

충남리포트 제156호

# ChungNam Report

2015. 3. 12.

## 신균형발전을 위한 다층적 균형정책

박배균 서울대학교 지리교육과 교수, [geopbg@snu.ac.kr](mailto:geopbg@snu.ac.kr)

김동완 서울대학교 아시아연구소 선임연구원, [dw.gimm@gmail.com](mailto:dw.gimm@gmail.com)

본 글에서는 저성장시대의 새로운 균형발전 패러다임으로 다층적 균형정책의 필요성과 추진방법 등을 제안하고자 함.

### 요 약

- 전통적 균형발전론에서는 성장하는 지역과 그렇지 못한 지역을 이분법적으로 구분하여 지역격차를 해석해 지역 간 갈등을 촉발하는 경향이 있음
- 대한민국 전체를 보았을 때 수도권과 지방의 격차가 있고, 서울 내에서는 강남과 강북의 격차가 있으며, 충청권 내에도 장소들 간에 격차가 존재하듯이, 지역 간 격차는 다양한 공간 층위에서 존재함. 따라서, 지역 격차에 대한 다층위적 이해가 필요함.
- 수도권과 지방 사이의 과도한 대립구도를 벗어나 상생의 균형발전을 추구하려면 장소와 지역의 다층위적 성격을 고려해야 함.
- 다층적 균형발전을 위해서는 특히 균형발전의 스케일 내리기를 통해 1) 소규모 장소 중심의 균형발전정책, 2) 지속가능한 복지마을 공동체 형성, 3) 장소공동체의 역량강화에 기반한 내발적 지역발전 등이 추진되어야 함.
- 그리고 국가-광역-지방의 공간 층위에 따라 균형발전정책을 구분해 추진해야 함. 국가 수준에서는 복지적 국가공동체를, 광역 수준에서는 분권형 자립 경제권을, 기초자치 수준에서는 지속가능한 마을 복지공동체를 형성해야 함

### CONTENTS

#### 〈요 약〉

1. 지역격차의 다층위성
2. 다층적 균형발전의 방법
3. 다층적 균형발전을 위한 역할분담
4. 결론



- 지역격차와 공간정의를 논함에 있어서 간과하기 힘든 중요한 문제는 공간정의의 단위가 되는 지역 혹은 장소를 어떤 공간 수준에서 규정할 것인가 하는 점임.
  - 지역과 장소는 다양한 공간 수준에서 다층적으로 규정될 수 있음. 그러다 보니 사람들이 공간 부정의의 한 예로 지역격차를 논할 때 강조점을 두는 공간 스케일(Scale)이 다양함.
  - 한 편에서는 광역 수준에 초점을 두어 수도권과 비수도권, 혹은 영남과 호남 간의 격차를 언급 하는가 하면, 다른 편에서는 서울의 강남과 강북 간 격차를 이야기하기도 하고, 또 어떤 사람들은 수도권 내부 격차에 관심을 두기도 함.
  
- 문제는 초점을 두는 공간 수준에 따라 지역 격차의 기준이 달라지고, 그것을 극복하는 공간 정의의 내용이 변한다는 것임.
  - 따라서 균형발전과 공간정의를 말하려면 공간의 다층위성을 깊이 성찰해야 함.
  - 전통적 균형발전론이 성과를 내지 못했던 큰 이유는 하나의 수준에 초점을 고정한 채 지역 격차를 이해했기 때문임.
  - 지역격차, 공간적 불평등, 공간 부정의는 다양한 공간 수준에서 나타나는 중심 - 주변 관계가 뒤엉켜 형성됨.
  - 따라서 지역 격차를 다양한 공간 수준에서 나타나는 중심-주변 관계로 분석하고 이해하면, 지역 격차의 다층위적 성격을 파악하기에 용이함.
  
- 전통적 균형발전론과 달리 신균형발전론은 지역격차의 다중스케일적 성격을 정확히 이해한 바탕 위에 구성해야 함.
  - 이는 전통적 균형발전론이 초점을 두었던 광역적 차원의 격차 보다는 그 보다 작은 공간적 스

케일에서 나타나는 미시적 차원의 격차가 점차 중요해지고 있는 현실 때문이다.

- 특히, 기존 지역갈등론과 지역차별론에서 강조했던 인구, 산업, 기반시설 등의 격차나 정치적 소외보다 (생활수준, 경제력, 복지, 의료, 문화, 교육 등과 같은) 삶의 질의 차이에서 나타나는 미시적 장소 격차가 중요해지고 있음.
- 또한, 1997년 외환위기 이후 신자유주의적 개발주의가 심화되면서 로컬 스케일 간 격차가 심화되고 있음. 즉, 중앙정부 재정에 의존하는 상태에서, 지방에 주어진 제한된 자원을 놓고 장소 간 경쟁이 치열해지는 한편, 그 결과 다양한 미시적 공간 격차가 발생함.
- 때문에 중심지 vs 변두리, 거점도시 vs 주변도시, 신개발지역 vs 주변낙후지역, 고소득지역 vs 저소득지역, 원도심 vs 신도심, 도시 vs 농촌 등 다양한 공간적 수준에서 미시적 지역격차가 출현하고 있음.

### 1) 갈등적 균형발전론을 넘어 다층위적 균형발전론으로

- “호남소외론”이나 “지방소외론”처럼 소외와 차별의 담론 위에 형성된 전통적 균형발전론은 “영남 vs 호남”, “수도권 vs 지방”의 영역 갈등을 초래할 수 있음.
- 특히, 최근 균형발전정책 논의에서 “수도권 vs 지방”의 대립 구도가 심화되어 합리적인 대화와 타협이 어려워짐.
  - 이는 수도권이나 비수도권 같은 광역 스케일에 시선을 고정시켜, 광역 단위의 격차로 정의 / 부정의를 해석하기 때문임
  - 그러나 격차는 다양한 공간층위에서 정의할 수 있으며, 지역(혹은 장소)의 규모 역시 다양하게 고려할 수 있음. 광역권보다 작은 공간 스케일에서 장소가 규정될 수 있고, 지역격차와 공간적 부정의는 이러한 미시적 수준의 지역과 장소들 사이에도 나타날 수 있음. 즉, 수도권이나 비수도권은 결코 동질적인 공간이 아니라 그 내부에 다양한 차별성을 지닌 공간임.
  - 따라서 수도권과 지방이 갈등하지 않는 균형발전을 추구하기 위해서는 장소와 지역의 다층위적 성격을 충분히 고려하는 균형발전론이 필요함.

### 2) 균형담론의 스케일 내리기

#### (1) 소규모 장소 중심의 균형발전정책

- “수도권 vs. 지방”이라는 이분법적 갈등을 피하기 위해서는 균형발전정책의 스케일 내리기

전략이 필요함.

- 이는 광역 단위가 아니라, 생활권에 바탕을 둔 소규모 장소를 기준으로 지역격차와 공간 부정의를 진단하고, 다양하게 나타나는 지역격차의 문제에 차별적으로 대응하고 개별 장소들의 상이한 필요에 유연하게 대응할 수 있는 균형발전정책을 설계하는 것을 의미함.
- 특히 주거환경, 교육, 의료, 복지, 일자리, 삶의 질 등 일상생활 수준의 지역격차에 주목하여 이를 해소할 수 있는 마을 중심 균형발전정책이 필요함.

## (2) 지속가능한 복지마을 공동체 형성

- 마을 공동체는 단순히 생활권에 기초한 행정단위를 만드는 것이 아니라, - 시장경제에 대안이 되는 - 친환경 사회·경제 공동체를 풀뿌리 민주주의와 시민 공론장 위에 만드는 실천 과정임.
- 이들 마을공동체에서는 성장과 개발의 가치를 지양하고, 생태·문화·공동체의 지속가능성을 가치로 삼는 지역발전정책을 추진해, 그 토대 위에 대안적 사회경제를 창출할 수 있음.
- 이를 위해 1) 마을복지 생태계 구축, 2) 사회경제적 일자리 창출, 3) 생태-문화적 지속가능성 증진, 4) 풀뿌리 민주주의 기반구축이 중요한 목표임.

## (3) 장소공동체의 역량강화에 기반한 내발적 지역발전

- 균형발전의 지속가능성을 담보하기 위해서는 장소공동체의 역량강화가 제대로 되어야 함.
- 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 함.
- 이를 위해서는 중앙 권력의 분권화와 민주화에 기반한 중앙에서 지방, 국가에서 시민사회로의 권력이동과 주민자치권 신장이 이뤄져야 함.
- 그리고, 장소적 공동체들 간의 자발적인 교류, 협력, 네트워킹을 통해 국가와 사회 통합을 도모할 수 있는 다양한 방안이 제도화되어야 함.

- 균형발전의 성공을 위해서는 중앙에서 지방으로, 국가에서 시민사회로 권력 분산이 필요하며, 궁극적으로 지역의 시민사회가 중심이 되는 분권이 필요함.
  - 분권과 지역 시민사회를 전제로 하면, 균형발전의 정책 목표와 내용도 국가 행정조직의 공간 수준에 따라 달라져야 함.
- 지역의 공간 층위에 따라 지역격차의 내용과 성격이 다르다는 점을 고려하면, 국가 행정단위의 공간적 층위에 따라 차별화된 균형발전정책을 추진하는 것은 매우 중요함.

### 1) 국가적 수준: 복지국가 공동체 형성

- 상명하달식의 시혜적 균형발전에서 벗어나, 공간 정의의 관점에서 균형발전정책을 재구성하기 위해서는, 자원배분의 의사결정 권한을 지방으로 대폭 내리는 분권화가 이루어져야 함.
  - 국가 공동체의 통합을 위해서는 사람들의 삶의 질에서 사회적이고 공간적인 형평이 보장되어야 하기 때문에, 국가 차원에서 복지 공동체가 형성되어야 함.
  - 이를 위해서 중앙정부가 경제성장, 산업발전 등의 분야에서는 지방으로 권한을 대폭 이양하더라도, 부의 사회-공간적 분배와 복지의 진작을 위해서는 보다 적극적인 노력을 할 필요가 있음.

### 2) 광역 수준: 분권화의 기본단위

- 광역수준의 국가 행정조직은 분권화의 기본단위가 되어야 함.
  - 특히, 인구 500만 이상의 자립 경제권을 형성할 수 있도록 광역자치단체의 통합이나 연합이


가능하게 하고, 이를 통해 형성된 광역 수준의 자치 공동체가 경제와 산업발전에서 의사결정을 내리는 내생적 발전 역량을 강화할 수 있어야 함

- 그러나 광역 공동체 간 역량의 편중이 있으므로, 단기적인 성과에서 차이가 발생할 수 있음.
  - 이를 해소하기 위해서 광역자치단체 수준에서 수평적인 지방재정 조정제도를 실시하여 지역 간의 균형이 이루어질 수 있도록 함.

### 3) 기초자치 수준: 지속가능한 복지마을 공동체 형성

- 기초자치단체는 지속가능한 복지마을 공동체를 형성하는 기본 단위로 설정함.
  - 기초자치단체의 상황과 조건에 따라, 시, 군, 구가 하나의 마을공동체를 형성할 수도 있지만, 여러 개의 마을공동체가 수평적인 거버넌스를 형성하는 방식으로 생활 자치체를 구성할 수도 있음.



- 향후 균형발전은 절차 정의, 분배 정의, 실체 정의가 이뤄지는 방향으로 전환되어야 하고, 공간 스케일에 맞는 방식을 찾아야 함
- 형식과 절차의 정의는 어느 스케일에서나 중요한 가치이겠지만, 광역 차원에서는 산업과 경제의 분배 정의를, 소단위 지역이나 생활권 차원에서는 사회 복지나 문화 등의 실체 정의에 무게를 뒀다 함.
  - 초점을 두는 차원이나 스케일과 무관하게 신균형발전의 목적은 ‘사람중심의 통합적 균형발전’이어야 하고, 이를 위해서는 다층적 균형정책이 도입이 되어야 함.
- 다층적 균형정책이 추진되기 위해서는 공간 층위에 걸 맞는 다양한 균형발전 정책이 추진되어야 함
  - 예를 들어 국가적 수준에서는 복지국가 공동체를, 광역 수준에서는 국가-지방 분권의 단위로서 자립 가능한 경제권을 형성하는 한편, 기초 자치 수준에서는 지속가능한 복지마을 공동체를 지향하는 식의 맞춤 정책이 필요함. 

박 배 균 교수  
서울대학교 지리교육과  
02-880-7721, geopbg@snu.ac.kr

김 동 완 선임연구원  
서울대학교 아시아연구소  
02-880-2692, dw.gimm@gmail.com

# 본 글은 “신균형발전 보고서(충남발전연구원, 2013 전략과제)”의 일부를 발췌하여 요약재수정한 것임

## ◆ 참고 자료 ◆

- 김동완(2009). '1960년대 광주 지방의 지역개발담론과 아래로부터 지역주의', 《정신문화연구》 34권 2호, pp. 247~279.
- 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.
- 박배균(2012). '한국 지역균형정책에 대한 국가공간론적 해석', 《기억과 전망》, 27권, pp. 81~130
- 박배균·김동완 (2013). 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』, 알트
- 변창흠(2012). '수도권 낙후 접경·낙후지역을 위한 지원대책의 한계와 과제', 경기도·인천광역시 주최 '지역균형발전정책의 허와 실' 토론회 발제문(2012.10.4.).
- 이덕재(2008). 《국민경제와 지역경제 간 선순환구조형성방안 모색》(국회용역과제보고서).
- 전국시도연구원협의회, 2012, '지역 간 격차해소를 위한 상생발전방안'(2012.11.29., 전국시도연구원협의회 내부 워크숍 파워포인트 자료).
- 조명래(2013), '시민주의 자치분권과 자치의 혁신', 《공간과 사회》, 통권43호, pp. 140~193.
- 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.

## 충남리포트(2014년~현재)

구분	제 목	집필자	발행일
2014-01	동아시아 철새 보전, 서천갯벌에 달렸다	정옥식	2014.01.01
2014-02	통합브랜드 구축으로 도시의 경쟁력을 높인다	이충훈	2014.01.09
2014-03	충남의 협동조합, 정체성을 높이고 지역사회발전에 기여할 수 있어야	송두범	2014.01.21
2014-04	이제! 유역주민이 참여하는 물자치 시대이다	이상진	2014.01.27
2014-05	활력 넘치는 전통시장 되살리기, 상품권 사용 활성화가 필요하다	이민정	2014.01.28
2014-06	조류인플루엔자(AI) 관리 대책, 예방이 최우선이다!	정옥식	2014.02.11
2014-07	지원·참여형 문화소외계층 정책으로 충남형 문화복지시책을 추진하자	이인배	2014.02.13
2014-08	FTA를 수출확대의 기회로 삼아야	김양중	2014.02.20
2014-09	사라지는 농촌마을! 한계(限界)마을정책 도입해야	조영재	2014.02.25
2014-10	2014년 충남경제 전망과 시사점	김양중	2014.02.28
2014-11	다기능농업을 활성화하자	이관률·정현희	2014.03.06
2014-12	충청남도 벤처기업 현황과 발전방안	임형빈	2014.03.13
2014-13	충남 고령자 교통안전 대책이 필요하다	김원철	2014.03.27
2014-14	충남형 주민자치 거버넌스 구축을 위한 정책과제	최병학	2014.04.03
2014-15	충남의 행복지표와 정책 연계 방안이 필요하다	고승희	2014.04.16
2014-16	충남 논·밭의 생물상 및 생물다양성 증진 방안	정옥식	2014.05.08
2014-17	2040년 읍면동 인구 추계로 본 충남의 정책과제	임준홍·홍성호	2014.05.15
2014-18	내포광역도시권 형성을 위한 지역간 연계·협력 추진 방안	오명택·김정연	2014.06.12
2014-19	충남의 미래 성장을 견인할 자동차부품산업	김양중	2014.06.19
2014-20	민선6기 충남도 및 기초자치단체 당선자 공약 분석	송두범	2014.06.24
2014-21	자살예방을 위한 정책적 노력이 필요하다	이수철	2014.07.14
2014-22	지역을 위한 농협 혁신 성공 전략	이호중	2014.07.16
2014-23	대등하고 협력적인 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 제도개선	이정만·고승희	2014.07.17
2014-24	충남 보육정책 진단과 공공성 강화 방안	최은희	2014.07.21
2014-25	충남 자동차부품산업의 기술도약을 위한 정책과제	김양중	2014.07.23
2014-26	충남 협동조합의 조직화와 공급생태계 조성의 필요성	장종익	2014.07.28
2014-27	충청남도 자기주도 행정체계의 지속적 관리방안	주운현	2014.07.30
2014-28	충남 정책 키워드(3농혁신, 사회적경제)의 SNS 데이터 분석	임화진	2014.07.31
2014-29	프란치스코 교황의 충남 방문 의미와 향후 과제	유병덕·최영화	2014.08.05
2014-30	충남 자동차부품기업 기술개발 지원제도의 개선방안	김양중	2014.08.07
2014-31	내포지역의 정체성 정립과 추진과제	박철희	2014.08.11
2014-32	한국 경제의 새로운 성장전략 모색과 민선6기 충남의 발전 방향	김찬규 외	2014.08.21
2014-33	지방 3.0 시대, 충남 재정정보공개의 의미와 과제	정창수	2014.09.11
2014-34	분권형 초광역자치의 필요성과 과제	김순은	2014.09.16
2014-35	충남경제의 선순환을 위해 분공장 경제 탈피가 필요하다	박 경	2014.09.18
2014-36	충남 벤처기업 육성을 위한 벤처투자금융 활성화 방안	김홍기	2014.09.23
2014-37	충청남도 행복기움지원단 활성화 방향과 과제	김용현	2014.09.25
2014-38	균형발전을 위한 지역발전등급제 도입과 지역별 차등지원 방안 제언	변창흠	2014.09.30
2014-39	충청남도 주민자치를 위한 동네거버넌스 실천과 전략	안성호·곽현근	2014.10.02
2014-40	지역 중심의 에너지시스템 전환을 위한 정책과제	이상현 외	2014.10.08

구분	제 목	집필자	발행일
2014-41	충남의 산업단지, 공공디자인으로 새롭게 변신해야 한다	이충훈	2014.10.16
2014-42	충청남도과 중국 허베이성(河北省) 간 교류협력 활성화 방안	박경철	2014.10.17
2014-43	농촌의 에너지지립, 산림바이오매스에서 찾다: 일본 산림구원대 활동	박춘섭	2014.10.30
2014-44	일본 내발적 발전의 도시형 사례와 시사점	이민정	2014.11.06
2014-45	충남 지역 현실이 반영된 교통수요분석 DB 구축과 관리 필요	김형철 · 김원철	2014.11.12
2014-46	수요응답형 교통체계(DRT)의 이해와 도입방안	김원철 · 유준일	2014.11.20
2014-47	한중 FTA가 충남 경제에 미치는 영향과 시사점	김양중	2014.11.26
2014-48	한중 FTA 타결에 따른 충남 농업의 위기와 기회	강마야	2014.11.26
2014-49	한중 FTA에 따른 충남 수산업의 위기와 기회	김종화	2014.11.26
2014-50	한중 FTA, 충남 지역발전 전략과 대중국 교류협력 차원으로 접근해야	박경철	2014.11.26
2014-51	서해안 시대, 충청남도 국제교류 협력 증진 방안	채진원 외	2014.12.03
2014-52	충남도과 중국 하이룽장성 교류협력전략	박인성	2014.12.04
2014-53	인권 선진으로 나가는 충남의 정책과제	성태규	2014.12.10
2014-54	충남 서북부 환경취약지역, 주민건강피해 예방과 관리가 필요하다	명형남	2014.12.17
2014-55	충남 대형국책사업 발굴 및 유지 지원을 강화해야 한다	이종윤 · 임재영	2014.12.25
2015-01	충남 야생동식물 서식현황 및 생물다양성 증진 방안	정옥식	2015.01.05
2015-02	지역단위 중소기업 지원 플랫폼 구축 방안	신동호	2015.01.13
2015-03	충청남도 문화예술 비전과 발전전략	박철희	2015.01.26
2015-04	충청남도 행정리 단위 마을의 인구 및 가구구조 변화 특성	최은영 외	2015.02.03
2015-05	충청남도 도서(島嶼) 특성과 발전방향	한상욱	2015.02.12
2015-06	충청남도 행정동·리 마을의 최근(2005~2010년) 변화와 시사점	최은영 외	2015.02.17
2015-07	2015년 충남 GRDP 전망 - GRDP 100조 시대 충남의 새로운 도약	김양중	2015.02.25
2015-08	글로벌 차원의 산업정책 패러다임 변화와 시사점	정준호	2015.03.05

■ 충남발전연구원 홈페이지([www.cdi.re.kr](http://www.cdi.re.kr))에서 쉽게 볼 수 있으며, 인용시 출처를 정확히 밝혀주세요!

■ 본 연구보고서는 충남발전연구원의 자체보고서로 발간된 것이며, 충남도의 공식입장과 다를 수 있습니다.