

IFS 국가 정책 제언

지역 공진화를 위한 공간 전략: 5극3특 전략은 성장을 키우지만 균형을 보장하지 않는다

서울대 농경제사회학부 김의준 교수
국토연구원 김슬기 부연구위원

1

수도권 집중과 지역 정책

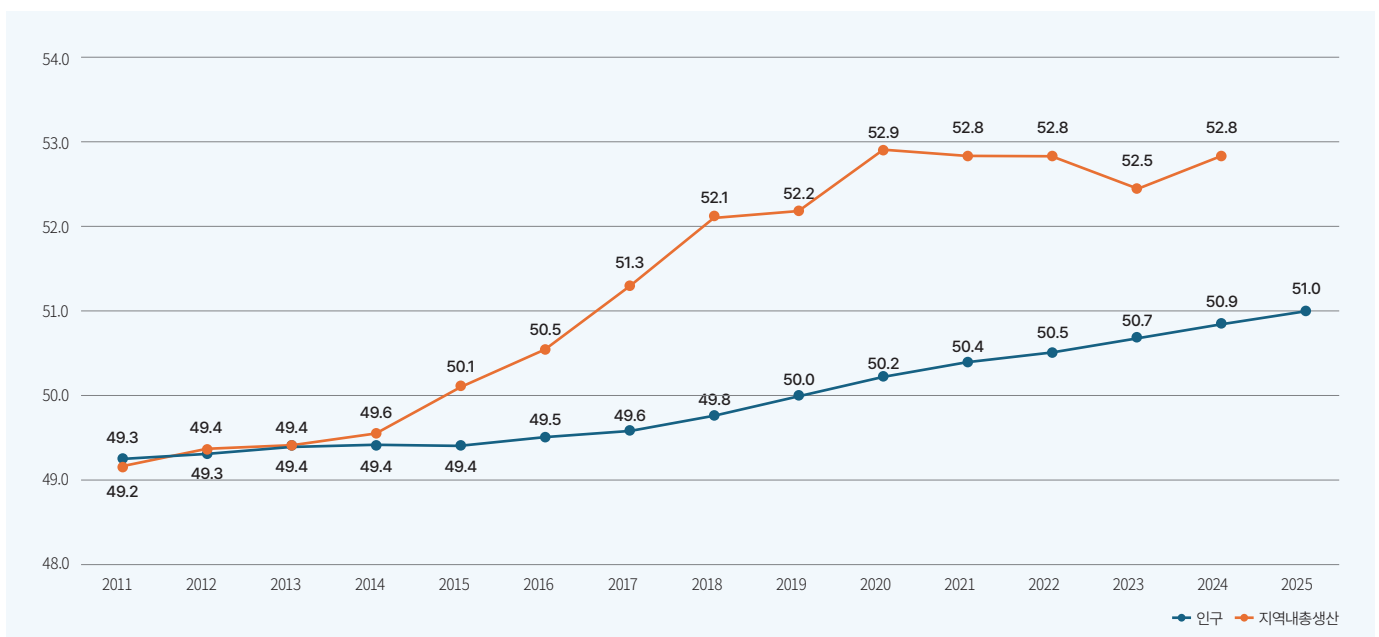
수도권 집중의 심화와 공간 불균형의 경제적 함의

- 수도권은 국토 면적의 약 11.8%에 불과하지만, 전체 인구의 50.8%, 국내총생산의 52.8%를 차지하고 있음. 수도권의 지역내 총생산 비중은 2014년 49.6%에서 2023년 52.3%로 지속적으로 상승하여 왔으며, 2020년에는 수도권 인구가 비수도권을 처음으로 추월함으로써 인구와 경제활동의 공간적 집중이 임계점을 넘어선 것으로 평가됨
- 기업 입지 측면에서도, 매출액 기준 상위 500대 기업의 약 77%가 수도권에 본사를 두고 있는 반면, 부산·대구·광주 등 주요 지방 대도시시는 시가총액 기준 상위 100대 기업에 단 한 곳도 포함되지 않는 등 수도권 중심의 경제 집중 구조가 고착화된 상태임
- 이러한 공간 불균형은 수도권과 비수도권 간 격차를 심화시키는데 그치지 않고, 비수도권 내부의 성장 기반을 약화시킴으로써 국가 전체의 공간적 자원 배분 효율성을 저하시키고 장기 성장 잠재력을 제약할 수 있다는 우려가 학계와 정책 현장 모두에서 제기되고 있으나, 이를 뒷받침하는 이론적·실증적 근거는 아직 충분하지 않은 실정임

광역권 전략으로의 패러다임 전환

- 정부는 지역 간 불균형에 대응하기 위해 2003년 이후 약 20여 년간 다양한 공간 정책을 단계적으로 추진해 왔음. 노무현 정부는 2003년 균형발전 3대 특별법을 제정하고, 행정중심복합도시(세종시) 건설, 수도권 공공기관의 지방 이전을 위한 혁신도시 조성, 기업도시 개발 등을 동시에 추진하였음. 이명박 정부의 '광역경제권 발전 전략', 박근혜 정부의 '지역행복생활권', 문재인 정부의 '혁신도시 시즌 2' 등 정권별로 정책의 형식은 달랐지만, 수도권 기능의 지방 분산 기초는 유지되었음
- 균형발전을 위한 역대 정권의 다양한 시도에도 인재와 기업의 수도권 쏠림은 멈추지 않았으며, 세종시라는 전례 없는 행정 이전 조치에도 청년층의 수도권 유입과 기업의 수도권 투자 집중 억제, 비수도권 내 자생적 성장 기반 등에는 한계가 있었음
- 최근의 균형발전 기초는 개별 지자체 단위의 기능 분산에서 광역권 단위의 기능적 통합으로 전환되고 있음. 행정구역의 경계를 초월하여 복수의 도시와 지역을 하나의 경제·생활권으로 통합하고, 권역 차원에서 최소 성장 규모를 확보함으로써 자생적 성장 동력을 창출하고자 하는 광역권 전략을 추진하고 있음

[그림 1] 수도권 인구 및 지역내총생산 비중 (단위: %)



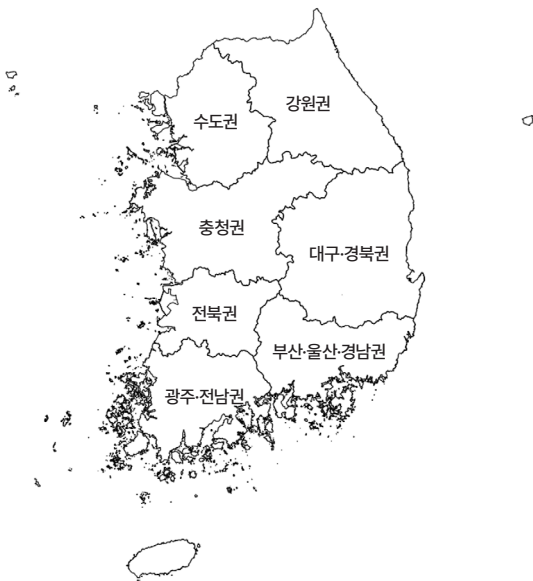
자료: 국가통계포털, “행정구역별 주민등록인구현황”, “지역소득”

2 '5극3특' 국가균형성장 전략

5극3특 국가균형성장 전략의 구상

- 현 정부는 기존의 분산 중심 균형발전 정책에서 벗어나, 광역권 단위의 기능적 통합을 골간으로 하는 '5극3특' 국가균형성장 전략을 제시하였음. 이 전략은 17개 시도 체계를 넘어 전국을 5개 초광역권 메가시티(충청권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권, 수도권)와 3개 특별자치도(강원권, 전북권, 제주권)로 재편하여, 수도권에 대응할 수 있는 다핵형 국토 공간구조를 형성하고자 함
- 이 전략의 핵심 공간 단위인 광역권은 행정적 경계가 아니라, 통근권·노동시장·산업 가치사슬·교통 네트워크 등 실제 경제 활동의 흐름을 기준으로 설정된 '기능적 경제권(functional economic region)'의 성격을 지님. 즉, 기존의 17개 시도 체계가 포착하지 못했던 도시 간 실질적 상호작용을 공간 단위에 반영함으로써, 권역 차원의 집적 경제 효과를 실현하고자 하는 것임
- 현재까지의 제도적 추진 현황을 보면, 광주·전남 광역권은 관련 특별법이 국회를 통과하며 제도적 기반을 선제적으로 확보한 반면, 대구·경북 및 대전·충남 등 일부 권역은 법제화까지는 추가적인 협의 과정이 요구되는 상황임

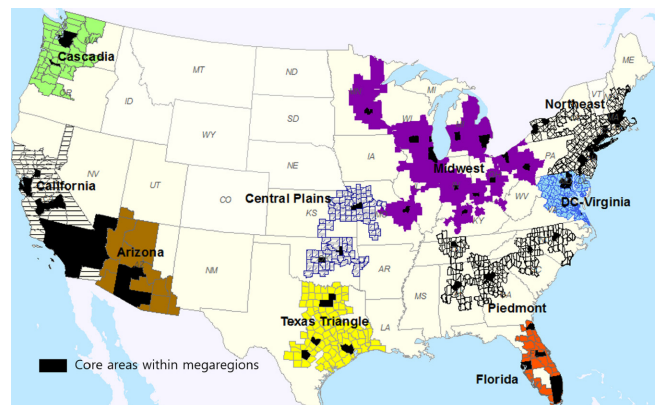
[그림 2] 5극3특 전략의 권역별 공간적 범위



해외 광역경제권의 형성과 공간 통합

- 해외 주요 국가들은 행정구역의 경계를 초월하는 광역적 공간 단위에서 도시 간 기능적 연계와 경제적 통합을 강화하는 방향으로 공간 구조를 재편해 왔음
- 미국의 보스턴-뉴욕-워싱턴 축은 교통·경제·통신 네트워크를 매개로 상호 의존적으로 결합된 메갈로폴리스(megalopolis)로, 연속적 도시 회랑 형태의 초광역 연계 구조를 보여주는 선구적 사례임. 일본의 도카이도 축 역시 도쿄-나고야-오사카를 중심으로 고속철도망과 산업 연계를 기반으로 공간적으로 하나의 기능적 경제권으로 통합된 구조를 형성하고 있음. 중국의 장강삼각주와 주강삼각주는 국가 주도의 광역 계획을 통해 교통 인프라와 산업 구조를 중심으로 다수의 도시를 통합적으로 연계한 사례로, 중심 대도시를 정점으로 한 위계적 도시 네트워크가 특징적으로 나타남. 한편 유럽의 경우 경제 통합을 통해 광역 경제권이 형성되는 과정에서 국가 간 격차는 완화되는 반면, 국가 내부의 공간적 불균형은 오히려 심화되었음
- 광역경제권의 발전 경로는 도시 간 위계적 종속 관계에서 점차 수평적·상호보완적 연계 구조로 이행하는 경향을 보이지만, 그 효과는 광역 교통망의 구축 수준, 산업 구조의 상호보완성, 거버넌스 체계의 정합성 등에 따라 상이하게 나타났음

[그림 3] 미국 10대 메가리전(Megaregion)의 거점 지역 및 세력권



자료: Woo et al. (2015)¹⁾

1) Woo, M., et al. 2015. "Do Megaregions Produce Greater Regional Convergence or Divergence? Implications for Spatial Planning and Infrastructure Investment." *Journal of Urban Planning and Development* 141(1): 04014013.

3

‘5극3특’ 정책의 경제 효과

5극3특 전략이 지역경제 성장과 공간 균형에 미치는 중장기 효과

-본 연구는 수도권을 제외한 4개 초광역권과 3개 특별자치도 등 7개 비수도권 권역을 대상으로, 2025년 국내총생산 대비 1% 규모의 교통 기반시설 투자가 향후 30년간의 경제 성장 및 지역 간 분배에 미치는 효과를 추정. 광역권 구축의 이론적 토대가 통행시간 비용의 절감을 통한 공간 접근성 향상, 나아가 시장 통합과 집적 경제의 생산성 제고에 있다는 점에서, 투자 범위는 교통 기반시설 부문으로 한정

-분석의 공간적 단위는 전국 50개 도시권(229개 기초자치단체 기반)이며, 미시공간 네트워크 접근성 분석과 동태 공간연산 일반균형(Dynamic Spatial CGE) 모형을 통합한 체계를 효과를 추정함. 전자는 교통망 개선에 따른 권역 내·간 접근성 변화를 도출하고, 후자는 이러한 접근성 변화가 생산·고용·소득 분배에 미치는 중장기 균형 효과를 동태적으로 추정하며, 방법론의 통합적 적용을 통해 교통 투자의 공간적 파급 경로와 권역별 성장 효과를 복합적으로 분석

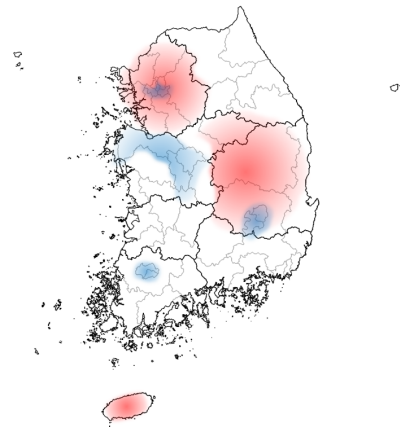
5극3특 전략의 30년 효과: 연평균 0.18% 성장, 지역 격차 0.33% 완화

-5극3특 전략에 따른 경제적 파급효과는 시간이 경과할수록 점진적으로 확대되는 양상을 보임. 단기적으로는 그 영향이 미미하나, 중기 이후 성장률이 0.20% 상승하고, 정책 시행 30년차에는 0.39%에 달할 것으로 추산됨

-권역별로는 광역대도시를 포함한 서해안 축의 성장 효과가 두드러짐. 충청권과 광주·전남권의 연평균 성장률이 여타 권역에 비해 높게 나타나는 반면, 강원권과 전북권의 효과는 상대적으로 제한적임. 권역 내 기초자치단체 단위로 세분하면, 서울·광주·대구·대전 등 광역대도시와 충청남도 소재 자치단체의 성장세가 뚜렷한 반면, 경기·충북·경북 등은 낮은 증가율을 보임

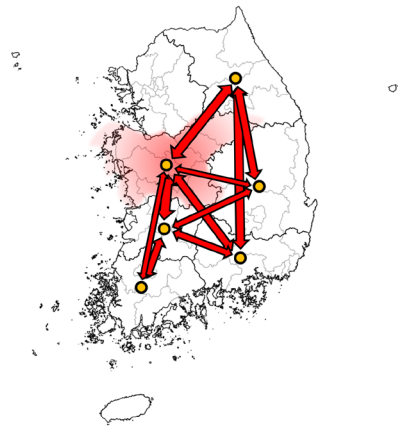
-전반적인 지역 격차는 현재 대비 0.33% 완화될 것으로 추산되며, 광역권 내부 격차는 0.13%, 광역권 간 격차는 0.11% 각각 감소할 것으로 예측됨. 다만 충청권의 경우 권역 내 기초자치단체 간 불균형이 확대될 뿐만 아니라 수도권을 제외한 여타 권역과의 격차 역시 벌어지는 것으로 나타남. 이는 정책 시행에 따라 성장축이 수도권에서 서해안 광역대도시권으로 이동하는 과정에서, 기존의 수도권 집중 문제가 완화되는 대신 권역 내 거점 도시와 주변 지역 간의 또 다른 불균형이 나타날 수 있음

[그림 4] 5극3특 전략의 시행에 따른 지역경제 성장 효과



주: 파란색은 정책 시행 이후 지역경제 성장 속도가 상대적으로 빠른 권역을, 빨간색은 성장 속도가 상대적으로 느린 권역을 각각 나타냄

[그림 5] 5극3특 전략의 시행에 따른 지역 내·간 지역 격차 변화



주: 빨간색 음영은 해당 권역 내부의 지역 간 격차가 확대된 것을 의미하며, 빨간색 연결선은 해당 두 권역 사이의 격차가 벌어진 것을 나타냄

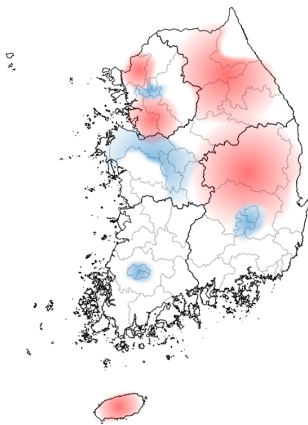
4

‘5극3특’ 정책의 득과 실

3개 초광역권 체계: 연평균 0.26% 성장으로 효과 확대, 단 분배는 미흡

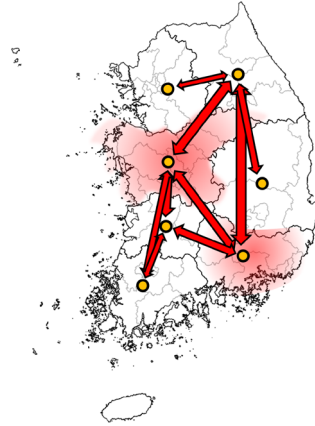
- 이명박 정부의 초광역권 구상을 적용하여 수도권을 제외한 비수도권을 중부권(강원·충청), 호남권, 영남권의 3개 초광역권으로 재편할 경우, 연평균 경제성장률은 0.26% 상승하고 지역 격차는 0.29% 완화될 것으로 추산됨. 5극3특 전략과 비교하면, 성장 효과는 크게 나타나는 반면 지역 간 분배 효과는 낮아지는 상충 관계가 형성
- 권역별로는 충청권의 성장세가 가장 두드러지며, 수도권 역시 일정한 성장 효과를 보임. 반면 강원권과 전북권 등 특별자치도는 권역 내 성장이 충청 북부와 광역대도시를 중심으로 집중되는 구조로 인해, 집적 효과의 수혜가 여타 지역에 비해 낮은 것으로 나타남. 기초자치단체 단위로 세분하면, 서울·대전·광주 등 광역대도시와 충청 북부 소재 자치단체의 성장세가 뚜렷한 반면, 경기 북부·남부, 강원 내륙, 경북 일대는 성장에서 소외될 가능성이 있음
- 지역 격차 측면에서는 부산·울산·경남권과 충청권 내 기초자치단체 간 경제적 불균형이 확대되며, 충청권과 여타 권역 간 격차 역시 심화될 것으로 예측됨. 이는 3개 초광역권 체계하에서도 대도시 중심의 성장 집중이 완화되지 않는 가운데, 권역 내 거점도시와 중소도시·농촌 간의 불균형이 지속될 수 있음

[그림 6] 초광역권 정책의 시행에 따른 지역경제 성장 효과



주: 파란색은 정책 시행 이후 지역경제 성장 속도가 상대적으로 빠른 권역을, 빨간색은 성장 속도가 상대적으로 느린 권역을 각각 나타냄

[그림 7] 초광역권 정책의 시행에 따른 지역 내·간 지역 격차 변화



주: 빨간색 음영은 해당 권역 내부의 지역 간 격차가 확대된 것을 의미하며, 빨간색 연결선은 해당 두 권역 사이의 격차가 벌어진 것을 나타냄

5극3특 전략의 6개 성공 조건과 정책 과제

- 5극3특 전략의 실효성은 법안 통과라는 형식적 절차가 아니라, 권역 내 자생적 협력 기반의 구축 여부에 달려 있음
- 광역화에 따른 대도시 중심의 성장이 허브 앤 스포크(hub and spoke) 기능 분담과 권역 내 네트워크 특화로 뒷받침되지 않을 경우, 중소도시와 농촌 지역은 주변부로 전략하여 지방소멸을 가속화할 위험이 있음
- 강원·전북·제주 등 3개 특별자치도에 대한 재정 지원과 지역 여건을 반영한 규제 완화가 병행되지 않을 경우, 해당 지역은 광역화의 수혜에서 배제된 채 '지역 사막'으로 고착될 위험이 있음
- 서울 경제는 전국적 서비스 공급망과 가치사슬 구조를 토대로, 비수도권 광역화 정책의 유형과 무관하게 일정 수준의 성장을 유지할 수 있음. 이는 수도권 집중 완화라는 목표가 비수도권 광역화만으로는 달성되기 어려움을 시사함
- 광역화의 성장 효과와 분배 효과는 권역의 공간적 범위와 통합 방식에 따라 상이하게 나타나는 만큼, 실증적 근거에 기반하지 않은 광역 통합은 오히려 역효과를 초래할 수 있음
- 광역권 투자 재원에 대한 정책 설계가 이루어져야, 지역 성장 효과를 유지할 수 있음