

# 국토정책 Brief

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

2023. 3. 20.  
No. 909



발행처 국토연구원  
발행인 강현수  
www.krihs.re.kr

차미숙 국토계획·지역연구본부 선임연구위원  
조은주 국토계획·지역연구본부 전문연구위원  
곽윤신 가천대학교 도시계획·조경학부 조교수  
전봉경 국토계획·지역연구본부 부연구위원

## 전환기의 균형발전정책 패러다임과 실천전략

### 주요 내용

#### ① 국가경제발전과 균형발전정책 패러다임

- 지난 60여 년간 추진해 온 균형발전정책을 균형발전1.0 정책 패러다임(1962~2003년)과 균형발전2.0 정책 패러다임(2003~2022년)으로 구분

#### ② 균형발전정책의 추진 성과와 평가

- 국가적 차원에서는 국가경쟁력 강화와 선진국 진입의 성과를 가져온 반면, 지역적 차원에서는 수도권 집중과 지역 간 격차 심화를, 개인적 차원에서는 삶의질과 행복도 저하 문제 초래  
- 기존 균형발전정책의 평가와 과제: 중앙정부 주도의 총량적·획일적인 정책 추진, 균형발전 정책 추진의 일관성 결여와 역량 축적 미흡, 균형발전정책 성과와 체감도 저조(지역에 흡수되지 않는 표면적 시책), 수도권-비수도권 지역 간 대립과 갈등 구도 고착, 나눠먹기식 균형발전정책 인식 팽배와 공간정의(spatial justice) 고려 저조

#### ③ 전환적 여건 변화와 균형발전 이머징 이슈

- 코로나19, 지방소멸 등 전환적 여건 변화와 균형발전 이머징 이슈(emerging issues) 대두  
- 본격적인 인구감소사회로 전환, 플랫폼 경제의 대두, 라이프스타일 변화와 추구가치 다양화, 탄소중립 선언과 이행, 지역 주도와 분권형 정책소통 방식 변화 등이 정책 이슈로 대두

### 정책방안

#### ① 균형발전3.0 정책 패러다임의 기본방향: 분권형 균형발전 + 사회통합형 균형발전

- 핵심 가치: 코로나19 이후 지역경제 회복과 양극화·격차 해소, 균등한 삶의질 확보, 자치 분권과 지역 주도, 상생발전과 연계협력, 공정 등 지속가능성 확보  
- 거버넌스와 콘텐츠 차원의 변화, 분권형 균형발전과 사회통합형 균형발전 추구

#### ② 균형발전3.0 정책 패러다임의 추진 전략과 실천 과제

- 전략 ① 지역 주도성 강화와 분권형 균형발전 거버넌스 정립  
- 전략 ② 지역다움(localism)의 회복과 개성 있는 매력공간 창출  
- 전략 ③ 지역혁신성장 플랫폼 구축과 글로벌 경쟁력 강화  
- 전략 ④ 국민건강·안심 기반 조성 and 지속가능사회 구현  
- 전략 ⑤ 증거 기반의 균형발전정책 추진 역량 강화

# 01. 기존 균형발전정책 평가와 실태

## 국가경제발전 단계와 균형발전정책 패러다임의 변화

우리나라 지역발전정책의 시작은 1960년대 초 경제개발5개년계획(1962년)과 국토건설종합계획법 제정(1963년)을 들 수 있으며, 이후 60여 년간 지역발전정책이 추진됨

- 국가경제발전 단계와 지역발전정책 목표가 밀접하게 관련되어 있다는 프리드만 교수(J.Friedmann 1966)의 주장처럼, 우리나라의 지역발전정책도 경제성장을 통한 국가경쟁력 강화뿐만 아니라 수도권 과밀·집중과 낙후지역 지원을 통한 지역 간 격차·불균형의 해소, 지역주의와 지역감정 해소 등 지속적인 지역 문제와 국내외 여건 변화에 따른 이머징 이슈에 대응하기 위한 정책적 노력과 시행 착오를 거침

균형발전정책 패러다임이란 불확실한 미래 변화에 대응하여 국민의 삶의 질 향상과 기회균등 제고, 지역간 격차 해소와 지역다움 강화, 국가경쟁력 제고, 지속가능한 발전 등의 정책목표 달성과 문제 해결을 위한 공통된 가치체계 구축 방법을 공유하는 정책체계임

- 패러다임(paradigm)은 한 시대 사람들의 견해나 사고를 근본적으로 규정하고 있는 인식의 체계 또는 다양한 사물에 대한 이론적 틀이나 구조를 의미하며(T.S.Kuhn 1962), 패러다임의 변화란 어느 한 이론이 옳고 그름을 나타내는 것이 아니라 당대 사회 전체가 갖는 신념과 가치체계의 변화, 문제해결방법이 달라지는 것을 의미함

## 균형발전1.0과 균형발전2.0 정책의 패러다임 구분

- (균형발전1.0 정책 패러다임: 1962~2003년) 전후 복구와 경제성장 촉진·지원을 위한 공간전략, 사회간접 자본시설 및 산업기반 구축에 초점을 두었으며, 경제성장과 개발의 이념에 따라 중앙정부가 주도하여 공업화 기반과 인프라를 구축하기 위한 정책 방향과 수단을 채택·운영
  - 정책추진 과정에서 파생된 수도권 과밀·집중과 지역격차 문제는 균형발전정책의 지속적 이슈로 고착화됨
- (균형발전2.0 정책 패러다임: 2003~2022년) 참여정부 출범으로 균형발전정책이 국정과제로 승격, 「국가균형발전특별법」, 국가균형발전위원회, 국가균형발전특별회계 등 균형발전정책의 제도적 기반 구축·운영
  - 집권정부의 추구이념에 따라 균형발전, 지역발전 등 용어 사용에 차이를 둔 표면적인 정책 변화는 있었지만, 본질적인 문제 인식 및 지역 간 격차 해소, 국민 삶의 질 중시, 국가경쟁력 제고 등의 추구 목표는 대체로 공통적임

그림 1 기존 균형발전정책 패러다임의 구분과 비교

	균형발전 1.0	균형발전 2.0														
현안 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤 탈출, 자립경제기반 구축</li> <li>• 수도권 과밀·집중 억제, 낙후지역 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권 집중억제, 지방분산(국가균형발전)</li> <li>• 국가경쟁력 강화, 국민행복 실현</li> </ul>														
정책 목표 핵심 가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성장과 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역격차 해소(국가균형발전과 지방분산)</li> <li>• 국가경쟁력, 창조·행복, 포용·혁신·분권</li> </ul>														
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부 주도</li> <li>- 경제지원과 사회간접자본 구축: 경제개발계획·국토종합개발계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부 주도, 지역주도 필요 인식</li> <li>- 국정과제 추진: 균형발전위원회, 국가균형발전특별법, 균형발전특별회계, 국가균형발전계획</li> </ul>														
중점 전략 및 정책 과제	<table border="1"> <thead> <tr> <th>1960~1970년대</th> <th>1980년대</th> <th>1990년대</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 성장거점전략</li> <li>• 빈곤 악순환 탈피</li> <li>• 자립경제기반 구축</li> <li>• 공업화 기반 조성 등</li> <li>• 국가경제 성장 지원</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역발전전략</li> <li>• 성장·복지 조화</li> <li>• 수도권 집중 억제</li> <li>• 정주생활권 구상과</li> <li>• 낙후지역 지원</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 균형발전전략</li> <li>• 세계화, 지방화 대응</li> <li>- 지방분권형 국토 골격</li> <li>• 국토환경 보전 대응</li> <li>• 통일대비 국토 기반</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	1960~1970년대	1980년대	1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성장거점전략</li> <li>• 빈곤 악순환 탈피</li> <li>• 자립경제기반 구축</li> <li>• 공업화 기반 조성 등</li> <li>• 국가경제 성장 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역발전전략</li> <li>• 성장·복지 조화</li> <li>• 수도권 집중 억제</li> <li>• 정주생활권 구상과</li> <li>• 낙후지역 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 균형발전전략</li> <li>• 세계화, 지방화 대응</li> <li>- 지방분권형 국토 골격</li> <li>• 국토환경 보전 대응</li> <li>• 통일대비 국토 기반</li> </ul>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>2004~2008년</th> <th>2009~2013년</th> <th>2014~2017년</th> <th>2018~2022년</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가균형발전전략</li> <li>• 혁신주도형 기반구축</li> <li>• 낙후지역 자립기반 조성</li> <li>• 수도권 질적 발전</li> <li>• 네트워킹형 국토 형성</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역경제권전략</li> <li>• 국가경쟁력 강화</li> <li>• 광역화·지역 간 연계협력 활성화</li> <li>• 기초생활권 형성</li> <li>• 지역주도 상생발전</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역행복생활권 전략</li> <li>• 국민행복 증진(HOPE)</li> <li>• 일자리 확대 지역경제 활력 제고</li> <li>• 교육여건 개선, 문화·복지·의료 확대</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 포용적 균형발전</li> <li>• 지역 주도 분권형 균형발전</li> <li>• 사람·공간·산업 육성 전략</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	2004~2008년	2009~2013년	2014~2017년	2018~2022년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가균형발전전략</li> <li>• 혁신주도형 기반구축</li> <li>• 낙후지역 자립기반 조성</li> <li>• 수도권 질적 발전</li> <li>• 네트워킹형 국토 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역경제권전략</li> <li>• 국가경쟁력 강화</li> <li>• 광역화·지역 간 연계협력 활성화</li> <li>• 기초생활권 형성</li> <li>• 지역주도 상생발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역행복생활권 전략</li> <li>• 국민행복 증진(HOPE)</li> <li>• 일자리 확대 지역경제 활력 제고</li> <li>• 교육여건 개선, 문화·복지·의료 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포용적 균형발전</li> <li>• 지역 주도 분권형 균형발전</li> <li>• 사람·공간·산업 육성 전략</li> </ul>
1960~1970년대	1980년대	1990년대														
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성장거점전략</li> <li>• 빈곤 악순환 탈피</li> <li>• 자립경제기반 구축</li> <li>• 공업화 기반 조성 등</li> <li>• 국가경제 성장 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역발전전략</li> <li>• 성장·복지 조화</li> <li>• 수도권 집중 억제</li> <li>• 정주생활권 구상과</li> <li>• 낙후지역 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 균형발전전략</li> <li>• 세계화, 지방화 대응</li> <li>- 지방분권형 국토 골격</li> <li>• 국토환경 보전 대응</li> <li>• 통일대비 국토 기반</li> </ul>														
2004~2008년	2009~2013년	2014~2017년	2018~2022년													
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가균형발전전략</li> <li>• 혁신주도형 기반구축</li> <li>• 낙후지역 자립기반 조성</li> <li>• 수도권 질적 발전</li> <li>• 네트워킹형 국토 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역경제권전략</li> <li>• 국가경쟁력 강화</li> <li>• 광역화·지역 간 연계협력 활성화</li> <li>• 기초생활권 형성</li> <li>• 지역주도 상생발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역행복생활권 전략</li> <li>• 국민행복 증진(HOPE)</li> <li>• 일자리 확대 지역경제 활력 제고</li> <li>• 교육여건 개선, 문화·복지·의료 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포용적 균형발전</li> <li>• 지역 주도 분권형 균형발전</li> <li>• 사람·공간·산업 육성 전략</li> </ul>													

## 그간의 균형발전정책 추진 성과와 실태 진단

### (국가적 차원) 국가경쟁력 강화와 선진국 진입

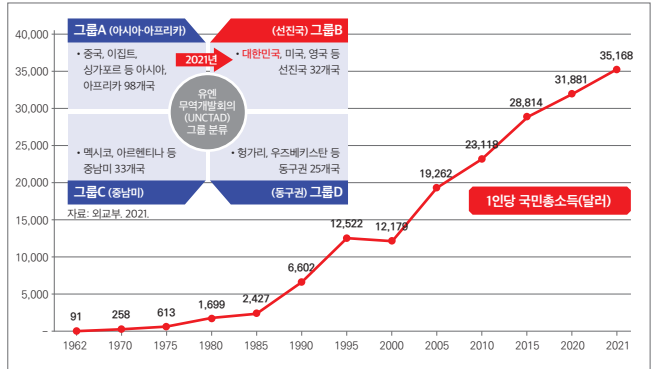
- 1인당 국민총소득(GNI)이 1960년 90.89달러에서 2021년 35,168달러로 약 387배 증가하였고, 2021년 7월 제68차 유엔무역개발회의(UNCTAD)에서 A그룹(개발도상국)에서 B그룹(선진국)으로 지위 변경 가결

### (지역적 차원) 수도권 집중과 격차 심화

- 수도권 집중 억제와 지방분산 시책의 추진에도 불구하고 인구의 균형점은 여전히 상향 이동
  - 수도권 집중억제라는 정책 목표가 성공적이지 않았음을 보여주고 있음
- 2020년 수도권 인구 집중도가 50.1%로 나타나 비수도권 인구를 최초로 초월하였음
  - 수도권과 지방 간 격차는 인구뿐만 아니라 일자리 등 경제활동, 정주인프라와 생활서비스, 문화향유 등 전반위적으로 확대

그림 2 국민총소득의 증대와 선진국 진입

(단위: 달러)

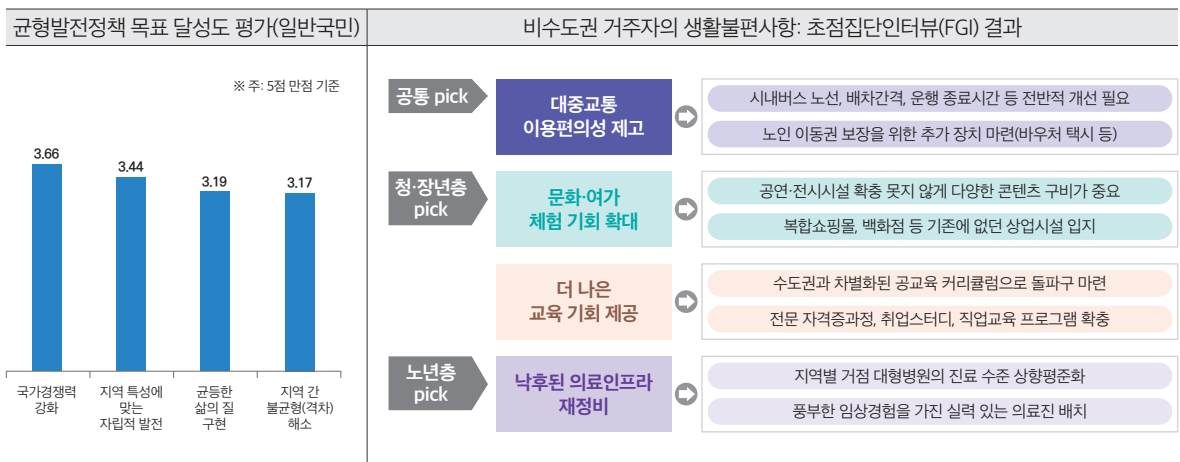


- 의료서비스 수혜 여부를 나타내는 치료가능 사망률의 경우, 전국에서 가장 낮은 치료가능 사망률을 보인 지역은 서울시 강남구, 반대로 가장 높은 지역은 경북 영양군으로 약 3.6배 격차 발생(보건복지부 2018)
- 소득 및 자산 측면에서 수도권의 지역총소득 비중은 약 55.6%로 비수도권의 약 1.3배이며, 종합소득세 비중도 수도권이 전국의 63.5~70.7%를 차지하여 비수도권의 약 2배에 달하는 자산수준 격차를 보임
- 압축적 경제성장 과정에서의 환경 인식 소홀 문제, 원전·발전소 등 위험시설은 대부분 수도권 밖에 입지하면서 소비는 수도권 지역에 집중되는 환경적 부정의와 사회적 갈등 문제 등이 야기될 가능성 잠재

### (개인적 차원) 삶의질과 행복도의 지역 격차 심화

- 국내 지역별 국민행복지수 분석에 따르면, 지역적 편재 현상이 높은 것으로 나타남(국회미래연구원 2020)
- 자살률은 인구 10만 명당 24.6명으로 OECD 평균 11.3명에 비해 2배 이상에 달하며, 수도권에 비해 현저히 낮음(OECD, Health at a Glance: Asia/Pacific 2020)
  - 자살률이 가장 낮은 경기 용인시 수지구(13.2명)에 비해 충남 예산군(57.6명)은 약 4.4배 높은 수준으로 어느 곳에 사느냐가 개인의 삶의질과 행복도에 밀접한 관계를 보임
- 코로나19 팬데믹을 겪으면서 생활서비스에서도 쿠팡(쿠팡의 주요 서비스 지역), 스세권(스타벅스 매장분포 지역) 등을 비롯해 비대면 서비스 수요가 증가하였으나 주로 수도권과 광역시에 집중되어 있어, 새로운 서비스 수혜의 지역 간 격차 심화
  - 새벽배송이 가능한 쿠팡은 전체 시·군·구의 46.3%로 수도권과 광역시에 집중되어 있으며, 스세권도 전체 1,660개 매장 중 수도권에 1,022개(61.6%)가 몰려있는 상황(머니투데이 2022)

그림 3 균형발전정책 목표 달성도 평가와 비수도권 거주자의 불만사항

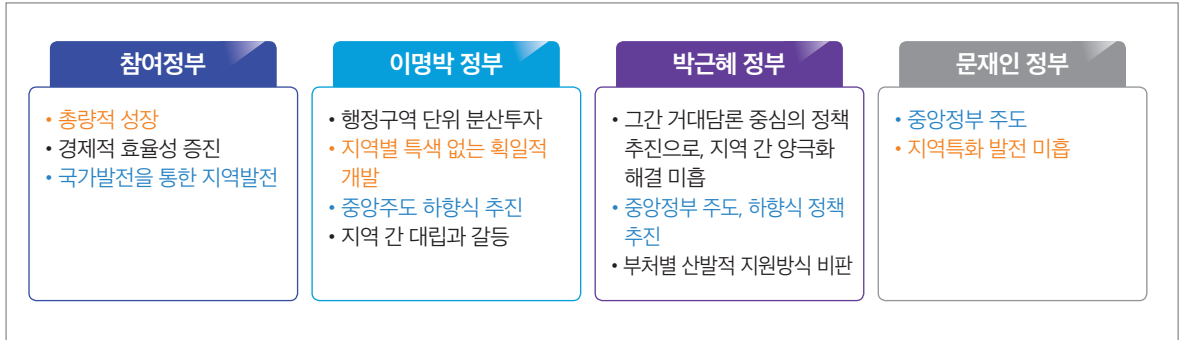


## 그간의 균형발전정책 평가와 개선 과제

### 첫째, 중앙정부 주도의 총량적·획일적인 균형발전정책 추진

- 지난 60여 년 동안 추진해왔던 중앙정부 주도의 획일적인 균형발전정책은 국가경제발전과 경쟁력 제고의 성과는 거두었으나, 지역의 다양성, 개성과 가치(지역다움), 개인의 삶의질과 행복 제고에는 한계 노정
- 새로운 균형발전정책은 중앙정부 주도에서 벗어나, 지역의 개성과 다양성을 강화하고 개인의 가치실현과 삶의질 중시 방향으로 전환 요구

그림 4 정부별 기존 균형발전정책 패러다임 비판



주: 해당 정부의 국가균형발전 및 지역발전5개년계획 내용 분석 결과로 정부별 유사한 내용은 동일한 색상으로 구분

### 둘째, 균형발전정책 추진의 일관성 결여와 역량 축적 미흡

- 2000년대 이후 균형발전정책은 '패러다임의 경쟁시대' 전개
  - 집권정부의 국정 기조와 정책적 선명성을 드러내기 위해 정책 현안과 지역 현상은 그대로 유지된 상태에서 균형발전 정책목표와 수단을 5년마다 변경 추진하면서 균형발전정책 추진의 일관성을 담보할 수 없었고 이에 정책역량 축적이 미흡할 수밖에 없었음
- 새로운 균형발전정책은 정책현안에 대한 실증적인 진단과 증거 기반의 평가에 근거한 방향 설정, 단기적 성과를 지향하기보다는 중장기적인 접근을 견지한 일관성 있는 정책 추진과 역량 축적이 핵심

### 셋째, 균형발전정책 성과와 체감도 저조: 지역에 흡수되지 않는 표면적 시책

- 균형발전정책 목표 달성도(5점 만점)에 대해 일반국민은 국가경쟁력(3.66점)을 가장 높게 평가하였고, 이어 지역특성에 맞는 자립적 발전(3.44점), 공동체 삶의질 구현(3.19점), 지역 간 불균형(격차) 해소(3.17점)순으로 응답
  - 지역 격차(불균형)의 심각성에 대해 전문가, 일반국민·지방거주 국민이 대체로 공감하고 있음
- 새로운 균형발전정책은 지방에 거주하는 국민들이 정책성과를 체감할 수 있도록 현장 지향적 정책설계와 성과 관리에 중점을 두어야 함

### 넷째, 수도권-비수도권 지역 간 대립과 갈등 구도 고착

- 급격한 경제성장 과정에서 나타난 이농향도 현상으로 수도권으로 인구와 경제활동이 집중되기 시작했고, 이에따라 균형발전정책은 강력한 수도권 유입억제시책과 지방분산시책을 주로 활용해왔음
  - 수도권은 지역 간 양극화의 수혜 대상으로서뿐만아니라 사회적·경제적 양극화를 한꺼번에 누리는 '특별한 지역'이라는 인식까지 형성되어 있어, 수도권과 비수도권 간의 갈등 구도 지속·심화
- 새로운 균형발전정책은 수도권-비수도권의 이원적인 구도에서 벗어나, 다양한 정책이슈와 문제에 따라 다원적인 지역 간 연대와 협력 구도를 형성하여 해결하도록 함

### 다섯째, '나눠먹기식'의 균형발전정책 인식과 공간 정의(spatial justice) 인식 전환

- 지방은 '인구댐'으로서뿐만 아니라 경제성장 과정에서 기반이 되는 환경기초시설의 입지 제공처 역할 수행
  - 지방이 수행해 온 역할을 고려치 않고 재정지원이나 투자를 나눠먹기, 퍼주기식으로 폄하하는 것은 적절치 않음
- 새로운 균형발전정책은 균형발전에 대한 지속가능성과 공정의 가치를 토대로 추진되어야 함

## 02. 전환적 여건 변화와 균형발전 이머징 이슈

### 코로나19 전·후 메가트렌드 요소 변화: 지속적 이슈와 이머징 이슈(emerging issues)

- (인구) 저출산과 고령화, 인구구조 변화 지속 / 지방인구 감소(지방소멸), 개인주의, 접촉 포비아, 선택적 고립 등 새로운 변화양상 제기
- (사회) 여타 영역보다 차별적인 여건 변화. 삶의질 증시, 여가문화 수요 증대, 사회적 양극화의 지속 / 정주격차 심화, 워라벨 확대, 재택근무 활성화, 소셜 버블 등 비대면 방식에 기반한 라이프스타일로 전환
- (기술) 첨단기술 발달과 융복합 추세 지속 / 완전한 디지털화, 바이오-디지털 융합, AI, 빅데이터, 무인화시스템 등 코로나19에 따른 비대면 활동의 확산과 기술발달의 실질적 결합·확산 전망
- (경제) 저성장 구조 고착화와 경제적 양극화, 글로벌 리스크의 확대 지속 / 언택트 소비 확대, 데이터기반의 경제와 플랫폼 노동 확대 등 새로운 트렌드 변화 전망
- (환경) 지구 온난화와 기후변화 대응, 환경오염 지속 / 탄소중립을 위한 글로벌 규범 이행, 환경규제 강화, 이상기후 및 전염병 확산 전망, 개인적이고 미시적인 차원에서 환경문제에 대한 관심 증대
- (정책) 국제사회 다극화와 글로벌 리스크, 지방분권화 확대 / 강대국의 기술민족주의와 자국중심주의 확대, 지능형 정부, 투명성 요구 증대 등이 새로운 트렌드 요소로 전망

그림 5 전환적 여건 변화와 메가트렌드, 이머징 이슈



주: 국내에서 수행된 미래연구(2010~2019년 20편, 2020년 이후 14편)를 대상으로 메타분석하여 도출

### 전환적 여건 변화와 균형발전정책의 이머징 이슈 전망

- (본격적인 인구감소사회로의 전환) 수도권 집중현상 심화, 지방인구 감소로 지방소멸 현상 심화, 유연 거주 및 다지역거주(multi-habitation) 확산
- (디지털 전환과 플랫폼 경제의 대두) 지역 산업구조 변화와 지역혁신역량 저조, 수도권-비수도권 혁신역량 양극화, IT기술로 융합된 농업·제조업·서비스업 확대
- (라이프스타일 변화와 추구가치의 다양화) 사회·경제·지역 등 복합적 양극화, 디지털 격차, 재택근무·유연근무 제도화, 평생학습사회 대비, 건강·삶의질 등 개인적 가치와 건강 증시
- (탄소중립 선언과 이행) 글로벌 국제규범 이행, 이상기후 심화, 인명·재산보호, 생활환경·자연환경의 지역 격차와 맞춤형 대응 요구, 기대수명 증대와 건강 증시 등
- (정책소통 방식의 변화) 지역 주도와 분권형 정책추진체계 강화, 주민 참여와 거버넌스 및 공동체 요구 증대

# 03. 균형발전3.0 정책 패러다임의 기본방향

## 균형발전3.0 정책 패러다임의 핵심 추구가치

패러다임의 핵심은 사회 구성원들 간 공통의 신념과 가치로, 새로운 균형발전정책(균형발전3.0 정책 패러다임)을 특징지를 핵심 가치를 도출

- 메가트렌드 변화와 선진국의 정책 동향 분석, 새로운 균형발전 미래상과 핵심가치 등에 대한 전문가 정책 델파이와 일반국민 설문조사 결과를 종합하여, 균형발전3.0 정책 패러다임의 핵심가치와 지향점을 도출

균형발전3.0 정책 패러다임에서 추구해야 할 핵심 가치는 코로나19 이후 지역경제 회복, 양극화·격차 해소와 균등한 삶의질 확보, 자치분권과 지역주도, 상생발전과 연계협력, 공정 등 지속가능성의 확보 등임

- 위 핵심가치는 ①개인(사람)의 가치 중시, ②총량주의와 획일주의 지양, ③정책추진 주체의 다양화, ④지속가능성에 대한 고려 등의 방향으로 균형발전정책의 전환을 요구

## 균형발전3.0 정책 패러다임의 기본방향

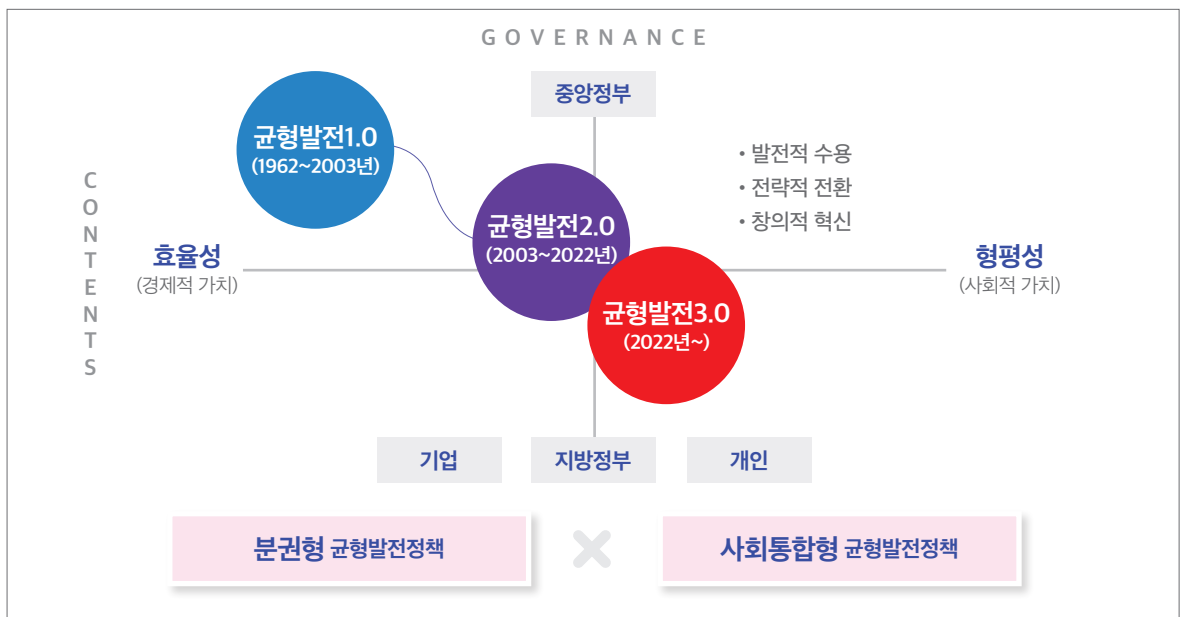
균형발전3.0 정책 패러다임의 구축 방향 설정을 위한 주요 접근으로 정책추진체계인 거버넌스(governance)와 정책내용인 콘텐츠(contents)를 토대로 설정

- 거버넌스 측면에서, 균형발전3.0 정책 패러다임은 중앙정부 주도에서 벗어나, 개인·지자체·기업 등 다양한 정책 추진 주체들 간 협력과 분권을 강화하는 방향으로 전환
- 콘텐츠 측면에서, 집권정부의 이념과 국정기조에 따른 균형발전정책 내용의 변화는 일정부분 불가피하겠지만, 향후 지역 간 격차 해소와 균등한 삶의질 확보 등의 사회통합을 정책목표로 일관

균형발전3.0 정책 패러다임의 방향 : 분권형 균형발전정책 + 사회통합형 균형발전정책

- (분권형 균형발전정책) 중앙정부 주도의 균형발전정책은 전국적인 획일화와 규제·감독으로 지방의 자율성을 저해하고 의존성을 강화하는 반면, 지역 주도의 분권형 균형발전정책은 지방의 다양성을 혁신과 경쟁력의 원천으로 삼아 지속가능한 지역발전과 분수효과(trickle-up)를 초래
- (사회통합형 균형발전정책) 코로나19 이후 지역경제 회복과 양극화·격차 해소가 급선무인 상황에서 복합적·다원적인 차원의 양극화 문제를 해소하는 한편, 세대·계층·지역을 아우르는 사회통합 방안을 모색할 필요
  - 지역격차가 사회 분열을 초래하여 국가 분열상태에 이르지 못하도록 선제적인 대응 조치 필요
  - 균형발전3.0 정책 패러다임의 지향점은 사회적 양극화와 격차 해소를 통한 사회통합형 균형발전 도모임

그림 6 균형발전3.0 정책 패러다임의 지향점: 분권형 균형발전 + 사회통합형 균형발전

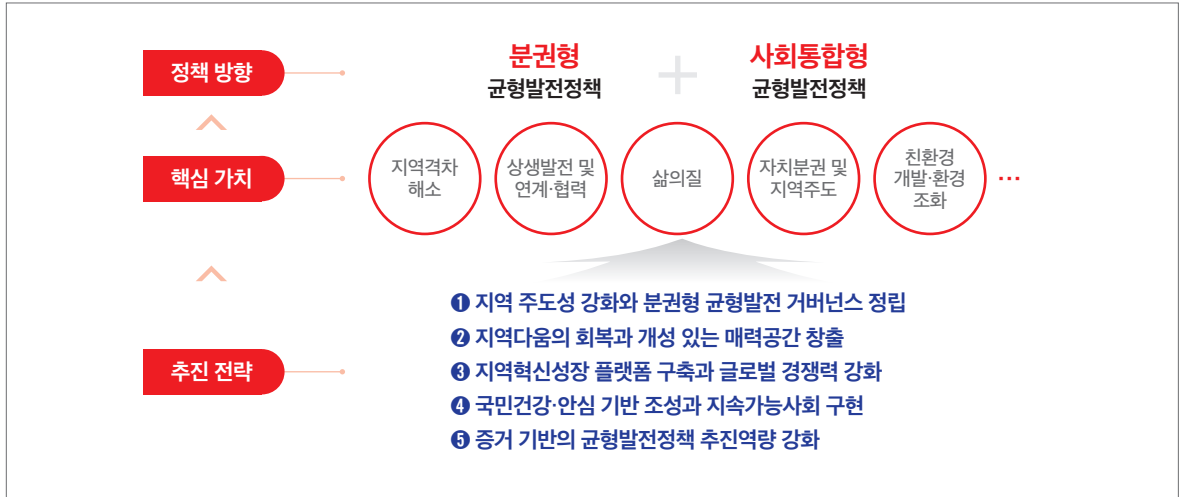


# 04. 균형발전3.0 정책 패러다임의 실천전략

## 균형발전3.0 정책 패러다임과 핵심가치 구현을 위한 추진전략과 주요 실천과제 도출

분권과 사회통합을 목표로 하는 '균형발전3.0 정책 패러다임'을 구현하기 위해 5개 추진전략과 이를 구체화하기 위한 실천과제를 제시함

그림 7 균형발전3.0 정책 패러다임의 방향과 추진 전략



### 추진전략 ① 지역 주도성 강화와 분권형 균형발전 거버넌스 정립

지역 주도의 분권역량 강화와 중앙-지방 협력체계 구축

- 지역 주도의 정책 추진역량 강화와 중앙정부의 역할 변화, 중앙정부 기능의 지역화와 중앙-지방 간 수평적 거버넌스 운영

재정분권화와 분권형 지역지원방식 개편 운영

- 분권형 지역발전 투자협약제도 개편 운영, 포괄보조예산 운용 확대와 균형발전특별회계 개편·운용, 범부처 협업 및 지역통합 지원방식 등 분권형 지역지원방식 개선

연대·협력 기반의 지역생활권 운영과 지방행정체제 개편

- 지역 주도의 공동 생활권 구성과 공유경제 기반 형성, 지역 간 연대·협력 촉진과 지방행정체제 개편

도·농 교류와 수도권-비수도권 지역 순환·공존 기반 강화

- 도농교류 및 지역순환 프로그램 확대 지원, 수도권 개발이익의 비수도권 교차보조 프로그램 확대 지원, 지역상생발전기금·지방소멸대응기금 등 지역지원기금 운영 개편

### 추진전략 ② 지역다움(localism)의 회복과 개성 있는 매력공간 창출

지역자산의 어메니티화와 지역다움(localism) 강화

- 지역자원 기반의 로컬 브랜딩 강화와 로컬크리에이터(지역가치 창업가) 육성, 지역 유희공간·특화자원 활용 워케이션(workation) 조성 및 지역 고유 콘텐츠 발굴

유연거주 제도화와 생활인구 확보로 지역 활력 증진

- 유연거주의 제도화와 다지역 순환거주 활성화, 생활인구 확보를 통한 지역 내 소비·활력 증진 등 지역경제 선순환 시스템 구축
  - 생활인구란 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람으로서, ①주민등록법에 따라 주민으로 등록한 사람, ②통근·통학·관광·휴양·업무·정기적 교류 등의 목적으로 특정 지역을 방문하여 체류하는 사람, ③등록외국인, 재외동포 중 국내거소 신고를 한 사람(「인구감소지역 지원 특별법」 및 시행령)

### 지역문화·관광자원의 브랜드화·명소화와 광역연계 촉진

- 지역문화·관광자원의 브랜드화·명소화와 광역연계 촉진, 고향사랑기부금과 연계한 지역구독경제 활성화
- 지역사회의 초월한 사회통합형 공동체 조성
- 지역사회통합 제고와 외국인 등 다양한 주체가 참여·활약하는 공동체 조성, 세대 조화·융합형 균형발전 추진

### 추진전략 ③ 지역혁신성장 플랫폼 구축과 글로벌 경쟁력 강화

#### 디지털 전환에 대비, 지역연계형 일자리 창출과 우수인재 양성

- 디지털 전환에 대비한 지역 주도의 지역산업구조 전환, 지역 연계형 일자리 창출 역량 강화, 지역맞춤형 인재 양성과 지자체-대학 간 공생관계 강화

#### 사람, 기업, 돈의 지방 흐름과 연계 강화

- 수도권-지방의 동반성장 모델 구축·운영, 사람의 지방 흐름과 연계 촉진, 기업의 지방 이전과 투자의 지방흐름 촉진
- 글로벌 경쟁거점 조성 및 메가시티·혁신거점 육성
- 지방의 글로벌 경쟁거점과 초광역권 육성, 혁신도시 등 지역혁신거점의 지속적인 육성

### 추진전략 ④ 국민건강·안심 기반 조성 및 지속가능사회 구현

#### 스마트 생활·건강·돌봄 통합 서비스 기반 구축

- 의료·요양·돌봄 연계로 지역사회 계속거주 환경(AIP: Ageing In Place) 조성, 생애주기 맞춤형 디지털 기반의 서비스체계 구축, 농산어촌의 자연자원을 활용한 휴양·재활 등 그린케어 활성화, 인구감소 대응 생활거점의 조성 및 스마트 강소도시권(생활권) 육성

#### 탄소중립 대응 안전·안심 기반 조성 및 그린인프라 접근성 제고

- 그린인프라의 연결성·접근성 제고와 광역적 관리, 탄소중립 대응 및 안심하고 살 수 있는 지역 만들기

#### 적정 개발·관리와 노후·유휴시설의 창의적 활용

- 스마트 축소(smart decline)와 적정 개발·관리, 노후·유휴 공공시설의 창의적 활용과 통합 관리

#### ESG 기반의 균형발전과 지속가능사회 구현

- 지역 주도의 ESG 지표 개발과 운용, 혐오·기피시설 등 시설 입지의 지역 간 공정 배분 강화

### 추진전략 ⑤ 증거 기반의 균형발전정책 추진역량 강화

#### 균형발전정책 평가 및 모니터링체계 구축·운영

- 균형발전정책 측정지표의 개발·공동 활용, 균형발전정책 평가와 모니터링의 연계·통합 운영

#### 균형발전정책 경험·사례 공유 및 주민 자치역량 강화

- 균형발전정책의 경험과 성공·실패 사례 공유, 디지털 플랫폼 기반의 정책과정 주민 참여 확대 등

### 참고문헌

국회미래연구원. 대한민국행복지도. www.happykorea.re.kr/

김유빈. 2020. 2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제. 국가미래전략 Insight vol.01, 2020.8.20. 서울: 국회미래연구원.

머니투데이. 2022. 쿠세권 지도 그려봤더니... 국토의 84%에 새벽배송 없다. 3월 19일. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022031719361090714/>

차미숙, 최예슬, 조은주. 2022. 지방소멸 대응 정책 방향과 추진전략. 국토이슈리포트 57호, 2022.2.17. 세종: 국토연구원.

OECD. Health at a Glance: Asia/Pacific. 2020.

※ 이 브리프는 “차미숙, 조은주, 박윤신, 전봉경 외. 2022. 국가균형발전3.0 패러다임 구축과 실천전략 연구. 세종: 경제인문사회연구회” 보고서를 요약·정리한 것임.

- 차미숙 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(mscha@krihs.re.kr, 044-960-0190)
- 조은주 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구위원(ejcho@krihs.re.kr, 044-960-0255)
- 박윤신 가천대학교 도시계획·조경학부 조교수(yoonshink@gachon.ac.kr, 031-750-5285)
- 전봉경 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(jeon@krihs.re.kr, 044-960-0303)