

## 토건국가를 넘어

대체적(代替的) 지역 개발과 일본의 경험\*

宮本憲一(Miyamoto Kenichi)\*\*·번역 박경\*\*\*

### 1. 세계공황과 경기정책으로서의 공공사업

미국의 서브프라임론의 파탄에서 비롯된 금융위기는 자동차나 가전 메이커의 몰락 등으로 귀결된 실물경제의 불황을 야기하여 세계공황으로 진전되고 있다. 1929년 공황과 다른 점은 공적 개입이 곧바로 시작되었고, G8 각국이 협조하여 대책을 세운 점일 것이다. 그러나 이것으로 문제가 해결된 것은 아니다. 부동산의 폭락이 계속되면 회수불능이 심각해져 실제적인 경제 공황은 지금부터 시작될지도 모른다. 이번 공적 개입은 금융기관과 3대 자동차 산업의 구제이며, 미국 시민 사이에서는 거액의 보수를 받던 경영자의 책임을 명확하게 하지 않고 그들을 구제하기 위해 세금을 사용하는 것에 격렬한 비판이 있다.

일본은 고이즈미 내각의 구조개혁을 정점으로 지금까지의 신자유주의(민영화, 규제 완화, 복지감축, 소득 재분배적 세제 폐지에 의한 작은 정부)에 의한 개혁을 추구해왔으나 이런 개혁은 미국의 세계 전략 추종에 의한 외

---

\* 이 글은 한·일 공동심포지엄, “바람직한 하천 정비와 대안적 지역 개발”, 한국공간환경학회 외 주최(2009.3)에서 발표된 논문으로 저자의 승인하에 게재한다.

\*\* 오사카 시립대학 명예교수, 전 사가(滋賀) 대학 총장

\*\*\* 목원대학교 교수

교의 실패, 국내 비정규직 고용의 증대, 빈곤층 확대, 지역 격차, 복지·의료·교육의 황폐 등 많은 사회문제를 낳았다. 세계 대공황은 이러한 신자유주의의 실패에 한 술 더 떠 심각한 경제위기로 발전하고 있다.

일·미 군사 동맹의 재검토, 신자유주의에 의한 구조개혁의 폐지가 필요하나 일본의 정치는 이 중대한 역사적 전환기에 혁신하지 못하고 당면의 경기정책을 둘러싼 여당과 야당의 대립 가운데 혼란에 빠져 있다.

1929년 공황에서 독일이나 일본은 군사화와 침략의 길을 걸었다. 미국은 뉴딜정책을 취해 경기의 회복에 나섰으나, 최종적으로는 제2차 세계대전에 의해 불황이 해결되었다 해야 좋을 것이다. 이러한 군사화에 의한 경기 회복의 선택을 취할 가능성은 오늘날도 전혀 없다고는 말할 수 없으나, 오바마 대통령의 정책이나 EU의 정치 상황, 더욱이 헌법에 따라 부전(不戰)을 선언한 일본이 1929년 공황 때와 같이 군사화로 경기를 회복하는 일은 없을 것이며 또 해서는 안 될 것이다. 그와 다른 공황 대책을 세우려면 신자유주의를 중단하고 정부의 개입에 의한 공공사업·서비스 확대를 추진하지 않을 수 없다. 그러면 대체 어떠한 공공사업을 전개하면 좋은 것인가. 일본은 토건국가라고 불릴 만큼, 전후 수십 년에 걸쳐 세계 최대의 공공투자로서 사회간접자본의 조성을 계속하면서 경제 발전을 이루어왔다. 그러나 이는 많은 경제·정치·사회문제를 낳았다. 앞으로 일본뿐만 아니라 여러 나라가 공공사업을 확대할 전망이어서 일본의 실패를 배울 필요가 있을 것이다.

## 2. 일본의 공공사업의 역사적 교훈—토건국가는 무엇을 가져왔는가

전후 일본 재정의 특징은 사회간접자본 충실정책으로 말미암은 세계 제일의 공공투자이다. 1997년 3월 1일자 《뉴욕 타임즈》는 일본의 공공투자가 미국의 군사비보다 크고, 미국 인구의 반, 국토 면적 4%를 차지

&lt;표 1&gt; 공적 지출의 GDP 비율(%)

	1980		1990		1994		2004	
	정부고정 자본	사회보장 이전	정부고정 자본	사회보장 이전	정부고정 자본	사회보장 이전	정부고정 자본	사회보장 이전
미국	1.6	10.5	1.9	13.2	2.0	15.3	2.6	8.7
영국	2.7	11.6	2.2	17.1	2.1	18.1	1.8	10.1
독일	3.5	15.3	2.5	22.0	2.3	26.4	1.3	26.4
프랑스	2.9	22.4	3.9	26.9	3.9	30.1	3.1	24.5
일본	6.3	10.4	6.3	13.7	8.2	16.3	4.8	14.4

할 만큼 대규모 벌이는 상황을 일컬어 ‘토건국가’라고 표현했다. 확실히 1990년대까지 <표 1>과 같이 일본의 GDP 대비 공공투자 비율은 미국, 영국, 독일의 4배, 프랑스의 2배에 달했다. 달러로 환산해 비교해보면, 1970년대에 이미 금액으로 미국을 능가했으며, 1990년대에는 미국의 2배, 그리고 유럽 주요국 전체보다도 커졌다. 그러나 국민의 생활은 이런 선진국에 비해 풍족했다고는 할 수 없다. 그 원인은 토지의 취득비가 비싼 점도 있지만, 그것 뿐만은 아니다.

그 이유는 첫째, 일본의 공공투자가 민간기업의 생산기반 충실에 우선했기 때문이다. <표 2>와 같이 주택, 하수도, 공원, 복지, 교육 등 생활기반에의 투자는 부족하다. 공공투자의 중점은 도로에 편중되어 있다. 일본 정부는 최근까지 자동차 관계세를 도로 목적세로서 징수하여, 재정상의 우대책에 따라 자동차가 증가하고 자동차 관계세(약 5조 엔)가 증가하면, 도로가 건설되고 다시 자동차가 증가하는 악순환을 계속했기 때문이다. 1959년부터 2004년까지 행정투자(<표 1>의 정부고정자본에 토지취득 용지비를 넣고, 공공투자로부터 기업투자를 뺀 광의의 공공사업) 1,049조 엔 중에 도로가 270조 엔(26%)이었던 반면에, 주택은 62조 엔(5.9%), 후생복지는 42조 엔(4.0%)이었다. 이는 분명히 전후의 산업정책이 자동차 산업 육성책이었으며 산업기반에 충실해 기업의 발전을 진행하는 성장정책을 취했기 때문이며, 이에 따라 건설업이 비정상적으로 발전했다.

&lt;표 2&gt; 행정 투자의 용도

		금액(10억)	비율(%)
I. 산업기반	도로	270,005	25.7
	항만	20,645	2.0
	농림수산	100,113	9.5
	기타 포함 소계	416,618	39.7
II. 생활기반	주택	62,081	5.9
	하수도	85,448	8.1
	후생 복지	42,138	4.0
	기타 포함 소계	416,755	39.7
III. 국토보전		114,247	10.4
기타 포함 총 합계		1,049,270	100.0

<표 2> 가운데 국토보전에는 댐이 들어가 있으며 전력이나 공업용수의 목적을 담고 있다. 또 급격하게 늘어나는 하수도는 기업의 배수처리 목적을 담고 있다. 또 1980년대 민영화될 때까지 철도나 전신·전화 등 교통통신 분야에 많은 투자가 이루어졌지만, 그것은 여기에 포함되어 있지 않다. 이런 점들을 고려하면 생산기반에의 공공투자가 중심이었다고 해도 좋다.

두 번째는 공공사업이 공공성을 상실하고, 환경 파괴나 공해의 원인이 된 것이다. 최초의 공공사업 공해재판이 된 오사카 공항 사건에서 처음으로 국민 측에서 공공사업의 공공성을 추궁했다. 정부에서 공항에는 공공성이 있으므로 주민은 공해를 참아야 한다고 주장한 것에 대해, 주민은 현대 복지국가라 함은 헌법에 따라 주민의 인권을 지키기 위해서 공해를 방지하고 공공 신택자산인 환경의 파괴를 미리 막는 임무를 가지고 있으므로, 이것이 최고의 공공성이라고 주장했다. 이 최초의 공공성 논쟁 속에서, 필자는 다음의 공공성 정의를 재판소에 제출했다.

‘공공시설의 공공성’이라 함은 정치경제학적으로 다음과 같이 말할 수 있다.

- (1) 공공시설이 그 존립하는 사회의 생산이나 생활의 공동적 일반적 조건을 보장하고,
- (2) 특정 개인이나 개인 기업의 이익에 이바지하지 않고 모든 국민에게 평등하고 용이하게 이용될 수 있을 것
- (3) 건설·관리 시에 주변 주민의 기본적 인권이나 자연환경·어메니티 등 커뮤니티의 일체성을 침해하지 않고, 가능한 한 복지와 환경을 개선하는 것을 조건으로 하며,
- (4) 설치·개량의 가부에 대해서는 주민의 동의를 받아 민주적 수속이 보증될 것

이 재판에서 주민이 요구한 손해배상, 금지(야간비행의 정지), 장래 청구(환경기준을 지킬 때까지의 손해배상) 3개의 청구에 대해서는 오사카 고등법원은 인정했지만, 최고재판소는 사법이 정부의 행정권을 침해할 수 없다고 하여 손해배상만을 인정했다. 이로써 완전하게 주민의 의견이 인정받은 것은 아니지만, 공공사업의 공공성을 무원칙으로 인정하지 않고, 공해를 일으키는 공공사업은 공공성이 없다고 하여 배상을 인정한 점은 획기적이다. 이후 공공사업이 공해를 내 환경을 파괴했다고 해서 공항, 기지, 신간선, 고속도로의 공해 사건이 재판으로 모두 정부가 책임을 추궁당하고 보상을 지급해야 했다. 더욱이 나카우미·신지호(中海·宍道湖, 이사하야만(諫早灣) 간척 문제, 나가라가와(長良川), 요시노(吉野) 강 등의 댐에서 환경 파괴가 문제가 되어 격렬한 주민운동이 일어난 결과, 마침내 나카우미·신지호에서는 공사가 중지되었다. 그 이후 공해나 환경 파괴의 미연 방지가 공공사업의 조건이 되어 환경영향 평가가 정책 평가(assessment)에까지 강화되고 있지만, 여전히 댐, 도로, 매립, 간척을 둘러싸고 분쟁이 계속되고 있다.

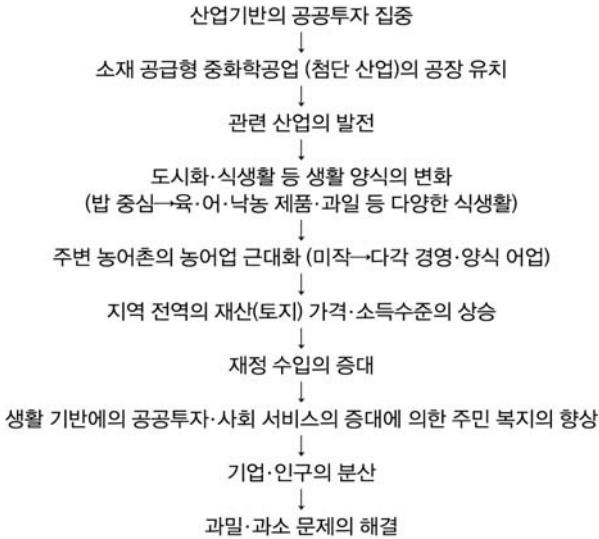
셋째는 공공사업이 거대한 비용에 비해 경제적 효과가 작고, 재정의 적자를 낳는 원인이 되고 있는 점이다. 혼슈(本州)와 시코쿠(四國)를 잇는 세계에서 손꼽는 대교인 세 개의 가교는 통행료가 상당히 비싸고 수요

가 예측을 밑돌아, 모두 적자이다. 아카시(明石)시와 토쿠시마(徳島)시를 연결하는 혼시 연락교공단(本四連絡橋公団)의 전적결손은 6,000억 엔, 차입금은 총 3조 4,000억 엔이나 된다. 현지 지자체의 부담도 당초의 예산 500억 엔에서 5,300억 엔으로 10배나 늘었다. 같은 문제는 간사이(關西) 국제공항, 도쿄만 횡단도로 등 대형 프로젝트에서도 공통적이다. 더욱이 최근 심각한 지방재정의 적자는 1980년대 후반 이후 2000년까지 국가의 경기대책 일환으로 행해진 보통건설사업 때문이다. 1988년 이후 비정상인 형태로 지방자치단체의 단독사업이 증가했으며 그 공사비의 반 가까이 지방채로 조달되었다. 국가의 경우도 건설공채를 한도 끝까지 사용하고 더욱이 재정법의 특례 조치로 적자공채를 발행해 국채의 현 잔액은 비정상인 상황이 되었으며, 이에 따라 재정개건이 곤란해짐으로써 향후의 경기정책을 가로막을 가능성이 농후해졌다.

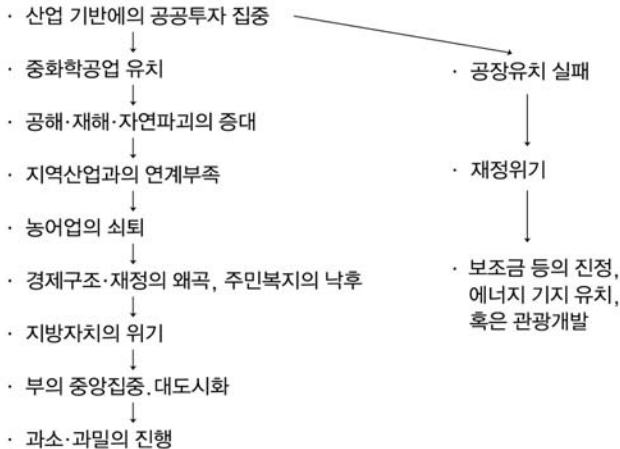
네 번째는 공공사업이 집권정당의 정치기반 유지에 사용되어 부정이나 오직(汚職)을 낳았다. 경제의 국제화와 함께 대도시, 특히 도쿄의 일극 집중으로 농촌지역이나 지방도시의 경제가 쇠퇴함으로써 보수당의 기반이 흔들리고 있다. 그 대책으로서 공공사업 보조금이 지방에 살포되어 이를 유인으로 해 <그림 1>과 같이 공장을 유치하는 지역 개발이 진행되었다. 이것은 지역 외부의 대도시에 본사가 있는 공장 등의 사업소를 유치하여 그 경제 효과에 의존해 지역의 발전을 계획하는 방법으로, 외래형 개발이다. 이런 개발은 1960년대부터 오늘날까지 5차에 걸친 국토 개발계획으로서 추진되었다. 그러나 실제로는 많은 지역에서 <그림 2>와 같이 공장 유치에 실패했으며, 성공했다라도 산업연관이 일어나지 않고 이윤이나 법인세는 본사가 있는 대도시, 특히 도쿄에 흡수되었다. 이런 지역 개발방식은 중앙정부의 프로젝트나 대기업에 지역경제가 의존하므로, 주민의 참가라는 민주주의적 가치를 잃게 된다.

이처럼 공공사업은 많은 문제점을 안고 있어 민주적 개혁이 요구되지만, 재정 위기하의 구조개혁에 의해서 내용의 개혁 없이 일률적으로 삭

<그림 1> 기업유치의 지역 개발논리



<그림 2> 외래형 개발의 문제점



&lt;표 3&gt; 사회 보장, 의료·보건, 공공사업의 경제 효과

(1조 엔의 투자, 억 엔)

구분	1차 효과	2차 효과	3차 효과	합계
사회 보장	15,162	9,134	2,868	27,164
의료·보건	18,102	7,119	2,242	27,373
공공사업	19,960	6,213	1,918	28,091

&lt;표 4&gt; 고용 효과

구분	고용 기여
사회 보장	291,581인
의료·보건	225,144인
공공사업	206,710인

감이 이루어졌다. 국가의 공공사업비는 1998년 14조 엔에서 2008년도의 6조 7,000억 엔으로 반 이하, 공공투자의 대 GDP 비율도 2004년 4.8%까지 삭감되었다. 충분한 검토 없이 절감정책이 취해졌기 때문에 당연히 큰 사회적 문제가 발생했다. 건설업은 타 산업보다 매출 이익률이 낮고 임금 지급률도 낮아 도산업체가 증가하고 있다. 더욱이 1970년대의 다나카(田中) 내각 이래 자민당 정부는 농촌지역을 중심으로 공공사업 보조금을 살포하여, 여기에 의존한 지방 건설업이 농업의 쇠퇴를 보완하여 왔으므로, 사업비 감축은 지방경제에 큰 영향을 미쳤다.

앞으로 불황 대책으로 공공사업이 복원되어갈 것이나, 이때 지금까지의 문제점을 명확히 하여 공공사업이나 지역 개발정책의 전망을 가지지 않으면 안 될 것이다. <표 3>과 같이 공공 토목사업과 사회보장, 의료·보건의 경제적 효과를 비교해보면, 거의 차이가 없고 <표 4>와 같이 고용 면에서는 후자가 더 큰 효과가 있다. 따라서 향후의 공공사업은 지금까지와 같은 도로, 공항, 항만, 댐과 같은 대형 프로젝트가 아니라 주민 생활의 안전·재해방지, 의료·보건, 복지, 교육, 환경 보전과 같은 공공사업정책이 요구된다.



### 3. 지구환경의 위기

경제위기하에서 돌연 정책적 논의가 후퇴했지만, 지구환경의 위기는 분명히 진행되고 있다. 지구온난화 문제와 관련하여 작년 IPCC(기후 변동에 관한 정부 간 패널)의 제4차 보고에서는 온난화의 원인으로 인간의 사회적 활동이 90% 확실하다고 발표했다. 이대로 간다면 21세기 말에 기온이 1.8~4℃ 오르고 해수면은 18~59cm 올라 이상기후가 빈발하여 중대한 위기가 일어난다는 것이다. 이 때문에 지구온난화 문제는 과학문제에서 정치문제가 되었다. 일본은 교토의정서의 주최국임에도 그 이후 기업의 자주적 대책에 맡기고 규제를 소홀히 하여, 환경세나 Cap & Trade 식<sup>1)</sup>의 배출권 거래제와 같은 경제적 수단도 취하지 않은 채, CO<sub>2</sub>는 협정의 6% 삭감은커녕 1990년에 비해서 12%나 증가하여 향후 중대한 선택의 갈림길에 서 있다. 지구환경문제는 온난화 문제만이 아니다. 석유, 금속과 같은 재생불가능자원뿐만 아니라, 재생 가능 자원인 음식, 삼림, 물, 토양의 질의 악화가 진행되어, 지금과 같이 개발도상국의 인구가 증가하고 생활양식이 서구 수준이 되면 금세기의 멀지 않은 시기에 패닉이 일어날 것이다. 이미 최근의 세계 식량 위기가 그 문제의 징조였다. 식료·자원의 자급률이 선진국에서 최저인 일본이나 한국은 이대로 간다면 지구환경의 위기에 가장 취약한 상황이 될 것이다.

이러한 지구환경 위기의 대책으로서 국제적 과제도 있지만, 가까운 지역에서부터 순환형 사회를 만들어가는 것이 현실적인 정책이다.

1) 역자 주: Cap & Trade 식 배출권 거래제란 일정기간 동안 경제가 배출할 수 있는 온실가스 총량을 제한하고(cap), 주어진 Cap 한도 내에서 기업들에 배출권을 할당하여 배출권을 할당받은 기업들이 자유롭게 이를 거래(trade)하게 하는 제도로 배출권총량규제 거래제라고 하기도 한다. 미국, 호주 등이 조만간 Cap & Trade제를 도입하기 위해 준비 중이며, 미국 북동부 10개 주는 2008년도부터 주 정부 차원에서 이 제도를 시행 중이다.

#### 4. 유지 가능한 내발적 발전(Sustainable Endogenous Development)

일본에서 <그림 1>, <그림 2>와 같이 외래형 개발을 하여 그 실패가 컸던 지역에서는, 대형의 공공사업이나 대공장의 유치를 통한 지역 개발이 아니라 지역의 자원·기술이나 인재를 살린 개발이 대안으로 제안되었다. 이 대체적(alternative)인 방법을 필자는 내발적 발전이라고 명명한 바 있으며, 전국 각지에 확산되기 시작하고 있다. 일본의 경험에서 내발적 발전에 대한 다음의 3원칙을 도출할 수 있다.

##### (1) 목적의 종합성

지금까지의 개발은 지역의 성격을 무시하고 소득·고용·인구의 증대를 목적으로 했다. 내발적 발전에서 소득 증대와 같은 것은 결과적으로 실현되는 것이다. 발전의 목적은 안전, 건강, 자연의 보전, 아름다운 경관·역사적 문화재의 보존, 복지, 교육, 문화의 향상을 통해서 주민의 기본적인 권을 확립하여 지구환경의 보전에 이바지하는 순환형 사회를 만드는 것이다.

##### (2) 개발 방법

지역 내의 자원, 기술, 전통을 가능한 한 살리고 부가가치를 부가하여 복합 산업연관을 만들어내고, 사회적 잉여(이윤, 조세, 저축)를 확보하여 현지에 재투자하고 특히 그것을 복지, 교육, 문화, 학술의 발전에 이바지하도록 한다. 독자적인 개발이 곤란한 쇠퇴 지역에서는 광역적인 도시와의 연대를 도모한다.

##### (3) 주체는 현지의 지자체, 기업, 사회조직, 주민

개발의 주체는 지역의 기업, 경제인, 지자체, 협동조합, NGO, NPO이다. 내발적 발전이라고 해도 배외(排外)주의가 아니라, 내외의 지식, 기술이나 자금을 넓게 활용하더라도 어디까지나 주체는 현지에 있다. 쇠퇴

지역에서는 지자체의 역할이 중요하다.

다음에 대표적인 몇 가지 사례를 든다.

- ① 오이타현 오야마 마을(大分縣 大山町, 인구 4,000명, 현 日田市): 미작을 중단하고 산촌농업으로 주민 인권의 확립(농민의 휴일 도입, 문화·스포츠 사업의 촉진 등), 1·5차 산업(2차 산업까지 가지 않지만 매화를 매실 장아찌로 만드는 등 농산물을 가공하고 농민 스스로 가격을 붙이는 것), 바이오 기술의 도입 등에 의해 생산력을 높임으로써 현재 농산물의 직판으로 연간 100만 명의 고객을 모으고 있다.
- ② 오이타현 유후인 마을(大分縣 湯布院町, 인구 1만 명, 현 由布市): 온천 관광과 농업·전통 공예의 연관을 도모하고 대도시 문화의 주체적인 이용(일본 영화제), 자금의 도입(낙농·산림업에의 시민의 투자) 등을 시행해, 연 400만 명의 관광객을 모으고 있다.
- ③ 메디코·에코·폴리스=의료환경 도시[나가노현 우스다마치(長野縣 白田町), 인구 1만 명, 현 佐久市: 위대한 지도자 와카츠키 슌이치(若月俊一) 박사가 “농민을 위해서”란 슬로건으로 무의촌지역에 건설한 농협의 진료소를 기반으로, 지역의 의료뿐만 아니라 보건, 복지를 겸한 사쿠 종합병원을 통해 지역 개발을 추진했다. 1,200개 병상, 140명의 의사단, 1,400명의 큰 병원으로 발전했으며, 국제농촌의학회의 본부가 있어 개발도상국 농촌 의사의 양성과 일본지역 의료의 모범이 되고 있다.
- ④ 오키나와현 요미탄 촌(沖繩縣 讀谷村, 인구 3만 명): 기지의 철거지를 모두 농지로 재생하여 농산물의 가공(붉은 감자 과자, 아이스크림), 도기·직물의 공예마을, 현지 주체의 관광보전형 관광을 추진하고 있다. 자치체 주최의 전 주민 참가 문화제를 매년 시행하여 독자적인 문화의 계승을 하고 있다.
- ⑤ 유채꽃 프로젝트: 일본 최대의 호수인 비와(琵琶)호 보전에서 시작된 시민운동. 합성세제의 사용을 멈추고 튀김 폐유를 비누로 하는



의 제국은 구미의 대량생산·유통·소비·폐기의 경제를 추종하지 말고 외국 자본·기술에 의한 외래형 개발이 아니라 내발적 발전의 길을 걷기를 바란다.

### 참고문헌

- 宮本憲一. 1998. 『公共政策のすすめ』. 有斐閣.  
\_\_\_\_\_. 2007. 『環境經濟學(新版)』. 岩波書店(가까운 시일 내 이재은·김준식의 번역으로 한국판이 나올 예정).