

地域均衡開發과 民間部門의 役割**

崔炳善*

.....<目次>.....	
I. 序論	衡開發 展望
II. 地域間 不均衡 實態	V. 地域均衡開發을 위한 政府와
III. 地域間 不均衡의 原因分析	民間部門의 役割強化 方向
IV. 地方自治制下에서의 地域均	VI. 結論

〈要約〉

地方自治制의 실시가 현재의 지역간 불균형 발전에 어떠한 방향으로 영향을 미치게 될 것인지는 대단히 중요한 관심사가 아닐 수 없으나 아직까지 이에 대한 연구는 별로 이루어지고 있지 않은 것 같다. 이 논문에서는 이러한 문제를 염두에 두고서 지금까지의 우리나라의 주요한 지역균형 개발정책의 한계성이 어디에서 비롯되는 것인지를 밝힘과 동시에 앞으로 어떠한 방향에서의 정책 및 제도의 변화가 수반되어야 할 것인가를 검토하고 있다. 이 논문은 특히 그동안의 우리나라의 경제개발정책의 속성과 중앙집권적인 정책결정 행태에 초점을 맞추어 지역간 불균형이 초래된 이유와 과정을 밝혀 보려고 하였으며 이러한 관점에서 지역간 불균형을 완화하기 위해 시행되었던 기존의 주요한 시책들의 한계를 분석하고 있다. 또한 앞으로 지방자치제의 실시에 따라 지역간 불균형 문제는 오히려 보다 심화될 수도 있다는 전망과 함께 기존시책들이 실패하게 된 가장 중요한 원인이 민간부문의 요구와 괴리된 일방적이고 획일적인 정책의 결정 및 집행에서 비롯되고 있음을 강조하는 한편 앞으로 지방정부가 민간부문의 적극적인 정책참여를 유도하고 이들과 유기적인 협력체제를 제도화할 수 있는 방안들을 모색하여 보았다.

I. 序論

1990년대에 들어와 지방자치제의 실현을 앞두고 우리가 검토해야 할 많은 정책과제 중의 하나가 지방산업의 균형있는 발전을 어떻게 도모해야 할 것이냐 하는 문제이다. 우리가 지방자치제의 실시를 필요로 하는 이유는 다분히 정치적인 것들이라고 할 수 있다. 예를 들면 민주주의 토착화를 위해서는 소위 풀뿌

* 서울大學校 行政大學院 助教授

** 이 논문은 1989년도 문교부 학술진흥재단의 연구비지원에 의해 작성되었음.

(이 논문의 준비과정에서 박사과정 李元熙君으로부터 많은 도움을 받았음).

리 民主主義(grass root democracy)를 통하여 안정적이고 지속적인 정치발전의 기반을 구축해야 한다거나 민주주의의 실천을 위해서는 주민들로 하여금 지방자치제의 경험을 통하여 민주주의의 학습과 훈련의 기회를 갖게 하는 것이 필요하다는 것 등이 바로 그것이다. 그러나 지방자치제의 근본적인 목적과 의의는 역시 정치적, 행정적, 경제적인 權力의 分散(dispersion of power)에 있고 과도한 중앙집권이 가지고 있는 폐해의 시정에 있다고 해야 할 것이다.

정치적, 행정적, 경제적 발전의 초기단계에서 강력한 중앙집권은 정치사회적 안정과 효과적인 경제정책의 실현을 가능하게 하는 측면을 가지고 있는 것이 사실이나 중앙집권이 과도하게 장기간 지속될 때에는 불가피하게 민주적인 정치발전을 저해할 뿐 아니라 경제적으로도 특정한 지방의 경제적 낙후 또는 불균형적인 지역경제발전을 야기한다. 더구나 우리나라에서처럼 지역경제의 불균형적인 발전이 정치적 중앙집권의 직접적인 결과로 인식되는 경우에 문제는 더욱 복잡하여 진다. 우리나라에서 지방자치제의 실현과 함께 지역균형발전의 문제가 심도있게 다루어지지 않으면 안되는 중요한 이유가 바로 여기에 있다.

과거 30여년간 중앙집권적인 정치경제체제하에서 파생되어 나온 지역간의 불균형발전은 사실이 어떠하든지에 관계없이 경제적 논리에 의해서 보다는 정치적인 이유 때문에 야기된 것이라는 인식이 지배적이다. 이러한 인식은 더 나아가서 우리나라에서의 지방자치의 실현은 곧바로 지역의 균형있는 발전을 촉진시킬 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다는 기대감을 불러 일으키는 경향이 있다. 그러나 이 문제는 그처럼 간단한 문제가 아니다. 지방자치제가 실현된다고 하더라도 과거 30여년간의 중앙집권적인 정치경제체제하에서 우리나라의 경제산업구조는 지역적으로 과도하게 편중된 모습을 띠게 되었고 이러한 편중된 경제산업구조는 그 자체의 무게 때문에 새로운 환경의 변화에 저항할 수 있는 힘을 가지고 있기 때문에 우리가 지방자치제를 실시한다고 하여 잘못된 경제산업구조가 하루 아침에 바로잡혀지기를 기대할 수는 없다. 뿐만 아니라 이러한 기존의 경제산업구조를 지역적으로 균형있게 바로잡아 가는 일은 지방정부의 노력만으로 이루어 낼 수 있는 일도 아니다.

이 논문은 이러한 문제의식하에서 우리나라의 지역간 불균형 성장이 야기되게 된 원인을 첫째, 과거의 국가경제 산업정책이 지니고 있는 偏向性, 둘째 지역간의 경제산업구조에 영향을 미치는 관련정책의 정책결정과정에 있어서의 과도한 中央集權으로 파악하고 이러한 요인들이 나타나게 된 배경과 원인을 좀더 깊이있게 분석해 봄으로써 앞으로 지방자치제가 실현될 경우 정책결정과정의

分權化(decentralization of policymaking)가 실제적으로 이루어질 수 있도록 하기 위한 방안을 모색하여 보고자 한다. 특히 본논문에서는 지방자치가 전정으로 균형있는 지역발전에 기여하는 것이 되기 위해서는 민간부문의 적극적이고 자율적인 정책노력을 유도하는 것이 관건이라는 견지에서 지역간 경제산업구조의 불균형 시정을 목표로 하고 있는 기존정책들이 가지고 있는 한계점들을 분석하고 앞으로의 정책방향을 제시하고자 한다.

II. 地域間 不均衡 實態

지역간 불균형 또는 地域隔差(regional disparity)의 개념에 대하여는 많은 논란이 있을 수 있다.¹¹⁾ 우선 주민복지의 관점에서 주민소득의 지역간 차이를 지역격차로 보는데는 이의가 없을 것이다. 다만 여기서 주의해야 할 점은 소득이란 흐름(flow)의 개념이기 때문에 소득의 차이를 가지고 지역격차를 논의할 때는 지역간 소득의 차이가 상당히 장기간 동안 일정한 구조적 패턴(structural pattern)을 유지하는 경우에 한하여야 할 것이라는 것이다. 이 경우에 우리의 관심은 당연히 이러한 구조적 격차를 유발시키고 있는 지역 산업구조적 특성에 귀착할 수 밖에는 없다. 본논문에서 지역간 산업구조의 불균형을 주된 관심사항으로 다루고 있는 이유도 바로 여기에 있다. 다음으로는 주민복지률을 조금 더 넓게 파악하여 생활편의 또는 환경시설 및 공공서비스의 질(quality)까지를 포함하는 지역간 격차를 논할 수도 있을 것이다. 이러한 요인들은 그 자체가 장기적으로 조성되는 것이기 때문에 보다 구조적인 것으로 파악할 수 있다. 그러나 본논문에서는 이러한 측면에서의 주민복지는 개인차원이 아니라 기업의 立地決定(locational decision)의 차원에서 고려하게 될 것이다. 이러한 견지에서 우선 우리나라의 지역간 산업불균형 발전의 실태와 추이를 중요한 몇 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

가. 地域總生產(GRP) 隔差

지역간 격차를 나타내 주는 지표는 여러가지가 있을 수 있으나 가장 대표적인 것이 地域總生產(gross regional product)이다. 이것은 국민총생산(GNP)에 대응하는 것으로서 지역내의 산업생산, 정부서비스, 민간 비영리 서비스생산 그리고 수입세로 구성되는 것이다. 우리나라의 경우 1980년까지는 내무부가 “주민소득 연보”를 통해 이를 집계 발표해 왔으나 그 이후로는 여러기관에서 추계

〈表 1〉 市・道別 地域總生產(經常價格)

(단위 : 10억 원, %)

	1962년	1970년	1978년	1986년
서울	67.0(20.4)	686(27.7)	6,511(27.2)	21,439(25.5)
부산	—	223 (9.0)	2,144 (9.0)	7,421 (8.8)
대구	—	—	—	3,809 (4.5)
인천	—	—	—	3,577 (4.3)
광주	—	—	—	1,476 (1.8)
경기	35.5(10.8)	256(10.3)	3,279(13.7)	10,608(12.6)
강원	20.9 (6.4)	120 (4.8)	958 (4.0)	3,402 (4.1)
충북	14.8 (4.5)	103 (4.2)	838 (4.0)	2,634 (3.1)
충남	25.8 (7.9)	183 (7.4)	1,508 (6.3)	4,940 (5.9)
전북	26.1 (8.0)	149 (6.0)	1,197 (5.0)	3,672 (4.4)
전남	38.0(11.6)	226 (9.1)	2,035 (8.5)	4,802 (5.7)
경북	45.3(13.8)	281(11.3)	2,777(11.6)	6,132 (7.3)
경남	51.1(15.6)	30 (9.3)	2,681(11.2)	9,108(10.8)
제주	3.6 (1.1)	24 (1.0)	239 (1.0)	954 (1.1)
전국	328.4 (100)	2,482 (100)	23,937 (100)	83,976 (100)

자료 : 内務部, 住民所得年報, 1980.

서울特別市, 서울統計年報, 1987.

忠淸南道, 主要經濟指標, 1989.

해 보는 실정이다. 〈表 1〉에서 보는 바와 같이 시・도별 지역총생산은 서울이 25%를 상회하고 있으며 서울, 인천, 경기를 합한 수도권지역이 1986년의 경우 45%라는 압도적인 비중을 차지하고 있다. 그 다음이 경북, 경남, 부산, 대구의 경상권으로서 31%를 차지하고 있으며 전남, 전북, 광주의 호남권은 10%를 점하고 있다. 그 외에 충청권이 9%, 강원권이 4%, 제주권이 1%를 차지하고 있어 지역총생산의 측면에서 볼 때 지역간 격차가 심하다는 것을 알 수 있고 특히 이러한 격차가 1962년 이래 계속되고 있음을 알 수 있다.

나. 地域別 製造業 分布

지역총생산의 구성요소 가운데 가장 비중이 큰 것은 산업생산으로서 이 항목이 GRP의 90%를 차지하고 있다. 산업생산액의 차이는 지역간 산업구조의 차이를 나타내는 것이며 이 중 특히 제조업 분야의 격차를 살펴 본 것이 〈表 2〉이다. 업체수를 기준으로 볼 때 서울에 30.4%가 있으며 수도권에는 56%가 밀집해 있고 경상권에 28.6%, 전라권에 6.2%, 충청권에 5.4%, 기타 지역에 3.8% 순으로 분포되어 있다. 고용자수의 측면에서 보면 서울에 19.6%가 있으

〈表 2〉 地域間 製造業 業體數, 雇傭, 附加價值(1986)

(단위: 명, 백만원)

		업 체 수	고 용 인 원	부 가 가 치
서	울	15,243(30.4)	539,235(19.6)	4,759,271(14.5)
부	산	5,731(11.4)	410,806(15.0)	2,935,610 (8.9)
대	구	3,996 (7.9)	171,700(15.0)	1,385,329 (4.2)
인	천	2,488 (4.9)	201,048 (7.3)	2,471,324 (7.5)
광	주	403 (0.8)	18,630 (0.6)	473,476 (1.4)
경	기	10,473(20.9)	582,618(21.2)	7,370,908(22.4)
강	원	876 (1.7)	22,748 (0.8)	572,889 (1.7)
충	북	818 (1.6)	54,838 (2.0)	868,932 (2.6)
충	남	1,931 (3.8)	104,849 (3.8)	1,335,196 (4.0)
전	북	1,469 (2.8)	68,689 (2.4)	832,466 (2.5)
전	남	1,746 (3.4)	58,194 (2.1)	1,018,439 (3.1)
경	북	2,013 (4.0)	162,059 (6.0)	2,961,247 (9.1)
경	남	2,679 (5.3)	338,788(12.3)	5,866,023(17.8)
제	주	197 (0.1)	4,151 (0.7)	29,747 (0.3)
전	국	50,063 (100)	2,738,353 (100)	32,881,857 (100)

자료 : 經濟企劃院, 鐵工業 統計調查 報告書, 1988. 3.

미 수도권에 48.1%가 밀집해 있고 경상권에 39.3%, 충청권에 5.8%, 전라권에 4.4%, 기타 지역에 2.4%순으로 분포되어 있다. 한편 부가가치의 측면에서 보면 서울에 14.5%가 있으며 수도권에 44.4%가 밀집해 있고, 경상권에 40%, 충청권에 6.6%, 전라권에 5.6%, 기타 지역에 3.4%순으로 분포되어 있다.

다. 地域別 社會間接資本形成

지역격차를 나타내는 지표로서 위에서 살펴 본 지역총생산이나 이를 뒷받침하는 산업구조뿐만 아니라 社會間接資本도 중요하다. 이를 살펴본 것이 〈表 3〉인데 전화수용비율은 사회전체의 발전에 힘입어 어느 정도 균형을 이루고 있으나 그 외 도로포장율이나 상수도보급률에서는 수도권지역이나 경상권에 많은 투자가 이루어지고 있음을 보여 주고 있다. 특히 인구집중효과를 유발하면서 지역개발의 인력을 제공해 주는 대학의 경우 서울에 30%가 집중되어 있다. 또한 사회의 복리 수준을 보여 주는 의료기관 병상수를 보면 서울, 부산, 경기, 경남에 50%이상이 집중되고 있다.

라. 金融機關의 地域的 偏在

산업의 발전을 뒷받침하기 위한 금융자금의 지원이란 측면에서 금융기관의

〈表 3〉 主要 社會間接資本 指標 (1988)

(단위 : %, 개)

	도로포장율	상수도보급률	전화수용비율	대학교	의료기관 증상
서울	79.8	98.8	91.8	34	32,566
부산	61.2	97.0	93.5	9	12,941
대구	83.4	96.0	94.2	4	6,320
인천	90.7	96.0	95.0	2	4,794
광주	88.9	87.0	91.2	4	4,371
경기	68.2	74.0	91.1	11	13,212
강원	46.8	72.0	87.3	5	5,515
충북	56.7	64.0	90.5	4	3,451
충남	55.1	61.0	90.1	9	8,137
전북	56.0	69.0	90.2	5	3,815
전남	51.7	60.0	90.6	4	7,764
경북	54.8	69.0	89.5	7	6,146
경남	61.7	76.0	92.2	5	10,350
제주	52.4	99.8	91.3	1	1,296
전국	61.4	85.1	91.7	104	120,678

註 1: 電話受容比率 = 加入者數 / 施設數

자료 : 經濟企劃院, 地域統計年報, 1989.

〈表 4〉 金融機關 店舖 數 (1988)

(단위 : 개)

	일반	특수	개발	단자	투신	상호	신협	생명	신탁	새마을
서울	686	547	12	22	38	75	219	1,726	1,250	526
부산	177	104	4	5	7	34	69	692	285	255
대구	104	59	2	3	4	26	86	410	163	166
인천	50	48	2	1	3	20	52	230	98	146
광주	42	30	3	1	3	16	55	298	72	85
경기	105	138	1	1	3	39	91	548	243	411
강원	39	68	1	—	2	8	62	279	107	284
충북	34	32	1	1	1	10	103	180	66	154
충남	71	79	2	1	3	33	149	390	150	216
전북	49	49	1	1	2	14	96	287	98	171
전남	32	67	1	—	1	10	62	318	99	181
경북	39	80	2	—	—	21	77	360	119	349
경남	87	104	2	2	2	15	130	529	191	382
제주	28	24	—	—	1	7	27	100	52	62
전국	1,543	1,429	34	38	70	334	1,278	6,347	2,993	3,388

註 1: 一般銀行中 外國銀行 國內支店 除外

2: 特殊銀行은 外換, 中小企業, 國民, 住宅銀行과 農協, 水協, 奉協 포함

자료 : 韓國銀行, 地域金融統計, 1989.

분포는 중요한 의미를 가지고 있는 바 이를 살펴본 것이 〈表 4〉이다. 일반은행의 경우 서울에 44.4%가 있고 수도권에 54.5%가 밀집하고 있으며 경상권에 26.3%가 있어 전국의 80% 이상이 이 지역에 편중되어 있음을 보여주고 있다. 타 금융기관의 경우도 유사하여 특수은행의 경우 수도권에 51.2%가 밀집하여 있고 단자금융의 경우 58%, 투자신탁회사의 경우 54%가 수도권에 밀집하여 있음을 보여 주고 있다.

III. 地域間 不均衡의 原因分析

가. 經濟開發 및 產業政策의 特性

1) 1960년대 경제개발정책의 특성과 都農間 隔差擴大

경제개발이 국가정책의 최우선으로 자리잡고 수출지향적 공업화전략이 채택된 1960년대에 걸쳐 지역간의 불균형 문제는 그리 심각한 편은 아니었다. 이것은 1960년대의 공업화전략의 핵심부문이 노동집약형 경공업이었고 이것들의 수출산업화에 정책노력이 집중되었기 때문에 지역간의 불균형 문제보다는 오히려 저렴한 노동력을 풍부하게 가지고 있었던 도시지역과 離農이 늘기 시작한 농촌지역사이의 전반적인 개발격차의 현시화가 문제의 핵심이었다고 할 수 있을 것이다. 또한 60년대에는 공업입지를 결정하는 요인 가운데 대도시가 가지고 있는 노동력, 시장력, 월등한 교통·통신시설, 관련산업의 근접성 등의 요인이 중요하게 작용하였다.

물론 이 연대에 있어서도 전통적으로 섬유, 신발, 협판 등의 산업기반이 비교적 충실하였던 부산, 대구, 서울에 공장들이 집중적으로 입지하여 이들 3개 도시의 제조업 비중이 전국의 60% 이상을 차지하였으며 더 나아가서는 이들도 시에의 인구집중이 가속화되었다.²⁾ 그러나 이러한 현상은 이들 3대 도시만이 아니라 전국적으로 보편적으로 나타났다고 보아야 할 것이며 바로 여기에 60년대 공업입지의 특성이 있었다고 할 수 있을 것이다.

또한 제 1차 5개년계획에 포함된 사회간접자본의 확충 등 주요 계획사업들 역시 울산, 부산, 대구, 마산, 인천 등 특정한 지역에 보다 집중되는 현상을 보여 주었는데 이것은 1960년대의 경제개발의 재원과 산업기술의 주요한 원천이 되었던 일본과의 상대적 근접성 면에서 이들 지역이 보다 유리하였고 여기에

1) 이에 관하여는 洪性雄, “韓國地域構造의 現象과 課題”, 季刊傾向一思想과 政策, 제 3집 제 1호 (1985. 겨울), pp. 116-120 참고.

2) 金鍾基·黃一清, 地方工業의 特性과 育成政策, 韓國開發研究院, 1987. 12, p. 33.

더하여 일본기업들이 가지고 있는 특정지역의 선호에 영향을 받은 것으로 볼 수 있을 것이다.

2) 1970년대의 경제개발정책과 地域間 不均衡의 심화·확대

1970년대에 들어와서의 개발정책의 특성은 두밀할 것도 없이 중화학공업의 수출산업화 육성과 밀접한 관련을 가지고 있다. 물론 경공업 중심의 산업 및 무역구조로부터 탈피하여 중간재 및 자본재의 생산을 통한 생산구조의 고도화와 수출산업구조의 고도화는 이미 1960년대의 경제개발계획에서 그 모습을 드러내었지만 그것이 보다 본격화한 것은 아무래도 1973년 초 박대통령의 중화학공업화 선언이 있은 다음이라고 해야 할 것이다. 당시에 정치경제사회적 위기의 극복을 명분으로 하여 유신체제로의 전환과 동시에 추구되기 시작한 重化學工業化는 우리나라의 산업정책의 목표와 정책수단의 선택에 있어서 엄청난 변화를 가져왔을 뿐만 아니라 여기에서 고찰하고 있는 문제인 지역간 불균형발전을 가속화시키는 중요한 계기가 되었다.

1970년대의 중화학공업화가 지역간의 불균형발전을 더욱 심화시키게 된 주요한 원인은 바로 중화학공업이 가지고 있는 산업적 특성에서 찾아볼 수 있다. 우선 중화학공업은 막대한 투자를 소요로 할 뿐만이 아니라 고도의 기술수준을 필요로 하는 자본기술집약적 산업인 동시에 판매시장의 不確實性(market uncertainty) 또한 대단히 높은 산업이라고 할 수 있다. 따라서 많은 모험(risk)이 따르고 당시의 기업능력으로 보아 무리하다고 밖에 할 수 없는 중화학공업화에 주요한 대기업들의 참여가 부진할 수 밖에 없었던 것은 오히려 당연한 일이었다. 그렇기 때문에 당시에 있어서의 중화학공업화는 엄청난 규모와 심도에서의 정부의 적극적인 誘因政策이 없이는 실현할 수 없는 일이었다.

물론 당시의 국제경제의 변화 속에서 일본, 미국, 영국 등 선진각국들이 자국내의 높은 임금상승 때문에 국제경쟁력을 상실해 가고 있거나 날로 강화되는 환경보호압력으로 인하여 더 이상 생산활동을 지속시킬 수 없는 중화학공업의 국제적 이전을 위한 적격후보자로서 한국에 지대한 관심을 가지고 있었고 많은 참여제의를 해 온 것도 사실이다.³⁾ 한국정부로서는 이러한 외국자본의 적극적인 유치에 대비해서라도 유리한 투자환경의 조성을 급선무로 하지 않을 수 없었다.

이러한 배경하에서 제 1차 석유위기가 진정된 1975년경부터 본격화되기 시작한 중화학공업화 정책은 그 중요한 전략으로서 重化學工業의 地盤화를 추진하

3) 1970년대초에 한국에의 중화학공업 이전을 목표로 입지조사 및 타당성조사를 실시한 대표적 외국기업으로서는 일본의 日本石油와 東洋엔지니어링, 영국의 Reynolds 미국의 General Motors(GM) 등이 있었다.

였다. 정부는 용지, 용수, 항만 등 공업입지조건이 유리한 지역에 대규모의 산업별 공업단지를 조성하여 관련산업의 집중화를 피하였는데 이것은 중화학공업이 가지고 있는 規模의 經濟(economies of scale)와 함께 集積效果(agglomeration effect)의 극대화 요구에 부응한 한편 이들 산업의 거래가 公害多發性 산업인 것을 고려한 것으로 볼 수 있을 것이다. 이 결과 철강산업은 포항에, 석유화학공업은 울산과 여천에, 비철금속산업은 온산과 반월에, 기계공업은 창원에, 전자공업은 구미에 각각 집중적으로 유치되게 되어 동남해안지역에 소위 공업벨트가 형성되게 되었고 서울과 부산을 잇는 京釜軸 동쪽 지역의 공업비중은 70년대를 경과하면서 비약적으로 신장되는 한편 서쪽 지역의 공업비중은 상대적으로 감소하게 되었다.

더 나아가서 중화학공업의 단지화를 통한 육성정책은 기존의 대도시지역이 아닌 새로운 지역에 대규모 공업기지의 건설로 나타남으로써 60년대와 같은 공업의 대도시집중현상은 현저하게 둔화하게 되었으나 기존의 대도시와 이들 공업단지 사이에 위치하는 지역 및 대도시 주변지역에 많은 공장들이 들어서게 됨에 따라 이들 지역의 공업화율이 급속하게 상승하게 되었다.⁴⁾ 이처럼 중화학공업자체의 특성에 기인하는 정부의 중화학공업 단지별 육성정책은 60년대의 주요한 대도시와 70년대에 건설된 대규모공업단지를 아우르는 工業圈域을 형성해 간 것으로 볼 수 있는데 이것은 진국을 공업의 고성장지역과 저성장 및 낙후지역으로 확연하게 갈라놓는 결과를 초래하였다. 다시 말하면 진국을 놓고 볼 때 수도권과 영남권은 급속한 공업성장권역으로, 이에 대하여 호남권, 중부권, 태백권은 공업의 저성장 및 낙후권역으로 고착화되기 시작하였고 그 결과 지역간의 불균형은 심화되지 않을 수 없었다.⁵⁾ 물론 70년대에 걸쳐 모두 17개의 지방공업단지가 지방의 중소도시지역에 설치되었으나 이들 지방공업단지의 경우는 입주업종의 선정이나 공업유치상의 애로로 인하여 지역간 불균형을 완화하는데 별다른 기여를 하지는 못하였다.

3) 1980년대의 경제개발정책과 均衡開發 개념의 대두

1980년대에 들어서서는 경제정책의 기조가 安定과 自律로 옮겨지게 된에 따라서 70년대와 같은 대기업을 중심으로 한 성장위주의 정책은 많이 퇴조하였다. 그러나 성장주도산업이 기술집약형 산업으로 전환됨에 따라서 여전히 정보·통신기능이 상대적으로 발달되어 있고 고급인력의 구득이 보다 용이한 대도시 및

4) 金鍾基·黃一淸, 상계서, p.34.

5) 전계서, pp. 42-67.

그 주변지역에 이들 산업이 집중적으로 입지하는 현상을 보여 주었다. 특히 수도권지역에의 공업입지를 억제하기 위한 인구 및 산업분산정책은 이것과 병행되어야 할 지방의 적극적인 산업유인정책의 미비로 말미암아 공업의 지방분산보다는 수도권의 外延的膨脹을 가속화시키는 역효과를 초래하였다.

1980년대 말 변화하는 국제정치적 분위기 속에서 중국과의 교역 및 경제협력 전망이 개선됨에 따라 서해안지역의 입지적 가치가 재평가되고 또한 제6공화국의 등장과 함께 민주화 속에서의 지역간 불균형 문제의 시정이 중요한 정치적 목표 가운데 하나로 부상하게 됨에 따라 호남권을 비롯한 공업낙후지역의 개발이 과거 어느 때 보다도 중요한 정책목표로 등장하고 있는 것은 사실이나 이를 지역의 입지여건, 특히 첨단산업의 입지여건이 지극히 취약하고 정부 및 기업의 인식이 구태의연하여 아직까지는 별다른 진전을 보이지 못하고 있는 실정이다.

나. 產業聯關性에 대한 정책적 고려 미흡

1) 工業立地의 偏重과 聯關產業의 偏重

지역별 불균형 성장을 가져오게 된 요인으로서 우리가 주목하여 보지 않을 수 없는 것이 바로 지역별 산업구조와 산업연관성(industrial linkage)이다. 지역별 제조업의 성장요인을 파악하기 위한 變動-割當分析(shift-share analysis) 결과에 의하면 우리나라의 지역별 제조업 성장의 적자는 지역별 산업구조의 차이와 긴밀한 상관성을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.⁶⁾ 이 연구결과에 의하면 전국의 시·도 가운데 서울과 부산만이 산업연관효과로 인하여 그 지역의 제조업이 타지역에 비하여 보다 높게 성장한 것을 보여 주고 있다. 그러나 이러한 연구결과만으로는 제조업 입지의 재도적 환경적 요인으로서 금융, 서비스 산업의 선행적 발전이 중요한 인자가 되고 있는 것인지 아니면 역으로 제조업의 선행적 발전이 이들 연관산업의 발전을 촉진한 것인지의 인과관계를 분명하게 밝힐 수 없다. 그려함에도 불구하고 제조업의 성장은 산업연관성을 강하게 지니고 있다는 것만은 분명하게 보여 주고 있다고 하겠다.

아래 〈表 5〉에서 볼 수 있는 바와 같이 제조업의 성장과 긴밀하게 관련되고 있는 연관기능들은 제조업의 지역적 편중 그 이상으로 심한 지역간 불균형현상을 보여 주고 있는바 이러한 요인은 무엇이 먼저라고 할 것도 없이 상승적인 악순환을 거듭하여 온 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

6) 전계서, pp. 36-41 참고.

〈表 5〉 5大都市의 中樞機能 集積現況 (1983)

(단위 : 전국대비, %)

기 능 별	서 울	부 산	대 구	광 주	대 전
중 앙 공 무 원	81.2	0.5	0.0	0.0	5.6
기 염 체 본 사	69.2	6.3	2.1	0.7	0.9
무 역	96.3	3.2	0.1	0.0	0.0
교 육	47.2	11.2	9.9	7.0	5.1
정 보	78.1	3.2	3.6	2.3	4.8
유 통	69.0	9.7	7.8	1.6	3.2
금 융	47.7	8.0	7.3	4.1	3.9
인 구 ('85)	23.8	8.7	5.0	2.2	2.1

자료 : 權源庸, “國土開發의 課題와 展望”, 21世紀 委員會 資料, 1989. 11.

다. 中央集權的인 지역개발정책의 결정과 집행

1) 中央集權的 政策決定

앞에서 고찰한 바와같이 우리나라의 경제개발정책의 특성이 불균형 성장전략에 있었다고 하는 것과 아울러 우리나라의 경제개발정책의 결정과정에서 보여진 고도의 중앙집권성은 상호밀접한 관련 속에서 지역간 불균형을 초래하는 또 하나의 중요한 요인이 되어 왔다. 정책의 결정 및 집행과정에서의 중앙집권성은 여러가지 차원에서 고찰할 수 있겠으나 우선 지금까지의 경제개발정책은 국가전체로서의 총량적 성장에만 주력하였지 경제개발 성과가 지역적으로 어떻게歸屬될 것이냐 또는 그것이 지역간 균형발전에 어떠한 결과를 가져오게 될 것이냐에 대한 문제는 아예 검토조차 받지 못하였다. 이러한 종체적 시각과 접근은 경제성장을, 수출, 고용을 비롯한 모든 경제지표의 경우에 한결같이 적용되어 왔고 이들 종합적 경제지표(aggregate economic indicator)의 증가는 궁극적으로 지역간 균형발전을 가능하게 하는 잠재력의 성장으로 인식될 뿐이었다.

예외적으로 경제개발정책의 추진에 따른 지역간 개발격차의 문제가 때때로 정치적 문제로 등장하게 된 것은 주로 선거를 앞두고 야당이 집권당의 경제적 성과를 비판하는 과정에서였고 그것도 국민들의 지속적인 관심을 끌지는 못하였다. 뿐만 아니라 야당의 공격도 주로 대통령의 출신지역이 영남이기 때문에 이 지역에 개발정책의 우선적인 고려가 이루어진 결과 지역간의 불균형이 심화되고 있다는 다분히 논리성을 결여한 공격성 발언에 그쳐버린 것이 고작이었다.

이와같이 우리나라의 경제개발정책의 추진과정에 있어서 地域 次元(regional dimension)에 대한 정책과 고려가 결정적으로 결여되어 온 이유로서는 우선 중

양집권적인 제도적 전통이 유달리 강했던 우리의 역사적 특수성을 들 수도 있겠지만 보다 중요한 원인은 우리나라의 경제개발이 권위주의적인 정치체제 하에서 추진되어 왔다는 데 있을 것이다. 다시 말하면 모든 중요한 자원의 동원과 배분에 대한 결정이 강력한 중앙정부에 의하여 권위주의적으로 이루어져 온 반면에 이에 대한 民主的 統制(democratic control)는 극히 미약한 속에서 경제개발정책의 지역적인 차원에서의 고려가 권위주의적인 정부 스스로에 의하여 자발적으로 이루어지기를 기대하는 것은 불가능하였다는 것이다. 이점은 경제개발정책을 담당하는 부처 가운데서도 국토의 균형개발 및 공업의 적정배치를 담당하는 전설부나 또는 이에 깊은 이해관계를 가지는 지방자치단체들이 고도경제성장을 주도하는 경제기획원, 성공부 등에 비하여 지극히 낮은 정도의 정치적 영향력 밖에는 가지지 못하였다는 사실에서도 여실히 드러난다.

요컨대 권위주의적인 정치체제 하에서 명시적인 또는 묵시적인 경제개발정책의 목표가 양적성장에 두어져 있는 동안에는 지역개발의 균형이라는 질적 목표는 항상 뒷전으로 밀려날 수 밖에는 없었고 경제개발의 종합적인 목표가 문제되는 동안에 그것의 지역적 구성(regional composition)이 어떠한가는 항상 논외로 취급될 수 밖에 없었던 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 1970년대 말 유신체제가 정치·경제·사회적으로 상당한 위협과 도전에 처하게 됨과 동시에 그동안의 고도경제성장 과정에서 벗어진 산업부문간, 지역간 불균형의 시정 문제가 상당히 중요한 정책문제로 부각되게 된 것은 결코 우연한 일이 아니다. 그러나 권위주의적인 정치의 틀과 고도성장이라는 경제정책의 목표가 그대로 온존되었던 이 시기에 있어서의 정책목표의 질적 전환은 스스로 한계가 있어서 지역간의 균형개발목표는 기껏해야 修辭的인 수준을 크게 벗어나지 못하였다.

2) 획일적인 地域開發政策

중앙집권적인 경제정책 결정의 패턴이 그대로 유지되는 속에서 지역간의 불균형문제를 다루는데 있어서는 여전히 한계가 있다는 것 또한 우리나라의 지역개발정책의 실패경험은 잘 보여주고 있다. 예를 들면 1970년대중의 地方工業開發獎勵地區 指定에 의한 지방공업개발정책은 예를들면 1市道 1工團의 원칙과 같은 획일성에 희생되고 말았다. 이 제도의 취지인즉 어디까지나 공업개발이 나후된 지역에 공업단지를 조성함으로써 지역개발의 거점으로서 삽는다는 것이지만 이러한 지방공업단지의 지정을 중앙에서 관리하는 한 각 시도가 단지지정 및 공업유치에 경쟁을 벌이지 않을 수 없고 여기에 지역간의 형평을 폐할 수 있는 명확한 기준이 없는 한 1시도 1공단과 같은 획일적인 방식의 공업단지 지

정이 이루어지지 않을 도리가 없게 되는 것이다. 이러한 경험은 비단 지방공업 장려지구의 경우에서 뿐만이 아니고 1980년대에 들어와 추진된 農工團地 指定의 경우에서도 똑같이 반복되고 있음을 볼 수 있다.

중앙집권성이 강한 정부형태하에서 중앙정부는 막대한 재원을 갖고 있고 이를 사용할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문에 올바른 지침만 마련할 수 있고 이것에 대한 정치적 지지를 모을 수 있기만 한다면 오히려 지역간의 균형개발을 보다 효과적으로 할 수도 있겠지만 정치적 과정을 통하여 이러한 합의를 이루어 낼 수 있는 정통성의 기반이나 정치력이 없는 경우에는 앞에서 본 바와 같이 획일적인 지역개발정책으로 나가는 것이 불가피해지게 되는 것이다. 이와 같은 지역간 획일성은 중앙집권적인 정책결정체제가 가지고 있는 속성의 하나라고 할 수 있을 것이다.

지역개발정책의 기획 및 집행에 있어서 시·도마다의 특수성이 제약되고 대신 획일적인 사고가 지배하였다고 하는 것은 시·도 등 지방행정조직이 그 지방의 산업구조적 특성을 충분히 반영하지 못한 채 거의 비슷한 조작체제를 유지해 오고 있는 점으로부터도 명백하게 드러난다. 예를들면 공업이 위주인 경기도와 농업이 위주인 전남·부의 지방행정조직이 비슷한 것은 바로 지방행정이 획일적인 줄레에서 벗어나지 못하고 있음을 잘 보여주는 것이다.

3) 地方自治團體의 消極性

지금까지 고찰한 바와같이 교도의 중앙집권적인 정책결정체제하에서 야기된 지역간 불균형개발문제의 근본적 책임은 당연히 중앙정부에 있다고 할 수 있지만 그렇다고 지방정부에 전혀 책임이 없는 것도 아니다. 이제까지 우리나라의 지방자치단체들은 지역산업의 균형있는 발전을 꾀하는 일을 스스로의 중요한 정책문제로 인식하지 않는 경향을 보여 왔다. 특히 공업개발에 있어서는 그것의 추진주체가 중앙정부라는 이유로 독자적인 공업육성정책을 수립하거나 지역내 민간기업과의 공동노력을 도모하는 일에 극히 소극적이었고 그 결과 지방정부 수준에서의 공업개발정책에 대한 이해수준이나 정책개발노력은 아직도 극히 저조한 형편이다. 앞으로 지방자치체가 실시되어 지방정부와 강과 지방의회의 원들이 선거를 통하여 선출되게 될 경우 지역개발 특히 지역내 산업개발이 중요한 정치적 관심사로 등장하게 될 것이고 지방정부간에 유망산업에 대한 유치 경쟁이 치열해지지 않을 수 없게 될 것이라는 점을 감안해 본다면 이러한 경향은 하루속히 불식되어야 할 것이다.

그러나 지금까지 지방행정기관에서 흔히 볼 수 있었던 빈번한 인사교체와 지

역개발정책 문제에 대한 비전문성, 그리고 지역내 기업 및 경제단체와의 상호연계의 미약은 앞으로 지방자치가 실현된다고 할 때 지방정부가 지역개발의 선도적 역할을 담당할 수 있는 능력을 과연 갖추게 될 수 있을지에 대하여 심각한 의문을 가지게 한다. 이러한 문제는 그동안의 고도경제성장 및 수출정책을 추진해 오는 과정에서 경제부처 특히 상공부 등이 업종 중심의 산업정책을 수립하고 이를 산하의 생산자단체나 수출조합 등을 통하여 추진하여 오는 과정에서 철저하게 지방자치단체를 배제시킨데 큰 원인이 있다고 해야 할 것이다. 여기에서도 우리는 또 한번 정책집행과정에서 조차 地域的 次元(*regional dimension*)에서의 정책적 고려의 배제를 보게 되는바 이것이 지방단체에서의 상공정책 결정 및 수행능력의 개발을 저해한 주요한 요인이 되어 왔음을 부인할 수 없다.

따라서 앞으로 지방자치제가 실시되게 될 경우에도 중앙정부의 지금까지와 같은 정책결정 및 집행관행이 수정되지 않는 한 지방자치단체는 지방상공인과의 政策網(*policy network*)의 형성에 큰 애로를 느끼지 않을 수 없게 될 것이며 이때에 지방단체가 지역개발의 주체로서 기능하는데는 상당한 어려움이 따르게 될 것임을 쉽게 짐작해 볼 수 있다.

IV. 기준의 地域開發 均衡化政策의 限界와 問題點

가. 國土綜合開發

國土統合開發計劃은 국토 및 자원의 효율적인 이용, 개발, 보전을 위한 종합적인 공간계획, 물적계획으로 파악해 볼 수 있고 이러한 계획을 수립·추진하는 목적은 시대마다 다를 수 밖에 없다고는 하겠으나 그것의 성격상 국가계획 체제 가운데서 가장 上位計劃으로서 다루어져야만 할 성질의 것이라고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면 이 계획은 不可塑의 특성을 가지고 있고 공공적 성격이 극히 강한 국토를 대상으로 하고 있기 때문이다. 그러나 우리나라에서의 국토 개발계획은 항상 경제개발계획의 하위계획 또는 부수계획으로서의 위치를 벗어나지 못하였다.

1972~1981년을 계획기간으로 한 제 1차 국토개발계획은 당시의 중화학공업 정책을 반영하여 成長據點開發 방식을 도입함으로써 대규모공업단지의 조성을 통한 중화학공업 육성을 국토이용의 측면에서 뒷받침하는데 그쳤다. 다시 말하면 거점개발지역과 낙후지역을 유기적으로 연결시키는 사회간접자본시설의 투자가 충분하게 병행되지 못하는 속에서 추진된 거점개발전략은 결과적으로 지

역간의 불균형개발을 심화시키는 역할 밖에는 할 수 없었다는 것이다.

다음으로 1982~1991년을 계획기간으로 했던 당초의 제2차 계획에서는 제1차 계획의 결과 나타난 지역간의 불균형 시정을 기본목표로 하였다. 그러나 이 역시 그 근본에 있어서는 제1차 계획에서와 같은 성장거점개발방식을 답습함으로써 나후지역에 새로운 투자를 일으키기 보다는 지방대도시에 투자를 집중시키는 결과를 가져왔다. 이것은 80년대초의 경제상황의 악화에 따라 또 다시 단기적인 성과에 집착하지 않을 수 없는 상황속에서 불가피한 것으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 문제들로 인하여 제2차계획은 우리 경제가 재도약의 호기를 맞이한 1986년에 들어와 수정을 받게 되었는데 제2차계획수정계획(1987~1991)에서는 전국을 수도권과 3개의 지역경제권(중부권, 서남권, 동남권), 그리고 특정지역권(태백권 및 제주권)의 광역으로 대분류하여 수도권에 대하여 과밀을 억제하고, 지역경제권은 산업의 균형개발을 촉진하며, 특정지역권에 대하여는 부존자원의 개발을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다. 이 수정계획은 기왕의 지역간의 불균형적인 개발상태를 좀더 현실적으로 인정하고 있다는 점에서는 과거에 비하여 진일보한 것이라고 하겠으나 여전히 지역간 불균형문제의 핵심을 이루고 있는 동남권(영남지역)과 중부(충청지역) 및 서남권(호남권)을 명백히 구분하지 아니하고 하나의 태두리속에 묶고 있음으로써 균형개발의 의미가 무엇인지를 명확히 하지 못하는 한계를 보여주고 있다.⁷⁾

나. 工業配置計劃

산업의 지역간 균형개발에 있어서 가장 핵심적인 과제는 대도시에 집중되어 있는 공업을 어떻게 효율적으로 재배치하느냐에 달려있다고 할 수 있을 것이다. 이러한 문제인식에 따라 1977년 工業配置法이 제정됨으로써 지역간 불균형을 시정하려는 정책노력이 다각적으로 시도되기 시작하였다. 이 법은 전국의 공업지역을 이전촉진지역, 제한정비지역, 유치지역으로 구분하여 지정하고 공해다발업종 등 비도시형공장에 대하여 이전명령을 하거나 공장의 신증설을 억제하는 한편으로 공장의 이전에 따르는 제반비용을 감소시켜 주고 조세상의 혜택을 부여함으로써 공업의 분산을 꾀하기 위한 제도이다.

그러나 안타깝게도 공업배치제도의 효과는 그리 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 그 이유는 우선 공장의 이전명령을 강력하게 집행하지 않는 한 여전히 해당기업에 돌아가는 불이익이 대도시지역에 입지함으로써 누릴 수 있는 편익

7) 國土開發研究院, 第2次 國土綜合開發計劃 推進實績 評價報告書, 1990.9 참고.

에 크게 미달하기 때문이다. 다음으로는 이전대상기업들이 가급적 기존의 기업 활동의 토대인 대도시로부터 멀리 떨어지지 않은 지역에 입지를 선정하기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 결과 공업배치법의 시행으로 오히려 대도시의 외곽 지역으로의 확장이나 대도시 주변 소도시에 공업이 집중적으로 입지하는 현상이 나타나고 있다고 할 수 있을 것이다.

1980년대 들어와 공업배치법에 추가하여 首都圈整備計劃이 수립되어 수도권지역에의 공장설치에 대한 제한이 한층 확대되게 되었으나 이 역시 커다란 성과를 거두었다고 보기는 어렵다. 이것의 중요한 원인 중의 하나는 관련세제나 금융지원면에서 볼 때 공업유치지역 간에 아무런 차등을 두지 않았다고 하는 점이다. 다음으로는 이러한 유인제도가 공업이전의 초기에만 적용될 수 있도록 되어 있기 때문에 공업이전을 적극적으로 유도하기 위한 유인책으로서는 한계를 지닐 수 밖에는 없었다고 하는 점이다. 한 기업이 입지를 선정하고 결정을 내리는데 있어서 고려해야 할 많은 요인들이 있지만 공업유치를 필요로 하는 지역의 지방정부가 지속적 유인으로 부여 할 수 있는 제도적 준비가 전혀 없는 상태下에서 공장이전 또는 설립초기에만 일시적으로 특혜를 베풀는 것은 기업의 입장에서 볼 때 별로 대단할 것이 없는 것이다.

이러한 문제점은 최근의 중소기업 創業支援이나 농공단지 입주기업에 대한 특례에 있어서도 마찬가지다. 중요한 것은 기업이 서울 등 대도시지역에 입지하는 데서 오는 여러가지의 편익을 놓가할 수 있는 수준의 실질적인 혜택이 주야져야만 기업은 진정한 의미에서 지방에의 입지를 고려하게 될 것이라는 점이다. 이러한 점을 고려한다면 대도시지역에 입주하는 경우와 지방에 입주하는 경우의 기업경쟁의 편리성·채산성의 차이를 보다 면밀히 검토한 위에서 지원 수준이 책정될 수 있어야 하고 그것도 장기적으로 기업의 지방입지가 전략적으로 보다 유리하도록 만들기 위한 종합적인 지원방안이 강구되어야만 할 것이다.

다. 農工團地의 造成

80년대에 들어와 도시와 농촌지역의 소득격차의 폭이 더욱 확대되고 이농현상이 가속화됨에 따라서 막대한 인구유입에 따른 각종의 도시문제의 악화현상과 함께 농어촌의 폐폐라는 다각적인 문제를 해소하기 위한 방편으로 등장한 것이 바로 농공단지 조성정책이다.

농촌에 공업을 일으켜 농촌과 도시지역간의 소득격차를 해소해 보려는 정책 노력은 일찍부터 있어 왔다. 우선 1960년대 말에 시작된 副業團地 조성정책은

민속공예품이나 식료품 등 농촌지역에서 생산되는 자원을 가공생산하도록 하는 것이었다. 1968년부터 1986년 사이에 1,560여 개의 부업단지가 조성되었으나 이 중 태반이 폐쇄되거나 극히 낮은 가동율을 보여 주어 농가소득증대효과는 그리 컸다고는 할 수 없으나 농촌지역에서 생산되는 자원을 활용하는 소위 地緣產業의 육성을 통하여 농가소득의 향상을 꾀했다는 점에서 의의가 있었다.

1973년경부터 추진된 새마을공장 육성정책은 농촌지역의 자원활용도의 제고라는 측면이 강조되는 부업단지 조성정책과는 달리 농촌지역에서의 유류노동력의 흡수활용을 주요한 목표로 한 것으로 볼 수 있다. 따라서 여기에는 업종의 제한이 없고 그 결과 도시지역으로부터 원료를 공급받는 섬유, 가죽제품, 제지 등의 업종이 주류를 이루었고 새마을공장의 입지도 내도시의 균교지역에 집중되는 현상을 보여 주었다.

이렇게 볼 때 농촌지역에서의 공업화정책은 그 지역에서 생산되는 자원을 적극적으로 활용하고 부가가치와 시장성을 높임으로써 농가의 소득기반을 확충하려는 시도로부터 점차 농촌지역의 잠재실업자 또는 유류노동력을 활용하는데 보다 중요한 목표를 두는 방향으로 변화하여 왔다고 할 수 있고 이러한 경향은 80년대에 들어와 農家所得源 開發促進法에 근거를 두고 추진되고 있는 농공단지의 조성정책으로 더욱 뚜렷이 드러나게 되었다. 이러한 정책의 변화는 우리나라와 같이 국토가 비좁고 부존자원이 빈약한 나라에서의 농촌지역 공업화의 한계가 분명해지고 있음을 말해 주는 것으로 볼 수 있다.

이러한 정책들이 하나같이 커다란 성과를 거두지 못하고 있는 이유는 우리나라의 보다 근본적이고 구조적인 변화 때문이라고 보아야 할 것이다. 도시화가 빠른 속도로 진행되어 농촌의 유류노동력이 감소하고 있고 그 결과 농촌지역에서 마저 계절적 차이는 있을지언정 노동력의 부족 및 부녀화, 고령화 현상이 나타나고 있고 또한 노동임금이 전국적으로 균일화 되어가는 속에서 농촌지역에 공장을 입지할 매력이 거의 없어지고 있는데 그 원인이 있다고 할 것이다.

사실 농공단지조성정책을 추진하게 된 보다 근본적인 배경에는 이농현상의 가속화로 인하여 도시화가 빠르게 진전되고 있으나 도시의 재정능력은 한계에 부딪혀 각종의 도시문제가 악화일로에 치하고 있는 상황과 우리나라 산업의 노동흡수력이 점차 감소함에 따라 도시지역에서의 실업률이 점차 높아지고 있어 때문에 이제는 농업부문으로부터의 디 이상의 이동을 바지 않으면 안되었다는 경제정책적인 변화가 있다. 다시 말하면 이제는 도농간의 소득격차의 해소가 문제가 아니고 인구정책적 측면에서 농촌의 인력을 농촌에 붙잡아 놓지 않으면

안되는 상황에 처하여 이를 타개하는 방안의 하나로서 在村脫農의 농촌공업화 정책이 추진되고 있는 것이다. 이것은 국가전체로서의 도시문제, 고용문제의 해결을 위하여 농촌지역의 특성을 고려할 여지도 없이 전국을 공업지역화 하지 않을 수 없는 상황에 우리가 빠져들고 있음을 의미한다고도 볼 수 있다.

국가적인 차원에서의 문제인식은 이렇다고 할지라도 이러한 인식이 곧 기업 가의 인식이 될 수 없다는데 또한 문제가 있다. 정부가 아무리 농어촌 지역에 공업을 유치하고자 하여도 기업들이 그래야 할만한 유인을 충분히 갖지 못하고 있는 것이 현재의 실정이기 때문이다. 특히 그동안 농공단지에 입주한 업체의 상당수가 이미 폐업 혹은 가동중단의 상태에 빠져있다고 보고되고 있는 것은 바로 이러한 사실을 반증하는 것이다.⁸⁾

V. 地方自治制 下에서의 地域均衡開發 展望

이미 서론부분에서도 언급한 바와같이 현재의 불균형적인 지역개발양상이 지방자치제의 실시에 따라 개선되는 방향으로 나아갈 것인지 아니면 더욱 악화되는 방향으로 나아갈 것인지에 대한 전망을 지금의 단계에서 내리는 일은 대단히 어려운 일이다. 그러나 현 실정에서의 지방자치제의 실시는 다음과 같은 측면에서 고려해 볼 때 지역간 균형발전을 오히려 저해 할 가능성이 큰 것이 아닌가 생각된다.

1) 地方政治(local politics)의 活性化와 地域開發目標의 短期化

우선 지방자치제가 실시될 경우 현존하는 지역간의 개발격차가 커다란 국내 정치적 문제로 부각되게 될 것은 기정사실이나 이제는 그러한 개발격차가 야기된 근본원인보다는 지방마다의 특성을 살리는 방향으로 지역개발목표가 수정되게 될 가능성이 커지게 될 것이다. 지방자치제의 실시에 따른 이러한 지역개발 정책목표의 변화는 지방자치단체별로 서로 다른 주민의 산업별, 취업별 구성이 이제 지방자치단체 수준에서의 정치적 결정을 근본적으로 좌우하는 요인이 될 수 밖에 없을 것이라는데서 기인하는 것이다.

다시 말하면 지방자치단체에서 적절선거가 실시되게 되면 이를 통해 구성되는 지방정부나 지방의회는 지방마다의 산업별, 취업별 구조적 특성을 반영하는 방향으로 구성될 수 밖에는 없고 이에 따라 지역개발정책목표도 중앙집권적인 체제하에서보다는 지역의 산업별, 취업별 특성을 더 많이 반영하는 방향으로

8) 상공부, “농공단지 입주업체 운영실태”, 1990. 9.

나아가게 되리라는 것이다. 물론 현재의 지역실정과는 상당히 거리가 있는 정책목표를 내거는 후보가 당선될 가능성도 배제할 수는 없겠으나 이 역시 지방주민의 단기적인 이해관계와 희망사항을 크게 외면하기는 어려울 것이다.

이렇게 볼 때 예를 들면 농업이 위주가 되고 있는 지방자치단체에서는 많은 자원을 공업개발에 돌리기는 어렵게 될 가능성이 있고 그러한 측면에서 지역간의 균등한 발전과 성장을 오히려 저해하게 될 가능성이 있는 것이다. 이 경우에는 불가피하게 공업개발을 위한 재원은 중앙정부에 보다 의존하지 않을 수 없게 될 것이다. 이것은 더 나아가서 지방자치제의 실시에도 불구하고 공업의 지역간 균형개발을 위한 중앙정부의 관여와 간섭은 계속될 수 밖에 없음을 말해주는 것이다.

지방자치제의 실시에 따라 지방상공인의 정책결정과정에의 참여가 보다 확대되고 따라서 이들의 지역개발정책방향에 대한 영향력이 급속하게 상승하게 될 것이라는 점은 거의 확실하다. 이렇게 되면 지역에 있어서의 상공업개발정책은 중앙정부가 거의 전권을 행사하던 상황으로부터 이제는 중앙정부, 지방정부, 지방상공인 삼자가 공동으로 참여하는 방식으로의 전환이 불가피해지게 될 것이다.

2) 財政能力의 差異와 工業集中의 惡循環

지방자치제의 실시와 더불어 지방자치단체간의 공업유치경쟁은 더욱 치열해지게 될 것이다. 이에 따라 지방자치단체들은 좀더 많은 공업을 자기 지역에 유치하기 위하여 보다 유리한 조건을 제시하고자 할 것인바 우선 생각해 볼 수 있는 유인수단으로서는 地方稅의 減免를 들 수 있을 것이다. 이 경우에 지역내 공업기반이 취약한 지방자치단체일수록 재정능력이 취약하여 과감한 지방세 감면을 유인수단으로 활용하기가 어렵게 될 것이다. 이것과는 반대로 취약한 지방재정의 확충을 위하여 기존기업에 대한 지방세의 인상을 도모하고자 한다면 기존기업들의 불만을 초래하는 결과가 될 것이다.⁹⁾

물론 공업입지를 선택하는데 있어서 지방세제상의 우대조치가 절대적으로 중요한 인자가 된다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 문제는 거기에서 그치는 것이 아니라 공업유치를 위한 유인책으로서 생각할 수 있는 그밖의 요인들, 예를 들면 도로확장 및 포장, 상하수도 시설, 환경비용 그밖에 기업이 필요로 하는 인력의 교육 및 훈련시설에 따르게 될 비용을 부담할 수 있는 능력 역시 지방

9) 이것은 公共選擇異論(public choice theory)에서 말하는 移動에 의한 投票(voting by feet)현상으로 파악해 볼 수 있을 것이다.

자치단체의 가용자체자원의 크기에 달려 있다고 할 수 있기 때문에 자체의 재정능력 또는 자원동원능력이 열등한 지방자치단체일수록 공업유치에 있어서比較劣位를 면치 못하게 될 것이라는 점이다. 다시 말하면 지방자치제하에서는 공업기반이 취약하여 공업유치가 필요한 지방자치단체일수록 공업유치에 더 큰 어려움을 안게 되는 악순환에 빠질 가능성이 오히려 높아질 수 있음을 의미하는 것이다.

3) 政治的妥協能力의 不足

이상에서 지방자치제의 실시로 지방정부의 자율성이 확보된다고 하더라도 지방정부가 새로운 정치적 상황속에서 또한 자원재원의 재약속에서 지역간의 균등한 발전이란 정책목표에 맞는 방향으로 지역개발정책을 펴나가기란 쉽지 않은 일임을 살펴 보았다. 특히 지방자치단체의 자력으로 이 문제를 해결해 나가기는 심히 역부족일 수 밖에 없고 그러한 어려움은 공업발전이 낙후되어 있고 자체의 가용재원이 제약되어 있는 지방자치단체에서 보다 쉽게 나타날 수 밖에 없게 될 것이라는 점에서 심각한 문제가 아닐 수 없다. 바로 여기에 지방자치제하에서의 중앙정부의 조정역할이 보다 중요하게 되는 소이가 있다.

지역간의 균형발전이란 목표는 현재와 같은 중앙집권적인 체제하에서보다 지방자치제하에서 더 한층 첨예한 국내정치의 문제로 대두될 것이다. 그리함에도 불구하고 이 문제를 둘러싼 정치적 타협과 갈등의 해소는 현재의 우리나라의 정치풍토나 정치관행으로 미루어 대단히 어려운 문제가 될 것이 뻔하다. 이러한 상황속에서 과연 중앙정부차원의 조정역할이 원활하게 이루어질 수 있을지에 대하여는 회의적이지 않을 수 없다. 이렇게 볼 때 우리가 지방자치제를 실시하고자 하는 이유와 이에 따른 효과는 다양하겠지만 적어도 지역간 균형발전이라는 측면에서는 바람직한 방향으로의 정책추진이 더욱 어려워 보이고 말 소지가 큰 것으로 보인다.

VII. 地域均衡開發을 위한 政府와 民間部門의 役割強化 方向

가. 既存政策의 改善方向

앞장에서 우리는 지역간 균형개발을 유도하기 위한 각종 정책의 시행에도 불구하고 지역간 불균형현상은 완화되기는 커녕 오히려 대도시의 廣域都市化와 함께 주변지역으로의 공업확산을 가속화시키고 있음을 살펴 보았다. 정부의 그 동안의 상당한 노력에도 불구하고 지역간 불균형의 문제가 완화되기는 커녕 이

령듯 문제가 날로 심각해지고 있는 근본적인 이유는 정부의 시책이 민간부문에 대하여 충분한 만큼의 유인을 부여하지 못한데 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 딜레마로부터 벗어나기 위해서는 우선 공업재배치 명령등 대도시로부터의 공업이전을 촉진할 수 있는 제도의 구속력과 강행성 측면에서 문제를 찾아 보아야 할 것이고 다음으로는 기업의 입장에서의 공업인지유인의 변화라는 측면에서 문제를 검토하는 것이 좋을 것이다.

1) 工業再配置 政策의 強化

지금까지의 공업재배치정책이 실효를 거두지 못한 주요한 원인은 두말할 것도 없이 대도시 입지기업에 있어 대도시에의 공업입지가 갖는 각종의 추가적 편익의 합이 대도시입지에 따르는 추가적 비용의 합을 초과하도록 방치하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이 때에 실현되는 기업의 私的인 純便益(private net benefit)이 그것이 초래하는 환경오염, 교통혼잡, 지역간 불균형 등 각종의 직·간접적인 社會的 費用(social costs)보다 현저히 크다고 한다면 이것은 공업재배치정책의 집행강도가 너무 낮은 수준에 있음을 의미하는 것이다.

다른 한편으로 대도시산업집중에 따른 사회적 비용을 해당기업에 부과하기는 키녕 오히려 현대의 많은 국가에서는 공업배치정책 속에 공업유치지역으로의 이전을 촉진하기 위한 각종의 금융세제지원을 제공하는 정책수단을 사용하고 있는 것이 보통이다.¹⁰⁾ 우리나라의 경우도 지방이전준비금제도, 공장양도차익에 대한 조세특례, 기타의 차등적 조세제도를 시행하고 있으나 이러한 지원의 수준이 공장이전에 소요되는 투자비용, 거래비용 및 각종의 불이익을 상쇄할 수 있을 만큼 충분한 수준으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.¹¹⁾

이러한 상황을 감안해 본다면 공업매치법은 이전명령 등 공업재배치를 위한 소극적 측면에서는 물론 적극적인 誘因 측면에서도 모두 불완전함을 면치 못하고 있다. 앞으로 지방자치제의 실시와 더불어 공업이전지역의 지방정부가 좀더 적극적으로 공업유인정책을 실시하게 됨으로써 공업분산의 유인은 다소 개선되기는 하겠지만 여전히 대도시지역에 입주하고 있는 기업이 누리고 있는 각종의 편익을 보상할 만한 수준에 이르기를 기대하는 것은 현재의 지방정부의 재정능력으로 보아 상당기간 동안 어려울 것이다. 이렇게 볼 때 앞으로도 공업재배치 정책의 핵심은 공업밀집 지역에 입지하고 있는 기업으로 하여금 응분의 사회적 비용을 부담하게 함으로써 신규기업의 진출을 원천적으로 통제하고 종래다발성

10) 외국의 제도에 관한 개관은 金鍾基·黃一清, 상세서, pp.135-171 참조.

11) 전세서, pp.83-86.

등 사회적 비용을 높게 파생시키는 기업들이 공업낙후지역으로 스스로 분산을 피해 나가도록 유도함과 아울러 비도시형 공해업종 기업에 대한 이전명령을 보다 강화하는 길 밖에는 없게 될 것이다.

2) 地方立地의 驛路要因 打開에 重點

기업이 대도시지역이 아닌 지방에 입지하는 경우 봉착하게 되는 기업경영상 애로요인이 무엇인지를 정확히 파악하는 것은 대단히 중요한 일이다. 중소기업 창업지원시책이나 농공단지 조성정책의 경우에서와 같이 정부가 종종 지방에 입지하고 있는 기존기업들의 애로사항은 고려하지 않은 채 신설 또는 창업기업을 위주로 한 지원책을 강구하여 발표하는 경우를 볼 수 있는 바 우선 이것은 기존기업과 신설기업사이의 **衡平(equity)** 측면에서 문제가 있음을 물론이고 지방에서의 창업을 고려하는 기업의 입장에서 볼 때 정책의 신뢰성을 오히려 저하시키는 요인이 될 수 있는 것이다. 왜냐하면 지방에서 창업하려고 하는 경우 창업주가 일차적으로 고려하게 되는 것은 그 지방에서의 기존업체들이 어떠한 경영상태에 있으며 어떠한 애로요인들에 봉착하고 있는가일 것이다.

이와같이 정부가 지방공업육성을 명분으로 단기적 홍보효과를 얻기에만 급급한 정책발상을 계속하는 한 정부시책은 자가당착적 모순에서 벗어나기가 어렵게 될 것이다. 다시 말하면 지방에 입지하고 있는 기존의 기업들이 봉착하고 있는 구조적인 문제들을 방치한 채 새로운 기업을 지방에 유치해 보겠다는 지극히 단견적인 발상은 소위 전시행정의 **표본이요 행정편의주의적** 사고에서 비롯되고 있는 것이기 때문에 지방공업개발촉진의 실효를 거둘 수 없고 또 다시 무리한 새로운 정책을 들고 나오게 함으로써 정책에 대한 신뢰를 저하시키기만 할 우려가 크다는 것이다. 이렇게 볼 때 지방공업개발정책의 최우선적이고 근본적인 목표가 기존기업들이 봉착하고 있는 애로를 타개하는데 놓여져야 한다는 것은 지극히 당연한 이치이면서도 이것이 무시되어 온 우리의 현실에서는 특히 강조되어야 할 사항이라고 아니할 수 없다.

그러면 우리나라의 지방기업들이 봉착하고 있는 기업경영상 애로요인 특히 기업이 공업개발이 낙후되어 있는 지역에서 경영활동을 하면서 부딪히는 애로요인은 무엇인가? 1987년 중소기업학회가 지방기업을 대상으로 실시한 조사자료에 의하면 지방기업은 자금조달, 최신정보의 입수, 판로, 기술개발여건, 적정판매가격의 유지 측면에서 가장 큰 애로를 겪고 있으며 다음으로는 기능인력 확보, 지가상승 및 공업용지의 확보, 지방기업상표에 대한 소비자의 편견 등이 중요한 애로요인으로 나타나고 있다.¹²⁾ 이에 반하여 공업용수, 도로, 철도, 전

력 등 사회간접자본시설 측면에서는 지방기업이 그다지 불리할 것이 없는 것으로 나타나고 있다.¹³⁾

또한 이러한 지방기업의 애로사항은 권역 간에 있어서서도 커다란 차이는 보여 주지 않고 있는바 수도권과 영남권의 경우는 용지확보의 어려움이 크게 나타나고 있고, 중부권과 태백권은 자금확보상 애로를, 서남권의 경우는 기술 및 기업경영정보 획득면에서의 애로를 다른 권역에 비하여 상대적으로 크게 겪고 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁴⁾

이러한 조사결과들은 공장용지확보에 어려움이 많은 서울 및 경인지역을 예외로 하면 자금확보, 인력구득, 정보획득 측면에서의 상대적 불리가 지방기업의 보편적이고 중요한 애로요인이 되고 있음을 보여주고 있다. 더 나아가서 이것은 지방공업의 낙후 및 침체의 원인이 다른데 있는 것이 아니고 수도권 및 대도시 지역으로의 산업, 인구, 금융, 정보 등 종추적 기능의 과도한 집중에 있다는 사실, 다시 말하면 수도권지역의 이러한 경제적 자원에 대한 거대한吸引力(absorbing power)이 지방공업의 발전을 결정적으로 가로막고 있다는 사실을 명백하게 입증하는 것이다.

이러한 애로요인들을 좀더 구체적으로 살펴보면, 우선 자금조달의 측면에서 지방기업이 겪는 애로는 우리나라의 금융구조 및 경영 역시 과도한 중앙집권의 폐해를 그대로 답습하고 있는 결과 지방에 소재하는 금융기관 지점의 대출권한이 필요 이상으로 제약받고 있다는 것과 통화신용정책의 변화에 따라 가장 먼저 그리고 심각하게 영향을 받지 않을 수 없다는 데서 비롯된다. 뿐만 아니라 지방에서 조성된 예금 중 상당부분이 城外 특히 서울로 집중됨으로써 지방 금융기관의 신용창출여력을 제약하고 있다는 점도 중요하다. 이러한 자금의 城外流出 현상은 은행보다는 보험회사, 단자회사, 투자신탁회사 등 제2금융권의 경우 보다 심각한 문제로 나타나고 있다. 따라서 지방금융제도의 개편에 있어서는 지방은행이나 제2금융권의 설립 자유화와 함께 지방자금의 역외유출을 합리적으로 조정할 수 있는 제도적 장치의 도색이 중점적으로 검토되어야 할 것이다.

특히 서울에 본사를 두고 자금을 본사에서 집중관리하기 때문에 빚여지는 지방자금의 역외유출문제는 은행의 지방지점이나 지방은행, 그리고 제2금융권의

12) 中小企業進興工院, 中小企業進興計劃 修正補完(Ⅱ), 1987, p.501.

13) 國土開發研究院, 地域開發의 活性化를 위한 制度的 方案 (Ⅱ) 기업활동을 위한 中樞管理機能強化를 중심으로, 研究報告 87-20, p.22.

14) 國土開發研究院, 전계 보고서, pp.23-34.

지방지점에서의 대출기능을 대폭적으로 보강함으로써 자금이 조성된 지방에서 계속적으로 순환될 수 있도록 하는 방향으로의 장기적인 접근이 없이는 근본적으로 해결하기가 극히 어렵다고 해야 할 것이다. 이와 아울러 지방기업의 태반이 영세성을 면치 못하고 있는 점을 감안하여 담보능력 위주의 대출심사 평가 방법도 신용을 위주로 하는 방향으로 대폭적인 수정이 이루어져야 할 것이다.

다음으로 기능인력 및 고급기술인력의 확보문제는 지방기업의 수준에서 도저히 해결할 수 없는 문제로서 이 문제는 국가적인 견지에서 定住體系의 재조정이라는 정책목표와 동시에 추구되어야만 한다. 경제적인 이유에서든 교육적인 또는 문화적인 이유에서든 이동 또는 지방으로부터의 유출현상이 계속되는 한 지방기업들이 필요한 기능인력 특히 고급기술인력을 지방에서 확보하기란 불가능한 일이다. 예를들어 아무리 지방에 실업계 학교를 증설한다고 하더라도 졸업생들이 그 지방에서의 정착을 기피하고 대도시지역으로의 진출을 보다 선호하는 한 인력부족의 문제는 그대로 존속될 수 밖에 없게 될 것이라는 말이다.

끝으로 情報의 隔差 문제는 기본적으로 기업가의 인식의 문제라고도 볼 수 있으나 정보의 전달수단이 급속한 진보를 거듭함에 따라 보다 저렴하고 신속하게 정보를 획득할 수 있도록 되어 가고 있다. 오히려 문제는 과연 지방의 중소 및 영세기업들이 이를 효과적으로 적극적으로 활용할 수 있는 고급인력을 확보 할 수 있겠느냐가 될 것이다.

나. 政策過程의 改善方向

1) 地方政府의 產業政策 決定權限의 強化

무릇 産業政策이라 하면 산업구조를 개선하기 위한 정책의 총체를 일컫는 바 여기에는 조세, 금융정책적 수단은 물론이고 공업입지정책, 환경정책, 교육정책, 도시정책 등 헤아릴 수 없이 많은 관련 정책수단들이 있다.¹⁵⁾ 앞으로 지방자치의 시대를 맞이하여 지방의 균형있는 산업육성이 지방정부의 중요한 임무가 될 것임에 비추어 지방정부의 산업정책 결정권한이 현재보다 대폭적으로 신장되어야만 한다는 것은 이론의 여지가 없다.

물론 지방정부의 산업정책 결정권한을 강화한다고 하여 과거 중앙정부가 수행해온 바와같은 강력한 정부주도하의 산업육성을 도모해 나가야 한다는 것은 아니다. 특히 1980년대에 이루어진 경제의 자율화시책과 민간부문의 자율성 신

15) Michael E. Bell and Paul S. Lande (eds.), *Regional Dimensions of Industrial Policy* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982), Ch. 1 참고.

장에 따라 또한 국제적인 통상마찰의 심화에 따라 이제 정부가 주도적으로 산업정책을 이끌어가는데는 엄연한 합계가 설정되었다고 볼 수 있기 때문이다. 이런 점에서 볼 때 앞으로 지방자치가 실시되어 지방정부가 지방산업정책을 주도할 경우 다음과 같은 측면에서 상당한 어려움에 봉착하게 될 개연성이 높다. 첫째, 민간기업과의 관계에 있어서 행정권한에 의거하여 민간기업을 강제할 수 있는 정책수단은 거의 없다고 하는 점이다. 왜냐하면 각종 사업의 인·허가 등 소위 經濟的 規制(economic regulation)는 그동안 상당히 완화되었고 앞으로도 그러한 추세가 지속될 것이기 때문이다. 이렇게 볼 때 지방정부가 민간기업을 공동의 정책목적 실현을 위하여 동원할 수 있는 수단은 정부의 규제가 아니라 정부의 지원에 의존하는 체제로 바뀌지 않을 수 없게 될 것이다.

둘째, 그러나 지방정부의 입장에서 볼 때 한정된 지방정부재원에 비추어 정부 지출을 통한 지원은 공업단지의 조성 등에 충당하기에도 벅찬 수준을 벗어나기 어려울 것이기 때문에 지역산업 육성을 위한 각종의 세제상 지원은 한계를 갖게 될 것이다. 지방기업에 대한 금융지원 역시 현재의 우리나라의 금융체계 및 금융관행으로 보아 지방정부가 지방산업육성을 목적으로 금융자금을 효과적으로 배분할 수 있기를 기대하는 것 역시 상당히 어렵게 되어 있다는 것이다.

세째, 무역, 해외투자, 산업기술개발과 같은 분야는 여전히 중앙정부의 차원에서 정책이 결정·집행되게 될 것이기 때문에 지방정부로서는 신규의 분야에 대한 정책주도는 어렵게 될 것이다. 반면에 지방정부가 지방산업의 육성과 관련된 광범위한 정책들, 예를들면 토지 및 도시계획정책, 환경정책, 기술인력정책 등을 총괄적으로 기획·조정할 수 있게 될 것임에 따라 과거에 비하여 보다 효과적이고 민간부문의 수요에 즉응하는 산업지원체제를 갖추게 될 가능성도 없지 않다.

이와같이 보면 지방의 산업육성정책에 관한 한 지방자치제의 실시와 함께 중앙정부와 지방정부의 역할이 점차로 분화하여 제도화하는 과정을 밟아나가게 될 것이 틀림없으며 이때에 필요한 것은 중앙과 지방정부의 정책을 유기적으로 연결하고 조정할 수 있는 체제의 구축이라고 할 것이다.

2) 中央—地方政府間 政策調整

흔히 지방자치제 아래에서의 중앙과 지방정부 간 정책조정이라고 하면 지방재정제도의 보완을 통한 정책조정에 많은 관심을 기울이는 경향이 있다. 물론 지방자치제의 실시에 따라 지방재정의 취약성과 불균형이 대단히 심각한 문제로 등장하게 되는 것은 당연하다. 우선 지방정부의 지역개발재원의 확충을 위해서

는 국세와 지방세의 재조정, 지방채의 발행, 지역개발기금의 조성 등 지방재정 확충방안이 다각적으로 검토되어야만 할 것이고 다음으로 이에 못지않게 중요한 문제인 지방자치단체간 재정불균형의 완화를 위해서는 무엇보다도 현재의 지방교부세 및 국고보조금제도의 운영방법의 개검토가 반드시 이루어져야만 할 것이다.¹⁶⁾

그러나 이미 앞절에서 살펴본 바와같이 지방자치제하에서의 중앙과 지방정부간의 정책조정의 폭은 지역개발정책의 종합적 성격상 지방재정제도의 보완을 훨씬 뛰어 넘는 것이 되어야만 할 것이다. 이러한 관점에서 중앙과 지방정부간의 기능재배분 및 정책조정의 기준과 방법에 관하여 생각해 볼 필요가 있을 것 같다.¹⁷⁾ 여기에서 특히 강조되어야 할 것들 가운데 하나는 지역개발의 문제와 관련하여 중앙과 지방정부간의 기능재배분 및 정책조정을 논의할 때면 으례히 중앙정부와 지방정부의 相對性 效率性(relative efficiency)이 중요한 기준으로 사용되고 있으나 지방자치제 아래서는 중앙정부에 비하여 지방정부가 지방주민의 지역개발의사를 보다 효과적으로 집합시키고 반영시킬 수 있다는 의미에서의 相對的 民主性이 보다 중요한 기준으로서 명확히 설정되어야 할 것이다.

이를 좀더 구체적으로 말한다면 어떤 특정 지역의 개발에 관계된 모든 권한이 지방정부에 귀속되도록 하되 다만 지방마다의 자율적이고 민주적인 개발정책의 수행이 명백하게 地域的 偏狹性(parochialism)을 노정한 결과 인접한 지방에 부정적인 外部效果(externalities)를 파급시키게 될 가능성이 있다든지 지방정부의 개발정책의 時界(time horizon)가 지나치게 단기적이어서 장기적인 측면에서의 국가전체적인 이익을 저해 할 가능성이 있는 경우에만 중앙정부가 이를 조정할 수 있도록 하여야 할 것이라는 말이다. 지역개발에 따른 환경오염의 인근지역으로의 파급 등이 전자의 예라고 한다면 지역에 속한 자연자원의 개발 남용 등은 후자의 경우에 속하게 될 것이다.¹⁸⁾

이와같이 광범위한 지역개발 및 산업육성과 관련한 권한을 지방정부에 이양

16) 지방재정충방안에 대하여는 수없이 많은 논의들이 이루어졌다. 鄭世煜, “地域開發基金의 造成方案”, 〈地方財政〉(1984, 4호); 오연천, “地方財政의 基盤強化方向”, 〈大韓商工會議所〉, 1985; 조정제, “地方財政強化를 위한 財源配分의 基本方向”, 〈地方財政〉(1985, 여름호) 등 참고.

17) 새로운 정책조정 및 관리수단에 대한 체계적인 논의는 李達坤, “地方自治의 실시와 政策·行政管理方式의 代案開發一間接管理에로의 重點移動”, 〈行政論叢〉, 제26권 1호, 서울대학교 행정대학원, 1988. 6, pp. 244-275 참고.

18) 이러한 문제들에 대한 구체적인 예에 관하여는 Kent A. Price (ed.), *Regional Conflicts and National Policy* (Washington, D.C.: Resources for the Future, Inc., 1982) 참고.

하려고 할 때에 현재의 지방자치단체의 지역개발문제에 대한 전문성이나 기획 연구능력 그리고 행정조직의 미비를 들어 이를 기피하거나 지연시키려는 기도가 나타날 가능성성이 대단히 높다. 그러나 이를 이유로 한 권한이양의 기피나 지연은 정당하다고 할 수 없다. 왜냐하면 그동안의 많은 지역균형 개발정책들의 실패는 물론 미온적이고 형식에 치우친 중앙정부의 정책노력에서 기인하는 것이 사실이지만 그에 못지 않게 중요한 것이 지방마다의 특수한 기업경영(잠재적인 기업까지 포함하여) 또는 지역경제의 애로요인과는 동떨어진 일률적인 정책의 수립 및 이의 획일적 집행이었다고 해야 할 것이기 때문이다.

지방자치체는 바로 이러한 폐단을 막고자 하는데 주된 목적이 있다. 지역개발에 관련한 모든 정책이 지방기업이나 주민의 의사를 최대한 반영할 수 있도록 하고 그렇게 함으로써 지역개발정책이 보다 현실적인 것이 될 수 있고 따라서 보다 높은 효과성을 발휘하도록 하는 데에는 지방자치체 만큼 확실한 제도적 보장책이 있을 수 없다. 물론 앞에서 지적한 바와 같이 지방자치체의 실시와 더불어 地方政治(local politics)가 얼마나 빠른 속도로 정착되어 지역주민의 민주적인 의사결정에 이바지하게 될 것인가 하는 보다 근본적인 문제가 남아 있는 것은 사실이나, 그렇다고 하여 이것을 실질적인 지방분권을 회피하거나 지연시키는 구실로 삼아서는 안될 것이다.

다. 民間部門의 政策參與 및 自律性 擴大

지방자치체의 실시에 따라 지방과 중앙정부 사이의 원활한 정책조정 및 협조도 중요하지만 이보다 더 중요한 것은 지방정부의 정책결정과정에 대한 민간부문의 참여를 확대하는 일이라고 해야 할 것이다. 최근에 이르러 산업 및 무역진흥과 관련된 민간기관 몇 단체들이 주요 지방도서를 중심으로 업무망(network)을 확대해 나가고 있다. 기존의 지방상공회의소 이외에도 시중은행의 지방지점, 제2금융권의 지방지점, 중소기업협동조합, 중소기업진흥공단의 지부, 무역협회, 무역진흥공사, 각종 수출조합의 지방지부 등이 그러한 예들인데 이러한 지방조직의 신치환대는 지방자치의 시대적 요청에 부응하고 지방경제의 활성화에 적극적으로 이바지하려는 목적을 가진 것으로 보인다.

그러나 이미 앞에서도 지적한 바와 같이 이들 기관이나 단체가 공통적으로 보여주고 있는 중앙집권적 운영으로 말미암아 이들 기관이나 단체의 지방지부들이 지방에서의 산업 및 무역육성에 자율적인 기능을 수행하고 있다고 보기是很 어렵다. 특히 이러한 기관이나 단체들의 중앙집권적인 운영은 지방에서의 이러한

한 기관 빛 단체들 상호간의 자율적인 업무협조를 어렵게 하고 있을 뿐만 아니라 이들 기관 및 단체들과 지방자치단체 사이의 수평적인 연계의 형성도 어렵게 하고 있는 요인이라고 할 수 있다. 예를들면 지방에 소재한 산업경제 유관기관들의 대표자로 구성되는 “地域經濟協議會” 등은 이러한 기관, 단체 및 지방의 주요기업체와 지방정부 사이의 협력관계를 공식화 하기 위한 노력의 표현이라고 하겠으나 이러한 기구가 실제 정책과정에 대하여 영향력을 행사하는 경우는 거의 없는 것으로 보인다.

여기에서 특히 문제가 되는 것은 이미 앞에서도 지적한 바와 같이 그동안 산업 및 무역 등 경제관련 행정권한의 위임이 지방자치단체가 아니고 직접 중앙부처의 산하기관이나 단체를 대상으로 이루어짐으로써 지방자치단체가 철저하게 배제되어 온 결과 이러한 기구를 통하여 지방정부의 장(도지사, 직할시장 등)이 정책주도권(policy initiative)을 행사하기가 어렵게 되어 있다고 하는 것이다. 그 결과 지금까지 어떠한 지방정부도 그 스스로 지역개발 및 지역산업 육성정책을 선도해 나갈 수 있는 충분한 능력(competence)을 과시하지도 못하였고 따라서 이에 대한 민간부문으로부터의 신뢰(confidence)가 대체로 결여되어 있다고 보는 것이 옳을 것이다. 이것은 지방정부의 입장에서는 대단히 곤혹스러운 일로서 지방정부는 지역경제에 대한 적극적인 역할을 수행할 수 있는 적절한 권한과 資源을 가지고 있지 못함에도 불구하고 지역경제와 관련한 광범위한 정책문제에 대하여 정도의 차이는 있겠으나 어떠한 형식으로든 책임을 지지 않을 수 없는 입장에 서 있기 때문이다.

앞으로 지방자치제의 실시에 따라 지방정부의 지역내 기업 및 경제관련단체에 대한 명시적인 또는 암묵적인 영향력이 어느 정도 증대하게 될 것으로 전망되며 이에 따라 지방정부와 관련단체 및 지방주요 기업체의 유대 및 협력관계가 보다 긴밀해지게 될 것인바 그것은 지방자치제가 가지는 정치적 상징성보다는 실질적인 지방분권의 여하에 따라 보다 크게 좌우되게 될 것이다. 다만 각종 경제적 규제의 완화추세에 따라 지방자치제 실시에도 불구하고 지방정부가 가질 수 있는 산업 및 경제관련 행정권한은 현재에 비하여 크게 확대되리라고 보기는 어렵다. 한편 환경오염규제, 보건위생, 소비자보호 등 각종의 사회적 규제(social regulation)기능들이 지방정부에 이전됨에 따라 지방정부가 지역내 기업에 대하여 간접적인 영향력을 행사할 수 있는 여지는 보다 확대될 것이다.

그러나 지방정부의 지방소재 기업 및 유관단체에 대한 영향력의 증대는 곧 다른 한편으로는 지방기업이나 유관단체의 정책참여의 활성화를 자연스럽게 수반

하게 될 것인바 지방자치제 하에서 양자 사이의 정책협조는 어디까지나 민주적인 질차와 방법을 통하여 확보될 수 있을 때 정당성을 부여받을 수 있게 될 것이다. 이것은 지방자치의 경험과 전통이 거의 없는 우리나라의 경우 지방선거 과정에서 지방기업들의 정치적 영향력이 과도하게 작용하는 등 지역주민의 의사대변 및 표출이 불균형적으로 이루어지게 될 우려도 배제할 수 없기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때 지방정부와 지역산업 및 유관단체 사이의 유기적인 협조관계의 구축은 지방자치단체의 條例 등에 명시적인 근거를 갖도록 함으로써 이들의 활동에 대하여 지방의회나 주민의 통제가 가능하도록 하는 것이 필요하게 될 것이다.

다음으로는 지금까지 지방정부들이 중앙정부의 획일적인 지시를 따르기에 급급하고 지역문제의 해결을 중앙정부에 의지해온 나머지 지역내의 기업들이 안고 있는 자금, 인력, 기술 등 경영상의 애로를 신속하게 파악하여 대처하는 기동성과 효과성을 전혀 발휘하지 못함으로써 지역개발 및 지역산업육성의 선도자로서의 위치를 구축할 수 없었던 점을 감안하여 다음과 같은 점에서의 제도적 보완에 유의하여야 할 것이다. 우선 지역내 경제·산업통계의 파악을 위한 제도적 장치의 모색이 중요하다. 최근까지만 하여도 지역통계에 대한 자료의 확보 및 이용상에 많은 제한이 있었으나 이것은 지방자치제의 실시와 함께 개선될 수밖에 없게 될 것인데 이때에 정확한 지역통계를 수시로 적시에 파악하기 위한 체계가 하루빨리 강구되어야 하겠다는 것이다. 다음으로는 적절한 지역개발 전략 및 정책대안을 수시로 마련하여 제시할 수 있는 체계의 구축 문제이다. 여기에는 우선적으로 지방정부의 관련조직의 강화가 전제되어야 할 것이지만 이에 못지 않게 중요한 것이 민간부문의 의사를 효과적으로 집합시키기 위한 제도적 정치의 모색이라고 할 것인바 앞에서 살펴 본 지역경제협의회와 같은 기구의 상설운영 및 이러한 기구에서의 정책전의를 신속하고 효과적으로 정책과정에 반영시키는 행정과정의 관례화 및 제도화가 진요하게 될 것이다.

VII. 結 論

이 논문은 우리나라에서 地域間 不均衡 문제가 야기되게 된 원인을 첫째, 과거의 국가경제 산업정책이 지니고 있는 偏向性과 둘째, 지역 간의 경제 산업구조에 영향을 미치는 관련정책의 정책결정과정에 있어 서의 과도한 中央集權 및 집행의 劃一性으로서 파악하고 이러한 요인들이 나타나게 된 배경과 원인을 좀더 깊이있게 분석해 보는데 많은 노력을 경주하였다. 본논문은 특히 지역간 균형

개발을 유도하기 위한 각종 정책의 시행에도 불구하고 지역 간 불균형 현상은 완화되기는커녕 오히려 대도시의 廣域都市化와 함께 주변지역으로의 공업확산만이 가속화되고 있는 등 문제가 오히려 심화되고 있는 현실에 주목하여 이러한 문제가 야기되고 있는 근본원인이 민간부문의 정책요구 또는 정책순응을 유발하는 유인과는 괴리된 채 극히 획일적으로 관련정책이 결정·집행되고 있는데서 연유하고 있음을 지적하였다. 이러한 관점에서 본논문에서는 지방자치가 진정으로 균형있는 지역발전에 기여하는 것이 되기 위해서 민간부문의 적극적이고 자율적인 정책노력을 유도하기 위한 제도적 방안들을 강구하고 있다.

특히 본논문은 지방자치제의 실시가 현재의 지역 간 불균형 문제에 미치게 될 영향을 전망하는 과정에서 지방정치 활성화의 긍정적, 부정적 측면, 협저한 지방재정 능력의 차이와 공업육성전략선택의 악순환, 중앙정부 수준에서의 정치적 타협능력의 부족 등의 요인에 비추어 협단계에서의 지방자치제의 실시가 지역 간 불균형 개발의 문제를 해소하는데 긍정적으로 작용하기는 어려울 수 있음을 지적하였다. 그렇다고 하여 본논문이 지방자치제 실시의 의의를 축소해석하거나 희석시키려는 의도를 가지고 있는 것은 물론 아니다. 본논문은 지방자치제의 실시가 당연히 지역 간 불균형 문제의 시정 및 완화에 유익한 방향으로 작용할 것이라는 막연한 기대감에 대하여 경계를 하여야 할 필요성을 강조함과 아울러 지방자치제의 실시가 진정으로 지역 간 균형개발에 긍정적으로 작용할 수 있도록 하기 위해서는 깊이있는 연구와 제도적 정책적 개선이 뒤따라야만 할것이라는 점을 역설하였을 뿐이다. 제 5장에서의 논의 특히 정책과정의 개선 및 민간부문의 적극적인 정책참여를 유도하기 위한 제도적 장치 및 방안의 검토는 바로 이러한 의도에서 이루어진 것이다.

지방자치제의 실시를 목전에 두고 있는 현실 속에서 아직도 이것의 실시범위, 시기, 순서, 방법 등을 놓고 정치적 공방만을 계속할 뿐 당장 필요하게 될 준비작업 예를들면 지방자치의 실시에 수반되어야 할 의식개혁, 제도적 개혁, 정책내용 및 관료행태의 개혁 등에 대한 구체적이고 착실한 검토와 연구가 대대적으로 이루어지지 않고 있음은 여간 안타까운 일이 아니다. 또한 이러한 작업을 정치권에서 할 일이라거나 행정 내부적인 문제로 방치하여서도 아니될 것이다. 지방자치제는 광범위한 정책분야에 걸쳐서의 정책결정과정의 分權化(decentralization of policymaking)를 의미하는 것인만큼 광범위한 관련 학문분야에서의 개별적인 연구들이 행하여지고 이것들이 올바르게 조정될 수 있도록 하기 위한 이론적이고 실증적인 연구들이 속속 이루어지기를 기대한다.