

메가시티,
어떻게
성공할
것인가

메트로
이코노미
Metro Economy

이양승 지음

신성장 동력과 국토균형발전 전략

공간 양극화

서울 일극체제 · “두 번째 분단” · 지방소멸의 신호



소득보다 “공간”이 더 위험한 이유

소득 양극화 (재분배로 완화 가능)

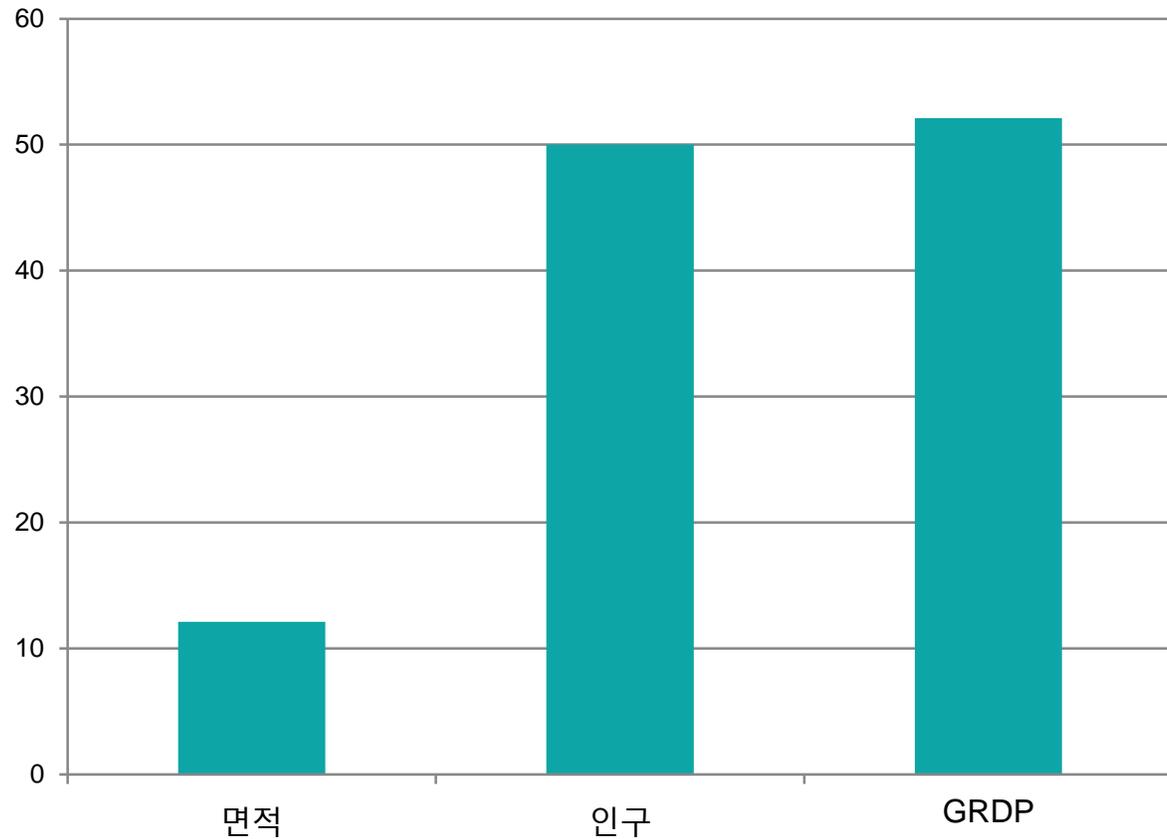
- 세제·복지·이전소득으로 조정 가능
- 개인/가구 단위의 분배 문제
- 시간이 걸려도 '되돌리기' 여지가 큼

공간 양극화 (인프라가 '고정'됨)

- SOC·교육·의료·일자리가 한 곳에 고정
- 지역 생산요소가 '미사용' → 총생산 감소
- 누적될수록 비용 ↑, 회복은 더 어려움

핵심: “어디에 사는가”가 기회·생산성을 결정하는 구조로 굳어진다.

수도권 "12%의 땅"에 인구·경제력이 과반



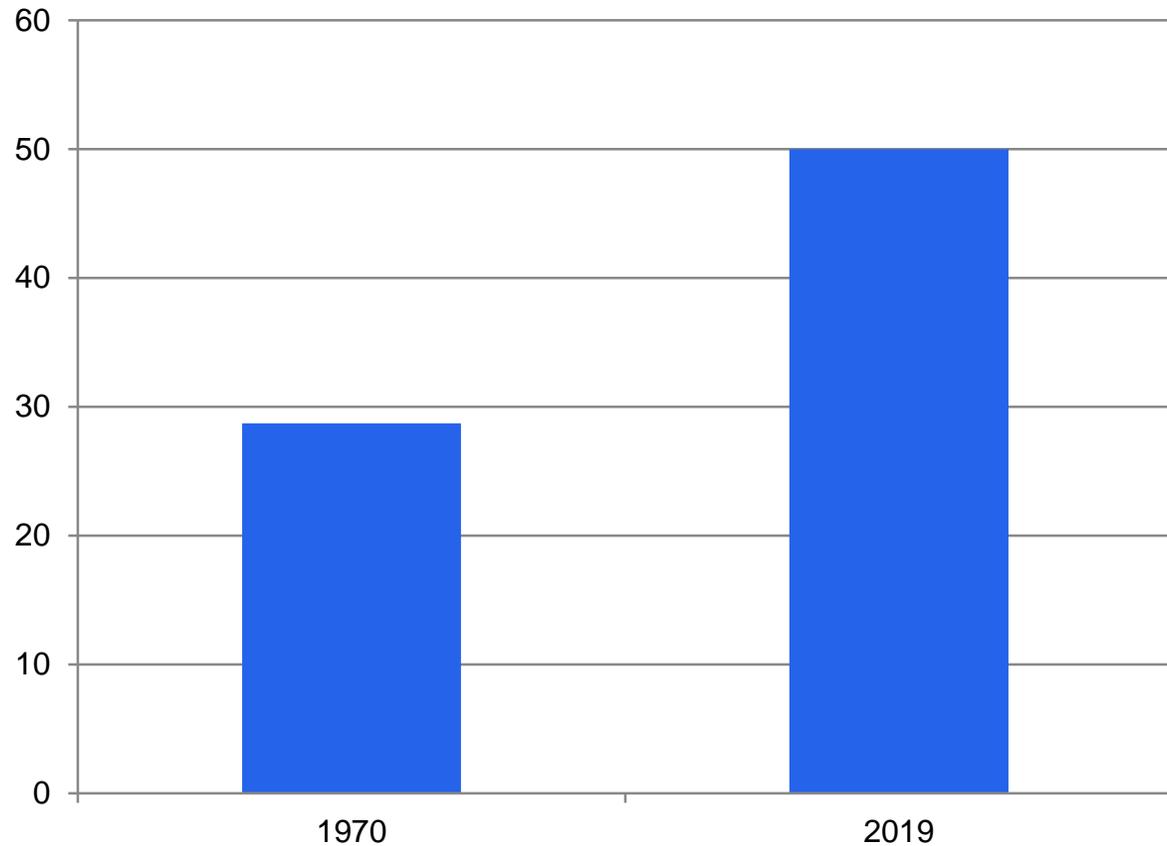
해석

수도권이 "비수도권 전체"를
인구·경제력에서 추월

→ 지방소멸 논의가 '가능성'이 아니라
정책의 기본 전제로 등장

수도권 집중은 "규모의 경제"를 넘어, 국가 단위 효율을 떨어뜨릴 수 있다.

50년 만에 수도권 인구비중 +21.3%p



포인트

- "집중의 관성"이 이미 매우 큼
- 일자리·교육·문화 인프라가
- 수도권 집중을 다시 강화
- 지방의 '기대'가 꺾이면
- 유출 속도는 더 빨라짐

추세를 멈추려면 "분산의 비용"보다 "집중의 비용"이 커지도록 유인을 바꿔야 한다.

“두 번째 분단”: 남북이 아니라 수도권-지방



1차 분단 (이념·전쟁)

국가를 “남-북”으로 갈라놓은 분단
정치·안보의 문제로 논의됨

2차 분단 (정책·유인)

수도권 초집중화가 “수도권-지방”의
생활세계 자체를 분리
취업·주거·교육이 한쪽으로 몰리며
기회 격차가 고착

지방의 위기는 “거리”가 아니라 “기회 구조”의 문제로 읽어야 한다.

균형발전 “말”과 수도권 “유인”은 엇갈려 왔다

핵심 메시지

입지 제한을 풀면 기업·인재는 “유인이 큰 곳(수도권)”으로 움직인다.
→ 균형발전의 성패는 구호가 아니라 유인 설계에 달려 있다.

2003
균형발전위·
혁신도시

2006
수도권
규제완화

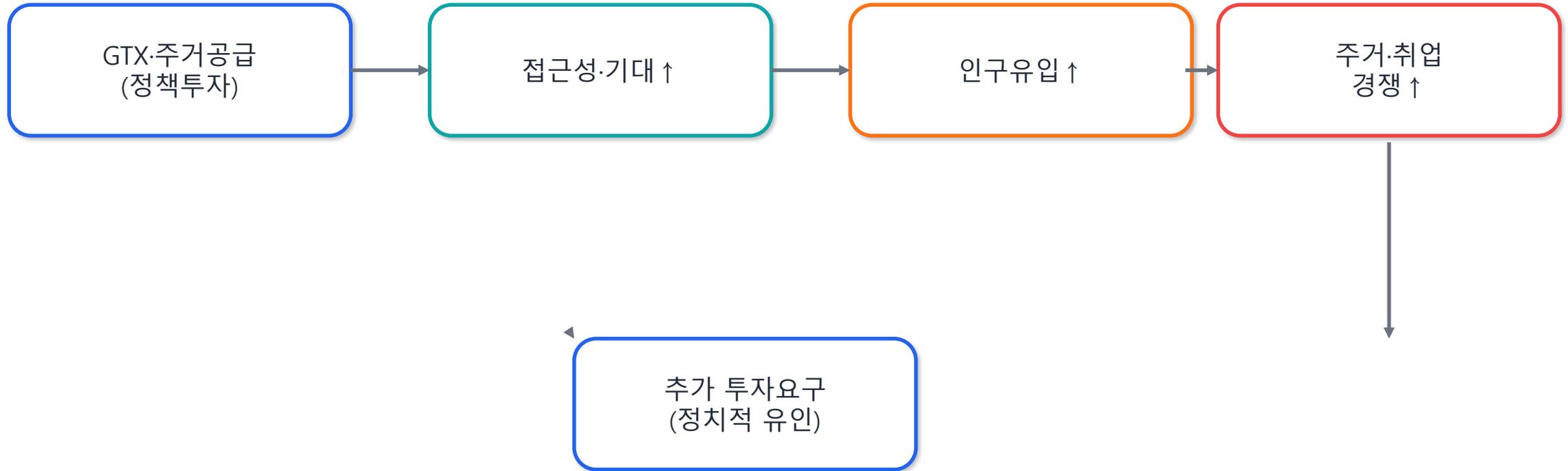
2008~
공장
규제완화

2019
용인
반도체

2020s
GTX·
주거공급

정책이 “집중을 더 쉽게” 만들면, 시장은 그 신호를 즉시 해석한다.

수도권 "신호"가 강화되는 자기증폭 루프



포인트: "집중 완화" 명분의 투자도 실제로는 집중 신호를 키울 수 있다.

“남방한계선” 판교: 일자리·혁신이 몰리는 지점

판교 테크노밸리 (요약)

- 2009년 첫 입주, 2015년 지원시설(혁신센터) 가동
- 1,697개 입주기업(중소 87.6%)
- 매출 합산 약 110조원(연간)

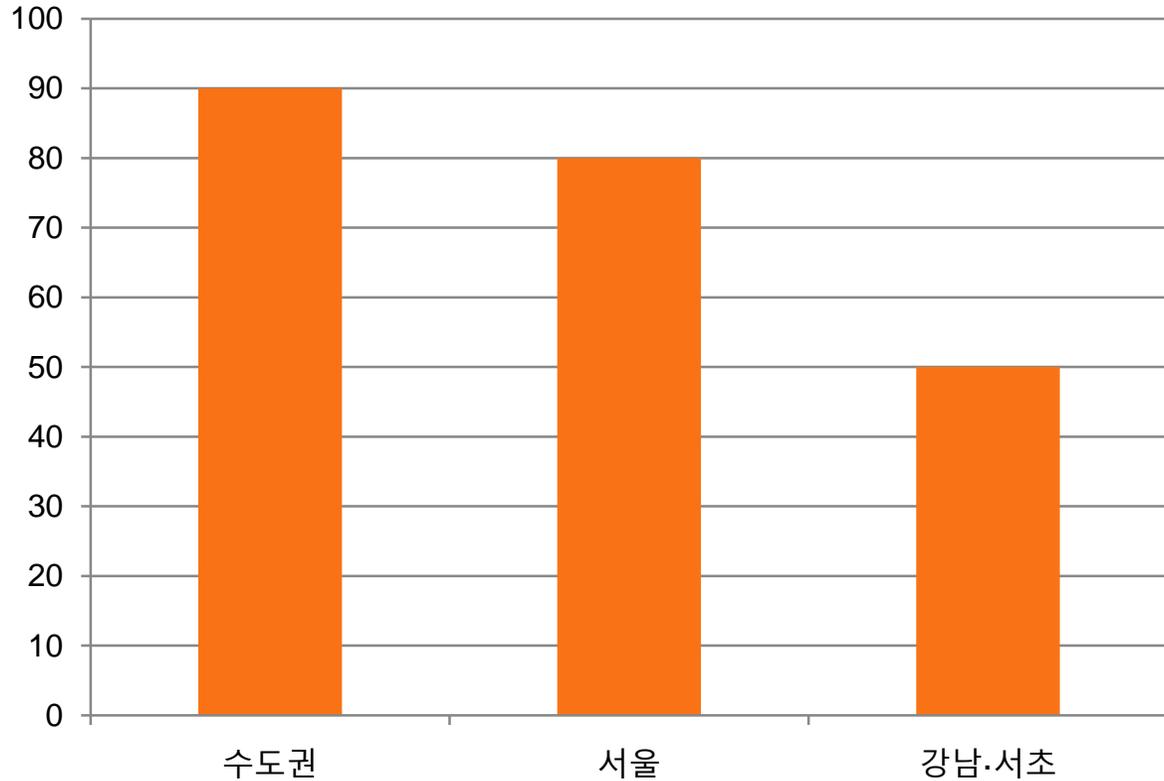
왜 “선”이 생기나

첨단기술 일자리는 추가 일자리를 동반(서비스·유통·생활)하며 도시의 집적을 더 강화한다.



결과: “사무직은 판교까지” 같은 비공식 규칙이 형성되고, 지방은 더 멀어진다.

혁신기업·스타트업도 “서울 남부권”에 응집



관찰

투자·인재·네트워크가 한곳에
 응집할수록 “따라붙기”가 합리화된다.
 → 결과는 더 강한 쏠림

투자자·구직자 모두 “밀집된 곳이 안전”하다고 느끼는 순간, 집중은 빠르게 고착된다.

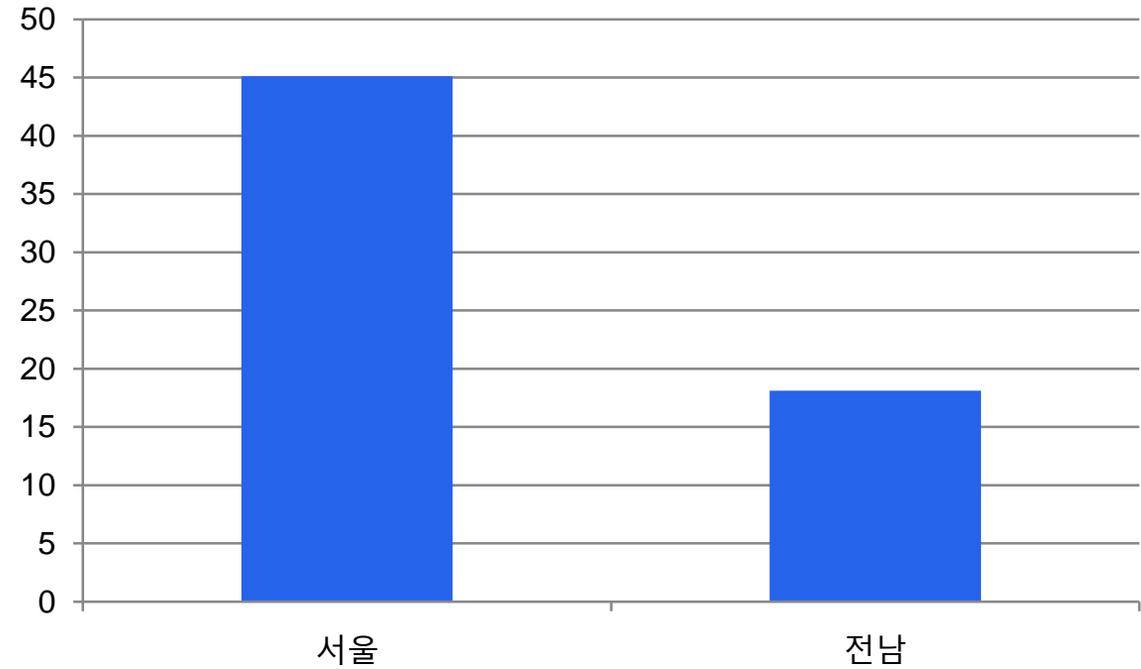
입시·사교육이 수도권 이동을 자극한다

학부모 설문(2019, KEDI POLL)

- 학부모 97.9% "사교육 한다"
- 이유 1위: 남들보다 앞서기(24.6%)
- 이유 2위: 안 하면 불안(23.3%)

공식 통계(2019 초·중고 사교육비)

- 총액 약 21조원
- 1인당 월평균 32.1만원(전체 학생)



사교육 중심지가 서울에 형성되면, 지방 학생·가구의 "단기 유학"이 늘며 비용이 누적된다.

“기러기/가시고기” 가족: 직장과 교육의 분리

현상

- 공공기관 이전은 “직장”을 옮겼지만
- “가족”은 함께 움직이지 않는 경우가 많음
- 이유: 교육·입시 인프라 격차, 서울 생활권 고착
- 결과: 이종거주·장거리 출퇴근·지역 정주 실패



수치로 보기(참고)

혁신도시 이전인원 대비 가족동반 이주율은 지역·기관에 따라 차이가 크며, 전체 평균이 낮게 나타났다는 분석도 존재(20%대).

정주(居住)가 따라오지 않으면 “이전”은 지역경제로 연결되지 않는다.

서울="계급", 지방="좌천"으로 읽히는 순간

서울: 본사·핵심 요직·정보

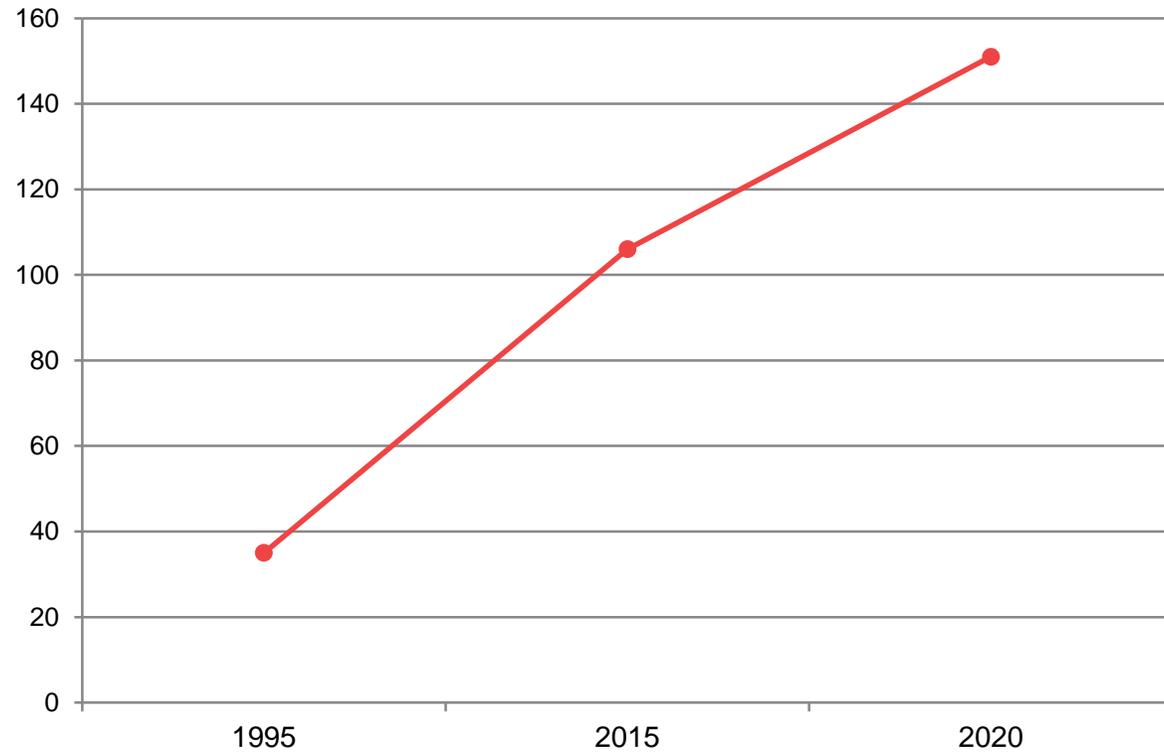
수도권: 판교·기흥 "라인"

비수도권: 제조·현장 중심

지역 소도시·농어촌: 인구유출·공백

근무지 선호가 "역선택(좋은 인력 이탈)"로 연결되면, 지방의 회복력은 더 약해진다.

빈집 공포: “깨진 유리창”이 지역 기대를 꺾는다



빈집은 “관리 부재”의 신호가 되어 투자·정주 의사를 더 빠르게 약화시킬 수 있다.

핵심 정리 (Takeaways)

요약

- 1) 공간 양극화는 "인프라 고정" 때문에 되돌리기 어렵다.
- 2) 수도권 집중은 시장이 아니라 "유인(정책 신호)"으로 강화될 수 있다.
- 3) 판교·강남권 응집은 혁신을 만들지만, 지방의 기회를 동시에 잠식한다.
- 4) 입시·사교육·주거가 결합하면 "수도권 이동"은 생활전략이 된다.
- 5) 빈집·정주 실패는 '기대'를 꺾어 소멸을 가속하는 신호가 된다.

발표자료

몰림과 쓸림의 이론

공간 양극화가 생기는 메커니즘을 3가지 관점으로 보기

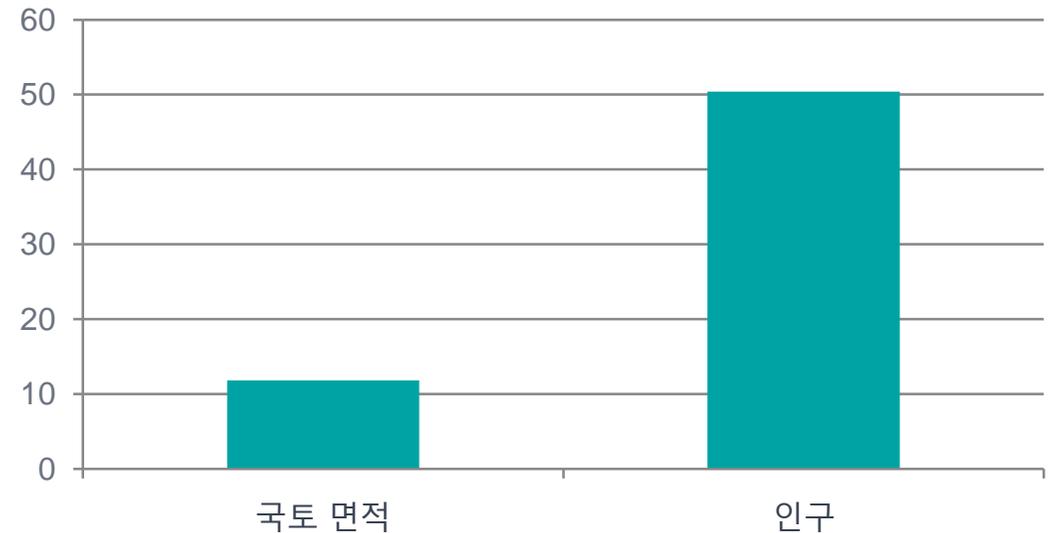


공간 양극화는 “한쪽으로 몰리고 쏠리는” 현상이다

관찰: 자원·사람·기회가 수도권(특히 서울)으로 집중
 질문: 왜 합리적으로 보이는 선택이 “집단적으로” 한
 곳으로 수렴할까?

핵심: “균형(Equilibrium)”이 집중을 고착화한다

수도권 비중(예시)



※ 수치는 자료에 따라 연도별로 달라질 수 있음

“나선형 사회”: 주변부가 중심부로 빨려 들어간다

그레고리 핸더슨은 한국을 “소용돌이(vortex)”로 묘사
핵심 이미지: 시간이 갈수록 중심부(서울)로 집중이 강화되는 동태(dynamics)

집중은 단순 “현재”가 아니라
시간에 따라 강화되는 경로(path)다



※ 개념도(설명용)

몰림·쓸림을 설명하는 3가지 관점

1) 게임이론

- 전략적 상호작용 → “중앙으로 수렴”
- 호텔링 게임, 지배전략, 내쉬균형
- 개인의 합리성이 집단 비효율로 이어질 수 있음

2) 도시경제학

- 사람이 모일수록 집적이익 발생
- 노동·투입·지식의 외부효과
- 하지만 혼잡·공해 등 집적비용도 증가

3) 행동경제학

- 합리성 가정이 약함
- 군집행동(herd behavior)·정보폭포
- 이야기/신호가 “과열”을 만들 수 있음

같은 “집중”이라도: (합리적) 몰림 ↔ (비합리적) 쓸림

호텔링(Hotelling) 게임: 경쟁은 “한 곳으로 몰리게” 만든다

핵심 논리

- “조금 더 가운데로” 옮기면 상대 고객 일부를 흡수 → 매출 증가
- 상대도 대응하면 결국 모두가 중앙에 붙는다
- 어느 누구도 단독 이탈 유인이 없는 상태 = 내쉬균형



해변(수요가 일렬로 분포)

지배전략의 폐해: “서울 투자”는 왜 멈추기 어려운가

지배전략(dominant strategy): 상대가 무엇을 하든 내게 유리한 선택
 사회적 딜레마: 개인은 합리적이지만 결과는 비효율적일 수 있음

“누구 하나 나서지 않는다”
 → 균형이기 때문에 변화가 없다

보수행렬(예시)

	나: 지역 투자	나: 서울 투자
가: 지역 투자	(8, 8)	(2, 12)
가: 서울 투자	(12, 2)	(5, 5)

균형(예시): “서울 투자-서울 투자”가 고착화되기 쉬움

일회적 게임 vs 반복 게임: 미래가치가 전략을 바꾼다

일회적 게임(one-shot)

- 미래가치 고려 약함
- 단기 이익 극대화 유인
- 관공지 바가지 사례처럼 "관계"를 만들지 않음

반복 게임(repeated)

- 미래 이익이 현재 선택에 반영
- 신뢰·평판이 자산이 됨
- 협력·자제 전략이 합리적이 될 수 있음

한국의 "쏟림"은 종종 미래가치보다 현재 이득을 우선하는 구조에서 강화된다

집적경제(agglomeration): 이익과 비용이 함께 커진다

집적이익(benefits)

- 노동시장 풀(pooling): 매칭·이직·전문인력 확보
- 투입요소 공유(sharing): 공급망·서비스 접근 용이
- 지식 확산(spillovers): 아이디어·혁신 전파 가속

집적비용(costs)

- 혼잡: 교통체증·주거비 상승
- 공해/소음: 환경 부담 증가
- 사회적 비용: 불평등·갈등·취약성 확대

포인트: “몰림”은 자연스러운 동력일 수 있지만, “쏠림(초집중)”은 위험 신호가 된다

“몰림”과 “쓸림”을 구분하자



몰림(집적)

- 공간균형 속 “상대적” 선호가 누적
- 집적이익이 비용을 상쇄할 때 성장 동력
- 도시가 지식·네트워크를 만든다

쓸림(초집중)

- 균형이 “자기강화”되며 경로 의존성 심화
- 집적비용이 급증(혼잡, 주거, 갈등)
- 주변부는 역선택·소멸 위험

군집행동과 정보폭포: “남들이 가니까” 따라간다

메커니즘

- 의사결정이 순차적으로 이루어질 때, 앞선 선택이 “정보”가 된다
- 개인 정보보다 “다수의 선택”을 신호로 해석 → 캐스케이드 (cascade)
- 우연·조작·과장된 신호가 커지면 비효율적 균형이 굳어진다



예: 맛집·투자·입시·직업 선택에서 “쓸림”이 강화

비이성적 과열: “이야기”가 기대를 만들고, 기대가 가격을 만든다

실러의 관점

- 자산시장 과열은 “합리적 기대”만으로 설명하기 어렵다
- 전염력 있는 이야기(narratives)가 기대를 만들고 행동을 촉발한다
- 그 행동이 다시 가격·집중을 강화하며 과열이 자기강화된다

서울의 입시열·투기열은
 “전략적 경쟁(게임)” + “심리적 과열(행동)”이 결합된
 형태로 해석할 수 있다



비이성적 과열: “이야기”가 기대를 만들고, 기대가 가격을 만든다

실러의 관점

- 자산시장 과열은 “합리적 기대”만으로 설명하기 어렵다
- 전염력 있는 이야기(narratives)가 기대를 만들고 행동을 촉발한다
- 그 행동이 다시 가격·집중을 강화하며 과열이 자기강화된다

서울의 입시열·투기열은 “전략적 경쟁(게임)” + “심리적 과열(행동)”이 결합된 형태로 해석할 수 있다



역선택(adverse selection): “남아야 할 사람은 떠난다”

핵심 아이디어

- 정보 비대칭(quality/type를 관찰하기 어려움)이 있으면 “좋은 유형”이 시장/조직을 떠날 수 있다
- 남는 것은 평균 품질을 더 낮추고 → 가격/평판이 더 악화되는 악순환
- 지방소멸 논의에서 역선택은 “가속 장치”로 작동할 수 있음



신호와 이동: 지역 경쟁은 “인센티브”와 “신뢰”에 좌우된다

개선 유리창(신호)

- 작은 무질서가 “관리 부재” 신호가 되면 악순환이 시작될 수 있음
- 이미지/환경 개선은 단순 미관이 아니라 유인체계의 일부

발 투표(이동)

- 사람들은 더 유리한 지역을 선택해 이동한다
- 따라서 정주 여건·세제·서비스 차이가 “게임의 보수”가 됨

결론: “도덕적 호소”보다, 균형을 바꾸는 규칙·인센티브 설계가 중요

핵심 정리 (Takeaways)

- 몰림·쓸림은 "개별 합리성"이 "집단 수렴"으로 이어지는 현상이다.
- 호텔링·지배전략·내쉬균형은 왜 경쟁이 한 곳으로 몰리는지 설명한다.
- 집적경제는 성장의 동력이지만, 초집중은 혼잡비용과 리스크를 증폭시킨다.
- 군집행동·정보폭포·이야기(내러티브)는 비이성적 과열을 강화할 수 있다.
- 해법의 방향: 개인을 탓하기보다 "유인체계"와 "정보/신뢰"를 바꿔 균형 경로를 전환한다.

이것이 균형발전 전략이다

전략의 순차성 · 교섭력(비토) · 유인체계 전환



오늘의 이야기

균형발전을 “구호”가 아니라 “작동하는 전략”으로

문제 진단

- 소멸위기 = 인구 문제가 아니라 전략의 부재
- 혁신도시·나눠먹기의 한계
- 서울 일극체제: ‘부전승’ 구조

해법의 4축

- 유인: 법인세·소득세 등 “이전”의 보상
- 순차: 거점도시 → 기대 → 확산
- 교섭: 비토 파워로 ‘카운트 오퍼’
- 문화: 즐거움·관용·콘텐츠로 인재 유입

핵심 메시지: “파이를 먼저 키우고, 그다음 순차적으로 나눈다.”

소멸위기, 무엇이 진짜 문제인가?

오해

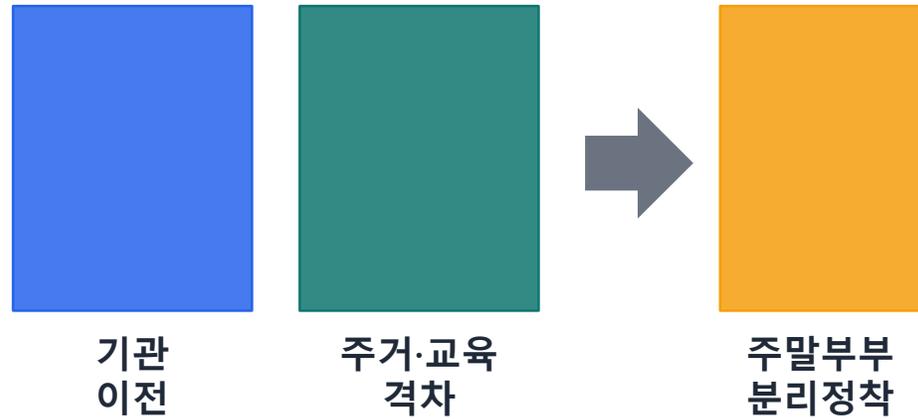
- 인구가 줄면 “무조건” 나쁘다
- 지방을 일방적으로 유리하게 하면 해결된다
- 서울로 가지 말라고 “강요”하면 된다

핵심

- 핵심은 “전략” — 유인·순차성·교섭력 설계
- 혼잡비용 감소·주거환경 개선 등 ‘기회’ 도 존재
- 정책은 작용-반작용을 고려해야 지속된다

전략 없는 균형발전 = “타눠먹기”로 끝나며, 기대·투자·정착이 남지 않는다.

혁신도시의 교훈: “건물 이전” 과 “정착” 은 다르다



유령도시“. 키러기/가시고기” 현상은 전략 부재(유인 설계 실패)의 신호

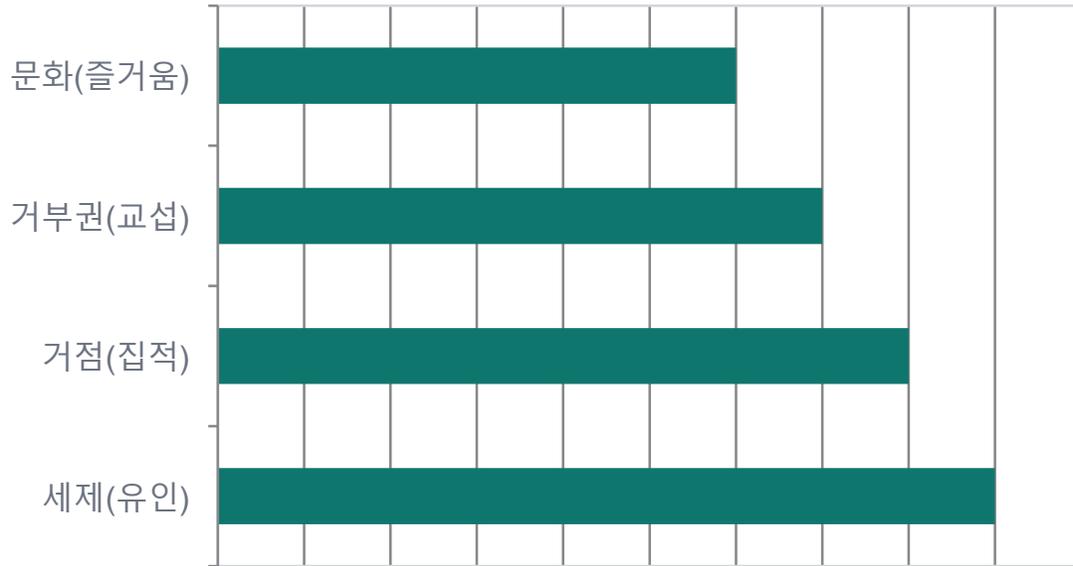
왜 기대했던 집적이익이 안 났나

- 강제 이전' 은 반작용을 낳는다
- 가족·교육·문화 인프라가 따라오지 않았다
- 정착 비용(시간·주거·관계) > 이전 혜택
- 결론: “사람이 남는” 유인체계가 필요

균형발전은 기관을 옮기는 정책”이 아니라 정착이 유리한 게임”을 만드는 정책이다.

유인체계 전환: “ 내려가면 손해” 를 “ 내려가면 이득” 으로

정책 레버(상대적 효과)



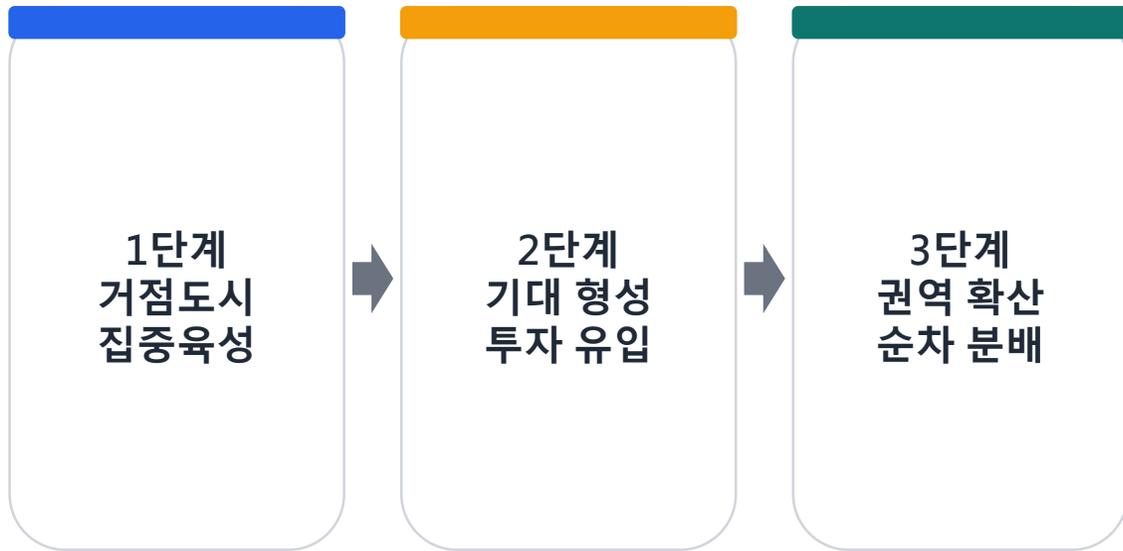
핵심 설계 원칙

- 세제는 가장 직접적인 신호(법인세·소득세)
- “인프라 포기 비용” 을 상쇄할 만큼 커야 함
- 기업 이전만이 아니라 “ 직원 가족 정착” 이 목표
- 강제가 아니라 ‘ 선택’ 이 되도록 인센티브

유인은 도덕 호소가 아니라 ‘ 계산 가능한 보상’ 으로 설계해야 작동한다.

전략의 순차성: 거점도시가 먼저 “경기력” 을 보여야 한다

“배를 띄우는 단계” 가 먼저



동시적 '나눠먹기' 는 집적이익을 만들지 못한다

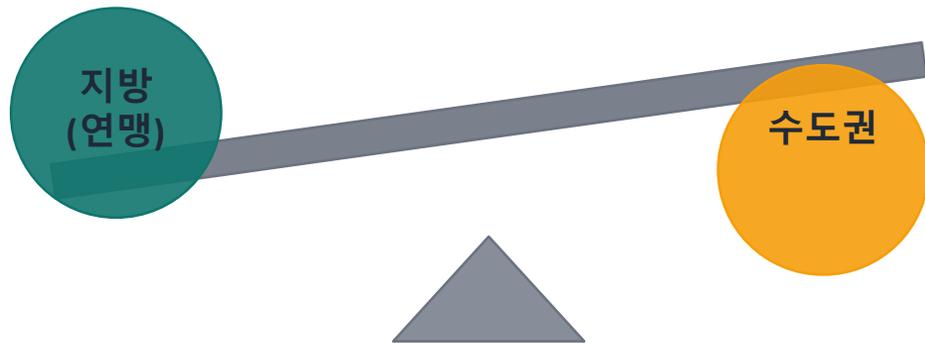
왜 “전략적 몰아주기” 인가

- 경쟁이 없으면 서울은 '부전승'
- 거점 1~2개가 먼저 서울과 경쟁해야 기대가 생김
- 기대는 투자·인재 이동을 촉발(자기실현성)
- 이후 권역 내로 '순차적으로' 확산·분배

균형발전의 첫 단계는 서울과 겨룰 수 있는 상대를 만드는 것"이다.

교섭력(비토 파워): “ 카운트 오퍼” 가 가능한 구조로

거부권(비토)이 있어야
협상이 “ 교섭” 이 된다



제도적 해법(예시)

- 지역대표형 상원 도입(양원제) → 비토 파워
- 지방정부의 “ 연맹” 을 통한 집단교섭
- 정책·예산 결정에서 지역 이해를 제도적으로 반영
- 도덕 호소가 아니라 “ 힘의 균형” 설계

교섭력 없는 균형발전은 “구걸”로 보인다 — 비토가 있어야 협상이다.

지방정치의 병목: 정보비대칭·공천. “몰아주기”

문제 구조

- 정당공천 → 중앙정치 예속
- 후보 정보 비대칭 → 역선택
- 무투표 당선·일당독재 → 견제/균형 약화
- ‘줄 대기’가 지역 의제 발굴을 대체

개혁 방향

- 지방의회 중심 정당공천 축소/폐지 검토
- 후보 검증 정보 공개 확대(지역 단위 데이터)
- 경쟁이 작동하는 ‘보라색(스윙)’ 구조 만들기
- 지역 주민의 삶의 질(QOL) 지표로 평가

좋은 사람”을 기다리기보다 — 좋은 사람이 이길 수 있는 규칙을 만든다.

연횡책: 영호남이 “가로축” 으로 교섭력을 만든다

세로축(상경)만으론 패배주의가 강화된다
 가로축 협력 → 집단교섭 → “2등 경쟁” 탈출



왜 연횡책이 필요한가

- 분열된 지역은 동시적 게임에서 항상 패한다
- 협력은 교섭력을 만들고 비토를 강화한다
- 리그를 만들면 “와일드카드(2등) 경쟁에서 벗어남
- 가로축 교통·산업·문화 네트워크가 핵심 인프라

핵심은 “서울 리그”가 아니라 “지역 리그”를 만드는 것 — 그게 교섭력이다.

사람이 모이는 곳이 성장한다: 인재·관용·즐거움

Technology

Talent

“즐거운 지역”은
일자리보다 먼저
사람을 끌어온다

Tolerance

정책 힌트

- 하드웨어(도로·건물)만으로는 부족
- 공원·보행친화·문화공간·카페/레스토랑 등 ‘어메니티’
- 익명성과 관용이 주는 자유가 청년 유출을 좌우
- 콘텐츠(음악·공연·리그)로 방문→체류를 늘린다

균형발전의 목표는 “사람이 남는 도시” — 기업은 그 뒤에 따라온다.

문화·콘텐츠 실행: “ 올망졸망” 을 “ 브랜드” 로

축제/이벤트 재설계

- 소규모 난립 → 시즌별 2~3개로 통합
- 권역 묶음 운영(예: 전주-남원-임실 등)
- 한 지역의 성공이 인근에도 이득(전략적 보완관계)
- 체류 시간을 늘리는 야간 콘텐츠(공연·음악회)

지역 고정 콘텐츠

- 레지던시/상시 공연(그 도시에 가면 그 공연이 있다)
- 지역 방송·로컬 크리에이터와 협업
- 대학·고교 스포츠 리그 → 정체감 + 시장 확대
- 관람객/참가자 데이터로 ‘ 반복 방문’ 을 설계

관광은 “방문”이 아니라 “체류+ 재방문”에서 지역 경제가 커진다.

기회발전특구(ODZ): “이전” 이 아니라 “정착” 을 설계



세제·규제·금융 + 생활여건(주거/교육/문화)
패키지로 가족 정착"까지 포함해야 효과가 난다

체크리스트

- 기업: 법인세·취득/재산세·규제특례 등 패키지
- 개인: 소득세 감면/공제 등 정착 인센티브
- 주거·교육·의료·문화 접근성을 '동시에' 개선
- 성과지표: 전입 '순유입' 이 아니라 '정착률'

특구의 성공 기준: 공장 유치가 아니라 사람이 남는가?"

신호를 바꾸는 “단기 처방” : 빈집·현수막·거리 경험

빈집 공포를 “정비 신호” 로

- 빈집은 슬럼화의 신호 → 투자 회피를 부른다
- 매입/거래비용 낮춰 리노베이션 촉진
- 주차장·공원·창업공간 등으로 전환
- 깨진 유리창 효과를 차단하는 ‘가시적 변화’

현수막 공해를 “브랜드” 로 전환

- 과잉 홍보는 역으로 ‘위기 신호’ 가 될 수 있다
- 지자체 차원에서 현수막 규제·금지 검토
- 보행 경험(가로수·조명·간판) 정비로 체류 유도
- 작은 개선이 ‘살기 좋은 곳’ 기대를 만든다

균형발전은 예산을 더 달라”가 아니라 신호를 바꾸는 실행”에서 시작한다.

실행 로드맵(예시): 0-2년 → 3-5년 → 5-10년

0-2년 (게임 규칙 수정)

- ODZ·세제 유인 즉시 확대
- 빈집/거리 정비로 신호 전환
- 축제 통합·야간 콘텐츠로 체류 ↑

3-5년 (거점의 경기력)

- 거점도시 1~2개 집중 육성
- 대학·산업·문화 리그 구축
- 정착률(가족동반) KPI 관리

5-10년 (권역 확산)

- 권역 연맹(연횡책) 제도화
- 가로축 인프라로 시장 통합
- 성과를 순차적으로 타 지역에 확산

핵심 KPI: 정착률(가족동반) · 청년 순유입 · 지역 소비/체류시간 · 민간투자액

균형발전의 정리

균형발전 = 경쟁 가능한 지방(거점) + 교섭력(비토) + 유인(세제) + 즐거움(문화)

“구호” 를 넘어, 작동하는 게임을 설계하자



유인



순차



교섭



문화

질문을 받겠습니다.