통권 제64호 2022. 11

지역 상생발전을 선도하는 **한국지방세연구원**

지방세포럼

기획논단 지역균형발전과 수도권 규제

- 수도권 규제정책의 전개과정: 현황 및 평가
- 균형발전을 위한 지방세분권 방향
- 새 정부 지역균형발전정책과 향후 과제
- 지역균형지표를 통한 지역 간 격차 현황 분석과 시사점(수도권과 비수도권을 중심으로)
- 해외 주요국의 수도권 정책 변화 및 우리나라 수도권 정책에 대한 시사점

해외 지방세제도 해외 주요국의 레저세와 사행산업세 동향 (영국, 미국, 일본을 중심으로)

KILF 한국지방세연구원
Korea Institute of Local Finance

지역 상생발전을 선도하는 한국지방세연구원

통권 제64호 2022. 11

www.kilf.re.kr

지방세포럼

Contents

003 **기획논단 : 지역균형발전과 수도권 규제**

004 수도권 규제정책의 전개과정: 현황 및 평가

023 균형발전을 위한 지방세분권 방향

036 새 정부 지역균형발전정책과 향후 과제

052 지역균형지표를 통한 지역 간 격차 현황 분석과 시사점 (수도권과 비수도권을 중심으로)

072 해외 주요국의 수도권 정책 변화 및 우리나라 수도권 정책에 대한 시사점

089 **해외 지방세제도**

090 해외 주요국의 레저세와 사행산업세 동향 (영국, 미국, 일본을 중심으로)

지방세포럼

통권 제64호·2022년 11월호

발 행 처 한국지방세연구원

발 행 인 한국지방세연구원장 배진환

발 행 일 2022년 10월 31일

신 고 일 2011년 10월 4일

신고번호 2011-000125호

편집위원 하능식(한국지방세연구원 부원장)
구균철(경기대학교 교수)
박 훈(서울시립대학교 교수)
유태현(남서울대학교 교수)
주만수(한양대학교 교수)
박지현(한국지방세연구원 연구기획실장)
김필헌(한국지방세연구원 지방세연구실장)
박상수(한국지방세연구원 지방재정연구실장)
허원제(한국지방세연구원 연구위원)
김보영(한국지방세연구원 부연구위원)
이현정(행정안전부 지방세정책과장)
홍삼기(행정안전부 부동산세제과장)
진선주(행정안전부 지방소득소비세제과장)
권순태(행정안전부 지방세특례제도과장)
김용구(행정안전부 지방세정책과 사무관)

주 소 • 서울특별시 서초구 강남대로2길 16
전 화 • 02)2071-2784
이 메 일 • gogo8645@kilf.re.kr
홈페이지 • http://www.kilf.re.kr
편집·제작 • 이선영(한국지방세연구원 연구기획부)
편집디자인 인쇄 • 경성문화사

KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

기획논단

지역균형발전과 수도권 규제

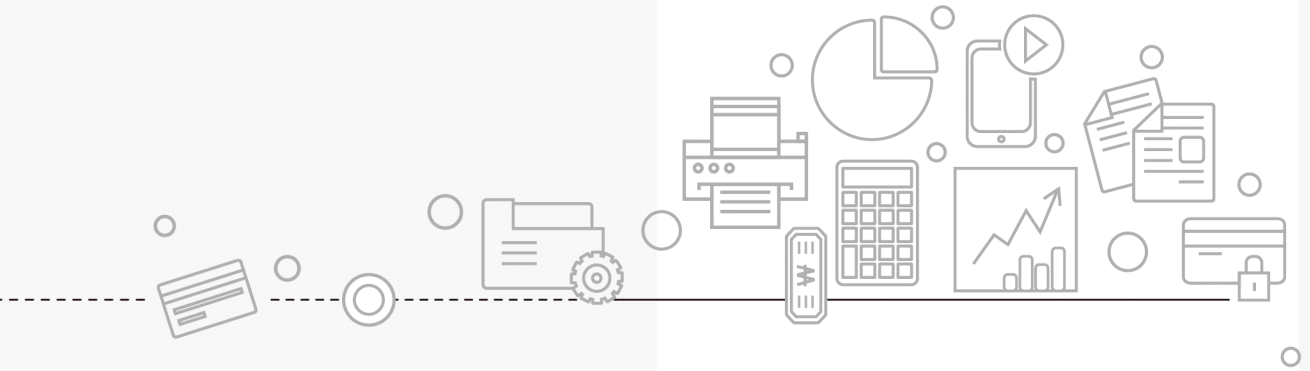
수도권 규제정책의 전개과정: 현황 및 평가
허재완(중앙대 명예교수)

균형발전을 위한 지방세분권 방향
최진섭(한국지방세연구원 부연구위원)

새 정부 지역균형발전정책과 향후 과제
허문구(산업연구원 국가균형발전연구센터장)

지역균형지표를 통한 지역 간 격차 현황 분석과 시사점(수도권과 비수도권을 중심으로)
송지영(한국지방행정연구원 연구위원)

해외 주요국의 수도권 정책 변화 및 우리나라 수도권 정책에 대한 시사점
홍사흠(국토연구원 국토계획평가센터장)



수도권 규제정책의 전개과정: 현황 및 평가

허재완(중앙대 명예교수)

Ⅰ. 들어가는 말

최근 정부가 인공지능, 소프트웨어, 빅데이타 같은 첨단산업 분야의 도약을 위해 2026년까지 5년간 100만명의 디지털 인재를 키우겠다고 발표했다. 그리고 교원과 장비만 확보되면 수도권 대학의 정원 규제도 풀겠다고 했다. 그러나 이 발표 직후 108개 비수도권 대학 총장들이 수도권 대학의 정원 확대정책에 즉각 반발하고 나섰다. 그리고 수도권대학의 디지털 정원 확대 정책이 수도권 독식 체제를 강화하고 지방 소멸을 부추길 것이라고 강력하게 비판하였다[1]. 이 사태는 우리 사회에서 수도권 문제를 둘러싼 지역 간 이해관계가 얼마나 첨예한지를 상징적으로 보여주는 사건이다.

1960년대 이후 지속적으로 추진되고 있는 수도권 집중억제 정책(이하에서는 '수도권 규제정책이라 칭함)은 다른 나라에서는 유례를 찾기 힘들 만큼 오랜 기간 유지되고 있는 지역정책이다. 수도권 집중이라는 공간적 현상은 경제개발 우선 정책이 시작된 1960년대부터 나타나기 시작하였다. 특히 1970년대 이후 서울과 경인지역 중심의 거점개발 방식을 채택하면서 서울 및 수도권으로의 인구 및 경제력 집중이 더욱 가속화되었다. 이에 대응하여 중앙정부는 수도권의 과밀을 억제하고 비수도권과의 균형발전을 도모한다는 취지하에 강력한 수도권 규제정책을 도입하였다. 그러나 수도권 규제정책의 타당성과 효과 그리고 수도권정책의 방향 등을 둘러싸고 정부와 기업 그리고 수도권 지자체와 비수도권 지자체간에 첨예한 의견대립과 논란이 지속되고 있다.

이러한 여건에서 본고는 수도권 규제정책의 진행 과정과 규제의 세부 내용을 살펴보고 이 시점에서 우리가 얻을 수 있는 시사점에 대해 생각해 보고자 한다. 이를 위해 2장에서는 그동안의 수도권 규제정책의 전개 과정을 시기별로 나누어 검토해 본다. 이어지는 3장에서는 수도권 규제

1) 이데일리, 2022.8.22

시책의 세부 내용을 살펴보고 마지막으로 4장에서는 수도권 규제를 둘러싼 그동안의 논란이 주는 시사점에 대해 생각해 보고자 한다.

II. 수도권 규제정책 전개과정[2)]

수도권 집중은 1960년대부터 나타나기 시작하였으며, 1970년대 이후 경제개발 최우선 정책과 거점개발 전략을 추진하는 과정에서 그 현상이 가속화되었다. 특히, '60년대 이후의 지속적인 고도성장기에는 기반시설의 확충 속도를 초과하는 수준까지 수도권 집중이 심화되었다. 수도권 집중으로 인한 문제들을 해소하는 동시에 이러한집중이 발생시키고 있는 사회적 비용을 감소시킴으로써 수도권의 경쟁력을 향상시키고 동시에 균형개발을 유도한다는 명분하에 정부는 다양한 방식으로 수도권 규제정책을 추진해오고 있다. 수도권시책은 '64년 「대도시 인구집중방지책」을 시작으로 '20년 「제4차 수도권정비계획」의 수립까지 수차례의 종합적인 시책이 중앙정부 차원에서 추진되고 있다〈표 1〉.

1. 1960년대

수도권 규제정책의 전개과정을 시대별로 살펴보면, 1960년대는 대도시권 규제의 필요성을 최초로 인식하기 시작한 시기였다고 할 수 있다. 한국경제의 고도성장을 견인했던 1, 2차 경제개발 계획이 이 시기에 강력하고도 지속적으로 추진되었다. 그 결과 한국경제의 성장거점역할을 하고 있던 대도시 특히 서울의 인구가 급격히 증가하면서 교통체증, 환경오염, 고지가와 주택난 등 이른바 도시문제의 심각성이 주요한 사회문제로 대두되었다. 더욱이 정부당국은 서울의 과도한 인구집중이 안보상 관점에서도 심각한 취약점이 될 수 있다고 인식하게 되었다. 이러한 인식에 근거하여 박정희 정부는 심각한 도시문제를 완화하고 안보적 리스크를 경감하기 위한 대책으로 대도시 특히 서울의 인구 및 일부 주요 기능(산업, 교육, 공공시설 등) 분산을 시도하였다. 1964년 대도시 인구집중 방지책, 1969년 대도시 인구 및 시설의 조정대책이 그 대표적인 정책사례이다. 그러나 이 시기 국가정책의 최우선순위가 지속적인 고도성장에 맞추어져 있었기 때문에 성장거점으로서의 서울의 역할을 외면할 수 없었고 그 결과로 서울 인구 집중억제정책은 원천적으로 한계가 있을 수밖에 없었다.

2) 김경환.임상준 (2006), 차제권(2017) 및 서순탁 외 (2017)의 내용을 참조하여 재구성하였다.

2. 1970년대

1970년대 들어 서울의 연평균 인구증가율이 8.21%로 전국 평균의 4배에 육박하는 등 서울로의 인구집중이 더욱 가팔라지고(차재권, 2017) 도시문제의 후유증 또한 더 심각해지자 박정희 정부는 이에 대한 강경책으로 그린벨트제도를 전격 도입하였다. 그린벨트 지정으로 서울의 외연적 확산은 어느 정도 완화 되었지만 그린벨트 바깥 외곽지역 인구가 급성장하는 결과를 초래하였다. 이에 따라 박정희 정부는 서울에 국한되지 않고 수도권 전체를 인구집중억제 대상으로 다루기 시작했다. 1970년 '수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침'을 필두로 1977년의 '수도권 인구재배치 기본계획'을 통해 수도권 인구집중억제를 위한 물리적 규제장치가 도입되었고 동시에 비수도권으로의 인구 및 산업 분산을 위한 세제 인센티브도 도입되었다. 이러한 관점에서 70년대는 본격적인 수도권 시책의 도입기라 할 수 있다.

3. 1980년대

1980년대는 현행 수도권 규제의 기본체계가 확립된 시기라고 할 수 있다. 1977년 도입된 수도권 정비사업에 의한 물리적 규제와 인센티브 시책에도 불구하고 비수도권으로의 인구 및 산업분산 효과는 미미한 반면 수도권으로의 집중은 광역적으로 더욱 확산되는 현상이 나타났다. 이에 따라 지역간 불균형문제가 1980년대 들어 가장 심각한 사회.정치적 이슈 중의 하나로 재부상되었다. 1980년대의 권위주의적 정부(전두환 정부와 노태우 정부)는 기존의 수도권정책을 더욱 강화하는 방향으로 인구집중 문제를 해결하고자 하였다. 그 결과 기존의 인구 분산 시책들이 더 체계적으로 정비되고 보완되어 현행 수도권 규제정책의 기본 골격으로 정립되었다. 규제정책의 일관성을 위해 1982년 수도권정책의 주관부서가 건설부로 단일화되고 이어 '수도권정비계획법'이 제정되었다. 그리고 이 법에 의거 하여 최초의 수도권정비계획(1984)이 수립되었다. 핵심내용은 수도권 전역을 5개 권역으로 구분하고 (이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 개발유보권역, 자연보전권역) 인구집중 유발시설 및 개발사업들에 대하여 상이한 입지규제를 가함으로써 수도권으로의 집중억제 및 지방분산을 유도하고자 하는 것이었다.

엄격한 정비정책의 시행으로 대형건축물 및 대규모 공장의 신축억제나 서울 소재 대학 및 공공기관의 수도권 외곽 및 비수도권으로의 이전 촉진 등 부분적인 효과가 나타났다. 그러나 수출경쟁력 강화를 통한 경제성장을 위해 수도권에 남동공단 등 대규모 산업단지를 허용하고 또 급등하는 수도권 주택가격의 안정을 위해 5개 신도시 등 대규모 개발산업의 지속된 추진으로 수도권 규제 효과는 반감되었다. 뿐만 아니라 수도권 집중억제의 궁극적 목표가 수도권-비수도권 균형

발전임에도 불구하고 수도권 규제에만 초점을 맞추고 지방의 발전을 촉진할 수 있는 대책이 거의 수반되지 못하면서 정책의 연계성 부재라는 결과를 초래하였다.

4. 1990년대

1990년대 들어 이른바 문민정부(YS정부 및 DJ정부)가 들어서면서 한국은 '세계화'라는 새로운 흐름에 직면하게 되었다. 이에 따라 국토정책이 균형개발보다는 규제 완화를 통한 지역경쟁력 강화에 더 우선순위를 부여하였으며 수도권정책 역시 경직적인 집중억제보다 대도시권 성장관리에 더 중점을 두는 방향으로 설정되었다. 이러한 여건 변화를 반영하기 위하여 1994년 수도권정비계획법이 전면 개정되고 이를 바탕으로 제2차 수도권정비계획이 수립되었다. 새로이 수립된 수도권정비계획에서는 2가지 중요한 변화가 있었다. 하나는 수도권 공간 권역을 기존의 5개 권역에서 3개 권역으로(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역) 단순화 한 것이고 다른 하나는 기존의 직접규제 방식 외에 과밀부담금 및 총량규제 등과 같은 간접규제 방식을 추가하였다는 점이다. 문민정부는 기존의 집중억제라는 획일적인 수도권정책에서 수도권문제 관리와 균형개발이라는 형태로 정책목표를 다원화하였다는 점에서 긍정적 측면이 있으나 규제완화의 폭이 매우 제한적이고 또 인구집중완화 효과가 거의 없었다는 한계를 드러내었다.

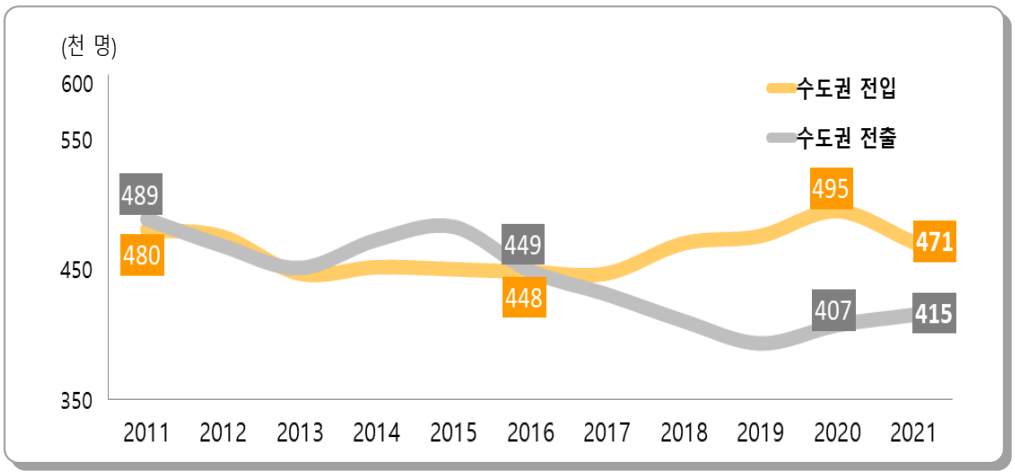
5. 2000년대 이후

2000년대에 출범한 참여정부는 수도권정책과 균형발전정책에 의미 있는 변화를 시도하고자 했다. 국토개발의 기본방향을 '선 지방육성, 후 수도권 규제완화'로 설정하고 지방육성을 위한 강력한 정책적 노력을 시도하였다. 이른바 균형발전을 위한 3법(국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도건설특별법)을 제정하고 국가균형위원회 설치, 중앙부처의 행정중심 복합도시로의 이전, 공공기관의 혁신도시로의 이전, 수도권 소재 기업의 기업도시로의 이전을 추진하였다. 반면 수도권정책은 단기적으로는 기존 수도권정책을 그대로 유지하고 중기적으로는 수도권 규제가 차등 적용되는 이른바 '정비발전지구' 제도를 행정.공공기관 이전지역을 중심으로 도입하고자 하였다. 그리고 장기적으로 신행정수도로의 입주가 완료되면 수도권 정비계획법을 폐지하고 수도권 관리를 중앙정부와 지자체가 협력하여 계획적 관리를 하겠다는 로드맵을 제시했다. 그러나 분산정책은 일관되게 추진된 반면 수도권정책은 제대로 실행된 것이 거의 없었다. 반면 강력한 분산정책에도 불구하고 수도권으로의 인구집중은 그대로 계속되는 다소 역설적인 결과를 초래하였다.

2010년대 들어 보수정권(MB정부 및 박근혜 정부)이 집권하였으나 수도권 규제정책에 대한 기본적인 자세는 큰 변화가 없었다. 집권 초기에는 대폭적인 수도권 규제완화를 시사하였으나 촛불시위 등의 정치적 파동을 겪은 후 규제 완화에는 상당히 소극적인 모습을 보였다. 다만 참여정부와는 다르게 지방발전과 규제완화의 동시 추진으로 방향을 설정하였다. 그 결과 성장관리권역 및 과밀억제권역의 산업단지 내 규모·업종에 대한 제한 없는 신·증설, 이전 허용 같은 부분적인 규제완화 시도가 있었지만 오염총량제와 연계된 자연보전권역 규제개선과 같은 보다 의미 있는 시책은 시도조차 하지 못했다.

2010년대 후반기 접어들면서 참여정부의 분산정책이 일부 가시적 효과를 나타내었다. 즉 1960년 수도권정책 도입 이후 처음으로 수도권으로의 전입인구가 비수도권으로 빠져나가는 전출인구보다 적은 현상이 나타났다(그림1). 문재인 정부는 이를 참여정부의 성과로 판단하고 수도권 규제완화에는 아예 무관심하였고 혁신도시 활성화 등 참여정부의 분산정책을 승계하는 정책에 초점을 맞추었다. 그러나 〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이 2013년 이후 수년간 나타났던 비수도권으로의 분산이란 인구이동 패턴이 2016년 이후 다시 수도권 집중으로 전환되면서 2019년부터는 수도권 인구가 전국인구의 50%를 초과하는 현상이 지속되고 있다.

• **〈그림 1〉 수도권 전입·전출자 수 추이, 2011~2021**



자료: 통계청(2022), 2021년 국내인구이동 통계연보

• **〈표 1〉 수도권정비시책 연혁**

연 도	시 책 명	주 관
1964	대도시인구집중 방지책	건설부
1969	대도시인구 및 시책의 조정대책	무임소장관
1970	수도권인구과밀억제에 관한 기본지침	건설부
1970	제1차 국토종합개발계획 (1972-1981)	건설부
1972	대도시인구분산시책	대통령비서실
1973	대도시인구분산책	경제기획원
1975	서울시 인구소산계획	서울시
1977	수도권인구재배치 기본계획	무임소장관
1981	제2차 국토종합개발계획	건설부
1982	수도권내 공공청사 및 대규모건축물 규제계획	건설부
1982	수도권정비계획법 제정	건설부
1984	수도권정비계획기본계획 (1984-1996)	건설부
1991	제3차 국토종합개발계획 (1992-2001)	건설부
1994	수도권정비계획법 및 시행령 전면개정	건설교통부
1997	제2차 수도권정비계획 (1997-2011)	건설교통부
1998	수도권정비계획법시행령 개정	건설교통부
2000	제4차 국토종합계획 (2000-2020)	건설교통부
2001	수도권정비계획법시행령 개정	건설교통부
2002	수도권정비계획법시행령 개정	건설교통부
2004	수도권정비계획법 및 시행령 개정	건설교통부
2005	수도권정비계획법시행령 개정	건설교통부
2005	제4차 국토종합계획 수정계획	건설교통부
2006	수도권정비계획법시행령 개정	건설교통부
2006	제3차 수도권정비계획수립(2006-2020)	건설교통부
2006	수도권정비계획법시행령 개정	국토해양부
2009	수도권정비계획법시행령 전부개정	국토해양부
2011	수도권정비계획법시행령 개정	국토교통부
2017	수도권정비계획법 및 시행령 개정	국토교통부
2018	수도권정비계획법 개정	국토교통부
2020	제4차 수도권정비계획 수립(2021-2040)	국토교통부

자료: 국토교통부

Ⅲ. 수도권 규제정책 현황

1. 수도권 규제정책 운영의 기본 틀

기본적으로 수도권 규제는 '수도권정비계획법'과 '수도권정비계획' 그리고 '수도권정비위원

회'라는 3개의 정책 수단에 의해 운영되고 있다. 1982년 최초 제정되고 1994년 및 2019년에 개정된 '수도권정비계획법'은 기본적으로 수도권 정비를 위한 종합적인 계획인 수도권정비계획의 수립과 시행에 관하여 필요한 사항을 규정한 법률이다. 그리고 이 법에 의거 하여 수립되는 수도권정비계획은 수도권지역의 정비 및 관리에 관련된 최상위 계획으로서 국토부장관이 수립한다. 수도권정비계획은 국토이용계획 기타 타 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획 등에 우선한다. 따라서 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 수도권정비계획과 부합하지 아니하는 토지이용계획이나 개발계획을 수립 시행할 수 없다. 한편 수도권정비계획법에 의거 설립된 수도권정비위원회는 수도권의 계획적 정비 및 관리에 관련되는 중요정책을 심의하는 역할을 한다. 대통령 소속하에 속해 있는 위원회로서 국무총리를 위원장, 그리고 각 부처 장관 및 수도권 3개 광역지자체(서울, 인천, 경기도)의 자치단체장을 위원으로 하여 구성된다.

수도권 규제의 종합적인 실행 도구는 수도권정비계획이라 할 수 있다. 수도권정비계획은 국토교통부 장관이 입안권자이지만 중앙행정기관의 장과 서울특별시장·광역시장 및 도지사의 의견을 참고하여 작성한다. 수도권 정비계획은 수도권 정비의 목표와 기본방향, 인구 및 산업의 배치, 권역구분 및 정비, 환경보전 등에 관한 세부 사항을 담아 입안된다. 입안된 초안은 '수도권정비위원회'의 심의를 거친 후 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻어 최종적으로 결정된다. 이후 국토교통부 장관은 결정된 수도권정비계획을 고시하고 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보한다. 이후 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 소관별 추진계획을 수립하여 국토교통부 장관에게 기한 내에 제출한다. 제출된 추진계획은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 최종 확정되며 국토교통부 장관은 확정된 추진계획을 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하게 된다. 시·도지사는 통보받은 추진계획을 지체 없이 고시하여야 하며 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 추진계획을 집행한 실적을 정기적으로 국토교통부 장관에게 제출하여야 한다. 그리고 국토교통부 장관은 이를 종합하여 수도권정비위원회에 보고하여야 한다. 수도권정비계획은 제1차('82~'96), 제2차('97~'11) 및 제3차('06-'20)를 거쳐 2020년에 제4차 수도권정비계획('21-'40)이 확정되어 추진되고 있다 〈표1〉.

2. 수도권 규제시책의 세부 내용

가. 규제대상 및 규제수단

수도권정비계획 법령상 수도권 집중억제를 위한 규제대상은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 이른바 '인구집중 유발시설'과 '대규모 개발사업'이다. 인구집중 유발시설은 크게 6개 시설로 규정

하고 있다. 대학, 공장, 공공청사, 연수시설, 업무용 건축물, 판매용 건축물 등이 그것이다. 반면 대규모 개발사업은 일정 규모 이상의 4대 주요 개발사업 즉 택지개발사업, 도시개발사업, 공업단지 조성사업, 관광지 조성사업으로 규정되어 있다.

수도권정비계획법은 이들 6개 인구집중유발시설과 4개의 대규모 개발사업에 대하여 직접규제, 간접규제, 경제적 규제 등 다양한 방식으로 규제를 가하고 있는데 그 규제의 강도는 공간적으로 차별화하고 있다. 구체적으로 수도권정비계획법은 수도권을 크게 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개 권역으로 구분하고 각 권역 내에서의 행위 제한을 규정함과 동시에 과밀부담금, 인구집중유발시설에 대한 총량규제를 규정하고 있다. 또한 대규모개발사업에 대한 직접규제와 광역적 기반시설의 설치비용 부담 등을 수도권 집중억제를 위한 규제수단으로 규정하고 있다. 구체적으로, 국토교통부 장관은 인구집중유발시설이 수도권에 과도하게 집중되지 않도록 그 시설의 신·증설 총허용량을 정할 수 있다. 또한 수도권 안에서 대규모 개발사업을 시행하고자 하는 경우 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 국토교통부 장관과 협의하거나 승인을 얻어야 한다. 동시에 인구영향평가·교통영향평가·환경영향평가를 토대로 인구문제·교통문제·환경문제 등을 방지하기 위한 방안과 광역적 기반시설의 설치계획을 수립하여야 한다[3)]

• **〈표 2〉 수도권 규제의 대상 및 수단**

유 형	분 류	규제의 내용
규제대상	인구집중 유발시설	대학, 일정규모 이상의 공공청사. 공장, 연수시설, 판매시설, 업무시설, 복합시설 등의 신증설, 용도변경
	개발사업	일정규모 이상의 택지개발사업, 공업단지조성사업. 관광지조성사업, 도시개발사업
규제수단	직접적 규제	권역별 불가행위 규정
	간접적 규제	수도권정비위원회의 심의를 통한 규제 공장건축 총량제 대학입학정원 총량제
	경제적 규제	과밀부담금, 조세지원 배제, 취득세·등록세·재산세의 중과세
규제대상 지역	과밀억제권역	인구와 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전 또는 정비가 필요한 지역으로 규제의 정도가 매우 높은 수준임
	성장관리권역	과밀억제권역이 인구와 산업을 계획적으로 유치하고 산업입지와 도시개발을 적정 관리할 필요가 있는 지역으로 규제의 정도가 과밀억제권역에 비해 낮은 수준임
	자연보전권역	한강수계의 수질 및 녹지 등 자연환경의 보전이 필요한 지역으로 규제의 정도가 비교적 높은 수준임

자료: 김경환.임상준(2006)에서 인용

3) 광역적 기반시설의 설치비용은 대규모 개발사업을 시행하는 자에게 부담시킬 수 있다.

나. 수도권 권역별 행위제한

수도권정비계획법과 수도권정비계획에 따른 수도권의 정비권역은 전술한 것처럼 '84년 이전에는 5개 권역이었으나 1994년 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개 권역으로 통합되어 현재까지 유지되고 있다 〈표3〉. 과밀억제권역은 수도권에서 가장 인구 및 산업밀집도가 높은 지역으로서 서울 및 인접 지역인 인천, 성남, 수원, 의정부 등 16개 지역이 여기에 해당한다. 과밀억제권역의 면적은 수도권 전체면적의 17%에 불과하다. 그러나 수도권 전체인구의 무려 73%가 거주하고 있어 공간적으로 가장 고밀한 지역이다. 반면 성장관리권역에는 수도권 북부 접경지역(연천 포천 파주 등) 및 개발잠재력이 높은 남부지역(평택 안성 화성 등) 그리고 서해안 도서지역(강화 등) 등의 15개 지역이 포함되어 있다. 이들 지역은 수도권 전체면적의 50%를 넘는 넓은 지역이지만 수도권 전체인구의 약 22%만 거주하고 있어 밀집도가 그리 높지 않은 지역이라 할 수 있다. 자연보전권역은 한강수계 지역인 양평, 이천, 여주 등을 포함한 수도권 동부지역을 포함하고 있다. 수도권 전체면적의 1/3에 달하는 넓은 면적이지만 수도권 전체인구의 5%도 되지 않는 적은 인구규모로서 국토 전체 평균보다 매우 낮은 밀집도를 보이고 있는 저개발지역이다.

• **〈표 3〉 수도권 권역별 지정목적 및 현황**

구분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
지정목적	인구·산업 집중에 따른 이전·정비	인구·산업 유치 및 도시개발 적정 관리	한강 수계 수질·녹지 등 자연환경 보전
면적('21) 11,868㎢	2,019㎢ (17.0%)	6,019㎢ (50.7%)	3,830㎢ (32.3%)
면적('21) 26,023천명	18,787천명 (72.2%)	5,960천명 (22.9%)	1,266천명 (4.9%)
행정구역	서울특별시, 인천광역시(일부), 의정부시, 구리시, 남양주시(일부), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시(일부) (16시)	인천광역시(일부), 동두천시, 안산시, 오산시, 평택시, 파주시, 남양주시(일부), 용인시(일부), 연천군, 포천시, 양주시, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 시흥시(일부) (14시, 1군)	이천시, 남양주시(일부), 가평군, 양평군, 여주시, 광주시, 안성시(일부) (6시, 2군)

자료: 제4차 수도권정비계획, 2020.12.30

수도권 권역별 차등규제 내역을 구체적으로 살펴보면〈표4〉, 과밀억제권역은 인구 및 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있는 지역이다. 따라서 권역내 인구나 산업의 이전 및 엄

격한 관리가 필요한 지역으로, 수도권 문제의 출발점이라 할 수 있다. 이 권역에서는 학교, 공공청사, 연수시설 등 인구집중유발시설의 신·증축이 전면 금지되며 기존의 시설들도 가급적 권역 밖으로 이전을 유도하거나 지방으로의 이전을 촉진하는 방향으로 규제되고 있다. 구체적으로 서울시 내에서는 대형건축물에 과밀부담금을 부과하고 4년제 대학의 신설과 대기업공장의 신·증설을 철저히 금지하고 있다. 공공청사는 특별한 경우 심의를 거쳐 예외를 허용하고 연수 시설은 금지된다. 택지조성, 공업용지 조성, 관광지 조성사업은 일정 규모 초과시 수도권정비위원회의 심의 및 인구영향평가가 의무화된다.

한편 성장관리권역은 과밀억제권역으로부터 이전하는 연구시설 및 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리할 필요가 있다고 간주 되는 지역이다. 따라서 과밀억제권역보다는 다소 약하게 각종 시설을 규제하고 있다. 대형건축물은 규제가 없으며 대기업에 대하여는 반도체 등 일부 첨단산업에 대하여 기존면적의 적정 범위 내에서 증설할 수 있도록 하고 있다. 그리고 산업단지 외 첨단업종은 최고 2배까지, 기존부지 내 증설을 허용하고 있으며, 공공청사와 연수시설은 일정 범위 내에서 신·증축이 수도권정비위원회 심의 후 허용된다. 기타 택지 등 대규모개발사업은 과밀억제권역과 동일한 규제가 적용된다.

자연보전권역은 집중억제 차원이라기보다는 수도권 주민의 상수원인 팔당 상수원 보호 차원에서 규제하고 있어 오히려 과밀억제권역보다 더 엄한 규제가 적용되고 있다. 구체적으로 대형건축물은 금지되고 4년제 대학의 신설도 금지된다. 공장은 도시형 소규모 공장에 대하여만 허용하고[4] 택지 등 개발사업도 6만㎡ 이하의 소규모 단지만을 심의 후 허용하고 있다.

• 〈표 4〉 수도권 권역별 규제 세부내역

구분		과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
공장		• 대기업 신·증설 금지 • 중소기업공장 중 도시형업종 허용	• 대기업 신·증설 금지 • 14개 첨단업종 대기업 공장 100% 증설 허용 • 외투기업 25개 업종 허용 • 중소기업의 신증설 허용	• 대기업 신·증설 금지 • 공해 없는 중소기업 신·증설 금지(1천㎡ 이내)
		공장총량 규제		
대학	4년제	신설금지 (서울로 이전 금지)	신설금지, 소규모(50인)대학 허용	신설금지, 소규모(50인)대학 허용
	전문대 산업대	신설허용 (단, 서울제외)	신설허용	산업대 금지, 전문대 허용

4) 공장 건축면적 산정 시 창고, 사무실은 제외한다

구분		과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
	(증원)	• 정원 총량규제 4년제대학 증원은 심의후 허용, 산업/전문대학은 전국 입학정원 총 증가수의 10%이내 허용, 초과는 심의 후 허용		
공공청사		• 신축금지(중앙부처 제외) • 증축, 매입, 임차는 심의 후 허용		
대형건축물		과밀부담금 부과 (서울시에 한함)	규제 폐지	금지
개발사업	택지조성	100㎡ 이상 심의 후 허용		• 3만-6만㎡ 심의후 허용 • 오염총량제 시행 및 지구단위계획구역내 (1) 도시지역 10만㎡ 이상 심의후 허용 (2) 비도시지역10만㎡~50만㎡ 심의후 허용
	공업용지	30㎡이상 심의 후 허용		3만-6만㎡미만 심의 후 허용
	관광지	10㎡이상 심의 후 허용		
조세		• 취등록세 3배중과 • 재산세 5배 중과		

자료: 경기연구원

Ⅳ. 수도권 규제정책의 평가

지난 50년간의 수도권 2규제 문제를 둘러싼 다양한 학술적, 지역적 그리고 정치적 논란과 수도권 규제정책의 변천 과정을 고려해 볼 때 우리는 어떠한 시사점을 얻을 수 있으며 또 향후 수도권 규제정책은 어떠한 방향으로 나아가야 하는가? 이 질문에 대한 응답 역시 매우 다양할 수밖에 없지만 필자는 특히 다음과 같은 몇 가지 점을 지적하고자 한다.

1. 수도권 규제정책은 내재적 한계성이 분명한 정책이다

원론적 측면에서 보면 현행의 수도권 규제정책은 이론적, 실증적 논거가 취약하고 비합리적이다. 무엇보다도 수도권 규제의 궁극적 목표인 '균형'이 구체적으로 어떠한 상태를 의미하는 것인지 명확하지 않다. 균형을 이루어야 할 대상이 인구인지 혹은 경제력인지도 불명확하고 지역간 격차가 어느 정도 되어야 (예를 들어 5% 이내 등) 균형으로 간주할 수 있는지도 명확하지 않다.

더욱이 균형개발이란 정책목표가 과연 달성 가능한 목표인지도 불명확하고 지난 50년간의 규제정책 추진성과가 구체적으로 몇 % 정도 달성되었는지를 파악하기조차 쉽지 않다.

수도권정비계획의 내용으로 미루어 볼 때 수도권 규제정책의 가장 주요한 핵심은 비수도권으로의 제조업(특히 대기업) 분산을 통한 수도권 인구집중 억제가 핵심 목표인 것으로 보인다(허재완, 2011). 그러나 수도권 규제정책 집행기관인 국토교통부의 수도권 산업 및 인구집중 통계를 보면 제조업이 수도권 인구집중 요인이라는 전제가 설득력이 없음을 보여주고 있다. 〈표5〉 및 〈표6〉에서 볼 수 있듯이 지난 20년 동안 비수도권으로의 제조업 분산은 지속되고 있다. 수도권 제조업 사업체 수 비중이 50.7%에서 48.9%로 감소하고 있고 수도권 제조업 종사자 수 비중은 49.5%에서 44.4%로 더 빠른 속도로 감소하고 있다.

• **〈표 5〉 지역별 제조업 사업체 수 추이 (2000-2019)**

(단위: 개)

구분	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
전국	313,246	340,183	326,813	429,531	430,948	433,684	437,024	440,766
수도권	158,966	176,902	165,608	214,910	215,452	216,691	216,990	215,828
(집중도)	50.7%	52.0%	50.7%	50.0%	50.0%	50.0%	49.7%	48.9%
비수도권	154,280	163,281	161,205	214,621	215,496	216,993	220,034	224,938
(집중도)	49.3%	48.0%	49.3%	50.0%	50.0%	50.0%	50.3%	51.1%

자료 : 국토교통부

• **〈표 6〉 제조업 종사자 수 추이 (2000-2019)**

(단위 : 명)

구분	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
전국	3,333,018	3,450,893	3,417,698	4,085,911	4,097,338	4,103,986	4,105,870	4,123,817
수도권	1,649,884	1,694,840	1,527,671	1,785,245	1,803,828	1,828,765	1,831,465	1,830,720
(집중도)	49.5%	49.1%	44.7%	43.7%	44.0%	44.6%	44.6%	44.4%
비수도권	1,683,134	1,756,053	1,890,027	2,300,666	2,293,510	2,275,221	2,274,405	2,293,097
(집중도)	50.5%	50.9%	55.3%	56.3%	56.0%	55.4%	55.4%	55.8%

자료:국토교통부

그러나 비수도권으로의 제조업 분산 현상과 달리 동기간 동안 인구는 지속적인 수도권 집중 현상을 나타내고 있다. 수도권 인구는 2000년 46.3%에서 2020년 50.2%로 계속 증가하고 있다 〈표 7〉. 즉 수도권 제조업 비중은 시간에 따라 감소하고 있지만 수도권 인구는 반대로 증가하는 현상을 보이고 있는 것이다. 이는 제조업의 증가가 수도권 인구집중의 요인이라는 수도권 규제

정책의 전제가 더 이상 작동하고 있지 않음을 명확히 보여주는 것이다. 수도권 산업구조의 고도화에 따른 탈제조업 추세와 자동화 등에 따른 노동집약형 제조업의 감소 추세를 감안할 때 이는 자연스러운 현상임에도[5] 수도권 규제정책은 이를 제대로 반영하지 못하고 있는 것이다.

• **〈표 7〉 수도권 인구집중도 추이 (2000-2020)**

(단위 : 천명, %)

년도	전국	수도권 인구	
		인구	비율(%)
2000	47,732	22,076	46.3
2001	48,022	22,372	46.6
2002	48,230	22,713	47.1
2003	48,387	22,951	47.4
2004	48,584	23,215	47.8
2005	48,782	23,465	48.1
2006	48,992	23,712	48.4
2007	49,269	23,963	48.6
2008	49,540	24,186	48.8
2009	49,773	24,379	49.0
2010	50,516	24,857	49.2
2011	50,734	24,988	49.3
2012	50,948	25,133	49.3
2013	51,141	25,258	49.4
2014	51,327	25,363	49.4
2015	51,529	25,471	49.4
2016	51,696	25,591	49.5
2017	51,779	25,680	49.6
2018	51,826	25,798	49.8
2019	51,850	25,926	50.0
2020	51,829	26,038	50.2

자료: 국토교통부

한편 수도권 규제정책의 비합리성은 시대적 흐름이나 글로벌 트렌드를 제대로 반영하고 있지 못하다는 점에서도 두드러진다. 우리의 수도권 규제정책은 1960년대의 영국, 프랑스 그리고 일본의 수도권 규제정책을 그대로 수입했다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이들 국가는 모두 1980

5) 허재완. (2011). 수도권 규제정책의 기본전제에 대한 재검토. 「도시행정학보」. 제24권 제4호: 35~54. 한국도시행정학회.

년대 들어 과감한 정책전환을 시도하였다. 대도시권 정책으로서의 규제정책의 한계성을 절감하고 세계화라는 흐름을 활용하고자 영국은 수도권 규제정책을 전면 폐지하였고, 프랑스는 파리 시내의 문화재 보호를 위한 일부 규제를 제외하고 여타 수도권 규제는 대부분 폐지하였다. 일본 역시 대학에 대한 규제만 유지하고 나머지 특히 기업에 대한 규제는 폐지하였다〈표 8〉. 그러나 우리의 수도권 규제정책은 안타깝게도 대도시권에 대한 족쇄를 풀고 대도시권의 성장잠재력을 활용하여 국가경쟁력을 강화하는 시대적 흐름을 반영하지 못하고 여전히 수십년 전 고도성장 시대의 논리에 갇혀 있다.

• **〈표 8〉 주요 선진국의 수도권 규제정책 동향**

구분	수도권 규제폐지	수도권의 세계도시화 전략
영국 (런던권)	1981년 공장·사무실허가제 폐지	템즈강의'도크랜드'(1981년) 런던동부 '테크시티'(2010년) 런던플랜(2004년) 및 스마트 런던플랜(2013년)
프랑스 (일드프랑스)	1985년 공장·사무실 신설허가제 폐지 2003년 도심부 과밀규제 용적률 초과부담금 폐지	파리서북부'라데팡스'(1990년) 파리 수도권 광역도시계획 'SORIF2030'(2008년) '그랑파리 프로젝트'(2007년)
일본 (동경권)	1986년 공업규제의 개념 전환 2002년 공업 등 제한법 폐지	도쿄임해부도심(오다이바 지역) 개발(1980년) 5차 수도권기본계획(1996년) 도시재생특별조치법 제정(2002년)

자료: 경기연구원(2015), 20C 메가시티시대 수도권규제의 진단과 해법

2. 수도권 규제정책의 전면적 전환은 현실적으로 불가능하다

전술한 것처럼 수도권 규제는 적지 않은 문제점을 내포하고 있다. 그러나 기존의 수도권정책을 대폭 수정 혹은 폐지하는 것이 거의 불가능한 것이 엄연한 현실이다. 이미 수도권 규제 문제는 '정책의 영역'이 아닌 '정치의 영역'으로, 그리고 수도권-비수도권 격차문제는 과학적.실증적 영역을 벗어나 심리적.이념적 영역으로 전환되었기 때문이다.

비수도권 주민들과 수도권 규제의 유지 필요성을 주장하는 전문가들은 지역간 균형개발은 우리 국가가 지향해야 할 가장 주요한 헌법적 이념임에도, 수도권 집중이라는 병리적 현상이 오히려 우리 사회와 국토의 양극화를 심화시키고 삶의 질을 떨어뜨리고 있다는 확신을 공유하고 있다. 수도권 규제정책이 지난 50여년간 지속될 수 있었던 것은 이러한 믿음에 대한 국민적 공감대가 상당했기 때문이라고 볼 수 있다. 그 결과 수도권 규제의 필요성, 규제의 효과, 수도권정책의

집행방식 등에 대해 수도권과 비수도권이 너무나 상반된 시각을 갖고 있어 수도권 규제정책의 전면적 개편은 정치적으로는 거의 불가능한 상황에 이르렀다〈표9〉.

• **〈표 9〉 수도권과 비수도권의 시각차이**

	수 도 권	비 수 도 권
수도권규제의 효과	전혀 없음	일정 수준 균형개발에 기여
수도권문제의 핵심	수도권주민의 삶의 질 저하	수도권으로의 과도한 인구집중
수도권의 적정용량	상당히 확장 가능	현재 이미 초과상태
문제해결의 초점	수도권에 대한 불필요한 정부개입이나 규제철폐	보다 엄격한 정부의 강력한 개입과 정책이 필요
문제해결의 수단	경제적 방식(인센티브 등)	규제적 방식(총량규제, 허가제 등)
문제해결의 주체	지방자치에 의한 자율적 해결	중앙정부에 의한 타율적 해결

자료: 강현수.황희연(2007)

더욱 심각한 문제는 수도권 규제에 대한 시각 차이를 넘어 수도권, 비수도권 모두 상대에 대한 강한 피해의식을 가지고 있다는 점이다. 비수도권지역은 수도권지역이 인구와 경제력을 독식하기 때문에 지방이 죽어가고 있다고 비난하고 있다. 반면 수도권은 비수도권이 '균형개발'이라는 비현실적 논리로 수도권 발전과 국가경쟁력 강화의 발목을 잡고 있다고 비판하고 있다. 수도권은 국가경쟁력 강화를 위해 하루빨리 수도권 규제완화가 취해져야 한다고 주장하는 반면 비수도권은 수도권 규제완화는 지방을 두 번 죽이는 일이라며 결사반대하고 있다. 단순한 정책대결의 장을 넘어 자신의 입장을 관철시키기 위해 서명운동, 궐기대회 등을 통해 '힘'으로 상대를 제압하려는 정치적 투쟁으로 변질되고 있다. 수도권-비수도권의 이러한 갈등을 계속 방치할 경우 국민적 통합을 어렵게 하는 또 다른 장애물을 우리 사회가 안게 된다.

3. 수도권-비수도권 타협에 의한 상생 방안 모색이 유일한 차선책이다

수도권 규제를 둘러싼 이해관계 집단들의 민감하고 복잡한 갈등 구조를 감안 할 때 정부 차원에서 수도권 규제를 폐지하거나 대폭 완화하는 것은 과거의 경험을 보더라도 현실적으로 불가능하다. 이런 측면에서 수도권 문제는 중앙정부의 정책 형태가 아니라 이해 집단들 간의 갈등관리 방식으로 해결을 시도하는 것이 더 효과적일 수 있다. 즉 대표적인 이해관계자들이라 할 수 있는 수도권 지자체와 비수도권 지자체 간의 대타협(이른바 빅딜)을 통한 '수도권-비수도권 상생 방안' 마련이 가장 현실적이고 또 유일한 대안이다. 상생의 첫걸음은 상대방의 주장을 진지하게 받

아들이는 데서 출발한다. '선(先) 균형개발', '후(後) 수도권 규제 완화'를 주장하는 비수도권이나, '수도권 규제완화'와 '균형개발'의 동시적 추진을 주장하는 수도권 모두 한 걸음씩 양보해야 한다. 전술한 것처럼 '선(先) 균형개발', '후(後) 수도권 규제 완화'는 참여정부의 핵심 정책이었으나 결국 실패 했었고, MB정부가 시도했던 규제완화와 균형개발의 동시적 추진은 전자는 현찰이지만 후자는 약속어음에 불과하다는 논리에(강현수.황희연, 2017) 기반한 강력한 반대로 역시 성과를 내지 못했다.

수도권-비수도권의 빅딜을 위해서는 무엇보다도 이해 당사자들 모두, 특히 비수도권이 자기들이 차별받지 않고 있다고 인식하는 것이 매우 중요하다. 이러한 관점에서 '수도권 (Capital Area)'이라는 법적 용어의 사용이 과연 타당한지에 대한 진지한 검토가 필요하다. 수도권이라는 용어는 필자가 이해하는 한 한국과 일본 2개국에서만 사용되고 있으며, 특히 한국에서는 거의 일상용어처럼 간주 되고 있다. 그러나 유럽, 북미, 중국을 포함한 대부분의 국가에서는 수도권이라는 용어 대신 뉴욕대도시권, 런던대도시권, 북경대도시권 등과 같이 대도시권이라는 용어를 사용하고 있다. 사실 수도권이라는 용어는 상당히 배타적이고 자기 우월적인 속성을 내포하고 있다. '수도권'이라는 용어는 묵시적으로 수도권은 중심지이고 비수도권은 변방 지역이며 수도권은 선택받은 지역이고 비수도권은 차별받는 지역이라는 뉘앙스를 갖고 있다. 이런 측면에서 '수도권'이라는 용어 대신 '서울대도시권' 혹은 '경인 대도시권'이라는 용어를 사용하는 것이 비수도권의 수도권에 대한 정서적 반발을 완화 시키는 하나의 실마리가 될 수도 있다. 한국 사회에서 지역격차 특히 수도권-비수도권 격차 문제는 절대적.실체적 수준의 격차보다는 상대적.심리적 격차 즉 차별받고 있다는 소외감이 더 큰 요인으로 작용하고 있기 때문이다[6].

이를 바탕으로 수도권과 비수도권이 주도하고, 중앙정부가 지원하여 '비수도권 개발'과 '수도권 규제 완화'의 점진적이고 단계적인 추진을 위한 로드맵에 합의하는 이른바 '빅딜'을 성사시켜야 한다. 이러한 '빅딜'의 성사를 위해서는 무엇보다도 중앙정부가 기존의 '3대 균형개발사업(혁신도시, 기업도시, 행정중심복합도시)'을 확대하여 강력하게 추진하겠다는 의지를 표명하고 이에 상응하는 로드맵을 제시할 필요가 있다. 이들 3대 사업은 비수도권 주민들에게는 이미 '균형개발'의 상징으로 간주 되고 있다. 일부의 반대와 문제점에도 불구하고 이들 사업은 비수도권 주민들에게는 균형개발에 대한 국가의 의지를 확인하는 리트머스 시험지적 성격을 갖고 있다. 따라서 이들 사업들에 의한 의구심을 걷어 내는 것이 비수도권의 피해의식을 완화하고 빅딜에 대한 신뢰를 확보하기 위해 반드시 필요하다.

병행하여 수도권이 수도권 규제 완화로 인해 발생하는 개발이익의 일부를 비수도권 낙후지역

6) 리처드윌킨슨.케이트피킷 (2019)

의 지역개발사업에 추가 지원할 수 있도록 세수공유제도(Tax Sharing) 도입이나 혹은 기존의 '지역상생기금'을 대폭 확대하겠다는 의지의 표명이 필요하다. 수도권 규제완화는 수도권지역의 개발사업을 활성화 시키게 되고 이로 인해 상당한 수준의 개발이익이 발생할 수 있다. 따라서 적절한 개발이익 환수장치를 통해 이들 재원을 비수도권의 지역개발사업 재원으로 활용할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 그동안 비수도권이 낙후한 이유는 수도권 규제가 부족해서가 아니라 필요한 지역개발사업에 대한 투자가 부족했기 때문이다. 동시에 수도권이 우리 국토의 맏형으로서 비수도권의 지역개발에 대해 적극적인 관심을 가지고 있다는 것을 보일 필요가 있다.

수도권 및 중앙정부의 이러한 의지에 호응하여 비수도권은 수도권 규제의 점진적 완화에 동의하겠다는 의사를 표명하여야 한다. 비수도권이 상대적으로 낙후한 것은 사실이지만 특정 지역의 규제를 통해 나머지 지역의 발전을 도모할 수는 없다는 국제기구의 권고를 겸허하게 받아들여야 한다[7]. 또한 수도권도 자율적인 의지로 지역발전을 추구할 권리가 있음을 받아들여야 한다. 수도권의 성장잠재력을 활용하지 않고는 우리의 국가경쟁력을 높일 수 없다는 현실을 인정하고 수도권이 한국경제의 재도약과 균형발전의 맏형 역할을 충실히 할 수 있도록 격려하여야 한다.

4. 수도권 규제정책 경험으로부터 반면교사적 교훈을 얻어야 한다

수도권 규제정책을 둘러싼 깊고도 과도한 갈등으로 인해 우리 사회가 적지 않은 비용을 치르고 있지만 역설적으로 향후의 국토정책 추진방식에 대한 의미 있는 교훈을 주고 있기도 하다.

50여년 간 지속되고 있는 현행의 수도권 규제정책 경험에서 우리는 '지역정책의 전개에 있어 규제형 정책이 일단 제도화되면 그 규제로 반사 이익을 얻고 있는 지역들의 강력한 반대와 정치적 이슈화로 인해 정책 도입 시기에 비해 대내외적 여건이 급격히 변화하더라도 필요한 방향으로의 정책 선회가 불가능하다' 라는 학습효과를 축적해왔다. 이를 반면교사로 삼아 향후에는 균형개발이나 대도시권 관리라는 명분으로 추가적인 규제형 도시.지역정책이 도입되지 않도록 최대한 절제해야 한다. 만약 도입이 불가피한 상황이라면 반드시 명확한 출구전략을 포함한 형태로 도입하여야 한다.

또한 현행 수도권 규제정책은 우리에게 '지역정책 추진시 정책대상 공간의 범위를 과도하게 확대하여 설정할 경우 정책의 정당성에 대한 반발을 유발하여 지역갈등을 초래하고 의미 있는 정책효과를 기대하기 어렵다'라는 교훈을 강하게 시사하고 있다. 실질적으로 '수도권', '비수도권'

7) OECD (2007)

모두 성장지역과 낙후지역, 그리고 과밀지역과 저밀지역이 혼재되어 동질성이 현저히 결여된 대규모 공간단위다. 이를 간과하고 행정편의주의적 관점에서 무리하게 하나의 정책대상 공간으로 묶음으로써 현재와 같은 정책적 혼돈을 초래하고 있는 것이다. 만약 수도권정책의 대상 공간을 지금과 같은 서울.인천 및 경기도를 포함한 수도권 전체지역이 아니라 산업 및 인구밀집도가 현저히 과도한 이른바 과밀지역만을 대상으로 했다면, 즉 '수도권 규제정책'이 아니라 '과밀지역 규제정책'의 형태로 시행되었다면 어떻게 되었을까? 필자는 수도권정책이 지금보다는 갈등의 폭은 더 낮고 정책효과는 더 높은 결과를 가져왔을 것으로 믿는다. 수도권 규제정책의 경험은 우리에게 지역정책의 효과를 극대화하려면 동질적인 공간 단위가 정책대상이 되도록 최대한 정교하게 설계되어야 함을 강력하게 학습시키고 있다.

《참고문헌》

강현수.황희연 (2007), 수도권과 지방의 상생 방안, mimeo

경기연구원 (2015), 21C 메가시티 경쟁시대 수도권규제의 진단과 해법

노기성.김호연.장준경 (1998), 수도권정책의 평가와 기본방향, 한국개발연구원

김현우.이준영 (2022), 수도권-비수도권 발전격차와 정책방향, 산업경제연구원

리처드윌킨슨.케이트프킷 (2019) 불평등 트라우마, 출판 생각이음

변창흠 (2011), MB정부의 수도권규제 완화정책과 충청권의 대응과제, 충남발전연구원 개원 16주년 기념세미나

김경환.임상준 (2005), 수도권 규제에 대한 재인식, 한국경제연구원

서순탁 외 (2017), 수도권 규제정책의 경로의존성 분석, 도시행정학회

손재영 (2011), 지역균형발전과 수도권 규제, KERI 컬럼, 한국경제연구원

이상대 (2016), 수도권과 지방의 연대와 교류 발전전략과 과제, 지역개발학회 추계학술대회 발표논문

차재권 (2017), 역대정부 균형발전정책의 성과평가, 사회과학연구 25집2호, 부경대

최상철 (2007), '국토균형발전과 수도권의 역할 및 상생전략', 선진화위원회 발표자료, 경기개발연구원

허재완 (2007), 수도권정책의 전환 방향, mimeo

허재완 (2011). 수도권 규제정책의 기본전제에 대한 재검토. 「도시행정학보」. 제24권 제4호. 한국도시행정학회.

OECD (2007) Competitive Cities in a Global Economy

균형발전을 위한 지방세분권 방향*

최진섭(한국지방세연구원 부연구위원)

Ⅰ. 들어가는 말

수도권 중심의 국토 공간구조를 개선하기 위한 지역균형발전 정책(수도권 입지규제, 과밀권역 중과세, 혁신도시 조성 등)이 추진되어 왔으나, 수도권집중 현상은 심화되는 양상이다. 2019년 수도권의 인구는 최초로 전국 인구의 절반을 넘어섰고, 상장사 본사 소재지와 첨단·지식산업 종사자 수 등의 지표에서도 수도권집중 추세가 뚜렷이 확인된다.[1)]

우리나라 지역균형발전 정책은 재정분권과 병행 추진된다는 특징을 갖는다. 과거 노무현 정부는 최초로 자치분권과 지역균형발전을 나란히 국정과제로 선정하였다. 문재인 정부에서도 역시 자치분권과 균형발전이 국정과제로 포함되었으며 균형발전을 재정분권 추진의 주요 목표로 제시하였다(정부자료, 2018. 10. 30.). 현 윤석열 정부는 120대 국정과제 중 하나로서 지방 주도의 지역발전을 위한 지방분권 강화(111번 과제)를 선정하였다.

이와 관련하여, 본고는 지방세를 중심으로 균형발전을 위한 재정분권 방향을 논의하고자 한다. 재정분권과 균형발전 간 관계에 대해서는 여러 주장이 존재하나(김순은, 2018), 지방의 자립적 발전을 추진한다는 관점에서 본다면 재정분권(지방세분권)은 균형발전을 위한 필요조건이라 할 수 있다. 지방세의 분권에 있어서 가장 쟁점이 되는 사항 중 하나는 지역 간 세수격차 확대에 대한 우려일 것이다. 문재인 정부가 공동세 성격을 띠는 지방소비세 확대 중심의 재정분권을 추진한 것은 이를 감안한 조치로 볼 수 있다. 그러나 부작용에 대한 우려에도 불구하고 지방세분권 정책에 지방세자율성 확대라는 실질적 조치가 동반되지 않는다면 자립적 균형발전 효과는 기대

* 본고는 저자의 한국지방세연구원 연구보고서(최진섭, 2021)를 토대로 일부 내용을 재구성 및 보완하여 작성되었음을 밝힙니다.

1) 국내 코스피·코스닥·코넥스 상장사 본사의 수도권 비중은 2015년 70.2%에서 2021년 72.7%로 상승하였다. 전국 대비 수도권의 첨단제조업 종사자 비중은 2015년 60.1%에서 2019년 60.9%로 상승하였고, 지식서비사산업 종사자 비중은 2015년 72.0%에서 2019년 71.8%로 상승하였다. 최진섭(2021) Ⅱ장 참조.

할 수 없다는 의견이다. 지방자치단체에 지방세를 자율적으로 운영할 권한이 부여되지 않는다면, 기업투자 유치 등 지방 주도의 지역발전 정책이 추진되기 어렵기 때문이다.

본고의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장은 기존 재정분권 정책의 한계를 검토하고, Ⅲ장은 지방세자율성과 균형발전 간 관계에 관한 이론과 실증연구를 검토한다. Ⅳ장에서는 이를 토대로 정책을 제언한다.

Ⅱ. 기존 재정분권 정책과 한계

1. 문재인 정부 재정분권 추진

전 문재인 정부는 출범 초기 75번 국정과제로 "지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권"을 선정하고 국세 대 지방세 비율 7:3 개선, 지방교부세율 상향, 지역상생발전기금 확대, 고향사랑 기부제도 도입 등을 세부과제로 선정하였다. 대통령 직속 자치분권위원회가 2018년 9월 발표한 '자치분권 종합계획'에서도 해당 내용들이 대부분 반영되었다.

문재인 정부에서 재정분권은 지방세 확대 및 지방재원을 확충을 주요 방향으로 하여 1단계와 2단계에 걸쳐 추진되었다. 먼저, 2018년 10월 발표된 재정분권 1단계 방안에서는 지방소비세 확대 및 소방안전교부세 인상이 이루어졌다. 지방소비세의 경우, 기존 부가가치세액에 대해 11% 수준이던 세율을 2019년 15%와 2020년 21%로 각각 4% 및 6%씩 단계적으로 인상토록 하였다. 이에 따른 지방세 순증분은 2019년 약 3.5조원 그리고 2020년 약 5.1조원으로 연간 총 8.6조원에 이를 것으로 예상되었다. 2019년 지방소비세율 인상분 4%에 해당하는 세액은 소비지수에 따라 수도권·광역시·도에 1:2:3의 비율로 배분하던 소비지수분의 배분방식을 준용하여 지역 간 배분된다. 그리고 나머지 2020년의 5% 인상분(5.1조원)은 중앙 기능 이양에 따른 재정보전분 3.6조원, 조정교부금 조정분 0.8조원, 교육전출금 조정분 0.1조원, 지역상생발전기금 출연분 4.0조원으로 구분되어 배분된다.

2단계 재정분권 방안은 대통령 소속 자치분권위원회 범정부 재정분권 TF가 제시한 방안을 기초로 당·정·청의 의견 조율을 걸쳐 2021년 7월 결정·발표되었다. 동 방안은 지방소비세율을 인상하고 지방밀착형 국고보조사업을 지방으로 이양하며 1조원 규모의 지방소멸대응기금을 신설하는 것을 주요내용으로 한다. 이 중 핵심은 지방세 확충을 동반하는 지방소비세의 추가 인상이다. 1단계 재정분권으로 2020년 부가가치세액의 21%로 확대된 지방소비세의 세율을 2022년

23.7% 그리고 2025년 25.2%로 추가 인상하도록 하였다. 세율 추가인상에 따른 지방소비세 확충효과는 총계 기준으로 4.1조원이지만, 2.3조원 규모의 지역밀착형 국고보조사업(2.3조원)이 지방으로 이양되고 지방교부세 자연감소분(0.8조원)을 보전하지 않음에 따라 순증분으로는 연간 약 1조원 정도라 할 수 있다(유태현, 2021). 지방소비세 추가 인상과 함께 이루어진 지방소멸대응기금 신설 1조원과 국고보조율 인상에 따른 보조금 증가 0.2조원까지 합하면 2단계 재정분권 추진에 따른 지방재정 확충액은 연간 2.2조원 수준이다.

• **〈표 1〉 문재인 정부 1단계·2단계 재정분권 추진에 따른 지방재정 변화**

지방재정 수입·지출	1단계 재정분권	2단계 재정분권
수입 변화	지방소비세: 8.4조원 증가 소방안전교부세: 0.5조원 증가 지방교부세: 1.7조원 감소	지방소비세: 4.1조원 증가 지방소멸대응기금: 1.0조원 증가 국고보조금: 0.2조원 증가 지방교부세: 0.8조원 감소
지출 변화	균형발전특별회계 사업: 3.5조원 증가	국고보조사업: 2.3조원 증가
순증액	3.7조원	2.2조원

자료: 정부자료(2018. 10. 30.), 행정안전부 보도자료(2021. 7. 28.)

2. 의의와 한계

우리나라 지방자치단체는 재정구조가 취약한 상황에서 저출산·고령화로 인한 사회복지지출 수요증가에 직면해 있는 현실이다. 지방자치단체 지출(일반회계 순계 239.7조원)에서 사회복지지출이 차지하는 비중은 2012년 21.8%에서 2020년 32.5%로 증가하였다(김필헌·박혜림, 2021). 세부내역으로는 노인·청소년 관련 지출이 전체 사회복지지출의 30.5%로서 가장 큰 비중을 차지하였고 그 다음으로는 보육·가족·여성(26.6%), 기초생활보장(21.3%) 순으로 나타난다.

반면, 지방자치단체의 재정자립도는 갈수록 악화되어 지방재정 기반이 취약한 상황이다. 문재인 정부 출범 전인 2016년 재정자립도는 52.5%를 기록하여 2000년 재정자립도가 59.4%였던 것과 비교해 약 7% 정도 하락하였다(유태현, 2021). 그리고 문재인 정부 하에서도 재정자립도가 2017년 53.7%에서 2021년 48.7%로 하락한 것으로 나타난다. 2021년 기준 재정자립도가 30% 미만인 지방자치단체는 173개로서 전체 243개 지방자치단체의 71.3%에 이른다. 기초자치단체 군의 경우에는 82개 가운데 79개에서 재정자립도가 30%에 미달한다.

이런 가운데 이전 문재인 정부에서 추진되었던 재정분권 방안은 국세 대 지방세 비율을 당시

8:2에서 7:3으로 개선하고 장기적으로는 6:4까지 진전시킨다는 계획에 따라 국세의 지방세 이양에 역점을 두었다는 특징이 있다. 이러한 지방세의 확대는 지방재원을 확충하고 증가하는 재정수요에 대응할 수 있는 기반을 마련한다는 점에서 필요성이 존재한다. 또한, 의존재원 중심의 지방재정을 자체재원 중심으로 개선해야 한다는 측면에서도 의미가 있다.[2] 원리적으로 보면, 지방세의 확대는 자체재원을 확대하는 것으로서 지방재정의 중앙 의존성 및 수직적 불균형 축소에 기여한다.

그러나 1단계·2단계에 걸친 재정분권 추진으로 지방으로 이양된 지방소비세가 진정한 의미에서의 지방세라 보기 어렵다는 한계가 있다. 지방소비세는 국세인 부가가치세 납부세액의 일정 비율을 세액으로 하는 세목으로서 지방의 독립세라기보다는 사실상 국세 부가세에 준하는 세목이라 할 수 있기 때문이다. 세수는 과세권자가 징수하는 것이 아닌 부가가치세수 일부를 안분비율에 따라 전국에 배분되므로 이전재원 또는 공동세에 가깝고 지방이 독자적인 재량권을 행사하기 어렵다. 따라서 국세의 지방소비세 이양 추진의 결과로서 형식적으로는 국세 대비 지방세의 비율이 개선되었다고 하더라도 내용적인 면에서 재정분권이 강화되었다고 하기에는 미흡한 실정이다.

더군다나 지방소비세는 지방자치단체의 지역경제 활성화 및 균형발전 노력을 촉진하는 수단으로서 적합성이 높은 세목이라 볼 수 없다. 2세대 재정분권 이론에 따르면, 지역경제 활성화가 지역 세수 증가로 이어지는 연관관계가 강할수록 지방정부의 지역경제 활성화를 자체노력 유인이 강화된다(Weingast, 2009). 그러나 지방소비세는 소비지수 등에 따라 세수가 지역 간 안분되므로 지역경제와 세수 간의 비례적 관계가 제약된다.

Ⅲ. 지방세자율성과 균형발전 간 관계

본 장에서는 균형발전과 지방세자율성 간 관계에 관하여, 경제학 재정연방주의론과 신경제지리학에서 논의된 사항을 검토하고 시사점을 도출하고자 한다.

2) 우리나라 지방자치단체의 중앙 의존도(수직적 재정불균형)은 OECD 주요 29개 국가 중 7위 수준으로서 국제적으로도 상위권에 속한다(김필헌 외, 2020). 재정분권 이론은 지방정부가 재정을 중앙정부에 의존하는 정도가 클수록 지방재정 책임이 중앙정부에 있다는 지역인식이 강화되어 지방정부의 책임성 약화를 초래한다고 말하고 있다(Rodden, et al., 2003). 또한, 지방정부 지출 수준에 따라 중앙정부 이전재원(보통교부세 등) 크기가 좌우되다면(연성예산제약), 지방정부의 과다지출 및 정치인의 지대추구 유인을 강화가 초래될 수 있다(Goodspeed, 2002; Rodden, et al., 2003; Eyraud and Lusinyan, 2013).

1. 재정분권 이론과 실증문헌

경제학의 재정분권(재정연방주의) 이론에서는 재정분권과 지역경제 발전 간 관계에 관한 논의가 이루어져 왔다. 먼저, 고전적 재정분권 이론에서는 재정분권이 재정효율성을 증진하고 지방의 경제발전을 촉진한다는 주장이 제기된다(Oates, 1993). 지방공공재의 공급과 지방세를 지역에 따라 차별화하는 것이 중앙의 획일적 운영보다 더 효율적이므로 재정분권(지방공공재 및 지방세의 지역 간 차별적 운영)을 통해 재정 효율성 개선 및 지역발전이 촉진될 수 있다는 논리이다.

또한, 2세대 재정분권 이론은 재정분권이 지방정부의 경제발전을 위한 독자적 노력을 강화함으로서 지역경제 활성화를 촉진한다고 말한다(Weingast, 1995·2009; Qian & Weingast, 1997). 중앙정부에 모든 권한이 집중되는 경우, 지방의 사익추구와 책임성 약화가 발생할 수 있을 뿐 아니라 지방의 자율적 경제성장 추진기회가 박탈된다. 그러나 만일 권한을 지방으로 이양한다면, 인구와 자본을 유치하기 위한 지방정부 간 경쟁이 촉진되어 지방의 책임성 강화 및 지역발전을 위한 정책노력이 강화된다고 본다.

위의 논의에 따르면, 재정분권이 지역경제를 활성화할 수 있다는 점을 지지하지만 지역 간 격차에 관해서는 다소 명확하지 않은 점도 존재한다. 이에 관해서, Qian & Weingast(1997)은 재정분권은 상대적 저발전지역에 발전지역에 대항할 수 있는 정책수단을 제공하므로 저발전지역 발전에 더 유리하다고 보았다. 또한, Baldwin & Krugman(2004)은 재정분권은 주변부 지역에 중심지역의 자본 및 인구 집적효과에 대응하여 이를 상쇄할만한 정책수단을 제공한다고 주장하였다.

그런데 여기서 중요한 점은 이상 모든 재정분권과 지역발전 간의 이론적 논의는 재정분권이 재정자율성(fiscal autonomy) 확대를 동반하는 상황을 전제한다는 것이다. 지방세로 말할 것 같으면, 지방세자율성 또는 과세자주권 확대가 동반되어야 한다. 실질상 이전재원 형태를 갖는 우리나라 지방소비세 등 지방세의 양적 확대를 이론상 재정분권 확대와 동일시 하기는 어려운 것이다. 고전적 재정분권 이론(Musgrave-Oates 이론)에서 논하는 지방공공재 공급의 지역 간 차별화는 지방정부의 재정자율성 없다면 성립하기 어렵다. 2세대 재정분권 이론의 경우, 재정분권이 지역경제 활성화에 긍정적 영향을 미치는 핵심 기제는 지방정부 간 경쟁과 자치노력 강화라 할 수 있다. 지방정부가 재정자율성을 갖고 재량적인 정책을 시행할 수 있는 상황에서만 이러한 기제가 유효하다고 할 것이다.

문헌에서 관련 실증연구는 제한적으로 이루어졌으나 대부분 재정분권이 일정한 조건 하에서 지역균형발전에 긍정적 영향을 미친다는 결과를 보여주고 있다. Rodriguez-Pose & Ezcurra

(2010)는 전 세계 26개 국가를 대상으로 세입분권 및 정치분권이 지역격차에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과, 고소득 국가에 한정하여 세입분권 및 정치분권이 지역격차 축소에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, Kyriacou et al.(2012)는 OECD 24개국을 대상으로 세입분권과 지역격차 간 관계를 분석한 결과 정부의 질이 높은 국가에서 세입분권이 지역격차 축소에 긍정적 영향을 미친다는 결론을 도출하였다.

• **〈표 2〉 재정분권의 균형발전 영향에 관한 실증연구 요약**

문헌	자료	방법론	종속변수	핵심 독립변수	결과
Lessmann (2009)	OECD 23개 국가 (1982~2000)	OLS, FE, IV,	1인당 GDP 변이계수 및 지니계수	지방세비중, 지방지출비중, 과세자주권 지수, 연방국가 더미,	분권이 지역격차 축소
Rodriguez-Pose & Ezcurra (2010)	26개 국가 (고소득 19개, 저소득 7개) (1990-2005)	IV, Robust variance matrix etimator	1인당 GDP 변이계수 (인구 가중)	지방지출 비중 정치분권 지수	• 고소득 국가에서 재정분권이 지역격차 축소 • 저소득 국가에서는 반대의 결과
Lessmann (2012)	54개 고소득·저소득 국가 (1980-2009)	OLS, FE, IV,	1인당 GDP 변이계수	지방세비중 지방지출비중 수직적불균형 지수 정치분권 지수	• 재정분권이 지역격차 축소하나 소득이 높은 국가일수록 효과 큼
Kyriacou et al. (2012)	OECD 24개 국가 (1984-2006)	FGLS	1인당 GDP 변이계수 (인구 가중)	지방세비중	재정분권은 정부 질이 높은 국가의 지역격차를 축소하지만 정부 질이 낮은 국가의 지역격차는 확대
Bartolini et al. (2016)	OECD 30개 국가 (1995-2011)	FE	1인당 GDP 변이계수	지방세비중 지방지출비중 수직적불균형 지수	수직적 재정불균형은 지역격차를 확대

출처: 최진섭(2021) 〈표 V-7〉

2. 신경제지리학 이론과 실증문헌

지방세자율성이 확대되어 지방자치단체가 지방세를 재량적으로 운영하는 경우 대도시와 소도시 중 어느 지역이 더 적극적으로 기업투자 유치를 위한 정책을 시행하는지 검토할 필요가 있다. 만일 소도시가 대도시보다 지방세 재량권을 활용하여 더 적극적인 기업유치에 나선다고 한다면, 재정집권보다 재정분권이 균형발전에 더 적합한 체제일 수 있기 때문이다.

이와 관련해, 신경제지리학 이론은 소도시가 대도시보다 기업투자 유치를 위한 더 적극적인

지방세 인하 및 감면정책을 시행하는 경향이 있다고 주장한다. Baldwin & Krugman(2004) 및 Borck & Pflüger(2006)는 대도시의 집적경제의 존재로 인해 대도시(중심지역)는 법인세를 높은 세율로 과세하는 반면 소도시(주변지역)는 낮은 세율로 과세한다는 점을 수리적 이론모형을 통해 증명하였다. 대도시는 집적경제의 흡인력이 법인세의 부정적 영향을 일부 상쇄하므로 법인세를 높은 세율로 과세할 수 있는 환경이라는 것이다. 따라서 소도시는 대도시보다 법인세를 저세율로 과세하게 되는데 이는 대도시에 대항하여 인구와 자본을 유치하려는 유인에 따른 것이다. 결과적으로, 재정집권 상황과 비교해 재정분권 상황 하 소도시의 법인세율이 대도시보다 낮아지게 되고 이는 지역격차 축소에 긍정적으로 작용할 수 있다.

관련 실증연구들은 이러한 신경제지리학 이론을 지지하는 결과를 보여주고 있다. 예를 들어, Koh et al.(2013)은 독일 기초자치단체(municipality)의 지방사업세(소득과세 일종)와 집적경제(종사자 수) 수준 간 관계를 분석하였다. 그 결과, 집적경제가 작은 도시가 집적경제가 큰 도시보다 지방사업세를 저세율로 과세하는 것으로 나타났다. 또한, Luthi & Schmidheiny(2014)는 스위스 기초자치단체의 규모(종사자 수)와 지방법인세율 간의 관계를 살펴본 결과, 규모가 작은 기초자치단체가 규모가 큰 단체보다 법인세율을 저세율로 과세하는 것으로 분석되었다.

• **〈표 3〉 도시규모 및 집적경제가 세율에 미치는 영향에 관한 주요 실증연구 요약**

문헌	자료	방법론	종속변수	핵심 독립변수	결과
Charlot & Paty(2007)	프랑스 기초자치단체 834개 (1993-2003)	공간회귀모형(ML)	지방사업세율	시장접근성 (수요의 규모), 데파르트망의 세율	시장접근성은 세율에 긍정적 영향
Jofre-Monseny (2013)	스페인 기초자치단체 2,772개 (2002)	OLS, IV	지방사업세율	도시화경제 지수 (종사자 밀도), 지역화경제 지수 (산업 집적도)	집적경제는 세율에 긍정적 영향
Koh et al. (2013)	서독일 기초자치단체 6,776개 (1999-2007)	Pooled OLS, IV	지방사업세율	도시화경제 지수 (종사자 수), 지역화경제 지수 (산업별 종사자 수)	집적경제는 세율에 긍정적 영향
Luthi & Schmidheiny (2014)	스위스 기초자치단체 845개 (1985 & 2005)	OLS FE, IV	법인지방소득세율	종사자 수	• 큰 대도시권에 있는 도시일수록 법인지방소득세율 높은 경향(IV 모형) • FE 모형에서는 관계성이 낮은 것으로 추정

문헌	자료	방법론	종속변수	핵심 독립변수	결과
Freret & Maguain (2017)	프랑스 데파르트망 94개 (1995-2007)	Pooled OLS, FE, IV	사업세율	도시화경제 지수 (종사자 밀도), 지역화경제 지수 (산업특화도)	• 집적경제는 세율에 긍적적 영향 • 집정경제가 큰 도시는 이웃지역의 법인세율 변화에 둔감하게 반응

출처: 최진섭(2021) 〈표 V-8〉

3. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 재정연방주의론 및 신경제지리학에서는 재정분권이 지역발전을 촉진할 수 있음을 말하고 있다. 먼저, 재정연방주의론에서는 재정분권이 지방재정을 효율화하고 지방의 책임성과 자체노력을 강화함으로써 지역의 자립적 발전을 촉진할 수 있다는 논의가 이루어졌다. 특히, 재정분권은 경제력 하위지역에 상위지역에 대항해 자본유출을 막고 자립적 발전을 추진할 수 있는 정책수단을 제공한다는 주장이 제기된다. 이는 지방세와 관련하여 세제의 분권 즉 지방세자율성 및 과세자주권 강화가 균형발전에 긍정적으로 작용할 수 있음을 함의한다. 다음으로, 신경제지리학은 소도시가 대도시보다 기업투자 유치를 위해 더 적극적인 지방세감면을 추진한다는 점을 제시한다. 이는 지방세자율성 강화가 지방세를 지역 간 차별화함으로써 소도시의 기업투자 유치 및 대도시 추격을 촉진할 수 있음을 의미한다.

다만, 재정분권이 지역균형발전을 오히려 저해할 수 있다는 주장도 존재하므로 주의가 요구된다. 대표적으로, Prud'homme(1995)는 재정분권이 중앙의 재정형평화 등 지역 간 조정정책 기능을 저하시키고 지방정치인의 사익추구 확대를 야기할 수 있다고 주장한다. 행정학에서는 지역균형발전 정책이 분권보다는 집권 체제에 더 어울린다는 지적이 존재한다(이승종, 2003). 또한, 마강래(2018)는 수도권이 지방보다 더 많은 경제적 자원을 보유하는 관계로 지방분권이 지역격차 확대로 이어진다고 주장한다. 이와 관련하여, Rodriguez-Pose & Ezcurra(2010), Kyriacou et al.(2012)는 재정분권이 균형발전으로 이어질 수 있는 조건을 각각 '국가 소득수준'과 '정부의 질'이라 제시한다.

Ⅳ. 정책방향 논의

전술한 바를 상기하면, 재정학의 이론과 실증연구 문헌에서는 지방세분권과 균형발전 간의 긍

정적 관계를 지지하는 주장이 제기된다. 이를 토대로 할 때 지방 주도의 균형발전을 위한 지방세 자율성 강화 방안이 검토될 필요가 있어 보인다. 한편, 문재인 정부가 추진한 지방소비세 확대 중심의 재정분권 정책은 재정분권을 실효적으로 강화하는 데에 한계가 있고 재정분권과 균형발전 간의 선순한 관계를 구축하기 어렵다고 판단된다.

현 수도권집중 문제는 중앙정부 주도식 경제개발에 따라 수도권에 권한과 기능의 배치가 집중되고 지방은 자립적 발전을 추진하지 못하였다는 배경을 안고 있다(김진영, 2005). 이런 점에서 지방분권을 통한 지방자치단체의 책임성 강화 및 자립적 균형발전 추진은 설득력이 없지 않다고 사료된다. 지방세의 자율성 확대는 중앙의 권한을 지방으로 분산하고 지방이 자체적인 지역경제 활성화 정책(조례감면 등)을 추진할 수 있는 도구를 제공한다는 점에서 정당화된다. 지역에 따라 최적의 지방세 수준이 다르다고 한다면, 중앙정부에 의한 일률적 세부담 결정보다는 지방자치단체가 지역 실정에 맞게 세부담 수준을 차별화하는 것이 지역경제 활성화에 유리하다고 할 수 있다.

조세법률주의에 따라 지방자치단체의 자율성에 근본적인 제한이 있는 상황에서 지방세 조례감면 및 탄력세율 운영 활성화는 지방세자율성을 확대하는 현실적인 방인이다. 지방자치단체는 조례감면과 탄력세율 인하 적용을 통해 기업의 투자를 유치하고 지역경제를 활성화하기 위한 독자적인 정책을 실행할 수 있다.

그러나 이러한 지방세 자율적 운영 활성화가 지역균형발전을 오히려 저해할 수 있다는 쟁점도 존재한다. 경제력이 높은 지방자치단체가 조례감면과 탄력세율을 활용해 하위 지역과의 격차를 더 확대할 수 있다는 우려이다. 분권과 균형발전 간 긍정적 관계를 지지하는 여러 연구결과에도 불구하고 이러한 우려는 완전히 해소되기 어렵다. 따라서 조례감면과 탄력세율 활성화를 위한 제도적 개선을 전국 7개 특·광역시부터 우선 적용하고 경과를 살펴보는 방안이 고려되어야 한다. 전국 대도시에 대한 시행 결과를 보고 확대를 논의하는 신중한 추진이 요구된다.

지방세자율성 확대를 위한 조례감면·탄력세율 운영 활성화 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 조례감면과 탄력세율 인하 적용에 따른 보통교부세 페널티를 완화할 필요가 있다. 보통교부세 산출시 조례감면 확대와 탄력세율(취득세·재산세·지역자원시설세) 인하에 따른 자체노력 패널티가 100% 및 200%로 부과되고 있어 보통교부세액 감소를 야기하는 상황이다. 이는 지방세를 자율적으로 운영하여 기업 투자를 유치하려는 지방자치단체에 장애요인으로 작용한다. 따라서 조례감면 확대 및 탄력세율 인하적용에 따른 보통교부세 패널티를 기초수요액+보정수요액 감소를 상쇄하는 정도로 축소하는 방안이 고려될 필요가 있어 보인다.

둘째, 감면총량제 완화가 검토될 필요가 있다. 감면총량제는 지방자치단체가 조례감면액을 행정안전부가 정한 일정 수준(지방세징수액의 일정비율) 이하로 관리하도록 하는 제도로서 지방

자치단체의 지방세자율성을 제약한다. 지방자치단체가 자기 책임 하에 자체적인 정책을 추진하고 조례감면 규모를 결정하도록 함이 바람직하다고 사료된다.

셋째, 재산세에 대한 탄력세율 제한이 완화될 필요가 있다. 현재 지방자치단체는 재산세의 세율을 재해 등 불가피한 경우 해당연도에 한해 조정할 수 있어 조례위임의 범위가 매우 제한적인 실정이다.[3] 이는 노무현정부 시기 지방자치단체가 재산세 탄력세율을 인하해 정부의 보유세 인상정책을 무력화하는 것을 방지하기 위하여 만들어진 규정이다. 그러나 이는 지방자치단체의 지방세자율성을 크게 제약한다.

넷째, 지방자치단체가 조례로 지방세를 감면할 수 있는 공간을 확대할 필요가 있다. 현 조례감면 제한규정에 따라 지방자치단체는 지방세특례제한법에서 정한 사항에 대해서는 감면을 확대할 수 없다.[4] 그러나 이러한 규정에 모호성이 존재하며 감면확대 여부의 판단이 쉽지 않은 관계로 조례감면의 공간을 협소하게 한다. 또한, 지방세특례제한법은 개인지방소득세 특례를 소득세 특례를 준용해 규정하고 있으므로 소득세·법인세 감면대상이 선점되었다는 해석이 가능하다(지방세특례제한법상 법인지방소득세 특례는 배제). 지방세특례제한법 감면 확대금지 규정에 따라 지방자치단체는 기 소득세 특례 대상에 대하여 법인지방소득세를 조례로 감면하기 어렵기 때문이다. 따라서 지방세특례제한법의 감면확대 금지규정이 의미하는 바를 명확하게 함과 동시에 조례감면의 공간을 넓히는 방안의 모색되어야 할 것이다.

다섯째, 지방자치단체가 법인지방소득세 탄력세율을 조정하는 경우 세액 계산순서상 산출세액 단계에서 세액을 조정하도록 제도의 개선이 필요하다. 법인의 법인지방소득세액이 산정되는 단계는 '산출세액 → 총부담세액 → 납부세액 → 안분세액'으로 구분해 볼 수 있다. 산출세액은 과세표준에 세율을 적용해 계산한다. 그리고 납부세액은 산출세액에서 세액공제·감면액과 기납부세액 등을 조정해 계산한다. 이와 관련해, 현행 제도에서 법인지방소득세 탄력세율 조정분은 납부세액 단계에서 반영되는 것이라 이해된다.[5] 그러나 이 경우 법인지방소득세 탄력세율과 세액감면이 동시에 발생하는 때의 세액조정 방식이 명확하지 않게 된다. 세액감면액은 산출세액에 감면율을 곱해 산정하는데 이때의 산출세액에는 탄력세율 가감분이 이미 반영되어 있어야 하기 때문이다. 따라서 탄력세율과 세액감면을 동시에 적용가능토록 하기 위해 법인지방소득세율 조례조정(탄력세율 적용)에 따른 세액 가감액은 산출세액 단계에서 반영하도록 명확히 규정할 필요가 있어 보인다.

3) 「지방세법」 제111조 제3항 참조.
4) 「지방세특례제한법」 제4조 제2항 제1호 참조.
5) 「지방세법 시행령」 제88조 제3항 참조.

여섯째, 법인지방소득세의 확대를 고려할 필요가 있다. 법인지방소득세는 기업에 부과되는 관계로 기업의 투자 및 지역경제와 밀접한 관계가 있는 세목이다. 그러나 현 법인지방소득세수는 법인세수의 10분의 1 수준이므로 지방자치단체가 이를 적극적으로 운영하려는 유인이 작을 수 있다. 따라서 지방자치단체가 조례감면과 탄력세율 제도를 활용해 법인지방소득세를 더 적극적으로 운영하도록 하기 위한 기반을 조성하는 측면에서 법인지방소득세 확대가 검토될 필요가 있다. 더군다나, 지방자치단체의 중앙재정 의존도를 낮추고 재정책임성을 강화하는 측면에서도 법인지방소득세 확대의 필요성이 지지된다. 만일 법인지방소득세를 확대한다면, 세수중립 하에서 법인세율을 인하하고 법인지방소득세율을 인상하는 방식이 적절할 것이다.

《참고문헌》

김순은, “자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략”, 「지방행정연구」, 제32권 제1호, 2018, 35-60.

김진영, “한국의 수도권 집중의 원인과 대책”, 「한국행정논집」, 제17권 제2호, 2005, 385-404.

김필헌·박혜림, 「지방자치단체 복지비 부담 변화 전망과 시사점」, 한국지방세연구원 발간예정, 2022.

김필헌·한재명·최진섭, 「재정분권의 재정효율성 및 지역 간 격차에 대한 효과 분석」, 한국지방세연구원, 2020.

마강래, 「지방분권이 지방을 망친다」, 도서출판 개마고원, 2018.

유태현, “문재인 정부 재정분권의 성과와 과제”, 「지방행정연구」 제35권 제4호, 2021, 37-72.

이승종, “분권과 균형발전”, 「지방행정연구」, 2003, 73-100.

정부자료(2018. 10. 30.), “재정분권 추진방안”.

최진섭, 「수도권집중 문제와 균형발전 세제 정책방향」, 한국지방세연구원, 2021.

행정안전부 보도자료(2021. 7. 28.), “2단계 재정분권 추진방향 확정, 연 5조원 이상 지방재정 확충”.

Baldwin, R. E., & Krugman, P. (2004). Agglomeration, integration and tax harmonisation. *European Economic Review*, 48(1), 1-23.

Bartolini, D., Stossberg, S., Blöchliger, H. (2016). Fiscal decentralization and regional disparities. Economics Department Working Paper No. 1330, OECD.

Borck, R., & Pflüger, M. (2006). Agglomeration and tax competition. *European Economic Review*, 50(3), 647-668.

Charlot, S., & Paty, S. (2007). Market access effect and local tax setting: evidence from French panel data. *Journal of Economic Geography*, 7(3), 247-263.

Eyraud, L., & Lusinyan, L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, 60(5), 571-587.

Fréret, S., & Maguain, D. (2017). The effects of agglomeration on tax competition: evidence from a two-regime spatial panel model on French data. *International Tax and Public Finance*, 24(6), 1100-1140.

Goodspeed, T. J. (2002). Bailouts in a federation. *International Tax and Public Finance*, 9(4), 409-421.

Koh, H. J., Riedel, N., & Böhm, T. (2013). Do governments tax agglomeration rents?. *Journal of Urban Economics*, 75, 92-106.

Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2012). Fiscal decentralization and regional disparities: the importance of good governance. *Papers in Regional Science*, 94(1), 89-107.

Jofre-Monseny, J. (2013). Is agglomeration taxable?. *Journal of Economic Geography*, 13(1), 177-201.

Lessmann, C. (2009). Fiscal decentralization and regional disparity: evidence from cross-section and panel data. *Environment and Planning A*, 41(10), 2455-2473.

Lessmann, C. (2012). Regional inequality and decentralization: an empirical analysis. *Environment and Planning A*, 44(6), 1363-1388.

Luthi, E., & Schmidheiny, K. (2014). The effect of agglomeration size on local taxes. *Journal of Economic Geography*, 14(2), 265-287.

Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, 46(2), 237-243.

Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220.

Qian, Y., & Weingast, B. (1997). Federalism as a Commitment to Perserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.

Rodden, J. A., Rodden, J., Eskeland, G. S., & Litvack, J. I. (Eds.). (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press.

Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities?: a cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619-644.

Weingast, B. R. (1995). The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(1), 1-31.

Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.

새 정부 지역균형발전정책과 향후 과제

허문구(산업연구원 국가균형발전연구센터장)

Ⅰ. 들어가는 말 : 11.8%가 88.2%를 삼키는 지역 불균형[1)]

최근 수도권으로 향하는 지방인구의 행렬이 멈추지 않고 있으며, 특히 청년들의 수도권 쏠림 현상은 심각한 수준에 이르고 있다.[2)] 이로 인해 수도권은 과밀로 경쟁력을 상실하고 있고, 지방은 일자리와 인력수급 불균형이 가속화되면서 경제성장이 정체하는 현상에 직면하고 있다(허문구 외, 2022). 지방의 미래가 밝지 않은 이유이다.

지방의 20~30대 사이에서 자주 회자되는 '이생망(이번 생은 망했어)'이라는 신조어는 우리의 현실을 그대로 보여주는 자조적인 용어이다. 실제 우리나라에서는 어느 지역에서 태어나고 교육받고 성장했는지에 따라 인생이 달라지는 경우가 많다. 교육의 기회 및 재산·자산의 크기가 달라지고, 심지어 혼인의 기회까지 영향을 받는다. 그래서 많은 지방의 인구는 상대적으로 많은 기회를 접할 수 있는 수도권으로 떠난다(허문구, 2022b). 지역주민의 입장에서는 수도권 중심으로 촘촘하게 짜여진 경제·사회 구조는 공정하지도 상식적이지도 못하며 정의는 실종되었다는 인식 속에 상대적 박탈감과 소외감이 팽배하다(허문구, 2022a). 이러한 구조가 지속되는 한 지역균형발전 실현이라는 목표는 요원하기만 하다.

2003년 이후 지역균형발전정책이 본격적으로 추진되었음에도 불구하고 수도권 집중의 마태효과[3)]는 더욱 심화되고 있는 양상이다. 소득과 일자리, 인구는 전체 면적의 11.8%에 불과한 수도권으로 절반 이상이 몰리고 있다. 지역내총생산(GRDP)의 경우는 수도권의 가파른 증가로

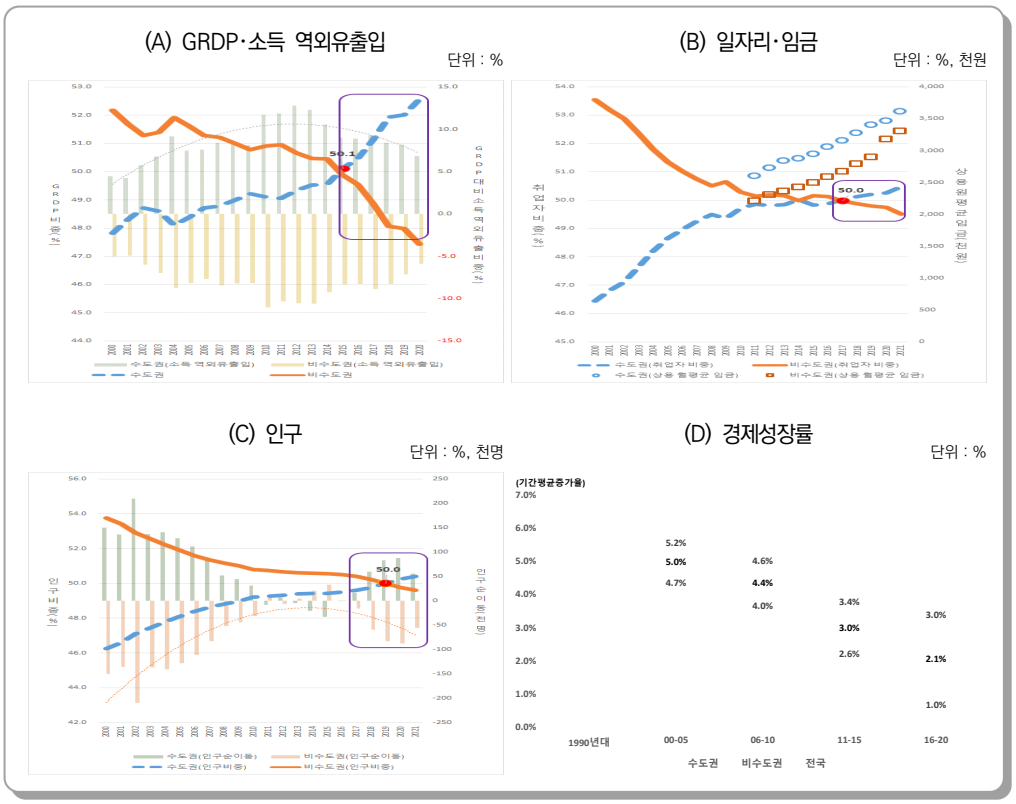
1) 허문구(2022b)의 일부를 수정, 보완한 것임.
2) 지방 청년(15~29세)인구의 수도권 순유출은 2015년 42,484명에서 2020년 89,841명으로 5년 기간 동안 2.1배나 증가하였다.
3) "무릇 있는 자는 받아 넉넉하게 되되 없는 자는 그 있는 것도 빼앗기리라"는 마태복음 13장 12절에서 유래한 것으로 빈익빈 부익부 현상을 가리키는 개념으로 사용되고 있음. 소득 양극화 등 경제 분야뿐만 아니라 정치, 과학, 교육, 문화 등 다양한 분야에서 마태효과로 인해 일어나는 양극화현상을 설명할 때 많이 비유되는 용어이다(Daniel Rigney(박슬라 역, 2011), 나쁜 사회, 평등이라는 거짓말).

2015년에 역전현상이 나타났으며, 그 이후 격차는 더욱 확대되는 경향을 보인다. 이뿐만 아니라 상당수의 비수도권 지역내총생산이 수도권으로 유출되고 있다. 비수도권의 생산소득 중 12.8%가 유출된 2012년을 기점으로 축소되는 모습을 보이고 있으나, 최근에도 여전히 6~8%대의 소득이 수도권으로 빠져나가고 있는 중이다. 이 같은 결과는 수도권 본사, 비수도권 분공장의 구조에 의해 비수도권 기업의 이익잉여금이 본사 소재의 수도권으로 계상되기 때문이다. 수도권 내에서의 생산활동 증가는 일자리 창출로 이어진다. 2000년 기준으로 비수도권의 취업자 비중은 53.5%로 수도권의 46.5%에 비해 7.1%p나 높은 수준을 보였으나, 그 이후 차이가 빠르게 줄어들면서 2017년부터 수도권 취업자가 우위를 점하고 있는 실정이다. 또한 상용근로자의 임금수준도 비수도권에 비해 28만 6,000원~50만 9,000원(2010~2021년) 정도가 높아 양질의 일자리가 수도권에서 창출되고 있음을 확인할 수 있다(허문구, 2022b). 일자리 창출은 인구이동에 큰 영향을 미친다. 수도권의 고용 확대는 인구의 증가로 이어져 2019년에는 비수도권의 인구를 상회하고 있다.

소득, 고용, 인구의 수도권 집중현상은 지역성장에도 큰 영향을 미친다. 1990년대에는 비수도권의 경제성장률이 수도권을 웃돌았으나, 그 이후 역전되면서 양자 간의 차이는 더욱 확대되고 있다. 2016~2020년간 수도권의 경제성장률은 3.0%를 기록하고 있으나 비수도권은 1.0%에 불과하여 침체현상을 보이고 있고, 이는 곧 국가 성장 침체의 요인으로 작용하고 있다.

인간이 생로병사의 과정을 경험하듯이, 지역도 "성장 → 침체 → 쇠퇴 → 재성장"의 과정을 끊임없이 반복하는 특성을 보인다. 그러나 우리나라의 지역 간 발전격차는 고착화되어가는 모습이다. 즉, 위에서 살펴보았듯이 발전하는 지역은 더욱 발전할 수 있는 동력을 확보하는 반면, 저발전지역은 더욱더 침체 또는 쇠퇴하는 모습을 보인다는 점이다.

• 〈그림 1〉 지역경제 주요 지표 추이



자료: 산업연구원(2022)

II. 균형발전의 지역 간 불평등도와 구조적 문제[4)]

1. 정부별 균형발전 지역 간 불평등도

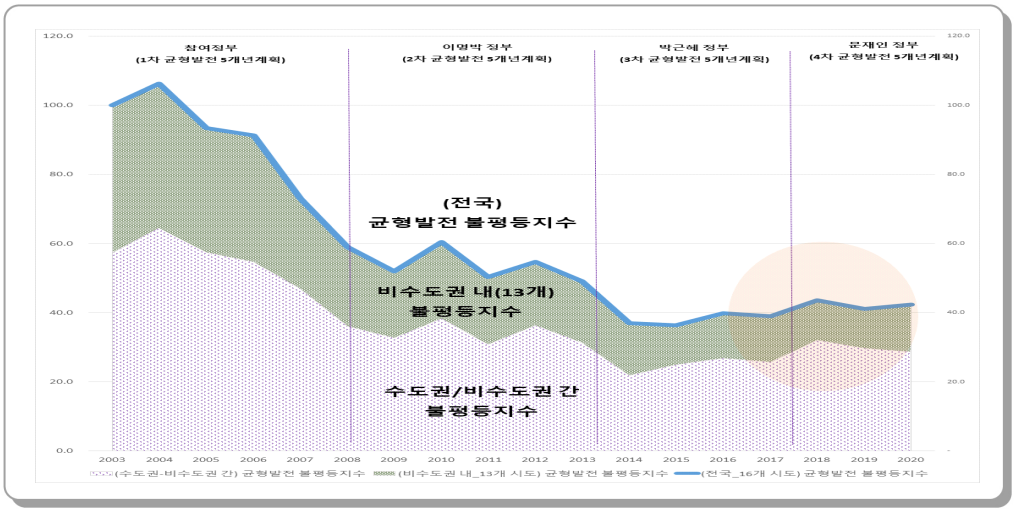
다양한 분야의 수도권 일극 중심체제는 지역 간 불평등의 수도권·비수도권 간 격차 확대를 유발한다. 산업연구원(2022)은 국가균형발전특별법(제2조1항)에 명시되어 있는 균형발전의 정의를 토대로 ①지역 간 발전의 기회균등, ②자립적 발전역량 증진, ③삶의 질 향상, ④지속가능 발전 도모 등의 4개 부문[5)]으로 구분하여 이와 밀접하게 관련된 27개 지표 기반의 균형발전 불평등

4) 산업연구원(2022) 및 허문구(2022a), 허문구2022b)의 일부를 수정, 보완한 것임.
5) 국가균형발전특별법 제2조1항에서는 균형발전에 대해 "국가균형발전이란 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전

도를 측정하였다.[6]

그 결과, 균형발전의 성과로서 지역 간 균형발전 불평등도는 매우 빠르게 축소하는 현상을 보이나, 2016년 이후 확대 조짐 양상이 나타나는 완만한 "U자형"의 추세를 확인할 수 있다. 즉, 우리나라의 균형발전 불평등도는 "가파른 축소(2003~'14년) → 안정화(2014~'17년) → 확대 조짐(2017년 이후)"의 패턴을 보인다는 점이다. 균형발전 불평등도를 2003년(참여정부 1년차)을 100으로 설정했을 때, 2015년(박근혜 정부)에는 36.4까지 축소하여 균형발전 도모에 크게 기여하고 있음을 알 수 있다. 다만, 2010년의 경우는 글로벌 금융위기 영향으로 불평등이 확대되는 양상을 보인다.

• **〈그림 2〉 정부별 균형발전 지역 간 불평등도**



자료: 산업연구원(2022)

그러나 현재에도 미완의 과제들도 많이 남아있다. 우리나라의 지역 간 균형발전 불평등은 수도권·비수도권 간의 격차 확대가 주요 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 다시 말해, 수도권과 비수도권 간의 격차가 비수도권 내 격차를 크게 상회하고 있으며, 이는 〈그림 3〉을 통해 확인된다. 연도별 전체 불평등도를 100%로 환산했을 경우 2003년의 수도권과 비수도권 간 격차는

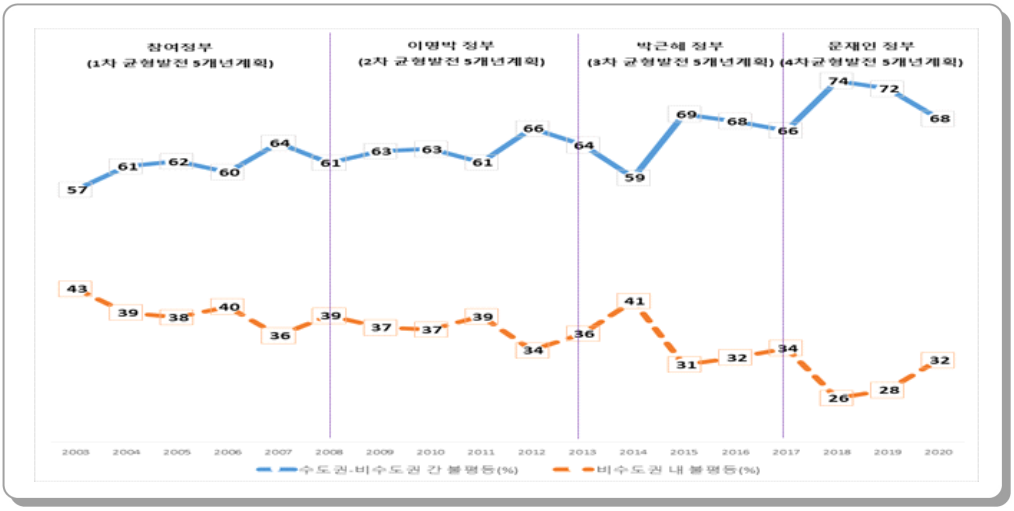
역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다"고 정의하고 있다. 산업연구원(2022), 지역특위 업무보고 자료를 참조.

6) 산업연구원(2022)은 국가균형발전특별법에 명시되어 있는 "국가균형발전" 정의에 따라 27개의 지표를 이용하여 균형발전 불평등도를 측정하였다.

57%, 비수도권 내 격차는 43%를 기록하였으나, 그 이후 점진적으로 수도권과 비수도권 간의 격차가 확대되기 시작하여 2018년 및 2019년에는 74%, 72%까지 이르고 있다. 반면, 비수도권 내 불평등도는 상대적으로 낮은 수준(26~43%)을 유지하고 있다.

이는 발전의 기회균등(교육, 일자리, 소득)뿐만 아니라 자립적 발전역량(인력, 산업, 기업, 재정), 삶의 질(보건·복지, 문화·여가, 주거·환경, 안전), 그리고 지속가능한 발전(성장잠재력, 글로벌화) 등의 분야에서 수도권이 큰 우위를 차지하고 있음을 의미한다. 이 같은 결과는 윤석열 정부에서는 수도권·비수도권 간의 격차 완화를 위한 균형발전정책이 요구됨을 함의하는 것이다. 여기에서는 위와 같이 수도권으로 집중되는, 달리 말해 균형발전을 저해하는 구조적 문제에 대해 살펴보기로 한다.

• 〈그림 3〉 수도권·비수도권 간 및 비수도권 내 균형발전 불평등도



자료: 산업연구원(2022)

2. 노동시장 이중구조 고착화

지방의 많은 사람들이 고향을 등지고 수도권으로 향하는 가장 큰 이유 중 하나는 노동시장의 이중구조를 들 수 있다. 저임금·중노동 등의 이유로 노동력의 공급이 수요를 크게 밑도는 시장과, 고임금·고대우 등으로 노동력이 집중되는 시장으로 노동시장이 양분된 구조이다. 전자는 중소기업이, 후자는 공공부문이나 대기업이 해당한다. 이로 인해 대기업 정규직과 같은 1차 노동시장 진입을 위해 지방의 청년인구를 중심으로 수도권으로 이동하는 경향성이 강하게 나타나고 있다.

2차 노동시장(대기업 비정규직, 중소기업 정규직, 중소기업 비정규직)의 근로자는 1,788만명으로 전체의 89.2%나 차지하는 데 비해, 1차 노동시장인 대기업 정규직은 216만명으로 10.8%에 불과하여 동 시장의 진입장벽이 얼마나 높은지를 실감할 수 있다. 또한 임금(월)의 경우는 대기업 정규직이 409.9만원으로 2차 노동시장 평균임금 240.1만원에 비해 1.7배 높으며, 중소기업 비정규직과 비교하면 2.6배 높은 현실이다. 근속 연수에 있어서도 1차 노동시장 근로자는 12.2년이나, 2차 노동시장 평균은 5.0년으로 2.4배, 중소기업 비정규직과는 3.6배의 차이를 보인다. 임금의 경우 1980년 중반까지는 중소기업 근로자 임금이 대기업의 90% 수준을 유지했으나, 그 이후 지속적인 감소세로 50%대까지 하락하는 추세를 나타내고 있다. 이 같은 이유로 지방 인구, 특히 청년층들은 1차 노동시장의 분포가 높은 수도권으로 떠난다. 즉, 대기업의 경우 2019년 기준으로 사업체 60.7%, 종사자 63.4%가 수도권에 집중되어 있기 때문이다.

지역균형발전을 실현하기 위해서는 1, 2차 노동시장 간 자유로운 이동 촉진 및 대·중소기업 간 공정한 시장거래 질서를 유지하기 위한 정책추진이 요구된다.

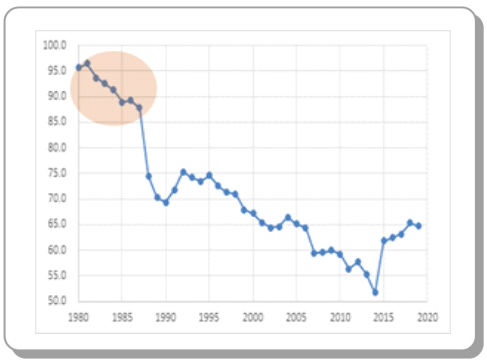
• **〈표 1〉 노동시장 이중구조**

	1차 노동시장	2차 노동시장		
	대기업 정규직	대기업 비정규직	중소기업 정규직	중소기업 비정규직
근로자 수(만명)	216	37	1,127	624
(비중, %)	(10.8%)	(1.8%)	(56.2%)	(31.1%)
임금(만원/월)	409.9	282.9	280	157.4
근속 연수(년)	12.2	4.7	6.9	3.4

자료 : 산업연구원(2022) 및 동아일보(2019.9.3)

• **〈그림 4〉 대기업 대비 중소기업 임금수준**

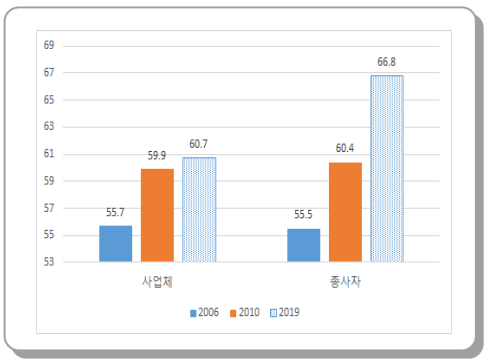
단위 : %



자료 : e-나라지표를 토대로 작성

• **〈그림 5〉 대기업(1차 노동시장) 수도권 비중**

단위 : %



자료 : 통계청, 전국사업체조사를 토대로 계산

3. 지역산업 구성의 차이

역내 산업구성은 해당 지역의 성장과 직결되고, 지역 간 격차를 유발하는 주요 요인으로 작용한다. 즉, 특정 지역에서 고부가가치 산업이 전체 산업 중에서 얼마나 차지하고 있느냐에 따라 노동생산성이 결정된다는 점이다. 지식기반 시대를 맞이하여 많은 국가나 지역이 혁신활동 강화를 통해 산업구조 고도화를 도모하려는 이유도 여기에 있다.

우리나라의 경우는 수도권 연구개발, 비수도권 생산기능 등으로 분절되어 있어 고부가가치 산업에 속하는 기업의 입지가 크게 달라지는 양상을 보인다. 수도권은 기업들의 R&D 기능이 집적하여 산업구조 고도화가 빠르게 진행되면서 고부가가치 기업이 상대적으로 많이 분포되어 있는 특성을 보인다. 최근의 고부가가치 기업은 주로 지식기반제조업[7] 및 지식기반서비스업[8]에 속하는 경우가 많다. 이러한 사실은 〈표 2〉를 확인하면 명확하게 나타난다. 228개 시군구를 대상으로 일자리 창출 상위 10위에 속하는 지역들을 비교해보면, 1995~2005년간의 경우는 10개 지역 중 비수도권이 3곳(충남 천안, 경남 김해, 대전 서구)을 차지하였으며, 이들 10개 지역의 2005년 제조업 평균 비중은 34.0%를 기록하였다.

• **〈표 2〉 일자리 창출 상위 10위권 비교(시군구)**

단위: 천명, %

순위	1995년~2005년 비수도권 3곳	증가 (천명)	제조% (2005년) 제조업 중심	2006년~2016년 모두 수도권	증가 (천명)	제조% (2016년) 비제조업 중심
1	경기 화성시	108.5	64.7	경기 화성시	179.9	51.5
2	경기 고양시 일산구	103.4	15.8	서울 강남구	121.3	2.3
3	경기 성남시 분당구	92.5	7.0	경기 성남 분당구	108.1	3.3
4	경기 시흥시	86.3	55.2	서울 서초구	85.2	1.5
5	경기 용인시	76.1	33.0	서울 금천구	84.9	18.8
6	충남 천안시	74.8	36.5	서울 영등포구	82.4	4.0
7	경남 김해시	68.2	46.2	경기 파주시	81.2	43.5
8	경기 수원시 팔달구	51.8	33.3	경기 고양시 일산구	80.4	11.0
9	대전 서구	49.7	4.0	경기 용인시	78.8	29.4
10	경기 평택시	45.8	44.6	서울 마포구	77.4	2.2

주: 전산업(농림어광업 제외) 대비 제조업 비중
자료: 박진(2022), "지역 허브 중심의 균형발전 전략"에서 재인용

7) 지식기반제조업은 전자정보기기, 반도체, 메카트로닉스, 정밀화학, 생물, 정밀기기, 신소재, 환경, 항공우주 등의 9개 산업으로 구성된다.
8) 지식기반서비스업은 정보서비스, 기업지원서비스, 문화서비스, 관광서비스, 물류서비스 등의 5개 업종으로 구성된다.

그러나 그 이후 2006~2016년 기간 동안 상위 10위를 차지한 지역은 모두 수도권의 시 또는 구 등으로 비수도권 지역은 1곳도 포함되지 않았다. 여기에서 우리가 관심을 가져야 할 점은 이들 지역의 2016년 제조업 평균 비중은 16.8%로 10년 전의 상위 10위권의 평균과 비교하면 절반 수준에도 미치지 못한다는 점이다. 이는 산업구조의 변화로 과거 제조업 중심의 고용 창출에서 최근에는 비제조업 부문에서 일자리가 많이 창출된다는 것을 함의한다. 이러한 사실은 수도권의 비제조업 비중 확대와 비수도권의 높은 제조업 비중은 생산성뿐만 아니라 고용의 격차 확대에도 큰 영향을 미치게 되어 결국에는 수도권·비수도권 간의 격차를 더욱 확대시키는 역할을 한다.

4. 자산의 공간적 격차

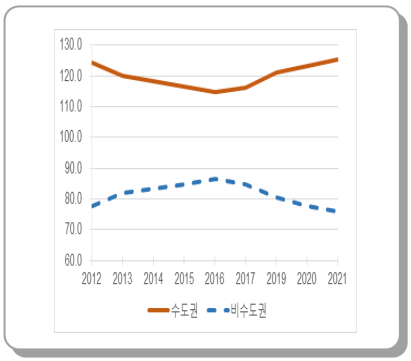
지방인구의 급속한 증가로 인한 수도권 비대화는 지역 간 부동산가격 양극화로 이어지고 있다. 2010년대 중반 이후 수도권과 비수도권 간 가구의 순자산(=전체자산-부채) 격차 확대 및 재산소득의 수도권 점유율의 뚜렷한 증가세를 보인다. 순자산의 경우 전국평균(100.0) 대비 수도권은 116~125, 비수도권은 75~84수준을 기록하고 있으며, 2016년 이후의 자산 격차는 더욱 확대되는 양상을 나타내고 있다(정준호, 2020).

이에 더해 지역 간의 아파트값 상승률 격차는 심각한 수준에 이르고 있다. 2016~'21년간의 아파트값은 서울과 경기가 각각 108.6%와 85.1%의 상승률을 보였으나, 부산은 55.4%, 강원은 19.4%에 머물러 지역 간의 격차가 크게 확대되는 양상이다. 또한 서울 대비 아파트 매매가 비율의 경우는 같은 수도권임에도 불구하고 경기는 48.1%에 그치고 있으며, 대도시인 부산과 대구도 각각 39.4%, 31.8%에 불과하며, 강원은 13.9%로 다른 지역과 큰 차이를 보인다.

서울을 포함한 수도권 아파트 매매가격 상승은 공간적으로 불균등한 가격 격차를 초래하고, 이는 가구의 자산총액에 반영되어 지역 간 자산 불평등을 확대하는 요인으로 작용한다. 코로나-19 이후 경제불평등의 원인을 묻는 설문조사에서 '부동산 등 자산가격 상승'이라고 답한 응답자가 전체의 34.1%로 1위를 차지할 만큼 부동산가격의 변동이 자산 격차의 가장 중요한 요인으로 인식되고 있다(리얼미터·YTN, 2021)

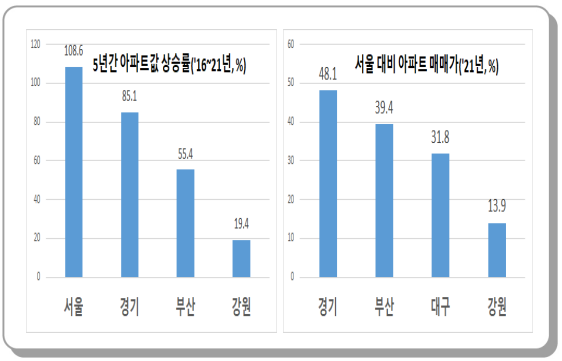
이같이 자산의 공간적 격차는 비수도권 주민의 상실감으로 이어지고 균형발전을 저해하므로 공정한 기회 및 공평한 자립발전 차원에서 정책적으로 시정할 필요가 있다.

• 〈그림 5〉 가구의 상대 순자산 추이



자료: 정준호(2020)

• 〈그림 6〉 지역별 아파트값 변동 추이



자료: 매일경제(2021.12.5.)

자료: 매일경제(2021.12.5.)

Ⅲ. 윤석열 정부 지역균형발전정책 주요 내용[9)]

1. 지역균형발전 3대 전략·10대 국정과제

지금 우리는 4차 산업혁명, 디지털전환, 탄소중립, 고령화로의 인구구조 변화 등 경제환경 대변혁의 파고를 맞이하여 향후 우리나라가 다시 한번 재도약할 것이냐 아니면 침체의 길로 접어들 것이냐 하는 갈림길에 직면해 있는 상황이다. 국가경쟁력은 지역의 경제성장에 의해 결정된다. 이런 점에서 지금의 수도권과 지방의 '기울어진 운동장'을 개선하지 않으면 우리의 미래는 담보하기 어렵다. 세계 최고 수준에 이르는 '지역 간 불균형' 및 '지역·산업·경제 양극화'의 완화를 실현하기 위해서는 상식과 공정 기반의 '공간적 정의'를 바로 세우는 일이 우선되어야 하고, 이것이 바로 지역균형발전을 실현해야 하는 이유이다.

이런 가운데, 윤석열 정부는 '어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대'를 모토로 국정을 운영할 것이라고 강조하였다. 이는 곧 윤석열 정부는 본격적인 지방시대의 시작을 의미하고, 지역주도 및 시장친화형 지역발전을 구현하겠다는 강한 의지로 풀이된다. 정부는 지역균형발전 분야의 3대 전략·10대 국정과제를 발표하였다. 3대 전략은 1) 자율 : 진정한 지역주도 균형발전 시대, 2) 혁신 : 혁신성장 기반 강화를 통한 좋은 일자리 창출, 3) 공정 : 지역 고유특성 극대화로 구성되어 있다. 이는 자율 기반의 지방분권을 통한 자치역량 제고, 시장친화형의 혁신성장역량 확

9) 대한민국 정부(2022) 및 허문구(2022a)의 일부를 수정, 보완한 것임.

충을 통한 좋은 일자리 창출, 지역자원 및 특성을 고려한 자생적 창조역량 강화 등을 도모하는 것을 목표로 하고 있다.

주요 국정과제로는 전략 1의 자율 부문에서는 ① 지방시대 실현을 위한 지방분권 강화, ② 지방자치단체 재정력 강화, ③ 지역인재 육성을 위한 교육혁신, ④ 지방자치단체의 자치역량 소통·협력 강화 등이 포함되어 있으며, 이를 통해 '자치역량을 제고'하는 데 역점을 두고 있다.

전략 2의 혁신 부문에서는, ⑤ 기업의 지방이전 및 투자 촉진, ⑥ 공공기관 이전 등 지역성장거점 육성, ⑦ 지역 맞춤형 창업·혁신 생태계 조성 등의 과제를 통해 '지역의 좋은 일자리' 창출을 목표로 한다.

전략 3의 공정 부문은, ⑧ 지역특화형 산업육성으로 양질의 일자리 창출, ⑨ 지역사회의 자생적 창조역량 강화, ⑩ 지방소멸 방지, 균형발전 추진체계 강화 등이 주요 과제로 지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있는 지원체계를 구현하고, '인구취약지역에 대한 성장환경'을 조성하는 과제로 구성되어 있다.

• **〈표 3〉 지역균형발전 3대 전략·10대 국정과제**

3대 전략	10대 국정과제	소관 부처
1. 자율 진정한 지역주도 균형발전 시대	1. 지방시대 실현을 위한 지방분권 강화 2. 지방자치단체 재정력 강화 3. 지역인재 육성을 위한 교육혁신 4. 지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화	행안부 행안부·기재부 교육부 행안부
2. 혁신 혁신성장 기반의 좋은 일자리	5. 기업의 지방이전 및 투자 촉진 6. 공공기관 이전 등 지역성장거점 육성 7. 지역 맞춤형 창업·혁신 생태계 조성	산업부 국토부 중기부
3. 공정 지역 고유특성 극대화	8. 지역특화형 산업육성으로 양질의 일자리 창출 9. 지역사회의 자생적 창조역량 강화 10. 지방소멸 방지, 균형발전 추진체계 강화	산업부 중기부·행안부 산업부·행안부

주: 3대 전략의 자율, 혁신, 공정은 필자가 작명한 것임.
자료: 대한민국 정부(2022)

2. 지역균형발전 분야의 시그니처 프로젝트 : 기회발전특구(ODZ)

새 정부의 지역균형발전정책이 역대 정부와 가장 차별화되는 점은 '지역주도형 정책'과 '시장친화형 지역발전' 기반의 '자치분권형 지역균형발전'으로의 패러다임 전환을 들 수 있다. 이를 위해 균형발전정책에 '자율'이라는 가치가 도입되었다는 것이다. 그동안 중앙정부가 지역 사회간접자본 및 인프라 구축 등을 주도하는 방식에서 벗어나 지방정부의 자율적인 역할을 확대한다

는 점이다. 중앙정부 중심의 하향식 추진방식에서 지방정부에 자율권 및 권한을 주어 민간기업 또는 투자자 등이 지역에서 시장친화적으로 주도하는 상향식 균형발전으로의 전환을 의미한다. 다시 말해, 그간 우리나라의 균형발전정책은 정부가 국가 권력을 기반으로 공공기관의 지방이전 등을 통한 '분산형 균형발전'에서 새 정부에서는 지자체의 역량을 강화하여 기업과 사람이 스스로 지방으로 올 수 있는 환경을 조성하는 '분권형 균형발전'으로의 전환을 뜻한다.

진정한 균형발전을 도모하려면 저발전지역에 발전기회를 제공함으로써 지역의 자생력을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이러한 관점에서 윤석열 정부의 지역균형발전정책 중 지역이 가장 주목해서 보아야 할 핵심 프로젝트는 '기회발전특구(ODZ ; Opportunity Development Zone)'이다. 동 프로젝트는 지역특위에서 미국의 '기회특구(OZ ; Opportunity Zone)'를 모델로 연구설계가 시작되었다(허문구, 2022b). 미국은 극심한 지역 간 불균형과 양극화로 인한 사회적 갈등을 해결하기 위해 2017년 연방정부가 미(저)개발 낙후지역을 대상으로 장기민간투자에 대해 세제 혜택을 제공하는 기회특구제도를 추진하였다. 대상지역은 개인빈곤율 20% 이상, 가구당 중간소득이 지역 중간소득의 80% 이하 수준이 지속되는 저발전지역이다. 기회특구로 지정된 지역의 인구는 약 3천만 명에 이르며, 평균 빈곤률은 31%로 미국 평균의 두 배, 주민의 56%가 유색인종으로 다양한 경제 및 사회적 문제를 야기하는 지역들로 구성되어 있다. 정책성과로는 2019년 말 기준으로 민간투자 규모는 750억 달러로 추정되며, 일자리는 대도시 기준으로 2017년 대비 3.75% 증가, 78만 개의 새로운 일자리가 창출된 것으로 나타나고 있다(산업연구원, 2022).

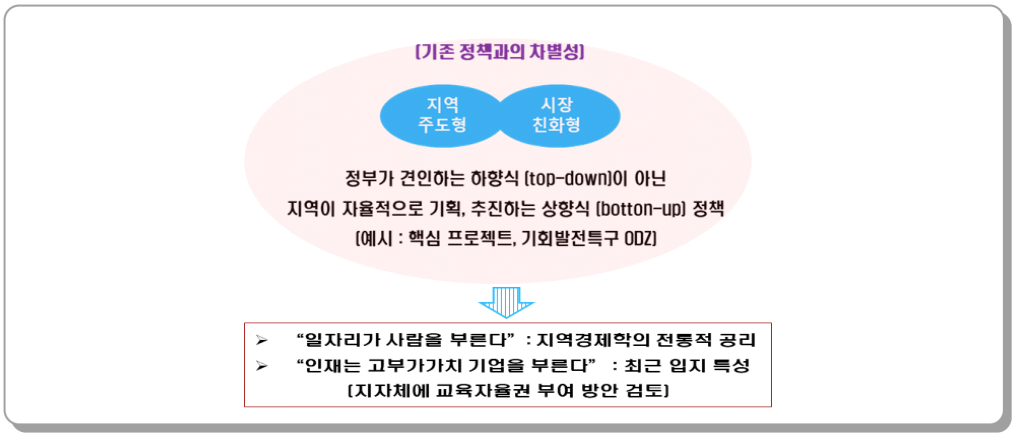
새 정부가 지향하는 기회발전특구는 전례없는 파격적인 조세정책 시험장으로서의 균형발전 핵심 정책수단이다. 동 특구는 기업의 지방이전과 지방투자를 촉진하기 위해 지자체가 고유한 성장전략에 입각하여 지역특화 모델과 규제특례를 신청하면 중앙정부가 이전하는 기업과 투자하는 개인에게 각종 세제, 법령 지원을 하는 제도이다(월간중앙, 2022.5.17). 다만, 중앙정부는 특구의 선정기준 및 지역경제 특성 등을 분석하여 지역에 제공하고, 지방정부는 이를 참고로 자율적으로 대상지역 지정 등에 활용한다.

지방으로 이전하는 기업에 대해서는 파격적인 법인세, 가업 승계를 위한 상속세 감면 등이 지원된다. 또한 기회발전특구에 직접투자 또는 간접투자하는 개인투자자에 대해서는 양도소득세의 과세이연 및 감면, 면제의 혜택이 주어진다. 동 제도는 "과거 정부가 지역에 특구를 할당·배분하던 틀에서 벗어나 (연방정부가 대상지역을 지정하는 미국의 경우와 달리) 지자체가 스스로 특구를 구상하고 중앙정부에 요청하는 지역자율성이 반영된 보팀업(Bottom-Up) 정책"이다(월간중앙, 2022.5.17). 기회발전특구는 윤석열 정부가 지향하는 '지역주도'와 '시장친화형'이라는

핵심 키워드를 모두 담고 있는 제도이다. 동 특구가 성공적으로 추진되기 위해서는 조세 인센티브가 국가재정에 미치는 영향, 동 특구가 대도시로 지정되었을 경우 인근의 낙후지역(또는 지방소멸지역)과의 산업·경제적 연계방안, 기업 및 개인투자자가 선호하는 조세 혜택의 규모 및 종류에 대한 의견수렴 등 아직도 꼼꼼히 준비해야 할 것들이 많다. 그러나 분명한 것은 우리나라의 지역 간 불균형의 정도와 과거 정책추진의 결과를 고려할 때 파격적 및 획기적 정책수단이 시행되지 않는 한 균형발전을 도모하는 것은 어렵다는 점이다. 하나의 대안으로서 시범사업으로 특정 지역을 특구로 지정, 추진한 후 그 성과를 점검하여 전국적 확산 또는 제도 정비 등을 고려하는 방안을 검토할 필요가 있다(허문구, 2022c).

고용과 인구 간의 관계를 보면, 통상적으로 "일자리가 사람을 부른다"는 지역경제학의 전통적인 공리가 적용되어왔다. 그래서 많은 지자체들은 기업 유치를 통한 일자리 창출을 최우선 과제로 삼고 있다. 그러나, 고부가가치 기업의 입지 특성은 다르다. 이들 기업은 사람(인재)을 따라가는 특성이 강하게 나타난다. 최근 대표적인 사례로 성남 판교테크노밸리에 ICT 관련 기업이 집중하는 이유는 수도권이라는 지리적 특성으로 생산성이 높은 인재들의 수급이 용이하기 때문이다. 이처럼 기업 입장에서는 만성적인 인재 부족에 시달리는 비수도권으로 이동하기를 꺼린다. 이러한 점을 고려하여 새 정부에서는 지방정부에 대폭적인 교육자율권을 부여하여 교육부가 아닌 지역 사정을 가장 잘 알고 있는 지자체가 기업과 협의하여 필요한 인재를 양성하기 위한 커리큘럼을 직접 만들고, 졸업 후에는 해당 지역 내 기업에 바로 취업할 수 있는 체계에 대해 신중하게 검토하고 있다.

• **〈그림 7〉 새 정부 지역균형발전정책의 차별성**



자료 : 허문구(2022a)

Ⅳ. 지방시대 구현을 위한 정책과제

앞서 우리나라의 지역 현안과 수도권·비수도권 간 격차, 그리고 새 정부의 지역균형발전정책에 대해 살펴보았다. 분석 결과를 토대로 여기에서는 향후 지역이 균형발전을 도모하기 위해 지역 및 정부 차원에서의 정책 대응방안에 대해 제안하고자 한다.

먼저, 지역 차원에서의 정책과제를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역별 7대 분야·15대 정책과제에 대한 '상시 점검·조율 시스템'을 구축하는 것이다. 지역균형발전을 위해 17개 시도별로 7대 분야·15대 정책과제가 선정되었으며, 지역주민의 입장에서는 이들 정책과제 추진 여부에 따라 지방시대 및 균형발전의 체감도가 달라질 것이다. 하지만, 최근 지방선거로 인해 지자체장이 상당수 바뀌면서 시정·도정의 기본방향 변화가 불가피하게 되었다. 특히 부울경과 충청권 시도의 경우는 모두 새로운 지자체장으로 바뀌면서 정책변화의 필요성이 더해졌다. 따라서 각 지역은 기존에 설정된 7대 분야 및 15대 정책과제에 대해 수정, 보완을 위해 지역 내 정책별 전문가 워킹그룹을 구성하여 상시적으로 논의하는 '균형발전 정책과제 상시 점검·조율 시스템'을 구축할 필요가 있다.

여기에서 중요한 것은 각 지역의 정책과제을 점검·조율하는 것뿐만 아니라, 광역권 단위로 확대한 시스템을 구축함으로써 정책 시너지효과를 유도해야 한다는 점이다. 특히, 최근 지역에서 관심도가 높은 초광역협력사업 등에 대해 각 지역의 15대 정책과제와 연계한 새로운 사업발굴 등이 요구되는 상황이다. 지역 및 광역권 차원에서 정책과제에 대한 점검을 통해 도출된 결과에 대해서는 중앙정부 및 조만간 출범할 것으로 예상되는 '(가칭)지방시대위원회'와 협의하여 새로운 정책과제를 반영할 수 있는 사전적 준비가 무엇보다 중요하다.

둘째, '분권형 균형발전'을 구현하기 위해 '자치분권 역량'을 제고할 필요가 있다. 새 정부의 지역균형발전정책이 기존 정책과 가장 다른 특징은 지방분권이라는 큰 이슈가 포함되었다는 점이다. 역대 정부에서는 국가 주도의 하향식 정책 추진으로 지방분권과 균형발전이 분리되어 시행됨으로써 정책효과가 반감되는 결과를 초래하였다.

하지만, 앞서 언급한 바와 같이 새 정부에서는 '지역주도', '시장친화형'의 균형발전을 지향하고 있어 국가사무의 이양 및 지방세 조정 등을 통한 재정 및 행정적 변화가 나타날 것으로 예상된다. 이 같은 시대적 조류 변화에 대비하여 주민 삶의 질 증진 및 지역경쟁력 강화라는 지방분권의 목표를 달성하기 위해서는 지자체의 운영역량 및 주민자치의 역량을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 지자체는 지방분권의 목표 명확화 및 기존 정부 한계 보완을 통한 실행 전략의 효율화 방안이 뒷받침되어야 할 것이다(박기관, 2022). 앞서 기술한 바와 같이, 과거 국가 권력을 앞세운 공

공기관 지방이전 등의 '분산형 균형발전'에서 자치역량 제고를 통해 기업과 사람이 스스로 지방으로 갈 수 있는 '분권형 균형발전'으로의 패러다임 변화에 대응하려면 각 지역의 자치분권 역량 제고가 요구되는 시점이다.

셋째, 역내에 좋은 일자리 창출을 위해 '혁신성장 역량'을 강화하는 것이다. 신정부의 지역균형발전정책의 최종적인 목표는 비수도권의 경제활성화를 통해 수도권과의 격차를 완화하여 '어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대'를 구현하는 것이다. 이를 위해서는 전략 2의 '혁신성장 기반의 좋은 일자리 창출'이 선행되어야 한다. 달리 말하면, 역내에 좋은 일자리 창출은 '지역민 소득증대 → 역내 지출 확대 → 기업 생산 확대 → 고용 증대'의 선순환 체계를 구축한다는 의미이다. 이를 위해서는 역내에 '사람·교육 → R&D → 창업 → 신산업 기반'의 혁신성장역량의 흐름이 작동되어야 한다. 이들 흐름이 수월하게 작동하려면 무엇보다 '기술사업화 촉진'을 통해 창업활성화 및 신산업의 역량을 확충할 필요가 있다.

혁신성장 경로 흐름 관점에서 보면, R&D 역량이 우수한 지역은 R&D 성과가 창업활동, 신산업과 연계되어 지역경제 생산성 증대를 촉진하지만, 많은 지역에서 이들 요소 간 미스매치 현상이 관찰된다. 혁신성장을 도모하려면 R&D와 창업활동, 신산업 기반의 부문 간 단절현상을 극복하는 것이 중요하며, 'R&D 역량 → 기술사업화 촉진 → 창업활성화 → 신산업 기반'으로 연결되는 지역성장 선순환구조를 고려할 필요가 있다. 지역이 기술사업화를 통한 창업활동 및 신산업 기반을 혁신성장의 마중물로 활용하기 위해서는 지식생태계와 비즈니스생태계가 조화된 플랫폼 구축이 요구된다. 이를 위해 인프라적인 차원에서 창업기업들이 활동할 수 있는 스타트업 빌리지(Start-up Village)와 같은 공간을 마련하여 유사 업종의 기업·전문인력 간 교류를 통한 융복합 기술 및 신산업이 도출될 수 있는 기회의 장을 제공하는 것이 중요하다. 또한, 연구개발 활동의 경우는 자금과 R&D 역량이 상대적으로 부족한 창업기업이 특정 기술을 개발할 수 있는 리빙랩(Living Lab) 또는 메이커스페이스(Makerspace) 등과 같은 정책적 지원이 필요하다.

다음으로, 정부 차원에서의 대응방안은 다음과 같이 제안할 수 있다. 첫째, 무엇보다 '분권형 균형발전'을 위한 컨트롤타워를 시급히 개편할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 윤석열 정부 지역균형발전 분야의 국정과제 중 가장 큰 특징 중 하나는 지방분권이라는 커다란 주제가 포함되었다는 점이다. 지방분권과 균형발전이 같은 궤에서 작동하는 것은 2003년 균형발전정책이 본격적으로 추진된 이후 20년 동안 없었던 일이다. 그동안 지방분권과 균형발전은 지역발전이라는 같은 정책적 목표를 가지고 있었음에도 정책추진 상 분리되어 시행되어왔던 것이 사실이다. 지방분권은 「지방자치분권및지방행정체제개편에관한특별법」에 따라 자치분권위원회가, 균형발전은 「국가균형발전특별법」에 따라 국가(지역)균형발전위원회가 정책총괄 조정기구로서 역

할을 수행해 왔다.

지방시대를 표방하는 윤석열 정부의 지역균형발전 기본방향은 과거의 인구 및 기업의 지방분산을 통한 "분산형 균형발전"에서 지역의 자율과 자치역량을 중시하는 "분권형 균형발전"으로 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 이 같은 조류의 흐름 속에서 지역균형발전 10대 국정과제 중 지방분권과 관련된 과제가 상당수 포함되어 있다는 점을 고려하면, 지방분권과 균형발전은 하나의 틀 속에서 상호보완적인 관점에서의 정책추진이 바람직하다. 하지만 지방분권과 균형발전이 지향하는 속성(소관 업무)은 많이 다르다. 지방분권은 국가사무 권한을 지방으로 이양함으로써 지역의 자율성 및 자치역량을 강화하는 것이고, 균형발전은 사업 및 예산의 조정 및 심의를 통해 지역발전을 도모하는 것이 주요한 기능이다.

윤석열 정부에서 분권형 균형발전의 추진을 위해서는 각 분야의 정책을 총괄하는 2개의 위원회를 통합((가칭)지방시대위원회)함으로써 정책 효율성을 극대화하는 방안을 모색해야 한다. 다만, 이 경우 하나의 위원회 안에 '(가칭)자치분권위원회'와 '(가칭)균형발전위원회'라는 별도의 분과위원회를 설치함으로써 '다름의 가치'를 인정하면서 하나의 바구니 안에서 분권과 균형을 상호 연계하는 방안 강구가 요구된다.

장기적인 관점에서 지방시대가 정착하기 위해서는 위에서 제시한 대통령 직속 통합위원회를 기반으로 예산의 집행권을 갖는 행정위원회, 더 나아가 정부부처화하는 방안까지도 고려할 수 있다. 그동안 정부가 균형발전에 대한 정책을 상당 부분 투입했음에도 불구하고 현실적으로 이에 역행하는 결과가 나타났다는 사실은, 향후 보다 획기적이고 강력한 컨트롤타워가 요구됨을 의미한다.

마지막으로, 지역 자율성 강화를 위해 국가균형특별회계(균특회계)를 개편하는 것이다. 분권형 균형발전을 위해서는 지역의 자율성을 확보할 수 있는 예산이 뒷받침되어야 한다. 그러나 총량적인 균특회계 추이를 보면 2012년 9.4조원에서 2022년 10.9조원으로 동 기간 1.5조원 증가에 그치고 있다. 같은 기간 국가재정 규모는 1.9배 증가했지만 균특회계는 1.2배 증가에 머물고 있다. 이뿐만 아니라 지역자율계정의 포괄보조금의 경우는 매년 축소 경향을 보이면서 지역특성을 고려한 지역발전을 추구하는 데 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 균특회계는 국가재정 규모가 확대되는 크기를 고려하여 점진적인 증가가 요구되고, 균특회계 내에서의 포괄보조금의 비중도 확대되어야 할 것이다.

《참고문헌》

대한민국 정부(2022), 윤석열 정부 120대 국정과제.
동아일보(2019.9.3), “노동시장 이중구조, 왜 문제가 되나요”.
리얼미터·YTN(2021), 코로나-19 이후 한국 사회 경제불평등 인식조사.
매일경제신문(2021.12.5), “서울·지방 아파트값 격차 5년새 더 벌어졌네”.
박기관(2022), 자치분권을 통한 지역주도 균형발전 전략, 「윤석열 정부 지역균형발전의 전략과 과제」 특별세미나, 산업연구원.
박진(2022), 지역 허브 중심의 균형발전 전략, 제5회 서울인구심포지엄 발표자료.
산업연구원(2022), 제20대 대통령직 인수위 지역균형발전 특별위원회, 업무보고 자료.
월간중앙(2022.5.17.), “윤석열 정부 지역·인구 전략의 이면”.
정준호(2020), 패러다임 전환과 회복력 있는 지역경제, 한국지역정책학회 발표자료.
통계청(KOSIS), 전국사업체조사, 인구동향조사, 지역소득, 주민등록인구.
허문구 외(2022), 지방소멸시대의 인구감소 위기 극복방안 : 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로, 경제·인문사회연구회.
허문구(2022a), 2022 새 정부의 지역균형발전정책과 지역의 대응방안, 대전세종포럼, 통권 제82호, 대전세종연구원.
허문구(2022b), 윤석열 정부 지방시대와 정책과제, KIET 산업경제, Vol. 286, 산업연구원.
허문구(2022c), 윤석열 정부의 지역균형발전정책 : 지역주도·시장친화형 지방시대의 시작, 지방자치 이슈와 포럼, Vol. 43, 한국지방행정연구원.
Daniel Rigney(박슬라 역, 2011), 나쁜 사회, 평등이라는 거짓말.
e-나라지표, 가구순자산.
e-나라지표, 대기업 대비 중소기업 임금비율.

지역균형지표를 통한 지역 간 격차 현황 분석과 시사점(수도권과 비수도권을 중심으로)

송지영(한국지방행정연구원 연구위원)

Ⅰ. 서론

2020년 우리나라 전체 국토 면적의 11.8%에 불과한 서울·경기·인천 등 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월했으며, 2021년 기준 그 격차는 더 커지고 있다. 비단 인구수만이 아니다. 지역내총생산(GRDP)은 2010년 비수도권 50.7%, 수도권 49.3% 수준이었으나, 2020년에는 수도권이 52.7%, 비수도권이 47.3%로 크게 역전되었으며, 대기업 본사 75%가 수도권에 편중[1], 벤처투자금액의 81.7%가 수도권에 집중[2]되는 등 서울을 중심으로 한 수도권과 이를 제외한 비수도권은 하나의 국가이지만 처한 상황은 확연히 다르다. 사람과 기업과 돈이 모두 수도권에 집중되는 것이다.

이로 인해 삶의 질과 연관되는 교육, 의료, 복지, 문화 등 모든 분야에서 수도권과 비수도권의 격차가 벌어지고 있다. 수도권 과밀은 주거, 교통, 환경 등 여러 도시문제를 야기하고 있다.

과거와 같이 인구수가 증가하고 고도의 경제성장이 가능한 시기라면 수도권의 성장속도에는 못미치더라도 지방 비수도권 역시 성장할 수 있을 것이다. 그러나 2021년 우리나라의 총인구는 인구집계를 시작한 72년만에 처음으로 총인구수가 전년대비 9만 1,000명 감소하였다. 특히 저출산·고령화가 빠른 속도로 진행되어 생산가능인구는 감소하고 노령인구수가 크게 증가하여 경제성장률경이 크게 낮아지는 상황에서 수도권 집중은 비수도권의 공동화, 쇠퇴를 넘어 지방소멸의 우려가 커지고 있다. 즉 비수도권에서 수도권으로의 인구유출이 지속되면서 비수도권의 지역적 기반이 더욱 약화되는 악순환이 발생하였고 이러한 문제가 장기간 지속되면서 국가균형발전

1) 머니투데이(2022.02.28.) 보도를 통해 소속회사의 본사 주소지를 금융감독원 전자공시시스템 기준으로 분석한 결과 서울에 본사를 두고 있는 곳은 908개(52.1%), 경기 327개(18.8%), 인천 55개(3.2%)로 나타났다. 수도권에 위치한 대기업 소속 회사의 비율이 74.1%에 달했다.

2) 아시아경제(2022.10.06.), [2022 국감] 수도권,비수도권 벤처투자 격차 심각

에 대한 중요성이 부각되었다.

우리나라에서는 참여정부에서 국가균형발전정책을 본격적으로 추진[3]하기 시작하였으며 지금까지 20여년 동안 중앙정부 및 지방자치단체는 기회 균등과 삶의 질 향상, 지역경쟁력 강화 등을 목표로 다양한 정책을 추진하였다. 그러나 역대 정부의 정책적 노력에도 불구하고 현실은 앞서 언급한 바와 같이 지역간(특히 수도권과 비수도권) 발전 격차는 오히려 심화되고 있는 실정이다.

한편 수도권내에서도 경기북부(접경지역, 개발제한구역 등) 등과 같이 수도권내에서의 지역 격차도 심화되고 있다는 주장 역시 최근 제기되고 있다.[4]

본 고에서는 이러한 상황을 염두에 두고 수도권과 비수도권간의 발전격차를 여러 가지 지표를 통해 확인한 뒤, 수도권내의 격차, 비수도권내의 격차 등을 고려하여 종합적으로 지역균형발전 관련 시사점을 도출하고자 한다. 다만 지역간 격차를 확인하기 위한 지표들은 정부주무부처, 연구기관, 지방자치단체, 유관기관 등 저마다 다양한 지표를 선정·개발하여 활용하고 있으므로 매우 많은 지표가 존재한다. 본 고에서는 이중에서도 국가균형발전위원회가 개발하여 매년 발표하는 '균형발전지표'를 중심으로 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 균형발전지표의 개요

국가균형발전위원회(대통령 직속)는 객관적 주관적 종합 진단을 통해 지역의 발전 정도를 측정하고 지역격차 해소를 위한 균형발전 정책의 기초자료 및 참고자료로 활용하기 위한 목적으로 균형발전지표를 개발하였다. 지표의 구성을 살펴보면, 〈표 1〉과 같이 지역간 발전 수준을 비교하는 핵심지표(40년 연평균 인구증감률, 3개년 평균 재정자립도)와 다양한 생활여건을 반영한 객관지표(주거, 교통, 산업, 일자리, 교육, 문화, 여가, 안전, 환경, 보건, 복지)와 삶의 만족도를 파악하는 주관지표(10개부문 22개)등 총 65개로 구성되어 있다.

3) '국가균형발전특별법(이하 균특법)' 제정(2004년)을 통해 지역간 불균형을 해소하고 지역 특성에 맞는 자립적 발전을 도모하고자 하였다.

4) 이와 관련하여서는 기획재정부의 예비타당성조사에서 지역균형발전 점수를 부여하는 비수도권에 일부 수도권(접경지역, 도서지역 등)내의 지역을 포함하고 있는 상황과 경기도를 경기북도와 경기남도로 구분하자는 행정구역 개편 논의 등을 통해 확인할 수 있다.

• 〈표 1〉 균형발전지표(국가균형발전위원회)

지표구분	부문	지표명	단위
핵심지표	인구	연평균인구증감률(1975~2015)	%
	경제	재정자립도 3개년(2015~2017) 평균	%
객관지표	주거	노후주택비율	%
		빈집비율	%
		최저 주거기준 미달 가구 비율	%
		상수도보급률	%
		하수도보급률	%
	교통	도로포장율	%
		고속도리 IC 접근성	km
		고속·고속화철도 접근성	km
		주차장 서비스권역(0.75km) 내 인구비율	%
	산업·일자리	최근 3개년 사업체수 증감률(2015~2017년)	%
		최근 3개년 종사주 수 증감률(2015~2017년)	%
		지식기반산업집적도 3개년 평균(2015~2017년)	%
		상용근로자 비중	%
		특허건수	건
		연구개발인력당 연구개발비	천원/연구개발인력1명
	교육	유아(0~5세)천명당 보육시설수	개소/천명
		학령인구천명당 학교수(초중고)	개소/천명
		어린이집 서비스권역 내 영유아인구 비율	%
		초등학교 서비스권역 내 학령인구 비율	%
	문화·여가	인구십만명당 문화기반시설수	개소/십만명
		인구천명당 객석수	객석수/십만명
		인구십만명당 예술활동건수	건수/십만명
		공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	%
		도서관 서비스권역 내 인구비율	%
		공공체육시설 서비스권역 내 인구비율	%
	안전	구조구급대원 1인당 담당주민수	주민수/구조구급대원1명
		119안전센터 1개당 담당주민수	주민수/119안전센터1개
		소방서 접근성	km
		경찰서 접근성	km
	환경	인구 천명당 도시공원면적	㎡/천명
		녹지율	%
		1㎢당 대기오염물질배출량	톤/㎢·년
		생활공원 서비스권역 내 인구 비율	%

지표구분	부문	지표명	단위
	보건·복지	65세이상 1인가구 비율	%
		국민기초생활보장수급자비율	%
		사회복지 및 보건 분야 지출비중	%
		인구 십만명당 사회복지시설수	개소/십만명
		인구 천명당 의료기관 병상수	병상수/천명
		노인여가복지시설 서비스권역 내 노인인구 비율	%
		응급의료시설 서비스권역 내 인구비율	%
		병원 서비스권역 내 인구 비율	%
주관지표	종합	현재 행복도	점
		지역생활 만족도	점
	주거	주거상태에 만족	점
		기초 생활 여건에 만족	점
	교통	대중교통 및 주차장 이용 편리	점
	산업·일자리	일자리를 쉽게 구할 수 있음	점
		노력한 만큼 소득 창출	점
	교육	초중고생에게 좋은 학교교육 여건	점
		어른들에게도 교육 기회 충분	점
		보육시설 충분	점
	문화·여가	문화/체육활동 시설 접근이 편리	점
		문화/체육활동 시설/프로그램 수준에 만족	점
	안전	자연재해 및 재난 등에 대한 예방과 대비책 충분	점
		밤거리 안전	점
		사회안전체계 충분	점
	환경	소음, 악취, 쓰레기 및 폐기물 처리 서비스 등 만족	점
		자연환경에 만족	점
		미세먼지로 인한 생활 피래가 적음	점
	보건·복지	병/의원/약국 이용이 쉬움	점
		노약자, 장애인 등에 대한 복지가 충분	점
	시민참여·공동체	도움을 청할 이웃이 있음	점
		마을 문제해결과 발전을 위해 함께 노력	점

출처 : 나비스 국가균형발전종합정보시스템(https://www.nabis.go.kr/)

Ⅲ. 수도권과 비수도권의 발전 격차

1. 인구 및 지역경제 지표의 집중현황 및 추이

〈표 2〉~〈표 3〉에는 다양한 지표에 대한 수도권 집중 현황이 정리되어 있다. 이 표에서는 수도권 집중현황을 파악하기 위하여 각 지표별로 전국에서의 수도권 비중과 수도권 대비 비수도권 비중을 제시하였고, 추가로 수도권과 비수도권간의 격차를 비교하기 위하여 비수도권에 대한 수도권의 비율을 산출하였다.

수도권의 면적비중은 전국의 11.8%에 불과하나 인구수는 2000년 46.3%에서 2020년에 50.2%로 절반을 넘어섰으며, 인구밀도의 경우 2020년 기준 2,193명/㎢로 전국의 밀도가 516명/㎢인 것의 약 4.25배가 집중·과밀되어 있다. 특히 수도권의 인구밀도 대비 비수도권의 인구밀도 비중은 계속 낮아져 수도권으로의 집중이 시간이 지남에 따라 강화되고 있음을 알 수 있다. 비수도권 중에서도 '도'지역의 인구밀도는 지난 20년간 정체되어 있으며, 광역시[5]의 인구밀도는 20년간 감소추세를 보여 지방 대도시의 쇠퇴를 확인할 수 있다.

GRDP의 경우 수도권은 2000년 대비 2020년에 약 3.23배 증가한 반면, 비수도권은 2.71배 증가하여 수도권의 증가세가 더 큰 것으로 나타났다. 주목할 만한 것은 GRDP 역시 2000년에는 비수도권이 수도권보다 더 총량적으로 규모가 컸으나 2020년에는 완전히 역전되어 수도권이 비수도권보다 더 크다. 이러한 GRDP 규모의 역전현상은 2015년에 이미 발생하였다.

• **〈표 2〉 수도권 집중현상: 인구 및 GRDP**

구분		인구수(천명)			인구밀도(명/㎢)			GRDP(명목, 백억원)		
		2000년	2010년	2020년	2000년	2010년	2020년	2000년	2010년	2020년
수도권	서울	10,311	10,313	9,668	16,645	16,667	15,891	16,511	31,328	44,454
	인천	2,546	2,758	2,943	2,615	2,645	2,770	2,995	6,327	8,962
	경기	9,219	11,787	13,427	902	1,143	1,319	12,233	27,853	49,130
	소계	22,076	24,857	26,038	1,858	2,070	2,193	31,740	65,508	102,546
비수도권	시	10,118	10,164	10,216	2,818	2,328	2,438	11,933	22,665	31,754
	도	15,538	15,494	15,575	205	205	220	21,915	44,572	60,165
	소계	25,656	25,658	25,791	290	290	291	33,848	67,236	91,919
전국		47,733	50,516	51,829	473	495	516	65,588	132,744	194,464
수도권/전국		0.463	0.492	0.502	3.928	4.182	4.250	0.484	0.493	0.527
비수도권/수도권		1.162	1.032	0.990	0.156	0.140	0.133	1.066	1.026	0.896

자료: 통계청, (검색일: 2022.10.01.)

5) 2020년자료에는 세종특별자치시 포함

〈표 3〉에 의하면 사업체수는 수도권의 비중이 꾸준히 증가하고 있으나, 2020년 기준 비수도권의 업체수를 넘어서지는 않은 반면 회사법인수는 58.6%의 비중을 차지한다. 종사자수는 이미 2005년에 수도권 비중이 50%를 넘어섰으며, 2020년 기준으로 전국면적의 11.8%에 불과한 수도권에 전국 일자리의 52.2%가 존재한다.

• **〈표 3〉 수도권 집중현상: 사업체수 및 종사자수**

구분		총사업체수(천개)			종사자수(천명)			회사법인수(천개)		
		2000년	2010년	2020년	2000년	2010년	2020년	2000년	2010년	2020년
수도권	서울	720	730	1,211	3,575	4,487	5,869	65	105	257
	인천	142	164	306	667	828	1,208	8	16	42
	경기	488	687	1,456	2,416	3,749	5,887	30	79	247
	소계	1,350	1,580	2,973	6,658	9,064	12,964	103	199	547
비수도권	시	669	709	1,165	2,803	3,417	4,590	36	66	156
	도	995	1,066	1,894	4,144	5,165	7,260	42	87	230
	소계	1,663	1,775	3,059	6,946	8,583	11,849	78	153	386
전국		3,013	3,355	6,032	13,604	17,647	24,813	181	352	933
수도권/전국		0.448	0.471	0.493	0.489	0.514	0.522	0.569	0.566	0.586
비수도권/수도권		1.232	1.123	1.029	1.043	0.947	0.914	0.756	0.767	0.707

자료: 통계청, (검색일: 2022.10.01.)

2. 균형발전지표(균형위)로 살펴본 격차

가. 인구, 경제 등 핵심지표 분석 결과

균형위 지표는 2019년 개발되어 현재 2020년, 2021년에 걸쳐 발표되고 있다. 이중 인구증감률(40년 연평균)과 재정자립도(3개년 평균)로 구성된 핵심지표를 시도별로 분석한 결과는 〈표 4〉와 같다.

본고에서는 인구증감률과 재정자립도를 종합지수화하기 위하여 각 지표별 z-score 점수표준화(standardization) 이후 동일가중치로 종합지수화하였다. 그 결과를 토대로 순위를 매긴 결과 시도별 상위(25%)지역은 수도권과 세종시가 차지하였다. 3개년간 비교할 때 경기도가 2021년에 세종시에 1위를 내어주고 2위가 되었으나 거의 고정적으로 수도권은 매년 상위권을 유지하고 있다. 한편 세종시는 행정수도로 출발한 이후 인구증가율이 크게 확대됨에 따라 순위가 급등한 반면 울산광역시는 조선업 및 자동차부품산업의 위기에 따른 인구감소 및 재정자립도 악화로 순위가 하락하였다.

하위(25%)지역은 경상북도, 강원도, 전라북도, 전라남도이며 이들 지역의 하위권 자리매김은 시간에 따라 변화없이 고착화되어 있다. 이들 지역은 인구증감률과 재정자립도 모두 최하위권에 머물고 있다. 즉, 시도 간 균형발전 수준은 수도권이 상위권, 도 지역이 하위권로 양극화 및 고착화되는 모습을 보이고 있다.

• **〈표 4〉 균형위 핵심지표에 따른 시도별 순위**

구분	인구,경제 종합순위			인구증가율 순위			재정자립도 순위		
	2019	2020	2021	1975~2015	1975~2015	1980~2020	2015~2017	2016~2018	2017~2019
서울	4	4	4	9	9	10	1	1	1
				(0.9%)	(0.9%)	(0.3%)	(85.5%)	(86.3%)	(85.4%)
부산	9	9	9	10	10	12	6	6	7
				(0.7%)	(0.7%)	(0.1%)	(61.1%)	(59.1%)	(56.4%)
대구	8	8	8	7	7	8	7	7	6
				(1.2%)	(1.2%)	(0.7%)	(58.2%)	(58%)	(56.6%)
인천	3	3	3	3	3	3	5	4	4
				(2.8%)	(2.8%)	(2.2%)	(67.5%)	(66.7%)	(65.1%)
광주	7	7	7	5	5	6	9	9	9
				(1.8%)	(1.8%)	(1.4%)	(53.6%)	(53.6%)	(51.1%)
대전	6	6	6	4	4	5	8	8	8
				(2.2%)	(2.2%)	(1.6%)	(57.2%)	(55.8%)	(52.5%)
울산	2	2	5	2	2	4	3	5	5
				(2.9%)	(2.9%)	(1.9%)	(70.1%)	(65.7%)	(61.6%)
세종	5	5	1	6	6	1	4	3	2
				(1.7%)	(1.7%)	(3.3%)	(67.8%)	(70.5%)	(69.9%)
경기	1	1	2	1	1	1	2	2	3
				(3.6%)	(3.6%)	(3.3%)	(70.4%)	(70.7%)	(69.6%)
강원	15	15	15	14	14	14	15	16	16
				(-0.5%)	(-0.5%)	(-0.4%)	(31.1%)	(31.2%)	(30.8%)
충북	13	12	12	12	12	10	13	13	13
				(0.1%)	(0.1%)	(0.3%)	(39.9%)	(40.4%)	(39.7%)
충남	12	13	13	13	13	13	12	12	12
				(0%)	(0%)	(0%)	(41.5%)	(41.3%)	(40.4%)
전북	16	16	16	16	16	16	16	17	17
				(-0.7%)	(-0.7%)	(-0.6%)	(30.9%)	(30.3%)	(29.6%)
전남	17	17	17	17	17	17	17	15	15
				(-1.5%)	(-1.5%)	(-1.2%)	(30.8%)	(31.3%)	(31.6%)

구분	인구,경제 종합순위			인구증가율 순위			재정자립도 순위		
	2019	2020	2021	1975~2015	1975~2015	1980~2020	2015~2017	2016~2018	2017~2019
경북	14	14	14	14	14	14	14	14	14
				(-0.5%)	(-0.5%)	(-0.4%)	(35.3%)	(35.1%)	(33.4%)
경남	11	11	11	11	11	9	10	10	10
				(0.5%)	(0.5%)	(0.4%)	(46.7%)	(45.8%)	(43.6%)
제주	10	10	10	8	8	7	11	11	11
				(1%)	(1%)	(0.9%)	(44.5%)	(44.7%)	(42.6%)

주: 1) ( )안은 지표 원래 값
2) 인구증가율은 2019년, 2020년 발표값은 모두 1975년~2015년간 증가율, 2021년 발표값은 1980~2020년 증가율임
3) 재정자립도 3개년 평균값은 2019년 발표값은 2015~2017년 평균, 2020년 발표값은 2016~2018년 평균, 2021년은 2017~2019년 평균값음
자료: 저자 정리

인구증가율 개별지표만으로 볼 때 부산광역시의 인구증가율이 최근(2016년~2020년) 경향 반영시 크게 하락하였고, 충청북도는 세종시 영향으로 인해 인구증가율 순위가 상승하였다. 경상남도의 경우에도 다른 지역의 인구증가율이 최근 들어 크게 감소한 것과 달리 기존 수준을 유지함에 따라 순위가 상승하였다

재정자립도는 서울이 85%가 넘는 1위로서 2위 세종시와 15.5%p차이가 난다. 울산광역시의 재정자립도 순위가 다소 낮아진 반면 세종시는 상승하였고, 특광역시의 재정자립도가 50%를 넘는 반면 도의 경우 경기도를 제외한 나머지 도지역은 모두 50% 미만이다. 특히 전라북도, 전라남도, 강원도, 경상북도의 경우 30% 초반대의 재정자립도를 보이고 있어 재정여건이 매우 열악하며 시간이 지남에 따라 미미하게 보합세 또는 약화되고 있다.

나. 부문별 객관지표 분석 결과

균형발전지표의 부문별 지표는 주거 5개 지표, 교통 4개 지표, 산업일자리 6개 지표, 교육 4개 지표, 문화여가 6개 지표, 안전 4개 지표, 환경 4개 지표, 보건복지 8개 지표 등 총 41개에 달한다. 본고에서는 노후주택비율. 빈집비율 등 낮을수록 좋은 지표는 (-)값을 부여하고 z-score 점수표준화(standardization) 이후 동일가중치로 부문별로 종합지수화한 뒤 시도별 순위를 살펴보았다.

이는 균형위의 균형발전지표 활용방안에서 “해당 지표가 상대적으로 낙후지역의 순위를 나타내는 목적이 아니라 지역 격차 해소를 위한 지역차등 지원을 위한 균형발전 정책의 기초자료로 활용하기 위한 목적인만큼, 균형발전지표의 부문별 지표를 종합하여 평가하고 발전 정도에 따라

지역을 구분하여 살펴보기보단 세부지표별로 낙후지역을 파악하는 것이 중요하다"고 언급하고 있음을 고려하여 전체 부문을 종합화하기 보다는 부문별로 종합하여 지역별 부문별 발전격차를 판단하고자 함이다.

• **〈표 5〉 균형위 객관지표에 따른 시도별 순위 변화**

구분	주거		교통		산업일자리		교육		문화여가		안전		환경		보건복지	
	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021
서울	**6**	**9**	**1**	**1**	**3**	**3**	**8**	**6**	**1**	**2**	**6**	**10**	**17**	**17**	**4**	**4**
부산	8	8	4	3	11	12	11	7	13	6	3	3	16	16	8	8
대구	5	2	3	4	13	17	14	14	6	12	2	5	10	7	2	3
인천	**7**	**7**	**9**	**9**	**6**	**7**	**7**	**5**	**11**	**11**	**10**	**8**	**15**	**15**	**6**	**2**
광주	1	4	5	6	12	15	3	3	4	3	9	6	5	3	1	1
대전	2	3	2	2	5	5	1	1	7	4	11	11	2	2	5	5
울산	3	1	6	5	10	11	12	9	8	10	14	14	11	10	3	6
세종	10	6	8	8	1	1	13	16	9	9	7	4	1	1	17	14
경기	**4**	**5**	**7**	**7**	**2**	**2**	**5**	**10**	**10**	**14**	**17**	**17**	**6**	**6**	**7**	**7**
강원	13	13	17	16	17	16	15	12	3	5	13	16	12	12	13	15
충북	14	12	13	13	7	6	10	13	12	7	16	15	4	5	9	11
충남	15	14	12	14	4	4	6	8	16	15	4	2	14	14	12	13
전북	12	11	10	12	14	10	2	2	5	8	5	7	9	11	11	10
전남	17	17	14	15	15	13	17	15	15	16	8	9	13	13	15	12
경북	16	15	16	17	8	9	9	11	17	17	12	12	7	9	14	16
경남	11	10	11	10	9	8	4	4	14	13	15	13	3	4	10	9
제주	9	16	15	11	16	14	16	17	2	1	1	1	8	8	16	17

주: 주거의 노후주택비율, 빈집비율, 최저주거기준 미달가구비율, 교통의 고속도로IC 접근성, 고속고속화철도 접근성, 안전의 구조구급대원 1인당 담당주민수, 119안전센터 1개당 담당주민수, 소방서 접근성, 경찰서 접근성, 환경의 1㎢당 대기오염물질배출량, 보건복지의 65세이상 1인가구 비율, 국민기초생활보장수급자비율은 낮을수록 좋은 지표이므로 (-)값 부여

자료: 저자 정리

• **〈표 6〉 균형위 객관지표에 따른 상위권 및 하위권 지역**

구분	주거	교통	산업일자리	교육	문화여가	안전	환경	보건복지
상위 25%	울산, 대구, 대전, 광주	**서울**, 대전, 부산, 대구	**세종**, **경기**, **서울**, 충남	대전, 전북, 광주, 경남	제주, **서울**, 광주, 대전	제주, 충남, 부산, **세종**	**세종**, 대전, 광주, 경남	광주, **인천**, 대구, **서울**
하위 25%	충남, 경북, 제주, 전남	충남, 전남, 강원, 경북	제주, 광주, 강원, 대구	대구, 전남, **세종**, 제주	**경기**, 충남, 전남, 경북	울산, 충북, 강원, **경기**	충남, **인천**, 부산, **서울**	세종, 강원, 경북, 제주

자료: 저자 정리

분석결과 부문별 상위권과 하위권 지역이 다양하게 나타났다. 서울은 교통 및 산업일자리, 문화여가, 보건복지 부문에서 최상위권인 반면 주거, 교육, 안전부문은 중위권에 속한다. 특히 주거여건과 안전부문은 불과 3년의 기간동안 3등 이상 낮아졌으며, 이는 노후주택비율이 급증하고, 구조구급대원 1인당 담당주민수가 서울시도 미미하나마 좋아지기는 하였으나, 다른 지역의 개선 대비 그 정도가 미미함에 기인한다.

인천시는 환경부문은 하위권, 복지부문은 상위권에 속하나 다른 부문은 모두 중위권에 속한다. 또한 인천시의 경우 2019년 대비 2021년에 지표상으로 복지부문의 순위 상승을 제외하고는 거의 변화가 없다.

경기도는 산업일자리는 상위권이고 안전부문이 하위권인 반면 다른 부문은 전반적으로 중상위권에 위치한다. 안전부문이 최하위권인 17위로 나타났는데, 이는 서울시와 마찬가지로 구조구급대원 1인당 담당주민수와 119안전센터 1개당 담당주민수는 높은 반면 접근성 역시 좋지 않기 때문이다. 경기도의 넓은 지역적 범위와 지리적 특수성으로 인해 시지역이 아닌 군지역의 경우 소방서와 경찰서 접근성이 좋지 않다. 한편 교육부문이 2019년 대비 2021년에 5등이 하락하였는데, 이는 초등학교 서비스권역 내 학령인구 비율과 어린이집 서비스권역내 영유아인구 비율의 감소 때문이다. 이 두 지표는 교육시설까지의 접근성을 의미하며 지역이 넓은 지리적 특성과 도내의 교육시설에 대한 새로운 증설보다는 지역 내 유아 및 학령인구 감소로 인한 결과로 해석하는 것이 적절할 것이다.

중요한 점은 인구를 유입하는 가장 중요한 요소인 산업일자리, 교통 부문이 수도권에 유리한 반면 인구의 집중에 따라 주거, 교육, 환경 등은 상대적으로 불리하다는 것이다. 반면 비수도권의 경우 인구가 감소함에 따라 1인당으로 계산되는 지표들은 좋아지는 것처럼 나타나 교육, 환경 등에서 양호한 것처럼 보여진다. 특이한 점은 문화여가부문은 1인당 기준으로 산정되는 지표들로 인해 경기도와 인천의 경우 하위권에 속하였으나, 그럼에도 불구하고 서울의 경우 최상위권에 속하여 서울의 문화여가 부문은 총량적인 측면에서 최상위임을 알 수 있다.

종합하면 인구와 경제측면에서 수도권과 비수도권의 양극화가 고착화된 것과 달리 주요부문별로는 다양하게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

3. 수도권 내, 비수도권내의 발전 격차

가. 인구, 경제 등 핵심지표 분석 결과

지금까지 수도권과 비수도권, 그리고 좀더 나아가 시도별로 발전격차를 검토하였다면 이하에

서는 보다 지역의 범위를 세분화하여 수도권내에서의 격차, 비수도권 내에서의 격차를 검토하였다. 수도권에 속하는 시군구는 66개, 비수도권에 속하는 시군구는 162개로 모두 228개이다.

균형발전 핵심지표를 기준으로 기초지자체 228개를 상·하위 지역으로 구분한 결과 상위권(25%, 57개) 중 60%(34개)가 수도권의 시군구가 차지하고 있으며, 하위권(25%, 57개)은 모두 비수도권의 시군구가 속하는 것으로 나타났다. 즉 수도권 지역 66개 중 35개(53%)가 상위 25% 안에 속하며 비수도권 지역 162개 중 22개(13.6%)가 상위 25%안에 속한다. 한편 하위권에는 수도권 소재 지역이 전혀 속하지 않는다는 점에서 우리나라의 경우 발전수준이 상대적으로 낮은 지역은 모두 비수도권으로 수도권과 비수도권의 지역간 격차는 양극화되어 있음을 확인할 수 있다.

• **〈표 7〉 균형발전지표 핵심지표에 따른 상·하위권(각 25%) 지역중 수도권 시군구 분포**

구분	지역	2019년	2020년	2021년
상위25%	수도권(66)	35	35	34
	비수도권(162)	22	22	23
하위25%	수도권(66)	0	0	0
	비수도권(162)	57	57	57
상위25%	특광역시(74)	22	22	21
	도(154)	35	35	36
하위25%	특광역시(74)	3	2	3
	도(154)	54	55	54

자료: 저자 정리

상위권에 속하는 지역을 특광역시와 도로 구분하여 살펴보면 특광역시내 지역은 28.4%가 상위권에 속하는 반면 도에 속하는 시군은 23.4%가 속하여 특광역시가 높긴 하지만 크게 차이가 나진 않는다. 그러나 상위권에 속하는 도 내 시군구의 67%, 즉 36개 중 24개 지역이 모두 경기도에 해당하였다. 반면 하위권에 속하는 지역은 특광역시는 4.1%, 도의 시군구는 35.1%가 해당하였다. 특히 군지역의 경우 상위권에는 부산 기장군, 대구 달성군, 울산 울주군 등 3개 지역만이 속한 반면 하위권에는 군지역이 49개로 대부분을 차지한다.

종합하면 수도권과 비수도권이 상하위권으로 양극화 현상이 뚜렷하고 수도권내의 지역은 하위 25%에 속하는 지역이 전무하다. 특광역시 지역과 도지역으로 구분하여 살펴보면 상위권에 속하는 도내 시군 36개 중에서 경기도에 속하는 시군이 24개로 약 67%를 차지하고 있어, 이 역시 수도권 지역이 상위권에 자리매김함을 보여준다. 하위권 지역은 모두 비수도권이며 대부분

도 내의 군지역에 해당하는 것으로 나타났다.

〈표 8〉은 수도권 지역이 대부분 상위권에 위치하나 228개 지역중 순위 100위권 밖에 있는 지역을 보여준다. 수도권 지역 중에서도 서울시내 강북구, 동대문구, 성북구 등 5개 구가 이에 속하고, 인천시의 강화군, 옹진군 등 4개 지역, 경기도의 접경지역에 해당하는 연천군, 가평군 등 3개 군지역이 이에 해당한다. 이는 비수도권과 수도권의 양자 측면에서 보면 수도권에 속하는 지역이지만 수도권내에서도 상대적으로 발전 정도가 낮은 지역이 존재함을 보여주며 일률적인 수도권 대 비수도권의 구분이 적절치 않을 수 있음을 시사한다.

• **〈표 8〉 핵심지표 순위 100위권 밖에 속하는 수도권내 지역**

시도	시군구
서울(5)	동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 관악구
인천(4)	동구, 남구, 강화군, 옹진군
경기(3)	연천군, 가평군, 양평군

자료: 저자 정리

한편 하위권에 속하는 비수도권의 시군구 분포는 〈표 9〉에서 정리한 바와 같이 전북의 경우 해당 시군 14개 중 10개가 이에 속하여 71.43%가 하위 25%지역에 속하는 것으로 나타났다. 전남의 경우는 14개 지역으로 63.64%, 경북이 11개 지역으로 47.83%, 강원이 8개 지역으로 44.44%가 이에 해당한다.

• **〈표 9〉 시도별 하위 25%지역에 속하는 시군구 분포**

시도	부산(16)	강원(18)	충북(11)	충남(15)	전북(14)	전남(22)	경북(23)	경남(18)
시군구수	3	8	3	3	10	14	11	5
비중(%)	18.75	44.44	27.27	20.00	71.43	63.64	47.83	27.78

자료: 저자 정리

즉 전통적으로 낙후지역으로 알려진 지역이 역시 하위 지역에 속하는 것을 확인할 수 있으며, 이는 우리나라의 낙후지역은 거의 고정적이라는 것을 의미한다.

나. 부문별 객관지표 분석 결과

균형발전 부문지표를 기준으로 기초지자체 228개를 상·하위 지역으로 구분한 결과 주거부

문, 교통부문, 산업일자리부문, 안전부문 등은 수도권이 주로 상위권에 속하는 반면 환경부문은 녹지율이 높은 비수도권 지역이 주로 상위권에 속하는 것으로 나타나 지표에 따라 지역별 유불리가 달라지는 것을 확인할 수 있었다.

반면 하위권의 경우 환경부문까지 포함하여 절대적으로 비수도권 지역이 이에 해당하는 것으로 나타나 비수도권의 상대적 발전 저하는 모든 부문에서 심각한 것으로 판단된다.

• **〈표 10〉 부문지표에 따른 상·하위권(각 25%) 지역중 수도권 시군구 분포**

구분	지역	주거		교통		산업일자리		교육		문화여가		안전		환경		보건복지	
		2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021
상위	수도권	43	44	33	31	28	28	26	27	31	25	27	28	16	16	22	25
	비수도권	14	13	24	26	29	29	31	30	26	32	30	29	41	41	35	32
하위	수도권	2	2	4	5	10	17	5	8	5	5	5	6	23	23	1	1
	비수도권	55	55	53	52	47	40	52	49	52	52	52	51	34	34	56	56

자료: 저자 정리

Ⅳ. 지역간 발전격차의 고착화

균형발전지표 분석 결과 상위권은 지표에 따라 일부 변동되기도 하나 하위권은 모든 지표에서 거의 고착화되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 이에 본고에서는 우리나라에서 정책적으로 고려가 필요한 지역, 일명 낙후지역을 선정하기 위한 많은 지표, 그리고 지역 선정결과 등을 종합적으로 분석하여 우리나라의 낙후지역이 정말로 고착화되어 있는지, 그리고 그 정도가 얼마나 강한지를 확인하고자 하였다.

낙후지역의 법적 정의[6]는 2004년 1월 「국가균형발전특별법」 제정 당시에는 법 제2조제5항에서 오지, 개발대상도서, 접경지역, 개발촉진지구, 그 밖의 낙후지역 등[7]으로 정의하였다. 그러나 이후 2009년 4월 전문개정이후에는 법상에서 낙후지역이라는 용어대신 성장촉진지역과 특수상황지역을 도입하였다. 여기서 특수상황지역에는 접경지역과 개발대상도서 등이 이에 해당

6) 낙후지역에 대한 학술적 정의는 국가마다 학자마다 다양한데, 이는 사전적 정의 자체가 모호하기 때문으로, 국가의 경제발전 수준이나 낙후지역의 선정 목적에 따라 그 의미를 달리 해석할 수 있기 때문이다. 일반적으로 낙후지역이라 하면 발전지역에 대한 상반된 개념으로 저개발지역이나 성장침체지역의 의미를 담고 있다

7) '그 밖의 낙후지역'이라 함은 동법 제2조제5호 마목의 규정에 의하여 동법 시행령 제2조에서 규정한 신활력지역을 말한다. 여기서의 신활력지역은 법적 용어는 아니다.

한다. 대신 기존에 낙후지역에 포함되었던 오지개발촉진법에 따른 오지는 해당 법령이 2008년 3월 폐지되면서 삭제되었다. 가장 최근 행정안전부는 인구감소지역지원특별법(2023.1.1. 시행)과 관련하여 총 89개의 지역을 인구감소지역으로 지정(2021.10.19.)하였다.

즉 국내에서는 개발촉진지구(1994년~2013년), 신활력지역(2004년, 2007년), 성장촉진지역(2009년, 2014년, 2019년), 인구감소지역(2022년) 등[8] 시기에 따라 명칭과 선정지표는 다양하지만 결국 저발전지역에 대한 정책적 배려를 위한다는 동일한 목적하에 낙후지역을 지정해 왔다.

〈표 11〉에서는 낙후지역 선정지표를 정리한 것으로 대체로 인구와 경제관련 지표는 공통적으로 포함되어 있으며, 지역지정 목적에 맞게 여러 가지 다른 지표를 포함하고 있다.

• 〈표 11〉 낙후지역 선정지표

구분		세부지표
성장촉진지역	2009	인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할주민세, 재정력지수, 지역접근성
	2014	인구밀도, 연평균 인구변화율, 지방소득세, 재정력지수, 지역접근성
	2019	인구밀도 , 연평균 인구변화율, 지방소득세, GRDP , 재정력지수, 지역접근성, 생활 SOC 접근성
신활력지역		인구변화율, 인구밀도, 소득세할주민세, 재정력지수
개발촉진지구	1994	연평균 인구증가율, 제조업종사자 인구비율, 도로율, 재정자립도, 평균지가
	2001	인구증가율, 재정자립도, 제조업종사자인구비율, 도로율, 승용차등록비율, 의사비율, 노령화지수, 도시적토지이용비율
	2005 이후	인구밀도, 연평균인구변화율, 소득세할주민세, 재정력지수, 사업체총종사자비율, 도로율, 노령화지수, 지역접근성
지역활성화지역		GRDP, 재정력지수, 지방소득세, 근무 취업인구 변화율, 평균 인구변화율 [강원] 지역접근성, 여객·화물량, 토지규제율, 고령화수준, 취약계층 비율 [전북] 고령화율 [경북] 노령화지구, 100인당 의사수, 기초생활 수급자율, 지방세징수액 [경남] 고령화율, 사업체종사자수
인구감소지역		연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도

자료: 송지영·여규동(2020) 원고 재정리

지금까지 검토한 기존의 법령상의 낙후지역(개발촉진지구, 신활력지역, 성장촉진지역 등) 및 인구감소지역의 지정현황을 정리한 결과는 〈표 12〉와 같다. 개발촉진지구는 2013년 8월 해지

8) 관련 법령 및 시기에 따라 낙후지역의 정의와 용어는 변화하였으나, 개념적으로 낙후지역으로 구분할 수 있는 지역 지정은 개발촉진지구, 신활력지역, 성장촉진지역으로 볼 수 있다. 그 외에 접경지역, 개발대상도서 등 지리적 특수성을 고려한 특수상황지역의 경우에도 대체로 낙후지역에 속하는 경우가 많으나 엄밀하게 낙후지역 지정을 위한 선정기준에 따라 지정된 것이 아니기 때문이다.

이전까지 누적 지정된 결과이며, 신활력지역과 성장촉진지역은 정기적으로 지정 고시된 결과, 인구감소지역은 가장 최근인 2022년에 지정된 결과이다.

추가로 본고에서 분석한 균형발전지표 핵심지표 분석결과를 추가로 포함하여 발전수준이 낮은 하위권(낙후지역)의 고착화를 확인하고자 하였다. 이때 성장촉진지역이 70개 시군, 신활력지역이 70개 시군구, 개발촉진지구가 71개 시군, 지역활성화지역이 22개 시군, 인구감소지역이 89개 시군구임을 고려하여 균형발전지표 분석결과 하위 80개 시군구를 선정하였다.

• **〈표 12〉 기존 낙후지역 지정상황 변화**

시군구	개발촉진지구 (1994~2013)	신활력지역 (2004)	신활력지역 (2007)	성장촉진지역 (2009)	성장촉진지역 (2014)	성장촉진지역 (2019)	인구감소지역 (2022)	균형발전지표 분석	낙후지역 지정변화
부산동구							○	○	신규
부산서구							○	○	신규
부산영도구							○	○	신규
대구남구							○	○	신규
대구서구							○		신규
인천강화군		○	○				○	○	재지정
인천옹진군		○					○		재지정
광주동구								○	신규
대전동구								○	신규
경기연천군			○				○		재지정
경기가평군							○		신규
강원태백시	○	○	○	○	○	○	○		지속
강원삼척시	○		○	○	○	○	○	○	재지정
강원홍천군		○			○	○	○	○	재지정
강원횡성군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
강원영월군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
강원평창군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
강원정선군	○	○		○		○	○	○	재지정
강원철원군	○	○	○				○	○	재지정
강원화천군	○	○	○				○	○	재지정
강원양구군	○	○	○				○	○	재지정
강원인제군	○	○	○					○	재지정
강원고성군	○	○					○	○	재지정
강원양양군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
충북제천시			○				○		재지정
충북보은군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속

시군구	개발촉진지구 (1994~2013)	신활력지역 (2004)	신활력지역 (2007)	성장촉진지역 (2009)	성장촉진지역 (2014)	성장촉진지역 (2019)	인구감소지역 (2022)	균형발전지표 분석	낙후지역 지정변화
충북옥천군			○	○	○	○	○	○	지속
충북영동군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
충북증평군	○	○	○						해제
충북괴산군	○	○	○	○	○	○	○		지속
충북단양군	○	○	○	○	○	○	○		지속
충남공주시			○			○	○		재지정
충남보령시	○						○		재지정
충남금산군	○	○		○	○	○	○	○	재지정
충남부여군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
충남서천군	○		○	○	○	○	○	○	재지정
충남청양군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
충남홍성군	○		○					○	재지정
충남예산군			○	○	○	○	○	○	지속
충남태안군	○				○		○	○	재지정
충남논산시							○	○	신규
전북정읍시			○	○	○	○	○	○	지속
전북남원시	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전북김제시	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전북진안군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전북무주군	○	○		○	○	○	○	○	재지정
전북장수군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전북임실군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전북순창군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전북고창군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전북부안군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전남나주시		○	○	○	○				해제
전남담양군		○	○	○	○	○	○	○	지속
전남곡성군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전남구례군	○	○		○	○	○	○	○	재지정
전남고흥군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전남보성군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전남화순군	○	○	○	○	○	○	○		지속
전남장흥군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전남강진군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전남해남군		○		○	○	○	○		재지정
전남영암군		○	○			○	○	○	재지정
전남무안군	○	○	○	○					해제

시군구	개발촉진지구 (1994~2013)	신활력지역 (2004)	신활력지역 (2007)	성장촉진지역 (2009)	성장촉진지역 (2014)	성장촉진지역 (2019)	인구감소지역 (2022)	균형발전지표 분석	낙후지역 지정변화
전남함평군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전남영광군	○		○	○	○	○	○	○	재지정
전남장성군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전남완도군	○	○		○	○	○	○	○	재지정
전남진도군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
전남신안군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경북안동시	○		○			○	○	○	재지정
경북영주시	○			○	○	○	○	○	재지정
경북영천시	○		○	○	○	○	○	○	지속
경북상주시	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경북문경시	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경북군위군	○	○		○	○	○	○	○	재지정
경북의성군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경북청송군	○	○		○	○	○	○	○	재지정
경북영양군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경북영덕군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경북청도군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경북고령군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경북성주군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경북예천군	○	○		○	○			○	재지정
경북봉화군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경북울진군	○			○	○	○	○	○	재지정
경북울릉군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경남밀양시				○	○	○	○	○	지속
경남의령군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경남함안군			○				○		재지정
경남창녕군		○	○	○	○		○	○	재지정
경남고성군		○		○	○	○	○	○	재지정
경남남해군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경남하동군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경남산청군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경남함양군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속
경남거창군	○	○	○	○	○	○	○		지속
경남합천군	○	○	○	○	○	○	○	○	지속

자료: 송지영·여규동(2020) 원고 재정리

검토 결과 대체로 낙후지역은 시간이 지나고 지정기준이 변경되어도 계속 낙후지역으로 남는 것으로 나타났다. 예를 들어 강원 태백시는 1996년에 개발촉진지구로 지정된 이후 2004년 신활력지역, 2007년 신활력지역, 2009년 성장촉진지역, 2014년 성장촉진지역, 2019년 성장촉진지역, 2022년 인구감소지역으로 연속하여 계속 지정되었다. 한편 강원 홍천군과 같이 2004년 신활력지역으로 지정되었다가 이후 2007년, 2009년에는 지정되지 않았으나 2014년 성장촉진지역으로 재지정된 경우는 '재지정'으로 구분하였다.

이처럼 시군구별 낙후지역 지정상황 변화상황을 종합하면 한번 낙후지역으로 지정된 이후 시간이 흘러도 낙후지역으로 지속적으로 존재하는 시군구는 52개, 처음에는 낙후지역이었으나 이후 낙후지역에서 해제된 시군구는 불과 3개, 낙후지역에서 해제되었다가 다시 재지정된 시군구가 33개이다.

• **〈표 13〉 낙후지역 지정상황 변화 종합**

지정상황 변화	신규	지속	해제	재지정	계
시군구수	9	52	3	33	97

자료: 저자 정리

여기서 주목할 만한 점은 낙후지역으로 지정된 이후 15년 이상 계속해서 낙후지역으로 남아 있는 시군구가 52개에 달한다는 점이다. 낙후지역 선정기준 및 방법에 따라 일부 지역은 낙후지역에 포함될 수도 안 될 수도 있지만 그러한 변화에 상관없이 여전히 절대적으로 낙후한 지역이 52개에 달한다는 점이 주목할 만하다.

또 다른 한 가지는 131개의 지자체는 단 한 번도 낙후지역으로 지정되지 않았다는 점이다. 결국 우리나라에서의 낙후지역은 사실상 거의 고정적이라고 볼 수 있다.

인천, 경기 등 수도권에서도 4개 지역이 낙후지역에 속한다는 점 역시 주목할 만하며 이들 지역은 섬지역, 접경지역에 속한다.

부산 동구와 서구, 영도구 대구의 남구, 서구, 광주 동구, 대전 동구 등 광역시의 일부 자치구는 최근 인구감소지역으로 지정되었고, 인구지표가 중요한(50%를 차지) 균형발전지표 분석결과에서도 하위 80개 지역에 속한 것으로 나타나 광역시의 도심공동화 문제가 최근 중요한 정책 고려대상임을 확인할 수 있다.

Ⅴ. 시사점

본 고에서는 주요지표를 통해 수도권과 비수도권간의 격차수준과 균형발전지표로 수도권과 비수도권의 상하위 지역의 분포 및 분야별 삶의 격차 수준을 살펴보았다.

이를 요약하면, 2010년대 들어 수도권의 집중현상이 인구, 경제, 사회 등 다양한 분야에서 더욱 심화되고 있다. 사람과 기업과 돈이 모두 수도권에 집중됨에 따라 삶의 질과 연관되는 교육, 의료, 복지, 문화 등 모든 분야에서 수도권과 비수도권의 격차가 벌어지고 있다. 수도권 과밀은 주거, 교통, 환경 등 여러 도시문제를 야기하고 있음을 지표 분석결과 확인할 수 있었다

인구와 경제지표 분석결과 거의 고정적으로 수도권은 매년 상위권을 유지하고 있는 반면 하위권 지역은 비수도권의 도 지역으로 시간에 따라 변화 없이 고착화되어 있다. 이들 지역은 인구증감률과 재정자립도 모두 최하위권에 머물고 있다. 즉, 시도 간 균형발전 수준은 수도권이 상위권, 도 지역이 하위권로 양극화 및 고착화되는 모습을 보이고 있는 것이다. 한편 수도권 지역이 대부분 상위권에 위치하나 수도권 지역 중에서도 서울시내 일부 구와 인천시의 도서지역, 경기도의 접경지역 등은 발전순위가 낮은 지역으로 선정되었다. 이는 일률적인 수도권 대 비수도권의 구분이 적절치 않을 수 있음을 시사한다.

부문별 지표분석결과로는 상위권과 하위권 지역이 다양하게 나타났다. 중요한 점은 인구를 유입하는 가장 중요한 요소인 산업일자리, 교통 부문이 수도권에 유리한 반면 인구의 집중에 따라 도시문제 발생으로 인해 주거, 교육, 환경 등은 상대적으로 불리하다. 반면 비수도권의 경우 인구가 감소함에 따라 1인당으로 계산되는 지표들은 좋아지는 것처럼 나타나 교육, 환경 등에서 양호한 것으로 나타나게 된다. 즉 인구와 경제측면에서 수도권과 비수도권의 양극화가 고착화된 것과 달리 주요부문별로는 다양하게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 특히 상위권에 속하는 지역은 지표에 따라 지역별 유불 리가 달라지는 반면 하위권의 경우 절대적으로 비수도권 지역이 이에 해당하는 것으로 나타나 비수도권의 상대적 발전 저하는 모든 부문에서 심각한 것으로 나타났다.

전통적으로 낙후지역으로 알려진 지역이 역시 하위 지역에 속하는 것을 확인하기 위하여, 기존의 법령상의 낙후지역(개발촉진지구, 신활력지역, 성장촉진지역 등) 및 인구감소지역의 지정현황을 검토한 결과 대체로 낙후지역은 시간이 지나고 지정기준이 변경되어도 계속 낙후지역으로 남는 것으로 나타났다.

낙후지역으로 지정된 이후 15년 이상 계속해서 낙후지역으로 남아있는 시군구가 52개에 달한다는 점을 주목할 만하다. 낙후지역 선정기준 및 방법에 따라 일부 지역은 낙후지역에 포함될 수도 안 될 수도 있지만 그러한 변화에 상관없이 여전히 절대적으로 낙후한 지역이 52개에 달하

며, 역으로 131개의 지자체는 단 한 번도 낙후지역으로 지정되지 않았다. 결국 우리나라에서의 낙후지역은 사실상 거의 고정적이라고 볼 수 있다.

종합하면 비수도권은 수도권 대비 발전격차가 모든 부문에서 낮으며 이는 거의 장기간 동안 고착화되어 지속되어 왔다. 세종특별자치시가 행정복합도시로서 급부상한 이후 세종시를 중심으로 충북과 충남의 발전을 견인하는 효과를 지표를 통해 확인할 수 있었듯이 비수도권의 발전을 위해서는 획기적인 발전모멘트를 부여할 필요가 있다. 이러한 방법 없이는 지난 수십년간 노력해왔음에도 불구하고 커져왔던 격차를 완화시키는 어려울 것으로 사료된다.

추가로 수도권 내에서도 일부 지역(접경지역, 도서지역 등)은 수도권내에서 뿐 아니라 전국 기준으로 보더라도 발전 수준이 낮은 것을 확인할 수 있었으며 이는 일률적인 수도권 대 비수도권의 구분이 아니라 수도권내에서도 일부 정책적 고려가 필요한 지역이 있음을 보여준다.

《참고문헌》

김현우·이준영, 수도권·비수도권 간 발전격차와 정책방향, 산업경제(2022.07)
균형위, 균형발전지표로 바라본 지역여건 변화, 2020
박승규, 윤종현, 수도권 지역개발격차 분석, 2008.12. 지방행정연구
박완규, 수도권과 비수도권의 경제력 격차 분석 및 완화방안의 모색, 2009.12. 입법과 정책
송지영·여규동, 지역균형발전을 고려한 지방투자사업 타당성 조사 개선방안 연구, 2020. 한국지방행정연구원
홍준현, 지방분권화와 수도권-비수도권간 및 영호남간 지역격차, 2005

통계청 국가통계포털
나비스 국가균형발전종합정보시스템(https://www.nabis.go.kr/)

해외 주요국의 수도권 정책 변화 및 우리나라 수도권 정책에 대한 시사점

홍사흠(국토연구원 국토계획평가센터장)

Ⅰ. 들어가며

우리나라 전체 인구 대비 수도권의 인구비중이 50%를 넘어섰다. 수도권 규제의 총아라고 할 수 있는 제1차 수도권정비계획이 수립되던 1980년대 초반 수도권 인구비중이 30% 중후반대 였다는 사실을 감안하면 지난 40여년간 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 사람들이 끊임없이 수도권으로 모여들었다는 것을 부정할 수 없다. 수도권 혹은 한 국가의 중심도시를 포함한 특정 국토공간으로 인구 및 산업이 과도하게 집중하는 현상은 비단 우리나라의 문제만은 아니다. 본고에서 소개할 일본, 프랑스, 영국 역시 우리나라와 유사한 수도권 집중 문제를 겪어 왔으며 이를 해결하기 위해 다양한 정책적 시도를 펼쳐왔다.

일본, 프랑스, 영국의 수도권 정책은 이미 수도권과 관련된 다양한 연구에서 지속적으로 분석되어온 사례들이다. 그러나 기존 사례 연구들은 대부분 각국 수도권 정책의 단편적인 흐름만을 나열하는 수준에 그쳐왔다. 특히, 수도권 정책이라는 것이 국가의 국토 및 지역 정책이라는 커다란 공간계획의 일부분으로 기능 및 작동한다는 점을 감안할 때 단순히 수도권 정책에만 초점을 두고 이를 소개하는 것은 수도권 관련 각 정책의 등장과 퇴장의 맥락을 이해하기 위한 충분한 정보를 제공한다고 보기 어렵다. 따라서 본고에서는 각 사례 국가별 국토 및 지역계획의 전반적인 구조 및 흐름에 대해 개관하고, 이러한 국토 및 지역계획의 전반적인 흐름속에서 수도권에 대한 국가적 시각의 변화를 소개한다. 이후 구체적인 수도권 정책 및 제도에 대한 변화와 이와 관련된 최신 동향을 추가하는 형태로 내용을 구성하고자 한다. 요약하면, 각 국가별 사례 조사 내용의 구성은 1) 국토 및 지역정책의 변화, 2) 수도권 정책의 변화, 3) 최근의 수도권 정책 동향으로 이루어진다. 이후 결론을 통해 종합적으로 우리나라 수도권 정책에 대한 시사점을 정리한다.

Ⅱ. 영국

1. 국토 및 지역정책의 변화

가. 개관

영국에는 국토 전반 대상의 종합적인 정책이나 프로젝트를 제시하는 우리나라의 국토종합계획에 준하는 국토계획이 존재하지 않았다. 다만, 과거부터 각 시기적 특성이나 요구에 따라 사안별 대응 내용을 담은 계획이나 법률이 존재하여 왔다. 기본적으로 영국 지역계획(혹은 정책)은 잉글랜드 북부-남부 지역의 격차에 기인하여 수립되었다. 즉, 런던을 중심으로 상대적으로 집중되고 발전된 남부지역과 저발전된 북부지역과의 격차 완화를 위해 다양한 성장관리 방안과 지역발전 정책들이 추진되기 시작하였다.

영국의 지역정책은 1930년대부터 본격적으로 수립 및 집행되었다. 토니블레어 정권(노동당)이 출범한 1997년 이전까지는 중앙정부 위주로, 그 이후에는 적극적인 분권화 속에서 정책 수립이 추진 중이다. 특히, 보수당과 노동당 사이의 정책적 노선과 기조의 차이가 지역정책의 수립 및 추진과정에 선명하게 반영되어 나타났다고 볼 수 있다. 이러한 정권성향에 따른 지역정책 추진 방향성의 선명한 대비는 이후 소개할 일본이나 프랑스의 경우에서는 발견하기 어려운 영국 고유의 특징이라고 할 수 있다.

나. 1928~1979년: 인구 및 산업의 분산과 균형발전 도모 (광역 위주, 노동당 집권시기)

1928년 최초로 주공 혼재 등 난개발 문제 해소 및 발전을 위해 산재된 공업인구를 특정지역으로 이전시키고 해당 지역의 발전을 도모하는 “공업이전법”이 등장하였다. 이의 기조를 이어받아 해당 법을 보완하는 형태의 Special Area Act(특별지역법)이 1934년 제정되었다. 이러한 법률 모두 낙후지역에 대한 당시 영국의 인식을 반영하는 정책으로 해당 지역으로의 노동자 이주를 유도하기 위한 정책이었다고 할 수 있다.

이후 1937년 “산업 인구의 지리적 분산을 위한 왕립위원회 보고서(이른바 Barlow Report)”가 공표되면서 과도하게 집중된 지역과 침체된 지역의 균형발전을 위한 다양한 정책들이 추진되기 시작하였다. 따라서 런던 및 주변 지역, 미들랜드 대도시 지역에 대한 성장억제정책과 지원대상 지역의 발전을 촉진시키는 지원정책들이 수립되었다. 특히, 중앙정부에 의한 규제 및 지원을 통해 낙후지역의 실업문제를 해소하고 인구 및 산업의 불균형한 분포를 균형적으로 변화시키고자 하는 개입주의적인 지역정책이 실시되었다고 판단 할 수 있다.

다. 1980~1997년: 지역의 잠재력을 활용한 경쟁력 강화 (로컬단위, 보수당 집권기)

1979년 보수당 정권 출범과 동시에 '작은정부'와 '민간활력의 도입'을 표방하는 지역정책이 수립 및 실시되었지만 이러한 정책적 노력에도 불구하고 경제불황은 지속적으로 심화되었다. 특히, 탈산업화, 런던대도시권의 도심쇠퇴 및 EU 통합에 따른 타 도시권간의 경쟁 심화 등에 대응하여 런던대도시권에 대한 주요 규제가 이 시기 폐지되었다. 동시에 각 대도시권별로 기존의 관리나 규제 위주의 정책에서 권역별 잠재력을 활용한 경쟁력 강화 위주의 지역정책으로 정책적 기조와 방향 역시 전환되었다.

라. 1998~2010년: 지역의 생산성 향상을 위한 경쟁적 지역주의 (광역재등장, 신노동당 집권기)

1997년 노동당 집권에 따라 보수당 집권 시기 쇠퇴했던 지역정책 및 분권화에 대한 노력이 다시 강화되기 시작했다. 지역정책을 통해 국부를 재분배하기 보다는 모든 지역이 고유자산을 기반으로 세계경제와 경쟁할 수 있도록 지원한다는 것이 해당 시기의 기본적인 지역정책의 방향이라고 할 수 있다. 즉, 지역의 경쟁력 개선이 영국 전체의 경제적 번영에 기여한다는 점을 강조하는 경쟁적 지역주의의 기조를 나타냈다고 할 수 있다. 런던권의 경우 GLA(Greater London Authority), 이외 지역은 지역의회, 잉글랜드내 9개 지역별 RDA(Regioanl Development Agency)[1] 설치 등의 거버넌스 체계 역시 구축되었다. 특히, 2000년대 들어 국가 생산성 향상이 가장 중요한 임무이고 대신 지역간 격차 해소는 그 다음 과제라고 인식하고, 지역정책의 추진 역시 '경제활동의 재배치'보다는'모든 지역의 생산성 향상'에 비중을 두고 수립 및 추진되었다고 할 수 있다.

마. 2010년~: 로컬(Local)단위의 지자체와 산업계 주도의 경쟁력 강화(보수당 연정 집권기)

2010년 신노동당 정부가 총선에서 패배하고, 다수당을 차지한 보수당과 자유민주당이 연정을 시작했다. 경쟁력 회복, 경기침체 탈출을 위한 중앙정부의 재정적 지원에 대한 강조는 약화되었다. 대신, 지자체와 민간 주도의 발전 전략을 추진함과 동시에 지역경제 활성화를 위한 민간투자 촉진을 유도하는 정책 방향이 설정되었다.

특히, 기존의 RDA가 광역행정지역에 기반하여 기능적 경제권을 반영하지 못한다는 점을 한

1) 1999년 9개의 광역지역에 설치되었으며, 장기적인 광역경제발전략을 기획 및 조정하고 지역경제 활성화 도모를 위해 구성된 조직

계로 지적하여 RDA를 폐지하고 LEP(Local Enterprise Partnership)[2] 주도의 지역경제 활성화를 위한 민간투자 촉진 및 분권화 추진을 시도하기 시작했다. 중앙정부의 하향식 정책 한계를 극복하고 민간 부문이 이끌어나가는 체계를 구축하는 것이 목적이긴 하나 LEP의 기능이 RDA에 비해 축소된 것이 사실이기 때문에 보수당 연정의 지역정책이 과거 신노동당에 비해 약화된 것으로 평가되기도 한다. 동시에, 균형발전과 관련한 지역정책 측면에서는 도시권 협상(City Deals), 성장협상(Growth Deals), 분권협상(Devolution Deals) 등의 분권화를 토대로 하는 다양한 형태의 지역정책이 수립되어 운영 중이다.

2. 수도권정책의 변화

가. 1940~1978년: 주요 규제 수단의 등장과 완화

1944년 Greater London Plan이 수립되어 1950~60년대 중반까지 런던 및 남동부 지역(즉, 우리나라의 수도권과 유사한 성격의 권역)에 대한 지역계획의 골격이 되었다. 해당 계획에서는 런던권에 대한 과도한 집중을 문제로 인식하고 규제 및 분산을 통해 이러한 문제를 해결하고자 하였다. 기본적으로 Barlow 보고서와 일치된 견해를 지니고 있으며, 과도하게 집중된 런던권에 대한 규제를 기본전제로 하며, 대표적인 규제 내용은 다음과 같다.

① 공장개설허가제(IDC, Industrial Development Certificate, 1947)

공장개설허가제는 지원지역(Assisted area)이외의 지역에서 일정 면적 이상의 공장설립시 중앙정부의 허가가 필요하다는 내용을 담고 있는 규제로 1947년 도입되었다. 시행초기 면적기준이 465㎡이었으나, 1970년대 후반 런던권 동남부지역은 1,160㎡ 이상, 기타 비지원면적은 1,395㎡이상으로 규제완화가 발생하였다.

② 사무실개설허가제(ODC, Office Development Certificate, 1965)

런던도시권을 비롯한 버밍햄 연담도시지역, 동남부 지역 등에서 오피스 건물의 신증설을 물리적으로 규제하는 제도로 1965년 도입되었다. 시행초기 개설 허가 연면적 279㎡이상에서 1970년대 후반 2,787㎡ 이상으로 규제가 완화되었으며, 1979년 폐지되었다.

2) RDA폐지후 2010년 도입. 지자체와 지역 기업계의 결합체로, LEP 위원회는 기업리더들이 절반이상으로 구성되며, LEP 위원장도 민간부문의 리더를 임명하는 등 실질적으로 기업계가 주도하는 기구라고 할 수 있음

나. 1960~1970년대: 공공기관 지방이전

1963년 Flemming Review에서 최초로 런던의 공공부문 일자리 가운데 57,000개를 지방으로 분산시키는 방안이 건의되었다. 이에 따라 1963년부터 1972년 사이 22,500여개 일자리가 지방으로 이전하였다. 이후 1973년 Hardman Review에 의해 추가로 31,500개의 공공부문 일자리에 대한 지방이전이 제안되었으며, 실제 1973년부터 1988년 기간 동안 11,000여개가 지방으로 이전한 것으로 파악되고 있다.

다. 1970년대: 런던 주변 신도시 개발

이미 런던은 1960년대 후반부터 자연인구 증가 및 해외인구의 지속적 유입에 대응하기 위해 새로운 계획 수립의 필요성이 대두되기 시작했다. 이에 따라 런던 주변에 신도시를 건설하는 Strategy for the South East와 Strategy Plan for the South East 계획이 1967년과 1970년에 각각 수립되었다. 이 계획들은 인구증가에 따른 주택공급 필요성을 인정하고 런던 통근권을 넘어서는 지역에 신도시를 건설하는 것을 담고 있다. 특히, 이후 이러한 내용의 통합을 통해 New Town Act가 제정되었으며 이를 통해 런던반경 50㎞이내 지역에 8개의 신도시 건설 계획이 수립되었다.

라. 1980년대~1997년: 규제완화 및 작은정부 시기

1979년 사무실개설허가제 폐지를 시작으로, 1970년대 산업구조 변화로 인한 제조업 쇠퇴, 1976년 IMF 외환위기 등을 배경으로 공장과 관련된 대표적인 규제인 공장설립허가제도가 1982년 폐지되었다. 이러한 규제완화와 동시에 민간자본에 의한 대규모 재개발사업 중심의 개발주도형 지역재생정책 역시 본격적으로 추진되기 시작했다.

런던권의 경우, 런던 도크랜드 노후화로 인한 지역경제 쇠퇴, 도시환경 저하에 대응하고 런던의 경쟁력 제고를 위해 1981년부터 도크랜드 재개발사업을 추진했다. 이를 위해 런던 도크랜드 개발공사를 설립하고 대규모 민자 유치를 통해 사업을 실시했다. 특히, 도크랜드의 원활한 기업활동 및 투자유치를 지원하기 위해 사업사이트내 투자지구를 지정하여 각종 세제혜택, 건축허가 절차 간소화 등의 인센티브도 제공되었다.

마. 1990년대 말~2010년: 런던플랜(London Plan)의 재등장

1990년대 후반부터 유럽연합(EU)내 도시권간의 경쟁이 심화되기 시작했다. 동시에 정권교

체로 인해 작은정부에서 개입주의로 정부의 성향 역시 변화되어 광역계획의 기조가 다시 살아났다. 구체적으로 대처 정부 집권시기인 1986년 폐지되었던 런던 광역행정기구인 Greater London Council(GLC)이 2000년에 Greater London Authority[3]라는 기구로 부활했다.

런던의 광역계획은 9개의 광역지역에 RSS(Regional Spatial Strategies)라는 형태로 수립되었는데, 런던권은 앞서 언급한 GLA에 의해 별도의 공간개발전략인 '런던플랜'이라는 명칭으로 수립된다. 이와는 별개로 광역적인 관점에서 범 런던권으로 인식되는 East와 South East 지역의 경우 마찬가지로 자체적인 지역전략(RSS)을 지니고 있다. 그러나 2011년 Localism Act 2011에 의해 런던권을 제외한 기타 광역을 대상으로 하는 RSS는 폐지되었고, 이러한 상황 하에 중앙의 승인을 받는 계획 보다는 분권에 의한 자체적인 전략 마련의 중요성이 강조되고 있다.

다만 런던플랜는 우리나라 수도권정비계획과 같이 국가 전체의 균형발전 정책과 같은 광역적인 수준의 내용을 담는 계획이라고 보기 어렵다. 대신, Greater London을 살기 좋은 도시로 만들어 가는 형태의 대도시 정책적 성격이 강한 계획이다. 2004년 켄 리빙스턴에 의해 첫 번째 런던플랜이 수립된 이후, 두 번째 런던플랜은 2011년 보리스 존슨 시장이 수립했고, 2016년 두 번째 런던플랜에 대한 개정판이 발표되었다. 가장 최근 2021년 새로운 런던플랜이 수립 및 고시되었다.

3. 최근의 수도권 정책 동향

최근 런던권이 마주한 가장 핵심적인 여건 변화는 Brexit 등으로 인한 경제적 불안정성의 증대라고 할 수 있다. 동시에 기존 인구의 고령화가 지속되고 있으며 한편으로 이민 위주의 인구증가가 꾸준히 발생하고 있고 더욱 늘어날 것으로 예측되고 있다.

2016년 런던시장으로 당선된 사디크 칸 시장은 노동당 소속으로 개발이나 성장보다는 불평등 개선과 포용성 제고에 더 큰 비중을 두고 있으며 2021년 수립된 런던플랜(New London Plan, 2021) 역시 이런 내용을 바탕으로 구성되어있다. 다만 토지에 대한 효율적 활용을 통해 인구증가를 대비한다는 내용을 담고 있어 늘어나는 인구를 위한 개발적인 사항 역시 동시에 제시하고 있다.

그러나 런던플랜은 국가 전체의 균형발전을 위해서 작동한다기 보다 기본적으로 Greater London이라는 대상 권역에 대한 도시정책적 측면의 계획이라고 할 수 있으며 따라서 우리의 수도권 정책과는 기본적인 차이가 있다. 그럼에도 불구고 UK 2070 Commission(2019)과 같은

3) 런던시장과 25명의 런던시의회 멤버 그리고 ①메트로폴리탄 경찰위원회(MPA), ②런던교통국(TfL), ③런던개발청(LDA), ④런던화재·비상사태계획위원회(LFEPA)로 이루어진 기능부서(functional body)로 구성

보고서들은 영국내 런던권과 타 지역과의 경제적 불평등 심화를 지속적인 문제로 지적하고 있으며, 일부 학자들 역시 국가 정책 상 균형발전을 위한 지역 전략 계획 수립의 필요성을 다시 제기하고 있는 상황이다.

Ⅲ. 프랑스

1. 국토 및 지역정책의 변화

가. 개관

프랑스는 제2차 세계대전 이후 국가주도의 경제계획이 중심을 이루었으며, 1950년대부터 경제계획 속에 국토계획이 일부 포함된 형태로 존재하여 왔다. 지역계획은 전후 파리 및 주변 지역으로의 과도한 인구 및 산업의 집중과 지역간 불균형을 시정하기 위해 태동하였다. 1995년 법률로 국토정비발전 전국계획(SNADT)과 국토정비발전 지역계획(SRADT), 그리고 국가-레지옹간의 계획계약을 규정한바 있지만, 1999년 법률로 전국계획을 폐지하고 가이드라인 형태의 종합서비스계획(SCC)을 2002에 도입하여 현재 전국계획은 존재하지 않는 상태라고 할 수 있다.

나. 1940~1960년대: 낙후지역 개발 및 분산을 통한 균형발전 도모

제2차 세계대전 직후 프랑스는 수도권 집중억제, 산업위기 지역 재개발, 서남부 낙후지역 개발 정책을 중점적으로 추진했다. 특히, 원활한 낙후지역 개발을 위해 1950년 국토개발기금(FNAT)를 설치하여 정책 추진의 효율성을 제고했다.

1960년대에는 분산을 통한 본격적인 균형발전 정책 추진을 위해 8개의 균형거점을 조성하고, 제조업 및 서비스업의 분산, 공공기관 이전 등의 정책을 추진했다. 이를 위해 1960년 국토개발장관회의(CIAT), 1963년 국토 및 지역계획단(DATAR)를 창설하여 본격적인 기능 분산을 도모했다. DATAR 자료에 의하면 1955년부터 1974년 사이 3,200개의 기업 약 50만명이 이전 장려금 제도 등을 통해 비수도권 지역으로 이전한 것으로 나타나고 있다.

다. 1970~1980년대: 지방분권을 통한 내생적 지역개발 추진

1974년 1차 석유파동 등 경제적 충격으로 인해 경기침체, 실업률 상승 등의 문제가 발생했다. 동시에 정치적으로는 자유주의 성향으로의 정권교체와 동시에 기존 국가 주도 하향식 접근 방식

에 대한 회의론이 대두되기 시작했다. 이러한 상황에서 지방분권의 일환으로 1982년 레지옹이 광역지방자치단체로 승격되어 지역계획의 수립과 시행의 주체가 되었다. 레지옹은 경제개발 계획 및 대규모 시설사업 계획 등을 고유 권한으로 인정받았고, 특히, 국가와 국토개발 협약(CPER)을 체결하는 주체로서 국가계획과 구분되는 레지옹 계획을 수립했다. 프랑스식 "계획제도"라고도 일컫어 지는 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 사이의 계약형식을 통한 개발계획 수립과 집행이 이로써 보편화되었다고 할 수 있다.

라. 1990년대: 지역간 거버넌스 구축 및 2차 지방분권 강화

1980년대 지방분권 단행 후, 광역화되어가는 공간구조에 효율적으로 대응하기 위한 지방분권 시스템 구축을 위해 코뮌간 협력이 중심이 되는 지역 거버넌스 개편이 추진되었다. 동시에, 국가서비스 재편성 기본계획(1992), FNAT(국토계획국가기금) 신설 및 기금통합(1995), 국토 및 지역발전 관련법의 정비 등을 통해 지속적으로 지방분권이 강화되었다.

마. 2000년대~: 경쟁력 추구

1990년대 후반 들어 지방 대도시들의 인구 및 경제성장률이 수도권을 앞서는 등 그동안의 균형발전 정책들이 가시적인 성과를 보임으로써, 국토정책의 기조가 경쟁력 우선으로 전환되는 바탕이 마련되었다. 구체적으로 2004년 산업클러스터 중심의 경쟁거점이 지정되었으며, 2005년 기존의 DATAR에 MINE이 수행하던 경제변화 지원업무를 통합하여 DIACT로 DATAR 기능을 확대 개편하였다.

2010년대 이후, 메트로폴 정책의 추진을 통해 국토개혁에 기반한 대도시권의 형성과 발전을 통한 국가경쟁력 강화가 도모되었고, 2017년 기준 지역개발, 환경, 교육, 문화 등에 관한 프로젝트를 운영 중인 총 17개의 메트로폴이 설립되었다. 2015년에는 지역 투자를 위한 지렛대 효과가 있는 프로젝트에 협약을 통해 재정을 고읍하는 국가-레지옹간 계획협약(CPER)이 추진되었고, 수도권인 일드프랑스 역시 별도의 역차별 없이 뉴그랑파리 프로젝트에 가장 많은 재원이 투입되고 있는 것으로 나타났다.

2. 수도권정책의 변화

가. 1965년 이전: 수도권 집중억제를 위한 개별적인 수단 및 파리지역 정비계획 수립

수도권 집중억제를 위해 수도권내 공장, 사무실 및 공공청사의 입지나 규모 확장시 허가를 받

도록 하는 아그레망 제도가 1955년도 도입되었다. 이와 유사한 맥락에서 일정면적 이상의 허가된 공장이나 사무실 건축에 대해 단위면적당 일정 금액을 부과하는 과밀부담금 제도 역시 1965년 도입되었다. 동시에, 1960년 파리지역 정비계획(PADOG)수립을 통해 인구분산 도모하여 공업을 비롯한 각종 활동을 지방도시로 분산시키기 위해 노력하였으며, 파리의 인구가 9백만 명을 넘지 않도록 계획하고, 계획의 실행 장치로서 파리대도시권의 공간적 범역을 엄격하게 설정하는 시도도 이루어졌다.

나. 1965년 이후: 일드 프랑스 광역계획 수립을 통한 수도권 정책 실시

1965년 수립된 일드 프랑스 광역계획(SDAURP)에서는 일드 프랑스내로 지속적인 인구유입과 증가, 교통 및 주택 수요가 발생할 것으로 예상하고 이에 관련된 시설물 공급과 확충 위주의 개발계획이 담겨있다. 특히, 파리외곽지역(25~30㎞)에 인구 30~100만 규모의 새로운 도시센터를 8개 구축하여 경제활동 분산의 지렛대로 삼고, 동시에 관리 차원에서는 우선적으로 도시화할 지역을 선정하여 개발축으로 설정하였다.

1975년 수립된 일드 프랑스 광역계획(SDAURIF)에서는 1965년이후부터 발생한 인구감소 및 인구 집중세 약화에 대응하기 위해 계획인구를 하향 조정하고 이에 따라 관련된 계획 목표치들을 조정하였다. 수도권 외곽 신도시 개수를 8개에서 5개로 축소하고, 다핵공간구조, 농촌공간의 보호와 개발, 외곽 중소도시의 완만한 개발 등을 제시하였다.

SDRIF2015는 1994년 수립되었다. 본 계획은 1980년대 초반 이후 다시 수도권으로의 인구증가가 발생한 현상에 대응하고, 같은 기간 강조되어온 전국가적인 분권화 기조를 강조하였다. 이에 따라, 계획의 방향 역시 국제 경쟁력 제고보다는 국토균형발전에 우선을 두고 수립되었으며, 환경보전, 불균형 완화, 거점과 기반시설 확충 등의 방향을 담고 있다.

2013년에 수립 및 고시된 광역계획(SDRIF2030)은 국토균형발전 보다는 매력적이고, 연대하며 회복력 있는 수도권 건설을 목표로 하고 있다. 기존 계획과는 다르게 계획 수립 과정에서 중앙정부와 레지옹이 동시에 계획수립 주체로 참여하였으며, 고밀을 통한 도시의 외곽확산을 방지하는 것을 토대로 공공공간과 경관 보존, 교통시설망 확보, 자연자원의 지속가능한 운영의 계획 등을 제안하였다.

광역계획의 변화와 동시에 1980년대 이후 급격한 탈제조화 등의 영향을 반영하여 과밀부담금 및 아그레망 제도의 규제완화 역시 발생하였다. 1982년 과밀부담금 부과 대상에서 공장이 제외되었으며, 1985년에는 아그레망 제도의 적용 범위를 파리 중심으로만 한정하였다. 잠시 폐지되었던 사무실 허가제의 경우, 1989년 재도입되었지만, 2000년 점유에 대한 규제는 폐지되었

고 대부분의 규제를 신증축에만 적용하고 있는 실정이다.

3. 최근의 수도권 정책 동향

프랑스의 수도권이라고 할 수 있는 일드프랑스권이 직면한 가장 큰 여건 변화는 이민자를 중심의 인구가 지속적으로 유입되고 있다는 점과 이러한 이민자들의 거주지가 게토화되어 권역내 슬럼화된 지역이 발생하고 있다는 것이다. 동시에, EU내 도시권간 경쟁이 치열해지고 있는 점 역시 각 권역별로 경쟁력 제고를 위한 발전 방안 마련의 요구를 높이고 있다.

이러한 상황에서 일드프랑스를 21세기 세계적이고 유럽적인 대규모 메트로폴로 전환하는 목표를 담은 그랑파리 프로젝트가 2009년 수립되었다. 해당 프로젝트는 경쟁력 거점 및 과학기술 거점을 지정 및 육성하여 세계적인 대도시권과의 경쟁을 지원하는 내용을 담고 있다. 이후 정권 교체(사회당 집권)와 함께 그랑파리 프로젝트의 명칭이 변경되어 2012년 뉴그랑파리 프로젝트가 수립되었다. 해당 프로젝트에서는 주민 삶의 질 개선, 국토불균형 수정, 지속가능한 도시 건설을 위한 교통망 구축(예: 그랑파리 익스프레스) 등의 내용이 담겨 있다.

2016년에는 그랑파리 거버넌스 조직의 일환으로 그랑파리 메트로폴이 출범되었으며, 지역발전사업의 추진을 담당하여 수도권내 균형발전 및 삶의 질 개선을 도모하고 있다. 구체적으로, 부동산 사업, 레저공간, 녹색공간, 문화공간 등 다양한 종류의 공간개발 사업을 추진 중이다.

Ⅳ. 일본

1. 국토 및 지역정책의 변화

가. 개관

일본은 2차 세계대전 이후인 1950년 제정된 “국토종합개발법”에 근거한 “전국종합개발계획” 수립을 중심으로 국토 및 지역정책을 전개하였다. “전국종합개발계획”은 국토에 관한 최상위 계획으로서 국토를 종합적으로 이용, 개발, 보전하고 산업입지의 적정화를 도모하여 아울러 사회복지의 향상을 돕는 것을 목적으로 하고 있다. 5차에 걸쳐 수립된 “전국종합개발계획”은 우리나라의 국토종합계획과 마찬가지로 국토의 균형있는 발전을 목표로 각 시기별 이슈가 되었던 국토문제의 해결을 위해 책정 및 추진되어 왔다.

나. 1970년대 이전: 고도경제 성장기 및 이촌향도 현상 발생

1970년 이전 일본은 전후 경제가 급격하게 성장하던 시기로 수도권을 비롯한 2개의 대도시권(긴끼권, 추부권)으로 지방의 인구가 급격하게 유입되었다. 동시에 산업구조 역시 급격하게 전환되기 시작하여 1차 산업 종사자의 비중이 줄고, 제조업 위주의 2차 산업 종사자수의 비중이 급격하게 증가하였다.

이러한 배경하에 거점 개발을 통한 대도시 과밀해소와 지역간 소득격차 시정, 균형발전을 목표로 하는 1차 전국종합개발계획이 1962년 수립되었다. 이후 2차 국토계획이라고 할 수 있는 신전국종합개발계획(1969)은 인구가 집중되어 나타난 대도시권 인프라 부족 해소 및 농어촌 과소화 문제 해결을 위한 고속철도, 고속도로 등의 대규모 프로젝트 구상을 담고 있다.

다. 1970~1980년대 이전: 거주 환경에 대한 인식 및 다극 분산형 국토형성의 대두

대도시의 과밀로 인한 공해 문제 등 환경문제가 나타나기 시작하여 "제3차 전국종합계획(1977)"에서는 인간거주의 종합적 환경 정비를 주요한 계획 목표로 설정하였다. 이후 1980년대에는 "대도시권 대 지방권"에서 "동경권 대 그 외 지역"의 형태로 동경권의 일극 문제가 전면적으로 대두되기 시작하였으며, 80년대 중반 급속한 엔고에 의한 심각한 경기저하를 배경으로 지방진흥에 대한 의견이 대두되기 시작했다. 이에 따라"제4차 전국종합개발계획(1987)"에서는 "다극 분산형 국토형성"이 목표로 설정되었고, 특히, 1988년 다극 분산형 국토형성 촉진법이 제정되어 도교도내 23구에 집중되어 있는 행정기관에 대한 이전이 추진되었다.

라. 1990~2008년 이전과 이후: 참여와 연계를 통한 국토 발전 도모

국토종합계획에 대한 명칭을 "21세기 국토 그랜드 디자인"으로 변경하였고, 과거 중앙정부 위주의 일률적 개발방식 전환하여 지역의 주도와 책임하에서 "다양한 주체의 참가와 지역간의 연계"를 도모하는 형태로 개발방식 역시 변경을 추구하였다.

2005년 국토종합개발법을 국토형성계획법으로 전문 개정하였고, 획일적인 자원배분 등을 활용했던 기존의 균형발전 정책을 반성하고, 자립적이고 서로 다른 특징을 가진 복수의 광역권으로 구성되는 국토구조 구축을 언급하는 1차 국토형성계획이 2008년 수립되었다. 이후 2015년 수립된 2차 국토형성계획에서는 지역의 개성과 연계를 중시하는 "대류촉진형 국토" 및 이를 위한 중층적인 "컴팩트 & 네트워크"의 공간구조 형성을 제시하였다.

2. 수도권정책의 변화

가. 1950년대: 수도권 집중에 대한 문제 인식 및 제도 정비 시작

1950년대 초반에는 전쟁으로 파괴된 도쿄도 기능 재건을 위해 수도권건설법을 제정하였으며, 정치, 경제, 문화 등에 대해서 기능을 발휘할 수 있도록 계획과 건설을 추진하였다.

이후 1950년대 후반 도쿄를 중심으로 급격하게 인구 및 산업이 집중하기 시작했으나 이들을 적절하게 수용할 수 있는 주거, 교통, 환경 인프라 부족의 문제가 발생하였다. 이러한 문제 해결을 위한 수도권정비법과 수도권 기성시가지의 공장 제한법이 제정되었다.

① 수도권정비법(1956)

도쿄도를 중심으로 그 주변의 7개현을 일체로 한 광역적인 종합적인 수도권 정비에 관한 내용을 담은 법이다. 구체적으로 도쿄도 구부 등 시가지의 과밀화 억제 및 내부 정비를 수행하고, 인구 및 산업을 주변의 위성도시에 분산유도하고, 기성시가지와의 사이의 근교지대(그린벨트)를 설정하여 시가지의 확대를 억제하는 등의 내용을 담고 있다. 특히, 제1차 수도권기본계획(1958)의 경우, 그 방침에 기성시가지의 주변에 폭 10㎞정도의 그린벨트를 설정하여 기성시가지의 팽창을 억제하는 것과 주변의 지역에 다수의 시가지개발구역(위성시가지)을 지정하여 공업도시로써 개발하고 인구 및 산업의 증가를 이곳에서 흡수하여 정착할 수 있도록 하는 등의 내용도 담겨 있다.

② 수도권 기성시가지의 공장 등 제한법 제정(1959)

수도권내 동경을 중심으로 한 기성시가지 일부지역 대상으로 일정 면적 이상의 공장 및 대학 등을 신·증설하는 경우, 도·현지사 또는 시장의 허가 필요하다는 내용의 법으로, 대학 및 연면적 3000㎡이상 공장은 국토교통대신의 사전동의가 필요하였다.

나. 1960~1980년대: 수도권 규제 강화 및 인구 안정기

그린벨트를 넘어서는 무질서한 시가화의 급격한 진행 때문에 수도권정비법의 개정을 통해 기성시가지 주변의 상당 부분을 근교정비지대로 지정하고 녹지의 보전을 도모하였다. 특히, 그린벨트 폐지후 설정된 근교정비지대에는 강력한 시가화 추세에 대응하기 위한 계획적인 시가지 전개와 녹지공간의 조화를 추구하였다. 또한 도심의 인구 및 기능 분산을 위해 주변의 도시개발구역에서는 계속해서 위성도시의 개발을 추진하였다.

동시에, 공업재배치촉진법을 1972년 제정하여 수도권을 이전촉진지역과 유도지역으로 구분, 유도지역 이전에 대한 조세감면 등의 인센티브를 부여하여 과도한 기능집중 완화를 위해 노력하였으며, 수도권 기성시가지의 공장 등 제한법의 경우 증설면적 기준 축소를 통해 제한기준 강화를 추진하였다. 1968년 수립된 2차 수도권정비계획과 1976년 수립된 3차 수도권정비계획 모두 위의 내용을 토대로 중추기능의 선택적 분산 및 공업, 대학시설의 수도권 집중을 극렬하게 억제하는 내용을 담고 있다.

1980년대 이후에는 인구증가의 안정화를 토대로, 국제화, 고령화, 정보화 등의 진전을 바탕으로한 제4차 수도권정비계획을 수립하였다. 해당 계획의 기본방향은 도쿄권에서는 도쿄도 구부의 도심부로의 일극 의존구조를 시정하고, 핵업무도시 등을 중심으로 자립도시권을 형성하여 다핵다권형의 지역구조로 재구축하는 것과 주변지역은 중핵도시권 등을 중심으로 기능의 집적을 촉진하는 것이라고 할 수 있다. 특히, 1988년 제정된 "다극 분산형 국토형성 촉진법"과 함께 해당계획을 통해 발전된 수도권내 업무핵도시를 중심으로 동경도내 23구에 집중되어 있던 79개 기관을 대상으로 이전을 추진하였으며, 64개 기관이 이전을 완료하였다.

다. 1990년대 이후: 버블붕괴, 산업구조 변화, 인구감소 등으로 인한 규제완화기

1980년대 버블붕괴 이후 지속적인 경기침체, 급격한 탈제조화로 인한 산업구조 변화, 전반적인 인구감소 및 고령화 진행 등의 여건 변화가 발생하였다. 산업구조 측면에서 일본 동경권의 제조업 종사자수 비중은 1997년 20.0%에서 2007년 14.3%로 감소했고, 그 이후로도 지속적인 감소세를 나타내었다. 유사하게 일본 전체 제조업 종사자 중 동경권 제조업 종사자가 차지하는 비중 역시 1997년 24.9%에서 2007년 23.1%로 감소하였다. 이러한 상황에서 1999년 수립된 5차 수도권정비계획에서는 수도권 관리의 방향을 "규제"에서 "수도권 기능의 강화 및 재편"으로 전환한다고 밝히고 있다.

이러한 계획수립과 동시에 산업구조 변화 등에 따른 기존 규제 수단들의 유효성, 합리성 저하에 따라 해당 제도들의 완화 및 폐지가 발생하였는데, 1998년 수도권내 공장설립 등 허가제 대상 규제 업종이 축소 및 완화되었고 허가조건 역시 완화되었다. 1999년에는 동일한 제도의 규제대상지역이 축소되었고 규제대상(대학원 제외) 및 기준면적 역시 완화되었다. 이후 2002년에는 '수도권 기성시가지의 공장 등 제한법'이 폐지되었고, 2006년에는 '공업재배치촉진법'이 폐지되었다.

규제완화와 동시에 2002년 "도시재생특별조치법"에 의거 수도권 내 24개 지역이 도시재생긴급 정비지역으로 선정되어 용도변경, 용적률 규제완화 등의 인센티브가 부여되기도 했다.

3. 최근의 수도권 정책 동향

일본의 수도권은 우리나라와 유사하게 지속적인 인구유입으로인한 과밀문제, 저출산, 고령화 등 인구구조 변화 문제에 직면하고 있다. 특히, 수도권 인구집중으로 인한 비수도권 지역의 소멸 우려 증대는 지방창생본부를 중심으로 이에 대응한 정책을 수립하게한 원인으로 작용하고 있다. 동시에, 일본 경제성장의 동력으로서 수도권 경쟁력 향상에 대한 필요성 역시 여전한 실정이다.

이러한 여건 속에서 2015년 최상위 국토계획이라고 할 수 있는 "2차 국토형성계획"이 수립되었으며, 수도권과 관련하여 "동경 일극집중의 시정"과 "동경권의 국제경쟁력 향상"이라는 두 가지의 기본방향을 제시하고 있다.

또한 제2차 수도권광역지방계획과 제6차 수도권정비계획에서는 "세련된 수도권"이라는 동일한 정책기조를 내세우고 있다. 특히, 수도권의 미래상을 "확고한 안전·안심을 토대로 면적 대류를 창출하고, 세계에 공헌하는 문제해결력 및 첨단분야와 문화에 의한 창조의 터전으로서의 발전을 도모하며, 동시에 풍요로운 자연환경에도 적합하여 고품질·고효율·섬세함을 갖추고 있는, 주민들이 친절하고 세계가 동경하는「세련된 수도권」"으로 설정하였다. 이를 위해 광역지방계획은 38개의 전략프로젝트를, 정비계획은 10개의 시책방향을 설정하고 제시하고 있다.

균형발전 측면에서는 제1, 2기 마을·사람·일자리창생 종합전략의 수립을 통해 동경권의 일극집중 시정을 가장 중요한 기본방향 중 하나로 설정하였다. 즉, 지방의 창생을 위해서는 동경권의 일극집중이 시정되어야 한다는 것을 전제하고 있으며, 이를 위해 2기 전략에서는 이주지원 제도, 관계인구 창출 및 확대, 고등학생의 "지역유학"제도 도입, 기업판 고향납세 확충 등의 시책을 제시하였다.

동시에, 2019년 4월 동경 23구에 대한 대학생 수용정원 동결에 대한 조치가 이루어졌는데, 이는 수도권 인구집중 억제와 지방소멸 대응이라는 대의 속에서 나타난 규제강화 전략의 일단이라고 볼 수 있다.

Ⅴ. 결론

영국, 프랑스, 일본은 각각의 주어진 여건과 상황 변화에 따라 국토 및 지역계획의 방향과 수단을 변화시켜왔으며, 이의 일부인 수도권 관련 계획과 정책 역시 이러한 방향의 전환 가운데 지속적으로 변화되어왔다.

이러한 기존 사례들은 기본적으로 다음과 같은 공통점을 지닌다. 타 도시권과의 경쟁이 치열해지고, 전국가적인 경제위기를 겪을수록 규제 보다는 발전에 초점을 둔 정책들이 활용하여 왔다는 것과 집중억제와 관리라는 수도권 정책 역시 이러한 맥락 속에서 그 규제의 정도가 강화되었다가 축소되었다는 것이다. 그리고 본 고에서 리뷰한 사례들 역시 현재는 대부분의 수도권 정책 혹은 규제의 정도가 과거에 비해 많이 약해진 것이 사실이다.

그러나 단순히 이러한 주요국의 수도권 정책 변화를 토대로 우리나라 수도권 규제와 정책 역시 축소되어야 한다고 주장하기는 어렵다. 우선, 인구 여건이 다르다. 일본을 제외한 프랑스와 영국의 경우 우리나라 수준의 자연인구 감소가 나타나고 있지 않으며 오히려 이민자 급증으로 인해 절대적 인구 규모 자체가 증가하고 있다. 즉, 이렇게 늘어나는 인구를 계획적으로 관리하고 관련 인프라를 적절하게 공급하기 위한 계획이 필요하며 이 과정에서 규제 보다는 개발에 비중을 둘 수밖에 없다는 점이다. 즉, 우리나라와 같이 수도권을 포함한 전국가적인 인구감소가 나타나는 국가와는 전혀 다른 여건 속에서 제시된 정책이라고 할 수 있다.

두 번째, 경험해왔고 경험하고 있는 경기침체의 수준이 다르다. 영국과 일본의 경우 우리나라에 비해 훨씬 더 강도가 큰 장기적인 경기침체를 경험했다. 특히, 일본의 경우, 동경시내 부동산 개발사업이 정지될 수준의 부동산 가격 하락과 경기침체를 경험했다. 도시재생특별조치법 등의 도입은 바로 이러한 장기 불황을 극복하기 위한 정책이었다고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우, 최근 부동산 가격이 다소 하락하고 있으나 일본이나 영국 수준의 전국가적인 경기침체 현상이 가시화되었다고 보기힘들며, 수도권을 중심으로한 부동산 가격 수준이나 개발 여력 역시 해외사례와 비교하여 규제완화와 개발을 강조할 수준으로 하락했거나 침체되었다고 보기 어렵다. 물론, 향후 상황에 대한 냉정한 판단이 필요하겠지만 단순하게 경기침체를 근거로 수도권 규제 완화를 주장하기는 시기상조라고 판단된다.

세 번째, 우리나라 수도권 규제의 핵심적인 수단이라고 할 수 있는 제조업 관련 규제 역시 당분간은 유지될 필요가 있다는 점이다. 유사한 규제 수단을 활용했던 일본의 경우, 2000년대 초반 산업구조 전환에 따른 실효성 저하를 이유로 관련 법들을 모두 폐지한 바 있다. 다시 말해, 2000년대 초반 일본 수도권의 제조업 비중은 규제할만 수준이 아닐 정도로 축소되었다는 것이다. 그러나 우리나라의 경우는 다르다. 여전히 전국 제조업 중 수도권 제조업이 차지하는 양적 비중이 높다. 2020년 기준 사업체수 비중은 51%, 종사자수 비중은 45% 수준에 이른다. 일본의 법 폐지 당시 동경권 제조업 종사자수 비중이 20%대 초반이었다는 점을 감안하면, 여전히 우리나라의 경우 수도권 제조업 비중이 상당하는 것을 짐작할 수 있다. 특히, 일본의 경우 제도 실효성을 근거로 법을 폐지한 것이지 제조업 경쟁력 강화를 전면적인 이유로 제시하지 않았던 만큼 제조업

경쟁력 강화를 근거로 한 규제 완화 주장 역시 단순히 수용하기는 어렵다.

물론 이러한 차이점을 근거로 해외사례를 논거로 한 수도권 정책 변화의 주장이 모두 쓸모없다고는 할 수 없다. 오히려, 사례에 대한 면밀한 관찰을 통해 멀지 않은 미래에 여건 변화에 따른 수도권 정책의 방향을 다시 재고하는 계기로 활용하는 것이 바람직하다고 판단된다. 특히, 영국과 일본을 중심으로 균형발전이라는 광역적인 관점에서 수도권에 대한 새로운 정책적 접근이 필요하다는 움직임이 최근에 다시 관찰되기 시작한 것 역시 중요한 변화라고 할 수 있다. 또한 수도권 정책 자체가 매우 민감하고 정치적인 이슈인 만큼 해외사례에 대한 접근이나 해석 역시 객관적으로 이루어질 수 있도록 해외사례에 대한 지속적인 모니터링과 업데이트가 필요하다고 할 수 있다.

《참고문헌》

국토교통부 (2020) 제4차 수도권정비계획 수립연구(2차)

국토교통부 (2021) 제4차 수도권정비계획 수립연구(3차)

일본 국토교통성(각연도), 전국종합계획

일본 국토교통성(각연도). 국토형성계획

일본 국토교통성(각연도). 수도권정비계획

일본 총무성(각연도). 마을·사람·일자리창생 종합전략

Abercrombie, P. (1945), Greater London Plan 1944, London, HMSO.

Greater London Authority (GLA) (2004) The London Plan, GLA, London.

Greater London Authority (GLA) (2021) New London Plan, GLA, London.

Le Grand Paris. (2009)

Nouveau Grand Paris. (2012)

Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population (RCDIP) (1937), Report (The Barlow report), London.

Schema directeur d'amenagement et d'urbanisme de 1a region de Paris (SDAURP). (1965).

Schema directeur d'amenagement et d'urbanisme de 1a region d'J1e-de-France (SDAURIF). (1975).

Schema directeur de 1a region Ile-de-France (SDRIF) 2015. (1994).

Schema directeur de 1a region Ile-de-France (SDRIF) 2030. (2013).

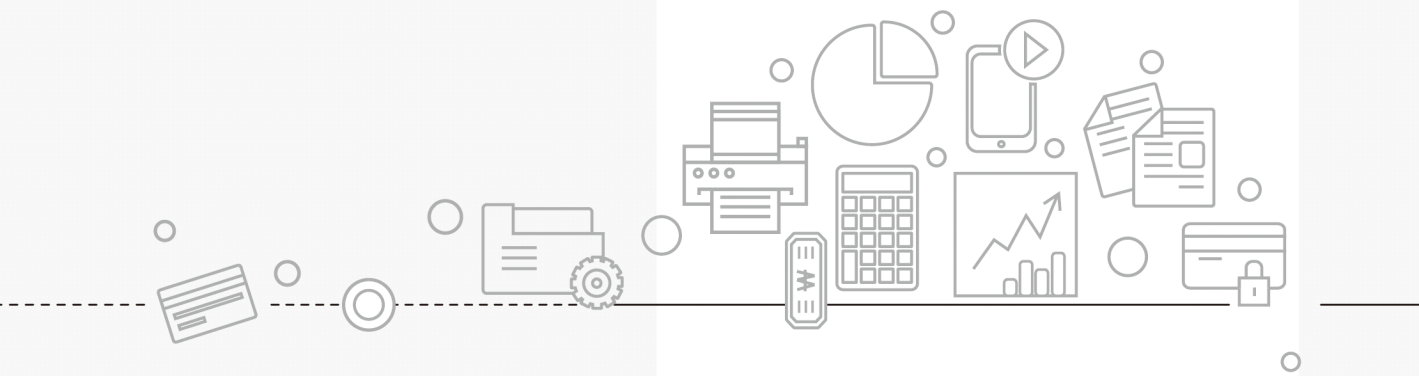
Tomaney, J., Pike, A., & Natarajan, L. (2019). Land Use Planning, Inequality and the Problem of 'Left-behind-places'. A'provocation' for the UK2070 Commission; An Inquiry into Regional Inequalities Towards a Framework for Action.

KOREA
INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE

해외 지방세제도

해외 주요국의 레저세와 사행산업세 동향
(영국, 미국, 일본을 중심으로)

이슬이(한국지방세연구원 선임연구원)



해외 주요국의 레저세와 사행산업세 동향 (영국, 미국, 일본을 중심으로)

이슬이(한국지방세연구원 선임연구원)

Ⅰ. 우리나라 레저세 개요

우리나라의 레저세는 광역세로서 일부 사행산업의 매출액을 기준으로 부과된다. 레저세 과세대상에 속하는 사행산업은 경마, 경륜, 경정, 전통소싸움 경기이며, 과세표준은 승자투표권, 승마투표권 등의 발매금 총액으로, 세율은 10%이다. 납세의무자는 과세대상에 해당하는 사업을 하는 자이며, 사업장과 장외발매소가 있는 지방자치단체에 소재지별로 안분하여 지방자치단체장에게 각각 신고 및 납부해야 한다(김필헌·김민정, 2021).

한편 사행산업은 「사행산업통합감독위원회법」 제2조를 통해 정의되며 「관광진흥법」과 「폐광지역개발 지원에 관한 특별법」의 규정에 따른 카지노업, 「한국마사회법」의 규정에 따른 경마, 「경륜·경정법」의 규정에 따른 경륜과 경정, 「복권 및 복권기금법」의 규정에 따른 복권, 「국민체육진흥법」의 규정에 따른 체육진흥투표권, 「전통 소싸움경기에 관한 법률」에 따른 소싸움경기가 해당된다. 이러한 정의 규정에 따르면 카지노업, 복권, 체육진흥투표권은 사행산업이지만 레저세 과세대상이 아님을 알 수 있다. 즉 이들 산업은 “승자투표권 등을 판매하고 적중자에게 환급금을 지급하는 행위”인 레저세 과세대상으로서의 성격을 띠고 있지만, 레저세 과세대상에 포함되지 않는 것이다(오경수, 2019; 김홍환·김재희, 2020). 이에 따라 사행산업 간 과세 형평성 및 지방세입 규모의 확대 측면에서 위 세 산업에 대한 레저세 과세대상 확대 논의가 지속되고 있다.

• **〈표 1〉 우리나라 사행산업 구분(레저세 과세대상 여부)**

구분	대상	비교	
사행산업 (「사행산업통합감독위원회법」 제2조)	**경마**	레저세 과세대상	지방세법 제40조
	경륜 및 경정		
	소싸움경기		지방세법 시행령 제56조
	카지노업	레저세 과세대상 미포함	
	복권		
	체육진흥투표권		

레저세는 스포츠·레저산업과 관광산업 관련 소비세원을 지방세로 수용할 수 있는 지방세목으로서의 위상과 역할이 기대되는 세원이나, 최근 세수입이 급감[1]하고 있다. 본고에서는 이러한 배경 하에 해외 주요국의 레저세 운용사례를 살펴봄으로써 우리나라 레저세 및 사행산업의 운용에 시사점을 제시하고자 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 우리나라의 사행산업 중 레저세의 과세대상이 되는 경마·경륜·경정, 전통소싸움 경기와 유사한 해외 주요국의 과세 사례를 살펴본다. 구체적으로 영국의 일반베팅세, 경마·경륜·경정 등의 운영에 관한 일본 사례, 미국의 일부 주정부가 운영중인 마권세를 살펴본다. 다음으로 제Ⅲ장에서는 우리나라의 사행산업에는 포함되지만 레저세 과세대상이 아닌 카지노업, 복권, 체육진흥투표권에 대한 해외 주요국의 과세 사례를 다룬다. 구체적으로 일본의 카지노세와 복권 및 스포츠복권, 미국 연방세 중 도박세와 도박업세, 미국 주정부에서 과세하고 있는 게임세, 영국의 카지노세 및 도박세를 확인한다.

Ⅱ. 해외 주요국의 레저세 유사사례

1. 영국

영국에서는 개별소비세의 범주에 포함되는 부담금(Duty) 형태로 국세인 도박세(Gambling duties)가 과세되고 있으며, 그 재원 역시 중앙정부가 사용하고 있다. 구체적으로 도박세의 세부 부담금으로는 7가지 영역(빙고, 게임, 일반베팅, 복권, 기계게임, 풀베팅, 온라인게임)이 존재한다(〈표 2〉 참조).

1) 레저세는 2010년 약 1조 675억 원, 2012년 1조 1,293억원을 기록한 이후 점차 감소하여, 2019년에는 9,705억 원으로 1조원대 미만을 기록하였으며, 2020년에는 1,686억원으로 급감하여 2010년 대비 15.8% 수준에 머물고 있음(행정안전부, 「지방세통계」, 각연도).

• 〈표 2〉 영국 도박세 영역별 과세대상 및 세율

구분	세목	과세대상	납세의무자	세율
게임	빙고세 (bingo duty)	빙고 게임의 수익 (빙고카드, 참가비, 현물 및 현금 상금)	빙고게임운영자	10%
	게임세(gaming duty)	카지노 게임의 총게임수익	카지노 영업장	15~50%
	온라인게임세 (remote gaming duty)	온라인 게임 수익	온라인 게임 운영자	21%[2]
	게임머신세 (machine games duty)	1 유형 게임머신의 순소득액(net takings)	게임머신 영업자	5%
		2 유형 게임머신의 순소득액(net takings)		20%
		3 유형 게임머신의 순소득액(net takings)		25%
베팅	일반베팅세 (general betting duty)	고정율 베팅과 경마나 경건 풀베팅에 대한 순내기수취액(마권업자 등의 총수익)	산업에 종사하고 있는 개인 또는 운영중인 영업장	15%
		현금성 스프레드 베팅의 순내기수취액		3%
		기타 스프레드 베팅의 순내기수취액		10%
	풀베팅세 (pool betting duty)	풀베팅으로부터의 순베팅수취액 (경마/경견에 대한 비고정식 풀베팅의 순베팅수취액(일반베팅세 제외))	산업에 종사하고 있는 개인 또는 운영중인 영업장	15%
복권	복권세(lottery duty)	복권 구입액	복권사업자[1]	12%

주 1) 현재는 정부로부터 복권사업권을 위탁받은 민간 컨소시엄인 Camelot가 납세의무자
2) (2019.4.1. 이전) 15%, (2019.4.1. 이후) 21%
자료: 영국 정부 홈페이지(https://www.gov.uk/)

도박세는 과세 종류별로 다시 베팅(일반베팅세, 풀베팅세)과 게임(빙고세, 게임세, 게임머신세, 온라인게임세), 복권(복권세) 3가지로 구분할 수 있다(임주영, 2012). 베팅에 대한 과세 대상에 경마와 경견이 포함되는 만큼 여기서는 베팅과 관련된 두 가지 세목에 대해 살펴보고, 나머지 유형에 대해서는 제Ⅲ장에서 살펴보고자 한다.

가. 일반베팅세(GBD, general betting duty)

영국의 경마 사업에 대한 관리는 2007년 창설된 영국경마규제국(British Horseracing Authority, BHA)이 경마면허, 경마장 규제, 경마 경기 관리 등에 대한 관리를 전담하여 해오고 있다.[2] 또한 2018년까지는 민간회사인 Betfred가 독점적으로 마권 발매에 대한 권한을 가지고 있었으나, 2018년 이후에는 누구나 마권 면허 신청이 가능하도록 변경되면서, 2019년 기준 60개 경마장과 22개 경견장이 허가를 받아 운영되고 있는 상황이다(가천대학교 산학협력단,

2) 영국경마규제국(BHA) 홈페이지(https://www.britishhorseracing.com/)

2020).

영국의 일반베팅세는 개별소비세의 일환인 도박세에 포함되는 세목이다. 우리나라의 레저세가 지방세로 과세되고 있는 반면 영국에서는 국세 개별소비세로 과세되고 있다. 일반베팅세는 경마나 경견에 대한 고정율 베팅과 경마·경견 풀베팅(장내베팅(on-course bets)과 장외베팅(off-course bets)[3] 모두 포함), 현금성 스프레드 베팅(spread bets), 그 외 스프레드 베팅으로 창출된 순판돈 수취액(Net Stake Receipts), 즉 마권업자 등의 총수익을 과세표준으로 하고 있다. 세율은 베팅 유형에 따라 다소 차이를 보이는데, 고정율 베팅과 경마·경견에 대한 풀베팅의 경우 15%의 세율을 적용하며, 현금성 스프레드 베팅에 대해서는 3%, 그 외 스프레드 베팅에 대해서는 10%의 세율을 적용한다. 납세의무자는 모두 동일하게 해당 산업에 종사하고 있는 개인 또는 운영중인 영업장이다.

나. 풀베팅세(PBD, pool betting duty)

풀베팅세는 경마나 경견에 포함되지 않는[4] 비고정 배당률 베팅에 대해 15%의 단일 세율로 과세하고 있다. 비고정 배당률 베팅이란 승자가 지분 풀에서 비고정 몫을 갖게 되는 베팅을 의미하며, 납세의무자는 해당 산업에 종사하고 있는 개인 또는 영업장이 된다. 과세표준은 풀베팅으로부터 얻어 들이는 순수익으로, 순베팅수취액(Net Pool Betting Receipts)를 의미한다.

한편 영국에서는 코로나 등의 영향으로 일반베팅세와 풀베팅세는 다소 감소하고 있는 추세를 보인다. 2019.4.1.~2020.3.31. 회계기준 일반베팅세 세수는 £586.2m로 전년 대비 5.3% 감소하였으며, 풀베팅세의 경우 같은 기간 £5.8m의 세수를 기록하여 전년 대비 소폭 하락세를 보였다.

2. 일본

일본의 경마, 경륜, 경정 관련 사업은 국영기업이 독점하고 있는 형태로 존재한다. 이들의 경우 독립적인 세목을 통해 과세하여 재원을 확보하는 방식이 아닌 직접 경영을 통한 수익이 중앙정부와 지방정부에 직접 귀속되는 형태로 운영하고 있다(가천대학교 산학협력단, 2020).

3) 장외베팅에는 전화를 통한 베팅, 모임에 참석하지 않은 다른 사람을 대신하여 베팅, 베팅권의 교환을 통한 베팅을 포함한다.
4) 경마와 경견의 풀베팅에 대해서는 일반베팅세가 부과된다.

가. 경마

일본의 경마 사업은 크게 일본중앙경마회(Japan Racing Association, JRA)가 운영하는 중앙경마와 지방경마전국협회(National Association of Racing, NAR)를 통한 지방경마로 구분된다. 중앙경마의 경주운영(복권발행) 주체인 일본중앙경마회는 1954년 일본중앙경마회법에 근거하여 설립된 협회로, 세계 최대의 마권 매출을 기록하고 있는 단체이다. 일본중앙경마회가 운영하는 경마 베팅 수익 및 운영 잉여금 일부는 중앙정부에 귀속된다. 구체적인 수익금 배분 구조를 살펴보면, 총 배팅 수익(마권 매출액 총수익)의 10%는 중앙정부에 귀속되는 재원이며(1단계 국고납부금), 수익금 중 15%는 JRA 운영금으로 배당되고, 나머지 75%는 환급금으로 책정되어 배팅한 사람들의 상금으로 운영된다. 각 사업연도에 JRA 운용 잉여금이 발생하는 경우에는 그 잉여금의 50%를 국고에 납부하도록 규정(2단계 국고납부금)하고 있다. 결과적으로 중앙정부는 JRA의 총 배팅 수익 10%와, 총 배팅수익의 15%인 JRA 운영금의 잉여금 중 50%를 가져가게 된다. 2021년 기준 1단계 국고납부금은 3,108억엔이었으며, 2단계 국고납부금은 356억엔 수준을 기록하였다.[5] 한편 이렇게 조성된 국고납부금은 국가의 일반재원으로 옮겨져 75%는 축산진흥산업에, 25%는 사회복지사업에 각출하도록 규정되어 있다.[6]

지방경마의 경우 1962년 경마법 개정을 통해 1977년 설립된 지방경마전국협회[7]가 경주운영(복권발행)을 하고 있다. 지방경마의 수익금 배분구조를 보면, 총 배팅 수익 중 73.9%는 환급금으로서 배팅한 사람들의 상금으로 돌아가고, 1.5%는 지방자치단체 몫으로 배분되며, 1.4%가 NAR 교부금[8], 19.8%는 지방경마를 개최한 자치단체에 배분되어 개최 운영비를 충당하게 된다. 나머지 0.3%는 일본지방공공단체금융기구(JFCME)에 납부금으로 돌아간다. 이렇게 창출된 지방경마 수익금은 지역교육, 문화발전, 사회복지, 의료보급, 스포츠 진흥, 도시계획, 기타 공공시설 정비 등의 분야에 사용된다(곽재기, 2015). 한편 일본의 지방경마는 수익 창출이 악화되며 점차 감소하는 추세로 2022년 기준 전국적으로 15개 경마장이 운영되고 있으나[9], 이는 2004년 23개, 2013년 17개 지역경마장이 운영되고 있던 것에서 감소한 것이다.

---

5) HRJ(Horse Racing Japan), 2021, "JAR&NAR Statistics 2021"
6) 일본중앙경마회 홈페이지(https://www.jra.go.jp/)
7) 2008년 1월 1일부터는 경마법의 개정에 의해, 지방 경마 주최자의 공통의 이익 되는 사업 등을 실시하는 공적인 지방 공동 법인으로서, 지방 경마의 공정하고 원활한 실시의 추진을 도모함과 동시에, 말의 개량 증식 그 외 축산의 진흥에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다.
8) NAR 교부금은 2022년 3월 말 기준으로 15,675백만엔 수준으로, 축산 진흥 보조 사업비, 경마 업무비, 경마 활성화 사업비, 경주마 생산 진흥 사업비 등에 대한 재원으로 활용된다.
9) 일본지방경마전국협회 홈페이지(https://www.keiba.go.jp/)

• **〈표 3〉 일본의 중앙·지방 경마 운영 수익 배분 방식**

기준	중앙경마		지방경마	
	구분	비중	구분	비중
총 배팅 수익 (마권 매출액 총수익)	1단계 국고납부금 (중앙정부 귀속)	10%	지방자치단체 배당금 (개별 지방정부 귀속)	1.5%
	JRA 운영금	15%[1]	NAR 교부금	1.4%
	환급금[2]	75%	환급금[2]	73.9%
	-		레이스 진행 비용	19.8%
			JFCME[3] 배당금	0.3%

주 1) 각 사업연도에 JRA 운영 잉여금 발생 시 잉여금의 50% 국고에 납부(2단계 국고납부금)
2) 환급금은 적중자에게 상금으로 돌아가는 금액 의미
3) JFCME(Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises)
자료: 일본중앙경마회 홈페이지(https://www.jra.go.jp/);
일본지방경마전국협회 홈페이지(https://www.keiba.go.jp/) 참조하여 재구성

나. 경륜

일본의 경륜 사업은 지방정부의 세수 확충을 목적으로 1948년 자전거경주법 개정을 통해 시작되었으며, 경주의 인허가원 및 관리권은 경제산업성(2001년 설립)이 가지고 있다. 경륜 경기의 시행주체는 지방자치단체(시행자협의회)이며, 중앙정부는 참여하지 않고 있다. 또한 JKA(Japan Keirin Autorace foundation)가 전국을 아우르는 유일한 경륜진흥법인(공익재단법인)이자(자전거경주법 제23조), 경기실시법인으로 지정되어 있다(동법 제38조).[10] 일본의 경륜 경기의 시행주체가 지방자치단체라는 점에서 우리나라와 근본적으로 차이점이 있는데, 우리나라는 국민체육진흥공단이 경륜의 핵심 시행주체이고, 지방자치단체는 제한적으로 참여하고 있다.

경륜 사업의 수익금 배분구조는 차권발매액을 기준으로 70%가 승자 환급액이며, 30%가 공제액으로 구성되어있다. 30%의 공제액 중 필수경비(JKA에 대한 업무위탁비, 단체지원비 등)을 제외한 금액이 지방자치단체의 수익금으로 귀속된다(자전거경주법 제12조). JKA에 경륜경기 운영업무를 위탁하고 있는 만큼 업무위탁비 지불과 별개로 차권발매액의 일부를 납부금으로 교부하고 있으며, 일본선수협의회에 대해서도 출연계약에 따라 수익금의 일부를 지출하고 있다(곽재기, 2015). 한편 경륜은 현재 일본 내에 43개 경륜장이 있으며, 차권 매출액은 2019년 6,604억엔(2,192,241명 방문) 2020년 7,500억엔(1,254,001명 방문), 2021년 9,646억엔(1,356,001명 방문)을 기록하여 최근 점차 증가하는 추세를 보이고 있다.[11]

10) JKA 홈페이지(https://www.keirin-autorace.or.jp/)

추가적으로 이륜자동차경주의 경우에도 경륜과 유사하게 운영하고 있다. 시행주체는 경륜과 동일하게 지방자치단체이며, JKA가 유일한 공익재단이자 경기실시법인으로 지정되어 운영하고 있다(소형 자동차 경주법 제27조). 수익배분 구조 역시 경륜과 유사하게, 경주 승자 투표권의 매상금을 기준으로 70%는 승자 환급액, 30%는 공제액으로 배분되며, 공제액 중 필수경비(경주실시법인인 소형자동차경주회에 대한 업무위탁비, 단체지원비 등)을 제외한 금액을 지방자치단체의 수익금으로 귀속하도록 되어 있다(소형 자동차 경주법 제16조). 이륜자동차경주는 현재 일본 내 5개 경기장이 운영중에 있으며, 투표권 매상금은 2021년 기준 1,032억엔, 방문객은 753,985명을 기록하였다.[12]

다. 경정

일본에서 경정은 제2차 세계대전 이후 경제 회복과 각종 선박 사업의 진흥, 관광 및 체육 사업 증진이라는 목적과 동시에 지방자치단체의 재정 확충을 위해 1951년 모터보트경주법의 제정을 통해 도입되었다. 경륜 및 이륜자동차경주와 유사하게 모터보트경주법에 의해 지방자치단체가 경기시행 주체로서의 역할을 수행하며, 일본모터보트협의회(재단법인)가 운영하고 있다.[13] 경정에 대한 인허가원 및 관리권은 국토교통성 해사국(2001년 설립)이 가지고 있으며, 모터보트 경주를 관리·감독 하고 있다.[14]

이상과 같은 일본의 경정 사업의 수익 배분은 발매수득금을 기준으로 75%를 환급액으로 하여 당첨금 형태로 고객에게 환급되고 있으며, 나머지 25%가 공제액이 된다. 공제액 중 3.1%는 경정재단 교부금, 1.3%는 경주회 교부금, 0.3%는 지방자치단체 금융기구 납부금으로 법정 배분해야 하며, 이상의 배분액을 제한 금액에서 다시 개최경비 비용을 제한 금액이 지방자치단체의 수익이 된다. 이렇게 조성된 지방자치단체의 자주 재원은 교육비, 공영 주택비, 소방비, 보건위생비, 재해복구비 및 기타 다양한 행정 활동의 재원으로 활용되며, 2020년까지 사용된 누적액은 40,382억엔에 이른다.[15]

11) JKA, 「경륜: 연도별 차권 매출액·입장자수 통계(年度別車券売上額·入場者数)」.
12) JKA, 「이륜자동차경주: 연도별 차권 매출액·입장자수 통계(オートレース年度別車券売上額·入場者)」
13) 일본 모터보트협회 홈페이지(https://www.motorboatracing-association.jp/)
14) 일본 국토교통성 홈페이지(https://www.mlit.go.jp/maritime/maritime_tk1_000031.html)
15) 일본 모터보트협회 홈페이지(https://www.motorboatracing-association.jp/)

• **〈표 4〉 일본의 경정 사업 수익 배분 구조**

기준	배분			내용	
발매 수득금	75%	환급금	→	당첨금으로 고객에 환급	
	25%	공제액		25%	공제액
				- 3.1%	경정재단 교부금
				- 1.3%	경주회 교부금
				- 0.3%	지방공공단체금융기구 납부금
				- X%	개최경비 (선수상금, 인건비, 시설비, 연료비, 광고비 등)
				= 20.3%-X%	지방자치단체 수익

3. 미국

미국은 경마장의 설치 허가, 면허, 투표의 승인과 같은 경마 관련 제반 사항을 주 정부별로 구성된 경마위원회 등에서 정하고 있으며, 경마에 대한 마권세(Pari-Mutuel Tax), 면허세, 법인세, 말 등에 대한 재산세 부과를 통해 정부 재원을 조달하고 있다. 본 절에서는 대표적으로 켄터키주와 워싱턴주, 텍사스주의 마권세에 대해 살펴본다.

가. 켄터키주 마권세 및 면허세

켄터키주에서 경마와 경마 관련 활동에 대한 제반 사항은 켄터키 경마위원회(Kentucky Horse Racing Commission, KHRC)에서 정하고 있다.[16] 이들은 경마 및 복권형 도박 행위를 규제하는 주정부 독립 기관으로, 마필와 경마 선수의 복지와 경마의 안정성을 위한 활동을 하고 있다.

켄터키주의 대표적인 경마 관련 세금은 마권세와 경마 면허세이다. 먼저 마권세는 선입금 베팅(Advance-Deposit Wagering, ADW), 장내 베팅, 장외 베팅, 경마 슬롯머신(Historical Horse Racing Machines, HHR)으로 구분하여 상이한 세율을 적용하여 부과되었다. 그러나 2022년 3월 마권세 세율을 통일하는 내용의 법안이 주 상원과 하원을 통화하면서 모두 1.5%의 동일 세율을 적용받게 될 예정이다(〈표 5〉 참조). 이러한 마권세를 통해 거두어들이는 세수 규모는 2023년 기준 19,555,824달러 수준일 것으로 예상된다(KHRC, 2022, Pari-Mutuel Wagering FY 2023).

16) 미국 켄터키 경마위원회 홈페이지(https://khrc.ky.gov/)

• 〈표 5〉 미국 켄터키주 마권세 세율변화

구분	2022.3. 법안 통과 이전	2022.3. 법안 통과 이후
선입금 베팅	0.5%	1.5%
장내 베팅	1.5%	
장외 베팅	3%	
경마 슬롯머신	1.5%	

켄터키주의 면허세는 시간당 다루는 금액[17]에 따라 7단계로 구분하여 정액으로 부과하고 있으며, 그 금액이 25,000달러 이하인 경우 면제되나, 900,000달러를 초과할 경우 연 2,500달러를 부과한다(〈표 6〉 참조). 이때의 납세의무자는 경마 게임을 운영하는 영업 허가증을 소지한 자가 된다.

• 〈표 6〉 미국 켄터키 경마 면허세 세액

구간	시간당 금액	세액	구간	시간당 금액	세액
1	$0-$25,000	$0	5	$700,001-$800,000	$1,500
2	$25,0001-$250,000	$175	6	$800,001-$900,000	$2,000
3	$250,001-$450,000	$500	7	$900,001 이상	$2,500
4	$450,001-$700,000	$1,000	-		

나. 워싱턴주 마권세

워싱턴주는 주법에 따라 경마에 대한 규제 기관인 워싱턴 경마위원회(Washington Horse Racing Commission)가 구성되어 있으며, 경마 시행에 관한 규칙을 규정하고 있다.[18] 경마위원회는 워싱턴 내에서 실시하는 모든 경마 관련 사항을 관리·감독하고 있다.

워싱턴주에서 부과하고 있는 마권세는 크게 기본세율과 추가세율로 구분되며, 과세표준은 모두 경마를 운영하는 자의 총수익을 기준으로 하고 있다. 기본세율은 전년도 베팅 총액을 대상으로, 50,000,000달러 이하의 경우 1.803%, 초과하는 경우 1.3%의 세율이 적용된다. 추가세율은 다시 세 가지로 세분되어, 비영리 레이스 자금 지원금 조성을 위한 세금 0.1%와 워싱턴에서 자란 워싱턴 출신 필마 보유자에 대한 재정적 지원금 조성을 위한 세금 1.0% 그리고 워싱턴 출신 필마 육성을 위해 외래종에 배팅하여 얻은 수익의 6%에 대해 1/6분을 부과한다.

17) 전년도 총 베팅 금액을 운영시간을 기준으로 시간당 계산한 금액을 의미한다.
18) 미국 워싱턴 경마위원회 홈페이지(http://www.whrc.wa.gov/)

• **〈표 7〉 미국 워싱턴 마권세 세율**

구분	기준		세율
기본세율	전년도 베팅 총액	$50,000,000 이하	1.803%
		$50,000,000 초과	1.3%
추가세율	비영리 레이스 자금 지원금 조성		0.1%
	워싱턴 출신 필마 보유자에 대한 보조금 재정 지원금 조성		1.0%
	워싱턴 출신 필마 육성을 위한 외래종 베팅에 대한 세금 (외래종 베팅에 대한 6%)		6%의 1/6

자료: 미국 워싱턴 경마위원회 홈페이지(http://www.whrc.wa.gov/)

이렇게 조성된 금액은 다음과 같이 배분된다. 우선 기본세율을 통해 거두어진 세액은 경마위원회 운영비용으로 사용되는 전용 계정에 예치되어 활용된다. 비영리 경마대회 기금은 직전 5개년 연속 운영된 경마장을 대상으로 비영리 경주 대회 경주일에 비례하여 배분된다.[19] 워싱턴 필마 소유자를 위한 재정 지원금은 경주에서 1~4위를 기록한 워싱턴 출신 필마 소유자에게 배분된다. 워싱턴 필마 육성을 위한 기금은 경주에서 1~3위로 완주한 워싱턴 품종 필마의 사육사에게 배분된다.

워싱턴주의 마권세 세수 규모는 점차 감소하고 있는 추세로, 2009년 2,452천 달러 수준이던 세수 규모는 2018년 1,519천 달러로 떨어졌으며, 이는 2017년 대비 7.10% 감소한 수치이다. 코로나19의 영향으로 2019년 세수는 보다 더 감소하였을 것으로 전망된다.

• **〈표 8〉 미국 워싱턴 연도별 마권세 세액(2009~2018년)**

(단위: 천$, %)

연도	세액	변화율	연도	세액	변화율
2009	2,452	-	2014	1,809	-2.70
2010	2,409	-1.80	2015	1,732	-4.30
2011	2,216	-8.00	2016	1,782	2.90
2012	2,029	-8.40	2017	1,635	-8.30
2013	1,860	-8.30	2018	1,519	-7.10

자료: 미국 워싱턴 국세청 홈페이지(https://dor.wa.gov/)

19) 연간 $300,000를 적립하는 것을 목표로 하고 있으나, 충분하지 않은 경우 나머지 금액은 경마위원회의 운영 계정에서 가져오게 된다.

다. 텍사스주 마권세(경마·경견)

텍사스주의 경마와 관련한 사항은 다른 주와 마찬가지로 텍사스 경주(경마·경견)위원회(TEXAS Racing Commission)가 권한을 갖고 담당하고 있다.[20] 경마위원회는 텍사스 경주법에 근거하여 경마와 경견의 관리, 감독 등의 업무를 수행하고 있다.

텍사스주에서는 경마와 경견에 대해 다음 〈표 9〉와 같은 세율로 경기를 운영하는 영업자에게 마권세를 부과하고 있으며, 과세표준은 베팅한 금액의 총합이다. 먼저 장내 베팅의 경우 이전 연도에 경주에 베팅 된 금액의 총합을 기준으로 5단계의 세율을 통해 부과하고 있다. 베팅된 총액이 1억 달러 미만인 경우에는 비과세되고 있으며, 1억 달러 이상인 경우 1%의 세율이 적용되고, 5억 달러 이상인 경우 5%의 높은 세율을 적용한다. 다음으로 동시송출 방송을 통해 베팅하는 경우, 경마장에서 이루어지는 경마 혹은 경견장에서 이루어지는 경견에 대해서는 1%의 세율이 부과되며, 경마장에서 이루어지는 경견, 경견장에서 이루어지는 경마에 대해서는 1.25%의 세율이 적용된다.

• **〈표 9〉 미국 텍사스주 경마와 경견에 대한 세금**

장내 베팅		동시송출 방송	
전년도 경주 베팅 총액	세율	구분	세율
$1억 이상 $2억 미만	1%	경마장에서 경마, 경견장에서 경견	1%
$2억 이상 $3억 미만	2%	경마장에서 경견, 경견장에서 경마	1.25%
$3억 이상 $4억 미만	3%		
$4억 이상 $5억 미만	4%		
$5억 이상	5%		

자료: 미국 텍사스 주정부 홈페이지(https://www.texas.gov/)

Ⅲ. 해외 주요국의 사행산업에 대한 과세

1. 영국

앞서 제Ⅱ장의 1절에서 7가지 도박세 유형(〈표 2〉 참조) 중 베팅에 관한 세목을 살펴보았으며, 본 절에서는 도박세 중 게임 관련 세목(빙고세, 게임세, 온라인게임세, 게임머신세)과 복권세에

20) 미국 텍사스 경마·경견위원회 홈페이지(https://www.txrc.texas.gov/)

대해 살펴본다.

가. 게임 관련 도박세

영국의 빙고세(Bingo Duty)는 빙고카드, 참가비, 현물 및 현금 상금 등의 빙고게임의 수익에 대해 10%의 세율로 부과하고 있다. 단 과세대상에 입장료와 빙고 클럽 회비, 음식료품 판매 수익은 포함하지 않는다. 납세의무자는 빙고게임장 운영자이며, 6개월(매년 1월 1일, 7월 1일 기준)마다 신고납부의 의무를 지닌다. 한편 상금이 1일 £500 이하이고 회계기간 내 £7,500 이하인 소규모 빙고, 비영리단체 등의 빙고게임에 대해서는 빙고세가 면제된다. 2019-2020 회계기간 동안의 빙고세 세수입은 약 £30.8m를 기록하였으며, 이는 2018-2019 기간 대비 7.9% 감소한 수치이다.

게임세(Gaming Duty)는 2015년 4월 1일부터 카지노게임의 총 게임수익을 과세대상으로 과세하고 있으며, 납세의무자는 카지노 영업장이다. 세율은 15~50%의 5단계 누진세율체계를 가지고 있다(〈표 10〉 참조). 영국의 게임세는 물가상승에 따라 변동되도록 설정되어 있어, 2022년 4월 이후 과세표준 구간이 상향되어 실질 세부담이 감소하게 된다. 구체적으로 단계별 과세표준 및 세율을 살펴보면, 1단계는 £2,686,000 이하의 수익에 대해 15%의 세율을 부과하며, 2단계는 £2,686,000 초과~£1,852,000 이하의 수익에 대해 20%, 3단계는 £1,852,000 초과 £3,243,000 이하의 수익에 대해 30%, 4단계는 £3,243,000 초과 £6,845,000 이하의 수익에 대해 40%, 마지막으로 5단계에서는 £ 6,845,000 초과 수익에 대해 50%의 세율을 부과한다. 2019-2020년 회계기간 기준 게임세 세수는 약 £213.4백만을 기록하였으며, 이는 전 회계기간 대비 4.0% 하락한 수치이다.

• **〈표 10〉 영국 게임세 과세구간별 세율**

구분	2022.3.31. 까지		2022.4.1. 이후	
	게임 총수익	세율	게임 총수익	세율
1단계	£2,548,500	15%	£ 2,686,000	15%
2단계	£2,548,501 ~ £1,757,000	20%	£ 2,686,001 ~£ 1,852,000	20%
3단계	£1,757,001 ~ £3,077,000	30%	£ 1,852,001 ~ £ 3,243,000	30%
4단계	£3,077,001 ~ £6,494,500	40%	£ 3,243,001 ~ £ 6,845,000	40%
5단계	£6,494,501 ~	50%	£ 6,845,001	50%

자료: 영국 정부 홈페이지(https://www.gov.uk/)

온라인게임세(Remote Gaming Duty)는 2014년 도입된 것으로, 영국에 거주하는 자가 온라인으로 영국 외 지역에서 이루어지는 게임에 참여하게 되는 경우, 온라인게임의 수익을 과세표준으로 하여 과세하고 있다. 납세의무자는 온라인게임 운영자이다. 세율은 2019년 4월 1일 이전에는 15%가 적용되었으나, 2019년 4월 1일부터 21%의 인상된 단일비례세율로 과세하고 있다. 최근 세율 인상의 영향으로 온라인게임세의 세수도 증가하였는데, 2019-2020년 회계기준 온라인게임세는 약 £705.9m의 세수를 기록하였으며, 이는 전 회계기준 대비 32.9% 상승한 것으로 2014년 도입 당시와 비교하면 두 배 이상 커진 규모이다.

게임머신세(Machine Games Duty)는 2013년 2월 기존 오락기계면허세(Amusement Machine License Duty)를 대체하는 세목으로 신설되었다(원윤희·전병욱, 2014). 슬롯머신 및 퀴즈 기계, 기타 상금이 있는 유형의 게임머신 등을 과세대상으로 하며, 여기서 발생하는 순소득액을 과세표준으로 한다. 납세의무자는 게임머신 영업자이며, 세율은 게임머신 유형에 따라 3가지로 구분하여 차등 적용하고 있다. 플레이 비용(cost to play)이 20펜스 이하이고 상금이 10파운드 이하인 낮은 수익률(1유형)의 게임머신에 대해서는 5%의 세율을 적용하며, 플레이 비용이 20펜스를 초과하고 5파운드 이하이며, 상금이 10파운드를 초과하는 중간 수준의 수익률을 내는 게임머신(2유형)에 대해서는 20%의 세율을 부과한다. 마지막으로 플레이 비용이 5파운드를 초과하며 상금에 제한이 없는 높은 수익률을 내는 게임머신(3유형)에 대해서는 25%의 세율을 적용한다. 게임머신세는 2019-2020년 회계기준 약 £509.7백만의 세입을 기록하였으나, 이는 전년 대비 29.2% 감소한 것이다.

• **〈표 11〉 영국 게임머신세 유형별 적용 세율**

게임머신 유형	기준		세율
	플레이 비용(cost to play)	상금	
1 유형 (낮은 수익률)	20펜스 이하	10파운드 이하	5%
2 유형 (표준 수익률)	20펜스 초과 5파운드 이하	10 파운드 초과	20%
3 유형 (높은 수익률)	5파운드 초과	제한 없음	25%

나. 복권세(Lottery Duty)

영국의 복권세는 1994년 11월 복권 구입액에 대해 과세하는 세목으로 도입되었다. 복권구입액에는 추첨 티켓 수익금, 추첨 기회 티켓 수익금 등이 포함되며, 세율은 12%를 적용하고 있다. 납세의무자는 국영 복권사업자이며[21], 2009년부터 2024년 2월까지는 정부로부터 복권사업권

을 위탁받은 민간 컨소시엄인 Camelot 그룹[22]이 납세의무자가 된다.

2. 일본

가. 카지노세

일본에서는 2018년 복합리조트 법안(IR법) 제정 후 내국인 입장이 가능한 카지노 설립이 합법화되었으며, 이에 따라 2020년 1월 카지노 관리를 규제하는 카지노관리위원회가 설립되면서 카지노 사업이 본격화되었다.[23]

일본의 카지노세는 크게 납부금과 입장료가 있으며, 중앙정부와 지방정부가 일정 배분 비율에 따라 나눠 갖는 구조이다. 먼저 납부금은 카지노시설 운영자에 대해 게이밍머신(파칭코)의 총 매출액(GGR)을 기준으로 30%의 세율을 적용한다. 30%의 세율 중 15%는 중앙정부에 귀속되며, 나머지 15%는 카지노가 위치한 지방자치단체에 귀속된다. 다만 국고에는 카지노관리위원회 경비부담금이 포함되어 있다. 다음으로 입장료는 카지노 입장객을 대상으로 카지노 입장객 1인당 6,000엔(외국인 면제)의 정액으로 부과되고 있다. 이렇게 부과된 금액은 중앙정부와 지방정부에 각각 3,000엔씩 귀속되는 구조이다.

• **〈표 12〉 일본의 카지노세(납부금 및 입장료) 개요**

구분		과세표준	세율(세액)	납세의무자	귀속
카지노세	납부금	카지노 총 매출액(GGR)	30%	카지노시설 운영자	국고 15% (카지노관리위원회 경비부담금 포함), 지자체 15%
	입장료	카지노 입장객 1인당(내국인)	¥6,000 (외국인 면제)	카지노 입장객	국고, 지자체 각각 ¥3,000 귀속

나. 복권 및 스포츠진흥복권

일본의 복권과 스포츠진흥복권은 경마·경륜·경정과 마찬가지로 정부가 직접 운영하며, 경영을 통한 수익이 정부에 직접 귀속되는 형태이다. 현재 복권은 지방정부가 운영하고 있으며, 스포

21) 영국은 Camelot가 독점하는 국영복권 외 653개의 사회복권이 존재하나 이들 사회복권은 복권세 과세대상에서 제외된다.
22) Camelot 그룹 홈페이지(www.camelotgroup.co.uk)
23) 다만 2020년 기준 국고 38억 1,300만엔의 예산이 투입되어 카지노위원회를 설치하였으나, 2024년-2025년 개장 예정이었던 복합리조트(카지노 포함)가 코로나 19여파로 불투명해진 상황에서 어려움을 겪는 중이다(가천대학교 산학협력단, 2020).

츠복권은 중앙정부의 소관이다.

복권은 1948년 제정된 당첨금첨부증표법(當籤金付證票法)에 의해 도입되었다. 이후 1954년 3월 중앙정부가 발행하는 복권을 전면 폐지하면서, 복권은 지방정부의 재원확충 수단이 되어 왔다. 현재 복권 감독은 총무성이 담당하고 있으며, 복권 감독, 복권 관리권 및 문제개선 등을 위한 복권문제 검토회 등을 실시하는 업무를 수행하고 있다. 다만 실질적인 업무는 총무성자치행정국 소관인 일본복권협회(재단법인)가 수행하고 있는 상황이다. 복권 발행 주체는 도도부현과 일부 지정도시로 되어있으나, 복권의 인쇄 및 홍보, 판매, 추첨, 상금지급 등 실제 업무는 민간금융기관에서 하고 있다(곽채기, 2015). 총 복권판매액의 당첨금(50% 이하), 수수료(10% 이하), 인쇄비, 사회공헌광고비 등을 제외한 잔액(약 40%)은 복권을 발행한 지방자치단체가 가져가는 구조로 되어 있다.

스포츠복권은 스포츠 환경을 개선하고 새로운 재정 자원을 확보하기 위해 2001년에 도입되었다. 스포츠진흥 복권의 인허가권 및 관리권은 문부과학성(2001년 설립)이 가지고 있으며, 스포츠 진흥 투표의 실시 등에 관한 법률(1998년)에 따라 스포츠 진흥 복권(TOTO)을 관리·감독한다. 스포츠진흥복권은 기본적으로 중앙정부가 스포츠진흥기금의 재원 조달을 위해 사용하고 있으며, 일부는 중앙정부에 귀속되는 구조이다.[24] 중앙정부에 귀속되는 부분은 스포츠복권의 매상액에서 이입액을 차감한 수익액의 25%이다. 스포츠복권 이입액에는 당첨환불금, 국제 스포츠 경기회를 위한 스포츠 시설의 정비 등의 경비가 포함된다. 스포츠복권 수익액의 나머지 75%는 스포츠 진흥을 목적으로 하는 사업의 자금으로 조성된다.

• **〈그림 1〉 일본의 스포츠진흥복권 매상금 및 수익금 배분 구조**



자료: 일본 스포츠협회 홈페이지(https://www.jpnsport.go.jp/) 참조하여 재구성

24) 일본 스포츠협회(日本スポーツ振興センター) 홈페이지(https://www.jpnsport.go.jp/)

3. 미국

미국은 연방정부 차원에서 도박세와 도박업세를 부과하고 있으며, 주별로 카지노, 스포츠 베팅, 복권, 경마 등의 사행산업에 대한 과세가 이루어지고 있다. 다만 부족(원주민) 카지노는 주 과세대상에서 제외되고 있다. 또한 도박을 통해 획득한 소득은 연방소득세 과세대상에도 포함되나(5,000달러 이상의 상금에 대해 25%, 사회보장번호 미신고시 28%) 소득세의 범주에 속하므로 여기서는 다루지 않는다.

가. 도박세 및 도박업세

도박세(Wagering Tax)와 도박업세(Wagering Occupational Tax)는 연방정부에서 과세하는 연방세이다. 우선 도박세는 스포츠경기 결과, 로터리, 복권에 대해 과세하고 있으며, 과세표준은 내기(Wagering) 금액의 총액(경비 및 수수료 포함)이다. 납세의무자는 사업을 영위하는 자이며, 세율은 과세대상이 위치한 주의 주법상 허가 도박인 경우 0.25%, 주법 미허가 도박인 경우 2%의 세율로 부과한다.[25]

도박업세는 도박업자에 대해 정액으로 과세하는 세목이며 일종의 면허세로 볼 수 있다, 납세의무자는 도박행위를 하는 도박업자이다. 세액은 주법 허가 도박인 경우 연간 50달러이며, 주법 미허가 도박인 경우 연간 500달러를 부과한다.

나. 게임세

미국에서 게임세 및 카지노세 등은 주정부의 재원으로 활용되는 지방세이다. 2021년 기준 미국 내 34개 주에서 게임세 세수는 약 11,693백만 달러 수준이었으며, 2020년 6,683백만 달러에 비해서도 75% 증가한 것으로(〈부표 2〉 참조), 미국 내에서 큰 규모와 빠른 성장세를 보여주고 있다. 여기서는 대표적으로 네바다주와 뉴저지주의 게임세 사례에 대해 살펴본다.

1) 네바다주

네바다주는 미국 전역에서 최초로 상업용 카지노를 합법화하고, 카지노로 유명한 라스베가스가 위치하고 있는 주이다. 네바다주에서는 카지노(부족(원주민) 카지노 제외)를 대상으로 게임세(Nevada Gaming Tax)를 부과하여, 이를 주정부의 일반세입으로 활용하고 있다. 과세표준은

25) 미국 주정부별 사행산업별(상업 카지노, 부족 카지노, 카드룸, 전자 게임 장치, 온라인 게임, 스포츠 베팅, 모바일 스포츠 베팅, 로또, 온라인 로또) 법적 지위에 대해서는 〈부표 1〉 참조.

허가 게임 시설의 월별 총 수익으로 하며, 납세의무자는 카지노업 영업자이다. 적용되는 세율은 게임 수익 구간에 따라 3가지로 구분되는 누진세율체계 형태를 띄는데, 월별 총 수익을 기준으로 월 50,000 달러 이하의 수익을 내는 업장은 3.5%, 50,000달러 초과 134,000달러 이하의 수익을 내는 업장은 4.5%, 134,000달러 초과의 수익을 내는 업장에는 6.75%의 세율을 적용한다. 또한 이에 더해 카운티와 지방자치단체는 세금 부담에 약 1%의 추가 수수료 및 부담금을 부과할 수 있도록 되어 있다.[26] 한편 최근 게임세의 세율 구간을 추가하자는 내용의 법률이 발의되었으며, 이 법이 통과 시 2022년 11월부터는 250,000달러를 초과하는 수익(4구간)을 내는 카지노에 대해서는 9.75%의 세율이 적용된다.

• **〈표 13〉 미국 네바다주 게임세 과세표준 및 세율**

구간	총 게임 수익($)	세율
1구간	50,000 이하	3.5%
2구간	50,000 초과 134,000 이하	4.5%
3구간	134,000 초과	6.75%

현재 네바다주에는 215개의 상업 카지노와 2개의 부족 카지노가 있어 총 217개의 카지노가 위치해 있다. 2021년 기준 상업카지노에서 발생한 총 게임 수익은 13.43억 달러였으며, 총 세수는 8.25억 달러 수준으로, 미국 전역에서 가장 높은 수익과 세수를 기록하고 있다. 이렇게 거두어들인 세수는 네바다주 주정부의 일반예산으로 편성되어 지역의 교육 및 교통 프로그램 재원으로 활용되고 있다.[27]

2) 뉴저지주

뉴저지주에는 게임세(NEW JERSEY Gaming Tax) 형태의 지방세를 운용 중이다. 과세대상은 카지노, 인터넷 게임, 스포츠베팅, 온라인 스포츠베팅으로 구분되며, 각각의 과세대상별로 과세내용을 살펴보면 다음과 같다.

카지노의 납세의무자는 카지노업 영업자로 모두 동일하며, 게임수익, 투숙객이 있는 객실, (사용자당)운영면허에 대해 각각 세금이 부과된다. 게임수익에는 9.25%의 세율이 부과되는데, 이 중 8%가 게임세이며, 1.25%는 커뮤니티투자대안세이다. 투숙객이 있는 객실은 객실당 3%의 추

26) 미국 네바다주 게이밍규제위원회 홈페이지(https://gaming.nv.gov/)
27) 미국 게이밍 협회 홈페이지(https://www.americangaming.org/)

가부담금이 부과된다. 운영면허에 대해서는 사용자당 연간 600,000달러의 세금이 정액으로 부과되고 있다. 뉴저지주에는 9개의 상업카지노가 애틀랜틱 시티에 위치하고 있으며 부족카지노는 없다. 2020년 기준 총 게임수익은 2.88억 달러, 세수는 1.19억 달러 수준이다.[28)]

인터넷 게임에 대해서는 인터넷게임 영업자를 납세의무자로 하여, 인터넷 게임 수익에 대해 17.5%의 세율로 세금을 부과하고 있다. 이중 15%가 게임세이며, 2.5%가 커뮤니티투자대안세이다. 카지노 운영면허와 마찬가지로 인터넷 게임도 운영 면허 사용자 당 연간 250,000달러의 세금을 정액으로 부과하고 있다.

스포츠베팅은 스포츠베팅 순매출액을 과세표준으로 하여 영업자에게 9.75%의 게임세를 부과하고 있으며, 온라인 스포츠베팅의 경우에는 온라인 스포츠베팅의 순매출액을 과세표준으로 하여 14.25%의 세금을 부과하고 있다.

이렇게 거두어들인 게임세는 주정부의 재원이 되고 있으며, 노인 및 장애인 거주 프로그램, 뉴저지 주의 공교육 시스템, 법 집행 및 경제 개발 프로그램 등의 재원으로도 활용되고 있다.

• 〈표 14〉 미국 뉴저지주 게임세 과세표준 및 세율

과세대상	과세표준	세율
카지노	게임 수익	9.25% (8% 게임세, 1.25% 커뮤니티투자대안세)
	투숙객이 있는 객실	3% 추가부담금
	운영면허(사용자당)	연간 600,000$
인터넷 게임	인터넷 게임 수익	17.5% (15% 게임세, 2.5% 커뮤니티투자대안세)
	인터넷 게임 면허 (사용자당)	연간 250,000$
스포츠베팅	스포츠베팅 순매출	9.75%
온라인 스포츠베팅	온라인 스포츠베팅 순매출	14.25%

28) 미국 게이밍 협회 홈페이지(https://www.americangaming.org/)

《참고문헌》

가천대학교 산학협력단, 2020,「2020년 세계 주요국 사행산업 정책 및 제도 비교 연구」, 사행산업통합감독위원회.

곽재기, 2015,「레저세 과세체계의 효율적 개편 방안」, 한국지방세연구원.

김필헌·김민정, 2021,「레저세 안분기준의 적정성 검토」, 한국지방세연구원.

김홍환·김재희, 2020,「체육진흥투표권 레저세 과세를 통한 사무·재원 동시이양 방안」, 한국지방세연구원.

오경수, 2019,「레저세 과세확대 대상 평가」, 한국지방세연구원.

원윤희·전병욱, 2014,「레저세 개편 및 과세대상 확충 방안」, 한국지방세연구원.

임주영, 2012,「레저세 확대개편을 통한 지방세수 확충 방안에 대한 연구」, 한국지방세연구원.

행정안전부,「지방세통계」, 각연도.

AGA(2022),「State of the States 2022」, The AGA Analysis of the Commercial Casino Industry.

HRJ(Horse Racing Japan), 2021, "JAR&NAR Statistics 2021".

KHRC, 2022,「Pari-Mutuel Wagering FY 2023」.

JKA,「경륜: 연도별 차권 매출액·입장자수 통계(年度別車券売上額·入場者数)」.

JKA,「자동차경주: 연도별 차권 매출액·입장자수 통계(オートレース年度別車券売上額·入場者)」.

국가법령정보센터(https://www.law.go.kr)

국가통계포털 KOSIS(https://kosis.kr/)

미국 게이밍 협회 홈페이지(https://www.americangaming.org/)

미국 네바다주 게이밍규제위원회 홈페이지(https://gaming.nv.gov/)

미국 워싱턴 국세청 홈페이지(https://dor.wa.gov/)

미국 워싱턴 경마위원회 홈페이지(http://www.whrc.wa.gov/)

미국 켄터키 경마위원회 홈페이지(https://khrc.ky.gov/)

미국 텍사스 경마·경견위원회 홈페이지(https://www.txrc.texas.gov/)

미국 텍사스 주정부 홈페이지(https://www.texas.gov/)

영국 정부 홈페이지(https://www.gov.uk/)

영국 경마규제국(BHA) 홈페이지(https://www.britishhorseracing.com/)

일본 국토교통성 홈페이지
(https://www.mlit.go.jp/maritime/maritime_tk1_000031.html)
일본 모터보트협회 홈페이지(https://www.motorboatracing-association.jp/)
일본 스포츠협회 홈페이지(https://www.jpnsport.go.jp/)
일본 중앙경마회 홈페이지(https://www.jra.go.jp/)
일본 지방경마전국협회 홈페이지(https://www.keiba.go.jp/)
일본 JKA 홈페이지(https://www.keirin-autorace.or.jp/)
Camelot 그룹 홈페이지(www.camelotgroup.co.uk)

• 〈부표 1〉 미국 주정부별 사행산업 유형별 법적 지위(2021.12.31. 기준)

구분		상업 카지노	부족 카지노	카드룸	전자 게임 장치	온라인 게임	스포츠 베팅	모바일 스포츠 베팅	로또	온라인 로또
1	ALABAMA	○	●							
2	ALASKA		●							
3	ARIZONA		●				●	●	●	
4	ARKANSAS	●					●		●	
5	CALIFORNIA		●	●					●	
6	COLORADO	●	●				●	●	●	
7	CONNECTICUT		●			●	●	●	●	
8	DELAWARE	●				●	●		●	
9	D.C.						●	●	●	●
10	FLORIDA	●	●	●			○	○	●	
11	GEORGIA								●	●
12	HAWAII									
13	IDAHO		●						●	
14	ILLINOIS	●			●		●	●	●	●
15	INDIANA	●	●				●	●	●	
16	IOWA	●	●				●	●	●	
17	KANSAS	●	●						●	
18	KENTUCKY				●				●	●
19	LOUISIANA	●	●		●		●	○	●	
20	MAINE	●							●	●
21	MARYLAND	●					●	○	●	
22	MASSACHUSETTS	●							●	
23	MICHIGAN	●	●			●	●	●	●	●
24	MINNESOTA		●	●					●	
25	MISSISSIPPI	●	●				●		●	
26	MISSOURI	●							●	
27	MONTANA		●	●	●		●		●	
28	NEBRASKA	○	●				○		●	
29	NEVADA	●	●		●	●	●	●		
30	NEW HAMPSHIRE						●	●	●	●
31	NEW JERSEY	●				●	●	●	●	
32	NEW MEXICO	●	●				●		●	
33	NEW YORK	●	●				●	○	●	●

구분		상업 카지노	부족 카지노	카드룸	전자 게임 장치	온라인 게임	스포츠 베팅	모바일 스포츠 베팅	로또	온라인 로또
34	NORTH CAROLINA		●				●		●	●
35	NORTH DAKOTA		●				●		●	●
36	OHIO	●					○	○	●	
37	OKLAHOMA	●	●						●	
38	OREGON		●		●		●	●	●	
39	PENNSYLVANIA	●			●	●	●	●	●	●
40	RHODE ISLAND	●					●	●	●	●
41	SOUTH CAROLINA								●	
42	SOUTH DAKOTA	●	●		●		●		●	
43	TENNESSEE							●	●	
44	TEXAS		●						●	
45	UTAH									
46	VERMONT								●	
47	VIRGINIA	○			●		●	●	●	●
48	WASHINGTON		●	●			●		●	
49	WEST VIRGINIA	●			●	●	●	●	●	
50	WISCONSIN		●				●		●	
51	WYOMING		●		●		●	●	●	
합계		28	29	5	11	7	33	23	46	13

●: 합법적 지위, ○: 합법적이나 활동적이지는 않음.

자료: AGA(2022), 「State of the States 2022」, The AGA Analysis of the Commercial Casino Industry

• 〈부표 2〉 미국 주정부별 상업카지노 게임세 세수(2020년, 2021년)

구분	2020 Tax	2021 Tax	YoY Change
Arizona	-	$5,955,284	-
Arkansas	$50,546,548	$80,581,343	59.4
Colorado	$74,690,684	$160,850,119	115.4
Connecticut	-	$9,784,045	-
Delaware	$156,883,863	$222,208,641	41.6
D.C.	$1,008,014	$1,927,612	91.2
Florida	$119,466,018	$227,315,219	90.3
Illinois	$162,012,206	$400,773,047	147.4
Indiana	$391,730,607	$654,823,801	67.2
Iowa	$248,248,195	$390,840,981	57.4
Kansas	$80,888,437	$108,960,592	34.7
Louisiana	$421,258,137	$573,080,902	36.0
Maine	$30,032,815	$61,252,475	104.0
Maryland	$507,843,226	$814,354,161	60.4
Massachusetts	$157,724,930	$288,637,795	83.0
Michigan	$174,352,138	$607,607,464	248.5
Mississippi	$213,775,261	$311,479,143	45.7
Missouri	$309,304,648	$458,768,597	48.3
Montana		$1,153,545	-
Nevada	$609,481,270	$1,023,206,554	67.9
New Hampshire	$11,010,088	$20,002,022	81.7
New Jersey	$350,897,338	$562,004,880	60.2
New Mexico	$23,974,923	$99,991,322	317.1
New York	$495,199,431	$1,097,285,389	121.6
Ohio	$487,945,733	$759,325,907	55.6
Oklahoma	$44,747,923	$66,047,136	47.6
Oregon		$18,759,574	-
Pennsylvania	$1,187,141,029	$2,016,101,749	69.8
Rhode Island	$163,619,122	$300,150,697	83.4
South Dakota	$14,141,509	$17,568,000	24.2
Tennessee	$5,443,918	$39,300,000	621.9
Virginia	-	$20,340,022	-
West Virginia	$189,891,979	$272,258,463	43.4
Wyoming	-	$111,914	-
United States	$6,683,259,991	$11,692,808,395	75.0

주: 게임세가 직접 적용되는 특정 주 및 지방세만을 반영한 것으로, 소득, 판매 및 기타 다양한 법인세 형태로 업계가 지불하는 세액은 포함되지 않으며, 게임 운영자 및 공급업체가 지불하는 급여세도 반영되지 않은 순수한 게임세수를 나타냄.
자료: AGA(2022), 「State of the States 2022」, The AGA Analysis of the Commercial Casino Industry

KILF

주소 서울특별시 서초구 강남대로2길 16 · **전화** 02)2071-2703 **팩스** 02)2071-2722 www.kilf.re.kr

09
9 772234 669007
ISSN 2234-6694