

새로운 균형발전의 의미와 실천방안

글 · 이관률 | 충남발전연구원 책임연구원

왜! 새로운 균형이 필요한가?

균형이란 “기울거나 치우치지 않은 상태”를 의미한다. 그렇기에 정치, 경제, 사회 등 모든 분야에서 균형을 정책적 목표로 설정하고, 이를 달성하기 위한 다양한 수단을 추진하게 된다. 이러한 균형정책은 어느 시대, 어느 계층에서도 수용되고 지지되는 정책이다. 왜냐하면 균형은 표면적으로 규범적이고 정당하기 때문이다. 그러나 우리가 살아가고 있는 현실 속에서는 균형을 바라보는 시각이 매우 대립적으로 존재하고 있다. 그렇기 때문에 특정 정책이 균형을 지향해야 한다는 주장과 균형 보다는 성장을 추구해야 한다는 가치관이 대립하게 된다. 이에 대해서는 1950년대부터 이론적 논쟁이 이어져 오고 있다. 예컨대 고전적 지역성장론에 의하면 성장에 따라 격차가 초기에는 확대되지만 궁극적으로 균형을 달성하게 되는 반면, 종속이론에 의하면 성장에 따라 격차는 더욱 확대되게 된다.

우리나라는 전 세계적으로 사례를 찾아보기도 힘들 정도의 수도권 집중 현상(2012년 기준으로 인구의 49.4%, GRDP의 47.2%, 은행예금의 71.1%, 국회의원수의 45.7%)을 보이고 있다. 그러나 인구, 자본, 권력 등은 특정 지역에 모이는 특성을 갖는 것이 일반적이다. 그렇기 때문에 수도권으로 인구, 자본, 권력 등이 집중하는 현상은 어찌 보면 자연스러운 현상이다. 그러나 문제는 그 집중의 정도가 너무 높다는 것이다. 물론 수도권의 연구자는 현재 우리나라 수도권 집중의 수준이 외부불경제를 유발할 정도의 심각한 수준이 아니라고 주장을 하고 있고, 일부 연구에서는 외부불경제보다 외부경제의 효과가 더 크다는 주장을 하기도 한다.

한편 우리나라는 산업화·도시화의 과정에서 수도권 집중과 지역격차의 문제를 인지하고, 1980년대 수도권정비계획법을 제정하여 수도권 집중을 억제하기 위한 균형정책을 지난 30여년 동안 추진해 왔다. 그럼에도 불구하고 인구, 자본, 권력 등의 모든 분야에서 수도권 집중의 현상은 더욱 가속화된 것이 사실이다. OECD에서 발행된 우리나라 지역정책보고서(2001)에 의하면 우리나라의 지속가능한 발전을 위해서는 수도권 집중과 지역격차의 문제를 해소해야 한다고 지적하고 있다.

특집4 _ 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

그러나 우리나라의 수도권을 바라보는 시각은 매우 대립적인 구조를 형성하고 있고 이로 인한 사회적 갈등은 더욱 증폭되고 있다. 따라서 기존 균형의 개념, 즉 수도권과 지방의 격차라는 대립적 구조로는 균형을 달성할 수 없고 오히려 사회적 비용만 더 증대시킬 수 밖에 없을 것이다. 그렇기 때문에 새로운 형태의 균형의 의미와 방향이 설정될 필요가 있다. 특히 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 넘어서는 우리나라의 현 사회구조를 고려할 때, 수도권에 남들할 수 있고 지방이 자생적 발전을 추진할 수 있는 새로운 균형 담론이 필요한 것이다.

무엇을 새로운 균형으로 볼 것인가?

우리나라에서 균형정책은 지금까지 공간적 균형을 의미하였고, 이를 달성하기 위해서 수도권 규제정책을 추진해 왔다. 즉 수도권에 인구와 자본이 집중하지 않도록 지방분산정책을 추진해 왔다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이, 1980년대 이후 우리나라의 수도권 집중은 더욱 확대되었다. 그러나 수도권 집중의 내용적 측면에서 볼 때, 더욱 심각한 문제가 있다. 이는 우리나라의 권력이 수도권에 집중해 있고, 교육, 취업, 자산 증대 등의 기회가 수도권에 집중되어 있다는 것이다. 즉 인구와 시설의 집중이라는 단순한 불균형이 아니라, 권력과 기회의 불균형이라는 매우 복잡한 사회적 문제가 발생하고 있는 것이다. 이러한 사회적 불균형은 다양한 사회적 갈등을 유발하게 되는 원인으로 작동하게 된다.

그리고 공간적으로 볼 때, 수도권과 지방의 격차만 나타나는 것이 아니다. 현재 우리나라에는 수도권과 지방의 격차 뿐만 아니라, 경부축 비경부축, 신수도권과 남부권, 광역대도시와 중소도시, 신도시와 원도심, 도시와 농촌 등 다양한 형태의 공간적 격차가 발생하고 있다. 그렇기 때문에 수도권 내에서도 성장하는 지역과 낙후된 지역이 존재하고 있고 지방에서도 성장지역과 낙후지역이 존재하고 있는 것이다. 이러한 다양한 공간적 문제를 해결하기 위해서는 기존의 수도권과 지방의 이분법적 구조는 적절하지 못한 접근방법이다.

이상을 종합해 볼 때, 우리나라에서 추진해 온 지금까지의 균형정책이 수도권과 지방의 공간적 균형에 초점을 두었다면, 앞으로 균형 담론은 공간적 균형과 더불어 사회적 균형을 포괄해야 할 것이다. 그리고 공간적 측면에서 균형도 수도권과 지방의 이분법적 관점이 아니라 다양한 차원의 공간적 관점으로 확대되어야 한다. 즉 새로운 균형 담론에서는 균등한 기회가 보장되는 정의로운 공간구조를 달성하고, 다양한 차원의 지역격차가 해소되는 지속가능한 공간구조를 창출하는 것으로 내용적 범위와 공간적 차원이 확대되어야 할 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 새로운 균형 담론의 목표는 권력과 기회의 균형, 복지와 일자리의 균형, 편익과 비용의 균형, 그리고 보전과 개발의 균형 등으로 확대될 수 있을 것이다.

시대가 요구하는 새로운 가치를 반영해야 한다!

우리 충남발전연구원에서는 “균형발전 정책의 성찰과 과제”라는 신균형발전 담론을 연구하면서, 강현수 원장님을 중심으로 관련분야의 다양한 전문가가 참여하는 “신균형발전연구회(총 24명)”를 2013년 9월부터 구성해 운영하고 있다. 우선 등 연구회에서는 기존 우리나라 균형발전정책의 중요한 특징이자 문제점 하나에 주목하였다. 비록 참여정부에서는 가장 적극적인 균형발전정책을 추진하였고 이명박 정부에서는 가장 소극적인 정책을 추진하였다는 큰 차이점도 존재하지만, 거의 모든 역대 정부에서는 대체적으로 균형발전정책을 추진해 왔다는 것이다. 그러나 한 가지 놀라운 사실은 역대 정부에서 추진해 온 구체적인 정책수단은 크게 차이가 없다는 것이다. 새로운 정부가 출범하면 균형발전의 새로운 목표와 방향을 설정하고, 기존 정부와 차별화된 정책을 제시하고 있지만, 실제 추진해 온 정책은 큰 차이점을 보이고 있지 않다는 것이다. 이것은 결국 각각의 정부에서 그 시대가 요구하는 새로운 가치를 반영하지 못하였음을 의미하는 것이다.

따라서 새로운 균형 담론에서는 지금 우리가 나아가고 있는 시대가 요구하는 새로운 가치를 찾아 이를 반영해야 할 것이다. 이것은 새로운 균형 담론이 접근방법론에서 뿐만 아니라, 내용적 측면에서 기존의 균형발전정책과 차별화되는 중요한 요소라고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 지금 우리 시대가 요구하는 새로운 가치는 무엇인가? 신균형발전연구회에서는 수 차례의 토론회와 보고회를 개최하면서 새로운 시대가 요구하는 가치를 정의, 지속가능성, 권리, 복지, 그리고 다차원적 지역균형의 5가지로 도출하였다. 신균형발전연구회에서 선정한 5가지

새로운 가치는 아직 현재 진행형으로 논의되고 있기 때문에 확정된 것이 아니지만, 현재 수준에서 간략히 살펴보면 다음과 같다. 이하의 내용은 신균형발전연구회에서 발표한 “균형발전 정책의 성찰과 과제(2013. 12)”의 일부이다.

첫째, 신균형발전은 정의의 원칙을 수용해야 한다. 즉 모든 지역이 자유롭게 발전할 수 있도록 기회를 공정하게 주면서 동시에 낙후지역과 낙후지역주민에게 최대 편익이 배분되어야 한다. 이런 맥락에서 볼 때, 공간정의, 환경정의, 물정의, 에너지 정의 등



특집4 _ 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

의 정의 담론이 새로운 균형 담론의 핵심 내용이 되어야 할 것이다.

둘째, 신균형발전은 지속가능성을 가능하게 해야 한다. 흔히 지속가능성은 경제적, 사회적, 환경적 측면에서 논의되고 있지만, 새로운 균형 담론에서는 인구적 측면에서 지역 존립을 유지하기 위한 최소 인구의 확보 방안, 위기관리 측면에서 각종 재해 및 재난 사고 시 대응력 및 복원력 측면도 고려해야 한다.

셋째, 신균형발전은 지역주권과 주민권리가 발현될 수 있어야 한다. 각종 지역발전을 위한 결정이 지역주권과 지역주민에 의해 결정될 수 있도록 지방분권이 이루어져야 하고, 다양한 영역(에너지, 수자원 등)에서 지역주권이 확보되어야 한다.

넷째, 신균형발전은 국민의 수요가 증대되고 있는 복지수요를 충족할 수 있어야 한다. 따라서 지역의 사회적 약자를 포용할 수 있는 복지정책이 추진될 수 있어야 하고, 이를 위해 교육, 의료, 복지, 문화 등의 제반 영역의 사회적 기회균등이 확보되어야 한다.

다섯째, 신균형발전은 다차원적 지역균형 차원에서 추진되어야 한다. 즉 기존의 수도권과 비수도권의 이분법적 시각에서 탈피해 신균형발전 담론은 초광역단위, 광역단위, 기초단위, 근린자치단위, 환경생태권 단위 등 다양한 공간적 위계로 구분되어야 할 것이다.

신균형발전은 어떻게 추진해야 하는가?

신균형발전정책을 추진하기 위해서는 1차적으로는 수도권과 지방의 사회적 합의가 이루어져야 할 것이고, 이와 더불어 신균형발전을 추진하기 위한 실질적인 지방분권이라는 제도적 조건이 충족되어야 할 것이다. 현재 신균형발전연구회에서는 신균형발전을 위한 과제를 4대 분야 34개 세부과제로 구분해 제시해 검토하고 있다. 이중 어떤 과제는 사회적 공감대 형성을 통해 바로 시행할 수 있는 것도 있지만, 또 다른 과제는 실천가능성에 대한 보다 세밀한 검토가 필요한 것도 있다. 현재 검토 중인 세부과제를 각 부분별로 구분해 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 제도기반 부분의 세부과제로는 지역차등지원제도 도입, 대규모 개발위주 균형정책의 대안 마련, 사회간접자본 투자비의 균형 확보 및 사회적 합인을 차등 적용, 지역발전위원회 및 지방자치발전위원회의 의사결정 구조 재정립, 지방재정의 재원 확충, 실질적인 지방분권의 지속적 추진, 지역별 혐오시설 총량제 도입, 개발이익 공유형 지역개발사업, 수도권 규제완화에 의한 세원 증가분을 지방에 재배분 등이 있다.

둘째, 산업 및 일자리 부분의 세부과제로는 지역주도의 산업정책 수립과 집행을 위한 제도 및 예산

정비, 지역인재활당제 및 지역인력 채용장려제 도입, 창업지원 및 고용펀드 조성, 고용보조금 확대, 설비투자 보조금 지원 및 대기업 본사 지방이전 지원, 지역 맞춤형 인력양성 프로그램 확대 등이 있다.

셋째, 에너지 및 수자원 부문의 세부과제로는 전기요금 지역별 차등요금제, 지역에너지공사 설립, 지역자원시설세 현실화, 송전선로 주변지역 지원제도 도입, 신재생에너지공급의무화 제도, 생태계 서비스 보상제도 실시, 광역 단위 수자원청 설립, 지방상수원 개발비용 지원 등이 있다.

넷째, 농업농촌 부문의 세부과제로는 농업직불금 제도개선, 식량자급책임제 및 식량생산장려금 도입, 농가 기본소득제 도입, 로컬푸드제도 및 도농직거래의 확대, 도시와 농촌의 상생을 위한 “은퇴 후 귀농” 장려 정책, 마을공동체 운동으로 시작하는 도시 및 지역 재생사업 추진 등이 있다.

다섯째, 교육 및 사회 부문의 세부과제로는 지역거점대학 육성과 지역별 정원 쿼터제 도입, 지방대학의 수도권으로 이전 전면 제한, 사회복지 수혜대상에 지방의 저가 주택소유자 포함, 수도권에 편향된 사회적 인식을 바로잡기 위한 사회운동 전개, 수도권의 정치적 의사결정권 다변화 등이 있다.

현재 새로운 균형발전정책을 위해서 다양한 세부사업 등을 발굴하여 그 타당성을 검토하고, 세부적인 실천방안을 마련하고 있다. 그러나 현재 검토되고 있는 많은 세부과제들이 동시에 추진되는 것은 현실적으로 불가능하다. 그렇기에 신균형발전의 4대 부문 34개 세부사업에 대한 우선순위가 이루어져야 할 것이고, 이에 따라 중요한 핵심적 사업이 우선 추진되어야 할 것이다. 신균형발전연구회에서 상기에서 제시한 4대 부문 34개의 사업 중에서 지역차등지원제도, 전기요금 지역별 차등요금제, 지역자원시설세 현실화, 송전선로 주변지역 지원제도, 생태계 서비스 보상제도, 농업직불금의 제도개선, 그리고 지방의 투자촉진을 위한 설비투자 보조금 지원 및 대기업 본사 지방이전 지원 등이 우선적으로 추진되어야 할 것으로 판단하고 있다. 신균형발전을 위해서 우선적으로 추진해야 할 7개의 세부사업은 신균형발전의 제도적 기반이 되는 사업, 에너지와 수자원 등의 지역주권을 실현하는 사업, 사회적 약자를 포용하는 사업, 그리고 실천가능성이 높은 사업 등으로 구성되어 있다. 그러나 신균형발전을 위한 우선순위가 높은 사업을 정책으로 구현하기 위해서 수 많은 사회적 합의와 수정이 이루어져야 할 것이다.

향후 실천과제는?

우리는 1980년대 이후 균형의 개념을 수도권과 지방의 이분법적 시각에 한정되어 있었다. 그리고 균형의 개념을 인구와 경제에 한정하고 있었다. 이처럼 고착화된 균형의 시각과 협소한 균형의 내용을 탈피하고, 새로운 시대적 가치를 반영하자는 것이 바로 새로운 균형발전 담론이다. 따라서 금번에 이

특집4 _ 총남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

루어진 신균형발전의 담론 논의는 기존 균형의 패러다임을 완전히 새롭게 재구성했다는 측면에서 큰 의의를 가진다고 하겠다.

지난 6개월 동안 신균형발전의 기본적인 내용이 정리되었다. 그러나 6개월의 짧은 시간을 통해 하나의 새로운 담론이 형성되는 것은 불가능하다. 지금까지 논의된 것은 우리가 본격적으로 논의할 수 있는 이슈를 도출한 것에 불과한 것이다. 즉 기존의 균형발전의 패러다임으로는 사회적 갈등만 야기할 뿐 우리나라의 지속가능한 발전을 추진하지 못하고, 정의로운 공간을 창출하지 못한다는 문제의식을 공식적으로 제기하였다. 그리고 이러한 신균형발전을 위해서 우리가 검토하고 추진해야 하는 세부과제에 대한 1차적인 발굴이 이루어진 것이다. 따라서 어떻게 보면 신균형발전의 담론은 이제부터 시작이라고 할 수 있다.

지금까지 논의된 새로운 균형발전이 현실 사회에서 실제 구현이 되어 정의로운 공간구조, 지속가능한 사회, 지역주권의 확보, 복지기회의 균등, 다차원적 공간균형이 이루어지기 위해서는 수 많은 사회적 논의와 합의가 이루어져야 할 것이다. 그리고 이것이 정책화되기 위해 지속적이고 반복적인 수정과 보완이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 중장기적으로는 신균형발전 담론에 대한 이론적 보완이 이루어져야 할 것이다. 그리고 단기적으로는 신균형발전을 위해 시급히 추진되어야 하는 실천과제로 선정된 7개 사업을 중심으로 한 개별적이고 구체적인 논의가 진행될 필요가 있다. 이러한 논의는 다양한 관련주체가 참여하는 정책세미나 혹은 정당 및 국회의원이 주관하는 국회세미나를 통해 사회적 관심과 합의를 도출해야 할 것이다.