

2012-PR-78

Working Paper

지역상생과 지방분권을 위한 이슈와 과제

김인희 오윤경

지역상생과 지방분권을 위한 이슈와 과제

2012



■ 연구진 ■

연구책임	김 인 희 • 도시공간연구실 연구위원
	오 윤 경 • 도시공간연구실 초빙부연구위원
자문위원	권오혁(부경대학교)
	금홍섭(대전참여자치시민연대)
	김기홍(균형발전지방분권광주전남연대)
	김대환(지역방송협의회)
	김정욱(균형발전지방분권강원연대)
	김홍철(균형발전지방분권수도권연대)
	문창기(대전참여자치시민연대)
	박재율(균형발전지방분권부산연대)
	변창흠(세종대학교)
	손병학(공무원신문)
	이기우(인하대학교 법학전문대학원)
	이두영(균형발전지방분권충북연대)
	이상대(경기개발연구원)
	이상선(균형발전지방분권충남연대)
	이주현(서울시립대학교)
	이창용(지방분권국민운동 대구경북본부)
	이필구(한국YMCA전국연맹)
	이희우(전국공무원노동조합 정책연구소)
	조명래(단국대학교)
	지영철(균형발전지방분권충남연대) (가나다 순)

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서 서울특별시의
정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

제1장 연구개요	3
제2장 지역격차 실태분석을 통한 상생발전 방향	7
격차양상의 변화와 통합적 균형발전의 과제	7
지역 간 격차인식의 새로운 접근과 상생발전의 방향	28
주요 토론내용	44
제3장 상생발전을 위한 수도권과 비수도권 역할	57
수도권과 지방의 상생발전 전략	57
수도권의 역할과 지방과의 동반발전	68
주요 토론내용	79
제4장 지방분권과 지역균형발전 정책	95
분권화의 정치경제 : 조화와 협력의 거버넌스	95
주요 토론내용	100
제5장 지방분권과 실현을 위한 행정체제 개편방향	119
지방행정체제 개편계획의 문제점과 대응방안	119
지방행정체제 개편의 방향과 대응	137
주요 토론내용	146
제6장 지역상생과 지방분권의 새로운 방향 모색	155
지방분권과 지역균형발전의 주요 쟁점과 정책과제	155
주요 토론내용	173
참고문헌	181

표 목 차

〈표 3-1〉 2012년 수도권 출연금 정산금 추계	75
〈표 3-2〉 수도권 4개 광역 연계협력사업의 개요	76
〈표 3-3〉 국세-지방세 조정방안	77
〈표 4-1〉 특별시, 광역시 자치구 현황(최대, 최소지역)	139
〈표 4-2〉 사례-대구의 구, 군별 현황	140
〈표 4-3〉 대도시권 자치계층 구조	143
〈표 4-4〉 통합대상 자치구	144
〈표 4-5〉 자치구 인구 현황	144
〈표 4-6〉 자치구 면적 현황	145
〈표 4-7〉 자치구(평균 328천명)와 일반구(평균 291천명) 인구 비교	145
〈표 5-1〉 2+5+10 대도시권 육성 전략	162
〈표 5-2〉 수도권의 집중현황	166

그림 목 차

〈그림 2-1〉 1인당 GRDP의 지니계수 변화 추이	8
〈그림 5-1〉 제4차 국토종합계획 수정계획의 초기 신국토 골격 개념	160
〈그림 5-2〉 이명박 정부의 공간구상(초광역·광역·기초생활권 개발)	161
〈그림 5-3〉 한반도 경제권 구상	161

제1장 연구 개요



연구개요

최근 들어 대도시권 성장관리 및 대도시권 내 지역 간 격차 문제해결 등을 위해 지자체 간 협력체계를 통한 광역적 연계의 필요성이 강조되고 있다. 복지확대정책에 따른 지방재정부담 증가 및 국가사무의 지방이양 등에 따라, 분권화를 위한 지자체 간 공조가 절실하지만 상생발전과 지방분권에 대한 공감대가 형성되어 있지 않아 이에 대한 사회적 합의가 시급하다.

지방분권은 지난 20여년간 지속적으로 강조되었음에도 불구하고 여전히 큰 숙제로 남아 있다. 국가사무이양이 지속적으로 추진되고 있지만, 지방정부의 역량에 따라 실제 중앙으로부터 이양된 사무가 효과적으로 집행되는 데에는 큰 차이를 보이며, 특히 실질적 의사결정권한을 포함하는 인력 및 조직, 재정자율권의 이양은 요원하다. 지방분권의 중요성은 사회 각계에서 인정하고 있으나, 분권의 시기, 정도 등에 대해서는 주체별로 다양한 시각차이가 존재하고 있다. 또한 지방분권을 위한 협력 및 공감대 형성을 강조하고 있지만 실질적인 공론의 장은 부재한 실정이다. 이렇게 보면 지역상생발전을 위한 지방분권에 대한 주장은 개별적으로는 이루어지고 있는 셈이다. 다시 말해, 다양하고 다원화된 이슈를 공론화하고 공감대를 펼칠 수 있는 장이 절대적으로 부족한 것이 사실이다. 이에 따라 이 연구는 지방분권과 균형발전에 대한 다양한 시각차를 공론화하고 공감대를 형성할 수 있는 장을 제시하고자 한다. 이를 통하여 새로운 상생발전정책의 방향을 모색하고 과제를 도출하고자 한다.

연구방법은 분권과 상생에 관한 이슈를 설정하고, 전문분야의 주제발제와 토론을 통하여 공감대를 형성하도록 한다. 주제는 지역격차 실태분석과 통합적 균형발전, 상생을 위한 수도권-비수도권의 역할분담, 지방분권과 균형발전과의 관계, 지방분권 실현을 위한 개헌 및 행정체계 개편 논의 등 공감대가 필요한 최근의 이슈를 중심으로 설정하였다. 발제는 해당 지역과 분야를 대표하는 전문가가 주도하며, 토론은 균형발전 및 지방분권 전국단체들로 구성된 연구진이 담당하였다.

이 연구는 “지역상생과 지방분권의 새로운 방향모색”이라는 주제를 가지고 5회에 걸친 전문가 포럼을 통해 분야별 이슈와 과제를 도출하였다. 분야별 주제와 프로그램은 다음 표와 같다.

일시	주제
제1차 1월10일	지역격차 실태분석을 통한 상생발전 방향 <ul style="list-style-type: none"> - 격차양상의 변화와 통합적 균형발전의 과제(조명래 교수) - 지역 간 격차인식의 새로운 접근과 상생발전의 방향(오윤경 박사)
제2차 2월14일	상생발전을 위한 수도권과 비수도권 역할 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권과 지방의 상생발전 전략(권오혁 교수) - 수도권의 역할과 지방과의 동반발전(이상대 박사)
제3차 3월27일	지방분권과 지역균형발전 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 분권화의 정치경제 : 조화와 협력의 거버넌스(이주현 교수)
제4차 5월2일	지방분권과 실현을 위한 행정체제 개편방향 <ul style="list-style-type: none"> - 지방행정체제 개편계획의 문제점과 대응방안(이기우 교수) - 지방행정체제 개편의 방향과 대응(박재율 대표)
제5차 5월27일	지역상생과 지방분권의 새로운 방향 모색 <ul style="list-style-type: none"> - 지방분권과 지역균형발전의 주요 쟁점과 정책과제(변창흠 교수)

제2장 지역격차 실태분석을 통한 상생발전 방향

격차양상의 변화와 통합적 균형발전의 과제
지역 간 격차인식의 새로운 접근과 상생발전의 방향
주요 토론내용

격차양상의 변화와 통합적 균형발전의 과제

-상생협력의 확장을 위하여-

조명래 교수(단국대학교)

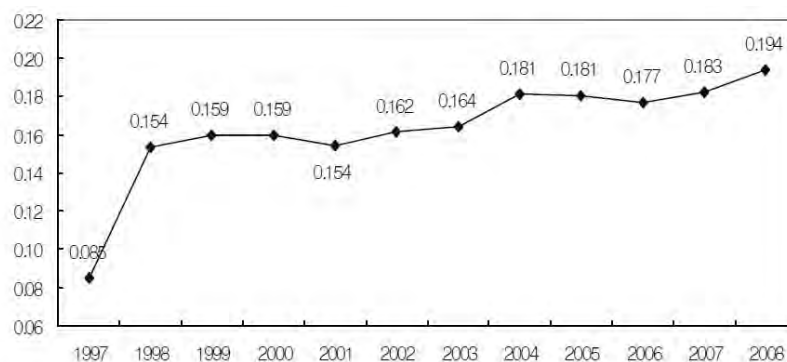
1. 들어가는 말

- 어느 나라 할 것 없이 균형발전은 지역정책의 존재 이유가 되고 있다. 한국도 예외가 아니다. 1960년대 근대적 국토개발이 시작된 이래, 균형발전은 국토정책의 목표로서 자리를 내준 적이 한 번도 없다. 참여정부 땐 균형발전이 정권의 최우선 과제가 됨으로써 정치화되는 측면마저 없지 않았다. 그에 대한 반발로, 균형발전 대신 시장원리를 따르는 경쟁발전이 제시되면서 광역경제권 개념도 생겨났다.
- 그러나 날로 벌어지고 있는 지역격차, 그로 인한 사회적 갈등 때문에 균형발전의 이상은 저버릴 수 없다. 이는 균형발전이 다시 주목받는 이유가 된다. 근자에 재논의 되는 균형발전은 상생발전, 공생발전, 나아가 통합발전의 의미까지 포괄하고 있다. 가령, 수도권-비수도권의 격차완화는 그간 균형발전 개념으로 접근해 왔지만, 진정한 균형발전은 불가능하다는 인식하에서, 두 지역이 상생하는 관계의 발전이 더욱 의미가 있음을 주목하고 있다. 이 글은 최근 변하고 있는 지역격차의 양상, 그리고 이면에 깔려 있는 저성장 시대의 새로운 발전논리를 주목하면서 사람중심의 통합적 균형발전이란 개념과 그 실천 과제를 논해보고자 한다. 최근에 지역발전위원회 중심으로 논의되고 있는 ‘상생협력’은 통합적 균형발전을 위한 하나의 실천방안에 해당한다.

2. 변하는 지역격차

- 한국사회의 갈등 중에서 지역갈등은 빈부갈등 다음으로 심각하게 인식되고 있다. 지역갈등은 지역격차를 매개로 하여 촉발되고 확장된다. 지역을 경계로 하여 정치적 이해관계가 나뉘지고, 경제적 삶의 기회가 차등화되며, 문화적 삶의 질이 불균등해지는 지역

- 격차는 사회적 불평등성의 공간적 결과이면서, 동시에 이를 매개·촉진하는 원인이기도 하다. 지역격차로 인한 지역갈등은 사회적 통합과 형평성 구현을 어렵게 하고, 나아가 공간자원의 효율적 이용을 가로막아 국가 선진화마저 어렵게 한다. 지역격차와 갈등의 완화 내지 해소 없이는 한국사회의 통합적 발전, 나아가 국가 선진화는 불가능하다.
- 그간 지역격차 해소를 위한 정책적 노력은 계속되었다. 김대중 정부의 신지역정책, 참여정부의 균형발전정책, 이명박 정부의 광역경제권정책 등은 강조점이 다를지 모르지만 모두 지역 간 균형발전을 공통의 목표로 하고 있다. 그러나 지표에 따라 완화되는 경향을 보이고 있을지 모르지만 격차의 대세는 결코 줄지 않고 있다. 가령, 지역격차의 대표적인 지표 중 하나인 ‘1인당 지역내총생산(GRDP)’을 가지고 지니계수를 계산하면, 1997년 이후 2배 이상 증가할 정도로 지역간 소득격차는 지속적으로 확대되고 있다. 다른 나라와 비교해 혹자는 한국의 지역격차가 심하지 않다고 하지만, 지표에 따라서는 결코 그렇지 않다. 가령, OECD 보고서 ‘Region at Glance’(2009년)에 의하면, 한국의 ‘소득 및 인구의 집중도’는 전체 27개국 중 4위다. 한국은 27개 OECD 회원국 중 인구의 집중도가 공간집중도를 앞서는 유일한 국가다. 이는 집중되어도 1인당 생산성과 경쟁력이 그만큼 낮다는 것을 의미한다. 도시와 농촌의 경제활동참가율 격차는 우리나라가 27개국 중 2위일 정도로 현격하다. 1위인 스위스를 제외하면 사실상 1위다.



〈그림 2-1〉 1인당 GRDP의 지니계수 변화 추이

- 그러나, 근자에 들어 변모하고 있는 격차현상은 격차의 정도보다 격차의 양상이다. 한국사회학회·한국지역학회(2011)의 ‘지역 간 격차와 해소방안연구’에 따르면, 지역격차의 정도에 대해 ‘도시-농촌격차’가 가장 심하고(52.42%), 다음은 ‘수도권-비수도권 격차’이다.

차’(32.45%), ‘영남-호남 격차’(10.86%), ‘광역자치단체 격차’(4.27%) 등으로 이어지고 있다. 지역격차의 주된 양상이 영·호남 격차에서 수도권-비수도권 격차, 도농격차로 옮겨가고 있음을 의미한다. 이는 지역격차를 전통적인 지역갈등이나 지역차별 등 정치적 차원의 문제로 바라보기보다 지역 간 생활수준, 경제력, 복지, 의료, 문화, 교육 등 생활상의 격차문제로 인지되고 있음을 말해준다. 이는 동시에 ‘도농격차로 표출되는 교육, 의료서비스, 문화 등 삶의 질의 불평등’, ‘수도권-비수도권 격차로 표현되는 일자리·산업의 불균형’, ‘영호남 격차로 상징되는 정치 이념적 대립’ 등 지역격차가 다양화·다원화되고 있음을 뜻하기도 한다. 격차에 대한 인식에서도 지역격차는 그간 개선되었다기보다 그렇지 않다는 인식이 더 두드러지고(63%), 개선될 것이라기보다 그렇지 않을 것이란 전망도 더 두드러진다. 이렇듯 지역격차는 한국사회 불평등 구조에 깊숙이 침전되어 있다.

- 이러한 격차 양상은 최근의 다른 연구에서도 확인되고 있다. 전국시도연구원협의회의 연구결과(2012)에 의하면 새로운 지역격차 양상은 크게 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 지역 불균형의 현상이 수도권-비수도권, 경부축-비경부축, 도시-농촌, 광역도-광역시, 대도시-중소도시, 거점도시-주변지역 간 다양화되고 있다. 둘째, 격차의 내용도 인구·산업·기반시설 등의 격차에서 복지·의료·교육·문화 등 삶의 질 격차에 관한 것으로 옮겨가고 있다. 셋째, 이 두 경향의 합으로, 지역 간 격차보다 역내 권역 간, 장소 간 격차가 더 두드러지게 인지되고 있다.
- 지역격차의 지속은 차별받지 않고 인간답게 살 수 있는 기회가 지역 간에 차등화 됨으로써 국민들의 삶의 질 저하를 초래한다. 삶의 기회와 권력자원의 불평등과 결부될 때, 지역격차는 지역을 범주로 하는 사회집단 간에 대립과 갈등을 부추겨 사회적 안정과 통합성을 심각하게 저해한다. 또한 지역격차는 지역별 인적·물적 자원의 부적절한(비효율적) 활용을 초래해 국토 전체의 생산성을 떨어뜨려 선진적 공간발전 시스템으로 전환을 가로막는다. 이러한 지역격차는 시장요인(기업투자, 노동시장 등)보다 정부의 부절적인 정책에 의해 야기되고 지속된다고 보는 것이 국민들의 일반적인 인식이다. 헌법 제120조는 ‘국가는 지역 간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 가진다’고 명시하고 있어 지역균형발전이 국가의 책무임을 분명히 하고 있다.

3. 저성장, 통합적 균형발전, 상생협력

- 지역격차의 양상 변화 뒤엔 한국사회 전체의 변화가 놓여 있다. 지난 40~50년간 지속된 고도성장기가 끝나고 저성장기로 본격적으로 접어들면서 지역격차의 지배적인 양상도 함께 변하고 있는 것이다. 고도성장기 동안 성장자원은 경쟁력 있는 곳으로 집중하면서 지역 간 격차를 크게 벌렸다. 일부 이론가(예, Hirschman, Mirdal 등)는 일정한 시점을 지나면 집적의 분산으로 인해 격차가 완화된다고 주장하지만, ‘체제의 시간’으로 보면 반드시 그렇지 않다(예, 영국의 200년 자본주의 시간 동안 런던의 집중은 변함이 없었음). 저성장은 단지 성장률의 저하가 아니라 그간의 성장패턴 혹은 성장방식이 질적으로 변하는 것을 의미한다. 국가주도의 고에너지 투입에 의한 팽창적 성장방식이 성장자원 고갈과 함께 신자유주의 논리(경쟁시장 논리)를 따르는 선별적(양극적)인 축소지향 성장 방식으로 전환되면서 사회전반에 성장세는 급속히 둔화된 모습으로 나타나고 있다.
- 그러나 저성장의 내부는 갈수록 양극화되고 있다. 글로벌 경쟁력을 추종하는 부문(예, IT, 자동차 부문)은 시장경제를 초국적으로 팽창시키면서 글로벌 스케일의 성장을 거듭하고 있다. 반면 로컬 시장수요와 생활관계에 의존하는 부문(시장약자 혹은 비시장 부문)은 상대적 차별과 위축을 겪는 가운데 생존을 위한 대안경제(시장경제에 대응하는 사회경제)를 스스로 찾고 있다.
- 전자(글로벌 성장부문)는 글로벌 메가트렌드와 결부되면서 그에 상응하는 공간과정으로서 수도권의 초광역화 혹은 메가로폴리시스화(수도권과 중부권의 연담화) 등의 현상을 불러오고 있다. 수도권과 비수도권, 경부축과 비경부축, 중부권(수도권-강원권-충청권)과 남부권(영호남권), 대도시권-낙후농촌권 등은 이러한 공간과정에서 생겨나는 광역적 스케일의 지역격차다. 이명박 정부의 경쟁발전 논리와 (초)광역권 육성은 이러한 메가트렌드에 적극적으로 편승하는 지역개발전략이다.
- 반면, 후자(로컬 성장부문)는 한정된 투자 및 성장자원을 두고 경쟁을 하는 가운데 미시적 스케일의 다양한 지역적, 장소적 격차들을 만들어 내고 있다. 중심지와 변두리, 거점도시와 주변도시, 신개발지역과 주변낙후지역, 고소득지역과 저소득지역, 원도심과 신도심, 도시-농촌 등의 격차는 주류시장경제 흐름에 편승하는 지역과 그렇지 않는 지역

간의 미시적 스케일의 격차다. 장소적 생활과정을 둘러싸고 나타나는 이러한 공간격차는 소득향상과 고양된 삶의 질에 대한 관심의 증대와 맞물려, 다양한 대안 공간담론과 실천전략의 필요성을 낳고 있다. 시장경제에 맞서는 삶과 사람 중심의 사회경제를 지역적으로 조직해내는 최근의 노력들(예, 사회적기업, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스, 사회적 서비스의 공급 등)은 이의 실례가 된다.

- 정리를 한다면, 저성장은 광역적 스케일의 격차와 미시적 스케일의 격차를 동시에 만들어내면서, 영역적으로는 글로벌 경쟁력(시장이윤의 극대화)을 추종하는 시장경제부문과(주류시장의 영향으로부터 스스로를 지키기 위한) 삶과 사람 관계를 중심으로 하는 사회경제부문으로의 이원화를 낳고 있다. 전자는 격차의 새로운 양상에 대한, 후자는 격차의 대응전략에 대한 중요한 함의를 던져주고 있다. 지역격차의 양상이 다양화·다원화되고, 격차의 내용이 생산과 산업과 관련된 것에서 생활과 문화복지에 관한 것으로 옮겨가며, 격차인식의 중심층위가 장소적 삶의 관계가 분명한 역내 격차로 모아지는 것은 저성장이 초래한 격차 변화의 구체적인 표현이다.
- 요는 이러한 변화가 기존 균형발전정책의 논거와 전략에 심대한 수정을 요구한다는 사실이다. 균형발전은 지역정책의 최상위 목표규범이었지만, 국가 경쟁력을 최종목적으로 하는 산업경제 중심의 지역 간 배분, 그것도 중앙정부가 주도하는 하향적 배분 혹은 분산 방식으로 일관되었다. 지역으로부터 요구되는, 생활과 삶의 문제로서 불균형과 격차를 해소하는 것과는 너무나 멀었다. 경제와 시장의 문제로만 다루었을 뿐, 사회와 사람의 문제는 그간의 균형발전(정책)에서 철저히 배제되었던 것이다. 이명박 정부의 광역경제권정책은 ‘사람과 사회’를 배제한 균형발전정책의 최대치다. 격차가 다원화되고 더 커지며, 비경제부문 중심의 격차해소 요구가 점증하는 최근 경향은 기존 균형발전정책의 한계를 극명히 보여주는 국면이다.
- 메가트렌드를 추종하는 광역경제권 조성은 기업과 시장이 주도하고, 정부는 이를 지원하고 조정하는 역할에 머물러야 한다. 공공정책으로서 균형발전정책의 남은 과제는 ‘사람과 사회(삶)’를 중심으로 하는 지역의 질적 발전도모와 역량증진, 나아가 이를 바탕으로 한 지역 간 상생을 이끌어내는 것이다. 이를 우리는 ‘사람중심의 통합적 균형발전’이라고 부른다. 통합적 균형발전은 그간 내셔널 미니멈(national minimum)에 못 미치는 저발전 지역을 다른 일반지역과 대등하게 발전시키는 것을 지칭했다. 하지만 여기서 통합

적 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 지역 간, 지역 내 격차가 해소되는 지역 발전을 의미한다. 해쳐서 본다면 ‘사회통합과 지역통합을 동시화’하는 방식의 균형발전이라고 할 수 있다. 지역 간, 지역 내 주체 간, 부문 간, 장소 간 상생협력은 바로 통합적 균형발전을 위한 구체적인 실천방안이라고 할 수 있다. 말하자면, 단순한 지역 간 교류나 교환을 의미하는 것이 아니라, 협력을 통한 지역 상호 간 성숙과 발전을 공유해 가는 과정을 상생협력이라고 한다면, 통합적 균형발전은 상생협력의 결과 상태라고 할 수 있다.

4. 통합적 균형발전의 방향과 추진과제

1) 방향

- 그렇다면 통합적 균형발전은 어떻게 추진되어야 하나? 구체적인 과제를 논하기 전에 통합적 균형발전은 어떻게 접근되어야 할까?
- 첫째, ‘정의(Justice)의 지역화와 권리개념으로 균형발전이 이루어져야 한다. 국민이라면 어느 지역에 거주하더라도 대등하고 공정한 삶의 기회를 누릴 수 있고, 지역 간 균형 발전을 통해 사회적 통합이 실현되어야 한다. 이를 위해서는 모든 지역이 사회적 자원을 공평하게 배분받아 대등하게 발전할 수 있도록 해야 한다. 이는 존 롤스의 ‘평등의 원칙’의 지역화라고 할 수 있다. 그러나 불균형은 모든 지역에 기회가 균등하게 주어지더라도 특히 최소발전지역(과 주민들)에 최대혜택이 보장될 때 용인될 수 있다. 이는 존 롤스의 ‘차등의 원리’의 지역화에 해당한다.
- 둘째, 다양화되고 있는 지역격차의 특성별 대응이 필요하다. 지역격차의 양상은 최근 들어 다원화되고 있을 뿐 아니라(예, 영호남, 수도권-비수도권, 도시-농촌, 중심-주변 등), 특성도 전통적인 정치적·경제적 격차에서 일상생활의 격차로 바뀌고 있다. 상이한 차원의 지역격차로 인해 단일한 정책으로는 여기에 접근할 수 없다. 따라서 사회적 통합의 공간적 과정으로 지역 간 균형발전이 이루어지기 위해서는 유형별 지역격차의 특성에 대응하는 맞춤형 정책이 강구되어야 한다. 이러한 방식의 지역격차 해소는 지역

간 차이를 획일적으로 지우기보다 개성적으로 발전시켜 사회적 통합의 공간적 다양성을 높이는 데 도움이 된다.

- 셋째, 사람중심의 균형발전이 되기 위해서는 균형발전에서 지역약자에 대한 배려가 우선시되어야 한다. 지역균형발전은 그간 주로 물리적 시설(예, 산업시설, 인프라 등)이나 기능 개선에 역점을 뒀지만, 이제 지역주민들의 삶의 질과 관련된 교육, 의료, 복지, 참여, 문화향수 등 사람중심의 의제를 우선 다루도록 해야 한다. 지역격차는 사회계층문제와 결부되면, 같은 격차문제라도 저소득층, 비정규직, 노인, 여성, 낙후주민 등 사회약자들에 의해 더 크게 인지되고 있다. 균형발전은 이들 지역 약자(the regionally weak)를 보호하고 권능화(empowerment)하는 새로운 개념으로 접근되어야 한다.
- 넷째, 균형발전의 지속가능성을 담보하기 위해서는 지역역량이 제대로 강화되어야 한다. 지금까지 격차해소는 중앙에 의한 하향적·할당적·시혜적 방식으로 이뤄졌지만, 앞으론 지역인재의 육성이나 자치역량의 강화를 통해 지역내부로부터 발전이 지속될 수 있는 상향적·내발적·자발적 방식으로 바뀌어야 한다. 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 한다.

2) 추진과제

(1) 지역 평등권의 제도화

- 헌법 제11조는 국민의 평등권을 규정하고 있다. 그 평등은 정치적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 적용됨을 전제로 한다. 따라서 대한민국 국민이라면, 어디에 거주하든 지역 간 혹은 지역 내에서 평등한 정치적, 경제적, 사회적 삶의 기회를 향유할 권리를 가진다.

헌법

- 제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.
- 제119조 ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.
- 제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

- 헌법 제119조와 제122조는 균형 있는 국민경제의 유지와 이의 공간적 과정으로 국토균형의 형성에 관한 국가의 책무를 규정하고 있다. 이를 근거로 국가균형발전특별법 제1조는 지역 간의 연계 및 협력을 통해 균형발전을 이끌어내도록 규정하고, 제3조는 이에 대한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다.

국가균형발전특별법

- 제1조(목적) 이 법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경제 경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
- 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 지역발전과 지역 간의 연계 및 협력을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.

- 균형발전은 이렇듯 국민의 평등권을 공간적으로 실현하는 것으로, 국가는 이를 정책으로 구현해야 할 책무를 가지고 있고, 국민은 이의 강구를 요구하거나 그 혜택을 향유할 권리를 가지고 있다. 다시 말해 국가는 국정전반에서 균형발전을 이끌어내는 책무를 다해야 하고, 지역주민은 국가에 균형발전에 관한 국가계획의 수립을 청구하거나 불균형으로부터 현저한 차등과 차별을 당할 때 이에 대한 시정과 구제를 요구할 수 있는 권리관계로 균형발전이 제도화되어야 한다.
- 이는 ‘(가칭)사회통합발전법’을 별도로 제정하여 반영하든, 아니면 현행 ‘국가균형발전특별법’에 반영하도록 해야 한다. 헌법이든, 국가균형발전특별법이든, 평등권의 구현으로 ‘균형발전’은 주로 경제적 측면으로 접근하고 있어 사회적 통합 측면을 반영하는 데

는 근본적인 한계가 있다. 따라서 경제중심의 ‘국가균형발전특별법’과 짝이 되는 ‘사회통합발전법’을 별도로 제정하는 것이 가장 바람직하다. 하지만 법 제정 자체가 쉽지 않고, 경제중심의 균형발전을 사람중심의 균형발전으로 바꾸어야 할 필요성이 적지 않기 때문에 기존법을 개정하는 것이 더 현실적일 것이다.

- 현행 ‘국가균형발전특별법’ 개정 시 반영되어야 할 핵심 내용은 다음과 같다. 먼저 균형발전과 ‘사회적 통합’을 연계시키기 위해 ‘통합적 균형발전’ 개념이 도입되어야 한다. 법 제1조에 ‘연계 및 협력 증진을 통하여...지역 간 균형있는 발전에 기여’란 표현은 통합적 균형발전의 의미와 같기 때문에 이를 보다 명확히 하기 위해 법 제2조(정의)에 ‘통합적 균형발전’ 용어를 두면 된다. 또한 통합적 균형발전을 위한 정책의 수립을 제안하거나, 지역격차와 차별의 시정을 요구할 수 있는 권리가 주민에게 부여되어야 한다. 법 제3조 ‘국가 및 지방자치단체의 책무’에 이어 제3조의 2를 신설해 ‘주민의 권리’를 선언적으로 규정하고, 별도의 법이나 시행령으로 권리행사의 구체적 내용을 규정하도록 해야 한다. 경제적 내용 중심의 균형발전 시책에 사람중심의 사회통합 관련 내용이 보완되어야 한다. 이를 위해서는 법 제4조 2항 ‘지역발전5개년계획의 수립’ 내용 항목에 사회적 통합 관련 과제(예, 주거, 일자리, 교육, 의료, 복지, 참여, 협력, 소통, 공동체 등)를 적시해야 한다. 아울러 폐지된 법 제17조를 ‘지역통합’(지역 간, 지역 내 격차/갈등 해소, 협력/교류 촉진 등) 조항으로 다시 신설해야 한다.

(2) 통합적 균형발전계획의 수립

- 균형발전이 단순한 지역의 경제적 역량이나 생산성을 높이는 것으로 끝나는 것이 아니라, 지역 간, 지역 내 사회통합의 촉진을 통해 국가 전체의 발전에 이바지 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부 차원에서 ‘지역통합적 균형발전’에 관한 중장기적 로드맵이 먼저 작성되고, 이를 바탕으로 개별 정책들이 단계별로, 연계적으로 추진되며, 그 성과가 입체적으로 평가되어야 한다.
- ‘지역통합적 균형발전계획’을 법정계획으로 수립할 수 있는 근거법이 없기 때문에 단기적으로는 비법정계획으로 작성하고, 중기적으로 관련법을 갖추어 법정계획으로 전환시켜야 한다. 따라서 단기적으로는 사회통합위원회가 주관하여 5년 단위의 ‘(가칭)사회통합발전을 위한 비전계획(2013~2018)’을 작성하되(2013년 상반기 완료), 내용적으로 새

정부 5년 동안의 사회통합에 관한 목표, 전략, 주체별 추진과제와 방법 등을 담도록 해야 한다. 중기적으로는 새 정부 출범 2, 3년 내에 국가균형발전특별법을 개정해 ‘지역통합적 균형발전’의 개념, 원칙, 요소들을 반영하면, 같은 법 제4조에 의해 수립되는 지역발전 5개년계획에 ‘지역 간, 지역 내 사회통합’과 관련 내용을 담아 법정계획으로 추진돼야 한다. 이미 작성된 ‘(가칭)사회통합발전을 위한 비전계획(2013~2018)’은 계획의 소스(source) 정보로 활용될 수 있다. 지역발전 5개년계획에 지역의 사회통합 관련 내용을 반영하기 위해서는 사회통합위원회와 지역발전위원회가 계획의 공동수립자가 되어야 한다.

국가균형발전특별법

제4조(지역발전 5개년계획의 수립) ① 정부는 지역 간의 연계 및 협력을 증진하고 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 제5조제1항에 따른 부문별 발전계획안과 제6조제1항에 따른 광역경제권발전계획을 기초로 하여 5년을 단위로 하는 지역발전 5개년계획(이하 “지역발전계획”이라 한다)을 수립한다.

② 지역발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지역발전의 목표에 관한 사항
2. 국토의 다원적 개발과 지역발전역량의 확충에 관한 사항
3. 지역산업 육성 등 지역경제 활성화에 관한 사항
4. 지역인력 양성과 과학기술 진흥에 관한 사항
5. 지역발전 거점 육성과 교통·물류망 확충에 관한 사항
6. 지역의 문화·관광 육성에 관한 사항
7. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진에 관한 사항
8. 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항
9. 투자재원의 조달에 관한 사항
10. 그 밖에 지역발전을 위하여 필요한 사항

③ 지역발전계획은 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획, 「국토기본법」 제6조에 따른 국토계획과 연계되어야 한다.

④ 지역발전계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다. 수립된 지역발전계획을 변경할 때에도 또한 같다.

⑤ 지역발전계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(3) 지역발전 목표등급제의 도입

- 균형발전정책은 격차의 단위가 되는 지역의 정확한 구분으로부터 시작된다. 지역이 가지고 있는 잠재력과 역량을 정확히 평가하고 등급화한 뒤 그에 상응한 정책처방이 적용될 때, 비로소 균형발전이 본격 시작된다. 통합적 균형발전이란 측면에서 지역등급은 단순한 지역구분이 아니라 지역의 발전목표를 설정하는 것이 되어야 한다는 점에서 ‘지역발전 목표등급제’라고 부른다.
- 벤치마킹 대상은 EU의 지역등급정책이다. EU는 크게 3등급의 목표지역을 나누고 있다. ‘Objective 1 지역’은 ‘낙후지역의 발전과 구조조정 촉진’ 대상지역이고, ‘Objective 2 지역’은 ‘구조적 어려움이 있는 지역의 경제·사회적 전환 지원’ 대상지역이며, ‘Objective 3 지역’은 ‘유럽고용전략의 일환으로 직업훈련 및 고용훈련과 같은 인적 자원의 개발’ 대상지역이다.
- 우리나라에선 지역 간 경제력이나 생활수준 차이에 대한 고려 없이 개발정책이나 재정 지원 등이 배분되고 있다. 대표적 지역정책인 지역산업진흥정책은 비수도권 전체를 대상으로 모든 지역에 1/n 방식으로 지원되고 있다. 광특회계 지역계정 총액배분 산식에 낙후도가 일부 포함되지만, 주로 전년도 실적 기준으로 임의 배분되고 있다. 그 결과 영국, 프랑스, 일본 등에 비해 지원이 많이 필요한 낙후지역에 대한 지원이 상대적으로 저조하다.
- 이러한 문제점을 해결하기 위해, 전국 시군을 단위로 하여 지역역량을 종합적으로 평가하여 지역별 목표등급을 부여하는 ‘지역발전 목표등급제’가 도입되어야 한다. 인력, 인프라, 생산, 소득, 삶의 질, 자치력 등과 관련 지표를 이용해 시군 단위의 지역역량의 절대평가와 함께, 이를 이용한 시군 간(나아가 시도 간, 광역 간) 격차를 분석하여 지역의 상대적 발전 잠재력을 지수로 산출해야 한다. 이 지수를 등급화하여 발전 잠재력이 가장 큰 지역으로서 스스로 경쟁력을 갖출 수 있는 지역은 ‘목표1지역 : 자립경쟁지역’으로, 발전 잠재력이 어느 정도 있는 만큼 발전을 촉진시킬 정책이 필요한 지역은 ‘목표2지역 : 발전촉진지역’으로, 발전 잠재력이 약하여 정책적 ‘집중 케어(care)’를 통해 자력 활성화가 되어야 할 지역은 ‘목표3지역 : 자력활성화지역’으로 구분돼야 한다. 필요한 경우, 다른 추가 기준을 활용해 보다 세분화할 수 있다. 지역등급에 따라 맞춤형 발전정책을 강구하고, 각종 정책을 통해 제공되는 지역 간 지원과 보조가 차등화돼야 한

다. 광특별회계 등 지역개발사업에 적용할 뿐만 아니라 정부 부처별로 시행하는 SOC, 산업지원, 연구개발, 인적자원 육성 정책도 시군별(혹은 시도별, 광역별)로 등급에 따라 지원조치를 차등화해야 한다.

(4) 낙후지역의 구조개선

- 국가균형발전특별법에서 낙후지역은 성장촉진지역과 특수상황지역으로 구분되고 있다. 성장촉진지역은 ‘생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로·상수도 등 지역사회의 기반시설 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 요구되는 지역으로 소득, 인구, 재정 상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역’을 말한다. 특수상황지역은 ‘남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원조치가 필요한 지역’을 말한다.
- 우리나라 낙후지역은 이렇듯 ‘일반낙후지역’과 ‘특수낙후지역’으로 나뉘고, 그 각각에 대해 국가와 지방자치단체의 특별배려 혹은 특수한 지원조치를 취하도록 되어 있다. 일반낙후지역은 앞서 제시한 ‘자립활성화지역’과 유사하지만 전체 지역의 등급화란 상대평가보다 몇 가지 지표의 절대평가에 의해 선정된 것이어서, 다른 지역과의 관계 속에서 통합적 발전을 이끌어내는 정책개념으로는 한계가 있다. 또한 지원도 주로 물리적 시설 개선과 구축에 대한 일부의 재정지원에 그치고 있어 지역의 통합적 발전에는 별로 도움이 안 된다. 그나마 낙후지역으로 선정되더라도, 이명박 정부 이후 유사중복 사업을 통폐합하는 과정에서 지원이 대폭 삭감된 상태다.
- 따라서 목표지역 등급화 방식으로 선정된 ‘자립활성화지역’에 대해 낙후도 평가를 추가적으로 실시하여 가장 열악한 지역이 낙후지역으로 선정되어야 한다. 이렇게 선정된 낙후지역은 ‘특별자립활성화지역’으로 부를 수 있다. 선정된 낙후지역에 대해서는 ‘지역구조개선(특히 산업 및 고용구조)’과 ‘지역역량강화(예, 직업훈련, 적정기술개발 등)’에 관한 사업을 종합적으로 추진해야 한다. 이를 효과적으로 뒷받침하기 위해서는 ‘(가칭) 지역구조개선법’을 제정할 필요가 있다. 낙후지역의 구조개선을 하려면 EU식 구조기금도 조성해야 한다. 구조기금 배분에서 EU는 1인당 GDP가 EU 평균치의 75%에 미달하

는 낙후지역(Objective 1 지역)에 집중지원을 하고 있다. 우리의 경우, 현재 여러 부처별로 산재된 낙후지역 지원사업들을 ‘낙후지역 구조개선 기금(구조기금)’으로 일원화해 운용하는 것이 시급한 과제다.

(5) 도농융합 5대과제 추진

- 대도시의 집중강화와 지방 소도시 및 농촌의 쇠락이 지속되면서 다양한 삶의 영역에서 도시와 농촌 격차가 대표적인 지역격차로 부상하고 있다. 도농 간 격차는 ‘교육여건’, ‘의료서비스’, ‘문화여건’, ‘일자리’, ‘생활여건’, ‘주민안전’, ‘환경쾌적성’ 등의 차원으로 인지되고 있다. 도시에 대한 농촌의 격차완화를 위한 5대 과제로 ‘교육.의료’, ‘생활여건(특히 주거)’, ‘일자리’, ‘주민안전’, ‘소도시(원도심)재생’을 선정해, 중앙과 지방이 역할 분담을 통해 중점적으로 추진하도록 해야 한다.
- 5대 과제별 실행 프로젝트는 ‘주민참여예산제’와 결부시켜 주민들이 직접 선정하는 ‘주민체감형’ 과제로 제한하고, 추진성과에 대해서도 ‘주민체감지표’를 발굴해 주민들이 직접 평가할 수 있도록 한다. 농촌지역과 인근 중심도시를 연계하여 도농권 단위에서 5대 과제를 전략적으로 추진하고, 필요할 경우 인근 도농권과 협력사업도 추진할 수 있도록 해야 한다. 권역별로는 ‘도농융합추진단’을 설치하여 5대 과제를 통합적으로 운영하도록 해야 한다.

(6) 수도권-지방 간 공생협력 강화

- 현재 정치적으로 가장 민감한 지역격차 중 하나가 수도권과 지방(비수도권) 간의 격차다. 수도권으로 투자, 일자리, 인력 등의 집중 가속화로 지방이 상대적으로 저발전을 겪는 수도권-비수도권 격차 현상이 지속되고 있다. 물론 격차 완화를 위한 다양한 정책적 노력이 지속적으로 이뤄져 온 것도 사실이다. 지금까지는 주로 ‘수도권의 개발과 성장’을 규제하는 방식으로 이뤄져 왔다. 하지만 그 성과, 즉 지방의 상대적 발전기회 확충은 기대에 훨씬 못 미치고 있다. 그간의 정책은 일종의 제로섬(zero-sum)적 방식을 주로 활용했다. 앞으로는 ‘포지티브 섬(positive-sum)’방식으로 전환할 필요가 있다. 이는 수도권과 지방 간의 공생협력을 의미한다.
- 이를 위해 크게 4가지 방안을 제안한다. 수도권정비계획법 상에서 허용되는 사업(인구

집유발시설의 설치사업)이라도 면적과 투자액 기준으로 일정규모 이상일 경우(예, 1만 m², 100억원 이상) 수도권 입지로 인한 지방의 투자 및 고용창출의 기회, 기존 활동 등에 끼치는 영향, 즉 ‘지방영향평가’를 실시해야 한다. 이렇게 해서 영향이 크지 않거나 최소화할 수 있는 것에 대해서만 선별적으로 허가하는 제도를 한시적으로 운영할 필요가 있다. 여기서 한시는 수도권 집중이 악화되고 기존 입지규제방식에서 계획적 관리방식으로 전환될 때까지를 의미한다.

- 수도권 3개 광역자치단체(서울, 인천, 경기도)가 비수도권 지방자치단체와 협약을 체결한 후, 투자, 유통, 교류 3대 부문의 상생협력 사업을 직접 추진해야 한다. 비록 광역자치단체가 주도하더라도 실제 사업은 관만 아니라 대학 간, 연구기관 간, 공공기관 간, 기업 간 다차원의 공생협력을 포함시켜야 한다. 또한 수도권 3개 광역자치단체와 중앙정부가 공동으로 ‘수도권-비수도권 상생협력기금’을 조성하여, 이 기금을 중심으로 운영하도록 해야 한다. 현재 수도권광역경제위원회 내에 상생협력위원회가 설치되어 있는데, 이를 확대해 산하에 ‘상생협력센터’를 두도록 해야 한다.

(7) 역내격차 완화 선도사업 추진

- 최근 지역격차는 지역 간 격차에서 지역 내 격차로 옮겨가면서 격차의 특성 또한 인프라나 경제적 여건에 관한 것에서 일상생활에 관한 것으로 바뀌고 있다. 역내격차는 성장여하에 따라 성장지역과 낙후지역, 지리적 위치에 따른 강남·북 혹은 동서 간 지역, 공간위계에 따라 도심과 주변, 소득계층에 따라 고소득지역과 저소득지역 등으로 지역이 나누어지면서 나타난다. 따라서 지자체별로 역내격차는 그 유형과 특성이 다르기 때문에 어떠한 표준적인 정책처방을 제시하기가 쉽지 않다. 이에 따라 여기서는 ‘역내격차완화 선도사업’ 방안을 제시한다.
- 지자체별로 해당 지역 내에서 민감한 문제가 되고 있는 격차사례를 선정해 이를 집중적인 방식으로 완화하는 ‘역내격차완화 선도사업’을 추진하도록 해야 한다. 지자체별 ‘역내격차완화 선도사업’은 국고보조금으로 추진하되, 지역부담(매칭)을 최소화하고 중앙정부의 부담(보조금)을 최대로 늘려야 한다.

(8) 리저널 미니멈(regional minimum) 제정

- 헌법상의 평등권이 지역적으로 실현되기 위해서는 어느 지역에서 거주하든, 인간으로서 보편적 생존권이 실현되고 보호되어야 한다. 그러나 균형발전이란 이름으로 어느 지역에서나 같은 획일적인 삶의 기회와 방식이 강제되어선 아니 된다. 지역별 다양성과 자율성을 존중하면서 지역주민들이 누려야 할 최소한의 삶의 질과 이의 권리행사를 보장하는 ‘리저널 미니멈(regional minimum)’을 설정할 필요가 있다. 이는 내셔널 미니멈(national minimum)을 지역이 자율적으로 결정해 설정하는 것이라고 할 수 있다.
- 이를 위해서는 우선 광역 시도별로 내셔널 미니멈을 지역 실정에 맞게 조정하여 지역주민으로서 인간다운 삶을 사는 데 필요한 ‘지역최소기준(regional minimum)’을 현장으로 정해 공표하고, 지역의 자치행정은 이를 달성하는 것을 책무가 되도록 해야 한다. 지역 최소기준에는 ‘기본소득’, ‘필수생활서비스에 대한 접근성’, ‘자치참여권 및 권리구제’의 3요소가 포함되어야 한다.

(9) 사회적 서비스의 지역 간 균등화

- 사람중심의 통합적 균형발전이 되기 위해서는 지역주민들이 일상생활에서 요구하는 사회적 서비스의 결핍을 겪지 않으면서, 동시에 필요한 사회적 서비스가 지역 간에 균등하게 제공되어야 한다. 사회적 서비스(social services)는 어떤 곤란 상태에 있는 사람, 또는 그 위험성이 있는 사람의 생활을 보장하기 위해 사회적으로 제공되는 서비스를 말한다. 넓은 뜻으로는 사회보험이나 공적 부조 등의 사회보장, 교육이나 주택에 관한 지원서비스, 좁은 뜻으로는 아동복지나 노인복지, 장애인 복지 등을 포함한 사회복지서비스를 말한다.
- 사회적기업육성법 제2조에 의하면 사회(적)서비스란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스이며, 이는 새로운 일자리 창출과 연결되어 다양한 사회적기업 활동으로 이어지고 있다. 국민소득의 증가로 인한 교육·의료·문화·복지 등 사회서비스에 대한 인식 확대, 저출산·고령화에 따른 인구감소와 이를 통한 복지비 지출 확대, 여성의 경제활동 참여로 인한 노인·아동 등 돌봄 서비스에 대한 구매력 확대, 국민들의 교육수준 향상에 따른 다양한 사회서비스 욕구의 증가 등으로 인해 사회적 서비스에 대한 수요가 급증하고

있지만, 그 공급은 지역 간에 현격한 격차를 보이고 있다.

- 이에 따라 사람중심의 통합적 균형발전을 위해서는 사회적 서비스가 지역 간에 균등하게 제공되도록 하는 다양한 시책들이 강구되어야 한다. 우선 지역별로 지역주민들이 필요로 하는 사회적 서비스가 어떤 것이고, 얼마만큼 소요되며, 현재 어떠한 결핍 상태인지 등에 관한 지역조사를 모든 지역에서 격년 단위로 실시하도록 해야 한다. 이는 지자체의 ‘사회조사’와 함께 실시하는 것이 바람직하다. 이 평가를 바탕으로 해당 지자체는 결핍정도가 심하면서 소요(needs)가 많은 부분을 중심으로 하여 사회적 서비스를 우선적으로 집중 공급해야 한다. 이를 위해 부처별로 제공하는 각종 지원을 일원화시켜 통합적으로 운영할 수 있는 ‘(가칭)사회적서비스기획단’을 제3섹터 형태로 설치해야 한다. 사회통합위원회는 지역의 사회적 서비스 공급 현황과 실태를 격년으로 조사하여 백서로 발간하고, 아울러 지역 간 격차를 줄이기 위해 관계 부처나 지방자치단체에 필요한 정책 가이드라인을 제공해야 한다.

(10) 일자리 복지의 지역 간 균등화

- 최고의 복지는 일자리라고 할 정도로 근자에 들어 일자리 창출이 지역별 최우선 정책과제가 되고 있다. 따라서 일자리 창출의 지역 간 격차가 지역주민들이 가장 민감하게 받아들이는 지역 간 격차의 새로운 양상으로 떠오르고 있다. 일자리 창출은 시장경제부문과 사회경제부문으로 나누어 정책화하도록 한다. 전자는 시장의 제품수요를 기업활동으로 이끌어내면서 일자리를 만들어내는 것이라면, 후자는 사회적 서비스를 새로운 개념의 기업활동으로 연결시키면서 일자리를 만들어내는 것을 말한다. 전자는 지방중소기업 육성, 후자는 사회적기업 육성을 중심으로 한다.

먼저, 지방중소기업 육성을 통해 다양한 일자리가 지속적으로 창출되도록 해야 한다. 지역의 신산업이나 주력산업을 고부가가치화하기 위한 다양한 지원(예, 현장 R&D지원, 기능인력공급, 마케팅 지원)을 하되, 지역소재 중소기업을 우선으로 해야 한다. 지원 시에는 지역 인력 채용 등을 유인해 지역 내 일자리 창출을 도모하도록 해야 한다. 이를 위해서는 지방중소기업청, 지방고용노동청, 지자체, 상공회의소, 기업 등이 긴밀한 협조 네트워크를 유지해야 한다.

- 사회적기업의 육성을 통해서도 다양한 사회적 일자리가 창출되도록 해야 한다. 수요가 급증하는 사회적 서비스의 공급은 그 자체로 사회적 일자리를 만들어낸다. 실제 정부는 부처별로 다양한 사회적 일자리 창출을 지원하는 사업을 실시하고 있으며, 앞으로 이는 더욱 확대될 것으로 보인다. 2008년 기준으로, 사회서비스 고용률은 한국이 14.3%인 반면, 미국은 26.3%, 영국은 28.6%, 덴마크는 32.0%, 스웨덴은 31.9%를 기록하고 있어 사회서비스에서의 일자리가 지속 증가할 것으로 예상된다. 지역의 사회적 일자리 창출은 앞서 제시한 ‘지역 사회적 서비스 향상 계획’ 속에 포함시켜 추진하도록 하고, 사회통합위원회는 백서발간을 통해 지역별 성과를 정리하면서 정책대안을 제시하도록 해야 한다.

부처별 사회적 일자리 창출을 위한 지원사업의 예

- 교육과학기술부의 방과후학교, 깨끗한 학교 만들기 등 사업
- 행정안전부의 지역공동체일자리사업, 마을기업 등 사업
- 문화체육관광부의 문화예술교육활성화 등 사업
- 농림수산식품부의 농어촌공동체회사 등 사업
- 보건복지부의 자활사업, 지역사회서비스투자사업 등 사업
- 환경부의 녹색구매지원센터 등 사업
- 고용노동부의 사회적기업 육성, 사회공헌일자리 창출 등 사업
- 여성가족부의 청소년방과후 아카데미, 다문화가족 언어 및 교육지원 사업 등
- 문화재청의 문화유산방문교육 사업 사업
- 산림청의 숲해설 4개 사업 등

(11) 지역 취약계층의 보호와 권능화

- ‘차등의 원리’에 근거한 사람중심의 균형발전은 여성, 노인, 저소득층, 비정규직 등 지역의 사회적 약자에 다양한 정책혜택이 우선 집중되도록 하는 방식으로 이루어져야 한다. 여성(특히 홀부모 가장), 노인(특히 독거노인), 저소득층(특히 노동력 상실 저소득층 가구주), 비정규직(특히 가장 혹은 가구주)을 ‘4대 지역 취약 계층’으로 분류해, 각종 지역균형발전 시책에 의해 제공되는 각종 혜택과 지원(예, 재정투자, 채용, 세제지원 등)이 우선 배정되도록 해야 한다. 그러나 현행 국가균형발전특별법에 의한 균형발전 사업들은 대개 산업경제와 관련되어 있어 균형발전시책이 지역의 취약계층에 어떠한 영향

과 효과를 갖는지 정확히 알 수도 없고, 그 관계 설정도 쉽지 않다.

- 이를 해결하기 위해서는 균형발전시책의 기획단계에서부터 ‘사람(특히 지역취약계층)에 대한 배려’ 기준을 반영하고, 예산심의에서 이를 (매뉴얼에 따라) 평가해 배려부문이 클수록 그에 대한 인센티브를 주도록 해야 한다. 사람에 대한 배려기준은 일자리창출, 소득향상, 취약계층에 대한 사회적 서비스의 (간접적) 제공 등을 예거할 수 있다. 사전 평가에서 4대 취약계층에 대해 부정적 효과가 현저하게 발생할 것으로 예상될 때는 이를 최소화하거나 보완하는 방안을 별도로 강구하도록 해야 한다.
- 이 모두는 한 마디로 ‘사람친화적 균형발전’을 위한 것이지만, 법적 뒷받침이 필요하다. 이에 따라 국가균형발전특별법 제5조(부문별 발전계획안 및 시행계획의 수립)에 ‘사업 시행 계획 수립 시 해당 사업으로 인한 지역 취약계층에 대한 영향을 검토하여 이를 최소화하도록 하며, 이에 대해선 별도의 지침을 정할 수 있다’는 항을 신설하도록 한다. 한편 균형발전 차원에서 지역취약계층을 위한 혜택은 단순한 지원이나 보호로 그쳐선 안 되고, 스스로 자립하고, 나아가 지역발전에 주체적으로 참여할 수 있도록 권능화하는 부분까지 프로그램화되어야 한다. 이를 위해서는 광역 시도별로 조례로 (가칭) ‘지역 취약계층 권능화계획’을 수립하면, 산하 기초지자체는 이를 지역실정에 맞도록 구체화하는 실행전략을 수립하고 추진해야 한다.

(12) 인재지역활당제의 전면 실시

- 수도권과 비수도권의 격차가 완화 내지 해소되지 않은 근본적인 원인 중 하나가 수도권으로 고급인력이 집중되는 반면, 비수도권은 고급인력이 모이지는 않는 것을 넘어 타 지역으로 지속적으로 유출되는 데 있다. 인재가 모이지 않으니 기업이 오지 않고, 그 결과 지역경제가 침체하고 지역에 좋은 일자리가 창출되지 않으며, 이는 다시 인재 유출을 촉진하는 악순환이 거듭됨으로써 지역의 침체가 지속된다. 지역에서 배출되더라도 고급인력들이 수도권으로 지속적으로 유출됨으로써, 지역 인재육성을 담당하는 핵심기관인 지역대학의 위상 및 경쟁력은 갈수록 떨어지고, 이는 수도권과 비수도권 간의 역량 격차를 좁히지 못하는 근본 요인이 되고 있다.
- 이러한 지방 현실을 감안하면, 지역역량 강화의 핵심 수단으로 지역인재의 육성은 단지 인재를 배출하는 교육서비스의 강화로 끝나선 아니 되고, 배출된 고급인력이 지역에 머

물면서 일할 수 있는 기회가 다양하게 제공되는 것으로 이어져야 한다. 하지만 지역 노동시장의 자율 메커니즘에 맡겨서는 이러한 고용기회가 창출되지 않기 때문에 국가의 개입이 불가피한바, ‘지역인재할당제’는 바로 이의 한 방안이다. 1990년대부터 제도화 논의가 활발하게 진행되었지만, 인재지역할당은 여전히 권고사항이고 의무사항이 아니어서 실효성이 없다. 따라서 사람중심의 통합적 균형발전을 위해 인재육성이 핵심이라면 인재지역할당제는 이제 전면적으로 시행되어야 한다.

- 우선, 국가고시 및 중앙정부 공무원(국가공무원) 임용시험 합격자를 광역 지역인구 비례로 지역에 할당해야 한다. 공공기관 및 공기업 직원 채용에서 지역인재의 최소 30% 선발이 의무화되어야 한다. 중앙정부 장·차관 임명 시, 정부산하기관 임원급 인사에서 비수도권 지역 출신 및 거주 인사를 동등하게 고려하는 인사탕평책도 함께 시행해야 한다. 중앙정부 각종 위원회 구성에서 비수도권 거주 인사가 30% 이상 포함되어야 한다. 대기업에 인재지역할당제 도입을 유도하는 세제상 인센티브도 부여돼야 한다.
- 한편 인재지역할당의 일환으로 지방교육기능 강화를 위해 지역대학 혁신 및 구조조정과 지역대학 투자 강화(예, 지역거점 대학연합에 대해 5년간 5조원 추가 투자)와 비수도권 대학에 대한 반값 등록금을 우선 시행하도록 해야 한다. 인재지역할당제를 구속력 있게 추진하기 위해서는 이를 뒷받침하는 ‘(가칭)지역인재육성법’을 제정해 지역인재의 육성 일환으로 인재지역할당제를 제도화하도록 해야 한다.

(13) 지역산업의 육성

- 지역 간 격차를 넘어 해당 지역이 지속가능한 자립단위가 되기 위해서는 지역산업의 육성이 필수다. 물론 그동안 추진된 균형발전시책들은 대부분 지역산업의 혁신, 경쟁력 강화 등에 초점을 두었지만, 그 실질적인 효과는 기대에 미치지 못했다. 기존 정책은 산업지원, 연구개발, 중소기업육성, 고용창출 등을 분절적으로 시행함으로써 지역 내에서 융합되어 하나의 지역적 자율 경제구조를 만들어내지 못했고, 나아가 일자리 창출에도 기여하지 못했다. 많은 경우 지역산업정책은 기업들의 투기적 토건개발만 부추겨 지역경제 전반의 재생산구조를 더욱 취약하게 만들었다.
- 따라서 지역역량 강화란 측면에서 지역경제 혹은 지역산업 육성은 그간의 토건 사업 위주의 지역개발에서 벗어나, 혁신지향적 산업투자 확대와 함께 이를 지역의 경쟁력,

일자리, 복지와 창조적으로 융합되도록 해야 한다. 이를 통해 시장경제부문을 넘어 사회적 경제부문까지 확장해 순환하고 공생하는 지역공동체 경제가 건설되도록 해야 한다. 지역산업 및 지역경제 육성방안으로는 지역의 특성, 경쟁력 등을 감안하여, 지방자치단체가 지역산업 혹은 경쟁업종을 지정해 육성지원하는 가칭 ‘지역산업육성법’이 제정돼야 한다. 지정된 산업부분이나 업종에는 외부기업의 진입을 제한하고, 금융이나 세제혜택을 제공하며, 취업자에 대한 훈련과 고용안정 등의 방안 등이 법령으로 담보되도록 해야 한다.

- 아울러 지역주민들의 일상생활을 경제적 활동으로 확장시켜 시장경제와 다른 지역 고유의 사회경제를 활성화하도록 해야 한다. 이를 위해서는 일자리 창출에만 초점을 맞춘 이명박 정부의 사회적기업 육성정책 대신, 지역사회와의 연계를 강조하는 사회적 경제 육성으로 전환하여, 협동조합, 사회적기업, 마을기업 같은 지역주민들의 생활과 밀착된 지역 단위 사회적 경제를 적극 육성해야 한다. 먼저 지역 연고 및 지역 자원 순환형 중소기업의 지원을 확대하고, 지역 기업과 지역 농림어업의 제휴를 적극 후원해야 한다. 또한 로컬 푸드 시스템 구축을 통해 지역 먹거리 순환 체계를 만들고 학교 급식과 연계토록 해야 한다. 더불어 지역 내부 유통망 구축을 위해 중소 상권을 적극 보호해야 하고, 외부 대형 마트 대신 재래시장 등 지역 중소 상권을 보호해야 한다. 지역사회 기여도에 따라 지역 기업을 지원하는 제도도 마련되어야 한다. 즉 고용 실적, 지역 자원 구매 실적, 기타 지역 사회 공헌 실적 등에 근거하여, 지역 사회 기여도가 큰 기업에 더 많은 기업 지원을 할 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

(14) 자치역량 강화

- 내발적 발전은 결국 지방주체들이 스스로 발전을 조직하고 추진할 수 있는 역량, 특히 정치 제도적 역량에 좌우된다. 그동안의 균형발전정책은 시설, 투자, 기능을 지방으로 이전시키는 이른바 분산정책 중심이었지만, 이전된 활동들이 지역에 뿌리내려 하나의 자율적인 ‘지역체제’를 만들어내지 못한 한계를 드러냈다. 이에 따라 최근 들어 단순한 물리적 ‘분산’을 넘어 ‘분권’을 통한 지역의 내생적 역량 강화를 보다 중요하면서 효과성이 있는 발전정책으로 간주되고 있다. 지방의 자치역량 강화는 이미 여러 분야에서 광범위하면서 지속적으로 제기되어 왔는데, 이 연구에서 지역역량강화란 측면에서 핵

심 방안을 제안하면 다음과 같다.

- 지방자치역량 강화를 위해서는 ‘지방이양일괄법’을 제정해 중앙의 인사, 재정, 조직 등의 권한을 일괄 이양하도록 해야 한다. 이렇게 해서 현재 ‘2할 자치’를 ‘4할 자치’로 확대시켜야 한다. 한편 지방자치법 22조(조례)에서 현행 ‘법령의 범위안에서’의 규정을 ‘법령을 위반하지 않는 범위 안’으로 개정하여 지방의 자치입법권을 실질적으로 확대시켜줘야 한다. 자치 재정권 확대를 위해서는 국고보조금을 축소하고 부문별 통합보조금 성질의 포괄보조금을 확대하며, 분권 교부세를 재편해 지자체의 부담을 줄이는 대신 중앙정부의 부담을 높이도록 해야 한다. 중장기적으로 지방정부에 과세권을 부여해야 한다.

(15) 교류를 통한 지역 간 통합 촉진

- 지역통합이란 측면에서는 무엇보다 지역 간 교류가 활발해야 한다. 지역교류는 늘 강조되는 지역정책의 대상이지만, 실제 추진되는 사업들은 단편적인 프로그램 위주이고, 이벤트들이 많아 지역 간 통합적 발전에 크게 기여하지 못하고 있다. 따라서 지역 간 교류의 활성화는 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 이를 어떻게 강제하고 규칙화하느냐가 관건이다.
- 수도권-비수도권 간, 영호남지역 간 인적, 물적교류를 촉진하면서 지역 간 통합을 촉진하기 위해서는 (가칭) ‘지역격차해소를 위한 지역교류 및 통합촉진 지원법’이 제정되어야 한다. 이 법에서는 선도지역과 낙후지역의 지방자치단체 간에 협정을 맺어 지역주민의 상호교류(예, 도시농촌마을 자매결혼 맺기), 농산물직거래, 축제의 공동개최, 파트너십 사업 공동추진 등을 지정해 지원하고, 동시에 이를 국가균형발전특별법과 연계해 지역균형발전사업으로 포함시켜 육성 지원하는 규정들이 담겨야 한다. 국가적 차원에서 지역통합을 이끌어내기 위해서는 ‘사회통합위원회’ 내 ‘지역통합지원센터’를 설치하여 지역통합에 관한 정책과 사업 전반을 통괄·조정하도록 해야 한다.

지역 간 격차인식의 새로운 접근과 상생발전의 방향

오윤경 박사(서울연구원)

[제 1차 지역상생 및 지방분권 워크숍]

지역 간 격차인식의 새로운 접근과 상생발전의 방향

2013.01.10

서울연구원
지역상생발전연구센터

01

연구과제 개요

연구배경 1/4

▶ 각종 국가균형발전 정책에도 불구하고 지역불균형 및 격차문제는 여전히 쟁점

기존 정책

~1980년대	지역개발을 위한 성장거점도시
1990년대	신산업의 국제경쟁력 강화를 위한 수도권 확대
2000년대	수도권 기능의 지방분산 (세종시, 혁신도시 건설) 지역전략산업 육성 (한국R&D센터 설립, 신산업 지방분산)
2000년대 이후	5+2 광역경제권 선도산업 지역 (지방 신산업 육성) 30대 선도프로젝트 추진 (고속도로, KTX 등)

✓ 지역민의 삶의 질보다는
국토개발의 효율성에 초점

✓ 격차문제의 이슈화를 통해
규제완화, 개발사업 등의
정책추진

기존 연구

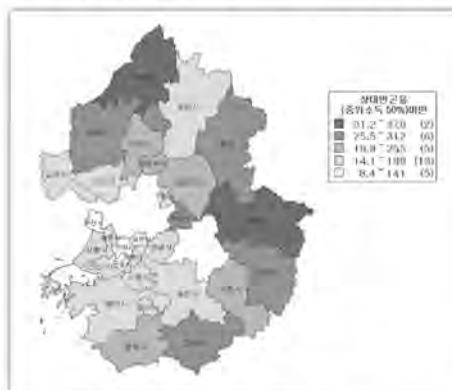
지역별 인적자원의 외부유출 비교	서울지역과 강원지역의	2013
지역 간 재정리지 이동에 제소할 것인가?	서울시정세발전연구회	2020
지자체와 지역 NGO의 주거복지 정책체계 구축을	『서울지역 주거복지』	2007
위한 주거복지 지역간담회 보고서	한국사회정책연구원	2007
지역간 - 계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구	국토연구원	2008
III) 수도권 정책방안 모색	국토연구원	2008
한국공산당 중앙위원의 지역정책 발령연구 (국적	국토연구원	2009
변동분석을 중심으로)	국토연구원	2009
지역간·계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구(1)	국토연구원	2009
주거서비스 지표의 개발 및 측정	국토연구원	2009
지역개발격차의 측정 및 원인분석에 관한 연구	서울지역과 강원지역의	2009
서울시만의 특화 격차 : 실태와 정책과제	서울시정세발전연구회	2009
편견 및 편향의 지역개발 거점의 유혹성 : 주거 일	한국사회정책연구원	2009
도를 적용할 경우	국토연구원	2009
지역균형발전을 위한 지방재정 확충 및 운용효율	국토연구원	2009
에 관한	국토연구원	2009
농촌의 선택성과 출신지별 자기매출 격차	국토연구원	2009
지역산업의 중요소생산업 주격과 지역간 격차요인	서울지역과 강원지역의	2009
연구 : 지식기반체제조입을 중심으로	국토연구원	2009
서울 강남 북 지역격차 해소 전략(하)	국토연구원	2009
지방자치단체간 정보화격차 비교분석에 관한 연구	국토연구원	2009
...

✓ 중앙정부 차원의 분석 및
하향식 대안으로 지역민의
실질적 요구와 괴리

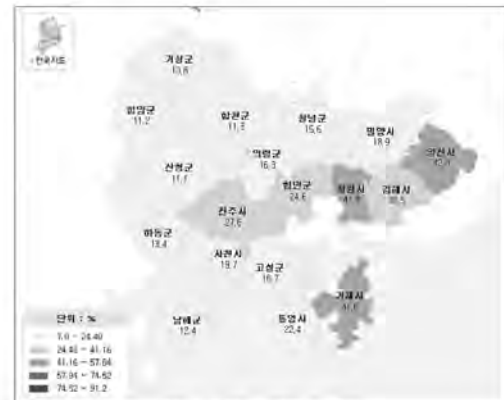
연구배경 2/4

▶ 다양화되고 있는 지역불균형 현상

- 수도권-비수도권 외, 경부-비경부축, 도시-농촌, 대도시-중소도시, 거점-주변지역 등 다양한 격차 문제 부각
- 인구·산업·기반시설 등의 격차에서 복지·의료·교육·문화 등 삶의 질의 격차로의 관심 증대
- 최근에는 특정지역의 집중 및 지역 내 격차문제가 부각



〈경기도 빈곤지도: 경기북지대〉



〈경남 시군별 재정자립도〉

연구배경 3/4

지역발전 패러다임의 변화

- 1차(농경), 2차(산업), 3차(정보) 사회에서 벗어나 4차 창조사회로 전환
- 경쟁구도의 발전 패러다임에서 협력관계에서의 시너지를 통한 발전을 모색
- 그러나, 지역 간 격차기준은 여전히 산업사회 기반!



연구배경 4/4

기존 지표의 한계: GRDP, 격차인식의 대표지표?

① 충남 1인당 GRDP 2위!

→ 삶의 질은?

② 전남 1인당 GRDP 3위!

→ 광양, 여수, 영암을 제외하면?

③ 1인당 GRDP 최하위 대구, 광주, 부산!

→ 살기 나쁜 도시?

기부 여부	기부함 (%)
부산	39.7
대전	39.4
광주	38.8
서울	37.8
충남	37.4
경북	37.4
경기	37.3
울산	37.1
인천	34.4
대구	34.3
제주	34.2
경남	34.1
전남	34.0
충북	32.1
전북	31.5
강원	27.7

전남 22개시도	1인당 GRDP (백만원)
광양시	65.52
여수시	58.45
영암군	55.70
영광군	38.89
장성군	29.25
곡성군	25.19
나주시	24.15
신안군	21.85
담양군	21.01
장흥군	19.75
무안군	19.67
광평군	19.30
해남군	18.93
보성군	18.68
강진군	17.71
화순군	17.06
순천시	16.65
고흥군	15.21
진도군	15.15
구례군	14.71
완도군	14.00
목포시	12.84

문화예술 스포츠관광	관람함 (%)
서울	67
경기	68.6
대전	61.5
광주	61.4
울산	60.3
인천	60
전국	58.6
부산	56.3
대구	56.3
경남	51.5
제주	51
전북	49.7
경북	49.3
충북	47.7
전남	46.5
강원	46.2
충남	45.8

> 연구방향 및 방법 1/2

연구방향

지역격차에 대한 새로운 개념 수립

지역격차의 실태파악

지자체 특성을 반영한 상생발전 과제도출

연구방법

• 선행연구 및 관련정책 검토

• 지역격차 실태파악을 위한 지표 선정 및 분석

• 전문가 인식조사: 설문/ 워크숍

• 전문가 자문 및 문헌분석

연구진 : 전국 15개 시도연구원 공동연구
(간사 : 서울연구원)
연구기간 : 2012.8.1 ~ 2012.12.31

> 연구방향 및 방법 2/2

- 장기균형의 상태에 이르러도 존재하는 정상적 격차
- 장기균형에 이르는 과정에서 존재하는 과정적 격차
- 정책수단변수의 조작성이 최적화되지 못한 데서 오는 정책적 격차
- 이동성의 결여로부터 생기는 구조적 격차

격차인식의 방향

성과적 요인
구조적 요인



태도적 요인
기회적 요인

격차인식의 영역

도시공간
기반

산업경제
기반



사회복지
기반

문화창조
기반

> 격차지표 분석방법

- | | |
|--------------|--|
| 1. 인구 및 인구구조 | • 인구이동, 인구증감, 고령화, 1~2인 가구, 학력별 인구구조 등 |
| 2. 도시기반(물리적) | • 주택, 상하수도, 도로현황 등 |
| 3. 경제기반 | • 가계소득/소비, GRDP, 실업률 등 |
| 4. 사회기반 | • 복지시설, 의료시설, 학교수, 교원수, 도서관 등 |
| 5. 문화연구기반 | • 문화체육/연구시설, 문화산업종사자, 연구인력 등 |
| 6. 주민행태 | • 만족도, 사회참여, 사회공정에 대한 인식 등 |

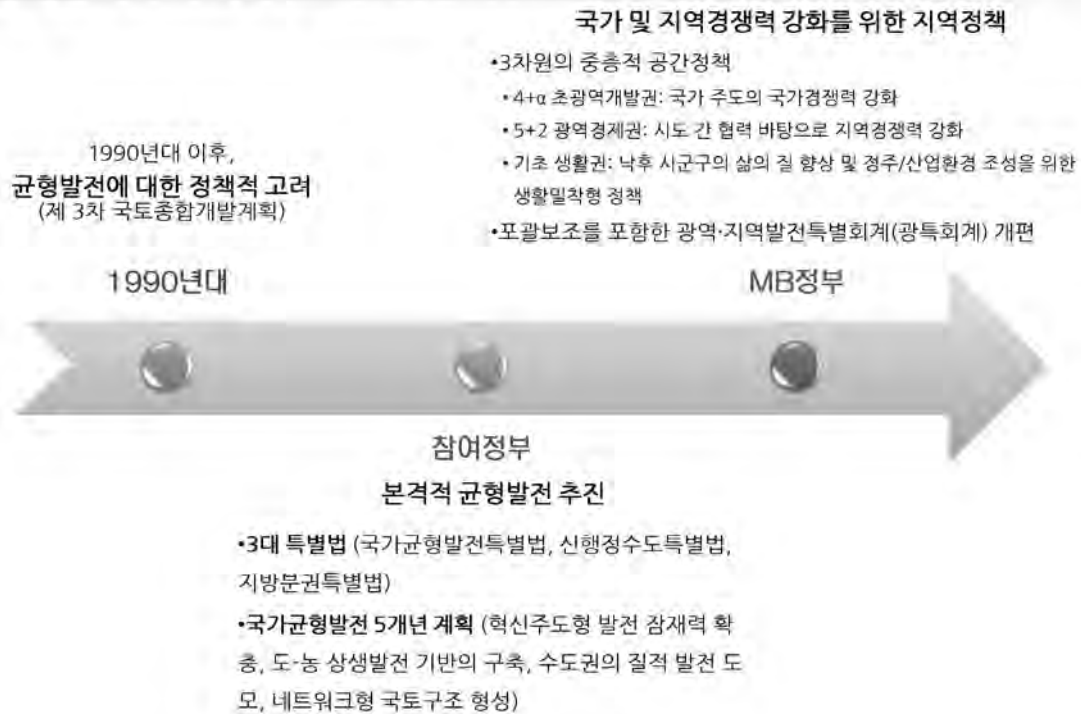
16개시도 간 비교

광역경제권(5+2) 간 비교

격차실태를 나타내는 75개 대표지표를 선정하고
6개 분야로 구분하여 공간유형별로 분석

02 기존 균형발전정책 진단

> 균형발전정책 현황



> 주요정책 평가 1: 광역경제권 설정 및 운영

인구규모, 산업연계성, 역사문화적 품질성, 지역특성 등을 고려하여 설정한 광역경제권은...

- 성장과 경쟁력 강화를 중심으로 자원배분의 틀에 의해 하향식으로 설정
- 소득, 소비, 고용 등을 고려한 실질적인 생활권 영역의 반영이 미미
- 분권의 개념 결여, 지방정부의 참여 통로 부족
- 지역발전상생기금은 일부만이 시군구로 배분되어 실효성 약화

국가차원의 경쟁력 강화 및 효율성 제고에 초점을 두었기 때문에
지역 간 격차 및 지역 내 격차해소를 위한 실질적인 역할을 하기에는 한계

2. 주요정책 평가 2: 지역 간 교류 협력 사업

상생발전을 위한 주요 사업 중 하나인 협력사업은 ...



- 지역 재정확충 및 네트워크 경제효과 등 기대효과에도 불구하고
 - 연계가 미약하고 협력 수준이 낮은 편
 - 광역경제권: 특정산업 중심으로 선도산업과 유사하거나 중복
 - 기초생활권: 기존 시군단위 발전계획과 차별성 부족, 실천수단 미흡
 - 광역경제권 내 시·도 간, 시·군·구 간 경쟁으로 사업 효율성 저하



- 지자체 간 수평적 관계 형성을 통한 상생을 기대하였으나
 - 단순한 문화교류 및 행사지원에 치중하여 정보제공 및 인적교류 등은 미흡
 - 관주도로 이루어져 실질적인 주민 만족도가 낮고 공감대 형성 부족

연계협력사업이 지나치게 강조되고 (단위)사업발굴에 초점이 맞추어져
상생정책의 성격과 방향, 대상, 다양한 대안의 발굴 등 선결작업이 미미

3. 주요정책평가 3: 광역 거버넌스

상생발전에서 꼭 필요한 전제조건인 시도 간 광역계획 수립 및 거버넌스 구축

- 통합계획은 물론이고 수도권·발전방향에 대한 3개 시도 간 합의도 미비한 상태
- 지금까지의 공동과제는 인프라구축 또는 규제완화 등에 초점을 맞추어 추진
- 광역계획의 필요성과 방안이 제시되고 있으나, 운영할 수 있는 거버넌스가 부재
- 현 광역경제발전위원회의 권한과 재정은 자율적인 광역권 운영에 한계, 주민대표성 결여

광역경제권내 시도가 발전방향 및 주요 전략에 대한
합의를 추진할 수 있는 구조 마련이 필요

4 종합해 보면...

지금까지의 균형발전정책 및 상생방안론...

- 경제성장, 국토발전의 효율성, 국가경쟁력 강화 등 국가차원의 거시적 전략 중심
- 자원의 하향적 분배구조로 추진되어 지역의 특성 반영이 미미하였고
- 특정지역 및 이슈에 관하여 단위 사업을 중심으로 추진

03 지역격차 실태분석 종합

> 격차 실태 분석 방법

I. 지표분석

- 15개 연구원 공동연구진 지표 합의
- 6개 분야 75개 지표 선정 및 분석

II. 연구진 워크숍

- 15개 연구원 공동연구진 워크숍
- 지역 내 격차현황 및 공통 과제 분석

III. 전문가 인식조사

- 15개 지역 전문가 대상 설문 (총 942부 응답)
- 지역격차에 대한 전문가 인식 분석

① 격차인식 지표의 새로운 접근 (1)

지표의 측정목표

- 경제성장, 생산중심, 국가경쟁력 → 삶의 질, 소비중심, 주민체감형

지표항목

- 인구, 경제, 기회(형평성), 문화여가, 사회복지분야 등을 추가로 구성

지역특성지표

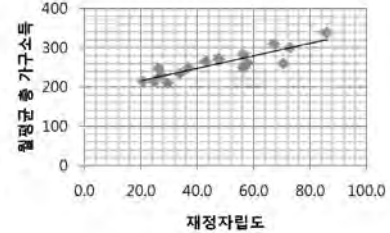
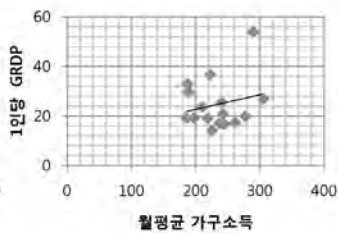
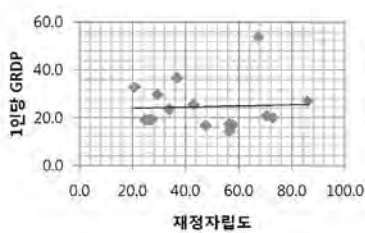
- 주민행태, 만족도, 소득소비구조 등 지역 자원의 특징을 부각하는 지표 개발 필요

1 격차인식 지표의 새로운 접근 (2)

GRDP

- 더 이상 지역격차의 대표지표로 활용하지 말고,
- 산업구조 특징(제조업 비중), 생산중심의 특징을 확인하는 데 활용
- 가구소득, 소비구조, 재정자립도 등 다양한 지역경제여건 평가 지표 활용

	1인당GRDP	가구소득	재정자립도
충남	2	10	9
전남	3	15	16
광주	15	5	8
대전	13	4	5
경기	9	3	2
울산	1	2	3



1 격차인식 지표의 새로운 접근 (3)

사회적 네트워크

- 지역발전을 위한 사회적 네트워크 활용 가능성
- 제주, 호남권 (+) vs. 강원 (-)

	+++	---
도움받을 사람이 있다	제주, 전북, 전남	울산, 충북, 강원
갑자기 많은 돈을 빌릴 사람이 있다	제주, 전남, 경기	충북, 경남, 강원
우울할 때 이야기할 상대가 있다	제주, 경기, 전남	인천, 경남, 강원
단체참여도	광주, 대구, 전남	강원, 인천, 경남
기부하는 비율	부산, 대전, 광주	충북, 전북, 강원
자원봉사 참여도	광주, 경북, 제주	인천, 충북, 서울

→ 지역의 강점을 드러내는 새로운 지표의 발굴 및 활용 필요

2 광역시-도 간 연계의 필요성

광역도+

• 고령인구, 소형가구, 주택수, 도로현황, 문화기반시설, 공무원수

광역시+

• 가구소득, 생활비, 재정자립도, 실업률, 상하수도 보급률

- 시와 도는 구조적 차이가 명확하여, 16개 시도에 대한 일괄적 기준 및 전략 부적절
- 광역시-도를 연계한 통합권역 분석 및 전략 필요
- 도시-농촌, 대도시-주변도시 간 연계 활성화

→ 효율적 광역권 계획 및 관리 필요

3 지역 내 격차문제의 심각성 인식 필요

- 수도권-비수도권의 이분적 지역격차만으로 접근하기에는 다양한 격차유형 존재
- 현재 지역격차에 대한 정책과 연구는 대부분 수도권-비수도권 격차 중심으로 귀결

지역격차문제... 더 이상 수도권-비수도권의 구도에만 보지 말자!!!

- 지역 내 격차 유형의 다양화

도시 vs. 농촌, 성장 도시 vs. 나머지 지역, 원도심 vs. 신도심...

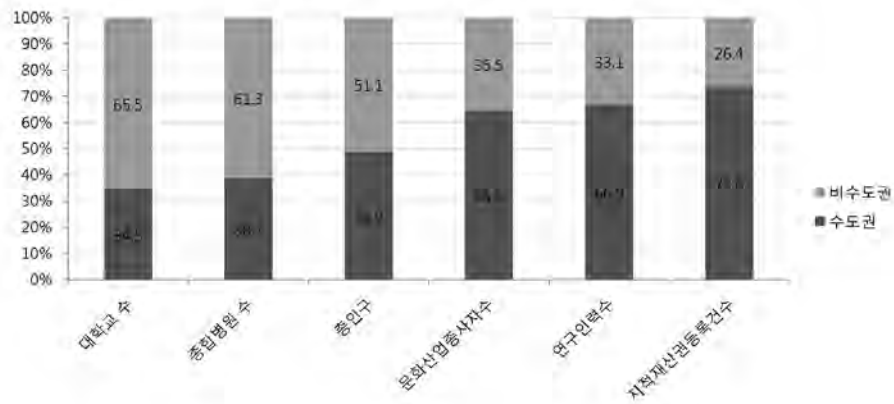
- 지역 내 양극화문제가 심화되고 구조화될 가능성이 높음

특정지역 집중투자, 역통근현상으로 나타나는 대도시 기능 상실 및 주변지역 난개발 등

- 낙후지역의 규제완화와 개발사업 투자로 격차문제를 해결하기에는 한계

발전지역과 낙후지역을 기능적, 공간적으로 연계하는 프로그램 등
다양하고 새로운 정책방향의 전환이 필요

4 수도권으로 집중이 심화되는 지표



미래 지역발전을 좌우할 수 있는 문화 및 연구개발 등 창조산업분야가
수도권에 집적함에 따라
향후에는 새로운 불균형 양상이 심화될 가능성이 높음

04 지역상생발전방향

상생의 개념

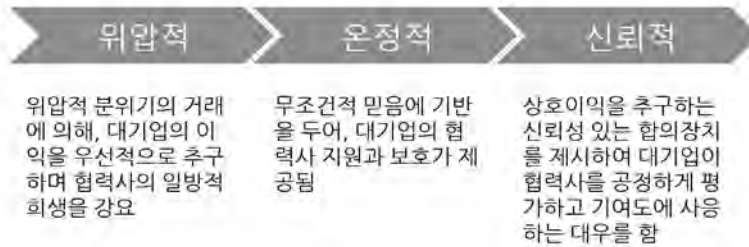
상생이란?

“지속가능한 공진화(co-evolution)”

“긴밀한 공존 + 상호 이익”

경영/경제학에서의 상생

- 비즈니스 생태계(Business ecosystem): 전통적 의미의 산업, 경쟁 시대의 종말
- 대기업-중소기업, 노-사, 글로벌기업-진출대상국 등의 갈등적 관계를 기계적 평균화가 아닌 서로 발전할 수 있는 협력적 관계로 전환

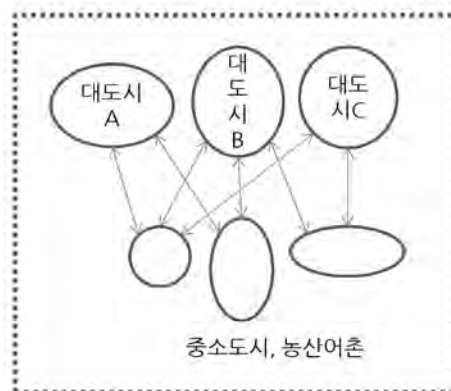
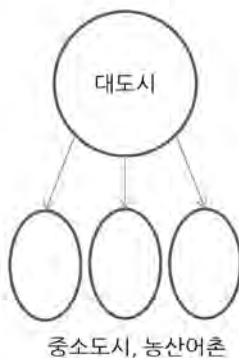


지역 상생이란?

지역 간 상생발전?

“복수의 지역 간에 상호이익을 발생하면서 진화하는 과정”

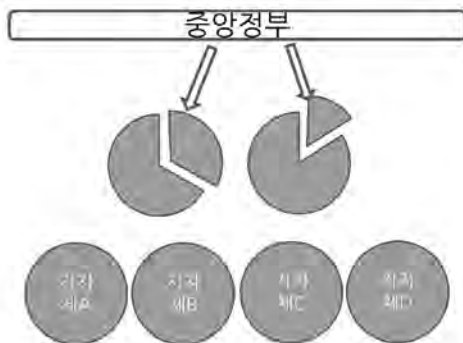
“협력적, 상호적 공진화를 통해 지속가능한 발전 생태계 구축”



균형발전 vs. 상생발전

“균형발전”?

- 비교평가의 기준은 동일하나 궁극적으로 동일한 수준을 추구
- ‘균형’을 위해, 중앙정부가 주도하여 자원을 배분하고 지자체는 더 많은 자원 확보를 위해 경쟁



“상생발전”?

- 협력의 주체인 지자체가 주도하여, 특화 발전된 자원을 교류하고 낙후부분 보완
- 지역 간 상생발전을 위해, 중앙정부는 낙후지역에 대한 지원 및 지자체 간 협력가능한 체제 마련



지역상생의 방향

- 지역 간 상생발전은,
 - 각 지역의 **권한과 책임, 역량과 의식**이 갖춰질 때 서로 간 협력이 가능
- 낮은 재정자립도와 자치역량, 농촌공동화와 지방도시 쇠퇴 등 현 실정을 감안할 때, 우선은 배려와 지원을 통한 상생 추구
- 이와 동시에, 궁극적인 ‘신뢰적 상생발전’으로 나아가기 위한 전략 필요

지역의 **자생력**을 기를 수 있도록 지원하고 보호하는 동시에,
신뢰적 상생의 기반을 마련

지역상생의 목표



相 : 서로 간의 이해와 협력을 통해,
生 : 삶이 풍요로워지는 지역의 발전

1. 삶의 질에 초점을 맞춘 주민 체감형 격차해소 및 연계협력



2. 지역발전을 주도하는 광역공동체

3. 다양한 유형의 격차인식과 상생정책의 다원화 및 지속성 제고

1. 주민 체감형 격차해소 및 연계협력

... 주민체감형 지표를 활용한 격차인식과 정책적 격차 해소

- 소득, 소비, 복지, 문화, 사회공정성 등 주민의 삶과 밀접한 지표 구성
- 주기적 모니터링을 통해 상생발전정책의 목표 재설정

... 지역자원을 활용하고, 지역 수요를 고려한 연계협력

- 지역 특화 자원과 주민수요에 맞는 지역발전 전략
 - 예) 농촌 자원 활용: 친환경 작물 직매장 설치, 농촌체험학습, 치유프로그램 운영
- 커뮤니티 비즈니스, 사회적기업, 협동조합 등 지역공동체 중심의 지역경제 활성화

2. 지역발전을 주도하는 광역공동체 구축

... 일상 생활권과 지역성을 고려한 공간범위 설정

- 기능과 지역정체성이 고려된 공간범위 설정
- 응급의료시설 등 주요시설에 대한 접근성을 고려한 생활권 구축
- 도시-농촌, 낙후지역-성장지역 간 생활인프라, 산업, 기반시설 등에 대한 공동 계획 및 관리

... 광역협의체 구축(강화) 및 공동재정 마련

- 상호조정, 갈등관리, 공동 목표 추진을 위한 협의조직 운영
- 광역권 내 지역 간 격차완화 및 협의조직 운영을 위한 공동기금 마련
- 지역 간 공동투자 메커니즘, 지자체 간 공동투자협약 체계 구축

3. 상생정책의 다원화 및 지속성 제고

... 다양한 격차 유형에 대한 상생정책의 다원화

- 성장지역과 낙후지역, 대도시권과 중소도시권 등에 대한 다원화된 지원책 마련
- 경쟁 중심의 '규제와 개발' 정책에서 협력을 위한 '공동 목표와 계획 수립'

... 상생정책의 지속적 추진

- 지역 연계협력사업의 지속성을 위한 체계 마련
- 지역상생발전기금의 지속가능하고 실효성 있는 운영방식 모색

... 실용적인 지역발전정책 목표설정

- '기계적 균형'(참여정부)과 '국가경쟁력 제고'(이명박 정부)를 절충하고 통합하는 정책 목표 설정

주요 토론내용

이상선 : 자연스럽다는 생각이 들면서도, 현재 우리사회가 포스트산업사회로 이행되어 있느냐, 그런 경향과 흐름이 분명히 있기는 하지만 또 한편으로는 정치적 현실을 봤을 때 아직 과정 중이고 미흡한 단계에 있는 것이 아닌가 한다. 그렇다면 오 박사님이 기존의 물량적 불균형 문제 이전에, 지역분권 문제에 포커스를 맞추는 것은 우리가 그동안 생각해왔던 인식과 대치되는 부분이 있어서 미흡한 것 같다. 이런 통합적 균형발전, 분권, 자치역량 등을 강조한다 하더라도 현재의 구조 문제 -예컨대 수도권과 비수도권 문제, 재화의 총화와 총량, 중앙정권이라는 정치구조, 거기서 자유롭지 못한 정치적 영향력 등- 이런 엄연한 구조의 문제를 자칫 통합적 균형발전, 사회적 통합, 분권, 자치역량 등의 포커스에 맞추고, 단선적인 접근을 할 때 이런 위험성이 있는 것이 아닌가 싶다. 아까 조 교수님이 잠깐 이론적 접근이 필요하다고 한 말씀이 제가 지금 언급하는 내용과 동일한 의미로 사용하신 것인지 답변을 듣고 싶다

우리가 그동안 균형발전의 문제, 지방분권을 거론할 때 주로 균형과 불균형의 문제를 수도권과 비수도권, 대립적 개념으로 포커스를 맞춰왔다는 것의 한계를 인식한다고 하더라도, 그런 포커스의 이면에는 누적된 수도권과 비수도권의 재화 격차의 문제, 구조 문제, 중앙집권적 정치적 구조 문제와 같은 구조 문제의 한계가 작동되어 왔기 때문에 이런 인식이 설득력이 있었다. 그런데 두 분이 발표한 내용을 보면 그 부분이 분명히 보완적 관계이긴 하지만, 거기에 포커스를 맞추었을 경우에는 자칫 우리가 그동안 문제를 삼아왔던 구조의 문제를 간과할 수 있는 함정이 있을 수 있는 것 아닌가 하는 우려도 현실적으로 생긴다.

박재율 : 이 주제에 대해 아주 세부적인 이야기를 두고두고 해야 할 텐데 오늘 주제는 사실 좀 거시적인 이야기다. 전체적인 방향이나 철학적인 부분은 나도 동의하고 있다. 지역에서 균형발전은 기계적, 이런 차원이 아니다. 그리고 두 발표와 같이, 결국 우리가 분권분산, 지방분권과 균형발전 정책이 연계되어 가야 한다는 것에 공감한다.

특히 조 교수님 발표문에서 철학적이거나 이론적으로 지향해야 하는 방향에 대해서는 전적으로 공감은 하지만, 이 산에서 저 멀리 있는 산으로 바로 뛰어넘는 것 같다는 그런

느낌이 든다. 물론 여러 가지 법안 제시 같은 것이 있지만 결국 이것은 국가정책 전반과 바로 관련되는 것을 지나치게 통합적 균형발전에 전부 묶어 버리려는 것은 아닌지, 그래서 오히려 정책의 유효성이 떨어지는 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 예를 들면 보건, 문화, 의료, 주거 부분은 사실 이 안대로 한다면, 공공의료, 공공문화 등 이런 식으로 완전히 가야 하는데, 전 부처에서 하고 있는 구체적인 여러 가지 핵심정책들이 종합적으로 다루어져야 하는데, 과연 단계적으로 어떻게 접근해야 하는지, 통합적 균형발전이라는 한 개념으로만 현실의 국가정책을 제고하며 갈 수 있을지, 이러한 부분을 조금 더 앞으로 연구하셔서 저희들에게 실천적이거나 정책적으로나 심화될 수 있는 그런 것을 제시 해주시면 좋겠다고 생각된다.

워크숍을 통해 문제의식을 좀 더 확장하는 것은 좋다. 예를 들면 ‘균형발전은 기계적이고, 상생발전은 한 단계 나아간다’는 논리는 그 개념을 이해할 수 있지만 실천의 현장에서는 무수하게 불균형이 구체화되는 측면이 굉장히 크기 때문에 좀 다르다고 본다. 사실 사회적 약자라고 표현했지만 지역은 사실 소수 빼고 전부 약자이다. 지역의 노인과 여성뿐 아니라 청년도 약자다. 그렇게 보면 지역의 약자를 따로 규정해서 균형발전의 개념을 실천적으로 적용하게 되면 아직은 좀 멀었다는 생각이 든다. 자칫 잘못하면 마치 균형발전의 차원을 넘어서 갈 수 있는 여건이 현실적으로 되어 있는 것처럼 오도될 수 있다. 따라서 대외적으로 논의될 때는 주의깊게 접근해야 할 것이다.

변창흠 : 이 연구는 서울연구원이 서울시가 기존의 수도권과 지방과의 관계에서 변화를 주도하는 역할을 했다는 비판적인 입장에서 벗어나 처음으로 지방과 상생이라는 것을 제시하면서 시작한 것으로 알고 있다.

같이 연구를 시작했는데도 실제로 보면 MB정부에 들어서면서 지난 정부 때 균형발전을 비판한 것을 그냥 그대로 다 수용하고 있다. ‘참여정부의 균형발전은 기계적 나눔이다’, ‘균형발전 자체는 획일적이고 동일한 거다’, 이런 식의 표현은 MB정부가 참여정부를 공격했던 부분이다. 그런데 지금 와서 이 보고서에서 이렇게 언급하면 확정 지워 버리는 것이나 마찬가지다. 물론 참여정부의 여러 균형발전정책들이 지적하신 것처럼 다면적인 측면은 약하다. 특히 참여정부 동안에 기업도시 같이 물리적 개발 위주로 추진되어 한계가 있었던 것은 맞지만 참여정부 때 균형발전을 이야기하면서 ‘나눠먹기’, ‘뚝

같이 하자’, 이렇게 이야기한 적은 없다.

균형발전은 헌법에 나오는 용어다. 그런데 균형발전의 개념이 획일적이고 나눠먹기고 기계적이라면 헌법내용을 상생발전이라는 말로 다 바꿔야 하는가? 상생발전이 여기에 있는 것처럼 표현은 멋있게, 권한·책임·역량 이렇게 나와 있지만, 실체는 ‘이미 벌어져 있는 것은 인정해주자’는 뜻이다. 달리 보면 상생발전이 ‘특성화발전’이란 뜻이고 ‘가능한 중앙정부는 빠지고 이미 발전되어 있는 데는 그 발전된 거 그대로 인정해주자’는 말을 다른 말로 표현한 것이다.

그 이야기를 여기서 보면 ‘균형발전이란 중앙정부가 나눠주는 거고, 상생발전이란 지자체끼리 하는 거다’고 한다. 이러한 결론은 MB정부의 패러다임에 완전히 말려드는 게 아니냐고 생각한다.

이 연구에서는 주민체감형으로 하자, 광역공동체로 하자고 하는데, 지역격차가 구조적으로 왜 발생했는가? 이 문제에 대해서는 명확하게 제시하지 않았다. 참여정부의 기존 균형발전정책의 한계를 이야기하려면 균형발전정책이 획일적으로, 단선적으로, 물리적 개발 중심으로 갈 수밖에 없었던 구조가 있었다. 지자체마다 정치적으로 득표하려고 하고 중앙정부예산을 따오려고 하고, 중앙집권적으로 나누어주는 시스템이고... 그런 구조적인 부분이 분석되어야 한다.

지역균형발전정책을 현재와 같이 물리적 개발식으로 가려고 하는 이 구도도 바뀌야 하는데 이런 것의 대안이 나와야 하는 것이 아닌가? 그런데 지금 제시하고 있는 것은 관계가 없다. 가령 주민체감형 지표를 만들더라도 이것을 어떻게 실행할거냐 하는 것은 또 다른 문제다. 광역경제권이나 광역적으로 협력하자고 해도 어떻게 협력할 거냐? 광역자치단체가 있고 기초자치단체가 영국이나 이런 데와 다르게, 모든 권한, 즉 개발에 대한 권한, 투자에 대한 권한 등을 다 주고 그 상태에서 분야별로 ‘잘 협력합시다’ 해서 협력이 되는가?

상생협력을 위해 여러 가지 측면에서 하자는 건 좋은데, 이 자금은 어떻게 할 것인가? 이미 격차가 있는 상태에서 지역상생발전기금을 만들자고 하는데 사실 지역상생발전기금도 지방소비세에 대한 대체수단으로 임시로 쓰고 있는 건데, 지방소득세나 지방소비세 때문에 수도권과 지방 간의 재정격차가 더 벌어지고 있다. 그렇다면 앞으로 상생발전기금이나 지방소비세를 더 확대한다고 해서 이 문제가 해소될 수 있는가? 어렵지 않나

하는 생각이 든다.

이미 균형발전이라는 개념 자체가 MB정부에 의해 너무 오염이 되었다. 지금 모든 사람이 동의할 정도로 ‘균형발전은 확실적이다, 나눠먹기다, 기계적인 거다’ 이렇게 이야기해버리니 균형발전을 이야기하기가 이제 부끄러워진 상황이다.

균형발전도 의미가 다시 복원될지, 개헌논쟁으로 갔을 때 균형발전이라는 개념이 완전히 사라지고 상생발전으로 대체가 될지, 아니면 균형발전의 진정한 의미는 그런 것이 아니다 해서 균형발전의 개념을 재정의해서 살려야 할지는 알 수 없다. 그런데 현재 상황을 보면 지난 5년간 공격을 받고 난 후 균형발전이라는 개념은 허공, 이상이 되어버렸다. 그래서 오랫동안 균형발전 연구를 했던 사람들이 허상을 쫓는 사람이 되어버렸다는 것이 매우 심각한 문제다.

그래서 균형발전의 개념을 조 교수님이 말씀하신 것처럼 다차원적으로 봐야 한다, 이 점에서는 동의하지만 개념자체를 폐기할 거냐 하는 것은 조심스럽게 접근해야 한다고 본다.

조명래 : 세 분의 코멘트가 비슷하니 한 번 정리를 하고 가겠다.

구조적인 문제가 있는 상태에서 너무 온정주의적인 사회통합적 접근이나 소프트한 사회 삶의 영역에 대한 접근은 위험하다는 걱정은 이해할 수 있지만 두 가지 측면에서 내가 반문을 해보겠다.

우선, 그렇다면 기존의 균형발전정책은 구조주의를 바꾸려고 했나? 난 절대 그렇지 않다고 본다. 오히려 그런 질문을 한다면 우리 같이 정치경제를 공부한 사람들은 훨씬 더 이야기할 게 많다. 통치권력을 바꾸려 했나, 자본권력을 바꾸려 해왔던 것인가? 기존 균형발전정책은 통치권력이나 자본권력, 재벌의 구조적인 문제를 바꾸려 하지 않았다. 만약 구조적인 개선과 improvement를 전제로 한다면 이것은 균형발전 접근이 아니라고 본다. 완전히 restructuring 접근이나 정치체제 전환 같은 접근을 해야 한다. 기본 틀은 다 두고 구조를 말로만 하는 것은 아니라고 본다. 그것은 우리가 부인할 수도 없고 소홀히 할 수도 없지만 그것의 중요성이 있다고 해서 기존의 균형발전정책을 용어나 개념이 아닌 기법으로 고수할 필요는 없다고 본다.

두 번째로 나도 이명박 정부가 참여정부의 균형발전정책과 그 개념을 비판하는 것에

대해서는 처음부터 비판해왔고 반론도 해왔지만 우리가 지금 그것을 이야기하는 것은 아니다. 물론 우리가 더불어 균형발전의 개념을 비판하고, 특히 참여정부가 해왔던 것을 비판하면 이명박 정부가 균형발전정책 개념을 비판하는 것에 부화뇌동하고 획일화되어 버린다는 걱정은 분명히 있을 수 있지만 다른 방법으로 그 문제를 고민해야 하고, 문제가 있다면 다른 방법으로 해결해야 한다. 우린 여기서 최소한 참여정부의 균형발전정책에 대한 이명박 정부의 비판에 동참해서 이야기하는 것은 아니다.

나는 2, 3년 전 토론에서 참여정부의 균형발전에 대해 세 가지를 비판했다.

첫째, 참여정부의 균형발전정책은 국가주의였다. 뜻은 좋았지만 균형발전은 어느 나라에서나 다 좋아한다. 그러나 우리는 개념적으로 규범적으로 좋다는 것을 이야기하는 것이 아니라 실제로 어떻게 했는지를 봐야 한다. 돌이켜보면 참여정부가 국가균형발전의 개념을 잘 정리했다. 그걸 나무라는 것은 아니나, 나는 중앙정부가 앞서서 한 것이 국가주의적이라고 본다. 그것은 DJ가 분권한다면서도, 균형발전을 한다면서도, 결국 비판도 청와대에서 했다. 마찬가지로 참여정부 때 많은 프로그램을 만들었지만 진짜 분권을 하려고 했으면 대통령 권한부터 내려놔야 한다는 입장이다. 그게 너무 앞선 논리일 수 있으나, 전반적으로 본다면 국가주의다.

둘째, 참여정부의 균형발전정책은 도구주의였다. 결국 참여정부가 규범적으로 큰 이상을 달성했지만, 그 이상이 정치적 공적, 차별성 같은 뭔가를 위해서 했지, 진짜 권력을 내놓고 지방으로 돌아가서 추진하는 정도의 획기적인 안은 아니었다고 본다.

셋째, 참여정부의 균형발전정책은 결과적으로 전형적인 토건주의였다. 세종시를 처음 반대할 때는 굳이 신도시를 만들어야 하는가, 굳이 옮긴다면 대전 같은 기성도시를 잘하면 안 되냐는 이야기를 굉장히 많이 했다. 뿐만 아니라 기업도시나 혁신도시, 혁신도시 유형 중 대부분은 신도시다. 왜 신도시냐? 신도시를 해야 생색이 난다고 봤던 것이다. 그러다 보니 전국에 특별법이 48개나 만들어지고 수많은 개발사업이 이루어지고 토지보상금이 몇 십조나 풀리는 등 이런 문제를 너무나 소홀하게 다루어왔다.

이런 비판은 MB정부가 균형발전정책을 비판하는 것과 다른 차원이라고 본다. 그래서 MB정부가 비판할 때는 우리도 비판하면 안 된다는 것보다는, 오히려 균형발전의 개념과 취지를 우리가 해석하고 고민하는 것이 아니라 실제 그 결과와 과정을 이야기해야 한다. 그러면 당신의 통합적 균형발전은 대안이 되느냐? 나는 균형발전을 대신한다기보

다 기법적, 방법적으로 보완한다고 본다. 그러면 구조문제는 해결할 수 있느냐? 구조문제가 해결될 꿈은 쏜다. 앞서 두 분 선생님이 말씀하신 것을 들어보면 아직도 이렇게 구조가 아닌 장소나 사람이라 하면 되겠느냐? 역시 그것도 바라보는 시각이 문제라고 본다. 서울에서 하는 사회시민운동의 추진이 문제가 있는데, 주민운동을 하는 사람들을 만나 이야기를 들어보면 우리 잘되고 있다고 한다. NGO운동이나 사회운동의 스펙트럼에서 보면 중앙집권의 구도 속에 편입되어 하기보다는 오히려 풀뿌리에 바탕을 두고 거기에서부터 만들어가는 것을 선호하는 부분도 굉장히 두드러진다.

우리가 아무리 시장경제를 극복하려고 시장경제 속에 들어가도 시장경제 대안을 못 만든다. 그럴 바에야 사회경제 영역을 제대로 만들자는 것이다. 나는 구조의 대안을 만들 수 있다고 본다. 그건 우리가 어떻게 보느냐의 문제다. 시각을 달리하고 메카니즘을 달리 본다면 나는 충분히 그 부분도 새로운 대안운동과 구조개선이 될 수 있다고 본다. 하지만 지금으로서는 구조에 포커스를 두고 바꾸는 것, 예컨대 우리나라 자본권력을 어떻게 바꿀 것인가, 그건 노동운동이 되어야 할 것 같고 개혁운동을 해야 한다. 정권의 권력구조를 바꾸는, 그야말로 고도의 정치민족운동이 되어야 한다. 그렇지 않은 한, 균형발전정책의 범위 내에서 방법론적으로 구조의 문제를 이야기하는 것은 되기 어렵다고 본다.

영국의 자본주의 역사를 보면 런던의 중앙집권성 집중도는 한 번도 완화된 적이 없다. 영국의 자본주의 역사와 공간역사는 같이 간다. 한 번도 바뀐 적이 없다. 오히려 새로운 경제발전단계에 가면 새로운 주도세력, 기능들이 수도권이나 런던에 집중해서 끊임없이 격차를 만들어가기 때문에 제재가 안 된다. 그 고리를 끊으려면 고도의 이해와 정치적인 처방과 어떤 면에서 보면 상당히 혁명적인 접근이 되어야 한다. 영국에서는 그나마 정당과 정권 간의 정치 색깔이 다르기 때문에 보수정권에서 진보정권으로 바뀌면 정책의 선택이 확 달라진다. 그래서 우리나라 같이 가령 보수당이 집권하다가 민주당이 집권한다고 해서 과연 차별적인 구조 개선을 도모할 수 있는 그런 균형정책이 나올 수 있느냐? 나는 그렇게 보지 않는다. 그렇다고 우리가 꿈이나 가능성을 접을 수는 없지만 그것은 그 차원에서 다시 봐야 하고, 통합적 균형발전, 사람의 임파워먼트(empowerment)를 통해서 하는 것도 변형의 가능성은 있다고 보기 때문에 그 고민을 해보자는 것이다. 물론 하루아침에 될 것도 아니고 어떻게 할 것인가는 나도 고민이 된다. 그 또한 기법적인

문제다. 여기서 중요한 이야기는 ‘된다 안된다’를 떠나서 생각을 좀 바꿔보자는 것이다.

마지막으로 얘기한다면, 가령 MB정부의 균형발전정책을 보면 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권이 고루 마련되어 있다. 그런데 결국 현실적으로 선택은 광역경제권, 주로 기업과 기술혁신 쪽으로 간다. 자칫 잘못하면 절충주의와 기회주의로 빠질 가능성이 있다. 통합에는 사회와 경제의 통합, 지역 통합 등이 있는데 실제 어떻게 해야 통합이 될지 고민을 하긴 했지만 내 고민이 충분치 못했다. 그래서 내가 할 수 있는 범위는 법 개정부터 단계적 과제 같은 것이지 실질적으로 그 의도를 어떻게 현실화시킬 것인지는 큰 숙제로 남아있다.

오윤경 : 세 분이 말씀해 주신 이야기가 공동연구를 진행하면서 고민했던 부분과 비슷하다. 어떻게 실행할지에 대한 구체적인 안이 빠진 것도 사실이고 개념에 대해서도 아주 깊게 들어가지는 못했던 부분도 있었다. 이 연구가 원래 격차실태를 분석하는 방향에서 먼저 시작을 해서 나가다 보니 정치적인 구조나 개념, 결론의 그런 여러 가지 문제가 연결되어 있다는 것이 보이기는 했지만 큰 하나의 연구로 묶어 내기가 어려웠다. 공동연구를 계속 진행하기로 했기 때문에 같이 얘기를 하면서 발전할 수 있지 않을까 생각이 된다. 해주신 코멘트는 잘 적어놓았다가 공동연구에서 논의를 해보도록 하겠다.

김홍철 : 격차문제에 대해 말씀해 주셨는데 실제 격차 양상이 변화했다는 것인지 아니면 격차에 대한 인식범위를 추가해서 예전에 사회경제적인 격차부분에 주목했다가 사회복지문화로 확장한 중요성에 대한 인식인지 궁금하다. 조 교수님은 격차의 양상이 바뀌었다고 말씀하셨고 오 박사님은 인식의 범위를 확장시켜 말씀하셔서 실제 격차 양상이 바뀐 것인지 아니면 인식범위의 틀이 확장되었다는 것인지 궁금하다. 만약 격차양상이 바뀐 거라고 한다면, 산업경제적 격차부분에서 변화가 있다고 한다면 이 격차의 정도가 크다는 의미인지, 아니면 정도의 문제가 아니라 격차의 심각성이나 추세가 사회적 문제로 더 악화되고 있다는 것인지 정확하게 어떤 결과인지 궁금하다.

김기홍 : 두 가지 지역사례로 설명하고 싶다. 먼저 광주의 지역유통업체들이 다 망하고 외지 유통업체들만 있는데, 지역제품구매율이 20%밖에 안 된다. 80%의 수익자체가 외부로 빠져나가는 구조적인 문제가 있다. 또한 광주시가 발주한 공공공사나 대형공사

는 전부 다 수도권의 대기업이 가져간다. 결국에는 사회구조적으로 불균형이 제도화되는 과정 속에서, 지역시장경제체제만으로 이것을 극복할 수 없고, 사회적 연대경제 내지 협동경제체제로는 구조적으로 극복이 불가능한 상황이다. 이 문제의 해결을 위해서 조교수님이 말씀하신 것처럼 결국 두 트랙으로 가야 하고, 법, 제도적인 개념의 제정이 필요한가에 대해 좀 더 구체적으로 고민했으면 좋겠다. 이대로 계속 간다면 고착화될 수밖에 없다고 보기 때문에 거기에 대한 고민이 있었으면 좋겠다. 그래서 여러 가지를 나열하는 것보다 집중해서 먼저 해야 할 것부터 지정해서 해줬으면 좋겠다. 지역경제가 자생력을 갖기 위해서는 산업위치만 중요한 것이 아니라 금융, 유통 등이 유기적으로 결합될 수 있는 체계를 만들어줘야 하는데, 그게 없는 상태에서 문제점만 나열하면 운동하는 입장에서는 해결책이 없이 문제점만 지적할 수밖에 없는 상황이다. 그래서 그런 문제에 대한 방안이 있었으면 한다.

변창흠 : 여러 연구 단체가 모여서 한 것치고는 너무 표피적인 것 같아 아쉽다.

충남 같은 데는 엄청나게 성장이 많이 되었어도 실제 소득하고 연결이 안 되고 유출되어 버린다. 유출되는 구조가 왜 이런 시스템으로 되어 있는지에 대한 분석이 있어야 한다. 기업의 분업체계, 본사, 연구소, 유통, 생산, 시스템이 분업되는 체계, 이 분업이 지역에 있는 생산과 네트워크화되어 있는가? 지역자원과 연결되어 있는가? 지역의 생산 시스템과 연결되어 있는가? 외지에서 유통업체들이 내려와서 중앙에서 공급하는 것을 배포하는 시스템 및 지역에서 자생적으로 만든 시스템과 어떻게 연계되는지, 탈세계화, FTA가 만들어졌을 때 이런 격차가 얼마나 더 확대될 수 있는가? 현재 조세체계, 이런 것들하고 같이 봐야 구조적인 문제 해법이 나올 것이다.

그동안 덜 봤던 복지영역에 들어가면 끝도 없다. 천 가지가 아니라 만 가지도 만들어 낸다. 그런 것을 열거하는 자체가 격차를 생생하게 보여줄 수도 있지만 왜 이렇게 만들어졌는가를 보기에는 현재 시스템으로는 약하다. 물론 격차 문제는 워낙 복잡하기 때문에 이렇게 크게 한 번 보는 것만으로도 의의가 있긴 하지만 앞으로 그 부분에 대해서는 깊이 있게 봐야 하지 않을까 생각한다.

조명래 : 사회통합위원회가 격차실태를 조사할 때 현실과 인지, 두 가지 다 조사했었고 두 가지 다 결합되어 있었다. 시도연구원협의회 전문가 인식조사결과를 보면, 경제

적인 것과 관련된 것들이 우선시되어 있다. 가령 지역 간 격차 중에서 경제격차, 산업격차, 수도권격차를 더 시급한 과제로 보고 있다. 현실은 자본주의와 결부된 산업시장, 산업경제 같은 데서 격차가 계속 커지고 있다.

한편 그런 격차가 실제 어떤 식으로 폐해가 되어 우리 삶을 옥죄느냐는 삶을 통해서 이해할 수 있다. 그것이 인지이기도 하고 지역격차의 문제가 실질적으로 불거지는 영역이기도 하다. 없었던 것이 나타나거나 숨어 있다가 나타나는 것이 아니라 관심의 초점(focus of concern)이 바뀐다는 것이다.

이를테면 자유경쟁주의, 시장경쟁주의 자본주의는 생산해내는 것이 중요했다. 하지만 독점자본주의 이후에 복지자본주의로 넘어가면 생산영역보다는 오히려 분배나 소비영역 등이 더 중요해진다. 물론 관계로 보면 생산문제가 우선적이지만, 모순들이 발견되는 영역을 보면 생산보다 재생산이 훨씬 더 모순이 많이 발생한다. 자본주의의 잉여창출도 상품이 생활영역에 들어가 생활을 조직화하면서 모순을 더 많이 만들어낸다. 신자본주의가 소비와 재생산을 보면서 자본주의의 모순을 발견해내는 것이 이런 것이다. 소득이 2, 3만달러가 되는 그 뿌리는 생산과 고용에서 발생하지만, 문제는 정책의 분배나 상품의 소비에서 생기기 때문에, 그것의 권력적 모순 등을 교정하면서 생산까지 바뀌어나가는... 나는 이것을 사회민주주의라고 본다.

그런 영역을 놔두고 어떻게 가느냐 하는 것은 가령 북구의 역사를 보면 안다. 그런 것들이 사회적인 권력투쟁의 대상이 되면서 그걸 통해서 계급까지도 바꾸는 역사적 일이 있었다. 굳이 그렇다고 해서 모든 것들을 산업과 경제로 돌아가는 것은, 최소한 우리가 혁명을 하지 않는 이상 나는 아니라고 본다.

예컨대 난 성미산 모델을 보면 굉장히 흥분하게 된다. 애를 키우면서 필요한 육아용품을 내가 시장에서 돈 내고 구입하는 것이 아니라 주변의 사람과 육아공동체를 만들고 거기서 생산하면서 시장을 만든다. 그게 바로 칼 폴라니가 말하는 경제를 다시 삶으로 끌어들이는 전략, 즉 굉장히 중요한 혁명전략이다. 우리가 생산부분의 중요성에 인과관계가 있다면, 정책선택으로 현실에서 나타나는 증후군들을 너무 가볍게 볼 필요는 없다. 다시 말해서 이 사회영역을 쟁점화하고 권력투쟁의 어떤 대상으로 삼는 것은 충분히 하나의 방법이 될 수 있다고 보고 그게 사회민주주의의 교훈이라고 본다. 그런 가능성을 너무 무시하며 볼 필요는 없다고 생각한다. 끝으로 그럼에도 불구하고 변 교수가 얘기했

던 격차를 가져오는 원인진단, 그런 분석과 처방은 분명히 있어야 한다고 본다. 이걸 설문조사를 해서 드러나는 것이 아니다. 이론적인 틀을 가지고 해야 한다. 가령 충남이 소득은 낮는데 GRDP는 높은 이유에 대한 진단을 하다 보면 그에 걸맞는 처방이 나올 것이다.

김인희 : 마지막 정리를 하면, 같은 사람도 생각이 다를 수 있고 비슷한 방향을 추구해도 생각들이 다를 수 있는데, 워크숍의 제일 중요한 목적은 공감대 형성이고, 같은 얘기를 하더라도 혹시 오해나 오류가 있으면 수정·조정하는 일인 것 같다. 이러한 조정 과정은 계속될 것이다. 예를 들어 균형발전도 오해가 있으면 수정보완하면서 정리할 것이다.

오늘 제시하셨던 많은 안은 향후 내부적으로도 16개 시도연구원들과 계속 연구하면서 반영할 것이다. 연구목적은 공감대를 형성하는 것이므로, 그런 차원에서 다 같이 공감할 수 있도록 저희가 계속 회의 내용을 정리해서 보내드릴 것이다. 의견을 주시면 반영해서 수정할 것이다. 오늘 처음 만나는 자리인데 좋은 의견이 많이 나왔다. 우리끼리 공유한다는 것이 아쉽긴 하지만 어느 정도 노하우를 쌓은 후에 공개토론을 검토하도록 하겠다.

제3장 상생발전을 위한 수도권과 비수도권 역할

수도권과 지방의 상생발전 전략
수도권의 역할과 지방과의 동반발전
주요 토론내용

수도권과 지방의 상생발전 전략

권오혁 교수(부경대학교)

수도권과 지방의 상생발전 전략

2013. 2. 14.

권오혁(부경대), 김현호(지방행정연구원), 김명수(가톨릭대)

수도권규제완화와 지역발전 전략

목 차

- I. 논의의 배경
- II. 이명박 정부의 지역발전정책 검토
- III. 수도권과 지방경제의 동반발전을 위한 정책 대안

1. 논의의 배경

1. 논의의 배경

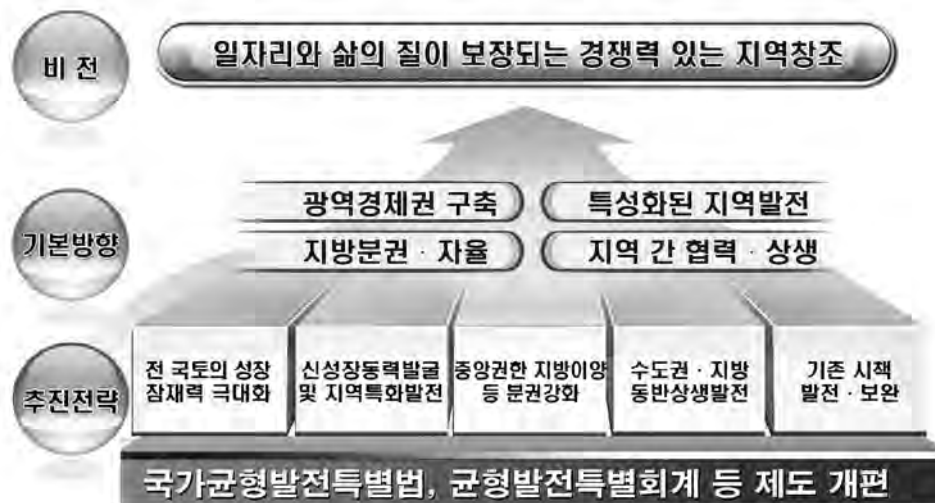
- 수도권에의 집중이 심화되면서 지역 간 균형 발전에 대한 요구 증대
 - 수도권의 과밀불경제와 지방의 과소불경제 동시 심화
- 이명박 정부는 수도권규제완화와 지방경제의 발전을 병행 추진했으나 한계 노정
 - 경제성장과 고용창출을 정책의 최우선으로 한 이명박 정부는 경제성장에 집중한 반면, 지역균형발전정책에는 소극적
 - 지방의 반발이 확산되면서 지방경제 활성화 대책을 강구하였으나 한계 노정
- 수도권과 비수도권의 동반 성장을 통해 국가적 경제발전을 달성하는 상생발전의 해법을 모색해야
 - 기존의 수도권 규제 혹은 성장억제 정책을 넘어 지방경제와의 동반성장을 통한 균형발전 모색

II. 이명박정부의 지역발전 정책 검토

1. 지역발전 전략의 기초
2. 의의와 한계

1. 지역발전 전략의 기초

▣ 기본방향



▣ 전 국토의 성장 잠재력 극대화

- 전 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 전국을 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 구분하여 개발

단 계	범 위	개발방향	개발방법
기초생활권	162개 시·군 단위	기초수요 충족	정주여건 개선, 소득·일자리 창출 도농통합적 개발, 포괄보조금 지원
광역경제권	5+2 광역경제권	지역경제권 형성	지역 간 협력사업 발굴·추진 자율적 추진조직 설치, 재정 지원
초광역 개발권	3대 해안벨트 접경지역벨트	열린 국토 구현	국가주도 개발, 국제협력 민간투자 활용

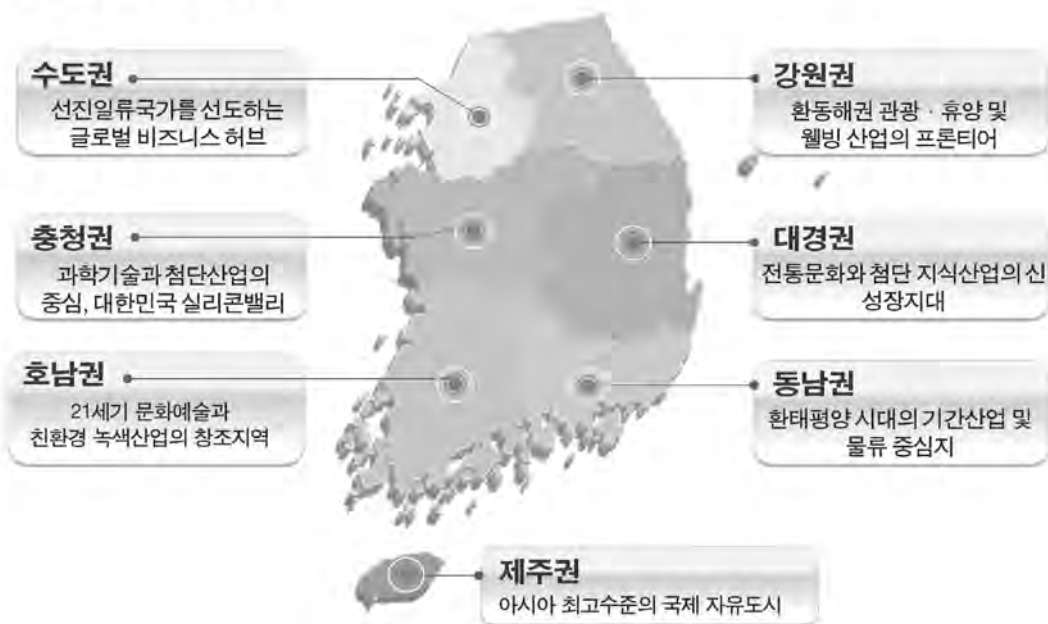
▣ 3차원적 국토개발 구도



▣ 수도권과 지방의 상생발전

- 지방의 기업유치 및 투자확대 촉진을 위한 지원 확대
 - 지방전용 투자펀드 확대, 지방이전기업 인센티브 확충 등
- 지역경제 활성화를 위한 규제완화 등 제도개선 추진
 - 기업입지 선택 및 이용규제 완화, 입지제도 단순화 등
- 지방발전과 연계하여 점진적으로 수도권 규제를 합리화
- 수도권 택지 및 신도시 개발에 따른 개발이익의 지방환원 검토

▣ 권역권 발전비전



2. 의의와 한계

■ 특징 및 의의

- 지역정책의 중점을 산업경제정책에 맞춤
- 국가경쟁력 강화와 수도권 및 지방경제 발전의 통합 전략 모색
- 참여정부에서 시행되었던 관념적, 실험적 정책의 오류를 극복하고, 보다 실용적 정책 대안 추진
- 지역경제발전정책의 새로운 추진체계로서 광역경제권 모델 도입
- 현 정부 출범 시기의 성장우선 논리에 따른 지역균형발전 정책의 대폭 약화 또는 폐기 우려 부분적으로 불식

■ 한계

- 성장 위주의 국정 기조하에서 지역균형발전 정책 시행에 한계
- 지방경제 활성화를 위한 구체적인 정책대안 부족
- 광역경제권 정책을 추진하기 위한 광역거버넌스 체계 구축 한계
- 광역경제권을 토대로 한 지역경제발전 정책의 구체성 미약
- 초광역경제권 및 기초생활권 전략의 실패
 - 초광역경제권은 국가적 정책 영역, 자치단체 간 협의 추진에 한계
 - 기초생활권은 기초자치단체의 고유 영역

III. 수도권과 지방경제의 동반발전을 위한 정책대안

1. 기본방향의 설정
2. 수도권 규제방식의 전환
3. 지방경제 활성화를 위한 정책대안

1. 기본방향의 설정

□ 국가적 경제성장과 지방경제발전의 공동해법 모색

- 중앙정부의 경제성장 의지를 지방경제 활성화에 적극 활용해야

□ 수도권 경쟁력 향상과 지방경제 활성화

- 수도권은 도쿄권, 간사이권, 장강삼각주권, 베이징권, 홍콩권 등과 치열한 경쟁에 직면
- 지방경제는 수도권과 손잡고 세계 각 지역경제와 경쟁해야

□ 지방경제의 경쟁력 강화를 위한 실효적 정책대안 강구

- 수도권과 지방이 상생하기 위한 전향적인 정책 수단 마련

□ 수도권과 지방경제의 동반 성장을 위한 정책적 합의 형성

2. 수도권 정책의 전환

■ 수도권 규제방식의 전환

- 공장총량제 등 기존의 총량규제 폐지
 - 수도권 진입을 요망하는 기업들의 입지 허용
 - 수도권의 그린벨트 및 교육 관련 규제 유지
- 수도권 진입에 대한 경제적 규제 강화
 - 수도권 과밀부담금의 대폭적인 확대
 - 수도권 내 공장, 상가, 주택 등 모든 건물의 신·증축 시 과밀부담금 적용
 - 과밀부담금을 기반으로 지역발전기금 조성
 - 조성 기금의 60%를 수도권 자치단체에 배분하고 인프라 확충, 환경개선 등에 사용
 - 기금의 40%를 비수도권에 신규 입지하는 기업에 입지보조금으로 지원

■ 수도권 성장 촉진 -> 성장관리

- 도시경쟁력에 대한 인식 전환
 - 수도권의 과거 : '고동치는 한국의 심장', 한국 경제성장의 견인차
 - 수도권의 현재 : 고통받는 과밀혼잡의 대명사 (Seoulization)
 - 수도권의 미래 : 높은 국제경쟁력을 가진 매력적인 대도시권
- 수도권의 성장관리 정책 강화
 - 규모경제에 대한 맹신과 무분별한 집중 -> 쾌적, 편리, 매력 있는 대도시권
 - 뉴욕, 런던, 파리, 싱가포르, 케임브리지, 모데나 등 참고
 - 시민들에게 기회와 안정된 생활 터전 제공
 - 산업 및 인구 분산 -> 안정된 생활여건 확보
 - 산업 및 인구 분산 -> 기회 확대(자영업의 과당경쟁 완화, 취업 및 생활기회)
 - 수도권관리정책센터 설립 : 광역경제권발전위원회 산하 설치 검토
 - ex) SCAG, ABAG, 레지오란트스타트, 조인트벤처

3. 지방경제 활성화를 위한 정책대안

■ 산업용지 개발 권한의 지방 이양

- 산업입지 조건의 변화
 - 유연적 산업체제에서 전문 기업들은 도시 접근성과 인프라가 양호한 부지 선호
 - 국내의 경우 입지가 양호한 토지의 대부분이 농지나 그린벨트로 이용 불가능
 - 기업 창업이나 유치 시 중국 등과의 경쟁에서 절대 불리
- 단기적 정책대안
 - 비수도권 지역의 산업단지 개발 시 농지 전용권한을 광역자치단체로 이관하고 농지전용부담금 면제
 - ▶ 산업용지의 저렴한 공급을 도모하고, 준농림지에 공장들의 난립 방지
- 장기적 방안
 - 중앙부처의 토지이용규제 권한을 자치단체로 대폭(혹은 전면) 이양
 - 토지이용규제에 관한 권한은 지방정부 계획고권의 일부

■ 비수도권 신규 입지 기업의 법인세 감면

- 법인세 감면은 기업유치의 가장 효율적 수단
 - 국내외 기업의 유치에서 법인세 감면은 매우 효과적인 정책 수단
 - 중국, 미국, 영국, 아일랜드 등이 법인세 감면을 통해 외국인직접투자 유치에 큰 성과
- 비수도권 전역에 법인세 감면 확대
 - 현재 특정구역에 입지하는 외국인 기업에 한정해 시행
 - 국내외 기업이 비수도권의 산업단지(계획입지)에 신규 입지할 경우 공히 적용
- 법인세 차등 감면
 - 기업 특성 및 지역 특성에 따라 법인세 차등 감면
 - 예를 들어, 기술선도기업이 호남, 강원, 제주에 입지할 경우 4면 4감(4년간 면제, 4년간 50% 감면), 영남권 3면 3감, 충청권 2면 2감 등 적용
 - 일반 제조업체는 지역별로 각각 3면 3감, 2면 2감, 1면 1감 적용

■ 비수도권 신규 입지 기업에 대한 입지보조금 지원

- 의의
 - 기업 유치를 위해서는 기업들의 초기투자비용을 경감시켜주는 것이 가장 중요
 - 입지보조금 지원제도는 이미 미국, 영국, 아일랜드 등 세계 주요국들이 시행하여 높은 성과를 거둠
- 지원 대상 기업
 - 비수도권의 산업단지 혹은 공업지역 내에 입주하는 기업
 - ▶ 지방의 기업유치 촉진 및 개별 입지로 인한 난개발 방지
- 입지보조금 산정
 - 기업의 규모, 산업특성, 기술수준, 입지 지역 등을 평가하여 보조금 산정
- 사업재원
 - 수도권과밀부담금 재원과 균특회계 활용

■ 비수도권 이공계대학, 공업계 고교 특별장학금 지급

- 목적
 - 지역 기업들이 요구하는 이공계 인력의 원활한 공급 지원
 - 지방대학, 전문계 고교에 대한 학생들의 지원율을 높이고 이공계 기피 극복
 - 지방 저소득층 청소년들의 고등교육 기회 확대
 - 이공계 대학생(전문대생 포함) 대상 특별장학금
 - 입학성적 50% 이내 합격자에 연 400만 원(국립대 등록금 규모)씩 지원
 - ▶ 약 6~8천억 원의 예산 소요 전망
 - 공업계 고교생 대상 특별장학금
 - 신입생 전원에 대해 3년간 연 200만 원(등록금 전액)씩 지원
- cf) 등록금을 지원받은 자는 졸업 후 3년 이내 동일계열(이공계) 외 대학 혹은 대학원 진학 금지

■ 비수도권 고속도로 통행료 면제

○ 시행목적

- 고속도로 비혼잡 구간에서 운송 효율 제고
- cf) 미국, 영국, 유럽은 고속도로 통게이트 및 통행료 폐지
- 비수도권 지역의 경제활성화 및 기업유치 촉진

○ 1단계

- 화물차 및 20인 이상 탑승 버스의 비수도권 구간 통행료 면제
- 일반 차량의 비수도권 구간 통행료 50% 감면

○ 2단계

- 비수도권의 통게이트 철거, 통행료 폐지
- 비수도권 민자고속도로 매입, 고속도로 공영화

○ 3단계

- 수도권을 포함한 고속도로 통게이트 전면 철거, 통행료 완전 폐지

감사합니다

수도권의 역할과 지방과의 동반발전

이상대 박사(경기개발연구원)

1. 수도권의 트렌드 변화와 구조적 변화 요인

1) 문제제기

- 지난해부터 시작된 세종시로의 정부부처 이전, 그리고 혁신도시로의 공공기관 이전에 따라 수도기능은 현재의 서울 및 수도권에서 충남 세종시와 혁신도시로 분산되고 있음
- 수도 서울과 수도권의 국가중추기관 집중, 이로 인한 수도권 인구와 산업의 과밀을 이유로 한 수도권 정책의 전제가 달라진 국면에서 수도권의 역할에 대한 재정립이 필요
- 한편으론 수도 중심의 중앙집권형 국가에서 탈피하고, 지방의 발전역량을 키워주어 전국토의 동반발전과 상생국가를 실현하는 것이 시대적 과제로 요구되고 있음
- 이에 따라 수도권의 역할을 재설정하고, 지방과의 동반발전을 성취하기 위한 해법을 찾는 것이 핵심적인 과제임

2) 수도권의 트렌드 변화

- 전국 공통의 현상인 잠재성장률 저하와 고령화가 수도권에도 중요하게 작용
 - 자본축적이 저하되고 생산성이 향상되지 못할 경우 잠재성장률 하락기조가 고착화(기획재정부(2012.12), 중장기 정책과제 보고서)
 - 수도권 인구는 2030년을 정점으로 2,669만명, 경기도 인구는 2035년을 정점으로 1,345만명으로 추정됨. 2030년 65세 이상 인구는 수도권 인구의 21.8%인 582만명(통계청(2012), 인구 전망)
- 질적 성장에 대한 요구가 증가하면서 복지 확충, 상생 발전 등의 가치가 부각
 - 시대적 과제를 수용하고 선거 공약으로 내세운 박원순 서울시장과 박근혜 대통령이 당선

- 2012년 한국의 국가경쟁력 전체순위와 사회자본 부문 순위 추이
: IMD 국가경쟁력 전체 22위, 사회자본 33위
WEF 국가경쟁력 전체 19위, 사회자본 81위
- 주택부동산 수요의 감소(신한FSB연구소(2010.4), 인구구조 변화와 수급요인에 따른 국내 주택부동산시장 전망 연구)
- 주택 주 수요층 감소, 베이비부머 은퇴 등 인구구조의 변화로 국내 주택시장은 조정기 국면(~2012년)을 거쳐 2013년부터 하락 국면으로 접어들 전망
- 특히 수도권 주택 주 수요층 인구가 감소하기 시작하는 2018년부터 주택가격 하방압력이 더욱 거세질 것으로 전망

3) 향후 수도권의 구조적 변화의 중요 요인

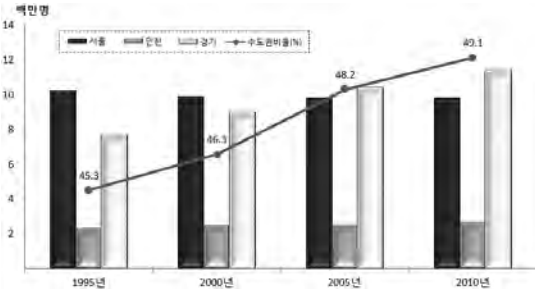
- 세종시로의 정부부처 이전과 혁신도시로의 공공기관 이전(공공기관 이전 추진단 자료)
- 행복도시특별법에 의해 지식경제부 등 경제관련 6개 부처 및 10개 공공기관이 세종시로 이전
- 또한 혁신도시특별법에 의한 지방이전대상 총 149개 공공기관이 지방으로 이전
- 정부부처 및 공공기관의 지방이전으로 인해 종사자 총 54,777명이 이주할 예정이고, 이 전기관 종사자의 동반이주 가족은 총 83,316명으로 추정
- 더불어 관련 산업부문 종사자의 이주규모는 총 64,312명으로 추정되며, 관련산업 종사자 이주에 따라 약 78,798명의 부양인구가 지방으로 이주할 전망이다. 이에 따라 총 29만명에 상당하는 수도권 인구가 지방으로 이전
- 중국발 관광객 및 부동산 투자 수요
- 2012년 중국권 관광객은 374만명(cf. 일본 관광객은 351만명)
- 남북관계로서 3통시대(통행, 통신, 통관) 또는 통일시대의 도래
- 중장기적으로 봤을 때 남북한 관계개선은 불가피

2. 수도권 정책에 대한 평가

1) 수도권 인구 및 산업의 집중 억제 목표는 미달성

○ 수도권 인구는 2,384만명으로 전체 인구의 49.1% 차지

- 수도권(서울, 인천, 경기) 인구는 2,384만명으로 전체인구의 49.1%를 차지하며, 2005년 48.2%에 비해 0.9%p 증가
- 경기, 인천 인구는 증가, 서울 인구는 감소



○ 서울에는 100대 대기업의 71%, 상위 30위권 대학의 56.7%, 변호사의 73.2%, 의료기관 종사자의 29.4%, 창작 및 예술서비스업 종사자의 40.1%가 집중

시도	100대 대기업수	상위 30위권 대학수	변호사 수	의료기관 종사자수	창작 및 예술 관련 종사자수	특허 건수	직장보험가입자 1인당 보험료(천원)	주택가격 (만원/3.3m ²)
서울	71	17	11,610	35,063	7,069	42,136	3,141	1,722
경기	9	1	1,173	22,159	3,169	39,208	1,228	941
부산	1	1	580	9,134	667	3,722	1268	732
대구	-	-	470	6,756	906	3,459	1135	584
인천	3	1	503	4,993	638	5,779	1210	783
광주	-	-	314	4,131	654	2,203	1194	440
대전	-	1	388	4,180	239	10,457	1622	679
울산	4	1	157	2,072	494	1,806	1625	648
강원	-	-	96	3,335	304	1,612	1145	424
충북	-	1	145	2,960	154	2,319	1230	503
충남	3	2	0	4,026	422	4,640	1937	525
전북	-	1	148	4,542	937	2,455	1192	391
전남	1	1	0	3,837	419	1,651	1305	495
경북	5	3	0	4,627	413	5,915	1509	631
경남	3	-	232	6,252	793	3,971	1470	412
제주	-	-	40	1,143	372	451	1182	509
전국	100	30	15,856	119,209	17,650	131,784	1,724	912

출처 : 신원득, 2012, 수도권-지방 간의 상생발전전략(발간 준비 중)

2) 최근 수도권 인구 순유출 현상 초래, 주 요인은?

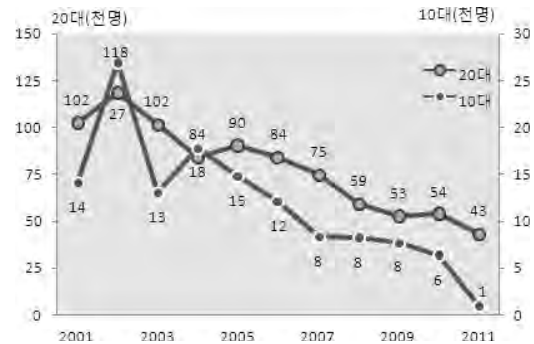
- 최근 10년간 2002년을 정점으로 수도권 인구는 순유입 감소 후 2011년 처음으로 순유출(통계청(2011) 자료)

- 수도권 인구는 1970년 통계작성 이래 계속 순유입을 보임. 최근 10년간 2002년을 정점으로 순유입규모는 지속적 감소 후 2011년 처음으로 8천명이 순유출
- 서울 인구는 순유출이 감소하다가 최근 2년간 11만명 수준으로 증가함. 경기 인구는 순유입이 감소하는 추세



- 10대와 20대는 순유입 감소 추세, 나머지 연령층은 순유출 증가 추세

- 최근 10년간 10대와 20대만 계속 순유입을 보임. 순유입규모는 감소하는 추세
- 10세 미만과 40~50대는 2007년부터, 30대와 60세 이상은 2008년부터 계속 순유출을 보임. 순유출규모는 증가하는 추세



3) 수도권의 지역경쟁력 저하

- GRDP 증가율의 저하(국회예산정책처 전망)

- 전국 실질 GDP는 2016~2020년 동안에는 3.4%, 2056~2060년 동안에는 0.9%로 떨어질 것으로 전망
- 노동공급량은 경제활동인구(특히 25세~49세) 감소로 유효노동공급량이 감소하고, 민간 소비증가율은 2016~2020년 4.9%에서 2056~2060년 1.9%로 감소할 것으로 예상되며, 고정투자증가율은 2016~2020년 5.3%에서 2056~2060년 1.7%로 감소할 것으로 전망
- 수도권의 GRDP 증가율도 동조화하여 지속적으로 하락할 전망

○ 세계 대도시권과 비교한 수도권 경쟁력 저하

- 2009년 동아일보 미래전략연구소-모니터그룹이 공동기획으로 세계 20대 메가시티 경쟁력을 분석한 바에 따르면, 서울-경인권은 종합순위 11위로 2급(2nd tier)의 선두그룹에 속함. 세부적으로 보면 경제적 번영은 10위, 장소매력도는 10위, 연계성은 11위
- 동아시아 경쟁 대도시권을 비교하면, 1급의 도쿄권, 오사카권에 비해 떨어지고, 2급의 상하이권, 베이징권에 근소하게 앞서고 있는 것으로 나타나나, 2012년 현재와 비교한다면, 상하이권이나 베이징권에 뒤처졌을 가능성도 있음.
- 서울연구원과 노무라연구소가 시행한 대도시권별 경쟁력 비교분석을 보면, 한국의 수도권은 인적·지식자원(대학학위보유자 비율, 특허출원건수), 경제구조(수출액 비중, 지식기반산업 비중), 공간인프라 자원(도로밀도, 항공여객량) 등 대부분의 경쟁력 관련 지표에서 일본의 대도시권에 비해 경쟁력이 취약한 것으로 나타남.

4) 경기도의 대(對) 수도권 정책은 규제 완화를 중심으로 전개

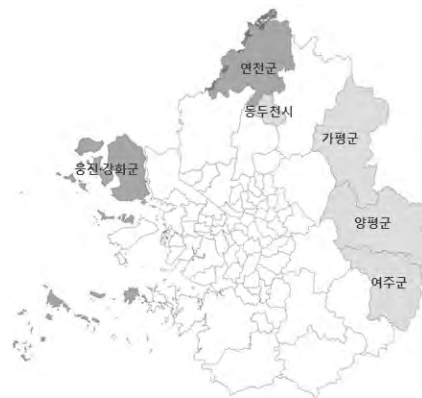
○ 역대 도정의 수도권 정책 초점

- 민선 1기 이인제 도정 : 수도권 규제 완화
- 민선 2기 임창열 조정 : 수도권 규제 완화(첨단업종 확대 및 외투기업 특례), 접경지역 지원법 제정
- 민선 3기 손학규 도정 : 수도권 성장관리, 수도권 규제 완화(첨단업종 확대 및 외투기업 특례)
- 민선 4, 5기 김문수 도정 : 수도권 규제 완화(공장총량제 해제, 대기업 공장도 공업지역 및 산업단지 내 입지 허용, 자연보전권역에 대학 입지 허용)

○ 최근의 경기도와 인천시의 수도권 규제 개선 요구

- 경기도 및 인천시는 인구감소지역이자 휴전선 접경·낙후지역인 용진군, 강화군, 연천군의 수도권 규제 제외 요구
- 2011년 12월 서울시장을 포함한 수도권 광역자치단체장들 역시 인천 강화, 용진군과 경기 연천군의 규제를 풀 것을 정부에 건의

- 수도권의 규제대상에서 제외시켜 주길 원하는 기초자치단체는 경기·인천에서 모두 7곳



〈수도권 규제 재조정 요구지역〉

3. 수도권의 역할

1) 수도권의 세 가지 역할

- 글로벌 메가경제권으로서의 수도권
 - 동북아 경제성장을 주도하는 핵심지역
 - 동북아의 물류, 금융, 첨단산업 중심 메가경제권 역할
- 국가중추 및 국민경제 리더로서의 수도권
 - 국가 중앙행정기능의 중심
 - 한국의 국가경쟁력 원천이자 기술개발의 거점지역
 - 국가의 가장 크고, 중요한 세수기반
 - 주요 기업의 근거지
- 2,500만명 주민의 터전으로서의 수도권
 - 일자리와 생활의 거점
 - 고차서비스 공급 시설의 근거지

2) 수도권 정비기본계획에서 부여된 수도권의 역할

- 수도권의 역할은 수도권 발전뿐만 아니라 국토균형발전의 역할자로도 규정
- 수도권 역할 강화를 위한 사업이나 프로그램 제시는 결여

〈일본 수도권의 사례 (국토교통성(2009), 「수도권 광역지방계획」)〉

○ 일본 수도권의 역할 정립

동아시아·세계의 선도권역으로서의 역할
– 세계에너지의 선도권역
– 에너지·환경 관련 기술-노하우의 선진지역
수도 중추기능을 가지는 권역으로서의 역할
– 일본 경제를 견인하는 성장엔진
– 다양한 정보발신, 정보교류를 추진하는 일본의 얼굴
– 수도 중추기능의 안전하고 지속적 유지
– 전국의 산업발전에 기여하는 거대시장
약 4,200만명의 다양한 사람들이 생활하고 일하는 장으로서의 역할
– 안전하고 안심되는 생활을 실현하는 권역
– 양호한 환경과 생활이 공생하는 아름다운 권역
– 풍요롭고 다양한 권역

○ 일본 수도권의 24개 광역적 연계 프로젝트

일본전체를 견인하는 수도권 국제경쟁력 강화	1. 국제 비즈니스 거점 강화 프로젝트 2. 산업 이노베이션 창출 프로젝트 3. 태평양·일본해(동해) 게이트웨이 프로젝트
인구 약 4,200만명이 생활하기 좋은, 아름다운 지역 실현	4. web(거미집) 구조 프로젝트 5. 소자고령화에 적합한 모든 사람이 살기 좋은 지역만들기 프로젝트 6. 利根川·荒川 맛있는 물 프로젝트 7. 가로·역사 도시계획 프로젝트 8. 농산어촌 활성화 프로젝트
안전하고 안심되는 생활이 보장되는 재해에 강한 권역 실현	9. 대규모 지진재해대책 프로젝트 10. 풍수해대책 프로젝트 11. 화산분화 재해대책 프로젝트
양호한 환경의 보전·창출	12. 지구온난화대책 프로젝트 13. 삼림·농지보전 추진 프로젝트 14. 南關東 물과 녹지 네트워크 형성 프로젝트 15. 수영이 가능한 東京湾·수환경 재생 프로젝트 16. 수영이 가능한 霞ヶ浦·수질정화 프로젝트 17. 순환형사회 형성 추진 프로젝트 18. 南關東 대기오염대책 프로젝트
다양한 주체의 교류·연계가 보다 활발한 권역 실현	19. 광역관광 교류 추진 프로젝트 20. 지역 간 교류·2지역 거주 추진 프로젝트 21. 北關東 다문화공생 지역만들기 프로젝트
수도권을 넘는 횡단적 지역 연계 실현	22. 富士箱根伊豆 교류권 프로젝트 23. 모두의 尾瀬를 모두가 지키고 모두가 즐기는 프로젝트 24. FIT(福島県·茨城県·栃木県の 市町村) 광역교류권 프로젝트

출처 : 국토교통성, 2009, 「수도권 광역지방계획」; 이기배, 2012, “수도권 광역경제권의 미래와 발전전략” 재인용

4. 수도권과 지방의 동반발전

1) 수도권의 세수 기여

○ 수도권에서 세수가 월등

- 소득, 소비 과세 등 총 세수의 80% 이상이 수도권에 편중
- 지방세의 지역 간 비중(2010) : 수도권 58.1%, 비수도권 41.9%

○ 지방소비세의 지역상생발전기금 출연

〈표 3-1〉 2012년 수도권 출연금 정산금 추계

(단위 : 천원)

구 분	'12년 출연금 계상 *	'12년 출연금 추계 * *	'12년 정산금 추계
합 계	334,048,050	340,581,609	6,533,559
서울특별시	164,241,000	162,038,081	△2,202,919
인천광역시	33,307,050	31,339,285	△1,967,765
경기도	136,500,000	147,204,243	10,704,243

* 2012년 수도권 자치단체 출연금 당초 예산

* * 2012년 기획재정부 부가가치세 세입예산에 기초하여 산출

2) 광특회계의 수도권-지방 연계협력 사업

○ 수도권 광역경제발전위원회의 연계협력사업

- 2010년도 수도권 광역 연계협력사업으로 ‘고용창출형 IMT산업 혁신클러스터 육성사업’, ‘지능형 로봇서비스산업 지원사업’, ‘한방약초 신시장 창출을 위한 광역적 연계협력 기반조성사업’ 등 3개 사업이 선정되어 총 60억원을 지원받음
- 2011년도에도 계속사업으로 48억원을 재지원받고, 신규사업으로 ‘소셜네트워크서비스에 기반을 둔 스마트프로덕트 신산업 육성사업’ 1개 사업이 선정되어 30억원을 지원받아 1차년도 사업을 추진
- 2012년도에는 최우선순위 1개 과제를 중앙에 제출할 예정

〈표 3-2〉 수도권 4개 광역 연계협력사업의 개요

사 업 명	사업기간(년)	참여지자체	주관기관	사업비
고용창출형 IMT산업 혁신클러스터 육성 사업	'10~'12	수도권(서울, 인천, 경기) + 동남권(창원)	경기과학 기술진흥원	<ul style="list-style-type: none"> 3년간 총사업비 : 154억원 국비지원 : '10년도 30억원, '11년도 25.5억원
지능형 로봇서비스 산업 지원사업	'10~'12	수도권 (서울, 인천, 경기) + 대구	인천정보 산업진흥원	<ul style="list-style-type: none"> 3년간 총사업비 : 103.5억원 국비지원 : '10년도 20억원, '11년도 15.5억원
한방약초 신시장 창출 을 위한 광역적 연계 협력 기반조성	'10~'12	수도권(강화) + 평창, 함양, 제천, 안동, 문경, 상주, 금산, 진안, 산청, 장흥, 영천	한국 농어촌공사	<ul style="list-style-type: none"> 3년간 총사업비 : 63.2억원 국비지원 : '10년도 10억원, '11년도 7억원
소셜네트워크 서비스에 기반을 둔 스마트 프로덕트 신산업 육성	'11~'13	수도권(경기, 서울, 수원, 안산), 부산, 경북	성균관대학교	<ul style="list-style-type: none"> 3년간 총사업비 : 180억원 국비지원 : '11년도 30억원

3) 서울, 인천, 경기의 지방 상생사업

- 서울시의 연계협력사업은 주로 행사성 사업이 중심
- 경기도는 손학규 도정 때 경기-충남 상생발전 산업단지 조성사업, 김문수 도정 때 경기-강원 상생발전 협약 체결(동계올림픽 지원협력 등), 황해경제자유구역 공동사업 등 추진

4) 일본 수도권의 지역 간 교류권 사업

- 앞서 살펴본 바와 같이 일본 수도권 광역지방계획은 수도권을 넘는 교류권 사업을 전개

수도권을 넘는 횡단적 지역 연계 실현	22. 富士箱根伊豆 교류권 프로젝트
	23. 모두의 尾瀬를 모두가 지키고 모두가 즐기는 프로젝트
	24. FIT(福島県・茨城県・栃木県の 市町村) 광역교류권 프로젝트

5) 수도권-지방 연대의 길?

○ 분권형 국가체제 형성

- 과감한 권한 이양을 통해 제주특별자치도 수준 이상의 자치 실현
- 도시계획 및 지역개발 권한 이양
- 재정분권 실현

〈표 3-3〉 국세-지방세 조정방안

구 분	세목	현행	조정(안)
국세의 지방이양	지방 소득세	- 과거 주민세 소득세할과 법인세할, 사업소세 종업원할 통합	- 국세 소득세 중 일정 과세표준 구간(6,000만원 이하)은 독립세화하여 지방으로 이양
	지방 법인세	- 도입되지 않음	- 법인세 총액의 일정분을 공동세화하여 국가와 지방으로 배분
	지방 소비세	- 부가가치세의 5% - 수도권과 비수도권지역에 따라 가중치를 적용하여 배분	- 부가가치세를 20%까지 단계적 인상 - 가중치 산정 시 인구분포를 고려하여 배분
지방세의 국세전환	취득세	- 부동산 취득에 대해 과세하며, 지방세 중 30% 정도의 비중 차지	- 국가의 부동산 정책으로 활용되어 지방세수 안정성을 저해하므로 국세로 이양
지방세목 확대	지역자원 시설세	- 舊 지역개발세와 공동시설세의 통합 • 舊 지역개발세 : 지역에 외부효과를 야기하는 시설(원전, 화력)이나 이용(발전용수, 지하자원) 등에 대해 과세 • 舊 공동시설세 : 건축물·선박 등에 과세	- 지방특성과 부존자원에 따라 선택적으로 과세할 수 있도록 「지방세법」에 과세대상 열거 - 화재 발생자 및 소방서비스 수혜자가 재원을 부담하는 구조로 개편

출처 : 이상대 외, 2012, “새 정부 출범과 국가과제·지역과제”, 경기개발연구원 이슈앤진단 제76호, p.22

— 조례 제정권한 확대

- 현재 우리나라는 지방정부의 조례제정 권한이 매우 협소
- 지방자치법 제22조(조례)를 개정하여 “지자체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”는 원칙을 완화시켜 지방정부의 조례제정 권한을 확대시킴으로써 국가적 과제와 지역적 과제의 업무수행력을 높일 필요

○ 수도권 경쟁력 제고·지방 균형발전의 투 트랙 추진

- 수도권-지방 동반성장협약 추진
- 수도권 스마트 성장관리 정책 : 수도권 광역 문제 해결
 - ▶ 일본 수도권의 광역적 연계사업과 같은 성격 필요
- 지방 맞춤형 지역발전전략 : 성장거점도시권 육성, 지방 중소도시 활성화, 낙후지역 생활서비스 개선 등
- 지역 간 재정이전 제도 정비 : 현 제도인 지방소비세의 지역상생발전기금을 폐지하고, 대신 전력에너지부담금, 물자원이용부담금 등 자원이용부담금제로 대체 검토
- 광역경제권 정책의 재검토와 발전적 대안 추진

○ 글로벌 메가경제권, 국가중추 및 국민경제 리더로서의 수도권 역할 강화

- 지방 광역경제권과 차별화된 역할을 강화하는 쪽으로 정책을 재정립하고, 국가적 인프라 투자는 지원
- 주요 국가사업은 국가세수 기여도, 국민경제 기여도를 평가하여 국가지원 결정
- 서울~세종시 신수도권 벨트 형성

주요 토론내용

김인희 : 권 교수님, 이 박사님 모두 구체적이고 실질적인 대안을 이야기해주셨다. 방향도 예전처럼 수도권·비수도권 갈등이 아니고 동반성장, 동반발전 또는 상생과 같이 해법을 모아가는 쪽으로 말씀하신 것 같다. 지금부터 궁금하신 것들을 자연스럽게 토론하는 것이 어떨까 싶다.

이상선 : 이상대 박사님께서 발제하신다는 말씀을 듣고, 마지막에 말씀하신 충남 GRDP에 대해 말씀하실 것 같아 반박자료를 준비했는데 가져오지 못했다. 이 박사님 발제자료를 보시면 세수 80% 이상이 수도권에 집중하는 이런 현재의 구조하에서, 충남의 외형적인 성장, 어떤 생산기제로서의 외형적인 성장부분에 대해서는 GRDP 같은 수치가 입증하기 때문에 일부 이해하지만, 실질적으로 개인소득이나 삶의 만족도는 충남이 전국에서 아래서 두세 번째이다. 왜냐하면 구조적으로 역외 유출하고 나면 실제 지역에 돌아오는 개인적 삶의 질과 연계되는 부분은 아주 최저점이기 때문이다. 외형적 성장과 전혀 연동되지 않는다는 것은 충남발전연구원이나 충남도에서도 각종 수치나 객관적 근거를 제시하고 있다.

상생협력방안이나 동반협약과 같은 것은 대단히 의미가 있는데, 동반협약을 할 수 있는 부분별로, 주제별로 각자 입장이 다르고, 아시겠지만 서울과 수도권이라 하면 서울과 경기와 인천의 입장이 각각 다른 것 같다. 경기나 인천 입장에서는 포화상태의 서울 때문에 어떤 피해의식을 가지고 있는 것 같은데 그런 부분에서 동반이라든가 상생을 해석하고 접근하고 이해하는 입장이 다 다를 것이다. 지역균형발전협의체는 13+13, 비수도권의 13개 시도지사와 13명의 국회의원으로 구성된 단체인데, 지난 2006년부터 나름 참여정부시기에는 활동하다가 이명박정부가 들어서면서 정치적 여건 때문에 주춤했었다. 충북 이시종지사가 공동의장을 다시 맡아 지역균형발전협의체 활동이 조금 활성화되려고 하고 있다. 특히 충청권에서 문제를 삼는 것이 수도권 수정법의 시행령 개정으로 인해 대학 캠퍼스 이전, 예컨대 미군공여지역이라든가, 인천대학이 나간 자리 등 오히려 지역에 있는 캠퍼스가 수도권으로 다시 전입하여 역외로 유출되는 부분에 대해 지역에서 상당히 문제의식을 가지고 있다. 충청권은 중부대학이나, 홍성에 있는 대학, 충북에

있는 영동대학, 공장총량제 문제 못지않게 인구집적요인이 있는 대학캠퍼스가 수도권으로 재유입되는 문제에 대해 상당히 위기의식을 가지고 있다. 만약 구체적으로 체감되는 이런 사안을 가지고 수도권과, 수도권하면 구분을 하긴 해야 하지만, 경기도, 인천과 비수도권의 13개 시도가 만나서 이런 구체적인 사안을 놓고 어떤 협약이 현실적으로 가능하겠느냐는 부분은 과제별로 입장이 다르다고 생각한다. 그래서 관념적인 협약에 의해 어떤 동일기반이 형성될지 모른다고 해도, 구체적인 과제 이슈로 분류해서 접근할 때는 상당한 지역 나름대로 인식의 차이가 있고, 판단의 차이가 있고, 가치판단의 차이가 있어 과연 가능할 것인가 하는 문제가 있다.

지금 정권초기에 지역에서 균형발전협약체 같은 움직임이 있는 것은 이명박 정부의 지난 5년 동안 초광역경제나 광역경제는 실속이 하나도 없었기 때문에 새로운 정부 출범에 앞서서 비수도권에서 균형발전과 분권에 대한 기대감을 가지고 이런 움직임이 있는 것이다. 이런 흐름은 큰 틀에서 동반성장이나, 이런 협약을 전제로 하고, 연구자 중심이든 어떤 형태로든, 개별적 주요 핵심사안에 대해 같이 논의할 수 있는 테이블이 있었으면 좋겠다. 과제별로 그동안에 이런 것조차 없었다. 서울연구원 상생연구센터에서 이렇게 할 수 있었던 계기가 사실은 저희가 균형발전운동과 분권운동을 2001년부터 해왔던 결과이고 지난해 총선과 대선을 목전에 두고 분권균형발전운동에 대해 다시 한 번 액션을 취해보자는 그런 합의하에 제2기 분권운동을 표방하면서, 마침 합리적인 사고를 가지고 있고 공감할 수 있는 박원순 시장이 등장하는 시점이기도 했다. 이런 문제에 대해 갈등이나 경쟁이 아니라 상생을 할 수 있고 동반을 할 수 있는 논의점을 찾아보자는 합의하에 논의가 진행되고 있는데, 아직 큰 성과는 없다. 하지만 확대해서 새로운 정권의 초기에 정권이 중재한다면, 수도권과 비수도권의 갈등적, 대립적 패러다임을 깰 수 있는 정치적 합의 기반과 그것을 뒷받침할 수 있는 실질적인 각 시도의 연구원, 시민운동조직 등을 중심으로 핵심현안에 대해 같이 마주앉아 해법을 찾을 수 있지 않겠나 싶다. 그래서 늘 반목과 대립의 구도로 보지 말고 국가성장이라는 대원칙의 합의가 이루어진다면, 단계적 접근 내지 과제중심의 접근을 한다면 뭔가 좀 지금까지 해왔던 방식보다는 나름의 성과가 있지 않을까 생각한다. 예컨대 접경지역, 낙후지역, 인천과 경기 7개 낙후지역에 대해 수도권 규제의 예외적인 원칙을 세워달라고 하는 부분은 사실 케이스별로 설득하고 이해를 한다고 하면 접점을 찾는 것이 불가능하다고 생각되지는 않는다.

수도권 대 비수도권이라는 대립구도라는 축이 형성되어 있기 때문에, 이 갈등구도가 파생되고 여기서 오는 낭비요인인 사회적 비용이나 부작용이 상당히 크다는 생각이 든다. 운동차원에서 본다면 동반성장이나 상생할 수 있는 큰 틀에서의 협약을 맺고, 정권 중재 하에 예컨대 수도권 정비법이나 대학의 문제, 공장총량제 문제 등 핵심 핫이슈에 대해 정말 진지하게 협약을 논의할 수 있는 그런 테이블이 만들어졌으면 좋겠다.

대체로 권 교수님, 이상대 박사님 말씀하시는 내용은 저희들이 잘 알고 있는 것이다. 10여년을 하다 보니 다 익숙한 내용이다. 이 박사님이 경기도의 입장에서 벗어날 수 없기 때문에 이런 차원에서 발제를 할 것이라는 것은 저희가 이미 예측하고 왔다. 이러한 내용들이 언제까지 이렇게 되풀이될 것이냐 하는 문제다. 운동하는 입장에서 보면 그런 궁금증이 있다. 이 박사님 내용을 보면 전에 다른 분들과 토론도 해보고 했지만 나름 상당히 진전된 입장을 가지고 계시구나 하는 차원에서 반갑기는 했다.

김홍철 : 제가 데이터를 가지고 있거나 근거를 가지고 있지는 않지만 권 교수님께서 발표하셨던 내용 중에서 몇 가지 의문점들을 말씀드리고 싶다.

우선 수도권정책의 전환을 말씀하시면서 수도권규제방식의 전환을 제안하셨다. 그것은 공장총량제를 해제하고, 수도권 지역에 대한 경제적 규제를 강화하자는 것이다. 전체적으로 보면 수도권과 지역의 동반성장, 상생발전을 기조로 수도권정책이 바뀌어야 된다고 말씀하신 것은 이해되는데, 실제 이렇게 규제방식이 바뀐다면, 오히려 수도권에 더 많은 산업경제가 집중되고, 지역에는 어떤 지역발전의 효과 같은 것들이 돌아갈 수 있을까 하는 것이 상당히 의문시된다. 예를 들어, 수도권지역의 경제적 규제를 강화한다는 것은 약간 타협적인 방식이라고 본다. 입지규제나 행위규제로서 원천적으로 할 수 없게 만드는 것은 어려우니까, 그것을 이제 경제적인 수단으로 바꾸는 것이 아닌가 그렇게 이해가 된다. 그렇기 때문에 저는 경제적 규제에 한계가 있다고 보는데, 이것을 아무리 강화한들, 수도권으로 들어오고자 하는 그 많은 이해집단, 기업들을 막는 효과는 없을 거라는 생각이 든다. 두 번째로는 그렇게 해서 받는 과밀부담금은, 사실 수도권 시민과 수도권의 피해가 전제되어야 하지 않겠는가? 이는 과밀에 대한 부담금이기 때문이다. 부담금 명칭을 바꾸고 말고의 문제가 아니고, 어쨌든 수도권으로 들어오는 것을 전제로 받는 돈이라면, 그 과밀부담금은 수도권이 받는 피해, 환경적인 피해든 삶의 질 악화이

든, 이것을 감수하고 받는 것이기 때문에 당연히 그렇게 써야 한다. 수도권과밀 피해를 개선시키고 해소하는 데 쓰여야지, 그것의 60을 수도권에 쓰고 40을 지역에 상생발전기금으로 쓴다는 것은 과밀부담금의 원래 취지나 목적에 맞지 않는 것이라고 생각한다.

또 하나는 공장총량제를 폐지한다면 더 큰 문제는 수도권으로의 기업이전 내지 집중이 견잡을 수 없을 것이라는 생각이 든다. 예를 들어, 현재 수도권 내에서 수도권뿐만 아니고 5개 권역, 4대강 내지 4대강 수계지역에서 수질오염총량제를 실시하고 있다. 수질오염총량제는 기본적으로는 수질 개선을 의도하고 있지만 사실 이 제도 때문에 기업의 입지 허용이 많았다. 오염총량이 허용하는 한계 내에서 기업들을 받아들이고 적절하게 관리하면 된다는 것이 전체적인 지자체 입장이기 때문에 한강수계만 하더라도 이것을 기조로 해서 많은 기업이 들어와 있고 그렇게 유용이 되고 있다. 이런 상황에서 오히려 공장총량제를 규제한다고 하면 수질오염총량제 등이 악용되면서, 악용이라기보다는 지자체가 활용하면서 더 많은 기업을 불러들이게 된다. 이 때문에 요즘 같은 경우는 환경오염처리기술이 발전하면서 계속 입지가 허용되는 기업의 범위나 수준들이 계속 완화되고 있다. 그런 것으로 보면 오히려 공장총량제는 강화돼야 할 성격인 것 같은데, 오히려 공장총량제를 폐지하자고 하는 것은 지금의 법제도가 만들어내고 있는 상황으로 보면 약간 좀 반대되는 제안이 아닌가 하는 생각이 든다.

그리고 산업용지 개발권한의 지방이양 같은 경우는 큰 틀에서 전적으로 동의한다. 많은 권한이 지자체에 이전되고 지자체가 실질적인 판단을 하는 것은 동의를 하는데, 그 내용에서 용지전용은 조금 다른 측면일 수도 있다. 용지를 산업용지로 개발하는 데 있어 모든 권한을 지자체에 주는 것, 즉 개발제한구역이나 농지를 산업용지로 적극 활용할 수 있게 하는 것은 현재 산업적 경제적 측면에서 지역발전, 지역상생의 문제가 아니라 식량안보의 문제나 농업의 문제측면, 환경적인 측면에서 보면 이렇게 허용하는 것이 타당한 것인지에 대해서는 조금 더 많은 토론이 있었으면 좋겠다. 제가 이 부분을 잘 몰라서, 데이터를 보고 말씀드리는 것은 아니지만, 그런 생각이 든다.

또 한 가지는 권 교수님께 드리는 질문인데, 수도권관리정책의 목표나 내용에서 조금은 이야기해야 할 것들이 많다고 생각한다. 예전에 수도권관리정책이나 수도권과 비수도권의 동반성장관계를 이야기하면 대체 어디서부터 어디까지가 수도권정책이고, 어디서부터 어디까지가 논의되어야 할 내용인지 어떻게 생각하면 1부터 100까지가 다 인거

고, 또 어떻게 생각하면 경제적이고 산업적인 많은 것이 들어가 있고, 입지의 문제나 이런 것들도 많이 이야기하고 있다. 그래서 현재의 상황에서 보면 수도권관리정책 내지 수도권의 문제를 이야기할 때, 정확하게 범위나 내용들이 어디서부터 어디까지 이야기해야 할지, 전문가들과 연구원들의 연구내용으로 거칠지만, 범위가 조금 더 이야기되었으면 좋겠다.

두 번째로는 관리목표에 대해서는 합의가 필요하다고 생각한다. 수도권에서 만들었기 때문에 수도권의 계획이 아니고 수도권관리목표라는 것을 수도권의 기업뿐만 아니고 다른 비수도권 지역에서 인정하는지, 이해를 하는지 알 수 없지만, 저는 오히려 수도권관리 내용이 좀 더 정확하게 설정되고 그다음에 설정된 내용 안에서 수도권관리목표가 합의된다면 조금 더 구체적인 것들을 논쟁하고 이야기할 수 있지 않을까 하는 생각이 있다.

그런데 이 부분은 좀 원론적인 측면이어서 가능할지 안 할지는 모르겠지만, 어쨌든 정책적인 측면에서 보면 수도권관리정책이라는 것이 뭐냐고 했을 때, 또한 관리목표라는 것이 대체 어디까지가 서로 합의될 수 있고 인정할 수 있느냐 했을 때, 그런 것들이 합의과정을 만들어 내고 합의내용에 대해서 서로가 인정할 수 있는 틀을 만들어내는 것도 중요하다고 생각한다.

그리고 이상대 박사님께서 말씀해주셨던 내용 중에서 한 가지만 말씀드리면, 저도 이제 환경단체에 있기도 하고 균형발전지방분권전국연대라는 틀내에서 균형발전에 대해 많이 이야기하고 있고 실제 저희단체 활동들이 그렇게 많이 진행해왔었는데, 수도권 단체입장에서 건드리면 움찔하는 부분 중의 하나가 수도권 내 지역격차이다. 이것을 수도권과 비수도권의 틀로, 대립으로 보기 때문에 수도권 내의 지역격차를 인정하는 순간에 규제완화라든가 많은 이야기를 할 수밖에 없다. 그런데 현실적으로 보면 수도권 내에서 지역격차가 있는 것이 사실이고, 그것이 생각 이상으로 많은 주민 간에 폭발적인 요구들과 결부되어 있다. 분명히 그런 부분이 있다고 보는데 수도권 내에서는, 비수도권 차원에서든 수도권과 비수도권의 격차문제나 균형발전도 한편으로는 중요하게 이야기해야 하지만 동시에 수도권 내에서 지역격차를 어떤 식으로 해결할지 구체적인 대안이 없으면, 제도적으로 선택을 할 수밖에 없는 상황이다. 그래서 제 생각으로는 이것이 방향적으로는 어떨지 모르겠지만 작년에 몇 개 지자체가 이야기했던 우리를 수도권대상지역에

서 빼달라는 요구로 가는 것이 맞는 것인지 아니면 수도권이라는 틀은 그대로 담아내되 규제를 완화하는, 예외적인 규제를 적용시키는 것이 맞는 것인지, 방향적으로는 뭐가 맞는지 모르겠다. 하지만 한 가지 분명한 것은 수도권 내 지역격차에 대해 비수도권 지역에서 같이 고민을 안고 뭔가 적절한 대안을 제시하지 않으면 그냥 무시하거나 설득으로 넘어가기에는 지금 상황은 너무 가파르게 와있다.

이것과 연동해서 또 하나 드는 생각은 세종시가 들어섰고 많은 정부기관이 이전하면서 수도권의 범위와 역할에 대해 같이 이야기해야 할 부분들이 새삼 떠오른다. 수도권의 역할은 합의된 내용으로 역할비중을 두면 되겠지만 수도권 범위에서, 예를 들어 광역경제권에서 규정하고 있는 수도권 틀이라는 것이 수도권관리정책의 틀인 것이냐는 것과 지금의 수도권과 세종시가 들어서 있는 그곳에 적용되는 수도권관리정책이라는 것은 어떤 식으로 차별성을 가지고 올 것이냐, 어느 쪽은 키워주고 어느 쪽은 낮출 거냐, 관리할 거냐, 아니면 같이 키워나가야 되는 거냐는 부분들까지도 담고 있다. 따라서 수도권이라는 개념규정이나 범위나 역할에 대해 조금 더 예전과는 다른 틀로서 전문가들의 연구작업과 전문적인 논쟁이 필요하겠다는 생각이 든다.

권오혁 : 수도권정책을 총량규제에서 경제적 규제로, 결과적으로 이런 타협적인 방식이 수도권집중을 심화시킬 가능성이 있지 않느냐 이런 말씀을 해주셨는데, 그것은 경제적 규제를 얼마만큼 하느냐의 문제이다. 저는 경제적 규제를 공장에 대해서만이 아니라, 전체적으로 용량이 늘어날 때는 상가, 빌딩, 주택 수준까지 다 적용하자는 것이고, 그 규모를 현재의 수준보다 훨씬 더 높이자는 것이다. 저는 이미 수도권 집중을 해결할 실마리가 잡혔다고 본다. 여기서 조금 더 적극적으로 더 분산할 필요가 있다. 그래서 수도권도 편리하고 쾌적하고 세계적인 도시로서 삶의 질의 수준을 높이자는 의도를 가지고 있다. 과밀부담금은 전 세계 주요도시와 대도시들이 적용하는 방식으로 보고, 과밀부담금을 지방에 이전해주는 것이 타당하냐는 말씀이 있었는데 지금도 사실은 하고 있다. 균특회계의 수도권과밀부담금은 지방으로 이전되고 있다. 아까 제가 그림에서 설명하면서 지방이 발전해서 인구나 산업을 유치하게 되면 수도권이 분산되고 결과적으로 수도권의 삶의 질이 올라간다고 했다. 즉 평균 편익이 올라가기 때문에, 결국 수도권 사람들도 혜택을 본다는 얘기다. 저도 사실 서울에서 오래 있었는데 누가 좀 나가줬으면 좋겠

다는 생각이 들 때가 있다. 특히 여름에 많은 사람이 휴가를 가서 텅 빈 서울시내에서 ‘이렇게 좀 살면 안 되겠느냐’고 생각했다. 어쨌든 저는 그렇게 해석한다.

이상대 : 과밀부담금의 사례가 있는가? 4대문 안 혼잡통행세와 다른 혼잡통행세는 교통혼잡세의 개념으로 대도시 집중을 방지하는 수단은 아니다.

권오혁 : 해외에서는 많이 찾아볼 수 있다. 어쨌든 이 방식은 수도권전체로 확대하고 모든 건물에 대해 다 적용하는 방식으로 해서 결과적으로 수도권집중이 완화되는 것이 아닌가? 공장은 들어와야 할 공장이 있다. 왜냐하면 수도권의 IT산업 이런 것들이 들어와야 하는데, 총량제에 의해서 밀어내고... 시장원리에 의해서 꼭 필요한 것들이 들어와야 한다. 이 과정이 제대로 되지 않는다는 생각이 든다.

산업용지가 있는데 지방이전했을 때 무분별하게 특히 농지전용 문제를 말씀해주셨는데, 산업입지가 많이 달라졌다. 과거에는 그냥 저기 여천공단, 포항이라든가 이런 식으로 갈 수 있었던 것은 대규모 생산라인 같은 것들은 그 자체가 규모의 경제가 있고, 집적경제를 스스로 창출할 수 있었기 때문에 가능했다. 지금 유연적 생산방식은 굉장히 복잡한 네트워크에 의한 생산방식이다. 그것은 관련기업들끼리 모일 뿐만 아니라 거기에 있는 복잡한 서비스들과 연계된다. 거기다 R&D까지 연계된다. 그런데 보면, R&D나 복잡한 서비스는 수도권에 굉장히 많이 유입되고 있다. 이런 정도가 되고 있어서 지방은 기업입지로 굉장히 불리해지고 있다. 그래서 지방에 대도시권을 적극적으로 활용해야 하는데, 아까 이 박사님이 말씀하셨는데 성장거점들이 밖으로는 이것저것 규제가 다 묶여 있다. 부산경남지역에서도 부산 역내에 산업용지로 쓸만한 곳이 아무 것도 없다. 저기 골짜기에 입지할 수가 없고, 오늘날의 기업들과 젊은 청년들이 그런 곳으로 나가려고 하지 않는다. 부산은 아침에 들어오는 쪽이 아니라 나가는 쪽이 엄청 막힌다. 대도시 인근에 산업용지를 공급해줘야지, 농지로 계속 묶고 있어야 하는가? 그린벨트도 마찬가지로 수도권은 제외하고 우리나라는 지금 산지 70%가 그린벨트다. 왜 농지만 그린벨트로 해야 할까 하는 생각이 든다. 식량문제도 있긴 하지만 어쨌든 지방민은 농업으로 살 수는 없다. 농업은 우리나라 GDP의 3%도 안 된다. 앞으로 계속 줄 것이다. 미국도 2%밖에 안 된다. 거기에 일자리를 못만든다. 지방민들이 그것을 보존하기 위해서 있을 수는 없다.

가장 좋은 방법은 어쨌든 산업여건을 제공해주야 지방에도 세계의 기업들을 끌어들일 수 있다. 이것도 안해주고 저것도 안해주면서 좋은 기업들을 끌어오라고 하는데 어떻게 끌어올 것인가? 그래서 그런 측면에서 지방에 좀 더 적극적인 지원을 해줄 필요가 있다. 그 중에서 입지는 굉장히 중요하다.

그다음에 수도권의 범위문제와 수도권의 관리목표에 대해서는, 수도권에도 수도권정책연구소가 있어야 한다. 서울연구원도 있고, 경기개발연구원, 인천발전연구원도 있지만, 총괄하는 또 하나의 아이디어뱅크가 있어서 부분적으로는 좀 조절하기도 하고, 연구도 제안하는 곳이 필요하다. 미국의 MPO(Metropolitan Planning Organization), SCAG, ABAG 등과 비슷한 것들이다. 종합적인 관점에서 정치적 뱅크가 있어야 하는데 그것이 잘 안 된다.

수도권의 범위는 일단 3개 시도라고 생각한다. 왜냐하면 3개 시도는 우리나라의 인구만 해도 절반을 가지고 있다. 2천5백만명이다. 서울을 플랫폼의 중심으로 해서 강력한 정책이 되어야 한다. 여기서 부분적으로 조금씩 늘려가는 지역들로 충청도 등이 있는데, 핵심은 서울이 우리나라의 모든 가치와 모든 인력과 모든 기능을 장악하고 있다는 것이다. 핵심은 다 여기 와있다. 그리고 서울메트로폴리탄이 경기도와 인천인데 그쪽으로 부분적으로 분산돼 있는 정도에 불과하다. 우리나라에서 파워엘리트들 300명 뽑았다. 지방은 10명도 안 된다. 분야별, 교육기관, 대학기구, 산업부분이든 벤처기업이든 연예인이든 스포츠스타든 아무도 없다. 이런 플랫폼은 전 세계에 없다. 이것은 일정정도의 성장관리를 통해서 가능하다. 특히 성장관리에 대해서 마지막으로 꼭 말씀드리고 싶은데, 전 세계적으로 대부분 도시가 강력한 성장관리를 해오고 있다. 케임브리지에 제가 좀 살았었는데 케임브리지도 도시인구 10만명밖에 안 되지만 엄청난 성장관리를 해서 기업을 하나도 안 받는다. 주민들이 다 반대를 하기 때문이다. 저는 문제가 있다고 생각하지만, 그렇게 해서 그 지역민들의 후생을 높이는 전략을 쓰고 있는 것이다. 한국의 수도권은 왜 그러지 않는 걸까? 혼잡, 환경악화 등 이런 차원에서 그렇게 하지 않는 것은 굉장히 아쉬운 일이 아닌가 싶다.

이상대 : 수도권 내 접경지역의 지역격차를 완화해야 한다. 역대 지사들이 수도권 내 지역격차 완화에 많은 노력을 했다. 예를 들면 동북지역 시군마다 특별사업을 만들어

50억을 쏟아 부었다. 이번에 경기도 지역균형발전조례가 통과되어 100억 내지 150억 정도씩 투자할 것이다. 그런데 우리는 어떤 발전지역을 규제해가지고 낙후지역을 끌어올리자 그런 생각 안 한다. 실현될 수도 없다. 수도권정책은 계속 문제를 제기하는 논리를 개선하는 데 신경을 써야 한다.

이상선 선생님이 말씀하신 과제별로 일괄타결하는 것은 어렵다. 과제별로 한다면 협약체결 같은 것이 가능하지 않나 싶다. 사실 대학문제는 지사님이 인천시장님도 마찬가지고 대학유치에 노력을 하고 있긴 하지만, 사실 저는 내심 탐탁치 않다. 대학이 없기 때문에 들어가긴 해야 하지만 수도권에 대학 개수가 적어서, 학생이 적어서 문제가 된다고 생각하지는 않는다. 그래서 선별적으로 키워야 한다. 자꾸 많이 받아들이는 것은 답이 아니다. 경기도에 차라리 예를 들면 경기공과대학, 아시아공과대학, 이런 식으로 하는 것이 답이지, 지방에 있는 대학들의 이전은 답이 아니다. 그 대학의 경쟁력 강화 등은 오히려 관리하면서 왔어야 하지 않느냐 싶다. 오히려 그런 것들을 중앙정부의 교육부, 경기도가 관리해야 한다.

이상선 : 그 문제가 지역에서는 예민한데 사실 총량적으로 계산을 해봐도 그런 부분은 잘못됐다고 생각한다. 사실은 이 박사님처럼 합리적 해법 방안을 가지고 지역과 대화해서 한 번 통 크게 양보를 한다면 훨씬 더 새로운 무엇을 던질 수 있는 계기가 만들어지지 않을까 기대한다. 정치적 해법이 충분히 가능하지 않겠느냐 싶다.

이상대 : 수도권의 범위 부분에서, 국토해양부가 고민을 하고 있는지 모르겠는데, 연구를 해서 세종시 주변을 어떻게 할거냐에 대한 방법을 찾아야 한다. 우리나라 3대 난개발지역인 화성, 당진, 김해도 상당히 난개발지역이다. 관리가 되면 좋겠다. 수도권의 범위가 어디까지인지, 그리고 중앙정부가 어디까지 정책적으로 관리할 것인지 논의가 되어야 한다.

사실은 용진, 강화, 영천을 수도권의 범위에서 빼달라고 세계 나오는데 그건 좀 오버하는 거다. 규제에서 빼달라고 해야지, 수도권에서 빼달라고 하는 것은 말이 안 된다. 규제가 문제인 거다. 왜냐하면 항상 정책을 할 때는 공간적 범위를 다루기 때문이다. 그런데 일단은 세계 나가자 해서 그렇게 간다. 수도권정책이 정상화된다면 그때는 우리를

넣어주십시오 할 것 아닌가? 그래서 기본적인 생각은 규제를 개선해야지 수도권범위에서 빼자는 것은 개인적으로 동의하지 않는다.

김홍철 : 권오혁 교수님께서 설명해주셨던 부분에서 하나만 더 말씀드리면, 산업단지 입지에서 농지를 사용하는 부분은 저도 교수님의 말씀에 동의한다. 그러나 한편으로는 요즘 유행이 될지 아니면 실제 상황이 그렇게 가고 있는지 모르지만 도시농업을 많이 이야기하고 있다. 이게 단순한 일부주민과 일부단체들의 활동 수준이 아니고 실제 대도시라는 공간이 그런 활동과 그런 공간을 요구하고 있는 것이다. 하지만 상황과 시대 흐름으로 보면 농지를 산업단지로 절대적으로 이용할 수 있게끔 하는 그런 제도나 틀을 만드는 것은 제가 볼 때는 조금 더 고민이 필요하지 않겠느냐 하는 생각이 든다.

또 한 가지는 첫 번째 말씀하셨던 수도권규제방식의 전환방식에 대해서다. 결국 교수님 말씀은 수도권으로 들어오는 기업, 공장들을 시장의 원리에 맡기자고 하는 것인데, 그러면 단순한 개념으로 보면 과밀부담금을 부담할 수 있거나 그럴 수 있는 사람과 기업과 개발업자와 같은 사람들은 수도권에 남게 될 것이고, 실제 없는 사람들은 수도권에서 나가야 될 거고, 그만큼 허용이 안 된 사람들은 나가야 될 거다. 그것을 감당할 수 있는 집단이나 기업과 기관들만 남을 텐데, 그게 정상적인 도시냐는 생각이 든다. 제가 보기에는 상당히 정의롭지 못한, 특혜받은, 있는 사람들만의 공간이 될 것이다. 이 말은 개념적인 측면에서 그렇다는 것이다.

다른 한 가지는 이전에 시장의 원리에 맡겨서는 수도권이 제대로 관리되지 않기 때문에 제도적인 규제를 하려고 했던 것이 아닌가? 입지규제 등이 그렇다. 그렇다면 경제적인 규제의 정도의 문제가 아니라, ‘더 세게 규제를 한다면 안 들어올 거다’는 문제가 아니라, 이미 그것을 넘어섰다고 본다. 규제수단 정도의 문제로는 저는 들어오는 것을 선별하거나 막을 수 없다고 보기 때문에 오히려 공장총량제를 폐지하고 시장의 원리에 맡기자고 하는 것은 여전히 어렵다고 본다.

이러한 내용은 5+2 광역경제권 구상으로 보면 수도권의 경제적인 특성들을 전제로 하고 있는데, 그것을 무시하고 다 들어오게끔 받아들이자는 것과 논리적으로 보면 같은 맥락이다.

그리고 만약에 광역경제권 구상에서 계획하고 있는 업종과 기업과 공장에 대해 선별

적으로 심사를 통해서 과밀부담금을 세계 매기더라도 들어오게끔 하자 하면 그런 과정들을 논의해 볼 수 있다. 하지만 이미 5+2 광역경제권 구상에서 지역별로 특성화 발전 구상을 하고 있고 기업들에게 이렇게 움직여라 하고 있는데 시장의 원리에 따라 돈 있으면 들어오라고 한다면 논리적으로 맞지 않는다는 생각이 든다.

지영철 : 거시적 이야기를 좀 한다면, 전반적으로 산업, 기업, 지역발전, 여기에 플러스해서 실제로 지방에 살면서 느끼는 것인데, 삶의 질, 구체적인 질, 교육이나 보육, 의료가 굉장히 열악한데 이런 부분이 같이 맞물려서 발전된다는 내용이다.

수도권 중심, 수도권과 지방을 나누고 싶지는 않지만, 보완적인 측면에서 수도권경쟁력이나 수도권관리성장 이런 측면이, 예를 들면 교육적인 측면에서 보면, 물론 영역은 다 다르다. 경제, 행정영역, 교육영역, 철학이나 이런 가치, 방향은 다 다르겠지만 핀란드 교육이 아시다시피 세계경쟁력 1위인데 실제 아이러니하게 내용으로 보면 상호공존, 균형에 맞춰져 있다. 이런 것에 좀 빚대어 보면 균형발전중심의 동반성장, 상생발전은 이런 큰 틀에서 나가야 하지 않을까 생각한다.

미시적이긴 한데 권 교수님이 이명박 정부의 정책에 대해 평가를 한 것 같다. 특징 및 한계라고 되어 있는데 저는 그것이 한계가 아니라 오류라고 생각한다. 경제개발, 이런 것들도 실효성 없고, 대부분이 균형발전, 지방분권정책을 한 것이 평가되고 있다. 상대적으로 참여정부에서 시행했던 정책들이 오류라고 하였는데 이건 오히려 한계가 아닌가 싶다.

김정욱 : 용어자체가 지방이라는 용어를 많이 쓴다. 수도권과 지방, 서울과 지방. 사실 서울 올라간다, 지방 내려간다, 이런 표현 많이 쓴다. 저도 춘천에 사는데 서울보다 위도도 높다. 그런데 그런 말 쓴다. 지방용어에 대해서는 가려서 쓰는 것이 어떤가 싶다. 오히려 지역이라는 용어가 낫지 않나 하는 생각을 해본다. 아까 권 교수님께서 말씀하셨던 것처럼 수도권관리에 관한 어떤 기구가 필요하다고 하셨는데 저도 이 점에 동의하고 수도권이나 지역별로 어느 정도의 차이가 있기 때문에 적용할 수 있는 기구는 필요하다. 그런 기구가 수도권관리정책을 하기 위해서는 수도권뿐만 아니라, 지역의 비수도권에 있는 관계자들도 같이 참여해서 바람직한 수도권관리정책을 만들었으면 한다.

권오혁 : 저도 비슷한 의견이다. 서울연구원에서 이런 전향적인 생각을 하고 있고 가능성이 있고 희망적으로 생각한다. 다만 이제 수도권에서 지방의 상황에 대해서 좀 더 냉철하게 이야기할 필요가 있다. 예를 들면, 우리나라 법무법인, 회계법인, 광고기획사 30대 이상 기업들이 다 서울에 있다. 부산에 한 개도 없다. 과거에는 좀 있었는데 다 없어졌다. 영화사, 100대 영화사 다 서울에 있다. 부산에는 100대 영화사, 영화사가 이제 없는 것 같다. 영화와 관련된 것은 아무 것도 없다. 제가 전에 보니까 100대 벤처기업이 다 수도권에 있다. 다는 아니고 97개인가 있다. 그러니까 미래성장사업이나 핵심적인 기술기업이나 이런 것들은 다 서울에 있다. 대기업의 생산라인이 지방에 유치되어 있는데 그것도 요즘에 특히 기계, 금속 부분의 경쟁력은 끝날 때가 되었다고 보인다. 그리고 일부 정부출연연구기관들이 이전한 것뿐이지, 서울이 그 모든 문제와 가치와 핵심을 다 장악했다. 그것이 수도권이고 서울메트로폴리탄에어리어다. 그래서 세종시가 새로운 수도냐? 아니다. 행정적으로는 그렇지만 지금 이야기하는 것은 서울메트로폴리탄에어리어다. 세종시는 서울메트로폴리탄에어리어가 아니라 행정수도다.

수도권이라는 용어가 지금 약간의 혼란을 주고 있어서 그렇지, 이중에서도 어디냐면 서울에서 출퇴근이 가능한, 서울 도심으로부터 대략 60km이내에 2,000만명 이상이 다 들어가 있는 거다. 이것이 서울메트로폴리탄의 핵심이다. 그런데 그것이 과연 한국의 경쟁력인가, 한국을 앞으로 먹여 살리는 동력이고 자원인가에 대해서는 우리가 심각하게 생각해야 한다. 제가 볼 때는 앞으로 집적으로 인한 불경제, 그로 인한 삶의 질 저하, 그로 인한 많은 고통들 같은 것들이 중요한 문제가 된다. 무엇보다 수도권이 누가 와서 살아도 행복한 그런 곳이 되어야 하고 마찬가지로 지방도 그렇게 되어야 하는데, 지방을 살리는 길이 마구 분산하는 방법은 아니다. 지방의 핵심적인 중추도시들을 전략적으로 육성할 필요가 있고, 그다음에 중소도시들을 개발해야 한다. 그런 측면에서 지방에 소위 중추도시로 갈 수 있는 거점도시로, 이런 것들이 새로운 기회를 얻을 수 있도록 산업공간도 제공해야 하는데, 아까 전에 말씀드린 법무법인이나 회계법인, 광고기획사, 벤처기업 이런 것들이 왜 지방에서 다 붕괴되고 있을까, 그 이유는 지방에 생산기업이 없기 때문이다. 그러니까 이것이 기업서비스이고, 사업서비스인데, 사업이 없고 기업체가 없으니까 다 서울로, 특히 소프트웨어 같은 부분이 다 서울에 집중되어 있다. 일단 핵심산

업체들을 구체화할 수 있는 그런 시작을 해야 하기 때문에 제가 아까 발표할 때에 다소 하드웨어적인, 다소 산업쪽에 치우쳐져 있는 그런 것들을 우선하자고 제안을 한 것이다.

이상대 : 파리에서 가장 먼 곳까지 종단을 하자. 스페인에서 히레데 산맥까진데, 그 지방에 캐피털이 있다. 캐피털이 있을 수 없지 않은가? 그 지방에 캐피털이 있다. 저는 분권없이 안된다고 본다. 지방분권과 균형발전, 그래서 지방분권균형발전연대, 그것은 같이 붙여서 해야 한다. 잘 가고 있다.

실제로 세종시에 가니까 자문회라든지 정책 쪽의 그런 것들이 개편되었다. 그 전에는 서울에 있었으니까 서울과 수도권에 있는 사람들이나 교수들이 주로 참석하였는데 이제는 거리가 머니까 대전충청권의 교수들이 바빠졌다. 그러니까 의사결정이 그전의 수도권 중심에서 달라지고 있다. 물론 지금 세종시는 사실 중앙부처를 그쪽으로 이전했기 때문에 분권, 권력의 분권측면에서는 별로 달라질 것이 없다. 그렇지만 이것을 앞으로 시도별로 합쳐서 광역경제단위가 되어야 할 것이다. 예를 들어 부산동남권, 광주전남권 같은 식으로 돼버려서 중앙에 오지 않고 웬만하면 결정되고 돈도 돌아가고, 이렇게 되면 서울로 올 필요가 없고 분권도 되는 것이다. 그런데 그냥 단순히 분권을 하면 아까 말씀드린 재정격차 때문에 어렵고 그런 보조장치는 있어야 된다. 그것을 만들면 되는 거다.

지방지역에 투자할 때도 거점투자를 하자. 노무현 정부의 가장 큰 실패가 바로 이 부분이다. 그 지역에 가서는 효율성 있게 투자를 해야 하는데, 똑같이 분산시켜버렸으니까 그게 안 되는 거다. 그래서 지방에는 거점투자를 하고 나머지 부분은 내셔널미니멈 개념으로 하자.

무너지고 있는 의료 같은 부분들은 어떻게 할 것인가 생각해야 한다. 명문고가 있는 것이 지방발전에 도움이 된다고 생각한다. 그런 것이 없으니까 안 되는 거다. 진주고, 성천고, 광주고가 있어야 서울에 대적을 할 것 아닌가 싶다. 그런데 어떻게 대적을 하나? 경기도는 인구가 1,250만명이니까 우리나라 총 인구의 1/4 정도를 차지한다. 1/4 정도 되는데도 좋은 대학에 보내는 비율은 10%밖에 안 된다. 왜냐하면 경기도도 교육경쟁력이 없으니까 중학교 2, 3학년이 되면 서울로 들어가 버리기 때문이다. 따라서 그것을 경

쟁력 있게 키우고, 최소기준을 마련해서 가야 하는데 그게 안 되니까 지역도 거점투자방식으로 가자. 방향을 잡아야 한다.

김인희 : 오랜 시간 토론해주셔서 감사하다. 오늘 권 교수님과 이 박사님이 제안하신 부분들이 많은 고민에서 나온 것이고 일부 논쟁의 거리는 되지만 같이 이야기하고 수정하고 조정하면 좋은 안이 될 것 같다. 나중에 종합토론회할 때 다시 한 번 여쭙보겠다. 4차까지는 이렇게 하고 5차는 좀 중요한 이슈나 쟁점을 모아서 종합토론회를 하고 책자를 내는 그런 계획을 갖고 있다. 3회 내용에 대해서는 아까 말씀하신 분권과 균형발전의 관계, 내용을 중심으로 진행하겠다.

제4장 지방분권과 지역균형발전 정책

분권화의 정치경제 : 조화와 협력의 거버넌스
주요 토론내용

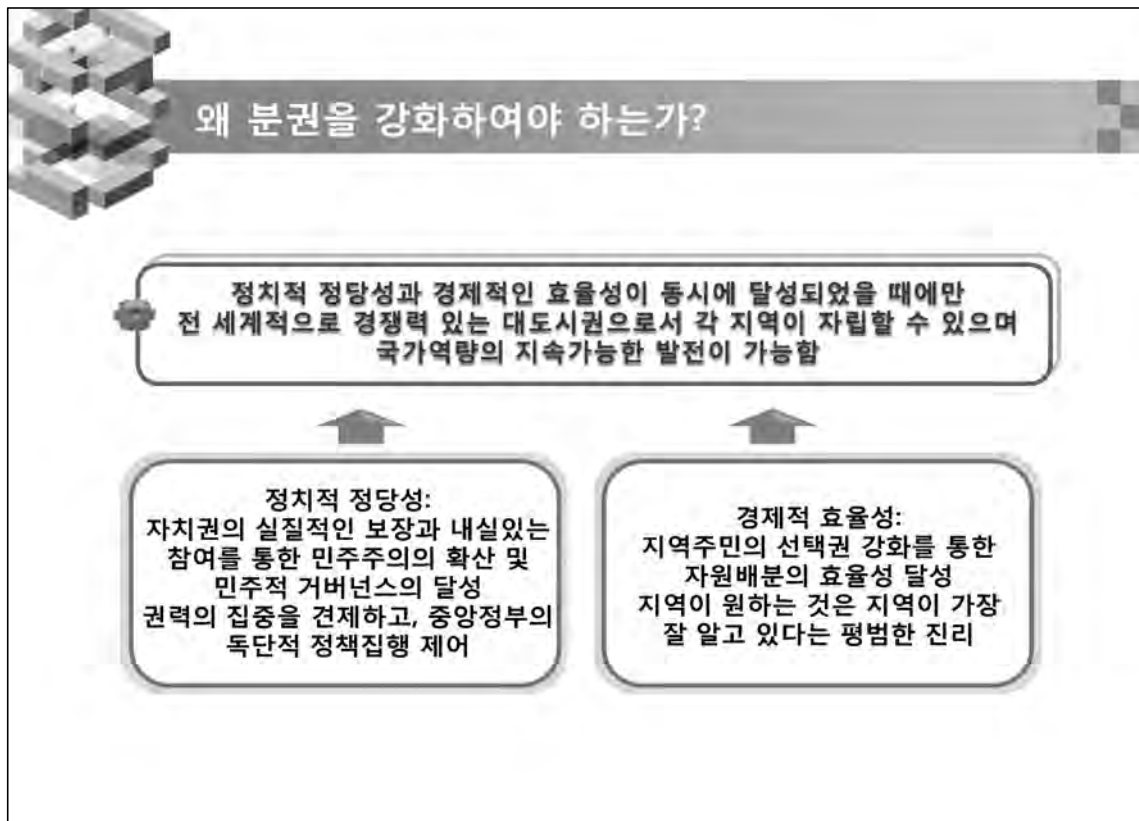
분권화의 정치경제 : 조화와 협력의 거버넌스

이주현 교수(서울시립대학교)



지방분권이란?

- 1 정책결정권의 제도적 분산(Decentralization)
- 2 권한이양(Devolution)
- 3 지역경쟁력 강화





하지만,

분권화를 통해 발생할 문제도 분명히 있음

1

분권화로 인한 경제적 비효율성이 나타날 수 있음:
규모의 비경제, 주민선호의 왜곡, 지방정치행정체제의 Iron Triangle

2

분권화를 통해 지역별 불균형 문제가 오히려 심해질 가능성 항존:
자본투자와 소비의 양극화현상이 예측됨

3

Who Gets What How Much When?: 분권화를 통해 공유될 수 있는
자원들을 과연 어떤 방식으로 나눌 것인가?



따라서,

한국의 분권론자들은 다음과 같이 주장함

1

제도적 분권화는 동시에 지방자치단체들의 재정적, 행정적 역량을
증진시키는 효과를 가져오게 될 것이며, 지방자치제도의 활성화는
주민들의 정치참여의지를 제고하게 될 것임

2

하지만 아무런 제약이 없는 분권화는 결국 수도권으로의 인적, 물적
자원의 집중만 심화시킬 것이기 때문에, 이를 방지하기 위한 규제는
반드시 동반되어야 함

3

현재 중앙에 비해 부족한 지역의 인적, 물적 역량을 단기간에
증진시키기 위해서는 중앙정부의 교부금 및 보조금을 확대해야 하며,
지역의 역량을 감소시키는 위임사무의 대폭적 감소가 필요함



하지만,

다음과 같은 문제로 인해 분권화 개혁은 쉽지 않음

1

역사적 배경: 한국은 고려초기 이후로 분권화의 경험이 부재함.
국민국가 형성기 때부터 분권을 제도화한 미국, 독일, 일본 등
타 국가의 경험을 우리의 현실에 대입하기는 어려움

2

배제적 분권화와 낮은 수준의 신뢰
지방정부, 지방의회에 대한 국민들의 신뢰 문제
수도권 지방자치단체외 기타 광역권 지방정부 간의 이해불일치

3

Collective Action Problem:
분권화 개혁과정에 필요한 노력과 자원을 누가 담당할 것인가?
이해당사자들 간의 무임승차 문제가 발생할 가능성이 높음



그러면 어떻게 해야 하는가?: 협력적 거버넌스

1

지방정부의 역량 강화: 단순한 입법 및 행정역량이 아니라,
지역 내에서의 견제와 균형체제의 구축이 필수적

2

배제적 분권화 탈피: 분권화 개혁 과정에서 인위적 배제를
할 경우 나타날 갈등비용은 누가 지불해야 할 것인지

3

지역경쟁력 강화: 경쟁력 강화는 아래서부터의 자율적인
협력으로부터 시작됨. 영역 간, 지역 간 공존의 공감대를
만들어내는 것이 첫 번째 과제



주요 토론내용

금홍섭 : 90년대 말부터 이런 자료들을 통해서 같이 토의도 하고 논의도 하고 보고도 해왔는데, 교수님이 말씀하신 게 다 맞는 것 같다. 그렇지만 가타부타 현상적인 결과를 우리가 이끌어내려면 문제제기에 대한 명확한 답이 있어야 한다. 예를 들어 앞부분에서 나온 분권화로 인한 문제는 충분히 공감되는 것도 있고 어쨌든 간에 수도권에 대한 심각한 문제제기와 중요하게 얘기해주셨던 배제적 분권화에 대한 문제인식은 이해가 된다. 그런데 이 문제를 협력적 거버넌스라는 시각으로 풀겠다는 것인데, 그거는 좋다. 그렇지만 일단은 실현가능성이 얼마나 있는지에 대한 가능성을 묻고 싶고, 또 하나는 앞부분에서 심각하게 문제제기를 했는데 이걸 해결할 수 있는 대안에 대한 최소한의 제시나 이런 것도 없이 협력적 거버넌스를 이야기한다면 그건 거의 불가능하지 않나 하는 생각이 든다. 다른 하나는 우리가 협력적 거버넌스에 대해서 문제제기를 하고 연장선상에서 제가 몇 가지 이야기를 해보자면, 그러면 결국에는 분권정책이나 균형발전정책이 시민의 삶의 질 문제나 가치중심의 분권, 상생정책을 구체화하고 만들어낼 필요가 있지 않느냐는 생각이 든다. 예를 들어 지역과 수도권이 같이 공유한, 생각을 공유한 대안으로 도출했을 때 큰 이해관계도 없는 공통분모를 산출해내는 것도 하나의 좋은 방법이 아닌가 하는 생각이 드는데 전체적으로 좀 갑갑해 보인다. 이렇게 논의하면 결국에는 제대로 논의가 안될 가능성이 커지지 않을까 우려된다. 구체적인 문제제기를 하고 싶으나 교수님도 그런 의미로 제안하신 것이 아니기 때문에 저어된다.

이희우 : 지방분권을 정의하면서 가치충돌이 있을 수 있다는 생각이 든다. 경쟁력강화라는 부분을 하나의 독립된 내용으로 구성해서 말씀을 하셨는데, 사실 우리가 지방자치를 한다는 의미는 참여민주주의라는 걸 구상을 했던 것이었다. 민주주의의 강화, 사실 그것이 경쟁력강화라는 가치와 충돌할 수 있는 여지가 어떤 것을 강조하느냐에 따라 어느 것이 강화되고 어느 것이 가려질 수 있는, 그런 충돌이 있을 수 있다. 그렇게 되면 가치 우선순위를 무엇으로 잡을 것이냐? 여기서는 지금 지방자치 민주주의에 대한 가치에 두었기 때문이다. 결과적으로 보면 경쟁력강화 쪽에 무게가 실리고 자연스럽게 우선순위는 민주주의보다 경쟁력강화에 실리지 않느냐 뭐 이런 것이 현장에서는 문제가 발

생할 수 있다는 생각이 든다.

이상선 : 저도 연장선에서 말씀드리면, 교수님께서 지역경쟁력 강화에 대한 깊이 있는 설명이 있었으면 오늘 발제한 내용에 대해서 좀 더 깊이 있게 토론할 수 있지 않았을까 싶어서, 괜찮으시면 지역경쟁력이라는 내용에 대해서 좀 더 깊이 있는 언급을 해주셨으면 어떨까 싶다. 아까 금홍섭 소장님도 이야기하셨듯이 뭔가 좀 맥이 어긋나는 이런 내용이고, 그런 것이 잘 이해가 안가서 설명을 부탁한다.

김기홍 : 선생님과 견해가 좀 다른 것이 많은 것 같다. 예를 들어서 독일 이야기를 하면, 독일의 인구가 8,300만인데 인구가 100만 이상인 도시가 3개밖에 없다. 베를린과 뮌헨, 함부르크, 이 세 도시만 그렇다. 물론 오랜 역사적 경험에 의해서 분권화된 역사이기 때문에 다를 수 있다. 실제로 공민국가가 출현하면서 가장 중앙집권적이었던 프랑스 같은 경우에는 1960년대 드보르정권이 들어설 때까지만 해도 강력한 중앙집권체제를 가지고 있었지만 그 이후에 지방분권 균형발전을 실현하기 위한 강력한 중앙기구가 세워져 있었고, 사회적 갈등이 어느 정도 있었겠지만 지금도 사실은 프랑스는 분권화 정책을 지속적으로 추진하고 있다. 제가 말씀드리고 싶은 것이 뭐냐면 역사적 배경이 사실은 그렇게 중요하지 않을 수 있다는 것이다.

다시 말해 지역이 어떤 의지를 가지고 그 사회가 사회적 공감을 어떻게 이끌어내느냐에 따라서 충분히 균형발전정책을 추진할 수 있다고 본다. 또 하나는 이제 이해관계의 충돌문제에서 보면, 우리사회 자원의 일극적 집중, 즉 수도권 기득권에 대한 문제를 배제하고 국가운영이 정상화될 수 있느냐에 대한 문제이다. 즉 수도권에 왜 과도하게 공장이 집중되고 이렇게 됐냐에 대한 문제를 놓고 보면 경쟁력을 확보하기 위해 중요한 건 땅값 올라가는 문제에 대한 인식이 더 큰 거고, 실제로 기업이 자기 경쟁력을 확보해서 성장하려고 노력하지 않기 때문에 우리 사회에 전체 경쟁력이 떨어질 수도 있다고 판단하고 있다. 그런데 그러한 것들을 타파하지 않고 지역에 경쟁력이 생기고 국가에 경쟁력이 생기냐에 대한, 근본적인 회의가 있는 것이다. 그래서 지금 지역에 기업들이 수도권에 진출하려는 이유를 보면, 수도권에 가면 갑자기 경쟁력이 생기는 것이 아니라 적어도 수도권에 공장을 설치하고 기업을 설치하게 되었을 때는 기업이 어렵게 되더라도 땅값

은 보조를 받는다는 인식이 있기 때문에 수도권에 진출하려고 하는 것이지, 수도권에 가면 갑자기 없던 경쟁력이 생기지 않는다는데 문제의식을 갖고 있다. 따라서 이러한 문제에 접근하려고 했었을 때 하나의 범위 안에 형성되어 있는 기득권을 타파하지 않는 상태 속에서 협력적 관계를 형성하는 것 자체는 좀 구조적으로 어렵다고 본다. 지방정부의 낮은 신뢰수준을 또 다른 측면으로 보면 사실 지방공무원들은 복지부동하기가 정말 좋은 게 뭐냐면 우리가 결정 안해도 되고 책임 안져도 되는 구조가 만들어져 있기 때문에 일상적으로 그게 체화되어 있어 중앙정부가 안시키면 안하는 구조가 일상화되는 문제가 있다. 그런 것에 대해서 권한을 안주는, 중앙관료들이 거기에 대한 기득권을 지키고 있는 거기에 대해서 접근하지 않고는 이 문제를 풀 수가 없다. 한 가지 더 말씀드리면 오전에 다른 기자회견 중 나왔던 이야기 중에서 지방문제에 접근하면서 가장 어려운 부분인 재정문제, 특히 복지문제 같은 경우에는 사회적 최저선이 지켜져야 하는 분야이므로 중앙정부가 해결을 해야 한다. 지금 중앙집권화가 되어 있는 우리 사회로서는 중앙정부가 이걸 해결해줘야 한다. 그런데 중앙정부가 여기에 대한 모든 책임을 지방에 떠넘기고 있기 때문에 지역과 갈등하는 구조를 갖고 있다. 이로 인해 이러한 문제와 책임 자체가 배제적 분권화에 대한 문제로 지방이 여기에 대해서 문제를 제기하는 것이 아님에도 불구하고 결국에는 중앙차원에서 배제적 분권화에 대한 문제로 치환시키는 것은 문제가 있는 접근방식이라고 본다. 따라서 그런 점들에 대한 개선이 필요하지 않나 생각한다.

박재율 : 일단 포괄적인 의미에서 분권에 대해 말씀하셨는데, 전체적으로 보면 소통에 조금 문제가 있는 것 같다. 어쨌든 이런 문제의식 같은 것을 환기하는 것도 중요하다고 본다. 그런데 우선 지방분권의 목적부분이 예를 들면 지방자치 이념의 강화, 민주주의의 활성화 이런 부분은 좀 더 정돈돼서 말씀하시면 저희들에게 도움이 될 것이다. 사실 같은 이야기이다. 지방자치 이념이 민주주의이고, 좀 더 구체화해서, 예를 들면 21세기의 문화적 다원화나 이런 부분을 저는 아주 중요하게 생각한다. 문화적 다원화, 내생적, 외부자본 투입에 의한 지역발전 연구, 내생적 발전, 협동조합.... 더 이상 자본주의구조 안에서, 예를 들면 변창흠 교수님을 비롯한 일부학계에서 나온 신자유주의분권, 시민자치, 신자유주의 분권 등은 내생적 발전을 도모하는 차원에서의 중앙정부 국가, 국가가 아니고 지방 안에서 지역, 분권과 같은 부분이다. 그다음에 또 하나는 갈등이 자꾸 커질 수

밖에 없다는 논쟁이다. 그래서 가치적으로 중첩화되어 가는 갈등, 이해관계를 분산시키는 조정, 저는 그것이 대단히 중요하다고 본다. 그래서 이런 부분들을 조금 더 이 교수님 문제의식 속에서 너무 교과서적으로 표현되는 부분들을 조금 더 구체화해서 좀 더 대사회 의 흐름 속에서 설명이 된다면 이해하는데 도움이 되지 않겠나 생각한다.

그다음에 왜 분권을 강화해야 하는가를 보면, 전 세계적으로 경쟁력 있는 대도시들이 있는데, 이렇게 지금 우리가 지방행정체계를 가지고 논란도 있었고, 대도시권, 예를 들면 지금 우리가 광역시는 있는데 도(道) 부분을 어떻게 상용하고 어떻게 표현할지 궁금하고 두고 보고 있다. 규모의 비경제를 말할 때 분권의 단위가 나뉘지고 국가차원에서 통합하기보다는 쪼개니까 자원이 낭비될 수도 있다는 우려가 있는데, 그런 목적이 있는 것이 아닌가. 정치권에서는 대도시를 중심으로 도를 없애고 지금 광역시도 없애고 광역 행정청을 별도로 만들고 인구 100만이나 70만으로 쪼개자고 하는데, 그게 더 효율적이다. 규모의 비경제를 했을 때 혹시 그 규모에 대해서 생각하신 게 있는지, 혹시 있으면 말씀해주시면 좋을 것 같다.

서울은 사실 개방적이다. 저희들도 이런 논의를 하게 된 것이 박원순 시장님과 서울연구원에서 상생해서 같이 가보자 해서 하게 된 것인데, 경기와 인천은 다르다. 조건도 다른 것 같다. 그래서 조금 더 상생적인 논의를 같이 해나갈 필요가 있다는 것에는 동의를 하는데 이 부분은 사실 서울하고 이야기할 문제가 아니고 어디든 문제가 있다고 반대의 목소리가 한 군데라도 있으면 전체적으로 가기 어렵다. 그러므로 경기·인천은 어떤지 혹시 현실적으로 같이 우리가 풀어나갈 수 있는 부분은 있는지 말씀해주시면 도움이 될 것이라는 생각이 든다. 지역경쟁력 강화가 결국 주민들한테 자기 지역주민의 삶의 질이 나아질 것이다, 불편이 없어질 것이다 이런 것인데 이 분권이 구체적으로 들어가면 대단히 한계가 있다고 생각한다. 예를 들면 자치경찰제 같은 것이 잘못하면 시민들을 다 불편하게 할 수 있다. 자칫 잘못해 사고라도 난다면, 다 불편할 수 있는 것이라고 생각한다. 이걸 시행할 때 제주도도 그렇지만 완벽하게 예산이나 모든 것이 투입되서 되기가 쉽지 않다. 사실 제가 볼 때는 분권은 주민들한테 굉장히 불편한 것일 수 있다. 왜냐하면 지금 우리는 중앙정부를 생각하는데, 자기 지역 출신 대통령이 나오면 좋은 거고, 자원을 어떻게든 가져오면 된다고 생각하는 게 지역주민들이다. 그게 발전이라고 생각한다. 분권은 사실 불편하다. 결정권을 주면서 책임을 떠넘긴다. 지역에 따라 세금도 더 낼 수

도 있다. 이 부분을 솔직하게 공개하지 않고 나아질 것이라는 것만 가지고는 분권이 될 수 없다. 지금 우리 주민들은 공공서비스에 대해 배운 것이 별로 없다. 자원이 환경문제나 에너지 문제와 연결된다고 생각하는데, 물론 전략적으로 완급을 조정해야겠지만 어떤 부분은 정면으로 돌파해줘야 하는 것이 아닌가 생각이 든다.

이상선 : 제가 아까 지역경쟁력 강화문제를 언급했는데, 교수님께서 그러면 어떻게 해야 되는가에 대해서 협력적 거버넌스를 해결책으로 제시하면서 세 가지 접근법, 즉 지방정부의 역량강화, 배제적 분권화 탈피, 지역경쟁력 강화를 이야기해주셨는데, 이 협력적 거버넌스와 논리적 귀결인 이 세 가지에 대해 이해가 안 되는 부분이 있다. 상당히 역설적이거나 뭔가 좀 지나치게 당위적인 목표설정을 해놓으셨다 하는 생각이 든다. 그래서 이런 접근과 이해라면 지난 시기 우리가 비민주체제에서 권리주의나 중앙집권적 체제하에서 요소투입이라는 대입경제에서 형성된 집권과 집중의 역사성이 구조의 문제를 외면한 채로, 저희는 분권과 분산이라는 이런 접근법과 지역에서의 경험적 차원에서 보면 뭔가 논리적 귀결과 맥이 안닿고 설득력이 떨어진다. 결론적으로 말씀하셨던 이 세 가지 방향설정, 즉 협력적 거버넌스에 도달하기 위한 세 가지 방향을 어떻게 설정하고 협력적 거버넌스와 어떤 논리적 맥락이 있는지에 대해서 한 번 더 설명을 들었으면 좋겠다는 생각이 든다.

이주현 : 일단 여러 선생님들이 저를 보시며 저 친구는 분권보다 경쟁력이라는 것에 초점을 맞추고 있다고 생각할 것 같다. 제가 서두에 말씀드렸지만 서울의 시각으로, 반농담식으로 말씀드렸지만, 그것은 제가 탈피할 수가 없는 부분이라고 생각을 합니다만, 저는 어디 가서 저 스스로 굉장히 분권론자라고 이야기합니다. 그리고 저는 분권을 통해서 많은 부분이 제도적으로 바뀌어야 된다고 생각을 하지만 그 속도에 있어서 약간 차이가 있다고 생각을 하시면 좋을 것 같다. 저는 중앙정부가 왜 분권에 대해서 이런 시각을 가지고 있는지도 충분히 이해하고 있다. 그리고 그 사람들이 특히 중앙지역의 공무원들이 하고 있는 말도 그 사람들의 아이디어도 우리가 그냥 분권이 없기 때문에 이런 사람들이 그냥 기득권을 지키고자 하는 말이라고 그냥 치부해버려선 안된다고 생각하기 때문에 그 부분에서 약간 차이가 있을 수도 있다는 생각이 든다. 기득권이라고 이야기되는

그 권리는 그 사람들에게는 이미 얻었기 때문에 뺏길 수가 없는 권리이다. 너는 기득권이니까 그것이 옳지 않고 그것을 내놔야 된다는 말 자체는 나는 지금 너하고 대화를 하고 싶지 않다는 뜻이라고 생각한다. 그래서 어차피 지금 우리나라의 현재 상황이 분권화되어 있지 않고 분권화의 방향성이 옳다면 그 분권화에 가장 저항을 할 수 있는 세력과 대화가 반드시 필요하다. 그 대화가 없이 그 사람들하고 발 맞추어 가는 일 없이 분권화 개혁을 이루겠다는 것은 오히려 그것이 더 현실성이 없는 문제가 될 수도 있다고 생각한다.

제가 여기서 충분히 답변을 드리지 못할 부분도 있을 것 같은데, 눈에 띄는 것부터 말씀을 드리겠다. 지역경쟁력 강화라고 말씀을 드렸는데 지역의 경쟁력이라는 것은 학술적인 말과 달리 일반적으로 사람들은 내 삶이 얼마나 윤택해졌느냐로 해석한다. 그리고 우리 지역에 얼마나 많은 일자리가 만들어지고 얼마나 많은 투자가 이루어졌느냐로 생각한다. 그런데 이런 부분을 분권화를 통해서 과연 얼마만큼 이룰 수 있는지에 대한 블루프린트라는 것이 제시되어 있는가? 그 부분에 대해 지금 많은 지역이 문제가 있다는 것이다. 현실적으로 사람들이 자기가 사랑하는 고향을 떠나고 서울로 와서 힘들게 일하고 하는 것은 이 사람들이 이 지역에서 기회를 얻지 못하는 상황에서 자연스러운 선택이다. 그 선택을 되돌리기 위해서 우리는 분권화를 추진한다고 이야기하는 건데, 그럼 분권화가 된다면 내 선택이 변할 수 있는 근거를 보여달라고 했을 때 이게 쉽지가 않다는 것이다. 지역경쟁력이란 것도 쉽지가 않은 것이다. 우리나라의 굉장히 많은 지역에 분권화가 과연 필요하겠나. 광역경제권, 부경권, 대구권, 호남권이 있을 것이고 강원권이 있을 것이고 우리나라에서 모든 지역에 분권화개혁이 일어난다고 모든 지역이 경쟁력을 가지게 되는 것은 절대 아니다. 그 분권화 개혁이 이루어지면 그 개혁이 이루어지는 그 순간부터 자원배분은 더 많은 효율성을 만들어낼 수 있는 것으로 보일 수밖에 없다. 그것이 수도권이 됐든, 저는 똑같이 수도권을 규제해 놓은 채 분권화가 이루어지면, 부산·경남지역 말고는 실질적으로 더 높은 경쟁력을 가지는 분권화가 일어날 거라고 생각하지 않는다. 그러면 분권화개혁 이후에 이런 갈등이 발생할 수 있는 문제가 충분히 있는데, 그럼 이 문제에 대한 대응방안은 있을 것인가 의문이 든다. 거기에 대해서도 준비해야 하지 않을까 생각하는 것이다. 경쟁력에 대해서 말씀드리면 제가 생각했을 때 대단한 경쟁력이 아니라 여러가지 복합적인 것이 다 들어가 있고 사람들이 우리 지역에서

얼마나 많은 기회를 가질 수 있느냐, 즉 교육뿐만 아니라 일자리나 이런 것들이 다 포함되는 개념으로 이해를 해주셨으면 감사하겠다.

기득권을 해체하지 않고 어떻게 분권화를 이룰 것이냐에 대해서는 저는 기득권이 분명 존재하고 기득권은 절대로 분권화에 대해서 반대할 것이라고 생각한다. 이 기득권을 해체하지 않고 우리도 분권화에서 한 걸음도 나갈 수 없다는 것이 옳다면, 이 기득권을 어떻게 해체할 것인가로 논의가 연결되어야 한다. 그런데 이러한 논의는 우리사회가 어마어마한 갈등에 빠질 수 있는 문제가 된다는 것이다. 그래서 저는 기득권을 가지고 있는 것이 너무 당연하다는 말씀을 드리는 것이 아니라, 이것을 해체해야 한다, 이것을 완화해야 된다고 주장하는 것과 실질적으로 기득권을 가지고 있는 계층, 계급들, 그 지역이라는 것을 해체하는 과정의 선언, 주장과는 완전히 다른 어마어마한 코스트가 필요한 그런 과정이 될 거라고 우려하는 것이다. 뭐 굳이 저한테 한 편을 들어라 말씀을 안 하시겠지만, 거기에 대해서 우리 국민들, 어차피 투표하는 사람들이 국민들이고, 어차피 그것을 선택하는 국민들인데 그런 코스트에 대해서 과연 우리 국민들을 설득할 수 있을 만큼 장기적인 계획을 가지고 있는지에 대해서 우려가 된다는 말이다.

지방자치와 민주주의의 관계에서 좋은 말씀 가운데 자본주의나 내생적인 발전 등은 저도 굉장히 많이 배울 수 있는 아이디어라고 생각한다. 여기서 제가 민주주의라고 한 것은 잘 설명해주셨듯이 내가 선택을 하면 내가 책임을 진다는 기본적인 아이디어이다. 우리 지역의 일은 우리가 결정을 하고 우리 지역의 일에 대해서 내가 선택을 했으면, 그 선택의 결과에 대해서는 우리가 책임을 지겠다는 것인데 우리가 직접 민주주의를 할 수 없기 때문에 대표를 뽑지 않습니까? 그런데 현재의 지방자치의 가장 큰 문제는 제가 생각할 때는 사람들이 생각하고 있는 내가 대표를 뽑고 있는 그 행위와 그 대표로 뽑힌 사람들의 행태자체에 큰 괴리가 발생하고 있다는 것이다. 지역 내에서 그 지역에서의 엘리트그룹을 공고하게 만들어주고 그 엘리트그룹이 오히려 지방자치단체를 통해서 민주주의를 만들어 나가는 것이 아니라 오히려 책임성의 문제를 증폭시키는 역할을 하고 있다는 것이다.

좀전에 경실련에서 기초자치단체의 정당공천제도를 폐지하는 것에 대해 동참을 해달라는 내용의 메시지가 왔다. 그 정도로 우리가 대표를 뽑는 지방의회의 대표들이 민주주의의 체제에 역행하는 역할을 하는 것 또한 사실이라고 저는 판단한다. 그래서 지방분권

의 목적이 민주주의의 강화이긴 한데, 현실적으로는 지방분권을 통해서 민주주의가 오히려 사람들에게 조금 더 거리가 멀어지게 느껴지는 현상이 나타날 수 있다는 우려를 제가 표현한 것이라고 이해를 해주시면 좋겠다.

그리고 제 결론부분인 협력적 거버넌스가 잘 구체적이지 않고 이해가 잘되지 않는다고 했는데 저도 충분히 동의하고 좋은 지적이라고 생각한다. 이렇게 하면 지방분권이 될 것이라는 그런 대안을 제가 말씀을 드릴 수는 없다. 그러나 제가 기대하는 지방분권의 거대한 개혁 흐름 속에서 각각 지방분권의 중심이 되고 관련이 되는 주체들이 기본적으로 가져야 할 방향성이, 좀전에 제가 가장 이렇게 하면 안 되겠다고 생각한 부분을 말씀드렸지만, 제가 강조하는 부분들은 결국은 본질적인 문제로 돌아가는 것 같다. 내가 이런 것을 원하고 여기에 이만큼 비용이 들고 이만큼 이익이 나는데 이 비용이 들고 이익이 나는 것을 어떻게 나눌 것에 대해서 상대방과 어느 정도까지 협의를 할 수 있는지 말이다. 제가 여기서 협력적 거버넌스라는 말로 대신해서 썼다고 이해를 해주시면 될 것 같다. 자발적인 협력이라는 말이 만들어지기 위해서는 각 지방자치단체와 각 지역의 운동가들, 그리고 관련자들이 상대방에 대해서 힘들더라도, 생각이 다르더라도 좀 더 지속적으로 관계를 유지해나가는 것이 굉장히 좋지 않을까 하는 생각이 들어 협력적 거버넌스라는 말을 여기에 썼다.

제가 작년에 했던 경험에 대해서 좋은 예가 될지 모르겠는데 잠깐 말씀을 드리면, 서울시립대 입학관리본부에서 사령관실을 운영하고 있는데 작년에 서울시에서 시립대의 입학제도를 바꿨으면 좋겠다, 반값등록금 이후에 어떤 식으로든지 사회에 시립대가 어떻게 변화하고 있는지에 대해서 선언할 수 있는 대안을 마련해줬으면 좋겠다고 해서 굉장히 많은 전문가와 시 의회 및 시 행정부에서 온 분들과 오랫동안 논의했다. 그 과정속에서 제가 느꼈던 것은 서울시립대가 서울시립대로서 가지고 있는 정체성이고 대학교를 운영할 때 입학제도가 이 운영과정 속에서 포함되어 있기 때문에 이것을 따로 떼어내서 운영하기엔 굉장히 어려운 부분이 있다. 그런데 서울시와 시의회의 입장은 반값등록금이 진행됐기 때문에 그 이후에 어떤 식으로든지 정책적인 변화를 마련하는 것이 가장 우선적인 것이다. 게다가 서울시립대는 서울시의 사업소이기 때문에 서울시가 강하게 밀어붙이면 우리가 내부적으로 저항하기가 굉장히 어렵다. 그 과정속에서 제가 본 것은 서울시가 적어도 이 과정을 운영하면서 시립대를 구성하고 있는 사람들에게 굉장히 많

은 상처를 주고 있다는 것을 눈으로 확인했다. 그래서 어떻게 변하는 것이 옳다는 것에 대해서 같이 느낀다고 하더라도 그 방향 속에서 속도를 조절해나가는 과정 속에서 한 사람이 가지고 있는 아이디어가 완전히 무시되거나 박탈감을 느끼게 된다면 그게 아무리 옳은 방향이라도 정치적으로는 정당성을 얻기가 어려운 것이 아닐까 라는 생각이 든다. 그래서 굉장히 좋은 꿈을 꾸고 옳은 꿈을 꾸고 좋은 방향으로 간다고 할지라도 그렇지 않은 사람들을, 다른 생각을 가지고 있는 사람들을, 그것이 어떤 영역, 어떤 진영에 속해있는 사람과 마찬가지로 내가 옳다고 생각해서 그것이 다른 사람들에게 박탈감을 느끼게 한다면 그것은 이미 잘못된 과정이나 개혁이 아닐까 라고 제 개인적으로 느꼈다.

이상선 : 분권과 자치는 동전의 양면관계처럼 저희는 인식하고 있다. 지방자치가 부활하는데 30년이 걸렸다. 지체된 중요한 이유의 변(辨)이 뭐였냐면 지방은 바뀌어봐야 능력도 없고 부정부패한다, 무능하다, 이런 주요논거가 작동이 됐었다. 어찌보면 지금 그런데 이 교수님 말씀 중간중간에 분권이 된다 하더라도 실제로 이러이러한 방향으로, 긍정적으로 갈 지역은 부산 외 몇몇 지역밖에 없을 거라고 했는데, 이는 대단히 편협적이고 뭔가 좀 부정적 예단을 가지고 이 분권의 문제를 바라보는 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 그 한계에 대해서 그만큼 고민을 하셔야 될 것 같다. 그리고 예컨대 지역경쟁력강화문제가 전제돼야 협력적 거버넌스가 된다고 했는데, 집중과 집권의 역사성과 구조의 문제를 그대로 두면 지역경쟁력이 하늘에서 뚝 떨어지듯이 어느 날 갑자기 경쟁력이 생기는 것은 아닌데 여기에 대한 지나친 논리적 비약이 개입되어 있는 것 같다. 이런 전제하에, 예컨대 박 시장께 상생지역과 상생선언 같은 요청을 받으셨다 하셨더라도 우리가 볼 때 아니라고 한다면 우리도 의견을 개진해야 하고 그런 선언문에 교수님 같은 철학적 바탕, 경험을 담아야 한다고 생각한다. 이 자리가 그런 문제의식에서 출발했기 때문에 그런 선언문도 저희하고 협의할 수 있는 열린 접근법을 구사해주셨으면 좋겠다.

이주현 : 제가 선언문을 썼다 하더라도 그게 박 시장님한테 그대로 전달되는 건 절대 아니고 서울시에 가서 그 사람들이 리뷰하고 다른 분들도 읽고 그런 절차를 거친 후 시장한테 가는 것이다.

그리고 답변을 드리자면 부산지역 운운 그런 이야기를 한 게 다른 지역에서 그런 이

야기를 하는 것은 절대 아니다. 제가 부산 말씀을 드린 것은 자원은 어디든지 이동해야 되고 이윤을 내야 하는데 그러면 지금 단기적으로 서울지역 말고 가장 높은 자본의 회전이 이루어지는 곳이 어디냐는 것을 생각한다면 그럴 수 있겠다고 말씀드린 것이지, 다른 지역이 그렇지 않다는 것은 아니다. 하나의 예로 이해해주셨으면 좋겠다. 그리고 30년동안 지방자치제도가 머물러서 지역이 부패한다는 주장에 대해 저도 100% 동의하지 않는다. 저는 지역이 능력이 없다고 절대 생각하지 않는다. 오히려 지역에 기능을 주면 그만큼 충분히 잘 할 것이라고 생각한다. 중앙정부에 있는 많은 사람이 이런 식으로 관계를 예단한다는 것을 말씀드린 거지, 제가 그렇게 생각한다는 것은 전혀 아니다. 하지만 그런 문제를 해결해 나가는 과정에서 어떻게 해서든지 지역주민을 설득해야 될 사람들은 중앙정부가 아니라 지역에 계신 분들이라는 말씀을 드리고자 한다. 일단 게임자체가 지금 이렇게 짜여져 있는 상황에서 ‘이 게임은 잘못 짜여졌어’라고만 계속 이야기를 하는 것보다는 ‘이렇게 게임은 짜여졌지만 이런 식으로 개선이 되고 있어’라는 것을 보여주는 것이 지역주민들에게 다가가는데 더 훌륭한 접근방법이 아닐까 라고 말하는 것이지, 폄하하려고 하는 것은 절대 아니다.

김인희 : 그동안 제 의견을 말씀 못 드렸는데, 왜냐하면 사실 분권, 행정에 대해서는 문외한이고 공간도시계획하는 사람이라서 오늘 이야기 들어보니 저의 경험도 살짝 가능하겠다 싶다. 몇 가지 말씀드리면. 아까 박 대표님이 말씀하신 ‘분권은 불편할 수 있다’에 동의한다. 도시계획권한은 벌써 오래전에 지자체로 내려갔다. 도시계획, 기본계획수립결정, 관리계획변경은 시에서 할 수 있다. 그런데 여전히 아무것도 못한다. 왜냐하면 선을 긋기가, 결정을 하기가 부담스러운 것이다. 예전에는 정부가 다 했는데 민원이 들어오면 넘기면 되는데 이것을 자기가 다 감당해야 하기 때문이다. 시민의 입장이 아니고 이것을 집행하는 사람들은 여전히 부담스러워서 불편할 수 있다, 그런데 조금조금 끌어오도록 해야 하니까, 시행착오겠지만. 그런 차원에서 협력적 거버넌스의 역량이, 조금 더 자신을 주고 한 걸음 더 나아갈 수 있는 여건을 만들어주는 것이 중요한 것 같다. 협력적 거버넌스는 다들 아시겠지만, 서울·경기·인천 간 갈등, 30년, 40년 하나도 해결된 것이 없다. 지금와서 시장이 같이 이야기를 하지만, 수도권 매립지 문제는 서울에서는 잘됐다고 하는데 인천에서 볼 때는 여전히 말도 안 되는 것이다. 이것이 뭐 사회적

비전, 3개 시도만 그런 것이 아니고 25개 자치구, 서울시 자치구 내에서도 자치구 간 갈등이 있다. 저희가 이번에 25개 자치구 다 불러서 워크숍을 했는데, 참 재밌는 것이 도봉구·강북구는 붙어있는데 결정하는 사람들이 모여서 회의하면서 ‘우리 옆에 살면서 처음으로 모여서 이야기한다’고 했다. 그때 쟁점이 뭐냐면 자치구 간에 이 둘이 어떤 갈등이 있고 어떤 것을 같이 했으면 좋겠냐를 우리한테 주면 큰 계획에 넣으면 되니까. 이런 것들이 실질적이고 역량을 강화하는 협력적 거버넌스다. 그러니까 자치구 간의 거버넌스를 이야기할 수 있는 토대, 그리고 시도, 넘어가면 16개 시군이 되겠죠. 그런 쪽으로 보면 불편하지만 가능성이 있다. 우리가 보면 이런 내용들이, 한 걸음 두 걸음 나갈 수 있는 자신감을 주는 그런 구체적인 대안들은 큰 이야기를 할 필요가 있다. 이번으로 끝나는 것이 아니고 계속 나갈 것이기 때문이다. 그런 쪽으로 저는 이해를 했다.

박재율 : 이 교수님과 저희가 처음 뵙는 자리에서 이해하고 공유하는 그런 것을 말씀드렸습니다만, 일단 이 교수님 말씀은 충분히 이해를 했는지 모르겠습니다만, 저희가 협력으로 해결하자는, 예를 들면 중앙정부와 지방정부 또는 서울과 지역, 수도권과 비수도권, 상생하고 저희들도 어쨌든 무조건 배제하고 너희는 알아서 해라, 싸우자, 뭐 이런 식으로 현실에서 할 수 있다고 생각한다. 그런데 이 교수님 포인트는 지나치다 싶을 정도로 심각한 부분에서 현실을 인정하고 그 부분을 잘 풀어나가야 된다는 것인데, 상황은 엄중하다. 예를 들면 이 교수님이 더 전문가겠지만, 세계적 흐름은 프랑스나 일본 등이 상당히 시급하게 움직이고 있는데 우리는 지금 중앙정부의 기득권, 지방정부의 능력 차원의 문제가 아니고 예를 들면 지역 간에도 갈등은 엄청나게 많다. 지금의 이런 구조를 가지고는 안 되겠다는 거다. 일극 중심의 발전전략의 한계가 온 것 아닌가 생각한다. 일자리창출, 중앙정부에서 관료들이 짚다고 해서 일자리가 창출이 됩니까? 아니다. 시골에서 일자리 창출됩니까? 맞춤형 전략을 해야 된다. 더 이상 중앙정부가 앉아서 부산 같은 대도시에 대한 정책, 강원도 같은 군에 대한 정책, 똑같이 할 수 없는 시기가 온 거다. 그런데 여전히 지역은 그런 부분들을 중앙에서 문제를 풀어나가고 그것을 끊임없이 선거에 반복하고 그 선거체계가 지방선거까지 연결되니까 이 구조를 바꾸고 운영의 틀을 바꾸자는 의미에서 중앙정부의 관료시스템이 질적으로 발전하는 구조로 가자는 것이다. 문헌에 대해서는 문제를 좀 더 폭넓게 봤으면 좋겠다는 말씀을 제가 드리는 것이다.

김기홍 : 한 가지만 더 말씀드리면, 불편한 진실 중의 하나가 우리나라 인천공항이 세계1위 공항인데, 사실은 지방은 굉장히 불편하다. 왜 불편하냐면, 동북아 허브공항을 만든다고 해서 지방공항들을 의도적으로 없애기 때문이다. 대한민국에 14개 공항이 운영되고 있는데 실제로 인천공항을 빼고, 국제선공항은 3개밖에 없다. 비행기(민간기) 안 뜨는 공항도 많다. 그게 사실은 중앙정부가 집권화되어 있는 상태 속에서 공항들을 만들었기 때문이다. 일본처럼 지방자치단체가 스스로 공항을 만들고 비용을 부담하면 그런 정책을 절대로 안 했다. 한 해 수백억씩 적자 나는 공항을 지역에서 굳이 만들려고 하는 것이 아니고 실제로 권력을 잡았으니까 지역에서 뭔가 하나 해야 되겠다고 해서 만든 것이다. 그리고 경쟁력 있는 공항을 만들 수 있는 방법도 몇 가지 있다. 신공항문제나 우리 같은 경우 무안공항 문제 등 지역이 해결해서 풀 수 있는 문제를 중앙에서 집권을 해서 하다 보니까 광주에도 공항이 있고 무안에도 공항이 있게 됐다. 이것이 통합이 절대 안 되는 구조이다. 화합이 안 되는 문제로 만들어버린 상황이다. 그래서 집권에 대한 문제, 아까 이제 지방의 비경제문제, 집권의 비경제적 요인도 이것보다 훨씬 더 크게 작용한다. 그래서 그런 부분들에 대해 한 번 더 고민을 했으면 좋겠다.

김홍철 : 저희가 균형발전을 이야기할 때 변창흠 교수님도 그렇고 균형발전의 단위가 뭐냐, 많이 이야기했다. 합의라고까지는 할 수 없었지만 많은 전문가가 광역경제권 이야기하고 분권문제에서 균형발전의 내용이나 가치, 이것과 다른 부분이긴 한데 분권을 이야기했을 때, 그 분권의 단위 기준이 어떻게 되는지 궁금하다. 이야기하면서 계속 들어보니 잘 몰랐는데 분권을 이야기할 때는 특별하게 단위 같은 것을 이야기하지 않았는데 현재의 행정체계라든가 현재 우리가 알고 있는 단위들, 균형발전의 경제적인 자립, 이런 이야기를 하고 있는 것 같은데 균형발전측면에서 보면 그게 맞나 싶은 생각이 든다. 예전에 생각을 잘못했는데, 균형발전이 광역경제권중심으로 이야기되고 그렇게 기본 단위를 잡아야 하므로 관련된 지표들도 그런 상태에서 만들어졌고, 분권과 연계시켜서 단위개념이 별개로 가져가야 되는 것인지 아니면 관련성을 갖는 단위개념으로 가야 하는 것인지가 생각났다. 두 번째는 분권에 대해서는, 저는 전문가가 아니어서 정책적인 것보다 사실 좀 약간 좀 능동적이고 실천적인 내용 속에서 관심이 좀 크다. 그렇게 보면

현재 진행하고 있는 분권, 자치 이런 것들이 전문가들에 따라서 시행착오가 있을 수도 있고 여러 가지 개념들이 다를 수도 있다. 그런데 이것이 현재 잘 안 되고 지금처럼 더디고 이런 것에 대한 문제를 보면, 사실 그런 문제는 아니라고 보지만, 저는 전체적으로 보면 분권은 가야 하고, 갈등을 가지고 있고, 부정하는 사람은 없다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 수년 동안 계속 정책적인 수준에서 뭔가 논쟁, 제가 보기엔 시각차가 있다고 해서 분권운동을 하는 데 있어 크게 다를 것도 없고, 시각차 때문에 정부와 일치 안 하는 것도 아닌데, 그 수준에 머물러 있는 것 아닌가 하는 생각이 든다. 전문가들도 그렇고, 저희도 그렇다. 전문가의 논의 지점들이 조금 더 실천적인 영향성을 한 발 옆으로 옮겼으면 좋겠다는 느낌이 있는데 그런 측면에서 한 발 옮긴다고 하는 것이 뭘까 하는 생각이 난다. 갑자기 생각난 것 중의 하나는 중앙정부를 대상으로 해서 요구하는 것들이 있다. 현재 중앙정부가 안 하고 있기 때문에 저희 전국연대 같은 경우도 11대 정책의제 같은 것을 만들어 가지고 지자체에 돌렸고 요구하고 있다. 어쨌든 간에 현재 미진하고 부족한 부분들을 해라, 가야 한다, 이것들을 중심으로 하고 있는 건데, 이렇게 지금 운동을 하고 있다. 전문가들이 그런 식으로 이야기하고, 그런데 정반대로 아까 교수님의 발표를 보면서 들었던 생각이 만약에 분권 권한들을 어느 정도 넘긴다고 하더라도 실제 지자체 수준에서 감당할 수 있는 능력이 다를 수 있고, 예를 들어 분권과 관련된 이해집단이라든가 이해지역, 그러니까 관련된 지역이해 모임계층을 보면 약간은 좀 다를 수 있지 않을까 라는 것이다. 또한 이해와 협력 이런 것들을 다 해야 한다고 생각하지만 그것에 대해서 가지고 있는 이해영역이 다를 수 있고 정도의 문제가 다를 수 있지 않을까 라고 생각했다. 또 한 가지는 완벽하지는 않다고 하더라도 지금까지의 과정에서 분권이라고 하는 개념을 쓰기보다는 예전에 중앙정부가 가지고 있던 권한들이 일정하게 넘어가고 있는 것들, 아까 말씀하셨던 도시기본계획, 도시관리계획 등이 현재 넘어간만큼 제대로 실행되고 있는지, 지자체권한으로서 역량문제라기보다 원래 취지에 맞게 잘 활성화되고 있는지도 한 번 평가를 해보고 확인해보면 좋겠다는 생각이 든다. 요구하는 것은 당연히 이양해야 하지만 현재 지자체가 가지고 있는 권한도 쓰지 못하면서, 역량의 문제든, 뭐의 문제든 쓰지도 못하면서 계속 정부를 상대로 하는 운동만 하는 것은 바람직하지 않다. 시민단체의 입장에서는 전문가 영역에서의 제안이든 간에 뭔가 넘겨준 것조차 쓰지 못하는 것들에 대해 활성화 측면이든 재검토 측면이든 잘될 수 있게끔 하는

논의가 필요한 것이 아닐까 생각한다.

박재율 : 정부에서 그 제도를 알고 하는 건지 모르겠는데 부처가 공식적으로 보고한 자료를 보니까 미국처럼 지방자치제도를 지역 스스로가 결정할 수 있도록 위원회제도, 기관통합형, 시티매니저제도 등 모델을 제시하고 있다. 고용을 해가지고 전국을 다니면서 그런 것만 하는 전문가들도 있다. 물론 다른 것들도 있다. 지방사무를 나눠서 지방자치법을 개정했다든지 말이다. 청와대에서 작업을 하고 있다. 그런데 중앙정부의 차원에서 이런 것을 좀 해야 한다고 생각은 하고 있는 것 같다. 어쨌든 이것을 해야 한다, 이게 정책의 하나라면 분권이나 이런 것이 포괄적이지 않습니까. 재정문제는 조세문제와 결리고 여기하고 결리고 이러니까 큰 성과가 없는 것이다. 지금 제가 듣기로는 청와대, 관련부처 국장들과 태스크포스를 운영하고 있다. 어쨌든 조금씩 이 교수님 말씀하신 것처럼 조심스러운 것도 있고 첫 만남이다 보니까, 어떤 면에서는 좀 출구가 보이는 것도 같고, 어떤 면에서는 난맥상에 놓이는 것 같기도 한데, 정부는 여러 안 중에서 3개분권안을 잡고 있는 것 같은데, 현실적으로 한국사회에 맞지 않는다. 그래서 이 그런 부분들을 정돈되는 안이 필요하다. 수도권 집중이라든지, 이 차원으로 현실적으로 존재하지만 더 크고 근본적 차원에서 접근할 필요가 있다.

김홍철 : 하나만 말하면 전문가분들 이야기하는 것 중에서 분권과 균형발전은 선후의 문제이지만, 현실적으로 선후의 문제로 나타나진 않는데 선후의 문제라기보단, 하여간 어떤 식의 관계냐를 이야기할 때 어쨌든 간에 분권이 제대로 된 방식이나 실천이 없이는 격차를 크게 만들 수 있다고 이야기를 한다. 그런데 그것이 제가 공부를 잘못해서 그런지 실제 그런 것에 대한 경험이든 사례든 이런 것을 제가 본 적은 없는 것 같다.

격차가 심해질 수도 있다. 그런데 중요한 논의 중의 하나이고 사실 사람마다 가장 다양한 입장을 갖고 있는 부분이기도 하다. 변교수님 같은 경우도 그런 부분에 대해서 상당히 우려하는 것 같다. 그런데 조금 더 직접적으로 예측의 문제라든가 예상을 그렇게 하는 것이 아니고, 사례가 됐든 경험이 됐든 이것이 있어야 한다고 본다. 그런데 그것이 아까 전에도 말씀드렸듯이 사실 지방분권, 일단 분권을 이야기했을 때 모든 지자체가 다 좋아할 것으로 본다. 서울·경기·인천을 포함해서 말이다. 오히려 그 쪽이 더 좋아

할 수도 있다. 그래서 아까 그것에 대한 장치나 보완이 있어야 한다고 말씀하신 것 같은데 저는 오히려 그 부분도 조금 더 실증적인 조사나 그것이 인식조사의 수준이 됐든, 각 지자체가 분권을 요구한다고 하더라도 지자체에서 관심있는 이 분권의 내용과 방향들이 뭔지 알아야 한다고 생각한다. 그런 것들이 관심의 영역과 이해의 영역으로 봤을 때 똑같은 수준에서의 분권으로 봤을 때 어떤 결과가 나타날지에 대해 조금 더 연구된 내용들이 나왔으면 좋겠다.

금홍섭 : 우리가 이야기할 필요가 없는 것이, 예를 들어 재정효과 하나만 가지고도 기초와 시·군·구, 군, 도 단위로 논의한다. 그런 것처럼 다양하게 그런 논의들과 우려들, 문제들이 나왔다고 본다. 그것에 대한 연구보고서나 이런 것들도 많이 나왔지만 그런 것에 대한 문제인식보다는 오늘 교수님이 발표하신 내용과 관련해서 안타까운 것도 있다. 우리가 지금 이 시점에서 새로운 분권화에 대한 논의를 하는 것과 관련된 방향을 어떻게 잡고 어떻게 갈거냐는 부분, 아마 가야 한다고 본다. 지금 교수님이 말씀하신 협력적 거버넌스에 대한 방향, 이 3가지가 전부 다 맞는 말씀이지만 계란이 먼저냐 닭이 먼저냐 문제로 공격할 가능성이 없지 않아서 우려된다. 저는 지역문제를 지역민들이 스스로 풀어나가는 것이 지방자치이고 분권이라고 생각한다. 그것에 대한 자율성, 자치권은 제도적으로 보장해주는 것이 맞는 거다. 그 이후에 오는 문제들은 책임상의 문제이고 그런 과정이 하루아침에 되는 것이 아니기 때문에 다양하게 우리가 논의하고 보완해야 할 문제라고 생각한다. 근본적으로는 교수님 말씀에 충분히 공감한다. 교수님이 어떤 성향이신지도 이해된다. 하지만 전체적으로 이런 흐름들이 기존의 흐름과는 다른 이야기를 하시는 거다. 그래서 제가 적응이 안 된다. 걱정도 되고 같이 한 번 이야기를 많이 해봤으면 좋겠다는 생각도 든다. 그런 점에서 협력적 거버넌스에 대해 저는 두 가지 의미가 있다고 본다. 하나는 중앙정부와 지방 간의 거버넌스, 즉 서울과 지방정부 간 지방지역과의 거버넌스, 또 하나는 수평적인 거버넌스도 필요하다고 본다. 지역 내에서. 예를 들어 지방정부와 시민사회, 이해당사자들이 같이 거버넌스를 해야 되는 문제와 결부돼 있다고 본다. 이런 부분들에 대한 방향과 달리 내용적인 측면은 좀 더 현실화될 필요가 있지 않나 하는 생각이 든다. 우리가 이 작업을 하는 이유도 분권화와 관련해서 상생발전에 대한 논의로 바람직한 모델 방향을 만들려는 데 있다. 그런 차원의 흐름이나 논

의, 방향도 우리가 만들어내야 한다면 저는 좀 더 현실적으로 논의를 구체화하고 다룰 필요가 있지 않을까 생각한다.

박재율 : 학계나 극단적인 주장을 하는 분들이 일부 있다. 예를 들면 광역시 같은 경우엔 분권을 주장하고, 도 같은 경우는 균형발전을 주장한다. 그런데, 현장에선 워크숍차원으로 접근한다. 하지만 그런 식으로 접근하면 안 된다, 학술적으로는 그런 이야기를 할 수는 있지만, 일반적으로 지금 분권과 균형발전을 구체적인 의제에 따라서 선택과 집중, 우선 순위가 있는 것 같지만 거시적 차원에서는 두 개 다 함께 봐야 한다고 생각한다. 지난번에 오산에서 할 때 강현수 교수가 발제한 것이 최근의 제 문제의식을 잘 표현했다. 분권적 균형발전, 분권강화형 균형발전, 그리고 균형발전강화형 분권 등의 표현이 그렇다. 따라서 균형발전의 개념을 지역 내에서 넓혀야 된다. 균형발전이 단순히 내생적으로 자원을 끌어다 하는 지역발전으로 이해되어서는 안된다. 균형발전이 잘못 이해돼서 그것을 악용해서 지방정부나 이런 데서는 당장의 자გი지역의 현안을 푸는 것으로 접근하고, 그것을 언론에 터뜨린다. 주민들은 지역균형발전을 생각하니까 분권해도 당장 자원이 안 온다. 이로 인해 다른 사람이 후순위로 밀리고 악순환되는 측면이 있다. 중앙정부나 중앙정치권도 당장 현안보다는 자원을 가지고 배분하는 것을 균형발전이라고 주장한다. 그러니까 의제에 따라서 전략적으로 해야 하는 것이다. 거시적 차원에서 드리는 말씀은 분권이 당장 되는 것 같지만 이론적 차원에서, 현실적 차원에서 바로 분권하자 하면 오히려 지역 간 불균형이 좀 더 왜곡될 수 있을 것 같다.

제5장 지방분권과 실현을 위한
행정체제 개편방향



지방행정체제 개편계획의 문제점과 대응방안
지방행정체제 개편의 방향과 대응
주요 토론내용



지방행정체제 개편계획의 문제점과 대응방안

이기우 교수(인하대학교)

1. 이명박 정부의 지방행정체제개편안 문제점

- 대통령 소속기관인 지방행정체제개편위원회가 “지방행정체제개편 기본계획”을 확정하여 대통령과 국회에 보고하였다. 이 개편안은 36개의 시·군·자치구를 통합하고, 특별시와 광역시의 자치구를 폐지하는 것을 골자로 하고 있다.
- 지방행정체제개편위원회는 규모의 경제를 통해 효율성을 제고하고, 지방의 역량을 강화하여 국가경쟁력을 제고하며, 주민의 편의와 복리를 증진하겠다고 개편 이유를 밝히고 있다. 문제는 개편의도가 좋다는 것만으로 개편의 결과가 좋을 것이라고 기대할 수 없다는 데 있다.

1) 지방행정체제개편의 문제점

(1) 무엇을 위한 시·군·자치구 통합인가?

① 장밋빛 통합의 교훈

- 일부지역에 대한 지방행정체제개편 논의가 새삼 제기되고 있다. 정권마다 연례행사처럼 시·군 통합론이 등장해 왔다. 이명박 정부에서도 전국이 떠들썩하게 시·군 통합이 추진되었으나 마산-창원-진해 한 곳을 통합시키는데 그쳤다. 정치권은 이에 만족하지 못하고 지방행정체제개편에 관한 특별법을 제정하고, 대통령소속기관으로 지방행정체제개편추진위원회를 설치하여 시·군 통합과 자치구 통합 등을 추진하고 있다.
- 이명박 정부는 임기 초에 이미 자율통합이라는 이름으로 전국적으로 시·군 통합을 추진하였다. 먼저 그 결과가 어떻게 되었는지에 대해 살펴본다. 전국에서 10여 곳을 시·군 통합의 중점지역으로 추진하였으나 대부분이 실패하였다. 시·군통합을 추진하였던 대부분의 지역에서 지역 간 갈등과 감정의 골이 깊어져 이제는 이웃지방 간의 협력도 어렵게 되었다. 또한 통합을 성사시킨 창원시에서는 창원시의회가 창원과 마산과 진해

로 다시 분리시키는 의안을 통과시키는 동시에 시청사를 마산으로 이전하는 모순된 의안을 의결하였다. 이는 통합 창원시에서 지역 간 대립이 매우 심각한 현실을 반영하고 있다.

- 정부에서 통합의 모범사례로 꼽는 여수시에서는 이미 14년 전에 여수시와 여천시, 여천군이 통합되었으나 아직도 통합청사를 짓지 못하여 3개의 시청을 운영하고 있다. 시청 소재지를 둘러싼 지역주민 간의 갈등이 심각한 수준이어서 앞으로도 해결될 기미를 보이지 않고 있다. 여수시 통합의 효과는 3가지를 내세운다. 통합을 하고 나서 시외버스요금을 내지 않아도 된다는 점, 광역쓰레기장을 설치할 수 있게 된 점, 재정규모의 확대로 새로운 사업을 할 수 있게 된 점이 이에 속한다.
- 이러한 효과는 반드시 시·군 통합이라는 극단적인 조치를 통해서만 거둘 수 있는 것은 아니다. 이웃 지방자치단체들이 협력하여 광역교통망을 구축하고 시내버스요금체제를 운영하고 있는 곳도 적지 않다. 광역 쓰레기장도 외국에서는 대부분 지방자치단체 간의 협력으로 설치하여 운영하고 있다. 재정규모가 큰 신규 사업도 반드시 통합을 해야만 할 수 있는 것은 아니다. 이웃 지방자치단체들이 협력을 하면 얼마든지 가능하다. 독일의 프라이부르크시는 자동차의 증가로 대기오염문제가 심각해지자 프라이부르크로 출·퇴근하는 주민이 사는 주변 75개의 군소 지방자치단체와 교통조합을 결성하고 광역 철도망을 설치하여 교통문제를 해결하였다. 주민들의 광역적 교통문제를 통합 대신에 주변도시와 협력하여 해결한 사례는 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.
- 일단 통합을 하고 나면 이를 다시 분리하는 것은 거의 불가능하다. 큰 진통과 상처가 남고 많은 비용이 들기 때문이다. 성급한 통합보다는 통합의 효과와 부작용을 주민들이 시간을 갖고 충분히 논의한 후에 결정하여야 한다. 이미 통합한 지역에서 과연 기대했던 통합효과가 나타나고 있는지, 부작용은 어떤 것이 있는지를 면밀하게 살펴보아야 한다. 예를 들어 구미와 통합을 했던 선산지역은 어떻게 되었는지, 제주도지역의 시·군을 통합하여 특별자치도를 만들고 난 후에 기초자치단체를 부활하자는 주장이 왜 나오고 있는지를 검토해 보아야 한다. 어느 나라에서나 지방자치단체의 통합을 추진하는 주도세력은 중앙정치인과 용역업자들이다. 정치인이나 용역업자들이야 한 건을 하고 정치적인 이벤트를 해서 표를 얻거나 돈을 벌고 나면 그만이다.
- 통합으로 덩치만 키우면 좋아진다는 막연한 환상은 벗어나야 한다. 규모로 치면 우리나라

라의 지방자치단체는 이미 프랑스의 100배가 넘고, 스위스의 70배가 넘는다. 세계에서 규모가 가장 크다. 그렇다고 우리의 지방자치단체가 프랑스나 스위스보다 효율성이나 경제성이 높다고 볼 수 있는지 자문해보지 않을 수 없다. 통합만능주의로부터 벗어나 이제는 지방자치단체 간의 협력을 통해 상생과 공존을 모색할 때이다. 기초지방자치단체는 전통과 역사와 문화가 축적되어 주민의 정신적인 토양이 되는 풀뿌리 지역공동체이다. 삶의 터전이고 주민정체성의 원천이 되는 지역공동체가 토목적 통합에 의해 파괴되지 않도록 하여야 한다.

- 지방행정체제개편은 시·군·자치구 통합에만 집착하기보다 행정구역과 생활구역이 달라 주민들이 불편을 겪는 지역의 경계조정이 훨씬 더 시급하다. 지방자치구역에 문제가 있는 경우에는 먼저 이웃지방끼리 협력을 통하여 상생방안을 찾고, 더 이상 두 집살림을 할 필요가 없을 정도로 전반적인 협력체제가 갖추어진다면 그때 비로소 통합을 생각해 보아도 늦지 않을 것이다. 협력도 안 되는데 성급하게 한집살림을 하게 되면 식구들끼리 다투느라 살림이 뒷전이 되지 않을까 우려된다. 구역개편문제는 생활자인 주민이 신중하게 판단할 문제이지 정부가 나서서 각종 특권을 주겠다고 강권할 성질의 일은 아니다.

② 지방행정체제개편위원회의 통합유형

- 이번에 통합하는 시·군은 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있다.

○ 강한 지방이 약한 지방을 합병하려는 경우

- 예컨대, 지역강자인 의정부가 지역약자인 동두천과 양주시를 합병하려는 것과 같다. 이번에 통합을 결정한 청주, 청원도 마찬가지 경우이다. 인구가 밀집하고, 경제력이 우세한 강한 지방자치단체는 주변지역을 병합하여 자신의 발전을 꾀하려는 통합유형이다. 이번에 통합대상에서 제외되었지만 수원이 오산지역이나 화성지역을 통합하거나 목포가 무안이나 신안을 통합하려는 것도 같은 논리이다. 이들 지역이 통합되는 경우에 의사결정은 인구밀집지역을 중심으로 이루어지게 되고, 자원은 인구와 여론주도층이 많이 사는 대도시 쪽으로 집중되어 낙후지역은 더욱 낙후될 수 있음을 우리는 많은 사례에서 이미 경험으로 알고 있다.

- 그나마 약소지역을 하나로 뭉치고 지도력을 형성하여 지역발전을 위해 노력했던 지역적 구심점은 해체되고 약소지역의 대도시 종속결과를 초래한다. 이는 강대국 일본이 한국을 병합하여 경제적인 수탈을 감행했던 한일합병과 같은 논리로 이해될 수 있다.
- 이에 따라 1974년 11월 5일에 제정된 쾰른개편법에 의하여 대도시인 독일의 쾰른(Köln)은 주변의 약소도시인 베슬링(Wesseling)(당시 주민수 약 2만 8천, 현재는 약 3만 5천) 등을 통합·합병하여 인구 100만의 도시가 되었다. 베슬링은 쾰른시의 한 구역이 되었고, 쾰른시는 통합시의 의회를 새로 구성하고 시장도 선출하였다. 주민들은 베슬링의 재독립을 위하여 많은 노력을 하였다. 노르트라인 베스트팔렌주 헌법재판소에 제기한 헌법소송에서 베슬링시는 1975년 12월 6일 승소판결을 받아 1976년 6월1일 다시 독립된 도시로 부활하였다. 판결이 있던 날 베슬링시내의 교회는 2시간 동안 축하의 의미로 종을 울렸다고 한다. 이 판결로 인하여 쾰른은 1976년에 다시 백만 도시에 미달하게 되었다. 2010년에 와서야 쾰른은 자력으로 백만 도시로 발전하게 되었다.
- 주헌법재판소는 통합이 지방자치를 보장하고 있는 주헌법에 위반되고, 지방자치단체의 자치권이 통합으로 인한 효과보다 훨씬 우월적 가치가 있으므로 이러한 통합이 비례의 원칙에 위배된다고 했다. 우리나라에서도 많은 참고가 될 수 있는 판결이라고 본다.

<청주- 청원통합 주민투표 평가>

- 3차례나 주민투표에서 부결되고, 1차례 지방의회에서 부결된 청주-청원 통합문제가 다시 1012년 6월 27일 주민투표를 실시하여 주민 과반수의 찬성을 얻었다. 실패하면 다시 시도하였다는 점에서 주민들을 지치게 만들고 못살게 굴어 억지로 통합의사를 조작해 내었다는 비난을 면하기 어렵다. 더구나 공무원들이 적극 투표를 독려하고, 찬성쪽 홍보만 일방적으로 하여 관권주민투표라는 비난을 면하기 어렵다. 투표운동의 자유가 현저히 제한된 상태에서 실시되어 자유로운 투표였다고 보기 어려운 측면이 있다. 또한 청주시는 지방의회 의결로, 청원군은 주민투표로 의사를 물었다는 점에서 일관성이 없고 편의주의적 발상이라는 비난을 면하기 어렵다.

○ 여러 지방자치단체에 걸친 공공시설(도청) 때문에 통합해야 한다는 지역

- 홍성- 예산, 안동-예천은 도청소재지가 겹쳐 있어 통합해야 한다는 기상천외한 통합이

유를 내세우고 있다. 이들 지역에서는 주민건의도 받지 않고 개편위원회가 일방적으로 통합을 건의했다. 이는 타작마당이 두 집의 땅에 걸쳐 있기 때문에 두 집이 자식들도 공유하고 부부생활도 함께하는 가정통합을 해야 한다는 논리와 다름없는 기괴한 논리로 통합을 밀어붙이려 하고 있다.

○ 국책사업 때문에 통합한다는 지역

- 군산-김제-부안, 여수-순천-광양과 같이 대규모 국책사업이 실시되어 땅의 귀속을 결정하기 어려워 통합하거나 기타 국가가 정책적인 사업을 하기 때문에 통합을 해야 한다는 논리도 전혀 설득력이 없다.

○ 영세한 지방끼리 통합

- 예컨대 동해, 삼척, 태백과 같이 영세한 지방자치단체끼리 통합하여 규모를 키워 규모의 경제를 살리고자 하는 통합이다. 가난한 지방자치단체가 통합하여 덩치만 키운다고 잘살게 되는 것은 아니다. 통합해서 효율성이 높아졌다는 사례를 찾기 어렵다.

<규모의 경제의 허구성>

- 통합을 통하여 효율성이 높아진 사례를 국내외에서 찾을 수가 없다. 규모의 경제를 실현하기 위한 지방자치단체의 적정규모에 대해서도 학자마다 주장하는 것이 매우 상이하다. 혹자는 기초자치단체의 규모가 2천명 내지 3천명이 적정하다고 하고, 다른 극단적인 주장으로는 5만명 내지 10만명이 적정하다고 한다. 학자마다 적정규모의 편차가 너무 커서 규모의 경제를 현실화하는 것은 불가능하다.
- 또한 지방자치단체에게 주어진 업무에 따라 적정규모는 달라진다. 예컨대 골목길 가꾸기와 청소문제 등은 수백 명 내지 수천 명인 경우가 효율적이며 그 규모를 넘어서면 규모의 불경제가 나타난다. 반대로 지역공단의 조성이나 지하철 건설과 같은 대규모 사업은 수십만 내지 수백만의 주민이 되어야 적정규모가 된다. 따라서 규모의 경제를 실현하기 위해서는 지방자치단체의 업무 성격에 따라 지방자치단체의 규모를 달리하는 다층적인 지방계층구조를 도입할 수밖에 없다. 이를 무시하고 무조건 크면 좋다는 식의 규모경제론은 오히려 규모의 불경제를 초래할 수 있다.

(2) 자치구 폐지론의 논거와 허구성

- 지방행정체제 개편추진위원회는 2012년 4월 13일 위원 간의 견해차가 극심하였음에도 불구하고, 심도 깊은 토의도 거치지 않고 시간이 급박하다는 이유로 표결을 통하여 졸속하게 자치구를 폐지하고 행정구로 전환하기로 결정했다. 지방자치발전에 엄청난 영향을 미치는 결정임에도 불구하고 결정의 논거는 빈약하기 짝이 없다. 위원회측에서 내세우는 논거가 타당성이 있는지를 검증하고, 자치구를 폐지함으로써 초래되는 폐단을 짚어본다.

① 자치구 폐지(행정구로 전환)의 내용

- 특별시나 광역시의 자치구를 행정구로 전환하는 것은 지금까지 자치구의 자치권을 폐지하여 광역시의 하급기관으로 만드는 것으로, 모든 권력과 자원이 시청에 집중하는 것을 의미
- 광역시의 경우 구청장은 임명제로 전환되고, 구의회는 폐지됨. 서울특별시의 경우 구청장은 선출하지만 구의회는 폐지

② 추진논거에 대한 비판

폐지논거1 : 대주민 서비스 및 복지의 균형을 위해 행정구로 전환할 필요가 있다는 주장

(비판)

- 자치구 간의 격차는 지금도 광역시와 특별시가 조정하면 해소될 수 있음. 행정구로 전환한다고 해서 달라질 것이 없음. 행정구로 전환하면 지역발전을 위한 구심점이 상실되어 자구적인 노력도 약화되고 낙후지역은 더욱 악화됨
- * 현재 행정구로 전환된 서귀포시는 제주시에 비해 격차가 더욱 커지고 있음
(이에 제주도에서는 기초자치부활의 움직임이 있음)

폐지논거2 : 생활권과 행정권 괴리로 인한 불편을 해소하기 위해 행정구 전환이 필요하다는 주장

(비판)

- 자치구제도하에서도 경계조정으로 문제해결이 가능하며, 지방자치단체 간의 협력으로도 문제해결이 가능하므로 행정구 전환과는 아무런 관계가 없음
- 행정구로 전환해도 경계조정이 없으면 불편은 여전히 있음

폐지논거3 : 각종 인허가 사안에 대하여 시와 구의 입장이 다른 경우 사업 지연으로 인해 막대한 사업차질과 손실을 초래하므로 행정구로 전환해야 한다는 주장

(비판)

- 종합적인 고려를 할 필요가 있는 인·허가권은 시청에 배분하고, 구와 관련된 인·허가권은 구청에 배분하면 문제가 해결될 수 있으므로 행정구로 전환할 이유가 될 수는 없음
- 행정구로 전환하면 시의 일방적인 관점으로 인허가 결정을 하여 구의 지역적인 특수성과 이해관계를 반영할 수 없게 됨

폐지논거4 : 종합행정을 저해하므로 행정구로 전환해야 한다는 주장

(비판)

- 광역시나 특별시는 종합행정도 필요하고 자치구의 독자적인 행정을 통한 다양성 확보도 필요함
- 종합행정을 위해 필요한 권한은 현재도 특별시나 광역시가 가지고 있으므로 큰 문제가 없음
- 종합행정을 위해 필요한 사무는 시청의 권한으로 이전하면 해결될 수 있기 때문에 극단적인 자치권박탈을 통한 행정구로 전환할 이유는 될 수 없음

폐지논거5 : 행정운영 경비 과다 등 행정의 비효율을 초래하므로 행정구로 전환해야 한다는 주장

(비판)

- 행정구로 전환하더라도 대부분의 행정비용은 그대로 들어감. 의회운영비 정도를 절약할 수 있으나 그 금액은 연간 20억원 정도에 불과하므로 이를 아끼기 위해 행정구로 전환하는 것은 무리한 주장임
- 의회운영으로 지방행정의 낭비요인을 줄이고 주민의견반영기회를 갖게 된다면 효과가 더 클 수도 있음

③ 행정구로 전환하는 경우의 폐단

○ 지역발전의 구심점 상실

- 구단위의 주민편익과 지역발전을 챙기고 책임을 지는 지방정치인이 없어 지역발전의 구심력 상실

○ 특별시와 광역시 시청에 권력 집중과 빈익빈 부익부 심화

- 권력남용의 우려(대도시 내의 시와 구 간의 수직적 견제기능 상실)
- 자원배분의 공정성, 효율성 저해(빈익빈 부익부의 심화)
 - * 인구가 많고, 정치적 발언권이 센 지역에 자원이 집중적으로 배분되며, 인구가 적고 정치력이 약한 지역은 소외됨(표가 적고 주민들이 못사는 지역은 현재보다 더 소외될 우려가 있음)

○ 도시의 획일화와 활력의 상실, 관료주의 폐단 심화

- 자치구의 자치권이 폐지되면 대도시 내에서도 다양한 정책이 실종되고, 아래로부터의 혁신도 사라짐
- 대도시의 활력과 창조성의 쇠퇴
- 시민의 지위는 획일적인 통계숫자로 전락하고 추상화됨
- 관료주의 심화, 시민의 객체화

○ 도시의 개방성 관용성 축소

- 도시의 개방성과 관용은 도시발전의 전제조건임
- 권력이 집중되고 획일화된 도시에서는 이질적인 정책이나 인물에 대한 개방성이 제한됨
- 서로 다름을 수용하지 못하는 불관용의 도시에는 폐쇄적인 획일성이 만연
- 종합행정은 자치구의 다양성을 조화시키고 조정하는 데 있는 것이지 획일화시키는 데 있는 것이 아님

④ 결론

- 추진위원회가 내세우는 논거는 어느 하나도 자치구의 자치권을 박탈하여 특별시나 광역시의 하급기관으로 전락시키는 것을 정당화하는데 전혀 설득력이 없다. 지방자치를 척살하려는 무모한 결정이라고 하지 않을 수 없다.
- 특별시나 광역시와 같은 대도시의 행정은 한편으로는 도시전체로서의 일체성과 종합성이 있어야 하고, 다른 한편으로는 도시 내에서 다양성이 있어야 한다. 전자를 위하여 특별시나 광역시는 다른 광역지방자치단체인 도에 비하여 자원과 권한이 집중되어 있다. 이 점에서 현재 자치구 제도는 재원이나 권한면에서 다른 시·군과 같은 다른 기초 지방자치단체에 비하여 준자치상태에 있다고 볼 수 있다.
- 더불어 대도시 내에는 지역마다 다양성과 이질적인 요소가 적지 않으므로 이를 충분히 반영할 수 있는 개방적이고 포용적인 자율성이 요구된다. 통합성을 강조한 나머지 도시 전체가 획일화되는 경우에 도시는 활력을 잃고, 도시 내에서 지역 간 경쟁에 의한 혁신 기능도 소멸되고 만다. 또한 중앙의 시청에 의한 백화점식 행정은 전문성도 결여된다. 특별시나 광역시의 시청이 주민의 일상적인 작은 생활문제까지도 직접 챙기고 균형과 도시 간 경쟁을 위한 큰 문제도 챙기려 하면 어느 하나도 제대로 처리하지 못하는 만성적인 과부하 현상에 시달리게 된다. 대도시 내에서는 시청과 자치구청 간의 분업이 필요하게 되며 이를 위하여 대도시 내의 지방분권화가 필요하다.
- 우리나라의 대都市는 주로 주변지역을 합병하여 인위적으로 합병한 경우가 대부분이므로, 대도시 내에서 지역 간의 다양성과 차별성이 큰 편이다. 서울의 경우 강남구와 금천구, 노원구, 인천의 연수구와 부평구, 용진군 등은 도시의 기능, 생활환경, 주민들의 의식이 매우 다르므로 이에 상응하는 분권적인 행정이 필요하다. 지역적 여건과 특성에 상응하는 전문화된 행정은 시청의 획일적인 행정으로는 대응하기 어렵고 지역단위의 자치구청이 필요하다. 우리나라가 자치구제도를 도입한 지 20년이 넘었지만 이를 폐지할 정도로 문제가 심각하지는 않다. 오히려 주민근접행정을 통하여 지역마다 특색있는 행정, 정책의 다양성 등을 살려나가고 있으며 중앙시청이 미처 챙기지 못하는 주민생활의 세밀한 부분까지 챙기려는 노력을 하고 있다.
- 이웃 일본도 도쿄도의 경우 특별구를 행정구로 전환한 적이 있지만 다시 이를 부활하여 자치권을 부여하였다. 자치구 폐지를 주장하는 측에서 제시하는 논거는 타당성을 찾기

어렵고, 자치구제도의 문제점은 행정구로 전환해도 해결하기 어려운 것이 대부분이다. 자치구제도가 갖는 약간의 문제는 권한재조정, 자치구 간, 자치구와 시청 간의 협력제도 등을 통하여 해결할 수 있다. 그럼에도 불구하고 성급하게 자치구를 폐지하려는 것은 지방자치와 다양한 지역발전을 희생하여 다른 정치적, 관료적인 헤게모니를 장악하기 위한 다른 의도가 있다고 볼 수밖에 없다.

(3) 자치없는 자치가 ‘주민자치’?

- 시·군·자치구를 통합하면 기초자치가 실종된다는 비판에 직면하게 되자 주민자치를 실시하면 풀뿌리 자치문제를 보완할 수 있다는 논리로 읍면동 주민자치회를 지방행정 체제개편에 관한 특별법에서 급조하여 규정하게 되었다. 위원회는 3가지 모델을 제시하고 있지만 독자적인 예산권과 권한이 없으며, 자치권이 보장되지 않은 사이비 자치조직이다. 이런 왜곡된 사이비 자치조직은 자치단체라고 할 수 없으며 “자치”의 개념과 논리를 왜곡시켜 기초자치를 되려 후퇴시킬 것으로 보인다. 자치가 아닌 것을 자치라고 강변하여 국민들의 자치의식을 마비시키고, 관치가 자치라는 논리로 지방자치의 존립 기반을 흔들고 있다.
- 동사무소를 주민센터로 전환시켜서 주민편익사업을 하려는 발상은 그자체로서 유의미하고 가치가 크다. 그럼에도 불구하고 이를 “주민자치”라고 부르는 것은 헌법이 보장하고 있는 자치개념을 왜곡시키고 변질시켜 지방자치 전체를 와해시킬 수 있다. 헌법이 보장하는 자치는 먼저 자치단체의 고유한 업무가 있고, 이를 자율적으로 처리하기 위한 자기책임성이 보장되어야 하며, 업무를 처리하는 데 필요한 재원을 스스로 조달할 수 있어야 한다. 이런 면에서 보면 위원회가 얘기하는 주민자치는 더 이상 헌법이 보장하는 자치와 관련이 다른 행정유형이다. 주민자치를 지역공동체 내지 커뮤니티 운동이라는 차원에서 보면 긍정적인 면이 없지 않으나 이를 자치라고 부르는 것은 삼가할 일이다.
- 읍·면·동 풀뿌리 자치를 하려거든 제대로 해야 한다. 외국의 경우 읍면동 자치야말로 풀뿌리 자치로서 민주성과 자치성을 동시에 향유하고 있다. 이에 비하여 위원회가 내놓은 모델은 명칭만 자치에 불과하다. 자치가 아닌 것을 자치라고 우기고 있는 것이다.

2) 대응방안

(1) 통합대신에 협력을!

- “거지들이 결혼을 한다고 해서 백만장자가 되는 것은 아니다” 혹은 “환자들끼리 모여 한집에 산다고 해서 건강해 지는 것은 아니다”. 스위스나 독일에서 정치인들이 지방자치단체 간의 통합을 밀어붙이려고 할 때 주로 경제학자들이 반대하면서 점잖게 충고하는 말이다.
- 지방자치단체의 채무가 늘어나고, 주민들이 요구하는 서비스를 충족하기 어려워지면 뾰족한 해결책을 찾지 못하는 중앙정부나 지방의 정치인들이 마지막 탈출구로 지방자치단체통합을 내걸곤 한다. 마치 고통을 참지 못하는 말기 환자가 마약이라도 의존하고 싶은 다급함처럼 지방자치단체 통합의 유혹은 뿌리치기 어렵다. 독일이나 북유럽이나 일본 등에서 질풍노도처럼 몰아붙인 나라들도 있고, 미국처럼 일부국가에선 찻잔 속의 태풍으로 그치기도 한다. 최근 스위스와 오스트리아에서 지방자치단체의 통합이 한창 거론되고 있다. 주로 정치인이 중심이 되어 드라이브를 걸고 있다. 이들 나라의 지방자치단체들의 절반은 주민수가 1,000명에 미치지 못한다. 그야말로 동네자치를 통해 풀뿌리 민주주의를 실현한다. 어떤 집에 도움이 필요한 노인이 있는지, 자식걱정이 있는지 등 집안의 속사정을 훤히 알고 있는 지방자치규모이다. 이들 나라에서 지방자치단체의 규모를 늘려 한 지방자치단체로서는 감당하기 어려운 일을 할 수 있도록 하고, 공무원의 숫자를 줄여 절약을 하려고 시도하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체들이 통합을 하여 정말 잘살게 되었다거나 경비가 확연하게 줄었다는 사례는 찾아보기 어렵다. 시·군의 통합은 부작용이 크지만 효과는 별로 크지 않다는 것이 그동안의 경험적 결과이다. 시군통합으로 달성하려는 목적은 대부분 지방자치단체 간의 협력을 통하여 달성할 수 있다. 이에 따라 통합 대신에 지방자치단체 간의 협력을 강화하고 활성화하는 것이 대안이다.
- 지방자치단체의 능력으로는 감당하기 어려운 사무가 있는 것은 사실이나 이는 반드시 통합을 통해서만 수행할 수 있는 것이 아니다. 두 개 혹은 다수의 지방자치단체가 다양한 방법의 협력을 통하여 보다 효율적이고, 민주적으로 실현할 수 있는 방법이 있다. 예컨대, 외국에서는 수백, 수천, 수만 개의 지방자치단체조합을 만들어 큰 지역적인 문

제를 해결하고 있으나 이들 조합은 우리에게 법전에서 잠자는 제도일 뿐 거의 활용되지 못하고 있다. 그동안 우리는 시군통합이 만병통치약인 것처럼 매달려 왔으나 이제는 시야를 넓혀 지방자치단체 간의 협력을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 효과가 검증되지도 않은 시군통합을 위해 쏟는 노력과 비용을 지역의 공동체와 그 자율성을 인정하면서도 효율성과 역량신장을 달성할 수 있는 지방자치단체간 협력방안과 지방자치단체의 효율성과 예산절감을 위한 지방행정개혁을 실현하는 데 바치는 것이 바람직하다.

<리용도시연합(그랑리용)사례>

- 리용은 프랑스 3대 도시로 인구가 약 47만명이다. 리용은 하나의 기초지방자치단체인 코뮌이지만 광역적인 업무를 처리하기 위하여 주변의 작은 지방자치단체들과 더불어서 도시연합체(그랑리용)를 결성하였다. 그랑리용은 1969년 결성 당시에 55개의 지방자치단체가 소속되었으나 2010년과 2011년에 각각 2개와 1개의 지방자치단체가 추가로 소속하게 되어 현재는 58개의 지방자치단체로 구성되어 있다. 약 130만명에 이르는 주민이 그랑리용에 속한다. 그랑리용은 프랑스에서 파리지역에 이어 2번째로 큰 인구밀집지역을 이룬다. 그랑리용의 법률적 지위는 지방자치단체의 계층을 이루는 것이 아니고 58개의 기초지방자치단체들로부터 도시계획과 도로 등 일정한 자치사무를 이양받아 공동으로 처리하는 도시연합체라고 할 수 있다. 그랑리용에 소속된 지방자치단체는 지방자치단체로서 독자적인 지위를 가지고 있으며 다만 그 권한 중에서 일부를 그랑리용에 이양함으로써 대신 처리하도록 하고 있다. 따라서 그랑리용은 지방자치단체를 대신하는 것이 아니며 오히려 코뮌을 보완하여 그의 업무를 효율적으로 처리하는 역할을 한다. 또한 데파르트망이나 레종을 대신하는 것도 아니다. 프랑스의 지방분권은 중앙정부에서 지방자치단체로 권한을 이양하는 것을 1단계 분권이라고 한다면, 제2단계 분권은 도시연합체의 결성 등 지방자치단체의 역량을 보강하기 위한 지방자치단체 간의 협력을 강화하는 것이라고 볼 수 있다. 그랑리용은 독자적인 집행기관을 갖추고 있고, 약 4,700명의 직원을 가지고 있으며, 16억 6천5백만 유로의 예산을 운용한다.

(2) 소통합주의 대신에 대통합을!

- 특별법 제1조에서 지방행정체제개편의 목적으로 제시하고 있는 “지방의 역량 강화, 국

가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리 증진”의 의미를 심도있게 논의할 필요가 있다. 지방의 역량강화와 국가경쟁력의 강화는 앞에서 논의한 것처럼 지방자치단체의 주민수와 면적을 확대하여 규모의 경제와 역량의 강화를 요구한다. 반대로 주민의 편의와 복리를 실현하기 위해서는 근접정부를 통해 주민의 구체적인 요구가 자치적으로 해결할 수 있도록 하여야 한다, 이를 위해 지방자치단체의 규모는 지역문제에 대한 접근성을 높이기 위해 충분할 정도로 소규모여야 한다. 양자는 해결할 수 없는 모순으로 비추어질 수도 있으나 어느 하나도 포기할 수 없는 중요한 지방자치의 목적이다. 선진국가들은 자치계층을 다계층화함으로써 양자의 요구를 모두 실현하는 방향으로 해결책을 모색하고 있다. 즉 광역지방자치와 기초지방자치를 구분하여 광역지방자치단체는 지역과 국가의 경쟁력을 높이는 지역정부모델을 채택하고 기초지방자치는 풀뿌리 자치로서 주민들의 일상적인 생활수요를 해결하는 방법을 선택한다.

- 국가경쟁력과 지역경쟁력을 높이기 위한 방안으로 두 가지 견해가 대립하고 있다. 하나는 시·군 통합을 통하여 기초지방자치단체의 규모를 확대하는 방안이고, 다른 하나는 시·군·도 간의 통합을 통하여 광역지방자치단체를 통합하는 방안이다. 전자를 소통합주의라고 할 수 있고 후자는 대통합주의라고 명명할 수 있겠다.
- 원래 정치권이나 중앙정부는 지방행정체제 개편방안으로 도폐지와 시·군통합을 주장하였는데 그 본질은 광역지역의 역량을 강화하는 데 목적이 있는 것이 아니라 광역지방정부인 16개도를 폐지하고 이를 60~70개의 소지역으로 분할함으로써 광역적인 역량을 분산시키는 데 목적이 있다. 즉, 종래의 도를 쪼개어서 몇 개의 통합시군으로 재편하는 것을 시·군 통합으로 포장한 것이다. 시·군통합을 통하여 주민수가 60만 내지 100만 정도의 규모로 소통합을 이룬다고 하더라도 지역적인 경제문제를 독자적으로 처리할 수 있는 역량을 갖추는 것은 불가능하다. 지역의 큰 문제나 국제적인 경쟁력을 갖추는 데는 미치지 못하고, 주민들의 구체적인 생활수요를 해결하는 데도 부적합하다. 즉, 소통합주의는 지역의 큰 문제를 해결하는 데도 부적합하고 동시에 지역의 작은 문제를 해결하는 데도 부적합한 방안이라고 하지 않을 수 없다. 소통합주의는 기초자치의 포기라는 주장이 거세게 제기되자 주민자치 내지 근린자치라는 명분하에 주민자치회를 통하여 일부 지역문제를 위임받아 결정하는 방안을 제시하고 있지만 이러한 정도의 자치권을 가진 지역단위를 기초자치단체라고 부르는 것은 풀뿌리 자치에 대한 이해부족이

라고 하지 않을 수 없다.

- 세계화를 통하여 지역 간의 경쟁이 국경을 넘어 전 세계적으로 전개되고 있는 시대에서는 지방정부의 규모를 인구규모로 500만 내지 2000만~3000만에 달하도록 재편하려는 것이 일반적인 추세이다. 일본의 도도부현 개편이 그렇고 독일의 주정부구역 개편도 마찬가지이다. 부울경(부산-울산-경남)통합론이나 과거 전라남도에서 광주-전남의 통합을 추진한 것이 대통합주의의 표현이라고 볼 수 있다. 대구와 경북, 충남과 대전, 경기와 인천의 통합도 충분히 고려할 수 있는 대통합방안에 속한다고 볼 수 있다. 실현가능성은 높지 않지만 부산·울산경남과 대구·경북의 통합을 이룰 수 있다면 주민수가 1,300만에 이루는 대지역이자 경기나 서울에 맞먹는 규모로서 지역역량을 모아서 무슨 사업이든지 할 수 있는 역량을 갖추게 될 것이다. 또한 전북과 전남, 광주의 통합도 생각할 수 있을 것이고 충남과 대전, 충북의 대지역주의적 통합도 지역경쟁력과 국가경쟁력을 제고하는 데 기여할 것이라고 본다. 어느 경우이든 소통합주의적인 주장을 따르게 되면 광역자치도 포기하는 것이 될 것이고 기초자치도 실종되는 결과를 가져올 것이라는 점에서 심각한 문제가 있다.

2. “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법안”의 문제점과 대안

1) 전체적인 문제점

* 박성효의원 등 13인의 국회의원이 2013년 3월 29일 “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법안”을 발의하여 현재 국회에 계류 중임

- 특별법안은 이명박 정부에서 실패한 법률인 “지방분권촉진에 관한 특별법”과 특히 문제가 많아 2010년 제정 당시부터 학계와 시민단체의 집중적인 비판을 받았으나 강행처리하여 통과시켰던 “지방행정체제개편에 관한 특별법”의 주요내용을 그대로 승계하고 있음
- 현재 분권과 지방행정체제개편을 두 개의 대통령소속위원회가 추진하여 상호 중복으로 인한 폐단을 시정하기 위하여 하나의 위원회로 통합하려는 의도는 긍정적으로 평가할 수 있으나 이명박 정부의 실패에 대한 성찰없이 두 위원회의 근거법을 기계적으로 합쳐

급조한 법률안으로 이명박정부의 실패와 혼란이 재연될 우려가 매우 큼

- 특히 지방행정체제개편에 관해서는 이명박정부가 무리하게 추진하여 전국의 지방자치 단체를 혼란에 빠뜨리고 지방분권의 추진을 중단시켰던 대표적인 반분권적인 법률임
- 지방분권에 관한 특별법안도 그 내용이 미흡하여 그대로 실현된다고 하더라도 한국은 여전히 중앙집권국가로 남아 있을 것임
- 특별법안상의 지방분권 추진기구는 철저하게 중앙정부 위주로 구성되어 있으며, 지방을 들러리로 세우고 소외시키고 있음. 이는 지방분권을 추진하기보다 중앙집권체제를 고수하기 위한 기구로 활동할 위험이 있음
- 결과적으로 특별법안은 지방행정체제개편의 핵심인 시·군 통합을 통하여 전국의 지방자치단체를 혼란과 의욕상실로 몰아넣고, 국민들의 지방분권요구를 무마하여 중앙집권체제를 유지하기 위해 시간을 벌기 위한 입법이라고 판단됨

2) 지방분권 추진기구 구성의 문제점

○ 중앙정부 주도, 지방소외 추진기구

- 지방분권 추진기구인 지방자치발전위원회는 27인으로 구성하되 3인의 당연직(기재부장관, 안행부장과 국무조정실장), 대통령추천 6인, 국회추천 10명, 지방협의회추천 8명임. 중앙정부 추천위원이 19명, 지방추천위원이 8명으로 중앙정부추천위원이 2/3를 넘음. 위원장과 부위원장 2인을 모두 대통령이 임명함. 이를 통해 모든 안건은 중앙정치권과 중앙정부의 의도대로 결정될 위험이 큼. 동일하게 구성되었던 이명박 정부의 지방행정 체제위원회가 중앙정부의 의도대로 모든 안건처리를 강행했던 경험 있음

○ 5년 한시기구로 구성되어 있어 임시기관으로서 지속적인 분권사업의 추진이 불가능함. 한국의 지방분권작업은 5년에 끝날 간단한 사업이 아님

○ 지방분권 추진기구(“지방자치발전위원회”)가 자문기관으로 되어 있어 의결한 사항이 구속성을 갖지 못하고, 정부가 비협조적인 경우 실현되지 못할 우려가 큼. 결국 국민의 지방분권요구를 무마시키고, 중앙집권체제를 유지하기 위한 시간벌기에 그칠 우려가 있음

3) 특별법안 제3장 지방행정체제개편의 문제점

- 특별법에서 말하는 지방행정체제개편은 한마디로 시·군을 통합하고 자치구를 폐지하며, 시·도를 폐지하려는 의도를 가지고 있음

- 이를 위하여 시군통합을 하려는 지역에 대해서는 다른 지역을 희생하여 부당한 특혜를 베풀고, 시군통합을 중앙정부 주도로 추진하기 위한 제도적 장치를 포함하고 있음
- 이는 이명박 정부하에서 구성된 “지방행정체제개편위원회”가 주도가 되어 시군통합을 추진하려다 지역주민과 학계, 시민사회의 반발에 부딪혀 후퇴했던 경험을 가지고 있음

- 시·군통합은 기초자치의 포기

- 우리나라는 이미 1961년 군사정부하에서 자치단체인 1,592개의 읍면을 140개의 지방자치단체로 축소함으로써 세계에서 가장 큰 기초지방자치단체를 만들었음. 그 후에도 수차례에 걸쳐 통합을 추진한 결과 기초지방자치단체는 선진국의 10배 내지 100배 규모에 달하고 있음
- 기초지방자치단체는 하는 일에 비해 규모가 지나치게 커서 주민들의 이상적인 생활에 대한 구체적인 배려가 결여되고 있으며, 지역발전에 구심점 상실
- 그럼에도 불구하고 시·군통합을 다시 추진하도록 각종편법과 특혜를 규정한 과거법을 그대로 수용한 것은 기초자치를 아예 포기하고 중앙집권체제를 강화하려는 포석으로 볼 수밖에 없음

- 통합지역에 대한 부당한 특혜는 위험적 발상

- 특별법안의 가장 핵심적인 내용은 시·군 통합지역에 대해 교부세, 보조금 등의 행·재정상의 특혜를 부여하는 것임. 통합은 주로 창원 등 부유한 지역을 중심으로 이루어지게 될 것으로 예상됨. 따라서 특별법은 가난한 지역에 대한 지원을 삭감하여 부유한 지역에 몰아주는 것이 주된 내용을 이룸. 이는 가난한 지역의 희생으로 부유한 지역에 특혜를 베풀어 빈익빈 부익부를 초래함(‘부자지역 특혜 특별법’에 해당함)

- 시·군 통합정책은 이미 실패한 정책

- 1994년 이후 통합된 40여개 지역 중 통합목적이었던 경제적인 효율성이나 주민편익이

현저하게 증가한 지역은 없음. 반대로 지역정체성과 문화, 역사의 훼손, 지역주민의 내부갈등으로 인한 공동체파괴, 공동체단위의 지역발전구심점 상실, 피통합지역의 변동리화 등 시·군 통합의 폐단은 심각한 수준임

- 최근 통합한 창원시는 재분리안이 시의회에서 통과됨. 집안싸움을 하느라 지역발전과 주민복지달성은 뒷전임
- 자치구 통폐합 및 자치구 구의회 폐지, 자치구청장 임명제 등 모두 주민반발과 학계의 반발로 실패한 정책임에도 이를 그대로 법안에 승계

4) 특별법안 제2장 지방분권의 문제점

- 제2장의 지방분권도 구체적인 집행사무의 이전만 있을 뿐 지방의 정책결정권, 즉 입법권의 분권이 없어 특별법안의 내용이 전부 실현된다고 해도 지방분권에 큰 진전을 기대하기 어려움
- 지방정부는 여전히 중앙정부가 정한 정책을 집행하고 통제받는 하급기관의 지위를 면하기 어려움

5) 대안

○ 지방중심의 상향적 추진기구 구성

- 추진기구 구성에서 지방협회의의 추천위원은 위원정수의 50% 이상이 되도록 함
- 지방분권활동을 전국의 각 지역에 확산하는 기구로 시·도 분권위원회와 시·군·자치구 분권위원회를 설치함

○ “지행정체제개편”을 규정한 제3장의 삭제

- 한국에서는 이미 기초자치단체 통합을 지나치게 추진하여 기초자치의 실종위험이 있음
- 따라서 시군통합을 중심으로 하는 지방행정체제개편은 시대착오적이므로 이를 삭제해야 함

○ 실질적 지방분권 과제 추가

- 지방정부를 하급집행기관에서 자기책임적 전책기관으로 전환하는 것이 지방분권의 핵심임. 이를 위해 지방정부의 정책입법권을 강화하는 과제가 중요함
- 지방재정의 확충은 지방의 중앙정부 의존성, 도덕적 해이를 극복하고, 지방의 자기책임성과 혁신, 책임성을 증대하기 위해 반드시 실현되어야 함

지방행정체제 개편의 방향과 대응

박재울(지방분권 전국연대 공동대표)

1. 지방행정체제 개편의 내용

- 광역시·도, 시·군·구, 읍·면·동 등 현재의 각 지방행정단위의 행정구역 조정과 변화(공간과 경계)
- 광역시·도와 시·군·구의 2단계 자치계층의 조정과 변화(주민자치와 단체자치)
- 행정구역과 자치계층에 따른 업무권한의 소재와 배분(역할과 기능)

2. 지방행정체제 개편의 기본 방향

- 중앙집권의 완화와 지방분권의 강화
- 수도권집중 완화와 지역균형발전을 위한 적정 규모와 합리적인 공간 단위 설정
- 주민자치의 활성화를 위한 자치영역과 체계 지향
- 자치결정권과 주민책임성의 제고

3. 지방행정체제 개편에 대한 주요 단위의 입장

1) 정부

- 시·군 등 기초자치단체 통합 중심(마산, 창원, 진해 통합의 사례)
- 광역시·도의 행정구역과 자치단위 폐지, 축소 의도
- 행정구역과 자치계층 및 업무배분 등에 대한 종합적인 검토 미비

2) 정치권

- 광역시·도의 행정구역과 자치단위 폐지, 축소 의도가 지배적인 분위기
- 전국을 40~70개 정도의 단일 자치계층으로 개편
- 광역 또는 초광역단위 국가기관(특별행정기관) 설치

- 특별시, 광역시의 기초지방자치를 준자치화 또는 폐지(행정구)하려는 의도
- 지방의회(기초의회) 폐지 시도

3) 학계 및 시민단체 등

- 분권형 광역지방정부로 개편하자는 의견이 다수
- 부산·울산·경남권, 대구·경북권, 호남권, 충청권, 수도권 및 강원과 제주권 등으로 초광역화
- 구체적인 권역범위는 국민적, 사회적 합의과정을 거치면서 구체화
- 자치계층은 현행 2단계 유지, 3단계 확대(또는 2.5단계) 의견
- 단일계층화에는 반대
- 특별시, 광역시의 자치구의 통합, 분리 및 동단위 자치기능 부여에 대한 의견은 정리 되지 않은 상태
- 학계에서는 학회 등을 중심으로 지속적인 논의가 진행 중이며 시민단체 차원에서는 지방분권 전국연대 등을 중심으로 논의가 진행

4. 광역단위 행정구역과 자치계층 개편 방안 검토

1) 현행 광역시·도 행정체제 유지 또는 폐지, 기초자치단체 통합안

- 마산, 창원, 진해 통합과 같이 최근 정부에서 추진하고 있는 도의 기초자치단체 통합이 중심
- 장점 및 단점
- 광역시에 준하는 대규모 행정구역 형성으로 도의 기능과 역할 축소
- 주민자치 기능 퇴보
- 광역시·도 폐지를 전제로 한 전면적인 기초자치단체 통합을 통한 자치계층 축소(1단계)는 중앙집권 강화 초래와 내발적인 발전을 위한 적절한 규모의 사회경제 단위 형성에 위배

2) 광역시·도 및 도와 도의 통합을 통한 초광역지방정부 구성, 기초자치단체의 주민 자치 강화안

○ 인구 약 5백만명(자립적, 자생적 사회경제 토대가 되는 규모 설정)을 하한 기준으로 하되, 광역시와 도를 우선 통합한 후 도와 도의 통합으로 나아가는 단계적 방안 등 고려 ; 분권형 초광역지방정부 구성

－ 원칙적으로 서울, 인천·경기, 대전·충남·충북, 광주·전남·전북, 부산·울산·경남, 대구·경북 및 강원·제주 특별자치도 형태

○ 적정규모(인구기준 50만명 이상 등)의 시에 동단위(과소동 통합) 적정규모의 준자치화(주민자치위원 직선 등)

○ 장점 및 단점

- － 분권형 국가운영체계를 통한 내발적·자립적 발전체계 지향
- － 수도권과 비수도권 및 지역 간 균형적인 발전을 위한 범위의 사회경제단위 형성
- － 지방정부 단위 구성원의 자율성과 책임성 제고
- － 광역단위 간의 이해에 따른 갈등, 중앙정부와 정치권의 소극적 자세 등

5. 특별시, 광역시의 행정구역과 자치계층 개편 방안 검토

〈표 4-1〉 특별시, 광역시 자치구 현황(최대, 최소지역)

특별·광역시	군(개)	동(개)	최대인구		최소인구	
			해당구	인구수	해당구	인구수
서울	25	424	송파구, 노원구 등	약 80만명	중구	약 14만명
부산	16	253	해운대구	약 41만명	중구	약 5만명
대구	8	134	달서구	약 60만명	중구	약 8만명
인천	10	123	부평구	약 58만명	동구	약 7만5천명
대전	5	82	서구	약 51만명	대덕구	약 21만명
광주	5	90	북구	약 47만명	동구	약 11만명
울산	5	44	최대, 최소 큰 차이 없음			

〈표 4-2〉 사례 - 대구의 구, 군별 현황

#	명칭	한자	인구(명)	가구(세대)	면적(km ²)
1	중구	中區	79,496	34,130	7.08
2	동구	東區	332,409	125,324	182.34
3	서구	西區	230,761	87,470	17.52
4	남구	南區	176,151	72,425	17.45
5	북구	北區	465,483	160,139	95.52
6	수성구	壽城區	453,265	153,291	76.47
7	달서구	達西區	601,678	202,699	62.26
8	달성군	達城郡	173,361	59,491	427.05



1) 현행 자치구와 행정동 체제 유지, 부분적인 자치구 통합안

○ 인구를 기준으로 인구가 적은 자치구 간의 통합

－ 부산의 중·동구 통합 논의 등

○ 장점 및 단점

－ 현행 체제 유지에 따른 안정화가 예상되는 반면, 지방행정체제 개편 의미는 실종

2) 현행 자치구와 행정동 체제 유지, 전면적인 자치구 통합안

○ 개별 자치구 인구기준을 상향하여 자치구 단위 확대

- 서울의 경우 인구 약 1백만명을 기준으로 자치구 구역을 확대하면 전체 자치구수는 25개에서 10개 정도로 축소(오세훈 전 시장 등 주장)
- 부산은 약 50만명을 기준으로 7~8개, 대구와 인천은 약 40~50만명을 기준으로 5~6개, 대전, 광주, 울산은 40~50만 명을 기준으로 3~4개로 각각 자치구수를 축소하고 개별 자치구 구역은 확대 재편

○ 장점 및 단점

- 자치구 간의 불균형을 해소하고 기초자치 행정의 권한이 확대되는 측면이 있으나 자치단위의 확대에 따른 주민자치의 한계 확대
- 자치단체장(구청장, 군수) 선출 범위의 확대에 따른 국회의원들의 견제와 반발 및 기초자치단체장 정당공천 폐지(유보)의 설득력 저하

3) 현행 자치구의 부분 통합, 행정동의 자치구 확대안

○ 자치계층은 2단계에서 3단계로 확대

○ 주민자치위원장만 직접 선출하는 준자치화 또는 주민자치의원까지 선출하는 자치화 검토

○ 주민자치위원장과 주민자치의회의 기관대립형(기관분리형) 또는 주민자치의회 의장이 위원장을 겸하는 기관통합형 검토

○ 장점 및 단점

- 풀뿌리 주민자치 활성화
- 주민자치회의의 기초자치 역할과 기능에 따라 기존 구·군 자치의 기초자치 단위 역할 실종(구·군의회와 주민자치회의의 충돌)

- 자치계층 확대에 따른 업무 배분과 권한 소재의 복잡성
- 동네의 정치화와 갈등, 대립 격화 소지

4) 현재 구, 군과 동 단위를 통합하여 대동제 형태의 행정구역 개편과 자치화안

- 자치계층은 현재와 같은 2단계 유지
- 최대 인구 10만명을 넘지 않는 범위(또는 10만명 안팎 등)에서 생활권역, 거리 등을 고려 ; 동을 통합해 주민자치회로 자치화
- 주민자치위원장과 주민자치의원을 모두 직접 선출하되 기관 대립형(기관분리형)과 기관통합형 각각 검토
 - 정당공천은 배제
 - 시장, 지방의회 등 정당공천 지방선거나 국회의원 선거 등과 선거시기가 겹치지 않게 실시
 - 기관대립형의 경우 주민자치위원장은 임기 내 상근하여 전임업무를 수행하고 주민자치 의원은 명예직으로 일정한 보수 지급
 - 기관통합형의 경우 주민자치위원장(주민자치의회 의장)과 주민자치의회 의원 중 약간 명(부의장, 상임위원장등)은 상근하여 전임업무 수행
 - 다수 및 다양한 주민의 참여를 통한 주민자치 활성화 측면에서 3선 제한 등 검토
- 기존의 구, 군 행정 중 일상적인 민원, 복지서비스 등의 주민밀착(주민맞춤)형 행정은 주민자치회가 수행하고 경제계획을 비롯한 정책, 기획, 지원 등의 주민포괄형 행정업무는 광역시 차원에서 수행하거나 일종의 행정지원센터를 운영하는 방안 등 검토
- 장점 및 단점
 - 현행 2단계 자치계층 유지로 자치계층 축소나 확대에 따른 급격한 변화, 혼란 방지
 - 기초단위의 행정구역과 규모를 주민밀착형, 생활밀접형으로 축소함으로써 풀뿌리 자치 토대 활성화

- 정당과 중앙정치의 개입을 방지하고 생활자치의 활성화 추구(정당공천 배제 용이)
- 구, 군과 동의 통폐합에 따른 공간 설정, 행정구역 명칭 등 소지역 갈등 표출
- 비공식적인 정치권의 개입에 따른 주민대립과 분열 우려 잠재

* 도 단위 시·군 등의 통합은 해당 지역주민들의 명확한 다수 의견을 바탕으로 하되 최소화하고, 일정한 인구 이상(30만, 50만명 등)의 지역은 읍·면·동의 경계와 규모를 조정; 행정구·군이 있는 경우 통합하여 준자치화 검토

〈표 4-3〉 대도시권 자치계층 구조

자치계층	도시 예	체제의 장·단점
파편화된 기초 단층제	미국의 대부분 대도시권, 헬싱키, 노트르담, 하노버, 밴쿠버 토론토(~1954), 런던(1986-1999)	주민 중심의 다중심(Poly- centric), 자발적 협력체제이나 지역 간 격차가 문제됨
기초 중심의 2층제	런던 : GLC(1965~1986), GLA(2000~) Min.-St. Paul의 Twin Cities(1969~) Portland(Oregon주)의 MSD(1970~) 토론토(1954~1998)	주민자치제에 충실하면서 광역적 행정이 가능하지만 지역격차 해소에 미흡
광역 중심의 2층제	일본 도쿄, 한국 특별시 및 광역시	대도시권 행정과 지역격차 해소 구조이면 서 주민 근접성은 유지하지만 기초의 기능 이 미약
광역 단층제	뉴욕시(1898~), 파리, 베를린, 토론토(1998~)	대도시권 행정에 유리하나 주민자치가 문 제이며 준자치제를 두기도 함

출처 : 김병국, 2012, 「관치시대로 회귀하는 자치구개편」, 7쪽

〈자료 1〉 통합대상 자치구

〈표 4-4〉 통합대상 자치구

구분	인구 또는 면적이 해당 특·광역시 평균의 50% 이하		
	(A안) 통합할 경우 인구 및 면적이 자치구 평균 이하	(B안) 통합할 경우 인구 또는 면적이 자치구 평균 이하	(C안) 통합할 경우 인구가 평균 이하
계(총 69개)	4개	10개	8개
서울(25개) (평균 : 410천명, 24km ²) (50% : 205천명, 12km ²)	-	중구(133천명, 10km ²)+ 종로(168천명, 24km ²) = 통합(301천명/ 34km ²)	중구(133천명, 10km ²)+ 종로(168천명, 24km ²) = 통합(301천명/ 34km ²)
부산(15개) (평균 : 230천명, 37km ²) (50% : 115천명, 19km ²)	중구(49천명, 3km ²)+ 동구(100천명, 10km ²) = 통합(149천명/ 13km ²)	중구(49천명, 3km ²)+ 동구(100천명, 10km ²) = 통합(149천명/ 13km ²) 수영(177천명, 10km ²)+ 연제(213천명, 12km ²) = 통합(390천명/ 22km ²)	중구(49천명, 3km ²)+ 동구(100천명, 10km ²) = 통합(149천명/ 13km ²)
대구(7개) (평균 : 332천명, 65km ²) (50% : 166천명, 33km ²)	중구(76천명, 7km ²)+ 남구(169천명, 17km ²) = 통합(245천명/ 24km ²)	중구(76천명, 7km ²)+ 남구(169천명, 17km ²) = 통합(245천명/ 24km ²)	중구(76천명, 7km ²)+ 남구(169천명, 17km ²) = 통합(245천명/ 24km ²)
인천(8개) (평균 : 339천명, 56km ²) (50% : 170천명, 28km ²)	-	동구(79천명, 7km ²)+ 중구(94천명, 123km ²) = 통합(172천명/ 130km ²)	동구(79천명, 7km ²)+ 중구(94천명, 123km ²) = 통합(172천명/ 130km ²)

출처 : 지방행정체제개편추진위원회, 2012, 「과소자치구 기준 설정(안)」, 6쪽

〈자료 2〉 자치구 현황

○ 자치구 인구 현황

— 최소 : 부산 중구(48천명), 최대 : 서울 송파(682천명), 격차 : 14배

〈표 4-5〉 자치구 인구 현황

구분	(단위 : 개)							
	5만 미만	10만 미만	20만 미만	30만 미만	40만 미만	50만 미만	60만 미만	70만 미만
계(69)	1	4	10	15	16	15	5	3

출처 : 지방행정체제개편추진위원회, 2012, 「특별·광역시 자치구·군 지위 및 기능개편안」, 22쪽

○ 자치구 면적 현황

— 최소 : 부산 중구(3km²), 최대 : 광주 광산(223km²), 격차 : 74배

〈표 4-6〉 자치구 면적 현황

(단위 : 개)

구 분	10km ² 미만	50km ² 미만	100km ² 미만	150km ² 미만	200km ² 미만	250km ² 미만
계(69)	5	44	11	4	4	1

출처 : 지방행정체제개편추진위원회, 2012, 「특별·광역시 자치구·군 지위 및 기능개편안」, 22쪽

○ 자치구(평균 328천명)와 일반구(평균 291천명) 인구 비교

— 일반구 평균 인구 이하 자치구 : 28개

〈표 4-7〉 자치구(평균 328천명)와 일반구(평균 291천명) 인구 비교

(단위 : 개)

구 분	5만 미만	10만 미만	20만 미만	30만 미만	40만 미만	50만 미만	60만 미만	70만 미만
자치구 (69)	1	4	10	15	16	15	5	3
일반구 (33)	-	-	3	18	9	3	-	-

출처 : 지방행정체제개편추진위원회, 2012, 「특별·광역시 자치구·군 지위 및 기능개편안」, 22쪽

6. 향후 추진 방향과 과제

- 중앙정부와 정치권의 집권적 발상과 기득권 유지 방편으로 왜곡되지 않도록 백지상태에서 전면 재검토
- 지방분권과 지방자치 활성화, 주민자치 강화(결정권과 책임성 제고)를 바탕으로 추진
- 내발적(내생적), 특성적 발전을 통한 지역경쟁력 강화를 위한 적절한 규모의 산업, 경제적 공간과 범위를 바탕으로 추진
- 업무, 재정 등의 역할과 기능 배분에 대한 전면적인 검토를 전제로 하거나 병행 추진
- 분권의 문제의식과 균형발전(분업)의 문제의식(분권형 균형발전, 균형발전형 분권)을 통합적으로 인식해 방안 마련
- 단기적이 아닌 중·장기적인 긴 호흡으로 시범적·단계적 실시 등 다원적인 접근
- 기존 지방행정체제개편위원회에서 주민의사나 미래지향적이고 합리적 방향성과 기준이 결여된 채 마련한 기초자치단체 통합, 대도시 자치구통합 및 자치구폐지 방안 등은 새로 구성되는 ‘지방자치발전위원회’에 자동승계되는 것이 아니라 전면 재검토
- ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 문제점을 지속 제기함으로써 조속 개정 및 보완 유도 등

주요 토론내용

변창흠 : 이번 정부의 행정체계의 방향이 여전히 모호하다. 지난번 공약에서 중요하게 논의된 것 중 하나가 도시권에 관한 것이다. MB정부에서는 균형발전이나 지역단위에 대한 인식이 광역경제권중심이었다. 참여정부는 수도권과 비수도권, 이렇게 되어 있고 나머지부분에 대해서는 사실상 행정구역 단위로 갔다고 봐야 한다. MB정부는 광역경제권 5+2로 갔고 이번 정부는 10+α를 공약으로 제시하고 있다. 그러나 MB정부의 광역경제권에 대해서 어떤 입장을 취해야 하는지가 명확하지 않다. 개인적으로는 참여정부 때부터 수도권과 비수도권으로 구분하는 것보다 차라리 수도권도 하나의 광역단위니까 비수도권도 광역단위로 가는 것도 좋을 듯하다. 광역경제권은 경제논리로 볼 게 아니라 분권의 논리로 접근하는 것이 적절한 것 같다. 실제로 광역경제권은 정말 되는 것도 없고 안 되는 것도 없었던 것이 사실이다. 지역발전상생협의체가 있기는 하지만 거기서 협의 가능한 것만 하고 보고서나 만들고 있다. 수도권 상생발전협의회도 한 번 회의를 개최하였는데 누구와 누구의 상생인지조차도 모르겠다.

그다음에 새로 나온 법안에 분권위와 행정구역을 포함하도록 되어 있는데 원래 지난번에 균형발전에서는 분권과 균형을 통합하자고 했다. 분권과 균형을 참여정부 때 나누어 놓았더니 균형발전은 열심히 한 반면, 분권은 상대적으로 미미했다. MB정부 들어서는 분권만 열심히 하겠다 해가지고 균형은 버리고 분권촉진위원회를 만들었다. 그리고 지역발전위원회를 만들었다. 이거하고 분권하고 ‘통합’하는 게 맞냐, ‘분리’하는 게 맞냐는 부분도 검토가 필요하지 않나 생각한다. 사실은 분권과 균형발전을 종합적으로 바라보고 양자 모두 특별한 조치를 할 수 있도록 힘을 신는 게 더 낫지 않을까 생각한다.

행정구역 개편에 대해서 반대하고 나면 그럼 어떻게 할거냐 하는 문제이다. 제주도는 통합이후 기초 상태여서 상당히 불편한 게 많다. 그래서 새롭게 틀을 짜고 했는데 이제 제주, 서귀포는 다르다고 한다. 아래위가 아니라 생활권이 동서로 되어 있기 때문이다. 그래서 지금 이것을 다시 옛날 군·시로 살리는 것보다는 생활권단위로 일종의 대동제 비슷하게 군이 아니라 면 몇 개를 합쳐서 생활권단위로 재편하는 것을 시험적으로 제주도에서 해봤으면 좋겠다는 논의가 있는 것으로 안다. 그다음에 제주도도 자치경찰도 통

합했지 않나. 최근 자치경찰을 봤더니 너무 불편하다. 어느 단위로 통합하거나 조정하거나 분권권한을 줄 거냐 이 부분에 대한 상당히 논의가 필요하다.

이기우 교수님이 제안하신 것 중에서 소통합보다 대통합에 저는 전적으로 동의한다. 다만 광역시 정도만 할 건지 아니면 구·군까지 다 통합할 건지, 이 통합한 것이 광역경제권인데 이 광역경제권에다 대표성을 가지고 있지 않는 권한을 어떻게 부여할 수 있느냐가 제일 큰 핵심이다.

김기홍 : 과거정부가 추진했던 지방행정체제에 대해 객관적인 평가를 해볼 필요가 있다. 지금 지자체 문제는 예측이 가능하지 않다는 데 문제가 있다. 예측이 가능한 부분은 시행되지 않았던 정책에 대한 문제점을 분명하게 제시할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 그래서 통합된 지역들의 문제들에 대해서 공식적인 입장을 하나 만들었으면 좋겠다. 공식적인 입장에 정치적 쟁점까지 관철해야 하겠다. 그래서 광역자치단체장이든 기초단체장이든 지방행정체제 개편에 대해서 어떤 입장을 가지고 있는지 지역사회입장을 전체적으로 취합할 필요가 있다. 이것은 서울시장이냐 인천시장이라고 해서 특별하게 다르진 않다. 이해관계당사자이기 때문에 동등의 입장이 가능한 부분이다. 중앙집권적, 중앙관료들이 아닌 입장 속에서 16개 광역시도의 자치단체장을 비롯한 자치단체입장이 필요한 것 같다. 분권정책 같은 경우에는 MB정부의 지방정책에 대해서 빠른 시일 내에 평가하는 내용이 있었다. 그 내용을 보면 5+2 광역경제권의 문제점들에 대해 점검할 필요가 있는데, 우리 지역같은 경우 5+2 광역경제권이 행정체제와 다르게 가서 갈등이 굉장히 심했다. 왜 그랬었냐면 의원을 3명·3명·3명으로 했는데 암묵적 합의로는 광주·전남·전북이 돌아가면서 사무총장을 맡기로 했었는데 광주와 전남이 단합을 해버려서 전북이 이길 수가 없었다. 광주에서 선임된 사람이 사무처장으로 선임되다 보니까 전북의 거부감이 강하게 나타났고 결국 제대로 굴러가지 못했다. 1/n로 쪼개지고 광역경제권끼리 충돌이 발생하였다. 결국 제대로 실현이 안 되고 5+2광역경제권이 유야무야 분열이 돼버린 것이다. 여기에 대해서 평가를 분명하게 해줄 필요가 있다.

가장 큰 문제 중 하나는 예측이 불가능하다는 것이다. 10+a의 지방정책에 대해서 실체가 없으니까 어떻게 이야기할 수 있는 구조가 안 만들어진다는 것이 문제다. 또한 5+2 광역경제권의 실체를 바탕으로 해서 지방정책에 대한 MB정부의 입장이 정리됐으면 좋

겠다. 지방행정체제 개편에 대한 광역자치단체장들의 입장을 취합했으면 좋겠다. 중앙 관료들이 획일적인 정책을 취한 것처럼 지방정책을 지역의 자치단체장들이 지역 오피니언리더들의 의견조차 묻지 않고 일방적으로 추진하는 방식에 대한 문제제기가 필요하다. 광역자치단체장은 우리 지역에 속해 있는 행정구역체제개편문제에 대해서 어떤 입장을 가지고 있는지 의견을 밝히도록 해서 최대한 이러한 문제들에 대해 지역의 우려, 하다 못해 요구하는 것이라도 있어야 한다.

또 다른 문제점으로는 지금 지방행정체제개편 같은 것이 주민들로부터 떨어져 있는 상태다. 나와는 상관없는 이야기로 흐르는 개연성이 있다. 따라서 주민들을 설득하기 위해 우리가 어떠한 방향에 집중을 해야 될 것인지에 대한 대안을 모색할 필요가 있다. 더불어 주민들이 행정체제개편이 이루어지게 되었을 때 당장에 느껴질 수 있는 부분들에 대해 나름대로 분석을 통해 당장에 주민들의 만족도가 상승할 수 있는 구성을 검토할 필요가 있다.

이창용 : 지방행정체제개편에 대해 우리가 어떻게 전략적으로 대응할 거냐는 논의가 필요하다. 행정체제 발상자체가 이게 ‘지방행정체제’가 아니고 우리입장에서 보면 ‘지방자치체제’라고 봐야 한다. 그러니까 ‘지방행정체제’는 바꿀 수 있는 거지만 ‘지방자치체제’는 주민들에 의해 논의되고, 그래서 이 논의가 더는 진전이 안 되도록 우리가 요구해야 되는 것이다. 여기서 변화시키고자 하는 논의에 우리가 참여하는 것에는 어려움이 있다. 또한 이런 논의를 하게 되면 다른 것을 못할 가능성이 있다. 사실 분권권한 이양도 시스템이 안정되어 있어야 이루어질 수 있는데 이 논의를 하다 보면 또 다른 논의를 제대로 못할 수도 있기 때문에 우리는 전략적으로 이번 정부가 행정체제개편에 대한 논의를 중지할 것을 요구해야 한다. 이를 위해 우리 운동역량을 전국적 단위에서 발휘해야 하지만, 기본적 역량은 풀뿌리로 내려가서 2~3년 준비하는 것이 필요하다. 즉 전국단위에서 대응을 하되 우리의 기본역량이 풀뿌리로서 주민자치와 관련되는 지역별로 모델을 만들 필요가 있다. 전국적으로 똑같은 자치체제를 가질 필요는 없다. 자치단체는 지역별로 상황에 맞게 요구할 수 있는 것이고 그런 것을 법률을 통해서 우리가 요구해야 하는 건데 우리의 사고 속에서도 어느덧 중앙에서 체제를 개편하면 뭔가 좋은 결과가 나올 것 같지만 사실은 결과가 안 나올 가능성이 있다. 그래서 행정체제가 아니라 자치체제로

보고 우리가 전반적으로 이 논의를 좀 진행할 필요가 있다.

오늘 이후로 전국연대차원에서 우리의 전략을 점검할 필요가 있다. 분권운동방향은 수도권·비수도권이 어떻게 협력하고 상생할 수 있는 방안을 찾아내고, 지역 간 협력체제를 구축하는 게 중요하다고 본다. 그런 준비를 하려면 수도권과 비수도권이 힘을 모아야 한다. 그래서 지방분권의 결정권을 지역별로 내고 수도권과 비수도권이 함께 목소리를 내야 한다. 그다음에 상생발전, 기존에 이야기하는 균형발전과의 관계에서는 대타협을 해야 한다. 수도권-비수도권, 민과 관이 협력해서 대응해야 한다. 하여튼 균형발전 부분은 수도권과 비수도권이 대화해야 방법을 찾아낼 수 있다.

이상선 : 이창용 대표께서 말씀하신 전략과 의제에 대해서 전적으로 공감한다. 우리가 사실 행정체제개편이나 지방분권 균형발전에 대한 컨센서스나 의제에 대한 이해가 부족해서 지지부진한 것은 아니다. 주요쟁점의 경우 어떤 부류에, 어떤 지역에, 어떤 단계에 합의가 가능한 것인가 하는 핵심의제에 대한 합의가 필요한 것이다. 분권과 균형발전에 대한 전략적 대응체계가 갖춰져 있지 않고 그냥 중구난방식으로 각자 이런 것을 언설로 대체하고 있는 것 같아서 안타깝다. 그래서 여러 쟁점 중에서 컨센서스 형성이 가능할 수 있는 의제중심에 대한 합의와 틀이 필요하다. 이런 바탕을 통해서 대응체제전략이 필요하다.

또 하나, 상생발전에 대해 합의 가능한 내용들의 어젠다를 추출해서 큰 틀에서 어떤 합의를 전제로 하여 그것을 우리의 전략으로 내세우는 접근법이 필요하지 않나 싶다. 그냥 워크숍으로 그칠 것이 아니라 뭔가 좀 더 실현 가능한 의제와 전술전략을 세워야 한다. 왜냐하면 박근혜 정부에서는 이런 것에 대해 전문가집단이 전혀 형성되어 있지 않고 방향도 우왕좌왕하고 있기 때문이다.

김인희 : 오늘 논의되는 내용 중에는 몇 가지 공통점이 있는 것 같다. 우선 참여정부 및 MB정부의 균형발전 정책과 분권에 대한 평가의 필요성, 광역경제권의 실효성 재검토, 균형과 분권에 대한 이야기가 있다. 제일 중요한 것은 논의보다 실행을 전제로 의제를 모을 필요가 있다는 것이다. 앞으로 “분권과 균형발전이 나가야 할 방향과 핵심의제는 이거다!”라는 합의되고 결정된 내용을 선언하는 것이 좋을 것 같다.

김홍철 : 분권과 균형발전 정책에 대한 평가가 전제되어서 이야기되면 좋을듯하다. 특별법안만 중심으로 놓고 보면 이 교수님과 박 대표님의 발제내용이 다른 것 같다. 이 교수님 발제내용은 핵심적으로는 행정체제개편을 삭제해야 한다는 기준을 담고 있는 것이고, 내용으로 보면 두 법안이 합쳐져 만들어질 게 아니라는 것이다. 박 대표님이 말씀하신 것은 통합이란 부분이 전제됐는데 그 내용만 담을 게 아니고 균형발전에 대한 개념도 같이 담아야 한다는 의미이다. 그런 형식으로 보면 이기우 교수님은 이 두 가지 법안내용을 섞는 것에 대해서 반대입장을 말씀하고 계시는 거 같다. 이전에 MB정부에서 행정체제개편의 문제, 지방분권의 문제, 균형발전의 문제가 평가돼서 이해되었으면 좋겠다.

이기우 : 지역발전위원회 입장을 이야기하면 지역발전위원회를 상당히 강화시킬 것 같다. 균형발전은 거기서 논의를 하게 될 것이다. 박근혜 대통령의 기본 콘셉트는 균형발전 쪽인 것 같다. 그래서 그쪽은 그냥 지역발전위원회로 갈 것이다. 지방분권쪽으로 의제가 빠졌다가 들어갔다가 빠진 데에는 비하인드 스토리가 있다. 콘셉트가 거의 없었다고 보면 된다. 인수위원회 과제에 의제가 거의 들어가 있다. 공무원들이 법안으로 옮겨지면 여기 들어있는 건 다 해야 한다. 행정체제개편에 대해서는 시군통합이 중심이다. 그러면 시는 할 수밖에 없다. 따라서 저는 이 부분은 삭제해야 된다는 입장이다. 공무원들은 어쩔 수 없다. 이 의제를 빼버리고 지방자치법에 대한 통합이 필요한 경우에는 주민들이 중심이 되든 어쨌든 할 수 있도록 되어 있다. 이것을 빼도 아무런 문제가 없다. 오히려 이것이 반균형발전적인 측면이 상당히 강하다. 왜냐하면 여기에 지원해주겠다는 특례들이 있기 때문이다. 이것이 굉장히 크다. 앞으로 못사는 지역은 어차피 통합이 안 된다. 통합해도 아무런 이익이 없다. 그런데 대도시지역은 합병이기 때문에 오히려 적극적으로 추진하려고 할거다. 이렇게 되면 국가차원에서 볼 때 어떻게 되겠는가? 잘사는 지방으로 물리게 되어 있다. 그래서 저는 지난 MB 정부 때 이것은 평등법 위반이라고 반대를 했었다.

그다음에 말씀 나온 것 중에서 분권과 균형발전을 하나의 위원회로 하는 것인데 노무현 정부 때부터 논쟁이 있었다. 그때 당시에 정책위원장하고 상의를 많이 했는데, 위원

회 안에서 너무 다른 관점들이 노출되는 건 바람직하지 않다고 해서 분리했던 적이 있다. 그것을 참조로 해주면 좋을듯하다. 아까 좋은 말씀들이 많이 나왔는데, 실현 가능한 의제 같은 것을 중심으로 의견을 모아가면 어떨까 하는 생각이 강하다. 일단은 행정체제 개편과 관련된 것을 시작하는 것이 바람직할 것 같다.

박재율 : 지방행정체제개편은 이창용 대표가 잘 지적했는데 지방행정체제개편이 등장하면서 자치경찰, 교육자치 등 주요한 의제가 함께 부각되었다. 핵심적인 것은 균형발전 특별법과 분권촉진특별법을 합하는 것이고 지방행정체제개편은 그 내용으로 들어가면 된다. 그런 의미에서는 이기우 교수님과 제가 의견이 다른 게 아니다. 그러나 현단계에서 지역발전과 합해서 뭔가 단일법을 만드는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 우리가 문제제기는 계속하되 단계적으로 접근하자는 것이다.

행정체제개편을 논의할 때 정부와 같이 조급하게 기초자치단체를 통합하는 중앙집권적 발상이 아니라 세계적 추세와 흐름이 있듯이 우리도 좀 더 미래지향적으로 논의를 해볼 필요가 있는 건 아닌가 하는 차원에서 이야기를 드린다.

정부가 자꾸 현재 대도시 자치구를 없애려는 발표를 하니까 거기에 대해 학계나 시민사회가 대응을 할 수밖에 없다. 대응을 하고 대안을 제시해야 한다. ‘그냥 논의하지 마라’ 이래 가지고 되는 것이 아니기 때문에 그런 대응이 불가피하게 진행되고 있다.

김기홍 : 결과적으로 논의자체가 지역의 충분한 의견수렴이 없는 상태 속에서 추진되고 있기 때문에 이 법에 대한 문제를 제기한다. 일단 여기서 이야기하는 것이 “현재 추진되고 있는 법에 제동을 걸 필요가 있다”는 것이다. 우선 지역에서 이런 문제들에 대해 한 번 공론화할 수 있는 자리가 필요한 게 아니냐는 문제제기를 할 필요가 있다. 그래서 아까 말씀드렸던 것이 오히려 주민들의 부담만 증가시키고 복지서비스 등이 제대로 제공되지 않기 때문에 이런 것에 대해서 다시 한 번 이야기를 할 수 있는 틀을 만들어보자는 것이다.

이기우 : 사실 수도권-비수도권이 등장한 게 전두환 정부 때부터다. 그 이전에는 낙후된 지역을 어떻게 할 거냐가 핵심이었다. 예를 들어서 경기도 이천도 수도권에 포함되어 있지만 별로 행복한 지역이 아니다. 굉장히 낙후되어 있다. 그 문제가 나오면 감정대립으

로 가기 때문에 깊숙히 관여하고 싶지는 않다. 수도권 규제를 하면 효과가 지방으로 가느냐? 풍선효과라고 생각할 수도 있지만 사실 바람이 다 빠져버린다. 뚜껑이 열려 있기 때문이다. 그런 면에서 균형발전은 국민생활을 중심으로 봐야 하는 거 아닌가 생각한다.

사실 균형발전중심이 될 수밖에 없는 게 여기는 재원을 가지고 있는 탓이다. 그런데 위원회를 한 군데만 해놓으면 분권쪽에 아무도 신경을 안 쓴다. 돈 나가는 일에 다 집중되어 있기 때문이다. 돈을 나누더라도 국민들의 실제생활이 개선되도록 하는 거기에 초점을 뒀야 하는 거 아닌가 생각이 든다. 그리고 아까 경제권·행정권 문제는 결국은 광역권개편, 행정체제개편과 함께 논의돼야 하는 거 아닌가 하는 생각이 든다. 양쪽에서 다 논의된다는 것은 어느 쪽에도 논의가 실현이 안 된다는 것이다. 그리고 노무현 정부 때 겪어 보니까 한 위원회에 여러 가지 기능을 주니까 어느 것도 실행이 안 됐다. 예를 들어 자치경찰과 교육자치개선위원회가 있다. 어쨌건 성과를 내야 하니까 하긴 하는데 여러 개가 있으니까 그 중에 한두 개만 하면 된다. 그래서 위원회가 많다. 그렇지만 특정 과제 책임을 주기 위해서 자꾸 위원회를 여러 개 만들어야 하는가? 분권이면 분권, 광역권개편이면 개편, 이렇게 책임을 지워야 하는 거 아닌가 생각한다.

이필구 : 처음에 분권운동이 시작될 때는 사실 자치문제였다고 한다. 수도권관리연대할 때에는 균형발전의식이었다. 지방분권과 관련해서는 사실 수도권과 비수도권의 문제가 아니라 주민참여나 주민자치문제로 어떻게 확대해낼 것인가에 대한 지방의 논리가 개발되어야 한다고 본다. 균형발전이라고 하는 경제논리, 경쟁력중심의 논리가 사실은 더 많이 작용했다고 생각한다. 아까 이기우 교수님 말씀대로 근린자치문제, 주민자치문제를 어떻게 확장하는 방법으로 가야 할까 하는 것은 논리개발의 중요한 부분이다. 경제분야 부분들은 실제로는 시민사회의제가 아니라고 본다. 국가의 균형발전과 경제개발의 문제는 사회적 경제와 내발적 문제라는 차원에서 시민사회의 의제이지, 국가 전반적으로 균형발전계획을 경제중심으로 만들어 가겠다는 것 자체가 핵심적인 의제는 아니라고 본다. 물론 중요한 이야기지만 이것이 개입되는 순간에 자치단체장들의 생각은 달라진다고 본다. 그런 차원을 넘어서는 초기논의가 필요하고 정치개혁과제와 연계해야 한다.

제6장 지역상생과 지방분권의
 새로운 방향 모색



지방분권과 지역균형발전의 주요 쟁점과 정책과제
주요 토론내용



지방분권과 지역균형발전의 주요 쟁점과 정책과제

변창흠 교수(세종대학교)

1. 서론 : 새로운 지역정책에 대한 기대와 현실

1) 국정개혁의 목소리가 사라진 박근혜 정부 출범 100일

- 박근혜 정부가 출범한 지 100일이 다 되어 가지만, 국정원의 선거개입과 특정재벌기업에 대한 검찰 수사를 제외하고는 국정개혁의 의지가 거의 드러나지 않고 있음
- 기득권 세력의 강력한 반발이 예상되기 때문에 국정개혁 과제는 주로 정권 출범 초기에 제기되어 왔던 그간의 경험을 고려하면 개헌을 통한 권력구조 개편이나 경제민주화, 복지국가 체제로의 전환과 같은 근본적인 개혁은 쉽지 않을 것으로 보임
- 이런 상황에서 분권형 개헌을 통한 국정운영체제의 개편은 추진 주체나 분위기, 여론 등에서 거의 추동력을 거의 갖지 못하고 있음

2) 균형발전과 지방분권 추진의지 불확실

- 박근혜 정부는 명시적으로 지역균형발전정책을 10대 정책과제에 포함시킴으로써 ‘지역균형’발전 자체를 부정하였던 이명박 정부와는 차별성을 지님. 그렇다고 지역균형발전 정책 추진의지가 명확하게 드러나지 않은 상황임
- 지역정책과 관련하여 그동안 쟁점이 되었던 지역발전위원회와 지방분권추진위원회의 통합, 지방행정체제 개편 문제, 기초자치단체 정당공천제 등 문제가 산적되어 있으나 이들 의제가 전면에 부각되지 못하고 있음

3) 여전히 시급한 지역균형발전과 지방분권

- 우리 사회의 고질적인 문제는 권력과 자원의 집중과 이로 인한 양극화, 격차 문제, 민주주의의 훼손이라고 할 수 있음. 이 중 지역차원에서는 권력과 자원의 중앙정부 집중과 수도권 집중이라고 할 수 있음

- 권력과 자원의 중앙정부 집중은 급속한 산업화 도시화 과정에서 중앙정부가 주도적인 역할을 하면서 나타난 현상으로 중앙정부 권한의 지방이양과 지방분권 강화를 통해 해소하여야 함
- 권력과 자원의 수도권 집중은 지방의 자립적 발전의 기반을 훼손하며 지역신분을 고착화시키고, 국가의 통합을 방해하는 요소로 작용하고 있음. 지역균형발전정책은 권력과 자원의 수도권 집중을 완화하고 지역의 자립적인 발전을 지원하기 위한 정책임
- 지방분권과 지역균형발전은 권력과 자원의 집중을 해소함으로써 민주주의를 실현하고 사회정의를 실현하는 데 기여할 수 있음. 지방분권과 지역균형발전은 최근 강조되고 있는 사회복지와 경제민주화를 위해서도 필수적인 조건이 되고 있음

4) 새로운 지역정책 패러다임의 요구

- 최근의 사회경제적인 여건 변화는 과거 ‘지역균형발전’을 요구했던 시기와는 전혀 다른 모습을 띠고 있음
- 우선, 수치상으로는 수도권으로의 순인구 유입이 마이너스로 돌아서서 과거 매년 수십 만명의 인구가 수도권으로 집중하던 시기와는 여건이 달라지게 되었으며, 주택, 산업단지, 각종 시설 등의 공급 부족 문제가 대부분 해소됨에 따라 종전과 같이 공급자 위주의 지역정책이 한계에 도달하게 되었음. 더구나 부동산 시장의 침체와 정부의 재정적인 지원능력의 감소로 과거와 같은 대규모 개발방식 위주의 지역개발사업을 추진할 수 없게 되었음
- 이에 따라 지역혁신역량을 강화하고 지속적으로 사회적 자본을 육성하여 내생적 발전 역량을 확대하는 지역발전정책을 마련하여야 함

2. 박근혜 정부의 지역정책에 대한 기대와 현실

1) 보수주의 정부에서 지역정책의 위상과 성격

- 보수주의 정부는 친시장, 작은 정부, 조세감면, 규제완화를 지향하고 있어 경제와 지역에 대한 강한 개입과 규제에 친숙하지 않음
- 경제적인 측면에서 현재의 지역불균형 발전은 정부의 강한 개입을 통한 지역인프라 건

설과 산업육성정책, 재벌 위주, 수출주도형 산업구조가 결합되어 나타난 결과이지만, 경제민주화 추진의지의 약화에서 보듯이 근본적인 구조 개혁에는 한계가 있을 것으로 예상된다

- 보수주의 정부는 균형발전정책이 아니라 지방분권을 강조하지만 감세정책과 재정지출 축소정책을 지향하는 한 재정이 취약한 지자체의 재정위기를 초래함으로써 지방분권을 더욱 취약하게 만들 우려가 큼. 보수주의 정부의 지지기반인 자산보유계층의 이해를 위해 재산세, 종합부동산세, 양도세, 소득세에 대한 감세정책을 선택함으로써 지방재정에 압박을 가중시키고 지방분권의 기반을 훼손할 우려가 있음. 이러한 문제를 해소하기 위해 재정조정제도를 마련하지 않은 채 국세를 지방세로 전환하는 경우 지역 간 세수 격차는 더욱 확대될 우려가 있음
- 보수주의 정부는 시장에 의한 자율성과 개방성을 중시하고 인위적이고 적극적인 정부의 개입을 통한 불균형 시정정책에 대해 소극적임. 보수주의 정부는 신자유주의 이념을 채택하여 초국적 자본의 자유로운 유출입과 활동을 허용하기 때문에 자본의 과잉동성과 강요된 개방을 통해 국제적인 경쟁력이 약한 지역산업이 붕괴되면서 이들에게 의존하는 지역경제는 침체가 불가피해지고 지역경제는 만성적인 불안정과 불균형을 내재할 수밖에 없음

2) 박근혜 정부의 지역정책 수용 가능성 평가

- 박근혜 후보는 제18대 대통령 선거 정책공약으로 [국민행복 10대 공약]의 하나인 ‘지역균형발전과 대탕평 인사’를 선택함. 이 공약에서 ‘지방대학 발전사업 추진 및 지역대학 출신 채용할당제 도입’, ‘지자체가 주도하고 중앙정부는 지원하는 방식의 지방분권화 실현’, ‘지방산업정책을 중앙정부와 지방정부의 두 트랙으로 전환’, ‘지방자주재원 확충’ 등을 제시함
- 지역균형지방분권전국연대 11대 의제에 대한 답변서에서 지방분권형 개헌, 지방분권균형추진위원회 설치, 지방분권 수석 설치를 약속함
- 인수위원회가 발표한 140개 국정과제 중 지역정책은 7개 이상을 차지하고 있어 지역정책의 중요성에 대해 깊은 인식을 보여주고 있음. 지역정책 관련 국정과제는 주로 [국정목표 4. 안전과 통합의 사회] 산하 5개 전략 중의 하나로 ‘지역균형발전과 지방분권 촉

진'이라는 전략으로 배치됨

- 주요 정책으로는 환경과 조화되는 국토개발, 지방거점도시의 지역중추도시권 육성, 지역발전위원회 역할 강화, 지역거점대학 육성 및 지방대학 특성화 촉진, 지방세 개편(취득세 중심에서 지방소비세 및 지방소득세 중심으로), 국가사무와 지방사무 구분을 통한 지방분권, 지역특구 신규 지정 신중, 중복지정 지역 조정으로 내실화 등이 있음
- 박근혜 정부는 이명박 정부와 달리 지역균형발전과 지방분권축진을 동시에 추구하겠다는 의지를 보여주고 있으나, 인수위에서 지역균형발전과 지방분권 추진 주체의 위상, 지방분권 수석 설치 등에 대한 구체적인 방안이 마련되지 않고 일부 공약은 이미 폐기됨
- 특히 경제 활성화, 부동산 시장 안정화, 일자리 창출, 국가경쟁력 회복 등을 명분으로 경제민주화와 함께 주거복지, 지역균형발전 정책은 다소 후퇴할 가능성이 높음. 특히 일자리 창출, 외국자본 투자 유치, 경제활성화, 지방분권 강화 등을 명분으로 수도권 규제를 완화하는 경우 지역정책의 틀 자체가 훼손될 가능성이 큼

3. 지역정책의 방향을 둘러싼 핵심 쟁점의 검토

- 지역정책을 둘러싼 오랜 갈등은 지역정책과 관련된 핵심적인 쟁점에 대한 상이한 입장에서 비롯됨. 지역정책과 관련하여 오랫동안 합의에 이르지 못한 핵심적인 쟁점을 정리하면 아래와 같음

1) 지역정책의 목표

- 오랫동안 지역정책의 목표는 지역의 낙후도 개선, 지역경제 활성화, 지역산업기반 육성에 초점에 맞추어져 왔으나, 그 과정에서 지역 간 격차가 확대되고 지역의 자립적 발전 기반이 약화되면서 지역정책의 목표가 재정립되기 시작함
- 참여정부는 지역균형발전과 지방분권을 지역정책의 핵심적인 의제로 설정하고, 지역균형발전(특히 수도권과 비수도권 간의 격차 해소)에 초점을 둠
- 이명박 정부는 지역균형발전을 산술적 균형으로 보고, 지역특화 발전과 지역경쟁력 확보에 초점을 맞춤

- 박근혜 정부는 지역통합과 화합을 강조하여 지역정책을 안전과 통합의 사회를 실현하는 정책수단으로 자리매김하고 있음
- 지역정책을 공동체, 자립, 민주주의, 협동, 창조, 행복, 지속가능성 등의 새로운 가치의 관점에서 인식할 필요가 있음
- ※ 행복공동체, 지역문화공동체, 접근성, 최소생활기준 등

2) 지역균형발전의 목표

- ‘균형발전은 가능하고 의미있는가?’라는 본질적인 문제에 대해서도 회의적인 시각이 존재하고 있음
- 지역균형발전 자체에 대한 부정적인 시각은 기능적 균형(balance)과 경제학적인 균형(equilibrium) 간의 차이를 무시하거나 균형발전을 산술적인 배분으로 인식하려는 시각에서 비롯됨
- 지역균형발전과 관련해서는 균형발전 당위론, 지역균형발전 불가론, 지역균형발전 무용론 등이 있으나 지역균형발전은 헌법상의 기회의 균등과 지역균형 관련 조항에서 보장하고 있음

헌법상 기회의 균형과 균형발전 관련 조항

- “..... 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고”(헌법 전문)
- 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다(헌법 제11조).
- “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”(헌법 제120조 2항)
- “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”(헌법 제122조)
- “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”(헌법 제123조 2항)

※ 지역균형발전은 평등권을 공간적으로 실현(조명래)

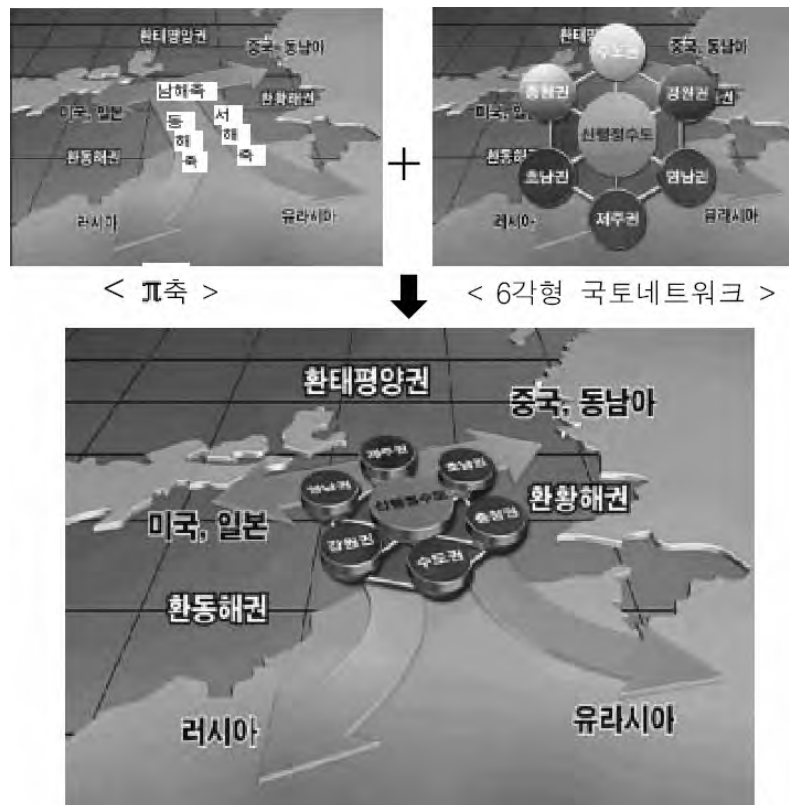
3) 지역균형발전을 위한 공간적 단위

○ 그동안 지역균형발전의 단위로 강조되었던 공간적 규모는 다음과 같음

- 참여정부 : 수도권-비수도권, 시·도, 시·군·구
- 이명박정부 : 초광역개발축, 광역경제권, 기초생활권
- 지방행정체제 개편 : 광역시(60~80개, 지방행정체제 개편), 준자치단체

○ 최근 새로운 지역발전의 단위로 도시권과 초광역권이 등장하고 있음

- 도시권은 주요 대도시권 및 도시권 연합으로 광역경제권에서 배제된 일부 중소도시의 연합을 수용하는 데 적절한 규모로 인식되고 있음
- 반면 초광역권은 기존의 광역경제권을 넘어 한반도 전체 차원에서 거대경제권 구상과 관련되어 있으며, 수도권 단핵주의 혹은 거대수도권과 남부권을 의미함



* 출처 : 건설교통부 · 국토계획연구단(2005).

〈그림 5-1〉 제4차 국토종합계획 수정계획의 초기 신국토 골격 개념



〈그림 5-2〉 이명박 정부의 공간구상(초광역·광역·기초생활권 개발)



출처 : 홍철, 2012, “지역정책, 어떻게 해야 하나?”, 국회 강연 자료.

〈그림 5-3〉 한반도 경제권 구상

○ 장기적인 국토공간 재편을 위한 (초)광역경제권의 수와 구성

- 참여정부에서 5+2개로 구성된 초광역경제권은 이명박 정부에서 전격적으로 수용함
- 장기적인 국토재편 전략으로 남한의 6+4, 북한의 2+4 구상도 제시되고 있음
 - 6+4 : 5+2에서 수도권을 서울, 경기 인천으로 구분하고 호남에서 전북, 충청권에서 충북을 분리하며 제주, 강원 외에 별도의 광역권으로 설정함
 - 2+4 : 평양 남포, 황해 개성권의 2대 초광역정부와 평안 신의주, 함북 나선권, 함남 함흥권, 북강원, 금강산권의 4대 지역정부로 구성함

○ 선거전략으로 등장한 도시권 육성 전략

- 도시권 육성전략은 국토연구원이 국토개편 전략으로 제시하여 대선 과정에서 여야 정책으로 전격적으로 수용됨
- 민주당 문재인 대통령후보의 [분권국가와 균형발전 사회 건설을 위한 청사진]에서 지역 산업 발전을 위한 국토공간 구상으로 2+5+10 대도시권 육성 전략이 포함되어 도시권 전략이 채택됨

〈표 5-1〉 2+5+10 대도시권 육성 전략

구분	주요 지역(안)	특징과 역할	주요 과제
글로벌 도시권 (2)	서울권, 부산권	<ul style="list-style-type: none"> - 한국을 대표하는 글로벌 경쟁거점의 대도시권 - 세계적 기업, 금융 등의 비즈니스서비스, 국제공항, 국제항만 등의 글로벌 인프라를 구비한 세계도시 	<ul style="list-style-type: none"> - 세계도시로서의 위상과 경쟁력을 갖추기 위한 도시환경 및 제도 정비 - 국제금융 중심지, 세계적 기업 유치, 세계 도시로서의 인프라 구축 - 대학, 연구기관 등 인적자본 확충
광역 도시권 (5)	대구권, 인천권, 광주권, 대전권, 울산권	<ul style="list-style-type: none"> - 광역경제권의 중추거점도시 - 지역 주력산업의 대기업 본사, 광역권 거점대학, 특화형 비즈니스서비스, 광역적 도시인프라를 갖춘 국내 대표도시권 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주력산업 연계 국책연구소, 기술혁신센터 유치 및 육성 - 혁신대학 육성 - 특화형 지식서비스산업 육성 지원 - 광역권 중추거점도시로서의 인프라 구축 - 도심재생사업
거점 도시권 (10)	수원-성남권, 천안-아산권, 세종시, 충주권, 전주-군산권, 여수-광양만권, 구미권, 창원권, 춘천권, 제주권	<ul style="list-style-type: none"> - 거점도시와 주변지역을 연계 - 주력산업 중심의 산업수도 - 지역 주력산업의 대표기업, 특화형 대학, 연구소 및 기술지원기관, 특화형 산업인프라를 갖춘 산업거점 도시 	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 응용기술분야에 전문화된 기술개발 기관 육성(한국형 프라운호퍼연구소) - 특화형 혁신대학, 전문기술대학 육성 - 경제자유구역, 산업단지, 지식산업센터 등 생산거점 조성 - 도심재생사업 우선 추진

- 박근혜 정부의 인수위원회 보고서에서는 국민대통합을 위한 지역균형발전 정책을 위한 사업으로 “지방거점도시의 지역중추도시권 육성”이 포함되어 있음. 그러나 10+ a 중추도시권 전략은 광역경제권과의 관계, 집행력과 재원, 주체의 설정 등에서 뚜렷한 구상을 갖지 못하고 있음

4) 지방분권과 지역균형발전의 선후문제와 통합

- 참여정부는 3분 정책(분권, 분업, 분산) 중 분산 중심의 균형발전이 우선이었다면, MB 정부는 균형발전정책을 폐기하고 분권정책을 중시하는 것으로 발표함
- 분권과 균형발전의 동시 추진은 희망과 실현 가능성의 문제임. 이를 실현할 수 있도록 국가분권균형위원회(문재인 후보), 지방분권균형추진위원회(박근혜 후보) 등이 제안되었으나 실제 지역발전위원회와 지방분권기구의 통합 여부는 여전히 불투명한 상황임
- 그러나 기구의 통합만을 통해 실현될 수 없는 중요도와 우선 순위에 대한 인식의 격차는 상존함. 중요성 측면에서는 지방분권이 본질적인 가치이지만, 현실적인 우선 순위에서는 기존의 중앙집권 외에도 지역 간 격차를 무시할 수 없음
- 따라서 지역균형발전과 지방분권을 종합적으로 다룰 수 있는 통합기구를 통해 불균형이 확대되지 않는 지방분권정책과 지방분권이 훼손되지 않는 지역균형발전정책의 추진이 필요함

5) 수도권정책의 방향

- 그동안 수도권정책은 지역균형발전정책의 의지와 성과를 표시하는 지표로 작용해 왔음. 이 때문에 지역균형발전과 관련하여 수도권정책은 규제와 관리에 치중하여 수도권의 대외적 위상과 경쟁력 제고 문제를 도외시하고 수도권 규제완화와 관련된 모든 정책에 대해 부정적인 입장
- 수도권 내부 불균형을 해소하는 대책이 필요할 뿐만 아니라 수도권의 집적경제를 활용한 국가경쟁력 강화와 지방과 수도권 간의 공동발전을 위한 실행방안에 대한 논의가 필요함

4. 주요 핵심의제의 추진 가능성 평가

1) 균형발전지방분권 전국연대의 대선 지방분권 11대 정책의제

(1) 지방분권형 헌법 개정으로 국민 지역생활주권시대 구현

— 전문가와 시민단체 차원에서 논의 중이며 정치권의 본격적인 움직임은 없음

(2) 기관위임사무 폐지, 자치입법권, 자치조직권 등의 강화를 통한 실질적인 지방자치권 확보

— 구체적인 정책 방향은 정립되지 않음

(3) 세원이양, 재정자율성 확대를 통한 자치재정권 확립

— 구체적인 정책 방향은 정립되지 않음

(4) 기초지방선거 정당공천 폐지 또는 지역정당 허용 등 풀뿌리 주민자치 활성화 추진

— 기초자치단체 정당공천 배제에 대해 새누리당은 적극적인 반면, 민주당과 여성 의원은 부정적인 입장

(5) 분권형 광역지방행정과 근린형 주민자치(동네자치) 중심의 지방행정체제개편 추진

— 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법안은 박성효 의원이 대표발의하고, 국회 안전행정위원회장이 수정 법안을 발의

- 「지방분권촉진에 관한 특별법」과 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 폐지하고, 두 법률을 통합함

(6) 자치경찰제의 도입을 통한 지역맞춤형 사회안전체제 운영

— 광역 우선, 기초우선 여부에 대한 논란이 진행 중임

(7) 지역언론과 지역문화의 지원을 통한 다원화된 지역사회 활성화

— 구체적인 정책 방향은 정립되지 않음

(8) 지역생활복지 기준선 운영으로 전국 어디서나 보편적 생활복지권 구현

— 구체적인 정책 방향은 정립되지 않음

(9) 지방대학 육성 등 인재 중심의 지역균형발전 추진

— 지방대학육성법 제정이 추진 중임

- 지방대 특성화 발전 촉진 : 특성화 학부 선정, 수도권과 지방 간 연구비 균형 지원
- 대학 및 대학원 입학 지역할당제 :
 - ① 학부 : 수도권 이외 지역에 소재한 지방대가 의대, 치대, 한의대 신입생 총원 시 해당 시·도 출신 고교생을 일정비율 선발 의무화
 - ② 대학원 : 수도권 이외 지역에 소재한 지방대의 로스쿨, 의학전문대학원, 약대 대학원생 모집 시 해당 지역 지방대 출신을 일정비율 선발 의무화
- 지방대 교수의 참여 확대 : 공공위원회에 지방대 교수 선정 의무화
- 지역인재 할당·우대제 도입 : 공직 및 공공기관 채용 시 지역인재 할당제를 시행하고, 300명 이상 사업주에 지방대생 채용 현황 고시 의무화
- 지방대 육성기금

— 김세연 의원이 대표발의하고, 교육부가 지원

(10) 지역 활성화와 함께 하는 합리적인 수도권 관리체제 운영

— 구체적인 정책 방향은 정립되지 않음

(11) 강력한 지방분권 추진기구 설립을 통한 실질적인 분권형 국정 추진

— 지역발전위원회를 강화하고 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법안 통과 시 지방자치발전위원회를 별도로 설치

2) 지역균형발전 분야 핵심 의제

(1) 현황과 필요성

— 수도권 일극 중심의 공간구조가 날로 강화되고 있으며, 이로 인해 비수도권은 소득 및 인재 유출로 자립적 발전 기반을 상실

- 2011년 수도권 인구는 전국 인구의 절반을 넘어서고 있으며, 금융 등 생산서비스 기능, 연구개발 역량, 대기업 본사의 수도권 집중 비중은 더욱 높음

〈표 5-2〉 수도권의 집중현황

구 분		기준연도	단 위	전국(A)	수도권(B)	B/A(%)
면 적		2011	㎢	99,720	11,745	11.8
인 구		2011	천명	49,779	24,564	49.3
GRDP		2010	조원	1,067.2	520.6	48.8
제조업 (5인 이상)①	업체수	2006	개소	119,181	67,799	56.9
	종업원	2006	천명	2,910	1,350	46.4
	생산액	2006	10억원	912,763	306,275	33.6
사업체 종사자수		2010	만명		906.4	51.4
500인 이상 사업체수		2010	만개소			60.3
기업 본사	1,000대 기업	2011	개소	1,000	707	70.7
	100대 기업	2011	개소	100	84	84.0
	상장사	2008	개소	1,721	1,271	73.8
	상장사 자본총액	2008	조원	789.4	652.8	82.7
R&D	투자비	2010	조원	43.8	28.2	64.4
	인원수	2010	만명	50.0	30.1	60.2
	연구개발조직	2010	십개소	1,710	1,063	62.1
	특허출원수	2010	천건	131.8	87.1	66.1
금융	예금액	2011	조원	947.8	673.5	71.1
	대출액	2011	조원	1,063.2	742.4	69.8
국세 징수		2011	천억원	1,204.9	788.2	65.4
지방세 수입		2011	천억원	450.0	258.6	57.5
전국 주요 방송·통신·신문사 본사		2010	개소	20	20	100.0
대학생수	대학생	2010	명	2,929,664	1,129,255	38.5
	대학원생	2010	명	316,633	178,911	56.5
외국인투자기업수 (제조업체)		2010	개소	14,449 (3,427)	12,118 (2,255)	83.9 (65.8)
의료	병원급 진료병상수	2010	만개	37.7	24.6	65.3
	병원급 의사수⑤	2010	천명	43.9	23.3	53.1
	상급종합병원	2010	개소	44	24	54.5
	치과	2010	개소	14,681	8,421	57.4
교육	사교육비	2011	만원	192	서울 32.8	85.9
	서울대 입학	2012	명	3,263	1,909	58.5
정부기관	정부기관	2003	개소	192	165	85.9
	지원기관	2003	개소	211	179	84.8

출처 : 한국공간환경학회, 2011을 최근 자료로 전면 수정

- 비수도권은 생산액 기준으로 50%를 상회하지만 산업성장이 높은 지역도 단순 생산기지로 전락하고 생산액과 소득 간의 격차 확대
- 지역간의 격차 확대는 사회정의와 상충되고 국민 통합을 저해
- 낙후지역은 일자리 부족으로 청년층의 외부 유출이 심화되어 고급인력, 청년인력의 현지 고용 기반이 붕괴
- 수익성에 기반을 둔 각종 개발사업, 재정비사업 추진으로 수익성이 부족한 낙후지역 중 최소한의 조건을 갖추지 못한 지역은 지역개발사업 추진이 불가

(2) 핵심의제

- ① 초광역경제권에 입각한 지역발전 전략 수립
- ② 지역 경제권역별로 교육-연구-생산-일자리가 결합된 산업혁신 생태계를 구축 : 지역 내 교육, 고용, 복지, 먹거리의 선순환 구조
- ③ 지역 간 학력 격차 해소와 지방대학 육성
- ④ 보육, 의료, 노인 복지의 지역최소기준 설정
- ⑤ 전국적인 지역재생사업 추진
- ⑥ 신재생에너지 생산을 통한 생태적 지역 성장
- ⑦ 수도권 지역의 질적 발전과 수도권-지방의 상생발전 실현 방안
- ⑧ 지방분권 및 지역균형발전 추진체제 통합
- ⑨ 지방문화 육성, 지역언론 육성

3) 지방분권 분야 핵심 의제

(1) 현황과 필요성

- 권한과 업무, 재원이 중앙정부에 집중되어 있기 때문에 실질적인 지방자치와 지방분권이 불가능
 - 중앙정부와 국회의 과도한 업무분장으로 법안의 정상적인 처리불가
 - ※ 18대 국회에서 발의된 법안 14,727건 중 8,084건만 처리(54.9%)
 - 전체 사무단위 41,603개 중 국가사무는 27,833개(66.9%)로 지방사무(13,770개,

33.1%)의 2배를 상회(행정안전부, 2008)

- 낮은 지방세 비중과 높은 지방 재정지출 구조에 따른 혼란

※ 국세와 지방세의 비율이 79 : 21이고, 국가와 지방자치단체의 세출비율은 4 : 6

- 박근혜 정부는 획기적인 지방분권 정책 추진을 통해 장기적으로 분권국가로 전환하기 위한 제도적 기반을 마련해야 함
- 중앙정부는 산업화와 경제성장 과정에서 핵심적인 역할을 해왔지만, 앞으로 사회복지가 강조되는 사회에서는 지역별 특수성을 고려할 수 있는 지방자치단체의 역할이 중요해지게 됨

(2) 핵심의제

① 지방자치단체의 자치입법권 확보

- 현행 헌법과 지방자치법은 지방정부의 조례 제정범위를 “법령의 범위 안에서”로 제한하고 있음
- 진정한 지방분권을 실현하기 위해서는 지방자치단체의 자치입법권을 최대한 허용
- 장기적으로 지방자치단체의 자치입법권 확보를 위해 개헌 추진
- 단기적으로 지방자치단체의 자치입법권 확보를 위해 지방자치법 개정 추진
 - 지방자치법 제22조에서 “법령의 범위 안에서” 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 한 조항을 손질
 - 지방자치법 제15조를 개정하여 “법령의 범위 안에서” 조례를 개정할 수 있다는 조항을 “법률의 범위 안에서”로 수정
 - 지방자치법 제15조 단서 중 “주민의 권한제한”이나 “의무부과 시” 법률의 위임이 필요하다는 단서 조항 삭제

② 국가사무의 지방이양 확대

- 전체 행정사무 중 국가사무가 약 70%에 이르러 사무의 중앙정부 편중이 과도한 실정임
- 2017년까지 국가사무의 비중을 50% 수준으로 낮춰 과감한 지방분권을 실시
- 국가사무와 지방사무 간의 사무처리제도를 근본적으로 개편하여 국가위임사무를 대폭

자치사무로 전환하도록 지방자치법 개정

- 국회에서 지방자치법을 개정하여 법정수임사무제도를 도입
- 국가사무의 지방이양은 업무의 성격과 기능에 따라 차별적으로 접근 필요
 - 규제행정 : 환경, 노동, 국토(수도권 등)
 - 국가가 보유하되, 지방이양은 장기적으로 추진
 - 공공서비스 : 교육, 치안, 의료, 복지
 - 로드맵을 작성하여 단계별로 이전하되, 이해관계의 조정 필요
 - 산업육성 지원 : 일자리 창출, 기술개발, 산업정책
 - 지방이양을 신속하게 추진하고, 중앙정부의 재정지원과 지방의 집행 유도
 - 사법행정 : 경찰, 검찰, 법원
 - 정치적 판단과 의지에 따라 결정

③ 특별지방행정청의 지역단위 통합 운영

- 특별지방행정기관은 2008년 4,579개에서 2012년 현재 5,155개로 증가함. 인력규모도 2008년 201,591명에서 2012년 현재 233,025명으로 증가함
- 특별지방행정기관의 포괄적·일괄적 지방이관을 추진
 - 1단계 이관대상 6대 분야 : 중소기업, 식의약품, 해양항만, 노동, 국토관리, 환경
 - 기능·인력·재정·기술 등 포괄적·종합적으로 일괄 지방이관하는 것이 효과적임
- 이를 위해, 정부조직법 개정을 통해 부처별 특별지방행정기관을 ‘법률’에 의하여 설치하도록 제한할 필요가 있음

④ 지방재정 분권 강화

- 중앙정부 중심, 국세 위주의 재정구조 때문에 지방재정의 취약성이 심각한 상태임
 - 국세와 지방세가 8 : 2이고 세출규모는 4 : 6으로 중앙재정에 의존적인 지방재정제도의 개선이 시급함
- 현재 국고보조사업 국비비율은 축소되고 있으며, 지방교부세 법정률은 19.24%를 유지하고 있음
 - 지방 국고보조사업은 '07년 32조원(전체 예산의 28%) → '12년 53조원(전체 예산의

35%)

- 국비 보조율은 '07년 68.4% → '12년 60.9%로 축소

- 지방교부세 법정률은 '06년 이후 변동 없이 유지

※ 13.27%('83) → 15.0%('00) → 19.13%('05) → 19.24%('06)

- 재정분권을 위한 목표는 지방세의 비중을 확충할 수 있는 지표와 중장기적인 제도개선 목표로 나누어 설정할 필요가 있음

- 지방세의 비중은 현재의 8 : 2에서 6 : 4로 전환하는 것을 장기적인 목표로 설정

- 제도개선 목표는 장기, 중기, 단기로 구분하여 설정할 필요

- 장기적으로는 헌법 제59조를 개정하여 조례에 의한 지방과세권을 확보하고 지방정부의 재정분권 실현

- 중기적으로는 지방자치법 제15조 단서 중 “주민의 권한제한”이나 “의무부과 시” 법률의 위임이 필요하다는 단서 조항 삭제

- 지방재정분권 강화를 위해 지방교부세의 비율을 현행 19.24%에서 최소한 2%p 이상 인상함

- 국고보조금 재원 32조원 중 50%인 16조원을 지방세 또는 지방교부세로 이전하여 지방재정의 자율성과 책임성 제고 필요

※ 백재현 의원이 대표 발의한 지방교부세법 일부개정안(지방교부세율 19.24% → 21.0%로 상향)이 현재 국회 계류 중

- 지방세 확충을 위해 지방소비세 재원을 대폭 확대함

- 지방소비세('10년 도입) 재원인 부가가치세의 비중을 5% → 20%로 확대

- 소득액에 지방세를 부과하는 지방소득세('10년 도입)의 독립세화(주민 추가부담 없음)를 추진

- 국고보조금을 축소하고 부문별 통합보조금과 같은 포괄보조금을 확대함

- 포괄보조제도는 사업단위별로 관리 감독이 이루어지는 개별 보조금제도와 지방정부의 자주재원 사이에 존재하는 정부 간 이전재정 장치

⑤ 행정구역 개편 중단 및 광역정부 중심 개편

- 2005년 이후 3층제의 지방행정체제를 2층제로 전환하고 지방자치단체의 수를 감축하

는 지방행정체제 개편을 추진해 왔음

- 대도시 자치구·군의 폐지와 시·군·자치구 합병은 참여민주주의의 실현을 어렵게 함으로써 민주주의의 심각한 퇴보를 초래할 가능성이 높음
- 대도시 자치구·군 폐지와 시·군·자치구 합병을 내용으로 하는 현재의 지방행정체제 개편안은 즉각 중단되어야 함
- 광역경제권을 중심으로 하는 초광역정부로 지방행정체제를 개편하는 것이 올바른 방향임
 - 단기적으로는 도와 광역시 간의 협력을 통해 통합을 유도하되, 장기적으로는 초광역권을 중심으로 자발적인 통합 유도
 - 시도 간 통합을 유도하기 위하여 초광역정부에 완전한 분권과 강력한 인센티브를 제공
- 읍면동에서는 준자치단체화를 통해 참여민주주의를 실현하도록 유도가 필요함
 - 지역별 특성을 고려하여 다양한 유형의 자치단체 조직화

⑥ 교육자치제도의 개선

- 현행 교육자치제는 교육자들을 위한, 교육자만의 공급자 위주 교육체제임
- 2006년 지방교육자치에 관한 법률 전부개정안이 가결됨에 따라, 교육감 및 교육의원에 대한 주민직선제가 도입됨
- 2009년 교육감 선출방식 개선을 위한 지방교육자치법 개정안이 발의됨
 - 임명제·러닝메이트제·주민직선제 가운데 조례로 결정하는 지방교육자치법 개정안을 발의(김세연 의원, '09.03.13)하였으나, 위원회 대안 채택으로 폐기
- 차기 정부는 교육수요자 중심의 교육자치제로 개선하기 위해 적절한 방안을 마련해야 함

⑦ 자치경찰제도의 도입

- 문민정부 이후 정권별로 추진해온 자치경찰제 도입은 경찰청의 국가치안 중심 중앙집권적 국가경찰제 고수로 인해 답보 상태임
- 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 외국인범죄, 일상적 민생치안 전담 수요자 중심의 자치경찰 도입이 절실함

- 정부는 방법대 수준의 경미한 수사권조차 부여하지 않고 있는 제주 자치경찰제의 문제점을 개선하지 않고 기초자치단체 단위의 무기력한 자치경찰제 도입을 추진해옴
- 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제40조에 자치경찰제를 실시해야 한다고만 규정하고, 구체적인 실시방안은 따로 법률로 정하게 되어 있음
- 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역적 특성에 적합한 수요자 중심의 민생 치안서비스의 질 제고를 위해서는 시·도 및 시·군·구 단위의 자치경찰제 도입이 필요함

⑧ 동네자치 활성화 방안

- 현행 단체자치만으로는 수동적 고객만을 양산할 뿐 건강한 시민정신을 형성하지 못함
- 동네단위 지역사회 역량강화와 사회적 자본 확산을 통한 시민공동체를 형성함. 동네의 제 중심의 주민 조직화와 관계망 형성 및 참여와 소통을 통해 신뢰와 호혜의 규범을 공유하는 소프트한 사회적 인프라를 구축함
- 경제적·환경적·사회적으로 ‘지속가능한 지역사회’를 구현함. 지역의 먹거리, 환경, 인간관계 등과 관련하여 다음 세대까지도 고려하고 배려하면서 지속적으로 실천하는 동네공동체를 형성
- 이중분권과 읍·면·동 준자치단체화를 통한 민주적 지방자치 및 ‘좋은 거버넌스’ 구현
- 행정계층이 존재하는 읍·면·동 단위에는 민관협치형 주민자치를 적용함
 - 평균 2만명에 육박하는 읍과 행정동 인구 규모를 고려할 때 전체 주민의 참여보다는 주민대표의 행정참여에 초점
 - 현존하는 주민자치위원회의 기능과 역할을 강화하거나 2014년부터 실시 예정인 주민자치회 제도와 연계 가능
- 읍·면·동보다 작은 동네단위에 존재하는 정체성을 배경으로 주민들 사이의 상호작용 또는 관계 형성이 비교적 용이한 지역에는 자율형(동네 역량강화형) 주민자치를 적용함
- 법적 지위 부여를 통해 주민자치회의를 준자치단체로 만들
- 지역사회의 역량강화를 위한 기금을 조성함
- 광역 및 기초자치단체가 주민자치 지원기구 신설을 유도함

주요 토론내용

이상대 : 수도권 집적경제와 관련해서 지방과 수도권의 공동발전 집행방안에 대해 논의해야 된다는 변 교수님의 주장을 듣고 굉장히 놀랐다. 변 교수님의 문제인식이 전국연대에서 어느 정도로 공감되는지는 모르겠지만, 수도권 연구원의 입장에서 보면 지금까지 수도권과 비수도권 간의 간극을 좁힐 수 있는 가능성이 있다는 생각이 든다. 지역균형발전 전국연대가 제시한 11대 정책과제 중에서 10개에 동의한다. 수도권관리체계는 내용적으로 들어가면 입장차이가 있을 것 같다. 지방재정 분권강화는 경기개발연구원의 입장에서는 지방법인세를 적극적으로 도입하자는 것이다. 실제로 지방정부가 산업단지를 유치한다고 하여도 주로 국세로 운영되기에 지방정부에 직접적인 이득은 없다. 즉, 지방정부가 산업단지나 공단을 유치할 이유가 없다는 것이다. 그래서 기업이 투자를 해서 이익을 남기면 나중에는 10%~20% 범위내에서 지방법인세의 형태로 지방에 주어야 한다. 현재 운영되고 있는 지역상생발전기금 제도는 문제가 많다. 실제로 경기도 같은 경우에는 4,000억 거둬서 경기도에 들어오는 것은 1,200억밖에 되지 않기 때문이다. 지역균형과 지방분권을 결합하는 것은 좋은 방향이라고 생각한다.

박재율 : 크게 봐서 균형발전과 분권은 병행해서 가야 한다는 것에 대해서는 저는 항상 그렇게 주장해왔다. 다만 구체적인 의제를 어느 시기에 어떻게 적용하는가는 다른 문제다. 이상대 박사님이 말씀하신 분권과 균형발전이 같이 가야 한다는 것에 대한 큰 방향은 동의하지만 좀 더 들어가면 이견이 있을 것이다. 예를 들면 지방재정문제에 관해서도 법인세를 공동세화하자는 것이다. 틀린 방향은 아니지만 중요한 것은 세금을 낼 기업이 지방에 입지해야 하는 것이 우선이다. 10+α 중추도시권 문제가 있다. 균형발전과 분권을 연계해서 중장기적으로 지방행정체제를 개편해야 하는 것이 우선이다. 그런 의미에서 보면 광역경제권이 바탕이 된 것을 가지고 “보완제”로서 10+α 중추도시권이 되어야 한다고 생각한다. 그런데 실체가 없다. 결론적으로 보면 이런 다양한 내용들을 이슈화하여 다음에는 워크숍 차원이 아니라 연구를 구체적으로 할 수 있는 여건마련이 필요하지 않나 싶다.

이상선 : 변 교수님 발제내용을 보면 우리의 고민내용들이 다 함축되어 있다. 이것을 어떻게 전략적으로 접근하고 이해하여 핵심의제를 추출해서 추진과제를 어떻게 할 것인가. 그런 논의만 하면 될 것 같다. 그런데 원론적으로 짚어보고 싶은 것은 분산과 분권의 문제이다. 이번 워크숍에서는 분권과 분산의 문제가 통합적으로 접근되는 것 같다. 우리는 분산의 문제에서 좀 더 솔직한 입장을 가질 필요가 있지 않는가? 11대 의제와 분권과 분산의 핵심의제들을 많이 지적해주셨는데 우리가 이들 의제 중에서 전략적으로 취사선택을 할 필요가 있다. 분권과 분산에 대해 총론적으로 통합적 사고와 접근을 하자는 것을 전제로 하여, 동의가 가능한 몇 가지 핵심의제를 추출해야 한다. 그런 다음 이 문제에 대해 어떻게 실행하고 대응방안을 가져갈 것인가에 대한 합의가 되어야 한다. 우선 현 정부 들어서 정치적 상황까지 고려해서 몇 가지 핵심의제를 추출한 후 합의를 하고 이것에 대한 향후 로드맵 등에 대한 공감대를 형성해야 한다.

김기홍 : 지역에서 있었던 사례를 가지고 말씀드리겠다. 5+2 광역경제권과 관련한 문제다. 광주전남경제권 사무총장은 임명되고도 직무수행을 못하는 사례가 있다. 문제의 원인은 5+2 광역경제권의 위원회에 시도마다 3명씩 위원을 두고 사무총장은 세 지자체가 돌아가면서 하기로 암묵적 합의를 했다. 그런데 전북이 사무총장을 맡아야 할 시점에 광주전남의 위원이 사무총장을 맡게 됐고, 그래서 전북이 강하게 반발을 해서 결국 이 분이 임명되지 못했다. 왜 이 말씀을 하나면 광역경제권의 취지가 좋냐 나쁘냐를 떠나서 행정구역을 벗어난 형태로 광역경제권이 추진됐었을 때 지역 내 갈등이 이만큼 심각해질 수 있다는 것이다. 광역경제권은 내부합의가 잘 이루어지지 않은 지역에서는 또 다른 갈등요소가 될 수밖에 없다. 광주전남 입장에서는 차별성에 대한 논란이 발생했었기 때문에 5+2 광역경제권은 도저히 받아들일 수 없는 안이었다. 결국에는 지방행정체제와 연계되어 있는 광역경제권으로 가지 않으면 새로운 지역갈등의 요인으로 작동할 수밖에 없다. 전북과 광주전남은 교류가 별로 없다. 지도상에는 하나의 권역인데 실제로 이동경로나 문화적 이동 경로는 거의 없다. 전북에 대해서 광주전남은 아는 게 없고 전북은 광주전남에 대해서 매우 소외감을 느끼고 있다. 이러한 문화적인 차이도 어떻게 극복할 것인가도 지역 내에서 고민해야 한다.

이두영 : 희망사항을 담아서 말씀드리겠다. 우선 조명래 교수님이 제안을 해주신 분권 균형발전을 추진하기 위한 범국민적 기구가 필요한 것 같다. 논의를 해가고, 공감대를 형성하고, 합의를 이루고 그것을 추진하기 위한 조직체로서 범국민적 기구가 필요하다. 그 정도 수준으로 가야 갈등, 대립하는 이 문제를 풀어내지 않겠나 싶다. 15년 이상 강조하는 것 중의 하나는 경기도가 같이 상생을 하고 마음을 좀 비우자는 것이다. 그렇지 않으면 상생하기 어렵다. 실질적으로 이제는 인정할 거 인정하고 상생으로 가야 한다. 그러기 위해서는 범국민적 논의가 필요하다. 그렇지 않으면 국회가 힘들 거라는 생각이 든다. 또한 이게 법률적인 문제로 가서 갈등, 대립할 가능성이 높다. 여기서 더 이야기하자면 지방의 국정참여문제도 굉장히 중요하고 요구되고 있는 상황이지만 중앙정부가 검토조차 하고 있지 않다. 그리고 지역실태조사, 지역혁신역량 등 우리지역의 실상이 어느 정도인지 하는지에 대해서 한 번쯤은 조사를 객관적으로 할 필요가 있다. 지난 참여정부 말에 균형발전을 추진하다가 못했잖은가. 이때 사실 지역실태조사, 지역혁신역량조사를 해서 등급을 매겼던 적이 있다. 기본적으로 과밀지역이나 농산어촌 같은 과소지역 문제에 대해서는 국민적으로 서로 인정하고 공감대를 형성하여 이것을 어떻게 개선해 나갈 것인지 미래차원에서 객관적인 조사가 필요하다. 그리고 국민적 추진기구 하부에 지역 단위의 거버넌스 기구를 뒤야 한다. 시민단체가 분권운동을 몇 년 해봤는데 실질적으로 합의가 된다고 하면 그런 거버넌스 기구를 구축해서 일정하게 집행할 수 있는 동력들을 만들어내는 것이 필요하다.

김홍철 : 서울에 있는 단체 입장에서 말씀드리겠다. 전국연대라고 하는 틀 내에서 균형발전, 지방분권과 관련된 과제들에 구체적으로 들어가면 수도권의 느낌과 지방의 느낌이 달라서 단체가 운동으로서 가져가는 측면에서는 민감도나 과제 중요성이 다르다. 저는 여전히 수도권에 있는 단체로서의 관심이나 역할에 대해 고민이 많다. 지방분권, 균형발전이 중요한 과제이긴 한데 그 안에 조금 더 깊이 있게 들어가면 여전히 수도권집중의 문제가 있다. 수도권과밀집중의 문제가 지금 상황에서 어느 정도 해소되고 있고 앞으로 행정수도 이전의 효과나 결과가 나타나서 수도권관리문제에 대해서는 단체입장에서 어느 정도까지 이야기를 해야 할지 난감하다. 예전의 논리를 반복하는 느낌이 있다. 최근에 수도권의 대학이전이라든가 예전에 저희가 주요하게 다루었던 수도권규제완

화라고 하는 틀은 나오고 있는데 그것에 대해서 문제가 있다고 하는 것들이 예전하고 다르다. 인구이동이나 여러 가지 조건들이 달라졌기 때문이다. 또 한 가지는 수도권 내 균형발전이라든가 이런 부분들이 예전하고는 다르게 인식해야 하는 상황이다. 또한 수도권 내 균형발전이라는 측면에서 뭔가 좀 이야기를 할 것이라면 허용되는 수준과 조건이 뭔지 조금 더 이야기가 되었으면 좋겠다. 이 이야기와 연장해서 저희들이 냈던 10대 과제에서 합리적인 수도권관리체제에 대해 발표했는데 사실 이것들에 대한 구체적 내용들이 부족하다. 저도 이것을 이야기하면서도 실체가 정확히 어떤 것인지 잘 모르겠다. 지금 현재 수도권관리체제가 어떤 모습, 어떤 상(像)을 만들어내고 어떤 방향으로 이야기해야 되는 것에 대해서도 논의되어야 한다. 균형발전문제에서 구체적인 기대가 있다면 맨 처음 워크숍할 때 격차의 문제가 예전에 주요하게 강조했던 산업경제적인 측면에서의 격차가 아니고 실제 지역주민들 삶의 질 격차가 더 크게 느껴지고 중요한 문제가 되고 있다는 부분들이 중요한 포인트였던 것 같다. 그렇다면 실제 균형발전을 위한 대응 부분에서도 산업경제적인 영역을 평가하기 위한 지표가 아니라 다른 수준의 격차를 보여주고 그 격차의 완화정도를 보여줄 수 있는 새로운 지표가 나와야 하지 않겠는가. 그래야 격차해소부분에서 어떻게 악화되고 있다든가, 어떤 정책과 제도를 통해서 더 완화되고 있다든가 등도 이야기할 수 있다. 계속 경쟁력에 대해서만 이야기가 되고 있는 것 같아서 아쉽다. 마지막으로 전국연대입장에서 보면 정책제도문제를 학자·전문가 영역에서 치열하게 고민해야 할 부분이 있다. 그런데 작년부터 대체적으로 연구방식이 전문가영역으로 치우치지 않나 싶다. 그런 방식은 여전히 중요하다고 생각된다. 하지만 우리도 이제 이런 자리와 역할을 계속 만들어내는 과정에서 느끼는 고민이나 제안들을 수행할 수 있지만 단체의 역할들이 사실 잘 안 보인다. 그래서 차후에 필요하다면 이런 자리와 이런 역할들은 계속 수행하고 확대시켜 나가더라도 단체로서의 역할을 새롭게 발굴했으면 좋겠다.

김정욱 : 균형발전, 지방분권에 대한 목소리나 운동의 방향을 도민이나 시민으로 가지고 왔으면 하는 바람이 있다. 일단 각 의제에 대한 시뮬레이션을 돌려봤으면 좋겠다. 무슨 말이나면 실질적으로 마을만들기를 통해서 주민들을 만났을 때 분권이란 무엇이나에 대해서 말을 할 때 그것이 어떤 효과가 있는지 몸소 느낄 수 있는 부분을 말해야 하는데

사실 의제들이 요구만 있지, 이분들한테 어떻게 도움이 될 것이냐에 대한 것은 구체적으로 이야기하지 못한다. 어떠한 것들이 당장 도움이 되는지 말할 수 있는 게 중요하다. 강원도 내에서 마을기업컨설팅, 행복한 마을만들기 자문단 활동을 하면서 지역 내 이장님들이나 마을주민들을 많이 교육한다. 그때 자기소개하면서 분권에 대해 이야기를 하는데 5분, 10분 정도만 분권에 대해서 이야기해줘도 그분들은 그런 게 있구나 하고 알게 된다. 가장 좋은 방법은 현장의 요구를 듣고 이야기해주고 알게끔 할 수 있는 게 중요하다.

김인희 : 오늘 토론해주신 모든 분들께 감사드린다. 향후 추진계획에 대한 의견을 부탁드린다.

변창흠 : 지난 6개월간 논의를 진행해 왔다. 수많은 주제를 일회성으로 논의하여 합의 를 보기 어려웠던 구조인 것 같다. 향후 방향은 주장내용을 어젠다로 설정하는 것이 중요하다. 이러기 위해서는 공동의 연구를 추진하거나 새로운 형태의 워크숍이 필요할 것 같다.

박재율 : 지금까지는 일반적인 주제를 논의하는 것이 초점이었다면, 앞으로는 특징이 슈를 정하고 연구를 추진하여 새로운 결과물을 내고 이를 공감하는 과정이 중요할 것 같다.

김인희 : 이번 워크숍은 다양한 의견을 공유하고 공감대를 형성하는 것이 목적이었다. 앞으로는 균형발전과 지방분권에 대한 서울시의 명확한 입장이 담긴 연구가 필요하다. 저는 여러분이 논의한 결과를 가지고 향후 연구과제 초안을 작성하겠다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 김은경, 2012, “지역균형발전을 위한 접경·낙후지역 지원방안”, 경기도·인천광역시 주최 ‘지역균형발전정책의 허와 실’ 토론회 발제문(2012.10.4).
- 문정호, 2011, “공정사회의 공생 국토·지역발전 구현을 위한 정책과제”, KRIHS ISSUE PAPER 2011-27.
- 변창흠, 2012, “수도권 낙후 접경·낙후지역을 위한 지원대책의 한계와 과제”, 경기도·인천광역시 주최 ‘지역균형발전정책의 허와 실’ 토론회 발제문(2012.10.4).
- 전국시도연구원협의회, 2012, “지역 간 격차해소를 위한 상생발전방안”(2012.11.29., 전국시도연구원협의회 내부 워크숍 파워포인트 자료).
- 조명래, 2011, “만들어진 공간 불평등, 지역격차”, 『복지동향』(참여연대), 157호.
- 이덕재, 2008, 『국민경제와 지역경제 간 선순환구조형성방안 모색』(국회용역과제보고서).
- 한국사회학회·한국지역학회, 2011, 『지역간 격차와 해소방안연구』(사회통합위원회 연구보고서).
- 홍철, 2012, “지역정책 : 어떻게 해야 하나?” 국회발표 파워포인트 자료(2012.9)
- OECD, 2009, Regions at a Glance 2009.

서울연 2012-PR-78

지역상생과 지방분권을 위한 이슈와 과제

발행인 이창현

발행일 2013년 5월 31일

발행처 서울연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

비매품 ISBN 978-89-8052-985-8 93350

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.