공간의 정의와 다층적 균형발전¹⁾

2017.11.1.

조명래(단국대 교수)

<요약>

IMF 외환위기 이후, 저성장과 신자유주의의 영향으로 새로운 양상의 지역격차가 우리나라에 나타나고 있다. 신자유주의적 성장논리 하에서 자본주의적 경쟁이 광역 스케일에서 가장 뚜렷하게 공간적으로 표출되면서, 수도권 vs. 비수도권, 경부축 vs. 비경부축, 중부권(수도권-강원권-충청권) vs. 남부권(영호남권) 등으로 대비되는 광역적 지역격차의 양상이 등장하고 있다. 로컬 스케일 차원에서는 주어진 제한된 투자 및 성장자원을 두고 미시적 지역과 장소들이 서로 경쟁하면서, 다양한 장소적 격차를 만들어 내고 있다. 그 결과로 중심지 vs. 변두리, 거점도시 vs. 주변도시, 신개발지역 vs. 주변낙후지역, 고소득지역 vs. 저소득지역, 원도심 vs. 신도심, 도시 vs. 농촌 등으로 대비되는 다양한 미시적 지역격차의 양상이 출현하고 있다.

격차의 새로운 양상과 그에 대한 인식은 기존 균형발전정책의 논거와 전략에 심대한 수정을 요구한다. 균형발전은 지역정책의 최상위 목표규범이었지만, 국가 경쟁력을 최종 목적으로 하는 산업경제 중심의 지역간 배분, 그것도 중앙정부가 주도하는 하향적 배분 혹은 분산방식으로 일관되어 왔다. 그 만큼 공간정의로서 균형발전을 이끌어낼 '절차적 정의'와 '분배적 정의'가 그간의 균형발전정책에서는 제대로 담보가 되지 않았음을 의미한다. 뿐만 아니라 지표 상에서 성과가 있었다고 하더라도, 기존의 균형발전정책은 지역으로부터 요구되는 생활과 삶의 문제로서 불균형과 격차를 해소하는 것과는 거리가 멀었다. 경제(산업)와 시장의 문제로서만 다루어 왔을 뿐, 사회와 사람의 문제는 균형

1) 이 글은 '조명래, 박배균, 김동완, 2013, <<균형발전의 새로운 패러다임 모색>>(충남발전연구원 전략연구 2013-29)'의 내용을 압축 정리한 것이다.

발전(정책)에서 제대로 다루어오지 못했다. 이는 공간의 ‘실체적 정의’를 담고 구현하는 것으로 ‘균형발전’이 이루어지지 않았음을 의미한다.

향후 균형발전은 절차적 정의, 분배적 정의, 실체적 정의가 공간적으로 이루어지는 원칙과 방식으로 이루어져야 하고, 또한 공간적 스케일(광역, 지역, 장소 등)에 따라 차등화해야 한다. 광역의 지역적 차원(예, 수도권-비수도권)에서는 절차적 정의가 담보된, 산업적, 경제적 측면의 분배적 정의 구현에 역점을 두어야 한다면, 소단위 지역이나 생활권적 차원(예, 역내, 도농간)에서는 절차적 정의가 담보된, 사회복지적, 문화적 측면의 실체적 정의 구현에 역점을 두어야 한다. 그러나 어떤 스케일과 차원에 맞추던 신균형발전은 ‘사람중심의 통합적 균형발전’이 되어야 한다. 통합적 균형발전은 ‘사람의 가치를 중심에 두고 산업경제와 생활경제, 경제와 사회, 시장과 삶, 인간과 자연, 중앙과 지방, 하드웨어와 소프트웨어가 상호 교접(cross-fertilization)하면서 통합하는(integrative) 내용과 방식으로 지역간, 지역내 격차가 해소되는 지역발전을 의미한다.

제1장 서론: 새로운 균형발전 패러다임의 필요성

1. 지역격차의 새로운 양상 출현

- 저성장과 신자유주의의 영향으로 사회-공간적 양극화 심화되면서, 새로운 양상의 지역격차가 나타남.
- 자본주의 경쟁논리가 광역 스케일에서 가장 뚜렷하게 공간적으로 표출
 - 수도권 vs. 비수도권, 경부축 vs. 비경부축, 중부권(수도권-강원권-충청권) vs. 남부권(영호남권) 등으로 대비되는 광역적 지역격차의 양상이 등장
- 로컬한 수준에서는 개발가치가 상이한 지역간의 격차 심화:

- 중심지 vs. 변두리, 거점도시 vs. 주변도시, 신개발지역 vs. 주변낙후지역, 고소득지역 vs. 저소득지역, 원도심 vs. 신도심, 도시 vs. 농촌 등으로 대비되는 다양한 미시적 지역격차의 양상이 출현

2. 기존 균형발전정책의 한계

- 중앙에 의한 시혜적 차원의 균형발전정책 => 지역민들의 권리와 자율성이 무시됨
- 산업과 기업의 분산적 배분에 초점을 둔 균형발전정책 => 지역민의 삶의 질 향상에 한계가 있음
- 토건적 이해에 포섭된 균형발전정책 => 개발주의적 토건사업에 치중하는 지역개발정책

3. 새로운 균형발전 패러다임의 필요

- 새로운 균형발전은 '사람중심의 통합적 균형발전'이 되어야 함.
- 즉, '사람의 가치를 중심에 두고 산업경제와 생활경제, 경제와 사회, 시장과 삶, 인간과 자연, 중앙과 지방, 하드웨어와 소프트웨어가 상호 교접하면서 통합하는 내용과 방식으로 지역간, 지역내 격차가 해소되어야 함.

제2장 공간정의와 신균형발전

1. 공간부정의(spatial injustice)로서 지역격차

- 지역격차는 사회적 기회, 자원, 권력이 지역간에 골고루 분포하지 못해 현격한 차이가 발생하는 상태
- 지역격차는, 사회적 불균형을 포함하여, 지역이라는 공간범주를 기준으로 나타나는 포괄적인 차이 혹은 불균형이라는 점에서 전형적인 공간 부정의(spatial injustice)라 보아야 함.
- 지역간 격차가 문제가 되는 것은 기회, 자원, 권력이 지역간에 불균등하게 배분되는 과정의 결과(공간의 절차적 부정의)로 지역을 범주로 하는 집단 및 구성원이 ‘불필요하고 부당하게 삶의 기회를 박탈당함으로써’(공간의 분배적 부정의), ‘각자의 삶터에서 온전한 삶을 향유하지 못하기(공간의 실제적 부정의)’ 때문임.

2. 저성장의 공간화와 공간부정의

- (국가주도의) 고도성장은 (자본주의 산업화가 시작된 지 40여년 뒤인) 1998년 IMF위기를 거치면서 성장에너지가 고갈되면서 저성장으로 바뀌었음. 성장에너지의 고갈과 함께 신자유주의식 성장구조를 갖게 되면서 저성장의 내부는 갈수록 양극화되고 있음.
- 저성장은 광역적 스케일의 격차와 미시적 스케일의 격차를 동시에 만들어 내면서, 영역적으로 글로벌 경쟁력을 추종하는(경쟁을 통한 시장이윤의 극대화 추구하는) 시장경제부문과 주류 시장경제의 영향으로부터 스스로를 지키기 위한 삶과 사람의 관계를 중심으로 하는 사회경제부문으로 이원화를 낳고 있음.
- 전자는 격차의 새로운 양상에 대한, 후자는 격차의 대응전략에 대한 중요한

합의를 제공함. 지역격차의 양상이 다양화, 다원화되고 격차의 내용이 생산과 산업과 관련된 것에서 생활과 문화복지 등에 관한 것으로 옮겨가며, 격차인식의 중심층위가 장소적 삶의 관계가 분명한 역내 격차로 모아지는 것은 저성장 이 초래한 공간적 표현함. 지역격차는 사회적 기회, 자원, 권력이 지역간에 골 고루 분포하지 못해 현격한 차이가 발생하는 상태

<표> 공간적 트렌드와 지역격차

Megatrend: 지역간 격차	Microtrend: 지역내 격차
·글로벌 경쟁력의 도시화	·일상 삶(과정)의 지역화
·메가 도시권화와 지역 공동화	·지역 도시권화와 생활공간의 분절
·초광역 수도권과 비수도권 격차 확대	·도시권간, 도농간, 도심-주변 격차 확대
·국토공간의 이원화/지역간 격차 확대	·역내 격차.갈등의 다원화

3. 공간정의론에 입각한 균형발전

- 향후 균형발전은 절차적 정의, 분배적 정의, 실체적 정의가 공간적으로 이루어지는 원칙과 방식으로 이루어져야 하고, 또한 공간적 스케일(광역, 지역, 장소 등)에 따라 차등화해야 함.
- 큰 스케일의 공간(광역의 지역적 차원, 예, 수도권-비수도권)에서는 절차적 정의가 담보된, 산업적, 경제적 측면의 분배적 정의 구현에 역점을 두어야 한다면, 작은 스케일(소단위 지역이나 생활권적 차원, 예, 역내, 도농간)에서는 절차적 정의가 담보된, 사회복지적, 문화적 측면의 실체적 정의 구현에 역점을 두어야 함.

전'이 되어야 함.

- 통합적 균형발전은 '사람의 가치를 중심에 두고 산업경제와 생활경제, 경제와 사회, 시장과 삶, 인간과 자연, 중앙과 지방, 하드웨어와 소프트웨어가 상호 교접(cross-fertilization)하면서 통합하는(integrative) 내용과 방식으로 지역간, 지역내 격차가 해소되는 지역발전을 의미함.
- 사람중심의 통합적 균형발전은 구체적으로 다음과 같은 방향으로 접근되어야 함

① '정의(Justice)의 지역화와 권리개념으로 균형발전이 이루어져야 함.

- 국민이라면 어느 지역에 거주하더라도 대등하고 공정한 삶의 기회를 누릴 수 있고, 또한 지역간 균형발전을 통해 사회적 통합이 실현되어야 한다.
- '평등의 원칙'의 지역화: 모든 지역이 사회적 자원을 공평하게 배분받아 대등하게 발전할 수 있도록 해야 한다
- '차등의 원리'의 지역화: 불균형은 모든 지역에 기회가 균등하게 주어지더라도 특히 최소발전지역(과 주민들)에 최대혜택이 보장될 때 용인될 수 있다

② 다양화되고 있는 지역격차의 특성별 대응이 필요

- 사회적 통합의 공간적 과정으로 지역간 균형발전이 이루어지기 위해서는 유형별 지역격차의 특성에 대응하는 맞춤형 정책이 강구되어야 함.
- 지역간 차이를 획일적으로 지우기보다 개성적으로 발전시켜 사회적 통합의 공간적 다양성을 높일 필요가 있음.

③ 균형발전에서 지역약자에 대한 배려가 우선시 되어야

- 지역주민들의 삶의 질과 관련된 교육, 의료, 복지, 참여, 문화향수 등 사람중심의 의제가 지역발전에서 우선시 되도록 해야 함
- 균형발전은 지역 약자(the regionally weak)를 보호하고 권능화(empowerment)하는 새로운 개념으로 접근되어야 함.

- ④ 균형발전의 지속가능성을 담보하기 위해서는 지역역량 강화가 제대로 되어야
- 중앙에 의한 하향적·활당적·시혜적 방식에서 지역인재(사람)과 지역산업(경제)의 육성이나 지방자치(정치)의 역량 강화를 통해 지역내부로부터 발전이 지속될 수 있는 상향적·내발적·자발적 방식으로 바뀌어야 함.
 - 지역역량과 발전정도에 따라 자원과 혜택이 차등적으로 배분되도록 하기 위한 조세제도나 지원제도의 강구가 필요하고, 지역 간 자발적인 교류와 협력을 통해 국가통합을 도모할 수 있는 다양한 방안이 제도화되어야 함.
 - 중앙으로부터 지방, 국가에서 시민사회로 권력이 이동되어, 자치권력이 지방의 시민사회에서 비롯되고, 또한 행사되는 자치의 혁신이 이루어져야 함(시민주의 자치분권의 구현).

제3장 저성장 시대의 신균형발전

1. 저성장으로 인한 공간적 불균형의 새로운 국면, 그리고 부족한 앞

- 고성장시대 불균형의 문제는 경제성장의 지역적 분배 문제
- 고성장 시대의 균형은 내재적으로 전체 파이가 늘어나고 있고, 늘어날 것이라는 경제 성장의 전망을 전제함.
- 그러나 저성장의 시대로 돌아선 지금 지역간 불균형의 사회적 효과가 어떤 형태로 나타날지 지금까지의 선례에서도, 해외 선진국 사례에서도 참고할 준거를 찾을 수 없음.
- 서구의 경우 우리와 같은 고성장의 구조적 패턴과 다르고, 우리 사회는 지난 40년 간의 고성장 국면에서 유효한 진단 / 처방 지식을 갖추고 있음

2. 인구저성장과 국토공간의 새로운 위기 국면

- 수도권/ 비수도권 구도를 넘어서는 새로운 위기
- 통계청 추계를 통해 볼 때, 2020년이 되면 비수도권 대부분은 물론 서울과 인천도 제로성장에 돌입
- 현재로부터 20년 이후가 되면 전국이 제로성장, 혹은 인구 감소의 시대로 진입하게 됨.
- 따라서 수도권을 규제하고 비수도권을 진작한다는 성장 시대의 논리적 구도는
 - 경제적 지표의 성장, 감소가 아닐지라도 - 실효를 잃을 가능성이 큼.
- 통계청 추계를 볼 때 2020년 경엔 전국 모든 지역이 생산가능인구가 마이너스 성장으로 돌아서고 본격적으로 생산가능 인구 감소의 시대로 접어들게 됨.
- 이러한 추세가 실제로 도래한다면 대부분의 지방정부에서 - 인구통치-가 아닌 영토통치 비용을 충당하지 못하고 중앙정부에 행정비용의 상당부분을 전가

해 재정수입과 지출의 공간적 분리가 심각해질 우려가 있음.

3. 저성장, 제로성장 시기 신균형의 의미

- 저성장이 균형발전에 주는 함의는 인식은 더 작은 단위를 기준으로 해야하지만, 처방은 국가적 과업으로 이루어져야 한다는 데 있음.
- 진단을 더 작은 단위에서 해야려야 하는 이유는 격차와 불균형을 보다 실제에 가깝게 인식하기 위함이지만, 이것이 문제가 더 작은 단위에 국한된다는 뜻은 아님.
- 오히려 진단은 마을, 도시, 지역, 국가, 글로벌에 이르기까지 다양한 요인을 고려해 진행하고, 처방은 국가적 공동체(Republic) 차원에서 국가/광역/도시/마을의 통합적 관점에서 이뤄져야 함.
- 현 정부의 생활권 전략은 마을의 문제를 국지적으로 이해하고 처방하는 측면에서 한계를 가지며, 최소비용으로 서비스를 제공하기 위한 서비스 공동이용 거버넌스라는 측면에서 이해할 수 있음.
- 신균형발전에 대한 인식의 전환 필요

첫째, 영토 통치를 위한 국가차원의 필수 투자

- 성장은 국가 차원에서 이뤄지고, 영토 통치를 위한 기본적인 행정력은 도시를 중심으로 한 지방 행정권력에 이양되어 있었으나, 급격한 인구 감소를 방지할 경우 도시를 중심으로 일대 권역을 통치하는 방식에 심각한 위협이 발생할 수 있음
- 결국 현 시점에서 균형발전은 이전처럼 인구를 기준으로 따져보는 방식이 아니라 영토 그 자체를 기준으로 적정한 수준의 인구를 관리하는 차원에서 바라보아야 하고, 이는 개별 기초 지자체나 광역지자체, 혹은 그들 간의 관계의 문제로 접근할 것이 아니라 국가 차원에서 20년 후를 대비한 긴급한 시책으로 인식해야 함

둘째, 국가 차원의 토지이용 효율화를 위한 신균형발전

- 토지의 효율적 이용은 기본적으로 적절한 구매력을 지닌 인구가 살고 있을 때 담보될 수 있음
- 전국토를 활용할 수 있는 수요가 있었던 개발연대, 고성장 국면에서는 시장을 통해 토지이용의 효율성을 높일 수 있었지만, 저성장 시대의 불균등은 자칫 수도권 이외의 토지에 대한 시장을 소멸시킬 우려가 있음
- 저성장 시대의 신균형발전 전략은 전국적 차원의 토지이용 효율성을 유지하고 방치된 유휴지의 관리비용을 절감해 중앙정부차원의 재정지출을 줄인다는 차원에서 접근해야 하며, 국가 - 광역적 접근이 필요한 이유가 됨

제4장 공간적 케인즈주의

1. 공간적 케인즈주의 개념과 등장 배경

- 2차 세계대전 이후부터 1970년대 초반까지 서구 유럽의 국가들이 케인즈주의 복지국가의 건설과 함께 추진하였던 공간 전략을 "공간적 케인즈주의 (spatial Keynesianism).
- “공간적 케인즈주의(spatial Keynesianism)”라는 용어는 이는 2차 세계대전 이후 서유럽의 케인즈주의 복지국가가 지역경제를 안정화하고, 지역 간 부의 분배를 이루기 위해 취한 일련의 정책과 담론들을 말함.
- 공간적 케인즈주의의 프레임에서 지역의 경제적 낙후는 지역적인 수요부족이 구조화되어 나타나는 현상이고, 이를 해결하기 위해서는 산업의 공간적 재분배, 노동비용 감소를 위한 지역적 노동보조를 통해 해결할 수 있다고 봄.
- 여기서 지역균형은 그 자체로 복지국가가 추구할 정당한 목적일 뿐 아니라, 국민경제의 효율성 측면에서도 낙후된 지역의 비고용 노동을 활용하여 거시경제적 이익을 가져올 수 있다는 이유 등으로 정당화됨.
- 공간적 케인즈주의의 등장 배경은 다음과 같음.
 - 포드주의 축적체제 등장 이전에 일반적인 공간 불균형은 도시/농촌의 불균형이었고 이에 대한 대책은 농업에 대한 산업정책으로 귀결
 - 그러나 포드주의가 정착된 이후에는 도시-농촌의 문제가 아니라 대도시-배후 지역을 단위로 지역 간 불균형의 문제가 고착화됨.
 - 포드주의 도시화의 결과로 이전과는 비교할 수 없을 정도로 심화된 지역격차의 문제에 직면하게 되었고, 부의 재분배와 복지의 증진이라는 케인즈주의-포드주의 체제 정당성이 훼손되는 상황에서 “공간적 케인즈주의”라고 불리는 지역정책들을 실시하지 않을 수 없었음.

2. 공간적 케인즈 주의의 주요 내용

- 포드주의가 확대시킨 지역간 불균등 발전의 구조를 개선하기 위해 국가는 균형발전을 위한 제도적 역량을 국가 수준으로 집중화하고, 전 국토에 걸쳐 행정적 체계를 통일하는가 하면, 자본투자와 하부구조 건설의 균등화에 힘씀.
- 국가 차원의 대응 방안
 - 행정조직의 중앙집중화: 연방제 국가이든 단일국가(unitary state)이든 중앙정부가 균형발전을 위한 중앙집권적 통치구조를 만들고, 이를 통해 국가적 차원의 사회경제적 정책우선순위를 지방정부에 지시
 - 지방정부의 재조직화: 중앙정부가 복지 서비스의 공급을 표준화하고 국민경제적 정책을 전체적으로 조정하려 시도하면서, 지방행정조직이 재편, 합리화되고, 다양한 공공 서비스를 지방민들에게 공급할 수 있도록 확대
 - 행정구역 재편: 주요 서유럽 국가들에서 관료조직을 합리화하는 프로젝트와 더불어 지방행정단위의 수도 감소
- 지역 차원의 대응 방안
 - 보정적 지역정책: 중앙정부는 저발전 지역의 산업 성장과 경제 재활성화를 도모하기 위해 재정지원, 입지적 혜택, 이전비용 지원, 하부구조 투자 등과 같은 다양한 형태의 보정적 지역정책을 활용
 - 자동안정장치(automatic stabilizer): 지방정부 간 자원과 예산의 수평적 이전을 도모하기 수단으로, 저소득 지역은 더 낮은 세금을 내면서도 보다 높은 수준의 정부 재정지출을 받을 수 있고, 반면에 고소득 지역은 더 많은 세금을 내면서 더 낮은 수준의 공적 지원을 받게 만드는 시스템
 - 국가적 차원의 공간 계획 시스템: 종합적이고 체계적인 방식으로 미래의 국토 개발을 계획할 수 있도록 국가적 차원의 공간계획 시스템이 만들어짐.
 - 산업의 국영화, 공영화: 이를 통해 중앙정부는 지역격차를 줄일 수 있도록 산업적 배치를 조절할 수 있는 역량을 가지게 됨.
 - 신도시 정책: 대도시의 과밀을 줄이기 위해 기존 대도시 인근 교외지역에 신도

시를 건설

- 도시 관리주의: 지방 및 도시정부는 중앙정부가 집행하는 정책의 수동적인 관리자로서의 역할만을 부여 받음.

3. 한국의 신균형발전을 위한 함의

- 우리나라의 지역균형정책이 외양상 비슷해 보이긴 하지만, 서구의 공간적 케인즈주의가 부의 재분배와 국가적인 사회통합이라는 복지국가의 사회적 합의 위에서 이루어진 데 반해, 60, 70년대에 한국에서 실시된 지역균형정책은 국가 주도의 압축적 경제성장, 권위주의적 정치체제, 억압적 노동통제 등을 특징으로 함.
- 서유럽의 케인즈주의 복지국가의 경험에서 배워야 할 부분은, 지역균형정책이 복지정책과 병행되지 않으면 그 효과는 미미할 수 밖에 없고, 결국 “복지적 균형”으로의 패러다임 전환은 균형발전정책의 효과성을 높이기 위한 필수 조건이란 점임.

제5장 개발주의적 균형발전에서 “복지적 균형”발전으로

1. 지역의 권리로서의 균형발전

- 중앙에서 지방에 주는 시혜가 아니라, 우리나라의 모든 장소와 지역이 당당히 주장해야 할 권리와 정의로서의 균형발전

2. “사회-공간적 복지” 추구

- 복지를 개인 사이의 격차 해소 뿐만 아니라 사람들이 뿌리를 내리고 살아가는 장소들 사이의 격차 해소에도 관심을 기울이는 “사회-공간적 복지”로 재규정
- 복지의 주요 대상은 1) 개별 인간과 2) 생활권에 바탕을 둔 장소: 이들에 대해 국가는 기본적 삶과 생존에 필요한 기반을 조성해주는 “내쇼널 미니멈”을 설정

3. 사람중심의 통합적 지역발전

- 지역발전의 일차 목표를 사람이 살기 편하고, 머물고 싶고, 오고 싶은 지역을 만드는 것.
- 지역발전정책은 일자리 창출, 복지, 의료, 문화, 교육, 참여의 확대 등 지역민의 삶의 질을 향상시키는 사업에 우선권을 두어야 함.

4. 사람의 분산을 통한 지역격차 해소

- 서울에서 지방으로 사람들의 이주를 촉진해서 수도권-지방 격차 해소

- 전통적 지역개발론은 대부분 기업을 유치함을 통해 사람을 따라오게 하고, 지역의 발전을 도모함. 하지만, 기업이 유치된다고 해서, 지방민들의 삶의 질을 윤락하게 하고, 계층간 형평이 이루어지는 효과가 보장되지 않음.
- 새로운 균형발전론은 기업유치를 통한 간접적 방식 보다는 사람들의 삶의 질 향상과 소득의 분배, 계층간 형평 등의 목적을 직접적으로 지향함.
- 비수도권 지역을 중심으로 정부가 나서서 일자리를 만들어주고, 교육, 의료, 주거, 복지 등의 서비스를 개선해주고, 문화활동의 다양성을 높여주면, 수도권 의 고단한 삶에 힘들어하는 사람들이 지방으로 이전할 가능성이 높아짐.
- 의도적 일자리 창출을 통한 지역경제 활성화
- 일자리 창출을 단순히 지역의 산업발전과 경제성장이 이루어지고 나서 결과적으로 발생하는 성과물로 보기 보다는, 지역발전을 추동할 수 있는 수단으로 바라보면서 선제적으로 지방에서 일자리를 만들기 위해 의도적으로 노력할 필요
- 한국의 비수도권 지역은 인재들의 수도권 몰림으로 인해 지역의 역동성이 떨어지는 것이 지역발전이 지체되는 중요 원인중의 하나
- 다양한 활력있는 인재들이 지방에 와서 정착할 수 있는 사회적, 경제적 기회를 제공해주는 것은 매우 중요한 지역발전전략

5. 복지정치의 활성화를 통한 균형발전 추구

- 복지국가의 건설을 지향하는 균형발전론
- 한국에서는 그 동안 복지정치가 존재하지 않는 상태에서 지역균형의 정책들이 추진되어 그 정책적 실효성이 거의 전무한 형편
- 복지국가에 대한 사회적 합의가 강건한 복지동맹을 중심으로 형성되어 있지 않으면, 복지적 균형 패러다임은 그 실효성을 발휘할 수 없음.
- 복지균형발전전략은 복지국가를 지향하는 국가적 차원의 복지정치와 연대하여 추진되어야 함.

- 복지정치의 활성화에 기여하는 복지균형 패러다임
- 한국에서 지역격차와 균형 문제는 계급, 복지 등의 이슈 보다 훨씬 일찍 정치적 쟁점이 되었던 사안
- 지역균형의 이슈는 복지정치의 활성화를 위해 활용할 수 있는 매우 중요한 정치적 자산
- 지역균형을 현재와 같이 토건사업의 지역유치를 위한 담론적 정당화 도구로 왜곡된 상태로 내버려두지 말고, 복지정치와의 관련 속에서 그 의미를 재규정함을 통해 비수도권 지역에 광범위하게 존재하는 균형추진 세력들을 복지동맹의 한 축으로 동원할 수 있을 것

제6장 다층적 균형정책

1. 다층위적 균형발전 전략의 필요성

- 지역격차의 다층위성
 - 지역과 장소는 다양한 공간적 수준에서 다층적으로 규정됨: 한국 > 중부지방 > 충청 > 홍성
 - 지역격차도 공간적 층위에 따라 대상이 달라짐: 수도권 vs. 지방, 서울 vs. 경기, 강남 vs. 강북 등
- 최근 지역격차의 양상
 - 전통적 균형발전이 중시하였던 광역단위의 격차(예, 영남 vs. 호남, 서울 vs. 지방 등) 보다 작은 공간적 규모에서 나타나는 미시적 차원의 격차가 점차 중요시됨.
 - 중심지 vs. 변두리, 거점도시 vs. 주변도시, 신개발지역 vs. 주변낙후지역, 고소득지역 vs. 저소득지역, 원도심 vs. 신도심, 도시 vs. 농촌 등으로 대표되는 다양한 미시적 차원의 지역격차 양상이 출현
- 분권화, 지방화 시대
 - 균형발전의 정책적 목표와 내용도 국가 행정조직의 공간적 수준에 따라 달리 설정될 필요

2. 균형발전의 다층위적 전략

- 국가적 수준: 복지적 국가공동체 형성
 - 국가 공동체의 통합과 안정을 위해 사회-공간적 복지의 추구
 - 분권화를 통해 중앙정부가 경제성장, 산업발전 등의 분야에서는 지방으로 권한을 대폭 이양하더라도, 부의 사회-공간적 분배와 복지를 진작하는 데 있어서

는 중앙정부가 더 큰 역할을 수행할 필요가 있음

- 광역 수준: 분권화의 기본단위

- 인구 500만 이상의 자립적 경제권을 형성
- 광역 수준의 자치적 공동체가 경제와 산업발전에서 자율적인 의사결정을 통해 지역발전을 위한 내생적인 역량을 진작하기 위해 노력
- 광역적 지역들 간에 발생하는 역량과 성과의 격차를 줄이기 위해, 광역자치단체 수준에서 수평적인 지방재정 조정제도를 실시

- 기초자치 수준: 지속가능한 복지적 마을공동체 형성

- 생활권에 바탕을 둔 소규모 장소에 기반하여, 주거환경, 교육, 의료, 복지, 일자리, 삶의 질 등과 같이 미시적 차원에서 나타나는 일상생활 수준의 지역격차를 해소할 수 있는 마을공동체 중심의 지역발전 전략 추진
- 시장경제에 대한 대안이 되는 친환경적인 사회-경제적 공동체 지향
- 풀뿌리 민주주의와 시민적 공론장을 바탕으로 주민들이 직접 만들어가는 참여와 협동의 공동체
- 성장과 개발 보다는 생태, 문화, 공동체의 지속가능성을 지향하는 지역발전정책을 추진하고, 이를 바탕으로 대안적인 사회경제를 창출하는 것을 지향
- 4대 목표: 1) 마을복지 생태계 구축, 2) 사회경제적 일자리 창출, 3) 생태-문화적 지속가능성 증진, 4) 풀뿌리 민주주의의 기반구축

제7장 신균형발전을 위한 정책과제

1. 정의의 지역화: 통합적 균형발전의 제도화

- 방향

- 균형발전은 국민의 평등권을 공간적으로 실현하는 것으로, 국가는 이를 정책으로 구현해야 할 책무를 가지고 있고, 국민은 이의 강구를 요구하거나 그 혜택을 향유할 권리를 가지고 있음.
- 국가는 국정전반에서 균형발전을 이끌어내는 책무를 다해야 하고, 지역주민은 국가에 대해 균형발전에 관한 국가계획의 수립을 청구하거나 불균형으로부터 현저한 차등과 차별을 당할 때 이에 대한 시정과 구제를 요구할 수 있는 권리관계로 균형발전이 제도화되어야 함.

- 제도적 제안

- ‘(가칭) 사회통합발전법’ 제정, 혹은 현행 ‘국가균형발전특별법’에 반영
- 통합적 균형발전 계획의 수립
- 지역차별시정제도의 도입
- ‘공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률’ 제정
- 지역통합발전위원회의 설치

2. 지역격차 특성별 대응

- 방향

- 지역스케일별 격차의 양상에 따라 상이한 균형정책이 강구되어야 함.

- 제도적 방안

- 지역발전 목표등급제의 도입
- 낙후지역의 구조개선
- 도농융합 5대과제 추진: ‘교육여건’, ‘의료서비스’, ‘문화여건’, ‘일자리’, ‘생활여건’, ‘주민안전’, ‘환경쾌적성’
- 수도권-지방 간 공생협력 강화
- 역내 격차 완화 선도사업 추진

3. 지역취약계층(공간약자)의 보호

- 방향

- 사람중심 통합적 균형발전은 장소의 번영이 아니라 사람의 번영에 초점을 맞추되, 특히 지역취약계층의 보호에 최우선해야 함.

- 제도적 방안

- 리저널 미니멈(regional minimum) 제정
- 사회적 서비스의 지역간 균등화
- 일자리 복지의 지역간 균등화
- 지역 취약계층의 보호와 권능화

4. 자치분권을 통한 발전 전략

- 방향

- 사람중심 통합적 균형발전은 지역의 자치역량의 강화를 통해 이뤄져야 함.

- 제도적 방안

- 인재지역할당제의 전면실시

- 지역 산업의 육성
- 교류를 통한 지역간 통합 촉진
- 자치역량 강화