

지방, 무엇을 할 것인가

임 정 덕

도시와 경제연구원장

지역 상생 포럼 창립 총회

2012. 5. 10

대한상공회의소 의원회의실



상생에 관한 두 가지 명제



1) 공동체 형성과 발전의 뿌리 : 협력 우선

2) 차별화가 발전의 원동력이 되기도 : 경쟁 우선



상생의 필요 부문



- 1) 지역 : 수도권 – 비수도권, 권역간, 지역간
- 2) 기업 : 대기업 – 중소기업
- 3) 계층 : 있는 자 – 없는 자
- 4) 인종 : 다문화 사회
- 5) 생산자 – 소비자 등

지역정책에 관한 다섯 가지 질문

Q1. 세계의 흐름은? 한국은 세계적 흐름에서 예외인가?

**Q2. 한 지역은 해당 국가의 Macro흐름(경제)에서 예외
일 수 있는가?**

Q3. 한국은 지금까지 무엇을 했고 어떤 결과가 있었나?

**Q4. 한국은 앞으로 어떤 방향으로 어떻게 나가야 할 것
인가?**

Q5. 그를 위해 무엇이 필요하고 무엇을 해야 할 것인가?

Q1. 세계와 시대의 흐름

– 한국은 예외인가?

1. 광역화 : MCR, 통합지역화
2. 연계, 협력, 네트워크 : EU의 Interreg 프로그램,
Clustering, 초국경 협력
3. Soft화 : 서비스화, 문화, 지식, 창조, 혁신
4. 복지 : 일자리 창출, 복지개념과 혜택의 확대,
인구구조와 노동시장의 변화

11년 전과 오늘

2001. 3. 28 대한상의 국제회의장

21세기 국가발전전략과 국토균형 발전

-분권 · 분산형 국가 발전을 위한 제안

주최 : 영 · 호남 시 · 도지사 협력회의

11년 전과 오늘

**주제발표 : 수도권 집중의 현실과 국토균형발전을
위한 정책 방안**

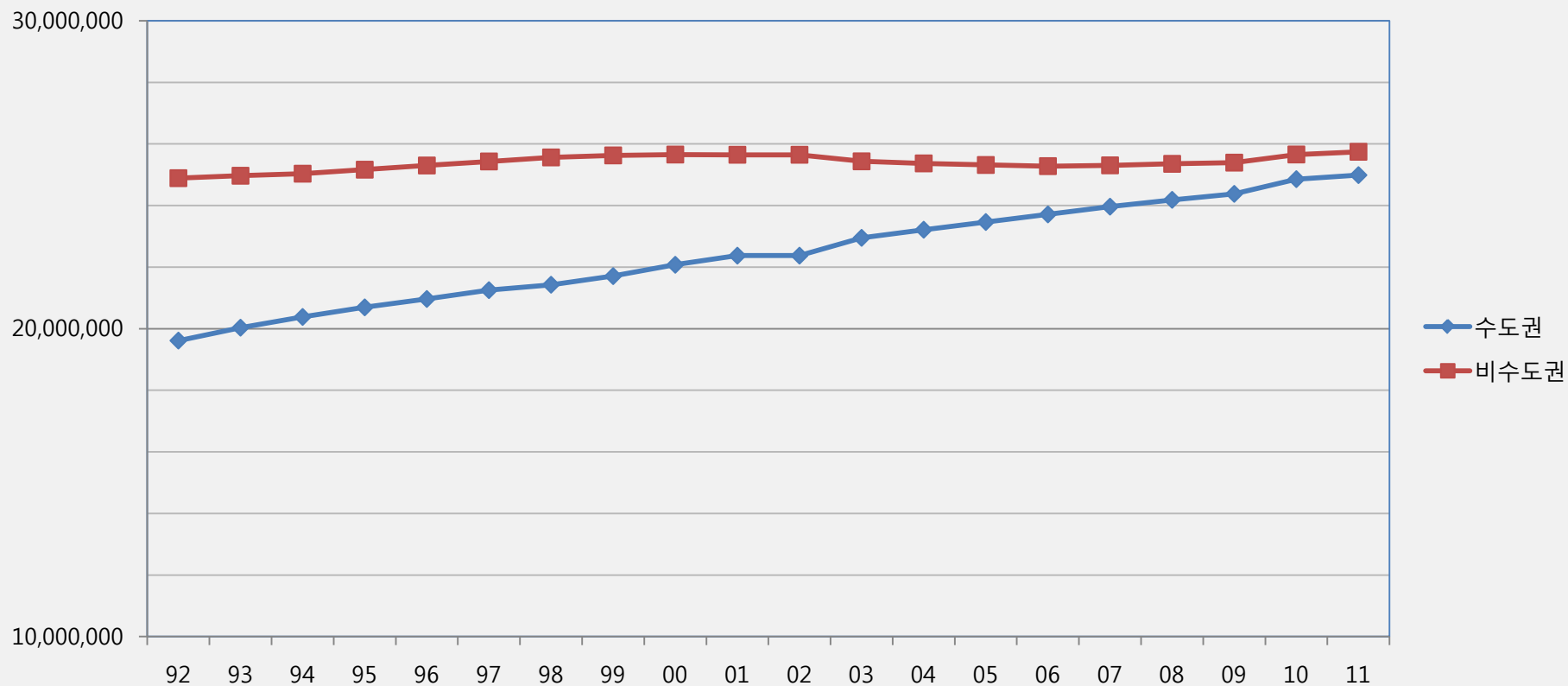
발표자 : 임 정 덕

결론 : 「백약이 무효」 - 수도권이전, 국회이전

한국의 현상

1. 수도권 집중 현상 지속

그림 1 수도권과 비수도권의 인구추이



한국의 현상

2. 권역 간 격차 심화

격차 추세의 변화

그림 2 2010년 시도별 1인당 생산



한국의 현상

3. 분권의 미흡, 행정구역 개편 지연

「변화된 몸」에 「맞지 않는 옷」

한국의 현상

상상1

단체장 선거, 지방의회가 지금까지 구성되지 않았더라면, 어떻게 되었을까? 지금보다 더 나빠졌을까? 대학 총장 직선제는?

Q2. 한 지역은 해당국가의 Macro흐름(경제)에서 예외적 일 수 있는가?

$$1. GDP = \sum_{i=1}^n GRDP_i$$

지역간 편차는 분명히 존재하나 한 국가 내 모든 지역경제는 전체 경제의 상황에 크게 영향을 받음.

산업구조의 영향에 따라 한 지역이 경제적 쇠퇴 과정과 재조정 과정을 거칠 수는 있음 $\Rightarrow$ 지역경제는 국민 경제의 일부임. 즉, 한 도시는 번성하는데 국가경제는 쇠퇴하는 경우는 없음.

Q2. 한 지역은 해당국가의 Macro흐름(경제)에서 예외적 일 수 있는가?

2. 산업연계 vs Trickle down

- 1) 산업간 또는 기업 간 연계가 중요하며 산업, 기업 또는 지역의 성공이 스며 내리는(Trickle down) 효과를 기대할 수 있음.
- 2) 지역간 연계 또는 Trickle down 효과는 여전히 크지 않음

Q2. 한 지역은 해당국가의 Macro흐름(경제)에서 예외적 일 수 있는가?

3. 그러나 국가 내 모든 지역이 똑같은 여건(예 : 인프라)을 갖추고 있는 것은 아님.

지역 격차나 편차는 어느 곳이나 존재 (EU의 경우, 국가 간 소득은 격차가 줄어들으나, 국내의 지역 격차는 확대되는 현상).

Q2. 한 지역은 해당국가의 Macro흐름(경제)에서 예외적 일 수 있는가?

- 지역이 발전하는 것이 경제적 요인 때문인지(지역발전론), 환경적 요인이 인재를 불러 모으는 것인지 (R. Florida)의 인과관계는 아직도 불명확함.



Q3. 한국은 지금까지 무엇을 했고 어떤 결과가 있었나?



1. 산업화 초기

- 1) 거시경제위주 – 「지역」은 염두에 없었음.
- 2) 급속한 산업화와 농촌분해과정의 동시 진행.
- 3) 산업화가 지역계획을 선행 – 도시계획, 국토계획 등
- 4) 문제에 대한 지도자의 인식은 존재 : GB, 수도권 집중
등 그러나 대책은 미흡 (先 산업화에 대한 집념 ?
Trickle down의 기대?)



Q3. 한국은 지금까지 무엇을 했고 어떤 결과가 있었나?



2. 산업화 진행기

- 1) 이미 저질러 놓은 일에 대한 수습 : 과밀 방지 등
- 2) 지역 Hierachy에 의한 지역 발전 정책
- 3) 그러나 지역 거점에 대한 산업적 대책 없음 : 부산, 대구, 광주, 대전 등
- 4) 선제적 대응이 아닌 현상적 대응 (예 : 부산의 성장관리 도시지정, 80년대 초)
- 5) 환경, QOL 등의 agenda 대두



Q3. 한국은 지금까지 무엇을 했고 어떤 결과가 있었나?



2. 산업화 정착기

균형발전	개별적	수치적	하향평준	세종시
광역경제권	협력적	연계	협력	창조지역



Q3. 한국은 지금까지 무엇을 했고 어떤 결과가 있었나?



상상2

**지역의 경우 산업구조 고도화의 건너뛰기
(leapfrogging)은 불가능 했던가? 호남 지역은 반
드시 공업화를 거쳐 서비스 산업화 해야만 했는가?**



Q4. 한국은 앞으로 어떤 방향으로 어떻게 나아가야 하나?



1. 나관종의 세계관
2. 시대적 흐름의 편승과 적용
3. 「상생」으로 **과거 – 현재 – 미래**를 재조명
「역할분담의 이익」 추구
4. 통일에 대비한 지역정책

8가지 강조점

1. 의식 : 「관용」과 「베툼」

- 1) “대접받고자 하는 대로 먼저 대접하라” 신약성경
- 2) “가진 자가 먼저 베푸는” 방식
- 3) 미시(개인)적으로는 베풀기(주기)를 강조하나 거시(집단)적으로는 받기 외에는 용납 없음 – 현실적으로는 어떤 양보도 안됨.

(참고 : R 니버, 도덕적 인간과 비도덕적 사회)

- 4) 주고 받기의 부재(예 : 동남권 신공항)
- 5) 지도자의 부재(시민단체 포함) : 부루투스의 殺身成仁 필요?

8가지 강조점

2. **희석화** : 행정구역에 의한 분리, 경계와 권한 약화
「우리가 남이가」 - 「FEZ」와 「광역
경제권 위원회」의 실험
시민이 아닌 「정치」와 「행정」이 계속
분리 조장
3. **합리(과학)화** : 지역정책과 「정치」의 거리 두기
선출직 대의원의 역할과 기능?

8가지 강조점

4. 거래비용의 축소 : 행정체계축소, 행정구역의 조정 에 의한 비용의 감소와 효율화

- 1) 중앙정부가 allocator의 역할을 많이 할수록
- 2) 차이를 더 고려할 수록
- 3) 규모가 작아질수록
- 4) 절차가 복잡해 질수록
- 5) 정치가 많아질수록
- 6) 기능이 증가할수록

거래비용은 기하급수적으로 증가

8가지 강조점

5. 기계(수치)적 평등이 아닌 공정(fair)원리

- 1) “왜 우리는...” , “왜 우리 돈으로...”
- 2) 용산 「국립」 공원 vs 하야리야 「시민」 공원의 경우
- 3) 행정(관할)구역의 비극 : 예 - 화장장, 하수처리장

6. 사회적 포섭(social inclusion)과 시장원리의 조화

- 결과의 평등보다 기회의 평등을 강조
- Rawls식 사회정의의 장단점?

8가지 강조점

7. 지역 **상생** → 지역 **상생발전**으로

상생 : zero – sum : 너무 힘든 과제

발전 : plus – sum : 조금 나은 방법

8. 정책의 연속성

정권에 따른 단절, 우회, 방황, 다른 길 방지
시대를 관통하는 「지역」에 대한 인식 필요

대도시지역(MCR)의 형성 – Model 1

- 1) 역내의 상생관계 증가 – 수도권과의 관계는 상대적으로 약화
- 2) 거래비용의 감소
- 3) 정책의 연속성 : 광역경제권의 연장
- 4) 희석화로 인한 경쟁력 제고
- 5) 지역정책에 대한 정치의 상대적 축소
- 6) 지역상생발전의 실현
- 7) 세계 및 동북아의 흐름과 일치

광역 생활 경제권의 형성 – Model 2

- 1) 행정구역을 넘어서는 생활 경제권 인정
- 2) 농 · 어촌, 산간 지역의 특화 산업 경제 추구
- 3) 권역 내 일자리 창출
귀촌, 귀농을 위한 시스템 구축
- 4) 1차 산업 + 3차 산업 모형의 창출
- 5) 거래비용의 축소
- 6) 지역정책에 대한 정치 영향력 감소

Q5. 그를 위해 무엇이 필요하고 무엇을 해야 하나?

1. 법, 제도, 정책의 동시 수정

■ 행정체계, 행정구역의 변경과 법적, 제도적 뒷받침

법과 **제도**가 상생발전을 막는 제 1 요소

2) **분권**의 강화 : 분권의 최종 목표 **단위** 명시

광역 혹은 기초자치단체인지 ?

3) 지방재정의 강화 : 국세 > 지방세 비율 → 국세 < 지방세로

목표연도와 연도별 목표치 제시

4) Hardware지출이 더 쉬운 현재의 예산 집행구조 변경

Q5. 그를 위해 무엇이 필요하고 무엇을 해야 하나?

2. 외국의 예를 적극 활용

1) 지역 공통 업무의 상부 기능으로 위임

Skåne Region(Sweden) – 자발적, 한시적 실험

SCAG – 도로 등에 대한 예산을 연방 정부가 직접 지급
의사결정기구는 역내 자치단체 의회 대표로
구성

2) 초국경광역경제 기구의 설치

Øresund(Denmark , Sweden) : 사이언스 파크, 외뢰
순드 대학, 상공회의소 등 동일 경제권역으로 운영

Q5. 그를 위해 무엇이 필요하고 무엇을 해야 하나?

3. 광역경제권 위원회의 활용

- 1) 각 지자체의 기능 일부를 외국의 예와 같이 위임
- 2) 동남권 광역 교통 본부의 설치 예
3개 시도가 본부 설치에 합의 – 광역 교통 시설과 광역
버스 관장
- 3) 위원회 활동에 대한 평가를 기반으로 향후 진로 작성

Q5. 그를 위해 무엇이 필요하고 무엇을 해야 하나?

4. 교육에 의한 근본적 대책

- 1) 교과서의 내용부터 **관용, 분권, 상생**을 강조
- 2) 기업가 정신을 가르쳐 창의성과 도전 정신을 함양

5. 지역 자신의 진취적 사고 : 언론, 시민 단체

지역언론과 시민단체의 특성 : “차별화”

지역 상생포럼과 같은 민간 initiative가 없는 이유?

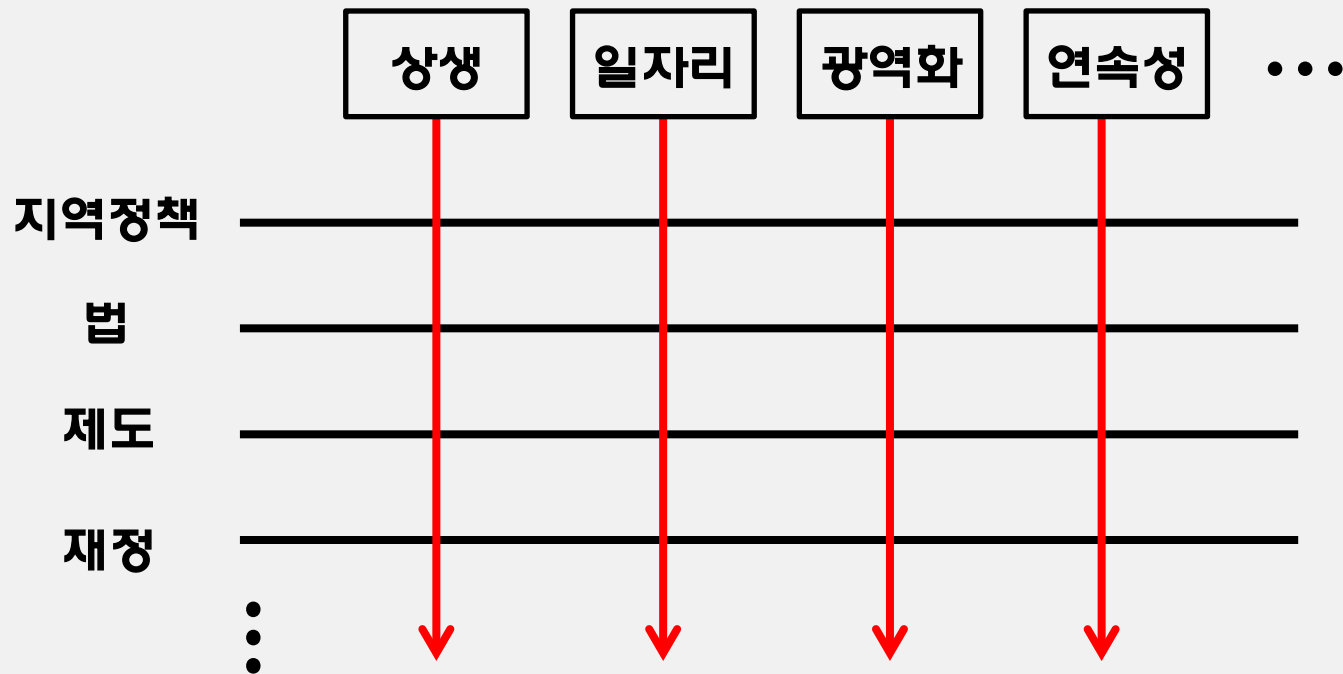
Q5. 그를 위해 무엇이 필요하고 무엇을 해야 하나?

6. 수도권 집중에 대한 인정과 대책

- 1) 격차의 지속 직시**
- 2) 경쟁력 격차 인정**
- 3) 자원 배분 방식 변경 → 상생의 원리**

Q5. 그를 위해 무엇이 필요하고 무엇을 해야 하나?

5. Matrix 구조로 Cross check





Thank you

