

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 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/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 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

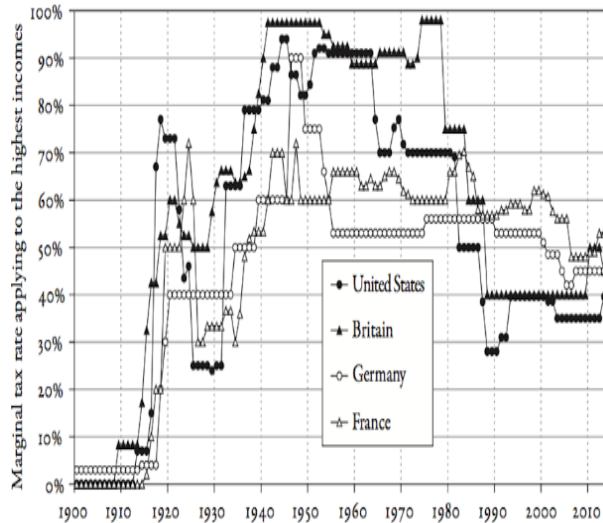
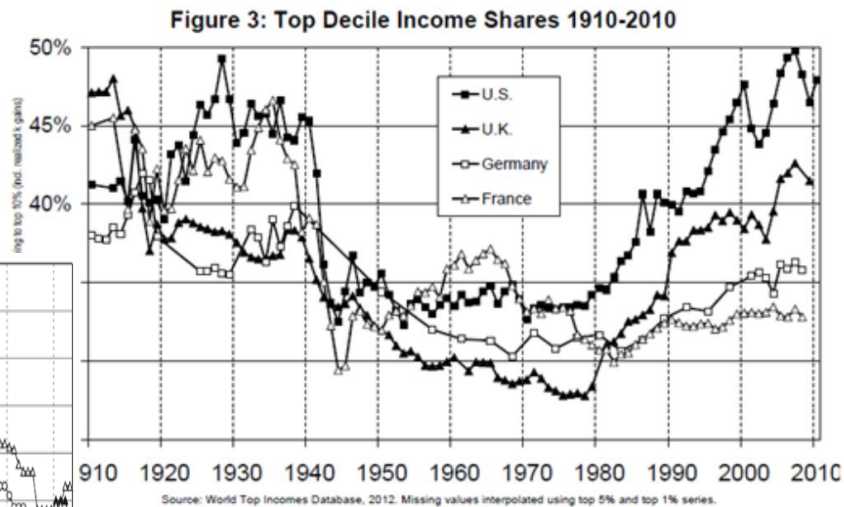


FIGURE 14.1. Top income tax rates, 1900-2013



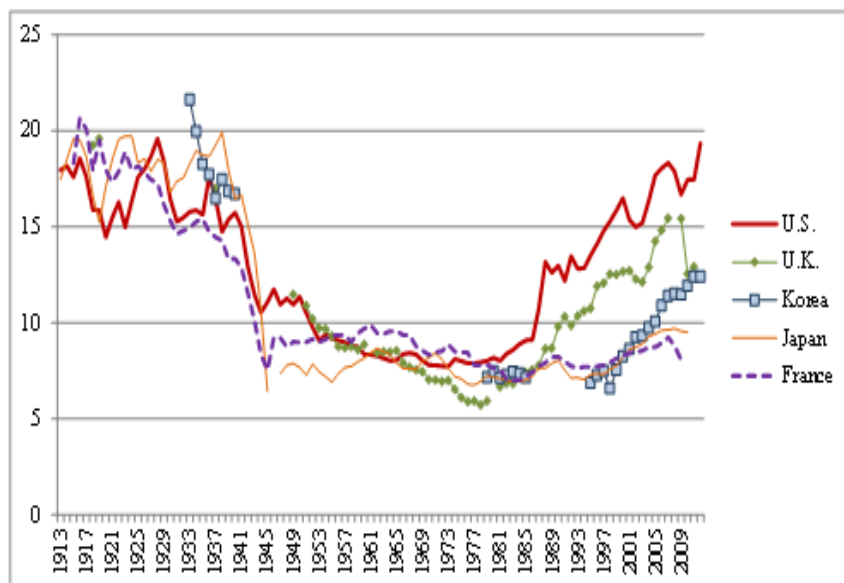
- 세계적 불평등

Table 1: The concentration of global wealth

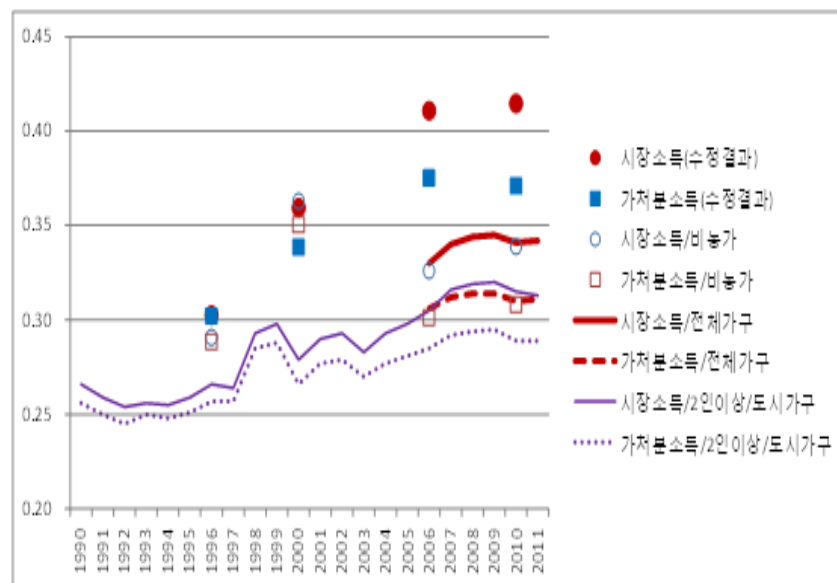
Wealth (USD)	Percentage of the world's population	Number of adults (millions)	Percentage of world's wealth	Total wealth (trillions of dollars)
<10,000	68.7	3,207	3.0	7
10,000-100,000	22.9	1,066	13.7	33
100,000-1 million	7.7	361	42.3	102
> 1 million	0.7	32	41.0	99

한국의 불평등

상위 1%로의 소득집중



지니계수의 변화



지역불평등: 원인과 전개

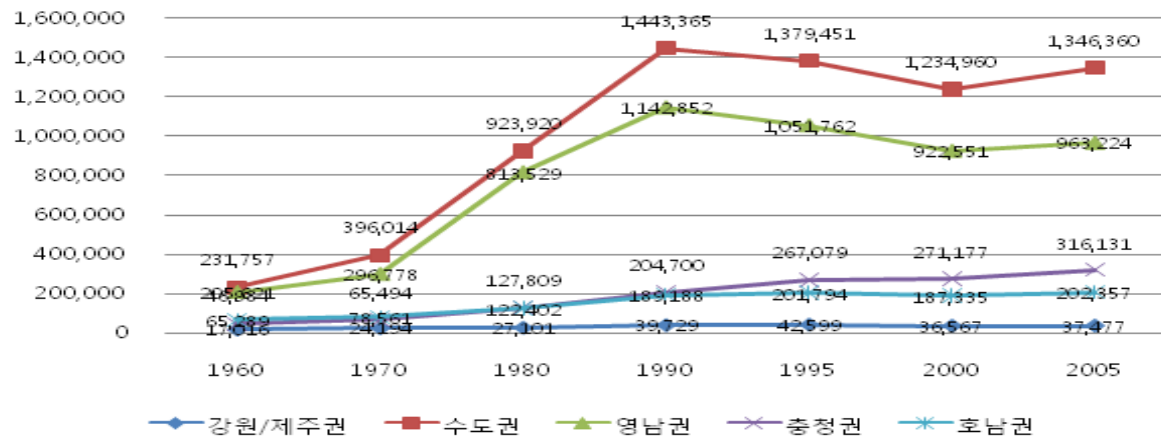
- 세 가지 이론

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

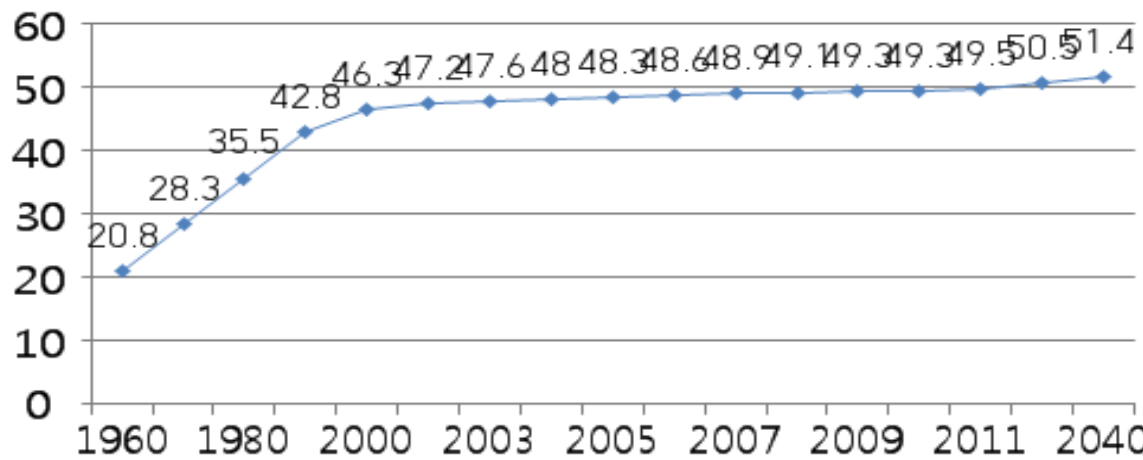
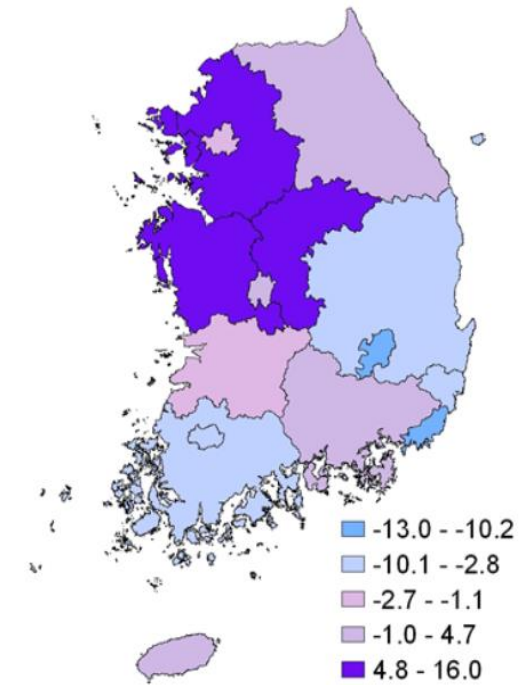
- 최악의 결과: "파멸적 비대화"

- 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

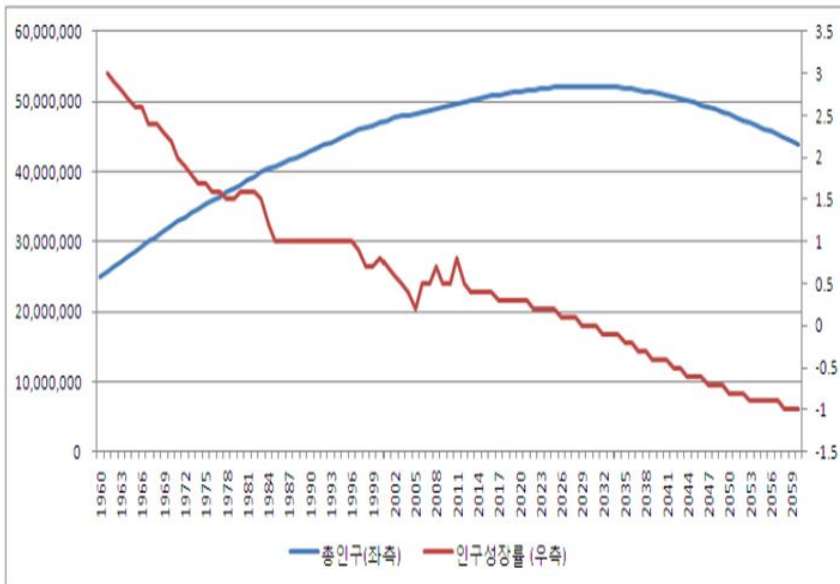
* 2002(47.2%) → 2007(48.9%) → 2015(49.6%)

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

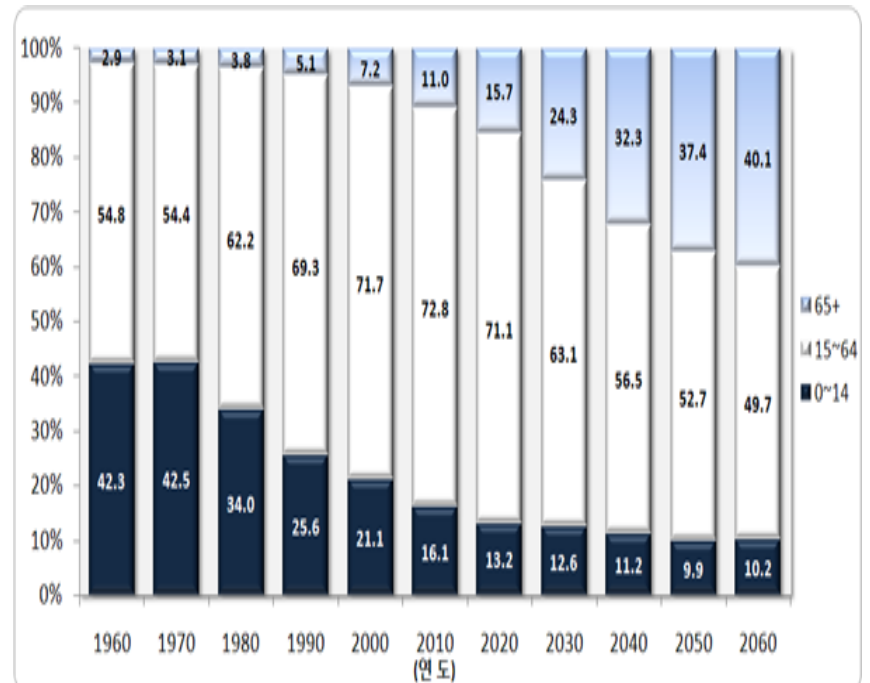


주: 1. 총인구는 2010년까지 확정인구이며, 2011년 이후는 다음 인구 추계시 변경될 수 있음

2. 인구성장률은 전년도대비 인구증가율임

자료 : 통계청(2011). 『장래인구추계: 2010-2060』

연령계층별 인구구성 변화

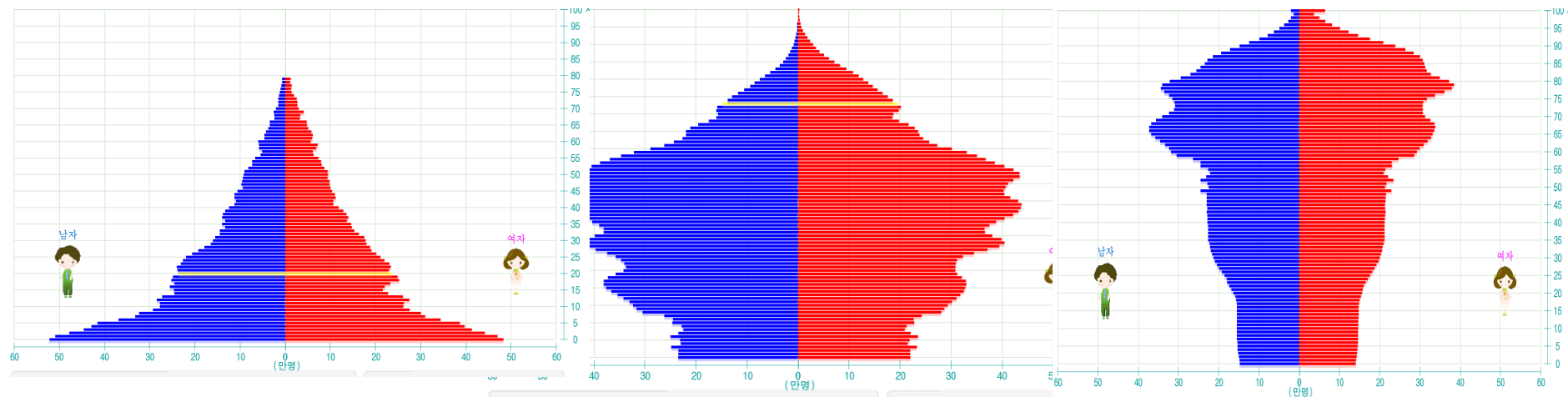


인구혁명: 역피라미드 구조로의 전환

1960년

2013년

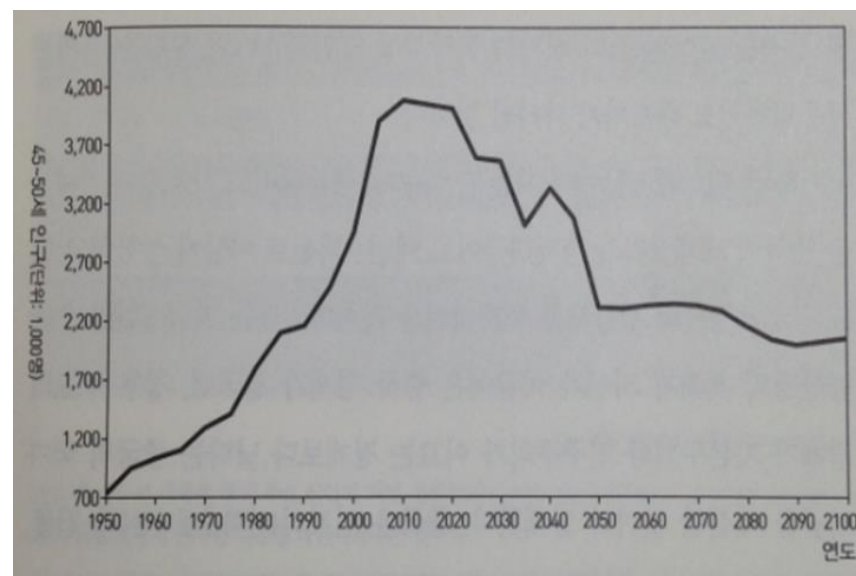
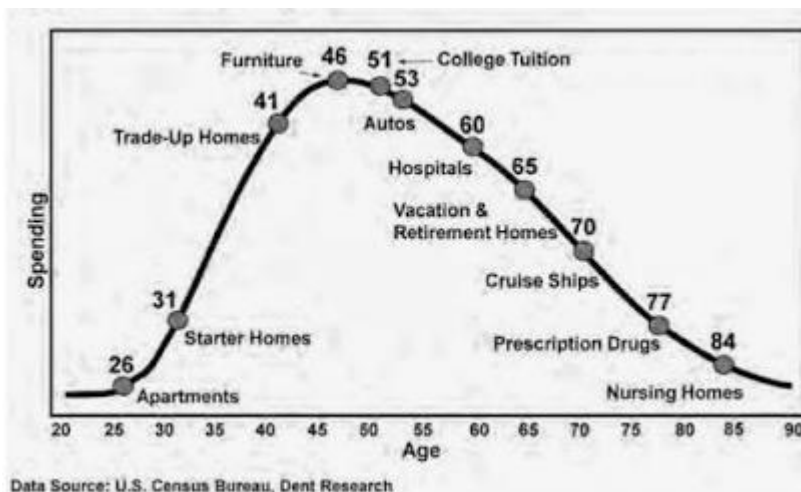
2060년



저출산-고령화의 미래: 인구절벽과 소비절벽

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

한국의 소비흐름: 47년 후 고점
(2018년)



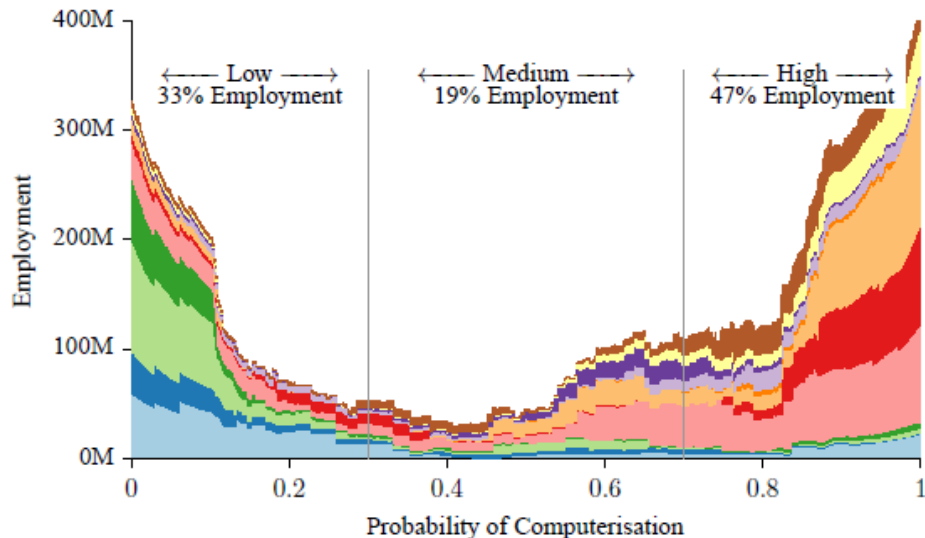
고용위기: 원인

- 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)

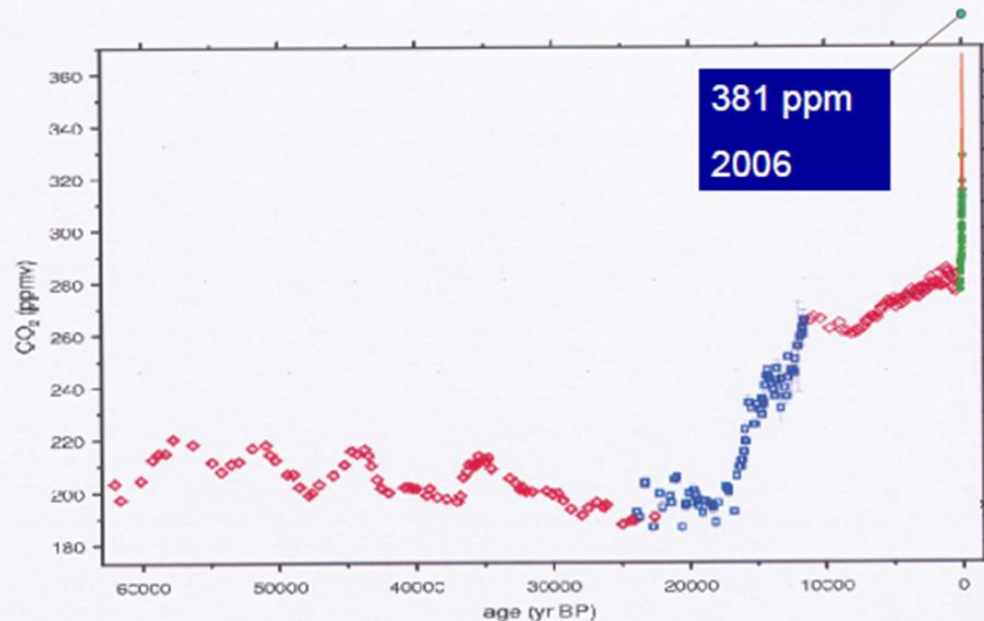
- 중요한 기술변화
 - 인공지능, 로봇기술(소프트웨어, 하드웨어), 사물인터넷
 - 무인자동차/항공기(드론), 3D 프린터, 바이오 프린터, 자동번역(기사작성, 판례검색, 질병진단, 기후분석 등)
 - 로봇: 청소, 경비, 전투, 위험물 제거, 재난대응, 배달, 친구, 가이드, 간호, 섹스 파트너, 가상 안내직원
- 고용의 종말
 - 인공지능, 로봇, 3D 프린터 등에 의해 최대 90%의 일자리가 소멸 가능

공동체 위기

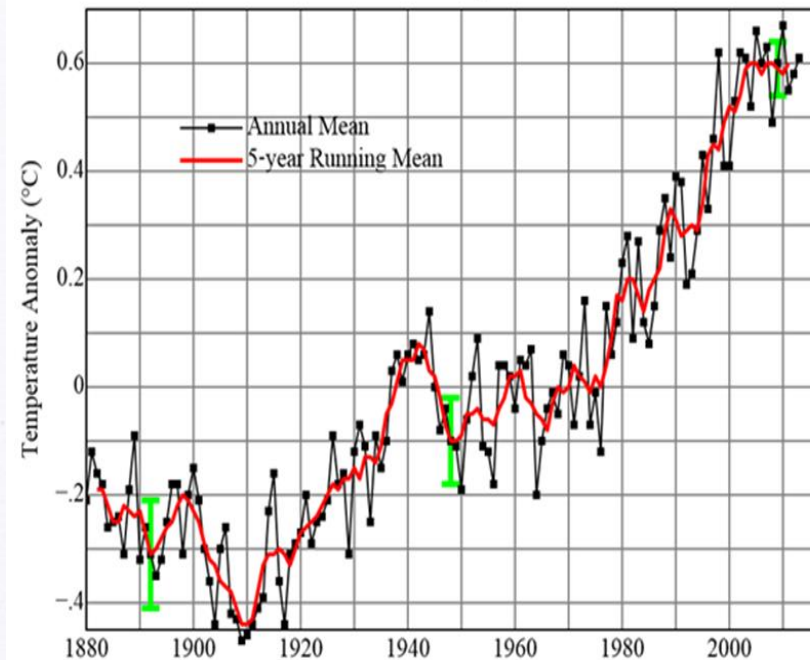
- 인구감소
 - 저출산/고령화
 - 인구이탈: 수도권/대도시로 이동
- 불평등 증가와 고용감소
 - 자동화 기술의 발전
 - 글로벌 경쟁에 따른 산업/기업의 해외 이전
- 지역산업의 취약성
 - 산업화 시대의 중화학공업과 경공업
 - 주로 대기업의 하청공장: 연구개발 기능 결여, 단순조립 가공 기능
 - 세계화/경쟁심화에 따른 지역소재 주력산업의 붕괴 가능성
- 온라인 의존성 증가, 개인주의화, 사회적 자본의 약화

생태환경위기 (1): 지구온난화

Carbon dioxide levels over the last 60,000 years



Global Land–Ocean Temperature Index



생태환경위기 (2): 지구온난화

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

		2046–2065		2081–2100	
	Scenario	Mean	<i>Likely range^c</i>	Mean	<i>Likely range^c</i>
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	<i>Likely range^d</i>	Mean	<i>Likely range^d</i>
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

생태환경위기 (3): 자원고갈과 생물멸종

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

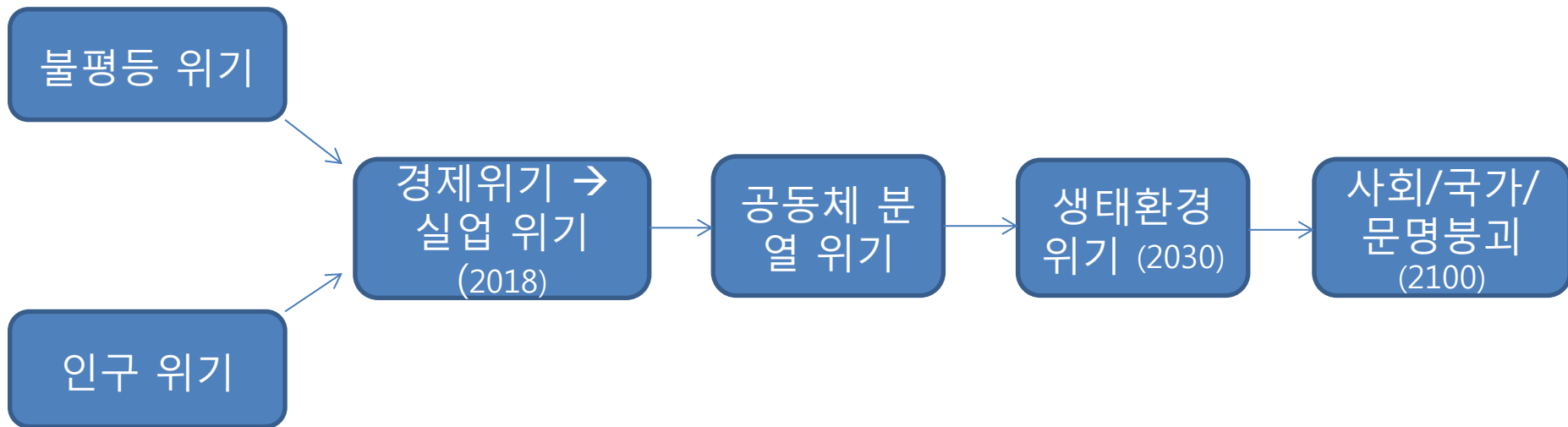
생물멸종



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