

인천의 기울어진 운동장과 지역 균형발전을 위한 연구*

김천권** · 김성규***

- I. 서론: 문제의 제기와 연구의 목적
- II. 이론적 논의: 기울어진 운동장
- III. 기울어진 운동장을 초래하는 정부활동과 정책요인
- IV. 인천의 기울어진 운동장 실태분석과 비판적 논의
- V. 정책시사점
- VI. 결론

김천권 · 김성규

I. 서론

인천은 도시성장에서 두 가지 뚜렷한 공간적 특성을 갖고 있다. 첫째는 산업사회의 공업도시로서 특성이고, 둘째는 글로벌 사회의 한국의 선도적인 국제도시(경제자유구역)로서의 특성이다. 첫째, 인천은 한국의 산업화 과정에서 많은 공업단지가 입지하여 공업도시로 성장한 역사를 갖고 있다. 둘째, 인천은 국제공항이 들어서면서 한국과 글로벌 사회를 연결하는 송도 경제자유구역 등을 조성하여 글로벌 사회에 한국을 대표하는 선도도시로 성장하고 있다. 그런데 이와 같은 뚜렷한 두 가지 공간적 특성은 인천이

* 본 연구는 인하대학교 2018년 연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 인하대학교 행정학과 교수

*** 인천연구원 공공투자관리센터추진단 초빙연구위원

현저히 ‘기울어진 운동장’의 모습을 보인다는 것을 설명한다. 즉, 점차 활력을 상실해가는 구 공업지역과 새롭게 도약하는 경제자유구역으로 분리 구역화 되어 있다는 것이다.

2018년 인천시가 시민 500명을 대상으로 설문조사와 정책토론회를 가진 결과, 인천시민들의 가장 큰 정책불만은 지역 내의 발전양상이 고르지 않다는 것으로 나타났다.¹⁾ 인천이 자랑하는 송도 글로벌도시에는 자본과 산업이 활발히 유치되고 있으나, 이에 비해 구도심은 상대적으로 낙후된 상황이 진행되어 인구가 줄어들고 비즈니스들이 활력을 잃어가고 있다. 즉, 인천 도시공간의 기울어진 운동장이 심화되고 있는 것을 여실히 보여준다.

인천이 기울어진 운동장 모습을 보이는 것은 이뿐만이 아니다. 인천은 연안지역으로 내륙지역과 함께 크고 작은 섬 168개를 포함하고 있다. 기울어진 운동장은 내륙과 섬 지역의 생활에서도 확연히 드러난다. 특히 북한과 인접한 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)를 비롯하여 많은 섬들이 규제에 묶여 개발이 제한되고, 교통 접근성이 불량하여 개발의 한계를 보인다. 여기에 더하여 빈번한 북한과의 긴장관계 악화는 ‘평화의 섬’ 프로젝트, ‘강화 평화벨트’ 계획 등 인천 도서지역 개발계획을 빈번히 무산시켜왔다. 문재인 정권이 들어서서 남북관계 긴장완화와 교류의 확대는 인천 도서지역개발을 위한 호재로 작용하고 있으나, 아직까지는 남북관계로 인하여 인천은 내륙과 도서 지역 사이에 격차가 확대되는 양상을 보여 왔다.

이와 함께, 인천에서 기울어진 운동장의 전형적인 모습을 보이는 곳으로 구도심과 신도심의 격차를 들 수 있다. 여기서 구도심은 동인천과 제물포를 중심으로 한 중구·동구·미추홀구 등을 들 수 있으며, 신도심으로 는 구월동, 부평역, 연수동을 중심으로 한 남동구, 부평구, 연수구 등을

1) YTN, “인천, 지역 양극화가 가장 불만...시장 임기내 해소 가능 할까?”, 2018.10.15., 뉴스기사.

들 수 있다. 물론 그렇다고 중구, 동구, 미추홀구 지역 모두가 구도심으로 낙후되어있는 것은 아니며, 마찬가지로 남동구, 부평구, 연수구가 모두 신도심으로 성장세를 보이고 있는 것은 아니다. 인천 도심이 변화하는 과정에서 과거 동인천 일극 체제에서 현재는 구월동, 부평역, 주안, 연수, 계산, 서구청 주변 등 다핵모형으로 재편되면서 구도심과 신도심 사이에 기울어진 운동장 현상이 나타난다는 것이다.

인천에서는 이와 같이 공간적으로 기울어진 현상에 더하여, 계층, 집단, 직종, 젠더 등에서 기울어진 현상이 관찰된다. 예를 들면, 부유층과 저소득층 사이의 기울어진 현상, 남성과 여성 사이의 차별, 정규직과 비정규직 사이의 심각한 격차, 내국인과 동남아 근로자 사이의 차별 등 기울어진 운동장은 우리 도처에서 목격되는 현상이다. 그러면 인천에서 왜 이와 같은 기울어진 운동장 현상이 심화되고 있는가? 여기에는 다양한 요인들이 작용하고 있다. 예를 들면, 공공기관 이전, 공장 폐쇄, 신도시 개발, 인구 고령화 등 다양한 요인이 지역 간 격차와 도시 양극화에 영향을 미친다. 본 연구는 이런 다양한 요인들 가운데 인천에서 공간적으로 기울어진 운동장을 초래하는 정부활동과 정책 요인에 대하여 비판적으로 논의하고 이를 위한 해법을 탐색하고자 한다. 이러한 연구목적을 위하여 본 논문은 다음과 같은 내용으로 논지를 전개하였다.

제1장에서는 문제의 제기와 연구의 목적을 제시하였고, 제2장에서는 이론적 고찰로서 기울어진 운동장과 관련된 이론을 탐색하였으며 관련하여 최근 선행연구를 분석하였다. 제3장에서는 기울어진 운동장을 불러오는 정부 정책 요인들에 대해 살펴보았고, 제4장에서는 인천의 기울어진 운동장 실태와 정부 활동요인의 문제점을 경험적으로 분석하였다. 제5장에서는 기울어진 운동장을 바로잡기 위한 정책시사점을 제시하였으며, 마지막으로 제6장에서는 결론을 제시하였다.

II. 이론적 논의

1. 도시의 불균형 성장과 기울어진 운동장

기울어진 운동장(영어: unlevel playing field)이란 평평한 운동장(level playing field)의 반대되는 의미다. 한 쪽 끝대 방향으로 기울어진 운동장에서 축구를 하는 것과 비슷한 상황을 뜻하는 비유로, 각 행위자가 공정한 기회를 얻을 수 없도록 만들어진 불공평한 상황 또는 규칙, 체계적 치우침 현상을 의미한다.²⁾ 한국에서 기울어진 운동장은 최근까지 주로 정치적 치우침을 설명하기 위한 용어로서 보수와 진보의 정치게임에서 보수는 위쪽, 진보는 아래쪽에서 뛰는 불평등한 경쟁구조를 비유하는 단어로 사용되어왔다. 그런데 문재인 정권이 들어선 다음에는 진보는 위쪽을 차지하고 보수는 아래쪽을 차지하는 역전현상을 가져왔다.³⁾

공정의 개념을 표현하는 용어인 기울어진 운동장은 게임의 선수들이 모두 동일한 기회를 갖는 것이 아니라 똑같은 규칙에 의해 경기를 하는 상황을 의미한다. 그런데 똑같은 규칙이 적용되더라도 경사가 기울어진 운동장에서 게임을 하면 위에 있는 팀에게는 유리하게, 밑에 있는 팀에게는 불리하게 작용하게 된다. 마찬가지로 현실에서도 운동장이 기울어져 있으면 공정한 게임, 공정한 사회가 형성될 수 없다. 그래서 평평한 운동장을

2) 페미위키, “기울어진 운동장(<https://femiwiki.com>)”, 2017.

3) 이탈리아 출신 정치경제학자 파레토(Vilfredo Pareto)는 엘리트 순환이론을 제시하며, 사회는 lion 집단과 fox 집단이 번갈아 가며 지배하는 순환체제를 보인다고 설명하고 있다. 즉, 전통과 계급을 중시하는 보수적 사회를 갖는 lion 집단이 지배하면 질서유지와 계층제를 중시하는 보수적 사회가 형성된다. 그런데 이런 사회에서는 사회변화에 유연적으로 대응하지 못하는 경직성을 보이기 때문에 시민들은 불만을 품게 되고, 보다 유연하고 자유의 확대를 주장하는 fox 집단이 등장하여 헤게모니를 장악한다는 것이다. 문제는 fox 집단의 자유주의 강조와 규제완화는 사회질서의 혼란과 전통·관습의 붕괴를 초래하여 시민들은 보다 강력한 통치체제를 통한 혼란의 감소와 질서회복을 원하게 되며 lion 집단이 복귀하는 계기가 마련된다는 것이다. 결국 이런 권력의 순환과정을 거치며 lion 집단과 fox 집단이 번갈라 지배하는 역사적 과정이 진행되고 있다.

만들기 위하여 정부에서 법규를 제정하거나 규칙을 만들게 된다. 예를 들면, 건축법규, 토지이용규제, 표준인증제, 최저임금제 등은 평평한 운동장을 만들기 위한 목적으로 제정된 법규 혹은 규칙들이다. 그런데 때로는 이러한 규칙이 불공정을 조성하는 방향으로 작용할 수 있다. 예를 들면, 건축법규를 제정하는 목적은 시민들에게 안전한 주택을 만들어 안전한 생활을 영위함으로써 공공복리를 증진 시키는 것이다. 그런데 부자들은 법규에 정한 기준 이상의 주택을 지어 호화로운 생활을 영위할 수 있는 반면, 가난한 사람들은 법규가 제시한 기준으로 주택을 건설하기 어려워 빈민촌과 달동네에 살기도 한다. 문제는 건축법규가 정한 기준에 미달한 주택은 불량주택 혹은 불법건축물로 분류되어 철거의 대상이 된다는 것이다. 그리고 이 과정에서 건축면허를 가진 건축가와 정부의 허가를 받은 건설회사는 이윤 추구의 기회가 제공되고, 가난한 사람들은 기준 이하의 주택에 살 자유를 박탈당하고 있다.⁴⁾ 마찬가지로 논리에서 대기업과 중소기업이 동일한 원리에 의해 연구개발(R&D)을 위한 정책지원을 받는다면, 중소기업은 절대 대기업과 공정한 경쟁할 수 없다.

이런 논리에서 기울어진 운동장을 평평하게 만들기 위해서는 상이한 사람(집단, 계층)에게 상이한 규칙을 적용하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 남성과 여성에게 동일한 규칙을 적용하는 것이 아니라, 여성의 특수성(생리, 임신, 육아 등)을 고려하여 직무시간, 휴가 등을 상이하게 적용해야 한다. 동일한 논리에서 고소득층 밀집지역과 저소득층 밀집지역, 구도심과 신도시, 내륙지역과 섬 지역, 정규직과 비정규직, 남성과 여성 등에 있어서 차별이 아닌 차이를 인정하는 정책과 지원이 기울어진 운동장을 바로

4) 왜 이런 주장을 하는가 하면, 가정에서 요리를 하는 가족들은 요리사/영양사 자격이 없어도 된다. 그러나 음식점에서 요리를 하려면 요리사/영양사 자격증이 있어야 한다. 사실 요리를 많이 하는 사람은 어머니인데 이런 자격증이 필요 없는 반면, 요리사/영양사 자격증이 있다고 요리를 더 잘하는 것은 아니다. 자격증이 없는 사람들도 얼마든지 요리를 잘하는 사람들이 있다. 이것은 국가의 자격증/면허증 제도라는 것이 요리학원 혹은 면허 교습소의 이해를 대변하는 것은 아닌가에 대한 의문을 낳게 할 수도 있다는 것이다.

잡는 방식이다.

그럼 왜 도시에서 이와 같은 기울어진 운동장이 끊임없이 발생하고 있는가? 여기에는 다양한 요인들이 영향을 미치고 있다. 미국과 유럽 등 선진사회에서는 인종과 민속지리적(ethnic geographic) 요인들이 주요 요인으로 작용하고 있다. 예를 들면, 흑인과 백인밀집지구 사이에 양극화 현상은 인종적 요인이 주요 요인으로 작용하고 있기 때문이라고 설명될 수 있다. 또한 미국 시카고 도시성장 초기에 유대인 밀집지역을 빈민촌의 의미인 ‘게토(ghetto)’로 부른 것은 민속지리적 요인이 기울어진 운동장의 주요 요소로 작용한 것을 보여준다.

최근에 들어서서 글로벌 경제체제의 등장과 함께 도시에서 기울어진 운동장을 초래하는 주요 요인으로 신자유주의 정치경제체제를 비판하기도 한다. 글로벌 경제체제의 등장으로 기업들은 지역과 국가 내의 경쟁을 넘어서 지구촌 전체로 경쟁이 확대됨에 따라 기업들은 양질의 저임 노동력을 찾아 글로벌 및 국내적 생산과 노동의 분화(global and internal division of labour and production)를 가져와서 소득과 계층의 양극화 현상이 더욱 심화되는 결과를 가져왔다. 즉, 글로벌 사회에서 자본가와 전문가, 지배계층은 높은 이윤과 소득을 추구하는 기회가 증가한 반면 비숙련 단순노동집단은 외국인 저임 노동력에 의해 대체되어 점차 설 자리가 감소하며 도시 내에서 소득계층과 집단 사이에 기울어진 운동장이 더욱 심화되는 추세를 보이고 있다.

상기와 같은 논의에서 알 수 있는 바와 같이, 도시에서 기울어진 운동장은 다양한 요인에 의해 발생한다. 따라서 본 연구에서 도시 양극화와 기울어진 운동장을 초래하는 모든 요인에 대해 고찰하는 것은 거의 불가능하다. 그래서 본 연구에서는 도시에서 공간적으로 기울어진 운동장을 가져오는 정부의 정책과 활동에 한정하여 논지를 전개하였다. 즉, 도시에서 지역 간에 빈부격차, 격리현상, 양극화 등의 문제를 초래하는 정부정책

과 활동 요인을 심층적으로 탐색하고, 경험적 측면에서 이러한 요인들이 인천의 기울어진 운동장에 어떻게 작용하였는가를 실증적으로 논의하였다.

2. 선행연구 분석

본 연구에서는 지역 내 격차와 관련하여 기울어진 운동장, 즉 도시 내부의 불균형 성장과 양극화 현상을 설명하는 개념으로 기울어진 운동장을 중점적으로 논의하고 있다. 특히 최근에 도시에서 낙후와 쇠퇴 위기에 처한 지역에 대한 도시재생이 주목을 끌고 있는 시점에서 본 연구는 왜 이와 같은 도시 양극화 현상이 발생하였는가에 초점을 두고 비판적 시각에서 논지를 전개하였다. 이런 논지에서 본 연구의 선행연구 분석에서는 한국 도시에서 기울어진 운동장에 대한 최근의 주요 연구를 중심으로 고찰하였다. 사실 공간적 측면에서 기울어진 운동장은 한국 대도시에서 일반적으로 관찰되는 현상이다. 대표적인 예가 서울의 강남과 강북 사이의 공간적 소득격차에 따른 기울어진 운동장을 들 수 있다. 문제는 왜 이런 현상이 발생하였는가에 대한 연구가 아직 미흡한 실정이며, 특히 정부가 이런 현상을 초래한 주범이라는 연구는 거의 수행되지 않았다.

한국에서 기울어진 운동장이라는 용어는 주로 정치권과 언론에서 많이 사용하고 있다. 미디어에서 한 쪽에 치우친 편향적 보도를 비판하는 의미에서 기울어진 운동장에 대한 논의⁵⁾가 있으며, 정치권에서도 양당정치 혹은 선거에서 보수와 진보의 득표성향과 결과를 평가하는 연구⁶⁾들에서 기울어진 운동장이라는 용어를 사용하고 있다.

5) 김서중, 기울어진 운동장의 현실과 해법에 대한 고민, 『황해문화』, 제92호, 2016.

김연경, 완전히 기울어진 운동장, 우리가 할 일은? 『방송기자』, 제28권, 2016.

6) 김정훈 · 한상익, 신화의 붕괴, 그리고 희망의 정치? 『경제와 사회』, 제110호, 2016.

김선택, 민주적 정당화의 관점에서 본 정부형태론: 촛불혁명은 정부형태의 변경을 요구하였나, 『공법학연구』, 제18권 제4호, 2017.

기울어진 운동장에 관한 연구는 경제활동의 글로벌화가 진행된 이래 세계 정치경제가 신자유주의 정책에 매몰되면서 중산층 몰락과 더불어 경영의 합리화와 유연적 노사관계의 도입에 의해 임시직 및 비정규직 노동이 확대되며 사회적 양극화가 심화되고 있다고 비판하고 있다.⁷⁾ 기울어진 운동장과 관련된 또 다른 연구는 주로 젠더(gender)에 관한 연구로서 한국 사회에서 성 차별이 가부장적 사회에서 기울어진 운동장으로 나타난다고 지적하고 있다.⁸⁾ 장지연·오선영(2017)은 한국사회에서 성별 임금격차의 상당부분은 차별적인 노동시장에 그 원인이 있다고 주장하며, 남녀 평등하게 노동시장에 참여하기 위해서는 남성 중심의 기울어진 운동장을 바로 잡아야 한다고 주장한다.

도시 내부의 공간적·지리적 격차를 연구한 기울어진 운동장에 대한 연구는 다소간 수행되었으나, 인천 도시 내의 기울어진 운동장에 대한 연구는 손에 꼽을 정도이다. 이득재(2013)는 인천경제자유구역과 구도심 사이의 양극화 현상을 도시사회학적 시각에서 접근하여 신자유주의적인 신개발주의 경향은 비단 도시 공간만이 아니라 막대한 비용이 투자되는 사회간접사업에서도 드러났는데 인천의 도시 공간도 예외는 아니라는 것이다. 특히 인천은 데이비드 하비(David Harvey)가 말하는 자본의 2차 순환에 머무르지 않고 송도 지역을 개발함으로써 건설자본과 여기에 결탁한 국내외 금융자본 등에 막대한 차액지대를 제공하였고, 이렇게 신자유주의적인 토지와 공간의 사유화가 진행되면서 인천의 도시 공간은 신도시와 구도심 사이의 격차가 심화되는 기울어진 운동장을 연출하고 있다고 주장한다.

인천과 유사하게 지역 내의 불균형과 불평등 문제가 심화된 지역 가운데 하나로서 대전을 들 수 있다. 문창기(2008)의 연구에 의하면, 대전은

7) 임석희·이용우, 사회적 양극화와 공간적 특성: 서울의 사례, 「한국지역지리학회지」, 제8권 제2호, 2002.

8) 장지연·오선영, 성별임금격차 해소의 철학과 정책: 프레임저 분배·인정 이론을 중심으로, 「이화젠더법학」, 제9권 제1호, 2017.

도심의 팽창과 함께 신도심과 구도심 사이의 기울어진 운동장이 심화되는 현상이 나타났다. 1990년대 초에 형성된 둔산 신도심에 행정기관이 집중하여 서부지역(서구, 유성구)의 빠른 성장을 보인 반면, 동부지역(동구, 중구, 대덕구)은 상대적 침체와 낙후를 경험하며 양극화 실태가 심화되고 있는 것을 지적하고 있다.

이와 같은 지역 내부의 양극화는 국토불균형 해소를 위해 추진된 혁신도시에서도 빈번히 관찰된다. 마강래(2017)의 연구에 의하면, 혁신도시 조성을 위해 지방으로 이전한 공공기관과 공기업들이 지방 구도심에 입지하는 것이 아니라 외곽지역에 새로운 신도심을 조성하면서 기존 구도심에 있던 사람과 산업들이 신도심으로 이주하여 구도심 쇠퇴와 신도심 성장이라는 기울어진 운동장이 만들어지고 있다고 주장한다.

부산시 또한 예외가 아니며 도시 양극화 문제로 몸살을 앓고 있다. 부산의 도시 양극화를 연구한 김동한 · 고영화(2017)의 연구에 의하면, 부산에서 도시양극화는 사회경제적 현상일 뿐만 아니라 뚜렷한 공간적 패턴을 보이고 있으며, 특정 공간을 중심으로 부와 빈곤의 군집화 현상이 관찰된다. 기울어진 운동장의 주요 공간패턴을 보면, 상위20% 소득계층은 주로 초고층 주상복합건축물과 대규모 아파트 단지를 중심으로 밀집하고 있는 반면, 하위20% 소득계층은 노후불량주택지역, 이주단지 등을 중심으로 밀집하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 도시양극화 문제를 해소와 완화하기 위해서는 도시개발관점에서 보다 적극적인 정책개입 필요하며, 특히 주민 · 지역주도형 도시재생사업의 발굴 및 포용적 도시계획의 수립 등을 통해 도시양극화 진단 및 모니터링을 상시화 하는 것이 필요하다고 주장한다.

상기와 같은 선행연구에 대한 시사점으로, 이상대 · 이혜령(2017)은 한국 사회에서 급속한 도시화와 광역화가 진행되면서 공간적 격차와 양극화가 심화되고 있다고 주장하며, 이러한 공간기반의 양극화와 격차의 주요 요인으로 공공시설의 배치와 공공사업의 불균등한 시행의 결과라고 주장하고

있다. 이러한 주장은 도시 내의 기울어진 운동장의 주범이 바로 정부와 공공기관이라는 것을 말해주는 것으로 양극화의 원인과 결과가 곧 정부정책이라는 것을 시사한다. 이와 같은 선행연구가 제시하는 시사점을 기반으로 다음 장에서는 도시에서 공간적 격차와 양극화 현상을 초래하는 정부활동과 정책요인에 대해 심층적으로 고찰하였다.

III. 기울어진 운동장을 초래하는 정부활동과 정책요인

정치에서 기울어진 운동장은 촛불집회, 진보의 결집, 보수의 붕괴 등으로 어느 정도 평평한 지형을 잡아가는 과정에 있다. 그런데 도시에서 운동장은 여전히 기울어져 있으며, 균형을 잡지 못하고 있다. 앞에서 논의한 바와 같이, 도시에서 기울어진 운동장을 초래하는 다양한 문제와 요인들이 작용하고 있다. 직장에서 성차별 문제, 최근 주목받고 있는 갑질 문제, 소득계층 사이의 양극화 현상, 지역 간 격리현상, 정규직과 비정규직 사이의 차별, 외국인 근로자에 대한 차별과 착취, 젠트리피케이션(gentrification)에 따른 세입자 퇴출문제 등 다양한 문제와 요인들이 도시 공간에서 기울어진 운동장을 연출하고 있다. 본 연구에서는 도시에서 관찰되는 기울어진 운동장을 초래하는 정부활동과 정책요인에 대하여 심층적으로 탐색해 보도록 하자.

1. 차별적인 정부정책

도시에서 기울어진 운동장이 초래되는 주요 요인으로는 차별적인 정부정책을 들 수 있다. 정부는 명시적으로는 지역 균형발전을 추구하고, 양극화를 해소하기 위하여 심혈을 기울이고 있다고 천명한다. 어떤 지자체장

도 불균형 성장을 추구하거나 도시 양극화를 강화시키겠다고 주장하는 시장과 군수는 없을 것이다. 명시적으로는 이와 같이 지역 간 균형성장을 추구하고 기울어진 운동장을 바로잡겠다고 공약을 한다. 그러나 실제로 추구하는 정책의 내용과 효과를 보면 균형성장이 아니라 불균형 성장을 추구하고, 기울어진 운동장을 바로 잡는 것이 아니라 기울기가 더욱 심화된 공간을 만들고 있다.

예를 들면, 이명박이 서울 시장 때 추진했던 청계천 복원사업을 고찰해보자. 명목상으로는 낙후된 청계천 주변을 재개발하여 주변 상권을 활성화시키고, 시민들에게 쾌적한 수변공간을 제공한다는 목적으로 사업이 추진되었다. 물론 결과적으로 도로 밑에 감춰져있던 청계천이 드러나고,⁹⁾ 주변의 상권이 활성화되어 부동산 가치가 상승하는 결과를 가져왔다. 그런데 이와 같은 지역경제 활성화의 긍정적 효과 뒤에는 임대료 상승에 따른 영세업자의 퇴출, 젠트리피케이션에 따른 전통산업의 몰락, 저소득층 세입자의 외곽지역으로 전출 등 사회경제적 약자집단/계층에 대한 차별적 효과는 거의 은폐되고 있다. 유사한 현상들이 도시에서 벌어지는 대규모 재개발 및 재건축사업에서 목격되고 있으며, 급기야는 2009년 1월 정부와 세입자·전국철거민연합회 사이에 충돌이 벌어져 5명이 사망하고 23명이 부상을 입는 용산참사라는 사건이 발생하였다.¹⁰⁾

상기와 같은 정부정책과 사건들은 정부가 명목상으로는 균형성장을 추구

9) 서울시와 메스컴에서는 청계천이 복원되었다고 홍보하고 있지만, 사실 청계천에 흐르는 물은 한강에서 퍼온 용수가 공급되는 거대한 분수라는 비판이 제기되기도 한다.

10) 용산4구역 철거현장 화재 사건 또는 용산 참사로 불리는 이 사건은 2009년 1월 20일 대한민국 서울특별시 용산구 한강로 2가에 위치한 남일당 건물 옥상에서 점거농성을 벌이던 세입자와 전국철거민연합회(이하 전철연) 회원들, 경찰, 용역 직원들 간의 충돌이 벌어지는 가운데 발생한 화재로 인해 다수의 사상자가 발생한 사건이다. 이 사건으로 세입자 2명, 전철연 회원 2명과 경찰특공대 1명이 사망하고, 23명이 부상(경찰16명, 농성자 7명)을 입었다. 사고당시의 폭력 문제, 용역 직원, 안전 대책, 과잉 진압 여부 등에 대한 논란과 함께 검찰의 수사가 이어졌고, 이후 수사 결과, 홍보 지침, 왜곡 시도 등에 대한 논란도 있었다(위키백과 인용).

하고 도시 양극화를 완화한다고 천명하고 있지만, 그 내용을 들여다보면 도시공간의 기울어진 운동장을 부추기며 양극화를 초래하는 주요 요인으로 작용한다는 것을 보여준다.

2. 정부의 편파적(biased) 의사결정 규칙

Herbert Simon은 정부 활동은 의사결정과정의 연속이며, 이러한 정부의 의사결정에 따라 혜택을 보는 집단과 피해를 입는 집단이 발생한다고 논술하였다. 예를 들어 횡단보도의 위치에 관한 의사결정을 논의해 보자. 정부에서는 횡단보도의 위치를 어디에 정할 것인가는 그리 중요한 사안이 아니다. 그러나 인근에서 자영업을 하는 사람들은 횡단보도가 자신의 사업장 앞에 설치되느냐 아니면 20m 떨어진 지역에 설치되느냐는 영업매출/이익과 관련된 치명적 문제가 된다. 그래서 이와 같은 의사결정에는 합리적 기준을 가지고 주민의 의견을 수렴하여 의사결정 할 것이 요구된다. 그런데 정부가 제시한 합리적 기준 혹은 결정이라는 것이 종종 편파적 결과를 초래하여 기울어진 운동장을 가져오는 주요 요인으로 작용한다.

예를 들면, 서울 강남의 부자동네 도서관과 강북의 달동네 도서관은 시설과 도서관서비스 및 이용객에서 큰 차이를 보인다. 이러한 차이는 왜 발생하는가? 부자동네 도서관은 시설도 좋고 서비스도 우수하니 많은 사람들이 이용할 것이고, 반면에 낙후지역의 도서관은 시설도 열악하고 서비스도 저급하니 이용하는 사람도 상대적으로 적을 것이다. 그런데 정부에서 예산과 인원배정의 주요 기준으로 도서관 이용객 수를 적용한다면 어떤 결과가 발생하는가? 도서관 이용객 수를 적용한 예산과 인원배분기준을 비합리적이고 비과학적이라고 비판할 수는 없을 것이다. 그런데 이런 합리적이고 과학적인 의사결정기준이 두 지역을 빈익빈-부익부의 기울어진 운동장을 고착시키는 결과를 가져온다.

사실 보다 많은 도서관 서비스가 요구되는 지역은 부자동네가 아니라 저소득층이 밀집한 동네이다. 부자들은 도서관에 책이 없으면 자신들이 구입할 능력이 있으며, 굳이 도서관이 아니더라도 자신들의 주거환경에서 책을 보거나 공부할 여건이 제공될 수 있다. 반면에 달동네에서는 책을 구입할 경제적 능력이 없는 사람들이 많고, 집에서 책을 보거나 공부할 수 있는 여건이 제공되지 못하는 가구들도 상대적으로 많을 것이다. 이런 상황을 고려할 때, 균형발전을 위한 정부의 바람직한 의사결정기준은 공공재 필요성, 지역의 낙후 정도, 소득수준 등이 되어야 할 것이다. 그런데 공공재의 효율성과 경제성을 중시하는 현실에서 이런 기준들은 후순위로 밀려서, 합리적인 의사결정기준과 방식에 의해 지역들 사이의 기울어진 운동장을 더욱 고착화시키는 요인으로 작용하고 있다.

3. 공공서비스의 차이

도시에서 기울어진 운동장을 초래하는 주요 요인으로 정부에서 제공되는 공공서비스의 차이를 들 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 서울에 거주하는 사람들은 강북이 강남과 같은 동등한 공공서비스 혜택을 받는다고 생각하는 사람은 별로 없다. 즉, 부자들이 사는 동네와 가난한 사람들이 사는 달동네가 동일한 공공서비스를 받는다고 믿는 사람이 없다는 것이다. 도시정부에서는 공공서비스 제공에 차별이 없다고 주장하지만, 실제로 제공되는 공공서비스의 질과 양은 지역에 따라 상이하다. 예를 들면, 경찰의 순찰 서비스가 부자와 달동네에 동일하게 제공된다고 믿기 어려우며, 눈이 많이 내리면 제설 서비스가 달동네에 우선적으로 배정된다고 믿는 사람은 별로 없다. 그런데 사실 공공서비스에 보다 많이 의존하는 집단은 저소득층이다. 예를 들면, 부자들은 책이 필요하면 자신이 구입할 능력이 있다. 수영장 서비스가 필요하면 자신의 집에 수영장을 만들면 된다.

그러나 저소득층은 책을 구입할 능력이 없어서 공공도서관 대출 서비스를 이용하며, 수영을 즐기기 위해서는 공공 수영장에 가야한다.

이런 눈에 보이는 가시적 차별뿐만 아니라 눈에 보이지 않는 은폐된 차별 또한 비일비재하다. 예를 들면, 자동차가 증가하면 당연히 도로 폭을 넓히는 것을 우선적으로 고려한다. 그런데 도로 폭을 넓히기 위해 투자된 재원은 기울어진 운동장을 더욱 기울게 만든다. 왜냐하면, 자동차를 이용하는 사람들은 주로 중산층 이상이기 때문에 자동차가 없어 공공교통을 이용하거나 걸어 다니는 사람들에게는 혜택이 별로 주어지지 않기 때문이다. 유사한 현상이 도시재생사업에서도 발생한다. 예를 들면, 청계천 복원(사실 진정한 의미의 복원이 아닌 거대한 분수라는 비판도 있다)이 경관 개선을 가져오고 도심에 투자를 활성화하는 효과는 있지만, 복원(재생)을 통해 부동산 가격이 증가하면 기존에 거주하거나 영업을 하던 주민들이 임대료를 감당할 수 없어 내몰리는 현상이 발생한다. 즉, 재생을 통해 자본이 복귀하면서 원주민들은 퇴출당하는 현상이 도처에서 목격되고 있다. 기울어진 운동장을 평평하게 만들기 위해 시도된 정책이 도시에서 또 다른 불평등과 소외, 기울어짐을 만들고 있다.

4. 성장연대(growth coalition)에 포획된 정부

Logan and Molotch(1987)는 그들의 논문 ‘성장기재로서 도시(City as a Growth Machine)’에서, 도시가 급속한 성장을 하기 위해서는 지역에 강력한 성장연대가 형성되어야 한다는 것을 설명한다. 즉, 강력한 성장연대가 형성된 도시가 그렇지 않은 도시보다 신속한 경제성장을 보인다는 것이다. 그리고 이렇게 빠른 성장을 추진할 수 있는 배후에는 성장연대에 포획된 정치인, 공공기관, 언론매체, 기간산업들이 있고, 여기에 보조적인 역할을 하는 대학과 연구기관, 지역 문화예술 및 스포츠단체, 노동조합과

자영업자, 그리고 시민단체 등이 후견역할을 수행하고 있다는 것이다. 문제는 성장연대가 내세운 도시성장의 열매가 시민들에게 골고루 배분되는 것이 아니라, 성장의 열매는 주로 특정집단과 지역에 독점되고, 성장에 따른 비용과 희생은 일반시민과 지역 전체에 배분된다는 것이다. 결과적으로 성장연대를 통한 활동은 도시의 기울어진 운동장을 초래하는 주요 요인으로 작용하고 있다.

도시정부와 정치인들 그리고 성장연대의 주요 집단들은 도시성장을 통해 멋진 미래가 펼쳐진다는 장밋빛 청사진을 제시한다. 도시성장을 통해 고용이 창출되고, 소득의 증가를 가져오며, 도시재정이 탄탄해지고, 시민들의 삶의 질이 향상된다는 장밋빛 슬로건을 내세운다. 그런데 도시성장은 가져왔지만 결과를 보면, 고용창출에서 양질의 전문 직종은 외부 전입자에 의해 충원되고 지역주민들에게는 저임 노동의 일자리가 주어졌으며, 소득의 증가는 가져왔지만 이와 비례하여 생계비의 증가를 초래했고, 도시재정은 확대되었지만 재정수요가 증가하여 부채 또한 증가한 결과를 가져왔고, 모든 시민들의 삶의 질이 높아진 것이 아니라 일부 특정계층과 지역주민들에게만 성장의 혜택이 집중된 결과를 가져오고 있다. 우리 주변에서 볼 수 있는 많은 지역개발정책들, 균형성장을 위한 정책들이 실상을 보면 이런 결과를 초래하고 있다. 예를 들면, 수도권 공공기관 이전을 통해 지역 균형성장을 추진한다는 혁신도시정책이 그렇고¹¹⁾, 올림픽과 아시안게임 등 대형 이벤트를 통해 지역성장을 추구한다는 정책이 결과적으로 유사한 결과를 가져왔다.¹²⁾

11) 수도권 공공기관의 지방이전을 통해 국토 균형발전을 추진하기 위한 혁신도시정책이 지방의 전통시장과 구도심의 낙후와 쇠퇴를 초래하고 있는 것을 목격할 수 있다. 왜냐하면 수도권에서 이전된 공공기관이 구도심에 입지하는 것이 아니라 외곽지역에 입지함으로써 새로운 신도시가 조성되어 구도심의 인구과 상업 활동들이 신도시로 이전하여 구도심이 황폐화되는 것을 볼 수 있다.

12) 인천의 경우 2014 인천 아시안게임을 치루면서 약 1조원에 이르는 부채를 남겼고, 강원도 또한 2018년 동계올림픽을 치른 후 남겨진 시설의 관리와 훼손된 산림의 복원 등을 놓고 몸살을 앓고 있다.

5. 지방자치단체장의 기회추구적(opportunity seeking) 행태요인

지방자치치는 지역의 정치행정을 지역 주민이 중심이 되어 그들의 의사와 책임 하에 처리하는 제도이다. 그런데 실제로 주민이 직접 참여하는 것이 아니라 대표자(시장, 구청장, 군수 등)를 내세워 지역 정치행정을 수행하고 있다. 이 과정에서 지자체장들은 명시적으로는 주민의 복리향상과 지역발전을 위한 정책을 편다고 천명하고 있으나, 실제 내용을 들여다보면 재선을 위한 활동에 집중하고 있는 것을 볼 수 있다. 그리고 공공선택론에서 이와 같은 선출직 지자체장들의 행태는 지극히 합리적 행위라고 설명하고 있다.¹³⁾

한국사회에서 1990년대 초에 지방자치제도가 부활되어 지방의회 의원과 지방자치단체장을 주민이 직접 선출한 후에 나타난 도시정부 운영방식을 보면 전형적인 기회추구적 행태를 보이고 있다(김천권, 2014). 지자체장들의 핵심 목표는 재선이기 때문에 자신의 임기 중에 가시적인 성과를 보이기 위하여 현재의 가용자원을 최대한 동원한 단기적 정책, 선심성 정책, 선전용 정책에 주안점을 두는 것을 볼 수 있다. 예를 들면, 2009 인천도 시축전이 그랬고, 2011년 대구 세계육상대회, 2010-13년 치러진 영암 F1 코리아 그랑프리, 그리고 2018년 정선 동계올림픽 등이 이런 목적 하에 치러진 대형 이벤트라고 할 수 있다. 물론 이와 같은 대형 이벤트들이 지역성장에 일정부분 기여한 것은 사실이지만, 결과로서 지역에 대형 부채를 안기어 장기간 동안 성장에 걸림돌로 작용하였다.

유사한 현상을 지자체에서 추진했던 경영수익사업에서도 목격할 수 있다.

13) 공공선택론(public choice theory)에서 정치행정에 참여하는 주요 집단인 정치인, 관료, 그리고 유권자의 합리적 행태를 설명하고 있다. 정치인들은 명시적으로는 공익을 위해 일한다고 하지만 실제로는 재선을 목적으로 활동하고 있으며, 행정 관료들은 주민들에게 공공서비스 제공을 위해서 노력한다고 하지만 실제로는 자신의 권한과 조직 확대를 위해 끊임없이 노력하고 있고, 이들을 평가 및 감시해야 하는 유권자들은 자신과 직접적인 이해관계가 없는 경우에는 대부분 무관심을 보이며 무임승차하려는 경향을 보인다고 설명하고 있다.

지방자치제가 시행된 후에 각 도시와 지자체들은 정부운영에 기업가 정신을 불어넣는다는 목적으로 신공공관리론(New Public Management)을 도입하여 다양한 경영수익사업을 수행하였다. 그런데 많은 지자체에서 기업가정신의 도입을 경영수익사업을 통한 재정창출로 잘못 이해하여 상당한 재원을 허비하였다.¹⁴⁾ 지방정부에서 기업가정신의 도입은 민간부문에서 시장의 불확실성과 높은 위험부담 등으로 인하여 투자를 회피하는 분야에 정부가 적극적으로 투자함으로써 미래의 고용창출과 내생적 성장을 위한 동력을 창출하는 활동을 의미한다. 그런데 지자체가 이런 의미를 갖는 기업가정신의 도입을 잘못 이해하여 경영수익사업을 직접 수행하는 것으로 오인한 결과, 시장경쟁에서 밀려 상당한 재정손실을 경험하였다.¹⁵⁾ 이와 같은 결과는 재선을 목표로 하는 지자체장들이 자신의 임기 중에 성과를 내기에 급급한 결과 단기적, 가시적 정책에 집중하고, 균형발전과 같은 장기적 계획과 발전은 뒷전으로 밀리거나 구호에 머물러 실행을 위한 세부 계획(디테일)이 없는 빈 공약에 머물고 있다.

상기와 같은 요인 이외에 지자체장의 소속정당, 전문분야 등이 도시 균형발전에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들면, 지자체장의 소속정당이 보수 쪽이면 일반적으로 성장 지향성을 보이고, 진보 쪽이면 형평성에 주안점을 두는 경향이 있다. 전문분야와 관련하여 지자체장이 건설, 토목분야에 전문성을 가지면 성장 지향성을 보이고, 사회복지와 시민단체 등에 활동경력이 있으면 균형발전에 상대적으로 높은 관심을 보인다. 다음 장에서는 이러한 정부정책과 활동요인이 인천의 기울어진 운동장에 어떻게 영향을 미쳤는가를 경험적으로 논의 한다.

14) 오마이뉴스, “지자체 경영수익사업 속빈강정”, 2007.04.10.

15) 지자체에서 경영수익사업을 하는 경우 필연적으로 민간부문과 경쟁을 하여야 하며, 이때 지자체 사업은 관료에 의해 관리/운영되고, 민간부문은 이익을 추구하는 사업자에 의해 운영되기 때문에, 둘 사이에는 처음부터 경쟁이 되지 않을 수밖에 없다. 즉, 묵숨 걸고 사업하는 사람과 봉급쟁이 관료 사이에 어떻게 경쟁이 되겠는가?

IV. 인천의 기울어진 운동장 실태분석과 비판적 논의

1. 인천의 기울어진 운동장 실태분석

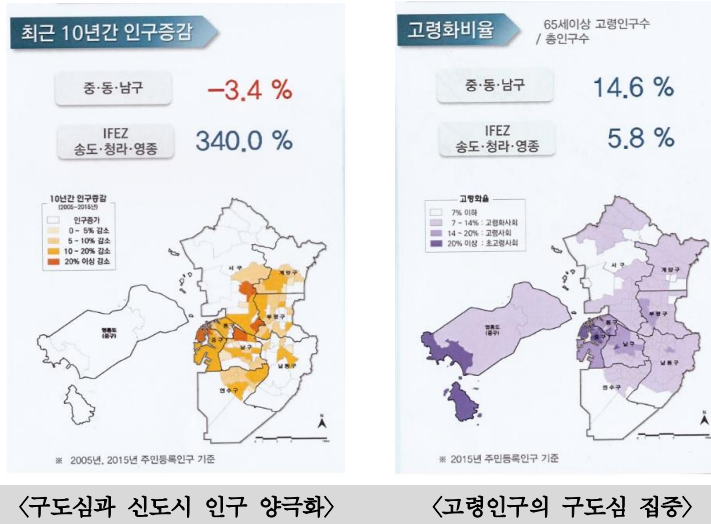
1) 통계를 통해 본 인천의 기울어진 운동장

인천 지역 내의 기울어진 운동장을 첫 번째로 지역들 사이의 소득통계를 통해 살펴보고자 한다. <표 1>은 2018년 국세청에서 발표한 2017년도 인천지역의 구·군별 근로소득 현황을 보여준다. 1인당 전국 평균급여액은 3,541만원이며, 인천 평균은 여기에 미치지 못하는 3,131만원을 기록하고 있다. 인천 내부의 구·군 통계를 보면, 연수구가 4,166만원으로 가장 높은 평균급여액을 보이고 있으며, 다음으로 옹진군 3,588만원, 중구 3,192만원, 서구 3,185만원, 남동구가 3,056만원을 보이고 있다. 나머지 지역은 평균급여액이 3,000만원 미만으로 미추홀구(과거 미추홀구)가 2,706만원으로 가장 낮은 수치를 보이고, 다음으로 계양구 2,791만원, 동구 2,792만원을 보이고 있다. 가장 높은 연수구와 가장 낮은 평균급여액을 보인 미추홀구 사이에는 100:64 의 차이를 보이고 있다. 상기와 같은 통계는 인천이 지역 내부에서 상당한 지역 격차를 보이고 있다는 것을 확인시켜준다.

〈표 1〉 인천 구·군별 평균급여액 통계

구분	인천시 1인당 연평균 급여소득(근로소득 기준)		
	인구수(명)	급여총액(백만원)	1인당 평균급여액(천원)
인천 전체	1,084,494	33,953,035	31,308
연수구	133,014	5,540,970	41,657
옹진군	6,720	241,102	35,878
중구	46,437	1,482,402	31,923
서구	205,137	6,533,479	31,849
남동구	201,133	6,153,649	30,595
부평구	190,694	5,686,158	29,818
강화군	16,947	501,111	29,569
동구	22,908	639,655	27,923
계양구	115,930	3,235,988	27,913
미추홀구	145,574	3,938,522	27,055

상기와 같이 인천 도시공간에서 기울어진 운동장은 인구이동과 고령화 현상에 의해서도 동일하게 목격된다. 주지하다시피 인구이동 행태는 구도심은 인구가 줄어들고 신도시는 증가하는 현상을 보이며, 고령인구 비율 또한 구도심은 높고 신도시는 낮은 현상을 보인다. 〈그림 1〉은 인천에서 구도심과 신도시 사이의 인구 양극화 현상을 도식화한 것이다. 인구 증감에서는 구도심인 중구·동구·미추홀구는 지난 10년간 3.4% 인구감소를 경험 하였던 반면 송도·청라·영종 신도시 지역은 인구가 340% 증가하였다. 고령 인구 비율에 있어서는 반대로 나타나, 중구·동구·미추홀구는 65세 이상 고령인구가 차지하는 비율이 14.6%인 반면 송도·청라·영종 신도시 지역은 5.8%에 불과하다. 이와 같은 통계는 인천에서 구도심과 신도시 사이에 불균형이 심각한 수준이라는 것을 보여주며, 도시정부가 기울어진 운동장을 바로 잡기위한 정책을 강력히 추진하여야 한다는 것을 나타낸다.



〈그림 1〉 인천시 인구 양극화 현상(구도심과 신도시 비교)

2) 신도시와 구도심 사이의 기울어진 운동장

다음으로 인천의 신도시와 구도심 사이의 기울어진 운동장을 살펴보고자 하자. 인천의 대표적인 신도시로 송도 경제자유구역을 들 수 있으며, 대표적인 구도심으로 동인천역과 부평역 주변을 들 수 있다. 〈그림 2〉는 송도 경제자유구역과 동인천역 앞 경관을 찍은 것이다. 사진에서 볼 수 있는 바와 같이, 송도 경제자유구역은 하늘 높이 솟은 고층빌딩, 쾌적한 공원과 수로, 잘 조성된 수변공간은 글로벌 사회에 한국의 선도도시로 송도가 조성되었음을 보여준다. 문제는 글로벌 도시에 걸맞게 글로벌기업과 기관들이 입주하여야 하는데, 고층 아파트만 즐비하게 들어선 대규모 주택단지로 전락하고 있다는 것이다. 대규모 주택단지가 되면서 주변에 살던 고소득층이 송도로 이주하여 구도심은 점차 재정력이 감소하는 양극화 현상이 초래되어 기울어진 운동장이 심화되고 있다.

〈그림 2〉의 오른쪽은 인천의 대표적인 구도심인 동인천역 주변을 찍은 것이다. 1970년대까지 인천의 중심부였던 동인천역 주변이 지금은 한산한 교통흐름을 보이고 있다. 반면에 시청이 이주해 간 남동구 구월동 로데오 거리는 인천의 대표적인 중심상업지역으로 변화되었다. 왜 이런 도시 양극화 현상이 초래되었을까? 여기에는 다양한 요인들이 작용하고 있다. 그러나 공간적 측면에서 확인할 수 있는 것은 구도심과 신도시 사이의 기울어진 운동장은 자연스러운 결과가 아닌 바로 정부정책에 의한 결과라는 것이다. 그 가운데서도 가장 중요하게 작용한 요인으로 바로 경인철도와 고속도로를 들 수 있다.



〈인천송도 경제자유구역 전경(신도시)〉



〈동인천역 앞 전경(구도심)〉

〈그림 2〉 인천 신도시와 구도심의 도시개발 현황

경인철도는 서울 노량진과 인천역을 연결하는 철도로서 인천 구간에서 동구, 미추홀구, 부평구를 지상으로 통과하고 있다. 앞의 〈표 1〉에서 확인할 수 있는 바와 같이, 이 지역이 인천에서 가장 낙후된 구도심을 포함하고 있는 것을 알 수 있다. 마찬가지로 경인고속도로 또한 인천 구간에서 계양구, 부평구, 미추홀구를 주로 통과하고 있다. 경인고속도로가 통과하는 주변지역이 인천의 대표적인 낙후지역인 것을 확인할 수 있다. 경인철도와

고속도로에 의해 주변지역이 분리되어 상권을 형성할 수 없었고, 새로 조성된 신도시에는 지하철이 들어서서 역세권이 잘 조성된 결과를 가져 왔던 것이다.

3) 인천 공단지역과 첨단산업지구의 기울어진 운동장

인천은 공업도시로 성장한 역사를 갖고 있다. 그래서 인천의 떠오르는 첫번째 이미지는 항구, 공장, 회색도시와 같은 어두운 느낌이 지배적이었다. 최근에 들어서서 송도 경제자유구역, 인천국제공항, 경인아라뱃길 등 긍정적 이미지가 점차 확산되고 있지만, 아직도 인천은 관문도시¹⁶⁾, 서울 배후지역, 공업단지, 공해배출지역이라는 부정적 이미지를 완전히 탈피하지 못하고 있다. 그리고 이것은 단순한 이미지의 문제만이 아니라 전통적 공단지역과 첨단산업공원 사이에는 기울어진 운동장 현상이 명확히 포착된다. <그림 3>은 인천의 대표적 공업단지인 서구 경서동 주물단지(왼쪽)와 대표적 첨단산업단지인 송도 테크노파크(오른쪽)를 찍은 것이다. 전통 산업단지는 뻥뻥한 공장과 무질서한 도시계획으로 회색빛 난개발 양상을 보이는 반면 첨단산업공원은 말 그대로 산업단지와 공원이 결합한 쾌적한 녹색의 공간을 연출하고 있다. 미국에서 첨단산업지구는 최근 더욱 진화하여 공원의 개념을 넘어서 캠퍼스 개념으로 변신하고 있다. 예를 들면, 실리콘밸리에 입지한 구글 본사는 구글 캠퍼스(google campus)로 불리고 있으며, 페이스북 본사 또한 페이스북 캠퍼스(facebook campus)로 부르고 있다. 이를 본 따 인천에 입지한 LG전자 R&D센터를 LG 인천 캠퍼스로 명명하였고, 서울 대치2동에 있는 구글 서울 본사를 구글 서울 캠퍼스로

16) 예전에는 인천이 관문도시라는 이미지를 표방하였으나, 최근에는 관문이 갖는 의미가 단순한 통과지역이라는 의미를 갖는 것으로 해석되어 사용을 자제하고 있다. 물론 관문이 새로운 문물, 기술, 사고와 생활방식 등을 먼저 경험하고 받아들인다는 의미도 갖고 있으나, 현실에서는 이러한 것들이 인천에 머물지 않고 바로 서울로 전래되는 통과지역으로 전락하고 있다는 의미가 강하게 작용한 것으로 이해된다.

부르고 있다.

왜 이런 차이가 발생하였는가? 그 동안 인천과 중앙정부는 글로벌 선도 도시를 조성한다는 목적을 가지고 경제자유구역에는 수 조 원을 투자한 반면 기존 공업단지에는 투자가 아닌 퇴출정책을 추진해 왔다. 이런 결과 구도심의 공업지역은 주택과 상업지역으로 전환되어 도심의 일자리가 감소하고 청년실업이 증가하는 현상을 경험하고 있다. 예를 들면, 인천 미추홀구의 SK정유, 동양화학, 휴스틸, 대우전자 등이 퇴출되어 주택단지와 상업지구로 전환되어 일자리 감소와 재정력 약화를 가져왔다. 이런 결과 구도심과 신도시 사이의 불균형은 가속화 되고, 인천의 전통산업지구와 첨단 산업공원 사이의 운동장은 더욱 기울어지는 결과가 초래되었다.



〈인천경서동 주물단지〉



〈송도경제자유구역 테크노파크〉

〈그림 3〉 인천 신도시와 구도심의 도시개발 현황

4) 인천 내륙지역과 도서지역의 기울어진 운동장

인천의 기울어진 운동장은 다른 도시에서는 볼 수 없는 또 다른 기울어진 점이 있다. 바로 내륙지역과 도서지역 사이의 불균형 현상이다. 내륙에 사는 사람들은 인지하지 못하지만, 섬에 거주하는 사람들은 실제로 많은 차별과 홀대 속에 살고 있다. 예를 들면, 공공의료서비스의 부족(특히 응급

의료서비스 미흡), 교육의 선택권 부재, 대중교통의 차별적 지원, 중국 어선의 불법조업, 남북 긴장관계와 북한공격의 위협 등 정말 다양한 위난 및 위협적 상황에 노출되어 있다. 따라서 섬 주민들은 내륙에 거주하는 시민들과 동등한 공공서비스를 누리고 있다고 느끼지 않으며, 특히 인천에 소속된 섬 주민들은 여기에 더하여 북한과 접경지대의 멍에까지 짊어지며 살아가고 있다.

국가에서는 서해도서를 지키고 살아주는 것이 크게 애국하는 길이라고 설득해 놓고는 정작 주민들의 불편과 고통이 큰데도 정부의 지원과 투자는 미흡한 실정이다. 예를 들면, 천혜의 환경을 지닌 옹진군 섬 지역은 접경지역이란 멍에와 접근성의 한계, 그리고 해사채취 등 해양자원의 무분별한 개발로 인해 발전 가능성을 잃어가고 있고, 도서주민의 정주여건과 경제상황은 개선되고 있지 않다. 특히 이명박·박근혜 정권이 들어서서 서해북방한계선은 북한의 계속되는 위협과 남북의 초긴장 상태 때문에 서해 5도서 주민들은 관광객이 줄어들어 고통이 가중되었다. 그나마 다행스럽게도 인천시와 옹진군이 서해도서의 관광객 증가를 위해 관광객의 요금을 한시적으로 할인행사를 하고 있지만, 지역 시민단체들과 섬 주민들이 오래전부터 도서의 교통요금을 육지의 대중교통요금 수준으로 인하해 달라는 요구는 관철되지 않고 있다.

해양정책 전문가인 허선규(2013)는 인천에서 내륙과 도서지역 사이의 행정 형평성에 논란이 발생하는 이유로 인천시의 도서관리 경험부재를 들고 있다. 그의 주장에 의하면, 옹진군이나 강화군이 경기도에 속해 있을 때는 섬에 사는 사람들이 행정의 형평성에 대해 의문을 제기하거나 도서를 소외시켜 항의하는 일이 거의 없었다고 한다. 경기도는 육지나 도서에 구분 없이 형평성 있게 행정을 펼쳤는데, 인천시로 편입되면서 도서를 관할해보지 않았던 인천시의 행정난맥이 도서에 사는 사람들로 하여금 경기도에 속해 있을 때의 향수를 불러일으키게 하고 있다는 것이다. 인천시가

도서를 관장하기 시작한 것은 역사가 그리 오래되지 않았다. 지방자치가 부활되어 1995년 광역시로 승격하면서 경기도에 속해 있던 옹진군과 강화도 전역이 인천시에 편입되었다. 이런 면에서 인천시 행정경험의 미숙에서 오는 섬사람들의 소외감이 기울어진 운동장을 초래하는 주요 요인으로 작용할 수 있다. 다행스럽게도 문재인 정부 들어서서 남북 간에 화해와 교류 분위기가 형성되어 인천 서해 5도와 강화도를 중심으로 평화지대형성 및 남북교류의 플랫폼, 더 나아가 중국 굴기시대에 환황해의 거점지역을 형성해야 한다는 주장들이 주목을 받고 있다. 좀 더 지켜보고 신중하게 접근하여야겠지만, 남북 간의 평화협정체결과 교류의 활성화는 인천 도서지역이 경험하는 기울어진 운동장 문제를 해소하는데 긍정적 요인으로 작용할 것으로 기대된다.

2. 인천의 기울어진 운동장과 비판적 논의

그러면 왜 인천에서 이와 같이 공간적으로 기울어진 운동장이 초래되었는가를 본 논문의 주요 분석단위인 지자체의 정부정책과 활동을 중심으로 비판적으로 논의를 전개해 보자.

첫째 지자체의 차별적 정부정책을 살펴보면, 인천은 연수택지개발지구(현 연수구 일원)가 개발된 1990년대 초반부터 이후 2003년 인천경제자유구역이 조성된 이래 구도심에 대한 투자와 지원 보다는 신도시 개발과 투자에 대한 심혈을 기울여왔다. 서울에 사는 사람들이 강남과 강북지역이 동등한 공공서비스를 받고 있다고 생각하는 사람들이 별로 없는 것과 마찬가지로 인천에서 중구, 동구, 미추홀구에 사는 사람과 연수구, 송도, 청라지역에 사는 사람들이 동등한 공공서비스를 향유하고 있다고 느끼는 주민들은 별로 없을 것이다. 흥미로운 사실은 인천시 구·군별 재정현황은 다른 수치를 보여준다는 것이다. <표 2>는 2017년 인천시 기초자치단체별

재정규모현황을 보여준다. 기초자치단체 재정규모에서는 인구규모 3위인 서구가 가장 많은 8,534억 원을 지출하였으며, 다음으로 인구규모 2위인 부평구가 7,764억 원, 인구규모 1위인 남동구가 6,787억 원을 지출하였다. 가장 작은 규모는 인구가 가장 작은 지자체인 옹진군이 2,660억 원, 다음으로 동구 2,936억 원, 중구가 3,087억 원을 지출하였다. 이러한 총 재정 규모는 인구규모와 비례하고 있는 것을 보여주며, 1인당 재정규모에서는 반대로 인구가 작은 옹진군과 강화군이 높은 순위를 보이며, 다음으로 동구와 중구의 1인당 재정지출이 높게 나타나고 있고, 남동구, 연수구, 부평구, 미추홀구가 1인당 재정지출이 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 물론 이런 통계를 보인 것은, 어떤 지자체든 기본적으로 정부조직을 운영하여야 하기 때문에 재정지출에서 인건비가 차지하는 비중이 포함되어 인구규모가 적은 지역의 1인당 재정지출이 상대적으로 높게 나타난 것은 사실이다. 그렇다 하더라도 기초자치단체 통계는 정부지출에서 동구, 중구, 미추홀구와 같은 구도심 지역이 연수구, 남동구와 같은 신도시 지역과 비교하여 상대적으로 차별과 혜택을 받는다는 것을 보여준다.

〈표 2〉 2017년 인천시 구·군별 재정규모(결산기준)

구분	인천시 10개구·군별 재정규모(2017년 기준)		
	인구수(명)	총재정(억원)	1인당 재정규모(만원)
옹진군	18,804	2,660	1,414
강화군	62,729	5,024	800
동구	67,975	2,936	432
중구	114,204	3,087	270
계양구	317,353	5,424	171
서구	507,393	8,534	168
미추홀구	414,097	6,430	155
부평구	532,339	7,764	145
연수구	344,388	4,585	133
남동구	543,265	6,577	121

*자료출처 : 국세청 2018년 국세통계자료

두 번째로 인천시 정부정책에서 기울어진 운동장을 가져오는 주요 요인으로 의사결정구조를 살펴보자. 인천시 의사결정과정에 특정집단이나 개인이 특별히 영향력을 행사한다고 하는 조짐이나 정보는 포착되지 않는다. 그런데 정책방향과 내용을 세밀히 들여다보면 정책의 공정성과 형평성에서 문제가 있는 것이 관찰된다. 예를 들면, 인천시는 현재 포화상태에 있는 경인고속도로를 지하화하여 승용차 이용을 원활하게 할 계획을 발표했다. 경인고속도로 지하화를 통해 승용차 이용이 원활해지면 시민들의 삶이 향상되고 혼잡에 따른 비용도 절감될 것으로 기대된다. 이런 의미에서 경인고속도로 지하화는 인천시민 모두에게 바람직한 정책으로 이해될 수 있다. 그런데 각도를 달리해 보면, 과연 경인고속도로 지하화가 평형성 있는 공정한 정책인가 의심이 든다.

경인고속도로 지하화를 위한 비용은 인천시민 모두가 부담하게 된다. 그런데 지하화된 경인고속도로는 인천시민 모두가 이용하는 것이 아니라 승용차를 소유한 사람들이 주로 이용하며, 서울로 출퇴근하는 하는 사람들이 자주 이용할 것이다. 승용차가 없는 사람은 광역버스나 경인전철과 지하철을 이용하기 때문에 고속도로 지하화에 따른 혜택은 별로 누리지 못한다. 일반적으로 승용차를 이용하는 사람들은 중산층 이상이고, 공공교통을 이용하는 사람들의 상당부분은 저소득층이라고 할 때, 고속도로 지하화 정책은 계층 간에 평형성 있는 공정한 정책이라고 보기 어렵다. 그리고 경인고속도로 지하화를 통해 승용차 이용이 편리해지면 아마 많은 사람들이 승용차를 구입할 것이고 얼마 지나지 않아 고속도로 지하화 효과는 늘어난 승용차에 의해 점차 사라지고 교통체증이 다시 발생할 수 있다. 이런 시각에서 볼 때, 경인고속도로 교통체증이 심각하다면 경인고속도로 지하화를 추진하는 것보다 공공교통 이용을 권장 및 확대하기 위한 버스 전용차로를 도입하여 공공교통이용의 편리성을 도모하고 승용차 이용을 억제하는 정책이 보다 평형성 있는 (에너지 절감도 가져오는)지속가능한

정책일 것이다. 이와 같은 사례에서 볼 수 있는 바와 같이, 정부의 의사결정이 일견 공정하고 형평성 있는 정책으로 인식될 수 있으나, 그 효과를 세밀하게 들여다보면 중·상위계층에 편파적이거나 잘사는 지역에 혜택이 집중되는 것을 볼 수 있다. 이런 현상은 정책시사점에서 인천시가 추진한 GTX-b 사업에서도 관찰될 수 있다.

셋째로 지자체가 성장연대에 포획되어 인천의 기울어진 운동장을 초래한 실태를 살펴보자. 아마 대표적 사례로 논의되는 사업들로 인천 루원시티사업, 2014 인천 아시안게임, 경인 아라뱃길 사업 등이 있고, 이외에도 영종 밀라노디자인시티, 용유무의도 8시티, 검단 스마트시티, 그리고 재개발·재건축을 추진하였다가 무산된 많은 개발 사업이 있다.¹⁷⁾ 이러한 사업들은 인천시가 세밀하고 종합적 계획 없이 무모하게 추진하였다가 무산되거나 상당한 부채를 남긴 사업들이다. 예를 들면 인천 루원시티는 한국에서 한 번도 시도해 보지 않은 입체도시를 2004년 부동산 붐을 타고 인천시와 LH 공사가 합작하여 가정오거리에 건설하겠다는 야심만 가지고 무모하게 추진하였다가 엄청난 부채(약1조 원)를 남기로 아직도 추진 중에 있는 사업이다. 2014년 인천 아시안게임도 인천 지역사회의 대다수 시민단체와 전문가들은 아시안게임의 유치에 대해 부정적 의견을 표명했고, 아시안게임을 유치한 후에는 기존시설을 최대한 활용하고 최소한의 비용을 들여 게임을 치를 것을 요청하였다. 그러나 재선을 목적으로 자신의 임기 중에 업적을 최대한 내세우려는 지자체장과 건설업자들이 규합하여 새로운 경기장을 건설하고 토건사업에 몰두한 결과 인천시는 아세안게임이 끝난 후에 막대한 부채상환과 경기장 관리비용으로 현재까지 휴유증에 시달리고 있다. 이외에도

17) 인천시는 2016년 3월 31일 ‘제5회 조례규칙심의위원회’를 열어 ‘도시 및 주거환경 정비 조례 일부개정조례안’을 의결했다. 이번 조례 개정을 통해 직권해제 된 인천지역 재개발·재건축추진위원회 혹은 조합이 사용한 비용을 보조하도록 규정할 예정이다. 지원 대상은 과거 법령개정 전 자진해산·직권해제 된 추진위원회 구역 12곳과 직권해제 대상 조합 42곳 등 총 54개 지역으로, 인천시는 179억2600만 원이 매몰비용으로 소요될 것으로 보고 있다(인천일보, 2016.04.01 기사).

영종도 밀라노디자인시티, 용유무의 8시티, 검단스마트시티, 그리고 많은 재개발·재건축사업들이 세밀한 분석과 계획 없이 부동산개발업자/건설회사 등에 포획되어 추진되었다가 무산되어 상당한 비용과 시간을 낭비한 사업들이다. 대다수의 이런 사업들은 구도심이 아닌 외곽지역과 신도시 지역에 집중함으로써 구도심에 대한 관심과 투자는 상대적으로 소외되어 기울어진 운동장을 더욱 심화시키는 요인으로 작용하였다.

마지막으로 인천의 기울어진 운동장을 심화시키는 요인으로 지자체장의 기회추구행태를 논의해 보자. 공공선택론에서 지자체장의 최대 목표는 재선이라고 하며, 재선을 위해서 지자체장들은 임기 중에 가시적 성과를 내는 정책과 사업에 집중하는 행태를 보인다는 것이 기회추구모형의 주요 내용이다. 그래서 지자체장은 장기적, 거시적, 종합적 시각의 정책과 사업보다는 단기적, 가시적, 단편적 정책에 치중하는 성향을 보인다는 것이다. 이 과정에서 현재의 가용자원을 최대한 이용한 단기성과 중심의 사업과 정책에 치중한 결과 현재의 급격한 성장은 가져오지만, 미래세대를 위한 자원결핍과 장기적·종합적 계획과 정책부재에 의한 난개발/막개발의 문제를 초래한다. 인천시의 사례를 살펴보면, 2009년 인천도시축전, 용현학익지구 개발계획, 주안2·4동 재개발사업, 인천 뮤즈파크(museum park)사업 등 많은 개발사업과 정책들이 이런 문제를 안고 있다. 2009년 인천도시축전은 전형적인 지자체장의 기회추구모형의 대표적 사례이다. 당시 안상수 인천시장은 자신의 임기 중에 큰 업적으로 내세운 송도경제자유구역 개발을 시민들에게 알리기 위하여 인천도시축전을 개최하며 약3400억 원을 투자하였다. 그런데 결과는 실패한 축제로 평가되어 인천시가 내리막길을 걷게 된 계기로 작용하였다는 비판까지도 제기되었다(서울신문, 2012/10/19 기사). 축제 전에도 인천시 시민단체와 전문가들이 아직 완성되지도 않은 송도에서 왜 때 이른 파티를 열려고 하느냐며 철회를 요구했고, 축제 이름도 처음에는 세계도시엑스포로 명명했다가 엑스포 명칭을

함부로 사용할 수 없다는 항의와 함께 도시축전으로 이름이 바뀌는 등 줄속적이며 낭비적인 정책으로 비판을 받았었다. 그럼에도 자신의 업적을 내세워 재선을 이루겠다는 지자체장의 만용으로 인천시는 수 억 원의 예산을 낭비하였고, 이런 시장의 행태와 정책이 시민들로부터 냉혹한 심판을 받아 결국 재선에 실패하였다.

또 다른 기회추구모형 사례로 인천 뮤지엄파크사업을 들 수 있다. 인천시는 광역시급에서 시립박물관/미술관이 아마 가장 열악한 상태라고 할 수 있다. 그래서 미술관/박물관을 새로 건립한다는 계획을 몇 번 수립하였다가 무산되었다. 이런 차에 OCI(구. 동양화학)가 있던 용현학익지구가 재개발되면서 부지 일부를 시립박물관과 부대시설로 조성하여 인천뮤지엄파크를 건설한다는 계획이 현재 추진중에 있다. 문제는 이 계획이 인천시 도시계획과 연계하여 세밀하고 종합적인 분석 하에 수립된 것이 아니고, 현재 있는 가용공간에 박물관을 무작정 입지시킨다는 것이다. 21세기 문화예술의 시대에 접어들어 미술관/박물관은 도시성장의 주요 견인차로 인식되어 선진사회에서는 미술관/박물관을 중심으로 문화예술클러스터 형성에 심혈을 기울이고 있다. 즉, 문화예술은 이제 도시의 창조경제와 활동의 핵심으로 인식되며 문화예술의 중심시설인 박물관/미술관의 중요성이 주목받고 있다는 것이다. 그래서 대부분의 선진도시에는 주요 미술관/박물관이 접근성이 우수하고 관련활동과 연계하여 문화예술지대/클러스터를 형성할 수 있는 위치에 입지하고 있다. 예를 들면, 뉴욕이 문화예술도시, 창조도시로 명성을 날리고 있는 것은 메트로폴리탄 뮤지엄, 현대미술관(Museum of Contemporary Art), 그리고 구겐하임미술관이 중심지에 입지하여 문화예술클러스터를 형성하고 새로운 아이디어와 창의력의 중심공간으로 작용하기 때문이다. 프랑스 파리가 세계 문화예술중심지로 수많은 관광객을 끌어 모을 수 있는 것은 루브르박물관, 오르세미술관,蓬피드센터 등이 중심지에 입지하여 도시매력을 뽐내며 문화예술과 패션의 중심지로서 자리를

잡고 있기 때문이다. 그런데 한국의 현실을 보면 지자체장들이 아직도 문화예술의 중요성을 이해하지 못하고 도시의 변두리 활동, 구색만 갖춘 활동으로 인식하고 있는 것 같다. 그래서 박물관/미술관은 중심지가 아닌 공간만 있으면 어디에 입지해도 되는 활동으로 인식하여, 종합적·거시적 분석을 무시하고 자신의 임기 중에 뮤즈파크를 조성했다는 조금증과 성과만을 인식한 단견적 사고에 의해 현재 인천에서 추진되고 있다. 유사한 사례를 이미 서울 용산에 위치한 국립박물관에서 경험하고 있는데도 불구하고, 인천 뮤즈파크사업이 그 전철을 그대로 밟고 있는 것이다.¹⁸⁾

상기와 같은 분석에서 알 수 있는 바와 같이, 인천의 기울어진 운동장을 초래한 주요 요인으로 정부의 정책과 사업들이 상당한 영향을 미친 것을 알 수 있다. 이제 이런 현실을 고려하여 인천에서 기울어진 운동장 문제를 완화하기 위하여 어떤 변화가 요구되는가를 정책시사점에서 논의해 보도록 하자.

V. 정책시사점

기울어진 운동장에 대한 학자와 전문가, 시민단체와 정책담당자들의 의견은 각자의 입장에 따라 상이하다. 학자·전문가들 사이에도 기울어진 운동장은 도시에서 나타나는 보편적 현상이라고 보는 사람과 지리적·집단적 차별의 결과라고 주장하는 사람 등 다양한 견해가 엇갈리고 있다. 주로 고전경제(classical economics) 원리에 천착한 학자들은 자본과 노동의 자유로운 이동에 의해 특정지역이 성장 혹은 침체를 경험하며, 결국 시장경제

18) 서울 용산에 위치한 국립중앙박물관은 주변 지역이 아파트로 둘러싸여 박물관 입지가 가져오는 연계효과, 근린효과를 전혀 창출하지 못하고 있다. 반면에 최근 개관한 현대미술관 서울 분관은 북촌에 위치하여 주변에 갤러리, 북 카페, 레스토랑, 부티크 샵 등이 들어서서 서울의 새로운 관광명소로 각광을 받고 있다.

체제가 균형 상태를 추구하기 때문에 정부가 개입하지 않는다면 장기적으로 기울어진 운동장은 시장 자율기능에 의해 바로 잡힐 것이라고 주장한다. 피터 홀(Peter Hall)과 앨버트 허쉬만(Albert Hirschmann)이 주로 이런 입장을 취하며, 도시성장 초기에는 성장거점지역이 높은 성장을 보이지만, 시간이 지남에 따라 주변으로 확산되는 효과(spillover effect or trickle down effect)가 발생하여 도시 전체의 성장을 가져온다는 것이다. 반면에 양극화의 심화를 주장하는 군나르 뮈르달(Gunar Myrdal)과 같은 학자는 순환 누적 인과모형(circular cumulative causation model)을 제시하며, 선별적 인구이동과 집적의 효과에 의해 기울어진 운동장은 더욱 심화된다고 주장한다(김천권, 2017). 그런데 인천의 현실을 볼 때, 어떤 특정 주장이 다른 주장을 압도할 정도로 극단적 도시변화를 보이지는 않는다. 그래서 본 장에서는 두 주장 모두를 고려하여 인천의 기울어진 운동장을 바로잡기 위한 주요 정책시사점을 제시하였다.

첫째, 기울어진 운동장을 바로잡기 위해서는 단기적 처방이 아닌 장기적인 정책지원이 필요하다. 앨버트 허쉬만이 특히 이 점을 강조하고 있다. 균형성장을 위한 목표는 단기적으로 성취되기 어려우며, 최소한 15년 이상을 요구하는 장기적 투자를 요구한다. 그래서 성장지역의 낙수효과·확산효과가 주변부까지 미치기 위해서는 장기적인 정책을 수립하여 투자할 것을 주장한다. 그런데 최근에 토마 피케티(Thomas Piketty, 2014) 등 진보성향의 학자들은 낙수효과는 허구에 불과하며, 실제로 기울어진 운동장을 바로잡기 위해서는 분수효과(trickle-up effect, fountain effect)를 유발해야 한다고 주장한다. 즉, 서민층, 침체된 지역, 저소득층 밀집지역 등에 대한 지속적 지원, 직업교육과 훈련, 고용 및 수요창출 등을 통해 저소득층 삶의 질 개선을 위한 정책이 추진되어야 하며, 구도심 지역과 저소득층의 삶의 질 향상은 곧바로 근린경제의 활성화로 이어져 기울어진 운동장을 바로잡는 결과를 가져온다는 것이다. 보수와 진보 어떤 성향을 취하

든지, 기울어진 운동장을 바로잡기 위해서는 단기적, 선심성, 업적 쌓기 정책이 아닌 계획적, 장기적, 종합적 정책이 추진되어야 한다.

둘째, 대규모 개발 프로젝트 보다는 작은 이야기 중심의 정책이 추진될 것이 요구된다. 최근까지 침체된 지역이나 낙후지역을 활성화하기 위한 개발정책은 주로 전면 철거에 의한 재개발 방식을 이용하였으며, 이 과정에서 원주민·세입자들과 보상 및 이주 등의 문제로 잦은 갈등과 충돌을 빚어왔다. 이와 함께 인천에서 추진된 많은 대규모 주택재개발 사업들이 경기침체에 따른 사업성 부재, 재개발 조합의 부정부패, 주민들과의 합의 결렬 등으로 지지부진하거나 사업 자체가 폐기되고 있다. 일례로, 가정오 거리에 추진되었던 ‘입체도시 루원시티 사업’은 오랜 진통 끝에 수천억 빚을 남기고 ‘인천 행정타운’으로 방향을 틀었다. 마찬가지로 검단 신도시 조성사업은 초기에 중앙대학을 유치한다고 하였다가 실패하고, 두바이 투자회사를 끌어들여 ‘검단 스마트도시’를 추진한다고 하였다가 무산되었으며, 이번에는 ‘검단 새빛도시’를 재추진한다고 하였다가 원점에서 재검토를 하여야 한다는 여론에 부딪쳐 갈팡질팡하고 있다.

왜 이런 결과가 초래되었는가? 낙후지역 개발은 무조건 대규모 주택개발을 통해 추진되어야 한다는 생각이 정책결정자의 머릿속에 박혀 있기 때문에 다른 대안을 생각조차 하지 않은 결과라고 볼 수 있다. 이제는 이런 사고를 바꾸야 한다. 최근 들어서서 지속가능한 도시가 강조되면서 ‘큰 것이 경쟁력을 갖는 사회’ 보다는 ‘작은 것이 아름다운 사회’로 전환되고 있다.¹⁹⁾ 도시의 역사와 정체성, 소속감, 그리고 공동체 의식은 거대 계획과 담론을 통해서 형성되는 것이 아니라 주변의 작은 이야기, 근린관계, 개개인의 추억, 작은 골목길, 구멍가게, 놀이터, 친구 등을 통해서 경험되고 기억된다. 도시가 거대담론(예를 들면, 자동차 중심 도시)을

19) 김천권, 「현대도시행정」, 대영문화사, 2014.

거부하고 주변의 작은 이야기(예를 들면, 보행자 중심 공동체)에 주안점을 둔다는 것은 한편으로 근린활동이 시민들의 일상적인 삶에 중요한 영향을 미치는 것을 강조함과 동시에 주변의 작은 이야기들이 모여서 지역 공동체의 역사와 문화, 더 나아가 지역의 정체성, 차별성, 독특성이 형성된다는 것을 의미한다. 이런 시각에서 도시에서의 일상적 삶은 매일 매일 반복적이고 지루한 면을 보일 수 있으나,²⁰⁾ 발터 벤야민(Walter Benjamin)이 지적한 것처럼, 도시에서의 일상의 삶과 만보행위, 쇼핑과 여가 등의 일상적 활동은 모방, 복제, 혼합, 합성되어 도시에 대한 이미지와 스펙터클, 기억과 영상, 추억과 꿈을 창조하며 도시의 문화와 정체성을 형성하는 중요한 요인으로 작용한다.²¹⁾

셋째, 기울어진 운동장을 바로잡기 위해서는 정부 주도 보다는 가급적 지역 공동체와 주민이 주도하는 정책을 추진할 것이 요구된다. 즉, 정부는 지원은 하되 간섭은 최소화하는 것이 바람직하다는 것이다. 최근의 도시 행정과 정책과정의 주요 추세는 정부가 주도적 역할을 하는 것이 아니라 거버넌스 체제를 구축하여 도시문제에 접근하는 방식으로 점차 전환되고 있다. 이런 관점에서 기울어진 운동장을 바로잡기 위한 정책을 수립하는 과정에서 도시정부는 가급적 지원적 역할을 수행하고 정책과정을 주도하지 않는 것이 바람직하다는 것이다. 기울어진 운동장을 바로잡는 과정에서 민간부문은 정부의 재정이나 인력 면에서 의존할 수밖에 없기 때문에,

20) 어떻게 보면 도시에서의 삶이란 그저 무의미한 만보행위, 이방인과의 끊임없는 조우, 그리고 그 공간속에서 소외되고 정체성이 상실된 생활의 반복에 지나지 않는다. 그러나 도시생활이란 반복의 과정은 수많은 상처와 고통, 긴장과 갈등, 압박과 방황, 모순과 충돌을 가져오지만 이 과정에서 진화가 진행되고 변화와 혁신이 연출되는 것 또한 사실이다. 포스트모던 도시행정은 이 과정에서 도시인들이 도중에 길을 잃고 방황하고, 주변화되어 소외감을 느끼고, 타자와의 충돌과 갈등에 대한 경험을 최소화하기 위한 행정이 되어야 한다. 불행히도 포스트모던 도시의 삶의 여정에서 길을 잃고 헤매며, 오도 가도 못하고 있는 많은 도시인들이 목격된다.

21) Savage, M. and Warde, A., *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*, London: Macmillan, 김왕배·박세웅 역, 「자본주의도 시와 근대성」, 한울, 1993.

비록 민간부문이 주도한다 하더라도 공공부문의 영향력을 완전히 배제할 수는 없다. 따라서 정부는 가급적 객관적·제3자적 제안자, 조정자, 중재자, 지원자 역할을 수행하는 것이 바람직하고, 공동체 주민들 사이에 이해관계의 차이에 의한 첨예한 갈등이 발생하는 상황에서만 권위적 조정자 역할을 수행할 것이 요구된다.²²⁾ 그것이 아니고 정부가 정책의 주도자로 등장하는 순간 갑을관계가 형성되어 협력관계는 상실되고, 정부 자체가 ‘문제자’가 되어 정부실패를 답습할 수 있다는 것을 명심해야 한다.

서울 ‘장수마을 만들기 사업’은 이런 사례를 잘 보여 준다. 서울 성북구 삼선동 일대의 달동네인 ‘장수마을 살리기’를 취재한 김민호(2013)의 기사를 보면, 주민들과 NGO인 대안개발연구소가 주도로 마을 살리기를 추진할 때는 주민들이 적극적으로 참여하여 마을을 보수하고 공동체가 점차 개선되는 성과를 보였다. 이러한 소식이 알려지자 서울시가 지원하겠다고 나서며, ‘마을 맞춤형 계획안’이 만들어지면서 주민들의 참여는 저조해지고, 마을 만들기는 보여주기식 속도전으로 변형되어 주민들의 참여는 소극적으로 전환되었다. 이러한 사례들은 기울어진 운동장을 바로잡기 위해서는 주민들의 자율적이고 적극적인 참여가 중요하며, 도시정부는 가급적이면 보조적·지원적 역할을 하는 것이 바람직하다는 것을 보여준다. 관이 주도하게 되면, 참여하는 공무원이 실적을 올려야 하기 때문에 무리하게 밀어붙일 수밖에 없고, 결국 공동체의 중지를 모으기 보다는 업적중심의 사업으로 전락하게 된다.

넷째, 기울어진 운동장을 바로잡기 위한 정책은 성장보다는 삶의 질 개선에 우선권을 두고 추진하여야 하고, 전입자를 위해 거주자를 몰아내는

22) 영국 뉴캐슬/게이즈헤드 재개발사업을 위한 연구에서도, 거버넌스에서 정부의 역할은 정책이나 사업을 직접 기획하고 추진하기 보다는, 기획의 방향을 제시하고 선택된 사업에 대해 재정적으로 지원하는 역할이 바람직하다고 지적한다(신동호, 2012: 138).

개발방식은 지향해야 한다. 즉, 부동산 가치상승을 위한 개발이 아니라 현재 거주하는 주민들의 삶의 질을 개선하는 정책이 추진되어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이, 낙후지역 재생을 위한 대규모 재개발 사업은 과도한 추가 부담으로 인해 영세 원주민과 세입자의 재정착을 배제한다는 비판이 제기되고 있다. 통계를 보면 재개발 이후 원주민 정착률은 20% 정도에 불과하며,²³⁾ 결국 추가 부담의 여력이 없는 대다수의 원주민들은 외곽지역으로 밀려나서 기존에 형성된 사회적 관계망이 사라지고 주거불안정에 놓이게 된다.²⁴⁾ 이것은 결국 기울어진 운동장을 바로잡는 것이 아니라, 기울어진 운동장을 다른 지역으로 이전하는 결과만을 가져오게 된다. 이런 논리에서 낙후지역 재생은 원주민을 몰아내는 것이 아니라 원주민을 정착시키는 방향으로 추진해야 하며, 이를 위해서는 획일적인 대규모 재개발보다는 원주민 삶의 질 향상에 중점을 둔 다양한 정책이 추진될 필요가 있다.²⁵⁾ 즉, 주민들이 불편해하는 내용(예를 들면, 주차, 보행, 쓰레기 수거, 경관, 범죄, 교통 접근성, 교육 등)이 무엇인가를 파악하여 이를 해결 및 지원하는 방식으로 기울어진 운동장 문제에 접근할 것이 요구된다.

다섯째, 인천의 기울어진 운동장을 바로잡기 위해서는 섬(특히, 옹진군) 주민들이 느끼는 차별과 소외, 홀대와 무관심, 더 나아가 중국굴기시대에 서해의 섬(보석)을 적절히 활용하기 위한 방안이 적극적으로 추진되어야 한다. 다행이도 문재인 정부 들어서서 남북 사이의 긴장관계가 완화되면서 서해 섬과 강화도를 중심으로 평화지대조성과 남북교류의 교두보로 개발

23) 경향신문, “고분양가로 원주민 정착률 20%도안돼”, 2011.03.28.

24) 봉인식, 주택재개발사업시 원주민 재정착 문제와 대안, 「Policy Brief」, 경기개발연구원, 2010.

25) 대규모 개발 사업은 도시 성장연대(growth coalition)와 연계하여 music chair game(원을 그리며 도는 음악게임)에 화려한 의자를 하나 더 추가하는 전략으로, 저출산고령화가 진행되는 저성장·탈성장 시대에 부적절한 전략이라는 비판이 제기된다. 이것보다는 낙후된 의자를 개량하여 재사용하는 전략이 바람직한 전략으로, 지금까지 의자를 사용한 사람의 신체에도 맞고, 자원도 재활용할 수 있는 저성장·탈성장 사회에 지속가능한 공동체를 조성하는 전략이라고 할 수 있다.

하여야 한다는 목소리들이 높아지고 있다. 그리고 21세기 해양주권시대를 맞이하여 서해 섬들은 단순한 도서지역을 넘어서 해양자원의 보고와 중국 굴기시대에 환황해의 거점지역으로 개발 가능한 지정학적 잠재력을 갖고 있다. 이런 중요성을 감안하여 인천시는 뒤늦게나마(2016년 10월) 섬 관광을 활성화하겠다고 발표했지만, 2025년까지 추진하는 ‘해양문명도시’ 프로젝트의 하나일 뿐 구체적 방안과 예산 계획조차 없는 실정이다. 이런 상황에서 섬 주민들은 인천시가 섬 개발 및 지원에 관심이 별로 없다고 느끼고 있는 것으로 나타난다. 일례로, 1990년대 중반 굴업도에 방패장(방사능폐기물처리장)을 건설한다고 추진할 때는 전국적 주목을 끌고 관심을 보이다가(결국 활성단층이 발견되어 폐기되었다), 2013년 CJ가 섬 개발을 추진한다고 할 때에도 큰 관심을 보이지 않았고, 현재는 개발 자체가 지지부진한 상태에 있다. 그만큼 인천시가 섬 개발에는 높은 관심을 보이지 않으며 소극적으로 대응하고 있다는 것을 보여준다. 남북관계는 인천시 권한 밖이기 때문에 어떻게 해볼 여지가 없다고 하더라도, 내륙지역과 관련하여 기울어진 운동장을 완화하기 위해서는 섬 주민들이 끊임없이 요구하고 있는 뱃삿 지원 확대와 도서지역 개발을 위한 장기적·종합적 계획의 수립과 지원이 강화될 필요가 있다.

마지막으로, 인천의 기울어진 운동장을 바로잡기 위해서는 전체적 시각에서 종합적 및 체제적 접근이 요구된다. 앞에서 언급한 바와 같이, 균형발전은 단기간에 달성할 수 없고, 지자체의 종합적 및 거시적 정책과 전략이 요구된다. 그런데 대다수의 지자체에서 부서간의 할거주의와 관료적 치매현상²⁶⁾에 의해 도시가 추구해야 하는 목표를 벗어나 각 부서 중심의

26) 관료적 치매현상은 오른 손이 하는 일을 왼손이 모르는 것에 비유하여, 지자체의 각 부서들이 서로 상반된 정책을 추진하는 현상을 비관적으로 표현한 것이다. 예를 들면, 한편으로는 자연을 살리자고 하면서 녹지를 산업단지로 개발하여야 한다는 주장들이 종종 관찰된다. 마찬가지로 인천시도 지속가능한 개발을 추진한다고 하면서 영종대교 밑의 갯벌을 매립하여 여가/휴양시설을 조성한다고 한다.

정책과 사업에 치중하는 현상이 나타난다. 인천의 경우도 예외가 아니며, 민선 7기 박남춘시장 취임 후에 기울어진 운동장을 바로잡는다는 목적으로 균형발전부시장을 임명하였으나, 시가 추진하는 정책방향을 보면 균형발전과는 거리가 먼 것을 알 수 있다. 일례로, 인천시는 균형발전을 목표로 한다고 하면서 수도권 광역급행철도 GTX-b의 건설을 성급하게 추진하였다. GTX-b는 송도경제자유구역과 서울역을 기존 82분에서 27분으로 단축하기 위한 광역급행철도로, 예비타당성조사에서 B/C(비용/편익 비율) 산정결과 0.33의 수치가 나와 제동이 걸린 사업이다. 그런데 인천시는 중앙 정부에 예타 면제를 요구하면서 까지 이 사업을 추진하려 하였다가 현재 무산된 상태이다. 문제는 이 사업이 추진되면 가뜩이나 구도심과 신도시 사이에 불균형이 심화된 상태에서 더욱 더 기울어진 운동장을 만든다는 것이다. 인천시가 진정으로 균형발전을 추진할 의도가 있다면 송도와 서울역을 연결하는 GTX-b 사업이 아닌 경인철도 지하화 사업을 우선적으로 추진하여야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 인천 구도심의 침체와 낙후를 가져온 주요 요인으로 경인철도와 고속도로에 의해 지역이 양분되어 정상적인 발전을 가져올 수 없었다. 이런 관점에서 인천시는 GTX-b 사업이 아니라 경인철도의 지하화를 추진하여 양분된 지역을 통합적으로 개발하기 위한 정책이 추진되어야 할 것이다.

VI. 결론

본 연구는 도시에서 기울어진 운동장을 초래하는 주된 요인으로서 정부 정책과 활동에서 기인하고 있음을 규명하였다. 정부가 이런 사실을 이해하지 못하면 기울어진 운동장은 바로 잡혀지지 않는다. 한국사회는 지난 60년 동안 고도성장을 위해 무단한 노력을 해왔다. 그래서 불평등, 포용,

배려, 삶의 질, 인본주의 등 다른 가치는 돌아볼 기회와 여유가 없었던 것이 사실이다. 그런데 이제는 국민소득 3만 달러 시대에 접어들어 선진사회와 어느 정도 어깨를 겨룰 정도로 성장하였으니, 여기서 한 단계 더 나은 사회가 되기 위해서는 형평성, 공정, 사회적 정의가 실현된 사회를 만들어야 한다. 이를 위해서는 공간적으로 기울어진 운동장이 필연적으로 바로 잡혀야 되며, 인천이 보다 나은 도시가 되기 위하여 추진해야 하는 중요한 정책방향이다.

도시는 다양한 스텝을 밟고 살아가는 사람들 사이에 거리의 춤(sidewalk ballet)이 펼쳐지는 무대라고 제인 제이콥스(Jane Jacobs, 1992)는 말하고 있다. 제이콥스의 표현대로 도시에는 잘사는 사람도 있고 못사는 사람도 있고, 키 큰 사람도 있고 키 작은 사람도 있으며, 똑똑한 사람도 있고 순진한 사람도 있고, 힘센 사람도 있고 힘이 없는 사람들도 있다. 이들이 각기 다양한 행동, 목소리, 생각과 사고방식을 가지며 함께 살아가는 공간이 도시이다. 그런데 이렇게 다양한 목소리와 행동, 계층과 직종, 종교와 문화, 연령과 사고방식, 인종과 언어가 뒤섞인 사회를 유지하기 위해서는 다양한 소리와 욕구를 조율하는 장치와 조직이 필요하다. 그렇지 않으면 서로 다른 스텝들은 꼬이고, 다양한 소리들은 잡음이 되어 불협화음을 연출하며, 힘센 사람, 부자, 똑똑한 사람은 위쪽에 있고, 힘이 약한 사람, 가난한 사람, 순진한 사람은 아래쪽에 있는 기울어진 무대를 만들게 된다.

그래서 기울어진 무대와 운동장을 바로잡기 위해서는 다양한 목소리와 행위를 조율, 즉 조정과 통제를 위한 지휘자(conductor) 역할이 요구되며, 도시정부가 바로 이 역할을 수행해야 한다. 개별적인 소리들이 각기 독립적인 소리를 낼 때는 불협화음을 만들지만, 조화를 이루면 화음, 교향곡, 앙상블을 만들어낸다. 이러한 조화를 이끌어내기 위해서는 너무 한 쪽으로 치우친 것이 아니라 전체로서 균형을 유지해야 한다. 도시정부의 기울

어진 운동장을 바로잡기 위한 정책은 바로 이런 기초 아래 추진되어야 한다. 지휘자가 독단적으로 모든 것을 결정하는 것이 아니라, 단원들과 협의하고, 소통하며, 의견을 듣고, 협력을 구하는 과정을 통하여 단원들의 개별 능력을 향상시키고, 전체로서 조화를 이루는 멋진 앙상블을 만들어낼 수 있다. 마찬가지로 기울어진 운동장을 바로잡는 정책도 시민들의 의견을 청취하고, 협의하며, 협력을 구하고, 양보와 배려를 이끌어내는 과정이 선행되어야 한다. 지휘자로서 도시정부의 목적은 화려한 교향곡을 연출하는 것이 아니라, 단원(시민)들의 화합과 조화를 통해 ‘앙상블’을 만들어내는 것임을 명심해야 한다.

본 연구의 한계로는 도시에서 발생하는 기울어진 운동장 현상에 대하여 도시 공간적 측면에서 정부정책과 활동을 제한적으로 살펴본 것이 문제로 제기된다. 따라서 후속 연구에서는 좀 더 다양한 관점과 정량적 분석을 통해 도시의 불균형적 성장에 대하여 원인을 규명하는 연구가 필요하다고 제안한다.

〈참고문헌〉

- 경향신문, “고분양가로 원주민 정착률 20%도안돼”, 2011.03.28.
- 김동한 · 고영화, 도시양극화의 실태와 정책적 시사점, 「국토정책 Brief」 제635호, 2017.
- 김민호, “달동네 마을 재생사업 주민 참여 낮아 난관” 「한국일보」, 2013.05.25.
- 김서중, 기울어진 운동장의 현실과 해법에 대한 고민, 「황해문화」, 제92호, 2016.
- 김선택, 민주적 정당화의 관점에서 본 정부형태론: 촛불혁명은 정부형태의 변경을 요구하였나, 「공법학연구」, 제18권 제4호, 2017.
- 김언경, 완전히 기울어진 운동장, 우리가 할 일은? 「방송기자」, 제28권, 2016.
- 김정훈 · 한상익, 신화의 붕괴, 그리고 희망의 정치? 「경제와 사회」, 제110호, 2016.
- 김천권, 「현대도시행정」, 대영문화사, 2014.
- , 「현대도시개발」, 대영문화사, 2017.
- 마강래, 「지방도시 살생부 ‘압축도시’ 만이 살길이다」, 개마고원, 2017.
- 문창기, 대전지역 사회양극화 실태조사: 의료, 빈곤, 교육, 노동, 「제1 비판과 대안을 위한 보건복지연합 학술대회」, 2008.
- 봉인식, 주택재개발사업시 원주민 재정착 문제와 대안, 「Policy Brief」, 경기개발연구원, 2010.
- 서울신문, “[대한민국은 우울한 축제공화국] 인천세계도시축전 왜 실패했나”, 2012.10.19.
- 신동호, 영국 뉴카슬/게이즈헤드의 도시재개발사업에 관한 연구: 정책 거버넌스를 중심으로, 「한국경제지리학회지」 15(1), 2012.

오마이뉴스, “지자체 경영수익사업 속빈강정”, 2007.04.10.

이득재, 인천과 신자유주의적인 공간 재구성의 가능성, 『인천학연구』, 제18권, 2013.

이상대 · 이해령, 「도시 내 양극화 현상과 도시정책 대응」, 경기연구원 기본연구 2017-02, 2017.

인천일보, “인천 재개발 · 재건축사업 매몰비용 지원한다”, 2016.04.01.

임석희 · 이용우, 사회적 양극화와 공간적 특성: 서울의 사례, 『한국지역지리학회지』, 제8권 제2호, 2002.

장지연 · 오선영, 성별임금격차 해소의 철학과 정책: 프레이저 분배 · 인정 이론을 중심으로, 『이화젠더법학』, 제9권 제1호, 2017.

페미위키, “기울어진 운동장(<https://femiwiki.com>)”, 2017.

허선규, “계속되는 섬 지역 홀대”, 『인천일보』, 2013.05.27.

Jacobs, J., The Death and Life of American Cities, Vintage; Reissue edition, 1992.

Logan, J. R. and Molotch, H. L., Urban Fortunes: The Political Economy of Place, University of California Press, 1987.

Piketty, T., Capital in the Twenty-First Century, Harvard University Press, 장경덕 역, 「21세기 자본」. 글항아리, 2014.

Savage, M. and Warde, A., Urban Sociology, Capitalism and Modernity, London: Macmillan, 김왕배·박세웅 역, 「자본주의도시와 근대성」, 한울, 1993.

YTN, “인천, 지역 양극화가 가장 불만...시장 임기내 해소 가능할까?”, 2018.10.15., 뉴스기사.

〈국문초록〉

인천의 기울어진 운동장과 지역 균형발전을 위한 연구

김천권 · 김성규

본 논문은 한국도시에서 공간적으로 기울어진 운동장 문제를 분석하고, 이러한 문제를 초래한 주요 요인을 정부활동과 정책요인을 중심으로 인천을 연구대상으로 경험적으로 논의하였다. 한국사회에서 기울어진 운동장을 초래한 정부 정책과 활동으로는 차별적인 정부정책, 정부의 편파적인 의사결정규칙, 공공서비스의 차이, 성장연대에 포획된 정부 그리고 지자체장의 기회추구적 행태 등을 제시하였다. 인천에 대한 경험적 분석에서, 기울어진 운동장의 주요 실태로 구도심과 신도시 사이의 양극화, 전통산업지구와 첨단산업공원 사이의 기울어진 운동장, 내륙지역과 도서지역 사이의 격차 등이 주요 문제로 관찰되었다. 인천에서 기울어진 운동장 문제를 완화하기 위해서는 다음과 같은 정책시사점이 제안되었다. 첫째, 단기적 처방이 아닌 장기적 정책지원이 요구되고, 둘째 대규모 개발 보다는 주민 중심의 개발이 추진될 필요가 있고, 셋째 하향식 정부 주도 보다는 상향식 지역공동체 중심의 정책이 추진되어야 하며, 넷째 부동산 가치 상승 보다는 주민의 삶의 질 향상을 위한 정책이 추진되어야 하고, 이 과정에서 섬 지역을 포용하는 종합적 접근이 요구된다.

주제어 : 기울어진운동장, 정부활동, 정책요인, 성장연대, 기회추구행태

〈Abstract〉

**Unlevel Playing Field, A Study on the
Balanced Growth Within Incheon
Metropolitan Area**

Kim Cheon kwuan & Kim Sung kyu

This paper analyzes the problem of spatially unlevel playing field in Korean cities and discusses the main factors that cause these problems by studying government activities and policy factors empirically in Incheon Metropolitan City. The government policies and activities that resulted in sloping playgrounds in Korean society include discriminatory government policies, biased rules of government decision making procedure, discrimination in public services supply, the local government seized in the growth coalition, and the opportunity seeking behaviors of local government leaders. In the empirical analysis of Incheon, major problems of sloped playing grounds were the polarization between old town and new city, unlevel playing field between traditional industrial district and high-tech industrial park, and gap between inland and island areas. As a result of the study, the following policy implications were highly suggested to mitigate the problem of sloping playgrounds in Incheon. First, it requires long-term policy support rather than short-term prescription. Second, it needs to promote the resident-oriented development rather than large scale development. Third, it is strongly

suggested to seek a community-oriented bottom-up policy rather than top-down government policy. Fourth, policies should be implemented to improve the quality of life of residents rather than the rise of real estate value. And finally, in this process a comprehensive approach of embracing the island area is strongly recommended.

Key words : unlevel playing ground, government factor, Incheon,
growth coalition, opportunity seeking behavior