

經濟政策과 地域政策의 效率的 連繫方向*

—韓國的 現實과 敎訓—

崔 相 哲**

目 次

- | | |
|----------------|---------------|
| 1. 經濟計劃의 政治經濟學 | 4. 發想의 大轉換 |
| 2. 地域政策의 不在 | 5. 經濟開發計劃과 地域 |
| 3. 서울과 그외의 砂漠 | 開發計劃의 連繫方向 |

1. 經濟計劃의 政治經濟學

지난 30年間 또는 第6次에 걸친 經濟開發 5個年計劃을 통하여 우리나라에 과연 地域政策이 있었느냐에 대하여 의문을提起하지 않을 수 없다. 결론적으로 말하여 우리나라 地域政策은 經濟政策 내지 產業政策의 結果로 나타났으며 地域政策과 產業政策의 調整體系는 존재하지 않았다고 말할 수 있다. 經濟開發計劃의 수립과정에서 地域的 要素(regional factors)를 도입하려는 試圖은 이미 第2次 經濟開發 5個年計劃 수립 당시부터 擧論되기 시작하였으나¹⁾ 經濟計劃家의 偏見과 우리나라 國家計劃體制의 跛行性 때문에 具體的인 結實을 맺지 못한 채 오늘에 이르고 있다.

經濟計劃論理는 總量的 成長을 追求하려는 경향을 지니는데 비해 地域計劃은 空間的 衡平性을 追求하려는 경향이 있음은 부인할 수 없다.²⁾ 나아가 總量的 成長과 空間的 衡平性은 相殺의 關係를 지니고 있으며 總量的 經濟成長을 이룩하기 위해서는 地域의 均衡發展은 當분간 犧牲될 수 밖에 없다는 생각이 經濟計劃當局에서 支配的이었음도 결코 부인할 수 없을 것 같다. 總量的 經濟成長이 이루어지면 地域間的 均衡開發은 스스로 해결될 것이라는 樂觀論이 底邊에 깔려 있었지 않았나 보여진다. 그러나 이러한 樂觀論은 빛나가기 시작했고 이른바 地域의 問題는 우리나라의 政治的 社會的 基盤마저도 흔들리게 될 정도로 심화되기에 이르렀다.

* 本 論文은 1991年 3月 15日 國土開發研究院에서 開催한 第7次 經濟社會發展 5個年計劃 產業政策 部門委員會에서 發表한 論文임.

** 서울大學校 環境大學院 敎授

第3次 經濟開發 5個年計劃부터 經濟開發計劃의 基本目標의 하나로써 地域開發을 明示의 으로 내세우기 시작하였으며 第3次 經濟開發 5個年計劃의 8個項의 基本目標 속에 4大江流域開發의 效率的 推進과 工業用地的 造成을 통하여 地域의 均衡發展을 기한다라고 한 바 있다.³⁾ 그러나 이러한 基本目標은 經濟計劃體系나 具體的인 開發事業으로 어떻게 推進되고 그것이 地域의 均衡開發을 위하여 어떠한 結果를 이룩하려고 하는지에 대하여 뒷받침 되지 못한 하나의 修飾의 表現으로 되었다. 정도의 차이는 있을지언정 계속된 第4次, 第5次, 第6次 經濟開發 5年個計劃에서도 약간 表現을 바꾼 채 근본적인 변화는 없었다고 보여진다. 第4次 計劃에서는 아예 地域開發이란 修辭的 表現도 사라져 버렸고 “成長, 能率, 衡平”의 理念下에 自力成長構造를 確立하고 社會開發을 통하여 衡平을 增進시키며 技術을 革新하고 能率을 향상하는 것을 目標로 한다고 하였다. 經濟開發의 促進이란 이름아래 農漁村 電化, 給水, 지붕改良 등 住活環境改善事業을 마무리 짓고 住宅을 擴大普及하며 公害를 防止하며 生活環境의 基本需要를 充足하도록 할 것이란 내용으로 마무리하고 있다.⁴⁾ 이 期間을 통하여 서울과 首都圈을 제외한 우리나라의 모든 地域은 相對的 收奪感으로 팽배되고 있었으며 地域마다 “무대점” 또는 “무대점”타령으로 들끓고 있었고 1980年 地域의 疎外意識과 政治的 混亂속에서 허쉬만(Hirschman)이 말한 바 있는 國家的 大慘事(national disaster)를 맞이하였던 것이다.⁵⁾

經濟計劃의 論理는 스스로 限界에 부닥쳤고 第5次 計劃에서는 經濟開發計劃을 經濟社會發展計劃으로 이름을 바꾸는 思考의 轉換이 있었다. 1980年代에 들어오면서 “地方의 時代” 또는 “地方化 時代”라는 標語가 나오기 시작했고 地方의 不滿이 보다 큰 소리로 들려오기 시작하였으며 經濟計劃當局은 이를 받아들일 마음의 準備도 計劃의 方法도 마련하지 못한 채 第5次 計劃은 수립되어야 했다.

第5次 經濟社會發展計劃(1982~1986)은 “安定, 能率, 均衡”이라는 旗幟아래 첫째, 經濟安定基盤을 定着하여 國民生活을 安定시키고 競爭力 強化와 國際收支를 改善하며, 둘째, 지속적 成長基盤을 다져 雇傭機會를 擴大하고 所得을 增大시키고 셋째, 所得階層間, 地域間 均衡發展으로 國民의 福祉를 增進시키는데 있다고 目標를 세웠다.⁶⁾ 그러나 第5次 計劃은 悲觀論的인 1980年代初의 展望이 빛나가고 오히려 物價安定, 經濟成長率이 目標를 앞질러가면서 우리나라 經濟의 慢性的 問題와 制度改善에 焦點을 둔 修正計劃(1984~1986)을 수립하기에 이른 것이다.

修正計劃은 역시 “安定, 能率, 均衡”을 理念으로 삼으면서 첫째, 經濟安定基調를 견고히 하면서 自力成長의 基盤構築과 둘째, 技術主導의 產業發展으로 先進國과의 技術 및 競爭力 隔差를 縮小시키며 셋째, 國民便益 및 社會間接資本施設을 均衡있게 확충하고 社會開發을 확대시켜 國民生活의 質的向上을 도모하며 넷째, 經濟社會의 與件變化에 맞도록 政府機能을 발전시키고 奉仕하고 信賴받는 行政風土定着을 戰略的 目標로 세웠다.⁷⁾ 그리고 1983年

에 들어오면서 經濟計劃體系속에 地域計劃을 收斂해 보려는 試圖가 없지 않았으나⁸⁾ 第5次 經濟社會發展 5個年計劃修正計劃에서도 計劃의 形式에 있어서나 政策內容에 있어서도 커다란 變革을 가져오지 못한 채 第6次 計劃樹立作業에 들어가고 만 것이다.

한가지 第5次 計劃期間 동안에 우리나라 地域政策에 커다란 영향을 미쳤다고 생각되는 것은 1983年 農漁村所得源開發促進法의 制定과 이에 따른 全國的인 農工團地의 造成事業이었다. 都農間의 隔差를 줄이고 農村을 보다 잘 살게 하는 길은 農村에 工業을 立地시켜 農業外 所得을 增大시켜주는 方法 밖에 없다는 次元에서 의욕적인 출발을 하였으며 1970年代 새마을 運動의 一環으로 추진된 새마을 工場의 問題點을 補完 發展시키는 政策이었다. 第6次 經濟社會發展 5個年計劃은 計劃立案段階에서부터 地域發展을 보다 擴大 導入할 것을 試圖하였다. 즉 第6次 計劃은 “能率과 衡平을 토대로 한 經濟先進化와 國民福祉의 增進”을 基本目標로 3大目標을 具體化시켰는 바 첫째, 經濟社會의 制度와 秩序의 先進化, 둘째, 產業構造의 改編과 技術立國의 實現, 셋째, 地域社會의 均衡發展과 國民生活向上이 그것이다. 地域社會의 均衡發展과 國民生活의 質的 向上을 위한 戰略으로 다음과 같은 施策들을 具體的으로 列擧함으로써 經濟計劃의 歷史上 가장 큰 體制와 內容上的 變化를 보았다.⁹⁾

一 地域間 均衡發展을 위한 制度改善과 與件整備

○ 首都圈 整備施策의 持續的 推進

○ 地方大都市의 中樞管理機能 強化를 통한 地域經濟圈의 形成 促進

○ 道路鋪裝, 上·下水道, 通信現代化 등 地方發展을 위한 社會基盤施設 擴充

○ 地方金融機關의 地方中小企業 支援機能 強化

○ 地方의 經濟·商工行政機能의 強化

一 農漁村綜合對策의 着實한 推進

○ 地方中小都市와 隣近農村을 定住圈으로 綜合開發

○ 農工地區의 效率的 擴大와 地方工團 活性化

一 勤勞者의 福祉增進과 中產層化 促進

○ 學歷間·職種間 賃金隔差緩和와 最低賃金制 實施

○ 財形貯蓄, 從業員持株制 등을 통한 財產形成 促進

○ 工團勤勞者를 위한 賃貸住宅建設 擴大

一 低所得階層의 生活向上

○ 89년까지 全國民醫療保險의 實施

○ 各種 獎學金支援을 家計困難者에게 優先

○ 零細民에 대한 職業訓練 擴大와 子女의 實業系高校 學費支援

○ 俸給生活者의 자기집 마련을 뒷받침할 수 있는 中長期 住宅金融制度의 發展

- 所得水準 向上에 따른 새로운 國民生活欲求의 充足
 - 大氣, 水質 등 環境汚染度를 基準值 이하로 改善
 - 交通安全, 食品衛生, 犯罪豫防 등 社會的 危險에 對備
 - 餘暇善用, 文化藝術活動 등 多樣한 生活向上 欲求 充足
- 88년부터 國民年金制度의 實施로 綜合的 社會福祉基盤 마련
 - 退職後의 生活安全保障(年金受領이 退職金보다 3~5倍 有利)
 - 勤勞能力 喪失時 本人과 家族의 基本生計 保障
- 造成된 基金으로 庶民住宅資金融資, 學資金融資 등 支援

이상과 같이 다소 明示的이고 意慾的으로 출발한 第6次 經濟社會開發 5個年計劃도 마지막 年度를 맞이하는 1991年 현재 地域政策的 次元에서 어떠한 成果를 달성하였는지에 대해 역시 의문이 남는다. 드디어 우리나라는 第7次 經濟社會發展個 5個年計劃(1992~1996) 樹立作業에 着手하였다. 그러나 6次에 걸친 經濟計劃의 매너리즘을 어떻게 克服할 것인지 자못 주목되고 있다.

2. 地域政策의 不在

앞서 살펴본 바와 같이 지난 30년간 經濟開發計劃의 논리속에서 地域政策을 具現하기에는 스스로 限界가 있었다는 점을 알 수 있다. 결국 우리나라 地域의 發展은 經濟開發政策의 副産物로서 現實化되었으며 地域政策的 變化에 따라 經濟政策的 合理化 내지 뒷따닥거리 役割밖에 하지 못하였다.

第1次 經濟開發 5個年計劃에서 우리나라 工業化의 象徴으로 蔚山工業團地의 開發과 工業化를 위한 港灣, 水資源開發 등 社會間接資本投資가 이루어졌다. 人口 2萬에 불과했던 蔚山이 오늘날 80萬에 가까워지는 大工業都市 내지 東南海岸工業벨트의 基盤이 형성되었다. 第2次 計劃부터 纖維·縫製를 중심으로 하는 勞動集約的 輸出産業의 開發에 力點을 둠으로써 서울을 비롯한 既存의 大都市에 工業이 立地하였으며 九老輸出産業工團을 효시로 하여 地方마다 地方工業團地開發을 시작하였다. 그러나 既存의 社會間接資本과 集積의 利益을 가진 大邱, 釜山 등 大都市를 제외한 여타 中小都市들은 勞動集約的인 輸出産業을 誘致하는데 성공하지 못했으며 따라서 서울과 仁川을 軸으로 하는 首都圈과 釜山, 大邱 등 大都市의 成長을 촉진하면서 農村의 遊休勞動力을 都市의 勞動集約的 輸出産業으로 移動시키는 巨大한 都市化를 誘發시켰다. 農村은 停滯되고 輸出主導産業에 참여하지 못한 地域은 落後되기 시작했다. 이 기간을 통하여 서울과 仁川, 安養을 비롯한 首都圈과 釜山, 大邱, 馬山, 龜尾의 成長이 이루어졌으며 1968년 地方工業開發法에 의한 20餘個의 工業團地가 全國적으로 造成되었으나 産業을 誘致하는데 失敗하였다. 당시 地域開發政策은 地方工業團地

의 造成과 産業의 立地로 대표되는 時代였다고 할 수 있다.

그러나 第3次 計劃으로부터 이른바 重化學工業을 중심으로 한 資本集約的인 工業化戰略이 시작되었다. 美軍의 撤收와 南北韓의 軍事的 緊張이 高潮되면서 鐵鋼, 造船, 機械 등 防衛産業을 중심으로 한 重工業의 開發이 이루어졌고 浦港, 昌原, 蔚山과 같은 東南海岸都市의 建設이 추진되면서 다른 地域은 상대적 收斂感이 더욱 심화되었다. 第4次 計劃은 第3次 計劃으로부터 출발한 重工業政策이 內需의 不足과 規模의 不經濟에 直面하면서 資本集約的 輸出産業化로 脫出口를 찾기 시작했다. 麗川에 石油化學園地가 建設되고 巨濟島 玉浦에 造船所가, 蔚山工業園地에 自動車工業이 追加되었다. 第3次, 第4次 經濟開發計劃期間을 통하여 地域開發政策은 重化學工業을 중심으로 한 國家基幹産業基地建設로 收斂되기도 하였다. 都市와 農村間, 東南圈과 다른 地域間의 隔差는 擴大되어 갔다. 한편으로 政府는 새마을運動을 展開하였으며 全國的으로 農村의 自然部落單位로 微視的 開發投資가 이루어지고 있다. 이를 즈음하여 建設部는 第1次 國土綜合開發計劃(1972~1981)을 公布하였으나 한편의 重化學工業政策과 다른 한편의 새마을運動과의 사이에서 位相을 찾지 못한 채 하나의 紙面計劃으로 轉落하고 말았다.

그러나 1970年代에 들어오면서 주목할 만한 일은 서울의 成長을 그대로 放置할 수 없다는 社會經濟的 要求와 安保의 必要에서 大都市人口集中抑制策은 다시 등장하였고 1971年 開發制限區域의 指定, 1973年 企業體本社 및 政府投資機關의 地方移轉, 無許可板子村의 撤去와 公園化施策 등이 발표되었다. 1975年 서울의 江北人口의 江南分散 및 江北에 있는 中高校의 江南移轉이 推進되었다. 1976年 서울의 人口集中抑制를 위해 第1無任所長官으로 하여금 長期計劃을 樹立토록하였으며 1977年 新行政首都建設을 포함한 首都圈人口再配置計劃(1977~1986)을 발표하고 新行政首都立地調査와 計劃이 진행 중 1979年 悲劇的인 第3共和國의 終末과 더불어 白紙化되고 말았다. 이 기간 동안에 1977年 工業의 地方分散을 위한 工業配置法이 制定되었고 새마을運動의 地域開發施策化도 동시에 추진되었다는 점은 또한 주목할 만한 일이다.¹⁰⁾

1981年 第5次 經濟社會發展 5個年計劃이 발표되었다. 地域均衡發展이 計劃의 3大目標중의 하나로 부상되었다. 그러나 실제로는 光州-大邱間의 88올림픽 高速道路의 建設을 제외하고는 物價安定, 持續的인 成長基盤構築이란 이름으로 地域均衡發展은 空轉하기 시작했다. 88올림픽 立地가 서울로 결정됨에 따라 오히려 서울과 首都圈의 開發을 促進하는 施策이 전개되었고 首都圈人口再配置計劃은 뒷전으로 밀려났다. 果川 第2綜合廳舍의 建設, 仁川南洞工團의 開發, 서울江北開發抑制政策의 緩和와 그동안 묶여 있었던 서울의 대규모 綠地가 宅地로 바뀌었다. 다음 <표-1>에서 보여주는 바와 같이 1975年 1,100만의 수도권인구가 1985년까지 10년 동안에 1,600만에 육박할 정도로 수도권은 더욱 비대화 되었으며 서울의 인구가 1,000만에 가까운 규모로 증가하는 결과를 초래하였다.

〈표-1〉 수도권의 인구추이와 분포

區 分	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1988
首 都 圈(A)	5,194	6,913	8,894	10,924	13,302	15,807	17,168
서 울(B)	2,445	3,805	5,536	6,889	8,367	9,629	10,310
京畿道(C)	2,749	3,108	3,358	4,035	4,935	6,178	6,858
全 國(D)	24,989	29,193	31,435	34,681	37,445	40,432	41,975
A/D	20.8	23.7	28.3	31.5	35.7	39.1	40.9
B/D	9.8	13.0	17.6	19.9	22.3	23.8	24.6
C/D	11.0	10.6	10.7	11.6	13.2	15.3	16.3

자료: 경제기획원 「人口 및 住宅센서스」, 각 년도.

第2次 國土綜合開發計劃(1982~1991)이 발표되었으나 第1次 國土綜合開發計劃과 마찬가지로 形骸化한 紙面計劃(degenerated form of paper plan)으로 되고 말았다.¹¹⁾ 5個 大都市生活圈, 17個 地方都市生活圈, 6個 農村都市 生活圈開發戰略으로 요약할 수 있는 第2次 國土綜合開發計劃은 總28個 生活圈의 中小都市로 選定받지 못한 都市와 地域들의 反撥과 計劃自體의 實踐性的 문제로 修正하지 않을 수 없었으며 第2次 國土綜合開發計劃修正計劃(1987~1991)을 발표하기에 이르렀다. 修正計劃은 全國을 首都圈, 中部圈, 太白圈, 西南圈, 東南圈 등 5個經濟圈으로 區分開發戰略을 수립하였으며 오늘에 이르고 있다. 그러나 이러한 修正計劃 역시 1987年 大統領選舉當時 발표된 西海岸開發과 京釜高速電鐵計劃 및 盆唐·一山으로 대표되는 서울近部 新都市建設이란 施策으로 計劃의 論理에 있어서나 政策手段에 있어서 일관성을 갖지 못한 채 역시 紙面計劃으로 轉落되고 만 것 같다. 동시에 第6次 經濟社會發展 5個年計劃 또한 前例의 惰性を 벗어나지 못한 채, 地域政策의 비전을 밝히지 못한 채 總量的 成長政策의 테두리속에서 머물고 있는 셈이다.

그러나 1988年 第6共和國의 出帆과 더불어 首都圈人口集中抑制와 整備問題를 다시 舉論하기 시작하였으며 經濟社會發展計劃이나 國土綜合開發計劃이 다같이 지닌 部分的이고 部省主義的 亂脈相을 克服하기 위해 1989年 2月 國務總理산하에 1年 時限附 特別機構로 首都圈對策實務企劃團을 발족시켰으며 同年 6月 이를 昇格시켜 靑瓦臺 地域均衡發展實務企劃團을 設置하기에 이르렀다. 企劃團은 地域均衡發展을 위한 基本構想과 施策方案을 마련하고 市道別로 討論會까지 開催한 바 있으나 1990年 3月 分명한 後續措置와 政策의 代案이 따르지 못한 채 地域均衡發展企劃團은 解體되고 말았다. 그럼에도 우리나라는 地方自治의 實施를 앞두고 있으며 第7次 經濟社會發展 5個年計劃과 第3次 國土綜合開發計劃의 立案을 서두르고 있다.

지난 30年間 우리나라에 과연 地域政策이 存在하였느냐에 대해선 많은 회의가 있다. 첫째, 經濟企劃院을 主軸으로 하는 總量的 經濟成長論者들의 偏見과 建設部를 중심으로 하는 物理的, 空間的 決定論者들이 지닌 순진한 計劃論理는 아직도 平行線을 달리고 있고 둘째,

서울을 중심으로 한 首都圈의 既得權者와 이를 등질 수 없는 政治經濟勢力이 아직도 地域均衡發展보다 現實妥協的인 施策을 계속 전개하고 있으며 세제, 利己의 地域主義가 팽배해지고 있는 속에서 우리나라 地域政策이 넘어야 할 壁은 아직 높고 두껍다는 점을 느끼게 하고 首都圈을 제외한 다른 地域이 제몫을 찾고 均衡開發을 향해 가야할 길은 아직 멀다는 것을 생각해 하고 있다.

3. 서울과 그외의 砂漠

서울의 人口는 1,100萬을 넘기 시작했고 우리나라 人口의 26%가 넘게 됨으로서 세계에서 가장 높은 宗主都市率을 나타냈다. 특히 서울을 둘러싸고 있는 포도송이 같이 달린 衛星都市까지 합한다면 1,800萬의 人口로 우리나라 人口의 41%가 이른바 首都圈에 集中되어 있으며 이와 같은 추세가 지속된다면 앞으로 10年間 首都圈에서 우리나라 人口의 50% 또는 2,300萬의 人口를 포용하게 될 것이다. 首都圈과 地方間의 隔差는 더욱 확대됨은 물론 首都圈의 非能率과 餘他地域의 停滯는 더욱 深化될 것으로 보여진다.

1988年 現在 從業員 5人 이상의 製造業體 從業員數를 기준으로 볼 때 <표-2>에서 보여주는 바와 같이 우리나라 製造業體 從業員 300萬중에서 49%에 가까운 145萬이 首都圈에 集中되어 있고, 釜山과 慶南을 포함한 東部海岸圈에 27%인 80萬이 集中되어 있어 이상 두 地域에 製造業體 從業員의 76%가 偏在하고 있다. 이들 두 地域에는 1963年 61.5%, 1970年 68.8%, 1980年 72.9%, 1988年 79.0%로 계속적인 雇傭의 增大와 人口의 集中이 있어 왔다. 반면에 餘他 地域은 약간의 絶對的 製造業體從業員의 增加에도 불구하고 江原, 忠北, 忠南, 全北, 全南地域은 1963년에 비해 相對的인 減少現象을 나타내고 있다. 가장 큰 增大를 보인 곳이 京畿와 慶南地域으로 그대로 放置한다면 이러한 趨勢는 앞으로 더욱 확대될 것으로 보여진다.

한편으로 首都圈에는 工場用地 坪當 分讓價가 40萬원대를 넘고 있고 生産費의 上昇과 國際競爭力을 잃어가고 있는 형편이다. 이러한 地價上昇 뿐만 아니라 工場用地 自體의 확보가 어려워지고 각종 都市서비스의 限界投資費用이 서울의 경우 地方中小都市에 비해 10배 이상 높아지고 있다.¹²⁾ 특히 우리나라 勞賃의 上昇으로 우리나라 製造業의 尙當수가 地價와 勞賃이 싼 東南亞 내지 中國으로 빠져나가고 있는 실정이다. 즉 首都圈의 肥大化는 地方에로의 産業의 分散이 이루어지지 않는데 우리나라 製造業의 海外漏出 즉 空洞化現象(hollowing out)이 앞당겨 일어남으로서 우리나라 經濟發展에 커다란 우려가 되고 있다. 首都圈에서 地方으로 移轉하는 것보다 海外로 빠져 나가는 現象이 벌어지고 있으며 우리나라 首都圈問題는 首都圈과 地方間의 問題가 아니라 우리나라 經濟의 構造的 問題로 확대되고 있다.

〈표-2〉 제조업 및 중업원의 지역적분포 변화

구 분	업 체 수				중 업 원 수			
	1963	1970	1980	1988	1963	1970	1980	1988
서울	4,445 (22.8)	5,708 (23.6)	7,652 (24.8)	15,849 (29.1)	120,346 (26.0)	291,679 (33.8)	445,242 (22.0)	553,634 (18.4)
부산	1,981 (10.1)	2,076 (8.6)	3,631 (11.7)	6,361 (11.4)	69,025 (14.9)	137,326 (15.9)	319,077 (15.8)	430,858 (14.3)
경기	1,782 (9.1)	2,268 (9.1)	5,800 (19.0)	15,173 (27.8)	42,700 (9.3)	104,335 (12.1)	478,678 (23.7)	899,001 (29.9)
강원	738 (3.8)	1,043 (4.3)	922 (2.9)	898 (1.6)	40,180 (8.7)	19,032 (2.2)	22,962 (1.1)	24,654 (0.8)
충북	702 (3.6)	805 (3.3)	713 (2.3)	791 (1.4)	14,703 (3.2)	20,089 (2.3)	40,229 (1.9)	66,861 (2.2)
충남	1,794 (9.2)	1,922 (7.9)	1,796 (5.8)	2,082 (3.8)	28,263 (6.1)	45,405 (5.2)	87,580 (4.3)	113,481 (3.7)
전북	1,420 (7.3)	1,622 (6.7)	1,209 (3.9)	1,506 (2.7)	25,528 (5.5)	36,384 (4.2)	55,066 (2.7)	75,152 (2.5)
전남	2,137 (10.9)	2,744 (11.3)	2,152 (6.9)	2,258 (4.1)	30,959 (6.7)	42,177 (4.8)	67,336 (3.3)	92,980 (3.0)
경북	2,860 (14.6)	3,966 (16.4)	4,493 (14.5)	6,518 (11.9)	64,043 (13.9)	99,129 (11.5)	263,302 (13.0)	370,245 (12.3)
경남	1,154 (7.7)	1,708 (7.0)	2,154 (6.9)	2,888 (5.3)	23,129 (5.0)	60,333 (7.0)	231,140 (11.4)	370,245 (12.3)
제주	167 (0.8)	312 (1.2)	241 (0.7)	196 (0.3)	3,190 (0.7)	5,162 (0.5)	4,139 (0.2)	3,778 (0.1)
계	19,550 (100.0)	24,114 (100.0)	30,823 (100.0)	54,389 (100.0)	462,068 (100.0)	861,041 (100.0)	20,148* (100.0)	30,013* (100.0)

- *은 100단위임

- 괄호안은 %임

드디어 首都圈의 問題가 國家經濟의 危機로까지 확대되고 있는지도 모른다. 우리나라 經濟發展過程에서 首都圈은 集積의 經濟를 가져온 바 있으나 드디어 交通難, 住宅難, 地價의 上昇, 環境汚染 등 集積의 不利益으로 오히려 經濟發展의 걸림돌이 되고 있으며 이를 打開하기 위한 國家財源의 首都圈에 偏重된 投資가 불가피하게 되고 있다. 首都圈에 보다 많은 投資가 이루어짐으로서 더욱 魅力的인 立地가 되고 있으며 더욱 많은 人力이 要求되고 따라서 서울에 있는 大學의 定員을 늘려야 하고 보다 많은 住宅을 建設해야 하는 惡循環을 거듭하고 있다. 이러한 集中과 이를 支援하기 위한 投資가 반복되는 中央集權의 소용돌이 (vortex of centrifugal power)를 벗어날 아무런 政府의 論理도 制度的 裝置도 마련하지 못하고 있다.

다른 한편으로 首都圈 이외의 다른 地域들은 계속하여 人口가 減少하고 있으며 小都邑과 農村은 空洞化現象까지 나타나고 있다. 地方産業의 沒落과 地方經濟는 서울의 分工場, 支店, 代理店으로 轉落하고 있다. 地方에서 발생한 開發利益은 서울로 漏出되고 있으며 地方에 立地한 企業의 管理職 내지 高級技術職은 家族을 서울에 남겨둔 이렇바 人口分散이 아

던 人口擴散策이 되고 있다. 文化, 藝術, 金融, 建設, 流通, 政治, 行政, 각종 서비스 등에서 어느 한가지도 地方이 서울에 대항할 수 있는 것은 없다. 결과적으로 地方을 서울에 대한 엄청난 피해의식 속에 살게 만들었으며 相對的 收奪感 속에서 地方사이에는 누가 보다 많은 피해를 보았느냐를 두고 否定的 地域主義가 팽배해지고 있다. 政府施策에 대한 不信感을 넘어서서 自閉症勢까지 보이고 있다. 서울과 그의 地方의 砂漠化를 방지할 劃期的인 努力이 없이는 經濟의 發展도 國民의 統合과 同質性도 더 이상 기대할 수 없는 時代를 우리는 맞이하게 될 것이다.

4. 發想의 大轉換

첫째, 우리나라는 지금부터 中央政府 내지 서울 中心의 思考를 止揚해야 할 것이다, 地方自治의 實現을 앞에 두고 있다. 自治의 時代에 걸맞는 地域開發政策이 필요하다. 地方自治는 政治行政的 地方主義를 넘어서서 地方은 住民들이 살고 있는 高장을 스스로 開發할 수 있는 責任과 權限이 주어져야 할 것이다. 밖으로 부터 주어지는 開發이 아니라 안으로 부터 스스로 결정하는 內發的 開發이 되어야 할 것이다. 中央政府가 地方政府와 地方住民의 直接的이고 實質的인 參與없이 地方의 運命을 결정하는 일이 없어야 할 것이다. 中央政府의 政策이나 計劃立案過程에서 地方에서 開催되는 公聽會나 討論會가 要式的인 節次로 넘어가는 安일한 태도를 버려야 할 것이며 서울에 있는 研究機關이나 專門家集團들도 혹시 있을 수 있는 君臨하는 듯한 獨善的 姿勢를 하루속히 버려야 할 것이다. 救助者的인 立場이 아니라 補助者的인 立場에 서야 할 것이며 地方의 矜持를 살려주어야 할 것이다. 地方産業과 經濟, 地方金融과 保險, 地方教育和 文化, 地方政治와 行政, 地方의 開發과 計劃에 있어서 地方의 목소리를 보다 尊重하는 새로운 地域主義를 創造해 나가야 할 것이다. 下向的 開發方式으로 부터 上向的 開發體制로 轉換되어야 할 것이다. 地方의 要求가 中央政府의 我執과 橫暴로부터 輕視되거나 疏外되는 일이 더 이상 없어야 할 것이다.

둘째, 內發的 上向的 開發은 결코 地域開發에 대한 中央政府의 責任을 免除시켜 주는 것을 뜻하는 것은 아니다. 中央政府의 새로운 役割과 位相을 再定立해야 하고 地方政府 역시 受容態勢와 發想의 轉換이 있어야 할 것이다.

中央政府는 地域均衡發展을 위한 國家的 次元에서 投資財源의 대담한 擴充과 投資優先順位の 再檢討가 이루어져야 할 것이다. 政府는 土地公開發念擴大로 얻어지는 追加 歲入으로 土地管理 및 地域均衡開發 特別會計를 新設하고 1991년부터 실시하도록 되어 있으나 會計의 規模와 運營에 대하여는 아직 크게 기대에 못미치고 있는 실정이다. 內務部는 奧地開發促進法에 의해 奧地開發을, 農林水產部는 農漁村開發促進法에 의해 農工團地를 開發支援하고 있으나 面單位에 2億원 정도의 投資支援에 머무르고 있다. 그렇게도 흥분의 도가니로 몰아

넣었던 科學技術處와 商工部의 尖端科學 또는 尖端產業團地開發事業은 妥當性 조사내지 計劃設計費名目으로 몇 億원 정도의 財源을 마련하는데 그치고 있다. 그런가 하면 서울과 釜山間의 高速電鐵의 建設을 위하여 몇 兆원의 國家財政을 投入하려고 하고 있다. 과연 서울과 釜山間의 時間距離를 현재의 4時間에서 2時間으로 短縮시키는 것이 모든 地域開發의 要求에 앞서 優先順位가 주어져야 하느냐에는 한번 再吟味해 볼 필요가 있다. 이것은 輿地開發이나 定住圈開發을 위해 한해에 全國 몇個 面에 2億 정도 支援하는 것과 비교하면 얼마나 큰 財源인가를 짐작할 수 있다. 정말 地域開發에 國家的 優先順位가 있다면 京釜高速電鐵의 建設이 그렇게도 중요한 것인지 再考해 볼만한 일이다.

우리나라 農村問題는 食糧供給基地로서 農業開發의 次元을 넘어서고 있다. 우리나라 農村은 農村產業 못지 않게 삶의 空間으로서 農村開發을 하여야 할 것이다. 農民도 우리나라 國民으로서 都市에 못지 않는 住宅, 交通, 教育, 文化 등에서 生活의 質을 누릴 수 있도록 되지 않는 한 農村問題는 해결되지 않는다. 이러한 側面에서 國家的 投資優先順位와 發想의 大轉換이 필요하다.

都市問題도 마찬가지다. 우리나라 都市가 당면한 두가지 問題를 든다면 交通問題와 住宅問題이다. 地域間의 交通時間短縮보다 都市內 交通時間은 더 빠른 속도로 늘어나고 있다. 우리나라의 自動車는 200萬臺를 넘어섰고 10年內에 800萬臺를 넘을 것으로 豫測하고 있다. 이러한 交通의 革命을 받아들일 준비는 되어있지 않다. 이와 같은 自動車 保有率의 上昇에 따른 道路, 駐車, 環境汚染과 生活패턴의 變化衝擊을 어떻게 吸收할 것인가는 커다란 課題가 아닐 수 없다. 自動車 交通의 需要를 抑制하기 위한 地下鐵이나 버스 또는 새로운 大衆交通手段에 대한 과감한 投資가 이루어져야 할 것이다. 農村에는 農村生活環境改善에 都市에는 自家用 自動車交通에 代替할 수 있는 大衆交通手段에 대한 戰略的 支援이 있어야 할 것이다.

5. 經濟開發計劃과 地域開發計劃의 連繫方向

오늘날까지 地域開發은 中央政府主導로 추진되었기 때문에 地方政府와 地域住民은 中央政府의 施惠物로서 認識되는 경향이 있었으며 이를 위해 國家豫算을 확보하는 것으로 인식되기도 하였다. 이는 中央에 대한 地方의 依存性만 높였고 自律的 內發的 開發을 저해하여왔다. 분출하는 地方의 要求와 地方自治의 時代를 앞두고 經濟開發計劃과 地域開發計劃이라는 國家計劃의 二元的 體系를 止揚하고 上向的(bottom-up) 體制의 導入과 이에 따른 地方의 計劃과 開發의 力量을 높여주는 方向이 모색되어야 할 것이다. 다음은 1989年 6月부터 1990年 3月까지 靑瓦臺 地域均衡發展企劃團에서 마련한 政策方向과 몇가지 政策을 要約 정리하였는바 經濟開發과 地域開發의 效率의 連繫를 위해 第1次的으로 導入·發展시켜야

할 課題로 생각한다.³¹⁾

가. 中央行政權限의 地方移讓

地域住民生活과 直結된 地域單位的 認許業務를 地方政府에 委任토록 함과 동시에 國家事務를 地方에 대폭 移讓하여 자체적으로 처리토록 함으로서 政府次元의 各種行政 서비스를 地方에서도 고르게 혜택받게 하기 위해서는 中央政府의 政策 및 專門技術 支援機能이 地方에서도 고르게 가능토록 協助支援體制를 구축하여야 할 것이다. 이를 위하여 첫째, 中央部處 중 地方에 執行機能을 수행하는 地方事務所가 없거나 미약한 經濟, 企劃, 財務, 商工, 農林水産, 保健社會 분야 등의 地方事務所 設置를 擴大하는 방안이며, 둘째, 地方에 圈域別 또는 道別(直轄시가 있는 곳은 直轄市와 統合하여)로 地域開發企劃團을 設置하고 中央政府의 公務員과 國策研究機關의 研究陣을 파견하여 地方開發體制를 강화시키는 방안이다.

나. 開發指向的 地方行政體制的 構築

地域實情에 맞는 다양한 地域開發計劃의 수립 추진이 가능하도록 地方行政機構 및 人力을 보강하고 行政의 廣域化, 都市化, 産業化 추세에 대응하며 아울러 地域別 特性이 반영되도록 地方自治團體의 自律組織權을 강화하여야 할 것이다.

農水産業 등 第1次 産業과 각종 規制行政 중심으로 편제되어 있는 地方行政機構를 대폭 改編하여 2,3次産業과 地域開發計劃實務를 담당할 수 있도록 組織을 補強해야 할 것이다. 또는 새로운 行政分野에 대한 地方公務員들의 業務能力을 발전시키기 위해 中央部處와의 相互派遣勤務, 關聯研究機關派遣勤務, 特別教育課程 履修 등 다양한 방안을 강구하고 市道別로 地方 5級 公務員採用試驗을 실시하여 優秀人力을 現地에서 充員하는 地方公務員採用 制度를 定着시켜야 할 것이다.

동시에 市道知事에게 地方行政組織改編權을 단계적으로 委任하여 市·道 또는 市·郡別 基準定員의 範圍內에서 地方實情에 따라 彈力的으로 行政組織을 改編運用할 수 있는 裁量權을 광범위하게 부여해야 할 것이다.

다. 市·郡行政區域分離制度의 再檢討

農村中心地인 邑의 人口가 5萬을 넘어서고 一定한 條件을 충족시키면 郡에서 분리되어 市로 승격되는 현실이다. 그러나 이러한 市·郡分離制度는 많은 問題點을 야기시키고 있는 바 첫째, 市·郡分離에 따라 基本的이라 할 수 있는 必須組織을 重複設置運用하지 않을 수 없으며 年間 약 50億원 이상의 追加費用이 수반되고 있다. 예컨대 公州市의 경우 市·郡分離時 약 180名의 新規 公務員 充員이 필요하게 되었으며, 둘째, 定住生活圈 단위의 綜合開發計劃의 수립 및 추진을 어렵게 하고 있다. 邑이 市로 昇格하게 될 경우 殘餘郡은 財政基盤의 脆弱성과 中心都市와의 連繫 및 統一된 綜合開發計劃의 수립과 추진이 斷絶되는 현상이 나타난다.

따라서 5萬名 이상이 살고 있는 邑이라 하더라도 市昇格方針을 전면 再檢討함으로서 市

昇格時 주변 農漁村 地域住民의 意思를 수렴하여 추진토록하고 나아가서는 生活圈이 같은 市郡을 하나의 行政區域으로 存置 또는 發展的으로 再編함으로서 農漁村開發의 效率性, 綜合性을 높이고 하는 方案을 檢討해야 할 것이다. 都農의 開發體制의 강화와 開發規模의 經濟性을 살릴 수 있는 行政區域의 근본적 改編方案도 검토해야 할 필요가 있다고 본다.

라. 地域開發投資財源의 擴充

취약한 地方財源을 확충하기 위하여 國稅의 일부를 地方讓與稅로 轉換토록 하여야 할 것이다. 國稅의 特定稅目을 地方稅로 轉換하는 것은 거의 모든 稅源이 大都市에 偏在되어 있는 바 開發投資所要가 큰 小都市, 郡地域이 오히려 불리해질 가능성이 커 바람직하지 못한 대안이 될 수도 있다. 따라서 國家가 徵收한 稅金의 일부를 地域開發의 必要性에 따라 自治團體間에 合理的으로 配分할 수 있는 地方讓與稅方式의 導入이 보다 바람직할 수 있다. 國稅중에서 地方으로 讓與할 수 있는 稅目으로서 電話稅, 酒稅 등이 對象으로 검토될 수 있을 것이다.

現行 地方稅 制度는 전국 모든 地域에 劃一的으로 適用되고 있는 地方稅制度를 改革하여 특정 地方自治團體 固有의 稅源을 개발할 필요성이 있다. 예를 들어 公害誘發業體가 많은 地域의 경우 環境稅, 港灣出入交通의 부담을 안고 있는 경우 콘테이너稅, 發電所建設地域의 경우 發電稅, 觀光地의 경우 觀光稅 등을 부과할 수 있도록 한다. 그러나 이러한 特定地方의 地方稅는 地方自治團體의 要請에 의해 中央政府의 承認을 얻어 施行토록 하되 財政自立도가 一定水準 이하인 郡地域을 중심으로 우선적으로 施行토록 해야 할 것이다.

落後地域開發을 위하여 海外觀光旅行者에게 旅行經費의 一定率을 徵收하여 觀光文化振興基金을 설치하는 方案도 檢討해 볼 가치가 있다고 보여진다. 나아가 民間企業과의 대규모 共同開發事業 추진에 있어서 필요한 投資財源을 조달하기 위하여 地方債의 發行이 보다 용이하도록 하고 土地公概念의 擴大實施에 따라 발생하는 歲入을 地域開發投資에 활용할 수 있도록 하기 위하여 설치·운용되는 土地管理 및 地域均衡開發特別會計의 機能을 擴大시키고 強化시켜야 할 것이다.

마. 地域開發에의 民間參與擴大

地域開發投資는 中央 및 地方政府의 財政만으로 추진하는데는 스스로 限界가 있으므로 高速電鐵, 地下鐵, 新都市開發 등 대형개발사업에도 民間資本과 技術을 적극적으로 활용할 여야 할 것이다. 地域開發事業에 民間參與를 확대하려는 것은 民間의 自律的 經濟活動範圍를 확대시킴으로서 民間의 創意力과 活力을 도입하고 政府의 財政負擔을 줄임과 동시에 地域經濟를 활성화시키는데 커다란 役割을 할 것이다. 그러나 民間資本에 의한 地域開發이 자칫하면 公共의 利益을 등한시하는 일이 없도록 하기 위해 民間企業과 地方自治團體가 共同으로 出資하여 限時的 法人을 設立하고 開發事業收益에 대한 共同配分方法을 적극 활용토록 해야 할 것이다. 특히 土地開發과 住宅建設分野의 活用性이 높다고 보여진다. 또한

地方自治團體가 民間資本을 유치하여 開發事業을 推進하는 경우 土地利用規制 등 조건을 彈力的으로 緩和하여 開發利益을 地方自治團體에 還元시킬 수 있는 制度的 裝置와 法的 根據를 마련하여야 할 것이다.

바. 廣域行政管理體制的 強化

우리나라는 點的인 都市化의 過程을 지나 郊外都市化 내지 廣域都市化의 단계에 들어가고 있다. 首都圈은 물론 大都市圈에 廣域開發事業을 國家的 次元에서 調整, 處理할 수 있는 “廣域行政調整協議會”를 新設 運營할 필요성이 대두되고 있다. 特別市, 直轄市, 道간에 이루어지는 廣域行政業務를 調整할 필요가 있을 경우 國務總理를 委員長으로 하는 中央部處의 長으로 구성되는 廣域行政委員會에 關係部處와 自治團體間, 自治團體 相互間의 異見을 調整하고 審議, 議決할 수 있는 機能을 부여함으로써 實質的인 調整權을 갖게 하는 것이 바람직하다.

圈域別, 市·道 또는 市·郡을 포용하는 地域開發計劃 單位別로 行政協議會를 設置하여 計劃機能을 부여하고 단순한 要式的 協議를 넘어서 合意事項에 대한 豫算措置 등의 履行을 義務化하고 羈束力을 부여하는 制度的 裝置가 필요하다. 특히 인접한 市들간의 廣域開發體制가 강화되어야 할 것이다. 首都圈내에 있는 市들간의 문제가 더욱 심화되고 있으며 大都市와 周邊都市 및 馬山—昌原—鎭海, 麗水—麗川—順天—東光陽, 天安—溫陽, 松炭—平澤—烏山, —全州—裡里—群山 등의 連擔都市圈에 대한 廣域行政體制的 強化가 무엇보다 時急하다고 보여진다.

사. 地域開發 5個年計劃 制度的 導入

經濟社會發展 5個年計劃 및 國土綜合開發計劃 등 우리나라는 國家計劃(national plan)은 있었으나 地方計劃(local plan)은 거의 存在하지 않았다. 地方計劃의 形式을 띤 道開發計劃이나 市·郡開發計劃이 있었으나 이들은 國家計劃의 地域計劃(regional plan)으로서 성격이 강하게 지녔으며 國家計劃의 修正에 따라 地方計劃은 하나의 紙面計劃으로 轉落되고 말았다. 다시 말하여 地方政府가 自主적으로 그들이 스스로 살고 있는 地域에 대한 長期的인 計劃의 努力은 거의 存在하지 않았고 中央政府의 政策 내지 計劃에 따라 修正變更을 수시로 하지 않을 수 없었다.

地方地方自治의 時代를 맞아 競爭的으로 분출할 것으로 예상되는 地域開發公約을 國家 및 地方自治團體의 能力에 맞추어 優先順位에 따라 段階的으로 추진하도록 하는 制度的 裝置가 필요하다. 특히 地域住民의 意思가 수렴되고 國家計劃과 조화된 地域開發計劃에 반영된 事業에 한하여 國家財政 특히 지역주민의 의사가 수렴되고 국가계획과 조화된 지역개발 계획이 반영된 사업에 한하여 국가재정 특히 地域均衡開發特別會計부서의 지원이 이루어지도록 하여 資源의 낭비를 방지하고 國家施策의 차질없는 執行을 확보토록 하며 이와 같은 協議調整過程을 定期的으로 피드백(feed back)시키는 節次를 制度化시켜야 할 것이다.

地域開發計劃을 수립 시행함에 있어서 直轄市와 道를 함께 포용하는 廣域的 計劃單位를 설정하여 直轄市와 道가 合同으로 計劃하는 統合計劃制度를 導入하여 地方自治團體間의 마찰을 최소화하고 市·郡地域도 定住生活圈 단위로 합리적인 計劃單位를 設定함으로써 都農의 統合計劃 및 開發體制를 구축하여야 할 것이다

현재 地方自治團體는 綜合的인 地域開發計劃을 수립할 專門人力의 不足을 극복하기 위하여 관련 中央府處 公務員과 政府研究機關 專門家を 地方에 과견하여 地方自治團體 및 地域의 專門家와 協力하여 共同으로 計劃을 수립하는 地域開發企劃團을 圈域別로 設置하는 것도 하나의 代案이 될 수 있을 것이다. 이와 같은 計劃樹立過程에서 中央政府는 地域開發企劃團의 건의를 받아들여 이를 統合, 調整하여 國家計劃으로 統合調整하는 上向的 開發計劃體制로 나아가야 할 것이다. 國家計劃은 基本方向과 指標만을 提示하고 具體的인 細部計劃의 立案과 推進은 地方政府가 擔當하는 合理的 機能分擔이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

REFERENCE

- 1) Reger D. Norton, *A Study of Regional Investment Allocation in Korea*, Johns Hopkins University, 1971.
- 2) B. Renaud, "Conflicts Between National Growth and Regional Income Inequality: The Case of Korea," *Economic development and Cultural Change*, No. 3 (1973), pp. 429-445.
- 3) B.Higgings, "Trade off Curves and Regional Gaps", J. Bhagwati and R. Eckaus ed., *Development and Planning*, Gorge Allen and Unwin, 1972, pp.152-177.
- 4) Government of the Republic of Korea, *The 3rd Five-Year Economic Development Plan (1972~1976)*, 1971, pp.2-3.
- 5) 大韓民國政府, 第4次 經濟開發 5個年計劃(1976~1981), 1976, pp.17-20.
- 6) A.O. Hirshman "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Comes of Economic Development", *Quaterly Journal of Economics* Vol. 137, No. 4 (1973), pp. 544-562.
- 7) 大韓民國政府, 第5次 經濟社會發展 5個年計劃(1982~1986), 1983, pp.18-20.
- 8) 大韓民國政府, 第5次 經濟社會發展 5個年計劃修正計劃(1984~1986), 1983, pp.18-20.
- 9) Remy Prud home, "A Study of Regional Policies" in Economic Planning Bureau, Economic Planning Board, *Reports of Foreign Consultants for the Revision of the 5th Five-year Economic and Social Development Plan*, December, 1983.
- 10) 大韓民國政府, 第5次 經濟社會發展 5個年計劃(1982~1986), 1981, pp.14-15.

- 11) 崔相哲, “首都圈政策과 地域均衡發展政策”, 國會報 第272호(1986年 6月), pp. 43-47.
- 12) John Friedman, “A Conceptual Model for the Analysis of Plg Behavior”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, No. 2, (1967), p. 229.
- 13) 金大泳, “韓國의 地域均衡開發戰略”, 釜山發展시스템 研究所, 世界銀行主催, 地域間均衡發展을 위한 大討論會, 釜山상공회의소, 1990년 11월 9일~10일.
- 14) 靑瓦臺, 地域均衡發展企劃團, 地方化時代의 地域均衡發展을 위한 基本構想, 1990.