 존재상태(정체성, 의미 부여)의 차이로 결정됨</li> <li>• 주거지는 가족의 거주지, 보조거주지는 가정이 아니라 분산적인 일(작업) 기반의 객관적인 거쳐</li> <li>• 다지역 거주자의 주요 동기는 경력개발과 향상 및 재정적 보상</li> </ul>	Parallel worlds (Hilti, 2016); contrasters due to constraints (Reuschke, 2012)
대비형 (Contrast)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘따로함께살기’(LAT)는 직업과 개인적 동기 모두에서 대안으로 간주함</li> <li>• 주거주지와 보조거주지는 사회경제적으로 대비를 이루지만 바람직하다고 봄</li> <li>• 노동자와 가족 모두 주거주지와는 다른 경험을 얻기 위해 보조거주지를 사용함</li> <li>• 보조거주지의 편리성, 입지 및 근린편익시설이 중요함</li> </ul>	Counter worlds (Hilti, 2016); contrasters due to amenity and convenience (Reuschke, 2012); contrasters (Rolshoven, 2008)
이중형 (Duplicate)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주거주지와 보조거주지는 사회경제적으로 대비를 이루기보다는 수렴하는 경향</li> <li>• 직업과 개인적 이유 모두에서 생활양식을 복제함</li> <li>• 근린편익시설 못지않게 보조거주지의 가정생활도 중요함</li> <li>• 계류지점으로서 균형이 중요함: 두 거주지 모두 가정이면서 존재론적 안정성과 정체성을 지원함</li> </ul>	Double worlds (Hilti, 2016); duplicators (Reuschke, 2012); double nesters (Rolshoven, 2008); socially-defined networked homes (Nowicka, 2007)
중간형 (In-between)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계류지점들 사이 이동이 많아지면서 2개 이상의 다중거주 입지를 선택함</li> <li>• 노동, 생활, 휴식, 자아 형성을 위해 모빌리티 공간들이 더욱 중요해짐</li> <li>• 계류지점으로 거쳐 못지않게 흐름의 장소에 대한 존재론적 초점도 중요함</li> <li>• 가정이 이동한다는 개념: 모빌리티 속의 거주와 휴식 속의 거주. 생활양식, 안정 및 자아 형성을 위한 네트워크가 입지보다 중요함.</li> </ul>	In-between worlds (Hilti, 2016); in-betweeners (Reuschke, 2012); inbetween worlds (Rolshoven, 2008); extensive networks/mobile locations (Nowicka, 2007)

출처: Gorman-Murray and Bissell(2018)

- 일본은 2005년 국토교통성의 두지역 거주에 대한 보고서에서 인구개념을 정주민구, 교류인구, 두지역거주, 정보교류인구 등 4가지로 구분하고 있음.
- 일본에서 두지역 거주는 도시 거주자가 본인과 가족의 필요 등에 따라 다양한 라이프 스타일을 실현하기 위한 수단 중 하나로 농산어촌 등 동일 지역에서 중장기(1~3개월 정도), 정기적·반복적으로 체류하는 등 해당 지역사회와 일정한 관계를 갖는 동시에 도시 거처에 생활 거점을 갖는 것을 말함.
- 다지역 거주(생활양식) 시대의 도래는 도시·지역정책이 기존의 정주성과 배타적 영토성, 장소 고착성에 중점을 두는 것에서 이동과 흐름을 중시하는 형태로 바뀌어야 한다는 것임. 그에 따라 정책대상 인구개념도 배타적 영토성 기반의 주민등록 인구개념에서 유동적 생활(관계)인구 개념으로 전환할 필요가 있음.
- 다지역 생활(multi-local living)은 일상적인 시·공간상에서 사람의 구체적인 이동패턴을 의미하기 때문에 보편적 기본서비스의 수요·소요 크기 파악을 위해서 시간지리적 관점의 사회경제활동 분석이 전제되어야 함. 특히 흐름과 네트워크 기반 유동적 공간의 시대에서는 시간지리적 관점이 보편적 기본서비스의 수요 크기 및 그에 상응하는 공급장소와 재화·서비스의 도달거리 획정을 위해서도 중요한 수단이 됨(박기호 외, 2005).
- 다지역 거주성향의 증가는 장소(지역)기반 보편적 기본서비스 공급체계의 중요성을 더욱 높여줌.
- 생활인구와 관계인구; 흐름의 공간 시대에서 주목받는 인구개념이 생활인구(관계인구) 개념임. 인구를 바라보는 관점이 주민등록지라는 배타적이고 저장(stock) 성격의 장소 개념이 아니라 장소들 사이 이동과 연결이라는 흐름(flow) 성격의 장소로 파악하는 것임.
- 생활인구(관계인구)는 정주민구와 교류인구의 중간 개념으로서, 특정 지역에 완전히 이주·정착하지 않았으나 정기·비정기적으로 지역을 방문하면서 지속적인 관계를 유지하고 있는 사람을 의미함. 농산어촌 관계인구는 잠재적 정주민구, 지역공동체 사업을 이끄는 인적 자원, 지역사회에 대한 외부 지원 세력 등의 역할을 수행하여 농산어촌 활성화에 기여할 것으로 예상됨(성주인, 송미령외, 2022)
- 2023년 1월부터 시행된 「인구감소지역 지원 특별법」에 「생활인구」라는 개념이 포함되었으며, 일본이 인구감소에 따른 지역정책 수단으로 새롭게 제시한 「관계인구」의 한국적 적용이라고 볼 수 있음. 현실적으로는 존재하지만 인식되지도 활용되지도 못하고 있는 유효인구를 새로이 발굴하는 정책임.

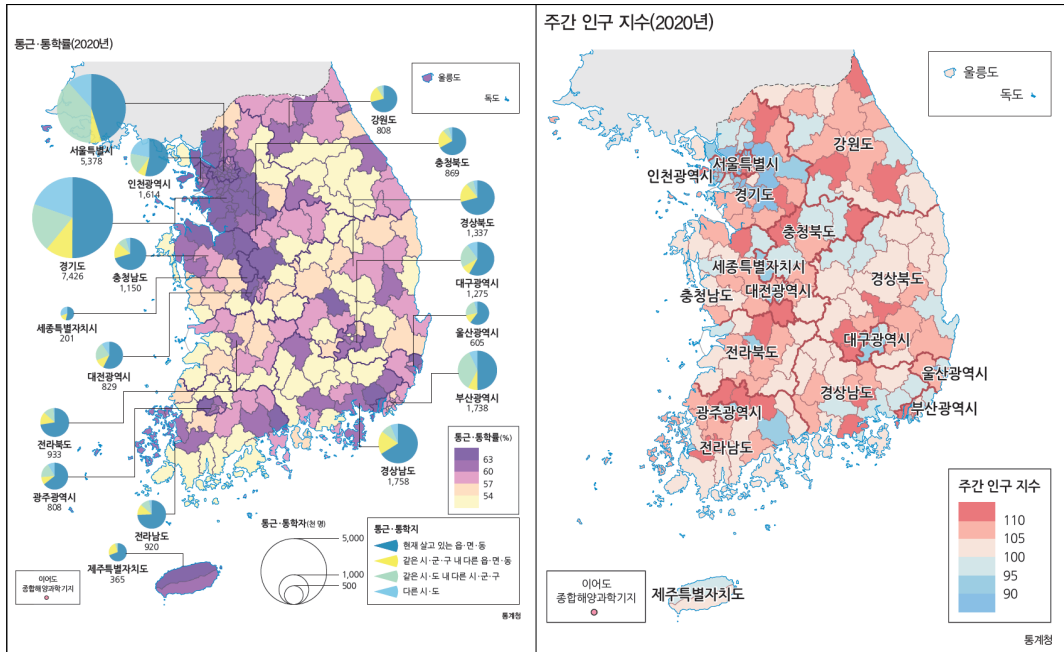
- 관계인구라는 개념은 2016년 8월 타카하시 히로유키(高橋博之)가 제시한 것으로서 관광은 일회적이고 지역의 저력으로는 이어지지 못하고, 정주라는 선택은 진입장벽이 높다고 설명하면서, 교류인구와 정주민 사이에서 잠자고 있는 「관계인구」를 발굴해야 한다며 처음 이 용어를 사용하였음.

〈그림 3-17〉 관계인구 개념



출처: 류영진(2020)

〈그림 3-18〉 통근통학율과 생활인구(2020)



출처: 대한민국 국가지도집(2021)

## 6. 기회균등 국토공간 창조전략

### ○ 인구잠재력의 재구성과 정책지표로서 인구개념 전환 및 확대 적용

- 정부 대신 지자체가 직접 인구감소 대책을 마련할 수 있는 「인구감소지역 지원 특별법」이 2023년 처음 시행되었음. 핵심 개념으로 도입된 「생활인구」에 대한 정의가 명확하지 않아 일부 혼선이 우려되고 있지만 정책대상 기본지표로서 생활인구 개념을 확대적용하는 것은 공간성격과 생활양식의 변화, 절대인구 감소시대에 반드시 필요함.
- 「생활인구」와 「두지역거주」 제도는 중요한 지역정책 수단으로 사용할 수 있음. 두 개념 모두 실제 활동장소의 잠재 역량과 서비스 부하 크기를 판단하고 정책자원을 지원하는데 효과적인 판단기준이 될 수 있음. 특히 두지역거주 제도는 조세, 참정권, 선거구 확정과 대의제, 교부금 할당, 보편적 기본서비스의 의무적 공급 등에서 지역정책의 핵심자원으로 사용할 수 있을 것임. 이 경우 수도권과 비수도권 또는 과밀억제권역과 낙후·저발전 지역 사이에 차별을 둘 필요가 있음.
- 일본의 경우 관계인구 유형을 관계심화형, 관계창출형, 주변확대형 등으로 구분하여 정책에 활용함.

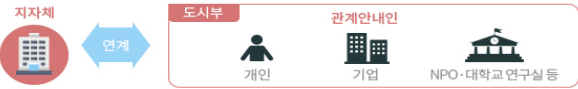
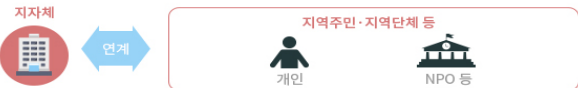
〈표 3-2〉 생활인구 관련 유사 정책 사례

구분	관련용어	상세내용
전국 시군구	유동인구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일정기간 동안 한 지역을 오가는 사람의 수</li> <li>• 통계청이 제공하는 모바일 빅데이터 기반 유동인구 지도 고도화 서비스에 따르면 유동인구 항목으로 유·출입 인구, 주민등록인구, 여행자, 주요 상권인구, 근로자 인구 등을 제시</li> </ul>
서울시	생활인구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공빅데이터와 모바일 통신데이터를 이용하여 추계한 서울의 특정 시점, 특정 지역에서 존재하는 모든 인구</li> </ul>
경상북도	관계인구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경상북도와 지속적 관계를 맺고 지역에 도움을 줄 수 있는 인구</li> <li>• 여가체험형 및 해외유입형으로 구분</li> </ul>
	체류인구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경상북도로 돌아온 출향민 및 정기적으로 경상북도를 방문하는 국내외 인구</li> <li>• 휴양거주형 및 교육연수형으로 구분</li> </ul>

출처: 이소영(2022)

〈그림 3-19〉 일본 총무성 관계인구 창출 및 확대사업

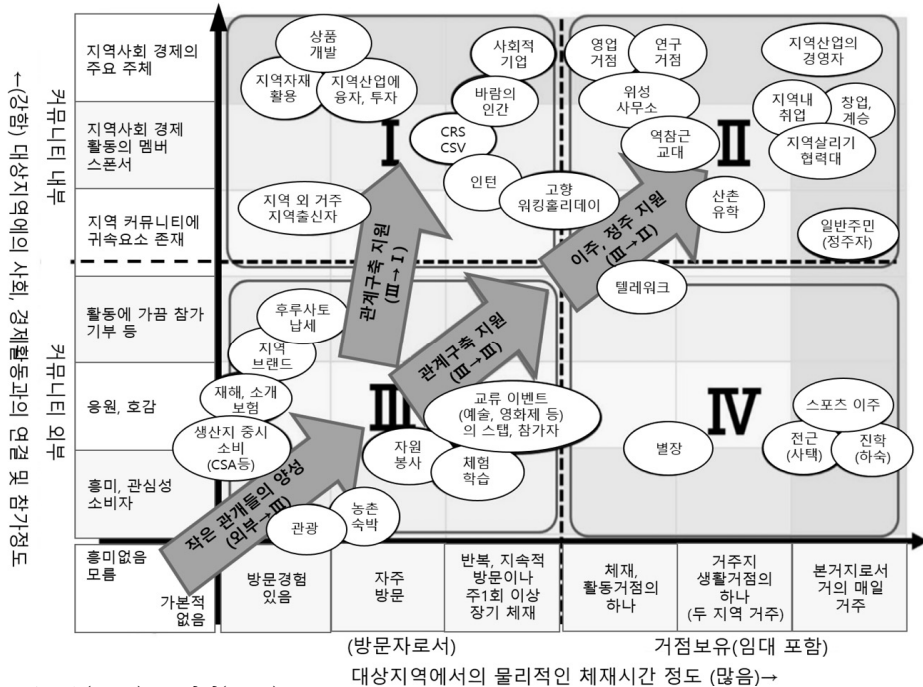
&lt;표 3&gt; 일본 총무성 관계인구 창출 및 확대사업

구분	내용	지원
관계심화형	연고형 당해 지역에 연고가 있는 사람을 대상으로, 관계인구를 모집하는 체계를 마련하여 이 안의 사업에 동참하는 사람이 지속적으로 지역과 관계를 가질 수 있도록 기회를 제공하는 지자체를 지원	- 11개 지자체 - 지원금 상한 500만엔 - 복수단체 연계사업인 경우 700만엔
	고향납세형 고향납세 제도를 활용하여 고향에 일정한 관심을 가지고 있는 기부자에게 지역과 지속적인 관계를 가질 기회를 제공하는 지자체에게 재정을 지원	
관계창출형	지역과 관계를 가지려고 하는 사람을 대상으로 지역과 지속적인 연계를 가질 기회나 계기를 제공하면서, 지역의 과제 혹은 요구와 관계인구가 될 사람의 지식·기술을 매칭하기 위한 중간지원기능을 조성하는 지자체에게 재정을 지원	- 7개 지자체 - 지원금 상한 700만엔 - 복수단체 연계사업인 경우 1,000만엔
주변확대형	도시부에 소재하는 개인·기업·단체(NPO·대학교 연구실 등)와 연계하며 도시부 사람들의 지역에 대한 관심을 조성하는 사업을 실시하는 지자체에게 재정을 지원 	- 21개 지자체 - 지원금 상한 900만엔
주변확대형 (외국인)	지역주민이나 지역단체와 연계하면서, 방일외국인과의 교류를 촉진해서 지역(지역주민, 지역산업)과의 지속적인 연계를 창출하는 사업을 실시하는 지자체에게 재정을 지원 	- 5개 지자체 - 지원금 상한 700만엔

자료: 總務省(2020), 「關係人口創出・拡大事業」, 여기서는 이소영 외(2021)에서 재인용

출처: 이소영(2023)

〈그림 3-20〉 사람과 지역의 매트릭스: 유동인구 확장의 다양한 원천



출처: 国土交通省(2018), 류영진(2022)



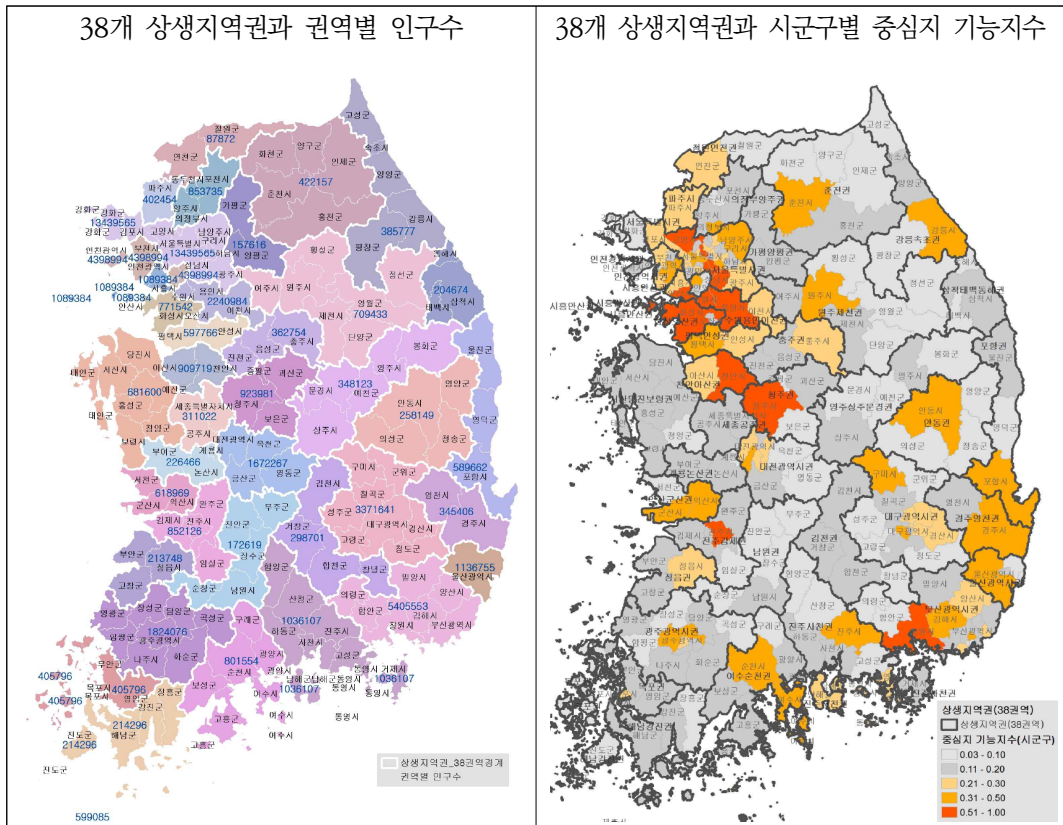
### ○ 3중 공간스케일에 기반한 산업차별화와 기반경제·순환경제 구성

- 장소기반 보편적 기본서비스 접근과 서비스 성격에 따른 규모의 경제를 결합하는 모델이 필요함.
- 새로운 집적경제의 시대에 이른바 집적경제 동결 효과의 부작용도 고려해야 함. 즉 최고의 노동자와 기업은 또 다른 최고의 노동자와 기업이 있는 곳에 입지하려는 성향이 있기 때문에 고급 노동자의 선택적 이동은 오히려 지역불평등을 악화시킬 수 있고, 이들을 위한 저렴한 비용이 자동적으로 성공적인 지역균형 발전을 보장하지 않음.
- 아울러 너무 많은 지역에 소규모 보조금을 지원하면서 산발적으로 진행되는 개발 정책 역시 기존의 낙후상태의 궤도를 근본적으로 바꾸지 못함. 주거서비스, 교통연결, 교육기관, 노동시장, 공급사슬 등 보편적 기본서비스와 지역 성장조건들의 임계규모(critical mass)를 동시에 갖추는 중심지 전략이 필요함(Hendrickson et al., 2018).
- 배타적 영토성과 평면적 영토 확장주의 중심의 대도시권 공간구조 전략은 국내 식민지 또는 국내 제국주의적 속성을 바탕으로 하는 전략임. 글로벌 경제지정학적 협력, 국토 공간 통합과 균형발전, 국가·국토 다양성을 모두 저해하는 발전양식에 해당함.
- 특히 서울 중심의 평면적 영토 확장주의는 「서울민국」의 고립적 변창과 나머지 대한민국 영토의 사회경제적 사막화·식민지화를 유도하는 방식이라고 할 수 있음. 글로벌 경제지정학적 위기와 분절화에 따른 불확실성(geoeconomic fragmentation) 증가를 고려할 때, 생산공간으로서 국토 다양성의 유지는 산업경제의 지리적·부문별 다변화를 통한 공급망의 탄력성과 회복력에서 근본적으로 중요한 사항임(박경훈 외, 2023).
- 다중복합경제 성격에 상응하는 다중복합공간스케일 기반의 복합지역균형모델 개발 필요.
- 성장동력으로서 산업경제부문과 보편적 기본서비스 모두에서 최소요구치와 도달거리에 입각한 다중공간 시스템으로 포섭 = 중심지이론의 적극적 운용과 공간스케일의 차이에 따른 전략적 배치가 중요함.
- 토지주택연구원은 중심성 지수와 교통OD 자료 기반 상생지역권 개념을 도입하여 ‘중소도시(인구 50만 미만) 거점 및 인근 낙후지역을 포괄하는 생활권’으로 정의한 다음, 다양한 실태분석과 정책을 제시함.



- 새로이 출현하는 작업공간을 반영한 성장동력 확보 및 기반경제론·일상경제론과 순환 경제의 구성 및 스마트전문화 전략 추진.
- 작업(노동)의 성격 및 공간스케일에 따른 산업입지 차별화 못지않게 경제생태계와 시스템의 구축도 중요함. 광역대도시스케일과 국지적 스케일을 구분하여 추진하며, 국 지적 스케일에서는 지역순환형 기반경제 접근이 필요함.

〈그림 3-21〉 다중공간스케일의 사례로서 상생지역권

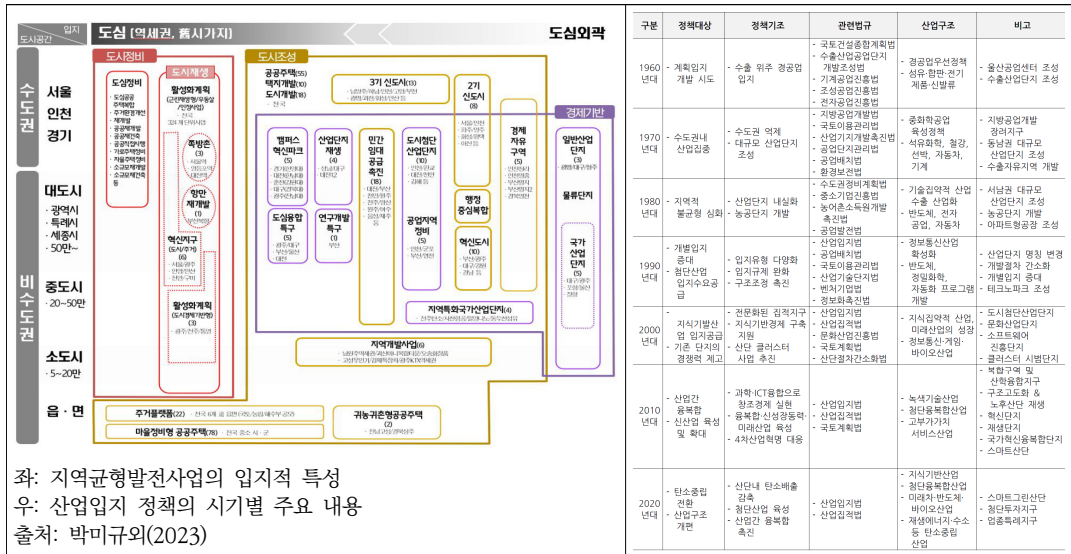


출처: 이미홍(2019)

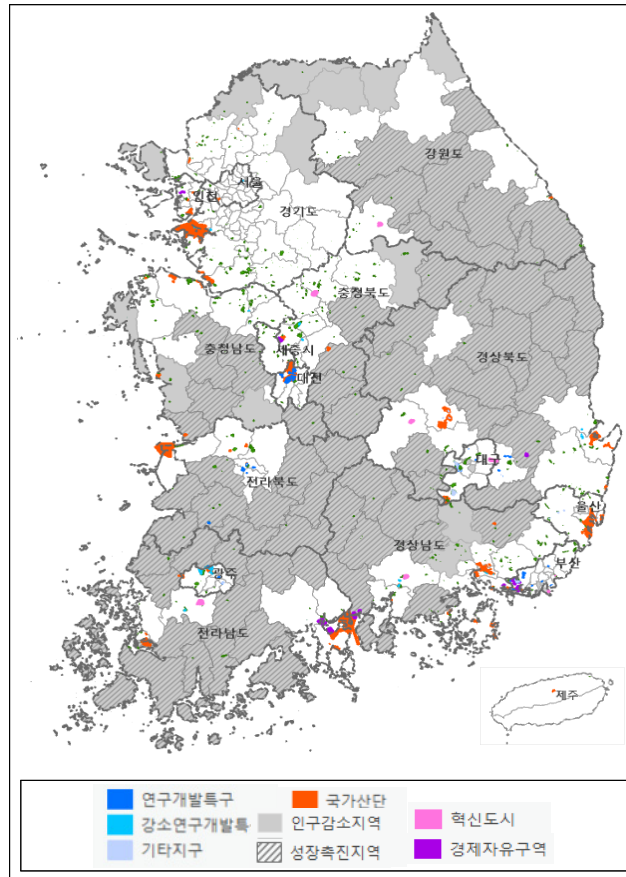
- 지역의 자율발전 역량과 혁신역량 강화를 통한 일자리 보장 필요; 대안적 복지전략에서 일자리 보장(job guarantee)이 중요한 복지 수단으로 부상하는 것에서 알 수 있듯이 생활기회와 기본서비스에서 주거와 더불어 가장 중요한 것이 일자리임. 일자리는 특히 공간적 관점의 접근이 중요. 일자리와 일자리 품질의 지역격차는 개인의 역량과 무관하게 사는 장소에 따라 소득상승과 계층이동의 기회가 원천적으로 봉쇄되기 때문임.

- 현재 우리나라 지역경제 정책은 쇠퇴한 공간을 혁신거점 공간으로 활성화하려는 목적의 도시 정비, 경제기반 등의 사업은 사업수요 확보 및 민간협업 등이 용이한 수도권과 대도시, 중소도시의 도심지에 집중됨. 그리고 낙후지역의 정주 여건 개선 및 다양한 계층의 인구 유입을 통한 지역균형 발전을 목표로 하는 도시조성 사업은 수도권·대도시의 도심 외곽, 소도시 및 농산어촌 지역의 읍·면 지역에 입지함(박미규 외, 2023).
- 기존의 도시·지역정책은 공간스케일 차이에 따른 특성과 스케일 사이의 연계 관계를 충분하게 고려하지 못한 채 특정 공간단위의 영토적·고립적 장소 개념에 입각하였다고 볼 수 있음.
- 지역경제 정책별 주요 입지 특성
  - 도시재생 ; 전국 단위 도시 쇠퇴지역 중 활성화계획 수립지역(골목, 원도심, 상권 등)
  - 도심정비 ; 수도권·대도시 도심 노후·불량 건축물 밀집지역
  - 도시첨단산단, 캠퍼스혁신파크, 각종 특구 ; 지식첨단·연구·창업 등 융복합 기능 중심으로 유관 기업·인력확보·인프라·배후주거 등의 집적효과 및 지원이 용이한 수도권·대도시의 도심 내외에 입지
  - 경제자유구역 ; 외국인 투자·교류가 용이한 수도권·대도시 외곽 거점지역(해안, 역세권 등)에 입지
  - 지역개발사업 ; 지방 중소도시 위주 도심 외곽에 입지
  - 공공주택, 택지, 도시개발 ; 전국 단위 사업으로 도심 경계부 내외
  - 산업단지 ; 제조업 중심으로 도심 외곽에 입지

〈그림 3-22〉 지역경제정책 입지특성



〈그림 3-23〉 특구 및 산업단지와 낙후지역의 분포



출처: 산업연구원, 2022, 수도권과의 발전격차 해결, 비수도권의 지역 생산성 확대부터, 보도자료.

- 경제생활이나 일자리를 위한 다지역 생활, 이주, 이동이 많이 일어난다는 것은 곧 경제 활동 관련 사회공간적 격차가 크게 벌어졌다는 것을 반영하는 것임. 신고전파 경제학의 관점에서는 이러한 격차는 가격 신호에 근거한 지역경제 부존요소들의 균등화 (equalisation of factor endowments), 즉 비교우위 기반 경제적 자유주의로 해결을 주창함. 반면에 공간계획과 도시지역정책 관점에는 노동자들의 비자발적 이주를 강제하는 지역적 결핍으로 간주함(Danielzyk et al, 2021).
- 그러나 이러한 두 관점 모두 다지역 생활과 공간 유동성 확대의 시대에서 다소 낡은 관점에 해당함. 장소와 지역의 배타적 고정성과 그에 따른 경제활동 수행주체의 「정주」와 「이주」라는 이분법적 토대에 기초하고 있기 때문임. 다지역 생활과 공간의 배치가 증가한다는 것은 과거에는 정주와 이주라는 행위를 바탕으로 한 출발지와 도착

지, 장소 사이 교체와 대체를 전제하는 공간이동이었다면 다지역 생활체계는 두 장소가 「대체장소」가 아니라 정반대로 「연결장소」가 되었다는 것을 의미함.

- 이러한 공간이동 성격의 근본적 변화는 경제기반 관련 지역균형정책의 사유체계에서 그에 상응하는 변화를 요구함. 제로섬게임이나 상반적 관계(trade-off)를 바탕으로 하는 지역균형개념이 아니라 연결적·상보적 관계에 근거한 균형개념을 실행할 수 있다는 것을 의미함. 포스트포디스트 일자리 체계(post-Fordist working arrangements)는 바로 이러한 다지역생활 배치를 바탕으로 하고 있다고 할 수 있음. 이동노동, 다지역 거주·생활과 같은 공간의 유동적·유연적 성격을 반영하여 다지역 노동자(multi-local workers), 유연적 공간 노동시장 개념을 포괄하는 방향의 산업입지정책을 수행할 필요가 있음.
- 포스트 케인즈주의 공간정책(post-Keynesian spatial policies)으로 전환 및 금융위기 이후 사회-공간적 불평등 심화에 대한 반작용으로 전통적인 성장 지향 정책접근이 한계에 직면함. 버려진 장소나 낙후지역에 대해 신내생적 접근(neo-endogenous development)은 기반경제론, 소득과 생계의 충분성, 사회기반시설과 사회혁신을 핵심 정책 영역으로 제시함(MacKinnon et al., 2022).
- 기반경제론은 단일한 국내총생산(GDP) 중심의 경제개념을 벗어나 광범위한 범주의 경제범주를 도입함. 즉 거래할 수 있는 전통적 경제부문, 일상활동 가운데 그동안 간과되고 있는 경제활동, 가족과 공동체의 핵심 경제 등을 포괄함. 단순한 상품적 교역에 중점을 두는 것이 아니라 일상적 보호막 활동에 필요한 물질적 복지, 안전망 및 사회문화적 참여에 우선을 둬. 모든 시민의 편익 관점에서 토대가 되는 경제활동의 일상적 보호막을 국지적 지역 단위에서 견고하게 구축하는 것을 말함.
- 여기서 기반경제(foundational economy)란 지역의 도시와 소지역을 구성하는 사회기반시설과 지역민들의 일상을 유지하게 하는 기본 경제시스템을 의미함. 이러한 경제영역은 소매금융, 유틸리티, 공공교통, 식품과 수퍼, 보건, 교육, 사회적 돌봄과 복지를 포함하며, 공공기관이 직접 제공하던 방식에서 서비스 이용자인 지역민들이 직접 서비스 디자인과 제공에 참여할 수 있는 협동조합이나 상호조합을 통해 제공될 수 있음.
- 기반경제론은 글로벌 시장이 발전궤적을 좌우하는 도시기업가주의가 아니라 기업가적 지방자치주의(entrepreneurial municipalism)를 추구함. 기업가적 지방자치주의는 지역자산을 활용하고, 지역경제의 안정적 성장을 위해 지방정부가 좀 더 적극적인 역

할을 수행할 것을 요구함. 여기서 경제성장은 GDP와 같은 전통적 개념이 아니라 사람들의 필요나 생계를 제공하는 관점에 근거함.

- 기반경제론이 실제 지역정책 수단으로도 주목을 받고 있음. 2019년 5월 웨일스 정부는 파트너의 도움을 받아 기반경제를 가장 잘 지원할 수 있는 방법을 테스트할 수 있는 일련의 실험적 프로젝트를 지원하기 위한 펀드를 출범함. 광역맨체스터행정부는 사회적 기업에 자금을 제공하고 기반경제에서 생산성 향상을 위한 노력을 추진함. Barcelona 대도시권 전략계획은 모두를 위한 회복력이 있고 변형하는 지역경제를 구축하기 위해 기반경제 개념을 적용함(Russell et al., 2022).
- 기반경제 접근을 위해서는 지방정부, 지역기반매개조직, 기업이 함께 작동하는 혼성 조직 성격의 기반경제활동 동맹(foundational alliance) 정치와 같은 지역 정치 과정의 혁신, 근접성의 정치, 급진적 민주정치를 요구함.
- 지역순환경제는 지역 안에서 경제순환을 구축하여 역외 이출 및 이입을 줄여 자기 완결적인 지역경제를 지향해 결국 경제거리에 따른 '생태 발자국'을 크게 줄이면서 도시 또는 지역의 생태적 전환에도 기여하는 것을 목적으로 함. 지역에서 창출된 소득, 수익을 해당 지역의 소비, 투자 및 조달, 생산 등으로 환원시켜 지역경제를 활성화 하는 전략임(양준호, 2023).
- 영국의 프레스턴과 미국의 클리블랜드가 이 같은 문제의식을 토대로 지역순환경제를 구축한 성공사례로 손꼽히고 있음.

#### ○ 신작업공간(new coworking spaces)의 기반경제로 전략적 육성

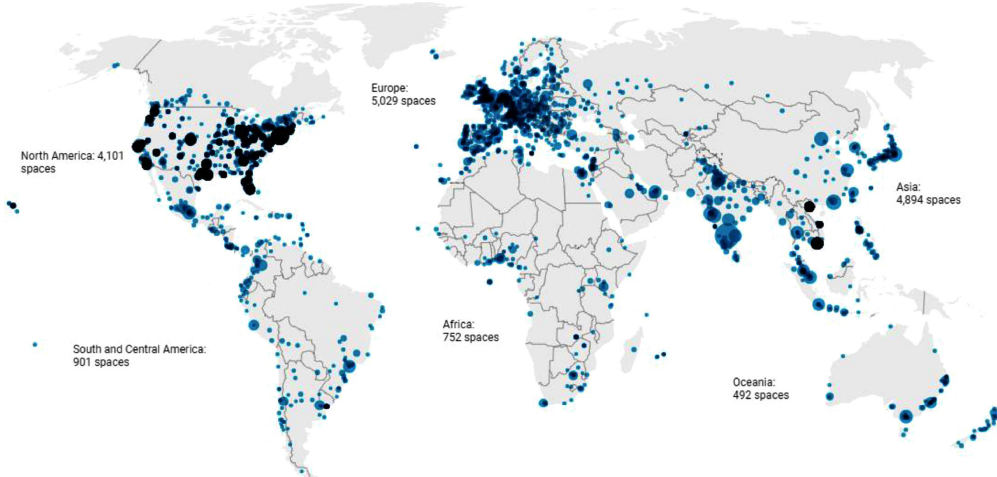
- 현대 경제에서 제도와 조직으로서 기업형태의 유연화와 개별화된 작업(일) 형태 사이 흐릿해진 경계로부터 새로운 작업공간이 다양하게 출현하고 있고, 그에 따른 산업공간의 지리들도 매우 유연한 양상을 띠고 있음.
- 새로운 작업공간들(coworking spaces, third places, makerspaces, fab labs, open workshops, open creative labs)은 디지털 기반 사회경제체제의 광범위한 변동을 반영하는 것으로서 주로 전통적인 사무실과 계층 구조로부터 프로젝트, 네트워킹, 콜라보레이션을 기반으로 하는 보다 유동적인 작업방식으로 전환을 의미함(Mariotti et al., 2023).
- 새로운 작업공간과 더불어 새로운 작업(일) 양식(gig economy, favouring independent work, project-based labour, and remote work)이 출현하고 있으



며, 양자는 서로의 변화를 촉진하고 있으며, 생활양식의 전반적 변동을 가져옴(새로운 작업양식-작업공간-사회적 관계와 다지역 생활·거주). 이러한 변화를 수용하기 위한 도시지역계획 수단으로서 다기능 도시 구역(multifunctional urban districts) 개념의 도입도 필요함.

- 새로운 작업공간은 다차원적 근접성(지리적, 사회적, 조직적, 제도적, 인지적)을 물리적 공간기반·디지털 원격기반 모두 효과적으로 제공하는 것이 중요하며, 협동작업자들 사이 비계층적 관계의 구축을 중요하게 고려함. 입지적으로 농촌지역과 도시주변 지역에서 coworking space의 출현은 협동작업공간(collaborative spaces)이 사회적 상호작용과 전문적 네트워킹을 위한 플랫폼 역할을 수행할 수 있다는 것을 보여주며, 하나의 지역경제정책 도구가 될 수 있다는 것을 보여줌. 이러한 협력공간은 민간의 창조적 생태계와 공공영역 사이 다리를 놓으면서 지역사회 회복력 증대, 특히 경제적 적응적 회복력을 통해서 회복력 증대에 핵심적 역할을 수행한다는 연구도 있음(Bednář et. al., 2021).
- 중소벤처기업부는 2020년부터 「지역기반 로컬크리에이터 활성화 지원사업」을 신설. 행정안전부는 2018년부터 「청년마을만들기」 지원사업을 시행함.
- 새로운 작업공간은 고립적인 산업경제정책 차원으로 접근하면 큰 파급 효과를 보기 어렵기에 보편적 기본서비스가 함께 충족되어야 함. 그래서 생산공간과 생활공간을 통합하는 전략이 중요함.
- 다지역생활, 원격노동과 협동노동 체계의 조합을 통한 새로운 작업방식과 작업공간(coworking spaces), 보편적 기본서비스 공급, 15분도시와 같은 근접성 기반 도시공간 설계 등과 같은 새로운 도시지역정책 경향의 대두로부터 소지역 단위 경제적 토대로서 기반경제론, 일상경제론이 더욱 중요해짐.
- 기본서비스에 대해서 지역기반 생산과 소비가 이루어지는 순환경제 체계를 구축하는 경우(producing and shopping locally), 고용효과를 넘어서 온실가스 감축 효과와 지역회복력 증대와 같은 기후비상사태에 대한 효과적인 대응 정책이 될 수 있음.

〈그림 3-24〉 전 세계 Coworking Spaces 분포(2021년)



출처: Howell(2022)

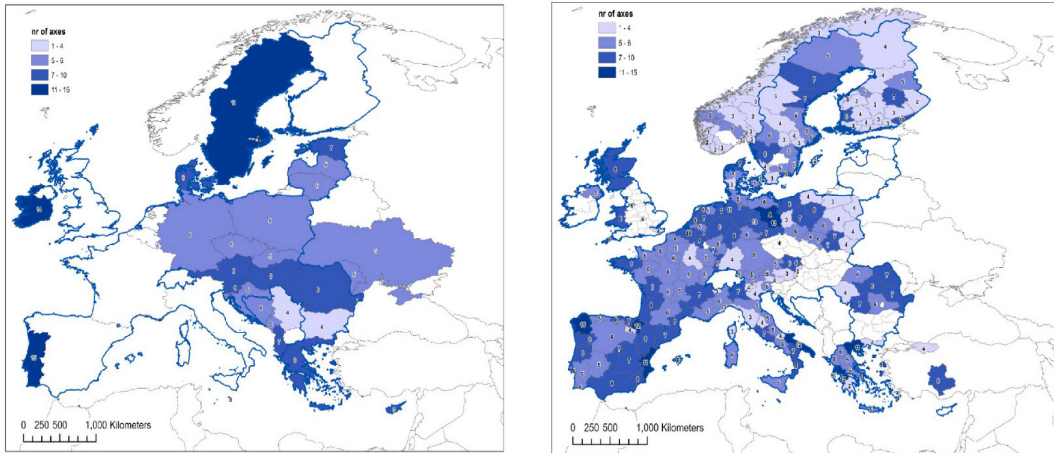
- EU의 스마트 전문화 전략(Smart Specialization Strategy)은 지역 연구개발 투자에서 나타나는 분절화와 중복을 극복하기 위해 2009년 Foray가 제시한 이후, EU는 ‘유럽 2020 전략’에 이 개념을 적용하고 있음(Vanthillo and Verhetsel, 2012).
- 스마트 전문화 전략은 각 지역이 생산성 성장을 지속하기 위해 상당한 잠재력이나 경쟁 우위가 있는 특정 특화 분야에 집중해야 한다는 사고에 기반함. 지역혁신정책 추진에서 지역의 고유한 특성과 자산을 활용함으로써 차별화된 경쟁력을 극대화시키는 전략임. 지역 특성을 바탕으로 도출된 우선순위 전략에 지역의 이해관계자와 자원을 집중시키는 것을 의미함(허동숙, 2020; 이소영 외 2021; Di Cataldo et al., 2022)
- 유럽연합 집행위원회는 스마트 전문화 전략을 다음과 같은 5가지 중요한 일을 수행하는 통합된 장소기반 경제적 전환 의제라고 규정함: ① 스마트 전문화 전략은 지식 기반 발전을 위한 주요 국가/지역 우선 순위, 도전과제 및 요구 사항에 대한 정책 지원 및 투자에 중점을 둔다. ② 스마트 전문화 전략은 각 지역의 강점, 경쟁 우위 및 잠재적 우위를 바탕으로 구축한다. ③ 스마트 전문화 전략은 기술 및 실무 기반 혁신을 지원하고 민간부문 투자 촉진을 목표로 한다. ④ 스마트 전문화 전략은 이해관계자들을 완전히 참여시키고 혁신과 실험을 장려한다. ⑤ 스마트 전문화 전략은 증거 기반 전략이며, 온전한 모니터링 및 평가 시스템을 포함한다.



〈그림 3-25〉 유럽연합의 스마트 전문화 전략

(a) National axes

(b) Regional axes

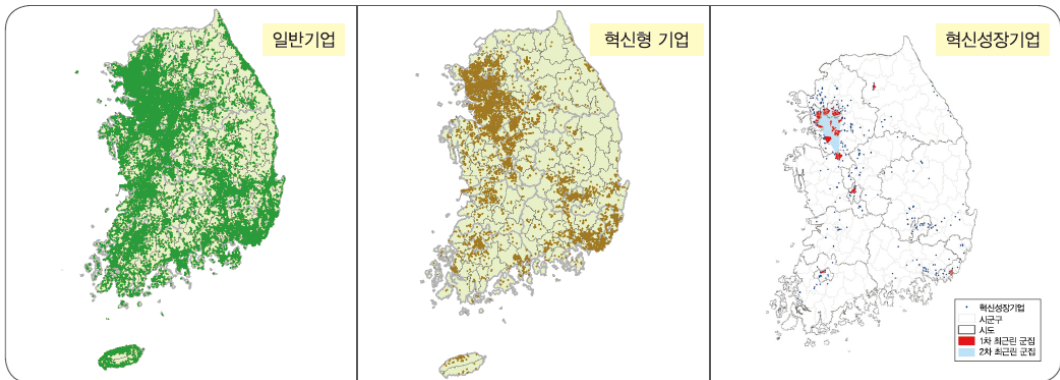


Note: panel (a) reports the number of axes in European countrywide S3 strategies; panel (b) reports the number of axes in regional S3 strategies; EU borders at the beginning of the 2014-2020 period in blue bold.

출처: Di Cataldo et al(2022)

- 기존의 제조업이나 서비스업 경쟁력이 있는 경우, 이를 경제자산 또는 산업공유재(industrial commons)로 토대를 굳건히 하고, 이를 바탕으로 개방적으로 연관된 첨단부분을 연계하는 관계적 다각화형 전문화를 추구하는 것이 스마트 전문화 전략이라고 할 수 있음. 특히 비수도권의 일상적 경제기반 강화정책으로 유용한 수단이 될 수 있음. 보편적 기본서비스 전략은 일상 생활공간의 품질 향상 전략으로 구성하고, 스마트전문화는 기본서비스 가운데 노동을 특히 강조하는 경제기반 정책으로 구성하는 이중적 지역발전 모델을 구상할 수 있음.
- 국가 경쟁력을 위해서는 국토공간의 총체적 경쟁력 제고가 필요함. 마이클 포터(M. Porter)의 전략을 따르면 공간경쟁력은 각 단위공간이 생산성 제고, 혁신창출역량 제고, 새로운 사업(창업) 촉진과 창출이라는 3대 요소를 갖추어야 하고, 이를 위한 공간정책을 시행할 필요가 있음.
- 혁신공간이나 클러스터 조성은 산업, 연구소와 대학, 정부기관 및 제도적 환경조성, 기존 혁신도시의 혁신과 연계 발전이 결합되어야 함. 민주당의 기존 지역균형 발전 전략을 물리적 공간 중심의 혁신도시 전략에서 혁신생태계의 지역화·제도화 전략으로 전환하여야 함.

〈그림 3-26〉 일반기업, 혁신형 기업, 혁신성장기업 분포



출처 : 강호제외(2019).

- 지역의 산업생태계와 혁신역량 강화를 위해 유연전문화된 소기업의 네트워크 생산체계를 주목하여 대안 전략을 추진할 수 있음. 현대 경제는 시장거래를 통해 거래되지 않는 지식(tacit knowledge)이 생산활동에서 중요하며, 불확실성과 경쟁심화, 급격한 기술변화 환경에서는 분권과 신뢰관계를 특성으로 하는 동태적 협력관계의 형성이 유력한 경제활동 관리의 대안으로 떠오르고 있음. 지역기반의 소기업 네트워크 생산체계는 상호협동과 신뢰관계에 기반하는 협동적 자원집합의 가치를 시장상황에 있을 때보다 크게 하는 효과와 더불어, 설비와 자원의 공유, 위험과 비용의 공유와 분담, 시장거래 대상이 되지 않는 학습과 지식 및 분위기의 공유, 유연성의 확보, 기술혁신의 공유 등과 같은 구체적 이점을 가진.
- 특히 이러한 네트워크 생산체계가 지역화되어 있는 경우(synergy space)는 시너지 효과가 더욱 극대화 됨. 아울러 이러한 지역화된 네트워크가 범세계적인 전략적 네트워크(strategic network)와 결합될 때는 네트워크 경제효과가 보다 강화될 수 있음. 따라서 우리나라도 유연전문화된 소기업 생산체계를 전략적으로 육성하여 고숙련·고부가치의 지역화된 네트워크 생산체계로 발전시킬 필요가 있음. 즉 광역협력체계와 연계된 열린 국토 거점체계로 육성함.
- 독일 하노버市の 하펜(Hafven)은 지역 내 스타트업을 육성하고 지원하는 대표적인 코워킹 스페이스(Coworking Space) 프로젝트임. 우수한 도심 접근성, 매주 창업·창작활동에 도움이 되는 다양한 이벤트 진행, 다수의 공공기관·민간업체와 파트너십 등을 바탕으로 단기간에 1,300명 회원을 모집하며 지역 스타트업의 허브 기능을 하

는 크리에이티브 센터로 부상함. 인근에 하노버대학교(Leibniz University Hannover)가 허브 역할 수행함.

### ○ 국토 커먼즈의 확충과 확장

- 다양한 커먼즈 대상: 보편적 기본서비스 확충을 위해 토지·주택은행을 우선적인 커먼즈 대상으로 설정함. 농산어촌의 경우도 기초공동체 형성 공간스케일에 따라 어장, 삼림, 특수농산자원등을 커먼즈로 비축육성 및 자산화하여 지역배당금 기금으로 활용하고 기본소득 및 기본서비스 공급 재원으로 활용할 수 있을 것임.
- 수도권 또는 과밀성장억제권역에 대한 「개발 커먼즈지역」 시스템 도입과 「불로소득환수 기본법」을 통해 불로소득과 개발이익의 국가·국민 공유제 도입.
  - 수도권 특수적인 산업과 전문화를 유도하는 개발을 허용하되 개발이익의 국가·국민 공유제를 의무적으로 부과하는 일종의 국가개발커먼즈지역 제도 도입. 이를 통해 전통적인 수도권과 비수도권의 갈등구도를 극복할 필요가 있음. 단순한 과밀성장억제구역 개념을 넘어서 글로벌 국토공간 경쟁력을 반영할 수 있도록 함.
  - 개발이익과 불로소득은 사회적으로 생산·창출된 가치이기 때문에 국민적 공유의 대상이라는 것이 헌법재판소의 기본정신임. 따라서 지역균형발전 차원에서 활용하는 것이 필요하며, 수도권 개발이익의 특정 지역 중심 환원 정책은 국토 공간 전체를 고려하지 않는 부조리한 정책에 해당함. 필요하다면 현재의 「개발이익 환수에 관한 법률」을 「불로소득 환수 기본법」으로 확대 개편하는 방안도 검토할 필요가 있음.
  - 「불로소득 환수 기본법」에는 불로소득 국민 공유(환수) 원칙의 명시, 불로소득이 발생하는 기본 범주 모두에 대한 환수 방법과 대상의 포괄, 불로소득 공유의 방법과 수단 규정, 기회균등 국토 구현 관점의 도입, 불로소득의 실질적 환수, 개발사업의 적정 이윤율, 불로소득 환수에서 부동산 보유-개발-처분 단계별 유기적 연계, 개발사업 주변 지역 환수제도 등의 내용을 포괄함.
  - 성장편익의 전 국토공간 공유화(지역간 공유화) 제도 도입을 통한 지역이기주의 극복 및 혐오시설의 적절 배치를 도모함.
- 수평적 지방재정조정제도의 강화를 통해서 지역의 재정자립과 경제 성과에 대한 국토 커먼즈 정신을 실현함.
  - 세계 대부분의 국가에서 지방정부 재정은 자체 조세수입, 공동세, 정부 간 교부금에 의존하며, 정부 층위들 사이 재정조정시스템의 설계는 공공재정 분야의 가장 도전적인

과업에 해당함. 최근 지방재정조정 경향은 형평화(equalization) 기능을 강조하며, 이 전재원의 비중이 증가하고 있고, 특히 개인 간 임금격차, 국가 내 지역 간 소득격차가 심화되면서 이러한 상황을 조정할 수 있는 형평화 기능이 더욱 요구되고 있음.

- 독일의 주간재정조정(Länderfinanzausgleich, 州間財政調整), 스웨덴의 세입형평화(income equalization), 비용형평화(cost equalization), 구조교부금(structural grant), 이행교부금 및 조정교부금(transitional grant and adjustment grant /charge).
- 프랑스는 2003년의 헌법 개정에서 제72-2조를 추가하였으며, 동조 제4항에 지방공공단체 간의 평등을 촉진하는 조정 규정을 법률로 정하도록 새로이 규정하여 지방분권과 재정조정 필요성을 명시적으로 천명하고, 다양한 수평적 조정제도를 도입함.
- 지방재정 조정제도는 지역불균등 발전이 심화되고 있고, 지역 간 사회경제적 차이에 따른 지방정부간 수평적인 재정격차가 상존하는 상황에서 거주하는 장소에 따른 삶의 질 및 공공서비스의 격차를 시정하려는 기본 목적을 가짐.
- 재정조정(재정형평화) 방법은 형평화 대상의 격차 유형에 따라 수입조정과 비용조정, 이전지출의 방향에 따라 수직적 조정과 수평적 조정으로 구분함. 수입형평화(revenue equalization)는 관할행정구역의 1인당 수입 징수 능력의 차이를 줄이려는 것이 목적이고, 비용형평화(cost equalization)는 표준적인 공공서비스를 제공하는 1인당 비용의 차이를 줄이려는 시도. 수직적 형평화는 지방정부의 재정 부족을 해소하기 위한 이전지출이며(gap filling arrangements equalization payments), 수평적 재정조정은 중앙정부가 아닌 하위정부 사이에서 이전지출이 이루어지는 것을 말함(김용창, 2008).
- 조세정책으로는 증부세의 국토균형세로 성격 전환을 추진할 수도 있고, 차등 공동법인세 제도 도입을 검토할 필요가 있음. 전체 세수의 78%는 중앙으로 가고, 22%만 지방으로 옴. 반면 지출비중은 중앙이 38%, 지방이 62%이며, 지방정부는 지출 중 1/3만 직접 징수하여 쓰고, 나머지 2/3는 중앙정부에 의존하는 구조임.
- 재정자립도 제고를 위해 지방세 비중을 확대하면 수도권은 세수가 증가하는 반면, 낙후지역은 감소하여 균형발전에 장애로 작용함. 이러한 문제를 해소하기 위해 차등 공동법인세 제도가 필요함. 독일은 부가가치세, 소득세, 법인세를 공동세로 하고 있음.
- 법인세를 공동세로 하되, 기업이 많은 수도권 중심의 세수 증가 문제를 해결하기 위해 법인세 공동세의 중앙-지방간 배분율에서 지역별 차이를 둬. 수도권의 법인세는

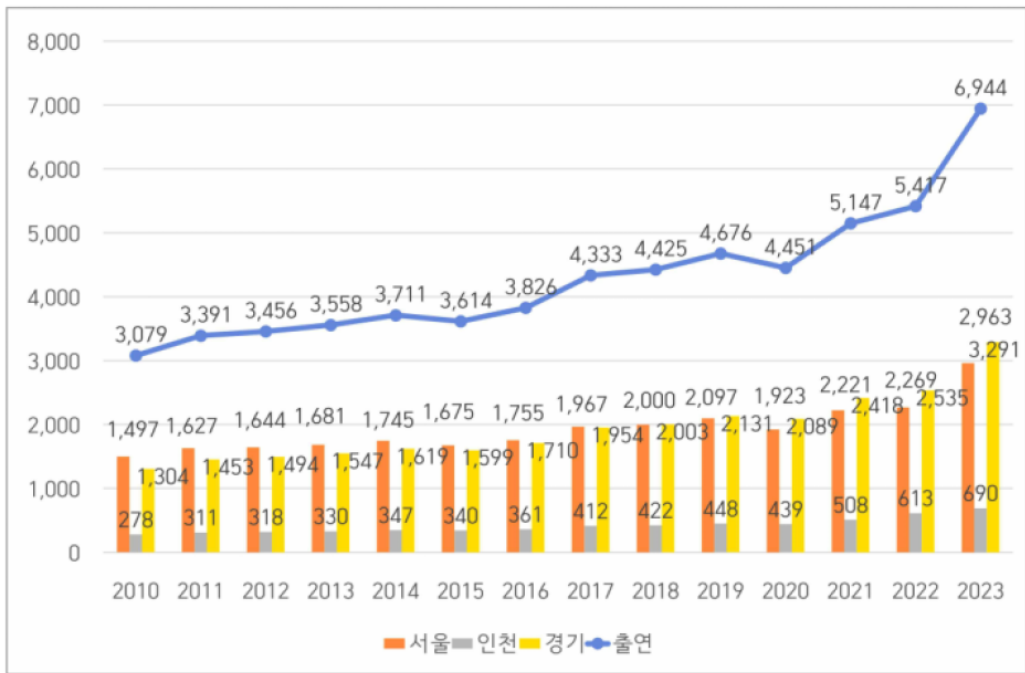
대부분을 중앙정부 몫으로 하되, 낙후지역의 법인세는 대부분을 지방정부에 배분하는 방식을 취함. 아울러 법인세를 지역별로 차등 감면하여 낙후지역일수록 법인세를 많이 감면해 주는 방식을 취함. 현재 지방소재 중소기업에는 법인세를 특별감면하는 제도를 확대하는 형식에 해당함(박진외, 2018).

- 서울시는 2008년부터 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도의 시행을 통해 자치구간 재정력 격차를 완화하는 제도를 시행중임. 서울시와 자치구가 각각 50%의 과세권을 갖되, 서울특별시분 재산세는 다시 25개 자치구에 균등하게 배분함.
- 「지역상생발전기금」은 유일한 수평적 지방재정조정제도로서, 수도권 지자체가 지방소비세액의 일부(35%)를 출연한 기금을 타 지자체에 분배하는 제도임.
- 2010년 지방소비세 제도 도입과 함께 지방소비세의 세원 편제로 인한 수도권-비수도권 간 재정격차 발생을 완화하기 위하여 지역상생발전기금이 도입되었음. 서울, 인천, 경기도의 3개 지자체가 출연한 금액을 주요 재원으로 함(지방자치법 제176조, 지방자치단체 기금관리기본법 제17~21조).
- 지역상생발전기금은 2010년 도입 당시 2019년까지 수도권 자치단체(서울특별시, 인천광역시, 경기도)에서 매년 지방소비세입 중 35% 출연하기로 하였으나, 기한 이후에도 수도권 지방소비세 수입의 35% 출연은 유지되고 있음. 지방소비세는 지역 간 배분 단계에서 가중치를 통하여 수도권과 비수도권 간 배분 조정이 이루어짐.
- 그러나 이후에 또 다시 수도권 지역에서 지역상생발전기금에 출연하도록 하고 있음. 이는 동일 세목에 대하여 지역 간 재정 균형 목적의 제도를 중복하여 운영하는 것으로서, 제도가 조악해지는 문제가 있음. 필요 시 세법 또는 관련 제도를 정비할 필요가 있을 것임(송윤정, 2023; 이상민, 신희진, 2022).

〈표 3-3〉 지역상생발전기금 출연 규모

('22. 12월 기준, 억 원)

연도 구분	계 (10~23)	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22 <sup>주1)</sup>	23 <sup>주2)</sup>
출연	60,028	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,425	4,676	4,451	5,147	5,417	6,944
서 울	27,064	1,627	1,644	1,681	1,745	1,675	1,755	1,967	2,000	2,097	1,923	2,221	2,269	2,963	2,963
인 천	5,817	311	318	330	347	340	361	412	422	448	439	508	613	690	690
경 기	27,147	1,453	1,494	1,547	1,619	1,599	1,710	1,954	2,003	2,131	2,089	2,418	2,535	3,291	3,291



주1) 2022년도는 수도권 3개 시·도 예산편성기준에 따른 규모('10~'21년 정산기준)

주2) 2023년도 기금운용계획(서울·인천·경기 출연금 6,944억 원) 기준

출처: 송윤정(2023)

## ○ 보편적 기본서비스 보장의 공간체계 구축

- 국토 공간은 대도시와 같은 물리적 규모(scale)의 공간 못지않게 범위(scope)의 공간, 다양성의 공간이 중요함. 국토 공간의 다양성을 위해서는 국토에 걸쳐 다양한 커뮤니티가 생존할 수 있어야 하고, 고유성(Eigenart)이 있는 공간들을 생성하기 위해서는 기본적인 인구의 거주가 필수적임. 이를 위해서는 가장 기초적인 생활서비스에 대한 보편적 접근이 장소에 상관없이 도처에서 보장되어야 함.



- 전라남도 화순의 1만원 주택 공급, 농협의 무상교통서비스 지역이나 100원 택시, 서울의 심야자율주행버스 도입의 사례는 보편적 기본서비스 보장의 공간체계 확립 가능성을 보여줌.
- 사회복지 서비스의 효율적·효과적 공급을 위해서는 공간적 관점(spaces of well-being framework)을 고려한 공간적 복지체계의 구성이 필요함. 복지공간의 구성에서는 4가지 서로 연관된 공간적 틀이 제시됨(Gorman-Murray and Bissell, 2018).
  - ① 역량공간(spaces of capability) : 개인적·전문적 성장과 발전을 촉진하고 생활목표 달성에 도움을 제공.
  - ② 안전공간(사회안전망공간, spaces of security) : 주택, 음식, 갈등과 같은 사회적 환경적 위험으로부터 보호와 물질적 지원을 제공함.
  - ③ 통합공간(사회통합공간, 공동체형성공간, integrative spaces) : 현장지역단위(local scale)에서 사회적 네트워크와 대인관계 지원을 제공함
  - ④ 치유공간(therapeutic spaces) : 생리적·정신적 건강자원을 제공함.
- 이러한 복지의 공간체계 관점은 개인의 복지증진에 장소가 어떻게 기여하는지를 평가하는 유용한 도구를 제공하며, 장소의 수행적 역량(enabling places) 강화가 복지서비스의 구체적 제공에서 중요하다는 것을 말함(Duff, 2011). 나아가 이러한 복지의 공간체계는 새로운 모빌리티 패러다임(new mobilities paradigm: NMP)에 근거하여 복지의 공간-네트워크를 포함하는 것으로 확장될 필요가 있음.
- 주택기반 접근의 중요성, 특히 다지역 거주의 시대에서 주거자원 기반 기본서비스 제공체계의 중요성; 다지역생활배치(Multilocal living arrangements)는 가구(household), 거주(dwelling), 가정(집, home), 주택(housing), 가족(family), 주민등록지 개념, 주택재산권 체계의 변화를 유발하면서 다양한 유형의 주거자원과 서비스기반 주택(service-based housing)이 등장하고 있음. 차별화된 미래 거주자 집단을 위해 지역고용주, 지방정부, 수요자 등이 공동으로 다지역성 생활양식을 위한 주거자원을 개발하는 협력체제(housing alliance)가 중요해짐(Danielzyk, et. al., 2021).
- 모빌리티, 흐름, 네트워크 시대에서 개별 행위주체들은 각자의 복지를 관리하기 위해 특정 장소에서 배타적·영토적 행위방식이 아니라 주거주공간, 이동공간, 환승 공간

(transit spaces) 등 공간성을 활용하여 복지자원의 다지역 공간네트워크 동원체계를 통해 효율성을 극대화하는 전략을 취하고 있음. 장소의 관계성과 이동성을 활용하여 원격적으로도 추구하고 있음. 이는 기존의 배타적 영토성 기반의 공간정책에 대한 반성을 요구하는 것임(Jie Li and Honggang Xu, 2023; Gorman- Murray and Bissell, 2018).

- 보편적 기본서비스 개념에 입각한 지역균형 개념의 구조적 전환에서 복지의 공간적 접근은 필수적인 것. 복지정책과 공급전략에서 반드시 그 공간적 차원의 수립과 평가를 의무적으로 도입해야 함. 해당 복지가 구체적으로 언제 어디서 누구에게 공급되는지를 지도화하는 공급수단 정책의 평가작업이 반드시 의무화되어야 낭비가 줄어든 것임.
- 보편적 기본서비스를 공급하는 구체적인 지리적 공간체계는 자본주의적 시장 효율성을 위한 최소요구치(threshold)를 최소한 반영하면서도 완전한 시장주의로 흐르지 않도록 장소와 지역에 따라 최소요구치 규모를 조정할 필요가 있음. 그래도 충족되지 않는 경우는 상설형 공급구조 외에 정기시장과 같은 순회형 공급구조를 보조적으로 시행함(예, 전남에서 시작한 100원 택시 사례).
- 농촌지역을 포함한 낙후·쇠퇴지역을 대상으로 하여 보편적 기본서비스의 최소요구치, 재화와 서비스의 도달거리를 적용하는 경우 임계규모 조정이 필요함. 이 경우 다지역 거주·생활 개념의 도입은 중요한 수단이 될 것임. 다중지역성은 단순한 성장 일변도 관점을 벗어나 복지 측면을 강조하고, 여러 입지에서 일상생활에 대처하기 위한 공간적 전략(place polygamy)으로서 특성을 지니기 때문에 농촌 지역의 인구 감소와 고령화의 부정적인 영향에 맞서기 위한 중요한 전략으로 간주됨(Schmidt-Thomé and Lilius, 2023)
- 보편적 기본서비스를 최적의 공간체계에서 충족시킬 수 있는 정책수단 개발과 실행을 위해서는 인구집단의 생활공간 소비·향유 패턴에 대한 정보가 필수적임. 통계법 제17조 및 동법 시행령 제22조에 의거한 지정통계인 「생활시간조사」(승인번호 제101052호)를 「생활시간지리조사」로 확대하여 국민들의 변동하는 생활공간 실태와 형태 및 도시세력권(구매장소, 여행통근통학 장소 등) 실태와 변화를 조사·분석하여 빅데이터 GIS분석과 결합하여 정책실행에 반영함. 특히 보편적 기본서비스 실현을 위한 생활인프라 공급정책에 반영함.
- 흐름·네트워크 공간, 다중공간스케일, 다지역생활양식, 보편적 기본서비스, 시간지리학적 관점 등이 지역정책과 도시계획에 주는 의미는 기본적으로 협동·공유작업공간,



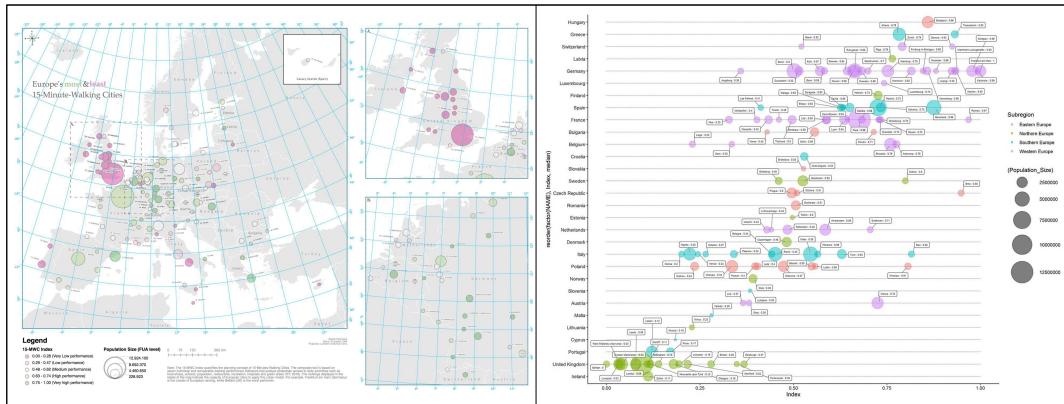
공간의 다중기능성(multi- functionality)에 대한 새로운 이해를 요구한다는 것임.

- 도시계획가나 정책 입안자들이 염두에 두고 설계한 공간구조를 무시하고, 다지역 생활자들은 자신의 목적과 의도대로 장소와 공간이용을 추구하며, 새로운 의미를 창출(mobile place- makers)한다는 것을 인식하여야 함(Di Marino et al., 2018). 15분 도시, 수퍼블록, 복합공간 입체적 용도지역제 등은 이러한 이해를 전향적으로 수용하는 방향에 해당함.
- 특히 기존 용도지역제의 혁명적 전환이 필요함. 현재의 용도지역은 기본적으로 토지이용의 기능적 분리, 대량생산 대량소비적 공간생산과 도시화에 적합한 모델이며, 용적율(개발권, 입체적 공간이용 역량)에 대해 공공성(또는 공통자산 commons)보다는 사적재산권 의미가 중요하게 부여되고 있음(Habermehl and McFarlane, 2023).
- 15분도시 구현과 같은 도시지역정책 패러다임 전환(paradigm shift)을 위해서는 편안한 이용중심의 컴팩트(스마트) 밀도, 공간용도의 다양성과 다문화성, 공간기술의 디지털화 차원이 핵심이 되어야 하기 때문에 전통적인 유클리드 용도지역제도의 변혁이 필요함.

#### ○ 15분도시 공간체계와 보편적 기본서비스 공급

- 지난 세기 동안 대부분 도시는 자동차와 교통통행을 위해 설계된 공간이었으며, 무질서한 확장, 긴 통근, 계급적·인종적 주거지 격리와 분화, 사회적 상호작용의 상실, 고립, 건강 및 환경 문제와 같은 자동차 의존적 환경이 유발한 유해한 영향을 발전의 상징으로 그대로 받아들임(Bartzokas-Tsiompras and Bakogiannis (2023)).
- 신자유주의 경쟁체제가 전면화되면서 사회경제적 불평등이 개선되기 보다는 오히려 심화·세습됨. 공간구조도 자동차의 바퀴가 아닌 인간의 보행을 기준으로 하는 좋은 도시와 지역을 판별하고, 정책적 지향점으로 삼아야 할 시기가 도래함. 30개 유럽국가와 121개 유럽의 도시를 사례로 한 연구는 그간의 도시발전체제가 기본서비스 접근 측면에서 지극히 불평등한 결과를 낳았음을 보여줌(Bartzokas-Tsiompras and Bakogiannis, 2023).

〈그림 3-27〉 유럽의 지역별·국가별 15분 걷기 도시 순위



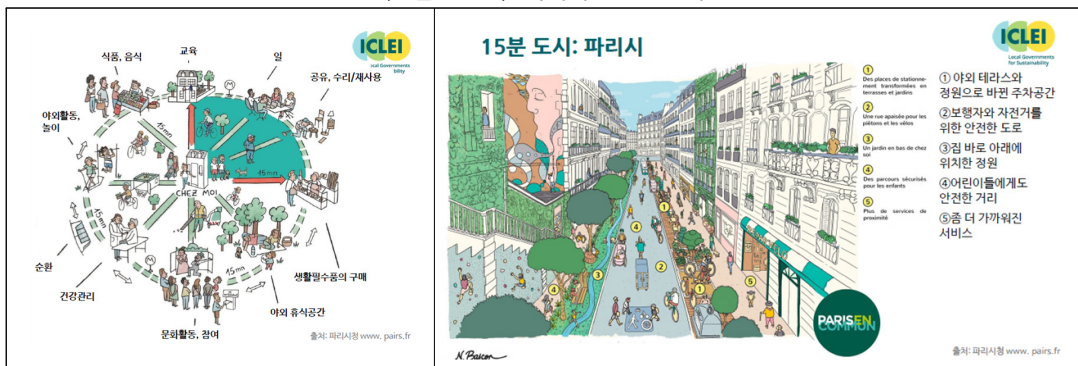
출처: Bartzokas-Tsiompras and Bakogiannis (2023)

- 보편적 기본서비스 공급과 보장의 공간체계로서 15분도시는 유용한 개념이자 전략임. 기후변화와 지속가능성, 포용성 및 경제적 형평성, 대안적 금융시스템을 통한 도시를 재구조화하려는 잠재적 해결책으로서 15분도시 개념이 논의되고 있음(Allam et al., 2022).
- 시간중심 도시계획은 1990년대 말부터 유럽 도시에서 주목을 끌었던 관점임. 근접성 기반 집합적 서비스(collective services) 제공을 바탕으로 공공 서비스에 대한 평등한 접근을 보장하고, 시민들의 시공간적 리듬과 구성을 새롭게 개발함으로써 생활의 질을 근본적으로 향상시키는 것을 목표로 함.
- 「15분도시」의 3가지 기본 요소 ; 2016년 처음 제안된 15분 도시는 ① 도시의 새로운 시공간 리듬에 따라 도시의 사용방식을 바꾸는 Chrono-urbanism, ② 도시인프라와 공간의 다목적 이용(다기능 부여)을 추구하는 Chronotopia, ③ 도시라는 장소에 대한 소속감과 애정을 통해 도시의 영혼 이탈을 막는 Topophilia라는 세가지 구성요소를 통합한 새로운 도시계획 패러다임이라고 할 수 있음. 대표적인 사례로 파리15분 도시는 문화, 의료, 교육, 복지, 여가, 업무 등 6가지 기능을 15분 이내에 해결 가능한 공간구조를 목표로 함(Moreno, 2020; Moreno et al. 2021; Allam et al., 2022; Di Marino et al., 2023).
- 15분도시 구현을 위해서는 복지시설, 편의시설, 적어도 보편적 기본서비스 시설에 대해서 도시와 지역 전역에 걸쳐 공평하게 접근할 수 있어야 하고, 사회적 통합(social cohesiveness)에 필수적인 건강한 인간 상호작용 및 그에 따른 높은 삶의 질이 가능하도록 공동체로서 공간(인간성 회복 도시화)을 재구성할 것을 요구함

(Allam et al., 2022).

- 비판적 입장에서는 15분 도시가 사회적 격차를 심화시켜 빈곤층과 부유층 간의 불평등을 확대할 수 있다는 것, 지나친 분산형의 경우 서비스 접근거리를 오히려 증가시킨다는 것, 소외된 지역의 경우 교육이나 의료 등 사회적 서비스의 품질이 대폭 낮아질 수 있다는 비판을 고려할 때, 공간체계로서 15분 도시는 보편적 기본서비스 접근과 필수적으로 결합하여야 함.
- 안 이달고(Anne Hidalgo) 파리 시장은 평등·연대·근거리 서비스에 기반 하는 「파리 15분도시」 개념을 주창함. 집에서 도보로 15분 이내에 서점, 식료품 상점을 비롯한 다양한 소상공점, 학교, 문화시설, 의료시설, 공공서비스를 접할 수 있는 도시 구상에 해당함.
- 파리 15분도시 외에도 코펜하겐 5분도시, 오슬로 10분도시, 더블린 15분도시, 오타와 15분도시, 런던 15분도시, 오클랜드 20분도시, 휴스턴 20분도시, 멜버른 20분도시, 포틀랜드 20분도시, 시드니 30분도시 등 관련 사례가 많음. 2021년 서울시장 선거에서 더불어민주당의 박영선 후보가 「21분 콤팩트도시」 정책을 제안하였고, 2023년 서울시는 2040 서울도시기본계획을 확정하면서 주거지에서 15~20분 내 일상생활서비스에 접근할 수 있도록 근접성, 다양성, 연결성을 지향하는 「보행일상권」 개념을 도입함(맹다미 외, 2023).
- 한국의 도시는 이미 상당한 정도의 콤팩트시티 기반이 형성되어 있고, 문재인 정부의 도시재생정책, 생활SOC 정책과 확장·연계하여 보편적 기본서비스를 제공하는 공간체계로서 15분 도시 시스템을 구현할 수 있음.

〈그림 3-28〉 파리의 15분 도시



- 생활SOC 사업의 보편적 기본서비스 구축 전략으로 발전적 계승이 필요함. 정부는 국민의 삶의 질 제고를 위하여 2018년 8월 ‘생활밀착형 생활SOC 확충 방안’을 발표한 바 있음. 생활SOC의 정책방향은 크게 세 가지로 구분함 : ① 국민 삶의 질 향상, ② 지역 일자리 창출과 지역경제 활성화, ③ 생활 안전 및 환경의 질 개선.
- 「기초생활인프라 국가적 최저기준」은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 10년 단위의 도시재생 전략인 국가도시재생 기본방침(2014~2023)에 포함된 내용.
- 향후 생활인프라 사업이 보편적 기본서비스로서 패러다임적 균형발전 전략으로 자리하기 위해서는 생활 SOC 운영과정에서 발생할 수 있는 행정편의 및 수익성 중심주의에 따른 주민 활용도 저하, 방치된 유휴공간과 연계성이 떨어진 생활SOC의 효과적 이용 강화, 소외·낙후지역 등 거주장소에 따른 접근성 제약이 없도록 의료서비스 등 취약서비스 부문의 보완을 통한 보편적 기본서비스로서 전달시스템의 강화 등이 필요함(박동욱, 2018).
- 6대 또는 7대 기본서비스를 장소에 따른 차별 없이 보편적으로 공급하여 모든 국민이 인권적 차원에서 보장받을 수 있도록 법제화함. 나아가 헌법 개정 시에는 헌법 규정에 명문화하고 법률에 따라 실행하도록 규정함. 그리고 정권교체에 따른 실행의 불연속성을 해소하기 위해 문명적 수준의 보편적 기본서비스 실천방안과 성과를 국회에 정기적으로 보고하는 체제를 확립하여 실천성을 담보할 수 있도록 함.

〈표 3-4〉 보편적 기본소득과 보편적 기본서비스 비교

복지급여 유형	기초수요보장과 충족	사회적 포용지원	생태적 한계의 존중(고려)	고유생활양식 결정의 자유	경제적 실현 가능성 및 복지 독립성	전환적 인센티브
보편적 기본소득	+새로운 기초수요 충족지원금 포함, 상이한 정도의 기초수요 충족수단 -가격변동, 비싼 기초수요	+시장참여촉진, 돌봄과 공동체 작업 촉진 -집합(협력)조직형성 저해, 소득과 자산불평등 존속	+작업관련 비용 감소, 시간효율성 중심 소비감소, 자원집약적 소비감소 -높은 탄소비용(소비), 소득효과를 통한 과소비	+노동시간 감소와 공유 가능, 시장 자율성, 다양한 생활양식 실험가능	+탈성장 생활양식에 기여 -비싼 생활비용	+작업보조금, 탈생산주의적 생활양식 -시장중심배분체계 존속
전환소득	+기후관련 위험방지 보장체계의 일환 -기초수요충족이 중심목적이 아님	+일자리 보장과 포용적 작업장 -특정집단을 배제하는 녹색규정	+기후변화 파업기금으로 기능, 지속가능한 작업 지원	+지속가능하지 않은 부문 제외 가능성 -녹색행동규정	(환경과 전환소득 유형에 따라 장단점이 달라짐)	+외부적 혁신과정 촉진

보편적 기본서비스	무상 국가 서비스	+기초수요 중심, 비싸고 숨겨진 욕구를 충족하는 재화 -새롭거나 다양한 욕구를 충족하는데 지체	+낙인효과 없음, 동등한 편익, 교육과 지식 불평등 영향 억제	+현금급여에 비해 탄소밀도를 낮춤, 생태사회적 하부구조 포함 가능	+소극적 자유에 낮은 관련성, 적극적 자유 지원 -기초수요 충족수단에 대한 하향식 의사결정	+낮은 거래비용 -효율성에 중점을 두지 않음, 불필요한 편익 회피	+탈상품화에 기여, 생태사회적 서비스 포함 가능 -생태적 관점이 중심이 아님
	무상 소비 재	+물자 부족 없음 -기초수요 충족수단의 다양화	+소비패턴 균등화, 소득불평등이 중요하게 작용하는 영역을 통제함	+지속가능하지 않은 대안적 재화 제외효과, 생태적 효율성 -욕구충족에 재화 활용 시 잠재적 과소비	+기초수요 충족수단 구성이 용이하여 하향식 의사결정 가능, 적극적 자유 지원 -지속가능한 생활양식 의도적 유도 가능성	+개별구매보다 효율적 -높은 운영비용, 과잉소비 위험	+시장의존성 줄여줌 -생산의 생태적 비용이 가려짐
	공공 하부 구조	+다수의 기초수요에 필수적임 -기초수요 충족수단의 다양화	+경제적 장벽 없는 공간	+생태적으로 유익한 기초수요 충족수단 제공	+적극적 자유를 위한 필수적 하부구조 -일부 선택대안 제거(소극적 자유)	+낮은 운영비용 -권력구조에 중속	+지속가능한 생활양식 촉진, 비상업적 공간 창출

주: 색상은 평가 기준의 충족을 나타냄. 녹색: 해당 기준에 대한 매우 긍정적인 영향, 노란색: 복합적 영향(긍정적이지만 일부 부정적), 분홍색: 긍정적인 영향이 없거나 심지어 부정적인 영향.

자료: 김용창(2022)

- 의료, 학군, 수자원 등 보편적 서비스 공급 관련 전달체계에 대한 기존의 공간적 계층성이 드러내는 실태와 장단점을 파악함. 이를 바탕으로 현재의 도시 계층구조와 규모, 지역정책적 상황 등을 종합적으로 고려하여 보편적 기본서비스 공급의 적정 공간스케일 계층성과 관할 범역을 새로이 설정함.
- 동일 서비스라고 하더라도 공간 스케일에 따라 전달 서비스의 내용을 달리할 수 있음. 예컨대, 주거, 환경과 달리 의료, 교육의 경우 계층성을 강하게 띠기 때문에 기본 서비스 전달체계의 공간계층을 고려함.
- 장소기반 보편적 기본서비스를 15분도시 접근의 차원에서 실현하기 위해서는 배타적이고 평면적인 토지이용을 기본으로 하는 전통적인 유클리드 용도지역제도를 디지털 경제에 상응하는 복합적·입체적 용도지역제로의 근본적인 개혁이 필요. 특히 물리적 주택공급 중심의 용적률 인센티브 제도에 익숙한 한국의 용도지역제 운용방식의 개혁이 필요함.

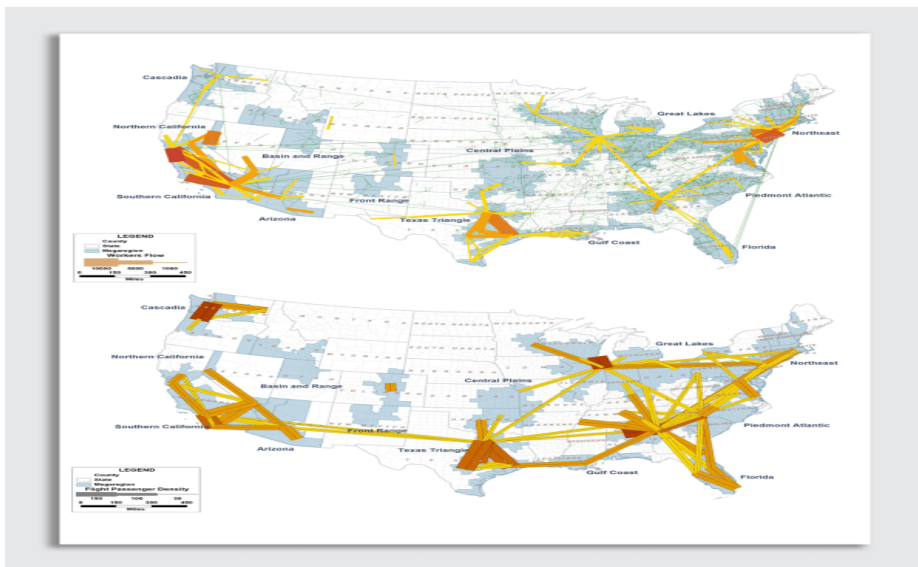
### ○ 다중 공간스케일을 고려한 수평적 도시동맹모델

- 국토공간의 효율성과 형평성의 동시 제고를 위해 번영하는 지역을 신규 이주자들이 더 저렴하게 이용할 수 있는 도시 공간시스템을 구축하는 동시에 도시 규모와 세력권을 고려하는 다중공간스케일 전략이 필요함. 거주장소 기반 복지와 이동의 공간선택성, 국가의 효율성을 동시에 충족시키기 위해서는 배타적·평면적 영토주의가 아니라 다중 스케일 공간전략이 필요함.
- 지역발전과 관련된 기존의 개념 대립을 극복하고, 공간의 성격과 사회경제적 성격의 전환을 고려할 때 기존의 지역균형발전 모델과는 완전히 다른 새로운 공간발전 모델이 필요함. 최근 들어 국내에서 더욱 주목을 끌고 있는 거대도시화 전략의 경우, 공간 경계를 명확하게 구획하여 배타적으로 영토성을 확보하려는 주권 모델(model of classical, bounded and territorialized sovereignty)과 같은 공간고립 모델이 아니라 외부 세계에 개방적이면서 상호침투를 허용하는 유연적·유동적 주권모델로 전환이 필요함.
- 유럽연합(EU), 유엔 인간거주계획(UN-Habitat) 등 6개 국제기구가 새로운 도시개념을 정해서 경제협력개발기구(OECD)가 ‘도시 권역’을 분석한 결과, 한국은 모두 22개 도시 권역에 인구가 밀집돼 있으나 영국(96곳), 이탈리아(84곳), 스페인(81곳) 등 유럽 주요국은 한국보다 4배가량 많은 도시 권역에 인구가 흩어져 살고 있는 것으로 나타남. 특히, 서울·인천·수원 등을 중심으로 경기 파주·안산·여주까지 포괄하는 대규모 도시 활동 권역이 형성된 것으로 나타났음.
- 거대도시화 전략은 지난 수십년 동안 공간경제와 정책분야에서 집적경제에 대한 오랜 견해와 신경지리학의 연구성과에 바탕을 두고 있음. 일반적으로 런던, 뉴욕 등과 같은 이른바 ‘앞서가는’ 거대도시들의 경제적 성공은 강력한 집적경제 효과에 근거하고 있으며, 그렇지 못한 지역들은 도시규모가 너무 작아서 혁신창출, 생산성 향상과 같은 외부경제효과가 없다는 인식에 근거하고 있음(Martin et. al., 2022).
- 거대도시화 전략은 진보와 보수를 가리지 않고 큰 틀에서 동의하며, 전 세계적으로도 중요한 공간정책 대상으로 인정받고 있음. 그러나 이러한 전략에서 간과하고 있는 점은 공간스케일의 거대화만을 주목하고, 심화되고 있는 사회공간적 불평등과 국토 일체성을 어떻게 개선할 것인가에 대해서는 특별한 대책이 없다는 것임. 공간스케일의 거대화가 바로 글로벌 경쟁력 강화와 생활공간의 품질 개선으로 이어지는 인과론적 관계는 없음.



- 초국적화와 정보통신기술의 발전은 인간생활에서 기본적 준거인 시간, 비용, 거리개념을 근본적으로 바꾸어 놓고 있음. 자연히 미래의 공간구조는 종래와 같은 고정된 선과 점의 논리가 지배하는 공간(space of places)이 아니라 흐름의 공간(space of flows)과 선의 공간이 상호작용하는 공간(place and placelessness)이 지배하게 될 것임.
- 경제공간 단위의 세계화 및 광역화와 관련하여 지역국가, 세계도시(global city), 핵심대도시지역(city-region), 유럽의 거대도시권(super region), 거대광역지역권(mega region), 다중심도시지역론(polycentric urban region) 등이 활발하게 정책 개념으로 등장함. 이러한 글로벌 경제의 공간스케일 변화를 반영하는 광역경제권역과 흐름의 공간을 고려한 통합 광역도시행정 서비스권역을 지역발전의 새로운 정책 공간 단위로 설정하는 것이 필요함. 더불어 글로벌·동아시아 경제지정학적 갈등과 새로이 재편되는 글로벌 가치체인(GVC)이나 생산네트워크(GPN)에 능동적으로 대응할 수 있어야 함.

〈그림 3-29〉 미국의 거대광역도시권역



- 거대도시화에 대한 지정학적 성찰 필요 : 신자유주의 시대 이후 전개되는 국민국가의 영토 재편전략과 지정학적 과정, 거대도시의 전략적 공간화 과정을 비판적으로 성찰할 필요가 있음.
- 오늘날 새로운 도시 형태로서 거대도시권역의 출현은 전지구적인 중요한 현상이고, 글로벌 경제의 새로운 성장동력원으로서 간주되고 있음. 주요 연구 쟁점은 거대도시

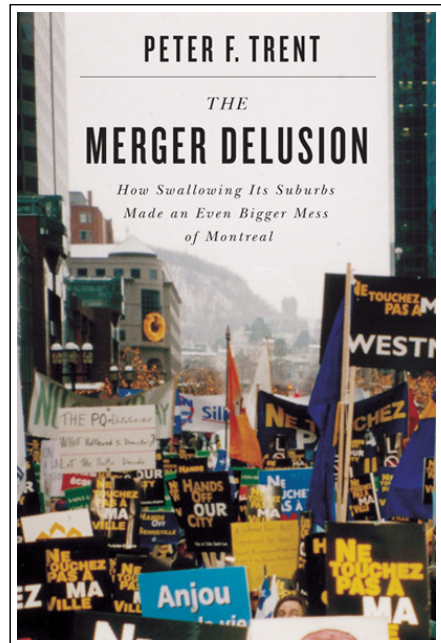
지역의 출현과 관련하여 이들 지역의 글로벌 네트워크 특성, 거대도시개발의 정치와 성장효과의 확산 등을 둘러싸고 진행됨.

- 그러나 새로이 출현하는 거대도시지역 대해서는 여전히 근본적 의문점이 있음 : 영역적 일체성을 갖는 영토적 실체로 규정할 것인가 아니면 관계적·무경계적 실체로 규정할 것인가, 거대도시지역이 담론적·관념적·상상계적 현상인가 아니면 구체적·실재적·현실적 현상인가 등이 그것임(Jie Li and Honggang Xu, 2023; Harrison and Gu, 2021; Pham, 2020).
- 간과되고 있는 또다른 중요한 측면은 거대지역의 사회공간적 구성(도시들 사이 모빌리티의 밀도, 지역노동시장과 주택시장의 통합, 행정 경계의 확대와 축소 등)이 거주자의 일상생활에 미치는 실질적 영향임.
- 아울러 거대도시지역의 출현을 촉진하는 사회경제적 변화와 기술적 변화는 특정 대도시 기반의 배타적·영토적 거주보다는 다지역 거주·생활을 증대시키기 때문에 도시 형태와 도시화 과정 자체에도 커다란 영향을 미친다는 것, 즉 ‘도시 권역 자체의 유동성’을 주목해야 함.
- 15분도시와 같은 새로운 도시지역정책 패러다임은 거대도시 지역과 신흥 거대 도시(large metropolitan areas and emerging megacities)에서 모두 구현될 수 있으며, 재화와 서비스의 성격을 고려하여 공간규모를 달리하는 다중공간스케일 접근을 바탕으로 할 필요가 있음.
- 단일 도시의 평면적 확장 형태뿐만 아니라 다양한 형태의 도시 간 연계를 통한 대도시지역(city-regions) 형성도 대안적인 모델이 될 수 있음. 이러한 모델은 단일 도시 발전을 통한 지역경제의 활성화가 아닌 다수의 도시의 연합형태로 지역경제를 부흥시키는 것임(장혜영·김주희, 2021).
- 도시동맹권역은 보편적 기본서비스 공급의 공간 스케일과 결합하여 기본적인 형태를 결정함. 예컨대 서울/부산/대전·세종·청주·천안 광역도시행정권, 대구·광주 대도시권, 중규모 상생지역권, 기본생활권 등의 공간스케일 계층구조.



### ○ 거대도시권 형성 정책의 다양한 모델

- 거대도시권 형성 전략에는 단일 도시 확대·합병전략, 대도시중심 광역행정 전략, 대도시권 동맹전략, 중소도시 네트워크 협력 전략 등 다양한 방법이 있음.
- 수도 중심 영토 합병주의 모델.
  - 단순히 규모의 경제를 창출하는 목적의 주요 대도시 기관의 창설(creation of major metropolitan institutions) 전략은 공간 성격의 변화, 다지역 거주·생활과 같은 생활양식의 변화, 휴대용 생활공간 장치의 출현 등과 같은 시공간적 변화 때문에 대도시의 문제도 해결할 수 없고, 경쟁력 제고의 수단도 되기 어려움. 이 문제를 급진적으로 해결하려는 지방자치단체 합병(municipal mergers)의 몇 가지 사례(Montreal, Jacksonville, Nashville)는 효율성이나 민주적 통제의 측면에서 결정적인 결과를 거의 얻지 못했음(Bernard, 2015).
  - 아울러 대도시권역 설정을 둘러싼 국민국가의 영토성 관리의 지정학적 쟁점(국민국가의 영토전략, 초거대도시자율권, 지방정부 사이 경쟁 관계의 복잡성 관리 문제)을 해결하기 어려움.
  - 만일 서울을 중심으로 한 인근 도시의 합병 전략을 추진할 경우, 현재의 국내 식민지적 국토 성격을 고려할 때, 합병 후 「초거대서울시」는 별도의 개발편의 공유권역과 같은 국토공간 일체성 형성에 기여하는 특별 장치를 두어야 함. 이 특별 권역은 나머지 국토의 사회경제적 사막화 완화를 위해 차등 공동법인세와 같은 조세시스템 도입, 개발에 따른 수평적 지방재정형평화기금 확충 등의 방법으로 지역균형 발전에 직접 기여해야 함.
  - 2019년 기준 수도권 면적은 전 국토의 11.8%, 인구는 50.1%를 차지. 특히 수도권 가운데 과밀억제권역 면적은 전 국토의 2.01%에 불과하지만 이 좁은 면적에 인구는 36.8%가 집중될 정도로 과밀과 지역 불평등에 시달림. 이러한 격차 심화로 일상생활의 질의 차이가 커지는 것은 물론, 자산과 부의 불평등 역시 커지는 다중적 불평등



심화가 고착됨. 이처럼 총체적인 기회의 지리 불평등 정점에 서울과 그 인근 도시들이 자리함. 이러한 구조적인 공간 불평등을 개선하지 않고는 인간적인 삶을 보장하는 보편성 원칙과 기본성 원칙은 허구적·명목적 목표에 불과할 수밖에 없음.

〈표 3-5〉 수도권 정비권역 현황 (2019년 현재)

구 분		과밀억제권역		성장관리권역		자연보전권역			
면 적 (11,860km <sup>2</sup> )		2,020km <sup>2</sup> (17.0%)		6,010km <sup>2</sup> (50.7%)		3,830km <sup>2</sup> (32.3%)			
인 구 (25,925천명)		19,012천명 (73.3%)		5,683천명 (21.9%)		1,230천명 (4.8%)			
행 정 구 역		서울특별시, 인천광역시(일부), 의정부시, 구리시, 남양주시(일부), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시(일부)(16개 시)		인천광역시(일부), 동두천시, 안산시, 오산시, 평택시, 파주시, 남양주시(일부), 용인시(일부), 연천군, 포천시, 양주시, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 시흥시(일부)(14개 시, 1군)		이천시, 남양주시(일부), 용인시(일부), 가평군, 양평군, 여주시, 광주시, 안성시(일부)(6개 시, 2군)			
단위: 천명, km <sup>2</sup>		수도권 계		과밀억제권역		성장관리권역		자연보전권역	
		값	비율(%)	값	비율(%)	값	비율(%)	값	비율(%)
2014	면적	11,826	11.8	2,087	17.6	5,908	50.0	3,831	32.4
	인구	25,364	49.4	19,230	75.8	5,037	19.9	1,097	4.3
2015	면적	11,830	11.8	2,086	17.6	5,913	50.0	3,831	32.4
	인구	25,471	49.4	19,205	75.4	5,145	20.2	1,121	4.4
2016	면적	11,851	11.8	2,093	17.7	5,928	50.0	3,831	32.3
	인구	25,590	49.5	19,171	74.9	5,266	20.6	1,153	4.5
2017	면적	11,856	11.8	2,023	17.1	6,002	50.6	3,831	32.3
	인구	25,680	49.6	19,091	74.4	5,401	21.0	1,188	4.6
2018	면적	11,856	11.8	2,015	17.0	6,011	50.7	3,830	32.3
	인구	25,798	49.8	19,023	73.7	5,560	21.6	1,215	4.7
2019	면적	11,860	11.8	2,020	17.0	6,010	50.7	3,830	32.3
	인구	25,925	50.1	19,012	73.3	5,683	21.9	1,230	4.8

출처: 국토교통부, 제4차 수도권정비계획(2021-2040). e-나라지표.

- 수도 중심 광역도시행정체제 모델 ; 프랑스의 그랑파리메트로폴(Métropole du Grand Paris: MGP) 모델.
- 광역도시정책과 행정을 위한 법 제·개정 ; 2010년 「지방자치단체개혁법」, 2014년 「지방공공정책의 현대화와 메트로폴 승인법」, 2015년 「새로운 지방행정체제에 관한 법」, 「레지옹의 범위확정과 데파르트망과 레지옹 선거일정 및 그 변경에 관한 법」. 2016년 1월 프랑스의 그랑파리메트로폴(Métropole du Grand Paris: MGP) 출발.

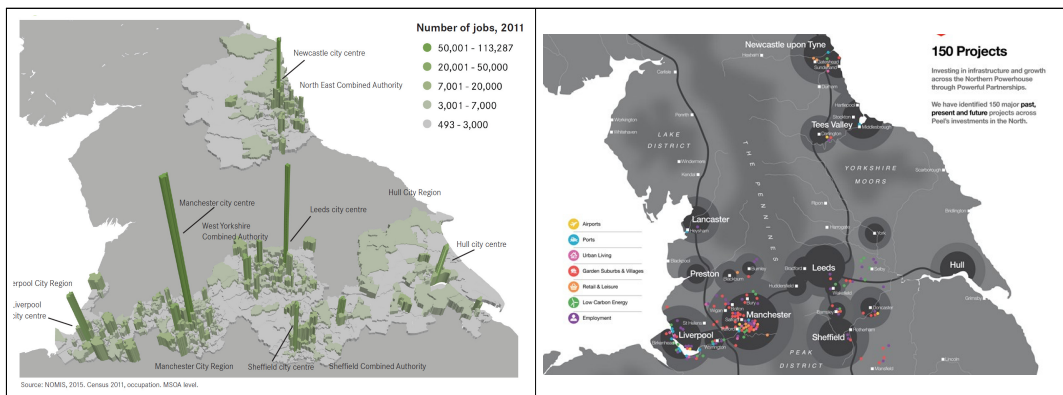
- 메트로폴이 설립된 지역 전체의 인구는 15,047,708명으로 프랑스 인구의 24.0%, 면적은 약 2.0%.
- 메트로폴은 지역개발, 경제개발, 환경, 교육, 문화 등 경제·생태·교육·문화·사회 발전에 관한 프로젝트 운영. 데파르트망과 레지옹의 권한도 이양 가능.
- 그랑파리메트로폴의 5가지 전략 사업 분야는 지역주거정책, 메트로폴 공간정비, 경제·사회·문화 발전, 도시 관련 정책, 환경보호.
- 그랑파리메트로폴 의회는 직접 선거로 선출되는 209명의 메트로폴 의원으로 구성(2020년 지자체선거에서 선출), 자체 세원(직업세 공유)을 가지며, 인구 30만 명이 넘는 12개의 관할지역으로 구성. 12개 지역 중 파리시는 특별지위를 유지하고, 11개 지역은 관할구역공시설법인(établissements publics territoriaux, EPT) 지위를 가짐.
- 수도권인 일드프랑스의 인구는 약 1천 2백만 명, 그랑파리메트로폴은 약 7백만 명.



- 구산업도시 도시동맹모델: 영국 북부도시동맹(Northern Powerhouse) 전략.
- 영국의 경우 2000년대 초반, 노동당 정부는 국가의 경제관련 의사결정에서 런던과 영국 남동부 지역의 지배력을 상쇄하기 위해 설계된 정책 도구로서 맨체스터, 리버풀 등의 대도시를 중심으로 하는 도시-지역주의를 채택했음. 이러한 전략은 보수당 정부로도 이어짐.

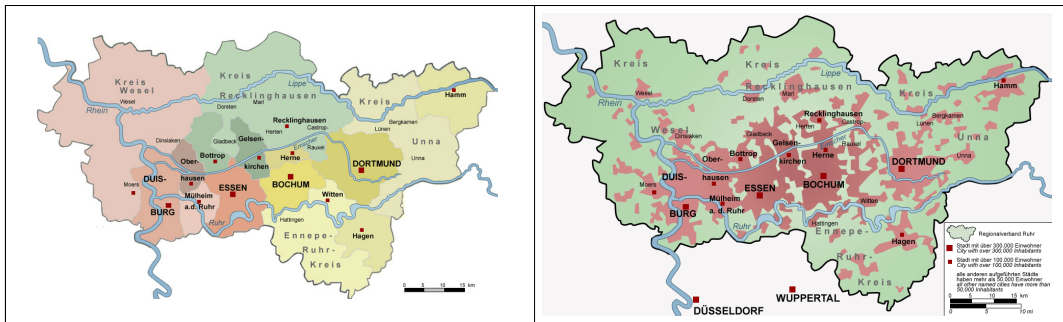
- 유럽국가 중 강력한 중앙집중국가의 전통을 가지고 있는 단방제 국가에서 최근 권력 이양을 경험하고, 경제적으로 낙후된 북부지역의 경제를 활성화하기 위해 중앙정부가 주도한 프로젝트임. 참여도시들 사이에 계층적 관계가 있음(장혜영·김주희, 2021).
- 영국의 북부지역도시연합(Northern Powerhouse) 의제는 보수당과 자유민주당 연립정부(2015~2015)에서 추진했던 모델. 국제 경쟁력에서 런던 대도시권과 경쟁할 것을 기대하는 북부지역 도시들의 네트워크 모델임. 이를 위해 지방의 대도시-지역 스케일의 연합기구와 중앙정부와 지역정책 관련 다양한 권한이양 협약제도를 도입하였음.
- 영국에서는 보수당 연립정부의 출현과 더불어 지역 맞춤형 성장전략에 기초한 도시 정부로의 권한이양(City Deals)을 비롯하여 지역성장 협약(Local Growth Deal), 분권협약(Devolution Deal) 제도를 도입함으로써 광역도시행정체제의 구성과 더불어 도시와 지역이 자율성과 권한을 갖고 지역 사정에 맞는 분권형 발전체제를 추진하고 있음.
- 런던대도시권과 유사한 수준의 제도적 역량과 발전 역량 강화를 목적으로 하지만 지방으로 권한이양이 충분하지 않고, 여전히 중앙정부의 자금과 권한에 의존하는 형태를 벗어나지 못한다는 비판을 받기도 함. 즉 중앙정부의 장관이 자금 지원 기준을 결정하고, 장관이 선택한 지역에 자금을 투입하며, 거래에 따른 맞대응(tit-for-tat) 형태의 정책결정이 이루어진다는 것임(최석환, 2018; 장혜영, 2021; Fransham, et. al., 2023).

〈그림 3-30〉 영국 북부도시동맹 모델



- 중소도시(구 산업도시) 수평적 도시협력 모델: 독일 메트로폴 루르(Metropole Ruhr) 전략.
- 오랜 분권화된 국가의 전통을 가진 연방제 국가에서 연방-주의 공동 주도로 계획하고 재정을 분담함. 그러나 실행의 권한은 전적으로 주에 있는 전통적인 낙후산업의 구조 전환을 위한 지역적 노력 모델임.
- 참여도시들 사이 수평적 관계를 특징으로 하며, 53개 도시로 구성되어 있음. 유럽지역에서도 독특한 구조로 스스로를 「도시들의 도시」(Stadt der Städte)로 규정함(장혜영·김주희, 2021).

〈그림 3-31〉 독일 메트로폴 루르 모델



### ○ 광역거대도시화 전략과 지역균형발전 거버넌스 개혁

- 흐름과 관계(네트워크)의 공간, 광역거대도시권의 형성, 다지역 생활양식과 다지역생활의 보편성을 촉진할 수 있는 정책 수단을 집행하기 위한 새로운 행정구역개념 창출도 필요함.
- 현재의 배타적 영토성 기반 단일행정구역이 아닌 공간의 유동적 특성을 반영하는 행정구역 개념이 필요한 것임. 예컨대 단일거주지 기반 행정구역과 통계, 이중거주지 기반 행정구역과 통계, 광역권 행정구역과 통계 등을 구분하여 생산함으로써 새로운 공간정책 수단과 기초자료로 활용할 수 있을 것임.
- 오늘날 거대도시지역(mega-city regions)은 세계 경제 질서에 맞춰 국가 영토와 경쟁력을 ‘확장’하는 과정에 필수적인 요소로 인식되고 있지만 국민국가 내외에서 작동하는 다양한 지정학적 과정과도 연계되어 있음.
- 예컨대 2000년대 초반 영국 노동당 정부는 국가의 경제 관련 의사결정에서 런던과 영국 남동부 지역의 지배력을 상쇄하기 위해 설계된 정책 도구로 거대도시-지역주의

를 채택했음. 주요 지방 도시들(예: 맨체스터, 리버풀, 리즈 등)은 로비 그룹인 코어 시티(Core Cities)를 조직하도록 장려되었고, 북부 도시발전동맹(northern powerhouse)을 지역경제 불균형 문제를 해결하기 위한 수단으로 도입함(Jonas and Moisisio, 2018).

- 다지역 생활체제에서 정치의 문제와 관련하여 현재 다지역 생활자의 시민참여 형태와 성격에 대해 많이 알려진 것은 없음. 다지역행위주체(Multilocal actors)는 초지역적(translocal) 생활양식 특성을 강하게 지니기 때문에 지역사회의 정치적·정신적 경계들에 영향을 주는 동시에 초월하는 탈경제적 과정의 행위주체라고 할 수 있음.
  - 따라서 다지역생활은 각기 상이한 정도로 다지역 사회에 참여하며, 참여와 통합이 발생하는 영역에서 새로운 공공영역을 창출하게 됨(Danielzyk, et al., 2021).
- 사람들에게 서비스를 제공하고 활동 관리를 위한 등록시스템을 운용하는데 사용하고 있는 영토적 단위(territorial units) 관념은 시민들의 일상생활을 특징짓기에는 더 이상 충분하지 않음. 공식적인 주민등록지(formal place of domicile)를 벗어나 폭넓은 공간선택 지평에서 공적·사적 서비스를 소비할 수 있어야 함(Di Marino et al., 2018).
  - 대부분의 경우 참정권은 주민등록지와 주거주지 개념을 바탕으로 부여하고 있지만 흐름의 공간과 다지역 생활의 보편화는 주거주지와 보조거주지의 이중적 또는 다중적 주민등록 시스템을 도입하고, 투표권의 성격에 따라 적극적·소극적 투표권을 구분하여 지역사회 정치참여 권리를 부여하는 방안을 강구할 필요가 있음. 다수준 거버넌스(multilevel governance) 개념이 지역사회 의사결정 및 참정권에 영향을 미치게 됨. 오스트리아는 보조거주지에서 지방선거 투표권의 경험과 영향에 대해 중요하게 시험하고 있음.
  - 다지역 생활에 따른 참정권 다양화를 통해 다지역 생활자들은 한 곳 이상의 장소에 참여할 수 있는 기회를 가지며(Greinke and Lange, 2022), 지역발전을 결정하는데 도움이 될 수 있음. 지역감정과 인구불평등이 심화된 상황에서는 국토공간 전체에서 민주주의 밀도와 성숙도 향상에 기여할 수 있을 것임.
- 국토교통부의 성격 전환. 현재 헌법에서 국토를 생산공간과 생활공간으로 규정하고 있는 것을 생산적으로 계승 발전시키기 위한 전략으로서 국토교통부의 성격 전환을 검토할 필요가 있음.



- 중앙정부의 지역균형예산 수직계열화를 통제하여 시설과 개발중심의 지역균형 재정 집행을 억제하고, 지역과 장소기반 생활의 질과 생활공간의 질을 실질적으로 향상시키는 방향으로 재정을 집행할 수 있도록 함.
- 국토균형발전부로서 성격 전환 또는 국토균형투자청을 설립하여 지속적이고 일관성이 있는 균형발전 거버넌스를 확립하고, 균형발전 평가 및 백서를 국회에 보고하도록 의무화함(영국의 레벨업 백서). 지역균형발전 재원의 집행에서 국회의 감독과 행정부의 집행을 결합하여 구속력을 강화함. 국회와 대통령의 이중 직속기구로서 지역균형발전위원회 성격을 전환하는 것도 하나의 대안이 될 수 있음.
- 2021년 영국 정부는 지역균형발전부(DLUHC: Department for Levelling up, Housing and Communities)를 설립. 지역균형발전 요인이 각 부처의 정책 입안 및 실행 시 유기적으로 반영될 수 있도록 균형발전 정부위원회(Levelling Up Cabinet Committee) 신설을 추진함(위원장: 국무장관).
- 지역균형발전 계정을 생산적 투자계정(국가적 지역산업경제 정책), 보편적 기본서비스 의무화 계정(장소 무차별적 권리로서 헌법 규정으로 명문화하고 법률에 따라 실행하도록 규정)으로 구분하여 정책추진의 지속적인 안정성을 확립함.
- 위장된 지역균형발전 재정 집행체계 개혁 필요. 국가균형발전특별회계에 의한 지역균형발전 예산은 2005년 약 5조 4000억원을 시작으로 매년 10조원 내외가 책정되며, 2005~2020년 동안 약 144조원이 책정됨.
- 2008~2021년 기간 이러한 지역균형발전 예산의 집행 실적은 역설적으로 서울이 전국 최고의 증가율(527%)을 보임. 수도권 교통망 확충과 관련된 69개 사업에 균형발전 예산 6조 9365억 원이 투입되었으며, 교통 및 물류 분야에 배정된 전체 균형발전 예산 총액(23조 2587억 원)의 30%에 이르는 규모임.
- 수도권 3개 광역본청 본예산에 반영된 2023년 균특회계 보조금은 2022년 1조 388억원보다 1,954억원(18.8%↑)이 증가한 1조 2,343억원임. 비수도권은 균특회계 보조금은 5조 7,177억원으로 나타남. 수도권이 지자체 균특회계 보조금에서 차지하는 비중은 17.8%으로 여전히 높은 비중이라 할 수 있음.
- 2008년 9.4%였던 수도권 균특회계 비중은 21년 20.3%까지 매년 증가하였음. 이후 균특회계 운용 목적에 맞지 않는다는 비판 등이 제기된 후 2022년 비중이 소폭 감소하였지만, 2023년에는 감소폭이 크지 않음(이성현, 2023).

- 서울시는 2008년만 해도 균형발전 예산 분배 금액이 361억원으로 전국 시·도 중 가장 적었음. 그런데 이명박 정부 3년차인 2010년 들어 1,493억원으로 대폭 증가함. 이듬해 828억원으로 줄어든 뒤 비슷한 수준을 유지하다 문재인 정부 2년차인 2018년부터 다시 가파르게 늘어나는 추세임. 2021년 서울시에 분배된 예산은 총 2,267억원으로 2008년과 비교하면 527% 증가했음. 서울시는 이 돈을 도시재생·주거환경개선 사업 등에 사용함.

〈표 3-6〉 수도권·비수도권 균형발전특별회계 보조금 현황(단위 백만원)

구분	2023년 (A)	2022년 (B)	전년도증감액 (C=A-B)	전년도 증감비율 (C/B)
전국	6,951,984	5,796,065	1,155,919	19.9%
서울시	148,343	149,322	-979	-0.7%
부산시	265,966	237,638	28,328	11.9%
대구시	271,828	224,824	47,004	20.9%
인천시	246,717	268,536	-21,819	-8.1%
광주시	141,814	123,643	18,171	14.7%
대전시	127,411	94,748	32,663	34.5%
울산시	71,577	85,147	-13,570	-15.9%
세종시	44,911	56,309	-11,398	-20.2%
경기도	839,199	620,977	218,222	35.1%
강원도	552,698	463,284	89,414	19.3%
충북도	451,864	375,411	76,453	20.4%
충남도	508,132	438,227	69,905	16.0%
전북도	619,106	509,429	109,677	21.5%
전남도	868,540	645,221	223,319	34.6%
경북도	696,824	633,858	62,966	9.9%
경남도	738,227	604,692	133,535	22.1%
제주도	358,827	264,799	94,028	35.5%

자료 : 지특광역시도 본청 본예산 기준

출처: 이성현(2023)



# 제4장



## 역대정권 재정분권 정책 평가와 방향

정 창 수 (나라살림연구소장)



## 제4장 역대정권 재정분권 정책 평가와 방향

### 1. 지방재정 현안 - 지방교부세 감소

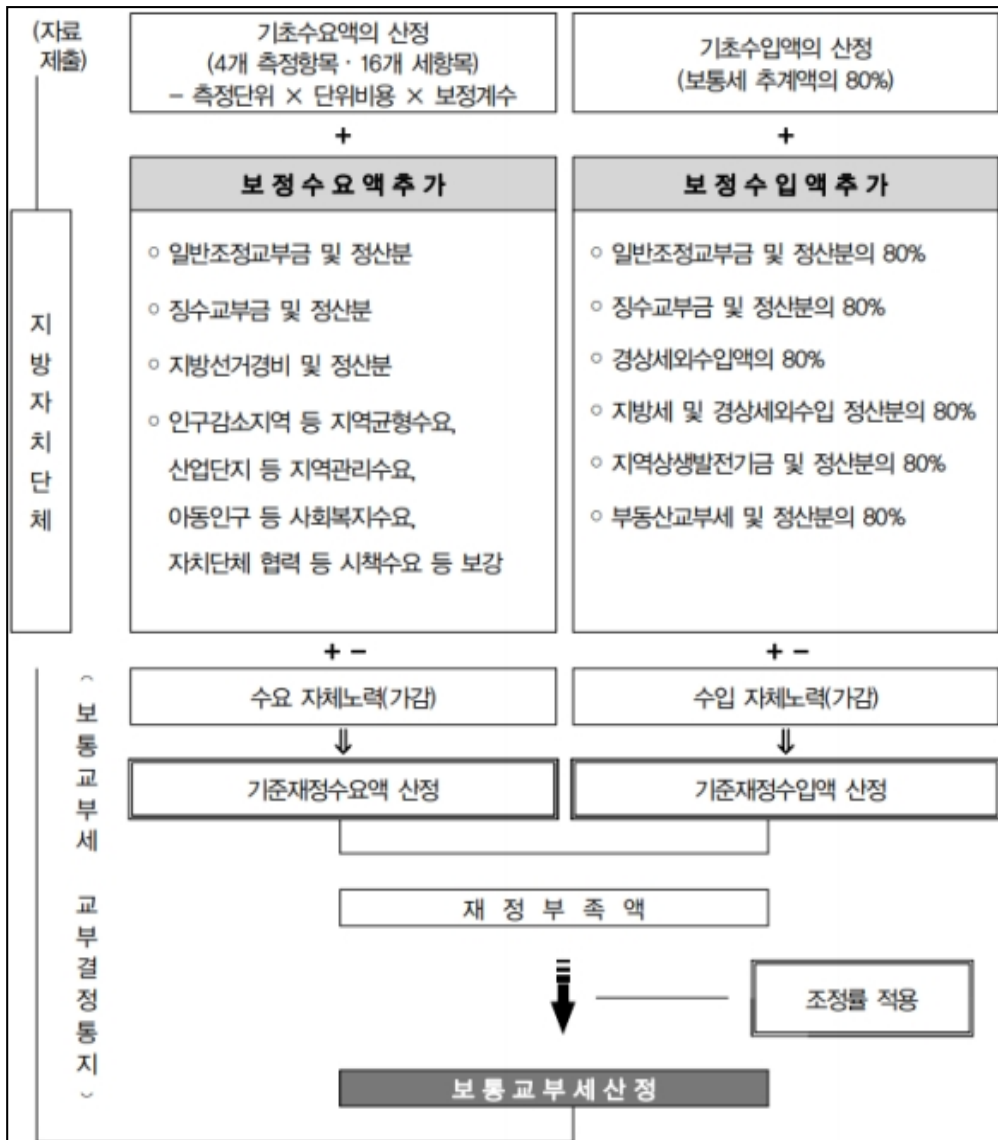
#### ○ 지방교부세의 기능

- 지방자치단체의 부족한 재원을 보전하는 기능과 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하는 재정 균등화 기능을 수행하고 있음
- 지방교부세에는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세가 있음
- 보통교부세와 특별교부세는 내국세(종합부동산세와 담배개별소비세의 45%를 제외)의 19.24%를 재원으로 하고, 이 가운데 보통교부세는 97%, 특별교부세는 3%임
- 부동산교부세는 노무현 정부 당시 부동산세제 개편에 따라 2005년 종합부동산세를 신설하고 종합부동산세액 전액을 균형 재원으로 기초자치단체에 교부하고 있음
- 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충 등의 필요 재원에 보전하기 위해 담배 개별소비세 총액의 45%를 광역자치단체에 교부하고 있음

#### ○ 보통교부세는 재정보전의 가장 중요한 기능 수행

- 보통교부세 산정은 재정 여건의 반영인 재정자립도가 아니라 재정력 지수를 기준으로 함.
- 필수적으로 예산이 반영되어야 하는 16개 세부항목을 기준으로 기초수요액을 산정하고, 여기에 보정수요액을 추가하고, 수요 자체 노력을 가감하여 기준재정수요액을 산정하게 됨
- 기준재정수입액은 보통세 추계액의 80%를 기초수입액으로 산정하고, 여기에 보정수입액을 추가하고, 수입자체노력을 가감하여 산정을 함

〈그림 4-1〉 보통교부세 산정 흐름도



- 조정률 산정은 위 그림에서 보듯 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정한 후 산출된 재정부족액에 조정률을 반영해 보통교부세 산정액을 계산하게 함.
- 조정률은 보통교부세(제주도특별자치도 3%, 분권교부세 보전분 제외) 총액을 재정부족액이 발생한 지방자치단체의 재정부족액 총액을 나눈 값임

#### ○ 보통교부세 조정률 산정의 중요성

- 조정률 산정은 지방자치단체의 부족액을 얼마나 충족시켜 주는가를 가늠하기 때문에 매우 중요함.
- 재정부족액이 일정한 수준에서 증가한다는 조건이라면 결국 조정률은 내국세의 규모에 따라 크게 변동하는 등의 영향을 받음
- 2023년 조정률에 따른 보통교부세 총액 66조 6,446억 원에서 제주특별자치도 3%와 분권교부세 보전분을 제외하면 64조 3,016억 원이었는데 여기에 재정부족액이 발생한 단체의 재정부족액 총액 78조 7,714억 원을 나누면 0.8163066임.
- 내국세가 예산액보다 감소할 경우 보통교부세 총액이 줄어들어 조정률은 하락해서 보통교부세 산정액은 적어질 수밖에 없음
- 2023년 조정률이 2022년 0.8598974와 같은 수준이었다고 가정할 경우 보통교부세 산정액은 67조 7,353억 원으로 전년도보다 3조 4,337억 원이 증가하게 됨
- 조정률이 낮다는 의미는 지방자치단체의 재정부족액을 다 채우지 못하고 있다는 의미로 2023년은 부족 재원의 81.6%만 중앙정부가 보전해주고 있는 것임.
- 연도별로 조정률은 등락을 거듭하고 있는데 2022년에 비해 2023년은 0.043591가 하락했음. 2021년 조정률의 경우 0.7385106으로 매우 낮은 수준이었는데, 이렇게 되면 지자체의 필수적인 공공서비스 제공에 영향을 미칠 수 있음.
- 필수적인 공공서비스 제공에 어려움이 없도록 일정한 수준의 조정률을 보장해 주는 제도적 보완이 필요

#### ○ 2023년도 대규모 세수 결손으로 인한 지자체의 재정충격 발생

- 2023년도 정부의 국세 수입의 감소로 중앙정부 재정은 물론 지방자치단체의 재정에도 상당한 손실이 발생함
- 이렇게 된 데에는 경기 위축의 원인도 있으나 2023년도의 세수 결손은 2022년부터 대규모로 진행된 감세 정책의 영향과 예측 실패로 인한 행정적인 문제가 우

선될 수 있음

- KDI는 2023년 경제 성장률을 2월에 1.8%로 전망했으나, 0.4% 하향해 1.5%를 기록할 것으로 전망치를 수정하고 있으며, 대부분 기관도 2023년 경제성장률이 대체로 낮을 것으로 전망하고 있음.
- 2024년도에도 2.2%로 전망하고 있으나 이 전망에 근거한 세입전망액이 367조 원이어서 2023년 예산 400조 원은 물론 2022년도 결산상 국세수입액인 395조 원보다 적어 재정 부족 현상은 2024년까지 지속될 것으로 보임<sup>5)</sup>

#### ○ 정부 세수 재추계 결과 예산액 대비 감소액이 59.1조 원

- 정부는 2023년 9월 18일 세수 재추계 결과를 발표했는데 세입예산액 400.5조 원에서 341.4조 원으로 59.1조 원이 감소한다고 발표
- 2023년 예산과 비교해 가장 많이 감소한 세목은 법인세 25.4조 원이고, 다음으로는 소득세 17.7조 원, 세 번째는 부가가치세 9.3조 원으로, 3대 세목의 감소액 합계는 52.4조 원으로 전체 세수 결손액의 88.7%를 차지하고 있음
- 나라살림연구소의 〈세수결손에 따른 보통교부세 감소액 추정〉<sup>6)</sup>보고서에서는 이에 따른 지방자치단체에 대한 교부세가 16% 감소할 것으로 추정함

#### ○ 국세와 연관성 있는 지방세수 대폭 감소 예상

- 내국세 감소에 따른 보통·특별교부세액이 10.2조 원 감소할 것으로 추정되는 가운데 감세 정책의 여파로 종합부동산세 또한 1조 원 감소하는 것으로 세수 재추계에서 나타남.
- 종합부동산세는 전액 지자체에 교부되는 부동산교부세의 재원으로 이 또한 지방자치단체의 재정난 가중에 일조할 것으로 예상
- 지자체의 주요한 재원인 지방소득세의 경우 법인세, 소득세 감소에 따라 세율이 국세의 10%에서 결정된 관계로 4.3조 원 가량 감소할 것으로 예상함.
- 부가가치세의 감소는 지방소비세의 감소와 연동이 되는데 부가가치세의 25.3%를 지방소비세로 배분하고 있어 국세 감소에 따른 영향이 상당할 것으로 예상(2.4조 원 감소 예상)
- 지방세수의 대폭 감소는 2024년에도 계속될 전망이다

5) 기획재정부, 2024.2.8. “2023회계연도 총세입 총세출(일반 특별회계)마감결과, 2024.2.8.”

6) 나라살림연구소,〈[나라살림 제337호]브리핑-세수 재추계에 따른 보통교부세 지자체별 감소액 추정〉, (2023. 09.26) 재정리

## ○ 보통교부세 감소액 추정 결과 지방자치단체 재정에서 대규모 손실이 예정되고 있음

- 본 추정은 정부의 세수 재추계 결과를 바탕으로 하고 있으나, 구체적인 자료의 접근이 어렵고, 대규모 단위(조 단위)의 사용에 따른 오차의 필연적 발생 등으로 인해 실제 감소치와 다를 수 있음
- 본 추정에서는 별도로 공개가 안 된 개별소비세 가운데 담배개별소비세 분 중 소방안전특별교부세로 이전하는 45%를 제외하지 않아 이를 반영할 경우 추정치가 감소할 것으로 예상
- 지자체별 보통교부세 감소분의 합계는 단수 조정, 담배개별소비세분 중 소방안전특별교부세 이전분 미반영, 세목별 조 단위 발표에 따른 오차의 발생 등으로 인해 보통교부세액의 차액보다 크게 나타나고 있음

## ○ 세수 재추계에 따른 정률분(보통·특별) 교부세 감소액 추정해보면 세수 재추계를 반영한 보통·특별세 감소는 10.2조 원임

- 세수 재추계로 인해 국세는 59.1조 원, 내국세는 54.9조 원, 정률분교부세 감소액은 10.2조 원 감소하는 것으로 추정됨
- 보통교부세 감소액은 정률분교부세 감소액 추정치 10.2조 원의 97%에 해당하는 9.9조 원이며, 특별교부세 감소액은 정률분교부세 감소액의 3%인 0.3조 원임

〈표 4-1〉 세수 결손에 따른 교부세 감소액 추정

(단위: 조원)

	'23년 예산(A)	세수 재추계 기준 추정액(B)	감소액
내국세	358.1	303.1	54.9
정률분교부세	68.3	58.1	10.2
보통교부세	66.3	56.4	9.9
보통교부세 총액	64.3	54.4	9.9
특별교부세	2.0	1.7	0.3

주1) 보통교부세 총액은 보통교부세에서 제주특별자치도분 3%와 분권교부세 보전분 0.34조 원을 차감한 액수임

주2) 소방안전교부세로 교부되는 담배개별소비세 45%는 별도로 공개하지 않아 추정에서는 고려하지 않음(2023년 예산액 0.9조원)

주3) 정률분교부세와 보통교부세 총액은 보통·특별교부세의 단수 조정에 따라 오차가 있음

### ○ 보통교부세 조정률 0.8163066에서 0.7165282 ~ 0.7253034로 대폭 하락

- 세수 재추계 결과 국세의 감소액이 59.1조 원에 달함에 따라 보통교부세의 재원이 감소하게 되면서 지방자치단체들의 전체 재정부족액(78.8조 원) 대비 보통교부세액의 비율인 조정률은 본예산 기준 0.8163066에서 0.6901415로 대폭 하락하는 것은 물론 0.7 이하로 떨어지면서 보통교부세의 기능인 재정보전의 기능이 약화함
- 재정 여건이 좋지 않아 보통교부세에 대한 의존율이 높은 지자체의 경우 비율대로 감소함에 따라 교부액도 대폭 감소해 지자체 재정 운용에 막대한 지장이 예상돼 2023년 하반기 대대적인 감액 추경이 불가피
- 조정률이 하락하게 된다는 것은 지자체 운영에 꼭 필요한 예산 부족분(기준재정수요액 기준재정수입액)의 81.6%가량을 지원하던 것에서 69% 정도의 수준으로 지원의 비율이 하락한다는 것을 뜻함

### ○ 전국 지자체 자주재원 대비 평균 6.9% 감소 추정

- 불교부단체(서울, 경기 본청, 경기 성남, 경기 화성)를 제외한 나머지 지방자치단체(광역시·도는 본청과 자치구를 통합계산)의 2023년 본예산 일반회계 기준 자주재원은 148.3조 원임. 보통·특별교부세가 10.2조 원 감소하게 되면 자주재원의 규모가 평균 6.9%가량 감소하게 됨
- 자주재원은 지방세 수입 + 세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금 등(시·군·구만 해당)을 합산한 것으로 지방자치단체가 전체 세입에서 자율적으로 편성·집행할 수 있는 재원으로 자주재원의 감소는 자율적인 재정 운용에 제한이 가해진다는 의미임



## 2. 지방재정 현안 - 지방세 개정에 따른 세수감소

### ○ 지방자치단체 재원 구성

- 지방자치단체는 자체세입으로 지방세와 세외수입, 이전재원으로는 지방교부세와 보조금이 재원의 대부분을 차지하고 있음
- 국세의 영향으로 인한 교부세감소에 이어 지방세에서도 감세정책의 영향으로 재원이 감소하고 있음
- 윤석열 정부는 2022년 취임과 동시에 대규모 감세를 추진하고 있으며 이에 따라 지방재정에 변화가 예상됨
- 지방세 개정세법 주요 내용을 보면, 생애 최초 취득 주택에 대한 취득세 감면 확대, 주택분 재산세 과세표준 상한제 도입 및 세 부담 상한제 폐지, 신성장동력·원천기술분야 기업부설연구소에 대한 지방세 감면 확대, 사회복지법인 등에 대한 지방세 감면 내용 조정, 개인지방소득세 과세표준 구간 조정 등 다양한 분야에 걸쳐 있음

### ○ 지방세 개정에 따른 세수 효과는 세수 감소로 이어질 것으로 전망

- 국회예산정책처는 2023~2027년 동안 3조 4,194억 원(연평균 6,839억 원)의 지방세수가 감소할 것으로 전망하고 있음<sup>7)</sup>
- 2023년 올해에는 지방소득세 1,917억 원, 취득세 2,248억 원 등 4,617억 원 감소할 것으로 전망

### ○ 2023년 상반기 지방세 수입 전년도보다 10% 감소<sup>8)</sup>

- 민주당 양경숙 의원이 17개 시도에서 받은 자료에 따르면 올해 상반기 각시도가 거둔 지방세 수입은 52조 4천억 원으로 시기(58조 1천억 원)보다 9.9%(5조 8천억 원) 감소
- 17개 시도 모두 지난해 상반기보다 세수가 줄었고 올해 연간 세수 목표치 대비 실제 얼마나 걸었는지를 보여주는 진도율도 작년보다 부진했음

〈표 4-2〉 지방세 개정세법에 따른 세수효과

(단위: 억원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027	5년 계	연평균
지방소득세	-1,917	-7,043	-5,940	-5,387	-5,657	-25,943	-5,189
취득세	-2,248	-2,248	-2,248	0	0	-6,743	-1,349
재산세	-248	-271	-293	-35	-49	-896	-179
기타세목 <sup>1)</sup>	-205	-205	-202	0	0	-611	-122
계	-4,617	-9,766	-8,683	-5,422	-5,706	-34,194	-6,839

주:1) 지역자원시설세, 등록면허세, 주민세 등 3개 세목

7) 국회예산정책처, 〈2023년 시행 지방세 세법개정안 심의 결과 및 주요 내용〉, 2023.3

8) 연합뉴스, 국세에 이어 지방세수도 부진…작년보다 10% 감소한 52조 원, 2023.10.18

### 3. 재정분권 정책평가

#### ○ 재정자율성

- 지방세 등 지방재정 확충 성과를 보면, 지방세 수입은 지방소비세를 중심으로 계속 증가하고 있으나 시군세보다는 시도세 위주로 증가하였음
- 재정분권 전후 시도세는 2018년 62.5조 원에서 2021년 86.8조 원으로 24.3조 원(38.9%) 증가하였으나, 시군세는 같은 기간 중 21.9조 원에서 26.0조 원으로 4.2조 원(19.1%) 증가하는 데 그쳤음

〈표 4-3〉 지방세(시도세 및 시군세) 증감 추이

(단위: 억원, %)

구분	2018 (A)	2019	2020	2021 (B)	증감	
					B-A	(B-A)/A
지방세 합계	843,183 (100.0)	904,604 (100.0)	1,020,488 (100.0)	1,127,984 (100.0)	284,801	33.8
- 시도세	624,567 (74.1)	674,018 (74.5)	782,868 (76.7)	867,685 (76.9)	243,118	38.9
- 시군세	218,616 (25.9)	230,586 (25.5)	237,620 (23.3)	260,299 (23.1)	41,683	19.1

주: 결산 기준임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방세통계연감」을 바탕으로 재작성

- 실질적 지방이양사업의 시행 주체인 기초지자체(시군구)는 상대적으로 재정 확대의 도움이 적을 것으로 보임

〈표 4-4〉 지방소비세 시도/시군구별 배분 추이

(단위: 억원, %)

	2018	2019	2020	2021
총 징수액	74,624 (100.0)	113,455 (100.0)	165,692 (100.0)	178,166 (100.0)
- 시도	74,624 (100.0)	113,455 (100.0)	150,095 (90.6)	162,543 (91.2)
- 시군구	-	-	15,596 (9.4)	25,624 (8.8)

주: 1. 결산 기준이며, 2022년 데이터는 2023년말에 공표될 예정

2. 괄호안은 총 징수액에서 차지하는 비중임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방세통계연감」을 바탕으로 재작성

- 재정자립도 추이를 살펴보면, 재정분권의 목표는 지방자치단체의 재정 격차 완화 및 균형발전에 있는데, 지방자치단체의 재정자립도는 낮아지고 있고 자치단체 간 격차도 일부 확대되고 있는 것으로 나타났음
- 재정자립도 10% 미만의 기초자치단체 수가 2018년 1개에서 2022년 13개로 증가하는 등 재정 격차는 오히려 확대

〈표 4-5〉 지방자치단체 재정자립도 추이

(단위: %, %p)

구분		2018 (A)	2019	2020	2021	2022 (B)	증감	
							B-A	(B-A)/A
전국 평균		53.4	51.4	50.4	48.7	49.9	△3.5	△6.6
시도	평균	51.5	48.9	49.4	46.6	49.6	△1.9	△3.7
	- 특별시	82.5	80.1	79.4	78.9	79.5	△3.0	△3.7
	- 광역시	53.4	49.9	47.5	44.9	47.7	△5.7	△10.7
	- 특별자치시	69.2	72.7	64.8	65.6	67.0	△2.2	△3.2
	- 도	38.8	37.0	39.4	36.3	40.2	1.4	3.6
	- 특별자치도	42.5	36.5	40.1	38.7	37.1	△5.4	△12.7
시군구	평균	31.2	30.5	28.4	27.7	27.1	△4.1	△13.1
	- 시	37.8	36.8	33.5	27.8	31.8	△6.0	△15.9
	- 군	18.5	18.3	17.3	17.3	15.9	△2.6	△14.0
	- 구	30.3	29.8	29.0	28.5	28.3	△2.0	△6.6

주: 당초예산, 일반회계 순계 기준임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 통합재정 개요」를 바탕으로 재작성

- 재정분권 전후 재정자립도는 2018년 75.3%에서 2022년 73.4%로 낮아졌으며 시군구의 감소율이 시도 감소율보다 상대적으로 더욱 큰 것으로 나타났음
- 이는 재정분권의 세수 효과가 시도에 집중되어 있기 때문으로 분석될 수 있음
- 전반적으로 지자체의 자체사업 비중이 감소하고 보조사업 비중이 증가하고 있으며 비수도권 지역의 자체사업 비중이 상대적으로 낮음
- 사회복지 등 국고보조사업의 규모가 크게 증가했으며 비수도권 지역의 경우 상대적으로 낮은 재정자립도로 인해 보조금 등에 의존하는 경향

〈표 4-6〉 재정분권 전후 자체사업 및 보조사업 비중 추이

(단위: %, %p)

구분		2018 (A)	2019	2020	2021	2022 (B)	증감	
							B-A	(B-A)/A
자체사업 비중	전국평균	38.7	38.0	38.1	36.3	37.4	△1.3	△3.4
	특별시	53.0	50.6	50.5	49.7	49.8	△3.2	△6.0
	광역시	42.7	41.6	39.3	38.3	39.7	△3.0	△7.0
	특별자치시	46.8	42.1	39.2	40.8	41.9	△4.9	△10.5
	도	28.8	27.5	31.4	28.3	31.2	2.4	8.3
	특별자치도	36.3	38.7	42.0	39.3	39.0	2.7	7.4
	시	33.3	32.0	31.0	29.3	29.8	△3.5	△10.5
	군	30.0	30.4	30.0	27.4	29.3	△0.7	△2.3
	구	17.9	17.2	17.4	17.3	18.1	0.2	1.1
	수도권	44.5	43.3	42.0	40.2	40.7	△3.8	△8.5
	비수도권	36.1	35.4	35.4	34.1	35.3	△0.8	△2.2
	전국평균	43.2	44.7	45.5	48.0	47.3	4.1	9.5
보조사업 비중	특별시	27.1	31.0	31.3	31.0	29.0	1.9	7.0
	광역시	39.3	41.3	43.6	45.2	44.5	5.2	13.2
	특별자치시	35.4	38.2	41.1	39.8	39.8	4.4	12.4
	도	60.1	61.4	58.2	62.1	58.9	△1.2	△1.9
	특별자치도	39.8	40.4	38.6	39.3	40.5	0.7	1.8
	시	48.1	50.2	52.1	54.6	54.3	6.2	12.9
	군	51.5	51.2	52.5	55.6	53.6	2.1	4.1
	자치구	61.4	63.1	64.0	64.8	64.8	3.4	5.5
	수도권	38.2	40.0	42.4	44.1	44.0	5.8	15.2
	비수도권	45.5	46.8	47.5	49.9	49.2	3.7	8.1

주: 1. 전국 평균, 시도별 평균은 순계예산 규모로 산출한 것임

2. 자치단체별 평균은 총계예산 규모로 산출한 것임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 통합재정 개요」를 바탕으로 재작성

〈표 4-7〉 지방자치단체 재정자주도 추이

(단위: %, %p)

구분		2018 (A)	2019	2020	2021	2022 (B)	증감	
							B-A	(B-A)/A
전국 평균		75.3	74.2	73.9	70.8	73.4	△1.9	△2.5
시도	평균	61.1	59.6	59.5	55.9	59.5	△1.6	△2.6
	- 특별시	83.2	80.9	80.2	79.6	80.2	△3.0	△3.6
	- 광역시	66.3	65.2	62.3	58.8	62.6	△3.7	△5.6
	- 특별자치시	72.9	76.4	70.8	72.3	73.3	0.4	0.5
	- 도	48.3	47.3	49.2	45.1	49.5	1.2	2.5
	- 특별자치도	74.8	70.9	70.3	68.6	70.5	△4.3	△5.7
시군구	평균	61.4	60.2	59.5	56.9	58.5	△2.9	△4.7
	- 시	66.4	64.8	63.8	60.9	62.5	△3.9	△5.9
	- 군	65.2	65.3	64.9	61.2	64.2	△1.0	△1.5
	- 구	47.5	46.1	45.5	44.8	45.2	△2.3	△4.8

주: 당초예산, 일반회계 순계 기준임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 통합재정 개요」를 바탕으로 재작성

## ○ 재정책임성

- 지방이양사업의 실질적인 사업시행 주체인 기초자치단체(시군구)의 집행률은 최근 2년간 58~59%로서 낮은 수준
- 지방이양 1단계 사업의 지방이양 전(2019회계연도) 집행률이 70.5%라는 점을 감안하면 지방이양 이후 지역의 책임성은 충분히 확보되지 못한 실정

〈표 4-8〉 1단계 지방이양 사업 예산집행 추이

(단위: 억원, %)

구분		2020			2021		
		예산	집행	집행률	예산	집행	집행률
합계		83,817	62,050	74.0	88,986	65,111	73.2
주체별	시도	40,270	36,083	89.6	41,891	37,592	89.7
	시군구	43,547	25,967	59.6	47,094	27,519	58.4
시도별	서울	914	669	73.2	650	541	83.3
	부산	1,941	1,555	80.1	2,555	1,903	74.5
	대구	1,842	1,380	74.9	2,354	1,730	73.5
	인천	1,136	914	80.5	1,325	1,059	80.0
	광주	803	603	75.0	971	521	53.6
	대전	1,122	725	64.6	1,413	1,062	75.2
	울산	869	637	73.3	999	913	91.4
	세종	403	343	85.0	404	315	78.0
	경기	7,043	5,206	73.9	8,681	6,020	69.3
	강원	6,650	4,919	74.0	6,829	4,809	70.4
	충북	5,020	4,144	82.6	4,756	3,646	76.7
	충남	8,111	6,052	74.6	8,306	6,289	75.7
	전북	9,610	7,123	74.1	10,591	7,854	75.7
	전남	13,903	9,888	71.1	13,748	9,725	70.7
	경북	11,047	8,060	73.0	11,366	8,327	73.3
	경남	10,069	6,806	67.6	10,386	7,134	68.7
	제주	3,335	3,027	90.8	3,652	3,261	89.3

주: 2022년 집행 현황은 2023년 전환사업 성과평가시 정리

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 전환사업 성과평가 결과」를 바탕으로 재작성

○ 우리나라 재정분권 지수 : OECD국가와의 비교<sup>9)</sup>

- 재정분권 수준을 파악하는 양적 지표로서는 지방세 비율, 자체 세입 비중, 세입분권지수, 세출분권지수, 세입-세출 갭, 재정자립도, 재정자주도 등이 활용되고 있음
- 세출분권지수를 보면 우리나라는 OECD 국가의 평균 수준을 크게 웃도는 높은 재정분권 수준을 보이지만 세입분권지수는 OECD 국가 평균 수준을 하회하고 있는 것으로 나타남
- 지방세 비율도 영국을 제외한 주요 선진국에 비해 낮은 수준
- 우리나라 재정분권지수(세입분권지수/세출분권지수)는 OECD 전체 평균 뿐만 아니라 단일국가 평균보다도 현저하게 낮으며 여기에 양적으로 파악할 수 없는 직간접적인 통제 요인을 고려하면 한국의 재정분권 수준은 대단히 낮음

〈표 4-9〉 한국과 OECD국가의 재정분권 수준 비교

지표명	산식	한국	OECD 국가
지방세비율	지방세 수입/총조세 수입	24.8	연방형국가 평균: 31.3 단일형국가 평균: 15.7 일본 39.3, 미국 43.2, 영국 6.1 독일 50.0 프랑스 29.0
자체 세입 비중	지방정부 자체세입/지방정부 세입	48.2	OECD 전체 평균: 54.6
세입분권지수	지방정부 자체세입/일반정부 세입	16.6	OECD 전체 평균: 19.3 OECD 단일국가 평균: 14.4
세출분권지수	지방정부 세출/ 일반정부 세출	36.9	OECD 전체 평균: 32.9 OECD 단일국가 평균: 25.0
재정분권지수	세입분권지수/세출분권지수	45.0	OECD 전체 평균: 58.7 OECD 단일국가 평균: 57.6
자체사업비율	자체사업(일반회계+특별회계)/ 자치단체 일반·특별회계 예산규모	37.4	OECD 공식통계 없음
보조사업비율	보조사업(일반회계+특별회계)/ 자치단체 일반·특별회계 예산규모	45.9	OECD 공식통계 없음

주: 1. 한국의 지표는 2022년도 당초예산 기준이고, OECD는 2014년 지표임.

2. 한국의 지방정부는 교육재정을 제외한 수치임

자료: 행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요, OECD, Fiscal Federalism Database 2016.

9) 홍근석 등, 재정분권이 공공부문 성과에 미치는 영향 분석 (한국지방행정학보 제20권제3호, 2023)

- 2018년 기준으로 우리나라 지방자치단체가 보유한 완전한 과세 자율성은 0.0%이며, 부분적 과세 자율성은 85.2% 수준, 부분적 과세 자율성은 2000년 75.4%에서 2018년 85.2%로 9.8%p 증가했음
- 이는 탄력세율 제도의 확대에 기인하는 것으로 보이지만 현실에 있어서 탄력세율 제도를 실시하지 않는 지방자치단체가 많기 때문에, 우리나라의 부분적 과세 자율성 수준은 실제보다 과대평가 된 것으로 평가할 수 있음
- 2018년 기준 우리나라의 총 조세 수입 대비 지방세 수입 비중은 16.6%이며, 부분적 과세 자율성 수준(85.2%)을 고려하면 총 조세 수입 대비 지방세 수입 비중은 14.1%임
- 우리나라 지방자치단체의 정책 분야별 지출 자율성 수준은 평균 1.1점에서 4.1점 사이로 나타났으며, 장기요양 분야의 지출 자율성이 1.1점으로 가장 낮은 반면, 주택 분야 지출 자율성은 4.1점으로 4개 분야 중 가장 높게 나타나 OECD 국가들과 비교할 때, 4개 분야에 대한 우리나라 지방자치단체의 지출 자율성은 다소 낮은 수준임
- OECD에 제시된 국가 간 구매력 차이를 반영한 지출 자율성 지수(CPD-based Composite spending autonomy index)를 살펴보면, 우리나라의 지출 자율성 지수는 0.503으로 37개 국가 중 28위인 것으로 나타남

〈표 4-10〉 주요 국가의 지출 자율성 지수

순위	국가	지출 자율성 지수	순위	국가	지출 자율성 지수
1	캐나다	0.995	20	남아프리카공화국	0.601
2	스위스	0.966	21	폴란드	0.587
3	영국	0.907	22	체코공화국	0.575
4	벨기에	0.864	23	인도네시아	0.568
5	오스트레일리아	0.850	24	멕시코	0.564
6	핀란드	0.782	25	에스토니아	0.562
7	말타	0.772	26	네덜란드	0.553
8	오스트리아	0.770	27	카자흐스탄	0.522
9	러시아	0.762	28	대한민국	0.503
10	스페인	0.753	29	프랑스	0.495
11	브라질	0.719	30	일본	0.409



순위	국가	지출 자율성 지수	순위	국가	지출 자율성 지수
12	독일	0.715	31	리투아니아	0.318
13	덴마크	0.692	32	룩셈부르크	0.314
14	노르웨이	0.653	33	아일랜드	0.239

주: 0점(완전한 중앙집권)에서 1점(완전한 지방분권) 사이의 값을 가짐  
 <출처: OECD Fiscal Decentralisation database>

### ○ 지방이양 대상 사업의 적정성

- 지방이양 대상 사업의 적정성에 대한 중앙정부 및 광역지자체 대상 설문 조사 결과 전반적으로는 사업들이 지방사무로서 적합하다고 답하였으나, 환경·사회복지·국토 및 지역개발·농림해양수산 분야 중 일부 사업에 대해서는 중앙부처의 업무에 상대적으로 조금 더 적합하다고 조사

### ○ 성과관리체계의 적정성

- 현재 지방이양 사업에 대한 성과관리체계를 살펴보면, 지자체를 대상으로 예산·결산 등 이행 상황에 대해서만 평가하고 있어, 지방이양에 따른 지역의 자율성·책임성 증진 등 효과를 파악하기가 곤란한 상황임



## 4. 역대 정권 재정분권 정책

### 1) 노무현 정부

- ‘지방분권과 국가균형발전’을 국정과제로 “획기적 재정분권의 추진”이라는 목표 아래 「지방분권 5개년 종합시행계획 2004-2008」 수립
- (세입 측면) 원자력발전에 대한 지역개발세 신설, 승마회원권에 대한 취득세 과세 등 신세원을 발굴하는 한편, 부동산 관련 세제를 지방세와 국세로 이원화시킴
  - 1990년 이후 건물에는 재산세, 토지에는 종합토지세로 이원화되어 있던 부동산 보유 과세 중 주택은 토지와 주택을 통합과세로 개편
  - 부동산투기가 기승을 부리자 과표를 현실화하여 재산세 부담을 늘렸으나 투기지역 일부에서 탄력세율 인하로 재산세 부담 증가를 상쇄시키자 재산세 탄력세율 제도를 제한하는 동시에 부동산 보유세제를 개편하여 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하고 동시에 거래세 완화를 위해 취득세·등록세 세율은 인하
  - 지방교육세의 레저세분 및 담배소비세분 적용시한을 연장하고, 주행세의 법정세율을 11.5%에서 17.5%로 인상
- (세출 측면) 사업별 예산제도 도입 등을 통해 지방지출 자율성을 확대하고, 지방예산편성지침 폐지·지방세지출예산제도 시범 실시, 재정공시제도 도입 등 지방예산제도를 개편함.
- (재정관리 측면) 2005년 지방재정분석제도가 도입되었고, 2006년에는 지방채발행허가제를 폐지하고 지방채발행총액한도제가 시행되었으며 주민참여예산제도와 복식부기 제도가 도입됨
- (지방재정조정제도 측면) 지방교부세 법정률을 상향 조정했으며, 국고보조사업 중 사회복지 분야 등 일부가 지방이양 대상 사업으로 결정되자 그 재원 보전 방안으로 세원이양이 아니라 한시적 이전재원인 분권교부세(0.83%)를 신설했으며 2005년 종합부동산세 도입의 세수 전액을 부동산교부세로 편입시켰음.
  - 지역균형발전을 위해 국가균형발전특별회계를 신설하고, 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정, 제주특별자치도계정을 설치
  - 서울의 강남과 강북의 세수격차가 격화되자 2008년에 재산세 공동과세 제도를 도입하고, 자치구세인 재산세 세수의 50%를 서울시세로 하여 자치구 간 재정조정재원으로 활용

○ 노무현정부 재정분권 정책을 평가한다면 재정관리 측면에서 대체로 긍정적이나 평가가 엇갈리는 측면도 있음

- 원자력발전을 지역개발세 세원으로 추가하고 승마 회원권을 취득세 세원으로 추가하는 등의 신세원 발굴은 정책은 지방세입 확대라는 측면에서, 지방자치단체 지방자치단체 복식부기 회계제도 도입, 지방채 발행을 건별 승인에서 총량제도로 개편 등의 지방재정관리 측면에서 대체로 긍정적으로 평가를 받음
- 다만 지방교부세 법정률 인상 등 지방교부세제도 개선 등은 일반재원 중심의 재정분권으로 평가가 엇갈림
- 기간세목(소득·소비세)의 지방이양은 조세개혁특위까지 설치하여 노력했으나 기획재정부의 태업으로 성공하지 못한 아쉬움을 남김<sup>10)</sup>

10) 이재은, 재정분권 개혁의 착종 : 이론과 현실의 간극 (한국지방재정논집 제27권 제2호, 2022)

## 2) 이명박 정부

- 목표 및 정책의 측면에서 보면 지방소비세 신설과 그에 따른 지방재정조정제도 개편제도가 대표적인 정책임
- ‘지방분권 확대 및 지역경제 살리기’를 전략으로 설정하고, 국정과제로 지방재원 확충을, 세부실천 과제로 지방재원 확충 및 세원 불균형 완화와 지방교부세제도의 발전적 개편 등을 설정
- (세입측면) 지방세제를 개편하고, 지방소비세 도입 등 지방세 규모 확대하였음
  - 지방소비세 세율은 부가가치세액의 5%
  - 종전의 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합하여 지방소득세 신설
  - 지방소비세에 차등적 배분기준을 적용하여 교부세적 성격을 갖게 됨
- (세출 측면) 지방예산제도 개편, 지방지출 자율성 확대, 주민참여 및 재정공개 확대가 이뤄졌음
- (재정관리 측면) 지방재정분석·진단제도의 실효성 제고, 채무관리계획의 수립 및 시행 의무화, 지방재정 사전경보시스템 도입, 성인지 예산제도 도입, 자치단체 감면조례 제·개정에 대한 허가제 폐지 등
- (지방재정조정제도 측면) 지방교부세제도 개편, 지역상생발전기금 도입 등 지자체 간 수평적 형평성 제고 및 보조금 제도의 합리적 개편 등 시행
  - 국가균형발전특별회계를 광역·지역특별회계로 개편하고, 지역개발계정 사업은 포괄보조금화, 지방재정부담심의위원회 설치
- 이명박 정부 재정분권 정책을 평가하면 재정확충에 주안점을 두고 있음을 알수 있음
- 약 2조 원 내외의 지방세 순증이 발생한 지방소비세 신설과 관련해 대부분의 전문가들은 재정분권이 아닌 재정확충을 목적으로 하는 정책으로 평가하고 있음
  - 지방소비세 신설은 ‘지방재정 확충’이므로 이를 재정분권의 관점에서 평가하는 것은 다소 무리가 있다는 평가
  - 수도권과 비수도권 간의 재정력 격차 완화를 위해 지방소비세를 권역별로 차등적으로 배분하는 것은 긍정적으로 평가
- 지방교부세의 법정을 인상이나 자치구에 대한 보통교부세 교부 등의 재정분권 정

**책은 실제 추진되지 않아 부정적인 평가를 받음.**

- 보통교부세의 도로보전분 기한만료는 연장되었으나, 특별교부세와 분권교부세 제도 개선 등의 정책은 완료되지 못했고, 자치구 보통교부세 직접 교부 등은 시행되지 않음

○ **지방자치단체의 자율성은 소폭 확대되었으나 중앙정부의 감세 정책, 지방세의 감세 기조 등으로 지방세입 확대는 미진하였다는 평가를 받음**

- 수도권 외 지역의 회원제골프장에 대한 2년간 취득세 중과세 폐지, 중고자동차 매입이나 임대 목적으로 대한주택공사의 재고주택 매입에 대한 취득세 및 등록세 면제, 관광호텔의 건물과 대한주택공사의 임대주택에 대한 재산세 경감(50%) 조치 등 추진

### 3) 박근혜 정부

- 박근혜 정부의 재정분권 관련 정책목표와 정책은 국정과제로 ‘지방재정 확충 및 건전성 강화’를 제시하면서, 세부과제로는 지방자치단체의 자체재원 비중 확대, 지방재정조정제도 개선, 지방재정의 건전성 및 투명성 대폭 강화 등 제안
- 지방자치발전위원회의 ‘지방자치발전종합계획’(2014)에서는 자주재원 확충, 이전재원 조정, 지방재정 건전성 강화로 나누어 세부과제를 설정
- (세입 측면) 지방소비세율 인상, 지방소득세의 독립세 전환, 취득세 과세대상 확대, 담배소비세 인상 등 지방세 제도를 개편하고, 지방세 자율성을 강화함.
  - 부동산경기를 위해 한시적으로 도입했던 유상거래 주택에 대한 취득세율 인하를 영구 인하로 바꾸는 대신 지방소비세 세율을 부가가치세액의 5%에서 11%로 인상
  - 소득세 및 법인세의 부가세(surtax) 형태로 운영되던 지방소득세를 독립세로 전환하여 과세표준은 국세의 과세표준을 그대로 이용하고 세율은 누진세율구조로 개편
  - 종합소득 및 퇴직소득에 대한 개인지방소득세는 표준세율의 50% 범위 내에서 조례로 가감할 수 있도록 하여 과세자주권 강화
  - 취득세 과세대상에 요트회원권을 추가하고 담배소비세 과세대상에 물담배와 머금은 담배를 추가하는 등 지방세 과세대상 확대 및 담배소비세 세율 인상
  - 지방세 감면 통합심사제도 도입 및 지방세 최소납부제도 신설
  - 지역균형개발사업 및 공공시설에 필요한 비용충당을 위해 지역자원시설세 부과
- (세출 측면) 지방재정운용 상황 공시제도를 합리적으로 개선하고, 조정교부금 세부명세를 공개하도록 개편함.
  - 시·도가 수행하는 토목 등 건설사업에 대한 시·군·자치구의 부담 규정 삭제
  - 국고보조사무의 지방이양에 따른 사무수행 관련 규정 신설
- (재정관리 측면) 대규모 재정부담 사업에 대한 지방재정영향 평가 의무화, 국고보조금 관리규정 신설, 중기지방재정계획 수립 시 지자체 의견 최대한 반영 등의 제도가 도입됨.

- 지방재정투자심사위원회와 지방보조금 심의위원회를 구성하여 대규모 재정부담을 수반하는 대회나 사업 등의 유치·신청 등에 대한 지방재정 영향 평가를 의무화하고, 평가 결과를 토대로 지방재정투자심사위원회의 심사를 거치도록 함
  - 자치단체장의 지방재정건전성계획 수립 시행 의무 부여, 지방보조사업의 운용평가 등 실시
  - 지방재정법에 의하지 않고는 지방채를 발행할 수 없도록 제한
  - 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가 실시 및 긴급재정관리 관련 규정을 신설
- (지방재정조정제도 측면) 보조금 제도를 합리적으로 개편하고, 조정교부금 제도를 보완하였으며, 담배에 부과되는 개별소비세 일부를 재원으로 소방안전교부세를 도입
- 자치구 조정교부금제도 보완을 위해 특·광역시장은 보통세 수입의 일정액을 자치구 조정교부금으로 확보하여 자치구 간 재정력 격차를 조정하고, 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 구분하여 운영하되, 특별조정교부금은 보조사업의 재원으로 사용할 수 없도록 함
  - 보조금 제도를 합리화하기 위해 안전행정부 장관에게 국고보조사업의 이력을 관리하도록 함.
- 박근혜 정부의 재정분권 정책을 평가하면 지방분권이라는 용어를 사용하지 않고 ‘지방자치발전’으로 대체하여 정책을 추진했으며 재정분권 정책보다는 지방재정 건전성과 투명성 확보를 위한 재정관리 제도의 개선에 중점을 둔 것으로 평가
- 박근혜 정부에서 지방소비세 도입, 면허분 등록면허세, 담배소비세 인상 등에 의한 지방세입 확대는 긍정적으로 평가
- 하지만 2014년의 지방소비세 세율 인상은 유상거래 주택에 대한 취득세율 영구인하 조치에 따른 세수결손 보전이며, 무상보육 확대에 따른 지방비 부담의 경감 등의 지속적인 요구에 따른 조치일 뿐이라는 평가
- 소방안전교부세 도입, 분권교부세 제도 개편, 재정보전금 제도 개편 등 지방재정조정제도와 관련한 정책은 부정적인 평가를 받음.

- 담배에 부과되는 개별소비세의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세의 도입은 지방재원의 확충이라는 측면에서 긍정적으로 평가되지만, 소방안전교부세가 지방교부세의 성격에 맞지 않다는 의견도 존재함
  - 분권교부세를 보통교부세로 통합하고, 일부 사업은 다시 국고보조사업으로 환원하는 것은 한시적으로 도입된 분권교부세 문제를 개선하는 조치일 뿐이며, 도와 시군 간의 재정조정 제도였던 특별재정보전금의 폐지 역시 이미 예정되어 있던 제도개선 수준에 그치는 것으로 평가
- 박근혜 정부는 지방자치발전종합계획을 수립했지만 제대로 실현된 것은 없어 지방재정 면에서도 지방세 규모 확대만 약간 긍정적으로 평가될 뿐 재정분권정책은 다른 정부에 비해 전반적으로 부실한 것으로 평가

## 4) 문재인 정부

- 문재인 정부는 는 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 전략으로 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보 등을 위한 방안을 마련하였음
  - 당장 추진이 가능한 사항을 중심으로 2019년부터 시행(1단계)하고, 지역의 자율성 강화와 균형발전 촉진을 위하여 근본적인 제도 개편 방안은 2021년부터 시행(2단계)하도록 함
- 재정분권 추진결과 1단계 재정분권은 당장 가능한 사업을 중심으로 진행되었음
- (세입측면) 지방소비세율을 1단계로 10%p인상 결정
  - 기존 11%에서 21%로 10.0%p 인상 : 2019년 4.0%p+2020년 6.0%p
  - 지방소비세율 인상분에 대해 배분기준은 권역별 가중치를 적용하는 소비지수로 안분하도록 하고, 수도권 3개 시·도가 출연하는 지역상생발전기금의 출연재원은 최초 도입분(5%p)에 인상분을 추가해서 10%p로 확대하고, 출연기한을 10년 더 연장하여 지역 간 재정격차 완화 및 균형발전을 지원하도록 함
- (지방재정 관리 측면) 주민참여예산제도의 주민참여범위를 기존의 소규모 공모사업 위주에서 자치단체의 주요사업 및 예산 전과정으로 확대하도록 법적 근거 마련하고 지방재정의 자율성 강화
  - 지방채무 한도액의 설정 주체를 행정안전부장관에서 자치단체장으로 변경하고, 초과 발행 시 행정안전부 장관의 승인을 협의로 변경
  - 기초자치단체의 교육경비 보조행위에 대한 제한 완화, 지방투자사업의 중앙 심사대상 기준 완화 및 타당성 조사의 중복을 해소하여 지방재정의 자율성 강화
- (지방재정조정제도 측면) 중앙정부의 기능의 일부를 지방으로 이양하고, 소방안전교부세율을 인상
  - 소방인력 단계적 확충에 따라 담배분 개별소비세의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세율 25.0%p 인상 (20% → 45%) 하여 8천억원 규모의 재원 확보



- 지방소비세율 인상을 통한 지방세 확충과 연계하여, 2020년 국가균형발전특별회계 지역자율계정으로 운영되던 포괄보조사업을 중심으로 3.5조 원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양하도록 함
- 지방소비세와 소방안전교부세 인상에 따른 지방교부세 감소분은 보전하지 않지만, 지방교육재정 감소분은 지방교육재정 교부율을 인상하여 보전

〈표 4-11〉 1단계 재정분권 추진에 따른 지방재정 변화

	2019년	2020년	순증	누적
<b>지방세 확충</b>	3.3조원* 지방소비세율 + 4%p	5.1조원* 지방소비세율 + 6%p	8.4조원	11.7조원
<b>소방직 지원</b>	0.3조원* 소방안전교부세율 + 15%p	0.2조원* 소방안전교부세율 + 10%p	0.5조원	0.8조원
<b>기능이양</b>	-	-3.5조원 내외	-3.5조원 내외	
<b>지방재정 순확충**</b>	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원
<b>국세 : 지방세 (16년 76:24)</b>	75:25	74:26	74:26	

〈자료 : 김필현, 미래지향적 재정분권 추진방안 연구 (서울특별시의회-한국지방세연구원 공동 정책토론회, 2023)〉

### ○ 2단계 재정분권은 당초 2021년부터 추진될 예정이었으나 법개정이 늦어짐에 따라 재정분권 추진은 2022년부터 추진됨

- 지방으로 이양되는 전환사업을 지방소비세율 4.3%p 인상 : 2022년 2.7%p + 2023년 1.6%p
- 기초자치단체인 시·군·구에도 지방소비세를 배분하며, 광역-기초간 배분 비율은 6:4로 함
- 지방소멸대응기금 연 1조 원 규모로 10년간 지원  
(재원)기재부 일반회계 재원  
(운영)지자체 조합 통해 운영, 광역-기초 25:75 배분(10년 한시)
- 지방소비세율 인상과 연계하여 지역밀착형 국고보조사업을 자치단체로 이전하며, 사회복지 관련 지방비 부담 완화 : 이양되는 국고보조사업은 약 2.3조 원 규모로 2026년까지이며 지방비 부담완화는 사회복지분야 국고사업 보조율을 인상하는 것으로 2천억원 규모

- 최종적으로 지방재정 확충은 14.3조원(지방세입 12.6조원 + 기금+보조금 1.2조원 + 소방안전교부세 0.5조원)에서 지방재정 부담 8.4조원을 제외한 순확충은 5.9조원
- 문재인 정부의 재정분권 정책을 평가하면 지방소비세 인상을 통해 지방재정 자율성을 제고하고, 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하였으며, 세입-세출 간 괴리도 축소시킨 것으로 평가됨.
  - 지방소비세 인상은 자체 재원주의에 입각한 지방재정 확충
  - 재정분권을 통해 인상된 지방소비세의 배분에 권역별 가중치를 적용한 소비지수를 활용함으로써 지방자치단체 간 재정형평성 제고
  - 지방소비세의 인상으로 지방세를 확충하고, 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양함으로써 세입과 세출 간의 괴리 축소
- 이전 정부와 다르게 재정분권의 구체적인 목표를 제시함과 동시에 지방재정 순증을 위해 노력
  - 재정분권의 목표 설정 후 재정분권을 우선적으로 실시하고 이에 따른 기능이나 사무를 조정하는 등 역대 정부와는 다른 방법의 재정분권 모색
  - 지방재정 순증을 통해 지방자치단체의 재정 운용의 자율성과 기능이양에 따른 책임성 부여
  - 재정분권 추진 시 중앙-지방뿐만 아니라 광역-기초 간 연대와 협력을 제고하는 등 세밀한 재정분권 체제 구축 노력
- 반면에 단계적 추진에 따른 불확실성 및 연계성 부족, 과세자주권 및 재정 책임성 강화 미흡, 지방자치단체가 배제된 중앙정부 주도의 재정분권 등 부정적 평가도 존재
  - 지방소비세는 개별 자치단체의 과세권 행사가 곤란한 방식으로 운영되고 있으므로 과세자주권 제고와 무관하며, 지방자치단체의 재정책임성 제고를 기대하기 어렵다는 평가
  - 기능이양에 따른 재원보전을 위한 전환사업보전분이 추가되면서, 지방소비세의 배분 구조가 더욱 복잡해짐

- 자치분권종합계획에서 지방소득세의 규모 확대를 명확하게 규정했지만 전혀 추진 노력을 보이지 않았음
- 재정분권은 지방재정의 자율성 및 책임성 확보를 위해 자주재원 확대가 목적임에도 재정분권 논의에서 기초자치단체에 대한 지방세 확충은 배제되었음
- 지방교부세 감소도 보전해주지 않고, 광역자치단체의 조정교부금으로 보전케 한 것은 자주재원을 의존재원으로 대체한 효과를 가지므로 재정분권 논리에 역행하는 조치라는 평가.

## 5) 윤석열 정부

- 윤석열 정부의 재정분권 정책은 2022년 5월 대통령 인수위 국정과제와 2023년 11월 지방시대위원회의 내용을 통해 파악할수 있음
- 대통령직 인수위 국정과제에서 재정 분권 관련 목표 및 실천과제로 <지방자치단체 재정력 강화 : 실질적인 균형발전을 위한 재정권한의 이양과 지방의 재정책임성 기반 마련>을 들고 있음
- (재정자주도 기반 목표 설정) 재정자주도 제고를 지방재정 강화의 지향점으로 설정하고, 임기 내 적정 수준의 재정자주도 달성 추진
- (지방의 자주재원 확충) 복지 확대 등으로 증가하는 지방 재정수요를 충족하기 위해, 지방의 자주재원을 확충하고 재정 균형 장치 강화
  - 국가·지방 재정여건 및 재정준칙 등을 고려하여 지방교부세 법정률 등 검토, 지방세 신세원 발굴
  - 재정이 열악한 지역에 더 많은 재원이 배분되도록 지방교부세·지방 소비세 배분기준 개선
- (균특회계 및 국고보조금 제도 개선) 지방시대 지역균형발전 정책에 부합할 수 있도록 균형발전특별회계 규모 및 지역 자율사업의 유형 확대
  - 지역이 자율적으로 추진할 수 있는 보조사업은 점진적으로 포괄보조 방식으로 전환
- (현금성 복지사업 관리) 지자체의 현금성 복지사업에 대한 분류체계를 마련하여 통합적으로 관리하고, 집행 결과에 대한 분석·공개·환류 등 책임성 강화
- (지방보조금 통합관리시스템 구축 및 재정분석) 지방보조금 통합관리시스템을 구축·운영하고, 부정수급에 대한 제재를 강화하는 등 운영의 책임성·투명성 제고
- (지방 재정위기 관리제도 개선) 지방지 부담을 수반하는 국고보조사업에 대한 지방 재정영향 평가를 강화하고, 의사결정과정에서 지자체 의견을 적극 수렴
  - 재정위기단체 지정 및 관리 세부기준 도입, 지자체의 비효율적·부분별한 재정운영에 대한 제재조치 구체화 등 제도 정비

- 윤석열 정부의 재정분권 정책평가는 구체성 결여와 세입구조 변동이 주된 내용으로 갈등의 소지를 안고 있다는 평가
- 국정과제들이 매우 선언적이고 구체성이 떨어진다는 지적
  - 국정과제 실행 방안을 “국가-지방 재정여건 및 재정준칙 등을 고려하여”라는 전제조건을 붙여 놓고 있으며, 그러한 논쟁 가능한 전제조건을 충족하면서 단지 “지방교부세 법정률 등 검토”라는 내용으로 제시하고 있음
- 재정력 강화가 아닌 세입구조 변동은 지자체 간 더 큰 갈등 유도 가능성이 크다는 평가
  - “재정이 열악한 지역에 더 많은 재원이 배분되도록 지방교부세·지방소비세 배분 기준 개선”은 지방재정력 강화가 아닌 지방세입과 지방교부세입의 배분기준 변경을 통한 지방정부들의 세입구조 변동시키는 것에 불과
  - 재정이 취약한 지역에 상대적으로 많이 배분되는 자주재원을 확충하고, 다시 취약지역에 더 많은 재원이 배분되도록 지방소비세 배분기준을 변경하는 것은 더 큰 갈등을 유발할 수도 있음
- 지방시대위원회 (대통령 직속)<sup>11)</sup>가 발족하여 재정분권 정책에 대한 정책을 제시함
  - 실행방안은 자주재원 확충 및 세입기반 강화 : 대내외 경제 여건에 따라 지방정부가 주도적으로 대응할 수 있도록 지방재정 수입 기반 강화
  - (지방재정) 지방정부의 자율적 재정 활용 및 재정력 강화를 위한 과제 발굴, 책임성 있는 운용을 위한 제도적 장치 보완\*
    - \* 지방보조금 운영의 시스템화, 재정분석 시 신규지표 개발·반영 등
  - (공유재산) 공유재산 특례 신설·변경 시 관리 강화, 유휴·저활용 재산의 적극 발굴 등 지자체 재원 기반 확충
- 지방재정 자율성 강화 : 지방정부가 지역 현안 해결을 위하여 재정을 활용할 수 있도록 지특회계 확충, 보조사업·지방세 관련 제도 정비

11) 대통령직속 지방시대위원회, <제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)>(2023.11)

- (지특회계) 균형발전 목적에 부합하는 사업 신규 발굴, 타 회계·기금에서 이관하여 지역균형발전특별회계 규모\* 지속 확충

\* 지특회계 투자 규모 : ('22) 10.8조원 → ('23) 11.7조원

- (포괄보조 방식 확대) 지역의 사업 선택권을 높이기 위해 지자체 스스로 편성 가능한 포괄보조사업 유형\* 확대('23년 24개 → '24년 37개)

\* 예시 : (산림청) 생활권도시숲조성 (문체부) 야영장 안전 및 활성화 지원 등

- (국고보조사업) 국가 주도 사업의 지방비 부담 증가\*에 따라 지방비 부담적정성 평가를 위한 지방재정영향평가 대상 확대 등 사전심의 강화

\* 국고보조사업 지방비 부담 : ('18) 23.5조원 → ('22) 33.4조원

- (지방세) 조례감면 자율성 확대\* 등 관련 법령 개정 추진, 모범사례 발굴 등을 통해 지역 활력 제고

\* (현재)서민생활 지원 등 제한적 허용 → (개선)「지방자치법」상 쏠자치사무로 확대

#### ○ 지자체 간 재정 균형 장치 강화 : 교부세의 균형발전 자원 역할 제고, 기초자치단체 간 재정 형평화를 통한 지방재정 지속가능성 확보

- (보통교부세) 지역 간 재정불균형 해소 등을 위해 성장 동력 육성 지원 등을 위한 보통교부세\* 배분기준 개편 검토

\* 지방정부의 표준적 행정 수행 필요 경비의 부족분을 보전하기 위한 자원

- (조정교부금) 現 조정교부금\* 제도의 재정 형평화 기능을 강화하기위한 배분기준 개선, 시·도의 조정교부금 자율성 확대방안 검토 \* 재정불균형 완화를 위한 목적으로 도가 해당 시군에 배부하는 금액

- (부동산교부세) 경제·사회 및 인구구조 변화 등 부동산교부세\*의 균형발전 자원 역할 강화방안 검토

\* 종합부동산세(국세)를 지자체 균형재원으로 활용

〈표 4-12〉 우리나라 역대 정부의 재정분권 추진 계획

	세입 측면	세출 측면	재정조정 및 재정관리 측면
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세 지방세 이양</li> <li>- 지역개발세 신세목 확대</li> <li>- 탄력세율 적용 활성화</li> <li>- 재산세·종합토지세 과표현실화</li> <li>- 지방세 비과세·감면 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업별 예산제도 도입</li> <li>- 지방예산편성지침 폐지</li> <li>- 지방세지출예산제도 시범 실시</li> <li>- 재정공시제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세 법정률 상향 조정</li> <li>- 국가균형발전특별회계 신설</li> <li>- 지방채 개별승인제도 폐지</li> <li>- 지방양여금제도 개선</li> <li>- 주민참여예산·복식부기제도 도입</li> </ul>
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방소득·소비세 도입</li> <li>- 세목 조정·세원불균형 완화</li> <li>- 신세원 발굴·선택적 과세 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세지출예산제도 전면 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세 법정률 인상</li> <li>- 자치구 보통교부세 직접 교부</li> <li>- 분권교부세 기한 만료 제도 개선</li> <li>- 지방재정부담심의위원회 설치</li> </ul>
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방소비세 확대</li> <li>- 지방소득세 독립세화</li> <li>- 담배소비세 인상</li> <li>- 지방세 비과세·감면 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방이양 사무 수행 규정 신설</li> <li>- 재정공시 확대</li> <li>- 사업별 원가정보 공개</li> <li>- 건설사업 시·군·구 부담 규정 삭제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보통교부세 기준재정수입액 차등화</li> <li>- 분권교부세 폐지 및 사무 이양</li> <li>- 중앙 투·융자 사전심사 대상 확대</li> <li>- 자치구 조정교부금제도 개선</li> </ul>
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방소비세·지방소득세 확대</li> <li>- 지방세 신세원 발굴</li> <li>- 지방세 비과세·감면율 15% 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방채발행한도액 설정 주체 변경</li> <li>- 지역밀착형·특화사업 지방이양</li> <li>- 시·군·구 교육경비보조 제한 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세 법정률 상향</li> <li>- 지역상생발전기금 확대</li> <li>- 주민참여예산제도 확대</li> </ul>
윤석열 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정자주도 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국고보조사업 포괄보조 방식 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세 법정률 인상</li> <li>- 균특회계 자율사업 비중 확대</li> <li>- 지방보조금 통합관리시스 구축</li> <li>- 현금성 복지사업 책임성 제고</li> <li>- 지방 재정위기 관리제도 개선</li> </ul>

〈출처: 홍근석 등, 재정분권이 공공부문 성과에 미치는 영향 분석 (한국지방행정학보 제20권제3호, 2023)〉

## 5. 재정분권정책 동향 - 기관별 의견

### 1) 시도지사협의회<sup>12)</sup>

#### ○ 지역주도의 기반 강화를 위한 <지방재정력 강화> 방안 마련과 추진

#### ○ 재정자주도 개념의 복합성 인식

- (재정자주도 목표의 적극적 설정) 재정자주도 제고는 국고보조금 축소를 통한 전체 일반 회계예산의 축소 방법에 의한 것이 아니라, 지방교부세(조정교부금)입의 증가와 함께 지방세입(세외수입 포함)의 증가도 동시에 실현하는 방안으로 추진
- (지방세 신세원 발굴) 지방세입 확대를 위해 관광세(또는 레저세)뿐만 아니라 4차 산업 혁명 또는 기후위기 극복 등과 관련된 신세원을 지방세 도입으로 추진하는 것은 물론, 현행 국세의 지방세 전환을 통한 재정분권도 포함해야 할 것임

#### ○ 지방 기간세 중심의 지방세입 확충

- (지방소득소비세 강화) 지방소비세의 한계를 인정하면서 지방소득세의 강화 방안을 포함하는 것이 필요함
- 지방소비세 배분 기준의 개선에 앞서 지방소득세의 확대가 우선하는 것이 필요. 즉 지방소득세 확충에 따라 발생하는 지방정부 간 세입격차 확대의 문제를 해결하는 방법으로 지방교부세 및 지방소비세 배분방식의 개편 방안을 마련하여 추진하는 것이 필요

#### ○ 지방교부세의 본질 기능 마련과 제도개선에 대해 지방의 부족재원 충족기능과 재정 형평화 기능의 보완적 활용을 주장하고 있음

#### ○ 지방의 부족 재원 충족 기능 강화

- 지역주도성 강화 또는 지방재정 수요 증가에 대응하는 재정분권 추진 필요
- (지방교부세) 지방정부 재정수요를 충족하기 위한 재정수입을 보전하는 것이 핵심
- 지방세입의 확충에도 불구하고 재정수입이 부족한 지방정부의 세입을 (자주)재원으로 보전하는 기능을 수행함
- 따라서 지방세입 확충의 후속 조치로 지방교부세율 인상을 추진하는 것이 필요하며, 사회복지뿐만 아니라 지역경제와 지역인재 양성과 지역 정착을 강화하는 재원 확충으로 추진 필요

12) 박관규, 새정부의 재정분권 추진방향: 평가와 과제(한국지방재정학회, 2022년 하계학술대회)



### ○ 재정 형평화 기능의 보완적 활용

- 지방의 부족 재원 보전 기능에도 불구하고 충분한 재원 확충이 실현되지 않는 경우 등을 대비하여 지방교부세의 배분 기준 개편을 통해 지방 간 재정 격차의 완화 추진
- 인구소멸(감소) 대책을 위한 이전재원의 강화와 함께 지역 활성화 성과에 따른 지방재정의 감소 효과(예, 지방세입 확대 → 지방교부세 감소; 재정자립도 향상 → 국고보조율 하락) 등의 적용 배제 등을 통해 지역경제 활성화 또는 지방소멸 위기 극복의 효과를 온전히 누릴 수 있도록 재정제도 보완

### ○ 국고(지방)보조금 제도의 개선을 통해 지방자치단체 재정의 부담을 줄이는 방향으로 정책을 제시하고 있음

### ○ (현금성 복지사업의 관리 강화) 지방의 현금성 복지사업 관리뿐만 아니라 중앙(국가)의 현금성 복지사업의 확대가 지방재정에 미치는 영향에 대한 대책을 우선 마련

- 현금성(소득보전형) 복지사업의 유형화와 규모 분석을 통한 보조사업의 정비

### ○ (보조금 통합관리시스템 구축과 연계성 강화) 국고보조금통합관리시스템(e-나라도움)과 지방보조금통합관리시스템의 연계 강화

- 국가 전체적으로 보조금 시스템을 통합하여 관리하는 것이 필요
- 보조금 관리의 투명성 강화 및 부정수급-비효율성 문제 등의 해소

### ○ (균특회계 개선) 지역주도의 균형발전 실현을 위해 자율계정(포괄보조금) 비중의 확대

- 명목상 다른 일반(특별)회계 국고보조사업의 균특회계 국고보조 전환 지양
- 신규재원 확보를 통한 자율계정사업의 확대 추진

## 2) 시군구청장협의회<sup>13)</sup>

### ○ 국세의 지방이양 지속 추진으로 지방세 비중 확대 주장

- 자주재원 확보를 통한 지방정부의 자율적 재정을 위해 국세의 지방이양 지속적 추진
- 이양분에서 30%는 순증(약 6.8조원)으로, 70%는 국고보조사업 이양 등 자치경찰, 복지사업재원으로 추진 국세의 지방세 이양을 통해 국세-지방세 7:3 구조개편의 완성 (2022-2024년 까지) 및 국세-지방세 6:4 (2025-2026년 까지) 지속 추진

### ○ 재정자주도 제고를 위한 지방교부세율 인상 추진

- 신정부 국정과제 112번의 세부과제로 ‘재정자주도 기반목표설정’과 ‘지방의 자주재원 확충’을 연계하여 지역균형발전 재원으로서 지방교부세 교부율을 상향조정 필요가 있음.
- 지방교부세는 2006년 19.24%로 인상된 이후 14년간 한차례의 인상도 없이 현행 법정률 유지
- 또한 2017년 이후 보통교부세의 부족 재원 조정률이 지속 하락하여 지방정부의 부족 재원 보전기능이 약화되고 있으므로, 교부세율 인상을 통해 지방의 재정수요를 보전할 필요가 있음
- 현행 19.24% → 22% 이상 인상할 것을 주장하고 있음

### ○ 기초지방소비세 세목 추진

- 현행 2단계 재정분권에 따라 기초분 지방소비세는 시군구 기초정부에 직접 배분하도록 하고 있음
- 기초지방소비세 세목을 신설하여 광역과 공동세 형태로 운영될 경우, 향후 재원배분에 따른 정부간 갈등을 예방할 수 있으며, 조정교부금 등의 의존재원이 아닌, 지방세인 자체재원으로 세입이 구성되므로, 재정자립도 역시 향상될 것임
- 또한 자치구의 경우 사회복지비를 비롯하여 세출은 크게 증가하고 있으나, 세목은 재산세와 등록면허세 2개 뿐이므로 기초소비세를 신설할 경우 자치구에 세목이 추가되어 세입 확충이 가능하며, 또한 재정분권에서 소외되는 문제점을 해소할 수 있을 것임<sup>14)</sup>

13) 이상범, 신정부의 재정분권국정과제와 민선 8기 정책과제 : 2단계 재정분권의 경험을 중심으로 (기초지방정부 정책리포트 제5호, 2022)

14) 이상범, 2단계 재정분권의 경험과 정책과제 제언(한국지방세연구원 ‘새정부 재정분권 정책에 대한 제언’ 학술세

### ○ 근본적인 자치구 재정확충 추진

- (영세한 자치구 세목) 자치구의 세목은 재산세와 등록면허세 2개뿐이며, 특광역시 대 자치구 세수 배분이 약 8.5 : 1.5 수준임<sup>15)</sup>
- (자치구 교부세 미교부) 자치구에는 지방교부세를 직접 교부하지 않고 특별·광역시가 조정교부금을 통해 지원하고 있어 자치구 간 재정불균형 심화
- (과도한 사회복지비) 자치구 사회복지 재정수요 반영 미비
- 기초생활보장수급자 부양의무자 기준완화, 기초연금 지원강화, 아동양육수당 확대 지원 및 아동수당도입 등 사회복지 재정수요의 급증으로 인해 자치구의 재정난이 가중되고 있음<sup>16)</sup>
  - ※ 2022년 전국 예산대비 사회복지비 비중 평균 31.7%, 자치구 예산대비 사회복지비 비중 평균 57.2% (최고 부산 북구 70.5%)
- (재정분권 본질과 불일치) 자치구는 1단계 및 2단계 재정분권에 따른 재정확충이 시·군에 비해 상대적으로 많이 낮은 수준임. 따라서 자체재원 확충을 통해 지역주민을 위해 일할 수 있도록 자치구 재정제도 개편 요청 필요

### ○ 자치구의 재정분권에 대해 두가지 정책과제를 주장하고 있음

- (추진과제 1) 지방교부세 자치구 직접 교부
  - 특·광역시에 전액 교부되는 보통교부세를 자치구에 직접 교부 (지방교부세법 제6조 제1항의 단서조항 삭제)
    - ※ 광역시 재정 감소와 관련하여 자치구 조정교부금과 교환 검토
- (추진과제 2) 국세 담배분 개별소비세의 자치구 이양
  - 국세 담배분 개별소비세를 자치구세로 귀속 개편 추진. 특·광역시에서는 기존의 담배는 그대로 특·광역시로 존치하고 자치구에는 담배분 개별소비세(국세) 이양
    - ※ 주민세의 특광역시 자치구 추가이양(개인분) 추진 고려

미나 발표자료, 2022)

15) 행정안전부, 2단계 재정분권 설명 내부자료 (2021)

16) 이상범 외, 서울시 자치구 사무권한 재정립을 위한 연구 (한국행정학회 용역보고서, 2021)

○ 시군구청장협의회에서는 시군에 비해 재정적으로 어려운 조건에 있는 자치구의 주장이 많이 반영되어있는 것으로 보여짐

- 다만 일반도는 시군에서 대부분의 행정 기능을 수행하고, 광역시는 상하수도과 도로 등 기반 시설의 분담 등 대부분의 기능을 광역본청에서 분담하는 현실을 고려할 필요는 있으며, 시군과 동일한 수준에서 비교하는 것은 다소 적절하지 않음
- 조율을 높이는 등 보조금 제도 개편 등을 통해 재량 재정을 확대하고 광역시와 자치구 이 행정분담체계에 대한 재조정은 논의할 필요가 있을 것으로 보임

〈표 4-13〉 2022년 지방선거 주요 정당들의 재정분권 관련 공약 비교

더불어민주당	국민의 힘	제20대대통령직인수위원회	정의당
<p>실질적 지방자치 완성을 위한 재정분권 실현</p> <p>■ 국세-지방세 구조개선을 통한 지방재정 확보</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소비세 비중 및 지방소득세 규모 확대, 국가와 지방간 기능 재조정, 지방세 신 세원 발굴 등 추진</li> <li>• 지방교부세율(19.24%) 단계적 인상</li> </ul> <p>■ 광역과 기초 간 재정부담 협의를 위한 “광역-기초 재정부담심의위원회” 신설</p>		<p>실질적 균형발전을 위한 재정권한 이양 및 재정 책임성 기반 마련</p> <p>■ 지방재정 권한 강화를 위한 재정자주도 기반의 목표 설정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 임기 내 적정 수준의 재정자주도 달성 추진</li> </ul> <p>■ 지방의 자주재원 확충</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 복지 확대 등으로 증가하는 지방 재정수요를 충족하기 위하여 지방교부세 법정률 등 지방재정 조정제도를 개선 검토</li> <li>• 용도가 정해진 재원인 특별교부세 일부를 보통교부세에 통합하여 지방재정의 자율성 강화</li> </ul> <p>■ 균형발전특별회계 및 국고보조금 제도 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 균형발전정책에 부합하는 다 회계·기금사업을 균특회계로 전환하고, 균특회계 투자 규모 및 지역 자율사업의 비중을 확대</li> <li>• 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있는 사업들을 선정하여, 점진적으로 포괄보조 방식으로 전환</li> </ul> <p>■ 현금성 복지사업 관리제도 도입</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체의 현금성 복지사업에 대한 분류체계를 마련하여 정확한 현황을 파악하고, 현금성 복지사업 관련 책임성 확보 방안 마련</li> </ul> <p>■ 지방보조금 통합관리시스템 구축 및 지방의 재정 진단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방보조금통합관리망을 통해 지방보조금의 교부·집행·정산 등 모든 과정을 시스템으로 처리하고, 지방보조금에 대한 책임성 강화</li> </ul> <p>■ 지방 재정위기 관리제도 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방비 매칭 국고보조금사업에 대한 지방재정영향평가 제도를 도입하고, 의사결정과정에서 지방자치단체 의견을 적극 수렴</li> <li>• 재정위기 지방자치단체 지정 및 관리 기준 도입 및 지방자치단체의 비효율적 및 무분별한 재정운영에 대한 제재 등의 제도 정비</li> </ul>	<p>지방분권 헌법개정 추진</p> <p>■ 자치재정권 보장</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세의 종목과 세율을 ‘지방정부 법률’로 정하도록 하여 과세자주권 보장</li> <li>• 지방정부간 재정격차 완화를 위해 중앙정부의 재정 조정 의무 명시</li> </ul> <p>지방교부세 교부율 인상 및 자치구 교부세 분리 산정</p> <p>■ 현행 내국세의 19.24%인 교부세 교부비율을 상향해 지자체간 재정 격차를 완화하고 부족한 재원을 보전하도록 하겠음.</p> <p>■ 지방교부세의 교부비율을 19.24%에서 22%로 인상</p> <p>■ 자치구의 보통교부세 산정을 특별시 광역시와 분리하여 산정한 후 자치구로 교부하도록 함.</p>

## 6. 재정분권 정책 방향

### 1) 균형발전과 재정분권의 균형과 재량예산 확대

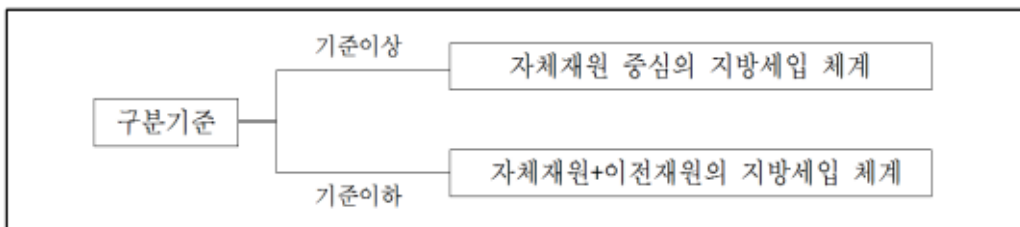
#### ○ 균형발전과 재정분권의 균형

- 재정분권에 따른 지역 간 격차 확대 vs 지역 간 격차 해소가 중요한 과제임
- 재정분권과 지역균형발전은 인구 50만 이상 대도시와 2만 내외의 군 지역에 획일적인 제도 적용으로 인해 파생되는 문제를 고려해야 함

#### ○ 지역의 자생력 강화를 위한 지역맞춤형 재정분권 검토<sup>17)</sup>해야 함

- 지방자치단체의 재정여건에 따라 재정운영체계를 달리하는 맞춤형 재정분권(이원적 또는 차등적 재정분권)의 추진
- 재정여건이 상대적으로 양호한 지방자치단체의 세입체계는 자체재원 중심으로 만들어 재정운용상 자율성과 책임성을 발휘할 수 있도록 함으로써 재정성과의 향상을 유도
- 그 반대로 재정여건이 취약한 지방자치단체는 현재처럼 이전재원으로 지방세입을 지원하되 점차적으로 자체재원을 늘릴 수 있도록 관련 기반과 제도 등을 정비

〈그림 4-2〉 재정여건에 따른 맞춤형 재정분권의 추진



- 지방세를 확충하여 해당 지역의 재정을 스스로 꾸려나갈 여지가 있는, 자체재원이 차지하는 비중이 80%를 넘는 등의 서울 및 수도권 일부 지방자치단체의 경우 재정운용에 있어 중앙 및 다른 지방자치단체와 충돌하지 않는 범위 내에서 자율권을 부여
- 중앙정부로부터 재정 지원을 받지 않으면 독자적인 재정운용이 가능하지 않을 뿐만 아니라 심지어 존립조차 쉽지 않은 지방자치단체의 경우 중앙을 통한 재정관리를 적용하되 중장기적으로는 지방세 등 자체재원 기반이 강화될 수 있도록 지원하는 방식을 병용

17) 유태현, 문재인 정부 재정분권의 성과와 과제 (지방행정연구 제35권 제4호, 2021)

- 재량예산 확대. 지방세 비율 확대에서 재정자주도 확충으로 전환 필요
- 자치단체가 전체적으로 세입의 절반 이상을 이전재원에 의존하는 구조를 개선하려면 전면적 세제개혁 필요
  - 세원이양은 소득·소비세 등 기간세목을 대상으로 하고, 세제를 다원적으로 설계
  - 재정력 격차 문제와 지역 균형발전 문제는 지방세제가 아니라 재정조정제도의 재설계로 해결

## 2) 자원 구조 혁신

### ○ 지방소비세의 개선

- 지방소비세는 중앙정부 정책에 따른 지방정부 손실 보전 기능과 중앙정부 이양사무 수행을 위한 자원 조달 기능 등이 혼재되어 있고, 세수도 지역별 재정력을 고려하여 배분되는 등 많은 문제점을 안고 있음.
- 민간최종소비지출을 이용한 현행 배분방식도 엄밀하게는 생산지 과세원칙을 따르는 것이므로 각 지역별 소비수준과는 괴리가 있음.
- 지금까지 재정분권이 지방소비세를 축으로 이뤄짐에 따라 기초자치단체의 재정확충이 상대적으로 부진
- 지방소비세 체계의 합리화 : 중장기적으로 권역별 가중치를 폐지하고, 수도권에 대해서는 늘어난 지방소비세와 연계하여 국고보조사업의 보조율을 낮추는 등의 조치로 대응하는 방식 검토

### ○ 적극적인 신세원 발굴

- 지역자원시설세 과세대상 확대 : 지역자원시설세 과세대상 확대 노력은 여러 지방정부를 중심으로 활발히 추진되어 왔으며 지속적으로 그 필요성이 제기되는 것으로 방사성 폐기물, 유해화학물질, 폐기물 처리시설 등이 있음
- 지역주민의 환경에 대한 관심이 높아지는 가운데, 다양한 경제환경 변화에 따라 지역 환경에 영향을 미치는 새로운 시설물들(신재생에너지 발전시설, 시멘트 생산시설, 소음을 유발하는 공항 등)에 대한 과세 필요성도 제기되고 있음.

### ○ 취득세와 재산세, 레저세 등 과세대상 확대

- 현행 재산세는 선박과 항공기만을 과세대상으로 하고 있는데, 여러 측면에서 선박, 항공기 등과 유사한 상각자산을 재산세의 새로운 세원으로 추가하여 세수 기반을 확충하는 한편 과세대상 간 형평성을 제고할 필요
- 취득세의 과세대상과 유사한 시설이지만 과세대상으로 포함되지 않아 과세형평성을 저해하는 항목(제조설비 등 각종 상각자산, 태양광·풍력 등 에너지시설, 세차시설 등)에 대한 과세 검토
- 4차 산업혁명 시대의 본격화 추세를 반영하여 무인운송수단(자율주행차), 3D프린팅 관련 설비(장치), 첨단 로봇, 바이오프린팅 및 클라우드 컴퓨팅 관련 시설(장비), 빅데이터 및 딥러닝 관련 설비(장비) 등을 취득세의 새로운 과세대상으로 설정하는 방안 등
- 경마, 경륜 등 일부 사행 행위에 국한되어 있는 레저세 과세 대상을 레저행위이면서 사행산업임에도 불구하고 과세되지 않는 카지노, 체육진흥투표권, 복권 등으로 확대할 필요

### ○ 미래를 대비한 지방환경세, 사회복지세, 지방사업세, 로봇세 등의 신설

- (환경세) 환경오염을 통제하는 한편 그것에 의해 파생되는 여러 부작용을 해결하는 데 필요한 비용을 조달하는 방안으로 환경문제의 지역성, 중앙·지방간 협력적 환경개선 체계 구축, 증가하는 지역 환경 관련 수요에 대응하기 위한 자원 틀의 조성 등을 위해 지방환경세 도입 검토
- (사회복지세) 저출산·고령화의 심화 등에 따른 복지비 담보를 위한 방안으로 노인, 아동, 저소득층, 소외계층, 일반대중 등 사회의 각 영역과 관련이 있고, 세수를 투입해야 할 분야가 광범위하다는 점 등을 고려할 때 중앙과 지방이 세원의 공유를 통해 협력하는 방식의 체계 검토
- (지방사업세/지방법인세) 지방세 원리에 부합하는 지방세 신세목을 설치하여 지방세수를 늘리는 방안으로 기업의 소득(법인소득) 대신 그 외형(매출액 등)에 과세 검토, 일본이나 미국 등의 지방정부가 상·하수도 정비, 도로 건설 등에 소요되는 비용을 지방소재 기업에 과세하여 확보하는 지방세의 사례 있음
- (로봇세) AI에 기반한 로봇에 의한 노동의 대체 가능성이 커지고 있는 상황에서 인간의 노동이 로봇으로 대체됨에 따라 노동시장에서 해고 등으로 소외될 사람의 어려움을 지원하는데 필요한 재원을 마련하는 용도로 설계



### 3) 국세의 지방세 이양과 지방세의 자율성 확대

#### ○ 국세 가운데 지역성이 강한 세원에 과세하는 세목을 지방세로 전환

- (부동산 관련 양도소득세) 양도소득세 가운데 부동산 관련 분야는 지방세 성격에 부합하는 특징과 더불어 관련 세수가 적지 않기 때문에 지방으로 이양될 경우 지방세 확충에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망되며, 부동산 과세 징수권의 일원화를 통해 부동산 세제정책의 효율성 향상도 기대
- (개별소비세) 개별소비세 과세 대상 가운데 지역 정착성 등을 특징으로 드러내고 있는 일부 항목을 지방세로 이양 검토
- (담배소비세) 열악한 지방재정 여건을 감안하면 담배분 개별소비세의 인상과 더불어 새로운 지방세 세목인 소방안전세(가칭)로 개편하여 소방, 지역주민 보건 지원 등의 용도로 특정화하여 사용하는 방안 검토

#### ○ 지방세 운영의 자율성 확대를 위한 탄력세율제도 도입

- 탄력세율 제도는 1991년 처음 도입된 이래로 이를 이용한 지방세수 확충은 거의 이뤄진 바 없음
- 1991년 도입 당시 자동차세와 도시계획세, 지역개발세의 표준세율을 조례에 따라 50% 범위 내에서 가감할 수 있도록 했으며 이후 탄력세율 적용세목은 계속 확대되었지만 2004년 이후 종합부동산세 도입 및 주택과 토지 과세표준 현실화로 증가한 재산세 부담을 완화하기 위하여 주택분 재산세에 탄력세율을 적용하여 인하한 사례, 지역 간 과세형평성 침해 문제와 자치단체 간 세율 인하 경쟁을 방지하기 위하여 재산세 탄력세율 적용 요건을 강화하였음

〈표 4-14〉 지방세 세목별 탄력세율제도 및 적용 현황

세 목			근거	형식	내용
취득세			법 §14	조례	표준세율의 100\50의 범위에서 가감할 수 있음
등록 면허세	등록분	부동산등기	법 §28⑥	조례	표준세율의 100\50의 범위에서 가감할 수 있음
		기타 등기			없음
	면허분				없음
	레저세				
담배소비세			법 §52②	대통령령	표준세율의 100\30의 범위에서 가감할 수 있음
지방소비세					없음
주민세	균등분	개인	법 §78②	조례	1만 5천원을 초과하지 아니하는 범위에서 정하는 세액
		사업자	법 §78②	조례	표준세율의 100\50의 범위에서 가감할 수 있음
		법인	법 §78②	조례	
	종업원분		법 §84조의2②	조례	표준세율의 100\50의 범위에서 가감할 수 있음
	재산분		법 §81②	조례	표준세율 이하로 정할 수 있음
지방 소득세	거주자 소득분 내국법인 사업소득		법 §92② §103조의3④ §103조의20②	조례	표준세율의 100\50의 범위에서 가감할 수 있음
	위외 기타				없음
재산세	주택, 토지 건축물, 선박, 항공기		법 §111③	조례	표준세율의 100\50의 범위 안에서 가감 조정할 수 있음 (가감세율은 당해연도에 한하여 적용할 수 있음)
	도시지역분 (종전 도시계획세)		법 §112②	조례	표준세율의 1,000\2.3을 초과하지 아니하는 범위에서 가감 조정할 수 있음
자동차세	소유분		법 §127③	조례	표준세율의 100\50까지 초과하여 정할 수 있음
	주행분		법 §136②	대통령령	표준세율의 100\30의 범위에서 가감하여 조정할 수 있음
지역자원	특정자원		법 §146④-	조례	표준세율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음

〈출처: 김필현, 미래지향적 재정분권 추진방안 연구 (서울특별시의회-한국지방세연구원 공동 정책토론회, 2023)〉

- 탄력세율제도가 활성화되지 않는 이유는 보통교부세가 실제 징수액을 기준으로 정산되어 탄력세율 제도를 활용하여 세수를 확충할 경우 이전재원의 규모가 줄어들게 되고, 지방재정 부족분이 중앙정부로부터의 이전재원을 통해 채워지는 상황에서는 자치단체장이 세부담 증가라는 정치적 리스크를 감내할 유인이 없기 때문임
- 향후 조세 경쟁 가능성이 낮은 세율 인상 등에 대해서는 탄력세율 제한 요건을 완화해 줄 필요가 있으며, 자체재원 비중을 높이는 지방정부에 대해서는 별도의 인센티브를 제공하여 탄력세율 제도가 활성화되도록 할 필요가 있음

#### 4) 행정권한 이양을 통한 분권확대

##### ○ 국고보조사업 개편을 통해 재정의 자주성 확대

- 재원의 지출용도를 특정화시켜 지방정부의 자주성을 제약하는 국고보조금 감축 혹은 폐지하고 일반재원으로 대체
- 국고보조사업은 과거 SOC 등 지역개발 위주에서 사회복지사업 위주로 빠르게 재편되고 있는 상황으로 사회복지 국고보조사업의 지방이양을 우선적으로 고려해야 함
- 중앙정부는 지방의 재량권이 인정되지 않고 전국 공통적인 기준이 필요한 현금 급여 중심의 보편적 복지사업(기초생활보장, 기초연금, 장애인 복지 등)을 책임
- 보육, 노인요양 등 주민들의 일상생활 지원과 사회기반 투자 성격의 현물급여 중심 복지사업은 지방 사업으로 전환하는 방안 검토
- 지역개발이나 SOC 투자 관련 국고보조사업 중에서도 전국적 또는 광역적 파급효과보다는 국지적 성격이 강한 사업은 지방이양
- 국고보조사업 중에 재정형평화(교부세) 성격이 상대적으로 강한 사업은 지방세 확충에 따른 기능재배분과 함께 대폭 정비할 필요

##### ○ 프로그램 단위 이양과 책임성 확보

- 세부예산 단위의 개별 재정사업에 대한 이양이 아닌, 프로그램 단위의 지방이양을 통해 지역이 당면한 사회 경제적 문제를 지역 스스로 해결할 수 있는 책임 단위 이양체제의 정립이 필요

##### ○ 지역맞춤형 이양

- 지방재정의 여건과 지역사회 경제 구조의 다양성을 고려하여 지역맞춤형 이양체제의 정립이 필요

##### ○ 정부혁신과 보조사업 일괄이양

- 조직-인력-예산-정책-법률의 일괄이양: 0% 기준보조율 보조사업 방지
- 지방이양되는 국고보조사업과 국고보조금 규모 기준으로 중앙정부의 조직-인사-재정-법-정책을 일괄적으로 지방이양하는 분권국가적 혁신의 추진 필요

### ○ 분권국가형 정부간 복지재정 관계

- 중앙과 지방간에 재정기능이 중첩되는 복지보조사업에서 ‘기획(중앙)-집행(지방)’ 방식의 기능분담 체계를 개편하고, 재정기능 부문 전체를 전담하는 방식의 부문분담체계 정립

## 5) 지방교부세 제도 개선

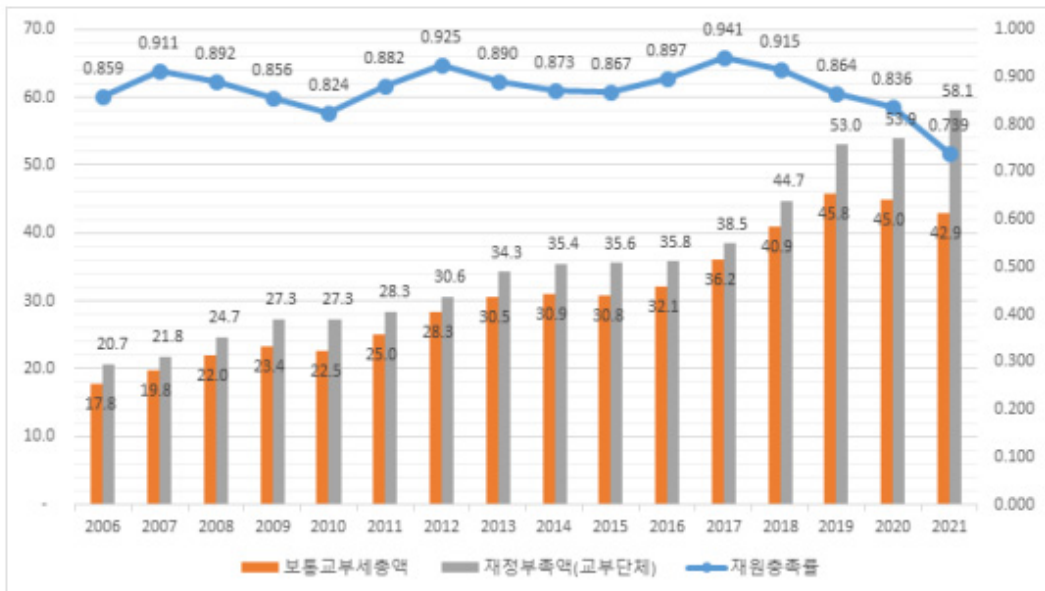
### ○ 복지 등 새로운 재정수요 관련 개선

- 지방교부세의 핵심인 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하고 이들 차액의 일정 비율을 보전하여 재정 형평화를 달성하는 것을 목적으로 하고 있지만 기준재정수요액 산정에 근간이 되는 기초수요액이 예상과 달리 안정적이지 못함
- 표준적인 재정수요를 반영하는데 매우 불완전하고 기준재정수입액 산정에 있어서 우리나라는 기준재정수입액에 포함되는 모든 재원을 차차년도에 정산하여 지방자치단체의 자체재원 확보 노력을 억제하고 재정책임성 훼손

### ○ 지방교부세율 상향

- 기초연금 도입 등 자치단체 복지지출이 급격하게 확대됨에도 불구하고 지방교부세 법정률은 2006년 이후 현재까지 내국세의 19.24% 유지
- 2017년 재원충족률(조정률)이 0.941까지 증가한 이후, 재원충족률(조정률)은 하락하는 추세에 있으며 2021년에는 0.739로 크게 하락하여 보통교부세의 재원보장 기능이 현저히 약화됨
- 최근 들어 보통교부세의 재원보장기능이 급격히 약화된 원인은 경기둔화에 따른 내국세의 감소로 보통교부세 재원은 감소하고 지방자치단체의 역할 확대에 따른 재정수요 증가로 재정부족액이 빠르게 증가하였기 때문임.

〈그림 4-3〉 보통교부세 재원, 재정부족액, 재원충족률 추이



주: 보통교부세 총액은 제주특별자치도 3%와 분권교부세 보전분을 제외한 규모임.

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정 내역, 각 년도.

### ○ 지역균형수요 산정방식의 합리적 개선

- 일자리 수요, 지방자치단체 간 협력수요, 자전거도로 수요 등 지역균형수요 취지에 부합하지 않는 항목들을 정리하여 지역균형수요 산정을 단순화함.

## 6) 균형발전특별회계-지방이양 전환<sup>18)</sup>

### ○ 균특회계 사업내용 및 거버넌스에 대한 재검토 및 정상화

- (소관부처) 균특회계에서는 중앙예산부처에서 개별 국고보조사업 운영 및 관리에 직접 개입하는 비정상적인 재정거버넌스를 형성
- (세입재원구성) 균특회계 세입의 기본 재원은 주세와 개발부담금인데, ‘균형’의 국가 의제를 고려할 때, 해당 세입원은 규모 충분성과 세입-세출의 연계 등의 측면에서 적절하지 않음

18) 〈전환사업 전체규모〉◆ 총규모 : 5.81조, 80개 세부사업

(1단계 전환사업) 국비 3.56조, 39개 사업, 6,945개 사업(자치단체 기준)

↳ 기재부 중심의 기능조정TF에서 목록 확정, 시도지사협의회를 통해 의견수렴 실시

(2단계 전환사업) 1차국비 1.03조, 26개 사업 / 2차국비 1.22조, 15개 사업

↳ (1차) 분권위 중심의 재정분권 TF에서 목록 선정 / (2차) 기재부, 균특사업 중심 선정

- (재정책임 거버넌스) 균특회계 재정사업에서 예산 재원 배분은 기획재정부에서 담당하지만 개별 사업들은 국고보조방식으로 중앙 각 부처에서 분산 위탁관리
- (균특회계 폐지와 개별 부처 사업으로 전환) 현재 수준에서 균특회계가 지향하는 국가균형발전의 높은 가치를 실현하는데 현실적인 한계가 있다고 판단되는 경우, 균특회계를 폐지하고 소관 보조사업들은 중앙 각 부처의 재정사업으로 전환하는 것이 적절

#### ○ 균특회계가 계속 존치할 경우, 명실상부한 법령 목적에 충실할 수 있게 사업 재구성

- 균특회계의 설치 목적은 국가균형발전을 위한 것이므로 균특회계 계정별 사업에 대해 포괄적인 의미보다는 현장 구체적인 관점에서 국가균형발전의 특성을 재평가하고, 지역균형발전과 직접적 관련성이 크지 않은 사업들은 중앙정부 소관 부처의 개별 보조사업으로 환원해야 함

### 7) 지방소멸대응기금 개선

#### ○ 한시적인 기금 사업의 한계 극복 필요

- 10년의 한시적인 기금 사업이므로 10년 후 없어질 것이라는 불확실성 때문에 10년 이상의 장기 사업을 발굴하기 어렵고, 연례적인 소규모 반복사업을 실시할 수 밖에 없다는 지적

#### ○ 성과평가 방식 개선 및 결과 공개

- 성과평가를 통해 매해 배분되는 방식으로 인해 중장기적인 정책보다는 매년 성과가 도출되는 근시안적인 보여주기식 사업에 집중할 가능성이 높다는 비판 있음
- 회계연도마다 지방소멸대응기금의 성과를 분석하고 그 결과를 공개해야 함
- 지방소멸대응기금 심의위원회는 지방소멸대응기금 성과분석 결과와 지방소멸대응투자협약의 체결 및 이행 결과를 반영해 지방소멸대응기금의 재원을 배분

#### ○ 지방소멸 대응에 집중할 유인책 필요

- 인구감소지역·관심지역은 지방소멸대응기금을 받기 위하여 창의적인 아이디어를 발굴해 투자계획을 수립해야 하지만, 인구감소지역·관심지역이 지방소멸 대응에 집중할 유인책이 부족한 실정임

### ○ 지방재정제도 전반의 관점을 고려한 기금 재설계 필요

- 위기에 처한 비수도권 지역에 지원되는 여러 재정제도에 대해 통합적 관점의 접근 필요
- 비수도권 지역의 인구 위기를 지방소멸대응기금만으로는 해결할 수 없다는 측면에서 유사한 사업이 포함된 국가균형발전특별회계, 국고보조금, 고향사랑기부제 등의 재정 제도를 모두 고려하는 정책적 접근 중요
- 타 예산 사업과의 중복성 여부 등이 걸림돌로 작용하여 기금 투자계획이 자치단체의 예산과정에서 상당히 별도 트랙으로 수립되는 경향을 보이고 있는데, 좀 더 장기적 시각으로 중기지방재정계획 속에서 기금이 자리잡아야 할 것임

### ○ 연계와 협력을 통한 거점사업 실시

- 지방소멸 대응에 적합한 유사한 성격의 재원을 연계해 지방자치단체가 주도하는 일정 규모 이상의 거점사업을 추진함으로써, 규모의 경제를 실현하는 방식 검토
- 투자협약을 활용해 중앙정부와 사업을 공동으로 추진

### ○ 상이한 조건의 자치단체들간 이해관계 조정

- 재정분권과 관련하여 방향성을 설정할때 우선적으로 고려할 사항은 자치단체들의 상이한 조건을 가지고 있다는 점이며, 이와 관련한 이해관계조정이 필수적임
- 중앙과 지방 관련하여 고려할 사항은 지방세 비율은 물론, 보조금의 비율이나 행정권 한에서의 지방의 역할 강화 등을 고려하여야 함
- 수도권과 비수도권 관계에서는 수도권 집중과 지방소멸의 문제, 재정적으로는 재정력 격차의 확대 문제가 있어 지방세 확대를 재정분권의 지표로 고려했을 경우 상대적으로 지방세가 격차가 많은 수도권과 비수도권의 격차가 더욱 확대될 것임
- 광역과 기초 관련해서도, 광역도와 시군, 광역시와 자치구의 관계가 서로 상이해 근본적인 재설계와 조정이 필요할 수 있음
- 시군구 관련해서도 100만이 이상의 시와 2만이 안되는 군이 같은 기초로 분류되고 있으며, 특례시 등 대안이 모색되고는 있으나 재정 등에서 재량권의 제약이 있어서 선언적인 의미에 머문다는 불만이 제기되고 있음
- 마찬가지로 특별자치도의 경우에도 제주특별자치도를 제외하고는 안정적인 재원이나 행정권의 재량이 부족하여 개선 모색이 필요함

## 참고문헌

### 국내문헌

- 강현수·최병두, 2003, 탈포드주의적 경제발전과 새로운 도시화, 『한국지역지리학회지』, 9(4), 505~518.
- 강현수(2010). 『도시에 대한 권리: 도시의 주인은 누구인가?』. 서울: 책세상.
- 강현수, 2011, “참여정부 지역균형발전 정책의 성과와 한계” 서울대학교 사회과학연구원 기획, 『노무현 정부의 실험 - 미완의 개혁』 한울
- 강현수 외, 2013. 『지역균형발전론의 재구성』 - 성찰과 대안 모색. 사회평론
- 강현수, 2021 “균형발전정책 반세기, 경험에서 배우자” 국토연구원 발간 국토 2021년 1월호 통권 471호
- 강현수, 2023. “지역 주도의 국가균형발전 전략과 과제”, 민주연구원 정책 아카데미 발표문
- 구형수·이다예·박정은(2019). 『지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구』. 세종: 국토연구원
- 국토지리정보원(2021). 『국가지도집 III 2021』. 수원: 국토교통부 국토지리정보원.
- 국토지리정보원(2022). 『2021 국토조사』. 수원: 국토교통부 국토지리정보원.
- 금창호(2018). 『광역연합제도의 도입방안 연구』. 원주: 한국지방행정연구원.
- 김동완(2023). 국가 공간 프로젝트로서 도시 재생 뉴딜의 공간 선택: 스케일 양극화와 영토적 동질화. 『인문논총』, 62집, 5~32.
- 김용창(2008). 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(I). 『대한지리학회지』. 43(4), 580~598.
- 김용창, 2008, “수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(I), 대한지리학회지 제43권 제4호
- 김용창, 2008, “수평적 형평화 기금에 의한 지역균형발전전략 연구(II), 대한지리학회지 제43권 제6호
- 김용창(2018). 한국의 지역불균등발전과 갈등구조. 『사회적 갈등과 불평등』. 푸른길, 57~95.
- 김용창(2022). 국토에 대한 권리로서 보편적 기본서비스와 공간정의. 『기본소득의 사회과학』. 서울: 학지사, 257~310.
- 김용창·정준호·정진영(2021). 『자산불평등 완화를 위한 주택정책 개선방안 연구』. 서울: 소득주도성장 특별위원회.



- 김종학(2017). 플로우 빅데이터로 바라본 호남KTX 개통 후 변화, 국토정책 Brief 614.
- 김현우(2022). 인구감소지역의 유출인구 특징 분석과 정책 방향, 『국민주도형 작은연구 최종보고회: 지역균형발전 및 지역경제 활성화 방안』, 행정안전부, 한국지방행정연구원. 1~26.
- 관계부처 합동(2018). 국민의 삶의 질 제고를 위한 지역밀착형 생활SOC 확충방안, 8월 27일. 발표자료
- 국토연구원, 2020. “인구의 지역별 격차와 불균형”, 균형발전 모니터링&이슈브리프 제1호
- 국토연구원, 경제인문사회연구회, 2021. 『지역 불평등: 현황과 개선방안』
- 국회예산정책처, 2023. 『2023년 시행 지방세 세법개정안 심의 결과 및 주요 내용』
- 김용웅, 차미숙, 강현수 2008. 『신지역발전론』, 한울
- 기획재정부, 2024. 『2023회계연도 총세입 총세출(일반 특별회계) 마감 결과』
- 나라살림연구소, 2023. 『[나라살림 제337호]브리핑-세수 재추계에 따른 보통교부세 지자체별 감소액 추정』
- 대통령 직속 국가균형발전위원회, 2003. 『국가균형발전의 비전과 과제』
- 대통령 직속 국가균형발전위원회, 2005. 『참여정부의 국가균형발전정책- 비전과 성과보고』, 2005. 11.
- 대통령 직속 국가균형발전위원회, 2006. 『국가균형발전정책의 성과와 과제』 2006.11.7
- 대통령 직속 국가균형발전위원회, 2007. 『2단계 균형발전정책 대국민 보고회 자료』. 2007.2.7.
- 대통령 직속 국가균형발전위원회, 2007. 『국가균형발전정책의 이론과 실천』, 국가균형발전위원회
- 대통령 직속 지역발전위원회, 2008. 『이명박 정부 지역발전정책 연차보고서』
- 대통령 직속 국회예산정책처, 2009. 『감세의 지방재정 영향분석-지역별 지방재정 감소 및 지방소비세 세입 증가 효과를 중심으로』 2009. 10
- 대통령 직속 지역발전위원회, 2013. 『국민에게 행복을, 지역에 희망을 -지역희망 (HOPE) 프로젝트-』, 2013. 07 18.
- 대통령 직속 지역발전위원회, 2018. 『문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략』
- 대통령 직속 국가균형발전위원회, 2022. 『5년간 정부 균형발전 정책 추진 경과』
- 대통령 직속 지방시대위원회, 2023. 『윤석열 정부 지방시대 비전과 전략』
- 대통령 직속 지방시대위원회, 2023. 『제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)』
- 류영진(2020). 일본의 ‘관계인구(關係人口)’ 개념의 등장과 의미, 그리고 비판적 검토, 『지역사회

- 학회』, 제21권 제1호(2020년), 5~30.
- 류우익(1983). 한국 지리학에서의 지역정책의 쟁점. 『지리학논총』, 10호, 87~106.
- 마강래, 2017. 『지방도시 살생부』, 개마고원
- 마강래, 2020. 『베이비부머가 떠나야 모두가 산다』, 개마고원
- 맹다미·양재섭·성수연(2023) 다양한 도시계획·제도 활용과 서울만의 특성 살려 이동시간 줄이고 삶의 질 높이는 ‘보행일상권’ 실현, 서울연구원.
- 민성희 외(2020). 국토 균형발전을 위한 중층적 권역 중심의 공간전략, 『국토정책 Brief』, 757호.
- 박동욱. 2015. 지방지자체 인구감소문제의 대응전략- 일본 지방창생정책의 내용과 시사점, 『경제이슈분석』 2015-7호, 새정치민주연합 유능한경제정당위원회.
- 박동욱. 2016. 주거난으로 인한 세계 최고수준의 주거이동 현상- 부동산 과열 및 주거난 해결, 공공부문 주택공급이 답이다, 『경제이슈분석』 18호, 더불어민주당 유능한경제정당위원회.
- 박경훈 외(2023). 향후 글로벌 공급망 리스크와 시사점, 『BOK 이슈노트』, 제2023-4호, 1~24.
- 박경현·이윤석·허동숙·최예술·정준호·강민규, 2020, 『국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향』, 세종: 국토연구원.
- 박경현·윤영모·고사론·양예림·조현지, 2022, 『국토균형발전을 위한 지역주도 초광역권 육성 전략』, 세종:국토연구원.
- 박관규, 2022. 『새정부의 재정분권 추진방향: 평가와 과제』. 한국지방재정학회, 2022년 하계학술대회
- 박기호·안재성·이양원(2005). 시공간 개인통행자료의 지리적 시각화, 『대한지리학회지』, 40(3), 310~320.
- 박동욱(2018). 지역밀착형 생활SOC, 주민과 지역 맞춤형으로 추진해야, 『이슈브리핑』, 2018-30호, 민주연구원.
- 박미규·김륜희·이상현·최원철·배도한(2023). 『인구 및 생활양식 특성을 고려한 LH 지역발전전략 연구』, 토지주택연구원.
- 박배균(2012). 한국 지역균형정책에 대한 국가공간론적 해석. 『기억과 전망』. 통권 27호, 81~130.
- 박진·이선화·김진영·류덕현·송헌재(2018). 재정분권과 균형발전을 위한 법인세제 개편방안 연구, 『한국경제포럼』, 11(1), 85~112.

- 변창흠, 2011. “참여정부와 이명박정부의 지역균형발전정책의 평가와 과제” 노무현 재단 주최, 『국가균형발전선언 7주년 기념식 및 학술회의 자료집』 2011 1.28.
- 변창흠, 2012. “이명박 정부 지역정책의 평가: 지역주권과 공간정의의 훼손” 민주정책연구원, 싱크탱크네트워크 주최, 『이명박 정부 4년 평가와 과제 토론회 자료집』 2012.3
- 변창흠, 2021. “주거뉴딜 구상: 주택을 활용한 지속가능성 문제 해법”, 경제인문사회연구회 제36차 세종국가리더십포럼 발표문
- 변필성(2019). 『국토에 대한 권리 보장을 위한 시론적 연구』, 세종: 국토연구원.
- 변필성(2020). 국토에 대한 권리' 보장을 위한 정책방향, 『국토정책 Brief』, 756호.
- 성주인·송미령 외(2022). 농산어촌 관계인구 현황과 의의, 『농정포커스』, 제208호, 한국농촌경제연구원.
- 성경룡, 2007. “참여정부의 국가균형발전 정책: 선진국 진입 전략”, 국가균형위원회 내부 자료
- 송미령·성주인·심재헌·서형주(2021). 『2020 지역발전지수』, 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김광선·박주영(2009). 『기초생활권 생활 서비스 기준 설정에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 송윤정, 20223. 지역상생발전기금 개요 및 2019~2023년 배분 내역, 나라살림연구소, <http://firiall.net/report/515>
- 송인성(2012). 독일의 전 국토의 등가치적 생활여건 확립정책. 『지역과 발전』, 제9호, 29~31.
- 양준호(2023). 공동체 자산구축의 모델(Community Wealth Building); <지역순환경제>를 위한 영국의 프레스턴의 대응 사례, 『민위방본』, 제108호, 지역재단, 1~11.
- 양승훈, 2019, 『중공업 가족의 유토피아 - 산업도시 거제, 빛과 그림자』, 오월의 봄
- 이동우, 2004. “수도권 성장관리 지역의 공장관리 입지규제에서 계획적 관리로 전환하여야” 국토연구원 발간, 국토정책 브리프 55.
- 이인희, 김걸, 2022. “우리나라 산업단지의 시대별 조성정책과 공간분포 고찰” 한국지도학회 22권 2호
- 이기석(1983). 80년대 국가발전을 위한 과제: 도시개발분야. 『현대사회』, 여름호, 201~211.
- 이미홍·김륜희·배진원·권영환(2019). 『지역상생을 위한 지방중소도시 연계유형별 특성분석』. 토지주택연구원.
- 이상민·신희진(2022). 지방재정 조정제도 실효성 확보 방안, 『나라살림』 225호, 나라살림연구소, <http://firiall.net/report/285>.
- 이성현(2023). 23년도 지자체 균특회계 보조금 현황 분석보고서, 『나라살림브리핑』, 제312호,

나라살림연구소.

이소영(2022). 생활인구 확대에 극복하는 지역소멸, 『NABIS 뉴스레터』, 2022-14호.

이소영·김현호 외(2021). 『신균형발전정책 구상 및 개편방안』, 한국지방행정연구원.

이제연·김도형(2018). 『인구감소지역 기초생활시설 공급방향 연구』, 한국지방행정연구원.

이 창·한영준·김영범·정상미(2023). 『서울시민 통행시간 사용 리포트 - '통행 중 활동'의 금전적 가치 추정』, 서울연구원.

인천상공회의소(2020). 『전국 경제특구 및 인천지역 현황 분석』.

임은선·손재선·이영주·이보경·장요한·이경주(2021). 『지역밀착형 생활SOC 정책을 위한 복합개발지수 개발 및 활용 방안』. 세종: 국토연구원.

임은선·이영주 외(2018). 기초생활SOC 10분 내에 이용 가능한가?살기 좋은 삶의 조건. 『국토이슈리포트 2호』.

유태현, 2021. 『문재인 정부 재정분권의 성과와 과제』. 지방행정연구 제35권 제4호

이상범, 『신정부의 재정분권국정과제와 민선 8기 정책과제 : 2단계 재정분권의 경험을 중심으로』. 기초지방정부 정책리포트 제5호

이상범, 2022. 『2단계 재정분권의 경험과 정책과제 제언』. 한국지방세연구원 '새정부 재정분권 정책에 대한 제언' 학술세미나

이상범 외, 2021. 『서울시 자치구 사무권한 재정립을 위한 연구』. 한국행정학회 용역보고서

이재은, 2022. 『재정분권 개혁의 착종 : 이론과 현실의 간극』 (한국지방재정논집 제27권 제2호, 2022)

장혜영(2021). 영국 지방분권 논의: 권한이양 협정(Devolution Deals)을 중심으로. 『유럽연구』, 39(2), 111~139.

장혜영·김주희(2021). 도시지역권(City-regions) vs. 기능적 다핵도시권 (Functional Polycentric city-regions): 영국 파워하우스(Powerhouse)와 독일 메트로폴 루르(Metropole Ruhr) 사례, 『유럽연구』, 39(4), 85~118.

장재홍, 2010. "5+2 광역경제권 발전전략의 의의와 과제", 산업연구원 발간 지역경제 제 6권 제 1호 통권 제 19호

정준호, 2019. "지역간 격차 무엇이 문제이고 어떻게 해결할까" 창작과 비평 47권 3호

정준호, 2021. "글로벌 가치 사슬과 한국의 지역 간 격차 -2010년대 이후를 중심으로", 경제와

- 사회 2021 가을호 통권 제131호.
- 정준호, 2023, “한국경제 발전 모델의 한계와 향후 지역 발전 모델”, 한국공간환경학회 세미나 발표문 (비공개)
- 전봉경(2022). 영국형 균형발전 정책 : 지역 상향평준화를 위한 레벨링업 (levelling up) 정책의 주요 내용과 시사점. 『국토이슈리포트』, 제64호, 1~12.
- 정민수·김의정·이현서·홍성주·이동렬(2023). 지역간 인구이동과 지역경제. 『BOK 이슈노트』, 제 2023-29호, 1~36.
- 정재준, 2018. 지역내총생산과 지역총소득 비교를 통한 소득의 역외 유출 분석. 『한국경제지리학 회지』, 21(4), 321~334.
- 정준호(2019). 지역 간 격차, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할까. 『창작과비평』, 47권 3호, 71~89.
- 정준호(2021). 글로벌 가치 사슬과 한국의 지역 간 격차 : 2010년대 이후를 중심으로, 『경제와 사회』, 제131호, 88~125.
- 정준호(2023). 한국경제 발전모델의 한계와 향후 지역발전 모델, 미발표자료.
- 최병두(2022). 초광역(도시)권, 지역불균형 심화의 대안인가?. 『보다정의』, 제3호, 정의정책연구소, 13~36.
- 통계청(2020). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망. 보도자료 2020.6.29.
- 통계청, 2023, 2022 『인구동향조사 출생 사망 통계』
- 행정안전부, 2021. 『2단계 재정분권 설명 내부자료』 (2021)
- 홍근석 외, 2023. 『재정분권이 공공부문 성과에 미치는 영향 분석』. 한국지방행정학보 제20권제3호
- 허동숙(2020). EU 지역혁신정책의 동향 및 사례 연구: 스마트 전문화 전략(RIS3)을 중심으로, 『EU연구』, 56, 293~334.

## 국내언론

- 연합뉴스, 2023. “국세에 이어 지방세수도 부진…작년보다 10% 감소한 52조원”,
- 연합뉴스(2023). 수도권으로 향하는 20대…10년간 60만명이 비수도권 떠나. 2023.11.7.

## 국내사이트

행정안전부(2023). 인구감소지역 지정. <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do>

## 국외문헌

国土交通省, 2018, 2018年とりまとめ : 地方への人の流れを促進し、地域の定住人口・関係人口を増やすために, 国土交通省.

国土交通省, 2021, 空き家等の活用を通じた二地域居住の推進, 国土交通省.

国土交通省国土計画局, 2005, 「二地域居住」の意義と その戦略的支援策の構想

地域包括ケア研究会, 2016, 地域包括ケア研究会>地域包括ケアシステムと地域マネジメント, 三菱UFJリサーチ&コンサルティング.

Allam, Z., Bibri, S.E., Chabaud, D. & Moreno, C.(2022). The ‘15-Minute City’ concept can shape a net-zero urban future. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9, 1~5.

Andersson, M. and Karlsson, C.(2004). Regional Innovation Systems in Small & Medium-Sized Regions A Critical Review & Assessment. CESIS Electronic Working Paper Series.

Arnaud, B.(2014). Geohistory of “neoliberalism: Rethinking the meanings of a malleable and shifting intellectual label. *Cybergeo, European Journal of Geography*, <http://journals.openedition.org/cybergeo/26324>

Arnaud, B.(2022). Neoliberalizing state spaces in postwar Western Europe: The emergence of a new integrative regime of sovereignty. *Political Geography*, 97, 1~9.

Atkinson, S.(2013). Beyond components of wellbeing: the effects of relational and situated assemblage. *Topoi*, 32(2), 137~144.

Austin, B., Glaeser, E., & Summers, L.(2018). Saving the Heartland: Place-Based Policies in 21st Century America. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, 151~255.

Bartzokas-Tsiompras, A. and Bakogiannis, E.(2023). Quantifying and visualizing the 15-Minute walkable city concept across Europe: a multicriteria approach, *Journal of Maps*, 19(1), 1~9.

- Beale, C. L.(1975). *The revival of population growth in nonmetropolitan America*. Washington, D.C. : U.S. Department of Agriculture.
- Bednář, P. .Danko, L. and Smékalová, L.(2021). "Coworking Spaces and Creative Communities: Making Resilient Coworking Spaces Through Knowledge Sharing and Collective Learning." *European Planning Studies*, 1~18.
- Beel, D., Jones, M., & Jones, I. R.(2021). *City Regions and Devolution in the UK The Politics of Representation*. Bristol: Bristol University Press, 천지나 역(2022). 『영국시 티리전과 분권화: 시민사회와 사회변화』, 세종: 국토연구원.
- Bernard, J.(2015). city-region; urban development model, Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/city-region>. Accessed 19 November 2023.
- Breathnach, P.(2010). From Spatial Keynesianism to Post-Fordist Neoliberalism: Emerging Contradictions in the Spatiality of the Irish State. *Antipode*, 42(5), 1180~1199.
- Brenner, N.(2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford : Oxford University Press.
- Connolly, J., Pyper, R., & Zwet, A.(2021). Governing 'levelling-up' in the UK: challenges and prospects. *Contemporary Social Science*, 16(5), 523~537.
- Coote, A., & Percy, A.(2020). *The Case for Universal Basic Services*. Polity Press. 김은경 역(2021). 『기본소득을 넘어 보편적 기본서비스로!』. 서울: 클라우드나인.
- Cox, K. R.(2022). Spatial Keynesianism: Over-Extension? Or What?, <https://kevinroxx.wordpress.com/2022/01/30/spatial-keynesianism-over-extension-or-what/>
- Danielzyk, R., et. al.(2021). Multilocal Living and Spatial Development," *Positionspapier aus der ARL 123*, ARL.
- Di Cataldo, M. Monastiriotis, V. and Rodríguez-Pose, A.(2022). How 'Smart' Are Smart Specialization Strategies?, *Journal of Common Market Studies*, 60(5). 1272~1298.
- Di Marino, M., Lilius, J., Lapintie, K.(2018). New forms of multi-local working: identifying multi-locality in planning as well as public and private organizations' strategies in the Helsinki region, *European Planning Studies*, 26(10), 2015~2035.
- Di Marino, M., Tomaz, E., Henriques, C., & Chavoshi, S. H.(2023). The 15-minute city concept and new working spaces: a planning perspective from Oslo and Lisbon



- on. *European Planning Studies*, 3(3), 598~620.
- Dixon, T. J., Karuri-Sebina, G. Ravetz, J. & Tewdwr-Jones, M.(2023). Re-imagining the future: city-region foresight and visioning in an era of fragmented governance. *Regional Studies*, 57(4), 609~616.
- DLUHC(Department for Levelling Up, Housing and Communities).(2022). *Levelling Up the United Kingdom*. HM Government (HMG).
- Duff, C.(2011). Networks, resources and agencies: On the character and production of enabling places. *Health & Place*, 17(1), 149~156.
- Feinberg. A. Ghorbani, A., & Herder, P.(2021). Diversity and Challenge of the Urban Commons: A Comprehensive Review, *International Journal of the Commons*, 15 (1), 1~20.
- Foucault, M.(2004). *Securite, Territoire, Population: Cours au college de France. 1977 -1978*. Paris: Gallimard. 오트르망(심세광, 전해리, 조성은) 역(2011). 『안전, 영토, 인구: 콜레주드프랑스 강의 1977~78년』. 서울: 난장.
- Fransham, M., Herbertson, M., Pop, M., Morais, M., & Lee, N.(2023). Level best? The levelling up agenda and UK regional inequality. *Regional Studies*, 57(11), 2339~2352.
- Frey, W. H.(1988). The Re-Emergence of Core Region Growth: A Return to the Metropolis?. *International Regional Science Review*, 11(3), 261~267.
- Galster, G. C.(2017). The Geography of Opportunity 20 Years Later. *Housing Policy Debate*, 27(6), 941~943.
- Gorman-Murray, A., & Bissell D.(2018). Mobile work, multilocal dwelling and spaces of wellbeing. *Health Place*, 51, 232~238.
- Greinke, L and Lange, L.(2022). Multi-locality in rural areas an underestimated phenomenon, *Regional Studies, Regional Science*, 9(1), 67~81.
- Habermehl, V. and McFarlane, C.(2023). Density as a politics of value: Regulation, speculation, and popular urbanism. *Progress in Human Geography*, 47(5), 664~679.
- Harrison, J., and Gu, H.(2021). Planning megaregional futures: Spatial imaginaries and megaregion formation in China. *Regional Studies*, 55(1), 77~89.
- Hendrickson, C., Muro, M., & Galston, W. A.(2018). *Countering the geography of disc*



- ontent: *Strategies for left-behind places*, Washington: Brookings Institution.
- Howell, T.(2022). Coworking spaces: An overview and research agenda, *Research Policy*, 51(2), 1~20.
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., & Storper, M.(2019). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19(2), 273~298.
- Jie Li & Honggang Xu.(2023). Megaregion development, multilocal dwelling and well-being in China. *Regional Studies*, 57(4), 739~748.
- Jonas, A. E. G., and Moisisio, S.(2018). City regionalism as geopolitical processes: A new framework for analysis. *Progress in Human Geography*, 42(3), 350~370.
- Kale, S. R.(1989). Theoretical Contributions to the Understanding of U.S. Nonmetropolitan Economic Change. *Economic Development Quarterly*, 3(1), 58~69.
- Kärrholm, M. Jensen, T. G. Foroughanfar, L., & Söderberg, R.(2023). Migration, place-making and the rescaling of urban space. *European Planning Studies*, 31(2), 270~286.
- Kemeny, T., & Storper, M.(2020). Superstar cities and left behind places: Disruptive innovation, labour demand and inter-regional inequality. Working Paper No. 41, International Inequalities Institute: LSE.
- Lapintie, K.(2022). *Planning and the Multi-local Urban Experience: The Power of Lifescapes*, Routledge.
- Lee, N.(2016). Social Disadvantage and Place, in Dean, H., & Platt, L.(ed.) *Social Advantage and Disadvantage*. Oxford: Oxford University Press, 304~321.
- Lefebvre, H.(1991). *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Lehtonen, O. et. al.(2020). Multi-local living broadens our understanding of urbanisation, *Helsinki quarterly*, 3/2020, 30~41.
- Mack, R. S., & Schaeffer, P. V.(1993). Nonmetropolitan Manufacturing in the United States and Product Cycle Theory: A Review of the Literature. *Journal of Planning Literature*, 8(2), 124~139.
- MacKinnon, D., Kempton, L., O'Brien, P., Ormerod, E. Pike, A., and Tomaney, J.(2022). Reframing urban and regional 'development' for 'left behind' places, *Cambridge*

- ge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), 39-56.
- MacKinnon, D. Kinossian, N., & Pike, A.(2023). Spatial Policy Since the Global Financial Crisis. Working Paper 05/23, Beyond Left Behind Places.
- MacKinnon, D., Kinossian, N., Pike, A., Béal, V., Lang, T., Rousseau, M., Tomaney, J.(2023). Spatial Policy Since the Global Financial Crisis, WP4 Working paper 1, <https://research.ncl.ac.uk/>
- Mariotti, I. Capdevila, I and Lange, B.(2023). Flexible geographies of new working spaces, *European Planning Studies*, 31(3), 433~444.
- Martin, R., Martinelli, F. & Clifton, J.(2022). Rethinking spatial policy in an era of multiple crises. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), 3~21.
- Martin, R., Pike, A., Sunley, P., Tyler, P. & Gardiner, B.(2022). 'Levelling up' the UK: reinforcing the policy agenda. *Regional Studies, Regional Science*, 9(1), 794~817.
- Moreno, C. Z.(2020). Droit de cite: De la ville-monde à la ville du quart d'heure. 양영란 역(2023). 『도시에 살 권리 세계도시에서 15분 도시로』. 서울: 정예씨.
- Moreno, C., Z. Allam, D. Chabaud, C. Gall, and F. Pratlong.(2021). Introducing the "15-Minute City: Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-pandemic Cities. *Smart Cities*, 4 (1), 93~111.
- OECD. 2010. Trends in Urbanisation and Urban Policies in Countries.
- OECD. 2018. Regions and cities at a Glance.
- OECD, 2009. Regions Matter
- Petach, L.(2021). Spatial Keynesian policy and the decline of regional income convergence in the USA, *Cambridge Journal of Economics*, 45(3), 487~510.
- Pham, K.(2020). Beyond borders: steering metropolitan growth priorities through spatial imaginaries, *Australian Planner*, 56(2), 103~113.
- Pike, A., Béal, V., Cauchi-Duval, N., Franklin, R., et al.(2023). 'Left behind places': a geographical etymology. *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2023.2167972
- Rodríguez-Pose, A.(2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189~209.

- Russell, B., Beel, D., Rees Jones, I., & Jones, M.(2022). Placing the Foundational Economy: An emerging discourse for post-neoliberal economic development. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 54(6), 1069~1085.
- Schmidt-Thomé, K and Lilius, J.(2023). Smart shrinkage and multi-locality – The appeal of hope, illustrated through Puolanka, a rural municipality in Finland, *Urban, Planning and Transport Research*, 11(1), 1~17.
- Soja, E. W.(2009). The city and spatial justice, <https://www.jssj.org/>
- Vanthillo, T. and Verhetsel, A.(2012). Paradigm change in regional policy : towards smart specialisation? Lessons from Flanders (Belgium), *Belgeo*, 1~2.
- Weichhart, P., 2015, Multilocal Living Arrangements: Terminology Issues. [https://www.researchgate.net/publication/274959519\\_Multi-local\\_Living\\_Arrangements\\_-\\_Terminology\\_Issues](https://www.researchgate.net/publication/274959519_Multi-local_Living_Arrangements_-_Terminology_Issues)
- Whitworth, A.(2019). *Towards a Spatial Social Policy: Bridging the Gap Between Geography and Social Policy*. Bristol: Policy Press.

제22대 국회 정책방향 수립을 위한 민주연구원 국가전략과제

## 전환기의 국가균형발전 정책구상

연구진 : 강현수(중부대학교 교수), 김용창(서울대학교 교수), 정창수(나라살림연구소장)

연구기획 : 박동욱(민주연구원 연구위원)

발행인 : 이한주(민주연구원장)

발행처 : (재)민주연구원

주소 : 서울시 영등포구 국회대로 68길 7  
(더불어민주당사 10층)

전화 : 02) 2630-0131

팩스 : 02) 2630-0141

홈페이지 : <https://idp.theminjoo.kr>

편집·디자인·인쇄 : 경성문화사 02) 786-2999

발행일 : 2024년 7월

ISBN 979-11-5698-446-7(93330)

이 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가  
아님을 밝힙니다.

제22대 국회 정책방향 수립을 위한  
민주연구원 국가전략과제

## 전환기의 국가균형발전 정책구상

 **민주연구원**  
The Institute for Democracy

