



# IMF 체제하의 지역개발 방향과 과제

**강 병 주**  
(姜秉周)

한남대학교  
지역개발학과 교수



## I. 머리말

### II. IMF 체제의 도래가 지역개발에 미치는 영향

### III. IMF 체제하의 지역개발 현황과 문제점

### IV. IMF 체제하의 지역개발 정책방향과 과제

## V. 결 론

## I. 머리말

1997년말 우리나라에 불어닥친 한국의 경제위기는 지역개발 분야에도 커다란 영향을 미치고 있다. 현재 우리가 맞이하고 있는 경제위기에 효과적으로 대처하고 미래의 발전을 도모하기 위해서

가장 중요한 것은 우리가 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가에 대한 고민일 것이다. 많은 사람들은 한국이 취한 과거의 발전방식이 수명을 다했다는 것에 대해서 동의를 하는 것 같다(1998, 맥켄지 보고서, p.33). 그러나 IMF 관리체제 하에서의 새로운 틀이 무엇이어서 하는가에 대해서는 아직 의견이 분분한 듯하다. 확실한 것은, 이 시점에서 우리가 어떤 선택을 하는가에 따라서 미래의 번영이냐 아니면 참혹한 역사의 반복이냐가 결정될 것이라는 점이다. 따라서 우리에게 현재 시급히 필요한 것은 과거에 대한 공통된 인식과 이해의 기반을 조속히 구축하고 이러한 이해를 바탕으로 각 지역개발 분야에서 무엇을 미래발전의 과제로 삼아야 할 것인지에 대한 방향 설정 및 구체적인 대안의 모색이라 하겠다.

이 글에서는 IMF 체제 하에서의 지역개발 방향 설정을 위해서 먼저 우리나라가 어떻게 IMF 관리체제로 들어가게 되었는지와, IMF 체제 하에서 발생되고 있는 지역개발 관련 문제를 짚어본 다음, 이를 해결하기 위한 지역개발 정책방향의 설정 및 과제도출을 시도해 보기로 한다.

## II. IMF 체제의 도래가 지역개발에 미치는 영향

### 1. IMF 체제의 도래

우리 경제와 국민들 모두가 요즘 경제위기로 인해 정신적·물질적 고통을 겪고 있다. 정부와 기업들은 대외 신인도의 하락과 고금리 현상으로 인해 자금조달에 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 사회 어느 분야를 막론하고 조직 축소, 감원, 감봉, 인수·합병 등의 구조조정 과정을 거치고 있다. 또한 일반 국민들도 물가상승과 실질임금의 하락에 따라 내핍생활을 감수해야 하며 정리해고로 인한 실직에 대해 걱정을 떨쳐버리지 못하고 있다.

이러한 분위기 속에서 경제위기를 초래한 사람들에 대해 책임을 물어야 한다는 목소리가 높다. 그러나 이처럼 어려워진 경제여건에 대해 비단 정부에만 그 책임을 물을 수는 없다고 생각된다. 물론 최근 우리가 겪고 있는 외환위기의 일차적인 책임은 근시안적인 경제정책과 비효율적인 운영을 해온 정부에 있다. 특정 인물을 위해 자리와 조직을 만들고, 국민의 세금을 낭비하는 등 정부의 비효율적이고 방만한 운영이 그 주된 원인으로 지적될 수 있을 것이다. 하지만 기업이나 가계부문을 담당하는 일반 국민들도 그 책임을 면할 수는 없다. 그 동안 우리는 소비의 지나친 고급화, 수입상품에 대한 무분별한 선호, 아껴 쓸 줄 모르는 낭비의식, 사회전반에 만연한 과소비 풍조, 확대일변도의 성장정책 등 무분별한 소비행태로 말미암아 거대한 거품경제를 만들어낸 주역이기 때문이다.

1994년 미국의 Paul Krugman은 한국을 포함한 동아시아의 성장은 1950년대 동유럽이나 러시아의 성장과 마찬가지로 지속 가능한 성장이 아닌 일시적 현상이라고 주장한 바 있다. 1990년대 중반 이후에 Krugman의 주장을 증명이라도 하듯이 90년대에 들어와 고도성장을 구가하던 태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 한국 등은 엄청난 외환위기 및 경제위기를 맞이하여 커다란 시련을 겪고 있다. 1998년에 발간된 「맥켄지 보고서」에서도 Krugman의 주장과 마찬가지로 우리 나라의 경제위기의 원인을 자본생산성이 낮다는데 두고 있다. 한 국가의 경제성장이 지속되기 위해서는 총요소의 생산성으로 표현되는 효율성이 증가해야 하는 데도 불구하고, 그간 한국을 포함한 아시아의 경제성장 방식은 생산성 향상의 측면보다는 노동과 자본, 중간재 등의 요소투입을 증가시킨 결과로 발생한 경제성장이기 때문에, 아시아 지역의 경제성장은 한계에 도달할 수밖에 없다는 주장이다. 왜냐하면 노동과 자본 및 중간재 등을 근간으로 하는 요소투입의 증대는 지속성을 기대하기 어렵다는 한계를 지녔기 때문이다.

한국의 외환위기 원인을 보는 시각은 다양하다 (김홍기, 1998, pp.11~19 ; 최주열, 1998, pp.3~31). 그러나 여러 가지 시각을 종합해 보면 크게 우리 경제가 가지고 있는 구조적인 문제와 외부충격, 정치적 논란 및 정책실패 등 3가지 요인으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 구조적인 측면에서 외환위기가 발생한 원인을 찾아본다면, 우리 나라 기업의 자본금에 대

한 부채비율이 다른 나라에 비해 월등히 높은 “기업의 과대채무”를 들 수 있다. 지금껏 정부는 고도 성장과 고속성장을 이룩해 내기 위한 방편으로 전략산업을 선정하고 이를 집중 지원해 왔으며, 이 과정에서 정부가 금융산업에 과도하게 개입함으로써 금융중개기능의 발전을 크게 저해하여 발생한 “취약한 외채구조”가 그 원인이 된 것이다.

다음으로, 외부충격이 외환위기를 초래한 원인으로서는 90년대 초반부터 발생한 일본경제 버블의 붕괴에 따라 일본 금융기관이 부실화되자 동아시아로부터의 자본회수가 시작된 “일본의 장기적 경제침체 및 금융기관의 부실화”이다. 1997년 7월 태국을 비롯한 동남아국가에 외환위기가 발생하고 해당국들의 통화 가치가 급격히 떨어지자 우리나라의 수출경쟁력이 크게 약화된 이른바 “동남아 외환위기”의 여파로 아시아지역 기관투자자의 80%가 집중되어 아시아지역 투자의 중심센터로 불리는 홍콩의 증시가 폭락하게 되고 국제 투자자들이 아시아지역으로부터 자금회수를 시작함으로써, 해외자금조달의 가장 많은 부분을 차지하고 있던 홍콩으로부터의 해외자금 조달경로가 단절되는 치명적 타격을 입게 된 것이다.

한편 정치적 혼란 및 외환위기에 대처하는 정책적인 실패와 관련된 원인으로 노동시장의 유연성 제고를 위해 시도한 노동법 개정이 대규모 파업과 정치적 불신을 초래하여 외국 투자자들에게 한국에 대한 장기적 투자의욕을 급격히 떨어뜨린 “노동법 파동”을 들 수 있다. 또한 금융산업의 효율성을 증대시키고 금융감독 기능을 강화하려는 금융

개혁법이 대통령 선거와 시기적으로 맞물리며 국회에 상정조차 되지 않았던 “금융개혁법 파동”, 기아자동차 문제의 지지부진한 처리로 인해 민간부문에서의 부도가 국가부도라는 악재로 나타난 “기아자동차 구제조치”, 금융기관들이 채무 불이행상태에 빠져 협상력이 전무한 상태에서 뒤늦게 IMF 긴급자금을 요청한 “때늦은 IMF 긴급자금요청” 등을 들 수 있다.

## 2. IMF 체제하의 사회적 특징

IMF 체제 하에서 사회적으로 크게 두드러지는 특징은 대량실업의 발생, 가혹한 금융개혁, 기업의 구조조정, 시장에서의 규제완화 등으로 나누어 볼 수 있다.

IMF 시대가 도래함에 따라 산업구조 조정이 불가피해지고 부실기업 및 금융기관의 인수합병, 정리해고제의 도입, 노동시장의 유연화 등으로 대량실업이 발생되고 있다. 이러한 대량실업의 발생으로 인해 사회의 전반적인 구매력이 떨어지게 되고 그로 인해 기업의 매출이 크게 감소되어 경제가 위축되는 악순환의 고리를 만들고 있다.

외환위기의 직접적 원인이 된 금융기관에 대한 개혁은 IMF가 요구하고 있는 첫 번째 과제이다. 금융기관이 부실채권을 정리하는 과정에서 담보부동산의 매각이 늘어나고 또한 기업도 구조조정 때문에 부동산을 처분해야 하기 때문에 부동산 공급이 과잉현상을 보이고 있다. 현재 금융기관들이 보유하고 있는 부실채권 가운데 담보로 잡은 부동산 채권은 20조원 정도 수준이며, 일반기업들이 매

각하려고 내놓은 부동산이 10조원 가량으로 추산되고 있어 토지의 과잉공급으로 인한 가격하락이 상당기간 지속될 것으로 예상된다.

기업의 구조조정도 IMF 체제에서 피할 수 없는 일이다. 외환위기 이후 기업의 연쇄도산 현상은 계열사간의 상호 지급보증에 연유하는 바, 계열기업에 대한 상호 지급보증을 할 수 없도록 하며, 계열사간 결합채무제표를 작성하여 재무구조의 투명성을 확보하고, 기업의 부채비율을 줄임과 동시에 외국인의 주식투자 한도를 50%까지 가능하도록 확대시켰으며 외국인의 국내기업에 대한 적대적 인수·합병의 길을 열어 놓았다.

IMF 체제에서는 시장에서의 규제가 없어지거나 완화되고 있다. 외환위기 이후 각종 규제완화가 실시되고 있으며, 규제완화의 초점은 외화가 쉽게 국내에 투자될 수 있는 환경을 만드는 것이다. 현재까지는 중앙정부 차원에서 외국인의 주식투자 한도를 50%로 하는 것과 부동산 시장의 전면개방 등 제도개선수준에서의 규제 완화가 이루어지고 있으나, 앞으로는 각 지방정부 차원에서의

경쟁적인 유인요소 제공이 구체화 될 것이다.

IMF 체제 이후 사회적으로 가장 두드러진 현상이 대량실업의 발생이다. 산업 및 기업의 구조조정으로 인해 한계기업 도산과 조직감축, 고금리 및 자금난으로 인한 투자 위축으로 인하여 대규모의 실업이 발생되고 있다. 1998년 9월 현재 실업자수는 162만명 정도를 기록하고 있으며, 경제회생에 성공하면 실업자는 155만명 정도로 줄어든 것으로 예상할 수 있으나 만약 실패할 경우에는 200만명 정도에 이를 것으로 추정되고 있다(삼성경제연구소, 1998, p.24).

### III. IMF 체제하의 지역개발 현황과 문제점

#### 1. 지역현안 지역개발사업의 연기 및 취소

IMF 체제로 돌입하면서 기업의 자금 압박 및 경제적 불황으로 인한 세수감소로 국가의 재정부담능력이 떨어지자 각종 지역현안사업과 지역개발사업이 취소되거나 연기되고 있다. 먼저 공공기관의 지역개발사업 연기 및 취소를 살펴보면 지하

〈표 1〉 공공기관의 지역개발사업 보류현황

지 역	사 업 추 진 현 황
서울시	지하철 9호선 착공 및 8호선 개통 연기
부산시	지하철 2, 3호선 완공연기, 명지 주거단지 건설 중단
인천시	100억원 이상의 지역현안사업 38건의 건설재원 조달 곤란
대구시	낙동강변도로, 팔거천 무안도로 등 사업중단 위기
대전시	도시철도 1호선 공사 지연
경상남도	25개 지역 현안사업 중 10여개 사업의 신규투자 보류

철, 공단, 도로건설 등 각 지방자치단체가 추진중인 사업의 보류 및 중단사태는 상당한 수준에 이른다.

다음으로 민자유치사업 등 민간기업의 지역개발 투자도 상당히 위축되고 있어서 현재 진행중인 사업도 사업추진이 극히 불투명한 상태이다. 특히 관련 기업의 부도는 적지 않은 영향을 미

치고 있다. 서울과 영종도를 연결하는 신공항고속도로 건설에서도 11개의 컨소시엄 가운데 1개 기업이 부도로 참여지분을 포기하고 있고, 천안-논산간 고속도로 건설에 참여하고 있는 2개의 업체가 부도 및 자금한계로 인해 참여지분을 포기했다.

충청남도과 도내 각 시·군이 관광객 유치를 위

〈표 2〉 민간기업 지역개발사업의 지연

지 역	사 업 추 진 현 황
신공항고속도로	11개의 컨소시엄 가운데 1개 기업 부도로 사업 지연
천안-논산 고속도로	2개의 참여업체가 부도 및 자금한계로 사업 지연
제주도종합개발	진행중인 3개 관광단지, 20개 관광지구개발이 국민들의 소비둔화로 수익성이 저하될 전망이어서 사업추진 중단
강원도 폐광지역개발	국민들의 소득수준 악화로 투자자금회수가 불투명해지자 사업 지연

해 추진 중인 각종 대형사업도 커다란 차질을 빚고 있다. 특히 순수민자를 유치해 시행하려는 일부 사업들은 시행업체들의 자금난까지 겹쳐 공사가 전면중단 또는 연기되는 등 사업추진이 매우 불투명한 상태이다. 충청남도는 순수 민간자본으로 관광단지 조성 및 온천개발 등 모두 7개 사업을 추진중에 있으며 이에 소요되는 비용은 7,457억원 정도로 추정된다.

이 중 1995년부터 1천억원의 사업비를 들여 아산 음봉면 산정리 일대 95.7만㎡에 위락시설과 풍물거리를 조성한다는 아산랜드 주제공원 조성사업은 시행업체인 아산관광개발이 자금부족으로 사업

을 재검토하고 있고, 천안 온천관광지 기반 조성사업의 경우도 1995년부터 고려개발과 천안온천이 842억원의 사업비를 투입하여 천안 성남·목천면 일원의 74만㎡ 부지 위에 공공, 숙박, 상업시설 등을 갖춘다는 계획 하에 공사를 진행시켰으나, 현재 기반조성공사가 17%의 공정을 보이고 있는 등 공사진행이 매우 부진한 편이다. 또한 예산 청소년수련마을 건립사업도 1993년에 착공하여 1998년에 완공되는 것으로 계획되어 있었으나 아직까지 부지조성이 마무리되지 않는 등 사업이 지지부진한 편이다. 게다가 총 사업비 3,515억원이 소요되는 아산 온천관광지 조성사업도 2001년까지 호

텔, 상가, 콘도, 유흥시설과 병원 등 종합위락시설을 갖춘다는 계획이었으나 자금난으로 현재까지 부지조성과 상가 2동만 개장된 상태이다.

충남도와 도내 각 시·군에서 추진하고 있는 각종 관광개발사업도 IMF 체제를 맞이하면서 상당한 공사지연을 보이고 있다. 특히 충청남도에서 외자 등 민간유치를 위해 가장 심혈을 기울이고 있는 안면도 관광지 개발사업은 외환위기 이후 투자자가 섣뜻 나서지 않아 진전이 없는 상태이며, 대천 등 충남도내 해수욕장 편의시설 확충과 각종 온천개발사업도 지연되고 있다.

이러한 각종 관광개발사업의 지연은 IMF 체제

로 들어서면서 기업들이 심각한 자금난을 겪게 되고 사업의 우선 투자순위를 새로 조정하는 과정에서 관광개발사업에 대해 재검토를 하고 있거나 투자시기를 늦추었기 때문인 것으로 풀이되고 있다.

## 2. 수도권 개발압력 심화

IMF 체제로 접어들면서 지방산업단지의 분양률이 크게 감소하고 있으나 수도권의 경우 상대적으로 높은 분양률을 보이고 있다. 지방산업단지의 분양률을 살펴보면 북평의 경우는 7%, 김천구성지구 4%, 광주대불공단 23% 등으로 매우 저조한 편이나 수도권에 인접한 아산고대지구와 부곡지구

〈표 3〉 충청남도의 대규모 민자유치사업 지연

사 업 명	사 업 내 용	사 업 지 연 사 유
아산랜드 주제공원	아산 음봉면 산정리 29만평 규모 위락시설 풍물거리 조성계획(사업비 1,000억원)	개발주체인 아산관광개발의 자금부족으로 사업 재검토
온천 관광지 기반조성사업	천안 성남·목천면 일대 22만평 규모 부지 위에 공공, 상업, 숙박시설단지를 조성하기 위해 기반공사 시행(사업비 842억원)	고려개발과 천안온천이 1995년부터 공사에 착공하였으나, 경기부진으로 현재 17%의 공정을 보이고 있음
아산온천 관광지 조성사업	아산 온천일대에 호텔, 콘도, 상가, 유흥시설, 종합 위락시설 등 대규모 주상복합건물 건립계획(사업비 3,500억원)	자금압박으로 현재까지 부지조성과 상가 2개동 건립에 그치고 있음
보령-안면도 연육교 건설	외국기업의 직접 투자유치 통해 안면도와 보령지역 연결하는 교량건설 계획	외국인 투자자가 나서지 않고 있음
안면도 국제 관광지개발사업	2001년까지 태안군 안면읍과 송언, 중장, 신야리 등 156만평 부지 위에 국제적 관광휴양단지 조성 계획(사업비 1조 1,100억원)	테마파크, 마린월드, 골프장 등 6개 지구는 민자유치 계획중이나 실현성 희박

〈표 4〉 정부와 민간의 수도권 개발추진분야

부 문	수 도 권 개 발 압 력 내 용
민 간 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과밀억제 및 성장관리권역에서의 공장신설, 이전, 증설의 허용</li> <li>- 수도권에 외국기업 투자유치를 위한 국세·지방세의 감면</li> </ul>
정 부 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 입지 벤처빌딩의 과밀부담금 면제</li> <li>- 과밀억제권역의 일부를 성장관리권역으로 변경</li> <li>- 동아매립지의 용도변경 고려</li> </ul>

의 공단분양률은 90%를 상회하고 있다. 이처럼 수도권의 인기가 올라가는 원인이 기업의 입장에서 보다 유리한 기업 활동 조건을 찾아 나서게 되고 노동자 또한 상대적으로 풍부한 고용기회를 찾아 수도권으로 집중되기 때문인 것으로 풀이된다. 또한 신규투자 희망 외국기업의 70%가 수도권 입지를 선호하고 있는 것으로 나타나자 정부와 민간 양측에서 수도권 규제완화를 추진하고 있다. 민간기업 및 수도권 지방자치단체에서 지속적으로 규제완화를 요구하고 있는 분야는 수도권 과밀억

제지역 및 성장관리권역에서의 공장의 신·증설 허용, 외국기업의 투자유치를 위한 국세·지방세의 감면 등이다.

정부측에서도 민간투자 활성화를 위한 일부 수도권의 규제완화를 추진하고 있는데 이는 벤처빌딩의 과밀부담금 면제, 영종도 국제자유도시 건립을 위한 과밀억제권역 일부의 성장관리권역으로의 변경, 매립지 용도변경 등의 조치로 나타나고 있다.

그간 우리나라 지역개발정책의 골격은 수도권

〈표 5〉 지방 광역권의 개요 및 개발방향

권역명	인구(만명)	면적(km <sup>2</sup> )	개 발 방 향
대전청주권	248	6,896	중앙행정기능의 분산, 국제회의 유치 및 국제관광기지화
광주목포권	209	4,977	중국 상해와의 입지적 이점을 활용한 개발
대구경북권	420	9,891	구미-대구-경주-포항을 연결하는 광역개발
부산경남권	611	5,090	환태평양 경제권 진출 위한 국제무역의 중심지로 개발
아산만권	126	2,937	인천항의 기능을 분담하는 대체항으로 개발
군산장항권	112	3,100	대중국 진출의 교두보 구축
광양만권	84	2,695	석유화학공업 육성, 수출입화물 교통망 구축개발

집중 억제제를 통한 전국적 차원의 다핵분산형 공간 체계를 구축하기 위해 지방에 수도권과 대응할 수 있는 규모의 지방 광역권 개발전략이 추진되어 왔다. 그러나 IMF 사태는 경쟁력이 상대적으로 약한 지방의 투자수요를 축소시켜 지방분산형 공간구조 구축을 어렵게 만들고 있다.

### 3. 토지이용 규제 완화 및 환경오염의 심화

IMF 사태로 지역경제가 침체되고 대규모 실업이 발생하자 지역경제 활성화를 위한 개발 우선 논리가 나타나고 있고, 관련규제 완화, 환경 관련 시설 투자비 축소 등이 진행되고 있어 환경오염이 심화될 가능성이 높다. 일례로 그동안 개발이 금지되었던 '그린벨트', '상수원보호구역' 등에 대해 지역경제의 활성화라는 명분을 내세운 규제완화 요구가 점차 커지고 있다.

그린벨트는 1971년에 전 국토면적의 5.4%에 해당하는 5,397km<sup>2</sup>를 지정한 후 단 한번의 구역변경도 없이 오늘에 이르고 있다. 또한 그린벨트는 대다수 국민들의 지지를 바탕으로 그 동안 많은 정치·사회적 격변에도 큰 영향을 받지 않고 일관성 있게 유지되어온 국토관리제도이다. 그러나 정부는 환경영향평가를 실시하여 녹지가 필요 없는 지역은 해제하고 보전이 필요한 곳은 지가증권을 발행해서 매입하여 국민의 권익을 보호하는 방향으로 시행하겠다고 발표하였다. 나아가서 공장입지, 도로, 하천, 농지 등 160여개의 지구·지역을 지정하고 있는 78개 토지 관련 법률을 통폐합하여 규제를 단순화하고 인허가 절차를 간소화할 예정이다.

특히 대지, 농지 등의 조성을 위한 토지 형질 변경 절차를 간소화하며, 전국 300여평에 달하는 준농림지와 준농림지의 용도지역·지구 지정제도를 대폭 개선하고, 이 지역의 토지이용 실태와 개발가능지역 등을 조사·분석한 후, 타 용도로 개발이 가능한 농지나 임야는 용도지역을 재조정하여 농지 이용규제를 대폭 완화할 예정이다.

한편 기업의 심각한 자금난으로 인해 사업투자비가 크게 축소되고, 이는 사업성고가 비교적 낮게 나타나는 환경 관련 시설의 투자기피로 연결되어, 환경오염이 더욱 심화되는 현상을 초래하고 있다. 일례로 낙동강 유역의 하수관리 정비사업도 원래는 565km 정비를 계획하고 있었으나 IMF 사태이후 357km로 단축되어 37%의 공사규모 축소를 보이고 있으며, 수도권 상수원 특별보호지역의 정수처리시설사업의 사업규모도 절반으로 축소 조정되었다. 환경부가 입법예고한 상수원관리규정 개정안도 상수원 보호구역내 건축물의 증개축과 용도변경의 완화가 핵심을 이루고 있다.

### 4. 부동산 및 건설경기의 악화

건설업은 한국경제에서 단일산업으로는 가장 큰 비중을 차지하고 있는 분야로서 1995년의 경우는 총고용의 9%, 국내 부가가치의 16%를 차지했으며, 경제활동의 효율적인 기반시설과 주택공급을 통해 국가의 사회복지에 영향을 미치는 산업이라는 점에서 우리나라 경제정책의 최우선 과제였다.

그러나 '97년 말 외환위기에 따른 경기침체로



일찍이 경험한 적이 없는 미분양사태를 맞고 있으며, '97년 11월부터 '98년 8월까지 총 417개의 건설업체가 부도로 인해 도산했다. 이 가운데에서 재벌회사의 1군 건설업체의 부도도 17개 업체에 달하고 있어 건설부문 경기가 얼마나 악화되었는가를 보여주고 있다.

1990년대 초반부터 IMF 사태가 오기 전까지는 주택을 포함한 부동산 가격이 지나치게 상승하여 사회 각 분야에서는 높은 부동산 가격으로 말미암아 고비용 저효율의 산업구조를 초래할 수 있기 때문에 부동산 가격이 크게 떨어져야 한다는 주장이 강력하게 제기되어 왔다. 그러나 IMF 사태 이후 8개월이 지나자 집값은 10~20%, 토지가격은 15~20%, 전세값이 20~30% 가량 떨어졌다. 이처럼 부동산 가격이 크게 떨어지자 내린 집세를 내줄 형편이 안 되는 가옥주들은 큰 곤경에 처하게 되었고 IMF 이후 실직과 소득감소로 가계가 크게 위협을 받게 되면서 새로 분양하는 아파트에 관심을 가지는 사람 수 또한 크게 줄어들었다. 결국 집값이 내리면서 오히려 위기가 온 것이다. 지나친 부동산 가격의 하락은 부동산 담보가치를 크게 떨어뜨리게 되어 소위 복합불황에 시달리게 되었고, 이러한 상황이 계속된다면 건설업 기반 자체가 붕괴될 수도 있다는 우려가 점차 고조되어 가고 있다.

IMF 체제 하에서 대량실업이 발생하자 주민들의 소득감소 및 소비위축으로 절약풍조가 확산되고 부동산 구매력이 크게 떨어짐에 따라 부동산 경기도 크게 침체되고 있다. 이 여파로 부동산 중

개업의 휴·폐업이 크게 증가하고 있는 바, '98년에 들어와서 중반기까지 지방자치단체에 폐업을 신청한 부동산 중개업소는 모두 2,000여개에 달하고 있으며, 이는 '97년 같은 기간의 712개의 3배에 가까운 규모이다.

그러나 임시휴업에 들어간 업소까지 포함하면 실제 영업을 포기한 업소는 '97년의 4배에 육박할 것이라는 게 부동산산업계의 추산이다(한국감정원, 1998. 3).

부동산중개업자는 거래지역의 부동산 사정을 잘 파악하고 있기 때문에 부동산 관련 정보제공자로서 중요한 역할을 수행하고 있다. 지역의 부동산 중개자가 지나치게 줄어들면 부동산 구매를 원하는 수요자는 정보습득에 제약을 받게 되며, 본인이 직접 관련 정보를 얻으려고 하면 상당한 시간과 비용의 증가를 가져온다.

## IV. IMF 체제하의 지역개발 정책방향과 과제

### 1. 정책의 방향

한국이 과거 30여년간 이룩한 지속적인 경제성장에 관해 세계는 “한강의 기적”이라고 칭송했다. 그러나 한국은 세계 부자클럽이라고 하는 OECD에 가입한 지 채 1년이 안 되어 외환위기를 맞이하게 되었다. 맥켄지보고서에 의하면, 한국은 그동안 민간부문에서 끌어모은 자본과 외국에서 빌려온 자본을 대대적으로 제조업에 투자했으나 한국경제에 투자된 자본에 대한 평균수익률이 지난 15년간 차입금에 대한 금융비용을 밑도는 “가치과

과적 경제활동”이었다고 주장하고 있다. 이는 대부분의 기업들이 대출금을 상환할 만큼 충분한 이윤을 창출하지 못했기 때문에, 한국의 과거 경제활동은 기업의 가치인 이윤창출이 파괴된 상태에서 경제활동이 지속되었다는 의미이다. 이러한 상황에 대처하는 방안은 기업의 자본에 대한 생산성을 올리는 일이라고 제안하고 있다. 지역개발도 예외는 아니다. IMF 체제 하에서의 지역개발은 무엇보다 능률성을 높이고 거품을 제거하며 경비를 절감하는 방향으로 전개되어야 한다.

IMF 체제에서 정부정책의 최우선 순위는 외국 자본 유치에 있다. 정부는 이미 외자유치를 위해 외국인의 주식투자한도 철폐, 부동산 시장 전면 개방 등 외국인의 투자가 우리 나라에서 용이하게 일어날 수 있도록 각종 정책을 발표하고 있다. 앞으로 외자유치를 위해 중앙정부의 규제완화가 더욱 광범위하게 일어나야 하며, 각 지방자치단체에서는 외국기업을 유치할 수 있는 유인 요소를 개발해야 한다. 외국기업의 활동을 장려하기 위한 외국인 전용 공업용지조성, 인허가의 간소화, 금융 및 재정적 지원제도의 강구, 각종 조세의 면제 및 감면 등 광범위한 분야에 걸친 규제완화 및 인센티브 제도의 도입이 필수적이라 하겠다.

## 2. 지역개발 과제

IMF 시대의 지역개발정책의 방향은 지역개발 능률성의 향상, 거품의 제거, 경비절감, 외자의 유치 등으로 요약되는 바, 이러한 정책을 실현시키기 위한 지역개발 과제들을 살펴보면 아래와 같다.

### 가. 지역개발 계획시 인구 추정 거품의 제거

IMF 관리체제 하에서 지역개발계획 수립시 수정되어야 할 과제 가운데 하나는 인구계획에서의 거품제거이다. 충남도내 대부분 도시에서의 도시기본계획을 살펴보면 향후 20년 후의 인구가 현재 인구의 2~3배로 증가하는 곳이 대부분이다. 이들 계획서를 더욱 자세히 살펴보면 지역내에 다양한 지역개발사업을 전거함으로써 해당 지역으로 사회적 인구증가가 크게 일어나는 것으로 예측하고 있다.

이러한 계획인구 추정에서의 거품은 도시계획 구역 내의 주거지 및 상업용도지역의 확대 지정을 필요로 한다. 계획인구가 실제보다 높게 책정되면 상당 규모의 토지가 도시계획에 의한 용도지정으로 토지이용에 제한을 받게 되며, 이렇게 되면 그렇지 않아도 부족한 토지자원이 효율적으로 활용되지 못하는 결과를 초래하게 된다.

계획인구 추정에서의 거품을 제거하기 위해서는 정확한 현재 인구 파악과 이에 기초한 현실성 있는 계획의 수립이 필요하다. 개별 지방자치단체는 당해 지역 인구증가율이 높거나 인구규모가 클 경우 중앙정부로부터의 교부세 및 양여금 혜택이 커질 뿐만 아니라 타 지역보다 번영하고 있다는 이미지를 외부지역에 줄 수 있다는 관점에서 계획인구를 다소 높게 잡는 경향이 있다.

### 나. 외자유치를 위한 투자 자유지역 조성

IMF 사태의 극복을 위해서는 지역경제 활성화를 최우선으로 하는 지역개발전략의 수립이 요구

된다. 이러한 전략을 실현시키기 위해서는 「특성별 균형개발전략」에서 「투자유치 및 개발추진」이 고려된 지역개발전략으로의 전환이 필요하며, 전국 8개 권역의 특성별 균형개발전략의 재수립이 바람직하다. 8개 권역 재수립에서는 기존 권역의 골격을 유지하되 국내·국외 민간기업을 유치하고 경제활동을 촉진시킬 수 있는 지역개발전략으로 전환되어야 한다. 전국 8개 권역 가운데 공항과 항만 등 산업입지가 양호한 4~5개 지역을 선정하고, 이 지역에 공업용지의 조성고 효율적인 도로·교통체계, 각종 정보·통신시설 등의 산업기반시설을 확충하고 지방세 감면 등의 혜택을 국제적 수준으로 제공해야 한다.

IMF의 한파로 수도권 개발압력이 커지면서 군

형개발보다는 성장위주의 정책이 점차 호응을 얻어가면서 수도권 재정비계획의 조정이 예상된다. 수도권의 경우는 지방에서처럼 “투자유치지역”을 지정하는 등의 정책보다는 기존의 3개 권역별 규제내용을 재정비하는 수준으로 보완하는 것이 훨씬 현실적으로 실효를 갖고 있다. 권역별 규제완화시 특정지역 및 기업에 대한 규제완화 등 개별 위주의 규제완화는 오히려 국내·외 기업간의 차별화, 공간개발상의 왜곡을 초래할 우려가 있기 때문에 전반적 규제완화가 더욱 효과적이라 하겠다. 성장관리 권역내의 기업투자 규제완화 방안으로는 권역별 관리목적에 어긋나지 않는 범위 내에서 규제를 완화하여 지역개발을 촉진시키는 방향으로의 정책전환이 요구된다.

〈표 6〉 수도권 권역현황

구 분	과 밀 역 제	성 장 관 리	자 연 보 전
시군 및 권역 성격	· 수원 등 13개시 · 산업시설 정비	· 평택 등 10개 시군 · 산업의 계획적 유치	· 광주군 등 8개 시군 · 한강수질 보전
면 적	1,154km <sup>2</sup> (11.3%)	5,199km <sup>2</sup> (51.1%)	3,831km <sup>2</sup> (37.6%)

자료 : 국토개발연구원

IMF 시대 정책의 초점은 무엇보다 외자의 도입이다. 금융권과 기업의 구조조정으로 시중에는 부동산 매물이 대규모로 쏟아져 나오고 있으나, 대량실업으로 주민들의 실질소득이 크게 감소하여 토지를 비롯한 부동산 수요는 매우 줄어들었다. 이러한 상황에서의 지역개발정책은 결국 외자유

치와 외국인 투자활성화에 기대를 거는 수 밖에 없다. 그러나 이를 위해서 토지이용규제 완화에 관련한 일반법을 전국을 대상으로 동일하게 적용할 경우, 특정 용도지역이 처해있는 상황과 위치에 관계없이 무차별하게 개발되어 토지이용의 혼란을 초래할 수 있다. 이러한 현상은 근래 준농림

지역이 일반법에 의해 무차별하게 개발되는 것을 보더라도 바람직하지 않다는 것을 알 수 있다.

이러한 상황을 감안하여 외국인 투자를 유치하기 위해서는 영국에서 지역경제 활성화를 꾀하기 위하여 Peter Hall이 제안한 “Enterprise Zone”과 같은 특별구역을 지정하고, 그 지역에 투자를 원하는 외국기업은 미리 정해진 지역내 개발기준만 충족시키면 자동적으로 해당지역에 대한 개발허가를 얻게 하는 제도의 도입이 필요하다. 이때 Enterprise Zone의 투자기업에 대해서는 각종 조세감면제도, 각종 인허가의 간소화, 관세수속 신청시 우선적 처리 및 기준완화 혜택이 주어질 수 있도록 하는 특별법의 제정이 필요하다.

#### 다. 민자유치 사업방식의 전환

정부는 1995년 이후 36조원 규모의 민자사업 40건을 선정하고 이를 추진하고 있으나, 현재까지 착공 또는 사업자가 지정된 사업은 6개에 지나지 않는다. 현재의 경제위기 속에서 민간분야로부터의 투자여력은 더욱 축소되어 민자유치사업의 획기적 전환이 없으면 향후의 사업은 기대하기 힘든 것으로 전망된다.

현재 지역개발분야의 투자방식을 살펴보면 공공성이 매우 높은 일부사업은 100% 재정투자로 이루어지고 다소 수익성이 기대되는 사업은 순수 민간자본을 투자하는 방식으로 추진되고 있어, 민자유치사업은 사업비 부담 등으로 투자비 회수가 의문시되고 있다. 따라서 현재의 지역개발 투자방식인 재정투자사업과 순수 민간자본사업의 양분된

체계를 공공과 민간이 공동으로 투자하는 사업방식으로 전환해야 한다. 종전의 방식을 고수하면서 민자유치사업의 수익률을 상향 조정하고 장기저리의 외자도입을 허용하는 등의 현재 민자유치사업 방식은 여건을 다소 양호하게 할 수는 있으나 근본적인 해결책은 아니다.

기존의 투자방식의 경우 총 6개의 지역개발분야 투자사업 중 3개는 정부가 맡고, 3개는 민자유치사업으로 추진될 경우, 현재와 같은 경제여건 하에서는 3개의 재정투자사업만이 진행되고 3개의 민자유치사업은 실행되지 못한다. 그러나 공공과 민간의 공동투자방식으로 사업방식을 전환할 경우 똑같은 규모의 재정투자가 이루어지더라도, 정부 재정을 6개의 사업에 분산투자하고 부족한 재원에 대해서는 민간자본을 유치하여 6개 사업 모두가 성공할 확률이 높아지게 된다.

지방자치단체와 민간기업이 공동으로 투자하여 성공한 사례로는 대전시 천변고속도로 사업을 들 수 있다. 동 사업은 기존의 민자유치사업이 아닌 대전시 채무부담사업으로 시행되었다. 대전시 천변고속도로사업은 사업초기부터 공공과 민간이 공동으로 투자한 것이 아니라 시설건설과 운영은 민간기업이 담당하고 대전시가 일정기간 이후에 건설비를 상환하는 형식을 취했다.

#### 라. 지역개발에 GIS의 도입

현재 지방자치단체가 수행하고 있는 행정업무의 80% 가량이 공간개발과 관련된 업무라고 한다. GIS(지리정보시스템 : Geographic Information

〈표 7〉 대전시 천변고속도로사업 개요

구 분	내 용
사 업 종 류	· 연장 4.8km의 고속화도로
사 업 비	· 800억원
사업비 부담	· 지방자치단체 : 총사업비를 시설준공 10년후 전액 상환 · 민간기업 : 사업비를 선투자하여 건설, 10년간 도로 통행료 징수
시 사 점	· 시는 시설 준공 10년 후에 사업비를 지출하는 것으로 실질적 사업비 축소의 효과 · 민간기업은 투자비 전액을 상환 받아 투자비 회수, 선투자에 대한 기회비용은 도로 통행료 징수를 통해 보상받음

System)는 지상이나 지하에 어떤 관망이 어느 정도 크기의 관망과 연결되어 있으며, 그 관의 재료와 용량은 무엇이며, 정확히 어느 지점에 매설되어 있는지를 평면도나 입면도 형태로 일목요연하게 보여줄 수 있어서 어느 지점에 사고가 났을 때 신속한 사고대책을 세울 수 있는 컴퓨터 시스템 혹은 프로그램의 일종이다.

GIS는 또한 재난이 발생하여 가스관, 전화선이 불통일 때 어느 노선에 연결시켜 주는 것이 이용자에게 가장 편리하고, 어떻게 보수하는 것이 이용자에게 가장 적은 불편을 끼치는지를 알려주는 기능도 있으며, 도로망, 가스관, 상수도관, 전화선, 전기선이 통과하고 있는 도면을 중첩해서 만들 수 있기 때문에 어제 포장한 도로를 오늘 가스관 설치 위해 파헤치고, 내일 수도관 공사를 위해 다시 뜯어내는 일이 없이 한꺼번에 일괄 정비하는 계획을 수립할 수 있어 막대한 경비를 절약할 수

있다.

대부분의 자치단체가 자치단체 고유의 행정업무가 중앙집권제 시대보다 크게 증가하였음에도 불구하고 행정업무를 수행하는 예산은 거의 달라진 것이 없다. 이처럼 제약된 예산의 범위 내에서, 그리고 현재와 같은 경제위기 상황에서는 많은 양의 행정업무를 수행하기 위해서 행정의 능률을 크게 향상시켜야 한다.

지방자치단체의 업무 가운데 GIS와 관련된 업무는 지적업무, 도시계획, 지역개발업무, 교통망건설, 교통행정, 녹지·공원행정, 부동산 관련업무 등이다. 이러한 분야의 업무를 신속하고 능률적으로 처리하기 위해서는 GIS의 구축이 절대적으로 필요하다.

## V. 결 론

IMF로부터 금융지원을 받은 지 1년이 지난 한국경제는 외환위기를 거치면서 경기침체, 구조조정, 대량실업, 부동산 가격의 하락, 라이프 스타일의 변화 등 과거에 경험해보지 못했던 물질적·정신적 충격의 소용돌이 속에 놓여 있다. 특히 구조개혁은 지역경제 및 지역개발에 커다란 영향을 미치고 있다.

IMF 체제에 돌입하면서 지역개발과 관련하여 각종 지역현안 개발사업의 상당수가 연기되거나 취소되고 있어 커다란 사회적 문제로 대두되고 있다. 이러한 지역개발사업의 연기는 주로 자금경색으로 인한 계속적인 투자가 불가능하기 때문이며, 특히 민자를 유치하여 진행되고 있는 지역개발사업은 IMF로 인한 수요의 감소로 현행 개발사업의 수익성이 불투명해지자 더 이상의 투자가 힘든 상태에 있다.

또한 IMF 체제로 접어들자 지방산업단지와 아파트 등의 미분양률이 크게 증가하고 있으며, 외국인들이 한국에 투자할 경우 수도권지역으로의 입지를 선호하고 있어서 수도권지역의 지역개발 규제완화 압력이 크게 작용하고 있다. 그간 우리나라 지역개발정책의 골격 가운데 하나인 수도권 규제가 무너질 경우 전국 균형개발은 달성하기 힘든 정책목표가 될 수도 있다.

IMF 체제로 돌입하면서 크게 대두되고 있는 문제점 가운데 하나는 환경오염이 점차 심각한 수준으로 악화되고 있다는 사실이다. 이것은 기업들의 자금난이 심각한 상태에 이르자 사업의 수익성을

크게 떨어뜨리는 환경관련시설에의 투자를 하지 않음으로써 드러나는 문제로 지적되고 있다.

IMF 체제를 몰고 온 가장 커다란 요인으로 사회 전반적으로 생산성이 지극히 낮은 고비용구조를 갖고 있다는 점을 들 수 있다. 지역개발분야의 생산성을 높이기 위해서는 업무능률의 향상과 경비절감을 도모하기 위한 지역개발에의 GIS 도입, 지역개발계획 수립시 인구의 과다추정 등의 거품제거, 외자유치를 더욱 가속화시키기 위한 '투자자유지역'의 조성 등이 현재와 같은 경제위기상황에서 시도될 수 있는 지역개발 과제라 하겠다. **열린충남**

## 참고문헌

- 김홍기, “한국의 외환위기 원인, 영향 그리고 대책”,  
한국의 외환위기와 지역 경제, 한남대 경  
제 및 국제지역연구소 춘계학술심포지움,  
1998.
- 대한국토·도시계획학회, 도시정보, 1998. 3·6·  
7·8월호.
- 매일경제신문사, 맥켄지보고서, 1998.
- 삼성경제연구소, IMF와 지역경제 활성화, 1998.
- \_\_\_\_\_, IMF와 경제구조개혁, 1998.
- 임덕호, “IMF 체제 하의 주택산업 발전방향”, 주택  
정책세미나, 대한주택학회, 1998.
- 최두열, “우리나라 통화위기의 발생원인”, 한국의  
외환위기와 지역경제, 한남대 경제 및 국  
제지역연구소 춘계학술심포지움, 1998.
- 충청남도, 충청남도 지리정보시스템(GIS) 구축방  
안에 관한 연구, 1997.
- Krugman, “The Myth of Asias Miracle”, Foreign  
Affairs, 1994.