

균형발전정책의 어제와 오늘 그리고 내일

금홍섭 대전참여자치시민연대 사무처장

이명박 대통령이 취임한지 1년도 채 안돼 나라 곳곳이 몸살을 앓고 있다. 단 하루도 조용한 날이 없을 만큼 나라 꼴이 말이 아니고 대통령에 대한 지지율도 곤두박질 치고 있다. 경제를 살리겠다는 이명박 후보자의 공약을 찰떡같이 믿고 지지표를 던졌던 적지않은 국민들은 당혹해 하고 있다.

행정중심복합도시 등 지방분권, 분산, 균형발전 정책에 대한 직간접적인 수혜지역중에 하나였던 충청권도 기존 정책의 변화와 수도권규제의 전면 철폐에 대한 반발 여론이 커지고 있다. 수도권 공장 신증설을 쉽게하는 내용을 골자로 하는 '국토이용의 효율화 방안'을 비롯해 자연보전권역 개발사업 허용, 군사보호구역이 해제 등으로 그동안의 수도권규제정책은 이명박 정권에 의해 무장해제 되고 있다.

왜 이명박 정부의 균형발전 정책이 퇴조하고 있나?

지역민의 목소리를 외면한채, 수도권의 이해와 요구만 대변하는 MB식 분권정책은 결코 성공할 수 없다. 그렇다면 무슨 이유로 이명박 정권이후 균형정책의 퇴조로 이어졌는가?

정부가 추구하는 균형발전 정책은 1962년 박정희 정권때부터 거슬러 올라간다. 제1차 경제개발 5개년계획을 발표할때부터 정부주도의 국토불균형 문제 해소를 주요 구호로 사용하기 시작했다. 그러나 균형발전 정책은 수도권과 부산을 잇는 경부축 개발계획이었을 뿐 실질적인 균형발전 정책으로 이어지지 못했으며, 해를 갈수록 국토의 불균형은 오히려 심화되었다.

결국 지방불균형 발전은 수도권 과밀과 지방소외를 넘어 지역감정의 골까지 겹치면서 심각한 사회적 병폐로 나타나, 균형발전 정책에 대한 국민적 욕구도 높아지게 되었다. 참여정부하에서 국민적 합의를 통해 어렵게 만들어 놓았던 균형발전 특별법 등 3대 특별법의 효과를 확인도 하기전에 전직 서울시장이었던 이명박 정부의 등장으로 균형발전 정책은 좌초 위기에 놓이게 된 것이다.

새로운 정부 출범 이후 균형발전 정책이 거꾸로 되돌려지는 가장 큰 이유는 이명박 대통령이 전직 서울시장 출신으로 처음부터 참여정부의 수도권규제 정책을 반대해 왔다는 점이다. 또한, 지방분권, 분산, 균형발전이라는 분권형 리더쉽과는 어울리지 않는 퇴행적 개발독재형 중앙집권형 리더쉽을 이명박 대통령이 가지고 있기 때문인 것으로 풀이된다.

물론, 이러한 배경에는 이명박 대통령 스스로 한국사회의 민주주의 발전과 균형발전의 가치에 대한 몰이해와 무지에서 기인한 것으로도 보여진다.

이명박 정부의 지방발전방안 허와 실

이명박 정부는 수도권규제완화 이후 지방의 분노를 무마하기 위해 그동안 두 차례나 연기하는 등 우여곡절 끝에 지방발전종합대책을 발표했다. 정부는 수도권규제완화 정책 발표 이후 반발하는 지방을 달래기 위해 두 차례나 발표시기를 연기하면서까지 심사숙고 끝에 지방발전종합대책을 마련했다고 했으나, 지방발전을 위한 특단의 구상을 담지 못하는 등 지방을 달래기 위해 급조한 졸속 정책을 나열하는데 그쳤다.

정부의 이번 발표는 수도권규제완화 정책 발표 이후 분노를 넘어 절망으로 신음하고 있는 지방을 만족시키기에는 역부족인 것으로 보인다. 재정난이 우려되는 지방재정 확충방안이 포함되지 않았고, 이전기업에 대한 세제혜택도 정책의 실효성이 없으며, 정책 실효성에 의문이 제기되는 4대 강 정비사업까지 지방발전대책에 포함한 것은 지역의 기대심리를 이용해 대운하를 포장하려는 꼼수로 밖에 보이지 않는다.

이명박 정부 출범 초 발표했던 5+2광역경제권 개발계획 또한 지방발전의 기초는 지역특성에 맞는 지역별 발전전략을 마련하고 구체적인 방안을 모색해야 함에도 불구하고 정부의 5+2광역경제권 개발계획은 모든 지역이 글로벌 경쟁력을 추구하고, 권역간 대등한 관계속에서 상호경쟁하거나 협력하는 전제아래 수도권을 하나의 광역경제권으로 간주 규제를 전면 풀어야 한다는 가정은 지방의 현실을 제대로 반영하지 못한 전략으로 보여진다.

특히, 정권이 바뀌었다고 해서 정부의 균형발전 정책이 하루아침에 바뀐다면 정부정책의 연속성과 책임성 측면에서도 문제가 된다. 참여정부는 수도권규제 정책과 관련 2013년 전후로 수도권 정비계획법을 개정해 완화하겠다는 로드맵을 제시하고 행정중심복합도시, 혁신도시 등 각종 지방분권, 분산, 균형발전 정책을 펼쳐 왔다.

그러나 이명박 정부는 집권과 동시에 수도권규제완화를 전면에 걸고 자유경쟁체제의 광역경제권 개발이라는 지방발전방안을 제시한것은 결국 정부정책의 연속성과 책임성을 심각하게 훼손한 것으로 보인다.

이명박 정부의 균형발전 정책의 한계

일부 언론에서는 이명박 정부가 노무현 정부의 분권정책을 계승했다고 보도 했다. 과연 그럴까? 이명박 정부의 지역발전 정책 추진전략은 지난 참여정부와 같은 지방분권, 분산, 균형발전에 대한 확고한 의지와 추진전략은 전혀 보여주지 못하고 있다.

특히, 최근 국토이용효율화 방안 이후 급조한 지방발전종합대책 조차도 두 차례나 발표시기를 늦추는 등 수도권 규제완화의 완성도만 높이려는데 초점이 맞추어져 있었다. 이미 수도권의 경우, 사회경제적 기반이 완벽하게 갖춰져 있는 상황에서 아무리 지방에 인센티브를 제공한다고하더라도 지방의 경쟁력은 취약할 수 밖에 없다.

이명박 정부가 균형발전 정책의 기초위에 인위적 분산정책이 아닌, 수도권규제의 전면 철폐를 조건으로 하는 분산정책은 결국 균형발전 정책의 포기이자, 수도권 일극체제를 더욱더 심화시킬

뿐이다.

이미 참여정부에서 분권정책을 국회가 만들때 수도권 과밀화 문제나 지방의 균형발전 문제는 국민적 공론을 통해 재 확인한 사실이다. 그런데도, 이제 막 수도권규제 정책과 균형발전 정책이 성과를 내려고 하는 마당에, 수도권 규제가 완화된다면, 심각한 문제에 봉착될 수 밖에 없다.

정부정책의 연속성은 외면한채 국가경쟁력 강화라는 이유로 그 효과마저 의문스러운 수도권규제를 전면 철폐하고 지역간 경쟁시킨다면, 지역균형발전은 물건너 간다고 봐야 한다.

분권정책은 지역특성에 맞는 정책과 적절한 배치가 있어야 한다. 백화점식으로 나열만 한다고 분권정책의 실효성이 확인되는 것은 아니다. 이런 분권정책과 더불어 공공기관 및 공기업의 지방이전을 강제화하는 분산정책이 전제되고 정부가 의지를 가지고 적극 추진할 때 지역균형발전은 성공할 수 있다.

그러나 이명박 정부의 지방분권, 분산, 균형발전 정책은 내용이나 구체성에 있어 부족함이 많다. 지난 참여정부때 처럼 분권정책에 대한 강력한 의지도 읽혀지지 않고, 내용적 함의도 담아내지 못하면서 지방정부와 주민들의 커다란 반발만사고 있다. 사실 분권정책은 정부가 의지를 가지고 추진해도 균형발전의 성과가 날까말까 한데, 지역여론에 밀려 어쩔 수 없이, 구체적인 로드맵 설계나 별 의지도 없이 수도권과 지방간에 경쟁을 시키면서 알아서 하라고 한다면, 과연 균형발전이 이루어 질까?

국토 균형발전을 위한 올바른 방향

백년지대계로서의 균형발전 정책에 대해서 아무리 강조해도 모자람이 없다. 더 이상 수도권경쟁력 강화를 위해 지방의 희생을 강요해서도 안 된다는 점에서, 균형발전은 지방을 적극 지원하면서 수도권에 경쟁력을 가질 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.

그런점에서 이명박정부의 수도권규제완화를 전제로하는 지방발전방안은 한계를 드러낼 수 밖에 없다. 더 이상 개발과 집중이 경쟁력강화로 이어지던 그런 시대는 이미 지나갔다. 정부는 더 이상 낡고 구태의연한 논리로 균형발전 정책을 왜곡해서는 안된다.

국가균형발전의 근간이 흔들리기 전에 이명박 정부는 수도권규제완화 정책을 철회하고 지방육성을 위한 특단의 대책을 제시할 수 있는 국정방향 과제를 다시 설정해야 한다. 현재 수도권규제완화를 위한 관련법 개정을 앞두고 있는 만큼, 선 지방육성, 후 수도권의 계획적 관리라는 대원칙을 이명박 정부 스스로 준수토록 해야 한다.

현재 이명박 정부가 검토중인 수도권규제완화를 위한 관련법 개폐와 관련하여 자칫 성급하게 추진될 경우 수도권 일극집중을 심화시키고 비수도권의 저항에 직면할 가능성이 있다는 점에서 국민적 공감대 형성을 위한 심도있는 논의와 합의과정이 선행되어야 한다.

문제는 그동안 수도권의 집중을 억제하고 균형발전 정책을 지지해온 비수도권의 지방자치단체나 시민단체 등에서는 수도권규제완화 문제에 대한 대응논리를 만들어내지 못했다는 것이다. 따라서, 수도권규제완화 정책에 대한 보다 체계적인 대응과 지방의 역량을 모아내기 위해 지방정부

등 지역의 모든 주체들의 역할이 요구된다.

지방을 살리지 않고는 나라가 발전할 수 없다는 절박한 심정으로 수도권규제완화 철회운동의 대장정에 모두가 함께해야 할 것이다.