

균형발전에 대한 비판적 접근과 수도권 정책제언

박진우 수원시정연구원 연구위원
최석환 수원시정연구원 선임연구위원
정재진 수원시정연구원 선임연구위원

요 약

■ 수도권 중요성에도 불구하고, 역대 정부는 수도권 발전을 위한 정책 자원에 소홀

- (법률적 차원) 균형발전 관련 법제는 수도권을 국가 성장의 핵심 거점으로 육성하기 보다 '규제'하거나 지원 대상에서 '제외'하는 방식으로 설계되어 왔음
- (규제적 차원) 수도권 규제는 계획의 표현상 '질적 발전', '혁신성장', '상생발전'으로 변화해 왔으나, 실제 제도 운영은 수도권 입지와 산업활동을 제한하는 구조에서 벗어나지 못함
- (공간적 차원) 역대 정부의 균형발전 공간전략에서 수도권 포함 여부가 일관되지 않았고, 포함된 경우에도 수도권 전체 발전전략으로 구체화되지 못함
- (산업적 차원) 지역산업정책 역시 비수도권 산업기반 확충을 중심으로 추진되었고, 수도권의 첨단산업·연구개발·기업집적 역량을 균형발전 정책안에서 활용하는 접근은 전무함

■ 이제부터 국가경쟁력 제고를 위해 수도권 역할 재정립 논의 필요

- 수도권-비수도권 간 상호 연계 및 협력을 통해 시너지를 창출할 수 있는 정책방향 설정 필요

정책제언

■ 「수도권정비계획법」 폐지하고, 「수도권 발전 및 지원에 관한 법률」 제정

- '규제 및 관리' 중심에서 '발전 및 지원' 중심으로 수도권 정책 전환

■ 수도권과 비수도권 간 상생 제도화를 위한 행·재정적 지원 방안 도입

- 수도권 규제 완화시 '지방 투자 의무화' 및 수도권 개발이익의 '지방 환류' 제도 도입

■ 수도권제외가 아닌 상호 연계를 통해 시너지 창출할 수 있는 지역산업육성추진

- 수도권과 비수도권 간 '기능적 분업체계' 확립 및 '초광역 가치사슬' 바탕의 연계망 구축

1. 문제 제기

□ 1980년대 이후, 약 40년간 균형발전 담론에서 수도권은 ‘규제 대상’으로 인식

- 1980년대 「수도권정비계획법」 제정을 계기로, 오랫동안 수도권은 규제 대상으로 규정됨
- 이후, 수도권 발전을 위한 「수도권정비계획법」 폐지 논의는 비수도권의 거센 반발을 불러옴
- 오히려 시간이 지날수록 수도권 성장 억제 기조는 더욱 강화되고 있는 상황¹⁾

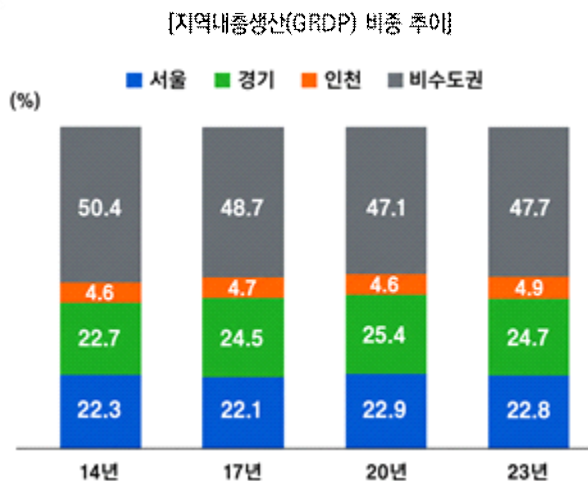
<현 정부의 균형발전 정책기조>

구분	주요 내용	수도권 영향
균형발전 영향평가 의무화	• 모든 국가 정책 결정 시 균형발전 기여도 필수 평가·점검 제도화	• 수도권 집중 효과를 가진 정책의 완전적 억제 및 지방 우선 정책 제도화
파격적 세제 재정지원	• 지방 투자 기업에 대규모 세제·금융 지원	• 수도권 대비 압도적 인센티브로 기업 의 지방 이전·투자 유인 극대화
에너지 가격 차등화	• 재생에너지 중심 공급 체계 신속 구축으로 지방 에너지 가격 대폭 인하	• 지방의 에너지 비용 경쟁력 제고 → 기업의 지방 입지 유인 강화

□ 그러나, 최근 정부가 제시한 ‘대체불가 대한민국’을 위해서는 수도권 역할 재정립이 요구됨

- 수도권은 대한민국 국민총생산의 52.3%를 차지하고 있는 만큼 경제적으로 중요한 위상을 차지함(‘23년 기준)
- 또한, 수도권은 시가총액 100대 기업 중 79개가 자리 잡고 있으며, 동시에 전체 연구개발 인력 중에서 63.7%가 집중되어 있을 만큼 개방과 혁신을 위한 기반 여건이 우수함(하나금융연구소, 2025; 한국고용정보원, 2025)
- 결과적으로 수도권 정책 방향을 어떻게 설정하는가에 따라 대한민국의 성장 방향성이 좌우된다고 볼 수 있음

<수도권의 위상과 중요성>



| 출처 : 통계청

[지역경쟁력지수(RCI) 현황-‘23년 기준]

구분	시도	RCI	순위
상위 5개	서울특별시	71.7	1
	경기도	50.3	2
	대전광역시	50.0	3
	광주광역시	42.3	4
	울산광역시	42.0	5
하위 5개	제주특별자치도	33.9	13
	충청남도	31.8	14
	경상남도	31.3	15
	경상북도	30.3	16
	강원특별자치도	24.6	17

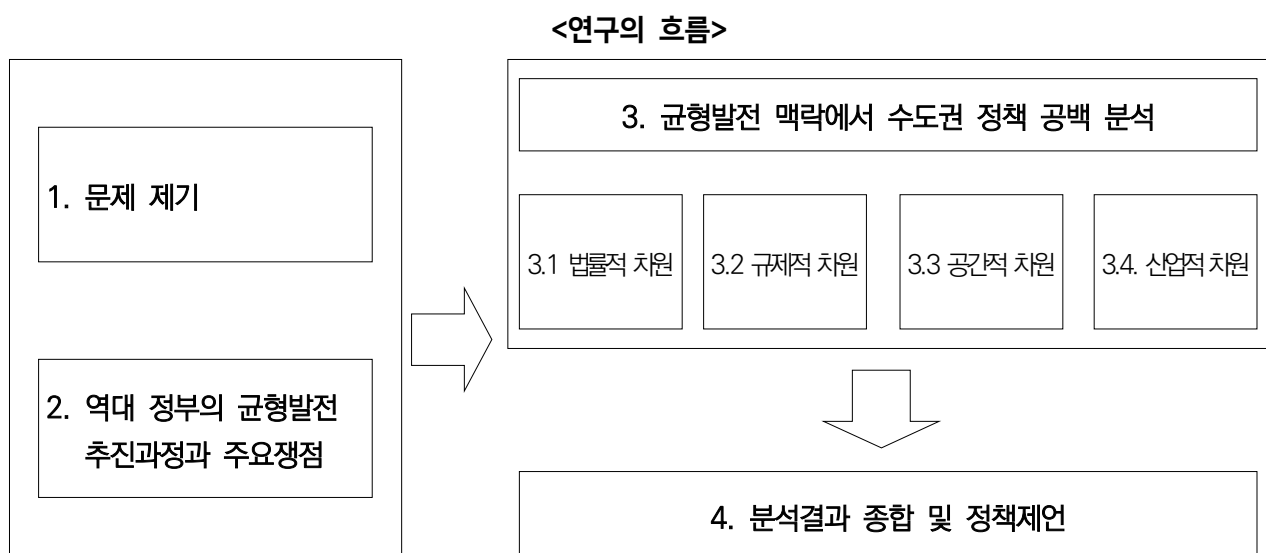
| 출처 : 한국은행 (2023)

1) 최근 초호황을 맞이한 반도체 산업의 경우, 정부가 수도권에는 더 이상 입지할 수 없음을 법제로 명문화하는 등 수도권에 대해 부정적 태도 견지(전자신문, 2026.5.26./연합뉴스, 2026.6.26)

□ **지난 40년간 균형발전 맥락에서 수도권 정책 공백이 지속됐음을 분석하기 위해, 이 연구는 ‘법률적·규제적·공간적·산업적’ 차원에서 균형발전 정책을 비판적 관점에서 분석함**

- **(법률적 차원)** 지금까지 제정된 균형발전 주요 법제에서 수도권이 어떻게 다루어져 왔는지를 검토함
 - 우리나라 전체 법령 중에서 균형발전 법제를 추출하고, 해당 법제에서 수도권에 어떠한 맥락(긍정, 부정, 중립)으로 다루어지는가를 분석함
 - 동시에 전체 균형발전 법제 중에서 수도권 성장 및 발전을 지원하는 법률이 존재하는지를 검토함
- **(규제적 차원)** 수도권 규제에 가장 큰 영향을 미치는 「수도권정비계획법」에 관한 내용을 검토함
 - 전체 균형발전 법제 중에서 「수도권정비계획법」이 어떠한 위상과 영향력을 가졌는가를 네트워크 분석(network analysis)을 시도함
 - 수도권정비계획 법령의 시기별 변화과정(규제 완화 및 강화)을 분석하여 수도권에 대한 정책적 지원 존재하였는가를 살펴봄
- **(공간적 차원)** 균형발전 정책 추진을 위한 공간 단위 설정에서 수도권을 어떻게 다루고 있는지를 검토함
 - 국토의 균형발전이라는 차원에서 수도권도 지원 대상으로 규정되었는지를 정권별로 분석함
 - 특히, 이러한 공간 단위 실현을 위해 정부가 제시한 정책이 무엇이었는가를 살펴봄
- **(산업적 차원)** 지역산업 육성 차원에서 수도권 육성을 위한 산업계획이 제시되었는가를 검토함
 - 정부별로 제시한 권역별 산업 육성계획에 수도권에 포함되었는가를 분석함
 - 아울러 수도권 산업 육성을 위해 구체적인 실행 방안이 제시되었는가를 분석함

□ **이 연구의 흐름을 정리하면 다음과 같음**



2. 역대 정부의 균형발전 추진과정과 주요쟁점

1 역대 정부의 균형발전 추진과정

□ 노무현 정부를 기점으로 균형발전 정책이 구체화되기 시작함

- 김영삼 및 김대중 정부도 균형발전을 추진했으나, 제도적으로 구체화되기 시작한 것은 노무현 정부시기임
- 역대 정부의 모든 균형발전 정책은 지역특성을 반영한 상향적 정책 추진을 통해 지역 특화 발전 추진

<역대 정부의 균형발전 정책>

구분		노무현	이명박	박근혜	문재인	윤석열
상징 및 목표	상징	균형	성장	행복	포용	지방시대
	목표	혁신주도, 공간적 균형	지역경쟁력, 특화발전	지역행복, 삶의질 향상	지방분권형 균형발전	지방주도 기회균등
제도적 기반	법률	국가균형발전특별법제정('04)	국가균형발전특별법개정('09)	국가균형발전특별법개정('14)	국가균형발전특별법개정('17)	지방분권균형발전통합제정('23)
	예산	국가균형발전 특별회계	광역지역발전 특별회계	지역발전특별회계	국가균형발전 특별회계	지역균형발전 특별회계
정책 및 실행계획	정책	RIS사업, 시도전략산업	기초/광역/초광역 개발	지역행복생활권, 지역경제활력, 교육여건 개선	지역균형뉴딜, 초광역협력, 국가혁신클러스터	지방분권 강화, 기회발전특구
	계획	국가균형발전 5개년 계획	지역발전 5개년 계획	지역생활권 발전계획	국가균형발전 5개년 계획	지방시대종합계획
추진 체계	조직	국가균형발전위원회	지역발전협의회	지역생활권발전협의회	지역혁신협의회	지역지방시대위원회
	체계	지역혁신협의회	지역발전협의회	지역생활권발전협의회	지역혁신협의회	지역지방시대위원회

□ 이재명 정부도 초광역 기반의 균형발전, 이른바 '5극 3특'을 추진 중임

- 현 정부는 5극 3특을 통해 잠재성장률 3% 및 비수도권 GRDP 50% 이상 달성을 목표
- 각 권역별 성장 촉진을 위한 신성장 산업을 설정 중이나, 수도권은 아직까지 구체화되지 않은 상황²⁾

<이재명 정부의 5극 3특 전략>



| 출처 : 관계부처합동(2025.8)

2) 현재 산업부가 개최 중인 5극 3특 성장엔진 전략포럼에서 수도권은 논의 대상에서 제외됨(연합뉴스, 2026.6.10.)

2 균형발전을 둘러싼 주요 쟁점

□ 균형은 무조건 좋은 것인가?

- 역대 모든 정부의 균형발전 정책은 기계적 균형을 달성하는 것에 초점을 맞추어 진행함
 - 정책 당국은 수도권과 비수도권을 같은 정책 선상에 놓으며, '균형=선', '집중=악' 관점에서 접근함
 - 예컨대, 수도권과 비수도권 간 인구 격차, GRDP 격차를 균등하게 만들어야 한다는 기계적 균형 적극 추진함
- 하지만, 공간구조가 불균형적으로 형성되는 이유는 집적 경제(Economies of Agglomeration)에 따른 편익에 기인
 - 규모의 경제, 거래비용의 절감, 정보 교환, 소비 다양성 등이 집적으로 인해 나타날 수 있는 긍정적 효과임
- 이에 역설적으로 균형발전은 비효율적이고 달성할 수 있는 목표가 아닐 수 있음
 - 모든 면에서 완벽한·균질적·동질적 공간 조성은 집적 경제가 작동되기 어려움
 - 지프의 법칙(Zipf's Law)³⁾에 따라 공간의 위계적 불균형은 모든 정상적 국가 경제에서 관찰되는 보편 현상임

□ 집중은 곧 악인가?

- 오랫동안 수도권 억제에 논리적 기초는 '수도권 집중→과밀→폐해'를 야기한다는 순환구조에 입각해 있음
 - 정책 당국은 수도권으로 인구·산업 집중 그 자체를 곧바로 과밀, 더 나아가 '악'으로 간주함
 - 예컨대, 수도권 인구, 산업 집중도 등 수치상의 쏠림만으로 규제가 필요하다는 것을 정당화함
- 하지만, 과밀(過密)과 고밀(高密)이라는 단어는 엄연히 다른 개념임
 - 단순한 인구·경제활동의 집중(고밀)을 곧바로 과밀로 간주해서는 안 되며, 과밀은 집적 비용과 편익을 비교하여 비용이 편익을 초과할 때 비로소 성립함
 - 아직 수도권이 과밀이라는 객관적 증거는 없으며, 반대로 편익이 비용을 초과한다는 종합적 실증도 부재함
- 따라서, 수도권 폐해로 인식되고 있는 높은 지가(地價), 교통혼잡 등 과밀비용의 현상들도 재해석이 필요한 시점임
 - 예를 들어 높은 지가는 과밀의 폐해가 아니라 집적의 편익을 누리기 위한 대가이며, 동시에 인구의 추가 유입을 막는 시장의 자기조절 기제(autopilot system)로 해석할 수 있음

□ 규제만이 만능인가?

- 역대 균형발전 정책은 수도권 규제를 격차 해소의 만능 치료제로 전제하고 추진됨
 - 1982년 「수도권정비계획법」 제정 이래, 정부 당국은 입지규제·공장총량제·과밀부담금 등 규제 수단으로 인구·산업을 분산해 균형을 달성할 수 있다고 판단함
- 하지만, 지난 40여 년의 경험은 규제의 만능성을 뒷받침하지 않음
 - 규제 지속에도 수도권 인구·GRDP 비중은 오히려 증가하여 명확한 과밀억제 성과가 부재함(박진, 2024)
- 이에 역설적으로, 규제는 균형의 치료제가 아니라 오히려 부작용의 유발자가 될 수 있음
 - 우리나라보다 앞서 수도권 규제를 시행한 영국·프랑스·일본은 이미 수도권 관련 규제를 폐지하고, 수도권 기능 강화 + 지방 상생의 지원 중심 정책으로 노선을 변경함(정문호, 2023)

3) 대도시와 소도시의 인구 규모가 순위에 따라 비례하며 격차를 두고 분포하는 보편적인 통계 법칙

3. 균형발전 맥락에서 수도권 정책 공백 분석

1 법률적 차원에서 분석

□ 전체 법률 중에서 취지 및 내용적 특성을 고려했을 때, 균형발전 관련 법률은 총 29개임⁴⁾

- 소관 부처별로 보면, 국토교통부가 전체 법률 중 10개로 가장 큰 비중을 차지
- 수도권 언급 횟수가 많은 법률은 「수도권정비계획법」과 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」으로 나타남

<균형발전 관련 법률 전체 현황_2026년 6월 기준>

구분	제정연도	전체 조문수	수도권 언급 횟수	소관부처
지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법	2023.06.09.	112	15	행정안전부
섬 발전 촉진법	1986.12.31.	18	-	
서해 5도 지원 특별법	2010.12.27.	20	-	
접경지역 지원 특별법	2000.01.21.	37	-	
중부내륙연계발전지역 지원에 관한 특별법	2023.12.26.	32	-	
지방소도읍 육성 지원법	2001.01.08.	22	-	
인구감소지역 지원 특별법	2022.06.10.	42	1	산업통상부
산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	1990.01.13.	142	2	
산업발전법	1999.02.08.	61	-	
석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법	1995.12.29.	142	-	국토교통부
국토기본법	2002.02.04.	46	3	
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	2002.02.04.	202	-	
도시개발법	2000.01.28.	109	1	
수도권정비계획법	1982.12.31.	31	18	
지역개발 및 지원에 관한 법률	2014.06.03.	99	3	
동서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	2007.12.27.	56	-	
산업입지 및 개발에 관한 법률	1990.12.27.	122	3	
새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법	2012.12.11.	143	-	
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	2007.01.11.	88	8	
기업도시개발 특별법	2004.12.31.	72	2	해양수산부
어촌·어항법	2005.05.31.	94	-	
해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법	2016.05.29.	50	-	
수산업·어촌 발전 기본법	2015.06.22.	61	-	중소벤처기업부
규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	2004.03.22.	165	6	
연구개발특구의 육성에 관한 특별법	2005.01.27.	120	-	과학기술 정보통신부
국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	2011.01.04.	67	-	
첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법	2008.03.28.	43	-	
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	2004.03.05.	70	-	농림축산식품 부
귀농·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률	2015.01.20.	30	-	

4) 한국법제연구원(2018)의 균형발전 관련 법제 현황 내용을 참조하여 작성

□ 수도권에 언급된 균형발전 관련 법제에서 수도권은 규제 대상 또는 억제 대상으로 규정

- 전체 법률에 대한 내용 분석⁵⁾을 통해 수도권에 가장 직접적 영향력을 미치는 법률은 「수도권정비계획법」, 「지방자치분권 및 균형성장 관련 특별법」, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」, 「규제자유특구 및 지역특화발전 특구에 관한 특례법」으로 나타남
- 당초 「수도권정비계획법」은 수도권을 규제할 목적으로 만든 법률이라는 점에서 수도권 지원 배제 등 부정적 언급이 많을 수밖에 없음. 반면 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」은 비수도권 지원에 관한 다수의 사항을 담고 있어 사실상 수도권 지원을 배제하는 법률에 가까움
- 전체 법률 중에서 수도권 지원 조문이 일부 존재하나, 해당 조문은 수도권 중에서도 낙후지역 지원 등 예외적 경우에 해당함

<수도권 언급 균형발전 법제 내용분석>

구분	수도권 언급 횟수	맥락 유형		
		긍정	부정	기타
지방자치분권 및 균형성장 관련 특별법	15	2	8	5
인구감소지역 지원 특별법	1	-	-	1
산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	2	-	2	-
국토기본법	3	1	2	-
도시개발법	1	-	1	-
수도권정비계획법	18	-	14	4
지역개발 및 지원에 관한 법률	3	1	1	1
산업입지 및 개발에 관한 법률	3	-	3	-
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	8	-	6	2
기업도시개발 특별법	2	-	2	-
규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	6	-	6	-

□ 결과적으로 이러한 법조문 구성은 수도권은 규제, 비수도권은 지원이라는 관점을 분명히 함

- 비수도권의 경우, 「동·서·남해안 및 내륙발전특별법」 등 지역성장 및 발전에 관한 다수의 법률이 존재한다는 점을 고려했을 때, 수도권은 역차별을 받는 상황임

5) 법조문에 관한 내용분석은 다음의 절차를 따랐음. ① 각 법률 현행 전문(2026년 6월 기준)은 국가법령정보센터 공동활용 OPEN API를 통해 조문 단위로 수집 ② 수도권에 등장하는 모든 조항을 대상으로 문장 맥락을 긍정 및 부정 관점에서 분류함. ③ 판정은 수도권의 전후 인접 표현에 '수도권 배제' 지시어가 있는 경우 이를 최우선으로 부정 맥락으로 처리한 뒤, 반대로 수도권 지원에 관한 지시어는 긍정 맥락으로 처리

<법 조문 분석 예시>

※제00조 ① 이 법은 수도권을 제외한 지역에 적용한다 ② 단, 수도권 일부지역에 한해서는 수도권 지방세를 감면한다

- 이 조문은 등장 조문으로는 1개
- 수도권 단어는 3번 출현
- ①항은 '제외' 맥락 → 부정 +1, ②항은 "감면" 맥락 → 긍정 +2

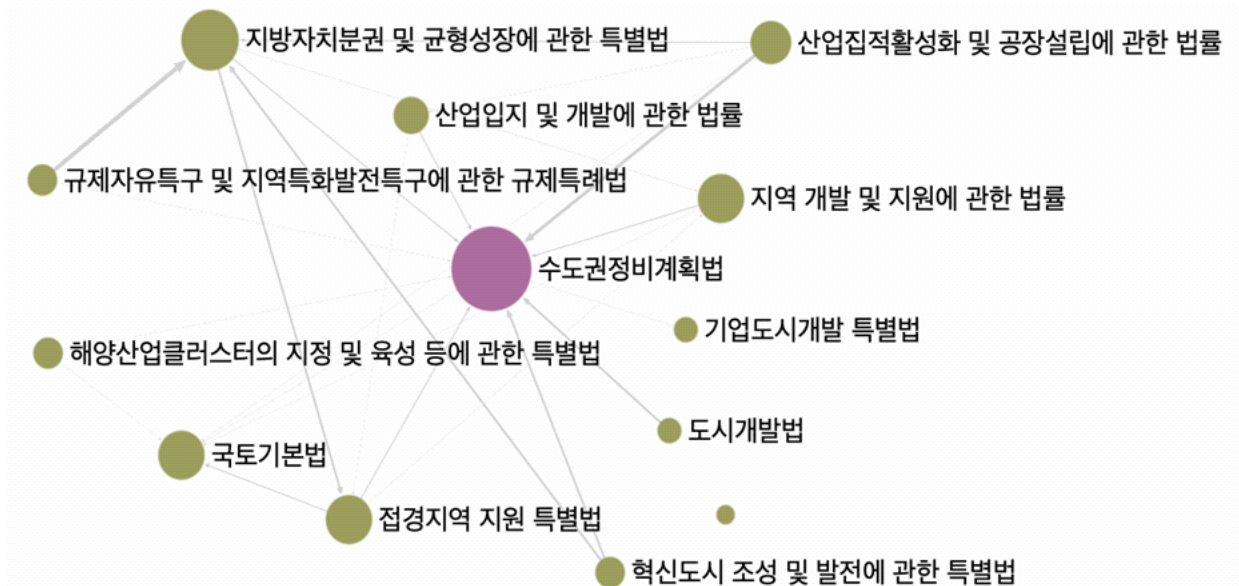
※맥락: 긍정(지원, 감면 등), 부정(수도권 제외, 규제·정비 등), 기타(단순 언급)

2 규제적 차원에서 분석

□ 수도권 정책에 가장 큰 영향을 미치는 것은 수도권정비계획에 기반한 수도권 규제임

- 수도권 규제는 「수도권정비계획법」을 중심으로 다양한 법률이 상호 연결되면서 추진되는 구조임
- 특히, 산업집적활성화법, 지역개발 및 지원법, 산업입지 및 개발법 등은 「수도권정비계획법」과 강력히 연결됨

<수도권 규제가 언급된 법률 간 네트워크 분석>



| 설명 : 동그라미가 클수록 「수도권정비계획법」과의 연결성이 강하다는 것을 의미함

□ 수도권정비계획은 행정 및 정책 환경을 반영하며 총 4차에 걸쳐 변화됨

- 초기에는 인구 유발 요소 억제하는 양적 차원의 규제에서 수도권 혁신을 위한 질적 차원의 규제로 변모

<수도권 정비계획의 변천>

구분	제1차 계획 (1982-1996)	제2차 계획 (1997-2011)	제3차 계획 (2006-2020)	제4차 계획 (2021-2024)
배경	서울로의 과도한 인구 밀집 과 산업 집중, 이로 인한 지 역 간 불균형 문제를 해소	세계화·지방화·정보화 급 진전, 통일 관련 기능 확대, 환경친화적 개발 등	행복도시 건설 및 공공기관 지방이전, 국가경쟁력 강화 와 수도권 혁신 필요	수도권 인구·산업 집중, 삶 의 질 저하, 혁신성장 역량 강화 필요
기본 방향	수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중을 억제하고 기능을 선별적 으로 분산하는 양적 규제 정비	미래지향적 공간구조 마련, 수도권과 지방 및 수도권 내 적정 기능 분담	인구 안정화와 수도권 질적 발전, 국가경쟁력 제고, 지 방과 상생발전	연대와 협력을 통한 상생발 전, 글로벌 혁신성장을 선도
목표 및 전략	수도권 기능을 권역별로 조정 하여 국토의 균형발전 도모	수도권의 질서있는 정비, 국 제기능 강화, 통일 대비 기 반 구축, 자연환경 보전	선진국 수준의 삶의 질, 동 북아 경제중심지로 경쟁력 강화, 지방과 상생발전	집중 관리를 통한 균형발전, 주민 삶의 질 개선, 혁신성 장 역량 제고
산업 벨트	수도권 내 신규 대규모 산업 벨트 억제, 공업 기능의 지 방 분산 및 주변 도시로의 기능 이전 유도	4대 벨트: 북방교류 전원도 시, 국제교류 중심축, 산업 도시	5개 특화산업 벨트: 업무· 도시형, 국제물류·첨단산 업, 남북교류, 전원휴양, 해 상물류·복합산업	1개 허브+4대 벨트: 글로벌 혁신허브, 국제물류·첨단산 업, 스마트 반도체, 평화경 제, 생태관광·휴양

출처: 송우경(2025: 63) 수정 및 보완

□ 수도권 정책 개선 및 관심이 수도권 규제 완화라고 가정했을 경우, 이명박 정부 이후 수도권 발전을 위한 정책적 노력은 사실상 전혀 없는 상황

- 김영삼 정부를 시작으로 노무현 정부까지는 수도권을 규제해야 한다는 논리가 우세
 - 현재 과밀억제권역 성장에 가장 큰 영향을 미치고 있는 중과세 제도가 김영삼 정부 시기에 시행됨
- 반면, 이명박 정부는 국가경쟁력 제고 관점에서 수도권 규제 완화를 적극적으로 추진
 - 자연보전권역의 행위제한 완화, 연구소 등에 대한 과밀부담금 감면 등 다수 규제 완화 조치 시행
- 이후 박근혜, 문재인, 그리고 윤석열 정부에서는 수도권 규제 강화 또는 완화보다는 제도 개선에 집중
 - 제도 개선은 수도권 규제를 집행하는 과정에서 행정적 효율성을 개선하려는 조치임

<수도권정비계획법 및 시행령 기준 수도권 핵심 규제 변화 개수>

구분	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	문재인	윤석열
규제강화	3	2	3	0	0	0	0
규제완화	0	3	2	6	0	1	0
제도개선	0	2	0	1	2	3	1

설명: 송우경(2025: 64) 자료를 기반으로 핵심규제 변화 파악

□ 특히, 비수도권과 비교 시, 수도권에 대한 구조적 역차별은 더욱 고착화되는 상황

- 지방투자 기업유치, 개발부담금, 외국인 투자, 지방세 감면 등에서 수도권은 전혀 혜택을 받지 못함

<수도권과 비수도권 간 역차별 주요 항목>

구분	수도권	비수도권	비고
지방투자 기업유치	• 재정지원 없음	• 재정지원, 토지매입가격, 설비투자 (최대지원 100억 이내)	• 산업통상부 고시
	• 법인세 감면 없음	• 5년간 100%, 2년간 50% 감면	• 조세특례제한법 제63조의2 제2항
개발 부담금	• 부과	• 전액면제: 산업단지개발사업, 관광단지조 성사업, 물류단지개발사업 • 전액면제: 공장용지, 관광단지, 교통물류시 설용지	• 개발이익환수에 관한 법률 제7조 제3항, 제7조제2 항제3호
외국인 투자	• 토지의 매입비 및 임대료 지원 (국비 30 / 지방비 70)	• 토지의 매입비 및 임대료 지원 (국비 60 / 지방비 40)	• 현금지원제도 운 영요령 제10조
	• 기반시설설치비, 연구개발비, 건축비, 자 본채 및 연구기자재 구입비 (국비 30 / 지방비 70)	• 기반시설설치비, 연구개발비, 건축비, 자본 채 및 연구기자재 구입비 (국비 60 / 지방비 40)	
지방세 감면	• 산업단지 등에 대한 감면(100분의 60) • 중소기업에 대한 특별 세액감면(100분의 20)	• 산업단지 등에 대한 감면 (100분의 35) • 중소기업에 대한 특별세액감면(100분의 30)	• 지방세 특례 제한 법 제78조, 제 101조, 제137조, 142조, 제145조, 제152조
	• 해당없음	• 지방 미분양주택취득에 대한 과세 특례	
	• 해당없음	• 해외진출기업의 국내복귀에 대한 세액감면	

출처: 이종현(2022: 13) 수정 및 보완

3 규제적 차원에서 분석

□ 균형발전특별법 제정으로 5개년 계획 수립이 의무화되면서 정책 지원을 위한 공간 설정이 중요

- 국토의 균형발전이라는 차원에서 수도권도 지원의 대상으로 규정되었는지를 파악하는 것이 필요
- 특히, 이러한 공간 단위 실현을 위한 구체적인 정책이 무엇인지와 연계해서 파악하는 것이 필요

□ 정권별로 균형발전을 위한 공간단위를 설정했으나, 수도권 포함 여부는 일관되지 않음

- **노무현 정부**는 국가균형발전을 위한 기본 공간 단위를 시·도와 시·군·구로 설정하는 동시에 비수도권에 집중함
 - 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전과 혁신도시, 기업도시 등 거점도시 분산배치가 핵심 공간 전략
- **이명박 정부**는 전국을 5+2 광역경제권⁶⁾으로 구분하는 초광역개발전략의 관점에서 공간 전략을 추진함
 - 특히, 주목할 점은 이명박 정부 시기 광역경제권에 수도권도 포함되면서 균형발전의 주요 대상이 비수도권에서 전국 단위로 전환
- **박근혜 정부**는 이명박 정부의 기초생활권과 광역경제권을 통합한 지역행복생활권을 새로운 공간 단위로 설정
 - 지역생활행복권에는 수도권도 포함되어 있으나, 생활권 단위 내에서 지자체 간 연계 및 협력에 초점을 뒀다는 점에서 수도권 성장을 위한 정책추진과 다소 거리가 있음
- **문재인 정부**는 수도권과의 경쟁에서 비수도권이 대항력을 갖출 수 있도록 초광역적 협력을 위한 공간 단위를 설정함. 상대적으로 수도권에 관한 정책적 관심은 높지 않음
 - 광역 권역을 하나의 생활 경제권으로 설정하는 메가시티가 새로운 공간 전략으로 본격화됨. 특히, 정부 차원에서 비수도권인 부산, 울산, 경남(부·울·경)을 하나로 묶는 초광역 연합인 메가시티를 적극 지원
- **윤석열 정부**의 균형발전 실천을 위한 공간 설정은 시·도를 기본으로 하되, 4대 특구⁷⁾를 바탕으로 기능 및 규제 특례를 추진함
 - 윤석열 정부가 추진한 4대 특구에 중점 대상은 비수도권이지만, 수도권 낙후지역도 비수도권과 동등하게 대우

<각 정부별 공간 전략과 수도권 포함 여부>

구분	공간전략	공간단위	수도권 포함여부
노무현 정부	• 거점도시 분산배치 및 RIS	• 시·도, 시·군·구	• 미포함
이명박 정부	• 5+2광역경제권	• 시·도	• 포함
박근혜 정부	• 지역행복생활권	• 시도, 시·군·구	• 포함
문재인 정부	• 메가시티	• 시·도	• 미포함
윤석열 정부	• 4대 특구	• 시·도	• 미포함

6) 5대 광역경제권은 수도권, 충청권, 호남권, 대경권(대구·경북), 동남권(부산·울산·경남)이며, 2대 특별광역경제권은 강원권, 제주권임

7) 윤석열 정부가 추진한 4대 특구 전략은 기회발전특구, 교육자유특구, 도심융합특구, 문화관광 특구를 의미함

4 산업적 차원에서 분석

□ 균형발전의 핵심 전략 중 하나는 권역별 성장엔진을 활성화하는 산업정책임

- 비수도권 인구감소와 기존 산업의 쇠퇴에 따라 지역산업 재편이 중요한 이슈로 부상

□ 역대 정부의 균형발전을 위한 산업정책은 일관되지 않고, 비수도권 중심으로 진행

- **노무현 정부**는 김대중 정부에서 시작된 4개 지역 전략산업 육성사업을 비수도권 9개 지역으로 확대·통합한 ‘4+9 지역전략산업진흥사업’을 운용함
 - ‘4’는 김대중 정부에서 시작된 1단계 사업을 수행하던 대구, 부산, 광주, 경남 등 4개 지역을 의미한다면, ‘9’는 강원, 경북, 대전, 울산, 전남, 전북, 제주 등 비수도권 기타 9개 지역으로, 2002년 이후 후발 지역전략 산업진흥사업 대상지역으로 편입됨
 - 노무현 정부의 산업정책은 수도권을 제외한 13개 광역지자체에 대해 지역별 전략산업을 선정·지원하는 구조로 진행됐으며, 이후 국가균형발전특별법상 16개 시·도의 전략산업 체계와 연동됨
- **이명박 정부**는 ‘5+2 광역경제권’ 선도를 위한 산업육성과 ‘Post 4+9 지역전략산업육성’ 사업을 중심으로 권역별 성장엔진 활성화 정책을 추진함
 - ‘5+2 광역경제권’ 선도 사업은 지역의 글로벌 경쟁력 강화 차원에서 추진된 정책으로 이전 정부와 달리 수도권을 정책 대상에 포함함
 - ‘Post 4+9 지역전략산업육성’ 사업은 5+2 광역경제권 사업에 이전 정부의 산업정책을 결합한 정책임
 - 이명박 정부의 산업정책은 수도권이 포함되어 있으나, 상징적 차원⁸⁾일 뿐 어떠한 전략 산업을 육성할 것인가에 대해 구체적인 전략은 부재함⁹⁾
- **박근혜 정부**는 지역생활권 단위의 지역산업 육성이 강조됨에 따라, 지역주력산업, 경제협력권산업 등의 산업육성 정책이 추진됨
 - 지역주력산업은 수도권을 제외한 비수도권 시도별로 2-5개의 산업 육성을 목적으로 함
 - 경제협력권사업은 2개 이상 시·도가 연계 협력하여 추진하는 사업으로 비수도권에 초점을 맞추고 있음
 - 박근혜 정부 시기 수립된 ‘2014-2018 지역산업발전계획’에서 수도권 지자체를 제외한 14개 시·도의 대표 산업 육성 방향이 구체적으로 제시됨
- **문재인 정부**는 지역주도의 자립적 성장 기반의 지역산업정책을 강조하면서 시·도별 국가혁신클러스터, 광역협력권산업육성사업, 지역특화산업 육성 정책을 추진함
 - 문재인 정부는 노무현 정부의 정책을 계승했다는 점에서, 정책의 초점은 수도권보다는 비수도권에 집중됨
 - 특히, 관계부처 합동(2023)으로 마련한 지역기반 기업생태계 조성 방향에 따르면, 전체 17개 시·도 중에서 수도권은 제외되어 있음
- **윤석열 정부**는 모두가 잘 사는 지방시대 구현을 목표로 지방시대계획을 수립하고, 혁신성장과 특화 발전을 지역

8) 예를 들어, 수도권은 글로벌 비즈니스, 금융, IT서비스 등 지식산업 및 고부가가치 산업을 육성하자는 방향성만 설정됐을 뿐 이와 연계된 구체적인 산업 육성 전략은 부재함

9) 참고: 허문구 외(2023: 244-246)

산업 육성의 핵심 정책수단으로 설정함

- 윤석열 정부가 계획한 지역산업 육성 전략에 따르면, 초광역 단위로 육성하고자 하는 산업정책이 수도권과 비수도권 중심으로 제시되어 있음
- 단, 내용적 측면에서 접근했을 때, 수도권 육성 지역산업이 특정 지역의 현안에 국한될 뿐 수도권 전체의 권역별 성장 전략과 연계되어 있다고 보기 어렵다는 점에서 수도권 성장을 위한 구체적 전략은 부재함¹⁰⁾

<정부별 산업전략과 권역별 육성 산업 계획>

구분	산업전략	권역별 육성 산업(안)	
노무현 정부	4+9 지역전략 산업진흥	• 대전: 정보통신, 바이오 등 • 충북: 반도체, 차세대 전지 등 • 충남: 전자정보, 농축산바이오 등 • 광주: 광, 정보가전, 자동차부품 등 • 전북: 자동차·기계, 생물 RFT 등 • 전남: 신소재·조선, 생물 • 대구: 섬유, 전자정보기기 등	• 경북: 전자정보기기, 생물·한방 등 • 부산: 기계부품 등 • 울산: 자동차, 정밀화학, 조선해양 등 • 경남: 로봇, 바이오, 지능형 홈 등 • 강원: 의료기기, 바이오 신소재 등 • 제주: 바이오, 디지털 콘텐츠 등
이명박 정부	5+2 광역경제권 선도산업육성사업	• 충청: 의약바이오, 차세대 에너지 등 • 호남: 신재생에너지, 라이프케어 등 • 대경: 첨단융합소재, 그린에너지 등	• 동남: 에너지플랜트, 그린화학소재 등 • 강원: 기능성 신소재, 헬스케어 등 • 제주: 풍력서비스, MICE 등
박근혜 정부	HOPE 프로젝트	• 충청: 무선통신, 반도체, 자동차 등 • 호남: 스마트가전, 기계부품 등 • 동남: 지능형 기계부품, 자동차 등	• 대경: 정밀성형, 모바일 등 • 강원: 웰니스식품, 의료기기 등 • 제주: 관광, 웰니스, 풍력 등
문재인 정부	14개 시도별 국가혁신클러스터 및 산업육성	• 강원: 천연물 바이오소재, 등 • 충북: 바이오 헬스, 지능형 IT부품 등 • 충남: 차세대 디스플레이 등 • 세종: 스마트그린 융합부품 소재 등 • 대전: 차세대 무선통신융합 등 • 경북: 지능형 디지털 기기 등 • 경남: 나노융합스마트부품 등	• 대구: 고효율에너지시스템, 수송기기 등 • 울산: 저탄소에너지, 스마트조선 등 • 부산: 첨단융합기계부품, 라이프케어 등 • 광주: 지능형 가전, 디지털 생체의료 등 • 전북: 스마트농생명, 탄소·복합소재 등 • 전남: 그린에너지, 바이오헬스케어 등 • 제주: 스마트관광, 그린에너지, 청정바이오 등
윤석열 정부	7개 특화단지 조성	• 반도체: 용인·평택, 구미 • 이차전지: 청주, 포항, 새만금, 울산 • 디스플레이: 천안·아산	

10) 한편, 윤석열 정부는 신성장 4.0 전략을 바탕으로 전국에 7개 특화단지 조성을 추진하며, 수도권(용인 및 평택)에 반도체 특화단지를 조성함. 단, 이것은 권역별 성장엔진 육성보다는 국가 전략산업 육성이란 관점이 더 강함

4. 분석결과 종합 및 정책제언

1 분석결과 종합

□ 수도권 정책의 중요성에도 불구하고, 역대 정부는 수도권 발전을 위한 정책적 지원에 소홀

- **(법률적 차원)** 국가균형발전 관련 법제는 수도권을 국가 성장의 핵심 거점으로 육성하기보다 규제하거나 지원 대상에서 제외하는 방식으로 설계되어 왔음
- **(규제적 차원)** 수도권 규제는 계획의 표현상 ‘질적 발전’, ‘혁신성장’, ‘상생발전’으로 변화해 왔으나, 실제 제도 운영은 수도권 입지와 산업 활동을 제한하는 구조에서 크게 벗어나지 못함
- **(공간적 차원)** 역대 정부의 균형발전 공간 전략에서 수도권 포함 여부가 일관되지 않았고, 포함된 경우에도 수도권 전체 발전전략으로 구체화되지 못함
- **(산업적 차원)** 산업정책 역시 비수도권 산업기반 확충을 중심으로 추진되었고, 수도권의 첨단산업·연구개발·기업집적 역량을 균형발전 정책 안에서 적극적으로 활용하는 접근은 없었음¹¹⁾

<분석결과 종합 및 평가>

구분	분석결과 주요 내용	평가
법률적 차원	• 균형발전 관련 법제에서 수도권은 주로 제외·규제·정비 대상 등 부정 맥락으로 언급 • 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 등은 비수도권 지원을 전제로 수도권을 수혜 대상에서 제외	• 수도권 발전을 위한 적극적 지원 법제 부재 • 법제 구조상 ‘비수도권 지원-수도권 규제’ 관점 고착
규제적 차원	• 이명박 정부 시기 일부 규제완화가 있었으나 이후에는 제도개선 중심으로 전환 • 지방투자 기업지원, 개발부담금, 외국인투자 지원, 지방세 감면 등에서 수도권은 비수도권 대비 불리	• 수도권 정책은 발전전략보다 규제관리 중심으로 운영 • 수도권 기업·산업활동에 대한 구조적 역차별 지속
공간적 차원	• 노무현 정부는 혁신도시·기업도시 등 비수도권 거점 육성 중심 • 이명박·박근혜 정부 시기 수도권이 일부 공간 전략에 포함되었으나 독자적 성장전략은 미흡 • 문재인·윤석열 정부는 메가시티, 4대 특구 등 비수도권 중심 공간전략 강화	• 수도권은 국가 공간전략에서 일관된 정책 단위로 설정되지 못함 • 수도권 기능 재정립과 권역 차원의 성장전략 부재
산업적 차원	• 지역전략산업, 지역주력산업, 국가혁신클러스터 등은 비수도권 중심으로 추진 • 수도권이 포함된 경우에도 구체적 산업육성 전략은 제한적 • 반도체 특화단지 등은 수도권 발전전략보다 국가전략산업 육성 성격이 강함	• 수도권 산업정책은 균형발전 체계 내에서 전략적으로 제도화되지 못함 • 수도권의 혁신역량을 국가 성장동력으로 활용하는 정책설계 미흡

□ 결과적으로 균형발전 정책은 비수도권 지원과 수도권 억제를 병렬적으로 결합한 구조로 추진¹²⁾

- 수도권이 가진 우수한 혁신역량을 국가 성장 전략과 연계하는 정책 추진은 미흡한 것으로 평가됨

11) 선언적 차원에서 수도권을 첨단지식 산업 및 금융 허브로의 육성 구호만 제시한 뿐 구체적인 산업육성 전략은 부재

12) 수도권 발전이 비수도권 쇠퇴와 연결되는 고정관념이 형성되면서, 수도권 규제 및 비수도권 보호라는 프레임이 더욱 공고화됨

2 정책제언

□ 제언1) 「수도권정비계획법」을 폐지하고 「수도권 발전 및 지원에 관한 법률」을 제정

- 수도권에서는 「수도권정비계획법」이 수도권의 성장 자체를 촉진하기보다 수도권 내 입지·개발·산업활동을 관리·제한하는 기능이 강하다고 주장함
- 반면, 비수도권에서는 오히려 「수도권정비계획법」이 역설적으로 수도권 개발을 합리화하는 법제라는 비판적 시선이 존재함¹³⁾
- 따라서 기존 규제 및 관리 중심의 「수도권정비계획법」을 폐지하고, 발전 및 지원 중심의 가치 「수도권 발전 및 지원에 관한 법률」을 제정하여 수도권 정책의 근본적 전환 추진

<「수도권정비계획법」 개선 방향>

구분	현행 구조	전환방향
법제명	• 수도권정비계획법	• 수도권 발전 및 지원에 관한 법률
법률성격	• 수도권 정비·규제 중심	• 수도권 발전 지원 중심
정책초점	• 인구·산업 집중 억제	• 국가경쟁력 제고와 균형성장 동시 달성
규제방식	• 권역별 일률 규제	• 영향평가·성과기반 규제
지원체계	• 수도권 지원 근거 없음	• 첨단산업, R&D, 금융 등 지원 근거 신설

□ 제언2) 수도권과 비수도권 간의 상생을 제도화할 수 있는 행·재정적 지원 방안 도입¹⁴⁾

- 행정적 차원에서 ‘지방 상생 연동형 규제’를 도입하는 것이 필요함
 - 수도권 내 불가피한 그린벨트 해제, 공장총량제 완화 등 공간 규제 완화 조치 적용 시, 비수도권 산단·주택·대학에 대한 투자 매칭을 의무화하는 상생 조건부 승인제 도입을 검토
- 재정적 차원에서 ‘수도권 개발이익’을 지방으로 ‘환류’하는 제도적 장치를 도입하는 것임
 - 수도권 내 대규모 개발사업 등에서 발생하는 개발이익의 일정 비율(20~30%)을 ‘초광역특별계정’으로 자동 환류하는 방식으로 협력을 제도화

□ 제언3) 수도권 제외가 아닌 상호 연계를 통해 시너지를 창출할 수 있는 방향의 산업정책 추진

- ‘기능적 분업체계’ 확립을 통한 시너지 창출하는 방향으로 지역산업정책 설계 및 추진 필요
 - 수도권: 우수한 글로벌 혁신 역량과 연구개발(R&D) 인력, 자본을 활용하여 '글로벌 헤드쿼터, 기초 R&D, 지식서비스 및 금융 허브'로 고도화
 - 비수도권 4극 3특: 대경(소재·부품·배터리), 동남(수소·우주항공), 중부(디지털·데이터), 호남(농생명·탄소), 3특(청정에너지·바이오 등) 권역별 특화산업 메가 클러스터 구축

13) 참고: 류종현(2025)

14) 세계은행은 경제성장이 공간적으로 항상 균등하게 발생하는 것은 아니며, 성장은 불균형적으로 나타날 수 있지만 제도 설계에 따라 포용적 발전과 병행될 수 있다고 설명함(World Bank, 2009)

● ‘초광역 가치사슬’(Value Chain) 바탕으로 한 산업 연계망을 활성화하는 방향으로 정책 추진 필요

- 비수도권의 제조·생산 클러스터가 수도권의 혁신 클러스터와 기능적으로 연계되는 글로벌 '슈퍼클러스터' 현상을 정책적으로 제도화하는 것임
- 수도권 대기업(앵커기업) 및 은퇴 전문직 인력이 비수도권의 지산학(地産學) 인재 양성 체계(RISE 2.0) 및 기술 허브(TechHub)와 매칭될 수 있도록 연계 플랫폼을 지원하는 것임

■ 참고문헌

- 관계부처 합동(2023). 지역 기반 기업생태계 조성을 위한 지역주력산업 개편 및 육성방향
관계부처 합동(2025.8). 새정부 경제성장전략.
고용정보원(2025). 지역산업과 고용. 9월호.
이종현(2022). 인천지역 수도권규제의 역사적 흐름과 대응방안. Issue Brief. 인천연구원.
연합뉴스(2026.6.10.). 산업부, '5국 3특' 전략포럼 개최...수도권 제외 전 권역 순회. (검색일: 26.7.2)
연합뉴스(2026.6.26.). 반도체 클러스터 지정 시 '비수도권' 우대. (검색일: 26.7.2)
<https://www.yna.co.kr/view/MYH20260626000600038>
박진(2024). 새로운 국토발전전략의 모색. 2024 KDI Conference.
하나금융연구소(2025). 기업 본사의 수도권 집중 현상과 시사점. 하나금융포커스. 제15권 제9호.
한국은행(2023). 지역경쟁력 현황 및 시사점.
허문구 외(2023). 지역정책 20년의 공과와 새로운 균형발전정책 방향 모색. 연구보고서. 산업연구원
전자신문(2026.5.26.). 반도체 클러스터 앞 '수도권 장벽'...경기도, 정부에 재검토 요청. (검색일: 26.6.17)
<https://www.etnews.com/20260526000001>
정문호(2023). 일본, 영국, 프랑스의 사례에서 본 수도권 정비계획법 개정의 필요성. SRI 정책 Brief. 수원시정연구원
송우경(2025). 2000년대 이후 수도권 정책의 변화와 특징. KIET 산업경제. 산업연구원
류종현 (2025). 이재명 정부의 수도권 정책의 문제점과 5국 3특 기반 국가순환전략. 이재명 정부의 수도권 및 균형발전 정책 대응 토론회 발표자료
World Bank(2009). Reshaping Economic Geography. World Development Report



SRI 수원시정연구원
SUWON RESEARCH INSTITUTE

Brief

※ 본 간행물은 집필자의 개인 의견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발행처 수원시정연구원 | **발행인** 김성진 | **편집위원장** 정재진 | **편집위원** 강은하 김도훈 유현희 최석환 한연주