

‘지방시대’의 성패는 ‘지역인재집적’에 달려 있다

김종한 | 경성대학교 경제금융물류학부 교수

‘직업의 지리학(The New Geography of Job)’의 저자 엔리코 모레티(Enrico Moretti)는 “일자리 승수효과(multiplier effect)”를 강조한다. 즉, “한 도시에서 첨단기술 일자리 한 개가 생길 때마다 그 도시의 첨단기술 바깥에서 궁극적으로 추가 일자리 다섯 개가 만들어진다”는 것이다. 한 도시가 번성하려면 무엇보다 그 지역에 양질의 ‘좋은 일자리’를 많이 만들어야 하는 이유를 단적으로 설명해 주고 있다.

돌이켜보면, 지금까지 역대 어느 정부도 ‘균형발전’의 중요성을 외치지 않은 정부는 없었다. 그러나 대단히 역설적으로 역대 어느 정부도 ‘수도권 쏠림’ 현상을 막지 못했다. 또한 2023년 2월 현재 228개 시군구 가운데 118개(51.8%)가 ‘소멸위험지역’으로 분류되고 있고, 그 가운데 112개(92.3%) 시군구가 비수도권 지방이다. 지금 우리는 ‘지방소멸 위기’, ‘지역경제 위기’, ‘지방대학 위기’라는 삼중고의 위기가 중첩된, 이른바 ‘지방위기시대’에 직면해 있다. 우리는 과연 현재의 ‘지방위기시대’를 극복하고 ‘어디서나 살기 좋은 지방시대’로 나아갈 수 있을 것인가?

‘지방위기시대’의 수도권 인재집중과 지방소멸

먼저 ‘지방위기시대’를 극복하려면 그것을 초래한 근본 원인부터 분명히 해야 한다. 흔히 수도권으로의 인구 및 경제 집중과 저출산고령화로 인한 지방소멸이 주된 원인이라고 이야기한다. 반은 맞고 반은 틀린 말이다. 수도권으로 인구와 경제가 집중되는 원인과 저출산고령화라도 수도권은 소멸되지 않는 이유가 ‘지방위기시대’를 초래한 진짜 이유이다. 그 답은 바로 수도권에 양질의 ‘좋은 일자리’가 많아서 인재가 집중되고 있기 때문이라는 것이다.

수도권 '인재 쏠림' 현상이 얼마나 심각한지는 다음의 몇 가지 지표만으로도 충분하다. 한국산업기술진흥협회와 한국기업활동조사 등의 자료에 따르면 기업부설연구소 인재의 70% 이상이 수도권에 밀집해 있고, 통신(98%), 정보(87%), 전문·과학기술(83%), 금융보험(80%) 업종의 연구개발 인력의 압도적 다수가 수도권에 집중되어 있다. 제조업 전체의 연구개발 인력 역시 80%가 수도권에 몰려 있고, 그 가운데 66%가 경기도에 집중되어 있다. 국책연구기관이 몰려 있는 대전과 세종을 포함하면 대전 이하 지방의 연구개발 인력은 모두 합해서 15%를 넘기 어려우며, 이는 극도의 불균형 상태이다.

지난 수십 년간 지방대학 육성 정책을 펼쳐 왔지만 양성된 지역인재가 머물 수 있는 '좋은 일자리' 생태계 조성에는 사실상 중앙과 지방 모두 소극적이었다. 좋은 일자리는 점점 줄어드는데 지방대학에서 석·박사급 인재를 육성해 놓아도 대부분 수도권으로 유출되는 인재수급 불일치 현상이 반복되고 있다. 더구나 코로나 팬데믹 현상을 거치면서 '판교가 R&D인력의 남방한계선'이라는 말이 현실로 고착되고 있다. 지역의 유망한 중견기업조차 R&D 인력을 구하지 못해 수도권으로 연구소를 이전한다는 소식이 사실로 확인되고 있다.

결국 지방이 쇠퇴하는 근본 이유는 그 지역에서 첨단기술에 종사하는 '좋은 일자리'가 없기 때문이고, 그 결과 일자리 승수효과도 기대하기 어렵기 때문이다. 역으로 지방은 '좋은 일자리' 감소로 인해 생활서비스 일자리조차 '역승수효과'를 낳고 있는 실정이다.

'지방시대'를 여는 정책적 조건

'지방위기시대'의 악순환 고리를 끊고 '지방시대'를 열기 위해서는 무엇보다 그 지역에 맞는 좋은 일자리 창출 생태계를 조성하려는 일련의 정책개발이 시급하다. 이와 관련하여 '지방시대'를 여는 몇 가지 정책적 조건은 다음과 같다.

첫째, '균형발전'의 관점을 기존의 '국토개발 균형발전'에서 '인재 균형발전'으로 획기적으로 전환하는 것이 필요하다. 과거 산업화시대에는 지방에 산업단지와 대기업 공장만 들어와도 저절로 고급 기술인력이 몰려왔다. 그러나 요즘 같은 디지털혁명 시대에는 첨단기술인재들이 최소한으로 생각하는 3터(일터·살터·놀터)가 충족되지 않는 지역은 그들로부터 눈길조차 받지 못한다. 이러한 환경 변화로 인해 오늘날 '인재집적'이 '산업집적'보다 우선시되어야 하는 중요한 이유다.

둘째, 지역산업특화 인재집적 생태계 조성을 구체화하는 정책이 필요하다. 이를 위해 현재 교육부에서 교육개혁의 일환으로 추진 중인 ‘지역혁신 중심대학 지원체계(이하 RISE)사업’과 ‘글로벌대학 30 육성사업’은 ‘지역인재집적’ 생태계 조성의 중요한 축으로 보인다. 이들 사업이 성공적으로 추진된다면, RISE 사업은 향후 지역 고등교육 거버넌스 구축을 통해, ‘글로벌대학 30 육성사업’은 지역산업이 필요로 하는 고급인재 집적을 통해 ‘지역인재집적’ 생태계 구축에 핵심적인 역할을 할 것으로 기대된다. 그러나 이러한 사업의 성과가 용두사미로 끝나지 않기 위해서는 단기적 성과에 지나치게 집착하지 않고 더디더라도 백년대계의 관점에서 사업을 차분하게 추진할 필요가 있다.

셋째, 권역별 메가시티 조성권역별 지역인재정책의 강화가 필요하다. ‘지역인재집적’ 생태계는 시군구나 광역시도 단위로는 사실상 조성하기가 어렵다. 지역특화산업에서라도 수도권에 상응하는 ‘인재균형’을 이루려면, 적어도 권역별 메가시티나 거점도시 수준이라야 그들이 요구하는 최소한의 3터(일터·삶터·놀터) 형성이 가능할 것이다. 한정된 자원으로 지역균형 발전을 이루기 위해서는 ‘선택과 집중’이 필요하다. 이 경우 흑자는 권역 내 불균형 문제를 우려할 수 있으나, 그 폐해가 수도권과 지방의 불균형 문제와는 비할 바가 못 된다. 권역별 메가시티 조성은 말할 필요도 없이 지역 주도의 지역인재정책 관점에서 추진되어야 한다.

넷째, 새로 출범할 ‘지방시대위원회’는 ‘자문기구’가 아닌 적어도 강력한 ‘행정위원회’로의 격상이 절실하다. 아무리 좋은 계획도 그것을 제대로 추진할 수 있는 강력한 컨트롤 타워가 없다면 가시적 성과를 담보할 수 없다. 역대 정부가 넘지 못한 ‘수도권 쏠림’ 물줄기를 틀어잡고 진정한 ‘지방시대’를 열기 위해서는 강력한 행정기구와 지도자의 의지가 절대적으로 중요하다. 지금이라도 인수위 시기 발표대로 ‘지방시대위원회’가 부총리급 독립적인 부처로 격상될 수 있기를 바란다.

마지막으로 수도권과 지방의 ‘균형발전’은 제로섬(zero-sum)이 아니라 윈윈(win-win) 전략을 펼쳐야 한다. 지방이 ‘소멸’되면 수도권도 ‘중태’에 빠진다는, 공동 운명체라는 인식으로 전환하는 것이 필요하다. 수도권을 제한하는 패널티 정책보다는 권역별로 지역인재집적 생태계 조성에 집중 지원하는 인센티브 정책을 추진해야 한다. 현 정부가 ‘지방시대위원회’를 통해 추진하려는 ‘기회발전특구’와 ‘교육자유특구’ 프로젝트가 좋은 예이다. 그리하여 지방을 살리는 것이 곧 수도권의 지속가능한 발전을 위한 것임을 끊임없이 교육하고 홍보해야 한다.

‘어디서나 살기 좋은 지방시대’의 성공을 위하여

‘지방시대’는 결코 저절로 펼쳐지지 않을 것이다. 정권과 이념을 넘어 국민 모두가 함께 풀어야 할 난제이다. 역대 정부의 시행착오를 타산지석으로 삼고, 지방에 ‘좋은 일자리’ 창출을 위한 ‘지역인재집적’ 생태계 조성에 총체적 역량을 모아야 한다. 지방의 위기가 곧 국가의 위기라는 절박한 심정으로 정책을 추진해야 한다. 적어도 ‘나는 수도권에 살고 있으니 지방소멸과는 무관하다’라는 안일한 생각이 지배적인 한, 우리가 바라는 ‘지방시대’는 영영 오지 않을 수도 있다.

요컨대 ‘지역인재집적’은 우리의 아들·딸들이 수도권이 아닌 지방 어디에서도 행복하게 머물 수 있도록 ‘그 지역에 맞는 양질의 좋은 일자리 생태계를 조성하는 일련의 과정’이다. 고로 ‘지방시대’의 성패는 ‘지역인재집적’에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 우리가 바라는 진정한 ‘지방시대’는 바로 ‘지역인재집적’으로 인재의 ‘수도권 쏠림’이 아닌 ‘지방 쏠림’으로 가시화되는 그런 ‘시대’가 아닐까?