

한국과 일본의 지역적 불균형 현황 및 지역정책 연구*

: 수도권 비대화와 도주제를 중심으로

A Study on Regional Imbalance and Regional Policy in Korea and Japan
: focusing on capital polarization and 'doshu'

한 정 희**

Han, Zong-Hie

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 한·일 수도권 비대화 현황과 평가
- III. 한국·일본의 지역균형정책·지역정책의 유사성
- IV. 지역균형발전론의 비판적 검토
- V. 일본의 지역정책으로서의 도주제
- VI. 결론 및 한국에의 시사점

한국과 일본의 지역적 불균형을 특징짓는 수도권 비대화의 현상은 국가균형발전론에서 주장된 것과는 달리 국제적 기준으로 특별하고 급박한 것으로 간주되기 힘들다. 세계화의 진전과 중앙 및 지방정부의 재정문제 때문에 수도권과 비수도권의 지역적 양극화에 접근하는 새로운 방법론으로 기존의 국가권력체계와 지방행정구조를 전면적으로 바꾸는 방식이 대두되고 있으며 이는 일본에서 도주제 논의로 표면화되고 있다. 한국에서 현재 논의되는 지방행정체제 개편은 지역적 양극화에 대한 적절한 대응으로 부족하다고 보이며 제주 특별자치도의 경험을 활용하여 “지역국가” 개념을 좀더 적극적으로 논의할 필요가 있다.

□ 주제어: 지역균형발전, 수도권 집중, 지역양극화, 도주제, 지역국가

* 2009학년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의한 논문임.

** 대구대학교 부동산학과 교수

논문 접수일: 2010. 8. 10, 심사기간(1,2차): 2010. 8. 11 ~ 2010. 9. 20, 게재확정일: 2010. 9. 20

This study examines the controversy concerning the Policy for Balanced Regional Development in Korea and Japan. The main arguments of the Balanced Regional Development in Korea and Japan seem to be unsustainable in the international comparison of related data. The financial difficulties of the central and local governments after the Global Crisis as well as the fundamentally changed business environment in the course of the globalization are the essential grounds of the paradigm transition in Japan. It can be suggested that the traditional approach of Balanced Regional Development is to be sublated to the extended autonomy of regions.

□ Keywords: Balanced Regional Development, metropolitan concentration, regional polarization, region state, doshu

I. 서론

2003년 참여정부의 출범시부터 뜨거운 논란의 대상이 되었던 이른바 “국가균형발전” 내지는 “지역균형발전”은 최근 정부가 행정복합중심도시(이하 행복도시로 지칭), 즉 세종시의 수정안을 발표하고 이것이 국회에서 부결되면서 사회정책적 이슈에서 핵심적인 정치적 이슈로 전환되었다. 이는 2000년대 이전 지역문제의 핵심축이던 영호남 갈등에 이어 수도권과 비수도권의 지역적 양극화가 본격적으로 사회적 토론의 장에 등장했다는 뜻이기도 하다. “지역적 양극화”는 한 국민국가 내의 경제적·정치권력적·사회문화적 격차와 불균형을 지칭하는 개념으로, 한 국가안에서 발전된 지역과 낙후지역간에 존재하는 소득·인구·생산성·재정자립도·기관집중도·문화접근성 등등의 격차가 구조적으로 고착화되어 있고 나아가 이러한 불균형상태가 향후 개선되리라고 기대되지 않는 현상을 의미한다. 오랜기간 지역적 양극화의 대명사로 북부 산업지대와 남부 농업지대가 갈등하는 이탈리아가 거론되어 왔지만, 많은 나라에서 지역적 양극화는 수도권 대 비수도권의 양극화 양상을 보이고 있으며 이는 한국과 일본에서도 예외가 아니다. 특히 동아시아 문화권이라는 공통분모 아래서 국가주도의 경제개발이라는 산업화전략에서도 높은 유사성을 보이는 한국과 일본은 수도권(서울권·동경권)과 비수도권의 발전격차라는 지역균형발전의 문제 역시 공통적으로 당면해왔다. 따라서 한국과 일본에서 지역적 양극화(또는 불균형)는 지난 수십년간 주요한 사회적 관심사로서 작용하고 있으며 양국 정부는 이에 관련된 정책에서도 상당한 유사성을 보여왔다. 반면 최근 몇 년간 지역적 양

극화에 대한 전략에 있어 한국과 일본은 상당한 간극을 보이고 있는데, 이는 일본의 지역균형 및 지역분권정책의 패러다임 전환, 즉 지역균형발전과 지방분권을 서로 상충되는 개념으로 파악하지 않고 지방분권이 지역균형발전의 전제조건으로서 필수적이라는 관점(최진혁, 2008: 76~77)과 관련되어 있다. 본 연구는 유사한 사회경제적 배경을 가지고 있는 한국과 일본의 지역적 양극화가 근래에 상이한 해법을 제시하게 된 과정을 지역균형발전정책과 지방분권정책을 중심으로 추적하고 여기에서 앞으로 지역적 양극화의 극복 논의에 대한 일정한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 한·일 수도권 비대화 현황과 평가

지역적 양극화를 대표적으로 특징짓는 수도권과 비수도권의 양극화는 근대적 산업화의 과정에서 한국과 일본 양국에 상당히 유사한 형태로 나타났다. 구체적으로 “수도권 비대화”는 강력한 중앙집권형 국가체제가 사람, 자원, 돈을 모두 중앙으로 빨아들이는 구조가 수십년간 지속되면서 정치적·경제적·사회적·문화적 기능이 수도권으로 과도하게 집중되는 현상을 지칭한다. 한국과 일본에서의 수도권 비대화 현상은 그간 많은 선행연구에서 다루어져 왔는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

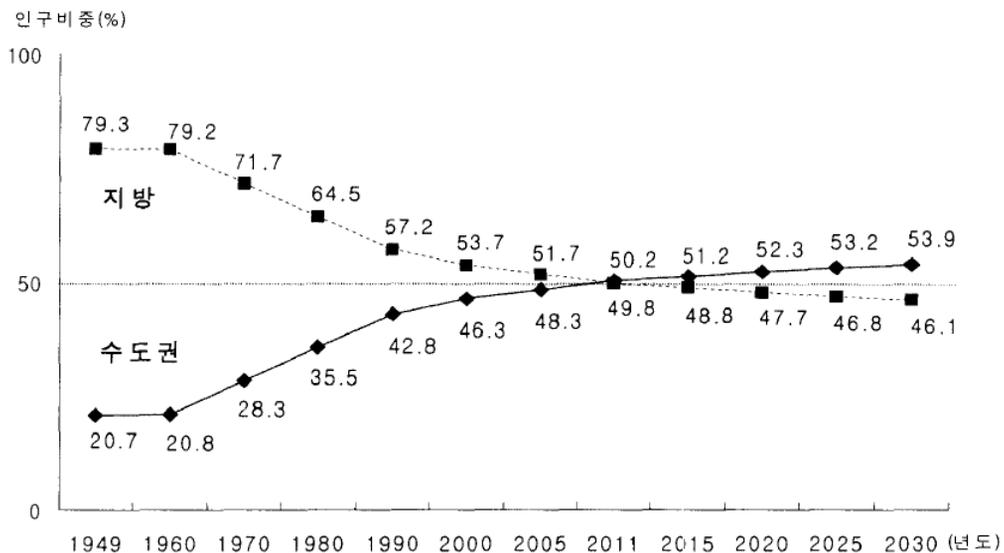
1. 한국의 수도권 비대화¹⁾

인구의 경우 한국의 수도권(서울, 경기, 인천) 면적은 전체의 11.8%에 불과하지만 2009년 현재 인구는 전체의 49.5%가 집중되어 있으며 2011년에 50%를 넘어서고 2020년엔 52.3%, 2030년엔 54.2%로 늘어나게 될 것으로 예측된다(표 1 참조). 경제력의 경우 2009년 3분기말 현재 은행 예금의 69.9%가 수도권에서 발생하였고 대출금의 66.3%, 주택담보대출의 71%가 수도권 지역에 쏟렸는데, 이는 2000년 현재 금융거래와 조세 수입의 70% 가량이 수도권에서 발생하였음에 비교하여 커다란 변화가 없다는 사실을 나타낸다. 또한 2003년 현재 30대 대기업 본사의 88.5%, 10대 명문대학의 80%, 벤처기업의 77%가 수도권에 집중되었다. 지역내총생산(GRDP)규모도 인구분포와 유사하게 수도권이 2008년

1) 이 절의 통계치는 국가균형발전위원회(2003), 이민원(2007), 통계청(2008), 내일신문 2009년12월23일, “경제력 수도권쏠림 심하다”기사 등에서 추출하였음.

현재 47.8%를 차지하였고 총소득기준으로 따지면 수도권에 56.1%가 집중되었으며, 고용의 수도권 비중은 49.7%에 달했다. 이밖에도 지역별 재정자립도의 차이, 첨단기술과 고급인력에 기반을 둔 신산업 비중의 격차, 연구기관, 기술인력, 기술개발 자금 등 산업기술혁신 인프라의 격차가 거론되는데, 결국은 인구와 경제력에 있어 수도권 비대화의 현상이 강화·유지되는 것으로 정리할 수 있다.

<표 1> 수도권 인구집중 추이 및 전망



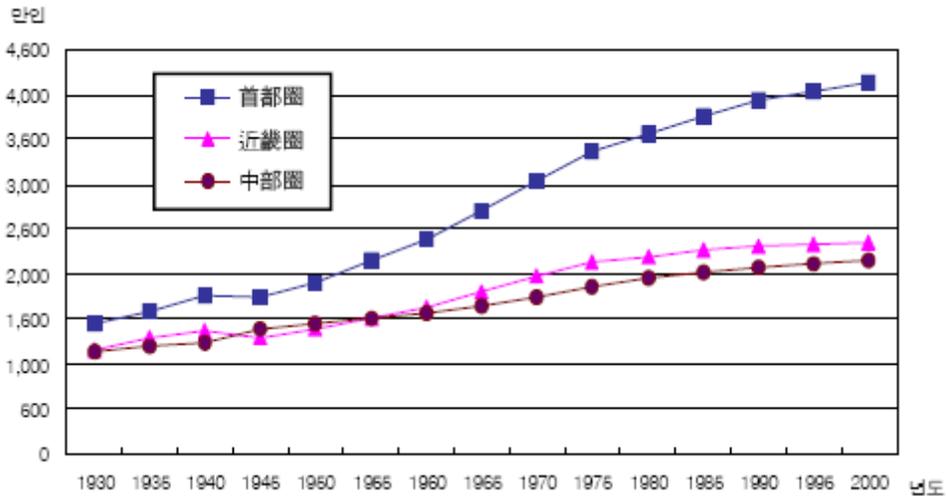
자료 : 이민원(2007)

2. 일본의 수도권 비대화

일본에서는 특히 수도권 비대화 현상을 가리켜 “동경일극집중”이라고 부르고 있다. 제2차 세계대전의 패전에 의해 경제체제 전반이 붕괴되었던 일본은 1950년부터 1953년까지 지속된 한국전쟁특수를 통해 신속히 전후복구와 경제재건을 이루어낸다. 이 과정에서 東京, 오사카(大阪), 나고야(名古屋) 등 3대 대도시권으로의 인구집중은 심화되었으며, 전쟁에 동원되었던 농촌인력이 대거 도시에 잔류하면서 인구집중현상은 가속화하였다. 3대 대도시권으로의 인구집중은 2000년까지의 45년간 중에서도 초기 약 15년간에 걸쳐서 절정에 달하였으며, 이 시기에 연평균 최소 40만에서 최대 70만까지의 인구가 3대 대도시권으로 집중하였고, 그중에서도 수도 동경권으로의 인구집중이 가장 컸다(표 2). 그 결과 동경권에는 2005

년 현재 국토면적의 3.6%에 전국 인구의 33.2%인 4,239만명이 집중되어 있고 경제력 집중도 이와 유사한 추이를 보이고 있어 수도권은 2000년 현재 일본전체의 36.6%를 차지하고 있다. 1990년대부터 이미 상장기업의 49.7%, 법인신고소득의 상위 100개사의 70%가 동경에 본사를 두고 있고 외국금융기관의 90%, 외국법인의 80%가 동경에 위치하고 있다. 인구나 경제력의 수도권 집중과 이에 따른 언론, 교육, 연구, 인프라 측면에서의 지역적 양극화는 한국과 유사하게 진행되었다.

<표 2> 일본 3대 대도시권 인구추이(1930-2000)



3. 수도권 비대화의 파급효과

수도권의 비대화가 진행됨에 따라 수도권 자체의 경쟁력과 삶의 질이 어떻게 영향을 받았는지의 문제에 관하여는 두가지 상반된 연구결과들이 보고되고 있다. 먼저 삶의 질과 생활환경, 교통환경의 측면에서 서울과 동경은 국제적 비교에서 타 도시권에 비해 열악한 것으로 평가되고 있다. 미국 Mercer사가 정기적으로 조사하는 삶의 질 평가에서 서울은 2009년 83위, 동경은 35위를 기록하였고 이는 파리(33위), 베를린(16위), 빈(1위) 등 서구의 수도는 물론 싱가포르(26위)와 비교하여도 삶의 질이 낮은 것으로 나타났다.²⁾ 생활환경의 측면에서도 서울의 생활비 지수는 2007년 현재 비교대상인 수도권중 가장 높은 것으로 나타났고

2) 물론 동경은 서울에 비해 삶의 질이 크게 높은 편이어서, 런던(38위), 뉴욕(49위), 워싱턴(44위), 홍콩(70위)보다 순위가 높았다. www.mercer.co.kr 참조.

동경이 2위, 런던이 3위, 파리가 6위였다. 서울의 대기오염을 나타내는 미세먼지 수준은 2009년 현재 $55\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 가장 높고 런던($34\mu\text{g}/\text{m}^3$)이 그 다음으로 파리($30\mu\text{g}/\text{m}^3$), 동경($26\mu\text{g}/\text{m}^3$)에 비해 열악한 것으로 조사되었다(동아일보 2009.10.9). 자동차 1대당 도로연장은 서울이 3.42m인데 반해 동경은 8.45m를 기록하였고 런던과 파리는 각각 5.63m, 3.60m였다. 교통혼잡도에서 서울은 20.8km/h를 기록하여 파리의 12.5km/h보다는 우수하였지만 동경의 24.4km/h, 런던의 26.3km/h보다는 혼잡한 것으로 나타났다(김태환, 2009: 5~6). 서울과 동경의 유사성은 서구의 수도권에 비해 상대적으로 노동생산성이 낙후함에서도 확인되는데, 2002년 현재 런던 수도권과 파리 수도권의 노동생산성이 각각 OECD평균에서 42.4%, 37.3% 높은 반면 서울과 동경의 노동생산성은 각각 OECD평균에서 44.6%, 20.2% 낮았다. 즉 집중된 인구에 비해 생산성이 타 지역보다 높지 않다는 해석이 가능한 것이다(OECD, 2006: 38~40). 이밖에도 서울과 인천에서 도시화 및 국지화 불경제의 발생이 보고되었고(조규영, 2001), 수도권 전체적으로 집적의 불경제가 집적의 경제보다 크며 특히 서울도심 집적의 불경제효과가 집적의 경제보다 크다는 연구결과도 있었다(정창무, 2001).

반면 (한국에서) 수도권으로의 인구와 기업체 집중은 국부를 증가시키며 투자 효율성을 제고시킨다는 연구결과가 있었고(박헌수·조규영, 2001), 수도권과 서울의 총요소생산성이 비수도권에 비해 각각 1.4% 포인트 및 2.0% 포인트 더 높다는 결과도 제출되었다(서승환, 2001). 또 교통시설 규모의 탄력성과 교통부문 기반시설스톡의 한계 생산은 수도권 비수도권보다 높은 것으로 나타났다(김성수, 2001).

결국 수도권 비대화의 경제적·복지적 파급효과에 관하여는 긍정적 요인과 부정적 요인 모두 고려해야 하는 것으로 OECD(2006)는 정리하고 있으며³⁾, 이는 관련지역의 경제적·사회적·문화적 제반 요인들 모두를 고려해야 하는 문제의 복잡성에 연유한 것으로 추측할 수 있다. 다만 지난 수십년간 주로 거대도시 비대화의 부작용에 대한 논의가 이루어진데 반해 최근에는 입지이론에 입각한 수도권/대도시 문제의 고찰이 부각되고 있는데, “소비도시론(consumer city)”, “입지의 모순론(the paradox of location)”등으로 대표되는 일련의 접근에서는 경제적 소득양극화와 글로벌화에 따른 클러스터 효과(cluster effect) 때문에 교통수단의 발달과 통신비용의 절감에도 불구하고 중심지로서 대도시의 중요성이 커지고 있다고

³⁾ OECD(2006: 85~234)는 이를 대도시권의 경쟁력에 대한 “딜레마”로 표현하고 있으며 7개의 딜레마를 거론하고 있다.

본다. 즉 1990년대 이후 신자유주의에 기반한 산업과 무역의 글로벌화와 더불어 인터넷 혁명이 본격화하자 “거리의 소멸(death of distance)”, “도시의 소멸”, “국경의 소멸”이 거론되었고 전원도시에서의 재택근무가 보편화될 것이라는 전망이 있었으나, 2000년대 이후 전개된 상황은 이와 달리 대도시의 부활과 도심으로의 회귀(gentrification)로 특징지어지고 있다는 것이다. 전세계에서 40개에 불과한 거대도시권(mega-region)에서 경제활동의 2/3와 글로벌 혁신의 85%가 이루어지고 있고 특히 10개의 거대도시권은 전세계인구 비중의 6.5%만을 차지하지만 최일류 과학자(most-cited scientist)의 57%가 거주하면서 글로벌 경제활동의 43%를 산출하고 있다(Florida·Gulden·Mellander, 2007: 14~15). 이러한 현상은 경제의 글로벌화에 따른 소득양극화의 결과로서 이해되는데, 1970년대 이후 선진국의 기업들이 생산기지를 개발도상국으로 이전하면서 제조업 공동화 현상이 발생한다. 선진국들은 공장의 해외이전으로 실업률이 치솟는 등 경기침체에 시달리자 제조업 대신 IT·바이오 등 첨단산업과 금융, 법률, 서비스, 관광 중심으로 산업구조를 개편하였고, 이에 따라 첨단산업에 종사하는 고액 연봉자들이 급증하는 반면 제조업체에 종사하던 중산층은 서비스 분야의 비정규직으로 전락했다. 특히 스톡옵션제, 성과급제도 등이 보편화되면서 초고액의 연봉을 받는 사람들이 속출하는 반면 중산층 붕괴로 인한 소득 양극화 결과, 중산층 주택의 가격은 정체하는 대신 부유층이 거주하는 주택의 가격은 치솟았다. 이러한 주택시장의 양극화는 지역적·공간적 양극화로 연결되었는데, 고급주택의 도심 집중현상이 나타나면서 교외주택단지는 위축되었고 금융위기의 피해도 교외지역에 집중되었다. 도심회귀 현상의 또다른 원인에 대해서는 맞벌이 부부와 1인가구·싱글족의 비중이 늘면서 이들이 출퇴근 시간이 적게 들고 문화·쇼핑 등 편의시설이 많은 도심을 선호하기 때문이라는 가설이 Marcuse·Kempen (2000)에 의해 제기되었다. 도심회귀는 거대도시의 집값이 유례없는 수준으로 치솟은 후 금융위기에도 불구하고 가격대가 유지되는 결과를 낳기도 하였는데, 이에 도시의 부동산 가격(임대료)은 그 지역의 생산성(소득수준)과 편의시설 프리미엄을 더한 것이라는 설명모형이 Glaeser·Kolko·Saiz(2000)에 의해 “소비도시론”의 형태로 제시되었다. 이와 관련된 것이 “입지의 모순” 이론으로, 입지가 단순히 교통이나 천연자원의 존재 여부가 아니라 뛰어난 인재들이 많이 있는가 여부에 의해 결정되기 때문에 글로벌화로 기술과 공정, 자본이 인터넷을 통해 전 세계 어디로든 움직이는 시대임에도 불구하고 “클러스터 효과”로 인해 혁신적 기업과 기술이 특정 지역에서 집중적으로 만들어지면서 지역의 중요성이 오히려 증가하고 있다는 것이다(Porter, 2000: 20~25). 인터넷을 통해 쉽게 얻을 수 있는 정보와 기술은 더이상 비교우위를 더 이상 지닐 수 없고, 고부가가치를 생산할 수 있는 집적된 클러스터(integrated cluster)를 유치한 지역(region)만이 글로벌 경쟁력을 유지할 수 있으며, 이러한 지역은 대부분 뉴욕, 런던, 동경, 홍콩 등의⁴⁾ 거대도시권이거나 실리콘 벨리같이 오랜기간 첨단인력

이 자리잡아온 곳이기에 앞으로도 국민국가 대신 메가지역·도시권이 글로벌 경쟁력의 핵심으로 자리잡을 수 밖에 없다고 예견한다. 거대도시권의 경쟁력에 대한 재조명은 후술하는 “지역국가론”으로 이어지게 된다.

Ⅲ. 한국·일본의 지역균형정책·지역정책의 유사성

상술한대로 유사하게 진행된 수도권 비대화의 상황에 대처하는 한국과 일본 양국정부의 대응책도 지난 수십년간 상당한 유사점을 보여왔다. 먼저 한국과 일본이 속해있는 동아시아 문화권은 유교의 통치이념에 입각하여 전통적으로 지역간 균형발전을 정치적 지도원리로 채택해온 역사가 오래되었다. 성리학에 의한 이념적 통일이 이루어지고 대외적으로 고립을 표방한 명(明)·청대(清代) 이후 이러한 경향은 더욱 두드러졌는데, 이때에는 전체 제국이 중소지주와 자영농 위주로 재편되어 대지주와 상업자본의 형성이 억제되었고, 절약과 근검을 강조하는 문화는 송대(宋代) 이후 현실화되어있던 화북(華北)과 강남(江南)의 경제력 격차를 되도록 억제하는 정책을 낳았다. 따라서 강남의 절강(浙江), 강소(江蘇), 안휘성(安徽省) 등은 자체적인 농업생산력 우위는 물론 일본·동남아·유럽과의 해외무역을 통하여 막대한 부를 축적할 수 있었으나 중앙정부는 이 잉여를 전국에 분배하는 것에만 최대한의 정치적 주의를 기울였고 이 지역이 스스로 발전하는 것은 사리사욕의 억제와 공공의 이익 등을 명분으로 억압하였다(Huang, 1981: 149~387). 이러한 유교문화적 전통은 한국과 일본이 어느정도 공유하는 것이라 해석할 수 있다.

20세기 이후 근대화·산업화가 본격 추진되면서 수도권 비대화의 거시적 원인을 제공한 서구적 경제발전의 이념체계는 원래 개인의 효용극대화를 합리적 의사결정의 기본 원리로 간주하는 공리주의·자유주의·신자유주의에 기반을 두고 있기 때문에 국민경제의 총체적 생산성이 개인의 효용지수에 장기적으로 영향을 미친다는 사실은 인정될 수 있으나 개인 소득과 부의 차이가 아닌 국민경제 내의 지역적 차이를 개인의 효용수준에 영향을 미치는 유효한 요인으로 받아들이지 않았다. 하지만 불균형적 근대화의 결과 나타난 지역적 양극화가 국민경제와 사회공동체에 심각한 문제점을 야기시키고 있다는 관점에서는 지역적 불균형이 개인의 효용에 직접 또는 심리적인 형태로 간접적인 영향을 미친다고 인정하게 되고 이의 시정을 위한 정책적 시도를 옹호하게 된다. 이러한 시각에서 2차대전 이후 제시되어온 일본의 “균형발전

4) 한국의 경우 서울 강남이 이러한 집적 클러스터 역할을 일정정도 수행하는 것으로 관측되고 있다. 한국경제신문 2010.3.9, “2010 강남 인사이트”, <인맥 특구> 참조.

적극론”은 한국의 “국가균형발전론”과 유사한 구조를 가지고 있다. 양국의 지역균형발전정책은 국가와 지방자치단체와의 법률적, 행정적 측면에 중점을 두는 유럽대륙계통의 단체자치적 논리를 받아들여 지방분권이 결여된 채 중앙집권적으로 추진되었다는 공통점도 가지고 있다(최진혁, 2008: 95). 일본에서는 1960년대 초반부터 “균형발전”이 정부의 국토정책의 기본이념으로 채택되어 1962년에 수립된 제1차 전국총합개발계획에서 “국토의 균형 있는 발전”을 계획목표로 명시한 이래, 1990년대 후반까지 수도권 집중 억제와 비수도권 개발촉진과 관련된 다수의 정책이 입법화되었다. 1959년 동경만 연안에 공장 및 대학 신설·증설을 규제하는 “공업 등 제한법”을 시작으로 산탄지역진흥임시조치법(1961), 저개발지역 공업개발촉진법(1961), 신산업 도시건설촉진법(1962), 공업정비 특별지역정비촉진법(1964), 산촌진흥법(1965), 도시계획법(1968), 공장재비치법(1972), 국토이용계획법(1974), 지방거점 도시지역법(1992) 등의 개별 법률들이 입법목적은 “국토의 균형 있는 발전”으로 명시하고 있다. 일본의 국토균형발전은 1970년대 초반 다나카 가쿠에이(田中角榮) 내각이 이른바 “일본열도개조론”을 제기하면서 본격적인 궤도에 올라섰는데, 이것은 1990년대의 수도이전 논의로 이어진다. 즉 1990년 중의원과 참의원이 “국회 등 이전에 관한 결의”를 채택하였고 1992년에는 “국회 등 이전에 관한 법률”이 제정되었다. 1999년에는 총리실 산하 『국회 등 이전 심의회』가 새 국회 후보지로 세곳을 선정함으로써 수도이전이 가시화되는 듯 보였다.

한국에서는 1970년대 이후 일본의 입법례를 참조한 수도권 집중억제 및 지방권 발전진흥정책이 추진되어 왔다. 먼저 헌법 제 123조 제2항은 “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 지역간 균형발전을 규정하고 있으며 1970년 제정된 지방공업개발법에서 2005년 제정된 행정중심복합도시건설특별법에 이르기까지 지역 간 (또는 국토) 균형발전을 제정목적으로 하는 법률만도 20여 개에 달한다. 이러한 일련의 국토균형정책에서 획기적인 것은 역시 노무현 정부의 출범과 더불어 본격적으로 추진된 “국가균형발전”이라고 할 수 있다. 참여정부는 2003년 6월 12일 국가균형발전의 3대원칙과 7대과제를 천명하고 이 사업에 정권의 정체성을 부여할 정도로 심혈을 기울였다. 먼저 국가균형발전 정책의 3대원칙이란 첫째, 과거와 같은 개별부처 중심의 단편적 지원방법이 갖는 한계를 극복하고 지방이 지니는 복합적 문제를 해소하기 위해 참여정부는 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도 건설 등 “종합적 접근”으로 지방화를 추진한다는 것이다. 둘째, 과거와 같은 노동력, 자본 등 물량위주의 요소투입형 경제발전에서 벗어나 자립형 지방화를 위한 “지역혁신체계”를 구축하고, 이를 통해 지방경제를 혁신주도경제로 전환시킴으로써 경제의 체질을 고기술, 고생산성, 고부가가치의 3고를 실현할 수 있는 고기능경제로 전환시키고 국민소득 2만불시대로의 진입을 본격화한다는 것이다. 셋째, 과거의 수도권 집중 억제보다는 “선 지방육성, 후 수도권의 계획적관리”라는 원칙하에 지방과 수도권이 상생발전할 수 있는 토대를

구축해 나간다는 것이다. 이러한 원칙을 실현하기 위한 7대 과제가 제시되었는데, 그 핵심은 신행정수도⁵⁾와 혁신도시로 대표되는 일련의 국가균형개발사업 추진이었다.

IV. 지역균형발전론의 비판적 검토

한국과 일본의 지역균형발전정책은 수도권비대화로 특징지어지는 지역적 양극화에 대한 정책적 대응으로 이해할 수 있다. 한편 지역균형발전의 논거로 제시되는 수도권 비대화의 여러 가지 현상들이 지역적 양극화로 귀결되는 메카니즘에 관하여는 자세한 연구가 이루어지지 않고 있다. 인구와 경제력이 수도권에 집중하면서 수도권에 살고 있는 경제주체의 후생에 어떠한 추가적 편익과 비용이 발생하였는지, 비수도권에 살고 있는 경제주체는 수도권 비대화로 어떠한 불이익을 받고 있으며 그것이 개인의 효용추구에 어떠한 제약을 가하는지, 수도권 비대화라는 지역적 양극화가 국민경제와 글로벌경제의 거시적 활동성에 미친 영향은 무엇인지 등의 분석은 아직 활발히 이루어지지 않은 상태이며, 다만 지역효용(place utility)의 개념에 의거하여 지역간 인구가동을 추정한 김홍배·이창우(2008; 2009)의 연구가 이에 근접하나, 지역효용의 구성이 객관적 지표에 의해 이루어지지 않고 소수 표본의 설문조사에 의존하고 있는 점이 한계로 지적될 수 있다. 개인적 효용최대화와 지역적 공간구조의 경쟁력 확보를 통합하여 설명하는 보다 발전된 모형을 위하여 기존의 지역균형개발론이 제기한 인구와 경제력의 집중문제가 다른 각도에서 조명될 필요가 있다.

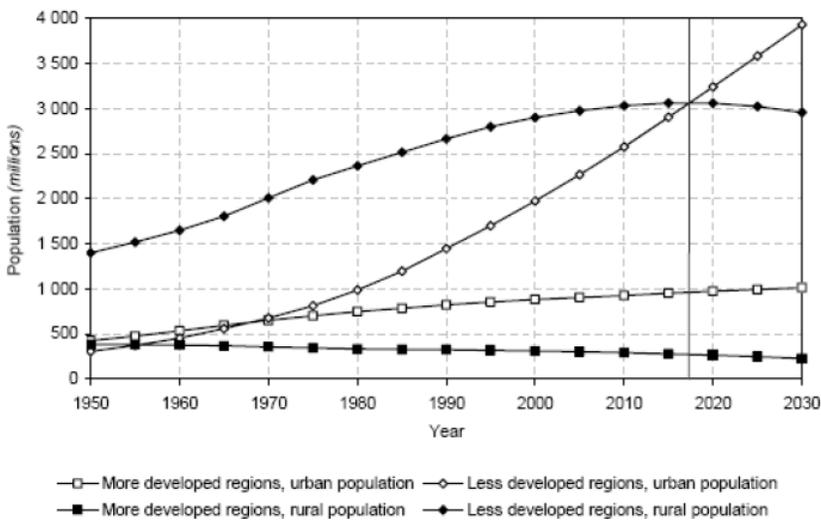
1. 수도권 비대화의 국제비교

시장경제에서 추구되는 자원분배의 최적화라는 관점에서 보면 산업구조의 변화와 이에 수반되는 지역적 양극화는 다음과 같은 기제로 진행된다. 경제개발의 과정에서 인적·물적 자본의 축적과 새로운 기술의 개발 내지 도입으로 생산량이 늘어나고 국민의 소득이 높아짐에 따라, 재화와 서비스에 대한 수요패턴도 변해간다. 예컨대 식료품에 대한 수요의 증가율은 소득 증가율에 미치지 못하며, 교육·의료·관광 등에 대한 수요의 증가율은 소득 증가율보다 높은 것으로 나타난다(신도철, 2007: 9). 수요가 더 빠르게 늘어나는 재화와 서비스는 그렇지 못한 재화와 서비스는 그렇지 못한 재화·서비스에 비해 상대적으로 가격이 높아질 것이고,

5) 헌법재판소의 위헌판결 이후 일부 부처가 충남 연기군 일대의 “세종시”로 이전하는 <행정중심복합도시>로 변경되었다.

그러한 산업 분야에 종사하는 노동자의 임금이나 그러한 산업분야에 투자된 자금의 수익률은 다른 분야 임금이나 수익률보다 상대적으로 더 높아질 것이다. 수요가 증가하는, 따라서 수익성이 더 좋은 산업 분야로 인적 물적 자원이 모여들게 되고, 그 과정에서 산업구조는 지속적으로 변화해간다. 산업화의 대표적 현상중의 하나인 농업인구의 감소는 이러한 산업구조의 변화를 반영한 것이다. 그런데 제조업이나 서비스업 등 비농업 분야 산업은 생산된 재화나 용역의 판매, 자금 및 인력의 조달, 기술의 개발이나 도입 등 여러 가지 측면에서 도시 내지 도시 근교에 입지하는 것이 유리하다. 결국 농업 비중의 감소를 특징으로 하는 지난 수십 년 간의 산업구조의 변화는 인구 및 각종 자원이 도시권·대도시권으로의 집중을 수반하는 것이었다. 이러한 현상은 전세계적으로 관찰되는 데, 우선 미국, EU, 일본의 선진지역의 경우 이미 1950년에 도시인구가 농촌인구보다 더 많았으며, 그 이후 계속 도시인구는 증가하고 농촌인구는 감소해왔으며 앞으로도 그 추세는 계속 이어질 것으로 전망되고 있다(표 3). 개발도상국 등의 후진지역의 경우, 지금까지는 전반적인 인구증가 추세에 힘입어 도시인구와 농촌인구 모두가 증가해왔지만, 2015년경에 이르면 농촌인구는 더 이상 증가하지 않고 감소하기 시작할 것으로 전망되는 반면, 후진지역의 급격한 도시인구 증가추세는 앞으로도 계속될 것으로 예측되고 있다. 즉 일반적으로 경제성장과 산업구조 변화에 따른 도시화의 추세는 세계적인 현상이며, 그러한 추세는 선진지역이든 후진지역이든 앞으로도 계속 이어질 것으로 예상되고 있다.

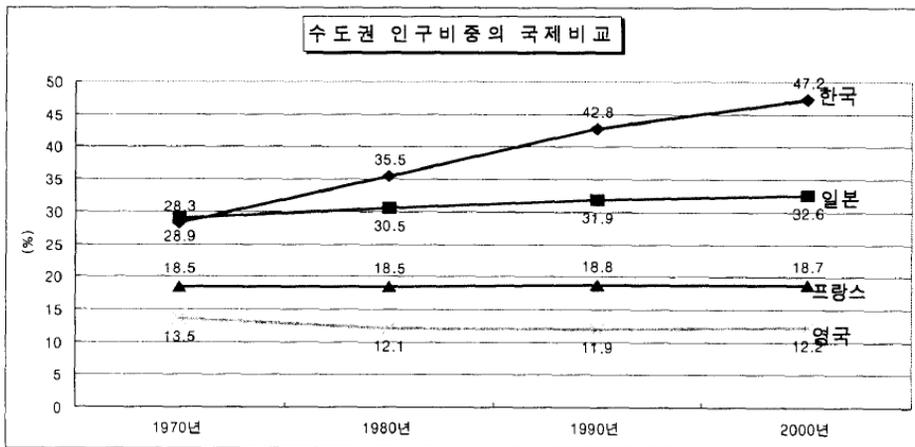
<표 3> 세계 선진지역과 후진지역의 도시 및 농촌인구: 1950~2030



출처: United Nations, *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*, 2004, p.6.

이러한 도시화 현상은 경제성장을 이룬 나라라면 어느 나라에서나 관찰되는 현상이다. 예컨대 2004년 현재 일본에서는 농업 부분 취업자 비중은 3%에 불과하며(GDP 비중은 1%), 미국은 2%선을 유지하고 있다. 미국에서도 한때는 인구의 대다수가 농업에 매달려야 겨우 식량문제를 해결 할 수 있었으나, 이제는 전체 취업자의 2%만이 농업에 종사해도 농산물 생산량은 전체 인구를 먹여 살리고도 남아 일부가 외국에 수출되고 있는 상황이다. 한국에서도 경제성장에 수반하여 산업화와 도시화가 진행되어 왔으며, 다른 어느 나라보다도 급격하게 이루어진 결과 2009년 현재 농업인구는 전체인구의 6.4% 수준으로 낮아졌다. 농촌을 떠난 인구의 대부분은 수도권/대도시권으로 이주하였고, 이로 인해 지역적 양극화가 발생하였다. 문제는 지역적 양극화를 대표하는 수도권비대화의 현상을 어떻게 해석하느냐인데, 특히 지역 균형정책의 근거로 제시되는 한국과 일본의 수도권비대화 현상을 국제적으로 비교할 필요가 있다. 이와 관련하여 널리 알려진 자료는 참여정부 국가균형발전정책의 기초가 되었던 <표 4>의 통계로서, 이에 의하면 한국 수도권의 전체인구에 대한 인구비중이 47%를 넘어 일본의 32.6%를 훨씬 초과하는 것은 물론 서구에서 수도권 비대화의 대명사로 알려진 영국과 프랑스보다도 3~4배 집중도가 심한 것으로 나타난다.

<표 4> 수도권 인구비중의 국제비교



자료 : 국가균형발전위원회(2003)

이 통계는 보는이로 하여금 한국의 수도권 비대화가 다른 어떤 나라보다 심각하다는 것을 깨닫게 해주고 있으며, 따라서 특단의 국가균형발전정책이 필요하다는 점을 웅변하고 있다. 문제는 이 자료가 얼마나 실상을 정확히 반영하고 있는가인데, 여기에서는 “수도권”의 정의가

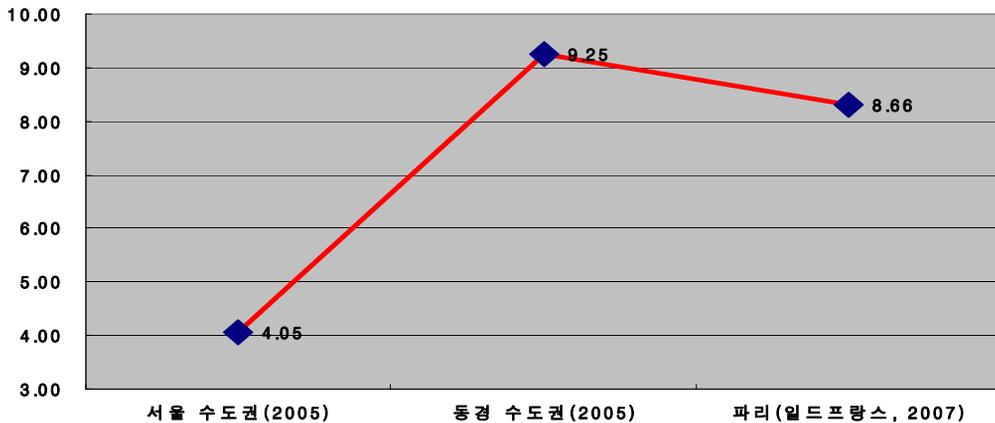
드러나있지 않기 때문이다. 구체적으로 수도권 비대화로 인한 인구집중을 논하려면 우선 각국의 “수도권”이 전체 국토면적과 인구에서 차지하는 비중이 명시되어야 한다. <표 4에서> 인구집중도가 가장 심한 한국과 일본 그리고 프랑스의 수도권 면적과 인구를 같이 비교하고 각각 국토면적과 총인구 대비 수도권의 비중을 구성한 결과는 <표 5>와 같다. 이를 바탕으로 수도권의 면적과 인구 관련 지수를 재구성(인구비율/면적비율)한 것이 <표 6>이다.

<표 5> 한국·일본·프랑스의 수도권 인구 및 면적 비교

(%는 전체대비 비중)

	서울 수도권(2005)		동경 수도권(2005)		파리(일드프랑스, 2007)	
수도권면적(km ²)	11,776	11.8%	13,556	3.6%	12,011	2.2%
수도권인구(명)	23,214,899	47.8%	42,390,000	33.2%	11,577,000	18.9%
국토면적(km ²)	99,924		377,873		551,695	
총인구(명)	48,138,000		127,770,000		61,399,541	

<표 6> 수도권의 면적대비 인구비율



이 표에서는 수도권의 면적대비 인구비율에 있어 서울 수도권이 동경 수도권과 파리 수도권에 비해 절반도 되지 않는다는 사실이 나타나 있다. 한국의 수도권이 일본과 프랑스에 비해 면적 대비 인구비율이 낮은 이유는 서울, 경기도, 인천광역시의 세 광역자치단체를 포함하여 그 면적이 전체 국토면적의 11.8%를 차지하고 있기 때문이다. 이는 동경 수도권과 파리 수도권의 3.6%, 2.2%에 비해 크게 높은 수치이다. 일본의 수도권은 동경도와 카나가와

현, 치바현, 사이타마현(東京都, 神奈川縣, 千葉縣, 埼玉縣)의 이른바 일도삼현(一都三縣)만을 의미한다.6) 일본의 수도권에는 공식적 정의인 일도삼현 외에도 여러 가지 분류가 있는데, 가장 작은 것이 구 동경시인 동경 23구이고 여기에 근교지역인 다마(多摩)지방을 포함한 것이 동경도(東京都)이다. 동경도에 3현을 더하여 구성되는 일본의 수도권과 거의 유사하지만 지리적으로 정확히 일치하지는 않은 개념이 이른바 “관동도시권(關東都市圈)”이다. 관동도시권을 확장하여 일도삼현에 由茨城縣, 栃木縣, 群馬縣을 더한 개념이 “관동지방(關東地方)”인데, 이 관동지방의 개념과 유사한 것이 일본의 수도권정비법에서 정의하는 수도권이다. 따라서 일반적으로 통용되는 일도삼현의 일본 수도권 개념이 아닌 다른 정의의 수도권 개념을 사용할 때에는 이 사실을 적시하는 것이 필수인데, 위 국가균형위원회의 일본 수도권 통계는 그 인구비율이 일도삼현의 그것과 거의 유사함에 비추어 일도삼현 수도권을 지칭한다고 이해할 수 있다.

파리를 중심으로 한 프랑스의 수도권은 일드프랑스(Île-de-France)라 불리는 레지옹(region)중의 하나이다.7) 일드프랑스를 프랑스의 수도권이라 정의하는 데는 문헌마다 이견이 없다고 보인다.

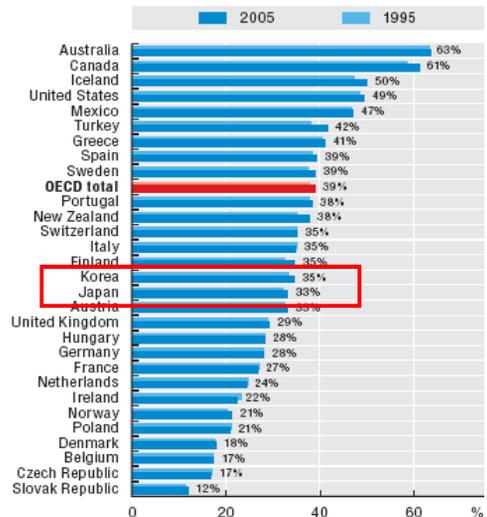
다른 자료에서도 서울 수도권의 인구비중이 다른나라에 비해 <표 4>처럼 크지 않다는 사실이 보여진다. 즉 OECD국가들에 있어 인구가 가장 밀집되어 있는 10% 지역의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중을 보면 2005년 기준으로 한국은 35%이고 일본은 33%인데 비해 호주는 62%, 캐나다 61%, 미국 49%, 스웨덴 39%를 나타내고 있으며, OECD평균은 39%이다(표 7; OECD, 2009: 61). 프랑스는 27%, 영국은 29%를 보이고 있다.

<표 7> 인구가 가장 밀집되어있는 10%지역의 인구비중

자료:OECD

Per cent of national population living in the 10% of the TL3 regions with the largest population

Almost 40% of OECD population lived in only 10% of regions in 2005.



6) 인천 또는 부산과 비교되는 요코하마(横浜)시는 카나가와 현의 현청소재지이다.

7) 원래는 파리를 중심으로 한 파리 분지 지역에 대한 역사상의 지명이었던 일드프랑스는 <프랑스의 섬>이라는 뜻인데, 센 강, 우아즈 강, 엔 강, 마른 강을 대략적인 경계로 하고 있어서 “섬”처럼 물로 둘러싸여 있기 때문에 그러한 이름이 붙었다. <http://www.iledefrance.fr/> 참조.

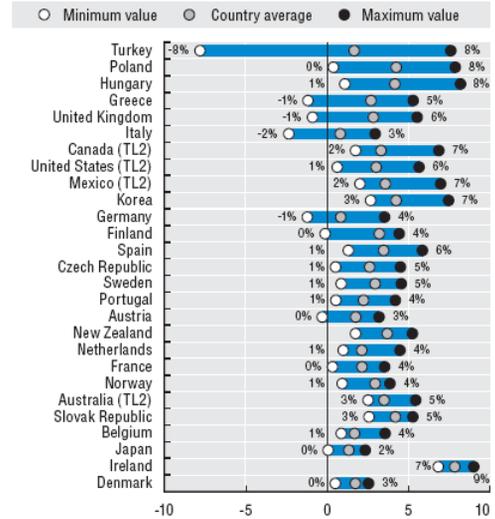
반면 수도권지역의 km²당 인구에서는 이와는 좀 다른 결과가 도출된다. OECD국가에서 km²당 거주인구가 가장 많은 수도권은 2005년 현재 프랑스의 파리권으로, km²당 20,501인이 거주하고 있다. 다음이 한국의 서울권으로 km²당 16,534인의 인구밀도를 보이고 있으며⁸⁾ 영국의 런던(도심, inner London-West)이 9,901인/km², 일본 동경이 6,568인/km²으로 5위를 기록하고 있다. 다만 수도권의 km²당 인구는 국가안에서 그 지역이 차지하는 인구비중을 상대적으로 묘사하고 있지는 못하다는 한계를 가진다.

OECD국가들의 지역적 발전문제를 다루는 <OECD Regions at a Glance> 시리즈(OECD, 2009)는 인구 이외의 변수에 대해서도 지역적 양극화에 관련된 흥미로운 분석을 시도하고 있다. 먼저 GDP성장률의 지역적 차이를 비교할 경우 터키가 가장 큰 지역적 차이를 나타내고 있었고, 한국은 그리스, 영국, 이탈리아, 캐나다, 미국 등에 이어 10위에 랭크되었다. 특히 한국은 성장률이 가장 큰 지역과 가장 작은 지역의 격차가 4%로, 일본의 2%, 호주의 2%, 노르웨이의 3%보다는 작았지만 5%인 독일과 스페인, 4%인 프랑스, 핀란드 등과 비슷한 수치를 나타내었다(표 8). 여기서 일본은 지역간 성장률격차가 가장 적은 국가로 분류되었다.

비슷한 결과는 상위 10%지역이 차지하는 GDP비율에서도 나타나는데, 여기서도 터

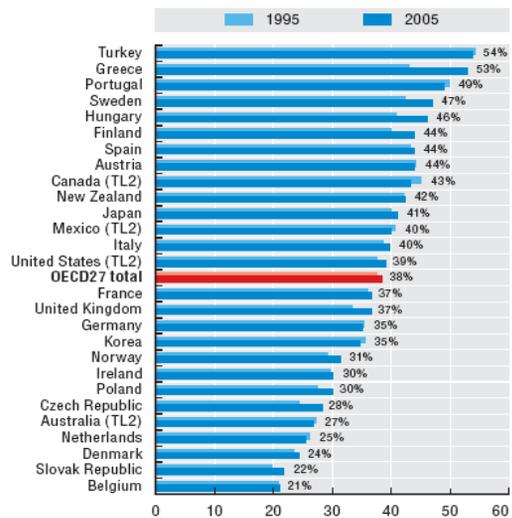
<표 8> GDP성장률의 지역간 격차

Countries ranked by size of difference in TL3 regional annual GDP growth rates, 1995-2005
Over 1995-2005, Turkey had the widest regional differences in GDP growth.



<표 9> 상위 10% 지역의 GDP비중

Percentage of national GDP in the 10% of TL3 regions with largest GDP
In Turkey, 54% of national GDP was concentrated in 10% of regions in 2005.



8) 여기서의 서울권은 서울특별시를 지칭하는 것으로 수도권과는 다르다.

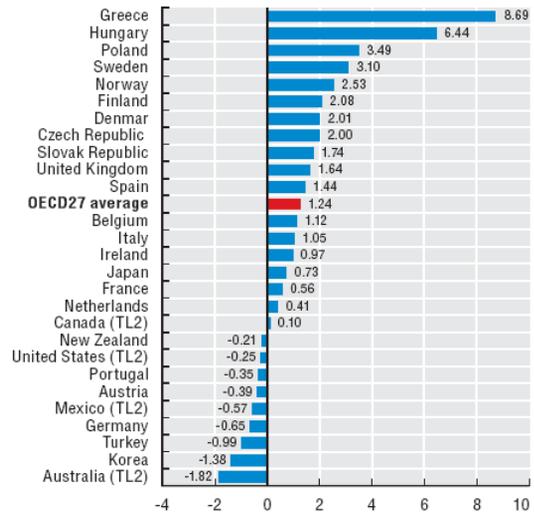
키, 그리스가 가장 높은 순위를 보이고 있으며 한국은 미국, 프랑스, 영국, 독일, 스웨덴, 캐나다보다 낮은 35%로 전체 18위에 머무르고 있다(OECD평균은 38%, 표 9).

GDP의 지역적 집중이 1995년부터 2005년까지의 10년간 어떻게 변화하였는가를 나타내는 지수에 있어서도 한국은 -1.38을 기록하여 호주에 이어 가장 지역적 집중도가 완화되었고 +0.73로 지역적 집중도가 약간 악화된 일본보다 오히려 지역적 GDP 집중도의 완화에서 커다란 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다(표 10)⁹⁾.

<표 10> GDP의 지역집중도(1995~2005)

Point change in the geographic concentration index of GDP between 1995 and 2005

From 1995 to 2005, Greece had the largest increase in the index of the geographic concentration of GDP.



인구와 GDP를 중심으로 한 OECD의 이러한 여러 자료를 종합해볼 때 한국과 일본의 수도권비 비교대상인 다른 국가들에 비해 특별히 지역적 집중 문제가 심각하거나 최근에 더 악화되고 있다는 결론은 도출되지 않는다.¹⁰⁾ 따라서 우리의 수도권 집중 문제가 국가차원의 “특단적” 대책을 요구할 정도로 중차대한 차원의 사회문제라는 가설은 실질적 근거 제시에 실패하고 있다고 보여진다.

9) 다만 이 자료는 수도권과 비수도권을 감안한 분류가 아니기 때문에 해석에 주의가 필요하다고 보인다. 한국의 지역적 GDP집중도가 완화된 것이 그만큼 그 이전에 한국의 집중도가 컸기 때문이라는 해석도 가능하다. 실제 한국 다음으로 지역적 GDP집중도가 완화된 나라는 상위 10%지역의 GDP 비중이 가장 큰 터키이다. 그러나 반대로 10년간 GDP의 지역집중도가 가장 악화된 그리스(8.69)는 상위 10%지역의 GDP비중에 있어서 터키 다음으로 2위이다. 이 사실로부터 상위 10%지역의 GDP비중과 지역적 GDP집중도가 일련의 함수관계에 놓여있다는 가설이 성립한다.

10) 수도권면적의 비중을 고려하지 않더라도 인구의 절반이 수도권에 몰려있다는 사실 자체가 지역적 양극화의 핵심적 징표라는 해석도 가능하다(육동일(2003), 최진혁(2008) 참조). 또한 수도권 내의 지역적 양극화, 특히 경기도 북부의 상대적 소외 역시 별도로 고려되어야 할 요소이다.

V. 일본의 지역정책으로서의 도주제

전술한대로 일본은 한국이 시행했던 수도권 규제 및 지역균형발전정책의 표본이 되는 정책패키지를 수십년 시차를 선행하여 시행해왔다. 1960년대부터 본격화된 지역균형발전정책에도 불구하고 대도시권으로의 인구유입은 계속 되었고, 지역균형발전정책의 대표적 시범사례였으나 인구와 산업의 구조변화에 제대로 대응하지 못한 대부분의 이른바 “신산업도시”는 실패로 끝나게 된다. 1980년대 이후 통산성 주도로 일본 지역개발정책의 주축을 이루게 된 이른바 “테크노폴리스” 프로젝트 역시 전국에 걸쳐 26개의 지역에 수도기능 유치를 전제로 지정된 이후 극한적인 지역갈등을 초래하면서 막대한 예산이 투입되었음에도 불구하고 중앙집권적으로 동시다발적으로 추진됨으로써 자생력을 갖지 못하고 중앙정부와 지방정부 모두에게 재정적자를 불러오는 주요요인으로 작용하였다. 이때부터 대규모 토목공사를 중심으로 한 지역균형발전정책은 전국적인 지가급등과 부동산투기를 초래하였으며, 막대한 공공사업 예산투입으로 일본 국가부채의 급등을 가져왔다. 즉 지역균형발전정책의 분위기에 편승하여 지방자치단체들은 너도나도 청사 신축, 도로 확장 그리고 골프장과 스키장 건설을 비롯한 관광레저사업을 추진하였는 바, 이러한 과잉·중복 투자의 결과는 엄청난 적자와 빚으로 나타났는데, 일본정부와 지방자치단체는 2009년 현재 1,000조엔의 채무를 지고 있다.¹¹⁾ 공공사업을 벌여 지역발전에 성공한 지방자치단체는 5% 정도에 불과했으며, 나머지 95%는 실패했다. 1990년 이후의 버블경제 붕괴는 경기침체로 이어졌고, 토지 거래가 묶이면서 토지 불량자산을 양산했다.

이에 일본 정부는 2000년대 들어 지난 40여년간 펴오던 지역균형발전 정책을 폐기하고 “수도권 동경 지원”을 통한 경쟁력 강화로 정책방향을 선회했다. 국토균형발전정책의 폐해와 그에 대한 반성에 기초하여 1993년에는 지방분권추진에 관한 결의가 채택되었으며, 2000년에는 지방분권일괄법이 제정되었다. 2001년 6월 각료회의에서 ‘균형발전은 실현가능성이 없는 이상론’이라는 결론이 내려지면서 같은 달 도시재생(都市再生)프로젝트 기본방침이 정해지고, 이듬해 6월에는 도시재생특별조치법이 제정됐다. 1990년 이후 본격 논의돼 온 입법행정 사무부 등의 수도 기능 이전 계획도 사실상 백지화됐다. 2002년에 집권한 고이즈미 수상은 국토균형발전정책의 주요 추진 기구였던 4개 공사를 민영화하였고, 대도시중시정책을 천명하면서 각종 대도시권 규제를 완화하였다. 아베 신조(安倍晋三) 총리는 고이즈미 준이치

11) 2009년 지방정부의 부채를 포함한 일본의 국가채무는 1002조엔(약 1경3273조원)에 이르고 있다. 일본 국가채무의 GDP비율은 217.6%로 최근 재정위기가 표면화된 남유럽국가(PIIGS)들의 58~124% 보다도 훨씬 심각한 상태이다.

로(小泉純一郎) 전 총리 시절 형식적으로 두었던 “수도기능 이전 담당각료”도 폐지하고 미국의 주(州) 제도를 본뜬 “도주(道州)제”를 도입하기 위해 본격적인 검토에 들어갔다. 이는 기존의 중앙집권체제하에서 지방분산만을 강조한 지역균형발전에 대한 반성으로 지방분산이 아닌 지방분권을 지역(균형)정책의 적극적 요소로 인정하고 지방분권을 중심으로 국가행정 체제를 전면적으로 개혁함으로써 각 지역의 경쟁력을 극대화하는 발전전략으로 지역정책의 패러다임이 바뀌고 있음을 시사한다.

1. 도주제의 이론적 배경으로서의 지역국가론

일본이 현재 추진중인 도주제는 국가경쟁력 강화를 지역간의 경쟁에서 도출하려는 시도로써 최근 글로벌 곳곳에서 공통적으로 관찰되고 있는 현상 중의 하나라고 할 수 있다. 오랜시간의 규제로 국제경쟁력을 상실한 수도권 활성화 문제와 지역균형발전론이 제기하는 비수도권의 낙후성 문제를 동시에 접근할 수 있는 틀로서 “광역분권화”가 떠오르고 있고 이의 일련된 해법이 도주제라 할 수 있다(예구치 가즈히코, 2008: 9).

일본에서의 도주제 논의는 멀리 1920년대로 거슬러 올라가고 전후에도 1950년대와 1980년대에 도도부현의 제도개혁방안으로 다루어지기도 했으나, 본격적으로 논의되기는 제 27차 지방제도조사회(2001~2003) 부터이다. 여기에는 오마에 겐이치(Ohmae, Kenichi, 大前研一, 1996)가 제기한 “지역국가론(地域國家論)”이 하나의 이론적 배경으로 작용하였는데, 지역국가란 광역경제권 내지 지역경제권을 지칭하는 개념으로서 이해될 수 있다(채원호, 2008: 189). 지역국가론은 전통적인 민족국가가 시장경제의 틀 아래에서 국민경제를 산업화·근대화하는 역할은 성공적으로 수행하였지만 사회주의권이 붕괴된 1990년대 이후 세계화(Globalization) 추세가 기존의 사회·경제구조 패러다임을 바꾸어놓은 이후 더 이상 경제적 후생을 극대화하는데 필요한 중개자(middleman) 역할을 요구받고 있지 못하고 있다고 본다. 세계화시대에 국민국가 자체가 경쟁력을 가지지는 어려우며, 오직 소수의 산업과 그에 연계된 지역만이 경쟁력을 가질 수 있다는 것이다. 그렇다면 자원의 효율적 배분을 통한 성장률 제고와 이로 인한 경제주체들의 효용 최대화를 조직할 수 있는 세계화시대의 자연적 사업단위(natural business unit)는 민족국가가 아닌 지역국가(region state)가 된다. 지역 국가는 경제적 기능의 광역권(functional boundary)으로도 표현할 수 있는데, 그 성립 조건으로는 “시민들이 소비자로서의 이해를 공유할 수 있을 만큼 작아야 하지만 세계경제에 참여하는 데 필수적인 통신과 수송, 전문적 서비스의 인프라에서 하나의 경제적 단일체를 형성할 만큼 충분히 큰 지역”, 즉 인구 500만~2000만명의 거대도시를 내포한 광역경제권이 제시된다(Ohmae, 1996: 145~146).¹²⁾

대표적인 지역국가로서는 뉴욕 광역권(Long Island와 New Jersey포함 인구 약 2,000만), 런던 광역권(인구 1,200~1,400만), 파리 광역권(인구 1,157만)을 우선 떠올릴 수 있다. 일본의 동경 수도권은 4천만명이 넘어 하나 또는 복수의 지역국가로 분리할 수 있겠고, 한국의 수도권(인구 2,300여만명) 역시 지역국가로 분류 가능하다. 특히 지역국가로서 창의성과 경쟁력이 돋보이는 몇몇 지역이 거론될 수 있는데, 오마에는 그중 북부 이탈리아, 독일 슈바벤(黑林)지역, 상해(上海)와 인근지역, 미국 캘리포니아의 실리콘 벨리, 일본 간사이(關西)지역, 홍콩과 광주(廣州)·심천(深圳)지역 등을 예로 들고 있다.

지역국가론을 배경으로 한 도주제가 일본에서 본격적으로 논의되게 된 데에는 지역균형정책의 실패 외에 몇가지 사회환경의 변화가 있었다(키쿠치 미즈오, 2008: 241). 먼저 인구 감소와 小子化·고령화 인데, 일본의 총인구는 2005년에 2차 세계대전 종전 이후 처음 줄었다가 2006~2007년엔 별 변화가 없었으나 2008년에 다시 줄었고 2009년 감소폭이 확대되었는데, 2010년 이후 각 5년마다 1.4%, 2.1% 감소할 것으로 예상되고 있다. 또 고령화의 심화로 말미암아 65세이상 인구가 2005년 인구의 20%에서 2015년 인구의 25%이상으로 늘어날 전망이다. 이에 따라 1999년부터 시정촌의 통합 개편이 대대적으로 추진되었다(이른바 “헤이세이 대합병”).¹³⁾ 다음으로는 전술한 중앙과 지방정부의 재정악화이다.

한국에서는 노무현정부의 국가균형발전정책이 본격화하면서 한국에서의 지방—중앙 관계가 중앙집권체제하의 지방분산 추진과 그 결과로서의 지방의 중앙에 대한 종속성 강화로 귀결되었음은 일본의 경험과 대단히 유사하다. 행복도시와 혁신도시 그리고 신활력사업, 혁신 클러스터, 기업도시, 지역혁신체계 등의 지역균형발전정책이 모두 중앙정부의 주도로 추진되면서 유례없는 자금지원이 이루어졌고, 일부 사업이 이명박정부에서 조정되거나 정치적 논란의 대상이 되었지만 <4+a 초광역개발권>, <5+2 광역경제권>, <163 기초생활권> 등의 지역균형발전전략은 이명박정부의 역점사업으로 계속 추진되고 있다. 막대한 돈이 지방으로 유입된 반면 재정건전성 유지에 필요한 정치적·행정적 제도는 결여되어 있어 선심성·과시성

12) 이 조건은 흔히 “소비재상품의 브랜드를 개발하는 데 필요한 만큼의 시장”으로도 표현된다. 다른 한편 Ohmae(2005: 127)는 후에 이 기준이 절대적인 것이 아니라 유연한 기준이라는 견해를 밝히기도 하였다.

13) 1999년부터 추진해 온 <헤이세이(平成) 대합병>이 2010년 3월말로 종결되었다. 헤이세이 대합병은 시정촌(市町村)으로 구성된 기초자치단체의 행정 서비스 효율화를 위해 1999년부터 추진해 온 지자체 통합 정책으로, 합병 대상이 된 지자체에는 특례법을 통해 특별교부세를 지원하고 합병추진체라는 이름의 지방채 발행이 가능하도록 하는 등 정부가 상당한 재정 지원을 했다. 이에 따라 1999년 3월 말 시점에 3천232개였던 시정촌 수가 2010년 3월 말에는 1천760개로 감소하였다.

세출이 크게 증가한 결과 2008년 19조원대였던 지자체의 부채는 2009년 25조8700억원으로 늘었고 2010년은 사상 최초로 30조원을 돌파할 것으로 예상된다.

끊임없는 지원에도 악화되는 지자체의 재정난과 국가경쟁력의 정체 때문에 일본과 한국에서 구축된 중앙정부와 지방간의 기존 질서는 이제 더 이상 안정적이라고 단정할 수 없을 것이다. 따라서 “지역국가론”은 중앙정부와 지방의 관계를 근본적으로 재고할 것을 주장한다. 민족국가적 중앙정부는 지역적 불균형과 격차를 기회로 여기기보다는 문제와 불안정으로 인식하기 때문에 극도로 상이한 성장체도를 달리고있는 경제집단들을 통제하기 위한 정책수단만을 추구하고, 이 과정에서 민족국가 전체가 쇠퇴하더라도 이를 감수하려 한다(Ohmae, 1996: 167; 한국지방행정연구원, 2010: 62). 지방들은 서로간에 물고 물리는 제로섬게임에서 벗어날 수 없다. 이 문제를 극복하기 위해서는 중앙정부가 주도자적 입장에서 촉매 역할로, 그리고 지방정부가 종속적 입장에서 주도자적 역할로 전환해야 한다는 것이 지역국가론의 결론이다. 지방정부가 스스로의 결정권과 전략을 가지고 민족국가에 대하여 주도자적 역할을 수행하는 패러다임의 변환이 일본에서는 도주제로 표현되고 있다.

2. 도주제의 논의과정과 내용

2001년 일본 총리 직속 자문기관인 제 27차 지방제도조사회(2001년 11월~2003년 11월)는 도주제 도입을 정식으로 제의하였는데, 이는 1960년대부터 경제단체나 민간 연구소에서 도주제를 공론화하고 2000년 자민당에서 “도주제의 실현을 위한 제언”을 공표한 이후 정부기관에서 도주제 도입에 대하여 공식적인 방향성을 제시함으로써 하나의 전기를 마련하였다는 데 의의가 있다. 일본의 도주제는 처음에는 지방행정개혁의 일환으로 거론되었으나 2006년 제28차 지방제도조사회가 총리에 제출한 “도주제 본연의 자세에 관한 답신” 이후 “시대에 적응한 새로운 국가형태의 건설”로 귀결되고 있다(이창균, 2008: 145). 이러한 방향은 2008년 3월 내각에 제출된 “도주제 도입에 관한 중간보고서”에서도 보여지는데,¹⁴⁾ 즉 도주제는 ‘국가형태의 근본’에 관한 것임과 동시에 국가와 지방 쌍방의 정부를 재구축하여 진정으로 분권형사회를 실현하기 위한 것이고 이를 위해서는 국가와 지방자치단체 쌍방의 바람직한 모습을 한꺼번에 일괄적으로 그리고 근본적으로 수정하여 국가로부터 지방으로 결정권의 이양을 실현하여 분권형사회에 있어서의 광역자치단체로서의 도주에 필요한 요건을 충족시키는 것이 필요하다는 관점이 그것이다. 따라서 도주제는 도도부현을 단지 합병시켜 도주

14) 2007년 1월 28일 내각부에 도주제 특명담당장관을 두고 도주제비전간담회(이하 비전간담회)를 설치하여 매월 1~2차례 논의를 거쳐 2008년 3월 19일 도주제 도입에 관한 중간보고서를 제출하였다.

라고 하는 보다 광역적인 자치단체를 만드는 것이 아니라 현재의 도도부현 권한의 대부분을 기초자치단체에 이양하고 광역사무로서 남겨진 사무는 도주사무로 이양하는 것이다. 이는 지금까지 기초자치단체의 주체성 및 경영의 자율성을 제약해 왔던 현재의 도도부현을 해체하여 새로운 도주정부를 확립하는 것으로, 이를 통하여 도주는 권한, 재원, 인간(인재)과 함께 국가로부터 이양된 사무사업을 중추적으로 담당하게 되어 있다.

일본의 도주제는 2006년 12월 북해도(北海道)만을 대상으로한 <도주제 특별구역에 있어서의 광역행정 추진에 관한 법률>이 제정됨으로써 실현화의 첫걸음을 내딛게 된다. 이 법은 비록 “시정촌 구역의 광역화, 경제사회생활권의 광역화, 소자고령화 등의 경제사회 정세의 변화(제1조)”에 대응하는 지방정치제도 개혁을 목적으로 제정되었고 본부장은 총리, 부분부장 이하 본부원은 모든 국무위원이 맡는 국가적 틀을 가지고 있었지만 북해도라는 일정지역만을 대상으로 한 것이었기 때문에 도주제의 본격적인 도입 이전을 준비하는 시험적 성격이 강하였다.

3. 도주제의 문제점과 향후전망

자민당 정부의 정치제도개혁 일환으로 추진되던 도주제는 2009년 일본의 정권교체 이후 향후 전망이 불투명한 실정이다. 2009년 3월 당시 집권당인 자민·공명 양당이 내각회의에서 <도주제 기본법>을 제정하기위한 검토기관을 내각에 두는 것으로 결정하여 도주제 실현을 본격적으로 추진하였으나 2009년 8월 중의원 선거에서 민주당으로 정권교체가 일어남에 따라 논의가 중단되었다. 민주당의 하토야마 총리는 2009년 11월 <지역주권전략회의>를 내각에 설치하였고 도주제 기본법 대신 <지방정부 기본법>의 제정을 추진하여왔으나 간 나오토 총리의 취임 이후 민주당이 참의원선거에서 패배함으로써 도주제를 포함한 지방정치체제의 개편은 추진력을 잃은 상황이다. 다만 도주제는 자민당의 공약이고 민주당 역시 명시적으로 도주제를 언급하고 있지 않지만 “중앙집권국가를 근본적으로 개혁해 <지역주권국가>로 전환한다”는 공약을 내걸고 있기 때문에 이 문제는 정치권에서는 아직 수면아래에 잠복해있다고 할 수 있다.

한편 민간에서는 <도주제추진연맹>¹⁵⁾이 조직되어 10조의 <도주제기본법안>을 발표하는 등 도주제가 꾸준히 논의되고 있다. 또 도주제에 가장 적극적인 규슈(九州)에서는 규슈지방 지사회와 현지 경제 단체로 구성되는 규슈지역전략회의가 규슈 7현을 도주제로 하는 “구주부

15) <http://www.dohshusei.org>

(九州府) 구상¹⁶⁾을 밝히고 있다. 규슈에서는 2008년 7월부터 8월에 걸쳐 행해진 조사에서 시정촌장의 75%가 도주제에 찬성했고 시장에 한정하여 보면 93%가 도주제에 찬성했다(키사 시게오, 2010: 543). 규슈 7현의 인구는 1350만명에 달하고 GDP(2003년)는 5000억 US\$를 넘기 때문에 경쟁력있는 “지역국가”를 도주제를 통해 실현하고자 하는 동기가 다른 어느 지역보다 크다.¹⁷⁾

전국 도도부현의 절반 이상이 도주제 도입에 찬성 입장인 반면, 일본 전국적인 차원에서는 도주제가 가져오는 생활상·법률상의 이익에 대하여 많은 국민들이 깊이 인식하지 못하고 있고 설문조사에서도 지지율이 그다지 높지 않다. 실제 도주제를 도입하는 데 있어 기대되는 긍정적 효과 외에 여러 가지 부작용이 검토되어야 하는데, 행정적 합리성과 경제적 효율성의 지나친 강조, 실제 통폐합이 진행될 경우 해당 지역의 반발, 각 도주내의 재정력 격차로 인한 재정조정요의 현실성 여부, 낙후지역의 황폐화로 인한 시빌 미니멈의 폐지 등이 주로 우려되는 문제점들이다. 이밖에도 도주의 정치체제가 현재처럼 의회와 수장으로 구성되는 2원제적 대표제로 구성될 것인지, 아니면 의원내각제와 같은 제도가 바람직한 것이 아닌지 라는 지적, 도주제 도입이 동경일극집중의 시정을 간접적으로 목표하고 있음에도 불구하고 동경이 인구 3,500만 명의 단일 주(州로) 탄생하면 어떠한 권력이 될 것인가에 대한 지적이 제기되었다. 이러한 이유로 기초자치단체를 대표하는 전국정촌회와 전국정촌의회의장회는 2008년 도주제 채택을 반대하는 성명을 채택하였다.

VI. 결론 및 한국에의 시사점

동양사회는 전통적으로 정치체제의 유지에 있어 유교적 정치원리에 따라 지역간의 균형을 중시하여왔다. 이러한 전통의 대표였던 중국이 오히려 1998년 주룽지(朱鎔基) 총리의 3대 개혁 이후 지역국가의 개념에 가장 근접한 지방자치제도 및 지역발전전략을 성공적으로 궤도에 올려놓은 반면,¹⁸⁾ 한국과 일본은 오랜시간 전 국민과 전 국토의 균형발전이라는 가치를

16) <http://www.pref.nagasaki.jp/chijikai/kyusen/detail.html#5h> 참조.

17) 규슈를 하나의 지역국가로 간주한다면 그 경제규모는 세계 15위권으로 브라질, 한국과 유사하다. 또 규슈는 서쪽으로는 중국, 북쪽으로는 한국, 남쪽으로는 대만을 바라보고 있기 때문에 다국적 기업이 거점을 세우기에 이상적인 입지조건을 가지고 있다.

18) 국영기업의 처리문제에서 발단된 중국의 지역자치는 이제 각 성(省)의 성장(省長)들이 중앙정부와 독자적으로 발전전략을 수립하고 집행하면서 서로 경쟁해가는 제도와 관행이 정착해 있다. 하나의 성(省)안에서도 시장들은 제1서기와 성장(省長)에 구애받지 않고 스스로 지역의 발전을 계획하고

우선순위로 추진해왔다. 본 연구는 기존의 국가균형발전론을 뒷받침하고 있는 여러 논거들을 비판적으로 고려했던 후 지역간 불균형 및 중앙집권적 의사결정구조를 극복하는 새 접근방안으로 현재 일본에서 논의되고 있는 지역국가 및 도주제를 검토하였다.

본 연구가 도달한 결론은 우선 한국과 일본의 지역적 불균형을 특징짓는 수도권 비대화의 현상이 국가균형발전을 지지하는 기존 문헌에서 주장된 것과는 달리 국제적 기준으로 특별하고 급박한 것으로 간주될 이유가 없다는 것이다. 한국과 일본은 오히려 중앙과 지방의 “중독적 재분배관계”가 나타나는 대표적 사회로 이해될 수 있고 이에 따른 부작용이 가시화되고 있다. 비수도권이 수도권에 견줄만한 경쟁력을 스스로 갖추어나가려면 기존의 지방자치제도를 근본적으로 개혁하여 스스로 의사결정권과 책임을 갖는 사업단위(business unit)가 되어야 한다는 “지역국가론”의 대두 배경이며, IT혁명과 더불어 도시와 입지의 역할이 감소하는 것이 아니라 오히려 증가한다는 “입지 모순론”이 수도권 등 거대도시가 글로벌 경제에서 가지는 중요성을 강조하면서 일본은 2000년대부터 지역균형발전정책을 대선회하여 동경 수도권 규제를 완화하고 국가형태를 연방제에 가까운 도주제로 개혁하기 위한 준비를 하고 있다. 이는 지방분산을 위주로 한 기존의 중앙집권적 지역균형정책에 대한 반성으로 지방분권을 통한 지역의 경쟁력 회복과 광역경제권 구성으로 지역정책의 틀이 이동하고 있음을 뜻한다. 비록 2009년 민주당으로의 정권교체로 도주제의 추진력이 약화된 것은 사실이지만 현재의 정치제도와 지방자치를 근본적으로 개혁하지 않으면 안된다는 합의가 정치권에 존재하기 때문에 “지역국가” 내지 “지역주권국가”로의 개혁 방향성은 상실되지 않은 상태이다.

이에 비해 한국은 최근 세종시 수정안이 국회에서 부결된 것처럼 아직 국토균형개발의 이 상에서 벗어나지 못하고 있다. 세종시 수정안이 부결되었음에도 불구하고 세종시가 현실화되기까지는 많은 현실적 난관이 기다리고 있을 것으로 추측되며 한국의 국가채무와 지자체 재정난 문제가 본격적으로 제기되는 다음 정권때부터는 국가균형발전론의 전면적 재검토가 필요할 것으로 보인다. 이에 일본의 도주제 논의는 많은 참고사항을 제공할 수 있을 것이다. 한국에서도 2008년 정치권 일부에서 “강소국 연방제”를 국가구조 및 행정체제 개편 방안으로 거론한 적이 있지만 이후 세종시 논란에 밀려 거의 사회적 논의 대상에서 멀어진 상태인 만큼, 일본의 도주제 추진 및 수도권 규제 완화는 앞으로의 지방자치제도 개편에서 몇가지 시사점을 던져주고 있다. 먼저 정치권에서 지방행정체제의 개혁으로 시군구 통합을 상정하는 것은 일본이 세차레에 걸친 시정촌 합병으로 인구사회적 변화에 대응하려는 노력과 다름이 없는데, 일본은 이미 이러한 미시적 대응으로는 문제해결이 되지 않는다는 것을 체험하였기 때문에 국가형태를 근본적으로 바꾸는 거대한 개혁을 준비하고 있다는 점을 감안해야 한다.

더욱이 도를 폐지하려는 일련의 논의는 일본에서 이미 전면적 개편대상으로 올라있는 도도부현 식의 제도를 의미하는 것이기 때문에 더욱 신중할 필요가 있다. 한국에서의 논의도 글로벌 경제체제의 격변과 인구구조의 변화, 재정상황의 악화에 대응하는 보다 거시적인 지역정책으로 탈바꿈하여야 할 것으로 보인다. 둘째 2006년부터 시행중인 제주도의 특별자치도화는 비록 전국적이고 거시적인 지방행정체제 개편의 비전에서 출발한 것은 아니었지만 외교, 국방, 사법 등을 제외한 자치권이 보장되고 자치경찰, 자치교육, 주민소환이라는 큰 틀에 따라 웬만한 행정사항은 스스로 결정, 판단하고 실행할 수 있는 형태이기 때문에 향후의 논의에서 중요한 선례를 제공할 것이다. 자본과 노동의 이동성이 보장되고 외국인투자, 무역, 교육, 의료, 관광 개방이 실험적으로 실시되기 때문에 비록 56만여명에 불과한 인구와 미약한 경제력으로 “지역국가”의 역할을 수행하기에는 미흡하다 할지라도 제주도의 향후 발전양상은 전국적인 정치행정체제 개편에 귀중한 경험으로 기능할 것이므로 중앙정부는 세금·인센티브·권한이양 등 현재 문제제기되고 있는 여러 사안에 대해 인천경제자유구역에서와 같은 실패를 다시 반복하면 안될 것이다. 즉 특별자치도의 취지에 맞는 실질적인 의사결정권의 행사가 보장되어야만 제주도가 타 지역의 귀감이 될 수 있는 선례를 만들어 나갈 수 있을 것이다.

【 참고문헌 】

- 국가균형발전위원회.(2003). 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 국토연구원.(2008). 국토정책의 목표 수정에 관한 제언 : '지역간 균형발전'에서 '지역별 특화발전'으로. 「국토정책브리프」, 제174호.
- 김성수.(2001). 「교통 및 기반시설 파급효과 분석; 수도권집중의 사회·경제적 파급효과 분석 연구」. 국토연구원.
- 김태환.(2009). 「해외 수도권 관리 경험이 우리나라 수도권에 주는 시사점」. 국토연구원.
- 김홍배·이창우.(2008). 성별·연령별 지역효용을 고려한 지역간 인구이동 예측 모형개발. 「한국도시행정학보」, 제21집 제1호: 257-268.
- 김홍배·이창우.(2009). ANP기법을 이용한 지역효용측정과 지역간 인구이동에 관한연구. 「국토계획」, 제44호 제7호: 61-70.
- 박헌수·조규영.(2001). 「수도권 인구집중으로 인한 외부효과 추정분석에 관한 연구」. 경기개발연구원.
- 서승환.(2001). 「생산성의 비교분석; 수도권집중의 사회·경제적 파급효과 분석 연구」. 국토연구원.
- 신도철.(2007). 참여정부 균형발전정책의 폐해와 정리방향. 한국경제학회 2007년 제1차 정책포럼 「국가균형발전전략의 득과 실」 주제발표.
- 에구치 가즈히코 (江口克彦).(2008). 일본이 추진하는 지역주권형 도주제(道州制). 「21세기 광역분권형 국가운영」, 2008 한·일 공동세미나, 한반도선진화재단, 2008.5.6.
- 육동일.(2003). 신수도의 비전과 건설과제. 2003년도 대한환경공학회 춘계학술연구발표회: 1~26.
- 이민원.(2007). 국가균형발전 정책의 사명. 한국경제학회 2007년 제1차 정책포럼 「국가균형발전 전략의 득과 실」.
- 이창균.(2008). 일본의 도주제 논의와 지방행·재정체제 개편방향. 「지방재정과 지방세」. 한국지방재정공제회, 제10권: 141-155.
- 정창무.(2001). 「수도권 공간구조분석; 수도권집중의 사회·경제적 파급효과 분석 연구」. 국토연구원.
- 조규영.(2001). 제조업 집적이익 추정에 관한 연구. 「지역사회개발연구」, 25(2): 231-248.
- 채원호.(2008). 일본의 도주제(道州制) 구상 연구. 「한국거버넌스학회보」, 제15권 제2호: 187~289.
- 최진혁.(2008). 이명박정부의 지방분권과 지역균형발전정책의 발전적 고찰 -수도권규제완화정책을 중심으로-. 한국정책학회 동계학술대회 기획세션 발표, Vol.2008: 71~98.
- 통계청.(2008). 「 시도별 지역내총생산 및 지출」.
- 키사 시게오.(2010). 일본 지방자치제도개혁의 현황과 과제 -도주제론을 중심으로-. 「동아법학」,

- 제46호, 동아대학교 법학연구소: 523-552.
- 키쿠치 미즈오(菊地瑞夫).(2008). 최근의 도주제 도입론과 작은정부론. 한국지방자치학회 한일 교류패널보고 1, 「광역경제권 설정과 광역governance 구축 방안」.
- 한국지방행정연구원.(2010). 「지역주권형 도주제 안내서」.
- Florida, R., Gulden, T., Mellander, C.(2007). *The Rise of the Mega Region*. The Martin Prosperity Institute at The Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- Glaeser, E., Kolko, J., Saiz, A.(2000). *Consumer City*. Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper, Number 1901, June 2000.
- Huang, R.(1981). *1587, A Year of No Significance*. Yale University Press, 1981; 김한식 역. 「1587, 만력 15년 아무 일도 없었던 해」. 새물결, 2004.
- Marcuse, P., van Kempen, R.(2000). *Globalizing Cities: a New Spatial Order?*. Blackwell Publishing, Oxford.
- OECD.(2006). *Competitive Cities in the Global Economy*.
- OECD.(2009). *OECD Regions at a Glance 2009*.
- Ohmae, K. (大前研一)(1996). *The End of Nation State*. New York, Harper Collins, 1996; 박길부 역. 「국가의 종말」. 한국언론자료간행회.
- Ohmae, K. (大前研一)(2005). *The Next Global Stage*. Pearson Education.
- Porter, M.(2000). Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly*, vol. 14, no.1: 15-34.
- United Nations.(2004). *World Urban Prospects*. The 2003 Revision.