

# 포용적 지역균형발전 정책의 구상

| 김현호 |



KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE  
FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

# 포용적 지역균형발전 정책의 구상

| 김현호 |



KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE  
FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

연구진

김 현 호 (선임연구위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

### 포용적 지역균형발전정책의 구상

발 행 일 : 2019년 12월 31일  
발 행 인 : 윤태범  
발 행 처 : 한국지방행정연구원  
주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)  
전 화 : 033-769-9999  
판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337  
인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894  
I S B N : 978-89-7865-476-0

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

---

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

# 서문

우리나라 지역발전정책은 가히 격동적이라고 할 수 있다. 근자에 들어 혁신이니 형평이니, 포용이니, 정의 등의 가치를 수용해야 한다는 논의가 분분하고, 지역균형발전이니 지방분권적 지역발전이니 하는 용어와 이와 관련된 정책들이 제시되고 있는 것도 이와 무관하지 않다.

이제 지역발전정책은 그야말로 “세기 뛰어넘기”를 해야 할 시점이다. 지역발전정책이 국가발전정책의 반열에 오른 지도 거의 20년이 되어간다. 그런 와중에 지역발전의 가치도 효율성, 형평성을 두고 변화를 겪기도 했다. 물론 압축성장의 과정에서 우리가 가야 할 방향에 대해서 숙의를 통한 합의가 없었던 것이 중요한 요인이 되었다고 할 수 있겠다.

지역발전에서 효율성, 형평성 가치 사이에서 하나를 선택하는 것은 어려운 일일 수도 있다. 이런 관점에서 볼 때, 포용 성장에 바탕한 포용적 지역균형발전정책은 이들을 동시에 달성할 수 있는 하나의 방안이 될 수도 있겠다. 포용적 지역균형발전의 핵심이 발전과 성장을 가져오는 의사결정에 대한 구성원의 참여 뿐 아니라 결과 및 성과의 형평성 있는 배분이기 때문이다. 그런 의미에서 포용성을 강화시킬 수 있는 토대가 되는 혁신과 성장도 중시하고 있기도 하다. 성장이 없으면 포용도 어려워지기 때문이다.

이 연구는 이런 관점에서 포용이라는 미래의 가치를 수용한 전략을 구상했다는 데 의미가 있다. 포용성을 강화시키기 위한 지역균형발전정책의 이념적 토대와 열개, 정책과제를 제시하고 있다. 향후에는 이 연구가 토대가 되어 우리나라의 보다 향상되고 미래 지향적인 지역발전정책이 개발, 제시되어야 할 것이다.

이 연구의 결과가 지역과 구성원이 소외나 배제되지 않고 포용적 성장을 달성할 수 있는 우리나라 지역발전정책의 수립과 추진에 기여할 수 있기를 바라며, 어려운 주제의 연구를 수행한 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장 **최재만**

## 요약

우리사회도 미국 및 유럽의 국가들처럼 배제와 소외의 증가에 따라 갈등이 높아지고 있다. 이런 상황에서 이 연구는 포용성을 강화시킬 수 있는 지역균형발전정책을 개발, 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 포용적 지역균형발전정책은 지역균형발전정책의 한계와 문제점을 극복하고 각각의 지역이나 구성원 모두가 발전으로부터 소외되거나 배제됨이 없이 고루 잘 사는 것을 목표로 하고 있다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 첫째 포용적 지역발전에 관계된 이론적 논의를 검토했다. 우선 현재까지 논의되고 있는 포용적 성장의 다양한 개념을 살펴보았다. World Bank, OECD, IMF, WEF 등 국제기구 뿐 아니라 주로 경제학자들 사이에서 논의되기 시작한 포용적 성장의 논의 배경이 무엇인지를 살펴보았다. 경제학자들 사이의 논의들은 성장과 배분간의 균형 문제가 초점이었으며, 국제기구들의 논의는 주로 2000년대의 시대상황과 관련성이 많은데, 이 시기에 들어와서 보다 심화되고 있는 사회적 양극화나 경제적 불평등으로 인해서 증가하고 있는 갈등을 과연 어떻게 하면 해소할 수 있을까 하는 것이 초점이었다.

그 다음 지금까지의 포용 성장의 개념에 대한 논의를 검토하여, 본 연구에서 언급하는 포용성장의 개념을 조작적으로 정의했다. 아울러 포용성장을 구성하고 있는 항목이나 요소를 종합적으로 검토, 종합하여 그동안 우리가 추진해왔던 우리나라 지역발전정책의 포용성 정도를 측정하기 위한 토대를 구축했다. 이렇게 구축한 포용성장의 구성 항목과 요소는 제도 및 환경적 측면, 참여와 거버넌스 측면, 의사소통 측면, 공간개방성 측면, 주체 측면 등이었다.

그 다음은 이를 토대로 포용성 정도를 이들 부문의 관점에서 뿐 아니라 종합적 관점에서 2,000년대 이후 현재까지 역대 정부 지역발전정책의 포용성 정도를 측정, 가능해보았다. 물론 정부별로 차이가 있었으며, 또 포용성의 부문별로도 차이와 특성이 있었다. 이명박 정부와 박근혜 정부에 비해 노무현, 문재인 정부가 포용성이 대체로 높은 특징을 보여 주었다. 전체적으로 볼 때 노무현 정부는 지역간의 균형발전을, 이명박 정부와 박근혜 정부는 경쟁력과 효율성, 그리고 행복을, 문재인 정부는 포용성이 가미된

지역균형발전을 추진하고 있는 점에서 차이점이 있었다.

외국의 사례 파트에서는 정책적 함의를 도출하기 위해 외국 뿐 아니라 외국의 주요 도시들을 살펴보았다. 국가는 EU와 영국 등이었다. 이들은 포용성 강화를 명시적인 목표로 제시하고 있었으며, 이를 달성하기 위한 시책을 개발, 추진하고 있었다. 외국의 지역으로는 바르셀로나, 뉴욕, 라이프찌히, 말뫼를 살펴보았다. 이들은 다소간의 차이는 있었지만 대체로 차별과 배제에서 오는 갈등을 최소화하기 위해 포용적 발전을 지역 발전의 명시적인 목표로 제시하고 이를 위한 정책을 설계하고 있었다. 지역 내의 공간적 균형발전은 물론 일자리, 교육, 커뮤니티 등에서 사회적 약자의 배제를 최소화하는 다양한 시책을 추진하고 있는 특징을 보여주었다.

이 연구의 마지막 파트에서는 포용적 지역균형발전정책의 대안을 개발, 제시하고 있다. 먼저 포용적 지역균형발전정책의 원칙과 방향을 제시하고 있다. 원칙으로는 지역 어디에 살든지 간에 삶의 질 여건의 균등화를 통해 지역과 구성원의 배제와 소외가 없는 공간 정의적 발전을 추구하는 것을 설정했다. 그 다음으로는 이전 및 현재까지의 지역균형발전정책과 다른 향후에 우리가 추진해야 할 포용적 지역균형발전정책의 개념화를 도모하고 있다. 이전에 비중을 두었던 집계적, 결과적 균형의 달성과 달리 정책의 제반 의사결정에의 형평성 있는 참여가 보장되고 이를 통해 만들어지는 결과와 성과에서도 배제가 되지 않는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 그 다음으로 본 연구는 이를 추진하기 위한 과제를 사람의 포용성, 공간의 포용성, 거버넌스 포용성 측면에서 제시하고 있다. 여기에 더해 이를 실천하기 위한 중앙과 지방이 협력하고 사회적 약자를 배려하는 추진체계와 이를 달성하기 위한 회계 및 재원의 재편, 법률의 개정 방안 등을 제시했다.



# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구배경 .....	3
2. 연구목적 .....	6
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	8
1. 연구범위 .....	8
2. 연구방법 .....	9
제3절 연구의 구성 .....	10
<b>제2장 포용적 지역발전의 이론 논의</b> .....	<b>13</b>
제1절 포용적 성장의 중요성과 개념 .....	15
1. 중요성 부각의 배경 .....	15
2. 포용적 성장에 대한 논의 .....	17
3. 포용적 성장의 개념 및 특징 .....	25
제2절 포용적 성장의 공간 및 지역적 차원 .....	32
1. 사회·경제적 포용과 공간·지역적 포용의 상관성 .....	32
2. 포용 적용의 공간 및 지역적 스케일 문제 .....	35
3. 공간 및 지역 차원의 포용적 성장의 사례 .....	37
제3절 포용적 지역균형발전의 개념화 .....	40
1. 포용성 요소 및 강화의 논의 검토 .....	40
2. 포용성 요소의 종합과 포용적 지역균형발전의 함의 .....	44
제4절 지역균형발전과 포용적 지역균형발전 .....	47
1. 불균형 해소와 포용적 발전의 접점 .....	47
2. 지역균형발전과 포용적 지역균형발전의 차이 .....	48
제5절 분석의 틀 .....	52

# 목 차

<b>제3장 지역발전정책의 포용성 진단 및 분석</b> .....	<b>55</b>
제1절 분석의 개요 .....	57
제2절 지역발전정책의 개관 .....	60
1. 2000년대 이전 .....	60
2. 2000년대 이후 .....	65
제3절 포용적 관점의 진단과 분석 .....	71
1. 총괄적 진단 .....	71
2. 2000년대 이전 .....	73
3. 2000년대 이후 .....	75
제4절 종합 및 과제 .....	95
1. 종합 .....	95
2. 과제 .....	98
<b>제4장 외국의 포용적 지역발전정책과 시사점</b> .....	<b>101</b>
제1절 분석의 개요 .....	103
제2절 국가수준의 정책 .....	105
1. EU .....	105
2. 영국 .....	112
제3절 도시 및 지역의 정책 .....	117
1. 바르셀로나 .....	117
2. 뉴욕 .....	124
3. 라이프찌히 .....	129
4. 말뫼(Malmö) .....	133
제4절 정책적 시사점 .....	137

<b>제5장 포용적 지역균형발전정책의 구상과 추진전략</b> .....	<b>141</b>
제1절 정책구상의 접근과 방향 .....	143
1. 정책구상의 접근 .....	143
2. 정책구상의 기본방향 .....	145
제2절 정책의 개념화 : 개념적 모형 .....	147
1. 기존의 지역균형발전과 차이 .....	147
2. 포용적 지역균형발전정책의 개념화 .....	149
제3절 정책기조 및 주요 전략 .....	156
1. 정책의 기조 .....	156
2. 주요 전략 및 과제 .....	159
제4절 추진체계 정비 .....	172
1. 추진체계 .....	172
2. 주체의 역할 .....	174
제5절 법·제도 개편 .....	176
1. 포용 계정의 도입 .....	176
2. 포용영향평가제 시행 .....	178
참고문헌 .....	181
부    록 .....	185
Abstract .....	186

# 표 목차

[표 2-1] 주요 포용성장의 정의 .....	28
[표 2-2] 포용 적용의 공간, 지역적 스케일 .....	36
[표 2-3] 도시 포용성의 차원과 구성요소 .....	41
[표 2-4] WEF의 포용성 중시 부문 .....	42
[표 2-5] World Bank의 포용성의 구성요소 .....	43
[표 2-6] 서울형 포용도시의 포용성 부문 .....	44
[표 2-7] 포용성 요소 고려의 공통점 .....	45
[표 2-8] 지역발전정책 적용 포용성 구성 요소의 종합 .....	46
[표 2-9] 기존의 지역균형발전과 포용적 지역균형발전의 차이 .....	51
[표 3-1] 포용성 진단의 기준 및 항목 .....	60
[표 3-2] 중앙부처에 의한 분산적 정책추진 현황(읍, 면 대상) .....	63
[표 3-3] 2000년 이전의 지역발전정책 .....	64
[표 3-4] 노무현 정부의 국가균형발전정책 .....	65
[표 3-5] 이명박 정부의 3차원적 지역발전정책 .....	66
[표 3-6] 박근혜 정부의 주요 시책 .....	67
[표 3-7] 문재인 정부의 국가균형발전정책 .....	69
[표 3-8] 2000년대 이후 지역발전정책의 종합 .....	70
[표 3-9] 노무현 정부 지역발전정책의 포용성 .....	78
[표 3-10] 노무현 정부의 지역발전정책 부문별 포용성 .....	79
[표 3-11] 이명박 정부 지역발전정책의 포용성 강화 및 약화 .....	84
[표 3-12] 이명박 정부의 지역발전정책 부문별 포용성 .....	85
[표 3-13] 박근혜 정부 지역발전정책의 포용성 강화 및 약화 .....	89
[표 3-14] 박근혜 정부의 지역발전정책 부문별 포용성 .....	89
[표 3-15] 문재인 정부 지역발전정책의 포용성 강화 및 약화 .....	93
[표 3-16] 문재인 정부의 지역발전정책 부문별 포용성 .....	94
[표 3-17] 2000년대 이후 역대 정부의 부문별 포용성 수준 .....	97
[표 4-1] EU의 유럽 2020 전략의 목표와 내용 .....	106

[표 4-2] EU 지역발전정책 목표의 변화 .....	108
[표 4-3] EU의 7대 투자기금의 내용(2014-2020) .....	109
[표 4-4] 2017-2027 바르셀로나 포용 및 사회적 불평등 감소 정책 .....	121
[표 4-5] 바르셀로나의 포용적 발전정책 .....	123
[표 4-6] 뉴욕 OneNYC 2050 주요전략 .....	127
[표 4-7] 뉴욕의 포용적 발전정책 .....	129
[표 4-8] 라이프찌히의 포용적 발전정책 .....	133
[표 4-9] 말피의 포용적 발전정책 .....	136
[표 5-1] 포용적 지역균형발전정책의 대표적 지역적 단위 .....	151
[표 5-2] 삶의 질 여건 등가치성 강화 지역별 프로파일(예시) .....	162
[표 5-3] 포용을 고려한 예산 편성 방안 : 미시적 개편 .....	177
[표 5-4] 포용을 고려한 예산 편성 방안 : 목적별 편성 .....	177
[표 5-5] 포용을 고려한 예산 편성 방안 : 자원출처별 편성 .....	178
[표 5-6] 포용계정 중심의 예산 편성 : 분권 강화 방안 .....	178
[표 5-7] 포용발전위원회의 예산 편성 : 행정위원회로 법적 지위 보유 시 방안 ·	178

# 그림 목차

[그림 1-1] 연구의 구성 .....	11
[그림 2-1] World Bank 포용도시 프레임 .....	20
[그림 2-2] 포용성장의 주요 프레임 .....	22
[그림 2-3] 우리나라 국가패러다임의 변화 .....	24
[그림 2-4] 혁신적 포용국가 전략 .....	25
[그림 2-5] 포용성장의 특징 .....	30
[그림 2-6] 학력과 장소이동성 관계 .....	33
[그림 2-7] 대졸자와 고졸 연봉의 관계 .....	33
[그림 2-8] 사회, 경제적 배제와 공간, 지역적 배제의 관련 .....	34
[그림 2-9] 서울시 고령자, 저소득 거주가구비율 .....	38
[그림 2-10] 서울시 불법건물의 비율 .....	38
[그림 2-11] 서울시 저소득 가구율과 고교육자 비율의 관계(상), 사설학원수와 고교육자 거주 비율의 관계(하) .....	39
[그림 2-12] 불균형 해소와 포용적 발전의 관계 .....	47
[그림 2-13] 지역균형발전과 포용적 지역균형발전정책의 관계 .....	49
[그림 2-14] 이전 지역균형발전정책과 포용적 지역균형발전정책의 프레임 .....	50
[그림 2-15] 분석의 틀 .....	53
[그림 3-1] 분석의 개요 .....	58
[그림 3-2] 2000년대 이전 중앙부처별 분산적 추진시책 .....	64
[그림 3-3] 상대적 빈곤율 추이 .....	72
[그림 3-4] 한국의 소득 불평등도 .....	72
[그림 3-5] 출산율의 변화의 비교 .....	73
[그림 3-6] 2000년대 이전 저발전·낙후지역 시책 .....	74
[그림 3-7] 신활력사업의 대상지역과 융복합 사업내용 .....	77
[그림 3-8] 이명박 정부의 부처편성 예산 비중의 강화 .....	81
[그림 3-9] 일본의 정주자립권 시책 .....	83
[그림 3-10] 지역생활권의 구성 .....	88

[그림 3-11] 국가균형발전정책의 전략과 과제 .....	90
[그림 3-12] 국가균형발전정책의 실행력 제고방안 .....	92
[그림 3-13] 2000년대 이후 정부의 지역발전정책의 포용성 수준(1) .....	96
[그림 3-14] 2000년대 이후 정부의 지역발전정책의 포용성 수준(2) .....	97
[그림 4-1] 유럽구조기금 수혜지역의 구분 .....	110
[그림 4-2] EU의 지역간 협력사업의 변천 .....	111
[그림 4-3] 현재 EU의 지역간 협력사업의 현황 .....	112
[그림 4-4] 영국의 포용적 성장의 접근방법 .....	115
[그림 4-5] 바르셀로나 도시의 1인당 가처분소득 변화 .....	119
[그림 4-6] 바르셀로나 도시의 불평등 위험지역 .....	119
[그림 4-7] 뉴욕시 정책의 핵심가치 .....	125
[그림 4-8] 뉴욕의 OneNYC 2050 정책 수립과정의 이해관계자 .....	126
[그림 4-9] 라이프찌히의 Leipzig 2030 정책 .....	131
[그림 4-10] 라이프찌히의 Leipzig 2030 정책 우선지역 .....	132
[그림 4-11] 말뫼의 토이이용계획 .....	135
[그림 5-1] 포용적 지역균형발전정책의 지향점 .....	144
[그림 5-2] 이전의 지역균형발전정책과 포용적 지역균형발전정책 .....	149
[그림 5-3] 포용적 지역균형발전의 다차원, 다부문적 개념 .....	150
[그림 5-4] 불평등과 경제성장의 관계 .....	154
[그림 5-5] 포용적 지역균형발전정책의 개념화 .....	155
[그림 5-6] 정책의 기초 : 원리와 목표 .....	158
[그림 5-7] EU의 차등지원 제도(2014~2017) .....	161
[그림 5-8] 사람 포용성 강화 교육-일자리 선순환 구조 .....	166
[그림 5-9] OECD 국가의 재정분권 수준 .....	171



# 제1장



# 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 구성



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구배경

지금 우리사회는 4차 산업혁명으로 대변되는 고도기술이 발달함에 따라 다양한 변화에 직면해 있다. 많은 변화 가운데서도 급격한 기술발달이 가져오는 성장이나 발전에 대한 새로운 배제가 우려되고 있다. 그 일환으로 포용성장(inclusive growth)에 의한 지역균형발전정책의 모색이 필요한 상황이 되고 있다. 특히, 유래가 없는 속도로 정보기술이 발달함에 따라 저발전 지역이나 저소득층, 사회적 약자 등이 발전의 혜택이나 성장의 과실에서 배제될 가능성이 그만큼 높아지고 있다. 인공지능(AI), 알고리즘에 의해 운영되는 기계가 과거와 같이 그 활용 영역이 육체노동에만 머무르지 않고 인지영역까지 넘어오면서 기계가 사람을 대체하기 시작하고 또 그 속도가 빨라짐에 따라 경제적으로 사회와 무관한 이른바 “무용계급”(Useless Class)이 증가하고 있기 때문이다 (유발 하라리, 2019).<sup>1</sup>

그래서 인공지능 기술의 발달이 이미 상당수의 사람들을 일자리에 쫓아내고 있으며 일자리로부터 쫓겨난 사람들은 다양한 형태의 경제적, 사회적 어려움에 봉착하고 있기도 하다. 하나의 예로 독일의 아디다스사를 들 수 있다. 아디다스사는 60만명이 생산하던 신발의 양을 현재 1만명, 즉 이전에 비해 59만명이 줄어든 1/60의 사람들이 아무 문제없이 만들어내고 있다.<sup>2</sup> 지역의 경우도 첨단기술 산업이 입지하는 지역과 그렇지

<sup>1</sup> 그 결과 현재의 30-40%를 기계가 인간을 대체할 것이라고 예상하고 있다. 보다 자세한 내용은 유발 하라리의 “21세기를 위한 21가지 제언.”(김영사, 2019)을 참조.

<sup>2</sup> 현재, 초 기술을 빠른 속도로 발달시켜 새로운 문명을 가져오려고 하는 요구와 고용을 유지, 확충하려

못한 지역, 고기술의 고소득층이 거주하는 지역과 그렇지 못한 지역으로 구분되면서 발전의 격차가 점점 벌어지고 있다.<sup>3</sup> 물론 그 지역에 사는 사람들이 삶의 질도 차이가 난다.

이런 사회, 경제, 지역적 배제의 문제는 2008년 세계 금융위기 발생 이후, 경제 및 사회의 양극화가 심화됨에 따라 더욱 증가하고 있기도 하다. 대표적으로 뉴욕의 경우, 성장의 불균등 분배는 2013년 맨하튼 상위 5%의 가구 소득이 하위 20%의 88배에 이르고 있다(Florida, 2017:80). 이러한 불평등이 월가의 시위를 촉발시킨 요인이 되기도 했다.<sup>4</sup> 다른 나라도 이와 다르지 않다. 이처럼 각국의 경제적 양극화 및 사회적 배제가 심화되는 현상<sup>5</sup>이 발생하면서 세계적으로 포용적 발전에 대한 관심이 증가하고 있다. 특히, 1990년대 이후 부분적으로 언급되었던 ‘포용적 성장’이 2006년 이후 World Bank, OECD 등 국제기구를 중심으로 새로운 어젠다로 부각되고 있다. 사회, 경제, 공간적 측면의 포용을 아우르는 포용성을 중시하고 있는 World Bank(2009, 2015)의 논의, 포용력 있는 도시재개발 등을 강조하고 있는 ADB(2011)의 논의 등이 대표적인 경우에 해당된다.<sup>6</sup>

국제사회에서 전개되고 있는 포용적 성장논의의 핵심은 지금까지 우리가 추구해왔던 성장위주 발전의 한계를 극복하고 과연 어떻게 하면 경제적 불평등과 사회적 배제를 완

---

는 두 가지 욕구가 동시에 존재하는 아이러니가 발생하고 있다.

3 가장 대표적인 경우가 인구의 25%를 잃은 디트로이트, 20%를 잃은 클리블랜드, 15%를 잃은 세인트 루이스 등 이른바 미국의 Rust Belt의 지역과 반면에 미국 최고의 주택가 등 부촌(富村)을 형성하고 있는 실리콘 밸리, 샌프란시스코, 보스턴 지역을 대비할 수 있다. 보다 자세한 내용은 「직업의 지리학」(*The Geography of Jobs*, 엔리코 모레티, 2012년 저), 김영사(2019) 역을 참조.

4 당시 사람들의 구호가 “월가를 점령하라”(Occupy Wall ST), “우리는 99%와 맞닿아 있을 뿐이다”(We are 99%) 등이었다.

5 OECD 국가의 경우, 지난 30여년 동안 불균등이 급격히 증가해서 2018년 현재 소득 상위 10% 사람들의 가처분 소득이 하위 10% 사람들보다 10배에 달하며, 부(wealth)의 경우는 더욱 격차가 벌어져서 가장 부유한 상위 10% 가구가 모든 가구 소득의 50%를 차지하고 있는데 비해, 하위 40%의 가구는 단지 총 가구소득의 3%만을 가지고 있는 상황이 벌어지고 있다(OECD, 2018).

6 OECD(2012)는 빈곤감소, 불평등 해소, 참여확대, 지속가능성 추구 등의 포용적 성장을 위한 framework를 제시하고 있으며 2016년 핵심이슈로 포용적 성장을 위한 생산성 제고를 선정하는 등 최근 보다 적극적으로 “포용”의제를 제시하며, UN-HABITAT(2015)는 공간적 포용의 개념을 보다 구체화하여 2016년 출범한 HABITAT III 정책 의제에 i) 도시계획 수립 및 시행 시 참여확대, ii) 모든 사람의 양질의 기초서비스에 대한 접근성 향상, iii) 포용성 제고를 위한 도시계획 등을 제시하고 있다.

화시킬 수 있을 것인가라고 할 수 있다(문정호, 2015). 2008~2009년부터 이런 논의는 사회, 경제적 차원의 포용적 성장에서 공간 및 지역적 차원으로까지 확장되고 있는 추세를 보이고 있기까지 하다.<sup>7</sup>

더구나 경제 및 사회의 양극화, 지역 및 공간 발전의 양극화는 사회 구성원의 행복감마저 떨어뜨리고 있다. 2019년 OECD가 발간한 ‘세계행복보고서’는 우리나라 국민들이 갖는 행복감을 OECD 34개국 중에서 32위, 세계 156개 국가 중 54위임을 밝히고 있다. 격차와 배제, 불평등, 그리고 이들의 고착화, 이에 대한 불만과 절망, 그리고 포용성의 부족이 우리사회의 행복감을 저하시키고 있다.<sup>8</sup>

여기에 더해 수도권으로의 인구 집중도 여전해서 급기야 2019년 12월을 기해 우리나라 전체 인구의 절반 이상의 인구(50.002%)가 수도권에 거주하게 되었으며,<sup>9</sup> 수도권 이외의 상당수의 지역은 급격한 인구감소로 인해 지역 공동체의 붕괴가 우려되고 있는 상황이다. 특히 지방소멸에 가까운 위기를 느끼는 시·군 지역은 이를 극복하기 위한 마땅한 대안이 없는 것은 물론이고, 뇌졸중이나 분만 등에 필요한 응급의료, 복지 등 필수적인 생활 서비스마저도 제대로 제공되지 않는 이른바 “생활사막”(life desert)으로 변화될 우려까지 있는 실정이다.

이런 상황에서 현 정부는 “혁신적 포용국가”를 국가비전으로 설정하고 있다. 2018년 9월 혁신적 포용국가를 만들기 위해 필요한 사람, 공간, 산업 부문의 3대 전략과 이를 달성하기 위한 10대 과제를 발표했으며, 같은 해 11월 대통령 국회 시정연설에서 이를 국가비전으로 공표한 바 있다(정책기획위원회, 관계부처 합동, 2018). 우리사회에서 포용의 중요성이 그만큼 높아지고 있다는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 의료, 복지, 교육, 경제 등 다양한 부문에서 혁신적 포용국가를 보다 구체화하고 이를 실현하기 위한 방안을 개발하고 있는 중이다.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 국내외적으로 논의되고 있는 “포용도시,” “포용지역” 등에 대한 논의가 이들에 해당된다고 할 수 있다.

<sup>8</sup> 계급사회를 넘어 완성형 세습 자본주의로 굳어가는 것도 현실의 불만을 가중시키는 요소가 되고 있다고 할 수 있다.

<sup>9</sup> 통계청 주민등록인구에 의하면, 2019년 9월 현재 전국 인구 가운데 수도권 인구의 비율은 49.97%를 보이고 있었으나, 행정안전부 주민등록인구에 의하면 2019년 12월 현재 전체 인구 중 50.002%가 수도권에 집중하고 있다고 한다(행정안전부 홈페이지).

<sup>10</sup> 대표적인 예로 2019년 9월 26-27일 순천에서 개최된 국가균형발전 박람회와 정책 세미나에서 발표

인구만 보더라도 더 멀어지고 있는 균형발전의 상황에서 지역발전 특히 지역균형발전 분야에서도 포용을 고려하는 방안의 개발이 절실한 형편이 되고 있다. 특히, 포용적 혁신국가는 큰 틀에서 사회통합 뿐 아니라 사회통합을 위한 지역균형발전의 추진을 제시하고 있고, “사회 정책적 접근”에 초점을 두고 있기 때문에 지역균형발전의 관점에서 포용의 구체화가 필요하다.<sup>11</sup>

물론 그동안 포용성 관점에서의 지역발전에 대한 연구가 없었던 것은 아니다. 국토·계획 측면에서의 포용성을 강화하기 위한 정책과제의 개발(문정호, 2015), 도시 차원에 적용할 수 있는 포용도시 지표의 개발 및 적용(박인권, 2015; 변미리, 2017), 사회적 약자의 관점에서 지역의 포용성에 대한 연구(박인권, 2018), 도시 취약지역의 포용성 강화를 위한 연구(김수진, 2017), 쿠즈네츠 가설에 바탕한 전통적인 분배와 성장의 관계를 넘어서서 사회, 문화, 주거, 복지, 노동 등 제반 영역에서 본 포용성장의 과제 개발(김정훈 외, 2017) 등<sup>12</sup>이 있기도 했다. 하지만, 우리나라의 지역균형발전정책 분야에 대한 연구는 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 또 정책적 맥락에서도 지역발전 차원에서 포용성을 보다 구체화하기 위한 연구가 거의 없었다고 할 수 있다.

## 2. 연구목적

이같은 문제의식에서 본 연구는 정책적 맥락에서 ‘혁신적 포용국가’를 지역발전 차원에서 보다 구체화한 연구는 거의 없었다는 점에 주목할 것이다. 특히, 본 연구는 포용성이 보다 강화될 수 있는 지역균형발전정책을 개발, 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 현재의 지역균형발전정책은 참여정부 이래 비록 다소간의 차이는 있을지언정 과거 15여년 동안 지역 간 격차를 완화하기 위한 목적에서 정책을 설계하고 추진해왔다고 해도 틀린 말이 아니다. 수도권의 과도한 성장으로 인해 수도권과 비수도권의 격차

---

된 논문 가운데 무려 17편이나 논문의 제목에서 “포용”이라는 용어를 사용하고 있을 정도이다.

11 문재인 정부 ‘포용국가’ 비전과 전략 아래, “국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책”이라는 부제에서 제시되어 있는 것처럼 지역이나 공간적 측면에까지 개념이 확대되지 못하는 한계를 보유하고 있다.

12 그 외 차미숙(2011)은 지역사회 갈등해소 및 통합성 증가를 위해 “지역사회 안정, 지역사회형평, 지역사회 참여, 지역사회 제도역량” 측면에서 사회통합지수를 개발, 측정하고 있다.

가 발생하자 이를 해소하기 위한 정책이었다. 지역간의 격차를 완화하기 위한 총량적 접근의 정책이었던 셈이다.

그러다 보니 현실의 변화에 부응하지 못하는 처방 문제가 발생하고 있다. 현실은 사회적, 경제적 배제 뿐 아니라 공간적, 지역적 배제가 강화되고 있어 포용성이 강화된 정책처방에 대한 수요가 증가하고 있다. 그리고 지역발전에 대한 가치도 개인이 살고 있는 도시나 지역에 대한 동등한 생활의 질이나 삶의 질을 누릴 수 있어야 한다는 권리의식에 바탕한 공간 정의 가치가 높아지고 있기도 하다. 그러나 정책은 여기에 대해 적실한 처방을 제시하지 못하는 상황이 벌어지고 있다.

이런 문제의식에서 본 연구는 포용성을 보다 강화하기 위한 지역균형발전정책을 설계, 제시해 볼 것이다. 보다 구체적으로는 주로 경제, 사회적 관점에서 제시되고 있는 포용적 성장 논의를 지역발전정책으로 확대, 적용할 수 있는 포용적 지역발전의 토대를 구축한 다음,<sup>13</sup> 우리나라의 지역발전정책을 포용성 관점에서 진단, 분석하며, 외국 정책의 시사점을 토대로, 포용성을 보다 강화시킬 수 있는 지역발전정책을 개발, 제시할 것이다.

본 연구의 결과는 우리나라에서도 중요성이 점점 높아지고 있는 포용적 지역균형발전정책의 수립 뿐 아니라 이를 토대로 우리나라가 사회, 경제, 지역적 배제가 줄어들어 삶의 질을 보다 향상시킬 수 있는 지역발전정책을 추진하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

---

<sup>13</sup> 여기에는 기존 논의 및 연구에 대한 검토를 바탕으로 본 연구에서 정의하는 포용성장 및 지역의 포용성의 개념 등도 포함된다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구의 목적을 달성하기 위해서는 포용성 관점에서 그간의 우리나라 지역발전정책을 분석할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 시간적 범위에 대한 고려가 필요하다. 비록 우리나라가 지역발전정책을 1960년대부터 추진했지만 본 연구에서는 시기적 영역을 국가개발 연대로까지 거슬러 올라가지 않을 것이다. 2000년대 이전 우리나라 지역발전정책은 6.25 전쟁 후 신속한 국가경제 건설을 위한 보조적 위치를 점하고 있었기 때문에(김현호, 2017) 이 시기까지를 포함하는 것은 적절하지 않은 측면이 있다. 그래서 본 연구에서는 시기적 영역을 지역균형발전정책이 국가적 어젠다의 반열에 오른 2003년 노무현 정부가 수립된 이후에 비중을 둘 것이다.

본 연구의 공간적 범위는 본 연구에서 개발, 제시하는 포용적 지역균형발전정책이 다중적, 다행정 계층적 특성을 지닌다는 점에서 전국 및 그 이하의 지역 단위까지 접근할 것이다. 물론 공간 및 지역의 스케일에 따라 포용성을 강화하기 위한 정책적 관심이 달라질 수 있을 것이다. 가령, 부의 불균등 재분배 문제는 국가 단위, 사적인 상호의존성은 주로 근린단위에서 형성되며 이의 배제 문제 해결 역시 근린 단위에서, 그리고 장소 애착 및 정체성과 포용적 지역발전을 위한 거버넌스는 도시 및 지역 단위에서 형성될 수 있기 때문에 이 문제를 해결하기 위해 작게는 근린단위에서 크게는 국가 스케일까지를 아우르는 탄력적인 접근이 필요할 것이다.<sup>14</sup>

연구의 내용적 범위는 그간 우리나라 지역발전정책에서 거의 도입, 제시, 적용되지 않았던 포용성을 강화시킬 수 있는 관점에서 접근할 것이다. 특히, 새롭게 도입, 제시하는 포용적 지역균형발전전략을 개발하기 위해, ① 기존의 포용적 성장 논의 검토를 통해서 포용성의 개념과 정의하고, 기존의 지역균형발전정책과 포용적 지역균형발전정책의 차이를 파악하고, ② 포용적 관점에서 2000년대 이후의 우리나라 지역발전정책을

<sup>14</sup> 물론 공간 및 지역의 스케일에 따라 포용성을 강화하기 위한 정책적 관심이 차이가 나는 점이 있지만 본 연구는 지역발전에서의 포용성을 강화하기 위한 정책개발에 초점을 맞추기에 주로 시도 및 시군구 차원에서 접근할 것이다.

진단, 분석하고 그 한계를 제시할 것이다. 그런 다음 ③ 외국 및 외국 주요 도시의 포용정책 검토, ④ 저발전 지역, 사회적 약자, 계층 등이 배제되지 않고 이들을 포용할 수 있는 지역균형발전정책을 제시 등으로 본 연구의 내용적 범위를 구성할 것이다.

## 2. 연구방법

먼저 본 연구는 포용성 관점에서 도시와 지역에 대한 기존의 문헌을 검토할 것이다. 기존의 학술적 자료, 국제기구의 정책 보고서 등 문헌연구를 통해 종래 주로 사회, 경제적 관점에서 논의되어 온 포용성장 및 포용 발전을 공간 및 지리적 스케일에 토대를 두고 있는 지역발전으로 그 의미를 확장, 재해석할 것이다. 이를 통해서 본 연구가 초점을 두고 있는 지역발전에 적용할 수 있는 개념으로 조작화(operation)하는 과정을 거칠 것이다.

다음으로는 지역균형발전정책에 대한 전문가를 대상으로 한 숙의(熟議; deliberative) 조사를 시행할 것이다. 이를 통해 본 연구가 분석하고자 하는 기존 지역발전정책의 포용성의 잣대 및 기준의 적정성, 지역의 포용성 분석에 필요한 포용성 구성 항목 및 부문과 그 세부 내용에 대해 전문가의 의견을 청취할 것이다. 전문가 그룹은 지역발전, 포용 도시 등에 대해서 지식이나 경험을 보유하고 있는 학계 및 연구원 등으로 구성할 것이다. 이때 전문가 선정은 기존의 선행연구나 혁신적 포용국가 모델 개발 등에 관련된 정책보고서나 문헌, 논문, 미디어 등을 통해서 추출한다.

숙의조사는 연구자가 개발한 포용성의 구성, 개발한 방안의 예비적 대안을 제시하고 여기에 대해 전문가들이 심도 있는 논의를 한 다음 연구자가 그 내용을 종합해서 연구 보고서에 수용 및 반영하는 방법을 거칠 것이다. 이때, 연구자의 주관성, 자의성을 제어, 배제할 필요가 있는 데 이를 위해 연구자의 주장이나 논거 제시는 가급적 자제할 것이다. 이런 방법을 도입하는 이유는 정책에 대한 이해 뿐 아니라 판단을 위해 광범위한 지식이 필요하고, 숙의를 통해서 즉흥적인 판단에 의한 연구자 개인의 선호나 잘못된 판단의 오류를 방지할 수 있는 장점이 있기 때문이다(문정호, 2016). 우리나라의 지역균형발전정책 진단에 대해서는 숙의 참가자들에게 역대 정부 간의 수준을 비교하게 함으로써 포용적 지역균형발전의 정도와 합의, 과제를 도출할 것이다.

### 제3절 연구의 구성

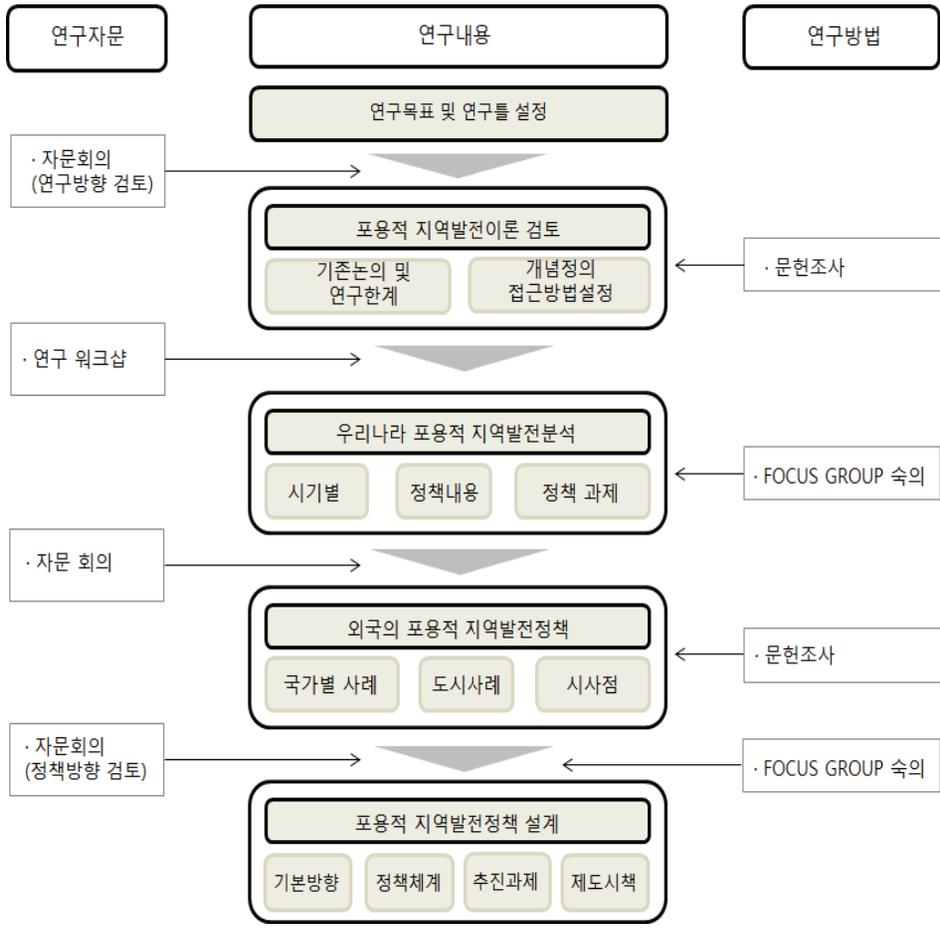
본 연구는 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 포용성장에 대한 이론 검토를 통해 본 연구가 목표로 하는 포용적 지역균형발전정책을 제시하기 위해 우리나라 지역발전정책을 포용적 관점에서 분석할 수 있는 토대를 도출하는 파트이다. 이 부문에서 포용성장, 포용적 지역발전, 지역균형발전과 포용적 지역균형발전의 개념적 차이 등을 규명, 제시할 것이다.

다음으로는 여기서 도출한 포용적 지역발전의 부문이나 요소에 준거(準據)해서 우리나라 지역발전정책의 포용성 정도를 진단, 분석할 것이다. 이는 향후 우리나라가 추진해야 할 포용적 지역균형발전정책을 마련, 개발하기 위한 정책적 함의를 도출하는 과정이 된다.

그 다음으로는 우리나라의 포용적 지역균형발전정책을 구상하는데 필요한 시사점을 도출하기 위해 EU, 영국 등 외국 뿐 아니라 바르셀로나, 라이프찌히, 뉴욕 등 외국의 주요 도시의 포용적 지역발전정책을 살펴볼 것이다.

이들을 토대로 마지막으로는 본 연구의 핵심 내용에 해당하는 포용적 지역균형발전정책을 설계하고자 한다. 여기서는 포용적 지역균형발전 정책 모두를 설계한다는 것은 물리적 한계 등이 있기 때문에, 정책추진의 원칙과 방향, 주요 전략, 이를 수행하기 위한 추진체계, 재원지원 방안, 제도 및 법률의 정비 등에 무게를 둘 것이다.

[그림 1-1] 연구의 구성





## 제2장



# 포용적 지역발전의 이론 논의

제1절 포용적 성장의 중요성과 개념

제2절 포용적 성장의 공간 및 지역적 차원

제3절 포용적 지역균형발전의 개념화

제4절 지역균형발전과 포용적 지역균형발전

제5절 분석의 틀



## 제1절 포용적 성장의 중요성과 개념

### 1. 중요성 부각의 배경

2000년대 초부터 세계적으로 포용적 성장의 중요성이 부각되기 시작한 데는 두 가지 요인이 있었다. 하나는 미국 등의 경제적인 상황이었으며, 다른 하나는 이와 맞물린 국제기구의 역할이었다.

세계의 경제적 상황으로는 2008년 글로벌 금융위기에 따라 미국 등 선진국을 필두로 대량의 실업이 발생하게 되고, 사회의 양극화 같은 격차 문제가 중요한 이슈로 등장하게 되었다. 특히, 성장의 불공정한 분배에 불만을 품고 2011년 미국에서 발생한 “월가를 점령하라”(Occupy Wall Street)라는 구호를 앞세운 사회, 경제적 불평등에 대한 시위<sup>15</sup>가 전 세계로 확산되는 것이 포용적 성장에 대한 관심을 증가시키는 시발점이 되었다.

다양한 통계들도 최근 세계의 많은 사람들이 역사상 다른 시기에 비해 불평등이 심한 시기에 살고 있다는 사실을 보여주었으며, 이것이 사회적 배제에 대한 관심을 더욱 심화시키게 되었다. 굳이 피케티의 논의(2014)를 언급하지 않더라도 UNDP(2017)에 따르면 지난 20년 동안 국가별 가구소득 불평등도에서 고소득 국가의 경우 9%, 중·저소득 국가의 경우 11% 증가한 것으로 나타났으며,<sup>16</sup> OECD 국가의 경우도, 소득 상위 10% 속하는 인구의 평균소득이 소득 하위 10%에 속하는 인구의 평균소득의 9배에 달

<sup>15</sup> 뉴욕의 자코티 공원에서 발생하기 시작한 시위의 구호는 성장에도 불구하고 극심한 불평등을 나타내는 “우린 99%와 맞닿아 있다”이기도 했다.

<sup>16</sup> 특히 경제성장을 추구했던 개발도상국에서 소득격차가 확대된 것은 이들 국가의 경제적 진보가 소득 불균형을 오히려 심화시켰다는 것을 확인시켜 주고 있다(UNDP, 2017).

하고 있는데 이는 25년 전보다 7배 이상 증가한 수치라는 것을 보여주었다(WEF, 2015). 그리고 OECD 국가에서 부유한 계층 10%가 전체 가구자산의 50%를 차지하고 있으며 하위 40%는 단지 3%만을 소유하고 있다는 것을 보여주었다(OECD, 2018). 이런 수치가 보여 주듯이 불평등, 실업과 같은 문제들을 차치한 채 경제성장만을 우선 시하는 정책기조가 빈곤층의 요구를 충족시키지 못했다는 인식이 증가하면서 포용성장의 중요성이 부각되게 되었다. 이를테면 빠른 성장에만 초점을 두는 것이 아니라 성장의 속도와 패턴, 질적인 성장의 중요성에 대한 인식과 관심이 폭발적으로 증가하기 시작했던 것이다(Alexander, 2015).

2011년부터 IMF가 발표한 일련의 연구결과도 미국, 유럽, 세계경제포럼(World Economic Forum), G20 등에서 ‘포용적 성장’이 정책적인 화두가 되게 한 계기가 되었다. 특히 2014년 IMF의 논문은 전 세계 주류 언론의 주목을 받았는데, 파이낸셜 타임즈의 논평<sup>17</sup>이 시사하듯이 시장기능을 강조하는 보수적인 국제기구인 IMF가 포용적 성장을 강하게 주장했던 것도 포용적 성장에 대한 관심을 환기시키는 중요한 단초가 되었다(김정훈 외, 2017).

OECD 역시 2010년대 초부터 포용적 성장을 주요한 대표 의제로 내세운 것도 포용적 성장의 중요성을 부각시키는 계기가 되었다. 정부의 역할과 재분배 정책이 강한 유럽국가를 중심으로 운영되는 OECD 회원국 중 위상이 가장 높은 재무부장관 각료회의(OECD Forum)가 포용적 성장을 대표의제로 내세워 왔기 때문에 포용적 성장은 거의 모든 국가에서 가장 중요한 정책적 화두 중의 하나가 되었던 것이다. 그 후 다양한 국제기구를 중심으로 국가나 도시에서의 포용적 성장의 중요성에 대해 본격적인 논의를 시작하게 되었다.

---

<sup>17</sup> “To my surprise, the staff of the IMF, the most staid of institution, addressed these questions in February in a note entitled Redistribution, Inequality and Growth.”(Financial Times, 2014, 4. 25, “A more equal society will not hinder growth.”)

## 2. 포용적 성장에 대한 논의

### 1) 학술연구의 논의

학술적 측면의 논의는 국내 측면과 국외 측면으로 구분할 수 있다. 국외 논의는 관점에 따라 다양한 접근이 가능하겠지만<sup>18</sup> 경제학적 관점 등 주류 학문적 측면과 실용적 측면에서 복합적으로 살펴 볼 수도 있다. 하지만 무엇보다 학술적 관점에서 볼 때, 소득 불평등과 경제성장의 관계에 대한 가장 전형적이고 대표적인 것이 Kuznets (1955)의 연구라고 할 수 있다. 그는 경제발전 단계의 초기는 불평등의 정도가 높아지다가 경제가 성장함에 따라 불평등의 정도가 다시 낮아진다는 “역 U자 커브 이론”을 제시했으며 이는 이 분야의 정설로 오랫동안 자리를 잡았다. 이와 동일한 맥락에서 Okun(1975)은 경제발전과 성장을 이끄는 효율(efficiency)과 재분배가 필요한 형평(equity) 간에는 불가피한 상쇄(trade-off) 관계가 존재한다는 연구를 제시하기도 했다.

그러다 1990년대 들어와 내생적 성장이론과 정치경제학 분야의 연구가 본격화되면서 이와 상반된 연구들이 발표되었기 시작했다. Alesina and Rodrik(1994), Persson and Tabellini(1994) 등이 이론과 실증 모형을 바탕으로 Kuznets(1955)과 Okun (1975)의 주장과 상반된 결과를 발표했다. Alesina and Rodrik(1994)은 정치경제학 관점에서, 과도한 소득격차가 누진적 조세부담을 증가시켜 경제의 비효율을 증가시키며, Persson and Tabellini(1994)은 과도한 소득격차가 조세부담을 증가시키고 저축을 감소시켜 결국에는 성장에 부정적인 영향을 초래한다는 견해를 제시한 바 있다.

위에서 언급한 대부분의 논의가 경제, 사회적 관점의 접근이었다면, 공간 및 도시적 관점의 논의도 있다. 르페브르(Lefebvre, 2003)는 도시에 대한 권리 개념을 주장했다. 포용성 논의의 시초로 도시권(都市權)을 제시한 셈이다. 도시를 도시사회로 이해하는 르페브르는 도시사회로 나가기 위해서는 그 동안 국가 주도로 이루어졌던 공간의 생산방식에 변화가 필요하며, 이것은 거주민이 공간생산의 주체가 될 때 가능하다고 한다. 거주민이 공간생산의 주체가 될 수 있는 근거는 도시가 집단적 방식으로 생산된

<sup>18</sup> 국제적으로 진행된 포용적 성장에 대한 기존연구의 유형은 ① World Bank, IMF, OECD 등 국제기구들이 2000년대 후반부터 수행한 정책 자원의 연구, ② 1950년대 초부터 지금까지 수행되어 온 재분배 및 성장이론, ③ 정치경제학적 학술연구로 구분할 수 있다(김정훈 외, 2017).

하나의 ‘작품’이라는 것이다. 이런 맥락에서 르페브르의 도시권은 주민의 필수적인 권리이며, 이를 위해 국가주도의 공간 생산방식에 저항해서, 도시에 살고 있는 사람이라면 누구나 토지소유와 시민권 문제와는 별개로 거주 공간에 주요 변화를 가져올 의사결정 과정에 참여할 수 있는 권리를 가져야 한다는 것이다. 이를테면 소유권과 시민권의 유무와 관계없이 도시공간에 거주하는 사람 누구나가 공간의 생산에 참여해야 한다는 ‘도시 시민권’(urban citizenship)의 개념을 주장하고 있다. 특히 국가주도의 공간 생산방식과 거주민의 공간 생산방식 간의 충돌은 다양한 사회갈등을 야기하고 그 결과 차이의 공간이 발생하게 되는데 이를 억압하기 보다는 인정해야 한다고 주장하고 있다(김수진, 2018; Butler 2012).

포용적 성장의 필요성에 대해서는 백악관 경제자문위원회(CEA: Council of Economic Advisers, 2016)가 미 의회에 제출한 보고서에도 자세하게 소개되어 있다(김정훈 외, 2017). 이 보고서의 결론적 입장은 재분배와 성장의 관계가 불명확할 뿐 아니라 최소한 양자 간에 역(reverse)의 관계가 매우 약하기 때문에 성장 동력에 기여할 수 있는 포용적 정책을 펼치는 것이 보다 바람직하다는 것이다.

다음으로 국내의 논의이다. 국내의 포용적 성장에 대한 논의는 두 갈래로 나눌 수 있다. 하나는 경제 및 산업적 접근의 논의이다. 이 부류의 논의는 보다 광의의 포용적 성장정책, 즉 재분배 정책이나 사회 안전망 확대와 관련된 논의 등을 포함하고 있다(김정훈 외, 2017). 저소득층 지원, 사회 안전망 구축, 노인 및 영유아 지원, 장애인 지원 등 사회적 약자에 대한 복지정책에 대한 연구가 재분배 정책의 강화 차원에서 다양하게 진행되어 왔던 것이다.<sup>19</sup>

보다 협의의 논의도 다양하다. 대표적으로 김정훈 외(2017)의 연구를 들 수 있다. 김정훈 외는 경제·지리적, 인구·구조적 특징을 고려하여 포용적 정책의 대표적인 분야라고 할 수 있는 저출산 정책, 노동정책, 교육정책의 효과성을 분석했다. 분석 결과, 전국적으로 일률적인 명목 최저임금 제도 아래서 최저임금이 크게 상승할 경우 비수도권 지역의 공식부문은 축소되고 비공식 부문이 증가할 가능성이 크며, 교육 분야에서

<sup>19</sup> 여기에는 재분배 정책 등을 통한 가계소득 증대가 곧 성장으로 이어진다는 관점에서의 ‘소득주도 성장정책’에 대한 연구(홍장표, 2014a, 2014b)와 노동소득 분배율에 대한 연구(이명희 외, 2014), 그리고 최근 들어 포용적 성장에 대한 논의로서 윤성주(2014) 등이 있다.

도 성장 잠재력이 하락하면 소도시와 농촌지역의 교육 접근성이 대도시보다 하락될 가능성이 크다는 것을 제시하고 있다.<sup>20</sup> 다음으로 우리나라 전체 차원에서 포용성장의 개념을 제시하고 이를 측정한 김원규 등(2018)의 연구가 있다. 이 연구는 생산성 향상, 형평성 제고, 생산적 고용확대 세 가지를 포용성장의 구성요소로 파악하고, 이들이 포용성장에 미치는 기여도를 분석하고 있다. 그 결과 1991~2016년 동안 포용성장 지수는 연평균 3.5%를 보인 가운데, 여기에 대한 고용율과 소득형평성의 기여도는 미흡한 반면, 노동생산성의 기여도는 높음(3.5%)을 보여주고 있다. 반면, 보건, 교육, 사회 보호, 사회복지, 노동시장 관련 정부지출, 취약층의 고용율 증가 등은 포용성장에 긍정적인 영향을 미치지 못한다고 한다.

도시 및 지역적 관점에서의 논의도 있다. 문정호 외(2016)는 포용 국토를 형성하기 위해 포용국토를 규범적으로 정의<sup>21</sup>하고 이를 달성하기 위한 목표와 정책과제를 제시하고 있다. 여기서 문정호 외는 포용국토를 실현하기 위해 “① 사회적 약자가 배제되지 않는 공간 서비스의 구현, ② 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화 및 거버넌스 구축, ③ 지역발전 기회 형평성 강화 및 제도환경 개선”의 세 가지 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 7대 과제를 제시하고 있다. 그리고 박인권(2018)은 사회적 약자의 관점에서 시군을 대상으로 포용성을 분석하고 있다. 대도시는 농촌에 비해 역량형성 측면의 포용성, 참여측면의 포용성은 큰 반면, 반대로 농촌지역은 대도시에 비해 공동체 의식, 사회적 호혜정도나 공간적 개방성 측면의 포용성이 높다고 한다.

## 2) 국제기구의 논의

2000년대 후반, 특히 세계금융 위기 이후 World Bank, IMF, OECD 등 국제기구를 중심으로 새로운 성장모델<sup>22</sup>의 하나로 포용적 성장에 대한 논의가 활발하게 이루어져

<sup>20</sup> 김정훈은 지방세 확충이 지방재정정책의 전부인 것처럼 인식되는 한국에서는 이제 세출 측면에서도 교육, 복지, 경찰, 소방 등 중요 공공정책 분야에서도 지방정부의 책임성을 강화할 필요가 있음을 제시하고 있기도 하다.

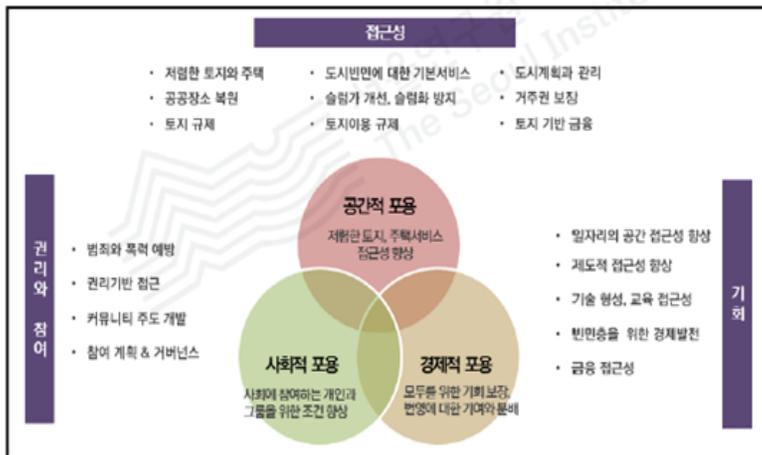
<sup>21</sup> 포용국토는 “공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역 간의 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리 추구하고 자발적 참여를 실천하는 삶의 터전”으로 정의하고 있다(문정호 외, 2016, p. 40).

<sup>22</sup> 새로운 성장모델의 대극(大極)에 있는 기존의 성장모델은 GDP 증가에 기초한 경제성장 모델이라고

왔다. 그 가운데 World Bank(2009, 2015)는 “포용적 성장”이라는 용어를 본격적으로 전파하면서, 빈곤종식을 목표로 지속가능한 경제발전의 성장 방식으로 포용적 성장을 제시하고 있다. 이를테면 기존의 공유성장 개념은 소득분배만을 강조했는데 반해 포용적 성장은 경제성장의 속도가 빠를수록 실질적인 빈곤감소와 균등한 분배효과를 거둘 수 있다는 것이다. 대도시권 및 발전지역에 대해 집중적으로 인력과 자원을 투자하여 경제성장을 이룩한 뒤, 여기서 발생한 성과를 균등하게 배분함으로써 빈곤의 종식이 가능하다고 한다(World Bank, 2009; 문정호, 2015).

그 후 World Bank는 사회적, 경제적, 공간적 포용을 강조하는 변화를 보이고 있다. 구성원 모두에게 동등한 권리와 참여의 기회를 보장하는 사회적 포용, 일자리 창출과 경제성장에 의한 이득 분배의 경제적 포용, 지역의 생활 인프라 및 공공서비스에의 균등한 접근성을 의미하는 공간적 포용을 중시하고 있으며, 포용성 향상을 위한 전략으로 의사결정에 대한 공동체의 참여 확대, 지역의 역량 강화, 파트너십 구축 등을 제시하고 있다.

[그림 2-1] World Bank 포용도시 프레임



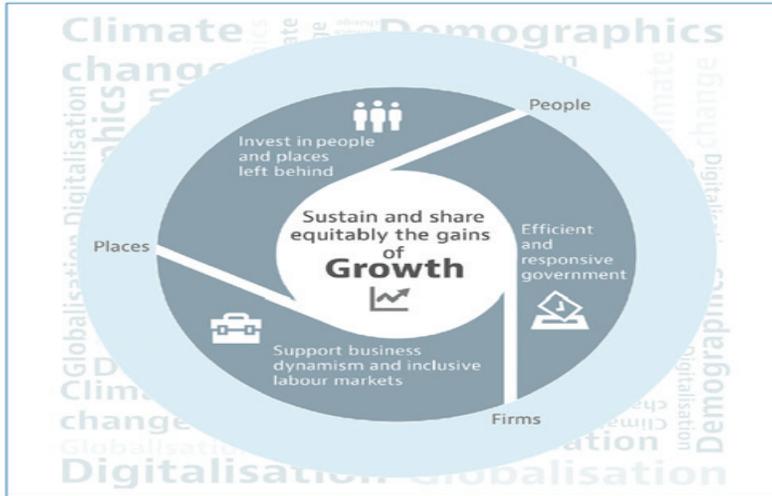
자료: World Bank, 변미리(2017) 재인용

할 수 있다(정병순, 2014).

OECD(2014)는 사회의 지속 가능성을 위해 그 동안 도외시되었던 사회적 이슈를 고려한 성장 방식으로 포용적 성장을 제시하고 있다. 포용적 성장을 제시하는 목적이 빈곤의 감소, 불평등 해소, 참여의 확대, 지속 가능성 추구 등이었으며, 아울러 소득, 재산, 기회 측면의 불균형을 해소하기 위함이었다고 할 수 있다. 경제성장을 추구하는 과정에서 발생한 빈곤과 불평등의 문제를 해결하기 위해서는 교육과 의료처럼 소득에 크게 의존하지 않는 영역들을 고려하여 성장하는 방식을 제시하고 있기도 하다. 특히, 포용적 성장을 위한 프레임에서 경제적 성장이란 목표이자 다차원적인 이슈들이 이루어지는 과정 자체를 의미하기 때문에 인적 자원에 대한 투자, 일자리 창출, 실질 성장을 위한 구조적 변화, 조세개혁, 사회 안전망 구축 등의 정책이 중요하다고 한다.

또 OECD(2018)는 포용적 성장을 위해서는 성장과실의 형평성 있는 공유와 지속(sustain and share equitably the gains of growth)이 중요하고, 특히 이를 위해서는 사람, 장소, 기업의 '3원적 접근'이 중요하다고 한다. 포용적 성장을 위해서는 뒤쳐진 사람이나 장소에 대한 지원(invest in people and place left behind), 기업의 역동성과 포용적인 노동시장의 지원(support business dynamism and inclusive labor market), 효율적이고 대응성 있는 정부(efficient and responsive government)가 필수적이라는 것도 제시하고 있다.

[그림 2-2] 포용성장의 주요 프레임



출처: OECD Policy Brief, [www.oecd.org](http://www.oecd.org), 2018

아시아개발은행(ADB, 2008)의 경우, 초기에는 사회적 관점의 포용을 중시하는 입장을 취했다. ‘장기발전전략 2020’에서 빈민 친화적 성장의 접근 방식으로 경제성장 과정에서 소외된 사회 그룹에 대한 차별을 없애는 것을 경제성장의 주요 동력으로 제시하고 있었다. 그러다 나중(ADB, 2010)에는 포용을 공간적 측면에서 정의하고 모든 거주민에게 동등한 서비스 공급이 중요하다는 것으로 입장을 바꾸고 있다. 공간적 측면에서 포용력 있는 도시개발, 즉 도심 내 슬럼가의 주거환경정비를 통해 도시가 제공할 수 있는 서비스에 대해 모든 거주민의 접근성을 향상시키는 것을 포용이라고 정의하고 있다. 특히, ADB는 이를 위해 교통, 상하수도, 폐기물 처리 등의 도시 환경 인프라 개발 뿐 아니라 슬럼 지역을 업그레이드하기 위한 생계 마련, 주택구매를 위한 재정 지원 등의 중요성을 지적하고 있다.

UN-HABITAT(2015)는 포용적 성장의 논의를 다른 국제기구들 보다 공간적인 측면 내지 도시 정책적 차원에서 적용하고 있다. 빈민연대를 통한 참여 확대와 도시 거버넌스에 있어서 민주적 절차 회복을 위한 중앙정부의 역할을 강조하면서, 교육, 양질의

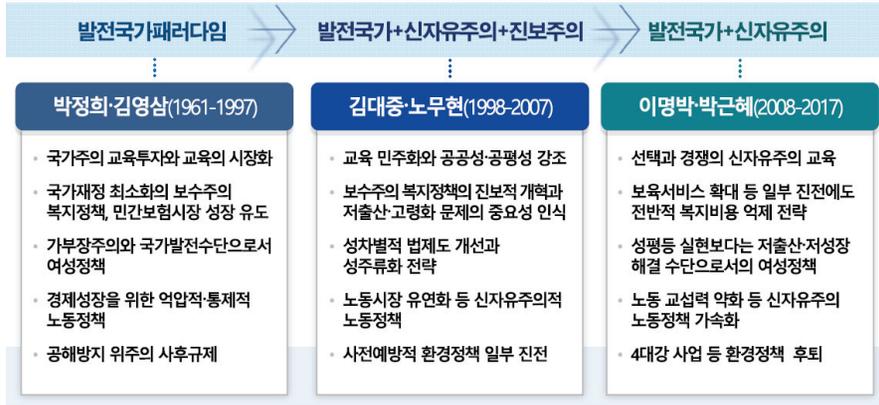
주거, 의료, 물, 전기, 교통 등의 기초서비스 제공, 지방정부간 경쟁으로 인한 갈등 조정과 도시계획의 역할 강화 등이 중요하다고 한다. 그리고 여기에 더해 도시계획 수립 시 참여 확대 및 사회적 혁신, 중앙과 지방의 적절한 역할분담 뿐 아니라 포용도시를 통해 그 동안의 물리적 도시계획과 그 시행과정에서 소외되었던 빈민 등 사회적 약자의 의견을 보다 적극적으로 반영하고 이들의 연대를 통해 최종적인 의사결정에서 민주적 절차를 회복하는 것이 중요하다고 한다.

### 3) 국내의 포용국가 제시

성경룡(2018)은 그 동안 우리나라가 달성한 ‘한국의 기적’ 한편에서 한국의 비극적인 상황을 초래하고 있는 ‘발전주의 국가 모델’의 한계를 지적하고 이를 극복하기 위한 새로운 국가 모델로 ‘혁신적 포용국가’를 제시하고 있다. 과거의 발전주의 국가모델이 수도권과 경부축, 그리고 특정한 대도시의 발전 뿐 아니라 대기업 및 특정집단의 성장 등을 통해 저발전 지역, 소규모 기업, 저소득층, 비정규직 등을 억압하는 이른바 “저진로(low road)” 사회의 길을 걸어온 비(非)포용적 전략이었기 때문에 혁신에 의한 포용적 성장이 우리나라의 대안적 모델이 되어야 한다는 것이다. 특히 여기서는 교육, 직업 재훈련 등의 역량 개발을 통해 고도의 혁신을 이루고 이렇게 만든 혁신이 토대가 되어 성장을 창출한 다음 성장의 과실이 국민과 지역에 고르게 분배되어야 한다고 한다.

이러한 논리는 문재인 정부가 발표한 혁신적 포용국가 비전과 크게 다르지 않다. 다만 저소득층, 사회적 약자, 저발전 지역을 지원하기 위해서는 재원이 필요하고 이것이 역량의 강화에서 나올 수밖에 없다는 것이 차이점이라고 할 수 있다. 이를테면 역량 창출 → 혁신 형성 → 성과 창출 → 포용 강화 → 역량 창출의 선순환을 중요시하고 있는 것이다.

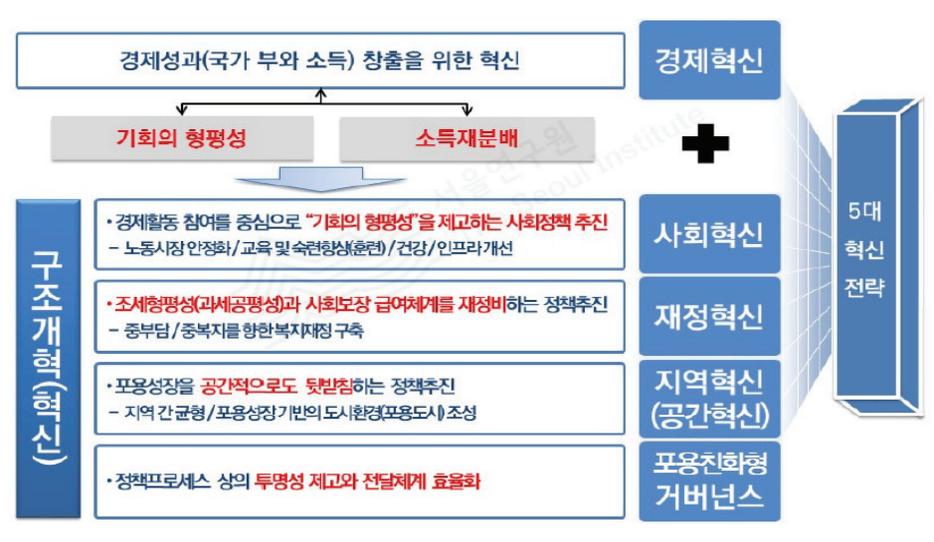
[그림 2-3] 우리나라 국가패러다임의 변화



출처: 국정기획위원회, 관계부처 합동 발표자료, 2018

정병순(2014)은 사회혁신의 관점에서 저성장에 대비하는 미래 전략으로서 사회, 경제, 노동, 재정 등 제반 영역의 혁신이 포함되는 혁신적 포용국가를 제시하고 있다. 참여 및 의사결정에 대한 기회의 형평성과 소득 재분배를 포함해서 경제혁신, 사회혁신, 재정혁신, 공간혁신, 포용 친화형 거버넌스 혁신 등 5대 혁신을 주된 방안으로 제시하고 있다. 특히, 포용도시 정책을 위해서는 사람들의 역량을 개발할 기회를 확대하는 포용적 교육체계, 여성, 청년, 노인, 이주민, 장애인 등의 사회적 약자가 양질의 고용기회에 접근할 수 있는 노동시장, 양질의 기본 공공서비스에 대한 접근성 향상이 필요하며, 이 가운데 공간혁신을 위해서는 공간적으로 포용 성장을 뒷받침하는 전략이 중요하다고 한다.

[그림 2-4] 혁신적 포용국가 전략



출처: 정병순, 2014

### 3. 포용적 성장의 개념 및 특징

#### 1) 포용적 성장의 개념

##### (1) 기존의 개념

그러면 포용적 성장은 과연 어떻게 정의되고 있을까. 물론 앞의 포용적 성장의 논의에서 보았듯이 포용적 성장의 개념 역시 묵시적, 부분적으로 언급되고 있기도 했다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 포용적 성장이 보는 사람의 관점에 따라 다양하게 정의되고 있다는 것이다. 분배의 공정성이 중시되기도 하며, 성장과 분배 측면이 중시되고 있기도 하고, 또 지속적 성장 측면에서 분배와 성장의 선순환이 중시되고 있기도 했다.

먼저, World Bank(2009), OECD(2018) 등은 경제적 성장과 동시에 빈곤의 감소, 균등한 배분, 성장에의 형평성 있는 참여 등을 포용 성장으로 정의하고 있다. World Bank는 소득분배를 통한 지속가능한 방식의 성장으로, 그리고 OECD는 경제적 성장의

수혜가 널리 공유될 뿐 아니라 성장의 과정 자체가 저소득층, 소기업 등 모든 구성원의 참여를 통해 이루어지는 성장으로 포용적 성장을 정의하고 있다.

WEF(2015), RSA(2017) 등은 성장의 혜택과 기여에 대해 가능한 한 보다 많은 주체의 참여를 가능하게 하는 성장으로 포용적 성장을 정의하고 있다. 특히, WEF는 보다 많은 사람과 보다 많은 지역이 경제적 성과의 창출에 기여하고 그 혜택을 받게 하는 성장으로 포용적 성장을 정의하고 있다.

EC(2017)는 구성원의 변화를 기대, 관리할 뿐 아니라 결속력 있는 사회를 만들기 위해 높은 수준의 고용, 기술교육, 빈곤퇴치, 노동시장 합리화, 교육훈련, 사회보호 시스템을 통해 구성원의 역량을 강화하는 것으로 포용적 성장을 정의하고 있다.

물론 이러한 포용적 성장에 대해 다양한 측면의 비판도 있다. 포용적 성장이라는 용어 대신 “포용 경제”가 더 적합하다는 견해를 제시하기도 한다(우명동, 2018). ‘포용적 성장’이라는 개념에 내포되어 있는 ‘성장’이 단순히 양적인 팽창을 의미하는 것으로 볼 수 있어 자본주의 현실 경제의 모순을 해결할 수 없다는 인식에서 포용과 성장 두 가치는 서로 양립할 수 없는 의미라는 것이다. 이를테면 성장의 과정이 끊임없이 소외된 계층을 만들어왔던 맥락에서 볼 때, ‘포용적 성장’이라는 개념 자체를 부정하고 ‘포용적 경제’(inclusive economy)라는 용어가 오히려 더 적합하다는 견해이다.<sup>23</sup> 즉 ‘포용’이라는 가치는 양적인 팽창에 초점을 맞춘 ‘성장’이라는 개념과 양립하기 어려우며, 오히려 ‘포용’이라는 가치는 ‘경제’라는 용어와 더 잘 접합될 수 있다고 보는 것이다(RSA, 2016).

물론 여기에 대한 반박도 있다. 성장을 주로 다루고 있는 경제학의 영역에서조차도 포용적 성장의 개념은 아직 명확하게 정립되어 있지 않다는 점을 지적하고 있기도 하다

---

<sup>23</sup> 전자는 생산성의 극대화를 추구하는 단순히 전통적인 성장에 초점을 맞추고 있는데 비해, 후자는 소득, 생활비, 노동시장 등에서 ‘비(非)배제’라는 보다 폭넓은 사회적 목적에 기여하는 개념으로 차별적으로 인식하려는 데서 비롯되고 있다(RSA, 2016b, pp. 4L, 6L). 이런 견해의 제시 배경으로는 ‘성장’이라는 것은 규모를 키워 가는데 초점을 맞춘 개념인데 비해, ‘경제’라는 개념은 원래 양을 키워 가는데 초점이 맞추어진 것이 아니라 사회구성원들의 의식주 생활 그 자체, 즉 물질적 삶 그 자체를 의미하는 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 보면 ‘포용’이라는 가치는 양적팽창에 초점을 맞춘 ‘성장’이라는 개념과 양립하기 어려우며, 오히려 ‘포용’이라는 가치는 ‘경제’라는 용어와 더 잘 접합될 수 있는 개념이라고 한다(RSA, 2016).

(문정호, 2015). 그러나 기존의 주류 경제학과 가장 차별화되는 포용적 성장의 핵심적인 개념은 소득 불평등 완화 또는 해소를 위한 ‘기회의 균등화’ (equalizing opportunities)가 지속가능한 성장을 실현하는 데 필요하다는 것을 지적하기도 한다(윤성주, 2014 : 24-25). 즉 경제성장에 기여할 수 있는 기회가 모든 구성원에게 공평하게 주어지고, 성장의 혜택도 공평하게 분배되는 상황이 사회 안에서의 고착된 불평등 구조를 완화시킬 수 있다는 것이다. 말하자면 기회의 균등이 노동 시장에 대한 참여의 형평성을 보다 향상시키고, 소득 불평등을 완화하며, 그리고 다시 기회의 균등을 높이는 선순환 구조가 지속가능한 성장을 위해 필요하다는 것이다.

이들 비판과 달리 포용적 경제 대신 “포용적 발전”이라는 용어를 사용해야 한다는 견해를 제시하기도 한다(Lee et als., 2019). 이 주장의 핵심적인 논거는 포용적 경제가 포용의 범위를 ‘경제’에 한정하기 때문에 삶의 질 등 다른 많은 요소를 간과하고 있어서 적합하지 않다는 것이다.

**[표 2-1] 주요 포용성장의 정의**

구분	정의
World Bank (2009)	- 포용성장이란 지속가능한 경제발전을 통해 또 다른 성장의 방식을 의미하며, 기존의 공유성장개념은 소득분배만을 강조한 반면, 포용성장은 경제성장의 속도가 빠를수록 실질적인 빈곤감소와 균등한 배분을 달성하는 것
OECD (2018)	- 포용적 성장은 경제적 성장의 수혜가 널리 공유될 뿐 아니라 성장의 과정 자체가 저소득층, 소기업 등 모든 구성원의 참여를 통해 이루어지는 것 - 경제적 성장을 추구하는 과정에서 발생한 빈곤과 불평등을 해결하기 위해 교육, 의료와 같은 비소득 기반의 측면을 함께 고려하는 성장방식으로 빈곤감, 불평등 해소, 지속 가능성을 추구하는 것 * 포용달성 방안 : 일자리 창출, 사회적 보호, 사회적 참여
World Economic Forum(2015)	- 모든 경제 분야에서 근로자 대부분에게 생산적인 고용기회를 주고, 빈곤을 감소시키면서 오랜 기간 동안 지속가능한 산출물의 성장을 지칭 - 보다 많은 사람과 보다 많은 지역이 경제성장에 기여하고 그 혜택을 받게 하는 성장
RSA(2017)	- 성장의 혜택과 기여에 가능한 보다 많은 사람의 참여가 가능케 하는 성장
European Commission (2017)	- 사람들이 변화를 기대하고 관리할 뿐 아니라 결속력 있는 사회를 만들기 위해 높은 수준의 고용, 기술교육 투자, 빈곤퇴치, 노동시장 합리화, 교육훈련, 사회보호 시스템을 통해 구성원의 역량을 강화하는 것
IMF(2017)	- 성장을 추세와 분배의 관점에서 균등성 개선에 기여하는 성장으로 정의
ADB (2014)	- 광범위한 성장을 넘어서는 개념으로 새로운 경제적 기회를 창출할 뿐 아니라 모든 계층(특히 저소득층)이 창출된 기회에 대해 동등하게 접근할 수 있도록 하는 성장을 포용성장으로 정의
김원규 외 (2018)	- 포용적 성장의 개념을 생산성 향상, 형평성 제고, 생산적 고용확대 등의 구성요소를 포함하는 성장
변미리(2015)	- 경제적, 사회적, 공간적으로 차별받지 않고 살 수 있도록 개인의 역량을 높이고 사회적 배제를 최소화하는 성장(포용도시 관점 제시, 연구자 재해석)
정병순(2014)	- 사회구성원의 복지증진, 불평등과 배제 해소를 추구하면서 성장하는 모델

출처: Inclusive Growth Commission(2018) 등 참조

## (2) 본 연구의 개념 정의

이외에도 포용적 성장에 대해서는 다양한 정의가 있다.<sup>24</sup> 하지만 포용적 성장은 아직까지 합의된 개념이 아니다. 아직도 진화하고 있다. 이런 점을 고려하여 본 연구에서는 다양한 논의의 공통적인 측면을 중시하여, 포용적 성장을 구성원이나 사회적 약자의 삶의 질이나 후생(well-being)을 향상시킬 수 있는 지속가능한 성장을 달성하고, 사회구성원이 성장의 과정에 참여하고 공평한 혜택을 받을 수 있는 것으로 정의하고자 한다. 이는 성장의 과실의 배분에 있어 개인적, 지역적 격차를 줄이고 성장과 배분에 대한 개인과 구성원, 지역의 참여기회를 높여 국가 전체적인 생산성 향상과 국민의 삶의 질 향상을 이루는 데 무게중심을 둔 개념이라고 할 수 있다.

본 연구에서 정의하는 포용적 성장은 “배제적 성장”(exclusive growth)의 반대 개념이기도 하다. 격차와 배제, 차별과 소외를 해소하여 성장의 과실이 개인, 지역 모두에게 골고루 돌아가게 할 수 있는 발전을 도모하는 것인 셈이다.

## 2) 포용적 성장의 특징

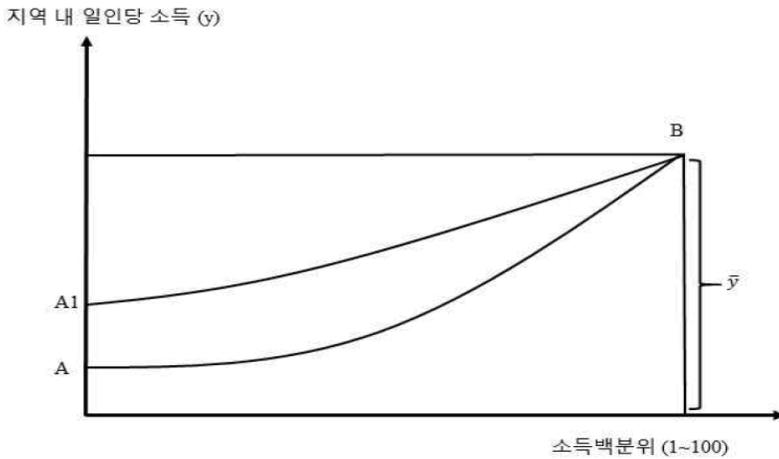
비록 포용적 성장의 개념이 아직까지 명확하게 정의되고 있지는 않지만 배제의 최소화(반대로 포용의 최대화), 개념의 외연, 중시하는 요소, 추구하는 점 등에서 다음과 같은 특징들을 지니고 있다.

첫째, 무엇보다 포용적 성장의 개념은 고정불변의 것이 아니라 아직도 그 내용, 외연, 초점 등이 진화하고 있다. 포용적 성장에 대한 논의가 학문적 접근에서 시발된 것이 아니라 정책적 필요에서 국제기구를 중심으로 논의되기 시작한 탓도 그 이유 중의

<sup>24</sup> 그 외 McKinley(2010)는 포용적 성장을 경제적 기회를 창출하고 확대하는 지속가능 성장을 달성하는 한편, 이러한 성장기회에 사회 구성원이 참여할 수 있고 혜택을 받을 수 있는 성장으로 정의하고 있으며, Boarini et al. (2015)은 소득과 자산의 성장 뿐 아니라 건강·교육·사회관계·제도 등 비 소득 차원의 개선을 포함하면서 사회 전반의 후생(welfare) 및 생활여건(living standards)을 향상시키는 것으로 정의하고 있다. Balakrishnan et al. (2013)은 친서민 성장(pro-poor growth)과 포용적 성장을 구분해서 접근하고 있는데 전자는 빈곤을 감소시키는 성장을, 후자는 하위 소득계층의 소득비중을 감소시키지 않는 성장을 의미한다고 한다. 또 Kireyev and Chen(2017)은 성장이 고수준, 지속성, 파급효과를 지니면서 빈곤감소, 소득 불균형 해소, 일자리 창출, 성별 격차 해소, 거버넌스 개선, 기후변화 대응 등 6가지를 충족하면 포용성장이라고 정의하기도 한다. 이들은 다분히 경제적 관점의 개념 정의라고 할 수 있다.

하나가 될 것이다. 둘째, 경제성장과 경쟁력의 조화, 즉 친형평(pro-equity)과 친성장(pro-growth)의 동시적 추구가 가능하다는 것이다. 형평성이 높아지면 효율성도 덩달아 높아진다는 것이다. 셋째, 성장의 속도와 패턴을 중시하고 있는 점이다. 특히 사회구성원 모두의 성장 기회에 대한 참여와 그 혜택과 과실의 형평성 있는 향유를 강조하고 있다.<sup>25</sup> 참여와 혜택이 비경제적 요소까지 포함하는 특징을 지니고 있기는 하지만 전체 구성원의 소득이 증가하고 후생이 향상되는 것을 극히 단순화시켜 도식화하면 다음과 같이 나타낼 수 있다. 이때 곡선 위의 모든 점이 위로 이동하는 경우 포용적 성장이 달성되는 것으로 이해가 가능하다(김정훈 외, 2018).<sup>26</sup>

[그림 2-5] 포용성장의 특징



출처: 김정훈 외, 2018에서 재인용

<sup>25</sup> Equality와 Equity의 달성은 다양한 의견이 있을 수 있지만, 전자는 구성원 모두에게 동일한 정도의 배분을 제공하는 것이며, 형평은 적은 사람에게에는 더 많이 가진 사람에게는 더 적게 배분하여 포용성을 높임으로써 사회구성원간의 배제나 격차를 최소화하는 것이라고 할 수 있다. 이른바 존 롤즈(J. Rawls)의 분배의 정의에 입각한 관점이라고 할 수 있다.

<sup>26</sup> 보다 세부적으로는 분배구조가 동일하거나 개선되는 경우 평균소득이 증가하거나, 분배구조가 동일하거나 개선되는 경우, 분배구조가 개선되는 경우 등이 여기에 해당될 수 있다.

넷째, 상위 추구가치로서 포용, 하위 가치로서 격차해소 등을 제시하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 특히, 세계적인 문제점으로 거론되고 있는 사회적 배제, 지역간 격차, 계층 및 인종간 갈등 등은 경제성장의 과정에서 이루어졌어야 할 균등한 분배가 실패한 결과물이란 인식에서 포용과 격차해소를 중시하고 있다. 비록, 기존 논의마다 상이하기는 하지만 최근의 연구일수록 절대적 빈곤의 해소보다는 상대적 빈곤과 소득 불균형 해소에 보다 많은 관심을 두고 있는 특징이 있다.

다섯째, 포용적 성장의 핵심개념 중의 하나가 기회의 균등으로, 성장에 기여할 수 있는 기회가 모든 구성원에게 균등해야 한다는 것을 중시하고 있다(윤성주, 2014; 홍사흠 외, 2018).<sup>27</sup> 영국 왕립사회개혁촉진협회(RSA)의 정의처럼 성장에 의한 과실의 공평한 분배와 장기적인 성장이라는 측면을 넘어서 경제활동에서의 ‘기회’의 공유라는 점도 중시하고 있다. 특히 이때, 기회의 중요성을 지적하고 있으면서도 기회의 범위를 ‘모든 사회 구성원’ 내지 ‘보다 많은 지역’으로까지 확대하고 있다.

여섯째, 과실의 금전적 배분에 한정하지 않고, 교육, 노동, 사회적 보호, 사회적 안전망 등 비경제적이고 비금전적인 요소까지 포함하는 것으로 포용 성장이 확대되고 있는 점이다. 그만큼 배분의 영역이 넓어지고 있는 것이다.

일곱째, 포용성장의 논의가 경제적, 사회적 영역에 한정하지 않고 지역 및 공간의 영역으로까지 범위가 확장되고 있는 특징이 있다. 경제·사회적 영역과 공간·지역적 영역의 관련성이 높아지고 있기 때문이다.

마지막으로 결국 포용적 성장이 일시적인데 그치지 않고 구성원간의 신뢰나 사회적 결속을 형성, 강화해서 국가나 사회, 공동체의 “지속가능한 발전”(sustainable development)을 위해 필요하다는 인식이 높아지고 있는 점이다. 그렇지 않으면 사회적, 지역적 갈등이 높아져서 사회나 국가의 지속 가능성이 떨어지기 때문이다.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> 성장의 배분에 국한되지 않고, 성장에 관련된 전 과정을 포함하는 것으로 이해할 수 있다.

<sup>28</sup> 심지어 지속가능성의 범위를 지구의 지속가능성, 인류 삶의 지속가능성까지 확대하여 포용적 성장의 요건 중의 하나로 기후변화 대응을 제시하고 있기까지 하다(Kireyev and Chen, 2017).

## 제2절 포용적 성장의 공간 및 지역적 차원

### 1. 사회·경제적 포용과 공간·지역적 포용의 상관성

포용적 성장의 지역적 차원에 대해서는 쟁점이 존재하고 있다. 포용과 배제의 문제는 사회, 경제적인 문제이지 공간, 장소적인 문제와 관계가 없다고 하는 입장과 그렇지 않고 이들이 서로 밀접한 관계를 지니고 있다고 하는 입장이다.

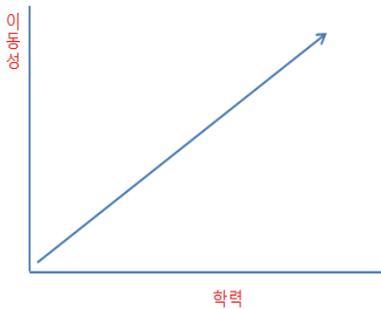
우선, 여기에 대해서는 장소의 번영(place's prosperity)과 사람의 번영(people's prosperity)에 대한 고전적인 논쟁이 참고가 될 수 있다. 이 논쟁은 아직도 여전히 존재하고 있기도 하다(강현수, 2010; 박인권, 2018). 시장 매커니즘을 중시하는 신고전파(neo-classical) 경제학자나 하버드 대학의 글래서(Glaeser, 2011) 등은 포용이나 지역의 균형발전을 위해 지역에 개입하는 대신, 가만히 내버려 두면 시장(market)의 작동원리에 의해 지역간의 격차는 저절로 사라질 것이라고 주장하면서 포용을 위해 가난한 장소를 돕는 것에 대해 부정적인 입장을 보이고 있다. 가난한 사람들을 돕는 것은 사회적 정의에 해당될 수 있지만 가난한 장소를 돕는 것은 정당화될 수 없다고 한다. 케인과 퍼스키(Kain and Persky, 1969)는 이런 정책을 쇠퇴지역의 “금칠하기”(gilding)라고까지 비판하고 있다. 반면, 공간 정의론이나 장소 기반적 접근을 강조하는 지역 정책에서는 사람과 장소의 불가분성을 강조하고 있다. 특히 이들은 신고전파 경제학자들이 주장하는 것처럼 사회적 약자의 후생을 돌봐야 한다는 데는 공감하면서도 공간 정의<sup>29</sup>론적 관점에서 사람의 장소 속박에 주목하면서 장소에 바탕한 정책을 시행해야 한다고 주장하고 있다(박인권, 2018).

여기에 대해 Enrico Moretti(2012)는 보다 설득력 있는 실증을 제시하고 있다. 미국의 경우를 조사해 보니 학력이 낮은 사회적 계층의 경우 그렇지 못한 계층에 비해 사회적 이동성이 현저히 낮다는 것이다. 그리고 여기서 한걸음 더 나아가 장소·공간적 특성이 이와 아무런 관계가 없어 보이는 사회·경제적인 상황에 영향을 미치는 것을 밝히고

<sup>29</sup> 변창흠(2014 : 47)은 “일정한 지역이 평등한 자율성을 지니고 있고, 모든 지역이 각 지역의 능력에 따라 지역발전을 실행할 수 있는 공평한 기회를 가진 상황에서 가장 낙후된 지역의 지역경제나 소득을 향상시켜 주는 것”을 공간적 정의로 규정하고 있다.

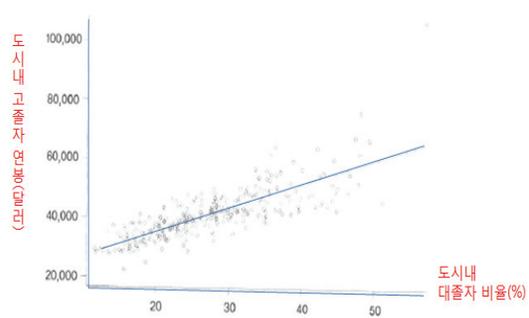
있다. 가령, 도시 내 대졸자 비율이 높은 곳이 이와 무관한 고졸자의 연봉도 높다는 것이다. 이러한 사실은 사회, 경제적인 배제가 공간, 장소적인 배제와 상당히 밀접한 연관성을 지니고 있음을 보여주고 있다.

**[그림 2-6]** 학력과 장소이동성 관계



출처: Enrico Moretti, 2012, p.236

**[그림 2-7]** 대졸자와 고졸 연봉의 관계



출처: Enrico Moretti, 2012, p.151

이처럼 사회, 경제적 포용과 공간적 포용은 상호 관련성이 크다. 김정훈 외(2017)는 그간의 포용성장정책은 주로 개인 단위에서 효과성이 분석되어 왔지만, 한국은 지역간 격차와 이질성이 두드러지기 때문에 지역을 고려하는 포용적 성장정책이 필요하다고 한다. 가령, 교육의 경우 개인소득 격차완화를 통해 교육 접근의 포용성을 강화하는 데는 한계가 있으므로 지역 단위에서 교육혜택의 포용성을 보다 강화하는 정책이 필요하다는 것이다.

OECD<sup>30</sup>, World Bank, UN-Habitat, ADB 등도 포용성장의 영역을 사회, 경제적인 것에서 공간, 지리, 장소적인 것으로 확대시키고 있다. 이를테면 사회 및 경제적 배제는 공간적 배제와 중첩되어 나타난다는 것이다. 게다가 이런 경향은 최근에 들어 더욱 강화되고 있다고 한다.

<sup>30</sup> OECD는 장소가 개인의 사회경제적 지위나 미래전망에 강한 영향을 미친다고 한다. "... the places where people live have a strong influence on people's socio-economic status and future prospects. ...." (OECD, 2018)

이들 양자의 관계는 공간 결정론과 비공간 결정론의 두 가지 관점에서 파악도 가능하다. 사회 및 경제적 배제가 공간적 배제의 원천이 될 수도 있지만, 반대로 오히려 많은 경우 지가, 주택가 등의 상승과 근린 어메니티 등의 향상으로 인한 공간적 배제가 사회적, 경제적 배제를 더욱 강화시키는 요소가 되고 있기도 한다.<sup>31</sup> 이를테면 재산, 성(gender), 나이 등에서 차이가 있는 사람이 거주하고 있는 장소가 그 사람의 사회, 경제적 지위와 미래 전망에 상당히 큰 영향을 미친다고 할 수 있다(OECD, 2018). 더구나 사회, 경제적 격차로 인해 취약계층이 특정한 공간에 집중되거나 서로 다른 계층 간의 공간적 분리현상이 발생하고 그것이 심화될 경우, 장소 고착화로 인해 취약계층이 집중된 공간에서는 사회, 경제적 활동에 참여할 정보나 기회가 제한될 가능성이 높고, 결과적으로 이것이 사회·경제적 격차를 더욱 증가시키는 악순환을 발생시킬 소지도 많다는 것이다(Massey and Denton, 1993). 심지어 지역, 장소적 요소는 이들의 사회적 계층 이동(social mobility)을 제약하는 핵심적인 요소가 되기도 한다.<sup>32</sup> 이런 점들을 고려하면 결국 사회, 경제적 배제만큼이나 공간, 지역적 배제가 중요하며, 포용의 공간, 지역적 측면이 중요하다.

[그림 2-8] 사회, 경제적 배제와 공간, 지역적 배제의 관련



31 빈민 등 사회적 약자는 부자 등 사회적 강자에 비해 쇠락한 기성시가지나 저소득층 주거지, 저발전 지역에 많이 묶일 수밖에 없는 장소 속박성이 상대적으로 많기 때문에 이해할 수 있다. 비슷한 맥락에서 도시나 지역이론에서 언급하고 있는 사회적 약자의 일자리에 대한 접근성 결여를 언급하고 있는 “Spatial Mismatch” 이론도 이런 관점에서 이해할 수 있다.

32 가장 비근한 예가 서울의 경우가 될 것이다. 서울은 “현재 상위 1%가 평균 7채의 집을, 상위 10%가 평균 3.5채의 집을 갖고 있다”고 한다. 동시에 이는 “부동산으로 자산격차가 고착화되는 사회에서 노동의 가치는 땅에 떨어지고, 경제의 위축과 경제성장을 떨어뜨리는 악순환을 가져오는 요소”가 되기도 한다(동아일보, 19년 12월 16일자).

이들의 상호 관련성을 우리의 상황에 적용해 보면, 포용성장의 공간적 접근의 필요성은 더욱 높아지게 된다. 그간의 포용성장 정책의 적용은 주로 개인 단위에서 필요성 등이 논의되고 접근되어 왔지만 우리나라의 경우 지역간 격차와 이질성, 저발전지역 및 하위 계층의 소외 등이 두드러지기 때문에 지역과 공간을 고려하는 포용적 성장정책이 더욱 필요하다(김정훈 외, 2017).

또 포용성장이 공간, 지역 중심적 접근을 취할 경우의 이점도 많다(Lee, 2018, p. 61). ① 다른 지역에서 성공한 사례를 특정 지역에서 시도해 볼 수 있을 것인지를 해당지역에서 보다 잘 알 수 있으며, ② 지역의 제 주체들이 지역사회의 공동목표를 설정하고 추진해 나가기가 상대적으로 용이하고, ③ 생활수준 향상으로 혜택을 보지 못하는 계층을 정확히 파악해서 대응하는 것이 가능하다. 그리고 ④ 지역 중심으로 접근할 때, 지역사회의 잠재력을 보다 활성화시킬 수 있을 뿐 아니라, ⑤ 정책의제 조합의 가능성이 보다 향상되고, ⑥ 성장 도출 방식이 지역마다 상이하기 때문에 지역 특성에 적합한 정책의 활용이 가능하다.

## 2. 포용 적용의 공간 및 지역적 스케일 문제

또 하나의 쟁점은 포용적 성장이 적용되는 공간 및 지역의 규모와 차원이다. 이는 포용의 공간적 스케일이 과연 어느 정도의 규모에서 적용되어야 하는가의 문제이기도 하다. 물론 여기에는 이를 일률적으로 재단할 수 없는 포용 적용의 다차원성이 존재하고 있다(Jenson, 1998; Novy et al., 2012). 공간 스케일에 따라 용이한 포용의 내용이 각각 다를 수 있다는 것이다. 국가수준에서는 국가적인 포용이 필요하고, 광역 차원에서는 광역적 포용, 기초 지자체 차원에서는 기초 지자체에 합당한 포용이 다를 수 있기 때문이다. 이를테면 지리적 스케일에 따라 쟁점이 되거나 정책적 노력이 용이한 포용 혹은 사회통합의 차원이 달라진다.

이러한 문제를 산업사회의 진전과 관련시켜 설명하기도 한다. 산업이 고도로 발전함에 따라 대부분의 공간이 고급노동을 유인하기 위한 매력적 공간으로 변화될 것이 요구되고 있으며, 그에 따라 이러한 변화를 이끌어 가는 집단과 그렇지 못한 집단 사이에 공간의 사용을 둘러싸고 경쟁이 발생하고, 지배집단이 사회적 약자들을 공간적으로 배

제하는 결과를 낳게 된다는 것이다. 대부분의 도시에서 볼 수 있는 공간의 양극화가 좋은 보기라 한다. 그런 점에서 도시가 사회적 배제와 포용의 문제가 적용될 수 있는 가장 중요한 공간적 스케일이 될 수 있다(Cassiers & Kesteloot, 2012).

물론, 여기에 대한 반론도 있다(Lee, N., 2019; Turok, 2010; Champion and Townsend, 2011). 도시는 한정된 영역의 포용이 적용될 수밖에 없고 최적의 스케일은 국가가 될 수밖에 없다는 것이다. 도시는 시장기구(market mechanism)에 대한 관여 등 포용을 추진하기 위한 권한이 부족할 수밖에 없다는 것이다. 특히, 이들은 세계화와 기술의 급격한 발달이 도시가 최적의 포용을 달성하기 위한 스케일이 될 수 없게 만들고 있기 때문에 이들은 다만 도시가 최적의 지리적 스케일이 되려면 중앙정부로부터의 권한이양이 있어야 함을 지적하고 있다.

이런 논란에도 불구하고 다층적 스케일이 지배적이라는 견해에 무게가 실리고 있다. 가령, 공통의 가치와 문화, 사회질서, 부의 불평등 해소, 전국적인 지역균형발전 등은 국가적 스케일의 차원에서 적용되어야 하는 과제이고, 광역적 차원에서는 광역적 공공서비스 불평등 및 광역내 지역간 발전의 배제가 주요한 관심을 끄는 것이다. 도시·지역 차원에서는 사회적 연대와 배제의 해소, 장소 애착 및 자부심의 형성, 도시 거버넌스 형성 등이 적용될 수 있으며, 마을이나 근린 단위에서는 공동체의 배제를 해소하고 신뢰를 높일 수 있는 공동체 신뢰자본, 사회적 네트워크 등이 필요할 수 있을 것이다.

**[표 2-2] 포용 적용의 공간, 지역적 스케일**

구분	내용
국가/광역	- 공통의 가치와 문화, 사회질서, 부의 불평등, 지역균형발전, 공공서비스의 불평등 배제 등
도시/지역	- 공통의 가치와 문화, 사회적 연대, 장소애착 및 정체성, 도시 거버넌스
마을/공동체	- 사회적 네트워크, 공동체 사회적 자본

자료: 박인권(2015: 114-116), Kearns & Forrest(2000) 일부 수정

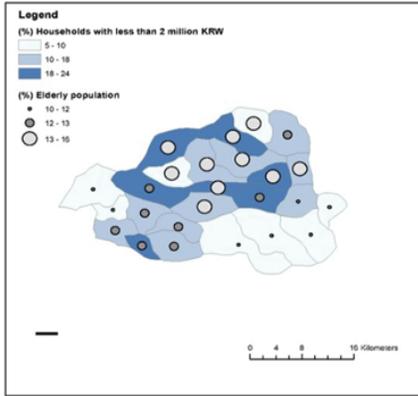
### 3. 공간 및 지역 차원의 포용적 성장의 사례

앞서 언급한 사회·경제적 포용과 공간·지역적 포용의 밀접성은 많은 사례에서 경험으로도 확인되고 있다. 거시적인 공간적 접근의 대표적 사례는 도시의 포용성을 강화하기 위한 포용도시<sup>33</sup>, 국토의 포용성을 강화하기 위한 포용국토 논의라고 할 수 있을 것이다. 미시적인 사례는 다양하지만 서울의 경우를 들어 설명하면 다음과 같다. 우선 가구의 사회·경제적 요소인 월평균 소득과 고령자의 공간적 거주간의 관계를 살펴보면 고령자와 월평균 소득이 낮은 가구는 특정한 저소득 지역에 집중적으로 거주하고 있음을 알 수 있다(OECD, 2019). 고령자가 많을수록 지역의 저소득 가구의 비율도 높고, 불법 건물(illegal buildings)의 비율도 높아서 사회, 경제적 배제가 지역, 공간적 배제를 결정짓고 있다는 것이다.

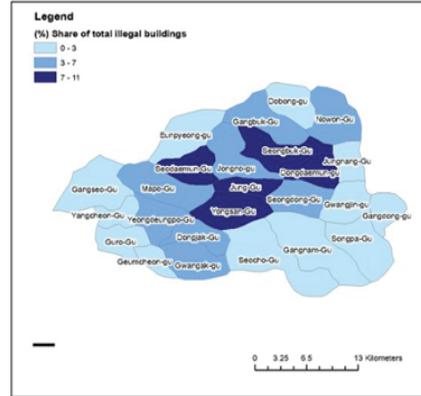
서울의 25개 구별 저소득 가구의 비율과 석사학위 이상을 보유한 가구의 거주 비율의 관계에 있어서도 이러한 점은 확인되고 있다. 2019년 자료를 바탕으로 한 OECD 분석에 의하면 강남, 서초 등은 석사학위 이상 소지자의 비율은 높은 반면 저소득 가구의 비율이 낮고, 중구 등은 석사학위 이상 소지자의 비율은 낮고, 저소득 거주가구의 비율은 높아서 사회·경제적 배제가 거주공간의 배제와 밀접한 관련성을 지니고 있음을 보여주고 있다.

<sup>33</sup> 포용도시를 학술적으로 논의하기 시작한 것은 독일 사회학계의 거두인 Hartmut Haussermann과 그의 동료들이 2005년 *Urban Studies*에 출간한 논문(Gerometta et al., 2005)에서부터임(박인권, 2017).

[그림 2-9] 서울시 고령자, 저소득 거주가구비율



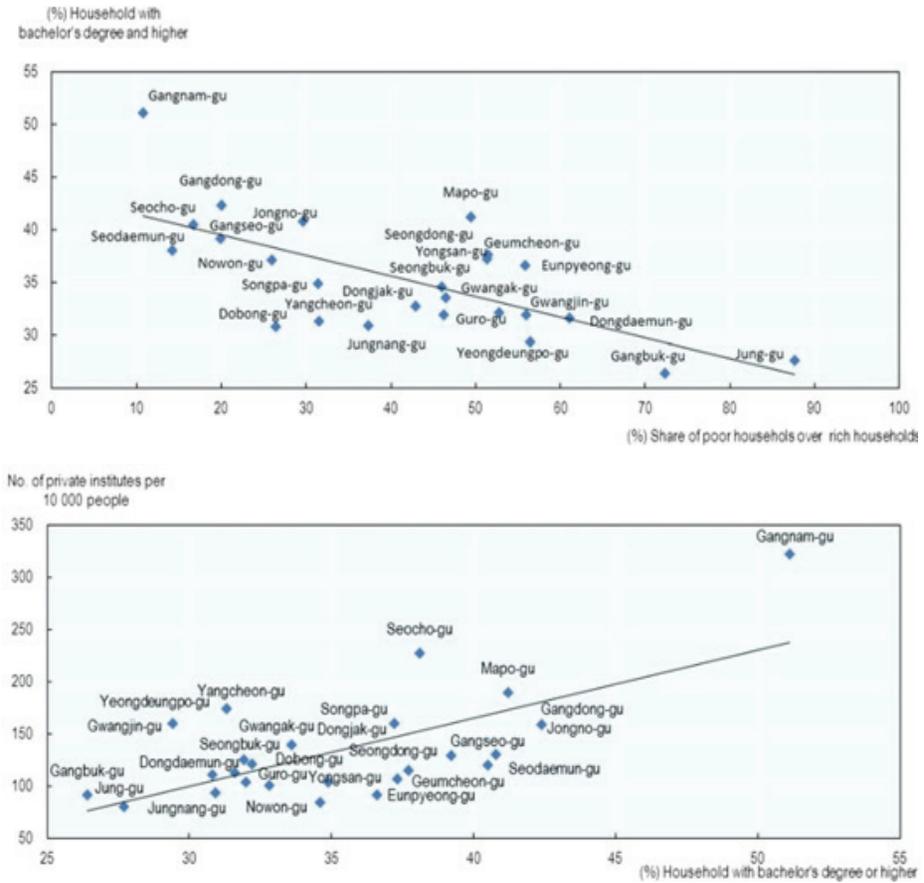
[그림 2-10] 서울시 불법건물의 비율



출처: OECD(2016)

또, 유명 사설학원의 수와 고 학력자의 거주비율 사이에서도 정비례 관계를 나타내고 있어 사회·경제적 배제와 공간·지역적 배제 간의 긴밀한 관계를 보여주고 있다. 이러한 사실은 이전의 사회, 경제적 포용에 더해 공간, 지역적 포용의 중요성이 증가하고 있어서, 포용 성장의 개념도 이전 보다 확대, 재해석되어야 함을 시사하고 있다.

[그림 2-11] 서울시 저소득 가구율과 고교육자 비율의 관계(상),  
사설학원수와 고교육자 거주 비율의 관계(하)



출처: OECD, 2016

## 제3절 포용적 지역균형발전의 개념화

### 1. 포용성 요소 및 강화의 논의 검토

다음의 문제는 포용적 성장, 포용성이 높은 발전을 과연 어떻게 달성할 수 있는가에 대한 실마리를 찾아야 하는 것이다. 앞서의 개념 논의에서는 이런 방안에 대해서는 답을 제시하고 있지 않았기 때문이다(Lee, 2019: 427). 이를 위해서는 기존의 포용성을 구성하는 요소나 항목에 대해서 검토를 할 필요가 있다. 여기서 살펴보는 다양한 논의에서는 묵시적으로 포용의 중요 요소에 대해 언급한 경우도 있고 명시적으로 포용성을 강화하기 위한 정책적 요소를 언급한 경우도 있다.

먼저 Hartmut Haussermann(2005)은 주로 도시 관점에서 도시의 포용성이 갖춰야 할 부문으로 ‘상호의존’(interdependence)과 ‘참여’(participation)를 제시하고 있다(박인권 외, 2017: 126). 상호의존은 “사람들이 사회적 관계 속에서 도움을 주고받는 관계”, 참여는 “정치적 의사결정 과정 뿐 아니라 사회, 문화, 경제 등 사회 제반 영역의 활동 및 기회에 관여하는 것”을 의미한다. 여기에 대해 박인권·이민주(2016)는 포용성, 사회적 배제 및 사회통합과 관련된 이론적 논의와 지표를 비판적으로 검토, 종합하여 포용도시에서 중요시되는 핵심 차원을 4가지로 제시하고 있다. Hartmut Haussermann(2005)가 제시한 상호의존과 참여에 더해 ‘역량형성’(capacity building)과 ‘공간적 개방’(spatial openness)을 추가했다. 역량형성은 “거주민의 다양한 능력을 형성하고 강화시키기 위한 공동체 차원의 노력과 프로그램”을 말하며, 공간적 개방은 “현재의 거주민 뿐 아니라 미래에 거주, 활동하고자 하는 주민들에게까지 공간이 열려 있어야 함”을 의미한다고 한다. 또 역량형성에서는 소득, 건강, 교육, 문화 등이, 상호의존에서는 공정한 분업과 사회적 호혜, 그리고 참여에서는 참여도와 권한 분배, 공간적 개방에서는 저렴한 주거, 공간통합 등이 중요하다고 한다.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> 아울러 이들이 개발, 제시하고 있는 도시 포용성 지표체계(Urban Inclusive Indicators System)에서 11대 구성요소, 33개 지표를 제시하고 있다.

[표 2-3] 도시 포용성의 차원과 구성요소

차원	내용	구성요소
역량형성	- 거주민의 다양한 능력을 형성하고 강화시키기 위한 공동체 차원의 노력과 프로그램	- 소득, 건강, 교육, 문화 등
상호의존	- 사람들이 사회적 관계 속에서 도움을 주고받는 관계	- 공정한 분업과 사회적 호혜 등
참여	- 정치적 의사결정 과정 뿐 아니라 사회, 문화, 경제 등 사회의 제반 영역의 활동 및 기회에 관여하는 것	- 참여도와 권한 분배 등
공간적 개방	- 현재 거주민 뿐 아니라 미래에 거주, 활동하고자 하는 주민들에게까지 공간이 열려 있어야 함	- 저렴한 주거, 공간통합 등

자료: 박인권·이민주, 2016: 박인권 외, 2017 재정리

OECD는 포용성장을 위한 ‘정책실천의 틀’ (Framework for Policy Action)에서 정책과제를 명시적으로 제시하고 있다. 초기는(2014; 29-38) 포용적 성장이 목표이자 다차원적인 이슈들로 이루어지는 과정 자체를 의미하기 때문에 인적자원에 대한 투자, 일자리 창출, 실질 성장을 위한 구조적 변화, 조세개혁, 사회안전망 구축, 도시서비스에 대한 접근성 향상 등의 정책이 중요함을 지적하고 있다. 아울러 그동안 도외시된 사회적 이슈를 고려한 성장 방식으로 포용을 제시하여 빈곤감소, 불평등 해소, 참여 확대, 지속가능성을 추구하는 것이 중요하다고 한다.<sup>35</sup> 나중에는(OECD, 2018) 보다 체계화된 틀로서 사람(people), 장소(place), 기업(firms)에 대한 전략을 제시하고 있다. 이들을 위해 ① 직업교육, 양질의 주거 및 인프라 접근성 강화, 저발전지역의 지원을 포함한 뒤쳐진 사람과 장소에 대한 투자, ② 생산성 향상, 포용적 노동시장 등 기업 활동의 역동성과 포용적 노동시장의 지원, ③ 정책기획과 평가에 대한 시민 참여, 다층적 정부에 대한 정책지원, 의사결정 참여 강화 등 효율적이고 대응성 있는 정부에 대한 신뢰의 제고가 중요하다고 한다.

이와는 달리 WEF(2017)는 정책전략을 직접적으로 제시하고 있지는 않지만 국가를 대상으로한 포용적 성장 및 발전과 관련된 주요 성과지표(Inclusive Growth and

<sup>35</sup> 특히, 경제성장을 추구하는 과정에서 발생한 빈곤과 불평등의 문제해결에 있어 소득에 크게 의존하지 않는 교육과 의료 같은 영역을 고려해야 함을 강조

Development Key Performance Indicators)를 제시하고 있다. 특히, 포용적 성장은 성장 그 자체가 목적이 아니라 성장이 구성원들의 삶의 질 향상으로 나타나도록 하는 전략이라는 관점에서, 경제주체의 노동시장 참여 및 고용 창출을 보다 강화하고 소득을 증가시키고 빈곤을 감소시키는 것이 중요하다고 한다. 포용적 성장을 위한 정책 및 제도적 요소의 틀로 7개 부문(pillars), 즉 교육·능력개발, 서비스·인프라 확충, 부패·경제적 지대 감소, 금융제도 선진화, 주택 등의 자산 형성 지원, 고용·임금의 적정성, 재정지원 확충을 제시하고 있다.

**[표 2-4] WEF의 포용성 중시 부문**

부문	내용
교육 및 능력 개발	- 주체의 노동시장 참여를 통해 삶의 질 제고, 소외 및 빈곤 감소 - 교육접근성, 교육기회의 형평성 등 고려
기본서비스 및 인프라	- 기회의 평등과 관련.기본적 의료서비스, 물, 전기, 통신, 교통 등에 대한 접근성>경제주체(특히 저소득층)의 생산성, 삶의 질 영향
부패 및 지대(rents)	- 경제주체간의 신뢰 하락 사회통합과 경제성장에 부정적 영향 - 경제부패가 만연하면 저소득층이 양질의 일자리에 종사하기 어려우며 정당한 소득 창출에 애로(기업윤리, 경제적 지대의 집중도 고려)
실물경제투자의 금융	- 금융서비스 통해 소비, 교육, 건강 투자 가능, 일자리 창출
자산형성 및 창업지원	- 중산층, 저소득층 삶의 질 제고에 중요. 주택보유 및 창업은 구성원의 삶의 안정성, 자산축적에 도움이 됨(창업비용, 주택보유율, PIR)
고용과 임금	- 경제주체의 소득 및 자산형성의 근간, 사회이동성, 고용안정성 등 생산적 고용 측면 고려, 비임금 고려(육아휴직, 임금편차)
정부 재정이전	- 정부 재정이전을 통해 불평등 감소에 기여. 재정으로 저소득층 사회보장정책, 저소득층의 노동시장 진입, 소득수준 향상에 영향(총 사회지출 비중, 실업보험 적용 범위 등 고려)

출처: WEF, Virtuous Circle of Inclusive Growth and Development, 2017

비슷한 맥락에서 ADB(2011)는 포용적 성장의 요소로 거버넌스, 제도기반 등을 포함하는 8개의 영역을 제시하고 있다. 8개 영역에는 빈곤과 불평등, 경제성장과 고용, 기반시설 공급, 교육과 의료에의 접근성, 생활인프라 접근성 강화, 성평등과 기회 확대, 사회적 안전망, 거버넌스와 제도적 기반이 해당된다.

반면, World Bank(2015, 2009)는 보다 큰 범주에서 포용성의 구성요소로 사회적, 경제적, 공간적 측면을 제시하고 있다. 특히 사회의 다차원적인 문제해결을 위해서는 복합적, 예방적 처방을 강조하고 있으며 형평성, 기회의 평등, 시장 및 고용 전환의 보호, 참여확대, 생활 인프라 및 공공서비스 접근성 강화, 지역역량 강화, 파트너십 구축의 필요성 등을 중시하고 있다.

**[표 2-5] World Bank의 포용성의 구성요소**

부문	내용
사회적 포용	- 구성원 모두에게 동등한 권리와 참여의 기회를 보장하는 것 - '권리와 참여' 중시 : 커뮤니티 주도개발, 참여계획과 거버넌스 등
경제적 포용	- 일자리 창출과 경제성장에 의한 이득의 형평성 있는 분배 - '기회' 측면 중시 : 일자리, 제도 및 교육 접근성, 빈민을 위한 발전
공간적 포용	- 생활 인프라 및 공공서비스에의 균등한 접근성 향상을 지향하는 것 - '접근성' 측면 중시 : 토지, 주택 서비스, 거주권 보장 등

출처: World Bank, 2015, 2009

문정호 외(2016)는 포용적 국토실현을 위한 정책과제를 제시하고 있다. 이를 위해 ① 사회적 약자를 배려하는 공공 서비스, ② 권리 증진과 행복추구로서의 참여 역량강화와 거버넌스, ③ 지역발전의 기회 형평성 강화의 제도 환경 개선이 중요하다고 한다. 여기에 비해 변미리(2016)는 보다 좁은 공간적 차원에서 서울의 포용성을 측정하기 위해 3개의 포용성, 즉 사람 포용성, 공간 포용성, 거버넌스 포용성을 제시하고 있다. 사람 포용성에는 경제적 역량과 사회적 웰빙, 공간 포용성에는 생활 인프라와 공공서비스 접근성을, 거버넌스 포용성에는 시민참여, 투명성과 책임성을 각각의 구성요소로 제시하고 있다.

**[표 2-6]** 서울형 포용도시의 포용성 부문

부문	구성 요소	중시 요소
사람 포용성	- 경제적 역량	- 취업, 지니계수, 대졸자 비율 등
	- 사회적 웰빙	- 사회보험가입, 문화예산, 외국인 개방 등
공간 포용성	- 생활인프라 접근성	- 공공임대주택, 주거비 부담 등
	- 공공서비스 접근성	- 안전서비스, 응급대응서비스 등
거버넌스 포용성	- 시민 참여	- 투표, 지역사회 참여, 자원봉사 등
	- 투명성과 책임	- 공무원 중 여성비, 사회단체지원 등

출처 : 변미리, 2016 재작성

그 외 McKinley(2010)는 성장기회에 참여할 수 있는 사회 구성원의 경제적 기회확대와 사회적 약자보호를 위주로 한 포용 성장의 구성요소를 제시하면서, 성장, 생산적 고용 및 경제 인프라, 소득의 빈곤과 형평성(성평등 포함), 인적 역량, 사회보호 등을 중시하고 있다. 황선아 외(2016)는 사회적 배제의 극복, 취약계층의 접근성 향상, 모든 사람의 참여를 보장하는 의사결정과정 등이 포용성에서 중요하다고 한다.

## 2. 포용성 요소의 종합과 포용적 지역균형발전의 함의

앞에서 살펴 본 것처럼 포용적 성장의 개념만큼이나 포용성의 구성요소나 측면, 부문에 대해서도 다양한 견해가 존재하고 있다. 이렇게 중요시하는 요소가 다르다 보니 제시하는 정책도구나 시책, 수단 또한 다를 수밖에 없다. 그러나 이런 차이에도 불구하고 이들은 비경제적 측면을 포함하여 포괄적 측면의 포용을 강조하는 점, 포용성 강화를 통한 후생 향상의 대상이 명시 혹은 묵시적으로 사회 구성원 및 사회적 약자라는 점, 그리고 저발전 지역이라는 점, 포용성이 지역에 소속되어 있는 개인 혹은 집단을 고려하는 점 등에서 공통점을 지니고 있다.

【표 2-7】 포용성 요소 고려의 공통점

구분	내용
내용 측면	- World Bank 등에서 두드러지듯이 단편적 관점(소득 및 경제적 측면 중시) → 보다 포괄적(비경제적 측면까지 포함) 포용성 강조로 변화 - 소득 분배에서 교육, 복지, 노동, 사회보호, 참여, 주거 등으로 확장
대상 측면	- 이상적인 측면에서는 사회의 모든 구성원을 포함하는 포용성 강화를 염두에 두고 있으나 실천적 측면에서는 사회적 약자를 주요한 대상으로 설정하고 있는 경향이 있음 * 포용수준을 진단하는 대부분의 경우 묵시적으로 사회적 약자를 대상으로 하고 있음
영역 측면	- 개인 혹은 개인의 그룹이나 집단(가령 소득 분위 등)의 포용성 강화에서 지역이나 공간으로 포용성으로 영역이 확장되고 있음 * 국가간 비교, 전체 국가 측면에서 공간 및 지역간 측면으로 범위 확장

이런 논의를 종합해서 포용성 높은 성장이나 지역발전을 위해 중시되는 요소나 부문을 유추, 추출해 낼 수가 있다.<sup>36</sup> 이를 위해서는 계량적 접근이 불가능하기 때문에 전문가 등의 자문 등도 참고하였지만 후술하는 우리나라 지역발전정책의 포용성 진단의 용이성 등도 추가적으로 고려할 수밖에 없었다. 여기서 중시되는 요소는 포용성을 형성하는 요소이기도 하지만 포용성 높은 정책을 추진, 달성하기 위한 측면이나 수단, 시책으로 활용될 수도 있을 것이다.

이렇게 종합, 정리되는 포용성 강화를 위한 포용성의 주요한 부문은 우선, ① 역량 형성, ② 참여, ③ 상호의존, ④ 공간 및 저렴한 주택 등의 공간적 개방, ⑤ 거버넌스, ⑥ 정책의 제도환경 등 여섯 가지 측면이라고 할 수 있다.

제도 환경은 관점에 따라 시각을 달리할 수 있는 부문이라고 할 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 기회균등, 사회정의, 권리증진 및 보장, 기회와 선택의 자유로부터 행복추구라는 포용적 지역발전정책에 대한 투입요소의 형평적 배분을 규정하는 중요한 요소라는 점에서 기존 논의에서의 공통성은 다소 떨어지지만 우리나라의 지역발전정책에서 대단히 중요한 요소라는 점을 고려하여 포용성에 포함시킬 수 있다.

<sup>36</sup> 우리나라 지역발전정책의 포용성의 정도를 진단, 분석하거나 지역의 포용성 수준을 밝히기 위한 기준이나 기준이 마련되어야 하기 때문이다.

그리고 포용성을 구성하는 부문은 지역균형발전에 시사하는 바가 적지 않다. 이들은 지역발전정책의 포용성 수준을 진단, 분석하는 데 참고가 될 뿐 아니라 포용성 높은 지역균형발전정책을 설계, 구상하는 준거와 도구가 될 수 있기 때문이다.

**[표 2-8] 지역발전정책 적용 포용성 구성 요소의 종합**

구분	포용성의 부문					
	역량형성	참여	상호의존	공간 개방	거버넌스	제도환경
Haussermann (2005)	-	기획, 의사결정 참여	상호부조 관계	-	-	-
OECD (2014)	인적 자원투자, 일자리 창출	참여 확대	사회안전망 구축	도시서비스 접근성	-	-
WEF(2017)	교육 및 능력개발, 교육접근성	노동시장 참여확대 기회평등	구성원의 삶의 안전성	자산형성 및 창업지원	-	부패 및 지대, 정부 재정이전
World Bank(2015)	지역역량 강화	기획의 평등, 참여확대	저소득층 사회보장	생활인프라 접근성	주체간 파트너십 구축	
ADB(2011)	고용 형평 성평등 확대	-	교육의료 접근, 사회안전	기반시설 공급	주체 협력	포용 제도적 기반 형성
McKinley (2010)	인적 역량	-	사회보호	-	-	-
변미리 (2016)	경제적 역량	시민참여	사회적 웰빙	생활인프라, 공공서비스 접근성	거버넌스 포용성, 투명성과 책임	-
박인권 외(2017,18)	거주민 역량 강화, 소득, 건강, 문화	참여도, 권한분배	사회적 호혜, 공정한 분업	시민 공간선택성 향상, 저렴 주거	-	-
황선아 외(2016)	-	의사결정 참여	사회적 배제 극복	취약계층 접근성 향상	-	-
문정호 외 (2016)	의사결정, 정 책참여 역량	사회적 약자의 참여강화	-	포용적 공간	다층적 거버넌스	공간정책 제도환경

## 제4절 지역균형발전과 포용적 지역균형발전

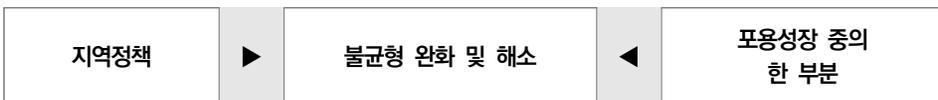
### 1. 불균형 해소와 포용적 발전의 접점

포용적 지역발전은 1차적으로 장소 간 혹은 장소 내의 불균형 발전의 완화와도 긴밀한 관련성을 보유했을 수밖에 없다. 서로 다른 지역 간의 불균형을 완화시키는 것이 지역 정책의 목표(Lee et als, 2018)라고 할 때, 포용성장은 장소 사이 혹은 장소 내의 불균형을 완화시키는 것을 포함하고 있기 때문이다.

대표적으로 EU의 지역정책을 들 수 있다. EU의 지역정책은 도시 내나 지역 간의 배제를 극복할 수 있는 영역 통합 혹은 결속(territorial cohesion addressing inequalities within cities or regions)을 핵심적인 정책으로 설정하고 있다. RSA에서 국가의 서로 다른 부문 간에서의 기회의 격차를 완화하고 경제지리 내에서의 불균형을 완화시키는 것을 지역정책의 중요한 목표 중의 하나로 설정하고 있는 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다.

포용성장의 목표 중의 하나가 지역발전정책의 목표인 지역 간의 불균형 완화 및 해소(reducing inequality)라는 점에서 이들 양자가 동일하고, 특히 포용적 지역균형발전에서는 배제지역이나 배제그룹의 발전에 상당히 많은 관심을 두는 점에서는 다소간의 차이가 있다고 할 수도 있다.<sup>37</sup>

[그림 2-12] 불균형 해소와 포용적 발전의 관계



하지만 이러한 유사성에도 불구하고 상당히 많은 정도의 발전을 이룩한 도시나 지역의 경우, 포용적 측면에서는 오히려 불균형을 보이기 쉬운 경향을 보유하고 있기도 하다 (Lee et al., 2016).<sup>38</sup> 이 경우는 지방정부의 입장에서는 포용성장을 달성하기 위한 권

<sup>37</sup> 그렇지만 포용성장은 정책을 구체화하고, 이를 위한 재원을 집중하게 만드는 데는 상당한 어려움이 존재한다고 한다(“Inclusive Growth is broader and harder to pin down, making it even harder to focus resources on it”).

력이나 수단에 있어 제약이 있기 때문에 오히려 ‘시장 메카니즘에 대한 국가의 적극적인 개입’ (active state involvement in market mechanism)이 성공을 위한 조건이 된다고 한다. 그렇지 않은 경우, 지방은 시장 메카니즘(market mechanism)을 움직이거나 교육훈련 등에 권한이 적기 때문에 권한의 이양을 포함한 지방분권이 오히려 필요하다.

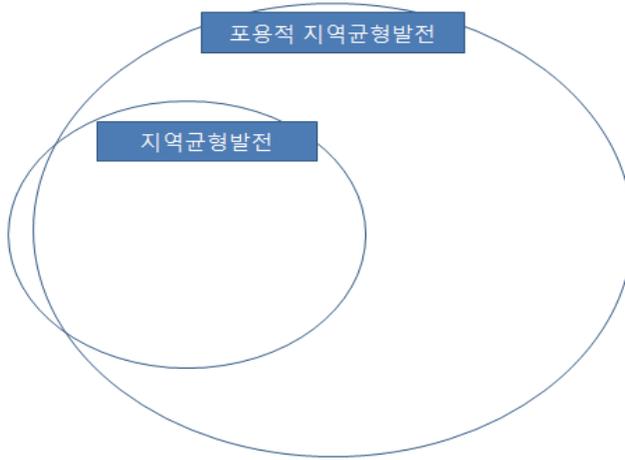
## 2. 지역균형발전과 포용적 지역균형발전의 차이

그런데 여기서 궁금한 것이 있다. 바로 포용적 지역균형발전은 기존의 지역균형발전과 무엇이 다른가 하는 점이다. 문언 상으로 보면 지역균형발전에 포용성을 더한, 이를테면 지역균형발전에 포용성이 추가되는 발전인 것처럼 보이고 있다. ‘균형’은 전체를 유지, 관리하기 위해 사회적 합의로 도출된 최소한의 일탈 제지선의 기능을 가진다(소진광, 미발간). 어느 단체나 집단에서의 균형은 내부 갈등을 최소화하여 단체나 집단 전체를 안정화하는데 기여한다. 그런데 균형수준은 항상 평균을 밑돌게 된다고 한다(소진광, 미발간). 평균이 균형과 같게되면 전체의 절반은 ‘자비’의 높에 빠지고 나머지 절반은 내키지 않는 ‘기부자’로 위장되기 때문이다. 국가 입장에서는 지역균형을 내세워 중앙집권을 정당화하지만 모든 지역과 모든 사람을 행복하게 포용할 수는 없다.

포용적 지역균형발전정책은 지역균형발전정책과는 추구하는 가치가 다르다. 균형보다는 지역에 거주하는 주민의 권리인 공간적 정의 측면에서 포용의 가치를 보다 중시하기 때문이다. 물론 균형발전의 가치가 배제되는 것은 아니다. 이렇게 볼 때, 지역균형발전은 포용적 지역균형발전 보다 좁은 범위의 개념이라고 할 수 있다. 이들의 관계를 그림으로 제시한다면 포용적 지역균형발전의 범주가 더 넓은 모습을 보인다고 할 수 있다. 이런 측면에 주목해서 지역균형발전과 포용적 지역균형발전의 선후관계도 생각해 볼 수 있겠다. 물론 이들은 선후관계를 따지기가 불합리한 측면이 있기도 하지만 굳이 이를 설명해 보자면 지역균형발전이 포용적 지역균형발전보다 선행한다고 볼 수 있는 여지도 있다.

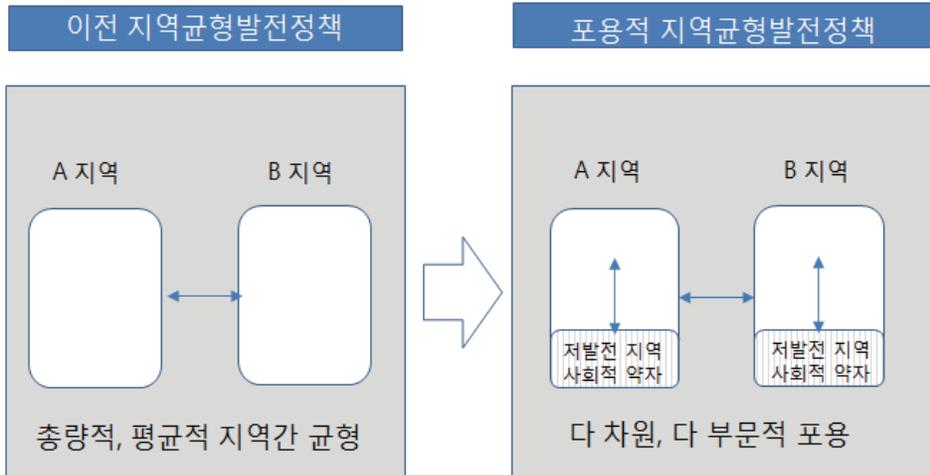
---

<sup>38</sup> 여기에는 고도의 하이테크 기술이 발달한 지역에 해당될 수 있다. 이 경우 잘 사는 계층과 그렇지 못한 계층, 사회적 강자와 사회적 약자 간의 지역 내부의 포용성은 오히려 떨어질 수 있다고 한다(Lee, 2018; 성경룡, 한국지방행정연구원, 이슈와 포럼, 인터뷰 자료, 2019, 2).

**[그림 2-13]** 지역균형발전과 포용적 지역균형발전정책의 관계

지금까지 우리나라 지역발전정책은 정책의 목표와 타겟이 총량적이고 평균적인 것으로 지역 간 균형의 달성에 치중했던 측면이 강했다. 그 결과 인구 및 경제력 등에서 수도권과 비수도권의 균형적인 발전을 달성하기 위한 것이 정책의 일관된 프레임이었으며 기조였다. 물론 이것이 적지않은 성과를 거둔 것도 사실이다. 그러나 포용적 지역균형발전정책은 과거와 같이 총량적, 평균적 접근보다는 사회, 경제적 배제를 가져오고 또 지역, 공간적 배제가 사회, 경제적 배제를 강화시키는 다양한 차원의 지역과 부문의 세부적인 측면까지도 고려하는 데서 차이가 난다. 그리고 정책이 다루는 대상에 있어서도 차이가 있다. 지역균형발전정책이 주로 지역간의 불균형에 초점을 두고 있었다면, 포용적 지역균형발전정책은 여기에 더해 개인에도 상당한 비중을 두고 있기도 하다. 개인에 상당히 큰 비중을 두는 이유는 이렇다. 결국 지역발전정책의 목표가 개개인의 행복과 삶의 질 증대이고, 이런 관점에서 볼 때 지역간의 총량적 균형이 달성되더라도 개인간의 격차가 심하다면 궁극적 목적달성에는 실패하기 때문이다.

[그림 2-14] 이전 지역균형발전정책과 포용적 지역균형발전정책의 프레임



특히, 포용적 지역균형발전은 그 동안의 지역발전정책이 거의 인식하지 않았거나 인식하지 못했던 장소와 사람의 관계, 즉 사회적 약자의 장소 고착성 혹은 속박성과 그것이 가져오는 배제 등을 중시하는 차이가 있다. 이전에는 별로 주목하지 않았던 저소득층, 저발전 지역의 주민 등 개인의 장소 속박성으로 인해 사회, 경제적 배제가 공간, 지역적 배제와 차이를 만들기도 하지만, 반대로 공간이 사회·경제적 배제를 유발, 강화시키는 점에도 주목하는 장소 기반적 접근을 취하는 점에서 차이가 있다. 이를테면 포용적 관점에서 사회적 약자나 저발전 지역을 보다 세부적으로 고려하는 접근인 셈이다. 그래서 포용 가치가 핵심 원리가 된다. 공간으로서 지역 간의 단순한 균형보다는 개인의 삶의 여건, 삶의 질 등을 지역에 대한 거주민과 개인의 권리로 보는 관점을 취한다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 성장의 포용성 있는 배분을 위해 뒤쳐진 장소나 사람에 대한 투자나 지원을 중시하고 있기도 하다.

또 기존의 지역발전정책이 시장실패 치유의 차원에서 사후적인 결과의 균형을 중시하는 반면 포용적 지역균형발전정책은 이를 태동시키는 의사결정의 포용성을 강화시킬 수 있는 기회나 과정 측면의 참여도 중시하는 접근을 취하고 있다.

그리고 포용을 실현하기 위한 성장을 만들 수 있는 역량의 강화도 중시하고 있다.

역량의 강화를 통해 포용을 강화하고 포용이 강화되면 다시 역량이 강화되어 국가나 사회, 지역의 선순환이 강화된다는 것이다.

**[표 2-9]** 기존의 지역균형발전과 포용적 지역균형발전의 차이

구분	기존의 지역균형발전	포용적 지역균형발전
가치	- 총량, 평균적 균형 - 공급자 관점의 삶의 여건에 대한 균형	- 공간정의+포용 - 지역에 대한 권리 관점의 삶의 여건에 대한 형평
기조	- 시장기능 사후적 치유 정책	- 장기기반의 사전적 정책
중시	- 지역간의 결과적 균형	- 기회, 참여적 균형 중시 추가
개인	- 개인의 장소 이동성 고려 부족	- 개인의 장소 속박성 주목 * 특히 저소득층 등 사회적 약자
역량 인식	- 단편적 접근 (지역발전 요소로서의 역량, 주변지역 낙수효과 창출요소로서의 혁신)	- 종합적 접근 (포용적 지역발전, 지속성 원천으로서 혁신에 대한 관심 고조) * 역량강화→포용강화→역량강화→포용강화의 순환성 중시

자료 : 김현호, 균형발전박람회 발표자료, 2019 9. 27의 내용을 수정

## 제5절 분석의 틀

지금까지 포용적 지역균형발전정책의 요체가 되는 포용성의 개념을 정립하고 이를 구성하는 부문이나 요소를 도출하였다. 이는 우리나라 지역발전정책의 포용성을 진단하거나 분석하기 위한 토대를 만드는 과정이었다.

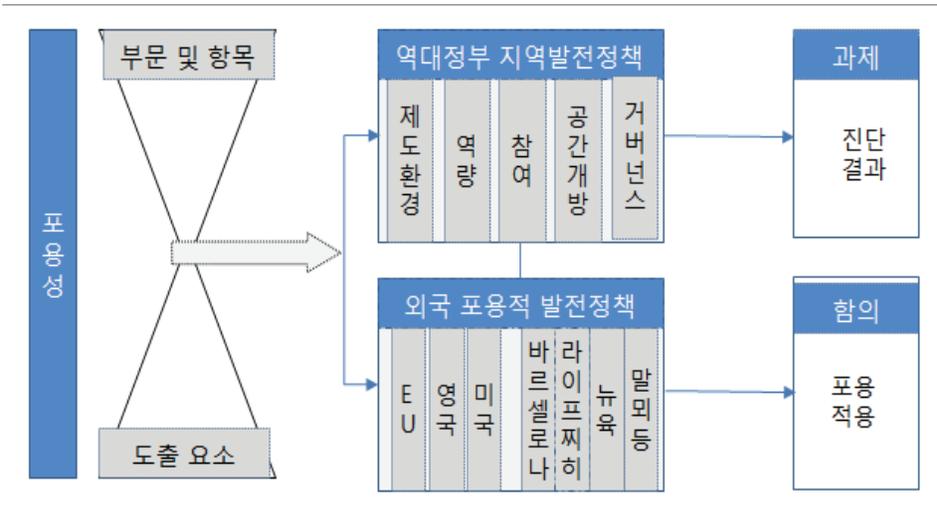
이러한 내용을 토대로 우리나라 지역발전정책을 진단하고 외국의 사례를 검토할 분석의 틀(frame of analysis)을 설정할 필요가 있다. 분석의 틀은 우리나라 지역균형발전정책의 포용성의 수준을 분석, 진단하고 이를 토대로 본 연구의 방안을 도출할 수 있는 역할을 할 것이다. 이런 관점에서 본 연구의 분석 틀은 앞에서 추출한 포용성을 구성하는 항목이나 요소들에 준거(準據)해서 우리나라의 지역발전정책을 분석하고 진단하기 위한 프레임이 되기도 한다.

본 연구의 목적은 포용성을 강화시킬 수 있는 새로운 정책 프레임을 구상, 제시하는 것이었다. 우리나라 지역발전정책의 포용성의 수준과 문제점이 어떤 것인지를 제대로 파악해야 정책적 시사점 도출할 수 있다. 그런데 앞에서 도출한 포용성 항목들을 그대로 정책분석에 사용하는 데는 무리가 있을 수도 있기 때문에 이를 적정하게 수정해서 적용할 필요가 있다.

그리고 진단의 대상이 우리나라 지역발전정책인 점을 고려하여 초점을 정책이나 시책의 포용성 정도에 두되, 이것이 가져왔거나 가져오고 있는 결과나 성과까지도 고려하는 방식을 취할 것이다. 필요한 경우 제대로 된 진단을 위해 진단의 잣대를 항목이나 부문을 구성하는 내부적인 요소까지 탄력적으로 적용할 수밖에 없다.

또 포용성을 진단, 분석하는 항목이 다른 측면에서 볼 때, 정책 및 시책개발의 유용한 도구나 수단이 될 수도 있다. 그런 점에서 정책의 포용성 수준 진단을 통한 포용성 강화 및 포용성 약화 등에서 추출해 낼 수 있는 문제점 등은 포용적 지역균형발전정책을 새롭게 구상하기 위한 주요한 이슈와 포인트가 될 수 있을 것이다.

[그림 2-15] 분석의 틀





## 제3장



# 지역발전정책의 포용성 진단 및 분석

제1절 분석의 개요

제2절 지역발전정책의 개관

제3절 포용적 관점의 진단과 분석

제4절 종합 및 과제



## 제1절 분석의 개요

여기서는 앞에서 조작적으로 구성한 분석 및 접근 틀에 따라 포용적 관점에서 그간의 지역발전정책을 분석, 진단하고 이를 통해서 정책적 함의와 시사점을 도출할 것이다. 그동안 우리나라가 추진해 온 지역발전정책의 포용 혹은 포용적 성장의 수준이 어디인가를 파악하는 것이 목적이라고 할 수 있다.

이러한 진단은 그동안 우리나라에서 추진해왔던 지역발전정책 혹은 지역균형발전정책을 대상으로 하되, 시간의 비중에 있어서는 강약을 두어 가급적 2000년 이후에 초점을 둘 것이다. 세 가지 이유 때문이다. 하나는 전체의 정책을 대상으로 진단하기에는 물리적 역량이 부족하며, 다른 하나는 크게 볼 때, 2000년 이전의 정책은 국가경제 건설의 과정에서 성장거점(growth center) 전략에 의해서 서울 및 대도시 지역 등을 육성한 다음 주변 지역으로 발전의 파급(trickle down)을 노렸던 정책의 범주에 속하기 때문에 포용성의 잣대로 이를 진단해 보기에는 적절하지 않은 면이 있기 때문이다. 또 다른 하나는 지역발전정책이 비로소 우리나라 국가정책의 반열에 오른 것이 2000년대 이후부터이기 때문이다.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> 성경룡에 의하면(2008) 2000년대 이전에는 지역균형발전정책의 존재 자체가 없이 국토부, 행안부, 농식품부, 산업부 등 개별 부처가 추진하는 시책의 수준에 머물러 있었기 때문에 이런 인식을 불식시키고 지역발전정책이 그야말로 국가정책의 반열에 올랐음을 강조, 전파, 홍보하기 위해 “지역균형발전정책”이라는 용어 대신 “국가균형발전정책”이라는 용어를 의도적으로 사용했다고 한다. 이렇게 태동한 용어는 영어로 옮기면 상당히 뉘앙스에서 차이가 있다. 국가균형발전정책은 “Balanced National Development”인데 비해, 지역균형발전정책은 “Balanced Regional Development”이기 때문이다. 전자는 노동, 교육, 경제, 사회, 문화, 복지 등을 총칭하는 의미라고 할 수 있다. 어쨌든 이렇게 만들어진 “국가균형발전”이라는 용어는 “국가균형발전특별법,” “국가균형발전위원회” 등에서 현재까지도 그대로 사용되고 있다.

포용적 관점에서 우리나라 지역발전정책을 진단, 분석하기 위해서는 잣대와 기준이 필요한데 이는 앞의 이론적 논의와 분석틀에서 언급한 핵심적인 요소를 중심으로 적용할 것이다. 포용성 정도의 파악이 정량적 접근이라기 보다는 정성적 판단의 영역에 속하는 문제이기 때문에 연구자의 편의(bias)를 최소화하기 위해 전문가의 의견을 청취해서 이를 반영했다. 보다 구체적으로 지역발전에 대한 전문가<sup>40</sup> 풀을 구성하여 숙의하는 방식을 채택했다. 이는 두 가지 방향에서 진행되었다. 하나는 매주 토요일 학습 모임을 조직해서 정기적으로 여기에서 내용을 발표하고 의견을 취합, 정리하는 방법이었으며, 다른 하나는 2, 3차에 걸쳐서 진단, 분석한 내용을 전문가에게 제시하고 의견을 수렴해서 종합하는 방식이었다.

분석의 대상이 되는 주요 시책은 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부를 선택했다. 그런데 앞의 서술처럼 포용적 성장이 포괄적인 특성을 지니고 있기 때문에 이것의 요체가 되는 포용성, 즉 사회적 약자, 취약 및 소외 계층의 배려, 저발전 낙후지역 고려 등 주로 포용의 핵심 요소를 중심으로 접근했다.

**[그림 3-1]** 분석의 개요



이때, 진단의 기준의 설정이 중요하다. 진단의 기준은 앞서 도출한 포용성의 구성 요소에 바탕해서 포용성이 강화된 지역발전정책의 이상적인 모습과 다음의 사항에 착안하여 최종적으로 정리했다.<sup>41</sup> 즉, 포용성이 강화된 지역발전정책은 제반 정책결정에

<sup>40</sup> 지역개발 관련 국책연구원, 시도 연구원 뿐 아니라 대학교수 등으로 전문가 풀을 구성하여 운영

<sup>41</sup> 보다 합리적인 분석의 준거 설정을 위해 기존 연구 및 논의, Focus Group의 숙의 등을 통해 의견을

대한 사회 구성원의 고른 참여가 보장되고, 거버넌스 등 뿐 아니라 사회적 약자나 취약 계층, 저발전 낙후지역 등을 고려하는 성장을 통해 나타난다고 할 수 있다. 특히, 정책의 분석과 진단을 위해서는 우선 앞에서 도출된 포용성의 요소 가운데, 제도환경의 요소에서는 여기에 정책 기조를 포함해서 진단의 준거로 삼았다. 제도환경은 정책의 철학이나 목표 등을 구현하기 위한 틀이라는 점에서 이들 양자가 불가분성을 지니고 있을 수밖에 없기 때문이다.

다음으로 참여와 거버넌스의 문제인데, 구성원 모두에게 의사결정에 대한 참여 기회 확대를 통해 사람의 포용성, 거버넌스 포용성을 도모한다는 점에서 참여는 거버넌스의 주요한 방편으로 판단하여 참여 및 거버넌스는 하나의 기준으로 통합하였다.<sup>42</sup> 물론 참여가 대단히 중요하기 때문에 독립적 요소로 판단할 수도 있지만 이렇게 통합해서 접근해도 크게 무리가 없을 것이다.

상호의존은 공동체 및 사회적 경제 등으로 지역사회에서 도움을 받을 수 있는 요소이고 이의 중요성이 점점 높아지고 있기 때문에 독립적인 요소로 파악했다. 물론 여기에 대해서는 이것을 정책이 직접적으로 겨냥하는 것은 아니지 않느냐는 비판이 있을 수 있다. 하지만 상호의존은 신뢰, 커뮤니티 구축 등으로 포용성에 있어 중요한 요소임을 부인할 수 없다. 그래서 최종적으로 정책의 기조·제도환경, 역량형성, 참여 및 거버넌스, 상호의존, 공간적 개방 다섯 가지를 정책 진단과 분석의 잣대로 설정했다.

---

청취한 다음 최종적으로 연구자가 선정하였다.

<sup>42</sup> 포용을 직접적으로 다루지는 않고 있지만 참고로 삶의 질 요소를 다루는 OECD의 Better Life Index는 시민참여와 거버넌스로 묶어 '참여'라는 파트로 분류하기도 하였다.

**[표 3-1] 포용성 진단의 기준 및 항목**

기준 / 항목	착안 사항	비고
정책기초, 제도환경	- 포용성을 지닌 법률, 재정지원, 관련 제도 등도 중요	* 공간정책 제도설계
역량 형성	- 소득, 교육, 문화 등에서의 구성원이나 취약계층, 저발전지역의 형평성 있는 역량을 제고하는 것이 포용적 지역발전에서 중요	* 분권화는 역량강화의 좋은 요소
참여 및 거버넌스	- 저발전지역, 구성원, 사회적 약자 등의 의사결정에 대한 높은 참여의 정도가 포용성 강화에 중요	* 차별 배제 * 기회 평등
상호 의존*	- 사회적 연결망, 사회적 안전망, 커뮤니티 형성, 신뢰 및 협력의 수준 등이 포용성 강화에 중요한 요소	* 공동체 형성, 사회적 경제
공간적 개방	- 주택 접근성, 청년 및 인구유입, 공원 등이 공간적 수용 및 포용성 강화의 중요한 요소,	* 저소득, 저발전 지역, 사회약자

## 제2절 지역발전정책의 개관

### 1. 2000년대 이전<sup>43</sup>

지역발전정책의 포용성 수준을 진단, 분석하기 위해서는 우리나라 지역발전정책에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 정책전반에 대한 이해와 조망이 선행되면 우리나라 지역발전정책의 포용성 수준을 진단하고 가늠하기가 보다 수월하기 때문이다. 우리나라 지역발전정책을 핵심 위주로 개관하면 다음과 같다.

2000년대 이전의 정책은 국가경제기반의 신속한 건설로 인한 불균형 발전전략과 이로 인한 폐해를 치유하기 위한 수도권 규제 특장지을 수 있다.

1960년대는 전쟁의 폐허 속에서 국가경제를 신속하게 재건하는 것이 최대의 관심사였다. 그러다 보니 지역개발정책은 이를 지원하는 종속적이고 부차적인 위치를 점할

<sup>43</sup> 이 부분에 대해서는 김현호 외(2010)의 내용, 김현호 외(2019)년 미발간 자료의 내용을 대폭적으로 재정리했음을 밝혀둔다.

수박에 없었다. 국가의 산업 기반을 조성하기 위해, 「수출산업공업단지개발조성법」(1964년), 「토지구획정리사업법」(1966년)이 제정되었으며, 도시의 계획적 개발을 위해 「도시계획법」(1962년)이 제정되었다. 또, 기간산업을 현대화하고 국토공간의 질서를 확립하기 위해 ‘국토계획 기본구상’(1968년)을 수립했으며 서울, 인천, 대구 등에 6개의 수출공업단지를 조성했다.

1970-80년대는 국가경제를 형성하기 위해 중화학 공업을 육성하는 정책을 추진했다. 이 시기에도 지역발전은 독립적인 하나의 정책으로서가 아니라 국가경제발전을 위한 도구적인 수단에 불과했다. 여전히 국가의 가장 큰 관심사는 한정된 자원을 가지고 가장 큰 효과를 창출할 수 있는 경제성장기반을 마련하기 위한 효율성 극대화였으며, 그러다 보니 지역발전정책도 국가의 경제성장을 키우는 데 초점을 두었다(권태준, 1994). 국가가 직접 산업의 발전을 촉진하고, 국토공간에 산업을 배분하는 ‘조합주의적 국가’(corporate state)의 기능을 수행했다. 대도시 등 ‘성장거점’(growth pole)에 국가자원을 집중적으로 투자하고 주변지역으로 발전의 파급효과를 노리는 불균형 성장 전략을 채택했었다. 그래서 서울-인천축, 서울-부산축 등을 육성했다. 기업도 사업을 통해 국가에 보답한다는 이른바 ‘사업보국’(事業報國)을 기치로 내걸었던 것이다(김현호 외, 2010).

그러나 이러한 불균형 성장 전략을 추진한 결과 인구나 산업이 수도권으로 몰리게 되자 수도권의 과밀해소를 위한 정책을 동시에 추진하게 되었다. 수도권 과밀 해소를 위한 「수도권 정비계획법」(1982년)을 제정했으며 낙후지역의 발전을 지원하기 위한 「도서개발촉진법」(1986년), 「오지개발촉진법」(1988) 등도 제정했었다.

1990년대에는 성장위주의 개발정책이 균형추구 쪽으로 변화되기 시작했다. 세계화에 따른 경제개방이 세계적인 흐름이었으며, 우리나라도 1989년 특혜관세 폐지와 여러 품목의 관세를 인하하는 등 대대적인 개방경제화를 도모했다. 1980년대 말은 정보통신 기술 등의 발달에 따라 산업의 탈공업화가 진전되었다. 수도권 인구비중이 '89년 42.1%에서 '97년 45.7%로 소폭 상승함으로써 수도권으로의 인구증가도 둔화되는 경향을 보여주었다.

외환위기 직후인 1998년에 출범한 국민의 정부는 계층간, 지역간 격차완화에 중점을 두어 ‘지역균형개발단’을 설치하고 관련 정책을 추진하였다. 권역별 입지규제, 수

도권 공장총량제, 과밀부담금 등이 이들을 위한 시책이었다. 아울러 남북화해의 국면에서 「접경지역지원법」(2000년)을 제정하였고, 「지역균형개발 및 지방중소기업육성법」(1996)이 제정되어 개발촉진지구사업이 추진되었다. 그러나 이 시기의 균형발전전략은 지방발전에 대한 고려가 부족했을 뿐 아니라 수도권외의 입지규제 및 중앙정부가 주도하는 물리적 인프라 공급에 치중했었다.

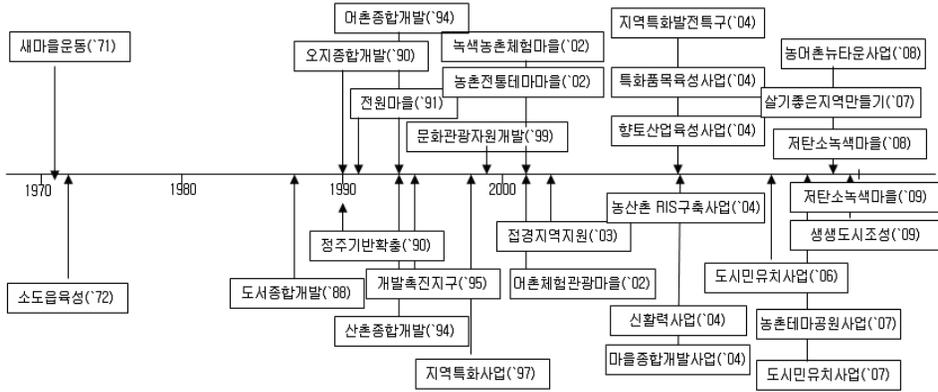
이처럼 2000년대 이전의 지역발전정책은 ‘기업가적 국가’의 관점에서 성장거점에 기반하여 투자의 효율성을 창출하는 ‘요소투입형’(factor investment-driven) 정책이었다. 효율성 위주의 정책을 추진하다보니 저발전지역의 역량을 제고하는 형평적이고 포용성이 있는 지역발전정책은 추진되지 못할 수 밖에 없었다. 그리고 지자체 역량의 한계 때문에 중앙부처가 주도하여 부처 편의에 따라 시책을 만들어 분산적으로 정책을 추진하였다. 그 과정에서 중앙부처 간의 과도한 시책개발 경쟁으로 유사·중복적인 사업이 많아서 정책의 효과가 떨어지는 결과가 초래되기도 했다(김현호 외, 2019).

[표 3-2] 중앙부처에 의한 분산적 정책추진 현황(읍, 면 대상)

성 격		정 책 대 상 지 역				
구 분	분 류	198개 읍(도시지역)	1,178개 면(비도시지역)			
계 획 제 도	발 전 계 획	시·군기본계획(국토계획법)				
		시·군 지역혁신발전계획(국가균형발전법: 혁신부문)				
		시·군 농업·농촌발전계획(삶의질 향상법: 개발부문)				
	공 간 계 획 (행 위 제 한)	시·군 관리계획(국토계획법)				
		지구단위계획(국토계획법)	지역특구계획법(특구법)			
총 합 개 발 사 업 (19개)		소도읍육성 (행자부)	오지개발 (행자부)	정주권개발 (농림부)	도시개발 (행자부)	
				전원마을 (농림부)		
				농촌종합개발 (농림부)		
			접경지역지원 (행자부)			
			개발촉진지구 (건교부)			
			산촌종합개발 (산림청)		어촌종합개발 (해수부)	
	개 별 개 발 사 업	생 활 기 반 (4개)		농촌생활용수개발 (농림부)		
				농어촌생활용수개발 (환경부)	도서식수원개발 (환경부)	
				농어촌주거환경개선 (행자부)		
		관 광 개 발 (7개)			녹색농촌체험 (농림부)	어촌체험 (해수부)
			아름마을가꾸기 (행자부)			
	문화관광자원개발 (문광부)		문화역사마을 (문광부)	아름다운우리마을 (문광부)		
			농촌전통테마마을 (농진청)			

출처: 김선기·김현호(2006: 24)

[그림 3-2] 2000년대 이전 중앙부처별 분산적 추진시책



출처: 김현호 외(2010: 26)

[표 3-3] 2000년 이전의 지역발전정책

구분	기조	정책지향	발전전략	주요시책	비고
60년대	• 경제적 효율성	• 빈곤극복 • 국가재건	• 산업단지 조성 • 인프라 공급	• 경제기반 조성 (산업단지)	• 불균형 발전 • 중앙주도
70년대	• 경제적 효율성	• 경제성장 • 공업기반 구축	• 성장거점전략 (4대강권역)	• 경제기반 확대 (자유무역지대)	• 불균형 발전 • 중앙주도
80년대	• 경제적 효율성 (미약한 균형)	• 경제성장 (미약한 분배)	• 분산적 성장거점 • 29중권 • 4대 경제권 육성	• 산업지구 분산 • 서울부산 억제 • 낙후지역 개발	• 불균형/ (균형) 발전 • 중앙주도
90년대	• 약한 수준 지역 간 형평	• 세계화 • 지역 전문화	• 분산적 성장거점 • 수도권성장억제	• 국가경쟁력 • 지식기반경제 • 국토이용 제도 정비	• 지역적 발전 도입 • 중앙주도

출처: 김현호 외(2010: 19-20)

## 2. 2000년대 이후<sup>44</sup>

2000년대 초 노무현 정부가 들어서면서 지역발전정책은 획기적인 전환을 맞이했다. 노무현 정부는 수도권외의 집적 불경계가 수도권과 지방은 물론이고 국가 전체적으로도 발전을 가로막고 폐해를 발생시키고 있다는 판단에서 “국가균형발전정책”을 추진했으며 지역발전정책을 국가정책의 핵심의제로 격상시켰다. 국가균형발전정책을 추진하기 위해 지역의 자율적인 발전을 겨냥하여 다양한 주체의 협력에 의한 ‘지역혁신’ (regional innovation) 창출을 지역발전의 동인으로 선정했다. 그리고 이를 법률적으로 지원하기 위해 「균형발전특별법」(2005)을 제정하고 국가균형발전특별회계, 국가균형발전위원회 등 제도적인 기반을 구축한 다음, ‘지역혁신체계’ (Regional Innovation System)를 핵심으로 하는 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전정책 등을 추진했다.

지역균형발전을 위해서는 분권, 분산, 분업 등의 3분 정책을 시행했으며 특히 지방의 성장동력 창출을 위해 행정중심복합도시 뿐 아니라 수도권과 대전을 제외한 시·도 지역에 10개의 혁신도시, 원주, 충주, 무주 등에 6개 기업도시를 설치하고, 수도권 소재 173여개 공공기관의 지방 이전을 추진했다. 그리고 지역발전의 주체와 지역차원의 거버넌스 조직으로 시·도, 시·군·구에서 지역혁신협의회를 구성·운영하기도 했다.

**【표 3-4】 노무현 정부의 국가균형발전정책**

구분	목표	주요시책
혁신정책	• 내생적 발전의 거버넌스 주체 형성	• 지역혁신체계 구축 • 지역혁신협의회
균형정책	• 낙후지역에 대한 교정적 차원의 균형 도모	• 신활력사업 • 지역특화발전특구
산업정책	• 재정기반의 강력한 지역경제 형성	• 전략산업 육성 • 혁신 클러스터
공간정책	• 수도권의 과밀해소 이전기관의 지역 활력 증진	• 행정수도·혁신·기업도시건설 • 공공기관 지방이전
질적 발전정책	• 질적 성장	• 수도권의 계획적 관리 • 살기좋은 지역만들기

자료 : 국가균형발전위원회(2007)

<sup>44</sup> 이 부분에 대해서는 김현호·이소영·오은주·이원섭(2010)의 내용, 김현호·박진경·김상민·김도형(2019)의 미발간 자료의 내용을 인용, 재정리 했음을 밝혀둔다.

이명박 정부는 노무현 정부가 지역 간의 산술적 균형에 집착한다고 판단하고(국가균형발전위원회, 2008), 지역발전정책의 무게 중심을 이전 정부의 ‘형평성’ 증대 대신 ‘효율성’ 강화로 전환시켰다. 지역 간 균형발전에서 지역 경쟁력을 중시하는 이른바 ‘신지역 발전정책’으로 정책의 패러다임을 전환시키면서 규모의 경제를 창출하기 위해 이전의 시·도에 바탕한 행정구역 중심의 지역발전 대신 17개 시도를 7개로 묶은 ‘광역경제권 정책’을 구성, 추진했다.

또 이런 기초에 부합되게 국가균형발전특별법을 개정했을 뿐 아니라, 종전의 200여 개 국고보조사업을 22개로 통합한 ‘포괄보조’를 도입해서 국가균형발전특별회계를 ‘광역·지역발전특별회계’로 개편했다. 서울, 인천, 경기 수도권 지자체가 부담해서 비수도권을 지원하는 ‘지역상생발전기금’도 마련하였다. 그리고 국가균형발전위원회를 ‘지역발전위원회’로 전환시켰다. 공간적으로는 규모의 경제를 토대로 하는 4+α의 초광역개발권, 5+2 광역경제권, 163개 기초생활권의 ‘3차원적인 공간정책’과 한강, 낙동강, 금강, 영산강 4대강 개발 사업을 추진했다. 국토부, 행안부, 농식품부 3개 부처가 전국의 시군 공간을 성장축진지역, 특수상황지역, 도시활력지역, 일반농산어촌지역으로 분할해서 사업을 추진하기 시작했다.

수도권 규제완화와 중앙정부의 하향식 지역발전정책의 추진으로 수도권과 지방의 갈등이 유발되기도 했으며 중앙부처 간의 과다 경쟁으로 인해 유사·중복적인 사업이 많아서 시책의 효율성이 떨어지기도 했다.

**【표 3-5】 이명박 정부의 3차원적 지역발전정책**

구 분	주요목적	계획대상	계획체계
초광역개발권	• 대외개방형 국가경쟁력 강화	• 4+α벨트	• 초광역개발권 구상 • 중앙부처 주도
광역경제권	• 개발단위 광역화로 지역경쟁력 강화	• 5+2 광역경제권	• 광역경제권 발전계획 • 광역발전위원회 주도
기초생활권	• 기본적 삶의 질 보장	• 163개 시·군	• 기초생활권 발전계획 • 시·군 사업주도

출처: 지역발전위원회(2008)

박근혜 정부는 ‘국민에게 행복을 지역에 희망을’이라는 비전 아래, 행복을 지향으로 지역생활권이 중심이 되는 ‘지역희망 프로젝트’(HOPE)라는 지역발전정책을 추진했다. 이전의 지역발전특별법을 개정하여 광역발전계획을 폐지하고 시·도발전계획을 부활시켰다. 그리고 종래의 광특회계를 지역발전특별회계로 변경했으며, 인접한 지자체가 자율적으로 63개 지역생활권을 설정하고, 생활권 단위에서 지역 간 연계사업을 발굴 추진했다. 그리고 취약지역 생활여건 개조사업인 새뜰마을사업, 지역 중심지 활성화 사업 등을 추진했다.

그 외 정책비전을 달성하기 위해 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고, 교육여건 개선 및 창의적 인재양성, 지역문화 육성 및 생태복원, 사각지대 없는 지역복지·의료 등의 시책을 추진했다.

**[표 3-6] 박근혜 정부의 주요 시책**

구 분	유형	목적	내용
지역행복 생활권	• 도시형	• 광역시-기초시군구간 협력권 사업 추진	• 국토부 주관 : 22개
	• 도농통합형		• 행안부 주관 : 18개
	• 농촌형		• 농식품부 주관 : 23개
새뜰마을	• 도시형	• 취약지역 구조개선	• 도시형-국토부, 농촌형-농식품부
	• 농촌형		• 도로, 주택, 담장, 상하수도 등의 기반시설 제공

출처 : 지역발전위원회(2016)

2017년 출범한 문재인 정부는 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’이라는 비전 아래, “분권, 포용, 혁신”을 가치로 하는 국가균형발전정책을 설계했다(국가균형발전위원회, 2018).<sup>45</sup> 특별법 개정을 통해 종래의 국가균형발전위원회를 복원시켰으며, 특별회계도 지역발전특별회계에서 국가균형발전특별회계(지역지원계정, 지역자율계정,

<sup>45</sup> 이것의 토대가 된다고 할 수 있는 국정운영 5개년 계획('17. 7)에서는 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 정하고 지역 간 불균형 발전을 해소시키기 위해서 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조했으며 4대 복합·혁신과제 에서 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’을 선정하고 있다.

세종계정, 제주계정)로 환원시키는 조치를 취했다.

‘지역주도의 자립적 성장기반 마련’이라는 정책목표를 이행하기 위해서 ‘사람,’ ‘산업,’ ‘공간’ 부문을 중시하여, 안정되고 품격있는 삶, 일자리가 생겨나는 지역혁신, 방방곡곡 생겨나는 공간 창출의 3대 전략과 이를 달성하기 위한 9대 핵심과제를 제시하고 있다. 9대 핵심과제는 ① 지역인재-일자리 선순환 교육체계, ② 지역자산을 활용한 특색있는 문화관광, ③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건복지체계 구축, ④ 매력있게 되살아나는 농산어촌, ⑤ 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약, ⑥ 인구감소지역을 거주강소지역으로, ⑦ 혁신도시 시즌2, ⑧ 지역산업 3대 혁신, ⑨ 지역 유희자산의 경제적 자산화이다(국가균형발전위원회, 2018).

지역 실정을 가장 잘 아는 지방정부 주도의 문제해결, 헌법 전문의 ‘국민생활의 균등한 향상’, 경제 부문의 ‘균형있는 국민경제 성장’, ‘지역간 균형있는 발전’의 실현, 분권에 걸맞은 지역의 자립적 혁신역량 제고를 통해 ‘인재-특화산업-일자리’의 지역내 선순환 혁신 생태계 구축 및 ‘혁신성장의 촉진’을 도모하고 있다. 그리고 지방분권 차원에서 지방 4단체장을 국가균형발전위원회 위원으로 선임하고 있으며 지방세 확대, 균특회계 재원의 지방이양을 포함한 재정분권적 조치를 시행하고 있다.

이외에도 지역혁신체계 구축 및 활성화, 지역발전투자협약 제도의 도입, 지역특화산업 및 광역협력권 산업의 육성<sup>46</sup>, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 활성화, 생활 SOC 복합화 사업, 국가혁신융복합단지 지정·육성, 산업위기대응특별지역 선정 및 지원 등을 추진하고 있다.

---

<sup>46</sup> 균특별 제11조제1항에 의거 지역특화산업 및 광역협력권 산업은 국가의 성장잠재력과 경제성장에 기여도가 높은 산업, 지역일자리 창출 및 경쟁력 강화에 중심적 역할을 하는 산업, 지역의 발전역량을 강화시킬 수 있는 산업을 말하며, 광역협력권은 동법 제2조제3항에 의거 지역의 경제발전과 성장잠재력 확충에 필요한 산업 및 교통 등의 협력사업 추진을 위하여 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도가 상호 협의하여 설정한 권역을 말한다.

[표 3-7] 문재인 정부의 국가균형발전정책

구 분	주요목적	전략	세부내용
3대 전략	• 지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국	• 사람 • 산업 • 공간	• 안정되고 품격있는 삶 • 일자리가 생겨나는 지역혁신 • 방방곡곡 생겨나는 공간창출
9대 과제	• 3대 전략 구체화	• 일자리 • 자산 활용 • 삶의 질 • 인구감소지역 외 5개	• 일자리-인재 선순환 • 문화관광 교류인구 증대 • 보건복지 강화 • 거주 강화 외 5개
체계구축	• 추진기구, 주체의 참여 강화	• 컨트롤 타워 • 상생회의 • 지역혁신협의회 활성화	• 국가균형발전위원회 복원 • 중앙과 시도지사 협력 • 시도, 시군구 단위 구성, 운영
협력체계	• 지역간 협력, 분권 강화	• 지역발전투자협약 • 광역협력권 육성	• 다부처 사업의 지자체 추진용이 • 시도 지역간 협력사업 활성화

출처 : 국가균형발전위원회(2018)

지금까지 2000년대 이후의 우리나라 지역발전정책을 개략적으로 살펴보았다. 어느 때는 “국가균형발전정책”이라는 이름으로 시책이 추진되었으며, 어떤 때는 “지역발전정책”이란 명칭으로 시책이 추진되었다. 그리고 정책의 기초나 목표, 중점도 시기에 따라 적지 않은 변화가 있었다.

주요 정책에 있어서도 차이가 있다. 노무현 정부는 국가균형발전정책의 국정 과제화를 포함해서 국가균형발전특별법, 국가균형발전특별회계 등을 포함한 지역발전정책의 법률적, 제도적 기반을 구축함과 동시에 추진기구를 만들었다. 이명박 정부는 효율성에 바탕해서 국토의 경쟁력을 강화하기 위한 지역발전정책을 추진하였으며, 박근혜 정부는 행복생활권 등을 위시한 정책을 추진하였다.

문재인 정부는 분권, 포용, 혁신 가치를 토대로 사람-공간-산업의 부문에서 생기가 도는 공간을 만들기 위해 국가균형발전정책을 재편, 추진하고 있다. 분권적 추진체계를 구축하고, 지역발전투자협약과 상생회의를 도입하였으며, 지역혁신협의회를 활성화하면서 근린 생활공간의 삶의 질을 향상시키기 위한 생활 SOC 시책 등을 추진하고 있는 중이다. 지금까지 언급한 2000년대 이후 이들의 지역발전정책은 다음과 같이 종합할 수 있다.

[표 3-8] 2000년대 이후 지역발전정책의 종합

구 분		노무현 정부 (‘04-’08)	이명박 정부 (‘09-’13)	박근혜 정부 (‘14-’17)	문재인 정부 (‘17-현재)
정책 기 조	철학	- 형평성	- 효율성, 경쟁력	- 효율성, 행복	- 분권, 포용, 혁신
	목표	- 국가균형발전 * 전국이 개성있게 고루 잘사는 사회 건설	- 지역 경쟁력 강화 * 일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있 는 지역창조	- 지역 행복 * 국민에게 희망을, 지역에 희망을	- 국가균형발전 * 지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국
정책 내 용	정책 공간	- 행정구역: 시·도	- 기능권: 7개 광역 경제권	- 행정구역: 시·도 · 기능권역(지역생활권)	- 행정구역: 시·도
	주요 시책	- 공공기관 지방이전 - 행복·혁신·기업 도시 - 4+9 지역전략산업 - 신활력사업 지역	- 광역경제권 육성 - 30대 선도 프로젝트 - 연계협력사업	- HOPE 프로젝트 - 지역생활권육성 - 선도산업 육성 - 새뜰마을 사업	- 지역혁신체계 - 지역발전투자협약 - 도시재생, 혁신도시 - 공공기관 이전 - 생활 SOC - 차등지원
	계획	- 국가균형발전계획 · 부문별 계획 · 지역혁신발전계획	- 지역발전계획 · 부문별 계획 · 광역경제권발전계획 * 임의계획: 초광역권 개발구상, 시도발 전계획	- 지역발전계획 · 부문별 계획 · 시도 발전계획 * 임의계획: 지역생 활권 발전계획	- 국가균형발전계획 - 부문별계획 - 시도계획
정책 추 진	추진 기구	- 국가균형발전위원 회, 중앙부처 지자체	- 지역발전위원회, 부처 - 광역경제권발전위 원회, 지자체	- 지역발전위원회, 중앙부처 - 지자체	- 국가균형발전위 - 상생회의 - 중앙부처 - 지자체
	거버 넌스	- 지역혁신협의회 (시도, 시군구)	- 지역발전협의회	- 지역생활권협의회	- 지역혁신협의회 (시도, 시군구)
정책 지 원	재정	- 균특회계 설치 * 지역개발사업계정 지역혁신사업계정 제주계정	- 균특회계 * 지역개발계정 광역발전계정 제주계정	- 지특회계 * 생활기반계정 경제발전계정 제주/세종계정	- 균특회계 * 지역자율계정 지역자원계정 제주/세종계정 * 재정분권
	법률	- 국가균형발전특별 법 제정(04.1.10)	- 균특법 개정 (09.4.22)	- 균특법 개정 (14.1.7)	- 균특법 개정 (17.10.30)

출처 : 김선기(2015), 김현호(2017), 박진경(2018)에서 수정, 재정리

## 제3절 포용적 관점의 진단과 분석

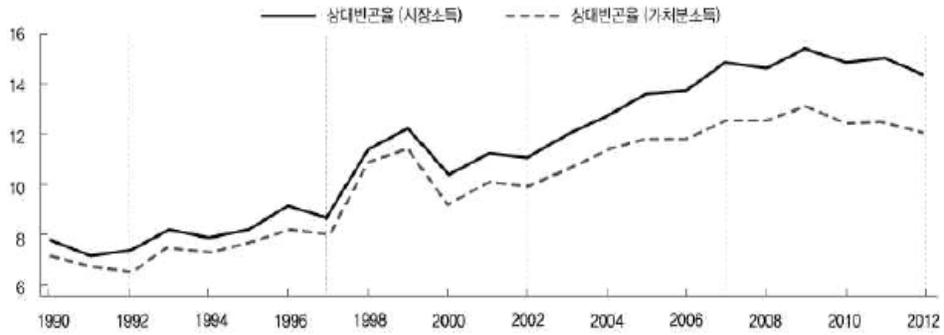
### 1. 총괄적 진단

전체적으로 볼 때, 1960년대 이래 국가경제 기반의 신속한 구축을 위해 우리나라는 전형적인 ‘발전주의 국가’ (developmental state)의 경로를 걸어왔다고 할 수 있다. 이 유는 두 가지였다. 하나는 한국전쟁 후의 폐허로 인해서 국가발전을 위해 투자할 재원이 턱없이 부족했기 때문이었으며, 다른 하나는 이런 상황에서 하루 빨리 국가경제를 재건할 필요성이 있었기 때문이다. 그러다 보니 투자 대비 효율성을 극대화하는 전략을 추진할 수밖에 없었다. 모든 지역이나 계층을 고루 잘 살게 할 수는 없는 노릇이었다. 특정한 지역이나 계층의 희생이 필요했으며, 대도시, 수도권, 부유층, 성장거점 위주의 불균형 정책 추진할 수밖에 없었다. 이른바 전형적인 발전주의 국가의 행로를 걸었던 것이다. 그 결과 저발전 지역, 취약계층, 사회적 약자 등은 소외될 수밖에 없었으며, 그런 점에서 자연히 포용성이 낮은 지역발전정책을 추진했다.

통계적으로도 우리나라는 상대적 빈곤율이 높아지는 결과를 가져왔음을 확인할 수 있다(김정훈 외, 2018). 여러 가지 측정 수단 중 대표적으로 가처분 소득이나 시장소득으로 본 상대적 빈곤율이 높아지고 있다. 소득의 불균등성이 높아지고 있는데 IMF 이후 보다 증가하는 특징을 보이고 있다. 이는 우리사회에서 사회, 경제적으로 배제가 그만큼 크고, 계층간의 격차도 그만큼 심화되고 있음을 시사하고 있다.

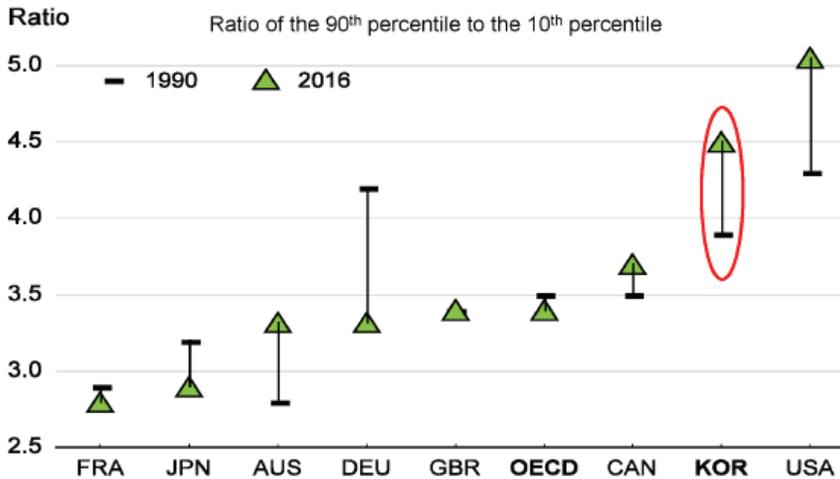
이러한 점은 빈부격차의 지표인 소득 10분위의 비율을 통해서도 확인해 볼 수 있다(김정훈, 2018). 우리나라는 OECD 국가 가운데서도 소득의 불평등도가 높은 편에 속하며 또 그것이 시간이 지날수록 증가하고 있기도 하다. 국가별로 보았을 때 미국 다음으로 불평등도가 높고, 1990년에 비해 2016년의 격차가 벌어지고 있기도 하다. 참고로 독일은 격차가 줄어들고 있으며 영국은 정체 상태를 보이고 있다.

[그림 3-3] 상대적 빈곤을 추이



출처: 김정훈 외, 2018

[그림 3-4] 한국의 소득 불평등도

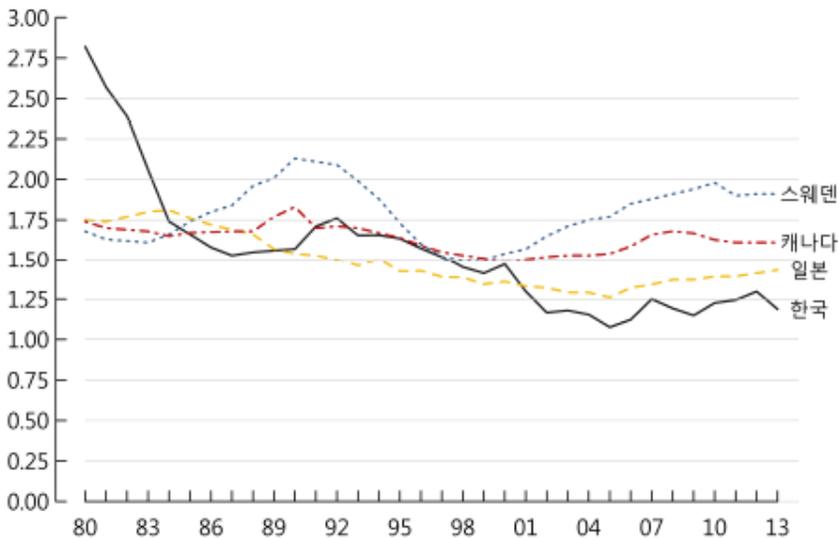


출처: 김정훈 외, 2018

특히, 우리나라의 출산율 저하는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도이다. 80년대 초까지만 해도 출산율이 2.75를 상회하여 스웨덴, 캐나다, 일본 보다 높았으나, 80년

대 후반부터 이들 국가에 비해 출산율이 떨어져 2019년은 0.98로 세계에서 최고 낮은 출산율을 보이고 있다. 사회 전체적으로 볼 때 청년 등이 취업은 물론이고 출산을 기피할 만큼 우리사회의 포용성이 떨어지고 있다고 해석할 수 있다.

[그림 3-5] 출산율의 변화의 비교



출처: 김정훈, 2018: p.11

## 2. 2000년대 이전<sup>47</sup>

2000년대 이전은 지역발전정책이 국가정책의 반열에 오르지 못한 시기였다. 그러다 보니 중앙부처의 필요와 편의에 따라 각자 분산적으로 시책을 개발해서 정책을 추진했던 시기였다.

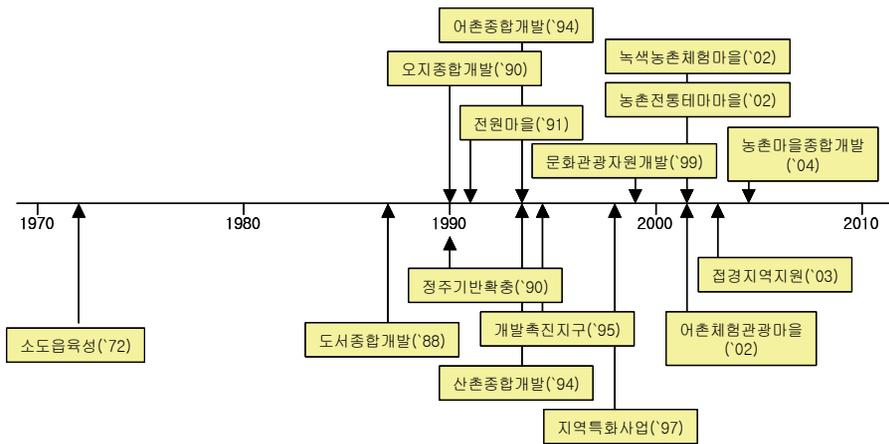
<sup>47</sup> 2000년대 이전은 사실 제대로 된 국가차원의 지역발전정책이 없었기 때문에 포용성을 고려한 지역발전의 수준을 진단, 가늠한다는 것이 무리가 있다.

특히 초기는 성장거점에 바탕한 불균형 발전정책을 추진하였으며, 80년대 이후부터는 수도권 집중을 방지하기 위해 인구의 지방분산정책이 주류를 형성했던 시기였다.

중앙정부 주도로 전국에 걸쳐 도로 등 물리적 인프라 공급 위주의 시책을 획일적이고 하향적 방식(top down)으로 추진하다 보니 포용성 강화는 관심 밖의 일이었다. 초점이 어떻게 하면 부족한 인프라와 생활여건을 공급할 것인가에 있어서 지방의 특성도 고려할 여지가 없었다.

또 수도권이나 지방 대도시 등 특정 거점 지역으로 인구나 산업이 과도하게 집중하는 경우, 이와 연계해서 결과적으로 저소득층의 공간적 배제와 분리가 강화되는 결과가 초래되었다. 그런 가운데 그나마 소도읍 육성사업, 오지개발사업, 접경지역지원사업, 개발촉진지구 사업, 도서개발촉진사업 등은 저발전 소외지역을 공간, 지역적 차원에서 포용하기 위한 차원의 시책으로 이해할 수 있다.

**[그림 3-6]** 2000년대 이전 저발전·낙후지역 시책



출처: 한국지방행정연구원, 2006, p.30.

### 3. 2000년대 이후

#### 1) 노무현 정부

통상 지역발전정책은 상당히 포괄적인 내용을 포함하고 있어서 이를 일률적으로 포용성이 있거나 없다고 하거나 높거나 낮다고 하면 내부의 사항을 제대로 파악하지 못하는 잘못을 범할 수 있다. 이런 오류를 방지하기 위해 여기서는 포용성을 강화시키는 시책이나 요소, 또 반대로 포용성을 약화시키는 요소를 앞서 제시한 항목에 따라 진단, 분석해 볼 것이다. 이런 접근은 구분 및 비교를 가능하게 하는 장점이 있기 때문이다.

앞서 언급처럼 노무현 정부는 우리나라 최초로 국가균형발전정책을 국정과제 중의 하나로 격상시켰다는 데 의의가 있다. 먼저, 정책의 포용성을 향상시켜 포용적 지역발전에 강점을 지니고 있는 시책을 제시하면 다음과 같다. 무엇보다 노무현 정부는 형평성에 가치를 둔 정책 기조를 만들었다. 정책기조 측면에서 포용성을 확대할 수 있는 프레임이 형성했던 것이다. 또 수도권과 소수의 지방 대도시 발전 위주의 정책 시행으로 인해 발전의 혜택이 특정한 지역에 한정되고 대다수의 지역을 배제시켰던 이전의 정책에서 벗어나 전국의 고른 발전을 위해 이와 관련된 제도적 환경을 구축했다. 국가균형발전특별법 제정, 국가균형발전위원회 및 국가균형발전특별회계 설치 등은 제도환경 측면의 포용성을 강화시키는 시책이었다고 평가할 수 있다. 특히, 기존에 중앙부처의 필요에 따라 산발적, 분산적으로 추진해오던 지역발전정책을 국가균형발전정책으로 통합시킨 것은 중앙주도의 획일성에서 벗어나 지역의 미시적 사정을 고려하고, 중앙부처의 분산적 정책 추진에서 오는 지자체 시책추진의 애로를 해소하겠다는 측면에서 포용성을 강화시킬 수 있는 프레임이었다고 할 수 있다.

또 지역혁신체계 이론에서 언급하는<sup>48</sup> 이른바 ‘상호작용에 의한 혁신’(innovation by interaction)을 창출하기 위해 시도 및 시군구 차원에서 협의회 구성 등을 통해 다양한 주체의 참여를 강화함으로써 의사결정의 거버넌스를 확대시켰다는 점에서 포용성을

<sup>48</sup> 노무현 정부 국가균형발전정책의 근간은 지역혁신체계(Regional Innovation System) 이론이었다고 할 수 있으며, 이를 개념화, 체계화시킨 Porter(1998), Cooke(2000) 등에 따르면 제품향상이나 새로운 제품의 개발 등 지역의 발전을 가져오는 원천이 되는 혁신(Innovation)은 특정한 지역(Region)에 소재하고 있는 다양한 주체간의 상호작용의 체계(System)에 의해 발생한다고 한다.

강화시켰던 요소로 진단할 수 있다.

그리고 지역의 생활여건 향상이 주민의 삶의 질 증진에 중요하다는 판단에서, 생활 서비스에 대한 접근성, 형평성을 강화하기 위해 의료, 복지, 문화, 주거, 환경, 교육, 인프라의 생활서비스를 개선하기 위한 시책도 추진했다. 시군구 주민이 생활서비스에서 배제되지 않게 하기 위해 전국의 시군구 기초 지자체별로 이들 7대 생활서비스의 프로파일을 만들었을 뿐 아니라 종합지수도 산출했다.<sup>49</sup> 이들도 배제를 극복하고 포용을 강화시키는 측면의 시책이었던 셈이다.

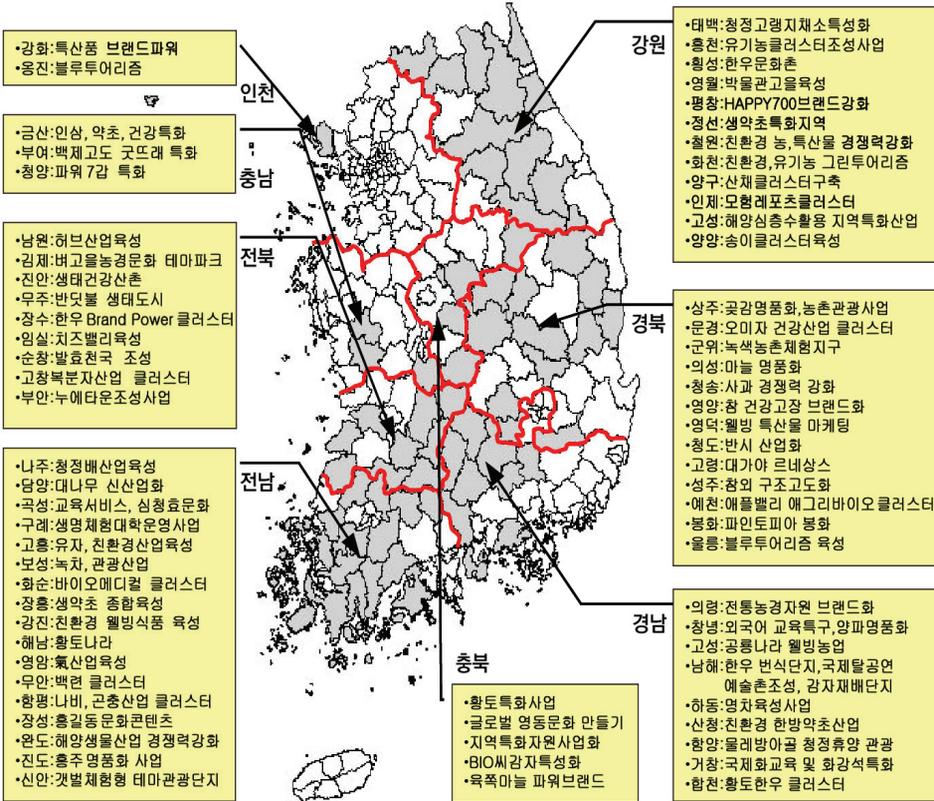
노무현 정부 후기에는 전국의 기초 지자체를 발전도에 따라 4그룹으로 구분하고 이를 건강보험료 뿐 아니라 법인세 감면 등과 연계시켜 사회경제적, 공간적으로 배제되었던 지역과 주민을 배려하려고 했었다. 저발전 지역의 역량을 강화시켜 지역 주민의 웰빙을 향상시키려고 했던 것이다. ‘살기좋은 지역만들기’ 시책도 저발전 지역과 그 지역의 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 취지에서 추진되었다는 점에서 동일하게 파악할 수 있다.

낙후지역이 발전하지 못했던 이유가 전국의 획일적인 도로 등 인프라 투자에 그 원인이 있었다고 보고 발전의 핵심요소로 소프트 정책에 의한 소득 창출로 파악하고 이를 위해 ‘신활력사업’을 도입, 추진했다. 전국의 지역 가운데 발전도가 떨어지는 70개 시군을 신활력지역으로 선정<sup>50</sup>하여 각 지역에 30억원씩의 재원을 지원함으로써 해당 지역이 창의성을 발휘하여 소득을 창출할 수 있는 특화 사업을 추진하게 했다. 이들 지역의 특화자원 융복합 개발을 통해, 소득을 창출하고 도시지역과 소득격차를 좁혀 경제, 사회적 배제는 물론이고 공간적 배제를 극복하자는 취지였다. 그 결과 적지 않은 지역에서 상당한 성과를 창출하기도 했다(국가균형발전위원회, 2007; 김선기·김현호, 2006).

<sup>49</sup> 3차에 걸쳐서 국가균형발전위원회, 행정안전부가 발주한 7대 생활서비스 DB 구축 및 개선방안에 대한 연구용역(한국지방행정연구원, 2007; 2008년)을 통해 시군구별 현황파악은 물론 프로파일을 작성했다. 이를 중앙부처 및 지자체에 주어 해당 지역의 생활서비스 프로파일의 과부족 상황을 파악해서 지자체의 정책에 활용하고자 했다. 그러나 아쉽게도 정부 후기까지 정책추진의 토대가 되는 이런 과업이 진행된 결과 체계적으로 시행되지는 못했다. 보다 자세한 내용은 한국지방행정연구원(2007, 2008)을 참조.

<sup>50</sup> 지역을 선정하기 위한 지표는 EU의 권고 등을 고려하여 인구측면(인구밀도, 인구변화율), 소득측면(소득세할 주민세), 재정측면(재정력 지수)을 고려했으며, 이 시책은 3년간 시행되었다. 처음에는 행안부가, 나중에는 농식품부가 사업을 주관하게 되었다(김선기·김현호, 2006: 55-57).

[그림 3-7] 신활력사업의 대상지역과 융복합 사업내용



출처: 한국지방행정연구원, 2006, p.30.

이와 반면, 포용성을 약화시키는 요소도 있었다. 혁신도시 등으로 인구, 산업 등을 분산시키는 시책은 공간적 개방성을 높이고 지방과 그 구성원의 역량을 강화하는 포용성 강화 요소로 파악할 수도 있지만, 다른 한편으로는 이것이 중앙집권에 의해 혁신도시, 기업도시 등을 지역에 강제로 할당하는 방식으로 추진되었다는 점에서는 오히려 지방 분권에 역행함으로 인해 포용성을 오히려 약화시키는 요소로 파악할 수도 있다.

또, 노무현 정부가 지역발전정책의 통합성을 강화시킨 점은 의의가 있지만, 대통령

자문기구라는 국가균형발전위원회의 법적 지위의 한계로 인해 독자적인 예산 등을 지니고 있지 않다 보니 시책의 추진은 중앙부처의 예산에 의존할 수밖에 없었다. 그러다 보니 부처 이기주의에 의해 시책이 경쟁적으로 추진되는 결과를 초래했다. 중앙부처가 관장하는 내역사업의 수가 200여개 이상이 되었음이 이를 보여주고 있다. 이것은 거버넌스나 정책의 기조, 제도환경 등에서 포용성을 떨어뜨리는 요소가 되었다. 아울러 커뮤니티 및 사회적 경제 형성에 대한 인식 및 시책의 미흡, 170여개 수도권 소재 공공기관을 혁신도시 등으로 지방으로 이전시키는 과정에서 과도한 토지 및 공간개발로 인해 부동산 가격을 대폭 상승시킨 점은 공간적 개방성을 오히려 악화시키는 요소가 되기도 했다.

**【표 3-9】 노무현 정부 지역발전정책의 포용성**

구분	내용	비고
포용성 강화 (강점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가균형발전정책 제도기반 마련(균특법, 균특회계, 균형위)</li> <li>- 정책수립, 집행에 대한 다양한 주체의 참여 활성화 혁신체계 구축, 시도 및 시군구 지역혁신협의회 구축</li> <li>- 16개 혁신도시, 기업도시 지역적 분산</li> <li>- 성장의 균형을 위한 지역별 소득 및 부가가치 창출 (70개 낙후지역 대상의 신활력사업 도입, 추진)</li> <li>- 7대 생활서비스 정책시행</li> <li>- 살기좋은 지역만들기 시책 추진 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 7대생활서비스: 주거, 문화, 복지, 교육, 환경, 인프라</li> </ul>
포용성 약화 (약점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성장인자 지역 분산을 위한 정책의 중앙 주도성</li> <li>- 중앙부처간 협력 미흡</li> <li>- 재원지원의 포괄성 부족(200여개 내역사업 위주)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙의 지방관여, 부처간 이해 대립</li> </ul>

당시의 국가균형발전정책을 포용성의 기준별로 세분해서 살펴 볼 수도 있다. 각각의 기준에 대해 포용성을 강화시키는 요소와 포용성을 약화시키는 요소를 구분, 대비해서 살펴봄으로써 요소별로 어떤 점이 포용성 강화에 기여했는지를 파악할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 가령, 정책의 기조 및 제도환경 구축 측면에서 볼 때, 국가균형발전특별법을 제정하고 균특회계를 설치하는 등의 조치는 포용성을 강화시킬 수 있는 요소가 되는 반면, 그것이 균형발전위원회나 중앙부처에서 지자체로 하향적으로 추진되는 방식으로 설계, 추진된 것은 포용성을 약화시키는 요소가 되었다고 할 수 있다. 물론 동

일한 내용이 다른 요소의 측면에서도 진단될 수 있을 것이다. 가령, 위와 같은 균형발전을 추진하기 위한 제도환경의 조성을 균형발전위원회나 중앙부처가 중심이 되어 설계함으로써 지자체나 지자체 주민 등의 참여를 상당히 제한시킨 점은 참여와 거버넌스 측면에서 포용성을 약화시키는 것으로 이해할 수 있기 때문이다. 역량형성 측면에서는 신활력사업을 추진하여 저발전 지역의 역량을 제고함으로써 포용성을 증진하였으나, 그 범위가 지도자 위주가 되다보니 많은 수의 지역사회 구성원의 역량강화까지 나가지 못한 점은 포용성 약화 요소라고 할 수 있다. 그리고 참여·거버넌스 측면에서 볼 때, 시도 및 시군구 지역혁신협의회의를 활성화시켜 거버넌스를 강화시켰던 반면, 주민의 의사결정 참여는 제한적인 특성을 보여 주어 포용성에 일정한 한계가 있었다. 상호의존 측면에서는 지역혁신체계가 상호작용에 의한 혁신에 토대해서 다양한 형태의 협력 조직을 활성화시키는 측면이 있었지만 공동체 활성화에 대한 인식과 이를 위한 시책의 개발 추진은 미흡했다. 포용성 향상에 기여하지 못하는 측면이었다고 할 수 있다. 공간적 개방 측면은 위에서 언급한 바와 같다. 세부적인 내용은 [표 3-10]과 같이 정리할 수 있다.

**[표 3-10] 노무현 정부의 지역발전정책 부분별 포용성**

구분	기조·제도	역량형성	참여·거버넌스	상호의존	공간적 개방
포용성 강화 (강점)	- 형평성 중시 - 지역간 균형 - 균특법 개정, 균특회계 설치	- 저발전지역 주민 소득창출 시책(70개신활력 지역 지원) - 지방대 지원 - 7대생활서비스 시책 도입	- 지자체 정책설계, 집행에 시도, 시군구의 다양한 주체 참여 기회 확대(협의회)	- 협의회 정보, 지식 공유 - 살기좋은 지역 만들기 사업 도입, 추진	- 지방인구분산(혁신도시, 행복도시, 기업도시) - 충청권 기업이전 가시화 * 법인세 지원
포용성 약화 (약점)	- 하향적 정책 - 부처 중심	- 주민 역량강화로 연계부족	- 참여내실화 부족	- 사회격 경제에 대한 인식 부족	- 토지, 주택가격 상승

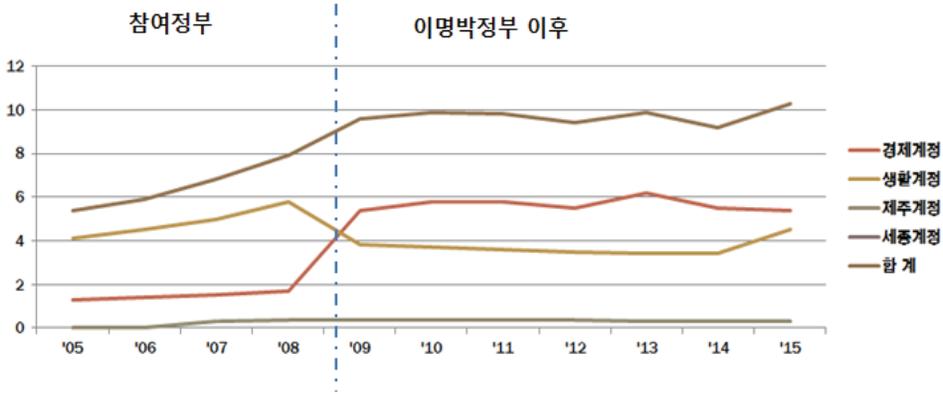
## 2) 이명박 정부

이명박 정부는 이전 정부가 추진했던 공공기관 지방이전, 행정수도 건설 등이 수도권과 비수도권의 갈등을 야기하고 형평성에 바탕한 국가균형발전정책이 국가나 지역의 경쟁력을 약화시킨다는 판단에 따라(지역균형발전위원회, 2008), 효율성을 토대로 하는 지역발전정책을 수립, 추진했다.

그러다 보니 정책의 기초나 제도환경 측면에서는 포용성을 약화시키는 프레임이 형성했다. 이를테면 정책의 기초를 경쟁력 강화에 두다 보니 국가균형발전위원회를 ‘지역발전위원회로,’ 국가균형발전특별회계를 ‘광역지역발전특별회계’로 전환시키는 등 포용성 측면에서 별로 도움이 되지 않는 시책을 설계, 추진하는 경우가 적지 않았다.

포용성을 약화시켰던 요소는 다음과 같다. 먼저, 세계적으로 벌어지고 있었던 메가 시티 지역(Mega-city Region)의 경쟁력에서 수도권이 뒤처지지 않게 하기 위해 수도권의 경쟁력을 강화하는 조치를 취했다. 그러다 보니 수도권 규제완화는 수도권과 비수도권의 형평성 있는 발전과 자원배분에 역행하는 결과를 가져오고 말았다. 아울러 이와 연계된 기업 친화적(business friendly) 시책을 포함해서 기존의 국가균형발전위원회 및 지역혁신협의회 등 제반 기구의 포용성을 약화시키는 조치를 취했다. 특히 지방자치단체가 예산편성의 권한을 보유하고 있는 특별회계 지자체 자율계정의 규모를 축소하고 중앙부처가 예산편성권을 지니고 있는 부처편성의 예산 규모를 확대한 것은 거버넌스나 제도환경, 지자체의 역량 강화나 그 파급의 측면에서 포용성을 약화시키는 요소가 되었다.

[그림 3-8] 이명박 정부의 부처편성 예산 비중의 강화



출처: 국가균형발전위원회(2008); 지역발전위원회(2016)

또 주체(Actor)와 사업(Plan), 그리고 이들의 유기적인 시스템(System)을 토대로 낙후지역의 발전에 대해 다양한 주체를 참여시킴으로써 역량강화 및 참여 기회의 확대 등의 포용성에 기여했던 ASP 모델(국가균형발전위원회 외, 2007)에 입각한 신활력사업<sup>51</sup>을 폐지했다. 저소득, 고령화 등의 장소 고착성이 있는 이들 지역에 대한 지원을 축소하는 것은 발전에서 배제되지 않고 포용적 차원에서 특별하게 정책지원 하던 것을 약화시키는 요소가 되었다. 그리고 다양한 주체가 참여하여 해당 지역의 발전에 대해 고민하게 했던 의사결정의 거버넌스 조직이었던 시도 및 시군구의 지역혁신협의회의 기능을 축소시킨 조치도 이 부류에 해당되었다. 또 이전에 계획 및 사업의 추진에서 지역발전의 독립적인 주체였던 시도의 지위도 약화시켰다. 시도계획을 유명무실하게 하고(균특법 상으로 ‘임의 규정’화 함) 광역경제권 발전계획을 균특법 상의 ‘강행 규정’으로 만든 것도 결국 지역의 포용성을 약화시키는 결과를 가져왔다. 특히 과거 강행 규정이었던 시도 계획 대신 정책추진의 실체가 불분명한 광역경제권 계획으로 지자체 계획을 변경시킨 것은 규모의 경제에 의해 지역간 협력발전을 도모하자는 선량한 취지에도

<sup>51</sup> 기존에 70개 지역에 지원하던 신활력 사업을 폐지하고 재원 지원이 보다 약화된 국고보조율 상향인 성장촉진지역(100%), 특수상황지역(80%) 등으로 개편하였다.

불구하고 시도 계획을 임의 규정으로 만들어서 광역 차원에서 포용적 시책을 추진할 수 있는 주체로서 시도를 제외시키는 잘못을 만들었다. 이를테면 분권화가 결여된 거버넌스의 한계를 드러냈었다고 할 수 있다(김현호, 2017: 63).

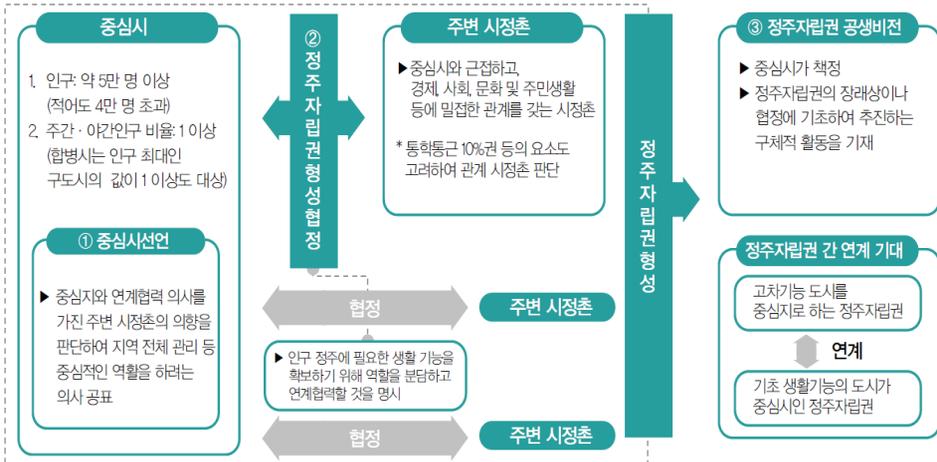
반면, 포용성을 강화시킨 요소도 있었다. 특히, 특별회계 가운데 기존의 200여개 부처별 내역사업을 25개로 묶어 포괄보조 사업화함으로써 부처 중심의 시책추진을 약화시키는 반면, 지역의 자율성을 신장시키는 조치를 취했다. 포괄보조로 재원을 통해 지자체가 해당 지역의 특성에 맞게 예산을 사용할 수 있게 해서 지역내 저소득층 거주지, 저발전 지역에 대한 투자를 일부 강화할 수 있게 되었다. 아울러 지방의 자주재원을 확대하기 위해 부가가치세의 5%를 지방으로 이양하는 지방소비세를 신설하고, 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통합하여 지방소득세로 전환한 것도 이런 조치의 일환으로 인식할 수 있다.<sup>52</sup>

또, 대부분의 지자체 인구가 감소하고 포용적 지역발전에 대한 투자여력이 마땅치 않은 상황을 감안하여 지자체가 서로 연계, 협력할 수 있는 ‘지자체간 연계·협력 시책’을 도입, 추진하기도 했다. 이는 2009년 4월부터 총무성 주관으로 중심시와 주변 시정촌간에 자율적으로 협약을 체결하여 의료, 복지, 교통, 산업, 문화 등의 분야에서 80여개의 협력발전권이 형성되어 공동발전 사업을 추진하고 있는 일본의 ‘정주자립권’ 시책을 벤치마킹한 것이었다. 그 결과 2012년 현재 기초생활권, 광역경제권 등에서 1,547억원의 예산 지원<sup>53</sup>을 통해 79개의 지역간 연계협력사업을 추진하였다(지역발전위원회, 2014). 이는 지자체간의 협력과 네트워크를 강화시킬 수 있었다는 점에서 거버넌스 포용성 강화에 기여했다고 진단할 수 있다.

<sup>52</sup> 물론 여기에 대해서는 다른 비판도 있다. 신설된 지방소비세는 정부의 감세정책으로 인한 지방세수 부족분을 보완하기 위해 어쩔 수 없이 마련한 것에 불과하다는 것이다(변창흠 외, 2013).

<sup>53</sup> 기초생활권에서 12개 사업이 광역경제권에서 56개 사업, 초광역개발권에서 11개의 사업이 추진되었다(지역발전위원회, 2014)

[그림 3-9] 일본의 정주자립권 시책



출처: 지역발전위원회, 2014

그리고 태양광, 태양열 등 신재생 에너지 사업을 추진하였는데 이는 지역의 일자리 창출에 일정부분 기여하였으며, 신재생 에너지를 활용한 패시브 하우스는 주거복지 차원에서 주거유형 선택의 확대와 주거 비용절감 등을 통해 공간의 개방성을 높이는데 기여했다. 4대강 사업도 역점적으로 추진했었다. 4대강 개발사업은 일자리 창출, 홍수예방 등을 표방하고 추진되었지만 전국에서 획일적이고 중앙집권 방식으로 추진되었다는 점에서 거버넌스 포용성 강화에는 별로 긍정적인 진단을 내릴 수 없다.

**[표 3-11] 이명박 정부 지역발전정책의 포용성 강화 및 약화**

구분	내용	비고
포용성 강화 (강점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지특회계 중 지자체 자율평성 재원의 포괄 보조화를 통한 지역 발전의 대응성, 특성 지출 강화</li> <li>- 지역간 연계협력사업 시행</li> <li>- 지역의 태양열, 태양광 신재생 에너지 산업 육성</li> <li>- 패시브 하우스 등 도입으로 주택 접근성 강화</li> </ul>	- 지자체 재원자율
포용성 약화 (약점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 형평성에서 효율성으로의 정책기조변화를 통해 제도환경 포용성 약화</li> <li>- 수도권 규제 완화로 비수도권의 형평성, 포용성 있는 비수도권의 발전 제약</li> <li>- 균형발전위원회의 지역발전위원회로 위상 축소 등 제도개편</li> <li>- 기존의 지역혁신협의회 해체 등을 통해 다양한 주체의 정책설계, 집행에 대한 참여의 제한</li> <li>- 발전단위로서의 시도, 시군구 약화 및 경쟁력 강화를 표방한 7대 광역 경제권 추진</li> <li>- 낙후지역, 저발전 섬 지역에 대한 정책 지원 축소</li> <li>- 4대강 개발</li> </ul>	- 정책기조를 경쟁력 강화로 전환

다음으로 이명박 정부의 지역발전정책을 포용성의 기준에 따라 살펴볼 수 있다. 이 역시 각각의 기준에 대해 포용성을 강화시키는 요소와 약화시키는 요소를 구분할 수 있다.

정책의 기조 및 제도환경 구축 측면에서 볼 때, 이명박 정부는 경쟁력 강화를 근간으로 했기 때문에 다분히 포용성을 약화시킬 소지가 많았다. 앞서 언급한 국가균형발전 위원회를 지역발전위원회로 바꾸고 균특회계를 광역지역발전특별회계로 바꾼 조치가 그 일환이었다. 그렇지만 포괄보조를 도입하여 지자체로 하여금 자원 사용의 미시적 고려를 가능하게 한 점과 지자체간의 연계협력사업을 도입하여 지자체간의 협의회 등의 거버넌스를 활성화시켰던 점은 포용성을 강화시키는 측면이었다.

역량형성 측면에서도 양면적인 특징을 지니고 있었다. 수도권 규제를 완화시켜 수도권 외 지역으로 발전인자의 이전을 어렵게 한 점은 포용적 관점에서 비수도권의 발전에 도움이 되지 않게 하는 요소였으나 마을이나 지역에 신재생 에너지를 활용해서 지역 발전을 도모하게 한 것은 이들 지역이나 지역주민의 역량을 강화시켜 포용성을 높이는 요소가 되었다. 참여 및 거버넌스 포용성 측면에서도 양면성이 있었다. 노무현 정부 때

활성화되었던 시도 및 시군구 지역혁신협의회의 기능을 대폭적으로 축소시킨 것은 지역발전에 대한 다양한 주체의 참여를 제한함으로써 거버넌스 포용성을 약화시키는 요소가 되었던 데 비해, 지자체간의 연계협력사업을 도입, 추진한 것은 이를 강화시키는 요소가 되었다.

상호의존을 통한 신뢰자본의 형성, 관계망 형성 등의 측면에서는 저발전 지역 주민간에 싹트고, 향상되고 있던 상호간의 네트워크가 신활력 사업에 대한 지원 중단 등으로 인해 약화되었다. 반면 광역 차원에서 광역경제권발전위원회 구성을 통해 지역 상호간의 이해를 증진시키는 측면도 있었다. 그리고 공간적 개방 측면에서는 보금자리주택, 행복주택의 공급 등을 통해 개방성을 향상시키는 측면이 있었으며, 행정도시의 축소, 지방으로의 기업이전의 제한 등으로 국토의 통합성을 오히려 저하시키게 되었다.

특히 남해안 선벨트(Sun Belt)의 경우, 수도권 규제완화에 따른 비수도권 지역의 발전을 위한 대극(對極)으로 시책을 설계, 추진한 측면이 많았지만, 실제에 있어서는 새로운 성장의 벨트를 만들지 못하는 등 당초 설정한 성과를 창출하지 못함으로써 국토의 공간적 개방성 강화에 별로 기여하지 못했다.

**【표 3-12】 이명박 정부의 지역발전정책 부문별 포용성**

구분	기초·제도	역량형성	참여·거버넌스	상호의존	공간적 개방
포용성 강화 (강점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 포괄보조 도입</li> <li>- 지자체 연계협력사업 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신재생 에너지 산업 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 연계협력사업의 주체간 협력체 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역경제권 위원회 구성 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 패시브하우스 도입</li> <li>- 보금자리 행복주택</li> </ul>
포용성 약화 (약점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경쟁력 중시</li> <li>- 형평 대신 효율성기조</li> <li>- 균특법, 균특회계, 균형위지위 약화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 규제완화로 비수도권의 기업이전 중지 비수도권 일자리·소득 창출 여건 악화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도, 시군구 협의회 해체로 다양한 주체의 정책 의사결정 참여 제한</li> <li>- 지역발전의 주민참여축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신활력사업 폐지</li> <li>- 낙후지역 지원 축소</li> <li>- 오지, 섬 지원 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정도시 축소 시도</li> <li>- 국토의 공간통합성 저하</li> </ul>

### 3) 박근혜 정부

박근혜 정부는 이명박 정부와 비슷한 기조의 지역발전정책을 추진했다. 국민의 행복이 중요하다는 판단에서 ‘행복 프로젝트’(HOPE Project)라는 이름의 정책을 추진했다. 그런데 국민의 행복을 표방했지만 정책근간의 토대는 경쟁력을 중시한 것이라고 해도 과언이 아니다.

지역 내부 차원에서 포용성을 강화시키는 측면의 정책으로는 ‘지역행복생활권’ 시책이 있다. 이는 이명박 정부의 지자체간 연계협력사업을 발전시킨 것이라고 할 수 있다. 전국의 171개 시군이 56개의 지역행복생활권을 구성해서 상호 협력발전사업을 도모하는 것이었다(지역발전위원회, 2014). 연계협력사업의 유형은 협력권의 성격에 따라 중추도시생활권 20개, 도농연계생활권 13개<sup>54</sup>, 농어촌생활권 21개<sup>55</sup>, 시범생활권 2개가 구성되었다. 지자체가 각자의 개별적인 발전이 아니라 공동의 발전을 도모하기 위해 조합, 협의회 등을 구성하고 사업을 자율, 협력적으로 추진함으로써 거버넌스 포용성을 향상시켰다.<sup>56</sup>

다음으로는 인프라 열악 등 전국의 저발전 지역에 대해 ‘취약지역 구조개선사업’을 추진했다. 이는 발전의 여력이 부족해서 삶의 질 저하가 수반되던 지역의 저소득 계층을 배려, 포용하는 정책이었다고 할 수 있다. 실제 정책추진에 있어서는 도시형과 농촌형으로 나누어 ‘새뜰마을 사업’이라는 이름으로 생활여건이 열악한 지역을 공모방식으로 선정하여 교통, 도로, 상하수도, 담장, 주택 등을 지원했다.

그리고 지역발전특별회계 내에서 중앙부처 편성 대신 지자체 자율편성의 규모를 확대하여 재원투자에 대한 지자체의 자율성을 신장시키기도 했다. 종래의 시도 지자체로 구성되었던 5+2 개의 광역경제권을 폐지하고 지역발전의 주제로 시도 지자체를 복원시킨 점은 사업추진에 대한 지자체의 지위를 향상시켜 제도적 포용성을 강화하는 요소

<sup>54</sup> 충남 당진·서산·태안, 경북 영주·봉화 등 지역 거점기능을 수행하는 중소도시와 인근 지역의 농어촌 시군으로 구성되었다.

<sup>55</sup> 농어촌 지역의 협력발전을 도모하기 위해 전북 무주·진안·장수 등 농어촌 시·군으로 구성되었다. 세부적인 내용은 부록을 참조

<sup>56</sup> 하지만 여기에 대해서는 비판이 있는 것이 사실이다. 자치단체간의 협력이 각기 해당지역의 사업을 해당 지역의 재원으로 추진함으로써 무늬만 협력이지 결속력이 높은 화학적 협력이 되지 못했다는 것이다(김현호, 2014, 김선기, 2015)

가 되었다. 그리고 귀농, 귀촌의 강화도 공간의 포용성을 향상시켰던 시책으로 이해할 수 있다.

특이한 점은 박근혜 정부는 이명박 정부와 달리 표방하는 바는 미시 공간에 초점을 둔 행복의 향상이었지만 실제로는 이명박 정부와 비슷하게 경쟁력 강화를 위한 정책을 추진함으로써 포용성 강화에 별로 기여하지 못했다는 것이다.<sup>57</sup> 대표적인 시책을 언급하면 다음과 같다.

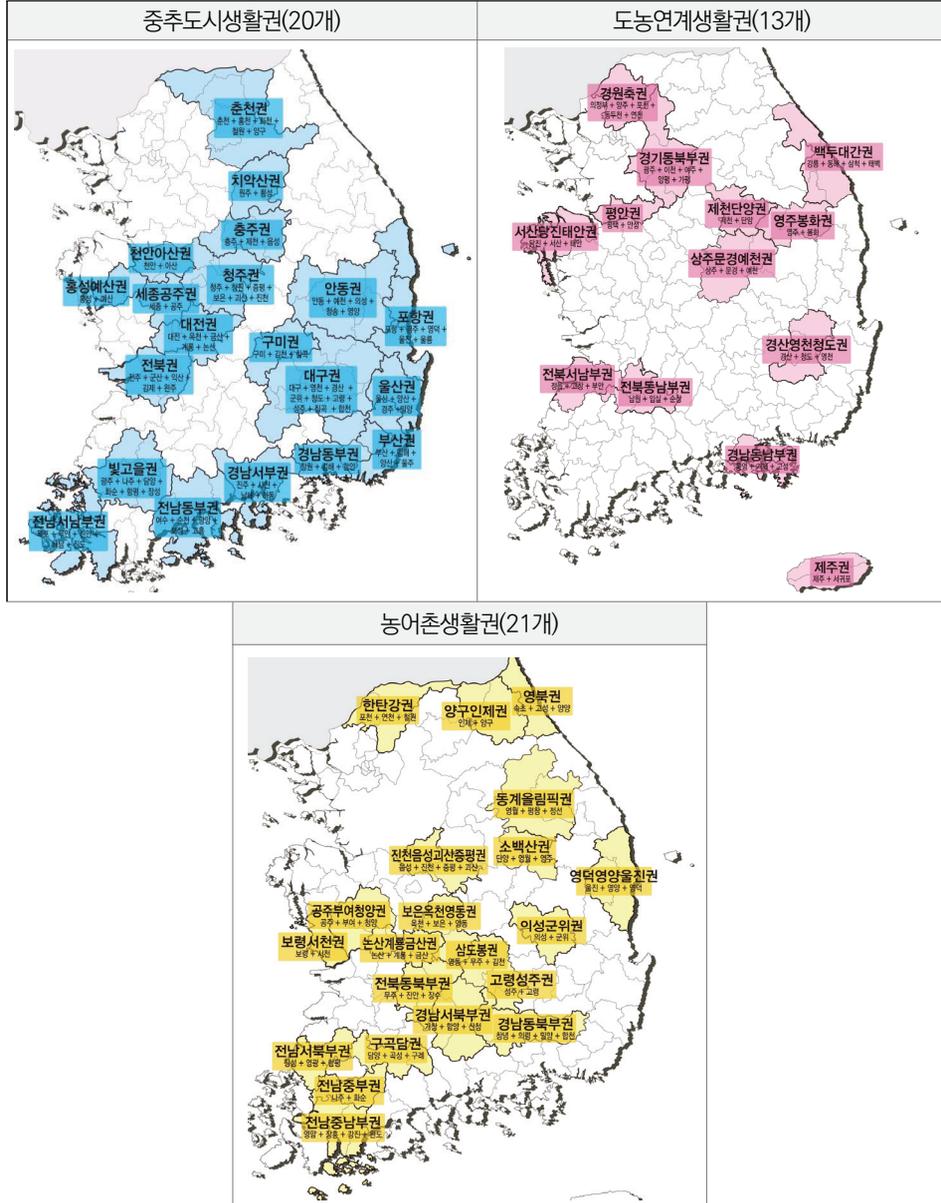
먼저, 이전 정부와 같이 수도권외의 경쟁력을 강화하기 위한 규제완화 모드를 지속함으로써 역량의 수도권과 비수도권의 포용성 있는 배분에 도움이 되지 못했으며, 또 이와 연계하여 효율성에 바탕을 둔 지역발전위원회, 지역발전특별법, 지역발전특별회계 등을 운용하였다. 그리고 이명박 정부처럼 낙후지역에 대한 지원을 여전히 등한시함으로써 저발전 지역의 배려가 부족한 결과를 가져왔다. 비슷한 맥락에서 지역발전에 대한 참여의 활성화 부족은 물론이고 포용성이 있는 정책을 설계하는 데도 필요한 다양한 주체의 참여를 통한 거버넌스 포용성 향상에도 한계가 있었다.

박근혜 정부의 지역발전정책 역시 각각의 포용성 기준에서 살펴보면 사뭇 그 양상이 다르다. 먼저, 정책의 기초 및 제도환경 측면에서 볼 때, 표방하는 바대로 추진하는 데 한계는 있었지만 행복을 표방한 점, 171개 시군이 참여하는 지역행복생활권 사업을 추진한 것은 개별 단위 지역의 발전을 뛰어넘어 협력을 활성화할 수 있는 제도를 설계, 도입했다는 점에서 포용성을 강화한 요소라고 볼 수 있다. 그런데 실상 지역발전위원회, 지특회계 등은 포용성을 겨냥했다라기 보다는 경쟁력을 지향함으로써 포용성 강화에 별로 기여하지 못하는 측면도 많았다. 그러나 역량형성 측면에서는 지역의 발전을 위해 창조경제 육성을 중시함으로써 관련 교육 등을 통해 구성원과 지역의 역량을 강화하는 데 일정한 기여를 했다고 진단할 수 있다.<sup>58</sup>

57 이를 두고 어떤 사람은 효율성과 형평성의 쌍방향 정책을 추진했다고 하기도 한다.

58 여기에 대해서도 지역의 총괄적인 역량의 강화를 위한 노력을 한 점은 포용성 강화에 긍정적인 요소이지만, 취약계층의 역량강화에 대한 기여에 있어서는 회의적이라고 할 수 있다.

[그림 3-10] 지역생활권의 구성



주: 2개 시범생활권은 제외 / 출처: 지역발전위원회 (2014: 97)

【표 3-13】 박근혜 정부 지역발전정책의 포용성 강화 및 약화

구분	내용	비고
포용성 강화 (강점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 협력에 의한 지역행복생활권 시책의 도입 및 추진</li> <li>- 낙후 취약지역의 생활여건 개선 등을 지원하기 위한 새뜰마을 사업의 도입 및 추진</li> <li>- 귀농, 귀촌 지원 강화</li> </ul>	- 새뜰마을사업은 도시형, 농촌형 구분
포용성 약화 (약점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 효율성에 바탕을 둔 이명박 정부의 정책기조 유지</li> <li>- 포용성이 낮은 지역위, 지특회계 등 제도 환경 지속</li> <li>- 수도권 규제완화의 지속으로 비수도권의 포용적이고 형평성 있는 발전 제약</li> <li>- 지역발전에 대한 의사결정에 대한 다양한 주체의 참여 제약</li> <li>- 낙후지역, 저발전 섬 지역에 대한 정책 지원 부족 지속</li> </ul>	- 표방하는 정책 기조는 행복이지만 실재는 경쟁력 강화

참여 및 거버넌스 포용성 측면에서는 지역생활권을 통해 지자체 주체간의 협력을 보다 활성화시킨 점은 긍정적인 요소인 반면, 시도 및 시군구 협의회 등을 제대로 운영하지 못함으로써 주체의 참여가 유명무실했던 점은 부정적인 요소라고 할 수 있다. 그런데 상호의존 측면에서 볼 때, 지역공동체, 마을기업 등을 통해 주민 상호간, 그리고 여기에 참여하는 전문가 사이에 미약한 수준이지만 공동체 의식, 신뢰가 형성, 함양되었던 점은 포용성을 강화시킨 요소였다. 그러나 여전히 대부분의 시책에서 중앙주도의 모습을 띠었던 점은 지자체 등을 배제시키는 결과를 가져오고 말았다. 공간적인 개방을 통한 포용성 측면에서는 이전 정부와 크게 다를 바가 없었으나 다만 이명박 정부와 마찬가지로 취약지역의 삶의 여건을 향상시키기 위해 추진했던 ‘새뜰마을 사업’은 저발전 지역의 주거환경을 개선함으로써 이들의 지역사회 포용성을 증가시키는 요소가 되었다.

【표 3-14】 박근혜 정부의 지역발전정책 부문별 포용성

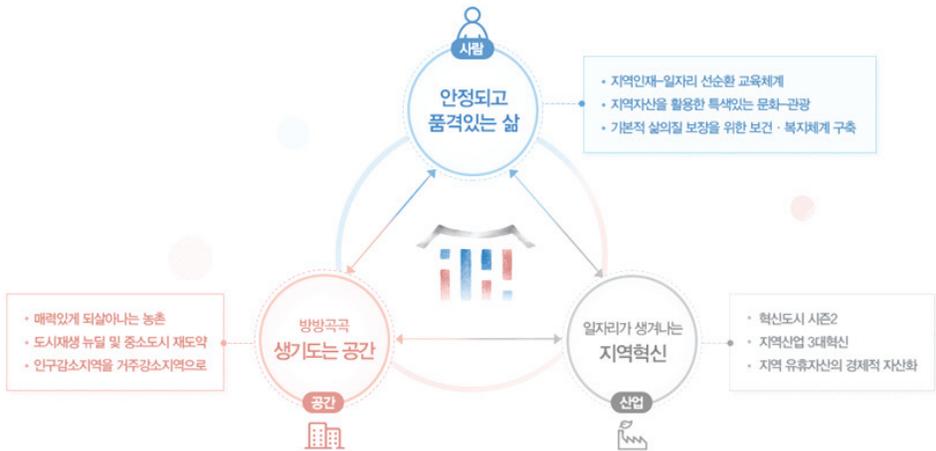
구분	기조·제도	역량형성	참여·거버넌스	상호의존	공간적 개방
포용성 강화 (강점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행복 표방</li> <li>- 지자체 생활권 협력사업 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창조경제육성 표방</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역생활권 사업추진협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활권 협의회 구성</li> <li>- 지역공동체, 마을기업추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약지역 구조 개선프로젝트</li> </ul>
포용성 약화 (약점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경쟁력 증시</li> <li>- 형평 대신 효율성 기조</li> <li>- 균특법, 균형위 지위 약화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 규제완화로 비수도권의 기업이전 약화 비수도권 일자리·소득 창출 여건 악화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도, 시군구 협의회 해체로 다양한 주체의 정책 의사결정 참여 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낙후지역 지원의 축소</li> <li>- 오지 섬 지역 발전 지원 약화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토의 공간통합성 저하</li> </ul>

#### 4) 문재인 정부

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 “분권, 혁신, 포용”을 핵심 가치로 하는 국가균형발전정책을 추진하고 있다. 공식적으로 포용을 지역발전정책의 중요 가치로 제시하고 있는 최초의 정부가 되고 있다. 그리고 이를 실현하기 위해 명시적 또는 묵시적으로 ‘사람’을 중시하는 정책을 설계, 제시하고 있기도 하다.<sup>59</sup> 사람의 기본적인 삶의 질 보장을 위한 보건-복지체계 구축 등을 제시하고 있을 뿐 아니라 교통 이동권 등의 개념을 균형발전정책에 도입하고 있기도 하다.

정책기조나 제도환경, 전략 등 정책 전반이 지역적 소외나 배제, 사회 및 경제적 배제를 최소화시키는 포용성의 개념을 인지하고, 수용하며, 가미하고 이를 시책에 적용하는 정책설계와 추진을 표방하고 있는 셈이다.

[그림 3-11] 국가균형발전정책의 전략과 과제



출처: 국가균형발전위원회 홈페이지

<sup>59</sup> 물론 문재인 정부는 사람, 공간, 지역을 대상으로 한 국가균형발전정책을 제시하고 있다(국가균형발전위원회, 홈페이지).

또 전략 추진의 실행력을 제고하기 위해 분권을 보다 강화하는 방식을 선택하고 있기도 하다. 지역발전의 주체의 참여확대를 제도화하기 위해 시도 및 시군구 단위의 지역혁신협의회를 구축하고 있다. 그리고 청와대와 시도 지사가 참여하는 상생회의도 운영하고 있다. 이들은 의사결정에 대한 참여 기회를 확대하여 거버넌스의 포용성을 강화시키고 있는 점이다. 제도환경 측면에서는 국가균형발전위원회 및 국가균형발전계획을 이전의 계획보다 지위를 격상, 복원시켜 포용성을 향상시키기 위한 토대를 마련하고 있다. 아울러 비슷한 맥락에서 지역발전투자협약제도를 도입, 시행함으로써 중앙 및 지자체 차원에서 거버넌스 포용성을 강화하고, 지방분권을 통해 지자체의 자율성 신장과 지자체의 역량 강화의 포용성에 기여하고 있다.

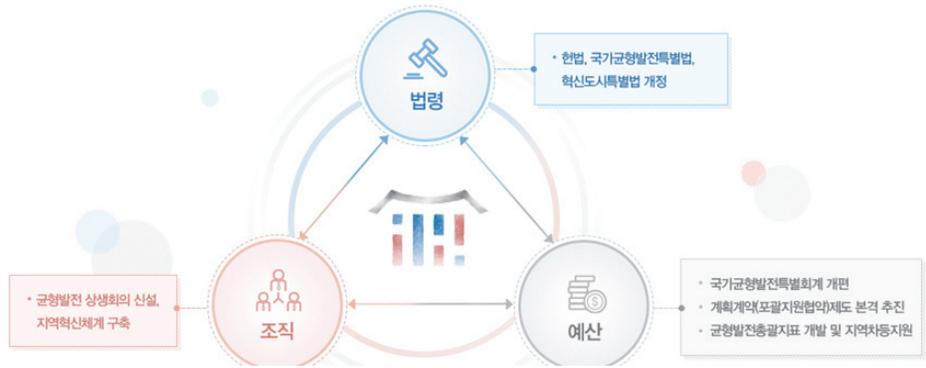
동시에 체육, 문화, 육아 등의 시설의 복합화를 주거지 근린 등에 제공하는 생활 SOC는 공간적 개방의 포용성을 보다 향상시키는 시책이 되고 있다. 이 시책을 향후 3년간 도서관, 체육관, 보육시설 등 주민들의 체감적인 삶의 질 향상의 생활서비스 시설들을 주거지 근린지역에 설치하는 것을 목표로 하고 있다(국가균형발전위원회, 6.19 일 자료).<sup>60</sup>

그리고 저발전 인구감소 지역에 대한 정책지원을 통해 지방이 소멸하지 않고 공동체 가치가 있는 지역으로 활성화시키기 위한 시책도 추진하고 있으며, 주민 참여에 의한 도시재생사업을 추진하고, 3.27조원에 이르는 국가균형발전특별회계 재원을 지방으로 이양하는 재정분권 조치 등도 정책의 포용성을 강화시키는 요소로 파악할 수 있다.

문재인 정부가 추진하고 있는 취약지역에 대한 의료지원, 지역사회 성평등 인프라 구축, 이동권 보장을 위한 교통체계 개편 등은 사회적 약자나 포용이 필요한 지역을 배려하는 것이다. 여기서 특히, 이동권, 성평등 등이 지역이나 도시에 대한 개인의 고유한 권리이고 이것이 실현되도록 포용성을 향상시키겠다는 것을 보여주고 있다.

<sup>60</sup> 2019년 10월 현재 전국 지자체에서 309개의 생활 SOC 복합시설에 대한 지원해서 172개 시군구에 289건이 선정되어 사업을 추진할 예정이라고 한다(국가균형발전위원회, 2019. 10 내부자료).

[그림 3-12] 국가균형발전정책의 실행력 제고방안



출처: 국가균형발전위원회 홈페이지

그러나 포용성을 오히려 약화시키는 요소도 있다. 중앙부처가 시책을 주도하기 보다는 포괄보조 등을 통해 지자체의 자율성을 강화해왔음에도 불구하고 문재인 정부 초기에는 도시재생 등 부처의 사업을 균형발전정책으로 확대하다 보니 특별회계 재원지원에서 포괄보조 내역사업을 이전(25개) 보다 확대(43개)하기도 했다. 이는 포용성 강화를 위해 분권을 통해 지자체의 역량을 강화하자는 취지와 반대되는 것이었다. 그리고 신규 공모사업을 개발한 점, 지자체간의 협력사업의 비중이 이전보다 약화된 것도 거버넌스의 포용성을 약화시키는 요소라고 할 수 있다.

아울러 전국의 시군 지역을 도시활력증진지역, 성장촉진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌지역으로 분할하여 3개 부처(국토부, 행안부, 농식품부)가 여전히 관할하고 있는 것도 지역주도의 정책추진을 방해함으로써 정책의 포용성을 약화시키는 요소가 되고 있다.<sup>61</sup> 그리고 정부 초기에 논의되던 자치분권위원회와 국가균형발전위원회의 통합 및 연계에 대한 논의도 2019년 현재 유명무실해져서 정책의 포용성을 향상시킬 수 있는 토대 마련에 실패하고 있다.

<sup>61</sup> 물론 3개 중앙부처가 전국의 시군을 정책으로 분할하여 시책을 관장하고 있는 세계에서 유래를 찾아볼 수 없는 이런 시책의 추진은 이명박 정부 때부터 도입, 추진되었다.

[표 3-15] 문재인 정부 지역발전정책의 포용성 강화 및 약화

구분	내용	비고
포용성 강화 (강점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책기조로 형평, 균형 복원(균특법, 균특회계 개편)</li> <li>- 정책수립, 집행에 대한 다양한 주체의 참여 활성화 혁신체계 구축, 시도 및 시군구 지역혁신협의회 복원</li> <li>- 시도지사-중앙의 상생회의 도입, 추진</li> <li>- 주민체감 근린생활권 생활 SOC 지원 확대</li> <li>- 행정 및 재정의 지방분권 강화, 재원의 지방이전 확대 * 포괄보조 43개→20개로 축소(2019년 후반)</li> <li>- 제2기 혁신도시 추진</li> <li>- 사회적 혁신을 통한 포용성, 상호신뢰, 책임성, 투명성 강화</li> <li>- 복지, 교육, 인적 및 지역의 역량 강화</li> <li>- 청년 시책 지원 강화 등</li> </ul>	- 혁신적 포용국가 지향
포용성 약화 (약점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초기의 경우 포괄보조 내역사업 유형, 수 확대 * 19년부터 재원, 사업의 지방이양에 따라 내역사업 축소</li> <li>- 중앙부처 공모사업 개발 및 신규 추진</li> <li>- 지자체간 협력사업 추진 미약 등</li> </ul>	- 분권과 균형의 미 통합

문재인 정부의 국가균형발전정책을 각각의 포용성 기준별로 살펴봐도 다른 정부처럼 차별적 특성이 나타나고 있다. 우선 정책의 기초 및 제도 측면에서는 포용성 가치를 명시적으로 제시하고 이를 시책의 많은 부분에 도입, 고려, 반영하고 있는 것은 포용성을 강화시키는 요소라고 할 수 있다. 그러나 이것이 차질없이 구현되지 못하게 된다면 포용성을 강화시키는 요소가 될 수 없을 것이다. 제도 환경 측면에서도 국가균형발전위원회가 생활 SOC 등 공모사업을 새롭게 추진하는 것은 삶의 질 향상이라는 내용의 포용성에도 불구하고 추진방식의 포용성 강화에서는 부정적인 요소가 될 수 있다.

역량형성 포용성 측면에서는 신활력플러스 사업을 통해 농어촌의 특화자원을 개발하고 저발전 지역의 역량을 강화시키는 시책을 추진하고 있는 점, 사회적 기업, 마을기업, 사회적 경제, 공동체 회사 등 다양한 형태의 커뮤니티 활성화 시책은 포용적 발전의 역량을 강화시키고 있는 요소라고 할 수 있다. 반면 포괄보조 사업군의 확대(초기)<sup>62</sup>는 지자체의 기획과 고민의 기회를 배제시켜 지역의 포용적 역량을 강화시키는 데

<sup>62</sup> 종래 43개였던 포괄보조 사업군의 개수가 2019년 6월 재정분권 차원에서 특별회계 3.27조원을 지방

부정적인 영향을 미치는 요소라고 할 수 있다.

참여 및 거버넌스의 포용성 측면에서는 국가균형발전위원회-시도지사 등이 참여하는 상생회의를 설치, 운영함으로써 정책결정의 중앙정부 독과점에서 벗어나 지자체의 참여 기회를 확대함으로써 거버넌스 포용성을 강화하고 있으며, 광역 및 기초 지자체 차원에서 혁신협의회를 가동하고 있는 점도 포용성을 강화하고 있는 점이라고 할 수 있다. 반면 이전보다 지자체간 협력사업에 대한 거버넌스는 활성화되고 있지 못해서 포용성을 저하시키는 요소가 되고 있다.

공간적 개방성 측면에서는 주민이 참여하고 저소득층 등 사회적 약자의 배제와 내몰림(displacement)이 발생하지 않는 도시재생을 시행하고 있으며, 마을기업이나 이들이 필요한 공동체 앵커공간 등의 공급 활성화를 통해 농민, 저소득층의 참여를 활성화하고 있는 것은 개방성을 강화시키는 요소가 된다. 그러나 근린 단위에 생활 SOC를 설치하여 주민들이 생활서비스에서 배제되지 않게 하자는 좋은 취지의 시책에도 불구하고 이 시책을 추진하고자 하는 지자체에 대한 국고보조율 상향이 전국에 걸쳐 10%로 동일하게 적용되다 보니 오히려 이 시책에서 저발전 지역, 사회적 약자가 배제되는 결과를 가져오고 있기도 하다.

**【표 3-16】 문재인 정부의 지역발전정책 부문별 포용성**

구분	기초·제도	역량형성	참여·거버넌스	상호의존	공간적 개방
포용성 강화 (강점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 균형발전중시</li> <li>- 포용성 강화 표방</li> <li>- 균형발전추진 체계 복원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신활력 플러스 시책</li> <li>- 지역공동체 육성, 사회적 경제조직, 도시재생 조직</li> <li>- 발전도에 의한 차등지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상생회의</li> <li>- 정책설계에 시도, 시군구 다양한 주체 참여(협의회)</li> <li>- 참여예산제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의회 정보, 지식 공유</li> <li>- 사회혁신 강화</li> <li>- 지역공동체 신뢰형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시재생</li> <li>- 혁신도시 2추진</li> <li>- 생활 SOC</li> <li>- 커뮤니티 앵커 시설 지원</li> </ul>
포용성 약화 (약점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규 공모사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내역사업 확대(초기)</li> <li>- 분권 미성숙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 협력사업 활성화 미약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이웃에 대한 배려 등 신뢰 자본 미성숙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활 SOC 저발전지역 저조</li> </ul>

으로 이양하면서 2020년부터는 20개의 사업군으로 축소되고 있다(기획재정부, 2019년 2020년도 국가균형발전특별회계 편성지침).

## 제4절 종합 및 과제

### 1. 종합

지금까지 우리나라 지역발전정책의 포용성 수준을 진단해 보았다. 초점은 2000년대 이후였다. 그러나 한계가 있었다. 포용성 수준의 진단이 정량적으로 산출될 수 없는 속성을 지니고 있기 때문에 불가피하게 이를 정성적인 측면에서 살펴볼 수밖에 없었다. 그러나 이런 한계에도 불구하고 연구자 지식의 한계와 편견에서 오는 오류를 최대한 방지하기 위해 전문가의 의견을 청취하는 과정을 추가했었다.

전문가의 경우 가급적 우리나라 지역발전정책의 전 분야에 대해 상당한 기간 연구하고 살펴본 사람을 선택할 수밖에 없었다. 정책의 전반이나 세부적인 시책에 대해 상당한 지식과 경험, 실무를 알아야 정성적인 수준의 포용성에 대해 연구에 도움이 되는 견해를 피력할 수 있기 때문이다. 그렇더라도 진단이나 분석의 편익(Bias)이 있을 수 있다는 점은 부인할 수 없다.

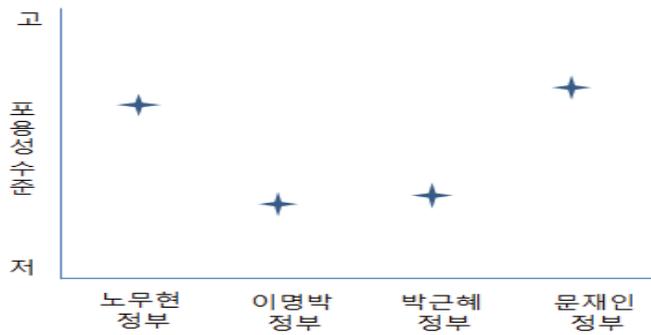
동일한 관점에서 볼 때, 역대 정부의 지역발전정책에 대한 포용성 수준의 종합도 한계가 있을 수밖에 없다. 그것은 계량화해서 정확하게 순위를 매길 수도 없는 성질이 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 포용성의 강화 및 약화와 관련된 정책의 기초 및 철학, 전략, 시책의 내용 및 수, 강도, 영향 측면을 복합적으로 고려했을 때 2000년대 이전은 2000년대 이후보다 포용성이 낮다고 할 수 있다. 효율성에 바탕해서 국가경제기반을 건설하는 것이 중요한 시기였기 때문이다. 그러나 2000년대 이후는 정부별로 의미있는 차이를 보이고 있었다. 크게 볼 때 이명박 정부와 박근혜 정부의 포용성 수준은 대체로 낮은 반면, 노무현 정부와 문재인 정부는 이들에 비해 포용성이 비교적 높은 특징을 보이고 있다. 그래서 역대 정부의 포용성 수준을 종합해보면 개략적으로 “U”자형 Curve를 보이는 것으로 판단할 수 있다.

정책의 철학이나 기초를 이명박 정부와 박근혜 정부의 경우는 효율성에 두었던 데 비해 노무현 정부와 문재인 정부의 경우는 형평성과 포용성에 두었기 때문으로 해석할 수 있다. 그런 가운데서도 포용성은 문재인 정부가 노무현 정부에 비해 근소하게 높으

며, 박근혜 정부가 이명박 정부보다 다소 높다고 진단할 수 있다.

[그림 3-13] 2000년대 이후 정부의 지역발전정책의 포용성 수준(1)



포용성 강화 측면과 포용성 약화 두 측면간의 상호관계에 중점을 두어 역대 정부의 포용성 수준을 종합해 보면 다음과 같다. 이들 두 가지 요소의 강한 정도와 약한 정도의 관계에 대해서는 포용성 약화 측면의 요소는 이명박 정부가 가장 높은 반면 문재인 정부가 가장 낮다고 할 수 있다. 그런데 문재인 정부는 아직 정책을 추진하고 있는 중이어서 정책추진의 최종적 결과로서의 판단이 아니라는 점을 고려할 필요가 있다. 포용성을 강화할 수 있는 시책의 설계는 많지만 그 구현은 아직까지 제대로 확인되지 않은 것이 있기 때문이다.

[그림 3-14] 2000년대 이후 정부의 지역발전정책의 포용성 수준(2)



이를 다시 개별 포용성 항목 및 기준으로 종합해 보면, 각각의 정부별로 이들에 대한 포용성의 내용이 달라진다. 각 항목에서 포용성이 높은 정부는 문재인 정부와 노무현 정부이며 그렇지 못한 경우는 이명박 정부와 박근혜 정부이다. 그 가운데 특히 포용성이 낮은 항목은 공간적 개방성이라고 할 수 있다.

이명박 정부와 박근혜 정부를 비교해 보면 박근혜 정부는 상호의존과 공간적 개방 측면에서 이명박 정부 보다 포용성이 다소 높게 나타나고 있다.

[표 3-17] 2000년대 이후 역대 정부의 부문별 포용성 수준

구분	기조·제도	역량형성	참여·거버넌스	상호의존	공간적 개방	비고
노무현 정부	●	○?	●	●	○?	고 3개
이명박 정부	△	△	○	△	○	저 3개
박근혜 정부	△	△	○	○	○	저 2개
문재인 정부	●	●	●	●	○	고 4개

주: △ 비교적 낮음, ○ 중간 정도, ● 비교적 높음, ? 애매 모호함 보유

## 2. 과제

앞에서 진단해 본 바와 같이 포용성이 비록 정부에 따라 차이가 있고 일부 향상되고 있기는 했지만, 전반적으로 우리나라의 지역발전정책의 포용성 수준이 높다고 할 수는 없는 실정이다. 물론 여기에는 6·25 전쟁 후 우리나라 지역발전정책이 포용성을 생각할 만큼 한가롭지 못했던 탓도 있었다. 전쟁의 폐허 속에서 빠른 시기에 경제성장을 달성하는 것이 국가의 최고 목표였고, 그래서 지역발전정책은 국가경제 성장의 부차적인 것으로 취급되어 오다 보니 포용을 고려할 겨를이 없었다. 포용은커녕 지역발전정책이 비로소 국가정책의 반열에 오르기 시작한 것이 노무현 정부 때부터였다.

그러다 보니 중앙정부가 중심이 되어 지역의 특성을 별로 고려하지 않은 도로 등 인프라 위주의 하향적 정책을 추진했었다. 낙후지역에 대한 정책마저도 발전이 뒤떨어진 곳을 찾아서 시책과 재원을 지원하는 방식으로 정책을 추진해오다 보니 배제나 소외를 극복하거나 지역에 대한 당연한 권리의 관점에서 삶의 공간을 바라볼 수가 없었다. 이를테면 포용이나 공간 정의를 지역발전정책의 가치로 인식조차하지 못했다. 그런 와중에 지역발전정책을 두고 효율성 위주로 정책을 추진해야 하느냐, 형평성 위주로 정책을 추진해야 하느냐의 논쟁도 있었다.<sup>63</sup>

그러나 현재 우리는 고도의 기술발달, 기후변화, 인구감소 및 고령화, 지방소멸 및 중소도시 쇠퇴, 사회 및 경제적 불평등 심화, 일자리 부족 및 청년 실업, 발전하는 지역과 그렇지 못한 지역의 격차, 외국인 증가 등으로 인해 향후의 지역문제는 불명확하고 또 그 전개를 예측하기가 지극히 어려운 상황에 직면해 있다. 이런 상황에서 분명한 점은 향후의 지역발전정책은 일부 지역이나 부문, 주체에 국한되거나 중앙정부만으로는 이러한 문제들을 해결할 수 없을 뿐 아니라 특정한 계층이나 특정한 지역이 참여하고 배제되는 방식으로는, 그리고 성장이나 발전이 특정한 계층이나 지역에 돌아가는 방식으로도 이를 해결하기가 불가능할 것이다. 특히 향후는 사회가 더욱 더 진보하고 주민의 의식수준이 보다 향상됨에 따라 다른 분야와 마찬가지로 지역발전에서도 일방

<sup>63</sup> 이는 수도권의 경쟁력 강화를 통한 비수도권의 확산이나 비수도권 균형발전이 수도권 경쟁력 강화보다 중요하다는 논쟁으로 관점을 달리해서 볼 수도 있다. 여기에 대해서는 변창흠과 김경환의 학술적 논쟁(2008), 2000년대 중반의 김문수 경기지사와의 이완구 충남지사의 신문을 통한 지상(紙上) 논쟁이 대표적이다.

의 희생이나 소외, 배제가 있을 수 없고 이를 뛰어넘어 삶의 공간에 대한 정의나 포용은 점점 더 중요한 가치가 될 것이다.

따라서 이런 변화 및 불확실성 증가에 대해 보다 현명하고 지혜롭게 그리고 효과적으로 대처하기 위해서는 앞서 진단한 포용성의 제반 측면을 대폭적으로 강화할 수 있는 방향의 정책을 설계하고, 추진할 필요가 있다. 이를테면 이는 정책설계에 대한 참여의 기회균등 강화를 포함한 정책 전반 뿐 아니라 결과에서도 특정한 구성원이나 지역이 배제되고 소외되지 않는 것이어야 할 것이다.

특히 앞서의 진단은 향후의 지역발전정책의 방향이 지역 내부의 이질성에 주목할 뿐 아니라 발전의 혜택이 미치지 못하는 지역과 다양한 형태의 사회적 약자들까지를 아우를 수 있는 사회적 포용정책과 결합되고 수정되어야 함을 시사하고 있다(박인권 2018: 106). 바로 사회적 약자나 그늘진 지역의 삶에 주목함으로써 사회정책과 접점을 이루는 포용정책으로 지역균형발전정책의 영역을 ‘확장’ 시켜야 함을 시사하고 있다.

그리고 지역 내의 약자 등을 겨냥하거나 고려하는 정책을 수립, 추진하기 위해서는 중앙집권이 아니라 분권화된 정책이 필요함도 시사하고 있다. 물론 여기에 대해서는 상반된 견해도 존재할 수 있다. 가령 지역, 사회, 경제적 배제의 차단, 해소를 통한 포용적 발전을 강화하기 위해서는 이의 토대가 되는 시장기구(market mechanism)에 통제력을 행사해야 하는 데 이를 위해서는 중앙정부의 통제가 필요하다는 입장을 제시할 수 있다(Lee et al., 2019). 그렇지만 우리처럼 과거 5천년 이상 중앙정부가 과도한 집권정책을 추진했던 경험과 발전주의 국가의 행로를 걸었던 것은 포용적 지역발전정책을 추진하는 데는 득보다 실이 되는 측면이 많았다고 할 수 있다. 이런 점을 고려하면 어쩌면 다양한 주체가 의사결정에 참여하는 ‘다층적 거버넌스’가 보다 적실할 수도 있을 것이다.

또 하나 특히 고려해야할 점은 4차산업혁명과 인구의 급격한 감소에 의한 지방소멸이다. 4차산업혁명으로 대변되는 인공지능과 데이터 처리 기술 등의 발달은 수많은 사람들의 실업을 유발함으로써 포용을 더욱 악화시킬 소지가 많기 때문이다. 이를 고려하면 포용과 함께 사회적 연대와 공동체의식의 함양도 절실한 사항이 될 것이다.

여기에 더해 지방소멸로 인해 그 영향과 타격을 가장 많이 받을 것으로 예측되는 곳

이 바로 현재의 저발전 낙후지역이라고 할 수 있다. 앞친 데 덮친 격이 되는 것이다. 4차산업혁명을 이끄는 기술이 좋아하는 입지지역도 대개 대도시나 수도권 지역이 되고 이들 낙후지역이 아닐 것이라는 전망이 지배적이다.

이런 관점에서 보면 포용적 지역발전정책의 설계와 추진 여건은 지금보다 한결 어려운 과제가 된다고 할 수 있다.

## 제4장



# 외국의 포용적 지역발전정책과 시사점

제1절 분석의 개요

제2절 국가수준의 정책

제3절 도시 및 지역의 정책

제4절 정책적 시사점



### 제1절 분석의 개요

여기서는 포용적 지역발전정책을 추진하고 있는 외국의 사례를 살펴볼 것이다. 외국의 정책 및 사례를 살펴보는 목적은 이들의 정책개관을 통해 우리나라의 포용적 지역균형발전정책의 구상, 설계, 추진에 대한 정책적 시사점을 얻기 위함이라고 할 수 있다.

물론 외국이 우리나라와 역사, 문화, 가치, 정책체제 등이 다르기 때문에 이들의 정책을 우리나라에 그대로 적용하는 데는 한계가 있다. 그렇지만 디지털 기술이 고도로 발달하면서 경제지형이 바뀌고 있고, 실업의 위험성이 높아지고 있으며, 지역의 발전이 직면하고 있는 역사적, 문명사적 상황이나 환경은 국가나 도시를 떠나 비슷하기 때문에 이들의 정책이 우리나라의 포용적 지역균형발전정책의 구상 및 추진에 적지 않은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

외국의 정책은 국가와 도시로 나누어 살펴볼 것이다. 국가 단위로는 EU와 영국, 도시 단위에서는 뉴욕, 라이프찌히, 바르셀로나, 말뫼 등을 살펴볼 것이다. 이들을 선정한 이유는 이들이 포용적 발전을 명시적으로 제시하고 있거나 묵시적으로 추진하고 있기 때문이다.

물론 국가 전체적으로 적용되는 정책을 설계하기 위해서는 국가 단위의 정책을 살펴보는 것이 보다 합당할 지도 모른다. 그렇지만 드러내 놓고 포용적 지역균형발전정책을 추진하는 국가의 경우가 거의 없기 때문에 여기서는 포용정책을 추진하고 있는 소수 국가의 사례와 포용도시 정책을 추진하고 있는 몇몇의 도시와 지역의 사례를 살펴볼 것이다. 포용도시 정책을 추진하고 있는 사례는 세계 포용도시 연합이 형성되어 각국의 경험을 공유하고 있는 상황에서 사례를 찾기도 한결 쉬울 뿐 아니라 국가적인 단위

보다 정책의 구체성도 보유하고 있어 국가 단위는 아니지만 우리나라의 포용적 지역균형발전정책에 상당한 시사점을 줄 수 있기 때문이다.

이들에 대한 자료는 관련 보고서나 서적, 그리고 해당 국가나 도시의 홈 페이지를 검색하는 방법을 통해 확보했다. 물론 가장 좋은 방법은 해당 지역을 일일이 방문해서 1차적인 자료를 확보하는 것이겠지만 연구의 물리적 한계 등으로 인해 그런 방법은 동원할 수 없었다. 사례분석을 통해서 국가나 도시별로 과연 극복해야 할 어떤 문제나 요소가 있었는지, 또 이를 어떤 철학과 비전 아래에서 어떤 사업과 시책을 통해 추진하고 있는지 등이 주요한 관심사가 될 것이다.

## 제2절 국가수준의 정책

### 1. EU

#### 1) 개관

2010년 6월 유럽의회(European Council)는 ‘유럽 2020 전략’(Europe 2020)을 발표했다. ‘유럽 2020 전략’은 ‘스마트하고, 지속가능하며, 포용적인 성장’(A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth)의 기초 아래, EU 공동체의 결속과 통합을 핵심으로 하는 지역발전정책을 추진하는 것이었다. 이른바 결속정책(cohesion policy)이다. 디지털 사회, 지식기반 경제시대가 가져올 수 있는 배제와 차별, 실업, 지역의 소외와 통합적 발전에 대비하기 위한 전략이 중심을 이루고 있다.

2014-2020년까지의 정책에서 ① 스마트 성장을 위해서는 교육을 혁신하고, 연구개발과 혁신을 강화하고, 디지털 사회(digital society)로의 이동, 혁신 허브로서의 창조도시(creative cities) 창출을 목표로 하고 있으며, ② 지속가능한 성장에서는 자원의 효율성을 강화하고, 생물종 다양성을 보호하면서 저탄소 사회로의 이행을 촉진하여, 보다 경쟁력 있는 경제로의 이행을 목표로 하고 있다. ③ 그리고 포용적인 성장을 위해서는 일자리 창출, 기술 및 노동시장 개혁, 그리고 명시적으로 빈곤(poverty)과 배제(exclusion)의 축소를 목표로 하고 있다. 20~64세의 고용율을 75%(스웨덴과 덴마크는 80%)까지 끌어올리는 것을 목표로 하고 있다.

특히 경제성장이 높아질수록 포용성이 낮은 도시가 되는 ‘도시 역설’(urban paradox)을 해소하기 위한 시책의 추진에 주목하고 있다. 성장이 높은 도시일수록 실업률은 오히려 높아지고 고용율은 낮아지는 문제를 해결하기 위해 보다 포용적인 도시를 만들기 위한 시책을 마련하고 있는 중이다.

**[표 4-1] EU의 유럽 2020 전략의 목표와 내용**

목표	내용	비고
Smart Growth	- 교육혁신, 연구개발 및 사회혁신, 디지털 사회로의 이동, 혁신허브의 창조도시 창출	
Sustainable Growth	- 자원 효율성, 저탄소 사회의 이행, 경쟁력있는 경제	* 생물종 다양성 보호
Inclusive Growth	- 일자리 창출, 기술훈련 및 노동시장 개혁, 빈곤과 배제의 축소	* 20-64세 고용률 75% 달성

출처: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0776>

## 2) 주요 내용 및 특징

EU는 2차 세계대전을 정점으로 이룩한 이웃 국가들 간의 빈번한 유혈 전쟁을 종식 시키기 위해 만들어졌다(이원섭, 2015: 288). 유럽연합의 모태는 1951년 결성된 유럽 석탄철강공동체(European Coal and Steel Community)로 창설국인 벨기에, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드는 유럽의 국가들을 경제적, 정치적으로 결합하여 평화의 지속을 도모하고자 했다. 6개국으로 출범한 유럽연합은 현재 28개 국가가 가입해 있으며, 인구는 5억명으로 중국과 인도에 이어 세계 3위, 경제규모 1위의 권역을 이루고 있다. 1950년대 이후 유럽연합의 지역정책이 추진되어온 과정을 정리하면 다음과 같다.<sup>64</sup>

1951년 : 유럽연합의 모태인 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community)가 50년 기한으로 한시적으로 태동

1957년 : 로마조약 체결로 유럽경제공동체(European Economic Community) 설립, 조약전문에 경제 통일성 강화를 위한 조화로운 개발, 지역간에 존재하는 다양한 격차와 낙후지역의 발전을 명시

<sup>64</sup> 이 부분은 이원섭(2015: 288)의 내용을 발췌, 수정해서 정리했다.

- 1958년 : 유럽사회기금(ESF), 유럽농업지도보증기금(EAGGF) 설립
- 1973년 : 유럽연합 공동지역정책(Common Regional Policy) 수립. 영국, 덴마크, 아일랜드 회원국 가입(9개 국가로 증가)
- 1975년 : 유럽지역개발기금(ERDF) 설립하여 낙후지역 및 쇠퇴지역 지원
- 1989-93년 : 유럽의회 연대기금(Solidarity Fund)을 구조기금(Structural Fund)으로 개편하고 680억 ECU 배정
- 1992년 : 경제 및 통화연합, 단일시장과 결속을 목표로 빈곤 회원국의 환경 및 교통인프라 지원을 위해 결속기금(Cohesion Fund) 설치
- 1994-97년 : 7개 목표(Objective)지역 지원위해 1,539억 ECU의 구조기금, 150억 ECU를 결속기금으로 배정
- 2000-06년 : 목표지역을 5개로 축소, 2,130억 ECU 예산을 배정
- 2007-13년 : 지역균형발전, 지역경쟁력 및 고용증진, 지역협력촉진 3대 목표달성 위해 3,490억 ECU 배정
- 2014-20년 : 유럽 2020 전략 목표로 스마트 성장, 지속가능 성장, 포용 성장 제시하고 3,360억 ECU 투자계획

유럽 내 국가 및 지역간의 격차를 해소하여 경제, 사회적 결속을 강화하는 것이 목적이 다 보니 유럽연합의 지역정책은 전통적으로 낙후지역 지원, 쇠퇴지역의 활력증진을 통한 일자리를 창출하고 지역간 협력을 촉진하는데 초점을 두고 있다.

이는 지역정책의 목표에서 보다 분명해진다. 2007~13년의 결속정책의 목표는 균형 발전, 경쟁력과 고용, 지역간 협력이었으며, 2014~20년까지의 목표는 성장과 일자리 (growth and jobs), 지역간 협력(territorial cooperation)로 설정하고 있다.

**[표 4-2] EU 지역발전정책 목표의 변화**

2007~2013년		2014~2020년	
정책목표	자원	정책목표	자원
- 균형발전	- 지역사회개발기금, 사회기금, 결속기금	- 성장 및 일자리	- 지역사회개발기금, 사회기금, 결속기금
- 지역경쟁력 및 고용	- 지역개발기금, 사회기금		
- 지역간 협력	- 지역개발기금	- 지역간 협력	- 지역개발기금

출처: European Union(2011), 이원섭(2015: 290) 재인용

최근의 EU의 정책과 밀접한 관계를 지니고 있는 EU 2020 전략은 20년을 목표로 지속가능한 발전과 성장동력 창출을 위한 리스본 전략의 한계를 극복하고 기후변화와 경제위기 등에 따른 현안을 해결하기 위해 2010년 수립되었다. 3대 목표는 스마트 성장, 지속가능한 성장, 포용적 성장이었다. 스마트 성장을 통해 지식과 혁신에 바탕을 둔 경제를 발전시키고, 지속가능한 성장을 통해 저탄소 및 경쟁력 있는 경제를 발전시키며, 포용적 성장을 통해 경제·사회·공간적 통합을 촉진하는 일자리 창출형 경제를 육성시키고자 한다(European Commission, 2010).

2014-20년 동안 이같은 목표를 달성하기 위해 유럽연합 전체 예산의 1/3에 달하는 3,518억 유로를 지원하고 있다. 이들 투자는 교육, 고용, 에너지 및 환경, 단일시장, 연구 및 혁신 등 유럽연합의 정책을 보완하는 역할을 하며 전체 예산의 76% 이상을 회원국의 중앙정부 및 지자체와 파트너십을 통해 공동 관리하는 방식으로 각종 사업을 집행한다. 이를 위해서 유럽연합은 5대 기금을 2014-2020년까지 투자할 예정이다.

[표 4-3] EU의 7대 투자기금의 내용(2014-2020)

구분	목적	규모(10억 ECU)
지역개발기금 (European Regional Development Fund, ERDP)	- 지역, 도시의 균형발전	185,374
사회기금 (European Social Fund, ESF)	- 사회통합 및 거버넌스	74,000
결속기금 (Cohesion Fund, CF)	- 낙후지역 경제성장	74,928
농업농촌개발기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)	- 농업, 농촌지역 발전	95,577
해양 및 어업기금(European Maritime and Fisheries Fund, EMFF)	- 해양산업, 어업발전	7,404

출처: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/)

물론 유럽의 결속정책은 EU 국가를 모두 포함하고 있다. 그러나 대부분의 재원은 공동체의 포용을 강화하기 위해 이를 가장 필요로 하는 저발전 지역에 지원된다. 이들 지역은 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 보다 적은 지역이다.

특히 이들 지역은 세 가지 유형으로 구분되는데, 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 보다 적은 저발전지역(Less Developed Regions), 1인당 GDP가 EU 평균 75%보다는 많지만 EU 평균 90% 보다는 적은 전환지역(Transition Regions), 그리고 1인당 GDP가 EU 평균의 90% 보다 많은 발전지역(More Developed Regions)으로 구분하고 있다.

이들 지역에 지역개발기금(ERDP)을 차등적으로 지원하고 있는데, 각 지역에 대한 지원의 우선 순위에 있어서 차이가 있다. 가령 혁신과 연구, 디지털 어젠더, 저탄소 경제, 중소기업 지원에 대해 발전지역은 ERDP 지원의 적어도 80%, 전환지역은 60%, 저발전지역은 50% 이상을 투자해야 하며, 저탄소 경제를 위해서는 발전지역 20%, 전환지역 15%, 저발전지역 12% 이상의 재원을 지원해야 한다.

[그림 4-1] 유럽구조기금 수혜지역의 구분

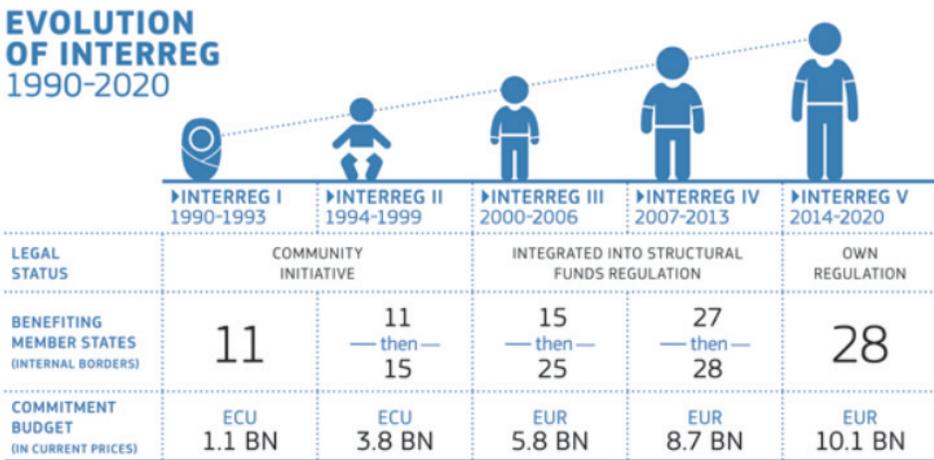


출처: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/is-my-region-covered/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/is-my-region-covered/)

여기에 더해 재원지원의 효과를 강화하기 위해 지역간 협력발전 시책을 1990년부터 추진해 오고 있다. 현재는 INTERREG V (2014-2020) 시책을 추진하고 있는 중인데, <sup>65</sup> 재원지원이 증가하고 있다. INTERREG I (1990-1993) 시책 추진 시기에는 재원이 1.1BN 유로, INTERREG II (1994-1999) 추진기간 동안에는 3.8 BN 유로를 거쳐 INTERREG V (2014-2020) 기간에는 이보다 10배가 증가한 10.1 BN 유로가 지원되고 있다.

현재 추진하고 있는 INTERREG V의 경우, 세부적으로 세 가지 유형의 시책이 있다. 인접지역 간의 협력사업인 INTERREG VA, 국경지역 간의 협력사업인 INTERREG VB, 그리고 국제적인 협력사업인 INTERREG VC가 이들에 해당되고 있다. 그런데 재원의 규모는 INTERREG VA가 가장 크다.

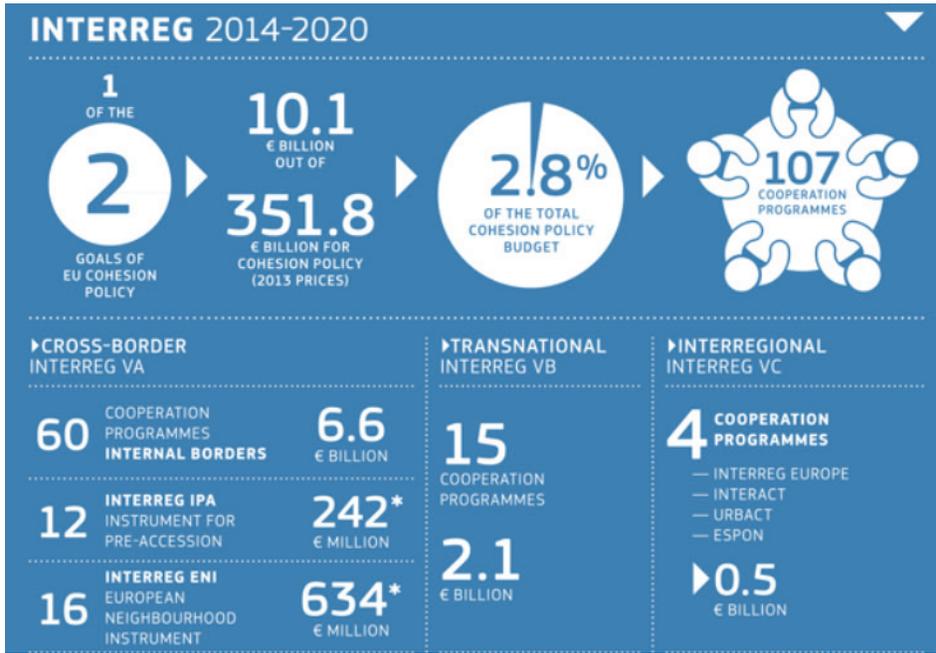
[그림 4-2] EU의 지역간 협력사업의 변천



출처: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/)

<sup>65</sup> 지역간 협력사업의 추진은 INTERREG I (1990-1993) - INTERREG II (1994-1999) - INTERREG III (2000-2006) - INTERREG IV (2007-2013) - INTERREG V (2014-2020)이다.

[그림 4-3] 현재 EU의 지역간 협력사업의 현황



출처: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/)

## 2. 영국

### 1) 개관

영국정부는 오랜 기간 동안 남북간 격차해소를 위한 정책을 추진했다(이원섭, 2015: 297). 특히, 2000년대 이후 지역문제에 대응하는 정책은 크게 세 가지 접근방식을 취했다. 하나는 2001년부터 2010년까지 노동당 정부가 추진한 지역계획, 도시재생, 물리적 개발을 중시한 전략으로 중앙정부는 목표를 설정하고 지역개발청(Regional Development Agency)과 기타 공공기관이 정책 집행을 수행했다.

다른 하나는 2010년 이후 보수·자민당 연립정부가 추진한 정책으로 광역 대신 기초, 혹은 생활권 및 장소기반 전략을 통해 지자체와 중앙정부가 계약을 체결하고 공모나

Local Enterprise Partnership을 통해 재원을 지원하는 방식이라고 할 수 있다. 대표적인 정책으로 노동당 정부의 지자체 행정구역을 뛰어넘은 협력을 촉진하기 위한 정책인 다지역협약(Multi Area Agreement), 지역단위의 공공자금의 집행 조정제도인 Total Place, 도시권 협상인 City Deal 등을 들 수 있다. 2015년 총선에서 승리한 보수당 정부는 지역에 대한 강력한 분권화 정책을 발표하고 이를 뒷받침하기 위해 새로운 법률을 제정했다.

또 다른 하나는 기술의 발달에 따른 실업의 발생, 일자리 양극화, 사회 및 경제적 불평등의 고착화이 이것의 공간 및 지역적 불평등으로의 이전 및 강화 등의 문제를 해소하기 위해 추진하고 있는 포용적 정책이라고 할 수 있다. 이를 위한 대표적 제도로는 지역성장포괄기금 등을 들 수 있다. 지역의 포용발전을 위한 재원으로 특히 ‘포용적 성장을 위한 장소기반적 시책’ (Place-based initiatives for Inclusive Growth)을 중점적으로 추진하고 있다(RSA, 2016).

영국 지역발전정책에서 특이한 점은 2010년 보수·자민당 정부가 출범하면서 1990년대 후반부터 노동당 정부가 추진해온 광역경제권 중심의 정책을 생활권 중심으로 전환시켰다는 것이다. 특히 노동당 정부의 지역정책의 주요 도구들인 지역개발청(RDA), 지역의회(Regional Assembly), 중앙정부 지역사무소(GO) 등을 폐지하고, 지역 공간 전략과 지역 경제전략을 통합한 지역발전전략도 폐지하였다(이원섭, 2015: 303).

이런 변화에는 지방자치에 대한 이념적인 차이가 자리하고 있었다. 보수·자민당 연립정부는 노동당 정부의 중앙집권화와 광역정부의 기초지역에 대한 통제를 비판하고 지역정책의 분권화를 강조했다기 때문이다. 지역정책의 공간단위도 광역(region) 대신 기초(local)가 되었다. 이런 정책의 변화에도 불구하고 포용 성장의 중요성은 점점 증가하고 있다.

## 2) 내용 및 특징

영국은 포용적 성장과 관련하여 도시 및 지방으로의 재정권한 이양 등 지역의 역할을 강조하고 있다. 이는 산업화를 거치면서 정체된 지방의 생활수준을 향상시키기 위한 처방으로 보인다(Pike et. al, s, 2016: 2-3). 영국에서는 2016년부터 지역경제를 중심으로 포용적 성장을 달성하기 위한 방안을 고민하고 있으며, 관련 정책을 제안하

는 포용성장위원회(Inclusive Growth Commission)를 설립하여, 이를 운용하고 있기도 하다(김정훈 외, 2017).

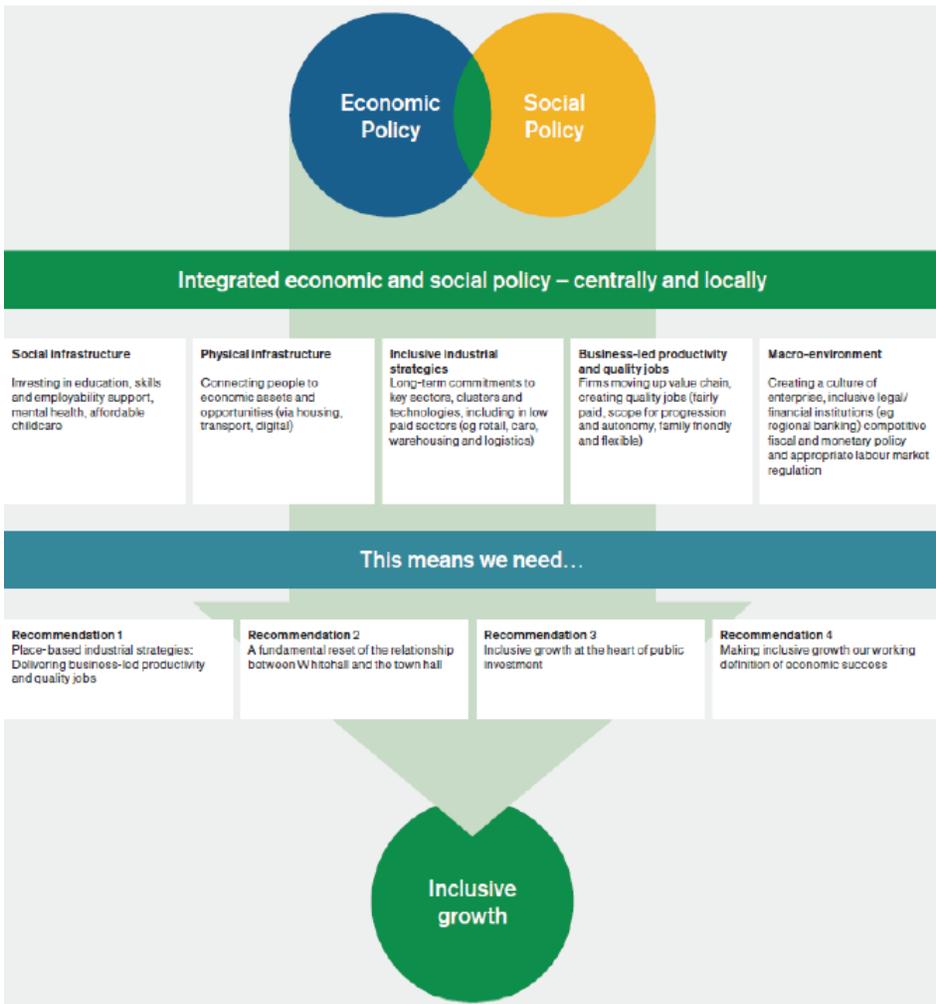
RSA(2017)에 의하면 영국의 포용적 성장은 경제정책과 사회정책의 통합에 기초하고 있다고 한다. 사회적·물리적 인프라 구축, 포용적 산업정책, 기업주도의 생산성 향상 및 일자리 창출, 규제개혁 등을 강조하고 있는 것이다. 이를 달성하기 위한 방안으로 지역기반 산업전략, 중앙-지방의 관계 재정립, 포용적 공공투자의 강화, 포용적 성장의 개념 재정립 등을 제시하고 있는데, 특히 지방 및 지역의 역할을 강조하고 있다.

우선, 지역경제의 포용적 성장을 위한 방안으로는 지역기반 산업전략을 강조하고 있다. 이는 대학, 병원, 주요 기업 등과 같은 지역기관이 참여하여 지역 주민들의 생산성을 높이고 수요를 창출하는 전략으로 기업과 시민단체가 협력하여 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있다(김정훈 외, 2017: 69). 특히 저임금 분야의 생산성 향상을 위한 지원과 직업교육 및 시민기업(civic enterprises) 설립 등을 중시하고 있다.

둘째는 중앙-지방의 관계 재정립 및 지방으로의 권한이양과 관련해서는 지역 중심으로 경제 및 사회적 정책이 통합되어야 하며 공공부문 지출이 효과를 발생하기 위해서는 새로운 파트너십이 필요하다는 것이다. 특히 지방으로의 권력이양과 관련해서 각 지역이 설정한 표준에 의해서 지역 주도성을 중시하고 있으며, 지역자원의 이용을 지원하고 공공지출의 용이성을 위해 지방과 정부사이에 사회계약(social contract)을 체결하고 있기도 하다.

특히 공공투자와 관련해서는 포용적 성장이 그 중심에 있어야 함을 강조하고 있다. 이와 관련해서 정부는 포괄적 성장의 촉진을 위해 장소 기반적 투자(place-based investment)를 추진하기 위해 새로운 형태의 독립적인 포용적 성장 투자기금을 조성하고 있으며, 이렇게 조성한 기금은 포용적 성장효과가 가장 높은 분야에 우선적으로 투자하고 있다.

[그림 4-4] 영국의 포용적 성장의 접근방법



출처: 김정훈(2017: 69) 재인용

지역별 포용적 성장과 관련된 프로그램을 제시하면 다음과 같다.<sup>66</sup>영국의 포용성장에서는 지역의 중요성을 강조하고 있는데 먼저, 고용투자 프로그램이다. 이는 사회정책적 접근으로 일자리 창출 및 고용기회를 확대하기 위한 프로그램으로 소외된 계층을 위해 교육과 직업훈련을 제공하는 것이다.

대표적으로 뉴캐슬을 들 수 있는 데 이 지역은 “일하는 도시”를 비전으로 설정하고 양질의 일자리를 창출하고 지역주민의 직업능력을 개발하기 위한 프로그램을 운영하고 있다. 맨체스터도 “일 잘하기 시범사업”(Working Well Pilot)을 통해 중앙정부 지원의 사각지대를 해소하는 고용지원 프로그램을 운영하고 있다. 웨일즈는 포용적 성장을 위해 지역에 있는 사회적 기업, 협동조합, 자선단체 등 사회적 경제를 적극적으로 지원하고 있다. 사회적 경제는 민간부분이 고려하지 않는 부문에 대한 접근을 포함하고 있으며, 공적 분야의 격차를 완화시키는 등 지역의 포용성을 촉진하는데 기여하고 있다. 또 지역주민의 욕구를 반영하여 노동시장, 주택시장 등에서 소외된 주민들에게 일자리 등을 제공해서 지역의 잠재력을 극대화하며, 지리적 제약으로 인해 민간과 공공의 서비스 공급이 약한 어려운 지역에 대한 지원을 통해 포용성을 보다 강화하고 있다(김정훈 외, 2017: 73). 커뮤니티 앵커(Community Anchors) 등의 제공도 그런 일환이라고 할 수 있다.

마지막으로 분권에 의해 포용적 성장을 추진할 경우 불가피하게 지역단위의 경제성장과 포용간의 긴장관계가 발생할 수 있는데 직업훈련 교육 제공 등을 통해 저소득층의 소외 문제 등을 극복하려는 노력을 경주하고 있다(RSA, 2016).

---

<sup>66</sup> 이 부분은 김정훈 외(2017)의 내용을 요약, 정리, 수정했음을 밝혀둔다.

## 제3절 도시 및 지역의 정책<sup>67</sup>

### 1. 바르셀로나

#### 1) 개관

바르셀로나는 스페인 카탈루냐(Cataluña) 지방의 수도로 스페인에서 두 번째로 큰 도시이며, 170만 명이 거주하고 있다. 지난 30년간 바르셀로나의 노동시장은 2000년대 후반의 일시적 경제 위기를 제외하고는 지속적으로 성장해왔다(Trullèn, 2015). 특히 1980년대 중반부터 2007년 세계경제 위기 전까지 바르셀로나는 괄목할만한 고용 성장을 거뒀는데, 이 기간 동안 120만 개 이상의 일자리가 증가하였으며(Trullèn, 2014) 지니계수가 낮아지는 등 불평등은 감소하였다.

그러나 2000년대 후반 경제 위기로 많은 수의 일자리가 사라지게 되었고 장기간의 실업을 증가로 인해 지역의 불평등 또한 증가하게 되었다(Trullèn, 2015). OECD가 발표한 2012년 자료에 따르면 바르셀로나 대도시권의 GRDP는 2000년대 후반 경제 위기 수준에 머물러 있으며 실업을 또한 두 배로 증가하였다(Barcelona Activa, 2014).

2015년 선거를 통해 바르셀로나의 도시 정부는 활동가와 시민이 수립한 당으로 교체되었고 2019년 현재까지 소수민족 정부로서 도시가 운영되고 있다. 이러한 상황에서 바르셀로나의 성장전략은 경제공황 이전과는 다른 방식으로 수립되고 있다.

#### 2) 주요내용 및 특징

##### (1) 목표 및 목적

2015년 바르셀로나 시의 예산 지출은 시민복지, 경제 재활성화 및 고용 창출, 신 스마트시티 모델 설정, 문화·지식·창의·혁신·복지도시 부문으로 구분해 전략적으로 우선 순위를 통해 시행되고 있다. 이 때, 바르셀로나는 세 가지 주요 정책을 수립하였다. 첫째, ‘Barcelona Activa’라는 시의회 산하의 회사를 설립하였으며 이것이 성장과 포용

<sup>67</sup> 이 파트는 연구자의 설계 아래 본 과제를 진행하면서 객원연구원으로 참여했던 서울대학교 환경대학원 박사과정생 김영재가 거의 대부분을 집필했음을 밝혀둔다.

을 연계하는 역할을 담당하도록 하였다. 둘째, ‘바르셀로나 고용전략 2016-2019 종합 계획’ (Barcelona Employment Strategy 2016-2019)을 수립하였다. 마찬가지로 성장과 포용을 연계하기 위한 전략적 접근방식으로서 고용 개선을 위한 조치 강화, 지역 고용 프로젝트 및 서비스 개발 등의 내용을 포함하고 있다. 셋째, 늘어나는 사회적 불평등을 완화하기 위해 ‘2017-2027 바르셀로나 포용 및 사회적 불평등 감소 전략’ (2017-2027 Strategy for Inclusion and Reducing Social Inequality in Barcelona) 등의 포용전략을 수립했다.

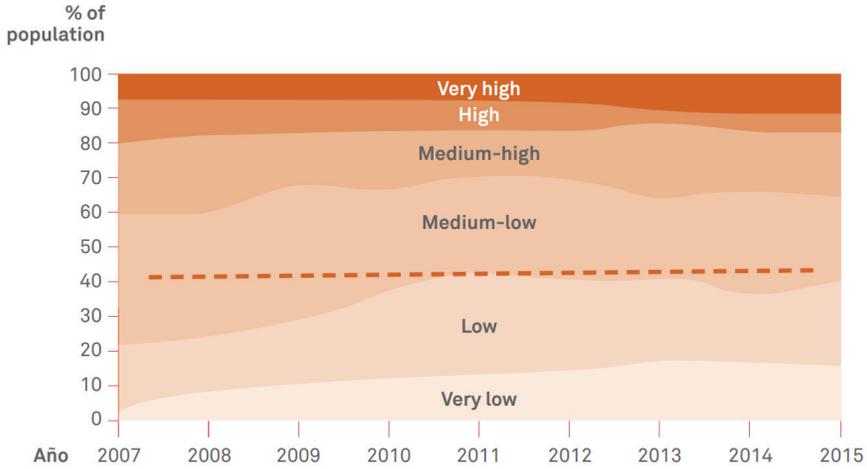
## (2) 주요 내용

1980년대부터 2000년대 말의 세계 경제공황 전까지 바르셀로나의 경제는 꾸준한 성장을 기록하며 120만 개 이상의 일자리가 늘어나는 등 경제적으로 안정적인 발전을 이루어냈기 때문에 불평등 등과 같은 문제가 크게 부각되지 않았다. 그러나 2000년대 말의 세계경제 공황으로 인한 도시 경제의 위축은 도시의 불평등 문제를 심화시켰고 유럽 전역에서 ‘유럽 2020’ 전략으로 대표되는 포용정책들을 적극적으로 시행하게 되는 계기가 되었다.

바르셀로나의 경우도 다르지 않았다. 바르셀로나에서 본격적인 포용정책이 시행되기 전인 2015년까지 바르셀로나의 1인당 가처분소득의 변화(그림 4-5)는 바르셀로나에서 소득의 양극화가 뚜렷하게 진행되고 있음을 보여준다. 중산층(Medium-low) 인구는 줄어들고 소득 최상위층(Very high)와 최하위층(Very low)의 비중이 늘어난 것이다. 소득의 불평등을 나타내는 지니계수 역시, 2006년의 수치에서 5년간 3.8퍼센트 증가하여 2011년에는 0.346을 보이고 있다(Barcelona City Council, 2018).

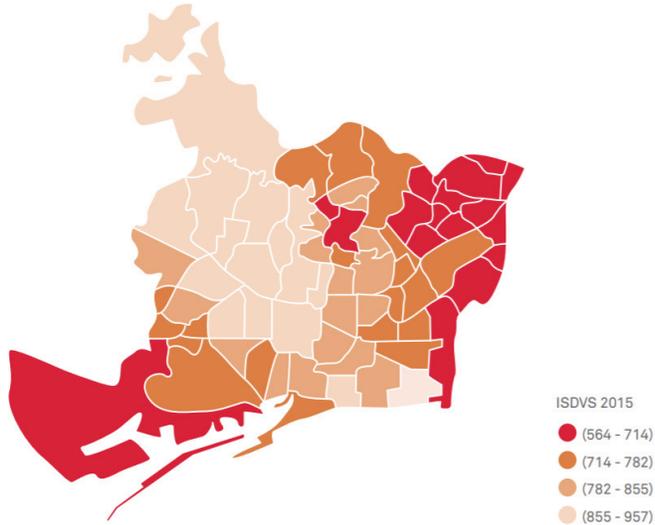
이러한 문제들을 정확하게 진단하기 위해 바르셀로나는 도시 내 지역별 차이를 나타내는 사회적 발전/취약성 지수(ISDVS)를 개발하여 불평등 위험지역을 수치화 했다(그림 4-6). 도시 외곽지역으로 갈수록 불평등이 심화되는 것을 파악할 수 있다. 이러한 문제에 대처하기 위해 바르셀로나는 다양한 정책을 시행했다. 그 중에서 여기서는 ‘Barcelona Activa’의 활동, ‘바르셀로나 고용전략 2016-2019 종합계획’, ‘2017-2027 바르셀로나 포용 및 사회적 불평등 감소 전략’을 소개할 것이다.

**[그림 4-5]** 바르셀로나 도시의 1인당 가처분소득 변화



출처: 2017-2027 바르셀로나 포용 및 사회적 불평등 감소 전략

**[그림 4-6]** 바르셀로나 도시의 불평등 위험지역



출처: 2017-2027 바르셀로나 포용 및 사회적 불평등 감소 전략

2015년 Barcelona Activa의 예산은 3,700만 유로 이상으로 이 중 89%가 고용과 기술, 비즈니스 및 기업가 프로그램에 사용되었다. 2016년도의 예산은 전년 대비 1.4배가 늘어난 5,170만 유로가 책정되었다. 예산의 81%는 바르셀로나 시의회를 통해 확보되었으며 12%는 카탈루냐 정부에 의해, 0.1%는 유럽연합을 통해 자금을 조달하였다.

총 예산의 64%는 지역의 고용과 전문기술 활동을 위해 사용되었고 23%는 기업 활동 지원, 4%는 트레이닝 프로그램 등에 활용되었다. 또 2016년 한 해 동안 Barcelona Activa는 9,515개의 기업의 컨설팅을 진행하였을 뿐만 아니라 289개의 사업 프로젝트를 지원하였다. 또한 14,307명의 기업가가 2,566개의 프로젝트 코칭을 담당했다. 이를 통해 총 1,700개의 비즈니스와 2,700개의 일자리를 창출하였다(Barcelona Activa, 2018).

바르셀로나는 Barcelona Activa의 적극적인 활동과 더불어 ‘바르셀로나 고용전략 2016-2019 종합계획’을 성공적으로 뒷받침하기 위해 고용을 촉진시키는 주요 경제·사회 이해 당사자들을 참여시키고, 고용전략을 명시하는 ‘도시수준 정치 협약’의 수립을 위해 가용자원과 규정들을 고안하였다. 또 고용전략에 성인지적 관점을 명시하고 관련 조항을 포함시켰으며, 지자체와 이해 당사자들 사이에 지식 교환 및 학습기회를 확립할 수 있도록 하였고 고용 서비스의 통합을 강화하여 목표를 달성하고자 하였다.

전략수립 과정에서 바르셀로나는 서비스 통합, 인적자원과 직업 교육 및 트레이닝, 일자리 창출, 일자리의 질 부문에서 구체적인 계획을 수립하였다. 서비스 통합 부문에서는 특정 핵심지역뿐 아니라 다양한 지역에서 주요 서비스를 제공하고 데이터 공유를 위한 향상된 절차 수립과 이를 위한 고용센터에 잠재적 기회를 검토하였다. 직업 교육 및 훈련 부문에서는 직업교육과 트레이닝을 늘리고 포용성을 강화하기 위해 소외계층을 위한 기회를 확대하였다. 또한 일자리 창출과 일자리의 질적 부문에서는 규제 프레임워크를 만들고 제공 직업에 대한 고용의 질 기준을 별도로 적용하여 포용적 성장을 위한 전략들을 수립하였다. 이러한 정책을 적용한 결과, 2017년 바르셀로나의 실업률은 11%로 감소하였으며 카탈루냐 지방은 유럽에서 가장 높은 수치인 3.5%의 성장률을 기록하는 성과를 이루어냈다(Barcelona Activa, 2018). Barcelona Activa는 2011년 유럽평의회가 수여하는 유럽의 기업 어워드인 Grand Jury Prize를 수상할 만큼 성공적인 운영을 보여주고 있다.

2017-2027 바르셀로나 포용 및 사회적 불평등 감소 전략 역시 앞선 계획과 방향은 다르지 않다. 다만, 지역별 물리적·무형적 차이를 인식하고 각 구별 맞춤 전략을 시행한 것 등을 포함해서 앞선 계획들보다 좀 더 정교한 접근방식을 사용했다고 할 수 있다. 바르셀로나의 포용정책은 도시 지구별 차이를 이해하고 지역의 특성에 맞는 맞춤 정책을 시행한 것을 특징으로 한다(표 4-4).

**【표 4-4】 2017-2027 바르셀로나 포용 및 사회적 불평등 감소 정책**

지역	내용
시우타트 벨라 (Ciutat Vella)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택에 대한 권리 보장, 사회적 배제 상황 방지, 적절한 주택 조건 조성</li> <li>- 0-18세 연령대에서 동등한 교육의 기회 부여</li> <li>- 커뮤니티를 강화하고 배제를 막아 지역의 조화를 촉진시킴</li> <li>- 지구계획에 다문화간 조화 적용</li> <li>- 사회 복지 센터 (CSS)의 접근성 및 서비스 강화</li> <li>- 위험에 처한 어린이를 위한 네트워킹 강화</li> <li>- 노인들의 위험 및 격리 상황 예방, 탐지 및 관리</li> </ul>
에이샴플라 (Eixample)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인들이 품위 있고 활동적이고 다양하며, 독립적이고, 건강하게 노화할 권리 강화</li> <li>- 지역 간 네트워킹, 지역 사회 활동 및 일 장려</li> <li>- 폭력 문제 (고령자, 괴롭힘 등)에 대한 대처강화</li> </ul>
산츠-몬주익 (Sants-Montjuïc)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양질의 일자리를 장려하고 취약계층의 일자리 향상</li> <li>- 기업과 경제주체들의 사회적 책임 강화</li> <li>- 성인지 강화</li> <li>- 개별 지원 및 상담을 통한 지역 경제 개발</li> <li>- 0-16세 아동을 위한 지원강화</li> <li>- 고립되고 위험에 처한 노인들을 위한 지역 네트워크 확장 및 육</li> <li>- 주택에 대한 주민의 권리 강화</li> <li>- 이동수단·교통수단의 개선</li> <li>- 보조금 등을 통한 스포츠에 대한 접근성 강화</li> </ul>
레스 코르츠 (Les Corts)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 혁신을 위한 Centre Cívic Joan Oliver Pere Quart, Ateneu de Fabricació de les Corts fab lab, new Montserrat Abelló district library 간의 삼자간 협력 강화</li> <li>- 지역의 문화 증진 및 접근가능성 강화</li> <li>- 노인들을 위한 정책 강화</li> <li>- 약물 소비 및 관련 문제 감소</li> <li>- 취약 노인계층 선별 및 지원</li> <li>- 편부모 가족에 대한 지원 강화(특히 여성)</li> <li>- 1인 가정 지원(특히 남성)</li> </ul>

지역	내용
사리아-산트 헤르바시 (Sarria-Sant Gervasi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애인관련 이니셔티브 시행 및 홍보</li> <li>- 취약계층, 어린이, 노인들을 위한 이니셔티브 우선순위 지정</li> </ul>
그라시아 (Gràcia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인들을 위한 이니셔티브 시행 및 지원(La Salut and Camp d'en Grassot i Gràcia Nova 지역)</li> <li>- 젠트리피케이션에 대한 대응(Vila de Gràcia와 Camp d' en Grassot i Gràcia Nova 지역)</li> <li>- 서비스에 대한 접근성 향상</li> <li>- 동등한 교육 기회 부여</li> <li>- 고용의 질 향상</li> </ul>
호르타 구이나르도 (Horta-Guinardó)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일자리 촉진</li> <li>- 노인들을 위한 Sant Genís dels Agudells 센터 개설 및 취약 노인들을 위한 프로젝트 시행</li> <li>- Sant Genís dels Agudells 과 Teixonera 지역을 위한 계획시행</li> <li>- Carmel, Sant Genís dels Agudells, Teixonera 지역을 위한 건강프로그램 시행</li> <li>- Energy Advice Point를 통한 에너지 빈곤 해소</li> <li>- 여성평등 강화</li> <li>- 도시 지역, 녹지, 생물다양성 강화</li> </ul>
누 바리스 (Nou Barris)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2016-2019 Nou Barris 결속 액션 플랜시행을 통한 사회적 도움, 주거, 일자리, 교육, 유아문제 접근</li> <li>- 불법점거와 관련된 주거문제와 공공주택 문제에 관여</li> <li>- 청년·일반 실업자를 위한 구직활동 지원</li> </ul>
산트 안드레우 (Sant Andreu)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baró de Viver 지역에서 불법점거와 같은 주택문제 해결을 위한 개입</li> <li>- 청년·일반 실업자를 위한 구직활동 지원</li> <li>- Bon Pastor, Trinitat Vella와 Baró de Viver 지역에서 커뮤니티의 화합을 위한 프로젝트 시행</li> <li>- 시의 서비스와, 지역단체, 지역 주민들간의 연계를 통한 취약계층을 위한 접근 강화</li> <li>- 지역계획(Neighbourhood Plan)을 위한 이니셔티브 시행</li> </ul>
산트 마르티 (Sant Martí)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요문제인 취약계층, 일자리, 교육문제를 위한 이니셔티브 시행</li> <li>- 취약계층(저소득, 낮은 수준의 교육, 직업 등)을 위한 통합계획에서 지역 내 우선순위 선정</li> <li>- 일자리 계획(Sant Adrià 지역) 수립</li> <li>- 사회·경제적 협력체 결성을 위한 여성과의 협력강화</li> <li>- 다양한 지역 계층을 위한 교육장소 신설</li> <li>- Besòs학교에서 저녁식사와 여가활동을 지원하는 파일럿 프로그램 시행</li> <li>- 지역계획(Neighbourhood Plan)을 위한 이니셔티브 시행</li> </ul>

자료: Barcelona City Council(2018:80-82)

Barcelona Activa와 바르셀로나 고용전략 2016-2019 종합계획의 성공과 더불어 2017-2027 바르셀로나 포용 및 사회적 불평등 감소 전략 역시 성공적인 결과를 보여 줄 것으로 기대된다. 시 당국은 2027년까지 주택에 대해 40% 이상의 수입을 지불하는 가구를 2016년 127,959 가구에서 2027년까지 40,000 가구로 줄이고, 1인당 가처분 소득의 최대구간과 최소구간의 차이를 2015년 34,391 유로에서 2027년 31,000 유로로 줄일 수 있을 것으로 판단하고 있다. 또한, 2016년 기준 9.8%에 이르는 직업이 있음에도 빈곤 구간에 속하는 근로빈곤(Working Poverty) 인구를 2027년까지 7%대로 줄일 수 있을 것으로 보고 있다. 그리고 2014-2015년 기준 18.37%에 이르는 지역별 학교 퇴학·자퇴 비율의 차이는 2027년에는 9%대로 줄어들 것으로 기대된다(Barcelona City Council, 2018). 지역별 전략에 따라 공간적 불평등이 줄어든 것이다.

그러나 계획들의 성공과는 반대로 경제공황으로 늘어난 시의회의 예산부담은 앞으로 시행될 바르셀로나 정책들의 위험요소로 인식된다. 2007년부터 2012년 동안의 경제위기를 통해 늘어난 실업률과 마이너스 성장은 스페인과 카탈루냐 정부의 예산확보에 영향을 끼쳤으며 이로 인해 지방정부에 할당하는 예산은 삭감되었다. 바르셀로나 시의회는 2010년 Barcelona Activa 총 예산의 38%를 부담하였지만, 2016년에는 예산의 81%를 지원하게 되어 시의회의 예산 부담은 가중되었다(Barcelona Activa, 2018).

**【표 4-5】 바르셀로나의 포용적 발전정책**

구분	내용
목표 및 목적	· 시민복지·경제 재활성화 및 고용창출 · 문화·지식·창의·혁신·복지의 중심도시 건설
추진전략 및 내용	· Barcelona Activa 운영 및 확대 · 바르셀로나 고용전략 2016-2019 종합계획 수립
성과	· 실업률 11%대로 감소 · 유럽에서 가장 높은 3.5%의 성장률 기록 · 1,700개의 비즈니스와 2,700개의 일자리 창출
문제점	· Barcelona Activa에 대한 재정지원 부담 가중

## 2. 뉴욕

### 1) 개관

뉴욕은 약 839만 명의 인구가 거주하고 있는 대도시이며(2018년), 2017년 기준 약 1조 7천 177억 달러의 GRDP를 생산하는 미국의 가장 큰 도시이다(NYC, 2019; Statista, 2019). 그러나 뉴욕은 심각한 양극화에 직면하여 각종 사회문제가 발생하고 있는 대표적인 도시이기도 하다. 2011년 “월가를 점령하라”(Occupy Wall Street)라는 구호를 앞세워 사회, 경제적 불평등에 대한 시위가 전 세계로 확산되는 시발점을 제공하기도 했다. 2014년 새롭게 뉴욕시장으로 당선된 빌 더블라지오(Bill de Blasio)는 양분된 뉴욕을 통합하기 위해 ‘OneNYC 2050’ 정책을 수립, 시행함으로써 뉴욕의 사회 구조 전반에 대한 개혁을 시도하고 있다.

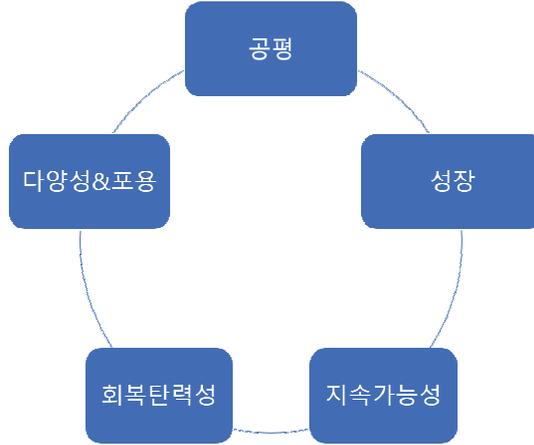
뉴욕은 2000년대 후반 세계 경제공황의 시작을 알린 도시로 2000년대 후반 큰 불황을 겪었으나 2009년과 비교하여 2012년에는 약 6.2%의 GRDP 상승을 이뤄냈으며, 고용률이 2.2% 증가하는 등의 성장을 달성하면서 불황에서 벗어났다. 그러나 뉴욕의 불평등은 미국의 다른 도시들에 비하여 심각한 수준이다. 약 45%의 시민들이 ‘빈곤’ 혹은 ‘빈곤에 근접한’ 단계에 위치하고 있다는 통계자료는 여전히 뉴욕의 불평등 수준이 높다는 것을 보여주고 있다(NYC, 2019).

### 2) 주요내용 및 특징

#### (1) 목표 및 목적

뉴욕은 공평, 성장, 지속가능성, 탄력성, 다양성 및 포용성에 중점을 두고 정책을 시행하고 있다. 빌 더블라지오 시장은 강력한 친 포용정책 캠페인을 통해 양분된 뉴욕을 하나로 통합하는 정책을 고안하였다. 2014년 최초의 ‘OneNYC’ 정책 제안으로 2019년 4월에는 이를 수정·보완하여 기존 정책에서 한 단계 발전된 OneNYC 2050 정책을 수립하였다. 이 정책은 ‘강력하고 공정한 도시를 위한 계획’(Building a Strong and Fair City)으로 요약되며 이를 위해 뉴욕시는 모든 뉴욕 시민들의 품위와 안전을 위한 양질의 일자리를 제공하는 포용적이고 공평한 경제를 만드는데 집중하였다(NYC, 2019).

[그림 4-7] 뉴욕시 정책의 핵심가치



자료: NYC(2019:48)

## (2) 주요 내용

OneNYC 2050 정책의 수립과 운영 과정에서는 시민참여의 역할이 중요했다. 뉴욕시는 정책 수립에 앞서 포용적 방법을 동원하였다. 약 14,000명의 시민들에게 설문조사를 실시하였고, 360만 개의 SNS 자료를 참고하였다. 또한 2,400명이 넘는 시민이 27개의 커뮤니티 미팅에 자발적으로 참여하였다(NYC, 2019).

이런 방식을 통해 OneNYC 2050 정책은 8개 목표와 30개 시책이 도출되었다. 각 계획별로 정기적인 태스크포스 모임을 진행하고 매월 정책 이행 여부에 대한 확인 과정을 거치고 있다. 뉴욕시는 다양한 이해관계자가 참여한 이 태스크포스 모임을 통해 200여 개의 개별 실행계획을 도출하고 이를 실행하고 있다(그림 4-8).

[그림 4-8] 뉴욕의 OneNYC 2050 정책 수립과정의 이해관계자



자료: NYC(2019:39)

이렇게 수립된 OneNYC 2050 정책은 8개의 목표와 30개의 시책에는 포용성장과 직접적으로 관련된 정책은 활기찬 민주주의, 포용경제, 지역사회 번영, 건강한 삶, 교육의 평등 및 우수성 부문 등이 포함되고 있다. 이들 목표는 도시로서 뉴욕의 강점인 인구 증가, 인구의 다양성, 강력한 경제 기반, 글로벌 리더십을 모두 반영하고 있을 뿐

아니라 경제적 부담 증가 및 경제적 불안정성, 불평등으로 인한 해결 과제를 반영하고 있다. 정책의 주요 분야와 계획 중 포용성장과 관련 있는 목표와 세부 계획들은 [표 4-6]과 같다.

**[표 4-6] 뉴욕 OneNYC 2050 주요전략**

목표	세부 계획
활기찬 민주주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 뉴욕 시민이 민주주의에 참여할 수 있는 권한 부여</li> <li>• 세계 각지에서 온 새로운 뉴욕 시민들을 환영하고 이들이 시민 생활에 완전히 포함될 수 있도록 지원</li> <li>• 정의와 평등권 증진, 뉴욕 시민과 시정부 간의 신뢰 구축</li> <li>• 세계적인 무대에서 민주주의와 시민혁신을 촉진</li> </ul>
포용경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양질의 일자리를 통해 경제 활성화를 도모하고 시민 대상 직업교육 실시</li> <li>• 공정한 임금 및 복리후생 확대를 통한 경제적 안정 제공</li> <li>• 근로자와 지역사회의 발언권, 소유권, 의사결정력을 확대</li> <li>• 시의 재정 건전성을 현재와 미래의 수요에 맞게 강화</li> </ul>
지역사회 번영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 뉴욕 시민이 안전하고 저렴한 주택에 접근할 수 있도록 보장</li> <li>• 모든 뉴욕 시민이 지역의 개방 공간과 문화 자원에 접근할 수 있도록 보장</li> <li>• 지역사회 안전에 대한 공동 책임 촉진 및 치안 유지 강화</li> <li>• 장소 기반 지역사회 계획 수립 및 전략 추진</li> </ul>
건강한 삶	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 뉴욕 시민을 위한 고품질의 저렴하고 접근 가능한 의료서비스 보장</li> <li>• 모든 지역사회의 건강 및 정신 건강 문제를 해결함으로써 형평성 향상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 지역사회가 건강한 생활방식을 누릴 수 있도록 함</li> </ul> </li> <li>• 물리적인 건강 및 복지 환경을 설계</li> </ul>
교육의 평등 및 우수성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 뉴욕시를 유아교육의 선도적인 국가 모델이 될 수 있도록 도움</li> <li>• 유치원에서 고등학교까지의 기회와 성취에 대한 형평성 제고</li> <li>• 뉴욕시 학교의 통합, 다양성, 포용성을 증진</li> </ul>

자료: NYC(2019:15)

200여 개가 넘는 실행계획 역시 포용적 정책이 포함되어 있다. ‘IE.5 좋은 임금의 일자리와 이에 걸 맞는 뉴욕시민 만들기’의 경우 양질의 일자리를 공급하고 다양한 계층의 사람들의 직업교육에 대한 계획을 세우고 있다. ‘TN.9 뉴욕 주민에게 안전하고, 안심한, 적절한 가격의 주택(affordable housing) 보장하기’ 위한 계획에서는 2026년까지 300,000개의 적절한 가격의 주택을 공급하고 도시의 취약계층을 위한 주택을 늘

리며 공정한 주택거래를 보장하고 주거의 인종별 분리를 조사하는 등의 계획을 담고 있다. ‘TN.10 모든 뉴욕 주민에게 공공공간과 문화적 자원의 접근 보장하기’는 주거지역에서 공원과 녹지에 연결성을 강화하고 모든 커뮤니티에서 예술과 문화를 경험할 수 있게 하며 공유공간을 늘려 사회적 응집력을 높이고 포용적인 서비스를 제공하는 계획을 포함한다. ‘EM.24 현대화된 뉴욕시 대중교통 네트워크’의 경우 장애인을 위한 보행권 강화, 충분한 수요가 있으나 지하철이 공급되지 못하는 지역에 대한 계획수립 등의 내용을 담고 있다(NYC, 2019).

2015년 이후 OneNYC 2050 정책을 통해 뉴욕시는 큰 성과를 이뤄냈다. 교육정책 부문에서는 ‘3-K for All’ 정책을 통해 매년 70,000명의 어린이가 유치원 교육을 받고 있다. 고등학교 교육시스템의 개편을 통해 역대 최저 자퇴율 및 최고 졸업률을 달성했으며 이는 유색인종에게 가장 큰 영향을 미쳤다. 포용성이 크게 강화된 것이다. 고용정책 부문에서는 시간당 15달러의 최저임금을 지급하였고 19,000개에 이르는 양질의 직장을 공급했으며 향후 10년 간 100,000개의 일자리를 추가로 공급할 계획이다. 교통정책 부문에서는 ‘Vision Zero’ 계획을 통해 보행자 사망사고를 45% 감소시켰으며 5개 구의 교통격차를 해소하기 위해 도시 페리 네트워크 서비스를 제공하고 있다. 공간적 포용성을 향상시키기 위한 주택정책으로는 “접근가능한 주택 계획”(Affordable housing plan)을 통해 275,000명에게 저렴한 주택을 공급했고 10,000여 호를 추가로 공급할 예정이다(NYC, 2019).

OneNYC 2050 정책을 통해 적지 않는 성과를 달성하고 있지만 정책에 내재된 문제점들도 있다. 첫째, 증가하는 재정부담이다. OneNYC 2050 정책은 지역적 접근방식으로 계획된 정책이기 때문에 같은 민주당 소속이지만 재정적으로 온건파인 뉴욕 주지사와의 의견 차이를 해결하지 못했다. 현재는 시 예산 중 50%가 넘는 부분이 시의 재산세와 소득세로 충당되고 있으나, 1980년도에는 이 비율이 30% 정도에 머물렀다는 점을 감안한다면 시의 재정적 부담이 꾸준히 증가하고 있다. 또한, 구체적인 성과보고에도 불구하고 몇몇 사람들은 현 시장의 정책이 다소 추상적이거나 성취가 불가능한 것이라 하면서 우려를 표명하고 있기도 하다(Green et al., 2017).

【표 4-7】 뉴욕의 포용적 발전정책

구분	내용	
목표 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불평등 해소</li> <li>• 빈곤 완화</li> <li>• 평등한 교육기회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤완화</li> <li>• 양질의 일자리 공급</li> </ul>
추진전략 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활기찬 민주주의</li> <li>• 지역사회 반영</li> <li>• 건강한 삶</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포용 경제</li> <li>• 지역사회 반영</li> <li>• 교육 평등 및 우수성</li> </ul>
주요 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금 시간당 15달러 달성</li> <li>• 45%의 보행자 사망 사고 감소</li> <li>• 시 지원 통해 매년 어린이 70,000명이 유치원 등록</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 275,000개의 저렴한 주택 공급</li> </ul>
문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 늘어난 시의 재정부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추상적, 원대한 목표에 대한 비판</li> </ul>

### 3. 라이프찌히

#### 1) 개관

라이프찌히는 독일 작센 주의 북서쪽, 구 동독 지역에 위치하고 있으며 인구는 59만 명이다. 라이프찌히는 이 지역에서 가장 큰 도시이며 라이프찌히 도시권에는 약 110만 명이 거주하고 있다. 통일 이후 급격한 인구감소 현상을 겪은 라이프찌히는 산업 구조 변화와 종합적 계획을 통해 빈곤률과 실업률을 개선하고 복합적인 발전계획을 통해 지역발전의 위기를 극복하기 위해 노력하고 있다.

통일 이후 라이프찌히는 인구 감소 때문에 여러 가지 사회적 문제에 직면하고 있어 독일의 대표적인 축소도시로 인식되고 있다(Florentin, 2010). 1998년 라이프찌히는 서독으로의 이주, 탈산업화로 인한 일자리의 감소, 최저치에 달한 출생률 등으로 인해 인구의 20% 이상이 감소하였다(Nuissl and Rink, 2003; Power, 2013). 이같은 문제를 해결하기 위해 새로운 산업구조를 만들어야 할 필요성을 인식하였고 이를 위해 2000년대 초에는 BMW 및 Porsche 제조 공장을 유치하였으며, 2000년대 중반에는 DHL과 Amazon의 유럽 본사가 입지했다(Plöger, 2007). 또한 문화 및 창조 산업분야에도 투자하여 구 동유럽 지역을 디자인, 예술, 패션, 영화, 음악 및 사진 관련 산업 중심지의 역할을 수행할 수 있도록 하였다(Garcia-Zamor, 2014).

독일의 임금체계와 근로여건은 산업별로 노사협약에 의해서 결정되기 때문에 임금 및 근로 여건은 각 지역별로 상이하다. 그러나 동독지역에서는 협약이 제대로 이루어지지 않는 경우가 빈번하기 때문에 라이프찌히는 산업이 발달했음에도 불구하고 2012년 기준 30%의 인구가 빈곤층이거나 빈곤층에 빠질 위험이 있는데, 이는 독일 전체 평균과 비교해도 11%가 높다(Fulton, 2015).

## 2) 주요내용 및 특징

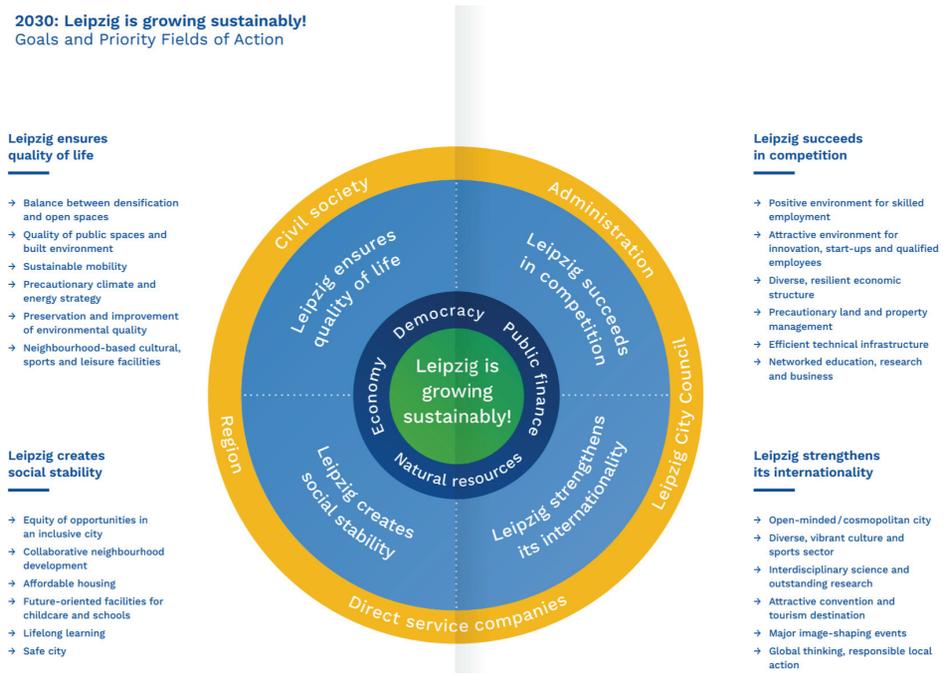
### (1) 목표 및 목적

라이프찌히가 직면한 주요 문제는 실업률과 빈곤, 도시가 보유한 숙련된 노동자를 위한 일자리의 부족이다. 종합적인 관점에서 이 문제를 해결하기 위해 2009년 최초의 도시 종합계획인 'Leipzig 2020: 통합도시개발전략'(Seko)을 시행하였으며 2018년에는 이를 수정·보완한 'Leipzig 2030: 통합도시개발개념'(INSEK)을 수립하였다. Leipzig 2030 정책의 중심 가치는 지속가능한 성장의 실현이며, 이를 위해 회복탄력성이 있는 경제를 만들며 안정적인 예산을 확보하고, 민주주의와 사회적 결속 및 포용 도모, 천연자원의 보존을 목표로 한다.

### (2) 주요 내용

라이프찌히는 Leipzig 2030 정책을 통해 시민의 삶의 질 향상, 경쟁에서 승리하는 도시 형성, 국제성 강화, 사회적 안정성 확립을 위한 계획들을 수립, 시행했다. 이 정책은 시민, 공공기관, 시 의회, 서비스 관련 기업, 지역 등의 다양한 이해관계자의 참여를 통해 시행되었다. 특히 사회적 안정성 부문에서는 평등한 기회를 제공하는 정책, 이웃과 협력하는 개발정책, 적절한 가격의 주택공급, 미래지향적인 유아 보육, 학교시설 건설, 평생교육, 안전한 도시 만들기 등 포용정책이 대거 포함되었다. 이를 통해 포용적인 도시개발에 의한 배제를 극복하고 사회적 불평등 완화, 사회계층의 혼합, 다양한 소득의 사람들이 한 지역에 이웃으로 살 수 있는 도시 형태를 계획하였다(그림 4-9).

[그림 4-9] 라이프찌히의 Leipzig 2030 정책



자료: Leipzig(2018:26-27)

도시의 각 지역은 우선순위를 표시하여 개발 중점 목표를 설정했으며 종합적인 관점에서 도시의 발전을 도모했다. 특히, [그림 4-10]에서 붉은색으로 표시되어 있는 ‘통합지역개발 우선순위 지역’은 다른 도시지역과 비교하여 사회·경제적으로 통합적인 개발이 필요한 지역을 의미하며 이 지역의 개발을 위해 지역, 연방, EU 차원의 예산이 투입된다. 해당지역의 개발에는 지역사회 관리 계획, 도시재생 등 종합적인 관점에서 의 정부 개입이 일어난다. 해당 지역에는 지역이 필요로 하는 다목적 공공건물과 공공용지가 개발되고 주민의 수요에 맞춰 균형적이고 포용적인 발전 계획이 수립된다.

[그림 4-10] 라이프찌히의 Leipzig 2030 정책 우선지역



자료: Leipzig(2018:36-37)

2009년 첫 번째 도시 종합계획이 시작된 이후 라이프찌히의 사회·경제적 상황이 개선되기 시작하였다. 인구는 2009년 505,559명에서 2015년에는 567,846명으로 증가하였으며(City population, 2019), 이러한 증가 추세가 지속되어 2019년에는 59만 명을 넘을 것으로 예상된다(Leipzig, 2018). 2009년과 2016년 사이에는 50,000개의 일자리가 창출되었는데, 이는 같은 기간 17%의 인구 증가율보다 높은 24%의 증가율이다. 그래서 2009년 13.6%에 달하던 실업률은 2016년 기준으로 7.6%까지 낮아졌다. 이는 시의 예산확보에도 긍정적으로 작용했다. 2012년에는 총 세수가 4억 유로로 기록되었는데 2016년은 5억 6,200만 유로로 약 41%가 증가했다. 또한 시 예산은 2012년 기준 13억 7,500만 유로에서 2016년 16억 3,600만 유로로 증가하였다(Leipzig, 2018).

[표 4-8] 라이프찌히의 포용적 발전정책

내용	내용
목표 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실업률, 빈곤 해소</li> <li>• 안정적인 예산 확보</li> <li>• 천연자원 보호</li> </ul>
추진전략 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회복탄력성 보유 경제</li> <li>• 민주주의와 사회적 결속 확보</li> </ul>
성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 삶의 질 향상</li> <li>• 국제성 강화</li> <li>• 경쟁하는 도시 만들기</li> <li>• 사회적 안정성 확립</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구 증가(17% ↑, 약 9만 명)</li> <li>• 일자리 증가(24% ↑, 약 5만 개)</li> <li>• 세수 증가(41% ↑, 약 1억 6,200만 유로)</li> <li>• 시 예산 증가(18% ↑, 약 3억 유로)</li> </ul>

## 4. 말뫼(Malmö)

### 1) 개관

말뫼는 스웨덴 서남부 스코네(Skåne) 주에 있는 인구 31만 명의 도시이다. 말뫼는 1970년대까지 스웨덴의 주요 산업도시였으나 1980년대 이후 일자리가 줄어들면서 심각한 위기에 직면하였다. 1980년대 이후 지역 산업의 쇠퇴는 시민들 간의 소득격차 및 실업률 등의 문제를 야기하였다. 사회·경제적 배제는 물론이고 공간·지역적 배제도 적지 않았다.

말뫼는 도시 인구의 약 1/3 이상이 이라크, 구 유고슬라비아, 폴란드, 덴마크 출신으로 이루어져 있어 이민자 비율이 높다. 또한 스웨덴 평균보다 고용률이 낮아 복지 의존율이 높고 유아 빈곤율은 스웨덴 도시들 중에서 가장 높다. 즉, 사회·경제적으로 강한 배제와 양극화가 나타나고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 말뫼는 1990년대 들어 후기산업 경제로 전환하는데 성공했다. 과거 공업지역에 친환경 지속가능한 주거단지, 비즈니스·상업 건물을 짓고, 외레순드(Öresund) 다리를 건설하는 등 전략적인 계획을 통해 도시를 지역 유통망 및 건설의 중심지로 탈바꿈하는데 성공하였기 때문이다 (Malmö Stad, 2016).

## 2) 주요내용 및 특징

### (1) 목표 및 목적

말뫼의 첫 번째 통합 지역 개발전략은 ‘비전 말뫼 2015’ (Vision Malmö 2015) 수립이었다. 이는 1990년대 중반 경제위기로 인해 촉발된 일자리 감소를 타개할 목적으로 시작되었다. ‘비전 말뫼 2015’는 2015년을 목표로 도시의 비즈니스, 환경, 건설, 문화, 사회와 청년에 대한 비전 수립 뿐 아니라 도시재생을 도모하였다. 이를 실행하기 위해 유럽연합을 통해 받을 수 있는 혜택, 지리적 이점, 세금 균등화 시스템, 지역 대학교 설립, 이동과 소통을 유용하게 할 수 있는 터널 및 외레순드(Öresund) 다리 건설 등의 전략을 활용하였다.

또한 2010년에는 연구 커뮤니티, 봉사활동 영역, 말뫼 도시 정부, 비즈니스 영역과 지역·국가의 이해관계자를 포함하는 ‘사회적으로 지속가능한 말뫼 위원회’ (Commission for a Socially Sustainable Malmö)를 구성하면서 시민 건강과 관련된 불평등을 해소하기 위한 전략을 수립하였다(Commission for a Socially Sustainable Malmö, 2013)

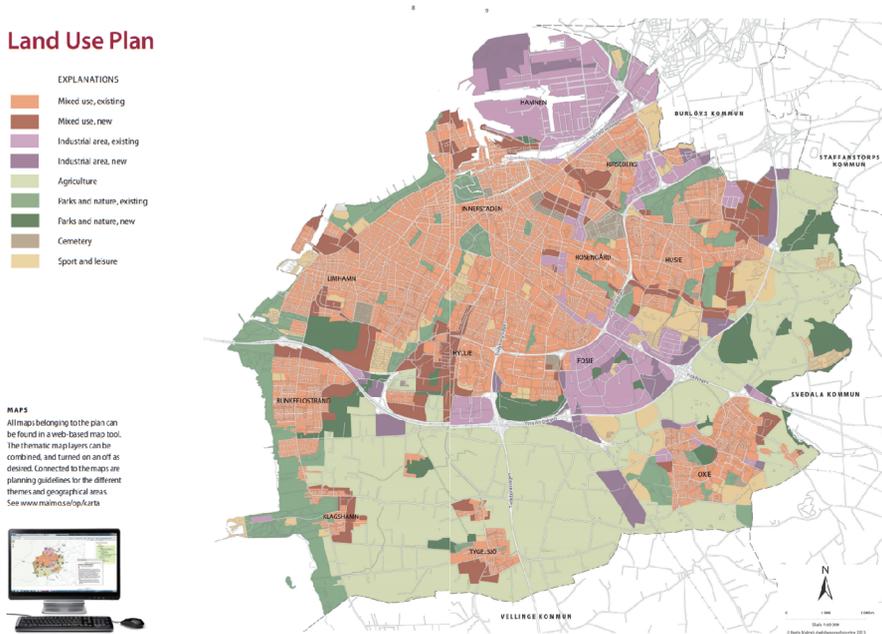
2014년에는 ‘말뫼 종합 계획’ (Comprehensive Plan for Malmö)을 수립하여 향후 20년간 사회·환경·경제적으로 지속가능한 말뫼로 변화시키기 위한 계획을 수립하였다. 사회적 투자 정책은 스웨덴의 포용적 국가 및 도시 정책에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있는데 1990년대 후반 이후 시행된 정책들에서도 도시에서 증가하는 사회적, 인종적 차별을 줄이기 위한 내용과 방법들이 고안되었다. 해당 계획을 실행하기 위해 지자체가 중심이 되어 대도시권 정책을 시행하였다. 일반적으로 스웨덴의 사회-민주 복지국가는 시민들 간의 불평등을 줄임으로써 ‘결과의 형평’ (equality of outcome)을 보여주기 위한 정책들을 시행하는데 말뫼 종합 계획에서도 사회적 정의, 공간적 정의 개념으로 인적자원에 대한 투자나 사회 보장, 빈곤 분산 등의 정책들은 미래를 위한 ‘좋은 투자’ (good investment)로 간주하고 이와 관련된 정책들을 추진하고 있다(Green et al., 2017).

### (2) 주요 내용

2014년 말뫼 종합 계획의 전략 중 최우선 사항은 균형 잡힌 사회의 구축, 양질의 생

활조건 제시, 경제 활성화와 지속가능성 확립, 효율적인 자원을 활용하는 사회와 환경의 창출 등이었다. 이들을 위해 다양한 포용정책이 사용되었는데 특히 개발정책에서 사회적 지속가능성 확립을 위해 다양한 사회계층의 사람들을 혼합하여 커뮤니티를 조성하는 사회적 혼합(Social Mix) 정책과, 공간적 포용성을 강화하기 위해 다양한 사람들이 혜택을 받을 수 있는 공원, 광장, 스포츠센터, 도서관, 박물관 등 공공용지 확대 등을 특징으로 하고 있다. 특히 대부분의 도시 공간을 혼합 용도로 계획했는데, 이 혼합용지는 사회 계층의 혼합을 목표로 하고 있다(그림 4-11).

[그림 4-11] 말뫼의 토이이용계획



자료: Malmö(2014:8-9)

2013년 발표된 ‘지속 가능한 말뫼 위원회’의 활동상황 보고서인 “지속 가능한 미래

를 향한 말뫼의 길”(Malmö's Path Towards a Sustainable Future)은 말뫼의 포용 관련 정책을 중점적으로 설명하고 있다. 이 보고서는 말뫼가 교육, 임금, 의료복지 세 가지 측면의 불평등과 차별 완화를 위해 어떤 정책을 시행하고 있는지의 사례를 보여주고 있다. 먼저 교육 불평등 완화를 위해 모든 어린이와 청소년이 공평한 양질의 교육을 받을 권리가 있다는 것을 강조했다며 이를 위해 현 상태에 대한 진단을 실시하였고 자금 지원계획을 세웠으며, 공공 학교 교육자들의 전문성 강화를 실시하였다.

임금의 불평등 완화를 위해서 말뫼는 말뫼의 모든 시민들에게 양질의 삶의 질을 보장을 중시하여 시 차원에서 적극적인 부(富)의 재분배 정책을 시행하였으며 국가 차원의 사회보장제도를 함께 운영하고 있다. 뿐만 아니라 복지정책의 통합적 접근을 통해 시 차원에서 말뫼의 산업 발전과 일자리 창출을 위해 재원을 지원하고 있다.

마지막으로 의료복지의 불평등 완화를 위한 방안으로 스카네 주 정부와 협력하여 실행계획을 수립하였으며 말뫼의 노인들 중 80세 이상을 대상으로 무료 건강검진을 제공하고 있으며, 여성·유아·학생 건강을 위한 의료복지 정책을 시행하고 있다.

**[표 4-9] 말뫼의 포용적 발전정책**

내용	내용
목표 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적, 환경적, 경제적으로 지속가능한 말뫼 만들기</li> <li>• 교육, 임금, 의료 복지제도 개편</li> </ul>
추진전략 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비전 2015: 비즈니스, 환경, 도시 건설, 문화, 사회와 청년에 대한 비전 수립</li> <li>• 말뫼종합계획 2014: 양질의 생활조건, 경제 활성화와 지속가능성 확립, 효율적인 자원을 활용하는 사회와 환경적 강건함 창출</li> <li>• 지속가능한 말뫼위원회: 교육, 임금, 의료 복지제도 개편</li> </ul>
주요 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 커뮤니티 혼합정책</li> <li>• 공공장소 확대</li> <li>• 교육, 임금, 의료복지 개편</li> <li>• 터널 및 외레순드(Öresund) 다리 건설</li> </ul>

## 제4절 정책적 시사점

EU, 영국의 경우나 또 뉴욕, 라이프찌히, 바르셀로나, 말뫼의 사례에서 보았듯이 포용적 지역발전정책은 국가나 도시 및 지역의 특정한 맥락 아래에서 추진되고 있었다. 그만큼 각각의 국가나 도시, 지역이 직면하고 있는 포용적 관점의 문제나 과제가 지역에 따라 다양하기 때문이다. 하지만 그런 차이에도 불구하고 다음과 같은 시사점들을 도출할 수 있다.

첫째, 각 국가나 도시 공히 벗어날 수 없는 것이 현대의 디지털 기술의 발달과 그것이 가져오는 배제와 소외의 문제에 대처하기 위해 포용적 시책을 도입, 추진하고 있는 점이었다. 특히 문명사적으로 볼 때, 인공지능, 알고리즘, 정보기술 등이 고도로 발달함에 따라 사회, 경제적 배제를 심화시키고 있는 문제에 더해 그것이 주택, 거주지 등을 포함해서 공간, 지역적 배제까지 만들고 있는 것에 대응하기 위해 대부분의 국가나 도시, 지역들은 포용적 성장이나 포용적 도시, 포용적 지역발전정책을 도모하고 있었다. 특히 본디 포용적 성장이 복합적인 의미를 담고 있듯이 접근 방식 또한 교육, 노동, 기업, 주거, 공간 등 다양한 부문에서 다양한 방식으로 포용성을 강화시키기 위한 시책들을 추진하고 있는 특징을 보여주고 있었다. 그리고 이들이 국가나 도시를 막론하고 더욱 강화되고 있기도 했다.

둘째, 영국이나 뉴욕 등 개별 도시에서 보듯이 포용적 성장을 위한 접근이 다분히 지역이나 장소 기반적 접근(place-based approach)을 취하고 있었다. 중앙정부-지방정부 간의 관계에서도 포용의 구체적인 단위는 중앙정부가 아니라 지방정부, 구체적인 지역으로 정책을 보다 현지화시키고 있기도 했다. 이런 맥락에서 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양시키는 분권적 조치도 병행하고 있었다.

셋째, 지역의 역량강화를 위해 기업 활성화도 중시하고 있었다. 지역기업을 활성화시켜 조세 등을 통해 정책 당국의 부담을 저감시키고 있을 뿐 아니라 사회적 경제나 공동체에 의한 문제해결도 활성화시키고 있었다. 사회적 기업, 공동체 기업의 육성 등은 공식적인 시장기구나 사회, 경제적 영역에서 배제되거나 소외된 사회적 약자나 취약계층을 일자리, 복지 제공 등을 통해 커뮤니티가 포용함으로써 지역의 포용적 발전을 추구, 강화하고 있기도 했다.

넷째, 뉴욕, 바르셀로나 등의 도시에서 보듯이 지역발전을 위한 포용은 경제적 영역에 한정되지 않고 주택, 복지 및 문화, 교통, 공간 등 제반 영역에 걸쳐서 추진되고 있는 특징을 보여주고 있다. 종래 특히 사회, 경제적 영역의 포용에서 지역이나 국가의 저발전지역이나 쇠락한 지역의 생활 인프라, 일자리, 문화 등 삶의 질 요소에 관련된 포용으로 무게중심이 옮겨지고 있기도 했다. 이를테면 주민이나 시민의 도시에 대한 권리를 존중하는 공간 정의적 관점의 인식이 보다 강화되고 있는 것으로 해석할 수 있다. 포용적 발전은 특정한 지역이나 특정한 사람의 희생을 통해 다른 지역이 발전하고 국가, 도시가 발전하는 것이 더 이상 아니기 때문이다. 이는 국가발전을 위해서는 적정한 규모의 도시나 지역이 균등하게 분포하고 있는 것이 필요하며,<sup>68</sup> 지역발전에서 차이가 나면 결국 국가 전체적으로도 득이 되지 않는다는 것과 같은 맥락이라고 할 수 있다.

다섯째, EU의 사례에서 보듯이 사람 포용과 공간적 포용 차원에서 지역에 따라 차별적인 접근을 취하고 있기도 했다. 앞서 보았듯이 EU는 지역의 유형을 낙후지역, 전환지역, 발전지역으로 구분하고 구조기금의 75%를 여기에 지원하고 나머지는 지역통합(환경/교통), 지역간 협력, 청년고용, 오지 등에 지원하고 있었다. 저발전지역의 입장에서 보면, 포용적 차원의 시책 및 재원지원과 지역 특성을 연계시킴으로써 공간적 포용과 사람의 포용을 동시에 강화시키는 효과가 발생하고 있는 것이다.

여섯째 뉴욕, 말피, EU, 영국 등 상당수 지역이나 국가에서 지역발전을 위한 계획을 수립하고 정책을 입안하는 단계에서부터 사회적 약자의 사회, 경제적, 공간, 지역적 혼합을 중시하는 포용을 대폭적으로 고려하고 있는 점이다. 바로 발전의 패러다임을 과감하게 전환해서 포용정책에 두고 있다. 사회적 영역인 일자리 및 노동시장, 직업 훈련 및 교육은 물론이고 거주지의 사회적 혼합을 통한 공간적 포용성을 보다 강화하는 것에서 이를 확인할 수 있다.

---

<sup>68</sup> OECD(2006)의 연구에 의하면 한 국가에서 특정한 도시로 인구가 과도하게 집중되기 보다는 100~300만 정도의 인구를 가진 도시가 적정하게 분포하고 있을 때 국가의 발전이 극대화된다고 한다. “OECD가 수집한 회원국 소재 78개 도시의 통계를 일정한 구간을 나누어 재분석해 본 결과도 도시의 규모가 무한정으로 커지기보다는 일정한 규모가 가장 높은 소득을 실현하는 것을 보여주고 있다. 여기에 따르면 도시의 진화과정에서 환경여건, 생활여건, 경제여건 등 도시의 기본조건 모두를 최상의 상태로 결합할 수 있는 도시의 규모는 인구 1~3백만 명이라는 것이다. 이는 특정한 지역을 무한대로 키우기 보다는 1~3백만 명 정도의 지역을 고루 육성하는 것이 국가발전에 도움이 됨을 시사하고 있다(김현호·김도형, 2017: 16)

이는 겉으로 드러나지 않는 균형발전정책이지만 포용정책에서 대단히 중요한 요소이다. 균형발전에서는 암묵적으로 효과를 내는 정책, 즉 암묵적 균형발전정책에 해당되며, 우리가 그동안 상대적으로 등한시했던 것이기도 하다. 그렇지만 이는 정책의 외연이 확장, 심화되는 포용적 발전정책에서는 굉장히 중요한 요소에 해당된다.

또 이것은 OECD가 중시하고 있는 포용적 지역발전의 다양한 요소와도 맥을 같이한다. OECD는 지역의 포용적 성장을 위해 중시하는 것으로 사람 중심과 장소기반의 통합적 접근 아래, 벽지 및 오지에 대한 기반시설과 공공서비스의 접근성 강화를 포함해서 도시나 지역의 형평성 있는 공간적 포용을 중시하고 있다. 그리고 분권화와 의사결정에의 참여가 있는 거버넌스 포용성, 즉 의사결정에 있어서의 개방성, 투명성, 통합과 책임을 전제로 한 참여의 질 향상 → 포용적, 혁신적 정책 디자인 추구 → 시민과 함께하는 서비스 제공 → 포용적 모니터링과 평가체계 구축 등으로 구성되는 “포용적 거버넌스 모델”의 정립을 중시하고 있다고 볼 수 있다(문정호, 2015: 65).

아울러 포용성 강화를 위해서는 사회적 약자나 구성원의 역량강화가 중요한데, 이들의 역량강화는 지역적으로 이루어지는 경우가 많았다. 공공의 영역 뿐 아니라 커뮤니티가 이들의 배제를 방지하기 위해 지역 차원에서 다양한 시책과 프로그램을 개발, 시행하고 있는 특징을 보여 주었다. 지방정부의 책임감 있는 행동과 지역적 거버넌스 구축의 중요성을 시사하고 있다.



## 제5장



# 포용적 지역균형발전정책의 구상과 추진전략

제1절 정책구상의 접근과 방향

제2절 정책의 개념화 : 개념적 모형

제3절 정책기조 및 주요 전략

제4절 추진체계 정비

제5절 법·제도 개편



## 제1절 정책구상의 접근과 방향

## 1. 정책구상의 접근

‘정책’은 그것이 달성하고자 하는 바의 철학이나 목표, 방향, 내용, 수단, 주체 등을 포괄하는 시스템으로 구성되는 것이 일반적이다. 그래서 정책을 구상하거나 설계한다는 것은 이들 모두를 디자인해서 제시하는 것을 지칭한다고 할 수 있다. 그러나 이 연구에서는 포용적 지역균형발전정책을 제시하는 데 의의를 두고 있기 때문에 여기서는 정책 모두를 다루지 않고 핵심적인 내용에 그 범위를 한정할 것이다.<sup>69</sup>

우선, 포용적 지역발전정책을 구상함에 있어 거시·환경적 변화를 고려할 것이다. 앞서 언급했듯이 현대는 급격한 기술문명의 발달이 미래 자체의 예측을 어렵게 하고 있다. 특히 알고리즘, 디지털, 정보 기술이 이끄는 경제구조의 급격한 변화는 일자리의 내용과 성격을 변화시켜 일자리에 대한 필요 요소를 달라지게 하고 있다. 그럼으로써 실업을 발생시킬 뿐 아니라 사회·경제적 불평등을 보다 심화시키고 있다. 경제적으로 사회와 무관한 사람들을 양산시킬 소지가 많아지고 있는 것이다.<sup>70</sup> 계층이나 사람들은 물론이고 지역의 성쇠나 명암도 예측하기 어려운 형편이 되고 있다. 이런 상황에서 여기서 구상, 제시하는 포용적 지역균형발전정책은 특정 지역이나 부문, 주체에 국한되지 않으며, 또 그것은 중앙정부나 지방정부만으로 추진할 수 없는 문제가 될지도 모른다. 이렇게 불확실성이 높아지는 미래의 상황에 제대로 대처하기 위해서는 배제와 차별, 소외를 극복하고 포용을 보다 강화할 수 있는 정책 방안을 구상, 제시하는 것이 필요하다.

<sup>69</sup> 정책의 설계에서 철학이나 기초, 정책의 열개가 만들어지면 그 다음은 이와 연동해서 세부적인 사항이 만들어질 수밖에 없는 정책설계의 내적 논리도 이러한 접근의 타당성을 더해 줌은 물론이다.

<sup>70</sup> 유발 하라리의 저서, ‘21세기를 위한 21가지 제언’, 김영사, 2019 참조.



셋째는 혁신적 포용국가, 즉 그것이 개인이 되었든 지역이 되었든지 간에 소외됨이 없이 모두가 고루 잘 사는 미래의 국가를 지역발전정책 차원에서 구현할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 여기에 가장 근접한 지향으로는 보다 높은 수준의 국민의 행복 수준을 보여주고 있는 핀란드, 스웨덴, 덴마크 등 이른바 ‘노르딕 국가’가 될 수 있을 것이다. 물론 여기에 대해서 일부 이견이 있을 수도 있다.

## 2. 정책구상의 기본방향

포용적 지역균형발전정책은 본디 사회, 경제적 영역에서 태동한 포용적 성장의 개념이 공간, 지역적 영역으로 확대되고 이들 양자의 관련성에 주목하여 포용성을 지역발전정책에 수용, 고려하는 정책이라고 할 수 있다. 이런 관점에서 본 연구는 다음과 같은 방향에서 포용적 지역균형발전정책을 구상하고 이와 관련된 전략을 제시할 것이다.

먼저, 정책의 변화가 급격하면 부작용이 있을 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 사회적인 담론이 필요함을 고려해서 여기서는 보다 장기적인 관점에서 추진해야 할 포용적 지역균형발전정책을 구상할 것이다. 이때 국가나 사회, 지역발전정책에서 중요한 향후의 가치가 되고 있는 지역에 대한 개인의 권리, 즉 공간적 정의 측면을 고려한 관점의 지역균형발전정책을 개발, 제시할 것이다. 현재도 그러하지만 이런 가치에 대한 국민, 주민의 요구는 더욱 증가할 것이며 이를 사전에 고려하지 않으면 미래에 적실한 정책이 되지 못할 뿐 아니라 정책의 수용성도 그만큼 떨어지게 될 것이기 때문이다.

둘째, 포용적 성장의 영역이 사회, 경제적 포용에서 공간, 지역적 포용으로 확장되고 있는 점을 고려하여 지역이나 장소적 관점에서 정책을 개발, 제시할 것이다. 과거의 지역균형발전정책이 주로 총량, 평균적 관점에서 수도권과 비수도권의 균형, 지역 간의 균형을 목표로 해서 이와 관련된 정책을 수립, 추진했었다면, 여기서의 정책은 장소나 지역에 대한 개인의 등권(等權)적 권리가 보다 중요시 되는 정책이 될 것이다. 개인이 어느 지역에 살든지 동등한 기회를 가져야 하고 삶의 질에서도 격차 없이 더불어 살아가야 한다는 것을 강화시키는 정책이 될 것이다. 그런데 현실은 그렇지 않다. 사는 곳에 따라 기회가 달라지고 삶의 질도 차이가 크기 때문이다.

셋째, 과거의 정책은 지역간 균형이나 발전, 성장이라는 결과에 무게를 둔 측면이

많았다. 여기서는 그러한 결과 뿐 아니라 이를 가져오는 기회, 의사결정 등 투입 측면에 대한 참여도 중시해서, 보다 형평성 있고 포용성 있는 발전과 성장을 중시하는 방향에서 정책을 설계할 것이다.

넷째, 사회, 경제적 배제가 공간, 지역적 배제를 강화시키고, 반대로 공간, 지역적 배제가 사회, 경제적 배제를 강화시키고 있는 사회·경제적 배제와 공간·지역적 배제 상호간의 영향을 고려하여 이들 모두를 포괄할 수 있는 정책을 개발하되, 사회 및 경제적 관점의 정책보다는 공간 및 지역에 초점을 두는 지역발전정책을 개발할 것이다.

다섯째, 무릇 정책은 이상적인 것에서 현실적인 것까지 다양한 스펙트럼을 가질 수 있다. 그리고 그 범위도 화석화되어 고정된 것이 아니라 시대가 바뀔에 따라 변화하는 속성을 지니고 있다. 지역발전정책도 그러하다. 향후 우리나라의 가장 큰 정책 환경의 변화는 현재 현실화되고 있는 인구의 급격한 감소와 지방소멸이라고 할 수 있다. 지역의 급격한 인구의 감소를 지칭하는 지방소멸을 방지하기 위해서는 대학과 교육, 고령자 복지, 노동 등의 역할이 현재보다는 중시될 것이다. 여기에 따라 지역발전 정책도 현재보다는 외연이 보다 확장되어 복지, 교육, 노동시장 등 비 공간적 요소(aspacial factor)를 더욱 많이 포함하게 될 것이며,<sup>71</sup> 이들의 중요성도 그만큼 증가할 것이다.

---

<sup>71</sup> 지역개발정책의 교과서에서도 지역발전에 영향을 미치는 요소는 '공간적 요소'와 '비공간적 요소' 두 가지가 있다고 한다(김형국, 1996).

## 제2절 정책의 개념화 : 개념적 모형

### 1. 기존의 지역균형발전과 차이

포용적 지역균형발전정책의 핵심은 배분과 성장, 발전의 양립이라고 할 수 있다. 배제와 차별을 극복한 발전이 의미있는 것은 지역발전의 결과를 가져오는 의사결정에 대한 참여뿐 아니라 과실이나 발전의 형평성 있는 분배도 지역이나 공간, 구성원 모두에게 중요하기 때문이다.

이는 과거의 지역균형발전정책과 차이가 난다. 먼저, 이전이나 지금까지의 지역균형발전정책은 지역간의 총량적, 평균적인 균형 달성을 목적으로 하고 있었다. 이점은 현재 규특법 제1조(목적)가 “이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있는 데서도 확인할 수 있다. 이를테면, 지역 간 격차를 해소하고 균형발전을 달성하기 위해 발전이 뒤떨어지는 지역에 재원이나 시책을 지원하는 것을 가장 중요한 목표로 설정했다는 것이다.

총량적, 평균적 접근은 하위 지역이나 사회적 약자 등 개인을 고려하지 않음으로써 배제나 포용, 정책지원이 왜곡되는 문제를 발생시킬 소지가 많다. 가령 발전도가 한 지역은 100, 한 지역은 40으로 구성되는 지역과 두 지역 모두 60으로 구성되는 지역의 경우 전자 지역의 평균이 70으로 후자 그룹의 지역 60보다 높다. 이 경우 지역격차를 완화하기 위해 후자의 지역에 정책이 지원된다면 4곳 가운데 제일 못 사는 발전지수 40지역이 정책지원에서 배제되는 문제가 생긴다.

반면 포용적 지역균형발전정책은 지역 곳곳에 살고 있는 사람들로 하여금 그 지역이 어디든 자신이 살고 있는 지역에서 다른 지역과 대등한 삶의 질을 누릴 수 있는 권리를 인정하는 공간 정의를 토대로 하고 있다. 이를테면 지역 어디에 살든지 간에 사람의 가치를 존중해서 사람들이 발전이나 생활서비스 등으로부터 배제되지 않고 생활여건에 대해 동등한 권리를 가진다는 것을 중시한다. 누구나가 어디에 살든지 간에 동등한 정도의 혜택과 과실을 받아야 한다는 포용가치에 주목하고 있는 것이다.

둘째, 종래의 지역발전정책은 결과의 형평에 관심을 두는 반면, 포용적 지역발전정

책은 이러한 결과를 가져오는 과정도 중시한다. 종래의 지역균형발전정책이 저발전 지역 및 사회적 약자에 대해 성장요소나 시책이나 재원을 제공하고 나눠주면 그 결과로서 불균형은 자연히 치유될 수 있다고 보는 측면이 강했다고 한다면<sup>72</sup> 포용적 지역균형발전정책은 성장이나 발전에 관한 의사결정에서 부터의 참여를 중시하고 있다. 전자가 결과를 고려한 성장이라면, 후자는 참여와 분배까지를 고려한 성장과 발전인 셈이다.

셋째, 종래의 지역균형발전정책은 지니계수, 지역균형 및 발전도 등 집계 및 총계적으로 계량화된 지역의 발전 혹은 불평등 정도에 주목했다. 반면, 포용적 발전정책은 지역 뿐 아니라 사회적 약자 등의 배제에도 상당한 관심을 두고 있다. 이를테면 배제 극복의 포용의 중층적이고 복합적인 측면에 많은 관심을 두고 있다. 그러다 보니 이를 측정하는 지표도 역량·포용 등으로 복합적이며 정책도 자연히 과거보다는 입체적이고 다면적인 특성을 지닐 수밖에 없다.

넷째, 이전에 추진한 지역균형발전정책은 장소나 지역이 만드는 사회, 경제적 배제에 대해서는 거의 관심이 없었던 데 비해서, 포용적 지역균형발전정책은 장소나 지역이 만드는 사회, 경제적 배제에 대해 훨씬 많은 관심을 가진다. 오늘날은 공간, 지역적 배제가 사회, 경제적 배제를 강화시키는 측면이 점점 더 강해지고 있기 때문이다. 특히, 저소득층 등 사회적 약자는 그렇지 않은 사람에 비해 보다 더 많은 장소 속박성을 지니고 있을 수밖에 없다. 토지의 가격이나 주택 가격의 상승 등이 사회, 경제적 배제를 강화시키는 경향이 점점 더 커지고 있기 때문이다. 포용적 지역균형발전정책에서 사람, 특히 저소득층의 장소 속박이나 고착에 주목하는 것이 바로 이 때문이다.

지역간 불균형을 심화시키고 포용적 발전을 어렵게 하고 있는 청년의 정착 인자도 마찬가지이다. 이들이 진학할 수 있는 대학의 서울과 수도권 집중과 이들이 졸업 후 취직을 할 수 있는 일자리의 공간적 불균등도 포용적 지역발전을 가로막는 중요한 요소가 되고 있기 때문이다.

---

<sup>72</sup> 그러다 보니 균형달성을 위해 저발전 지역에 대해 보조금을 더 주거나 시책이나 사업을 하나 더 추가하는 방식의 정책이었다고 할 수 있다.

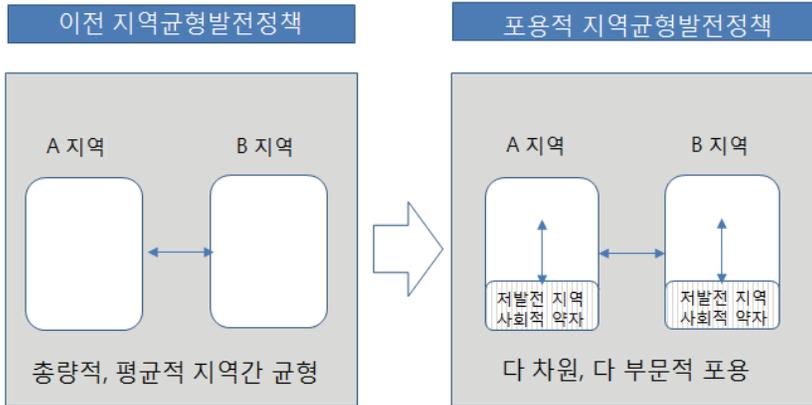
[그림 5-2] 이전의 지역균형발전정책과 포용적 지역균형발전정책



## 2. 포용적 지역균형발전정책의 개념화

포용적 지역균형발전은 발전과 성장이 분배 및 형평과 같이 가는 개념이기도 하다. 이들이 공존해야 한다는 것이다. 그리고 그 이면에는 발전과 성장에서 구성원의 배제와 차별, 소외가 없거나 최소화되어야 한다는 뜻을 지니고 있다. 배제와 차별, 소외의 대상은 지역발전정책의 대상이자 주체인 구성원 모두, 즉 지역과 개인이 해당된다. 이 때 소외되거나, 저발전 지역은 이러한 배제와 소외가 지역과 개인으로 중첩적으로 나타나기 때문에 더욱 더 중요한 문제가 된다. 특히 사회적 약자가 그러한 측면이 더 농후하다. 경제적으로 어려운 사회적 약자가 저발전 지역에 모여사는 것이 이를 보여주고 있다. 이 때문에 포용적 지역균형발전정책은 복합적인 측면에서 접근될 수밖에 없으며 개념과 정책 뿐 아니라 이를 실현하기 위한 방안이 다차원적이고 다부문적일 수밖에 없는 속성을 지니고 있다.

[그림 5-3] 포용적 지역균형발전의 다차원, 다부문적 개념



정책이 다차원적이라는 것은 공간적 측면에서 볼 때, 지역발전정책을 구성하는 단위가 국가-광역-기초 지자체에서 각각의 포용적 발전을 추구하기 때문이기도 하다. 포용이 적용되는 지역의 스케일이 그만큼 다중적이고 다층적이기 때문이다. 시책의 내용에 따라 국가, 광역 지자체, 그리고 기초 지자체 차원 각각에서 포용성이 향상될 때, 포용적 지역균형발전정책의 효과를 배가시킬 수 있기 때문이다. 물론 이때 포용성을 강화하기 위해서는 국가나 광역, 기초 지자체 단위 각각에서 그리고 모든 행정계층에 걸쳐서 적용되고 구현되어야 하는 시책도 있을 수 있다. 다문화 가정 지원시책이나 저소득층 주거 시책 등이 여기에 해당된다.

[표 5-1] 포용적 지역균형발전정책의 대표적 지역적 단위

구분	목표	정책	다 행정계층 시책
국가	- 국가 차원의 포용성	- 저발전 낙후지역 지원 - National Minimum	- 다문화 지원 - 저소득층 주거
광역	- 광역 차원의 포용성	- 광역내 포용적 균형발전 시책 - Local minimum	
기초	- 기초 차원의 포용성	- 도시재생의 저소득층 내몰림(displacement) 방지 - 다문화 지원 등	

또, 다른 측면에서 관계설정이 필요한 것이 있다. 바로 지역 혁신이다. 기회와 참여, 성장과 분배의 형평을 핵심으로 하는 지역균형발전정책에서 혁신을 어떻게 봐야 하는가의 문제가 있다는 것이다. 일견 혁신은 기회와 참여, 성장의 형평 등과 관계가 없는 것처럼 보이지만, 혁신은 분배와 형평을 통해 성장하고 발전할 수 있는 원천이자 토대가 된다. 지역이나 국가가 혁신을 통해 성장이나 발전을 만들고 그 과정에서 참여가 보다 확대될 때 포용성이 그만큼 높아지기 때문이다. 혁신이 성장의 원천이기 때문에 지역의 관점에서는 혁신을 통해 발전에서 배제되지 않으며, 개인의 관점에서는 사회·경제적, 공간·지역적 배제에서 탈피할 수 있는 기회가 되기도 한다. 그런 탓에 앞서 보았던 EU 등의 포용적 발전에서도 지역 및 기업의 혁신을 중시하고 있었다.

물론 혁신이 포용을 반드시 강화, 향상시키지 않는 경우도 있을 수 있다. 실리콘 벨리를 포함하고 있는 지역 등이 대표적인 경우에 속한다.<sup>73</sup> 하지만 혁신이 많아 포용성을 높일 수 있는 경우가 일반적이라고 할 수 있다. 그리고 지역에서 배제를 치유하기 위해서는 다양한 접근이 가능할 것이다. 1차적으로는 공식적 부문에서의 포용이 중요하다. 그렇더라도 공식적인 노동시장에서 배제되고 소외된 사람들을 위해서는 사회적 기업 등을 중시하고 있기도 하다. 또 특정한 지역이나 공동체에서의 기업이나 경제의 혁신은 그 구성원들의 소득창출에 중요한 역할을 한다. 혁신의 부작용은 이런 방식으

<sup>73</sup> 성경룡과 RSA 등은 경험적으로 실리콘 벨리 등처럼 높은 혁신을 달성하고 있는 지역이 오히려 포용적이지 않고 배제를 증가시키는 경우도 있어서, 혁신이 높다고 해서 반드시 지역의 포용성이 높은 것은 아니라고 한다(성경룡, 2018; RSA, 2016).

로 배제를 최소화하고 포용을 향상시킬 수 있기 때문에 혁신이 포용적 지역균형발전정책의 이념 모형에서 중요한 요소가 된다. 또 다른 관점에서 혁신은 포용정책의 재원을 위해서도 중요하다. 국가나 지역의 관점에서 볼 때, 만약 혁신이 이루어지지 않고 발전과 성장의 토대가 구축되지 않으면 저소득층이나 저발전지역을 위한 포용성장정책을 추진할 재원 등이 없어지기 때문에 혁신의 창출이 포용성을 향상시키는데 기반적 요소가 되는 것이다.

또 하나 중요한 개념이 ‘공정’ (fairness)이다. 공정 역시 투입 측면과 결과 측면 모두에서 중요하다. 성과나 과실을 창출하는 데 관계가 있는 기회와 과정에 대한 참여의 공정이 다양한 통로와 수단을 통해 확보되어야 할 뿐 아니라 이를 통해 만들어지는 결과나 과실의 분배, 향유에 대한 공정성 역시 제대로 확보되어야 하기 때문이다.<sup>74</sup>

다른 하나는 ‘분권’이다. 분권이 포용성을 증가시키느냐 그렇지 않느냐에 대해서는 상반된 견해가 있다.<sup>75</sup> 하지만 의사결정에서 지방자치단체나 주민이 배제되지 않아야 하는 측면에서 볼 때, 분권은 포용과 상당히 많은 관련성을 지니고 있다. 이와 관련된 분권에는 두 가지 차원이 있다. 하나는 국가 및 중앙정부의 권력이 정부 외나 지방정부로 이양되는 것을 의미하는 분권, 즉 ‘단체자치’를 포함하는 측면의 분권이다. 다른 하나는 주민의 포용성을 강화하기 위한 ‘주민자치’가 필요하며 이때 주민자치는 지방자치단체에 집중된 권한을 주민이나 시민단체에게 분산시키는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때 지자체나 주민 모두에게 참여를 강화하고 권한을 분산시키는 분권적 처방은 정책선택과 결정, 그리고 추진에 대한 거버넌스 포용성을 강화하는데 필요 요소가 된다고 할 수 있다. 그러나 의사결정이나 기회에 대한 구성원의 참여가 공정하지 않고, 결과나 성과의 배분 역시 불공정하다면 지역이나 사회의 불만과 갈등은 높아지고 포용성도 그만큼 떨어질 것이 자명하다.

포용적 지역균형발전정책은 ‘배제적 지역균형발전정책’과 반대되는 개념이기도 하

<sup>74</sup> 물론 공정성이 적용되어야 하는 부문을 기회, 과정, 결과의 세 단계로 구분해서 이들 단계 모두에서 공정성이 중요하다고 볼 수도 있다.

<sup>75</sup> 앞에서 언급한 것처럼 지방정부는 노동시장에 대한 통제 등을 할 수 없기 때문에 분권이 포용에 도움이 되지 않는다는 견해가 있고, 반면에 재정 등의 분권을 통해 해당 지역이 내부의 저발전 지역이나 저소득층 등에 보다 포용성 높은 정책을 추진할 수 있다고도 한다.

다. 이때 균형과 포용의 관계를 검토할 필요가 있다. 일견 균형은 결과로 파악한 관점 일 수 있는 반면, 포용은 과정과 결과 양자의 의미를 지니고 있는 것 같다. 그렇지만 이들 역시 지역이나 개인 모두에게 해당된다는 공통점을 지니고 있다. 지역 차원 뿐 아니라 구성원 차원에서 균형과 포용도 달성될 수 있다. 그런데 지역 차원의 균형은 구성원 차원에서의 균형보다 쉬울 수 있다. 왜냐하면 지역은 구성원 개인보다는 총계적 개념이 많기 때문이다. 어쨌든 큰 범위에서 볼 때, 지역간의 비교에 초점을 두는 균형은 이들을 포함해서 개인까지, 그리고 배제와 소외까지를 의미하고 있는 포용의 개념에 포함된다고 볼 수 있다.

그리고 종래의 지역균형발전정책이 '정태적'(static) 관점에 무게를 두고 있다면, 포용적 지역균형발전정책은 '동태적'(dynamic) 관점에 무게를 두고 있는 측면이 강하다. 그래서 지역균형발전정책은 정적인 결과중심 체계라고 할 수 있는 반면, 포용적 지역균형발전정책은 동적인 과정중심 체계라고 할 수 있다. 물론 더 나아가서는 포용적 지역균형발전정책은 이들 양자를 통합, 발전시킨 체계로도 볼 수 있을 것이다.

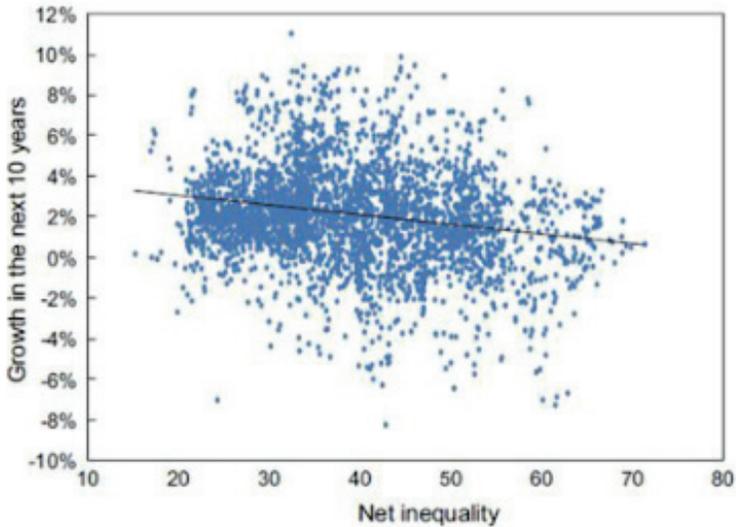
역량도 포용적 지역균형발전정책의 중요한 요소가 된다. 역량은 포용과 불가분의 관계를 지니고 있다. 역량과 포용이 상호 선순환 하는 관계 속에서 국가나 지역이 역량을 바탕으로 혁신을 창출하고 개인이 공간, 지역적으로 그리고 사회, 경제적으로 배제되지 않을 가능성이 높아진다. 역량은 포용성을 향상시킬 수 있는 토대가 되는 혁신을 만드는 요소가 되기 때문이다. 역량 강화를 위해서는 복지 강화뿐 아니라 다양한 유형의 교육, 직업훈련 등을 제공하여 특정한 지역이나 개인이 배제되지 않게 함으로써 포용성을 보다 향상시킬 수 있다. 이렇게 함으로써 역량이 혁신을 만들고 혁신이 보다 많은 발전과 성과를 창출할 수 있는 역량을 다시 강화시킬 수 있는 선순환을 형성할 수 있다(성경룡, 2018; RSA, 2016).

반대로, 성장을 가져올 수 있는 혁신이 부족하고 이를 뒷받침할 수 있는 개인이나 지역의 역량이 부족하고 배분과 포용에 투자할 자원과 시책 등이 마땅치 않다면, 배제와 불만은 그만큼 더 높아질 수 있다. 가령, 역량이 떨어지고 혁신이 부족하여 성장률이 떨어질 경우, 일자리 등이 줄어들게 되고, 그렇게 되면 불평등은 높아져서 포용성은 떨어지게 되기 때문이다.

기존의 연구결과에 의해서도, 불평등이 높아지게 되면 성장은 떨어지게 되는 것이

확인되고 있다(Bert et al, 2018).<sup>76</sup> 대부분의 경제학자들은 여기에 대해서 견해를 같이한다. 불평등이 높아지게 되면 성장이 떨어지게 되는 것은 첫째, 심각한 정도의 불평등은 저소득층의 빈약한 소비분배가 총소비와 총수요를 감소시켜 경제성장에 해로운 영향을 끼치며<sup>77</sup>, 둘째, 높아진 불평등은 사회적 갈등과 정치적 불안정을 유발시키게 되고 이것이 장기적으로는 기업 투자와 경제적 성장을 가로막기 때문이라고 한다.

[그림 5-4] 불평등과 경제성장의 관계

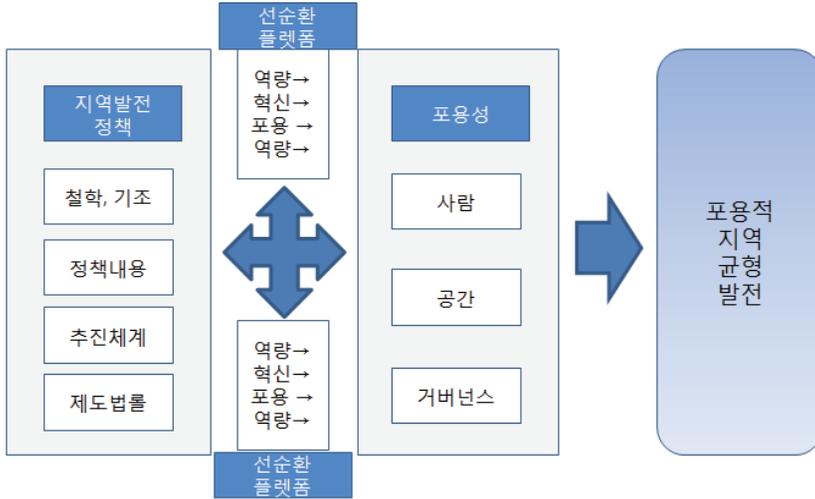


출처: Berg et al., 2018

<sup>76</sup> 그런데 현실은 불평등이 점점 더 구조화되고 있다는 점이 문제다. 적극적인 대응이 필요하다. 물론 원론적으로 이를 위한 정책은 시장 안과 밖에서의 이중적 분배정책을 강화하는 것이어야 할 것이다.

<sup>77</sup> 여기서 한걸음 더 나아가 감소된 수요는 경제주체로 하여금 경제에 대한 전망을 비관적으로 생각해 투자를 줄여 장기적인 실업과 신기술 투자를 가로막는 “히스테릭 효과”(Hysteresis effects)를 창출한다고 한다(Lee, 2019)

[그림 5-5] 포용적 지역균형발전정책의 개념화



## 제3절 정책기조 및 주요 전략

### 1. 정책의 기조

그러면 포용성을 보다 향상시키기 위한 지역균형발전정책의 기조는 과연 어떤 모양이 되어야 하는가. 원론적으로 포용성을 증가시키는 방법은 모든 구성원이나 지역이 발전이나 성장, 그리고 행복의 증진으로부터 배제가 되지 않게 하는 것이다. 그러나 이런 정책은 원천적으로 있을 수도 없고 또 불가능하다. 그렇지만 저발전 지역이나 소외된 계층, 저소득층 등 사회적 약자를 최대한 배려하는 정책이 현실적으로는 가장 바람직한 접근이 될 것이다.

이런 측면에서 보면 현재의 지역균형발전정책은 미흡한 측면이 많다. 먼저, 표방하는 가치 측면에서 포용과는 일정한 거리가 있다. 현재의 국가균형발전정책은 노무현 정부 때 만들어진 틀을 거의 바꾸지 않고 현재까지 유지하고 있다. 정책이 추구하는 최상위의 가치가 정부에 따라 형평성을 중시하기도 하고 효율성과 경쟁력을 중시하기도 하는 차이가 있었지만 포용을 최고의 가치로 정책을 설계, 추진한 적은 없었다고 할 수 있다.

그러나 그 동안 표방하는 바의 가치와 달리 정부를 초월하여 일관되게 고려한 것이 있었다. 바로 ‘정책지원의 전국적 형평성’이었다. 정책이 애초부터 지역 안배 등 정치적인 고려로부터 자유롭지 못하다 보니, 아니 이를 적극적으로 고려하다보니 전국의 거의 모든 지역에 대해 시책과 재원을 지원하는 정책을 추진해오고 있는 것이다. 이점은 노무현 정부부터 현재까지 거의 일관되게 유지되고 있다.

이는 우리나라에서 제일 잘 사는 지역인 서울의 강남구, 서초구 등까지 ‘지역균형발전’이라는 특별한 목적을 위해 조성한 국가균형발전특별회계를 지원하고 있는 데서도 확인할 수 있다. 특별회계 지원 내용을 면밀하게 살펴보면 이들 지역의 관광 활성화를 위한 재원을 지원하고 있을 뿐 아니라, 최근만 하더라도 국가균형발전위원회가 주관하고 있는 생활 SOC 복합시설의 국고보조율 상향을 이들 지역에 지원하고 있다.

또 잘 사는 지역에 대한 지원은 통계수치에서도 확인해 볼 수 있다. 지역별 재정통계를 이용하여 산출한 2016년도 특별회계의 시·도별 배분이 그러하다. 특별회계의 배분

이 경북, 전남, 경남, 경기의 순으로 나타나고 있으며, 2008-2016년 동안 이들의 증가율도 수도권이 오히려 높게 나타나는 결과를 보여주고 있다(정창수, 2017). 포용적 지역발전의 취지는 물론이고 균형발전의 취지와도 거리가 있다.

포용적 지역균형발전정책은 다양한 관점에서 접근되어야 하지만, 그 중의 하나가 자금과 같이 전국의 모든 지역에 특별회계의 재원을 지원하는 데서 신속히 탈피하는 것이 대단히 중요하다. 이점은 특별회계가 10조 남짓 밖에 되지 않는 소규모인 점을 고려하면 더욱 그러하다. 중앙부처의 일반회계 예산에 비하면 상당히 적은 금액이다. 이런 금액으로 특별회계를 만들었다면 포용을 강화하고 균형발전을 향상시키겠다는 본디의 목적에 부합되게 정책의 기초와 프레임은 바로 잡는 것이 바람직할 것이다. 제일 잘 살고 제일 잘 사는 지역이나 개인까지 지원하는 것이 포용성 강화에 오히려 역행할 수도 있다는 점에서 볼 때, 모든 지역에 시책을 제공해서 햇빛을 비추지 않는 방향의 접근이 반드시 필요할 것이다.

이런 기초 위에 향후의 포용적 지역균형발전정책은 지역에 살고 있는 사람들의 삶의 질과 행복을 향상시켜서 함께 더불어 잘 사는 것이어야 할 것이다. 이를 달성하기 위해서는 여론과 공감대 형성이 필요할 뿐 아니라 보다 적실한 정책을 설계하고 추진해야 하기 때문에 적지 않은 시간이 걸릴 수도 있다. 하지만 반드시 가야할 길임은 틀림없다. 특히 이를 위해서는 독일과 같이 개인의 삶의 질과 행복에 영향을 미치는 지역의 생활여건 및 공공서비스가 지역이나 개인의 정당한 권리라는 인식이 필요하다.

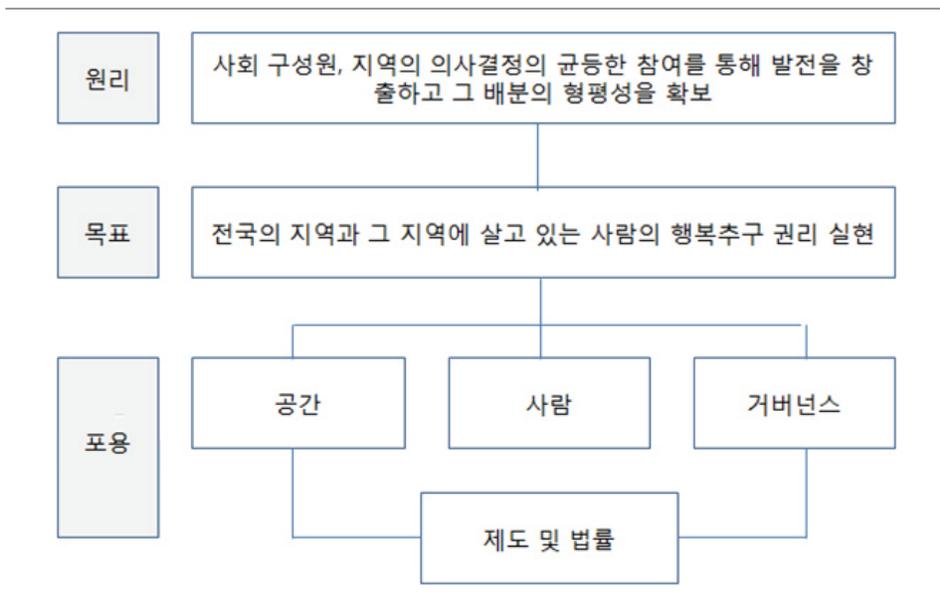
이런 성격을 지니고 있는 포용은 이를 구성하는 요소가 다양한 것도 부인할 수 없다. 그런 점에서 여러 가지 차원에서 접근될 수 있지만, 포용적 지역균형발전정책의 프레임 구성을 위해서는 이를 모두 수용할 수 없다. 포용적 성장에서 중요한 것은 어느 지역에 살든지 간에 동등한 기회를 가져야 하고 삶의 질에서도 격차 없이 살아야 한다는 것이라고 할 수 있다. 거주하는 사람이 지역이라는 공간에 관계없이 차별받지 않는 것이어야 한다는 것이다. 공간에 사는 사람을 고려하고 있으며 이를 위한 참여와 거버넌스를 중시하고 있다.

이런 점에서 볼 때, 포용적 지역균형발전정책과 관련해서는 공간과 사람, 거버넌스 측면에서 포용성이 제대로 구현되는 것이 바람직하다. 공간이나 지역 측면에서 구성원의 배제가 없어야 하며, 지역 뿐 아니라 지역 구성원의 다양한 주체가 정책의 거버넌스

로부터 배제되지 않아야 하기 때문이다.

이는 앞서 우리나라의 지역발전정책의 포용성 진단의 핵심 요소, 그리고 여기서 설계하는 새로운 정책의 요소와도 부합하는 것이다. 여기에 더해 제도 및 시책의 포용성도 고려해 볼 수 있는 요소이다. 물론 제도 및 환경적 포용성을 별도의 부문으로 분리해서 접근하는 것도 가능할 것이다. 하지만 사람, 산업, 거버넌스의 포용성으로 접근하는 것이 보다 명확할 수 있다. 사람, 산업, 거버넌스의 각 측면에서 구현되는 포용성은 결국 제도적으로 뒷받침이 되어야 한다. 포용성을 구현하기 위한 시책이 이들 부문에서 도입, 추진되어야 하며 또 이들은 제도나 법률적인 기반으로 보다 구체화되어야 하기 때문이다. 이를테면 각 부문의 포용성을 강화하기 위한 시책이나 방안이 필요하고 이를 제도적, 법률적으로 지원하는 것이 보다 바람직하다.

[그림 5-6] 정책의 기초 : 원리와 목표



## 2. 주요 전략 및 과제

그럼 포용적 지역균형발전정책의 주요한 전략과 과제는 무엇이 되어야 할까. 여기서는 앞에서 제시한 포용적 지역균형발전정책을 구현하기 위한 핵심적인 과제 및 전략을 제시할 것이다. 이는 공간 포용성, 사람 포용성, 거버넌스 포용성 전반을 관통하고 있는 것이 될 것이다. 보다 세부적으로는 사회적 약자와 저발전지역이 배제되지 않는 공간서비스 구현 및 삶의 질 요소의 공급 강화, 이들의 권리증진과 행복추구를 위한 참여 역량 강화 및 거버넌스 구축, 지역발전의 기회 형평성 강화를 위한 내용 등이 중심이 될 것이다.<sup>78</sup>

그런데 이들은 그 대상이나 주체 측면에서 볼 때, 분명한 차이가 있다. 공간의 포용성은 일차적인 관심이 공간이다. 사람이나 구성원이 거주하고 있는 지역이나 공간의 개방성을 강화하고 차별을 과연 얼마나 배제할 수 있도록 하는 시책이 설계, 추진되어야 하는 것이라고 할 수 있다. 사람의 포용성은 구성원 모두의 행복과 삶의 질을 증진시키는 것과 관련되어 있는 것이라고 할 수 있다. 공간적 포용성이 물적인 공간이나 지역이 대상이라면, 사람 포용성은 그 위에서 삶을 영위하고 있는 사람을 대상으로 하는 점에서 차이가 있다. 거버넌스 포용성은 주체나 구성원 및 이들 간의 관계를 과연 어떻게 할 것인가와 관련되어 있는 문제이다. 물론 여기에는 권한과 의사결정에의 포용성 있는 참여 등이 판단기준이 되고 있다.

또 이들 간에는 연관성도 존재하고 있다. 사람의 포용성은 공간적 포용성과 완전히 분리되어 별개로 추진될 수 없다. 구성원의 경제적, 사회적 능력이 공간적, 지역적 선택의 능력과 밀접하게 연관되어 있을 뿐 아니라, 그 반대의 경우도 마찬가지이기 때문이다. 거버넌스 포용성은 사람의 포용성과 공간적 포용성을 매개하거나 이들에 영향을 미칠 수 있기도 한다. 가령, 의사결정 등에 대한 기회의 평등을 보장하는 거버넌스 시스템의 포용성이 강화되면 강화될수록 사람과 공간의 포용성이 높아지는 것이 대표적인 보기에 해당된다.

<sup>78</sup> 문정호(2015: 102)의 국토계획을 위한 핵심적인 목표가 본 과제의 전략에 시사하는 바가 많아 이를 적절하게 차용, 수정하였다.

## 1) 공간 포용성 향상

공간 포용성을 향상시킬 수 있는 전략은 매우 다양하고 상당히 많다. 여기서는 대표적인 시책을 제시하는 데 초점을 둘 것이다. 여기서 제시하는 소수의 시책이나 전략 외에도 공간적 포용성을 향상시키기 위한 시책으로는 ① 주택 등 공간개발에서의 형평성 강화, ② 도시재생에서의 사회적 약자의 배려, ③ 혁신도시, 도시내 신시가지 개발 등 새로운 도시 공간의 포용성 강화, ④ 생활 SOC 등의 저발전, 사회적 약자 거주지역의 공급 강화시책 등이 개발, 제시될 수 있을 것이다.

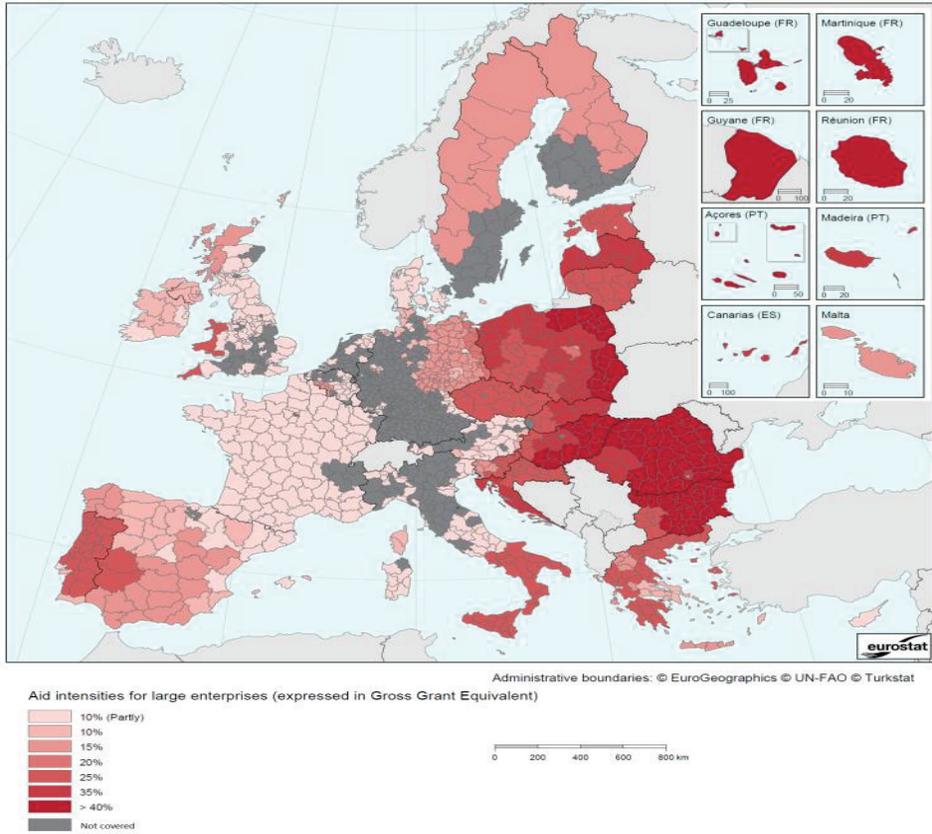
### (1) 지역간 차등 지원 시책의 추진

포용적 지역균형발전이 공간 포용성 강화 측면에서 효과를 발휘하기 위해서는 정책의 차등지원제를 제대로 시행할 필요가 있다. 물론 국가균형발전특별법(제39조)에서 “지자체의 재정상황, 지역발전사업 성과평가, 시군구 발전의 정도, 정책에 대한 협조도 등을 고려하여 국가균형발전특별회계를 차등 지원”할 수 있도록 하고 있지만, 기준이 복잡하고 불투명할 뿐 아니라 체계적이지 못하다. 차등지원의 기준이 지역단위, 사업단위 뿐 아니라 중앙의 지자체 관리수단이 되는 정부정책에 대한 협조도까지 포함하고 있어 합리성이 떨어지고 있다(이원섭 외, 2018: 167).

차등지역은 EU의 정책에서 시사점을 얻을 수 있다. EU의 경우 1인당 GDP, 인구밀도, 실업률을 기준으로 지역을 구분하고 기업투자에 대한 국가지원을 차등화하는 전략을 추진하고 있다(European Commission, 2014).

우리의 경우 지금과 같이 전국의 모든 지역이 특별회계의 지원대상이 되지 않게 하기 위해서는 전국을 발전도에 따라 3-4개의 그룹으로 구분한 다음 발전도 하위 지역에 대해서 재원을 지원하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 구분한 지역에 따라 발전도 상위지역은 지원에서 배제하는 방안과 이들 지역에 대해 상당히 적은 규모의 재원을 지원하는 방안이 가능할 것이나 포용성 강화의 취지에 비추어 보았을 때, 후자보다는 전자의 방안이 보다 합당할 것이다. 그리고 차등지원의 범위를 균특회계 보조금 뿐 아니라 세제, 재정, 통행료, 건강보험, 취업, 입학 등까지 확대하는 것도 가능할 것이다.

[그림 5-7] EU의 차등지원 제도(2014~2017)



출처: European Commission, 2014. p.3

## (2) 지역 간 삶의 질 및 생활여건 균등성 강화 시책

포용적 지역균형발전정책의 궁극적 목표는 우리나라 국민 누구나 전국 어디에 살거나 삶의 질 수준이 동등하게 되는 것이라고 할 수 있다. 전국 어디에 살거나 사회 및 경제, 공간 및 지역적 배제의 원천이 되는 일자리가 있으며, 양질의 교육을 받을 수 있고, 수준 높은 문화 및 의료, 복지를 누릴 수 있어야 한다는 것이다(김현호 외, 2017: 112-113).

이를 위해서는 먼저 「헌법」에 전국의 거의 모든 지역의 삶의 수준이나 생활여건을 비슷하게 만들겠다는 포용 원리에 의한 삶의 질 수준의 지역적 등가치성을 규정·제시할 필요가 있다. 이것이 목표가 되어 국가는 국가적 차원에서, 광역 지자체는 광역 차원에서, 기초 지자체는 기초 단위에서 이들을 제공하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

**[표 5-2] 삶의 질 여건 등가치성 강화 지역별 프로파일 (예시)**

구분	교육	의료	복지	주거	환경	안전
거창군	+++	++	+	+	+	+
함양군	++	+	+	+	++	++
산청군	++	+	++	++	++	++
...						

김현호 외, 2017, p.112에서 재인용

물론 이것이 상당한 정도 지방정부의 몫이 될 수 있다. 그렇지만 중앙정부는 중앙정부대로 전국의 삶의 질 지표나 생활여건 결핍도에 의한 포용의 수준을 나타내는 지수를 개발하여 지속적으로 관리할 필요가 있다. 이를 위해서는 60년대부터 지역의 생활 서비스의 등가치성에 입각해서 지역의 결핍도를 개발해서 체계적으로 지원·관리하고 있는 독일을 참고할 필요가 있다. 포용성을 강화시킬 수 있는 구성요소가 되는 교육, 의료, 복지, 주거 및 안전, 환경, 경제 등의 항목과 지표를 개발하고 이들에 대한 데이터를 구축하여 지방정부의 현황을 산출·관리할 필요가 있다. 중앙정부는 지자체의 포용적 수준에 대한 지역별 정보나 프로파일을 제공해줌과 동시에 시·도의 광역 지자체는 지역내 기초 지자체에 대한 이들의 수준을 관리하고 이를 향상시킬 수 있는 정책을 추진해야 한다.

### (3) 지방대학의 획기적 육성

지방 대학 육성정책은 겉으로 드러나지 않는 포용적 균형발전 정책에 속한다. 암묵적으로 포용적 발전에 상당히 중요한 효과를 내는 정책인데 그동안 우리나라 지역발전 정책에서 상대적으로 등한시했던 부문에 속한다.

지방대학 육성의 중요성은 지방소멸이 발생할 정도로 지역의 인구감소가 심각한 상황에서 그 중요성이 더욱 더 높아지고 있다. 지역의 인구가 감소함에 따라 대학에 들어갈 대상이 줄어들면서 지방대학의 존립 자체가 위협을 받고 있기 때문이다. 이런 실정에서 우리나라의 경우 지방대학의 존립은 중첩적인 위기를 맞고 있다. 무엇보다 세계에서 유래가 없는 대학의 서열화 때문이다. 알다시피 1980년대만 해도 지방의 우수대학인 부산대, 경북대, 전남대 등은 세칭 명문대인 ‘스카이’(SKY) 대학 바로 밑에 위치할 정도였었다. 심지어 그 이전에는 현재처럼 대학의 서열화가 기계적으로 되어있지 않고 대학의 전공별로도 전국 대학의 서열이 있기도 했었다. 철학과 송실대, 축산과 건국대, 디자인과 국민대 등이었다. 그런데 현재는 서울에 소재하고 있는 거의 모든 대학의 서열이 지방의 대학보다 우위에 서는 지경이 되었다. 지역간 불균등과 청년의 비포용이 대학의 서열과 같이 서울을 포함한 수도권과 비수도권이 이처럼 극명하게 드러나는 것도 없는 것 같다.

비록 지방대학의 문제는 명시적인 포용적 균형발전정책의 대상은 아니지만 그 파급효과는 상상을 뛰어넘고 있다. 대부분의 대학 진학자가 서울로 몰리고 있으며, 이들이 그 곳에서 취업을 하려고 하기 때문이다. 이런 방식으로 지방 대학이 몰락하면 이와 전후방으로 연계된 숙박, 음식료품, 휴식 및 오락, 여가 등과 관련된 상권은 물론이고 심지어 지역의 버스, 택시 교통까지 연쇄적으로 쇠락할 것이다. 지역의 존립자체에 심대한 영향을 미치게 될 것이다.

이런 문제 때문에 우리보다 일찍 지방소멸을 경험하고 있는 일본의 경우도 특별한 대책을 세우고 있다. 2020년부터 2기(2020-2024년) 지방창생정책을 추진하고 있는데 지방대학을 살리기 위한 시책을 펴고 있는 것이다. 바로 “반짝반짝 빛나는 지방대학 만들기 시책”이다. 일본은 지방의 인구소멸과 이에 따른 연쇄적 지역의 쇠락을 방지하기 위해 전국 그리고 세계의 학생들이 모이도록 하는 “반짝반짝 빛나는 대학만들기” 관

련 시책을 추진하고 있다. 청년의 진학과 취직을 통해 지방정착과 지방의 발전을 도모하기 위해 101.3억엔의 재원을 책정하고 있다(박진경 외, 2019).

지방대학 육성시책이 제대로 효과를 발휘하기 위해서는 교육자치의 시행도 대단히 중요하다. 교육 자치가 시행되면 대학이 정부의 일률적 통제에서 벗어나 광역 및 기초 지자체의 지원 아래 특성화된 발전을 도모할 수 있고 이것이 지역의 청년 유출 등을 방지하고 인구를 유입시켜 지역입장에서 포용성이 낮은 현재의 발전을 상당한 부분 시정할 수 있기 때문이다.<sup>79</sup>

지방대학 지원을 통해 입지를 확보한 지방대학은 닫힌 공간이나 섬이 아니라 지역사회를 위해 기여하고 포용하는 역할을 담당해야 할 것이다. 현재와 같이 대학이 지역사회와 단절된 장소가 아니라 다양한 채널을 통해 지역사회와 교류, 협력하고 지역의 발전을 위해 기여하는 역할을 보다 적극적으로 수행해야 한다. 이는 전통적인 산학연 협력에서 한 걸음 더 나아가 포용성이 높은 지역발전에 기여해야 함을 의미한다. 아동, 청년, 장년 및 노인 등을 대상으로 체육, 문화, 예술, 종교, 이벤트 등 다양한 프로그램을 개발, 제공함과 동시에 지역사회에서 열린 커뮤니티의 플랫폼 역할도 동시에 수행해야 할 것이다.

## 2) 사람 포용성 강화

사람의 포용성을 강화하기 위한 시책과 전략도 여기서 제시하는 것 외에 다양할 수 있다. 가령, ① 청년의 일자리를 확대를 위한 시책, ② 여성의 보육, 육아, 일자리 등을 제공하여 배제를 방지하기 위한 시책, ③ 다문화 가정을 지역사회에 포용하기 위한 정책, ④ 자살률이 세계에서 제일 높은 빈곤한 노인을 대상으로 한 시책, ⑤ 그리고 비공간적 정책으로 사회적 약자를 위한 교육 지원 시책, ⑥ 지역사회 커뮤니티 케어 시책, ⑦ 심지어 양질의 병원에 대한 접근성 강화 시책 등이 여기에 해당될 수 있다.

---

<sup>79</sup> 실제 경북 등 몇몇 지자체에서는 과거에 비해 현저하게 떨어진 지방대학의 입지를 보다 향상시켜 이를 포용적 균형발전의 핵심으로 자리매김하기 위해 신속한 교육자치와 지방자치의 통합을 요구하고 있기도 하다.

### (1) 교육, 일자리의 선순환 강화 시책 추진

사람이 사회, 경제적으로 배제되고 그것이 다시 공간, 지역적 배제를 만드는 것을 해소하기 위해서는 이들을 유발하는 원인이 다양한 만큼 다양한 측면에서 해결책을 모색할 수 있을 것이다. 그 가운데서도 가장 핵심적인 것은 교육, 일자리의 선순환을 창출이라고 할 수 있다. 교육은 개인의 역량과 능력을 개발하는 수단이며 이를 통해 노동 시장에서 일자리를 구하는 수단이 되기 때문이다.

그런 탓에 앞에서 보았듯이 EU, 영국 등은 물론이고, 뉴욕, 라이프찌히, 바르셀로나 등 포용적 지역균형발전을 추진하고 있는 곳에서도 이들을 강조하고 있고 이를 위한 시책을 추진하고 있었다.

먼저, 개인의 역량을 개발하기 위한 교육 측면에서는 제도 교육에 대해 다양한 측면의 보완적인 시책을 추진해야 한다. 여기에는 공식, 비공식적인 직업훈련 교육이 포함될 수 있을 것이다. 저소득층, 청년, 여성, 다문화, 은퇴자, 실직자 등 사회적 약자를 위한 것이 주류를 형성하면 포용성 강화 측면에서 실효성이 높을 것이다.

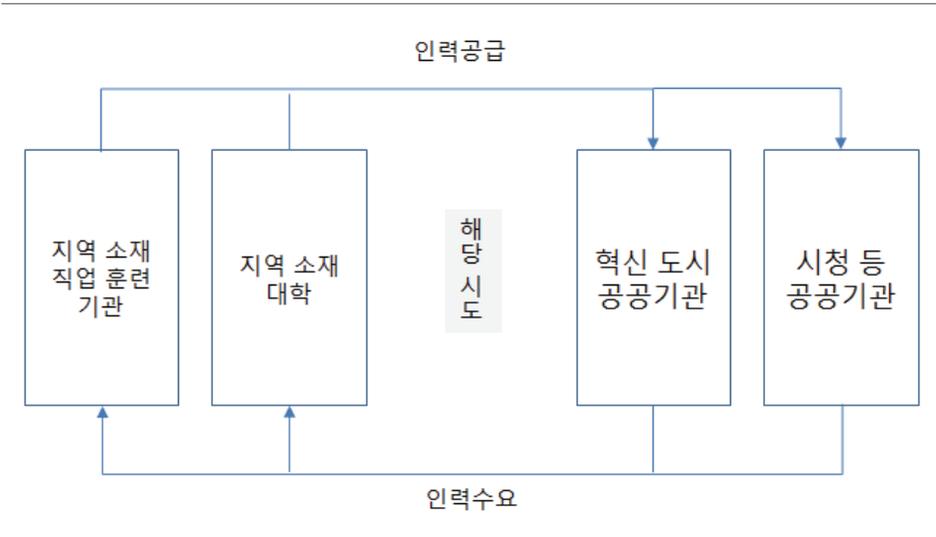
특히 포용의 관점에서 볼 때, 청년들을 대상으로 한 교육과 일자리를 연계해서 지역과 개인의 포용적 발전에 기여할 수 있는 방안의 추진이 필요하다. 현재 청년들은 이들의 연계 및 순환이 부족해서 개인적, 지역적 관점에서 볼 때, 지역사회의 일원으로서 포용성이 낮아지고 있다. 이들을 위한 일자리가 대부분 서울과 수도권에 있다 보니 대학을 졸업하고 일자리를 구하기 위해 이들 지역으로 내 몰리고 있기 때문이다.

청년들의 지역정주를 보다 활성화하기 위해서는 해당 지역의 기업, 특히 공공기관에 취업할 경우 상당한 정도의 인센티브를 부여하는 조치도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다(김현호 외, 2017: 113-114). 가령, 현재 전국의 10개 혁신도시에 150여개의 공공기관이 이전했는데 공공기관이 직원을 채용할 때, 해당 지역 대학의 졸업자를 의무적으로 채용하는 것이 가능할 것이다.<sup>80</sup> 가령, 원주혁신도시 13개 공공기관의 경우 원주 및 강원도에 소재한 대학 졸업자를 의무적으로 채용하게 하고 이를 지키지 않을 경우, 패널티를 부여한다면 서울 등의 대학에 진학해서 거기서 취업을 하지 않고도 강원

<sup>80</sup> 혁신도시 조성 및 지원에 관한 특별법 제29조2(이전공공기관등의 지역인재 채용 등)는 이전공공기관의 지역 인재채용 의무를 규정하고 있지만, 그 비율은 법 규정보다 낮은 것이 현실이다.

도에 있는 대학에 진학을 하고 강원도에서 취직이 가능하기 때문이다. 다른 혁신도시도 마찬가지일 것이다. 그리고 혁신도시의 이전 공공기관에 더해 도청이나 시청 등의 공공기관으로 의무채용을 확대하는 방안도 이런 선순환에 기여할 수 있을 것이다. 고등학교나 직업교육기관까지 이런 시스템을 연계시킨다면 지역의 사람 포용성이 보다 높아질 것이다. 교육과 일자리의 지역적 선순환이 중요한 이유가 바로 여기에 있다.

[그림 5-8] 사람 포용성 강화 교육-일자리 선순환 구조



(2) 도시 및 지역재생 등에서의 사회적 약자의 내몰림 방지

도시재생(gentrification)은<sup>81</sup> 경제구조의 변화나 도시발전으로 인해 쇠락한 주거지역, 상업이 혼재된 지역 등을 재활성화하는 전략이다. 기능의 재편을 위한 장소 만들기

81 젠트리피케이션의 특징은 세 가지이다. 하나는 해당지역의 주거가 차가에서 소유로 변화된다는 점이며, 다른 하나는 지역의 주민이 저소득층에서 고소득층으로 변화된다는 것이다. 나머지 하나는 도시재생의 주요 수단이 문화나 생태, 환경 등이라는 점이다. 이런 관점에서 보면, 젠트리피케이션은 쇠락한 지역의 환경을 개선하는 행위 자체를 지칭하는 지극히 중립적인 용어인데, 언론 등에서는 저소득층 주민이 내몰리는 현상을 젠트리피케이션이라고 하면서 “젠트리피케이션을 방지해야 한다”는 식으로 잘못 사용하고 있다.

(place making)가 도시의 도심 및 주거환경이 열악한 지역을 중심으로 추진되다 보니 저소득층 밀집 주거지인 경우가 거의 대부분이다. 지역의 환경을 개선하고 도시의 기능을 회복하는 도시 고급화의 관점에서 이 시책이 추진되고 있지만, 새롭게 지어지는 주택, 상가 등에 대한 지불능력이 없는 사람들은 비자발적으로 “재생된 공간”에서 배제되어 내몰림(displacement)을 당하게 된다. 이 경우 대부분의 사람들이 원래의 공동체에서 격리될 뿐 아니라 주거비의 추가적 부담과 생활 연계망의 파괴 등 연쇄적인 사회, 경제적 어려움에 봉착하게 된다. 그야말로 ADB가 지적한 포용적 도시개발시스템(Inclusive Urban Development)에서 가장 경계해야 하는 부작용 중의 하나가 발생하는 것이다(문정호, 2015: 115).

이런 비 포용적인 결과를 방지하고 최소화하기 위해서는 가능한 한 공동체의 포용성을 유지하는 측면에서 도시재생 시책을 시행하되, 그렇지 않을 경우 시카고의 젠트리피케이션처럼 지역 원주민이 접근 가능한 주거나 상가 등 건조 환경(built environment)의 비율을 최대화하는 조치가 필요할 것이다. 그 다음으로는 젠트리피케이션이 자산가치의 증가를 가져온다는 전제 하에, 거래세 및 보유세 증가분을 토대로 도시재생기금을 만드는 등 부정적인 측면을 최소화할 수 있는 방안을 개발해야 할 것이다(문정호, 2015: 117). 아울러 젠트리피케이션으로 인한 주거 환경의 개선으로 밀려나는 저소득층 등을 대상으로 한 주거안정 대책 등을 개발, 추진하는 것도 필요하다.

### (3) 양질의 의료 및 병원 서비스 제공

지역간 불균형 발전과 포용수준의 격차를 나타내고 있는 것 중의 하나가 병원의 수준이다. 우리나라의 경우 병원의 수준은 대학의 수준 못지 않게 차이가 난다. 이를 가장 잘 나타내주는 것이 세칭 “5대 우수”(Big Five)<sup>82</sup> 병원의 서울 집중이다. 병원의 질적 차이가 크다 보니 지방의 거점 병원마저도 고객이 그렇게 많지 않으며 수많은 사람들이 서울로 몰리고 있는 것이다. 여기에 비해 미국, 일본 등 외국은 그렇지 않다.

지방에서 긴급하게 필요한 의료 서비스도 마찬가지이다. 대부분의 시군은 그럴만한 병원은 물론이고 뇌졸중 등으로 응급상황이 벌어질 경우 골든타임 내에 도착할 수 있는

<sup>82</sup> 우리나라에서 의료 수준이 가장 높다고 하는 서울대 병원, 아산병원, 삼성병원, 가톨릭 성모병원, 세브란스 병원을 말한다.

신경외과 등의 병원이 없는 형편이다. 산부인과의 경우도 마찬가지이다. 안심하고 아이를 분만할 수 있는 여건조차 제대로 갖추어져 있지 않다.

여기에 더해 대부분의 지방은 고령화가 심한데 고령자를 위한 병원이나 시설 등도 지역적인 편차가 심해서 이들의 포용성이 확보되고 있지 못한 실정이다.

이처럼 명시적이지는 않지만 암묵적인 지역간의 포용발전을 보다 강화시키기 위해서는 비수도권의 병원과 기초단위의 병원에 대한 지원정책이 필요하다. 가령, 미국 대다수의 지역의 경우 인구가 겨우 10만명 남짓 되더라도 수준급의 병원이 있는데, 이는 의료서비스의 포용성이 얼마나 중요한지를 보여주는 사례가 된다.<sup>83</sup>

### 3) 거버넌스 포용성 향상

다른 부분과 마찬가지로 이 파트 역시 여기서 제시하고 있는 것 외에도 다양한 전략과 시책이 있을 수 있다. ① 사회적 약자의 의사결정 참여 강화, ② 공공 및 복지시설의 이용에 대한 장애인의 의사결정에 대한 참여의 제도화, ③ 주민참여 예산제의 강화 및 확대, ④ 타운 홀 미팅 및 청년위원회 등의 조직구성을 통한 거버넌스의 강화, ⑤ 분권의 강화 등이 이들에 해당된다고 할 수 있다.

#### (1) 정책, 시책의 계획에 대한 참여 제도화

OECD(2016)의 거버넌스 정책 대안에서는 참여역량 강화 및 거버넌스와 관련된 핵심적 요소 중의 하나로 지식과 정보의 공유문제를 지적하고 있다. 투명하고 대칭적인 정보 및 지식의 공유, 참여가 전제되지 않으면 정책을 두고 구성원간에 소통이 되지 않거나 갈등이 증가할 수 있기 때문이다. 특히 이는 사회적 약자 경우 더욱 중요한 문제가 된다. 이들이 교육, 노동시장, 지식 등 여러 가지 요인 때문에 여기에 대한 참여가 제약될 수밖에 없기 때문이다. 물론 사회적 약자 뿐 아니라 구성원 모두에게 공유와 참여가 중요한 것은 사실이다.

정보의 비대칭성은 소득 불평등 및 사회, 경제, 공간, 지역적 차이를 유발할 수 있어 포용성을 약화시킬 소지가 다분하다. 그러나 지금까지 지역균형발전정책의 수립이나

<sup>83</sup> 이를테면, 인구 10만명 밖에 되지 않는 일리노이(Illinois)주의 어배나-샴페인(Urbana-Champaign)의 경우 10여개에 이르는 수준급의 Carl 병원, Criste Clinic 등이 존재하고 있다.

이와 관련된 시책의 마련에 있어서는 정보나 지식의 공유 및 공개가 부족했다. 대부분의 정책이 전문가들의 토론과 의견청취를 통해 만들어지다 보니 다양한 이해관계자의 참여가 미흡했었다.

물론 정보격차해소에 관한 법률 등이 제정되어 다양한 정보들이 공개되고 있기는 하지만 개인간, 지역간, 계층간 정보격차는 상당히 큰 것이 현실이다. 포용성을 강화할 수 있는 지역균형발전정책을 수립하고 이것을 추진하기 위해서는 보다 많은 범위의 정보를 사전에 공개할 필요가 있다. 그래야만 의사결정 단계에서부터 특정한 주체가 배제됨이 없이 활발한 의사소통이 가능해져 보다 포용성 있는 정책이 입안될 수 있 것이다.

이를 위해서는 다음의 접근이 가능할 수 있다. 우선 균특법을 포함해서 지역개발과 관련된 제반 법령이나 지역주민의 포용성에 영향을 미칠 수 있는 각종의 결정에 있어 주민참여를 보다 강화하거나 의무화하는 방식의 법령 개정이 필요하다. 다음으로는 공공계획 및 정책입안에 대한 정보 공개와 다양한 주체의 참여에 대한 인센티브 제공과 역량을 강화하는 프로그램을 추진하는 것이 필요할 것이다. 평가와 재원 지원 시 이를 반영할 수 있을 것이다. 여기서 한걸음 더 나아가 국가 및 시도, 시군구 지자체 단위에서 포용발전위원회를 설치, 운영하면서 여기에 대한 다양한 주체의 참여를 의무화하는 방안도 가능할 것이다. 이를테면 여성, 장애인, 다문화, 청년, 노인 등 사회적 약자를 폭넓게 참여하도록 하는 것이다.

## (2) 포용성 기반의 지방분권 강화

OECD(2018)는 ‘정책 브리프’ (Policy Brief)에서 포용 강화를 위해 거버넌스의 대응성(responsiveness)이 중요하다고 한다. 거버넌스의 대응성이 떨어지면 사회적 약자, 저발전 지역 등의 사회·경제적, 공간·지역적인 배제가 증가해서 포용성이 떨어지게 된다는 것이다. 그리고 이러한 대응성을 확보하기 위해서는 분권적 접근이 대단히 중요함을 지적하고 있다.

물론 앞서 언급한 바와 같이 분권과 포용성의 관계에 대해서는 의견이 갈리고 있다. 한편에서는 사회, 경제적 배제를 발생시키는 노동시장 등에 대한 규제는 결국 국가의 힘이 필요하기 때문에 분권이 포용에 도움이 되지 않는다는 견해가 있고(RSA, 2016), 다른 한편에서는 재정분권 등을 포함한 국가에서 지자체로 권한이 이동된 분권적인 상

황에서 사회적 약자의 미시적인 포용은 지자체가 포용성을 향상시키기에 오히려 더 적합하다는 견해가 있다(김정훈 외, 2017).

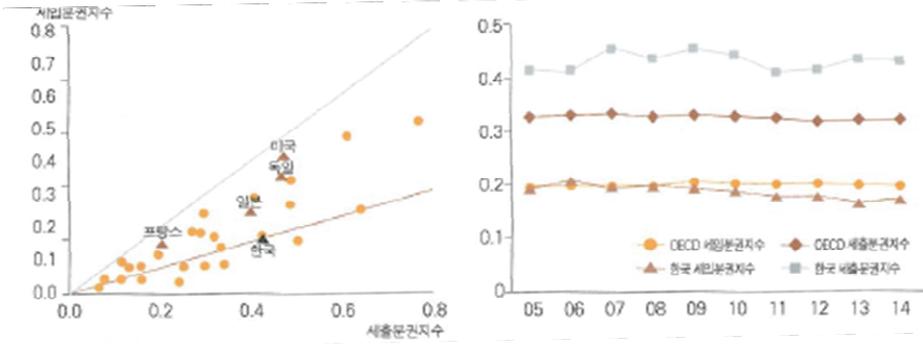
그러나 노동시장처럼 국가 전체적인 관점에서 일정한 통제나 권한을 행사할 때, 포용이 향상되는 부문도 있고, 국지적 주택시장이나 공동체 일자리, 사회적 취약계층에 대한 현장 지원, 포용적 발전을 가져올 수 있는 미시적인 개발 등은 국가보다도 지방자치단체가 포용을 오히려 증가시킬 수 있을 것이다.

그렇지만 포용적 성장을 위해서는 국가 및 지역사회 모두에서 거버넌스에 대한 지자체가 배제되지 않는 것이 오히려 중요한 요소가 된다는데 무게가 실리고 있다. 이런 측면에서 볼 때, 미시적으로, 그리고 지역 내부의 관점에서 사회적 약자나 특정한 지역이 포용적 발전에서 배제되지 않기 위해서는 지방분권적 접근이 필요하다. 이렇게 되면 앞에서 보았듯이 중앙부처가 사업이나 시책의 평가 등을 통해 지자체를 관리하고 있는 등의 문제점도 해소될 수 있을 것이다.

물론 그렇다고 해서 국가와 지방의 협력적 거버넌스가 필요하지 않은 것은 아니다. 포용성을 강화하기 위한 시책이 국가, 광역, 기초 지자체 등 다양한 층위에서 추진되는 것이 장점이 많기 때문에 각각의 특장을 살린 시책을 추진하되, 상호간의 협력이 필요한 부분에서는 적극적으로 협력하는 것이 필요하다. 하지만 이때조차도 중앙정부는 보충성의 원칙에 의해 분권화된 지자체의 능력을 뛰어넘어서기 보다는 능력이 부족한 부분에 대해서 필요한 지원을 제공하는 것이 보다 바람직할 것이다.

또 하나 재정 분권도 동반되어야 할 것이다. OECD 국가에 비추어 우리나라의 재정 분권 수준은 그렇게 높은 편이 아니다. 재정 분권이 강화되지 않으면 지자체의 자율성과 역량이 떨어져 포용성을 향상시키기 위한 지자체의 활동 제약이 불가피해지기 때문이다.

[그림 5-9] OECD 국가의 재정분권 수준



자료 : OECD(2016), 김현호 외(2017: p.111)에서 재인용

지방분권과 연계해서 지자체간의 협력을 활성화하는 거버넌스도 구축, 강화해야 한다. 이것이 지자체의 인구가 감소하고 있는 상황에서 지방재정으로 지원해야 할 공공 서비스 등에 보다 합리적으로 대응하는 방법이 되기 때문이다.

이는 이전의 경우를 보면 명확해진다. 중앙집권적으로 재정을 지원하던 시기는 지역의 세세한 사정을 알 수 없어서 주로 가장 표준적인 인프라인 도로, 철도 등을 일률적으로 지원할 수밖에 없었다. 그러다보니 이들에 대한 주민의 체감도도 크게 떨어졌었다. 그리고 중앙정부 시책에 대한 대응자금(matching)의 필요성도 없어 재원투자의 효율성도 향상된다. 단체장의 선심성 재원투자는 높아진 주민의식으로 통제가 가능할 것이다.

## 제4절 추진체계 정비

### 1. 추진체계

포용적 지역균형발전정책을 제대로 추진하기 위해서는 추진체계의 정비도 중요하다. 이를 위해서는 우선 추진체계 재편의 방향설정이 필요하다. 현재 분권과 지역균형발전 등으로 나뉘어져 있는 시스템에 대한 정비가 필요하다. 물론 이것은 이전부터 논의되어 왔던 주제이기도 하다. 그런 관점에서 볼 때, 쉬운 일은 아닐 것이다. 하지만 지역 발전에 대한 포용성을 강화시키기 위해서는 더 이상 미루지 않아야 할 과제이다.

물론 정책추진과 결과의 관점에서 분권과 균형발전의 관계에 대해 이들이 상호 대립한다는 견해를 피력하는 사람도 있고 그렇지 않고 이들이 서로 병행해야 한다는 견해를 피력하는 사람도 있다. 하지만 포용적 지역균형발전은 주민과 가까운 거리에 있는 지자체가 사업의 기획과 추진 뿐 아니라 재정을 포함한 지역발전에 대한 의사결정의 자율성을 보유한 상태에서 정책을 추진할 경우, 그 실효성이 높아지는 것이 사실이다. 소외 계층이나 사회적 약자에 대한 체감적 정책지원도 가능하다.

이런 측면에서 보면 포용성을 강화하는 지역균형발전의 추진체계는 분권과 균형발전이 조화롭게 결합하는 것이 되어야 할 것이다. 보다 현실적으로 현재의 자치분권 관련 조직과 국가균형발전 관련 조직을 연계하고 점진적으로 통합하는 추진체계가 만들어져야 할 것이다. 가능한 대안으로 우선 국가적 차원에서 이를 지원하는 통합적 체계를 구축해야 한다. 현재 가동되고 있는 대통령 소속 자문위원회인 자치분권위원회와 국가균형발전위원회의 기능을 연계하고 이를 점진적으로 통합하는 것이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 여기서 한 걸음 더 나가서 분권과 균형발전에 관련된 제반 기능과 조직도 통합할 수 있다.

둘째, 중앙정부와 지방정부간의 관계 설정이다. 사실 정책결정에 있어 과거 보다는 지방의 권한과 참여가 신장되고 확대되어 왔다. 하지만 아직도 의사결정이나 시책의 개발 및 재원의 지원 등에 있어서 중앙정부가 상당히 많은 이니셔티브를 쥐고 있다. 포용적 지역균형발전을 위해서는 이러한 패러다임에 변화가 필요하다. 포용성 강화를 위한 정책설계에 있어 지자체의 권한이 대폭적으로 강화되기 위해서는 시책이나 사안에

따라 차이가 있을 수 있지만 광역 지자체의 권한을 보다 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 두 가지 접근이 필요하다. 하나는 중앙과 거의 대등한 관점의 자율성이 주어져야 하는 것이며, 다른 하나는 광역 단위에서 해당 지역 내의 포용성을 배가시키는 시책을 추진해야 한다는 것이다.

이를 실현하기 위한 방안 중의 하나는 중앙단위에서 구성되는 추진체계에 광역 지자체 등의 참여를 대폭 확대하는 것이다. 가령, 자치분권위원회와 국가균형발전위원회 등으로 구성되는 포용발전위원회(가칭)에 지자체의 참여를 강화하는 것이다. 현재의 국가균형발전위원회나 자치분권위원회의 구성이 중앙부처의 장과 민간위원으로 구성되는 것은 많은 문제점을 지니고 있다. 그러나 보다 바람직한 것은 시도지사협의회 회장, 시도의회회장협의회 회장, 시장군수구청장협의회 회장, 시장군수구의회의장협의회 회장 등이 참석하는 것이 될 것이다.

광역 단위로 포용발전위원회를 구성할 필요도 있다. 여기에도 시군구 뿐 아니라 시군구 의회가 참여해야 하며, 주민, 전문가, 특히 소외계층 등의 참여가 활성화되어야 할 것이다. 또 시군구 기초 단위에서도 포용발전을 달성하기 위한 거버넌스 조직의 구성과 운영이 필요하다.

물론 이러한 추진체계의 구성은 단시일 내에 이루어지지 않을 수도 있다. 우리가 포용성을 대거 고려하는 정책을 추진해 본 경험이 없기 때문이다. 하지만 이것이 다소 시간이 걸리더라도 단기적 접근과 중장기적 접근으로 나눈다면 불가능한 일은 아닐 것이라고 생각된다.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> 다른 한편으로 보다 큰 범위에서는 분권위원회와 균형발전위원회의 통합에 더해서 우리사회의 문제가 되고 있는 인구문제를 해결하기 위한 저출산·고령화위원회 뿐 아니라 일자리추진위원회 등을 통합해서 접근하는 것도 조직 간의 이해충돌을 방지하고 보다 효과성 있는 포용적 지역균형발전정책을 달성할 수 있다는 점에서 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

## 2. 주체의 역할

우선, 국가적 단위에서 구성되는 포용발전위원회의 역할이다. 포용발전위원회는 포용적 지역균형발전 정책을 설계하는 역할을 한다. 특정한 지역 뿐 아니라 지역에 거주하는 특정한 계층 등이 소외됨이 없이 발전의 성과를 구성원 모두가 공유하는 방안을 마련하고 이를 공유할 필요가 있다. 특히 정책의 철학이나 전략을 설정함에 있어 현재와 같이 전국의 모든 지역에 대해서 시책과 재원을 지원하는 방식은 지양해야 한다. 포용성 있는 지역균형발전과 거리가 있기 때문이다. 특별히 발전이 뒤떨어지는 지역과 소외계층을 적극적으로 배려하는 것이 보다 바람직하다. 그리고 국가적 차원에서 포용의 정도를 관리하는 역할을 담당해야 한다. 이를 위해서는 포용성을 측정할 수 있는 부문과 지표를 개발해서 국가 전체 뿐 아니라 지역에 대해서도 주기적으로 이를 측정, 관리할 필요가 있다.

특히 포용발전위원회는 중앙정부와 지방이 긴밀하게 소통하고 협력하는 플랫폼의 기능을 담당해야 한다. 관련 주체들이 대등한 관계에서 소통을 통해 포용을 강화해야 한다. 이때 우리나라의 고질적인 문제 중의 하나인 지방 정부간의 칸막이를 제거하고 협력도 강화할 필요가 있다. 패키지에 의한 포용 정책의 추진이 중요하기 때문이다. 포용발전위원회를 통해 상호 협력적 방식에 의해 포용적 정책을 생산하고 이를 추진하는 경험을 축적시킬 필요가 있다.

아울러 비공간적 측면에서 사회의 양극화를 방지하고 갈등을 최소화하기 위해 사회통합과 복지측면의 프로그램도 개발, 강화시켜야 한다. 이를 통해 사회 계층간의 이동을 활성화시키고 나아가서는 지역발전의 고정성을 약화시키는 시책도 추진해야 할 것이다.

다음으로, 광역 단위의 포용발전위원회의 역할이다. 광역단위 포용발전위원회는 해당 지역의 포용적 균형발전정책을 수립하고, 추진하는 주체가 된다. 포용적 발전을 위해 지역과 주민을 대상으로 의견을 적극적으로 수렴하고 이를 정책에 반영해야 할 것이다. 아울러 이를 위해 광역 지자체 단위에서 예산을 편성하고, 시책을 추진해야 한다. 여기에서도 중앙단위의 포용발전위원회와 마찬가지로 의사결정에 대해 지역과 구성원을 최대한 참여시키는 것이 중요하다. 국가 단위와 마찬가지로 광역 단위에서 포용지표를 관리하고 이를 정책에 적용할 필요가 있을 것이다. 향후 광역의 중요한 기능 중의 하나

는 분권이 보다 강화되면 교육자치를 추진해야 하는 일이다. 교육자치를 통해 가난하고 소외받는 사람들의 포용성을 보다 강화시킬 필요가 있다. 아울러 지역의 포용적 발전에 있어 대학의 중요성이 지금보다 커지는 것에도 대비를 해야 한다. 미국의 경우를 보더라도 메릴랜드, 어바나-샴페인, 이타카 등 대부분의 지역에서 대학이 지역발전에 굉장히 중요한 역할을 하기 때문이다.<sup>85</sup> 이런 점을 고려하여 전국의 지역에 소재하고 있는 대학이 지역의 포용발전에 거점 중의 하나가 되게 육성할 필요가 있다. 아울러 노동시장에서 배제되지 않게 하기 위해 저소득층 등 사회적 약자를 위한 직업교육 등의 프로그램도 활성화해야 한다. 나아가 광역 단위에서 포용의 새로운 대상이 되고 있는 청년층을 대상으로 이들이 지역에 정착할 수 있는 시책이나 프로그램을 기초 지자체와 협력해서 개발, 추진할 필요가 있다.

셋째, 기초 지자체의 역할이다. 기초 지자체는 해당 지역의 주민과 가장 가까운 거리에서 포용적 정책을 추진할 수 있는 접근성을 보유하고 있다. 기초단위에서 구성되는 포용발전위원회는 지역의 포용적 발전을 위한 기초 단위의 정책을 심의, 의결함과 동시에 이를 추진하는 주체가 되어야 한다. 특히 저소득층이나 사회적 약자 등이 지역발전의 성과나 지역발전에서 배제되지 않도록 하는 세심한 조치가 필요하다. 여기에는 주택 및 일자리 뿐 아니라 삶의 질 향상에 필요한 제반 인프라 모두가 포함될 수 있을 것이다. 주택의 경우 저소득층이나 고령자, 다문화 가족 등이 접근 가능한 주택을 제공할 수 있는 시책을 추진할 필요가 있으며, 홈리스 등을 지원하는 프로그램을 도입해야 한다. 주택 개발과 관련된 도시재생 시책 등을 추진함에 있어서도 사회적 약자가 지역사회로부터 내몰리지 않도록 하는 노력이 필요할 것이다. 일자리의 경우도 공식화된 노동시장에 대한 접근성이 떨어지는 사람들을 커뮤니티 등 지역사회가 포용할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다. 특히 기초 지자체 단위나 그 하부 단위에서 서로 포용할 수 있는 문화를 만들어 나가야 한다.

마지막으로 주민과 시민의 역할이다. 포용적 지역균형발전에서 주민과 시민의 역할은 대단히 중요하다. 이들이 적극적으로 참여할 때 그만큼 지역발전의 포용성이 높아

<sup>85</sup> 미국 대부분의 대학도시 지역처럼 메릴랜드 대학, 일리노이 주 어바나-샴페인의 일리노이 주립대학(UIUC), 뉴욕 주 이타카의 코넬대학(Cornell University) 등이 산업, 경제, 복지, 스포츠, 여가, 교육 및 예술 등 제반 분야에서 지역사회 발전에 중요한 역할을 하고 있다.

질 가능성이 커지기 때문이다. 그런 의미에서 과거처럼 주민이 정책의 대상자로 머물러 있지 않고 정책의 주체로서 다양한 부문에서 참여를 확대해야 할 것이다. 이를 위해 중앙정부는 중앙정부대로, 지자체는 지자체대로 주민의 참여를 확대할 수 있는 다양한 통로를 개발, 가동시켜야 한다.

## 제5절 법·제도 개편

### 1. 포용 계정의 도입

포용적 균형발전의 추진을 위해서는 자원 지원의 개편도 중요하다. 현재의 균특회계는 부처 편성의 지역지원계정, 지자체 편성의 지역자율계정, 제주계정과 세종계정으로 구성되어 있다. 그런데 현재의 재정지원은 포용적 균형발전과 연계성이 떨어지고 있다. 애초에 포용에 대한 고려가 부족한 정책과 관련된 재원이 편성되었기 때문이다.

이같은 문제를 해결하기 위해서는 지자체의 자율성을 강화시키는 것을 원칙으로 하되, 포용성을 대폭적으로 고려하는 방식의 자원 개편이 필요하다. 물론 여기에는 여러 가지 방식이 가능할 것이다.

첫째, 현재 특별회계의 구조를 존중하는 토대 위에서 개편하는 방안으로 지자체 자율편성에 포용계정을 추가하는 방안이 될 수 있을 것이다. 즉, 지역자율계정에 포용계정을 추가하는 방식이다. 둘째는 현재와 같이 부처 및 지자체라는 편성 주체별로 예산을 구성하는 대신 정책의 목표 및 지역을 고려하는 방안이다. 여기에는 보다 세부적으로 몇 가지 대안이 가능하지만 이들의 공통점은 포용적 지역균형발전정책의 핵심 전략인 공간, 사람, 산업에 맞춰서 계정을 개편하는 것이다. 우선, 하나의 방안은 현재의 계정을 예산 편성의 대상에 따라서 균형계정(공간), 포용계정(사람), 혁신계정(산업)으로 개편하는 것이며, 다른 하나의 방안은 EU처럼 정책대상에 자원의 출처를 대응시키는 방식으로 재원을 재편하는 것이라고 할 수 있다(이원섭, 2015: 171-172).

여기서 한걸음 더 나아가 상당한 정도의 분권을 고려한 포용계정의 편성도 가능할 것이다. 이는 분권 차원에서 부처편성을 꼭 필요한 부문으로 최소화하는 방안이라고 할 수 있다. 복지, 의료, 산업 등 최소한 전국적 차원에서 지원이 필요한 부문의 최소

한 만을 부처에 남겨두고 나머지는 지자체와 부처 일반회계에서 편성하도록 하는 것이다. 이 경우 대부분의 예산을 시도 및 시군구에서 편성하게 하는 것이다.

또, 포용계정을 특정한 부서가 전담해서 편성하는 방안도 가능할 것이다. 이 경우는 현재 대통령 자문기구의 성격을 지니는 국가균형발전위원회를 포용발전위원회로 전환시켜 독립적인 행정위원회의 법적 지위를 가지게 하는 것과 연계되어 있는 재원편성이라고 할 수 있다.<sup>86</sup> 이 경우 예산편성의 주체는 당연히 포용발전위원회가 될 것이다.

정책의 초점 전환과 맞물려 포용예산을 편성하는 것은 노르딕 국가를 포함해서 심지어 뉴질랜드에서도 시사점을 얻을 수 있다. 뉴질랜드는 양극화 해소, 다양한 배제를 해소하기 위해 2019년 국가 총예산의 3.4% 정도를 이른바 ‘웰빙예산’으로 편성하고 있다. 국가예산 편성의 목표를 다양한 격차를 해소해서 모든 사람의 행복증진으로 바꾸고 있는 실험인 셈이다. 웰빙예산은 자살율, 흡리스 및 빈곤 증가 등에 효과적으로 대처하기 위한 것이라고 할 수 있다.

**【표 5-3】 포용을 고려한 예산 편성 방안 : 미시적 개편**

구분	계정				
부처 편성	지역지원계정				
지자체 편성	지역자율계정			제주 계정	세종 계정
	시도자율편성	시군구 자율편성	포용계정		

**【표 5-4】 포용을 고려한 예산 편성 방안 : 목적별 편성**

구분	사람	공간	산업
부처편성			혁신계정
지자체편성	포용계정	균형계정	
	세종계정, 제주계정		

<sup>86</sup> 최근 국가균형발전위원회는 한국지방행정연구원에게 용역을 의뢰해서 대통령 자문위원회의 법적 지위를 국민권익위원회, 금융위원회 등과 같이 행정위원회로 전환하는 대안을 개발, 제시한 바 있다. 보다 구체적인 내용은 “국민의 삶의 질 향상을 위한 국가균형발전 추진체계 개선방안,” 국가균형발전위원회(2019)를 참조.

**[표 5-5] 포용을 고려한 예산 편성 방안 : 재원출처별 편성**

구분	포용계정	균형계정	혁신계정	제주/세종계정
공간	○	○		○
사람	○	○		○
산업	○		○	○

출처 : 이원섭, 2015.p.171에서 재인용

**[표 5-6] 포용계정 중심의 예산 편성 : 분권 강화 방안**

구분	부처편성	시도 편성	시군구 편성	제주/세종계정
공간	○	○	○	○
사람		○	○	○
산업	○	○		○

**[표 5-7] 포용발전위원회의 예산 편성 : 행정위원회로 법적 지위 보유 시 방안**

구분	공간적 대상 편성	비공간적 대상 편성	제주/세종계정
사람	○	○	○
산업	○		○

## 2. 포용영향평가제 시행

포용적 지역균형발전정책의 포용성 강화를 제도화하기 위한 또 하나의 방안으로 정책이나 시책의 포용영향평가를 도입, 시행할 필요가 있다.

이는 중앙부처나 지방자치단체의 포용적 지역균형발전정책 및 계획의 수립은 물론이고 중앙부처 일반회계 국고보조사업이나 지자체 자체사업의 정책수립, 추진에 있어서도 포용성 강화나 악화에 과연 얼마 정도의 영향을 미치는지 등을 검토하자는 취지이다.

포용영향평가는 국가 차원과 지자체 차원에서 제도를 설계해서 시행하는 것이 취지를 살리고 효과를 높이는 방안이 된다. 포용발전위원회가 중심이 되어 포용성의 정도

를 확인, 점검하는 방안이 있을 수 있고, 이와 병행해서 각 부처가 해당 시책에 대한 영향평가를 시행한 다음 포용발전위원회에 그 내용 협의, 보고하는 방식도 가능할 것이다.

지자체 차원에서는 광역은 광역 지자체 단위에서 기초는 기초 지자체 단위에서 포용 영향평가를 수행할 수 있는 체계를 만들어야 한다. 이때 가급적 여기에 다양한 주체를 참여시키는 것이 합리성과 전문성을 높일 수 있는 방안이 될 것이다.

이를 위해서는 국가나 지방자치단체 공히 포용영향평가를 시행할 수 있는 항목이나 잣대를 개발해야 한다. 실제 운용에 있어서는 사전에 실무 담당자가 포용성에 영향을 미치는 것을 진단할 수 있는 체크리스트를 진단하는 방식이 가능할 것이다. 1차적으로 진단한 다음 문제의 소지가 많은 경우 포용영향을 총괄적으로 점검, 감독하는 파트에서 정밀 분석하는 절차가 보다 타당할 것이다. 국가의 경우 포용발전위원회가 지자체의 경우 광역 및 기초 지자체가 될 것이다.

이와 동시에 주기적으로 일정한 기간을 정해 사후적으로 영향평가를 시행하는 방안도 가능하다. 다만 이는 사전적 영향 평가에 비해, 추진 결과를 평가하는 방식의 운영이 보다 실익이 많을 것이다.



## 참고문헌

- 강현수·김석현·김현호·변창흠 외. (2013). 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색」, 사회평론.
- 경기도. (2017). 2017 따복공동체 주민제안 공모사업 공고.
- 구자인. (2017). 「충남마을만들기 지원센터 2017 연간활동보고서」, 충남마을만들기지원센터.
- 국가균형발전위원회. (2003). 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 국가균형발전위원회. (2007). 「참여정부의 지방분권과 국가균형발전 정책 : 성과와 향후 과제」.
- 김선기·김현호. (2006). 「신활력사업의 추진실태 분석 및 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 김선기·김현호·박승규·김도형·이은주. (2014). 「지역간 격차해소 및 균형발전방안」, 지역발전위원회.
- 김수진. (2015). 「포용도시정책 수립을 위한 기초연구」, 국토연구원.
- 김원규·김진웅·노영진·홍성욱. (2018). 「포용성장의 측정과 결정요인 분석」, 산업연구원.
- 김정훈. (2018). 「포용적 성장을 위한 전략적 재정정책의 수립」, 국가재정포럼 정책토론회 발표자료, 2018. 8. 16.
- 김정훈·윤성주·김현아·김문정. (2017). 「포용적 성장과 재정정책: 재정분권과 저출산/일자리/교육 정책의 정합성 제고」, 한국조세재정연구원.
- 김현철. (2019). 혁신적 포용국가의 비전과 경제분야의 주요 정책, 「행정포커스」, 141: 34-39.
- 김현호. (2017). 문재인 정부의 지역균형발전정책 어떻게 추진해야 하나, 「지방행정」, 765: 38-41.
- 김현호. (2019). 「포용적 지역균형발전정책의 쟁점과 과제」, 균형발전 박람회 발표 자료집, 2019. 9. 27.
- 김현호·김도형. (2017). 「분권형 지역균형발전정책의 설계」, 한국지방행정연구원.
- 김현호·송미령·모성은. (2007). 「균형발전 핵심정책: 신활력사업」, 국가균형발전위원회

- 외, 고리아프린테크.
- 문정호 외. (2016). 「포용적 국토실현을 위한 정책과제 연구」. 국토연구원.
- 박인권. (2015). 포용도시: 개념과 한국의 경험. 「공간과 사회」. 25(1): 95-139.
- 박인권. (2016). 도시 포용성 구성개념과 지표체계의 개발. 「공간과 사회」. 26(4): 109-158.
- 박인권. (2018). 사회적 약자의 삶과 지역균형발전: 역량과 지역격차 분석. 「공간과 사회」. 28(2): 71-114.
- 박인권·이민주·홍철·임인선. (2017). 한국 도시의 포용성 진단과 유형별 특성 분석. 「도시행정학보」. 30(3): 111-130.
- 박진경·김현호. (2019). 「지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구」. 한국지방행정연구원.
- 변미리. (2016). 「서울형 포용도시 지표체계개발과 서울시의 포용성」. 서울연구원.
- 성경룡. (2018). 「혁신적 포용국가: 국가 패러다임 전환의 방향과 과제」. 경제인문사회이사회.
- 소진광. (미발간). 지역균형발전의 접근논리 탐색: 지역격차 인식을 중심으로. 「지방행정연구」.
- 우명동. (2018). 「포용적 성장을 위한 지방재정의 역할」. 마포구 찾아가는 세미나 및 2018 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집. 12-146.
- 유발 하라리. (2019). 「21세기를 위한 21가지 제언」. 김영사.
- 윤성주. (2017). 포용적 성장의 개념 및 논의 동향. 「국토」. 국토연구원. 6-13.
- 은재호. (2019). 혁신적 포용국가의 국가론적 위상과 이행전략. 「행정포커스」. 한국행정연구원. 141: 26-32.
- 이원섭 외(2019). 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구. 국토연구원.
- 이정전. (2017). 「주적은 불평등이다」. 개마고원.
- 정병순. (2014). 「저성장시대에 대응하는 서울시 포용성장모델 정립방안」. 서울연구원.
- 정창수. (2017). 지역발전특별회계 지역 배분현황과 개선방안. 「충남리포트」. 267. 충남연구원.
- 지역발전위원회. (2014). 「생활권 선도사업 실태분석 및 개선방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 충남연구원. (2015). 「신균형 발전정책의 과제와 방향」. 충남연구원.
- 한국지방행정연구원. (2006). 「자립형 지역균형발전체계 구축」. 행안부 용역보고서.

- 한국행정연구원. (2019). 특별좌담회, 다 함께 잘 사는 포용국가, 어떻게 실현할 것인가. 「행정포커스」. 141.
- 홍사흠 외. (2018). 「지역 포용성 진단 및 정책적 활용방안」. 국토연구원.
- Barcelona Activa (2014) *Activity Report*: 2014.
- Barcelona Activa (2015) *Activity Report*: 2015.
- Boarini, R., F. Murtin and P. Sehreyer. (2015). *Inclusive Growth: The OECD Measurement Framework*. OECD Statistics Working Papers 2015, 6.
- European Commission. *Guidelines on Regional State Aid for 2014–2017*. Competition Policy Brief Issue 14.
- Florida, R. (2017). *The New Urban Crisis: How our Cities Are Increasing Inequality, Deeping Segregation, and Falling the Middle Class—And What We Can Do About It*. New York: Basic Books.
- Gerometta J., Haussermann H. and Longo G. (2005). Social Innovation and Civel Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City. *Urban Studies*. 42(11): 2007–2021.
- Green, A. E, E. Kispeter, P. Sissons and F. Froy (2017). *How International Cities Lead Inclusive Growth Agendas*. Joseph Rowntree Foundation. 「Table 3: Case study cites」
- Lee, N. (2018). *Inclusive Growth in Cities: a Sympathetic Critique*. Working Paper 25. International Inequalities Institute, The London School of Economics and Political Science.
- Lee, N. (2019). Inclusive Growth in Cities: a Sympathetic Critique. *Regional Studies*. 53(3): 424–434.
- Lee, N., Sissons, P. & Jones, K. (2016). The Geography of Wage Inequality in British Cities. *Regional Studies*. 50(10): 1714–1727.
- McKinley, T. (2010). *Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress*. ADB Sustainable Development Working Paper Series No. 13, June.
- OECD. (2009). *Promoting Entrepreneurship, Employment and Business Competitiveness: The experience of Barcelona*. Paris: OECD.
- OECD. (2016). *Making Cities for All—Data and Actions for Inclusive Growth*. Paris: OECD Publishing.

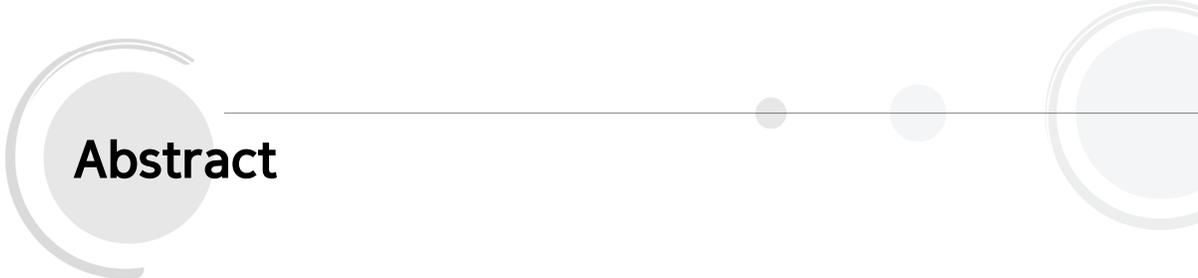
참고문헌

- OECD. (2018). *Opportunities for all: The Framework for Policy Action in Inclusive Growth*. Paris: OECD Publishing.
- RSA. (2016). *Inclusive Growth for People and Places, Inclusive Growth Commission: Findings from Inclusive Growth Commission deep dive research*. September 2016.
- RSA. (2017). Inclusive Growth Commission. *Making out Economy Work for Everyone*. 26-31.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality*. W. W. Norton & Company.
- Trullèn, J. (2015). Inclusive growth: the great metropolitan strategic challenge. *ERMB Working Paper in Economics*. No. 15.01, October 2015.
- Trullèn, J. (2014). 'Inclusive growth and urban policies: The case of Barcelona' in OECD/Ford. *Foundation Changing the conversation on growth: Going Inclusive - Opinions notes*. Paris: OECD.
- WEF. (2017). *Virtuous Circle of Inclusive Growth and Development*. World Economic Forum.
- World Economic Forum. (2018). *The Inclusive Development Index 2018: Summary and Data Highlights*.

# 부록

## 지역행복생활권 구성의 세부 내용

시도	중추도시권(20)	도농연계권(13)	농어촌생활권(21)
부산(1)	· 부산+김해+양산+울주군	-	-
대구(1)	· 대구+영천+경산+군위+청도 +고령+성주+칠곡+합천	-	-
대전(1)	· 대전+옥천+금산+계룡+논산	-	-
광주(1)	· 광주+나주+담양+화순+함평 +장성	-	-
울산(1)	· 울산+양산+경주+밀양	-	-
세종(1)	· 세종+공주	-	-
경기(1)	-	· 의정부+양주+포천+동두천+연천 · 광주+이천+여주+양평+가평 · 평택+안성	-
강원(6)	· 춘천+홍천+화천+철원+양구 · 원주+횡성	· 강릉+동해+삼척+태백	· 영월+평창+정선 · 속초+고성+양양 · 인제+양구
충북(5)	· 청주+청원+증평+보은+괴산 +진천 · 충주+제천+음성	· 제천+단양	· 옥천+보은+영동 · 음성+진천+증평+괴산
충남(6)	· 천안+아산 · 홍성+예산	· 당진+서산+태안	· 공주+부여+청양 · 논산+계룡+금산 · 보령+서천
전북(4)	· 전주+군산+익산+김제+원주	· 정읍+고창+부안 · 남원+임실+순창	· 무주+진안+장수
전남(6)	· 목포+무안+신안+해남+진도 · 여수+순천+광양+보성+고흥	-	· 나주+화순 · 영암+장흥+강진+완도 · 장성+영광+함평 · 담양+곡성+구례
경북(9)	· 포항+경주+영덕+울진+울릉 · 구미+김천+칠곡 · 안동+예천+의성+청송+영양	· 영주+봉화 · 상주+문경+예천 · 경산+청도+영천	· 의성+군위 · 성주+고령 · 울진+영양+영덕
경남(5)	· 창원+김해+함안 · 진주+사천+남해+하동	· 통영+거제+고성	· 창녕+의령+밀양+합천 · 거창+함양+산청
제주(1)	-	· 제주+서귀포	-
도간(3)	-	-	· 포천+연천+강원도 철원 · 영동+무주+김천 · 단양+영월+영주



# Abstract

## Policy of Inclusive Balanced Regional Development

South Korea, like the U. S. and the European countries, is experiencing growing conflicts from exclusion and isolation. Corresponding to this, this study aims to develop and present balanced regional development policies that can enhance inclusion. The purpose of inclusive balanced regional development policies is to overcome the limitations and problems of balanced regional development and to ensure that each region or member of the society lives well without being excluded or isolated.

To achieve the purpose of this study, theoretical discussions related to inclusive regional development were reviewed. First, various concepts of inclusive growth were closely examined. The background of inclusive growth discussed not only by international organizations such as the World Bank, the OECD, the IMF, or the WEF, but also by economists was reviewed. The discussions among economists focused on the balance between growth and distribution. The discussions from international organizations were mainly related to the social and economic circumstances of the 2000s. The focus was on how to resolve the growing conflicts caused by deepened social polarization and economic inequality during this period.

By reviewing the concept of inclusive growth, the concept of inclusive growth of this study was operationally defined. In addition, through a comprehensive review of the elements of balanced regional development policies that South Korea has implemented so far, the foundation for measuring the degree of inclusion was established. By this process, elements were defined: institutional environments aspect, participation and governance aspect, communication aspect, space openness aspect, and subject aspect.

Then, the degree of inclusion of regional development policies of previous governments of South Korea since the 2000s to the present was measured not only by these aspects, but also by the comprehensive aspect. As a natural consequence, each government differed from each other and the difference and characteristics of each aspect of inclusion were observed. Compared to the Lee Myung-bak and Park Geun-hye administrations, the Roh Moo-hyun and Moon Jae-in administration tended to have higher levels of inclusion. Overall, the Roh Moo-hyun administration focused on balanced regional development. The Lee Myung-bak and Park Geun-hye administration went for competitiveness, effectiveness and happiness. The Moon Jae-in administration is pushing for regional balanced development with inclusive policies.

The international case study part reviewed not only the foreign countries such as the European Union or the Great Britain, but also major international cities for policy implications. The countries, that were reviewed, were presenting enhanced inclusion as an explicit goal of their policies and were developing and pursuing initiatives to achieve it. The cities, that were reviewed, were Barcelona, New York, Leipzig, and Malmö. They had slight differences, but they were mostly presenting inclusive growth as an explicit goal for regional development and designing policies to minimize conflicts from discrimination and exclusion. It was found that various initiatives were implemented for minimizing exclusion of the socially disadvantaged in jobs, education and community as well as spatial balanced development within the region.

The final part of this study develops and suggests alternatives to the policies of inclusive balanced regional development. First, it presents principles and directions for the inclusive balanced regional development policies. In principle, the pursuit of development of spatial justice was established to remove exclusion and isolation that comes from the location of living space by equalization of quality of life conditions. Then, the new concept that is different from the previous or current regional balanced development policies and that we should pursue in the future was presented. Unlike focusing on achieving aggregating and consequential balance that previous regional balanced development sought for, the new concept not only focuses on removing exclusion during the final stage, but also emphasizes fair participation of policies from the decision making process. Next, this study presents how to drive inclusive balanced

## Abstract

regional development through the aspects of human inclusion, spatial inclusion, and governance inclusion. In addition, this study presents how to create an implement system where central and local governments can cooperate while concerning for the socially weak and how to reorganize special accounts and the revision of laws to achieve it.



포용적 지역균형발전  
정책의 구상

KRILA  
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

KRILA



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

(26464) 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동)  
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317



9 788978 465476 0  
ISBN 978-89-7865-476-0