

국토정책 Brief

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

2026. 10. 12.
No. 1084



발행처 국토연구원
발행인 임재만
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

정우성 연구위원

윤영모 균형성장지원센터장

강민조 한반도·동아시아연구센터장

이윤석 산업입지연구센터장

유희연 부연구위원

이우진 부연구위원

조은주 전문연구위원

국토균형발전 패러다임의 전환과 실천과제

주요 내용

- ① (개념) 균형발전의 무게 중심이 ‘형평성’에서 ‘형평성’과 ‘지속가능성’ 병행으로 이동
- 인구성장기의 ‘성장을 통한 분배(trickle-down)’·균등 배분 모델에서 인구감소기의 ‘집중과 연결(Compact & Network)’·집중형 분산 모델로 전환 시급
- ② (균형발전정책 성과) 전문가들은 기존 정책의 기여를 인정(77.5%)하나, 효과성에 대해서는 80%가 ‘보통’에 그친다고 평가
- 수도권 집중·지방소멸(55.0%)과 지역 간 자원격차 고착화(55.0%)가 가장 심각한 문제로 지목
- ③ (공간 이슈) 신규 거점 조성 중심에서 기존 거점의 경쟁력 강화가 부각되며, 비수도권 대도시를 중점 육성이 필요한 공간으로 지목
- ④ (낙후지역 이슈) 획일적 균등 배분에서 낙후도 개선 실적과 연동한 차등 지원방식으로서의 전환 필요성 증가와 예산의 지속가능성 확보와 부처별 분산 지원제도 통합화가 최우선 과제
- ⑤ (사람·일자리 이슈) 지역에서의 청년 이탈이 최대 문제이며, 일자리는 ‘양’보다 ‘질’이 핵심 기준
- ⑥ (행·재정 거버넌스 이슈) 중앙 주도 관리에서 지자체 자율성·성과중심 관리로, 단년도 보조금에서 협약에 기초한 다년도 포괄보조방식으로 전환 필요

정책방안

- ① (공간 전략) 초광역권·대도시권·중소도시권·생활권 등 다층 거점 체계 구축, 기존 거점 경쟁력 강화와 연결망 집중 투자
- ② (낙후지역 전략) 낙후도 복합지표(삶의 질·서비스 접근성·인구활력) 법제화 및 개선 실적 연동 차등 자원 배분, 부처별 분산 지원 통합·조정, 환경보전·정주 역할 특화
- ③ (사람·일자리 전략) 산학일체형 인재육성·지방대학 R&D 파트너십, 외국인 정착 통합 패키지, 기회발전특구 연계 지역 혁신기업 세제 지원·청년 정착기반 마련
- ④ (행·재정 전략) 초광역특별협약 다년도 패키지 예산(Block Grant) 전환, 성과목표 중심 자율 관리, 청년정착률·정주여건지수 등 삶의 질 성과지표 도입
- ⑤ (국정과제 연계) 5극3특·균형성장·초광역특별협약과 실천전략 간 정합성 확보, 협약형 거버넌스 활성화, 기회발전특구와 일자리 전략 연계

01. 성장기 패러다임의 한계와 균형발전 재해석

인구 성숙기의 균형발전정책의 무게 중심 이동

(개념의 모호성) 균형발전은 합의된 정의가 없는 정책 언어

- 균형발전(Balanced Regional Development)은 지역 간 사회·경제·문화적 여건과 삶의 질을 균등하게 조성하거나 최소한의 기준을 충족하도록 하는 정책적 과정으로 이해되나, 학계의 합의된 정의는 부재
 - 정책·계획 관점: 국정이념이자 정책의 틀로, 공간정책 관점에서는 지역 간 여건이 균등하게 유지되는 상태·과정으로 해석
 - 균형발전이 지향하는 가치 또한 형평성·균형성·효율성·지속가능성 등으로 다의적으로 해석되어 누가 어떤 맥락에서 사용하는가에 따라 정책 방향이 달라짐
- 2004년 「국가균형발전특별법」 제정 이후 정부가 교체될 때마다 균형발전의 목표와 수단이 재정의되어 성장거점전략, 혁신도시·행정중심복합도시, 지방분권 정책 등으로 구체화

(설문으로 본 인식 전환) ‘형평성’에서 ‘지속가능성’으로 무게 중심 이동

- 전문가 설문조사(국토연구원, n=40, 2025년 9월) 결과, 균형의 정의와 가장 가까운 가치는 형평성(82.5%)·균형성(67.5%)·지속가능성(42.5%) 순으로 여전히 형평성이 압도적
 - 반면 ‘새로운 균형발전정책이 추구해야 할 핵심 가치’를 물으면 지속가능성(67.5%)이 형평성(57.5%)을 제치고 1위를 차지하여 균형발전의 무게중심이 결과의 균등에서 지속가능한 균등구조로 이동
 - ‘새로운 균형발전이 추구해야 할 핵심 원칙’도 지속가능성(67.5%), 지역 여건·역량을 고려한 지원(60%), 선택과 집중(50%) 순으로 획일적 균등 배분에 대한 회의론이 뚜렷

표 1 균형의 정의 vs. 새로운 균형발전이 추구할 핵심 가치(전문가 설문, 1+2+3순위 기준)

구분	1순위	2순위	3순위
균형의 정의와 가장 가까운 가치	형평성 82.5%	균형성 67.5%	지속가능성 42.5%
새로운 균형발전이 추구할 핵심 가치	지속가능성 67.5%	형평성 57.5%	효율성 35.0%
새로운 균형발전이 추구할 핵심 원칙	지속가능성 67.5%	지역 여건·역량 고려 지원 60%	선택과 집중 50%

자료: 균형발전 전문가 설문조사(정우성 외 2025, n=40, 2025.9) 재구성.

균형발전정책의 기여는 인정하되 효과성은 유보하는 이중적 평가

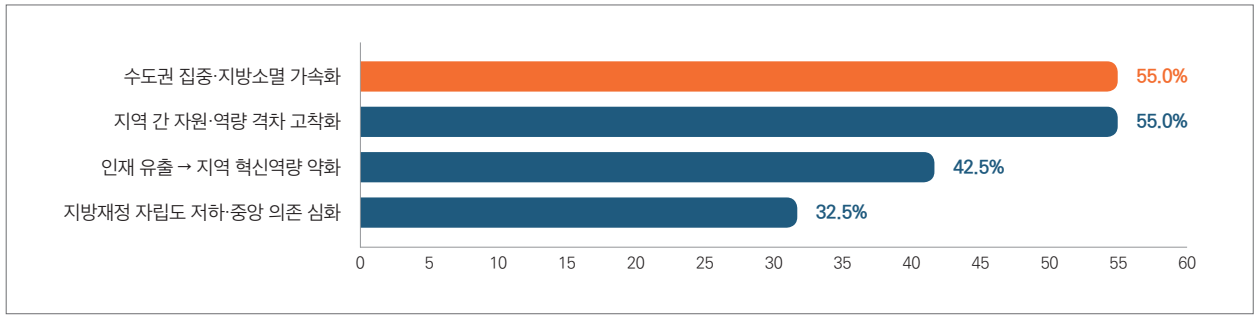
(전반적 평가) 기여도 77.5% vs. 효과성 ‘보통’ 80%

- 전문가 77.5%는 기존 균형발전정책이 우리나라 균형발전에 기여했다는 데 동의, 다만 22.5%는 기여하지 않았다는 비판적 인식도 병존
- 과거 인구증가·경제성장기에 설계된 정책이 얼마나 효과적이었는지 물으면 응답자의 80%가 ‘보통’이라고 응답하여 기여는 인정하되 근본적 효과성에는 유보적
 - 가시적 성과로 꼽힌 정책: 혁신도시·공공기관 이전, 행정중심복합도시(세종), 국가균형발전계획·광역권, 지역행복생활권·자립기반, 군특화계획·재정지원
 - 미미한 성과로 꼽힌 정책: 광역경제권·초광역권 정책, 지역행복생활권·생활권 기반, 지방분권 정책, 지방시대 종합계획, 각종 특구 관련 정책

(문제점 진단) 수도권 집중과 지역 격차 고착화가 최대 난제

- 기존 균형발전정책이 직면한 가장 심각한 문제점(1+2+3순위)으로 ‘수도권 집중·지방소멸 가속화로 분산정책 실효성 저하’와 ‘지역 간 자원·역량 격차 고착화’가 공동 1위(각 55.0%)
 - ‘인재 유출→지역 혁신역량 약화’(42.5%), ‘지방재정 자립도 저하·중앙 의존 심화’(32.5%)가 뒤를 이어 인재·재정의 이중 유출 구조가 문제의 핵심

그림 1 기존 균형발전정책이 직면한 심각한 문제점(1+2+3순위, %)



자료: 균형발전 전문가 설문조사(정우성 외 2025, n=40, 2025.9) 재구성.

(개선 방향에 대한 공감대) 획일적 배분에서 차등·자율로

- 바람직한 사업 선정·예산 배분 방식으로 '지역 역량을 고려한 차등 지원'(60%)이 가장 많이 꼽혔고, '지자체 자율성 강화'(5.50점/7점 만점)에 대한 동의도 높음
- 다년도 협약 기반 자원 배분, 비수도권 대도시 중점 육성 등도 함께 확인 — 획일적 균등 배분에서 차등적·성과연동적 배분으로의 전환이 재해석의 핵심 축

(패러다임의 전환근거) 성장 총량 둔화로 인한 균형의 무게중심 이동

- 인구성장기 균형발전은 성장을 통한 분배(trickle-down)를 전제로 수도권 대비 비수도권의 격차 축소에 집중함. 이는 파이가 커지는 만큼 나눠줄 몫도 늘어난다는 전제
- 성장 총량 증가가 둔화되는 인구감소기에는 자원을 고르게 나누는 것이 오히려 모든 지역의 하향평준화로 귀결될 위험이 있으며, 균등 배분의 전제 자체가 무너지짐
- 이에 따라 거점의 경쟁력을 높이고 거점 간 연결성을 강화하는 Compact & Network 기반의 '집중형 분산'으로 근본적인 전환 필요
- 합계출산율 0.72명(2023, OECD 최저), 잠재성장률 2030년대 1%대·2040년대 0.6% 전망, 부산광역시의 대도시 최초 소멸위험 진입 등이 전환의 절박성을 뒷받침

표 2 균형발전 개념의 재해석: 인구성장기 vs. 인구감소기

구분	인구성장기(집중과 확장)	인구감소기(집중형 분산·재구성)
기본 전제	• 성장 → 분배(trickle-down)	• 집중 + 연결(Compact & Network)
핵심 가치	• 형평성 중심(균등 배분)	• 지속가능성·형평성 병행
개발 방식	• 점적 개발(대규모 집중투자)	• 선·면적 개발(권역+네트워크 연결)
균형발전 대상	• 수도권-비수도권 간 균형	• 인구감소·소멸 대응 차등 지원
지역 역할	• 동질적 발전 추구	• 기능적 차등 역할 분담
거버넌스	• 중앙정부 주도	• 지방 주도 초광역 협력·네트워크

자료: 정우성 외 2025, 재구성.

02. 해외 지역균형발전전략 비교

일본: 지방소멸론과 지방창생정책

- 2014년 마스다 히로야(増田寛也) 전 총무상이 주도한 '마스다 리포트'가 2040년까지 전국 1,741개 기초자치단체 중 약 절반이 '소멸'될 수 있다고 경고하면서 지방소멸론이 정책 의제로 급부상
- 도쿄권으로의 인구 집중, 저출산·고령화, 지역 생산연령인구 감소가 핵심 문제로 지목되었고, 정부는 같은 해 '마을·사람·일자리 창생본부'를 설치해 대응에 착수
- (정주자립권과 연계중추도시권) 정주자립권(定住自立圏) 제도(2009년 도입)는 인구 5만 명 안팎의 중심시(中心市)가 주변 시정촌과 ① 중심시 선언 ② 주변 시정촌과의 협정 체결 ③ 공생비전 제시를 거쳐 생활권을 통합하는 방식

- 2025년 기준 전국 131개 권역, 141개 시가 중심시 선언을 통해 이 제도에 참여하고 있음. 한국은 과거 '지역행복 생활권' 구상 설계 시 대표적 참고모델로 소개된 바 있음
- 인구 20만 명 이상 대도시를 중심으로 한 '연계중추도시권'은 정주자립권보다 상위 단위에서 광역 경제·생활권을 형성하는 장치로, 의료·산업진흥 등 광역 기능을 분담(2022년 기준 39개 시, 37개 권역 참여)
- **(콤팩트+네트워크와 재정·세제 지원)** 국토그랜드디자인 2050에서 제시된 '콤팩트+네트워크'는 거점에 도시기능을 압축하고 거점 간을 교통망으로 연결하는 공간전략으로, 무분별한 외곽 확산을 억제하면서 생활서비스 접근성을 유지하는 데 초점
- 매년 약 2조 엔 규모의 지방창생교부금을 통해 지자체가 스스로 수립한 지방판 종합전략에 재정을 지원하는 상향식 방식을 채택하여 중앙은 지자체의 자율적 기획을 재정으로 뒷받침하는 역할을 수행
- 본사기능의 지방 이전에 대한 세제 지원, 데이터센터 등 신산업 시설의 지방분산 유도 정책도 병행

프랑스: 협약형 계획과 중소도시 거점화

- **(광역화된 레지옹과 통합 지원기구 ANCT)** 2016년 지방행정 개편으로 기존 22개 레지옹을 13개로 통합해 광역 단위의 계획·집행 역량을 강화
- 2020년에는 기존 여러 부처·기관에 흩어져 있던 지역지원 기능을 통합해 국가지역연대청(Agence nationale de la cohésion des territoires, ANCT)을 설립하여 재정 지원뿐만 아니라 지자체에 기획·기술 인력을 파견하는 '엔지니어링 지원'을 원스톱으로 제공하는 것이 특징
- **(CPER 협약형 계획계약과 PETR 농촌 거점)** 국가-레지옹 계획계약(Contrat de Plan État-Région, CPER)은 국가와 레지옹이 중기(통상 5~7년) 단위로 투자 우선순위와 자원 분담을 사전에 협약하는 방식으로, 단년도 사업 공모가 아니라 다년도 계약을 통해 지역에 예측 가능한 재원을 제공
- 농촌균형발전거점(Pôle d'équilibre territorial et rural, PETR)은 여러 코뮌(기초자치단체)이 연합해 광역 단위의 국토계획·경제개발 기능을 수행하도록 한 제도로, 농촌지역의 규모의 경제 확보를 목표로 함
- 산업 부문에서는 2005년부터 운영 중인 경쟁거점(Pôles de compétitivité) 55개가 지역별 특화산업을 중심으로 기업·연구소·대학의 협력 클러스터를 형성
- **(중소도시 재생 프로그램)** 2018년 시작된 'Action Cœur de Ville'(도시심장 살리기)는 상권 공동화와 건축물 노후화에 시달리는 중규모 도시의 구도심을 재생하는 프로그램으로, 최초 222개 도시에서 이후 245개 코뮌(인구 약 2,000만 명)으로 확대
- 주거·상업·공공서비스 개선을 통합적으로 지원하며, 국가·지방투자은행(Banque des Territoires)·주택기금(Action Logement)·주거개선청(ANAH) 등 여러 재원을 ANCT가 조정하는 다자간 협약 구조로 운영
- 소도시를 대상으로 한 '내일의 소도시(Petites villes de demain)' 프로그램은 전국 1,646개 소도시에 30억 유로를 지원해 생활서비스·상업·주거 여건을 재생

독일: 삶의 질 균등과 연방·주 공동책임

- 독일은 기본법(헌법)에 '삶의 질 균등(Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse)' 조성을 국가의 책무로 명시하고 있어, 균형발전이 헌법적 의무로 규정되어 있다는 점이 다른 나라와 구별되는 특징
- 이 원칙에 따라 소득·고용뿐 아니라 의료·교육·통신 등 생활서비스 접근성까지 포괄하는 광범위한 지역균형 지표가 관리됨
- **지역경제구조개선 공동과제(Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur', GRW)**는 1969년 도입되어 현재까지 50년 이상 운영되고 있는 독일 지역정책의 근간
- 연방정부와 주정부가 재원을 50:50으로 공동 부담(Gemeinschaftsaufgaben, 공동책임)하는 구조로, 기업 투자보조금과 인프라 투자를 지역별 낙후도에 따라 차등 지원
- 옛 동독 지역의 혁신역량 강화를 위한 별도 프로그램인 INNO-KOM은 통일 이후 지역 격차 해소를 목표로 지속되고 있으며, 통일 30여 년이 지난 현재까지도 동서독 간 격차 해소가 진행형 과제임을 보여줌
- **연방·주 다층 국토계획 체계** 아래, 상위-중위-하위 중심지로 이어지는 중심지체계(Zentrale-Orte-System)를 법정 국토계획에 명시해 각 위계별로 제공해야 할 생활서비스 기준(의료, 교육, 행정 등)을 규정
- 이는 인구밀도가 낮은 농촌지역에서도 일정 반경 내 최소 서비스 접근성을 보장하기 위한 장치로, 한국의 공간 위계 설계에 직접적으로 참고할 수 있는 모델

공통점: 균등 배분이 아닌 역할 분담과 연결로 균형을 재정의

- 일본·프랑스·독일은 한국보다 앞서 인구감소·지방소멸에 대응하며 각자의 제도적 맥락에 맞는 균형발전 전략을 구축해 왔음
- 세 나라 공통적으로 '균등 배분'이 아니라 '역할 분담과 연결'을 통해 균형을 재정의하고 있다는 점임
- 한국에는 일본의 생활권 단위 정책·콤팩트+네트워크, 프랑스의 협약형 거버넌스·중소도시 재생, 독일의 삶의 질 중심·공동책임 분담 등의 정책요소를 여건에 맞게 통합적으로 적용할 필요

표 3 일본·프랑스·독일의 균형발전 정책 비교

구분	일본	프랑스	독일
공간	• 콤팩트+네트워크, 정주자립권 (94개 권역)·연계중추도시권	• 13개 레지옹(2016년 통합), PETR 농촌균형발전거점	• 연방-주 다중구조, 중심지체계(Zentrale-Orte-System)
산업	• 본사기능 지방분산 세제 지원, 데이터센터 분산	• 경쟁거점 55개(2005~), LEADER 프로그램	• GRW 지역경제구조개선(1969~), INNO-KOM(구 동독)
행·재정	• 지방창생본부, 지방창생교부금 연 2조 엔(상향식)	• CPER 협약형 계획계약(5~7년), ANCT(2020년 설립)	• 연방-주 50:50 재원분담 공동책임(Gemeinschaftsaufgaben)
대표 프로그램	• 정주자립권 구상 (2009~, 3단계 절차)	• Action Coeur de Ville(2018~, 245개 도시); 내일의 소도시(1,646개, 30억 유로)	• GRW 기업투자보조·인프라 차등 지원
제도적 특징	• 지자체 자율기획+ 국가 재정 뒷받침	• 국가-지역 다년도 협약(CPER)+ 원스톱 지원(ANCT)	• 헌법상 '삶의 질 균등' 의무화 + 연방-주 공동재정
한국에의 시사점	• 생활권 통합의 절차·기준 (중심시 요건, 3단계 협약)	• 협약형 다년도 재정+중소도시 재생 모델	• 재원분담 비율 설계 + 법정 중심지·서비스기준

자료: 정우성 외 2025, 재구성.

한국에의 적용 가능성

- 공간전략에서는 일본 정주자립권의 예를 참고하여 거점도시와 주변지역과의 기능분담, 광역생활권 공동비전 수립 등을 검토할 수 있을 것으로 예상
- 행·재정전략에서는 독일 GRW의 연방-주 50:50 공동재정 원칙을 신설되는 초광역특별계정에 적용해, 광역교통처럼 국가적 파급효과가 큰 사업은 국가 부담을, 지역 특화산업은 지방 부담을 높이는 차등 분담 원칙을 사전에 명문화하는 것이 고려해 볼 만하며, 이는 앞서 제시한 낙후도 연동 차등 자원 배분 원칙과도 직접 연결되는 모델로 유효함
- 초광역권 육성 및 중소도시 전략에서는 프랑스의 계획계약 모델을 적용하고 있으며, 초광역권 산업 육성의 경우 초광역특별협약을, 중소도시 전략에서도 부처별로 흩어진 지역지원 기능을 인구 2만~5만 명 규모 중소도시를 대상으로 다년도·다부처 자원 방식으로서의 지역발전투자협약 방식을 도입할 수 있음
- 성과관리에서는 독일의 법정 중심지체계처럼 공간 위계별로 최소 생활서비스 기준을 구체적으로 설정하여 '위계는 있으나 기준은 없는' 한계를 보완해야 할 필요
- 다만 세 나라 모두 제도 정착에 최소 10~20년이 걸렸다는 점에서, 5급3특·특별협약 등도 단기 성과보다 장기 제도화 관점에서 평가하되 참여 지자체에 대한 인센티브 설계에 특히 유의할 필요

03. 균형발전정책의 패러다임 전환 방향

(공간구조) '신규 거점 조성' ⇒ '기존 거점 강화·연결'

- (국토 불균형에 대한 위기인식 고조) 국토 공간의 위기는 전문가 진단에 국한되지 않음. 일반 국민을 대상으로 한 국토변화 동인 설문(국토연구원)에서도 '수도권 쏠림'은 1+2+3순위 기준 51.5%로 20여 개 동인 가운데 압도적 1위를 차지했고, '지방 쇠퇴'(48.7%)·'초저출생 지속'(48.2%)·'초고령화 가속'(42.4%)이 뒤를 이어 공간 불균형에 대한 위기감이 전문가와 일반 국민 사이에 폭넓게 공유되고 있음을 보여줌
- 실제로 도시재생 쇠퇴진단지표로 본 전국 쇠퇴수준은 2013~2017년 사이 광역시 11.8%, 도 지역 3.2%씩 진행되었고, 전국 쇠퇴율도 같은 기간 64.5%에서 69%로 심화되었음(서민호 외 2019)

- 공간전략 재해석에 대한 전문가의 설문 결과는 명확. 중점 육성이 필요한 공간 단위를 물은 결과 응답자의 60%가 '비수도권 대도시'를 지목했으며, 이는 정책 에너지를 신규 거점 조성이 아니라 5극3특·행정중심복합도시·혁신도시 등 기존 거점의 경쟁력 강화로 돌려야 한다는 뜻으로 해석될 수 있음

표 4 인구성장기와 인구감소기의 공간전략 비교

구분	과거 방식(인구성장기)	전환 방향(인구감소기)
개발 방식	점적 개발·신규 거점 조성 중심	면적 재생: 기존 거점(혁신도시·5극3특) 경쟁력 강화
공간 위계	수도권·비수도권 이분법	초광역권·대도시권·중소도시권·생활권 4단계 위계
연계 방식	개별 거점 중심의 독립 개발	기능 분담 + 교통·디지털 네트워크 연결성 강화

자료: 정우성 외 2025, 백정환 외 2026, 재구성.

- 자율주행차·드론 등 신기술의 확산은 이 재편을 뒷받침할 수 있도록 관리
 - AX 대전환으로 인한 '초연결성'으로 시공간 제약이 완화되면 비도시지역의 서비스 접근성이 개선될 수 있는 반면, 동시에 기술기업이 수도권·대도시권으로 더 집중되고 기존 제조업 중심 지방산업도시의 일자리가 줄어드는 지역 간 편차 확대 우려도 함께 제기
 - 신기술은 공간 재편의 기회이자 위험 요인이므로, 공간 위계 설계와 병행해 기술 수용의 지역 간 격차를 관리하는 것이 관건

(낙후지역) '균등 배분' ⇒ '실적과 연동되는 차등 지원'

- (낙후지역 문제는 자원배분의 문제이면서 동시에 구조적 문제) 비수도권 지역내총생산(GRDP) 비중은 2015년 수도권에 역전된 이후 2024년 기준 47.2%까지 하락했고, 인구의 51.1%(2026년 7월 기준)가 수도권에 집중된 현실은 낙후지역이 자력으로 격차를 좁히기 어려운 구조에 놓여 있음을 보여줌
 - 도시재생 쇠퇴진단지표로 본 전국 쇠퇴지역 역시 특정 지역에 국한되지 않고 전 국토에 걸쳐 광범위하게 확산된 것으로 나타나, 낙후 문제가 일부 지역의 예외적 현상이 아니라 구조적·전국적 현상임을 뒷받침
 - 전문가 설문에서도 낙후지역 지원을 위한 공간구조 정책개선 방향으로 '예산의 지속가능성 확보'가 80.0%로 가장 높은 응답률을 기록했고, '부처별·정책별로 분산된 낙후지역 지원제도 통합화'가 72.5%로 뒤를 이었음. 이는 현재의 낙후지역 지원이 부처별로 산발적으로 이루어지면서 재원의 지속가능성과 정책 효율성 모두를 놓치고 있다는 문제의식이 반영된 결과로 볼 수 있음
- (거점과 저발전지역의 역할 분리) 낙후지역에 대도시와 동일한 개발방식을 적용하기보다 거점은 혁신과 성장, 저발전지역은 환경보전과 정주라는 역할 분담과 두 지역 간 연계교통·디지털 인프라로 시너지 창출이 필요
 - 이를 뒷받침하기 위해 낙후도 지표도 소득·재정 중심의 단순 지수에서 삶의 질·서비스 접근성·인구활력을 포괄하는 복합지표로 고도화하고 낙후도 개선 실적에 연동한 차등적 자원 배분이 필요

(사람(인재)) '수동적인 인구유입' ⇒ '청년과 외국인에 대한 통합적인 정책설계'

- (인구문제는 균형발전의 최우선 과제) 사람 부문의 위기는 수치로 가장 뚜렷하게 나타나는 영역으로, 2025년 합계 출산율은 0.80명(2024년 0.75명)으로 최근 다소 개선되었으나 여전히 세계 최하위 수준을 기록
 - * 생산가능인구는 2022년 총인구의 71.1%에서 2050년 51.9% 수준까지 줄어들 것으로 전망(국가데이터처, 「장래인구추계: 2022~2072년」 기준)
 - * 고령화 비율도 2072년 47.7%까지 높아질 것으로 예상되어, 인구구조가 역피라미드형으로 재편되는 중
 - 새로운 균형발전정책 방향에 대한 전문가 설문은 이 위기가 우선순위를 구체화함. 인구정책은 중요도 5.80점, 시급성 5.73점으로 전 부문 중 가장 높게 평가되어, 균형발전의 근본적 위기 요인이 저출생·고령화 등 인구문제라는 인식이 뚜렷함
 - * 세부적으로는 '지역 청년의 이탈과 수도권 집중'(6.25점)이 가장 심각한 문제로 지목되었고, '출생률 저하에 따른 생산인구 감소'(5.95점), '기대수명 증가로 인한 고령화'(5.28점)가 뒤를 이었음
 - * 산학일체형 인재육성 모델, 지방대학·지역기업 R&D 파트너십, 비자·주거·교육·의료로 아우르는 외국인 정착 통합 패키지가 핵심 대응 수단으로 제시됨
- (세대 가치관의 변화도 정책설계에 반영해야 할 변수) MZ세대가 주력 인구가 등장하면서 국토경쟁력보다 환경·안전·행복 등의 가치가 부상하고 있고, 고령친화적 국토정책에 대한 필요성도 함께 커지고 있음
 - 산학일체형 인재육성 모델, 지방대학·지역기업 R&D 파트너십, 고령 인력 직무 재설계·지역 돌봄 체계, 비자·주거·교육·의료를 아우르는 외국인 정착 통합 패키지는 이러한 인구·가치 변화에 동시에 대응하기 위한 핵심 수단으로 제시됨

(일자리) '일자리 수' ⇒ '일자리 질'

- (경제 불확실성 증대에 따라 경제 저성장이 고착화될 것으로 전망) 일자리 문제의 배경에는 저성장의 고착화가 있음. 한국의 잠재 1인당 실질GDP 성장률은 OECD 장기 재정 전망에 따르면 2020~2030년 1.9%대에서 2030~2060년 0.8%로 낮아질 전망이며, 국내 경제성장률도 2010년 이후 2~3%대의 저성장세를 지속
 - 동시에 플랫폼 경제가 확산되면서 전통 제조업 기반 지방산업도시의 쇠퇴가 가속화되고, 인적·지식자본을 기반으로 하는 기술기업과 혁신형 성장기업의 수도권 집중 현상은 더욱 심화되는 추세임
 - 이런 구조적 배경 위에서 전문가 설문은 정책의 초점을 어디에 맞춰야 하는지를 보여줌. 균형발전을 위한 일자리 정책의 중점 방향에 대해 '업종보다 실제 일자리의 질이 중요하다'라는 응답이 6.08점으로 가장 높았으며, 응답자의 35%가 이를 1순위로 선택
- 이에 따라 지역 혁신기업 인증제, 청년 채용 기업 세제 혜택, 지역 중견·강소기업 육성을 통한 내생적 성장기반 구축 강조
 - 저성장·플랫폼 경제 확산이라는 구조적 흐름 자체를 거스르기보다, 디지털·그린 전환에 맞춘 산업별 맞춤형 지원체제로 지역 산업구조를 인구감소 적응형으로 전환하는 접근이 병행되어야 함

(행·재정 거버넌스) '중앙 주도 세부지침' ⇒ '지방 자율·성과 관리'

- (국가와 지방재정 역량의 취약성 증가 우려) 저성장이 고착화되면서 지역경제가 악화되고 국가·지방 재정의 취약성이 커지는 가운데, 노후 인프라의 관리 효율성에 대한 요구는 갈수록 커지고 있음
 - 신규 인프라 투자는 줄어드는 반면 노후시설 유지·보수 비용은 급증하는 이중의 재정 압박 속에서, 세부지침 중심·단년도 배분 방식으로는 지자체가 중장기 전략을 세우기 어렵다는 지적이 계속되어 왔음
 - 전문가 설문에서도 이런 문제의식이 확인됨. 바람직한 사업 선정 및 예산 배분 방식에 대한 설문에서 '지자체 자율성: 세부지침 중심 관리에서 성과목표 중심 관리로 확대'가 5.50점(7점 만점)으로 가장 높은 동의
 - 이는 중앙정부는 비전 제시·법제도 정비·재정 배분 원칙 설정 등 '전략 기획' 기능에, 지방정부는 사업의 설계·집행·평가 등 '실행과 책임' 기능에 집중하는 역할 재정립이 필요하다는 공감대로 해석할 수 있음
- 단년도 보조금 방식은 초광역특별협약과 연동한 다년도 패키지 예산으로 전환하고, 성과지표 역시 GDP·고용률 중심의 거시지표에서 청년정착률·정주여건지수·생활만족도 등 삶의 질 지표로 재편이 필요

04. 균형발전 패러다임 전환을 위한 정책과제

정책방향과 분야별 단·장기 정책과제

재해석을 관통하는 다섯 가지 원칙

- ① (공간구조) 신규 거점 육성보다 기존 거점 강화와 연결망 구축에 정책 에너지를 집중
- ② (낙후지역) 차등 지원의 제도화: 낙후도 복합지표(삶의 질·서비스 접근성·인구활력) 개선 실적과 연동한 차등 분배 기준으로 형평성과 효율성을 동시에 제고
- ③ (인재) 지역 청년정착과 외국인 유입을 '지역 생산인구 확보'라는 관점에서 통합 설계
- ④ (재정) 협약 기반 재정 전환: 연도별 보조금에서 초광역특별협약과 연동한 다년도 포괄보조금의 실질적 정착을 통해 지자체의 중장기 전략 실행 역량을 뒷받침하고, 균형성장영향평가·초광역특별계정 등 신설 제도를 적극 활용
- ⑤ (성과관리) 삶의 질 성과지표 도입: GDP·고용률 중심 평가에서 청년정착률·정주여건지수·생활만족도 중심 평가로 전환하고, 그 결과를 재원 배분에 피드백하는 순환 체계를 구축

단·장기 정책과제

- 균형발전 개념의 재해석은 정책 분야에서 구체적인 전환 방향과 정책과제로 번역되어야 실효성을 가짐. 단기적으로 실행 가능한 과제와 중장기 제도화 과제를 병행 추진할 필요

표 5 5대 분야 실천전략: 단기·장기 정책과제

분야	단기 과제	장기 과제
공간전략	• 5국3특 초광역권 경쟁력 강화 사업 추진, 비수도권 대도시(부산·대구·광주·대전·울산) 집중 투자	• 초광역권-대도시권-중소도시권-생활권 위계 법제화, 광역 급행교통망·디지털 인프라 완성
낙후지역 전략	• 낙후도 복합지표(삶의 질·서비스 접근성·인구활력) 시범 도입, 부처별 분산 지원제도 통합 조정 착수	• 낙후도 개선 실적 연동 차등 재원 배분 기준 법제화, 저발전지역 환경보전·정주 특화 지원 패키지 상시화
사람 전략	• 산학일체형 계약학과 확대, 지방대학-기업 R&D 파트너십 시범사업	• 비자-주거-교육-의료 원스톱 외국인 정착 시스템 완성, 청년정착률 법정 성과지표화
일자리 전략	• 지역 청년 채용 기업 세제 혜택, 기회발전특구 연계 혁신기업 인증제 도입	• 지역 중견·강소기업 육성을 통한 내생적 성장기반 구축, 디지털·그린 전환 맞춤형 산업 지원체계 완성
행·재정 전략	• 균형성장영향평가 운영기준 마련, 초광역특별계정 시행 준비(~2027.1)	• 초광역특별협약 다년도 Block Grant 전면 전환, 청년정착률·정주여건지수 중심 성과평가체계 법제화

자료: 백정환 외 2026; 정우성 외 2025; 관계부처 정책동향을 종합하여 작성.

제도화 이후 지속성을 담보하기 위한 향후 과제

- 성과평가체계의 정교화: 균형성장영향평가·차등 지원의 실제 효과를 검증할 모니터링·환류 체계 마련이 병행되지 않으면 새 제도로도 형식화될 위험
- 초광역 거버넌스의 실행력 확보: 초광역특별협약·추진협약체가 시·도 간 이해관계 조정에서 실질적 구속력을 가지려면 재정·인사 권한의 뒷받침이 필요
- 정권 교체에 따른 정책 연속성: 2004년 이후 정부가 바뀔 때마다 균형발전의 명칭과 수단이 재편된 전례를 감안할 때, 이번 법제화(「지방분권균형발전법」 개정)를 통해 확보한 제도적 기반의 지속가능성 관리가 관건
- 결국 인구감소시대의 균형발전 재해석이 지향하는 지점은 ‘모든 지역을 균등하게’가 아니라 ‘모든 지역이 지속가능하게’임
 - 거점은 혁신과 성장을, 저발전지역은 환경보전과 정주를 담당하며 서로 연결되는 구조 속에서, 성장이 균형을 만들고 균형이 다시 지속가능한 성장을 뒷받침하는 선순환을 제도화하는 것이 새로운 균형발전의 실천전략이라고 할 수 있음

참고문헌 관계부처 합동. 2026. 2026년도 예산안(포괄보조금 지방거점성장 투자-거점구입대 육성 예산), 보도자료. 국가데이터처. 지역소득(GRDP): 시도별 경제활동별 지역내총생산 통계. _____, 인구동향조사. _____, 2023. 장래인구추계: 2022~2072. 백정환, 김종학, 윤태관. 2026. 미래도로환경 변화에 대응한 통행료 제도 개선 방안. 국토정책Brief 제1068호. 세종: 국토연구원. 서민호, 이해민. 2019. 지도로 보는 우리국토: 도시재생 쇠퇴진단지표, 전국 쇠퇴율 통계. 국토 7월호. 세종: 국토연구원. 이백진, 육동형, 김광호, 조창현, Tom Bellemans, 조성진. 2017. 자율주행차 도입이 국토공간 이용에 미치는 영향연구. 세종: 국토연구원. 정우성, 윤영모, 강민조, 이윤석, 유희연, 이우진, 조은주. 2025. 인구감소·저성장시대의 지속가능한 균형발전 실천전략. 세종: 국토연구원. 정우성, 장요한, 조만석, 강민석. 2024. 2050 미래국토이슈 전망과 대응전략. 세종: 국토연구원. 지방시대위원회. 2025. 수도권 일극에서 '5국 3특'으로, 대한민국 성장지도 바뀐다. 보도자료, 9월 30일. _____, 2026. 균형발전 넘어 지방수도성장 시대로, 국토공간 대전환 시작됐다. 보도자료, 3월 3일. 행정안전부, 지방시대위원회. 2026. 5국3특 균형성장 본격화...초광역 협력 기반 담은 특별법 국회 통과. 보도자료, 5월 7일. 総務省. 定住自立圏構想推進要綱の概要. https://www.soumu.go.jp/main_content/000758780.pdf 総務省. 地域力の創造-地方の再生-定住自立圏構想. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html (令和7年4月1日 기준 현황 데이터). OECD. 2021. Long-term Fiscal Projections. Paris: OECD.

- 정우성 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(wsjeong@krihs.re.kr, 044-960-0207)
- 윤영모 국토연구원 국토계획·지역연구본부 균형성장지원센터장(ymyoon@krihs.re.kr, 044-960-0256)
- 강민조 국토연구원 국토계획·지역연구본부 한반도·동아시아연구센터장(mjk@krihs.re.kr, 044-960-0681)
- 이윤석 국토연구원 국토계획·지역연구본부 산업입지연구센터장(yslee@krihs.re.kr, 044-960-0365)
- 유희연 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(hyyou@krihs.re.kr, 044-960-0553)
- 이우진 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(wjlee@krihs.re.kr, 044-960-0169)
- 조은주 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구위원(ejcho@krihs.re.kr, 044-960-0255)
- 조만석 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(mjo@krihs.re.kr, 044-960-0181)
- 강민석 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구위원(mskang@krihs.re.kr, 044-960-0170)

※ 이 브리프는 “정우성, 윤영모, 강민조, 이윤석, 유희연, 이우진, 조은주. 2025. 인구감소·저성장시대의 지속가능한 균형발전 실천전략. 세종: 국토연구원” 보고서를 바탕으로 재정리한 것임.
 ※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.