

편집의 글(editorial review)

현 시기 지역균형발전 정책

Contemporary Regional Balanced Development Policy

강현수*

이번 호 《공간과 사회》 특집 주제는 ‘현 시기 지역균형발전 정책’이다. 작년 5월 출범한 문재인 정부는 균형발전 정책을 주요 국정과제로 추진하겠다고 선언했고, 올해 2월 문재인 정부 국가균형발전 비전 내용이 발표되었다. 노무현 정부 때 처음 만들어지고 이명박 정부 때 ‘지역발전위원회’로 이름이 바뀌었던 ‘국가균형발전위원회’ 명칭도 다시 복원되었다.

한국공간환경학회는 1988년 처음 창립할 때부터 지역불균형 문제를 핵심 연구 주제로 다루어 왔다. 1991년 처음 발간된 《공간과 사회》 창간호 특집 주제도 ‘한국 자본주의 발달과 지역불균등발전’이었다. 당시 창간호에 수록된 논문들은 공통적으로 지역불균등발전은 ‘자본주의 사회에서 발생하는 사회공간적 문제’이며, ‘자본의 전략과 이를 지원하는 국가정책에 따라 자본축적과정에 내재된 메커니즘’(최병두, 1991)으로 인식했다. 창간호 이후 지금까지 《공간과 사회》에서는 지

* 중부대학교 도시행정학과 교수, 충남연구원 원장(hskang@joongbu.ac.kr)

역불균형 문제에 대한 관심과 창간호 당시의 비판 의식을 공유하면서도 지역 문제를 바라보는 관점과 다루는 소재가 다양화된 많은 글들이 발표되어왔다.

그동안 우리나라의 지역불균형 현실은 어떻게 달라졌는가? 서울과 수도권으로 인구와 일자리 집중 현상, 그리고 이렇게 눈에 보이는 집중 현상의 이면에 있는 국가 권력과 민간 권력의 서울 집중, 공간 분업 측면에서 통제와 관리 기능의 서울 집중과 생산 및 실행 기능의 지방 분산, 제조업 생산 거점인 지방 산업도시의 분공장 경제, 산업화에서 소외된 지방 중소도시와 농어촌 지역의 쇠락과 인구 유출, 서울과 나머지 지역, 그리고 대도시 지역과 농어촌 지역 사이에 존재하는 교육 문화 의료 같은 삶의 질의 지역 격차 등은 지난 30여 년 동안 크게 달라지지 않았다. 하지만 그동안 변화된 점도 많다. 무엇보다 우리나라가 인구 구조 면에서 저출산 고령화 시대로, 경제 성장 면에서 저성장 시대로 접어들었다. 경제 양극화와 일자리 불안 문제는 더 심각해지고 있다. 국토 공간구조의 경우에도 양극화 현상이 심화되고 있다. 수도권과 대도시로 인구 집중과 지방 중소도시 및 농어촌 지역의 인구 유출이 지속되다보니, 일부 농어촌 지역은 고령화와 인구 감소로 인해 지역의 최소한의 존립을 유지할 인구와 경제 기반마저 무너질 처지에 놓여있다. 산업 구조가 전환되면서 그동안 한국 경제를 이끌었던 주력 산업의 전망이 밝지 못하며, 구조조정 위기에 처한 산업이 입지한 지역은 심각한 고용 위기를 겪고 있다. 조선산업이 어려워지면서 조선산업이 입지한 거제, 울산 등 영남 임해산업도시의 지역 경제가 위기에 처했고, 얼마 전 GM 군산공장이 문을 닫으면서 군산 경제 역시 큰 어려움에 빠졌다.

국가 정책에서도 변화가 있었다. 역대 모든 정부가 균형발전 정책을 추진해 왔지만, 각 정권마다 정책의 강도와 내용은 조금씩 달랐다. 2003년 집권한 노무현 정부는 신행정수도 추진, 혁신도시 건설과 공공기관 지방 이전, 국가균형발전위원회 및 국가균형발전특별회계 설치

등 역대 정부 중에서 가장 과감한 균형발전 정책을 추진했다. 하지만 그 이후 집권한 이명박, 박근혜 정부에서는 노무현 정부의 정책을 의도적으로 계승하지 않으면서 다른 새로운 정책을 추진하고자 했다. 그러다 보니 장기간 시간이 소요되는 균형발전 정책의 효과를 제대로 측정해서 평가하기도 어렵게 되었다. 지방자치단체장 직선제가 실시된 1995년부터 본격적인 지방자치 시대가 개막되어 균형발전 정책에서도 지방정부의 역할이 점점 더 강조되고 있지만, 우리나라는 여전히 모든 정책 분야에서 중앙집권적 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 균형발전 정책 역시 마찬가지다.

한편 우리보다 좀 더 일찍 고령화 저성장 시대를 맞이한 이웃 일본에서는 최근 ‘지역 소멸’ 담론이 부각되면서 이를 둘러싼 이론적 정책적 논쟁이 한참 진행 중이다. 현재 집권하고 있는 아베 내각은 국가와 지역의 인구 감소 대책과 지역 활성화를 목표로 하는 ‘지방창생’ 정책을 추진 중이다. 이를 위해 일본은 ‘마을 사람 일 창생법’을 제정하고 ‘마을 사람 일 창생 장기비전과 종합전략’을 수립했다.

촛불시민 혁명에 뒤이어 출범한 문재인 정부에서 균형발전 정책은 중요한 위치를 차지하고 있다. 문재인 정부의 5대 국정목표 중 하나가 ‘고르게 발전하는 지역’이다. 또한 문재인 정부가 최우선적으로 추진할 4대 복합혁신 과제 중 하나도 ‘자치분권과 균형발전’이다. 이번 공간과 사회 특집호에서 현 시기 균형발전 정책을 다루는 것도 이러한 시대적 상황과 문재인 정부의 정책 의지를 고려한 것이다.

이번 특집의 첫 번째 논문인 정준호 교수의 「지역 간 소득격차와 위험공유」는 지역 간 소득격차 논의에서 “매우 독보적이며 학술적 정책적 가치가 높은 글”(익명의 논문심사위원 심사요지 인용)이다. 정 교수는 우리나라의 지역소득계정 통계를 통해 파악할 수 있는 시도 단위 지역 생산소득(1인당 GRDP), 분배소득(1인당 GRI와 1인당 NRI), 지출소득(1인당 소비)을 이용해 이 세 가지 지역 소득의 시계열적 변화 및 지역 간 소득격차 실상을 보여준다. 이어서 이 세 가지 지역 소득이 일치하지 않는

이유를 ‘지역 간 위험공유’ 개념으로 설명하면서 우리나라에서 작동하는 지역 간 위험공유 기제를 실증 분석했다. 정 교수의 분석에 따르면 생산소득은 대기업 분공장이 입지한 울산, 충남, 경북, 전남 지역이 높고, 분배소득은 수도권과 광역대도시 지역이 높다. 이는 분공장 지역 생산소득의 일부가 역외 유출되어 수도권과 광역대도시로 유입되기 때문이다. 그런데 우리나라 지출소득의 지역 간 차이는 다른 소득의 차이보다 훨씬 적다. 그 이유는 지역 간 위험공유 기제 때문인데, 구체적으로 분해해보면 중앙정부의 조세와 이전지출, 즉 정부개입 요인과, 타 지역의 금융 및 부동산 자산보유 소득의 이전에 따른 자본시장 요인, 그리고 은행 차입과 대출에 따른 신용시장 요인 때문이다. 수도권과 비수도권 관계 측면에서 분석해보면, 수도권은 생산소득이 낮지만 수도권의 높은 부동산 자산 소득을 반영한 자본시장 요인으로 이를 상쇄하는데, 비수도권은 정부의 조세 이전 지출과 은행 차입 대출을 통해 이를 상쇄한다. 정 교수의 이 같은 실증 분석 결과는 우리나라 지역불균형 문제의 구조적 실상과 함께 이를 해결하기 위해 필요한 균형발전 정책의 방향과 내용에 많은 시사점을 준다.

두 번째 논문인 임보영·이경수 저자와 마강래 교수의 「지방소멸과 저성장 시대의 국토공간전략」은 우리보다 앞서 저성장 저출산 시대를 겪고 있는 일본의 정책 사례를 통해 우리나라 국토공간 전략 방향을 제시하고자 한다. 1990년대부터 저출산과 저성장, 장기 경제불황을 겪은 일본은 국가 경제와 지역 경제 활성화를 위한 다양한 노력을 기울여왔다. 특히 2014년 이른바 「마스다 보고서」로 인해 지방소멸 위기의식이 심화되자, 일본의 집권 정권인 아베 정권은 지방창생을 위한 국가 공간전략인 ‘국토그랜드디자인 2050’을 수립하고, 이를 뒷받침하는 ‘입지적정화계획’을 도입했다. 일본의 최근 국토공간 전략의 핵심은 바로 압축(Compact)과 네트워크(Network)이다. 인구 감소 시대 도시 기능을 집약시키고 그 곳에 인구를 집중시키는 것이 압축 전략이고, 지역 내부와 지역 간의 연계를 강화하는 것이 네트워크 전략이다. 일본보다

조금 늦게 인구 감소와 저성장 시대를 맞게 된 우리나라도 일본의 압축+연계 전략 사례를 활용하여 우리나라 국토도시공간 전략을 수립해야 한다는 것이 이 글의 핵심 주장이다. 이 글의 저자들은 대도시권 성장과 지방 중소도시 쇠퇴가 동전의 양면처럼 맞물려있는 우리나라 상황에서 성장하는 대도시권과 축소·쇠퇴하는 중소도시를 함께 고려할 수 있는 공간전략을 구상할 것과, 압축+연계 공간전략을 기반으로 한 국토공간 전략이 국가 및 지역 경제정책과 정합성을 높여야 함을 주장한다. 이러한 관점에서 보면 문재인 정부가 역점적으로 추진하고 있는 도시재생 뉴딜사업도 압축과 연계 전략의 관점에서 수행될 필요가 있다. 이 글에서 소개한 일본의 정책 사례와 이에 근거한 우리나라 국토공간 전략 방향은 일본과 비슷한 경로를 뒤따라가고 있는 우리나라가 쉽게 활용할 수 있는 정책 아이디어를 제공해준다.

이번 특집의 세 번째 논문인 박인권 교수의 「사회적 약자의 삶과 지역균형발전」은 사회적 약자의 관점에서 균형발전 문제를 보겠다는 문제의식을 담고 있다. 박 교수는 ‘역량 접근법’을 이용하여 ‘사회적 약자 역량 지표체계’를 구축하고 우리나라 162개 시군 단위에서 사회적 약자 역량을 비교분석했다. 박 교수의 분석 결과 경제적 측면의 지역 간 격차에 비해 사회적 약자의 역량은 수도권-비수도권, 대도시-중소도시-농촌 지역 간에 상당한 격차가 존재함을 볼 수 있다. 특히 물질적 조건 측면보다 건강, 교육, 여가, 문화, 참여 등 삶의 기능 측면의 격차가 더 크게 나타났다. 한편 수도권과 비수도권 지역 내부의 더 작은 단위지역 사이에도 사회적 약자 역량의 격차가 크다는 것이 확인되었다. 박 교수는 이 같은 분석 결과를 바탕으로 지역 균형발전 정책이 사회적 약자의 안녕의 지역 간 격차를 해소하기 위한 사회적 포용 정책으로 확장되어야 함을 강조한다.

이번 공간과 사회 특집호에 게재된 위 세 편의 논문은 최근 시대적 상황 속에서 우리나라 지역 균형발전 정책이 나아가야 할 방향에 대해 참신한 시각과 풍부한 내용을 제시해주고 있다. 문재인 정부가 추

진하겠다는 공언한 지역 균형발전 정책에 이번 공간과 사회 특집호에 수록된 논문들의 문제의식과 제안 내용이 반영될 수 있기를 희망한다.

참고문헌

- 강현수. 2017. 「지역이 주도하는 균형발전 정책의 필요성과 과제」. 한국공간환경학회 심포지엄 자료집(2017.12).
- 강현수 외. 2013. 『지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색』. 사회평론.
- 국정기획자문위원회. 2017. 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7).
- 지역발전위원회. 2018. 「문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략」(2018.2).
- 최병두. 1991. 「책머리에: 《공간과 사회》를 펴내며」. 한국공간환경연구회 편. 《공간과 사회》, 창간호. 풀빛.