

2015 국가균형발전 심포지엄 토론문
“ 불균형성장론-국가균형발전론, 이제는 지역특화행복론이다 -

김중석

(강원도지방분권추진위원장, 강원도민일보사장)

- 2004년 1월29일 국가균형발전선포식으로 시작된 참여정부의 국가균형발전정책은 국가대개조론에 부합되는 시대정신을 담고 있었던 대역사였음. 그러나 행정수도이전과 수도권 공공기관의 지방이전, 신활력지역정책 등 핵심정책은 이후 이명박정부와 박근혜정부를 거치면서 정책의 난기류로 인해 퇴조 또는 지연되었고, 자연 정책효과도 반감되고 말았음
- 아직까지도 많은 이전대상기관이 혁신도시로 이전하지 않은 상태이며, 이전한 공공기관도 온전한 형태의 이전이 아니어서 지역에서는 실망감을 보이고 있고, 이전기관 직원들은 정서적 반감을 표출하고 있음
- 세종시의 경우도 반쪽짜리 운영으로 인해 비효율성이 지속적으로 거론되고 있고, 상당수의 직원들이 수도권에서 출·퇴근하고 있어 많은 국민들에게 마치 실패한 정책인양 매도되고 있음
- 국토균형발전정책의 이같은 난기류속에 수도권 인구집중도는 완화 또는 개선되기는커녕 참여정부당시 47.5% 수준이었던 것이 2014년말 현재 49.4%로 상승해 조만간 50%를 넘어설 전망이다 반면 지방은 인구감소로 인해 농촌공동체의 붕괴, 초중등학교 폐교, 지방대학의 생존위기 등이 고조되고 있음
- 이웃 일본의 경우 2014년 7월16일 47개 도·도·부현지사들이 인구의 동경권집중과 비동경권의 한계촌락 급증 등 소자화(少子化)에 따라 ‘국가비상사태’를 선언하였지만, 세계 최소수준의 고령화속도, 저출산률을 기록하고 있는 우리는 그보다 훨씬 더 심각한 초비상사태를 맞고 있다고 할 수 있음
- 따라서, 이제 우리의 국가균형발전정책은 특정정부나 특정정권의 아젠다가 아니라 국가아젠다로 설정해 양극화되고있는 지역간 격차해소는 물론 미래선진사회에 대비한 국가대개조차원에서 설계되어야 할 것임
- 향후 새로운 국가균형발전정책의 패러다임은 국가 또는 중앙정부 주도에서 탈피해 지방분권 정책에 기반한 지방정부주도로 전환되어야 한다고 생각함. 지방분권과 국가균형발전은 정치적 수사로써는 필요한 측면이 있으나 중앙정부가 돈과 권한을 틀어쥐고있는 현실에서 국가균형발전정책 또한 정부 주도로 이뤄질 수 밖에 없고 정치력의 중앙과 수도권집중은 결국 중앙권력에 의한 자원배분의 불균형과 왜곡을 가져올수 밖에 없기때문임.

- 지금도 대부분의 지역에서는 중앙정부가 주도하는 균형발전정책, 즉 대규모 SOC 국책사업이나 프로젝트의 유치가 지역간 격차를 줄일 수 있는 만병통치약으로 알고 있고, 국비유치에 따른 재원의 낭비적 요소가 적지않은 것이 현실임. 이는 풀뿌리 지방자치의 정신이나 자조 자주 자립이라는 주민자치의 이상에도 부합되지않으며 중앙정부에 대한 의존도를 높이고 지방분권에 대한 부정적인 인식을 지역민에게 심어주는 부작용을 낳고 있음
 - 또한 수도권과 비수도권의 이분구조는 지역단위에서 또 다른 프렉탈현상을 심화시켜 지역 안에서조차 중심도시와 비중심도시간 불균형격차를 유발하는 등 ‘균형발전’이라는 틀에 대한 근본적인 문제를 제기하고 있는 상황임
 - 따라서 이제는 지방정부주도의 지역발전정책, 즉 특화차별정책을 설계해야하며 그 기반은 무엇보다도 지방분권이 선행되어야한다는 결론에 이르게됨. 이른바 새무얼 스마일스의 ‘자조론’에서 언급된 ‘하늘은 스스로 돕는자를 돕는다’는 ‘先 지방분권- 後 균형발전론’임. 이 경우 기존의 격차를 여하히 메울것인가하는 출발선 격차의 조정문제가 대두되는바, 이는 중앙정부가 재정조정제도와 같은 형태의 ‘낙후지역 조정제도’를 통해 정책과 재정보정을 통해 지원해 주는 쪽으로 보완되는 것이 바람직하다고 보여짐
 - 이는 참여정부가 각고 끝에 이뤄낸 세종시와 혁신도시 완결이후 지금까지 ‘모든 길은 서울로’에서 앞으로 ‘모든 길은 각 지방으로’ 이어지는 新국토교통망시대와 연동되어 시너지효과를 거둘 수 있을 것으로 기대됨
 - 다만, 이러한 기반이 이뤄지기까지 지방정부가 수도권규제정책을 여하히 저지할 것인가, 지방분권을 관철시키기 위해 어떠한 추동력을 확보할 것인가가 관건이 될 것임
- 향후 균형발전 3.0시대는 지방분권을 통해 지방정부가 스스로 기획하고 투자하고 책임까지 지는 지역특화발전시대로 이행되어야함. 자녀중에도 잘 사는 자녀, 못 사는 자녀가 있고, 같은 여건에서도 흥하는 기업, 망하는 기업이 있듯이 ‘골고루 잘사는 나라’는 정치적 수사일 수밖에 없다고 생각함. 이제는 무엇이 발전이냐 낙후냐, 어떤 것이 발전이고 낙후냐, 누가 발전시킬 것이냐에 대한 진지한 성찰속에 새로운 국가발전정책의 위당과 틀, 정명에 대한 국민적 공감대가 형성되고 정책이 제시되어야할 것임
- 앞으로 국가정책에서 지역간 비교프레임을 걷어내야함. ‘비교하지마라. 비교하는 순간 불행해진다’는 말처럼 GDP, GRDP 등은 서구적 스탠다드임. ‘현대화=서구화’의 프레임에서 탈피해 이제는 새로운 내셔널 스탠다드, 로컬 스탠다드 프레임으로 전환이 필요하며 각 지역이 갖고 있는 긍정적 가치, 즉 가장 지역적인 발전과 성장요소를 전국화, 세계화 기준과 척도로 특화발전시켜나가는 정책이 주민행복도를 높이고 매력있는 지역발전정책의 핵심이 되어야하며 이것이 온전한 지방자치시대를 열어가는 자조 자립 자주정신의 견인차역할을 하게될 것라 생각함.
 - Jeremy Rifkin은 ‘제3차 산업혁명’에서 “다가오는 반세기에는 1,2차 산업혁명의 전통적인 중앙집권화 경영활동이 3차 산업혁명의 분산 사업관행으로 점차 대체될 것이다.또한 경제 및 정치권력에서 볼 수 있는 전통적인 계급조직이 사라지고 사회 전반에 걸쳐 교점 중심으로 조직되는 수평적권력이 그 자리를 대신할 것이다”라고 주장했음. 3차 산업혁명은 기후변화에 따른 녹색에너지자원의 시대를 일컬음. 전통적인 화석연료시대의 경제성장척도가 미래사회에서는 바뀌게됨. 따라서 발전과 성장의 요소와 척도, 기준의 변화가 불가피할 것으로 보이며 행복의 개념도 달라질 것이 확실함.

- 과거 불균형격차를 유발시킨 중앙중심의 발전척도와 기준을 새로운 형태의 개념, 즉 지역특화요소가 반영된 지역별 행복지수를 균형발전 3.0시대의 새로운 패러다임으로 제시함.
- 과거 산업화시대의 불균형성장론, 그리고 지역균형발전에 이어 이제는 지방분권과 연동되는 지역특화행복시대를 열어야한다.