

# 국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

홍사흠 글로벌개발협력센터장  
유현아 부연구위원  
김찬용 부연구위원

2026. 4. 6.  
No. 1057



발행처 국토연구원  
발행인 김명수  
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지 않고 만든 생분해성 펄프 용지를 사용하였습니다.

## 대전환 시대, 지역발전의 재설계: 대규모 개발의 성과와 한계를 넘어서

### 주요 내용

- ① 인구감소, 산업구조 변화, 초연결성 확대 등 대전환기를 맞아 과거의 물리적 확장 중심 대규모 개발 방식은 성장의 한계점에 도달함
- ② 본 연구에서는 세 가지 유형(택지개발, 산단조성, 광역교통인프라)의 대규모 개발사업을 토대로 이들이 지역발전에 미치는 영향을 계량모형으로 실증 분석함
- ③ 택지개발은 2000년대에 인구·경제효과가 뚜렷했으나 2010년대 이후 전반적으로 약화되었으며, 산업단지는 직접적 고용 창출보다 인적 자본 유입에 의한 매개 효과가 큰 것으로 드러남
- ④ 공간적 파급효과를 미시적으로 분석한 결과, 개발사업의 인구·고용증가 효과는 사업지 경계로부터 2km 이내에 집중되며, 5km를 벗어나면 효과가 급격히 사라지는 국지적 특성을 보임
- ⑤ 합성대조법 분석 결과, 산단은 단기 고용증가, 택지는 중기 인구증가에 영향을 주고, 교통망 연계 여부에 따라 사업성과가 크게 달라짐

### 정책방안

- ① (택지개발) 신규 택지 중심의 외연 확장에서 구도심 정비 및 재생, 토지은행 활용 등을 통한 '도심순환형 개발체계'로 전환하며, 신규 개발과정에서 '수요 적합성 평가' 등을 도입하여 불필요한 과잉 개발을 관리
- ② (산단조성) 반도체 클러스터와 같은 대규모 집적형과 소규모·유연형·복합형을 동시에 추진하는 '2-track' 전략을 구축하고 특히, 도시 내 유희부지, 유희건축물 등 유희자산 및 공간을 임대형 산단 등 '신속 산업용도 전환' 수단으로 도입
- ③ (광역교통) 연계형 예비타당성 제도 도입 등 교통·개발의 '패키지 예비타당성·윈스톱 동시심사·단일책임체계' 등의 수단을 적극적으로 마련하여 활용
- ④ ('5극 3특' 연계) 초광역권별 산업·정주·교통 기능을 상호 보완적으로 설계하여 중복 투자를 방지하고 연계 시너지를 극대화

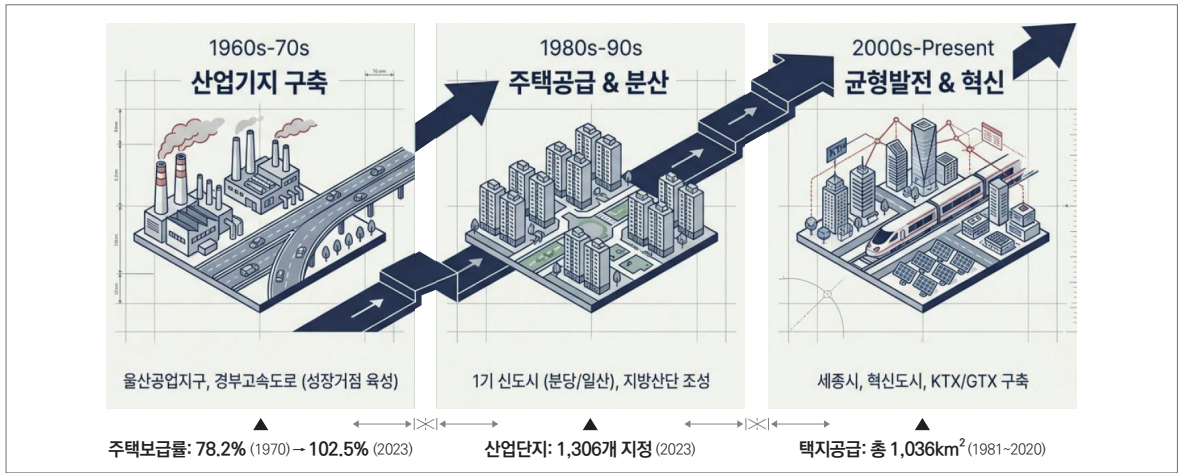
# 01. 대규모 개발사업 중심 지역발전의 도전과 한계

## 압축 성장기 개발사업의 성과와 유산

과거 성장 전략은 국가 경제의 기틀을 마련했으나, 현재는 물리적 공급 위주 방식의 경로 의존성에서 벗어나야 할 시점임

- 1970~1980년대 경부축 중심의 산업단지와 1기 신도시 개발은 주택난 해소와 수출 주도 성장의 핵심 동력이었음
- 그러나 이러한 공급자 중심의 방식은 비수도권의 인구 유출과 수도권 일극 체제를 심화시키는 부작용을 낳았으며, 현재의 저성장 기조와는 배치되는 측면이 있음

그림 1 대한민국 지역발전의 역사는 곧 대규모 개발사업의 역사

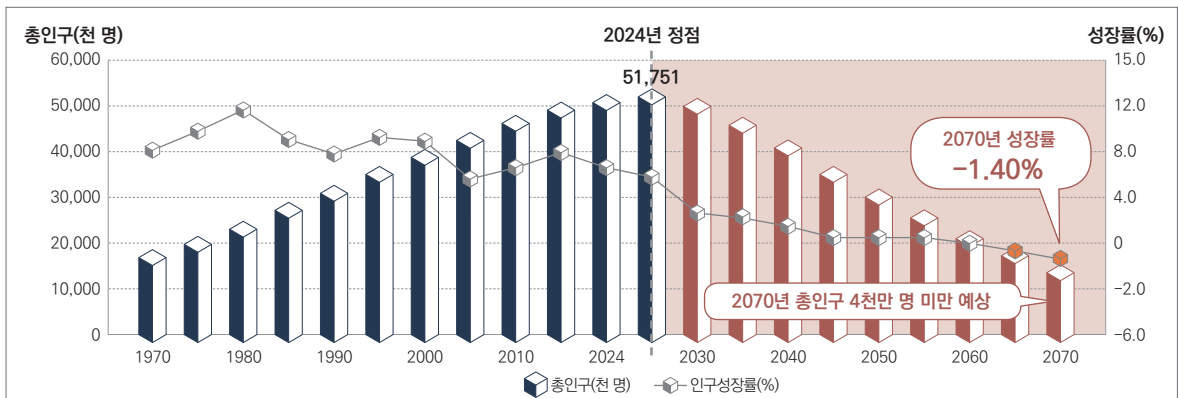


## 대전환기의 세 가지 구조적 변화

인구감소, 디지털 산업화, 초연결 사회로의 진입은 지역발전의 전제 조건을 근본적으로 뒤흔들고 있음

- (인구 대전환) 생산가능인구의 급감으로 인해 신규 개발 수요 자체가 소멸하고 있으며, 이는 기존 도시의 공동화 현상을 가속화함
- (산업 대전환) 플랫폼 경제와 자동화 기술의 발달로 인해 대규모 공장부지보다는 인재와 기술이 모이는 도심 내 혁신 공간에 대한 선호도가 급증함
- (초연결성 확대) 물리적 거리보다 디지털 연결과 고속교통 접근성이 지역경쟁력의 핵심 지표로 부상

그림 2 총인구 및 인구성장률 추계



자료: 국가데이터처 2023.

## 02. 대규모 개발사업의 개념과 유형별 추진 현황

### 대규모 개발사업 개념의 재정립 및 분석 기준 설정

파급효과 분석의 객관성을 확보하기 위해 법령상 기준을 바탕으로 '면적 100만 m<sup>2</sup> 이상'의 택지조성 및 산업단지 조성사업을 대규모 개발로 정의

- 현행 「수도권정비계획법」 및 관련 지침을 준용하여, 택지개발사업과 산업단지 조성사업 중 지역경제에 상당한 영향을 미칠 수 있는 규모를 선별함
- 이를 통해 단순한 개별 사업의 성과를 넘어, 국토공간구조 전반에 미치는 영향을 계량적으로 측정할 수 있는 데이터세트를 구축
- 대규모 교통관련 사업의 경우, 광역 단위 교통인프라 구축을 대규모 개발사업으로 정의하여 활용

### 사업 유형별 개발 추이 및 지역별 분포

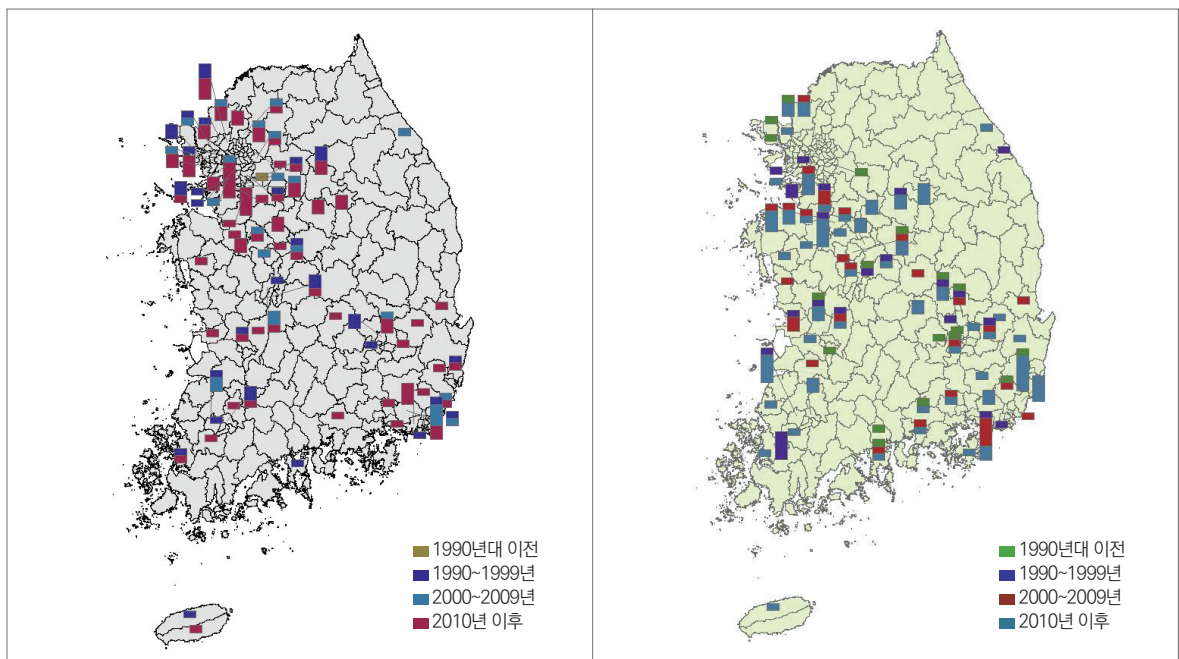
택지조성사업은 수도권과 광역시 중심으로 개발이 추진되었으며 최근에는 수도권 남부를 중심으로 자족형 신도시가 부상하는 추세

- 화성, 용인, 평택 등 경기 남부권과 대도시 외곽을 중심으로 대규모 사업이 반복적으로 추진됨
- 동탄2, 고덕, 김포한강 등 초대형(300만 m<sup>2</sup> 이상) 사업은 단순 주거를 넘어 자족기능을 포함하는 형태로 발전
- 요약하면, 2000년대 후반 2기 신도시를 중심으로 수도권 남부와 3기 신도시 예정지에 집중되어 있으며, 지방은 광역시 위주의 국지적 개발에 그침

경남, 전남, 경북 등 전통적 제조 거점의 국가산단이 큰 비중을 차지하며, 최근에는 평택·청주 등 IT/반도체 클러스터를 중심으로 신규 수요가 집중됨

- 여수, 창원, 구미 등 1세대 대규모 산단이 전체 면적의 높은 비중을 차지
- 동탄2, 고덕, 김포한강 등 초대형(300만 m<sup>2</sup> 이상) 사업은 단순 주거를 넘어 자족기능을 포함하는 형태로 발전
- 2010년 이후 개소 수 기준으로는 새로운 산단이 늘어났으나, 입지는 경부축 중심의 광역 산업벨트상에 국한되는 경향

그림 3 대규모 택지조성(좌)과 산단조성(우) 사업의 지역별 개소 분포 및 추이



# 03. 시기 및 지역별 대규모 개발사업의 성과 진단

## 실증분석을 통한 인구 및 경제 파급효과 측정

서울을 제외한 전국 광역시·도, 시·군·구, 읍·면·동 단위를 다음의 다양한 계량모형을 통해 다각적으로 분석

- 패널 고정효과 분석 및 다시점 이중차분법 등을 활용, 지역별 고유 특성이 통제된 대규모 개발사업 시행 전후의 동태적 변화 및 인과적 효과를 계량적으로 측정

평균적으로 대규모 개발은 인구유입과 고용창출에 기여하지만, 택지는 인구에, 산단은 인적 자본 고도화에 각각 차별화된 효과를 보임

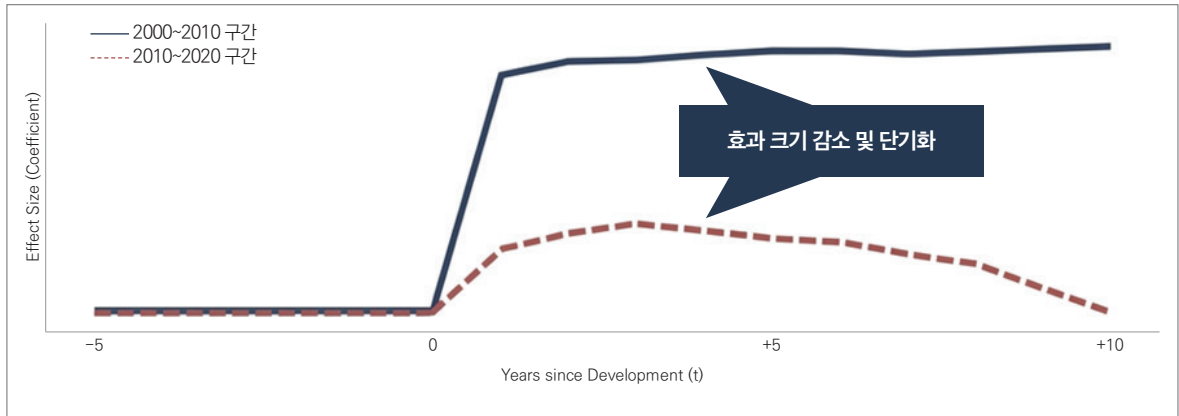
- 계량모형 분석 결과, 택지개발 1건당 약 16%의 고용증가 효과가 나타났으며, 이는 고학력 청년층의 거주지 선택과 밀접한 연관이 있음
- 산업단지의 경우 직접적인 생산직 고용보다는 배후도시의 서비스업 활성화와 지식기반산업의 전후방 연쇄 효과를 통해 지역경제에 기여함

## 시기별 효과의 뚜렷한 감소 추세

2010년대 이후 개발사업의 인구 및 고용유발 효과가 2000년 대비 현저히 감소하는 '성장의 한계'에 봉착

- 2000년대 준공된 택지는 5년 내 인구순증 효과가 뚜렷했으나, 2010년대 이후에는 인근 원도심 인구를 흡수하는 '수평적 이동'에 그치는 사례가 다수 발견됨
- 이는 개발사업이 지역의 전체 파이를 키우기보다는 지역 내 인구 재배치에 머물고 있음을 시사함

그림 4 시기별 효과 분석 비교



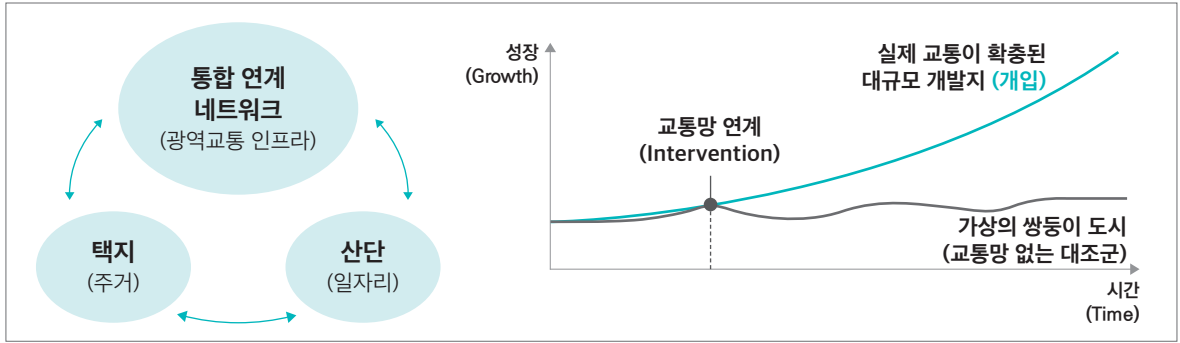
# 04. 광역교통 인프라와 연계 시너지

## 합성대조법(Synthetic Control Methods: SCM)을 활용한 광역교통 효과 분석

합성대조법 사용, 가상의 대조군을 생성하여 광역교통망 확충과 대규모 개발사업의 시너지 효과를 식별

- 합성대조법(SCM)을 활용하여 광역교통망이 확충된 지역과 유사한 조건을 가진 여러 지역을 가중 결합해 '가상(Counterfactual)의 비교지역'을 구성하고, 이를 실제 지역과 비교함으로써 외부 요인을 통제된 상태에서 사업의 지역성장 효과를 정밀하게 분석

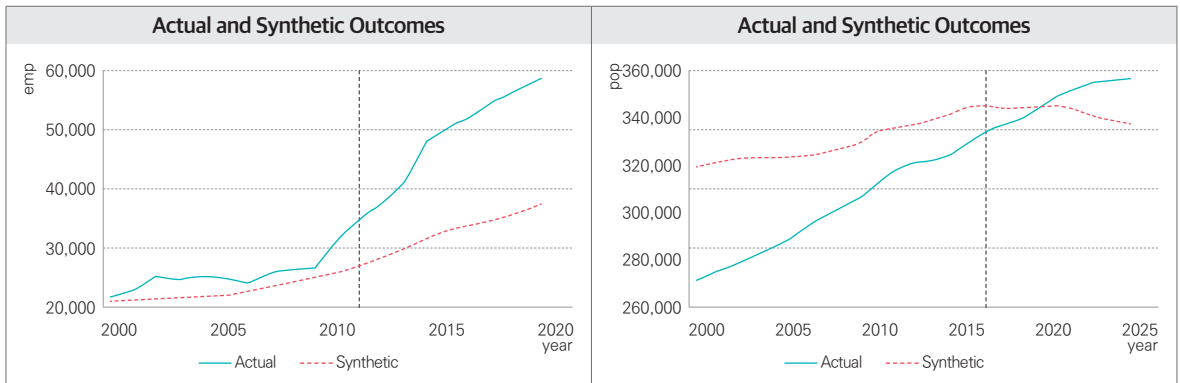
그림 5 합성대조법을 통한 효과 분석



광역교통망과 개발사업이 동시 추진될 때 지역의 성장 궤적은 단독 사업 대비 수배 이상의 성과를 기록

- (부산 장안 산단) 진입도로 및 고속도로 연계를 통해 대조군 지역보다 고용자 수가 비약적으로 증가하며 지역 거점으로 안착함
- (원주 혁신도시) KTX 경강선 등 철도 인프라 확충 시점과 맞물려 인구유입 기울기가 가팔라지는 등 교통 접근성이 사업성패의 핵심 변수임을 입증

그림 6 부산 장안 산단(좌)과 원주 혁신도시(우)의 합성대조법 분석 결과



## 05. 개발사업의 공간적 영향과 파급력 한계

### 공간적 파급효과의 임계 거리 분석

개발의 온기가 주변으로 퍼져나가는 범위는 사업지 경계로부터 2km에 불과하여, 광역적 낙수효과를 기대하기 어려움

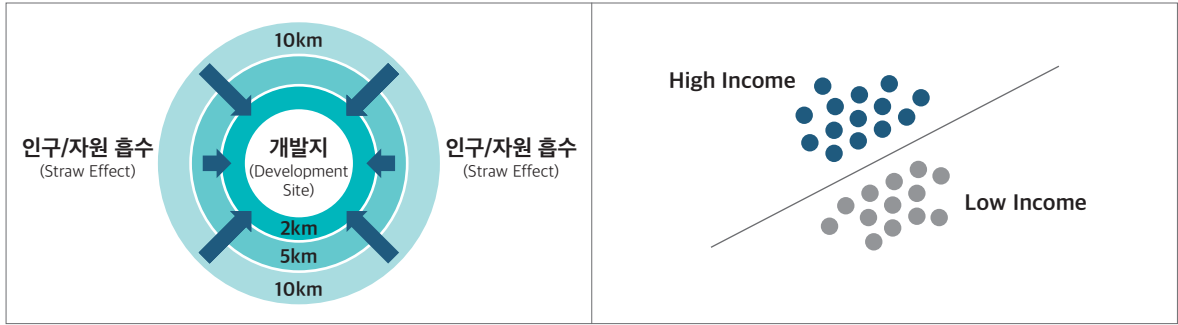
- 읍·면·동 단위 미시 데이터 분석 결과, 인구 및 종사자 밀도 상승은 반경 2km 이내에서만 통계적 유의성을 가짐
- 5km를 넘어서면 개발효과가 급격히 소멸(Distance Decay)하며, 10km 권역에서는 오히려 개발지로 인구가 빨려 들어가는 빨대효과가 관찰됨

### 사회경제적 불평등 및 거주지 분리현상

택지개발은 지역의 평균 소득을 높이는 긍정적 측면이 있으나, 동시에 소득계층 간 공간적 격리를 심화시킬 우려

- 신규 개발지 위주의 인프라 집중은 원도심과의 자산가치 격차를 벌려 지역 내 소득불평등 지표(지니계수)를 상승시키는 원인이 됨. 산단의 경우 종사자 수 급여에 따른 거주지 분리현상의 고착화 경향 확인

그림 7 개발효과와 국지화(좌)와 거주지 분리현상(우) 개념



## 06. 대전환 시대의 새로운 지역발전 모델

### 택지 및 산단 전략의 대전환

양적 확장형에서 '도심 순환형'으로 택지조성사업 전환

- (수요 적합성 평가 강화) 고용 접근성 등 실질 수요를 종합 반영하여 공급 물량의 단계적 총량 관리 시행
- (도심 내 재생 연계) 신규 택지보다는 유헴 및 저활용지를 주거·산업 복합용지로 재편하는 '내적 성장' 추진

'2-track'의 산단조성 전략 및 산업입지의 유연화

- (2-track) 국가 전략산업을 위한 대규모 단지와 함께, 도심 유헴건축물을 활용한 '임대형 산단' 모델 도입
- (상업시설 연계) 고차 서비스업 중심의 '도시첨단산업단지'를 기존 상업시설 내 일부 층이나 도심 건물에 유연하게 지정할 수 있도록 제도 개선

### 통합 개발 및 거버넌스 구축

연계 개발을 위한 제도적 장치 마련

- (패키지 예비타당성조사 도입) 교통과 거점 개발을 하나의 패키지로 통합 평가하여 사업추진의 분절성 해소
- (원스톱 동시 심사) 부처 간 협의(국토교통부, 재정경제부, 산업통상부 등)를 간소화하는 '합동 패스트트랙' 회의체 상설화

초광역 공간 전력과 성과 중심 재정

- (5극 3특 연계 체계) 지역 간 경쟁적 개발을 지양하고, 초광역 단위에서 특화 산업을 선별하여 중복 투자를 방지
- (성과 기반 재정 배분) 지방의 자율적 개발을 지원하되, 인구감소 대응 및 일자리 유지율 등 정책목표 달성도에 따른 차등적 인센티브 제공

**참고문헌** 국토교통 통계누리, e-나라지표, 택지공급/지정 실적. 세종: 국토교통부.  
 류승한. 2025. 한국의 산업단지. 세종: 국토연구원.  
 국가데이터처. 2008. 통계로 본 대한민국 60년의 경제·사회상 변화. 대전: 국가데이터처.  
 \_\_\_\_\_. 2023. 장래인구추계: 2022~2072. 대전: 국가데이터처.

- **홍사흠** 국토연구원 글로벌개발협력센터장(saheum@krihs.re.kr, 044-960-0356)
- **유현아** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(hayou@krihs.re.kr, 044-960-0310)
- **김찬용** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(chanyongkim@krihs.re.kr, 044-960-0158)

※ 이 브리프는 "홍사흠, 유현아, 김찬용, 2025. 대전환 시대의 지역발전 전략: 대규모 개발의 성과와 한계. 세종: 국토연구원" 보고서를 요약 정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.

