국토연구원
KRIHS

KRIHS ISSUE PAPER 2011-27

■발행처: 국토연구원 ■발행인: 박양호 ■주소: 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
■전화: 031_380_0114 ■팩스: 031_380_0470
※ 국토연구원 홈페이지(www.krihs.re.kr)를 통해서도 볼 수 있습니다.

공정사회의 공생 국토·지역발전 구현을 위한 정책과제

Fair Societal Policy Directions for Symbiotic Territorial & Regional Development

문정호

▮ 목차 ▮

제1장. 서론

제2장. 공정사회와 공생발전의 정책개념
1. 공정사회·공생발전 논의의 사회적 배경
2. "공정한 국토·지역발전"의 개념
3. 국토·지역·도시 분야의 공생발전 정책개념

제3장. 국토·지역 분야의 공정성과 공생발전 이슈
1. 국민의식 동향과 여건
2. 국토·지역 분야 공정사회·공생발전 이슈
3. 공정사회·공생발전을 위한 주요 개선요구사항

제4장. 공정·공생 국토 및 지역발전의 정책과제
1. 공정·공생 국토 및 지역발전의 기본방향
2. 지역 간 공생 핵심과제 : 내재 잠재력 극대화를 통한 저발전지역 활성화
3. 공간-사람 간 공생 핵심과제 : 지역경쟁력·삶의 질을 위한 생산·생활인프라 확충
4. 세대 간 공생 핵심과제 1 : 지역 '적정개발' 체계 강화
5. 세대 간 공생 핵심과제 2 : 지속가능한 공간 이용을 위한 '다차원적 재생'

제5장. 결론

요약

이 연구에서는 국토 및 지역 분야에서의 공정사회 및 공생발전 관련 이론의 정리와 규범적 정책개념을 정립하고, 공정사회와 공생발전에 관한 이슈와 문제점을 파악하고자 한다. 아울러 국토 · 지역 분야의 공정사회 구현, 공생발전 정책의 기본방향 및 정책과제를 도출하고 정책과제별 추진방향과 실행방안을 제시하고자 한다.

국토 · 지역 분야에서의 공정사회는 "국토 및 지역발전에 관한 법과 제도가 제대로 작동하면서 형평성과 효율성이 조화를 이루는 지역개발 정책 · 계획 · 사업의 성과를 국민과 지역사회가 골고루 향유하며 사회의 약자를 보다 많이 배려하는 사회"로 정의할 수 있을 것이다. 또한 국토 · 지역 분야의 공생발전은 "계층 간 공생" 뿐 아니라 "지역 간 공생," "공간과 사람 간 공생" 및 "세대 간 공생" 등을 아우르는 매우 포괄적인 정책개념이다.

국토 부문 관점에서의 계층 간 공생발전 실현을 위한 정책과제로는 '지역사회 맞춤형 융복합적 생활안전망의 공급'과 '서민주거안전망 강화' 등을 제시할 수 있다.

지역 간 공생은 보다 장기적이고 근원적인 정책방향의 재정립과, 보다 치열한 국민적 논의를 거친 사회적 합의에 기초한 새로운 "지역균형발전정책"의 입안을 필요로 한다. 다만 단기적인 차원에서, '지역 거점사업 추진에 특화발전 방향 반영', '저발전지역 유형 및 특성에 따른 실효성 있는 차등적 지원 수단 강구' 등의 정책과제를 제시할 수 있다.

공간과 사람 간의 공생을 위한 정책과제로는 '지역경쟁력 · 삶의 질을 위한 생산 · 생활인프라 확충', 건강 장수시대에 대비한 이도향촌, 은퇴자마을 등 정주기반 조성 · 정비형 정책 발굴, '정주계층별 기초생활서비스 적정 배치' 등 정주 및 유동인구의 실질적 수요에 적합한 소프트형 시책을 들 수 있다.

마지막으로 세대 간 공생발전을 위해서는 그간 과다하게 공급된 개발용지와 인프라 등에 대한 효율적 구조조정과 "적정"공급하는 체계의 구축이 시급하다. 또한 향후 인구감소로 인해 국토이용의 수요 감소가 예상되므로 신규 개발 위주의 국토이용이 아닌 구도심, 노후 산업단지 등 다차원적인 재생 위주의 전략이 필요하다.

제1장. 서론

2010년 하반기 이후 우리나라에서는 "공정사회"와 "공생발전"이라는 매우 진지하면서도 흥미 있는 사회적 담론이 진행되고 있다. 이 담론은 이명박 대통령이 2010년 제65주년 광복절 경축사에서 공정사회 구현이라는 국정이념의 제시한 데서부터 촉발되었다. 어찌 보면 그저 평범해 보일 수도 있는 정부의 정책기조였던 "공정사회"에 대한 사회적 반향은 이례적으로 뜨거웠다. 사회정의에 대한 미국학자의 저서가 베스트셀러가 되는가 하면 진보를 표방하는 학자들과 시민사회단체의 공정사회 구현에 대한 비판적인 논의 제기가 거세게 일어났으며, 급기야는 "무상급식" 등 정치권에서의 보편적 복지 논쟁을 불러일으키기까지 했다.

공정사회에 대한 정부와 시민사회의 다양한 논의가 진행되는 과정에서 대통령은 2011년 광복절 경축사에서 "공생발전"이라는 새로운 용어를 제시했다. 이에 대해서는 최근 정부 중심의 정책담론으로 논의가 진행되고 있으며, 대기업과 중소기업간 "동반성장"이라는 취지와 연계되어 일부 대기업과 건설업 등 산업계에서의 실천 움직임이 나타나고 있다. 다소 생경한 신조어(新造語)인 공생발전은 공정사회만큼의 사회적 반향을 이끌어 내지는 못하고 있으나, 공정사회 논의의 연장선 속에서 관련 논의가 조금씩 확산되고 있다.

사회규범으로써 공정사회나 공생발전은 매우 당연하고 이상적인 사회발전 방향일 것이다. 당면 문제는 이 당연한 방향성 안에서 무엇을 어떻게 해야 할 것인가를 정하는 일일 것인데, 이에 대한 사회적 합의가 단기간에 쉽게 이루어질 것 같지는 않다. 왜냐하면 정책형성의 관점에서 볼 때 공정사회나 공생발전은 매우 광범위하고 복합적인 정책의제를 포괄하고 있으며, 각 의제들에 대해서도 매우 다양한 정치철학적, 기술적 입장들이 서로 각축할 수밖에 없기 때문이다. 공공부분에서도 공정사회를 향한 정책과제의 도출과 실천방안을 다양한 각도로 제시하면서도 아직 이렇다 할 정책방향에 대한 국민적 합의를 이끌어 내거나 뚜렷한 정책 성과를 거둔 것도 아니다. 이 같은 현실은 공정사회에 이어 공생발전이라는 이념형 정책개념에 대해서도 유사하게 나타날

1Y"Í © ; •

Y ž2¾+UA50é ž+†&Å2-2 "% = $r0™@ 2¾6î2ª ¸Æ¢+U $% -•2Å 2¾6î(-0%0y+Å '•• 7]2ª1å# %2 @ 0% @ % 2 "™ ©2¹0y+Å 2 0™ = <I &¸ 4i0–&Å2- 2¾6î (-0% 0y+Å2 ž2¾+UA50é ž+†&Å2- @- &Ò/ñ1í %2 @ ‰29 @ • 0• Ù0y = %Ý0p'•• m $å2© 2 (-0%0y+Å2 ž2¾+UA50é ž+†&Å2- 2¾6î Å ù1í 2¾$f@ = 2%2 >•@ Å • 42 2 # 2ª …'=2ª)<I0é 1Y$U A"% +UA5 &¥2 ©9 © š0y ©@ ‰6Ù1í <^@ '•• 7]2ª2 ‰ -•7E2ª2! <I 4i0– (-0% ž2¾+UA5 ž+†&Å2-2 2¾6î Å ù1í 2Å-…@ ,2 • •1õ1å# = ž2¾+UA50é ž+†&Å2-1í 2©@ @ A 0–@2@ = @-+j2ª2! %á2Å2¹1í 2ª-…@ ‰ …'=2ª 2¾6î&Ò@N ¥2 (í ù)<I$% <^@ <I 4i0– (-0%0y+Å2 ž2¾+UA5 ž+†&Å2- 2¾6î%R? 0é @NAm -•7E ¥2Å$% 2Å-…@ ‰29 @ •

• b ••Ž%ì •¤Êy D •<P›

••Ž% Á¤Êy ¤DD Ž%x Ó ƒ

ž2¾+UA5 A ž+†&Å2- Â1é 2¾6î2 ù1é +U-•+j 1Y$U +UA57]2Å © 2¹2¹ ý ž2¾ ¹ = ž+† ¥ = $U © $é0]4i ‰ 21 = , /í u © @ = 1- Ù ¹0y+Å -¢=e ,1å# '•2! •

í © 2 Am 0• í -2 /þ8>+Ú2N Ù$% 4i A í © * . ' 1- Ù$% Á Ù ‰ •-…

í 2 Am ©# '5 ±1Þ1- Ù % 0y 7A@ 21 = 1Y$U +UA50y+Å = ¡ ,/ñ -2ª Á0] 0ý $w1é %á2Å •2 2 ù2ª2 ‰ 2¾9 2ª2! %")1å# (-8E Á ‰ 21 • ©# '5 ±1Þ1- Ù ,60y+Å m í $u0y &¥,5 † $u •"• ,Á3©1í A5'ž@ ‰ %Ý0– …%Q 3 •"•$% •+Ú@ =

0• Ù+Å = <I 4i0– m-… š2 ý 34/í4i 5 @ Ù 1-@ ž ž2ª1å# 8=4m@ = 2¾6î (-0% $% !ä@ • 42 <I &¸ 4i0–&Å2-1í %R2ª1å# ž ž Ù © 3º0 4i&Ò2¾() @22¾7V &¸ ,Á2- ,Á;j Ù © 2 2Å2¾ ,Á$f 8=4m 4z@2@ = 2Å m …2Å 2¾6î ž ž mA6 '>2¾ &¸ (í'>2¾ mA6 ž ž+U0n š1í >• -@ = (-0%2 • <I = &¥2 7Æ7]2ª +_2 • Q 21 = ¡$02 Ù õ%á0y 2 2¾6î(-0% = 2¾9 f2Å +UA5 %á@ý 'ž4i š 1Y$U +_ ¥ 2¾()2¾6î2 2Å&Á(-0% © 0]1Y"•4m $•1Y º=1-@ 2¾6î(-0%"% ‰ @ ,Á 21 •

무상급식 등의 문제에 관한 보편적 복지 및 분배적 정책을 요구하는 복지민주주의적[3] 가치관이 복합적으로 내재되어 있다.

보다 일반적인 관점에서도 2000년대 이후 우리 국민들의 가치관과 국토 분야의 주요 정책 키워드는 성장과 소유에서 '삶의 질'과 '행복' 지향으로; 효율성 중심에서 '형평성'과 '공정' 지향으로; 물리적 인프라 개발에서 '소프트', '문화적 콘텐츠' 지향으로; 행정과 관리 중심에서 '자율성'과 '다양성' 지향으로; 또한 즉각적 소비에서 다음 세대와 '지속가능성'을 위한 '보전' 지향으로 바뀌어 가고 있다고 해도 무리는 없을 것이다. 그리고 결국 이와 같은 가치 지향이 오늘날 공정사회나 공생발전이라는 정책개념을 형성하는 사회적 배경이 되는 것이다.

아울러 국토·지역 분야의 정책형성 과정 관점으로 좁혀봤을 때, 공정사회나 공생발전의 가치관은 소통·협력적 계획론(communicative and collaborative planning)의 규범에 근사한 것으로 이해된다. 공생발전이나 공정사회에 관한 정책담론과 사회적 논의 과정에서 우리가 구체적인 어떤 정책을 채택하려 하게 되면, 그 결정에 이르는 절차와 과정, 그리고 이러한 과정을 거쳐 결정된 정책이나 법에 대한 논란을 불러일으키게 되는 중층적 갈등구조를 피할 수가 없을 것이다. 이것은 특히 정부주도형 정책 논의가 가지는 한계이자 딜레마라 할 수 있으며, 이 문제를 극복하는 길은, 비록 진부하지만 정책형성 과정에서의 의사소통과 협력을 강화하여 보다 보편적인 사회적 합의를 이끌어내는 것 외엔 없다.

압축성장 시대에는 관료와 전문가 집단을 중심으로 "기술적 합리성"을 근거로 하는 공공계획을 수립, 집행하고 이에 대한 사회적, 정치적 논의가 거의 없었으나, 점차 기술적이고 전문적인 정책결정 및 공공계획이 정치적, 사회적, 지역적, 계층적 논란과 갈등의 대상이 되는 일이 빈번해졌다. 특히 1990년대 이후 공공계획에 관련된 정책학, 계획학 등 이론적인 측면에서도 기술적·전문적 합리성으로 무장한 과학적 실증주의와

---

2) 2010년 하반기 이후 공정사회 논의가 전개되는 과정에서 자유주의적 틀 안에서 최소한의 기회균등과 차등적 분배를 옹호하는 J. Rawls의 사회정의 개념이 주도적인 담론의 하나로 나타나고 있다.

3) 신자유주의적 경제정책에 대한 반론으로 이른바 "노르딕 모델," 즉 북유럽 국가에서 지향해 온 보다 보편적인 사회복지체제(예를 들어 무상급식 논란 등)에 대한 사회적 요구가 증폭되고 있다.

합리적 선택모형보다 사회적, 정치적 맥락을 고려한 참여 · 협상 등을 강조하는 다양한 이론적 규범이 제시되고 있다. 결국 공정사회나 공생발전은 개인과 사회집단의 자유로운 의사소통과 참여를 보장하면서 사회적 공감대를 형성하는 참여주의 또는 협력적 의사결정주의(collaboratism)에 기초한 절차적인 정당성 규범을 견지해야 한다는 사회적 가치지향과 밀접한 관련이 있다고 여겨진다.

2. "공정한 국토 · 지역발전"의 개념

"공정사회"라는 개념은 철학, 정치학, 사회학 등 여러 학문적 관점에서 매우 다양하게 형상화 될 수 있을 것이다. 여기서는 주로 정치철학 관점에서의 공정 또는 정의관[4]을 중심으로 살펴보면 다음과 같이 크게 세가지 갈래가 존재한다. 첫째, 공리주의(제레미 벤담, 존 스튜어트 밀)에서의 정의란 공리 또는 행복 극대화, 즉 최대 다수의 최대행복을 추구하는 것을 뜻한다. 둘째, 자유지상주의 (libertarianism, 로버트 노직)에서의 정의란 자유시장에서 사람들이 실제로 선택하는 선택의 자유를 존중하는 것이며, 셋째 자유주의(또는 자유주의적 평등주의, 존 롤스)에서 정의란 원초적으로 평등한 위치를 가정했을 때 선택할 법한 자유를 존중하는 것이다. 즉, 언론, 종교 같은 기본 자유를 모든 시민에게 평등하게 제공하며, 사회적 · 경제적 불평등을 인정하고 소득과 부를 가장 어려운 사람에게 (보다 많이) 돌아가게 하는 "차등원칙"에 준하는 불평등은 허용한다는 것이다.

존 롤스로 대표되는 자유주의적 평등주의의 연장선에서 "정의란 무엇인가"의 저자 Michael Sandel은 도덕과 공동선을 강조하는 자유주의적 정의관을 제시하고 있다. 즉, 정의는 올바른 분배만의 문제가 아니라 올바른 가치 측정의 문제이기도 하므로

4) 공정(公正)과 정의(正義)의 사전적 정의(定義)를 살펴보면 정의는 "진리에 맞는 올바른 도리. 바른 의의(意義). 개인 간의 올바른 도리. 또는 사회를 구성하고 유지하는 공정한 도리. 플라톤의 철학에서, 지혜 · 용기 · 절제의 완전한 조화를 이르는 말"이고, 공정은 "공평하고 올바름"을 뜻한다(국립국어원 표준국어대사전). 영어로도 이와 유사하게 "Justice is fairness in the way that people are treated. Fairness is the quality of being reasonable, right, and just" (Collins Cobuild Advanced Learner's English Dictionary)로 표현되어 공정과 정의 개념은 서로 치환되는 부분이 많은 것으로 이해된다.

"정의란 사회의 미덕을 키우고 공동선을 고민하는 것"이고, 사회의 가치판단과 판단의 기준으로서의 "도덕"이 중요하다는 관점이다. 여기에 관해서는 보다 엄정한 학문적 논의가 필요하겠지만 여기에서는 잠정적으로 "공정사회"는 이러한 정치철학적 정의관으로부터 파생하는 정책적 개념으로 이해하려 한다. 즉, "국토 · 지역발전 분야"에서의 공정사회란 공정으로서의 정의(John Rawls, 1971) 및 공동선의 추구(Michael Sandel, 2009) 개념을 함께 준용하여[5] "국토 및 지역발전에 관한 법과 제도가 제대로 작동하면서 형평성과 효율성이 조화를 이루는 지역개발 정책 · 계획 · 사업의 성과를 국민과 지역사회가 골고루 향유하며 사회의 약자를 보다 많이 배려하는 사회"로 정의할 수 있을 것이다.

표 1 _ 롤스(J. Rawls)의 4가지 분배체계

	모든 사람들의 이익 Everyone's advantage	
평등하게 개방 Equally open	효율성 원칙 Principle of efficiency	차등원칙 Difference principle
재능에 따른 인생전망의 평등 Equality as careers open to talents	자연적 자유의 체제 System of Natural Liberty	자연적 귀족주의 Natural Aristocracy
공정한 기회균등의 평등Equality as equality of fair opportunity	자유적 평등 Liberal Equality	민주적 평등 Democratic Equality

Rawls, *A Theory of Justice* (1971), p. 65.

주 : 장동진(2011)에서 재인용.

3. 국토 · 지역 · 도시 분야의 공생발전 정책개념

세계화로 인한 시장경제체계 강화, 생산기술 발달로 인한 유효 고용의 정체,

5) 국토연구원이 실시한 전문가 의식조사 결과(171명, 2011. 1. 14~2.5)) 70.2%가 "정의는 올바른 분배만의 문제가 아니라 올바른 가치 측정의 문제이기도 하므로 사회의 미덕과 공동선을 증진시키는 것"이라는 정의관을 선택하였다. 이는 공정한 사회는 단순한 분배적 차원의 문제만이 아닌 보다 복합적이고 사회발전지향적인 개념임을 시사한다.

주택 · 토지 · 증권 등 자산 증식기회의 고소득계층 편중 등 소득, 고용, 자산의 경제적 양극화 심화가 현재 우리 사회의 가장 심각한 문제다. 따라서 그간의 공생발전 논의는 주로 경제주체 간 공생, 합리적 복지(성장과 복지의 선순환), 사회경제적 양극화 해소 등 경제 관점에서의 "계층 간 공생" 위주로 이루어지고 있는 듯하다. 특히 중소기업과 대기업 간의 동반성장 정책이나, 이른바 "버핏세" 도입, 청년실업과 비정규직 대책 등 사회적 약자에 대한 배려 차원에서의 정책들이 제시되고 있다.[6)]

그러나 국토 · 지역 분야의 공생발전은 단순한 사회경제적 강자의 자원배분 양보와 약자에 대한 배려 차원으로만 접근할 수 있는 문제는 아니다. 우선 양극화 심화 및 복지수요의 증가라는 측면에서 저소득층을 위한 주거복지 문제 해결, 국민의 기초 생활수요 해결 등의 중요성이 증대되고 있다. 참여정부의 균형발전정책은 사회 각계각층의 심층적이고 유연한 논의 및 국민적 합의가 미흡한 상황에서 추진되어 오히려 사회적 갈등을 증폭하고, 결과적으로 일률분배적, 산술적 균형에 불과한 한계를 보인데 이어, 이번 정부의 5+2 광역경제권을 중심으로 경쟁의 원리를 접목한 지역특성화 발전전략도 지역정책의 공간단위가 광역화되었다는 점을 제외하곤 차별적 성과 도출에 성공하지 못해 아직까지 수도권 대 지방, 지역 대 지역 간 갈등과 반목이 지속되고 있다. 지역별 성장거점 형성을 위한 각종 신도시 건설, 국토 재생 또는 재활용을 뉴타운, 재건축 등의 정책은 많은 경우 그간 어렵게 형성된 지역공동체를 해체하는 방식으로 추진되고 있다. 또한 압축성장 시기의 개발정책이 야기한 적정 수요를 초과한 국토개발, 자원 과소비형 경제구조 고착 등의 부작용도 여전하다.

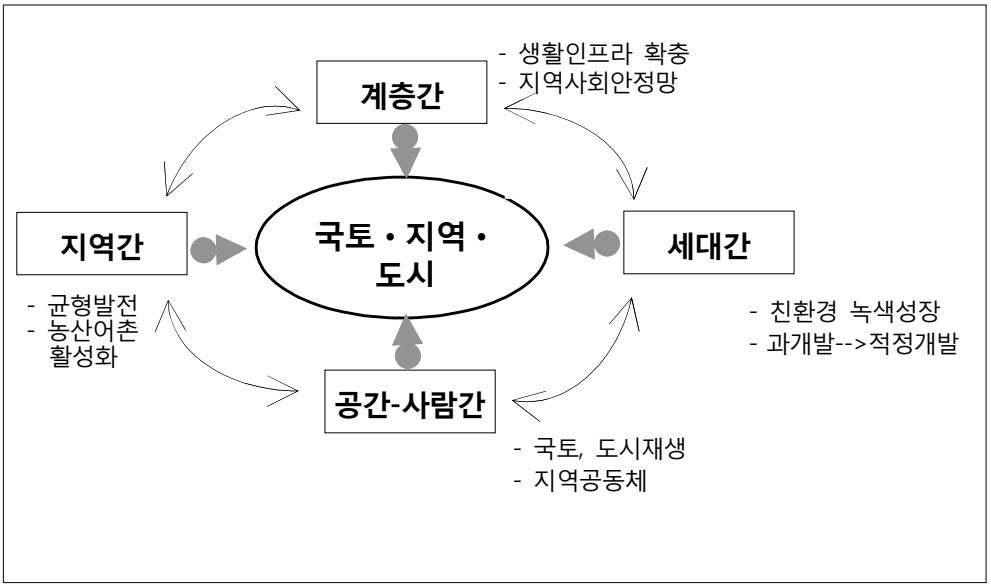
이와 같은 여러 현상적 문제점은 국토, 지역 및 도시공간에서 발생하는 공생발전의 실제적 이슈라고 할 수 있다. 또한 공생발전을 보다 보편적인 개념으로 확대 해석하면 환경과 개발, 지속가능한 성장, 사회통합, 공정사회 등 많은 의미 함축이 있다. 이러한

---

6) 2011년 10월 19일 국무총리실 · 기획재정부 · 지식경제부 등 6개 부처 차관으로 구성된 '신성장동력지원협의회'가 중소기업에 적합하고 글로벌 경쟁력도 갖는 '10개 생태계 발전형 신성장동력 프로젝트'를 선정 발표했다. 이어 지식경제부는 10월 27일 비상경제대책회의에서 '공생발전형 소프트웨어 생태계 구축 전략'을 보고하는 등 주로 경제적 공생을 추구하는 정책들이 제시되고 있다.

현상적 문제점들과 공생발전의 내재적 의미들을 “국토공간”을 대상 영역으로 하는 국토 · 지역 · 도시 분야의 관점에서 재배열한다면 공생발전은 “계층 간 공생” 뿐 아니라 “지역 간 공생,” “공간과 사람 간 공생” 및 “세대 간 공생” 등을 아우르는 매우 포괄적인 정책개념으로 이해할 수 있다. 즉, 국토 · 지역 · 도시 분야의 공생발전이란 생활인프라 충족과 지역사회 속에서 최소한의 국민 개개인 삶의 질을 보장하는 안전망의 구축; 수도권-지방, 지역-지역, 도시-농산어촌 등 지역 간 균형발전; 장소의 번영에서 지역사회공동체 중심의 사람의 번영을 위한 장소로의 공간정책 관점 전환; 환경보전, 지속가능성 및 미래 세대를 위한 적정개발 체계의 정립 등의 키워드로 표현되는 정책 규범일 것이다.

그림 1 _ 국토분야의 공생발전 정책개념과 키워드



제3장. 국토 · 지역 분야의 공정성과 공생발전 이슈

1. 국민의식 동향과 여건

윤평중(2011)의 지적처럼 공정한 사회는 한국사회를 도약하게 할 무형의 가치이자, 사회운영의 원리이며, 공동체적 삶의 질서라고 할 수 있으며 이는 공생발전의 이념도 마찬가지다. 2010년 하반기부터 공정사회나 공생발전이 갑자기 사회적 화두로 떠오른 것은 우발적인 일이 아니다. 오히려 우리 국민의식 속에 잠재되어 농축된 미래지향, 즉 "좋은 사회, 성숙한 국가가 되기 위하여 무엇을 할 것인가"는 문제의식이 공정사회라는 표현으로 분출했다고 보는 편이 타당할 것이다.[7] 여기에 IT와 SNS 발달로 정보유통 속도가 빨라지면서 여론형성과 소멸주기가 짧아지고, 공공행위에 있어서의 투명성과 절차적 합리성, 그리고 결과적 공정성의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

국토 · 지역 분야에서도 각종 국토정책, 지역개발사업, 도시계획 등에 관한 일반 국민의 관심과 참여가 고양되는 동시에, 불공정함을 호소하고 시정을 요구하는 목소리도 커지고 있다. 또한 정부정책 · 계획의 기술적 · 과학적 합리성에 대한 신뢰도가 낮고, 정책 이슈와 정치 이슈의 구분이 명확하지 않으며, 구조적 불공정성에 대한 피해의식도 광범위하게 존재하고 있는 것으로 판단된다. 최근 여론 조사[8]에 의하면 많은 수의 국민이(70% 정도) 이 분야에서 불공정한 측면이 공정한 측면보다 더욱 많다고 느끼는 것으로 나타났다. 또한 국토 · 지역발전 분야에서의 불공정함에 의해 서민층과 극빈층, 농산어촌 주민, 수도권 외 지방주민이 상대적으로 더 큰 불이익을 당한다고 인식하는 것으로 나타났다. 이와 같은 조사결과는 단적으로 국토 · 지역 · 도시 등

7) 이와 같은 국민의식 분출은 사실 매우 복잡한 양상으로 나타난다. 즉, 최근 정치적 불신과 "공정성"에 대한 민감도가 증폭하고 있으며, 다른 한편으로는 국민의 공정성 기준에 있어서 다중적 의식이 표출되고 있다는 지적도 많다. Walster & Walster(1975)의 표현(Justice is in the eyes of the beholder)과 같이 한 사회 안에서의 공정성 관점은 개인과 집단의 이해관계에 따라 다중적으로 나타나기 쉽다.

8) 경제인문사회연구회 주관 국민설문조사 (2011. 2. 17~2.28).

공간정책 · 계획에 대한 국민의 만족도가 매우 낮은 편이라는 것을 시사하고 있다. 이는 곧 정부정책 · 계획의 기술적 · 과학적 합리성에 대한 신뢰도가 낮고, 특정 국토 및 지역개발 정책 · 사업에 관한 정책적 이슈와 정치적 이슈의 구분이 명확하지 않으며, 사회적 불공정성에 대한 저변적 피해의식이 남아있음을 뜻한다. 그러나 공정함에 대한 인식은 개인의 환경과 이해관계에 따라 매우 다양하고 때로는 상반되게 나타날 수 있기 때문에 보다 객관적인 시각에서의 검토와 분석이 필요하다.

공정사회와 공생발전을 지향하는 국토 · 지역 정책 추진의 여건을 고찰하는 관점에서 보면 이 같은 국민 의식 동향은 매우 근원적인 정책 필요성이면서 동시에 불리한 정책여건이기도 하다. 중앙정부 중심의 의사결정 관행과 추진체계, 지방정부와 민간의 소외감; 수도권 집중, 지역간 격차, 농촌 쇠락 등 구조적 문제의 해결방안 미흡; 지역별 요구/수요의 중복성, 비효율성, 기계적 배분성 등 불합리한 관행 잔존 등 불리한 여건은 많이 있다. 또한 공정, 공생 국토 · 지역 정책 추진의 위협적인 요인들–공정성에 대한 다중적 인식 및 급격한 여론 변동성 상존; SNS 등 정보유통 속도와 전파력 확대로 잘못된 정보의 급속 확산 가능성; 국토정책, 도시 및 지역계획 사안은 특정 지역의 집단적 소외감 등 정치적 이슈화 용이–도 지적할 수 있다.

그렇다고 해서 불리하고 위협적인 여건만 존재하는 것은 아니다. 1970년대 이후 발달한 국토정책, 도시 및 지역계획 추진 체계; 정부, 학계, 민간의 공간정책 및 계획분야 지식 및 기술 축적; 2000년대 이후 의사소통 중시의 정책방안 및 계획기법 확산 및 성과 도출; 국민의 민지 · 민도 향상으로 합리적인 의사결정에 대한 이해력과 포용력 증대; 학계, 민간(NGO) 차원에서의 전문가 네트워크 활성화와 참여 증대; 정보유통 속도와 전파력 확대로 홍보 전략의 용이성과 효과성 향상 등 긍정적인 요인들도 충분히 존재한다.

그림 2 _ 공정, 공생 국토 · 지역 발전 추진 여건(SWOT)

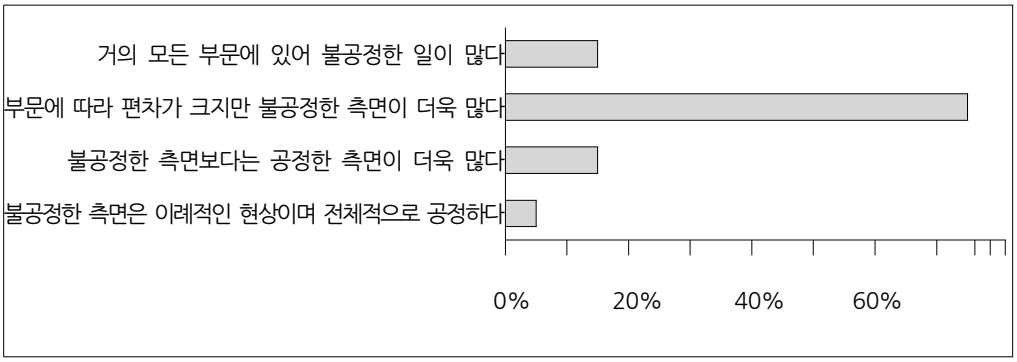
Strength	Weakness
o 1970년대 이후 발달한 국토정책, 도시 및 지역계획 추진 체계 o 정부, 학계, 민간의 공간정책 및 계획분야 지식 및 기술 축적 o 2000년대 이후 의사소통 중시의 정책방안 및 계획기법 확산 및 성과 도출	o 중앙정부 중심의 의사결정 관행과 추진체계, 지방정부와 민간의 소외감 o 수도권 집중, 지역간 격차, 농촌 쇠락 등 구조적 문제의 해결방안 미흡 o 지역별 요구/수요의 중복성, 비효율성, 기계적 배분성 등 불합리한 관행 잔존
Opportunity	**Threat**
o 국민의 민지 · 민도 향상으로 합리적인 의사결정에 대한 이해력과 포용력 증대 o 학계, 민간(NGO) 차원에서의 전문가 네트워크 활성화와 참여 증대 o 정보유통 속도와 전파력 확대로 홍보 전략의 용이성과 효과성 향상	o 공정성에 대한 다중적 인식 및 급격한 여론 변동성 상존 o SNS 등 정보유통 속도와 전파력 확대로 잘못된 정보의 급속 확산 가능성 o 국토정책, 도시 및 지역계획 사안은 특정 지역의 집단적 소외감 등 정치적 이슈화 용이

2. 국토 · 지역 분야 공정사회 · 공생발전 이슈

국토 · 지역 분야의 공정사회 및 공생발전 이슈는 매우 다양하게 나타나고 있다. 우선 이 분야에서의 불공정 현황을 보다 구체적으로 진단하기 위한 전문가 설문조사 결과를 살펴보면[9] 우리나라 국토 · 지역발전 분야의 공정성 수준은 대체적으로 불공정한 측면이 더욱 많은 것으로 평가되고 있다. 즉, "부문에 따라 편차가 크지만 불공정한 측면이 더욱 많다" 73.1%, "거의 모든 부문에 있어 불공정한 일이 많다" 12.3%로, 대체로 부정적인 응답이 많았다.

9) 국토연구원은 유관학과 교수, 국책연구기관 및 지역발전연구기관, 지방자치단체 및 유관기관 담당공무원 등 국토 · 지역 관련 전문가를 대상으로 2011년 1월 14일부터 2월 5일까지 설문조사를 실시하였다. 1,300명의 전문가를 대상으로 설문을 발송한 결과 171명(회수율 13.2%)으로부터 응답을 받았다. 조사내용에는 국토 · 지역 분야의 불공정성 수준에 대한 인식, 불공정 이슈가 발생하는 분야, 공정한 국토 · 지역발전의 지향가치, 공정한 사회 구현을 위한 이 분야의 개선요구사항 등이 포함되었다.

그림 3 _ 국토 · 분야 공정성 수준 인식 : 전문가 설문조사결과

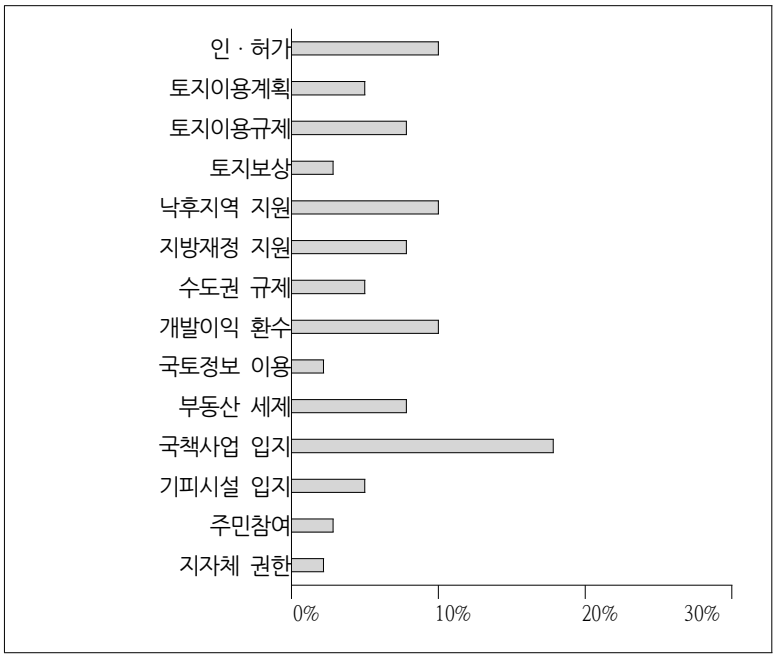


특히 불공정한 일로 간주되는 경우로는 국책사업 입지(18.2%), 낙후지역 지원 미흡(10.1%), 개발이익 환수 미흡(9.3%), 인 · 허가 불공정(9.3%), 지방재정 지원 미흡(8.7%), 토지이용규제(8.3%) 등을 주로 꼽았다. 이 외에도 부동산세제(7.1%), 토지이용계획(5.9%), 수도권 규제(5.9%), 기피시설 입지(4.9%), 지자체 권한(4.3%), 주민참여(3.8%), 토지보상(3.2%)등이 거론되었다. 또한 불공정한 일이 발생할 때 불이익을 당하는 집단 또는 계층에 관한 의식은 주로 서민층과 극빈층(29.8%, 10.6%), 수도권 외 지방주민(17.1%), 중소도시민(13.0%), 농산어촌주민(12.4%) 순으로 나타났다.

전문가들이 꼽은 대표적인 불공정 현상들은 우선 분배적 이슈와 직접 연계된 공간적 · 지역적 편중과 사회적 · 계층적 성과 배분 측면에서 나타나고 있다. 특히 국토정책과 지역개발 부문에서 “주요 공공사업의 지역편중,” “낙후도에 따른 지역간 차등지원 미흡,” “수도권-지방 간 격차 존속 내지 증대,” “도시-농어촌간 격차 증대” 등이 지적되었다. 여기에 “지역개발사업, 토지이용계획 등으로 인한 개발이익의 발생,” “개발사업, 도시계획 등 관련 토지수용이나 재산권 제한에 대한 보상 미흡,” 등 경제적 분배문제가 또한 중요한 것으로 나타났다. 또한 국민 삶의 질과 기본적 복지차원의 문제가 또한 제기되었는데, “임대 및 서민주택 부족과 사회적 약자 주거지원 미흡,” “서민 실수요자에 대한 주택금융 미흡” 등의 주택문제와 “장애인 · 고령자 등 사회적

약자를 위한 인프라정책 미흡," "저소득층, 농산어촌 주민 등을 위한 교통정책 미흡" 등이 그것들이다.

그림 4 _ 불공정 현상 발생 경우



분배적 이슈들과 아울러 "광역경제권기능 배분 등 하향식 정책결정," "국책사업 입지결정 등에 정치논리 개입," "지역정책 · 도시계획 결정과정의 주민참여 미흡," "지방정부 권한 미약" 등 절차적(과정적) 이슈도 심각하게 제기되었다. 국토 · 지역정책 및 도시계획 등 공간계획 분야에서는 1990년대를 분기점으로 중앙정부 주도의 하향식, 종합적 공공계획에서 지자체 · 시민사회의 참여가 강조되는 상향식, 참여, 자율 지향으로 바뀌어오고 있음에도 불구하고, 학술적 영역과 실무적 영역을 막론하고 아직 많은 전문가들이 절차적이고 과정적인 측면의 불공정한 현상이 지속되고 있다고 진단하고 있는 것이다.

공생발전에 관련된 문제점과 현실적 이슈들 역시 공정성 문제와 유사한 양상을 보이고 있다. 2011년 12월 20명의 국토 · 지역 분야 전문가를 대상으로 조사한 결과

대부분의 경우 앞에서의 공정성 문제점 조사결과와 유사한 내용의 문제점을 지적하고 있다. 수도권 대 비수도권 간의 격차 등 지역 간 공생 이슈들이 특히 중요한 문제점으로 나타나고 있다.

표 2 _ 국토 · 지역 관련 분야별 공생발전 주요 이슈

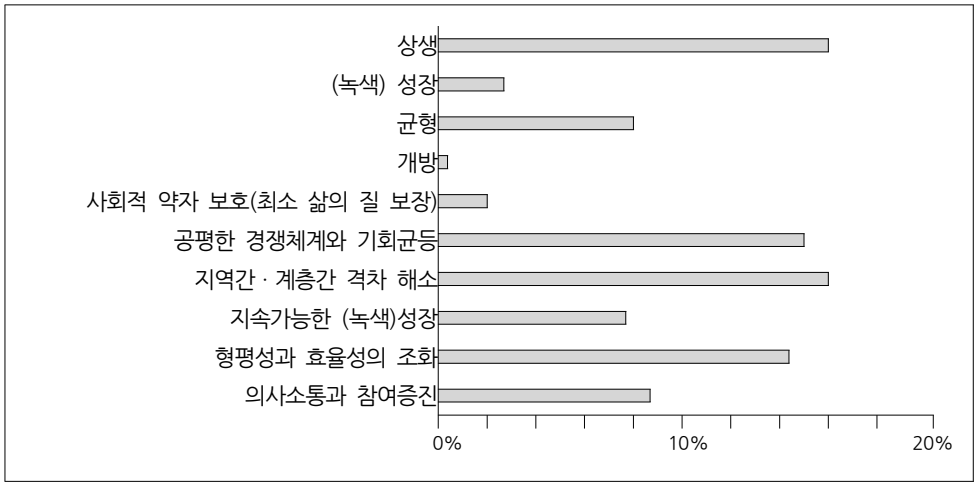
분야	공생발전 이슈
국토정책	o 대형사업의 타당성 검토 시 지역균형발전, 형평성, 미래 수요보다는 현재 수요를 지나치게 많이 고려함으로써 낙후지역보다는 이미 발전된 지역에 투자가 계속 집중되는 현상이 목격됨
	o 수도권 대 비수도권의 획일적 구분을 통한 지역정책 - 수도권 내 저개발 지역 무시 - 개발정책 단위에서 실제 발전지역인 충청권을 비수도권으로 볼 것인가? 등
	o 대도시 중심의 국토정책으로 인한 주변도시 및 소도시의 경쟁력 약화 불가피
지역개발	o 지역지원 각종 보조금의 분배가 공정 또는 공생과 부합 하는가? - 발전 정도를 감안하지 못하는 지원 o 다문화 가정 확대에도 불구 정책적 배려의 부족 - 향후 농산어촌의 문제는 다문화 가정 확대와 직결
	o 비교우위를 반영하지 못하는 지역개발 - 지역 발전을 위한 자원 배분의 근거가 인구 수에 절대적으로 의존하는 경향이 있음 - 자원배분에 영향을 미치는 지표 가운데 지역의 면적 등의 비중도 높일 필요가 있음
도시	o 도시재생 프로젝트, 뉴타운사업 등 일부지역에 한정하여 실시되고 있고, 실질적 도시환경 및 주거환경개선 보다는 물리적 개선에 주안점을 두고 있어 계층간 격차의 확대 가능성 존재(사업성 중심)
주택 · 토지	o 주택시장의 경우, 수도권과 비수도권은 확연히 구별되는 하위시장을 형성하는데, 수도권(특히, 서울) 주택 이슈에 민감하게 반응한 주택정책으로 인해 지방의 주택시장이 활성화 되지 못한 사례
	o 공공주택정책의 한계로 인한 저소득층에 대한 주거 안정성 확보에 어려움이 발생하고 있으며, 전세값 폭등 등 서민층의 주거 안정성에 매우 불리한 여건 발생
	o 지방의 경우, 농지나 산림을 전용하기 어렵고 농지를 비농업인들에게 매각을 할 수 없는 경우가 많아서 토지이용규제에 의해 비도시적 토지보유자들이 상대적으로 많은 피해를 봄
SOC	o 수도권 중심의 교통 인프라 구축사업에 투자로 인한 지방의 주요 인프라의 민자사업으로 실시되어 지방의 재정적 압박 가속화 o 지방의 SOC 건설에 대한 인식 부족으로 지역의 발전을 위한 기반 형성에 매우 불리

주 : 전문가 서면 자문 결과 (2011. 12. 1~7)

3. 공정사회 · 공생발전을 위한 주요 개선요구사항

앞에서 인용한 전문가 설문조사에서는 국토 · 지역 분야에서 공정한 사회를 구현하기 위해서나 공생발전을 추진하기 위해 실천해야 할 정책과제를 도출하기에 앞서 우선 우리가 어떠한 가치를 지향해야 할 것인가를 물어보았다. 전문가들의 선택은 상생(16.1%), 지역간 · 계층간 격차해소(16.1%), 공평한 경쟁과 기회균등(14.9%), 형평성과 효율성의 조화(14.5%), 사회적 약자 보호(9.8%), 의사소통과 참여증진(8.6%), 균형(8.0%), 지속가능한 녹색성장(7.6%)의 순으로 나타났는데, 이 결과는 역시 앞서 언급했던 공정성에 관련된 문제의식과 국토 · 지역분야에서의 불공정 현상을 인지하는 관점, 그리고 공생발전에 대한 문제인식과도 연계된다.

그림 5 _ 공정한 사회를 향한 국토 · 지역분야의 가치 지향



굳이 국토 · 지역 분야가 아니더라도 우리 사회가 지향하고자 하는 공정한 사회 구현을 위한 가치가 "시장체제 안에서의 공평한 경쟁과 기회균등, 형평성과 효율성의 조화 등 경쟁체계 속에서의 상생 추구"라는 점에 대해서는 전문가 집단의 의식 차원에서 상당한 수준의 합의가 있음을 짐작할 수 있다. 또한 여기에는 지역간 · 계층간 격차해소, 사회적 약자 보호 등 형평성의 의미와, 절차적 측면에서 과학적 합리주의보다

소통 · 참여적 의사결정 지향, 그리고 사회 · 문화적 가치 추구 측면에서는 "환경친화적, 지속가능한 녹색성장 추구의 의미가 복합적으로 담겨있다.

전문가들이 제시하는 주요 개선 필요사항, 즉 향후의 정책과제는 공정성 관점과 불공정 현상의 원인 진단 내용의 다양성 만큼이나 폭넓게 나타난다. 그 중 여러 응답자들이 공통적으로 제시하고 있는 핵심적 사항만 간추리면 다음과 같다.

먼저 국토정책 부문에서는 공공사업의 입지선정 과정에서 공정성, 신뢰성 확보; 수도권과 지방의 상생, 지역간 격차 해소; 지역 특성을 고려한 형평성 있는 규제 적용 및 인센티브 제공을 통한 공평한 경쟁체계 구축 등이 제시되었다. 이와 유사하게 지역개발 부문에 대해서는 비수도권 지역의 기반시설과 삶의 질 수준 향상; 지방 일자리 창출과 지역경제 활성화를 위한 시책 강화; 낙후지역에 대한 정책적 배려 강화 등의 정책과제가 제시되었다.

다음으로는 지역개발사업 및 토지이용계획 또는 토지규제 등과 관련한 사항이 제시되었다. 즉, 개발사업에 의한 도시계획 등 토지용도 변경 등으로 인한 이익의 환수장치 강화; 토지이용규제 또는 토지수용 등으로 인한 손실보전 합리화 등이 그것이다. 이 외에 저소득계층을 위한 서민주거복지 실천방안; 사회적 약자를 위한 도시계획시설 등 생활인프라와 교통정책 개선 등 특히 서민층의 삶의 질 개선과 복지 증진에 관한 과제가 많이 제시되었다.

이와 같은 주요 정책과제에 대한 인식은 공생발전에 관련된 2011년 12월 국토 · 지역 분야 전문가를 대상으로 조사한 결과에서도 매우 유사하게 나타나고 있다. 결국 전문가 집단에서의 공정사회나 공생발전에 대한 인지구조가 유사한 것으로 해석된다.

전문가 설문조사 또는 자문 등의 결과를 단순하게 항목별로 나열하는 데에는 이른바 다수결의 위험 또는 투표에 의한 가치편향의 위험이 도사리고 있다. 공정함이나 공생발전에 대한 기준과 관점은 일반국민이나 전문가를 막론하고 개개인의 신념과 여건에 따라 다양하게 나타날 것이다. 물론 이 분야의 전문가들의 관점은 지식과 실무경험에 근거한 보다 객관적인 판단의 소산일 것으로 기대되지만, 단순한 설문조사 결과만을 근거로 공정 · 불공정 이슈와 공정사회, 공생발전을 향한 국토 · 지역발전의

실천과제를 채택할 수는 없을 것이다.

다만 전문가 집단의 의견을 구조적으로 연계, 해석하면 공정함에 대한 개념인식, 불공정함에 대한 인식, 그리고 공정사회와 공생발전을 구현하기 위한 실천과제 제시에 이르는 논리적 구조가 존재함을 알 수 있다. 즉, 국토 · 지역 분야의 불공정 현상은 개별적으로 나타나는 것이 아니라 사회경제적-공간적으로 연계되어 있거나 "과정적 문제--분배적 문제--구조적 문제"처럼 복합적, 누적적으로 형성되어 있다. 마찬가지로 앞에서 기술한 전문가들의 응답성향에는 그동안 우리나라 국토 · 지역정책과 각종 공간계획, 지역개발사업 추진과정에서 누적되어 온 분배적, 과정적(절차적) 및 구조적 문제의식이 함축되어 있다고 판단된다.

1960년대부터 1980년대 중반까지 우리나라의 정부정책과 공공계획은 정부에 의한 하향식 기조로 전개되어 왔었고, 따라서 정책결정 및 공공계획의 절차와 과정에 대한 문제 제기, 그리고 국토 및 지역개발사업 성과의 분배결과에 대한 정치적, 사회적, 지역적, 계층적 논란과 갈등이 잦아지게 되었다. 1990년대 이후 사회적, 정치적 맥락을 고려한 참여 · 협상 등을 강조하는 다양한 이론적 규범 적용 수준이 강화되었지만, 그동안 누적된 국토 및 지역개발사업의 지역적 편중 등의 구조적 문제가 아직 중대한 문제점으로 지적되는 것이다. 이는 국책사업 입지 편중이나 낙후지역 지원 미흡 등에 관한 문제 제기가 결과적으로 지역간 격차 완화 등의 정책목표 제시로 회귀되는 연계구조로 나타나게 된다.

이와 같은 불공정 현상의 연계구조로부터 제시되는 정책과제는 지역간 격차 완화, 계층간 격차 완화 등 보다 근본적이고 장기적인 사회적 논의를 요구하는 주제로 나타난다. 이러한 문제들은 사회적이고 구조적인 문제로써 매우 복합적인 정치적 논란의 대상이 될 것이고 단기간내에 사회적 합의를 이끌어낼 수 있는 성질의 것도 아니다. 즉, 수도권-지방간 지속적 격차 증폭, 농촌지역의 쇠락, 현저히 낙후된 지역 존속 등은 통합 · 상생을 추구하는 장기적 국가발전 관점에서 극복되어야 한다는 방향성에 대해서는 원칙적인 동의가 가능하겠지만, 실천적인 측면에서 실효성있는 정책수단에 대한 구체적인 합의는 지금 바로 만들어내기 어렵다는 것이다.

우리나라의 국토 · 지역 분야는 아마도 다른 분야와 마찬가지로 많이 개선되고는 있으나 아직도 많은 불공정성 요소를 내포하고 있고, 공생발전의 취지에 비추어도 많은 문제가 있다고 진단할 수 있다. 문제는 어떠한 문제를 어떻게 실천적으로 개선해야 할 것인가이다. 여기에 대해서는 앞에서 분석한 전문가 집단의 공정성 인지구조로부터의 시사점을 감안할 필요가 있다. 즉, 전문가 설문조사 결과의 개선요구사항에서 제시된 다양한 스펙트럼의 정책과제 중에서도 분배적 이슈와 절차적 이슈가 복합적으로 연계된 구조적 이슈에 비해 보다 단기적인 합의와 구체적인 정책수단의 발굴이 용이한 사항을 우선적으로 실천과제로 설정하는 것이다. 불공정 현상은 과거의 분배적 및 과정적 불공정성의 결과로 인하여 형성된 지역격차 등의 구조적 문제로 다시 연계되기 때문에 그 악순환의 고리를 끊기 위해서라도 보다 현실적 개선방안과 효과적인 정책수단을 강구할 수 있는 과제를 분별해내야 할 것이다.

제4장. 공정 · 공생 국토 및 지역발전의 정책과제

1. 공정 · 공생 국토 및 지역발전의 기본방향

"공정한 국토 · 지역 발전정책"에 관한 정책과제는 어느 정도 정리되어 있다고 보여진다.[10] 그러나 국토 · 지역 분야의 공생발전 정책은 아직 구체적인 방안으로 제시되지 않고 있다. 혹은 정책방안으로 제시된다고 해서 그 것이 바로 사회적 합의를 이끌어 내거나 실현가능한 집행으로 이어지는 것도 아닐 것이다. 공생발전 논의는 아직도 초기 단계에 불과하기 때문에 여기에서는 잠정적인 수준에서의 정책방향을 제시하고, 그 방향에 조응하는 일부 실천과제를 예시할 수밖에 없다.따라서 여기에서는 주로 공생발전 정책개념에 부응하는 정책과제를 제시할 필요가 있다.

10) 2011년 3월 경제인문사회연구회 주최 제5회 국정과제공동세미나에서 박양호는 "공정한 사회 구현을 위한 국토 · 지역발전"의 전략 및 실천과제를 다음의 표와 같이 제시한 바 있다.

우선 계층 간 관점에서 공생발전 실현을 위한 정책과제로는 '지역사회 맞춤형 융복합적 생활안전망의 공급'과 '서민주거안전망 강화' 등을 제시할 수 있다. 이 정책과제들은 일반 경제 및 복지정책과 병행되는 것이겠으나, 특히 지역사회 안에서의 주민 복지 개선이라는 측면에서 도시계획 및 지역발전정책의 틀과 서로 조응하면서 이루어져야 한다. 2011년 초 미래기획위원회는 주거, 교육, 보육, 의료, 실업, 재취업, 노후 등 7가지 주요 생활안전망을 범정부적으로 구축하고자 하는 7대 국민생활안전망 정책을 제시한 바 있는데 이와 같은 정책방향을 공간적으로 구현하는 보다 실천적인 정책이 마련되어야 한다.

둘째, 지역 간 관점에서 공생은 "지역균형발전"이라고 대체해도 큰 무리가 없을 것이다. 지난 참여정부와 이번 정부 모두 균형 또는 지역간 상생을 국토계획 및 지역발전정책의 기조로 채택하고 다양한 정책을 전개해 왔다. 그러나 수도권 대 지방, 지역 대 지역, 도시 대 농산어촌, 대도시 대 중소도시 등 지역간 격차는 해소되지 않고 있고 국책사업이나 지역발전재원을 둘러싼 다양한 갈등이 심화되고 있다. 따라서 이 부분은 보다 장기적이고 근원적인 정책방향의 재정립과, 보다 치열한 국민적 논의를 거친 사회적 합의에 기초한 새로운 "지역균형발전정책"의 입안을 필요로 한다. 다만 단기적인 차원에서, 현재 추진 중인 지역발전정책을 보완, 강화하는 방향으로 '지역 거점사업 추진에 특화발전 방향 반영(예를 들어 공공기관 지방이전으로 지역특화 발전이 가속화될 수 있도록 이전 공공기관과 지역 대표산업 및 인재양성센터의 상호 유기적 연계 강화 등)', '지방정부 행·재정적 자율권 강화', '저발전지역 유형 및 특성에 따른

공정한 사회 구현을 위한 국토·지역 분야 실천과제

전략	실천과제
지역특성화에 기반한 지역간 동반성장	• 지역 특성화를 위한 광역경제권 정책의 강화와 정착 • 일자리 맞춤형 지역정책의 추진 • 지역 중소기업 활성화를 위한 산업입지기반 확충
융복합형 지역 생활안전망의 강화	• 지역사회 맞춤형 융복합적 생활안전망의 공급 • '희망의 사다리형' 서민주거안전망 강화
개발과 보전의 계획적 추진	• 채권보상·대토보상의 활성화 • 지역개발의 공공성을 위한 토지비축 기능의 강화
지역개발 관련 갈등의 제도적 관리	• 갈등관리의 제도적 장치 마련 • 백년대계 차원의 국책사업 적시(適時) 추진

출처 : 박양호(2011)

실효성 있는 차등적 지원 수단 강구' 등의 정책과제를 제시할 수 있을 것이다.

셋째, 공간과 사람 간 관점에서 공생은 그간의 국토·지역정책과 도시계획의 정책관점의 전환을 요구한다. 즉, '장소의 번영을 통한 사람의 번영'에서 '사람의 번영을 위한 장소'로 정책 관점을 바꿔야 한다는 것이다. 전형적인 정책과제로는 '지역경쟁력·삶의 질을 위한 생산·생활인프라 확충', '구도심 재생사업(뉴타운, 재건축 등) 추진과정에서 기존의 지역공동체 보존 방안 강화' 등이 있다. 이 외에 보다 일반적인 과제로써 일자리 창출형 지역발전정책 발굴, 건강 장수시대에 대비한 이도향촌, 은퇴자마을 등 정주기반 조성·정비형 정책 발굴 등 정주 및 유동인구의 실질적 수요에 적합한 소프트형 시책을 강화할 필요가 있다.

마지막으로 세대 간 관점에서 공생발전을 위해서는 '녹색도시, 생태마을 등 지속가능한 녹색성장 정책'의 지속적 추진 외에 '미래 세대를 위한 적정개발 체제의 정립'을 강조할 필요가 있다. 그간 우리나라는 압축성장 과정에서는 물론이고 저성장 국면에 들어선 지금까지도 과다한 개발 수요가 남발되고 있다. 따라서 그간 과다하게 공급된 개발용지와 인프라 등에 대한 효율적 구조조정과 "적정"공급하는 체계의 구축이 시급하다. 또한 '공간 이용 효율성 증진을 위한 다차원적 재생' 정책도 강화되어야 한다. 향후 인구감소로 인해 국토이용의 수요 감소가 예상되므로 신규 개발 위주의 국토이용이 아닌 재생 위주의 전략이 요구된다. 특히 구도심, 재래 항만, 산업단지 등의 분야에서 신규 개발보다 재생을 통해 경제성 및 효율성을 더 높여 나가야 할 것이다.

앞의 이와 같은 다양한 정책과제 중에서 국토·지역 분야와 보다 직접적으로 관련 있고 보다 핵심적인 과제는 계층 간 문제보다는 지역 간, 공간-사람 간, 세대 간 문제라고 볼 수 있다. 계층 간 공생에 대한 문제는 경제, 산업, 조세 등 분야와 보다 복합적으로 다루어져야 할 이슈라는 이유도 있지만, 계층 간 문제에 대한 '지역사회 맞춤형 융복합적 생활안전망의 공급'과 '서민주거안전망 강화' 등의 과제는 공정사회 정책과제로 이미 제시된 바가 있으므로(박양호, 2011), 여기서는 다음과 같이 지역 간, 공간-사람 간, 세대 간 공생과 관련된 핵심과제의 방향에 대해 논의하고자 한다.

2. 지역 간 공생 핵심과제 : 내재 잠재력 극대화를 통한 저발전지역 활성화

지역간 공생의 핵심 문제는 계층 간 문제와 유사하다. 즉, 취약한 혹은 가난하고 활기없는 지역을 어떻게 도울 수 있을까 하는 것이다. 사실상 지역격차 문제는 적어도 1980년대 이후 중요 정책과제 중 하나였고 많은 정책적 노력이 경주되었지만 상황이 크게 개선되지는 않고 있다. 오히려 최근 이른바 신자유주의적 경제정책 기조에서 양극화가 심화되면서 지역 간 격차 문제도 다시 비등하고 있다.

지역 간 격차, 특히 저발전지역의 문제점을 짚어보면, 우선 농촌 및 지방 중소도시의 인구감소와 고령화, 소득기반 취약 등 낙후 추이가 심각함을 알 수 있다. 2000년대이후 일반시는 약 30%, 도농통합시는 7% 인구가 증가한 반면, 군 지역은 15% 이상 감소(고령화율은 일반시 9%, 도농통합시는 13%, 군 지역은 22%)하고 있다. 또한 농산어촌지역의 의료, 교육, 문화, 상하수도 등 기본적 생활여건이 매우 열악하다. 예를 들어 산부인과 병의원이 없거나 분만시설이 없는 군이 39개에 달하며, 20년 이상 노후주택 비율의 경우, 일반시는 17.2%인 반면 군지역은 30.2% 수준이다.

저발전지역에 대해 정부는 부처별로 기초생활권(시 · 군), 특수상황지역(도서 · 접경지역), 농어촌지역, 성장촉진지역 등 분산된 국지적 · 개별적 · 단편적 대책을 추진해 왔다. 2009년에는 기초생활권 특성별로 부처별 혼재된 지원체계를 단순화하고, 도로, 상수도 등의 기반시설 설치를 특별지원하기 위하여 성장촉진지역 제도를 도입하여 3개 부처 16개 기초생활권 지원사업을 농산어촌(농림부), 도시활력증진지역(국토부), 특수상황지역(행안부)으로 구분하고 인구 · 소득 · 재정자립 수준 등을 고려 3개 기초생활권 중 낙후도가 하위인 70개 시 · 군을 성장촉진지역으로 지정하였다. 성장촉진지역 사업은 “지균법”상의 개발촉진지구 사업과 “도서개발촉진법”상의 도서개발사업 일부(성장촉진지구 내 186개 도서)를 포함한다. 이와 같은 저발전지역 대책은 아직 주민들이 체감하는 성과를 내고 있지는 않다고 여겨진다.

따라서 지역 간 공생발전을 위한 저발전지역 정책방향은 첫째, 정책의 목표는 낙후지역 지원에서 낙후지역 정주환경 개선, 지역발전 잠재력 강화, 자조적 노력과

성과 창출에 기초한 차등 지원 요소 강화 등으로 재설정되어야 한다. 즉, 저발전지역에서도 최소한의 삶의 질을 보장받을 수 있도록 정주환경을 개선한 후에, 이를 기반으로 하여 지역발전전략이 강구되어야 한다는 것이다.

둘째, 저발전지역 내 삶의 질 보장을 위한 국가최저수준(National Minimum)의 구체적인 설정이 필요하다. 지역 내 소득과 고용의 창출 잠재력이 상대적으로 부족한 저발전지역의 경우에서는 내발적 발전과 삶의 질 보장이라는 두 가지 목표를 상호보완적인 것으로 설정하고 삶의 질 보장에 대한 목표치를 설정해야 한다. 즉, 저발전지역 내 최저한의 삶의 질을 보장해 줄 수 있는 하드인프라와 함께 의료, 교육, 문화, 복지, 생활여건 등 소프트인프라에 대한 국가최저수준을 설정하고 장기적으로 투자계획과 지원체계를 마련해야 한다.

셋째, 저발전지역과 중심도시 간 연계교통망 확충 등 접근성 제고가 요구된다. 저발전지역은 지역 내 소득수준 향상을 위한 고용기회를 충분히 창출하기가 대부분 어렵기 때문에, 소득과 고용기회 그리고 다양한 생활서비스를 구할 수 있는 중심도시로의 접근성 개선이 필수적이며, 중심도시로의 접근성이 떨어지는 저발전지역에 대해 최소한의 접근성을 확보할 수 있도록 간선도로망 및 연결도로 등 기반시설에 대한 지속적 투자가 이루어져야 한다. 이를 위하여는 저발전지역에 대하여 중심도시 기능을 수행하는 도시의 적정규모와 해당 중심도시로의 접근성 최소수준 결정 등 저발전지역의 여건 등에 대한 전반적인 진단이 필요하다.

넷째, 지역의 다양한 부존자원의 성장동력화를 위한 사업, 지역의 부존자원과 문화 콘텐츠를 결합한 패키지 상품 개발사업 등에 대한 지원 확대가 이루어져야 한다. 내재 자원을 활용한 성공모델(순천만 생태공원, 고성군 공룡박물관, 봉화군 생태탐방로, 제주도 올레길 등)에 대한 지속적 지원 방안도 마련되어야 하며, 자연자원을 활용한 지역 전략을 촉진하기 위한 공원구역내 행위제한기준 등의 제반 규제를 합리적으로 조정할 필요도 있다.

다섯째, 지역의 문화역사공간의 정비 및 현대적 재창조, 대표경관의 선정과 보전 및 함양을 통한 내발적 지역발전 잠재력을 강화해야 할 것이다. 근현대 유산(항구,

고택, 근대 성당 · 교회 · 공공기관 등)의 보전 및 유지관리를 강화하고, 전통공간의 현대적 재창조(한옥마을, 하회 및 양동마을, 객사, 도시성곽, 5일장 등)를 추진해야 한다. 아울러 지역을 대표하는 건축물, 산, 강, 평야 등의 경관요소를 선정하고, 대표경관을 가능한 한 모든 방향에서 그리고 먼 거리에서 조망할 수 있도록 중장기적으로 주변지역을 정비하는 조치도 필요하다.

여섯째, 자연적, 문화적 특징과 연계된 향토자원의 지역 브랜드화 사업을 지원해야 한다. 향토 · 특화 자원의 산업화를 위한 지자체, 기업, 대학, 연구기관이 참여하는 협력 네트워크 지원 방안을 마련하고, 지자체 향토자원의 공동브랜드 개발과 공동 홍보 · 마케팅 사업을 지원하는 등의 조치가 있어야 한다.

마지막으로 제도적인 측면에서 보면 우선 자율적인 시 · 군 통합에 대한 행 · 재정적인 지원을 강화할 필요가 있다. 지방교부세(특별교부세 50억원) 및 지방교육재정 교부금을 추가 지원하고 지역개발사업 지원 사업의 확대 등 재정 지원을 강화해야 한다. 아울러 '신발전지역육성을위한투자촉진특별법' 중심으로 저발전지역 정책체계를 정비할 필요가 있다. 발전촉진지구 및 투자촉진지구 지정을 활성화하여 기존 지원제도(조세 8개) · 부담금(4개) 감면, 국고보조금 지원, 지역주민 우선고용, 학교 · 의료시설 설치 및 주택공급 특례, 인 · 허가 의제 등을 강화해야 한다. 또한 기반시설 및 보조금 지원을 강화하여 도로 · 용수시설 등 기반시설 지원 및 보조금 지원 인상, 관광진흥개발기금 대여 · 보조 확대 등의 조치를 해야할 것이다.

3. 공간-사람 간 공생 핵심과제 : 지역경쟁력 · 삶의 질을 위한 생산 · 생활인프라 확충

1960년대 이후 압축성장 시기의 공간정책은 빠른 경제성장을 지원하기 위한 공간 중심의 정책이었다고 할 수 있다. 그러나 이제는 하드웨어 중심의 인프라 구축에서 벗어나 콘텐츠를 담은 생산 인프라 구축을 통한 지역경쟁력 제고가 더욱 중요한 시대가

되었다. 즉, 도로 보다는 산업단지, 산업단지 분양 보다는 산업단지 임대방식의 산업과 콘텐츠의 발전에 부응하는 생산인프라를 공급하고, 신규 건설 · 조성에서 정비 · 관리로 전환하되 테마, 콘텐츠가 있는 사업부터 단계적으로 추진하며; 국토품격을 높이는 생활 및 문화 인프라 공급을 통해 삶의 질 향상을 강조해야 하는 시대가 된 것이다. 여기에는 건강 장수시대에 대비한 이도향촌, 은퇴자마을 등 정주기반 조성 · 정비 정책; 5도 2촌, 3도 4촌 등 다지역 거주 트렌드에 부응한 농어촌 정주기반 정비; 전통공간(한옥마을 · 도시성곽) · 수변공간의 현대적 재창조 사업 추진 등의 내용도 포함되어야 할 것이다.

그 간의 국토, 지역 및 도시정책의 문제점 중 하나는 이미 우리나라가 지식정보화 사회에 진입했음에도 불구하고 산업사회의 기초적인 물적 인프라 구축 중심, 장소의 번영정책 추진에 안주 · 집착하고 있다는 점이다. 기존에 개발된 고속도로, 간선도로, 진입도로 등 도로 위주의 인프라 사업에 많은 예산과 인력 투입되었었고, 도시화율이 90%가 넘는 시대에 10%에 해당하는 공간에 국가자원을 집중 투입하는 정책이 전개되고 있는 것이다. 또한 소프트웨어 경쟁력이 중요한 시대에 소프트웨어에 기반한 하드웨어 공급에는 소극적이었고, IT, BT, CT 등 신산업과 콘텐츠의 발전을 선도하는 물리적 인프라 공급도 미흡하다. 지역사회 차원에서도 사회 변화 추이에 부응하는 지역개발사업 발굴이 매우 미흡한 실정이다. 높은 실업률, 고령화 장수사회, 글로벌 경쟁 심화, 웰빙 등 21세기 국가가 맞이한 새로운 트렌드를 지역발전정책에 적절히 반영하지 못하고 있는 것이다.

또한 국가브랜드는 높아지고 있으나 지역의 품격이 낮아지고 국민 생활환경의 질은 아직도 낮다. 국가브랜드 지수(NBDO)는 4~15위 수준이나 압축된 산업화 및 도시화 과정을 통해 지역환경이 훼손 · 획일화 되면서 지역품격이 낮아지는 현상이 나타나는 것이다. 국민 삶의 질을 나타내는 OECD 국가선진화지수는 30개국중 29위(2009)로 매우 낮다. 이와 관련하여 일상생활과 건강 · 여가활동의 장으로서 지역의 자연 · 문화 · 역사적 가치에 대한 인식이 높아지고 있는 것에 비해 삶의 질 제고에 대한 보다 적극적인 정책적 접근이 미흡하다.

이와 같은 실정을 감안할 때 지역경쟁력 · 삶의 질을 위한 생산 · 생활인프라 확충 정책은 무엇보다도 도시와 농산어촌 간 차별적인 접근을 통한 투자의 효율성 제고를 꾀하는 방향으로 설정되어야 할 것이다. 도시에 인구의 90%가 사는 시대이므로 도시지역은 장소의 번영차원에서 인프라를 공급하여 투자의 공공성과 효율성을 제고해야 한다. 농산어촌 지역은 인구의 10% 미만이 거주하므로 사람의 번영차원에서 인프라를 공급하여 지역정책의 체감도를 제고할 필요도 있다.

둘째, 기반 인프라가 아닌 콘텐츠를 담은 생산 인프라 구축으로 정책방향을 전환해야 한다. 도로 보다는 산업단지, 산업단지 분양 보다는 산업단지 임대방식으로 전환하는 등 산업과 콘텐츠의 발전에 부응하는 생산 인프라를 공급하고; 재생 · 정비 · 관리 등 브라운 필드 전략(대도시)과 신규 건설 · 조성 등 그린필드 전략(중소도시)을 적절히 조정하되, 파급효과가 크고 컨텐츠가 있는 사업부터 단계적으로 추진해야 할 것이다.

셋째, 지역 어메니티 증진과 삶의 질 향상에 기여할 수 있도록 지역의 품격을 향상시킬 수 있는 지역개발사업이 발굴 · 추진되어야 한다. 지역개발사업이 (초)고령화, 높은 실업률, 안정성장 등의 사회문제를 해결하고 웰빙 등의 트렌트를 반영할 수 있도록 테마형으로 재편되어야 하며; 높은 실업률을 낮추기 위한 일자리 창출형, 건강장수시대에 대비한 블루오션형 지역개발사업의 발굴이 필요하다.

넷째, 역사 · 문화 공간의 정비 및 현대적 재창조를 통한 국토품격 제고 사업의 적극적 추진이 필요하다. 근현대 문화유산(항구, 고택, 성당 · 교회, 공공기관 등)의 보전 및 유지 관리를 통한 관광자원화 및 재활성화; 전통공간의 현대적 재창조(한옥마을, 하회 및 양동마을, 객사, 도시성곽 길, 5일장 등); 도시와 지역을 빛낸 역사적 인물 발굴과 스토리텔링 및 관광자원화 사업 지원(고택 지원, 동상, 건축물, 산책길(예시 : 하이델베르그 칸트의 산책길 등) 등의 다양한 방법을 개발할 필요가 있다.

다섯째, 산림 및 수변 공간 정비를 통한 어메니티 및 건강여가 공간 확충이 요구된다. 전국의 명산과 백두대간 산림자원을 건강여가공간으로 활용할 수 있도록 정비하여 접근성을 강화하고; 하천, 해안, 호안의 수변공간을 물리적으로 정비하고 건강여가시설을 확충해야 한다.

마지막으로는 기후변화, 건강, 장수, 웰빙, 이도향촌, 다지역 거주자 증가 등 지식정보화 사회에 어울리는 체류형 문화 · 관광 자원 개발이 필요하다. 100세 시대에 대비한 은퇴자 도시(마을) 조성; 웰빙 · 여가 · 삶의 질 충족을 위한 도시와 농산어촌 정주기반 정비 사업; 노후 주택개량, 에너지 절약형 건축물, 경관을 고려한 건축 등 삶의 질과 관광상품으로서의 도시와 농산어촌 정비 등 다양한 생활밀착형 사업을 추진하여 국토정책의 기본이념인 국민 삶의 질 개선에 기여해야 하며, 이 것이 곧 공간과 사람 간의 공생발전 구현이 될 것이다.

4. 세대 간 공생 핵심과제 1 : 지역 '적정개발' 체계 강화

양적인 경제성장 추구로 인한 도시개발, 물리적 인프라의 과다 공급으로 인한 시설이용 과소, 기존시설의 관리소홀 등의 문제점은 압축성장 시대의 과잉개발이 유발한 부작용이라고 할 수 있다. 이 부작용은 아직도 심각한 영향을 미치고 있는데 여기에는 지자체의 공약성 · 비전 중심의 계획 남발과 개별 부처 중심의 지역개발사업 추진으로 계획 · 사업이 유사 · 중복되고 예산낭비 및 사업의 실효성 저하 등의 문제도 포함된다. 앞으로는 저성장 혹은 안정적 성장 기조에서 복지정책 등 강화로 지역개발사업 재원의 축소가 예상되기 때문에, 지방자치제의 정착과 저성장 시대의 지속가능한 발전을 위하여 지역 · 주민 수요맞춤형 지역개발 사업 및 정책이 필요하다. 즉, 전국적인 과개발이 우려되는 가운데 지자체들의 개발 욕구는 지속적으로 증가하여 적정개발을 실현할 수 있는 효과적 정책수단 발굴이 절실한 것이다.

과잉개발의 현상은 매우 광범위하고 심각하다. 우선 지역개발사업의 부처간, 부서간, 중앙과 지방에서 각 소관별로 조정 없이 추진됨에 따라 중복투자의 우려가 크다. 예를 들면 문체부 · 환경부(문화생태 탐방로), 국토부 · 행안부(자전거 도로), 농식품부(해안선 자전거길), 산림청(숲길 · 숲체험길 · 등산길) 등의 사례가 있다. 강원도 어떤 군지역에서는, 접경지역지원(행안부), 개발촉진지구지원(국토부), 농촌마을종합개발사업(농림부) 등이 마을단위에서 중복되고 있다. 또 다른 예로

지역특화발전특구는 지역특화발전을 위해 규제특례를 인정해주는 제도이나, 전국적으로 139개 특구(108개 지자체)가 지정 · 운영 중으로 '과잉지정'되고 있다. 경제자유구역은 외국인 투자유치가 중점이나 외국인 투자유치 실적은 미미하고, 아파트 건설, 국내기업 위주의 산업단지 조성 등 지역개발사업으로 변질되고 있는 실정이다. 이 같은 과잉 및 중복지정으로 운영이 부진하여 지정 목적을 달성하지 못하고 예산만 낭비하는 사례가 지속적으로 지적되고 있는 것이다.

아울러 실현성있는 투자 중심의 계획이 아닌 지자체의 공약성 · 비전 중심의 계획 남발로 실제 투자로 연결되지 못해 행정력과 예산을 낭비하는 경향도 있다. 지역개발계획 사업 중 민자사업이 전체의 60%를 차지하나, 5%만 실현되고 있는 것이 현실이며, 전국 16개 광역단체장 공약이행 평가 결과 SOC, 지역경제 분야 공약 이행실적이 저조한 것으로 나타났다(2009. 12, 한국 매니페스토 실천본부). 즉, 전국 16개 광역단체장의 총 1,567개 공약 중 557개(35.5%)만 완료되었으며, 이중 행정관리분야가 55.8%, SOC 29.2%, 복지 31.7%, 지역경제 33.7%로 낮게 나타나고 있는 것이다. 또한 민원 해결성 · 선심성 사업 등 꼭 필요하지 않은 사업편성 · 집행에 대한 방지체계가 미흡하여 재정건전성 악화가 우려되기도 한다. 정부보조금이 효과적으로 사용되었는지를 판단하는 사후평가가 '지방비 확보율' 등 단순지표의 측정에 치우쳐 적정한 환류 및 평가체계가 미비한 것이다.

따라서 향후 "적정개발" 체계를 갖추기 위해서는 무엇보다도 지역개발 사업을 사전적 유도형에서 사후적 지원형 사업으로 전환할 필요가 있다. 일본의 경우에는 광역적 지역활성화 기반 정비법(2007.8)" 을 제정하여 민간사업자가 거점시설과 중점지구에 대한 사업계획을 작성, 국토교통성 장관의 승인을 얻은 경우 거점시설과 중점지구와 연계하여 필요한 도로 등의 기반시설을 지원하는 제도를 시행하고 있다. 이와 유사하게 전국적으로 기반시설 공급이 어느 정도 완료된 상황에서 특정 사업을 지원하기 위한 기반시설 지원사업으로 전환해야 한다는 것이다.

둘째, 과도한 계획수립 방지 및 사업 추진결과 관리를 위한 검증시스템을 구축해야 한다. 개발계획에 대한 검증은 주로 사업별 사업성, 사업간 연계 가능성 등을 검증하여

계획 승인 여부를 결정하고, 사업 추진과정 및 결과에 대한 평가시스템을 구축하여 사업 완료 후 5년 내에 사업평가를 통해 사업 파급효과 등을 분석하여 향후 정책에 반영하는 방식을 취하는 것이다.

셋째, 기존의 과잉 및 중복 지정된 개발용도 지구, 지역에 대한 구조조정이 필요하다. 즉, 기존 사업지구 등을 대상으로 지정 목적, 추진상황 등을 점검하여 현재의 지역 · 지구를 재편하는 것이다. 예를 들면 지역특화발전특구는 계획은 폐지하고 지정된 지구는 완료시까지 현행 유지하고, 신규 지정 및 사업은 기초생활권 발전계획으로 추진하는 방안을 적용할 수 있다.

마지막으로는 선심성 지역개발사업의 체계적 관리를 위한 공약관리조례 등 제정을 유도해야 한다. 국회의원이나 지자체장이 공약하는 사업의 추진여부 등을 관리하기 위해 지자체의 조례 제정으로 관리하자는 것이다. 광주광역시의 경우에는 이미 공약관리조례 제정을 추진하고 있는데 (입법 예고, 2011. 9 29) 이와 같은 적극적이고 다각적인 적정개발체계 구축이 필요하다.

5. 세대 간 공생 핵심과제 2 : 지속가능한 공간 이용을 위한 '다차원적 재생'

급격한 산업화와 도시화를 거치면서 물리적으로 노후되었거나 기능적으로 약화된 국토공간을 다양한 기능으로의 회복을 통해 지역경제의 활성화를 도모하여 궁극적으로 국가경쟁력을 향상시키기 위한 국토재생이 필요하다. 향후 인구감소로 인해 국토이용의 수요 감소가 예견됨에 따라 종전 성장시대의 신규 개발 위주 국토이용은 더 이상 경제적 타당성을 갖지 못하고 재생 위주의 국토이용이 필요한 시점이다. 신규사업 위주의 지역개발사업 및 기반시설 공급은 수요부족과 재원 부족으로 사업 추진이 어렵거나 과잉공급의 문제가 발생할 우려가 크다. 따라서 국토의 지속성장을 위해서 신규 위주의 개발 정책에서 탈피하여 기존 시설 등을 재활용하는 재생사업 위주의 정책으로 전환이 필요하다는 것이다. 특히 구도심, 재래 항만, 산업단지 등의 분야에서 신규 개발보다 재생을 통해 경제성 및 효율성을 더 높여 나가야 할 것이다.

현 세대의 국토, 도시 및 지역개발은 현 세대만이 향유하는 자산이 아니라 미래 세대에 물려줄 유산이기도 하다. 그러나 우리의 현상은 신도심 개발 등으로 인하여 구도심의 기능이 축소되거나 정체하여 쇠퇴되어가고 있는 실정이다. 인구 100만 이상의 광역도시에서는 7개, 인구 50만~100만 도시에서는 4개 도심부에서 쇠퇴현상이 나타나고 있다. 도심의 쇠퇴는 중심상업 · 업무, 도심 주거, 문화, 위락 등 다양한 기능들이 점차 약화되어 물리적 환경의 노후 · 불량화를 초래할 뿐만 아니라 주민들 간의 갈등도 야기하고 있다.

이와 같은 현상은 기초 인프라 부문에서도 관측된다. 항만 노후화에 따른 경쟁력 저하와 화물컨테이너화 등 해운 · 물류환경의 변화로 도시환경 개선 및 친수공간화 확대 요구가 급증하면서 재래항만의 역할 재정립이 강하게 요구되고 있다. 우리나라 전체 항만 중 60~70년대에 개발된 항만이 25%이상을 차지하고 있어 노후화가 급속히 진행되고 있으며, 특히 배후도시 성장, 해운 · 물류환경 변화, 국민들의 여가활동 · 해양레저 및 해양관광 요구가 증가하면서 재래 노후화된 항만의 재생이 필요한 시점이다.

노후 산업단지는 입지적으로 중심도시에 위치하고 있으며, 국가 및 지역경제에서 중요한 위치를 점하고 있으므로 이를 지속적으로 유지하고 활성화하기 위한 재생사업의 추진이 필요하다. 노후 산업단지는 기반시설이 낙후되었으며, 산업구조도 재래산업 위주로 구성되어 산업단지의 경쟁력이 약화되고 있다. 그리고 도심에 위치함으로써 높은 지가에 상응하는 산업구조로의 변화와 서비스 기능으로의 전환이 필요하다.

앞에서 언급한 적정개발과도 관련이 밀접한 현상으로 신규 개발 위주의 전시성 사업 추진과 수요 없는 계획 및 개발로 난개발 및 예산낭비 우려가 있다. 즉, 기존 사업과 유사한 신규 사업 추진으로 신규 및 기존 사업의 수요 미흡 및 예산 낭비가 초래된다는 것이다. 또한 신규 사업 위주의 사업 추진이 사업 중복 및 수요 부족으로 사업 추진이 어렵거나 사업 중단 사례도 빈번하다. 특히 수요 및 재원 부족으로 인한 사업 중단으로 흉물스러운 건축물이나 파헤쳐진 국토 등 국토관리 문제가 발생하고 있다.

결국 세대 간 공생을 위한 지속가능한 국토, 도시 및 지역개발의 정책방향은 국토재생을 위한 다차원적 사업 추진으로 설정되어야 한다. 첫째, 도시, 주택, 산업단지, 기반시설, 지역개발사업 등 신규 사업 보다는 완료되었거나 추진 중인 사업을 효율적으로 관리하고 마무리를 우선 지원하는 법률 등 제도적 장치가 필요하다. 아울러 KTX 역세권 개발과 연계한 구도심 재생사업이 적극적으로 추진되어야 한다. 특히 구도심 재생은 그 지역이 간직하고 있는 역사문화자원을 활용하는 것이 매우 중요하다.

둘째, 기존 항만기능의 노후화에 따른 유휴부지와 준설토 투기장을 대상으로 주거, 교육, 관광, 문화, 상업 등 복합기능을 갖춘 공간으로 재생시킬 필요가 있다. 여기에는 부산, 인천, 군산, 목포, 여수, 포항, 묵호 등 유서깊은 항만들이 포함된다.

셋째, 노후 산업단지를 도시형 복합단지로서 새로운 생산기반일 뿐만 아니라 지속가능한 도시경제를 이끌어갈 거점으로 재생해야 한다. 기반시설 확충을 통한 생산환경 개선, 성장동력 산업과 신산업 유치를 통한 산업구조고도화 조치가 추진되어야 한다.

마지막으로는 국토와 지역의 품격 향상을 위한 재생사업 추진이다. 국토의 품격을 제고하기 위한 기존 사업 및 시설 등을 관리하기 위한 구체적인 정책수단이 마련되어야 한다. 도시, 마을, 주택, 하천, 호수, 산업단지, 도로 등에 대한 효율적 관리체계를 마련하여 국토 및 지역의 품격을 제고하고 국민들의 삶의 질 제고도 도모할 수 있다. 여기에는 지역 내 문화역사공간의 정비 및 현대적 재창조를 통한 품격 강화도 포함된다. 즉, 항구, 고택, 근대 성당 · 교회 · 공공기관 등 근현대 유산의 보전 및 유지관리 강화와 한옥마을, 도시성곽, 5일장 등 전통공간의 현대적 재창조가 추진되어야 한다.

제5장. 결론

공정사회, 공생발전을 구현하기 위한 정책방향을 구성하는 요소들은 사실상 거의 모든 사회적경제적 측면을 망라한다. 국토 · 지역 분야는 수많은 정책분야 중 한 가지에

불과하다. 그러나 "우리 국민의 삶과 모든 사회현상을 담아내는 현실적인 공간인 국토와 지역"이라는 관점에서 볼 때, 여기서 제시한 정책방향 및 실천과제의 추진이 공정사회와 공생발전의 구현에 기여하는 바는 적지 않을 것이다.

우리나라의 국토 · 지역 분야는 지금까지 많이 개선되고는 있으나 아직도 많은 불공정성 요소를 내포하고 있고 공생발전보다는 상극적 혹은 갈등적 양상이 더욱 눈에 띤다. 향후 개선해야할 점과 새로 추진해야할 정책과제도 전문가 설문조사 결과에서도 드러났듯이 이루 헤아릴 수 없이 많다. 여기에서는 가장 중요하고, 시의적절하며 개선방안의 실효성이 높다고 판단되는 지역 간 공생 – 내재 잠재력 극대화를 통한 저발전지역 활성화; 공간–사람 간 공생 : 지역경쟁력 · 삶의 질을 위한 생산 · 생활인프라 확충; 세대 간 공생 – 지역 '적정개발' 체계 강화, 지속가능한 공간 이용을 위한 '다차원적 재생' 등 4개의 핵심 정책과제를 제시하였다. 여기서 제시된 과제는 보다 구체적이고 심층적인 정책개발을 거쳐 법제도 개선, 정책수단 발굴과 집행 등 단계적으로 추진될 필요가 있다.

공정사회나 공생발전은 어떻게 보면 유토피아를 표현하는 또 하나의 수사(修辭, rhetoric)일지 모른다. 경제지표는 좋아지고 있는데 여전히 서민경제는 어렵고 청년 실업률이 줄어들지 않으며 많은 지역(지자체)들은 인구와 활력 감소로 피폐해 가고 있다. 무한경쟁의 시장경제 체계, 승자와 패자가 발생하는 것이 당연시되는 사회질서 속에서 공정사회나 공생발전은 어쩌면 신기루 같은 것일 수도 있다. 이들은 구미의 유수한 선진국이라도 선뜻 다가가기 요원한 신기루이기 때문에 오늘날 우리 앞에 던져진 공정사회나 공생발전의 화두는 그저 관념적 구호로 그치고 말 것이라는 냉소적 비아냥이 나오고 있는 것도 사실이다. 그러나 긍정적으로 이해할 때 공정사회와 공생발전에는 개발과 환경, 성장과 분배, 시장과 국가 같은, 그동안 서로 대립하던 가치를 하나의 가치로 통합하겠다는 의미가 담겨있다. 사람과 사람이, 지역사회 끼리, 동네와 주민이, 그리고 어르신과 아이들이 더불어 잘사는 사회를 갈망하는 것은 지극히 온당한 우리의 해야 할 일이다. 여기에서 제시한 국토 및 지역 분야의 공정사회 및 공생발전 정책개념과 방향, 과제들은 아직은 설익은, 기능성과 효율성의 판단 준거에

의한 보다 단기적이고 처방적인 정책방향 예시에 불과하다. 앞으로 공정사회와 공생발전 실현을 위한 정책은 분야를 막론하고 다양하고 지속적인 사회적 논의와 합의에 의해 추진되기를 기대한다.

▮ 참고문헌 ▮

경제 · 인문사회연구회, 2011, “좌담회 : 공정한 사회를 실현하려면? 공정의 기준 마련하고 공정성 위한 제도 개선 추구해야”, 「미래정책 포커스」 제 10호: 10-17.

경제 · 인문사회연구회, 2011, “특집 Ⅱ : 제 4회 국정과제 공동세미나 공정한 사회 어떻게 실현할 것인가?”, 「미래정책 포커스」 제 10호: 33-47.

김주성, “공정사회 1년의 회고와 공생발전의 과제,” 경제 · 인문사회연구회, 〈공생발전 실현을 위한 공정사회 추진방안 국민토론회〉 발표논문, 2011. 8. 31.

박양호, 2011, “공정한 사회 구현을 위한 국토 · 지역발전 방향”, 「제5회 국정과제 공동세미나 : 공정한 사회 구현을 위한 전략과 과제 자료집」: 479-495.

유종일, 2006. “지속가능한 경제발전을 위한 새로운 경제정책의 방향,” 좋은정책포럼 제2차포럼, [자속가능한 진보를 위한 경제정책 패러다임] 발표논문

윤평중, 2011, “공정한 사회와 정의론의 철학”, 「2011 경제학 공동학술대회 제1전체회의 (‘공정(公正)사회와 경제학) 자료집」 : 3-16.

이근식, “상생발전,” 경제 · 인문사회연구회, 〈공생발전을 위한 정책과제의 모색 : 정치, 경제 및 사회적 접근〉 발표논문, 2011. 9. 26.

임혁백, “민주주의와 시장경제의 동반발전과 공정한 사회,” 경제 · 인문사회연구회 외 공동학술행사 〈공정한 사회 : 새로운 패러다임〉 발표논문, 2011. 3. 17.

장동진, “정치철학적 관점에서 본 한국의 공정한 사회 담론,” 경제 · 인문사회연구회 외 공동학술행사 〈공정한 사회 : 새로운 패러다임〉 발표논문, 2011. 3. 17.

조윤제, 2011, “한국의 경제정책과 공정사회”, 「2011 경제학 공동학술대회 제1전체회의 (‘공정(公正)사회와 경제학) 자료집」 : 43-91.

좌승희, “한국경제, 새로운 발전모형과 공정한 사회,” 경제 · 인문사회연구회 외 공동학술행사 〈공정한 사회 : 새로운 패러다임〉 발표논문, 2011. 3. 17.

참여사회연구소, 2010, “참여사회 포럼 : 한국의 정치철학자들, 정의란 무엇인가를 따지다”, 「시민과 세계」 제 18호: 260-306.

Rawls, John. A Theory of Justice. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971, 1999.

Rawls, John. Political Liberalism. Expanded Edition, New York: Columbia University Press, 2005.

Sandel, Michael J. Justice: What's the Right Thing to Do? New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009. (마이클 샌델(Michael Sandel), 2009, 「정의란 무엇인가」, 이창신 옮김, 김영사.)

Walster, Elaine & Walster, G. William, 1975, “Equity and Social Justice”, Journal of Social Issues, 31(3): 21-44.