

## 지역발전정책의 전개 동향과 향후 방향

이상대

한국지역학회 회장, 경기연구원 부원장

### 지역발전정책의 출발과 역사적 전개과정

지역발전정책은 어느 국가나 어떤 시대나 지역사회(시민)가 인식하는 문제에서 출발하고, 그 지역문제를 해결하고 개선하기 위해 도입하는 공공정책의 방향과 수단을 나타낸다. 여기에서 문제지역은 이른바 낙후지역, 정체지역, 과밀지역 등으로 양상이 나타난다.

지역발전정책이 정부 및 공공정책의 문제지역 대책으로 자리 잡기 시작한 것은 낙후지역에 관한 것이다. 우리나라의 경우, 1960년대부터 본격화된 공업화, 도시화기 이후, 지역발전정책은 이 과정에서 유발된 지역격차 완화를 목적으로 추진하여 왔다. 기본적인 접근방식은 지역을 발전된 지역과 낙후된 지역으로 구분한 다음, 낙후된 지역에 대해 행·재정적 정책수단을 활용하여 인센티브를 주고, 상대적으로 발전된 지역에는 규제정책과 조세 중과 등을 통해 성장을 억제하여 지역격차를 완화하는 방식이었다.

1990년대부터는 내외적으로 글로벌화가 진행되면서 세계는 자본의 자유로운 이동이 가능해졌고, 미·일·유럽의 경제침체 장기화가 진행되면서 세계 각국은 저마다 지역경쟁력(또는 도시경쟁력) 강화를 목적으로 추진하기 시작했다. 특히 2000년대에 들어서서 글로벌화가 심화되어 국가경쟁력 제고가 점점 중요해졌고, 국가경쟁력의 요체가 이전의 국가 단위에서 지역 단위로 전환되면서 기존의 지역발전정책에 지역경쟁력 제고가 더 중요한 목표의 하나로 자리 잡기 시작하였다. 더군다나 이전의 지역격차 완화, 도로와 댐 등 물리적 인프라 투자 중심의 비효율성과 예산낭비가 발생함에 따라 지역경쟁력(또는 도시경쟁력) 강화 전략이 지

역발전정책의 중심으로 자리 잡았다.

이후 2000년대로 접어든 이후, 미·유럽은 이민자와 이주가 누적되어 다민족국가화 되었고, 이민자 집단거주지 형성으로 인해 지역사회 내 소외와 갈등이 자리 잡기 시작했다. 우리나라의 경우에도 비수도권지역의 주력산업 쇠퇴, 농촌경제의 침체로 인한 지역의 소득 및 삶의 질 환경 악화, 또 저출산·고령화, 외국노동자의 유입 등에 따라 문제지역은 경제적 양상에 더하여 사회적 양상이 점점 더 중요해졌다. 이에 따라 지역발전정책의 영역도 경제적 발전 외에 사회적 발전 문제로 확장되기 시작하였다. 이에 따라 지역발전정책은 교육, 복지, 외국 이주민사회 등의 사회정책적 영역과 결합되기 시작하였다.

## 역대 정부의 지역발전정책 비교

노무현 정부의 지역발전정책은 수도권과 지방의 격차 완화에 초점이 맞춰졌다. 2003년 「국가균형발전특별법」의 제정, 수도권 소재 행정기관 및 공공기관의 지방이전을 위한 행정중심복합도시(1개), 혁신도시(10개), 기업도시(6개) 건설정책이었다.

이명박 정부는 지역의 글로벌 경쟁력 취약이라는 문제 진단에 따라 지역발전정책의 목표로 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조’를 제시하였다. 지역발전정책의 핵심정책은 광역경제권을 중심으로 한 소위 ‘5+2 광역경제권정책’이다. 이러한 ‘5+2’의 7개 광역경제권에 더하여, 163개 시·군의 기초생활권, 7개 초광역벨트권 전략을 포함하여 ‘3차원 지역발전정책’으로 명명하였다.

박근혜 정부는 지역발전정책의 목표로 ‘국민행복, 지역희망: HOPE 프로젝트’를 제시하고, 목표 달성을 위한 주요 정책으로 지역행복생활권 활성화, 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고, 교육여건 개선 및 창의적 인재양성, 지역문화 융성 및 생태복원, 사각지대 없는 지역복지·의료 등을 추진하였다.

한편, 문재인 정부는 국가균형발전전략과 지방분권전략을 결합함과 동시에, ‘포용적 성장

론'에 입각하여 '고르게 발전하는 지역'을 국정목표로 제시하고 '골고루 잘사는 균형발전', '사람이 돌아오는 농산어촌' 등을 주요 목표로 설정하고 있다.

이러한 역대 정부의 지역발전정책 전개과정은 앞에서 살펴본 지역격차 → 지역경쟁력 강화 → 사회적 통합과 발전으로 변화해온 트렌드와 어느 정도 맥을 같이하고 있다.

표 1\_ 역대 정부의 지역발전정책 비교

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	
지역문제 정의	수도권 일극집중과 지역 간 발전격차	지역의 글로벌 경쟁력 취약	지역주민의 낮은 삶의 질 만족도(행복도)	저성장·저고용·저출산 인구절벽·지방소멸	
지역발전정책의 틀	정책 목표	다행형·창조형 선진국가 건설(국가균형발전)	지역의 글로벌 경쟁력 강화(일자리 창출)	국민행복과 지역희망 (HOPE)	지역주도 자립적 성장기반 마련
	주요 정책	혁신정책(RIS사업) 균형정책(新활력사업) 산업정책(수도전략산업) 공간정책(혁신/세종시)	5+2 광역경제권정책 기초생활권, 초광역벨트 행·재정 권한 지방이양 수도권과 지방 상생발전	지역행복생활권 정책 지역경제의 활력 제고 교육여건 개선·인재 양성 문화·환경·복지의료	지역인재·일자리 선순환 교육체계 도시재생 뉴딜 혁신도시 시군 2.0 지역산업 3대 혁신
	정책 수단	국가균형발전위원회 국가균형발전5개년계획 (2004~2008년) 국가균형발전특별회계 국가균형발전특별법	지역발전위원회 지역발전5개년계획 (2009~2013년) 광역·지역발전특별회계 국가균형발전특별법	지역발전위원회 지역발전5개년계획 (2014~2018년) 지역발전특별회계 국가균형발전특별법	국가균형발전위원회 국가균형발전5개년계획 (2019~2023년) 국가균형발전특별회계 국가균형발전특별법
성과와 한계	지역균형발전의 제도적 기반 및 추진체계 구축 수도권 집중의 지속과 중장기 전략, 계획 부재	지역 간 상생발전과 지방재정 확충 및 자율성 제고 광역위원회 역할 제약, 행정구역 개편 미추진	주민중심(삶의 질, 행복)으로 정책방향 전환 정책 공감대 미약 및 성과 측정·평가 한계	-	

주: 1) 노무현, 이명박, 박근혜 정부 관련 내용은 송우경(2017, 41)에서 인용.  
 2) 문재인 정부 관련 내용은 '문재인정부 국가균형발전 비전' 보도자료(국가균형발전위원회 2018)와 홈페이지(<http://www.balance.go.kr>) 자료를 이용하여 필자가 정리하였음.

## 지역발전정책의 향후 방향

전통적인 지역문제들을 보면, 경제와 고용의 강화 및 균형 있는 도시시스템의 형성, 낙후 및 쇠퇴지역에서의 경제 재구조화, 공간분리와 사회적 배제의 개선, 글로벌 지속가능성 확보 등의 문제들이다. 그런데 최근 저출산 고령화에 따른 지역의 정체 내지 쇠퇴 가능성, 기후변화에 따른 지속가능성과 회복(Resilience), 4차 산업혁명과 인공지능(A.I.)에 따른 일자리 상실 등의 새로운 지역문제들이 등장하고 있다.

지역정책의 여건과 환경 변화에 따라 과거 인프라 공급 중심, 산업단지 개발 중심의 지역발전정책은 중앙정부뿐만 아니라 지자체의 재정여력 부족으로 더 이상 작동하기 어려운 접근방법이 되었고, 지역주민의 관심사도 많이 멀어지고 있다. 이제부터는 ‘삶의 질 향상’이나 ‘지역공동체 활력’, ‘복지 향상’, ‘안정적인 고용의 창출’ 등 지역사회나 주민들이 피부로 체감할 수 있는 과제가 더 중요하다. 이러한 인식에 동의한다면, 향후 지역정책의 기초를 ‘지역간 격차 완화’, ‘지역경쟁력 제고’에 더하여 ‘지역사회의 삶의 질 개선’과 ‘사회적 통합’을 결합하는 정책 믹스가 필요하다. 이에 따라 공간을 기반으로 하는 지역정책은 관련 부문 정책인 산업경제 육성정책, 교통·통신인프라 정책, 주택정책, 교육정책, 문화정책, 조세·금융정책, 토지이용규제정책 등과의 결합 또는 융합으로 확대할 필요가 있다.

기존 지역발전정책의 주된 구성요소인 낙후지역 개발촉진정책, 성장거점지역 육성정책, 도시권이나 광역권 정책, 산업경제 경쟁력 강화정책, 수도권과 같은 성장지역의 규제정책에서 더 나아가 도시활성화와 지역재생정책, 저성장 극복을 위한 새로운 성장동력산업 육성과 청년일자리 창출정책, 제4차 산업혁명에 대응한 스마트시티 및 스마트리전 정책, 의료·복지·교육·문화 인프라 확충정책, 공공서비스 접근성 개선정책 등을 융·복합하는 정책 개발과 구체화가 요구된다.

또한 정책의 수립과 추진과정에서 전문화 부문의 심화, 중앙·지방정부의 예산 확보 등도 중요하나, 정부의 한계를 인식하고 민간부문 및 민·관 중간영역의 거버넌스 체제 구축을 통해 지역자원과 지역역량을 동원하는 것이 매우 중요하다.

## 참고문헌

- 경기연구원. 2018. 경기도 지역발전지수 분석 및 균형발전 정책개발 연구. 수원: 경기도.  
국가균형발전위원회. 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전 선포, 2월 1일. 보도자료.  
국가균형발전위원회 홈페이지. <http://www.balance.go.kr/index.do> (2019년 3월 11일 검색).  
송우경. 2017. 2000년대 이후 지역발전정책의 회고와 新정부의 정책방향. 산업경제 8월호, 36-44. 세종: 산업연구원.