

지역균형발전 담론의 확장과 지방소멸 대응*

담론제도주의 관점을 통해 본 전북 지역발전전략의 변화

전세훈**

목 차

- | | |
|-----------------------------|------------|
| 1. 서론: 문제제기와 연구목적 | 5. 결론 |
| 2. 선행연구 검토와 연구관점 | 참고문헌 |
| 3. 경험적 연구의 대상과 방법 | <Abstract> |
| 4. 분석결과: 지역균형발전과 지방소멸론과의 결합 | |

국문초록

본 연구는 담론제도주의(Discursive Institutionalism)의 관점에서 지역균형발전 담론이 지방소멸 담론으로 전환된 과정을 전북특별자치도 지역을 중심으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 2000년대 초반 전라북도는 지역균형발전 담론을 적극적으로 수용하며 지역성장 거점으로 자리매김하고자 했다. 하지만, 2010년대 중반 이후 균형발전의 효과가 미흡해지게 됐다. 이후 2016년 이후 지방소멸 대응정책이 본격

* 이 논문은 심사 이후에 미흡한 점을 보완하고자 심사평 주신 것을 중심으로 하여 수정·보완하여 게재했음을 밝힙니다. 양질의 심사평을 통해 연구를 완성시킬 수 있게 해주신 심사위원님들, 신진 연구자를 지원해주셔서 세상에 이 논문이 탄생할 수 있게 해주신 전북연구원과 전주문화통신험동조합 관계자분들께 감사 말씀 전합니다. 또한, 본 연구 내용에 대해 소중한 의견을 나눠주신 고려대학교 사회학과 BK21사업단 ‘다양한 관점에서 접근하는 사회문제로서의 노동과 일’ 동료들과 연구실 동료들께도 감사 말씀드립니다.

** 고려대학교 사회학과, 박사수료, E-mail: vision7025@korea.ac.kr

화됐다. 이후에 지역균형발전 담론과 지방소멸 담론이 합쳐지면서 인구문제와 지역균형 발전론이 재구성됐다. 이 과정에서 전북지역은 지역의 특성에 맞게 정책을 재조정하는 과정을 거쳤다. 이러한 변화는 정책담론이 중앙-지역 간의 담론조정 속에서 재구성됨을 보여준다.

주제어 : 담론제도주의, 지역균형발전, 지방소멸, 전라북도

1. 서론: 문제제기와 연구목적

한국 산업화 과정에서 발생한 가장 큰 문제 중 하나는 지역 간 불균형발전이다. 수도권을 중심으로 경제·산업·인구가 집중되면서 비수도권 지역은 상대적으로 정체되거나 쇠퇴했다. 자치분권에 대한 관심이 증가한 참여정부 이후에는 ‘지역균형발전론’이 본격적으로 제기됐고, 이후부터 지역균형발전은 지방정부 정책의 주요한 쟁점으로 부상했다. 2010년대 이후부터는 지역균형발전은 저출산 고령화의 심화 속에서 지역이 소멸될 수 있다는 ‘지방소멸’이 새로운 지방정부 정책 담론으로 부각됐다. 두 담론은 현재까지 지역발전에 대해 중요한 역할을 하고 있다. 한국에서 지방정부 정책에서 지역균형발전은 저발전된 지역에 대한 경제성장 발전 정책을 의미한다. 한편, 지방소멸 담론은 지방자치단체의 인구구조 감소로 인해 ‘지역이 언젠가는 소멸할 것’을 의미하여 여기에 대한 대비를 하는 정책들이다. 앞선 두 가지 정책은 성격이 서로 다르지만, 지역 간 격차 문제 발생을 해소하기 위한 정책들이 추진되고 있다는 공통점이 있다. 이로 인해 두 정책담론은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(약칭, 지방분권균형발전법)」에 내용이 함께 명시되었다. 이러한 정책적 통합을 어떻게 설명할 수 있을까?, 그렇다면 개별 지방자치단체에서는 어떻게 이러한 정책에 어떻게 반응하고, 대응해왔을까?

이러한 변화를 관측하는 데 유용한 매개는 ‘담론’이다. 담론은 행위자들이 기존 제도적 맥락 위에 아이디어 수용과 문화적 규범을 구성하는 과정을 설명하는 데 유용한 접근법이다. 정책 영역에서 ‘담론’은 정책 행위자들이 정책 현실을 해석하고 정당화하는 의미의 체계로서 공식 문서, 정치적 발언, 제도적 용어 사용 등에서 드러나는 언어적 구조를 의미한다.¹⁾ 담론은 정책결정 과정

1) Schmidt, Vivien A. 2002. *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University

에서 규범과 관행으로 구조화되며, 제도적 기제로 작동하는 매개다. 연구 문제를 해결하기 위해 제도, 행위자, 정치적 동학을 통해 제도변화를 설명하는 담론제도주의(Discursive Institutionalism)의 이론적 틀을 적용하여 중앙정부의 정책 담론 변화와 전북 지역의 전략적 담론 재구성 과정을 살펴볼 것이다. 여기서 담론은 단순한 사실의 나열이 아니라, 사회 현상에 대한 ‘해석 틀을 구성하는 과정’으로 이해될 수 있다.²⁾

전북특별자치도³⁾는 지역균형발전과 지방소멸 담론과의 결합 과정을 연결 과정을 다루는 데 있어 흥미로운 시사점을 제공할 수 있는 지역이다. 호남권은 한국 경제발전 과정에서 배제되어 왔고, 2000년대 이후부터는 새만금 간척 사업 등 지역균형발전에 대한 직접적인 대상이었다. 2000년대부터는 급격한 고령화로 인하여 ‘가장 이르게 지방소멸’이 일어나고 있는 지역이기도 하다. 2023년 한국고용정보원의 「지방소멸 위험 지역」에 따르면, 소멸 위험지역의 비중이 전국에서 가장 높다. 전북은 6개가 소멸위험지역, 7개가 소멸위기 지역에 진입하여 전주시 제외한 전체 지역이 소멸위험 내지 소멸고위험 지역으로 분류되고 있다.⁴⁾ 따라서 두 정책에서 어떻게 반응하는지를 살피는 데 있어 적절한 대상이 되는 지역이다. 또한, 전북특별자치도는 지방자치제도 시행 이후부터 현재까지 민주당계 정당으로 단점정부(unified government)가 구성되어 왔다. 이점으로 인해 정책 결정에 있어 당파적 성격이 통제가 되어 중앙정부와 지방자치단체와의 관계만을 집중적으로 관찰하는 데 있어 유용한 지역이기도 하다.

이 연구는 담론제도주의(Discursive Institutionalism)의 시각에서 전북지역에서 지역균형발전 담론이 어떻게 지방소멸 담론으로 전환됐고, 이를 어떻게 대응하는지를 목적으로 한다. 중앙정부의 국가균형발전 담론이 전북 지역 담론에 어떤 영향을 미쳤으며, 전북은 이러한 중앙 담론을 어떻게 수용·재구성했는지를 분석하고자 한다. 이 연구 앞선 목적을 달성하기 위해 다음의 연구질문을 해소할 것이다. 첫째, 지역균형발전 정책은 어떤 과정을 거쳐 지방소멸과

Press.; Schmidt, V. A. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11;

- 2) 주은선, 2013, 「한국 보수언론의 복지담론 전략과 기술-대칭, 재맥락화, 주체 형성의 담론 기술」, 『한국사회정책』, 65권 2호 357-384쪽
- 3) 맥락에 따라 전라북도, 전북특별자치도, 전북지역을 함께 쓸 것이다. 주로 2024년 1월 전북특별자치도 등장 이전까지는 ‘전라북도’로 명명할 것이다. 맥락에 따라서는 ‘전북 지역’을 사용할 것이다.
- 4) 한국고용정보원. 2023. 「지방소멸위험지수」.

같은 인구담론과 결합됐는가? 둘째, 전북지역은 중앙정부의 지역균형발전 정책과 지방소멸 정책에 어떻게 대응하고, 반응하고 있는가?

이 연구는 다음의 순서로 진행된다. 2장에서는 지역균형발전에 대한 선행연구를 검토하여 이 연구에서 다루고자 하는 담론제도주의의 필요성을 도출하고자 한다. 이후에 이 연구의 틀인 담론제도주의에 대해 설명할 것이다. 3장에서는 담론제도주의의 틀을 통해 이 연구에서 어떤 분석 과정을 거치게 될지 분석 틀을 제시하고자 한다. 4장에서는 지역균형발전과 지방소멸 담론의 형성과 정책 전개 과정을 검토하고, 두 개의 담론이 어떻게 결합됐는지를 중앙정부의 정책과정을 분석한 이후, 전북지역을 분석할 것이다. 마지막으로 5장에서는 연구의 내용을 종합 정리하고, 정책 담론을 유기적으로 연결하는 학문적·정책적 논의의 필요성을 강조하는 것으로 연구를 마치고자 한다.

2. 선행연구 검토와 연구관점

1) 기존 연구 검토

한국의 지역 발전전략은 중앙집권적으로 이루어졌다. 개발도상국에서 경제 성장을 통해 ‘선진국’으로 발전해야 한다는 ‘믿음’에 근거했다. 집권 정당성을 얻고자 군사반란 세력은 경제발전을 주요한 정책으로서 추진했고, 1960년대를 전후로 추진된 경제발전 정책은 수도권 과밀화라는 문제를 낳았다.⁵⁾ 한국 경제발전은 수도권 중심 성장모델에 기반해 진행됐다. 그 결과 대기업·공공기관·대학 등 핵심 인프라가 서울·경기·인천에 집중되었으며, 비수도권 지역은 상대적으로 경제적 기회가 줄었다. 영남권에 생산 인프라 집중, 정치적인 억압은 호남권에 대한 차별을 지속적으로 재생산했다.⁶⁾

지역균형발전에 관한 기존 연구들은 정책의 성과와 효과를 중심으로 한 계량적 평가나 정책 내용 분석 집중했다. 기존 연구들은 지역균형발전의 당위성, 정부별 정책 성격 및 특징, 효과성을 파악하는 데 주요한 역할을 해왔다.⁷⁾ 또

5) 유기현, 2023, 『서울시 지역균형발전의 한계 및 정책방향 연구』, 『공공사회연구』 제13권 4호, 55-89쪽.

6) 강준만·전상민 2019, 『‘경로의존’의 덫에 갇힌 지역언론학 : ‘지방소멸’을 부추기는 3대 ‘구성의 오류’』, 『한국언론학보』, 63권 3호, 7-32쪽

7) 김종웅, 2018, 『경제성장과 지역균형발전의 정책방향』, 『경제연구』, 36권 3호, 63-89쪽; 소진광, 2020, 『지역균형발전의 접근논리 탐색 : 지역격차 인식을 중심으로』, 『지방행정

한, 이 연구와 마찬가지로 지역균형발전과 인구정책⁸⁾과의 연계점을 다룬 연구들도 일부 존재하고 있다. 최근 변화된 「지방분권균형발전법」에 따른 지역균형발전 정책을 평가하고, 분석하는 것이다. 이 연구들은 지방소멸(혹은 인구소멸)과 지역균형발전과의 연결점을 분석하는 데 있어 기여점이 있다.⁹⁾

하지만, 기존 지역균형발전 정책에 관한 연구들에서는 지역균형발전 정책이 어떤 맥락을 통해 지방소멸 문제와 연결되는지 설명하는 데 어려움이 있다. 이 연구와 마찬가지로 제도적 변화에 집중한 연구도 수행¹⁰⁾ 되기도 했지만, 행위자들의 동학을 명확하게 보지는 못했고, 사실상 제도결정론에 빠질 수 있다는 한계점을 가지고 있다. 또 다른 한계점은 지역균형발전 전략의 정책적인 맥락이 중앙정부와 지방자치단체가 어떻게 공유하고 있는지를 다룬 연구가 부재하다는 것이다. 기존 연구들은 중앙정부와 지방정부, 지역사회가 상호작용하며 특정 정책담론을 형성하고 변화시켜 온 과정에 대한 분석하지 않았다.

본 연구는 이러한 기존 연구의 한계를 보완하고, 전북이라는 지역적 맥락에서 중앙-지방자치단체의 담론 상호작용과 결합과정을 담론제도주의적 시각에서 분석하고자 한다. 본 연구가 가지고 있는 핵심적인 주제는 지역균형발전이 어떻게 지방소멸과 연결됐으며, 이것이 전북지역에 미쳐온 맥락을 설명하는 것이다. 이 과정에서 지역균형발전 정책과 지방소멸 정책이 담론적·정책적으로 어떻게 연결되었는지를 살피고자 한다. 이 두 가지를 전북지역을 통해 살피고자 한다.

연구』34권 1호, 3~48쪽; 임형백, 2013, 『한국의 지역균형발전정책, 1972-2012』, 『도시행정학회보』, 26권 3호, 315~339쪽; 장재홍, 2008, “한국의 지역발전정책- 과거, 현재, 미래”, 『한국경제지리학회지』12권 4호, 한국경제지리학회, 576-596쪽; 주성재, 2004, 『참여정부의 지역균형발전 전략과 과제』, 『한국지역지리학회지』, 10권 1호, 한국지역지리학회, 23-33쪽.

8) 인구학적 현상은 출산, 사망, 이동에 의해 영향을 받게 된다. 인구에 대해 국가는 정책적인 수단을 통해 적극적으로 개입하고자 한다. 국가는 출산에 대한 장려와 통제를 통해 인구를 조절하고 관리하고자 한다(이병하, 2021. 『한국에서 인구정책과 이민정책의 연계: 이민국가의 관점에서』, 『담론21』, 제26권 1호, 7-36쪽)

9) 김동균, 2023, 『지방소멸대응 및 지역균형발전을 위한 재정법적 과제』, 『지방자치법연구』, 제23권 제4호, 81~112쪽; 문병호, 2021, 『지방분권과 지방소멸 대응방안-이른바 ‘지방소멸’에 직면한 지방 자치의 현실과 대응책을 중심으로』, 『지방자치법연구』 21(3), 한국지방자치법학회, 243-288쪽; 박성희, 장익현, 『지역균형발전과 인구감소 대응: 23년도 인구감소대응 국가시행계획비평』, 『정책개발연구』, 제24권 제2호, 1~39쪽; 조진우, 2023, 『지역소멸 대응을 위한 지방자치의 법적 과제』, 『지방자치법연구』 77, 한국지방자치법학회, 3-27쪽.

10) 박혜정, 2023, 『지역균형발전 제도에 관한 연구: 대통령소속자문위원회 역할의 강화 제고』, 『한국지역개발학회지』, 35권 1호, 5~28쪽.

2) 이론적 논의: 담론제도주의(Discursive Institutionalism)

제도주의 이론은 제도변화를 설명하는 데 주요한 기여를 해왔다.¹¹⁾ 제도 변화에 대한 제도주의 이론은 크게 다음과 같이 발전했다. 제도의 형성과 변화에 영향을 주는 요인에 따라 행위자가 가진 계산과 합리성을 고려한 합리적 선택 제도주의, 제도적인 영향력을 강조하는 역사적 제도주의, 사회(혹은 문화)적인 설명을 통해 적절성을 중시하는 사회학적 제도주의로 분류했다.¹²⁾

이 연구의 틀인 담론제도주의는 제도주의의 새로운 시도이다. 담론제도주의는 신제도주의의 기본 개념을 공유하면서도 아이디어와 담론 과정이 제도와 어떻게 상호작용하는 지를 탐구한다. 기존 신제도주의가 제도를 공식적인 법제와 정책으로 보는 경향이 강했다면, 담론제도주의는 관념, 규율, 관행, 상식 등 비공식적인 규칙이 실질적으로 작동하는 방식을 분석하는 데 초점을 둔다. 즉, 제도적 변화를 이해하는 데 있어 행위자들의 아이디어 교환과 이를 실제 행동으로 연결하는 과정을 중시하는 접근법이다.¹³⁾ 담론제도주의 이론에서 ‘담론’은 단순한 의견 교환이 아니라 아이디어를 교환하고, 사회적 합의를 형성하며, 정책 결정 과정에 영향을 미치는 중요한 연결고리로 작용한다. 담론제도주의는 기존 역사적 제도주의와 비교정치학 등이 가지고 있던 주요한 입장과 정치적 의사소통을 더해 설명하는 이론이다. 정책이 형성되기 위해서는 사회문제에 대한 인식 전략과 행위자들의 심의 과정이 필수적이며, 담론제도주의는 바로 이러한 과정에서 행위자의 능동성과 역할을 강조함으로써 기존 제도주의 논의를 보완하고자 한 시도이다.¹⁴⁾

담론제도주의에서는 정책아이디어를 독립변수로 설정한다. 담론제도주의를 주장한 슈미트(Schmidt, 2002; 2008; 2011)에 따르면, 정책아이디어는 사람들이 ‘객관적 현실’이 아니라 ‘인식된 현실’을 기반으로 사고한다는 전제에서 출발한다. 사회가 복잡한 환경 속에서 작동하기 때문에 사람들은 이를 단순화된 현실로 해석하려 하고, 이러한 과정에서 아이디어는 특정한 방향으로 인식을

11) 정책모형과 제도주의 이론은 정책변화와 제도변화를 설명하는데 기여해왔다. 다만, 정책변화 그 자체를 보는 정책변동 모형과 달리 제도주의 이론은 ‘정치적 동학’을 살핀다는 데서 차이점이 있다(박보영, 2019. 『사회복지정책 형성과정 분석을 위한 새로운 이론 틀의 모색』, 『사회적질연구』 제3권 3호, 98~99쪽).

12) Schmidt, V, A, 2010, Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism, *European Political Science Review*, 2(1): 47

13) Schmidt, 2002. *The Futures of European Capitalism*. Oxford. 209~256쪽

14) 최규연, 2021, b, 『신제도주의의 문화적 전환?: 담론적 제도주의 이론 모형을 중심으로』, 『사회와이론』, 제 39집, 153~192 쪽

조정하고 불확실성을 해소하는 역할을 한다.¹⁵⁾ 담론제도주의에서는 담론은 ‘행위자의 선택과 행위를 제약하는 동시에 행위자들에 의해 창출된다’는 입장이다. 즉, 행위자들은 담론을 통해 사회적·정치적 환경을 구성하고, 이를 재해석함으로써 정책 변화에 영향을 미친다. 정책아이디어는 외부 환경에 의해 주어진 것이 아니라, 행위자들에 의해 형성되고 진화하며, 정책적 결정 과정에서 핵심적인 역할을 한다. 담론제도주의에서는 이로 인해 행위자인 담론 발화자를 중시 여긴다. 이 때문에 담론을 ‘누가 말했는가’, ‘어떻게 말했는가’가에 관해서도 관심을 가지고 있다.¹⁶⁾

3. 경험적 연구의 대상과 방법

담론제도주의에서 논하는 주요 개념인 아이디어와 담론을 중심으로 지역균형발전 정책의 변화를 설명하고자 한다. 담론제도주의에서 아이디어는 제도가 가지고 있는 내용이다. 이 중 프로그램 아이디어는 ‘해결되어야 하는 문제’를 의미하며, 정책아이디어는 구체적인 해결방안으로서 기존 문제가 해결되지 않았을 때의 대안이다. 담론은 ‘정책 조정 과정’을 의미한다. 크게보면 정책결정자들 간의 정책형성과정인 조정담론과 대중을 설득하기 위한 과정인 소통담론으로 나눌 수 있다. 이 연구에서는 주로 정책결정자의 담론인 조정담론에 주목할 것이다.¹⁷⁾

이 연구는 지역균형발전 담론과 지방소멸 담론(혹은 인구정책)의 결합을 설명하고자 한다. 지역균형발전 담론이 중앙정부와 지역사회 사이에서 상호작용적 구성물로 형성되는 점에 주목한다. 전북지역에서 2000년대 초반까지 주도적이었던 ‘지역균형발전’ 담론이 2010년대 후반부터 들어 ‘지방소멸’ 담론과 결합되는 과정은, 중앙정부 담론과의 상호작용 및 지역 고유의 담론전략이 맞물린 결과로 볼 수 있다. 본 연구는 이러한 담론 전환의 과정을 다음과 같은

15) Schmidt, (2008), op. cit. 317-318

16) 하연섭, 2006. 『제도분석』 다산출판사, 233쪽

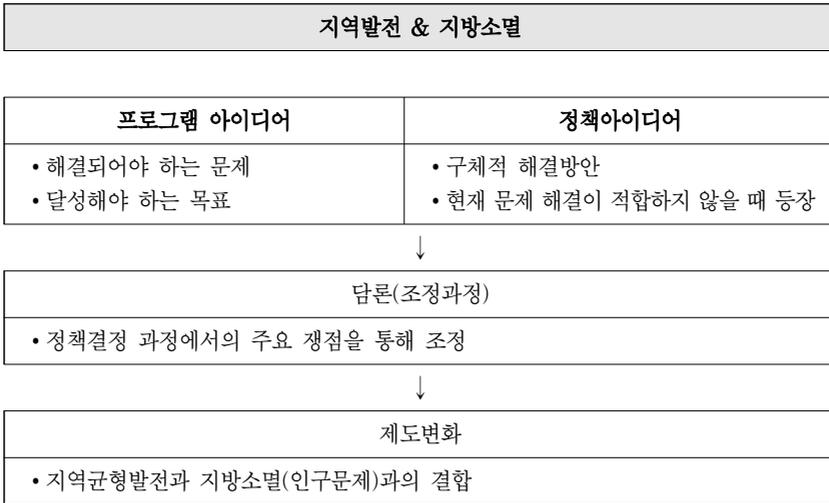
17) Schmidt, V. A. 2002. *The Futures of European Capitalism*. Oxford University Press; Schmidt, V. A. 2008. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326; 최규연, 2021 b. “신제도주의의 문화적 전환?: 담론적 제도주의 이론 모형을 중심으로”, 『사회와이론』, 제 39집, 165-166쪽; 최규연. 2021. a. 「한국에너지전환의 담론적 제도주의 분석: 발전차액지원제도와 의무활동제도를 중심으로」, 『한국사회학』 제55집 4호, 119~160쪽

분석틀로 정리하여, 중앙정부와 전북지역의 담론이 어떻게 충돌하고, 수용되고, 재구성되었는가를 분석하고자 한다.

담론제도주의에서 말하는 정책아이디어와 담론은 정치적 의사소통의 산물이며, 법령과 정책문서에 포함되어 산출된다. 이 연구에서는 주요 정책아이디어와 담론을 설명하기 위한 자료수집을 수행했다. 이 연구에서는 지역균형발전과 지방소멸에 대한 정책아이디어와 담론을 구성하기 위해 정부 자료들을 중심으로 살폈다. 지역균형발전위원회에서 작성한 문서, 각 정부 정책백서, 대통령인수위원회 자료집, 저출산고령희위원회 백서, 대통령연설문(대통령기록관) 등을 검토하였다. 이를 통해 중앙정부의 담론이 어떠한 것이 있는지를 파악하고자 했다. 정책변화에 대한 전라북도의 반응을 살피기 위해 전북특별자치도의회 전자회의록(<https://r.jbstatecouncil.jeonbuk.kr/main.do>) 서비스를 활용하여서 전라북도의회의 회의록에 지역균형발전과 지방소멸에 대한 관련 발언들을 분석했다. 이 연구에서는 지방소멸담론과 여기에 따른 정책대응을 살피고자 한다. 이 연구는 전북자치도 지방의회 회의록을 분석할 것이다. 지방의회는 지방자치단체의 정책을 결정하는 심의기구이다. 이로 인해 지방의원들의 의견뿐 아니라, 실무자인 공무원들과 지자체장인 도지사의 의견도 함께 정책 논변 과정에 참여한다. 지방의회 회의록을 통해 지방의회 논의과정을 분석하면, 지방정부와 지방의회담론 동시에 분석할 수 있다고 판단했다.

이 연구는 아래 <그림 1>과 같이 분석틀을 구성했다. 이 연구에서 주요 분석단위로서 정책아이디어와 정책담론을 사용한다.¹⁸⁾ 정책아이디어로서 지역균형담론과 지방소멸을 분석하고, 정책형성에 있어 어떤 맥락이 있었는지를 살피고자 한다. 분석틀에 따라 정부의 지역균형발전 및 지방소멸 대책에 대해서술하고, 이를 전북지역에서 어떻게 수용하는지에 대해 분석한다. 이후, 담론 분석을 위해 전라북도의회 회의록을 주로 분석하여 동학을 살피고자 했다. 주요한 정책담론을 통해 어떻게 정책을 수용하는지에 대해서 분석하여, 제도변화가 어떻게 발생했는지를 분석하고자 한다.

18) Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326; 권수현. 2024. 「담론제도주의의 관점으로 본 EU의 기원: 유럽통합 아이디어 경쟁과 프랑스의 담론적 전략」. *EU연구*, 73권, 68-69쪽 참고



출처: 권수현(2024) 68쪽과 최규연(2021 b), 166쪽에서 필자 수정하여 재인용

〈그림 1〉 분석틀

4. 분석결과: 지역균형발전과 지방소멸론과의 결합

1) 지역균형발전 담론의 형성

(1) 중앙정부의 지역균형발전 담론

우리 헌법에서도 명시하는 바와 같이 지역균형발전은 국가의 의무이다. 담론제 도주의 개념으로 봤을 때, 지역균형발전(혹은 국가균형발전)은 해결해야 할 문제 인 정책프로그램이다.¹⁹⁾ 문민정부(1993.2~1998.2)에 이르러서 지방자치단체 발전 등 지역발전 이론이 발달하면서 경제적 성장 외에도 지역주민의 소득증대와 복지과 같은 영역들을 포함해서 지역발전을 추진했다. 문민정부의 4대 목표 중 하나는 지역균형발전이었고, 이를 위해 정책적인 발전을 추진하고자 했다. 국토 교통부가 발간한 「지역균형발전시책의 평가와 발전방향」에서는 여기에 대해 다음과 같이 설명한다.

“성장(growth)나 균형(balance)이라는 용어자체도 여러 가지 의미

19) 대한민국 헌법 제123조 2항은 "국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다"라고 명시하고 있다.

를 내포하고 있다...(중략)...균형의 의미 중에서 국가 또는 지역이나 사회의 균형성장과 관련되어 쓰여질 때는 동일하다는 의미보다는 지역이나 사회의 균형성장과 관련되어 쓰여질 때는 동일하다는 의미보다는 평형 혹은 균등이나 등비례의 의미를 갖는 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다.”²⁰⁾

참여정부(2003.2~2008.2)에 들어서면서 지역균형발전 담론은 국가의 핵심 의제로 부상했다. 참여정부에 있어서 국가균형발전은 인수위원회 시절부터 주요 국정과제이자, 국정원리였다. 참여정부가 추진했던 국가균형발전정책은 지방분권의 강화, 지역별 특성화 시스템 도입 등을 골자로 하여 지역혁신시스템 구축, 지역특화산업 육성, 지방공기업 이전 등을 준비했다.²¹⁾ 참여정부 지역균형발전의 기본방향이라고 할 수 있는 ‘국가균형발전을 위한 대구구상’에서 노무현 대통령은 다음과 같이 말했다.²²⁾

“우리나라는 지난 반세기 동안 강력한 중앙집권체제하에서 ‘불균형발전 전략’을 추진해왔습니다. 그 결과 우리는 압축적 산업화에 성공할 수 있었으나 지역불균형의 심화, 지방의 자치능력 약화, 국민통합의 저해, 국가경쟁력 약화 등 수많은 문제가 양산되었습니다. 이를 방지할 경우 머지않아 중앙과 지방간의 균열과 갈등이 새로운 국가적 부담으로 작용하게 될 것입니다(노무현 대통령 국가균형발전을 위한 대구구상. 2003. 6. 12).”²³⁾

이명박 정부(2008. 2~2013.2) 출범 이후 지역균형발전은 ‘균형’에서 ‘지역경쟁력 강화’라는 ‘발전’으로 정책아이디어에 대한 조정이 있었다. 이명박 정부에서 수도권 규제와 지방지원 정책을 축소하였고, ‘지역 간 경쟁을 유도해 자율적 성장을 촉진한다’는 논리로 대체됐다. 2009년 국가균형발전위원회가 지역발전위

20) 국토교통부. 1995. 『지역균형발전시책의 평가와 발전방향』. 대한민국 국토교통부 28쪽.

21) 국가균형발전위원회. 2008. 『21세기 새로운 국가발전전략: 국가균형발전-누구나 어디서나 행복할 수 있는 “균형발전사회” 건설』. 대통령정책자문위원회.

22) 참여정부의 국가균형발전위원회에 의하면, 대구구상은 산업발전 위주의 포괄적인 구상보다는 정책전환점이라고 보고 있다(국가균형발전 위원회, 『21세기 새로운 국가발전전략: 국가균형발전-누구나 어디서나 행복할 수 있는 “균형발전사회” 건설』, 대통령정책자문위원회, 17쪽).

23) 대통령기록관. 국가균형발전을 위한 ‘대구구상’. 2003년 6월 12일.(https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&artid=1309517&catid=c_pa02062)

원회로 개편되면서 ‘균형발전’ 담론은 정책 우선순위에서 후퇴했다. 이명박 정부는 전임 정부인 참여 정부 시절 최고의 화두였던 ‘균형’을 폐기하고 ‘경쟁’ 개념 아래 지역개발의 틀을 짜겠다고 선언했다.²⁴⁾

“지역 발전의 전기를 만드는 한 해가 되도록 하겠습니다. 이명박 정부는 분권, 특화, 상생의 원칙 하에 5+2 광역 발전모델을 추진해왔습니다. 각 지역의 숙원 사업을 해결하고 특성화 발전 전략을 지원해왔습니다. 지역이 원하는 산업육성, 인재양성, 인프라 확충, 정주여건 개선 등을 위하여 5년간 100조원 수준을 지원하는 투자계획은 차질 없이 시행될 것입니다. 전국 72개 시·군·구를 거치는 4대강 살리기 사업은 지역의 일자리와 소득창출을 위한 획기적 전기가 될 수 있도록 최선을 다할 것입니다(이명박 대통령 2010년 신년연설, 2010. 01. 04)²⁵⁾”

(2) 전북지역 ‘동부권 균형발전담론’과 변화

전북지역은 참여정부 이전부터 이미 지역균형발전에 대해 높은 관심을 보였다. 1990년대, 지방자치단체가 설립된 이후부터 지역균형발전을 이루어내야 할 것을 요구했다. 지역균형발전은 전북지역의 주요한 숙원사업이었으며, 정부 정책에 대해서도 기대하는 바가 컸다. 군사정부를 종식시키고, 국정 주요 과제로 지방자치발전을 추진하는 문민정부에 대한 기대 역시 작지 않았다.²⁶⁾

“본 위원이 파악한 바에 의하면은 이 사업 자체가 사실 지역 균형발전이라는 정부에 4대 목표 중에 하나로 대단히 상징성을 갖는 사업이고, 우리 도차원에서 본다면은 이 사업에 성. 패 여부가 우리 도의 발전에 직접적인 큰 중요한 사업중에 하나이기때문에 지사는 물론이고 우리도 국회의원 또 도민 전부다 관심을 갖는 사업이다(최진영 의원, 1995. 8. 17)²⁷⁾”

24) 임형백, 2013, 『한국의 지역균형발전정책, 1972-2012.』, 『도시행정학회보』, 26권 3호, 315~339쪽;

25) 대통령기록관. 이명박 대통령 2010년 신년연설. 2010년 1월 4일. (https://www.p.go.kr/View/1011172100002274_I.do)

26) 유종근. 2000. 『지방자치의 현실과 발전방안 - 전라북도를 중심으로.』 『지방자치법연구』. 20-26 쪽.

27) 전라북도의회, 제 5대 109회 [임시회] 1차 내무위원회, 1995년 8월 17일.

“전북은 3당 야합 끝에 탄생한 정부이기는 하지만 그래도 민주화 운동에 앞장서온 야당투사였던 김영삼씨의 집권인지라 과거와는 또 다를 것이라는 기대감속에서 지역균형 발전에 주력하겠다는 그의 의지를 믿고 온갖 어려움 속에서도 실낱같은 희망을 걸고 오늘까지 참아왔습니다. 본격적 지방자치제의 실시와 서해안시대의 개막이란 야심찬 청사진을 믿고 역경 속의 현실을 감수하며 밝은 내일의 창출을 위해서 도민화합 속에 어려움을 감수해 온 것입니다(김희원 의원, 1995. 8. 28.)”²⁸⁾

물론, 문민정부에 지역균형발전은 원하는 대로 성과를 거두지 못했고, 김대중 정부에서는 외환위기라는 변수가 있어 가시적 성과가 부족했다. 본격적인 지역균형발전의 활기는 참여정부 이후부터 띠었다. 정부의 핵심정책이 지역균형발전이었을 뿐 아니라, 제 16대 국회에서 「국가균형발전특별법」이 제정(2004년 1월)되면서 지역균형발전이 제도적인 지원이 강화될 수 있었기 때문이다. 이 법에 근거하여 전북지역에도 지역혁신협의회를 2004년 2월 27일에 설립했다.²⁹⁾ 국가균형발전 정책이 추진되면서 전북은 혁신도시 건설과 새만금 개발을 통해 ‘균형발전’의 거점지역으로 자리매김하고자 했다.³⁰⁾ 전북의 지역균형발전 정책의 결실은 2006년 5월 12일 「전라북도 동부권 균형발전 지원에 관한 조례」를 통해 맺었다. 이 조례의 취지와 성격은 서부권³¹⁾에 비해 낙후됐다고 판단된 동부권³²⁾에 대한 특화 발전을 추진하고자 하는 것이었다.

하지만, 정부정책에 대해 전라북도가 모두 수긍해온 것은 아니었다. 전북지역 지역균형발전에 대해 전라북도와 노무현 정부가 부분적으로 충돌하는 양상을 보였다. 대표적인 사건은 2006년 11월, 노무현 대통령이 국가균형발전위원회에서 ‘서남권 종합 발전 구상안’을 발표를 한 후였다. 이 구상안은 9천만 평 규모의 서남해권을 개발하여 국제공항, 관광·지식 산업형 기업도시, 항만건설 등 총 34개의 대형 프로젝트를 추진하는 계획이었다. 이 과정에서 약 22조 원이 투입될 예정이었으며, 이를 위해 특별법 제정과 기획단 구성됐다. 전라북도에서는 이 계획이 새만금 개발의 입지를 약화시키고, 전라남도가 황해권 개발

28) 전라북도의회, 제 5대 109회 [임시회] 3차 본회의, 1995년 8월 28일.

29) 주성재, 2004, 「참여정부의 지역균형발전 전략과 과제」, 『한국지리학회지』 10권 1호,

30) 전라북도의회, 제 7대 제186회 전라북도의회(임시회), 2002년 7월 29일

31) 남원, 무주, 진안, 장수, 임실, 순창

32) 전주, 익산, 군산, 김제, 정읍, 완주, 부안

에서 선점적 위치를 확보함으로써 전북의 경제적 발전이 위협받을 수 있다는 우려가 전라북도의회로부터 흘러나왔다.³³⁾

“새만금 개발에 부푼 꿈을 가졌던 도민들을 크게 당혹케 하고 있습니다. 만일 정부계획대로 서남권 종합발전 구상안이 진행된다면 대중국의 교두보 역할을 하는 환황해 개발권을 전남이 선점함으로써 공항, 항만, 신재생에너지 등 우리 도가 구상하고 있는 각종 현안사업과 인프라는 물 건너가고 그저 서남권 종합발전 구상의 배후지로 전락하여 전라북도 발전은 그야말로 요원하다 아니할 수 없을 것입니다. 현 노무현 정권은 우리 전라북도에서 91.6%라는 최고의 지지율로 탄생된 정권이고 이번 지방선거에서도 전국이 초도화되었는데도 전북만이 집권당인 열린우리당을 굳건히 지켜주었습니다. 그런데도 우리 도는 안중에도 없는 듯 전라남도에서 큰판을 벌이려 하고 있으니 같은 당 소속 의원으로서 깊은 책임감을 느낍니다(강대회 열린우리당 의원, 2006. 12. 15.)”³⁴⁾

전라북도는 이러한 상황에서 지역균형발전 전략을 변화시키고자 노력했다. 지역균형발전에 대한 조례 명칭을 「전라북도 동부권 발전지원에 관한 조례」로 개정했다. 균형발전에 대한 조례를 모두 사용하고 있는 전국 타 지자체와 달리 균형을 제거하고, ‘발전’이라는 명칭을 먼저 사용했다.³⁵⁾ 이러한 점은 이명박 정부에서 추진해왔던 지역특화발전이 논의되기 전부터 전라북도 의회에서 논의됐던 사항이었고, 조례로서는 2010년 정부의 지침이 변화하면서 반영했다.

“시·군의 특성과 비교우위를 반영한 지역특화발전특구 지정에도 만전을 기하고 동부산악권 등 9개 시·군을 신활력지역으로 개발해 도내 모든 지역이 고루 발전할 수 있도록 중점을 두고 추진해 나가겠습니다(강형욱 도지사, 2004. 11. 20.)”³⁶⁾

“금번에 개정하고자 하는 전라북도 동부권 균형발전 지원에 관한

33) 제8대 전라북도의회. 232회 [정례회] 5차 본회의. 2006년 12월 15일.

34) 제8대 전라북도의회. 232회 [정례회] 5차 본회의. 2006년 12월 15일.

35) 이성재, 김형오. 2012. 「낙후지역 발전을 위한 광역자치단체 특별회계 운영 사례 비교 연구」, 『농촌지도 개발』, 19권 3호, 한국농촌지도학회, 649-672쪽.

36) 제 8대 전라북도의회. 제 212회 전라북도의회 정례회. 본회의. 2004년 11월 20일

조례 전부개정조례안은 도내 동부권 6개 시·군에 신성장동력으로 식품·관광 분야를 특화발전시킴으로써 지역경쟁력을 강화하고 지역민들의 소득증대 추진을 위한 안정적 재정지원을 위하여 동부권 특별회계를 설치·운영할 근거 마련과 조례의 핵심적 부분 및 용어, 표현, 조항 등 상당한 부분에 걸쳐 이와 관련된 사항의 정비가 필요하여 전부 개정하려는 것으로 원안의결할 것을 동의합니다(조계철 민주당 의원, 2010. 10. 8.)³⁷⁾

전면 개정에 대한 중요한 이유는 단순한 재정 지원 방식에서 벗어나, ‘지역의 특성을 고려한 산업 특화 발전모델을 도입하고, 이를 위한 안정적 재원 확보 및 법적 기반을 마련하는 것’이었다.³⁸⁾ 이는 수도권 집중 완화라는 균형발전 담론의 핵심 목표가 실현되지 못한 데 따른 결과였다. 혁신도시가 조성되었지만, 인구유출은 지속되었고, 공공기관 이전 효과도 기대에 미치지 못했던 데 따른 결과였다.³⁹⁾

전북 지역의 지역균형발전은 반드시 정부 입장하고만 일치하고 시작되는 것이 아니었다. 정부에서 추진하는 지역균형발전에 대한 담론이 추진되는 것에 발맞춰서 지역발전 문제를 해소하고자 했고, 정부 정책 담론을 차용하여 사용한 측면이 있다. 지역균형발전 문제에 있어 민주당계 정부에서 추진했던 정책 뿐 아니라, 보수당 정부에서 추진한 지역균형발전 정책도 필요에 따라 함께 추진했다.

2) 인구감소 현실화와 지역균형발전론과 지방소멸론의 결합

(1) 지역발전 문제에서 인구문제 부각

한국 사회에서 저출산·고령화 담론은 2000년대 초반부터 본격적으로 형성되기 시작했다. 한국은 합계출산율이 1983년 인구 대비 수준(2.1명)으로 떨어져 2000년대에 세계 최저 수준으로 급감, 2009년 1.15명으로 하락했다. 2018년에 이르러서는 합계출산율이 1명이 되지 않는 상황이 됐다. 인구추계에서 한국은 저출산과 고령화가 가장 가파르고 빠를 것으로 전망됐다. 2000년대부터 저출산

37) 제 9대 전라북도의회, 제 274회 [임시회] 1차 행정자치위원회. 2010년 10월 8일.

38) 제 9대 전라북도의회, 제 274회 [임시회] 1차 행정자치위원회. 2010년 10월 8일.

39) 제주지역균형발전지원센터, 2011, 「전라북도 지역균형발전사업과 시사점」, 제주지역균형발전센터

에 대한 담론은 사회적으로 주요하게 부상했다.⁴⁰⁾ 2004년 저출산고령화위원회가 설립된 이래로 각 정부는 저출산 및 고령화 문제를 해소하고자 노력해왔다. 저출산 문제 및 고령화 문제에 대한 해소에 대해 각 정부별로 가정친화적 정책, 모성보호제도의 도입 등을 통해 이를 해소할 계획을 세워나갔다.⁴¹⁾

저출산 문제가 사회적으로 쟁점이 되는 동안 지방정부 문제에서도 인구문제로 정책프로그램이 변화되기 시작했다.⁴²⁾ 정책담론으로서 “지방소멸(地方消亡)”론이 힘을 얻게 된다. 지방소멸은 일본 관료 출신 정치인인 마스다 히로야(増田寛也)⁴³⁾가 처음으로 사용한 개념으로서 인구고령화와 대도시 인구 이동으로 인해 지역이 소멸될 수 있다는 주장이다. 이 보고서는 국내에서도 『마스다 보고서』라는 이름으로 번역됐고, 이 보고서에서는 가임여성 대비 노인의 인구를 나눈 값이 0.5 이하면, 인구가 소멸되어 없어질 수 있다는 주장이 핵심적이다.⁴⁴⁾ 2016년부터 한국에서는 국책기관인 한국고용정보원을 통해 『지방소멸 위험지수』를 발표하여 지방소멸을 측정하고 있다.⁴⁵⁾

정책아이디어로 봤을 때, 지역균형발전론은 이명박 정부와 박근혜 정부를 거치는 과정에서 지방소멸 담론을 중심으로 하여 인구정책과 결합하게 됐다. 이명박 정부 이후에 참여정부의 지역균형발전이 ‘실패했다’는 프레임이 작용하게 되면서 결과론적으로는 다른 프레임이 필요하게 됐고, 지역거점성장 프레임을 사용하게 됐다. 이후에는 지역균형발전 대신에 지방소멸 담론이 더 지역발전 문제를 대체하게 됐다. 지역의 균등발전이 ‘지방소멸’ 담론과 연결되면서 지방의 위기담론이 확산되게 되었다.⁴⁶⁾ 특히 2016년 한국고용정보원의 ‘지

40) 전북발전연구원 .2006. 앞의 글, 6장

41) 김영미, 2018, 「저출산·고령사회 기본계획에 대한 젠더 분석 - 저출산 담론의 재구성을 위하여」, 『비판사회정책』, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 제59권. 103-152쪽

42) 지방소멸 담론을 제시한 『마스다 보고서』에 따르면, ‘지방소멸’은 다음 메커니즘으로 발생한다. ① 사회경제적 이유로 인해 저출산이 발생한다. 취업, 보육 환경 등 사회경제적 이유로 청년들이 출산을 기피하게 되는 것이다. ② 도쿄 3대 도시권 등 일부 도시로 인구가 집중된다. 지방도시권으로 집중되는 가장 주요한 이유는 일자리를 따라서 이동하는 것이다. ③ 앞서 논했던 저출산과 도쿄 대도시권의 집중으로 인하여 지방에서는 가임기 여성 수가 줄어들게 되고, 수도권은 높은 주거비와 교육비 등 부담으로 인해 출산을 기피한다. 이로 인해 지방도시는 고령자만 남게 되고, 시간이 지나면 ‘소멸하게 된다’는 것이 마스다보고서의 핵심 내용이다.

43) 이 책을 작성한 마스다 히로야(1951.~현재)는 일본의 관료, 정치인. 민선 13-15대 이와테현 지사, 총무대신 등을 역임한 인물이다, https://japan.kantei.go.jp/hukudaijin/080802/02masuda_e.html, (검색일. 2024년 6월 30일)

44) 정성호, 2019, 「지방소멸론에 대한 비판적 검토」, 『지역사회학』 20권 3호. 5-28쪽

45) 행정안전부. 2024. 「지방소멸대응기금 운용방안 개선」. 대한민국 행정안전부

46) 정성호, 2019, 「지방소멸론에 대한 비판적 검토」, 『지역사회학』 20권 3호, 지역사회학

방소멸지수' 발표는 저출산·고령화 문제를 지방문제와 연결시키게 되는 매개가 됐다. 문재인 대통령 역시 지역균형발전에 대해 지방소멸 담론에 대한 필요성을 제기했다. 인구정책 담론을 그대로 추진했다. 문재인 당시 더불어민주당 대표는 지역균형발전에 대해 다음과 같이 설명했다.

“우리는 지역균형발전을 추구해 왔지만, 참여정부를 빼면 별 성과 없이 구두선(口頭禪)에 머물렀습니다. 이제 지역중심성장으로의 대전환이 필요합니다. 지역불균형은 수도권과 지방, 지방과 지방간을 분열시키고, 지방의 자존감과 잠재력을 훼손합니다. 저출산·고령화, 양극화, 일자리 등 대한민국이 직면한 위기는 수도권보다 지방에서 더욱 빠르게 진행돼 왔고, 지방에서 출발해 전국으로 확산되는 양상을 보여 왔습니다. 지방소멸은 먼 훗날 얘기가 아닙니다. 지금 당면한 현실문제입니다. 지방이 소멸되면 수도권도 살아남을 수 없습니다. 지방과 수도권이 함께 살아야 하고, 또 그렇게 할 수 있습니다(문재인 (당시) 더불어민주당 대표. 2016. 10. 6)”⁴⁷⁾

문재인 정부(2017. 5.~2022. 5) 출범 이후에 지역균형발전과 지방소멸을 연결하고자 하는 시도는 더욱 강화됐다. 중앙정부는 지방소멸대응기금 조성, 청년 정착 지원, 지역 맞춤형 활력 정책 등을 추진하여 인구감소 지역에 대해 대응하고자 했다. 제 21대 국회 차원에서 인구 감소에 따른 대처를 위해 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(약칭, 지방분권균형발전법)」을 통해 2021년 10월 89개의 시군구를 인구감소 지역으로 지정했다.⁴⁸⁾ 이는 지역균형발전에 있어 인구문제에 대한 국가의 책무를 규정한 것이고, 인구감소지역(지방소멸) 지역에 대한 법적 근거를 마련했다는 의미가 있다. 직접적인 법안은 「인구감소지역 지원 특별법」이지만, 해당 법안이 마련되기 이전에 이미 소멸지역에 대한 법적 근거는 「(구)균형발전법」에도 명시했다는 데서 의의가 있다.⁴⁹⁾

회, 5-28쪽.

47) “[문재인 기초연설 전문] “반칙과 특권과 부패 ‘대청소’ 꼭 해야”. 폴리뉴스, 2016년 10월 6일, <https://www.polinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=289479>

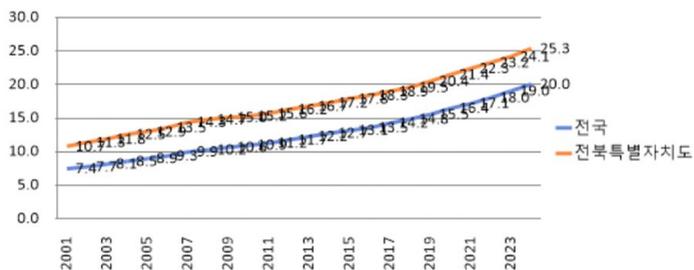
48) 인구정책까지 넓혀서 보면, 2005년 제정한 저출산 고령사회기본법을 통해 2006년부터 3회에 걸쳐 기본법을 수립해왔다. 이 전략에 따라 고령사회에 대한 대응을 본격화했다고 할 수 있다(관계부처합동, 2006; 김영미, 2018).

49) 이준호, 2024, 「지방분산과 균형발전을 통한 인구 저출산 대응전략」, 한국법제연구원, 31쪽

(2) 전북지역에서의 지방소멸 담론 강화

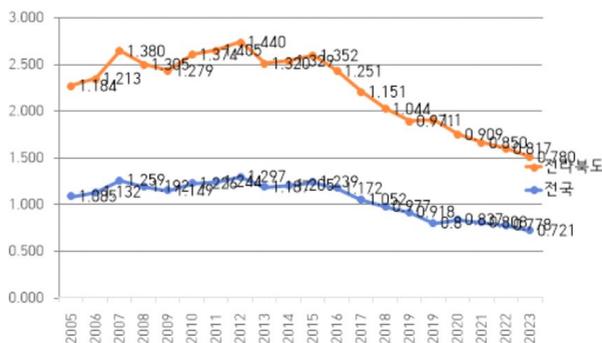
전북지역에서도 지방소멸이 지역균형발전과 결합되었다. 중앙정부 차원에서 저출산고령화위원회가 설립된 이후 5개년 계획을 수립해야 한다는 법적 근거에 따라 전북에서도 저출산 고령화 대책 5개년을 수립해 나갔다. 전라북도의 저출산 고령화 대책 역시 지역경제 활성화와 결합된 형태로 발전했었다. 제 3차와 제 4차 저출산고령화 기본계획 수립에서는 정부 기조에 맞춰서 주로 청년일자리를 비롯하여 주거, 교육 등 복합적인 정책들을 수립하여 저출산 대책을 형성했다. 특히 전북에서는 청년인구 유출 문제를 큰 문제로 고려하고 있었다.⁵⁰⁾

전라북도의 인구문제는 출산율자체보다는 청년인구 유출에 따른 지역 고령화율이었다. 2005년부터 전라북도의 출산율은 전국평균 수준을 상회하여 왔으나, 고령화율은 전국보다 더 빠르게 진행이 됐다. 2019년에 전북은 이미 초고령사회로의 진입 기준인 고령화율 20%였다(<그림2>, <그림3>).



출처: 통계청. 「고령인구비율(시도/시/군/구)」

<그림 2> 전국 및 전북특별자치도의 고령화율



출처: 통계청. 시군구/합계출산율, 모의 연령별 출산율

<그림 3> 전국 및 전북특별자치도 출산율

50) 전북연구원. 2021, 「전라북도 저출산 정책수요 및 대응」, 92-95쪽

이러한 문제를 해소하고자 지방소멸 논의를 진지하게 전북지역에서 논의하기 시작했다. 2015년 11월 양성빈 더불어민주당 의원의 언급으로 지방소멸이라는 단어가 처음 등장했다.⁵¹⁾ 이후부터는 지방소멸과 지역균형발전을 연결시켜 지역 문제를 해소하고자 하는 논변 과정이 전라북도의회에서 계속해서 진행됐다.

“지방소멸 위기 극복을 위한 국가적 차원의 역량을 한시라도 지체해서는 안 되는 이유가 바로 여기에 있습니다. 한국고용정보원에서는 소멸위험지역을 65세 이상 고령인구 대비 20~39세 가입여성의 비중을 의미하는 지방소멸지수가 0.5 미만인 지역으로 정의하고 있습니다. 이 기준을 적용하면 전국 228개 시·군·구 가운데 105곳이 소멸위험지역으로 분류되고 있는데 인구 유·출입 등 다른 변수가 크게 작용하지 않는다면 약 30년 후에는 이 지역들은 지도상에서 자취를 감추게 될 것입니다. 하지만 여러 추세를 감안할 때 당분간은 지방소멸 위기를 불식시킬 정도의 긍정적인 변수는 기대하기 어려운 것이 현실입니다(오평근 더불어민주당 의원, 2020. 9. 16)”⁵²⁾

“(인구소멸 지역 조례를 만들자는 최용범 부지사의 발언에 대해)부지사님, 별도 조례를 만들지 않고도요, 인구조례 제5조에 의하면 인구감소지역에 대한 대책을 분명히 마련하도록 되어 있습니다.제가 이렇게 계속 질문을 드리는 이유는 하지 않으면 계획은 5년마다 수립하기 때문에 제가 다시 5년을 기다려야 합니다. 지사님 그때 현직에 계실지도 모르겠고 제가 다시 재선에 도전할지도 모르겠습니다. 저는 5년을 기다릴 수가 없습니다...(중략)... 모든 국가들이 인구감소는 지역이나 국가의 소멸을 늘 이야기하고 있습니다. 우리 도도 각 시·군의 위기의식을 같이 이야기하고 공감했으면 합니다. 이에 대한 노력 없이는 ‘옹비하는 천년 전북’ 헛구호일 수밖에 없습니다.이제는 모든 도의 대책이 인구에 집중됐으면 합니다(김기영 더불어민주당 의원, 2019. 9. 23)”⁵³⁾

51) 양성빈 의원은 자신의 지역구인 장수군에서 지방소멸이 시작될 수 있는 우려를 통해 처음 언급한 것으로 파악된다. 이 연구가 수행되는 10여 년 전을 기준으로 “고향납세제도(현 고향사랑기부제)”도 최초로 언급하였다. 양성빈 의원은 이렇게 말한다. “지방소멸, 언젠가는 우리 전라북도가 없어질 것이다, 사실 그런 얘기가 있다, 그래서 좀더 심각하게 받아들였으면 좋겠다.(전북자치도의회, 2015년 11월 12일).

52) 제11대 전라북도의회, 제375회 제2차 본회의, 2020년 9월 16일.

정책담론에 있어 지역균형발전과 인구구조 문제가 합쳐졌던 시기는 민선 6·7기 송하진 도정이었다. 민선6·7기 송하진 도지사는 공무원 시절, 지역균형발전의 실무를 이끌었던 공무원 중 한 명이었다. 송하진 도정 이후에는 전라북도의 지역균형담론은 점차적으로 주로 일자리 문제와 교육문제 등 지방소멸과 연결되어 이해되는 경향이 강해졌다.⁵⁴⁾ 민선 7기 도정에서는 지방소멸 문제를 전북 발전의 핵심 과제로 설정하며, 지방소멸 대응 정책을 전북도정의 최우선 과제로 강조했다. 귀농귀촌 유치, 청년 창업 지원, 지역복지 강화 등으로 대응하였다.⁵⁵⁾

“우리 도의 여건상 일자리 창출은 농촌에서부터 시작돼야 한다고 생각합니다. 우리 도에서 역점적으로 추진하는 삼락농정 시책이 성공적으로 정착되면 농촌의 소득기반이 조성되어 일자리가 만들어지고 젊은층이 유입되면서 안정적인 생산기반을 갖추게 되어 결과적으로 출산을 향상으로 연결된다는 소신을 갖고 추진하고 있다는 말씀을 드립니다(송하진 도지사, 2017. 10. 27.)⁵⁶⁾”

전라북도의회 차원에서도 지역균형발전을 실현하기 위해 지방소멸 담론과 조정이 있었다. 도의회 의원들도 조례 발의, 건의안⁵⁷⁾ 등을 제안하면서 지방소멸 담론을 제도화하려는 시도가 이어졌다. 도의원들은 조례 발의와 건의안을 통해 지역균형발전이 단순한 경제정책을 넘어 지방소멸 저지의 전략이 됐다.

“작년 7월부터 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법이 시행되고 지방소멸대응기금 교부 등 국가 차원에서 인구감소지역에 대한 지원과 관심이 확대되고 있음에도 불구하고 사실상 인구감소와 지방소멸의 문제는 상당 부분 지방자치단체 스스로 짊어지고 갈 수밖에 없는 과제라고 할 수 있습니다(윤영숙 더불어민주당 의원, 2024. 4. 15.)”⁵⁸⁾

53) 제11대 전라북도의회. 366회 [임시회] 1차 예산결산특별위원회 2019년 9월 23일

54) 제12대 전라북도의회. 제398회 제2차 본회의, 2023년 3월 8일.

55) 제12대 전라북도의회. 제398회 제2차 본회의, 2023년 3월 8일.

56) 제10대 전라북도의회. 제347회 제3차 본회의, 2017년 10월 27일.

57) 「지역균형발전을 통한 지속가능한 국가존속을 위한 제2차 공공기관 지방이전 조속 추진 촉구 건의안」, 「지역균형발전정책 효과증대를 위한 예비타당성조사 제도의 현실화 및 개선 촉구건의안」 등

58) 제 12대 전북특별자치도의회. 408회 [임시회] 1차 본회의. 2024년 4월15일

“지역균형발전은 국가과제이면서 동시에 지방소멸의 기로에 선 이 시대가 반드시 해결해야 할 중요한 과제가 아닐 수 없습니다. 정부가 진정으로 지방소멸을 막고 지역 간 균형발전이라는 정책목표가 구호에 불과한 것이 아니라는 것을 증명해 보이고자 한다면 오로지 수도권 중심, 광역권 중심의 현 예비타당성조사제도를 조속히 개정해야 할 것입니다(한완수 더불어민주당의원, 2021. 10. 15)”⁵⁹⁾

“지역균형발전 정책마저도 지난 노무현 정부 때부터 본격적으로 논의된 이후 여러 정권을 거치며 십수 년간 중앙정부에 맡겨졌지만 중앙은 결코 지역불균형 문제를 해결할 의지도, 대책도, 실행력도 없음을 증명해 왔을 뿐 아니라 오히려 지역불균형과 지방쇠퇴, 지방소멸을 더욱 부추기고 있는 것이 지금의 명백한 현실이라고 할 수 있습니다. 특별자치도는 앞서 말씀드렸듯이 독자권역으로서의 자치권이 더욱 강화됨으로써 중앙정부와 중앙정치권으로부터 차별받아 온 전라북도가 자체적으로 발전할 수 있다는 점에서 다시 없는 기회이기도 하지만 동시에 자치역량을 어떻게 키워갈 것이냐 하는 절체절명의 시험대에 오른 상황이기도 합니다(양해석 더불어민주당 의원, 2021. 3. 9.)”⁶⁰⁾

담론제도주의적으로 볼 때, 중앙정부 차원의 저출산 담론과 지역 차원의 청년 인구 유출 및 고령화 위기 담론이 접합(conjunction)되어, 담론적 맥락을 형성해 나간 과정으로 볼 수 있다. 2000년대 초반부터 2010년대 초반까지 전북은 지역균형발전 담론을 적극 수용·재구성하여 지역발전에 대한 기대를 형성했다. 그러나 시간이 흐르면서 지역균형발전이라는 목표를 달성하기 위해 지방소멸이라는 위기담론과 결합하여 정책을 추진해 나갔다.

3) 소결

중앙정부 차원에서는 지역 간 격차 해소를 목표로 지역균형발전 정책을 추진했다. 참여정부 시기 혁신도시 조성, 공공기관 지방이전, 지역특화산업 육성 등은 이러한 전략의 일환이었다. 그러나 이명박 정부 이후 지역균형발전 정책은 ‘균형’에서 ‘경쟁’ 중심으로 전환됐다. 균형발전보다는 지역 경쟁력 강화 및

59) 제 11대 전라북도의회. 제385회 전라북도의회 임시회. 2021년 10월15일

60) 제 12대 전라북도의회. 398회 [임시회] 3차 본회의. 2023년 3월9일

지역별 특성화 전략을 강조하는 방향으로 정책 기조를 수정됐다. 이 두 가지 목표를 아우르는 형태로 통합되었는데, 이는 기존 정책아이디어들이 해결하지 못한 문제를 해소하기 위한 담론 조정과정이 있었기 때문이다.

전라북도 역시 이러한 정부정책에 발맞춰서 지역발전 문제를 해소하고자 했다. 중앙정부의 균형발전 담론을 적극 수용하면서 혁신도시 개발, 농생명 특화 산업 육성 등을 통해 지역경제 활성화를 도모하였다. 또한 『동부권 균형발전 조례』 제정 등 지역 내부에서도 균형발전 정책을 뒷받침하고자 하는 제도적 노력을 기울였다. 그러나 기대했던 효과는 제한적이었고, 청년층 유출과 고령화 심화로 인해 지역경제의 자생력 강화에는 어려움이 있었다. 2010년대 이후, 한국사회 전반에서 저출산과 고령화 문제가 심각해지면서 중앙정부는 인구문제를 국가균형발전 정책과 결합하기 시작했다. 일본으로부터 ‘지방소멸’ 담론이 확산되면서, 지방의 생존 문제를 전면에 내세운 인구정책이 지역균형발전 정책과 결합됐다. 문재인 정부 시기에 지방소멸 위기에 대응하는 차원에서 지방소멸 대응기금 조성, 인구감소지역 지정 등 구체적인 제도화가 진행되었다.

전북지역 역시 중앙정부의 정책 변화를 반영하여 인구정책을 지역균형발전 전략에 적극적으로 통합하였다. 지역불균형발전을 해소하고자 하는 정책아이디어를 적극적으로 수용한 결과이다. 청년 유출 문제를 주요 정책 과제로 설정하고, 저출산·고령화 대책, 귀농귀촌 지원, 청년 창업 지원 등 다양한 인구정책을 추진하였다. 전라북도의회 역시 지방소멸 위기 인식을 기반으로 지역균형발전과 지방소멸 대응을 결합하는 조례와 건의안을 발의하며 지역발전 전략을 재구성했다.

담론제도주의 관점에서 볼 때, 전북은 중앙정부 담론을 단순 수용하는 데 그치지 않고, 지역적 맥락에 맞게 재구성하고 전략적으로 변형하였다. 그러나 구조적 제약과 지속적인 청년 유출, 취약한 경제 기반을 극복하지 못하면서 담론의 제도화와 실질적 문제 해결 사이에는 여전히 간극(decoupling)이 존재하고 있다.

결론적으로, 전북 지역은 지역균형발전 담론을 수용하고 지역적 필요에 맞춰 재구성했으나, 장기적으로는 지방소멸이라는 새로운 위기담론의 등장 속에서 지역균형발전 정책이 변형·확장되는 과정을 경험하였다. 이는 지역균형발전 담론과 지방소멸 담론이 상호 결합하는 방식으로, 한국 지역발전 정책의 변화 양상을 보여주는 사례라 할 수 있다.

5. 결론

첫째, 지역균형발전 정책은 어떤 과정을 거쳐 지방소멸과 같은 인구담론과 결합됐는가? 둘째, 전북지역은 중앙정부의 지역균형발전 정책과 지방소멸 정책에 어떻게 대응하고, 반응하고 있는가?

지역균형발전 정책 변화는 지역문제를 해소하기 위한 여러 정책아이디어들을 조정하는 과정인 담론을 통해 설명될 수 있다. 지역균형발전론에 인구문제가 포괄된 것은 지역 문제의 복잡성, 이를 해소하기 위한 정책아이디어와의 상호작용의 결과인 것으로 설명될 수 있다. 또 한 가지는 담론 측면에서 봤을 때 전라북도가 담론을 수동적으로 수용한 것은 아니라는 것이다. 산업화 과정에서 배제가 된 전북지역의 문제를 해소하고자 지역 자체적인 발전을 추구하는 과정에서 정부 담론을 전략적으로 재구성해 자신의 위치를 재설정하고자 했다. 중앙정부의 균형발전 담론과 전북지역의 지방소멸 담론은 정책적 필요에 따라 상호작용하여 형성됐다. 지역균형발전론과 지방소멸담론은 상호 단절된 것이 아니라, 기존 담론의 한계를 보완하기 위해 새로운 위기 담론이 추가되면서 결합된 것으로 이해할 수 있다. 전북은 정부의 지역균형발전 담론을 그대로 수용한 것이 아니라, 청년유출·고령화 문제를 중심으로 위기 담론을 덧붙이며 정책적 정당성을 강화하고자 했다. 이는 중앙정부와 지방자치단체 간 담론의 일방적 수직 확산이 아니라, 담론의 상호작용과 재구성이 이루어진 결과로 이해할 수 있다.

이 연구는 다음과 같은 시사점을 가진다. 첫째, 지역균형발전 정책이 어떻게 인구문제(저출산·고령화)와 결합되어 재구성되었는지를 구체적으로 분석했다는 점이다. 기존 연구가 주목하지 못했던 지역 담론의 복합적 전환 과정을 밝힘으로써, 지역균형발전 변화를 이해하는 데 새로운 분석틀을 제공했다. 둘째, 지방자치단체가 중앙정부 정책을 단순히 수직적으로 수용하는 수동적 주체가 아니라, 가용한 자원과 지역정체성을 활용하여 능동적으로 대응했음을 보여주었다. 이는 지방자치단체의 정책 대응을 보다 능동적이고 전략적인 행위로 평가할 필요가 있음을 시사한다. 셋째, 지역균형발전과 지방소멸을 대상으로 정책을 살피는 데 있어 가장 중요한 지역 중 하나 전북지역을 살핌으로써, 지역학 연구에 기여할 수 있는 측면이 있다.

하지만, 이 연구는 담론을 명확하게 보여주기 어려운 방법론을 채택했다는 한계점을 가지고 있다. 따라서 향후 연구에서는, 전북지역 수준에서 담론이 어떻

게 형성되고 확산되었는지를 보다 심층적으로 분석할 필요가 있다. 이를 위해 의회 회의록, 정책 문서, 언론보도 등 담론을 대상으로 의미연결망분석(Semantic Network Analysis)과 같은 방법론을 활용하여, 담론 구성요소 간 관계망을 실증적으로 설명하는 연구가 요구된다.

논문접수일: 2025. 03. 10. / 심사개시일: 2025. 03. 21. / 게재확정일: 2025. 04. 24.

참고문헌

- 강준만·전상민, 2019, 「경로의존'의 덫에 갇힌 지역언론학: '지방소멸'을 부추기는 3대 '구성의 오류」, 『한국언론학보』 63(3), 한국언론학회, 7-32쪽.
- 관계부처 합동, 2006, 『제1차 저출산 고령사회 기본계획』.
- 국가균형발전위원회, 2008, 『21세기 새로운 국가발전전략: 국가균형발전-누구나 어디서나 행복할 수 있는 “균형발전사회” 건설』, 대통령정책자문위원회.
- 권수현, 2024, 「담론제 도주의 관점으로 본 EU의 기원: 유럽통합 아이디어 경쟁과 프랑스의 담론적 전략」, 『EU연구』 73, 한국외국어대학교 EU연구소, 55-82쪽.
- 김동균, 2023, 「지방소멸대응 및 지역균형발전을 위한 재정법적 과제」, 『지방자치법연구』, 23(4), 81-112쪽.
- 김영수·정광섭·이성우, 2017, 『국가균형발전정책의 성과와 한계』, 국토연구원.
- 김원중, 2021, 「인구감소에 따른 「지방소멸위기지역 지원 특별법(안)」 입법 개선 방안 검토」, 『지방자치법연구』 69, 한국지방자치법학회, 144-177쪽.
- 김종웅, 2018, 「경제성장과 지역균형발전의 정책방향」, 『경제연구』, 36(3), 63-89쪽.
- 김준석, 2018, 「정책담론의 변화와 정책 전환 과정」, 『한국정책학회보』 27(3), 한국정책학회, 123-147쪽.
- 김영미, 2018, 「저출산·고령사회 기본계획에 대한 젠더 분석-저출산 담론의 재구성을 위하여」, 『비판사회정책』, 59, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 103-152쪽.
- 남윤철, 2021, 「한국 노동시장정책 패러다임의 변화: 사회투자전략의 수용과 적용을 중심으로」, 고려대학교 사회학과 박사학위논문.
- 마스다 히로야, 2015, 『지방소멸』, 와이즈베리.
- 문병효, 2021, 「지방분권과 지방소멸 대응방안-이른바 ‘지방소멸’에 직면한 지방자치의 현실과 대응책을 중심으로」, 『지방자치법연구』 21(3), 한국지방자치법학회, 243-288쪽.
- 박보영, 2019, 「사회복지정책 형성과정 분석을 위한 새로운 이론 틀의 모색」, 『사회적질연구』 3(3), 한국사회적질학회, 95-129쪽.
- 박성남·류수연·최가운, 2023, 「인구감소지역 군집분석에 따른 군집별 대응방향」, 『한국도시설계학회지』 24(4), 한국도시설계학회, 39-52쪽.
- 박성희·장익현, 2024, 「지역균형발전과 인구감소 대응: 23년도 인구감소대응 국가기행계획비평」, 『정책개발연구』 24(2), 한국정책개발학회, 1-39쪽.

- 박승현, 2017, 「지방소멸과 지방창생: ‘재후’의 관점으로 본 마스다 보고서」, 『일분비평』 9(1), 서울대학교 일본연구소, 158-183쪽.
- 박혜정, 2023, 「지역균형발전 제도에 관한 연구: 대통령소속자문위원회 역할의 강화 제고」, 『한국지역개발학회지』, 35(1), 5-28쪽.
- 소진광, 2020, 「지역균형발전의 접근논리 탐색: 지역격차 인식을 중심으로」, 『지방행정연구』 34(1), 한국지방행정연구원, 3-48쪽.
- 유기현, 2023, 「서울시 지역균형발전의 한계 및 정책방향 연구」, 『공공사회연구』 13(4), 한국공공사회학회, 55-89쪽.
- 유종근, 2000, 「지방자치의 현실과 발전방안-전라북도를 중심으로」, 『지방자치법 연구』 창간호, 고려대학교 지방자치법학연구회, 20-26쪽.
- 이기호·김영준, 2021, 「지방소멸 담론과 인구감소 대응정책 분석」, 『한국지역개발학회지』 33(4), 한국지역개발학회, 73-92쪽.
- 이병하, 2021, 「한국에서 인구정책과 이민정책의 연계: 이민국가의 관점에서」, 『담론 201』 26(1), 한국사회역사학회, 7-36쪽.
- 이성재·김형오, 2012, 「낙후지역 발전을 위한 광역자치단체 특별회계 운영 사례 비교연구」, 『농촌지도 개발』 19(3), 한국농촌지도학회, 649-672쪽.
- 임형백, 2013, 「한국의 지역균형발전정책, 1972-2012」, 『도시행정학회보』 26(3), 한국도시행정학회, 315-339쪽.
- 이준호, 2024, 『지방분산과 균형발전을 통한 인구 저출산 대응전략』, 한국법제연구원.
- 장세훈·이정만, 2020, 「지역균형발전 담론의 변화와 정책적 시사점」, 『한국지역개발학회지』 32(2), 한국지역개발학회, 45-65쪽.
- 장재홍, 2008, 「한국의 지역발전정책-과거, 현재, 미래」, 『한국경제지리학회지』 12(4), 한국경제지리학회, 576-596쪽.
- 전북발전연구원, 2006, 『전북의 저출산 대응정책』, 전북발전연구원.
- 전북연구원, 2022, 『전북의 “지역균형발전 추진성과와 과제”』, 전북연구원 정책브리프.
- 전북연구원, 2023, 『전북 “인구소멸위기 대응 전략”』, 전북연구원 연구보고서.
- 정성호, 2019, 「지방소멸론에 대한 비판적 검토」, 『지역사회학』 20(3), 지역사회학회, 5-28쪽.
- 제주지역균형발전지원센터, 2011, 『전라북도 지역균형발전사업과 시사점』.
- 조성호, 2019, 「저출산·고령화 시대의 인구정책 변화와 담론 분석」, 『보건사회연구』 39(2), 한국보건사회연구원, 5-33쪽.

- 조진우, 2023, 「지역소멸 대응을 위한 지방자치의 법적 과제」, 『지방자치법연구』 77, 한국지방자치법학회, 3-27쪽.
- 주성재, 2004, 「참여정부의 지역균형발전 전략과 과제」, 『한국지역지리학회지』 10(1), 한국지역지리학회, 23-33쪽.
- 주은선, 2013, 「한국 보수언론의 복지담론 전략과 기술-대칭, 재맥락화, 주체 형성의 담론 기술」, 『한국사회정책』 65(2), 한국사회복지학회, 357-384쪽.
- 최규연, 2021a, 「한국에너지전환의 담론적 제도주의 분석: 발전차액지원제도와 의무 활동제도를 중심으로」, 『한국사회학』 55(4), 한국사회학회, 119-160쪽.
- 최규연, 2021b, 「신제도주의의 문화적 전환?: 담론적 제도주의 이론 모형을 중심으로」, 『사회와 이론』 39, 한국이론사회학회, 153-192쪽.
- 하연섭, 2011, 『제도분석』, 다산출판사.
- Schmidt, V. A., 2002, Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?, *Comparative Political Studies*, 35(2), 168-193.
- Schmidt, V. A., 2008, Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse, *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Schmitt, C., and Starke, P., 2011, Explaining convergence of OECD welfare states: A conditional approach, *Journal of European Social Policy*, 21(2), 120-135.
- 국가통계포털, 「고령화통계」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20631&conn_path=I2 (검색일: 2024.6.30.)
- 국토교통부, 1995, 「지역균형발전시책의 평가와 발전방향」, 대한민국 국토교통부. 균형발전종합정보시스템, <https://www.nabis.go.kr/contentsDetailView.do?menucd=258&menuFlag=Y> (검색일: 2024.3.12.)
- 대통령기록관. 국가균형발전을 위한 ‘대구구상’. 2003년 6월 12일.(https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&artid=1309517&catid=c_pa02062)
- 대통령기록관. 이명박 대통령 2010년 신년연설. 2010년 1월 4일. (https://www.pa.go.kr/View/1011172100002274_I.do)
- 「반칙과 특권과 부패 ‘대청소’ 꼭 해야」, 『폴리뉴스』, 2016년 10월 6일, <https://www.polinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=289479>

전북특별자치도의회 전자회의록 시스템, <https://r.jbstatecouncil.jeonbuk.kr/assem/search/simple/session.do>

- 제5대 전라북도의회, 제109회 [임시회] 1차 내무위원회. 1995년 8월 17일.
- 제5대 전라북도의회, 제109회 [임시회] 3차 본회의. 1995년 8월 28일.
- 제7대 전라북도의회, 제186회 전라북도의회(임시회). 2002년 7월 29일.
- 제8대 전라북도의회. 제232회 [정례회] 5차 본회의. 2006년 12월 15일.
- 제7대 전라북도의회, 제186회 전라북도의회(임시회). 2002년 7월 29일.
- 제8대 전라북도의회, 제212회 전라북도의회 정례회. 본회의록. 2004년 11월 20일.
- 제11대 전라북도의회, 제366회 [임시회] 1차 예산결산특별위원회. 2019년 9월 23일.
- 제9대 전라북도의회, 제274회 [임시회] 1차 행정자치위원회. 2010년 10월 8일.
- 제11대 전라북도의회, 제375회 제2차 본회의 회의록. 2020년 9월 16일.
- 제12대 전라북도의회, 제398회 제2차 본회의 회의록. 2023년 3월 8일.
- 제10대 전라북도의회, 제347회 제3차 본회의 회의록. 2017년 10월 27일.
- 제12대 전라북도의회, 제408회 [임시회] 1차 본회의. 2024년 4월15일.
- 제10대 전북자치도의회, 제2차 행정자치위원회행정사무감사. 2015년 11월 12일.
- 제11대 전라북도의회, 제385회 전라북도의회 임시회. 2021년 10월15일.
- 제12대 전라북도의회, 제398회 [임시회] 3차 본회의. 2023년 3월9일.

<Abstract>

Expansion of Balanced Regional Development Discourse and Response to Local Extinction

A Discursive Institutional Analysis of Regional Development Strategy
Changes in Jeonbuk-do

Jeon, Sehoon*

This study analyzes the transition of the regional balanced development discourse into a discourse of regional extinction from the perspective of discursive institutionalism, focusing on the Jeonbuk Special Self-Governing Province. In the early 2000s, Jeollabuk-do actively embraced national balanced development policies and sought to position itself as a regional growth center. However, by the mid-2010s, the effectiveness of these policies had diminished. Since 2016, as policies to counter rural decline have gained momentum, discourses of regional antibiosis and rural decline have merged. In this context, Jeollabuk-do underwent a policy discourse process that realigned development strategies with local characteristics. This transformation illustrates how policy discourse is reconstructed through discursive struggles between central and regional actors and highlights the need to reframe the discourse of regional extinction by fostering locally-driven policy narratives.

Key Words : Discursive Institutionalism, Balanced Regional Development, Local Extinction, Jeonbuk-do

* Ph.D. Candidate in Sociology, Korea University