

2024 KDI Conference

새로운 국토발전전략의 모색

박진

KDI국제정책대학원

2024. 12. 11.

Profile

朴 進 KDI대학원 교수

jinparinkr@gmail.com

- 1987 서울대학교 경제학과 (경제학사)
 - 1991 경제학 박사, University of Pennsylvania
 - 1992~현재 KDI 부연구위원 (1992~1998), KDI대학원 교수 (2001 ~)
Naver 블로그 운영: “정책뒤집어보기: 중도와 대안”
 - <3번의 휴직>
 - 1998~2001 기획예산처 정부개혁실 행정개혁팀장
 - 2012~2013 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장
 - 2018~2020 초대 국회미래연구원장
-

Table of Contents

01

현황

02

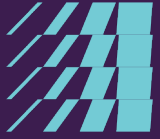
정책방향 설정

03

균형발전-지방분권 동시 해결방안

04

추진전략



현황

1.1 수도권 집중 심화

1.2 지방분권 약화

01

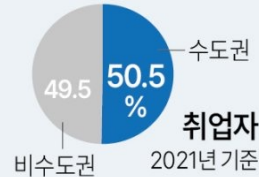
수도권 집중은 더 심해질 것

제1차 지방시대 종합계획(2023~2027) 수도권·비수도권 격차

지역내총생산(GRDP) 비중



국내 전체 인구비중

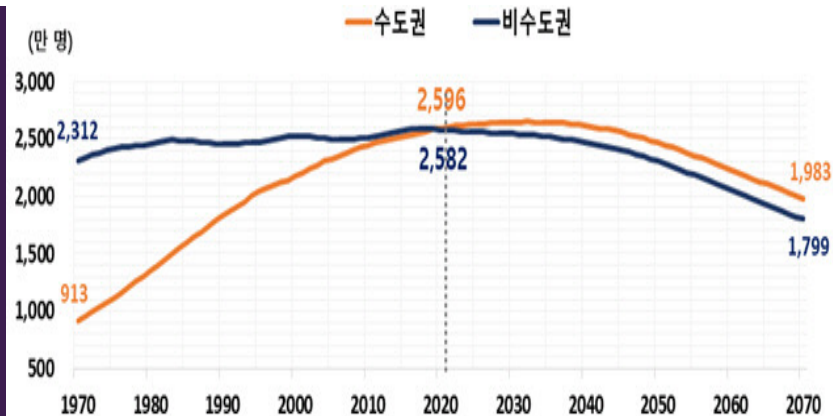


자료: 대통령 직속 지방시대위원회

연합뉴스

이재윤 기자. 안예지 인턴 20231101

1960년대
인구의 21%



2070년: 53% (전망)

출처: 감사원, 인구구조변화 대응실태 감사 보고서, 2021에서 정리.

수도권 집중은 국제적으로도 심한 편

Where Capital Cities Have the Most Economic Clout

Contributions of selected capital city regions to their countries' GDP in 2018*



* or latest available. TL2 regions, i.e. the capital city region of Canada would be Ontario.
Source: OECD



statista

수도권 집중에는 ‘균형’이 없는가?
 왜 1950년대 이후 70년째 멈추지 않는가?

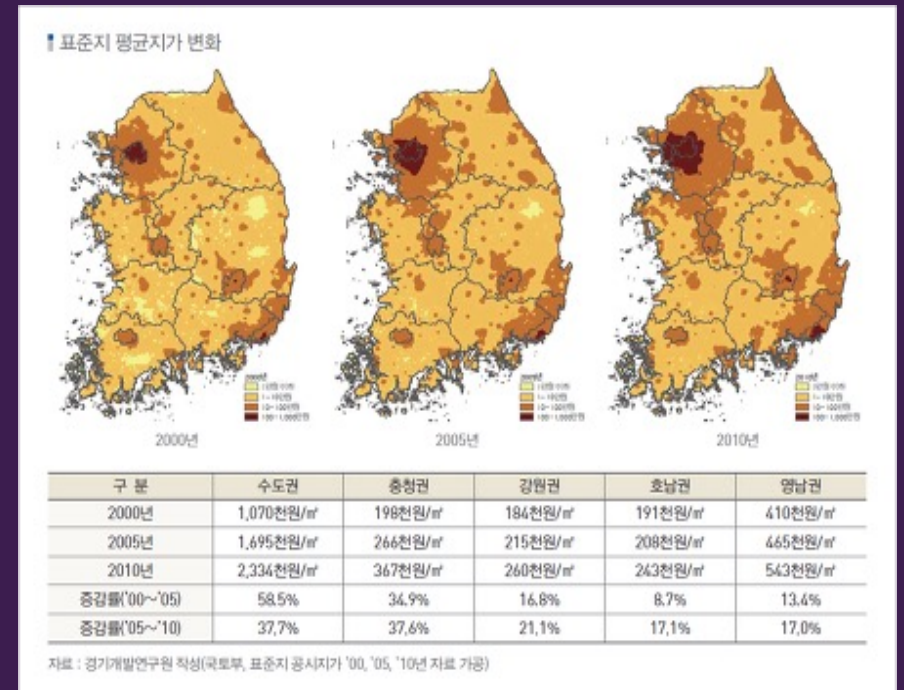
권역별 순이동자 추이 (단위: 천명)

권역	2000	2005	2010	2015	2020	2023
수도권	150	129	31	-33	88	47
중부권	-15	-8	22	49	12	18
호남권	-55	-52	-9	-8	-24	-15
영남권	-78	-68	-44	-22	-78	-47

출처: 통계청, 국내인구이동통계 결과 (각 연도), 2010~2024.

신도시, 교통망 인프라 공급으로
 수도권 자체가 팽창하고 있음

2006년 이후 중부권(충청+강원)으로의 순유입 발생



수도권 집중, 왜 해소해야 하나?

■ 수도권 부동산 가격상승의 부정적 영향

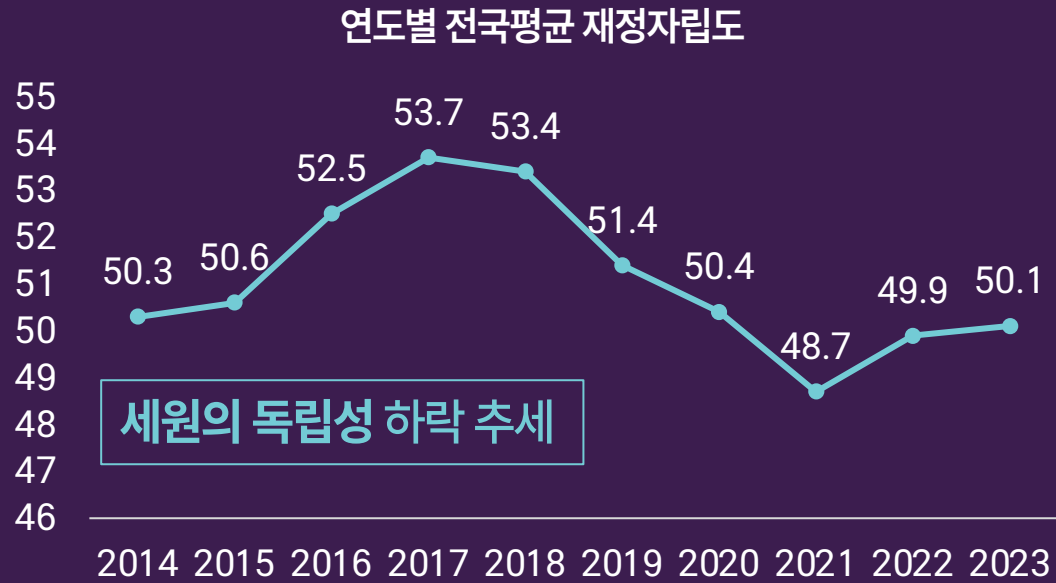
만병의 근원

- 기업의 생산비 증가 (임대료, 높은 임금) → 일자리 창출여력 약화
- [수도권 부동산 보유계층] vs. [수도권 거주 무주택자 + 비수도권 거주자] 자산 양극화 심화
- 수도권 거주자의 내집 마련 어려움 증가로 계층간, 세대간 갈등으로 사회통합 약화, 계층이동 제약
- 교통체증과 긴 출퇴근시간, 공해 등으로 수도권 주민의 삶의 질 하락 → 저출산 원인
- 비수도권의 인구감소로 생활여건 악화 → 비수도권 거주자의 삶의 질도 하락
- 내집 마련 부담으로 인한 사회적 자본 약화: 담세의향 약화 (집이 연금), 기부문화 저해 (유산 중시)
- 거시경제적: 소비부진, 노후준비 부족

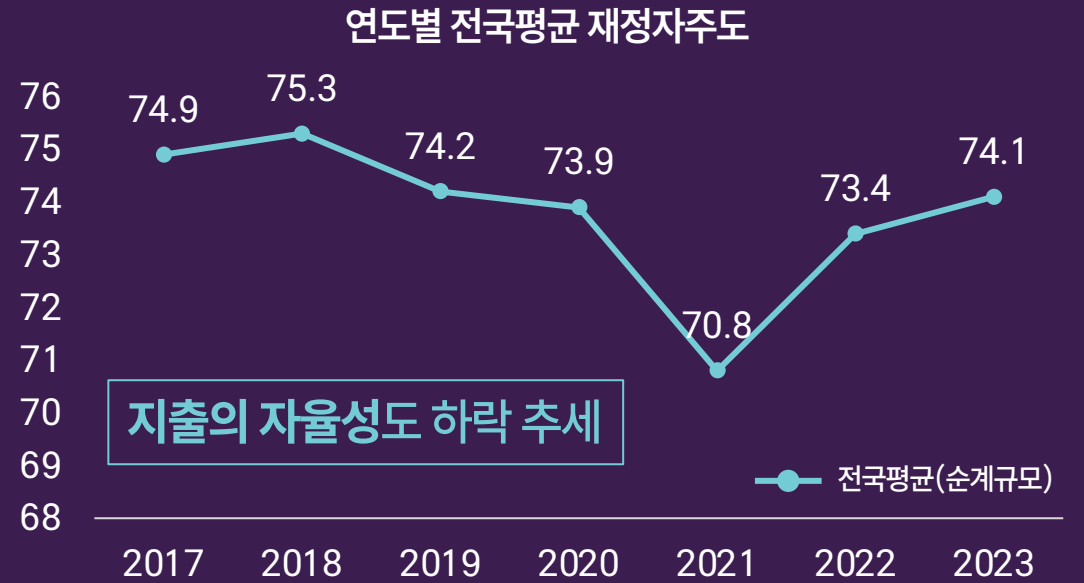
단기적으로 공급: 서울 도심재개발 추진
중기적으로 수요: 인구와 기업의 분산이 필요

재정분권 약화로 지방의 책무성 하락

- 배경: 지방의 세수감소와 중앙정부의 보조금 증가 →
- 결과: 불교부단체 (보통교부금 미수령) 감소
 - 2006년: 12개 | 2024년: 서울시, 경기도, 성남시, 화성시



지방정부의 세수확보 유인 약화
(재정자립도 낮을수록 교부금 증가하기 때문)

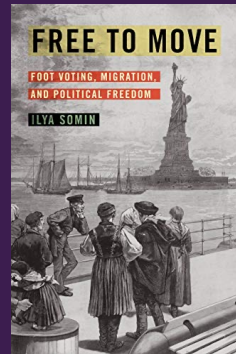


지방정부의 지출효율화 유인 약화
(보조금은 전용불가, 남으면 반납하기 때문)

지방분권, 왜 필요한가?

지방에 권한을 주어야
주민을 위한 국가적 변화 가능

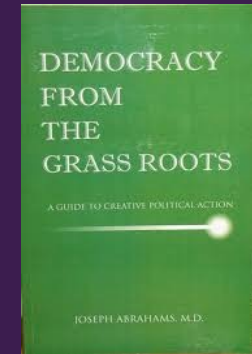
대통령 5년 단임의 한계?
- 시도지사는 12년 리더십



지방정부간 경쟁

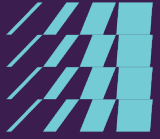


아래로부터의 혁신



주민 친화성, 지역 적합성

- 01 중요한 의사결정: 최저임금, 52시간제, 교육, 사회복지 등
- 02 중앙정부의 지방청: 제주도특별자치도에 7개 지방청 이관 평가하여 나머지 광역에도 적용
- 03 부처내 사업별 칸막이 없애고 포괄보조금제 도입: 사업별 최소지출 비율 설정, 각 부처는 평가 강화
- 04 중앙부처 지방조직이 사업자 선정하는 사업 지방이양하여 지방의 책무성 강화 (예: 산업부 지역사업평가단)



정책방향 설정

2.1 수도권 집중의 원인

2.2 과거 정책평가: 분산형 발전전략

02

2.1 수도권 집중의 원인

수도권 집중의 배경: 좋은 기업에 취직 (서울, 경기의 직장은 임금도 높음)

1000대 기업의 74%는 수도권 (매출기준 87%)

지역	기업수(개)	매출액 비중(%)
서울	525	64.9
경기	181	19.5
인천	37	2.5
충남	40	2.3
경북	27	2.3
경남	37	2.1
울산	23	1.5
부산	29	1.2
전남	18	0.8
대전	13	0.6
대구	17	0.5
충북	16	-
전북	11	0.3
제주	4	0.2
세종	5	0.1
강원	4	0.1

지역	임금총액(원)	증감률(%)
서울	417만8000	-1.1↓
울산	416만6000	-4.3↓
경기	379만2000	+2.5↑
전국	378만8000	+0.2↑
세종	375만6000	
충남	374만8000	
경북	370만4000	+0.1↑
전남	366만1000	-1.9↓
경남	353만8000	-1.2↓
대전	352만6000	-2.1↓
충북	351만2000	+0.9↑
인천	344만3000	+1.5↑
부산	338만2000	+2.0↑
전북	332만7000	-1.6↓
광주	327만3000	-0.2↓
강원	323만8000	-1.7↓
대구	314만8000	+1.8↑
제주	289만	0

단위: 원, 2020년 4월 기준, 증감률은 전년동월 대비

자료: 고용노동부

자료: 부산상공회의소, 국회입법조사처, 2021.

지방대생의 40%는 수도권에 취직

2018년	수도권 취직	비수도권 취직
수도권 대학 졸업	88.3%	11.7%
비수도권 대학 졸업	39.5%	60.5%

자료: 감사원, 2021.

왜 수도권에 좋은 직장이 많을까?
어떻게 하면 지방에 좋은 직장이 많이 생길 수 있을까?



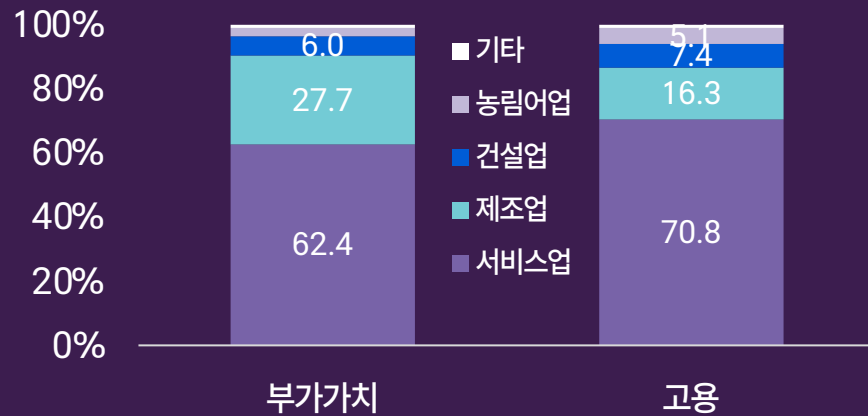
어떤 일자리가 많이 생기고 있는가?

2.1 수도권 집중의 원인

어떤 일자리가 늘어나는가? → 서비스 산업, 특히 지식서비스 산업

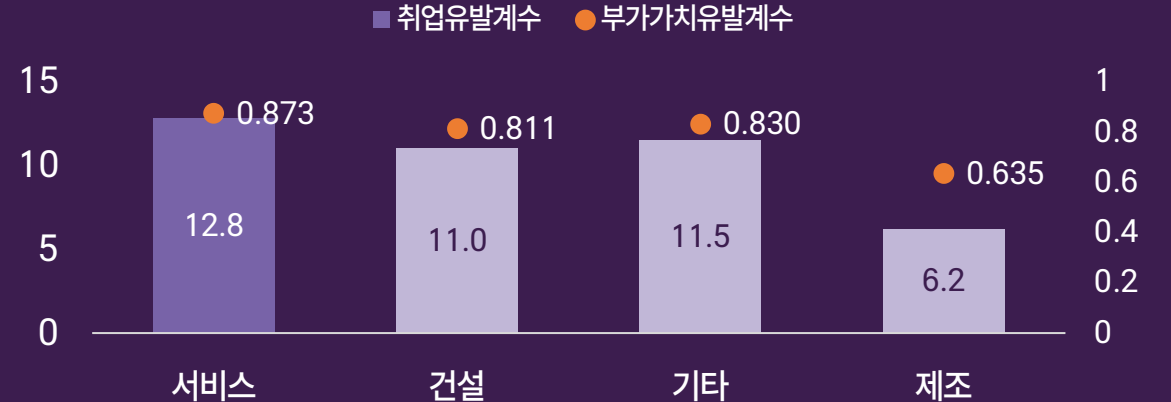
지식서비스 산업: 정보통신, 연구개발, 법률, 회계, 컨설팅, 의료 등 지식을 기반으로 높은 부가가치를 창출하는 산업

경제활동인구의 71%는 서비스업에 종사(2019)



자료: 기획재정부, 서비스산업 코로나19 대응 및 발전전략, 2021.3.

서비스업의 취업유발계수(12.8명)는 제조업의 2배(한은)



취업유발계수: 10억 생산에 고용된 인력.

서비스업의 업종별 고용 비중 (%) → 앞으로 지식서비스 고용이 늘 여지가 크다

	도소매	지식서비스	기타	서비스 합계
한국	27.5	33.9	8.4	69.8
G7	25.2	42.7	3.4	76.7

자료: 생산성본부, 2018.

2.1 수도권 집중의 원인

2006년 이후 일자리 증가 Top10 시군은 모두 수도권 & 비제조업 중심

종사자수 증가 상위 10위 시군구: 1995~2005년(제조업 중심)과 2006~2016년(비제조업 중심)

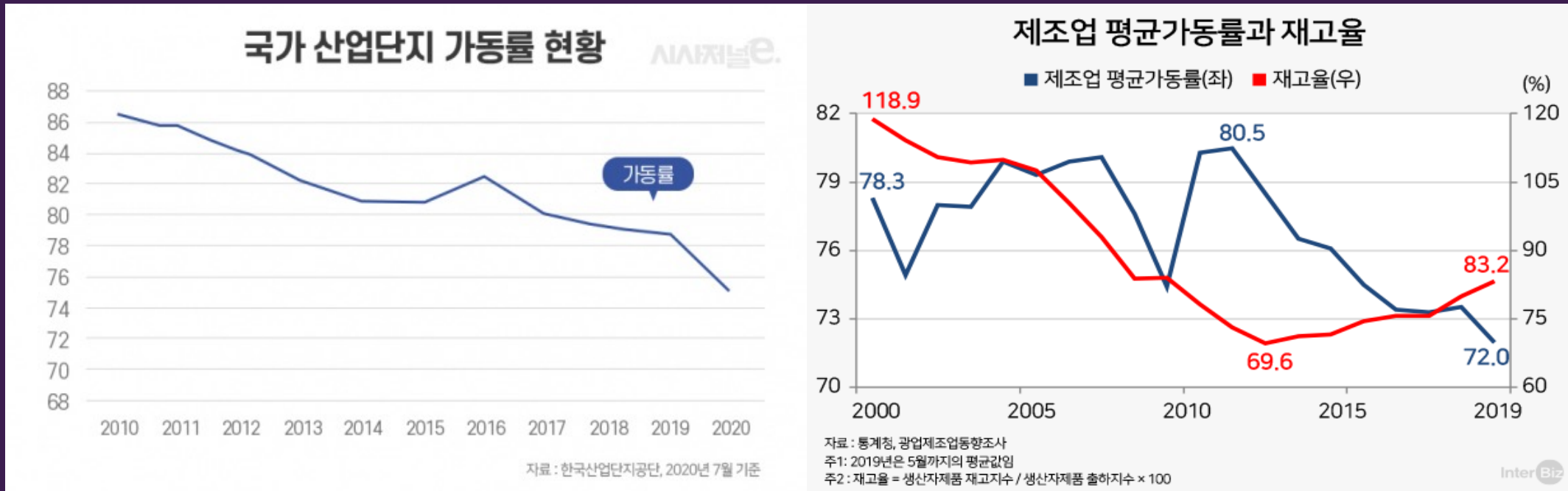
	1995-2005	증가	제조% ¹⁾ (2005)	2006-2016	증가	제조%(2016)
	비수도권 3곳	(천명)	제조업 중심	모두 수도권	(천명)	비제조업 중심
1	경기화성시	108.5	64.7	경기화성시	179.9	51.5
2	경기고양시일산구	103.4	15.8 ²⁾	서울강남구	121.3	2.3
3	경기성남시분당구	92.5	7.0	경기성남분당구	108.1	3.3
4	경기시흥시	86.3	55.2	서울서초구	85.2	1.5
5	경기용인시	76.1	33.0	서울금천구	84.9	18.8
*6	충남천안시(비수도권)	74.8	36.5	서울영등포구	82.4	4.0
*7	경남김해시(비수도권)	68.2	46.2	경기파주시	81.2	43.5
8	경기수원시팔달구	51.8	33.3	경기고양시일산구	80.4	11.0
*9	대전서구(비수도권)	49.7	4.0	경기용인시	78.8	29.4
10	경기평택시	45.8	44.6	서울마포구	77.4	2.2

주: 1) 제조업의 전 산업(농림어업 제외) 대비 비중(%)임. 2) 경기 고양시 통계.
 자료: 최경수, KDI, 2022. (통계청, 전국사업체조사 미시자료 각년도에서 계산).

최근 20년간 지식서비스업의 수도권 (특히 서울 강남지역) 집중 심화

2.1 수도권 집중의 원인

왜 지방은 일자리와 인구가 감소하는가? → 전통 제조업의 약세



지방 → 수도권 인구가동은 전통제조업 → 지식서비스업 전환의 결과

왜 지식서비스업은 수도권에서 주로 증가하는가?

O-ring theory (Kremer, 2019년 노벨경제학상)

성과는 사람 능력의 더하기가 아니라 곱하기 = $A*B*C*D*E*F*G$
“경제발전을 위해선 인재간 협업이 중요” “약한 고리가 없어야”



■ O-ring theory 사례

- 왜 좋은 팀에서 뛰면 실력이 더 느는가?
- 왜 강남이 교육에 유리한가?
- 왜 대기업에 가는 것이 유리한가?
- 왜 수도권으로 가는 것이 유리한가?



벤처를 하려니... Top 20 벤처캐피탈 (운용자산 규모 기준) 모두 수도권 소재 (서울이 18개) <https://better-together.tistory.com/280>

회계감사 혹은 컨설팅을 받으려니... 매출기준 Top 20 회계법인 모두 서울 소재 <https://www.joseilbo.com/news/htmls/2021/07/20210712427946.html>

법률서비스를 받으려니... Top 20 법률사무소 (세금 소송 기준) 모두 서울에 본사 (변호사 82.3% 서울, 2018) <https://www.taxwatch.co.kr/article/tax/2020/11/18/0003>

큰 병원을 가려니... ‘세계 최고 병원 TOP 100’에 선정된 국내 병원 10곳 모두 수도권 (의사는 53.7%가 수도권) <https://www.healthtapa.com/news/articleView.html?idxno=13618>

지방에 인구도 부족하지만 더 중요한 것은 고급 인재가 부족한 것

2.1 수도권 집중의 원인

그래서 지식서비스 산업, 첨단혁신 산업에는 집적효과(agglomeration effects)가 중요하며, 이는 미국도 마찬가지 연구개발과 결합, 고급인재 공급, 인재간 정보교류

미국의 2005~2017년 중
혁신산업 성장의 90% 5개 도시에 집중
보스턴, 시애틀, 샌프란시스코 + 산호세(실리콘밸리), 샌디에이고

(Atkinson, Muro, and Whiton, "The case for growth centers:
How to spread tech innovation across America," Brookings Institution, 2019)

캘리포니아 내에서도 집적효과가 중요
SF, LA, SD가 혁신의 중심

- * 인구: 약 4천만명 (면적은 남한의 4.3배)
- * GDP: 미국, 중국, 독일, 일본에 이은 세계 5위 (인도, 영국, 프랑스 GDP보다 큼)

집적효과의 사례: Spillovers

	MAR Spillovers	Jacobs Spillovers
특징	동종 분야간	다른 분야간
사례	실리콘 밸리	대학



샌프란시스코 광역권 860만

2.1 수도권 집중의 원인

우수 인재가 모이려면?

분류		조건	
일자리 (지식기업입지)	총원	우수 대학	
	낮은 비용	임대료	
	기업 서비스	법률, 회계, 컨설팅, 구매, 채용	
생활여건	소비	교육	초중고등학교, 사교육
		주택	주택가격, 주택의 질
		일상	돌봄, 의료, 여가, 문화, 쇼핑
	환경	사회환경	교통, 안전
		자연환경	대기, 녹지 등
	관계	가족관계	배우자 일자리
		교우관계	아는 친구가 있는 곳

지방중소도시엔
이 조건을 만들기 어렵다



지방 대도시의
규모와 질적수준 키워야

균형발전의 모델: 우리는 2004년 이후 국토의 분산형 균형발전을 추구했음

(1) 분산형 균형발전: 모든 시군구의 균형발전

(2) 허브 중심 균형발전: 권역별 허브 중심의 균형발전

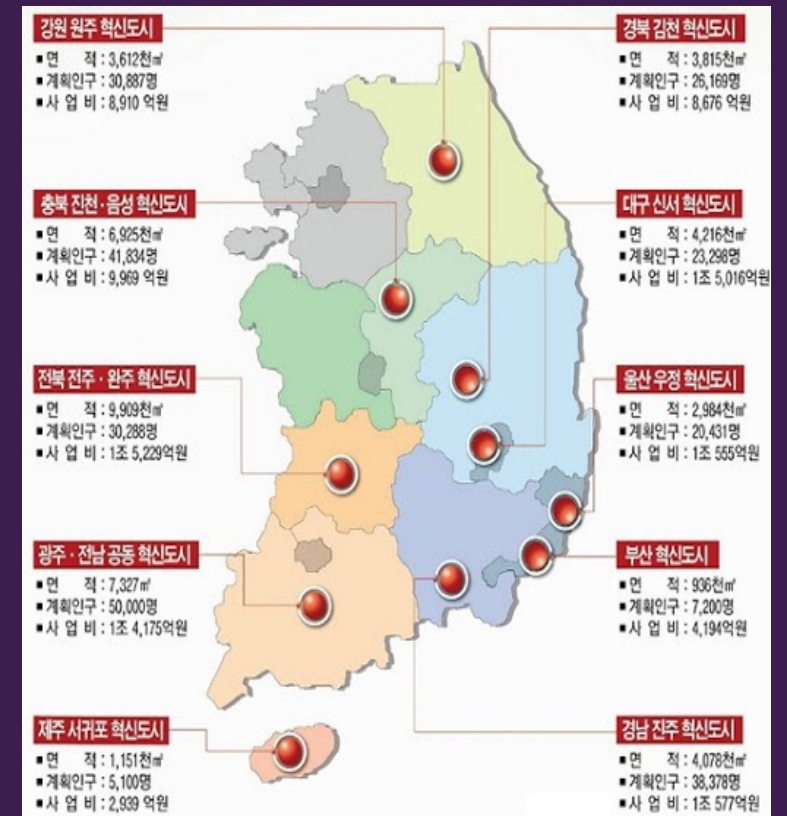
- 기초당 평균 5.5개 산업단지:
493개(2000년) → 1,074개(2014) → 1,249개(2021) (시군구 226개)

분양률은 94.8%에 달하나 입주율은 미발표

*예시: 태안 도시첨단산업단지 (2015년 준공인가, 100%분양, 입주기업 0)
중앙정부와 지방(시장군수+지역구 의원) 합작품(무책임+개발이익)

- 인구소멸기금:
“지방소멸대응기금은 한정된 재원이므로 효율적인 활용을 위해 기초지원계정의 95%는 89곳 인구감소지역을 대상으로 지원하고, 광역지원계정의 90%는 인구감소지역을 관할하는 시·도를 대상으로 집중 배분한다.” (행안부, 보도자료, 2022.2.)

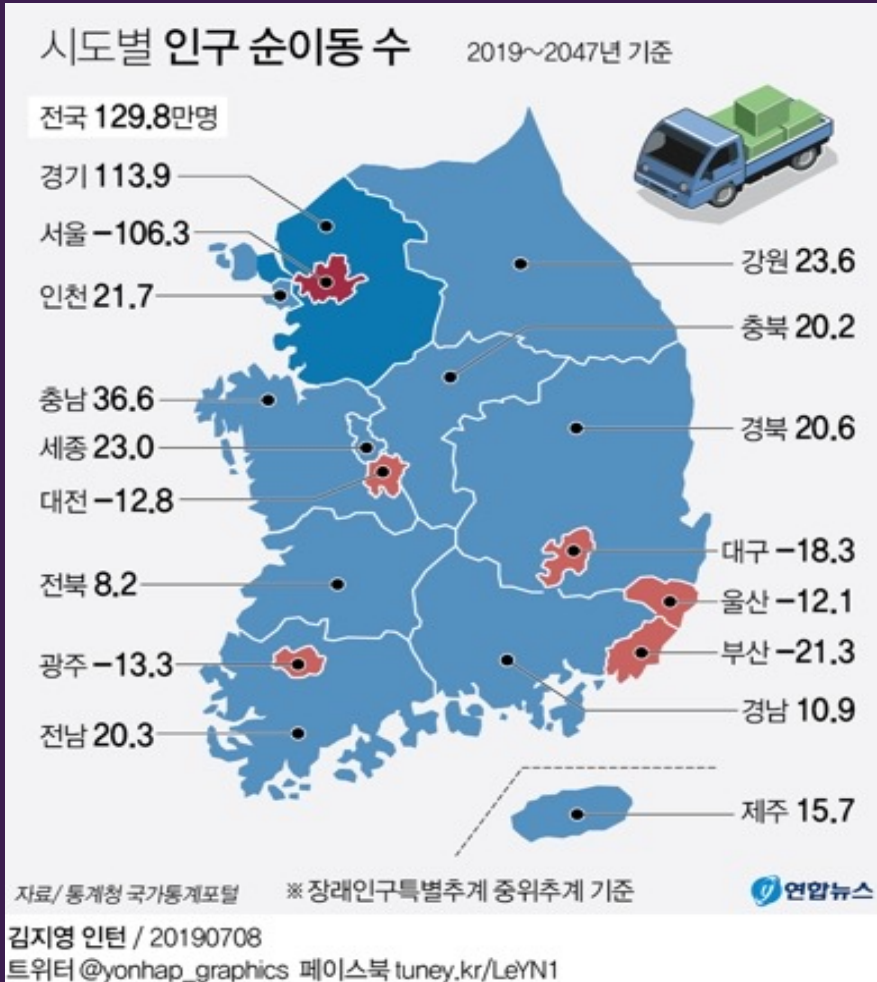
광역도마다 광역시와 별도로 혁신도시 선정



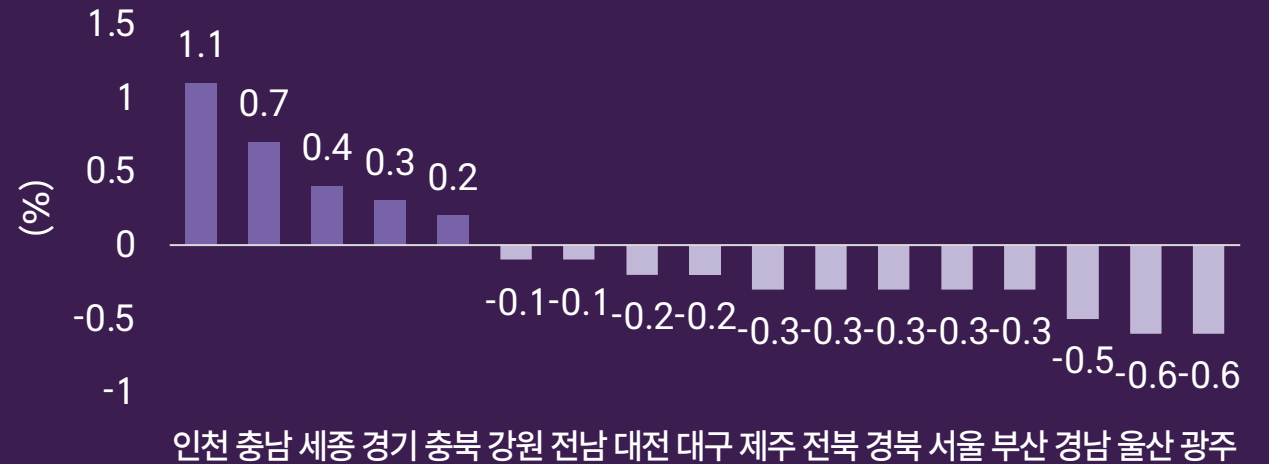
기초단체별 각개 약진

2.2 과거 정책평가: 분산형 균형발전

그 결과, 우리의 광역시 인구 감소가 가장 크고 향후 더 심각해 질 것 (인천, 세종만 예외)



[표] 시도별 순이동률, 2023



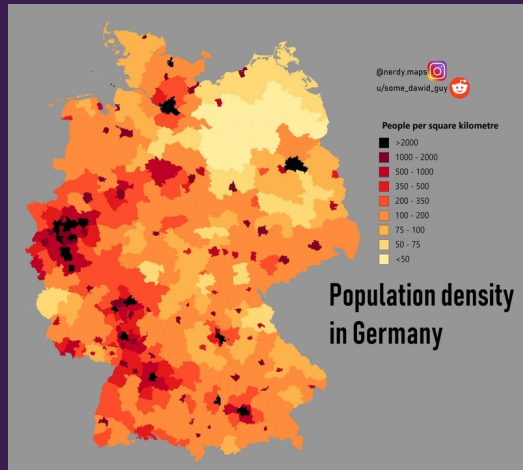
왜 미래에 광역시는 인구가 줄고 광역도는 증가할까?



청년층이 대도시 근교로 이사, 은퇴자들이 농촌으로 이사

2.2 과거 정책평가: 분산형 균형발전

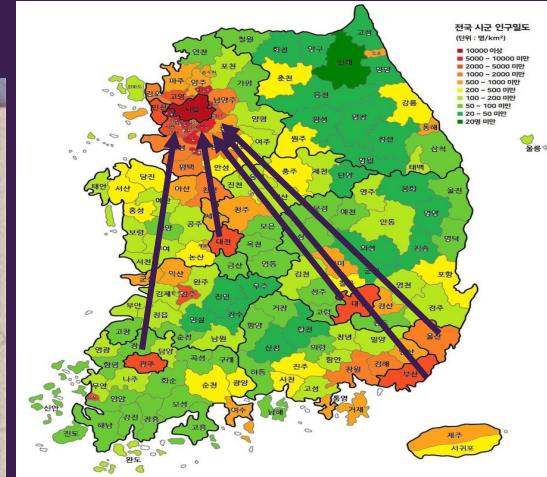
독일의 고른 인구분포는 주변 국가와의 자유왕래 덕이지만, 우리는 섬나라



Major Cities (독일)

	Name	Adm.	Population Estimate (E) 2018-12-31
1	Berlin	BE	3,644,826
2	Hamburg	HH	1,841,179
3	München	BY	1,471,508
4	Köln	NW	1,085,664
5	Frankfurt am Main	HE	753,056
6	Stuttgart	BW	634,830
7	Düsseldorf	NW	619,294
8	Leipzig	SN	587,857
9	Dortmund	NW	587,010
10	Essen	NW	583,109
11	Bremen	HB	569,352
12	Dresden	SN	554,649

독일: 지방분권 + EU국가



한국은 독일형 불가능

시군별로 수도권과 경쟁해선 백전백패

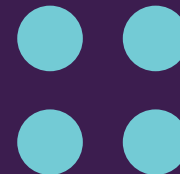
→ 비수도권에 서울에 버금가는 대도시가 있어야

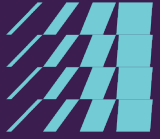


VS.



VS.





균형발전-지방분권 동시 해결방안

- 3.1 행정개혁: 광역대통합
- 3.2 재정개혁: 공동세 도입

03

두 마리 토끼 잡기 가능한가?



균형발전: 중앙에서 낙후지역에 더 나누어 주자

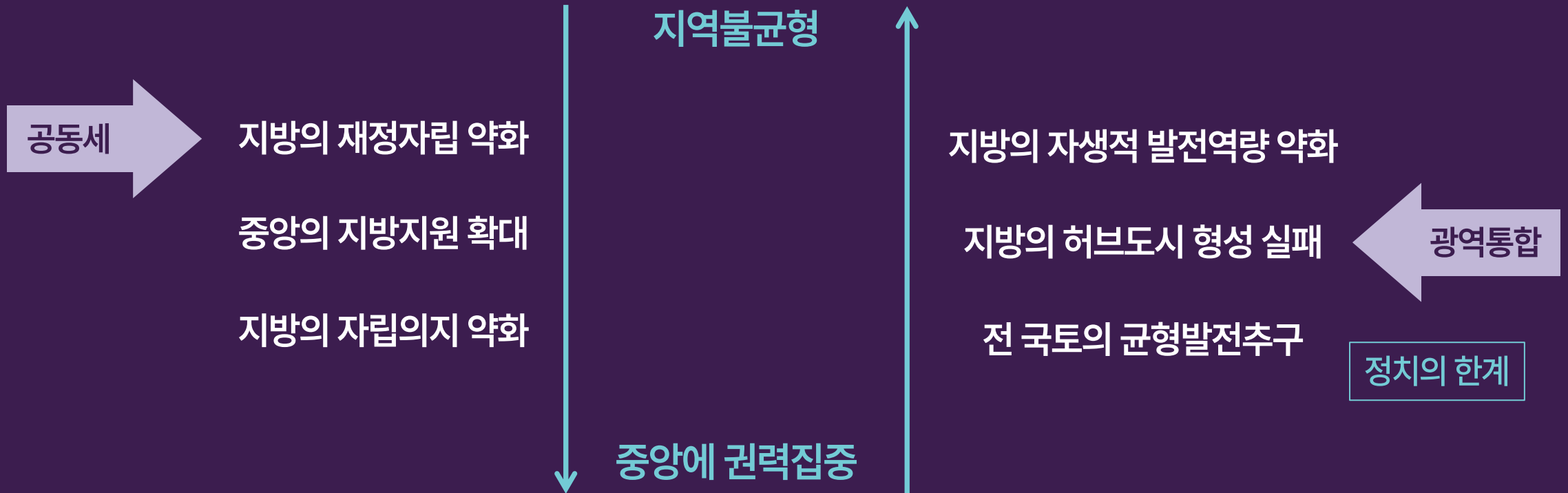
지방분권 약화



지방분권: 각 지역의 수입으로 각자 쓰자

균형발전 저해

우리는 불균형과 권력 중앙집중 악순환

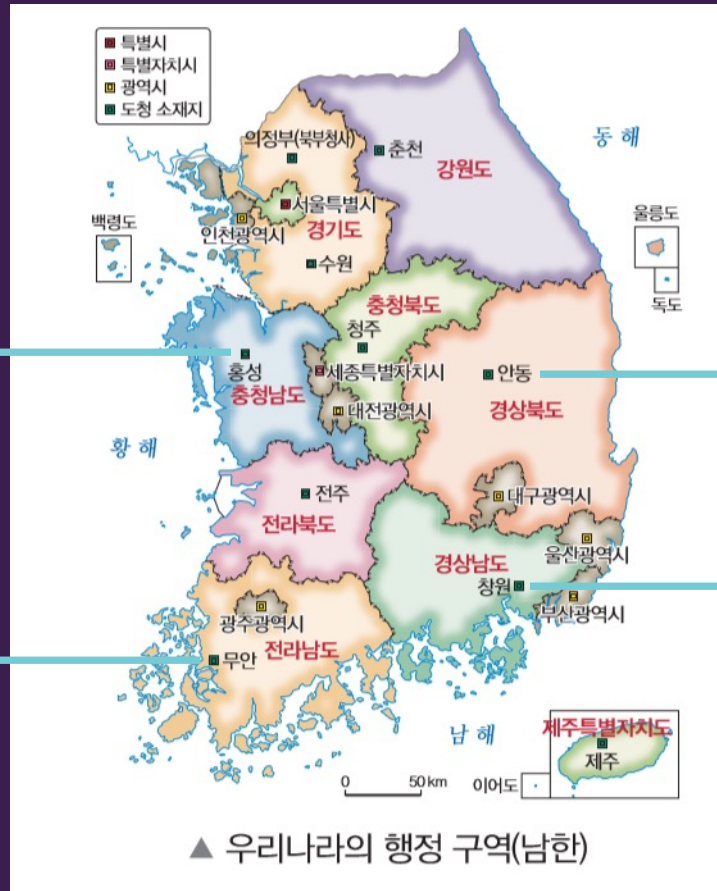


광역대통합

- 도청소재지가 인근 광역시와 경쟁하고 있음

홍성군 도시첨단산업단지
“게임·영상 미래산업 육성”
스마트도시계획안(2020, 홍성군)

“항공특화산업단지와 일반 산업
단지 조성을 통해 4차산업기반
신산업과 R&D 인프라를 구축하고...”
(무안군수, CBS 대담, 2022.1.26)



“경북도는 도청 신도시(안동) 2단계
사업으로 도시첨단산업단지를 조성키로”
(파이낸셜 뉴스, 2022.1.26)

“창원특례시의 발전 방향으로 항만
자주권을 가진 ‘동북아 물류허브도시’와
(부산은?) ‘수소산업 특별시’를 제시”
(창원시장, 서울경제신문 인터뷰,
2022.1.16)

행정단위가 규모의 경제를 갖추어야, 경쟁력이 생기고 지방분권도 가능해짐

IMD(2023) 국가경쟁력 순위 Top 4
덴마크, 아일랜드, 스위스, 싱가포르 평균 인구: 645만명
Top 5 (+네덜란드) 평균인구: 870만명



광역별 최소 500만명, 가급적 1000만명 확보 필요
그러나 인구 350만 이상 광역단체는 서울과 경기 뿐

대광역화의 장점

- 01 많은 권한 확보로 지방분권 가능
- 02 광역별 대표 도시를 허브로 육성하여 수도권 집중 완화
- 03 규모의 경제로 인한 효율성 확보
- 04 지역갈등의 자체해결

만약 광역이 기초단체간 나누어 먹기식 균형발전을 추구한다면?
→ 해당 광역은 상대적으로 낙후될 것임 (지금은 수도권을 제외한 모든 지역이 낙후)

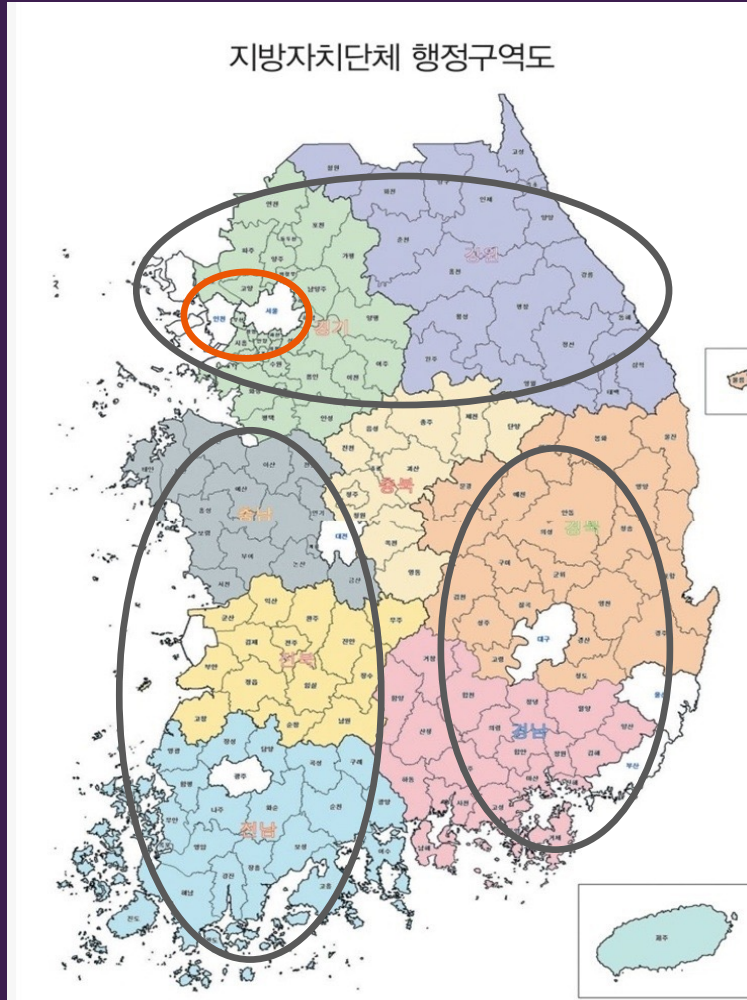
광역시도 통합 방안

	광역시장 선호	광역도지사 선호
	1안: 광역시를 광역도의 특례시로 격하	2안: 광역시의 각 구청장이 기초시장으로 전환
구청장 구의회	기초시장이 구청장 임명 구 의회 소멸	구청장과 구의원 선출직 유지
소멸되는 자리	광역시 → 특례시 구청장들, 기초의원들	광역시장 → 행정조정자 (도지사 임명)
장점	광역시의 통합행정 유지	충격완화
단점	구청 단위 선거 소멸로 인한 풀뿌리 민주주의 약화	광역시의 통합행정 약화

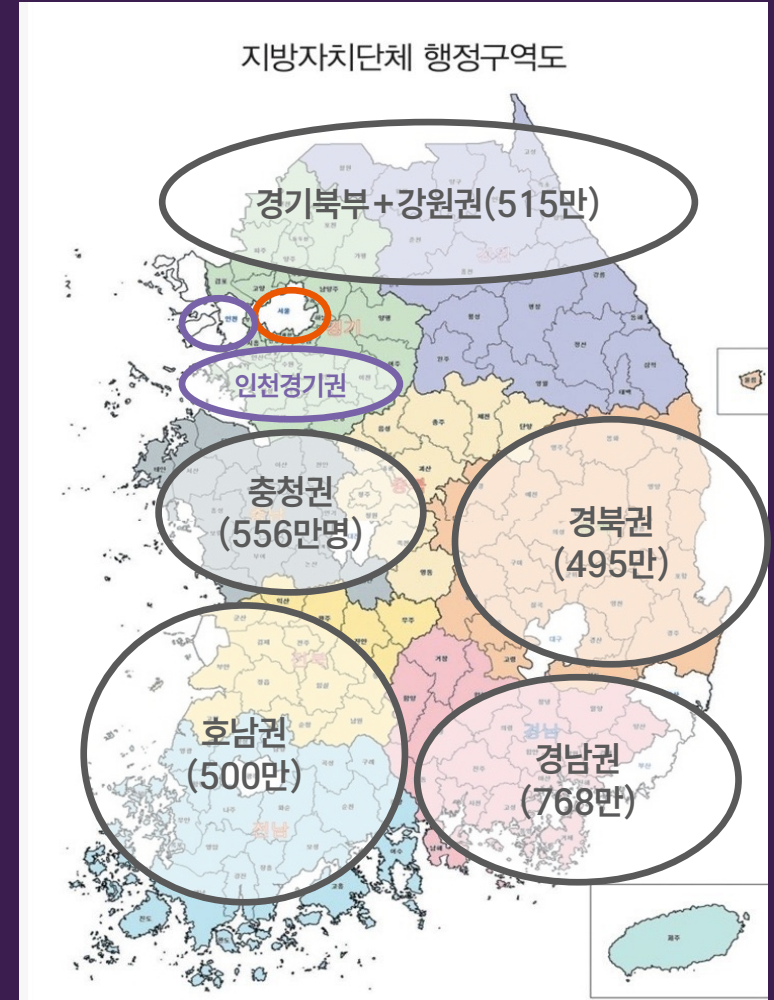
3.1 행정개혁

광역도끼리 통합도 필요하다

[1안]
5개로 통합



[2안]
8개로 통합



분권의 완성은 재정분권의 확립: 공동세

- 중앙정부의 교부금에 의존하지 않고 지방이 자체 세수를 확보해야 분권이 가능해짐
 - 공동세 도입하자: 독일은 부가가치세, 소득세, 법인세를 중앙과 지방이 나눔

2017.8 김부겸 당시 행안부 장관이 공동법인세 제안
김동연 기획재정부 장관도 공감



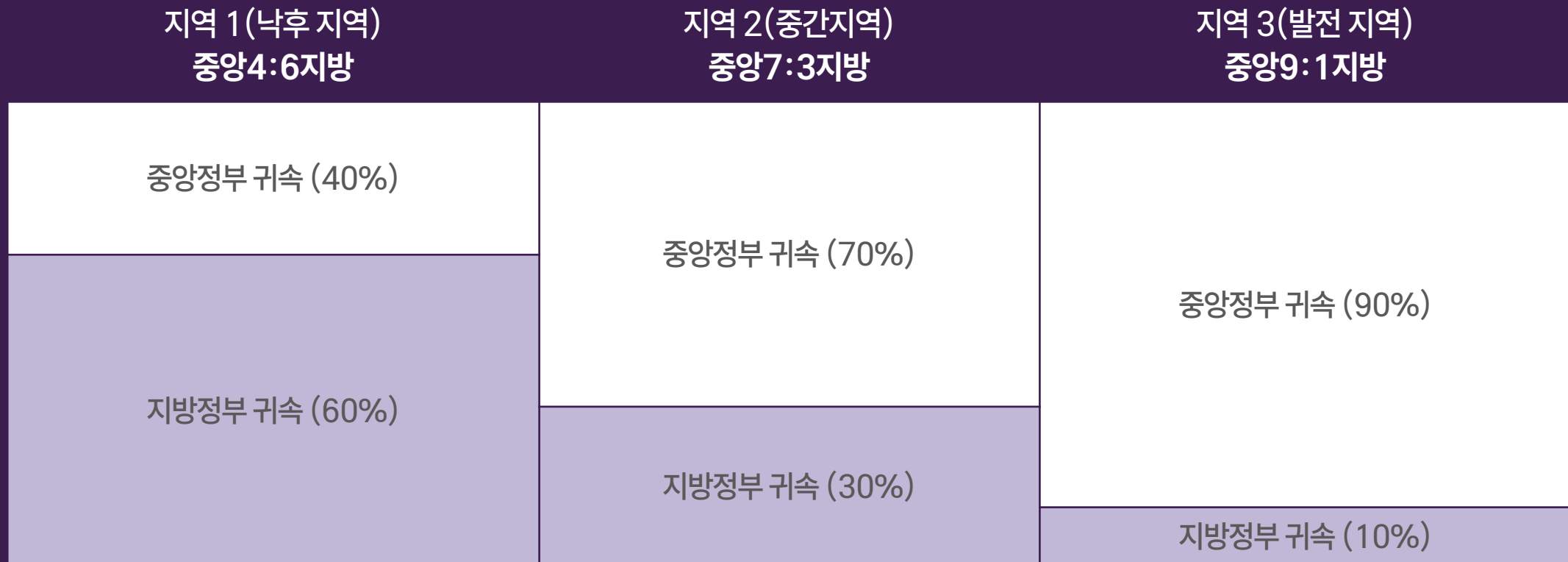
그러나 결국 행안부가 반대 (지방교부금 필요성 약화)

지역불균형이 심한 상황에서 불균형이 심화되지는 않을까?

→ 차등배분제 도입

3.2 재정개혁: 공동세 도입

차등 공동 법인세 도입하자



자료: 박진 외, 한국경제포럼, 2018를 수정하여 제시.

기업이 없는 낙후지역은 60%를 받아도 별게 없지 않을까?
어떻게 하면 기업이 낙후지역으로 향하게 할까?

3.2 재정개혁: 공동세 도입

법인세 차등감면제를 추가하면 지방이전 효과 커진다 차등공동세 도입이 우선 (차등감면제는 옵션)

중앙분(40%)의 90% 감면

지역 1(낙후 지역)
중앙4:6지방

70%의 30% 감면

지역 2(중간지역)
중앙7:3지방

감면을 0%

지역 3(발전 지역)
중앙9:1지방

법인세 감면 (36%)	법인세 감면 (21%)	굵은 테두리가 기업의 법인세 실제 부담
중앙정부 귀속 (4%)	중앙정부 귀속 (49%)	
지방정부 귀속 (60%)	지방정부 귀속 (30%)	중앙정부 귀속 (90%)
		지방정부 귀속 (10%)

낙후지역 기업에겐 중앙분 법인세를 감면
(노무현 정부에서 추진했으나 실패)



전반적인 법인세 감소에 따라
법인세율을 올릴 필요성 검토

“낙후지역 분류를 어떻게
해야 할 것인가?”

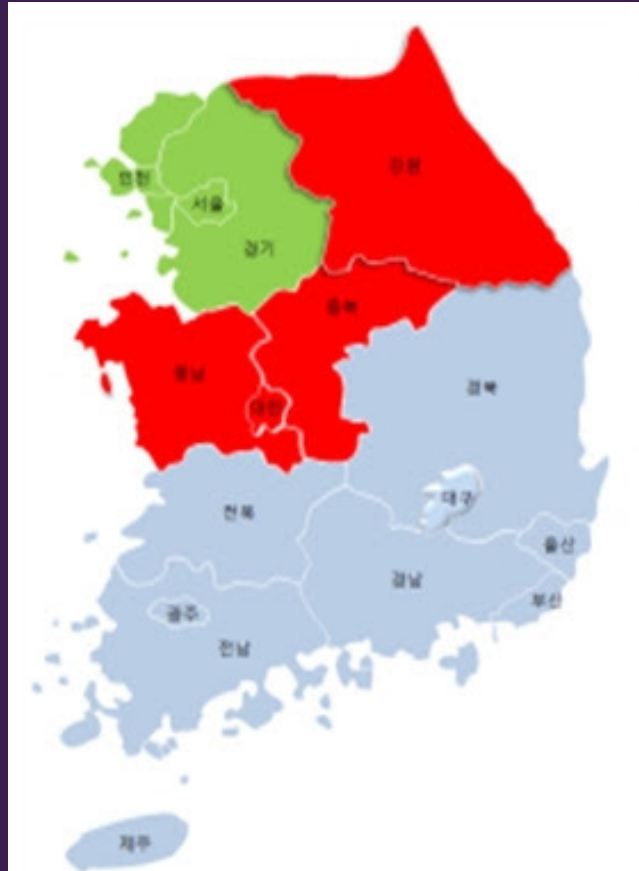
낙후지역 선정방식 (기초단체와 광역시를 한 단위로)

수도권

서울, 인천은 발전지역,
경기도 내 기초단체는
단위별 판정대로

중부권

전역이 중간지역
(일부 낙후 기초단체는
낙후로 분류)



단위별 분류

인구, 기업 등을 참고하여
설정

권역별 분류

수도권은 발전, 중부권은 중간,
남부권은 낙후지역



최종 판정: 각 단위별로 위 두 가지 분류 중 유리한 쪽 선택하도록

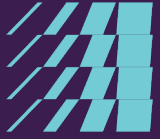
남부권

전역이 낙후지역
(부산, 대구, 울산, 광주가
낙후지역으로 분류되어
거점으로 성장 예상)

차등배분, 차등감면 공동세로 두 마리 토끼 잡을 수 있다

현행 지방재정의 문제점과 정책수단

문제점		정책수단	비고
지방분권	지자체의 재정자립 약화 자립의지도 약화	①공동법인세	독일사례 행안부 반발예상
균형발전	지역간 재정력 격차	②공동세 차등배분제	분류방법에 대한 합의형성 필요
	기업의 수도권 집중	③공동세 차등감면제	노무현 정부 추진실패 기재부 반발예상



결론

4.1 요약

4.2 추진전략

04

균형발전과 지방분권의 두 마리 토끼 잡을 수 있다

- 광역 시-도 통합하고 광역도간 통합도 추진하자
- 통합된 광역에(만) 연방제 수준의 권한을 주자
- 전 국토의 분산형 균형발전 보다는 광역시의 지역거점화를 추구하자
- 차등 공동법인세 도입하고 지방에 지출의 자율성도 부여하자
- 영호남 지역 모두를 낙후지역으로 지정하자

향후 [세종+대전]으로 수도 이전도 검토하자

지방분권의 부작용이 발생할 경우: 자치권의 회수로 견제
동시에 전국적 개혁을 추진하기보다는 지역별로 차등적용하자

감사합니다.