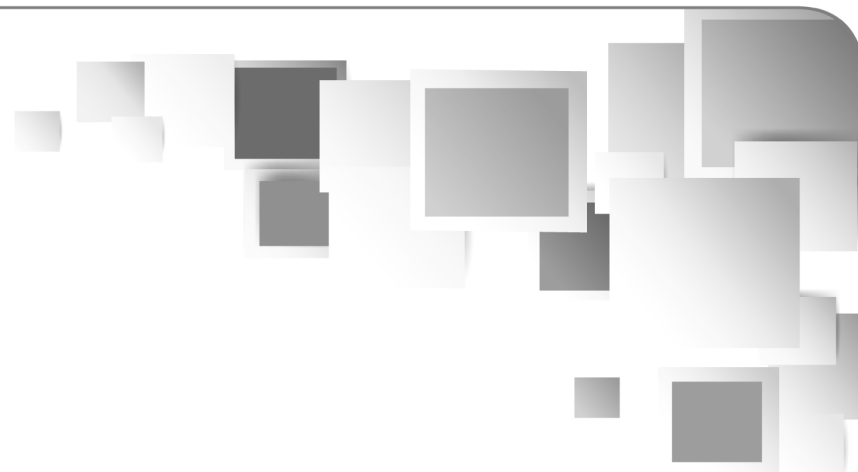




국가균형발전선언 11주년 기념 학술 심포지엄


한국미래발전연구원



세종특별자치시

 충남발전연구원

목 차

1. 2015년 국가균형발전선언 11주년 기념행사 계획	1
① 행사 개요	3
② 세부 일정	4
2. 인사말 및 축사	7
인사말 노무현재단 이사장 이 해 찬	9
축 사 새정치민주연합 당 대표 문 재 인	11
축 사 정의당 대표 천 호 선	13
축 사 세종특별자치시장 이 춘 희	14
기념사 한국미래발전연구원 이사장 이 정 우	16
축 사 충청남도지사 안 희 정	20
대국민 선언문 균형발전의 지속 추진을 위한 대국민 선언	22
3. 토론회	27
제1주제	
“국가균형발전정책의 성과와 과제 : 세종시 사례를 중심으로”	31
- 이춘희(세종시장)	
〈토론〉 ① 이민원 (광주대 교수)	46
② 이상선 (균형발전지방분권전국연대상임대표)	50
③ 권영섭 (국토연구원 선임연구위원)	51

목 차

제2주제

“현 시기 균형발전정책의 과제 : 이어갈 과제와 새로운 과제” 59
- 강현수(충남발전연구원장)

〈토론〉 ① 이재은 (경기대 명예교수) 96
② 손은일 (한국국제대 교수) 108
③ 김규원 (한겨레신문 기자) 111

제3주제

“미래사회 변동과 균형발전 3.0”	121
- 성경룡(한림대 교수)	
〈토론〉 ① 황태규 (우석대 교수)	138
② 김종석 (강원도지방분권추진위원장)	140
③ 이두영 (충북 경제사회연구원장)	143

4. 부록: 국가규형발전 선언 11주년 기념 여론조사 결과 보고서 ...145

국가균형발전선언 11주년 기념
학술 심포지엄

2015년 국가균형발전선언 11주년 기념행사 계획

2015년 국가균형발전선언 11주년 기념행사 계획

1 행사 개요 ●●●

▶ 행사명 : “국가균형발전 선언 11주년 기념식 및 학술심포지엄”

▶ 일시 및 장소

- 일시 : 2015년 3월 5일(목) 오전 11:00 ~ 오후 5:00
 - 사전행사(기념식) : 오전 11:00 ~ 12:00
 - 오찬 : 12:00 ~ 오후 1:20
 - 본행사(학술심포지엄) : 오후 1:30 ~ 5:00

- 장소 : 세종시 행정지원센터

▶ 주최 및 주관 : 한국미래발전연구원, 세종특별자치시, 충남발전연구원

▶ 후원 : 노무현 재단, 대전광역시, 충청남도, 충청북도

2 세부 일정 ●●●

▶ 사전행사 일정

시 간	내 용
11:00~	개회
	국민의례
	인사 및 참석자 소개 - (사회) 오상호 노무현재단사무처장
	인사말 - 노무현재단이사장
	축사 - 각당대표, 세종시 시장
	균형발전 정책 11주년 기념사 - 이정우(미래연 이사장)
	균형발전정책 미니다큐 상영
	기조강연 - 충청남도지사
	지자체단체장 메시지
	“균형발전의 지속 추진을 위한 대국민 선언”
12:00	오찬장 이동 / 오찬

> 심포지엄 일정

시 간	내 용
1:30~1:50	개회식 - 사회: 김성재 미래연 기획실장
	개회사 - 강 현 수 충청연 원장
1:50~2:50	토론회(좌장: 최병선 가천대 교수)
	▶ 제1주제 “국가균형발전정책의 성과와 과제 : 세종시 사례를 중심으로” - 세종시장
2:50~3:50	토론 ① 이민원(광주대 교수) ② 이상선(균형발전지방분권전국연대상임대표) ③ 권영섭(국토연구원 선임연구위원)
	▶ 제2주제 “현 시기 균형발전정책의 과제 : 이어갈 과제와 새로운 과제” - 강 현 수 (충남발전연구원장)
3:50~4:50	토론 ① 이재은(경기대 명예교수) ② 손은일(한국국제대 교수) ③ 김규원(한겨레신문 기자)
	▶ 제3주제 “미래사회 변동과 균형발전 3.0” - 성경룡(한림대 교수)
4:50~5:00	토론 ① 황태규(우석대 교수) ② 김중석(강원도 지방분권추진위원장) ③ 이두영(충북 경제사회연구원장)
	자유토론
5:00	폐회

인사말 및 축사

인사말 노무현재단 이사장 이 해 찬

축사 새정치민주연합 당 대표 문 재 인

축사 정의당 대표 천 호 선

축사 세종특별자치시장 이 춘 희

기념사 한국미래발전연구원 이사장 이 정 우

축사 충청남도지사 안 희 정

대국민 선언문 균형발전의 지속 추진을 위한 대국민 선언

인 사 말



국가균형발전의 상징인 세종시에서 균형발전 11주년 기념행사를 치르게 되어 매우 기쁘고 뜻 깊게 생각합니다. 정부세종청사 중앙부처 이전이 작년에 완료되어 국정의 3분의 2가 세종에서 이루어지고 있습니다. 작년 말 기준으로 154개 공공기관 중 95개가 전국 10개 혁신도시와 지방으로 이전을 마쳤고 올해까지 완료할 계획입니다.

2004년 노무현 대통령은 ‘지방화와 균형발전시대’를 선포하였습니다. 당시 노무현 대통령이 제시한 균형발전 전략은 수도권과 지방 모두의 경쟁력을 한 차원 높이는 新국토구상이었습니다. 수도권 과밀화로 인한 문제를 해결하고 식어버린 지방의 성장동력을 살리는 길이었습니다.

하면 좋고 안 해도 그만이 아닌, 대한민국의 생존과 번영을 위해 반드시 해야 하는 과제였습니다.

참여정부는 세종시, 혁신도시, 기업도시 등을 착실하게 추진하였습니다. 제가 총리로 재직하며 많은 일을 했지만 가장 역점을 두고 힘썼던 일도 이것이었습니다. 대한민국 어느 곳이나 골고루 잘 사는 나라, 수도권과 지방 모두 경쟁력을 갖는 선진 대한민국을 건설하기 위해 혼신의 노력을 기울였습니다.

많은 장애물과 고난이 있었지만 국민과 함께 이겨냈습니다. 헌법재판소는 조선시대 경국대전까지 끌어와 관습헌법의 이름으로 신행정수도특별법을 위헌판결 내렸습니다. 그것도 모자라 이명박 정부는 행정중심복합도시 세종시를 백지화시키려 했습니다. 세종시민과 충청도민의 헌신적인 노력과 국민의 응원에 힘입어 세종시 수정안은 철회되었습니다. 하지만 이명박 정부는 세종시 건설을 해태하여 정주여건 부족과 행정비효율의 원인을 제공했습니다.

저는 운명처럼 세종시에 내려와서, 2년간 노력 끝에 세종시특별법을 전면 개정 하였습니다. 세종시 정상건설을 위한 법적, 재정적 기반은 어느 정도 마련되었습니다. 세종시 인구가 현재 16만명인데 매년 3만명 수준으로 늘어 2030년에는 인구 70만명의 행정과 문화, 첨단산업도시로 발전하게 됩니다. 아직 갈 길이 멍니다. 세종시가 실질적인 행정수도로 자리매김하도록 노력해야 합니다. 세종시의 성공은 혁신도시의 안착에도 영향을 미칠 것입니다.

노무현 대통령께서는 분권을 통해 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 분야가 서로 균형있게 발전하고 그 균형 잡힌 힘을 통해 권력과 가치가 한국 구석구석까지 분산되기를 기대하고 노력하셨습니다. 아쉽지만 세종시와 혁신도시 건설정책 정도가 어려움 속에서도 유지되고 있습니다. 지방화와 균형발전 정책을 발전시켜 사회 전 분야로 분권과 민주주의 가치가 확산되도록 노력해야겠습니다.

소중한 시간 내셔서 “국가균형발전 선언 11주년 기념행사”에 참석해 주신 여러분 진심으로 감사드립니다. 앞으로의 균형발전 방향과 지속적 이행을 위해 좋은 발표와 토론을 해 주실 학술심포지엄 참가자분들 고맙습니다. 오늘 자리하신 모든 분들의 건강과 행운을 기원합니다.

감사합니다.

2015년 3월 5일
노무현재단 이사장 이해찬

축 사



국가균형발전 선언 11주년 기념 학술심포지엄 개최를 축하드립니다.

오늘 학술심포지엄 준비를 위해 애쓰신 한국미래발전연구원 이정우 이사장님, 충남발전연구원 강현수 원장님, 이춘희 세종특별자치시장님 고맙습니다.

국가균형발전은 결코 포기할 수 없는 헌법적 가치입니다.

노무현 대통령과 참여정부의 꿈과 의지입니다. ‘국가균형발전’은 수도권과 지방, 모두의 경쟁력을 높여서 지속가능한 발전을 이루려는 참여정부의 핵심적인 국가 발전전략이었습니다.

국가균형발전 없이는 지방을 되살릴 수가 없습니다.

지역 간의 불균형, 계층 간의 불균형을 해소할 때 삶의 질은 진정으로 높아집니다. 이 불균형을 극복하고 해소하는 것이야말로 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제입니다.

전국토의 10분의 1에 불과한 수도권에 인구의 절반이 삽니다. 경제력 집중은 세계에서 유례를 찾아 볼 수 없을 정도입니다. 그 폐해는 더 말할 것도 없습니다. 균형 발전은 수도권의 질적 발전을 위해서도, 그리고 지역의 동반성장을 위해서도 꼭 필요한 정책입니다.

새누리당 정권 7년 동안 국가균형발전은 완전히 무너져 내렸습니다.

입으로는 지역발전을 이야기하면서 실제로는 참여정부의 균형발전 정책을 지우기 바빴습니다. 이로 인해 수도권과 지역의 불균형은 더욱 심화되었습니다.

새정치민주연합이 무너져 내린 국가균형발전정책을 반드시 복원하겠습니다.

새정치민주연합은 노무현 대통령이 염원하셨던, 전국토가 함께 활력 있고 함께 살기 좋은 대한민국을 만들어 나가겠습니다.

오늘 심포지엄에 참석해주신 모든 분들에게 감사의 말씀을 드립니다. 지방분권, 국가균형발전 함께 지켜나갑시다. 고맙습니다.

2015. 3. 5

새정치민주연합 당 대표
문재인

축 사



국가균형발전선언 기념 학술심포지엄의 개최를 축하드립니다.

노무현 대통령이 2004년 1월 29일 정부대전청사에서 지방화와 균형발전시대 개막을 선포한지 올해로 11년째가 됩니다. ▲국가균형발전특별법 ▲지방분권 특별법 ▲신행정수도특별법이 제정과, 국가균형발전 5개년 계획이 발표되었습니다. 비록 신행정수도특별법이 많은 우여곡절을 겪기는 했지만 이곳 세종시는 국가 균형발전의 상징으로 기능하며 또한 실질적 성장을 계속하고 있습니다.

지방화와 균형발전은 단지 한 정권 차원만 제기한 과제가 아닙니다. 국가균형발전 선언은 우리의 헌법적 가치를 가지고, 또한 수도권 중심의 양적 성장만을 지속해 온 대한민국이 상생의 발전과 질적 발전을 통해 새로운 성장 동력을 찾아야 한다는 시대적 요구에 부응하고자 한 것입니다.

그럼에도 수도권 규제완화와 같은 과거의 방식, 국가균형발전을 단지 정치적 차원에서 이해하려는 오해와 편견으로 인해 노무현 대통령의 균형발전 구상이 이어지고 있지 못한 것은 안타까운 일입니다. 특히 이명박 정부와 박근혜 정부 이후 그 계획이 틀어지고 가치가 훼손되고 있는 것은 굉장히 뼈아픈 일이며 안타까운 일이 아닐 수 없습니다.

국가균형발전은 지속되어야 합니다. 수도권과 지방, 지방과 지방, 도시와 농촌이 특색있고 균형적인 발전을 하는 것은 우리에게 커다란 기회가 될 것입니다. 더 나아가 사람과 사람 사람과 자연이 함께 공존하고 상생하는 발전으로 계획을 수준을 더 높여야 합니다. 그렇게 할 때 더 풍요롭고 더 정의로운 대한민국으로 함께 나아갈 수 있을 것입니다. 정의당 역시 그러한 대한민국을 만드는 데 큰 역할을 할 수 있도록 노력하겠다는 약속드립니다.

정의당 대표
천호선

축사



안녕하십니까? 세종특별자치시장 이춘희입니다.

대한민국의 새로운 중심 행복도시 세종에서 국가균형발전선언포 11주년 기념행사를 갖게 된 것을 매우 뜻깊게 생각하며 세종시를 찾아주신 여러분을 진심으로 환영합니다.

지난 2004년 1월 29일 정부대전청사에서 국가균형발전특별법, 신행정수도특별법, 지방분권특별법 등 지방화 3법을 제정·공포하고 新국토구상을 발표한 국가균형발전선포식은 전국이 골고루 잘사는 새로운 대한민국의 미래를 약속한 역사적인 일로 기억합니다.

매년 이 날을 기념하는 행사가 열려왔지만 올해 이 곳 세종시에서 개최하는 11주년 행사는 특별한 의미가 있다고 생각합니다.

노무현 대통령님의 국가균형발전의 꿈이 담긴 곳으로 대통령님께서 각별한 애정을 갖고 재임 기간 내내 열정을 바치셨던 세종시가 지난 해 말 중앙행정기관과 국책연구기관의 이전을 마치고 명실상부한 행정중심복합도시로 자리매김한 것을 기념하는 의미를 더했기 때문입니다.

비록 대통령께서 꿈꾸셨던 완전한 행정수도의 모습은 아니지만 국정의 2/3를 책임지는 행정도시로서의 면모를 갖추게 된 것은 대단히 의미있는 일이라고 생각합니다.

세종시는 이제 행정도시로서 대한민국의 유일한 특별자치시의 위상을 확보하고 인구도 지난 해 말 16만을 넘어서는 등 계속 성장 발전하고 있습니다.

앞으로 자연과 문화, 역사가 조화를 이루면서 삶의 질을 높여주는 경쟁력 높은 도시이자 실질적인 행정수도로 발전시키는 것이 우리에게 남겨진 과제라고 할 수 있겠습니다.

국가균형발전정책의 최종 목표는 수도권 과밀화 해소와 지역간 균형발전을 통한 국민의 삶의 질 향상과 국가 경쟁력 강화입니다. 행복도시 세종시가 그 맨 앞자리에 서겠습니다.

오늘 이 자리가 지역간 발전과 국토균형발전의 필요성을 다시 한 번 되새기며 국가균형발전 정책의 새로운 미래를 조명하고 모색하는 뜻 깊은 기회가 되길 기대합니다.

아울러, 중앙정부는 일관되고 지속적인 국가균형발전을 펼치면서 제도적으로 뒷받침하고 지방정부는 함께 잘 사는 대한민국을 향해 가는 길에 적극적인 노력과 협조를 해 주실 것을 당부드립니다.

앞으로 세종시는 균형발전의 선도 도시로써 실질적인 행정수도의 역할을 충실히 수행하는 것은 물론 21세기 국토발전의 비전을 제시하고 국가 발전을 견인하는 중추적인 역할을 다하도록 하겠습니다.

마지막으로 오늘 국가균형발전 선포식 11주년 행사를 위해 애써주신 노무현재단 이해찬 이사장님과 한국미래발전연구원 이정우 이사장님을 비롯한 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사를 드리며 참석해 주신 여러분 모두의 가정에 건강과 행운이 가득하길 기원합니다. 감사합니다.

세종특별자치시장
이춘희

기 념 사



균형발전은 국가의 大役事

한국의 수도권 집중은 다른 나라에서 유례를 찾기 힘든 기형적 상황에 있다. 유럽 대도시의 인구는 대개 100만명 미만인데, 서울은 1천만명에다가 인근 경기도까지 합하면 2,300만명, 즉, 전국 인구의 48%가 수도권에 살고 있다. 도시 국가를 제외하고 이렇게 수도권 집중이 심한 나라는 없다. 적정 도시 인구가 몇 명인가 하는 문제는 확실한 답을 내리기 어려운 문제지만 어떤 각도에서 보더라도 현재 수도권의 인구집중은 도가 지나치다고 하지 않을 수 없다.

물론 집적으로 인한 플러스 효과도 있을 수 있고, 그 역의 마이너스 효과도 생각할 수 있는데, 현재의 수도권 집중은 마이너스가 플러스를 능가하는 것으로 나타난다. 교통체증, 스트레스, 환경악화 등 집적의 비용은 엄청나다. 지금처럼 수도권에 귀중한 자원의 압도적 비율을 모아 놓는 것은 효율성 면에서 불합리할 뿐 아니라 예상 못한 위험을 가산할 때 안전성에서도 문제가 생길 수 있다. “계란을 한 바구니에 담지 말라”는 말은 만고불변의 진리이다.

세계 어느 나라에서도 우리만큼 수도에 인구가 집중된 나라는 없다. 세계적으로 수도권 집중이 심하기로 유명한 일본에서도 도쿄의 집중률이 33% 정도이고, 유럽에서도 수도권 집중이 하도 심해서 ‘파리와 프랑스의 사막’(Paris and the French Desert)이라 불리는 프랑스에서도 파리권의 인구는 19%에 불과해서 그 비율이 거의 절반에 가까운 서울과는 비교가 되지 않는다.

서울에 많은 것이 집중되어 있고, 전국적으로 가장 좋은 것은 대부분 서울에

모여 있다. 면적으로 따져서 국토의 12%에 불과한 수도권에 100대 대기업 본사, 벤처기업, 금융거래의 대부분이 집중되어 있다. 공공기관도 거의 수도권에 있었으나 그래도 참여정부의 공공기관 지방 이전 전략에 따라 지금은 전국에 골고루 분산되어 그나마 균형을 잡아가고 있는 것은 불행 중 다행이라 하겠다.

지방경제는 수도권과는 달리 해가 바뀔수록 어려움을 겪고 있어서 서서히 말라 죽어가는(枯死) 과정에 있다고 해도 지나친 말이 아니다. 지방에 건실한 중소기업이 가끔 출현하지만 그것도 오래 자리를 지키지 않고 조금 성공했다 하면 곧 서울에 올라온다. 이런 식으로 한국에서 좋다고 하는 것은 모두 서울에 모여 있기 때문에 지방에 사는 절반의 인구는 자부심을 갖고 살아가기 어렵다. 한국에서 ‘지방’이란 단어가 앞에 붙으면 대개는 1류가 되지 못함을 뜻한다. ‘지방대학 교수’란 소절도 나왔는데, 이런 말은 외국에서는 아예 있을 수 없다. 이것이 외국과 큰 차이다. 외국에서는 지방 소도시에 살든 대도시에 살든 관계없이 자부심을 갖고 살아가는데 비해 우리는 그렇지 못하다. 인구의 절반을 2등 국민이란 열등감에 방치하는 것은 결코 건강한 사회가 아니며, 국가 발전을 위해서도 도움이 되지 않는다.

서울 집중이 1960년대 공업화 과정 이후 심해진 것은 사실이지만 우리 사회의 극심한 서울 집중은 결코 어제 오늘의 일이 아니다. 이호철의 유명한 소설 ‘서울은 만원이다’가 나온 게 1966년이었고, 이듬해 같은 제목으로 영화로 만들어져 최무룡, 김지미가 출연했다, 그러나 실제 서울 집중이란 현상은 이보다 훨씬 오랜 역사적 뿌리를 갖고 있다. 박정희 독재 시대에 소위 ‘반정부’ 인사로 분류되어 기피인물이었던 그레고리 헨더슨(Gregory Henderson)의 명저 ‘한국: 소용돌이의 정치’(Korea - The Politics of the Vortex)를 읽어보면 서울 집중은 아주 오랜 역사를 갖고 있다. 이 현상은 조선시대 500년을 통해 꾸준히 있었으며, 다른 나라에서 보기 힘든 특이한 현상이다. 서울은 거대한 ‘소용돌이’(vortex)처럼 모든 것을 흡인하고 있었고 지방은 공백에 가까운 상태였다는 것이 헨더슨의 주장이다.

1894년에 우리 땅에 첫발을 디딘 이래 네 차례 한국을 방문하여 흥미 있는 여행기를 남긴 영국의 여류 지리학자 이사벨라 버드 비숍(I. B. Bishop)은 ‘조선과

그 이웃 나라들'(Korea and Her Neighbors, 1897) 이란 책에서 서울 집중의 폐해를 생생하게 묘사하고 있다. 비숍은 세 군데 지방 관아를 방문했는데, 한 군데도 고을 수령을 만날 수 없었고 수령이 어디 가셨는지 물어 보니 어디서나 서울 가셨다는 대답을 얻었다. 관청은 청소조차 제대로 안 해서 누추하기 짝이 없는데, 관리들은 피죄죄한 물골에 장죽을 물고 하루 종일 노름을 하고 있었고, 하는 일이라고는 아침, 저녁으로 시간 알려주는 북을 치는 것이 고작이었다. 지방 수령들은 백성들의 민생에는 관심이 없고, 오로지 서울의 권세가에 잘 보여 더 좋은 자리로 영전하는 것이 최고의 목표였다. 심지어 어떤 자는 부임 초 한 번 내려와 백성들을 뜯어낸 뒤 다시는 코빼기도 비치지 않았다고 하니 더 할 말이 없다.

그로부터 100년 뒤 지금의 지방 정부를 생각하면 비숍 여사의 관찰은 금석지감(今昔之感)이 있으나 다만 서울 집중 현상은 크게 개선되지 않고 있다. 정책이 없어서 그런 것은 아니다. 해방 후 역대 정부치고 지방분권, 균형발전을 외치지 않은 정부가 없었으나 말 뿐이었고, 진심과 열성이 없었기 때문에 서울 집중의 구심력을 막기에는 역부족이었다. 그리하여 분권과 균형을 위한 정책이 술하게 있었으나 서울 집중은 날로 심해져만 가서 오늘과 같은 불균형에 이른 것이다. 분산과 균형은 이미 시장의 힘으로 달성하기는 기대난이니 정부가 나서서 본격적으로 이 문제를 해결할 수밖에 없다.

참여정부는 과거 정부에서 실패했던 분권과 분산을 본격적으로 추진했다. 이를 통해 효율과 형평을 동시에 높이는 것이 가능하다고 본 점에서 역대 정부와 달랐다. 혹자는 균형발전을 포퓰리즘이라고 비난하기도 했으나 이는 포퓰리즘이 아니다. 선거에서 표를 얻는 데 반드시 도움이 됐는지도 미지수다. 균형발전이란 역사적 대사를 이루기 위해 참여정부는 지방분권특별법, 균형발전특별법, 신행정수도 특별법이라는 균형발전 3대 입법을 하나의 패키지로 추진하였다. 3대 입법은 2003년 말 국회에서 압도적 지지를 얻어 통과됨으로써 드디어 수백년래 우리나라의 숙원을 푸는 역사적 과업이 시작되는가 했는데, 불운하게도 이 중에서 신행정수도특별법은 헌법재판소에서 위헌 판결을 받아 제동이 걸렸다. 위헌을

역지로 증명하기 위해 관습헌법이란 있지도 않는 괴상한 헌법이 동원되기도 했으니 그 논리가 얼마나 궁색했는지를 알 수 있다.

참여정부에서 모처럼 옳은 방향으로 간 것을 이명박 정부는 안타깝게도 계승하기는커녕 거꾸로 가고 말았다. ‘균형발전’이란 단어 자체에 신경질적인 반응을 보이면서 국가발전 전략의 목록에서 사라지고 말았다. 이명박 정부는 ‘월화수목 금금금’ 식으로 열심히 일한다고는 했으나 기이하게도 역사적으로 내세울만한 업적이 거의 없는(혹시 무슨 업적이 있는지 아는 분은 저에게 알려주시면 고맙겠다) 정부로 기록될 것 같은데, 그 이유는 다분히 스스로 옳은 방향을 정해 국가발전에 매진하지 않고, 참여정부가 하던 일을 청개구리처럼 거꾸로만 가다 보니 그리 된 게 아닌가 한다.

이명박 정부는 이런 점에서 미래에 올 정권에 반면교사가 된다. 수년 전 박근혜 의원이 ‘미생지신’(尾生之信)의 고사를 인용해가면서 당시 은근히 세종시 건설을 무산시키려는 이명박 대통령에 맞섰던 것은 잘했다고 평가할 수 있다. 그런 정신으로 남은 임기 동안 균형발전을 향해 나아간다면 박근혜 정부는 이명박 정부의 참담한 실패의 전철을 밟지 않고 역사에 좋은 이름을 남길 수 있을 것이다. 이런 측면에서 지난 2년간을 되돌아 볼 때 의외로 균형발전을 위해 내세울만한 성과는 별로 보이지 않는다. 그러나 앞으로 3년이 남아 있으니, 부디 국정 방향을 근본적으로 전환할 것을 기대해본다. 오늘 열리는 <균형발전 선언 11주년 기념 학술 심포지엄>의 참석자 면면을 보건대 이번 토론회가 그런 방향을 제시하는 데 크게 도움이 될 것으로 확신한다. *

한국미래발전연구원 이사장
이정우

축 사



여러분, 반갑습니다.

국가균형발전 선언 11주년 기념식 개최를 진심으로 축하합니다. 행사에 참가하신 모든 분들과 행사 준비를 위해 노고를 아끼지 않으신 관계자 여러분 모두에게 깊은 격려와 감사의 인사를 드립니다. 아울러, 바쁘신 중에도 자리에 함께 하신 내외 귀빈여러분께도 고마운 인사를 전합니다.

오늘은 매우 뜻 깊은 날입니다. 노무현 대통령이 균형발전시대를 선포한 지 11주년이 되었습니다. 오늘 우리가 그 선언을 기억하고 균형발전의 정신을 이어가자고 함께 다짐하는 소중한 시간이 되길 기대합니다.

지금으로부터 11년 전인 2004년 1월 29일, 노무현 대통령은 ‘지방화와 균형발전시대’를 선포했습니다. 지방화와 균형발전을 국정 의 주요과제로 선정, 우리 국토를 통합형, 자립형, 개방형으로 변모시키고 국민의 삶의 질을 한 단계 끌어올리자는 목적으로 신국토 구상을 제시하고, 새로운 국가발전의 전략으로 지방화와 균형발전시대를 선언한 것입니다.

그로부터 11년이 지났지만 균형발전의 정신은 여전히 유효할 것입니다. 균형발전은 대한민국의 헌법적 가치이자 민주주의의 원리입니다. 균형발전의 가치는 아무리 강조해도 지나치지 않습니다. 공정하고 정의로운 대한민국을 만들고, 더불어 사는 행복한 사회를 만드는 첫 걸음이 바로 균형발전이기 때문입니다. 이는 지방만을 위한 정책이 결코 아닙니다. 수도권에도 큰 이익이 되는 일입니다. 결국 대한민국 전체의 이익을 위한 것입니다. 수도권과 지방이 동반성장하고 국토를 효율적으로 관리하고 대한민국 방방곡곡이 균등한 삶의 기회를 보장받는 사회를 만들자는 것이 바로 균형발전의 정신이라고 할 수 있을 것입니다.

균형발전의 핵심은 지역의 혁신역량을 강화하는 일입니다. 법과 제도의 개혁, 그리고 재정의 지원을 넘어서 지역 스스로 발전할 수 있는 기반을 조성하는 일이 중요합니다. 오늘 이 기념식이 균형발전의 가치를 돌아보고 지역의 역량을 키우기 위해 힘을 모으는 뜻 깊은 자리가 되기를 소망합니다. 감사합니다.

2015. 3. 5
충청남도지사
안희정

대국민 선언문



국가균형발전선언 11주년에 즈음한 성명서

지역발전 없이 국가발전 없다

수도권규제완화는 국가적 재앙..세종시·혁신도시 온전히 조성하라

참여정부가 국가균형발전 선포식을 한지 11주년이 되었다. 수도권 초일극 집중의 망국적 폐해를 극복하기위한 온 국민의 여망을 담아 국가균형발전특별법·지방분권특별법·신행정수도특별법 등 이른바 ‘지방 살리기 3대 특별법’을 공포하고 이를 뒷받침할 新국토구상을 발표했던 그 때의 감격과 흥분이 아직도 생생하다.

온갖 우여곡절을 겪었던 세종시는 지난해 말 정부부처의 이전이 마무리됨에 따라 행정수도로써 상전벽해의 면모를 이뤄가고 있고, 각 지역의 혁신도시도 이제는 제법 활기를 띠어가고 있다. 세종시와 혁신도시를 바라보며 지역균형발전의 미래에 대한 꿈과 희망의 끈을 놓지 않을 수 있었던 것은 지역민에게 있어 큰 위안이었고 다행이 아닐 수 없었다.

그러나 참여정부 이후 이명박 정부와 박근혜 정부가 균형발전 정책을 사실상 폐기하고 불균형 발전 정책으로 급격히 회귀함에 따라 수도권과 비수도권의 양극화는 점점 벌어지고 비수도권의 피해는 갈수록 심화되고 있다. 그나마 비수도권을 지탱하고 있던 대학에게마저 수도권 이전을 허가하는 바람에 비수도권 지역공동체들은 갈수록 공동화(空洞化)의 수렁에 빠져들고 있다. 수도권은 최근 주택난·전세난, 교통난, 오염난 등에서 보듯 초과밀화로 인한 온갖 비만의 병폐를 개선

하지 못하고 심장마비 직전의 거대공룡이 되어 신음하고 있다.

이미 60대 40의 지방자치와 지역균형발전 수준을 이룩한 일본의 47개 광역 지방자치단체장들이 2014년 동경으로의 인구집중이 지역붕괴와 국가적 재앙을 초래하고 있다며 ‘국가비상사태’를 선언한 바 있다. 그렇다면 인구는 1/2과 경제력은 2/3가 수도권에 집중된 우리는 어떤 비상사태를 선포해야 한단 말인가?

상황이 이런데도 박근혜 정부는 이명박 정부의 수도권 그린벨트 해제조치·각종 규제완화조치에 그치지 않고 그나마 비수도권의 몰락을 막기 위해 역대정부가 붙잡고 있었던 수도권규제의 독조차 허물려 하고 있으며, 경제회생을 앞세운 무분별한 규제철폐로 수도권의 승자독식구조를 고착화하려 하고 있다.

어디 그뿐인가? 세종시와 혁신도시조성을 지연시키고, 이전효과를 폄훼하거나 무력화시키려는 시도마저 끊이지 않고 있다. 국토균형발전과 맞물려있는 지방분권도 여전히 80대 20의 ‘무늬만 자치’라는 지역의 한탄과 자조가 끊이지 않고 있다.

지역균형발전은 국가발전을 위해 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제다. 박근혜 대통령은 세월호 참사 직후 스스로 약속한 ‘국가 대개조’와 갈수록 파탄으로 몰리고 있는 경제 회생책의 해법이 지방분권과 국가균형발전정책의 강력한 추동 없이는 무망하다는 것을 알아야 한다.

이에 그동안 지역민과 더불어 수도권 과밀 해소와 자립적 지방화의 기반마련을 위해 수도권과 중앙정부 기득권에 맞서온 우리는, 국가균형발전 선포 11주년에 즈음해 다음과 같은 입장을 밝히고 이의 관철을 위해 강력히 대응해 나갈 것임을 천명한다.

1. 박근혜정부는 수도권과 비수도권의 공멸을 초래하게 될 수도권규제철폐 기도를 즉각 중단해야 한다. 창조경제는 각 지역이 자립적이고 자조적인

혁신을 이룰 때에만 성과를 거둘 수 있다는 사실을 분명히 깨달아야 한다. 우리는 박근혜 정부가 추진하고 있는 무분별한 교각살우(矯角殺牛)의 수도권 규제완화 기도를 결사적으로 반대하며 이를 저지해나갈 것이다.

1. 국가균형발전의 상징인 세종시와 혁신도시는 하루속히 온전한 형태로 완 성 되어야 한다. 기존 대상기관의 조속한 이전은 물론 궁극적으로 청와대·국회·사법부와 더불어 관련 기관·단체·기업의 이전도 확대되어 ‘모든 길은 서울로’가 ‘모든 길은 지방으로’로 전환되어야 한다. 우리는 세종시와 혁신도시 건설을 지연시키거나 건설효과를 왜곡·편횡하는데 대해 엄중히 대처해나갈 것이다.

1. 국가균형발전정책은 ‘先지방발전, 後수도권규제 합리화’의 대전제 아래 추진되어야 한다. 수도권 정치권과 지방자치단체·지방의회·지역지도층 인사들은 주민의 삶의 질과 행복감을 제고하고 수도권의 경쟁력을 높이는 유일한 길이 지역균형발전을 통한 수도권의 인구적정화와 비수도권의 육성에 있음을 인식해야 할 것이다. 우리가 지역균형발전을 주장하는 것은 ‘제로섬 논리’가 아니라 공생을 위한 ‘윈-윈 논리’다.

1. 중앙정부와 정치권은 국가균형발전을 위한 특단의 대책을 조속히 수립해 선진민주균형국가로의 도약을 도모해야 한다. 세계에서 가장 심각한 저출산-고령화의 늪에 빠진 오늘의 대한민국이 중앙-지방, 수도권-비수도권, 동-서, 도-농으로 분열되어 갈등과 대립이 심화되고 있는 현실을 타개하기 위해 국가 대개조 차원의 근원적인 대책을 촉구한다.

1. 비수도권 국회의원과 지방 4단체·지역언론·지역대학·지역경제계를 망라한 제 기관·단체는 승자독식의 수도권공화국을 저지하고, 전국 어느 곳에 살든 국민으로서 인간다운 삶을 누릴 수 있는 공공서비스를 받을 수 있도록 모든 역량을 결집하고 과감한 정책대응에 나서줄 것을 요구한다.

지금 대한민국은 수도권 집중의 벼랑 끝에 서있고, 지역號는 혼미한 수도권 일극집중 발전 전략 때문에 침몰위기에 놓여있다. 온 국민과 각계각층이 신행정 수도와 혁신도시 건설, 활기 넘치는 지역을 내세우며 새로운 국토건설의 미래 비전을 제시했던 2004년 국가균형발전선언 당시의 열정으로 되돌아가 위기의 대한민국을 벼랑 끝에서 끌어올리고, 침몰해가고 있는 지방을 구조하는 균형발전의 길에 동참해줄 것을 간곡히 호소한다. 이 뜻깊은 날을 맞이하여 우리 모든 “지역 발전 없이는 국가발전도 없다”는 중요한 명제를 다시 한 번 되새기고자 한다.

2015년 3월 5일

균형발전 지방분권 전국연대, 자치분권전국연대,
지방분권국민운동본부, 세종시정상추진충청권공동대책위원회,
(재)노무현재단, (사)한국미래발전연구원

국가균형발전선언 11주년 기념
학술 심포지엄

토 론 회

제1주제 “국가균형발전정책의 성과와 과제”
: 세종시 사례를 중심으로

제2주제 “현 시기 균형발전정책의 과제”
: 이어갈 과제와 새로운 과제”

제3주제 “미래사회 변동과 균형발전 3.0”



1주제

국가균형발전정책의 성과와 과제 : 세종시 사례를 중심으로

발제

이춘희(세종시장)

토론

- ① 이민원 (광주대 교수)
- ② 이상선 (균형발전지방분권전국연대상임대표)
- ③ 권영섭 (국토연구원 선임연구위원)

국가균형발전정책의 성과와 과제 세종시 사례를 중심으로

“국가균형발전 선언 11주년 기념 학술심포지엄”

2015. 3. 5



목 차

- Ⅰ 추진 배경
- Ⅱ 출범경위 및 현황
- Ⅲ 주요 추진성과
- Ⅳ 발전 방향
- Ⅴ 제언

I. 추진 배경

추진 배경

국가균형발전

- 수도권 과밀 해소
 - 도시인구 6백만 ~ 7백만 초과 시 규모의 비경제 효과 발생
 - 교통체증, 환경오염, 높은 부동산가격 등
 - ※ OECD Territorial Report
- 분산 다극형 국토 개조
- 국민 대통합 도모



세계적 모범도시

- 쾌적한 도시환경 조성
 - ※ 52%공원녹지율, 스마트스쿨 등
- 새로운 도시모델 제시
 - ※ 복합커뮤니티, 환상형 도시구조, BRT 등

대한민국의 새로운 중심, 행복도시 세종

혁신도시 개요

● 혁신도시란?

- 지방 이전공공기관과 산·학·연·관의 협력으로 최적의 혁신여건과 수준 높은 생활환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시 (전국 10개)

● 혁신도시 특징



세종특별자치시 / 5

혁신도시 개요

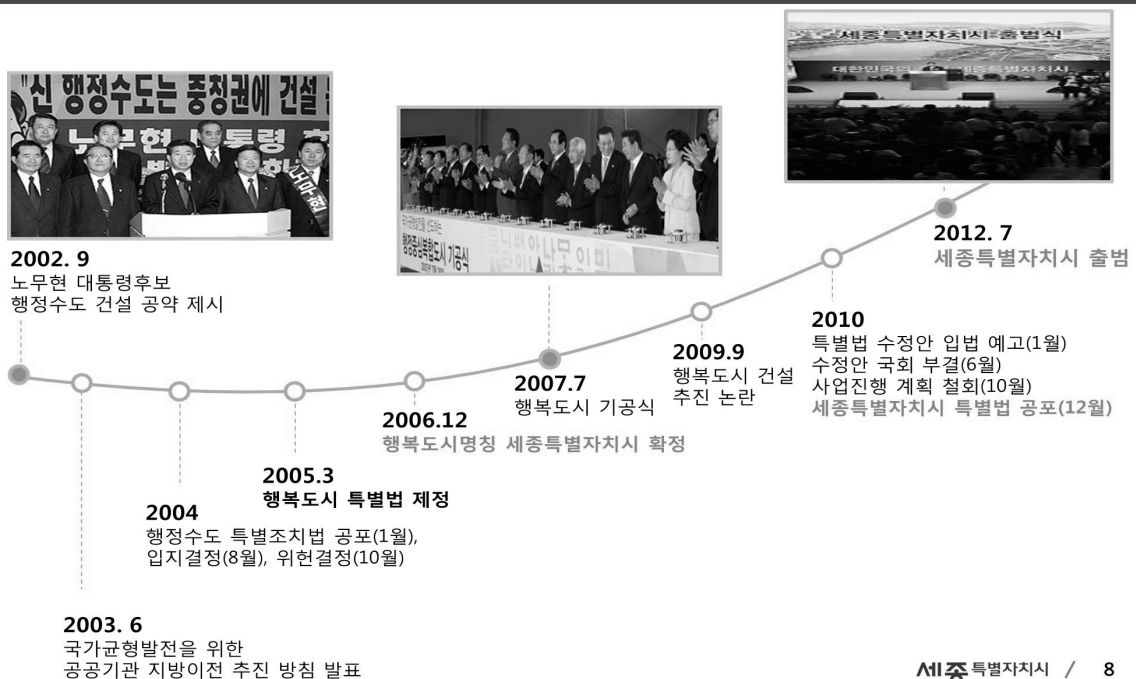
구분	세종시	혁신도시
목적	국가균형발전, 국가경쟁력 강화	
근거법령	행복도시특별법('05)	혁신도시특별법('07)
위치	충남 연기/공주 일원	전국 10개*
면적(km ²)	73	45
인구(천명)	500	271 (도시별 5 ~ 50)
사업비(조원)	22.5	9.7
이전기관수	정부부처	36
	공공기관	16
부지공사 진행률 (%)	37.7	99.9(100)
토지분양률(%)	40	82.4

※ 혁신도시 (10개) : 부산, 대구, 울산, 나주, 전주, 진주, 김천, 원주, 음성·진천, 제주

세종특별자치시 / 6

Ⅱ. 출범경위 및 현황

1. 출범경위



2. 기본현황



- 면 적 : 465km² (서울시 3/4) * 예정지역 : 73km² (16%, 과천시 2배)
* 편입지역 : 352km² (84%)
- 행정구역 : 1읍 9면 3행정동 (14법정동)
- 인 구 : 16만 9,762명 ('15.2월말 기준)
- 재정현황 : 9,676억원 (일반 6,950 / 특별 2,220 / 기금 506)
- 행정기구 : 6실국 32과 5소속기관 1합의제행정기관 (1,324명)

세종 특별자치시 / 9

3. 재정현황

● 재정 규모



● 재정자립도 / 재정자주도

■ 재정자립도 (자체수입)	전국평균 43.4%
	세종시 43.9%
■ 재정자주도 (자체수입+자주재원)	전국평균 69.2%
	세종시 77.3%

● 세입구조

자체수입	3,880억원(42.4%)
	지방세 33.1%, 세외수입 9.3%
의존수입	3,595억원(39.2%)
	지방교부세 17.1%, 국고보조금 22.1%
기타	1,694억원(18.4%)
	보전수입 등 17.2%, 지방채 1.2%

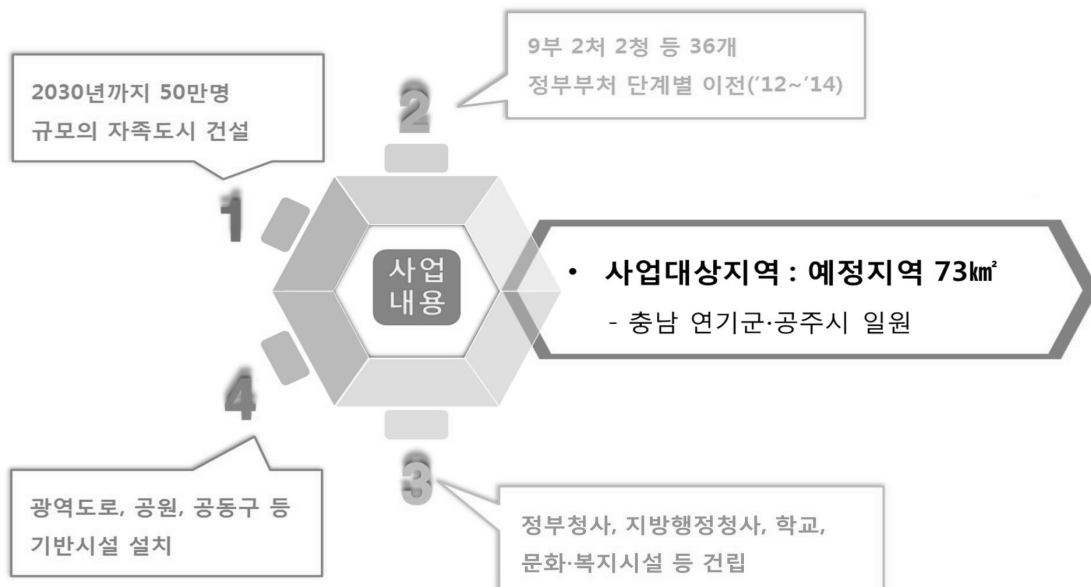
* 기금 제외

● 세출구조



세종 특별자치시 / 10

4. 건설사업 개요



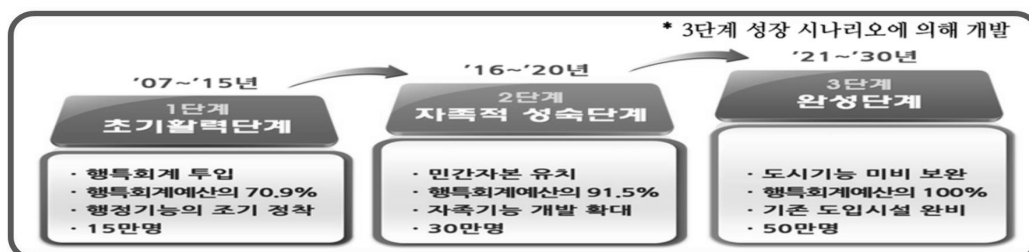
세종특별자치시 / 11

5. 사업현황 및 단계별 개발 계획

● 사업현황

- 사업비 집행률 54.0% [12.1조원 집행 (정부 4.0, LH 8.1)]
- 종합 공정률 42.0% ('14.12.31 기준)

● 단계별 개발 계획



세종특별자치시 / 12

Ⅲ. 주요 추진성과

1. 행정도시로서의 위상 정립

● 중앙행정기관 및 국책연구기관 이전 완료

- 중앙행정기관 (36개) : 13,390명
- 국책연구기관 (14개) : 3,503명

● 행정중심복합도시로의 법적·재정적 기반 구축

- 세종시특별법 개정 ('13.12.19)
- 지역발전특별회계 세종시계정 확보 (국비 1,096억원, '14.12.5)

2. 인구 증가

● '12년 출범 이후, 인구 6만 816명 증가 (10만 946명 → 16만 9,762명)

- 전입가구 지역분포율 : 수도권 49.5%, 대전 21.7%, 충남 8.1%, 충북 7.9%, 기타 12.8%
- 경제활동 인구 유입율 : 20대 13.9%, 30대 24%, 40대 17.7%

● 인구 순이동률 전국 최대

- 세종 24.2%, 제주 1.9%, 충남 0.5%

세종특별자치시 / 15

3. 정주환경 개선

● 주민편의시설 점포수 증가

- 점포 수 : 758개 ('13.12) ➡ 2,448개 ('14.12)
- 병·의원 : 16개소('13.12) ➡ 51개소 ('14.12)

● 교육시설, 문화·복지시설 건립

- 교육시설 : 57개교 ('12.7) ➡ 108개교 ('15.3)
- 문화복지시설 : 광역복지센터 (총6개) : 1개 완공, 2개 공사 중
복합커뮤니티센터 (총22개) : 4개 완공, 7개 공사 중

세종특별자치시 / 16

4. 도시기반시설 구축

● 광역교통망 확충 / 대중교통중심체계 구축

- 광역도로 3개 노선 33km, 간선도로 133km 조성 등 도로망 확충
- BRT 도입, 버스노선 확대 등 대중교통 운행체계 개선

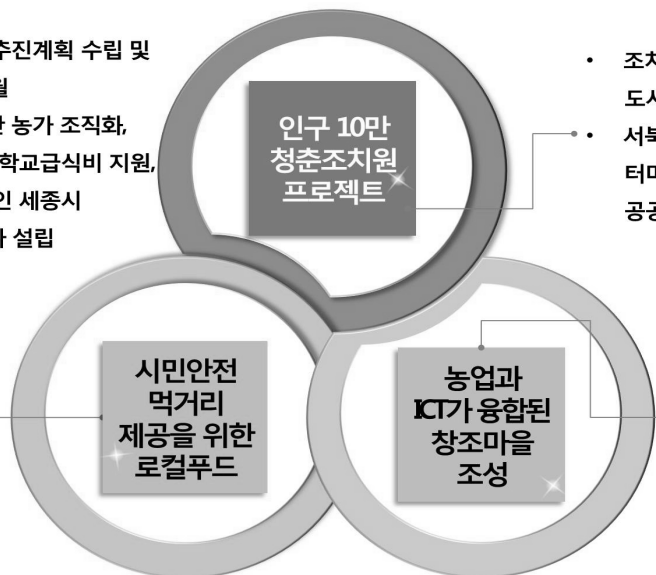
● 환경 및 에너지 시설 확충

- 자동크린넷, 폐기물연료화시설, 쓰레기매립장
- 열병합발전소, 수질복원센터

세종특별자치시 / 17

5. 도농상생 기반 마련

- 세종시 로컬푸드 추진계획 수립 및
비전선포 : '14. 9월
- 로컬푸드 기획생산 농가 조직화,
농산물 포장재 및 학교급식비 지원,
(가칭)농업회사법인 세종시
로컬푸드 주식회사 설립

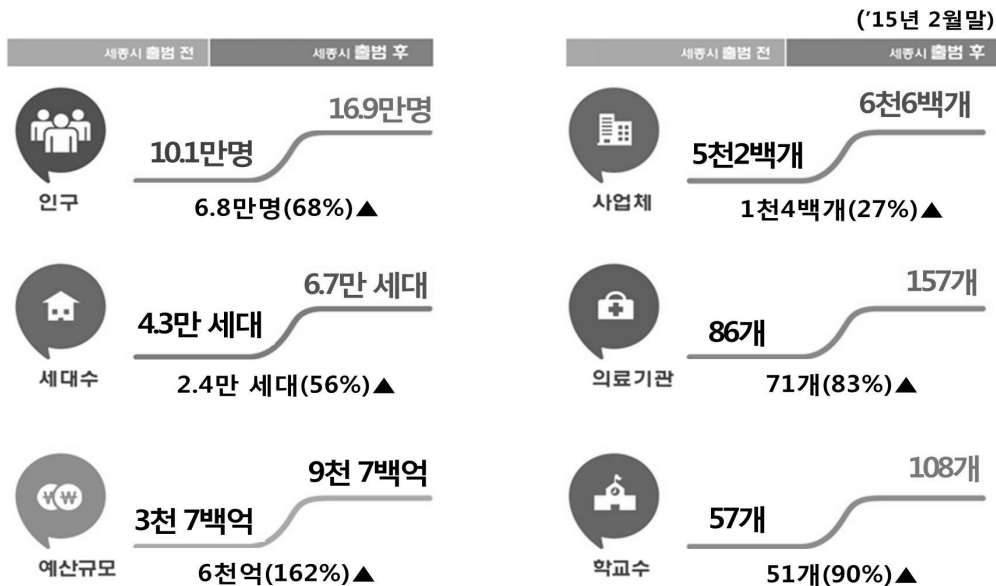


- 조치원발전위원회 구성,
도시재생지원센터 설치
- 서북부 신시가지 조성,
터미널부지 업무단지 조성,
공공임대 아파트 건립

- 창조마을 시범사업
출범식(MP 참석) 및
전담조직 구성 : '14. 10월
- 스마트팜 설치 100개소 및
지능형 영상보완 시스템
50개 설치

세종특별자치시 / 18

6. 세종시 변화상



세종 특별자치시 / 19

IV. 발전 방향

1. 실질적 행정수도 위상 정립

● <과제> 국회분원 및 청와대집무실 설치

- 국 회 : 세종시 공무원의 잦은 국회 출장
※ 출장지역 : 서울 78% > 국회 46% > 기타 37.4%
- 청와대 : 국정수행 불편 초래
- 미 이전 정부부처 : 부처간 협업 불편 초래

세종청사 근무하면서 느낀 가장 큰 어려움 (단위 : %)



● <발전방향> 실질적 행정수도 도약

- 국회 분원 및 청와대 제 2집무실 세종시 설치
- 미 이전 정부부처 세종시 이전
 - 미래창조과학부, 행정자치부, 국민안전처, 인사혁신처 등

세종특별자치시 / 21

2. 지역 내 균형발전

● <과제> 예정지역과 읍면지역 간 불균형

- 예정지역 : 국비 22조원 투입으로 건설, 경제활기 ↑
 - 읍면지역 : 조치원읍 전지역이 낙후, 침체 ↓
- 읍면지역 생활기반 서비스 미흡
 - 교육 / 문화 서비스 및 도로 / 상하수도 등 기반시설 미비

● <발전방향> 지역 내 조화발전 도모

- 읍면지역 활성화 : 청춘조치원 프로젝트 사업
- 도농연계 : 세종시형 로컬푸드 사업
- 연계교통 & 환승 시스템 구축 : 예정지역~조치원 BRT 연결도로 등

세종특별자치시 / 22

3. 자족기능 보완

● <과제> 자족기능 부족

- 정부부처 이전만으로는 인구 50만명의 자족도시 건설 애로
※ 수정안 : 정부부처 이전 만으로는 인구 17만명의 도시에 불과할 것으로 주장
- 문화시설, 쇼핑시설 등 도시기반시설 및 정주여건 미흡

● <발전방향> 자족기능 강화

- 도시경쟁력 향상 도모
 - 기업, 대학, 연구소 등 조기 유치
 - 도시핵심시설 유치로 일자리 창출 및 인재 유입
- 시민의 삶의 질 확보
 - 문화·체육시설 확충 등 정주여건 개선
 - 아트센터, 종합운동장, 체육공원 등 조성

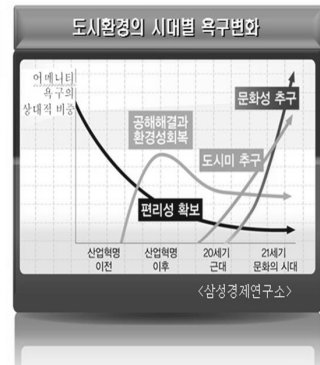


세종특별자치시 / 23

4. 문화·관광 명품도시

● <과제> 세종시 문화관광자원 개발 부족

- 베를린 : 문화도시 (문화관광부문이 GDP 15%)
- 푸트라자야 : 1년 관광객 220만명 / 시 예산의 20%



● <발전방향> 세종시를 세계적인 관광명소 도시로 육성

- 도시 상징하는 랜드마크(정부청사, 호수공원, 국립도서관 등) 활용한 문화관광루트 개발, 국내외 관광객 유치

세종특별자치시 / 24

5. 세종시로의 접근성 향상

● <과제> 접근성 향상 교통시설 확충

- 수도권 등에서 세종시로 직통하는 교통수단 부족
 - 수도권에서 고속도로 통해 세종시 접근 시 교통체증 및 KTX, 항공교통 이용 불편



● <발전방향> 국가 핵심교통시설의 조기 착공

- 수도권 등에서 세종시로 직접 접근 가능한 교통기반시설 미흡*
 - * 서울~세종 간 고속도로 착공 등
- 사통팔달 광역도로망 조기 구축 및 확충
 - 세종시와 대전권, 천안, 청주권 간의 교통망 확충*
 - * 광역철도망 조성, BRT 등 교통수단 조기건설 및 확충

세종특별자치시 / 25

6. 세종시형 신 자치모델

● <과제> 세종시형 책임읍면동제 시행

- 단층제 광역 지자체 : 광역 + 기초 행정 동시수행
 - 예정지역내 급격한 인구증가로 주민욕구 증가 추세
 - 시 청사 이전에 따른 북부권 지역주민의 행정 불편 우려

● <발전방향> 세종시 특수성 반영한 개발 모델 발굴 추진

- 예정지역 1생활권내 대동제 및 북부권(2~3개면)을 묶어
시범 운영 실시 후, 점진적으로 확대 시행
 - ⇒ 도시성장과 주민행정 수요에 맞게 본청기능 이관으로 책임성과 자율성 부여

세종특별자치시 / 26

V. 제언

V. 제언

일관성 있는 국책사업 추진

1

> 신설부처 이전 고시 지연

※ 프랑스 : 신설기관은 의무적으로 지방이전을 원칙으로 함

> 정부부처 이전 이후에 대학·기업 등 활발한 기관 유치 필요

※ 행특회계 투입이 급감 ('14년 7,000억원 → '15년 5,000억원)

> 문화·체육시설 등 생활 환경적 자족성 확충 시급

※ 아트센터, 종합운동장 건설 등에 전향적 국가지원 필요

타 지자체의 이해와 협조

2

> 세종시는 균형발전과 지방분권의 국가적 상징 도시

> 아직 초기건설 단계에 있는 세종시가 성숙할 때까지

타 지자체의 지원 절실

※ 공정률 42%, 예정지역 인구 14.7% (73,640명 / 50만명)

감사합니다



토론 1

국가균형발전의 성과와 과제

이 민 원
(광주대학교 교수)

1. 경제적 축적의 원천은 수탈

- 가. 서울로 기울어진 판 위에서 서울과 지방이 게임을 벌임
- 나. 객관적이어야 할 정부가 불공정하게 서울을 편애하고 지방을 억압하는 수도권 집중 정책 고집

2. 서울의 일시적 승리, 장기적 패배

- 가. 기울어진 운동장, 불공정한 심판에 의해 지방을 수탈한 서울의 일시적 승리
- 나. 서울 초집중으로 과밀과 부동산 가격 폭등 등 각종 비효율이 발생하여 진정한 경쟁력이 부족한 공룡도시로 전락

3. 국가에 위기가 발생

- 가. 서울의 무리한 태도와 국가의 편파적 정책으로 서울이 일시적으로 발전하는가 싶었으나 이내 국가적 재앙을 초래
- 나. 서울은 지방의 자원을 끄집하게 흡입하는 블랙홀이 되어 자원유동을 경색시키는 국가적 동맥경화 초래
- 다. 서울 부동산 가격 폭등은 언제 터질지 모르는 거품을 만들어 국가적 재앙을 예고

4. 국가는 위기 관리를 해야 함

가. 정통 위기 관리 모델

- 1) 개도국이 발전하는 과정은 초기에는 정부 지원
- 2) 정부지원으로 기업이 몇 개 형성되고 도시가 커가면 경쟁 정책 실시
- 3) 지나친 경쟁의 결과 독과점, 수도권집중이 나타나면 정부의 규제 도입

나. 한국은 위기 관리 모델이 없었음

- 1) 발전 초기 정부 지원 과다(기업, 정부축)
- 2) 정부 지원으로 기업군이 형성되고 서울이 비대화되기 시작하는데도 기업간, 지역간 경쟁을 시키지 않고 계속 편파적 지원
- 3) 어느 나라와 달리 경쟁 없이 곧바로 독과점, 서울집중이 심각한 나라로 진입

다. 참여 정부의 위기관리

- 1) 재벌과 중앙언론의 반대를 극복하고 중앙정부가 주도권을 가지고 균형발전 정책 수행
- 2) 서울 다이어트 시작
- 3) 지방에 영양 공급 시작

4. 현 정부는 위기관리를 할 수 없다

가. 현 정부는 재벌과 중앙언론에게 인질로 잡혀있음

나. 한국의 주도권은 재벌과 언론에 있음

다. 위기관리의 콘텐츠인 수도권 규제강화와 독과점 규제 강화, 그리고 서울 덜어내기는 재벌들과 중앙언론이 싫어함

라. 그러니 현 정부는 서울 덜어내기 등의 위기관리가 불가능함

5. 새로운 위기 관리 방법을 모색해야 함

가. 주도권을 중앙에서 지방으로 가져와야 함

- 1) 지방의 주도권을 만들어내는 작업을 집요하게 해야 함
- 2) 지방이 스스로 자립발전하려는 강력한 의지와 실력을 길러 새로운 길 개척

나. 그 주도권을 행사하여 온 국민의 공통된 다음 단계의 꿈을 제시해야 함

- 1) 미래의 비전이 있기에 오늘을 버티는 것 아닌가
- 2) 지방에서 주도권을 가지고 국가의 비전을 제시함
- 3) 그 꿈의 실현이 국민에게 감동, 자부심을 주어야 함

다. 대한민국의 다음 비전은 무엇인가?

- 1) 통일 국가
- 2) 전 국토가 최적으로 활용되는 국가

라. 균형발전의 다음 비전은 무엇인가

- 1) 세종시, 혁신도시를 성공 모델로 만들어 전국에 이를 복제
- 2) 지방민의 자부심 고취
- 3) 균형발전의 효과가 방방곡곡에 침투

마. 세종시, 혁신도시의 다음 단계 비전은 무엇인가?

- 1) 생태도시화
- 2) 주변과의 융합
- 3) 주변 발전을 선도

6. 새로운 위기 관리 성공 방안

가. 중앙정부 정권 창출

나. 지방정부 정권 창출

다. 지방의 연대

토론 2

국가균형발전정책의 성과와 과제 : 세종시 사례를 중심으로

이 상 선
(균형발전지방분권전국연대상임대표)



토론 3

국가균형발전 성과와 과제 : 세종시와 혁신도시의 성공사례를 중심으로

권영섭
(국토연구원 선임연구위원)

1. 균형의 당위성

- 균형은 헌법 조항 제120조, 제122조, 제123조 3개조에 규정되어 있음
 - 제120조 제2항: 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 제2항: 국가는 지역간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.
- 참여정부에서는 균형발전을 위하여 분산(중추기능), 분업(산업특성화), 분권(권한과 자원) 등 3분정책을 추진함
 - 분산정책으로서 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 정책을 추진함
 - 분업정책으로서 지역전략산업육성, 혁신 클러스터육성, 지역인재양성 등을 추진함
 - 분권정책으로서 각종 권한과 재원을 지방으로의 이양을 추진함
- 분산정책은 분업정책, 분권정책에 비해 가시적인 성과를 보이고 있음

2. 현 단계 분산정책의 성과와 문제점

- 현 단계에서 볼 때 분산정책은 절반의 성공은 거둔 상태라고 볼수 있음
 - 행정중심복합도시와 혁신도시는 당초 목표에 비해서는 늦어졌으나 정부부처의 이전이 완료되고 공공기관의 혁신도시로의 이전도 60%이상 추진(2015년 43개, 2016년 16개 기관이 이전할 예정)
 - 기업도시의 경우 유형과 입지에 따라 성과에 큰 차이

- 세종시의 사례에서 보듯이 공공기관이전이 완료되면 혁신도시도 종사자 이주가 바로 완료될 것이라 보기는 어려움
 - 세종시의 경우 정부기관은 이전했으나 공무원들의 이주행태는 가족동반이주, 단신이주, 수도권에서의 출퇴근 등의 형태로 나타남

- 종사자와 자녀들의 연령, 배우자 직업여부에 따라 대체로 세 가지 형태로 나타나나 향후 몇 년간은 고통이 지속될 것으로 보임
 - 가족동반이주자의 경우는 건설중인 도시에 거주하는 불편을 겪고 있으며,
 - 단신이주자의 경우는 가족과 떨어져 대부분 협소한 공간에서 거주하는 불편을 겪고 있으며,
 - 수도권에서의 출퇴근자의 경우는 편도 2-3시간을 거리에서 소비하고 있음

- 한시적 지역 미정착자의 불만과 갈등에 대한 대응 미흡
 - 배우자가 직업이 수도권에 있거나 자녀가 중고등학교 학생일 경우, 은퇴가 얼마 남지 않은 경우 가족동반이주를 강제하기는 어려움
 - 대체로 배우자가 직업이 없거나 같은 지역으로 이전하면서 자녀가 초등학교 3학년 이하의 공무원이나 공공기관 종사자는 가족 이 동반 이주하는 실정

3. 향후 과제

□ 분산정책 관련

- 분산정책이 온전한 성공을 위해서는 세종시, 혁신도시가 일하고 싶은 도시, 일하기 좋은 도시, 살고 싶은 도시, 살기 좋은 도시가 되어야 할 것임
 - 짧게는 1년~6년, 최고 10년까지는 세종시와 혁신도시의 정착을 지원해야할 것으로 보임
- 이를 위해서는 단기적으로 세종시와 혁신도시의 조속한 정착 지원 및 연계 교통시스템 마련이 필요함
 - 특히 세종시, 혁신도시와 주요 도시간, KTX와의 연계가 시급함(예시: KTX 탑승시간 20분, 버스환승 대기시간 15-20분, 버스탑승시간 20분 → 버스 환승시간을 대폭 줄여야 할 것임)
- 장기적으로는 공공기관이 신설될 경우 공공기관의 특성이 지방도시의 특성화와 관련된 지역으로 배치될 필요가 있음
 - 영국과 프랑스는 공공기관 지방이전 정책 이후 신설되는 공공기관의 경우 수도와 그 주변지역에 공공기관을 새로이 설치하지 않는다는 원칙을 가지고 있음

□ 균형의 공간정책 단위 관련

- 균형의 공간단위는 단계적으로 수도권과 비수도권 보다는 다핵화된 시스템이 되어야 국토공간의 균형, 국가의 경쟁력, 국민의 삶의 질이 제고될 것으로 보임
 - 세종시, 공공기관 이전과 혁신도시 건설로 본사기능이 입지하여 국토가 다핵화된 이후까지 균형을 수도권과 비수도권의 이분법으로 간주해야할지는 향후 검토할 만한 이슈라고 생각함

- **분산정책은** 수도권에서 비수도권으로의 이전정책이며, 분산정책에서는 **균형이 수도권과 비수도권간의 균형**으로 간주하고 있음
 - 경제규모가 커졌고, 본사기능을 가진 공공기관들이 지역의 핵으로 활동하며 이들이 국제기능도 담당하고 있는 만큼
 - 세종시, 혁신도시가 중심성을 가지고 각 권역의 핵으로 성장함으로써 장기적·단계적으로 권역 또는 시·도간까지는 균형을 이룰 수 있어야 한다고 봄
- 다음 단계에서는 **지방대도시와 대도시권들의 특성화된 경쟁력을 지원할 필요가 있음**
 - 글로벌 경쟁 시대에 서울이나 수도권만이 한국의 경쟁력을 대표하기 보다는 부산, 대구, 광주, 대전 등 **지방 대도시와 대도시권들이 특성화된 경쟁력을 갖고 세계의 주요 도시들과 경쟁할 수 있도록 육성해야 할 것으로 판단함**
 - 필요에 따라서는 공공기관과 함께 동반이전하는 기업에 대해서는 이전공공기관에 준하는 지원을 검토할 필요가 있음
- 지방의 인구고령화와 과소화가 심각하며, 중소도시는 물론 대도시들조차 인구가 감소하고 있는 지자체가 있는 실정이므로 공공기관이전 및 혁신도시 조성을 계기로 다시 **중심성을 회복할 계기로 삼아야 할 것임**
 - 프랑스의 경우 공공기관이 지방이전한 대부분의 주요도시에서 인구가 증가하였음을 참고할 필요가 있음
- 세종시, 혁신도시와 함께 베이비부머가 은퇴하는 지금이 **지방이 다시 활력을 가질 수 있는 좋은 시기임**
 - 교육과 직장을 따라 수도권으로 이주한 베이비 부머들이 은퇴와 함께 귀농·귀촌하고 있음
 - 베이비부머들의 지식과 노하우를 이전 공공기관과 지자체도 활용할 필요가 있음

□ 분권정책 관련

- 한정된 국토가 현 세대에 난개발이 되지 않도록 수용능력을 고려하여 **단계적 권한과 자원 이양 필요**
 - 경제와 달리 국토공간은 무한 확대가 불가능하므로 국민의 의식수준과 지자체장이 선출직임을 감안하여 단계적으로 권한이양 필요

- 재원의 경우 80:20의 구조를 국세비중을 낮추고 **지방세 비중을 높여나갈 필요**
 - 특히 지자체의 고유자원과 역량을 활용하여 지역을 특화시킬 수 있도록 이와 관련한 사업을 추진할 재원을 지원할 필요



2주제

현 시기 균형발전정책의 과제 : 이어갈 과제와 새로운 과제

발제

강현수(충남발전연구원장)

토론

- ① 이재은 (경기대 명예교수)
- ② 손은일 (한국국제대 교수)
- ③ 김규원 (한겨레신문 기자)

2015년 3월 5일

국가균형발전선언 11주년 기념 학술심포지움

현 시기 균형발전 정책의 과제

이어갈 과제와 새로운 과제

강현수 (충남발전연구원장)

발표 목차

1. 무엇이 문제인가?
2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계
3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론
4. 계속 이어갈 균형발전 과제
5. 새롭게 제기할 균형발전 과제
6. 맺음말

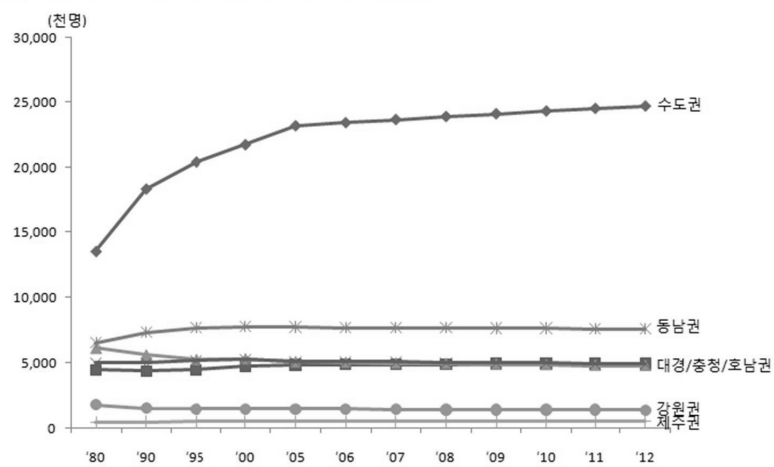
1. 무엇이 문제인가?

1. 무엇이 문제인가?

1

수도권 집중 정도

수도권 인구 : 전국 인구의 약 절반



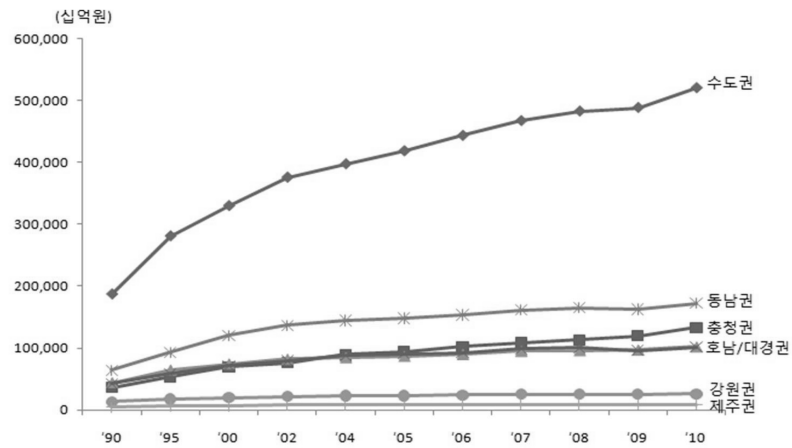
출처: 지역발전위원회 2012

1. 무엇이 문제인가?

1

수도권 집중 정도

수도권 GRDP : 전국 GRDP의 약 절반



출처: 지역발전위원회 2012

5

1. 무엇이 문제인가?

1

최근 수도권 집중의 현상과 본질

Ⅰ 현상

- 인구, 생산, 고용, 부가가치 등에서 전국의 약 절반을 차지
- 수도권의 집중도가 그동안 계속 높아지다가 이제는 안정화
- 세종시, 혁신도시의 정착



이제는 균형발전 정책이 필요 없다 ?

Ⅱ 본질

- 권력, 기회, 고급인력, 소비, 소득의 수도권 (서울) 집중도는 더욱 심각
- 양적 지표에 포착되지 않는 삶의 질의 격차가 더 문제

(예: 교육, 문화, 여가, 의료, 심지어 환경 ...)

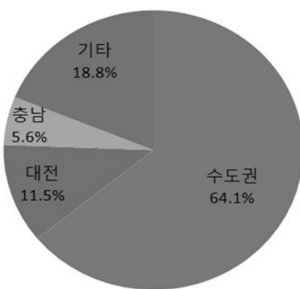
6

1. 무엇이 문제인가?

1

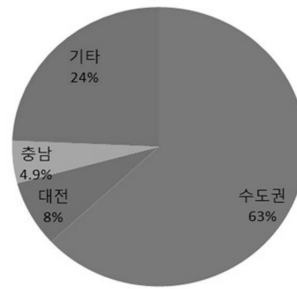
고부가가치 산업 및 직종의 수도권 집중

지역별 연구개발비 비중



자료: 통계청

지역별 연구원수 비중



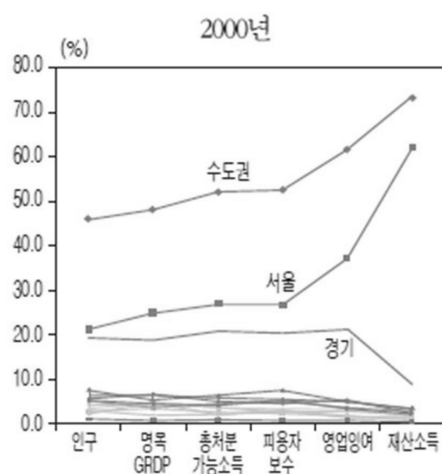
자료: 통계청

7

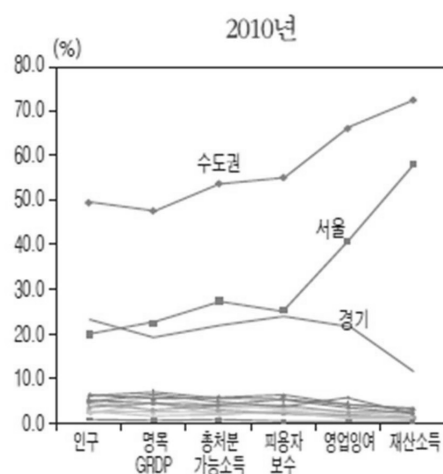
1. 무엇이 문제인가?

1

수도권 전체가 아닌 서울에 영업 잉여와 재산소득 집중



8



출처: 정준호 2013

1. 무엇이 문제인가?

1

문제는 권력과 기회, 편익의 수도권 (서울) 집중이다

- 현재 인구와 산업의 수도권 집중도는 전국 대비 50% 수준
- 기업본사, 연구개발, 고부가가치, 고임금 산업/직종의 수도권 집중 가속
- 부동산 자산 가치, 교육 기회, 취업 기회 역시 수도권에 압도적 우위
- 비수도권에는 단순 실행, 저부가가치 산업/직종 배치
- 비수도권 경제 선순환 구조 붕괴와 학교와 기업의 일자리 미스매칭
- 수도권 편익을 위해 타 지역의 비용과 희생 강요 (예: 물, 전력 의존성)
- 수도권과 비수도권 사이에 일종의 중심-주변 관계가 형성

출처: 지역발전위원회 2012

9

1. 무엇이 문제인가?

1

권력의 서울 집중

‘말은 제주도로, 사람은 서울로’

무슨 일이 있어도 사대문 밖으로 이사 가지 말고 버텨야 한다.

서울을 벗어나는 순간 기회는 사라지고 사회적으로 재기하기 어렵다

- 다산 정약용 선생의 유언

10

1. 무엇이 문제인가?

1 ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

권력의 서울 집중

서울은 곧 한국이다. 모든 한국인의 마음은 서울에 있다.

*대부분의 토지 소유자들은 수도에 살고 있는 부재 지주들이며,
그들은 지대를 받기 위해 지방으로부터 민중들을 '쥐어 짜다'.*

- 19세기 말 이사벨라 비숍 여사의 조선 방문기'

서울은 단순히 한국의 가장 큰 도시가 아니라 한국 그 자체

*한국의 정치는 서울에 있는 중앙 권력에 모든 것이 휘말려 들어
가는 '소용돌이의 정치'*

- 20세기 중반 그레고리 핸더슨의 한국 관찰기

11

1. 무엇이 문제인가?

1 ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

세종시 건설, 중앙부처 이전. 그러나 아직도...

*"총리는 물론이고 대부분 부처가 세종시로 내려간 상황에서 전처럼
청와대가 친정을 하다가는 정부가 마비될 것이 분명했기 때문이다.*

... 웬만한 사안은 세종시에서 총리와 내각이 스스로 결정하고, ...

구도가 되어야 세종시가 행정수도로서 기능할 수 있는 것이다."

*"명색이 행정수도라는 세종시에선 어떠한 결정도 이루어지지 못하고
있으며, 총리와 장관은 세종시와 서울 사이를 끝없이 떠도는 유랑객
이 되고 말았다."*

- 경향신문 이상돈 칼럼 2015. 2. 17.

12

1. 무엇이 문제인가?

민간 권력의 서울 집중

- 1000 대 기업 본사의 70 % 이상 수도권 본사.
- 1000 대 기업 중 530개사 서울 본사. 매출액의 64.4 % 차지
- 1000 대 기업 중 707개사 수도권 본사

- 나머지 대기업 역시 지방의 본사는 형식상 본사,
실질적 본사는 서울 소재 사무소.
(예: 포항 포스코, 구미 제일모직, 울산 현대중공업,
부산 한진중공업, 서산 현대오일뱅크, 창원 두산중공업 등)

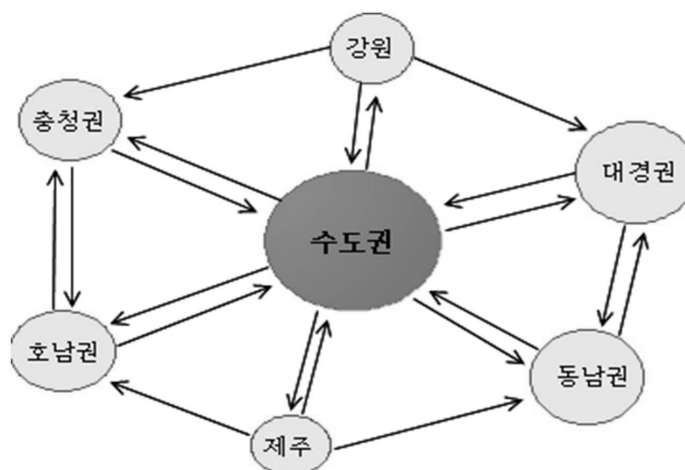
서울과 지방의 수직 계층적 지배 종속 구조 형성

서울 본사 : 관리 통제 기능 vs. 지방 공장 : 생산 기능

13

1. 무엇이 문제인가?

수도권 중심의 지역 경제 이출입 구조

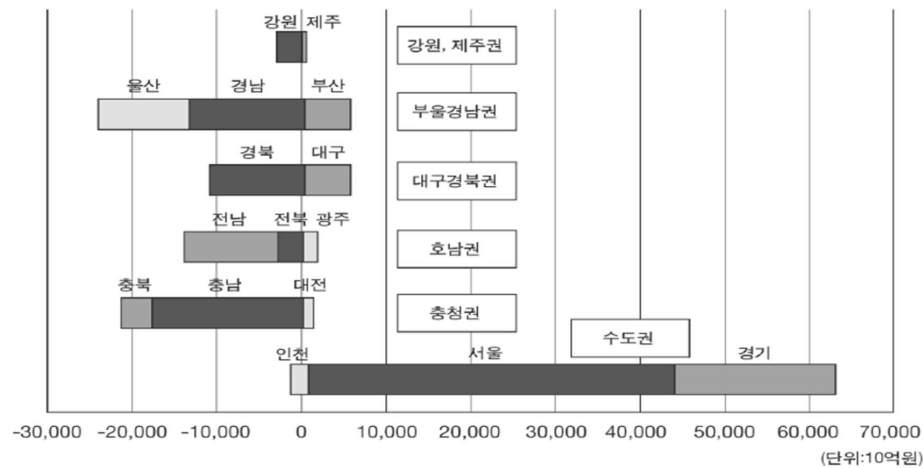


출처: 한국은행 지역산업연관표

14

1. 무엇이 문제인가?

수도권으로 유출되는 다른 지역의 소득



출처: 박경 2011

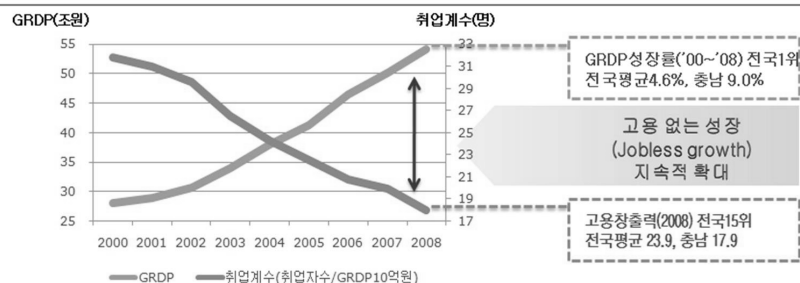
15

1. 무엇이 문제인가?

충청남도의 예 : 성장의 허와 실

■ 대기업 분공장 제조업 성장 (전국 대기업 공장의 16.8% 입지)

- 성장과 고용의 부조화: 고용 없는 성장 (GRDP 성장률 1위, 고용창출력 15위)
- 생산과 소득의 부조화: 소득 없는 성장 (소득수준 생산대비 58.5%)
- 소득과 부가가치의 역외 유출: 역외유출이 39.6%로 매년 증가



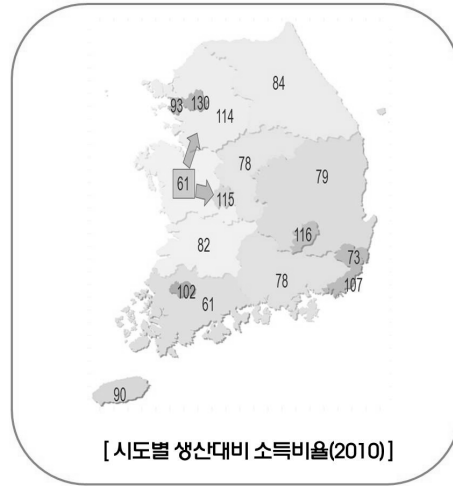
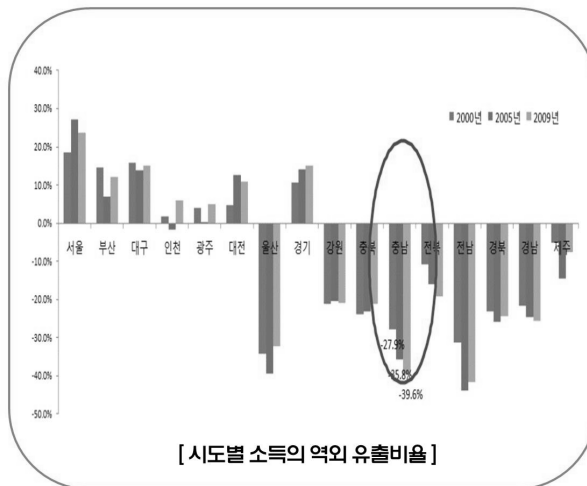
[충남의 경제성장률과 고용창출력 격차]

16

1. 무엇이 문제인가?

1

충청남도의 예 : 다른 비수도권 지역도 유사



17

1. 무엇이 문제인가?

1

명문 대학의 서울 집중과 대학의 공간적 서열화

- 서울 소재 대학 (In Seoul) – 수도권 대학 – 비수도권 대학
대학 서열화 현상
- 지방 국립대학 위상 저하.

좋은 일자리의 서울 집중과 일자리의 공간적 서열화

- 좋은 일자리, 취업 기회와 서울과 수도권 집중
- 서울 – 수도권 – 비수도권 일자리 서열화 현상
- 지방 일자리 취업 기피 현상

18

1. 무엇이 문제인가?

1

문화 권력의 서울 집중

- 언론, 방송, 출판, 영화, 미디어, 콘텐츠의 서울과 수도권 집중
- 문화/소비 산업의 서울 집중
 - 중국 관광객도 서울로, 서울로

파워 엘리트의 서울 집중

- 서울에 우리나라 파워엘리트의 절반 이상 거주
- 서울과 수도권에 전문직, 고임금, 고급인력 집중

19

1. 무엇이 문제인가?

1

수도권 문화창조융합벨트 : 박근혜 정부 창조 경제의 상징?

고양시에 K-Culture Valley 조성 1조원 투자. 향후 10년간 25조원 경제효과

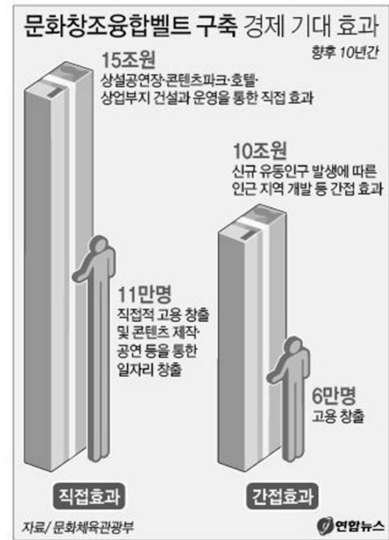
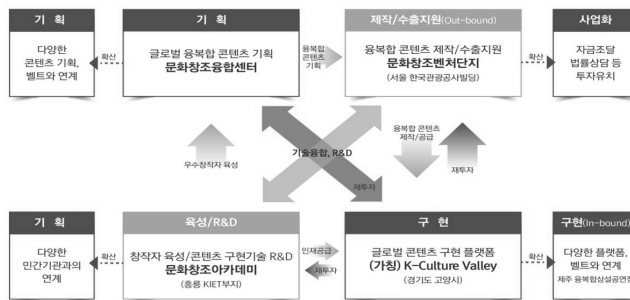


20

1. 무엇이 문제인가?

문화창조융합벨트

- ◆ 고양시 K-Culture Valley
- ◆ 서울 홍릉 문화창조아카데미
- ◆ 서울 상암 문화창조융합센터
- ◆ 서울 중구 문화창조벤처단지



21

1. 무엇이 문제인가?

교육 기회의 서울 수도권 집중

2015 서울대합격자 고교순위, 명단 보니 대부분 서울 소재 고교 ...

2015 서울대합격자 고교순위 1위부터 10위까지 서울 소재 고등학교가 6곳 ...

1위. 서울예술고등학교 93명 2위 대원외국어고등학교 78명 ... 출처: 서울경제 2015. 2. 5.

서울지역 자사고, 외고 서울대 합격자		
연도	자사고	외고
2013	186	189
2014	220	210
2015	259	182
2010~2012년 지정된 자사고 기준, 지정 취소된 곳은 제외.		
2015학년도 서울대 합격자 10명 이상인 외고		
시도	고교	합격자
서울	대원외고	79
서울	명덕외고	32
서울	대일외고	32
서울	한영외고	31
경기	경기외고	23
경기	고양외고	23
대전	대전외고	15
경기	안양외고	15
경기	과천외고	11

2015학년도 서울대 합격자 10명 이상인 자사고 최종 등록자 기준.		
시도	고교	합격자
경기	용인한국외국어대부설고	61
서울	하남고	54
전북	상산고	53
강원	민족사관고	37
경기	안산동산고	28
서울	휘문고	28
경북	포항제철고	27
서울	현대고	23
서울	세화고	23
서울	중동고	21
울산	현대정운고	19
대구	경신고	16
서울	세화여고	15
전남	광양제철고	13
서울	보인고	12
인천	인천하늘고	10
광주	송덕고	10

2015학년도 서울대 합격자 10명 이상인 일반고		
시도	고교	합격자
충남	한일고	24
서울	숙명여고	21
경기	수지고	20
경기	찬성고	19
서울	단국대사범대부속고	19
서울	서울고	17
서울	경기고	16
서울	영동고	16
서울	서문여고	15
서울	반포고	14
경기	낙성고	13
경기	양서고	12
서울	진선여고	12
서울	중산고	12
경기	서현고	11
광주	고려고	11
서울	양재고	10
서울	보성고	10
서울	신목고	10
충남	공주대사범대부설고	10

출처: 동아일보 2015. 2. 18

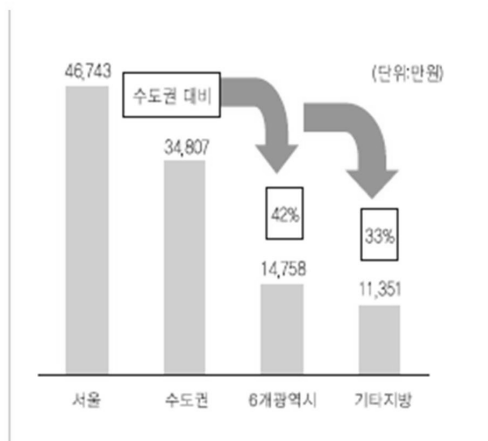
22

1. 무엇이 문제인가?

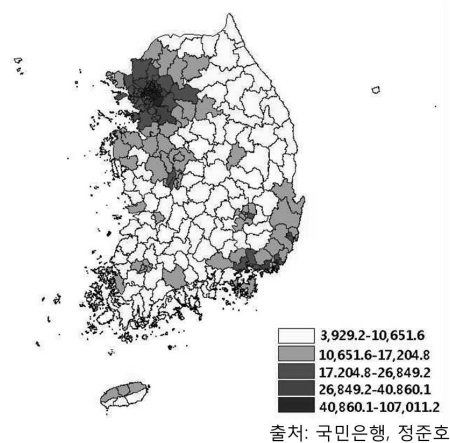
1

부동산 자산의 서울 수도권 집중

지역별 평균 주택 가격 격차 (2010년 기준)



지역별 아파트 평균 가격 분포 (2008-2012)



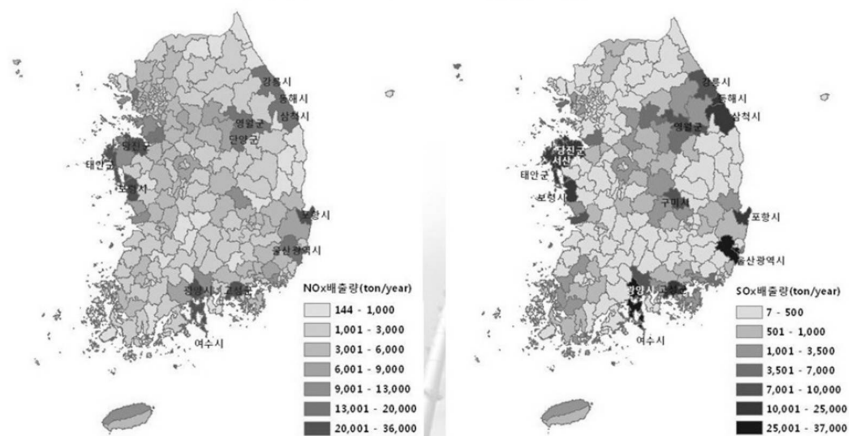
23

1. 무엇이 문제인가?

1

환경 피해도 비수도권이 심각

지역별 NOx와 SOx 배출량 분포



출처: 국립환경과학원 2011

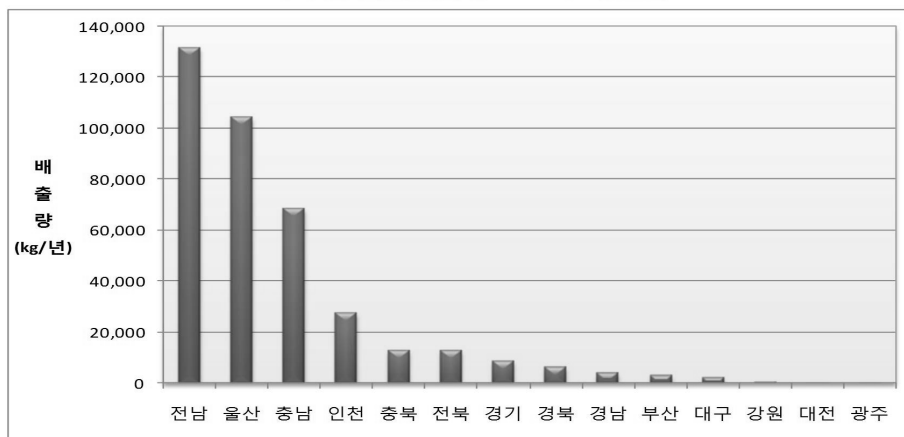
24

1. 무엇이 문제인가?

1

환경 피해도 비수도권이 심각

지역별 발암물질 (IARC 1) 배출량



출처: 화학물질배출량 정보공개시스템 2012

25

1. 무엇이 문제인가?

1

위험 시설의 비수도권 입지

우리나라 원자력 발전소 입지



출처: 한국원자력산업회의

26

I. 무엇이 문제인가?

1

환경 불평등 : 전력 생산지와 전력 소비지의 분리

지역별 전력 자급률 (전력 소비량 / 전력 생산량)

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
전력자급률 (%)	3.0	190.3	1.3	310.0	0.5	1.7	38.1	24.6
시도	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
전력자급률 (%)	75.9	7.7	276.8	33.9	256.0	162.4	210.4	77.6

출처: 에너지경제연구원 2013

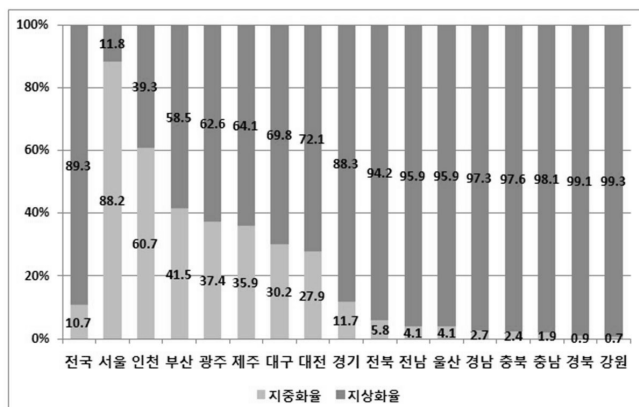
27

I. 무엇이 문제인가?

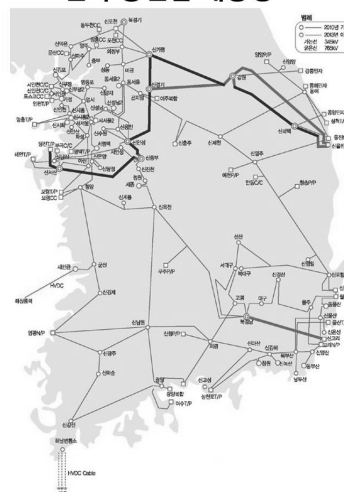
1

환경 불평등 : 전력 생산지와 전력 소비지의 분리

고압송전선로 지중화 및 지상화 비율



전국 송전탑 배송망



28

1. 무엇이 문제인가?

1

무엇이 중요한 지역 불균형인가 ?

Ⅰ 기존의 문제 인식

- 인구의 불균형
- 제조업 입지와 SOC 불균형
- 생산과 GRDP의 불균형



Ⅱ 새로운 문제 인식

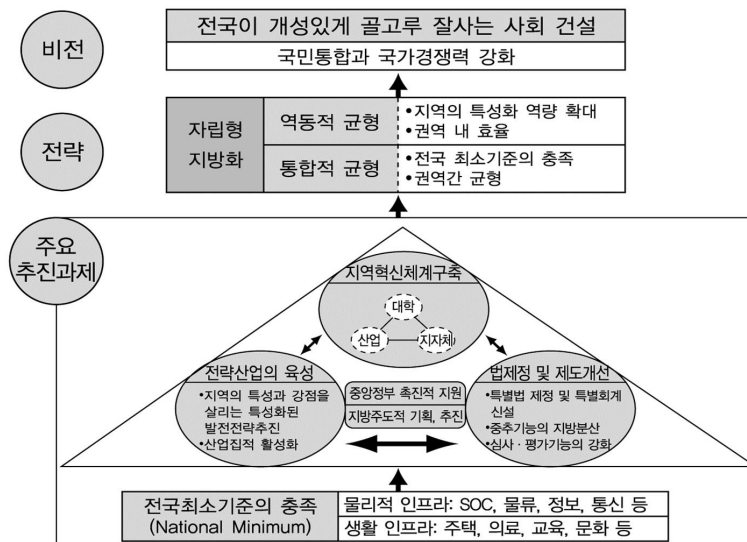
- 권력과 기회의 불균형
- 소득과 일자리의 불균형
- 복지와 안전의 불균형
- 편익과 비용의 불균형
- 환경보전과 개발(생태수용력)의 불균형
- 현재 세대와 미래 세대의 불균형

29

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

참여 정부 (2003-2007)

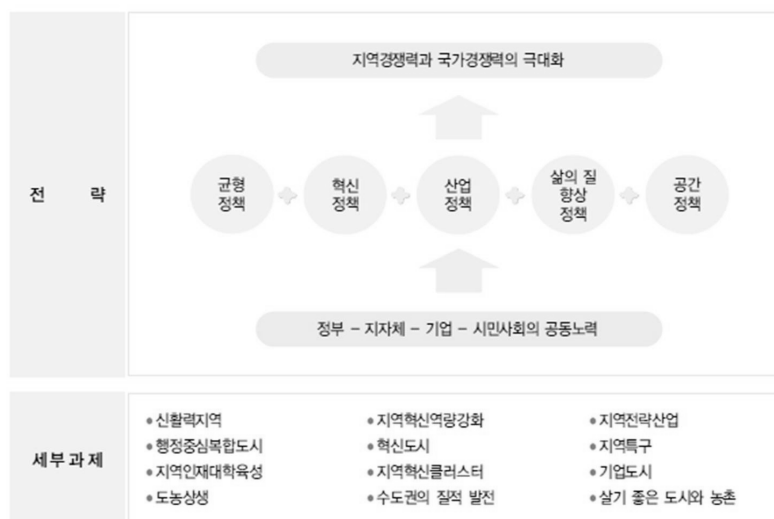


출처: 국가균형발전위원회

31

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

참여 정부 (2003-2007)



출처: 국가균형발전위원회

32

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

참여 정부 균형발전 정책 성과와 한계

Ⅰ 성과

- 대통령이 중심이 되어 가장 강력한 균형발전 정책 추진
- 국가균형발전위원회, 국가균형발전특별법, 국가균형발전특별회계 등 제도와 기구 마련
- 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 건설과 중앙부처 및 공공기관 지방 이전
- 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 삶의 질 정책을 아우르는 종합적, 체계적 추진
- 지역혁신체계 구축에 입각한 내생적 지역발전을 위한 지역 산업 육성을 강조
- 신활력사업, 살기좋은 지역만들기 등 다양한 균형발전 사업 추진

Ⅱ 한계

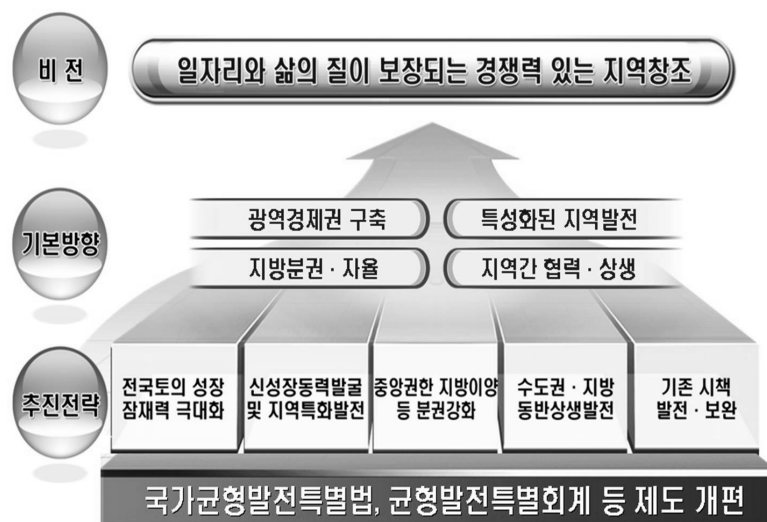
- 신행정수도가 위헌 판결로 인해 행정중심복합도시로 격하
- 제2단계 균형발전 정책 추진 좌절

33

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

이명박 정부 (2008-2012)



출처: 지역발전위원회

34

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

이명박 정부 균형발전 정책 성과와 한계

I 성과

- 시도 행정구역을 넘어선 광역경제권 강조
- 광역경제권을 중심에 두고, 초광역개발권, 기초생활권을 포함한 3차원 국토 구상
- 지방소비세와 지방소득세 신설

I 한계

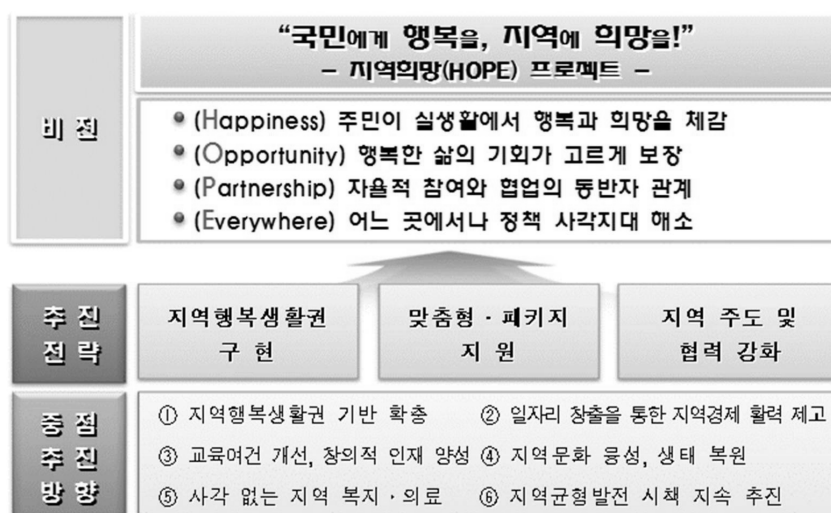
- 참여정부 균형발전 정책 계승 거부, 국가균형발전 정책 위상 약화
- 광역경제권의 정책 거버넌스 실패로 유명무실화
- 지역경제 활성화를 명분으로 지역발전위원회에서 4대강 사업 추진
- 세종시 수정안 논란과 수도권 규제 완화
- 감세로 인한 지방재정 위기 초래

35

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

박근혜 정부 (2013-)



출처: 지역발전위원회

36

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

박근혜 정부 균형발전 정책 성과 ? 그리고 한계 ?

Ⅰ 새로운 강조

- 주민이 실생활에서 체감할 수 있는 균형발전 정책 강조
- 균형발전의 주요 추진 단위로 지역행복생활권 강조
- 교육, 문화, 복지, 의료 등 주민 체감형 균형발전 아젠다 제시

Ⅰ 예상되는 한계

- 구조적 차원의 지역 불균형을 교정할 수 있는 실효성 있는 균형발전 정책 부재
- 시군구 단위를 연계한 지역행복생활권 사업의 추진 근거 및 실효성 불명확
- 중앙정부 균형발전 정책과 기존 각 부서 정책의 차이점 모호

37

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

역대 정부 균형발전 정책의 공통적 한계

Ⅰ 중앙정부가 주도, 지방분권에 무관심

- 전국 모든 지역에 중앙정부의 획일적인 지원 방식
- 지역 현장의 주체성과 자발성 고취 실패

Ⅰ 지역간/부처간/민관 협력의 부재

- 행정구역을 초월한 지역협력을 유도할 작동가능한 거버넌스 구축 실패
- 각 부처의 칸막이 행정을 극복할 정책 협력을 유도할 거버넌스 구축 실패
- 대기업을 포함한 기업과 대학과 주민 등 민간 역량 참여를 유도할 거버넌스 구축 실패

Ⅰ 균형발전 사업의 성과 취약

- 사전 기획 역량과 거버넌스의 취약으로 투입 예산의 성과 미비

38

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계



역대 정부 균형발전 정책의 공통적 한계

Ⅰ 표방하는 비전과, 방향, 기조는 훌륭하지만, 구체적 실천에 반영되지 못함

- 총론은 시의적절하나, 각론과 현장에서 실천되지 못하고 구호에 그침
- 기존 사업 관행을 극복할 수 있는 구체적이고 작동가능한 방법론 부재
- 실제 사업을 현장에서 추진할 수 있는 현장 추진 조직과 체계가 미비

Ⅱ 균형발전 정책과 지역발전 정책, 중앙정부 역할과 지방정부 역할 구분이 모호

- 중앙정부가 개별 사업 세부 지침까지 간섭함으로써, 지방정부의 주체성, 책임성 약화
- 균형발전 정책과 지역발전 정책의 구분이 모호하고, 추진 주체의 책임성이 모호
- 국가균형발전위원회 (지역발전위원회) 의 위상이 모호

39

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계



역대 정부 균형발전 정책 총평

- 정도의 차이는 있지만, 역대 정부는 대체로 균형발전에 있어서 국가개입의 필요성 인정
- 참여정부가 가장 적극적인 균형발전 정책 추진
- 균형발전 정책의 기조는 정권마다 달랐지만, 실제 사용한 정책수단은 대체로 대동소이
 - 민간 권력의 서울 집중을 개선하기 위한 노력 부족
 - 중앙정부 주도, 부처 할거주의식 균형발전정책으로 지역 자율성과 특수성 무시. 지방정부와 주민의 소극적 참여
 - SOC 투자와 부동산 개발 중심의 균형발전사업 추진
 - 한국경제를 움직이는 시장기제와 재벌구조에 대한 이해 부족, 정부 부문에서만 공급자 중심 사업 추진

40

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

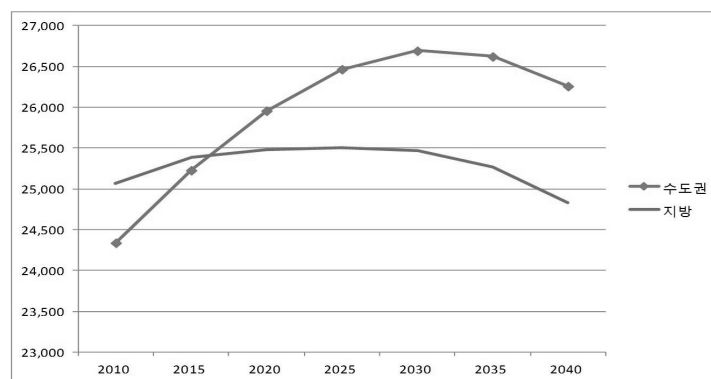
3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

□ □ 3 □ □ □

지역 위기 징후 1 : 인구 감소로 인한 지역 존립 위기

저출산 고령화 시대 우리나라 전체 인구의 감소

우리나라 장래 인구 예측

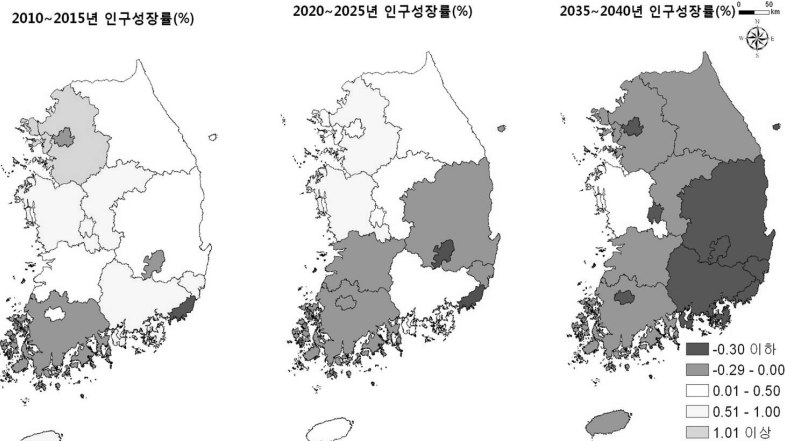


출처: 통계청

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

지역 위기 징후 1 : 인구 감소로 인한 지역 존립 위기

시도별 장래 인구 성장률



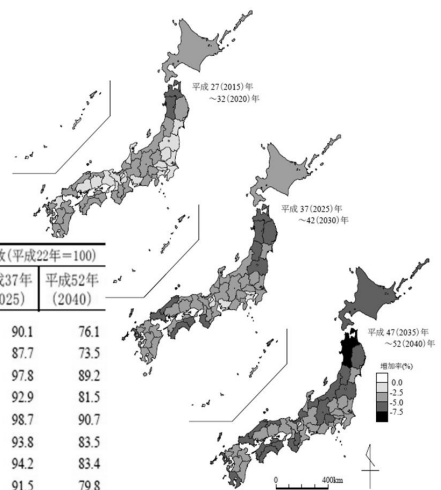
43

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

지역 위기 징후 1 : 인구 감소로 인한 지역 존립 위기

일본의 지역별 장래 인구 추정

ブ ロ ッ ク	総人口(1,000人)						指数(平成22年=100)		
	平成22年 (2010)	平成27年 (2015)	平成32年 (2020)	平成37年 (2025)	平成42年 (2030)	平成47年 (2035)	平成52年 (2040)	平成37年 (2025)	平成52年 (2040)
北海道	5,506	5,361	5,178	4,960	4,719	4,462	4,190	90.1	76.1
東北	9,336	8,929	8,607	8,191	7,759	7,319	6,863	87.7	73.5
関東	42,604	42,763	42,392	41,656	40,640	39,406	38,010	97.8	89.2
北関東	6,986	6,867	6,699	6,489	6,248	5,982	5,696	92.9	81.5
南関東	35,619	35,896	35,693	35,166	34,392	33,424	32,314	98.7	90.7
中部	21,716	21,430	20,973	20,375	19,686	18,931	18,125	93.8	83.5
近畿	22,758	22,528	22,072	21,440	20,692	19,862	18,983	94.2	83.4
中国	7,563	7,392	7,175	6,917	6,638	6,342	6,034	91.5	79.8
四国	3,977	3,838	3,683	3,510	3,331	3,146	2,955	88.3	74.3
九州・沖縄	14,597	14,357	14,021	13,610	13,152	12,656	12,115	93.2	83.0



44

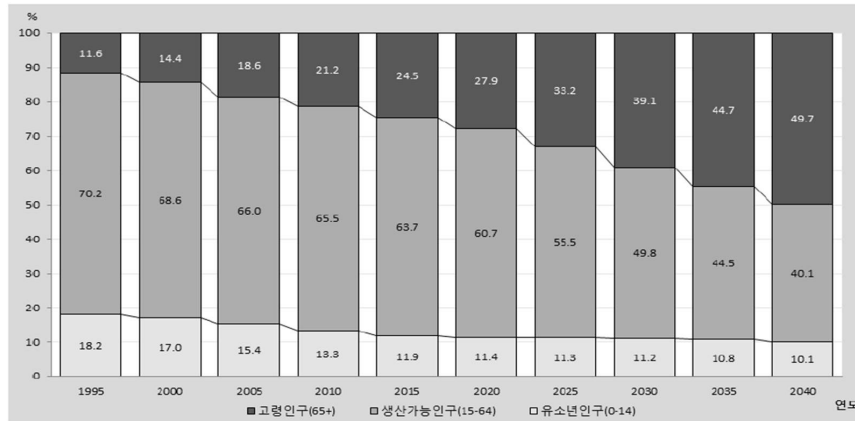
3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

3

지역 위기 징후 1 : 인구 감소로 인한 지역 존립 위기

농촌 지역의 고령화 심각

우리나라 군 지역 인구 연령별 구성 추계



출처: 박지현 2015

45

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

3

지역 위기 징후 1 : 인구 감소로 인한 지역 존립 위기

농촌 마을 존립의 위기

충청남도 마을 인구 규모와 65세 이상 노령 인구 비율

인구 비율	20명 미만	20~40 명	40~60 명	60~80 명	80~100 명	100~200 명	200~300 명	300~400 명	400~500 명	500~1000 명	1,000명 이상	전체
20% 미만	45	6	4	6	8	85	131	113	133	559	419	1,509
	0.8	0.1	0.1	0.1	0.1	1.5	2.4	2.0	2.4	10.1	7.6	27.2
20~40	13	27	110	181	241	1210	400	139	54	74	6	2,455
	0.2	0.5	2.0	3.3	4.3	21.8	7.2	2.5	1.0	1.3	0.1	44.3
40~60	6	64	198	271	286	610	55	12	1	-	-	1,503
	0.1	1.2	3.6	4.9	5.2	11.0	1.0	0.2	0.0	0.0	0.0	27.1
60~80	-	6	21	23	12	6	5	3	-	-	-	76
	-	0.1	0.4	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	-	-	-	1.4
전체	64	103	333	481	547	1911	591	267	188	633	425	5,543
	1.2	1.9	6.0	8.7	9.9	34.5	10.7	4.8	3.4	11.4	출처: 충청남도청	충남발전연구원

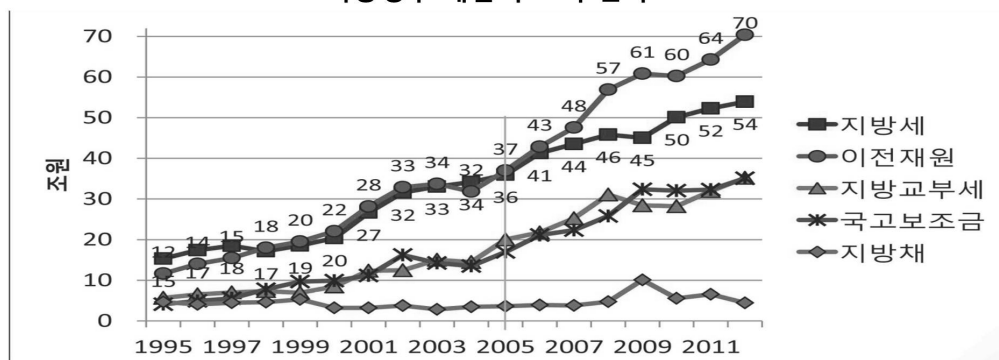
46

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

지역 위기 징후 2 : 지방 재정 위기

지방재정의 중앙정부 의존성 증가: 지방세 수입보다 중앙정부 이전재원이 더 크게 증가

지방정부 세입 구조의 변화



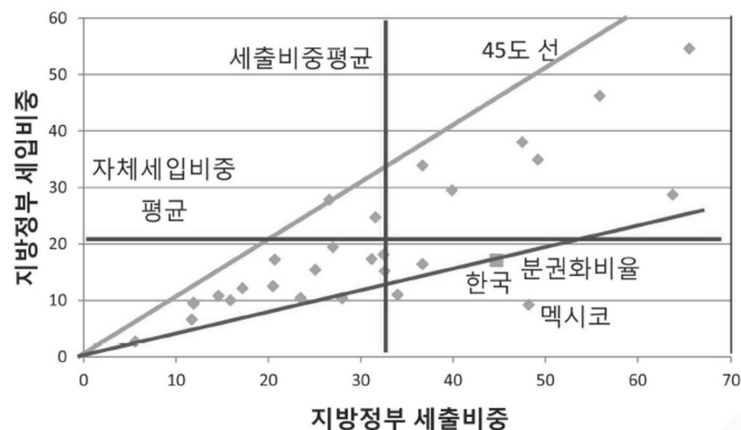
출처: 주만수 2014

47

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

지역 위기 징후 2 : 지방 재정 위기

OECD 최저 수준의 낮은 지방재정 분권화 비율 (자체세입/세출비중)



출처: 주만수 2014

48

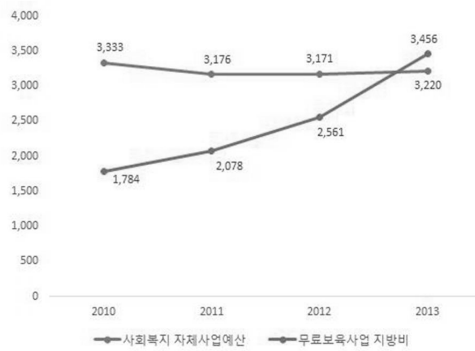
3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

3

지역 위기 징후 2 : 지방 재정 위기

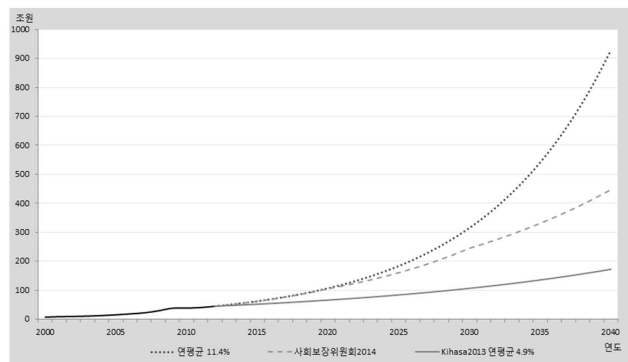
급증하는 지방재정 사회복지 지출

사회복지 지방 자체사업과 무료보육사업



출처: 박지현 2014

장래 사회복지 지출 추계



출처: 박지현 2015

49

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

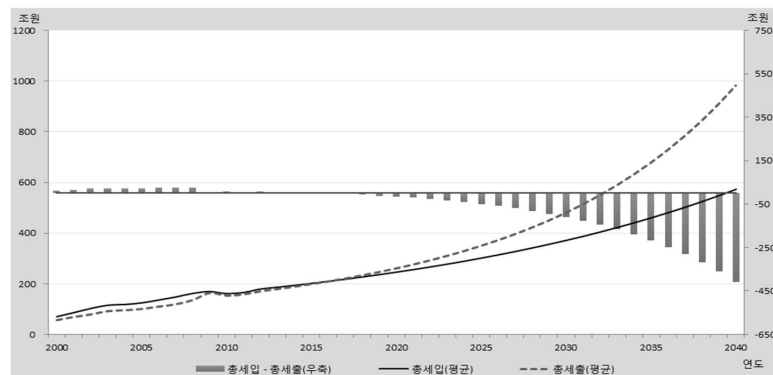
3

지역 위기 징후 2 : 지방 재정 위기

지속가능하지 못한 지방재정

: 현재 지방재정 구조로는 장래 사회복지 지출을 감당할 수 없음

지방재정 지속가능성 전망



출처: 박지현 2015

50

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

3

지역 위기 징후 3 : 주민 안전 위기

주민 안전을 위협하는 환경 파괴 시설 낙후지역 집중 : 공간-환경 측면의 부정의(不正義)
(군사시설, 원자력/화력발전소, 송전탑, 댐, 환경위해시설, 공해업소 등)



보령 공군사격장



청양 강정리 석면광산



당진 송전탑

51

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

3

새로운 시대 새로운 균형발전 담론의 필요성

- **인구 감소 및 저성장 시대:**
2020년 이후 생산가능인구 감소
고도성장시대 개발중심의 균형발전정책 유효성 상실
- **복지 수요 확대와 재정 위기:**
노령화로 인한 복지에 대한 수요 증대,
국가재정과 지방재정 위기
복지지출 확대로 균형발전재원 투입 곤란
- **기후환경 위기 및 오일피크, 일본원전 사고**
현재 탄소배출시스템의 지속불가능성
신재생에너지 전환 필요성

52

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론



새로운 시대 새로운 균형발전 담론의 필요성

-수도권 인구 과반시대:

수도권이 동의할 수 있는 균형발전정책 필요
수도권 내부에 존재하는 차별성 인정

- 세종시 출범, 충청권 인구 및 산업 성장:

충청권도 수도권의 일부로 보는 시각이 영호남 지역에서 확산
영호남 지역과 공조 필요

- 경제의 세계화와 사회 공간적 양극화 심화:

세계화로 인해 국가 정책의 실효성 감소
사회계층간 격차와 지역간 격차 심화

53

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론



새로운 문제 의식

Ⅰ 정의롭지 못한 국토 공간구조

- 중앙에 집중된 권력이 지역주민의 삶과 생태환경에 영향을 미치는 **의사결정 및 자원배분 독점**
(예: 물 자치권 부재로 댐과 방조제 등 물관리시설 운영이 중앙에 집중, 밀양송전탑 갈등 등)
- 편익시설은 인구가 많은 발전 지역에, **혐오시설은 인구가 적은 낙후 지역에 집중**
- 발전 지역의 자원과 생산물은 시장가격에 반영되는데 반해 **저발전 지역은 시장가격 미반영**

Ⅱ 지속가능하지 못한 국토 공간구조

- 인구적 측면**: 인구감소시대에 인구역외 유출로 지역사회 존립이 어려운 지역 다수 발생
- 경제적 측면**: 다극 성장거점이 국가경제의 지속가능성과 위기시 안정성 및 복원력 담보
- 사회적 측면**: 지나친 지역격차는 지역갈등을 유발해 사회통합 저해(EU는 역외통합정책)
- 생태환경적 측면**: 생태수용력을 초과하는 환경오염시설의 집중 및 보상 미비

54

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론



그동안 균형발전 정책을 정당화했던 담론

- 1970년대 안보 불안

남북분단의 상황에서 휴전선에 가까운 수도권에 집중은 국가안보에 치명적 문제
→ 박정희 시대 행정수도 건설 추진

- 1980년대 이후 수도권 과밀화로 인한 집적불경제 발생

과밀에 의한 지가상승, 교통체증, 환경오염 등의 집적불경제로 사회적 손실이 발생하고,
주민의 삶의 질이 저하 → 수도권에 공장, 대학, 대규모 개발 규제

- 국민통합 및 헌법정신

어느 지역에 살던 같은 국민으로서 평등한 삶의 기회를 누려야 함

55

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론



새로운 시대 새로운 균형발전 담론

Ⅰ 지속가능 담론

-현재 우리나라 국토 구조는 인구적, 경제적, 사회적, 환경적으로 지속가능하지 못함

- 인구적 측면: 지역 존립을 유지하기 위한 최소 인구의 확보

- 경제적 측면: 성장동력의 지역별 다극화

- 사회적 측면: 계층간, 지역간 격차 해소로 양극화 완화 및 사회 통합

-환경적 측면: 생태수용력 범위 내에서의 개발로 환경과 개발, 현재 세대와 미래 세대의 균형 담보

- 리스크 관리: 일극집중구조는 예측하지 못한 사고 발생시 대응력, 복원력에서 결정적 취약

56

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론



지속가능한 발전 패러다임 : 정책의 상호보완성

	효율성	형평성	환경적 지속가능성
경제 정책	지속 성장	경제 개혁이 형평성을 증대	녹색 성장이 지속가능성 향상
사회 정책	사회정책이 효율성을 증대	사회 통합	환경적으로 지속가 능한 사회정책
환경 정책	녹색 경제가 혁신을 촉진	사회정책이 포용성을 강화	지속가능한 환경

출처: OECD 2011

57

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론



새로운 시대 새로운 균형발전 담론

I 정의(正義 :Justice) 담론

- 모든 지역이 자유롭게 발전할 수 있도록 기회를 공정하게 주면서 동시에 낙후 지역과 낙후 지역주민에게 최대 편익이 배분되어야 함 (존 롤스 정의론의 차등의 원칙)
- 국가 전체의 편익을 위해 일부 지역의 규제가 필요 (존 롤스 정의론의 자유 제한 원칙)
- 다른 지역의 편익을 위한 특정 지역의 손실에 적절한 보상 (생태계 서비스 보상 등)
- 공간 정의, 환경 정의, 물 정의, 에너지 정의 등 정의 담론을 균형발전 각 영역과 정책에 적용

58

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론



새로운 시대 새로운 균형발전 담론

I 권리 (자치 분권, 주민 주권) 담론

- 물, 바람, 전기 등 지역 부존 자원과 지역 생산 에너지에 대한 지역 주권 강화:
행정 분권을 넘어서 에너지 분권, 물관리 분권 등 다양한 생활 영역의 분권 필요
- 중앙집중형 에너지/수자원 공급체계에서 지역분산형 에너지/수자원 공급 체계로 전환 유도
- 중앙정부 집행기관의 해체와 권한 지방 이양을 통해 실질적인 분권
예) 한국전력 → 지방에너지공사, 한국농어촌공사 → 지역농촌회의소,
수자원공사 → 각 수계별 광역수자원청 등

I 복지 국가 담론

- 지역주민들의 삶의 질과 관련된 교육, 의료, 복지, 문화 등 사람 중심, 행복 중심 의제를 우선해야 함.
- 21세기 분권형 복지국가: 전국적 National Minimum 보장 토대 위에, 지역 실정에 맞는 복지의 차별화
현금 복지는 중앙정부가, 현물 복지 및 복지전달체계는 지방정부가 책임

59

4. 계속 이어갈 균형발전 과제

4. 계속 이어갈 균형발전 과제



I 지방분권

중앙정부 주도의 균형발전에서 지방정부 주도의 균형발전으로 전환

- 중앙정부 권한의 대폭적 지방 이양, 지방이양일괄법 제정, 자원과 인력의 동시 이양
- 지방정부의 자율적 자원 확대 (중앙정부 국세와 지방정부 지방세의 세입 8:2 구조 개혁)
- 경찰 자치, 교육 자치, 물 자치, 에너지 자치 등 각 영역에서 지방 자치 확대

I 통합적 거버넌스와 추진 체계

부문별 (sectoral) 접근에서 장소 기반 (place-based) 접근으로 전환

- 각 부문별 정책이 지역 내에서 연계 조정 통합되어 시너지 효과 창출
- 지역발전위원회와 광역, 기초 지방정부의 통합적 조정 역할 강화
- 기업과 대학, 주민 등 민간 영역의 참여 확대

61

4. 계속 이어갈 균형발전 과제



I 지역간 상생 협력

중앙정부 재원을 둘러싼 지역간 경쟁에서, 지방 분권에 기초한 지역간 협력으로 전환

- 지방 분권이 전제되어야 권한을 가진 지역간 협력이 원활해 짐
- 발전 지역과 낙후 지역 간 수평적 지방재정 조정제도 확대 (지역상생발전기금)
- 지역간 특화 발전을 통한 지역간 협력적 분업 강화

I 균형발전 사업의 효과 증대

예산 낭비적 사업 추진 대신, 실질적 성과를 만드는 효율적, 효과적 사업 추진

- 공급자 중심의 사업 추진 방식 대신 수요자 중심의 사업 추진
- 물리적 가시적 사업 대신, 지역의 내생적 발전을 가져올 수 있는 사업 추진
- 선 지역 역량 강화, 후 예산 투여를 통한 사업의 내실화
- 사업의 구체적 목표 제시 및 엄정한 성과 평가

62

4. 계속 이어갈 균형발전 과제



Ⅰ 선(先) 지방 육성, 후(後)수도권 규제 완화 원칙 고수

수도권과 비수도권의 갈등 대신, 지역간 상생 협력으로 전환

- 수도권 관리 정책과 균형발전 정책의 연계
- 수도권 차원의 성장관리 체계 구축
- 수도권과 비수도권의 상생 협력 사업 발굴 추진

Ⅱ 세종시, 혁신도시의 성공적 완수

물리적 도시 건설에서, 지역의 혁신 거점으로 발전

- 단순한 수도권 기능 이전을 넘어서, 지역의 혁신과 성장 동력 역할 수행
- 국토 차원에서 다극 거점 역할 수행
- 인근 지역과의 상생 협력

63

5. 새롭게 제기할 균형발전 과제

5. 새롭게 제기할 균형발전 과제

■ 기존 균형발전 목표

인구의 불균형	➡	인구의 균형
제조업 입지와 SOC 의 불균형	➡	제조업 입지와 SOC 의 균형
생산과 GRDP 의 불균형	➡	생산과 GRDP 의 균형

■ 새롭게 추가될 균형발전 목표

권력과 기회의 불균형	➡	권력과 기회의 균형
소득과 일자리의 불균형	➡	소득과 일자리의 균형
복지와 안전의 불균형	➡	복지와 안전의 균형
편익과 비용의 불균형	➡	편익과 비용의 균형
환경보전과 개발의 불균형	➡	보전과 개발의 균형
현재 세대와 미래 세대의 불균형	➡	현재 세대와 미래 세대의 균형

65

5. 새롭게 제기할 균형발전 과제

Ⅰ 공간 규모에 따른 다차원 공간의 균형발전 추구

수도권과 비수도권 대립을 넘어서, 초광역, 광역, 기초 등 다차원 공간의 균형발전 추구

다차원 공간별 균형발전 목표

구분	주요 영역	목표	가치와 원리
국가 단위	외교, 국방, 국가경제, 현금복지	지속가능한 경제성장 복지 국가	모든 국민의 삶의 기회 균등
광역자치단위 (인근 시도를 통합한 충청권 등 인구 500만 수준)	지역경제, 지역산업	지역간 균등한 성장동력 배분, 지역의 자립적 생산시스템 및 선순환 경제, 산업생태계 육성	광역경제 단위의 경제적 측면의 균형
기초자치단위 (시/군 단위)	교육, 문화 등 삶의 질	주민들의 균등한 삶의 질 수준 보장	기초자치단위의 삶의 질 균형
근린자치단위 (읍/면/동, 마을/동네 단위)	주민자치 및 학습, 공동체 유지 및 복지전달	풀뿌리 민주주의, 협동조합, 사회적기업 육성 주민역량 강화, 사회안전망 구축	-
환경 생태권 (수계, 생물생태계, 대기오염권 등)	환경 생태	환경보전 및 환경정의	환경보전과 개발의 균형

66

5. 새롭게 제기할 균형발전 과제



Ⅰ 지역발전 수준에 따른 지역 차등지원 제도

객관적 지표를 통해 발전 정도에 따라 지역을 구분하고, 중앙정부의 차등 지원

- 지방 분권이 전제되어야 권한을 가진 지역간 협력이 원활해 짐
- 발전 지역과 낙후 지역 간 수평적 지방재정 조정제도 확대 (지역상생발전기금)
- 지역간 특화 발전을 통한 지역간 협력적 분업 강화

Ⅰ 대규모 지역 개발 사업 방식 전환

저성장 시대를 맞이하여 부동산 개발 중심의 지역 개발 방식을 탈피하고, 소프트웨어 중심의 지원으로 전환

- 부동산 가격 상승을 전제로 한 시대착오적 각종 개발 관련 특별법 개정, 폐지
- 선 구역 지정, 후 기업 유치 방식에서 선 기업 유치, 후 입지 지원 방식으로 전환
- 대규모 신규개발 방식에서 소규모 지역재생 방식으로 전환

67

5. 새롭게 제기할 균형발전 과제



Ⅰ 대기업 본사 지방이전 유도

지역의 분공장 경제화를 막기 위해 기업 본사의 지방 이전에 정부의 적극적 지원

- 가칭 '법인 본사 이전 특별법' 제정을 통한 강력한 세제, 자금 인센티브 제공 (박경, 2014)
- 외부 소재 본사를 통한 지역의 영업 잉여 유출을 방지

Ⅰ 지역 인재 할당제 및 지역인력 채용장려 강화

지역 인재의 외부 유출을 방지하고 지역 고교-지역 대학-지역 기업의 인재 선순환 도모

- 지역 기업에서 지역 인재 채용 일정 비율 의무화 및 지원 제도 도입
- 기업에 대한 지원을 입지 지원 중심에서 고용 지원 중심으로 전환
- 지역 고교 및 대학과 지역 기업의 협력 관계 촉진 지원

68

5. 새롭게 제기할 균형발전 과제



Ⅰ 지역 환경과 지역 자원에 대한 지역 통제권 강화

지역 환경과 지역 자원의 관리 통제 권한을 지역 주민과 지방정부에게 부여하여 환경 보존 및 지역 자원 이용 효율성 강화

- 지역 자원시설세 현실화, 지역 신재생에너지 공사 설립, 송전선로 주변지역 지원제도 도입
- 지역단위 신재생에너지 공급 의무화
- 전기요금 지역별 차등제 도입

Ⅰ 각종 중앙정부 산하 개발 공사분권화

지역에 영향을 미치는 중앙정부 산하 개발 공사를 지역 공사로 분권화

- 에너지, 수자원, 농업 개발 등 지역 주민과 지역 환경에 영향을 미치는 개발 공사가 분권화 대상 (수자원공사, 농어촌공사, 한국전력공사, 토지주택공사 등)
- 지역 주민과 지방 정부와 지역의 에너지, 수자원, 주택과 토지 등을 직접 통제하도록 함

69

5. 새롭게 제기할 균형발전 과제



Ⅰ 지역별 혐오시설 총량제 도입

특정 지역에 혐오시설이 일정 총량을 넘지 않도록 하고, 편익시설이 모여 있는 곳에 혐오 시설 배치 유도

- NIMBY 현상과 PIMFY 현상을 낳는 지역별 편익과 비용의 불공정한 배분 방지 (미국 뉴욕시 공공시설 공공 입지제도 참조)

Ⅰ 생태계 서비스 보상제도 도입

보전된 생태계가 제공해 주는 각종 효용에 대한 정당한 대가를 지불

- 생태계에 대한 정당한 가치 인식과 평가
- 환경 보호를 위해 지역 개발이 규제되는 지역에 대한 정당한 보상 제공

70

6. 맺음말

6. 맺음말



균형 발전에 긍정적 영향을 미치는 국가운영

➤ 국가 운영 시스템의 분권화

중앙정부에 의한 시혜적 차원의 균형정책이 아닌, 지역 주도의 균형발전이 필요
분권과 균형발전 정책의 통합 추진이 필요

➤ 풀뿌리 민주주의 강화

행정 분권을 넘어서 주민자치, 지역공동체 활성화가 균형발전을 촉진
자치와 균형발전 정책의 통합 추진이 필요

➤ 지역 불균형을 초래하는 암묵적 정책에 대한 제어

명시적 균형발전 정책과 암묵적 균형발전 정책의 통합 추진이 필요
경제산업정책, 교육정책, 언론정책 등 지역에 영향을 미치는 정책에 대한 제어

6. 맺음말



6

실효성 있는 균형발전 정책을 추동할 수 있는 사회적 합의와 주체적 역량 배양

- 균형발전은 저절로 이루어지는 것이 아니라, 실효성 있는 균형발전 정책의 기획과 이러한 정책을 뒷받침하는 사회적 지지 및 추진 주체가 필요
- 균형발전의 필요성에 대한 사회적 공감대 확산 및 이를 실천하는 지역 주체들의 연대

슬로건과 구호 중심의 정책에서, 현장에 영향을 미치는 체감형 정책으로 전환

- 그동안 추진되었던 균형발전 정책의 성과에 대한 엄밀한 평가와 반성, 이를 통한 기존 정책의 과감한 구조조정과 개선이 필요
- 개별 정책, 개별 사업 단위에서 이루어진 사업의 기획 및 집행의 오랜 관행을 개혁할 수 있는 현장 단위 개혁 역량의 확보 및 육성이 급선무
- 결국 일은 사람이 하므로, 지역 현장에서 일할 사람을 꾸준히 육성하여야 함.

73

감사합니다

74

토론 1

토론

균형발전정책의 과제

이어갈 과제와 새로운 과제

강현수

이재은

경기대 경제학과 명예교수

1. 현상인식; 무엇이 문제인가?

현단계 지역문제의 핵심은?

1. 지역격차의 본질적 지표는 무엇인가?

- 인구, 생산, 고용, 부가가치의 집중문제를 지적하고 있는데, 과밀과 과소의 문제는 바꾸어 말하면 도시와 농촌, 대도시와 중소도시 양쪽에 동시에 문제가 생기는데 현단계 가장 핵심적 문제는 무엇인가?

2. 지역 간 격차의 확대와 지역 자체의 붕괴

- 왜 지역격차의 성격이 변하고 있는가? 경부축 -> 수도권vs비수도권
- 사회경제적 여건의 변화와 역사적 발전 단계의 차이에서 생기는 문제
- 국가정책적 요소에 의한 변화와 지역 자체의 변화에 의한 변화
- 고도성장과정에서 중심지역의 쇠퇴와 지속적 쇠퇴지역의 문제
- 현단계 가장 중요한 문제의 하나는 저출산에 따른 인구의 절대감소와 지역간 인구유출입에 따른 과소지역의 소멸가능성이 아닐지?

현단계 지역문제의 핵심은?

3. 출생률의 저하는 국가와 국민경제의 비상한 위기로인

- 1980년대부터 출생률의 감소는 시작되었는데 국가의 대응이 늦었음
- 인구감소는 국내시장 축소와 노동력인구 부족으로 안정성장을 저해
- 고령자의 급증에 의한 부담증가로 사회복지제도의 붕괴 초래
- 인구의 도시유출에 의해 격차가 확대되고 소규모 지방자치체 소멸
- 현재 아이들이 주역이 되는 시대에 전체 활력 상실, 사회적 폐색상태
- 2040년까지 인구증가율을 2%로 회복하지 않으면 국가 자체가 침몰

4. 세계화, 저성장, 저출산 사회에 대응하는 지역정책이 핵심

- 세계화에 대응하는 지역, 저성장 속에서의 지역의 내생적 발전, 저출산으로 붕괴해가는 과소지역의 지속가능성 회복이 핵심과제가 아닐지?

소자와 국가비상사태 선언 (일본 전국지사회)

저출산 문제는 이미 많은 지방에서 젊은 인구의 감소로 인해 지역경제가 활력을 잃고 인구유출에 박자를 가하는 형태로 현저하게 나타나고 있다. 이대로 가면 가까운 장래에 지방은 그 대부분이 소멸할 지도 모르며, 그 흐름은 확실히 지방으로부터 도시부로 파급되고, 나아가 국가 전체의 활력을 현저하게 저하시켜버릴지도 모른다.

게다가 이후 수 십 년간 고령자가 급증하는 한편에서 노동력인구는 감소 일로를 걸을 것이다. 지금 태어나는 아이들이 사회를 지탱하는 일꾼으로 자라는 시대에는 경제규모의 축소에 덧붙여 감내하기 어려운 사회보장 부담을 짊어지는 등 국가 전체가 폐색감에 뒤덮이는 시대가 到來할지도 모른다. 일본 전체의 쇠퇴를 향한 장대한 시나리오가 완성되어가고 있다고 하지 않을 수 없다.

소자와 국가비상사태 선언 (일본 전국지사회)

전후 급성장을 달성한 일본이 성숙사회로 전환을 꾀하지 않으면 안 되는 지금 바로 이때 국가의 기반을 위협에 빠뜨리는 중대한 기로에 서있다고 해도 과언이 아니다.

자세대를 담당할 아이들이 장래에 희망을 가질 수 없게 되어버린 나라에는 이미 발전은 기대할 수 없다. 곧바로 젊은 세대가 희망을 갖고 안심하고 결혼하고 아이를 키울 수 있는 환경정비를 향해서 국가·지방은 물론이고 지역사회나 기업 등이 세대를 초월해서 협력하고 육아를 함께 뒷받침하는 사회를 구축해가는 방안을 조속히 강구하지 않으면 안 된다.

지금부터 곧바로 대응하면 장래의 모습을 바꾸어가는 것은 충분히 가능하다. 소자와 대책을 국가적 과제로 설정하고, 국가와 지방이 총력을 기울여 소자와 대책의 근본적 강화로 대응하고, 일본의 미래의 모습을 바꾸어가는 것은 우리들에게 부과된 사명이고, 지금이야말로 과감한 정책을 전개하고, 국가·지방을 통한 종합계획(total plan)에 총력을 기울여 대응해야 할 때임을 이에 선언한다.

균형발전정책의 성격은?

1. 국토정책인가 지역정책인가?

- 국토 전역의 종합적 이용의 관점에서 제기되는 경제지리학적 정책
- 전국적 지역격차 시정이라는 중앙집권적 사회정책적 지역정책
- 인간의 사회적 협동의 기본단위로서의 지역과 경제발전의 단위로서의 지역경제라는 개념의 조화가 필요

2. 다시 묻는 지역의 의미?

- 지역 또는 도시와 농촌은 인류사를 관통하는 공간개념
- 소재적 측면과 체제적 측면에 의해 규정되는 개념
- 지역은 주체적으로 살아가는 사람 또는 그 집단의 공동생활의 장
- 생활의 장(지역)을 물질적으로 뒷받침하는 경제체제(지역경제시스템)
- 지역과 관계하는 자율적 독자적 하부경제체제(지역정치경제시스템)

지역균형발전에서의 지역의 의미는 무엇으로 파악할 것인가?
지역균형발전정책이 그리는 바람직한 지역의 모습은?

역대 정부 균형발전정책의 한계 (요약 및 총평)

1. 중앙정부 중심적 정책 관행

- 중앙정부 주도 정책의 지방정부 주도 정책으로의 전환 실패
- 세계화 정보화 시대의 중앙정부 획일적 지원방식의 실패

2. 지역 간 협력의 부재

- 원인: 상존하는 지역간 불균형과 지방분권의 부재에서 도출

3. 중앙정부 주도의 부처할거주의식 균형발전 정책

- 각 부문별 주제별 상호 조율 없이 개별 분산적으로 추진하는 정책관행
- 중앙정부 부처별, 산하기관별, 지자체별 칸막이된 지역정책의 비효율
- 정부와 민간, 민간과 민간 사이의 협력 부재 ->거버넌스의 미흡
- SOC투자과 부동산 개발 중심의 균형발전사업 ->투기성 거품 조성

새로운 시대적 상황과 위기징후 (요약 및 총평)

1. 지역불균형의 심화와 고착화

- 지역불균형의 핵심은 권력의 집중 -> 중추관리기능의 수도권집중
- 중앙집권체제의 문제 이외에 정보화시대의 핵심정보의 집중문제
- 교육과 취업의 지역간 격차는 삶의 기회의 격차
- 지역간 자산소득의 격차가 근로소득의 격차를 능가
- 환경, 에너지, 보건, 재난안전 등의 지역 간 불균형이 대두

2. 새롭게 대두되는 지역위기 징후

- 저출산 고령화에 따른 인구감소 -> 생산가능인구의 감소
- 저성장 시대의 도래 -> 개발중심 균형발전 정책의 유효성 상실
- 복지수요확대에 따른 국가 및 지방재정의 위기 징후
- 기후환경위기 및 에너지 위기
- 원전사고를 비롯한 대형 재난의 위험성 증가

새로운 지역균형 담론 필요성 (요약 및 총평)

1. 지속 불가능한 국토 공간

- 인구적 측면: 출산율 저하와 인구 역외 유출 -> 지역존립 어려운 지역
- 경제적 측면: 수도권 일극성장의 지속 불가능성 -> 성장잠재력 고갈
- 사회적 측면: 과도한 지역격차가 지역갈등 심화 ->사회통합의 어려움
- 생태환경측면: 지역의 생태적 수용능력의 한계 ->환경오염의 집중

2. 정의롭지 못한 국토 공간 구조

- 중앙집중권력의 자원배분결정권의 독점 -> 지역의 종속화 조래
 - 발전지역과 저발전 지역의 자원 및 생산물 가격의 격차
 - 지속 가능한 발전의 요소는 주로 저발전 지역에 집중 -> 저평가
- 소재적 요인과 체제적 요인의 상승작용에 대한 분석 혼재

새로운 균형발전 담론과 과제 (요약 및 총평)

1. 균형발전정책의 기존 담론: 안보불안, 과밀과소화의 사회적 비용, 형평성, 국민통합 -> 형평성과 국민통합이 핵심

2. 균형발전의 당위성에 추가할 요인

- 균형발전은 사회적 지속 가능성을 담보해야 함
- 균형발전은 정의의 원칙을 수용해야 함
- 균형발전은 지역주권과 주민권리의 발현을 전제로 함
- 균형발전의 국민적 복지수요의 충족을 가능케 해야 함
- 균형발전은 다자원적 지역균형 자원에서 추진되어야 함

균형발전의 지평을 확대하는 견해로서 동의하며 사회경제적 여건의 변화에 부응하는 21세기형 담론으로 전환해야 함

이어가야 할 균형발전 담론 (요약 및 총평)

1. 헌법정신: 평등권과 국가의 균형발전 의무->추상적 모호성

2. 지방분권: 국가주도형 외생적 발전극복의 전제조건

- 권한이양과 자율적 자원 확대 -> 분권의 실체에 대한 착종상태가 문제

3. 통합적 거버넌스

- 중앙정부의 할거주의적 정책의 탈피 -> 중앙집권구조의 탈피가 전제
- 지방정부의 거버넌스가 선제적으로 확립되어야 함 -> 피라미드구조문제
- OECD의 지역/장소에 기반한 통합적 발전전략이 중요

4. 지역 간 상생 협력

- 정치의 후진성이 지역갈등조장을 통한 보수권력의 집권유지
- 지역간 정치적 경제적 사회문화적 불균형 해소 ->사회심리적 접근 필요

기존 정책에 대한 진단과 처방 (맺음말에서)

1. 진단

“정권이 바뀔 때마다 새 정부는 나름의 문제 진단과 세계적 흐름에 부합하는 시의적절한 균형발전정책방향을 제시해왔다. 그러나 역대 정부들이 실제 추진한 개별정책이나 사업의 내용을 자세히 들여다보면 자신들이 제시한 정책방향을 따르지 않고, 오히려 극복하겠다고 한 기존의 관행을 따르는 경우가 많았다. 역대 정부는 새로운 균형발전방향과 기조는 말로는 공언했으나 실제 개별정책과 사업 속에서 제대로 실행하지 못했다.”

왜?

2. 처방

“큰 그림은 이미 공감대가 형성되었다. 필요한 것은 큰 그림을 실현하기 위한 구체적이고 상세한 방법론이다. 총론적 자원인 정책방향의 전환에는 이미 어느 정도 합의가 되어 있다. 핵심은 각론, 즉 개별정책, 개별사업 단위에서 합의된 정책방향에 맞게 정책 관행을 개혁하는 것이다.”

어떻게?

진단과 처방 (맺음말에서)에 대한 근본 물음

1. 진단

“정권이 바뀔 때마다 새 정부는 나름의 문제 진단과 세계적 흐름에 부합하는 시의적절한 균형발전정책방향을 제시해왔다. 그러나 역대 정부들이 실제 추진한 개별정책이나 사업의 내용을 자세히 들여다보면 자신들이 제시한 정책방향을 따르지 않고, 오히려 극복하겠다고 한 기존의 관행을 따르는 경우가 많았다. 역대 정부는 새로운 균형발전방향과 기조는 말로는 공언했으나 실제 개별정책과 사업 속에서 제대로 실행하지 못했다.”

왜?

2. 처방

“큰 그림은 이미 공감대가 형성되었다. 필요한 것은 큰 그림을 실현하기 위한 구체적이고 상세한 방법론이다. 총론적 자원인 정책방향의 전환에는 이미 어느 정도 합의가 되어 있다. 핵심은 각론, 즉 개별정책, 개별사업 단위에서 합의된 정책방향에 맞게 정책 관행을 개혁하는 것이다.”

어떻게?

〈보충 토론〉 지방분권에 대하여

◆ 지방분권을 강제하는 대내외적 여건 변화

- 세계화 무국경화 -> 규제완화, 감세, 작은 정부: '국민국가의 황혼'
- 저출산 고령화 -> 가족공동체의 해체 -> 새로운 사회안전망 필요
- 저성장기조 -> 고성장에 의한 계층이동기회 약화 -> 계층의 고착화
- 정보화와 산업구조 변화 -> 대량고용기회 소멸 -> 비정규직구조 심화
- 시장화 -> 공동체적 삶의 조건 해체 -> 공공부분의 역할 증대
- 현금급여 중심 복지국가 약화 -> 현물급여(출산, 보육, 교육, 보건, 환경, 노인요양) 중심 보편적 대인사회서비스 증가 -> 지방정부의 역할

20세기: 국민국가, 복지국가, 경직적 중앙집권체제

21세기: 유연한 지방분권, 공동체 복원에 바탕을 둔 복지사회

〈보충 토론〉 지방분권에 대하여

◆ 세계화와 지역경제

- 세계화의 특징: 국제무역 대폭 증가, 대외직접투자 급증, 기업간 국제적 제휴 확대, 금융국제화 급진전, 정보통신기술 비약발전, 소단위 주문생산체제
- 세계화의 귀결: 각국 정부의 규제능력 붕괴, 금융시장의 가변성 증대, 기업의 과점화와 M&A에 의한 경제력집중 가속 -> 2008년 세계금융위기
- 세계화가 지역경제에 미치는 영향: 지역 간 불균등 발전의 확대, 인구 도시집중 가속화, 지역격차 확대, 지역 간 인구/투자 유치경쟁 격화
- 세계화 속 지역간 경쟁은 하향경쟁(race to the bottom)을 강제: 자본 유지 위한 조세감면, 보조금 지급, 임금 및 노동조건 절하 경쟁 -> 경제적 불평등과 사회적 배제 진행 -> 지역사회의 연대 결속 기반 붕괴

〈보충 토론〉 지방분권에 대하여

◆ 분권개혁의 두 가지 흐름

- 앵글로 아메리칸 국가의 신자유주의적 정부개혁(레이건/대처의 개혁): 관에서 민으로->규제완화, 민영화, 작은정부 ->감세, 복지수준 절하, 양극화의 심화, 중앙정부기능의 지방 떠넘기기 -> 지방재정의 재원보장 미비
 - 영국(대처정권)의 행정개혁은 분권이 아니라 중앙집권화의 강화
 - 분권적 복지정부 지향의 분권개혁(프랑스, 이태리 등 유럽대륙 국가, 사회안전망이 불안한 나라 일본: 현물급여 중심의 대인사회서비스 -> 주민과 가까운 지방정부가 제공 ->
 - 성숙사회의 지방재정: 비용-효과익식, 재정책임, 설명능력 중시
- 21세기 지방분권형 사회를 어떻게 구축할 것인가? 개헌?

〈보충 토론〉 지방분권에 대하여

기본원칙: 투명성, 책임성, 접근가능성, 대표성, 합헌성, 기본적인 자유 보장
협치(Governance)구조의 11 원칙(OECD보고서)

- ① 시민을 위한 도시 : 시민에게 매력 있고 살기 좋은 도시 만들기
- ② 정책의 일관성 : 정책목표는 지역의 주요문제에 초점
- ③ 조정 : 정책의 일관성과 민관부문 간 정합성 확보
- ④ 내생적 발전 : 지역 내 자원 최대한 활용하는 경제발전
- ⑤ 효과적인 자금관리 : 투명성, 책임성, 철저한 감시
- ⑥ 탄력성 : 경제·사회의 변화에 유연하게 대응하는 제도
- ⑦ 개별조건의 존중 : 각 지역의 독자성 우선 배려 원칙
- ⑧ 참가 : 정부활동에 시민사회의 참가 보장
- ⑨ 사회적 결속 : 기회의 균등보장과 지역의 통합
- ⑩ 보완성의 원리 : 주민에게 가장 가까운 정부가 우선
- ⑪ 지속가능성 : 경제, 사회, 환경의 통합, 도시농촌 간 협동

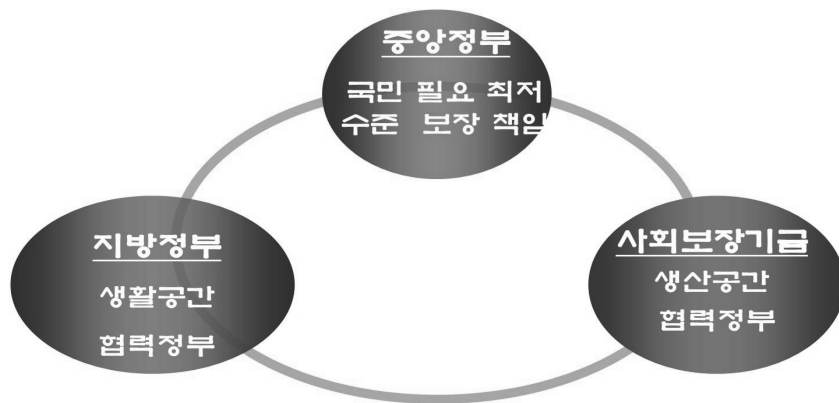
〈보충 토론〉 지방분권에 대하여

◆ 세계화에의 대응: OECD보고서 〈분권화와 세계화〉

- high-road 전략 : 중앙·지방의 정부가 과세와 공적 규제의 틀을 정비해서 사회정책 목표 달성을 추구하는 동시에 경제성장의 성과를 사회전체에 균점시켜 가는 전략
- low-road 전략 : 조세부담/과징금의 인하, 고용·임금·건강·안전·환경 등에 대한 공적 규제 완화를 통해 저비용지역(중국 등)과의 경쟁에 대항하려는 전략 -> 시장중심 신자유주의적 정책: 경쟁전략 정당화
- OECD보고서의 제안:
 - 21세기에는 high-road 전략이 지역발전의 열쇠
 - low-road 전략은 사회발전과 경제발전의 밀접한 관련성 몰이해
 - 지방정부가 high-road 전략 채택의 기반 조건: 지방의 자주세원 보장과 중앙의 재정조정제도에 의한 자원보장 <핵심은 지방분권개혁>

21세기 희망의 나라는 분권형 협력사회

중앙집권적 국민국가에서 분권형 복지사회체제로 재편



세 공공부분의 역할 조화가 핵심

〈보충 토론〉 지방분권의 핵심은 재정분권

◆ 지방재정 건전화를 위한 근본적 개혁

- 집권적 정부간 재정관계를 분권형으로 개혁하는 것이 필수
- 세출권한의 배분에 걸 맞는 세입권한의 배분이 기본과제
- 세출구조의 낭비를 막기 위한 실질적 주민참여기회의 확대
- 세원이양을 통한 지방세확충과 지방교부세의 기능 재조정
- 세원이양은 지방소득세와 지방소비세가 중심
- 재정책임성 위해 지출증가에 대응한 탄력세율 활용 의무화
- 지방재정위기의 사전적/사후적 진단 및 재정관리제도의 확충

〈보충 토론〉 지방재정 위기의 구체적 원인

◆ 세입측면의 원인

- 중앙정부의 감세정책 추진에 따른 지방세수 및 지방교부세 재원의 급감
- 경기침체(특히 부동산경기 침체)에 따른 지방세수의 감소
- 지방세 비과세 감면의 증가에 따른 지방세수 감수

◆ 세출측면의 원인

- 사회복지기능 지방이양 이후 복지지출의 지속적 증가
- 경기대책의 지방동원에 따른 재정의 조기집행
- 국고보조금에 대한 지방비 의무부담의 급증
- 지방자치단체의 SOC분야 지출의 증가 (경제사업의 증가)
- 지방자치단체의 방만한 재정운용 (호화정사, 행사성 경비)

지방자치와 지역경제의 주체는 주민이다.

**모든 지역
모든 주민이
안심하고 안전한 삶을 누리는
희망의 21세기를 꿈꾸며**

고맙습니다

토론 2

“헌 시기 균형발전 정책의 과제 : 이어갈 과제와 새로운 과제” 토론문

손 은 일
(한국국제대학교 교수)

○ 역대 정부의 균형발전정책

참여정부, MB정부, 박근혜정부에 이르기까지 균형발전정책의 필요성은 인정되고 추진하였지만, 정부에 따라 집중도와 실효성에서의 차이와 한계를 드러냄.

이는 前정부의 정책계승을 거부하고 정치적 입장에 따라 균형발전정책의 기조를 변화시킴. 국가균형발전은 헌법에서 부여한 가장 중요한 것임에도 불구하고 정치적 목적에 따라 5년마다 특별법이 정치적 목적에 따라 수정되는 등 그 중요성이나 의미가 희석되었고, 국가균형발전위원회(지역발전위원회)의 위상변화도 우려되는 부분임.

문제는 이 과정에서 지역은 철저하게 배제되었고, 수도권집중의 가속화 등 불평등이 심화됨.

이러한 행태를 종합하면 균형발전정책이 더 이상 ‘국가의 미래를 위한 정책’이 아니라 정치적 수사’인가 라는 염려.

○ 지역불평등의 심화

국가균형발전선언 11주년 기념식을 하는 현재까지도 인구, 경제, 권력 등의 수도권 집중은 팩트임.

문제는 이것이 가속화되고 있다는 점과 특히 우려되는 것은 권력이나 기회를 비롯하여 고부가가치산업의 집중임.

우리가 흔히 말하는 수도권은 머리이고, 지방은 손발이라는 이야기에 해당함.

수도권은 스스로 연구하고 기획하지만 지방은 단지 실행만 함.

결국, 지방은 스스로의 힘으로 성장하지 못한다는 우려를 보여주는 것임. 이러한 불평등의 심화는 파멸을 초래할 수 있음.

여기서 하나의 고민은 지방분권과의 관계설정임. 자력갱생이 힘든 지방에서 지방분권만을 강조하기에는 한계가 있으므로 조화를 만들어야 함.

○ 지방은 안중에도 없는 수도권규제완화 몽니

최근 청와대와 정부는 “수도권 규제완화=지역 균형발전”이라는 이상한 논리를 생성되고 있음은 우려됨. 그나마 남아있는 실질적인 수도권규제완화는 대기업 투자와 대학의 설립 정도임.

사실, ‘지방을 떠나는 지방대학’이 최근 논란이 되고 있음. 충남 홍성의 청운대가 인천 도화지구 제2캠퍼스 개교, 중부대는 경기 고양캠퍼스, 을지대는 의정부캠퍼스, 동양대와 침례신학대는 동두천 캠퍼스 조성을 각각 추진중. 이는 지방에 있으면 미래가 없어 보이는 대학인데, 수도권만 가면 문제가 해결되는 것이 사실임.

문제는 지역의 대학이 이전하거나 몰락하면 지역경제의 몰락을 초래하게 되고, 지방에서의 대학은 대학만의 문제가 아님을 인식하고 대학구조개혁평가에서도 여러 측면이 고려되어야 함.

이 같은 현상은 불평등이 심화되고 있는 우리의 사회구조에 기인하고 있음은 주지의 사실이지만, 수도권규제완화가 기폭제 역할을 하게 됨.

○ 균형발전과 지방분권의 과제는

지방분권이 타당한데, 자력갱생이 취약한 지방의 구조적 한계를 극복할 방안이 요구됨. 균형발전정책의 초점은 다소 흐려진 면이 있지만 내용을 유지하면서 어느 정도 진행된 면이 있다고 볼 수 있지만, 지방분권의 측면에서 보면 참여정부에 비하여 더 진전된 것을 확인하기가 어려움. 이러한 엇박자로 인하여 균형발전과 지방분권의 시너지 효과를 느낄 수 없는 것으로 보임.

다음세대에서는 균형발전을 가장 중요한 영역으로 두면서 지방분권을 활성화

시켜야 함. 균형발전은 컨텐츠이고 지방분권을 수단이므로 이들의 조화를 통한 지역발전정책의 변화를 가져와야 함.

이를 위해 지방재정의 건전성 확충을 위한 조세체계 개편과 지방자치단체의 포괄적 입법권 보장 등 현재 논의되고 지방자치와 지방분권에 관련한 내용에 대한 검토가 요구됨.

세종시와 혁신도시의 완성도를 높이는 정책을 지속적으로 추진하여 균형발전 정책의 중심으로 자리매김.

인구감소, 지방재정위기 등을 고려하면 균형발전정책의 틀을 ‘발전’보다는 ‘지속가능성’이나 ‘대안문명’ 등으로 패러다임의 변화에 대한 구상.

- ‘국가균형발전선언 기념 학술심포지움’을 ‘국가균형발전 성과확산 학술심포지움’으로 개최되기를 기대하고, 균형발전정책의 성공적인 추진을 위한 ‘현장 밀착형 중간지원조직’의 설립과 운영도 제안.

토론 3

지역간 균형 발전의 방아쇠는 당겨졌나? : 인구 이동으로 본 지역간 균형 발전 정책의 평가와 전망

김 규 원
(한겨레신문 기자)

1. 균형 발전 정책에 따른 인구 이동 효과

가. 세종시의 수도권 → 지방 인구 이전 규모

- 2012~2014년 세종시로 18개 중앙 정부 기관, 18개 소속 기관, 14개 국립 연구 기관 등 50개 기관의 1만6194명이 이전. 평균 가족 구성원 3인이 모두 이주하면 4만8582명, 2인만 이주하면 3만2388명이 이주할 것으로 예상돼. 단 기적으로는 1~2명 이전이 현실에 더 가까울 듯. 현재까지 1만6천~3만2천명이 수도권에서 세종시로 이주한 것으로 볼 수 있어. 아직 미래창조과학부, 국민안전처, 인사혁신처 등 2408명, 국토연구원 393명이 이전하지 않았음.

나. 혁신도시의 수도권 → 지방 인구 이전 규모

- 2012~2014년까지 전체 134개(세종시 20개 제외) 지방 이전 대상 산하 기관 가운데 80개 기관이 혁신도시로 이전. 2015년 이후 54개 기관이 추가로 이전 예정임. 인구 규모로는 전체 4만7556명 가운데 2만3978명이 이전했고, 2015년 이후 나머지 1만9734명이 이주할 것으로 예상돼. 1~2인이 이주한다고 보면 2만3978명에서 4만7956명이 수도권에서 혁신도시로 이주한 것으로 추정. 혁신도시가 10개이므로 한 지역당 2400~4800명이 이주한 셈임. 따라서 세종시와 혁신도시 정책을 통해 2014년까지 4만~8만명 정도가 수도권에서 지방으로 이주한 것으로 추정.

다. 수도권과 지방 사이 인구 흐름이 뒤바뀌어(국가통계포털 인구 자료)

- 2012년부터 2014년 사이 3년 동안 수도권에서 지방으로 1만8595명이 순이동(수도권 → 지방 인구에서 지방→수도권 인구를 뺀 것). 이는 2009~2011년 6만6563명, 2006~2008년 24만6660명, 2003~2005년 40만6049명이 지방에서 수도권으로 이동한 것에 비춰보면 분명한 변화임. 그러나 이것이 온전히 세종시와 혁신도시 건설에 따른 지역간 균형 발전 효과인지는 좀더 분석 필요.

라. 충청권이 가장 큰 수혜 ... 세종시는 충청권에서 더 많은 인구 유입

- 2012~2014년 수도권에서 충청권으로 순이동한 인구는 6만463명으로 전국에서 압도적으로 많았음. 광역시도 별로는 충남이 2만4898명으로 가장 많았고, 세종시가 2만1979명, 충북이 1만4379명으로 나타났음. 대전은 오히려 수도권으로 793명이 순이동했음.
- 전국과 충청권에서 충남 다음으로 수도권 인구를 많이 순유입한 세종시는 3년 동안 전국에서 5만9645명을 끌어들이었는데, 이 가운데 2만1979명만 수도권에서, 3만2278명은 충청권에서 순유입해. 수도권보다 주변 충청권의 인구를 더 끌어들이는 셈. 특히 대전에서 1만9551명을 끌어들이었는데, 이는 서울, 경기, 인천 전체에서 끌어들이는 인구와 거의 비슷한 수준. 수도권과 충청권(세종시) 사이의 지역 균형 발전이 아니라. 충청권 안에서의 지역 균형 발전이 될 우려도. 또 세종시가 대전시 주변의 신도시가 됨으로써 기존에 건설하게 성장하던 대전을 부실하게 만들 우려도.

마. 소외받았던 제주와 강원도의 약진

- 지난 3년 동안 충청권 다음으로 수도권 인구를 많이 끌어들이는 곳은 뜻밖에 제주와 강원으로 나타나. 제주는 1만7100명, 강원은 9426명으로 이들 두 지역으로 모두 2만6536명의 수도권 인구가 유입됨. 혁신도시가 각 1곳뿐인 제주, 강원도의 수도권 인구 유입은 놀라운 점이 있고, 앞으로 참고할 만한 가치가 있음. 제주는 제주특별자치도의 이주, 투자 유치 노력, 강원은 수도권에 가까운 위치가 큰 역할을 한 것으로 보임.

바. 영남과 호남은 여전히 인구 순유출

- 5개의 혁신도를 가진 영남은 3년 동안 5만8794명이 수도권으로 순유출, 부산과 대구는 1만8천여명, 경북과 경남은 1만여명, 울산은 1천여명이 수도권으로 순유출. 다만 연도별로 보면 2012년 2만6천여명에서 2013년 1만8천여명, 2014년 1만4천여명으로 줄어드는 추세여서 그나마 다행.
- 2개의 혁신도시를 가진 호남도 같은 기간 9610명이 수도권으로 순유출됐고, 특히 광주는 순유출 인구의 대부분인 8596명을 차지해. 영남권과 마찬가지로 2012년 5853명에서 2013년 3079명, 2014년 678명으로 줄어드는 흐름에 있다는 점이 다행. 전북은 1700명이 순유출, 전남은 686명이 순유입돼 한전 등 혁신도시의 혜택을 본 것으로 추정됨.

2. 2012~2014년 균형 발전 정책에 대한 평가

가. 아직 성과는 작으나 큰 흐름이 뒤집혔다는 의미

- 애초 지역 균형 발전 정책은 2012년부터 2030년까지 수도권에서 170만명의 인구를 충청과 호남, 영남에 분산하려는 목표를 갖고 있었음. 충청에 65만명, 호남에 34만명, 영남에 72만명을 이전시키려는 계획. 그러나 지난 3년 동안 수도권에서 충청, 영남, 호남으로 순이동한 인구는 -7941명, 다시 말해 삼남에서 오히려 수도권으로 7941명이 유출됐음. 오히려 강원, 제주에 수도권 인구 2만6536명이 이동함으로써 그나마 수도권에서 지방으로 순이동한 인구가 1만 8595명이 됨.
- 그러나 수도권과 지방 사이 인구 이동의 방향이 바뀌었고 이것이 노무현 정부가 들어선 이후의 일관된 추세라는 점이 주목할 만함.

나. 본격적 인구 이동에는 시간이 걸릴 듯.

- 아직 2012년부터 정부 기관과 소속, 산하 기관의 이전이 시작됐다는 점에서 좀더 길게 봐야 하는 측면이 있음. 특히 이전 공무원, 임직원들이 아직 이전하지 않았거나 혼자 이주한 경우도 적지 않다는 점. 또 기반 시설들이 이들

기관과 인원의 이주 직후부터 마련되기 시작했다는 점 등 봐야 할 듯. 이들 기관의 이전에 따라 추가적으로 이전할 가능성이 있는 민간 기업이나 대학, 연구소 등의 이전에는 시간이 걸린다는 점도.

다. 균형 발전 정책의 구조적, 태생적 한계도

- 가장 큰 이유는 방아쇠가 당겨지지 않았다는 점. 정부 이전의 핵심인 청와대와 국회가 움직이지 않음으로써 이른바 ‘방아쇠 효과’가 나타나지 않았고, 물꼬가 터지지 못했음. 국가 정책의 최고 핵심 기관이 이전하지 않음으로써 균형 발전의 거대한 흐름이 시작됐다는 점을 보여주지 못함. 두 기관이 움직였다면 시민들의 생각도 큰 변화를 겪었을 것이며, 다른 기관들의 인원이나 시설의 이전에도 상당히 자극이 됐을 것. 아직 지역간 균형 발전 정책은 조용하고 느리게 진행돼 왔고, 다른 부문으로 충분히 파급되지 못하고 있음.

라. 후임 정부의 부정적, 소극적 태도

- 이명박 정부는 세종시 정책 자체를 백지화하려고 했음. 이 시도로 인해 세종시의 건설은 약간의 영향을 받았으나, 혁신도시 건설은 최대 2년까지 늦춰졌음. 당시 박근혜 대통령은 백지화를 반대함으로써 세종시 정책의 좌초를 막았으나, 집권 뒤에는 균형 발전 정책에 소극적 태도로 일관. 예를 들어 국무회의 등 주요 활동을 거의 서울에서 하고 있고, 자신이 새로 만든 미래창조과학부, 국민안전처, 인사혁신처 등은 법률상 세종시로 옮겨야 함에도 계속 움직이지 않고 있음. 최근 들어 수도권 규제 완화까지 추진.

마. 신도시 정책이라는 한계

- 균형 발전 정책과 관련해 노무현 정부의 가장 큰 아쉬움은 세종시와 10개 혁신도시를 모두 신도시 방식으로 건설한 것. 신도시 방식은 기반 시설을 갖추는데 시간과 비용이 많이 들어서 세종시는 물론이고 혁신도시 대부분이 기반 시설을 제대로 갖추지 못한 상황임. 이것은 이전 기관의 인원뿐 아니라, 이전 가능성이

있는 다른 기관과 인원의 이전에도 걸림돌이 되고 있음. 예를 들어 행정도시를 대전으로 옮겼다면 노무현 정부 말기나 이명박 정부 초기에 다 건물을 다 지어서 옮겼을 것임. 혁신도시들도 해당 지역의 중심 도시로 들어갔더라면 인원들도 더 빨리, 더 많이 이전했을 가능성이 있음. 대전에서 보듯 신도시의 발전은 기존 도시의 인구 유출까지 일으킴.

3. 2단계 균형 발전 정책의 과제와 전망

가. 가장 중요한 일은 권력을 잡는 것

- 노무현 정부 때 겪었듯 권력을 잡아도 지역간 균형 발전 정책은 추진하고 성공시키는 것이 극히 어려운 사업. 또 노무현 정부 이후에 민주진보 세력이 집권했다면 이 정책의 현재 상황은 많이 달랐을 것. 2단계 지역간 균형 발전에 대한 희망과 계획이 있다면 다음 총선과 대선에서 반드시 권력을 잡기 위해 몸을 던져야 할 것.

나. 세 가지 힘 1 : 정부

- 기존 균형 발전 정책은 인구를 끌어들이는 세 가지 원천인 정부와 기업, 대학 가운데 정부를 수도권에서 지방으로 이전한 것임. 세종시에 50개 기관, 전국에 134개 기관 등 이 나라의 정부 기관과 공기업을 절반가량 수도권에서 지방으로 옮긴 것임. 이는 한국 역사상 상당히 어려운 일을 해냈다고 평가할 수 있음. 그러나 청와대와 국회가 이전되지 않음으로써 균형 발전에도 방아쇠가 당겨지지 않았고 국가 운영에도 부담과 걸림돌이 되고 있음. 따라서 시급히 이를 해결해야 함.

다. 청와대와 국회 이전 어떻게?

- 이 두 기관의 이전은 헌법 개정이나 국회의 결의가 필요하다는 절차적 측면에서나 이 나라의 주도권을 둘러싼 권력 투쟁이라는 내용적 측면 모두에서 극히 어려운 일임.

- 이론적으로는 몇 가지 방법이 있음. 정면으로 문제를 푸는 것으로 첫째는 헌법재판소의 요구대로 헌법을 개정해 “(한반도가 통일될 때까지) 대한민국의 수도는 세종시다”라고 명시하는 방법, 둘째 청와대와 국회 이전을 국민투표에 붙이는 방법, 셋째 국회가 스스로의 결의에 따라 세종시로 옮기는 방법 등임. 이 방안을 추진하기 위해서는 대선이나 총선에서 이를 의제로 제시하고 승리해야 함. 그러나 이런 정면 승부적인 방법은 정치 세력간의 극단적 갈등과 충돌을 일으킬 가능성이 크며, 실패했을 때 우회하기 어려움.
- 따라서 일단은 현 상황에서 우회하는 방법을 생각해볼 수 있는데, 세종시에 제2청와대와 제2국회를 설치하는 방법이 있음. 현재 상황을 유지하되 운영의 묘를 발휘하는 것임. 대통령이 국무회의를 여는 등 더 자주 세종시에서 일함으로써 실질적인 정부 운영의 중심으로 만드는 것임. 국회 경우 일단 상반기 국회를 세종시에서 하반기 국회를 서울에서 여는 방법을 생각해볼 수 있음. 참고로 ㄷ자 모양의 정부세종청사의 한가운데에는 6~7만평의 아주 좋은 터가 있음. 이런 방안들은 세종시를 실질적인 수도로 만드는 한 방안임. 그러나 우회 방안 역시 민주진보 세력이 권력을 잡았을 때나 가능한 방안임.

라. 세 가지 힘 2 : 기업

- 민간 기업을 세종시와 혁신도시로 옮기기 위해서는 그에 맞는 유인책이 있어야 할 것이나, 세종시는 행정보시의 취지에 맞게 공공 서비스, 연구, 교육, 컨설팅 등 업종이 바람직할 듯. 혁신도시는 일차적으로 입주 공기업들이 스스로 사업을 발전시키는 것이 필요하며, 입주 공기업의 성격에 맞는 기업을 해당 클러스터에 유치하는 것이 필요할 듯.

마. 세 가지 힘 3 : 대학

- 세종시의 경우 행정수도, 행정보시로 추진됐음에도 이전 시기에 맞춰 국립 단과 대학 하나도 설립하거나 이전하지 못했음. 당시 정부가 준비할 상황이 됐다면 단과 대학 수준의 국립행정대학이나 국립사회과학대학, 국립도시건축대학 등은 충분히 설립하거나 유치할 수 있었음. 예를 들어 서울대의 행정대학원이나 환경

대학원 정도가 옮겨왔다면 이상적이었을 듯. 현재 서울대에 15개 단과대학과 7개 특수대학원이 있는데, 이 가운데 일부를 활용하는 방안이 가능한지 검토할 필요. 현재 서울대가 법인으로 바뀌어 좀더 어려워진 듯.

- 혁신도시들은 각 도시의 선도 기업의 성격에 맞는 전문성 있는 단과 대학을 유치하거나 연계할 수 있도록 법제도적 지원을 할 필요가 있음. 세종시 경우도 국립 대학을 추가로 설치할 수 없다는 교육부의 강경한 원칙에 막혀 사립대를 유치하는 방안을 추진 중임.

바. 지방 분권을 함께 추진해야

- 국세와 지방세는 8 대 2 정도인데, 노무현 정부에서 국세와 지방세 비율을 일부라도 조정하지 못한 아쉬움. 또한 인사와 관련해서도 지방 정부의 권한이 많지 않음. 근본적으로 국회의원의 4억원 예산은 문제 삼지 않고, 지방 의원 4천만원 활동비에 분노하는 모순을 극복해야.
- 지방 분권 강화와 관련해서는 우려도 많으나 장기적으로 통일에 대비해 연방제 수준으로 하겠다는 생각으로 과감히 할 필요가 있음. 물론 지방 분권 과정에서 일어날 수 있는 부작용에 대해서는 적절한 통제 방안을 찾아야. 결국 지역 균형 발전과 지방 분권, 지방 자치 등을 함께 검토해야.

사. 통일 뒤의 지역간 균형 발전 문제

- 세종시를 추진하는 과정에서 통일과 관련한 문제 제기가 있었고, 노무현 정부는 명확히 답변 못해. 통일과 관련해 세종시가 불필요하다는 주장은 지금도 나와. 이와 관련해 당시 정부가 세종시를 통일 때까지의 실용적인 임시 수도로 추진하는 것이 어땠을까 하는 생각도 들어. 왜냐하면 통일 후의 수도 문제를 지역간 균형 발전 정책의 관점에서 보면 당연히 북한 쪽에 수도를 두는 것이 타당하기 때문임.
- 통일이 된다면 지역간 균형 발전 문제는 또 한 번 거대한 도전을 만날 것. 독일 경우 통일 뒤 동독 인구의 20% 이상이 서독으로 이주하는 현상 나타나. 만약

한반도에서 이런 일이 벌어진다면 500만명 이상이 남한, 주로 수도권으로 이주하는 재앙이 나타날 것임. 균형 발전 차원에서도 통일에 대한 대비가 필요함.

4. 지역간 균형 발전의 새로운 꿈을 꾸자

- 애초 노무현 정부는 균형 발전 정책을 통해 170만명을 수도권에서 지방으로 옮기는 계획을 세운 바 있어. 그러나 170만명의 합리적인 근거가 무엇인지, 왜 강원, 제주가 제외됐는지는 알 수 없어. 다시 말해 정밀하게 세운 계획이 아님. 이것은 1단계 지역간 균형 발전 정책의 한계.
- 앞으로 2단계 지역간 균형 발전 정책을 추진한다면 이 정책의 아주 구체적인 계획과 전망을 제시해야. 지역들이 균형 있게 발전한다면 시민들이 각 지역에서 어떤 삶을 살게 될지에 대해 청사진을 보여줘야. 현재 수도권 인구가 2500만명인데, 이 가운데 10분의 1인 250만명만 지방으로 옮길 수 있다면 수도권이나 지방 모두에 축복이 될 것이기 때문에.



주제 3

미래사회 변동과 균형발전 3.0

발제

성경륜(한림대 교수)

토론

- ① 황태규 (우석대 교수)
- ② 김중석 (강원도지방분권추진위원장)
- ③ 이두영 (충북 경제사회연구원장)

국가균형발전 선언 11주년 기념 학술회의

미래 사회변동과 균형발전 3.0

2015.3.5

성경륜 (한림대 교수,
전국가균형발전위원장)

균형발전 정책의 변화

- 참여정부: 균형발전 1.0
 - 과도한 지역불균형 해소를 위한 공간재편: 신행정수도 건설, 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설
 - 지역혁신역량 강화, 산학연 협동체계 구축, 지역전략산업 육성 → 자립적 지방화
- 이명박/박근혜 정부: 균형발전 (불균형발전) 2.0
 - 지역특성화 발전, 지역경쟁력 증진, 초광역발전에 치중
 - 규제철폐 (기업규제완화 + 수도권규제완화) → 기업간·지역간 불균형 확대
 - 민주 지방정부에 의한 정책혁신: 복지, 교육, 도시재생, 사회적 경제, 생태환경 분야의 큰 발전
- 다음 시대의 과제: 균형발전 3.0
 - 진보의 발전론 (균형발전) + 보수의 발전론 (불균형발전론: 경쟁력) → 변증법적 통합
 - 지역 균형발전과 지역경쟁력 담론을 넘어서는 제3의 대안적 발전 추구
 - 지역간·계층간 균형 + 인간·자연간 균형 회복

민주 지방정부의 정책혁신: 우수 사례 (2015 자치분권 정책박람회: 기초 지방정부)

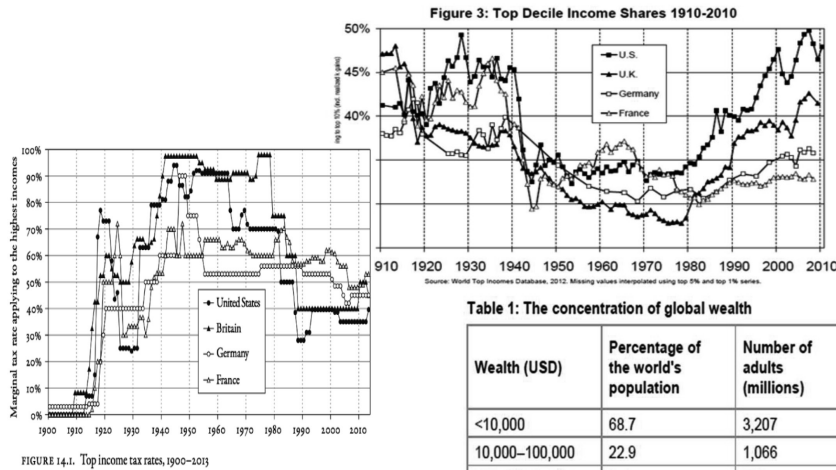
정책분야	주요 내용
시민공동체, 마을 만들기	마을교육공동체 육성 (오산시), 마을자치공동체/마을카페 운영(광산구), 지역창안대회와 지역공동체 육성 (정읍시)
도시디자인, 도시재생	교육/문화/복지/생활체육시설의 복합시설화 (화성시), 마을지도 만들기와 도시재생사업 (동작구), 불필요한 시설물을 철거하는 도시 비우기 사업 (종로구)
도시경제, 농어촌 살리기	사회적 경제와 마을 만들기의 연계 추진 (성북구), 취업상담/채용협약/청년인턴제를 통한 취업확대 (구로구), 전통산업과 첨단산업의 융복합 및 사회적 경제생태계 육성 (성동구), 양파재배 기계화단지 조성(무안군), 매실한과의 6차산업화 ()
복지건강공동체	복지사각지대·복지자원 발굴 및 긴급대응 (동대문구, 광주시 남구/복지호민관, 광주시 서구, 대전시 서구/WEELPER), 홀몸어르신을 위한 공공원룸주택 공급과 노노케어 실현 (금천구), 자살예방과 심폐소생술 교육 (노원구), 찾아가는 건강검진관리 (계양구), 결식아동을 위한 엄마밥상 사업 (전주시), 맞춤형 교통복지 (아산시)
문화와 지식공유	유희 파출소의 문화공간화 (군포시),), 특색있는 동별 마을축제 개최 (유성구), 아트밸리와 교육의 접목 (부천시), 작은 열린 도서관 확산 (관악구, 시흥시)
녹색환경, 도시농업	‘숲속애’ 마을공동체/공동체텃밭 지원(도봉구), 주민공동체와 환경관리(인천 남구) 왕송호수의 수질개선과 생태학습장화(의왕시), 환경기초시설의 지하화 및 랜드마크공원 조성 (하남시), 신재생에너지 발전소 유치 (강동구), 도시농업공원 조성과 로컬푸드 (강동구), 자원순환센터 설립과 우수지의 생태복원 (영등포구). 생태습지공원 조성 (남원시), 생태도시 추진 (담양군), Green-Best 사업 (증평군)
지방분권과 제도혁신	주민참여형 도시계획 (수원시, 성남시), 시정주민참여위원회/주민참여예산위원회/시민감사위원회의 운영 (고양시), 주민참여예산제도 운영 (은평구), 자치행정과 교육행정의 연계 (화성시, 양천구), 지역사회 기업을 활용한 청소년 직업체험 (이천시)

미래 정책설계의 고려 요소: 5대 위기

- 불평등 위기
 - 사회불평등: 계층간 불평등, 국내적/국제적 불평등
 - 지역불평등: 불균형성장 전략의 결과, ‘파멸적 비대화’ 진행
- 인구 위기
 - 저출산-고령화의 동시 진행: 저출산 쇼크, 고령화 쇼크
 - 비수도권 지역과 농촌 지역의 심대한 타격 → 국회의원 정수 재조정 문제
- 고용 위기
 - 세계화, 기술발전, 교육격차
- 공동체 위기: 인구 공동화, 지역산업 몰락, 불평등 위기
- 생태환경 위기
 - 화석연료의 과다사용 → 지구온난화, 기후변화
 - 자원고갈과 생물종 멸종

불평등의 증가

- 세율의 변화
- 상위 10%의 소득 변동



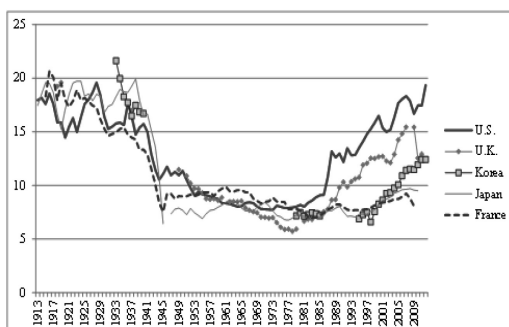
- 세계적 불평등

Table 1: The concentration of global wealth

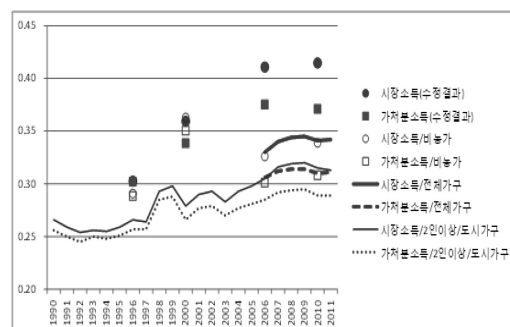
Wealth (USD)	Percentage of the world's population	Number of adults (millions)	Percentage of world's wealth	Total wealth (trillions of dollars)
<10,000	68.7	3,207	3.0	7
10,000-100,000	22.9	1,066	13.7	33
100,000-1 million	7.7	361	42.3	102
> 1 million	0.7	32	41.0	99

한국의 불평등

상위 1%로의 소득집중



지니계수의 변화

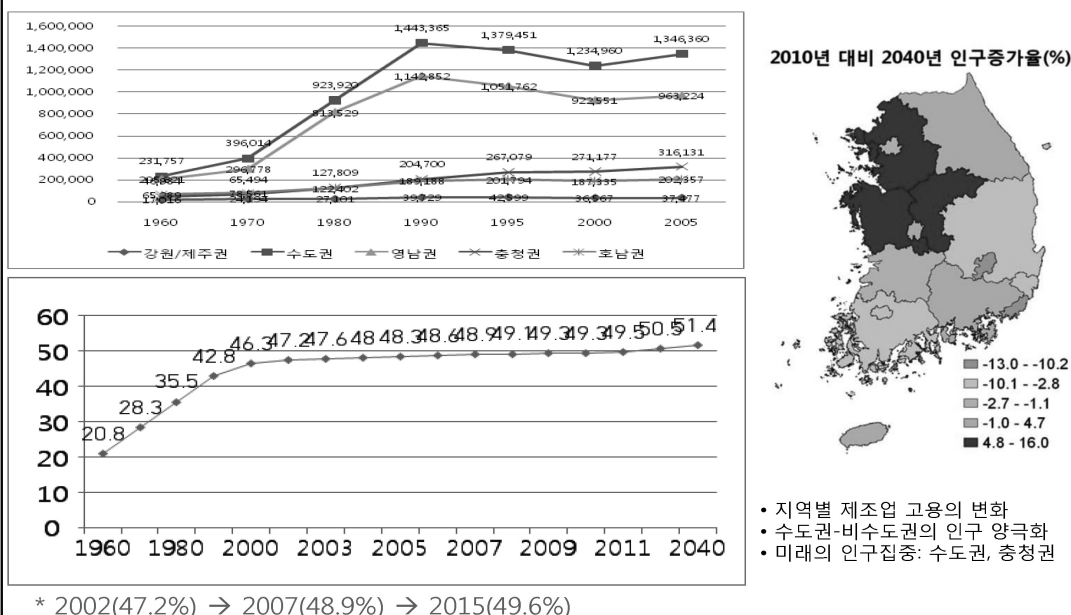


지역불평등: 원인과 전개

- 세 가지 이론
 - 세계화/교역이론: 특정 지역의 성장과 몰락 (산업)
 - 인적자본/기술 이론: 특정 지역의 기술/인재 집적
 - 정치/정책이론: 규제완화에 따른 지역별 격차 확대
- 최악의 결과: "파멸적 비대화"
 - 집적경제의 등장 → 공간적 분화
 - 정부의 불균형 성장 전략 → 누적적 인과작용
 - 신경제지리학 (new economic geography): 파멸적 비대화 초래

7

한국의 지역불평등: 최악의 상황



8

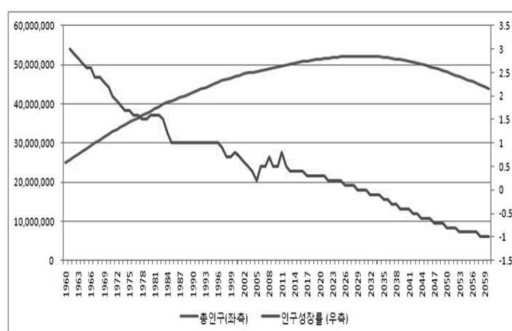
지역불평등: 미래 전망

- 지속적으로 성장할 지역
 - 정부, 공공기관, 대학, 국책연구소, 민간연구소 집적 지역
 - 경쟁력 있는 산업과 기업을 보유하고 있는 지역
 - 창조도시(대학, 젊은 인재, 문화, 좋은 자연환경)의 잠재력을 갖춘 지역
- 약화/몰락/붕괴의 위험이 있는 지역
 - 저출산/고령화가 빠르게 진행되는 지역
 - 농촌 지역
 - 비교우위가 약화되는 산업을 보유하고 있는 지역 (예: 미국 디트로이트 → 자동차산업)
- 향후 수도권과 충청권의 대도시를 제외한 나머지는 지역붕괴의 길로 가게 될 것임 → 2018년 이후 가속화

9

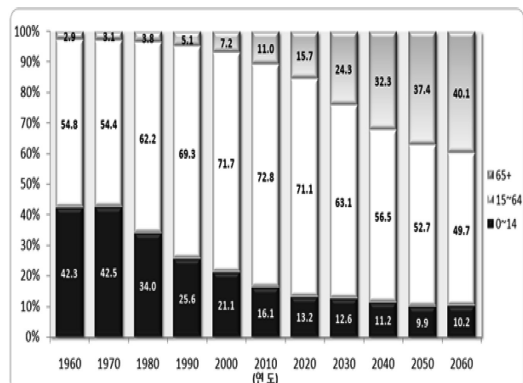
인구위기: 저출산-고령화 실태

총인구/인구 성장률 추이



주 1. 총인구는 2010년까지 확정인구이며, 2011년 이후는 다음 인구 추계시 변경될 수 있음
 2. 인구성장률은 전년도대비 인구증가율임
 자료 : 통계청(2011), 『장래인구추계: 2010~2060』

연령계층별 인구구성 변화



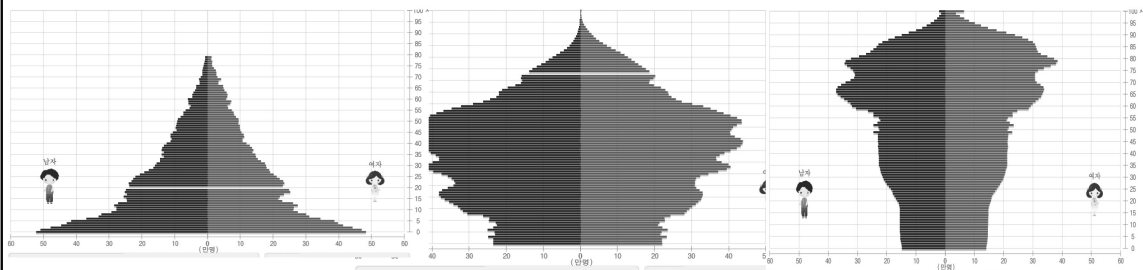
10

인구혁명: 역피라미드 구조로의 전환

1960년

2013년

2060년

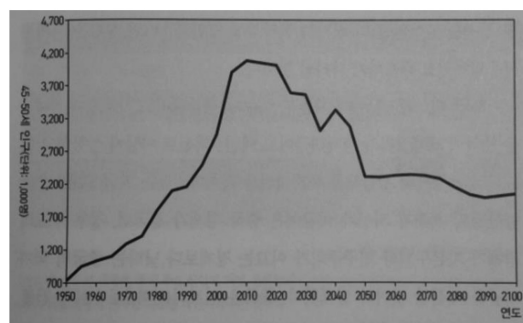
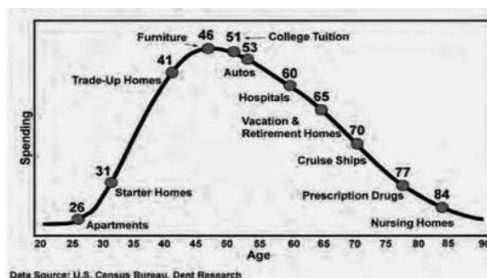


11

저출산-고령화의 미래: 인구절벽과 소비절벽

Life cycle & spending wave
(46세 때: 소비지출이 고점)

한국의 소비흐름: 47년 후 고점
(2018년)



2015-02-26

12

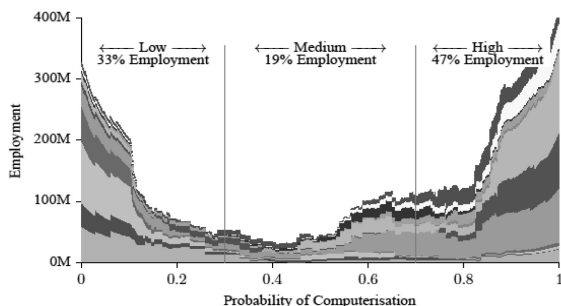
고용위기: 원인

- 세계화: outsourcing
 - 기업의 해외이전
 - 경쟁심화 → 가격경쟁 (상품가격, 임금)
 - 신자유주의 확산: 규제완화 (자본/토지/노동규제), 민영화, 복지 축소
- 기술발전: robo-sourcing
 - 컴퓨터와 통신기술의 발전
 - 자동화 기술의 발전
 - 기술에 의한 노동대체
 - “노동의 종말” (Jeremy Rifkin, 2005)
- 국내외 경제위기 (공황?)

13

고용위기: 미래전망

Oxford 연구진: C.B. Frey and M.A. Osborne
(2013) → 미국 전체 직업의 47% 이상이 자동화에
의해 사라질 가능성
* 전체 직업 중 자동화 고위험 비율이 47%



유엔미래보고서: 2045 (2015)

- 중요한 기술변화
 - 인공지능, 로봇기술(소프트웨어, 하드웨어), 사물인터넷
 - 무인자동차/항공기(드론), 3D 프린터, 바이오 프린터, 자동번역(기사작성, 판례검색, 질병진단, 기후분석 등)
 - 로봇: 청소, 경비, 전투, 위험물 제거, 재난대응, 배달, 친구, 가이드, 간호, 섹스 파트너, 가상 안내직원
- 고용의 종말
 - 인공지능, 로봇, 3D 프린터 등에 의해 최대 90%의 일자리가 소멸 가능

14

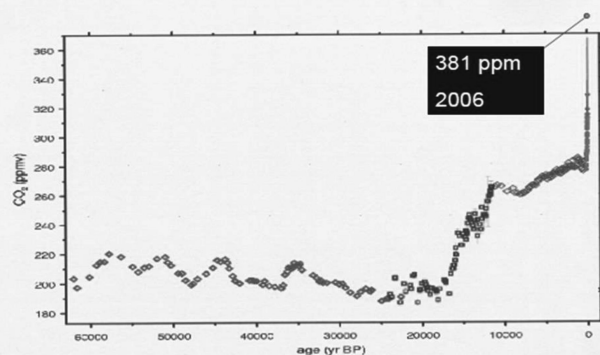
공동체 위기

- 인구감소
 - 저출산/고령화
 - 인구이탈: 수도권/대도시로 이동
- 불평등 증가와 고용감소
 - 자동화 기술의 발전
 - 글로벌 경쟁에 따른 산업/기업의 해외 이전
- 지역산업의 취약성
 - 산업화 시대의 중화학공업과 경공업
 - 주로 대기업의 하청공장: 연구개발 기능 결여, 단순조립 가공 기능
 - 세계화/경쟁심화에 따른 지역소재 주력산업의 붕괴 가능성
- 온라인 의존성 증가, 개인주의화, 사회적 자본의 약화

15

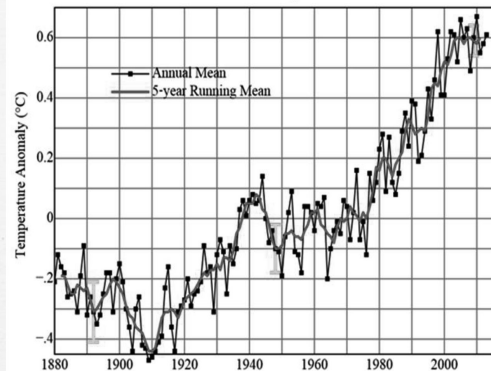
생태환경위기 (1): 지구온난화

Carbon dioxide levels over the last 60,000 years



2015-02-26

Global Land-Ocean Temperature Index



16

생태환경위기 (2): 지구온난화

- IPCC's 5th Assessment Report (2013): Prediction

	Scenario	2046-2065		2081-2100	
		Mean	Likely range ^c	Mean	Likely range ^c
Global Mean Surface Temperature Change (°C) ^a	RCP2.6	1.0	0.4 to 1.6	1.0	0.3 to 1.7
	RCP4.5	1.4	0.9 to 2.0	1.8	1.1 to 2.6
	RCP6.0	1.3	0.8 to 1.8	2.2	1.4 to 3.1
	RCP8.5	2.0	1.4 to 2.6	3.7	2.6 to 4.8
	Scenario	Mean	Likely range ^d	Mean	Likely range ^d
Global Mean Sea Level Rise (m) ^b	RCP2.6	0.24	0.17 to 0.32	0.40	0.26 to 0.55
	RCP4.5	0.26	0.19 to 0.33	0.47	0.32 to 0.63
	RCP6.0	0.25	0.18 to 0.32	0.48	0.33 to 0.63
	RCP8.5	0.30	0.22 to 0.38	0.63	0.45 to 0.82

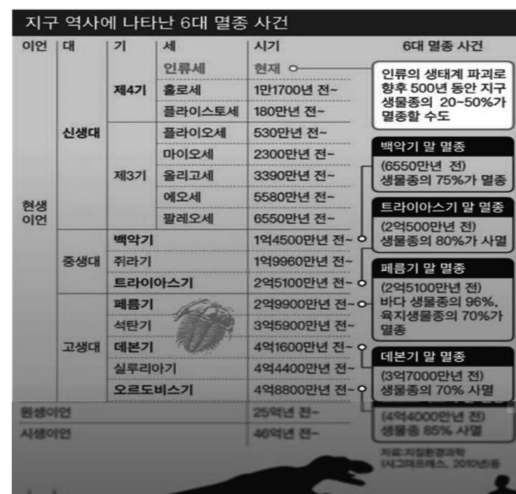
17

생태환경위기 (3): 자원고갈과 생물멸종

자원고갈

광물종류	자원고갈까지 남은 기간 (년) * 가정: 매년 2% 채굴 증가
스트론튬	11
은	12
금	15
아연	15
루석	18
인듐	19
저트코늄	19
납	19
수은	22
텅스텐	23
구리	23
알루미늄	28
망간	29
니켈	30
몰리브덴	32
이트륨	40
나오브	40
철	48

생물 멸종



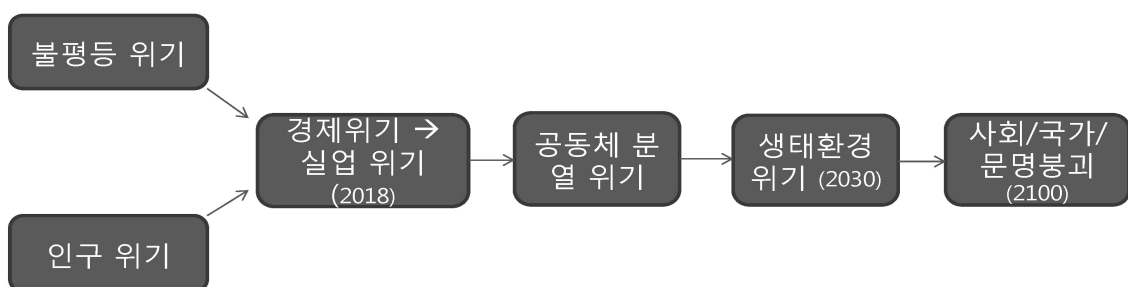
18

5대 위기의 결과: "Perfect Storm"

- 불평등위기, 인구위기(인구감소/고령화), 고용위기
- 수요기반의 지속적 약화
- 상품시장, 자산/부동산시장, 금융시장 붕괴 → 디플레이션, 공황경제의 일상화
- 미래의 고용기반, 사회보장시스템, 국가재정 붕괴
- 일본의 "잃어버린 20년" → 한국의 미래는? 초이노믹스가 해결책인가?
- 공동체위기와 생태환경위기
- 불평등, 실업 증가에 따른 공동체 분열 심화
- 자연의 분노, 자연의 습격 → 대규모 자연재난 일상화
- 빈부격차에 따른 재난대응 격차, 안전격차 발생
- 5대 위기의 결합 → 국가위기와 지역위기
- 복합적 재난, 갈등, 충돌의 확산/증폭 → 전면적 국가위기
- 지역별 위기의 역전: 과거 인구/경제력이 집중된 곳의 위기 증폭, 그 외 지역의 위기대응이 보다 용이할 것
- 수도권과 대도시: 각종 자연재난과 사회적 위험의 집적
- 지역/마을: "인류의 최후 보루"가 될 것

19

미래 예측: Perfect Storm in Korea



- 붕괴 경로 예방 (대안적 발전, 대안문명의 길): 불평등 축소, 인구위험(저출산·고령화) 완화, 경제위기/실업위험 해소, 공동체 연대 강화, 생태환경위험 축소·예방 등의 복합적 대책을 지속적으로, 강력하게 추진해야 함

2015-02-26

20

균형발전 3.0 설계

- 정책목표
 - 5대 위기의 예방 및 완화
 - 지역은 5대 위기의 현장이고 동시에 '최후의 보루'이므로 지역의 종합적 역량을 제고
 - 불평등/고용/기후/에너지/식량위기 등으로 인해 '파멸적 비대화'의 중심지인 수도권과 대도시는 향후 2030년 이후 '파멸적 붕괴'의 중심지가 될 가능성
- 균형발전 3.0 구상
 - 1/2단계 균형발전: 1) 계층간+지역간 불평등 완화 (경제적/산업적 불균형의 완화, 공간적 편중의 완화), 2) 지역의 특성화 발전
 - 3단계 균형발전: 1.0과 2.0 + 인간과 자연의 균형 회복을 위한 정책 → 지역공동체 강화, 재생에너지로의 에너지 전환/주택혁신/교통혁신, 사회경제적 협동/공유 체계 구축

21

균형발전 3.0의 주요 정책

- 지역공동체 강화
 - 신뢰와 사회적 자본 확충
 - 사회적 경제와 공유경제를 통한 지역사회 통합 추구
 - 일반 시민과 노인의 사회참여/봉사 기회 확대
- 자생적 지역혁신역량 강화
 - 지역의 인적 자본 확충
 - 산학연협력체계 구축
 - 지역내 창업과 기업유치 촉진
- 생태적·공생적 지역발전 추진
 - 지속가능발전을 위한 재생에너지로의 전환: 재생에너지+건축+교통
 - 다양한 자연재난과 사회재난 대응체계 구축
 - 자원제약과 재난에 대한 공동대응을 위해 순환경제/공유경제 육성
 - 앞으로 이 영역이 새로운 기술혁신, 투자, 고용의 원천이 될 것

22

균형발전의 과제 (1): 협동사회체계 구축

- 지역의 협동사회체계 강화
 - 지역시민사회 강화, 지역의 사회적 경제(협동조합, 사회적 기업, NPO 등) 강화
 - 사회적 자본 확충, 공동체적 결속력 증진
- 지방정부간 '지역협정'의 추진
 - 재생에너지 사용 확대, 탄소배출 감축, 건축물 기준 강화, 지역농업 확대, 지역 녹화 → 생태적 성장과 고용기회 창출
 - 전환도시(transition town) 운동의 추진
 - 지방의 정책혁신으로 중앙정부의 정책혁신 유도

23

균형발전의 과제 (2): 순환경제와 공유사회

- 순환경제와 공유사회의 육성
 - 순환경제: 자원의 재사용, 재가공, 자원사용의 효율성 증진
 - 공유사회: 제레미 리프킨 (한계비용제로 사회, 2014) → 자본주의 발전(기술발전)에 따른 한계비용 감소 및 자산과 상품의 stock 증가 → 소유보다 저렴한 임대 혹은 공유 확산
- 도시 녹화: 도심공원, 옥상정원 (시카고 Daley 시장의 노력)
- 지역농업/도시농업 및 로컬 푸드 활성화: 유기농 생산, 식품의 이동거리 축소 → 도농협력
- 지역복지체계의 강화: 아동, 장애인, 노인 등 사회적 취약계층에 대한 보호체계
- 건강하고 행복한 삶 추구: 지역보건의료, 지역복지, 지역문화 활성화

24

주요 도시의 Green Roof: 시카고 시청, 뉴욕시, 서울시 청사



25

균형발전의 과제 (3): 기후위험 예방

- 지구온난화와 생태계 위기의 결과
- 거대도시(mega-city)의 극단적 취약성: 대도시의 붕괴 가능
- 장기적으로 거대도시로부터의 인구이탈이 확대될 것

* 참고문헌: 제임스 쿤슬러, 2011 <장기비상시대>; 마크 라이너스, 2008. <6도의 악몽>; 권 다이어, 2011. <기후대전>

- 지역공동체는 자연재난에 대응할 최후의 피난처(last shelter)
- 전기, 식량, 물, 약품 등 기초생필품 공동생산 및 공동사용
- 재난에 공동으로 대응할 수 있는 다양한 협동사회체계 구축 (NGO, 협동조합, 사회적 기업, 재생에너지 생산, 로컬 푸드, 지역 응급의료체계, 협동적 지역복지체계, 노인과 사회적 약자 보호 프로그램)
- 연결+협동+공동대응의 지역공동체 구축

26

균형발전의 과제 (4): 에너지혁명, 건축혁명, 자동차혁명

- 재생에너지 생산체계 구축
 - 태양력(태양광/태양열), 지열, 풍력 등
 - 제레미 리프킨: <3차 산업혁명>: 모든 건물을 미니발전소로 전환
 - 인센티브 활용: 보조금, 공공조달/구매에 반영
- 에너지 생산 및 절약형 건축 (많은 도시의 온실가스 70~80%가 건물에서 배출)
 - 신축 건축물에 대한 새로운 기준과 규제: 패시브 하우스, 액티브 하우스
 - * 건축자재: 독성이 없는 자재, 근거리 이동 자재, 단열강화 (벽, 창)
 - 기존 건물의 친생태적 리모델링 → 공공건물부터 시행
- <참고> 보스턴 시의 Cambridge Energy Alliance (2007.4월 출범)
 - 건물주와 에너지서비스 기업의 협약에 의해 건축물 개·보수 추진
 - 공사비용은 에너지서비스 기업이 부담, 건물주는 일정 기간 동안 에너지 절감분으로 비용 충당, 그 이후에는 저렴한 에너지 비용 지불
- 자동차의 혁신: 하이브리드카 (휘발유+전기), 수소자동차, 전기자동차

27

건축혁명: passive housing (에너지 절약), active housing (에너지 생산)

홍천 살둔제로에너지 하우스



양평 에너지독립하우스



28

빌딩 건축혁명

국립환경연구원 (탄소제로 건물)



삼성: 그린 투모로우 (100% 자립 목표)



자동차 혁명



폭스바겐 하이브리드카, XL1 (1L + 전기: 111Km)

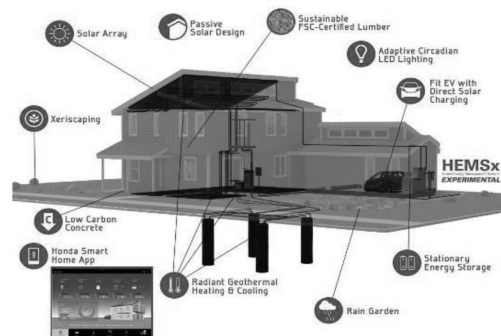
토요타 수소차 미라이 (3분, 700Km, 7천만원)

독일 나노플로우셀 AG 개발, 전기스포츠키아 (920마력, 600Km 주행)



30

혼다 자동차의 실험 (생태적 주택/건축 + 재생에너지 + 전기자동차)



31

더 큰 과제: 사회생태국가로의 전환

- 국가의 변동
 - 전통적 국가: 일정한 영토내에서 안보·질서와 물질적 풍요를 추구하는 독점적 지배조직 → 富國強兵, 國利民福, 富民德國의 이상 추구
 - 국가의 진화: 약탈/지배국가 (predatory/conquering state) → 안보/경찰국가 (security/police state) → 발전국가(developmental state) → 복지국가(welfare state)
- 기존 국가의 평가
 - 물질주의: 국가와 국민의 물질적 풍요 추구 → 국력 극대화 (경제력, 군사력)
 - 단기주의: 단기적 이익 추구 → 국익 극대화
 - 국가간 경쟁, 대결, 전쟁 → 국가 자원의 총동원을 통한 승리 추구 (현실주의: realism)
 - 종합: 자연자원의 무한대 추출/활용을 통한 결과적으로 자연과 인류문명의 붕괴 촉진
* $70 \div \text{성장률}(\%) \rightarrow \text{자연자원(지하자원) 사용량의 배증}$ (예: 성장률 5%이면 14년 후 2배)
- 사회생태국가(the social-ecological state)로의 전환 (또는 생태적 복지국가)
 - 생태적 지속가능성과 사회정의(사회적 평등)의 실현을 최고 국가목표로 설정
 - 자연의 한계를 벗어나지 않는 범위내에서 적정성장과 자연과의 균형 유지
 - 지방정부에서부터 '사회생태국가'의 이상 실현 (위험/재난관리국가 기능 강화)
- 사회생태국가의 틀 속에서 분권국가와 강한 지역공동체 건설

32

제안

- 새정치민주연합에 대한 제안
 - 참여정부의 “지방분권과 국가균형발전” 계승과 차기 정부를 위한 정책적 준비
 - 참여정부 균형발전 정책의 최고 상징인 세종시와 혁신도시 건설 정책의 전면적 점검과 정상적 추진을 위해 당내에 <세종시와 혁신도시 발전을 위한 특별위원회> 설치·운영
 - 민주정책연구원 산하에 가칭 <세종·혁신 미래도시연구소>를 설치하여 세종시와 혁신도시의 내실있는 발전 방안을 연구하고, 나아가 인간과 자연이 공존할 수 있는 미래형 도시 모델을 연구하여 국가정책에 반영
- 지방정부에 대한 제안
 - 자치/분권/균형발전 분야의 제도혁신 및 정책혁신의 지속적 추진 → 그간의 성과에 대한 학술연구 및 대국민 홍보 추진
 - 한국사회가 안고 있는 5대 위기에 대응하기 위한 정책개발 및 실험 → 미래 대안문명의 구상과 실천
- 지역사회/시민사회에 대한 제안
 - 5대 위기와 지역공동체 붕괴에 대비한 새로운 사회혁신 추진
 - 자치분권과 균형발전 3.0의 실천을 위해 각 지역별로 다양한 실험 구심점과 사회적 연대 네트워크 구축

33

결론

- 지역불균형의 심화와 함께 다가오는 불평등위기, 고용위기, 인구위기, 생태위기, 공동체 위기 등 초대형 국가적 재난에 선제적으로 대응해야 한다
- 새로운 문명의 창조라는 관점에서 균형발전 3.0을 추진해야 한다
- 지역의 가치를 제대로 인식해야 한다
 - 지역은 위험에 처한 인류를 살려낼 수 있는 최후의 보루이다
 - 지역은 미래를 위한 기술·경제·정책·사회혁신의 실험장이다
- 균형발전 3.0과 대안적 생태문명을 상상하자
 - 지역대학과 운동형 비즈니스 그룹(사회적 경제, 창의적 에너지 기업 등)의 선도적 역할 → 새로운 문명의 구상과 실천

34

토론 1

미래 사회변동과 균형발전 3.0에 대한 토론

황 태 규
(우석대학교 교수)

□ 향후 균형발전의 방향 및 과제를 적절하게 제시

발제내용 중 지난 정부들의 국가균형발전정책에 대한 분류, 그리고 현재 지역이 처한 현실에 대한 다양한 접근방법을 통해 문제를 비교적 정확하게 도출하였고, 특히 미래사회변동과 관련된 균형발전의 방향 및 과제를 적절하게 제시하였음

□ 혁신도시 건설정책에서 혁신도시 운영정책으로 정책전환

공공기관이 지역혁신산업주도할 수 있도록 정책적 지원필요

균형발전의 핵심적인 정책이었던 혁신도시의 공공기관이전 정책이 본 궤도에 이르고 있어, 지역혁신의 핵심적인 공간으로 역할을 해야 함에도 불구하고 아직 지역에서는 산업협력 등 본질적인 지역혁신부분보다 시설건축 지역분담요구 등 지역적인 부분의 접근이 아직은 대부분이어서 혁신도시가 지역산업혁신의 주체가 될 수 있도록 하는 지원에 대한 정책필요

□ 창조적인 지역정책개발 필요

- 지방정부의 정책R&D기능 강화

지방정부가 지역의 문제를 해결하기 위해서는 각 지역별 정책R&D기능이 필요하지만 현재는 광역단체의 연구기관만 허용

* 공공지역연구는 물론 주민들의 정책개발기능도 강화필요

- 지방정부의 의무 그리고 주민의 권리에 대한 새로운 조례 필요

지방정부의 책임 그리고 주민들의 참여와 권리 등 새로운 변화를 반영한 획기적인
조례 필요

토론 2

불균형성장론 : 국가균형발전론, 이제는 지역특화행복론이다

김 중 석

(강원도지방분권추진위원장, 강원도민일보사장)

- 2004년 1월29일 국가균형발전선포식으로 시작된 참여정부의 국가균형발전 정책은 국가대개조론에 부합되는 시대정신을 담고 있었던 대역사였음. 그러나 행정수도이전과 수도권 공공기관의 지방이전, 신활력지역정책 등 핵심정책은 이후 이명박정부와 박근혜정부를 거치면서 정책의 난기류로 인해 퇴조 또는 지연되었고, 자연 정책효과도 반감되고 말았음
- 아직까지도 많은 이전대상기관이 혁신도시로 이전하지 않은 상태이며, 이전한 공공기관도 온전한 형태의 이전이 아니어서 지역에서는 실망감을 보이고 있고, 이전기관 직원들은 정서적 반감을 표출하고 있음
- 세종시의 경우도 반쪽짜리 운영으로 인해 비효율성이 지속적으로 거론되고 있고, 상당수의 직원들이 수도권에서 출·퇴근하고 있어 많은 국민들에게 마치 실패한 정책인양 매도되고 있음
- 국토균형발전정책의 이같은 난기류속에 수도권 인구집중도는 완화 또는 개선 되기는커녕 참여정부당시 47.5% 수준이었던 것이 2014년말 현재 49.4%로 상승해 조만간 50%를 넘어설 전망이다 반면 지방은 인구감소로 인해 농촌 공동체의 붕괴, 초중등학교 폐교, 지방대학의 생존위기 등이 고조되고 있음
- 이웃 일본의 경우 2014년 7월16일 47개 도·도·부현지사들이 인구의 동경권 집중과 비동경권의 한계촌락 급증 등 소자화(少子化)에 따라 ‘국가비상사태’를 선언하였지만, 세계 최소수준의 고령화속도, 저출산률을 기록하고 있는 우리는 그보다 훨씬 더 심각한 초비상사태를 맞고 있다고 할 수 있음
- 따라서, 이제 우리의 국가균형발전정책은 특정정부나 특정정권의 아젠다가

아니라 국가아젠다로 설정해 양극화되고있는 지역간 격차해소는 물론 미래 선진사회에 대비한 국가대개조차원에서 설계되어야할 것임

- 향후 새로운 국가균형발전정책의 패러다임은 국가 또는 중앙정부 주도에서 탈피해 지방분권 정책에 기반한 지방정부주도로 전환되어야 한다고 생각함. 지방분권과 국가균형발전은 정치적 수사로써는 필요한 측면이 있으나 중앙정부가 돈과 권한을 틀어쥐고 있는 현실에서 국가균형발전정책 또한 정부 주도로 이뤄질 수밖에 없고 정치력의 중앙과 수도권집중은 결국 중앙권력에 의한 자원배분의 불균형과 왜곡을 가져올 수밖에 없기 때문임.
- 지금도 대부분의 지역에서는 중앙정부가 주도하는 균형발전정책, 즉 대규모 SOC 국책사업이나 프로젝트의 유치가 지역간 격차를 줄일 수 있는 만병통치약으로 알고 있고, 국비유치에 따른 재원의 낭비적 요소가 적지 않은 것이 현실임. 이는 풀뿌리 지방자치의 정신이나 자조 자주 자립이라는 주민자치의 이상에도 부합되지 않으며 중앙정부에 대한 의존도를 높이고 지방분권에 대한 부정적인 인식을 지역민에게 심어주는 부작용을 낳고 있음
- 또한 수도권과 비수도권의 이분구조는 지역단위에서 또 다른 프렉탈현상을 심화시켜 지역 안에서조차 중심도시와 비중심도시간 불균형격차를 유발하는 등 ‘균형발전’이라는 틀에 대한 근본적인 문제를 제기하고 있는 상황임
- 따라서 이제는 지방정부주도의 지역발전정책, 즉 특화차별정책을 설계해야 하며 그 기반은 무엇보다도 지방분권이 선행되어야 한다는 결론에 이르게 됨. 이른바 새무얼 스마일스의 ‘자조론’에서 언급된 ‘하늘은 스스로 돕는자를 돕는다’는 ‘先 지방분권- 後 균형발전론’임. 이 경우 기존의 격차를 여하히 메울 것인가 하는 출발선 격차의 조정문제가 대두되는바, 이는 중앙정부가 재정조정제도와 같은 형태의 ‘낙후지역 조정제도’를 통해 정책과 재정보정을 통해 지원해 주는 쪽으로 보완되는 것이 바람직하다고 보여짐
- 이는 참여정부가 각고 끝에 이뤄낸 세종시와 혁신도시 완결이후 지금까지 ‘모든 길은 서울로’에서 앞으로 ‘모든 길은 각 지방으로’ 이어지는 新국토교통망시대와 연동되어 시너지효과를 거둘 수 있을 것으로 기대됨
- 다만, 이러한 기반이 이뤄지기까지 지방정부가 수도권규제정책을 여하히 저지할 것인가, 지방분권을 관철시키기 위해 어떠한 추동력을 확보할 것인가가

관건이 될 것임

- 향후 균형발전 3.0시대는 지방분권을 통해 지방정부가 스스로 기획하고 투자하고 책임까지 지는 지역특화발전시대로 이행되어야함. 자녀중에도 잘 사는 자녀, 못 사는 자녀가 있고, 같은 여건에서도 흥하는 기업, 망하는 기업이 있듯이 ‘골고루 잘사는 나라’는 정치적 수사일 수밖에 없다고 생각함. 이제는 무엇이 발전이나 낙후냐, 어떤 것이 발전이고 낙후냐, 누가 발전시킬 것이냐에 대한 진지한 성찰속에 새로운 국가발전정책의 워딩과 틀, 정명에 대한 국민적 공감대가 형성되고 정책이 제시되어야할 것임
- 앞으로 국가정책에서 지역간 비교프레임을 걷어내야 함. ‘비교하지마라. 비교하는 순간 불행해진다’는 말처럼 GDP, GRDP 등은 서구적 스탠다드임. ‘현대화=서구화’의 프레임에서 탈피해 이제는 새로운 내셔널 스탠다드, 로컬 스탠다드 프레임으로 전환이 필요하며 각 지역이 갖고 있는 긍정적 가치, 즉 가장 지역적인 발전과 성장요소를 전국화, 세계화 기준과 척도로 특화발전시켜나가는 정책이 주민행복도를 높이고 매력 있는 지역발전정책의 핵심이 되어야하며 이것이 온전한 지방자치시대를 열어가는 자조 자립 자주정신의 견인차역할을 하게 될 것이라 생각함.
- Jeremy Rifkin은 ‘제3차 산업혁명’에서 “다가오는 반세기에는 1,2차 산업혁명의 전통적인 중앙집권화 경영활동이 3차 산업혁명의 분산 사업관행으로 점차 대체될 것이다. 또한 경제 및 정치권력에서 볼 수 있는 전통적인 계급조직이 사라지고 사회 전반에 걸쳐 교점 중심으로 조직되는 수평적권력이 그 자리를 대신할 것이다”라고 주장했음. 3차 산업혁명은 기후변화에 따른 녹색에너지 자원의 시대를 일컬음. 전통적인 화석연료시대의 경제성장척도가 미래사회에서는 바뀌게 됨. 따라서 발전과 성장의 요소와 척도, 기준의 변화가 불가피할 것으로 보이며 행복의 개념도 달라질 것이 확실함.
- 과거 불균형격차를 유발시킨 중앙중심의 발전척도와 기준을 새로운 형태의 개념, 즉 지역특화요소가 반영된 지역별 행복지수를 균형발전 3.0시대의 새로운 패러다임으로 제시함.
- 과거 산업화시대의 불균형성장론, 그리고 지역균형발전에 이어 이제는 지방분권과 연동되는 지역특화행복시대를 열어야 한다.

토론 3

미래사회 변동과 균형발전 3.0

이 두 영
(충북 경제사회연구원장)



국가균형발전선언 11주년 기념
학술 심포지엄

부록 : 국가균형발전 선언 11주년 기념 여론조사 결과 보고서

국가균형발전 선언 11주년 기념 여론조사 결과 보고서

2015. 3

Contents

Part I. 조사개요

1. 조사목적
2. 조사설계
3. 종합만족도 측정모형
4. 측정문항
5. 응답자특성

Part II. 조사 결과

1. 국가균형발전 정책의 도움 정도 8
2. 현재 시점에서 국가균형발전 정책의 적절성 9
3. 국가균형발전 정책의 적절성 평가 이유 9
4. 국가균형발전 정책이 각 분야에 주는 도움 여부 11

- 1) 지역경제 활성화 측면
- 2) 지역 인재 활용 측면
- 3) 지역을 특색있게 발전시키는 측면
- 4) 수도권 집중 완화 측면

5. 국가균형발전 정책과 지역민 행복도 13
6. 국가균형발전 정책 기대감 14
7. 국가균형발전 정책 우려감 15
8. 국가균형발전 정책이 더 잘 추진되기 위해 필요한 것 16
9. 행정중심복합도시인 세종시의 향후 역할 전망 17
10. 세종시의 향후 역할 전망 이유 18
11. 행정중심복합도시가 더 잘 자리잡기 위해 보완할 점 19
12. 공공기관이 이전 지역에서 잘 자리잡을지 전망 20
13. 공공기관이 이전 지역에 적응 전망 이유 21
14. 혁신도시가 잘 자리잡기 위해 보완할 점 22
15. 이전 정부의 국가균형 발전 정책 추진 평가 23
16. 이전 정부의 국가균형 발전 정책 추진 평가 이유 24

Part I . 조사개요

1. 조사목적
2. 조사설계
3. 자료 처리 방법
4. 응답자 특성표

1. 조사목적

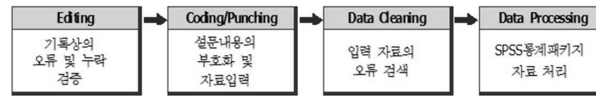
- 본 조사는 국가균형발전 선언 11주년을 맞아 현재의 시점에서 국가균형발전 정책에 대한 전문가들의 인식과 평가를 알아보고, 최근 세종특별시로 정부 청사 이전 완료 및 공공기관 이전 마무리 등을 통해 국가균형발전의 기본 설계가 안착화 된 시점에서 향후 어떤 내용들이 보완되어야 국가균형 발전 정책이 그 정책적 효과를 지속할 수 있을 것인지에 대한 알아보기 위해 실시함.

2. 조사설계

구 분	내 용
조사 대상	• 지역 언론인, 균형발전정책 유관 학계 인사, 균형발전 정책 담당 공무원
조사 방법	• 전화조사, FAX , E-mail 배포 및 취합
유효 표본수	• 총 105명
조사 도구	• 구조화된 설문지
조사 기간	• 2015년 1월 12일 ~ 20일, 2월 9일 ~ 13일
조사 기관	• 여민리서치컨설팅 (대표 : 이은영)

3. 자료 처리

- 수집된 자료(Raw Data)는 Editing, Coding, Punching 과정을 거쳐 SPSS(Statistical Package for the Social Sciences) 프로그램으로 전산처리 하였음.



4. 응답자 특성

전 체		105	100.0%
대상	공무원	25	23.8%
	교 수	12	11.4%
	언론인	68	64.8%
성별	남 성	90	85.7%
	여 성	15	14.3%
연령별	30대 이하	47	44.8%
	40대	38	36.2%
	50대 이상	20	19.0%
균형발전과 지역민행복도	높아질 것	81	77.1%
	높아지지 않을 것	22	21.0%
	잘 모름	2	1.9%

전 체		105	100.0%
균형발전도움	도움됨	89	84.8%
	도움안됨	15	14.3%
	잘 모름	1	1.0%
균형발전정책 적절성	적절 정책	82	78.1%
	부적절 정책	22	21.0%
	잘 모름	1	1.0%
지역경제 활성화	도움됨	93	88.6%
	도움안됨	11	10.5%
	잘 모름	1	1.0%

전 체		105	100.0%
지역인재활용	도움됨	63	60.0%
	도움안됨	40	38.1%
	잘 모름	2	1.9%
특색있는 지역발전	도움됨	63	60.0%
	도움안됨	38	36.2%
	잘 모름	4	3.8%
수도권 집중완화	도움됨	88	83.8%
	도움안됨	17	16.2%

5

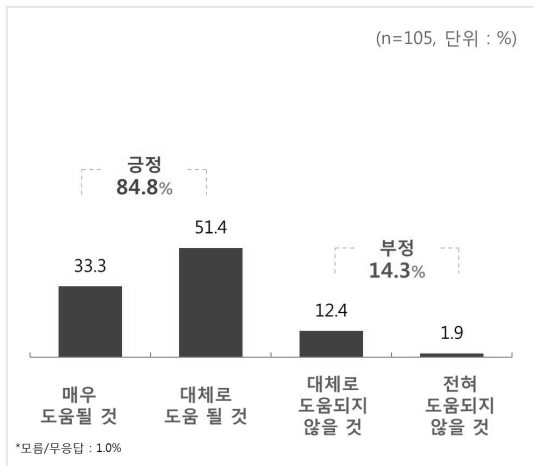
Part II. 조사 결과

- 국가균형발전 정책의 도움 정도
- 현재 시점에서 국가균형발전 정책의 적절성
- 국가균형발전 정책의 적절성 평가 이유
- 국가균형발전 정책이 각 분야에 주는 도움 여부
- 국가균형발전 정책과 지역민 행복도
- 국가균형발전 정책 기대감
- 국가균형발전 정책 우려감
- 국가균형발전 정책이 더 잘 추진되기 위해 필요한 것
- 행정중심복합도시인 세종시의 향후 역할 전망
- 세종시의 향후 역할 전망 이유
- 행정중심복합도시가 더 잘 잘 자리잡기 위해 보완할 점
- 공공기관이 이전 지역에서 잘 자리잡을지 전망
- 공공기관이 이전 지역에 적응 전망 이유
- 혁신도시가 잘 자리잡기 위해 보완할 점
- 이전 정부의 국가균형 발전 정책 추진 평가
- 이전 정부의 국가균형 발전 정책 추진 평가 이유

1. 국가균형발전 정책의 도움 정도

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

국가균형발전 정책은 대한민국의 새로운 변화와 지속가능한 발전을 이끄는 데
도움될 것이다 84.4%



- 국가균형발전정책이 추진된 지 11년이 되는 가운데 이 정책이 향후 대한민국의 새로운 변화와 지속가능한 발전을 이끄는 데 도움이 될 것이라고 보는지에 대해 응답자 10명 중 8명 정도가 '도움될 것'이란 답변을 함.
- '도움될 것' 의견은 84.4%(매우 도움될 것 33.3%+대체로 도움될 것 51.4%)이며 '도움되지 않을 것'(대체로 도움되지 않을 것 12.4%+전혀 도움되지 않을 것 1.9%) 의견은 14.3%로 나타남.

7

1. 국가균형발전 정책의 도움 정도

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

		사례수	매우 도움될 것	대체로 도움될 것	대체로 도움되지 않을 것	전혀 도움되지 않을 것	도움될 것	도움되지 않을 것	잘 모름	계
			%	%	%	%	%	%	%	%
전 체		(105)	33.3	51.4	12.4	1.9	84.8	14.3	1.0	100.0
대 상	공무원	(25)	48.0	52.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
	교수	(12)	83.3	16.7	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
	언론인	(68)	19.1	57.4	19.1	2.9	76.5	22.1	1.5	100.0
성 별	남 성	(90)	36.7	50.0	11.1	2.2	86.7	13.3	0.0	100.0
	여 성	(15)	13.3	60.0	20.0	0.0	73.3	20.0	6.7	100.0
연 령 별	30대 이하	(47)	19.1	59.6	14.9	4.3	78.7	19.1	2.1	100.0
	40 대	(38)	42.1	44.7	13.2	0.0	86.8	13.2	0.0	100.0
	50대 이상	(20)	50.0	45.0	5.0	0.0	95.0	5.0	0.0	100.0
균형발전과 지역민 행복도	높아질 것	(81)	42.0	51.9	6.2	0.0	93.8	6.2	0.0	100.0
	높아지지 않을 것	(22)	0.0	50.0	36.4	9.1	50.0	45.5	4.5	100.0
	잘 모름	(2)	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
공공기관 이전 진행 평가	그럴 것	(69)	40.6	53.6	4.3	0.0	94.2	4.3	1.4	100.0
	그렇지 않을 것	(35)	17.1	48.6	28.6	5.7	65.7	34.3	0.0	100.0
	잘 모름	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
이전 정부 균형발전 정책 평가	추진해온 편	(29)	27.6	62.1	10.3	0.0	89.7	10.3	0.0	100.0
	추진하지 못한 편	(70)	37.1	47.1	12.9	2.9	84.3	15.7	0.0	100.0
	잘 모름	(6)	16.7	50.0	16.7	0.0	66.7	16.7	16.7	100.0

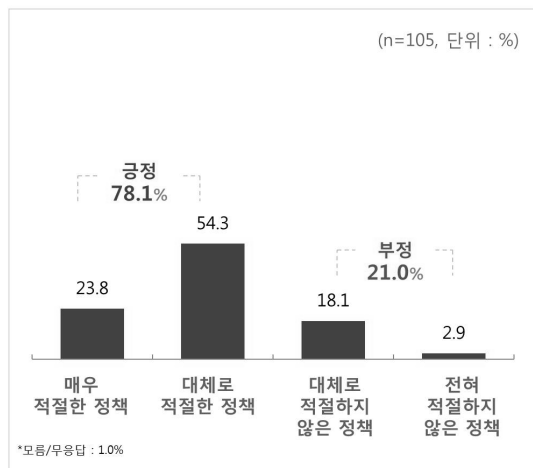
8

2. 현재 시점에서 국가균형 발전 정책의 적절성

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute



수도이전 논란 등이 있었지만 10여 년이 지난 지금 시점에서 미래효과 등을 감안해 볼 때
국가균형발전은 적절한 정책 78.1%



- 국가균형 발전 정책은 그 정책이 논의되었던 초기부터 수도 이전 논란 등이 있었는데 10여년이 지난 지금의 현재 시점에서 이 정책을 본다면 추진 목표나 미래 효과 등을 볼때 적절했는지 여부에 대해 '적절했다'는 응답이 78.1%(매우 적절 23.8%+대체로 적절 54.3%)로 조사됨.
- '적절하지 않은 정책'(대체로 부적절 18.1%+매우 부적절 2.9%) 의견은 21.0%임.

9

2. 현재 시점에서 국가균형 발전 정책의 적절성

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

		사례수	매우 적절한 정책 %	대체로 적절한 정책 %	대체로 적절하지 않은 정책 %	전혀 적절하지 않은 정책 %	적절한 정책 %	부적절한 정책 %	잘 모름 %	계 %
전 체		(105)	23.8	54.3	18.1	2.9	78.1	21.0	1.0	100.0
대 상	공무원	(25)	48.0	48.0	4.0	0.0	96.0	4.0	0.0	100.0
	교수	(12)	66.7	25.0	8.3	0.0	91.7	8.3	0.0	100.0
	언론인	(68)	7.4	61.8	25.0	4.4	69.1	29.4	1.5	100.0
성 별	남 성	(90)	26.7	56.7	14.4	2.2	83.3	16.7	0.0	100.0
	여 성	(15)	6.7	40.0	40.0	6.7	46.7	46.7	6.7	100.0
연 령 별	30대 이하	(47)	17.0	51.1	25.5	4.3	68.1	29.8	2.1	100.0
	40 대	(38)	26.3	57.9	13.2	2.6	84.2	15.8	0.0	100.0
	50대 이상	(20)	35.0	55.0	10.0	0.0	90.0	10.0	0.0	100.0
균형발전과 지역민 행복도	높아질 것	(81)	29.6	58.0	9.9	2.5	87.7	12.3	0.0	100.0
	높아지지 않을 것	(22)	0.0	40.9	50.0	4.5	40.9	54.5	4.5	100.0
	잘 모름	(2)	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
공공기관 이전 진행 평가	그럴 것	(69)	26.1	59.4	13.0	0.0	85.5	13.0	1.4	100.0
	그렇지 않을 것	(35)	17.1	45.7	28.6	8.6	62.9	37.1	0.0	100.0
	잘 모름	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
이전 정부 균형발전 정책 평가	추진해온 편	(29)	13.8	72.4	13.8	0.0	86.2	13.8	0.0	100.0
	추진하지 못한 편	(70)	28.6	47.1	20.0	4.3	75.7	24.3	0.0	100.0
	잘 모름	(6)	16.7	50.0	16.7	0.0	66.7	16.7	16.7	100.0

10

3. 국가균형 발전 정책의 적절성 평가 이유

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

- '적절하다'고 긍정적으로 평가한 이유는 수도권 집중 해소, 지역간 불균형 완화, 지역/국가 경쟁력 강화, 정책효과가 크다, 사회적 비용 감소, 지역발전에 도움, 통일시대 준비 등의 의견을 제시함.
- '적절하지 않다'라고 부정적으로 평가한 이유에 대해서는 비효율적, 정책 일관성이 부족하기 때문에, 사회기반 부족, 지원 부족, 인구 유입 효과 미비, 핵심 부서가 여전히 서울에 있기 때문에 등의 이유를 언급함.

■ 긍정 응답 😊

[복수응답, n=105, 단위 : 명]

• 수도권 집중해소	35
• 지역간 격차/불균형 해소(완화), 균형발전	21
• 지역 경기/경제 활성화	8
• 지역간 경쟁력 강화/국가 경쟁력 강화	4
• 지속적인 정책추진이 전망됨	3
• 지역발전에 도움	3
• 권한의 분산/주요 권력의 지방 분산 효과가 기대됨	3
• 시간이 지날수록 효과가 나타남	2
• 지역성장거점 마련	2
• 효과가 크고 필요한 정책	2
• 사기업 판단 유도의 계기 마련	1
• 성장 위주 개발시대와 수도권/대도시 위주의 발전정책의 종말	1
• 공공기관의 전국적 분포는 당연한 것	1
• 사회적 비용감소	1
• 통일시대 준비를 위해 행정수도 필요	1

■ 부정 응답 😞

[복수응답, n=105, 단위 : 명]

• 비효율적/소모적	9
• 핵심부서는 서울에 있음	6
• 성급한 정책 추진(졸속정책)	2
• 사회기반 부족	2
• 인구유입효과 미비	1
• 일관성이 없는 정책	1
• 지원부족	1
• 통일을 염두에 두지 않은 정책	1
• 정책일관성 부족	1
• 정책 실효성 부족	1
• 공무원 인력대체 어려움	1

11

4. 국가균형 발전 정책이 각 분야에 주는 도움 여부

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

국가균형발전 정책은 지역경제 활성화(88.6%)와 수도권 집중 완화(83.8%)에는 도움되는 정책이나 지역 인재 활용(60.0%)이나 지역을 특색있게 발전시키는 데(60.0%)는 도움 정도가 다소 떨어짐.

- 행정중심복합도시와 9개의 혁신도시 공공기관 이전 등이 마무리 단계에 접어들고 있는 가운데 국가균형발전 정책이 '지역 경제 활성화', '지역 인재 활용', '지역을 특색있게 발전', '수도권 집중 완화' 등 4가지 측면에 있어서 도움이 되는지를 물어본 결과, 응답자들은 '지역 경제 활성화 측면'(88.6%)이 가장 도움된다는 견해를 표출함.

(n=105, 단위 : %)

분야	매우 도움됨	다소 도움됨	별로 도움되지 않음	전혀 도움되지 않음	도움	비 도움	잘 모름
지역 경제 활성화 측면	30.5	58.1	10.5	0.0	88.6	10.5	1.0
지역 인재 활용 측면	20.0	40.0	31.4	6.7	60.0	38.1	1.9
지역을 특색있게 발전 측면	15.2	44.8	28.6	7.6	60.0	36.2	3.8
수도권 집중 완화 측면	34.3	49.5	13.3	2.9	83.8	16.2	0.0

12

4. 국가균형 발전 정책이 각 분야에 도움 여부



- 또한 국가균형 발전 정책이 '수도권 집중 완화'(83.8%) 측면에도 많은 도움을 준다고 응답했으나 '지역 인재 활용'(60.0%)이나 '지역을 특색있게 발전'시키는 측면(60.0%)에 대해선 도움 정도가 다소 떨어진다고 평가함.
- '지역 경제 활성화' 측면에 대해선 40대 이상 중장년층(94 ~ 95%)에서 긍정적 평가가 높아 지역 경제 활성화에 대한 기대가 있음을 보여줌.
- '지역 인재 활용' 측면에 대해선 38.1%가 '도움되지 않는다'는 견해를 보였는데 연령별로는 30대(36.2%), 조사 대상별로는 언론인(48.5%)이 상대적으로 좀 더 부정적인 태도를 보임.
- '지역을 특색있게 발전'시키는 측면과 관련해서 국가균형 발전 정책이 도움되지 않는다는 부정적 견해가 36.2%로 나타났는데 연령별로 30대 이하(48.9%), 성별로는 여성층(26.7%)에서 특히 더 부정적인 의견을 냄.
- '수도권 집중 완화' 측면에 대해 국가균형 발전 정책이 '도움된다'는 응답이 83.8%로 국가균형 발전 정책의 기본 취지 중 하나인 수도권 집중 완화에는 효과가 있는 정책으로 평가하고 있음.

13

4. 국가균형 발전 정책이 각 분야에 주는 도움 여부



(n=105, 단위 : %)

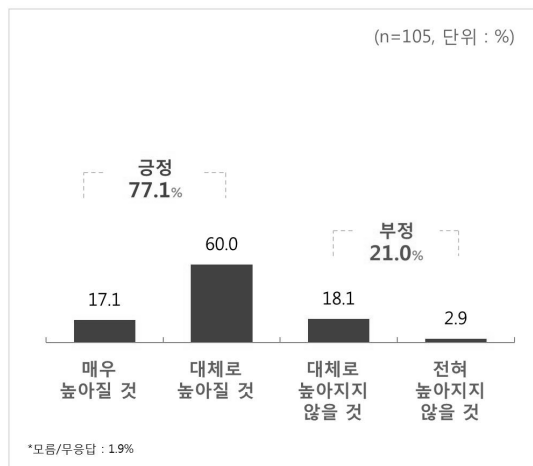
			사례수	매우 도움됨	다소 도움됨	별로 도움되지 않음	거의 도움되지 않음	도움됨	도움안됨	잘 모름	계
				%	%	%	%	%	%	%	%
지역경제 활성화 측면	전 체		(105)	30.5	58.1	10.5	10.5	88.6	10.5	1.0	100.0
	대상	공무원	(25)	48.0	52.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
		교 수	(12)	41.7	50.0	8.3	8.3	91.7	8.3	0.0	100.0
		언론인	(68)	22.1	61.8	14.7	14.7	83.8	14.7	1.5	100.0
	연령	30대 이하	(47)	21.3	59.6	17.0	17.0	80.9	17.0	2.1	100.0
		40대	(38)	39.5	55.3	5.3	5.3	94.7	5.3	0.0	100.0
		50대 이상	(20)	35.0	60.0	5.0	5.0	95.0	5.0	0.0	100.0
전 체			(105)	20.0	40.0	31.4	6.7	60.0	38.1	1.9	100.0
지역인재 활용측면	대상	공무원	(25)	32.0	48.0	16.0	4.0	80.0	20.0	0.0	100.0
		교 수	(12)	16.7	66.7	16.7	0.0	83.3	16.7	0.0	100.0
		언론인	(68)	16.2	32.4	39.7	8.8	48.5	48.5	2.9	100.0
	연령	30대 이하	(47)	10.6	25.5	48.9	10.6	36.2	59.6	4.3	100.0
		40대	(38)	31.6	47.4	18.4	2.6	78.9	21.1	0.0	100.0
		50대 이상	(20)	20.0	60.0	15.0	5.0	80.0	20.0	0.0	100.0
	전 체			(105)	15.2	44.8	28.6	7.6	60.0	36.2	3.8
지역을 특색있게 발전측면	대상	공무원	(25)	28.0	56.0	16.0	0.0	84.0	16.0	0.0	100.0
		교 수	(12)	25.0	50.0	16.7	0.0	75.0	16.7	8.3	100.0
		언론인	(68)	8.8	39.7	35.3	11.8	48.5	47.1	4.4	100.0
	연령	30대 이하	(47)	10.6	38.3	38.3	12.8	48.9	51.1	0.0	100.0
		40대	(38)	13.2	52.6	21.1	5.3	65.8	26.3	7.9	100.0
		50대 이상	(20)	30.0	45.0	20.0	0.0	75.0	20.0	5.0	100.0
	전 체			(105)	34.3	49.5	13.3	2.9	83.8	16.2	0.0
수도권 집중 완화측면	대상	공무원	(25)	52.0	44.0	4.0	0.0	96.0	4.0	0.0	100.0
		교 수	(12)	41.7	33.3	25.0	0.0	75.0	25.0	0.0	100.0
		언론인	(68)	26.5	54.4	14.7	4.4	80.9	19.1	0.0	100.0
	연령	30대 이하	(47)	23.4	55.3	14.9	6.4	78.7	21.3	0.0	100.0
		40대	(38)	42.1	44.7	13.2	0.0	86.8	13.2	0.0	100.0
		50대 이상	(20)	45.0	45.0	10.0	0.0	90.0	10.0	0.0	100.0
	전 체			(105)	45.7	45.7	8.6	0.0	91.4	8.6	0.0

14

5. 국가균형 발전 정책과 지역민 행복도

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

국가균형발전 정책을 통해 지역민들의 일자리, 복지, 문화 등 삶의 질 중심의
전반적인 행복도가 높아질 것 77.1%



- 국가균형 발전 정책을 통해 지역에 거주하는 지역민들의 일자리, 복지, 문화 등 삶의 질을 중심으로 한 전반적인 행복도가 높아질 것 같은지를 질문한 결과, '높아질 것'이라는 긍정적인 전망이 77.1%로 나타나 전문가 10명중 7명은 국가균형 발전 정책이 지역민들의 삶의 질을 중심으로 한 행복도를 높일 것이란 기대감을 갖고 있었음.
- '높아지지 않을 것'이란 의견은 21.0%임.
- (대체로 높아지지 않을 것 18.1%+전혀 높아지지 않을 것 2.9%)

15

5. 국가균형 발전 정책과 지역민 행복도

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

(n=105, 단위 : %)

		사례수	매우 높아질 것	대체로 높아질 것	대체로 높아지지 않을 것	전혀 높아지지 않을 것	높아질 것	높아지지 않을 것	잘 모름	계
			%	%	%	%	%	%	%	%
전 체		(105)	17.1	60.0	18.1	2.9	77.1	21.0	1.9	100.0
대 상	공무원	(25)	24.0	68.0	8.0	0.0	92.0	8.0	0.0	100.0
	교 수	(12)	41.7	50.0	0.0	0.0	91.7	0.0	8.3	100.0
	언론인	(68)	10.3	58.8	25.0	4.4	69.1	29.4	1.5	100.0
성 별	남 성	(90)	20.0	60.0	15.6	2.2	80.0	17.8	2.2	100.0
	여 성	(15)	0.0	60.0	33.3	6.7	60.0	40.0	0.0	100.0
연 령 별	30대 이하	(47)	6.4	61.7	23.4	6.4	68.1	29.8	2.1	100.0
	40 대	(38)	18.4	68.4	13.2	0.0	86.8	13.2	0.0	100.0
	50대 이상	(20)	40.0	40.0	15.0	0.0	80.0	15.0	5.0	100.0
행정중심 복합도시 추진 평가	그럴 것	(74)	23.0	63.5	10.8	0.0	86.5	10.8	2.7	100.0
	그렇지 않을 것	(29)	3.4	51.7	34.5	10.3	55.2	44.8	0.0	100.0
	잘 모름	(2)	0.0	50.0	50.0	0.0	50.0	50.0	0.0	100.0
공공기관 이전 진행 평가	그럴 것	(69)	21.7	62.3	14.5	0.0	84.1	14.5	1.4	100.0
	그렇지 않을 것	(35)	8.6	57.1	25.7	8.6	65.7	34.3	0.0	100.0
	잘 모름	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
이전 정부 균형발전 정책 평가	추진해온 편	(29)	17.2	65.5	17.2	0.0	82.8	17.2	0.0	100.0
	추진하지 못한 편	(70)	18.6	58.6	17.1	4.3	77.1	21.4	1.4	100.0
	잘 모름	(6)	0.0	50.0	33.3	0.0	50.0	33.3	16.7	100.0

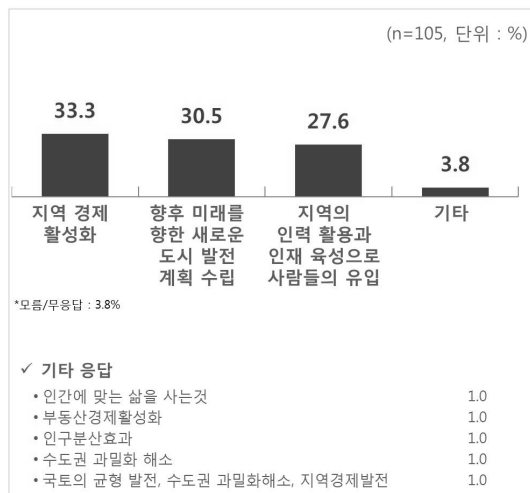
16

6. 국가균형 발전 정책 기대감

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

가장 큰 기대감은 1순위로 지역 경제 활성화(33.3%)를 꼽았으며

향후 미래를 향한 새로운 도시발전 계획 수립 의견이 30.5%로 침체된 지역에 희망이 되길 바라는 마음



• 행정중심복합도시, 공공기관 이전 등 국가균형 발전 정책과 관련해 가장 기대되는 것에 대해선 '지역경제 활성화'(33.3%)가 1위, 그 다음이 '향후 미래를 향한 새로운 도시발전 계획 수립'(30.5%), '지역의 인력 활용과 인재 육성으로 사람들의 유입'(27.6%) 순으로 나타나 전문가들은 국가균형 발전 정책이 침체된 지역에 새로운 희망을 주는 기회가 되길 바라는 마음을 나타냄.

• 기타 의견으로는 '인간에 맞는 삶을 사는 것'(1.0%), '부동산 경제 활성화'(1.0%), '인구분산 효과'(1.0%), '수도권 과밀화 해소'(1.0%), '국토의 균형발전, 수도권 과밀화 해소 지역경제 발전 모두'(1.0%) 등이 있었음. 기타 의견으로는 수도권 인구 과밀 해소와 관련한 의견이 많음.

17

6. 국가균형 발전 정책 기대감

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

(n=105, 단위 : %)

		사례수	지역 경제 활성화	향 후 미 래를 향 한 새 로운 도시 발 전 계 획 수 립	지 역의 인 력 활 용 과 인 재 육 성 으 로 의 유 입	잘 모 름	인 간에 맞 는 삶 을 사 는 것	부 동 산 경 조 활 성 화	인 구 분 산 효 과	수 도 권 과 밀 화 해 소	국 토의 균 형 발 전, 수 도 권 과 밀 화 해 소, 지 역 경 제 발 전	계
			%	%	%		%	%	%	%	%	
전 체		(105)	33.3	30.5	27.6	3.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	100.0
대 상	공무원	(25)	40.0	44.0	12.0	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	교 수	(12)	25.0	16.7	58.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	언론인	(68)	32.4	27.9	27.9	5.9	0.0	1.5	1.5	1.5	1.5	100.0
성 별	남 성	(90)	33.3	30.0	28.9	2.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	100.0
	여 성	(15)	33.3	33.3	20.0	13.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
연 령 별	30대 이하	(47)	34.0	34.0	19.1	6.4	0.0	2.1	2.1	2.1	0.0	100.0
	40 대	(38)	34.2	36.8	26.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6	100.0
	50대 이상	(20)	30.0	10.0	50.0	5.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

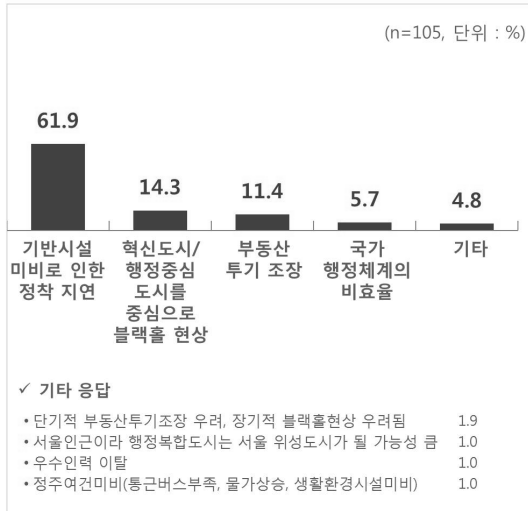
18

7. 국가균형 발전 정책 우려감

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

10명 중 6명은 기반시설 미비로 인한 정착 지연(61.9%)을 꼽아

의료, 교육, 문화 등 생활시설 불편으로 이전 작업이 늦어지는 것을 걱정하는 분위기



- 행정중심복합도시, 공공기관 이전 등 국가균형 발전 정책과 관련해 가장 우려되는 것으로는 '기반시설 미비로 인한 정착 지연'(61.9%)이 압도적으로 응답돼 정부기관 및 공공기관들은 이전되었지만 의료, 교육 등 생활기반 시설이 부족해서 이전이 지연되는 것을 걱정하는 분위기임.
- '혁신도시/행정중심 도시를 중심으로 블랙홀 현상'(14.3%)이나 '부동산 투기 조장'(11.4%) 부분에 대해 전문가들은 크게 우려하지는 않는 것으로 조사됨.
- 다만 기타 의견으로 '국가 행정체계의 비효율'(5.7%) 의견이 비교적 높게 나타나 '화상회의 활성화' 등의 효율적인 행정시스템 구축에 대한 보완책이 있어야 할 것으로 보임.
- 또한, '행정복합도시가 수도권과의 근접성으로 인해 위성도시화 될 가능성이 있다'는 견해와 함께 이로 인해 '우수 인력이 오히려 빠져나갈 것'이란 지적도 소수 의견(1.0%)으로 있었음. 단기적으로 부동산 투기조장이 우려된다는 점과 정주여건 미비로 생활 불편함 등의 의견도 제기됨.

19

8. 국가균형 발전 정책이 더 잘 추진되기 위해 필요한 것

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

중앙 정부 스스로의 권한 이양에 대한 의지 표명 및 재정적, 제도적 뒷받침이 필요

- 국가균형 발전 정책을 더 잘 추진하기 위해 필요한 것으로는 크게 6가지 정도가 언급됨.
- 가장 많이 나온 의견으로는 지방 재정을 더 튼튼하게 강화하는 것과 재정 자립도를 높이고 지방 정부의 지방세 규모를 확대하고 세수를 늘리는 방안을 마련하는 것과 함께 조세 제도에 대한 개편이 필요하다는 의견을 언급함.
- 특히 현재의 국세 8과 지방세 2의 구조에 대한 변화가 있어야 한다는 지적이 많았음.
- 다음으로는 지방으로의 권한을 이양하는 노력과 실질적인 이양 작업이 있어야 한다는 의견과 함께 중앙 정부 스스로도 지방으로의 권한 이양에 대한 강력한 의지가 있어야 하고 이를 일관되게 추진하는 것이 매우 필요하단 언급이 있었음.
- 아울러, 학교와 기업 등 좀 더 많이 민간 기관들이 더 많이 이전할 수 있도록 인센티브와 제도적 지원을 통해 지금보다 더 강력한 유인책을 만드는 것이 필요하다는 의견을 제시함.
- 이 외에 안행부가 현재 서울에 있는데 안행부 지방 이전 의견과 국회, 청와대 이전이 필요하다는 견해도 있었음.
- 또한 국가균형 발전 정책을 추진하는 과정에서 지역민과의 보다 많은 소통 노력을 통해 지역민과의 공감대를 형성하는 것이 요구되며 지역의 특색있는 전략을 만드는 것이 필요하다는 의견을 내놓음.
- 전반적으로 중앙 정부 스스로의 권한 이양에 대한 의지를 보여달라는 주문이 많았고 이를 위한 재정적, 제도적 뒷받침이 있어야 한다는 의견임.

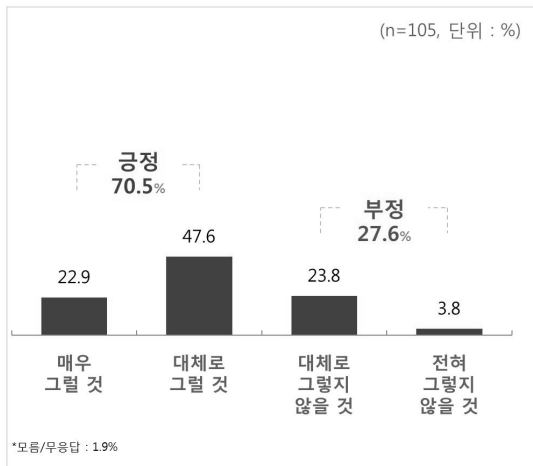
20

9. 행정중심복합도시인 세종시의 향후 역할 전망

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

대한민국의 변화를 이끄는 동력으로 역할 할 것 70.5%

연령별로는 40대에서 긍정적 전망이 81.6%로 나타나 기대감이 큰 편



- 현재의 세종시는 2002년부터 국가균형발전 정책의 핵심으로 추진된 도시로 현재 정부 부처 대부분이 세종시에 이전한 상태인데 세종시가 향후 대한민국의 변화를 이끄는 동력으로 그 역할을 할 것인지에 대해선 '동력으로 역할을 할 것'이라는 긍정적 응답이 70.5%로 조사됨.
- 연령별로는 40대에서 긍정적 전망이 81.6%로 높게 나타나 세종시가 대한민국의 변화를 이끌기 위한 중추적 역할을 하는데 있어 40대의 기대감이 있음을 엿볼 수 있음.

21

9. 행정중심복합도시인 세종시의 향후 역할 전망

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

(n=105, 단위 : %)

		사례수	매우 그렇 것	대체로 그렇 것	대체로 그렇지 않을 것	전혀 그렇지 않을 것	그렇 것	그렇지 않을 것	잘 모름	계
			%	%	%	%	%	%	%	%
전 체		(105)	22.9	47.6	23.8	3.8	70.5	27.6	1.9	100.0
대 상	공무원	(25)	36.0	52.0	4.0	0.0	88.0	4.0	8.0	100.0
	교수	(12)	41.7	41.7	16.7	0.0	83.3	16.7	0.0	100.0
	언론인	(68)	14.7	47.1	32.4	5.9	61.8	38.2	0.0	100.0
성 별	남 성	(90)	24.4	46.7	22.2	4.4	71.1	26.7	2.2	100.0
	여 성	(15)	13.3	53.3	33.3	0.0	66.7	33.3	0.0	100.0
연 령 별	30대 이하	(47)	14.9	44.7	34.0	6.4	59.6	40.4	0.0	100.0
	40 대	(38)	23.7	57.9	15.8	0.0	81.6	15.8	2.6	100.0
	50대 이상	(20)	40.0	35.0	15.0	5.0	75.0	20.0	5.0	100.0
균형발전과 지역민 행복도	높아질 것	(81)	28.4	50.6	18.5	1.2	79.0	19.8	1.2	100.0
	높아지지 않을 것	(22)	4.5	31.8	45.5	13.6	36.4	59.1	4.5	100.0
	잘 모름	(2)	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
이전 정부 균형발전 정책 평가	추진해온 편	(29)	27.6	55.2	13.8	3.4	82.8	17.2	0.0	100.0
	추진하지 못한 편	(70)	22.9	44.3	27.1	4.3	67.1	31.4	1.4	100.0
	잘 모름	(6)	0.0	50.0	33.3	0.0	50.0	33.3	16.7	100.0

22

10. 세종시 향후 역할 전망 이유

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

- ‘중추적 역할을 할 것’이란 긍정적 평가 이유에 대해서는 경제, 교육기관들이 이전했기 때문, 행정기관이 모두 내려왔고 정상적으로 추진되기 때문이라고 그 이유를 언급함.
- ‘적절하지 않다’고 부정적으로 평가한 이유에 대해서는 핵심기관/부서는 이전 안함, 주거환경, 사회기반 부족 등의 이유를 제기함.

■ 긍정 응답 😊

[복수응답, n=105, 단위 : 명]

• 인구유입 효과 기대	10
• 정부부처 뿐만 아니라 경제/교육도 함께 이전	6
• 시간이 지날수록 본연의 기능 활성화	6
• 행정중심 복합도시의 기능 수행	5
• 행정부처가 모여있어서	4
• 행정기관들이 주요정책 입안을 추진하기 때문	3
• 잘 진행될 것으로 보임	2
• 중앙정부가 중심적인 역할을 하기 때문	2
• 지방입장에서 행정추진	2
• 지역발전기여	2
• 수도권 과밀화 해소	2

* 긍정 응답 사례수 2명 이상 응답만 제시

■ 부정 응답 😞

[복수응답, n=105, 단위 : 명]

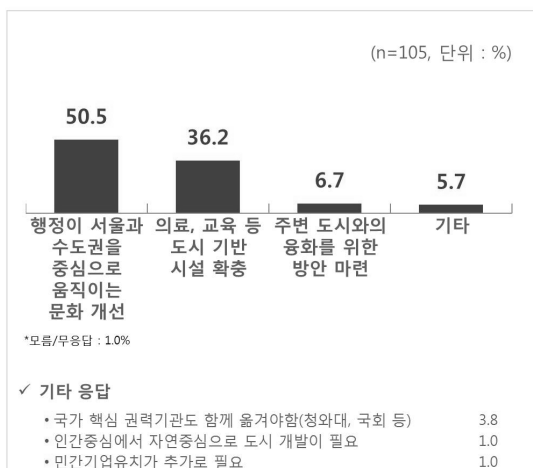
• 핵심 기관은 수도권에서 관리	13
• 비효율적임	6
• 사회기반 부족	4
• 생산기반 부족으로 자금자족 불가	1
• 행정기관 이전 이외에 다른 효과 없음	1
• 공무원 이동만으로 한계가 있음	1
• 지방이기때문에 고급인력의 유입이 떨어짐	1
• 행정부서만 이동함	1
• 주거환경이 불안정함	1
• 정부의 의지부족	1
• 통일시대에 맞지 않음	1

23

11. 행정중심복합도시가 더 잘 자리잡기 위해 보완할 점

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

행정이 서울과 수도권을 중심으로 움직이는 문화의 개선이 50.5%로 과반 넘어
교육, 의료 등 도시기반 시설 확충에 대한 수요가 36.2%



- 현재 행정중심복합도시가 더 잘 자리잡기 위해 보완해야 할 점으로는 ‘행정이 서울과 수도권을 중심으로 움직이는 문화 개선’이라는 응답이 50.5%로 절반에 달하는 것으로 나타남.
- 이는 국가균형발전 정책이 추진된 지 10여년이 지나고 있지만 여전히 수도권을 중심으로 생각하는 문화와 인식이 바뀌지 않고서는 국가균형발전 정책이 그 효과를 내기 어렵다는 인식을 반영한 결과라고 할 수 있음.
- 다음으로는 ‘의료, 교육 등 도시기반 시설 확충’(36.2%)이 꼽혔는데 이는 국가균형발전 정책이 대한민국의 변화에 도움이 되고 있지만 기반시설 미비에 대한 우려감이 컸듯이, 세종시 역시 향후 선도적인 역할을 할 것이지만 도시 기반 시설 확충은 개선 및 보완되어야 할 점이라는 점을 지적하고 있음.
- ‘주변 도시와의 융화를 위한 방안 마련’ 부분은 6.7%로 크지 않은 것으로 나타남.
- 이외에 기타 의견으로 ‘청와대 국회 등도 세종시로 내려와야 한다’(3.8%)는 의견과 ‘자연중심 도시로의 개발’(1.0%), ‘민간 기업 유치’(1.0%) 등의 의견이 보완사항으로 언급됨.

24

11. 행정중심복합도시가 더 잘 자리잡기 위해 보완할 점

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

(n=105, 단위 : %)

		사례수	행정이 서울과 수도권을 중심으로 움직이는 문화 개선	의료, 교육 등 도시 기반 시설 확충	주변 도시와의 융화를 위한 방안 마련	국가 핵심 권력기관도 함께 옮겨야함 (청와대, 국회 등)	잘 모름	인간 중심에서 자연 중심으로 도시 개발이 필요	민간기업 유치가 추가로 필요	계
			%	%	%	%	%	%	%	%
전 체		(105)	50.5	36.2	6.7	3.8	1.0	1.0	1.0	100.0
대 상	공무원	(25)	44.0	40.0	12.0	0.0	0.0	4.0	0.0	100.0
	교수	(12)	58.3	25.0	0.0	8.3	8.3	0.0	0.0	100.0
	언론인	(68)	51.5	36.8	5.9	4.4	0.0	0.0	1.5	100.0

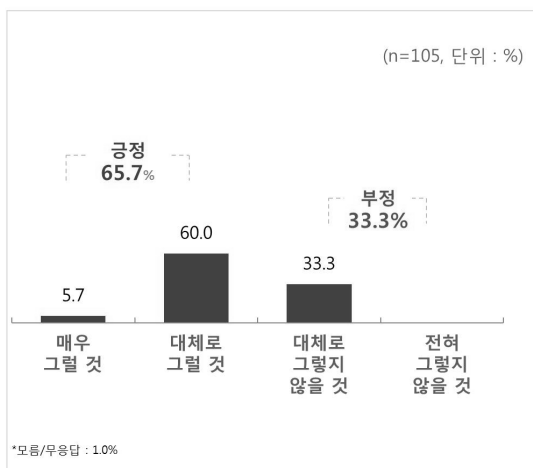
25

12. 공공기관이 이전 지역에서 잘 자리잡을지 전망

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

9개 혁신도시 등이 지역사회에서 잘 자리를 잡아갈 것 65.7%

언론인과 여성층에서 긍정적 전망이 상대적으로 적어 지역사회와 밀착되는 프로그램 필요



- 9개 혁신도시를 중심으로 공공기관들의 이전작업이 마무리 되었는데 이들 기관이 지역사회에서 잘 자리를 잡아갈 것인 지에 대해서는 긍정적 전망이 65.7%로 행정중심복합도시 세종시의 역할 평가에 비해 다소 낮은 점수를 주는 분위기임.
- 언론인(긍정 61.8% vs. 부정 38.2%)과 여성층(긍정 53.3% vs. 부정 46.7%)에서 공공기관들의 지역 정착에 대해 다소 유보적 태도를 보이고 있는데 이는 이전작업이 최근에 마무리 되어 지역 사회와 융화되는 모습을 보이기에 좀 더 시간이 더 필요하기 때문임.
- 아울러 공공기관 스스로도 이전 이후 지역사회와 밀착되는 프로그램들을 준비하여 거리감을 줄이기 위한 적극적인 노력을 할 필요가 있음.

26

12. 공공기관이 이전 지역에서 잘 자리잡을지 전망

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

(n=105, 단위 : %)

		사례수	매우 그렇것	대체로 그렇것	대체로 그렇지않을것	그렇것	그렇지 않을것	잘 모름	계
			%	%	%	%	%	%	%
전 체		(105)	5.7	60.0	33.3	65.7	33.3	1.0	100.0
대 상	공무원	(25)	12.0	60.0	28.0	72.0	28.0	0.0	100.0
	교수	(12)	16.7	58.3	16.7	75.0	16.7	8.3	100.0
	언론인	(68)	1.5	60.3	38.2	61.8	38.2	0.0	100.0
성 별	남 성	(90)	6.7	61.1	31.1	67.8	31.1	1.1	100.0
	여 성	(15)	0.0	53.3	46.7	53.3	46.7	0.0	100.0
연 령 별	30대 이하	(47)	6.4	55.3	38.3	61.7	38.3	0.0	100.0
	40 대	(38)	0.0	65.8	34.2	65.8	34.2	0.0	100.0
	50대 이상	(20)	15.0	60.0	20.0	75.0	20.0	5.0	100.0
균형발전과 지역민 행복도	높아질 것	(81)	7.4	64.2	28.4	71.6	28.4	0.0	100.0
	높아지지않을것	(22)	0.0	45.5	54.5	45.5	54.5	0.0	100.0
	잘 모름	(2)	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0	50.0	100.0

27

13. 공공기관이 이전 지역에 적응 전망 이유

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

- '잘 자리잡을 것'이란 긍정적 평가 이유로는
일자리 창출에 기여하므로, 인구 유입, 민간이 함께 이전했기 때문에, 기반 도시로 육성할 것 같아서, 새로운 지역 문화를 만들기 때
문에, 지자체에 중앙 정부 지원이 용이해지기 때문에 등을 제시함.
- '잘 자리잡지 못할 것'이란 부정적 견해는
인프라 부족, 혁신도시 공동화, 조직 불안정, 이전 효과분석 없이 추진 등의 의견을 제시함.

■ 긍정 응답 😊

[복수응답, n=105, 단위 : 명]

•시간이 지날수록 지역에 잘 자리잡을 것으로 예상됨	16
•지역경제 활성화	7
•균형발전에 기여	4
•일자리 창출	4
•지역인재 활성화	4
•인구유입	4
•민간도 함께 이전	3
•인프라 구축	3
•우수인재 유입	3

■ 부정 응답 😞

[복수응답, n=105, 단위 : 명]

•인프라 부족	9
•혁신도시 공동화	4
•지역에 동화되기 어려움	4
•지방이전 공무원 이탈가속/우수인력충원 어려움	4
•비효율적	4
•혁신도시 산발적 추진보다 세종시로 일원화가 효과적	2
•업무만 혁신도시로 이전, 본기능은 수도권 유지	2
•국회나 중앙정부 의존률이 높음	2
•공공기관만으로 민간유입동력 약함	2
•정책지속성에 대한 비전이 약함	2

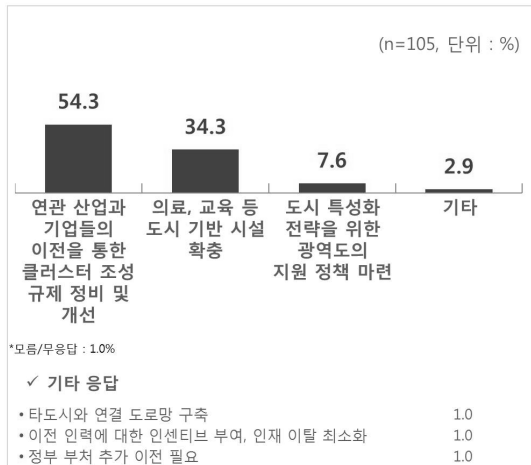
* 사례수 2명 이상 응답만 제시

28

14. 혁신도시가 잘 자리잡기 위해 보완할 점

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

연관산업과 기업들의 이전을 통한 클러스터 조성 및 규제정비 54.3%로 1위
의료, 교육 등 도시기반 시설 확충 의견(34.3%)이 2순위



- 혁신도시들이 더 잘 자리잡기 위해 보완해야 할 점으로는 '연관 산업과 기업들의 이점을 통한 클러스터 조성 규제 정비 및 개선'이 54.3%로 1순위에 응답됨.
- 이는 세종특별시가 '수도권 중심'의 문화와 인식의 변화를 통해 그 역할을 더 잘 할 수 있게 될 것이라고 보는 것에 대비해 혁신도시는 공공기관들의 지역 이전 이후에도 연관 기업들이 더 많이 이전될 수 있도록 규제 등의 제도적 정비를 통해 지역을 클러스터 단지화 하는 과제가 남아 있다는 점을 지적하는 결과라고 분석할 수 있음.
- 2순위로는 혁신도시 역시 '의료, 교육 등 도시기반 시설 확충' 의견(34.3%)이 꼽힘.
- '도시 특성화 전략을 위한 광역도의 지원정책 마련' 의견은 7.6%로 당장 시급한 과제는 아니라는 견해를 보여줌.
- 이 외에 소수 의견으로 '타 도시와의 연결도로망 구축'(1.0%), '이전 인력에 대한 인센티브 부여로 이탈 최소화'(1.0%), '혁신 도시로의 정부부처 추가 이전'(1.0%) 등이 언급되었음.

29

14. 혁신도시가 잘 자리잡기 위해 보완할 점

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

(n=105, 단위 : %)

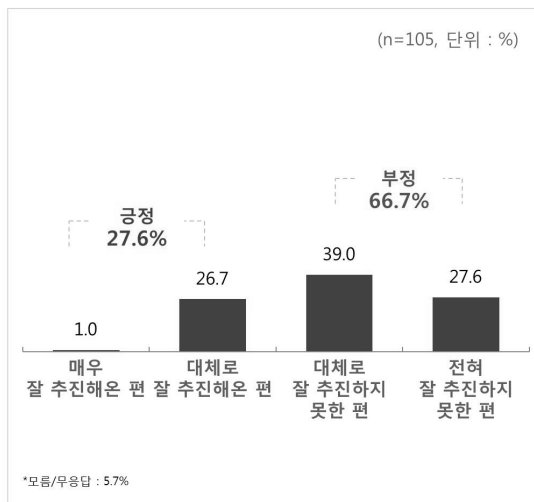
		사례수	연관 산업과 기업들의 이점을 통한 클러스터 조성 규제 정비 및 개선	의료, 교육 등 도시 기반 시설 확충	도시 특성화 전략을 위한 광역도의 지원 정책 마련	잘 모름	타도시와 연결 도로망 구축	이전 인력에 대한 인센티브 부여, 인재 이탈 최소화	정부 부처 추가 이전 필요	계
			%	%	%	%	%	%	%	%
전 체		(105)	54.3	34.3	7.6	1.0	1.0	1.0	1.0	100.0
대 상	공무원	(25)	44.0	32.0	20.0	0.0	4.0	0.0	0.0	100.0
	교 수	(12)	66.7	25.0	8.3	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	언론인	(68)	55.9	36.8	2.9	1.5	0.0	1.5	1.5	100.0

30

15. 이전 정부의 국가균형 발전 정책 추진 평가

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

이전 정부에서는 국가균형발전 정책이 추진되지 못한 편이란 부정적 의견이 66.7%



- 이명박-박근혜 정부가 추진한 국가균형 발전 정책에 대한 평가를 물어본 결과 '추진해온 편'이란 의견은 27.6%로 응답되었고 '추진하지 못한 편'이란 의견이 66.7%로 전문가 10명 중 6명은 이전 정부의 국가균형 발전 정책에 대해 부정적 평가를 내리는 것으로 조사됨.
- 세종특별시로 정부 청사 이전과 혁신도시로 공공기관들이 이전했지만 이전 정부가 국가균형 발전 정책을 적극적으로 추진하지는 못했다는 인식이 전문가들에게 있어 국가균형 발전 정책은 지난 10년 보다는 앞으로의 과제들이 더 많이 대두될 것을 보여주는 결과로 분석됨.

31

15. 이전 정부의 국가균형 발전 정책 추진 평가

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

(n=105, 단위 : %)

		사례수	매우 잘 추진해온 편	대체로 잘 추진해온 편	대체로 잘 추진하지 못한 편	전혀 잘 추진하지 못한 편	추진해온 편	추진하지 못한 편	잘 모름	계
			%	%	%	%	%	%	%	%
전 체		(105)	1.0	26.7	39.0	27.6	27.6	66.7	5.7	100.0
대 상	공무원	(25)	4.0	20.0	44.0	24.0	24.0	68.0	8.0	100.0
	교 수	(12)	0.0	0.0	8.3	91.7	0.0	100.0	0.0	100.0
	언론인	(68)	0.0	33.8	42.6	17.6	33.8	60.3	5.9	100.0
성 별	남 성	(90)	1.1	25.6	38.9	28.9	26.7	67.8	5.6	100.0
	여 성	(15)	0.0	33.3	40.0	20.0	33.3	60.0	6.7	100.0
연 령 별	30대 이하	(47)	2.1	27.7	51.1	10.6	29.8	61.7	8.5	100.0
	40 대	(38)	0.0	28.9	36.8	31.6	28.9	68.4	2.6	100.0
	50대이상	(20)	0.0	20.0	15.0	60.0	20.0	75.0	5.0	100.0
균형발전과 지역민 행복도	높아질 것	(81)	1.2	28.4	35.8	30.9	29.6	66.7	3.7	100.0
	높아지지 않을 것	(22)	0.0	22.7	54.5	13.6	22.7	68.2	9.1	100.0
	잘 모름	(2)	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0	50.0	100.0

32

16. 이전 정부의 국가균형 발전 정책 추진 평가 이유

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

- '추진해온 편'이라고 긍정적으로 평가한 이유는 세종시 및 혁신도시 이전이 되었기 때문에, 이전효과가 나타나기 때문에, 세종시로 인구가 증가하므로 등 세종시에 대한 효과와 관련된 것이 많았음.
- '추진해오지 않은 편'이라고 부정적으로 평가한 이유에 대해 국가균형 발전에 대한 의지가 약해서, 처음 기획된 취지와 달라져서, 정치적으로 이용되었기 때문에, 형식적으로만 진행하기 때문에, 국회/청와대 이전에 미온적이어서 등을 언급함.

■ 긍정 응답 😊

[복수응답, n=105, 단위 : 명]

- 세종시 및 혁신도시 이전과 진행이 계획대로 되고 있다 6
- 전 정부의 정책 유지 측면에서 긍정적임 6
- 어느 정도 자리잡고 효과가 나타남 2
- 향후 적극적인 정책수립 전망 1
- 세종시 인구 증가 1
- 시도에 의미가 있다 1
- 집중된 부분을 분산시킨 측면에서 긍정적으로 봄 1

■ 부정 응답 😞

[복수응답, n=105, 단위 : 명]

- 국가균형발전(이전) 의지가 약함 15
- 국가균형발전 역주행(수도권 규제완화, 공약불이행 등) 10
- 처음 기획된 취지와 달리 변질됨 7
- 계획이 뚜렷하지 않다/정책이 없다 5
- 정치적으로 활용됨 4
- 실효성 있는 정책 부재 3
- 형식적으로 진행 2
- 지역발전위원회의 컨트롤 타워 기능 미비 2
- 세밀한 검토없이 졸속으로 진행 2
- 뚜렷한 성과가 없음 2

* 부정 응답 사례수 2명 이상 응답만 제시

33

감사합니다

MEMO



MEMO



MEMO



MEMO



MEMO

