

격차의 새로운 양상과 통합적 균형발전

조명래*

이 글은 최근 변하고 있는 지역격차의 양상, 그리고 이면에 깔려 있는 저성장 시대의 새로운 발전논리를 주목하면서 '사람중심의 통합적 균형발전'이란 개념과 그 실천 방안을 모색해보고자 한다. 사람(주체)의 문제를 중심에 둬으로써 통합적 균형발전은 지역간 (산업중심) 균형발전과 사회적 통합을 분리하며, 그러는 가운데, 실천적 측면에서는 지역의 시민사회가 엮어워먼트하는 이른바 시민주의 자치분권의 방식을 전제로 한다.

Ⅰ 주제어 Ⅰ

지역격차, 저성장, 사람중심, 균형발전, 사회적 통합, 통합적 균형

* 단국대학교 지역개발학과 교수

I. 서론

한국사회의 갈등 중에서 지역갈등은 빈부갈등 다음으로 심각하게 인식되고 있다. 지역갈등은 지역격차를 매개로 하여 촉발되고 확장된다. 지역을 경계로 하여 정치적 이해관계가 나뉘지고, 경제적 삶의 기회가 차등화 되며, 문화적 삶의 질이 불균등해지는 지역격차는 사회적 불평등성의 공간적 결과이면서, 동시에 이를 촉진하는 원인이기도 하다. 지역격차로 인한 지역갈등은 사회적 통합과 형평성 구현을 어렵게 하고, 나아가 공간자원의 효율적 이용을 가로막아 국가 선진화마저 어렵게 한다. 지역격차와 갈등의 완화 내지 해소 없이는 한국사회의 통합적 발전, 나아가 국가 선진화는 불가능하다.

1960년대 근대적 국토개발이 시작된 이래, 균형발전은 국토정책의 목표로서 자리를 내준 적이 한 번도 없었다. 김대중 정부의 신지역정책, 참여정부의 균형발전정책, 이명박 정부의 광역경제권정책 등은 강조점이 다를지 모르지만 모두 지역간 균형발전을 공통의 목표로 하고 있다. 또한 균형발전을 뒷받침하기 위해 지방자치 권한의 확대도 병행적으로 추진해 왔다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 지역격차는 결코 줄지 않고 있다. 최근에 목격되는 지역격차는 한국사회의 변화와 맞물려 새로운 양상으로 나타나고 있다. 재생산되는 지역격차, 그로 인한 한국사회의 분열과 갈등 등으로 인한 문제 때문에 그(균형발전의) 이상(理想)은 결코 저버릴 수 없는 것이다. 이는 균형발전이 다시 주목받는 이유가 된다. 근자에 재논의 되는 균형발전은 상생발전, 공생발전, 나아가 통합발전 등의 의미까지 포괄하고 있다. 이러한 새로운 시각 혹은 시도는 그간의 균형발전 접근에 대한 반성의 입장을 일정하게 깔고 있다. 여러 가지가 있겠지만, 그간의 균형발전 접근과 관련하여 크게 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 균형발전을 주로 산업경제의 관점에 의거해 산업시설

과 기능의 지역간 분산 및 배분으로 다루어온 ‘산업주의 균형발전론’의 문제다. 둘째, 균형발전이 지방의 권능확대와 맞물려야 한다는 관점에서 국가(중앙정부)의 권한을 지방으로 이양하거나 위임하는 이른바 ‘국가주의 분권자치식 균형발전론’의 문제다, 그리고, 양자(균형발전과 분권)는 발전의 실체(내용)와 제도(틀)의 관계에 있지만, 통합적으로 다루어오지 못한 ‘자치분권과 이원화된 균형발전론’의 문제다.

이 글은 최근 변하고 있는 지역격차의 양상, 그리고 이면에 깔려 있는 저성장 시대의 새로운 발전논리를 주목하면서 ‘사람중심의 통합적 균형발전’이란 개념과 그 실천 방안을 모색해보고자 한다. 사람(주체)의 문제를 중심에 둬으로써 통합적 균형발전은 지역간 (산업중심) 균형발전과 사회적 통합을 분리하며, 그러는 가운데, 실천적 측면에서는 지역의 시민사회가 옹파워먼트하는 이른바 시민주의 자치분권의 방식을 전제로 한다.

II. 지역격차 양상의 변화

지역격차는 지역불균형으로 표현된다. ‘사회적 불평등’은 집단간, 계층간, 부문간 사회적 기회, 자원, 권력이 불공평하게 배분된 상태를 지칭한다면, ‘지역 격차’는 사회적 기회, 자원, 권력이 지역 간에 골고루 분포하지 못해 현격한 차이가 발생하는 상태를 지칭한다. 지역격차는, 사회적 불평등을 포함하여, 지역이란 공간범주를 기준으로 해서 나타나는 포괄적인 차이 혹은 불균형이다. 지역격차가 문제가 되는 것은 기회, 자원, 권력의 지역간 불균등 분포로 지역을 범주로 하는 집단 그리고 그 구성원이 ‘불필요하고 부당하게’ 삶의 기회를 박탈당하는 것을 겪기 때문이다. 또한 심각한 지역격차는 지역 간 갈등을 유발해 사회적 자원의 적

정 활용을 어렵게 하고, 나아가 사회적 통합을 가로막아, 사회의 안정적 발전을 그 만큼 방해하게 된다.

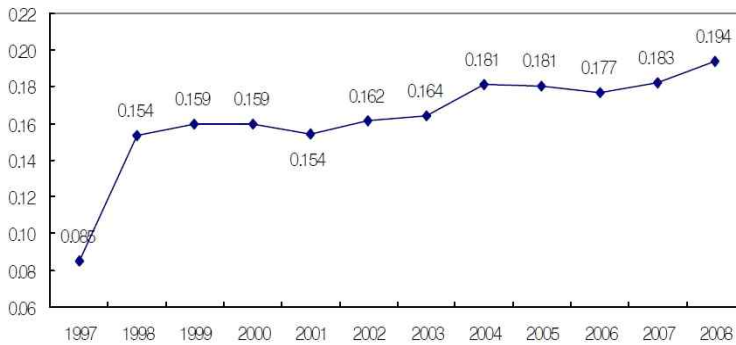
지역격차는 어떠한 한 요인에 의해서라기보다 여러 요인이 복합적으로 작용해서 나타나고, 그러면서 역사적 관성을 가진 채 시대 상황에 따라 양상과 특성을 달리하면서 지속적으로 나타난다. 이렇게 해서 지역격차는 각 시대의 지배적인 사회체제가 갖는 규정력에 의해 재정의 되면서 과거와 다른 양상으로 재생산된다.

현대에 와서 우리가 목격하는 한국사회의 지역격차는 국가주도적 산업화와 자본주의적 산업화 등의 과정에서 재생산된 것이다. 이를테면, 60, 70년대, 국가주도적 산업화 과정에서는 사회적 자원과 기회가 지역주의 방식으로 배분됨에 따라 영남과 호남간 격차가 대표적인 지역격차로 인지되었다. 양 지역간 격차는 지역주의적 갈등의 양상을 띠면서 일상생활 전역으로 침투 확산되어(군대, 직장, 학교, 동네 등) 사회전반에서 재생산되어 왔다. 이러한 영호남 격차는 정치적으로 만들어진 격차의 전형이다. 그러나 1980년대 후반 이후 정치적 민주화(예, 지방자치제의 복원, 시민사회의 등장) 및 신자유주의적 산업화 등의 여파로 격차의 양상도 바뀌었다. 그동안 영호남 격차로 상징되는 지역격차는 1990년대를 거치면서 중앙과 지방, 수도권과 비수도권, 첨단산업지역과 전통산업지역, 신개발지와 구개발지, 신산업의 지역(예, 강남구) 및 사양산업의 지역(예, 구로구), 신중산층 지역(예, 강남)과 구도심 지역(예, 강북), 개발지역과 보전 지역 격차 등 다양한 양상으로 나타났다.

경쟁력이 있는 수도권과 그렇지 않는 비수도권과 같은 광역적 격차, 나아가 상품성과 개발가치가 다른 미시 지역 간 갈등 등 다층적 양상을 띠지만, 그 이면엔 권력의 탈중앙화/지방화, 그리고 신자유주의화가 깔려 있다. 이러한 새로운 경향은 1998년 IMF위기를 거치면서 고착되었다. 격차 양상의 다양화와 더불어, 격차의 정도 또한 확대되는 경향을 보

여 왔다. 특히 IMF위기를 거치면서, 그간 줄던 지역 간 격차는 다시 확대되어 왔다. 이는 우리사회 전반에 신자유주의의 영향으로 양극화가 심화되는 것의 공간적 반영이라 할 수 있다. 지역격차의 대표적인 지표 중 하나인 ‘1인당 지역내 총생산(GRDP)’을 가지고 지니계수를 계산해 보더라도, 1997년 이후 2배 이상 증가할 정도로 지역간 소득격차는 지속적으로 확대되어 왔다.

〈그림 1〉 1인당 GRDP의 지니계수 변화 추이



2009년에 나온 OECD 보고서(Region at Glance)는 국제비교 관점에서 한국의 지역격차가 어떠한 상태에 있는지를 잘 보여주고 있다. 이 보고서에 드러난 현 단계 한국의 지역격차의 특징을 정리하면 다음과 같다.

(1) 최대 GDP 10% 지역의 점유율 측면에서 한국은 35%로 전체 27개국 중 10위였다. 이를 두고 KDI 등 주류경제학자들은 우리나라의 지역격차가 선진국에 비해 결코 심하지 않다고 주장하면서 균형발전정책의 필요성에 대한 의문을 제기했다. 이는 당시 정권(이명박 정부)의 (균형 발전에 관한) 정치적 논리를 만들기 위한 것과 의도와 무관치 않았다.

(2) 이러한 총량적 지표와 달리, 소득 및 인구의 공간 집중도를 보면, 한국은 전체 27개 중 4위로 집중도가 높은 것으로 확인된다. 이는 한마디로 지역격차가 상대적으로 심하다는 것을 말해준다. 한국은 27개 OECD국가 중 ‘인구의 공간 집중도가 소득의 공간집중도를 앞서는 유일한 나라’인 데, 이는 사람이 많이 모여 있어도 인당 생산성과 경쟁력이 낮기 때문에 발생한 현상이라 할 수 있다.

(3) 한편, 1인당 GRDP는 IMF위기 이후 확대되어 2005년 현재 27개 국 중 7위를 차지했다. 지역격차의 대표적인 지표 중 하나인 ‘일인당 지역생산액’ 측면에서 보면, 한국의 지역 간 격차는 OECD 다른 나라에 비해 상대적으로 크다는 것을 알 수 있다.

(4) 특히 이를 다시 근로자 1인당 GRDP로 계산해 보면, 전체 27개국에서 3위를 차지하고 있는 것으로 확인된다. 근로자 생산성의 지역 간 격차가 훨씬 더 심하다는 것을 보여준다.

(5) 경제활동이 지역 간에 편중되어 있고, 생산성이 지역 간에 크게 차이 난다는 것은 큰 스케일에서 지역격차가 상당히 크다는 것을 전반적으로 말해준다. 한편, 좀 작은 공간 스케일이라 할 수 있는 도시와 농촌의 격차는 더욱 현격하다. 가령, 도시와 농촌의 경제활동 참가율을 가지고 본다면, 한국의 도시-농촌 격차는 27개국 중에서 2위에 해당한다. 1위인 스위스의 농촌 경제활동 참가율이 우리보다 높은 것을 감안하면, 한국이 실제 세계 최고라 할 수 있다.

(6) 이렇듯 우리나라는 절대 생산액 기준의 지역격차가 그렇게 현격하지 않다 하더라도 인구와 소득활동의 집중도 격차는 상대적으로 심한

편에 속한다. 이러한 특징은 수도권으로 인구와 경제활동이 집중되어 (과밀화되어) 있지만, (집중도에 비해) 생산성이 상대적으로 낮다(과밀의 비용 발생)는 것으로 설명될 수 있다. 수도권 재집중은 1998년 IMF 위기 이후 실제 나타난 현상이다. 문제는 이러한 불균형 상태가 생산적이지 못하다는 점이다. 즉, 집중되더라도 생산성이 높아 국가 전체의 부를 총체적으로 증진시켜주고, 또한 수도권 집중(성장)의 과실이 비수도권으로 골고루 나눠져야 하지만, 그렇지 않다는 데 심각한 문제가 있다.

(7) 가령 2002-2006년 사이에 전국적으로 새로 만들어진 일자리의 98%가 수도권에서 창출되었다. 이렇게 많이 모여 있는 수도권이지만 경쟁력과 생산성은 형편없이 낮다. 2006년 OECD보고서에 의하면 수도권의 국제경쟁력은 76개 주요 광역경제권 중에서 69위에 불과한 것으로 드러났다. 서울의 도시생산성은 도쿄, 뉴욕, 런던의 2분1 내지 3분의 1 수준이다.

(8) 수도권 일극이 강화되는 추세 속에서 지역 간 근로자 생산성 격차는 상대적으로 크다. 이는, 지역간 자본 집약화와 그 생산성이 크다는 것을 의미하는 데, 주로 대기업 현지 생산시설이 집적되어 있는 지역과 그렇지 않는 지역 간의 차이(격차)가 주로 반영된 결과로 여겨진다. 도시-농촌 격차가 OECD 중에서 가장 크다는 데서 알 수 있는 것은, 도시지역과 농촌지역에서 이루어지는 경제활동, 나아가 이를 바탕으로 하여 이루어지는 삶의 질이나 수준이 현저하게 차이가 난다는 사실이다.

(9) 전반적으로 보면, 단위 지역 간 생산성 격차가 현격하여 생산활동의 기회가 고르지 못한 상태(도시농촌격차 포함)에서, 수도권집중의 가속화로 과밀비용 문제와 더불어 비수도권의 상대적 저발전(위축) 문제

가 겹쳐있는 게 현 단계 우리나라 지역격차의 특징이다. 이는 한마디로 국토공간자원이 대단히 불균등하게 이용되고 있음을 뜻한다. 이 상태는 한국 자본주의가 지속가능한 공간 발전체제를 내부화하고 있지 않음을 말해주는 것이기도 하다.

전체적으로 드러나는 한국의 지역격차는 수도권과 비수도권의 격차로 대표된다고 할 수 있다. 수도권은 가면 갈수록 더 집중 광역화되는 반면, 비수도권의 일부 광역도시를 제외하면 전반적으로 위축되고 있는 게 사실이다. 특히 인구 20만 이하의 중소도시들의 90% 이상이 인구의 지속적 감소를 겪고 있다. 이러한 위축 인구는 결국 수도권의 중소도시 인구 증가로 나타나고 있다. 성장의 공간적 패턴이 이제 일종의 제로섬(zero-sum)적 양상을 띠고 있음을 주목해야 한다.

지역갈등은 수도권과 비수도권을 축으로 하면서, 동시에 경쟁적 국토 상황에서 지방자치제와 맞물려 자기지역의 이익을 편협하게 챙기는 소지역주의(지역이기주의와 결합)가 갈수록 두드러지고 있다. 또한 단위 지역 내에서 지역 간, 장소 간, 용도지역 간 격차가 심화되고 있다. 이를 테면 서울에서 강남북 격차가 대표적인 예가 된다. 이는 한국 사회 전반에 나타나고 있는 양극화의 메커니즘이 공간적으로 작동하면서 미시공간 스케일에서 나타나는 현상이라 할 수 있다.

그러나 근자에 들어 변모하고 있는 격차현상은 격차의 정도보다 격차의 양상이다. 한국사회학회·한국지역학회(2011)의 ‘지역 간 격차와 해소방안연구’에 따르면, 지역격차의 정도에 대해 ‘도시-농촌격차’가 가장 심하고(52.42%), 다음으로 ‘수도권-비수도권 격차’(32.45%), ‘영남-호남 격차’(10.86%), ‘광역자치단체 격차’(4.27%) 등으로 이어지고 있다. 지역격차의 주된 양상이 영·호남 격차에서 수도권-비수도권 격차, 도농격차로 옮겨가고 있는 것으로 해석된다. 이는 지역격차를 전통적인 지역갈

등이나 지역차별 등 정치적 차원의 문제로 바라보기보다 지역 간 생활 수준, 경제력, 복지, 의료, 문화, 교육 등 생활상의 격차문제로 인지되고 있음을 말해준다. 이는 동시에 ‘도농격차로 표출되는 교육, 의료서비스, 문화 등 삶의 질의 불평등’, ‘수도권-비수도권 격차로 표현되는 일자리·산업의 불균형’, ‘영호남 격차로 상징되는 정치 이념적 대립’ 등 지역격차가 다양화·다원화되고 있음을 뜻하기도 하다. 격차에 대한 인식에서도, 지역격차는 그간 개선되었다기보다 그렇지 않다는 인식이 더 두드러지고(63%), 개선될 것이라기보다 그렇지 않을 것이란 전망도 더 두드러진다. 이렇듯 지역격차는 한국사회 불평등 구조에 깊숙이 침전되어 있다.

이러한 격차 양상과 인식은 최근의 다른 연구에서도 확인되고 있다. 전국시도연구원협의회의 연구결과(2012)에 의하면 새로운 지역격차 양상은 크게 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 지역 불균형의 현상이 수도권-비수도권, 경부축-비경부축, 도시-농촌, 광역도-광역시, 대도시-중소도시, 거점도시-주변지역 간 다양화되고 있다. 둘째, 격차의 내용에서도 인구·산업·기반시설 등의 격차에서 복지·의료·교육·문화 등 삶의 질 격차에 관한 것으로 옮겨가고 있다. 셋째, 이 두 경향의 합으로, 지역 간 격차보다 역내 권역 간, 장소 간 격차가 더 두드러지게 인지되고 있다.

지역격차의 지속은 차별받지 않고 인간답게 살 수 있는 기회가 지역 간에 차등화 됨으로써 국민들의 삶의 질 저하를 초래한다. 삶의 기회와 권력자원의 불평등과 결부될 때, 지역격차는 지역을 범주로 하는 사회 집단 간에 대립과 갈등을 부추겨 사회적 안정과 통합성을 심각하게 저해한다. 또한 지역격차는 지역별 인적·물적 자원의 부적절한(비효율적) 활용을 초래해 국토 전체의 생산성을 떨어뜨려 선진적 공간발전 시스템으로 전환을 가로막는다. 이러한 지역격차는 시장요인(기업투자, 노동시장 등) 보다 정부의 부적절한 정책에 의해 야기되고 지속된다고 보는

게 국민들의 일반적인 인식이다. 헌법 제120조는 ‘국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 가진다’고 명시하고 있어 지역균형발전의 국가의 책무임을 분명히 하고 있다.

Ⅲ. 한국사회의 변화와 사람중심 통합적 균형발전

지역격차의 양상 변화 뒤엔 한국사회 전체의 변화가 놓여 있다. 지난 40-50년간 지속된 고도성장이 끝나고 저성장으로 본격 접어들면서 지역격차의 지배적인 양상도 함께 변하고 있는 것이다. 고도성장기 동안 성장자원은 경쟁력 있는 곳으로 집중하면서 지역 간 격차를 크게 벌렸다. 일부 이론가(예: Hirschman, Mirdal 등)는 일정한 시점을 지나면 집적의 분산으로 인해 격차가 완화된다고 주장하지만, ‘체제의 시간’으로 보면 반드시 그렇지 않다(예, 영국의 200년 자본주의 시간 동안 런던의 집중은 변함이 없었음). 저성장은 단지 성장률의 저하가 아니라 그간의 성장 패턴 혹은 성장방식이 질적으로 변하는 것을 의미한다. 국가주도의 고에너지 투입에 의한 팽창적 성장방식이 성장자원 고갈과 함께 신자유주의 논리(경쟁시장논리)를 따르는 선별적(양극적)인 축소지향 성장 방식으로 전환되면서 사회전반에 성장세는 급속히 둔화된 모습으로 나타나고 있다.

그러나 저성장의 내부는 갈수록 양극화되고 있다. 글로벌 경쟁력을 추종하는 부문(예: IT, 자동차 부문)은 시장경제를 초국적으로 팽창시키면서 글로벌 스케일의 성장을 거듭하고 있다. 반면 로컬 시장수요와 생활관계에 의존하는 부문(시장약자 혹은 비시장 부문)은 상대적 차별과 위축을 겪는 가운데 생존을 위한 대안경제(시장경제에 대응하는 사회경제)를 스스로 찾고 있다.

전자(글로벌 성장부문)는 글로벌 메가트렌드와 결부되면서 그에 상응하는 공간과정으로서 수도권외의 초광역화 혹은 메가로폴리시스화(수도권과 중부권의 연담화) 등의 현상을 불러오고 있다. 수도권과 비수도권, 정부축과 비정부축, 중부권(수도권-강원권-충청권)과 남부권(영호남권), 대도시권-낙후농촌권 등은 이러한 공간과정에서 생겨나는 광역적 스케일의 지역격차다. 이명박 정부의 경쟁발전 논리와 (초)광역권 육성은 이러한 메가트렌드에 적극적으로 편승하는 지역개발전략이다.

반면, 후자(로컬 성장부문)는 한정된 투자 및 성장자원을 두고 경쟁을 하는 가운데 미시적 스케일의 다양한 지역적, 장소적 격차들을 만들어 내고 있다. 중심지와 변두리, 거점도시와 주변도시, 신개발지역과 주변 낙후지역, 고소득지역과 저소득지역, 원도심과 신도심, 도시-농촌 등의 격차는 주류시장경제 흐름에 편승하는 지역과 그렇지 않는 지역 간의 미시적 스케일의 격차다. 장소적 생활과정을 둘러싸고 나타나는 이러한 공간 격차는, 소득향상과 고양된 삶의 질에 대한 관심의 증대와 맞물려, 다양한 대안 공간담론과 실천전략의 필요성을 낳고 있다. 시장경제에 맞서는 삶과 사람 중심의 사회경제를 지역적으로 조직해내는 최근의 노력들(예, 사회적 기업, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스, 사회적 서비스의 공급 등)은 이의 실례가 된다.

저성장은 광역적 스케일의 격차와 미시적 스케일의 격차를 동시에 만들어 내면서, 영역적으로는 글로벌 경쟁력(시장이윤의 극대화)을 추종하는 시장경제 부문과 (주류시장의 영향으로부터 스스로를 지키기 위한) 삶과 사람 관계를 중심으로 하는 사회경제부문으로의 이원화를 낳고 있다. 전자는 격차의 새로운 양상에 대한, 후자는 격차의 대응전략에 대한 중요한 함의를 준다. 지역격차의 양상이 다양화·다원화되고, 격차의 내용이 생산과 산업과 관련된 것에서 생활과 문화복지에 관한 것으로 옮겨가며, 격차인식의 중심층위가 장소적 삶의 관계가 분명한 역내 격차로

모아지는 것은 저성장이 초래한 격차 변화의 구체적인 표현이다.

핵심은 이러한 변화가 기존 균형발전정책의 논거와 전략에 심대한 수정을 요구한다는 사실이다. 균형발전은 지역정책의 최상위 목표규범이었지만, 국가 경쟁력을 최종목적으로 하는 산업경제 중심의 지역간 배분, 그것도 중앙정부가 주도하는 하향적 배분 혹은 분산 방식으로 일관되어 왔다. 지역으로부터 요구되는, 생활과 삶의 문제로서 불균형과 격차를 해소하는 것과는 너무나 멀었다. 경제와 시장의 문제로만 다루었을 뿐, 사회와 사람의 문제는 그간의 균형발전(정책)에서 철저하게 배제되어 왔던 것이다. 이명박 정부의 광역경제권정책은 ‘사람과 사회’를 배제한 균형발전정책의 전형이라 할 수 있다. 격차가 다원화되고 더 커지며, 비경제부문 중심의 격차해소 요구가 점증하는 최근 경향은 기존 균형발전정책 한계를 극명히 보여주는 국면이다.

메가트렌드를 추종하는 광역경제권 조성은 기업과 시장이 주도하고, 정부는 이를 지원하고 조정하는 역할에 머물러야 한다. 공공정책으로서 균형발전정책의 남은 과제는 ‘사람과 사회(삶)’를 중심으로 하는 지역의 질적 발전도모와 역량증진, 나아가 이를 바탕으로 한 지역 간 상생을 이끌어내는 것이다. 이를 우리는 ‘사람중심의 통합적 균형발전’이라 부른다. 통합적 균형발전은 그간 내셔널 미니멈(national minimum)에 못 미치는 저발전 지역을 다른 일반지역과 대등하게 발전시키는 것을 지칭했다. 하지만, 여기서 통합적 균형발전은 ‘사람의 가치를 중심에 두고 산업경제와 생활경제, 경제와 사회, 시장과 삶, 인간과 자연, 중앙과 지방, 하드웨어와 소프트웨어가 상호 교접(cross-fertilization)하면서 통합하는(integrative) 내용과 방식으로 지역 간, 지역 내 격차가 해소되는 지역발전을 의미한다. 해쳐서 본다면 ‘사회통합과 지역통합을 동시화’하는 방식의 균형발전이라 할 수 있다. 지역 간, 지역 내 주체 간, 부문간, 장소 간 상생협력은 바로 통합적 균형발전을 위한 구체적인 실천방안이라 할

수 있다. 말하자면, 단순한 지역 간 교류나 교환을 의미하는 것이 아니라, 협력을 통한 지역 상호간 성숙과 발전을 공유해가는 과정을 상생협력이라 한다면, 통합적 균형발전은 상생협력의 결과 상태라 할 수 있다.

그렇다면, 통합적 균형발전은 어떻게 추진되어야 하나?

첫째, ‘정의(Justice)의 지역화와 권리개념으로 균형발전이 이루어져야 한다. 국민이라면 어느 지역에 거주하더라도 대등하고 공정한 삶의 기회를 누릴 수 있고, 또한 지역간 균형발전을 통해 사회적 통합이 실현되어야 한다. 이를 위해서는 모든 지역이 사회적 자원을 공평하게 배분받아 대등하게 발전할 수 있도록 해야 한다. 이는 존 롤스의 ‘평등의 원칙’의 지역화라 할 수 있다. 그러나 불균형은 모든 지역에 기회가 균등하게 주어지더라도 특히 최소발전지역(과 주민들)에 최대혜택이 보장될 때 용인될 수 있다. 이는 곧 존 롤스의 ‘차등의 원리’의 지역화에 해당한다.

둘째, 다양화되고 있는 지역격차의 특성별 대응이 필요하다. 지역격차의 양상은 최근 들어 다원화되고 있을 뿐 아니라(예, 영호남, 수도권-비수도권, 도시-농촌, 중심-주변 등), 특성도 전통적인 정치적·경제적 격차에서 일상생활의 격차로 바뀌고 있다. 상이한 차원의 지역격차로 인해 단일한 정책으로는 이를 접근할 수 없다. 따라서 사회적 통합의 공간적 과정으로 지역간 균형발전이 이루어지기 위해서는 유형별 지역격차의 특성에 대응하는 맞춤형 정책이 강구되어야 한다. 이러한 방식의 지역격차 해소는 지역간 차이를 획일적으로 지우기보다 개성적으로 발전시켜 사회적 통합의 공간적 다양성을 높이는 데 도움 된다 (롤스의 평등의 원칙에 따른 균형발전).

셋째, 사람중심의 균형발전이 되기 위해서는 균형발전에서 지역약자에 대한 배려가 우선시 되어야 한다. 지역균형발전은 그간 주로 물리적 시설(예, 산업시설, 인프라 등)이나 기능 개선에 역점을 뒀지만, 이제 지역주민들의 삶의 질과 관련된 교육, 의료, 복지, 참여, 문화향수 등 사람

중심의 의제를 우선 다루도록 해야 한다. 지역격차는 사회계층문제와 결부되면, 같은 격차문제라도 저소득층, 비정규직, 노인, 여성, 낙후주민 등 사회약자들에 의해 더 크게 인지되고 있다. 균형발전은 이들 지역 약자(the regionally weak)를 보호하고 권능화(empowerment)하는 새로운 개념으로 접근되어야 한다 (롤스의 차등의 원리에 따른 균형발전).

넷째, 균형발전의 지속가능성을 담보하기 위해서는 지역역량 강화가 제대로 되어야 한다. 지금까지 격차해소는 중앙에 의한 하향적·활당적·시혜적 방식으로 이뤄졌지만, 앞으로는 지역인재(사람)과 지역산업(경제)의 육성이나 지방자치(정치)의 역량 강화를 통해 지역내부로부터 발전이 지속될 수 있는 상향적·내발적·자발적 방식으로 바뀌어야 한다. 지역역량과 발전정도에 따라 자원과 혜택이 차등적으로 배분되도록 하기 위한 조세제도나 지원제도의 강구가 필요하고, 지역 간 자발적인 교류와 협력을 통해 국가통합을 도모할 수 있는 다양한 방안이 제도화되어야 한다. 그러나 궁극적으로는 중앙으로부터 지방, 국가에서 시민사회로 권력이 이동되어, 자치권력이 지방의 시민사회에서 비롯되고, 또한 행사되는 자치의 혁신이 이루어져야 한다(시민주의 자치분권).

IV. 통합적 균형발전의 방안

1. 정의(Justice)의 지역화 : 통합적 균형발전의 제도화

1) 지역 평등권의 제도화

헌법 제11조는 국민의 평등권을 규정하고 있다. 그 평등은 정치적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 적용됨을 전제로 한다. 따라서 대한민국

국 국민이라면, 어디에 거주하든 지역간 혹은 지역 내에서 평등한 정치적, 경제적, 사회적 삶의 기회를 향유할 권리를 가진다.

○ 헌법

-제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

-제119조 ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

-제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

헌법 제119조와 제122조는 균형있는 국민경제의 유지와 이의 공간적 과정으로 국토균형의 형성에 관한 국가의 책무를 규정하고 있다. 이를 근거하여 국가균형발전특별법 제1조는 지역간의 연계 및 협력을 통해 균형발전을 이끌어내도록 규정하고, 제3조는 이에 대한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다.

○ 국가균형발전특별법

-제1조(목적) 이 법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

-제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 지역발전과 지역 간의 연계 및 협력을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.

균형발전은 이렇듯 국민의 평등권을 공간적으로 실현하는 것으로, 국가는 이를 정책으로 구현해야 할 책무를 가지고 있고, 국민은 이의 강구를 요구하거나 그 혜택을 향유할 권리를 가지고 있다. 다시 말해 국가는 국정전반에서 균형발전을 이끌어내는 책무를 다해야 하고, 지역주민은 국가에 대해 균형발전에 관한 국가계획의 수립을 청구하거나 불균형으로부터 현저한 차등과 차별을 당할 때 이에 대한 시정과 구제를 요구할 수 있는 권리관계로 균형발전이 제도화되어야 한다.

이는 ‘(가칭) 사회통합발전법’을 별도로 제정하여 반영하든, 아니면 현행 ‘국가균형발전특별법’에 반영하도록 해야 한다. 헌법이든, 국가균형발전특별법이든, 평등권의 구현으로 ‘균형발전’은 주로 경제적 측면으로 접근하고 있어 사회적 통합 측면을 반영하는 데는 근본적인 한계가 있다. 따라서 경제중심의 ‘국가균형발전특별법’과 짝이 되는 ‘사회통합발전법’을 별도로 제정하는 것이 가장 바람직하다. 하지만 법 제정 자체가 쉽지 않고, 또한 경제중심의 균형발전을 사람중심의 균형발전으로 바꾸어야 할 필요성이 적지 않기 때문에 기존법을 개정하는 게 더 현실적일 것이다.

현행 ‘국가균형발전특별법’ 개정 시 반영되어야 핵심 내용은 다음과 같다. 먼저 균형발전과 ‘사회적 통합’을 연계시키기 위해 ‘통합적 균형발전’ 개념이 도입되어야 한다. 법 제1조에 ‘연계 및 협력 증진을 통하여.... 지역간 균형있는 발전에 기여’란 표현은 통합적 균형발전의 의미와 같기 때문에 이를 보다 명확히 하기 위해 법 제2조 (정의)에 ‘통합적 균형발전’ 용어를 두면 된다. 또한 통합적 균형발전을 위한 정책의 수립을 제안하거나, 지역격차와 차별의 시정을 요구할 수 있는 권리가 주민에게 부여되어야 한다. 법 제3조 ‘국가 및 지방자치단체의 책무’에 이어 제3조의 2를 신설해 ‘주민의 권리’를 선언적으로 규정하고, 별도의 법이나 시행령으로 권리행사의 구체적 내용을 규정하도록 해야 한다. 경제적 내용

중심의 균형발전 시책에 사람중심의 사회통합 관련 내용이 보완되어야 한다. 이를 위해서는 법 제4조 2항 ‘지역발전5개년계획의 수립’ 내용 항목에 사회적 통합 관련 과제(예, 주거, 일자리, 교육, 의료, 복지, 참여, 협력, 소통, 공동체 등)를 적시해야 한다. 아울러 폐지된 법 제17조를 ‘지역통합’(지역간, 지역내 격차/갈등 해소, 협력/교류 촉진 등) 조항으로 다시 신설해야 한다.

2) 통합적 균형발전 계획의 수립

균형발전이 단순한 지역의 경제적 역량이나 생산성을 높이는 것으로 끝나는 게 아니라, 이와 함께 지역 간, 지역 내 사회통합의 촉진을 통해 국가 전체의 발전에 이바지 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부 차원에서 ‘지역통합적 균형발전’에 관한 중장기적 로드맵이 먼저 작성되고, 이를 바탕으로 개별 정책들이 단계별로, 연계적으로 추진되고, 또한 그 성과가 입체적으로 평가되어야 한다.

‘지역통합적 균형발전계획’을 법정계획으로 수립할 수 있는 근거법이 없기 때문에 단기적으로는 비법정계획으로 작성하고, 중기적으로 관련 법을 갖추어 법정계획으로 전환시켜야 한다. 따라서 단기적으로는 사회통합위원회가 주관하여 5년 단위의 ‘(가칭)사회통합발전을 위한 비전계획(2013-2018)’을 작성하되(2013년 상반기 완료), 내용적으로 새 정부 5년 동안의 사회통합에 관한 목표, 전략, 주체별 추진과제와 방법 등을 담도록 해야 한다. 중기적으로는 새 정부 출범 2,3년 내에 국가균형발전특별법을 개정해 ‘지역통합적 균형발전’의 개념, 원칙, 요소들을 반영하면, 동법 제4조에 의해 수립되는 지역발전 5개년에 ‘지역간, 지역내 사회통합’과 관련 내용을 담아 법정계획으로 추진돼야 한다. 기 작성된 ‘(가칭)사회통합발전을 위한 비전계획(2013-2018)’은 계획의 소스(source) 정보

로 활용될 수 있다. 지역발전5개년계획에 지역의 사회통합 관련 내용을 반영하기 위해서는 사회통합위원회와 지역발전위원회가 계획의 공동 수립자가 되어야 한다.

○ 국가균형발전특별법

제4조(지역발전 5개년계획의 수립) ① 정부는 지역 간의 연계 및 협력을 증진하고 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 제5조제1항에 따른 부문별 발전계획안과 제6조제1항에 따른 광역경제권발전계획을 기초로 하여 5년을 단위로 하는 지역발전 5개년계획(이하 "지역발전계획"이라 한다)을 수립한다.

② 지역발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지역발전의 목표에 관한 사항
2. 국토의 다원적 개발과 지역발전역량의 확충에 관한 사항
3. 지역산업 육성 등 지역경제 활성화에 관한 사항
4. 지역인력 양성과 과학기술 진흥에 관한 사항
5. 지역발전 거점 육성과 교통·물류망 확충에 관한 사항
6. 지역의 문화·관광 육성에 관한 사항
7. 성장축진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진에 관한 사항
8. 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항
9. 투자재원의 조달에 관한 사항
10. 그 밖에 지역발전을 위하여 필요한 사항

③ 지역발전계획은 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획, 「국토기본법」 제6조에 따른 국토계획과 연계되어야 한다.

④ 지역발전계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다. 수립된 지역발전계획을 변경할 때에도 또한 같다.

⑤ 지역발전계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 지역차별시정제도의 도입

‘모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신

분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다’는 헌법 제11조 ①항을 따르면, 대한민국 국민이라면 누구나 지역에 의한 차별을 겪지 않을 헌법적 권리를 가지고 있다.

이 규정이 단순히 선언적 수준을 벗어나려면 지역주민들의 일상생활에서 체감할 수 있는 권리로 구체화되어야 한다. 권리화를 위해서는 먼저 지역통합적 균형발전을 이끌어 내기 위해 국가나 지방자치단체가 책무를 다해야 한다. 나아가 현저한 지역격차로 인해(예: 접근 가능한 범위에 이용 가능한 의료시설의 부족) 지역주민들이 적절한 지역적 삶을 영위할 수 없을 경우, 이의 시정과 보완을 요구할 수 있는 권리가 인정되어야 한다. ‘지역차별시정제도’는 바로 이를 위한 것이다.

동 제도는 일상생활에서 지역 간, 지역 내 격차로 인해 지역주민들이 겪는 피해, 불이익, 차별 등을 일정한 요건을 갖추어 민원으로 ‘사회통합위원회’에 제출하면, 사회통합위원회의 담당부서(‘지역차별시정센터’를 설치)가 접수된 지역차별 시정사안을 행정적, 법률적으로 검토한 뒤 적정하다고 판단되면 관련 부서나 기관으로 송부하여 처리를 요청하고, 그 결과를 민원인에게 통보하는 방식으로 운영되어야 한다. 동 제도의 운영 근거는 단기적으로 사회통합위원회의 운영관련 규칙에, 중기적으로는 국가균형발전특별법 개정해 신설될 제3조의2 ‘주민권리’ 조항에 의해 연계되는 관련 법 혹은 시행령에 두도록 해야 한다.

4) ‘공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률’ 제정

지역갈등이나 지역통합의 양상이 영호남 갈등에서 도농격차, 수도권·비수도권 격차의 문제에 관한 것으로 변했지만, 지역발전을 목적으로 추진되는 다양한 정부정책이나 사업들은 여전히 지역사회의 통합에 큰 영향을 미치고 있다. 이러한 배경에서 사회통합위원회는 ‘공공갈등

의 예방과 해결에 관한 법률'을 마련해 총리실로 전달했고(2010), 국가공론위원회 논의도 거쳤지만(2012년) 제도화로 이어지지 못했다. 앞으로 정부시책이나 사업을 둘러싸고 지역 갈등이 계속 야기될 것으로 본다면, 공공갈등 관리의 제도화가 필요한 바, 특히 주민참여에 의한 갈등예방과 조정 방식들이 다양하게 제도화될 필요가 있어, 새 정부에서는 상기법의 제정이 필히 관철되어야 한다.

갈등은 예방이 가장 좋은 방법이고, 그 해결에도 이해당사자들 간의 숙의와 합의로 이루어지는 게 가장 바람직함. 따라서 갈등예방과 조정의 방식은 '참여적 의사결정' 방법(예: 합의회의제, 배심원제 등)을 다양하게 활용하는 것이 되어야 한다. 참여정부에서도 '갈등관리기본법' 제정을 시도했지만 성사되지 못한 점 등을 감안하여, 실현가능성을 최대한 담보할 수 있는 절차의 강구가 필요하다. 이를 위해 국회 내에 갈등문제에 관심이 있는 국회의원들이 '(가칭)사회갈등연구포럼'을 결성해 일련의 논의와 합의과정을 거친 뒤 의원입법으로 발의하는 절차를 시민사회와 함께 조직하도록 해야 한다.

5) 지역통합발전위원회의 설치

지역통합적 관점에서 균형발전을 추진하기 위해서는 이를 관장할 중앙정부 차원의 컨트롤 타워가 필요하다. 방법으로는 기존 위원회 기능을 보강하는 것과 통합 내지 신설하는 것이 있다. 단기적으로는 사회통합위원회 내에 지역통합을 담당하는 부서를 신설하여 지역적 차원의 사회통합 관련 업무를 담당하도록 하면 된다. 지역문제를 다루게 되면, 지역발전위원회와 업무와 중복 및 협의 내지 조정이 필요할 부분이 적지 않을 것으로 사료되기 때문에, 양 위원회 간에 충분한 대화와 논의가 사전에 있어야 한다. 중장기적으로는 지역통합과 균형발전이 통합되어야

하는 바, 이를 위해서는 사회통합위원회 내의 지역통합업무와 지역발전 위원회의 균형발전업무가 통합되어야 한다. 이렇게 될 경우, 기존의 지역위원회를 ‘지역통합발전위원회’로 전환시켜, 양 업무를 함께 관장하도록 하는 게 현실적으로 바람직하다.

2. 지역격차 특성별 대응

1) 지역발전 목표등급제의 도입

균형발전정책은 격차의 단위가 되는 지역의 정확한 구분으로부터 시작된다. 지역이 가지고 있는 잠재력과 역량을 정확히 평가하고 등급화한 뒤 그에 상응한 정책처방이 적용될 때, 비로소 균형발전이 본격 시작된다. 통합적 균형발전이란 측면에서 지역등급은 단순한 지역구분이 아니라 지역의 발전목표를 설정하는 것이 되어야 한다는 점에서 ‘지역발전 목표등급제’라 부른다.

벤치마킹 대상은 EU의 지역등급정책이다. EU는 크게 3 등급의 목표 지역을 나누고 있다. ‘Objective 1’ 지역은 ‘낙후지역의 발전과 구조조정 촉진’ 대상 지역이고, ‘Objective 2 지역’은 ‘구조적 어려움이 있는 지역의 경제·사회적 전환 지원’ 대상 지역이며, ‘Objective 3 지역’은 ‘유럽고용전략의 일환으로 직업훈련 및 고용훈련과 같은 인적 자원의 개발’ 대상지역이다.

우리나라에선 지역 간 경제력이나 생활수준 차이에 대한 고려 없이 개발정책이나 재정지원 등이 배분되고 있다. 대표적 지역정책인 지역산업진흥정책의 경우, 비수도권 전체를 대상으로 모든 지역에 1/n 방식으로 지원되고 있다. 광특회계 지역계정 총액배분 산식에 낙후도가 일부 포함되지만, 주로 전년도 실적 기준으로 임의 배분되고 있다. 그 결과 영

국, 프랑스, 일본 등에 비해 지원이 많이 필요한 낙후지역에 대한 지원이 상대적으로 저조하다.

이러한 문제점을 해결하기 위해, 전국 시군을 단위로 하여 지역역량을 종합적으로 평가하여 지역별 목표등급을 부여하는 ‘지역발전 목표등급제’가 도입되어야 한다. 인력, 인프라, 생산, 소득, 삶의 질, 자치력 등과 관련 지표를 이용해 시군 단위의 지역역량의 절대평가와 함께, 이를 이용한 시군간(나아가 시도간, 광역간) 격차를 분석하여 지역의 상대적 발전 잠재력을 지수로 산출해야 한다. 이 지수를 등급화 하여 발전 잠재력이 가장 큰 지역으로서 스스로 경쟁력을 갖출 수 있는 지역은 ‘목표1 지역: 자립경쟁지역’으로, 발전 잠재력이 어느 정도 있는 만큼 발전을 촉진시킬 정책이 필요한 지역은 ‘목표2지역: 발전촉진지역’으로, 발전 잠재력이 약하여 정책적 ‘집중 케어(care)’를 통해 자력 활성화가 되어야 할 지역은 ‘목표3지역: 자력활성화지역’으로 구분되어야 한다. 필요한 경우, 다른 추가 기준을 활용해 보다 세분화할 수 있다. 지역등급에 따라 맞춤형 발전정책을 강구하고, 또한 각종 정책을 통해 제공되는 지역간 지원과 보조가 차등화 되어야 한다. 광특별회계 등 지역개발사업에 적용할 뿐만 아니라 정부 각 부처별로 시행하는 SOC, 산업지원, 연구개발, 인적자원 육성정책에 대해서도, 시군별(혹은 시도별, 광역별)로 등급에 따라 지원조치를 차등화해야 한다.

2) 낙후지역의 구조개선

국가균형발전특별법에서 낙후지역은 성장촉진지역과 특수상황지역으로 구분되고 있다. 성장촉진지역은 ‘생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로·상수도 등 지역사회의 기반시설 구축 등에 국가와 지방

자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역'을 말한다. 특수상황지역은 '남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원조치가 필요한 지역'을 말한다.

우리나라 낙후지역은 이렇듯 '일반낙후지역'과 '특수낙후지역'으로 나누고, 그 각각에 대해 국가와 지방자치단체의 특별배려 혹은 특수한 지원조치를 취하도록 되어 있다. 일반낙후지역은 앞서 제시한 '자립활성화 지역'과 유사하지만 전체 지역의 등급화란 상대평가 보다 몇 가지 지표의 절대평가에 의해 선정된 것이어서, 다른 지역과의 관계 속에서 통합적 발전을 이끌어내는 정책개념으로는 한계가 있다. 또한 지원도 주로 물리적 시설 개선과 구축에 대한 일부의 재정지원에 그치고 있어 지역의 통합적 발전에는 별로 도움이 안 된다. 그나마 낙후지역으로 선정되더라도, MB 정부 이후 유사중복 사업을 통폐합하는 과정에서 지원이 대폭 삭감된 상태다.

따라서 목표지역 등급화 방식으로 선정된 '자력활성화지역'에 대해 낙후도 평가를 추가적으로 실시하여 가장 열악한 지역을 낙후지역으로 선정되어야 한다. 이렇게 선정된 낙후지역은 '특별자력활성화지역'으로 부를 수 있다. 선정된 낙후지역에 대해서는 '지역구조개선(특히 산업 및 고용구조)'과 '지역역량강화(예, 직업훈련, 적정기술개발 등)'에 관한 사업을 종합적으로 추진해야 한다. 이를 효과적으로 뒷받침하기 위해서 '(가칭)지역구조개선법'을 제정할 필요가 있다. 낙후지역의 구조개선을 위해서 EU식 구조기금도 조성해야 한다. 구조기금 배분에서 EU는 1인당 GDP가 EU 평균치의 75%에 미달하는 낙후지역(Objective 1지역)에 대해 집중지원을 하고 있다. 우리의 경우, 현재 여러 부처별로 산재된 낙후지역 지원사업들을 '낙후지역 구조개선을 기금(구조기금)'으로 일원

화해 운용하는 게 시급한 과제다.

3) 도농융합 5대과제 추진

대도시의 집중강화와 지방 소도시 및 농촌의 쇠락이 지속되면서 다양한 삶의 영역에서 도시와 농촌 격차가 대표적인 지역격차로 부상하고 있다. 도농간 격차는 ‘교육여건’, ‘의료서비스’, ‘문화여건’, ‘일자리’, ‘생활여건’, ‘주민안전’, ‘환경쾌적성’ 등의 차원으로 인지되고 있다. 도시에 대한 농촌의 격차완화를 위한 5대 과제로 ‘교육·의료’, ‘생활여건(특히 주거)’, ‘일자리’, ‘주민안전’, ‘소도시(원도심)재생’을 선정해, 중앙과 지방이 역할 분담을 통해 중점적으로 추진하도록 해야 한다.

5대 과제별 실행 프로젝트는 ‘주민참여예산제’와 결부시켜 주민들이 직접 선정하는 ‘주민체감형’ 과제로 제한하고, 추진성과에 대해서도 ‘주민체감지표’를 발굴해 주민들이 직접 평가할 수 있도록 한다. 농촌지역과 인근 중심도시를 연계하여 도농권 단위에서 5대 과제를 전략적으로 추진하고, 필요할 경우 인근 도농권과 협력사업도 추진할 있도록 해야 한다. 권역별로는 ‘도농융합추진단’을 설치하여 5대 과제를 통합적으로 운영하도록 해야 한다.

4) 수도권-지방 간 공생협력 강화

현재 정치적으로 가장 민감한 지역격차 중 하나가 수도권과 지방(비수도권) 간의 격차다. 수도권으로 투자, 일자리, 인력 등의 집중 가속화로 지방이 상대적으로 저발전을 겪는 수도권-비수도권 격차 현상이 지속되고 있다. 물론 격차 완화를 위한 다양한 정책적 노력이 지속적으로 이뤄져 온 것도 사실이다. 지금까지는 주로 ‘수도권의 개발과 성장’을 규

제하는 방식으로 이뤄져 왔다. 하지만 그 성과, 즉 지방의 상대적 발전기회 확충은 기대에 훨씬 못 미치고 있다. 그간의 정책은 일종의 제로섬(zero-sum)적 방식을 주로 활용했다. 앞으로는 ‘포지티브섬(positive-sum)’으로 전환할 필요가 있다. 이는 수도권과 지방 간의 공생협력을 의미한다.

크게 4가지 방안을 제안한다. 수도권정비계획법 상에서 허용되는 사용(인구집중발시설의 설치사업) 이라도 면적과 투자액 기준으로 일정 규모 이상일 경우(예, 1만㎡, 100억 원 이상) 수도권 입지로 인한 지방의 투자 및 고용창출의 기회, 기존 활동 등에 끼치는 영향, 즉 ‘지방영향평가’를 실시해야 한다. 이렇게 해서 영향이 크지 않거나 최소화 할 수 있는 것에 대해서만 선별적 허가하는 제도를 한시적으로 운영할 필요가 있다. 여기서 한시는 수도권 집중이 약화되고 기존 입지규제방식에서 계획적 관리방식으로 전환될 때까지를 의미한다.

수도권 3개 광역자치단체(서울, 인천, 경기도)가, 비수도권 지방자치단체와 협약을 체결한 후, 투자, 유통, 교류 3대 부문의 상생협력 사업을 직접 추진. 비록 광역자치단체가 주도하더라도 실제 사업은 관만 아니라 대학간, 연구기관 간, 공공기관 간, 기업 간 다차원의 공생협력을 포함시켜야 한다. 수도권 3개 광역자치단체와 중앙정부가 공동으로 ‘수도권-비수도권 상생협력기금’을 조성하여, 이 기금을 중심으로 운영하도록 해야 한다. 현재 수도권광역경제위원회 내에 상생협력위원회가 설치되어 있는 데, 이를 확대해 산하에 ‘상생협력센터’를 두도록 해야 한다.

5) 역내격차 완화 선도사업 추진

최근 지역격차는 지역 간 격차에서 지역 내 격차로 옮겨가면서 격차의 특성 또한 인프라나 경제적 여건에 관한 것에서 일상생활에 관한 것

으로 바뀌고 있다. 역내 격차는 성장여하에 따라 성장지역과 낙후지역, 지리적 위치에 따른 강남북 혹은 동서 간 지역, 공간위계에 따라 도심과 주변, 소득계층에 따라 고소득지역과 저소득지역 등으로 지역이 나누어 지면서 나타남. 따라서 지자체별로 역내 격차는 그 유형과 특성이 다르기 때문에 어떠한 표준적인 정책처방을 제시하기가 쉽지 않다. 이에 여기서는 ‘역내격차완화 선도사업’ 방안을 제시한다.

지자체별로 해당 지역 내에서 민감한 문제가 되고 있는 격차사례를 선정해 이를 집중적인 방식으로 완화하는 ‘역내격차완화 선도사업’을 추진하도록 해야 한다. 지자체별 ‘역내 격차완화 선도사업’은 국고보조금으로 추진하되, 지역부담(매칭)을 최소화하고 중앙정부의 부담(보조금)을 최대화 늘려야 한다.

3. 지역취약계층(공간약자)의 보호

1) 리저널 미니멈(regional minimum) 제정

헌법상의 평등권이 지역적으로 실현되기 위해서는, 어느 지역에서 거주하든, 인간으로서 보편적 생존권이 실현되고 보호되어야 한다. 그러나 균형발전이란 이름으로 어느 지역에서 같은 획일적인 삶의 기회와 방식이 강제되어선 아니 된다. 지역별 다양성과 자율성을 존중하면서 지역주민들이 누려할 최소한의 삶의 질과 이의 권리행사를 보장하는 ‘리저널 미니멈(regional minimum)’을 설정할 필요가 있다. 이는 내셔널 미니멈(national minimum)을 지역이 자율적으로 결정해 설정하는 것이라 할 수 있다.

이를 위해서는 우선 광역 시도별로 내셔널 미니멈을 지역 실정에 맞게 조정하여 지역주민으로서 인간다운 삶을 사는 데 필요한 ‘지역최소

기준(regional minimum)’을 현장으로 정해 공표하고, 지역의 자치행정은 이를 달성하는 것을 책무가 되도록 해야 한다. 지역최소기준에는 ‘기본소득’, ‘필수생활서비스에 대한 접근성’, ‘자치참여권 및 권리구제’ 3요소가 포함되어야 한다.

2) 사회적 서비스의 지역 간 균등화

사람중심의 통합적 균형발전이 되기 위해서는 지역주민들이 일상생활에서 필요로 하는 사회적 서비스의 결핍을 겪지 않으면서, 동시에 필요로 하는 사회적 서비스가 지역 간에 균등하게 제공되어야 한다. 사회적 서비스(social services)는 어떤 곤란 상태에 있는 사람, 또는 그 위험성이 있는 사람의 생활을 보장하기 위해 사회적으로 실시되는 서비스를 말한다. 넓은 뜻으로는 사회보험이나 공적 부조 등의 사회보장, 교육이나 주택에 관한 지원서비스, 좁은 뜻으로는 아동복지나 노인복지, 장애인 복지 등을 포함한 사회복지서비스를 말한다.

사회적기업육성법 제2조에 의하면 사회(적)서비스란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스로서, 이는 새로운 일자리 창출과 연결되어 다양한 사회적 기업 활동으로 이어지고 있다. 국민소득의 증가로 인한 교육·의료·문화·복지 등 사회서비스에 대한 인식 확대, 저출산·고령화에 따른 인구감소와 이를 통한 복지비 지출 확대, 여성의 경제활동 참여로 인한 노인·아동 등 돌봄 서비스에 대한 구매력 확대, 국민들의 교육수준 향상에 따른 다양한 사회서비스 욕구의 증가 등으로 인해 사회적 서비스에 대한 수요가 급증하고 있지만, 그 공급은 지역 간에 현격한 격차를 보이고 있다.

이에 사람중심의 통합적 균형발전을 위해서는 사회적 서비스가 지역

간에 균등하게 제공되도록 하는 다양한 시책들이 강구되어야 한다. 우선 지역별로 지역주민들이 필요로 하는 사회적 서비스가 어떤 것이고, 얼마만큼 소요되며, 현재 어떠한 결핍 상태인지 등에 관한 지역조사를 모든 지역에서 격년 단위로 실시하도록 해야 한다. 이는 지자체의 ‘사회조사’와 함께 실시하는 게 바람직하다. 이 평가를 바탕으로 해당 지자체는 결핍정도가 심하면서 소요(needs)가 많은 부분을 중심으로 하여 사회적 서비스를 우선적으로 집중 공급해야 한다. 이를 위해 각 부처별로 제공하는 하는 각종 지원을 일원화시켜 통합적으로 운영할 수 있는 ‘(가칭) 사회적서비스기획단’을 제3섹터 형태로 설치해야 한다. 사회통합위원회는 지역의 사회적 서비스 공급 현황과 실태를 격년으로 조사하여 백서로 발간하고, 아울러 지역 간 격차를 줄이기 위해 관계 부처나 지방자치단체에 대해 필요한 정책 가이드라인을 제공해야 한다.

3) 일자리 복지의 지역 간 균등화

최고의 복지는 일자리라 할 정도로 근자에 들어 일자리 창출이 지역별 최우선 정책과제가 되고 있다. 따라서 일자리 창출의 지역 간 격차가 지역주민들이 가장 민감하게 받아드리는 지역 간 격차의 새로운 양상으로 떠오르고 있다. 일자리 창출은 시장경제부문과 사회경제부문으로 나누어 정책화하도록 한다. 전자는 시장의 제품수요를 기업활동으로 이끌어 내면서 일자리를 만들어내는 것이라면, 후자는 사회적 서비스를 새로운 개념으로 기업활동으로 연결시키면 일자리를 만들어내는 것을 말한다. 전자는 지방중소기업 육성, 후자는 사회적 기업육성을 중심으로 한다.

먼저, 지방중소기업 육성을 통해 다양한 일자리가 지속적으로 창출되도록 해야 한다. 지역의 신산업이나 주력산업을 고부가가치화하기 위한 다양한 지원(예, 현장 R&D지원, 기능인력공급, 마케팅 지원)을 실시하

되, 지역소재 중소기업을 우선으로 해야 한다. 지원 시에는 지역 인력 채용 등을 유인해 지역 내 일자리 창출을 도모하도록 해야 한다. 이를 위해서는 지방중소기업청, 지방고용노동청, 지자체, 상공회의소, 기업 등이 긴밀한 협조 네트워크를 유지해야 한다.

사회적 기업의 육성을 통해서도 다양한 사회적 일자리가 창출되도록 해야 한다. 수요가 급증하는 사회적 서비스의 공급은 그 자체로서 사회적 일자리를 만들어낸다. 실제 정부는 부처별로 다양한 사회적 일자리 창출을 지원하는 사업을 실시하고 있으며, 앞으로 이는 더욱 확대될 것으로 보인다. 2008년 기준으로, 한국의 사회서비스 고용률은 14.3%인 반면, 미국은 26.3%, 영국은 28.6%, 덴마크는 32.0%, 스웨덴은 31.9%를 기록하고 있어 사회서비스에서의 일자리가 지속적 증가 할 것으로 예상된다. 지역의 사회적 일자리 창출은 앞서 제시한 ‘지역 사회적 서비스 향상 계획’ 속에 포함시켜 추진하도록 하고, 사회통합위원회는 백서발간을 통해 지역별 성과를 정리하면서 정책대안을 제시하도록 해야 한다.

- 부처별 사회적 일자리 창출을 위한 지원사업의 예
- 교육과학기술부의 방과후학교 깨끗한 학교 만들기 등 사업
 - 행정안전부의 지역공동체일자리사업, 마을기업 등 사업
 - 문화체육관광부의 문화예술교육활성화 등 사업
 - 농림수산식품부의 농어촌공동체회사 등 사업
 - 보건복지부의 자활사업, 지역사회서비스투자사업 등 사업
 - 환경부의 녹색구매지원센터 등 사업
 - 고용노동부의 사회적기업육성, 사회공헌일자리 등 사업
 - 여성가족부의 청소년방과후 아카데미, 다문화가족 언어 및 교육지원 사업 등
 - 문화재청의 문화유산방문교육 사업 사업
 - 산림청의 숲해설 4개 사업 등

4) 지역 취약계층의 보호와 권능화

‘차등의 원리’에 의거한 사람중심의 균형발전은 여성, 노인, 저소득층, 비정규직 등 지역의 사회적 약자에 대해 다양한 정책혜택이 우선 집중되도록 하는 방식으로 이루어져야 한다. 여성(특히 홀부모 가장), 노인(특히, 독거노인), 저소득층(특히, 노동력 상실 저소득층 가구주), 비정규직(특히, 가장 혹은 가구주)을 ‘4대 지역 취약 계층’으로 분류해, 각종 지역균형발전 시책에 의해 제공되는 각종 혜택과 지원(예, 재정투자, 채용, 세제지원 등)이 우선 배정되도록 해야 한다. 그러나 현행 국가균형발전 특별법에 의한 균형발전 사업들은 대개 산업경제와 관련되어 있어 균형발전시책이 지역의 취약계층에 대해 어떠한 영향과 효과를 갖는지 정확히 알 수도 없고, 또한 그 관계 설정도 쉽지 않다.

이를 해결하기 위해서는 균형발전시책의 기획단계에서부터 ‘사람(특히 지역취약계층)에 대한 배려’ 기준을 반영하고, 예산심의에서 이를 (메뉴얼에 따라) 평가해 배려부문이 클수록 그에 대한 인센티브를 주도록 해야 한다. 사람에 대한 배려기준으로는 일자리창출, 소득향상, 취약계층에 대한 사회적 서비스의 (간접적) 제공 등을 예거할 수 있다. 사전평가에서 4대 취약계층에 대해 부정적 효과가 현저하게 발생할 것으로 예상될 때는 이를 최소화하거나 보완하는 방안을 별도로 강구하도록 해야 한다.

이 모두는 한 마디로 ‘사람친화적 균형발전’을 위한 것이지만, 법적 뒷받침이 필수다. 이에 국가균형발전특별법 제5조(부문별 발전계획안 및 시행계획의 수립)에 ‘사업시행 계획 수립 시 해당 사업으로 인한 지역 취약계층에 대한 영향을 검토하여 이를 최소화하도록 하며, 이에 대해선 별도의 지침을 정할 수 있다’는 항을 신설하도록 한다. 한편 균형발전 차원에서 지역취약계층을 위한 혜택은 단순한 지원이나 보호로 그쳐선 안

되고, 스스로 자립하고, 나아가 지역발전에 주체적으로 참여할 수 있도록 권능화 하는 부분까지 프로그램화 되어야 한다. 이를 위해서는 광역 시도별로 조례로 (가칭) ‘지역취약계층 권능화계획’을 수립하면, 산하 기초지자체는 이를 지역실정에 맞도록 구체화하는 실행전략을 수립하고 추진해야 한다.

4. 지역역량의 강화

1) 인재지역활당제의 전면실시

수도권과 비수도권의 격차가 완화 내지 해소되지 않은 근본적인 원인 중 하나가 수도권으로 고급인력이 집중되는 반면, 비수도권에서는 고급인력이 모이지는 않는 것을 넘어 타 지역으로 지속적으로 유출되는 데 있다. 인재가 모이지 않으니 기업이 오지 않고, 그 결과 지역경제가 침체하고 지역에 좋은 일자리가 창출되지 않으며, 이는 다시 인재 유출을 촉진하는 악순환이 거듭됨으로써 지역의 침체가 지속된다. 지역에서 배출되더라도 고급 인재들이 수도권으로 지속적으로 유출됨으로써, 지역 인재육성을 담당하는 핵심기관인 지역대학의 위상 및 경쟁력은 갈수록 떨어지고, 이는 수도권과 비수도권간의 역량 격차를 좁히지 못하는 근본요인이 되고 있다.

이러한 지방 현실을 감안하면, 지역역량 강화의 핵심 수단으로 지역 인재의 육성은 단지 인재를 배출하는 교육서비스의 강화로 끝나선 아니 되고, 배출된 고급인력이 지역에 머물면서 일할 수 있는 기회가 다양하게 제공되는 것으로 이어져야 한다. 하지만 지역 노동시장의 자율 메커니즘에 맡겨서는 이러한 고용기회가 창출되지 않기 때문에 국가의 개입이 불가피한 바, ‘지역인재활당제’는 바로 이의 한 방편이다.. 1990년대부

터 제도화 논의가 활발하게 진행되어 왔지만, 인재지역할당은 여전히 권고사항이고 의무사항이 아니어서 실효성을 가지고 있지 못한다. 따라서 사람중심의 통합적 균형발전을 위해 인재육성이 핵심이라면 인재지역할당제는 이제 전면적으로 시행되어야 한다.

우선, 국가고시 및 중앙정부 공무원(국가공무원) 임용시험 합격자를 광역 지역인구 비례로 지역 할당이 실시되어야 한다. 공공기관 및 공기업 직원 채용에서 지역인재를 최소 30% 채용하도록 해야 한다. 중앙정부 장관관 임명 시, 정부산하기관 임원급 인사에서 비수도권 지역 출신 및 거주 인사를 동등하게 고려하는 인사탕평책도 함께 실시해야 한다. 중앙정부 각종 위원회 구성에서 비수도권 거주 인사를 30% 이상으로 해야 한다. 대기업에 대해 인재지역할당제 도입을 유도하는 세제상 인센티브는 부여되어야 한다.

한편 인재지역할당의 일환으로 지방교육기능 강화를 위해 지역대학 혁신 및 구조조정과 지역대학 투자 강화(예, 지역거점 대학연합에 대해 5년 간 5조 원 추가투자)와 비수도권 대학에 대한 반값 등록금 우선 실시하도록 해야 한다. 인재지역할당제를 구속력 있게 추진하기 위해서는 이를 뒷받침하는 ‘(가칭) 지역인재육성’을 제정해 지역인재의 육성 일환으로 인재지역할당제를 제도화하도록 해야 한다.

2) 지역산업의 육성

지역 간 격차를 넘어서 해당 지역이 지속가능한 자립단위가 되기 위해서는 지역산업의 육성이 필수다. 물론 그동안 추진된 균형발전시책들은 대부분 지역산업의 혁신, 경쟁력 강화 등에 초점을 두고 추진되어 왔지만, 그 실질적인 효과는 기대에 미치지 못했다. 기존 정책은 산업지원, 연구개발, 중소기업육성, 고용창출 등을 분절적으로 실시함으로써 지역

내에서 융합되어 하나의 지역적 자율 경제구조를 만들어내지 못했고, 나아가 일자리 창출에도 기여하지 못했다. 많은 경우 지역산업정책은 기업들의 투기적 토건개발만 부추겨 지역경제 전반의 재생산구조를 더욱 취약하게 만들어 왔다.

따라서 지역역량 강화란 측면에서 지역경제 혹은 지역산업 육성은 그간의 토건 사업 위주의 지역개발에서 벗어나, 혁신지향적 산업투자 확대와 함께 이를 지역의 경쟁력, 일자리, 복지와 창조적으로 융합되도록 해야 한다. 이를 통해 시장경제부문을 넘어 사회적 경제부문까지 확장해 순환하고 공생하는 지역공동체 경제가 건설되도록 해야 한다. 지역산업 및 지역경제 육성방안으로는 지역의 특성, 경쟁력 등을 감안하여, 지방자치단체가 ‘지역산업 혹은 경쟁업종을 지정해 육성지원하는’ 가칭 ‘지역산업육성법’이 제정돼야 한다. 지정된 산업부분이나 업종에 대해 선 외부기업의 진입을 제한하고, 금융이나 세제혜택을 제공하며, 취업자에 대한 훈련과 고용안정 등의 방안 등이 법령으로 담보되도록 해야 한다.

아울러 지역주민들의 일상생활을 경제적 활동으로 확장시켜 시장경제와 다른 지역 고유의 사회경제를 활성화하도록 해야 한다. 이를 위해서는 일자리 창출에만 초점을 맞춘 MB 정부의 사회적 기업 육성 정책 대신, 지역 사회와의 연계를 강조하는 사회적 경제 육성으로 전환하여, 협동조합, 사회적 기업, 마을 기업 같은 지역주민들의 생활과 밀착된 지역 단위 사회적 경제 적극 육성해야 한다. 지역 연고 및 지역 자원 순환형 중소기업의 지원을 확대하고, 지역 기업과 지역 농림어업의 제휴를 적극 후원해야 한다. 로컬 푸드 시스템 구축을 통해 지역 먹거리 순환 체계 구축 및 학교 급식과 연계토록 해야 한다. 지역 내부 유통망 구축을 위한 중소 상권 적극 보호, 외부 대형 마트 대신 재래시장 등 지역 중소 상권을 보호해야 한다. 지역사회 기여도에 따라 지역 기업을 지원하는

제도가 마련되어야 한다. 즉, 고용 실적, 지역 자원 구매 실적, 기타 지역 사회 공헌 실적 등에 근거하여, 지역 사회 기여도가 큰 기업에 대해 더 많은 기업 지원을 할 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

3) 교류를 통한 지역 간 통합 촉진

지역통합이란 측면에서는 무엇보다 지역 간 교류가 활발해야 한다. 지역교류는 늘 강조되는 지역정책의 대상이지만, 실제 추진되는 사업들은 단편적인 프로그램 위주고, 또한 이벤트들이 많아, 지역 간 통합적 발전에 크게 기여하지 못하고 있다. 따라서 지역 간 교류의 활성화는 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 이를 어떻게 강제해내고 규칙화 해내느냐가 관건이다.

수도권-비수도권 간, 영호남지역 간 인적, 물적 교류를 촉진하면서 지역 간 통합을 촉진하기 위해서는 (가칭) ‘지역격차해소를 위한 지역교류 및 통합촉진 지원법’이 제정되어야 한다. 동법에서는 선도지역과 낙후 지역의 지방자치단체 간에 협정을 맺어 지역주민의 상호교류(예, 도시 농촌마을 자매결혼 맺기), 농산물직거래, 축제의 공동개최, 파트너십 사업 공동추진 등을 지정해 지원하고, 동시에 이를 국가균형발전특별법과 연계해 지역균형발전사업으로 포함시켜 육성 지원하는 규정들이 담겨야 한다. 국가적 차원에서 지역통합을 이끌어내기 위해서는 ‘사회통합 위원회’ 내 ‘지역통합지원센터’를 설치하여 지역통합에 관한 정책과 사업 전반을 통괄·조정하도록 해야 한다.

4) 자치역량 강화

내발적 발전은 결국 지방주체들이 스스로 발전을 조직하고 추진할 수

있는 역량, 특히 정치 제도적 역량의 여하에 의해 좌우된다. 그 동안의 균형발전정책은 시설, 투자, 기능을 지방으로 이전시키는 이른바 분산 정책 중심이었지만, 이전된 활동들이 지역에 뿌리내려 하나의 자율적인 ‘지역체제’를 만들어내지 못한 한계를 드러내 왔다. 이에 최근 들어 단순한 물리적 ‘분산’을 넘어서 ‘분권’을 통한 지역의 내생적 역량 강화를 보다 중요하면서 효과성이 있는 발전정책으로 간주되고 있다. 지방의 자치역량 강화는 이미 여러 분야에서 광범위하면서 지속적으로 제기되어 왔는바, 본 연구에서 지역역량강화란 측면에서 핵심 방안을 제안하면 다음과 같다.

지방자치역량 강화를 위해서는 ‘지방이양일괄법’을 제정해 중앙의 인사, 재정, 조직 등 권한의 일관 이양하도록 해야 한다. 이렇게 해서 현재 ‘2할 자치’를 ‘4할 자치’로 확대시켜야 한다. 한편 지방자치법 22조(조례)에서 현행 ‘법령의 범위 안에서’의 규정을 ‘법령을 위반하지 않는 범위 안’으로 개정하여 지방의 자치입법권을 실질적으로 확대시켜줘야 한다. 자치 재정권 확대를 위해서는 국고보조금을 축소하고 부문별 통합보조금 성질의 포괄보조금을 확대하며, 분권 교부세를 재편해 지자체의 부담을 줄이는 대신 중앙정부의 부담을 높이도록 해야 한다. 중장기적으로 지방에 대해 과세권을 부여해야 한다.

V. 결론: 시민주의 자치분권을 통한 통합적 균형발전

지난 20여 년간 의 지방자치는 중앙집권세력에 의해 시혜적, 하향적으로 추진된 ‘국가주의 자치분권’이었다(이하 내용은 조명래, 2013에서 발췌 정리). 자치권은 지역주체들이 쟁취한 것이 아니라 국가에 의해 제도적으로 설정된 것이다(자치권의 국가기원설). 한국 지방자치의 한계

는 곧 국가주의 자치분권의 한계를 말한다. 새 개념의 자치는 시민주의 자치분권이 되어야 한다. 지역 시민들에게 부여된 시민권의 일환인 자치참여권을 밑으로부터 제도화하는 방식으로 작동하는 게 시민주의 자치분권이다. 자치권이 국가가 아니라 시민사회에서 비롯되는 것으로 간주되는 개념이다(자치권의 시민사회 기원설)

시민주의 자치분권의 입장에 볼 때, 온전한 지방자치제는 권력 구성의 X축과 Y축을 따라 권력이 동시에 이동한 뒤 새로운 작동영역을 스스로 만들 때부터 가능하다. 하나는 국가체제(national state system) 내에서 중앙정부에서 지방정부로 권력 이동(이양)이고, 다른 하나는 전체 사회(the entire society) 내에서 국가영역에서 시민사회영역으로 권력 이동이다. 두 축을 따라 옮겨 온 권력 작용의 장이 곧 지방의 시민사회를 무대로 하여 작동하는 민주적 자치제다. 그러나 권력의 작동방식이란 측면에서 보면, 시민주의 자치분권은 중앙정부로부터 이양 받은 자치권이 지방자치단체가 중앙정부(국가)를 대신해 지역을 관료적으로 통치하는 것(rule for the government)에서 지역의 시민사회 성원, 즉 지역시민들을 위한 것(rule for the local people)으로 행사되는 것을 기본원리로 한다.

시민주의 자치권은 자치권이란 권력의 정당성 기반을 국가영역에 두 기보다 시민사회 영역에 둔다는 점에서 기존의 국가주의 자치권과 비교가 된다. 국가주의 자치권이 기본적으로 국가란 통치기구의 권력이 확장된 것이라면, 시민주의 자치권은 시민사회의 성원으로서 지역주민 개개인이 가지고 있는 시민 자치권을 집합화한 것에 해당한다. 시민 자치권은 시민권의 일환으로서 자치에 대한 시민의 참여권을 말한다. 시민권의 하나로서 참여권은 선거권과 공무담임권과 같은 정치적 권리뿐만 아니라 자치단체의 구성원으로 정책결정과 집행 등에 대한 참여할 수 있는 권리를 지칭한다. 자치행정에 대한 참여권 행사를 통해 자치를 민주적으로 꾸리면서 지역시민들은 행정이 생산하는 공공서비스의 혜택

을 적극적으로 향유하게 된다. 때문에 지역시민은 자치행정의 생산자일 뿐 아니라 소비자로서 권리, 즉 시민사회의 성원으로로서 갖는 사회권(예: 환경권, 복지권, 교육권 등)을 행사하는 주체이기도 하다. 자치는 시민사회 성원으로 누려야 할 권리를 주민들이 집합적으로 행사하는 것인 만큼, 시민주의 자치분권의 핵심주체는 바로 지역시민이다.

지방자치의 재활성화는 단순히 효율적인 지방 자치행정 제도의 활성화로 등치되어선 안 된다. 지방 고유의 정치가 허용되는, 명실상부한 ‘지역정치’가 민주적으로 작동하는 방식으로 지방자치가 활성화되어야 한다. 이를 위해서는 중앙에 의한 지방의 정치적 식민화를 해소할 수 있는 방안이 효과적으로 강구되어야 한다. 여기서 핵심은 권력작용의 변화를 수반하는 지방자치제의 활성화다. 이는, 중앙정부의 권한 일부를 위임하는 자치행정의 확대로서 아니라 권력을 중앙에서 지방으로, 국가영역에서 시민사회영역으로 넘겨주는 방식으로 지방자치가 확대되어야 한다는 것을 말한다.

이를 위해선 권력작용의 방식을 우선 바꾸어야 한다. 중앙집권형 헌법의 분권형 헌법으로 전환, 제왕적 대통령제에서 분권형 대통령제로의 전환, 중앙집권형 체제에서 연방형 분권체제로의 전환, 2할 지방자치를 3·4할 자치로 확대개편(특히 자치재정권, 자치입법권, 자치사법권 등의 확대) 및 이를 위한 일괄이양제의 실시, 중앙권력을 분산시키는 국토구조의 재편(예: 세종시류의 분산거점도시의 건설) 등이 중앙권력의 작용 방식을 바꾸는 개혁적 방안들이다. 여기에 더해 중앙정치의 엘리트들이 지방 정치인으로 스스로 하방화, 분권 정당제 혹은 지역 정당제(예: 일본의 가나가와 네트)의 도입, 국회와 지역의회로 입법권 분리, 헌법상의 기구인 지방자치단체를 지방정부로 재형성, 지방자치단체 간 연대(혹은 지역연방)를 통한 중앙정부 혹은 중앙정치세력의 견제 등이 이루어져야 한다.

중앙권력의 공간적 분산(중앙에서 지방의 이양)이 공간적 민주화로 이어지기 위해선 중앙집중식 권력구조나 작용방식의 해체가 중앙의 온정적 분권주의 세력이 아니라 지역에 기반한 시민사회(권력의 최종 정착지) 세력에 의해 요구되고 관철되어야 한다. 즉, 지방의 시민사회가 연대하여 중앙권력의 민주적 지방분산(예: 일괄이양, 분권형 헌법개정, 경찰자치, 입법자치 등)을 요구하고 쟁취하는 것이 되어야 한다. 사람중심의 통합적 균형발전은 바로 이러한 지역시민주도적 자치권능의 확대와 맞물려 추진되어야 한다. 지역시민들의 자치시민권을 확대시키고 구현하는 그 자체가 사람중심의 균형발전이면서 동시에 분권적 발전이 되는 것이다.

참고문헌

- 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.
- 변창흠(2012). “수도권 낙후 접경·낙후지역을 위한 지원대책의 한계와 과제.” 경기도·인천광역시 주최, <지역균형발전정책의 허와 실> 토론회 발제문(2012.10.4).
- 전국시도연구원협의회(2012). “지역간 격차해소를 위한 상생발전방안.” 전국시도연구원협의회 내부워크숍 자료(2012.11.29).
- 조명래(2011). “만들어진 공간 불평등, 지역격차.” 『복지동향』(참여연대), 157호.
- 조명래(2013). “시민주의 자치분권과 자치의 혁신.” 『공간과 사회』, 통권43호.
- 이덕재(2008). 『국민경제와 지역경제 간 선순환구조형성방안 모색』(국회용역과제보고서).
- 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*.

Abstract

Changing Regional Disparity and Integrative Balanced Development

Myung-Rae Cho

This paper seeks to define a new conception on ‘man-centered integrative balanced development’ and its policy strategy by paying attention to changing regional disparity and its underlying logic of new development in a low growth era. In the light of putting the question of man(subject) at the center of all considerations, the paper criticizes the existing conception of balanced development which comprises the preponderance of industrial economy at the cost of other values. In doing so, the paper attempts at the theoretical and practical conceptualization to pursue an integration between the balanced development focused industrial economy and the social integration based on social value. Stemming from this, the conception on man-centered integrative balanced development presupposes a new practical discourse called ‘civicist local governance’ as the empowerment of local civil society.

Key Words: New Regional Disparity, Low Growth, Man-centered, Balanced Development, Social Integration, Integrative Balanced Development