

국가균형발전 선언 11주년 기념 학술회의

# 미래 사회변동과 균형발전 3.0

2015.3.5

성경룡 (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 만들기과 도시재생 사업 (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/WELLPER), 홀몸어르신을 위한 공공원룸주택 공급과 노노케어 실현 (금천구), 자살예방과 심폐소생술 교육 (노원구), 찾아가는 건강검진관리 (계양구), 결식아동을 위한 엄마밥상 사업 (전주시), 맞춤형 교통복지 (아산시)
문화와 지식공유	유휴 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 랜드마크 공원 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

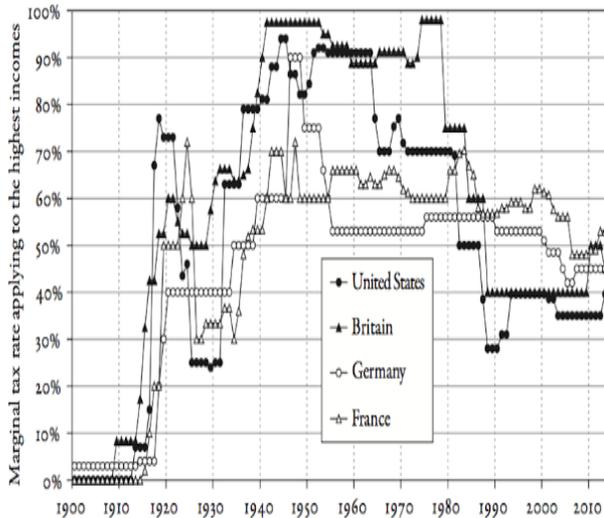
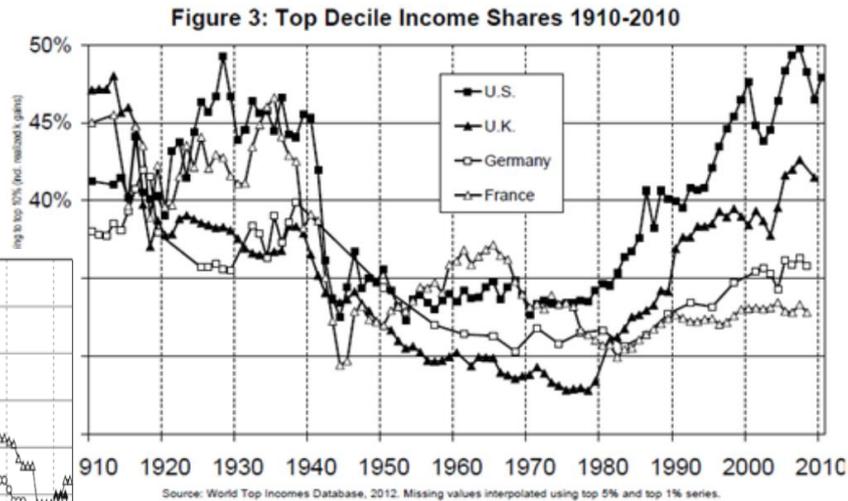


FIGURE 14.1. Top income tax rates, 1900–2013

- 상위 10%의 소득 변동



Source: World Top Incomes Database, 2012. Missing values interpolated using top 5% and top 1% series.

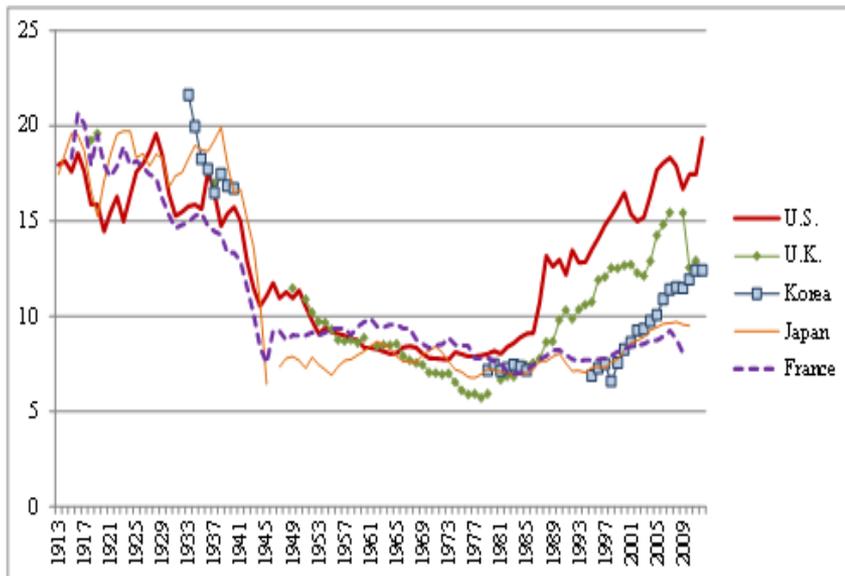
- 세계적 불평등

Table 1: The concentration of global wealth

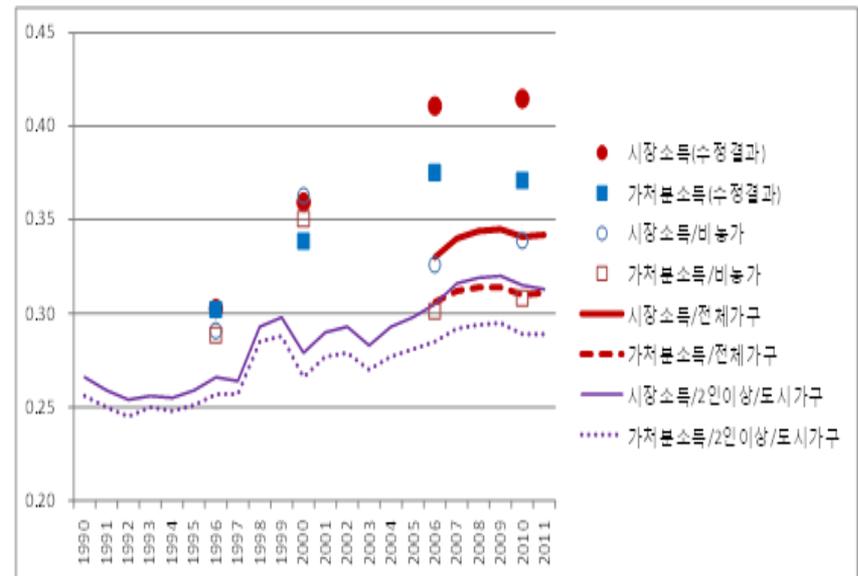
Wealth (USD)	Percentage of the world's population	Number of adults (millions)	Percentage of world's wealth	Total wealth (trillions of dollars)
<10,000	68.7	3,207	3.0	7
10,000–100,000	22.9	1,066	13.7	33
100,000–1 million	7.7	361	42.3	102
> 1 million	0.7	32	41.0	99

# 한국의 불평등

## 상위 1%로의 소득집중



## 지니계수의 변화



# 지역불평등: 원인과 전개

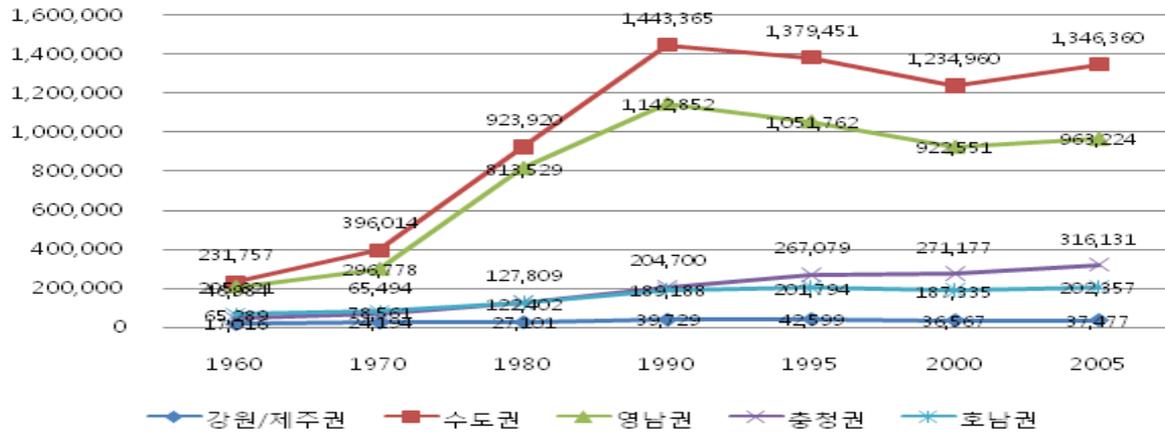
- 세 가지 이론

- 세계화/교역이론: 특정 지역의 성장과 몰락 (산업)
- 인적자본/기술 이론: 특정 지역의 기술/인재 집적
- 정치/정책이론: 규제완화에 따른 지역별 격차 확대

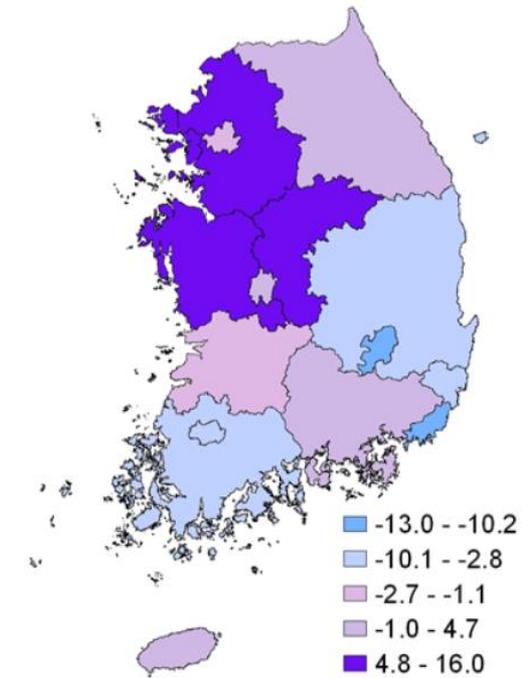
- 최악의 결과: "파멸적 비대화"

- 집적경제의 등장 → 공간적 분화
- 정부의 불균형 성장 전략 → 누적적 인과작용
- 신경제지리학 (new economic geography): 파멸적 비대화 초래

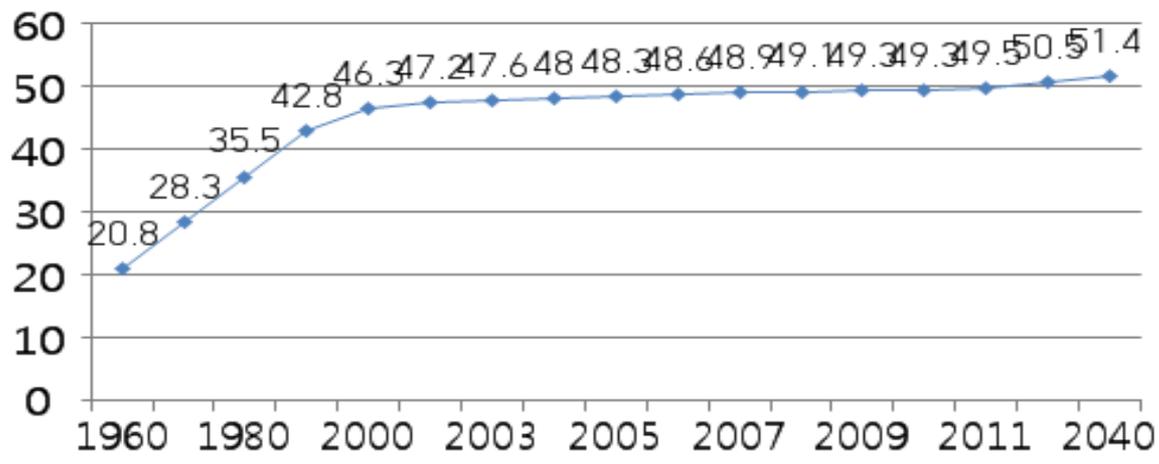
# 한국의 지역불평등: 최악의 상황



2010년 대비 2040년 인구증가율(%)



- 지역별 제조업 고용의 변화
- 수도권-비수도권의 인구 양극화
- 미래의 인구집중: 수도권, 충청권



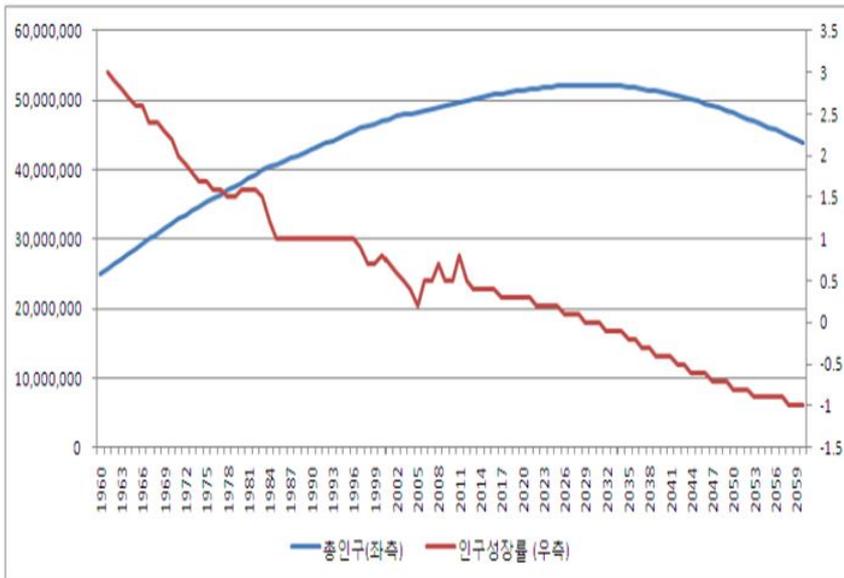
\* 2002(47.2%) → 2007(48.9%) → 2015(49.6%)

# 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 **지역붕괴**의 길로 가게 될 것임 → 2018년 이후 가속화

# 인구위기: 저출산-고령화 실태

## 총인구/인구 성장률 추이

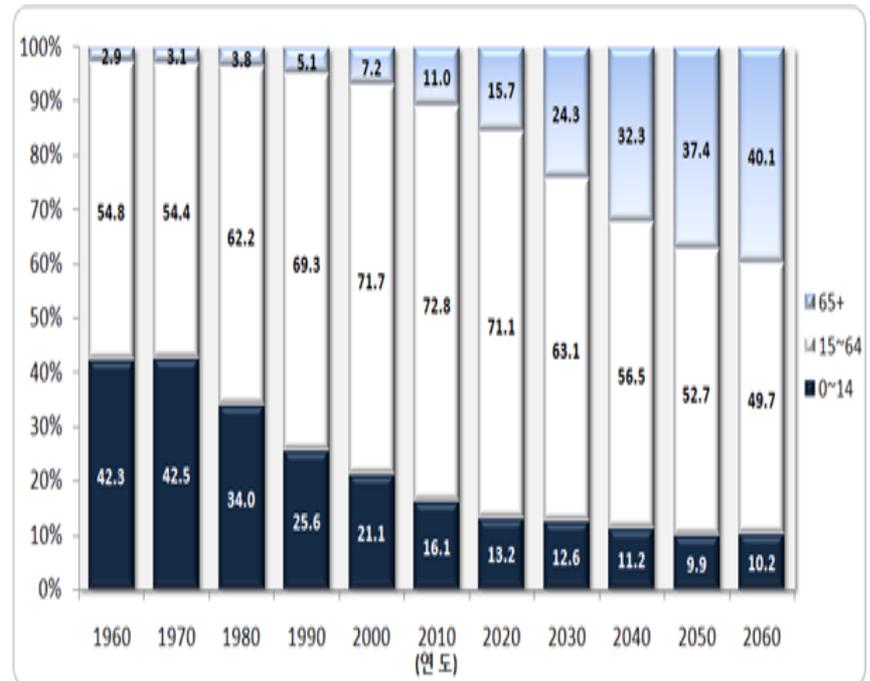


주: 1. 총인구는 2010년까지 확정인구이며, 2011년 이후는 다음 인구 추계시 변경될 수 있음

2. 인구성장률은 전년도대비 인구증가율임

자료 : 통계청(2011), 『장래인구추계: 2010-2060』

## 연령계층별 인구구성 변화

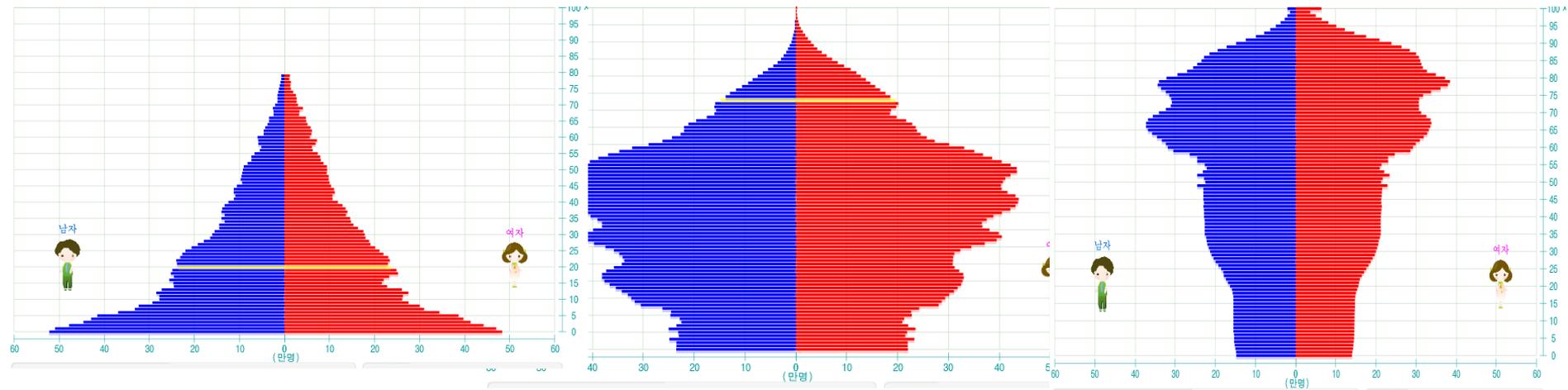


# 인구혁명: 역피라미드 구조로의 전환

1960년

2013년

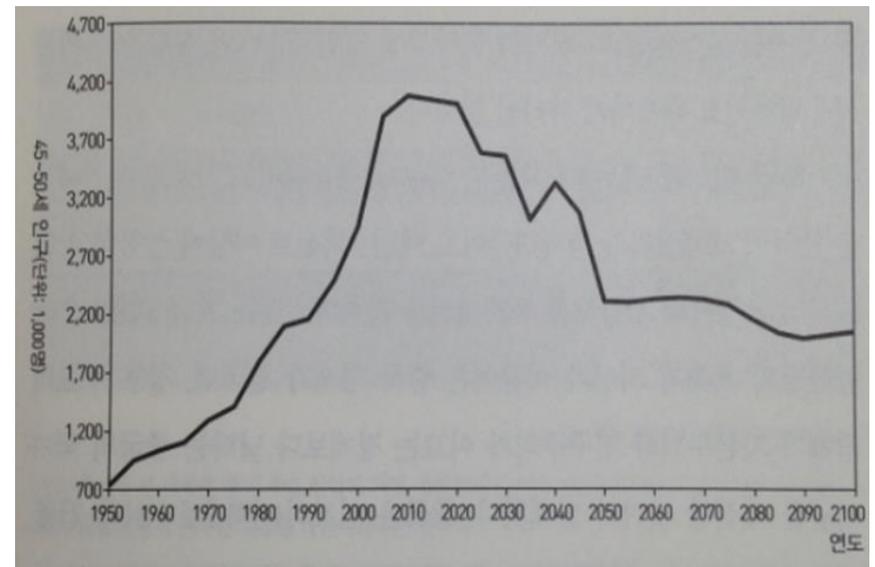
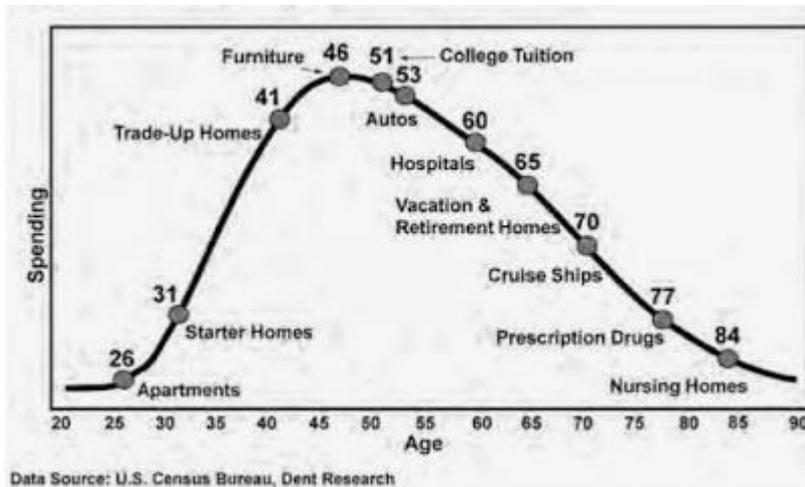
2060년



# 저출산-고령화의 미래: 인구절벽과 소비절벽

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

한국의 소비흐름: 47년 후 고점  
(2018년)



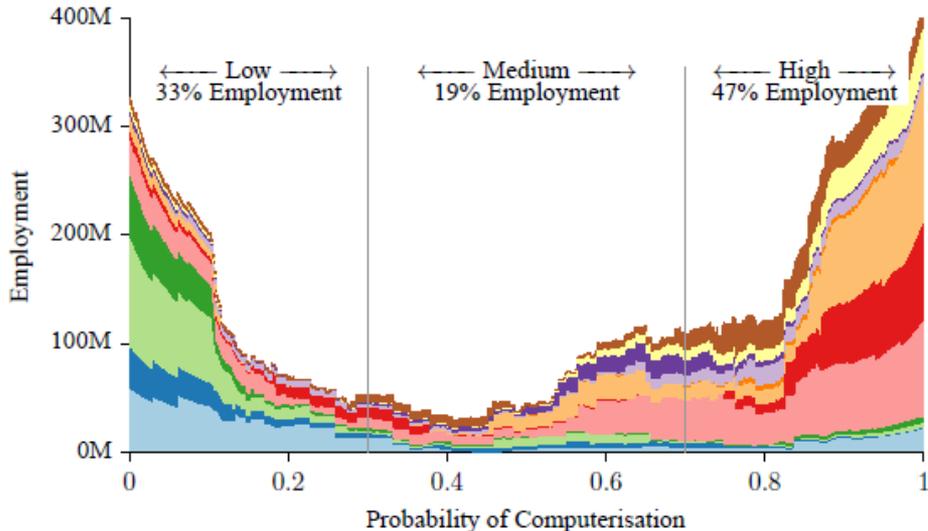
# 고용위기: 원인

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

# 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)

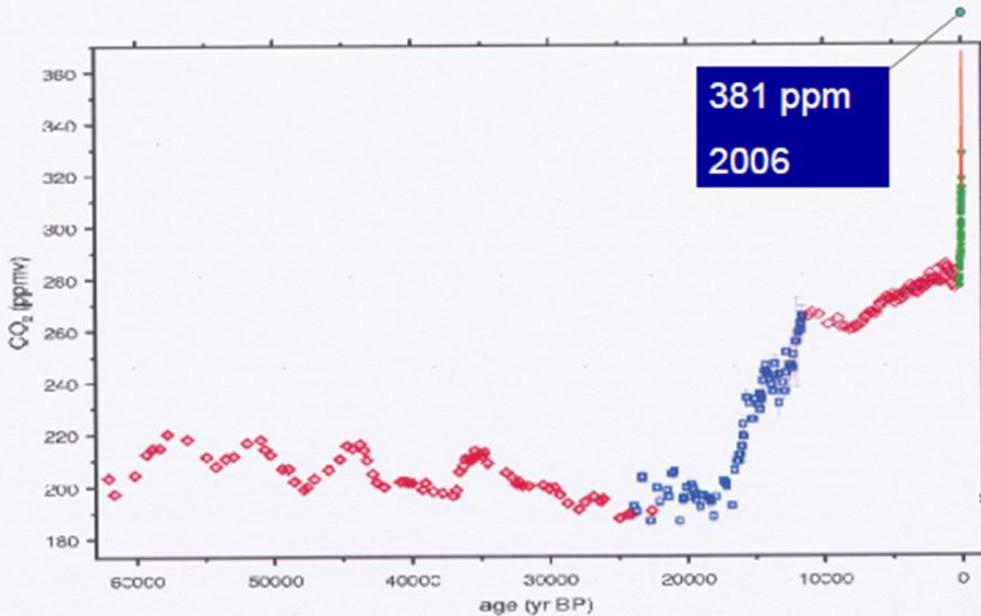
- 중요한 기술변화
  - 인공지능, 로봇기술(소프트웨어, 하드웨어), 사물인터넷
  - 무인자동차/항공기(드론), 3D 프린터, 바이오 프린터, 자동번역(기사작성, 판례검색, 질병진단, 기후분석 등)
  - 로봇: 청소, 경비, 전투, 위험물 제거, 재난대응, 배달, 친구, 가이드, 간호, 섹스 파트너, 가상 안내직원
- 고용의 종말
  - 인공지능, 로봇, 3D 프린터 등에 의해 최대 90%의 일자리가 소멸 가능

# 공동체 위기

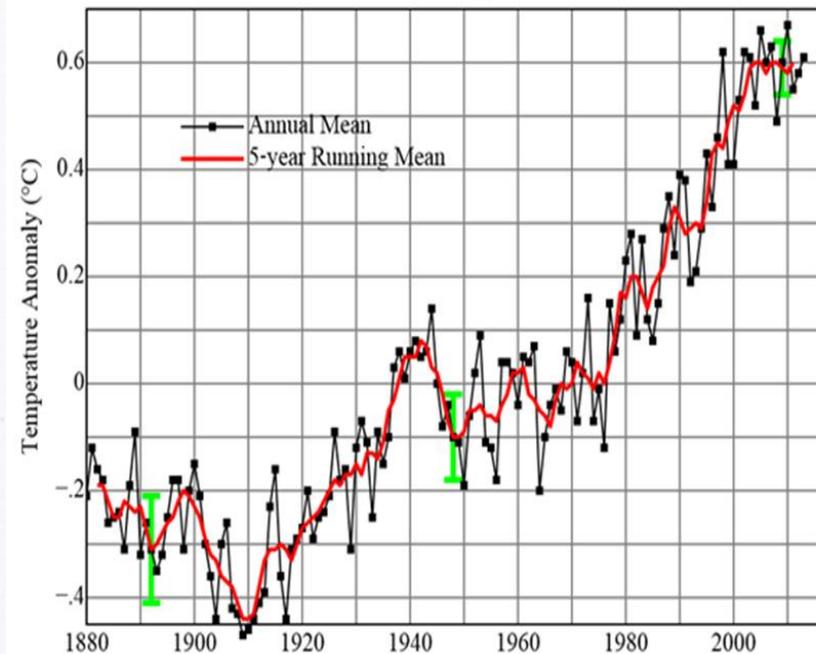
- **인구감소**
  - 저출산/고령화
  - 인구이탈: 수도권/대도시로 이동
- **불평등 증가와 고용감소**
  - 자동화 기술의 발전
  - 글로벌 경쟁에 따른 산업/기업의 해외 이전
- **지역산업의 취약성**
  - 산업화 시대의 중화학공업과 경공업
  - 주로 대기업의 하청공장: 연구개발 기능 결여, 단순조립 가공 기능
  - 세계화/경쟁심화에 따른 지역소재 주력산업의 붕괴 가능성
- **온라인 의존성 증가, 개인주의화, 사회적 자본의 약화**

# 생태환경위기 (1): 지구온난화

Carbon dioxide levels over the last 60,000 years



Global Land-Ocean Temperature Index



# 생태환경위기 (2): 지구온난화

- IPCC's 5<sup>th</sup> Assessment Report (2013): Prediction

		2046–2065		2081–2100	
	Scenario	Mean	<i>Likely range</i> <sup>c</sup>	Mean	<i>Likely range</i> <sup>c</sup>
Global Mean Surface Temperature Change (°C) <sup>a</sup>	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	<i>Likely range</i> <sup>d</sup>	Mean	<i>Likely range</i> <sup>d</sup>
Global Mean Sea Level Rise (m) <sup>b</sup>	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

# 생태환경위기 (3): 자원고갈과 생물 멸종

## 자원고갈

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

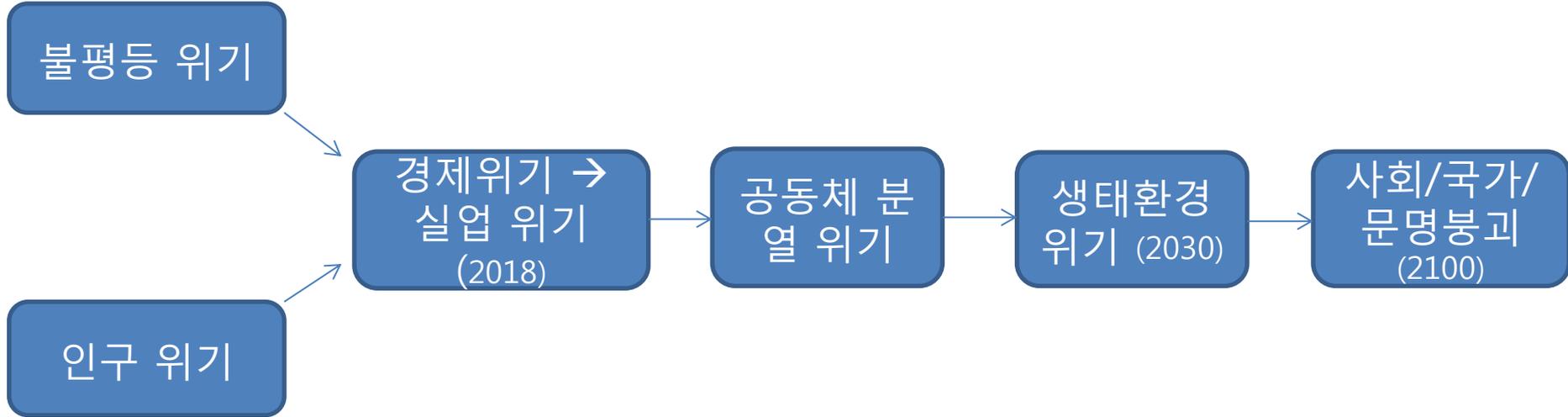
## 생물 멸종



# 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

# 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

# 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

# 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

# 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

## 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

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



# 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

# 균형발전의 과제 (4): 에너지혁명, 건축혁명, 자동차혁명

- **재생에너지 생산체계 구축**
  - 태양력(태양광/태양열), 지열, 풍력 등
  - 제레미 리프킨: <3차 산업혁명>: 모든 건물을 **미니발전소**로 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

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

## 홍천 살둔제로에너지 하우스



## 양평 에너지독립하우스



# 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, 전기스포츠카  
(920마력, 600Km 주행)



# 혼다 자동차의 실험

(생태적 주택/건축 + 재생에너지 + 전기자동차)



# 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

# 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 실행 구심점과 사회적 연대 네트워크 구축

# 결론

- 지역불균형의 심화와 함께 다가오는 불평등위기, 고용위기, 인구위기, 생태위기, 공동체 위기 등 **초대형 국가적 재난**에 선제적으로 대응해야 한다
- **새로운 문명의 창조**라는 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