

# 제주 지역불균형 현황과 균형발전을 위한 제언

디엔에이 최고기술책임자 박 종 준

## I. 서론

우리는 인간다운 삶을 추구하고 이를 위해 자유로운 삶과 그러한 삶을 살 수 있는 권리를 평등하게 보장받아야 한다. 인간다운 삶과 자유, 평등이라는 인류의 보편적 가치를 실현하기 위해 이를 헌법에 명시하고, 헌법적 가치를 구현하기 위해 그 테두리 안에서 법률과 제도를 만들며, 이를 실현하는 것을 국가의 책무로 규정하고 있다.

자유는 차이라는 결과를 가져온다. 우리는 자유롭게 직업을 선택할 수 있고, 자유로운 경제활동으로 인해 부를 축적할 수 있으며, 원하는 곳에서 살며 가고 싶은 곳을 여행할 수 있다. 이러한 자유로운 활동의 결과는 다양성으로 나타나며 그 차이의 정도가 심해질 때 차별이라고 느낀다. 그래서인지 사람들은 자유를 욕망하는 동시에 평등을 추구한다. 특히 '사촌이 땅을 사면 배가 아픈' 우리는 남들이 하는 것은 나도 하고, 남들이 사는 만큼 나도 살겠다는 마음이 내재되어 있다. 그러나 우리에게 보장된 평등은 기회의 평등이지 결과의 평등이 아니다. 하지만 결과의 불평등이 기회의 불평등으로 이어지는 일들이 일어나고 있다. 2017학년도 서울대 합격자의 23%가 강남지역 출신이라는 단편적인 사실을 통해 불평등은 또 다른 불평등을 낳을 수 있고, 불평등을 고착시킬 수 있음을 가늠할 수 있다.

지역은 자연과 인간을 비롯한 다양한 요소로 이루어져 있고, 이들이 끊임없이 상호작용을 하고 있는 삶의 공간이다. 지역의 차이 혹은 불평등은 그 공간 안에서 살아 가는 사람들의 삶에서의 차이와 불평등으로 연결될 수 있는 문제이다. 이러한 이유

에서 우리 헌법 제120조 제2항, 제122조, 제123조 등에 균형발전을 규정하고, 이를 실현하는 것이 국가의 책무임을 명시하고 있으며, 정부에서도 지역 발전은 물론 지역 간의 균형발전을 위한 정책을 제시하고 실천하고 있다. 이러한 국가적 노력에도 불구하고 지역 간의 격차는 날로 심해지는 것이 오늘의 안타까운 현실이다.

## II. 제주 지역 불균형 현황

### 1. 제주 지역 불균형 논란

제주 지역의 대표적인 지역 불균형 문제는 산남-산북 불균형으로 불리는 제주시 지역(과거 제주시와 북제주군)과 서귀포시 지역(과거 서귀포시와 남제주군)의 격차이다. 자녀의 명문고와 대학 진학을 위해 온 가족이 제주시로 이사를 하고, 어지간한 병은 제주시에 있는 대형병원에서 치료를 받으며, 서귀포에 있는 직장에 출퇴근하기 위해 매일 아침, 저녁으로 한라산을 넘어야 하는 일은 어제 오늘의 모습이 아니다. 제주특별자치도 균형발전기본계획(2014)에 의하면 2000~2012년의 인구 증감은 제주시 동지역의 인구증가율이 높은 반면, 서귀포 동지역은 인구 감소율이 높게 나타나 산남과 산북의 인구 격차는 더욱 심화될 것으로 예상된다.

제주 지역 불균형이 주로 산남-산북의 관점에서만 논의되는 것에 대해 2005년 경 산동-산서 불균형이 제기되었다. 즉 산남-산북이 사실상 읍·면지역을 제외한 제주시와 서귀포시에 국한되어 성산, 대정 등 제주도의 동·서에 위치한 지역은 또 다른 차별과 소외를 받고 있다는 주장이다. ‘제주도 권역별 균형발전계획 수립 연구’(2017)에서 제주시 동권역의 의료분야 평점을 100으로 기준할 때 서귀포 동지역이 28점, 제주시 서부 7점, 서귀포시 동부 4점, 제주시 동부 2점, 서귀포시 서부 1점으로 평가되어 산동-산서의 불균형이 심각함을 확인할 수 있다.

또 다른 지역 불균형은 원도심 지역과 신제주 지역의 불균형이다. 신제주는 지금의 연동과 노형동 일대로 과거에는 제주시 외곽의 농촌지역이었으나 1977년 신제주 건설계획에 의해 1979년부터 시가지가 조성되기 시작하여 도청, 도교육청, 경찰국, 북제주군청 등 주요 행정기관이 이전하였고, 대규모 택지가 건설됨으로써 현재는 제주의 정치, 경제의 중심지로 자리 잡았다. 반면 원도심 지역은 주요 기관의 이탈에

따른 중심지 기능의 상실과 노후화로 인해 상대적으로 낙후되었다. 이들 지역은 최근 구제주와 신제주로 일컬어지는데 용어 자체에 지역 격차와 불균형을 내포하고 있으며, 이러한 용어를 사용하는 것은 다시 지역에 대한 인식으로 이어져 지역 불균형을 고착시킨다.

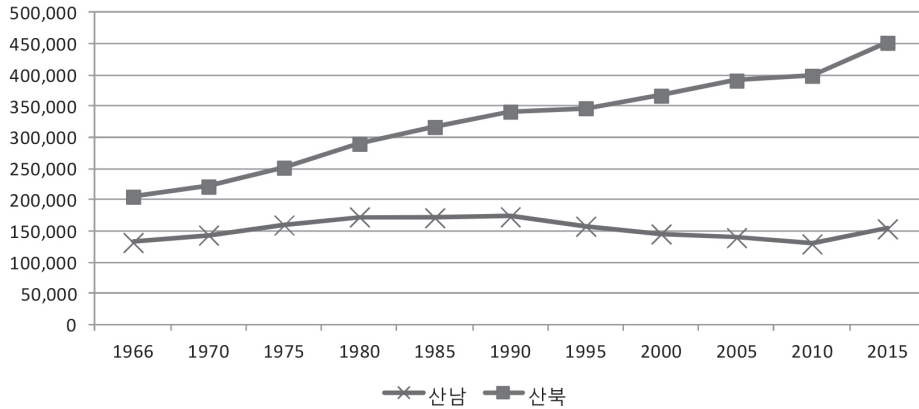
지역 불균형 문제는 결국 공간단위의 문제이다. 제주의 지역 불균형 문제로 제기된 산남-산북, 산동-산서(동-읍면), 원도심-신제주의 불균형은 공간을 나누어보는 관점의 차이이다. 행정구역이라는 공간단위를 거두어보면 제주 지역의 발전 양상은 제주도청, 제주공항, 제주항을 중심으로 한 공간으로의 집중과 주변부로의 공간적 확장 현상이라고 할 수 있다. 이러한 현상을 어떤 공간 단위로 보느냐에 따라 지역불균형의 성격이 결정된다고 할 수 있다. 제주라는 공간영역을 제주시와 서귀포시로 구분한다면 산남-산북 불균형 문제로, 읍·면·동 단위로 구분한다면 산동-산서동 불균형 문제로, 원도심-신제주 불균형 문제로 인식할 수 있다.

## 2. 제주 지역 불균형 과정

인구는 지역의 성장과 발전의 동력이자 지표이다. 인구는 지역 발전의 원동력으로서 사람이 많은 지역은 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 방면에서 발전 가능성이 높으며, 다시 지역의 발전은 사람을 그 지역으로 유인하는 매력이 된다. 제주의 지역 불균형인 산남-산북 문제는 두 지역의 인구 변화를 통해 확인할 수 있다.

산남-산북 지역은 1980년까지 7만여 명의 차이를 두고 지속적인 인구 증가를 보였다. 그러다 산남 지역 인구가 1980년에 이르러 정체되다가, 1990년부터 2010년까지 20년에 걸쳐 지속적인 감소 추세를 보인다. 반면 산북 지역은 지속적인 증가를 보여 두 지역 간의 격차가 크게 벌어진다. 2010년 이후에는 산남-산북 지역 모두 인구가 증가하는 추세를 보이나 산북지역의 증가율이 상대적으로 높게 나타나 향후 인구 격차는 더 크게 벌어질 것으로 예상된다.

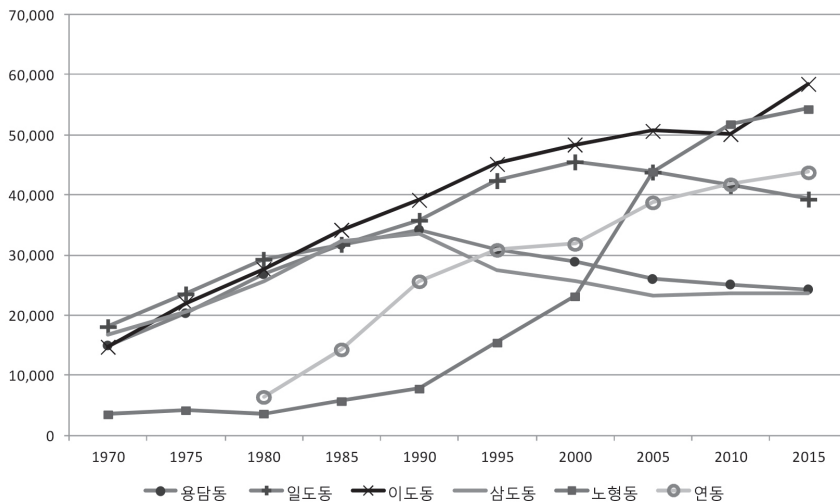
요컨대 산남-산북의 인구변화를 통해 본 두 지역의 불균형은 1980년부터 산남지역의 정체로 인해 시작되었으며, 1990년부터는 산남 지방의 침체로 인하여 지역 불균형이 심화되었다.



자료 : 국가통계포털 지역통계 인구총조사

〈그림 1〉 산남-산북지역의 인구변화

산남-산북의 불균형과 함께 최근에 대두되고 있는 지역 불균형으로는 제주시 원도심과 신제주의 격차가 있다. 신제주라 불리는 노형동과 연동은 1980년 이전까지만 하더라도 제주시 외곽의 농촌지역이었으나, 1977년 신제주 건설 계획이 수립된 이후 대규모 택지조성 및 주요 기관의 이전 등으로 인하여 인구의 급격한 증가가 시작되었다. 반면 원도심 지역의 용담동과 삼도동은 1990년을 기점으로 인구가 감소하기 시작하였으며, 일도동, 이도동 등은 인구가 지속적으로 증가하다가 2000년 초반을 정점으로 정체 및 감소하기 시작하였다.



자료 : 국가통계포털 지역통계 인구총조사

〈그림 2〉 원도심-신제주 지역의 인구변화

지역 불균형은 단순히 인구의 증감으로 단정할 수 없다. 그러나 인구는 지역 형성의 근본 요소이며 지역의 성장과 발전을 판단할 수 있는 주요 지표이다. 인구를 통해 본 제주의 지역 불균형은 1980년을 기점으로 시작되었으며, 1990년부터는 급격한 차이를 보이기 시작한다. 2010년 이후 인구 변화는 제주지역의 전반적인 성장과 발전의 변화를 확인할 수 있으며, 이는 지역균형발전의 변곡점이 될 수 있는 시점이라고 할 수 있다.

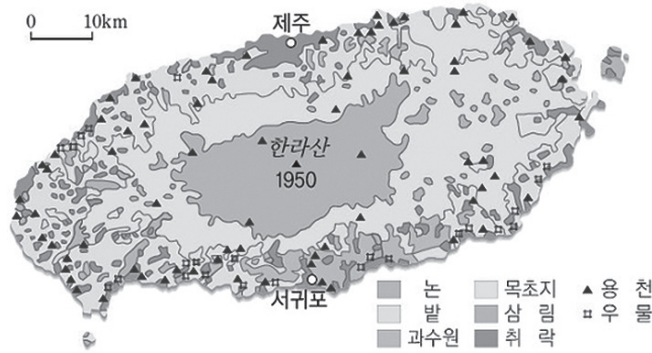
제주 지역에서 지역 불균형의 문제는 2000년이 넘어서 언론을 통해 제기되었으며, 참여정부의 균형발전정책 그리고 제주특별자치도의 설치와 행정구조 개편 등의 과정을 통해 본격적으로 논의되었다. 그러나 지역 격차와 불균형은 1980년대부터 나타나기 시작했으며, 사회문제이자 정책문제로 대두되기까지 20여 년의 시간이 흘렀으며, 그로부터 다시 10여 년이 흘러서야 지역 불균형 해소와 균형발전을 위한 구체적이고 실질적인 노력이 시작되었다. 지역 불균형의 문제가 장기간에 걸쳐 형성된 것처럼 지역균형발전 역시 짧은 기간에 대중적인 처방으로 해결될 문제가 아니며, 오늘날의 제주를 이루기 위한 노고보다 더 많은 노력을 들여야 해결될 수 있는 문제이다.

### 3. 지역 불균형의 원인

지역은 살아있는 생명체와 같이 생성, 성장, 유지, 침체, 소멸의 과정을 거친다. 생명체의 성장과 발달이 그 본연의 유전자와 주변 환경과의 상호작용으로 이루어지듯이 지역의 성장과 발달 역시 지역이 가진 내적 요인과 지역을 둘러싼 환경 요인과의 상호작용에 의해 결정된다.

#### 1) 자연 환경

자연 환경은 지역의 특징을 결정하고 지역 발전의 근본이 되는 요소이다. 자연 환경은 인간의 거주와 활동 영역을 제한하고, 지역 자원과 경제 활동의 성격을 결정한다. 인간의 활동에 유리한 자연 환경으로 이루어진 지역은 다른 지역에 비해 더 발전할 가능성이 있다. 자연으로부터의 위험이 없고 평지나 경사가 완만한 지대에 취락이 형성되고, 주변에 산재한 자원을 이용한 생계 활동이 지역의 주요 경제활동이 되고 나아가 지역산업으로 형성된다. 제주 지역에서는 식수를 구할 수 있고 어업과 농업이 가능한 해안 지대에 마을이 형성되고 발전해왔다.

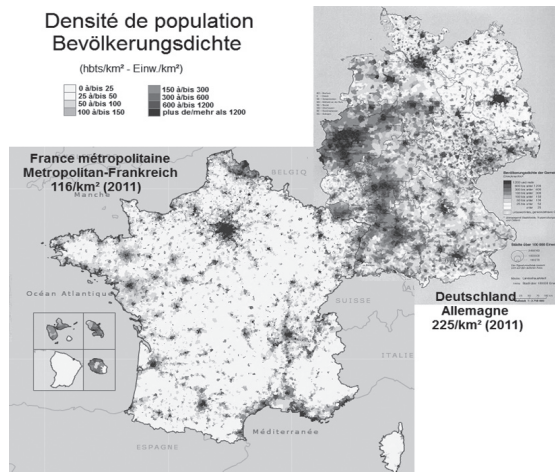


〈그림 3〉 제주지역의 취락 입지

## 2) 권력

권력은 높낮이를 만들고 높낮이는 흐름을 만든다. 권력의 격차가 클수록 권력의 중심으로 쏠리는 흐름의 세기가 크다. 우리의 권력구조는 오랜 기간 동안 중앙집권적이었다. 권력의 흐름은 왕과 대통령이 있는 곳에 집중되었고, 지역에서도 도지사나 시장이나 군수가 있는 곳에 집중되었다.

권력의 구조와 흐름은 지역의 형성과 발전에도 영향을 미친다. 프랑스는 역사적으로 국왕의 절대권력이 작용한 국가인 반면, 1871년에서야 통일된 독일은 여전히 지역분권 국가이다. 이러한 권력 구조의 결과는 오랜 시간의 흐름을 통해 공간으로 나타난다. 인구와 면적을 감안하더라도 두 나라의 인구분포를 보면 프랑스는 수도권 파리에 집중되어 있는 반면, 독일은 전국에 걸쳐 분산된 형태이다.



〈그림 4〉 프랑스와 독일의 인구분포

우리의 경우 역시 중앙집권적 권력구조가 오랜 기간 유지되었기 때문에 수도를 중심으로 한 발전은 불가피했다. 제주지역의 경우 5세기 탐라국 시대에 관덕정 일대의 중심마을이 들어선 뒤 원도심이 제주의 명실상부한 중심지였으나, 1970년대 후반 제 주도청을 비롯한 공공기관이 신제주 지역으로 이전하면서부터 지역이 쇠퇴하는 현상을 보였다.

### 3) 경제

지역경제는 지역의 성장과 쇠퇴를 결정한다. 경제는 인구만큼이나 지역에 큰 영향을 미치는 요인이다. 경제를 강조하는 최근에는 지역발전과 지역경제발전이 동일시 될 정도이다. 태백시는 석탄산업이 발달하던 1960~70년대에 인구가 13만 명에 이를 정도로 발전한 지역이었으나, 오늘날 석탄산업의 붕괴로 인구가 4만 7천명으로 감소하였으며 지역경제 역시 오랜 기간 침체를 벗어나지 못하고 있다.

과거 감귤 농업과 관광 산업으로 특화된 산남 지역 경제가 활성화되었으나 근래 도·소매업, 숙박·음식점업, 서비스업, 공공부문 산업 전반이 제주시에 집중적으로 발달하면서 산북지역이 상대적으로 발전하게 되었다.

### 4) 사회·문화·교육

사회·문화는 지역을 규정하고 공고화한다. 지역의 성장과 쇠퇴에 따라 유사한 성격의 주민들이 집단을 이루고 고유의 사회와 문화를 형성하게 된다. 또한 대학로, 홍대, 가로수길 등과 같이 문화·예술이 지역의 정체성을 부여하고 지역발전을 선도하기도 하여 도시 재생과 지역 활성화를 위한 수단으로 활용된다. 교육열이 높은 우리나라에서 교육은 지역의 발전에 큰 영향을 미친다. 전국의 청년들이 대학이 밀집한 서울로 이동하게 되고, 자녀의 교육을 위하여 강남의 8학군, 학원가가 밀집한 대치동 등으로 몰려든다. 제주 지역에서도 읍·면 지역에 거주하던 학생과 그 가족이 인문계고와 대학이 위치한 제주시로 이주하는 현상이 있다.

### 5) 상호작용

지역발전은 지역에 내재된 요인들과 환경과의 상호작용으로 인해 지역의 성장의 정도와 방향은 다르게 나타난다. 타 지역과의 상호작용의 규모가 크고, 유입이 유출보다 많을수록 지역은 성장하고 발전하게 된다. 특히 외부와의 상호작용이 일어나는

접점에서의 발전은 자연스러운 결과이다. 제주 지역은 외부와의 접점인 제주공항과 제주항 주변 지역이 발전해왔다. 상호작용의 수단과 정도에 따라 지역에 미치는 영향도 달라졌다. 운송 수단이 해운에서 항공으로 전환되면서 항만 배후지역이 침체되고 공항 인근 지역이 발전하였으며, 물동량의 증감에 따라 지역의 부침이 발생하는 것은 지역 간 상호작용에 따른 결과라고 할 수 있다.

#### 6) 공간 자기조직화

공간의 자기조직화는 공간이 외부의 압력이나 영향 없이 스스로 유지되고 변화할 수 있는 성질이다. 즉 성장의 내적요인을 갖춘 공간은 지속적으로 성장해 나갈 수 있다. 이미 성장과 발전의 기초가 다져진 제주시의 경우 새로운 사업이나 추가적인 예산 투입 없이도 스스로 성장·발전해 갈 수 있으며, 반면 쇠퇴한 지역은 많은 노력의 투입에도 불구하고 쉽게 되살아나기 힘들 수 있다. 지역균형발전의 관점에서 본다면 제주시 외의 낙후지역에 균형발전을 위한 각종 사업과 예산을 투입하더라도 제주시의 성장과 발전을 따라잡기 힘들 수 있으며, 지금의 지역 격차가 더 크게 벌어질 수 있다는 것이다. 따라서 인위적으로 지역간의 격차를 줄이기 위해서는 성장 지역에 대한 억제와 낙후지역에 대한 촉진이라는 외부 압력이 동시에 이루어져야 할 것이다.

### III. 제주지역 균형발전 제언

#### 1. 균형발전을 위한 제주의 노력과 성과

제주의 지역균형발전을 위한 본격적인 노력은 참여정부의 국가균형발전 정책을 배경으로 하고 있다. 참여정부는 지역균형발전정책을 국가균형발전정책으로 격상하고 국가균형발전을 국정 최우선 과제의 하나로 설정하고 국가균형발전특별법, 국가균형발전특별회계, 국가균형발전5개년계획 등 제도적 기반을 마련하고 적극적으로 정책을 실천했다.

제주 지역에서는 지역내 균형발전을 위해 '제주지역 균형발전을 위한 산남지역의



인구유입정책 연구’(2004), ‘제주지역 균형발전을 위한 광역도시계획시설 적정배치 등에 관한 연구’(2005), ‘제주지역 균형발전을 위한 정책방향과 과제’(2006) 등의 연구가 수행되었다.

2005년 7월 ‘제주도지역균형발전에 관한 조례’가 제정되어 지역혁신발전계획 및 지역혁신협의회, 공공기관 분산 배치, 광역사업 추진 등을 규정하여 지역역량 강화와 균형발전의 제도적 근거를 마련하였으나, 2009년 11월 시·군 통합으로 인한 부적합과 관련 법과의 중복을 이유로 폐지되었다.

2006년 7월 제주특별자치도의 출범과 함께 외교, 국방, 사법을 제외한 자치권을 확보하고 지방 분권을 강화하였으나 행정체계개편 과정에서 기초자치단체와 기초의회의 폐지는 지역내 자치권의 약화라는 한계를 가지게 되었다. 제주특별자치도는 지역 균형발전과 제주시로의 과도한 집중을 억제하기 위해 문화관광스포츠국과 감사위원회, 농업기술원, 사업운영본부를 서귀포시로 이전하였다.

2007년 ‘제주지역 균형발전 지표개발 및 낙후 읍면 균형개발계획’을 수립하고 낙후지역에 대해서는 개발촉진지구로 지정하여 체계적이고 실질적인 균형개발사업을 추진할 계획이었으나 별다른 진전이 없었다. 2008년 이명박 정부에 들어 국가균형발전에서 지역발전으로 정책 기조가 전환되면서 제주 지역에서도 균형발전보다 지역발전에 초점이 맞춰졌다.

2012년 7월에는 ‘제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례’를 제정하여 지역균형발전의 제도적 근간을 마련하였다. 이 조례를 근거로 지역균형발전위원회가 설치되고, 연구 전담팀인 지역균형발전지원센터를 설립하였다. 지역균형발전위원회는 행정부지사를 위원장으로 하는 19명 이내의 위원으로 구성되며 지역균형발전기본계획 및 사업 등에 대한 심의를 담당한다. 지역균형발전지원센터는 기본계획 및 시행계획 등의 수립, 균형발전 평가, 지역균형발전사업 운영지원, 사업 컨설팅과 교육, 역량강화사업 등을 수행하고 있다. 특히 2015년부터 도민 주도의 지역균형발전사업을 통해 지역 문제를 주민 스스로 발굴하고 해결하는 과정을 통해 지역간, 계층간의 불균형을 해소하기 위한 노력을 기울이고 있다. 2013년에는 ‘제주특별자치도 지역균형발전지표 개발 및 평가’ 연구를 수행하였고 이를 토대로 2014년에 ‘지역균형발전기본계획’을 수립하였다.

2016년 지역간 불균형을 해소하고 ‘제주도 권역별 균형발전계획’에서는 읍·면·동 단위의 주민주도 지역균형발전 공모사업의 사업발굴과 수요 대응의 한계를 극복

하고 권역별 공공서비스 지표 개발과 측정, 수요 조사 등을 통해 사업 모델 발굴과 균형발전 방안 등을 제시하였다. 2017년 현재 '제주 4대 권역 균형발전전략 수립 연구' 수행을 통해 제주 4개 권역의 개발축을 신성장 거점으로 육성하여 주변 지역 발전을 견인할 수 있는 실천전략과 4대 권역 간 연계 방안을 통해 제주도 전역의 균형발전과 동반 성장을 도모할 수 있는 계획을 수립하고 있다.

## 2. 균형발전의 실체

정부는 지역균형발전을 위해 성장지역을 규제하고 낙후지역에는 개발촉진지역을 지정하고, 예산을 투입하여 지역개발사업을 전개하거나, 출산장려금과 같은 인구 유입과 증가를 위한 정책을 펴왔다. 그런데 정작 지역발전이 무엇이며, 지역발전이 균형을 이룬다는 것은 어떤 상태인지, 그리고 지역균형발전을 위해서 무엇을 해야 하는지에 대한 고민은 부족했다.

이 글의 앞부분에서 지역발전을 설명하면서 지역간 인구의 균형을 중심으로 서술하였다. 지역의 인구는 지역발전의 하나의 중요 요소이며 지표일 뿐 그 자체가 지역균형발전은 아니다. 그렇다면 지역균형발전은 지역 간의 소득의 균형, 인프라의 균형, 지역총생산의 균형 아니면 모든 지역 요소의 균형인가에 대해 논의되고 공감하고 합의가 있었는가? 또한 균형은 어느 정도가 균형인지, 완벽하게 수치가 일치된 상태가 균형인가 아니면 5%, 10% 범위에 있으면 균형인가?

2004년 국가균형발전 특별법이 제정될 당시에 정의된 '국가균형발전'은 지역간의 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하여 국가경쟁력을 강화하는 것을 의미하였다. 제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례에서 지역균형발전은 지역간 발전기회를 균등하게 부여하고 지역 특성에 맞는 발전을 통해 지역경쟁력을 강화하는 것으로 정의하고 있으며 삶의 질 향상을 목적으로 하고 있다. 균형발전은 발전의 기회 균등, 지역의 역량과 경쟁력 강화, 삶의 질 향상이 핵심적인 요소이다.

제주특별자치도 지역균형발전기본계획의 목표는 공공투자의 지역적 편중 완화를 통한 지역 간 격차를 완화하는 것으로 설정하였다. 지역균형발전 수준을 평가하고 수준의 차이가 발생하는 부분에 대한 지역균형발전사업을 발굴하고 추진하는 전략을 제안하였다. 지역 수준 평가는 농림어업과 관광산업의 산업기반과 교육, 유아교

육, 의료, 교통, 보육, 사회복지, 노인복지, 문화·여가, 주거환경 등 생활기반으로 구분하여 분야별 가중치를 적용하여 평가하였다. 이 계획은 지역별 수준에 대한 객관적인 자료와 논리적 근거를 바탕으로 지역 수준과 격차를 평가하고, 지역을 구성하는 다양하고 복잡한 요소와 구조를 분야별로 세분하여 접근하였으며, 주민 주도의 사업발굴 방식을 통해 지역이 꼭 필요로 하는 사업을 선정하고, 계획 과정에서의 민주성을 높이며, 지역발전역량을 향상하려는 데 의의가 있다. 다만, 공공투자의 관점에서 지역균형발전에 접근하였다는 한계와 지역수준평가에 이용된 지표의 적절성에 관한 논란의 여지는 있다. 지역균형발전기본계획이 앞서 언급했던 지역발전 기회 균등, 지역역량 및 경쟁력 강화, 삶의 질 향상이라는 측면에서 지역의 불균형을 해소하고 지역 간의 균형발전을 이룰 수 있을 것인가에 대한 깊은 고민이 필요하다.

### 3. 균형발전을 위해 제주가 할 일

#### 1) 균형발전에 대한 도민 합의

제주 지역의 균형발전을 위한 예산 투입과 사업 전개에 앞서 균형발전에 대한 제주도민의 공감대 형성과 합의가 선행되어야 한다. 균형발전에 대한 제주도정과 도의회, 연구기관 등이 설정하고 추진하고 있는 균형발전의 목적과 방향을 과연 일반 제주도민 그리고 지역불균형으로 불편과 고통을 겪고 있는 주민들도 충분히 공감하는가를 되돌아봐야 한다.

도민은 현재를 살아가는 현세대뿐만 아니라 앞으로 제주에서 살아가야 할 미래세대가 포함되어야 한다. 지역 불균형은 현재의 문제이지만 그 원인과 형성은 오랜 시간에 걸쳐진 것이고, 하루아침에 해결될 문제가 아니기 때문이다. 지역균형발전은 미래 제주와 그 속에서 살아나가야 할 미래세대를 염두에 두어야 하며, 그 계획과 실천 과정에서 그들의 목소리에 귀를 기울이고 참여를 보장해야 한다.

도민 합의는 민주적이어야 한다. 지역균형발전을 포함한 많은 정책의사결정은 도민에 의해 선출된 지방자치단체장과 도의원이 주도해왔다. 주민이 선출한 대표이기 때문에 민주적 정당성을 가지지만 한편 정작 주인인 도민의 뜻과 다른 의사결정을 하는 대리인 문제가 있을 수 있다. 또한 의사결정과정에서 이른바 전문가의 개입으로 도민 본연의 뜻에서 더 멀어지게 하는 일이 다반사다. 따라서 도민 합의는 도민의 직접 참여를 보장하고 도민이 주도하는 합의가 되어야 한다.

## 2) 지역 분권과 지역 자치 실천

지역에 권력이 있고 지역 스스로 다스릴 수 있는 충분한 역량이 있는 곳이라면 지역 불균형 논란은 줄어들 것이다. 다른 지역에 비해 지역 자체나 지역의 특정 부문이 낙후되었다면 스스로 노력하여 발전을 꾀하면 되는 일이다. 중앙에 집중된 권력구조는 지역 불균형의 원인이 되었으며, 지역은 여전히 중앙정부의 예산지원을 바라보는 실정이다.

제주지역 내에서도 읍·면·동에서는 비를 기다리는 천수답처럼 도청이 결정하는 지역개발사업과 예산이 자신의 지역에 낙점되기를 기다리는 것이 다반사다. 공공투자를 통한 지역격차 해소의 방법을 선택한 지역균형발전기본계획에서도 이러한 중앙집권적 관점이 남아있다. 일반적으로 공공투자의 주체는 일반 도민이 아닌 정부를 포함한 공공기관이다. 물론 도민으로서 일정 지역에 공공투자가 이루어지도록 요구·요청할 수 있겠지만 이 또한 과거 중앙정부가 지역에 시혜를 베푸는 것과 같은 모습과 크게 다르지 않다.

지역균형발전을 위해서는 지역 분권과 지역 자치가 선행되어야 한다. 지역 분권과 지역자치가 보장된 상황에서 지역불균형은 다른 누군가가 사업과 예산을 지원해서 해결되는 문제가 아닌 스스로 해결하고, 해결할 수 있고, 해결해야만 하는 문제가 된다. 다른 지역에 비해 낙후되었더라도 주민 스스로 불편과 고통이 없고 현재의 삶에 충분히 만족한다면 지역 불균형이라는 문제 자체가 성립되지 않는다.

이러한 지역 분권과 지역 자치를 위해서 기초지자체 부활과 주민자치 강화가 필요하다. 제주특별자치도 출범과 함께 폐지된 기초자치단체와 기초의회는 다시 구성되어야 할 것이다. 지역분권과 지역자치를 위해서 더 낮은 단계로의 자치결정권의 이전이 바람직할 것이다.

지역분권과 지역자치가 이루어진 상태라면 도청 등 공공기관의 이전도 고려할 수 있다. 제주도청 역시 1952년부터 1980년까지 28년간 현재의 제주시청 위치에 있었으며, 연동으로 이전한 이후 36년이 흘렀다. 제주도청을 30년 주기로 도청을 낙후지역으로 이전한다면 지역 불균형을 해소하는데 일조할 수 있을 것이다. 도청 이전은 이미 경기도(서울→수원), 경상남도(부산→창원), 경상북도(대구→안동), 전라남도(광주→무안), 충청남도(대전→홍성) 등의 사례가 있다. 물론 이들의 도청 이전은 행정구역 개편의 근본적인 원인이 되었지만 지역균형발전이라는 의지와 실천이 있었기에 가능했다.

### 3) 자립 생활권 형성

분권과 자치가 일상의 삶과는 거리가 있다면 자립 생활권을 만들고 그 속에서 살아가는 것은 일상생활을 통해 균형발전을 실현하는 방법이다. 지역 불균형은 공간적으로 중심부의 집중과 주변부의 쇠퇴 현상이면서 주변부가 중심부에 종속되고 의존하는 경향을 보인다. 제주시에 살고 있지 않더라도 물건을 사고팔고, 병원을 가고, 학교를 가더라도 중심부인 제주시로 가야 하는 것이다.

자립 생활은 중심부에 의존하지 않고 지역 내에 있는 자원과 역량을 바탕으로 살아가는 것이다. 태양광, 풍력 등 재생 에너지를 생활권 안에서 생산과 소비하고, 지역 내에서 생산되는 농수산물을 소비하는 로컬 푸드를 이용하며, 소외된 이웃을 정부의 보조가 아닌 이웃의 도움으로 해결하며, 마을의 아이들을 같이 돌보는 공동 육아 등 생활권 안에서 생기는 문제를 생활권 안에서 해결하여 스스로 문제를 해결하는 과정에서 지역의 역량을 키우고, 서로의 삶을 돌봄으로써 인간다운 삶을 지키고 삶의 질을 향상시킬 수 있다. 독립적이고 자주적인 삶을 영위하는 자립 생활권을 형성하여 이웃 생활권과의 연계와 협력을 통해 모든 생활권이 스스로 발전의 기회와 역량을 키우고 생활권 간의 연계와 협력한다면 지금의 현격한 지역간 불균형을 해소하고 균형발전을 실현할 수 있을 것이다.

### 4) 다층적 공간분석과 공간구조 개선

지역불균형과 지역균형발전은 공간의 문제이다. 공간 문제는 공간단위를 어떻게 설정하느냐에 따라 문제의 성격과 결과가 달라지는 특징이 있다. 제주지역의 불균형을 산남-산북문제, 4대 권역 문제, 원도심-신제주 문제 등으로 이야기하지만 이들은 각각이 다른 문제가 아닌 동일한 현상을 서로 다른 공간단위로 보았기 때문이다. 가변적 공간단위 문제(Modifiable Areal Unit Problem: MAUP)로 불리는 이 문제는 지역을 어떤 공간단위로 구분하는가에 따라 그 결과가 달라지는 스케일 효과가 나타나는데 지역별 균형발전의 수준을 평가할 때 고려해야 할 사항이다. 또한 일반적으로 지역을 구분할 때 행정구역을 공간단위로 설정하는데 제주지역의 경우 일부 동지역을 제외하고 대부분 한라산 방향으로 긴 형태를 이루기 때문에 이러한 공간단위로 평가한 결과에 대해 도민이 체감하는 수준과는 차이가 나타날 수 있다. 따라서 지역균형발전을 위한 공간단위는 도 조례에서 명시한 4대 권역에 국한할 것이 아니라 다양한 공간단위로 다층적으로 들여다보는 멀티 스케일(multi-scale)로 접근해야 할 것이다.

지역불균형을 해소하고 균형발전을 유지하기 위해서는 공간구조를 개선해야 한다. 공간은 자기조직화를 통해 현재의 상태를 스스로 강화해나간다. 지역균형발전을 위한 사업과 예산이 투입하더라도 제주시를 중심으로 한 중심부의 성장은 상당기간 지속되며 반면 낙후지역은 외적 투입과 압력에도 불구하고 쉽게 발전하지 않을 것이다. 지역균형발전을 위한 사업과 예산이 대중적인 처방이 아닌 지역이 균형발전을 이룰 수 있도록 그 공간구조를 개선하는 데 초점을 맞추어야 한다. 또한 도시계획과 지역계획 등 각종 계획을 수립하고 예산을 편성하며 사업을 시행할 때 지역 균형발전을 위한 공간적 인지와 사고가 바탕이 되어야 한다.

#### 5) 성장 및 촉진관리

제주시 지역이 지금과 같은 성장과 발전의 추세를 유지한다면 '제주시와 나머지 사막 지역'으로 변모할 것이다. 낙후지역에 대한 성장촉진과 함께 성장지역에 대한 성장관리를 함께 고려해야 한다. 과발전 지역에 대한 새로운 유입과 집중을 억제하고, 낙후지역으로의 분산정책이 보다 직접적이고 강력하게 적용되어야 한다. 인구집중유발시설 및 대규모 개발 사업의 관리, 교통 관리 및 환경보전, 성장 총량 규제, 낙후지역에서의 신규 기관 설립 유도 및 기존 기관의 이전 등 다양한 방안들을 종합적으로 검토할 필요가 있다. 그러나 수도권 규제와 행정수도 이전 등의 사례를 본다면 이러한 직접적인 억제정책은 많은 반발에 직면하게 될 것이고 또 다른 지역갈등의 원인이 될 수 있으므로 이해관계자의 대화와 토론 그리고 이해와 협력을 통한 합의가 선행되어야 한다.

#### 6) 지속적인 연구와 모니터링

지역 불균형을 해소하고 지역의 특성을 살리며 지역간 균형 발전을 이루기 위해서는 다양한 분야와 관점의 연구가 선행되어야 한다. 지역균형발전은 도시 및 지역계획, 지리, 경제 분야 등의 전문가에 의해 다루어져왔다. 그러나 지역은 특정 영역의 문제가 아닌 종합적이고 총체적인 삶의 문제이다.

따라서 다양한 분야의 서로 다른 관점에서 접근하여야 비로소 지역불균형 문제를 온전히 이해하고, 지역균형발전의 해법을 찾을 수 있다. 또한 지속적인 지역의 변화를 모니터링하여 큰 변화를 불러일으킬 수 있는 작은 움직임도 포착하여 선제적이고 능동적으로 대응할 수 있어야 한다. 또한 지역의 과거와 현재를 수집·관리할 수 있

는 데이터베이스를 구축하고, 지역의 변천과 미래를 예측할 수 있는 모니터링 시스템을 구축할 필요가 있다.

## IV. 결 론

지역 불균형을 해소하고 균형발전을 이루는 일은 쉽지 않은 일이다. 균형발전지표를 만들어 지역별 수준을 평가하고 사업과 예산을 지원해서 이루어질 수 있는 문제라면 이미 해결했을 수도 있다. 그러나 지역의 한정된 자원과 역량으로 단기간에 과시적인 균형발전을 이루기는 어렵다. 또 낙후지역에 사업과 예산을 투입하면 나머지 지역, 기득권을 가진 지역에서 역차별이라고 반발하기 일쑤다. 선거를 통해 당선되는 지방자치단체장과 의원들은 자신의 당선에 유리한 지역에 더 관심을 갖고 노력하는 것은 당연한 일이다. 전문가 혹은 연구자들도 지역불균형 문제를 해결해보겠다는 생각은 있지만 명쾌한 해법을 제시하기에는 다른 할 일들이 많고 시간도 부족하다. 정작 낙후지역에서 불균형의 불편과 고통을 받고 있는 주민은 이러한 상황이 너무 익숙한 일상이며, 어느 날 우리 지역에 유리한 계획이 세워지고 사업이 진행되면 그저 감사할 일이었다.

지역이 모두 다 똑같이 발전할 수는 없다. 사람의 키가 다르고 생김새가 다르다고 키를 모두 똑같이 맞추고 같은 얼굴로 성형을 할 수 없는 일이다. 겉모습과 상관없이 자신의 잠재된 역량을 키우고 인간다운 삶을 영위하면서 행복을 추구하면 될 것이다. 지역 역시 어느 지역에 공공시설이 많고 적음보다는 그 지역 안에서 자신의 역량을 키우고, 희망하는 것을 이루어가며, 자아를 실현할 수 있으며, 인간다운 삶을 살고 행복을 추구할 수 있으며, 이러한 모든 것들을 스스로 선택하고 결정할 수 있는 곳인가가 중요할 것이다.

앞서 언급했지만 지역균형발전은 다양한 관점을 통해서만 그 실체를 온전히 볼 수 있다. 제주 지역균형발전에 대한 생각의 단편을 담은 이 글이 제주도민들의 지역 발전과 지역 균형에 대한 고민과 생각들을 모을 수 있는 작은 계기가 되기를 희망한다.



\* 참고문헌

- 임형백, 2013, 한국의 지역균형발전정책, 1972-2012, 도시행정학보, 26(3): 315-339.
- 정진성, 박종하, 2015, 범죄연구에 있어 가변적 공간단위 문제(MAUP)의 스케일 효과 검증: 전국 읍면동과 시군구를 대상으로 한 성범죄 분석, 한국콘텐츠학회 논문지, 15(10): 150-159.
- 제주도민일보, 2017, '제주도내 권역별 발전 격차 심각' 신문기사(2017. 3. 13)
- 제주발전연구원, 2003, 제주지역 균형발전을 위한 산남지역의 인구유입정책 연구. 정책연구 2003-14.
- , 2005, 제주지역 균형발전을 위한 광역도시계획시설 적정배치 등에 관한 연구, 정책 연구 2005-11.
- , 2006, 제주지역 균형발전의 정책방향과 과제. 정책연구 2006-9.
- , 2014, 제주특별자치도 지역균형발전기본계획: 지역균형발전사업 발굴 가이드라인.
- 제주특별자치도, 2007, '제주지역균형발전을 위한 지표를 만든다' 보도자료(2007년 1월 12일).
- , 2007, '지역균형발전지원에관한조례안 입법예고' 도정소식(2007년 8월 21일).
- 국가법률정보센터 [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)
- 국가통계포털 [www.kosis.kr](http://www.kosis.kr)
- 제주특별자치도청 [www.jeu.go.kr](http://www.jeu.go.kr)