

두산인문극장 2025: 지역 LOCAL

서울 공화국이나 균형발전이나

이정우

일시: 2025년 6월 23일 7:30-9:30pm

장소: 두산아트센터 연강홀

*본 강연은 촬영할 수 없습니다.

다산 정약용이 천주교 박해 때 장기간 전남 강진에 귀양을 가 있을 때 아버지로 인해 벼슬길이 막혀버린 아들에게 보낸 편지(1810년 초가을)에서 이렇게 썼다.

“지금 내가 죄인이 되어 너희들에게 아직은 시골에 숨어서 살게 하였지만, 앞으로는 오직 서울의 10리 안에서만 살아야 한다. 만약 집안의 힘이 쇠락하여 서울 한복판으로 깊이 들어갈 수 없다면 잠시 서울 근교에 살면서 과일과 채소를 심어 생활을 유지하다가 재산이 조금 불어나면 바로 서울 복판으로 들어가도 늦지는 않다.”

백 년이 흐른 뒤 1923년 1월 <개벽> 잡지에 고당 조만식 선생은 이렇게 썼다.
“형제여, 당신들이 나고 자란 곳은 나날이 쓸쓸해집니다. 당신들이 지금 있는 곳은 서울입니까? 거기만 모여서 웅성거리지 마오. 그렇지 않으면 어딘가 대도시에 있습니까? 공연히 왔다 갔다 하지들 마오. 제각기 자신의 향토를 지키기로 합시다. 죽기까지 지켜봅시다!”

많은 사람들이 존경하는 두 사람의 선각자 - 다산 정약용(茶山 丁若鏞)과 고당 조만식(古堂 曹晩植) - 의 서울, 지방을 보는 관점이 정반대라서 흥미롭다. 당신은 누구의 말이 맞다고 생각하는가?

주요 논의 내용

- 서울 공화국의 현실과 수도권 집종의 역사적 뿌리
- 참여정부의 경험과 교훈
- 서울 집종을 차단하고 지방을 고루 발전시키기 위해 무엇을 할 것인가

서울 공화국, 그리고 집중의 역사적 뿌리

한국은 수도권 집중이 기형적으로 심한 나라다. 유럽 대도시의 인구는 대개 100만 명 미만인 데 반해, 우리의 경우 서울 인구가 1천만 명에다가 인근 경기도까지 합하면 2,500만 명을 넘어서서 즉, 전국 인구의 50% 이상이 수도권에 살고 있는 초유의 사태가 벌어지고 있다. 면적으로 보아 전 국토의 12%에 불과한 수도권에 중앙부처를 제외한 공공기관의 80%, 100대 대기업 본사의 90%, 벤처기업의 70% 이상이 몰려 있고, 금융거래 비중도 수도권에 70%가 집중되어 있다. 흔히 일본을 도쿄 1극집중체제의 국가라고 비판하지만 한국이야말로 서울 1극집중체제를 구축해 왔고 그 집중의 정도는 일본을 능가하여 세계에서 가장 높다.

서울 집중이 1960년대 공업화 과정 이후 일자리를 찾아 서울로 상경하는 지방 청소년들의 행렬에 기인하는 것은 사실이지만 우리 사회의 극심한 서울 집중은 결코 그때부터 생긴 일이 아니다. 실제 이 현상은 오랜 역사적 뿌리를 갖고 있다. Gregory Henderson의 명저 『한국: 소용돌이의 정치』(*Korea: The Politics of the Vortex*) (1968)를 보면 서울 집중은 이미 조선시대 500년을 통해 꾸준히 있었으며, 다른 나라에서 보기 힘든 특이한 현상이다. 서울은 거대한 '소용돌이'처럼 모든 것을 흡인하고 있었고 지방은 공백에 가까운 상태였다는 것이다.

1894년에 우리 땅에 첫발을 디딘 이래 네 차례 한국을 방문한 영국의 지리학자 이사벨라 버드 비숍(Isabella Bird Bishop)은 *Korea and Her Neighbors*(1897)라는 흥미 있는 여행기를 남겼는데, 이 책에는 서울 집중의 폐해가 생생히 묘사되고 있다. 비숍은 지방 관아를 세 군데 방문했는데, 공교롭게도 어느 곳에서도 고을 수령을 만날 수 없었고 어디 가셨는지 물어보니 똑같이 서울 가셨다는 대답을 얻었다. 수령이 서울에 가는 이유는 공무상의 출장이 아니고 권세 있는 세력가에 잘 보여 더 좋은 자리로 영전하기 위함이다. 비숍 여사가 관찰한 시골 관청은 청소조차 제대로 안 해서 누추하기 짝이 없는데, 관리들은 피죤에 물고개를 걸어 장죽을 입에 물고 하루 종일 노름에 몰두해 있었고, 기껏 하는 일이라고는 아침, 저녁으로 시간 알리는 북을 치는 게 고작이었다. 지방 수령들은 백성들의 민생에는 관심이 없고, 오로지 서울의 권세가에 아부하여 더 좋은 자리로 영전하는 것이 최고의 목표였다. 심지어 어떤 자는 부임 초 한 번 내려와 취임 축하 잔치를 벌이고, 백성들의 재물을 약탈한 뒤 다시는 코빼기조차 비치지 않았다고 하니 더 할 말이 없다.

참여정부의 경험과 교훈

참여정부는 과거 정부에서 실패했던 분권과 분산을 본격적으로 추진했던 거의 유일한 정부라고 말해도 좋다. 참여정부는 분권, 분산을 통해 지역 간 형평을 높일 뿐 아니라 효율도 높이는 즉, 효율과 형평의 두 마리의 토끼를 동시에 잡는 목표를 세웠다. 이를 위해 참여정부는 지방분권특별법, 균형발전특별법, 신행정수도특별법이라는 균형발전 3대 입법을 하나의 패키지로 추진하였다.

참여정부의 균형발전 전략의 특징은 지역혁신체제(Regional Innovation System: RIS)의 구축을 들고 나온 점이다. 지역혁신체제는 ① 특정 지역에서 ② 특정산업의 집적과 연계를 통한 혁신클러스터를 기반으로 ③ 개별 혁신주체의 혁신역량 강화 및 공동 학습, 정보와 성과의 교류·확산을 촉진하기 위한 ④ 제반 제도와 환경, 지배구조 전체를 의미한다.

우리 사회 일각에는 국가균형발전을 무리한 평등주의 정책으로 간주하여 반대하는 경향이 있다. 그러나 참여정부가 목표한 바는 과거처럼 중앙정부 주도의 위로부터의 분산 정책이 아니라 밑에서부터 자발적으로 올라오는 자립적 지방화였다.

결론: 무엇을 할 것인가?

옳은 방향은 서울 집중을 차단하고, 지방을 고루 발전시켜 전국 어디서나 사람이 살기 좋은 나라로 만드는 것이다.

첫째, 2단계 공공기관 이전: 참여정부에서 달성한 176개 공공기관의 지방 이전은 사상 최초의 성공적 대역사였으나 각 시도에 있는 혁신도시에는 입주 기관 숫자가 적어 지역경제를 살리는 견인차 역할을 하기에는 역부족이다. 혁신도시에 활기를 불어넣고 지방을 살리기 위해서는 2단계 공공기관 이전이 필요하다.

둘째, 지방대학 혁신과 산학연 협력: 전국에 산재한 210개의 지방대학은 우리 사회가 축적해 온 문화 자산이자 미래 발전을 위한 교두보이다. 그러나 지금 폐교 위기에 봉착한 지방대학이 많아서 지방 소멸을 더욱 부추기고 있다. 4년제 및 2년제 지방대 중 우수한 글로벌 대학을 40개 정도 선발하여 집중적으로 지원할 필요가 있다.

셋째, 획기적 저출산 대책: 충북 영동군의 사례처럼 통 큰 예산 투입으로 결혼, 임신, 출산, 양육, 교육, 주택에 획기적 지원을 할 필요가 있다. 대도시 거주 청년이 지방으로 이사 오는 경우 양질의 저렴한 공공임대주택을 공급하여 주택 문제가 청년의

미래 개척에 걸림돌이 되지 않도록 해야 한다.

넷째, 지방 의료: 서울 사람이 지방에 오기를 꺼리는 이유 중 하나는 좋은 병원이 적어 의료 기회가 부족한 데 있다. 부족한 의과대학 정원을 늘리되 지방대 졸업 의대생은 우선적으로 지방에 근무하도록 해서 지방의 의료 기회를 확충, 의료의 불평등 현상을 타파해야 한다. 지방마다 응급의료센터를 구축하여 큰 병에 걸려도 구태여 서울 가지 않고 지역에서 치료받을 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 입시제도 개혁: 엄청난 과외를 어릴 때부터 강요하는 현행 대입제도를 대대적으로 개혁하여 수험생들과 학부모들을 고통에서 구해냄과 아울러 전국의 균형발전을 도모할 필요가 있다. 수능고사를 유지하되 그 비중을 낮추고, 내신의 비중을 높이고 학교장의 추천권한을 강화할 필요가 있다. 그리고 현행 교과별 평가를 교사별 평가로 바꾸어야 한다. 그리고 일정 점수 이상의 학생에 대해 추천제도를 도입할 필요가 있다. 진정한 경쟁은 초중고가 아니라 대학에서 이루어지도록 우리의 교육, 입시제도를 근본적으로 바꾸어야 한다.

참고문헌

국가균형발전위원회, 『세계의 지역혁신체계』 한울아카데미, 2004

변창흠, “지역균형발전과 지역재생은 어떻게 가능한가?” 선우재 정치교육원 제1기 정책정치 전문과정 강의노트(미출간), 2024

성경룡 등, 『국가 균형발전의 비전과 전략』 동도원, 2004

Bishop, Isabella Bird, *Korea and Her Neighbours*, 1897(『조선과 그 이웃나라들』 신복룡 역)

Henderson, Gregory, *Korea: The Politics of the Vortex*, Harvard University Press, 1968

이정우

경북대학교 경제통상학부 명예교수. 1950년 대구에서 나고 자랐다. 서울대학교 경제학과와 동대학원을 졸업하고, 하버드대학교에서 경제학 박사 학위를 받았다. 2003년 참여정부 초대 대통령 정책실장, 2004년부터 2005년까지 대통령 정책기획위원장 겸 정책특보를 역임하면서 참여정부의 경제, 사회 정책의 기초를 놓았다. 교육부 산하 한국장학재단 이사장을 역임하기도 했다. 한국에서 좋은 건 모두 서울에 집중되어 있는 것이 큰 문제라고 생각하며, 언젠가 골고루 분산될 날을 꿈꾼다.