

전략연구 2013-12

신균형발전과 충남발전전략

김용웅 · 이관률 · 오용준 · 여형범 · 박경철 · 백운성

목 차

제1장 문제제기	1
제2장 지역균형발전개념의 다원적 특성 검토	4
1. 지역균형발전의 의의	4
1) 지역균형발전의 사전적 의의	4
2) 지역균형발전의 정책적 의의	4
3) 정책목적의 재정립	6
2. 지역개념과 공간단위 설정	7
1) 지역개념과 다계층적 공간단위	7
2) 지역유형구분과 정책방향	9
3. 지원지역의 선정기준	11
제3장 지역불균형의 발생원인과 대응논리	13
1. 지역불균형 발생원인	13
1) 지역외부의 발생원인	13
2) 지역 내부의 발생원인	19
2. 지역불균형의 성격과 대응논리	22
1) 고전적 공간균형 이론	22
2) 공간적 불균형발전 이론	23
3. 지역균형발전의 쟁점과 한계	24
1) 장소변영과 사람변영	24
2) 지역균형발전의 찬반논리와 한계	25

제4장 지역균형발전정책의 추진실태와 문제점	30
1. 지역균형발전정책의 대두배경	30
2. 지역균형발전정책의 시대별 특성	30
1) 1960-70년대 산업화 촉진수단	30
2) 1980-90년대 산업화 부작용 치유수단	33
3) 2000년대 국가경쟁력 강화 수단	36
3. 시대별 지역균형발전정책의 성과와 한계	43
1) 1960-70년대 지역정책	43
2) 1980-90년대 지역정책	44
3) 2000년대 지역정책	45
제5장 지역문제의 진단과 개선과제	47
1. 수도권 집중실태와 문제점	47
1) 수도권 집중현황	47
2) 수도권 집중의 특성과 문제점	49
2. 비수도권의 쇠퇴화와 문제점	60
1) 인구·자원의 역외 유출 심화	60
2) 자생적 발전 잠재력의 약화	61
3) 지역자원의 남용과 비효율적 이용	62
3. 지역균형발전정책의 문제점과 개선과제	64
1) 기본전제와 접근방식	64
2) 시책과 추진전략 개선	69
3) 정책추진 인식과 관행의 개선	74
제6장 신균형발전의 실천과제	82
1. 제도기반 부문	82
2. 산업 및 일자리 부문	84
3. 에너지 및 수자원 부문	86
4. 농업농촌 부문	88
5. 교육 및 사회 부문	90
제7장 결론	92

표 목 차

<표 1> 지역균형발전의 목표	5
<표 2> 공간계층별 지역발전과제와 전략	9
<표 3> 지원지역 지정기준 사례	12
<표 4> 1960-70년대 특정지역 지정현황	31
<표 5> 제4차 국토종합계획 지역발전정책의 기본방향 전환	37
<표 6> 참여정부의 국가균형발전 패러다임	38
<표 7> MB정부의 신 지역정책 패러다임	40
<표 8> 희망프로젝트의 6대 추진방향별 중점추진과제	42
<표 9> 지역행복생활권 유형별 발전방향	43
<표 10> 수도권 집중현황	48
<표 11> 세계 수도권 현황 비교	50
<표 12> 시대별 전국 및 수도권 인구증가 추이	51
<표 13> 대도시권 삶의 질 지표 국제비교	57
<표 14> OECD 주요 대도시의 생산성 비교	59
<표 15> 수도권과 지방의 1인당 GRDP 및 소득세 지수 비교	62
<표 16> 서울과 수도권 인구집중억제 계획치 대비 실적치 비교	66

제1장 문제제기

지역균형발전정책은 산업 및 경제발전정책과 함께 우리나라의 핵심적인 국가발전정책의 하나로 추진되어 왔다. 1960-70년대 지역균형발전정책은 국가의 산업 및 경제성장을 뒷받침하는 전략으로 국가발전에 큰 기여를 해 왔으며, 1980년대 이후에는 수도권 집중과 과밀해소 및 전 국토의 균형발전이라는 이중적 목적 달성에 치중해 왔다. 그러나 1980년대 이후 지역균형발전정책은 다양한 시책과 노력에도 불구하고 수도권 집중과 비수도권과의 불균형은 더욱 심화되었으며 수도권과 비수도권 간 소모적인 갈등과 대립이 증대되고 있다. 우리나라의 지역균형발전정책이 소기의 정책목적을 달성하지 못하고 시행착오를 거듭하는 데는 여러 가지 원인이 있을 수 있다.

첫째, 수도권 집중과 비수도권과의 불균형은 우리나라의 중앙집권적인 정치, 경제, 사회 체제하에서 추진된 산업화와 경제성장 과정의 복합적인 요인에 의하여 형성된 구조적 문제로서 공간정책으로 쉽게 해결하기 어려운 특성이 있음에 대한 이해와 대응이 부족했던 점을 들 수 있다. 그동안의 지역균형발전정책은 구조적이고 복합적인 요인에 의거 형성된 공간문제의 해결을 위한 종합적이고 구조적인 차원에서 해법 마련 및 실천을 위한 범 정부적 장·단기 전략의 지속적이고 안정적인 추진체계를 갖추지 못하여 왔다.

둘째, 그동안의 지역균형발전정책은 정책적 당위성에 치중하여 실현 가능성 및 정책의 실효성이 없는 이상적 전략과 정책추진에 치중해 왔다. 그동안 지역혁신체제 구축, 광역경제권 육

성 및 대규모 경제자유구역 조성 등 많은 지역균형발전 정책과 사업은 현재의 제도 및 재정, 시장 수요 차원에서 실천가능성이 없어 추진이 지연, 중단 및 폐지되어 막대한 행·재정적 낭비를 초래해 왔다.

셋째, 그동안 지역균형발전정책은 효율적인 집행과 성과도출에 필요한 제도적 장치의 마련과 노력이 미흡했다. 지역균형발전정책의 효율적 실천과 성과도출을 위한 산업 및 경제정책과의 연계추진이 미흡하였고, 지역정책을 체계적으로 집행하고 집행과정을 모니터링, 평가·환류를 중앙 및 지역단위에서 담당할 추진체계의 구축과 역량 향상을 위한 노력은 미흡했다.

끝으로 그동안 지역균형발전정책은 중앙정부차원의 시혜적 정책이란 부정적 인식 속에서 단기적인 산업 및 경제정책 우선순위에 따라 정책추진이 좌우되어 왔고, 지역 간 갈등과 대립을 증폭시켜 왔다. 특히 수도권 규제 및 지역균형발전정책의 이해당사자들은 지역균형발전에 대한 자기 편의적인 해석을 바탕으로 소모적인 찬성과 반대 논쟁을 확대하면서 정책 왜곡을 초래해 오고 있다.

개방된 지구화된 경제체제 속에서는 지역균형발전정책은 단순히 지역 간 불균형 해소 및 지역 주민의 복지증진이라는 국내 공간문제의 해결수단이 아니라 심화되는 국가 간 경쟁 속에서 국가의 지속적인 발전과 경쟁력을 확보하는 핵심적인 국가발전정책으로서 의미를 지닌다. 지구화의 진전으로 상품, 기술, 자본, 기술의 자유로운 이동이 확대되면서 관세장벽으로 보호를 받던 국가 간 비교우위는 점차 줄어들는데 비하여 장소적 이동이 어려운 역사, 문화적 전통과 환경 및 산업과 인적기반을 갖춘 개별 도시와 지역의 경쟁력이 국가 경쟁력의 원천이 되고 있기 때문이다. 세계 모든 나라들이 개성적 매력과 발전 잠재력을 지닌 도시와 지역발전을 촉진하는 데 심혈을 기울이고 있다. 이 같은 차원에서 기존의 지역균형발전정책은 공간정책으로서의 한계와 문제점 극복과 함께 지구화된 경제체제 속에서 새로운 국가발전정책으로서 대내외적 변화에 능동적으로 대응하여 국가경쟁력과 국민의 복지 증진의 핵심수단으로의 패러다임 전환이 요구되고 있다.

이 글에서는 지역균형발전정책의 문제점과 원인을 논리 및 실증적 차원에서 살펴보고 이를 극복하고, 지역정책이 지구화와 기후변화 및 저성장 등 대내외 변화에 대응하여 국가경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상의 핵심적 정책수단으로 역할을 할 수 있는 새로운 정책 패러다임의 기본방향과 과제를 제시하고자 한다. 제1장에서는 지역균형과 공간단위로서의 지역의 개념과 의미를 이론 및 정책 등 다양한 측면에서 고찰했다. 지역균형발전정책에 대한 새로운 패

러다임의 정립을 위해서는 기존의 지역균형발전의 개념과 정책 취지 또는 목적에 대한 정확한 이해가 전제가 되어야 하기 때문이다. 제2장에서는 지역균형발전정책의 당위성에 대한 고찰을 위해 지역불균형의 발생원인과 지역불균형에 대한 상이한 인식과 다양한 대응논리를 소개했다. 제3장에서는 우리나라 지역균형발전정책의 추진실태와 문제점 검토를 통하여 그동안 정책추진배경과 과정, 성과와 문제점을 도출하고자 했다. 마지막으로 제4장에서는 수도권 집중과 비수도권 쇠퇴화의 특성과 문제점을 살펴보고 향후 정책 패러다임에 포함되어야 할 개선 과제를 제시했다.

제2장 지역균형발전개념의 다원적 특성 검토

1. 지역균형발전의 의의

1) 지역균형발전의 사전적 의의

지역균형발전의 사전적 의미는 “지역 간 사회-경제적 제반 여건과 삶의 질의 균등상태”를 말한다. 여기서 지역균등 상태(equality)는 지역별 소득 및 복지수준과 실업 율 등 정태적 현상의 균등화와 함께 산업과 경제성장, 소득증가 및 인구 성장 등 동태적 현상의 균등화를 모두 포함한다. 한편, 경제학적인 관점에서 지역균형이란 “지역 간 자본 수익률, 투자 효율성에 차별성이 즉 지역 간 평형(regional equilibrium)” 및 평형상태로 수렴되는 과정을 의미한다. 자본은 수익률이 낮은 지역에서 높은 지역으로 이동하게 되어 있고, 자본의 집적이 높은 지역은 수익률이 저하되기 때문에 자본집적이 상대적으로 낮은 지역으로의 자본이동이 자본 수익률이 같아지는 단계까지 계속되게 된다.

2) 지역균형발전의 정책적 의의

지역균형발전이란 국내 자원의 공간적 분포에 영향을 주는 국가적 수준의 다양한 형태의 집단적 노력과 정책목적을 통칭하는 용어이다. 여기서 “균형”이란 용어를 사용하는 것은 정부의 지역정책이 전국의 여러 지역의 지역 간(inter-regional)관계를 다루고 있고, 정책의 목적이 경제적으로는 국내의 자원을 편중되게 사용하지 않고 골고루 사용하여 효율성과 생산성을 높이고 사회적으로는 지역 간 국민의 삶을 균등하게 향상시키는 데 치중하기 때문이다. 따라서 지역균형발전정책이란 중앙정부 수준에서 다양한 정책목적의 달성을 위해 지역 간 인구 및 자원의 배분 및 개별지역의 발전을 촉진 또는 지원하는 일체의 공간정책을 의미한다.

정부의 지역균형발전정책은 지역 간 사회-경제적 발전 수준의 균등화에 목적이 있는 것이 아니라 편중된 공간자원의 이용패턴을 극복하여 국가경제발전의 촉진과 주민의 삶의 향상 등

다양한 정책목적을 실현하는 데 있다. Vanhove와 Klassen(1980)은 지역균형발전정책목적을 경제 및 사회적 목적으로 구분하고, ①전국의 모든 생산요소의 활용 극대화, ②최적의 기업입지 제공, ③대도시 혼잡비용 최소화, ④투자집중에 따른 인플레이션 방지와 사회적 차원에서 ① 모든 지역의 완전고용 실현, ② 쇠퇴지역의 주민복지 증진, ③자원과 환경남용 방지 및 ④ 지역 간 갈등 대립 방지 및 국민통합성 증진 등으로 매우 다양하다 (김용웅외 2009: 24-7).¹⁾

〈표 1〉 지역균형발전의 목표

경제적 목표	사회적 목표
(1) 전국균형발전을 통한 모든 생산요소 활용극대화 (2) 지역자원 및 입지적 특성을 살려 최적 기업입지제공 (3) 대도시 혼잡비용의 최소화 (4) 자원과 투자 집중에 의한 지역격차, 인플레이션 방지	(1) 모든 지역 완전고용 실현 (2) 쇠퇴지역 주민복지 증진 (3) 자원과 환경 남용 방지 (4) 지역 간 갈등 대립방지 및 국가적 통합성 증진

자료: Vanhove & Klassen(1980)

지역균형발전정책의 공통적 목적을 감안할 때 지역균형발전이란 단순히 “지역 간 격차의 해소나 지역 간 발전수준의 균등화”가 아니라 전국의 모든 지역 고유의 발전 잠재력을 극대화하여 “국가와 지역의 지속 가능한 발전과 경쟁력 증진 및 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역의 자율성과 정체성을 확립하는 집단적 노력”으로 정의할 수 있다. 여기서 지역고유의 발전 잠재력의 극대화란 지역이 지니고 있는 인적·물적, 문화와 전통 및 산업자원의 과도한 이용이나 과소이용으로 초래되는 부작용을 막고 최적의 효율적 이용을 도모하는 것을 의미한다.

EU의 지역정책은 다음의 3 가지를 정책목적으로 하고 있다. 첫째, EU는 모든 지역이 잠재력을 극대화(full potential)할 수 있도록 지원한다. 둘째, 개별지역의 성장 잠재력이 높은 분야에 투자를 통하여 지역의 경쟁력을 높이고, 고용기회를 개선토록 한다. 셋째, EU 가입국의 생활 수준(living standards)을 되도록 빠른 기간 내에 EU 평균수준에 도달하도록 한다.

지역균형발전이란 다양한 의미로 사용될 수 있으나 몇 가지 공통적 목적을 지니고 있다. 첫째, 모든 지역의 고유자원 이용을 극대화하여 지역과 국가의 경쟁력(territorial

1) 김용웅, 차미숙, 강현수 (2009) 신지역발전, 한울

competitiveness)을 높이고, 둘째, 모든 지역의 삶의 질 향상을 통한 국가적 통합성(territorial cohesion)을 높이며 셋째, 모든 지역이 지역문제를 자율적으로 해결하고 고유의 정체성을 확립하는 것이다. 우리나라의 경우에도 “지역균형발전”이란 용어의 사전적 추상적인 의미만을 가지고 불필요한 찬성과 반대 논쟁에만 매달리지 말고 정부의 공간정책의 구체적 목적과 접근 방법을 찾아내어 사회적 합의를 이끌어내는 성숙된 노력이 필요하다.

3) 정책목적의 재정립

그동안, 지역균형발전은 지역불균형을 축소하여 일정한 수준으로 지역 간 경제적 수준의 균등화를 이루는 것을 의미했다. 그러나 그동안 막대한 재정 부담과 노력에도 불구하고 지역균형발전정책이 큰 효과를 거두지 못함에 따라 지역 간 경제적 수준의 균등화를 추구하는 정책이 비판의 대상이 됐다. 특히 지역균형발전을 위한 대도시권의 규제시책이 도시와 국가경쟁력을 약화시켜 왔다는 주장이 제기되면서 지역균형발전정책의 효율성과 경쟁력 증진요구가 높아져 왔다.

지역정책에 대한 종합적인 점검과 향후방향 모색을 위한 세계적 전문가들의 모임에서는 향후 지역발전을 위한 정부시책과 사업이 지역 간 균등성을 보장하는 수단이 되지 않도록 할 것을 건의했다. 대신 앞으로는 과소 이용되는 후진지역의 노동력, 자연자원 및 자본을 보다 광범하고, 효율적으로 활용할 수 있는 기회를 확대하는 데 치중할 것을 강조하고 있다. 지역 간 경제수준의 균등은 부산물로 다루어야 한다는 것이다 (Higgins & Savoie, 1988; 381).

프랑스는 효율성과 경쟁력을 기조로 하는 지역발전에 대한 요구가 높아지면서 국토정책의 기본원칙을 “기회의 균등”을 구현하는 데 치중하고 있다. 1995년 개정된 “국토정비및개발에관한기본법” 제1조에서는 국토정책의 목표를 “모든 국민에 대하여 국토전체에 대한 기회 균등을 보장함과 동시에 지식에 평등하게 접할 수 있는 조건을 창출”하는 데 있음을 분명히 하고 있다. 이의 실현을 위한 구체적 전략으로는 생활조건의 불평등 시정, 지역의 불리한 조건 보완 및 지방정부의 부(富)의 격차를 완화하는 데 두고 있다.

지역균형발전 정책 목적의 재설정에는 경제성장과 효율성만을 강조하는 고전주의 경제학자 및 지역균형발전 반대논자의 지지를 이끌어 낼 수 있고, 지역발전촉진으로 결과적으로 지역불균형의 완화도 기대되기 때문에 찬성논자의 동참도 기대할 수 있는 장점이 있다. 이것이 가능하기 위해서는 지역균형(regional equity)과 국가성장(national growth)간 교량(trade-offs)관계

와 지역의 잠재자원의 활용을 극대화하는 기회의 확대로 얻어지는 지역 및 국가적 이익에 대한 후진지역 주민들에 대한 설득이 중요하다. 지역균형발전의 궁극적인 목적은 국가적 발전 잠재력을 확대하고 국가 경쟁력을 높여 지속 국가발전의 지속 가능성을 높이고 국민의 삶의 질의 균등한 향상을 통하여 국가적 통합성을 증진하는 데 두어야 한다. 국가적 경쟁력의 증진과 국민의 삶의 질의 균등한 향상이 조화를 이루어야 지속가능한 지역균형발전이 가능하기 때문이다. 그러나 지역발전정책 목적의 재정립은 정책의 선언만으로 이루어지지 않는다. 그동안 관례화된 지역균등 예산배분이나 지원방식에서 벗어나 지역의 발전 잠재력에 기초하여 차별화된 지원이 가능한 정치·사회적 합의와 제도 및 행정관행의 혁신이 뒷받침되어야 한다.

2. 지역개념과 공간단위 설정

1) 지역개념과 다계층적 공간단위

지역균형발전의 개념정립이나 정책추진의 핵심적인 요소는 “지역”이라는 공간단위의 설정이다. 지역(region)이란 이론적으로는 국가의 하위의 중간계층 적 공간단위를 의미한다. 국가하위의 중간계층 적 공간단위를 행정구역으로 보면 광역시·도와 시·군이 있을 수 있다. 한편, 공간 활동의 기능적 연계성을 기초로 보면 광역시·도의 경계를 초월하는 “시·도통합권”, “광역경제권 “ 및 ” 대도시권 “과 함께 ” 지역생활권 “ 및 ” 중소도시권 “ 등 기초행정구역을 초월하는 공간단위가 있을 수 있다.

지역균형발전정책의 추진에 있어 영토적 경쟁력(territorial competitiveness)를 중시하는 산업 및 경제지향 적 지역정책에서는 광역경제권, 대도시권 및 광역시·도가 공간단위가 될 수 있고, 생활수준과 삶의 질 등 복지 지향적 지역정책에서는 시·군 등 기초생활권과 소 도읍 등이 정책추진을 위한 공간 단위가 될 수 있다.

따라서 지역균형발전정책 수립과 추진의 경우에는 다계층적 공간전략과 추진방안을 모색할 필요가 있다. 지역균형발전정책 추진의 최상위 공간계층으로는 전국토가 될 수 있다. 정부는 전국토를 대상으로 지역발전정책의 기본 조건과 환경을 결정하는 지방행정구역, 지방분권, 지

방자율재정 확보 및 중앙과 지방간 협력과 지원 및 수도권과 비수도권 등 지역간 자원배분 업무를 다루도록 한다.

2차적 공간계층으로는 광역시·도와 일부 통합 광역시·도가 공간단위가 될 수 있다. 우리나라의 일부 광역시·도는 역사적 정체성이나 기능적 연계성과 관계없이 행정 편의주의에 따라 인위적으로 분할 된 경우가 있기 때문이다.

해외의 주요국가에서는 세계화 시대 국가경쟁력 확보 차원에서 초 광역권으로 거대도시지역(MCR: Mega-City Region)이 핵심적인 공간경제단위로 등장하고 있다. 거대 도시권의 가장 큰 특징은 자립적인 경제적 투입요소와 시장을 동시에 보유할 정도의 임계규모를 지닌 초 광역지역(super region)이라는 점이다. 프랑스는 21개 레지옹을 6대 광역권으로 독일 16개주를 9개 주로 묶는 작업을 검토하고 있으며, 미국은 2006년 “America 2050” 미래전략에서 광역권 중심의 개발전략을 제시하고 있다. 오바마 대통령은 미국경제의 새로운 해법으로 대도시권 국가론(metro-nation)을 주창하고 있다. 한편 중국은 우리나라 국토규모에 비견되는 거대한 규모의 주장강 삼각주(광저우), 창장강삼각주(상하이), 발해경제권(베이징) 3대 개발거점을 집중육성하고 있다(동아일보사, 2009; 10)²⁾. 주장강 삼각주는 홍콩과 마카오와 연결한 광둥성 광저우, 선전, 포산 및 장먼 일대를 대상으로 홍콩과 마카오와의 지역경제 일체화를 추구하는 한 거대한 지역으로 총인구가 3050만 명(2003년)에 달한다. 창장강 삼각주는 상하이시와 장쑤성의 난징, 쑤저우, 저장성의 황저우 일대 16개 도시로 구성되어 있고, 이중 중심도시권인 상하이권은 면적 7,037Km², 인구 1,280만 명에 달할 정도로 규모가 크다. 발해경제권 또는 장진탕 지역은 베이징, 톈진, 허베이성 탕산, 친황다오를 포괄하며 총인구가 우리나라와 비견되는 4,418명에 달할 정도로 크다. 이 중 중심도시인 베이징권만 해도 2,122만 명의 인구와 28560Km²의 면적을 보유하고 있다. 일본의 경우에도 동경권은 인구 3440만 명, 면적은 13,281Km²에 달하는 도쿄권, 인구 1706만 명, 14,399Km²의 면적을 지닌 오사카 경제권이 국가경제를 선도하고 있다(동아일보, 2009; 90~95).

우리나라의 경우에도 제1차 국토계획에서는 4대권 8중권, 제2차국토계획에서는 15개의 지역생활권과 그리고 1990년대에는 10대 광역개발권, 그리고 MB정부는 5+2 광역경제권 등을 제시 또는 추진한바 있다. 그동안의 경험으로 보면 행정구역을 초월한 광역 공간단위 지역발전

2) 동아일보 미래전략연구소(2009) 미래의 경쟁력 메가시티,

정책 추진은 실효성을 거두기 어려운 단점이 있다. 따라서 2차적 공간계층은 원칙적으로 광역 자치단체 행정구역과 일치시키도록 해야 한다. 다만 대전광역시, 세종자치시 및 충남도, 그리고 대구·경북, 광주·전남 등 행정구역이 인위적으로 구분된 일부 광역시·도의 경우에는 시·도 통합권 차원의 공동전략 마련과 협력체계 구축을 지원하고 장기적으로 행정구역을 재조정하는 방안이 검토되어야 한다.

3차적 공간계층으로는 기초지방행정구역인 시·군을 기본적 공간단위로 설정하고 생활의 수준 및 복지향상의 지역균형발전정책 추진토록 할 필요가 있다. 끝으로 상향적 지역발전의 기초가 되는 마을 및 읍면을 단위로 하여 주민자율의 공동체 형성 및 생활의 질, 소득 증대 활동을 추진하도록 한다.

〈표 2〉 공간계층별 지역발전과제와 전략

공간계층	지역단위	정책과제와 전략	추진주체
국가단위	• 전국단위	<ul style="list-style-type: none"> • 종합적 지역정책 • 지방행정구역 조정 • 지방분권 추진 • 지방자율재정 확대 • 수도권과 비수도권상생 	<ul style="list-style-type: none"> • 주관: 중앙정부 • 참여: 광역단체
광역단위	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 9개 단위 - 5대 시·도통합권 - 4대 광역행정구역 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역산업·경제발전 • 광역시설·자원관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 주관: 광역단체+정부 • 참여: 대학, 기업 등
기초단위	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 기초행정구역 - 시·군 단위 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회발전·복지증진 • 삶의 질·환경 	<ul style="list-style-type: none"> • 주관: 기초단체 • 참여: 주민, 대학, 기업
마을단위	<ul style="list-style-type: none"> • 마을 및 읍면 - 지역사회단위 	<ul style="list-style-type: none"> • 주거생활·소득증대 • 공동체 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 주관: 주민 자율조직 • 참여: 기초단체

2) 지역유형구분과 정책방향

지역균형발전은 정책적 차원에서 보면 개별 경제주체의 자유로운 선택 즉 시장원리에 의해 이루어지는 인구 및 경제활동의 공간적 분포의 변화를 유도하기 위한 정부의 개입을 의미한다. 산업화와 경제성장과정에서 초래되는 인구 및 경제활동의 차등적 공간분포는 지역 간 구조적, 역사적, 산업적 입지우위성에 따라 나타나는 불가피한 현상일 뿐만 아니라 때로는 바람

직한 현상이기도 하기 때문에 정부개입에는 분명한 원칙과 기준이 필요하다.

Hirschman(1958)은 산업화 및 경제성장과정에서 나타난 산업성장의 선도지역은 집중화와 전문화의 강력한 힘 즉 극화효과(polarization effect)때문에 후진지역과의 불균형과 격차가 커지게 될 뿐만 아니라 자본 및 경제활동의 공간적 집중은 일정수준까지는 경제성장을 촉진하기 때문에 바람직하다. 그러나 선도지역의 집중과 후진지역과의 격차수준이 일정수준을 넘으면 선도지역의 경제성장을 억제하는 제동효과(breaking effect)가 나타나기 때문에 이를 방지하기 위한 정부개입은 바람직한 것으로 본다 (김용웅외 2009; 190).

지역균형발전정책에서 어떤 지역을 대상으로 집중을 규제하거나 또는 정부지원을 제공할 것인가를 정하는 지역유형 구분이 중요하다. 한센(Hansen; 1968)은 지역별 추가적 투자로 발생하는 한계적 사회적편익(marginal social benefit:MSB)과 한계사회적비용(marginal social cost:MSC)의 비교를 통하여 지역을 “과밀지역”(congested regions), “중간지역”(intermediate regions) 및 “후진지역”(lagging regions) 등 3 가지 유형으로 구분한다.

Hansen은 자본을 직접생산활동(direct production activities:DPA)에 소요되는 자본, DPA를 지원하거나 자원의 이동을 촉진하는 경제적 간접자본(economic overhead capital:EOC) 및 교육, 문화, 보건 등과 같은 사회간접자본(social overhead capital:SOC)로 구분하고 이들 중 한 단위 자본투자의 한계사회적편익(MSB)와 한계사회적비용(MSC)를 측정하여 한계사회적비용이 한계사회적편익과 같거나 크면($MSC \geq MSB$) “과밀지역”으로 정부가 개입하여 집중억제 및 과밀해소에 나서야 하고, 만약 한계사회적비용이 한계사회적 편익보다 작으면($MSC < MSB$) 추가 투자로 인한 사회적 혜택이 크기 때문에 정부의 적극적인 지원이 효율적일 수 있다. 그러나 후진지역의 경우에는 새로운 경제활동을 유치할 수 있는 잠재력을 거의 갖추지 못하는 지역으로 볼 수 있다. 이런 경우에는 무리한 경제적 지원은 자원의 낭비와 비효율적 이용을 초래하게 된다(김용웅외 2009: 27).

한편 클라센(Klassen)은 지역을 소득수준과 경제성장률을 가지고 지역을 분류했다. 우선 소득수준을 기준으로 지역을 전국평균 보다 높거나 같은 지역과 낮은 지역으로 나누고, 성장률 차원에서는 평균성장률과 높거나 같은 지역 그리고 평균성장률 보다 낮은 지역으로 분류하여 4가지 지역유형을 제시했다. 첫째는 소득수준과 경제성장률이 전국보다 높거나 같은 “번영 지역”(prosperous region)이다. 이들 지역은 공간경제 차원에서 중앙정부의 특별한 관심과 지원이 요구되지 않는 지역이다. 둘째는 소득수준은 전국평균과 같거나 높은 반면 성장률은 낮

은 “잠재적 저발전 지역”(potentially underdeveloped region)이다. 이들 지역은 경제여건과 산업구조변화에 적응하는 데 있어 어려움을 겪는 지역으로 볼 수 있다. 중앙정부는 산업구조 조정 등을 통하여 지역경제가 새로운 경제변화에 능동적인 대응을 하도록 하는 데 지원해야 한다. 셋째는 소득수준은 전국평균보다 낮으나 경제성장률이 평균보다 높은 “성장 중인 저발전지역”(underdeveloped region in expansion)이다. 이들 지역은 입지 및 생산여건의 개선으로 투자의 효율성이 높아지는 지역으로서 중앙정부는 추가적 지원을 통하여 경제성장을 촉진할 수 있다. 넷째는 소득수준도 전국보다 낮고 경제성장률도 전국평균보다 낮은 저발전지역(underdeveloped region)이다. 이들 지역은 경제성장 잠재력이 부족한 지역으로 이 지역에 대한 투자는 효율성이 없기 때문에 정부지원에 신중한 검토가 필요하다(전계서: 24-26).

Hansen과 Klassen의 지역유형 분류는 전국의 모든 지역에 대한 획일적인 정책 개입을 벗어나 뚜렷한 원칙과 기준하여 규제와 지원책 제공이 필요함을 보여주고 있다. 특히 상대적 낙후 지역의 경우라 하더라도 경제적 잠재력이 없는 낙후성이 극히 높은 지역에 대하여는 경제 진흥을 위한 무리한 투자나 지원이 효과가 없음을 시사하고 있다.

3. 지원지역의 선정기준

비록 이론적인 차원에서는 일정수준이 넘는 공간적 집중과 지역격차는 경제적 불이익을 가져오는 것으로 알려지고 있으나 지역불균형 수준과 경제적 효율성간의 상관관계를 분석할 수 있는 방법론적인 제약과 한계 때문에 구체적인 기준이나 원칙은 제시되지 않고 있다. 비록 지역균형발전을 위한 정부개입의 객관적 기준은 불확실하나 그동안 많은 나라와 국제기구 등이 적용한 사례를 보면 시장경제체제하에서 효율성을 크게 저해하지 않으면서 바람직한 지역 간 균형발전을 추진할 수 있는 보편적이고 상식적인 기준은 찾을 수 있다.

예를 들면, OECD(2006)는 대도시권의 인구가 600만 명이 넘으면 집적의 불이익이 발생하기 시작하고 인구 2000만 명이 넘는 한국 수도권과 일본 동경권 및 멕시코시티는 집적의 불이익이 큰 대표적 사례로 지적하고 있다.³⁾ 한편 국제기구와 국가별 지원지역 기준을 보면 정책개

3) OECD(2006) Territorial Reviews Competitive Cities in the Global Economy

입이 필요한 지역불균형 수준을 가늠할 수 있다. 세계무역기구(WTO)는 특정지역의 가구평균 소득이 전국평균 가구소득의 85%이하이거나 실업률이 전국평균의 110%이상인 경우 기업에 대한 지역개발보조금지급을 인정해 주고 있고, EU의 경우에는 1인당 GDP가 전국평균의 75% 이하를 지원 대상으로 하고 있다. 또한 최근에는 저 출산 등으로 인구과소와 노령화 현상으로 낙후 및 농촌지역의 정주기반의 약화가 크게 문제시됨에 따라 인구감소율과 노령화율을 기준으로 지역격차를 진단하고 정부지원 여부를 결정하고 있다.

지원지역에 대한 보다 효율적인 지원을 위해서는 가구소득, 실업률 및 인구감소 및 노령화율의 등급에 따라 지원을 차등화하는 노력이 필요하다. 우리나라의 경우에도 국가의 재정능력 및 사회적 합의형성 가능성을 고려하여 정부지원이 필요한 지역의 경제 및 삶의 질적 수준에 대한 구체적 기준 마련과 차등 지원에 대한 대책이 필요하다.

〈표 3〉 지원지역 지정기준 사례

구 분	지 정 기 준
〈한국〉 개발촉진지구	① 인구증가율, 재정자립도, 제조업고용인구 비율, 도로율, 평균지가 ② 5개 지표중 2개 이상이 전국하위 20%이내
〈일본〉 과소지역활성화 특별법 (1990-2000)	①-1 1960-80년간 인구감소율 25%이상 -2 동기간중 인구감소율 20%이상 65세이상/ 노령인구 16% 이상 -3 동기간중 인구감소율이 20%이상 /15-29세 인구비율 ② 평균재정력 지수 0.44이하
〈일본〉 과소지역 자립촉진 특별조치법 (2000-2010)	①-1 1960-95년 인구감소율 30%이상 -2 동기간중 인구감소율 25%이상, 노령인구 24%이상 -3 동기간중 인구감소율 25%이상, 15-29세 15%이하 -4 1970-95년 인구 감소율 19%이상 ② 1996-98년 평균재정력 지수 0.42이하
〈유럽〉 연합구조기금 대상지역	① 낙후지역발전 촉진: EU평균 1인당GDP의 75%이하(유럽지역개발기금, 유럽 사회기금, 유럽농업기금) ② 산업쇠퇴지역 구조전환: EU 평균 실업율 이하 - 해당산업의 고용감소지역 (유럽지역개발기금, 유럽 사회기금) ③ 인구감소지역지원: 인구밀도 8인/km ² 이하 지역 (유럽지역개발기금, 사회기금, 농업기금) ④ 모든 관련지역에 대한 지원 프로그램 - 장기실업 및 청년, 사회적 소외계층 (유럽 사회기금) - 직업전환 훈련지원(유럽 사회기금) - 농어업부문의 현대화(유럽농업기금, 유럽어업기금) - 농어촌지역의 개발추진(유럽지역개발기금, 유럽농어업기금, 유럽 사회기금)

자료: 김용웅 (2005) 세계화시대의 지역균형발전정책의 의미와 추진실태, 한남대학교 학술세미나 발표자료, 2005. 11. 3

제3장 지역불균형의 발생원인과 대응논리

1. 지역불균형 발생원인

1) 지역외부의 발생원인

(1) 산업화와 경제성장

산업화 이전 경제수준이 낮은 단계에는 지역 간 부존자원의 차이에도 불구하고 국토 공간 내 지역불균형이 매우 낮은 수준이었다. 지역불균형은 산업화를 통한 경제성장과정에서 나타난 공간적 경제현상이다. 그러면 왜 산업화를 통한 경제성장이 지역 간 불균형을 가져 오는 이유는 무엇일까? 이에 대한 대답은 프랑스 경제학자 “푸랑소아 페루” (Francois Perreoux) 는 성장 극 이론(growth pole)이 단초를 제시하고 있다.

페루에 의하면 경제성장은 분산된 경제적 힘이 특정한 산업을 중심으로 모여 성장 극(growth pole) 또는 선도 산업을 형성하는 것부터 시작된다는 것이다. 선도 산업 생산 규모가 커지면서 규모의 경제 이익(economies of scale)이 발생하여 타 산업에 비하여 빠른 성장을 함으로서 산업별 성장 격차가 발생하기 시작한다. 선도 산업의 성장은 선도 산업 생산에 필요한 원·부자재의 구입, 선도 산업 제품의 타 산업 공급 등 연관 산업과 투입 및 산출 연계를 또 다른 산업의 성장을 촉발하여 전반적으로 국가 경제성장을 촉진 한다는 것이다. 선도 산업과 연관된 산업집단이 국가경제성장을 촉발할 수 있는 것은 선진 기술의 활용, 높은 혁신 율, 제품 수요에 대한 높은 소득 탄력성, 전국시장에 대한 판매, 경제 타 부문에 대한 높은 파급효과 때문이다(Cooke, 1983; 165~166).

지역불균형이 발생하고 커지는 것은 경제성장과정에서 성장률과 경쟁력이 높은 선도 산업이 형성되고 연관 산업이 발달하는 과정에서 지역별로 선도 산업과 연관 산업의 입지분포와 특성이 다르기 때문이다. 지역불균형은 지리적 단위의 경제수준의 격차라기보다는 농업과 제조업, 제조업 중에서도 선도 산업과 비선도 산업 간 성장 격차가 주요 원인이라 할 수 있다. 따라서 지역불균형 해소를 위해 지리적으로 특정한 지역에 관심을 갖기 보다는 산업 부문 간

성장 격차의 조정에 더 많은 관심이 필요함을 의미한다. 이는 우리나라의 수도권과 지방의 문제도 지리적 단위보다는 산업부문간 그리고 농촌과 도시, 대도시와 중소도시간 기능적인 격차로 이해하고 해결하려는 노력이 필요함을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

(2) 부존자원의 공간적 차등 분포

지역불균형의 원인으로 가장 쉽게 상정할 수 있는 국내 부존자원의 불평등한 분포라고 할 수 있다. 여기서 국내 부존자원이란 기후, 지하매장 및 환경자원, 토지자원, 외부 지역과의 접근과 교류를 위한 입지특성, 노동력 과 시장을 형성하는 인구규모, 소득 및 교육수준, 그리고 산업발전을 위한 기술과 생산기반 및 이를 뒷받침하는 용수, 전기, 도로, 도시기반 등 인프라, 지역의 역사와 전통, 제도와 문화 수준 등 매우 광범하고 다양하다.

산업화와 경제성장은 부존자원이 풍부한 즉 장소에서 상대적으로 빠르게 전개되는 데 비하여 그렇지 못한 지역은 상대적으로 느리게 나타난다. 어떤 지역은 농경지와 산업과 도시개발에 적합한 넓은 평지와 용수 및 운송에 적합한 발달된 하천을 보유하고 있어, 잉여자본 축적과 새로운 산업의 등장 및 발전에 유리한 반면 그렇지 못한 지역은 잉여자본 축적이 어렵고 다양한 입지조건을 요구하는 산업의 유치와 성장을 촉진하기 어렵게 되면서 산업화와 경제성장에 따라 자연스럽게 지역불균형이 커지게 된다.

지역 간 부존자원의 차이에서 출발한 지역 간 경제적 상대우위성이 경제성장의 역사적 과정을 거치면서 누적된 축적물로 지역 불균형의 수준이 결정된다. 뮈르달(Myrdal, 1957)은 지역간 발전 격차를 누적적 인과과정(cumulative causation process)으로 설명한다. 여기서 누적적 인과과정이란 어떤 지역이 자연조건의 우위, 성장력이 높은 산업의 입지로 인하여 선도 지역이 되면 선도지역의 성장 과정에서 규모의 경제 또는 지역화 경제 효과를 발생시키고 다른 지역의 노동력, 자본, 물자를 끌어들이고 다른 지역 제품과의 경쟁에서 승리하게 되어 지역불균형을 누적적으로 심화시킨다. 선도 지역은 자기강화과정(self-reinforcing process)을 통하여 지배력을 점차 강화는 데 비하여 후진지역은 상대적으로 경제적 발전 잠재력을 잃고 점차 의존적 지위로 전락하는 과정이 반복된다.

(3) 정주체계 형성 원리

경제성장은 특정한 산업분야로의 경제적 힘의 집중을 통하여 이루지나 구체적인 실현은 특

정한 공간 즉 지역에 이루어지게 된다. 이는 경제성장과정에서 자본 및 인력 등 경제적 힘의 공간적 집중을 의미한다. 이에 따라 경제적 힘이 집중되는 산업분야를 지닌 지역과 그렇지 못한 지역 간의 불균형이 발생하게 된다.

그러면 만약 지역 간 부존자원의 차이가 없이 국토공간이 자연적 부존자원과 소득 및 인구가 균등하게 분포된 평면 공간(unbounded isotropic plane)으로 구성된 경우에도 지역 불균형은 발생할까? 독일의 경제지리 학자 크리스탈러(Christaller)의 중심지 이론(central place theory)은 남부 독일의 정주패턴에 대한 실증적 연구를 통하여 만약 경제가 자급경제에서 벗어나 생산을 확대하여 교역경제 단위로 성장하려 한다면 균등 평면공간 속에서도 지역 간 차별화를 기본 원리로 하는 중심지 계층이 발생한다는 사실을 밝힌바 있다. 경제성장은 자급자족의 생계형 경제에서 벗어나 추가적 상품을 생산하여 교역단계로 변화하면서 시작된다.

첫째, 교역상품의 생산을 위해서는 자가소비 이상의 규모로 상품을 생산하는 과정에서 일정 규모 이상의 규모의 경제이익을 얻을 수 있어야 한다. 그래야 개별 자급적 생산 농가보다 싼 가격으로 제품을 생산하여 수송할 수 있기 때문이다. 특히 교역상품을 보다 많이 생산하기 위해서는 생산자로부터 멀리 떨어진 소비자까지 제품을 수송해야 하기 때문에 규모의 경제이익이 커야 교역상품의 판매거리는 넓힐 수 있다. 생산규모는 추가생산의 한계생산비가 개별 농가의 생산비와 같아지는 지점까지 확대가 가능하다. 이것을 교역상품 생산을 위한 수요의 임계치(threshold)라 한다. 수요의 임계치란 규모의 경제를 통한 생산비 절감이 소비자까지 수송비를 부담할 정도로 많은 상품의 생산을 뒷바침할 수 있는 최소한의 수요 규모이다. 만약 교역상품 생산에 대한 일정규모 이상의 수요가 보장되지 않으면 생산자는 제품 생산을 포기하게 된다. 중심지 규모나 공간의 배치는 개인적 용도를 초과하는 재화나 서비스 생산의 평균비용을 결정하는 규모의 경제 이익과 재화와 서비스의 시장거리를 결정하는 수송비에 의하여 좌우된다(Glasson, 1974; 125).

둘째, 중심지가 형성되기 위해서는 두 개 이상의 교역상품 생산자가 한 지역에 집중하여 지역단위의 집적경제의 이익을 유발해야 해야 한다. 교역상품 생산자가 집중하게 되면 중심지는 제품의 생산과 교역에 관한 정보 획득이나 고객과의 접촉이 타 지역보다 유리한 조건을 지니게 된다. 그러면 또 다른 교역상품의 생산자가 해당 중심지로 모여들게 되고 이는 다시 중심지 내 원·부자재의 구입, 인력, 시장 접근을 용이하게 하는 등 집적이익이 발생하게 된다. 규모의 경제를 지닌 다양한 제품 생산자가 증가하면서 누적적으로 집적경제의 이익과 중심지의

규모도 커지게 된다.

셋째, 국토 공간 내에 중심지체계가 형성되기 위해서는 교역생산자의 자유로운 입지경쟁이 가능해야 한다. 비록 국토가 균등평면공간이라 하더라도 모든 지역이 중심지가 되지 않는다. 여기저기 규칙 없이 생산자가 분포하면 상호간 시장거리가 겹치게 되어 교역상품의 지속적 생산과 자립이 어렵게 된다. 자유로운 입지경쟁이 벌어진다면 생산자들은 교역상품의 추가생산을 위해 소요되는 한계생산비용과 한계수입이 같아지는 지점을 선택하게 된다. 국토 공간 내 중심지가 형성되면서 공간적 차별화가 발생한다.

중심지이론은 경제성장과정에서 공간적 차별화를 통한 인간의 정주체계가 어떻게 형성되는지를 이론적 차원에서 설명해 주고 있으나 실질적으로 국토공간구조와 도시별 성장을 설명하는 데 한계가 있다. 우선 전 국토공간이 자연적 부존자원과 개인소득이 같은 인구가 균등하게 분포되어 있고, 중심지를 둘러싼 보완지역 주민들은 모두 가장 가까운 중심지에서만 재화와 서비스를 구입하고 어떤 중심지도 정상이윤이외의 초과이윤은 획득하지 못한 등의 비현실적인 가정을 제시하고 있을 뿐만 아니라, 교통·통신 및 정보기술의 발달로 중심지간 보완과 연계의 네트워크를 통하여 규모에 따른 계층화보다는 도시별 전문화와 특화발전이 가능해 지고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 중심지 이론(central place theory)은 경제성장과정에서 지역별 부존자원의 차이가 없이도 지역 간 성장의 차별화가 발생하게 된다는 사실을 잘 보여주고 있다.

(4) 선도지역과 후진지역 간 불평등 교역

경제성장의 구체적 실현은 공간체계를 통하여 이루어진다. 경제성장은 산업중심으로 형성된 역동적인 경제적 힘이 특정지역에 집중하여 성장의 중심지가 형성되면서부터 실현되고 지속적인 경제성장은 성장 거점 규모의 증대와 공간적 확산을 통하여 이루어진다. 이 과정에서 성장의 중심지로 등장한 지역과 그렇지 못한 지역 간에는 불평등한 교역 및 교호작용이 발생하여 지역 간 불균형이 커지게 된다. 대부분의 발전경제학자들이 제시한 경제성장의 공간적 확산 이론에 따르면 지역 간 불균형은 매우 오랜 기간 동안 확대되나 경제수준이 선진국 수준에 달하면 완화된다는 논리를 제시하고 있다.

보드빌(Boudeville)의 성장거점이론, 허슈만(Hirschman; 1958)의 지역불균형성장이론, 프리드만(Friedmann; 1966)의 중심-주변부 이론, 및 뮈르달(Myrdal, 1957)의 누적적 인과 이론이 경

제성장과정의 선도지역과 배후지역간 불균형 발생과 확대를 설명하는 대표적인 이론 들이다. 이들 이론은 이론적 배경과 목적이 상이함에도 불구하고 크게 다음과 같은 몇 가지 공통적 특징을 지니고 있다.

이들 이론은 모두 경제성장은 모든 지역에서 동시에 일어나지 않고 특정한 지역에서 먼저 시작되고 선도 지역이 대두되면 선도 지역은 집적경제이익을 누리게 되어 주변지역에 비하여 빠르게 성장한다는 것이다. 이 과정에서 선도 지역은 비교우위성을 지속적으로 강화하기 때문에 주변 지역과의 불균형은 오랜 기간 지속된다는 것이다. 그러나 경제성장이 선진국 수준에 달하면 선도 지역은 수익체감의 법칙과 자본 수익률 감소에 따라 생산요소가 주변지역으로 이동하기 때문에 지역불균형은 해소될 수 있다는 것이다. 비록 이론적으로는 경제성장에 따라 지역불균형은 완화될 수 있다 하더라도 개발도상국가가 선진국 수준으로 발전한다는 가정 자체가 현실성이 없고, 선진국 진입에는 수세기에 걸친 오랜 기간이 소요되기 때문에 지역 불균형이 균형 상태로 수렴된다는 주장은 현실성이 없다는 평가를 받고 있다(Prestwich and Taylor, 1990; 95~97).

보드빌(Boudeville)은 선도지역의 대두에 따른 지역불균형이 확대되는 과정을 페루가 성장극 이론에서 제시한 성장극의 형성, 집적경제 및 연관 산업 간의 투입산출연계과정을 통한 발전효과의 확산 개념을 이용하여 설명하고 있다. 성장력이 상대적으로 높은 선도 산업이 공간적으로 집중하면 성장거점(growth center)이 형성된다. 성장거점 내에는 생산규모의 확대에 따라 다양한 집적경제 효과가 발생하여 다른 지역에 대한 우월적 지배력을 갖추게 된다. 선도지역의 집적경제 효과는 단일기업 내의 규모의 경제효과와 산업부문 내의 집적효과와 도시 차원의 집적경제효과에 의하여 발생한다.

성장거점의 집적경제 효과가 커지면 선도 지역은 경제성장 초기 단계부터 교역과 경제적 교류를 통하여 배후지역 또는 후진 지역의 노동력, 자본 및 물자를 끌어들이게 된다. 선도지역이 우월적 경제적 지배력을 토대로 배후지역의 자원을 끌어들이는 것을 성장의 역류효과(backwash effect) 또는 극화효과(polarization effect)라 한다. 그러나 경제성장이 성숙단계에 도달하면 성장거점은 배후지역의 발전을 촉진하는 역할을 하게 되는 데 이것을 확산효과(spread effect) 또는 낙수효과 또는 여적효과(trickling-down effect)라 한다. 지역 간 불균형은 보드빌이 말하는 확산효과와 역류효과 그리고 허슈만의 낙수효과와 극화효과간의 격차로 발생한다.

지역 간 불균형이 심화되는 이유는 경제성장 초기 단계부터 역류효과는 매우 높은 수준에서 오랫동안 지속되는 데 비하여 확산효과는 경제 성장 초기단계부터 최소 수십 년간 매우 낮게 나타나기 때문이다. 확산효과는 수십 년간 매우 낮고 느리게 전개(slow start)되다가 경제성장이 일정 수준에 도달하면 확산효과는 로지스틱 함수 형태의 비교적 급속히 증가하게 된다. 성장의 확산효과는 성장지역의 특정산업이 노동비용이 낮은 입지를 찾아 모여들고, 쇠퇴지역으로부터 보다 많은 원·부자재의 구입함으로서 투자와 생산을 촉진하고, 시장을 개척하는 과정에서 파생한다. 확산효과가 한꺼번에 급속히 집단적으로 나타나는 것을 역마차 효과(band-wagon effect)라 부른다. 급격히 증가한 확산효과가 포화상태에 달하면 확산효과의 증대는 다시 낮아지는 과정(slow down process)을 거치게 된다.

(5) 중앙정부의 산업 및 경제정책

지역불균형은 경제성장 과정에서의 특정산업부문으로 경제적 힘의 집중, 지역 간 부존자원의 차이 그리고 선도지역과 후진지역 간 경쟁력 차이에서 만 발생하는 것은 아니다. 많은 개발도상국의 지역불균형은 정부주도의 산업화와 경제성장 정책에 의하여 큰 영향을 받아 왔다. 정부주도의 산업 및 경제정책은 투자의 효율성을 중시하기 때문에 공간차원에서 선택과 집중 전략을 추진하여 지역 간 불균형을 키우게 됐다. 우리나라의 1960-70년대 특정지역개발이 대표적 사례이다.

리처드슨(Harry Richardson, 1982; 93~120) 등 많은 학자들은 정부주도의 수출지향의 산업 육성정책이 수위도시 집중과 지역불균형을 심화시킨 원인의 하나로 보고 있다. 개발도상국의 경우 금융지원, 외환 확보, 외국자본 및 기술 도입, 통관 및 관세 등에 있어 정부의 역할 거의 독점적으로 권한을 행사하기 때문에 기업인들은 정부기관 및 관료들과의 접촉과 밀접한 관계유지를 위해 수도권으로 집중이 불가피했다는 것이다.

이 같은 상황 속에서는 정부는 투자의 리스크를 줄이고 효율성 증대라는 차원에서 대기업 중심의 산업정책을 추진함으로서 수위도시의 인구 및 경제력 집중을 더욱 심화시켰다는 점이다. 2000년 기준 30대 재벌의 국민경제비중은 45%, 이중 삼성, LG, SK 및 현대 등 4대 기업의 비중은 이중 50.8%, 매출액 기준으로는 30%를 상회하는 것으로 나타났다(강인수 외 2005; 167~168).⁴⁾ 특히 이중 4대 재벌은 2003년 기준 수출의 48%하고 매출액은 GDP 기준 42%를 점할 만큼 한국경제에 절대적인 영향력을 발휘하고 있다. 재벌기업은 특정분야에 집중하는 외국의

다국적 거대기업과는 달리 일용품에서 자동차와 선박까지, 쇼핑센터에서 호텔까지 모든 부문을 지배하고 있으며 심지어는 대중매체까지도 영향력을 키워나가고 있다. 재벌기업의 팽창은 국가경제성장의 촉진 역할을 하고 정부주도의 경제성장정책을 추진하는 데 큰 역할을 한 것은 사실이나 수도권 집중을 영속화하고 비수도권의 경제적 의존 구조를 더욱 심화시키고 있는 것으로 평가되고 있다.

2) 지역 내부의 발생원인

(1) 지역의 인적 역량 부족

지방의 쇠퇴를 가져오는 가장 대표적 내적요인은 노동력과 인재 등 인적자원과 역량부족이라 할 수 있다. 지방은 지난 50 여 년 간 지속적인 인구유출로 양질의 노동력과 능력과 지도력을 갖춘 인재의 확보가 어려워지고 있다. 최근 농촌지역은 지속적인 인구 유출로 정주기반이 급격히 약화되고 있다. 1990-2005년간 전국인구는 487만 명이 증가 했으나 농촌인구는 오히려 268만 명이 감소되어 농촌정주기반의 붕괴가 지속되고 있음을 보여주고 있다. 같은 기간 중 전국적으로 증가된 인구의 86%인 420만 명은 수도권에 집중된 반면 지방도시에는 전체증가인구의 14%에 불과한 60만 명이 증가하는 데 그쳐 지방의 경우, 도시조차 인구유출이 계속되고 있음을 보여주고 있다. 지방 유출인구의 대부분은 교육수준이 높고 생산능력이 높은 젊은 층이기 때문에 지방의 노령화율은 급격히 증가하고 있다.

비수도권 지역은 현재 창의적이고 생산적인 인재 부족뿐만 아니라 단순 노동인력의 부족현상까지 발생하고 있어 지역발전의 장애요인이 되고 있다. 지방의 노동력 부족과 인재유출은 앞으로도 계속될 것으로 전망된다. 지방에는 능력 있는 인재를 수용할 기반이 없어 인재 부족의 악순환 구조가 형성되고 있기 때문이다.

(2) 자율권 및 자생적 발전 역량 부족

비수도권지역이 자생적 경쟁력을 갖추지 못하고 수도권과 격차가 커지는 것은 지방의 자율권 및 중추관리역량 부족에서도 찾을 수 있다. 지방자치의 실시에도 불구하고 대부분의 정치,

4) 강인수의 (2005) 한국경제의 이해, 교보문고

행정적 권한 중앙의 입법기관 및 중앙부처가 독점적으로 보유하고 있다. 지방이 자율권을 행사하고 자기만의 시책을 추진할 수 있는 실질적인 분권화와 중추관리기능의 분산이 이루어지지 않고 있기 때문이다. 정치적 민주화 20년, 민선자치 15년의 경과에도 불구하고 모든 입법권과 조세권 의회가 독점하고 있고, 정책결정과 예산배분권한은 중앙부처가 차지하고 있다. 중앙 집중의 조직문화는 민간기업 및 기관에도 고착화되어 대부분의 지방입지 공공기관, 금융기관 및 기업의 경우 자율권과 자율역량을 거의 갖추지 못하고 있어 지방은 중앙에 모든 분야가 의존하는 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 지방의 자율권과 중추관리역량 부족은 지역마다 자기만의 고유의 경쟁력을 키우고 특화된 지역발전을 추진하는 데 가장 큰 장애요인이 되고 있다.

지방의 자율과 중추관리 역량의 부족으로 인하여 지방의 제조업 생산규모는 크게 증대되었으나 자생력 있는 지역경제기반은 갖추지 못하고 있다. 여기에는 다양한 원인이 있다. 우선 지방입지기업들은 예외적 토착기업을 제외하고는 대부분 원부자재를 외부에서 조달하고 최종 상품을 타 지역이나 해외 수출에 의존하고 있어 지역 내 생산연계 등의 필요성이 상대적으로 적을 뿐만 아니라 대부분 지방업체들은 자율적 경영권이 결여된 분공장 내지는 하청업체로서 자율적인 경영의지와 역량이 부족하기 때문이다. 더욱 지방의 취약한 산업기반은 지역 내 연계와 협력을 저해하는 역할을 하고 있어 외부 경제에 의존하는 악순환 고리가 끊이지 않고 있다.

(3) 산업 생산성 부족

지역의 쇠퇴와 불균형의 확대의 보다 직접적인 내부 원인으로는 지역 내 기업과 생산주체들의 낮은 생산성(productivity)을 들 수 있다. 지역적으로 뿌리를 둔 제조업체는 대부분 영세하고 기술 수준과 혁신역량이 제한되어 있고, 농축산 및 기타 서비스분야의 생산주체들도 저부가가치형 재화와 서비스 생산에 치중하고 있기 때문이다. 지역 간 불균형 해소를 위해서는 새로운 기업과 투자유치, 첨단 기술개발 및 첨단 산업육성 위주전략에서 벗어나 지역 간 존재하는 생산성의 격차원인을 규명하여 이를 극복하는 데 치중하는 노력이 필요하다.

영국의 경우 최상위 번영지역(the best performing region)과 최하위 쇠퇴지역(the poorest performing region)간 생산성의 격차가 60%에 달하는 것으로 나타났다. 이같이 생산성의 격차가 발생한 것은 생산성 결정요인으로 불리우는 기술, 투자, 혁신, 기업 및 경쟁력에 관련한 시

장실패로 보고 있다. 그래서 영국의 신 지역정책은 첫째, 이동성이 있는 투자의 유치 전략에서 벗어나 내부적 발전을 촉진하고, 둘째, 시장이 보다 원활하게 작동하는 데 치중하며, 끝으로 지역정책에서 지역적 선택의 폭을 넓히기 위해 제도적 역량을 강화하는 데 치중하는 전략을 선택했다(Tomaney, 2005).⁵⁾

(4) 지역발전 추진을 위한 제도적 역량 부족

수도권과 지방간 불균형이 커지는 또 다른 원인으로는 지역발전정책과 사업을 효율적 개발하여 수립할 수 있는 제도적 역량(regional institutional capacity)의 부족을 들 수 있다. 지역의 제도적 역량이란 지역단위별로 스스로 자원을 효율적으로 동원하고 특성에 맞게 창의적으로 활용할 수 있는 자율적 역량을 갖춘 인적, 제도 또는 행정적 그리고 사회문화적 기반을 의미한다. 우리나라는 중앙집권체제의 전통이 강하여 지방은 중앙의 통제와 지시에 순응하는 수동적인 정치, 행정 및 경제주체에 머물러 왔다. 비록 지난 20여 년 동안 정치의 민주화, 분권화 및 지방자치의 활성화를 위해 많은 노력이 있었으나 아직까지도 실무적인 차원에서 지역이 자율적이고 창의적으로 지역문제를 해결하고 지역발전을 추진할 수 있는 역량과 기반을 갖추지 못하고 있다.

그동안 지역의 제도적 역량부족으로 그동안 정부가 지역발전을 위해 전문가도 파악하기 어려울 정도로 수많은 시책과 사업을 통하여 막대한 투자와 재정지원을 집중해 왔음에도 불구하고 지역발전의 효과를 보지 못하여 지역격차 특히 수도권과 지방의 불균형이 개선되지 못하고 있다. 이 같은 사실은 수도권과 지방의 불균형의 심화는 지방에 대한 투자와 지원의 부족이 아니라 지방의 자율적이고 창의적인 제도적 역량의 부족에 더 큰 원인이 있음을 보여주는 것으로 볼 수 있다.

5) Tomaney, J. (2005) The Governance of Regional Policy in the UK, Paper presented at the International Conference on Regional Innovation organized by Korea Institute for International Economics and Trade, Daegu, Korea, 5-7th October, 2005.

2. 지역불균형의 성격과 대응논리

1) 고전적 공간균형 이론

고전적 공간균형이론(classical spatial equilibrium theory)은 완전경쟁의 고전경제이론을 토대로 지역 간 불균형은 경제성장 과정의 일시적 현상이며 장기적으로 균형 상태로 수렴되는 것으로 본다. 고전경제이론에서는 자본과 노동은 균등한 한계수익(marginal return)을 추구하기 때문에 이들 생산요소의 공간적 이동에 장애가 없는 완전경쟁의 조건하에서 시장의 힘은 생산요소의 균형상태 즉 국내 모든 지역의 한계수익이 전국평균으로 수렴된다는 것이다.

고전경제이론에 따르면 산업화나 경제성장은 공간경제 체계내 수요와 공급에 영향을 주는데 지역의 산업구조와 부존자원에 따라 자연히 지역간 불균형이 발생한다. 이때 경제성장에 필요한 재화와 서비스를 상대적으로 저렴한 비용으로 공급하는 지역이 발생하게 되면 생산, 고용 및 소득이 증대하나 그렇지 못한 지역은 반대현상을 경험한다. 이 과정에서 자본과 노동의 지역적 이동의 장애를 제거하게 되면 자본과 노동의 자발적인 이동으로 지역격차는 해소된다. 자본은 자본수익률이 높은 자본 부족지역으로 이동하고 빈곤지역의 실업자들은 변영지역으로 이동하여 빈곤지역의 임금도 상승하고 실업자는 줄어들 수 있기 때문이다(Prestwich and Taylor: 1990: 90-91, 김용웅외 2009. 161-162 재인용).⁶⁾

윌리엄슨(Williamson, 1965)은 1950년을 기준으로 국제비교분석(international cross-section analysis)을 통하여 지역격차는 경제성장과 함께 일정기간 증가하지만 점차 감소추세를 보이다가 결국에는 경제성장이전단계로 돌아온다는 고전적 공간균형이론을 뒷받침 했다. 윌리엄슨은 24개국을 소득수준에 따라 7개 집단으로 분류하여 소득수준별 평균편차계수(coefficient of mean deviation)를 계산하여 경제성장과 지역격차 수준의 변화를 추정했다. 1950년 현재 가장 소득이 높은 제 1집단 프랑스의 평균편차계수는 0.139 인데 비하여, 제 2집단 서독은 0.252, 제 3집단 아일랜드와 칠레는 0.335, 제 4집단 브라질과 이탈리아는 0.464, 제 5집단 유고와 일본은 0.292, 제 6집단 필리핀은 0.556 그리고 제7집단 인도는 0.275로 나타나 역 U자형의 구조를 보이고 있다. (Williamson, 1965; 165~167).

6) 김용웅·차미숙·강현수(2009) 신 지역발전론, 한울

고전공간균형이론에 따르면 지역불균형에 대한 정부의 개입은 시장왜곡을 초래하고 불필요한 자원의 낭비와 비효율을 초래하는 것임으로 바람직하지 않다. 그러나 이 분석결과는 신흥공업국 등 개발도상국의 지역불균형에 대한 정확한 예측으로 보기 어렵다는 비판을 받고 있다. 첫째, 국제비교분석에 포함된 국가들은 경제성장 경로와 역사적 배경이 개발도상국과 전혀 달라 연구의 정책적 시사점을 찾기 어렵다. 둘째, 개발도상국들이 선진국 수준으로 경제가 성장할 것이라는 가정은 현실성이 없을 뿐만 아니라 개발도상국가도 모두 선진국 수준의 경제 성장을 달성한다 하더라도 이의 달성에는 수세대가 지나야 가능하기 때문에 이론만을 근거로 지역 간 소득과 취업 및 발전수준을 방치하는 것은 오히려 국가 경제발전과 통합성을 해치는 일이 된다. 끝으로 윌리엄슨은 선진국의 경우, 지역균형이 달성되었다는 주장에도 불구하고 선진국에서도 아직까지 지역불균형과 낙후지역의 문제가 해결되지 않아 국가공간정책의 핵심 과제가 되고 있기 때문이다.

2) 공간적 불균형발전 이론

공간적 불균형발전 이론은 개발도상국 산업화와 경제성장과정의 공간적 집중과 지역격차 발생과정과 파급효과에 대한 분석을 토대로 효율적인 공간발전전략을 제시하는 데 관심을 두고 있다. 보드빌(Boudeville)의 성장거점이론, 허슈만(Hirschman; 1958)의 지역불균형성장이론, 프리드만(Friedmann; 1966)의 중심-주변부 이론, 및 뮈르달(Myrdal, 1957)의 누적적 인과 이론이 경제성장과정의 선도지역과 배후지역간 불균형 발생과 확대를 설명하는 대표적인 이론들이다. 이들 이론은 이론적 배경과 목적이 상이함에도 불구하고 크게 다음과 같은 몇 가지 공통적 특징을 지니고 있다.

첫째, 모든 경제성장은 모든 지역에서 동시에 일어나지 않고 특정한 지역에서 먼저 시작되기 때문에 선도지역과 후진지역의 존재는 필연적이란 것이다. 둘째 특정지역이 선도 지역으로 대두되면 선도 지역은 규모의 경제와 집적경제 이익을 누리게 되어 주변지역에 비하여 빠르게 성장한다는 것이다. 성장거점의 집적경제 효과가 커지면 선도 지역은 경제성장 초기 단계부터 교역과 경제적 교류를 통하여 배후지역 또는 후진 지역의 노동력, 자본 및 물자를 끌어들이게 된다. 선도지역이 우월적 경제적 지배력을 토대로 배후지역의 자원을 끌어들이는 역류효과(backwash effect) 또는 극화효과(polarization effect)로 인하여 지역격차는 더욱 커지게 된다.

셋째, 선도지역의 경제성장이 성숙단계에 도달하면 성장거점은 배후지역의 발전을 촉진하는 확산효과(spread effect) 또는 낙수효과(trickling-down effect)를 발휘하는 데 대부분의 경우 역류효과가 확산효과를 초월하여 지역 간 불균형을 확대하고 지속시킨다는 것이다. 끝으로 고전 경제학자들이 말하는 완전경쟁은 존재하지 않기 때문에 정부의 적절한 대응이 없으면 지역불균형과 이로 인한 부작용을 피하기 어렵다는 점이다(Prestwich and Taylor, 1990; 95~97 김용웅외 2009; 재인용).

따라서 지역불균형은 경제성장과정의 일시적인 현상임으로 이에 대한 정부의 개입은 시장 왜곡과 경제적 비효율을 초래하기 때문에 부당하다는 논리와 주장은 거의 받아 드려지지 않고 있으며 적절한 국가적 개입의 필요성이 정설로 인정되고 있다.

3. 지역균형발전의 쟁점과 한계

1) 장소번영과 사람번영

지역균형발전전략에 관한 핵심적 논쟁의 하나는 지역균형발전정책의 목적과 전략을 장소에 맞추어야 할 것인지 아니면 사람에 맞추어야 할 것인지 에 대한 것이다. 이 같은 논쟁은 지역균형발전정책이 기본적으로 생산요소 이용의 극대화를 통한 영토적 경쟁력(territorial competitiveness)을 높이고 아울러 국민 생활과 삶의 질의 균등한 향상을 통한 영토적 통합성(territorial cohesion)을 증진한다는 이원적 목적을 추구하기 때문에 발생했다고 볼 수 있다. 영토적 경쟁력을 중시하는 사회에서는 지역의 물적 시설의 확대와 경제사회적 여건 개선 등 장소적 번영(place prosperity)을 중시하는 국민의 복지와 사회적 통합성을 중시하는 사회에서는 주민들의 삶의 질을 높이는 사람의 번영(people's prosperity)에 치중하는 경향이 있다.

지역균형발전을 최초로 국가정책으로 채택한 영국의 경우, 지역불균형의 문제는 1920년대 경제공황 이후 북동부지역 및 웨일즈 중심으로 본격적으로 나타나기 시작했다. 부진지역의 실업률은 전국 평균의 2~3배에 달할 정도로 높아졌기 때문이다. 정부는 1928년부터 부진지역의 실업문제 해결을 위해 노동자의 재교육과 번영지역으로 이전을 촉진하는 정책을 추진했다.

영국정부는 번영지역으로 인구이동을 촉진하기 위해 노동자 재훈련 및 기술증진 및 번영지역 이전에 필요한 보조금과 융자 등 재정지원을 제공했다. 그러나 영국정부는 1934년부터 번영지역으로의 인구이동만으로 부진지역 실업문제 해결이 어렵다는 판단 하에 부진지역을 특별지역지원제도를 도입하여 부진지역의 산업입지지원정책을 추진하기 시작했다(김용웅외 2009: 256-7)..

지역발전에 있어 장소적 번영과 사람의 번영은 상호배타적이 아니라 상호보완적이고 의존적이라 할 수 있다. 지역번영은 주민번영의 수단이 되고 주민번영은 다시 지역번영의 기반이 되기 때문이다. 따라서 앞으로의 과제는 두 가지 목표와 전략 간 어떤 전략을 택하느냐가 아니라 어떻게 서로 조화를 이루느냐에 치중할 필요가 있다. 그동안 대부분의 지역균형발전정책은 장소적 번영에만 치중했다는 비판을 받고 있다. 주민들의 삶의 질이나 복지증진을 도외시하게 되면 국가정책추진의 정당성을 확보하기 어려울 뿐만 아니라 장소번영만을 치중된 시책과 사업은 번영지역 내 저소득층의 복지와 삶의 질을 희생시키면서 부진지역의 부유한 토착세력, 건설업자 및 자본가의 이익만을 높이는 결과를 초래할 수 있다. 특히 정보·지식시대에는 직장 이 있는 곳에 사람이 몰리는(people-to-job) 산업화 시대와 달리 매력적인 생활환경으로 전문인력 등 사람이 몰리는 곳에 직장이 몰리기 (job-to-people) 시대이기 때문에 경제적인 측면에서도 사람의 번영(people's prosperity)의 중요성은 커질 것으로 전망된다.

2) 지역균형발전의 찬반논리와 한계

(1) 지역균형발전 찬반논리의 배경

지역균형발전정책에 대한 찬성과 반대 논리와 주장이 합의점을 찾지 못하면서 비생산적인 논쟁으로 확산되는 경향을 보이고 있다. 지역균형발전의 찬성논자들은 지역불균형을 산업화와 경제성장과정에서 공간적으로 표출된 경제-사회적 병리현상으로 보아 제거 또는 축소 대상으로 보는 반면 반대논자들은 오히려 자연적이고 때로는 바람직한 현상으로 보아 정부개입을 반대하고 있다. 지역균형발전에 대한 찬성과 반대 주장이 서로 합치점을 찾지 못하고 비생산적인 논쟁으로 전락하는 데는 지역균형이나 불균형발전의 구체적 기준이나 개념에 대한 공통의식이 결여된 채 편향된 논리와 주장만을 내세우기 때문이다.

지역균형발전의 찬성논자들은 지역불균형은 일정수준까지는 산업화와 경제성장과정에서

발생하는 불가피하고 바람직한 현상임을 인정하려 하지 않는 경향이 있다. 경제성장 초기에는 지역 간 불균형을 통하여 산업과 경제성장을 선도하는 중심부가 형성되고, 중심부와 주변부간의 개방적인 경제교류를 통하여 경제성장이 전국적으로 확산된다. 지역경제학자인 Courchene와 Melvin (1988)은 긍정적인 역할을 하는 지역불균형을 “자연적 수준”(natural level)의 지역격차라 부르고 성장거점이론의 창시자인 Perroux(1988)는 “최적의 지역적 차이”(optimal regional difference)라 부른다. 따라서 지역균형발전의 찬성논자들도 일정수준의 지역불균형의 긍정적인 역할을 인정하고 무조건 문제시하는 사고에서 벗어나야 한다.

반면 지역균형발전을 반대하는 집단에서는 변영지역의 경제적 집적과 변영지역과 후진지역의 격차가 일정수준 이상으로 높아지면 집적의 불경제 효과 때문에 후진지역뿐만 아니라 변영지역의 성장도 제동이 걸리는 부작용이 발생한다는 사실을 간과하고, 완전경쟁의 시장 메커니즘에 의하여 지역 간 불균형은 자연적으로 해소되기 때문에 정부의 개입은 부작용만을 초래한다는 비현실적 논리만을 고집하고 있다.

Perroux가 말하는 “참을 수 없는 불균형”(unbearable disequilibrium)을 방치하고는 변영지역은 물론 국가경제발전도 기대하기 어렵다. 그래서 지구상 문명국가중 어느 나라도 지역불균형을 커지는 것을 경제논리에만 맡겨 방치하거나 장려하는 나라는 없다. 그래서 WTO 등 국제기관이나 선진국에서는 국가평균 소득수준의 75%~85%이하 되는 지역불균형이 발생하면 정부의 적절한 개입을 허용하고 있다.

(2) 지역정책 찬성과 반대논리의 문제점

<위기론적 대응 논리>

그동안의 지역균형발전정책은 지역불균형의 부정적 파급효과만을 과장하고 정부개입의 정당성만을 강조하는 위기론자(alarmist)들의 영향을 받아 와 경직적이고 편향된 논리에서 벗어나지 못하고 있다. 위기론자들의 논리와 주장은 공통적인 특성과 한계를 지니고 있어 이에 대한 이해와 대응이 필요하다.

첫째, 위기론자들은 대도시집중과 지역불균형 등 공간현상을 경제-사회적 병리현상으로만 인식한다는 점이다. 소위 위기론자들은 대도시집중과 지역불균형의 발생원인과 역할에 대한 인식이 없이 공간적 집중과 불균형의 부작용과 문제를 과장하여 사회적인 위기의식을 불러일

으키는 데 치중한다. 그러다보니 과장된 문제의식으로 성급한 시기상조의 과도한 정책대응을 초래하여 사회적 자원의 낭비를 가져 오기도 했다. 1960년대 중반부터 정부가 추진한 “대도시인구집중방지시책” 이 대표적 사례라 할 수 있다. 이 당시는 서울의 인구규모는 현재의 1/3 정도인 350만 명 정도에 불과했는데도 불구하고 막대한 자원이 소요되는 인구분산시책을 추진하여 시행착오와 국가적 자원 낭비를 초래했다는 비판을 받고 있다(김용웅, 1985).⁷⁾

둘째, 위기론자들은 정부개입은 개방경제체제하에서 개별적인 경제주체의 자유로운 선택으로 이루어지는 공간적 집중과 불균형의 문제를 해결할 수 있다는 가정에 의존한다는 점이다. 개방경제체제하에서 기업 및 가구 등 개별 경제주체는 다양한 경제, 사회요인을 고려하여 주거 이동 및 기업투자 입지를 결정함에도 불구하고 위기론자들은 정부의 규제나 지원만으로 이들의 선택을 바꿀수 있는 것으로 본다. 정부개입에 대한 지나친 신뢰는 비효율적이고 비효과적인 정책수단을 양산하는 결과를 초래했다. 1970~1980년대 서울과 수도권 인구집중 억제 계획이 대표적인 사례이다. 1960년대 서울과 수도권의 인구는 각각 매년 30만 명 35 만 명 증가했다. 그러나 정부는 정부의 개입으로 이것을 막을 수 있다는 가정 하에 1981년까지 서울은 매년 8.7만 명, 수도권은 매년 22.5 만 명으로 인구증가를 막는다는 계획을 마련했으나 서울인구는 매년 32.5만 명, 수도권 은 매년 60.2만 명으로 목표치에 비하여 3.7배 및 2.7배 높은 증가를 기록했다. 이 같은 시행착오에도 불구하고 비현실적 계획 수립관행은 바뀌지 않아 1991년을 목표로 한 제2차 수도권정비계획도 같은 시행착오가 반복됐다.

셋째, 위기론자들은 정책목적의 당위성만을 강조하고, 구체적 정책수단의 효율성 등 집행 문제는 상대적으로 소홀히 하는 경향이 있다. 위기론자들은 대도시인구집중과 지역불균형이 가져오는 부작용과 문제점이 너무 크기 때문에 이를 억제하는 어떠한 정책수단도 정당화되는 것으로 보는 경향이 있다. 그러다보니 대부분의 정책수단이 경제적 효율성, 정책목적달성의 효과성 및 자원 확보 및 실천 가능성을 갖추지 못한 채 추진되는 결과를 초래했다. 수도권 집중과 지역불균형 해소를 위한 수도권내 공장의 신설과 증설 억제와 일정규모 이상의 대규모 건축물 및 도시개발 규제시책이 대표적 사례이다. 정책수단의 효율성이 담보되지 못한 규제시책은 정책목적 달성에 기여하지 못했을 뿐만 아니라 여러 가지 부작용을 초래했다는 지적을 받고 있다. 예를 들면, 공장의 신설과 증설 억제시책은 소단위 공장 및 무등록 공장의 난립을

7) 김용웅 (1985) 인구분산시책의 재조명, 월간 국토, 국토개발연구원, 1985년 8.9월호

가져왔고, 대규모 시설물 및 도시개발규제는 소단위 개발의 촉진하여 수도권 집중억제에 큰 기여를 하지 못했다는 비판을 받고 있다 (김용웅 외, 2009; 438~442).

당위론적 접근방법의 문제점은 수도권 규제시책에만 한정되지 않고, 공장유치, 대학이전, 도시 및 산업단지 등 인프라 투자 확대에 치중한 비수도권지역발전 촉진시책에서도 발견되고 있다. 대부분의 정책수단이 경제시스템과 시장에 영향을 주어 개별 경제주체의 선택을 유인하지 못함으로써 지역발전 촉진 및 수도권과의 불균형 축소라는 정책목적 달성에 큰 기여를 하지 못한 것으로 평가된다.

〈자유방임 논리〉

그동안 고전경제학에 바탕을 둔 자유방임 논리역시 지역균형발전에 대한 극단적 논쟁의 확산에 크게 기여해 왔다. 완전경쟁을 신봉하는 고전경제학자들은 대도시집중과 지역불균형 등 공간적 현상은 산업화와 경제성장 과정에서 일시적으로 나타는 자연스러운 현상이고 장기적으로는 경제논리에 따라 치유가 가능하다는 논리를 전개하면서 어떠한 정부개입도 거부한다. 그들은 지난 30여 년 간 자원의 재분배에 우선순위를 둔 지역발전시책들이 매우 비싼 비용을 지불한 반면 정책목적 달성에는 큰 기여를 못 한 것 자체가 정부개입 반대주장을 뒷받침하는 것으로 보고 있다. 고전 경제학자들의 주장에 따르면, 지역불균형은 지역간 부존자원 및 산업 구조의 차이 등 지역 자체에 문제가 있는 것이 아니라 경제주체인 개인과 사회적 집단과 관련이 있다는 것이다. 따라서 지역(regions)을 변화대상으로 하는 정부개입은 실패할 수밖에 없다는 주장이다 (Higgins & Savoie, 1988; 381).⁸⁾ 자유방임 논리는 비현실적인 완전경쟁 시장 메커니즘 작동이라는 비현실적 가정을 바탕으로 하고 있어 많은 결함이 지적되고 있다.

첫째, 자유방임주의자들은 이미 경험적으로 증명된 시장실패를 전혀 인정하지 않고 시장만능주의에 함몰되어 있다. 그래서 자본주의 체제하에 당연히 인정되어온 정부의 시장조절 기능조차 부인한다는 비판을 받고 있다. 부를 창출하고 자유를 확산하는 데 있어 시장의 힘은 독보적이라 할 수 있다. 그러나 대공황은 물론 2007년 뉴욕의 금융위기에서 보는 바와 같이 시장에 대한 감시와 조절장치가 없어지면 시장은 통제 불능 상태로 시장자체를 붕괴시킬 수 있음을 부인해서는 안 된다. 시장이 오직 이익만을 추구하게 되면 국가의 번영은 지속되지 못

8) Higgins B. and D. J. Savoie (1988) "Conclusions", in B. Higgins and D. J.Savoie (eds.) *Regional Economic Development*, Unwin

한다. 경제의 성공이란 국내총생산의 규모에 의해서만 결정되지 않는다. 자유방임론자들은 경제적 번영의 확산과 모든 사회구성원에 기회를 확대하는 포용적 경제성장(inclusive economy)이 시장주의적 자본주의 종주국인 미국에서조차 바람직한 경제성장 모델이 되고 있다는 사실조차 부인하는 모습을 보이고 있다.

둘째, 공간문제에 정부개입을 전적으로 반대하는 논리는 개인이나 사회적 집단은 사회적 구조 및 지역에 영향을 받을 수밖에 없는 존재라는 사실을 인식하지 못한다는 것이다. John Friedman은 개인과 사회집단의 문제는 사회구조와 지역과 분리하여 해결이 어렵기 때문에 자유방임논리는 현실적인 문제 해결에 도움을 주지 못하는 단점이 있다(Higgins & Savoie; 1988).

셋째, 자유방임주의자들은 지역불균형은 국가발전에서 정치-사회적 안정의 중요성을 간과한다는 점이다. 지역불균형이 소위 “참을 수 없는 수준”을 넘게 되면 지역 간 갈등과 대립이 초래되고 이것이 심화되면 국가적 일체성 및 통합성을 훼손할 가능성이 있다. 자유방임주의자들은 시장경제 논리와 경제적 효율성만을 강조한 채 국가경제발전의 전제조건인 정치-사회적 안정을 위한 사회적 형평의 달성을 위한 정부의 기초적 역할과 국가의 헌법적 가치조차 부인한다. 자유방임론도 보편적 경제논리와 실증적 연구결과를 모두 부인하고 공간적 집중과 불균형에 대한 정부개입을 무조건 반대하는 경직적 논리에서 벗어나야 지역정책에 대한 합리적이고 효율적인 대책마련이 가능하다.

<구조주의 논리의 한계와 문제점>

공간정책 차원에서 합리적 대안 모색에 장애를 초래하는 또 다른 극단적 논리로 신 마르크스 이론(neo-Marxist theory)을 들 수 있다. 이들의 주장에 따르면 자본주의 체제하에서는 자본가들을 위해 지역불균형을 유지한다는 것이다. 그래야 발전지역 내 자본가들이 후진지역의 저임 노동자 집단에서 필요한 노동력을 확보하고, 경제상황이 변하여 잉여 노동력이 발생하면 쉽게 해고할 수 있기 때문이라는 것이다. 이는 자본주의 자체가 지역불균형 현상을 내재화하고 있기 때문에 자본주의의 시장경제의 타파 없이는 지역불균형 해소는 불가하다는 주장이다.

이러한 논리와 주장은 지역불균형의 원인분석과 대응에 대한 구체적인 논의와 노력을 불필요하게 하기 때문에 지역발전의 문제를 해결하는 데 전혀 지침(guidance) 역할을 하지 못하는 단점이 있다.

제4장 지역균형발전정책의 추진실태와 문제점

1. 지역균형발전정책의 대두배경

정부가 지역문제에 대하여 관심을 가지고 정책적인 개입을 하게 된 배경은 나라마다 차이가 있다. 제2차 세계대전 이후 독립한 신생국가들은 국가의 현대화와 산업화의 촉진 수단으로 지역정책을 추진한 반면 영국과 프랑스 등 서구 선진국의 경우에는 산업화과정에서 대도시권의 집중과 쇠퇴지역 등 문제 지역에 대한 대응 수단으로 지역정책을 추진했다.

신생국의 경우에는 국가현대화와 산업화 초기단계에는 국가적 차원에서 경제적 발전 잠재력이 높은 한정된 지역의 선정과 개발에 치중하고, 경제발전의 성과를 전국적으로 확산하기 위해 지역정책을 추진했다.

한국의 지역균형발전정책은 1960년대 초 정부 주도 산업화 초기단계부터 산업화와 경제성장의 촉진수단으로 채택되기 시작했다. 1960-70년대는 경제적 차원의 발전 잠재력이 높은 지역만을 대상으로 하는 특정지역개발정책을 추진한 반면, 산업화와 경제성장이 상당 수준 이루어진 1980-90년대에는 산업화 과정의 부정적 파급효과의 극복을 위해 수도권 집중억제 및 비수도권지역의 발전 촉진을 위해 전국토를 대상으로 지역균형발전정책을 추진하였다. 2000년 이후 한국의 지역균형발전정책은 지역적 문제의 해결 수단을 넘어 지구화 경제체제 속에서 국가적 경쟁력 증진과 발전의 지속가능성 강화차원의 지역균형발전정책을 추진해 오고 있다.

2. 지역균형발전정책의 시대별 특성

1) 1960-70년대 산업화 촉진수단

1960-70년대 국가의 최우선과제는 산업화를 통한 경제성장을 촉진하는 것이었다. 국가의 가용한 자원은 대부분 산업성장, 수출촉진 등 경제성장분야에 집중적으로 투입되었다. 이에

따라 지역발전정책도 산업화와 경제성장 촉진을 뒷받침하는 데 치중했다. 산업화 촉진을 위한 지역발전정책의 가장 두드러진 특성은 지역개발투자를 경제적 효율성이 높은 지역에 한정하여 집중적으로 산업화에 필요한 지역개발사업을 추진하는 것이다. 정부는 지역개발사업의 효율적 추진을 위해 「국토건설종합계획법」(1963) 제정을 비롯하여 「수출산업단지개발조성법」(1964), 「다목적 댐법」(1966) 「수출자유지역설치법」(1966), 「지방공업개발법」(1970), 「산업기지개발촉진법」(1973) 등 다양한 제도를 도입했다.

산업화 초기단계의 가장 대표적인 지역발전정책은 “특정지역개발” 이었다. 특정지역개발이란 전국적 차원에서 산업발전 잠재력이 높은 성장거점지대를 선정하여 집중적으로 지역개발사업을 추진하는 일종의 전국 차원의 성장거점지역을 의미한다. 특정지역개발 초기에는 산업생산 확대 목적에 한정했으나 점차 지하자원개발, 관광 및 농업개발 및 낙후지역개발 등으로 확대하여 1970년 말까지 총 7개의 특정지역 지정·개발이 이루어졌다. 1960-70년대 산업생산 확대 차원에서는 서울-인천 및 울산지역, 관광개발 차원에서는 제주도 및 영동·동해지역, 태백산지역, 그리고 관광, 영농 및 낙후지역개발 차원에서는 서산-아산, 영산강지역 등이 특정지역으로 지정됐다.

〈표 4〉 1960-70년대 특정지역 지정현황

특정지역	지정일자 (지정기간)	지정범위(면적)	지정목적	지구지정 해제
서울-인천	1965.1. 11 (30년)	서울시 전역, 경기도 일부(3,325km ²)	도시기반 및 산업발전기반 확충	1982.12.18
울산	1966.7. 20 (7년)	울산시 및 울주군 (1,006km ²)	공업기반, 사회간접자본 확충	1973.7.20
제주도	1966.10. 26 (30년)	제주도 일원 (1,792km ²)	국제수준관광지조성 및 관보전환경개선	1982.12.18 재지정
태백산	1967. 2. 1 (30년)	강원 남부, 충북 북부, 경북 북부 (9,488km ²)	지하자원, 관광자원개발, 생활환경개선	1982.12.18 재지정
영산강	1967. 2. 1 (30년)	전남도 일부 (2,322km ²)	농수산, 관광자원개발, 공업기반 조성	1982.12.18 재지정
아산-서산	1967. 2. 1 (30년)	경기, 충남 일부 (3,914km ²)	농수산, 관광자원개발, 공업기반 조성	1982.12.18
영동-동해	1976. 4. 16 (7년)	강원 일부 (4,479km ²)	관광자원개발, 경관보전 및 환경개선	1982.12.18

자료: 박상우의 「지역균형발전정책의 평가와 발전방향」, 국토개발연구원, 1997, 75-76면

1960-70년대 지역발전정책의 목적은 수출산업 육성에 필요한 산업단지와 이의 지원을 위한 도로, 항만, 용수, 전기, 통신 등 물적 시설기반을 확충하는 데 치중했다. 1960년대에는 서울-인천지역에 5개의 수출산업단지 조성을 포함하여 구미, 울산, 포항, 부산 및 대구 등 동남권에 5개 공단과 서남권 및 중부권 등 4개 공단 등 총 14개소 39.3km²에 달하는 공업단지가 조성됐다. 1970년대에 들어와서는 「지방공업개발법」(1970) 및 「산업단지개발촉진법」(1974)이 제정되면서 지방 도청소재지 등을 중심으로 지방공업단지가 조성되기 시작하였고, 항만 및 해안지대인 포항, 울산, 온산, 옥포, 창원 등에 대규모 중화학산업단지 등 전국적으로 총 41개소 182.1km²의 공업단지가 조성됐다.

1960-1970년대 지역발전정책은 산업육성 및 경제성장을 지원하는 데 치중했으나 산업화로 초래된 공간문제에 대한 관심을 보이기 시작했다. 정부가 가장 먼저 관심을 가진 공간문제는 서울의 인구집중과 과밀문제이었다. 산업화의 본격적인 추진으로 서울의 인구는 1960년 245만 명에서 1970년 2배도 넘는 554만 명으로 급증하면서 서울은 주택난, 교통 혼잡, 상하수도 공급 및 환경오염 등 극심한 도시문제에 직면했다.

1945년 해방당시 인구 100만 정도에 불과하던 서울의 인구는 불과 25년 만에 5배 이상 증대된데 비해, 1950-53년간 계속된 전쟁으로 서울의 도시기반은 1/3이상이 파괴되어 증대하는 인구에 대응하는 데 한계에 직면했다. 서울은 인구의 1/3이상이 정상적인 접근로, 상하수도 공급 및 법적 점유권이 없는 무단점유지대(squatter settlements)에 거주하는 주택 및 도시 서비스 공급부족 등 심각한 도시문제에 직면했다. 서울은 호전적인 북한과의 휴전선에서 불과 60km 정도의 거리에 있어 서울의 급격한 인구증가와 과밀 현상은 국방 및 안보상 취약요인으로 등장하여 사회불안을 증폭시키는 역할을 했다.

정부는 1964년부터 7차에 걸쳐 서울의 인구집중억제와 인구분산을 위한 다양한 대책을 마련하는 등 강력한 정책적 의지를 표명하였으나 산업화와 경제성장 촉진정책의 우선순위에 밀려 1980년 대 이전까지 정책의 실질적인 추진은 이루어지지 못했다. 그러나 1960-70년대에 만들어진 서울 및 수도권 집중억제정책방향과 제도적 수단은 1980년 이후 현재까지 수도권 규제 시책의 근간을 이루고 있다.

1970년대에 들어오면서 정부는 농촌개발에 큰 관심을 보이기 시작했다. 「제1·2차 경제개발 5개년계획」(1962-1971)의 성공적 추진으로 산업화와 도시화는 빠르게 전개됐으나 도시와 농촌 사이의 경제-사회적 격차가 커지면서 농촌의 쇠퇴 화를 심화시켰기 때문이다. 1970년대에

들어와 정부는 농촌과 농업의 쇠퇴화를 방지하고는 지속적인 경제성장이 어렵다는 판단 하에 농촌개발과 농민소득 증대를 위해 농촌새마을운동을 대대적으로 추진했다.

1970년대 농촌새마을 운동은 근면, 자조, 협력을 핵심이념으로 한 정부주도의 지역사회개발 운동(community development movement)으로 주민의 참여와 협력을 통하여 조국 근대화를 위한 주민의식개혁과 공동체형성, 도로, 용수 및 주택개량 등 농촌생활환경개선, 농로정비, 농업 용수시설개선 등 생산기반 정비, 소득개발에 큰 성과를 거두었다. 새마을 운동의 초기단계에는 농촌공동체 형성을 바탕으로 마을 안길 넓히기, 소하천 가꾸기, 초가지붕개량 사업에 치중했으나 점차 역할을 확대하여 농어민소득증대사업, 농한기생산화 사업, 단지생산협동화사업, 농어촌 전기 공급 사업, 새마을 공장 등 농촌경제기반 강화와 산업육성에 치중했다.

농어촌 새마을 운동은 농촌에서 공장, 학교 및 도시 지역사회개발운동으로 확대되어 전국적인 국민의식 개혁 및 생활환경개선사업으로 발전하였다. 새마을 운동은 정부주도로 추진된 국민운동이었으나 구체적인 실천은 주민자조 노력과 협력을 바탕으로 이루어졌다. 새마을 운동으로 추진된 사업은 1971년 38만 건에서 1977년 의 참여 연인원은 1971년 7,200만 명에서 1978년 220만 건으로 5.5배 증가하였고, 1971-1982년간 새마을운동에 총 5조 2583억 원이 투자되었으며, 정부는 2조 7987억 원을 투자한 반면 지역주민은 49%인 2조 4596억 원을 투자했다.

1970년 대 농촌 새마을 운동의 추진으로 농가소득은 1975년 25만 6000원에서 1982년 321만 8000원으로 약 12.6배 증가함으로써 농가소득은 1971년 도시근로자 소득의 78.8%에서 1982년 103.2%로 증대되는 성과를 거두었다(국토연구원, 2008: 136-146).

2) 1980-90년대 산업화 부작용 치유수단

(1) 1980년대 규범적 지역균형발전정책

1980년대 들어오면서 공간정책에도 변화가 초래되기 시작했다. 1980-1990년대의 지역발전 정책은 1960-70년대의 산업화 촉진수단으로서 지역발전정책과 달리 산업화와 경제발전과정에서 초래된 수도권 집중과 수도권과 지방간의 불균형을 해소하는 데 치중했다. 1980-90년대 핵심적인 지역균형발전전략은 수도권 집중억제와 비수도권지역의 산업 및 경제발전을 위한 지방의 사회간접자본시설 확충, 산업단지 조성 및 기업지원 등이었다. 1960-70년대에는 전국적으로 발전 잠재력이 높거나 특별히 쇠퇴한 문제 지역만을 대상으로 지역발전을 추진하였으

나 1980년 이후에는 수도권과 비수도권 등 전국의 모든 지역을 대상으로 균형발전을 추진했다. 이같이 지역발전정책의 공간적 범위를 확대한 것은 1960년대 초 이후 두 자리 수에 해당하는 고도의 경제성장으로 국민총생산의 규모가 1960년에서 1980년까지 19억 달러에서 638억 달러로 30배 이상 증대되었고 1인당 국민소득도 79달러에서 1,645달러로 크게 높아졌기 때문으로 볼 수 있다.

1980년대에는 지역균형발전을 장기적 국토종합발전계획차원에서 추진하기 위해 1963년 제정된 “국토건설종합계획법”에 따라 1982년 10년 장기의 “제2차 국토종합개발계획”을 수립·추진하였고, 1982년 “수도권정비계획법”을 제정하여 서울뿐만 아니라 주변 경기도까지 포함하여 집중억제를 추진하는 “수도권정비계획”을 수립·추진하게 됐다. 수도권 정비계획에서는 수도권을 5대 정비권역으로 나누어 차별화된 정비방안을 마련했다.

수도권은 집중과 과밀이 가장 심각한 서울은 “이전축진권역”으로, 서울인구 집중영향을 가장 많이 받는 인천, 김포, 수원 등 도시지역은 “제한정비권역”, 으로 그리고 아직까지는 인구집중이 높지 않은 송탄, 평택 안성 등 수도권 남부지역은 “개발유도권역”으로 지정하고, 휴전선에 인접한 안보상으로 취약한 동두천, 포천 및 문산 등 서울 북부지역은 “개발유보권역”으로 그리고 마지막으로 한강북부의 환경가치가 높은 가평, 청평, 여주, 이천, 장호원 및 용인 등 수도권 동부지역은 “자연보전권역”으로 지정하여 관리하게 됐다. 이와 함께 수도권의 인구집중억제를 위하여 일정규모이상의 공공시설은 물론 건축물의 신설과 증설을 금지하였고, 일정규모 이상의 토지개발, 공장 신증설을 엄격히 규제했다.

한편 지역균형발전을 위하여는 제2차 국토종합발전계획(1982-1991)을 통하여 28개 지역생활권 육성과 15개의 성장거점도시 육성정책을 제시했으나 지역 간 이해의 대립 등으로 구체적 실천으로는 이어지지 않았으나 지방의 대도시와 중심도시를 중심으로 산업단지의 조성 과 도로, 상수도 등 사회간접자본시설 확충 등 비수도권지역의 발전촉진 사업이 활발히 전개됐다.

(2) 1990년대 탈 규제적 지역균형발전정책

1990년대에 들어와서도 수도권 집중억제 및 비수도권지역발전 촉진시책은 지속 추진되었으나 규제수단의 합리화와 완화조치가 이루어 졌고, 지방발전촉진에 있어서도 경제적 효율성 중시하는 시책과 사업추진이 이루어지기 시작했다. 1990년대 들어와 수도권집중억제를 위한 규

제수단이 합리화되고 지역발전에 있어 경제적 효율성 중시된 데에는 그동안의 정부주도의 산업과 경제의 양적 성장이 한계에 달하였고, 정부의 획일적이고 직접적인 규제가 큰 정책성과를 내지 못한데 원인이 있다.

1990년대에 들어와 전통적 수출제품의 경쟁력이 약화되고 중화학공업에 대한 과잉투자의 비효율이 증대되면서 정부주도형 경제성장 전략을 민간주도의 시장경제체제로의 전환이 불가피하게 됐다. 이에 따라 지역발전정책의 경우에도 토지이용 및 개발규제완화를 통한 저렴한 토지의 적기공급과 산업구조 고도화를 위한 첨단산업기반구축 및 국가경쟁력 강화를 위한 수도권권의 세계도시 육성 등이 핵심적인 정책과제가 됐다.

정부는 1994년 「국토이용관리법」을 개정하여 복잡한 용도제를 단순화하고, 경직적인 토지이용 규제를 대폭 완화하여 기업이 원하는 곳에 저가의 공업용지 확보를 가능하게 하는 수요자중심의 토지이용체계 구축에 치중했다. 이 같은 토지이용규제의 대폭적 완화는 준 농림 및 산지의 무분별한 개발로 인하여 도시주변 토지의 극심한 난개발을 초래하는 원인이 됐다.

1990년대 정부규제완화 조치는 수도권규제 완화로 이어져 5개에 달하던 수도권정비 권역이 3개 권역으로 축소됐다. 수도권 내 5개 정비권역 중 “자연보전권역”은 존치되었으나 “이전촉진지역”과 “제한정비권역”은 “과밀억제권역”으로, 그리고 “개발유도권역”과 “개발유보권역”은 “성장관리권역”으로 통합됐다. 이와 함께 그동안 신설과 증설이 원칙적으로 금지되던 대형건축물의 경우 일정액의 “과밀부담금”을 지불하면 신설과 증설이 가능하게 되었고, 개별 공장의 신설과 증설의 경우에도 첨단산업, 벤처기업은 입지규제에서 예외로 하고 일반 공장의 경우에도 정부가 정하는 일정수준의 “공장입지 총량”의 한도 내에서 수도권내 신설과 증설이 가능하게 됐다.

한편 1990년대 비수도권 지역의 발전전략도 경제적 효율성과 경쟁력 강화에 치중했다. 1980년대에는 지역균형발전을 위해 지방대도시 중심의 단일도시성장거점(single-city growth center) 육성전략을 추진했으나 1990년대에 들어와서는 지방에도 수도권과 버금가는 경쟁력을 갖춘 집적경제기반 구축이 필요하다는 차원에서 지방대도시와 주변도시, 그리고 대규모 신산업단지와 주변도시를 함께 묶어 광역화된 성장거점(extended growth center)육성전략을 추진했다. 이에 따라 대전·청주, 광주·목포, 대구·포항, 부산·경남 등 “대도시권형” 4개소와, 아산만, 군산·장항권, 광양·진주권 등 “신산업지대형” 3개소 그리고 강원·동해안권, 중부내륙권 및 제주권 등 “기타형태” 3개소 등 전국적으로 10개의 광역개발권이 지정·추

진됐다. 2011년에서부터 2020년까지 추진되는 10개의 광역개발권은 전국토의 절반이 넘는 53,273Km² 면적과 비수도권 인구의 90% 정도에 달하는 2,104만 명의 인구가 포함됐다.

1990년대 들어와 그동안의 중앙정부 및 공공부문 주도적 추진방식에서 벗어나 민간부문의 창의와 선도에 의한 분권적 자율적 지역발전정책을 추진하기 시작했다. 1990년대에 들어와 지방자치제도가 부활되면서 중앙정부권한의 대폭적인 지방이양이 추진되기 시작하였고, 민간부문의 참여 촉진을 위한 「민자유치촉진법」(1994)이 제정되었다. 대표적인 민자유치사업으로 “인천공항 고속도로”, “천안-논산 간 고속도로”, “서울외곽순환고속도로”, “경인운하”, “부산 가덕항”, “인천 북항” 및 “화물터미널 건설사업” 등이 추진되었으나 대상사업 선정 시 충분한 경제적 타당성, 공익성 측면의 사전 분석과 검토 없이 투자자 수익보장으로 사업완공 후 정부의 심각한 재정손실을 초래하고 있는 것으로 평가되고 있다.

3) 2000년대 국가경쟁력 강화 수단

(1) 2000년대 새로운 정책 패러다임의 등장

2000년대 들어오면서 대외적으로는 경제의 지구화, 정보화 및 기술혁신 대내적으로는 경제의 저성장, 저출산, 노령화와 국민의 가치관변화에 따라 기존의 정부주도의 산업과 경제의 양적 성장, 국내 지역 간 영의 합적(zero-some)인 자원재분배 경쟁에 바탕을 둔 기존지역균형발전정책의 패러다임이 바뀌기 시작했다.

경제의 지구화가 전개되면서 자본, 제품, 기업의 국가 간 이동이 자유로워지면서 국가 간 이동이 어려운 장소고착적인 인적기반, 산업집적, 전통과 문화 및 생활조건을 갖춘 도시와 지역이 새로운 공간경제단위로 등장하였고, 개방된 지구화경제체제 속에서 변영지역의 성장역제가 국내의 후진지역의 발전으로 이어지기 어렵게 됐다. 특히 기술혁신과 정보·지식산업의 등장으로 경제성장 동력이 제조업에서 정보·지식산업, 문화, 관광 등 소프트웨어산업으로 변화되는 과정 속에서 기존의 제조업중심의 발전전략의 추진은 한계에 직면하였다. 또한 국내적으로 저성장, 저출산 및 가치관의 변화에 따라 기존의 정부주도의 획일적인 지역균형발전정책 추진이 어렵게 됐다.

그동안의 지역균형발전은 중앙정부주도의 획일화된 발전전략이었다면 2000년대에는 지역주도의 지역특성에 따른 다원화된 발전전략이 필요하게 되었고, 지역경제의 양적성장 보다는

지역의 경쟁력을 높이는 것이 중요한 정책 과제가 됐다. 2000년대 새로운 지역균형발전정책방향은 제3차 국토종합개발계획 수정계획안(1997~2011)에 잘 나타나 있다. 제3차 국토계획의 수정안에서 제시된 새로운 정책 패러다임은 크게 3 가지이다.

첫째 향후 지역균형발전은 국내 지역 간 자원 분배를 통한 균등발전 보다는 개별지역의 경쟁력을 높여 지구화된 개방경제 체제하에서 국가경쟁력을 높이는 데 치중하고, 둘째, 수도권과 지방간에 자원배분의 쟁탈 경쟁보다는 바람직한 기능분담을 통하여 상생발전을 도모토록 한다. 수도권은 일방적인 규제에서 벗어나 국제경쟁력 높이고 지방은 발전역량을 키워 자립적 경제기반을 형성하는 데 치중토록 한다. 셋째, 비수도권 지역의 발전 촉진을 위해서는 사회간접자본시설 등 물적 시설이나 공장 건설 확대에서 벗어나 정보, 문화, 삶의 질, 기술혁신 등 미시적이고 소프트 분야의 개선에 치중한다는 것이다. 끝으로 지역균형발전의 추진방식도 지역자율의 특화발전과 중앙정부보다는 지역 및 민간부문의 참여와 협력 강화, 지역간 경제주체 간 협력에 의한 혁신의 촉진 등이 특별히 강조되었다.⁹⁾ 제3차 국토계획 수정안은 공식화되지 못했으나 여기에서 제시된 새로운 정책 패러다임은 2000년대 지역균형발전의 전략 수립의 기초가 되었다.

〈표 5〉 제4차 국토종합계획 지역발전정책의 기본방향 전환

구분	기존 지역정책	제4차국토계획의 지역정책
목적	<ul style="list-style-type: none"> · 지역간 균형발전 · 총량적 지역생산력 증대 · 경제성장 · 단기적 투자효율성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역별 기능 특화/차별적 경쟁력 강화 · 지역 삶의 질 향상 및 고용창출 · 지역발전 지속가능성 확보
전략	<ul style="list-style-type: none"> · 제조업위주의 산업육성 · 대외의존 지역성장 · 행정구역단위 투자 및 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 서비스 및 지식산업 육성 · 경제의 지방화/산업집적(규모의 경제) · 지역간 연계 · 협력 증진/광역권개발
추진 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부 주도 정책추진 · 중앙과 지방의 계층적 조정통제 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역자율 및 지역중심 정책추진 · 중앙-지방, 민간 등 다원적 거버넌스
수단	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의 인프라 등 물적기반 확대 · 제조업 유치 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역정주환경 및 기업여건 질적 개선 · 지역특화 산업육성 및 인적자원개발
역할	<ul style="list-style-type: none"> · 공간적 집중과 지역격차 치유수단 	<ul style="list-style-type: none"> · 21세기 국가발전 선도수단

자료: 국토연구원 (1999) 제4차국토종합계획(2000-2020) 시안 75-94/ 김용웅외(1999) 경쟁력을 갖춘 개성있는 지역창출: 제4차 국토종합계획 수립연구(지역개발부문), 국토연구원, 60-68)

9) 국토개발연구원(1996) 제3차 국토종합개발계획수정계획(1997~2011) 국토계획 작업연구반

2003년 출범한 참여정부는 “국가균형발전정책”을 통하여 기존 지역발전정책 패러다임의 대전환을 선언했다. 참여정부는 지역균형발전정책의 위상을 산업화와 경제성장과정에서 초래된 수도권 집중억제와 지역불균형을 해소하기 위한 공간정책에서 벗어나 개방화된 세계경제 체제하에서 지역과 국가의 지속적인 발전과 경쟁력을 증진하는 새로운 국가발전전략으로 삼고자 했다. 참여정부는 지역균형발전 전략에 있어서도 모든 지역의 획일화된 균등발전을 거부하고 개별지역이 지닌 차별화된 잠재자원을 바탕으로 특화된 지역발전을 추진토록 하였고, 지역의 물적 시설투자와 생산의 양적 확대 보다는 기술혁신을 통하여 경쟁력을 높이는 데 주력했다. 이를 위해 시·도 단위별 차별화된 전략산업 육성, 지역혁신체제 구축과 산업 클러스터 형성 등 산업의 혁신역량 강화에 치중했다. 뿐만 아니라 지역발전정책 추진과정에서 정부의 일방적인 정책추진 보다는 다양한 민간부문의 참여와 협력체계를 강화하는 데 치중했다. 이를 위해 다양한 형태의 대학-산업-정부 간 협력체계 등 사회-경제적 네트워크 구축과 이를 뒷받침하는 거버넌스 구축에 치중했다.

〈표 6〉 참여정부의 국가균형발전 패러다임

구분	과거정부 정책 패러다임	참여정부 정책 패러다임
발전목표	<ul style="list-style-type: none"> • 총량적 성장 • 경제적 효율성 증진 • 국가발전을 통한 지역발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 삶의 질 향상 • 균형과 효율, 발전 동시추구 • 지역발전을 통한 국가발전
지역구분	<ul style="list-style-type: none"> • 이원적 구분: 발전지역과 저발전지역 • 공간적 무 차별성(획일성) • 지역의 인위적 분할성·국지성 	<ul style="list-style-type: none"> • 다면적 구분: 지역구조의 다양성 • 공간적 차별성·정체성(복합성) • 지역의 기능적 통합성·광역성
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 부처중심(중앙의존형) • 하향적 집권화 • 지역별 추진: 지역간 경쟁과 대립 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방중심(지방자립형) • 상향적 분권화 • 지역간 연대: 지역간 연계와 협력
지원방식	<ul style="list-style-type: none"> • 지원조직별 지원체계 • 부문적·산발적·분산적 지원 • 지역간 균등지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원조직간 통합지원체계 • 종합적·입체적 지원 • 지역별 특화지원
발전전략 및 지원이념	<ul style="list-style-type: none"> • 자본·물질중심 • 제조업중심 • 대기업중심 • 정치성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보·기술, 문화중심 • 서비스 및 부문간 연계 • 대기업과 중소기업 간 협력 • 권역간 균형, 권역내 효율

자료: 국가균형발전위원회(2003) 국가균형발전의 비전과 과제, 15면 (부분수정)

참여정부는 수도권 집중과 비수도권과의 불균형은 우리나라 정치, 행정, 경제체제의 구조적 산물이라는 차원에서 근본적 치유책으로 서울과 수도권에 집중된 정부 및 공공기관의 지방이전을 위한 신행정수도 및 혁신도시 건설 정책을 추진했다. 국가자원배분의 영향력을 행사하는 정치, 행정 등 중추기능과 권력의 분산이 없이는 수도권의 집중과 과밀, 지역불균형은 해소될 수 없기 때문이다. 대통령을 비롯한 행정부의 지방이전을 시도했던 신행정수도건설은 2004년 10월 헌법재판소에 의한 “신행정수도권설을위한특별조치법”에 대한 위헌판결에 따라 무산되었고, 2005년 3월 국회의 의결로 대통령과 통치부서를 제외한 국무총리를 비롯하여 12부 4처2청 등 총 49개 기관의 이전이 포함된 “행정중심복합도시” 건설이 추진됐다. 이후 MB정부가 행정도시 건설 중단을 시도했으나 2010년 4월 “행정중심복합도시건설수정법안”이 국회에서 부결되어 2013년 현재까지 행정중심복합도시건설은 계획대로 추진되고 있다. 이미 2012년 말 이후 국무총리실과 9개 부처의 이전이 계획대로 추진되고 있어 2014년 말이면 정부 및 공공기관의 이전은 거의 완료될 것으로 예상된다.

한편, 참여정부의 경우에도 세계화시대 수도권 집중억제가 지방발전으로 이어지기 어렵고 외자유치를 통한 국가경쟁력 강화가 중시됨에 따라 수도권규제는 점진적으로 완화하는 조치를 단행했다. LG 필립스 파주공장 신설허용(2003), 성장관리권역내 14개 첨단업종 신증설 허용범위 확대(2004), 61개 외국인 투자업종 신설과 증설 허용(2005), 국내 대기업 8대 첨단 업종 공장 신설과 증설 허용(2005), 자연보전권역 개발면적 확대(2006), 수도권 내 3대 업종 공장증설 허용 (2007) 등이 대표적 사례이다.

한편 2008년 출범한 이명박 정부는 참여정부 국가균형발전정책이 지역 간 불균형 해소와 자립형 지방화를 명분으로 행정도시, 혁신도시, 기업도시 전략산업육성과 지역혁신체제구축, 산업 클러스터 조성 등 수많은 시책과 사업을 동시다발적으로 추진했고, 산술적·결과적 균등화에 치중하여 실질적인 지역발전과 국가경쟁력 강화에는 기여하지 못한 것으로 평가했다. 특히 참여정부의 국가균형발전정책은 세계적 수준의 경쟁력 강화보다는 수도권과 지방간의 대립구조 격화와 지방행정구역 간 나누어 먹기 식 분산투자로 선택과 집중을 통한 지역특화발전을 저해했다는 평가이다¹⁰⁾. 이명박 정부는 효율성과 경쟁력 위주의 지역특화발전정책을 추진토록하고 그동안 수도권 규제를 대폭 완화했고, 행정중심복합도시 건설의 중단을 시도 했으

10) 국가균형발전위원회(2008. 7) 상생도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략

며, 선택과 집중, 경쟁력 있는 집적경제기반 구축을 위한 광역경제권육성전략을 추진했다.

이명박 정부의 광역경제권은 1990년대의 지방광역개발권과 달리 수도권을 비롯한 전국토를 대상으로 하고 있다. 전국을 5대의 대규모 광역경제권과 강원과 제주를 별도의 지역경제권으로 지정 육성하고 있다. 이명박 정부의 광역경제권의 또 다른 특징으로는 효율적인 정책추진을 위한 예산 및 지원 등 제도적 기반을 갖추는 데 치중하고 있는 점이라 할 수 있다. 광역경제권 육성방안을 보면 수도권은 선진일류국가를 선도하는 “글로벌 비즈니스 허브”, 대전·충북·충남등 충청권은 “과학기술 및 첨단산업의 중심”, 광주·전북·전남 등 호남권은 “문화예술과 친환경 녹색산업”, 대구와 경북은 “전통문화와 첨단지식산업”, 그리고 부산·경남 등 동남권은 “한태평양시대 기간산업과 물류중심지”, 나머지 강원권과 제주 권은 각각 “관광, 휴양, 웰빙 산업”과 “국제자유도시”로 육성토록 했다.

〈표 7〉 MB정부의 신 지역정책 패러다임

구분	참여정부 정책 패러다임	MB정부 신 지역정책 패러다임
정책 기조	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역단위 분산투자 • 지역별 특성 없는 획일적 개발 • 중앙정부 주도의 하향식 개발 • 지역 간 대립과 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역화 (규모의 경제) • 특성화 (선택과 집중) • 분권화 (지자체 중심) • 상생발전 (연계·협력)
비전	<ul style="list-style-type: none"> • 전국이 개성 있게 잘사는 사회 건설 (국민통합과 경쟁력 강화) 	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리·삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 지역혁신체제 구축 • 전략산업육성 및 산업집적 활성화 • 지방주도 기획·추진(정부 촉진적 지원) • 행정도시·혁신도시 건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 3차원 광역화(광역·기초·초광역) • 국가·지역 신 성장거점 육성 • 지방자율재정 확충·지역경제 활성화 • 국토재창조위한 4대강 사업추진

자료: 지역발전위원회, 2010, 제7차 지역발전위원회 회의자료 부분 수정·보완

비록 이명박정부는 참여정부의 국가균형발전정책과의 차별화를 선언하였으나 선언적 정책 차원에서는 큰 차이가 발견되지 않는다. 참여정부의 경우에도 세계화에 대응하여 강력한 국제적 경쟁력을 지닌 지역경제기반을 구축하여 국가발전을 선도한다는 정책취지를 분명히 하였고, 추진방법도 단순한 제조업의 생산 확대가 아닌 정보, 문화, 지식산업의 육성과 지역간 협력과 상생, 그리고 지방분권을 통한 지역자율과 지역주도의 발전전략을 제시하고 있기 때문이다(김용웅, 2010).¹¹⁾ 그럼에도 불구하고 MB정부는 참여정부 지역균형발전정책의 실패원인에

대한 규명이나 실패의 구조적, 제도적, 행정적 장애요인의 극복방안을 제시하지 못하여 시행 착오를 반복했다.

(2) 최근의 지역정책 동향: 지역행복생활권

2013년 출범한 박근혜 정부는 국정 의 중심을 “국가”에서 “국민 개개인”으로 바뀌고 산업과 경제의 총량적 성장과 국가경쟁력 강화 보다는 “국민행복과 삶의 질” 개선으로 전환을 시도하고 있다. 이에 따라 지역발전정책의 기조도 실질적 생활권 중심의 일자리 창출과 주민 생활여건의 개선 등 사람중심으로 변하고 있다.

박근혜 정부는 지역희망(HOPE)프로젝트를 통해 “주민의 실생활공간에서 행복과 희망의 체감”, “행복한 삶의 기회의 균등한 보장”, “자율적 참여와 협업을 통한 상생발전”, 그리고 “전국 모든 지역의 기본적 삶의 질 충족 “이라는 4대 정책비전과 “지역행복생활권 구현 “, “맞춤형 패키지 지원 “ 및 “지역주도 및 협력강화 “라는 3대 추진전략을 제시하고 있다. 새로운 지역발전정책방향에서는 구체적 실천수단으로서 “지역행복생활권 기반확충”, “일자리 창출 및 지역경제 활력회복 “ 교육여건개선, 창의적 인재양성 “ 지역문화 육성과 생태복원 “, “사각 없는 지역복지•의료 “ 지역균형발전지속추진 “ 등 6대 분야의 17개 중점시책을 제시하고 있다.

박근혜 정부 지역정책은 몇 가지 주요 특성을 지니고 있다. 첫째는 지역발전정책이 “국민행복, 희망의 시대”를 표방한 국정목표를 실천하는 수단으로 채택된 점이다. 국정의 중심이 “국가”에서 “국민 개개인”으로 바뀌면서 지역발전정책방향도 “국민행복과 삶의 질” 개선에 우선순위를 두고 있다. 둘째는 새로운 지역발전정책은 그동안의 “투입지향 정책”에서 벗어나 지역현장의 긍정적 변화를 중시하는 “성과지향 정책”을 지향하고 있다. 앞으로는 지역의 총량적 경제성장과 미래 성장 동력 확보라는 막연한 정책목적 실현이나 대규모 물적 시설 확충이나 생산기반 확대 보다는 주민생활에 실질적으로 도움이 되는 부문에 우선순위를 부여할 것으로 전망된다. 셋째, 새로운 지역발전정책은 정책수립 및 집행의 “제도적 역량”을 높이는 데 치중하고 있다. 그동안 지역발전정책이 소기의 정책목적을 달성하지 못한 것은 제도적 역량의 구축 없이 시책과 사업의 추진에만 치중했기 때문이라 할 수 있다. 끝으로 박근혜

11) 김용웅(2010) 신 지역정책 재점검 필요하다. 충청투데이, 2010. 3. 11

해정부의 지역정책은 “삶의 질 개선”을 토대로 경제와 사회부문의 “균형 있는 지역발전”을 추구하고 있다. 균형 있는 지역발전을 위해 “지역행복생활권”을 “삶의 질 개선에 치중하는 농어촌 생활권”과 “도농연계생활권” 및 경제지향적인 “중추도시생활권”으로 유형화하여 특화발전전략을 추진하고 있다.

〈표 8〉 희망프로젝트의 6대 추진방향별 중점추진과제

지역행복생활권 기반확충	지역문화 융성·생태복원
① 지역중심지 활력 증진 ② 주민체감·생활 인프라 확충 ③ 주민주도·협력 발전체제구축	⑪ 지역문화역량 강화 ⑫ 문화격차 해소 ⑬ 생태·자연환경 보전 활용
일자리창출을 통한 지역경제활력 제고	사각 없는 지역복지·의료
④ 일자리 창출중심으로 지역산업정책 전환 ⑤ 지역투자촉진을 통한 일자리 창출 ⑥ 산업단지를 창조경제의 거점으로 육성 ⑦ 농어촌 일자리 확충	⑭ 지역 맞춤형 복지 ⑮ 취약지역 공공의료체계 정비
교육여건개선 및 창의적 인재 양성	지역균형발전시책 지속 추진
⑧ 지방초중고교 교육여건 개선 ⑨ 지방명품대학 육성 ⑩ 지역인재와 기업의 선순환 성장	⑯ 혁신도시·세종시 보완발전 ⑰ 지역공약 이행 지원

자료: 지역발전위원회(2013) <http://www.region.go.kr/>

농어촌 생활권은 지역사회단위의 주민의 삶의 질 개선에 치중하도록 하고, “도농연계생활권”은 주민의 삶의 질 개선과 함께 전통제조업, 항공 산업 등 특화산업 육성, 도시재생 및 미니복합타운 조성 등 활력 있는 지역경제기반 구축을 병행추진하며, “중추도시생활권”은 도시재생, 전통시장정비 및 혼잡도로 개선과 함께 전략산업육성, 지방대학의 특성화, 노후산업단지 재정비 사업 등을 병행 추진하여 지역발전거점으로 육성하도록 하고 있다. 박근혜정부의 지역행복생활권은 구체적 정책목적과 추진방식에는 차이가 있으나 기본적 정책취지와 전략은 기존 정책과 큰 차이가 없다. 지역행복생활권 정책의 경우 그동안 유사한 정책의 실패원인에 대한 규명과 해소방안을 제시하지 못하는 경우 성공을 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

〈표 9〉 지역행복생활권 유형별 발전방향

구분	마을	농어촌 중심지 (읍면)	중심도시
기본 방향	기초생활 서비스	복합 서비스	고차서비스
중점 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활 인프라 • 지역공동체 활성화 • 환경, 경관보전 활용 • 안전하고, 쾌적한 생활환경 	<ul style="list-style-type: none"> • 향토산업, 도농교류센터 • 초중등교육, 평생교육 • 생활친화형 문화체육공간 • 기초의료, 복합서비스센터 	<ul style="list-style-type: none"> • 혼잡도로 정비, 쇼핑센터 • 지역산업육성, 일자리창출 • 대형도서관, 문화공연장 • 중환자치료, 지역의료거점

3. 시대별 지역균형발전정책의 성과와 한계

1) 1960-70년대 지역정책

1960-70년대 추진된 산업 및 경제성장 촉진 수단으로서 지역정책은 효율적으로 집행되어 소기의 정책목적을 달성했다는 평가이다. 한정된 자원의 범위 내에서 산업화와 경제성장에 필요한 사회간접자본 시설과 도시기반을 확충하여 산업생산과 경제성장에 크게 기여했기 때문이다. 정부의 적극적인 산업단지 조성시책으로 1960-70년대 20년 동안 전국적으로 총 55개소 222.1 km²의 공업단지가 조성됐다. 1960-70년대 대표적인 경제적 인프라의 확충사업으로는 서울-인천고속도로 (1967), 서울-부산 고속도로(1968), 언양-울산고속도로(1969), 호남고속도로 (1970), 남해고속도로(1972), 및 동해고속도로(1974) 건설과 함께 소양강(1967), 안동(1976), 대청(1977) 및 충주다목적 댐(1978)의 건설 등을 들 수 있다. 1960-70년대 완성 또는 착공된 8개 노선의 고속도로 연장은 총 1,312.3km로 (1996년 현재) 총 15개 노선 1,885km의 69.9%를 차지하고, 1960-70년대 완공 또는 착공된 6개 댐의 총 저수용량은 89억 9천만 m³로 (1997년 현재) 11개 댐의 총저수량 111억 7,400만 m³의 80.5%를 차지할 정도의 성과를 거두었다. 이같이 산업 및 경제성장 촉진수단으로서 지역정책이 성과를 거둔 데는 몇 가지 원인이 있다.

첫째, 지역정책이 국가발전의 핵심정책인 산업 및 경제발전정책의 일환으로 추진됨으로서

정책추진과정에서 재원확보 및 부처 간 연계와 협력이 원할 했기 때문이다. 종합 정책적 특성을 지닌 지역정책이 성공을 거두기 위해서는 타 부문 정책과 연계, 조정, 통합이 절대적으로 필요하다. 둘째는 지역개발정책을 강력한 집행력을 갖춘 추진체계를 갖추었다. 1960-70년대 특정지역개발 및 사회간접자본시설 확충은 중앙정부 부처와 정부기관이 직접 담당하여 효율적인 정책집행이 가능했다. 셋째, 산업 및 경제성장 촉진수단으로서 정책은 이상적이고 규범적인 논리가 아닌 실질적 수요기반과 실행가능성에 기초했기 때문이다. 정책목적이나 전략이 경제적 효율성이나 시장원리보다는 규범적 논리를 따르게 되면 실행가능성과 정책효과 달성 가능성은 그 만큼 낮아지게 된다.

1960-70년대 지역정책은 제한된 자원 속에서 산업화 촉진이라는 정책목적의 수행에 치중했기 때문에 지역발전정책에 있어 국가적이고 종합적인 시각의 결여 효율성만을 강조한 정부직할의 시책과 사업추진 등이 문제점으로 지적될 수 있다. 이 같은 문제점은 전략적 선택에 따른 불가피한 결과라 할 수 있다. 1960-70년대 지역정책의 또 다른 문제는 규범성만을 강조한 서울중심의 대도시인구집중억제시책을 들 수 있다. 정부는 그 당시 서울의 인구집중억제와 분산을 위한 공공기관 지방이전, 서울인구의 분산과 재배치 등 매우 강력한 시책추진을 천명했다. 그러나 이 같은 강력한 조치는 당시의 경제성장위주의 국가발전정책의 우선순위나 재원확보 및 정책추진 역량을 감안할 때 실천가능성과 실천의지가 없는 구두선(lip service)적 정책에 불과하였다. 1960-70년대 대도시집중억제 시책은 1980년대 이후에도 지속되었으나 실효성을 갖추지 못하여 공간정책의 신뢰성을 약화시키는 결과를 초래했다(김용웅외 2009; 422-425).¹²⁾

2) 1980-90년대 지역정책

1980년대 이후의 지역발전정책은 산업화와 경제성장과정에서 초래된 공간문제를 해결하기 위한 정책수단의 역할을 했다. 수도권 집중을 완화하고 전국의 모든 지역을 골고루 발전시키는 것이 주요한 목적이었다. 전국차원의 지역균형발전정책은 지방의 도로, 상하수도, 전기 등 사회간접자본시설의 확충과 산업단지 조성 및 기업지원을 통하여 지역의 물적, 사회-경제적 조건 개선에 큰 기여를 했다. 1980-2000년간 비 수도권지역에 대한 산업단지 조성확대 및

12) 김용웅, 차미숙, 강현수(2009) 신지역발전론, 한울

사회간접자본시설 확충 등으로 지방의 제조업고용이 1,090.8천인에서 1,417.7천인으로 크게 증대되었고, 지방의 거점도시 즉 광역시와 도청소재지 인구규모도 7,366천인에서 12,477천인으로 크게 증가했다. 도로, 상하수도, 교육 및 의료 등 주민생활의 양적 질적 수준이 크게 향상됐다.

그러나 1980년대 이후의 산업화 치유수단으로 지역균형발전정책은 수도권 집중과 과밀을 해소하고 수도권과 지방간 균형 있는 발전을 달성한다는 정책목적 달성에는 크게 부족했다. 다양한 수도권집중억제와 지역발전 촉진 시책과 사업의 추진에도 불구하고 수도권의 집중현상은 오히려 심화되었고, 지역의 자생적 발전기반의 확보는 큰 진전이 이루어지지 못했다.

대표적 사례가 수도권 인구집중억제 정책이다. 예를 들면 1980에서 2000년 까지 수도권의 인구비중은 35.7%에서 46.2%로, 제조업 고용비중은 45.9%에서 46.2%로 증가하였고, 정부 및 공공기관, 민간기업 본사 등 중추관리기능의 수도권 비중은 80%를 상회하고 특히 재벌 및 대기업 본사기능은 거의 거의 100%에 달하고 있어 수도권과 비수도권간의 균형 있는 발전이라는 정책목적과는 오히려 반대현상이 초래됐다.

3) 2000년대 지역정책

2000년대 들어와 지역균형발전을 지구화 경제체제 속에서 새로운 국가발전전략 수단화하기 위해 지속적인 정책 패러다임 전환이 시도되어 왔다. 폐쇄된 국토공간체제내의 영의 합적(zero-sum) 재분배 보다는 개방경제 체제 속에서 지역이 차별화된 경쟁력을 갖추도록 특화발전을 추구하고, 기존의 중앙정부 주도의 획일적 양적, 물적 시설 확충에 의존하는 지역발전 패러다임에서 벗어나 지역주도 다양한 형태의 혁신과 정보, 지식, 기술개발 및 소프트 산업발전을 촉진하는 시책과 사업추진에 치중했다.

이에 따라 1980-90년대 정부주도의 경직적 지역균형발전정책 패러다임의 문제점에 대한 인식이 확산되었고 지역특성에 맞는 새로운 혁신 지향적 발전 패러다임의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있다. 특히 지역자율의 특성화된 지역발전을 위한 다양한 시책과 사업이 추진되어 부분적인 성공을 거두고 있어 향후 지역균형발전의 새로운 전기를 마련하고 있다.

그러나 2000년대의 새로운 정책 패러다임은 한국의 정치, 경제 및 사회적 여건과 행·재정적 역량과 한계에 대한 대응방안이 미흡한 상태에서 전시성의 이상적 규범적 정책방향과 전략제

시에만 치중함으로서 많은 시책과 사업이 제대로 추진되지 못하거나 의미 있는 정책성과를 거두지 못하고 있는 것으로 지적되고 있다.

2000년대에 들어와서도 수도권으로의 인구집중은 지속적으로 심화되고 있고 수도권과 비수도권간의 불균형은 더욱 커지고 있다. 예를 들면 2000-201년간 수도권 인구집중도는 46.2%에서 49.1%로 높아졌고, 소득수준을 간접적으로 나타내는 수도권의 소득세 징수비중도 2000년 65.6%에서 2005년 71.7% 및 2007년 75.7%로 커지고 있으며, 미래성장 동력인 첨단기술 산업의 경우는 수도권의 비중이 80% 정도까지 증대되어 수도권과 비수도권 간의 지역격차는 보다 구조화되고 영속화되는 경향을 보이고 있다.

제5장 지역문제의 진단과 개선과제

1. 수도권 집중실태와 문제점

1) 수도권 집중현황

1960-70년대 수도권은 국토면적 차원에서 전국토의 11.8%인 11,726Km²에 불과하다. 그러나 수도권은 현재 전국인구의 절반 가까이 수용하고 있고 주요경제, 사회기능의 2/3이상을 차지하고 있다. 2010년 현재 수도권에는 전국 인구의 49.1%, 지역총생산의 47.7%, 제조업체의 56.9%가 집중되어 있다. 특히 경제활동의 중추기능을 수행하는 500인 이상 사업체는 55.5%, 1000대 기업 본사 70.4%, 국내 상장사의 73.8%가 수도권에 집중되어 있을 뿐만 아니라 각각 68.4%에 달하는 예금과 대출, 75.8%에 달하는 소득세 징수가 전국 1개 광역자치단체 중 3개가 입지해 있는 수도권에서 이루어지고 있어 나머지 지방자치단체들은 수도권 의존적 경제에서 벗어나지 못하고 있다. 2007년 말 통계청의 국가자산통계 추계결과에 따르면 국토면적의 12%에도 미치지 못하는 수도권의 토지자산액은 2,192조원으로 전국토지자산 3325조원의 65.9%를 차지하여 수도권과 지방간 자산격차가 5.6배로 심각함을 보여주고 있다.

수도권 집중도는 부가가치가 높고, 자원배분의 통제력과 지배력이 높은 부문일수록 극도로 높아지는 경향을 보이고 있다. 인구 및 일반적 산업·경제활동은 49%수준에 불과하나 고차교육, 의료 등 사회적 서비스, 민간 및 공공부문의 본부기능은 거의 독점적 수준의 집중도를 보이고 있다. 예를 들면, 수도권에는 전국인구의 49%가 모여 있음에도 불구하고, 고급의료서비스를 제공하는 상급종합병원 및 치과는 각각 54.5% 및 57.4%가 집중되어 있고, 전문교육인 대학원생은 56.5%가 집중되어 있다. 특히 우리나라 민간경제 분야의 강력한 지배력을 행사하는 30대 재벌기업본사와 정보의 생산과 전달의 주도적 기능을 담당하는 전국단위 주요 방송·통신 및 일간 신문사 등이 100% 집중되어 있다. 수도권의 중추관리기능의 집중현상은 마치 프랑스의 그라비에(Gravier; 1947)의 “파리와 그 밖의 프랑스 사막”(Paris et le Desert Francias)이라는 표현을 설명하기 부족함이 없을 것으로 판단된다.

〈표 10〉 수도권 집중현황

구분		기준년도	단위	전국(A)	수도권(B)	B/A (%)
면적 ①		2007	km ²	99,720	11,745	11.8
인구 ①		2010	천인	48,580	23,836	49.1
GRDP ①		2007	10억원	856,192	408,592	47.7
제조업 (5인이상)①	업체수	2006	개소	119,181	67,799	56.9
	종업원	2006	천인	2,910	1,350	46.4
	생산액	2006	10억원	912,763	306,275	33.6
서비스업 종사자①		2006	천인	3,546	2003	56.5
500인 이상 사업체수②		2006	개소	1,208	671	55.5
기업 본사	1000대 기업②	2006	개소	1000	709	70.9
	100대 기업②	2007	개소	100	91	91.0
	상장사③	2008	개소	1,721	1,271	73.8
	상장사자 본총액③	2008	조원	789.4	652.8	82.7
R & D ②	투자비	2006	억원	273,457	173,402	63.4
	인원수	2006	명	365,794	221,349	60.5
금융 ②	예금액	2007	조원	539.2	405.8	68.4
	대출액	2007	조원	803.7	549.0	68.4
소득세 징수 ③		2007	조원	17.5	13.2	75.8
지방세 수입 ②		2007	억원	340,871	200,360	58.8
전국 주요 방송·통신· 신문사 본사⑥		2010	개소	20	20	100.0
대학생 수⑦	대학생	2010	명	2,929,664	1,129,255	38.5
	대학원생	2010	명	316,633	178,911	56.5
외국인투자기업수⑧(제조업체)		2010	개소	14,449 (3,427)	12,118 (2,255)	83.9 (65.8)
의료④	의료기관	2010	개소	81,681	40,922	50.1
	의사수⑤	2007	명	95,179	49,872	52.4
	상급종합 병원	2010	개소	44	24	54.5
	치과	2010	개소	14,681	8,421	57.4
정부기관⑨	정부기관	2003	개소	192	165	85.9
	지원기관	2003	개소	211	179	84.8

주:① 이동우외 (2009) 수도권발전전략 연구, 국토연구원 134

② 지역균형발전협의체(2008) 수도권정책대응 및 지역균형발전방안 연구, 요약보고서, 9-10

③ 김용웅(2009) 행정중심복합도시 지속추진, 충남발전연구원 리포트 26호, 7면, 38면

④ 건강보험심사평가원(2011) 국내병원수 OECD평균보다 많고 의료인력적여, 보도자료

⑤ 의사협회(2008) 2007년 전국회원실태 조사보고서

⑥ 3대 공중파 방송사, 10대 일간지, 2대 통신사 및 5대 경제신문사 포함

⑦ 대학생수 : 교육통계서비스: <http://cesikedi.re.kr>

⑧ 외국인투자: (지식경제부 홈페이지: <http://www.mke.go.kr>) 이동우외(2010:6) 재인용

⑨ 정부기관: 중앙행정기관 및 소속기관, 정부지원기관: 정부투자·출연·출자기관 및 공공법인 (건설교통부(2006) 국토업무편람)

2) 수도권 집중의 특성과 문제점

(1) 수도권 집중의 특성

〈과도한 인구집중과 과밀현상〉

수도권 집중은 다른 나라의 수도권이나 대도시 집중과는 차별화되는 몇 가지 특성을 지니고 있다. 가장 큰 특징은 인구 및 경제-사회 활동의 집중도가 다른 곳과 비교도 되지 않을 정도로 높다는 점이다. 일본의 수도권은 세계적으로 집중도가 가장 높은 대시권의 하나이다. 그러나 일본 수도권은 우리나라 수도권 보다 면적이 3.1배 넓음에도 불구하고 인구집중도(2005년) 33.2%로 48.2%에 달하는 우리나라 수도권 보다 낮다.

한편 프랑스의 파리 대도시권의 경우에는 우리나라 수도권과 비슷한 면적을 가지고 있음에도 불구하고, 인구규모는 우리나라 수도권의 절반에도 미치지 못하고 인구집중도 18.1%에 불과하다. 런던 대도시권 면적은 우리나라 수도권의 1.8배이나 인구규모는 68%에 불과하다. 동일 면적 기준으로 보면 런던대도시권의 인구규모는 우리나라 수도권의 38.8%에 불과함을 의미한다.

우리나라 수도권은 인구규모는 2000만 명이 넘는 세계 7대 메타 도시(meta-city)의 하나로서 인구집중도는 세계에서 제일 높고 인구규모는 동경권 다음의 2위를 기록하고 있다.¹³⁾ 우리나라 수도권은 세계적인 대도시권에 비하여 인구규모와 비중만이 높은 것이 아니라 인구밀도가 높아 여러 가지 과밀·혼잡문제를 초래하고 있다. 예를 들면 수도권의 인구밀도는 km^2 당 1,982 인으로 런던대도시권과 파리대도시권 보다 2.64배 및 2.14배 정도 높고, 1인당 공원 및 주거면적은 이들의 절반도 되지 못하는 과밀현상을 보이고 있다.¹⁴⁾

13) 2007년 현재 7개 메타시티(meta city) 순위: 동경, 3360만 명, 서울, 2340만 명, 멕시코, 2240만 명, 뉴욕, 2160만 명, Mumbai 2160만 명, 텔리 2150만 명. 상파울로 2060만 (http://en.wikipedia.org/wiki/metropolitan_statistical_area)

14) 국토해양부(2008) 2008 연차보고서

〈표 11〉 세계 수도권 현황 비교

구분	면적(km ²)	인구(1,000명)		인구변화	
		1995(A)	2005(B)	증가인구수	A/B
한국 수도권	11,754(11.8)	20,189(45.3)	22,767(48.2)	2,578	1.13
도쿄 도시권①	13,282(3.5)	32,577(25.9)	34,472(27.0)	1,895	1.06
일본 수도권②	36,350(9.6)	40,402(31.9)	42,372(33.2)	1,970	1.05
프랑스 파리권③	12,001(2.2)	11,027(18.9)	11,130(18.1)	103	1.01
영국 런던권④	1,578(0.7)	7,007(12.0)	7,512(12.4)	505	1.07
런던 대도시권⑤	20,590(8.5)	20,590(8.5)	14,854(25.5)	636	1.04

주 ① 도쿄도(都)와 가나가와(神奈川県), 사이타마(埼玉), 지바(千葉) 등 3개 현(縣)

② 도쿄대도시권과 이바라키, 토치기, 군마(群馬) 야마나시(山梨) 등 4개 현(縣)

③ 파리권, 레지옹 Il-de-France 지칭: 인구 1996, 2006년 기준

④ 런던권, Greater London 지칭, 인구, 1995, 2006년 기준

⑤ 런던대도시권 Greater London과 South East England 지칭, 인구 1995, 2005년

자료: 김용웅·차미숙·강현수(2009) 신지역발전론, 한울 417

〈중추관리 및 고부가가치 창출기능의 독과점적 집중〉

수도권 집중의 두 번째 특성은 인구집중을 넘어 비수도권 지역의 자율적 발전 역량을 약화시키는 중추적 기능의 독과점적 수준의 집중을 들 수 있다. 수도권에는 전국 49%에 달하는 인구집중을 크게 상회하는 공공 및 민간분야의 통제·지시(command and control) 기능이 집중되어 있다. 수도권에는 중앙정부 및 공공기관의 85% 이상이 집중되어 있다. 민간부문에서는 재벌기업은 물론 100 대기업 본사의 경우에도 91%가 집중되어 있고, 전국단위 금융기관 본사와 20대 전국방송·통신·신문사 본사 100%가 수도권에 집중되어 강력한 지배력을 행사하고 있다. 수도권은 사회적 자원 배분을 좌우하는 공공과 민간부문의 권능(power)과 정보를 독점함으로써 비수도권 지역은 정치, 경제 및 행정 모든 분야에서 자율역량을 발휘하지 못하고 있다.

이밖에도 수도권에는 R&D 투자와 인력의 60%이상, 벤처기업의 70%, 20대 명문대학의 65%, 외국인투자기업의 72.9%, 기업부설연구소의 72.6%가 집중되어 있어 지식기반경제 시대를 맞

이하에 수도권과 지방간의 경쟁력과 삶의 질적 격차를 구조적으로 심화 및 고착화시키는 역할을 하고 있다.

〈급격한 집중추세의 장기적 지속성〉

수도권 집중의 또 다른 특성은 대부분 선진국 대도시권과 달리 집중속도가 매우 빨랐을 뿐만 아니라 아직도 지속되고 있다는 점이다. 수도권 인구는 1960년 520만 명으로 전국비중은 20.8%에 불과했다. 50년 만에 수도권 인구규모는 4.4배, 인구 비중은 2.4배 가까이 증가했다.

1960-2010년간 전국과 수도권 인구의 증가추이를 보면 50년간 전국인구는 23,591천인이 증가하였으나 수도권 인구는 전국에서 증가한 인구의 79.0%인 18,642천인이 증가했다. 이는 수도권이 지난 50년 동안 우리나라 인구성장의 3/4이상을 차지했음을 의미한다. 수도권 인구집중 추이는 시대별로 약간의 차이를 보인다. 1960년대에는 산업화 초기에는 수도권은 5,893천인에 달하는 전국인구 증가의 60%인 3,536천인을 집중시켰고, 1970년대에는 6,554천인에 달하는 전국인구 증가의 69.7%인 4,568천인을 집중시켰다. 그러나 1980년대에 들어와 수도권의 상대적 집중도는 크게 높아져 전국 증가 인구의 106.3%인 5,287천인이 집중했다. 1990년대 이후 수도권 인구증가 규모는 크게 줄어들었으나 전국증가인구 대비 상대적 집중도는 크게 줄지 않았다. 1990-2000년 간 수도권 인구는 전국증가인구의 74.3%인 2,770천인이 증가했고, 2000-2010년간에는 전국 증가분의 101.5%인 2,481천인이 증가했다.

〈표 12〉 시대별 전국 및 수도권 인구증가 추이

(단위: 1000인)

기간	전국(A)	수도권(B)	B/A (%)	수도권 년평균 증가인구
1960-70	5,893	3,536	60.0	353.6
1970-80	6,554	4,568	69.7	456.8
1980-90	4,974	5,287	106.3	528.7
1990-00	3,726	2,770	74.3	277.0
2000-10	2,444	2,481	101.5	248.1
계	23,591	18,641	79.0	372.8

자료: 김용웅·차미숙·강현수(2009) 신지역발전론, 한울 388 보완

수도권 집중도 지속적인 증가추세는 경제활동 특히 중추관리부문에서도 계속되고 있다. 수도권의 금융 예금과 대출 비중은 1995년 각각 64.8% 및 59.3%에서 2007년 68.4% 및 63.4%로, 소득세 징수액 비중은 1996년 65.9%, 2000년 65.5%에서 2005년 71.7% 및 2007년 75.7%로 그리고 토지자산비중 역시 2003년 60.6%, 2005년 63.8%, 2007년 65.9%로 지속적인 증가세를 보여 수도권 집중과 비수도권과의 불균형 심화는 현재 진행형임을 보여주고 있다.

<구조적 복합요인에 의한 집중구조 고착>

수도권은 역사적으로 500 여년 이상 중앙집권 정치체제 속에서 국가의 정치, 경제 사회 및 문화의 중심지로서의 수도서울이 입지해 있고 1960년대 수출기반 산업육성의 핵심적 기반시설인 국제항만인 인천항을 보유하고 있으며, 1945년 해방이후 및 1950-1953년 한국전쟁 이후 정치적 불안기의 해외이주동포 및 피난민 등 급격한 인구증가로 노동집약 산업에 필요한 풍부한 인적자원을 보유하고 있으며, 산업화 이전부터 전국의 다른 지역과는 비교가 될 수 없는 도시 및 사회 간접자본시설과 산업기반을 갖추었다.

수도권은 1960년대 초 산업화 정책 추진 이전부터 전국의 제조업 취업의 40% 정도가 집중되어 있었고 서울에는 그 당시 전국 도시인구의 20%를 크게 상회하는 약 250만 명이 집중되어 있었다. 이러한 복합적인 여건 속에서 서울과 수도권은 산업발전의 선도지역이 되면서 타 지역에 비하여 높은 규모의 경제와 집적경제 이점을 누리면서 다양한 요인이 복합적인 상승작용을 일으키면서 수도권의 인구와 산업 활동의 집중은 급격히 증대되었다.

그러나 서울과 수도권의 집중과 지배력의 증대는 이 같은 역사적 입지적 요인이나 선도 지역의 우위성을 강화시키는 시장경제 메커니즘의 작동의 결과로만 볼 수 없다. 보다 직접적인 원인은 수도권은 특히 서울에는 경제-사회적 자원 배분에 대한 절대적인 통제력을 지닌 정치 권력을 독점하고 있는 상태에서 정부주도의 산업화와 경제성장 정책을 추진한 데 있는 것으로 볼 수 있다. 대표적인 사례가 1960-70년대 산업화 초기단계에 서울전역과 인천을 포함한 경기도 일부 등 총 3,325km²에 대하여 특정지역으로 지정하고 산업단지조성, 용수, 도로, 전기 등 인프라 확충 등 산업발전정책을 추진한 것을 들 수 있다. (김용웅외 2009; 475면)

또 다른 정책요인의 사례는 정부주도 수출산업의 육성정책이라 할 수 있다. 리처드슨(Richardson)은 개발도상국의 정부주도 수출 진흥정책이 수위도시의 과도한 집중의 핵심적 원인으로 보았다. 권위주의적 중앙집권체제하에서 외환확보, 자금조달, 수출입 통관 등 인·허가

등 인센티브 기회 확보를 위해 정부기관과 관료들과의 지리적 접근이 절대적으로 필요하기 때문이라는 것이다.¹⁵⁾

정부개입에 의한 수도권 집중의 또 다른 대표적 사례는 정부의 대기업 및 재벌기업위주 산업정책을 들 수 있다. 정부는 투자 리스크 감축, 경제적 효율성 증진 및 수출 촉진을 위해 대기업위주의 산업정책을 추진했다. 그 중에서도 서울과 수도권에 기반을 둔 소수의 대기업 특히 재벌기업에 대하여 정책금융 등 특혜적 지원이 제공되었다. 정부의 대기업 특혜정책으로 인하여 2010년 현재 10대 재벌의 제조업 매출액규모는 1,840조원에 달하는 전국 총 매출액의 41.1%에 해당하는 756조원으로 높아졌다. 특히 10대 재벌은 우리나라 주식 시가 총액의 52.2%를 차지할 정도로 민간경제활동에 막강한 영향력을 발휘하고 있다. 더욱 큰 문제는 이 같은 재벌기업의 경제비중이 계속 커지고 있다는 것이다. 예를 들어 제조업 매출액 기준의 10대 재벌기업 비중을 보면 2005년 34.4%에서 2005년 35%, 2008년 36.8%, 2009년 37.9%, 그리고 2010년 41.1%로 급격히 높아지고 있다 (연합뉴스, 2011.8.17).¹⁶⁾

우리나라 재벌기업은 특정분야에 전문화되어 있는 외국의 다국적 거대기업과는 달리 중소기업의 영역인 일용품 생산에서부터 자동차와 선박건조까지, 골목 상가 및 쇼핑센터부터 호텔까지 모든 부문으로 영역을 확대하고 있다. 현재는 대중매체와 금융업까지 영향력을 키워나가고 있다. 재벌기업의 성장은 산업기술 및 제품의 국제 경쟁력 향상 등 많은 장점에도 불구하고 소득 및 경제력의 계층 간 격차를 확대하고 중소기업의 자생적 발전과 경쟁력 증진을 가로막아 경제의 다원화와 균형 있는 경제 발전의 장애를 초래한다는 비판을 받고 있다.¹⁷⁾ 특히 수출 제품을 생산하는 재벌기업의 수도권 집중은 부품생산을 담당하는 중소기업의 수도권 입지를 불가피하게 함으로서 수도권에는 전국제조업체의 57%가 집중되는 결과를 초래하고 있다.

수도권 집중완화를 위해서는 정치권력의 중앙 집중, 성장 및 효율지향의 산업 및 경제정책, 대기업 및 재벌기업 위주의 경제체제 등 구조적 요인에 대한 효율적인 대응책의 마련이 필요하다. 그렇지 못한 경우 수도권 집중과 지배현상은 지속될 것으로 전망된다. OECD(2000)는 우

15) Richardson, H. W. (1982), "Industrial Policy and Regional Development in Less Developed Countries" in M.E. Bell and P.S. Lands(eds.) Regional Dimensions of Industrial Policy, Lexington Books, 93-120

16) 2000년 현재 30대 재벌의 국민경제비중은 45%, 이중 삼성, LG, SK 및 현대 등 4대 기업의 비중은 이중 50.8%, 매출액 기준으로는 30%에 달할 정도로 한국경제에 절대적 영향력을 발휘하고 있다. (강인수 외 2005; 한국경제의 이해, 교보문고, 167~168).

17) 경제정의실천연합에 따르면 2007-2010년간 15대 재벌의 출자총액은 50.3조원에서 92.8조원으로 84.7% 급증한데 비하여 설비투자액은 40.3조원에서 55.4조원으로 37.5% 증가 불과했다. (국민일보, 2011. 4.27)

리나라 수도권 집중과 지역불균형은 IT 산업 등 지식정보산업사회와 해외직접투자 증대 등 경제의 지구화의 전개로 더욱 확대될 것으로 보아 지방의 자생적 발전을 지원할 체계를 갖추 것을 권고하고 있다. 18)

(2) 수도권 집중의 문제점

<물가인상 및 인플레이션 압력 증대>

인구와 경제활동의 특정지역에 과도하게 집중되는 경우 주거 및 생산 활동에 필요한 인력과 토지 및 주택 등 부동산 수요의 급격한 증대를 가져와 생산비 인상과 함께 인플레이션 압력을 증대시켜 산업 생산성과 경쟁력의 악화를 초래한다는 점이다. 현재 수도권의 지가는 공시지가 기준으로 보면 비수도권에 비하여 8.5 배 높다. 2000년 현재 전국 공시지가를 100으로 보면, 비수도권은 52에 불과한데 비하여 수도권은 460에 달한다.

수도권 중심도시인 서울과 비수도권 중심도시인 5대 지방도시의 공시지가를 비교하면 더 큰 수도권과 지방 간 지가격차는 더 크게 나타난다. 예를 들면 1000㎡당 서울의 지가는 799.7 백만 원에 달하나 지방 5대 도시의 지가는 74.1백만 원에 불과하여 지가격차는 10.8배에 달한다. 한편 경기도와 지방의 도(道)지역 지가평균을 비교하면 경기도의 지가는 1000㎡ 당 28.0백만 원으로 지방 4.4백만 원의 6.4배에 달한다.

수도권 집중은 지가뿐만 아니라 전반적인 물가인상을 초래하여 생활비와 생산비를 증가시킨다. 글로벌 컨설팅 업체인 머서(Mercer Human Resource Consulting)의 2011년 발표에 따르면 서울은 세계 214개 도시 중 19번째로 생활비 수준이 높은 도시로 지적되고 있다. 해외주재원의 생활에 필요한 주택, 식품, 생활용품, 교육, 교통 등 200여개 재화와 서비스가격을 토대로 조사된 서울의 생활비 수준은 2010년 14위에 비하면 개선된 수치이나 서울의 생활비는 우리나라보다 국민소득이 2배 정도 높은 미국의 뉴욕, 영국의 런던 및 프랑스 파리보다도 높게 나타나고 있다 (서울신문, 2011.7.13: nownews@seoul.co.kr).¹⁹⁾

18) OECD(2001) OECD 한국지역정책보고서, 국토연구원·건설교통부 공동번역

19) 서울의 생활비(cost of living) 수준은 2007년 세계에서 가장 비싼 도시 3위, 2008년 5위로 조사됨(Mercer's 2008 Cost of Living Survey).

<과밀·혼잡 비용 증대>

수도권 집중은 교통 혼잡과 대기오염 피해 등 과밀·혼잡비용의 증대를 초래한다. 국토해양부와 환경부 자료에 따르면 전국교통으로 구간의 90%는 수도권에 집중되어 있고, 이에 따른 교통혼잡비용은 2005년 현재 12조 8,515억 원에 달한다.²⁰⁾ 수도권은 전국 오존주의보의 발생의 95%를 차지하고 있으며, 대기오염 연간 피해비용은 2008년 현재 약 10조원으로 추정되고 있다.²¹⁾ 수도권의 교통 혼잡 및 대기오염 피해액만 약 23조 원이 발생한다.

그러나 수도권 과밀·혼잡비용은 교통 및 대기오염에 국한되는 것이 아니다. 국가균형발전위원회(2005;63)에 따르면, 2001년 수도권의 산화질소(NOx), 산화황(SOx)의 배출량은 OECD평균의 각각 51배와 9배에 달하고 서울의 미세먼지 농도는 71ug/m3로 런던과 파리 20, 뉴욕 28ug/m3에 비하여 2-3배 높고 동경에 비하여도 1.8배나 높은 열악한 수준이다.

그런데 더욱 큰 문제는 수도권 집중으로 인한 과밀혼잡비용이 지속적으로 커지고 있다는 점이다. 서울의 자동차 시간당 도심평균주행 속도는 1980년 30.8Km에서 1989년 18.7Km, 2001년 16.6Km의 감소추세를 보이고 있고, 출·퇴근 시 경인고속도로의 시간당 평균주행속도는 1986년 40Km에서 1990년 20Km로 급격한 감소되고 있고, 이에 따른 수도권 교통혼잡비용 역시 1991년 2.9조원에서 2003년 12.4조원, 2007년 14.3조원으로 급격한 증가되고 있다(국가균형발전위원회, 2005a: 63면)²²⁾

<수도권 삶의 질 수준 악화>

삶의 질이란 개인의 총체적 복지나 행복(wellbeing)을 지칭하는 용어로서 개인생활의 물적, 사회적 조건뿐만 아니라 만족감과 같은 감정적 요소까지 포함하는 개념이다. 그래서 일부에서는 삶의 질은 생활수준과 달리 측정과 예측이 불가능하다는 주장을 하기도 한다. 그러나 인구집단이 느끼는 주거, 안전, 경제 및 환경 수준이 높을수록 삶의 질이 높을 것으로 보아 UN 및 OECD 등에서도 삶의 질 측정을 위한 사회지표개발을 선도하고 각국 정부에 삶의 향상을 위한 노력을 촉구하고 있다.

비록 삶의 질의 개념이 복합적이고 추상적인 특성을 지니고 있으나 수도권 집중은 과밀, 혼

20) 수도권의 계획적 관리 홈페이지 (<http://www.land.go.kr/sudoplan/>)

21) 환경부 (2008) 수도권 대기질 개선대책, 환경부 보도설명자료(2008.1.25)

22) 국가균형발전위원회(2005a) 수도권 재창조의 비전과 전략, 동도원

잡 및 환경오염, 주택부족, 지가 상승 등 주민의 삶의 질에 영향을 주는 핵심적인 요소에 심각한 영향을 주어 온 것이 사실이다. 이미 언급한 바와 같이 수도권은 교통 혼잡과 환경수준이 높고 토지, 주택 등 부동산 가격 양등으로 인하여 주민생활에 많은 고통을 초래하고 있다. 비록 수도권 주민은 집적의 이익으로 높은 소득의 혜택을 보고 있다 하더라도 지방에 비하여 주택구입에 더 많은 시간과 비용을 지불한다. 근로자 평균소득 대비 평균주택가격 비율(PIR)을 보면 2004년 현재 전국은 5.5인데 비하여 서울은 11.2, 강남은 13.5로 전국에 비하여 2배 이상 높다 (지규현·김진유, 2006; 26).²³⁾ 수도권 주거비 부담이 높은 것은 급격히 증가하는 주거수요에 공급이 따르지 못하기 때문이다. 2008년 현재 전국 주택 보급률은 109.9%인데 비하여 수도권은 98.3%, 서울은 93.8%에 불과하다.

수도권의 열악한 삶의 질 수준은 국제비교조사에서 보다 분명히 나타난다. 국제적 컨설팅 회사인 머서(Mercer:2008)의 조사에 따르면 2008년 현재 서울의 생활의 질(quality of living) 수준은 최근의 개선에도 불구하고 144개 도시 중 86위 불과하다. 서울은 뉴욕, 런던, 파리, 프랑크푸르트 등 서구 선진도시는 물론 아시아 주변국 도시인 싱가포르(32), 동경(35), 홍콩(70), 타이페이(84) 및 쿠알라룸푸르 (75) 보다도 생활의 질이 낮은 것으로 평가되고 있다.²⁴⁾ 국토해양부 자료는 수도권의 국제적으로 낮은 삶의 질 수준의 원인을 잘 보여주고 있다. 수도권의 1인당 공원 및 주거 면적은 각각 선진국 대도시권의 1/2에도 미치지 못하는 반면 차량, 주거 및 인구밀도는 선진국도시에 비하여 2-3배 정도 높다. 서울과 수도권은 서구의 대도시권은 물론 동경 및 싱가포르 등 동아시아 대도시권보다도 삶의 수준이 열악한 것으로 나타났다.

23) 지규현·김진유(2006) OECD 국가의 기초생활여건과 주택가격의 변화, Huri Focus, 제 11호 2006. 2

24) 2010년 조사에서 서울의 생활수준은 221개 도시 중 81위 (이동우의 (2010;2) <http://www.mercer.com:80>)

〈표 13〉 대도시권 삶의 질 지표 국제비교

삶의질 지표		한국	선진국 대도시권			
환경	1인당 공원면적(m ²)	수도권 (5.9)	베르린 (24.5)	런던 (25.7)	뉴욕 (14.1)	파리 (10.0)
	비산먼지 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	수도권 (70)	동경 (33)	런던권 (37)	뉴욕권 (21)	파리권 (22)
교통	차량밀도 (대/km ²)	서울 (3.4만)	동경 (2.4만)	런던 (1.0만)	뉴욕 (0.9만)	싱가폴 (2.7만)
주거	주거밀도 (명/km ²)	서울 (3.1만)	동경 (2.3만)	런던 (0.8만)	뉴욕 (1.2만)	독일 (1.7만)
	1인당주거 면적(m ²)	수도권 (22 m ²)	일본 (33 m ²)	영국 (43 m ²)	미국 (59 m ²)	독일 (43 m ²)
인구	인구밀도 (명/km ²)	서울 (1.7만)	동경 (0.6만)	런던 (0.5만)	뉴욕 (1.0만)	싱가폴 (0.6만)
	1인당GRDP (달러)	수도권 (1.5만)	동경권 (4.0만)	런던권 (2.8만)	뉴욕권 (4.7만)	수도권 (1.5만)

자료: 국토해양부, 2008 연차보고서(지역균형발전협의회 2008; 290면 재인용)

〈수도권의 생산성과 국제 경쟁력 약화〉

수도권의 집중은 비수도권지역의 인적 물적 자원의 지속적인 흡입을 통하여 지방인구의 정주 기반 약화와 지역경제의 쇠퇴화를 심화시킬 뿐만 아니라 국가성장의 엔진 역할을 해 온 수도권의 생산성과 경쟁력을 약화시키는 단계에 이르고 있다.

많은 실증연구에서는 수도권의 생산비용은 증대하는 데 비하여 생산성은 점차 낮아져 지금은 수도권이 지방에 비하여 낮은 것으로 알려지고 있다. 1982-2000년간 수도권 생산비용은 1982년 기준 1.00에서 2000년 1.32로 높아진 반면 생산성은 반대로 1.00에서 0.76으로 낮아졌다. 이에 따라 국가적 차원에서 투자의 5%를 수도권에 추가하게 되면 1인당 국민소득은 0.08-0.15% 감소하는 데 비하여 비수도권 투자의 경우 반대로 0.07-0.14% 증가하는 것으로 나타났다.(박양호, 2003)²⁵⁾.

수도권의 생산성 약화는 이영성(2008)의 우리나라 광역시도 총 요소생산성과 결정요인 연구에서도 뒷받침되고 있다.²⁶⁾ 1995-2005년간 수도권의 총 요소 생산성 증가율은 -4.4%로 감소한

25) 박양호 (2003) 통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구, 국토연구원

26) 이영성(2008) 우리나라 광역시도의 총요소 생산성과 결정요인, 국토연구원, 제58권

반면 비수도권은 1.5%의 증가를 보여 2005년 현재 수도권의 총 요소생산성은 5.0으로 비수도권 총 요소 생산성 5.3에 비하여 낮은 것으로 나타났다. 이밖에도 2009년 9월 4일 발표된 지식경제부의 전국 제조업 총 요소 생산성 동향분석에 따르면 1992-1998년간 수도권의 총요소 생산성 증가율은 0.15%로 전국 평균 0.39%에 미치지 못하고 이 같은 추이는 1999 이후에도 지속되어 1999-2007년 수도권의 총 요소생산성 증가율은 1.7%로 충청권 2.45%, 호남권 2.44%, 동남권 2.02%에 비하여 크게 낮은 것으로 나타났다.(이동우외, 2009; 40)²⁷⁾ 허재완(2002) 연구도 이를 뒷받침하고 있다. 산업 100억원을 수도권에 투자하는 경우 첨단기술산업의 경우는 수도권 투자가 유리하나 일반 제조업의 경우 수도권내 파급효과 171.5억원, 비수도권 파급효과 1.7억원으로 총 173.2억원에 달하나 비수도권 지역 투자인 경우 비수도권 내 158.6억원 수도권 21.5억원으로 총 180.1억원의 효과가 있는 것으로 나타났다.²⁸⁾

비록 서승환(2001)의 연구와 같이 수도권의 생산성이 총 요소 생산성이 3.1로 비수도권 지역의 2.4보다 높다는 연구결과도 있으나²⁹⁾ 수도권의 생산성 저하 현상은 OECD와 같은 국제기관에 의하여서도 확인되고 있다. OECD(2006)는 최근 보고서를 통하여 대도시권 인구규모가 600만 명이 넘으면 집적의 불경제가 심화되며, 인구집중으로 집적의 불경제가 높은 대표적 대도시권으로 서울권, 동경권 및 멕시코시티를 지적하고 있다. OECD(2002)에 의하여도 뒷받침되고 있다. OECD의 동아시아 주요대도시의 생산성 지수 산정결과 부산시의 평균 생산성(100)을 기준으로, 서울은 127, 경기는 137에 불과하여 보스톤 512, 샌프란시스코 435에 비하여 3-4배의 낮은 생산성을 보여주고 있다.³⁰⁾

27) 이동우외 (2009) 수도권발전 전략 연구, 국토연구원, 국토연 2009-30

28) 허재완(2002) 권역별 전략산업의 배분, 전국경제인 연합회

29) 서승환(2001) 수도권의 총 요소 생산성 및 결정요인, 응용경제, 제3권 제1호, 한국응용경제학회

30) OECD(2002) Territorial Database Sources and Methodology (변창흠, 2007; 수도권규제완화 문제점과 수도권 정책과제, 강원발전연구원

〈표 14〉 OECD 주요 대도시의 생산성 비교

지역	생산성지수	순위	지역	생산성지수	순위
보스톤	512	1	런 던	293	24
샌프란시스코	435	2	경 기	137	59
뉴 욱	422	3	서 울	127	61
뮌 헨	387	4	인 천	109	63
동 경	309	17	부 산	100	64

자료: OECD(2002) Territorial Database Sources and Methodology(변창흠 2007, 재인용)³¹⁾

수도권의 생산성 저하는 수도권의 도시경쟁력 저하로 나타나고 있다. OECD(2006)의 도시경쟁력 조사연구에 따르면 우리나라 수도권 도시경쟁력은 세계 78개 대도시권중 68위로 매우 낮다. 주된 원인은 집적의 불경제의 심화를 이유로 들고 있다. 일반적으로 대도시권 인구규모가 600만 명이 넘으면 집적의 불경제가 높아지기 시작하는 데 수도권은 인구규모가 2000만 명이 넘어 동경과 멕시코와 함께 집적의 불경제의 대표적 사례로 보고 있다.³²⁾

주한 미국상공회의소(AMCHAM)은 포춘지(Fortune)가 선정한 세계 500대 기업 아태지역 본부 CEO 대상 기업환경 조사결과 아시아 5대 도시 중 홍콩(1위), 싱가포르(2위), 동경(3위), 상해(4위) 그리고 마지막 서울이 5위로 나타났다. 서울의 기업환경이 상대적으로 낮은 이유로는 수도권 규제가 아니라 세금, 외화송금 등 외화규제, 노동시장의 경직성, 국가 이미지(country image) 및 영어 사용 등 언어 문제를 지적하고 있다. ³³⁾

한편 국제적 컨설팅 업체인 Mercer사는 수도권의 낮은 생활의 질이 생산성을 약화시킨 원인으로 보는 반면 부루킹스 연구소(2005)는 서울과 수도권의 낮은 글로벌 네트워크 연결성(global network connectivity) 수준으로 보고 있다. 세계 315개 도시 중 서울의 네트워크 연계 수준은 41위로 홍콩 3위, 동경 5위, 싱가포르 6위, 타이페이 20위, 상해 31위, 북경 36 등에 비하여 낮게 나타났다. 수도권의 향후 과제는 수도권 규제 완화를 통하여 보다 많은 공장을 건설하기보다는 과밀, 혼잡을 해소하고 도시 주거 및 생태환경 등 삶의 질을 높이고 국제화된 업무환

31) 변창흠(2007) 수도권규제완화 문제점과 수도권 정책 과제, 수도권규제 완화 무엇이 문제인가 세미나, 강원발전연구원, 2007. 5.

32) OECD (2006) territorial Reviews, Competitive Cities in the Global Economy

33) American Chamber of Commerce in Korea(2002) AMCHAM Business Environment Survey, March 13, 2002.

경을 조성하는 것이라 할 수 있다. 34)

2. 비수도권의 쇠퇴화와 문제점

1) 인구·자원의 역외 유출 심화

발전 경제학 이론에 따르면 수도권 집중과 번영은 다른 지역의 성장과 발전에 긍정 및 부정적 영향을 동시에 미친다. 산업화와 경제발전의 초기단계에는 긍정효과 즉 확산효과(spread effect) 또는 적하·낙수효과(trickling-down effect)보다는 주변의 자원과 발전 잠재력을 빨아드는 역류효과(backwash effect) 또는 극화효과(polarization effect)가 크기 때문에 지방은 쇠퇴하고 수도권 집중과 번영은 가속화된다.

그러나 번영지역의 성장이 상당 수준에 이르게 되면 확산 또는 누수효과가 점차 커짐으로서 주변지역의 발전이 촉진된다. 그러나 이 같은 발전경제학의 이론과 달리 수도권은 세계적으로 유래가 없는 집중에도 불구하고 지속적으로 주변지역의 발전 잠재력을 흡입하여 주변지역의 상대적 쇠퇴를 심화시키고 있다. 대표적인 사례가 비수도권지역 인구의 수도권 유출 심화를 들 수 있다. 비록 비수도권 지역 인구의 수도권 유출 규모는 줄어들고는 있으나 지역 증가인구 중 유출비중은 줄어들지 않고 있다.

수도권의 년 간 인구증가 규모는 1980년대 53만 명 수준에서 1990년대 28만 명, 2000-2005년 14.1만 명, 2005-2010년간 11만 명 수준으로 크게 줄어들었으나 전국 증가 인구 중 수도권 증가인구 비중은 1980년대 106.3%, 1990년대 74.3%, 2000-2005년 123.6%, 2005-2010년 82.6%로 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있다. 비수도권지역 인구의 수도권 유출로 지방의 인구비중은 지속적으로 낮아 질뿐만 아니라 젊고 활동적인 집단의 유출로 비수노령화가 급격히 증가되고 있다. 2010년 현재 전국의 65세 이상 노인 인구 542만 명 중 60%에 가까운 노인인구가 비수도권지역에 집중되어 있다. 비수도권내 5대도시권을 제외하는 대부분이 고령사회를 넘어 초 고령사회로 바뀌어 가고 있고, 전남의 경우는 65세 이상 노인인구가 20.4%로 초 고령

34) Brookings Institute (2005) U. S. cities in the World City Network

사회에 진입했다(통계청, 2011).³⁵⁾ 특히 비수도권 의 농촌지역의 노령화는 극심하여 경북 군위군과 의성군은 각각 39.4% 및 의성군38.5%, 전남 고흥과 전북임실은 각각 38.2% 및 37.7%에 달하는 등 상당수의 농촌자치단체는 정주기반이 위협받고 있다.

수도권 집중으로 인한 비수도권 지역의 발전 잠재력 유출사례는 의료, 문화 및 교육 등 고차 서비스 공급에서도 발견된다. 2008년 비수도권 주민 중 약 225만 명이 수도권 고차의료기관을 이용하여 국민건강보험공단에서 수도권 의료기관에 지불한 보험료는 1조 7천억 원에 달한다. 쇼핑, 문화 및 여가, 교육 관련 서비스 및 고차상품구매까지 포함하면 지방소득의 수도권 유출 규모는 훨씬 커 질 것으로 판단된다.³⁶⁾

2) 자생적 발전 잠재력의 약화

수도권과 지방간의 격차는 단순히 인구 및 소득 등 양적 성장의 격차를 넘어 기술혁신, 첨단 기술, 정보, 지식 등 고부가가치 산업의 격차가 커지고 있다. 서울과 수도권에는 전국단위 20대 주요 방송·통신·신문사 본사 100% 및 벤처기업의 70%, R&D 전문 인력 60%, 기업부설연구소의 72.6%가 집중되어 있다. 거기다 수도권은 정부 및 공공기관의 85%, 100 대기업 본사 91% 등 공공 및 민간분야의 통제·지시(command and control) 및 선도 기능을 독점하고 있다. 이에 따라 비수도권 지역은 자율적으로 문제를 해결하고 자생적 발전을 추진할 수 있는 역량을 확보하지 못하고 중앙에 의존하는 경향이 커지고 있다.

20년 가까운 민선지방자치제도의 운영에도 불구하고 입법권과 조세권은 물대부분의 정책 결정 및 예산배분권한을 국회와 중앙부처가 차지하고 있어 지방자치단체는 대부분의 정책결정을 중앙에 의존하는 실정이다. 2009년 현재 국가의 총사무수는 42,320개이고 이중 지방자치단체의 사무는 전체의 28.6%인 12,105개에 불과하다.³⁷⁾ 조세 수입의 경우 중앙정부와 지방자치단체의 비중은 더 큰 격차를 보이고 있다. 2010년 총 226.9조 원 중 21.7%에 불과하다. 이에

35) 비수도권 광역자치단체 중 전남(20.4%), 경북(16.7%), 전북(16.4%), 강원(15.5), 충남(15.5%)은 노인구비중이 높은 반면 충북(13.9%), 경남 (12.5%), 제주 (12.8%)는 상대적으로 낮은 노인인구 비중을 보이고 있음(통계청: 2010 센서스 인구주택 총 조사 전수집계결과(인구부문) (http://www.census.go.kr/hcensus/ui/html/data/data_020_010_Detail.jsp)

36) 김용웅 (2009) 행정중심복합도시 건설 반듯이 지속 추진되어야 한다, 충남리포트 제 26호, 충남발전연구원

37) 안영훈(2010) 국가와 지방자치단체의 합리적 사무배분 방안, 글로벌시대의 국가경쟁력 향상을 위한 지방분권 심포지엄, 대통령직속 지방분권추진위원회, 서울교육문화회관 2010. 3. 25

따라 지방은 자율적이고 창의적으로 지역문제를 해결하고 지역발전 추진 역량과 기반을 갖추지 못하고 있다.

정치·행정의 중앙집권적 문화는 민간부문에도 일반화되어 금융, 산업, 사회 및 문화 모든 분야의 의사결정권한은 중앙의 본부가 독점하고 있어 지역별 자율적인 발전을 어렵게 하고 있다. 지방경제 전반의 자율성 부족으로 제조업체의 지방이전의 확대에도 불구하고 자생적 지역발전기반을 구축하지 못하고 있다. 예를 들면 1980년 중반이후 제조업의 지방이전이 크게 확대되어 2005년 현재 생산액 기준 제조업기능의 66.5%가 비수도권 지역에 집중되어 있으나 지방의 상대적 쇠퇴화는 줄어들지 않고 있다. 1990년대 이후 전국에서 가장 빠른 산업성장을 이루고 있는 충청남도가 대표적 사례라 할 수 있다. 1995~2005년간 충남의 제조업 생산은 년 평균 17%씩 증가하였고, 이에 따라 지역총생산(GRDP)도 전국 년 평균 증가율의 1.5배에 해당하는 매년 7%의 높은 성장을 기록했다. 충청남도는 4%에 달하는 인구비중의 2배가 넘는 제조업 생산을 이루고 있으나 인구증가는 전국 평균에도 미치지 못하고 있고, 1인당 소득세 징수액도 전국 평균의 66%에 불과하다. (Kim, 2009; 13)³⁸⁾ 자생적 경제적 성장기반 없이 외부의존적인 제조업 생산기반만이 확대되어왔기 때문이다.

〈표 15〉 수도권과 지방의 1인당 GRDP 및 소득세 지수 비교

구분	수도권			비수도권		
	서울	경기	인천	충남	경북	전남
GRDP	110.1	88.0	89.5	149.4	119.2	126.7
소득세	200.8	122.2	116.1	65.7	36.8	18.8

3) 지역자원의 남용과 비효율적 이용

그동안 우리나라의 산업 및 경제정책은 경제적 효율성만을 중시해 옴으로서 많은 지역자원은 지역주민의 복지나 지역발전보다는 수도권 중심의 국가경제성장을 위한 수단으로 이용되어 왔다. 그동안 비수도권에는 정주 생활 및 생산기반을 약화 또는 훼손시키는 대규모 “댐

38) Kim, Yong-Woong (2009) Spatial Changes and Regional Development Policy in Korea, CDI seminar Paper 2009-24

건설”, 지역의 대기오염 피해를 유발하고 경관을 훼손하는 “화력발전소 건설” 그리고 다양한 환경오염을 유발하는 업체 이전과 시설확대 등이 이루어져 왔다.

충청남도에는 4개의 화력발전소가 있다. 충남은 전국인구의 4%에 불과하지만 충남의 4개 화력발전소는 2010년 현재 전국 전력생산(시설용량기준), 76,078mW의 16.3%인 12,400mW를 생산하여 대부분을 수도권에 공급하고 있다. 충남의 4개 화력발전소는 청정 관광·여가지대인 서해안에 집중되어 있어 대기오염 및 경관 훼손 등 피해를 유발하고 있다. 최근 태안 화력발전소를 중심으로 발전시설 확충이 시도되고 있어 비수도권의 지역자원이 지역내부의 수요와 발전의 촉진보다는 수도권의 편리와 발전의 수단으로 활용되고 있음을 보여주고 있다.

수도권 집중은 지역 잠재자원의 남용과 환경훼손뿐만 아니라 지방정주기반 약화, 지역경제의 쇠퇴를 초래한다. 수도권 집중으로 인한 비수도권 지역자원과 시설의 과소이용 및 사장의 대표적 사례는 폐교실태에서 발견할 수 있다. 1982년-2006년간 전국적으로 3,032개의 학교가 폐교됐다. 이중 93%인 2,822개소의 폐교는 비수도권 지역에 집중되어 있다. 비수도권 지역에서는 매년 117개의 학교가 폐교되는 데 비하여 수도권 지역에는 매년 70여개의 학교가 신설되고 있다. 2008년 일부 보도에 따르면 수도권 내 신도시, 택지개발 및 아파트단지 건설로 향후 3-6년간 건설될 신설학교 수는 537개소에 달하고 필요한 재원만 해도 20조2000억 원에 달하는 것으로 추정되고 있다 (한국경제 2008).

4) 지역간 갈등 확대와 사회적 통합성 훼손

수도권의 권력과 기회의 집중으로 계층상승의 통로가 되는 질적 수준이 높은 교육 및 취업 기회가 수도권에 집중되어 있고, 지방과 일자리의 서열구조가 고착 심화되고 있고 가구소득 및 자산의 격차도 커지고 있어 수도권과 비수도권간의 사회적 분단 현상까지 대두되고 있다.

수도권 집중과 지역불균형은 경제성장이나 효율성 측면뿐만 아니라 국민의 삶의 질, 국민의 식, 가치관, 상호간 연대의식과 일체감, 사회정의와 공정성 등 다양한 측면에 영향을 미친다. 수도권과 지방간 과도한 소득, 생활수준 및 기회의 격차는 지역 간 갈등을 초래하고 공동체로서 국민적 연대감과 소속감을 약화시키는 결과를 초래하는 원인이 된다. 선거구민의 민의를 대변하는 대의정치구조 하에서는 수도권 지속적인 집중은 지역 간 정치적 대립과 갈등을 불안 요인으로 작용할 가능성이 크다. 여기에 시민단체가 가세하는 경향까지 있어 앞으로 수도권 지방간의 갈등과 대립은 더욱 심화될 것으로 예상된다. 정치적 안정과 국민적 통합은 경제성장과 발전은 상호보강(mutually reinforcing) 관계라는 차원에서 국가의 지속적 발전과 경쟁력

강화를 위해서는 수도권과 지방간 존재하는 양적 질적 격차 해소에 보다 적극적인 관심과 노력이 필요하다.³⁹⁾

3. 지역균형발전정책의 문제점과 개선과제

1960-70년대 산업화 촉진 수단으로서 특정지역개발정책의 추진과 함께 1980년대 이후 지역균형발전정책은 산업화와 경제성장을 위한 사회적 간접자본시설 등 물적 기반 확충과 전국의 산업생산기반 구축 차원에서는 상당한 성과를 거두었다. 수도권뿐만 아니라 비수도권의 모든 지역의 제조업 생산기반과 제조업 고용 및 생산이 크게 확대되었고, 지방 대도시성장에도 큰 기여를 했다.

그러나 1980년대 이후 수도권 집중과 과밀을 해소하고, 비수도권 지역의 인구 및 자원 유출을 막고 자생력 갖춘 경제발전체제를 갖추어 극심한 지역불균형을 해소한다는 정책목표는 전혀 달성하지 못한 채 오히려 귀중한 국가자원의 낭비와 지역과 국가의 발전 잠재력 약화 및 지역 간 갈등과 대립, 낭비적 경쟁만을 심화시키는 등 부작용을 초래하고 있는 것으로 판단된다. 1980년대 이후 지역균형발전정책이 소기의 정책목적을 달성하지 못한 채 여러 측면의 부작용을 초래한 원인은 다양한 측면에서 찾아 볼 수 있다.

1) 기본전제와 접근방식

(1) 정책의 기본가정과 추진방향 개선

1980년대 이후 지역균형발전정책은 산업화 과정에서 정치, 경제 및 사회적 차원에서 강력한 흡입력을 지닌 수도권의 인구와 산업집중을 억제하고 새로운 산업 및 경제발전 수요를 비수도권 지역에서 흡수하여 공간적 균형발전을 달성하는 데 치중했다. 이 같은 지역균형발전정책은 개방적 시장경제체제하에서 개별 경제주체의 자유로운 선택으로 이루어지는 인구와 경제활동

39) 부르킹스연구소(2006) 해밀턴 프로젝트, 기회와 변형, 성장을 위한 경제전략, KDI 경제정보센터

의 공간적 이동과 배분현상을 정부개입으로 변화 시키는 것이 가능하다는 묵시적 정책가정 (assumption)을 바탕으로 하고 있다. 그러나 정부의 개입은 개별경제주체에 미치는 시장의 영향력을 대체하는 데 한계가 있기 때문에 이를 바탕으로 정책과 계획을 수립하면 정책목적의 달성은 물론 부작용을 초래할 위험이 크다. 실제로 그동안 세계적으로 수많은 지역균형발전정책이 추진되었으나 인구나 경제활동의 공간적 이동을 통제하여 대도시의 인구집중을 막은 성과사례는 거의 발견되지 않고 있다.

비록 수도권 인구집중억제와 비수도권 지역의 균형발전은 정치 및 사회적 차원에서는 당위성과 설득력을 지닌다 하더라도 개방적 시장경제체하의 정부개입의 한계를 인정하고 현실적으로 실천 가능한 정책추진이 필요하다. 공간정책이 합리성을 지니고 미래의 바람직한 변화를 유도하기 위해서는 시장역행 적 무리한 정책보다는 시장경제의 흐름과 수요를 계획적으로 수용하여 바람직한 방향으로 점진적으로 유도하는 데 치중해야 한다. 수도권 인구와 경제활동의 집중과 비수도권지역의 인구유출 및 농촌의 공동화가 예상되는 경우 이를 규범적인 차원에서 억제 또는 반전시키려는 시도보다는 이를 계획적으로 수용하여 예측되는 결과로 우려되는 수도권과 비수도권에 초래될 부작용을 최소화하고, 부분적 점진적 개선책을 지속적으로 추진해야 한다.

1929년 수립한 지역계획협회(RPA: Regional Plan Association)의 제1차 뉴욕대도시권 장기계획은 시장지향 적 공간계획의 대표적 사례이다. 뉴욕대도시권은 1965년까지 향후 36년 간 인구가 2배 정도 증가하여 2000만 명에 달할 것으로 예측되었다. 이에 대하여 지역계획협회(RPA: Regional Plan Association)는 이를 억제하기보다는 예상되는 증가인구를 계획적으로 수용하여 장기적 경제성장을 가능한 계획을 수립했다. 대도시권 중심부인 맨하튼은 도시공원과 경관도로 및 다양한 형태의 주거단지를 갖춘 고밀도의 업무지구로 개발하고 도시의 광역화를 대비하기 위해 뉴욕-뉴저지-커네티컷을 연계하는 수많은 교량, 도로의 건설과 교외 주거단지(suburban communities)를 조성하도록 했다.

1930년대 전후 대도시의 인구집중은 중소도시 및 농촌의 전통적 사회적 관계를 붕괴시키고 도시 및 산업적 가치관을 확산시켜 문화적 퇴행과 전통의 상실을 초래하며, 대도시 내 과밀, 혼잡, 질병 및 범죄와 빈부격차 심화 등 사회적 부작용을 유발하는 요인으로 인식되는 상황에서 제1차 뉴욕대도시권 장기계획은 극렬한 찬반 논쟁을 초래했다. 도시 사회학자인 Lewis Mumford는 RPA가 뉴욕대도시권의 성장이 불가피한 것으로 인정하고 이를 수용하기 위해 맨

하튼을 업무지구로 고밀확장 개발하는 것을 비판하고 뉴욕개발억제와 도심 분산을 위한 강력한 조치를 취할 것을 주장했다. 이에 대하여 RPA 초대 계획국장인 Thomas Adams는 인구유입(in-migration)을 막거나 경제적 확대를 막으려는 어떠한 시도도 어리석은 것이고 진정한 과제는 예상되는 성장을 최선의 방법으로 수용하는 것이라고 주장했다. 역사적 실증 사례들은 Thomas Adams의 주장이 옳았다는 사실을 증명해 주고 있다. 시장경제체제의 동경, 런던 및 파리는 물론 모스크바, 북경 등 권위주의 체제의 도시의 경우에도 인구유입과 경제적 집중을 막는 노력은 실패하였고, 현실주의적 장기계획은 오늘날 세계경제중심지 뉴욕의 바탕이 됐기 때문이다.⁴⁰⁾

반면, 1970-1980년대 수립된 우리나라 수도권정비계획의 경우, 계획 수립당시 각각 향후 10년간 수도권의 인구가 각각 500만 명씩 증가하여 1981년과 1991년 수도권 인구가 각각 1,380만 명 및 1,885만 명에 달할 것으로 추정되자 강력한 조치를 통하여 목표연도인 1981년 1,098만 인 및 1,575만인으로 각각 300만 명 정도의 인구유입을 막는 계획을 마련했다. 1981년 및 1991년 목표연도의 수도권 실제인구는 계획목표치를 크게 넘었을 뿐만 아니라 예상되는 추세 인구 조차 초월하는 결과를 초래했다. 이같이 시장추세에 역행한 무리한 계획의 추진으로 수도권은 계획적인 도시개발을 이루지 못하고 난개발과 혼잡, 환경훼손을 초래하게 되었고, 수도권 집중에 따라 예상되는 지방쇠퇴의 부작용에 대한 계획적 대응을 어렵게 한 것으로 판단 된다.

〈표 16〉 서울과 수도권 인구집중억제 계획치 대비 실적치 비교

(단위: 천명)

구분	1981		1991	
	서울	수도권	서울	수도권
추세인구	7,500	13,800	1,190	18,850
목표인구A	6,300	10,980	9,600	15,750
실제인구 B	8,680	14,750	10,960	19,020
초과인구A-B	2,380	3,770	1,360	3,270

자료: 김용웅, 차미숙, 강현수(2009), 신지역발전론, 한울, 452면

40) Robert D. Yaro and Tony Hiss (1996) A Region at Risk, The Third Regional Plan for the New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Area, Regional Plan Association, pp.1-2

(2) 구조적 대응위한 분권형 국가발전 패러다임 제시

수도권 집중과 지역불균형은 우리나라의 중앙집권적 정치, 경제 및 사회적 제도와 문화 등 구조적 요인의 복합적 상승작용의 결과로서 정부의 분권정책인 공간 정책이나 한두 가지 제도적 개선으로 해결할 수 없는 특성을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 지역균형발전정책에서는 이 같은 구조적 문제에 대한 해결 노력이 없이 대중적 해결책에 치중함으로써 수도권 집중과 지역불균형을 심화시켜 오고 있다.

수도권 집중과 비수도권 지역과의 불균형의 수준은 국가의 지속적인 발전과 경쟁력 증진의 핵심적 장애요인이 되고 있어 보다 근본적이고 구조적인 대응책의 마련이 필요하다. 한 가지 대안으로 지역의 경제사회적 문제는 지역적 시각에서 지역의 자율적인 역량으로 해결하고 전국의 모든 지역이 지닌 고유의 발전 잠재력과 차별화된 경쟁력을 키워 지구화 경제 속에서 국가의 지속적인 발전을 유지하기 위해서는 일본의 도주제와 같은 “분권형 국가” 건설을 새로운 국가 및 지역발전 패러다임으로 만들어나가는 노력을 시작할 필요가 있다.

(3) 공간정책과 산업·경제정책 통합 등 부문적 접근방식 개선

그동안 지역균형발전정책은 경제-사회분야의 모든 부처 정책을 담기보다는 특정부처의 공간정책만을 담고 있어 다양한 측면에서 지역발전촉진이라는 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 지적되고 있다.

첫째, 그동안 지역균형발전정책은 국가발전의 핵심정책인 산업 및 경제정책과 별도로 추진되어 정책효과의 효율적 달성을 어렵게 하고 있다. 산업 및 경제정책은 국가정책으로서 우선순위가 공간정책보다 높을 뿐만 아니라 인구나 경제활동의 지역 간 이동이나 배분에 있어 공간정책보다 영향력이 크기 때문에 산업 및 경제정책과 맞지 않은 공간정책은 효과를 발휘하기 어렵기 때문이다. 공간정책은 형평성을 중시하고 장기적 정책의 지속적 추진을 강조하는 데도 불구하고 그동안 단기적 효율성을 중시하는 산업 및 경제정책의 변화에 따라 수도권규제완화 및 지역투자사업의 축소 등 공간정책 추진은 약화 또는 폐지되는 등 많은 영향을 받았다. 외국 전문가들도 한국의 지역균형발전정책은 풍부한 상상력과 전문성에도 불구하고 실효성이 없는 큰 이유로 우선순위가 높은 산업 및 경제정책에 의하여 영향을 받아 왔기 때문으로 보고 있다 (Douglass; 2000).⁴¹⁾

따라서 향후 지역균형발전정책의 실효성 증대를 위해서는 공간정책을 산업 및 경제정책과

연계하여 수립할 수 있는 제도적 장치와 추진체제를 갖추어야 한다. 프랑스는 전통적으로 경제계획의 일부로 국토정책을 추진했으며 1995년에는 산업 전략과 국토개발전략의 통합을 위해 DATAR를 DIACT로 통합개편을 추진했을 뿐만 아니라⁴²⁾, 중앙정부와 지방자치단체가 “계획계약”을 통하여 합의한 지역발전시책과 사업추진 상황을 평가하여 매년 국회에 정기적으로 보고토록 하여 지역정책이 단기적 경제정책 등의 변화에 영향을 받지 않도록 하고 있다(김용웅외, 2003: 420면).⁴³⁾

둘째, 그동안 대부분의 지역균형발전시책과 사업은 정부부처별 분산적으로 추진되어 중복, 혼란으로 인한 낭비와 비효율을 낳고 있다. 지역현장에서는 부문별로 다양한 시책과 사업이 추진되고 있으나 대부분 중앙부처 주도방식으로 다양한 부서, 기관 및 조직에 의거 개별적으로 추진되어 상호간 기능적 보완 및 연계가 부족하여 정책추진의 시너지 효과를 거두지 못하고 있다. 이의 극복하기 위해서는 중앙정부 수준에서는 지역균형발전 관련 시책과 사업을 연계·조정하여 범부처 정책으로 추진할 수 있는 제도적 기반을 갖추는 노력이 선행되어야 한다. 참여정부이래 이를 위해 대통령직속 자문기구인 지역발전위원회를 설치·운영해왔으나 실질적 권능과 집행력의 부족으로 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 일본과 같은 내각책임제 국가에서는 실질적 기능과 권한을 갖춘 총리실 산하에 “내각관방 지역활성화 통합본부”를 설치하여 각 부처의 관련시책과 사업계획과 예산을 연계, 조정, 통합토록 하고 있어 성과를 거두고 있다. 우리나라의 경우에도 실질적 권능과 집행력을 갖춘 제도적 수단과 추진체제의 정비가 시급하다 (김용웅, 2010: 97-98).⁴⁴⁾

한편 다양한 시책과 사업을 조정, 연계 및 통합하기 위해서는 지역단위에서는 지역 내 추진되는 시책과 사업을 연계, 조정할 수 있는 장소중심적 통합적 추진체계의 정비가 필요하다. 장소기반의 통합적 접근(area-based integrated approach)이 가능하기 위해서는 중앙집권적 사업추진에서 벗어나 지방자치단체 자율적 사업추진 범위를 확대하고, 중앙정부 조직의 내부적

41) Douglass, M. (2000) "Turning points in the Korean Space Economy: From the Development State to Intercity Competition: 1953-2000", The Urban Dynamics of East Asia, Institute for International Studies, Stanford University.

42) 2005년 지역균형발전기구인 DATAR를 경제 및 산업·경제대응지원기구인 MIME와 통합하여 국토의 경쟁력(competitiveness)과 통합성(cohesion) 증진을 동시에 추진토록 했다(김용웅 외 2009: 341-342)

43) 김용웅, 차미숙, 강현수(2003) 지역발전론, 한울

44) 김용웅(2010) 녹색성장에서 도시재생까지 “지역개발 해외선진사례의 특성과 교훈” 충남발전연구원, C야 자료집 2010-04

분권화를 강화하여 특별행정지방조직 및 기관의 자율권을 확대하는 노력이 병행되어야 한다. 이와 함께 지역단위에서 다양한 중앙정부의 지방조직과 지방자치단체 간 연계와 협력을 촉진할 수 있는 효율적 거버넌스 구축 방안이 마련되어야 한다.

셋째, 그동안 지역균형발전정책은 부문적으로 협소한 접근에 치중하여 산업육성과 사회간접자본 시설 확충 등 물적·양적 성장에 치중했다. 이에 따라 지역발전의 성과는 지역의 자생력 발전역량을 키우거나 주민의 삶의 질 향상에 기여하지 못하는 결과가 초래됐다.

첨단기술과 정보·지식기반시대는 산업사회와 달리 “직장이 있는 곳으로 삶이 몰리는 것”(people-to-job)이 아니라 “인재 즉 사람이 모이는 곳에 직업 즉 기업이 몰리”(job-to-people) 시대이기 때문에 인재들에게 매력 있는 정주기반을 제공하고 삶의 질이 높은 생활환경을 조성하는 것이 경제적인 차원에서도 새로운 과제가 되고 있다. 앞으로의 지역균형발전정책에서는 그동안 중앙주도의 양적·물적 성장 전략에서 벗어나 주민의 일자리 창출, 소득 증대, 주거환경의 개선, 교육, 의료 및 여가 등 주민이 체감할 수 있는 삶의 질 개선에 보다 우선순위 부여가 필요하다. 이 같은 정책 우선순위 변화를 위해서는 기존의 지역발전예산의 부문별 비중에 대한 심도 있는 분석과 조정방안에 대한 검토가 선행되어야 한다. 막연한 정책기조의 전환은 구두선(lip-service)에 불과할 수 있기 때문이다.

2) 시책과 추진전략 개선

(1) 다차원적 공간단위 설정

그동안 지역균형발전정책은 공간정책으로 해결이 어려운 수도권과 비수도권의 불균형 해소에만 치중해 왔다. 수도권 집중과 비수도권과의 불균형이 지역의 쇠퇴화를 넘어 수도권과 국가의 성장과 경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있는 것은 사실이나 한정된 정책수단을 지닌 공간정책에서 수도권과 비수도권의 문제에만 치중하다 보면 현실적이고 실질적인 지역문제의 해결에 큰 역할을 하기 어렵다.

한편 기존의 지역균형발전정책은 수도권과 비수도권, 광역경제권 및 시·도 등 광역자치단체의 행정구역을 지역발전의 기본단위로 설정하고 산업·경제위주의 획일적인 발전전략을 추진해 왔다. 획일적 지역단위 설정과 발전전략의 추진은 산업과 경제발전 외의 주민의 생활복지나 삶의 질 향상, 환경·자원의 효율적 이용과 관리 및 공동체 형성 등 다양한 지역발전정

책 목적을 달성하는데 한계가 있다.

지역의 현실적인 문제를 해결하고 바람직한 변화를 유도하기 위해서는 지역을 대도시와 중소도시, 광역권과 생활권 등 다양한 계층 및 도시와 농촌, 경제권과 환경권, 에너지 자립권 등 다양한 유형으로 나누어 공간계층과 유형에 맞는 발전전략을 추진할 필요가 있다.

(2) 전시성 정책 추진 관행 극복

2000년 이후 지역균형발전은 경제의 지구화 시대 국가경쟁력의 강화 수단으로 지역발전을 추진하면서 서구 선진국조차 일반화되지 않은 이상적 시책과 전략을 제시하는 데 치중해 오고 있다. 참여정부의 대학중심의 “지역혁신체제”(RIS) 구축 및 이명박 정부의 “광역경제권” 육성이 대표적인 전시성 시책이라 할 수 있다.

대학의 학문 및 연구개발 기능을 활용하여 새로운 아이디어와 기술혁신을 촉진하여 지역산업 및 경제의 경쟁력을 높이려는 시책은 지식·정보화 사회에서 너무나 바람직하고 이상적인 것은 사실이다. 그러나 많은 지역 대학들이 새로운 기술개발이나 혁신을 창출하여 지방기업의 경쟁력을 높이고 부가가치를 증진할 수 있을 정도의 연구와 개발 능력을 제대로 갖추도록 하는 데는 따른 비용과 효과를 감안하면 RIS구축은 막대한 자원의 비효율적 이용과 사회적 손실을 초래할 우려가 있다(김용웅외 2003; 596). 뿐만 아니라 RIS 구축전략은 표준화 제품 생산 및 전통적 기술에 의존한 지방업체의 관심과 참여를 얻기 어려운 한계를 지니고 있다. 이에 따라 MB정부가 들어서면서 지역혁신체제 구축 시책은 유명무실화 되고 있다.

한편, MB정부가 추진한 광역경제권 육성 시책도 세계적으로 거대도시권이 지구화 경제의 중심지로 부각되면서 이론적 차원에는 이상적인 시책으로 평가될 수 있다. 특히 그동안 인위적으로 분할된 행정구역단위 지역발전시책과 사업 추진은 분산투자로 규모의 경제효과 달성을 어렵게 하였고, 중복투자로 자원의 낭비와 비효율을 초래해 온 점을 고려하면 충분한 정책적 당위성을 갖추었다고 할 수 있다. 그러나 광역경제권 육성을 위해서는 광역권내 지방자치단체간의 행정구역을 넘어 광역적 차원에서 연계와 협력 및 공동 노력을 추진할 수 있는 의지와 역량이 전제되어야 하나 우리나라에는 그 같은 전제조건이 형성되어 있지 못하여 성급한 시책은 시행착오를 가져오게 된다. 지방행정구역을 초월한 광역경제권 육성을 위해서는 한두 가지 제도의 도입으로만 가능하지 않고 현재의 지방행정구역의 개편, 광역자치단체의 역할 조정, 분권화 및 다양한 행정절차와 관행의 확립이 필요하기 때문에 철저한 사전준비 없이 성급

한 추진은 국가적 자원의 낭비와 손실을 초래할 우려가 있다(김용웅의 2009: 637-8). 특히 다른 지방자치단체와의 연계와 협력을 기초로 한 광역경제권 육성은 소지역단위 지방행정의 절차와 관행 및 문화의 변화와 함께 지역주민의 투표로 선출되는 지방자치단체장이나 지방의회의원들의 인식과 관행변화를 요구하기 때문에 국정 전반의 개혁과 함께 수평적 협력문화 형성이 전제가 되지 않으면 성공하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 MB정부는 구체적 실행방안 없이 성급한 정책을 추진하여 시행착오를 자초한 것으로 볼 수 있다(Kim, 2011: 338-343)⁴⁵⁾

2013년 출범한 박근혜정부는 광역경제권 육성 정책을 중단하고 광역경제권보다 공간적 범위가 줄어든 “지역행복생활권” 정책을 추진하고 있다. 그러나 “지역행복생활권”의 경우에도 인접 지방자치단체와의 연계와 협력을 전제로 한 지역발전을 추진하고 있어 수평적 협력행정제도와 관행 및 문화의 형성 노력이 없으면 유사한 시행착오에서 벗어나지 못할 것으로 판단된다. 따라서 바람직한 지역균형발전정책의 추진을 위해서는 실천 가능성이 없는 시책추진을 지양하고, 제시한 시책과 사업에 대하여는 구체적 실행방안을 마련하는 데 치중해야 한다.

새로운 지역균형발전 정책 및 전략의 구체적 실행방안 확보를 위해서는 그동안 유사한 정책 취지와 목적을 가진 정책과 전략의 구체적 실패원인에 대한 규명과 함께 이의 극복을 위한 장단기 전략과 정책 수단을 제시해야 한다. 그동안 새로운 정부가 들어설 때 마다 지난정부의 지역균형발전정책 패러다임은 낡은 것이라는 판단 하에 과거 정책의 실패원인에 대한 평가나 대응방안 없이 유사한 정책을 반복적으로 추진해 왔기 때문이다.

전시성 지역정책 추진에서는 총량적 차원의 지역생산의 증대 및 대규모 물적시설 확충에 치중했으나 향후의 지역균형발전정책에서는 지역주민의 소득증대, 좋은 일자리 확보 및 생활편익의 증대에 치중하는 노력이 필요 하다. 향후 지역발전정책이 고용과 주민 소득 증대 없는 실속 없는 성장에서 벗어나기 위해서는 새로운 투자확대 일변도 정책에서 벗어나 지역 내 기업 및 경제주체 간 생산과 소비의 선순환구조 형성과 기업 간 지역 내 기술, 생산연계 네트워크 구축에 치중해야 한다. 이와 함께 향후 지역 불이익 계층 등 보다 많은 주민이 경제활동에 생산적으로 참여할 수 있는 기회 확대를 위한 사회적 기업 육성 및 여성창업 지원 등 다양한 “포용 경제”(inclusive economy) 시책과 사업을 확대해 나가야 한다.

45) Kim, Y. W. (2011) Building a Regional Governance System for Mega-Economic Regions in Korea, Richardson et al. (eds.) Reshaping Regional Policy, Edward Elgar, UK·USA

(3) 실천적 차원의 차별성 확보

2000년 이후 새로운 지역정책 패러다임에서는 이상적인 지역발전 추진전략을 남발하고 있다. 새로운 지역정책 패러다임에서는 “지역주도”의 상향식 발전전략, “지역 간 협력과 상생발전”, “지역특화발전” 및 “자생적 경쟁력 증진” 및 “삶의 질 향상”을 위한 지역발전을 강조해 오고 있다. 그러나 이같이 새로운 전략이 현재의 지역발전 시책과 사업의 추진에 있어 구체적이 무엇이 어떻게 달라지는 지가 분명하지 않아 특별한 개선책이 없으면 새로운 정책 패러다임은 진정한 정책 의도가 결여된 선언적 구두선으로 전략할 가능성이 있다.

예를 들면 현재와 같이 국가적 세입구조가 중앙과 지방비중이 8대 2, 사무비중이 7 대 3의 구조에서 무엇을 “지역주도” 지역발전이라 규정할 수 있는지 그리고 무엇을 하면 어떻게 하면 “지역주도” 또는 “지역자율발전”이 될 수 있는지가 분명하지 않다. 그리고 현재와 같이 행정구역단위 업무추진이 고착화된 상황에서 지역 간 협력과 상생발전의 목적, 범위, 내용 및 추진방식에 있어 개선해야 할 과제와 실천 전략의 부재는 새로운 정책에 대한 신뢰를 약화시키는 결과를 초래한다. 뿐만 아니라 2000년대 이후 역대정권은 지난 정권의 지역균형발전정책은 실패한 것으로 규정하면서 본질적으로 지난 정권의 선언적 정책과 차별성이 없는 전시성 정책과 전략을 아무런 특별한 대책도 없이 반복적으로 제시하고 있다.

따라서 향후의 지역균형발전 정책에서는 바람직한 시책, 사업, 전략을 제시하는 경우 그동안 실패의 원인에 대한 규명과 실천적 대응방안을 함께 제시하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 새로운 정책 패러다임이 현실에 적합한지, 선택된 정책 패러다임 실천을 위해서는 잘못된 추진방식의 실태와 문제점 분석과 함께 어떤 구조적, 제도적, 업무추진 절차와 관행을 어떻게 극복할 것인지 등에 대하여 사전에 충분한 검토와 대비책을 마련하는 데 치중해야 한다.

(4) 성과중심적 시책과 사업의 선별추진

그동안 대부분의 지역발전 시책과 사업은 공급위주의 정책으로서 시장수요나 실행가능성에 대한 고려 없이 과다하게 추진되어 수많은 시책과 사업과 시책이 중단, 축소 및 지연으로 자원의 낭비와 비효율을 초래해 왔다. 1980년대에는 전국적으로 28개의 생활권 조성과 15개의 성장거점도시 육성을 동시에 추진하고자 했으나 착수조차 하지 못했고, 1990년대에는 비수도권 지역에 10개에 달하는 광역개발권 조성사업을 추진했으나 소기의 성과를 거두지 못했다. 2000년대에 들어와서도 공급위주의 과도한 시책과 사업추진 관행은 지속되었다. 인구 50만 명을

목표로 한 행정중심복합도시 건설을 비롯하여 10개의 혁신도시, 6개의 기업도시, 6개의 경제자유구역의 조성이 동시다발적으로 추진 됐다. 비록 그동안 경제자유구역 면적 축소, 정부공사의 도시개발 축소 등이 이루어 졌으나 아직까지 전국적으로 추진되거나 계획중인 토지개발 면적이 600km²를 초과하고 있고, 각종 지역발전촉진을 위한 지역지구의 지정 면적이 전 국토면적의 1.2배에 달하는 중복과잉 사례가 발생하고 있다.(장철순, 2011; 7면)⁴⁶⁾

시장수요와 재원 조달 능력 등을 도외시 한 공급지향적 사업추진관행의 결과라 할 수 있다. 정치권이나 행정기관에서는 새로운 시책과 사업계획의 발표 자체의 홍보효과를 위하여 기존 사업의 추진여부에 관계없이 새로운 시책과 사업계획 추진을 선호하기 때문이다. 이 같은 공급지향 적 시책과 사업추진의 문제점을 극복하기 위해서는 기존의 과다한 시책과 사업을 현실에 맞게 축소조정하고 축소 조정된 시책과 사업은 계획 맞추어 완성하여 정책효과를 달성토록 해야 한다. 또한 향후 상당기간은 새로운 사업의 추진보다는 기존 시책과 사업의 효율적 추진과 함께 이미 완료된 사업의 활용도를 높이는 연계사업 추진에 우선하는 전략이 필요하다.

더욱 중요한 것은 그동안 시책과 사업추진 자체에 우선순위를 둔 정책 추진관행에서 벗어나 시책과 사업추진으로 지역 내 주민의 일자리 및 소득, 생활수준 개선 등 삶의 질 향상이나 기업의 생산성과 부가가치 증대 실질적 효과와 변화를 중시하는 성과주의 적 정책추진 관행의 확립이 필요하다.

(5) 시장친화적 정책수단 확대

그동안 지역균형발전 촉진을 제도적 수단은 정부의 투자나 재정지원에 의한 산업단지 조성 과 사회간접자본시설 확충 그리고 개별적 기업이나 기타 경제주체에 대한 직접적 규제나 지원책을 제공하는 데 한정해 왔다. 개별 경제주체에 대한 정부의 직접적 규제나 지원방식에만 의존하게 되면 규제회피를 위한 탈법이나 시장왜곡 현상 등이 발생하고 기대했던 정책 효과의 효과적 달성이 어렵게 된다.

수도권집중억제를 위해서는 공장의 신설과 증설, 대규모 건축물 및 토지개발규제 등에 치중해 왔고 비수도권지역발전 촉진을 위해서는 이전기업 또는 지방 투자기업에 대한 조세 및 재정지원, 대규모 개발사업의 지원 등 개별경제주체에 직접적인 영향을 주는 규제와 지원방식에

46) 장철순(2011) 국토개발추진현황과 과제, 국토, 국토연구원 2011. 7

의존해 왔다. 직접적인 규제 및 지원방식은 나름대로 빠른 정책효과를 거둘 수는 있으나 장기적 차원에서 지속성과 자율성을 지닌 지역균형발전을 이끌어내는 데는 한계가 있다.

향후 지역균형발전을 위한 정부의 규제나 지원방식은 개별경제 주체에 대한 직접 규제나 지원방식에만 의존하지 말고 시장 메커니즘을 활용하여 개별 경제주체의 자율적인 선택을 유도하는 방식을 도입해야 한다. 수도권 규제시책의 경우 토지공급규모의 조정, 수도권의 세계도시화 전략 추진을 위해 건축, 환경 및 계획지침의 상향조정, 난개발 방지를 위한 계획적 토지이용제도 강화 등 다양한 도시성장관리제도의 도입을 검토할 수 있다.

한편, 지역균형발전의 촉진의 경우에는 성장 잠재력이 있는 부문에 대한 투자와 지원을 원칙으로 하고 개별 기업에 대한 직접지원 의존방식에서 벗어나 기업정보, 기술지원 서비스, 금융, 세제 및 교육훈련, 기술개발, 생산성 향상, 마케팅 등 다양한 분량의 산-학 협력 서비스 확대 등 기업 생태계를 키워나가는 노력이 필요하다.

3) 정책추진 인식과 관행의 개선

(1) 지역균형발전정책의 정당성 확보

지역균형발전정책은 정치 및 사회적 차원의 형평성을 위하여 경제적 효율성을 희생하면서 정부가 시혜적 차원에서 추진하는 정책이라는 부정적 인식이 확산되고 있다. 지역균형발전정책에 대한 부정적 인식은 국가발전의 핵심적 공간경제 단위인 지역의 발전을 위한 선도적이고 생산적인 정책의 수립이나 집행을 어렵게 하여 지역과 국가발전의 저해요인이 된다.

지역균형발전정책에 대한 부정적인 인식의 불식을 위해서는 첫째, 왜곡된 지역균형발전의 개념의 재정립과 구체적 지역균형발전 목표에 대한 사회적 합의기반 형성이 필요하다. 그동안 지역균형발전정책은 정부가 사회적 형평성의 추구를 위하여 지역 간 사회-경제적 발전수준을 균등화하는 정책으로 알려져 왔다. 그러나 우리나라를 비롯한 세계의 어느 나라도 지역특성을 무시하고 지역 간 사회-경제적 발전 수준의 균등화를 목적으로 정책을 추진하지는 않고 있다. 지역균형발전정책은 대도시 혼잡비용을 최소화하고 자원과 환경 남용을 방지하고 모든 지역의 특성적 발전 잠재력을 극대화함으로써 국내 모든 생산요소의 활용을 극대화하여 궁극적으로 국가적 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 균등한 향상을 도모하는 데 치중하고 있다.

지역균형발전에 대한 부정적인 인식의 두 번째 요인은 지역균형발전은 쇠퇴지역의 경제 활

성화와 주민의 삶의 질 향상을 위하여 정부의 시혜적 지원에 의존한다는 오해이다. 그러나 지역균형발전정책은 번영지역의 발전을 희생하여 쇠퇴지역의 경제 활성화하는 것 자체가 목적이 있는 것이 아니라 이를 통하여 국내 모든 생산요소의 활용을 극대화하여 국가적 경쟁력을 높이는 데 있기 때문에 정부의 시혜적 정책이 아닌 경제적 차원에서 효율성을 갖춘 정당성을 지닌 정책이라 할 수 있다.

지역균형발전정책은 쇠퇴지역 주민의 삶의 질 향상을 통하여 국토공간대 생활수준의 공간적 격차를 감소시키려는 사회정책 적 성격을 지닌다. 국민생활의 균등한 향상을 위한 지역균형발전정책은 정책의 당위성과 효율성을 따지기 이전의 국가의 당연한 의무로서 정당성을 지닌다. 지역균형발전정책을 정부의 시혜적 정책으로 반대하는 주장은 우리나라 헌법을 부정하고 운명공동체로서 국가적 분열과 갈등을 조장하는 위험한 논리라 할 수 있다.

세계은행에서도 모든 나라들이 건강, 교육, 용수, 위생 사회개발, 농촌개발, 및 민간부문의 육성 등 다양한 전략과 프로그램을 통하여 국토 공간 내 생활수준의 공간적 격차를 감소시키는 노력을 하는 것을 당연하고 바람직한 것으로 보고 있다. 모든 경우에 있어 발전은 불균형(unbalanced)하게 나타나고 변방까지 생산을 분산시키는 것은 시장과 싸우는 것 같으나 어느 경우에도 포용적 발전(inclusive development)을 위한 노력은 가치가 있다는 것이다. 특히 생활수준(living standards)의 계속되는 공간격차(spatial disparities)는 반듯이 불가피하지도 않고(nor inevitable), 바람직하지 않다는 것이다. 핵심적인 과제는 어떻게 하면 불균형한 성장과 포용적 발전 간에 조화를 이룰 수 있는가 하는 점이다. 세계은행은 번영지역과 쇠퇴지역 간 연대와 협력의 증진을 통한 경제적 통합도 증진을 제안하고 있다(Farole, Rodriguez-Pose and Porter, 2011, 103 재인용)

지역균형발전정책이 정당성을 확보하기 위해서는 지역발전정책의 진정한 목적과 역할에 대한 이해의 폭을 넓히는 일과 함께 경제적 효율성과 균형발전 간의 조화로운 균형점을 찾으려는 합리적인 노력과 사회적 합의 모색이 필요하다.

(2) 지역 간 갈등과 대립 구도 탈피

<수도권규제시책에 대한 공동의 대응책 마련>

그동안 지역균형발전정책은 소기의 정책 목적도 달성하지 못한 채 지역 간 갈등과 대립을

심화시켜 국론분열과 자원낭비를 초래하고 있다. 첫째 원인은 수도권규제 시책에 대한 끊임 없는 지역 간 갈등과 대립의 확대 재생산을 들 수 있다. 수도권규제를 반대하는 집단에서는 수도권규제시책은 비수도권지역의 발전을 위해 수도권의 희생을 강요하는 인기영합의 잘못된 정책으로 인식하는 데 반하여 비수도권 지역 등 집단에서는 수도권 규제완화는 비수도권으로의 기업유치를 어렵게 할 뿐만 아니라 기존기업, 대학 및 인구의 수도권으로의 재 집중을 초래하여 비수도권 지역의 경제 쇠퇴 화와 공동화를 심화시킨다는 주장이다.

그러나 수도권 규제 찬성과 반대 논리와 주장만을 되풀이 하는 경우 소모적인 논쟁과 대립으로 인한 국력의 낭비 외에는 기대할 것이 없음으로 수도권과 비수도권 지방자치단체와 시민단체 등이 공동으로 수도권의 경쟁력도 높이고 주민의 삶의 질을 향상하면서도 비수도권과 공존하고 상생 발전할 수 있는 방안 모색을 위한 “지방자치단체의 자율적 협의체” 구축이 필요하다.

수도권 규제정책에 관한 비수도권과의 갈등 구조 해소를 위해서는 수도권은 자체적으로 경쟁력 강화와 삶의 질 향상 차원에서 무분별한 성장과 난개발을 해소할 수 있는 선진국 형 도시계획통제(planning control) 및 성장관리제도를 도입, 강화하여 비수도권과 소모적인 개발경합을 방지하고 개발기금 확대 등 선진국 여러 나라의 사례와 같이 경제성장과 개발의 혜택을 공유할 수 있는 체계를 갖추는 노력이 필요하다. 이런 바탕으로 수도권과 비수도권간 다양한 분야의 협력과 상생발전 노력을 확대한 다면 수도권과 비수도권의 불균형 해소와 함께 국가경쟁력 강화에도 큰 성과를 거둘 있을 것으로 판단된다.

<지역발전정책추진의 원칙 및 기준 설정>

합리적인 원칙이나 기준이 불명확한 상태에서 지역적 이해와 논리에 바탕을 둔 지역발전사업 추진 및 정부지원 관행도 지역 간 비생산적 경쟁, 갈등 및 대립의 원인이 된다. 지역균형발전시책과 사업의 추진이나 지원 시 분명한 원칙과 기준을 제시하지 않으면 정부시책과 지원의 정당성 확보가 어렵고 정책추진과정에서 끊임없는 갈등 대립이 불가피하다.

지역균형발전을 위한 정부지원은 경제적으로 국가적 차원에서 효율적 투자로서, 지역의 국가경제성장에 대한 기여도에 대한 정당한 대가로서 그리고 차원에서 이루어질 수 있는 합리적 원칙이나 기준제시가 필요하다.

한편 지역적 차원에서는 지역발전시책과 사업을 추진하거나 정부지원을 요청할 때에는 지

역적 이해에 집착한 논리에서 벗어나 관련시책과 시책과 사업의 효과가 주변지역과 상생발전과 궁극적으로 국가발전과 경쟁력 증진에 기여할 수 있도록 해야 한다. 비록 지역적 차원에서 필요한 시책과 사업이라 하더라도 궁극적으로 국가적 이해와 충돌하는 경우에는 스스로 자제할 수 있는 성숙된 지역문화를 만드는 데 치중해야 한다.

<정부개입에 대한 극단적 논리 극복>

지역균형발전정책에 대한 갈등과 대립은 공간현상에 대한 정부개입의 정당성과 지역균형발전의 의미와 내용에 대한 극단적 찬성과 반대 논쟁의 확대 재생산에도 큰 원인이 있다. 지역균형발전에 대한 편주의적 인식과 해석을 바탕으로 효율성을 중시하는 시장경제논리와 형평성을 중시하는 사회경제 논리간의 결론 없는 논쟁의 확대 재생산은 지역과 국가 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질의 균등한 향상이라는 현실적 문제의 해결이나 정책목적 달성에 도움을 주지 못하고 국가적 사회적 손실과 피해만을 초래하고 있다.

이의 극복을 위해서는 “지역균형발전”의 목적이 단순히 지역 간 경제발전수준의 균등화를 통한 불균형을 해소가 아닌 국가자원의 효율적 이용과 국민의 삶의 질 향상을 통한 국토경쟁력 (territorial competitiveness)와 국다양한 경제, 사회적 국가적 목적 달성임을 깨닫고 편협한 찬반의 극단논리를 배격하는 사회적 노력이 필요하다. 실패를 인정하지 않는 “자유방임주의” (laissez-faire)와 공간적 집중과 지역 간 불균형을 무조건 사회적 병리현상으로 보는 “위기론자”(alarmist)들의 극단적 논리는 갈등과 대립의 확대 재생산만을 초래할 뿐 현실적 공간문제 해결에는 도움을 주지 못한다.

(3) 지역발전의 제도적 역량 강화

<지역단위 기획 및 집행역량 강화>

그동안 지역균형발전정책에서는 보다 많은 시책과 사업을 추진하고 투자와 지원을 확대하는 데 치중해 왔다. 그러나 그동안 확대해 온 지역발전 시책과 사업은 지역현장의 바람직한 변화와 개선에 큰 기여를 해 오지 못했다는 평가를 받고 있다. 정부는 시책과 사업추진을 위해 투자와 지원을 높이는 데는 관심을 두어왔으나 시책과 사업의 효율적 집행이나 효과에 대하여는 큰 관심과 노력은 기울이지 않았기 때문이다.

지역균형발전시책과 사업은 양도 중요하지만 시책과 사업이 얼마나 지역수요와 현실에 적합한지 그리고 얼마나 실천이 가능하고 효과가 있는지가 더 중요하다. 따라서 앞으로 지역균형발전정책에서는 보다 많은 시책과 사업의 추진보다는 지역현실에 적합하고 효율적 시책과 사업을 발굴하여 효율적으로 집행하여 지역 현장에 바람직한 변화와 개선을 자여 올 수 있도록 하는 데 치중해야 한다. 가장 필요한 것이 지역현실에 맞는 시책과 사업을 발굴할 수 있는 지역조사, 분석 및 기획역량의 증진이고 다음이 지역시책과 사업의 효율적 집행에 필요한 전문성 강화와 제도적 역량 강화라 할 수 있다. 지역발전을 위한 중앙 및 지역단위 제도적 역량은 당위성의 주장만으로 이루어질 수 없다. 행·재정적 지원이 필요하다.

지역발전시책과 사업비의 일정비율, 5-10%를 지역발전시책과 사업의 조사, 분석, 기획 및 집행에 필요성 전문성 확보와 제도적 역량구축을 위한 예산으로 배정하는 방안을 진지하게 검토해야 한다. 우리나라 예산제도는 실효성 여부가 불확실한 시책과 사업추진에 대한 예산지원은 가능하나 구체적 시책과 사업의 실효성 증진을 위한 예산지원은 거의 수용하지 않는 경직적인 결함이 있는 것으로 알려졌다. 농업 진흥을 위해 수백억의 트랙터 구입 예산은 쉽게 확보할 수 있으나 어떤 형태의 트랙터 구입이 필요하고, 트랙터 관리 및 이용의 효율화 등을 위한 예산은 거의 확보하지 못해 대부분 트랙터가 고장 등으로 방치 또는 사장되는 사례가 빈발한 다는 비난을 받고 있다.

한 지역과 도시의 발전은 지역과 도시 관리자의 역량 이상으로 커지지 않는다는 인식하에 지역 및 도시단위 전문 인력 양성과 확보, 제도적 역량 강화에 재정지원을 아끼지 않는 영국의 신 지역정책 사례에서 교훈을 얻었으면 한다(김용웅, 2010: 91면).⁴⁷⁾

<중앙정부와 지방자치단체 간 파트너십강화>

지역균형발전정책은 본질적으로 지역 간 자원배분과 활용에 대한 변화를 추구하는 것임으로 앞으로도 중앙정부는 지역발전에 있어 핵심적 역할을 할 것으로 전망된다. 지역단위 지역발전의 제도적 역량강화를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간 분명한 역할분담과 협력체계 형성이 필요하다.

지역단위의 시책과 사업을 추진하는 과정에서 중앙과 지방정부간 역할분담이 분명하지 않

47) 김용웅(2010) 녹색성장에서 도시재생까지, 지역개발 해외선진사례의 특성과 교훈, 충남발전연구원

는 경우 기존의 중앙정부주도의 하향식 지역발전정책 추진 관행에서 벗어나기 어려울 뿐만 아니라 지역단위 제도적 역량강화도 기대하기 어렵다. 중앙정부와 지방자치단체 간 효율적인 파트너십 형성을 위해서는 중앙정부 조직도 지방화하여 지역특성별 정책 대응이 가능한 시스템을 구축해야 한다. 이를 위해서는 중앙정부 조직 내부의 분권화를 강화하여 지방행정조직이 자율적으로 지역정책추진과 예산지원이 가능토록 해야 한다.

중앙정부와 지방정부의 연계와 협력을 촉진을 위해서는 현재 기획재정부, 지식경제부, 정보·통신부, 국토해양부, 행정자치부, 문화부 및 교육과학부 등 다양한 부처에서 이루어지는 다양한 지역발전 시책과 사업을 지역단위에서 연계, 조정 및 통합이 가능한 거버넌스 구축이 필요하다.

영국과 같은 나라에서는 중앙정부의 각 부처의 지방사무소를 지역단위로 통합하여 “정부통합지방청”(government office of regions)을 설치하여 지역단위별 국가정책을 조율하고 지방정부와의 연계와 협력체계 구축을 담당하도록 하고, 프랑스의 경우 광역단위(region)에 지사(prefet)를 임명하여 중앙정부와 지방정부간 연계와 협력을 담당하도록 한다. 특히 중앙과 지방간 계약계획(plan de contract) 제도를 도입하여 협력사업의 안정적 추진을 보장하고 있다.

<지방의 행·재정적 자립기반확대>

지역의 제도적 역량구축에서 가장 중요한 것은 지방자치단체의 행·재정적 자립기반 확대가 우선되어야 한다. 현재와 같이 지방의 자립재정비율이 40% 수준으로는 지역발전을 위한 지방의 제도적 역량 강화는 기대하기 어렵다. 이의 극복을 위해서는 지방의 재정자립도가 수도권과 유사한 70% 수준이 될 수 있을 정도로 국세와 지방세 비율 조정, 지방소비세 및 교부세의 획기적 개선책 마련이 선행되어야 한다.

<맺는 말>

지역불균형은 다양한 정치, 경제, 사회적 요인의 복합적 상승작용의 역사적 누적현상으로서 산업화 과정의 보편적 현상이라 할 수 있다. 지역불균형은 자본축적이나 경제활동의 공간적 집중을 요구하는 산업화의 필수적 조건이기도 하나 일정수준을 넘으면 경제성장과 산업화에 장애 요인이 되고, 정치적 사회적 분열과 갈등의 원인이 된다.

지역균형발전정책이란 산업 및 경제활동의 공간적 집중으로 인한 지역불균형이 발전경제학

자들이 주장하는 “참을 수 없는 수준” 또는 “자기 파괴적 수준” 을 넘지 않도록 하여 국내 생산요소 활용 극대화를 가능하게 영토적 경쟁력(territorial competitiveness)를 높이고 모든 지역 주민의 삶의 수준의 균등한 향상을 통하여 사회 및 국가적 통합성(territorial cohesion)을 높이기 위한 정부정책을 의미한다. 따라서 지역균형발전이 지역경제학자 Courchene과 Melvin(1988)이 말하는 “자연적 수준” (natural level)의 지역불균형이나 Perroux의 “최적의 지역격차” (optimal regional difference)조차 인정하지 않고 모든 지역불균형을 문제시하거나 지역불균형이 번영지역의 성장과 국가적 성장을 저해하는 “참을 수 없는 불균형” (unbearable disequilibrium)을 해소하기 위한 노력조차 “빈곤의 평준화” 를 위한 “나누어 먹기식” 정책으로 폄하하는 편협한 지역균형발전 찬반 논쟁에서 벗어나야 한다. 지역균형발전정책은 상호 대립 및 보완적 성격을 지닌 경제적 효율성과 사회적 형평성의 조화로운 균형을 이룰 때 소기의 성과를 거둘 수 있기 때문이다.

한편 우리나라는 1980년 이후 산업화과정에서 초래된 공간적 집중과 불균형 문제를 극복하기 위해 다양한 정책적 노력을 전개해 왔으나 소기의 성과를 거두지 못하고 오히려 지역 간 갈등과 대립, 분열 현상만을 부추켜 왔다는 지적을 받고 있다. 수도권 권력, 자원 및 기회의 독점 현상은 비수도권지역의 쇠퇴뿐만 아니라 국가 경쟁력의 약화를 초래하는 요인임에는 틀림없다. 그러나 공간정책인 지역균형발전정책으로 정치, 경제, 사회의 구조적 요인으로 발생한 수도권 집중과 비수도권과의 격차를 해소하는 데는 한계가 있음을 그동안 30여년의 정책의 시행착오가 증명해 주고 있다.

따라서 보다 성공적인 지역균형발전을 위해서는 지역정책이 “수도권과 비수도권간의 이원구조 해소에서 벗어나 도시와 농촌, 대도시와 중소도시 및 마을 공동체 등 다양한 특성과 계층의 공간단위의 현실적인 문제점을 해소하고 그들이 보유하고 있는 고유한 발전 잠재력 활용을 극대화하고, 삶의 질을 향상할 수 있는 보다 다원적인 정책 패러다임이 요구된다.

새로운 정책 패러다임의 제시를 위해서는 수도권과 비수도권의 이원구조 극복을 위한 다계층적 공간단위설정, 계층별 차별화된 실천 가능한 전략과 시책의 추진, 지역 간 상생과 협력발전 방안의 마련, 그리고 중앙집권체제하에서 지역단위 문제의 효율적 해결을 위한 중앙과 지방의 제도적 역량 강화 등이 주요한 검토 대상이 될 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 지역발전이 국가발전의 원동력이 되도록 하기 위해서는 부분적인 정책이나 제도의 개선을 넘어 우리나라의 중앙집권적인 정치, 경제 및 사회체제의 구조적 변화를 수반할 “분

권형 국가”의 건설과 같은 새로운 장기적 국가발전전략 마련을 위한 과감한 혁신적 노력이 필요하다.

제6장 신균형발전의 실천과제

1. 제도기반 부문

◎ 지역발전 수준에 따른 지역차등지원제도 도입

- 지역발전 수준에 따라 중앙정부 지원 및 관련 세제의 차등지원제도 도입
- 지역등급별로 지방재정, 국고 지원, 규제완화, 법인세, 소득세 감면, 개발사업, 예비타당성 기준 등의 차등 적용
- 참여정부 후반부 지역등급제를 통해 법인세 등 차별적 지원을 시도했으나 입법화에 실패(인구, 경제, 재정, 복지, 인프라 등 5개 지표 기준)
- 외국의 경우 지역을 여러 단계로 구분하여 지역지원의 근거로 활용

예) 유럽연합: NUTS0 국가 수준, NUTS I 초광역 수준, NUTS II 광역 수준, NUTS III 기초 수준으로 지역격차 측정 후, 이에 근거해 세분화된 지역 지원 정책 시행(Objective 1,2,3 등)

영국의 경우도 각 지역을 Tier 1,2,3 등 세분화된 지역 구분 및 차등 지원

미국 영국의 도시 및 지역 재생에서도 결핍 지수 등 지역 특성에 따라 차등적 지원

◎ 대규모 개발위주 균형정책의 대안마련

- 고도성장 시대 관행으로 인해 수요를 고려하지 않은 무리한 개발 사업추진: 산업단지, 혁신도시, 기업도시, 외투지역, 자유무역지역, R&D 특구 등 전국전체 개발지구가 국토면적의 1.2배(12만 km²)로 물리적으로 성공 불가능)
- 과도한 구역 지정으로 규제완화와 지원 강도가 미약하여 효과 발휘가 어렵고, 개발예정용지의 과잉공급, 개발사업의 사업성 저하 등 문제 발생
- 장기간 행위제한에 대한 토지소유자의 반발 초래, 구역관리주체와 개별사업지구 사업시행자의 불일치, 구역 지정주체인 중앙정부와 사업시행 관리 및 인허가 주체인 지자체 간의 갈등
- 대규모 개발사업에 대한 전면적 구조 조정을 통해 현실적 규모의 사업 추진이 필요함.

- 유사 개발 계획입지의 조정과 통합, 개발 방식 변경: 선 구역 지정 후 기업 유치 방식에서 선 기업 유치 후 기업이 원하는 곳 입지 지원으로 발상 전환
- 사회간접자본 투자비의 균형 확보 및 사회적 할인율 차등 적용
 - 사회간접자본 투자비를 인구비율을 기준으로 집행할 수 있는 제도 마련
 - 사회기반확충 시 요구되는 사업타당성 분석에서 사회적 할인율을 차등 적용
- 지역발전위원회, 지방자치발전위원회의 의사결정 구조 재정립
 - 지역균형과 분권의 촉진을 위해 수립된 지역발전위원회 및 지방자치발전위원회 등의 기구를 중앙정부의 자의적 의사결정 구조 속에 두는 것은 모순
 - 지역균형과 분권의 취지에 맞게 그 운영과 의사결정에 있어서 전국시도지사협의회 등 지방 4단체가 기구의 의사결정에서 핵심 역할을 하도록 하여야 함(대통령 주도에서 지방 4단체 주도로 변경).
- 지방재정의 재원 확충
 - 지방소비세 확대 및 지방법인세 도입: 부가세 방식에서 독립세 방식으로 변경
 - 비주거용 건물에 대한 재산세의 국세화: 영국은 비주거용재산세(NNDR)를 국세로 징수, 지방보조금의 세원으로 활용
- 실질적인 지방분권의 지속적 추진
 - 지방이양이 결정된 사무에 대해서 지방이양일관법을 통한 지방분권 추진
 - 국가사무의 지방이양에 따른 해당 재원과 인력의 동시 이양 추진

● 지역별 혐오시설 총량제 도입

- NIMBY 현상과 PIMFY 현상을 불러일으키는 지역별 편익과 비용의 불공정한 배분을 방지하기 위해, 지역별 혐오시설 총량제 도입
- 특정 지역에 혐오시설이 일정 총량을 넘지 않도록 하고, 편익시설이 모여 있는 곳에 혐오시설 배치를 유도(예: 미국 뉴욕시 공공시설 공정 입지)

● 개발이익 공유형 지역개발사업

- 수도권 이전 적지의 용도변경시 지방 투자액만큼을 개발이익에 대한 과세에서 면제
- 낙후지역의 등급별로 면세를 차등화 가능

● 수도권 규제완화에 의한 세원 증가분을 지방에 재배분

- 수도권 과밀부담금의 대상을 제조업에서 서비스산업으로 확대
- 수도권 규제완화로 인해 증가하는 세원은 지방에 재배분하도록 함.

2. 산업 및 일자리 부문

● 지역주도의 산업정책 수립과 집행을 위한 제도 및 예산 정비

- 지방주도의 산업정책 추진을 위한 지자체 스스로의 추진체계 구성과 예산(광역지역발전특별회계)의 포괄 보조지원 도입
- 지역산업에 대한 중앙정부 산업정책의 가이드라인 최소화와 산업정책에 대한 포괄보조 예산지원으로 지역산업정책의 자율성 강화

* 예: 광역차원 산업정책에 관한 세 가지 대안

구분	피동적	중간 형태	능동적
중앙-지방 관계	중앙 지배-지방 의존 동질적인 정책전달	중앙-지방 파트너십 자치의 확대	국가정책의 지역화 중앙-지방 간 협약
거버넌스	단일의 행정구역: 문제 중심	광역화된 지역: 문제와 잠재력 발굴	광역화된 지역: 조합주의적 관점
지리적 규모	단일의 광역화된 행정구역	인접한 지자체 간의 형식적인 협력에 기초한 광역화	인접한 지자체 간의 실질적 협력에 기초한 광역화

● 지역인재할당제 및 지역인력 채용장려제 도입

- 지역소재 공공기관에 지역학교 졸업생의 일정 비율(예: 30%) 채용 의무화
- 지역기업에서 지역 인재 채용 시 고용보조금 지원제도 도입

● 창업지원 및 고용펀드 조성

- 지역의 기업환경개선과 신규 기업신설을 촉진하기 위해 창업과 고용을 지원하기 위한 펀드 조성
- 이를 위해서는 IMF 이후 붕괴한 지방금융의 활성화가 전제되어야 함.

● 고용보조금 확대 및 설비투자보조금 지원

- 입지보조금 5% 감소하고, 기업 설비투자 보조금 지원(현 10%)과 고용보조금의 비율 향상
- 설비투자 보조금 지원에 있어 지방재정을 고려한 국비지원 확대를 통해 기업의 이전 및 신증설을 통한 설비 투자 확대 도모

● 대기업 본사 지방이전 지원 및 지방의 투자유치 인센티브 부여

- 서울에 소재한 대기업 본사가 지방으로 이전할 경우, 법인세 감면 등 적극적 세제 지원 제도 마련
- 지방이 노력해 유치한 기업의 국세는 지방재원으로 활용함으로써 인해 지자체의 재원확충과 함께 이를 통한 기업의 지원환경 개선

● 지역 맞춤형 인력양성 프로그램 확대

- 지역 고교 및 대학은 지방기업 맞춤형 인력양성 프로그램을 제공하고, 지역 기업이 지역 고등학교 및 지역 대학 출신 우선 고용
- 지역기반의 인력애로산업군(뿌리산업, 단순가공 등)에 대한 신규 채용 지역인재 임금의 1/2을 2년간 정부에서 보조

3. 에너지 및 수자원 부문

● 전기요금 지역별 차등요금제

- 독일, 영국, 노르웨이, 미국, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴, 일본 등에서 송전요금에 대해 지역별(혹은 접속지점별) 요금제를 시행하고 있음.
- 송배전비용의 발생원인자가 이 비용을 부담하도록 전력생산지와 전력소비지의 거리에 따른 송배전비용의 차이를 고려해 지역별로 요금을 차등화
- 지역별 요금 차등화가 에너지 다소비를 유도하지 않도록, 에너지 전환 기금화 방안이 필요

● 지역에너지공사 설립

- 전력생산을 담당하는 발전사업자와 송배전을 담당하는 한국전력공사는 지역의 필요보다는 자사의 이익을 최우선하는 관계로 지역주민의 권리 침해
- 재생에너지 공급, 수요 관리, 에너지 복지 증진을 수행하기 위해 지방정부 주도의 지역에너지공사 설립으로 지역에너지 주권 강화
(예: 제주도(풍력 발전), 서울시(에너지 절약) 지역에너지공사 설립 사례)

● 지역자원시설세 현실화

- 중앙정부는 2014년에 비과세되던 발전용 유연탄에 개별소비세를 30원/kg(시행 초기에는 21원/kg) 수준에서 과세할 것으로 밝혔음.

- 원자력발전과 화력발전에 따른 피해를 구제하고 인근 지역의 개발과 주민편익시설 확충을 위한 재원으로 활용

● 송전선로 주변지역 지원 제도 도입

- 현재 입법 추진 중인 송전선로 주변지역 지원법의 지원 대상 및 지원 범위를 확대하여 송전선로로 인한 피해를 충분히 보상할 필요 제기
- 주변지역 지원 제도의 설계 및 운영에 있어 지방정부의 권한과 책임을 명문화(중앙정부 또는 한국전력이 주도하는 지원사업은 지역수요 반영 곤란)

● 신재생에너지공급의무화 제도(RPS: Renewable Portfolio Standard) 개혁

- 현재 50만kW 이상의 전력을 생산하는 발전사는 의무적으로 신재생에너지를 일정 비율 이상 함께 생산하게 하는 RPS 제도 운영 중
- 대형 발전소 입지 지역 내부에서 반드시 일정 비율 이상을 채우도록 하는 지역 할당제 및 소규모 신재생에너지의 생산 비율을 확대토록 제도 개혁
- 환경파괴 우려가 높은 조력발전은 RPS 제도에서 제외 필요

● 생태계 서비스에 대한 보상 제도 실시

- 생태계가 주는 각종 효용을 공짜로 생각하지 말고, 그 효용을 누리는 정당한 대가를 지불(예: 깨끗한 물, 아름다운 경치, 물고기 산란장 등)

● 광역 단위 수자원청 설립

- 한국수자원공사와 한국농어촌공사가 가지고 있는 수리권 중 일부를 넘겨받아 각 수계별 혹은 광역·시·도 단위로 광역수자원청을 설립함.
- 한국수자원공사 및 농어촌공사, 환경공단으로부터 분리된 업무를 담당하게 하여 수계 혹은 기초지자체 간에 효과적이고 균형적인 물 공급을 추진

● 지방상수원 개발비용 지원

- 광역상수도 공급이 이루어지지 않은 지역에 대해서는 지역이 자주적으로 상수원을 개발하여 배분할 수 있도록 지원함.
- 국가가 광역상수도 사업비의 일부를 지방상수도 및 지하수 개발비용으로 할애하여 지원

4. 농업농촌 부문

● 식량자급책임제 및 식량생산장려금 도입

- 충청, 전라지역은 우리나라에서 가장 많은 식량을 생산하지만 낮은 식량가격과 낮은 농지가격으로 이중의 어려움을 겪고 있음.
- 식량의 안정적 생산과 식량생산 주산지의 안정적 보호를 위해 정부뿐만 아니라 지방정부에도 책임을 부과하는 제도 도입이 필요함.
- 광역지자체별로 최근 5년간(잠정) 평균 식량생산량을 파악하고 매년 식량생산량의 목표량을 정함.
- 목표량을 초과할 경우 정부차원의 장려금을 지불하고, 반대의 경우 부담금을 부여토록 함.

● 농가 기본소득제 도입

- 최근 전세계적으로 기본소득제 도입에 대한 논의가 확산됨.
- 우리나라에서도 조건불리지역에 대한 직불금 지원 확대뿐만 아니라 송전탑, 발전소주변지역에 대해 생태적 기본소득제 도입에 관한 논의가 제기되고 있음.
- 농민의 존엄과 자유를 위해 농촌지역 낙후도에 따라 점진적으로 농가기본소득제 전면 도입함.
- 충남 자체적으로 시범 실시 후 사업의 성과를 평가해 전국적으로 확산

● 농업직불금의 확대 및 제도 개혁

- 농업·농촌의 다원적 가치, 농촌안전망과 사회서비스, 일자리 제공을 위한 공익성 농업직불금 전면 확대
- 농업직불금을 미래농업직불제, 경관생태직불제, 희망농촌직불제로 구분하고 프로그램화하도록 함.

● 로컬푸드제도 및 도농직거래의 확대

- 지역내 모든 학교 및 공공기관에 로컬푸드 급식제도를 실시하여 안전한 먹거리를 제공하도록 함.
- 아울러 농민과 도시민의 교류를 활성화하기 위한 도농직거래의 기반을 구축하도록 함.

● 도시와 농촌의 상생을 위한 “은퇴 후 귀농” 장려 정책

- “인생 제2막 학교” 등 교육을 통해 도시 은퇴자 귀농/귀촌에 필요한 지식과 기술을 제공
- 귀농/귀촌을 희망하는 은퇴자들이 도시 내 주택을 처분할 경우 양도세 면제와 같은 혜택을 제공

● 마을공동체 운동으로 시작하는 도시 및 지역 재생사업 추진

- 사회적경제위원회를 설립해 각종 공동체 관련 중앙정부의 사업을 총괄
- 지자체의 도시기본계획 수립 시 마을단위의 참여를 통한 마을계획의 수립을 적극적으로 장려

5. 교육 및 사회 부문

● 지역거점대학 육성과 지역별 정원 쿼터제 도입

- 대학 평가 시 전국의 대학을 동시에 평가하는 것이 아니라, 지역별로 구분하여 대학평가로 대학의 서열화 방지 필요
- 지방 대학과 치·의대, 로스쿨 등 정원을 지역별로 할당하고, 아울러 지역학생을 일정 비율 우선 선발하도록 함.

● 지방대학의 수도권으로 이전 전면 제한

- 수도권정비계획법의 규제완화 및 주한미군 공여구역 주변지역 등 지원특별법 등에 의한 지방대학의 수도권 이전이 가속화되고 있음.
- 지방대학이 수도권으로 이전하는 것을 제도적으로 제한하고, 다만 수도권에 대학이 신설되는 경우는 제한적으로 가능하도록 함.

● 사회복지 수혜대상에 지방의 저가 주택소유자 포함

- 수도권의 전세 가격이 지방의 주택 가격에 비해서 높아서 각종 사회복지 대상에서 지방의 주택소유자가 제외되는 경우가 있음.
- 따라서 사회복지 수혜대상의 선정기준에서 주택 소유 여부 대신 총자산을 기준으로 하고, 아울러 지방의 경우 수혜범위를 확대하도록 함.

● 수도권에 편향된 사회적 인식을 바로잡기 위한 사회운동 전개

- 각종 방송 및 뉴스 등에서 수도권 위주의 사고방식 주입에 대한 모니터링 시행 필요
- 아울러 지역 언론 및 지방의 다양한 전문가를 우선 활용하고 육성하기 위한 공공부문의 노력 필요

● 수도권 정치권 의사결정권 집중을 방지하기 위한 논의 필요

- 인구비례로 국회의원수가 확정됨에 따라 수도권의 국회의원 비중이 지속적으로 증가하고 있음.
- 국회의원수를 조정할 수 있도록 지역할당상원제 도입을 검토하고, 국회의원수 조정의 새로운 기준 마련 필요

제7장 결론

우리나라의 지속적인 발전을 위해서 균형발전이 반드시 선결되어야 할 과제이다. 오랫동안 균형발전 정책이 실시되었음에도 불구하고 수도권과 비수도권의 갈등 구조, 국민적 공감대 부족, 효과있는 정책 미비로 실질적 성과를 거두지 못하고 있다. 최근 지역간 격차는 제조업 입지 뿐만 아니라 다양한 차원에서, 또 수도권과 비수도권의 이분 구조에서 탈피해 초광역, 광역, 기초, 생태계 등 다차원적 측면에서 발생하고 있다.

최근의 사회 변화에 대응하고 기존의 수도권-비수도권의 갈등구조를 탈피하기 위해서 새로운 균형발전의 담론 구조와 정책 추진이 요구된다. 현재의 정의롭지 못하고 국토 공간 구조, 지속가능하지 못한 국토 공간 구조를 해결하기 위한 새로운 균형발전 필요하다. 그리고 전체 인구의 50%를 차지하는 수도권이 수용할 수 있는 균형발전의 논리와 다차원적인 공간구조를 해결하기 위한 새로운 균형발전정책이 필요하다.

신균형발전은 최근의 시대적 변화에 대응하고, 정의와 지속가능성, 지역 주권과 주민 권리, 복지를 지향하는 지방분권형 균형정책이다. 신균형발전의 4대 목표는 권력과 기회의 균형, 복지와 일자리의 균형, 편익과 비용의 균형, 그리고 보전과 개발의 균형이다. 이를 위해 지역차등지원제도, 대규모 개발위주 균형정책의 대안 마련, 지역주도의 산업정책 수립과 집행을 위한 제도 및 예산 정비, 지역인재할당제 및 지역인력 채용장려제, 전기요금 지역별 차등지원제, 지역에너지공사 설립, 식량자금책임제 및 식량생산장려금 도입, 농가 기본소득제, 지역거점대학 육성 및 지역별 정원쿼터제, 지방대학의 수도권 이전 전면 제한 등 여러 분야의 과제들이 종합적으로 추진되어야 할 것이다.

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 이관률 충남발전연구원 책임연구원

내부연구진 · 오용준 충남발전연구원 연구위원

여형범 충남발전연구원 책임연구원

박경철 충남발전연구원 책임연구원

백운성 충남발전연구원 책임연구원

외부연구진 · 김용웅 전)충남발전연구원장

전략연구 2013-12 · 신균형발전과 충남발전전략

글쓴이 · 이관률 외 / 발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2013년 12월 31일 / 발행 · 2013년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1143(지역도시연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-181-6 93350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2013, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.