



지방자치 정책 Brief

2022. 12.
NO.160

지역균형발전정책, 대수술 필요하다

김현호 선임연구위원

주요내용

현재까지 추진되고 있는 지역균형발전 체제

- 현재의 지역균형발전체제는 2000년대 초에 마련된 체제에서 벗어나지 못하고 경로 의존성을 보이고 있음
 - 2000년대 초 참여정부가 토대를 세운 시스템에서 근본적인 변화 없이 4개 정부 동안 중앙집권적인 예산과 사업을 지자체에 배분하는 방식에서 벗어나지 못하고 있음
- 2000년대 초 체제의 특징은 집권적 체제로 중앙정부가 의사결정권을 지닌 채, 지방에 사업과 재원을 거의 모든 지자체에 형평 배분하는 데서 크게 벗어나지 못함

지역균형발전정책의 문제점과 과제

- 지난 4개 정부동안 지역균형발전을 추진해왔지만, 국토의 극심한 불균형이 심화되는 결과를 초래하고 있음
- 인구는 2019년 수도권이 국토의 1/2을 상회한 이후, 2021년 말 현재 50.3%를 차지하고 있으며 매출액 1,000대 기업의 본사의 73.4%가 수도권에 입지하는 결과를 보이고 있음
- 2021년 발표한 정부 자료에 의하면 전국의 소멸위기 지역인 인구감소지역 89개 가운데 95.5%인 85개가 비수도권 지역에 위치하고 있어 비수도권 지역의 소멸 위기를 초래함

대안으로서 분권형 지역균형발전 시스템

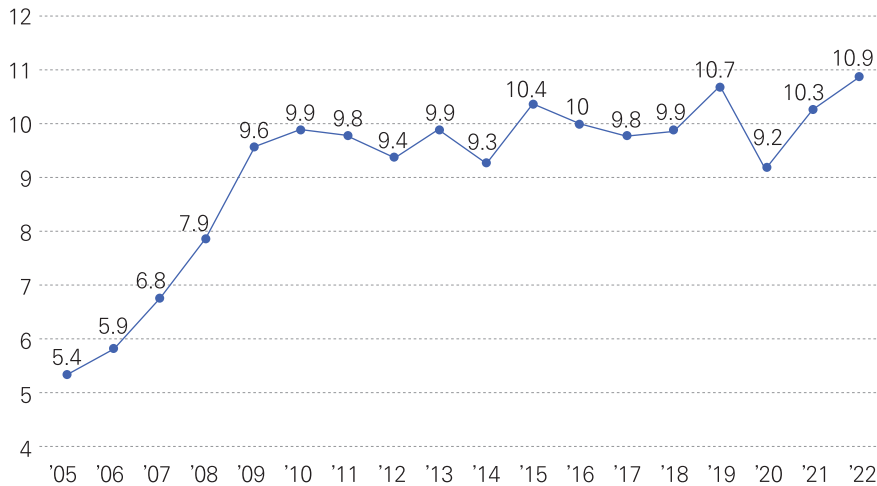
- 2000년대 초기의 중앙집권적 체제에서 벗어나 분권적 지역균형발전으로 대전환 및 시스템에 대한 재편이 필요함
- 현재 저(低)분권과 저(低)지역균형발전의 조합에서 향후 고(高)분권과 고(高)지역균형발전으로 이행을 기본방향으로 추구함
- 국토공간에 대한 형평한 예산 및 사업지원 방식에서 벗어나, 분권이 강화된 지역의 발전을 추진하되, 중앙정부는 발전이 뒤처지는 지역에 대해 자원, 시책을 지원하는 방식으로 전환됨

01

성과가 미흡한 지역균형발전 1.0 체제

- 우리나라는 2000년대 초 「국가균형발전특별법」 제정을 토대로 하는 지역균형발전체제(1.0 체제)를 만든 이후, 4개 정부 동안 막대한 예산을 지역균형발전에 투자해왔음
 - 노무현 정부부터 지역균형발전이 국가 정책의 반열에 오른 이후 적게는 5조원에서 많게는 10조원 이상의 예산을 지역균형발전을 위해 투입해오고 있음
 - 2005년 5.4조원으로 국가균형발전특별회계를 만든 이후 2022년까지 지난 18년 동안 164.2조원의 재원을 투입해오고 있음
- * 지역균형발전 1.0 체제 : 4개 정부 동안 체제변화로 판단할 수 있는 시스템의 변화가 부재

지역균형발전 1.0체제의 재원투자 규모



* 자료 : 2020년 국가균형발전 연차보고서 및 국가균형발전위원회 내부자료

- 지역균형발전 1.0 체제는 극심한 국토의 불균형으로 성과가 떨어지는 정책에 해당
 - 우리나라에서 장기간 동안 많은 재원을 투입함에도 불구하고 성과를 창출하지 못하는 대표적인 정책 중의 하나가 지역균형발전정책이라고 할 수 있음
 - 가장 대표적 지역불균형 지표인 인구의 경우, 2021년 우리나라 인구의 50.3%가 수도권에 거주하고 있으며, 17개 광역지자체 중 수도권 3개 지역이 나머지 14개 지역을 상회하는 상황

수도권과 비수도권의 인구비율(단위 : %)

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년	2021년
수도권	46.3	48.4	49.2	49.4	50.0	50.3
비수도권	53.7	51.6	50.8	50.6	49.0	49.7

* 자료 : 저자 작성

- 2021년 현재 인구감소지역의 대다수가 비수도권에 집중
 - 전국 89개 지역 가운데 경기의 연천, 가평, 인천의 강화, 옹진 4개를 제외한 85개 지역이 비수도권에 분포(행정안전부, 2021년 10월 발표)

02

현재의 지역균형발전 체제의 문제점

- 경로의존에 의한 2000년대 초 구축한 중앙집권적 지역균형발전 체제의 답습
 - 4개 정부별로 중점을 두는 정책의 기초와 특별회계의 재편 등 일부 변화를 제외하고, 2000년대 초에 설계한 시스템과 동일한 정책을 시행
 - * 공간적 초점을 광역이나 시도나, 회계의 무게 중심을 부처에 두느냐 지역에 두느냐 정도의 차이 존재
 - 다만, 정책 틀에 큰 변화 없이 정책기조가 형평이나 효율이나에 따라 정책의 공간규모, 계획, 기구, 회계 등이 종속, 연동되는 구조를 형성

기존 정부의 지역균형발전 정책 구조

정책기조	공간규모	계획	기구	회계	비고
형평	중 ↓ 대	시도 단위 ↓ 광역권 단위	국가균형위 ↓ 지역발전위	지자체 편성 ↓ 부처 편성	노무현·문재인 정부 이명박·박근혜 정부

* 자료 : 저자 작성

- 4개 정부 동안 2000년대 초에 형성한 중앙집권적인 “지역균형발전 1.0 체제”를 벗어나지 못하는 한계를 보유
 - 중앙정부가 부처 일반회계와 차별성이 없는 시책 메뉴를 제시하고, 지자체는 중앙부처의 시책 및 가이드라인에 따라서 사업을 집행하는 방식의 정책을 집행
 - 우리나라에서 가장 부유한 서울의 서초구, 강남구까지 특별회계를 지원함으로써 정책의 취지와 철학이 무엇인지 불분명한 문제를 발생

지역균형발전 1.0 체제의 특징

정책시행의 결과

- 중앙집권적 방식에 의한 정책추진으로 자율적인 지역 혁신창출 미흡
- 수도권과 비수도권 격차 등 지역간 불균형발전이 심화되어 국가발전 위협

중앙정부	지자체
<ul style="list-style-type: none"> • 정책 주도자 지위 • 시책 메뉴, 가이드라인 제시 • 자원 배분 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 자율성 부재 • 메뉴에 따른 사업 선택 • 분권이 미약한 자원 투자

* 자료 : 저자 작성

03

분권형 지역균형발전 2.0 체제의 추진방향

- 2000년대 초 구축한 중앙집권적 지역균형발전 체제의 대전환
 - 방향은 균형발전 1.0체제의 가장 큰 문제인 중앙집권적 추진의 거버넌스 및 계획, 회계 등의 시스템에서 탈피해 지방 분권적인 정책의 틀로 변화

- 기초는 분권과 균형발전을 통합한 분권적 방식의 지역균형발전을 추진하기 위해 지자체의 자율성을 대폭적으로 강화하고 중앙정부는 보충성의 원칙에 의해 저발전 지역을 지원
- 기존의 하향식(top-down) 방식의 정책추진 대신, 중앙정부와 지방정부가 상호 협력(collaborative)하는 방식의 정책추진

지역균형발전 2.0 체제의 방향

지역균형발전 1.0 체제	→	지역균형발전 2.0 체제
중앙집권적 배분체계		지방분권적 자율체계
분권과 균형 분리		분권과 균형 통합
Top Down 방식		Collaborative 방식
중앙정부 : 정책주도 지방정부 : 대리인격 집행		중앙정부 : 보충 및 지원 지방정부 : 정책주도

* 자료 : 저자 작성

지역균형발전 2.0체제의 정비 내용

- 분권적 차원의 균형발전 성과를 창출하기 위해 재원과 시책의 지방이양 추진
 - * 일반회계와 차별성이 없는 사업은 소관 부처로 이관
- 특별회계의 경우 부처 편성은 삭제하고 지자체 편성으로 구성하되, 광역 차원의 저발전지역, 기초 차원의 저발전 지역을 지원하는 방식으로 재편
 - * 회계편성은 시도 간으로 구성되는 광역계정, 기초 지자체 계정으로 구분하되, 기본적으로 포괄보조를 근간으로 하고 필요한 경우 지자체간 협력을 지원하는 계정 설치
- 거버넌스의 경우 분권과 균형발전을 통합하되, 기존의 경험을 토대로 실행력을 보다 배가하고 지자체의 참여와 주도성을 강화

지역균형발전 2.0 체제의 내용

구분	초점	내용	비고
시책과 재원	- 분권적 차원에서 재편	- 부처편성사업 폐지 • 부처 이관 • 지자체 자율사업으로 이관	* 시책분권화
정책공간	- 광역지역 간 격차해소 * 다극 분산형 국토형성 - 기초지역 간 격차해소	- 광역 지자체 공간간의 발전격차 해소 * 시·도로 구성되는 5+3개 광역권 - 저발전 기초지자체 지원 * 2차원적 공간단위 설계	* 중앙정부는 발전이 뒤처지는 광역, 기초 지원강화
특별회계	- 회계 규모 확대 - 회계 재편	- 내년 예산 638.7조원의 2.0% - 지자체 자율편성(광역계정, 기초계정)	* 필요시 협력계정

* 자료 : 저자 작성

참고문헌

김현호·김도형(2017) 지방분권형 지역균형발전정책의 설계, 한국지방행정연구원
 김현호(2022) “지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진방안”, 부산 백스코 지방시대 발표문(22년 11월 11일)
 국가균형발전위원회 홈페이지 및 내부자료

내용문의

김현호 한국지방행정연구원 지역균형발전실 선임연구위원(033-769-9820, hhkim@krila.re.kr)

지난호
보기