

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

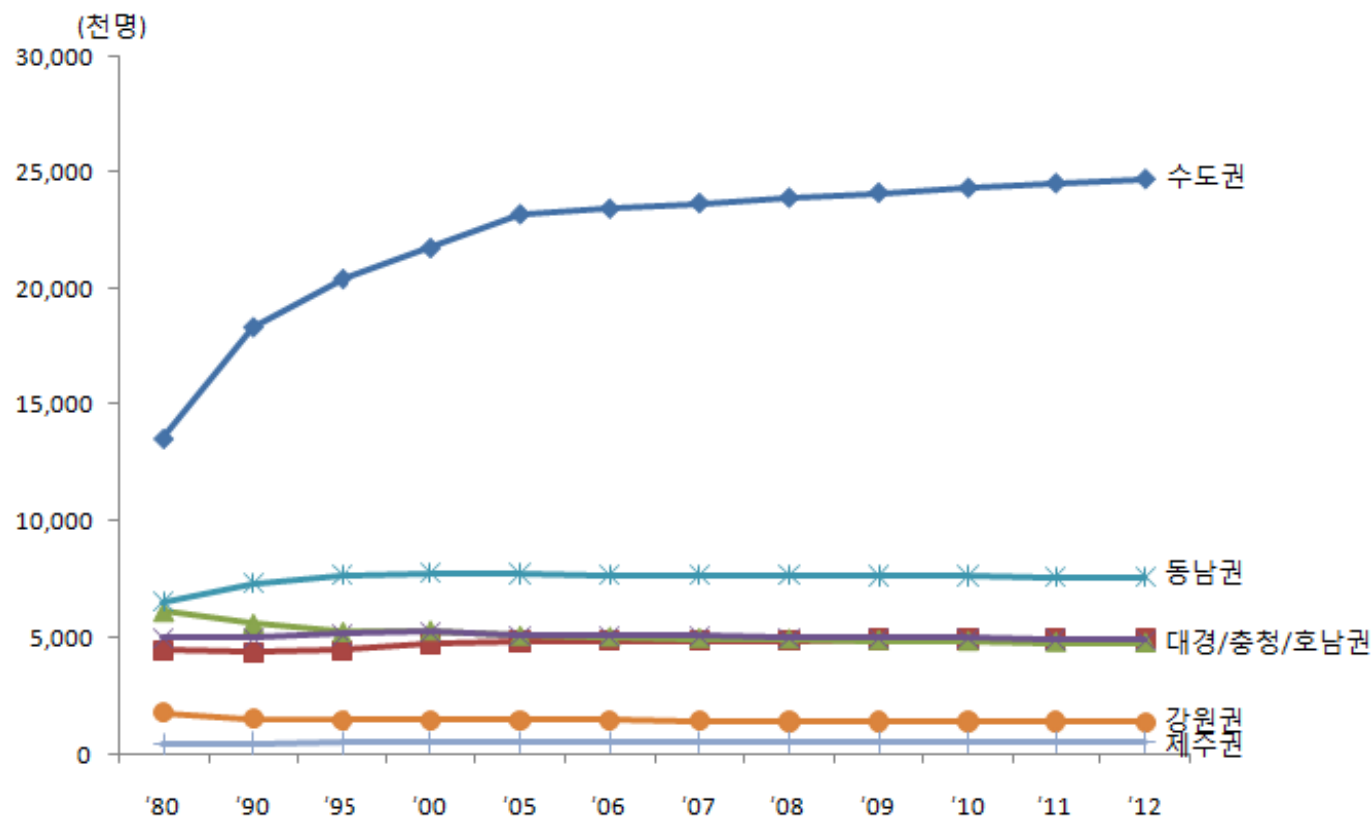
1. 무엇이 문제인가?

1. 무엇이 문제인가?

1

수도권 집중 정도

수도권 인구 : 전국 인구의 약 절반



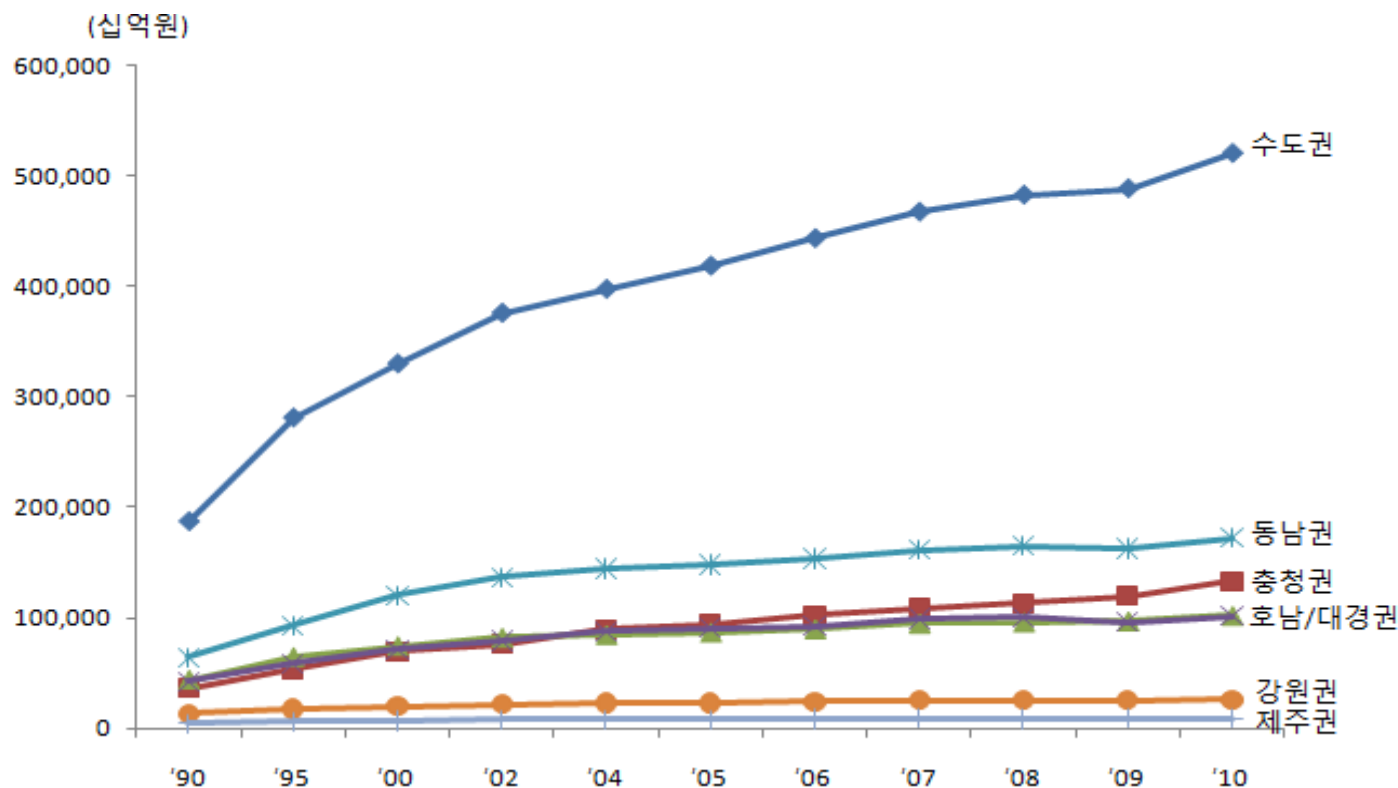
출처: 지역발전위원회 2012

1. 무엇이 문제인가?

1

수도권 집중 정도

수도권 GRDP : 전국 GRDP의 약 절반



출처: 지역발전위원회 2012

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 ?

I 본질

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

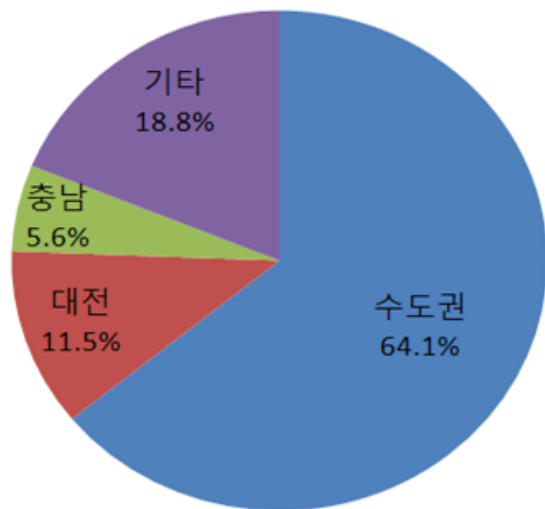
(예: 교육, 문화, 여가, 의료, 심지어 환경 ...)

1. 무엇이 문제인가?

1

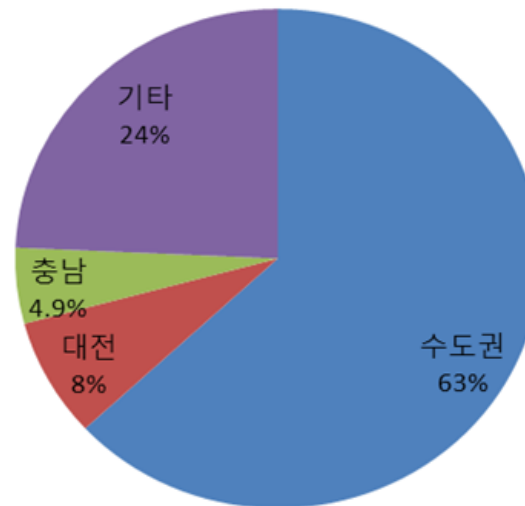
고부가가치 산업 및 직종의 수도권 집중

지역별 연구개발비 비중



자료: 통계청

지역별 연구원수 비중

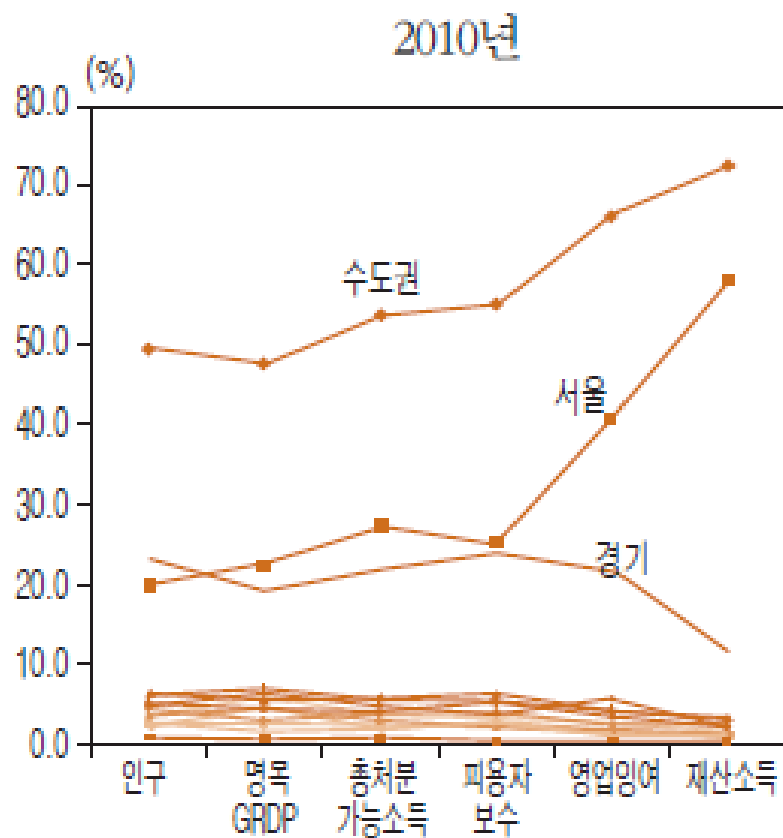
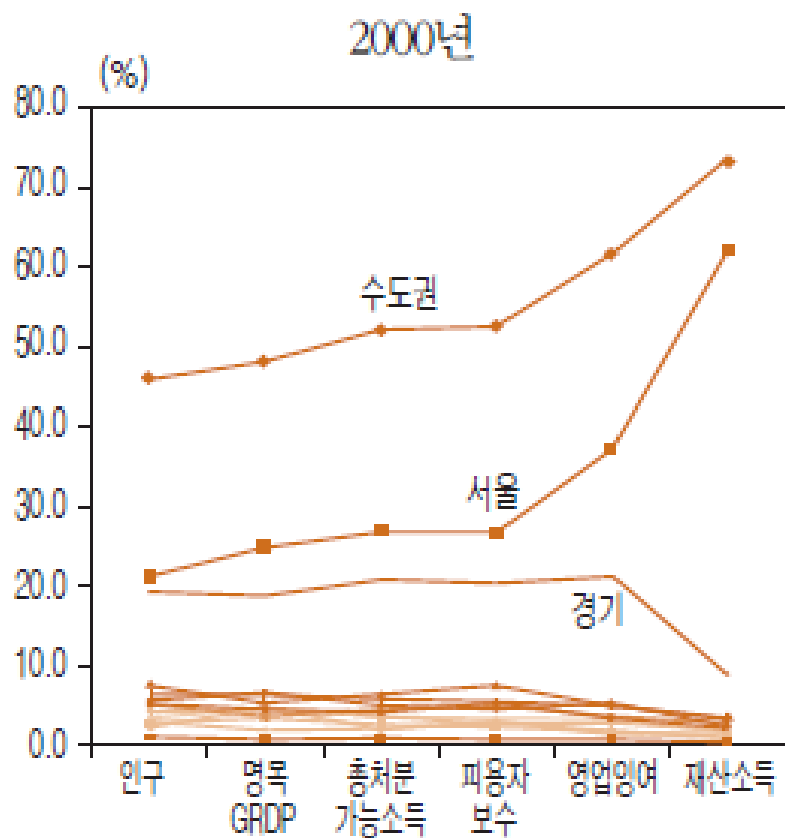


자료: 통계청

1. 무엇이 문제인가?

1

수도권 전체가 아닌 서울에 영업 잉여와 재산소득 집중



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 수도권이 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

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

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 찐다'.*

- 19세기 말 이사벨라 비숍 여사의 조선 방문기'

서울은 단순히 한국의 가장 큰 도시가 아니라 한국 그 자체

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

- 20세기 중반 그레고리 핸더슨의 한국 관찰기

1. 무엇이 문제인가?

1

세종시 건설, 중앙부처 이전. 그러나 아직도...

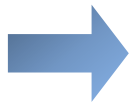
“총리는 물론이고 대부분 부처가 세종시로 내려간 상황에서 전처럼 청와대가 친정을 하다가는 정부가 마비될 것이 분명했기 때문이다. ... 웬만한 사안은 세종시에서 총리와 내각이 스스로 결정하고, ... 구도가 되어야 세종시가 행정수도로서 기능할 수 있는 것이다.”

“명색이 행정수도라는 세종시에선 어떠한 결정도 이루어지지 못하고 있으며, 총리와 장관은 세종시와 서울 사이를 끝없이 떠도는 유랑객이 되고 말았다.”

- 경향신문 이상돈 칼럼 2015. 2. 17.

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)

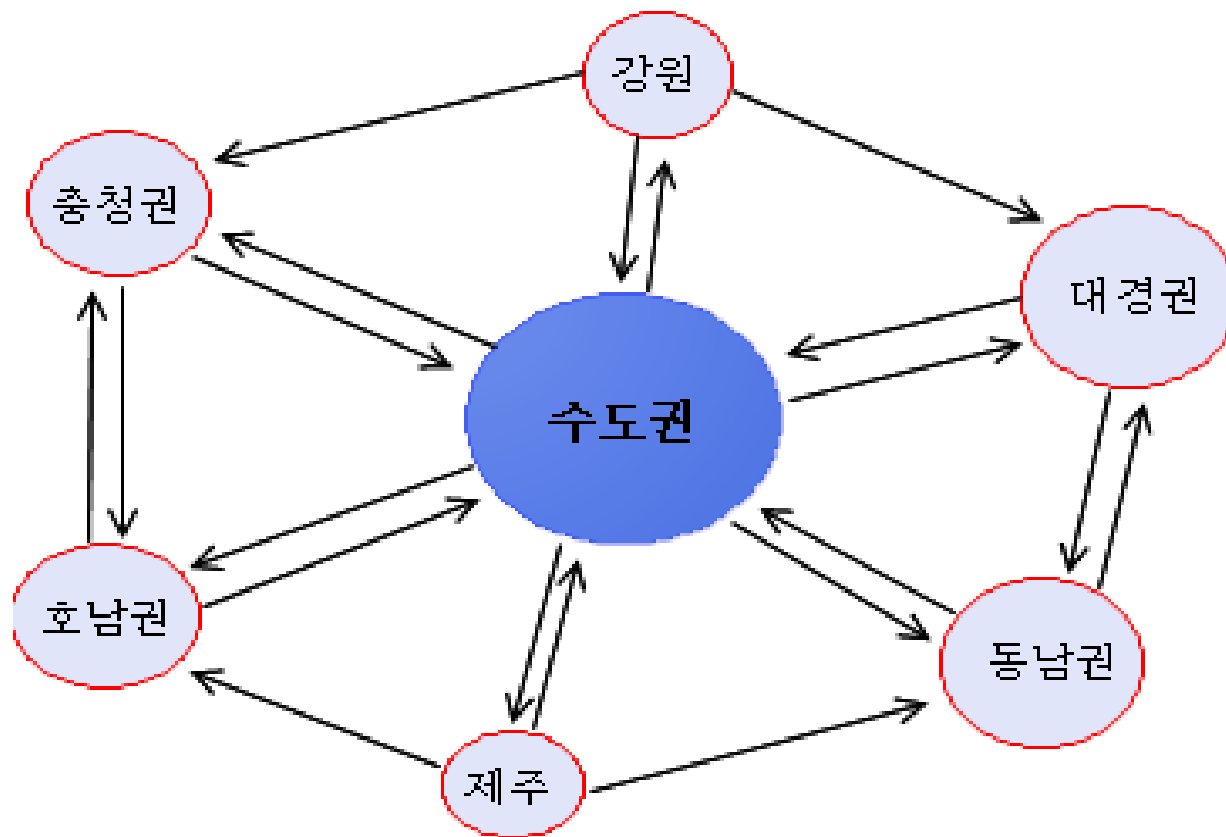


서울과 지방의 수직 계층적 지배 종속 구조 형성
서울 본사 : 관리 통제 기능 vs. 지방 공장 : 생산 기능

1. 무엇이 문제인가?

1

수도권 중심의 지역 경제 이출입 구조

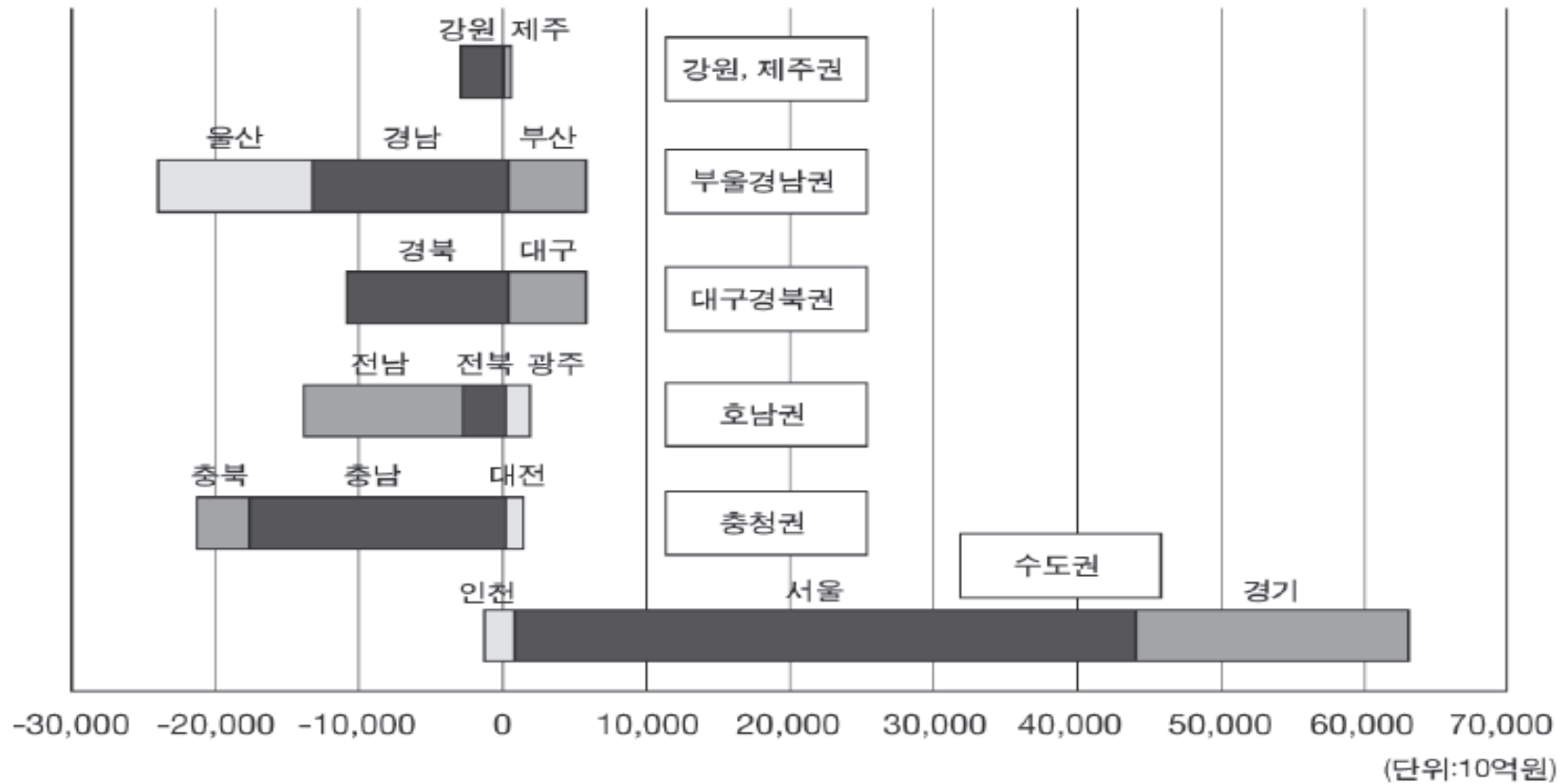


출처: 한국은행 지역산업연관표

1. 무엇이 문제인가?

1

수도권으로 유출되는 다른 지역의 소득



출처: 박경 2011

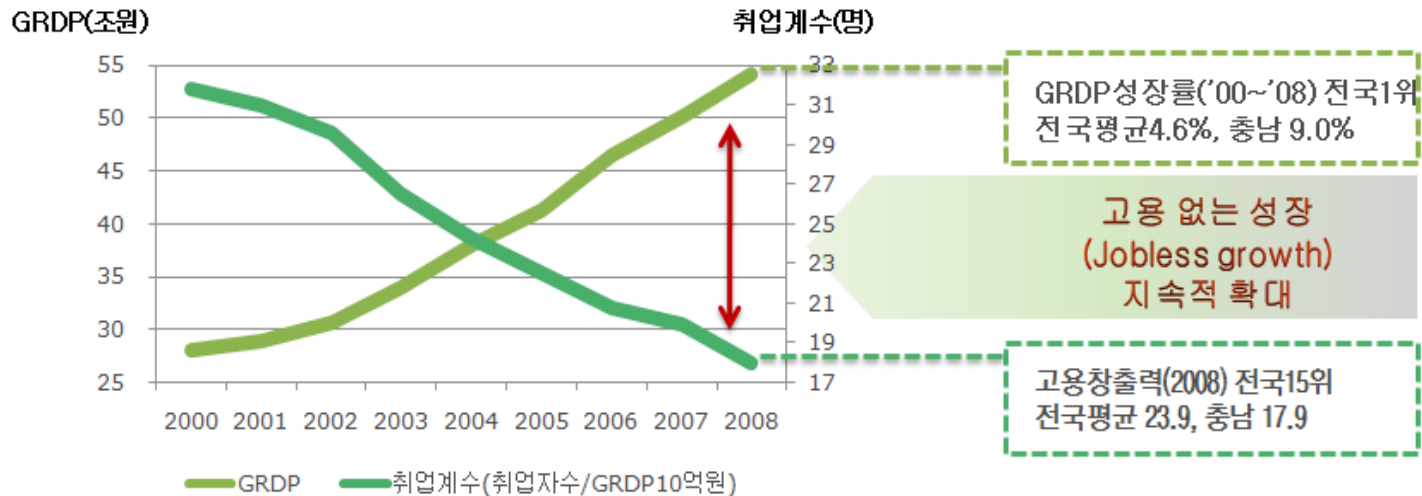
1. 무엇이 문제인가?

1

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

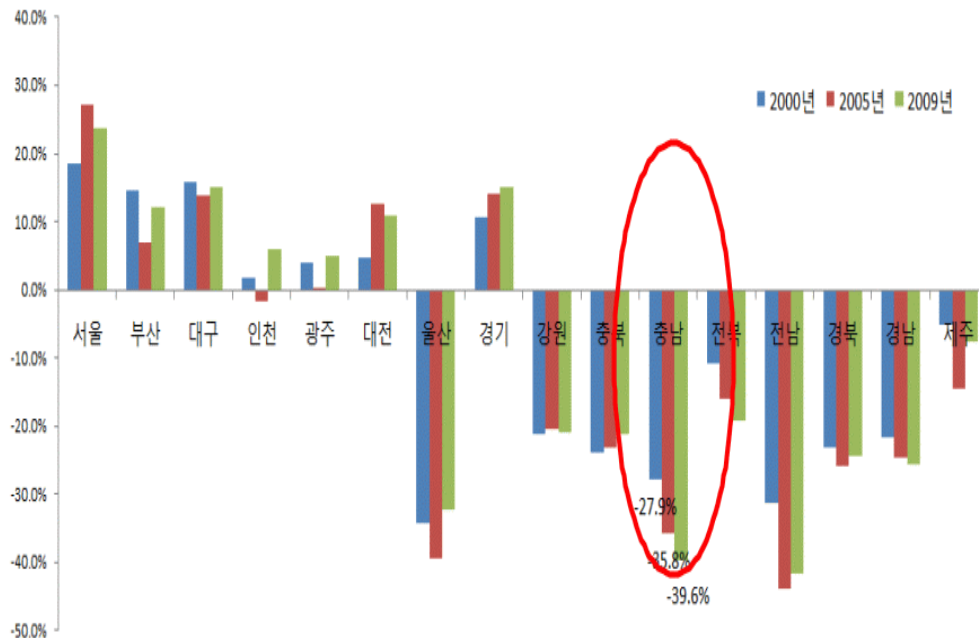


[충남의 경제성장률과 고용창출력 격차]

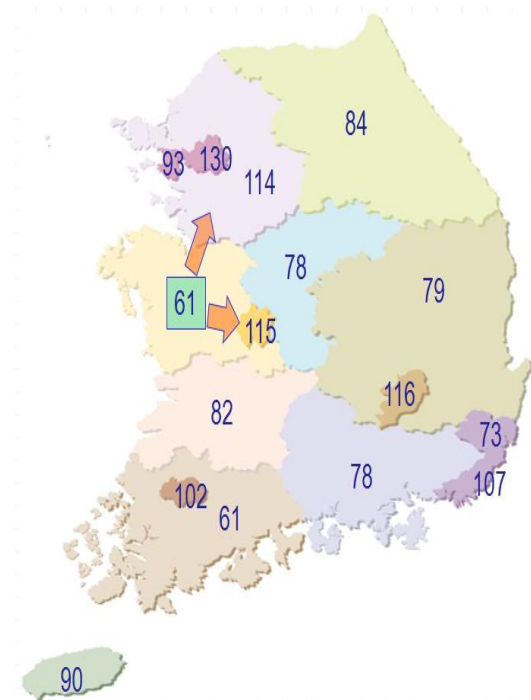
1. 무엇이 문제인가?

1

충청남도의 예 : 다른 비수도권 지역도 유사



[시도별 소득의 역외 유출비율]



[시도별 생산대비 소득비율(2010)]

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 기회의 서울과 수도권 집중
- 서울 – 수도권 – 비수도권 일자리 서열화 현상
- 지방 일자리 취업 기피 현상

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

1. 무엇이 문제인가?

1

수도권 문화창조융합벨트 : 박근혜 정부 창조 경제의 상징?

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

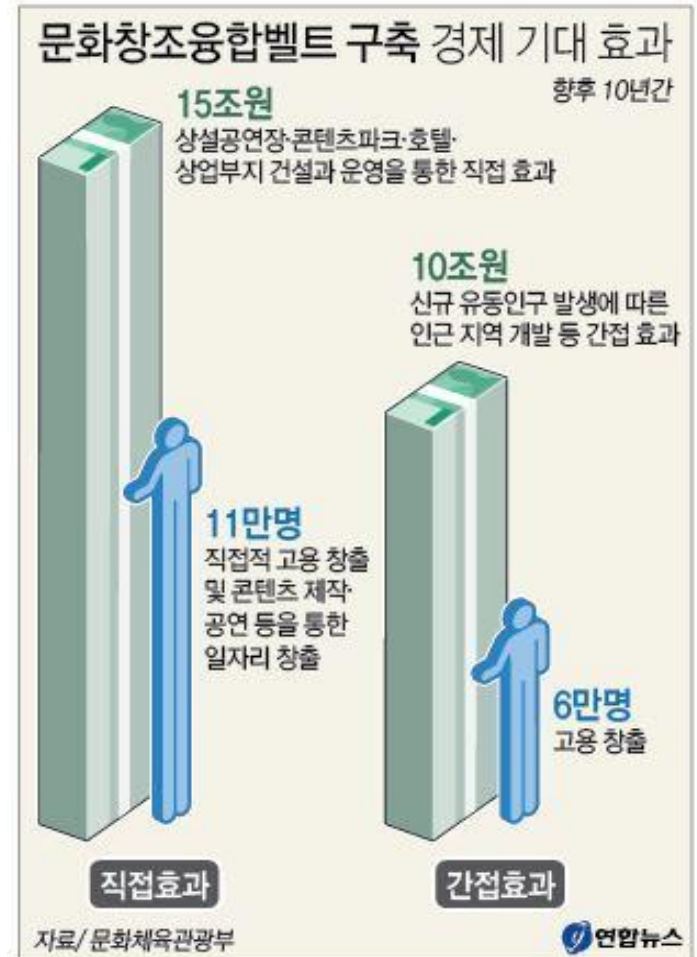
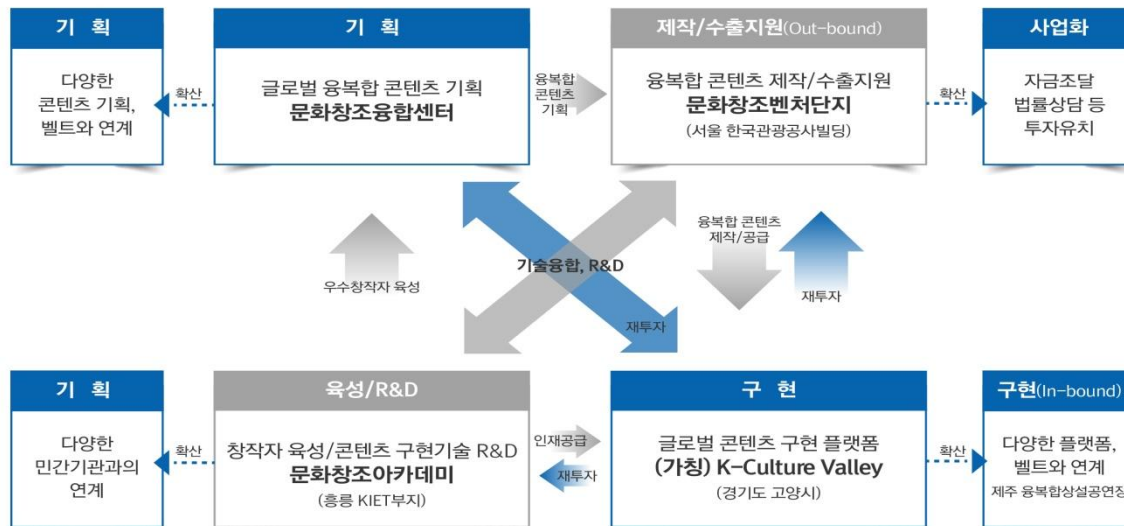


1. 무엇이 문제인가?

1

문화창조융합벨트

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



1. 무엇이 문제인가?

1

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	서울 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 최종등록자 기준.

시도	고교	합격자
경기	용인한국 외국어대부설고	61
서울	하나고	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	현대청운고	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	진성고	19
서울	단국대사범대부속고	19
서울	서울고	17
서울	경기고	16
서울	영동고	16
서울	서문여고	15
서울	반포고	14
경기	낙생고	13
경기	양서고	12
서울	진선여고	12
서울	중산고	12
경기	서현고	11
광주	고려고	11
서울	영재고	10
서울	보성고	10
서울	신목고	10
충남	공주대사범대부설고	10

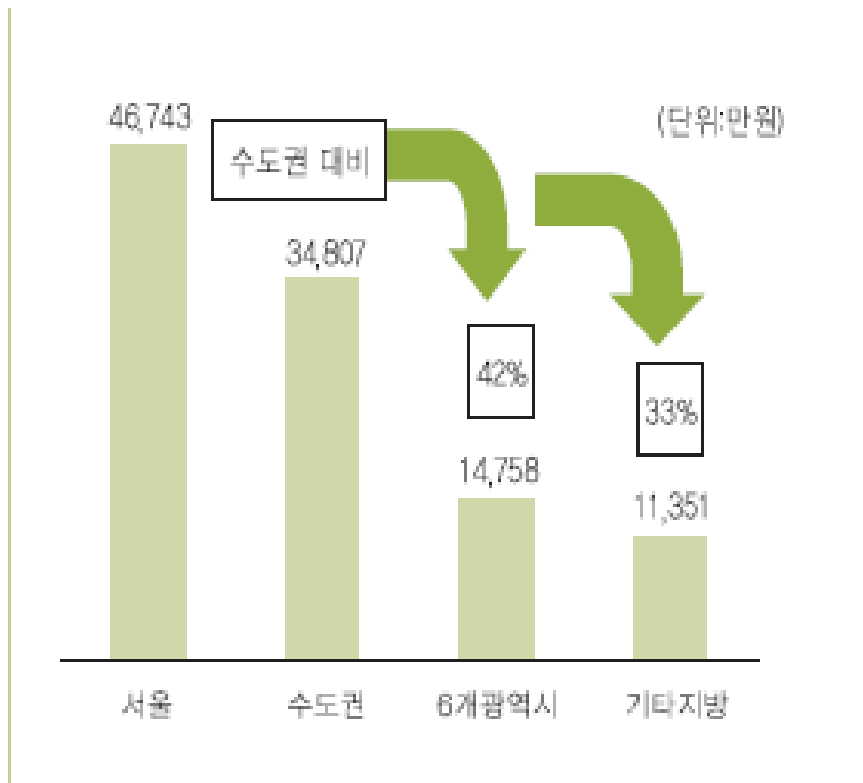
출처: 동아일보 2015. 2. 18

1. 무엇이 문제인가?

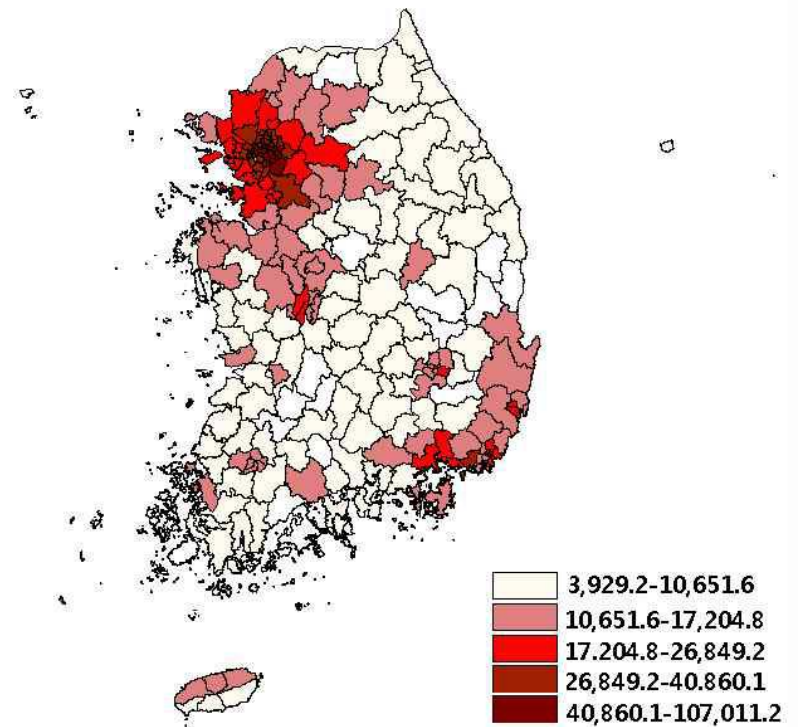
1

부동산 자산의 서울 수도권 집중

지역별 평균 주택 가격 격차 (2010년 기준)



지역별 아파트 평균 가격 분포 (2008-2012)



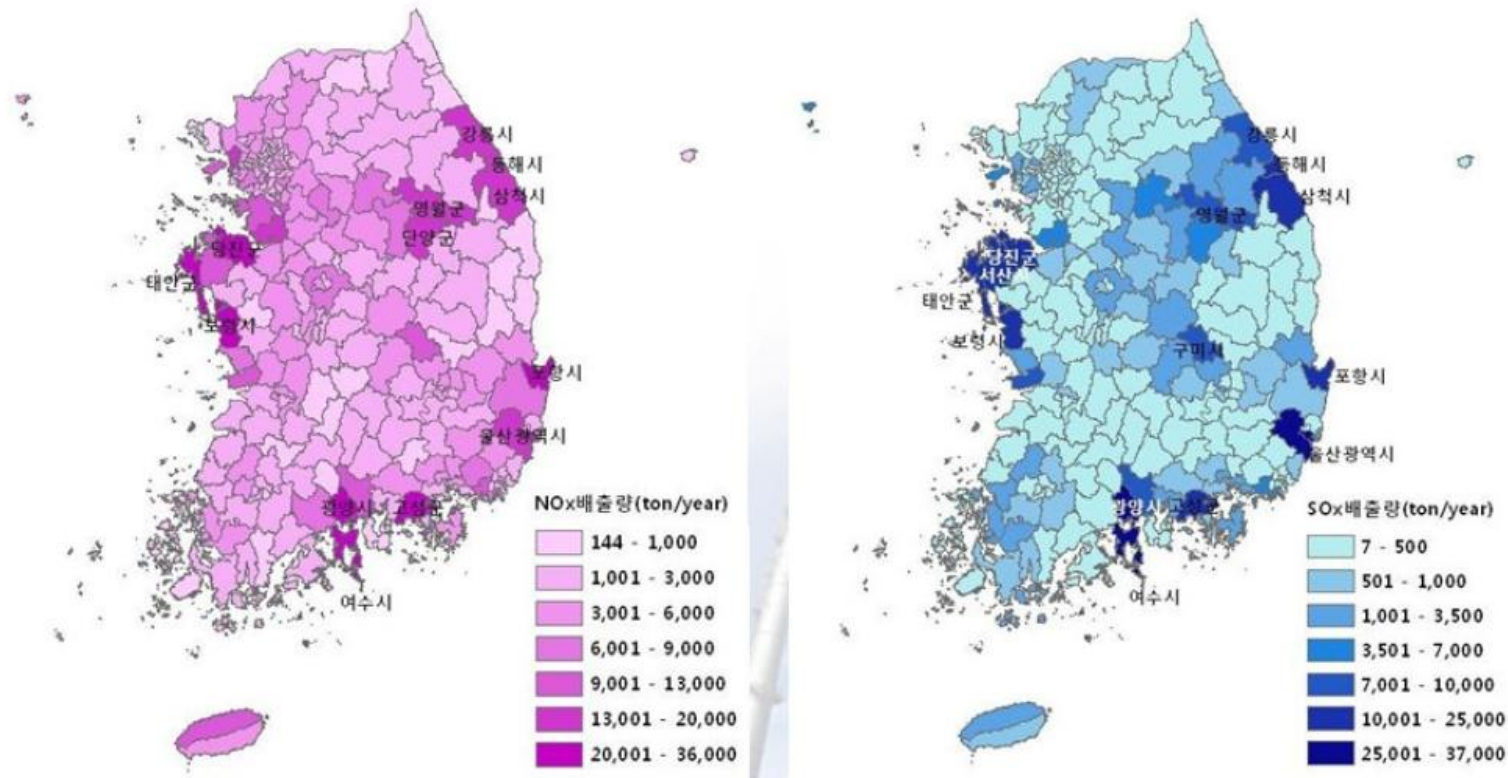
출처: 국민은행, 정준호

1. 무엇이 문제인가?

1

환경 피해도 비수도권이 심각

지역별 NOx와 SOx 배출량 분포



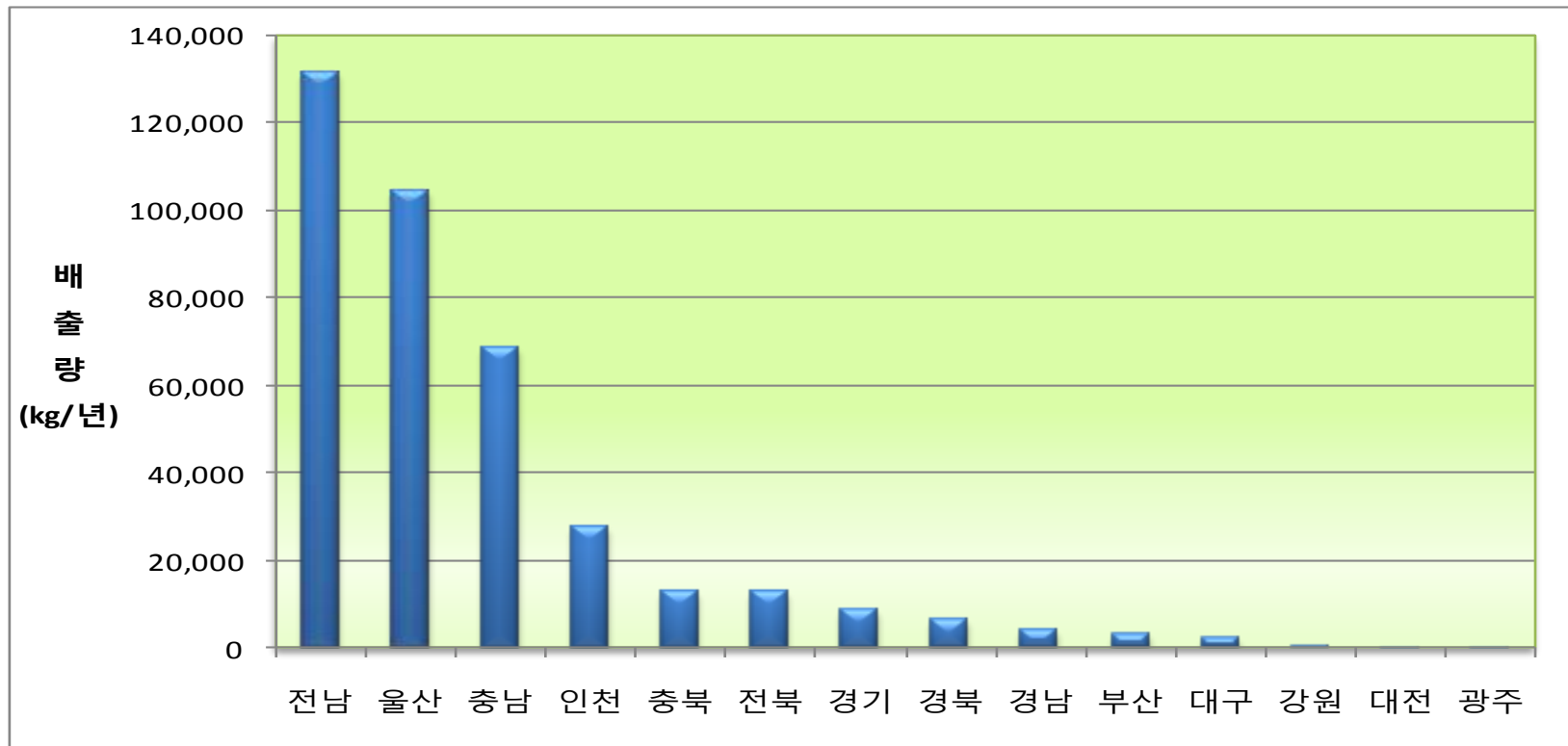
출처: 국립환경과학원 2011

1. 무엇이 문제인가?

1

환경 피해도 비수도권이 심각

지역별 발암물질 (IARC 1) 배출량



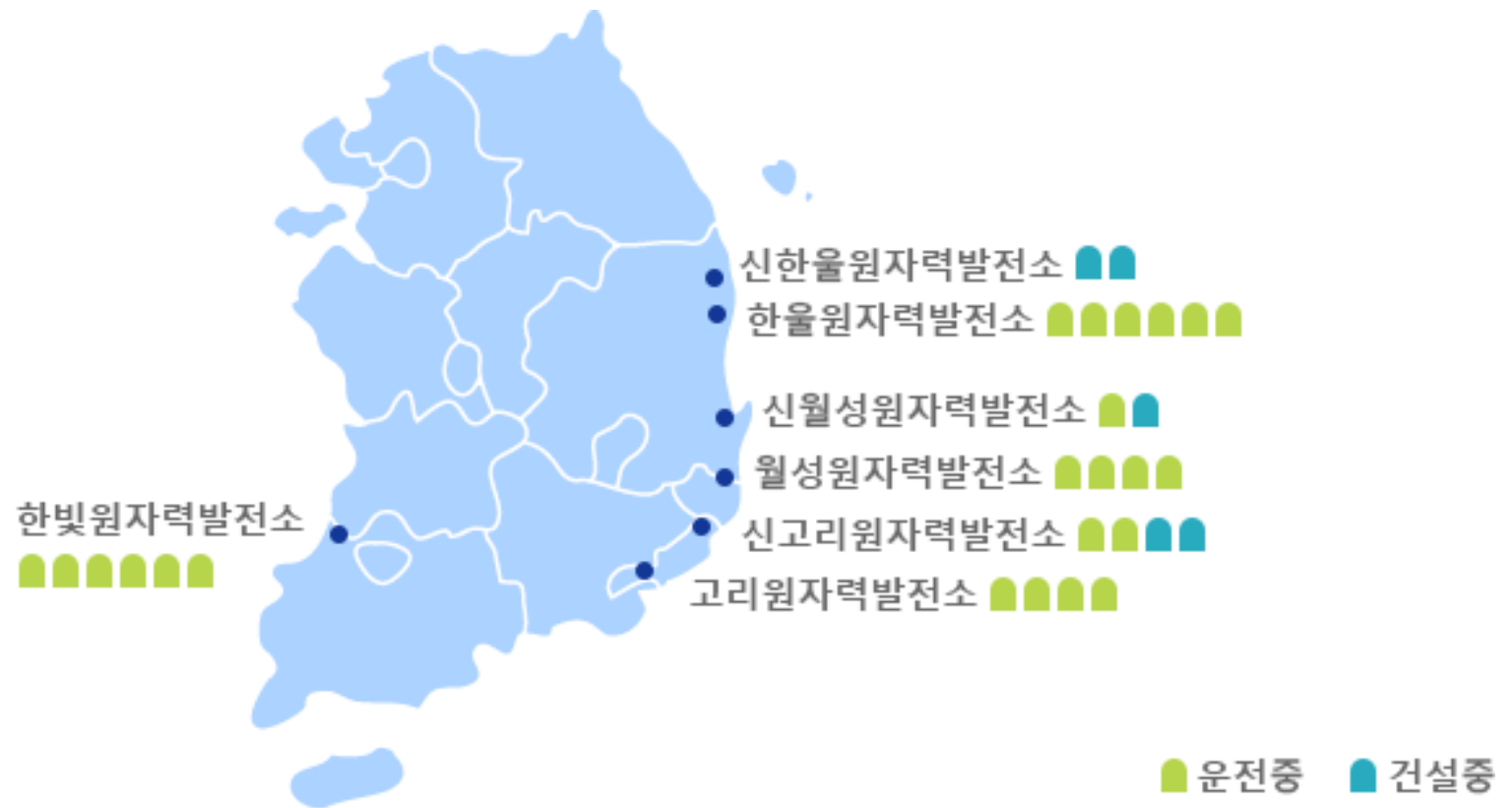
출처: 화학물질배출량 정보공개시스템 2012

1. 무엇이 문제인가?

1

위험 시설의 비수도권 입지

우리나라 원자력 발전소 입지



출처: 한국원자력산업회의

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

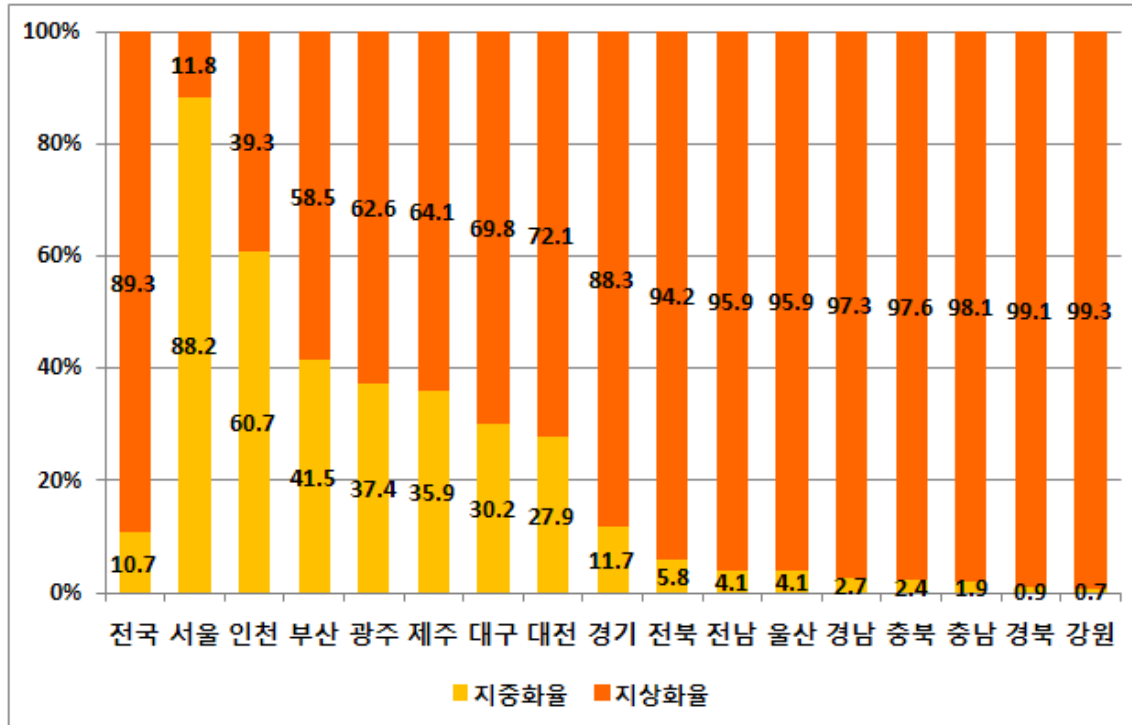
출처: 에너지경제연구원 2013

I. 무엇이 문제인가?

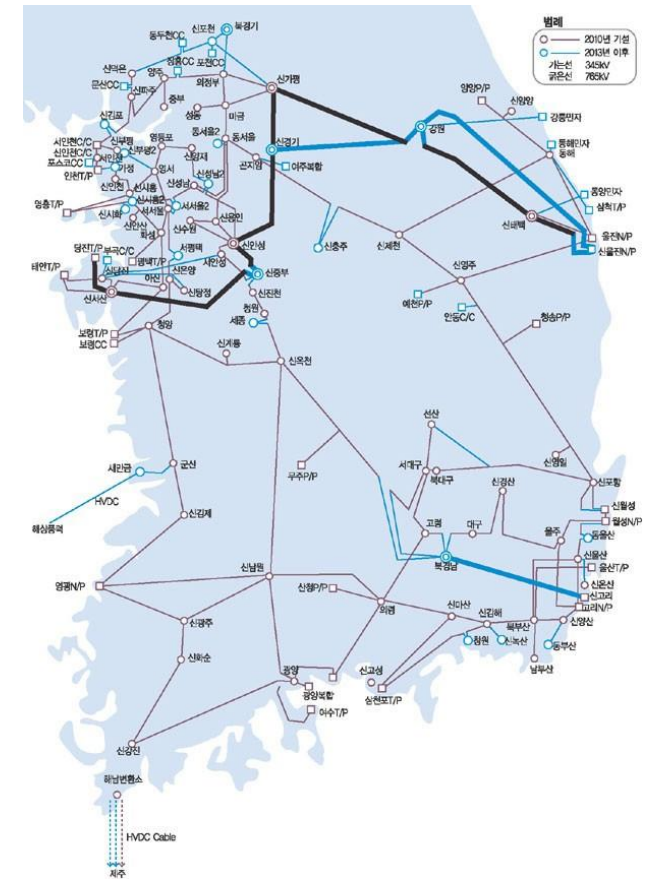
1

환경 불평등 : 전력 생산지와 전력 소비지의 분리

고압송전선로 지중화 및 지상화 비율



전국 송전탑 배송망



1. 무엇이 문제인가?

1

무엇이 중요한 지역 불균형인가 ?

■ 기존의 문제 인식

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



■ 새로운 문제 인식

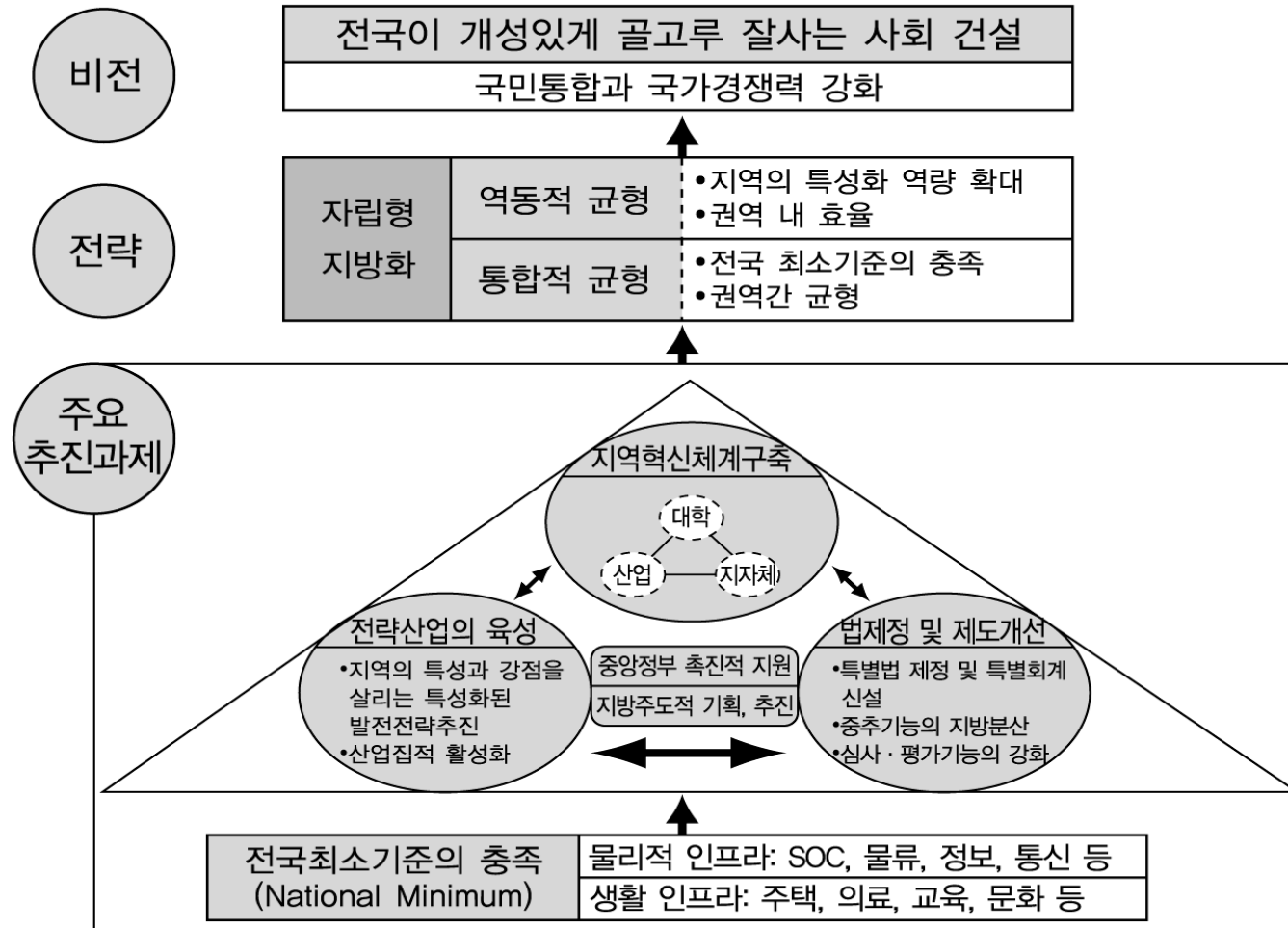
- 권력과 기회의 불균형
- 소득과 일자리의 불균형
- 복지와 안전의 불균형
- 편익과 비용의 불균형
- 환경보전과 개발(생태수용력)의 불균형
- 현재 세대와 미래 세대의 불균형

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

참여 정부 (2003-2007)

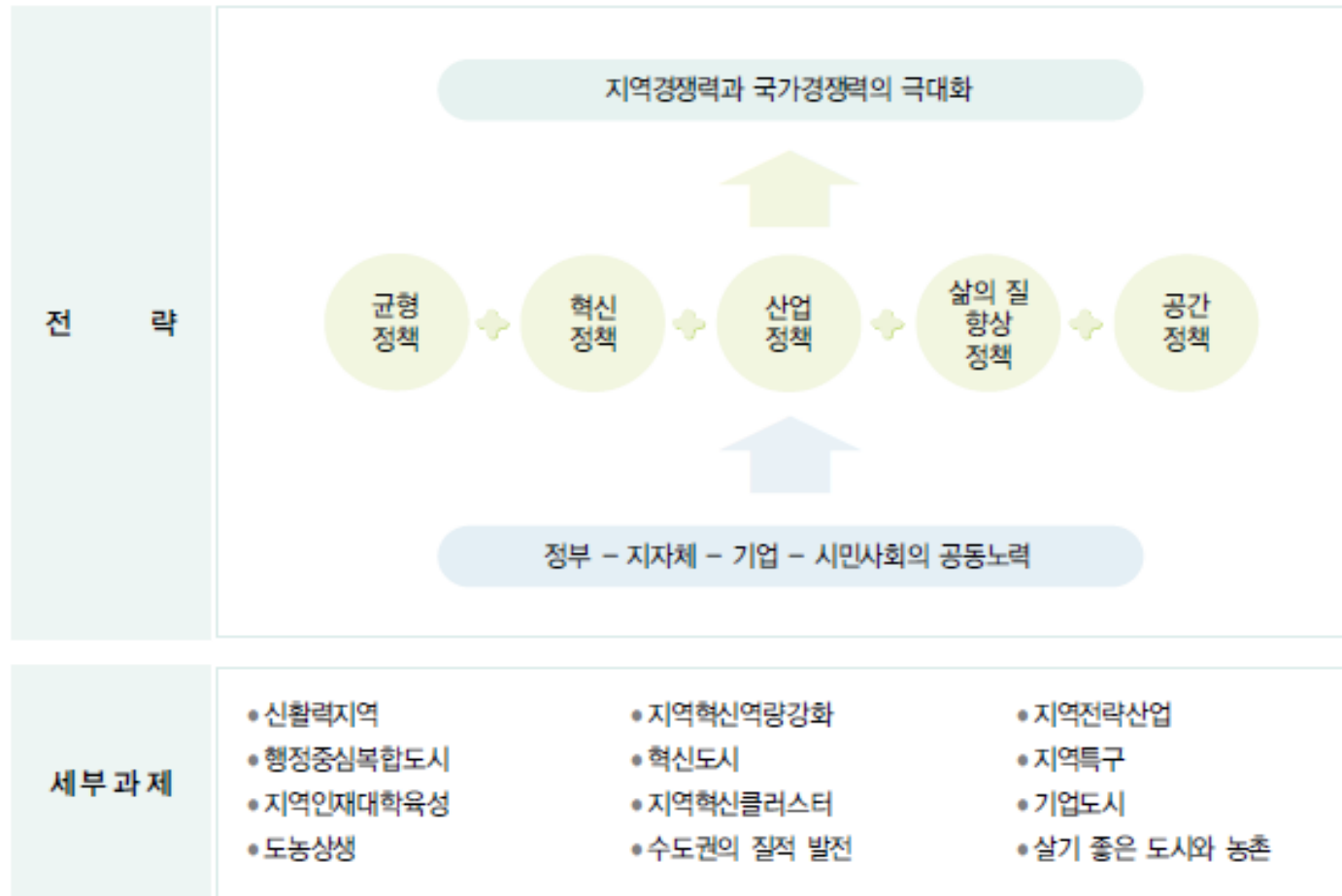


출처: 국가균형발전위원회

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

참여 정부 (2003-2007)



출처: 국가균형발전위원회

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

Ⅰ 한계

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

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

이명박 정부 (2008-2012)



출처: 지역발전위원회

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

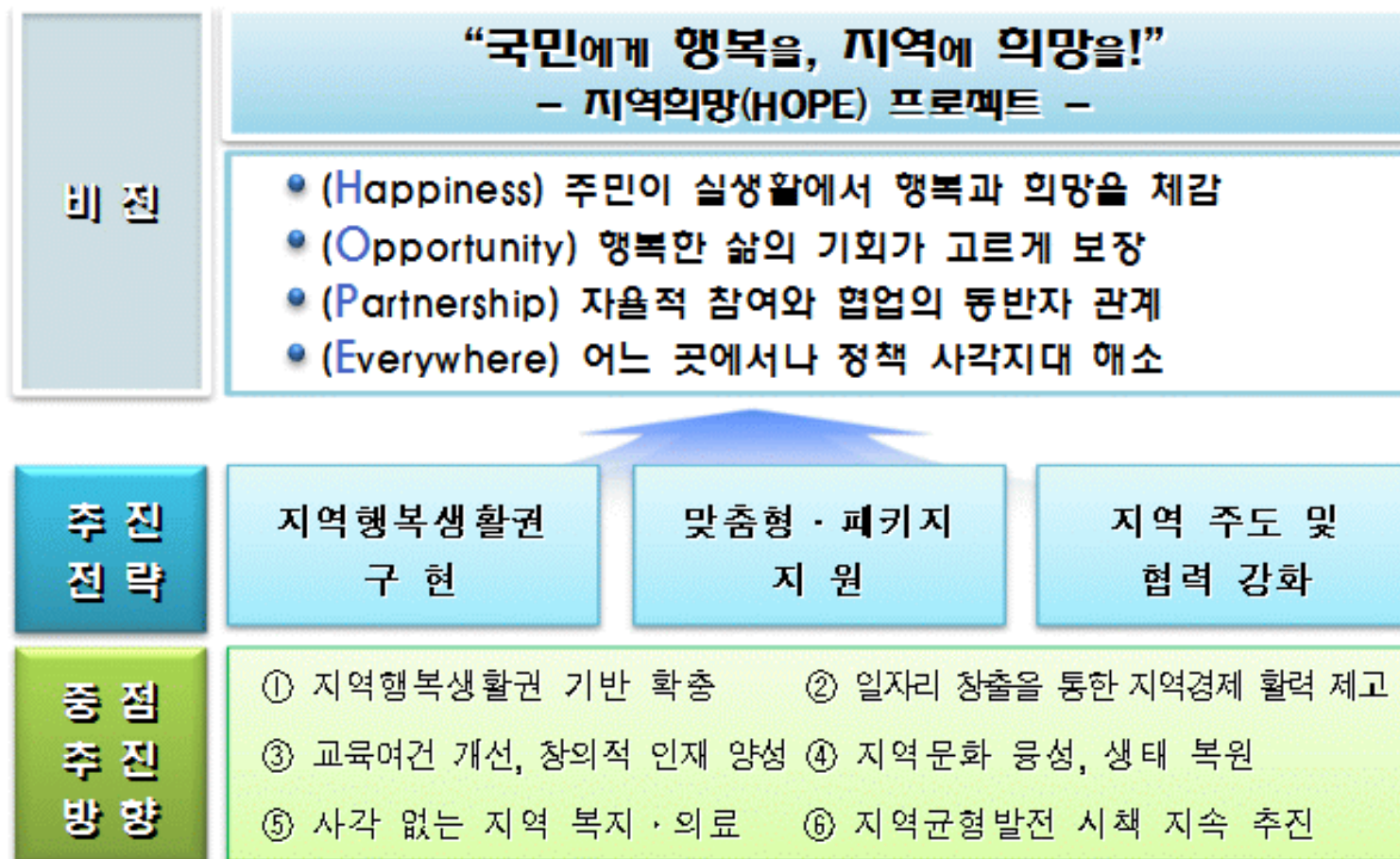
Ⅰ 한계

- 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

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

박근혜 정부 (2013-)



출처: 지역발전위원회

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

박근혜 정부 균형발전 정책 성과 ? 그리고 한계 ?

■ 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

■ 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

역대 정부 균형발전 정책의 공통적 한계

Ⅰ 중앙정부가 주도, 지방분권에 무관심

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

Ⅱ 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

Ⅲ 균형발전 사업의 성과 취약

- 사전 기획 역량과 거버넌스의 취약으로 투입 예산의 성과 미비

역대 정부 균형발전 정책의 공통적 한계

■ 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

■ 균형발전 정책과 지역발전 정책, 중앙정부 역할과 지방정부 역할구분이 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

2. 역대 정부 균형발전 전략과 한계

2

역대 정부 균형발전 정책 총평

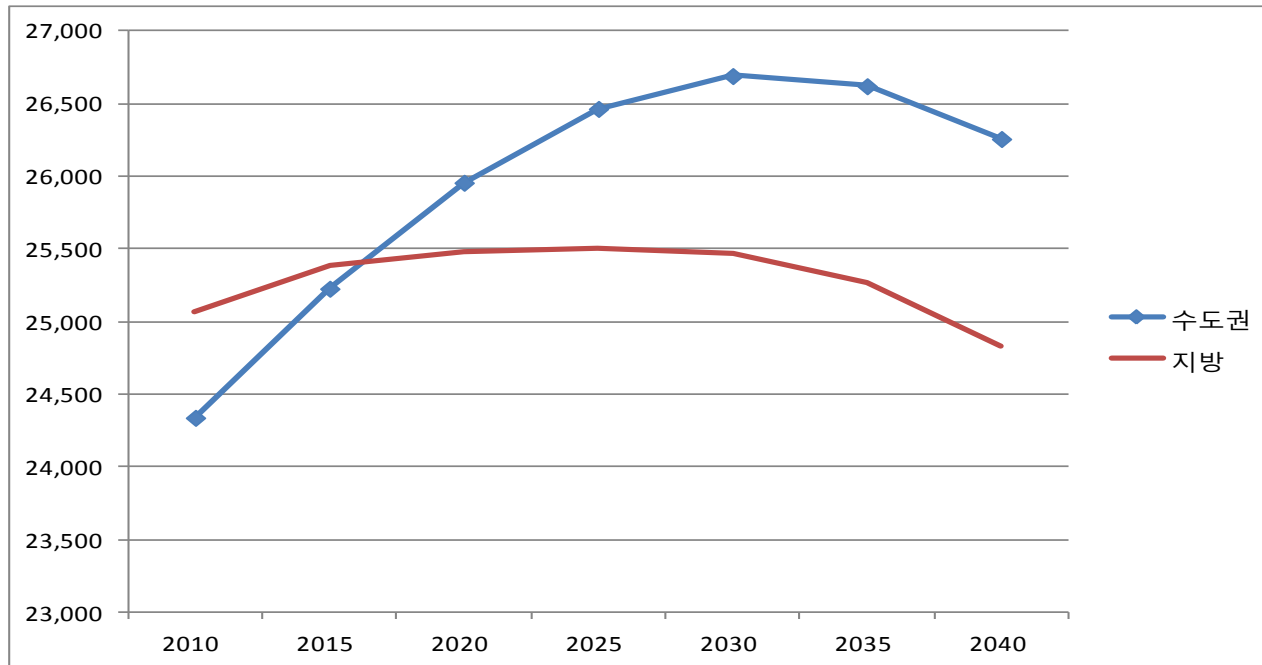
- 정도의 차이는 있지만, 역대 정부는 대체로 균형발전에 있어서 국가개입의 필요성 인정
- 참여정부가 가장 적극적인 균형발전 정책 추진
- 균형발전 정책의 기조는 정권마다 달랐지만, 실제 사용한 정책수단은 대체로 대동소이
 - 민간 권력의 서울 집중을 개선하기 위한 노력 부족
 - 중앙정부 주도, 부처 할거주의식 균형발전정책으로 지역 자율성과 특수성 무시. 지방정부와 주민의 소극적 참여
 - SOC 투자와 부동산 개발 중심의 균형발전사업 추진
 - 한국경제를 움직이는 시장기제와 재벌구조에 대한 이해 부족, 정부 부문에서만 공급자 중심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

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

지역 위기 징후 1 : 인구 감소로 인한 지역 존립 위기

저출산 고령화 시대 우리나라 전체 인구의 감소

우리나라 장래 인구 예측

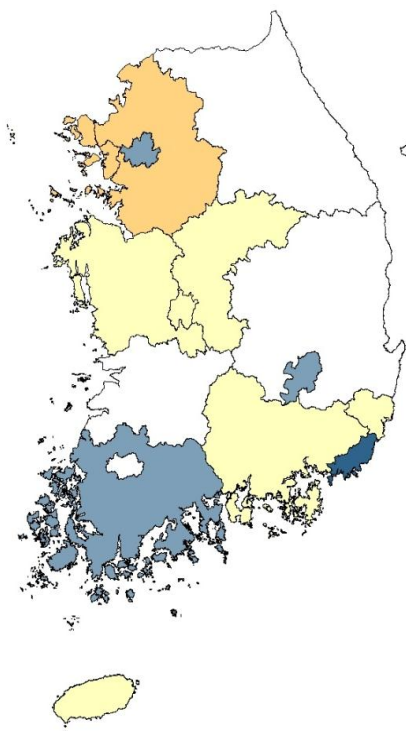


출처: 통계청

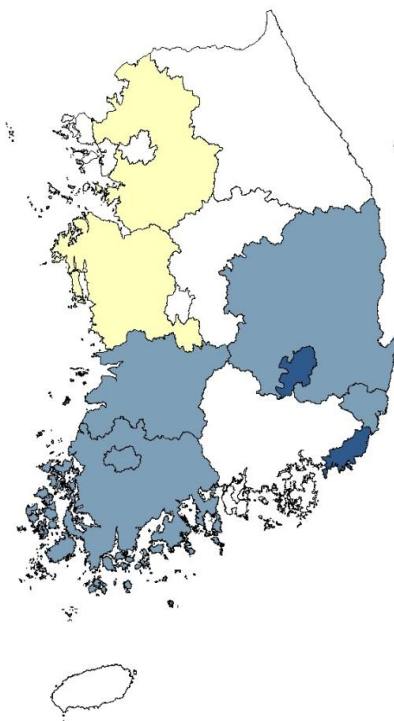
지역 위기 징후 1 : 인구 감소로 인한 지역 존립 위기

시도별 장래 인구 성장률

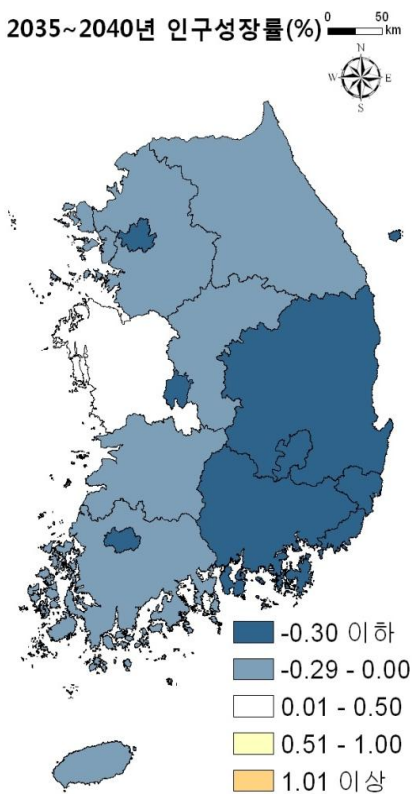
2010~2015년 인구성장률(%)



2020~2025년 인구성장률(%)



2035~2040년 인구성장률(%)



출처: 통계청

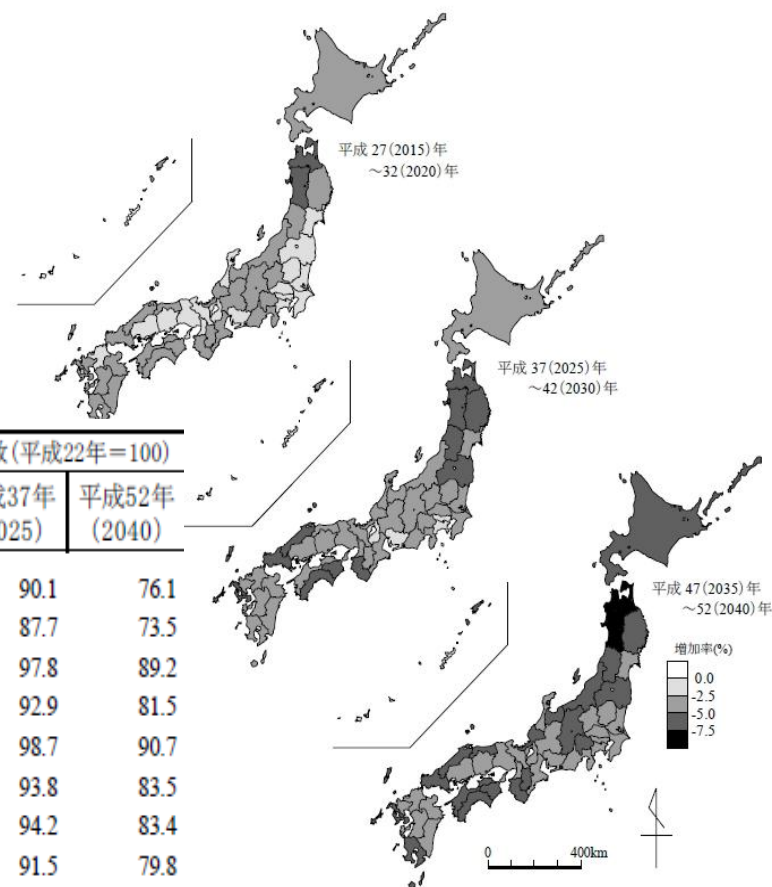
3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

3

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



출처: 國立社會保障・人口問題研究所(2013)

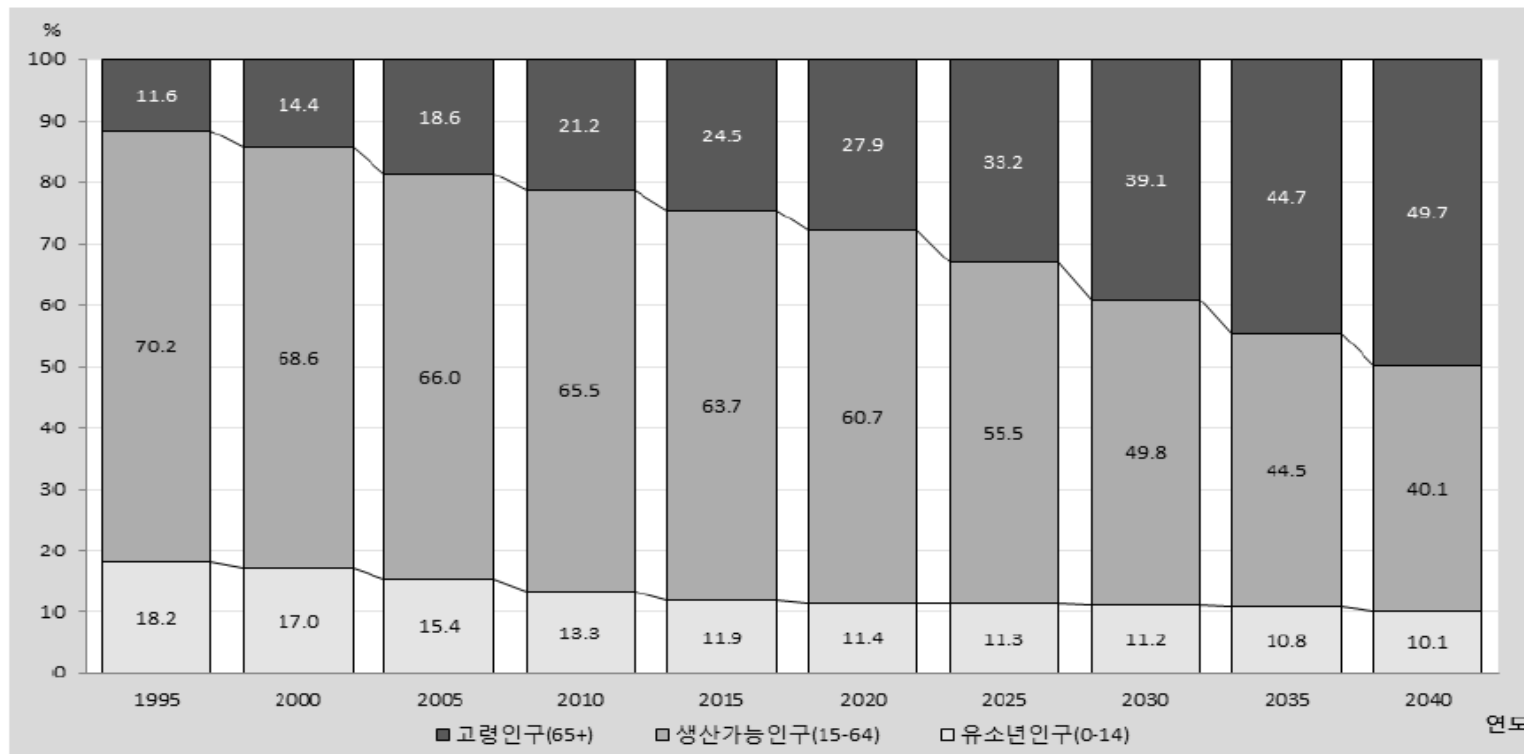
3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

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

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~ 200명	200~ 300명	300~ 400명	400~ 500명	500~ 1000명	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	7.6	27.2

출처: 최은영, 2015 충남발전연구원

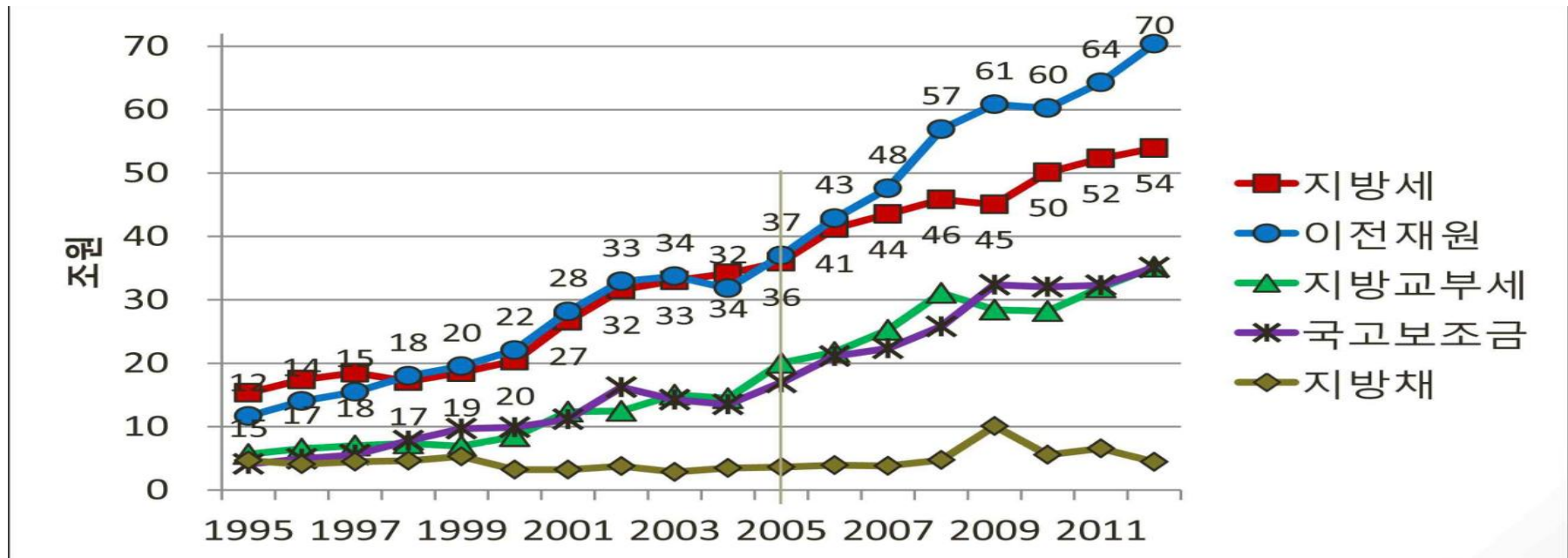
3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

3

지역 위기 징후 2 : 지방 재정 위기

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

지방정부 세입 구조의 변화



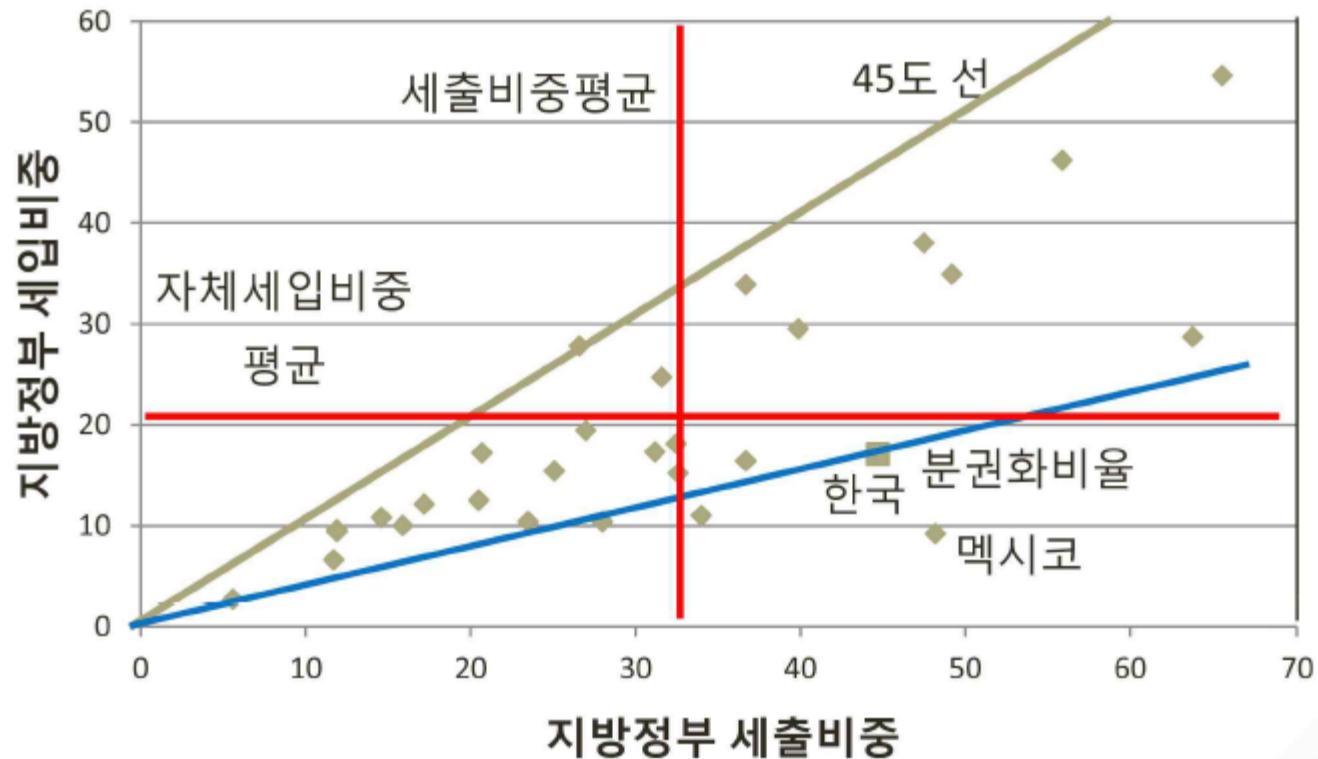
출처: 주만수 2014

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

3

지역 위기 징후 2 : 지방 재정 위기

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



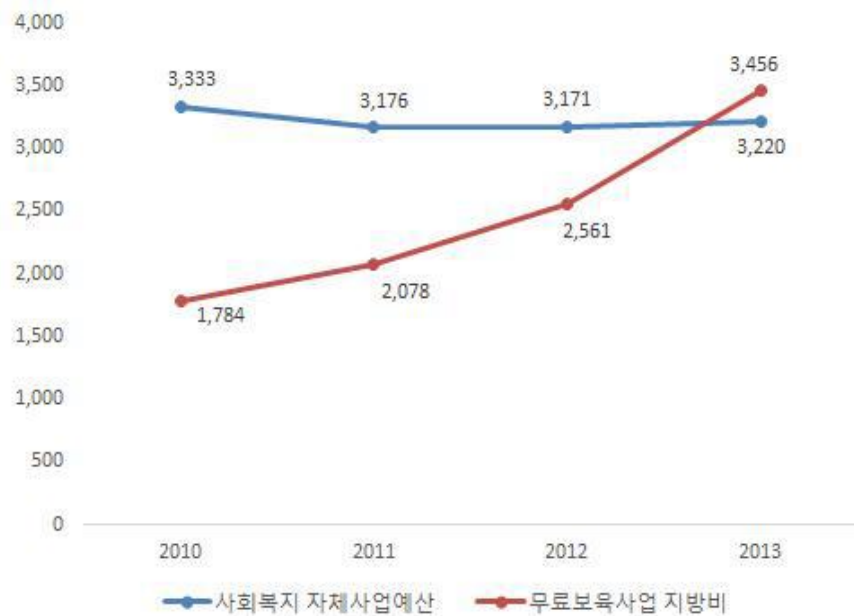
출처: 주만수 2014

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

지역 위기 징후 2 : 지방 재정 위기

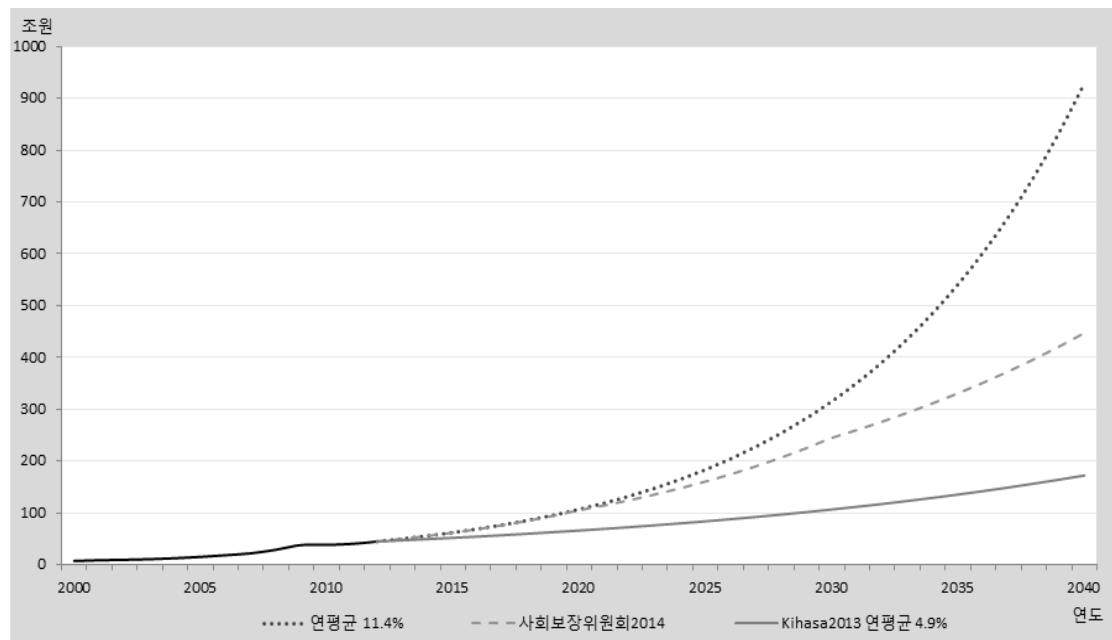
급증하는 지방재정 사회복지 지출

사회복지 지방 자체사업과 무료보육사업



출처: 박지현 2014

장래 사회복지 지출 추계



출처: 박지현 2015

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

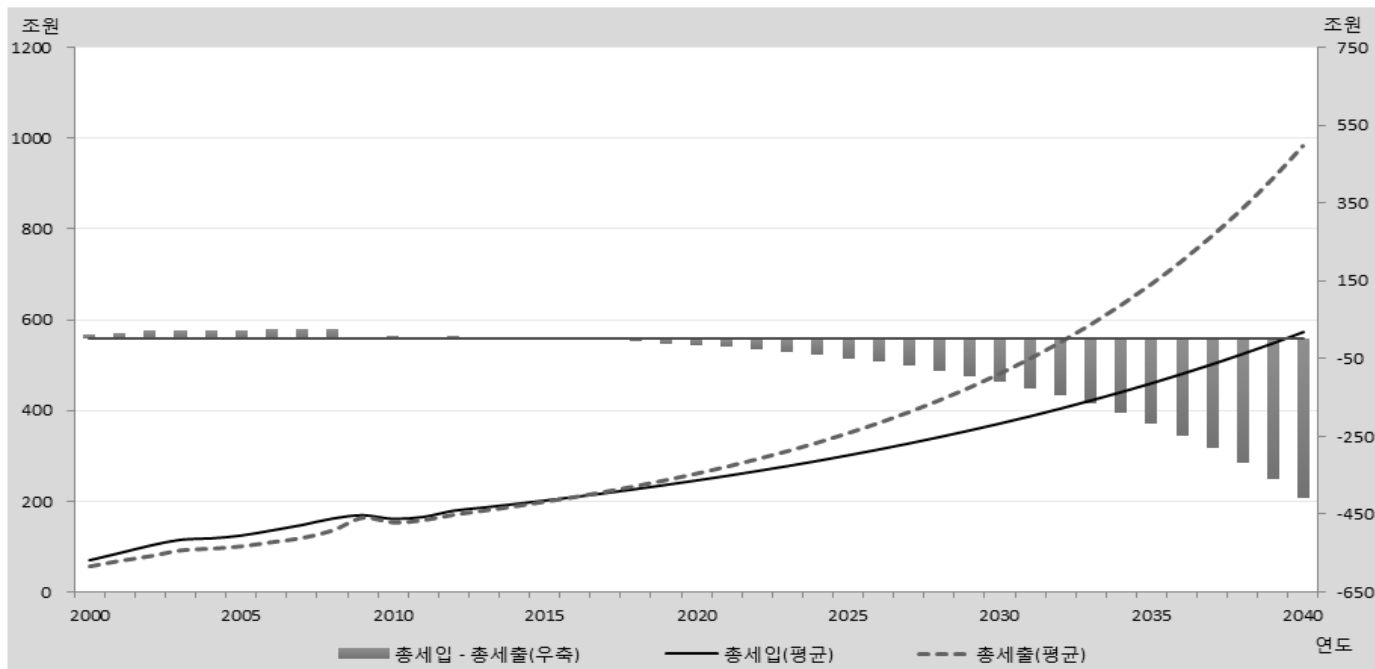
3

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

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

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

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

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, **험오시설은 인구가 적은 낙후 지역에 집중**
- 발전 지역의 자원과 생산물은 시장가격에 반영되는데 반해 **저발전 지역은 시장가격 미반영**

Ⅰ 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

3. 새로운 시대 새로운 균형발전 담론

3

그동안 균형발전 정책을 정당화했던 담론

- 1970년대 안보 불안

남북분단의 상황에서 휴전선에 가까운 수도권은 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

새로운 시대 새로운 균형발전 담론

■ 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

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

새로운 시대 새로운 균형발전 담론

I 정의(正義 :Justice) 담론

- 모든 지역이 자유롭게 발전할 수 있도록 기회를 공평하게 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

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

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

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

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

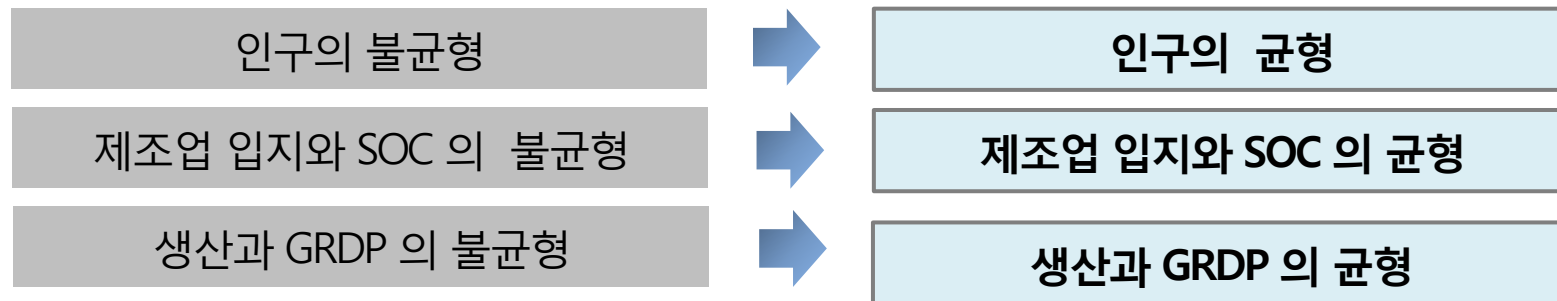
- 단순한 수도권 기능 이전을 넘어서, 지역의 혁신과 성장 동력 역할 수행
- 국토 차원에서 다극 거점 역할 수행
- 인근 지역과의 상생 협력

5. 새롭게 제기할 균형발전 과제

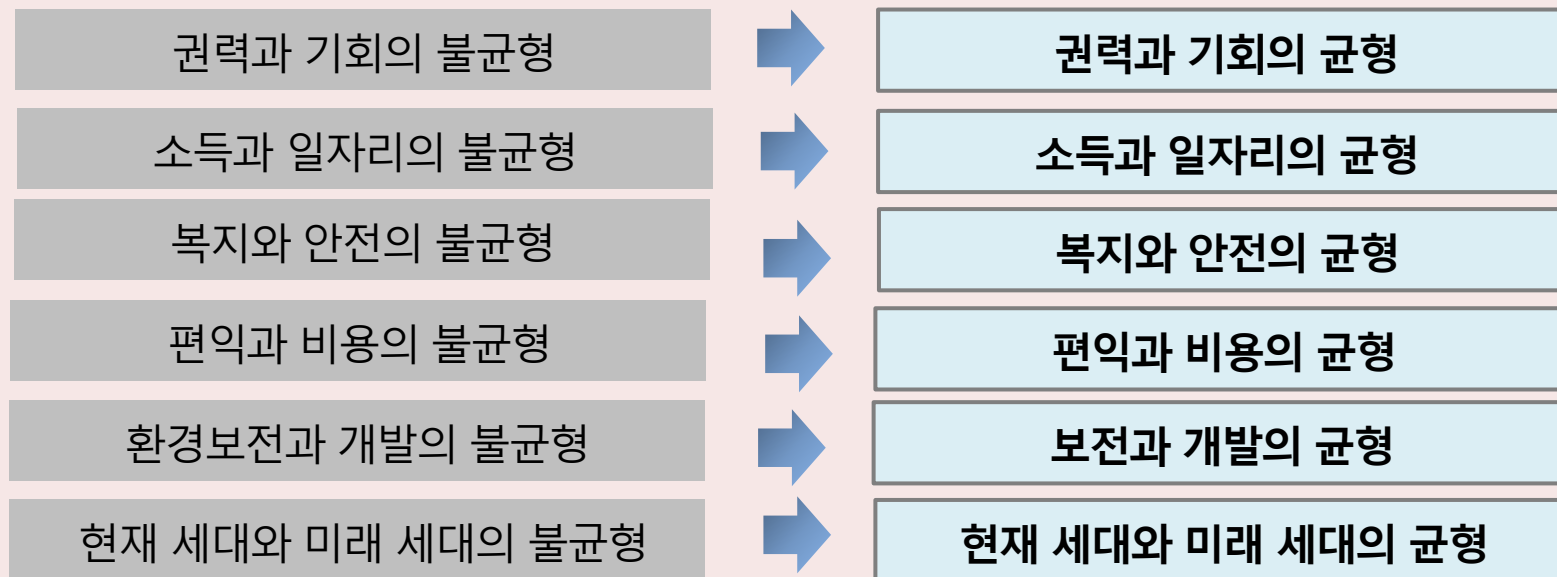
5. 새롭게 제기할 균형발전 과제

5

■ 기존 균형발전 목표



■ 새롭게 추가될 균형발전 목표



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

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

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

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

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

6. 맺음말

균형 발전에 긍정적 영향을 미치는 국가 운영

➤ 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

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.

감사합니다