한반도선진화재단 Hansun Foundation

한선 프리미엄 리포트
Hansun Premium Report

주 제 : 대도시권 중심 국가구상과 새로운 거버넌스
발제자 : 김성배 숭실대학교 행정학과 교수
일 시 : 2016년 4월 14일 오전 7시 30분
장 소 : 국회의원회관 제3세미나실

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기
✉ 문자 한 통 #7079-4545

217회 정책세미나 주요 내용

< 요약 >

☞ **4월 14일 정책세미나에서는 김성배 숭실대 행정학과 교수를 연사로 모시고 대도시권 중심 국가구상과 새로운 거버넌스를 주제로 논의했습니다.**

■ 지금 세계경제의 흐름을 보는 시각은 두 가지다. 첫 번째, 토마스 프리드만(Thomas Friedman)의 세상은 평평하다(World is Flat)로 세계 경제의 활동 영역이 평평해지고 지리적 한계가 사라지고 있다는 시각이다. 두 번째, 리차드 플로리다(Richard Florida)의 세상은 뾰족하다(World is Spiky)로 글로벌 경제 속에서 사람과 경제활동은 지리적으로 더 집중되어 뾰족한 형태를 띤다는 것이다. 이 두 시각은 대치되는 개념이 아니며 다만 초점이 다를 뿐이다. 사람들의 이동이 자유로워지면서 한 곳으로 몰리게 되는데 그곳이 바로 대도시이다.

■ 글로벌 시대의 국가경제는 대도시권에 의해 좌우되며, 경쟁은 국가 간 경쟁이 아니라 도시권 간의 경쟁으로 될 것이다. 국가의 거버넌스 시스템도 거기에 맞춰 재규정될 필요가 있다. 정책적으로 혁신의 창출, 인적자원 개발, 인프라 구축이 필요하다.

■ 대도시권 중심국가 구상의 요체는 국가 성장엔진인 대도시권 경제에 활력을 불어 넣자는 것이다. 대도시가 중심이 되어 경제 성장을 추진하고 우리 사회를 지속발전 가능하게 만들자는 것이다.

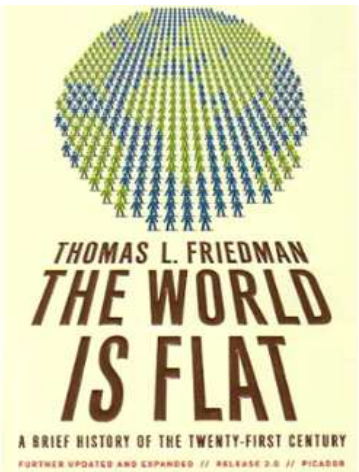
■ 우리나라는 1970년부터 2009년까지 GDP는 약 16배, 도시화율은 같은 기간 40.7%에서 81%로 증가했다. 그러나 최근 도시에서 인구가 빠져나감에 따라 경제 성장률 역시 떨어졌다. 결국 도시 발전의 제동이 국가 경제성장력을 저하시키고 있다. 이를 해결하기 위해서는 우리나라의 국가 거버넌스 시스템이 바뀌어야 한다.

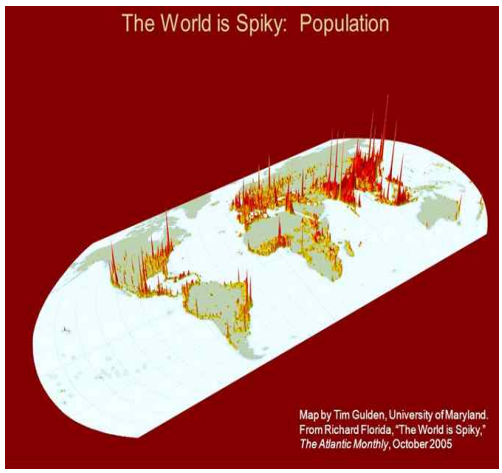
■ 새로운 거버넌스를 모색하려면 기존의 '수도권vs비수도권', '도시vs농촌', '중앙vs지방'이라는 3가지 측면의 이분법적인 사고를 극복해야 한다. 현재의 일극 집중형 발전국가 형태에서 다극 공존형 혁신국가로의 전환이 필요하다. 대도시가 중심이 되고, 새로운 지역정부를 등장시켜 권한을 주고 중앙정부와 협력적 관계를 구축할 필요가 있다. 아울러 중앙정부는 지역정부를 지원할 필요가 있으며 소외된 지역에 대해서도 복지정책을 펼칠 필요가 있다.

■ 세계를 해석하는 두 시각 : '평평 vs 뾰족'

: 세계가 점점 뾰족해 지는 건 경제가 평평해졌기 때문…집적이익 큰 곳으로 집결

- 작금의 사회 경제적 상황에서 국가 재창조 전략은 대도시권이 중심이 되어 주도적으로 실천해 나갈 수 있도록 국가운영 시스템으로 바꿀 필요가 있다. 그동안 대도시는 우리나라에서 중요한 역할을 해왔다. 하지만, 각 대도시에 초점을 맞춰 국가를 위해 어떤 역할을 해왔는지는 생각해보지 못했다. 변화하는 시대적 상황 속에서 집적(集積)의 경제효과로 대도시권의 이점이 강화되면서 모든 면에서 대도시 중심이 되고 있다. 이런 추세를 고려하면 대도시가 하나의 매개가 되어 국가재창조를 위해 내세우는 전략이 실현되어야 한다. 이를 위해선 거버넌스가 분권적으로 이뤄져야 한다.
- 우리나라는 대도시를 인구 50만 명 이상으로 정한다. 하지만, 우리나라의 규모를 보았을 때 20만 이상도 대도시로 볼 수 있다. 대도시권은 도시와 기능적으로 연계가 되는 주변 지역을 포함한다.





[Thomas Friedman의 The World is Flat (左), Richard Florida의 The World is Spiky (右)]

- 최근 연구발표와 주장을 보면 세계경제의 흐름을 보는 2가지 시각이 있다. 첫째는 뉴욕타임즈 칼럼리스트인 토마스 프리드만(Thomas Friedman)이 쓴 '세계는 평평하다(World is Flat, 2005)'라는 시각이다. Friedman은 이 책에서 기술발달로 인해 세계 경제의 활동영역이 평평해져 지리적 한계가 사라졌다고 기술하고 있다. 단적인 예로 미국 기업들은 미국 회계사가 아닌 인도 회계사들과 계약을 한다는 점이다. 인도는 미국과 약 12시간 시차로 미국에서 퇴근하며 업무를 주면 아침에 완료된 업무를 받는 유기적인 활동이 이뤄질 수 있다는 것이다. 경제활동에서 입지적 측면이 중요하지 않음을 보여준다. 둘째는 리차드 플로리다(Richard Florida) 교수의 '세계는 뾰쪽하다(World is Spiky, 2005)'이다. 이는 앞선 Friedman의 주장과 반대되는 견해다. 사람들이 살고 있는 형태를 밀도중심으로 보면, 대부분의 사람들은 일정지역에 모여살고 있기 때문에 뾰족뾰족한 형태로 나타난다. Florida 교수는 세계 경제 흐름이 이동이 편리하고 경제의 자유로운 이점이 있는 곳으로 몰린다고 봤다. 그 이점을 가진 곳이 도시이고, 도시로 사람들이 몰리며 더 뾰족해지는 현상을 보인다. 이런 현상을 가장 잘 보여주는 도시는 뉴욕, 서울 등이라 할 수 있다.
- 이 두 시각은 대치되는 개념이 아니며 다만 초점이 다를 뿐이다. 세계가 점점 뾰족해지는 것은 세계 경제가 평평해졌기 때문이다. 사람들의 이동이 자유롭고 이점이 있는 곳으로 몰리게 되는데 그곳이 바로 대도시이다. 사람과 기업들은 이 대도시에 모여 집적으로 인한 편익을 누리며 수많은 도시들과 연계된 상승 작용을 한다.

■ 글로벌 시대의 국가경제는 대도시권에 의해 좌우

: 세계 600개 중심도시에 전체 인구의 1/5 거주, 세계GDP 60%↑ 창출

- 연구기관인 Mckinsey Global Institute(2012) 보고서는 우리가 현재 도시 세상에 살고 있다고 규정한다. 전 세계 인구의 반 이상이 도시에 살고 있고, UN의 예측보다 빠르게 도시에 사람이 모여 살고 있는 모습이 관찰되며 도시는 전 세계 GDP의 80% 이상을 생산하고 있다는 것이다. 세계 600개의 중심도시에 전체 인구의 1/5이 거주하며 세계 GDP의 60% 이상을 창출한다. 여러 통계들이 나오지만 결국 경제활동에 따른 대부분의 생산이 도시에서 이루어지고 있다는 것을 단적으로 보여준다.
- Florida의 메가리전(Mega region)은 밤에 지구를 인공위성으로 관찰할 때 불빛이 밝혀진 곳들을 묶는 방식으로 규정했다. 전 세계 191개국에서 40여 개의 중요 메가리전이 관찰된다. 이 메가리전(Mega region)에는 전 세계의 1/5 인구가 살고 있지만 전 세계 생산의 2/3이상을 담당하고, 85% 이상의 글로벌 혁신이 발생한다. 세계 최대의 메가리전은 일본의 동경이다. 동경권에 약 5천 5백만 명의 인구가 거주하며 2천 5백조 원이 넘는 생산이 발생한다. 우리나라 GNP의 약 2배 가량이 동경권에서 생산되고 있는 것이다. 중국은 북경, 상하이, 홍콩, 선전(深圳)을 중심으로 한 메가리전이 중국 생산의 43%를 담당한다. 큰 도시를 중심으로 엄청난 생산이 이뤄지고 있는 것이다.

- 미국 브루킹스 연구소가 소위 미국의 100대 대도시권에 대한 메트로레이션(Metro-nation)이란 플랜을 구상했다. 미국의 대도시권은 우리나라보다 인구가 적은 곳도 포함된다. 땅 면적은 미국 전체의 12%정도이지만 전체 인구의 2/3이 거주하며 국가 GDP의 75%를 창출, 전체 고용의 68%를 점유한다.
- 서울은 대한민국에서 0.6%의 면적을 차지하고 있다. 서울을 포함한 인구 50만 명 이상의 대도시들을 보면 면적은 11.6%지만 전체 인구의 69.3%가 살고 있다. 또 지역총생산은 총 66.3%를, 경제활동 인구는 69.6%, 대졸자의 경우는 75.9%를 차지하고 있다.
- 글로벌 시대의 국가경제는 대도시권에 의해 좌우된다. 국가 간의 경쟁보다 대도시권 간의 경쟁, 메가리전 간의 경쟁이 중요하다. 국가의 거버넌스 시스템도 거기에 맞추어 재규정 될 필요가 있다.

■ 세계는 경제 활로형 대도시권 구상…우리나라는 정치적 배분 수준

: 미(美)는 침체 미국경제 활로 모색, 일(日)도 '잃어버린 10년' 대안책으로 활용

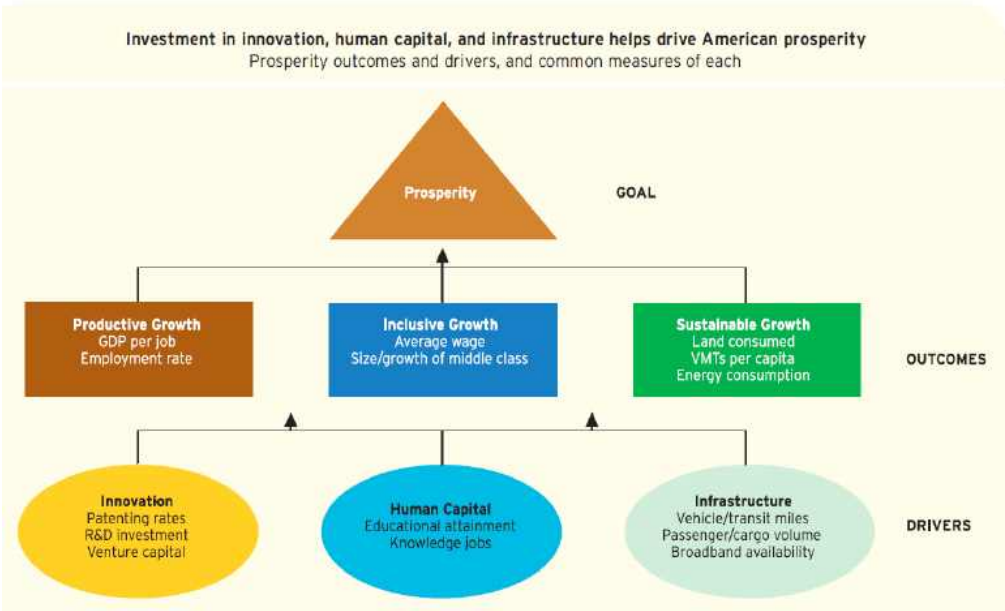
- 대도시권 중심국가 구상을 통해 작금의 어려운 경제 상황을 극복 할 수 있다. 국가의 성장엔진인 대도시가 경제성장을 추진하고 우리사회를 보다 포용적 사회가 되도록 하면 지속가능한 성장을 만들 수 있다.
- 세계적 동향을 보면 대도시권의 중요성을 인식하고 국가마다 대응책을 내놓고 있다. 미국의 메트로네이션(Metronation) 구상은 침체에 빠진 미국경제의 활로를 모색하는 차원이었다. 일본은 잃어버린 10년을 겪으며 [국토의 그랜드 디자인 2050]을 제안했다. 핵심은 메가리전(Mega region)이다. 오사카, 나고야, 동경 대도시권을 하나로 연결해 수퍼 메가리전을 구축, 도시경쟁력을 강화하겠다는 판단이다.
- 우리나라도 유사한 개념으로 이명박 정부 당시 7개 권역으로 나누어 경제적 중추 역할을 만들려고 했다. 그러나 이것은 광역시를 묶어 범위만을 제공한다는 한계가 있다. 또 대도시들의 중요성에 초점을 맞추지 못했다. 대도시들의 역할보다는 중앙정부의 주도하에 진행하겠다는 계획이었다.
- 현 정부는 지역발전 구상으로 지역행복생활권 계획을 제시했다. 구상은 중추도시권(20), 도농연계권(13), 농어촌 생활권(21) 등 총 54개 권역에 대한 개발계획을 제시하고 있다. 대도시에 대한 이야기가 없다는 점이 한계고, 구상 자체가 중앙정부의 주도와 정치적 배분의 성격이 강하다. 또한 대도시권 구상과 같이 국가경제를 주도해 주도할 지역에 대한 직접적 고려가 없다.

■ 대도시권 중심국가 - 생산적-포용적-지속가능한 성장 전략에서 출발

: 세 가지 전략은 혁신, 인적자원, 사회적기반이 뒷받침 돼야 가능

- 브루킹스의 메트로네이션(Metronation)은 국가의 번영이 생산적 성장, 포용적 성장,

지속가능한 성장을 통해 이뤄진다고 봤다. 이 3가지를 가져오는 것이 혁신, 인적자원, 사회적기반이다. 결국 혁신, 인적자원, 사회적기반이 잘 맞물려 돌아간다면 최종적으로 국가 번영을 가져오는 것이다.



[브루킹스의 메트로레이션(Metronation) 플랜]

- 각 내용을 자세히 보면 스마트 성장은 대도시권에서 이뤄진다. 도시에 집적의 경제가 있고, 우수한 인력이 있고, 정보가 있음으로 인적 교류를 통해 혁신이 생기게 된다. 이것이 생산화가 되면 발전의 원동력이 된다. 결국 스마트 성장은 도시에서 이뤄진다.
- 포용사회는 고용이 창출되어야 한다. 고용은 기업이 창출한다. 기업은 도시에 있다. 중앙정부에서 재정을 통해 기업가들의 활동을 촉진하려 하지만 도움보다 위축시킬 가능성이 크다. 미국의 경우 재정지원보다 기업가들이 알아서 하도록 맡겨두니 오래된 산업의 경우 고용이 7만여 개 상실하는 반면 새로운 첨단산업에서 2~3백만여 개의 일자리가 창출되었다. 고용기회는 도시에서 만들어지고 있고, 도시에서 만들어져야 한다.
- 지속가능한 성장도 도시에서 구현이 가능하다. 우리가 흔히 이야기하는 기후변화의 핵심인 CO_2 배출과 온실가스 배출이 주로 도시에서 나온다. 국제에너지기구(International Energy Agency)에 따르면 세계적으로 배출되는 온실가스의 75%가 도시에서 배출된다. 환경에 가장 큰 영향을 주는 곳이 도시이고, 영향을 받는 곳도 도시다.
- 이 세 가지 전략을 위해 대도시가 해야 할 일은 첫 번째, 혁신을 통한 성장이다. 이를 위해 대도시에 혁신클러스터를 만들어야 한다. 우리나라는 참여정부 때부터 이에 대한 논의가 진행되고 있다. 도시에 대학, 기업, 연구소 그리고 정부가 함께 모여 상호 유기적인 관계에서 협조할 때 새로운 혁신이 이루어질 수 있다. 두 번째, 인적자본 확충이다. 교육, 특히 대학을 통해서 이루어 질 수 있다. 대학이 도시에 있어야 한다. 도시가 소위 인적자원을 양성하는 측면에서 중요한 역할을 할 수 있다. 세 번째, 인프라 확충이다. 지식기반의 사회에서 인프라 구축은 필수다. 지식기반 시대에 필요한 사회적비용을 최소화 시키는 것이 중요하다. 서울은 뉴욕, 런던과 비교했을 때 이런 인프라 구축이 미

흡하다. 대도시는 이미 기반이 마련되어 있기 때문에 인프라 구축을 어렵지 않게 할 수 있다.

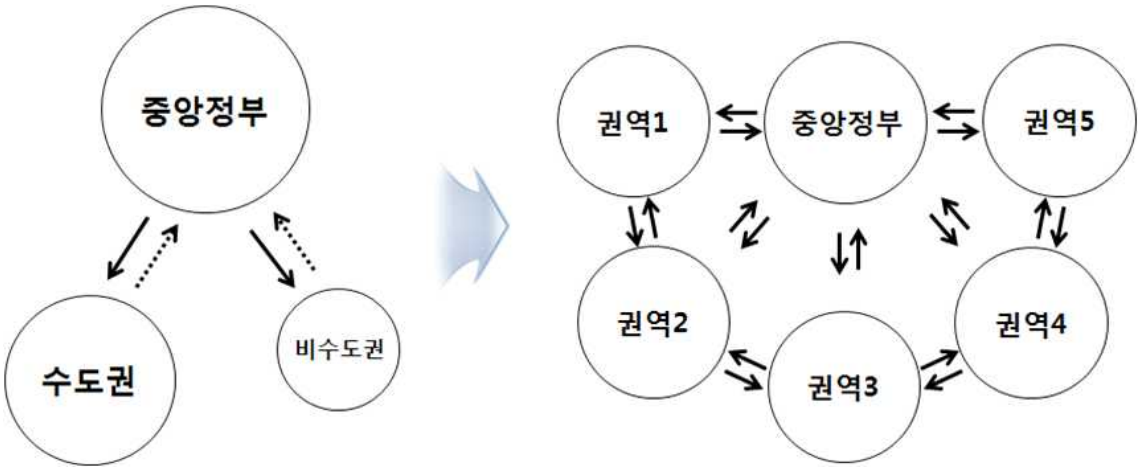
■ 한국경제에서 대도시의 역할과 비중 크지만 체계적·역동적 역할 못해
: 대도시의 잠재력 발현시킬 중앙정부의 지원 노력 부족한 상황

- 우리나라의 대도시 경제성장 동향을 보면 1970년부터 2009년까지 16배 성장 했고, 도시화율은 같은 기간 40.7%에서 81%로 증가했다. 40년 동안 경제규모와 도시화율의 상관계수가 0.887이 된다. 도시화는 산업화를 가져오고 산업화는 경제성장을 가져왔다. 그러나 최근에 도시의 인구가 줄어드는 것을 볼 수 있다. 도시의 사람들이 빠지면서 성장동력이 약해졌고 결국 경제성장률이 둔화되는 것을 알 수 있다.
- 주요 대도시를 보면 광역시들이 GDP의 큰 비중을 차지한다. 서울을 포함한 광역시들은 2009년 총인구의 46.1%를 차지하고 같은 해 GDP의 46.2%를 차지한다. 특히 서울을 비롯한 인천, 수도권 지역은 GDP의 절반(48.7%)가량을 차지하고, 인구점유율 역시 비슷하게 나타난다. 대도시가 우리나라 경제에 막대한 비중을 차지하고 있지만 대도시들의 체계적이고 역동적인 역할에선 미흡하다. 부산과 경남의 경우, 두 지역은 서로 경쟁 상대를 대하듯 하고 있다. 협조를 하여 발전을 해가야 할 두 곳이 경쟁을 통해 불필요한 비용과 인적자본을 낭비하고 있다. 대도시의 잠재력을 발현시켜야 할 중앙정부가 제대로 관리하지 못함을 보여준다.
- 세계는 지식기반 경제로 가고 있다. 제조업과 같은 중공업의 비중은 낮아지고 서비스업과 같은 지식기반산업의 비중은 높아진다. 지식기반 서비스들은 대부분 도시에 몰려 있다. 이것들이 잘 성장할 수 있도록 도시의 노력이 필요하다.

■ 새로운 거버넌스는 다극 공존형 혁신 국가 건설
: 재정권 확립 등 지역정부 권한 강화 필요

- 새로운 거버넌스 모색을 위해 우리나라는 '수도권vs비수도권', '도시vs농촌', '중앙vs지방'이라는 3가지 측면의 이분법적인 사고를 극복해야 한다. 많은 정책들이 이분법적 사고에 의해 좌우되는 상황이다. '수도권vs비수도권'이란 사고방식은 오랫동안 수도권의 발전을 옥죄고 있다. 수도권을 깊이 들여다보면 수도권 중에도 어려운 도시가 있고 비수도권에도 잘 나가는 도시가 있다. 앞으로 '수도권vs비수도권'이라는 사고보다는 잘 나가는 도시와 어려운 도시로 구분해 지원할 필요가 있다. '도시vs농촌'의 구분은 시대착오적 사고방식이다. 지금의 농촌과 도시는 구분하기 어렵다. 이젠 기능적인 역할을 하는 대도시권으로 초점을 맞춰 대도시권의 성장과 농촌에 대한 지원을 할 수 있는 시스템을 만들어야 한다. '중앙vs지방'으로 나누지만 서울도 어떻게 보면 지방이다. 중앙과 지방의 획일적 구분은 구차하다. 실제 잘 움직이는 도시들을 중심으로 볼 필요가 있다.
- 새로운 거버넌스는 이러한 이분법적 사고를 탈피하여 국가의 실제적인 문제를 정확하게 인식하고, 큰 잠재력을 가진 대도시권에 초점이 맞춰져 있다. 새로운 거버넌스의 기본 틀은 [일극 집중형 발전국가]에서 [다극 공존형 혁신국가]로의 전환이다. 현재 우리나라의 국가 운영방식은 중앙정부와 수도권은 크고, 비수도권이 작은 형태다. 이는 [일극 집중형 발전국가]라 할 수 있다. 이 방식이 바뀌어야 한다. 앞으로 어려운 경제 상황

을 극복하고 포용적 사회를 건설하기 위해서는 다극 공존형으로 가야 한다. 이를 대도시권 중심 국가 운영을 통해 만들 수 있다. 중앙정부와 지방정부의 권한을 나누고 적절한 분배를 통해 상호 협력적인 국가운영이 되어야 한다.



[일극 집중형 발전국가 형태 (左), 다극 공존형 혁신국가 형태 (右)]

- 다극 공존형 혁신국가를 만들기 위한 몇 가지 노력이 필요하다. 도와 광역시를 합쳐 지역정부(통합정부)를 만들어야 한다. 우리가 알고 있는 광역시는 낮은 정부가 되고 도는 지역정부로서 기능을 하는 것이다. 지역정부는 중앙정부의 역할 중 외교, 국방, 통화 등 국가 전체적 관리가 필요한 사무를 제외한 것을 처리할 수 있도록 권한이 확대되어야 한다. 지역정부의 중요한 역할은 대도시권 중심국가 구상에서 제시한 실천방안들에 대한 구체적 계획을 수립하고 집행을 주관하는 것이다.
- 지역정부와 대도시의 관계는 대도시 특례제도를 통해 재정립되어야 한다. 지역정부와 권역 내 지방정부들의 관계는 서로 보충적인 역할을 해야 한다. 규모가 큰 도시들(광역시)에 대해 더 많은 권한을 줄 필요가 있으며 이런 권한의 분배는 상호 협력을 통해 관계를 구축할 필요가 있다.
- 현재 우리나라는 특별지방행정기관이란 것이 있다. 이는 중앙정부가 지방에서 일하기 위한 기구로, 인력과 막대한 비용을 필요로 한다. 또 행정의 이원화 현상도 빚고 있다. 지역정부로 특별지방행정기관의 기능 및 인력을 이관하여 업무의 중복을 해결하고 지역정부의 권한을 강화 할 필요가 있다.
- 지역정부만의 재정권 확립이 필요하다. 지금의 세금은 8:2 비율로 중앙정부가 막대한 세금을 걷어 들이고 있다. 이 비율의 조정이 필요하며 지방세 확대를 통해 지역정부의 재정 자립을 확충할 필요가 있다.
- 중앙정부가 재원, 인력, 기능 권한 등을 내려주고, 지방정부는 협력적 관계를 세우며 자립적으로 해 나간다. 이것이 거버넌스의 핵심이다. 이런 지역정부를 만들기 위해 중앙정부의 선도적 역할이 필요하다. 3대 실천요소인 혁신, 인적자본, 기반시설 확충이 대도시권 단위로 계획되고 관리될 수 있는 지원이 필요하다.

- 끝으로 소외된 지역들에 대한 기본적인 삶이 충족될 수 있도록 중앙정부의 노력이 필요하다. 대도시권 국가 구상이 모든 지역을 대상으로 하는 것이 아닌 만큼 혜택을 못 받는 지역에도 대도시 성장의 과실이 갈 수 있게 만들어야 한다. 이 과제는 지역정부도 책임감을 갖고 관여해야 하지만 중앙정부의 책임이 더 요구된다.

217회 정책세미나 질의응답

질문1 **지방분권보다 서울, 인천, 수원 등 수도권에 투자하는 게 더 낫지 않나? 이에 대해 정치는 어떤 역할을 하는가?**

답변 우리나라 형편을 보면 가능하다. 그동안 서울, 인천, 수원으로 발전을 해 왔지만 또 발전을 한 곳이 대전, 부산, 광주다. 현재 효율성의 측면을 보면 서울, 인천, 수원 축이 더 효율적이지만 서울에 대응하는 축이 있어야 한다. 균형발전이 필요하다는 것이다. 지방의 교수들은 상대적 박탈감을 이야기 한다. 이런 박탈감이 없어져야 우리나라가 더 성장할 수 있다. 대전, 광주, 부산 등과 같은 축의 도시를 중심으로 발전을 하고, 이런 도시들이 세계 도시들과 경쟁을 해 나가야 한다.
정치는 굉장히 중요하다. 결국 정치권력도 나눠 가져야 한다. 현재의 정치 시스템으론 앞서 주장한 바대로 되지 않는다. 지역정부가 되려면 정치도 분권형이 되어야 한다. 국회도 양원제로 가야 한다. 정치가 뒷받침하지 않으면 좋은 의견이여도 한계가 있다.

질문2 **지방정부의 도시 인구 기준을 20만 명으로 생각하신건지?**

답변 20만 명이 기능적 활동을 할 수 있는 최소단위이다. 또한 지역의 상황을 고려해 지역도시를 발전 할 수 있게 해야 한다. 인구 20만 명 도시를 포함하는 것은 구상의 예이다. 도시들마다 특색이 다르기 때문에 현지 상황에 맞는 알맞은 전략이 필요하다.

※ 이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꾹~ 한선을 지지해주세요.
(한 통 2,000원)