

전략연구 2013-29

균형발전의 새로운 패러다임 모색

조명래 · 박배균 · 김동완

발 간 사

우리나라는 1980년 이후 균형발전의 중요성을 인식하고, 이를 위한 정책적 노력을 지속적으로 기울여 왔다. 그러나 다양한 정책적 노력에도 불구하고 그간 우리나라에서 공간적 불균형과 사회적 불평등으로 더욱 심화되어 온 것이 사실이다. 한편 지금 우리는 20세기 산업화의 패러다임에서 벗어나 21세기의 새로운 패러다임을 맞이하고 있다. 이 패러다임 중의 하나가 바로 정의라고 할 수 있다. 이런 측면에서 볼 때, 우리는 기존의 균형발전정책이 왜 실패하였는가에 대한 성찰과 함께 새로운 패러다임을 수용할 수 있는 균형발전을 어떻게 추진할 것이라는 문제에 당면해 있다. 즉 기존의 분산 위주의 균형정책에서 탈피하고, 정의로운 공간구조를 창출하기 위한 노력이 필요한 것이다.

우리 연구원은 새로운 균형발전의 패러다임을 정립하기 위한 일환으로 본 연구를 저명한 외부연구진에게 의뢰를 하여 수행하였다. 본 연구에서는 기존의 균형발전정책에 대한 한계를 고찰한 이후 새로운 균형발전전략으로 복지적 균형발전과 다층적 균형발전을 제시하고 있다. 그리고 신균형발전을 위한 구체적인 정책과제도 제시하고 있다. 본 연구는 균형발전에 대한 새로운 접근을 시작하였다는 측면에서 큰 의의를 가진다고 생각한다. 특히 본 연구에서 제시하고 있는 다층적 공간구조와 공간적 정의는 새로운 균형발전이론과 정책에서 큰 의미를 가질 것으로 기대된다.

본 연구를 통해 새로운 균형발전의 패러다임과 이론을 한번에 정리할 수는 없는 것이다. 그러나 분명한 것은 기존의 균형발전의 패러다임에서 탈피해 현 시대가 요구하는 새로운 가치를 수용할 수 있는 새로운 균형발전의 패러다임 정립이 요구된다는 것이다. 우리 연구원은 본 연구를 계기로 하여 균형발전에 관한 다양한 연구와 제안을 해 나가고자 한다.

끝으로 강의와 연구로 바쁘신 가운데 연구책임을 맡아주신 단국대학교 조명래 교수님께 감사의 말씀을 드린다. 그리고 다층적 공간구조에 대한 새로운 시각을 제공해 주신 서울대학교 박배균 교수님과 서울대학교 환경계획연구소 김동완 연구원에게 감사의 인사를 드린다.

2013년 12월 31일

충남발전연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 필요성과 목적

한국사회의 갈등 중에서 지역갈등은 빈부갈등 다음으로 심각하게 인식되고 있다. 지역갈등은 지역격차를 매개로 하여 촉발되고 확장된다. 지역격차로 인한 지역갈등은 사회적 통합과 형평성 구현을 어렵게 하고, 나아가 공간자원의 효율적 이용을 가로막아 국가 선진화마저 어렵게 한다. 지역격차와 갈등의 완화 내지 해소 없이는 한국사회의 통합적 발전, 나아가 국가 선진화는 불가능하다.

더구나, 최근 한국사회의 변화와 맞물려 새로운 양상의 지역격차가 나타나고 있다. IMF 외환위기 이후, 저성장과 신자유주의의 영향으로 새로운 양상의 지역격차가 우리나라에 나타나고 있다. 외환위기와 그에 따른 구조조정을 거치면서 한국경제의 성장에너지가 고갈되어, 한국경제의 (잠재)성장률이 지난 20여년간 1/3로 줄어들었다. 그리고, 신자유주의 이데올로기의 확산과 각종 신자유주의적 정책들이 실시되면서, 사회-공간적 양극화가 심화되고 있다. 그 결과로 중심지 vs. 변두리, 거점도시 vs. 주변도시, 신개발지역 vs. 주변낙후지역, 고소득지역 vs. 저소득지역, 원도심 vs. 신도심, 도시 vs. 농촌 등으로 대비되는 다양한 미시적 지역격차의 양상이 출현하고 있다.

지역균형발전에 대한 전통적인 접근은 이러한 격차의 문제를 해소하기에 몇 가지 근본적 한계를 지닌다. 첫째, 헌법에도 명시되어 있는 지역의 균형적 발전은 대한민국이라는 동일한 영역적 공동체에 속한 모든 지역민들이 누려할 할 권리임에도 불구하고, 현실에서 중앙정부는 가난한 지방과 지역에 시혜를 베풀어주는 것처럼 균형발전을 인식하여 왔다. 둘째, 전통적으로 지역균형발전을 주로 산업경제의 관점에 의거해 산업시설과 기능의 지역간 분산 및 배분의 문제로 다루어 왔다. 하지만, 전 국토에 걸친 산업과 기업의 균형적 분산과 배분은 현실적으로 불가능하다. 설사 지역 차원의 산업발전에 성공한다 하더라도, 지역격차 해소에서 더 중요한 문제인 일자리의 창출, 삶의 질적 향상 등을 산업의 유치가 필연적으로 보장해주지는 못한다. 셋째, 균형발전담론이 토건적 이해에 포획되었다. 유신정권이 정치적 정당성을 확보하기 위한

방편으로 각종 지역균형정책을 도입하였지만, 90년대 이후 지방자치가 확대되면서 지역균형 담론이 각 지방에 뿌리를 둔 토건세력에 의해 포획되어, 지방의 토건사업 확대 요구에 정당성을 부여하는 기능을 수행하고 있다.

이러한 문제점으로 인해 기존의 균형발전 패러다임으로는 새로이 확대 재생산되고 있는 지역격차의 문제를 해결하기에 역부족이어서, 새로운 균형발전의 패러다임이 필요하다. 본 연구는 새로운 균형발전의 패러다임을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 보고서는 다음 5가지의 내용으로 구성될 것이다.

2. 주요 연구내용

1) 공간정의와 신균형발전

① 공간 부정의(spatial injustice)로서 지역격차

지역격차는 지역불균형으로 표현된다. ‘사회적 불평등’은 집단간, 계층간, 부문간 사회적 기회, 자원, 권력이 불공평하게 배분된 상태를 지칭한다면, ‘지역 격차’는 사회적 기회, 자원, 권력이 지역 간에 골고루 분포하지 못해 현격한 차이가 발생하는 상태를 지칭한다. 지역격차는, 사회적 불평등을 포함하여, 지역이란 공간범주를 기준으로 해서 나타나는 포괄적인 차이 혹은 불균형이란 점에서 전형적인 공간 부정의(spatial injustice)에 해당한다.

② 저성장의 공간화와 공간 부정의

성장 에너지의 고갈과 함께 신자유주의식 성장구조를 갖게 되면서 저성장의 내부는 갈수록 양극화되고 있다. ‘글로벌 경쟁력’을 추종하는 부문은 시장경제를 초국적으로 팽창시키면서 글로벌 스케일의 성장을 거듭하고 있다. 경쟁력 논리는 모든 스케일의 공간에서 작용하지만, 규모경제를 추구하는 공간발전 메커니즘과 결부되면서 거시/광역 공간 차원에서 가장 명료히 나타난다. 반면 이로부터 배제되면서, 그러면서 로컬 시장수요와 생활관계에 의존하는 부문은 상대적 차별과 위축을 겪는 가운데 생존을 위한 대안경제를 스스로 찾고 있다. 주류 시장경제와 다른 논리의 수요에 부응하는 경제영역으로 조직화는 그에 상응하는 미시/장소적 스케일의 공간을 만들고 그 공간 내에서 격차와 불균형의 문제를 낳고 있다.

③ 공간정의론에 입각한 신균형발전 정책

격차의 새로운 양상과 그에 대한 인식은 기존 균형발전정책의 논거와 전략에 심대한 수정을 요구한다. 균형발전은 지역정책의 최상위 목표규범이었지만, 국가 경쟁력을 최종 목적으로 하는 산업경제 중심의 지역간 배분, 그것도 중앙정부가 주도하는 하향적 배분 혹은 분산방식으로 일관되어 왔다. 그 만큼 공간정의로서 균형발전을 이끌어낼 ‘절차적 정의’와 ‘분배적 정의’가 그간의 균형발전정책에서는 제대로 담보가 되지 않았음을 의미한다. 향후 균형발전은 절차적 정의, 분배적 정의, 실제적 정의가 공간적으로 이루어지는 원칙과 방식으로 이루어져야 하고, 또한 공간적 스케일(광역, 지역, 장소 등)에 따라 차등화해야 한다. 또한 어떤 스케일과 차원에 맞추던 신균형발전은 ‘사람중심의 통합적 균형발전’이 되어야 한다.

2) 저성장 시대의 신균형발전

고성장시대의 불균형 문제는 국가 차원에서 이룬 경제성장의 결과를 지역적으로 어떻게 나눌 것인가의 문제였다. 1인당 GRDP로 대변되는 성장지표가 불균형의 준거였던 이유도, 국가 차원의 성장을 -최소한 광역시/도 차원에서- 균등하게 나누자는 정치적 담론을 국가의 정책 지표로 삼은 것에 다름 아니다. 따라서 고성장 시대의 균형은 내재적으로 전체 파이가 늘어나고 있고, 늘어날 것이라는 경제 성장의 전망을 전제했다

저성장이 균형발전에 주는 함의는 인식은 더 작은 단위를 기준으로 해야하지만, 처방은 국가적 과업으로 이루어져야 한다는 데 있다. 진단을 더 작은 단위에서 해야려야 하는 이유는 격차와 불균형을 보다 실제에 가깝게 인식하기 위함이지만, 이것이 문제가 더 작은 단위에 국한된다는 뜻은 아니다. 오히려 진단은 마을, 도시, 지역, 국가, 글로벌에 이르기까지 다양한 요인을 고려해 진행하고, 처방은 국가적 공동체(Republic) 차원에서 협력을 도모해야 한다.

3) 공간적 케인즈주의

공간적 케인즈주의는 국가의 전체 영토에 걸쳐서 사회경제적 역량과 하부구조 투자를 고르게 하여 도시성장을 균등하게 확산함을 통해 불균등한 공간적 발전의 패턴을 약화시키려는 정치적 목표와, 이를 바탕으로 국민경제 전체의 산출과 소득을 최대화하는 경제적 목표 하에

등장하게 되었다. 이를 위해 국가는 조절역량을 중앙으로 집중화하고, 전 국토에 걸쳐 국가의 행정체계를 통일하며, 자본투자와 하부구조 건설이 전 국토에 걸쳐 균등화하도록 노력하였다. 즉, 공간적 케인즈주의는 자본투자, 하부구조 제공, 공공서비스의 지리적 분포를 조정하여 형평하고 균형잡히고 상대적으로 획일적인 국민국가의 공간적 틀을 구성하려는 국가 프로그램이다.

4) 다층적 균형정책의 필요성

① 갈등적 균형발전론을 넘어 다층위적 균형발전론으로

수도권이나 비수도권은 결코 동질적인 공간이 아니라, 그 내부에 다양한 차별성을 지닌 공간이다. 따라서, 수도권과 지방이 갈등하지 않는 균형발전을 추구하기 위해서는 장소와 지역의 다층위적 성격을 충분히 고려하는 균형발전론이 필요하다.

② 균형담론의 스케일 내리기

“수도권 vs. 지방”이라는 이분법적 갈등을 피하기 위한 한 방법으로 균형발전정책의 스케일 내리기 전략이 필요하다. 이는광역 단위가 아니라, 생활권에 바탕을 둔 소규모 장소를 기준으로 지역격차와 공간적 부정의의 문제를 진단하고, 다양하게 나타나는 지역격차의 문제에 차별적으로 대응하고 개별 장소들의 상이한 필요에 유연하게 맞출 수 있는 균형발전정책을 설계하는 것을 의미한다.

③ 분권화와 다층적 균형발전정책

균형발전의 성공을 위해서는 궁극적으로 중앙으로부터 지방, 국가에서 시민사회로 권력이 이동되어, 자치권력이 지방의 시민사회에서 비롯되고 행사되는 지방화가 필요하다. 이러한 분권화와 지방화를 전제로 하면, 균형발전의 정책적 목표와 내용도 국가 행정조직의 공간적 수준에 따라 달리 설정되어야 한다. 특히, 지역의 공간적 층위에 따라 지역격차의 내용과 성격이 다르다는 점을 고려하면, 국가 행정단위의 공간적 층위에 따라 차별화된 균형발전정책을 추진하는 것은 매우 중요하다.

3. 결론

결론적으로 향후 균형발전은 절차적 정의, 분배적 정의, 실체적 정의가 공간적으로 이루어지는 원칙과 방식으로 이루어져야 하고, 또한 공간적 스케일(광역, 지역, 장소 등)에 따라 차등화해야 한다. 광역의 지역적 차원(예, 수도권-비수도권)에서는 절차적 정의가 담보된, 산업적, 경제적 측면의 분배적 정의 구현에 역점을 두어야 한다면, 소단위 지역이나 생활권적 차원(예, 역내, 도농간)에서는 절차적 정의가 담보된, 사회복지적, 문화적 측면의 실체적 정의 구현에 역점을 두어야 한다. 그러나 어떤 스케일과 차원에 맞추던 신균형발전은 ‘사람중심의 통합적 균형발전’ 이 되어야 한다. 통합적 균형발전은 ‘사람의 가치를 중심에 두고 산업경제와 생활경제, 경제와 사회, 시장과 삶, 인간과 자연, 중앙과 지방, 하드웨어와 소프트웨어가 상호 교접하면서 통합하는 내용과 방식으로 지역간, 지역내 격차가 해소되는 지역발전을 의미한다.

목 차

제1장 서론	1
제2장 공간정의와 신균형발전	4
1. 공간부정의 지역격차	4
2. 저성장의 공간화와 공간부정의	6
3. 공간정의론에 입각한 신균형발전의 모색	10
제3장 저성장 시대의 신균형발전	14
1. 저성장으로 인한 공간적 불균형의 새로운 국면	14
1) 고성장시대, 파이를 키우자!	15
2) 인구저성장과 국토공간의 새로운 위기 국면	15
2. 저성장, 제로성장 시기 신균형의 의미	16
1) 영토 통치를 위한 국가차원의 필수 투자	17
2) 국가 차원의 토지이용 효율화를 위한 신균형발전	17
제4장 공간적 케인즈주의	20
1. 공간적 케인즈주의 등장의 사회-경제적 배경	20
2. 공간적 케인즈주의 정책의 내용	22
3. 한국의 지역균형정책에 주는 함의	24
제5장 개발주의적 균형발전에서 복지적 균형발전으로	26
1. 지역의 권리로서의 균형발전	26
2. “사회-공간적 복지” 추구	27
3. 사람중심의 통합적 지역발전	28
4. 사람의 분산을 통한 지역격차 해소	28
5. 복지정치의 활성화를 통한 균형발전 추구	29

제6장 다층적 균형정책	31
1. 지역격차의 다층위성	31
2. 균형발전의 다층위적 전략	33
1) 갈등적 균형발전론을 넘어 다층위적 균형발전론으로	33
2) 균형담론의 스케일 내리기	34
3) 분권화와 다층적 균형발전정책	35
제7장 신균형발전을 위한 정책과제	37
1. 정의의 지역화: 통합적 균형발전의 제도화	37
1) 지역 평등권의 제도화	37
2) 통합적 균형발전 계획의 수립	39
3) 지역차별시정제도의 도입	41
4) '공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률' 제정	41
5) 지역통합발전위원회의 설치	42
2. 지역격차 특성별 대응	42
1) 지역발전 목표등급제의 도입	42
2) 낙후지역의 구조개선	44
3) 도농융합 5대과제 추진	45
4) 수도권-지방 간 공생협력 강화	45
5) 역내격차 완화 선도사업 추진	46
3. 지역취약계층(공간약자)의 보호	46
1) 리저널 미니멈(regional minimum) 제정	46
2) 사회적 서비스의 지역간 균등화	47
3) 일자리복지의 지역간 균등화	48
4) 지역 취약계층의 보호와 권능화	49
4. 자치분권을 통한 내생적 발전	50
1) 인재지역할당제의 전면실시	50
2) 지역산업의 육성	51
3) 교류를 통한 지역간 통합 촉진	53
4) 자치역량 강화	53
제8장 결론 : 시민주의 자치분권을 통한 통합적 균형발전	55
1. 요약과 정책과제	55
2. 연구의 한계와 향후 과제	56
참고문헌	57



그림 목 차



<그림 1> 시도별 인구성장률, 2010-2040	15
<그림 2> 생산가능인구 성장률, 2010-2020	16
<그림 3> 미이용지 발생 경로	18
<그림 4> 토지 미이용이 발생시키는 문제와 비용	19

제1장 서론

한국사회의 갈등 중에서 지역갈등은 빈부갈등 다음으로 심각하게 인식되고 있다. 지역갈등은 지역격차를 매개로 하여 촉발되고 확장된다. 지역을 경계로 하여 정치적 이해관계가 나뉘고, 경제적 삶의 기회가 차등화 되며, 문화적 삶의 질이 불균등해지는 지역격차는 사회적 불평등성의 공간적 결과이면서, 동시에 이를 촉진하는 원인이기도 하다. 지역격차로 인한 지역갈등은 사회적 통합과 형평성 구현을 어렵게 하고, 나아가 공간자원의 효율적 이용을 가로막아 국가 선진화마저 어렵게 한다. 지역격차와 갈등의 완화 내지 해소 없이는 한국사회의 통합적 발전, 나아가 국가 선진화는 불가능하다.

한국에서 균형발전은 매우 중요한 사회적 가치이자 규범이다. 이는 헌법에 균형발전에 대한 조항이 3개나 들어있다는 사실에서 잘 보여진다. 한국 이외에 이러한 경우를 찾기는 쉽지 않다. 1971년 유신헌법에 균형발전 조항이 최초로 들어간 이래로 수도권 규제, 산업과 인구의 지방분산을 위한 다양한 균형발전 정책들이 실시되었다. 김대중 정부의 신지역정책, 참여정부의 균형발전정책, 이명박 정부의 광역경제권정책 등은 이름과 강조점이 다르지만, 모두 균형발전을 목표로 하는 정책이었다. 이러한 중앙적 차원의 노력과 더불어, 균형발전을 뒷받침하기 위해 지방자치 권한의 확대도 병행적으로 추진해 왔다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 지역격차는 결코 줄지 않고 있다.

더구나, 최근 한국사회의 변화와 맞물려 새로운 양상의 지역격차가 나타나고 있다. IMF 외환위기 이후, 저성장과 신자유주의의 영향으로 새로운 양상의 지역격차가 우리나라에 나타나

고 있다. 외환위기와 그에 따른 구조조정을 거치면서 한국경제의 성장에너지가 고갈되어, 한국경제의 (잠재)성장률이 지난 20여년간 1/3로 줄어들었다. 그리고, 신자유주의 이데올로기의 확산과 각종 신자유주의적 정책들이 실시되면서, 사회-공간적 양극화가 심화되고 있다. 신자유주의적 성장논리 하에서 자본주의적 경쟁이 광역 스케일에서 가장 뚜렷하게 공간적으로 표출되면서, 수도권 vs. 비수도권, 정부축 vs. 비정부축, 중부권(수도권-강원권-충청권) vs. 남부권(영호남권) 등으로 대비되는 광역적 지역격차의 양상이 등장하고 있다. 광역 보다 작은 공간적 수준에서는 개발가치가 상이한 지역들 간의 격차가 심화되고 있다. 로컬한 차원에서 주어진 제한된 투자 및 성장자원을 두고 미시적 지역과 장소들이 서로 경쟁하면서, 미시적 스케일의 다양한 장소적 격차를 만들어 내고 있다. 그 결과로 중심지 vs. 변두리, 거점도시 vs. 주변도시, 신개발지역 vs. 주변낙후지역, 고소득지역 vs. 저소득지역, 원도심 vs. 신도심, 도시 vs. 농촌 등으로 대비되는 다양한 미시적 지역격차의 양상이 출현하고 있다.

지역균형발전에 대한 전통적인 접근은 이러한 격차의 문제를 해소하기 위해 몇 가지 근본적 한계를 지닌다. 첫째, 헌법에도 명시되어 있는 지역의 균형적 발전은 대한민국이라는 동일한 영역적 공동체에 속한 모든 지역민들이 누려할 할 권리임에도 불구하고, 현실에서 중앙정부는 가난한 지방과 지역에 시혜를 베풀어주는 것처럼 균형발전을 인식하여 왔다. 그 결과로 중앙과 서울/수도권 중심의 시각과 이해관계를 중심으로, 중앙 관료에 의한 하향식 발전이 추진되어 왔다. 둘째, 전통적으로 지역균형발전을 주로 산업경제의 관점에 의거해 산업시설과 기능의 지역간 분산 및 배분의 문제로 다루어 왔다. 즉, 지역발전을 산업과 기업을 유치해 통한 지역의 경제성장으로 바라 봤던 것이다. 하지만, 전 국토에 걸친 산업과 기업의 균형적 분산과 배분은 현실적으로 불가능하다. 설사 지역 차원의 산업발전에 성공한다 하더라도, 지역격차 해소에서 더 중요한 문제인 일자리의 창출, 삶의 질적 향상 등을 산업의 유치가 필연적으로 보장해주지는 못한다. 셋째, 균형발전담론이 토건적 이해에 포획되었다. 유신정권이 정치적 정당성을 확보하기 위한 방편의 하나로 지역균형 조항을 헌법에 삽입하고, 각종 지역균형정책을 도입하였다. 하지만, 90년대 이후 지방자치가 확대되면서 지역균형담론이 각 지방에 뿌리를 둔 토건세력에 의해 포획되어, 지방의 토건사업 확대 요구에 정당성을 부여하는 기능을 수행하고 있다. 이러한 문제점으로 인해 기존의 균형발전 패러다임으로는 새로이 확대 재생산되고 있는 지역격차의 문제를 해결하기에 역부족이어서, 새로운 균형발전의 패러다임이 필요하다.

본 연구는 새로운 균형발전의 패러다임을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 보고서는 다음 5가지의 내용으로 구성될 것이다.

첫째, 새로운 균형발전 패러다임의 형성을 위한 철학적 바탕으로 “공간적 정의(spatial justice)”라는 가치를 설정하고, 이를 추구하는 균형발전이 무엇인지 살펴볼 것이다.

둘째, 저성장과 인구감소 시대에 균형발전이 사회의 안정성을 높이는데 왜 중요하고 어떻게 기여를 하는지 논할 것이다.

셋째, 복지국가와 균형발전이 동시에 추구된 역사적 사례로 1960-70년대 서구 유럽에서 추진되었던 공간적 케인즈주의에 대해 소개할 것이다.

넷째, 공간적 정의를 지향하는 차원에서 균형발전의 의미를 “복지균형”의 프레임 하에서 재설정할 것이다.

다섯째, 다층적 균형정책에 대한 논의를 통해, 균형발전이 다양한 공간적 수준에서 어떻게 다층적으로 체계화되고 상호연계되어야 하는지 논의할 것이다.

여섯째, 공간정의에 입각한 신균형발전을 구현하기 위한 제도 및 정책 과제들을 논의할 것이다.

제2장 공간정의와 신균형발전

1. 공간 부정의(spatial injustice)로서 지역격차

지역격차는 지역불균형으로 표현된다. ‘사회적 불평등’은 집단간, 계층간, 부문간 사회적 기회, 자원, 권력이 불공평하게 배분된 상태를 지칭한다면, ‘지역 격차’는 사회적 기회, 자원, 권력이 지역 간에 골고루 분포하지 못해 현격한 차이가 발생하는 상태를 지칭한다. 지역격차는, 사회적 불평등을 포함하여, 지역이란 공간범주를 기준으로 해서 나타나는 포괄적인 차이 혹은 불균형이란 점에서 전형적인 공간 부정의(spatial injustice)에 해당한다.

공간적 부정의로서 지역격차가 문제시 되는 것은 기회, 자원, 권력이 지역간에 불균등하게 배분되는 과정의 결과(공간의 절차적 부정의)로 지역을 범주로 하는 집단, 그리고 구성원이 ‘불필요하고 부당하게 삶의 기회를 박탈당함으로써’ (공간의 분배적 부정의) ‘각자의 삶터에서 온전한 삶을 향유하지 못하기(공간의 실체적 부정의)’ 때문이다. 심각한 지역격차는 지역간 갈등을 유발하여 사회적 자원의 적정 활용을 어렵게 하고, 나아가 사회적 통합을 가로막아 ‘사회의 안정적 발전을 그 만큼 방해하게 된다’ (사회의 통합적 부정의)

지역격차는 어떠한 한 요인에 의해서라기보다 여러 요인이 복합적으로 작용해서 나타나고, 그러면서 역사적 관성을 가진 체 시대 상황에 따라 양상과 특성을 달리하면서 지속적으로 나타난다. 이렇게 해서 지역격차는 각 시대의 지배적인 사회체제가 갖는 규정력에 의해 재정의되면서 과거와 다른 양상으로 재생산된다.

따라서 우리는 이러한 지역격차를 공간정의 차원에서 재해석하여 향후 발전의 방향을 도출한다.

정의(justice)는 ‘무엇이 옳고 무엇이 그른가’에 관한 원칙에 관한 것으로 대체로 평등하고 공정한 상태를 지칭한다(이정전 1999, 38). 현대사회의 정의론은 주로 분배적 정의, 즉 사회구성원 각자가 자기 자신의 응분의 몫을 향유하며 살아가는 상태를 뜻하고, 그런 상태가 실현된 사회를 정의로운 사회로 간주한다. 정의는 사회적 자원과 기회가 사회성원들 사이에 공평히 배분된 사회적 상태라 할 수 있지만, 사회를 어떠한 이념으로 바라보느냐에 따라 정의를 구현하는 방식과 내용에 대해서는 자유주의로부터 공리주의, 마르크스주의, 롤스의 계약주의 등에 이르는 다양한 해석적 입장이 있을 수 있다.

정의의 눈으로 공간을 보는 것이 공간정의라 하면, 여기에는 3가지 남다른 의미가 담겨있다. 첫째는 공간적 부정의의 양태에 관한 것으로, 사회적 국면과 마찬가지로 삶의 터전인 장소, 도시, 지역과 같은 공간에서도 희소자원으로서의 가치가 사회성원들에게 공평히 배분되지 않을 때 불평등이 발생하여 사회적으로, 도덕적으로 옳지 않은 상태가 된다. 사회적 불평등이 사회적 약자들의 생존권과 삶의 권리를 제약하고 박탈하듯이, 공간적 불평등 혹은 공간적 부정의(injustice) 또한 해당 공간의 가치배분을 둘러싸고 공간적 약자의 공간 향유권과 그에 터한 생존의 권리를 박탈하고 억압하여 삶의 상황을 소망스럽지 못하게 만든다. 그러나 공간정의 혹은 공간부정의의 양태는 사회적 발전단계나 사회의 공간적 구성방식 등에 따라 다르다.

둘째, 공간적 불평등 혹은 부정의는 사회계층간 분배체제의 불공정성을 강제하거나 은폐하는 권력의 공간적 작용을 매개로 관철된다. 그래서 불평등하고 부당한 상태가 갖는 부정의의 현상적인 문제도 문제지만, 권력의 부당한 공간적 작용에 의해 부정의스러운 것이 주목받지 못하고 은폐되는 상태가 더욱 문제다. 권력의 구조화된 메커니즘으로 강제되는 공간의 부정의는 공간적 약자들의 인간다운 삶과 자아실현을 제약하면서 궁극적으로 삶의 탈주체화와 소외를 전면화 시키게 된다.

셋째, 공간 부정의 혹은 공간 불평등을 해소하기 위해서는 공간적인 실천해법이 필요하다. 공간을 통해 기울어진 정의의 추를 바로 잡는게 공간정의를 위한 실천이자 노력이다. 여기에 1) 공간적으로 개별화된 사익 추구나 평향된 이익의 구현을 최대한 억제하는 방법(자유주의적 정의론 입장), 2) 최대다수의 최대행복의 원칙에 따라 공간적 가치배분의 수혜집단이 최대화되도록 하는 접근(공리주의적 입장), 3) 사회적 합의를 바탕으로 공간적으로 열세하고 열등한 계층(공간약자)의 몫이 상대적으로 많이 배분되도록 하는 접근(롤스의 계약주의 정의론적 입장),

4) 공간약자들이 대자적 계급의식을 형성하고 집합적 실천을 통해 생산적 권력이 공간적으로 배분되도록 하는 접근(마르크스적 정의론적 입장) 등이 있다.

2. 저성장의 공간화와 공간부정의

한국경제의 (잠재)성장률은 지난 20여년간 3분의 1로 줄었다. (국가주도의) 고도성장은 (자본주의 산업화가 시작된 지 40여년 뒤인) 1998년 IMF위기를 거치면서 성장에너지가 고갈되면서 저성장으로 바뀌었다. 저성장은 단지 성장률 저하가 아니라 그간의 성장패턴 혹은 성장방식의 질적 전환(체제 변화)를 함께 수반한다. 즉 국가주도적 고에너지 투입에 의한 팽창적 성장방식이 성장자원(잠재력) 고갈과 함께 신자유주의식 논리(시장경쟁논리)를 따른 선별적(양극적)인 축소지향적 성장방식으로 전환되면서 사회전반에 성장세의 급격한 둔화가 나타났다.

2000년대 위기 후 호황은 위기의 반사효과이면서 동시에 신경쟁산업 중심 착시적 붐(예, IT 관련 벤처 붐)에 불과했고, 실물경제 측면에서 저성장이 2000년대 초반부터 시작되었다. 실물경제와 달리 개발경관을 구성하는 부동산경제는 2007,8년부터 본격 저성장 국면을 맞고 있다. 양 부문간 시차는 실물경제부문의 잉여가 부동산경제부문으로 이전에 따른 시간에 의한 것이다.

성장 에너지의 고갈과 함께 신자유주의식 성장구조를 갖게 되면서 저성장의 내부는 갈수록 양극화되고 있다. ‘글로벌 경쟁력’을 추종하는 부문(예, IT, 자동차 등)은 시장경제를 초국적으로 팽창시키면서 글로벌 스케일의 성장을 거듭하고 있다(예, 삼성전자의 글로벌 비즈니스). 경쟁력 논리는 모든 스케일의 공간에서 작용하지만, 규모경제를 추구하는 공간발전 메커니즘과 결부되면서 거시/광역 공간 차원에서 가장 명료히 나타난다. 반면 이로부터(경쟁관계에서) 배제되면서, 그러면서 로컬 시장수요와 생활관계(소득 증가의 결과 반영)에 의존하는 부문(중소기업, 지역기업 등과 같은 시장약자 혹은 복지서비스와 관련된 비시장부문)은 (시장경쟁 하에서) 상대적 차별과 위축(쇠퇴)을 겪는 가운데 생존을 위한 대안경제(시장경제와 대응한 사회경제)를 스스로 찾고 있다. 주류 시장경제와 다른 논리의 수요(예, 정책적으로 보호받는 지역수요, 공동체적 수요, 생활수요 등)에 부응하는 경제영역(사회에 터한 경제)으로 조직화는 그에 상응하는 미시/장소적 스케일의 공간을 만들고 그 공간 내에서 격차와 불균형의 문제(예,

도시-농촌 격차, 지역내 격차 등)를 낳고 있다.

전자(글로벌 성장부문)는 글로벌 트렌드와 결부되면서, 그에 상응하는 공간적 과정으로 수도권권의 초광역화 혹은 메가로폴리시스화(수도권과 중부권의 연담화) 등의 현상을 불러오고 있다. 수도권과 비수도권, 경부축과 비경부축, 중부권(수도권-강원권-충청권)과 남부권(영호남권), 대도시권과 낙후농촌권 등은 이러한 공간과정에서 생겨나는 ‘광역적 스케일의 지역격차’ 양상이다. 이러한 공간 격차는 ‘시장경쟁과 시장독점’의 공간적 과정 혹은 ‘자본의 집중과 집적’이란 자본주의 고유의 공간적 과정의 전개로 나타나는 것으로 ‘형식적인 분권/분산정책(예, 참여정부의 지방정부혁신과 균형발전정책)’으로는 결코 해소될 수 없다.

형식적인 정책적 역할과 (자본주의)국가의 실질적인 정책역할은 신중양집권과 같은 국가권력의 재집중(예, 권력이양의 지연과 최소화, 지방통제를 전제로 하는 지원(예, 교부세, 국고지원 등)), 그리고 기업투자 활성화란 명분의 수도권 규제완화와 세제 완화(예, 부자감세), 중앙정부 주도의 경기선도적 대규모 토건개발(예, 4대강 사업) 등을 통해 거시/광역적 지역격차를 오히려 심화시키고 있다. 자본축적의 경향적 법칙을 반영하는, 이러한 한국국가의 공간정책은 ‘절차적 공간 부정의와 분배적 공간 부정의’의 모순을 필연적으로 수반한다.이런 상황에서 수도권 비수도권 상생발전, 공정발전, 민주적 발전 등이 (중양이 아닌) 지방으로부터 요구되고, (자본이 아닌) 시민사회(예, 분권연대 등)로부터 제안되지만, ‘절차적 공간 부정의 혹은 분배적 공간 부정의’를 초래하는 이러한 공간권력의 불평등 구조를 근본적으로 바꾸지 않는 한 균형발전(공간정의)의 실현은 영원히 불가능하다.

반면 후자(로컬 성장부문)는 한정된 투자 및 성장자원을 두고 경쟁하는 가운데, 미시적 스케일의 다양한 지역적 장소적 격차를 만들어냄. 중심지와 변두리, 거점도시와 주변도시, 신개발지역과 주변낙후지역, 고소득지역과 저소득지역, 원도심과 신도심, 도시와 농촌 등의 격차는, 미시적/장소적 스케일에서 주류 시장경제 흐름에 편승하는 지역과 그렇지 않는 지역간 격차의 다양한 양상. 이는 동시에 지역내 격차이기도 하다. 장소적 생활과정을 둘러싸고 나타나는 이러한 다양한 미시적/장소적 스케일 공간격차는, 소득향상과 고양된 삶의 질에 대한 관심 증대(저성장 시대 대안적 삶?)와 맞물려 다양한 대안 공간담론과 실천전략의 필요성을 낳고 있다.

시장경제에 맞서는 삶과 사람중심의 사회경제를 지역적으로 조직해내는 최근의 노력들(예, 사회적 기업, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스, 사회적 서비스의 공급 등)은 이의 실례다. 정책담

론으로서 이는 지난 지방선거 때 무상급식 논쟁, 그리고 이를 내건 진보적 지방자치단체장 등의 등장, 그리고 이들에 의한 다양한 혁신자치의 실험 등으로 실제 가시화되고 있다. 공간(자치공간)을 통한 ‘사회경제’ 적 실험은 삶(사회)으로부터 떨어져 나간 경제를 다시 삶(사회) 속으로 끌어들이는 것으로 그 원리에서 ‘공동체, 돌봄, 호혜, 생계, 협동의 경제화’ 를 도모하는 것이지만, 자본주의 시장경제가 지배적인 현실에서 잠정적으로는 이를 대체하기보다 보완하는 의미가 더 강하다. 공간정의의 관점에서 보면, 미시적 공간 스케일에서 온전한 사람중심 삶의 주체적 구현은 그 자체로서 ‘실체적 공간 정의’ 를 실현하는 것이기도 하지만, 국가권력이나 시장과 관련된 분배적, 절차적 기제가 우월하게 작동하는 상위의 공간 스케일 내에서(재생산과 관련된) 실체적 공간정의는 지속가능성이 문제가 될 수 있다.

저성장은 광역적 스케일의 격차와 미시적 스케일의 격차를 동시에 만들어 내면서, 영역적으로 글로벌 경쟁력을 추종하는(경쟁을 통한 시장이윤의 극대화 추구하는) 시장경제부문과 주류 시장경제의 영향으로부터 스스로를 지키기 위한 삶과 사람의 관계를 중심으로 하는 사회경제 부문으로 이원화를 낳는다. 전자는 격차의 새로운 양상에 대한, 후자는 격차의 대응전략에 대한 중요한 함의를 제공한다. 지역격차의 양상이 다양화, 다원화되고 격차의 내용이 생산과 산업과 관련된 것에서 생활과 문화복지 등에 관한 것으로 옮겨가며, 격차인식의 중심층위가 장소적 삶의 관계가 분명한 역내 격차로 모아지는 것은 저성장이 초래한 공간적 표현이다.

실제, 최근의 지역격차를 1인당 지역내 총생산(GRDP)를 가지고 계산 지니계수로 보면, 1997년 이후 2배 이상 증가할 정도로 지역간 소득격차가 지속적으로 확대되고 있다. 총량지표와 달리, 소득 및 인구의 공간 집중도를 보면, 한국은 OECD 27개국 중에서 4위로 집중도가 높다. 한국은 27개 OECD국가 중 ‘인구의 공간 집중도’ 가 소득의 공간적 집중도를 앞서는 유일한 사람. 이는 (인구)집중도가 이뤄져도 인당 생산성이 그만큼 낮기 때문에 발생. 특히 근로자 1인당 GRDP로 계산하면, 전체 27개 국중에서 3위를 차지할 정도로 근로자 생산성의 격차가 심하다. 공간의 집중으로 경제활동이 지역 간에 편중되어 있고, 생산성이 지역간에 차이가 난다는 것은 큰 스케일에서 지역격차가 상당히 크다는 것을 의미한다 (메가트렌드를 추종하는 경쟁논리에 의해 공간의 높은 집중도가 나타나면서, 광역적 스케일의 지역격차가 확대되고, 이는 동시에 ‘낮은 근로자 낮은 생산성에서 보듯, 국토생산의 낮은 생산성을 초래하고 있음). 한편 도시와 농촌의 경제활동 참가율을 가지고 본다면, 한국의 도시-농촌 격차는 OECD 27개국 중

에서 2위에 해당할 정도로 심각하다. 1위인 스위스의 농촌경제활동 참가율이 우리보다 높은 것을 감안하면, 한국이 실제 최고라 할 수 있다. 이는 일상 삶과 가장 가까운 작은 스케일의 공간수준에서도 지역간 혹은 지역내 격차가 심함을 말해준다.

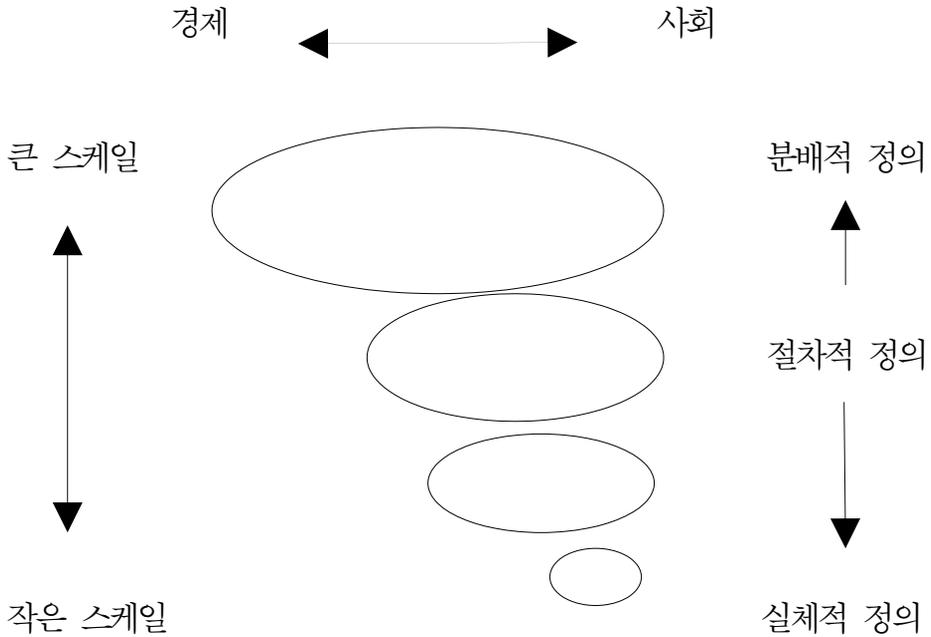
격차의 이러한 양상과 더불어 격차에 대한 국민들의 인지 또한 바뀌고 있다. 한국사회학회·한국지역학회(2011)의 ‘지역간 격차와 해소방안연구’에 따르면, 지역격차의 정도에 대해 ‘도시-농촌격차’가 가장 심하고(52.42%), 다음으로 ‘수도권-비수도권 격차’ (32.45%), ‘영남-호남 격차’ (10.86%), ‘광역자치단체 격차’ (4.27%) 등으로 이어지고 있다. 지역격차의 주된 양상이 영·호남 격차에서 수도권-비수도권 격차, 도농격차로 옮겨가고 있는 것으로 해석됨. 이는 지역격차를 전통적인 지역갈등이나 지역차별 등 정치적 차원의 문제로 바라보기보다 지역 간 생활수준, 경제력, 복지, 의료, 문화, 교육 등 생활상의 격차문제로 인지되고 있음을 말해준다. 이는 동시에 ‘도농격차로 표출되는 교육, 의료서비스, 문화 등 삶의 질의 불평등’, ‘수도권-비수도권 격차로 표현되는 일자리·산업의 불균형’, ‘영호남 격차로 상징되는 정치 이념적 대립’ 등 지역격차가 다양화·다원화되고 있음을 뜻하기도 하다. 격차에 대한 인식에서도, 지역격차는 그간 개선 되었다기 보다 그렇지 않다는 인식이 더 두드러지고 (63%), 개선될 것이라기보다 그렇지 않을 것이란 전망도 더 두드러진다. 이러한 격차 양상과 인식은 최근의 다른 연구에서도 확인되고 있다. 전국 시도 연구원협의회의 연구결과(2012)에 의하면 새로운 지역격차 양상은 크게 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 지역 불균형의 현상이 수도권-비수도권, 경부축-비경부축, 도시-농촌, 광역도-광역시, 대도시-중소도시, 거점도시-주변지역 간 다양화되고 있다. 둘째, 격차의 내용에서도 인구·산업·기반시설 등의 격차에서 복지·의료·교육·문화 등 삶의 질 격차에 관한 것으로 옮겨가고 있다. 셋째, 이 두 경향의 합으로, 지역간 격차보다 역내 권역간, 장소간 격차가 더 두드러지게 인지되고 있다. 지역격차의 지속은 차별받지 않고 인간답게 살 수 있는 기회가 지역 간에 차등화 됨으로써 국민들의 삶의 질 저하를 초래함. 삶의 기회와 권력자원의 불평등과 결부될 때, 지역격차는 지역을 범주로 하는 사회집단 간에 대립과 갈등을 부추겨 사회적 안정과 통합성을 심각하게 저해한다. 또한 지역격차는 지역별 인적·물적 자원의 부적절한(비효율적) 활용을 초래해 국토 전체의 생산성을 떨어뜨려 선진적 공간발전 시스템으로 전환을 가로막는다. 이러한 지역격차는 시장요인(기업투자, 노동시장 등) 보다 정부의 부절적인 정책에 의해 야기되고 지속된다고 보는 게 국민들의 일반적인 인식이다. 헌법 제120조는 ‘국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지

역경제를 육성할 의무를 가진다’ 고 명시하고 있어 지역균형발전의 국가의 책무임을 분명히 하고 있다.

3. 공간정의론에 입각한 신균형발전의 모색

격차의 새로운 양상과 그에 대한 인식은 기존 균형발전정책의 논거와 전략에 심대한 수정을 요구한다. 균형발전은 지역정책의 최상위 목표규범이었지만, 국가 경쟁력을 최종 목적으로 하는 산업경제 중심의 지역간 배분, 그것도 중앙정부가 주도하는 하향적 배분 혹은 분산방식으로 일관되어 왔다. 그 만큼 공간정의로서 균형발전을 이끌어낼 ‘절차적 정의’와 ‘분배적 정의’가 그간의 균형발전정책에서는 제대로 담보가 되지 않았음을 의미한다. 뿐만 아니라 지표 상에서 성과가 있었다고 하더라도, 기존의 균형발전정책은 지역으로부터 요구되는 생활과 삶의 문제로서 불균형과 격차를 해소하는 것과는 거리가 멀었다. 경제(산업)와 시장의 문제로서만 다루어 왔을 뿐, 사회와 사람의 문제는 균형발전(정책)에서 제대로 다루어지지 못했다. 이는 공간의 ‘실체적 정의’를 담고 구현하는 것으로 ‘균형발전’이 이루어지지 않았음을 의미한다.

<공간정의, 스케일, 경제/사회>



향후 균형발전은 절차적 정의, 분배적 정의, 실체적 정의가 공간적으로 이루어지는 원칙과 방식으로 이루어져야 하고, 또한 공간적 스케일(광역, 지역, 장소 등)에 따라 차등화해야 한다. 큰 스케일의 공간(광역의 지역적 차원, 예, 수도권-비수도권)에서는 절차적 정의가 담보된, 산업적, 경제적 측면의 분배적 정의 구현에 역점을 두어야 한다면, 작은 스케일(소단위 지역이나 생활권적 차원, 예, 역내, 도농간)에서는 절차적 정의가 담보된, 사회복지적, 문화적 측면의 실체적 정의 구현에 역점을 두어야 한다. 그러나 어떤 스케일과 차원에 맞추던 신균형발전은 ‘사람중심의 통합적 균형발전’ 이 되어야 한다. 통합적 균형발전은 ‘사람의 가치를 중심에 두고 산업경제와 생활경제, 경제와 사회, 시장과 삶, 인간과 자연, 중앙과 지방, 하드웨어와 소프트웨어가 상호 교접(cross-fertilization)하면서 통합하는(integrative) 내용과 방식으로 지역 간, 지역내 격차가 해소되는 지역발전을 의미한다.

사람중심의 통합적 균형발전은 구체적으로 다음과 같은 방향으로 접근되어야 한다. 첫째, ‘정의(Justice)의 지역화와 권리개념으로 균형발전이 이루어져야 한다. 국민이라면 어느 지역에 거주하더라도 대등하고 공정한 삶의 기회를 누릴 수 있고, 또한 지역간 균형발전을 통해 사회적 통합이 실현되어야 한다. 이를 위해서는 모든 지역이 사회적 자원을 공평하게 배분받아 대등하게 발전할 수 있도록 해야 한다. 이는 존 롤스의 ‘평등의 원칙’의 지역화라 할 수 있다. 그러나 불균형은 모든 지역에 기회가 균등하게 주어지더라도 특히 최소발전지역(과 주민들)에 최대혜택이 보장될 때 용인될 수 있다. 이는 곧 존 롤스의 ‘차등의 원리’의 지역화에 해당한다.

둘째, 다양화되고 있는 지역격차의 특성별 대응이 필요하다. 지역격차의 양상은 최근 들어 다원화되고 있을 뿐 아니라(예, 영호남, 수도권-비수도권, 도시-농촌, 중심-주변 등), 특성도 전통적인 정치적·경제적 격차에서 일상생활의 격차로 바뀌고 있다. 상이한 차원의 지역격차로 인해 단일한 정책으로는 이를 접근할 수 없다. 따라서 사회적 통합의 공간적 과정으로 지역간 균형발전이 이루어지기 위해서는 유형별 지역격차의 특성에 대응하는 맞춤형 정책이 강구되어야 한다. 이러한 방식의 지역격차 해소는 지역간 차이를 획일적으로 지우기보다 개성적으로 발전시켜 사회적 통합의 공간적 다양성을 높이는 데 도움 된다 (롤스의 평등의 원칙에 따른 균형발전).

셋째, 사람중심의 균형발전이 되기 위해서는 균형발전에서 지역약자에 대한 배려가 우선시 되어야 한다. 지역균형발전은 그간 주로 물리적 시설(예, 산업시설, 인프라 등)이나 기능 개선에 역점을 뒀지만, 이젠 지역주민들의 삶의 질과 관련된 교육, 의료, 복지, 참여, 문화향수 등 사람중심의 의제를 우선 다루도록 해야 한다. 지역격차는 사회계층문제와 결부되면, 같은 격차문제라도 저소득층, 비정규직, 노인, 여성, 낙후주민 등 사회약자들에 의해 더 크게 인지되고 있다. 균형발전은 이들 지역 약자(the regionally weak)를 보호하고 권능화(empowerment)하는 새로운 개념으로 접근되어야 한다 (롤스의 차등의 원리에 따른 균형발전).

넷째, 균형발전의 지속가능성을 담보하기 위해서는 지역역량 강화가 제대로 되어야 한다. 지금까지 격차해소는 중앙에 의한 하향적·활당적·시혜적 방식으로 이뤄졌지만, 앞으로 지역인재(사람)과 지역산업(경제)의 육성이나 지방자치(정치)의 역량 강화를 통해 지역내부로부

터 발전이 지속될 수 있는 상향적·내발적·자발적 방식으로 바뀌어야 한다. 지역역량과 발전 정도에 따라 자원과 혜택이 차등적으로 배분되도록 하기 위한 조세제도나 지원제도의 강구가 필요하고, 지역 간 자발적인 교류와 협력을 통해 국가통합을 도모할 수 있는 다양한 방안이 제도화되어야 한다. 그러나 궁극적으로는 중앙으로부터 지방, 국가에서 시민사회로 권력이 이동되어, 자치권력이 지방의 시민사회에서 비롯되고, 또한 행사되는 자치의 혁신이 이루어져야 한다(시민주의 자치분권).

제3장 저성장 시대의 신균형발전

1. 저성장으로 인한 공간적 불균형의 새로운 국면

1) 고성장시대, 파이를 키우자!

고성장시대의 불균형 문제는 국가 차원에서 이룬 경제성장의 결과를 지역적으로 어떻게 나눌 것인가의 문제였다. 1인당 GRDP로 대변되는 성장지표가 불균형의 준거였던 이유도, 국가 차원의 성장을 -최소한 광역시/도 차원에서- 균등하게 나누자는 정치적 담론을 국가의 정책 지표로 삼은 것에 다름 아니다. 따라서 고성장 시대의 균형은 내재적으로 전체 파이가 늘어나고 있고, 늘어날 것이라는 경제 성장의 전망을 전제했다. 으레 수도와 수도권이 국가 전체의 기능적 분할에서 가지고 누렸던 특권의 지위 자체를 문제삼지 않았던 것은 국가차원의 경제지표, 전국적인 인구 성장의 추세가 수십년간 유지되었기 때문이다. 즉, 불균형의 문제를 한국의 국가-공간 시스템의 지속가능성과 연결시키지 않고, 성과의 분배와 현상의 조정에 한해 보았던 것도 빠른 성장속도가 파이를 지속적으로 키워왔기 때문이다.

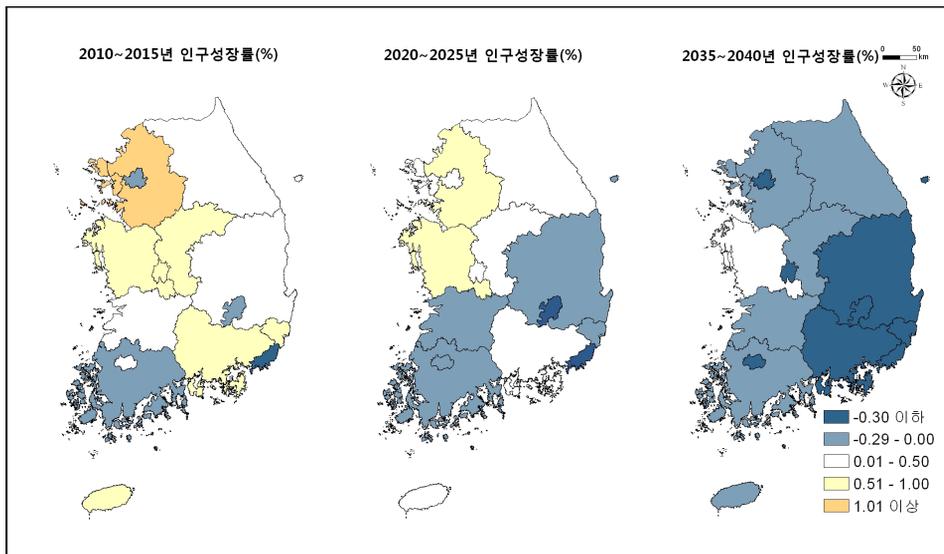
반면, 저성장의 시대, 불균형이 초래할 위기에 대해서는 우리는 여전히 무지(無知)하다. 인구저성장에 대해 여전히 학술적 기준이 명확하지는 않지만, 일반적으로 인구성장이 진행되고는 있으나 성장의 속도가 상대적으로 느리다는 의미로 쓰인다. 이왕건 외(2005)는 한국도 연평균 인구증가율이 0.93%로 내려앉은 1990년대부터 한국의 인구저성장이 시작되었다고 보고 있다. 통계청의 장래인구추계(2010년) 중 인구성장 중위가정에 따르면, 한국의 총인구는

2010년 4,941만명에서 2030년 5,216만명으로 정점을 찍고, 이후에는 지속적으로 감소할 전망이다. 2006년 추계에서 2018년을 정점으로 추계했던 것이 12년 뒤로 전망하게 된 것은 다소간의 출산율 증가와 외국인의 이주에 의한 것으로 나타났다. 이미 고령화 사회로 접어들고 있는 일본의 사례를 통해 보건대, 이 문제들은 기본적으로 우리 국토공간의 시스템, 공간 통치의 기본 행정 체계에 심각한 위해가 될 수 있다.

2) 인구저성장과 국토공간의 새로운 위기 국면

수도권 비수도권의 구별은 어떤 의미를 가지는가? 그림1은 통계청에서 추계한 시도별 인구성장률인데, 이미 2020년이 되면 비수도권 대부분은 물론 서울과 인천도 제로성장에 돌입한다.

〈그림 1〉 시도별 인구성장률, 2010-2040



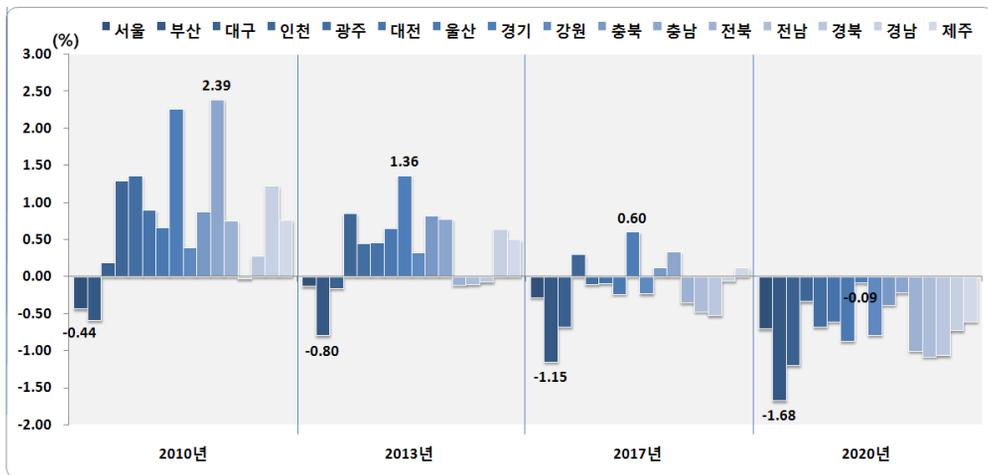
출처: 통계청(2012), 장계인구추계 시도편

현재로부터 20년 이후가 되면 전국이 제로성장, 혹은 인구 감소의 시대로 진입하게 된다. 따라서 수도권을 규제하고 비수도권을 진작한다는 성장 시대의 논리적 구도는 - 경제적 지표의 성장, 감소가 아닐지라도 실효를 잃을 가능성이 크다. 현재의 문제를 수도권/비수도권의

구도, 또는 비수도권 낙후지역의 문제로 인식하고 해법을 낸다면 순차적으로 진행될 인구감소의 성장 쇠퇴 문제를 정확히 인식하고 대응하기 어렵다.

통계청 추계를 볼 때 2020년 경엔 전국 모든 지역이 생산가능인구가 마이너스 성장으로 돌아서고 본격적으로 생산가능 인구 감소의 시대로 접어들게 된다. 이러한 추세가 실제로 도래한다면 대부분의 지방정부에서 - 인구통치-가 아닌 영토통치 비용을 충당하지 못하고 중앙정부에 행정비용의 상당부분을 전가해 재정수입과 지출의 공간적 분리가 심각해질 우려가 있다.

〈그림 2〉 생산가능인구 성장률, 2010-2020



출처: 통계청(2012), 장계인구추계 시도편

2. 저성장, 제로성장 시기 신균형의 의미

저성장이 균형발전에 주는 함의는 인식은 더 작은 단위를 기준으로 해야하지만, 처방은 국가적 과업으로 이루어져야 한다는 데 있다. 진단을 더 작은 단위에서 해야해야 하는 이유는 격차와 불균형을 보다 실제에 가깝게 인식하기 위함이지만, 이것이 문제가 더 작은 단위에 국한된다는 뜻은 아니다. 오히려 진단은 마을, 도시, 지역, 국가, 글로벌에 이르기까지 다양한 요인을 고려해 진행하고, 처방은 국가적 공동체(Republic) 차원에서 협력을 도모해야 한다.

1) 영토 통치를 위한 국가차원의 필수 투자

고성장 시대에는 국가의 영토를 유지하기보다 늘어나는 인구, 몰려드는 인구를 어떻게 관리하는가가 관심사였다. 고성장시대의 문제는 개발의 압력을 관리하면서 적절한 투자를 하는 문제였다. 국가 통치를 위한 기본적인 인프라의 문제를 고민할 필요는 없었다. 전국에 산개한 도시는 경제성장의 거점으로서 의미도 있지만 기본적인 국가 영토를 분업해서 관리하는 다수의 행정단위가 산개해 있다는 의미도 있었다.

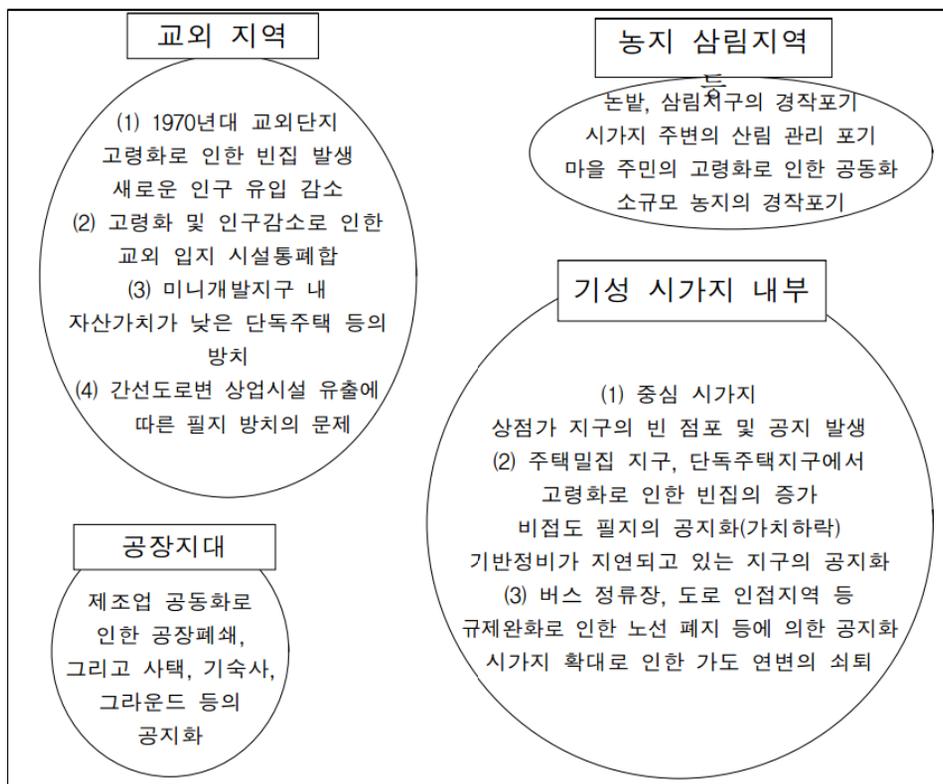
저성장 혹은 제로성장은 도시를 통한 국가 통치의 위기를 초래한다. 성장은 국가 차원에서 이뤄지고, 영토 통치를 위한 기본적인 행정력은 도시를 중심으로 한 지방 행정권력에 이양되어 있었으나, 급격한 인구 감소를 방지할 경우 도시를 중심으로 일대 권역을 통치하는 방식에 심각한 위협이 발생할 수 있다. 실제로 국내의 지방중소도시나 농촌지역의 인구감소가 급격히 진행되고 있고, 장차 복수의 지방정부 관할을 통폐합해야 할 우려가 있다. 일본의 경우 1인당 행정비용이 폭증해 광범위한 시정촌 통폐합이 진행중인데, 2001~2005년 사이 597건의 합병이 이루어져 2000년 말 현재 3,229개였던 시정촌이 2006년 3월 말에는 1,821 개로 절반정도로 줄었고, 현재도 진행중인 상황이다 (세타 후미히코 외, 2006). 기본적으로 지방정부의 행정비용은 유동하는 인구를 통치하는 것에 종속되는 변수이므로, 정부숫자를 줄이고 통폐합해 행정비용을 유지한다면 도로나 통신망, 재해방지 인프라와 시스템, 안보와 치안 체계에 심각한 결함이 발생할 수 있다. 결국 현 시점에서 균형발전은 이전처럼 인구를 기준으로 따져보는 방식이 아니라 영토 그 자체를 기준으로 적정한 수준의 인구를 관리하는 차원에서 바라보아야 하고, 이는 개별 기초 지자체나 광역지자체, 혹은 그들 간의 관계의 문제로 접근할 것이 아니라 국가 차원에서 20년 후를 대비한 긴급한 시책으로 인식해야 한다.

2) 국가 차원의 토지이용 효율화를 위한 신규형발전

토지의 효율적 이용은 기본적으로 적절한 구매력을 지닌 인구가 살고 있을 때 담보될 수 있다. 전국토를 활용할 수 있는 수요가 있었던 개발연대, 고성장 국면에서는 시장을 통해 토지이용의 효율성을 높일 수 있었지만, 저성장 시대의 불균등은 자칫 수도권 이외의 토지에 대한 시장을 소멸시킬 우려가 있다. 현재 전국적으로 발생하고 있는 ‘빈집’ 문제는 이러한 경

향의 시발점으로 볼 수 있는데, 일본의 경우 공지 면적이 1998년 12.5만 ha에서 2003년 13.1만 ha로 증가하는 경향을 보였다. 소유자의 고령화, 소유자의 사망 및 상속에 따른 부재지주 증가 등으로 인하여 효율적으로 이용되지 못하고 적절하게 관리되지 못하는 토지가 증가될 것으로 전망된다. 방치된 토지 및 유휴지가 지역에서 무질서하게 발생하면 방재, 방범, 경관 등의 측면에서 인근 생활환경에 부정적 영향을 미칠 것이고, 더 나아가 지역 전체의 활력을 감소시키게 된다(세타 후미히코 외, 2006). 일본의 경우 저이용지, 혹은 미이용지가 발생하는 경로가 다음과 같이 나타났다.

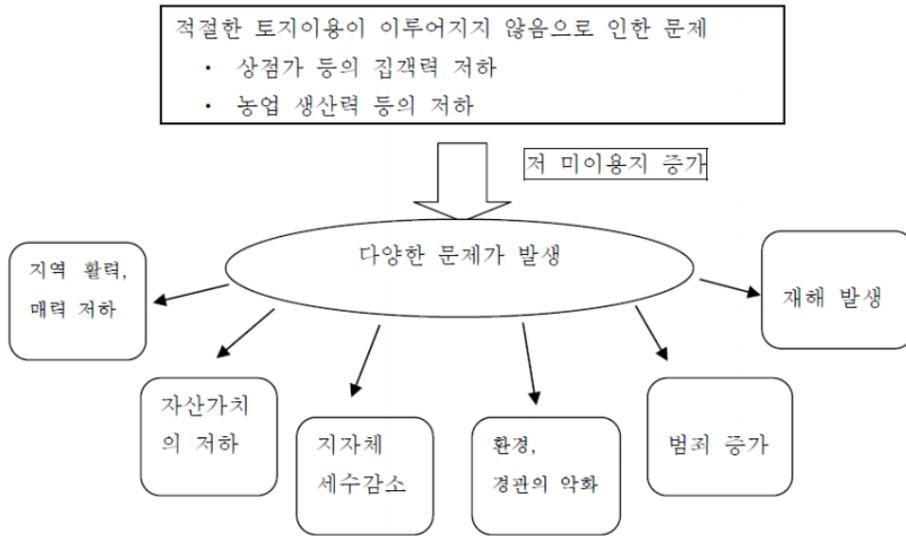
〈그림 3〉 미이용지 발생 경로



출처: 일본 토지백서(2006) (세타 후미히코 외, 2006: 48에서 재인용)

또한 토지이용의 저효율성, 나아가 미이용 토지는 다양한 사회문제를 야기해 이에 대한 관리비용을 초래하는 것으로 나타났다 (그림 4).

〈그림 4〉 토지 미이용이 발생시키는 문제와 비용



〈출처: 같은 글〉

따라서 저성장 시대의 신균형발전 전략은 전국적 차원의 토지이용 효율성을 유지하고 방치된 유휴지의 관리비용을 절감해 중앙정부차원의 재정지출을 줄인다는 차원에서 접근해야 하며, 이는 앞서 여러번 강조했듯이, 국가적 차원에서 고려해야할 문제라 할 수 있다.

제4장 공간적 케인즈주의

1. 공간적 케인즈주의 등장 배경

지역균형정책이 국가적 차원의 복지정치와 같이 갈 때야만 그 효과성을 제대로 발휘할 수 있다는 것은 서유럽 케인즈주의 복지국가의 경험에서 잘 보여진다. 2차 세계대전 이후부터 1970년대 초반까지 서구 유럽의 국가들이 케인즈주의 복지국가의 건설과 함께 추진하였던 공간 전략을 “공간적 케인즈주의(spatial Keynesianism)”라고 부른다(Brenner 2004). “공간적 케인즈주의(spatial Keynesianism)”라는 용어는 Martin(1989), Martin and Sunley(1997) 등에 의해 사용된 개념인데, 이는 2차 세계대전 이후 서유럽의 케인즈주의 복지국가가 지역경제를 안정화하고, 지역 간 부의 분배를 이루기 위해 취한 일련의 정책과 담론적 프레임을 지칭한다. 공간적 케인즈주의의 프레임에서 경제적으로 낙후된 지역의 문제는 기본적으로 국지적인 수요의 구조적 부족에 따른 것으로 이해되며, 따라서 이러한 문제는 산업의 지역간 재분배와 노동비용을 줄이기 위한 노동보조 등을 통해 해결될 수 있는 것으로 이해된다(Martin 1989, 28). 또한, 지역균형은 그 자체로 복지국가가 추구할 정당한 목적일 뿐 아니라, 국민경제의 효율성 측면에서도 낙후된 지역의 비고용 노동을 활용하여 거시경제적 이익을 가져올 수 있다는 이유 등으로 정당화된다(Brenner 2004, 115). 그런데, 여기서 케인즈주의라는 용어를 사용하는 것은 이러한 지역정책을 둘러싼 정치적 과정들이 케인즈주의 복지국가의 광범위한 제도-조절적 매트릭스에 뿌리내리고 있기 때문이다(Brenner 2004, 115).

공간적 케인즈주의는 전후 서유럽에서 케인즈주의 복지국가가 확립되고 포드주의적 도시

화 과정이 본격화되면서 나타나기 시작한 여러 조절적 딜레마에 대응하기 위한 공간전략이다. 케인즈주의 복지국가는 1) 국가적 차원의 수요관리와 완전고용 정책의 활용, 2) 주택, 교육, 대단위 에너지, 통신, 교통 하부구조 등과 같은 국가적 차원의 집합적 재화에 대한 공공지출의 확대, 3) 국가적 차원의 사회적이고 영역적인 응집의 진작이라는 특징을 지닌다(Brenner 2004, 134). 이러한 제도적 장치의 확립과 더불어 포드주의 축적체제가 확립되면서 나타나기 시작한 도시화의 과정도 이전과는 다른 독특한 양상을 보여주기 시작하였다. 포드주의 대량생산 시스템의 광범위한 일반화와 함께 나타나기 시작한 포드주의 도시화는 1) 대규모 중공업의 성장에 의해 촉발된 엄청난 규모의 도시성장, 2) 국가적인 도시체계의 확립, 3) 구상과 실행의 공간적 분리에 기반한 공간적 분업의 등장(관리와 금융기능의 도시중심부 집중, 교외지역과 저발전된 주변지역으로의 제조업의 분산)과 같은 특성을 보인다(Brenner 2004, 134).

그런데, 케인즈주의 복지국가라는 제도-조절적 매트릭스 안에서 나타나기 시작한 포드주의 도시화의 과정은 복잡한 조절적 딜레마를 포출하였다. 그 이전에 지역불균형의 문제는 대부분 도시와 농촌 간의 격차문제였다. 이는 산업화 과정에서 압출요인과 유인요인이 작용하여 확대된 것으로 농업과 제조업 간의 산업구조의 차이에서 유발된 것으로 이해된다(정준호 2009). 즉, 도시-농촌 간의 격차 문제는 산업화 과정에서 자연스레 일어나는 문제이고, 비공간적인 문제, 즉 농업문제의 일부로 주로 다루어졌다. 따라서, 지역격차의 문제가 중요한 사회-정치적 이슈로 취급되지 않았다. 하지만, 포드주의 축적체제의 성립과 함께 지역격차의 문제는 단순한 도시-농촌 간의 격차가 아니라, 구상과 실행의 분리와 연결된 공간적 분업과 연결된 산업의 지리적 배치에 따라 더욱 심화된 형태로 나타나기 시작하였다. 중심적 관리기능과 금융기능이 집중되어 급속한 성장을 경험하는 대도시 지역과 산업활동에서 주변화된 지역 간의 격차는 더욱 심해졌다. 게다가 제조업 기능이 입지한 지역마저도 분공장 경제로 특화되면서 구상기능의 중심지인 대도시 지역으로 가치의 유출을 경험하면서, 지역 간 격차는 더 심화되었다(Masse 1979).

결국 포드주의 도시화의 결과로 이전과는 비교할 수 없을 정도로 심화된 지역격차의 문제에 직면하게 된 것이다. 하지만, 케인즈주의 복지국가의 제도-조절적 매트릭스 하에서 이러한 지역격차의 심화는 큰 정치적 쟁점이 될 수 밖에 없었다. 특히, 부의 재분배와 복지증진, 사회적 통합의 진작 등에 대한 사회적 합의를 바탕으로 포드주의적 축적체제의 조절적 기반을 형성하고, 국가의 헤게모니적 리더쉽과 정치적 정당성을 확보하였던 케인즈주의 복지국가의

제도적 프레임 하에서 이러한 지역격차의 심화는 정치-사회적 갈등의 주요 원천이 되었고, 이는 궁극적으로 국가적 차원에서 경제적 생산을 최대화하는데 장애로 작용하여 거시경제적 효율성을 떨어뜨리는 요인이 되기도 하였다. 국가는 이러한 포드주의 도시화의 조절적 딜레마에 대처하기 위해 “공간적 케인즈주의” 라고 불리는 지역정책들을 실시하지 않을 수 없었다.

2. 공간적 케인즈주의 정책의 내용

공간적 케인즈주의는 국가의 전체 영토에 걸쳐서 사회경제적 역량과 하부구조 투자를 고르게 하여 도시성장을 균등하게 확산함을 통해 불균등한 공간적 발전의 패턴을 약화시키려는 정치적 목표와, 이를 바탕으로 국민경제 전체의 산출과 소득을 최대화하는 경제적 목표 하에 등장하게 되었다. 이를 위해 국가는 조절역량을 중앙으로 집중화하고, 전 국토에 걸쳐 국가의 행정체계를 통일하며, 자본투자와 하부구조 건설이 전 국토에 걸쳐 균등화하도록 노력하였다 (Brenner 2004, 134). 즉, 공간적 케인즈주의는 자본투자, 하부구조 제공, 공공서비스의 지리적 분포를 조정하여 형평하고 균형잡히고 상대적으로 획일적인 국민국가의 공간적 틀을 구성하려는 국가 프로그램이다 (Brenner 2004, 116).

공간적 케인즈주의와 관련된 정책들을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 국가 행정조직의 공간적 조직화라는 측면에서 보면, 전후 서구 유럽 국가들은 국가적 수준에서 집중되고 획일적인 국가의 영역적 조직을 만들어내기 위해 다음과 같은 정책들을 실시하였다 (Brenner 2004, 135).

① 행정조직의 중앙집중화: 연방제 국가이든 단일국가(unitary state)이든 중앙정부가 국가 하부 영역단위의 통치에 대한 보다 중앙집권화된 통치권을 갖추려고 하였고, 이를 통해 국가적 차원의 사회경제적 정책우선순위를 지방정부에 지시할 수 있게 되었다.

② 지방정부의 재조직화: 중앙정부가 복지 서비스의 공급을 표준화하고 국민경제적 정책을 전체적으로 조정하려 시도하면서, 지방행정조직이 재편, 합리화되고, 다양한 공공 서비스를 지방민들에게 공급할 수 있도록 확대되었다. 이렇게 국가적 차원에서 조직된 제도적 틀 내에서 지방정부는 기본적으로 중앙적 차원에서 결정된 정책들을 전달하는 연결벨트로 주로 기능하게 되었다.

③ 행정구역 재편: 주요 서유럽 국가들에서 관료조직을 합리화하는 프로젝트와 더불어 지방행정단위의 수도 감소되었다. 이러한 행정구역 재편을 통해서 국가 내의 지방행정구역들이 단순화되고 그 이전에 인접했던 지방행정구역들이 통합되기도 하였다.

지역정책의 차원에서는 국가 영토 내에서 정치-경제적 과정의 국가화, 동질화, 균형을 지향하였고, 이를 위해 다음과 같은 정책들이 주로 실시되었다(Brenner 2004, 136).

① 보정적 지역정책: 중앙정부는 저발전 지역의 산업 성장과 경제 재활성화를 도모하기 위해 재정지원, 입지적 혜택, 이전비용 지원, 하부구조 투자 등과 같은 다양한 형태의 보정적 지역정책을 활용하였다. 이러한 정책의 목적은 중심부 지역의 과도한 성장을 둔화시키고, 주변화되고 저발전된 지역의 경제활동과 고용의 수준을 높이기 위한 것이다.

② 자동안정장치(automatic stabilizer): 이는 국가의 재정, 복지 체계에 내재된 장치를 통해 지방정부 간 자원과 예산의 수평적 이전을 도모하기 수단이다. 즉, 저소득 지역은 더 낮은 세금을 내면서도 보다 높은 수준의 정부 재정지출을 받을 수 있고, 반면에 고소득 지역은 더 많은 세금을 내면서 더 낮은 수준의 공적 지원을 받게 만드는 시스템이다.

③ 국가적 차원의 공간 계획 시스템: 종합적이고 체계적인 방식으로 미래의 국토개발을 계획할 수 있도록 국가적 차원의 공간계획 시스템이 만들어졌다. 중앙정부 산하에 국토계획을 담당하는 부서를 따로 설치하여 도시계획, 주택, 인구의 배치, 하부구조 계획, 대규모 국토관리 등을 책임지도록 하였다. 보정적 지역정책과 마찬가지로 국가적 공간계획은 과밀한 도시지역에서 저발전된 주변지역으로 투자가 흘러갈 수 있도록 조정하는 역할을 하였다.

④ 국영화된 산업: 여러 서유럽 국가들에서 중앙정부는 철강, 석탄, 에너지, 조선, 항공, 자동차 등과 같은 주요 포드주의 산업들에 대해 직접 소유권을 가졌다. 이를 통해 중앙정부는 지역격차를 줄일 수 있도록 산업적 배치를 조절할 수 있는 역량을 가지게 되었다.

⑤ 신도시 정책: 대도시의 과밀을 줄이기 위해 기존 대도시 인근 교외지역에 신도시를 건설하였다. 이를 통해 중앙정부는 인구의 분산을 촉진하고, 국토공간 전체에서 도시와 지역의 발전을 도모하려 노력하였다.

⑥ 도시 관리주의: 지방 및 도시정부는 중앙정부가 집행하는 정책의 수동적인 관리자로서의 역할만을 부여 받았다.

전후 서유럽 국가에서 구현된 공간적 케인즈주의는 각 국가 내부에서 지역격차를 줄이는데 큰 기여를 하였다. 공간적 케인즈주의를 실천하기 위한 국가 공간 프로젝트와 국가 공간 전략의 결과로 1) 도시와 지역들이 중앙정부의 조절적 통제에 점차로 종속되고, 하나의 포괄적인 국민경제적 프레임 속에 통합되었고, 2) 지역격차가 경향적으로 감소하였으며, 3) 도시와 지역 발전의 패턴이 점진적으로 안정화되었고, 4) 일인당 소득수준이 개별 국가 영역 내에서 점차로 수렴되는 양상을 보여주었다(Brenner 2004, 134).

3. 한국의 지역균형정책에 주는 함의

전후의 서구 유럽국가들이 그랬던 것 처럼 우리나라에서도 1960년대 이후 국가주도의 압축적 경제성장이 본격화되던 시기에 행정조직의 중앙집중화와 다양한 지역균형정책들이 추진되어 일견 서구와 비슷한 공간적 케인즈주의가 나타난 것 처럼 보이기도 한다. 특히, 5. 16 쿠데타 이후 군사정권에 의해 지방자치제도가 개편되면서 고도로 중앙집권화된 행정조직이 수립되어 전국토에 걸친 행정적 획일화가 달성되었다. 또한, 70년대 들어 국토 전체의 이용을 중앙정부가 종합적이고 일관되게 계획하고 관리하기 위한 국토종합계획이 실시되기 시작하였고, 수도권을 비롯한 대도시 지역으로의 인구와 산업의 집중을 억제하고 지방으로 인구와 산업을 분산하기 위한 다양한 보정적 지역정책이 제도화되었다.

하지만, 우리나라의 지역균형정책을 서구의 공간적 케인즈주의와 같은 것으로 취급하기는 힘들다. 가장 근본적 차이는 공간적 케인즈주의는 부의 분배와 국가적인 사회통합을 중시하는 복지국가의 제도-조절적 시스템과 사회적 합의를 전제로 한 것이지만, 60, 70년대에 한국에서 실시된 지역균형정책은 국가주도의 압축적 경제성장, 권위주의적 정치체제, 억압적 노동통제 등을 특징으로 하는 발전주의 국가에 의해 추진된 것이라는 점이다. 즉, 일부 정책적 메뉴가 비슷했을지는 모르지만, 한국의 지역균형정책과 서구의 공간적 케인즈주의는 그들을 둘러싼 제도-조절적 상황, 사회세력들 간의 권력관계, 거시경제적 조건 등에서 판이하게 다른 상황에 처해 있었고, 그러다 보니 국가 행위의 구체적 성격, 방안, 내용, 그리고 그것의 효과에서 매우 다른 양상을 보여줄 수 밖에 없었다. 특히, 부의 재분배와 사회적 평등을 강조하는 사회적 합의가 공간적 케인즈주의 등장的重要 기반이었는데, 한국에는 지역균형정책을 도입할 때 그러한 사회적 합의가 존재하지 않았다. 게다가 압축적 경제성장을 추진하던 한국의 발전주의 국

가는 대도시 성장을 억제하고 지역격차를 줄이려는 보정적 지역정책을 사용하기는 하였지만, 국가 공간 전략의 더 큰 강조점은 한정된 자원을 이용하여 최대한의 자본축적을 이루어내기 위해 남동임해공업단지의 건설과 같이 전략적으로 선택된 지역에 집적경제를 발전시키는 것에 두어졌다. 따라서, 지역균형을 추구하는 정책들의 실효성은 줄어들 수 밖에 없었다. 즉, 서유럽의 케인즈주의 복지국가의 경험에서 알 수 있듯, 지역균형정책이 복지정책과 병행되지 않으면 그 효과는 미미할 수 밖에 없다. 결국 “복지적 균형” 으로의 패러다임 전환은 균형발전 정책의 효과성을 높이기 위해 필수적이라 할 수 있다.

제5장 개발주의적 균형발전에서 복지적 균형발전으로

공간적 정의를 추구하는 균형발전을 위해서는 지역발전을 경제주의와 성장의 관점에서 보기 보다는 복지의 관점에서 접근할 필요가 있다. 이를 위해 “복지적 균형”의 개념을 제시한다.

1. 지역의 권리로서의 균형발전

지역균형은 중앙에서 지방에 주는 시혜가 아니라, 우리나라의 모든 장소와 지역이 당당히 주장해야 할 권리와 정의의 차원에서 접근한다. 즉, 지역격차는 사회적 기회, 자원, 권력이 지역간에 골고루 분포하지 못해 현격한 차이가 발생하는 상태이며, 따라서 사회적 불균형을 포함하여, 지역이라는 공간범주를 기준으로 나타나는 포괄적인 차이 혹은 불균형이라는 점에서 전형적인 공간 부정의(spatial injustice)의 문제로 보아야 한다. 이런 관점에서 보았을 때, 지역균형을 위해 국가가 노력하는 것은 정부관료들이 가난한 지역에게 시혜를 베풀어주는 것이 아니라 국가라는 영역적 공동체를 유지하기 위해 국가가 당연히 해야 할 의무이며, 동시에 지역의 주민들은 권리로서 당당히 요구할 수 있는 것으로 인식되어야 한다.

2. “사회-공간적 복지” 추구

복지는 그간 대부분 개인들 사이의 사회적 관계와 부의 배분의 사회적 형평성을 높이는 문제로만 이해되어왔다. 그러다 보니 지역격차나 균형의 가치를 담아내기가 쉽지 않았다. 많은 경우 개인들 사이의 사회적, 계층적 격차를 줄이면, 지역이나 장소 간의 격차도 자연스럽게 없어질 것이라 단정하기도 하였다. 하지만 구체적 공간 위에서 살아가는 사람들의 삶은 사회적 관계에 의해서만 규정되지 않고, 공간적 조건에 의해서도 영향을 받는다. 어떤 장소에서 살고, 일하며, 사람들과 관계를 형성하는가, 그들을 둘러싼 인공적이거나 자연적인 공간환경과 어떠한 물질적, 상징적, 심리적 교류를 하고 있는가 등은 사람들의 삶을 규정하는데 매우 중요한 조건이다. 즉, 인간의 삶은 “사회-공간적 관계”에 의해 규정받는 것이다.

이런 관점에서 보았을 때, 우리는 복지를 개인 사이의 격차 해소, 부의 분배 문제로만 보기보다, 장소들 사이의 격차라는 관점에서 바라보는 “사회-공간적 복지”로 재규정할 필요가 있다. 여기서 공간적 격차 해소의 기본적 공간단위는 다양한 층위에서 규정될 수 있지만, 일상의 생활이 이루어지는 미시적 차원의 소규모 장소가 “사회-공간적 복지”의 가장 중요한 단위로 설정되어야 한다. 왜냐하면 이러한 소규모 장소는 사람들의 일상적 삶이 이루어지는 무대여서 그 장소 안의 사람들은 일상적으로 관계를 형성하고 장소적 조건과 경험을 공유함을 통해 고유의 장소적 정체성을 형성하고 있기 때문이다. 이 공간적 스케일은 앞서 논의한 소규모 장소 중심의 균형발전정책에서 지역발전의 기본 단위로 상정한 공간적 스케일과 동일하다 볼 수 있다. 즉, 자발적 역량을 바탕으로 자생적 발전을 추구하는 장소적 공동체가 동시에 공간적 복지의 기본 단위로도 설정되면서, 장소적 공동체에 대한 사회적 안전망을 제공해주는 것이다. 요약하면, “사회-공간적 복지”에서 복지의 주요 대상은 1) 개별 인간과 2) 생활권에 바탕을 둔 미시적 차원의 소규모 장소이고, 이들에 대해 국가는 기본적 삶과 생존에 필요한 기반을 조성해주는 “내쇼널 미니멈”을 설정할 필요가 있다. 즉, 복지국가가 추구할 것은 모든 개별 국민들과 삶의 복지증진을 지향하는 것이다.

3. 사람중심의 통합적 지역발전

복지적 균형발전 패러다임은 기업중심의 개발주의적 지역발전 보다는 사람중심의 통합적 지역발전을 추구한다. 전통적 지역발전론이 1) 산업(기업)의 유치를 통한 지역의 경제성장, 2) 산업의 유치를 위한 인프라 건설에 치중하는 토건중심적 지역발전에 치중하였다면, 사람중심의 지역발전론에서는 지역발전의 일차 목표를 사람이 살기 편하고, 머물고 싶고, 오고 싶은 지역을 만드는 것으로 설정한다. 이를 위해 지역발전정책은 일자리 창출, 복지, 의료, 문화, 교육, 참여의 확대 등 지역민의 삶의 질을 향상시키는 사업을 우선적으로 다루어야 한다. 이와 더불어 지역공동체의 사회적 통합성을 높이는 지역발전을 지향한다. 사람들이 와서 살고 싶은 곳을 만들기 위해서는 지역공동체의 사회적 통합정도가 높아야 하기 때문에, 지역내 계층간 불균형을 줄이는 것이 중요하고, 이를 위해 저소득층, 비정규직, 노인, 여성, 낙후주민 등 사회 약자의 삶의 질을 향상시키는데 초점을 두어야 한다.

4. 사람의 분산을 통한 지역격차 해소

지역 간의 격차, 특히 한국사회의 고질적 문제라 할 수 있는 수도권과 지방의 격차 해소를 위해서 핵심적으로 중요한 것은 서울에서 지방으로 사람들이 이동할 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 이제까지 비수도권 지역을 대상으로 한 지역개발론은 대부분 기업을 유치하는 것에 초점을 두어왔다. 산업단지과 같은 인프라 건설에 치중했던 전통적인 케인즈주의적 개발론이던, 혁신의 창출을 통한 기업의 유치에 초점을 두었던 혁신지향적 개발론이던, 친기업적 환경 조성을 통해 자본의 유치를 강조했던 신자유주의적 개발론이던, 모든 지역개발론의 목적은 기업을 유치함을 통해 지역의 발전을 도모하는 것이었다. 하지만, 이러한 개발론들은 1) 지방에서 기업의 유치가 기대 만큼 제대로 이루어지지 않고, 2) 기업이 유치된다고 해서, 지방민들의 삶의 질을 윤택하게 하고, 계층간 형평이 이루어지는 효과가 보장되지 않는다는 현실적 문제에 직면하여 한계를 보이고 있다. 따라서, 새로운 균형발전론은 기업유치를 통한 간접적 방식 보다는 사람들의 삶의 질 향상과 소득의 분배, 계층간 형평 등의 목적을 직접적으로 지향할 필요가 있다. 결국 사람들을 어떻게 지방에 살게 할 것인가를 중심에 두고 지역균형을 고민해야 하는 것이다. 이를 위해 비수도권 지역을 중심으로 정부가 나서서 일자리를 만들어주고,

교육, 의료, 주거, 복지 등의 서비스를 개선해주고, 문화활동의 다양성을 높여주면, 수도권의 고단한 삶에 힘들어하는 사람들이 지방으로 이전할 가능성이 높아질 것이다.

더불어 일자리 창출을 단순히 지역의 산업발전과 경제성장이 이루어지고 나서 결과적으로 발생하는 성과물로 보기 보다는, 지역발전을 추동할 수 있는 수단으로 바라보면서 선제적으로 지방에서 일자리를 만들기 위해 의도적으로 노력할 필요가 있다. Richard Florida의 창조도시론은 현재 매우 다양한 방식으로 해석되고 있지만, 그 핵심적 함의는 지역에 어떠한 사람들을 끌어들이고 머물수 있도록 하느냐가 지역발전에 매우 중요한 영향을 준다는 것이다. 특히, 사람들의 창의력에 기반한 혁신이 지역발전에서 점차로 중요해지는 상황에서 창조적 혁신을 이끌 수 있는 인재들을 지역에 더 많이 유인하고 머물러 살게 만드는 것이 지역발전에 매우 중요한 기반이 될 수 있다. 이처럼 창조적인 인재들을 끌어들이기 위해서는 지역 차원에서 제공되는 기본적인 사회서비스의 질이 담보되어야 한다(INTELI 2011). 그런데, 많은 기존의 논의들에서 “창조적 인재”라는 범주를 지나치게 미술, 음악, 디자인, 소프트웨어 등의 업종에 종사하는 예술가, 디자이너, 프로그래머 등으로 제한하여 개념화하는 경향이 있다. 한국의 비수도권 지역은 인재들의 수도권 몰림으로 인해 지역의 역동성이 떨어지는 것이 지역발전이 지체되는 중요 원인중의 하나이다. 이런 상황을 고려하면 제한된 범위의 창조적 인재에 국한할 것이 아니라, 다양한 활력있는 인재들이 지방에 와서 정착할 수 있는 사회적, 경제적 기회를 제공해주는 것은 매우 중요한 지역발전전략 일 수 있다.

5. 복지정치의 활성화를 통한 균형발전 추구

“복지적 균형” 패러다임은 기본적으로 국가적 차원에서 복지국가의 건설을 지향하는 지역발전론이다. 2차대전 이후 서유럽과 북미에서 나타난 케인즈주의 복지국가에서도 지역격차를 줄이기 위한 균형정책은 매우 중요한 부분을 차지하였고, 다른 복지정책과 맞물려 지역균형정책은 지역격차를 줄이는데 매우 큰 효과를 발휘한 것으로 평가된다. 한국에서는 그 동안 복지정치가 존재하지 않는 상태에서 지역균형의 정책들이 추진되어 그 정책적 실효성이 거의 전무한 형편이었다. 따라서, 복지국가에 대한 사회적 합의가 강건한 복지동맹을 중심으로 형성되어 있지 않으면, 복지적 균형 패러다임은 그 실효성을 발휘하기 힘들다. 이를 위해서 복지균형발전전략은 복지국가를 지향하는 국가적 차원의 복지정치와 연대하여 추진되어야 한다.

복지균형 패러다임은 복지정치의 활성화에 기여하는 역할을 할 수도 있다. 한국에서 지역격차와 균형 문제는 계급, 복지 등의 이슈 보다 훨씬 일찍 정치적 쟁점이 되었던 사안이다. 이미 1960년대 말부터 지역격차는 여야 간의 중요한 정치적 쟁점이었고, 그 여파로 유신헌법에서 지역균형 관련 조항을 만들게 되었다. 즉, 한국의 지역균형 정책은 박정희 정권 때부터 한국의 정치-경제적 지형 속에 깊이 각인되어 추진된 국가의 중요한 공간전략 이었다. 이러한 역사적 맥락을 고려했을 때, 지역균형의 이슈는 복지정치의 활성화를 위해 활용할 수 있는 매우 중요한 정치적 자산이다. 즉, 지역균형 이슈의 정치화를 통해 복지정치와 복지동맹의 확대에 활용할 필요가 있다. 지역균형을 현재와 같이 토건사업의 지역유치를 위한 담론적 정당화 도구로 왜곡된 상태로 내버려두지 말고, 복지정치와의 관련 속에서 그 의미를 재규정함을 통해 비수도권 지역에 광범위하게 존재하는 균형추진 세력들을 복지동맹의 한 축으로 동원할 수 있을 것이다.

제6장 다층적 균형정책

1. 지역격차의 다층위성

공간정의를 논함에 있어서 간과하기 힘든 중요한 문제는 공간정의의 단위가 되는 지역 혹은 장소를 어떤 공간적 수준에서 규정할 것인가 하는 점이다. 서울을 하나의 장소(혹은 지역)로 볼 수도 있지만, 서울 안에는 강남과 강북과 같이 더 작은 수준에서 규정될 수 있는 장소가 존재한다. 강남과 강북 또한 그 보다 더 작은 공간적 수준에서 규정될 수 있는 수 많은 장소로 구성되어 있다. 동시에 서울은 그 보다 큰 공간적 수준에서 규정되는 수도권이라는 장소의 일 부분이 되기도 한다. 이처럼 지역과 장소는 다양한 공간적 수준에서 다층적으로 규정될 수 있다. 그러다보니 사람들이 공간적 부정의의 한 예로 지역격차를 논할 때 강조점을 두는 공간적 스케일도 매우 상이하다. 혹자는 광역적 수준에 초점을 두어 수도권과 비수도권, 혹은 영남과 호남 간의 격차를 주로 언급하기도 하고, 다른 사람들은 강남과 강북 간의 격차를 이야기하기도 하고, 어떤 사람들은 수도권 내부의 격차에 초점을 두기도 한다. 여기서 문제가 되는 것은 우리가 어떠한 공간적 수준을 상정하느냐에 따라 지역격차의 구체적 대상과 그와 관련된 공간 정의의 구체적 내용이 달라진다는 것이다. 따라서, 공간정의에 기반한 균형발전을 논함에 있어서 공간적 수준의 다층위성에 대한 깊은 성찰이 필요하다.

전통적 균형발전론이 유효한 성과를 내지 못했던 가장 큰 이유 중의 하나는 지역간 격차가

나타나는 양상의 다층위적 성격을 제대로 이해하지 못했기 때문이다. 지역격차를 해소하기 위한 균형발전정책이 본격적으로 실시된 1970년대 이래로 우리나라의 균형발전담론은 “호남소외론” 과 “지방소외론” 이라는 두 가지의 소외담론에 바탕을 두어 형성되어 왔다. 그런데 이들 소외론은 “영남 vs. 호남”, 혹은 “수도권 vs. 비수도권” 이라는 광역적 수준에서 규정되는 지역에 대한 이분법적 사고에 바탕을 둔 것이었다. 그러다 보니 기존의 균형발전담론은 광역 보다 작거나 혹은 더 큰 공간적 수준에서 나타나는 지역격차의 문제에 대해서는 제대로 진단하지 못하는 한계를 지니고 있었다.

지역격차와 공간적 불평등과 부정의의 문제는 특정의 공간적 수준에서 나타나는 “중심 vs. 주변” 의 관계에서 기인하는 것이다. 그런데, 중심-주변 관계는 매우 다양한 공간적 수준에서 형성된다. 종속이론이나 세계체제론에서 이야기하듯 글로벌 수준에서 규정되는 제1세계와 제3세계 간의 중심-주변 관계도 있고, 한국의 국가적 수준에서 정치화되어 있는 수도권-비수도권 관계에서도 중심-주변적 비대칭성이 나타나고, 특정 지역의 중심도시와 그 인근 농촌지역 사이에도 그 나름의 중심-주변 관계가 나타난다. 서울의 강남-강북 관계도 나름의 중심-주변 관계 속에서 나타나는 격차와 차별의 문제로 이해될 수 있고, 제주도의 제주시와 서귀포 사이의 관계도 중심-주변 관계로 바라볼 수 있다. 이처럼 지역격차를 다양한 공간적 수준에서 나타나는 중심-주변 관계에 기인한 것으로 이해하게 되면, 지역격차의 다층위적 성격을 파악하기에 용이하다.

전통적 균형발전론과 달리 신균형발전론은 지역격차의 다중스케일적 성격에 대한 정확한 이해에 바탕을 두고 구성되어야 한다. 이는 지역격차의 양상이 전통적 균형발전론이 초점을 두었던 광역적 차원의 격차 보다는 그 보다 작은 공간적 스케일에서 나타나는 미시적 차원의 격차가 점차 중요시 되는 모습을 보이기 때문이다. 특히, 전통적 지역갈등론과 지역차별론 등이 강조했던 정치적 차원의 격차나 인구, 산업, 기반시설 등의 격차 보다는, 미시적 지역 간의 생활수준, 경제력, 복지, 의료, 문화, 교육 등 삶의 질을 둘러싼 지역격차의 중요성이 증가하고 있다. 예를 들어, 한국사회학회, 한국지역학회(2011)의 ‘지역간 격차와 해소방안연구’ 에 따르면, 지역격차의 정도에 대해 ‘도시-농촌격차’ 가 가장 심하고(52.42%), 다음으로 ‘수도권-비수도권 격차’ (32.45%), ‘영남-호남 격차’ (10.86%), ‘광역자치단체간 격차’ (4.275)의 순으로 격차의 정도가 심하다고 응답하였다. 또한, 1997년 외환위기 이후 신자유주의적 개발주의가 심화되면서 부동산투자와 토건적 개발의 가치가 상이한 지역들 간의 격차가 심화되고

있다. 즉, 로컬 스케일에 주어진 제한된 투자 및 성장자원을 두고 미시적 지역과 장소들이 서로 경쟁하면서, 미시적 스케일의 다양한 장소적 격차들이 만들어지고 있는 것이다. 그 결과로 중심지 vs. 변두리, 거점도시 vs. 주변도시, 신개발지역 vs. 주변낙후지역, 고소득지역 vs. 저소득지역, 원도심 vs. 신도심, 도시 vs. 농촌 등으로 대표되는 다양한 미시적 차원의 지역격차 양상이 출현하고 있다.

2. 균형발전의 다층위적 전략

1) 갈등적 균형발전론을 넘어 다층위적 균형발전론으로

“호남소외론”이나 “지방소외론” 등과 같은 소외와 차별담론에 기반을 둔 전통적 균형발전담론은 “영남 vs. 호남”, “수도권 vs. 지방”과 같은 영역화된 갈등구도를 불러일으킬 수 있다. 특히, 최근 들어 균형발전정책에 대한 논의는 “수도권 vs. 지방”의 대립구도에 의해 과도하게 영향을 받아, 합리적인 대화와 타협을 불가능하게 만들고 있다. 이는 수도권이나 비수도권과 같이 광역적 공간스케일에서 규정되는 장소(혹은 지역)를 개별화하여 외부와 구분되는 고유한 영역적 단위로 바라보면서, 이들 사이의 격차와 차별만을 바탕으로 지역격차와 공간정의를 바라보기 때문이다. 하지만, 앞서 논하였듯이 장소와 지역은 다양한 공간적 층위에서 상이한 방식으로 규정될 수 있다. 수도권과 비수도권에도 그 보다 작은 공간적 스케일에서 장소가 규정될 수 있고, 지역격차와 공간적 부정의는 이러한 미시적 수준의 지역과 장소들 사이에도 나타날 수 있다. 즉, 수도권이나 비수도권은 결코 동질적인 공간이 아니라, 그 내부에 다양한 차별성을 지닌 공간이다. 따라서, 수도권과 지방이 갈등하지 않는 균형발전을 추구하기 위해서는 장소와 지역의 다층위적 성격을 충분히 고려하는 균형발전론이 필요하다.

2) 균형담론의 스케일 내리기

(1) 소규모 장소 중심의 균형발전정책

“수도권 vs. 지방”이라는 이분법적 갈등을 피하기 위한 한 방법으로 균형발전정책의 스케일 내리기 전략이 필요하다. 이는 광역 단위가 아니라, 생활권에 바탕을 둔 소규모 장소를 기준으로 지역격차와 공간적 부정의의 문제를 진단하고, 다양하게 나타나는 지역격차의 문제에 차별적으로 대응하고 개별 장소들의 상이한 필요에 유연하게 맞출 수 있는 균형발전정책을 설계하는 것을 의미한다. 특히 주거환경, 교육, 의료, 복지, 일자리, 삶의 질 등과 같이 미시적 차원에서 나타나는 일상생활 수준의 지역격차에 주목하여 이러한 차이를 해소할 수 있는 마을 중심의 균형발전정책이 필요하다.

(2) 지속가능한 복지적 마을공동체

여기서 추진되는 마을 단위의 공동체는 단순히 일상적 생활권에 기초한 행정단위의 기초를 만드는 차원이 아니라, 시장경제에 대한 대안이 되는 친환경적인 사회-경제적 공동체를 풀뿌리 민주주의와 시민적 공론장을 바탕으로 주민들이 직접 만들어가는 참여와 협동의 공동체를 의미한다. 이들 마을공동체에서는 성장과 개발 보다는 생태, 문화, 공동체의 지속가능성을 지향하는 지역발전정책을 추진하고, 이를 바탕으로 대안적인 사회경제를 창출하는 것을 지향한다. 이를 위해 1) 마을복지 생태계 구축, 2) 사회경제적 일자리 창출, 3) 생태-문화적 지속가능성 증진, 4) 풀뿌리 민주주의의 기반구축이 중요한 목표로 설정될 수 있다.

(3) 장소공동체의 역량강화에 기반한 내발적 지역발전

균형발전의 지속가능성을 담보하기 위해서는 장소공동체의 역량강화가 제대로 되어야 한다. 지금까지 격차해소는 중앙에 의한 하향적, 할당적, 시혜적 방식으로 이뤄졌지만, 앞으로는 지역인재(사람), 지역산업(경제)의 육성이나 풀뿌리 민주주의(정치)의 역량 강화를 통해 장소

내부로부터 발전이 지속될 수 있는 상향적, 내발적, 자발적 방식으로 바뀌어야 한다. 이를 위해서는 중앙 권력의 분권화와 민주화에 기반한 중앙에서 지방, 국가에서 시민사회로의 권력이동과 주민자치권의 신장이 이루어져야 한다. 그리고, 장소적 공동체들 간의 자발적인 교류, 협력, 네트워킹을 통해 국가와 사회 통합을 도모할 수 있는 다양한 방안이 제도화되어야 한다.

3) 분권화와 다층적 균형발전정책

균형발전의 성공을 위해서는 궁극적으로 중앙으로부터 지방, 국가에서 시민사회로 권력이 이동되어, 자치권력이 지방의 시민사회에서 비롯되고 행사되는 지방화가 필요하다. 이러한 분권화와 지방화를 전제로 하면, 균형발전의 정책적 목표와 내용도 국가 행정조직의 공간적 수준에 따라 달리 설정되어야 한다. 특히, 지역의 공간적 층위에 따라 지역격차의 내용과 성격이 다르다는 점을 고려하면, 국가 행정단위의 공간적 층위에 따라 차별화된 균형발전정책을 추진하는 것은 매우 중요하다. 이제까지의 내용을 바탕으로 분권화되고 다층적으로 차별화된 균형발전정책을 정리하면 다음과 같다.

(1) 국가적 수준: 복지적 국가공동체 형성

상명하달식의 시혜적 균형발전에서 벗어나서 각 지역의 공간적 권리와 정의의 관점에서 균형발전정책을 재구성하기 위해서는 국가와 중앙정부가 자원배분을 둘러싼 의사결정의 권한을 지방으로 대폭 내리는 분권화가 이루어져야 한다. 하지만, 국가 공동체의 통합을 위해서는 사람들의 삶의 질에서 사회적이고 공간적인 형평이 보장되어야 하기 때문에, 국가적 차원에서 복지적 공동체가 형성되어야 한다. 이를 위해서 중앙정부가 경제성장, 산업발전 등의 분야에서는 지방으로 권한을 대폭 이양하더라도, 부의 사회-공간적 분배와 복지의 진작을 위해서는 보다 적극적인 노력을 할 필요가 있다.

(2) 광역 수준: 분권화의 기본단위

광역수준의 국가 행정조직은 분권화의 기본단위가 되어야 한다. 특히, 인구 500만 이상의 자립적 경제권을 형성할 수 있도록 광역자치단체의 통합이나 연합이 이루어질 수 있도록 하고, 이를 통해 형성된 광역 수준의 자치적 공동체가 경제와 산업발전에서 자율적인 의사결정을 통해 지역발전을 위한 내생적인 역량을 진작시킬 수 있도록 해야 한다.

하지만, 모든 광역 수준의 공동체들이 똑 같은 상황에 처해있는 것이 아니기 때문에, 광역적 지역들 간에 역량과 성과에서 차이가 발생할 수 있다. 이를 해소하기 위해서 광역자치단체 수준에서 수평적인 지방재정 조정제도를 실시하여 지역 간의 균형이 이루어질 수 있도록 한다.

(3) 기초자치 수준: 지속가능한 복지적 마을공동체 형성

기초자치단체는 앞에서 언급한 지속가능한 복지적 마을공동체 형성이 이루어지는 기본적인 단위로 설정한다. 기초자치단체의 상황과 조건에 따라, 시, 군, 구가 하나의 마을공동체를 형성할 수도 있지만, 여러 개의 마을공동체가 수평적인 거버넌스를 형성하는 방식으로 기초자치단체의 생활자치를 구성할 수 있다.

제7장 신균형발전을 위한 정책과제

1. 정의의 지역화: 통합적 균형발전의 제도화

1) 지역 평등권의 제도화

헌법 제11조는 국민의 평등권을 규정하고 있다. 그 평등은 정치적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 적용됨을 전제로 한다. 따라서 대한민국 국민이라면, 어디에 거주하든 지역간 혹은 지역 내에서 평등한 정치적, 경제적, 사회적 삶의 기회를 향유할 권리를 가진다.

○ 헌법

-제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

-제119조 ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

-제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

헌법 제119조와 제122조는 균형있는 국민경제의 유지와 이의 공간적 과정으로 국토균형의 형성에 관한 국가의 책무를 규정하고 있다. 이를 근거하여 국가균형발전특별법 제1조는 지역 간의 연계 및 협력을 통해 균형발전을 이끌어내도록 규정하고, 제3조는 이에 대한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다.

○ 국가균형발전특별법

-제1조(목적) 이 법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

-제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 지역발전과 지역 간의 연계 및 협력을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.

균형발전은 이렇듯 국민의 평등권을 공간적으로 실현하는 것으로, 국가는 이를 정책으로 구현해야 할 책무를 가지고 있고, 국민은 이의 강구를 요구하거나 그 혜택을 향유할 권리를 가지고 있다. 다시 말해 국가는 국정전반에서 균형발전을 이끌어내는 책무를 다해야 하고, 지역주민은 국가에 대해 균형발전에 관한 국가계획의 수립을 청구하거나 불균형으로부터 현저한 차등과 차별을 당할 때 이에 대한 시정과 구제를 요구할 수 있는 권리관계로 균형발전이 제도화 되어야 한다.

이는 ‘(가칭) 사회통합발전법’을 별도로 제정하여 반영하든, 아니면 현행 ‘국가균형발전특별법’에 반영하도록 해야 한다. 헌법이든, 국가균형발전특별법이든, 평등권의 구현으로 ‘균형발전’은 주로 경제적 측면으로 접근하고 있어 사회적 통합 측면을 반영하는 데는 근본적인 한계가 있다. 따라서 경제중심의 ‘국가균형발전특별법’과 짝이 되는 ‘사회통합발전법’을 별도로 제정하는 것이 가장 바람직하다. 하지만 법 제정 자체가 쉽지 않고, 또한 경제중심의 균형발전을 사람중심의 균형발전으로 바꾸어야 할 필요성이 적지 않기 때문에 기존법을 개정하는 게 더 현실적일 것이다.

현행 ‘국가균형발전특별법’ 개정 시 반영되어야 핵심 내용은 다음과 같다. 먼저 균형발전

과 ‘사회적 통합’ 을 연계시키기 위해 ‘통합적 균형발전’ 개념이 도입되어야 한다. 법 제1조에 ‘연계 및 협력 증진을 통하여...지역간 균형있는 발전에 기여’란 표현은 통합적 균형발전의 의미와 같기 때문에 이를 보다 명확히 하기 위해 법 제2조(정의)에 ‘통합적 균형발전’ 용어를 두면 된다. 또한 통합적 균형발전을 위한 정책의 수립을 제안하거나, 지역격차와 차별의 시정을 요구할 수 있는 권리가 주민에게 부여되어야 한다. 법 제3조 ‘국가 및 지방자치단체의 책무’에 이어 제3조의 2를 신설해 ‘주민의 권리’를 선언적으로 규정하고, 별도의 법이나 시행령으로 권리행사의 구체적 내용을 규정하도록 해야 한다. 경제적 내용 중심의 균형발전 시책에 사람중심의 사회통합 관련 내용이 보완되어야 한다. 이를 위해서는 법 제4조 2항 ‘지역발전5개년계획의 수립’ 내용 항목에 사회적 통합 관련 과제(예, 주거, 일자리, 교육, 의료, 복지, 참여, 협력, 소통, 공동체 등)를 적시해야 한다. 아울러 폐지된 법 제17조를 ‘지역통합’(지역간, 지역내 격차/갈등 해소, 협력/교류 촉진 등) 조항으로 다시 신설해야 한다.

2) 통합적 균형발전 계획의 수립

균형발전이 단순한 지역의 경제적 역량이나 생산성을 높이는 것으로 끝나는 게 아니라, 이와 함께 지역간, 지역내 사회통합의 촉진을 통해 국가 전체의 발전에 이바지 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부 차원에서 ‘지역통합적 균형발전’에 관한 중장기적 로드맵이 먼저 작성되고, 이를 바탕으로 개별 정책들이 단계별로, 연계적으로 추진되고, 또한 그 성과가 입체적으로 평가되어야 한다.

‘지역통합적 균형발전계획’을 법정계획으로 수립할 수 있는 근거법이 없기 때문에 단기적으로는 비법정계획으로 작성하고, 중기적으로 관련법을 갖추어 법정계획으로 전환시켜야 한다. 따라서 단기적으로는 사회통합위원회가 주관하여 5년 단위의 ‘(가칭)사회통합발전을 위한 비전계획(2013-2018)’을 작성하되(2013년 상반기 완료), 내용적으로 새 정부 5년 동안의 사회통합에 관한 목표, 전략, 주체별 추진과제와 방법 등을 담도록 해야 한다. 중기적으로는 새 정부 출범 2,3년 내에 국가균형발전특별법을 개정해 ‘지역통합적 균형발전’의 개념, 원칙, 요소들을 반영하면, 동법 제4조에 의해 수립되는 지역발전 5개년에 ‘지역간, 지역내 사회통합’과 관련 내용을 담아 법정계획으로 추진되어야 한다. 기 작성된 ‘(가칭)사회통합발전을

위한 비전계획(2013-2018)’은 계획의 소스(source) 정보로 활용될 수 있다. 지역발전5개년계획에 지역의 사회통합 관련 내용을 반영하기 위해서는 사회통합위원회와 지역발전위원회가 계획의 공동수립자가 되어야 한다.

○ 국가균형발전특별법

제4조(지역발전 5개년계획의 수립) ① 정부는 지역 간의 연계 및 협력을 증진하고 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 제5조제1항에 따른 부문별 발전계획안과 제6조제1항에 따른 광역경제권발전계획을 기초로 하여 5년을 단위로 하는 지역발전 5개년계획(이하 “지역발전계획“이라 한다)을 수립한다.

② 지역발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지역발전의 목표에 관한 사항
2. 국토의 다원적 개발과 지역발전역량의 확충에 관한 사항
3. 지역산업 육성 등 지역경제 활성화에 관한 사항
4. 지역인력 양성과 과학기술 진흥에 관한 사항
5. 지역발전 거점 육성과 교통·물류망 확충에 관한 사항
6. 지역의 문화·관광 육성에 관한 사항
7. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진에 관한 사항
8. 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항
9. 투자재원의 조달에 관한 사항
10. 그 밖에 지역발전을 위하여 필요한 사항

③ 지역발전계획은 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획, 「국토기본법」 제6조에 따른 국토계획과 연계되어야 한다.

④ 지역발전계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다. 수립된 지역발전계획을 변경할 때에도 또한 같다.

⑤ 지역발전계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 지역차별시정제도의 도입

‘모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다’는 헌법 제11조 ①항을 따르면, 대한민국 국민이라면 누구나 지역에 의한 차별을 겪지 않을 헌법적 권리를 가지고 있다.

이 규정이 단순히 선언적 수준을 벗어나려면 지역주민들의 일상생활에서 체감할 수 있는 권리로 구체화되어야 한다. 권리화를 위해서는 먼저 지역통합적 균형발전을 이끌어 내기 위해 국가나 지방자치단체가 책무를 다해야 함. 나아가 현저한 지역격차로 인해(예, 접근 가능한 범위에 이용 가능한 의료시설의 부족) 지역주민들이 적절한 지역적 삶을 영위할 수 없을 경우, 이의 시정과 보완을 요구할 수 있는 권리가 인정되어야 함. ‘지역차별시정제도’는 바로 이를 위한 것이다.

동 제도는 일상생활에서 지역간, 지역내 격차로 인해 지역주민들이 겪는 피해, 불이익, 차별 등을 일정한 요건을 갖추어 민원으로 ‘사회통합위원회’에 제출하면, 사회통합위원회의 담당부서(‘지역차별시정센터’를 설치)가 접수된 지역차별 시정사안을 행정적, 법률적으로 검토한 뒤 적정하다고 판단되면 관련 부서나 기관으로 송부하여 처리를 요청하고, 그 결과를 민원인에게 통보하는 방식으로 운영되어야 한다. 동 제도의 운영 근거는 단기적으로 사회통합위원회의 운영관련 규칙에, 중기적으로는 국가균형발전특별법 개정해 신설될 제3조의2 ‘주민 권리’ 조항에 의해 연계되는 관련 법 혹은 시행령에 두도록 해야 한다.

4) ‘공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률’ 제정

지역갈등이나 지역통합의 양상이 영호남 갈등에서 도농격차, 수도권.비수도권 격차의 문제에 관한 것으로 변했지만, 지역발전을 목적으로 추진되는 다양한 정부정책이나 사업들은 여전히 지역사회의 통합에 큰 영향을 미치고 있다. 이러한 배경에서 사회통합위원회는 ‘공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률’을 마련해 총리실로 전달했고(2010), 국가공론위원회 논의도 거쳤지만(2012년) 제도화로 이어지지 못했다. 앞으로 정부시책이나 사업을 둘러싸고 지역갈등이 계속 야기될 것으로 본다면, 공공갈등 관리의 제도화가 필요한 바, 특히 주민참여에 의한

갈등예방과 조정 방식들이 다양하게 제도화될 필요가 있어, 새 정부에서는 상기법의 제정이 필히 관철되어야 한다.

갈등은 예방이 가장 좋은 방법이고, 그 해결에도 이해당사자들 간의 숙의와 합의로 이루어지는 게 가장 바람직함. 따라서 갈등예방과 조정의 방식은 ‘참여적 의사결정’ 방법(예, 합의회의제, 배심원제 등)을 다양하게 활용하는 것이 되어야 한다. 참여정부에서도 ‘갈등관리기본법’ 제정을 시도했지만 성사되지 못한 점 등을 감안하여, 실현가능성을 최대한 담보할 수 있는 절차의 강구가 필요하다. 이를 위해 국회 내에 갈등문제에 관심이 있는 국회의원들이 ‘(가칭)사회갈등연구포럼’을 결성해 일련의 논의와 합의과정을 거친 뒤 의원입법으로 발의하는 절차를 시민사회와 함께 조직하도록 해야 한다.

5) 지역통합발전위원회의 설치

지역통합적 관점에서 균형발전을 추진하기 위해서는 이를 관장할 중앙정부 차원의 컨트롤 타워가 필요하다. 방법으로는 기존 위원회 기능을 보강하는 것과 통합 내지 신설하는 것이 있다. 단기적으로는 사회통합위원회 내에 지역통합을 담당하는 부서를 신설하여 지역적 차원의 사회통합 관련 업무를 담당하도록 하면 된다. 지역문제를 다루게 되면, 지역발전위원회와 업무와 중복 및 협의 내지 조정이 필요할 부분이 적지 않을 것으로 사료되기 때문에, 양 위원회 간에 충분한 대화와 논의가 사전에 있어야 한다. 중장기적으로는 지역통합과 균형발전이 통합되어야 하는 바, 이를 위해서는 사회통합위원회 내의 지역통합업무와 지역발전위원회의 균형발전업무가 통합되어야 한다. 이렇게 될 경우, 기존의 지역위원회를 ‘지역통합발전위원회’로 전환시켜, 양 업무를 함께 관장하도록 하는 게 현실적으로 바람직하다.

2. 지역격차 특성별 대응

1) 지역발전 목표등급제의 도입

균형발전정책은 격차의 단위가 되는 지역의 정확한 구분으로부터 시작된다. 지역이 가지고

있는 잠재력과 역량을 정확히 평가하고 등급화한 뒤 그에 상응한 정책처방이 적용될 때, 비로소 균형발전이 본격 시작된다. 통합적 균형발전이란 측면에서 지역등급은 단순한 지역구분이 아니라 지역의 발전목표를 설정하는 것이 되어야 한다는 점에서 ‘지역발전 목표등급제’라 부른다.

벤치마킹 대상은 EU의 지역등급정책이다. EU는 크게 3 등급의 목표지역을 나누고 있다. ‘Objective 1’ 지역은 ‘낙후지역의 발전과 구조조정 촉진’ 대상 지역이고, ‘Objective 2 지역’은 ‘구조적 어려움이 있는 지역의 경제·사회적 전환 지원’ 대상 지역이며, ‘Objective 3 지역’은 ‘유럽고용전략의 일환으로 직업훈련 및 고용훈련과 같은 인적 자원의 개발’ 대상지역이다.

우리나라에선 지역간 경제력이나 생활수준 차이에 대한 고려 없이 개발정책이나 재정지원 등이 배분되고 있다. 대표적 지역정책인 지역산업진흥정책의 경우, 비수도권 전체를 대상으로 모든 지역에 1/n 방식으로 지원되고 있다. 광특회계 지역계정 총액배분 산식에 낙후도가 일부 포함되지만, 주로 전년도 실적 기준으로 임의 배분되고 있다. 그 결과 영국, 프랑스, 일본 등에 비해 지원이 많이 필요한 낙후지역에 대한 지원이 상대적으로 저조하다.

이러한 문제점을 해결하기 위해, 전국 시군을 단위로 하여 지역역량을 종합적으로 평가하여 지역별 목표등급을 부여하는 ‘지역발전 목표등급제’가 도입되어야 한다. 인력, 인프라, 생산, 소득, 삶의 질, 자치력 등과 관련 지표를 이용해 시군 단위의 지역역량의 절대평가와 함께, 이를 이용한 시군간(나아가 시도간, 광역간) 격차를 분석하여 지역의 상대적 발전 잠재력을 지수로 산출해야 한다. 이 지수를 등급화 하여 발전 잠재력이 가장 큰 지역으로서 스스로 경쟁력을 갖출 수 있는 지역은 ‘목표1지역: 자립경쟁지역’으로, 발전 잠재력이 어느 정도 있는 만큼 발전을 촉진시킬 정책이 필요한 지역은 ‘목표2지역: 발전촉진지역’으로, 발전 잠재력이 약하여 정책적 ‘집중 케어(care)’를 통해 자력 활성화가 되어야 할 지역은 ‘목표3지역: 자력활성화지역’으로 구분되어야 한다. 필요한 경우, 다른 추가 기준을 활용해 보다 세분화할 수 있다. 지역등급에 따라 맞춤형 발전정책을 강구하고, 또한 각종 정책을 통해 제공되는 지역간 지원과 보조가 차등화 돼야 한다. 광특별회계 등 지역개발사업에 적용할 뿐만 아니라 정부 각 부처별로 시행하는 SOC, 산업지원, 연구개발, 인적자원 육성 정책에 대해서도, 시군별(혹은 시도별, 광역별)로 등급에 따라 지원조치를 차등화해야 한다.

2) 낙후지역의 구조개선

국가균형발전특별법에서 낙후지역은 성장촉진지역과 특수상황지역으로 구분되고 있다. 성장촉진지역은 ‘생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로·상수도 등 지역사회의 기반시설 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역’을 말한다. 특수상황지역은 ‘남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원조치가 필요한 지역’을 말한다.

우리나라 낙후지역은 이렇듯 ‘일반낙후지역’과 ‘특수낙후지역’으로 나누고, 그 각각에 대해 국가와 지방자치단체의 특별배려 혹은 특수한 지원조치를 취하도록 되어 있다. 일반낙후지역은 앞서 제시한 ‘자립활성화지역’과 유사하지만 전체 지역의 등급화란 상대평가가 보다 몇 가지 지표의 절대평가에 의해 선정된 것이어서, 다른 지역과의 관계 속에서 통합적 발전을 이끌어내는 정책개념으로는 한계가 있다. 또한 지원도 주로 물리적 시설 개선과 구축에 대한 일부의 재정지원에 그치고 있어 지역의 통합적 발전에는 별로 도움이 안 된다. 그나마 낙후지역으로 선정되더라도, MB 정부 이후 유사중복 사업을 통폐합하는 과정에서 지원이 대폭 삭감된 상태다.

따라서 목표지역 등급화 방식으로 선정된 ‘자력활성화지역’에 대해 낙후도 평가를 추가적으로 실시하여 가장 열악한 지역을 낙후지역으로 선정되어야 한다. 이렇게 선정된 낙후지역은 ‘특별자력활성화지역’으로 부를 수 있다. 선정된 낙후지역에 대해서는 ‘지역구조개선(특히 산업 및 고용구조)’과 ‘지역역량강화(예, 직업훈련, 적정기술개발 등)’에 관한 사업을 종합적으로 추진해야 한다. 이를 효과적으로 뒷받침하기 위해서 ‘(가칭)지역구조개선법’을 제정할 필요가 있다. 낙후지역의 구조개선을 위해서 EU식 구조기금도 조성해야 한다. 구조기금 배분에서 EU는 1인당 GDP가 EU 평균치의 75%에 미달하는 낙후지역(Objective 1지역)에 대해 집중지원을 하고 있다. 우리의 경우, 현재 여러 부처별로 산재된 낙후지역 지원사업들을 ‘낙후지역 구조개선을 기금(구조기금)’으로 일원화해 운용하는 게 시급한 과제다.

3) 도농융합 5대 과제 추진

대도시의 집중강화와 지방 소도시 및 농촌의 쇠락이 지속되면서 다양한 삶의 영역에서 도시와 농촌 격차가 대표적인 지역격차로 부상하고 있다. 도농간 격차는 ‘교육여건’, ‘의료서비스’, ‘문화여건’, ‘일자리’, ‘생활여건’, ‘주민안전’, ‘환경쾌적성’ 등의 차원으로 인지되고 있다. 도시에 대한 농촌의 격차완화를 위한 5대 과제로 ‘교육.의료’, ‘생활여건(특히 주거)’, ‘일자리’, ‘주민안전’, ‘소도시(원도심)재생’을 선정해, 중앙과 지방이 역할 분담을 통해 중점적으로 추진하도록 해야 한다.

5대 과제별 실행 프로젝트는 ‘주민참여예산제’와 결부시켜 주민들이 직접 선정하는 ‘주민체감형’ 과제로 제한하고, 추진성과에 대해서도 ‘주민체감지표’를 발굴해 주민들이 직접 평가할 수 있도록 한다. 농촌지역과 인근 중심도시를 연계하여 도농권 단위에서 5대 과제를 전략적으로 추진하고, 필요할 경우 인근 도농권과 협력사업도 추진할 있도록 해야 한다. 권역별로는 ‘도농융합추진단’을 설치하여 5대 과제를 통합적으로 운영하도록 해야 한다.

4) 수도권-지방 간 공생협력 강화

현재 정치적으로 가장 민감한 지역격차 중 하나가 수도권과 지방(비수도권) 간의 격차다. 수도권으로 투자, 일자리, 인력 등의 집중 가속화로 지방이 상대적으로 저발전을 겪는 수도권-비수도권 격차 현상이 지속되고 있다. 물론 격차 완화를 위한 다양한 정책적 노력이 지속적으로 이뤄져 온 것도 사실이다. 지금까지는 주로 ‘수도권의 개발과 성장’을 규제하는 방식으로 이뤄져 왔다. 하지만 그 성과, 즉 지방의 상대적 발전기회 확충은 기대에 훨씬 못 미치고 있다. 그간의 정책은 일종의 제로섬(zero-sum)적 방식을 주로 활용했다. 앞으로는 ‘포지티브섬(positive-sum)’으로 전환할 필요가 있다. 이는 수도권과 지방 간의 공생협력을 의미한다.

크게 4가지 방안을 제안한다. 수도권정비계획법 상에서 허용되는 사용(인구집유발시설의 설치사업)이라도 면적과 투자액 기준으로 일정규모 이상일 경우(예, 1만㎡, 100억원 이상) 수도권 입지로 인한 지방의 투자 및 고용창출의 기회, 기존 활동 등에 끼치는 영향, 즉 ‘지방영향평가’를 실시해야 한다. 이렇게 해서 영향이 크지 않거나 최소화 할 수 있는 것에 대해서만 선별적 허가하는 제도를 한시적으로 운영할 필요가 있다. 여기서 한시는 수도권 집중이 악화

되고 기존 입지규제방식에서 계획적 관리방식으로 전환될 때까지를 의미한다.

수도권 3개 광역자치단체(서울, 인천, 경기도)가, 비수도권 지방자치단체와 협약을 체결한 후, 투자, 유통, 교류 3대 부문의 상생협력 사업을 직접 추진. 비록 광역자치단체가 주도하더라도 실제 사업은 관만 아니라 대학간, 연구기관간, 공공기관간, 기업간 다차원의 공생협력을 포함시켜야 한다. 수도권 3개 광역자치단체와 중앙정부가 공동으로 ‘수도권-비수도권 상생협력기금’을 조성하여, 이 기금을 중심으로 운영하도록 해야 한다. 현재 수도권광역경제위원회 내에 상생협력위원회가 설치되어 있는 데, 이를 확대해 산하에 ‘상생협력센터’를 두도록 해야 한다.

5) 역내격차 완화 선도사업 추진

최근 지역격차는 지역간 격차에서 지역내 격차로 옮겨가면서 격차의 특성 또한 인프라나 경제적 여건에 관한 것에서 일상생활에 관한 것으로 바뀌고 있다. 역내 격차는 성장여하에 따라 성장지역과 낙후지역, 지리적 위치에 따른 강남북 혹은 동서간 지역, 공간위계에 따라 도심과 주변, 소득계층에 따라 고소득지역과 저소득지역 등으로 지역이 나누어지면서 나타남. 따라서 지자체별로 역내 격차는 그 유형과 특성이 다르기 때문에 어떠한 표준적인 정책처방을 제시하기가 쉽지 않다. 이에 여기서는 ‘역내격차완화 선도사업’ 방안을 제시한다.

지자체별로 해당 지역 내에서 민감한 문제가 되고 있는 격차사례를 선정해 이를 집중적인 방식으로 완화하는 ‘역내격차완화 선도사업’을 추진하도록 해야 한다. 지자체별 ‘역내 격차완화 선도사업’은 국고보조금으로 추진하되, 지역부담(매칭)을 최소화하고 중앙정부의 부담(보조금)을 최대화 늘려야 한다.

3. 지역취약계층(공간약자)의 보호

1) 리저널 미니멈(regional minimum) 제정

헌법 상의 평등권이 지역적으로 실현되기 위해서는, 어느 지역에서 거주하든, 인간으로서

보편적 생존권이 실현되고 보호되어야 한다. 그러나 균형발전이란 이름으로 어느 지역에서 같은 획일적인 삶의 기회와 방식이 강제되어선 아니 된다. 지역별 다양성과 자율성을 존중하면서 지역주민들이 누려할 최소한의 삶의 질과 이의 권리행사를 보장하는 ‘리너널 미니멈(regional minimum)’ 을 설정할 필요가 있다. 이는 내셔널 미니멈(national minimum)을 지역이 자율적으로 결정해 설정하는 것이라 할 수 있다.

이를 위해서는 우선 광역 시도별로 내셔널 미니멈을 지역 실정에 맞게 조정하여 지역주민으로서 인간다운 삶을 사는 데 필요한 ‘지역최소기준(regional minimum)’ 을 헌장으로 정해 공표하고, 지역의 자치행정은 이를 달성하는 것을 책무가 되도록 해야 한다. 지역최소기준에는 ‘기본소득’, ‘필수생활서비스에 대한 접근성’, ‘자치참여권 및 권리구제’ 3요소가 포함되어야 한다.

2) 사회적 서비스의 지역간 균등화

사람중심의 통합적 균형발전이 되기 위해서는 지역주민들이 일상생활에서 필요로 하는 사회적 서비스의 결핍을 겪지 않으면서, 동시에 필요로 하는 사회적 서비스가 지역간에 균등하게 제공되어야 한다. 사회적 서비스(social services)는 어떤 곤란 상태에 있는 사람, 또는 그 위험성이 있는 사람의 생활을 보장하기 위해 사회적으로 실시되는 서비스를 말한다. 넓은 뜻으로는 사회보험이나 공적 부조 등의 사회보장, 교육이나 주택에 관한 지원서비스, 좁은 뜻으로는 아동복지나 노인복지, 장애인 복지 등을 포함한 사회복지서비스를 말한다.

사회적기업육성법 제2조에 의하면 사회(적)서비스란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스로서, 이는 새로운 일자리 창출과 연결되어 다양한 사회적 기업 활동으로 이어지고 있다. 국민소득의 증가로 인한 교육·의료·문화·복지 등 사회서비스에 대한 인식 확대, 저출산·고령화에 따른 인구감소와 이를 통한 복지비 지출 확대, 여성의 경제활동 참여로 인한 노인·아동 등 돌봄 서비스에 대한 구매력 확대, 국민들의 교육수준 향상에 따른 다양한 사회서비스 욕구의 증가 등으로 인해 사회적 서비스에 대한 수요가 급증하고 있지만, 그 공급은 지역 간에 현격한 격차를 보이고 있다.

이에 사람중심의 통합적 균형발전을 위해서는 사회적 서비스가 지역간에 균등하게 제공되도록 하는 다양한 시책들이 강구되어야 한다. 우선 지역별로 지역주민들이 필요로 하는 사회적 서비스가 어떤 것이고, 얼마만큼 소요되며, 현재 어떠한 결핍 상태인지 등에 관한 지역조사를 모든 지역에서 격년 단위로 실시하도록 해야 한다. 이는 지자체의 ‘사회조사’와 함께 실시하는 게 바람직하다. 이 평가를 바탕으로 해당 지자체는 결핍정도가 심하면서 수요(needs)가 많은 부분을 중심으로 하여 사회적 서비스를 우선적으로 집중 공급해야 한다. 이를 위해 각 부처별로 제공하는 하는 각종 지원을 일원화시켜 통합적으로 운영할 수 있는 ‘(가칭) 사회적 서비스기획단’을 제3섹터 형태로 설치해야 한다. 사회통합위원회는 지역의 사회적 서비스 공급 현황과 실태를 격년으로 조사하여 백서로 발간하고, 아울러 지역간 격차를 줄이기 위해 관계 부처나 지방자치단체에 대해 필요한 정책 가이드라인을 제공해야 한다.

3) 일자리 복지의 지역간 균등화

최고의 복지는 일자리라 할 정도로 근자에 들어 일자리 창출이 지역별 최우선 정책과제가 되고 있다. 따라서 일자리 창출의 지역간 격차가 지역주민들이 가장 민감하게 받아드리는 지역간 격차의 새로운 양상으로 떠오르고 있다. 일자리 창출은 시장경제부문과 사회경제부문으로 나누어 정책화하도록 한다. 전자는 시장의 제품수요를 기업활동으로 이끌어내면서 일자리를 만들어내는 것이라면, 후자는 사회적 서비스를 새로운 개념으로 기업활동으로 연결시키면 일자리를 만들어내는 것을 말한다. 전자는 지방중소기업 육성, 후자는 사회적 기업육성을 중심으로 한다.

먼저, 지방중소기업 육성을 통해 다양한 일자리가 지속적으로 창출되도록 해야 한다. 지역의 신산업이나 주력산업을 고부가가치화하기 위한 다양한 지원(예, 현장 R&D지원, 기능인력 공급, 마케팅 지원)을 실시하되, 지역소재 중소기업을 우선으로 해야 한다. 지원 시에는 지역 인력 채용 등을 유인해 지역 내 일자리 창출을 도모하도록 해야 한다. 이를 위해서는 지방중소기업청, 지방고용노동청, 지자체, 상공회의소, 기업 등이 긴밀한 협조 네트워크를 유지해야 한다.

사회적 기업의 육성을 통해서도 다양한 사회적 일자리가 창출되도록 해야 한다. 수요가 급증하는 사회적 서비스의 공급은 그 자체로서 사회적 일자리를 만들어낸다. 실제 정부는 부처별로 다양한 사회적 일자리 창출을 지원하는 사업을 실시하고 있으며, 앞으로 이는 더욱 확대

될 것으로 보인다. 2008년 기준으로, 한국의 사회서비스 고용율은 14.3%인 반면, 미국은 26.3%, 영국은 28.6%, 덴마크는 32.0%, 스웨덴은 31.9%를 기록하고 있어 사회서비스에서의 일자리가 지속적 증가 할 것으로 예상된다. 지역의 사회적 일자리 창출은 앞서 제시한 ‘지역 사회적 서비스 향상 계획’ 속에 포함시켜 추진하도록 하고, 사회통합위원회는 백서발간을 통해 지역 별 성과를 정리하면서 정책대안을 제시하도록 해야 한다.

○ 부처별 사회적 일자리 창출을 위한 지원사업의 예

- 교육과학기술부의 방과후학교, 깨끗한 학교 만들기 등 사업
- 행정안전부의 지역공동체일자리사업, 마을기업 등 사업
- 문화체육관광부의 문화예술교육활성화 등 사업
- 농림수산식품부의 농어촌공동체회사 등 사업
- 보건복지부의 자활사업, 지역사회서비스투자사업 등 사업
- 환경부의 녹색구매지원센터 등 사업
- 고용노동부의 사회적기업육성, 사회공헌일자리 등 사업
- 여성가족부의 청소년방과후 아카데미, 다문화가족 언어 및 교육지원 사업 등
- 문화재청의 문화유산방문교육 사업 사업
- 산림청의 숲해설 4개 사업 등

4) 지역 취약계층의 보호와 권능화

‘차등의 원리’에 의거한 사람중심의 균형발전은 여성, 노인, 저소득층, 비정규직 등 지역의 사회적 약자에 대해 다양한 정책혜택이 우선 집중되도록 하는 방식으로 이루어져야 한다. 여성(특히 홀부모 가장), 노인(특히, 독거노인), 저소득층(특히, 노동력 상실 저소득층 가구주), 비정규직(특히, 가장 혹은 가구주)을 ‘4대 지역 취약 계층’으로 분류해, 각종 지역균형발전 시책에 의해 제공되는 각종 혜택과 지원(예, 재정투자, 채용, 세제지원 등)이 우선 배정되도록

해야 한다. 그러나 현행 국가균형발전특별법에 의한 균형발전 사업들은 대개 산업경제와 관련 되어 있어 균형발전시책이 지역의 취약계층에 대해 어떠한 영향과 효과를 갖는지 정확히 알 수도 없고, 또한 그 관계 설정도 쉽지 않다.

이를 해결하기 위해서는 균형발전시책의 기획단계에서부터 ‘사람(특히 지역취약계층)에 대한 배려’ 기준을 반영하고, 예산심의에서 이를 (메뉴얼에 따라) 평가해 배려부문이 클수록 그에 대한 인센티브를 주도록 해야 한다. 사람에 대한 배려기준으로는 일자리창출, 소득향상, 취약계층에 대한 사회적 서비스의 (간접적) 제공 등을 예거할 수 있다. 사전평가에서 4대 취약 계층에 대해 부정적 효과가 현저하게 발생할 것으로 예상될 때는 이를 최소화하거나 보완하는 방안을 별도로 강구하도록 해야 한다.

이 모두는 한 마디로 ‘사람친화적 균형발전’을 위한 것이지만, 법적 뒷받침이 필수다. 이에 국가균형발전특별법 제5조(부문별 발전계획안 및 시행계획의 수립)에 ‘사업시행 계획 수립 시 해당 사업으로 인한 지역 취약계층에 대한 영향을 검토하여 이를 최소화하도록 하며, 이에 대해선 별도의 지침을 정할 수 있다’는 항을 신설하도록 한다. 한편 균형발전 차원에서 지역취약계층을 위한 혜택은 단순한 지원이나 보호로 그쳐선 안 되고, 스스로 자립하고, 나아가 지역발전에 주체적으로 참여할 수 있도록 권능화 하는 부분까지 프로그램화 되어야 한다. 이를 위해서는 광역 시도별로 조례로 (가칭) ‘지역취약계층 권능화계획’을 수립하면, 산하기초지자체는 이를 지역실정에 맞도록 구체화하는 실행전략을 수립하고 추진해야 한다.

4. 자치분권을 통한 내생적 발전

1) 인재지역활당제의 전면실시

수도권과 비수도권의 격차가 완화 내지 해소되지 않은 근본적인 원인 중 하나가 수도권으로 고급인력이 집중되는 반면, 비수도권에서는 고급인력이 모이지는 않는 것을 넘어 타 지역으로 지속적으로 유출되는 데 있다. 인재가 모이지 않으니 기업이 오지 않고, 그 결과 지역경제가 침체하고 지역에 좋은 일자리가 창출되지 않으며, 이는 다시 인재 유출을 촉진하는 악순환이 거듭됨으로써 지역의 침체가 지속된다. 지역에서 배출되더라도 고급 인재들이 수도권으로 지

속적으로 유출됨으로써, 지역 인재육성을 담당하는 핵심기관인 지역대학의 위상 및 경쟁력은 갈수록 떨어지고, 이는 수도권과 비수도권간의 역량 격차를 좁히지 못하는 근본 요인이 되고 있다.

이러한 지방 현실을 감안하면, 지역역량 강화의 핵심 수단으로 지역인재의 육성은 단지 인재를 배출하는 교육서비스의 강화로 끝나선 아니 되고, 배출된 고급인력이 지역에 머물면서 일할 수 있는 기회가 다양하게 제공되는 것으로 이어져야 한다. 하지만 지역 노동시장의 자율 메커니즘에 맡겨서는 이러한 고용기회가 창출되지 않기 때문에 국가의 개입이 불가피한 바, ‘인재지역할당제’는 바로 이의 한 방안이다. 1990년대부터 제도화 논의가 활발하게 진행되어 왔지만, 인재지역할당은 여전히 권고사항이고 의무사항이 아니어서 실효성을 가지고 있지 못하다. 따라서 사람중심의 통합적 균형발전을 위해 인재육성이 핵심이라면 인재지역할당제는 이제 전면적으로 시행되어야 한다.

우선, 국가고시 및 중앙정부 공무원(국가공무원) 임용시험 합격자를 광역 지역인구 비례로 지역 할당이 실시되어야 한다. 공공기관 및 공기업 직원 채용에서 지역인재를 최소 30% 채용하도록 해야 한다. 중앙정부 장관 임명시, 정부산하기관 임원급 인사에서 비수도권 지역 출신 및 거주 인사를 동등하게 고려하는 인사당평책도 함께 실시해야 한다. 중앙정부 각종 위원회 구성에서 비수도권 거주 인사를 30% 이상으로 해야 한다. 대기업에 대해 인재지역할당제 도입을 유도하는 세제상 인센티브는 부여되어야 한다.

한편 인재지역할당의 일환으로 지방교육기능 강화를 위해 지역대학 혁신 및 구조조정과 지역대학 투자 강화(예, 지역거점 대학연합에 대해 5년 간 5조원 추가 투자)와 비수도권 대학에 대한 반값 등록금 우선 실시하도록 해야 한다. 인재지역할당제를 구속력 있게 추진하기 위해서는 이를 뒷받침하는 ‘(가칭) 지역인재육성’을 제정해 지역인재의 육성 일환으로 인재지역할당제를 제도화하도록 해야 한다.

2) 지역산업의 육성

지역간 격차를 넘어서 해당 지역이 지속가능한 자립단위가 되기 위해서는 지역산업의 육성이 필수다. 물론 그동안 추진된 균형발전정책들은 대부분 지역산업의 혁신, 경쟁력 강화 등에 초점을 두고 추진되어 왔지만, 그 실질적인 효과는 기대에 미치지 못했다. 기존 정책은 산업지

원, 연구개발, 중소기업육성, 고용창출 등을 분절적으로 실시함으로써 지역 내에서 융합되어 하나의 지역적 자율 경제구조를 만들어내지 못했고, 나아가 일자리 창출에도 기여하지 못했다. 많은 경우 지역산업정책은 기업들의 투기적 토건개발만 부추겨 지역경제 전반의 재생산구조를 더욱 취약하게 만들어 왔다.

따라서 지역역량 강화란 측면에서 지역경제 혹은 지역산업 육성은 그간의 토건 사업 위주의 지역개발에서 벗어나, 혁신지향적 산업투자 확대와 함께 이를 지역의 경쟁력, 일자리, 복지와 창조적으로 융합되도록 해야 한다. 이를 통해 시장경제부문을 넘어 사회적 경제부문까지 확장해 순환하고 공생하는 지역공동체 경제가 건설되도록 해야 한다. 지역산업 및 지역경제 육성 방안으로는 지역의 특성, 경쟁력 등을 감안하여, 지방자치단체가 ‘지역산업 혹은 경쟁업종을 지정해 육성지원하는’ 가칭 ‘지역산업육성법’ 이 제정돼야 한다. 지정된 산업부문이나 업종에 대한선 외부기업의 진입을 제한하고, 금융이나 세제혜택을 제공하며, 취업자에 대한 훈련과 고용안정 등의 방안 등이 법령으로 담보되도록 해야 한다.

아울러 지역주민들의 일상생활을 경제적 활동으로 확장시켜 시장경제와 다른 지역 고유의 사회경제를 활성화하도록 해야 한다. 이를 위해서는 일자리 창출에만 초점을 맞춘 MB 정부의 사회적 기업 육성 정책 대신, 지역 사회와의 연계를 강조하는 사회적 경제 육성으로 전환하여, 협동조합, 사회적 기업, 마을 기업 같은 지역주민들의 생활과 밀착된 지역 단위 사회적 경제 적극 육성해야 한다. 지역 연고 및 지역 자원 순환형 중소기업의 지원을 확대하고, 지역 기업과 지역 농림어업의 제휴를 적극 후원해야 한다. 로컬 푸드 시스템 구축을 통해 지역 먹거리 순환 체계 구축 및 학교 급식과 연계토록 해야 한다. 지역 내부 유통망 구축을 위한 중소 상권 적극 보호, 외부 대형 마트 대신 재래시장 등 지역 중소 상권을 보호해야 한다. 지역사회 기여도에 따라 지역 기업을 지원하는 제도가 마련되어야 한다. 즉, 고용 실적, 지역 자원 구매 실적, 기타 지역 사회 공헌 실적 등에 근거하여, 지역 사회 기여도가 큰 기업에 대해 더 많은 기업 지원을 할 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

3) 교류를 통한 지역간 통합 촉진

지역통합이란 측면에서는 무엇보다 지역간 교류가 활발해야 한다. 지역교류는 늘 강조되는 지역정책의 대상이지만, 실제 추진되는 사업들은 단편적인 프로그램 위주고, 또한 이벤트들이 많아, 지역간 통합적 발전에 크게 기여하지 못하고 있다. 따라서 지역간 교류의 활성화는 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 이를 어떻게 강제해내고 규칙화 해내느냐가 관건이다.

수도권-비수도권 간, 영호남지역 간 인적, 물적교류를 촉진하면서 지역 간 통합을 촉진하기 위해서는 (가칭) ‘지역격차해소를 위한 지역교류 및 통합촉진 지원법’ 이 제정되어야 한다. 동법에서는 선도지역과 낙후지역의 지방자치단체 간에 협정을 맺어 지역주민의 상호교류(예, 도시농촌마을 자매결혼 맺기), 농산물직거래, 축제의 공동개최, 파트너십 사업 공동추진 등을 지정해 지원하고, 동시에 이를 국가균형발전특별법과 연계해 지역균형발전사업으로 포함시켜 육성 지원하는 규정들이 담겨야 한다. 국가적 차원에서 지역통합을 이끌어내기 위해서는 ‘사회통합위원회’ 내 ‘지역통합지원센터’ 를 설치하여 지역통합에 관한 정책과 사업 전반을 통괄·조정하도록 해야 한다.

4) 자치역량 강화

내발적 발전은 결국 지방주체들이 스스로 발전을 조직하고 추진할 수 있는 역량, 특히 정치제도적 역량의 여하에 의해 좌우된다. 그 동안의 균형발전시책은 시설, 투자, 기능을 지방으로 이전시키는 이른바 분산정책 중심이었지만, 이전된 활동들이 지역에 뿌리내려 하나의 자율적인 ‘지역체제’ 를 만들어내지 못한 한계를 드러내 왔다. 이에 최근 들어 단순한 물리적 ‘분산’ 을 넘어서 ‘분권’ 을 통한 지역의 내생적 역량 강화를 보다 중요하면서 효과성이 있는 발전정책으로 간주되고 있다. 지방의 자치역량 강화는 이미 여러 분야에서 광범위하면서 지속적으로 제기되어 왔는데, 본 연구에서 지역역량강화란 측면에서 핵심 방안을 제안하면 다음과 같다.

지방자치역량 강화를 위해서는 ‘지방이양일괄법’ 을 제정해 중앙의 인사, 재정, 조직 등 권한의 일괄 이양하도록 해야 한다. 이렇게 해서 현재 ‘2할 자치’ 를 ‘4할 자치’ 로 확대시

켜야 한다. 한편 지방자치법 22조(조례)에서 현행 ‘법령의 범위안에서’의 규정을 ‘법령을 위반하지 않는 범위 안’으로 개정하여 지방의 자치입법권을 실질적으로 확대시켜줘야 한다. 자치 재정권 확대를 위해서는 국고보조금을 축소하고 부문별 통합보조금 성질의 포괄보조금을 확대하며, 분권 교부세를 재편해 지자체의 부담을 줄이는 대신 중앙정부의 부담을 높이도록 해야 한다. 중장기적으로 지방에 대해 과세권을 부여해야 한다.

제8장 결론

1. 요약과 정책과제

IMF 외환위기 이후, 저성장과 신자유주의의 영향으로 새로운 양상의 지역격차가 우리나라에 나타나고 있다. 신자유주의적 성장논리 하에서 자본주의적 경쟁이 광역 스케일에서 가장 뚜렷하게 공간적으로 표출되면서, 수도권 vs. 비수도권, 경부축 vs. 비경부축, 중부권(수도권-강원권-충청권) vs. 남부권(영호남권) 등으로 대비되는 광역적 지역격차의 양상이 등장하고 있다. 로컬 스케일 차원에서는 주어진 제한된 투자 및 성장자원을 두고 미시적 지역과 장소들이 서로 경쟁하면서, 다양한 장소적 격차를 만들어 내고 있다. 그 결과로 중심지 vs. 변두리, 거점도시 vs. 주변도시, 신개발지역 vs. 주변낙후지역, 고소득지역 vs. 저소득지역, 원도심 vs. 신도심, 도시 vs. 농촌 등으로 대비되는 다양한 미시적 지역격차의 양상이 출현하고 있다.

격차의 새로운 양상과 그에 대한 인식은 기존 균형발전정책의 논거와 전략에 심대한 수정을 요구한다. 균형발전은 지역정책의 최상위 목표규범이었지만, 국가 경쟁력을 최종 목적으로 하는 산업경제 중심의 지역간 배분, 그것도 중앙정부가 주도하는 하향적 배분 혹은 분산방식으로 일관되어 왔다. 그 만큼 공간정의로서 균형발전을 이끌어낼 '절차적 정의'와 '분배적 정의'가 그간의 균형발전정책에서는 제대로 담보가 되지 않았음을 의미한다. 뿐만 아니라 지표상에서 성과가 있었다고 하더라도, 기존의 균형발전정책은 지역으로부터 요구되는 생활과 삶의 문제로서 불균형과 격차를 해소하는 것과는 거리가 멀었다. 경제(산업)와 시장의 문제로서만 다루어 왔을 뿐, 사회와 사람의 문제는 균형발전(정책)에서 제대로 다루어지지 못했다. 이

는 공간의 ‘실체적 정의’를 담고 구현하는 것으로 ‘균형발전’이 이루어지지 않았음을 의미한다.

향후 균형발전은 절차적 정의, 분배적 정의, 실체적 정의가 공간적으로 이루어지는 원칙과 방식으로 이루어져야 하고, 또한 공간적 스케일(광역, 지역, 장소 등)에 따라 차등화해야 한다. 광역의 지역적 차원(예, 수도권-비수도권)에서는 절차적 정의가 담보된, 산업적, 경제적 측면의 분배적 정의 구현에 역점을 두어야 한다면, 소단위 지역이나 생활권적 차원(예, 역내, 도농간)에서는 절차적 정의가 담보된, 사회복지적, 문화적 측면의 실체적 정의 구현에 역점을 두어야 한다. 그러나 어떤 스케일과 차원에 맞추던 신균형발전은 ‘사람중심의 통합적 균형발전’이 되어야 한다. 통합적 균형발전은 ‘사람의 가치를 중심에 두고 산업경제와 생활경제, 경제와 사회, 시장과 삶, 인간과 자연, 중앙과 지방, 하드웨어와 소프트웨어가 상호 교접(cross-fertilization)하면서 통합하는(integrative) 내용과 방식으로 지역간, 지역내 격차가 해소되는 지역발전을 의미한다.

2. 연구의 한계와 향후 과제

본 연구는 저성장 시대의 도래와 함께 나타나고 있는 지역격차 현상을 공간정의의 관점에서 재해석하고 사람중심의 통합적 균형발전의 개념과 전략을 제시했다. 그러나 기존의 경제와 산업중심의 하향적 분산을 중심으로 하는 균형발전정책을 사람중심의 통합적 균형발전정책으로 전환하기 위해서는 양 부문의 기존정책과 제도의 통합이 필히 이루어져야 한다. 아울러 정책의 우선 순위도 경제와 산업에서 사회복지와 문화로 옮겨야 한다. 무엇보다 하향적 분산적 균형발전을 상향적 내생적 균형발전으로 대체되기 위해서는 자치분권이 강화가 동시에 이루어져야 한다. 이러한 정책 패러다임 전환은 시대적 요청이지만, 이를 실현시키기 위해서는 그에 대한 국가적 차원의 논의와 합의가 뒷받침되어야 하지만, 이 부문에 대한 연구는 향후 과제로 남긴다.

참고문헌

- 김은경(2012), '지역균형발전을 위한 접경·낙후지역 지원방안', 경기도·인천광역시 주최 '지역균형발전정책의 허와 실' 토론회 발제문(2012.10.4).
- 문정호(2011), '공정사회의 공생 국토·지역발전 구현을 위한 정책과제', KRIHS ISSUE PAPER 2011-27.
- 변창흠(2012), '수도권 낙후 접경·낙후지역을 위한 지원대책의 한계와 과제', 경기도·인천광역시 주최 '지역균형발전정책의 허와 실' 토론회 발제문(2012.10.4.).
- 세타 후미히코, 세타 후미히코, 김광익, 변필성, 왕광익 (2006), 인구저성장시대의 도시권 공간구조의 변화와 정책대응방향 : 일본을 중심으로, 국토연구원
- 이정전 (1999), "공리주의와 롤즈의 정의론에 입각한 환경정의", 환경정의포럼 주관 <<정의의 눈으로 환경을 본다>> 심포지움 발표논문.
- 전국시도연구원협의회, 2012, '지역간 격차해소를 위한 상생발전방안'(2012.11.29., 전국시도연구원협의회 내부 워킹 파워포인트 자료).
- 정준호. 2010, "지역문제의 담론지형에 대한 비판적 검토", 동향과 전망, 제 78호, pp. 9-49.
- 조명래(2011), "만들어진 공간 불평등, 지역격차", <<복지동향>>(참여연대), 157호.
- 조명래(2013), "시민주의 자치분권과 자치의 혁신", <<공간과 사회>>, 통권43호.
- 이덕재(2008). 국민경제와 지역경제 간 선순환구조형성방안 모색 (국회용역과제보고서).
- 한국사회학회·한국지역학회(2011), 지역간 격차와 해소방안연구 (사회통합위원회 연구보고서).
- 홍철, 2012, '지역정책: 어떻게 해야 하나?' (2012.9, 국회발표 파워포인트 자료).
- OECD(2009), Regions at a Glance 2009.
- Brenner, N. (2004), New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Martin, R. (1989). The new economics and politics of regional restructuring: the British experience. Regional Policy at the Crossroads: European Perspective, London, Jessica Kingsley, 27-51.

Martin, R. and Sunley, P. (1997) 'The post-Keynesian state and the space economy', in R. Lee and J. Wills (Eds.), *Geographies of Economies*, Arnold: London, 278-289.

Massey, D. (1979). In what sense a regional problem?. *Regional studies*, 13(2), 233-243.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 조명래 단국대학교 도시지역계획학과 교수

연 구 진 · 박배균 서울대학교 지리학과 교수

김동완 서울대학교 환경계획연구소 연구원

전략연구 2013-29 · 균형발전의 새로운 패러다임 모색

글쓴이 · 조명래외 2인

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2013년 12월 31일 / 발행 · 2013년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1123(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-245-5

<http://www.cdi.re.kr>

© 2013. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.