



# 04 국토의 균형 발전



## 지방 소멸의 우려가 현실로

최근 수도권을 제외한 많은 지역은 인구 감소를 넘어 소멸을 걱정하고 있다. 지방에 있는 대학 중에는 신입생이 없어 폐교 위기에 처한 곳도 많다. 왜 수도권으로 인구가 몰리고, 지방은 비어 가는 것일까? 우리가 살아가고 후대에 물려줄 국토는 어떻게 발전하는 것이 바람직할까?



▶ 신입생이 없어 폐교된 지방의 대학 모습



▶ 학생들로 붐비는 수도권의 대학 모습



모든 지역이  
다 함께 발전할 수 있는 방안은 무엇일까?

# \* 1

## 수도권으로 사람들이 몰리는 이유는 무엇일까?

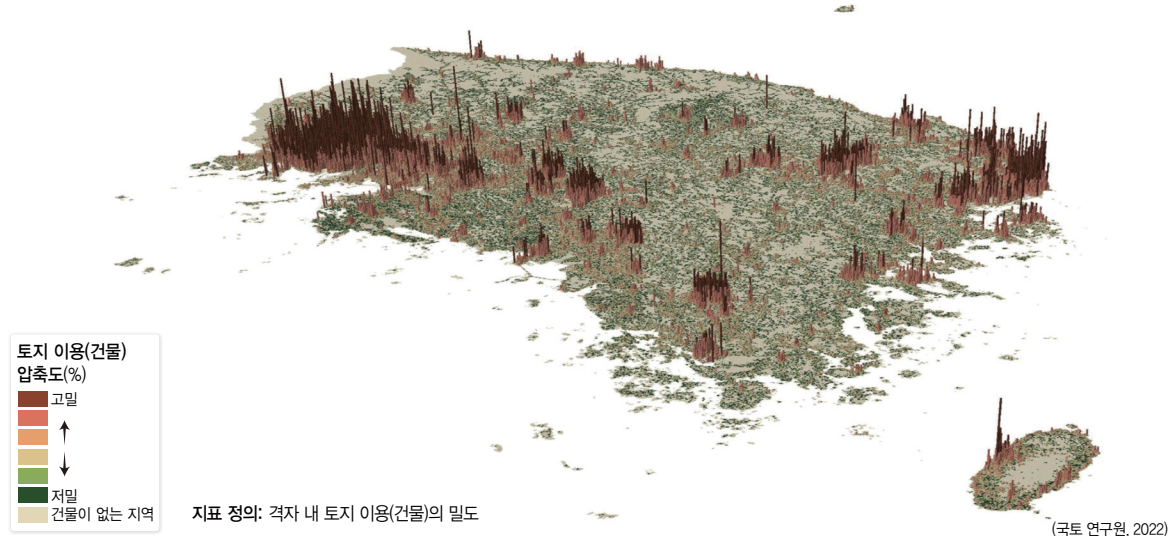
### 학습 목표

수도권 집중과 불균등 발전의 현상을 파악하고 그 원인을 분석할 수 있다.

주요 개념 | 수도권, 지방 소멸

### 가까워피리

다음은 국내 토지 이용(건물) 압축도를 표현한 지도이다. 이 지표가 높게 나타난 지역이 주로 어디에 분포하는지 이야기해 보자.

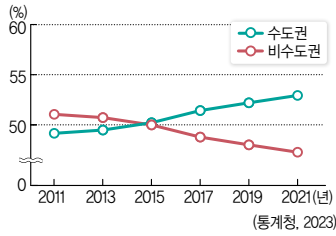


**국토의 불균등 발전** 우리나라는 1960년대 이후 산업화와 도시화가 진행되었다. 산업화 초기에는 단기간에 경제적 발전을 이루고자 한정된 자원을 효율적으로 이용하는 정부 주도의 **\*거점 개발 방식**을 추진하였다. 이에 따라 서울과 부산 등 개발 효과가 큰 대도시를 중심으로 개발되었고 경부 고속 국도를 비롯한 각종 **\*사회 간접 자본**이 확충되었다. 그 결과, 수도권 공업 지역과 남동 임해 공업 지역이 성장하였고 인구와 자본이 대도시로 대거 유입되면서 지역 격차가 커졌다. 1980~2000년에는 수도권의 인구와 산업을 분산하려고 「수도권 정비 계획법」, 제3차 국토 종합 개발 계획 등 **균형 개발 정책**을 시행하였다. 그러나 수도권 위성의 도시들이 지속적으로 발달하면서 대도시권을 형성하였고, 이로 인해 인구가 지속적으로 많아지고 있다.



- \* 거점 개발 방식** 성장 가능성이 높은 지역을 선정하고 우선적으로 자원을 집중하여 발전시키는 방법이다.
- \* 사회 간접 자본** 특정한 물건을 생산하는 데 직접적으로 사용되지 않지만 간접적으로 생산 활동에 기여하는 자본을 말한다. 도로, 항만, 철도 등이 있다.

### 시·도별 인구를 나타낸 카토그램



▲ 지역 내 총생산(GRDP)의 수도권과 비수도권의 비율 변화 수도권은 우리나라 지역 내 총생산(GRDP)의 절반 이상을 차지한다.

**수도권의 형성과 집중** 국토 개발 과정에서 서울이 과밀화되자 정부는 서울 근교에 위성 도시를 건설하고 주거, 공업, 군사, 행정 등의 기능을 분담하여 인구를 분산하고자 하였다. 이후 서울과 인근 도시들 간 교통이 발달하면서 서울의 인구는 경기, 인천으로 이동하였다. 이에 따라 서울과 경기, 인천은 하나의 지역 생활권인 수도권을 형성하였다. 수도권은 우리나라 전체 국토 면적의 약 11.8%를 차지하지만 인구는 전체의 약 50%를 차지한다. 현재 수도권은 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에 걸쳐 대부분의 역량이 집중되어 있는 상태이다.

**수도권으로 인구가 집중하는 이유** 수도권은 국토 개발 과정에서 각종 사회 간접 자본과 산업 기반이 충분히 갖추어졌고, 많은 기업과 공공 기관이 모여 있어서 일자리가 풍부하다. 또한, 수도권을 중심으로 대중교통망이 전국으로 연결되어 있고, 각종 교육, 의료, 문화 시설이 집중되어 있다. 이러한 요인들로 수도권에 인구가 집중하였다.

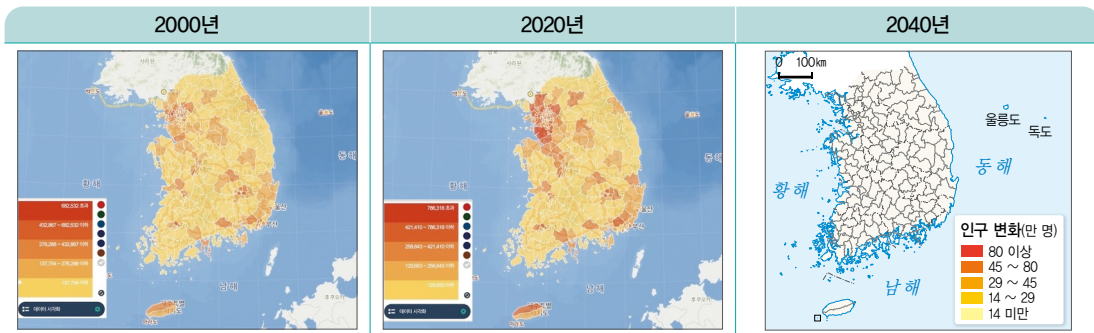


정보 활용 능력 비판적 사고력

## 통계 지리 정보 서비스(SGIS)를 활용하여 우리나라 지역별 인구 변화 예측해 보기

디지털 활용

- 통계 지리 정보 서비스(SGIS) 누리집의 '통계 주제도'를 활용하면 우리나라 시군구별 인구 변화를 확인할 수 있다. 이를 활용하여 앞으로 수도권과 수도권이 아닌 지역의 인구 격차가 어떻게 변화할지 예측해 보자.

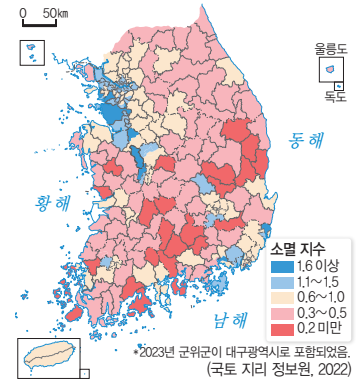


### 시군구별 인구 변화 통계 주제도

**도움말** 인구 변화 통계 주제도는 각 조희 연도의 인구수를 표현한 것이다.

- 2040년 인구 변화 주제도는 어떻게 변화할지 예상해 보고, 그 이유를 말해 보자.
- 1에서 예상한 내용을 위 표의 백지도에 그려 보자.
  - 23쪽에서 배운 지도 그리기 방법으로 단계 구분도를 직접 만들어 비교할 수 있다.

**지방 소멸** 지방이란 일반적으로 일정한 토지의 영역을 일컫는 말이나, 수도 이외의 지역을 의미하기도 한다. 오늘날에는 수도권을 제외한 나머지인 비수도권 지역을 뜻하는 사례가 늘고 있다. 그리고 지방에서 특정한 지역의 인구가 감소하여 지역 공동체가 제대로 기능하기 어려운 현상을 **지방 소멸**이라고 한다.



5 도시화 과정에서 이촌향도 현상으로 유입 인구보다 유출 인구가 많아져 사회적 감소 현상이 나타나는 지역이 생겼다. 이러한 지역은 인구가 집중하는 지역보다 양질의 일자리나 각종 사회 간접 자본이 부족해져 인구의 사회적 감소 현상이 심해지는 악순환이 발생하기도 한다. 또한, 출생자 수보다 사망자 수가 많아지는 인구의 자연적 감소까지 더해져 지방 소멸 현상은 심해지고 있다.

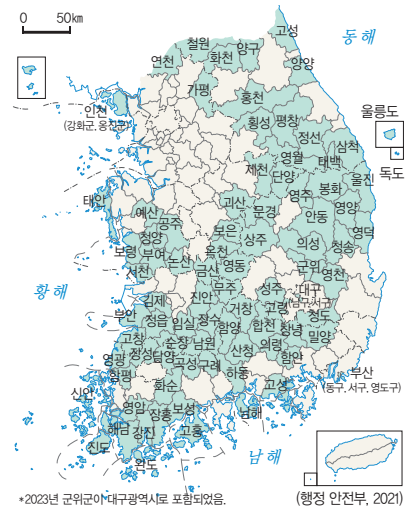
▲ **지방 소멸 위험 지수** 인구의 자연적 요인에 초점을 둔 지표로, 출산 및 결혼 적령기(20~39세)의 여성 인구수를 65세 이상 고령 인구수로 나누어 산출한 것이다. 수치가 높을수록 소멸 위험이 적고, 수치가 낮을수록 소멸 위험이 크다.

10 우리나라에서 지방 소멸 위기에 처한 지역은 주로 비수도권에 있다. 특히 산업이 새로 들어설 기반이 약하고 정주 여건이 비교적 열악한 중소 도시와 농어촌 지역에서 인구의 사회적 감소 현상이 두드러지게 나타난다. 한편, 산업 기반이나 정주 여건이 잘 갖추어진 일부 지방 대도시에서도 수도권으로 인구가 유출되는 현상이 나타나고 있다.



**개념 채우기** 다양한 지표를 활용한 지방 소멸 종합 지수(인구 감소 지수)

지방 소멸이 진행되는 지역을 판별하려면 지방 소멸을 구분하는 기준이 필요하다. 행정 안전부에서는 인구 증감률, 인구 밀도, 청년층(19~34세) 인구 순 이동률, 주간 인구, 고령화 비율, 유소년층(14세 이하) 인구 비율, \*조출생률, \*재정 자립도 등 8개 지표를 활용한 지방 소멸 종합 지수(인구 감소 지수)를 개발하고, 이 지수가 낮은 89개 지역을 인구 감소 지역으로 선정하였다. 인구 감소 지역으로 선정된 지역에는 「인구 감소 지역 지원 특별법」에 따라 교육, 의료, 주거, 교통, 문화 등 생활 기반 기능을 확충하는 데 필요한 재정이 지원된다.



▲ 행정 안전부의 지방 소멸 8개 지표

▲ **인구 감소 지역으로 선정된 89개 지역**

- \* **조출생률** 해당 연도 지역의 인구수(한 해의 중간인 7월 1일 기준) 대비 같은 해 출생아 수를 천분율로 나타낸 것
- \* **재정 자립도** 지방 자치 단체의 예산 규모 중 자체 수입이 차지하는 비중을 백분율로 나타낸 것

**탐구** 내가 직접 지방 소멸을 알아보는 지표를 만든다면 무엇을 기준으로 할지 이야기해 보자.

# \* 2

## 국토 불균등 발전으로 어떤 문제가 나타날까?

### 학습 목표

국토 불균등 발전으로 나타날 수 있는 문제점을 설명할 수 있다.

주요 개념 | 공간적 불평등, 지역 격차

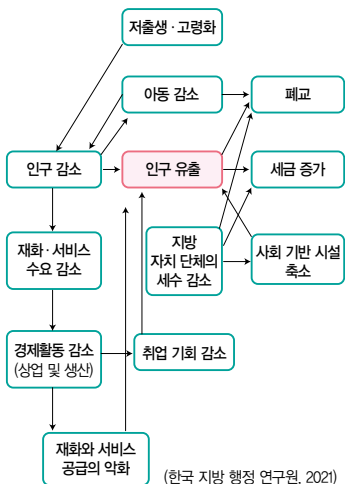
**가까워지리** 우리나라가 균형 있게 발전한다면 내 생활에 어떤 변화가 나타날지 예상해 보자.

구분	문화 시설 	주택 가격 	대학교 진학 	의료 시설 
예상되는 변화	예 공연을 보려고 수도권까지 이동하는 일이 줄어든 것이다.			
그렇게 생각한 이유	예 수도권이 아닌 지역에도 문화 시설이 많아진다면, 근처에서 공연을 볼 수 있는 기회가 많아지기 때문이다.			

**공간적 불평등** 우리나라는 수도권에 인구나 자본이 집중되어 있어서 수도권과 비수도권 간에 격차가 크게 발생하고 있다. 수도권에는 인구가 많은 만큼 각종 산업과 기능이 밀집하고 교육, 의료, 문화 시설 등이 잘 갖추어졌다. 반면, 일부 지방에서는 수도권보다 지방 자치 단체의 재정 여건이 열악하고 각종 사회 기반 시설이 부족하여 기업이나 공공 기관을 유치하려면 더 많은 노력이 필요하다. 이러한 **공간적 불평등**으로 수도권이 아닌 지방에서는 고용의 기회나 주민의 평균 소득이 상대적으로 적게 나타난다.

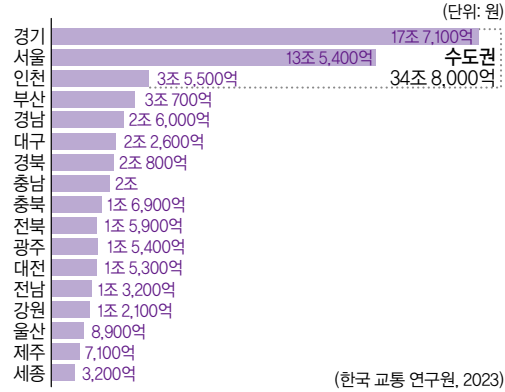
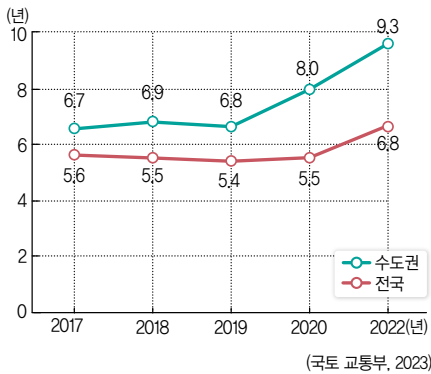
**지역 격차의 심화** 우리나라는 산업화 과정에서 수도권을 중심으로 투자가 이루어지면서 각종 기업과 관련 공공 기관이 수도권에 밀집하였다. 이에 따라 수도권으로 자본과 기술이 집중되었고, 더 많은 기업이 모이게 되었다. 반면, 산업화 과정에서 새로운 기업이 자리 잡지 못한 일부 비수도권 지역에서는 수도권만큼 발전이 이루어지기 어려웠다. 또한, 기존에 있던 산업마저 지역 밖으로 빠져나가는 현상이 발생하면서 지역 격차는 더욱 커지고 있다.

한편, 산업뿐만 아니라 인구의 지역 격차도 커지고 있다. 20~30대 젊은 층이 대학 진학과 취업을 목적으로 교육 및 산업 시설이 집중된 수도권으로 이주하면서 수도권으로 인구가 더욱 집중되었다. 인구가 모인 수도권에는 각종 사회 기반 시설의 수요가 늘어나므로 더 많은 사회 기반 시설이 생기고, 이에 따라 더 많은 인구가 수도권으로 모이면서 지역 격차가 커지고 있다.



지역 인구 감소의 작용 원리

**집중되는 지역의 문제** 수도권은 인구가 계속해서 늘어나면서, 이를 수용할 수 있는 주택, 도로, 일자리, 학교 등이 부족해졌다. 특히 수도권의 부동산 가격이 크게 상승하여 주택을 구입하기가 매우 어려워졌고, 이는 혼인율과 함께 출산율 감소에도 영향을 미치고 있다. 또한, 수도권에서는 교통 체증 및 긴 통근 시간으로 발생하는 사회적 비용도 매우 크게 발생한다. \*교통 혼잡 비용은 해마다 증가하고 있으며 그 수치는 수도권이 비수도권보다 높게 나타난다. 이 밖에도 인구의 과밀화로 생기는 생활 쓰레기 처리 문제, 대기, 수질, 토양 등 환경 오염 문제는 심각한 수준이다.



\*연소득 대비 주택 가격 비율

시·도별 교통 혼잡 비용



수도권 쓰레기 매립지를 조성하는 모습(인천)

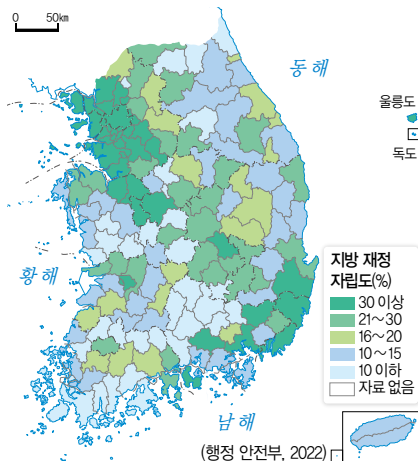
**\* 교통 혼잡 비용**

차량 정체로 발생하는 경제적 비용과 시간을 자원으로 환산하여 나타낸 수치

**\* 연소득 대비 주택 가격 비율**

주택 구입 가격을 연소득으로 나눈 비율이다. 값이 5라면 소득을 한 폰도 쓰지 않고 5년간 저축해야 주택을 살 수 있다는 뜻이다.

**소멸하는 지역의 문제** 일부 비수도권 지역은 인구가 줄어들면서 고령화가 심화하고 있다. 주로 생산 연령 인구가 지역 밖으로 나가면서 지역 공동체는 붕괴되고, 지역 경제도 침체되었다. 수도권이 아닌 일부 지역에 있는 대학들은 입학하는 학생 수가 줄고, 기업들은 경제활동에 필요한 시설 부족과 구인난으로 어려움을 겪고 있다. 이는 지방 자치 단체의 재정 자립도에도 영향을 준다. 또한, 학령 인구 감소로 초·중·고등학교는 통폐합되고, 병원 접근성이 떨어져 1인당 진료비가 오르는 등의 문제가 발생한다.

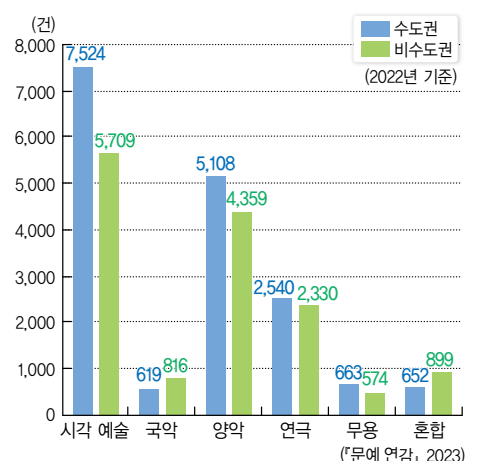


지방 자치 단체별 재정 자립도

지역	폐교 대학 수
강원	2
경북	4
경남	1
전남	4
전북	3
충남	1
대구	1
부산	1
합계	17

(한국사학진흥재단 폐교 대학 종합 관리 포털, 2024)

지역별 폐교 대학 분포 현황(2000~2024)



문화 예술 공연 건수



폐교된 채 방치된 학교(전북 무주)

# 3

## 국토의 지속가능한 발전을 위한 방안은 무엇일까?

### 학습 목표

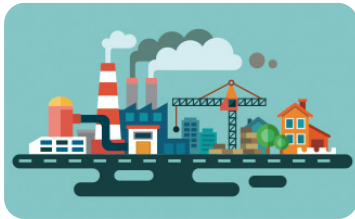
균형 발전을 위한 방안과 관련한 정책을 살펴보고 평가할 수 있다.

주요 개념 | 지역 균형 발전, 행정 중심 복합 도시, 혁신 도시

### 가까워지리

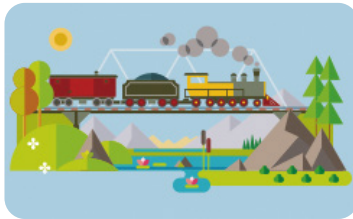
다음 (가)~(다) 중 아래 조건만을 고려할 때 내가 가장 살고 싶은 지역은 어디인지 골라 보고, 그 이유를 이야기해보자.

(가)



1. 인구가 가장 많음.
2. 교통 체증이 심한 편임.
3. 교육 및 문화 시설이 많음.
4. 인근 하천이 오염되었음.

(나)



1. 인구가 두 번째로 많음.
2. 대중교통이 잘 갖추어짐.
3. 문화 시설이 거의 없음.
4. 각종 재해에 취약함.

(다)



1. 인구가 가장 적음.
2. 대중교통 이용이 어려움.
3. 교육 및 의료 시설이 없음.
4. 자연환경이 매우 쾌적함.

### + 균형 개발 방식

거점 개발 방식과 대비되는 방식으로 경제활동 기반이 미약한 낙후 지역에 투자해 지역 차이를 해소하는 방법을 말한다.

**지역 균형 발전의 필요성** 지역 균형 발전은 지역 간 발전 기회를 균등하게 만들고 지역의 자립적 발전 역량을 키우는 정책을 말한다. 즉 지역에 상관없이 국민 삶의 질을 높이고 국토의 지속가능한 발전을 도모해 모든 지역이 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 의미한다.

우리나라 헌법은 다음과 같이 모든 영역에 있어서 모든 국민의 삶의 질을 향상하고자 국토 균형 발전을 국가가 수행해야 할 의무로 규정하고 있다.

#### 대한민국 헌법

제120조 ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조 ② 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역 경제를 육성할 의무를 진다.

#### ◆ 국토 균형 발전과 관련된 헌법 조항

1990년대 이후 수도권 집중으로 지방 소멸 문제가 심화하면서 국토의 균형 발전은 중요한 국가 정책으로 대두되었다. 이에 따라 정부와 지방 자치 단체는 국토의 균형 발전을 위해 다양하게 노력하고 있다.

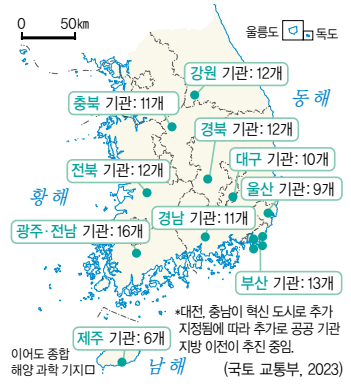
**국가 차원의 균형 발전 노력** 2000년대 이후 정부는 성장과 균형을 병행하는 정책을 추진하며 지방 분권, 지방 분산, 분업으로 수도권과 비수도권이 함께 성장하는 국토를 만들고자 노력하였다. 수도권에서 주로 이루어지던 국가 행정 기능을 이전하여 행정 중심 복합 도시를 만들고, 공공 기관을 각 지방으로 분산하는 혁신 도시와 기업 도시 정책 등을 추진하였다.



☞ 행정 중심 복합 도시(세종) 행정 중심 복합 도시는 국가 행정 기능을 담당하는 도시로, 2012년에 세종특별자치시가 출범하면서 건설되었다. 세종특별자치시에는 국가 행정과 관련된 중앙 행정 기관 및 각종 공공 기관이 이전해 있다.



☞ 광주·전남 공동 혁신 도시(전남 나주) 혁신 도시는 수도권에 있던 공공 기관을 지방으로 이전하면서 건설한 도시를 말한다. 이전한 공공 기관과 기업, 대학, 연구소 등이 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신 환경과 수준 높은 정주 여건을 갖춘 도시를 지향한다.



☞ 혁신 도시의 현황 이전한 공공 기관을 중심으로 지역 산업 육성, 지역 인재 채용 등 지역 경제의 거점을 조성하고자 노력하고 있다.

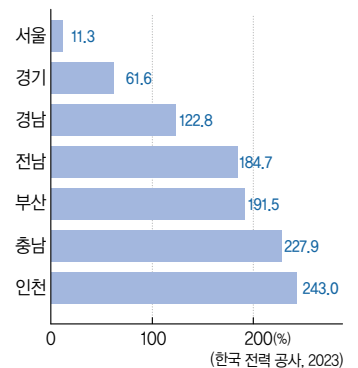
**탐구**  
혁신 도시가 들어선 지역의 인구는 어떻게 변화하였는지 예측해 보자.

**지방 자치 단체의 노력** 비수도권의 지방 자치 단체도 정부와 함께 균형 발전을 이루고자 노력한다. 여러 지방 자치 단체가 연합하여 하나의 거대 도시 생활권을 구축하는 메가 시티 전략이 그 예시이다. 메가 시티 전략은 여러 도시를 잇는 교통망을 확충하여 하나의 경제권을 만들어 수도권과 경쟁이 가능한 거점을 육성하려는 것이다. 일부 지방 자치 단체는 이를 실현하고자 특별 지방 자치 단체의 설립을 추진하고 있다. 이 밖에도 지역의 특화 산업 육성, 지방 소멸 기금 마련, 주거, 교육, 의료, 문화 등의 정주 여건 개선과 같이 다양한 정책도 추진하고 있다.

**정책 속 사례** 균형 발전의 또 다른 정책 「분산 에너지 활성화 특별법」

국가 균형 발전을 도모할 수 있는 법안인 「분산 에너지 활성화 특별법」이 2023년 5월에 통과되었다. 이 법안에는 지역별 전력 생산량이나 송배전 시설에 따라 전기 요금을 달리할 수 있다는 내용도 포함되었다. 실제로 부산의 전력 자급률은 192%에 달하지만, 서울은 11%에 불과하다. 원자력, 화력, 수력 등의 발전 시설이 들어서 있는 지역은 대체로 사용하는 것보다 많은 전기를 생산한다. 이렇게 생산된 전기는 주로 전기 수요가 많은 수도권으로 공급된다. 발전 시설이 있는 지역의 전기 요금을 낮춰 주는 전기 요금 차등제가 도입되면 수도권은 전기 요금이 오르고, 발전소가 있는 지역은 상대적으로 전기 요금이 낮아져 기업과 인구의 분산을 유도할 수 있다.

- 경향신문, 2023. 5. 25. -



☞ 지역별 전력 자급률



비판적 사고력 문제 해결력 및 의사 결정력

## 우리나라의 국토 균형 발전 정책 평가하기

- 다음은 우리나라에서 시행되는 국토 균형 발전 정책의 사례이다. 우리나라의 인구 감소 지역 중 한 곳을 선정하여, 국토 균형 발전 정책의 실현 가능성을 평가해 보자.

### 자료 1 지방 재정을 확충하려는 노력

개인의 자발적 기부로 지방 자치 단체의 열악한 재정을 보완하는 고향 사랑 기부제가 2023년 1월부터 시행되었다. 이 제도는 개인 기부자가 지방 자치 단체에 고향 사랑 기부금을 후원하면, 지방 자치 단체는 기부자에게 세액 공제 혜택, 답례품 등을 제공한다. 이렇게 확보한 지방 재정은 각 지방 자치 단체에서 지역 발전이나 지역 주민의 복리를 증진하는 데 활용한다.

### 자료 2 자치 단위를 바꾸는 노력

강원도와 전라북도도 각각 2023년과 2024년에 강원특별자치도와 전북특별자치도로 출범하였다. 특별자치도로서 높은 자치권을 부여해 지역 경제를 활성화하는 것이 목적이다. 한편, 대구광역시도 2023년 경상북도 군위군을 편입하고 새로운 산업 단지와 공항을 신설하여 지역을 활성화하고자 한다.

### 자료 3 기피 시설을 유치하려는 노력

청송군은 5번째 교도소를 유치해 종합 교정 타운을 조성하여 지역 경제 활성화를 기대하고 있다. 한편, 경북 경주시는 주민 투표로 방사성 폐기물을 처리하는 방폐장을 유치하였다. 방폐장이 입지하는 지역에 특별 지원금이 주어지고, 지역 주민 우선 고용, 도서관과 생활 문화 센터 건립 등의 혜택이 있기 때문이다.



방폐장 건설과 함께 들어선 생활 문화 센터(경북 경주)

- 1 자료 1 ~ 자료 3 중 효과가 좋을 것으로 기대되는 정책을 고르고, 그 이유를 써 보자.

기대되는 정책	이유

- 2 인구가 감소하는 지역을 선정하고, 이 지역에 1에서 고른 균형 발전 정책을 적용할 수 있을지 생각해 보자.

- 3 내가 선정한 인구 감소 지역에 필요한 정책은 어떤 것이 있을지 직접 제안해 보자.

진로 포트폴리오 204쪽에서 내가 제안한 정책을 주제로 공청회를 진행해 보자.

# 스스로 정리하기

## ✓ 내용 확인하기

1 | 보기의 내용이 설명하는 단어를 아래 글자판에서 지운 뒤, 남은 단어의 뜻을 써 보자.

—보기—

- ① 특정한 지역의 인구가 감소하여 지역 공동체가 제대로 기능하기 어려운 현상
- ② 차량 정체로 발생하는 경제적 비용과 시간을 자원으로 환산하여 나타낸 수치
- ③ 지역 간 발전 기회를 균등하게 만들고 지역의 자립적 발전 역량을 키우는 정책

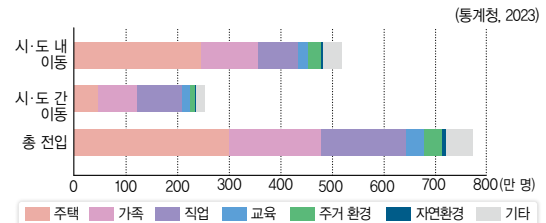
멸	잡	흔	통	교
소	비	지	역	균
방	용	전	발	형
지	시	도	신	혁

남은 단어의 뜻:

## ➡ 생각 키우기

2 다음 글을 읽고 물음에 답해 보자.

2022년 한 해 전입 사유별 국내 이동 인구를 살펴보면, 시·도 내 이동이 시·도 간 이동보다 많은 것으로 나타났으며, 대부분은 주택과 가족, 직업, 주거 환경 등의 이유로 이동한 것으로 나타났다. 시·도 간 이동은 직업과 교육이 높은 비율을 차지하고 있다.



전입 사유별 이동 인구수(2022년)

(1) 사람들이 살던 시·도를 떠나 이동하는 이유는 무엇인지 써 보자.

(2) (1)에서 답한 이유를 바탕으로 수도권 인구가 증가하는 원인을 유추해 보자.

102쪽 핵심 탐구 질문에 대한 답을 찾아보자.

핵심 탐구 질문에 답하기

## 모든 지역이 다 함께 발전할 수 있는 방안은 무엇일까?



1 우리나라에서 나타나는 국토 불균등 문제를 써 보자.

2 1에서 답한 문제의 원인을 써 보자.

3 1에서 답한 문제를 해결할 수 있는 방안을 써 보자.