

공간 정의의 관점에서 본 『한국지리』 교과서의 지역격차 내용 특성과 문제점*

박선미**

Characteristics and Problems of Regional Disparity in 『Korean Geography』 Textbooks from the Perspective of Spatial Justice*

Sunmee Park**

요약: 본 논문의 목적은 공간 정의의 관점에서 2015 개정교육과정의 『한국지리』 교과서에 나타난 지역격차 내용의 특성과 문제점을 분석하는 데 있다. 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 수도권-비수도권 간 격차는 국가 권력이나 거대 자본에 의해 사회적 기회, 자원, 권력이 지역 간에 불균등하게 배분된 공간 부정의(spatial injustice)의 전형에 해당한다. 둘째, 교육과정과 교과서는 지역격차 문제를 수도권-비수도권, 도시-촌락(농촌), 서울-지방이라는 이항 대립적 구도로 조직하여 수도권에 대한 열망과 비수도권에서의 인구 유출을 암묵적으로 부추긴다. 셋째, 촌락 인구의 수도권으로 이주 요인이 수도권에 집중된 양질의 고용 기회임에도 불구하고 교과서는 촌락의 청년층 인구유출로 인해 지방이 소멸위기에 처하게 되었다고 뭉뚱그려 서술하고 있다. 넷째, 1970년대와 2000년대 이루어진 지역개발정책이 수도권-비수도권 양극화 현상에 미친 영향이 다름에도 불구하고 그 차이를 중요하게 다루지 않는다. 마지막으로 교과서는 지역격차 해결방안에 대하여 정부 정책을 소개하는 수준에서 구성되었다. 지역격차의 원인과 해결방향을 비판적으로 탐구할 수 있도록 내용과 활동을 구조화할 필요가 있다.

주요어: 공간 정의, 지역격차, 한국지리 교과서, 지방소멸

Abstract: The purpose of this paper is to analyse the characteristics and problems of regional disparity in the textbook 『Korean Geography』 of the 2015 revised curriculum from the perspective of spatial justice. The research findings are as follows. First, the metropolitan-non-metropolitan divide is the epitome of spatial injustice, where social opportunities, resources, and power are unequally distributed among regions by state power or big capital. Second, curricula and textbooks organised the issue of regional disparity into binary oppositions of metropolitan area-non-metropolitan area, city-rural, and Seoul-rural, implicitly encouraging aspirations to the metropolitan area and population outflow from non-metropolitan areas. Third, despite the fact that the migration of the rural population to the metropolitan area is driven by high-quality employment opportunities concentrated in the metropolitan area, the textbook bluntly states that the outflow of young people from the rural areas has led to the endangerment of the provinces. Fourth, the textbook does not give much importance to the differences in the impact of regional development policies in the 1970s and 2000s on the metropolitan/non-metropolitan polarization phenomenon. Finally, the textbook is organised at the level of introducing government policies on how to solve regional disparities. It is necessary to structure the contents and activities so that students can critically explore the causes and solutions of regional disparities.

Key words: spatial justice, regional disparity, Korean geography textbooks, local extinction

* 이 논문은 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음.

** 인하대학교 사회교육과 교수(Professor, Dept. of Social Studies Education, Inha University), sminha@inha.ac.kr

I. 들어가며

공간 부정의(spatial injustice)는 사회적 힘에 의해 본래부터 존재하던 사회적 기회, 자원, 권력의 지역 차이보다 왜곡되고 확대된 지역 불평등이 발생하는 상태를 의미한다(Soja, 2010). 한국의 지역격차는 지역발전정책이나 제도에 따른 추가적인 편익 분배로 인해 심화된 지역불평등으로(소진광, 2018), 그 결과 어디에 사느냐에 따라 특정 집단이나 구성원이 부당하게 삶의 기회를 박탈당하거나 각자의 삶터에서 온전한 삶을 향유하지 못하는 공간적 차원에서 나타나는 사회적 불균형이라는 점에서 공간 부정의라고 할 수 있다(조명래·박배균·김동완, 2013).

수도권은 인구, 권력, 자본이 집중된 지역이다. 국토의 11.95%에 불과한 서울, 인천, 경기도를 포함한 수도권에 인구의 절반 이상이 살고 있다. 인구뿐만 아니라 정치, 행정, 교육, 문화 인프라도 수도권에 집중되어 있다. 통계청에 따르면 2015년 4.2만 명에 불과했던 수도권으로의 순유입이 2020년에는 무려 8.9만 명으로 늘어나 5년 만에 2배 이상 증가했다. 수도권의 인구는 2020년에 50.2%로 전국 인구의 절반을 넘어섰고, 2022년에는 50.6%에 달했다(통계청, 2023). 서민철(2019)은 1960년부터 2017년까지 지역별 소득을 분석한 결과 인구나 생산보다 소득의 수도권 집중이 더 심하다는 것을 밝혔다. 산업연구원(2022)에 따르면 2021년 기준 수도권은 지역내총생산(GRDP)의 52.8%를 차지했고, 신용카드 개인 사용액의 75.6%를 차지했다.

수도권과 비수도권의 지역격차가 능력주의와 결합되

면서 수도권 거주 여부는 인생의 성공과 실패를 구분하는 사회·심리적 지표로 고착화되고 있다. 지방 청년들은 대학 진학이나 구직을 위해 수도권으로 이주한다. 청년 인구 유출은 비수도권 지역의 고령화와 지역 소멸을 가속화하고 수도권과 비수도권 간 불평등을 심화시킨다(이상림, 2020; 이대웅, 2023). 비수도권 지역에서의 청년 인구 감소는 고용 감소를 유발하고 인프라 수요의 축소 및 폐지로 이어진다. 이는 다시 인구 전출의 원인으로 작용하여 수도권과 비수도권 간의 불평등한 구조를 더욱 공고화시킨다.

수도권 집중에 따른 지역격차는 해결이 쉽지 않은 난제로, 사회과교육 특히 고등학교 한국지리 과목은 이 문제를 중요한 교육 내용으로 취급했다. 2015 개정교육과정의 『한국지리』 과목은 지역격차 주제를 인구문제, 도시와 촌락 문제, 지역개발 문제, 수도권 문제 관련 대단원에서 다루었고, 2022 개정교육과정의 고등학교 『한국지리 탐구』과목은 ‘국토의 변화와 균형 발전 탐구’라는 별도의 대단원을 구성하였다.

본 논문의 목적은 공간 정의의 관점에서 한국의 지역격차 현황과 지역균형발전 정책을 살펴보고, 그것에 기초하여 2015 개정교육과정의 『한국지리』 교과서에 나타난 지역격차의 내용 특성과 문제점을 분석하는데 있다. 공간 정의의 관점으로 초등 사회교과서를 분석한 오현경(2018)에 따르면 공간은 사회교과서에 권력관계의 발현 장이 아닌 중립적이고 객관적인 장으로서 재현되고 있다. 본 연구는 주제를 공간 부정의의 전형인 지역격차를 중심으로 『한국지리』 교과서에서 지역격차와 이를 해결하기 위

표 1. 분석 대상 교과서와 관련 단위

교과서	관련 대단원	주제	쪽수
박철웅 외, 2019, 한국지리, 미래엔	거주공간의 변화와 지역개발	지역 개발과 공간 불평등	109-113
	생산과 소비의 공간	농업의 변화와 농촌 문제	128-131
	인구 변화와 다문화 공간	인구 문제와 공간 변화	157-161
	우리나라의 지역 이해	인구와 기능이 집중된 수도권	183-187
신정엽 외, 2019, 한국지리, 천재교과서	거주공간의 변화와 지역개발	지역 개발과 공간 불평등	114-119
	생산과 소비의 공간	농업의 변화와 농촌 문제	130-135
	인구 변화와 다문화 공간	인구 문제와 공간 변화	158-163
	우리나라의 지역 이해	인구와 기능이 집중된 수도권	188-193
유성종 외, 2019, 한국지리, 비상	거주공간의 변화와 지역개발	지역 개발과 공간 불평등	112-117
	생산과 소비의 공간	농업 구조의 변화와 미래의 농업	130-133
	인구 변화와 다문화 공간	인구 문제와 공간 변화	162-165
	우리나라의 지역 이해	인구와 산업이 집중된 수도권	188-193

한 지역균형발전 정책이 어떤 방식으로 다뤄지고 있고, 어떤 관점으로 접근하고 있는지를 살펴보고자 한다.

구체적인 연구 내용은 다음과 같다. 첫째, 교과서 내용 분석틀로서 공간 정의·부정의의 개념을 정리하고, 한국 고용정보원의 시군구별 「2023년 지방소멸위험지수」와 통계청의 2022년 시군구별 「인구동향조사」, 「지역별고용조사」 자료를 활용하여 한국 사회의 지역격차 현황과 요인을 분석함으로써 한국의 지역격차가 공간 부정의의 범주에 해당하는지 살펴본다. 둘째, 공간 부정의로서 지역격차를 줄이기 위한 방향을 논의하기 위해 지역정책을 둘러싼 효율성과 형평성 논쟁 및 장기기반정책과 사람기반 정책 논쟁을 소개하고, 한국의 지역격차 대응정책으로서 지역균형발전 정책을 평가한다. 마지막으로 2015 개정 『한국지리』 교육과정과 교과서에 나타난 지역격차 내용과 관점을 분석한다. 지역격차 내용과 탐구활동은 지역격차의 원인, 지역격차에 따른 문제점과 해결방안으로 구분하여 분석한 후 2022 개정교육과정의 『한국지리 탐구』 교과서의 지역격차와 지역균형발전에 대한 내용 구성 방향을 제시한다. 분석대상 교과서는 표 1과 같다.

II. 공간 부정의와 한국의 지역격차

1. 공간 부정의의 의미

인간 활동이 이동 시간과 에너지 소비를 줄이기 위해 특정 지역을 중심으로 이루어지므로 지역은 불균등하게 발전할 수밖에 없다. 공간 부정의는 이러한 공간적 불균등이 인종, 계급, 정책 등에 의해 왜곡되고 구조화된 상태를 의미한다(Soja, 2010). Soja는 공간 부정의의 결과보다 공간 부정의가 사회적으로 생산되고 유지되는 과정에 주목하여 Harvey의 사회적으로 구성된 공간, Lefebvre의 도시에 대한 권리와 Young의 차이의 정의라는 개념을 통해 공간 부정의의 의미를 체계화하려고 하였다.

공간은 변화하는 삶의 과정과 사건들 간 관계가 투영되어 있으므로 사회와 독자적으로 존재하는 독립된 실체가 아니라 사회와 시대의 생산양식의 맥락에서 이해되어야 한다. 공간의 생산은 각 사회의 생산력, 노동 분업체계, 소유관계와 밀접한 관계 속에서 이루어진다(엄정운, 2016). Harvey(2009)는 공간의 생산 문제가 자본주의 생산 체계 발전과 밀접하게 연결되기 때문에 공간을 사회적인 것으

로 규정해야 한다면서 ‘사회적으로 구성된 공간’이라는 개념을 제시하였다. 그는 자본주의가 지속 가능했던 주요 이유로 전 지구적 공간 경제를 구축 혹은 재구축하는 과정에서 발휘된 유연성을 꼽았다. 창조적 파괴를 통해 재구축되는 도시화 과정은 자본주의의 재투자 결과로 나타난 잉여 생산의 확장이자 자본주의 체제가 유지되는 중심 서사이다(Harvey, 1989; Harvey, 2013). 자본주의 경제의 구축·재구축 과정에서 주변부나 빈곤한 지역에 유해 시설들이 배치되고, 부유한 지역에 매력적인 투자가 집중되는 경향이 있다. 주택, 노동, 토지 등이 부자와 권력자들에게 유리하게 배치되고, 무산자나 정치적 권력으로부터 소외된 계층에게 불리하게 배치되도록 공간이 재구조화되는 과정에서 공간적 부정의로서 지역격차는 심화된다.

Lefebvre(1995)는 공간이 사회적 관계를 투영할 뿐만 아니라 역으로 공간이 사회적 관계를 추동한다고 주장하면서 공간 부정을 생산하는 도시화를 둘러싼 투쟁의 차원인 ‘도시에 대한 권리’ 개념을 제시하였다. 도시에 대한 권리는 차이의 권리, 도시거주자의 권리 및 도시중심부에 대한 권리 등으로 세분될 수 있다. 차이의 권리는 국가, 시장, 관료제에 의해 설정된 동질화, 파편화, 그리고 불균등 발전에 저항하여 평등한 공간을 만들 권리로 해석된다. 도시거주자의 권리는 도시공간의 생산과정에 개방적이고 공정하게 참여할 권리를 말하며, 도시중심부에 대한 권리란 노동자와 가난한 사람들을 축출하는 도심재생에 대항하여 도시중심부를 점거할 권리를 뜻한다(Lefebvre, 1996, 34; Soja, 2010, 99; 박노완, 2013, 302에서 재인용).

Soja도 사회적 과정이 부정의의 공간을 형성하는 것만 큼이나 부정의의 공간이 거꾸로 사회 내지 사회적 과정에 영향을 미친다는 Lefebvre의 주장에 동의하였다(Soja, 2010, 5). 그는 도시에 대한 권리와 공간 정의 개념이 긴밀하게 혼합되어 있기 때문에 이들을 분리시켜 말하기 어렵지만 Lefebvre의 도시에 대한 권리는 공간 정의의 그 자체를 의미하기보다 이를 실현하기 위한 과정으로 이해될 수 있다고 하였다(최병두, 2019, 178). 또한 그는 Lefebvre의 도시에 대한 권리를 특정 도시라는 경계에 갇힌 개념으로 보지 않고 경쟁과 위계화로 연동되어 있는 도시복합체에 대한 권리로 확장하였다.

Soja는 Young의 『정의와 차이의 정치(Justice and the Politics of Difference)』에서 제시된 ‘차이의 정의’ 개념을

차용하여 공간 정의 개념을 정교화 하였다. 공동체는 암묵적으로 공동체 내부와 외부의 사람들 사이에 경계를 설정하고 우리와 그들을 구분 짓는다. 공동체는 자의적으로 구분한 경계선 안쪽에 속하는 사람들 간 동질성을 전제한다. 경계선 안에 속한 사람들은 지배집단의 일원이 되어 수많은 혜택과 이익, 권리를 누리고, 경계선 바깥에 속한 이는 배제되고 차별받는다. 경계선 안에 속한 사람들은 경계선 바깥에 속한 사람들에 대한 차별에 눈을 감거나 당연하다고 인식한다. 불균형적인 지역발전은 사회적·공간적 부정의를 낳았고, 공간적인 부정의는 공간의 사유화와 강탈을 반복적으로 초래했으며 이는 계층적 구별 짓기로 연결된다(김승환, 2021, 756). Young은 정의를 억압으로부터의 해방으로 규정하고, 경계선 내부의 동질성을 전제로 구분 짓는 폭력적 공동체 개념에서 벗어나서 차이 속에서 함께하기(togetherness-in-difference)와 공공성을 강조하는 이질적 혼종의 시민사회로 나아가야 한다고 주장하였다(곽노완, 2013, 296-297).

Soja(2010)는 인간집단의 활동이 특정한 장소와 공간에서 발생하기 때문에 사회적 공간이 불가피하게 불균등하고 불평등하며 부정의하게 형성될 수밖에 없다는 사실을 상당 부분 용인하였다. 그렇지만 그는 지역불평등이 인종, 계급, 정책과 같은 사회적 힘에 의해 심하게 왜곡된다면 그것은 공간 부정의 상태라고 규정하였다. Soja는 Young이 억압으로부터의 해방을 정의라고 규정한 것처럼, 일터 및 가정에서의 착취와 폭력, 사회 자원에서부터의 소외와 배제, 정치적 권력과 기회의 박탈, 문화적 제국주의와 같은 폭력으로부터 해방된 공간을 공간 정의라고 규정하였다. 그는 결과보다는 과정을, 동질성보다 차이와 다원성을 중시하는 권리로서 공간 정의의 개념 틀을 제시하고, 민주주의 가치와 차이를 존중함으로써 권력과 자본에 의해 공간 부정의가 확대되는 것을 경계하며 공간 정의를 실현하기 위해 노력하는 것 자체가 중요하다고 강조하였다.

2. 공간 부정의로서 한국의 지역격차

한국의 지역격차 문제는 수도권-비수도권 양극화로 수렴된다. 수도권은 인구 집중에 따른 주거비 상승과 교육비 증가 등으로 결혼 및 출산 여건의 악화에 따른 심각한 저출산의 문제에 시달리고, 비수도권의 여러 지역은 급격한 인구 감소로 소멸위기에 놓이게 되는 등 수도권과 비

수도권 모두에서 비효율성의 문제가 나타나고 있다(김정근·이현우, 2017). 특히 비수도권의 인구감소는 지방소멸이라는 용어로 치환되면서 비상한 관심을 끌고 있다.

지방소멸지수는 주로 인구 속성을 중심으로 개발되었다. 한국고용연구원은 2016년부터 20~30세 여성인구 비중과 65세 이상 노인인구 비중의 상대 비를 기준으로 지방소멸지수를 개발하고, 소멸위기수준을 소멸위험 매우 낮음(1.5이상)→소멸위기보통(1.0-1.5 미만)→소멸주의(0.5~1.0 미만)→소멸위험진입(0.2-0.5 미만)→소멸고위험(0.2 미만) 등 5단계로 구분하였다. 산업연구원은 2022년에 인구의 사회적 이동을 추가한 케이(K)-지방소멸지수를 발표하였다.

2023년에 발표한 한국고용정보원의 지방소멸위험지수를 시군구별로 살펴보면 표 2에서 볼 수 있듯이 전국 228개 시군구 중 소멸위험 매우 낮은 단계에 해당하는 지역은 없었고, 소멸위기 보통지역도 17개시와 구에 불과하였으며, 51개나 되는 지역이 소멸고위험지역에 해당되었다. 소멸고위험지역은 모두 군(郡) 단위 지역이었다. 시도별로 살펴보면 그림 1에서 볼 수 있듯이, 51개 소멸고위



그림 1. 소멸고위험지역

자료: 한국고용정보원, 2023 원자료 활용 작성

표 2. 지방소멸위험단계별 해당 시군구 수

지방소멸위험단계	해당 시군구 수(개)
소멸위기보통	17
소멸주의	93
소멸위험진입	67
소멸고위험	51

출처: 한국고용정보원, 2023

협지역 중 전남 11개 군(21.5%), 경북 10개 군(19.6%), 경남 8개 군(15.7%), 전북 7개 군(13.7%), 충남 5개 군(9.8%), 충북 5개 군(9.8%), 강원도 4개 군(7.8%), 인천 1개 군(2.0%) 순으로 대부분 비수도권에서 나타났다.

지방소멸에 직면했거나 인구감소가 지속적으로 나타나는 곳은 주로 비수도권의 군 단위 지역이지만, 2022년 통계청 인구동향자료에 따르면 평균 합계출산율은 대도시보다 군 지역이 오히려 높았다. 특히 서울의 합계출산율은 0.59로 전국 평균인 0.78보다 훨씬 낮았다. 한국고용정보원(2023)의 시군구별 지방소멸위험지수와 통계청(2023)의 시군구별 합계출산율¹⁾, 조출생률²⁾, 조사망률³⁾ 및 지역별 고용 지표 간 상관관계를 분석한 결과 표 3에서 볼 수 있듯이 합계출산율은 지방소멸위험단계별로 일정한 경향을 보이지 않았다.

지방소멸은 합계출산율보다 수도권으로의 인구 이동에 기인한다. 지방소멸위험이 높은 지역일수록 해당 지역의 조출생률은 낮고, 조사망률은 높은 것으로 나타났다. 2023년 시군구별 지방소멸위험지수와 시군구별 조출생률 간 상관지수는 0.70, 조사망률과의 상관지수는 -0.90로, 특정 지역의 쇠퇴나 소멸위기는 합계출산율보다 조출생률과 조사망률에 영향을 받는다는 것을 알 수 있다. 이는 촌락과 지방도시의 청년 인구가 수도권으로 이주함에 따라 합계출산율이 유지되더라도 조출생률이 낮아지고, 고령화가 빠르게 진행된다는 것을 의미한다. 소멸위기에 놓인 지역에서의 인구 이주는 주로 청년층⁴⁾에서 이루어지는데, 그림 2에서 볼 수 있듯이 청년인구의 수도권 순이동은 2015년부터 2020년까지 두 배 이상 지속적으로 증

가하였다.

청년 인구가 수도권으로 이주한 이유는 고용요인과 밀접하게 관련된다. 한국고용정보원(2023)의 시군구별 지방소멸위험지수와 통계청(2023)의 시군구별 고용조사자료 간 상관관계를 분석한 결과 표 3에서 볼 수 있듯이 취업의 전문성, 임금 수준 등 고용의 질이 높은 곳일수록 소멸위험이 낮았다. 특히 취업자 대비 임금근로자비중, 전문직취업자비중, 취업자 중 전문대이상취업자비중, 평균임금, 중위임금이 높은 곳일수록 소멸위험이 낮았다. 반면 청년층 고용율과 제조업취업자비중, 임금근로자 중 상용직 비중은 그다지 영향을 미치지 않았고, 특히 고용율의 경우 오히려 소멸고위험지역에서 높게 나타났다. 이를 통해 지역격차의 결정적 요인은 합계출산율이나 청년인구의 수도권으로의 이주라기보다, 이들이 이주를 결심하게 만든 수도권에 집중된 양질의 고용 기회라는 점을

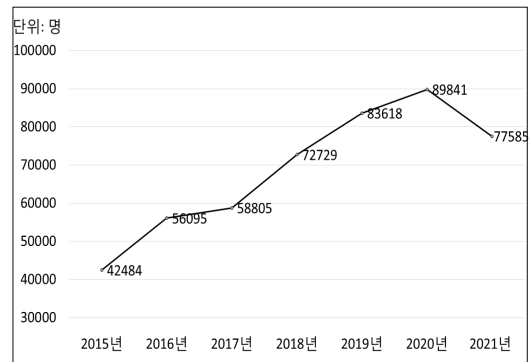


그림 2. 청년인구의 수도권 순이동

자료: 통계청, 2023 자료를 이용하여 구성함.

표 3. 지방소멸위험지수와 인구·고용 요인 간 상관지수

	인구요인			고용요인										
	조출 생률	조사 망률	합계 출산율	고용률				고용의 질				임금		
				고용률	20~34세 고용률	20~34세 남성 고용률	20~34세 여성 고용률	제조업 취업자 비율	임금 근로자 비율	임금 근로자 중 상용직 비율	전문대 이상 졸업자 비율	전문직 취업자 비율	평균 임금	중위 임금
지방 소멸 위험 지수	0.70	-0.90	-0.35	-0.58	-0.03	-0.14	0.18	0.36	0.83	0.30	0.77	0.78	0.71	0.69

자료: 한국고용정보원, 2023, 통계청, 2023 자료를 활용하여 분석함.

알 수 있다.

양질의 고용기회로 상징되는 자본, 권력과 인구의 수도권 집중은 1997년 말 외환위기를 겪으면서 능력주의(meritocracy)에 기반한 신자유주의 체제를 전면적으로 도입한 이후 더욱 심해졌다. 능력주의는 기본적으로 능력을 지닌 이는 경쟁에서 살아남고 그렇지 않은 자는 도태될 수밖에 없다는 것을 전제한다. 평생직장이란 단어가 함의하는 종신고용, 기업의 복지 제도, 연공서열, 임금 체제와 같은 사회적 보호망은 사라졌다. 사람들은 유연적 노동시장과 해고의 자유, 정규직의 비정규직화로 기존 시장의 붕괴에 대한 자기방어기제를 확보하지 못한 채 시장경쟁에 살아남기 위한 각자도생할 수밖에 없었다(임현백, 2021, 103).

능력주의가 공동체에 미치는 악영향은 능력의 결과로 도출된 사회적 불평등이 정당화되고 공정한 것으로 간주된다는 데 있다. 능력주의가 지배적 의미체제로 기능하는 사회에서 좋은 대학에 입학하거나 좋은 직장에 들어가 사회적으로 상위계급에 도달한 사람들은 충분한 능력을 가지고 있다는 지적 우월성과 최선을 다했다는 도덕적 우월성을 동시에 취한다. 이와 반대로 경쟁에서 패배한 사람은 스스로 자신이 상대적으로 능력이 부족하고 노력하지 않은 결과라고 생각한다(손준중, 2004). 즉 성공한 사람들이나 실패한 사람들이나 경쟁 기회가 공정하게 주어졌다면 그 결과가 어떻든지 공정한 것으로 인정한다는 것이다.

능력주의와 공정의 역설은 공간에 투영되어 수도권과 비수도권이라는 폭력적 이분법을 공고화하고 지역격차를 더욱 심화하였다. 신자유주의 세계화의 물결 속에서 각 지역의 경쟁력을 강화해야 한다는 담론은 1997년 IMF 위기 이후 본격적으로 작동하기 시작하였다. 서울을 포함한 수도권은 IT산업뿐만 아니라 자동차산업과 같은 전통적 제조업 부문의 실행 기능까지 담당하게 되었다(지주형, 2021; 남종석, 2021). 반면 부산과 마산 같은 구 산업도시들은 IMF 구조조정의 직접적인 대상이 되면서 크게 위축되었고, 2010년대 중반 조선업이 위기를 겪으면서 거제와 창원과 같은 제조업 중심도시도 침체되었다. 그 과정에서 서울은 국제경쟁의 중심인 세계도시로 성장하였고, 기존의 산업도시들은 점차 위기에 봉착하였다(연합뉴스, 2019). 임석희(2002)는 이러한 지역격차가 1960년대 이후

지속된 지역불균등발전의 결과이며, 특히 1990년대 초부터 진행된 포디즘에서 포스트 포디즘으로의 자본주의 전환에 따른 공간적 재편성의 결과라고 하였다. 따라서 한국의 지역격차는 사회적 힘에 의해 공간불평등이 더 왜곡되고 구조화된 결과라는 점에서 공간 부정의 사례로 볼 수 있다.

III. 공간 정의를 위한 지역정책 방향

1. 지역정책을 둘러싼 공간 정의 논쟁

지역정책을 둘러싼 정의의 문제는 효율성과 형평성 중 어디에 가치를 둘 것인가라는 양자택일의 문제로 수렴된다. 지역발전을 강조하는 입장은 기본적으로 형평성보다 효율성의 가치를, 지역균형을 강조하는 입장은 효율성보다는 형평성의 가치를 중시한다. 2009년에 발간된 세계은행 지역정책 보고서(The World Bank, 2009)는 지역정책의 기본 방향으로 효율성을 지지한 반면, 같은 해 출간된 EU의 Barca보고서와 OECD의 두 개의 지역정책 보고서(OECD, 2009a; 2009b)는 지역정책의 형평성을 지지함으로써, 당시 지역정책을 둘러싼 국제기구의 효율성 대 형평성 간 대립을 극명하게 보여주었다.

경제지리의 재형성(Reshaping Economic Geography)이라는 부제를 달고 있는 2009년 세계은행의 지역정책 보고서는 Krugman(1991)의 신경제지리학을 논리적 기반으로 삼고 있다. 보고서는 시장경제원리에 의한 도시 중심의 집적이 선진국 경제성장의 주요 동력이므로 경제성장과 공간불평등이 불가분의 관계라고 하면서, 공간불평등을 인위적으로 완화하기 위한 지역정책을 수립하고 집행하면 장기적으로 경제성장이 저해될 것이라고 주장하였다.

반면, 2009년에 발간된 EU의 Barca보고서와 두 개의 OECD보고서는 도시 중심의 집적 효과가 자연적 동인이 아닌 집적 잠재력을 이끌기 위한 자본의 강한 입력을 받은 국가 권력이 대규모 재정을 투입한 결과라고 하였다. 집적 효과를 겨냥한 지역정책은 주로 비민주적이고 불투명하게 의사 결정되었고 그 결과 공간불평등이 심화된 결과를 초래했다고 비판하였다. 그리고 세계은행이 지지하는 정책이 장기적으로 보면 지역 간 노동력 이동에서 극심한 비효율성과 과도한 대도시 집중 등으로 인하여

오히려 성장을 저해한다고 반박하였다(장재홍, 2011, 141). OECD(2009b) 보고서는 그 근거로 GDP 및 GDP 성장잠재력의 3분의 2가 핵심 지역이 아닌 지역에서 창출되었고, 기존의 핵심 지역의 경우 인구 규모가 두 배가 되더라도 생산성이 5-7% 향상되는 등 핵심지역으로의 인구 집중이 국가 전체의 생산성 향상에 그다지 기여하지 않았다는 점을 들었다.

지역정책의 효율성과 형평성의 논쟁은 공간 부정의를 해결하기 위해 쇠퇴하는 지역을 인위적으로 살리는 정책에 대한 찬반 논쟁으로 이어졌다. 이는 장소기반(place-based)정책과 사람기반(people-based)정책 간 논쟁으로 구체화되었다. Winnick(1966)는 장소기반정책과 사람기반정책의 차이를 처음 제기하였다. 장소기반정책과 사람기반정책 모두 사회적 약자의 안녕을 돌봐야 한다는 데 공감하면서도 장소기반정책은 사람의 장소 고착성에 주목하는 반면, 사람기반정책은 사람의 이동성에 주목하였다.

Kain and Persky(1969)는 낙후 지역의 경우 스스로 혁신을 통해서 새롭게 탄생하는 것 말고는 희생할 방법이 없으므로 국가가 이들 지역에 예산을 투입하는 것은 쇠퇴 지역에 금칠하기(gilding)처럼 매우 비효율적인 일이라고 하였다. Martin and Sunley(2008)는 쇠퇴 지역의 지대와 임금이 떨어지면 그 지역으로 노동과 자본이 활발하게 유입되어 지역 간 생산, 소득, 성장률 등의 격차가 사라져 자연스럽게 균형을 찾는다면 국가가 지역균형발전을 위해서 인위적으로 개입하기보다 내버려 두는 편이 낫다고 하였다. 또한 Glaeser(2011)는 빈곤한 사람을 돕는 것은 사회 정의로 볼 수 있지만 낙후 지역을 지원하는 것은 그렇게 보기 어렵다고 하면서 정부 예산을 낙후 지역이 아닌 빈곤한 사람들에게 투입해야 한다고 하였다.

이들 주장에는 빈곤한 사람과 낙후한 지역을 동일시해서는 안 된다는 전제가 깔려 있다. “사람들이 자유롭게 이동할 수 있다면, 한 지역이 쇠퇴하고 설령 소멸할들 무슨 상관이었는가? 소멸한 지역은 인간 이외의 종들이 이용할 수 있도록 자연으로 다시 돌려보내면 되지 않는가?”라는 논리다(박인권, 2018, 77). 쇠퇴하는 도시를 부흥시키려는 시도는 성공하기 어려울 뿐만 아니라, 성공한다고 해도 젠트리피케이션(gentrification)에서 볼 수 있듯이 그것이 오히려 소득이 낮은 사람들을 내쫓아 그들 삶을 더 위태롭게 할 것이라고 경고했다(박인권, 2018, 76).

반면, 공간 부정의를 해결하기 위해 국가가 쇠퇴 지역을 지원해야 한다는 장소기반정책을 지지하는 목소리도 강하다. 장소기반정책 기저에는 사람과 장소의 불가분성을 전제한다. 범죄가 없고, 깨끗한 식수가 공급되고, 공공서비스 접근성이 좋은 지역에서 사는 빈곤한 사람의 삶의 질이, 범죄가 많고 오염이 심하며 공공서비스 접근성이 떨어진 지역에서 사는 부유한 사람들의 그것보다 높을 수 있다는 사실은 지역의 사회적·물리적 환경이 개인의 삶에 얼마나 지대한 영향을 미치는지를 알려준다. 현실세계에서 빈곤한 사람이 좋은 환경에서 살고, 부유한 사람이 열악한 환경에서 사는 경우는 거의 없다. 실제로 빈곤한 사람들이 거주하는 지역의 환경은 부유한 사람들이 거주하는 지역보다 열악하고, 그곳에 사는 사람들의 사망률은 부유한 사람들이 거주하는 지역보다 높다.

정보통신과 교통기술이 발전하고 세계화가 진전되어 자본과 노동이 과거 그 어느 때보다 자유롭게 이동할 수 있게 되었다고 할지라도, 여전히 많은 사람이나 기업은 장소에 묶여 있다(Barca, McCann and Rodríguez-Pose, 2012; 장재홍, 2011, 79에서 재인용). 특히 사회적 약자들은 상대적으로 이동성이 낮다. 그들은 지역이 쇠퇴하더라도 해당 지역을 떠나지 못하고 외부와 단절되는 경우가 많다. 그래서 사회적 약자의 삶의 질은 지역 여건에 더 민감할 수밖에 없다(장재홍, 2011). 여러 형태의 상호 연관된 불이익을 경험한 사람들의 생활공간이 주로 사회·경제적 불이익이 집중된 지역이라는 점에서 장소기반정책은 사회적 약자이자 빈곤한 사람들의 삶을 개선할 수 있는 잠재력을 지닌다.

Randolph(2004)는 대부분의 장소기반정책의 궁극적 목표가 사람들의 삶을 개선하는 것이기 때문에 사람기반정책과 장소기반정책의 구분이 다소 인위적이라고 하였다. Griggs *et al.*(2008, 1)에 따르면 모든 장소에 사람들이 살고, 장소에 영향을 받으며 빈곤과 불이익은 장소에 의해 매개된다. 그리고 장소는 거주자의 빈곤에 영향을 받는다. 이처럼 사람과 장소는 분리되기 어렵다. 이러한 점에서 사람중심정책과 장소기반정책은 양자택일의 문제일 수 없다. 사회적 힘에 의해 구조화된 공간 부정의를 해결하기 위해서는 사람과 장소에 대한 총체적 접근이 요구된다.

2. 한국의 지역격차 대응 정책

한국은 국가 정책과 자본의 힘에 의해 지역격차가 커졌듯이, 지역격차를 줄이기 위한 정책도 주로 국가 주도로 이루어졌다. 1982년 수도권 성장을 억제하기 위한 「수도권정비계획법」이 제정되었지만 참여정부에 들어와서야 지역격차를 줄이려는 정책의 제도적·재정적 틀이 갖춰졌다(장재홍, 2011). 수도권과 비수도권의 격차를 줄이고 국토균형발전을 위해 2004년에 「국가균형발전특별법」이 제정되었다. 동법 제2조 1항에 국가균형발전을 다음과 같이 명시하였다.

“국가균형발전이란 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것이다.”(국가균형발전특별법, 제2조 1항).

참여정부는 제1차 국가균형발전 5개년계획(2004-2008)을 발표하였다. 이 계획은 지역혁신시스템 구축, 혁신클러스터 육성, 공공기관 지방이전 및 미래형 혁신도시 건설 등으로 지역특성화발전의 기반을 조성하였다(국가균형발전위원회 산업자원부, 2004). 공공기관의 지방 이전을 추진했을 뿐만 아니라, 2단계 균형발전정책의 일환으로 전국을 크게 수도권, 충청권, 영남권, 호남권의 4대 경제권으로 나누고 거기에 더해 강원권, 제주권을 광역경제권으로 설정하여 4+2 광역경제권을 구상하였고, 10곳의 혁신도시를 지정하였다. 이 구상을 실현하기 위해서 광역지방정부에 입법권, 재정권, 행정권을 보장하는 획기적인 지방분권 정책이 요구되었지만, 이는 실행되지 못했다(이희환, 2019, 365).

참여정부가 지역정책 목표를 지역 간 균형 발전에 두었다면, 이명박 정부에서는 국토 경쟁력 강화에 초점을 두고 지역정책을 시도했으나 별다른 성과는 없었다. 박근혜 정부는 광역경제권 구상을 완전히 폐기하고, 지자체 간 연계 협력을 통해서 전국 어디서나 양질의 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료·복지 서비스를 향유할 수 있도록 하는 지역행복생활권을 제시하였다. 그러나 지자체 간 협력체계 미구축, 지자체 간 서비스 공동 이용 부진 등으로 실효화되지 못했다(김진기·박승규, 2015).

문재인 정부는 지역균형발전을 처음으로 국정목표로 설정하였고 균형발전지표를 개발하였다(이희환, 2019, 365-369). 수도권-비수도권 간 양극화와 공간불평등 문제를 해결하기 위해 2020년 「국가균형발전 특별법」을 개정하여 인구감소지역을 지원할 법적 근거를 마련하였다. 이 법의 제2조 9항에 따르면 ‘인구감소지역’이란 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시는 제외한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다. 행정안전부는 이 법에 근거하여 2021년에 89개의 인구감소지역을 제시하고 지원을 계획하고 있다(행정안전부 보도자료 2021.10.18.).

국토균형발전을 위해 관련 법제정과 개정, 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 공공기관 지방 이전 등 국가 주도의 다양한 정책이 추진되었지만 수도권과 비수도권 간 격차는 줄어들기는커녕 점점 벌어지면서 수도권 극점사회(summit society)⁵⁾로 치닫고 있다. 이런 점에서 지난 20여 년간 시행한 국가 주도의 지역균형 발전정책은 실패했다고 평가되었고, 국가 주도의 지역격차 대응 방향을 재고할 필요가 있다는 의견이 제기되었다.

지역격차는 사람들이 느끼는 사회적 필요에 대한 대응, 기업들의 전략적 선택의 누적, 국가의 전략적 공간조정의 누적이 교차된 결과다(Massey, 1995; Brenner, 2004). 이는 매우 복잡하고 난처한 정치적 문제다. 사실상 이를 해결할 한방의 마법 총알은 없다. 이해관계가 얽히고설킨 복잡한 구조를 가진 문제를 국가 주도 하에 기술공학적이고 가치중립적으로 접근하여 해결하려고 한다면 본질적이고 적절한 대응책을 놓치기 십상이다(Ferguson, 1990). 국가가 주도하고 지역이 제안하는 국가 주도형 국토균형발전 정책은 지역이 계획하고 국가가 지원하는 지역 주도형으로 전환될 필요가 있다(이종호·장후은, 2020). 지역에서 거주하는 주민들은 단순한 정책의 수혜자가 아니라 지역 상황을 누구보다 잘 아는 이해당사자이다. 정책 수립과정에서 이들이 아이디어를 내고 구체화시켜 나가는 주제로 참여할 때 지역균형정책은 그렇지 않은 정책보다 성공할 가능성이 높아질 것이다. 지방 정부는 정책을 수립하는 과정에서 주민들의 이해관계를 민주적이고 투명하게 조정하는 역할을 수행해야 한다.

주민의 실질적 정책 참여는 지역에 집중된 불이익에

관해 지속적으로 관심을 가진 주민들 간 네트워크가 조직되어 있을 때 가능하다. 국가 단위에서 지역개발 계획을 수립하고 통제하면서 지역격차를 조정할 수 있다면, 생활공간 단위에서 주민들 간 네트워크는 국가정책 방향을 수정하거나 시스템 자체를 변형시킬 수 있다. 주민들 간 네트워크는 기본적으로 그곳에서 생활하는 사람들 중 공통의 관심사를 가진 사람들이 공식·비공식적 모임을 통해 활발하게 상호작용하면서 지식을 공유할 때 활성화된다.

지역 주도형 지역균형정책을 수립하는 과정에서 불이익이 집중된 지역 선정의 공간 규모의 문제는 매우 중요하다. 공간 규모에 따라 지역격차가 다르게 나타나고, 지역의 낙후 정도도 다르게 해석되기 때문에 불이익이 집중된 지역 선정의 공간 단위에 관해서 심도 깊은 논의가 필요하다. 광역 수준의 공간에서 지역 내 격차는 희석되기 쉽고, 소규모 공간일수록 비슷한 특성을 지닌 사람들이 모여 살 확률이 높아 낙후 지역이 뚜렷하게 나타난다(윤태호, 2010). 불이익이 뚜렷하게 나타난 소규모 지역이 광역 수준의 지역에 포섭된다면 극단적 수준의 취약성은 무시되기 쉽다(Byron, 2010, 23). 이러한 맥락에서 국토균형정책을 수립하는 과정에서 지역의 낙후 정도를 소규모 공간에서 파악하고, 효과적인 지원을 위해 지역별로 차별

적인 정책이 필요하다는 목소리가 점차 커지고 있다(장문현, 2022; 이원호·안영진, 2011).

IV. 『한국지리』 교육과정과 교과서에 나타난 지역격차 내용

1. 교육과정에 나타난 지역격차 내용

지역격차라는 용어는 제7차 사회과교육과정의 고등학교 『한국지리』 과목의 대단원 ‘생활권의 형성과 변화’의 “지역 특성에 맞는 지역개발방안을 이해하고, 지역격차를 극복할 수 있는 복지 국가 건설 방안을 모색한다.”라는 성취기준에서 처음 사용되었다. 공간불평등은 2007 개정교육과정의 고등학교 『한국지리』 대단원 ‘삶의 질과 국토의 과제’에서 다양한 규모에서 발생하는 공간불평등 문제와 해결방안을 다루도록 하면서 처음 언급되었다. 2015 개정교육과정의 고등학교 『통합사회』 과목에서는 사회 정의와 연결하여 공간 불평등 문제를 다루도록 하였다.

2015 개정 고등학교 『한국지리』 교육과정은 표 4에서 볼 수 있듯이 여러 대단원에서 지역격차와 공간불평등 문제를 취급하였고, 그 원인을 좀 더 다각적으로 탐색하도록 하였다. 대단원 ‘거주 공간의 변화와 지역 개발’에서는 촌락의 최근 변화상을 파악하고 개발 정책과 공간불

표 4. 『한국지리』 교육과정에 나타난 지역격차 관련 내용

2015 개정 『한국지리』 교육과정	2022 개정 『한국지리 탐구』 교육과정
[거주 공간의 변화와 지역 개발] [12한지04-01] 우리나라 촌락의 최근 변화상을 파악하고, 도시의 발달 과정 및 도시체계의 특성을 탐구한다. [12한지04-04] 지역 개발의 영향으로 나타나는 공간 및 환경 불평등과 지역 갈등 문제를 파악하고, 국토 개발 과정이 우리 국토에 미친 영향에 대해 평가한다. [생산과 소비의 공간] [12한지05-03] 공업의 발달 및 구조 변동으로 인한 공업 입지와 공업 지역의 변화를 파악하고, 이러한 현상이 지역 경관과 주민의 생활에 미친 영향을 설명한다. [인구변화와 다문화공간] [12한지06-02] 저출산·고령화 등 인구 문제와 이에 따른 공간적 변화를 파악하고, 이의 해결 방안을 제시한다. [우리나라의 지역 이해] [12한지07-03] 수도권 지역의 지역 특성 및 공간 구조 변화 과정을 경제적·문화적 측면에서 이해하고, 수도권에 당면하고 있는 문제점 및 이의 해결 방안에 대해 탐구한다.	[국토의 변화와 균형 발전 탐구] [12한탐03-01] 통계 자료를 활용해 우리나라 인구 및 가구구조의 변화를 시각화 및 분석하고, 저출생, 고령화, 다문화 가구의 증가에 대응하기 위한 방안을 모색한다. [12한탐03-03] 산업구조의 전환이 지역 경제에 미치는 영향을 이해하고, 이를 바탕으로 최근 급속하게 성장한 지역과 위기의 징후가 나타나는 지역의 성격과 특징을 비교한다. [12한탐03-04] 수도권 집중에 따른 지방소멸과 국토 불균등 발전 문제에 대한 인식을 바탕으로 국가 및 지역 수준의 국토균형발전 방안을 제안하고 실현 가능성을 평가한다.

평등의 관계를 탐구하도록 하였고, 대단원 ‘생산과 소비의 공간’에서는 산업구조의 변동과 지리적 불균등 발전 간 관계를 다루도록 하였다. 그리고 대단원 ‘인구 변화와 다문화 공간’에서는 저출산·고령화에 따른 공간적 문제를 살펴보고, 지역지리 중심으로 조직된 ‘우리나라의 지역 이해’ 대단원에서는 인구와 산업이 집중된 수도권 문제를 탐구하도록 하였다.

위기의 징후가 나타나는 지역이나 지방소멸이라는 용어는 2022 개정 사회과 교육과정의 고등학교 진로선택과목인 『한국지리 탐구』에서 처음 등장하였다. 지역격차 내용은 대단원 ‘국토의 변화와 균형 발전 탐구’에서 집중적으로 다뤄졌는데, 한국의 인구 문제 현황을 살펴보고, 산업구조의 변화에 따른 성장지역과 소멸위기지역을 조사하며, 수도권 집중에 따른 지방소멸 문제와 국토불균등 문제를 해결하기 위한 지역발전방안을 모색하도록 하였다.

2. 교과서에 나타난 지역격차 내용

『한국지리』 교과서에서 지역격차 내용은 주로 도시와 촌락(농촌), 서울과 지방, 수도권과 비수도권과 같은 이항 대립적 구도 속에서 조직되었다. 이항대립적 구도의 한쪽 끝에 있는 도시, 서울, 수도권은 인구와 자본의 유입되는 발전과 혁신의 공간으로 그려진 반면, 반대편 끝에 있는 촌락, 지방, 비수도권은 경쟁에서 뒤처진 사람들이 살아가는 소외된 공간으로 표상되었다. 그리고 촌락, 지방, 비수도권으로 통칭된 지역은 독자성과 개별성을 확보하지 못하고 도시, 서울, 수도권과 대비되는 용어로 사용됨으로써 각 지역이 지닌 독특한 생동감을 상실한 채 단일한 공간으로 뭉뚱그려져 있다. 이러한 내용 조직은 암묵적으로 서울을 포함한 수도권에 대한 열망을 부추기고, 촌락 혹은 비수도권에 대해 부정적 편견을 강화하여 수도권과 비수도권의 불평등 관계를 더욱 강화하는 기제로 작용한다. 예를 들어 교과서에 소개된 박완서의 「엄마의 말뚝」은 서울=중심=성공, 시골=변방=실패이라는 구조를 잘 보여준다.

“엄마는 이불 속에서 울면서 시골에다 편지를 썼다. …… 조금만 보태 주시면 금융 조합에서 용자라도 좀 얻어서 서울에서 집값이 제일 싼 이 동네에다 집을 살 엄두를 한번 내보

냈다는 사연이었다. ……엄마는 맨주먹으로 오빠를 공부시켜 성공을 거두어야 했고 내 집은 어떠한 정작 서울 문안에 사야 했다.”(천재교과서, 107)

지역 개발과 공간 불평등의 배경에 관하여 교과서는 1970년대에 정부가 수도권·남동 임해 지역을 거점으로 한 성장거점개발방식을 채택한 결과로 지역격차가 발생했다고 기술하고 있다. 한국은 산업화 초기 단계인 1970년대 국가 주도로 제조업 생산시설이 특정 도시에 입지하도록 하는 등 생산 공간을 인위적으로 재편하였다. 그 결과 수도권·남동 임해 지역은 다른 지역보다 빠르게 산업화·도시화가 진행되었다. 교과서는 성장거점개발방식을 채택한 이유로 핵심도시 또는 거점도시 중심의 산업 발전을 통해 낙후지역, 농촌지역의 개선으로 이어지는 낙수효과에 집중하였기 때문이라고 설명한 후 그 결과 대도시 과밀화, 지역격차 심화 등의 문제가 발생했다고 설명한다. 이러한 기술 방식은 지역격차를 당시 경제성장을 위해 어쩔 수 없이 감수해야만 했던 부작용 정도로 인식하도록 한다.

“우리나라는 1960년대 이후 수도권을 중심으로 성장 위주의 국토 개발이 이루어지면서 수도권과 비수도권, 도시와 농촌 간의 공간 불평등 문제가 발생하였다.”(미래엔, 111)

“우리나라의 1970년대 제1차 국토 종합 개발 계획에서는 산업 기반을 조성하는 데 초점을 맞추면서 수도권과 남동 임해 지역을 중심으로 성장 거점 개발을 추진하였다. 그러나 대도시 과밀화, 지역격차 심화 등의 문제가 발생함에 따라……”(비상, 113)

산업구조의 변동과 지리적 불균등 발전 간 관계는 3종 교과서 모두 1970년대 본격화된 국가 주도의 지역개발정책에 따라 산업 구조가 농업에서 제조업으로 변화되면서 도시와 농촌, 수도권·영남권과 나머지 지역 간 격차가 벌어졌다고 언급하였다. 그리고 2000년대 들어서 산업 구조가 지식·기술 집약적 산업으로 재편되었고, 이에 따라 수도권으로의 집중이 심화되고 영남권이 쇠퇴하면서 수도권·비수도권 양극화 현상이 나타났다고 기술하였다.

1998년 이후 신자유주의 세계화의 흐름 속에서 지역 경쟁력을 강화해야 한다는 담론이 지배적이었고, 정부와

기업은 수도권 특히 서울에 지식·기술 집약적 산업을 집중함으로써 국제 경쟁의 중심지로 발전하도록 하였다. 따라서 지식·기술 집약적 산업의 집중에 따른 수도권·비수도권 간 양극화의 심화는 정부와 기업 주도의 공간 전략의 결과라고 할 수 있다. 이러한 자본주의 공간 재배치 관련 내용은 교과서에서 거의 다루지 않았다. 다만 수도권에 인구와 기업이 더 집중하는 이유를 연구·개발 시설 접근성, 교통의 편리성, 관련 기업들의 집적 등 물리적 환경을 중심으로 설명하였다.

“정보와 지식이 부가가치와 경쟁력의 원천이 되는 지식 기반 산업은 대도시에서 집중되는 경향이 있다. 이러한 산업은 기술혁신의 속도가 빠르고 고급 인력의 확보가 중요하다. 따라서 대학교나 연구소 등 연구·개발 시설이 인접해 있고 교통이 편리한 곳을 선호하며, 관련 기업들이 집적된 곳에 입지하려는 경향이 강하다. 특히 우리나라에서는 수도권에 집중적으로 분포되어 있으며, 집중도가 점차 높아지고 있다.”(천재교과서, 145)

한편 수도권 내에서도 서울의 경우 지식 기반 서비스업을, 경기도의 경우 지식 기반 제조업을 중심으로 한 산업 구조의 재편에 따른 수도권 내의 공간 분화를 언급한 교과서도 있었고, 수도권 내에서도 서울 의존도가 높은 것이 문제라고 지적한 교과서도 있었다.

“산업 구조의 고도화로 인해 경기도에는 넓은 공장 부지를 필요로 하는 지식 기반 제조업이, 서울에는 고급 인력 정보의 집적이 필요한 지식 기반 서비스업이 발달하는 공간적 분화가 나타나고 있다.”(미래엔, 184)

“수도권 내에서도 여전히 서울에 대한 의존성이 높은 것도 문제점으로 지적 받고 있다.”(천재교과서, 192)

대부분의 교과서는 농촌 문제로 촌락 청장년층의 도시로의 인구 유출을 꼽았고, 촌락 청년층의 인구 유출이 저출산·고령화 문제와 도시와 촌락 간 불균등 문제의 주요 요인이라고 지적하였다. 그렇지만 비수도권의 청장년층이 수도권으로 이주하는 근본적인 이유인 수도권에 양질의 일자리가 집중하게 된 과정에 관해서는 언급하지 않았다. 교과서는 도시로의 촌락 인구의 유입이 도시의

보건·의료, 소비 및 문화 인프라를 집중시킨 반면, 농촌과 지방 중소 도시의 사회 기반 시설의 유지를 어렵게 하여 지역격차가 심화되었다고 기술하였다.

“저출산·고령화 현상은 우리나라 전체 인구를 감소시킬 뿐 아니라 인구의 불균등 분포에 영향을 주기 때문에 공간의 특성을 변화시키고 있다. 인구의 대부분은 도시에 분포하며, 도시 내에서도 보건·의료 시설, 소비 및 문화 시설 등이 갖추어진 지역에 인구가 몰리게 된다. 반면, 이러한 편의 시설이 없거나 생활환경이 열악한 지역은 인구 감소가 더욱 심화되면서 일부 농촌과 지방 중소 도시들은 쇠퇴하기도 한다.”(미래엔, 159)

지역격차 해결방안에 대해서는 취약지역의 정비정책이나 쇠퇴 위기에 처한 지역의 삶의 질을 개선하기 위한 지방정부의 노력을 소개한 교과서도 있지만 대부분 교과서는 국토종합계획, 제3차 수도권 정비 계획, 주요 공공기관의 이전과 민간 투자 유치를 통한 중소 도시의 성장 유도 정책 등 국가 정책을 소개하는 안내 책자처럼 구성되었다. 몇몇 교과서는 지역격차를 해결하기 위해서 취약지역을 중심으로 교육, 의료 등의 기초적인 정주 기반 개선 노력이 필요하다는 내용과 더불어 노인보호구역의 지정이나 공공 실버주택 단지의 조성 정책 등을 소개하기도 하였다.

“비수도권 지역에 기업 도시나 혁신 도시와 같은 신도시를 조성 중이며, 다양한 지방 도시 육성 정책을 추진하고 있다. 또한 수도권에 제조업이 과도하게 집중되는 것을 억제하기 위해 수도권 공장 총량 제도가 시행되고 있다.”(천재교과서, 192)

지역격차를 해결하기 위한 탐구활동은 주로 지역격차를 나타내는 여러 지표를 해석하고 그 원인과 문제점을 조사하도록 구성되었다. 그리고 지역격차를 줄이기 위해 도입된 다양한 정책 자료를 제시한 후 공간적 불평등을 해결하기 위한 바람직한 지역개발 방향에 관해 토론하거나, 가상 제도를 만드는 활동을 제시하기도 하였다. 탐구활동으로 취약지역의 정주환경개선과 취약계층의 삶의 질 보장 중 어떤 것이 우선되어야 하는지 생각할 기회는 제공되지 않았다. 중앙 정부와 지방 정부가 다양한 지역

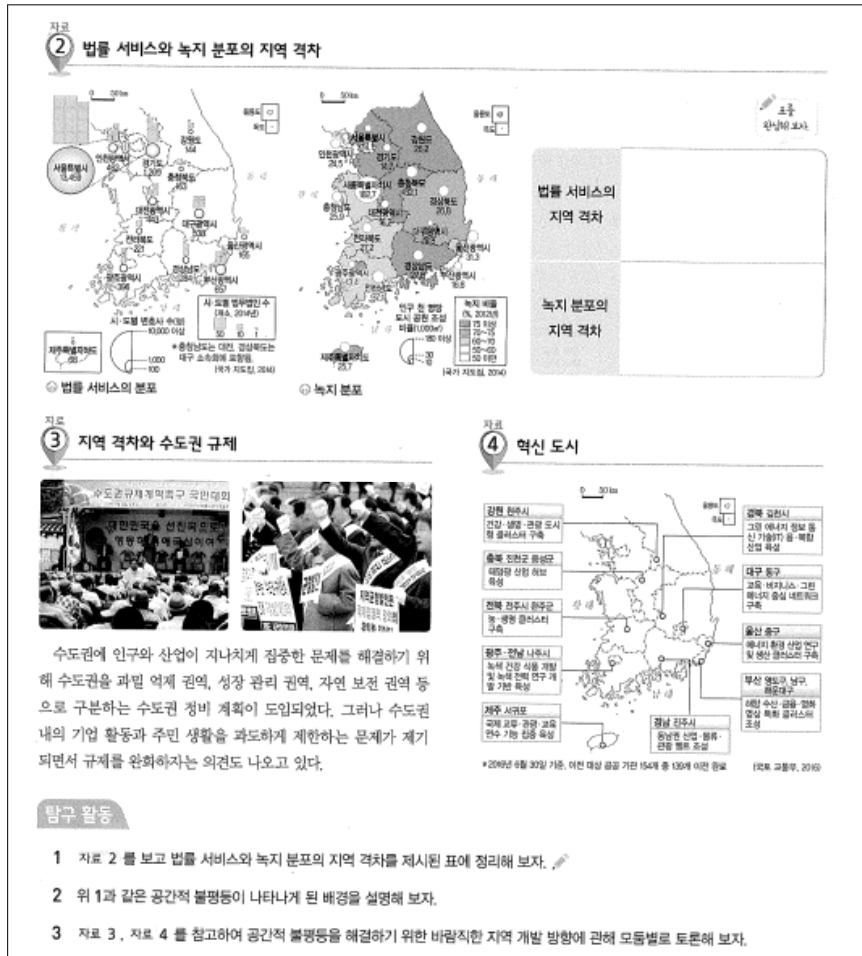


그림 3. 지역격차 관련 탐구활동 예시(비상, 115)

정책을 통해 균형 발전을 강조하고 지방 살리기에 나섰지만 현실적으로 수도권 집중화의 실질적인 해법은 찾기 어려운 실정이다. 학생들에게 지역개발방향이나 공간불평등을 줄이기 위한 가상 제도를 만들도록 하기 전에 다양한 정책을 시행했음에도 불구하고 수도권과 비수도권 간 지역격차가 점점 더 심해지는 이유에 대하여 탐구하도록 할 필요가 있다.

V. 나가며

본 연구에서는 한국 사회의 지역격차, 특히 수도권·비수도권 양극화를 자본과 국가 정책 등 사회적 힘에 의해 왜곡된 공간 부정으로 간주하고, 2015 개정교육과정에 따

른 『한국지리』 교과서에 나타난 지역격차 내용을 분석하였다. 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역격차 문제는 제7차 고등학교 『한국지리』 교육과정에서 처음 언급되었다. 2015 개정교육과정에 따른 『한국지리』 교과서는 지역격차 내용을 지역개발 정책과 공간 불평등, 산업구조의 변동과 지리적 불균등 발전, 저출산·고령화에 따른 공간적 문제, 인구와 산업이 집중된 수도권 문제 관련 대단원에서 비중 있게 다루었다.

둘째, 지역격차 문제는 다양한 공간 규모에서 내·외적 네트워크로 상호 작용한 결과이고 공간 규모에 따라 다양한 양상으로 나타난다. 그렇지만 교육과정과 교과서는 지역격차 문제를 광역적 공간 규모인 도시·촌락(농촌), 서울·지방, 수도권·비수도권이라는 이항 대립적 구도로 조

직하였다. 지역은 자연을 인간의 삶으로 끌어안으며 오랜 역사를 살아온 사람들의 욕망, 문화와 관습이 녹아든 독자성과 개별성을 지닌 삶터이다. 삶터로서 지역이 수도권과 비수도권, 도시와 촌락 등으로 명명되는 순간 지역의 독특한 생동감은 상실되고 중앙과 주변부라는 수직적이고 위계적 관계로 치환되어 버린다.

셋째, 교과서는 지역개발 정책과 공간 불평등 간 관계에 대해서는 산업화 초기 단계인 1970년대 이루어진 성장거점개발에 따른 수도권-남동임해지역 개발을 중심으로 서술하는 경향이 있다. 인구 이주의 결정적 요인은 국가 정책과 자본에 의해 구조화된 지역에 집중된 양질의 고용 기회이다. 1970년대 촌락의 인구가 고용 기회를 찾아 수도권과 지방거점도시로 이주하였다면, 2000년대 이후에는 수도권 중심의 자본주의 공간 재배치 과정에서 촌락과 지방거점도시 인구의 수도권 이주가 강하게 나타났다. 교과서는 1970년대와 2000년대 이후 나타난 인구 이동의 배경과 그 결과를 구분하지 않은 채 산업화·도시화에 따른 청년층 인구유출로 인해 촌락이 소멸위기에 처하게 되었다고 서술하고 있다.

넷째, 산업구조의 변동이 지리적 불균등 발전에 미친 영향에 대하여 교과서는 1970년대 국가 주도 하에 농업 중심에서 제조업 중심으로 산업구조가 변동되면서 촌락과 도시 간 지역 간 격차가 유발되었다고 설명한다. 1970년대 정부의 거점도시 중심의 지역개발은 경제성장을 위한 합리적 선택이었고, 지역격차는 그에 따른 부작용이었다고 언급하고 있다. 반면, 수도권-비수도권 양극화 현상이 심화된 2000년대 자본주의의 공간 구축·재구축 과정에서 정부와 자본의 역할이 중요했음에도 불구하고 그것에 대해서 거의 언급하지 않은 채, 지식정보서비스 산업으로의 변화가 수도권-비수도권 양극화를 주도하였다고 하면서 수도권에 인구와 기업이 더 집중한 이유로 연구·개발 시설과의 접근성, 교통의 편리성 등 물리적 조건을 제시하고 있다.

다섯째, 교과서는 지역격차 해결방안에 대하여 정부 정책을 소개하는 수준에서 구성되어 있다. 정부 정책 소개만이 아니라 정부와 시장에 의해 설정된 불균등 발전에 저항하여 평등한 차이의 공간을 만들 권리, 공간의 생산과정에 개방적이고 공정하게 참여할 권리와 노동자와 가난한 사람들을 축출하는 도심재생에 대항할 권리 등

거주인이 자신이 거주하는 삶터에 대한 권리를 소개할 필요가 있다. 그리고 사회적 힘이 지역격차를 어떻게 유발했는지 그것이 왜 부당한지를 이해하도록 공간 규모를 좀 더 세분하여 광역 수준에서 희석되거나 감춰졌던 지역격차의 현실을 좀 더 구체적으로 다루어야 할 것이다.

지역격차를 해결하기 위한 탐구활동도 주로 공간불평등을 나타내는 지표를 해석하고, 그 원인과 문제점을 조사하도록 하며 공간불평등을 줄이기 위한 지역개발방향을 토론하거나 제도를 만들도록 하는데 집중되었다. 교과서에 공간불평등 현황 자료가 다양하게 제시된 반면 그 근원과 문제점을 탐구할 만한 자료와 질문은 빈약했다.

2022 개정 교육과정에 따른 『한국지리 탐구』 교과서에서는 좀 더 다양한 공간 규모에서 1970년대와 2000년대 이후의 정부 정책과 자본이 공간 재편에 개입한 방식을 비교하고 그 차이가 지역격차와 인구이동의 양상에 미친 영향을 비교하도록 교육 내용과 활동을 조직할 필요가 있다. 이를 위해서 자본주의 공간 재구조화, 능력주의 담론에 따른 사회 변화, 인구이동 및 공간불평등의 관계를 알 수 있는 자료를 제시하고, 지역격차의 원인을 탐구하고 해결방향을 논의하도록 질문을 구조화할 필요가 있다. 그리고 지역개발방향이나 제도를 만들도록 하기 전에 쇠퇴하는 지역을 인위적으로 살리는 것을 둘러싸고 이루어지고 있는 논쟁과 공간 정의의 관점에서 지역개발방향으로 효율성과 형평성 혹은 장기기반정책과 사람기반정책의 차이 등을 학습하고 대안을 모색할 기회를 제공할 필요가 있다.

주

- 1) 가임 여성(15~49세) 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 것이다.
- 2) 특정연도의 연간 총출생아수를 당해 연도의 연앙인구로 나눈 수치를 1,000분비로 나타낸 것이다.
- 3) 특정연도의 연간 총사망자수를 당해 연도의 연앙인구로 나눈 수치를 1,000분비로 나타낸 것이다.
- 4) 청년기본법에 따르면 청년은 19·34세 연령의 인구를 의미한다.
- 5) 극점사회는 지역, 기업, 계층 등에서 갈수록 양극화 현상이 심화되는 사회를 일컫는 용어로 일본 인구 감소 추세가 지속될 경우 89% 지방자치단체가 소멸할 것이라는 내용을 담은 ‘마스다 보고서’를 발표한 마스다 히로야가 도쿄 같은 대도시

만 생존하는 ‘극점사회’가 도래할 것이라고 밝히면서 새로운 용어로 떠올랐다.

참고문헌

- 곽노완, 2013, “도시 및 공간 정의(正義)론의 재구성을 위한 시론 - 에드워드 소자의 ‘공간정의’론에 대한 비판적 재구성을 위하여 -”, 철학사상, 49, 289-310.
- 국가균형발전위원회 산업자원부 편, 2004, 국가균형 발전계획에 관한 연차보고서, 대한민국 산업자원부.
- 김경근·이현우, 2017, 인구감소와 ‘지방소멸’의 리스크 점검 및 정책적 시사점, 한국은행 대전충남본부.
- 김선기·박승규, 2015, 지역행복생활권 협력사업 성과창출방안, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김승환, 2021, “공간 정의와 포용 도시를 향한 도시 신학적 비전”, 신학과 실천, 77, 749-775.
- 남종석, 2021, 동남권 제조업의 위기와 대응: 그린 뉴딜의 필요성을 중심으로, 경남대학교 인문과학 연구소·사회학과 주최 학술대회, 동남권의 도시공간과 지역통합: 산업, 네트워크, 메가시티, 2021. 1. 13-15.
- 박인권, 2018, “사회적 약자의 삶과 지역균형발전 역량의 지역격차 분석”, 공간과사회, 28(2), 71-114.
- 서민철, 2019, “소득세 자료를 활용한 우리나라의 지역별 소득 격차의 추이”, 한국지역지리학회지, 25(3), 326-346.
- 소진광, 2018, “공간정의 관점에서의 지역격차와 지역균형발전”, 한국지역개발학회지, 30(4), 1-26.
- 손준중, 2004, “교육논리로써 ‘능력주의’ 재고”, 한국교육학연구, 10(2), 135-153.
- 엄정운, 2016, 공간적 정의와 언론보도, 고려대학교 박사학위논문.
- 오현경, 2018, 공간 정의의 관점을 적용한 초등 사회과 교과서 분석, 한국교원대학교 석사학위논문.
- 윤태호, 2010, “지역 간 건강 불평등의 현황과 정책과제”, 비판사회정책, 30, 49-77.
- 이대웅, 2023, “지방의 청년세대 인구구조와 이동에 관한 실태 분석 및 정책 연구-강원도를 중심으로-”, 한국지방자치학회보, 35(1), 29-56.
- 이상림, 2020, “청년인구 이동에 따른 수도권 집중과 지방 인구 위기”, 보건복지 ISSUE & FOCUS, 395, 1-9.
- 이원호·안영진, 2011, “지역 맞춤형 낙후지역 정책을 위한 지역 유형구분 및 특성 분석: 성장촉진지역 정책의 사례 연구”, 한국지역지리학회지, 17(1), 96-108.
- 이종호·장후은, 2020, “국가주도형에서 지역주도형으로: 일본의 지역과학기술정책 패러다임 전환과 그 특성고찰”, 한국지역지리학회지, 26(4), 409-423.
- 이희환, 2019, “인구절벽과 지방소멸 부채질하는 수도권 중심주의”, 황해문화, 105, 362-372.
- 임석희, 2002, “Economic Restructuring and Regional Disparity after the IMF Crisis in Korea”, 한국지역지리학회지, 8(4), 513-528.
- 임현백, 2021, “‘우리 시대’의 공장: 포스트 신자유주의 시대의 공장”, 철학과 현실, 128, 95-117.
- 장문현, 2022, “지방소멸에 대응한 농촌지역 재생진단 모델의 탐색적 연구”, 한국지역지리학회지, 28(1), 11-23.
- 장재홍, 2011, “워싱턴 컨센서스 이후의 지역정책 논의 동향과 시사점”, 공간과사회, 21(3), 129-165.
- 조명래·박배균·김동완, 2013, 균형발전의 새로운 패러다임 모색, 충남발전연구원 전략연구 2013-29.
- 지주형, 2021, “지방의 위기와 지방대학의 위기”, 황해문화, 112, 261-275.
- 최병두, 2019, “공간적 정의와 탈소외된 도시”, 공간과사회, 29(1), 156-205.
- Barca, F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy—A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, European Commission, Brussels.
- Barca, F., McCann, P., and Rodríguez-Pose, A., 2012, The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches, *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Brenner, N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, London and New York.
- Byron, I., 2010, Place-based approaches to addressing disadvantage, *Family Matters*, 84, 20-27.
- Ferguson, J., 1990, *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, New York.
- Glaeser, E. L., 2011, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Press, New York.
- Griggs, J., Whitworth, A., Walker, R., McLennan, D., and Noble, M., 2008, *Person or place-based policies to tackle disadvantage?*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Harvey, D. 저, 구동희 외 역, 2000, 포스트 모더니티의 조건, 한

- 을.(Harvey, D., 1989, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Wiley.)
- Harvey, D., 2009, *Social justice and the city*, Univ of Georgia Press, Athens.
- Harvey, D., 2013, *Rebel cities : from the right to the city to the urban revolution*, Brooklyn, London.
- Kain, J. F. and Persky, J. J., 1969, Alternatives to the Gilded Ghetto, *The Public Interest*, 14, 74-83.
- Krugman, P., 1991, *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Lefebvre, H., 1995, *The Production of Space*, Blackwell, Minneapolis.
- Lefebvre, H., 1996, *Writing on Cities*, Blackwell Publishers, Cambridge, Oxford.
- Martin, R. and Sunley, P., 2008, Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development, *Economic Geography*, 74(3), 201-227.
- Massey, D., 1995, *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Production*, Routledge, New York.
- OECD, 2009a, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris.
- OECD, 2009b, *How Regions Grow: Trends and Analysis*, Paris.
- Randolph, B., 2004, Social inclusion and place-focused initiatives in western Sydney: A review of current practice, *Australian Journal of Social Issues*, 39(1), 63-78.
- Soja, E. W., 2010, *Seeking spatial justice*, Univ of Minnesota Press, Minneapolis.
- The World Bank, 2009, *World Development Report 2009—Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.
- Winnick, L., 1966, Place Prosperity vs. People Prosperity: Welfare Considerations in the Geographic Redistribution of Economic Activity, In Real Estate Research Program (Eds.), *Essays in urban land economics in honor of the sixty-fifth birthday of Leo Grebler*, University of California Los Angeles.
- Young, I. M., 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton.
- 산업연구원, 2022, 수도권·비수도권 간 발전 격차와 정책 방향. https://www.kiet.re.kr/upload/economyDetail/2710/4F36F581C9_1658723561204_2710.pdf
- 연합뉴스(2019. 06. 24.), 동남권 인구 3년 연속 감소...작년 797만 명. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190624044600051>
- 통계청(2023. 02. 21.), 2022년 지역별고용조사. https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=211&act=vi&dist_no=423815
- 통계청(2023. 02. 22.), 2022년 인구동향조사. <https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020400&bid=205>
- 한국고용정보원(2023. 03. 31.), 지방소멸위험지수 요약자료, 지역산업과 고용 2023년 봄호. <https://keis.or.kr/user/extra/main/4081/publication/reportList/jsp/LayOutPage.do?categoryIdx=262&pubIdx=9432&reportIdx=6041>
- 행정안전부(2021. 10. 18), ‘인구감소지역’89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다! - 행안부, 89개 지역을 인구감소지역으로 지정, 행정·재정적 지원 추진. https://www.mois.go.kr/fir/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=87782

[교과서 자료]

- 박철웅 외, 2019, 한국지리, 미래엔.
- 신정엽 외, 2019, 한국지리, 천재교과서.
- 유성중 외, 2019, 한국지리, 비상.

접 수 일 : 2023. 10. 18

수 정 일 : 2023. 11. 23

게재확정일 : 2023. 11. 23

교신: 박선미, 22212, 인천광역시 남구 인하로 100, 인하대학교 사범대학 사회교육과 교수
(sminha@inha.ac.kr, 032-860-7864)

Correspondence: Sunmee Park, sminha@inha.ac.kr