

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?

# 소자화 국가비상사태 선언 (일본 전국지사회)

저출산 문제는 이미 많은 지방에서 젊은 인구의 감소로 인해 지역경제가 활력을 잃고 인구유출에 박차를 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.

# 소자화 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.

차세대를 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.

소자화 대책을 국가적 과제로 설정하고, 국가와 지방이 총력을 기울여 소자화 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 의미**는 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 주체별 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 논평)

## 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 초래
- 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 다차원적 지역균형 차원에서 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 차원인 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 차원인 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 유치 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 자원보장 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-효과익, 재정책임, 설명능력 중시

**21세기 지방분권형 사회를 어떻게 구축할 것인가? 개헌?**

# 〈보충 토론〉 지방분권에 대하여

기본원칙: 투명성, 책임성, 접근가능성, 대표성, 합헌성, 기본적 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

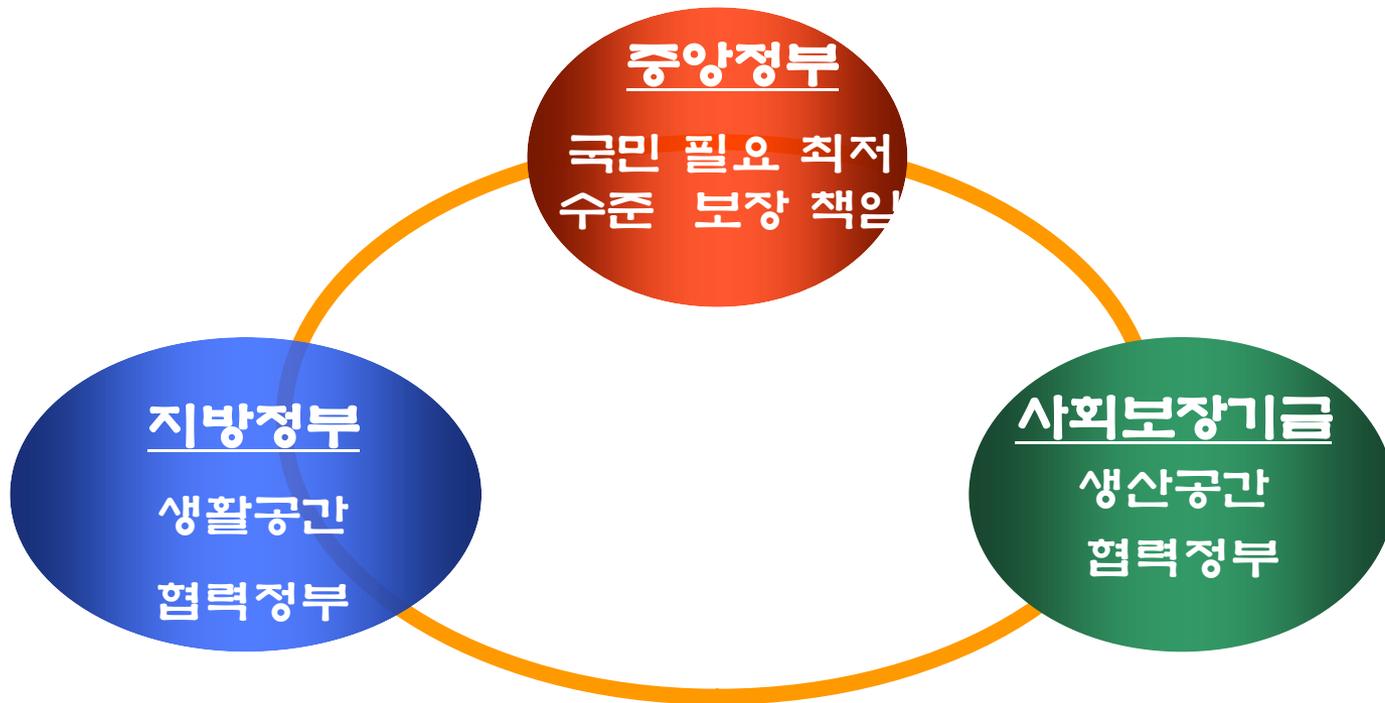
# <보충 토론> 지방분권에 대하여

## ◆ 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 토론회> 지방재정 위기의 구체적 원인

## ◆ 수입측면의 원인

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

## ◆ 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 (호화청사, 행사성 경비)

**지방자치와 지역경제의 주체는 주민이다.**

**모든 지역**

**모든 주민이**

**안심하고 안전한 삶을 누리는**

**희망의 리세기를 꿈꾸며**

**고맙습니다**