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

,

. ,

.

“

”

. “ ” “

,” “ ” “ ”

.

‘

, ‘ , .

,

“ ” .

, ‘ , ‘

,

.

‘

, ,

, ‘ ,

.

“ ” .

, .

제1장. 서론

2010 “ ” “ ”

.

2010 65

. “ ”

.

, “ ”

.

2011 “ ” .

,

“ ”

. (新造語)

,

.

.

, .

, ,

.

.

.

(修辭)

, “ ”

1) .

. ,

.

,

.

제2장. 공정사회와 공생발전의 정책개념

1. 공정사회 · 공생발전 논의의 사회적 배경

.

1960 30 1990 IMF

2008

.

3 2 1

---

1) “ , , ” .
, (,)
( )
. ,
, , ,
.

. , , ,
,
.
.
,
,
, , ,
.

, .
,
. 2010 “ ” ,
.
, ,
.

. (2011) “
‘ ’(a good Korean society)
” .
1990
,
.
.
, “ ” 2) , ,

3)

.

2000

‘ ’ ‘ ’ ;

‘ ’ ‘ ’ ; ‘ ’, ‘ ’

; ‘ ’ ‘ ’ ;

‘ ’ ‘ ’

.

.

,

(communicative and collaborative planning) .

,

,

.

,

,

.

“ ”

, , ,

, , ,

. 1990 ,

---

2) 2010

J. Rawls .

3) “ ,”

( ) .

,

.

(collaboratism)

.

2. “공정한 국토 · 지역발전”의 개념

“ ” , ,

. 4)

. , (

,) ,

. , (libertarianism,)

,

(,)

. , ,

,

( ) “ ”

.

“ ”

Michael Sandel .

,

---

4) (公正) (正義) (定義) “ .
(意義). . . ,
” , “ ” (
). “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) .

“ ” ,

" " .

“ ”

. , “

” (John Rawls, 1971)

(Michael Sandel, 2009) 5) “

” .

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.

: (2011) .

3. 국토 · 지역 · 도시 분야의 공생발전 정책개념

, ,

5) (171 , 2011. 1. 14~2.5)) 70.2% “ ”

.

.

, ,

.

, ( ),

“ ” .

, “ ” ,

.[6)]

.

,

.

, ,

, 5+2

,

. , ,

. ,

.

,

.

, , , .

6) 2011 10 19 6 ‘
’ ‘10
’ . 10 27 ‘
’
.

“ ”

“ ”

“ ,” “ ” “ ”

. ,

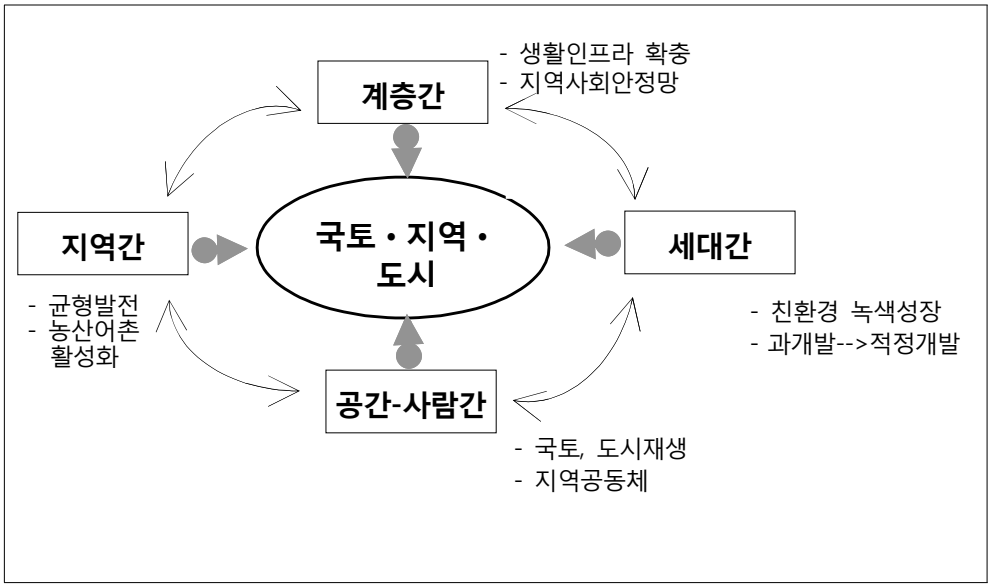
;

- , - , - ;

; ,

.

그림 1 _ 국토분야의 공생발전 정책개념과 키워드



제3장. 국토·지역 분야의 공정성과 공생발전 이슈

1. 국민의식 동향과 여건

(2011) ,

,

. 2010

. ,

“ , ”

.[7] IT SNS

,

,

.

, ,

,

. ,

,

. [8]

(70%)

. ,

,

.

---

7) . , “ ”

,

. Walster & Walster(1975) (Justice is in the eyes of the beholder)

.

8) (2011. 2. 17~2.28).

.

,

,

.

.

. ,

; , , ;

/ , ,

. , -

; SNS

; ,

- .

. 1970

, ; , ,

; 2000

;

; , (NGO) ;

.

그림 2 _ 공정, 공생 국토 · 지역 발전 추진 여건(SWOT)

Strength 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	**Weakness** 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 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	**Threat** 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

.

9)

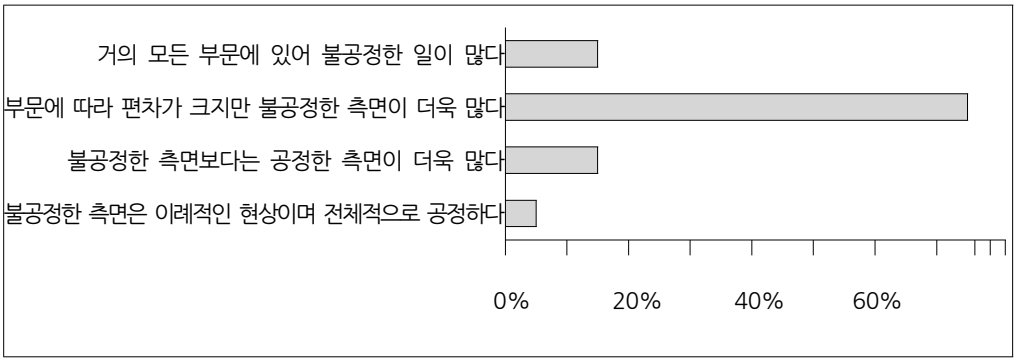
. , “

” 73.1%, “ ” 12.3% ,

.

9) , , 2011 1 14 2 5 . 1,300 171 (13.2%) . , , , .

그림 3 _ 국토 · 분야 공정성 수준 인식 : 전문가 설문조사결과



(18.2%),

(10.1%), (9.3%), (9.3%),

(8.7%), (8.3%) . (7.1%),

(5.9%), (5.9%), (4.9%), (4.3%),

(3.8%), (3.2%) .

(29.8%, 10.6%),

(17.1%), (13.0%), (12.4%)

.

.

“ ,” “

,” “ - ,” “ - ”

. “ , ,”

“ , ,”

.

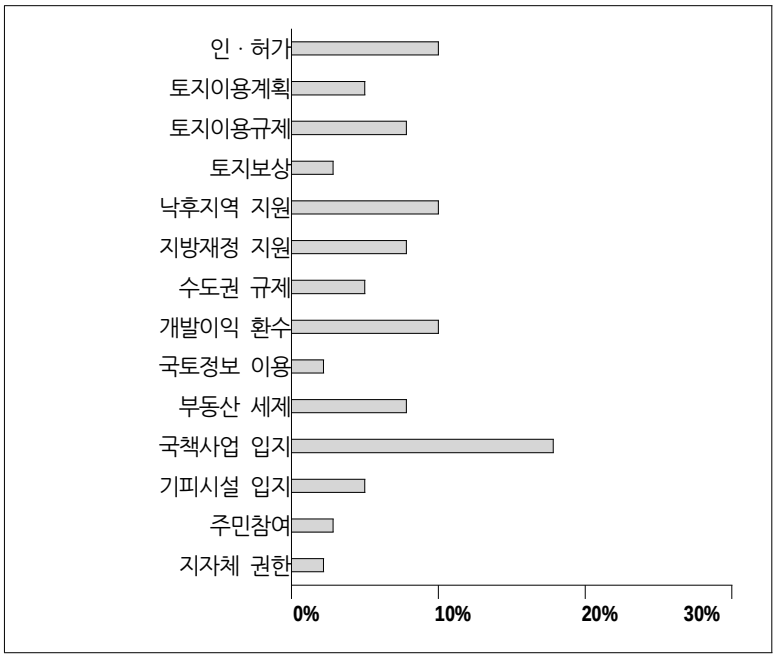
, “ ,”

“ ” “

,” “ , ”

.

그림 4 _ 불공정 현상 발생 경우



“ ,” “

,” “ ,”

“ ” ( ) .

1990 ,

, ,

,

.

. 2011 12 20

▪

▪

표 2 _ 국토 · 지역 관련 분야별 공생발전 주요 이슈

분야	공생발전 이슈
국토정책	ㅇ 대형사업의 타당성 검토 시 지역균형발전, 형평성, 미래 수요보다는 현재 수요를 지나치게 많이 고려함으로써 낙후지역보다는 이미 발전된 지역에 투자가 계속 집중되는 현상이 목격됨
	ㅇ 수도권 대 비수도권의 획일적 구분을 통한 지역정책 - 수도권 내 저개발 지역 무시 - 개발정책 단위에서 실제 발전지역인 충청권을 비수도권으로 볼 것인가? 등
	ㅇ 대도시 중심의 국토정책으로 인한 주변도시 및 소도시의 경쟁력 약화 불가피
지역개발	ㅇ 지역지원 각종 보조금의 분배가 공정 또는 공생과 부합 하는가? - 발전 정도를 감안하지 못하는 지원 ㅇ 다문화 가정 확대에도 불구 정책적 배려의 부족 - 향후 농산어촌의 문제는 다문화 가정 확대와 직결
	ㅇ 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	ㅇ 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	ㅇ 주택시장의 경우, 수도권과 비수도권은 확연히 구별되는 하위시장을 형성하는데, 수도권(특히, 서울) 주택 이슈에 민감하게 반응한 주택정책으로 인해 지방의 주택시장이 활성화 되지 못한 사례
	ㅇ 공공주택정책의 한계로 인한 저소득층에 대한 주거 안정성 확보에 어려움이 발생하고 있으며, 전세값 폭등 등 서민층의 주거 안정성에 매우 불리한 여건 발생
	ㅇ 지방의 경우, 농지나 산림을 전용하기 어렵고 농지를 비농업인들에게 매각을 할 수 없는 경우가 많아서 토지이용규제에 의해 비도시적 토지보유자들이 상대적으로 많은 피해를 봄
SOC	ㅇ 수도권 중심의 교통 인프라 구축사업에 투자로 인한 지방의 주요 인프라의 민자사업으로 실시되어 지방의 재정적 압박 가속화 ㅇ 지방의 SOC 건설에 대한 인식 부족으로 지역의 발전을 위한 기반 형성에 매우 불리

: **(2011. 12. 1~7)**

3. 공정사회 · 공생발전을 위한 주요 개선요구사항

.

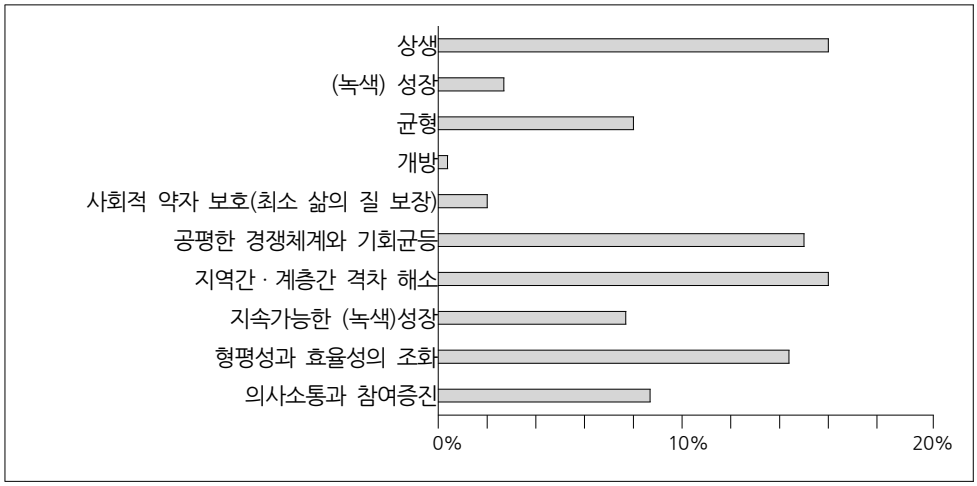
(16.1%), (16.1%), (14.9%),

(14.5%), (9.8%),

(8.6%), (8.0%), (7.6%) ,

, .

그림 5 _ 공정한 사회를 향한 국토 · 지역분야의 가치 지향



“ ,

”

. ,

,

, “ ,

.

,

.

.

, ;

, ;

.

;

;

.

. ,

;

. ;

.

2011 12

.

.

.

.

,

,

.

, ,

,

. ,

- “

- - - - ” , .

, ,

( ) .

1960 1980

,

, , ,

, . 1990 ,

,

.

.

,

.

.

, - , ,

,

.

,

.

.

. ,

.

.

제4장. 공정 · 공생 국토 및 지역발전의 정책과제

1. 공정 · 공생 국토 및 지역발전의 기본방향

“ ”

.[10]

.

.

,

.

.

10) 2011 3 5 “ ” .

‘

, ‘ ’ .

,

. 2011 , , , , , ,

7 7

.

, “ ”

.

. ,

, ,

.

,

“ ” .

, , ‘

(

)’, ‘ ’, ‘

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

: (2011)

,

.

,

. ,‘ , ‘

,

.

‘ ’, ‘ (,

) , .

,

,

.

‘ ,

, ‘

, .

.

“ ”

. ‘ ,

.

. , ,

.

, - ,

. , ,

‘

,

, ‘ ,

(, 2011), , - ,

.

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

. ,

. 1980

.

.

, ,

, . 2000

30%, 7% , 15%

(9%, 13%, 22%) .

, , , .

39 , 20

, 17.2% 30.2% .

( ),

( ), ,

. 2009

, ,

3 16 ( ),

( ), ( )

3 70

. “ ” “

” (186) .

.

,

, ,

. ,

,

.

, (National Minimum)

.

. ,

, ,

, ,

.

, .

,

,

.

.

,

, ,

.

(, , ,

) ,

.

, ,

. (,

,) ,
(, , , , 5)
. , , , ,
.
, ,
. , , ,
,
.
. (50)
.
‘ ,
. (
8) (4) , , ,
, .
,
.

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

1960
.

. , ,

,

, ;

.

, ;

5 2 , 3 4 ;

( )

.

,

,

. , ,

,

90% 10%

.

, IT, BT, CT

.

. , , ,

21

.

. (NBDO) 4~15

. OECD 30 29 (2009)

.

.

. 90%

. 10%

.

,

. ,

;

( ) ( )

, .

,

. ( ) ,

,

; ,

.

,

. (, , ,)

; (,

, , , 5);

(, , , (:

) .

, .

; , ,

.

, , , , ,

. 100

( ) ;

; , ,

,

.

4. 세대 간 공생 핵심과제 1 : 지역 '적정개발' 체계 강화

,

,

.

.

,

. ,

.

. , ,

.

( ), ( ),

( ), ( ) .

, ( ), ( ),

( ) .

,
139 (108) ‘ ’ .
,
, .
.
.
60% , 5%
, 16 SOC,
(2009. 12,). ,
16 1,567 557 (35.5%) ,
55.8%, SOC 29.2%, 31.7%, 33.7%
.
.
‘ ’
.
“ ”
.
(2007.8)”
,
.
.
,
.
,

,

5

.

, , .

, ,

.

,

.

.

.

(, 2011. 9 29)

.

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

.

.

.

. , ,

.

,

.

. 100

7 , 50 100 4

. , , ,

.

.

.

60 70 25%

, , ,

.

,

. ,

.

. ,

.

.

.

,

. , , , ,

,

. KTX

.

.

, ,

, , , .

, , , , , , .

,

.

,

.

.

. , , , , , ,

.

.

, , ,

, , 5 .

제5장. 결론

,

.

. “
” ,
.
.
. ,
-
; - :
; - ‘ ’ ,
‘ ’ 4 .
,
.
(修辭,
rhetoric) .
( )
. ,
.
.
, , ,
. , ,
,
.
, ,

▮ 참고문헌 ▮

, 2011, “ : ?
”, 10 : 10-17.
, 2011, “ : 4 ?”,
10 : 33-47.
, “ 1 ,” , <
> , 2011. 8. 31.
, 2011, “ ”,「 5 :
」: 479-495.
, 2006. “ ,” 2 ,
[ ]
, 2011, “ ”, 2011 1
(‘ (公正)) : 3-16.
, “ ,” , < : ,
> , 2011. 9. 26.
, “ ,”
< : > , 2011. 3. 17.
, “ ,”
< : > , 2011. 3. 17.
, 2011, “ ”, 2011 1
(‘ (公正)) : 43-91.
, “ , ,” <
: > , 2011. 3. 17.
, 2010, “ : , ”,
18 : 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. ((Michael Sandel), 2009, , , .)

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