

지역간 균형 발전의 방아쇠는 당겨졌나?

-인구 이동으로 본 지역간 균형 발전 정책의 평가와 전망

한겨레신문 김규원 기자

1. 균형 발전 정책에 따른 인구 이동 효과

가. 세종시의 수도권→지방 인구 이전 규모

-2012~2014년 세종시로 18개 중앙 정부 기관, 18개 소속 기관, 14개 국립 연구 기관 등 50개 기관의 1만6194명이 이전. 평균 가족 구성원 3인이 모두 이주하면 4만8582명, 2인만 이주하면 3만2388명이 이주할 것으로 예상돼. 단기적으로는 1~2명 이전이 현실에 더 가까울 듯. 현재까지 1만6천~3만2천명이 수도권에서 세종시로 이주한 것으로 볼 수 있어. 아직 미래창조과학부, 국민안전처, 인사혁신처 등 2408명, 국토연구원 393명이 이전하지 않았음.

나. 혁신도시의 수도권→지방 인구 이전 규모

-2012~2014년까지 전체 134개(세종시 20개 제외) 지방 이전 대상 산하 기관 가운데 80개 기관이 혁신도시로 이전. 2015년 이후 54개 기관이 추가로 이전 예정임. 인구 규모로는 전체 4만7556명 가운데 2만3978명이 이전했고, 2015년 이후 나머지 1만9734명이 이주할 것으로 예상돼. 1~2인이 이주한다고 보면 2만3978명에서 4만79565명이 수도권에서 혁신도시로 이주한 것으로 추정. 혁신도시가 10개이므로 한 지역당 2400~4800명이 이주한 셈임. 따라서 세종시와 혁신도시 정책을 통해 2014년까지 4만~8만명 정도가 수도권에서 지방으로 이주한 것으로 추정.

다. 수도권과 지방 사이 인구 흐름이 뒤바뀌어(국가통계포털 인구 자료)

-2012년부터 2014년 사이 3년 동안 수도권에서 지방으로 1만8595명이 순이동(수도권→지방 인구에서 지방→수도권 인구를 뺀 것). 이는 2009~2011년 6만6563명, 2006~2008년 24만6660명, 2003~2005년 40만6049명이 지방에서 수도권으로 이동한 것에 비춰보면 분명한 변화임. 그러나 이것이 온전히 세종시와 혁신도시 건설에 따른 지역간 균형 발전 효과인지는 좀더 분석 필요.

라. 충청권이 가장 큰 수혜...세종시는 충청권에서 더 많은 인구 유입

-2012~2014년 수도권에서 충청권으로 순이동한 인구는 6만463명으로 전국에서 압도적으로 많았음. 광역시도 별로는 충남이 2만4898명으로 가장 많았고, 세종시가 2만1979명, 충북이 1만4379명으로 나타났음. 대전은 오히려 수도권으로 793명이 순이동했음.

-전국과 충청권에서 충남 다음으로 수도권 인구를 많이 순유입한 세종시는 3년 동안 전국에서 5만9645명을 끌어들이었는데, 이 가운데 2만1979명만 수도권에서, 3만2278명은 충청권에서 순유입해. 수도권보다 주변 충청권의 인구를 더 끌어들이는 셈. 특히 대전에서 1만9551명을 끌어들이었는데, 이는 서울, 경

기, 인천 전체에서 끌어들이는 인구와 거의 비슷한 수준. 수도권과 충청권(세종시) 사이의 지역 균형 발전이 아니라. 충청권 안에서의 지역 균형 발전이 될 우려도. 또 세종시가 대전시 주변의 신도시가 됨으로써 기존에 건설하게 성장하던 대전을 부실하게 만들 우려도.

마. 소외받았던 제주와 강원 의 약진

-지난 3년 동안 충청권 다음으로 수도권 인구를 많이 끌어들이는 곳은 뜻밖에 제주와 강원으로 나타나. 제주는 1만7100명, 강원은 9426명으로 이들 두 지역으로 모두 2만6536명의 수도권 인구가 유입됨. 혁신도시가 각 1곳뿐인 제주, 강원 의 수도권 인구 유입은 놀라운 점이 있고, 앞으로 참고할 만한 가치가 있음. 제주 는 제주특별자치도의 이주, 투자 유치 노력, 강원은 수도권에 가까운 위치가 큰 역할을 한 것으로 보임.

바. 영남과 호남은 여전히 인구 순유출

-5개의 혁신도를 가진 영남은 3년 동안 5만8794명이 수도권으로 순유출, 부산과 대구는 1만8천여명, 경북과 경남은 1만여명, 울산은 1천여명이 수도권으로 순유출. 다만 연도별로 보면 2012년 2만6천여명에서 2013년 1만8천여명, 2014년 1만4천여명으로 줄어드는 추세여서 그나마 다행.

-2개의 혁신도시를 가진 호남도 같은 기간 9610명이 수도권으로 순유출됐고, 특히 광주 는 순유출 인구의 대부분인 8596명을 차지해. 영남권과 마찬가지로 2012년 5853명에서 2013년 3079명, 2014년 678명으로 줄어드는 흐름에 있다는 점이 다행. 전북은 1700명이 순유출, 전남은 686명이 순유입돼 한전 등 혁신도시의 혜택을 본 것으로 추정됨.

2. 2012~2014년 균형 발전 정책에 대한 평가

가. 아직 성과는 작으나 큰 흐름이 뒤집혔다는 의미

-애초 지역 균형 발전 정책은 2012년부터 2030년까지 수도권에서 170만명의 인구를 충청과 호남, 영남에 분산하려는 목표를 갖고 있었음. 충청에 65만명, 호남에 34만명, 영남에 72만명을 이전시키려는 계획. 그러나 지난 3년 동안 수도권에서 충청, 영남, 호남으로 순이동한 인구는 -7941명, 다시 말해 삼남에서 오히려 수도권으로 7941명이 유출됐음. 오히려 강원, 제주에 수도권 인구 2만6536명이 이동함으로써 그나마 수도권에서 지방으로 순이동한 인구가 1만8595명이 됨.

-그러나 수도권과 지방 사이 인구 이동의 방향이 바뀌었고 이것이 노무현 정부가 들어선 이후의 일관된 추세라는 점이 주목할 만함.

나. 본격적 인구 이동에는 시간이 걸릴 듯.

-아직 2012년부터 정부 기관과 소속, 산하 기관의 이전이 시작됐다는 점에서 좀더 길게 봐야 하는 측면이 있음. 특히 이전 공무원, 임직원들이 아직 이전하지 않았거나 혼자 이주한 경우도 적지 않다는 점. 또 기반 시설들이 이들 기관과 인원의 이주 직후부터 마련되기 시작했다는 점 등 봐야 할 듯. 이들

기관의 이전에 따라 추가적으로 이전할 가능성이 있는 민간 기업이나 대학, 연구소 등의 이전에는 시간이 걸린다는 점도.

다. 균형 발전 정책의 구조적, 태생적 한계도

-가장 큰 이유는 방아쇠가 당겨지지 않았다는 점. 정부 이전의 핵심인 청와대와 국회가 옮기지 않음으로써 이른바 ‘방아쇠 효과’가 나타나지 않았고, 물꼬가 터지지 못했음. 국가 정책의 최고 핵심 기관이 이전하지 않음으로써 균형 발전의 거대한 흐름이 시작됐다는 점을 보여주지 못함. 두 기관이 옮겼다면 시민들의 생각도 큰 변화를 겪었을 것이며, 다른 기관들의 인원이나 시설의 이전에도 상당히 자극이 됐을 것. 아직 지역간 균형 발전 정책은 조용하고 느리게 진행돼 왔고, 다른 부문으로 충분히 파급되지 못하고 있음.

라. 후임 정부의 부정적, 소극적 태도

-이명박 정부는 세종시 정책 자체를 백지화하려고 했음. 이 시도로 인해 세종시의 건설은 약간의 영향을 받았으나, 혁신도시 건설은 최대 2년까지 늦춰졌음. 당시 박근혜 대통령은 백지화를 반대함으로써 세종시 정책의 좌초를 막았으나, 집권 뒤에는 균형 발전 정책에 소극적 태도로 일관. 예를 들어 국무회의 등 주요 활동을 거의 서울에서 하고 있고, 자신이 새로 만든 미래창조과학부, 국민안전처, 인사혁신처 등은 법률상 세종시로 옮겨야 함에도 계속 옮기지 않고 있음. 최근 들어 수도권 규제 완화까지 추진.

마. 신도시 정책이라는 한계

-균형 발전 정책과 관련해 노무현 정부의 가장 큰 아쉬움은 세종시와 10개 혁신도시를 모두 신도시 방식으로 건설한 것. 신도시 방식은 기반 시설을 갖추는 데 시간과 비용이 많이 들어서 세종시는 물론이고 혁신도시 대부분이 기반 시설을 제대로 갖추지 못한 상황임. 이것은 이전 기관의 인원뿐 아니라, 이전 가능성이 있는 다른 기관과 인원의 이전에도 걸림돌이 되고 있음. 예를 들어 행정도시를 대전으로 옮겼다면 노무현 정부 말기나 이명박 정부 초기에 다 건물을 다 지어서 옮겼을 것임. 혁신도시들도 해당 지역의 중심도시로 들어갔더라면 인원들도 더 빨리, 더 많이 이전했을 가능성이 있음. 대전에서 보듯 신도시의 발전은 기존 도시의 인구 유출까지 일으킴.

3. 2단계 균형 발전 정책의 과제와 전망

가. 가장 중요한 일은 권력을 잡는 것

-노무현 정부 때 겪었던 권력을 잡아도 지역간 균형 발전 정책은 추진하고 성공시키는 것이 극히 어려운 사업. 또 노무현 정부 이후에 민주진보 세력이 집권했다면 이 정책의 현재 상황은 많이 달랐을 것. 2단계 지역간 균형 발전에 대한 희망과 계획이 있다면 다음 총선과 대선에서 반드시 권력을 잡기 위해 몸을 던져야 할 것.¹

나. 세 가지 힘 1: 정부

-기존 균형 발전 정책은 인구를 끌어들이는 세 가지 원천인 정부와 기업, 대학 가운데 정부를 수도권에서 지방으로 이전한 것임. 세종시에 50개 기관, 전국에 134개 기관 등 이 나라의 정부 기관과 공기업을 절반가량 수도권에서 지방으로 옮긴 것임. 이는 한국 역사상 상당히 어려운 일을 해냈다고 평가할 수 있음. 그러나 청와대와 국회가 이전되지 않음으로써 균형 발전에도 방아쇠가 당겨지지 않았고 국가 운영에도 부담과 걸림돌이 되고 있음. 따라서 시급히 이를 해결해야 함.

다. 청와대와 국회 이전 어떻게?

-이 두 기관의 이전은 헌법 개정이나 국회의 결의가 필요하다는 절차적 측면에서나 이 나라의 주도권을 둘러싼 권력 투쟁이라는 내용적 측면 모두에서 극히 어려운 일임.

-이론적으로는 몇 가지 방법이 있음. 정면으로 문제를 푸는 것으로 첫째는 헌법재판소의 요구대로 헌법을 개정해 “(한반도가 통일될 때까지) 대한민국의 수도는 세종시다”라고 명시하는 방법, 둘째 청와대와 국회 이전을 국민투표에 붙이는 방법, 셋째 국회가 스스로의 결의에 따라 세종시로 옮기는 방법 등임. 이 방안을 추진하기 위해서는 대선이나 총선에서 이를 의제로 제시하고 승리해야 함. 그러나 이런 정면 승부적인 방법은 정치 세력간의 극단적 갈등과 충돌을 일으킬 가능성이 크며, 실패했을 때 우회하기 어려움.

-따라서 일단은 현 상황에서 우회하는 방법을 생각해볼 수 있는데, 세종시에 제2청와대와 제2국회를 설치하는 방법이 있음. 현재 상황을 유지하되 운영의 묘를 발휘하는 것임. 대통령이 국무회의를 여는 등 더 자주 세종시에서 일함으로써 실질적인 정부 운영의 중심으로 만드는 것임. 국회 경우 일단 상반기 국회를 세종시에서 하반기 국회를 서울에서 여는 방법을 생각해볼 수 있음. 참고로 ㄷ자 모양의 정부세종청사의 한가운데에는 6~7만평의 아주 좋은 터가 있음. 이런 방안들은 세종시를 실질적인 수도로 만드는 한 방안임. 그러나 우회 방안 역시 민주진보 세력이 권력을 잡았을 때나 가능한 방안임.

라. 세 가지 힘 2: 기업

-민간 기업을 세종시와 혁신도시로 옮기기 위해서는 그에 맞는 유인책이 있어야 할 것이나, 세종시는 행정도시의 취지에 맞게 공공 서비스, 연구, 교육, 컨설팅 등 업종이 바람직할 듯. 혁신도시는 일차적으로 입주 공기업들이 스스로 사업을 발전시키는 것이 필요하며, 입주 공기업의 성격에 맞는 기업을 해당 클러스터에 유치하는 것이 필요할 듯.

마. 세 가지 힘 3: 대학

-세종시의 경우 행정수도, 행정도시로 추진됐음에도 이전 시기에 맞춰 국립단과 대학 하나도 설립하거나 이전하지 못했음. 당시 정부가 준비할 상황이 됐다면 단과 대학 수준의 국립행정대학이나 국립사회과학대학, 국립도시건축대학 등은 충분히 설립하거나 유치할 수 있었음. 예를 들어 서울대의 행정대학원이나 환경대학원 정도가 옮겨왔다면 이상적이었을 듯. 현재 서울대에 15개 단과대학과 7개 특수대학원이 있는데, 이 가운데 일부를 활용하는 방안이

가능한지 검토할 필요. 현재 서울대가 법인으로 바뀌어 좀더 어려워진 듯.
-혁신도시들은 각 도시의 선도 기업의 성격에 맞는 전문성 있는 단과 대학을 유치하거나 연계할 수 있도록 법제도적 지원을 할 필요가 있음. 세종시 경우도 국립 대학을 추가로 설치할 수 없다는 교육부의 강경한 원칙에 막혀 사립대를 유치하는 방안을 추진 중임.

바. 지방 분권을 함께 추진해야

-국세와 지방세는 8 대 2 정도인데, 노무현 정부에서 국세와 지방세 비율을 일부라도 조정하지 못한 아쉬움. 또한 인사와 관련해서도 지방 정부의 권한이 많지 않음. 근본적으로 국회의원의 4억원 예산은 문제 삼지 않고, 지방의원 4천만원 활동비에 분노하는 모순을 극복해야.

-지방 분권 강화와 관련해서는 우려도 많으나 장기적으로 통일에 대비해 연방제 수준으로 하겠다는 생각으로 과감히 할 필요가 있음. 물론 지방 분권 과정에서 일어날 수 있는 부작용에 대해서는 적절한 통제 방안을 찾아야. 결국 지역 균형 발전과 지방 분권, 지방 자치 등을 함께 검토해야.

사. 통일 뒤의 지역간 균형 발전 문제

-세종시를 추진하는 과정에서 통일과 관련한 문제 제기가 있었고, 노무현 정부는 명확히 답변 못해. 통일과 관련해 세종시가 불필요하다는 주장은 지금도 나와. 이와 관련해 당시 정부가 세종시를 통일 때까지의 실용적인 임시 수도로 추진하는 것이 어떨까 하는 생각도 들어. 왜냐하면 통일 후의 수도 문제를 지역간 균형 발전 정책의 관점에서 보면 당연히 북한 쪽에 수도를 두는 것이 타당하기 때문임.

-통일이 된다면 지역간 균형 발전 문제는 또 한 번 거대한 도전을 만날 것. 독일 경우 통일 뒤 동독 인구의 20% 이상이 서독으로 이주하는 현상 나타나. 만약 한반도에서 이런 일이 벌어진다면 500만명 이상이 남한, 주로 수도권으로 이주하는 재앙이 나타날 것임. 균형 발전 차원에서도 통일에 대한 대비가 필요함.

4. 지역간 균형 발전의 새로운 꿈을 꾸자

-애초 노무현 정부는 균형 발전 정책을 통해 170만명을 수도권에서 지방으로 옮기는 계획을 세운 바 있어. 그러나 170만명의 합리적인 근거가 무엇인지, 왜 강원, 제주가 제외됐는지는 알 수 없어. 다시 말해 정밀하게 세운 계획이 아님. 이것은 1단계 지역간 균형 발전 정책의 한계.

-앞으로 2단계 지역간 균형 발전 정책을 추진한다면 이 정책의 아주 구체적인 계획과 전망을 제시해야. 지역들이 균형 있게 발전한다면 시민들이 각 지역에서 어떤 삶을 살게 될지에 대해 청사진을 보여줘야. 현재 수도권 인구가 2500만명인데, 이 가운데 10분의 1인 250만명만 지방으로 옮길 수 있다면 수도권이나 지방 모두에 축복이 될 것이기 때문에.