

수도권 집중화에 따른 지역격차 문제와 해소방안

초 의 수 (부산시 정책개발실 연구위원)

그동안 수도권집중으로 인한 지역격차 해소에 대해서 극동계획과 지역정책 등을 통해 다양한 노력들을 기울여 왔으나 아직까지 수도권집중은 완화되고 있지 않은 현실에 있다. 본 연구는 수도권과 비수도권간의 격차 실태를 분석하고 수도권집중에 따른 문제점과 피해를 지적하였으며 지역격차해소를 위한 정책적 방안에 대해 제시하였다. 먼저 이러한 수도권과 비수도권간 지역격차의 문제를 인구, 삶의 질, 증후관리기능, 산업과 고용, 신지식기반 등을 중심으로 살펴보고 특히 지역격차의 구조가 90년대 이후에 들어서서 지식기반형 격차구조로 달라지고 있음을 제기하였다. 수도권집중으로 인해 과밀에 따른 사회적 비용의 증가, 규모불경제현상의 발생, 지역거점도시의 미발달로 인한 국가전체의 효율성 저하 등 갖가지 문제를 야기하였으며 수도권역제정책의 기조도 상당히 완화되고 있는 것으로 나타났다. 수도권과 비수도권간의 격차해소를 위한 방안으로서 분권화, 분산화, 분업화의 기본전략방향에 따른 정책들을 제시하였다.

I. 서론

급격히 변화하는 한국사회는 그동안 각 시기별로 다양한 사회적 과제를 안고 있었다. 해방 후 1950년대까지는 국가 건설(nation building)이 중요한 과제였고 1960년대는 절대빈곤으로부터의 탈출, 1970년대는 경제성장, 1980년대는 민주화의 쟁취, 1990년대는 글로벌화의 급진적 속에 국가 발전이었고 2000년대 한국사회의 중심과제의 하나는 지식기반경제의 심화 속에 국가 경쟁력 강화와 실질적 민주화의 추진이 될 것이다. 2000년대 이러한 과제를 달성하기 위해 넘어야 할 중요한 장애물들이 있다면 그 중의 중요한 한 가지는 서구에서는 그 유례를 찾아보기 어려운 정도로 심각한 지역격차의 문제이다. 11.8%의 면적인 수도권에 전체 인구의 과반수 가까이 살고 있다는 것 자체가 과잉집중에 따른 문제를 내포할 수밖에 없으리라는 예견을 가능하게 한다. 흔히 한국사회에서 지역문제라 하면 영호남간에 지역감정의 문제를 많이 지적하고 있으나 이것은 정권의 교체를 통하여 그동안 정치적으로 배제되고 권력블럭에서 소외되었던 호남지역을 정치기반으로 한 정치인이 대통령이 되면서 지역감정문제는 많이 탈색화 되었다. 하지만 수도권과 비수도권간의 격차문제는 우선 수도권 인구집중의 해소가 없는 것으로 보아 두드러지게 해결의 기미가 보이지 않는다고 하겠다.

2000년 4월 지역균형발전협의회에서는 지역균형발전 3개년 추진전략을 발표하였고 여기에서 7대 전략과제를 선정하여 추진키로 하였다(지역균형발전기획단, 2000). 그러나 제2차와 제3차 국토종합개발계획에서 국토의 균형적 발전을 강조하였지만 결국 성공하지 못하였는데(서창원·양진홍, 1997) 이번에 이런 전략의 발표로 과연 뿌리깊은 한국의 지역불균형문제가 해소되거나 최소한 완화라도 될 수 있을 것인가에 대해 귀추가 주목된다. 이러한 정책추진에도 불구하고 최근 각 지역의 입장에서 봉착하는 중요한 위기여건은 IMF의 경제위기와 시장 경제

의 강조로 지역문제에 대한 시장주의, 민간화 논리(privatization logic), 지식기반경제의 추진으로 지역간 격차가 오히려 심화될지도 모른다는 인식이다.

흔히 지역문제는 지역간 문제와 지역 내 문제로 나누어 진다(박종화외 1995). 지역 내의 문제는 한 지역 내부에서 빚어지는 문제로서 대개 도시와 농촌문제이다. 도시의 문제는 인구와 산업활동이 집적되기 때문에 나타나는 통상 과밀의 문제이거나 지역의 자본이 빠져나가고 산업이 공동화되어 발생하는 문제이기도 하다. 농촌의 문제는 도시화에 따라 젊은 노동력의 유출과 노령화의 진전 등 과소화에 따른 문제로 발생한다. 따라서 도시와 농촌의 문제는 별개인 것처럼 보이지만 사실은 서로 연결된 문제이다. 지역간의 문제는 기본적으로 지역간의 격차로 인한 불균형의 문제로서 발전된 지역과 저발전된 지역, 풍부한 고용과 삶의 질이 보장되는 지역과 그렇지 못한 지역간에 갈등이 증가하게 되고 이것은 궁극적으로 국가와 사회의 전체적인 통합과 발전에 장애요소로 작용하게 된다. 지역간의 문제는 지역간 격차의 문제로 나타나고 이는 사회 불평등의 매우 중요한 요인으로 작용하게 된다. 사실 지역 내 문제도 지역 자체에서 발생되기보다는 지역과 국가 전체, 또는 지역과 지역간의 문제와 연관을 지니는 경우가 많아 사실 지역간의 문제는 공간문제에서 가장 중요한 문제라고 할 수 있다.

지역격차의 문제는 사실 어느 시대와 국가를 불문하고 특성과 심각성의 차이가 있을 뿐이지 언제나 존재하였던 사실이기도 하다(박서호 외, 1988). 특히 식민지를 경험한 제3세계의 경우에 있어서는 제국주의의 지배가 용이하도록 집적의 효과를 높이도록 항만과 그 배후지를 중심으로 모든 사회경제적 자원이 집중화되도록 일부 지역에 집적화되어 불균형의 경향이 훨씬 컸다고 할 수 있다(성경륜 외, 1997). 아울러 대부분의 사회에서 자본주의화하는 과정에서 자본주의 초기에 총량적인 성장에 치중할 경우 불균형발전전략을 채택하게 되고 경제성장이 어느 궤도에 오르게 되면 불균형심화에 따라 지역간의 형평성이 대두되게 된다. 뿐만 아니라 과도한 지역편중은 성장자체를 어렵게 만드는 형국에 이르기도 하는 것이다(박성복, 1996: 385).

우리 나라의 경우에 있어서도 급속한 경제발전의 과정에서 불균형발전을 취하였던 결과 지역간의 균형발전이라는 측면은 희생의 대상이 되었다. 정부주도의 성장거점개발정책은 총량적 성장의 효율성 중심의 발전전략을 추진하였고 대도시중심의 불균형적 배분정책을 실시하여 지역간 상당한 발전격차를 유발하게 되었다(박종화, 1995). 더구나 1990년대 이후 특히 민선자치시대가 본격적으로 시작되면서 지방자치단체간에 지역발전을 위한 경쟁이 보다 치열해졌지만, 이미 지역여건의 불균형정도가 심화된 상태에서 출발한 것이기 때문에, 지방자치를 통한 지역균형적 발전을 달성하려던 본래의 목적과는 다른 결과, 즉 지역발전의 격차 또는 지역불균형이 더욱 가중시킬 가능성도 있기 때문에(박성복, 1997: 166) 지역불균형의 문제가 바람직한 지방화의 전개에 깊은 주름살로 자리잡고 있다.

특히 디지털화의 급속한 발전에 따라 수확체감의 종래 경향이 아니라 수확체증의 급속한 사회발전을 기대하기도 하지만 계층간, 집단간 디지털 격차(digital divide)가 지역간, 특히 한 국에서는 수도권과 비수도권 사이에서 디지털 격차를 초래할 수도 있다는 우려를 낳기도 한다(오정훈, 2000).

본격적인 논의에 앞서 지역격차에 대한 기본개념과 이론적 흐름에 대해 간략히 정리하자면 지역격차는 지역간의 차이를 말한다. 이는 결과적이고 현상적인 측면의 표현이다. 반면에 지역 불균형이란 개념은 바람직하고 정상적인 균형에서 벗어난 상태임을 지적하고 있다. 따라서 지

역격차와 지역불균형이라는 개념은 그 원인 및 여타 주요 요인들과의 관계, 과정, 해소를 위한 주요 실천수단 등과의 측면과 연계되어 설명되어야만 한다.

지역격차는 협의의 개념과 광의의 개념으로 구분할 수 있을 것이다(홍준현, 1999). 협의의 지역격차개념은 경제적 측면, 특히 소득을 중심으로 한 격차를 의미하고 광의의 개념은 사회적 측면으로 확대된 특히 주민의 삶의 질을 중심으로 한 전반적 격차를 의미한다. 지역격차개념은 전통적으로 소득 등 경제적 개념을 중심으로 전개되어 왔다. 경제개발을 통한 지역간 소득격차의 의미로 사용된 개념들은 통상 1인당 주민소득의 차이를 비롯한 경제지표로 측정을 해왔던 것이다(김운상, 1986; 한표환, 1994; 홍기용, 1994). 경제적 측면을 중심으로 한 지역격차의 개념은 지역간의 질적인 차이, 그리고 주민들의 삶에 밀접한 영향을 주는 부분에 대한 체계적 규명이 어렵다는 비판을 받기도 한다. 이에 따라 지역격차의 개념을 소득의 요소를 넘어서서 중추관리기능, 분업구조, 지역복지, 생활의 질 등을 아우르는 광의의 개념으로 발전되는 경향이 있다¹⁾(Liu, 1975; 황명찬, 1994; 강인재, 1996). 이러한 의미에서 지역격차는 단지 양적인 측면 뿐 아니라 질적인 측면, 일면적 측면이 아니라 종합적 측면으로 파악하는 것이어서 단순히 '지역격차'라기 보다는 '지역발전격차'라고 언급하는 것이 정당할 것으로 생각된다.

기존의 연구들이 대개 지역격차의 자체 문제에 머물고 있어 수도권과 비수도권간의 격차문제를 간과하고 있고 수도권억제정책에 대해 많은 경우 무관심하거나 규제완화라는 성급한 결론을 도출하고 있으며 수도권과 비수도권간의 균형문제도 학계의 관심에서 전차 멀어지고 있다. 본 연구는 이러한 수도권과 비수도권간의 격차의 실태를 파악하여 과연 수도권규제를 완화하는 것이 타당한지를 분석할 것이며 수도권규제정책 자체가 제대로 추진되었는지를 파악하여 수도권과 비수도권간의 격차해소를 위한 주요 방안을 제시해 보고자 한다.

본 연구의 목적은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. 먼저, 수도권²⁾과 비수도권간의 지역격차문제와 실태와 수도권과의 격차를 야기시키는 문제 구조의 본질적 성격을 설명해 보고자 한다. 둘째, 수도권집중의 폐해와 문제점을 규명해 보고자 한다. 즉, 수도권집중에 따른 경제적 폐해와 부산지역을 중심으로 한 문제점 규명, 그리고 수도권규제정책 등 정부의 수도권 관련 정책추진의 문제점을 분석해 보고자 한다. 셋째, 지역격차해소를 위한 기본전략과 주요 방안에 대해 제시해볼 것이다.

II. 수도권-비수도권간 지역격차

우리나라가 근대화의 기치를 걸고 본격적인 발달을 하던 1960년대 이후 각종 경제개발 및 국토개발정책의 최우선 목표는 급속한 공업화를 통한 선진국 진입이었다. 이에 우리나라의

1) 이진영(1990)은 삶의 질을 정치적으로는 개인의 기본권 신장은 물론 참정권까지도 포함시키고 사회적으로 일에 대한 만족감, 가치함의, 사생활자유, 예술과 교육의 발전, 문화향수권까지의 개념까지 광범위하게 포함시키기도 한다.

2) 본 연구에서 수도권은 서울특별시, 인천직할시, 경기도의 행정구역을 말하고 비수도권은 여타의 행정구역 전체를 지칭한다. 이 같은 수도권의 범위규정은 이미 수도권정비계획법 제2조 2.에서 수도권을 '서울특별시와 대통령령이 정하는 그 주변지역'이라고 하고 있고 동 시행령 제2조에서 '인천광역시 및 경기도 일원의 지역'이라고 정한바에 따른 것이며 대체로 수도권의 범위는 이들 3개의 광역행정구역을 지칭한다. 비록 대전의 정부청사 건립, 서울·경기지역기업의 충남, 대전이전 등으로 인해 대전이나 충남으로까지 기능적 수도권의 범위가 크게 확대되고 있는 것이 사실이나 본 연구에서는 수도권의 범위를 위의 3개 광역행정구역으로 정의한다.

경제규모(GDP)는 1960년 약 2,400억원에서 1996년 360조원 수준으로 지난 36년 동안 1,600배 이상 확대되었으며, 일인당 소득수준(GNP) 역시 1960년 만원에도 미치지 못하던 것이 1996년에는 850만원 수준으로 860배 가까이 증가하여 소득수준이 1만 달러를 초과하는 경험을 가졌었다. 이러한 압축적 경제성장과정에서 우리 사회는 도시화와 산업화로 인한 공간구조 변화, 토지이용패턴의 변화, 수도권과밀, 환경오염 심화 등과 같은 각종문제를 안게 되었다(박양호 외, 1998: 23).

먼저 인구의 도시집중, 제조업 중심 산업구조로의 전환, 이에 따른 교통망의 확충·정비 등으로 도시용지와 공공용지의 면적이 급속하게 확대되었고 농경지는 크게 잠식되는 등 국토공간구조상의 변화를 초래하였다³⁾. 이러한 국토이용구조의 변화는 인구의 도시집중, 산업활동의 구조적 변화의 원인인 동시에 결과라 할 수 있다. 즉, 우리나라의 전체인구 중 도시거주자 비율은 1960년 28.0%에서 1995년에는 78.5%로 늘어나 인간거주활동의 대부분이 도시를 기반으로 이뤄지고 있다. 또한 전체 취업인구 중 도시형 산업이라 할 수 있는 2차·3차 산업의 비중 역시 1960년 34.3%에서 1995년 87.6%로 빠르게 증가하여 산업활동의 무대가 농촌에서 도시중심으로 급변하였다.

그 동안의 경제성장, 도시위주 국토개발전략으로 인해 우리의 생활수준은 양적인 측면에서는 거의 선진국 수준에 육박하기에 이르렀으나, 인구 및 산업시설이 밀집된 도시지역을 중심으로 대기오염, 하천 등 수질 오염, 해양오염 등 환경오염이 심각한 문제로 대두되었고 아울러 또한 중앙정부에 의한 주도와 경부축과 수도권, 도시지역에 대한 편중된 개발로 인하여, 경부축과 비경부축 그리고 수도권과 지방간의 격차, 수도권 및 대도시권을 중심으로 한 사회간접자본 부족, 중앙 및 지역과 지역간 대립·갈등의 심화 등 각종 사회적 문제점들이 나타나게 되었다.

수도권과 비수도권간의 지역격차는 그동안 산업화의 과정에 가장 예각적으로 드러나는 문제이기도 하다. 여기에서는 수도권과 비수도권과의 격차 문제를 인구, 삶의 질, 중추관리기능, 산업과 고용, 신지식기반의 측면에서 조명해보고 지역격차의 구조가 어떻게 달라지고 수도권과 비수도권간에 이것이 어떤 의미를 가지고 전개되는지 정리해보고자 한다.

1. 인 구

한국의 그동안 발전 역사를 보면 경북축 중심으로 발전을 해왔다(박양호, 1998: 25). 일제 시대, 남북분단, 한국전쟁, 산업화 과정에서 서울-대전-대구-부산을 연결하는 경부축 중심의 산업 및 인구발전이 진행되었다. 하지만 경부축 중심의 중요한 한 축인 영남권 전체의 인구는 80년대 이후 감소되었고 특히 부산의 인구는 90년대 들어와 감소하기 시작하여 경부축 중심의 발전은 70년대까지 가능한 서술이며 지금은 수도권 일극 중심으로의 인구집중화가 기본현상으로 되고 있다. 즉 수도권의 인구 증가와 영남권 인구 감소 추세가 매우 두드러지게 나타나고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 아직까지는 중앙정부의 국토계획이나 관련 연구에서는 경부축 중심의 인구 및 산업의 집중의 문제점을 지적하고 있다(건설교통부, 1999).

3) 1970년과 1996년 사이에 대지와 공장용지 등 도시용지는 총 1,247km²가 늘어났고, 도로, 철도용지 등과 같은 공공용지 역시 같은 기간 동안에 2,156km²가 확대되었다.

〈표 1〉 지역별 인구수 및 인구비중 변화

(단위: 천명, %)

지역	1960년 인구		1999년 인구		1960~99 증가분	
	인구수	비중	인구수	비중	인구수	비중
수도권	5,194	20.8	21,828	45.9	16,634	73.4
비수도권	19,795	79.1	25,714	54.1	5,919	26.6
부산	1,164	4.7	3,821	8.1	2,657	12.0
전국인구	24,989	100.0	47,174	100.0	22,185	100.0

자료 : 통계청, 「인구 및 주택에 관한 총조사」, 1995. 「경제활동인구연보」, 1999.

1960년대 수도권의 인구는 20.8%에 불과하였던 것이 지속적으로 증가하여 1999년 현재 45.9%로 우리나라 사람의 과반수 가까이 수도권에 거주하고 있으며 비수도권은 동기간동안 79.1%에서 54.1%로 감소하였다. 1960년부터 1999년까지 인구의 권역별 증가분을 보면 수도권의 인구는 전체 증가분의 73.4%를 차지하고 있으나 비수도권의 인구는 26.6%를 차지하고 있어서 수도권의 인구 증가분 전체의 3/4정도로 다수를 차지하였다.

전국의 인구증가분 중에서 수도권에서 늘어난 인구의 비중은 '60년대에 59.2%, '70년대에는 69.4%, '80년대 88.5%로 급격히 증가하였고 지역균형발전을 크게 강조하였던 최근 '90년대에는 오히려 133.8%로 전국 인구증가분을 훨씬 초과함으로써 지방의 절대인구가 감소하였으며 '60년과 '95년 사이에 우리나라 인구는 2,000만명 정도가 늘어났는데, 그 중 1,500만명 정도가 수도권에 차지할 정도로 인구의 수도권 집중문제는 90년대까지 계속 심화되어 왔다.

〈표 2〉 수위도의 변화

단위 : 천명, %

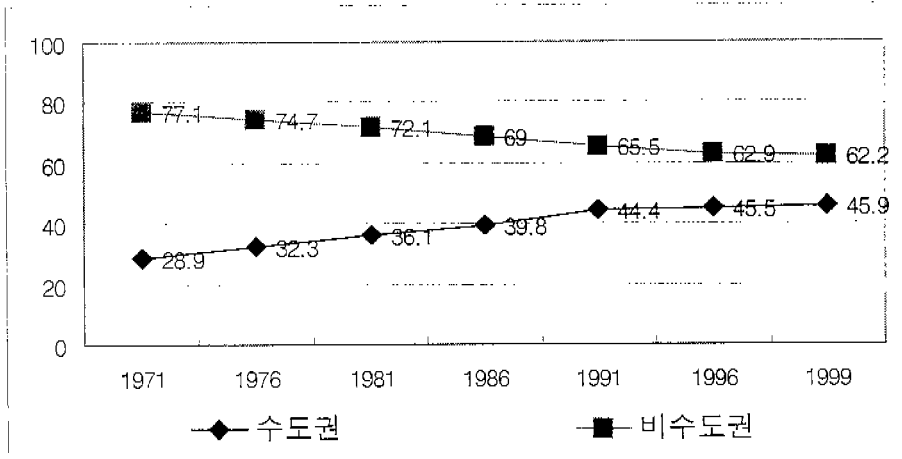
구분	서울(A)	부산(B)	A/B
1960	2,445	1,164	2.10
1966	3,793	1,430	2.65
1970	5,433	1,876	2.89
1975	6,890	2,453	2.81
1980	8,264	3,159	2.65
1985	9,639	3,515	2.74
1990	10,628	3,797	2.80
1995	10,231	3,814	2.68

경제기획원, 주택 및 인구센서스, 1960~1990

이같이 한국의 수도권 인구는 지속적으로 증가하였는데 1위도시와 2위도시간의 비중을 나타내는 도시중주성(urban primacy)을 보면 1960년에 2.10배를 나타내었다면 1970년에 2.89배의 최고를 기록한 뒤 1995년 2.68로서 최고 수치에서는 감소하였지만 1960년에 비한다면 여전히 높은 수치를 나타내고 있다. 이 때문에 우리나라의 수도권 인구집중은 OECD국가 최고수준을 기록하고 있다. 수도권의 인구비중은 일본의 수도권 인구비중 31.9%, 프랑스

18.5%, 영국 11.8%로 다른 선진국에 비교하면 매우 높은 수준이다. 따라서 우리나라는 도시중주성과 首位度가 매우 높다고 할 수 있다.

〈그림 1〉 수도권과 비수도권의 인구비중의 변화



자료 : 통계청, 「인구통계연보」, 각년도.

위의 그림에서 보는 것처럼 수도권의 인구는 1971년 28.9%에서 1999년 45.9%까지 상승하고 있고 비수도권인구는 동기간 77.1%에서 62.2%로 감소하였다. 수도권의 인구가 가장 가파르게 상승하던 시기는 1986년에서 1991년으로 무려 5.4%이상 크게 상승하였고 이후 90년대는 매우 완만한 상승을 하고 있는 것으로 나타났다. 이 같은 경향은 인구성장억제책의 영향이라기 보다는 더 이상 수도권으로의 인구유입을 필요로 하는 수요적 여건이 사라져가고 있기 때문으로 풀이된다⁴⁾. 즉 저임금단순노동력을 위시한 다양한 인력의 수요가 줄어들고 있기때문으로 인식된다.

수도권으로 순전입인구가 수도권으로의 순전입인구가 '70년대(1971~1980)에는 연평균 36만명에서 1980년대(1981~1990)에는 연평균 32만명으로 그리고 '90년대(1991~1997)에는 12만명으로 감소하고 있어 수도권 인구집중은 이전보다 다소 완화되고는 있으나 아직 절대 인구는 줄어들고 있지 않고 늘어나고 있는 실정이다. 최근 수도권으로의 인구집중 완화는 충청지역으로부터 수도권 인구유입이 크게 감소한데 기인하는 것으로서 정부 2청사 및 대덕연구단지 등 수도권의 정부부문, 연구개발 부문, 제조업 등 생산 부문 등의 충청권으로의 이전과도 관련이 있을 것으로 판단된다.

수도권의 인구집중은 동남해공업벨트를 형성하던 영남권에서조차 인구 감소를 초래하여 영남권인구는 '76년 30.5%에서 점차 감소하여 '97년 현재 28.4%를 차지하고 있으며 수도권과 국토의 양대산맥을 이루던 영남권의 인구유출이 심화되고 있는 것은 지방의 전반적인 침체를 반영하고 있는 것이어서 장기적인 국가발전에 커다란 문제점이라고 할 수 있다.

4) 1996년 45.5%의 높은 비중을 보이다가 경제위축 이후 수도권 일자리 감소 등의 영향으로 1997년 45.7로 매우 완만한 상승을 하고 있으나 최근 경기회복에 따라 99년 한해동안 58만 6천명이 수도권에 전입하였는데 이는 90년대 최고도로 달했던 인구전입이 있었던 1993년 분당신도시개발 당시와 비슷한 수치이다(통계청, 2000).

2. 삶의 질

지역발전의 정도에 있어서 삶의 질의 격차는 매우 다양한 영역에서 이루어질 것이다. 대표적으로는 경제, 정치, 환경, 보건 및 교육, 사회 등의 하위영역들이 지역간 삶의 질의 차이를 발생시킬 것이다.

〈표 3〉 수도권 집중현황(1998년)

구 분	전국 (A)	수도권 (B)	서울 (C)	집중도(%)		
				B/A	C/A	
국토면적(km ²)	99,710.54	11,802.2	605.58	11.8	0.6	
인 구(천인)	46,885	21,365	10,389	45.6	22.2	
전산업	취업(천인)	19,438	9,284	4,613	47.8	23.7
	실업(천인)	1,704	894	426	52.5	25.0
	지역생산(10억)	387,843	178,098	91,951	45.9	23.7
제조업 (96)	사업체(개)	97,144	53,884	19,638	55.5	21.1
	종업원(천인)	2,898	1,432	431	49.4	12.5
서비스업 (95)	사업체(개)	545,890	252,747	138,692	46.3	25.4
	종업원(천인)	2,563	1,309	813	51.1	31.7
대학교	학교수(개)	156	66	39	42.3	25.0
	학생수(천인)	1,448	586	381	40.5	26.3
의료기관	병의원(개)	16,594	8,139	4,489	49.0	27.1
	병상수(개)	213,890	93,020	50,390	43.5	23.6
	의사수(인)	43,666	22,914	16,149	52.5	37.0
금 융	예금(10억)	246,310	162,302	122,012	65.9	49.5
	대출(10억)	201,056	123,980	92,602	61.7	46.1
차량수	총대수(천대)	10,413	4,825	2,248	46.3	21.6
	승용차(천대)	7,586	3,693	1,776	48.7	23.4
공공청사	중앙기관수(개)	36	25	15	69.4	41.7
	정부투자기관	18	15	10	83.3	55.5

출처 : 노기성의, 「수도권정책의 평가와 기본방향」, 1999.

위의 국토, 인구, 제조업 및 서비스업 등 산업, 교육, 의료, 금융, 차량, 행정 등 각 부분을 보면 인구대비(45.6%)로 수도권 집중도가 가장 높은 순서는 정부투자기관(83.3%), 중앙기관(69.4%), 예금집중도(65.9%), 대출집중도(61.7%), 제조업체수(55.5%), 의사수(52.5%) 등으로 행정, 금융, 산업활동, 복지서비스 등의 수도권 집중도가 상대적으로 높다. 즉 행정과 금융이라는 중추관리기능의 수도권 집중이 가장 심각하고 그 다음으로는 산업, 복지 등의 순이다. 따라서 정부부문과 금융 등 중추관리기능의 분산화와 지방 이전이 가장 중요한 과제임을 알 수 있다.

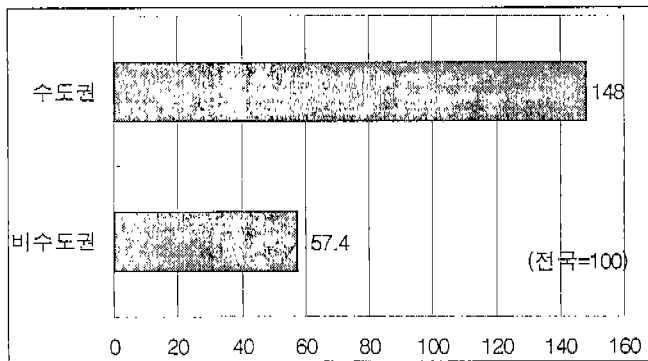
〈표 4〉 수도권과 지방간 기초생활여건의 기회격차 추이

구 분	1960	1970	1980	1995
수도권 (A)	210	189	147	115
지 방 (B)	71	65	76	88
A/B	3.0배	2.9배	1.9배	1.3배

출처 : 박양호 외, 1998, 「21세기의 국토비전과 전략」에서 재구성.
 ※ 기회지수 = 단위인구당 제조업고용자수, 단위인구당 서비스업고용자수, 단위인구당 전문직고용자수, 1인당예금액, 단위인구당 대학생수, 단위인구당 의사수, 수세식 화장실 구비율, 상수도보급률 등 8개 지표를 종합하여 산출

위의 표에서 보듯이 수도권은 비수도권보다 1.3배나 높은 機會指數를 갖고 있다. 즉 고용기회 및 그 질적 수준, 소득 및 생활환경 등을 고려한 기회지수가 '95년 현재 수도권이 지방에 비해 1.3배 정도 높게 나타나고 있다. 이러한 수도권에 집중된 기회는 '60년 지방의 3.0배에서 '95년 1.3배로 그 격차가 해소되어 왔으나 여전히 이러한 격차지수가 인구유입의 원인을 제공하고 있다. 특히, 전문·사무직, 연구직 등 고급일자리 기회에 있어서는 수도권이 비수도권보다 훨씬 유리한 실정에 있다. 이러한 수도권의 높은 삶의 기회지수가 수도권 인구유입을 상승시켜 온 매우 중요한 원인이 되었던 것이다.

〈그림 2〉 1인당 내국세 납부지수



자료 : 행정자치부 내부자료, 1999.

위의 그림에서 보면 1인당 내국세 납부지수를 전국 평균을 100으로 두면 수도권은 148, 비수도권은 57.4로서 수도권의 납부지수가 비수도권의 약 3배만큼 높게 나타나 삶의 질을 규정하는데 가장 중요한 소득간의 격차문제가 매우 심각한 것으로 드러났다⁵⁾. 즉 지방의 경제력 취약 → 납세실적 저조 → 지방재정력 취약의 악순환을 하게 되어 부익부, 빈익빈의 현상을 가져오게 할 것이다. 같은 지방에서도 영남권은 67정도로 나타난 반면 호남권은 52로 나타나 지방에서도 지역간에 소득수준의 격차가 존재한다.

5) 지역의 투자 등이 지역 및 소득의 격차에 영향을 미치기 때문에 SOC에 대한 투자 등에 대해서는 지역의 소득격차 등을 감안하여 접근되어야 할 것이다(김의준 외, 1998).

〈표 5〉 지역소득의 불균형 지표(1971-1996)

	1971	1976	1981	1986	1991	1996
1인당 지역총생산의 지니계수	0.125	0.150	0.167	0.117	0.087	0.095
1인당 지역총생산의 변이계수	0.208	0.246	0.291	0.207	0.152	0.165

출처 : 박성복(1997)에서 재구성.

1. 지니계수는 전체인구의 평균소득격차를 이용하여 계산
(인구비율과 동일한 정도로 소득이 분포하는 경우 0의 값을 가지게 됨)
2. 변이계수는 표준편차를 산술평균으로 나눈 값
(지역총생산이 균등하게 분포된 경우 0의 값을 가지게 됨)

1971년에서 1996년까지 지니계수와 변이계수를 통하여 지역간 소득격차의 불균형지표를 보면 지역간 소득격차가 90년대에 새롭게 벌어지고 있는 것으로 나타났다. 1970년대부터 80년대 초반까지 지역간 소득격차가 급격히 확대되다 1990년대 들어서서는 다소 완화되다가 1991-1996년 사이 지역소득불균형의 심화되고 있는 추세이다. 1991년~1996년까지 지니계수는 0.087에서 0.095로 상승하고 변이계수는 0.152에서 0.165로 모두 격차가 확대된 것으로 나타나고 있다.

〈표 6〉 자치단체종류별 재정자립도 현황(1999년도)

(단위 : %)

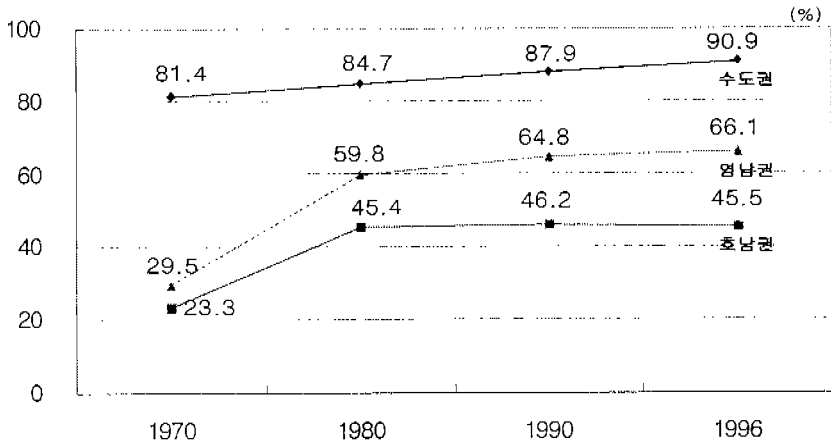
구분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평균	88.1	74.8	38.3	52.0	23.4	52.3
최고 (단체명)	88.1 (서울)	82.1 (인천)	71.7 (경기)	97.1 (파천)	59.2 (화성)	96.2 (서울 중구)
최저 (단체명)	-	61.0 (광주)	18.6 (전남)	17.3 (상주)	8.6 (영양)	26.3 (인천 동구)

자료 : 행정자치부 내부자료(2000).

1999년 지방자치단체의 종류별 재정자립도를 보면 서울특별시는 88.1%이나 광역시는 74.8%, 도는 38.3%, 시는 52.0%, 군은 23.4%, 자치구는 52.3% 수준인 것으로 나타났다. 따라서 특별시와 광역시에 큰 차이가 있고 특별시와 도간에도 커다란 차이가 있다. 전국적으로 보면 재정자립도가 50%미만이 194개 자치단체(78%)나 되어 주민들의 삶의 질 요소를 충족시키는 지방정부의 재정력의 격차가 심한 것으로 나타났다⁶⁾.

6) 재정구조는 서울과 여타지역간의 격차도 중요하지만 중앙정부와 지방정부간의 격차도 주민들의 직접적 삶의 질에 미치는 영향도 클 것이다. 일본의 경우 중앙정부와 지방정부의 재정구조가 2000년도 48:52로 지방정부의 재정규모가 큰 반면 우리 나라의 경우 69:31로 중앙정부의 구성부분이 훨씬 크다.

〈그림 3〉 지역별 재정자립도 추이



자료 : 행정자치부 내부자료(2000).

지역별 재정자립도의 추이를 보면 1970년대 수도권은 81.4%, 영남권 29.5%, 호남권은 23.3%였으나 1980년대 지역간 격차는 훨씬 좁혀져서 84.7%, 59.8%, 45.4%가 되었다가 이후 1996년 현재 수도권은 90.9%, 영남권은 66.1%, 호남권은 45.5%로 격차가 다시 확대되어 나타나고 있다.

재정의 규모나 재정자립도의 차이뿐 아니라 지방세 수입구성의 불균형도 심화되는 것으로 나타나고 있다. 서울특별시에는 재원구성에 있어서 지방세가 83%를 차지하나, 광역시는 63%에 불과하며 시, 도는 더욱 낮은 27, 32%에 불과하여 세수 자체에 커다란 차이가 있으며 지방세 수입의 신장을 보면 1991-2000년도 사이 전국적으로 지방세 시도별 신장을 평균은 130%인데 비해, 서울(138), 인천(132), 경기(175)등 수도권이 평균148로 전국 평균보다 18%이상 상회한 것으로 나타나고 있다. 반면 제2도시인 부산은 102로 전국평균보다 28%, 수도권보다 46% 하회하고 있어 대조를 보이고 있다.

그 외에도 서울과 여타지역은 재정수입구조에 있어서도 차이가 있다. 서울의 경우는 자체사업 구성비율이 21%, 수도권은 22.3%로 경상예산은 적고 자체사업 예산비중이 높은 반면 기타 자치체들은 일반회계 총예산 중 경상예산의 비중이 23%로 매우 높고 자체사업의 비중이 18%로 낮은 편이어서 지방세와 세외수입 등 자체수입구조가 매우 취약하다.

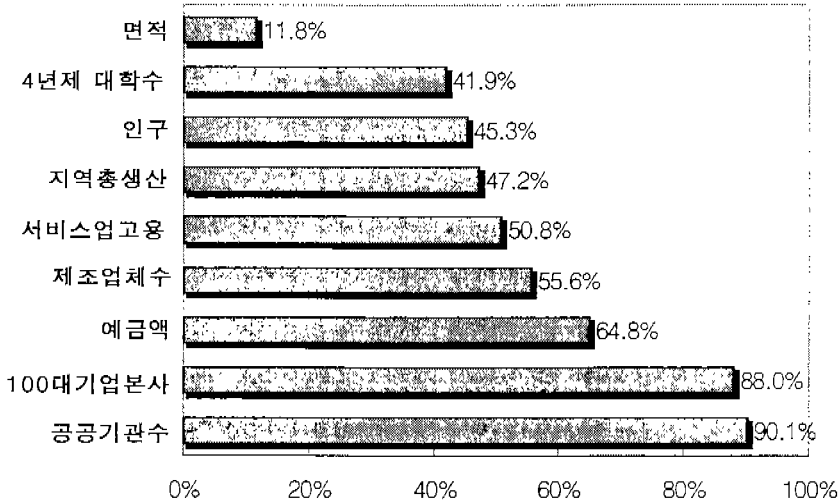
이상의 결과를 볼 때 서울과 수도권은 중추관리기능, 보건복지기능 등에서 비수도권보다 집중의 정도가 높아 주민들의 평균적 삶의 수준이 높다고 가정해 볼 수 있고 삶의 질을 실질적으로 뒷받침해주는 소득 등도 높으며 주민들의 삶의 수준을 높이는 지방정부의 재정능력에서도 서울과 수도권은 월등히 높아 삶의 질 수준에서 수도권과 비수도권간의 격차와 불평등이 높다.

3. 중추관리기능

지역간 경제력격차와 기회격차의 상호작용에 의하여 수도권으로의 행정·경제기능 집중은 더

속 심화되어 1995년 현재 행정기관, 정부투자기관 등 공공기관의 90.1%가 수도권에 집중되어 있고, 100대기업 본사 중 88%가 수도권에 집중되어 있다. 이러한 전문직 고용기회, 대기업 및 공공기관 등의 중추관리기능이 수도권에 집중됨으로써 다시 그 관련기능을 끌어들이는 힘으로 작용하게 되고 핵심적인 중추관리기능의 수도권 재집중화는 더욱 가속화되고 있는 실정이다.

〈그림 4〉 주요 기능의 수도권 집중현황



자료 : 국토개발연구원, 「제2차 수도권정비계획 구상」, 1997.

1997년 현재 종사자의 비중을 보면 수도권의 민간부문 종사자 비중은 47.8%(전산업 종사원 기준)에 불과하나 공공부문 종사자는 81.9%에 달하여 전국토의 11.8%에 불과한 수도권에 공공기관이 과도하게 집중되어, 이것이 오히려 민간부문의 지방분산을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 공공기관 및 연구소 집중도

공공기관 및 연구소		전국(A)	수도권(B)	서울(C)	集中度(%)	
					B/A	C/A
공공기관	중앙기관	140	119	70	85.0	28.6
	- 중앙부처	27	27	16	100	59.3
	- 소속기관	97	85	49	87.6	50.5
	- 청	16	7	5	43.8	31.3
	정부투자기관(개)	14	12	2	85.7	14.3
	현물출자기업(개)	11	8	5	72.7	45.5
정부출연기관(개)	99	83	67	83.8	67.7	
연구소	공공·대학·산업계	3,452	2,113	1,082	61.2	31.3
	- 공공부문	132	54	29	40.9	22.0
	- 대학	727	303	224	41.7	30.8
	- 산업계	2,593	1,756	829	67.7	32.0

자료 : 노기성 외, 「수도권정책의 평가와 기본방향」, 1999에서 재구성

위의 표는 공공기관과 연구소의 수도권 집중의 정도를 보여주는 것으로서 중앙기관은 85.0%, 정부투자기관은 85.7%, 현물출자기업은 72.7%, 정부출연기관은 83.8% 모두 70~80%이상의 집중정도를 나타내고 있고 연구소는 공공연구소, 대학연구소, 산업계연구소를 모두 합하여 61.2%의 높은 집중정도를 나타내고 있다(영남권에는 12.1%, 부산은 4.4%에 불과). 따라서 수도권에는 중앙행정기관과 그 산하 직속기관, 출연기관 등이 집중되어 여타의 지역을 행정력을 통하여 지배하고 있으며 연구개발의 기능도 집중되어 지식창출과 재생산의 중요한 기반이 되고 있다. 수도권과 비수도권간의 격차해소를 위한 수도권 기능의 분산에 가장 시점이 필요한 부분은 정부부문과 연구개발의 기능이라고 할 수 있다. 하지만 지난 1973년 이래 3차례에 걸쳐 73개 공공기관의 이전이 추진되었으나 실제로 이전한 기관은 16개에 불과하고, 그나마 지역경제 파급효과가 미미한 연수원 등이어서 수도권의 공공기관 이전이 구두선(口頭禪)에 불과하였음을 알 수 있다.

중추관리기능 중 중요한 것은 금융기능이다. 제1금융권인 시중은행의 주요 본사가 거의 서울에 집중되어 있으며 지난 제3차 국토종합개발계획의 무역금융도시로 특화된 부산은 시중은행본점이 1개에 불과해 한국 지역격차의 본질을 상징적으로 보여주고 있다. 금융기관의 수도권집중은 단순히 공간상의 집중뿐 아니라 비수도권의 생산잉여와 금융이 수도권으로 유출을 촉진시켜 불균형을 가속화시키게 된다. 1997년 12월에 부산지역의 역외 유출액은 21조 1,355억에 불과하였으나 2000년 1월에 28조 3,000억(총수신 55조 2,772억/여신 26조 9,534억)이 역외유출되어(한국은행 부산지점, 2000) 역외유출비중이 51.2%에 달해 절반이상의 돈이 본사가 있는 서울로 유출되고 있다.

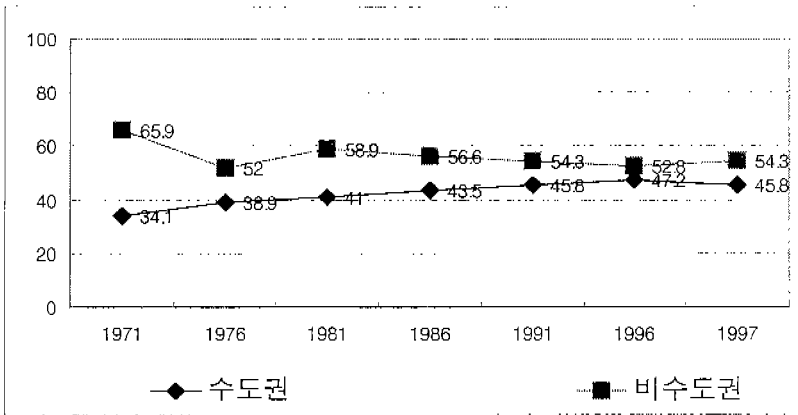
핵심 중추관리기능의 수도권 집중은 한국 전체 경제의 구상기능, 중추관리기능, 고급기술혁신기능, 연구개발 기능과 관련된 인력의 수도권 집중과 더불어 고급일자리, 행정 및 기업의 중추적 기능, 연구 및 우수교육기회, 정보접근기회 등을 풍부하게 할 뿐만 아니라 각종 문화활동을 위한 기반 역시 우수하여 인구유입의 주된 대상지가 되고 있다. 또 이를 바탕으로 여타의 비수도권 지역에 대한 핵심적 힘을 행사할 수 있게 된다.

4. 산업과 고용

국가 주요기능이 수도권 중심으로 이루어짐에 따라 수도권을 제외한 지방은 생산력과 산업기반의 취약성이 지속되고 있다. 비수도권지역은 국토면적의 88.2%를 차지하나 인구는 54.4%, 지역생산(GRP)은 54.3%, 제조업체수는 44.5%에 불과하여 산업생산기반이 취약하다.

2000년 들어 실물경기의 빠른 회복에 힘입어 수도권의 산업생산은 상반기중 평균 24.5% 증가하였으나 비수도권은 평균 11.7% 증가에 그쳐 산업기반의 확충이 시급한 실정에 있다. 특히, 미래주도산업인 정보통신업의 경우, 수도권 이외 지방의 비중은 업체수 11.1%, 종사자 7.7%, 생산액 2.2%에 불과하여 향후 지역간 격차가 더욱 심화될 우려된다.

〈그림 5〉 권역별 GRDP의 비중 변화



자료 : 통계청, 「지역내총생산」, 1999.

위 그림에서 보면 1971년 비수도권의 GRDP는 65.9%, 수도권은 34.1%를 차지하였지만 1997년 현재 54.9%, 45.9%로 수도권의 비중이 크게 증가되고 비수도권의 비중은 감소하여 큰 대조를 보이고 있다. '71년 수도권의 지역총생산은 34.1%로 영남권의 32.6%와 거의 차이가 없었으나 '97년 현재 수도권은 45.8%, 영남권은 28.8%로 무려 17%의 격차를 보이고 있다.

〈표 8〉 권역별 산업구조의 변화

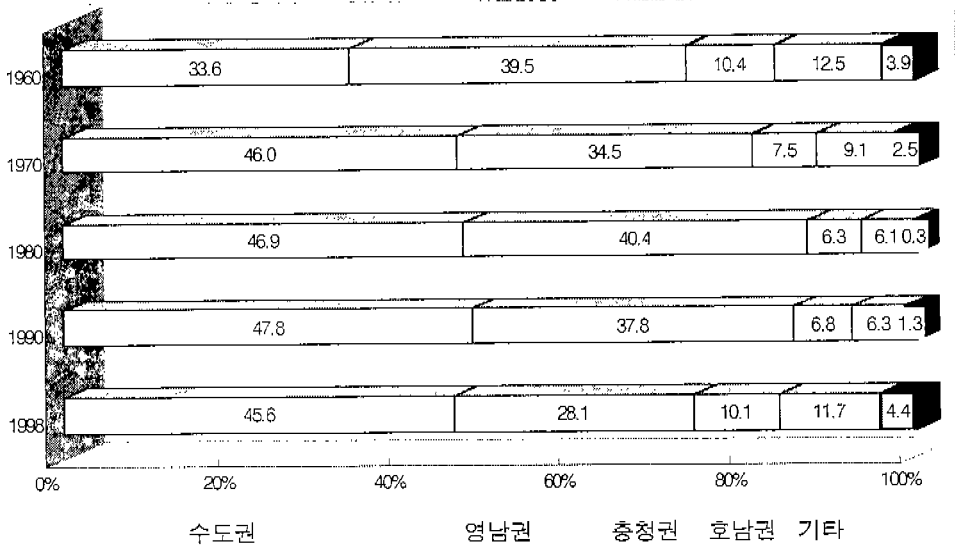
(단위 : %)

구 분	1차산업		2차산업		3차산업	
	1960	1995	1960	1995	1960	1995
수도권	42.1	2.4	11.3	27.7	46.6	69.9
영남권	62.6	13.8	8.6	25.8	28.8	60.4
호남권	80.9	30.6	4.0	13.6	15.1	55.8

자료 : 통계청, 「인구 및 주택에 관한 총조사」, 각 연도

1995년 현재 산업구조 측면에서 농업, 임업, 수산업 등 1차산업 종사자의 비율이 수도권은 2.4%에 불과한 반면, 영남권은 13.8%, 호남권은 30.6%의 높은 수준을 보이고 있어서 산업 연관성이 높은 2,3차 산업인구가 수도권에 집중되어 여타지역보다 수도권에 일자리창출의 기반이 강한 면을 반증하고 있으며 여타지역은 고용창출 및 산업연관효과가 낮다는 것을 의미하고 있다. 따라서 수도권을 제외한 지역의 고용창출 산업이 미비하다는 점을 보여주고 있다. 영남권에서 2차산업의 비중이 급감하고 있는 점도 특징적인 면이다. 고용기회 창출기반의 동태적 추이를 살펴보면, 1960년과 1995년 사이의 35년 동안 고용창출의 주요수단이 되는 2차산업의 비율이 수도권과 영남권에서는 각각 15% 이상 증가한 반면, 호남권에서의 비율증가는 10%에도 미치지 못하였고 동기간 제조업 고용증가분에 대한 지역별 비중에서 수도권과 호남권의 비중이 각각 48.6%와 9.5%로 확대되었으며, 영남권의 비중은 25.4%로 급감하여 수도권 중심의 고용증가 경향을 알 수 있다.

〈그림 6〉 지역별 제조업인력 비중변화



자료 : 통계청, 「광공업통계조사 보고서」, 각 연도.

우리나라 전체 제조업고용기회에서 차지하는 지역별 비중은 '80년대를 계기로 상당히 다른 모습을 보여주고 있다. 1980년대 이전에는 충청, 호남권의 감소하였다. 즉 충청권의 경우 1960년 10.4%에서 1980년 6.3%로, 호남권의 경우는 12.5%에서 6.1%로 그 비중이 지속적으로 감소하였다. 하지만 1980년대 이후에는 충청, 호남은 증가하고 영남, 수도권은 감소하고 있다. 즉 충청, 호남권의 비중은 증가하는 대신 영남권의 비중이 1980년 40.4%에서 1998년 28.1%로 감소하였고, 수도권 역시 '90년대 이후 그 비중이 1990년의 47.8%에서 1998년의 45.6%로 줄어드는 추세에 있다.

수도권은 여전히 생산에 있어서 중심적인 역할을 담당하고 있는데 이는 제조업 인력 절반이 수도권에 집중, 증가한데서 알 수 있다. 1971년에는 전국 제조업 인력(923, 237인)의 43.2%인 399,217명이 수도권에 집중되었는데 비해, 1998년 현재는 전국 제조업 고용인력(2,323,893인)의 44.3%인 1,029,484명이 수도권에 집중하고 있다. 1990년대 하반기 이후로 수도권의 제조업인력비중의 감소는 90년대초까지 제조업의 기반이 대도시 → 근교 → 위성도시의 패턴으로 이전해 가다가 90년대부터는 아예 충청권 등 여타권역으로 이동해가기 때문인 것으로 풀이된다. 하지만 여전히 수도권의 생산중심지역으로서 위치는 큰 변화가 없다.

〈표 8〉 산업별 고용량 증가의 지역별 분포

기간	부문	수도권	비수도권	전국대비 영남권	전국
1971 ~ 1980	제조업	524,135 (43.3)	686,933 (56.7)	603,626 (49.8)	1,211,068 (100.0)
1981 ~ 1996	제조업	422,919 (53.5)	367,766 (46.5)	162,330 (20.5)	790,685 (100.0)
1971 ~ 1996	제조업	947,054 (47.3)	1,054,699 (52.7)	735,956 (36.8)	2,001,753 (100.0)

자료 : 통계청, 「총사업체통계조사보고서」, 각 연도

수도권의 제조업의 높은 비중은 이 부분에 대한 높은 고용창출을 동시에 의미한다. 사실 1971년에서 1996년까지 제조업 고용증가분의 절반이 수도권에서 발생하였다. 1971-1996년 동안 증가한 제조업의 고용증가 중 50%가 수도권에서 발생하였으며 영남권은 70년대에는 전국의 절반정도의 고용증가율을 접하다가, 1981~1996년 사이에는 20%정도로 고용증가세가 확연히 감소하였다. 결국 수도권은 지속적으로 고용증가세가 증가되어 온 반면, 1970년대부터 동남임해벨트, 제조업의 중심지였던 영남권은 80-90년대를 거치면서 제조업 고용증가비중이 절반으로 줄어들어 수도권과 분명한 대비를 보이고 있다.

결국 수도권에는 여전히 높은 지역생산과 더불어 제조업인력을 포함한 높은 고용창출이 가능하였고 이것이 더욱 수도권의 인구집중을 가능하게 하였으나 여타지역 특히 영남권은 제조업중심의 생산지로서 역할도 점차 그 비중이 감소해가는 대비를 나타내고 있다.

더욱 우려할만한 일은 지식기반경제시대 신산업이 수도권에 집중되고 신산업 중심의 취업 역시 수도권에 집중하고 있다는 사실이다. 수도권의 분야별 GRDP 비중에서 1997년 현재 금융보험업(57.27%), 부동산서비스업(45.95%) 등 사업서비스와 통신업(54.23%) 등의 신산업의 집중정도가 높아 이 분야에서의 고속된·고기술 인력의 수도권에 집중하고 있을 것으로 추정된다.

5. 신지식기반의 형성

지식기반경제체제⁷⁾에서 지역혁신체제(Local System of Innovations)의 지역간 불균형 해소는 매우 중요한 과제이다. 하지만 앞서 살펴 보았듯이 공공부문, 대학, 산업체 부설연구소의 수도권 집중은 단순히 현재의 불평등문제 뿐 아니라 과학·기술중심의 지역발전 동인(動因)의 중요성을 감안해 볼 때, 미래를 위한 R&D 기반간의 불평등성을 심화시키고 지역간의 격차는 더욱 커질 전망이어서 향후에는 지역혁신체제의 지역간 불균형이 매우 심화될 것으로 우려된다.

〈표 9〉 국내 소프트웨어업체의 지역별 분포 현황

단위 : %

구분	서울	인천	경기	부산	대구	대전	전라	충북	충남	제주	기타	계
구성비	78.9	0.6	3.3	5.5	1.6	3.1	2.2	0.5	0.1	0.1	4.0	100.0

자료 : 한국소프트웨어산업협회, 「소프트웨어산업의 시장동향보고서」, 1998. 2.

전국 소프트웨어사업자 신고 편람 수록 867개 업체 중 서울이 전체의 78.9%를 차지하여 지역적으로 서울 일극 집중체제의 문제점이 여실히 드러나고 있고 국내 소프트웨어업체의 82.7%가 수도권에 배타적으로 집중되어 있다. 이 같은 결과 지식기반의 경제체제가 심화되고 정책적으로 이러한 부분을 강조하면 할수록 지역간 경제적 격차는 더욱 심화될 것이고 특히 시장지향적 경쟁지배체제로부터 지역의 소프트웨어사업 등 지식기반서비스사업을 보호, 진흥시킬 정책수단을 갖지 못할 경우 지역간 경제불균등발전의 문제는 해소될 가능성을 쉽게 잃을 것이다.

7) 지식기반경제의 중요성은 OECD(1998)을 참조.

〈표 10〉 6대도시 정보통신사업체수 현황

단위 : %(개)

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전
합 계	34.1 (3,249)	5.0 (479)	2.7 (257)	18.7 (1,786)	1.8 (171)	1.8 (173)
정보통신서비스	27.5	8.7	6.4	3.0	4.1	4.1
정보통신기기	16.7	1.1	0.2	42.2	0.1	0.4
소프트웨어	86.7	3.5	1.1	0.5	0.9	0.8
정보통신지원	35.6	9.6	5.0	3.0	3.4	3.1

자료 : 한국정보통신진흥협회, 「97년 정보통신산업통계연보」, 1999.

정보통신산업도 지역간에 격차가 심한 것으로 나타났다. 6대도시의 정보통신관련 사업체수에서 서울 34.1%, 인천 18.7%, 부산 5.0%로 서울과 여타지역, 수도권과 여타지역간에 매우 큰 격차가 발생하고 있다. 정보통신서비스의 경우 서울 27.5%, 부산 8.7%, 대구 6.4%, 인천 3.0%, 광주, 대전이 각각 4.1%였으나 정보통신기기인 경우에는 인천이 42.2%로 압도적으로 높게 나타나고 있다. 정보통신사업체중에서도 특히 지식기반경제에 핵심적 역할을 하는 기기생산의 비중이나 소프트웨어산업의 수도권으로 집중 정도가 매우 높게 나타나고 있어 지역간 불균형의 정도는 상대적으로 심화되어 있다.

〈표 11〉 벤처기업의 지역분포

구 분	업 체 수	GRDP비중	구 분	업 체 수	GRDP비중
서울	1,893 (42.9)	22.7	충 북	166 (3.8)	3.5
경기	494 (11.2)	18.2	광주전남	144 (3.3)	7.7
대전충남	376 (8.5)	6.8	전 북	79 (1.8)	3.6
인천	352 (8.0)	4.9	강 원	43 (1.0)	2.9
대구경북	326 (7.4)	10.4	제 주	5 (0.1)	1.0
부산	292 (6.6)	6.4			
울산경남	238 (5.4)	12.0	계	4,408 (100.0)	100.0

자료 : 한국벤처협회, 「벤처기업등록현황」, 1999

수도권 지역의 벤처기업은 전국의 62.1%를 차지하고 있어서 인구비중 45.9%, GRDP비중 45.8%보다 무려 16.3~4% 많으며 이미 수도권의 지식기반경제, 신산업 중심의 경제로 전환이 광범위하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이를 반증하고 있는 것이 코스닥등록기업의 지역분포이다. 2000년 5월 기준으로 증권거래소에 상장된 코스닥 등록기업 714개(뮤쥬얼 펀드 제외) 중 무려 77.9%에 해당되는 556개 기업이 본사를 수도권에 두고 있다. 부산·경남 10.8%, 대구·경북 4.8%, 대전·충청 4.1%, 광주·전남 2.1%, 강원·제주 0.4%로 지역간의 격차가 심하게 나타나고 있다. 최근 벤처기업들이 코스닥등록으로 엄청난 부를 축적하고 있는 가운데 벤처기업의 수도권 집중이 또 다른 지역불균형을 초래하고 있다.

디지털화, 정보화가 공간의 벽을 넘어설 것 같지만 산업에 있어서 집적화와 네트워크화는 매우 중요한 문제이며 첨단기업의 수도권 집중은 네트워크와 집적화를 통해 시너지 효과를 거

두기 위한 전략의 결과로 파악된다(SAEM Sophia Antipolis, 1998). 첨단기업들이 한 장소에 집적할 경우 상호 기술전파와 정보수집, 학습과정을 통해 서로 경쟁력이 향상되는 시너지 효과가 일어나게 되는 것이다(Castells & Hall, 1994).

6. 지역격차구조의 본질변화

한국사회의 지역간 격차구조의 본질적 요소로서 작용되는 것은 지역간 분업구조이다⁸⁾. 한국의 지역분업구조가 1960년대에는 노동집약형 제조업 중심의 발전이 이루어지던 도시와 농업을 기반으로 하던 도·농간 분업이 중심이었다고 한다면, 1970년대에는 전통적 대도시의 경공업과 새로운 공단조성지역을 중심으로 하던 중화학공업간의 분업이 지역간의 분화를 초래하였다. 1970년대는 한국사회에서 대량생산-대량소비의 이른바 포드주의적 산업화가 지배적 생산양식으로 자리를 잡고 지역간 분화를 이루었다. 1980년대와 90년대는 기존의 대량생산방식에 기술고도화를 통해 첨단생산방식이 결합되어 대량생산체제를 가속화시키면서 한편으로는 부분적인 다품종 유연생산방식⁹⁾이 진행되기도 하고 동시에 대량생산방식에 신기술만 결합되는 네오포드주의적 방식도 진행되기도 하고(조형제, 1994) 기존의 대량생산-대량소비의 포드주의적 방식도 병행 발전하는 특징을 가지고 있다(초의수, 1994). 이 시기에 경기 등 수도권지역은 신산업지역으로 발전해가고 영남권은 기존의 대량생산방식의 포드주의의 방식을 크게 탈바꿈하지 못하였고 여타의 지역들은 기존 포드주의생산방식의 진입이라는 분업이 진행되게 되었다. 1980년대와 1990년대는 수도권, 특히 서울에 본사를 둔 기업들이 지역의 분공장과 지점에 대해 소유권과 생산통제권을 행사하면서 지배하는 종래의 분업구조를 그대로 유지하였다. 즉 수도권은 유연적 생산방식을 바탕으로 발전해 가면서도 여타의 단순생산기능지역들에 대해서는 생산통제기능의 행사라는 포드주의적 분업을 존속시키는 형태를 띠게 되었다.

〈표 12〉 한국지역간분업구조의 변화

시기	분업구조	경제본질	지역격차
60년대	도·농분업	·농업-제조업분업	·대도시와 농촌
70년대	포드주의분업	·경공업-중공업간 분업 ·구상-실행의 분리 ·규모의 경제	·중공업중심과 경공업 중심지역 ·본사소재지와 분공장 ·경부축과 여타지역
8,90년대	네오포드주의분업	·대량생산체제하 첨단기술의 중심역할 ·유연생산체제의 부분적 진행 ·중추기능·근대서비스·기술중심지와 여타지역	·기술발전지역과 낙후지역 ·산업구조전환지역과 실패지역 ·수도권과 여타지역
2000년대	포스트포드주의분업	·지식기반-전통생산요소 기반 ·범위의 경제 ·유연적 생산체제 심화	·체계적분업지역과 여타지역 ·신산업지역인 수도권과 여타지역

8) 지역적 조절양식의 차이와 지역간 분업에 대해서는 초의수(1993), 조명래(1995), Massey(1984), Humphrys(1998) 등을 참조.
9) 서구에 있어서 유연적 생산방식과 지역구조의 변화에 대해서는 A. Scott(1988), D. Harvey(1995) 등을 참조.

하지만 2000년대에는 지식기반경제시대에 본격적으로 접어들면서 지식기반경제의 수도권집중과 여타지역 소외로 지역간 디지털 격차(Digital Divide)가 가속화되고 있다. 즉 한국 경제구조가 자원기반의 경제(the resource-based economy)에서 지식기반의 경제(the knowledge-based economy)의 경제로 전환해가고 있으며 자본·노동 등 생산자원중심에서 지식·정보 등 지식이 부가가치 창출과 경쟁력의 원천이 되고 있다. 디지털, 정보화의 급진전으로 경제전반에 걸친 패러다임이 바뀌어가고 있는데 이러한 지식기반경제는 이론상으로는 지역균형발전에 기회가 될 수 있으면서 위기가 되기도 한다. 그러나 현실적으로는 지식기반경제, 유연적 경제체제가 현재 한국지역불균형의 새로운 구조로 되고 있다는 점에 주목하게 된다. 그 이유는 각 지역에 지식기반 잠재력과 경쟁력이 제고되지 않은 가운데 시장논리에 의한 디지털화가 급속히 전개되면서 지역간의 'Digital Divide'를 가속화시키기 때문이다.

2000년대 이후부터는 이전 7.80년대 지역간 격차문제와는 본질을 달리하는 유연적 생산체제가 본격화될 것으로 전망된다. 종래 규모의 경제(the economy of scale)보다는 다양한 기능과 산업, 인력이 첨단기술과 결합하여 생산의 효율성을 높이는 범위의 경제(the economy of scope)가 국민경제를 선도, 지배하며 소비와 시장에 유연하게 대처하는 다품종소량생산의 유연적 생산체제가 두드러질 것이다. 이에 따라 수도권지역은 지역내 첨단 고급기술과 연구개발기능이 집약화되어 지식기반의 경제로 더욱 성장할 것이며 풍부한 고급인력과 막대한 규모의 소비 배후지를 바탕으로 수도권지역이 신산업중심지역으로 성장해 갈 것이다(이미 80년대부터 이러한 경향이 진행되어 왔으며 지식기반경제 집중과 수도권규제완화는 수도권의 성장을 더욱 가속화시킬 것임). 여타지역 중 동남권은 기존의 제조업을 중심으로 하는 새로운 기술을 접목하려는 방법이 지속될 것이고 여타지역의 경우 제조업 확장이 두드러지게 진행되는 추세를 보임으로써 유연생산체제하에서 지역격차는 더욱 벌어질 전망이다. 이러한 지식기반 시기에 지역균형발전에 대한 대안이 없는 한 정부와 기업에서 지식기반경제를 강조하면 할수록 지역간 불균형은 심화될 것이다.

Ⅲ. 수도권집중의 폐해와 문제점

1. 수도권집중의 폐해

수도권에 모든 기능이 집중됨으로써 그동안 사회적 자원의 집적 이익이 중시되며 수도권과 비수도권간의 격차를 심화시켰지만 이제는 집적의 불이익과 문제점도 크게 노정되고 있다. 주요한 수도권 집중의 폐해를 든다면 다음과 같은 몇가지로 들 수 있다.

1) 과밀에 따른 폐해 증가

수도권은 정치·행정·문화·사회 등 모든 분야의 중심지로서 그동안 핵심적 중추관리기능의 집중과 정보 및 사업서비스까지 여러 가지 경제활동여건이 양호하여 입지수요가 높을 수밖에 없다. 이러한 양호한 입지시설에 대한 많은 기업들이 무임승차의 논리가 발생하면서 입지수요를 더욱 부추겨 왔고 그러한 경향은 더욱 가속화될 전망이다. 다수의 기업들이 계속 수도권에 집중하면서 기업입지에 따른 교통, 환경시설 등 추가적인 기반시설수요를 부추기게 되고 교통지체, 공해발생 등에 따른 과밀에 따른 문제와 사회적 비용을 확대 발생하게 된다¹⁰⁾.

수도권집중에 따라 발생하는 과밀의 문제점은¹¹⁾으로서 먼저 지가의 앙등을 들 수 있다. 토지가격을 보면 97년 현재 전국 지가 총액이 1,816조원인데 비해 수도권 총액은 56%인 1,021조원에 이르고 있으며¹²⁾, 교통혼잡도에서는 1997년 현재 도로 1km당 자동차대수가 영남권이 109대, 충청권이 73대, 호남권이 63대인데 비해 수도권은 230대에 달하고 있고 혼잡비용은 3조 550억원으로 89년에 비해 3.5배나 증가하였다. 환경오염도면에서는 SO₂수준에서 '80~'97년간 서울이 평균 0.047ppm, 인천이 평균 0.038ppm으로서 광주 0.017ppm보다 2~3배이상 높은 편이다(SO₂의 환경기준은 0.03ppm이다). 주택보급률은 97년 현재 전국 평균이 92%이나 서울은 69.6%에 불과하여 수도권에서의 주택공급 부족 및 주택·전세 가격 앙등으로 이어질 수밖에 없는 형편이다. 강력범죄발생율은 1997년 현재 전국 42,729건 중에서 18,200건으로 전국의 42.6%를 차지하고 있다. 따라서 수도권의 집중은 수도권의 높은 사회적 비용을 초래하고 있다.

문제는 이러한 과밀의 문제가 결국 국가의 수도권에 대한 재정지원으로 이어지고 국가의 재정부담은 모두 일반시민에게로 전가되게 된다는 것이다. 그럼에도 불구하고 수도권에 투입된 재원은 다시 과잉집중을 불러일으키게 되고 다시 재원을 투입하여 이를 해결하지 않으면 안되는 악순환의 고리를 갖게 될 것이다.

아울러 사회적 비용¹³⁾의 지속적 증가는 적정규모를 넘어서서 과밀과 혼잡, 효율적 조정기능에 어려움을 가져오게 되어 결국 종합적인 수도기능의 수행능력을 감퇴시키게 될 것이다. 수도권의 종합적인 수도기능의 쇠퇴는 결국 국가전체의 효율성과 경쟁력을 저하시키게 될 것이다.

2) 규모불경제 현상의 발생

수도권은 중추관리의 핵심기능이 80% 이상 집중함으로써 집적이익 등으로 생산비가 저렴하여 경제적 효율성이 여타 지역보다 상대적으로 높은 것으로 평가되었다. 하지만 수도권 지역의 집중도는 심화되어가는데 비해 생산의 효율성이 그에 비례하여 증가할 것인지 검토해 보는 것이 필요할 것이다.

〈표 13〉에서 수도권과 비수도권 권역의 GRDP를 총산출액으로 나누어서 생산의 중간투입비용의 비중을 제외한 비중이 90년대 중반 이후 어떻게 바뀌어 가는지를 살펴보았다. 그 비중은 1994년 44.1%에서 1997년 42.5%로 차츰 감소되고 있다. 즉 수도권에서의 생산활동도 차츰 생산의 효율성이 감소되고 있는 것으로 나타났다. 또 GRDP의 전국비중도 1994년 46%에서 1997년 45%로 감소하고 있어서 총 GRDP의 수도권 기여도나 수도권의 생산의 신장정도도 차츰 비수도권에 비하여 상대적으로 낮아지고 있는 것으로 나타나고 있다.

10) 수도권역제정책에도 불구하고 수도권 과잉집중의 문제는 해결되지 않았고 특히 마구잡이식의 도시개발과 수도권내 지역간 소외의식, 깊어가는 교통병 등 복잡한 과밀의 문제는 이제 한도를 넘어섰다고 볼 수 있다(중앙일보 2000년 4월 6일자).

11) 수도권 과밀에 따른 사회적 비용 발생의 문제는 대통령자문 정책기획위원회의 대통령 보고자료인 '국토·균형발전을 위한 수도권 분산 정책'(1999년 6월)을 참조.

12) 이에 따라 도로건설비 중 상당수는 용지보상비로 소요되고 있다. 예를 들면 서울 강변도로 특성구간 확장에서 총 건설비중 97%가 용지보상비로 지출되었다.

13) 사회적 비용이라 함은 개별적 비용, 기업의 비용이 아니라 그 부담을 집합적, 공공적인 것으로 처리됨에 따라 이루어지는 것이다.

〈표 13〉 GRDP 및 산출액의 변화추이

(단위:백만원, %)

지역	'94		'95		'96		'97	
	산출액	GRDP	산출액	GRDP	산출액	GRDP	산출액	GRDP
수도권	323,851,858 (44.1)	142,690,728 (46%)	376,506,734(43.4)	163,121,442 (45.6%)	420,568,002 (43.2)	181,380,751 (45.5%)	463,987,757 (42.5)	194,487,745 (45%)
비수도권	395,148,658 (42.4)	167,678,599 (54)	464,827,661(41.7)	194,281,607 (54.4%)	524,750,595 (41.3)	216,934,305 (54.5%)	571,290,742 (41.06)	234,627,543 (55%)
부산	45,774,259 (46.6%)	21,337,782 (6.87)	52,298,434 (46.1%)	24,134,923 (6.74)	57,920,284 (46.4%)	26,883,323 (6.74)	53,781,175 (47.2%)	27,759,757 (6.42)

자료 : 통계청, 「지역내 총생산」, 1999

주 : 1) 산출액 항목의 ()는 GRDP/산출액의 비율로서 생산의 효율화 정도를 나타냄

2) GRDP 항목의 ()내는 해당지역의 GRDP/전국의 GRDP의 비율을 나타냄

3) 지역거점도시의 미발달로 국가전체의 효율성 저하

한 국가에 있어 국토공간은 각 지역간 유기적인 관련성과 효율성을 최적화시키면서 발전시켜야 한다. 각 지역간에는 네트워크의 축으로서의 지역거점도시의 성장이 이루어져야 하고 그 거점도시의 활성화가 국가전체발전과 직결될 것이다.

아시아지역만 생각하더라도 일본의 행정수도 동경에 대응하는 경제중심도시 오사카가 있고 중국의 행정수도 베이징에 대응하는 경제중심도시 상하이와 존재한다. 미국에 있어서도 수도 워싱턴이 있는가 하면 뉴욕, 로스앤젤레스, 시카고 등의 경제중심도시들이 균형있게 미국의 경제와 국토를 떠 받들고 있다. 제2도시의 발전은 결국 그 나라 전체의 위상과 발전에 지대한 영향을 미치고 있다.

하지만 즉 우리나라의 경우 현재 수도권의 과도한 집중에 따른 외부 불경계가 발생하고 및 그에 따른 수도의 기능수행의 차질이 예상된다. 아울러 11.8%에 불과한 국토비중에 과반수에 가까운 인구의 집중, 생산요소들의 과밀화가 이루어진 반면에 여타의 지역들은 낮은 발전과 과소화를 경험하고 있다면 국토의 효율적인 이용이 이루어지고 있지 못하고 있음을 보여주는 것이다. 지역간 효율적인 네트워크와 및 지역적 비교우위를 살린 분업화가 이루어지지 못한 관계로 국가전체의 효율성이 저하되고 있는 것이다.

4) 동서문제에서 수도권·지방간 격차확대로 지역갈등 확대

그동안 영남출신 중심의 권력적 독점에서 여타 지역들간의 소위 '등권적 지역론'을 바탕으로 정권교체가 이루어졌고 영호남을 중심으로 한 지역감정의 부분적 해소로 동서간의 문제는 어느 정도 완화되고 있으나 서울과 지방, 수도권과 비수도권간의 불균형문제는 상당히 고착화되어 있어서 이에 대한 비수도권지역민들의 불만과 소외의식이 확산되고 있는 실정이다. 반면에 수도권은 수도권 지역민 나름대로 과밀과 난개발에 따른 불만이 고조되고 있어서 그것들의 해소와 대안마련이 매우 필요한 시점에 도달해 있다. 하지만 아직까지 중앙정치권 등에서는 지역문제, 특히 영남에서의 지역격차문제 제기를 마치 영호남간의 지역주의정도로 곡해하여 수용하는 경향이 있다.

수도권 지역의 집중에 의한 집중적 자원배분과 이동은 결국 지역간 불균형과 지역소외감 및 상실감을 확산시킬 것이고 이로 인해 지역간 이질감 및 반목의 심화로 국민통합과 국력집결의 실패를 가져오게 된다면 결국 사회 전반적인 효율성의 저하를 초래하게 될 것이다.

2 수도권억제정책 추진의 문제점

1) 수도권억제정책의 전개와 최근의 특징

수도권 분산정책에 대한 필요성이 처음으로 인식된 것은 1960년대 중반부터이다. 정부의 수도권정책은 크게 보면 1960년대의 문제인식기, 1970년대 중반까지의 시책형성기, 1970년대 중반 이후부터 1990년대 초반까지의 정비추진기, 1990년대 중반이후 시책전환기 등으로 분류할 수 있다(노기성 외, 1999). 1960년대부터 수도권 정책은 인구분산시책, 그린벨트의 설정, 공공기관의 지방이전, 조세, 교육, 국토계획 등 여러 개별수단과 다양한 부처에 의하여 추진되어 왔으나, 1982년에 제정된 수도권정비계획법에 의해 체계화되었다. 이 법은 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서있는 정비와 균형있는 발전을 목적으로 하게 되는데 이 법에 따른 수도권 정비계획은 수도권 내의 권역구분에 의한 토지이용규제와 개발부담금의 부과, 공장과 대학의 총량규제와 같이 물리적인 입지규제를 주요 내용으로 하고 있다¹⁴⁾.

그동안 전개된 물리적 규제를 통한 수도권에 입지하는 산업과 인구의 기회비용을 높여 이들을 지방으로 분산하고자 하였으나 성공을 거두지는 못하였다. 오히려 그동안 수도권에서 제공하는 집적의 이익이 비용을 상회함으로써 인구와 산업이 계속 집중되고, 무등록 공장의 나림과 교통난, 수도권내의 지역간 불균형개발의 문제가 야기되었다.

<표 14> 수도권억제정책의 주요 전개과정

년 도	정 책
1964	대도시 인구집중 방지책
1970	수도권 인구 과밀억제에 관한 기본지침
1972	대도시 인구분산시책
1975	서울시 인구분산계획
1977	수도권 인구재배치기본계획
1982	1차수도권정비계획
1984	수도권내 공공청사·대규모 건축불규제계획
1994	수도권 규제전환(물리적→경제적규제)
1997	2차 수도권정비계획
1999	토지규제완화·그린벨트 완화

현재 정부하에서 수도권정책의 특성을 보면 우선 정부나 여당은 시각 및 기본 흐름에서 지역문제를 영호남간 지역감정의 문제를 보는 경향이 강하고 겉으로는 수도권기능분산을 주장하면서도 IMF이후 국가경쟁력 강화차원에서 수도권 규제해제 분위기가 갈수록 설득력을 얻어 가고 있는 실정에 있다. 즉 수도권억제의 명분속에서 규제완화를 진행시키고 있어 모순되는 정책이 진행되는 실정이다. 현 정부의 최근 수도권정책의 주요 특징을 보면 첫째, 규제해제가 가속화되고 있다는 것이다. 1994년 개정된 수도권정비계획법은 과거 수도권의 시설, 인구 억제 중심의 성격보다 수도권내 지역간 불균형해소에 초점을 맞추고 있으며 1997년 수도권정비계

14) 소관부처별 자세한 내용은 제2차 수도권정비계획 소관별 추진계획(건설교통부, 1999)을 참조.

획법 시행령은 벤처기업집적시설을 인구집중 유발시설에서 제외하여 과밀부담금에서 면제시켜 지식기반경제의 수도권집중을 방조하고 있고 인천국제공항 지원시설과 국제교류시설 확충을 위해 과밀억제권역에서 성장관리권역으로 변경하는 조치를 내려 수도권규제가 지속적으로 완화되고 있다.

둘째, 대통령자문 정책기획위원회에서도 '국토균형발전을 위한 수도권 분산정책'을 통한 수도권 억제정책을 적극 권고하고 있고 주요 정책 내용으로는 분권화정책 적극 추진, 정부 및 공공기관의 획기적 지방이전, 기업체 지방이전 촉진과 지역특화산업육성 등을 제시하고 있다. 수도권 분산정책에서는 '선 지방육성 - 후 수도권 자율화'를 제시하여 지역균형발전을 먼저 이룬 다음, 수도권 자율화 정책을 추진하도록 권고하고 있다.

셋째, 수도권집중억제에 관한 대통령의 의지가 제시되었다. 1999. 6. 29일에 건교부 대상 국정과제 점검회의에서 지방대학과 지방은행 집중육성, 지방물류단지 조성을 통한 수도권 집중억제, 도로 등 사회간접자본도 현재의 남북축 위주에서 동서축을 따라 건설하여 동서간 교류가 활발해지도록 추진하는 방안등이 제시되었고 2000. 5. 1 건설교통부의 대통령 업무보고시에도 수도권내의 각종 기관이 자발적으로 지방 이전을 실행할 경우 조세, 금융 등의 분야에서 인센티브를 주는 방안을 마련하고 장관직을 걸고 수도권억제문제에 적극 대처하라는 지시까지 하였다(건설교통부 업무보고, 2000. 5.1).

넷째, 최근 정부의 수도권억제 강화정책으로 수도권내 공공기관의 신·증축의 원칙적 금지, 그간 규제제외대상인 공공기관의 민간건물 임차사용 억제, 규제대상 규모를 종전 3천m² 이상에서 1천m² 이상으로 확대 등의 대책이 제시되었다.

다섯째, 이러한 정부의 조치에도 불구하고 수도권에서는 공공연히 수도권 억제정책에 저항하여 규제의 폐해를 최소화하여 시장을 활성화하고 경쟁을 가속화시킴으로써 경제적 효율성을 제고해야 한다는 주장을 펼치고 있다.

여섯째, 수도권의 규제완화를 위한 적극적 움직임과는 달리 지방정부의 조직적 대응이 미흡하다. 최근 몇 년간 수도권에서는 규제일변도의 수도권관리정책의 문제점을 지적하고 서울시정개발연구원, 경기개발연구원, 한국개발연구원 등에서 규제완화와 새로운 수도권정책수립에 몰두하고 있으나 여타지역에서의 대응이 부족한 실정에 있다.

2) 정부의 수도권억제정책 추진의 문제점

주무부처인 건설교통부와 대통령의 지역균형발전정책 의지에도 불구하고 전체적으로 다음과 같은 문제점을 지적해 볼 수 있다.

첫째, 정부가 일부 수용하고 있는 수도권규제완화정책은 시장실패의 심화를 초래하여 국가 전체의 경쟁력을 저하하게 될 것이다. 수도권 규제완화는 과밀을 더욱 크게 초래할 것이고 필요한 각종 기반시설의 수요를 증대시키며 중앙정부재정의 수도권지역으로의 불균형적 유입과 지방과 수도권간의 자원배분의 왜곡을 가속화시키게 될 것이다. 아울러 쉽사리 시장적 원리에 의존하는 것은 결국 시장실패의 발생으로 국가전체의 사회적 후생 손실을 입게 될 것이다. 따라서 이것을 방지하기 위해서는 정부의 개입에 의한 치유가 필요하다.

둘째, 지역개발정책에 있어서의 시장경쟁원리 도입은 불공정한 게임으로 불합리하다. 시장경쟁원리는 공정하고 합리적인 게임을 전제로 하지만 현재의 시장경쟁원리 주장은 고착된 지역 격차를 감안하지 않은 불공정한 상태하에서 출발하는 것이다. 현재 시장경쟁 원리가 적용되기

에는 한국의 뿌리깊은 지역불균형구조에 많은 무리함이 따르게 된다. 이러한 불균형구조를 해소하기 위해서는 수도권집중에 대한 패널티와 지방분산의 인센티브 부여가 선행조건이 될 수밖에 없다.

셋째, 수도권 억제 및 지역개발정책의 일관성 결여와 실천노력의 부재로 정책 실효성이 의문이 대두된다. 제2차 수도권 정비계획(97년~2011년)은 그간의 수도권 집중억제라는 정책목표와 함께 수도권 기능제고라는 다소 상반된 정책목표를 추가함으로써 수도권 집중억제책이 실효를 거두고 있지 못하고 있다. 그 동안의 수도권억제 및 지역균형정책의 실효성 확보가 미흡한 것은 재계, 수도권자치단체의 논리에 의해 지속적인 규제완화로 정부정책의 일관성이 결여되었고 대규모 택지개발지역에 비수도권 주민의 유입, 수도권 규제와 병행한 정부의 지역발전 대책 및 실천노력의 부족, 법 적용의 임의성, 즉 특정기업 및 지역의 이익을 위해 공공성을 떠는 법체계의 임의적 적용으로 수도권 억제 정책의 일관성 상실때문이다.

넷째, 수도권기업이전 등의 대책에 조세감면 일변도의 단편적 지원체제 및 지원방식의 문제점을 들 수 있다. 지금까지 지방지원시책의 대부분은 조세감면 일변도의 단편적 지원체제이었으나 지방이전을 가속화시키기 위해서는 인프라, 금융, 인·허가, 인력 등을 망라하는 종합지원체도가 필요하다. 현재 중앙정부의 현 지원은 매칭펀드(matching fund)적인 성격이 강하여 경제력이 어려운 지역이나 사업은 지원의 실질적 효과를 거두기가 힘들다.

다섯째, 행·재정권한의 중앙집중에 따른 지역개발정책의 한계점을 들 수 있다. 비수도권 지방정부에 권한이 부여되어야 수도권집중문제를 해소할 것이지만 현재 강력히 추진해야할 지방정부는 권한을 거의 행사하기 어렵다. 수도권 인구과밀을 해소하고 지방경제를 활성화시키기 위한 정부대책은 있지만 실질적인 각종 권한(특히 재정권한 및 재원이전 미흡)들이 중앙에 집중해 있는 상태에서는 한계를 드러내고 있다. 한 예로 지난해 8월 정부가 수도권 기업 지방이전 촉진대책을 내놓았지만 곁돌고 있으며 기업들이 지방 이전을 기피하는 가장 큰 이유는 중앙행정기관과 관련된 업무처리가 어렵다는 점이고 정부가 중앙에 집중돼 있는 기업관련 업무를 지방으로 이관하는 등 기업이전에 장애가 되는 체제의 개편없이 기업의 지방이전은 근원적으로 불가능한 실정이다.

여섯째, 정부의 정책조정·통합기능의 미약하다. 범 정부차원의 국토개발계획 집행력과 국가적 의지가 결여되어 있다. 3차례의 국토계획 등을 수립 시행하였으나 지역개발사업에 대한 정부의 전반적인 정책조정통합기능의 미약하며 지역개발 계획은 있지만 이를 실천하기 위한 법, 자원, 조직 등 범정부 차원의 종합적 집행력과 국가적 의지가 미흡하여 계획과 집행의 괴리 발생하고 있다. 권한의 지방이양, 지역경제의 활성화를 통한 지역발전 등의 실질적 결과를 위해서는 지역균형발전정책이 물리적 요소를 중요시하는 건설교통부에서 행정자치부와 산업자원부, 재정경제부 등의 지역균형발전의지가 훨씬 강력하게 관철되는 체제로 전환되어야 한다.

국민의 정부출범이후 지역격차해소를 위한 중요한 대처는 청와대 직속기구로 지역균형발전기획단을 두고 2회에 걸쳐 지역균형발전협의회 등을 개최하였으며 지역균형발전3개년계획수립추진을 하였으나 아직까지 가시적 성과를 평가하기에는 이른감이 없지않다. 다소 무리함을 무릅쓴 사전 평가이지만 정부의 이러한 최근 조치들에 대한 비판으로서는 ① 지역균형발전의 가장 중요한 주체인 광역단체장들의 참여가 없고 ② 지역균형발전을 위한 이념, 철학, 원칙 등에 대한 지역적 합의도출이 없었으며 ③ 조직구조도 강력한 추진의지를 관철시킬 수 있는 형태를 갖추지 못했으며 ④ 지금까지의 성과도 극히 미약하다는 점을 꼽을 수 있다.

여섯째, 정부의 수도권역제정책 추진의 혼돈과 오류가 다수 제기되어 원칙과 방향을 다시금 수립하여야 할 것이다. 다음은 정책적 혼선과 비일관성의 주요한 내용들이다.

- ① 반도체수출을 핑계삼아 예를 들면 기흥의 삼성반도체단지 신·증축을 허용하는 등 수도권내 공장신설 허용한 일
- ② 수도권 정비계획법 시행령의 규제완화성 내용을 개정 추진한 일
 - ▶ 수도권 자연보전권역에 대규모 관광단지 조성과 공장증축 허용
 - ▶ 소프트웨어 진흥구역과 국제회의 시설지구를 인구집중 유발시설에서 제외하여 과밀부담금 납부를 면제
- ③ 기업지방이전 촉진대책의 비현실성
 - ▶ 2002년까지의 한시성, 과밀억제권역에서 5년이상 사업한 기업으로 한정된 것
 - ▶ 토지수용권 배후도시개발권을 기업에 주게될 때 주민저항에 직접적으로 직면하게 될 것
 - ▶ 이전부지의 적정가격 매도의 어려움 : 종전부지의 고밀도 이용제한의 일반적 경향에 따라 제값을 받고 팔기가 힘들
- ④ 정책목표의 혼선 : 2차 수도권 정비계획(1997-2011)의 정책목표가 '수도권역제'에서 '수도권 기능제고'라는 다소 상반된 정책목표를 추가
- ⑤ 수도권 대학의 대학원 설립은 자유화하여 야간대학 정원의 총원규제와는 상반된 조치를 내린 일
- ⑥ 형식적인 수도권 정비심의
 - ▶ 수도권 정비계획법 수립이후 17년 동안(1982-1999) 수도권정비위원회에 상정된 총 312건의 각종 심의안건 중 부결된 안건은 불과 9.3%(29건)에 불과 (국무조정실 정책평가위원회 심사평가자료)

일괄제, 지식기반시대 지역육성정책수립 및 실천노력이 부족하다. 지식기반시대 지방을 육성하기 위한 법적제도적 장치 및 의지를 체계적으로 담는 지방화시책이 부족하다. 각 지방의 고유한 특성과 비교우위에 대한 엄격한 진단없이 획일적인 공업단지개발정책 위주로 지방의 산업화가 추진되어 고급인력의 역외 유출과 지역 낙후의 악순환을 거듭하고 있고 지역 산업단지의 경우 공급자 위주로 조성되어 미분양사태 유발한 일 등은 지식기반시대에 적합 유인책 마련이 미비하기 때문에 발생하는 문제들이다.

여덟째, 사회간접자본시설 투자노력 미흡과 예산과의 연계가 부족하여 알맹이없는 정책이 되었다. 지난 제3차 국토종합개발계획의 지역균형발전의 강력한 천명에도 불구하고 그 성과가 미흡했던 것은 국토계획 등은 법정 상징성은 있으나 실질적 재정지원 등의 효율적 정책수단이 미흡하여 정책효과가 낮았기 때문이다.

IV. 결론 : 지역격차해소 주요 추진방안

지역격차의 해소의 결과는 지역균형발전이 될 것이다. 지역균형발전의 목표는 ① 장소보다는 그 지역내 사람을 위한 발전을 추구한다는 것이며 ② 성장과실의 단순균등배분이 아니라 지역간의 창의적인 경쟁과 민주적 참여의 원칙하에 각지역의 잠재력을 최대한 살릴 수 있는

기회가 보장되는 발전을 추구한다는 것이다. 그러한 차원에서 지역균형발전은 공간의 민주적 발전을 의미한다.

지역격차를 해소하고 지역균형발전을 달성하기 위해서는 다음과 같은 세가지 중심전략, 즉 분산화전략, 분권화전략, 분업화전략이 필요하다(이정식, 2000).

분산화전략이란 수도권 집중기능을 여타지역에 분산시키고 동시에 지역에 사회경제발전기회를 축적시키는 여건을 조성하는 일이다. 이는 주로 물리적이고 공간적인 요소의 이동을 통하여 수도권 이외의 지역으로 기능의 이전을 도모하는 것이다. 수도권 기업 이전이나 정부부처의 이전과 같은 정책이 그 대표적인 내용이 될 것이다.

분권화전략이란 중앙정부의 행·재정권한을 지방자치단체에 이양시키고 권력의 지방화를 도모하는 것이다. 권한의 지방이양과 과제자주권의 보장 등이 그 대표적 내용이 될 것이다.

분업화전략은 지역마다 각기 특성 살릴 기회를 제공하고 전체적으로는 경쟁력을 갖춘 지역별 특화산업과 전문기능을 육성하는 것으로서 지역전략산업추진과 정보화의 추진과 같은 것이 중요한 내용들이 될 것이다.

이상의 세 가지 전략을 중심으로 지역격차해소를 위한 주요 추진방안¹⁵⁾들을 제시해 보겠다.

1. 분산화방안

정부는 이미 분산화와 관련하여 지역균형발전전략의 가장 우선적인 순위에 올려 놓고 있다(지역균형발전기획단, 2000. 4. 4, 「지역균형발전 3개년 추진전략」). 그러나 기업의 이전과 공공청사의 수도권 억제만을 제기하고 있지 정부부처의 신규이전 계획이나 분산화와 관련한 강력한 의지가 빈약하다. 분산화의 가장 중요한 전제는 수도권으로의 집중을 막기위한 수도권성장억제를 유지하는 것이고 그 다음 정부부처부터 솔선수범하여 상징적이면서도 실질적인 비수도권 이전조치를 취하는 일이 될 것이다. 기업의 지방이전은 물리적인 공간조성과 한시적인 조세감면보다는 정보화 및 행정 지원과 비수도권 SOC 민자사업참여 지원 등 기업수요에 따른 조치를 우선 취하는 것이 바람직 할 것이다.

1) 정부의 수도권성장 억제기조의 일관성 유지

서울, 인천, 경기지역 등 수도권의 지방자치단체, 산하연구단체, 정부출연연구기관 등에서는 수도권규제 완화에 대해 지속적으로 정책담론의 장을 열고 대안마련에 부심하고 있다. 또 정부 스스로도 수도권의 기능제고를 수도권억제와 동시에 제시하고 있어서 규제완화의 움직임이 힘을 얻을 가능성이 크다. 일각의 수도권규제완화 논리는 수도권 집중문제의 핵심을 간과하는 조치이며 수도권문제와 관련해서는 선 분권화 및 분산화정책(정부, 공공기관, 기업체의 지방이전 촉진과 지역특화산업의 육성) 후 수도권 자율화정책을 강력히 시행해야 할 것이다. 특히 벤처기업 등 지식기반형 영역이나 관광산업 등 성장유망분야만 유독 수도권에서 허용되는 것은 넓은 산업은 여타지역으로 이전하고 전략적 영역중심으로 재편하고자 하는 수도권산업의 재구조화 전략만 인정되고 지역격차해소의 본질적 측면은 여전히 간과하는 결과가 된다.

15) 여기서 제기하는 추진방안들은 국가와 지방자치단체가 공히 추진해야 될 것이나 기본적으로는 국가의 지역정책, 지방자치정책, 국토균형정책과 관련되는 것이다.

2) 정부부처 및 산하기관 등 공공기관의 이전 추진

수도권역제정책에서 가장 고질적인 문제가 공공부문의 수도권 집중일 정도로 이 부분에 대해서는 강도높은 조치가 필요할 것이다.

현재 정부에서는 공공기관 이전의 시범사례로 식약청, 국립보건원 등의 오송보건의료과학단지 이전을 추진하고 있으며 수도권에 공공청사의 입지를 규제하기 위해 규모 하향조정, 신증축의 금지, 임대차 억제 등의 조치를 취하고 있다. 하지만 국토균형발전의 강력한 의지를 실천하기 위해서는 독일처럼 정부부처의 일부를 수도권이 아닌 다른 지역에 과감히 이전토록 하여야 할 것이다.

지역균형발전과 격차해소의 강력한 추진의지를 상징적으로 나타내기 위해서라도 건설교통부의 지방이전, 부산에 해양수산부 등의 정부부처를 입지토록 하는 등 강도 높은 가시적 조치가 있어야 한다. 일본이 비록 실현을 못하고 있지만 동경일극집중을 타파하기 위해 수도를 옮기려는 시도를 한 것과 같이 경쟁력 있는 국토의 개조와 균형발전을 위해서 정부부처의 비수도권으로의 이전을 전향적으로 검토하여 공론화하고 비수도권에 대한 체계적인 이전계획을 수립하여 실천하여야 할 것이다.

3) 기업 본사 등의 이전 적극 추진

현재 정부에서는 건설교통부 산하에 관계부처 연계의 통합지원기능으로 기업이전센터를 설치하고 이전기업에 대한 통합지원제도(CIP)를 수립하여 부동산매입기금 등의 금융지원, 지방이전기업 지원자금 조성, 정책자금 우대, 보증기능의 활성화, 세제지원, 배후도시개발권 부여, 금융기관 및 대학의 이전 유도 등을 추진하고 있다.

이러한 수도권 기업의 지방 이전이 성공을 거두기 위해서는 비수도권지역의 준비가 동시에 이루어져야 하고 기업에 대한 지원과 동시에 각 지방자치단체에 대한 지원도 연계하여 이루어져야 한다. 우수기업을 옮기기 위해서는 중산인력의 생활을 위한 각종 기반을 조성하는 것이 중요한데 예산이 빈약한 지방정부로서는 여러 가지 어려움이 많을 수밖에 없다. 따라서 수도권 기업의 이전에는 비수도권지역 지방자치단체에 대한 지원과 연계협력의 조치가 필요하다.

벤처기업의 창업지원에 대해서도 수도권과 비수도권간에 차등지원을 하고 특히 비수도권의 벤처기업육성을 위해서는 정보인프라와 지원네트워크체계의 구축 등 기업의 수요에 우선대처하는 조치가 필요하다.

단순한 공장뿐 아니라 본사가 이전토록 이전기능에 따른 차등지원을 하여 본사 이전시에는 대폭적인 지원조치를 하고 업종별로 금융 등 지역의 실질적 활성화를 조기에 가시화할 수 있는 영역에 선별적인 우대조치를 실시해야 한다.

2. 분권화방안

분산화에 대한 정부측의 조치는 아직 성과는 극히 미약하나 최근에 상당부분 진행되고 있으나 가장 정부측의 노력이 미진한 것이 분권화와 관련된 부분이다. 일본이 동경일극집중을 해소하고 수도권분산정책 및 지역균형발전정책을 포괄하는 중요한 정책적 고리를 지방분권화에 설정하고 90년대 이후부터 추진해왔던 것은 시사하는 바가 크다(한국지방행정연구원, 1996). 일본에서 지방자치단체들과 전문가들이 수도권 집중과 지방불균형이 가능했던 것이 강력한 중

양집권체제 때문이라 판단하여 분권화를 중심으로 접근하였다는 것은 매우 중요한 대목이다¹⁶⁾. 우리나라에서도 다시 재개된 민선자치시대가 진정한 꽃을 피우고 결실을 맺기 위해서는 실질적으로 지방화에 합당한 권한을 부여하는 일이다.

1) 시도지사협의회 권한 강화

현재 우리나라에는 시도지사협의회가 있으나 지역에 관련된 중요한 정책을 실시하면서 정작 지역의 주체가 참여하는 경우가 거의 없다. 물론 한국이 연방체제가 아니라 단일국가로의 성격이 강하기 때문이라 하더라도 현재의 단순협의체적 성격과 명목적 성격이 강한 시도지사협의회는 국가의 지역정책결정의 가장 핵심적인 기구로 격상시키도록 기능이 조정되어야 한다. 지역균형발전기획단과 지역균형발전협의회에 시도지사들의 대표가 참여하여 의견을 개진하고 지역주체들의 필요에 적합한 형태로 정책이 입안되도록 해야 할 것이다.

2) 지방분권추진법의 입법화와 지방분권추진계획 수립

일본보다 훨씬 더 심각한 수도권 일극집중체제이면서 매우 추진력이 약한 지역균형발전기획단이나 협의회 등의 조직으로 고질화된 지역불균형을 해소할 수 있으리라는 것은 무리한 일일 수도 있다. 일본이나 프랑스처럼 중앙집권화된 전통이 강한 사회에서는 이미 지방분권추진법이나 지역계획기구(DATAR), 지역개발계약제도 등 분권화를 위한 시도들을 추진해왔다(윤양수, 1997). 하지만 아직까지 우리나라에서는 분권화없는 분산화만 추진되어 알맹이없는 조치들이 이루어지고 있다. 보다 강력한 법에 기초한 분권과 격차해소를 위한 조치가 있으려면 지방분권법이 입법화되어야 하고 지방분권법의 입법화과정에는 광역자치단체 대표, 기초자치단체대표들의 의견을 반영할 수 있도록 하여야 하고 실질적인 성과를 위해 지방분권추진계획을 수립, 추진하고 지방분권추진협의회, 사무국 등을 둘 수 있어야 한다.

3) 권한이양 및 기능재배분의 적극적 추진

지방분권의 추진의 핵심은 권한의 이양이다. 지금까지의 권한과 사무의 지방이양이 완전한 것이 되지 못하고 위임수준에 머무르고 있는 실정에 있다. 하지만 중앙정부의 기능을 지방에 이양할 때도 형식적 이양이 아닌 중앙의 심의·통제·승인기능의 지방이양 추진이 시도되어야 한다. 이양시에는 단순히 법률·제도의 권한과 책임 뿐 아니라 조항의 성격도 네가티브시스템(할 수 없는 것을 제외한 나머지 모든 것은 지방정부에 권한 부여)으로 전환되어야 한다.

이양의 방식에 있어서는 주민생활과 직접적 관련이 있는 사무를 지방에 이양하여 중앙정부의 축소를 추진하며 특히 중앙부처의 지방행정기구를 대폭 축소하고 그 기능을 자치단체에 이관하여 중복업무, 중복예산 집행 등을 차단해야 한다(홍준현, 1999).

이양을 추진할 경우 산발적이고 복잡다단하게 전개되어 있고 지방자치법과 각 개별 법령에

16) 지방분권과 지역균형발전간의 관계에 대해서는 중앙집권이 지역불균형발전을 가능하게 한다는 시각(안성호, 1993; Ter-Minassian, 1997)도 있으나 분권이 오히려 지역불평등을 초래한다는 시각(Mackey, 1998; Tannenwald, 1999)도 있다. 하지만 일본의 지방분권추진도 기본적으로는 동경일극집중해소와 지역균형발전을 중요한 가치로 생각하고 있으며(초의수, 2000), 프랑스의 국토균형발전정책도 역시 지역분권과 결합되면서 전개되고 있다(한국지방행정연구원, 1996). 따라서 지방분권과 지역균형은 서로 배치되는 것이 아니라 지역균형과 지방분권의 조화를 어떻게 이루어 사회적 정의와 발전을 도모할 것인가의 합의 모색이 중요할 것이다.

산재해 있는 사무와 기능의 범위 및 배분에 관한 규정들을 단일 법률화하는 조치, 즉 프랑스의 '국가와 지방간 사무권한의 재배분에 관한 법'과 같이 단일법안화 해야 한다.

향후에 지방화와 더불어 광역적 조정과 기획기능이 확대되기 때문에 광역화의 문제를 광역권 행정과 종합개발로 조정할 수 있도록 이에 걸맞는 광역단체 기능을 확보하게 해야 한다. 그 중에는 민선자치 이후 늘어난 기초단체간의 갈등을 조정하는 기능도 부여되어야 할 것이다.

권한의 이양중에 핵심적인 것은 특별지방행정기관의 사무의 이관, 통합 추진이다. 현재 특별지방행정기관의 사무가 지방자치단체의 사무와 중복되는 경우가 많아 예산낭비와 주민불편을 초래하고 있는데 특히 병무, 노동, 환경 등 주요 업무에서 중복사무가 특히 많으며 지방중기청, 지방식약청, 농산물검사소, 종자관리소, 수사물검사소, 검역소, 광산보안사무소, 국립공원관리공단 등 사무의 대부분이 지자체로 이관되어야 하고 산림관리청, 항만건설사무소, 농업통계사무소, 국립수산물진흥원 종묘배양장, 지방보훈청, 어촌지도소, 국토관리청 등의 사무가 지자체로 이양되어야 한다.

장기적으로 지방행정기관을 폐지하고 중앙부처의 해당감독관을 지자체에 파견하는 방식으로 전환되어야 하며 지자체에 업무만 이관할 것이 아니라 그에 따른 예산과 인력을 합당하게 배정하여야 할 것이다.

4) 자치단체장의 인사권 확대

모든 자치단체의 공무원 인사권을 자치단체장의 책임하에 두되 현재 형식적인 권한에서부터 정원 등 지방공무원 인력규모결정 및 승인에 대한 행자부의 지나친 감독, 승인으로부터 자율적 결정으로 전환시켜야 한다.

5) 지방재정 및 세제의 개편

자치단체의 과세자주권을 확대해야 한다. 지방자치제의 효율적 운용과 지방재정의 자율성을 제고하기 위해서 과세자주권의 확대가 필요하다. 조세법률주의의 테두리내에서 탄력세율제도의 적용대상을 지방세 전 세목으로 확대하고 지방세법에 조례로 신설이 가능한 법정외 세목의 설치를 허용하고 이를 그 지역에 고유한 지역개발 자원으로 활용하도록 해야 한다.

지방세 체계의 정비는 국세와 지방세의 세원배분, 광역자치단체와 기초자치단체간의 세원배분 등의 문제와 연계되어 있어 동일 세원에 대해 중복과세하거나 지나치게 세분화되고 복잡한 지방세목에 대하여 세목의 통합이나 단순화 등의 정비가 필요하다. 중복과세부문은 지방세 수에서 차지하는 비중이 높은 세목을 중심으로 통합화하는 등 지방세목의 통합 및 단순화가 필요하다.

아울러 소득과세 및 소비과세의 지방세 확대를 추진해야 한다. 현재 재산과세에 편중된 지방세 구조를 개혁하고 지방세원의 안정과 신장을 위해 국세의 지방세 전환 및 신세원 개발 등을 통해 지방소득과세 및 지방소비과세의 확대를 추진해야 한다. 지방소득과세의 확대를 위해서는 지역간 세원분포가 비교적 고르고 사실상 지방소득세의 역할을 하고 있는 주민세(소득세 할)의 비중을 확대하여 이를 지방소득세로 개편하고 소비과세에 대해서는 기존에 국세에 포함되는 소비과세 중 지역간 세원분포가 비교적 고른 세원에 대하여 지방 소비과세로 개편해야 한다. 특히 지역간 세원분포가 고른 음식숙박업, 부동산임대업, 소매업, 운수창고업 등을 지방세 세원으로 이양하고 부가가치세, 교통세 등의 경우 일부를 국가와 지방의 공동세원으로 활용

해야 한다.

6) 예산편성·운영·결산제도의 개편

중앙정부에 많은 예측이 불가피한 부분이 예결산의 제도이다. 이를 개선하기 위해서는 예산편성지침의 자율성 제고와 예산순기제도를 바꿀 필요가 있다. 지방예산편성지침은 자치단체의 자율에 맡겨야 하고 중앙정부의 기준제시는 자치단체가 예산작성에 참고자료로 활용할 수 있는 자료중심으로 개편해야만 한다.

자치단체와 중앙정부의 회계연도 차별화하여 자치단체의 회계연도를 중앙정부의 회계연도보다 2~3개월 시차를 두고 시작하고 이를 통해 자치단체 예산편성의 효율성을 기할 수 있으며, 추가경정예산의 잦은 편성으로 인한 부작용을 최소화할 수 있을 것이다.

예산편성 및 운영의 효율적 심사를 위해서는 중장기적으로 지방의회의 예산 및 결산 심사 또는 외부감사시 투입과 더불어 성과, 그리고 활용 등의 측면을 감사하는 제도로 발전시키고 성과중심의 예산제도 운영으로 개편해야 한다.

3. 분업화방안

분산화가 기능과 더불어 물리적 요소를 공간적으로 이전하는 것을 의미한다면 분권화는 지역에 대한 분산화의 실질적 권한부여, 즉 정치적, 법적 측면이고 분업화¹⁷⁾는 지역의 자립과 활성화를 담보해주는 하부적, 경제적 요소라 할 수 있다. 분권화를 통한 지역의 권한도 지역내 경쟁력과 잠재력이 확보되지 않으면 제대로 행사될 수 없을 것이다.

1) 광역권별 대도시의 산업수도 육성 및 권역별 중추관리기능 강화

현재 산업자원부에서는 각 지역별 특화산업 육성전략을 수립, 추진하고 있고 제4차국토계획에서는 지방대도시를 한국을 대표하는 도시로 육성하여 수도권에 대응하는 거점으로 활용하고자 한다. 예를 들면 부산은 국제해양경제수도, 국제물류산업수도, 영상산업수도이며 광주는 첨단관광산업수도, 대구는 밀라노프로젝트 등 산업수도가 된다.

산업수도, 지역특화산업 육성¹⁸⁾은 광역권역별로 추진되고 있지만 산업자원부를 넘어선 중소기업청, 건설교통부, 정통부, 문화관광부 등 다양한 부처간의 연계 때문에 지방자치단체로서는 혼란과 어려움을 겪게 된다. 중앙부처는 공급자중심이 아닌 지역수요자 중심의 정책연계성을 높이도록 배려하는 것이 필요하다.

수도권의 중추관리기능을 이전하는 것도 중요하지만 지역인력개발과 교육의 특성화, 정보통신기반의 조성, 지방과학기술진흥 등 지역의 중추관리기능과 소프트웨어적 인프라 구축이 필요하다. 또 지역금융의 활성화를 위해 부분보증비율의 인하 등 적극적 조치가 필요하다.

17) 분업화는 지역발전의 유형을 분류하고 지역고유의 발전방향을 제시하는데 중요한 프레임워크를 제시해 줄 수 있다(Dubarle, 2000)

18) 각 지역별 특화 경제방향에 대해서는 김갑성 외의 연구(1997)와 IMF 이후의 지역경제활성화에 대해서는 삼성경제연구소편(1998)을 참조.

2) 주요 과학기술집적지의 광역권별 조성과 특화

지식기반사회로 전환되면서 지역격차도 지식기반지역과 전통적 생산요소중심지역으로 분화가 이루어지고 있다(이덕희 외, 1999). 수도권규제완화의 명분으로 수도권의 지식기반경제지역으로 재구조화할 것이 아니라 전 지역이 각 지역의 특성에 맞게 지역별 전략·특화기술 개발, 지역기술혁신거점의 균형적 육성, 지방대학 우수과학자 연구지원 등의 적극적 대응을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

디지털사회의 진전에 대응하여 디지털 지역격차가 발생하지 않도록 지역특성에 맞도록 권역별 소프트웨어지원센터 조성하되 비수도권지역 우선 지원이 되도록 수도권과 차등화하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

강인재. (1996) "지역균형발전에 대한 주민의식조사: 경북과 전북을 중심으로". 「한국행정논집」. 8(2).

건설교통부. (1999a). 「제4차 국토계획(안)」.

건설교통부. (1999b). 「제2차 수도권정비계획 소관별 추진계획」.

건설교통부. (2000). "대통령업무보고자료", 4. 26.

국토개발연구원. (1997). 「제2차 수도권정비계획 구상」.

경제기획원. (각년도). 「주택 및 인구센서스」.

김갑성 외. (1998). 「주요 통계로 본 지역별 위상과 과제」. 삼성경제연구소.

김윤상. (1986). 「도시모형론」. 경북대학교 출판부.

김의준 외. (1998). 「지역투자가 지역 및 소득격차에 미치는 영향분석」. 삼성경제연구소.

노기성 외. (1999). 「수도권정책의 평가와 기본방향」. 한국개발연구원.

대통령자문정책기획위원회. (1999). "국토균형발전을 위한 수도권 분산 정책". 1999년 6월 대통령 업무보고자료.

박서호 외. (1988). 「지역격차의 접근과 이해」. 녹원출판사.

박성복. (1996). "지역발전격차의 분석 시론: 1994년의 광역자치단체를 중심으로". 「한국행정논집」. 8(2): 385~403.

박성복. (1997). "지역발전 및 지역불평등의 측정". 「한국행정학보」. 31(2): 166~185.

박양호 외. (1998). 「21세기의 국토비전과 전략」. 국토개발연구원.

박종화 외. (1995). 「지역개발론」. 박영사.

삼성경제연구소편. (1998). 「IMF와 지역경제활성화」. 삼성경제연구소.

성경룡 외 (1997). 「지방자치와 지역발전」. 서울 : 민음사.

서창원 · 양진홍. (1997). 「제3차 국토종합개발계획 추진성과 분석 연구」. 국토개발연구원.

안성호. (1993). "우리나라 지방분권화의 논거". 「한국행정학보」. 27(3): 825-845.

오정훈. (2000). "지역경제격차 디지털시대에도 지속되나?". LG경제연구원. 「주간경제」 (572).

- 윤양수. (1997). 「국토계획제도 국제비교 연구」. 국토개발연구원.
- 이덕희·박재곤. (1999). 「과학기술집적지의 발전방안」. 산업연구원.
- 이정식. (2000). “제1차 지역균형발전협의회 요약자료”. 지역균형발전협의회.
- 조명래. (1995). 「포스트모던도시론」. 새로운 공간환경론의 모색. 서울 : 한울.
- 조형제. (1994). “산업구조조정과 지역별 산업구조의 변화.” 한국사회학회편. 「국제화시대의 한국사회의 지방화」. 서울 : 나남.
- 중앙일보. (2000). 2000. 4. 6일자 “2천만 공룡 수도권, - 실패한 억제정책-”
- 지역균형발전기획단. (2000). 지역균형발전3개년 추진전략. 4. 4.
- 초의수. (1993). “한국자본주의의 전개와 지역구조의 변화”. 부산대 대학원 박사학위논문.
- 초의수. (1994). “지방화와 국제화시대의 기술수용과 조직운동”. 한국사회학회편. 「국제화시대의 한국사회의 지방화」. 나남.
- 초의수. (2000). “일본 지방분권추진의 의미와 시사점”. 부산광역시 정책개발실. 「해외정책동향」 (4).
- 통계청. (각년도). 「인구통계연보」.
- . (각년도). 「광공업통계조사보고서」.
- . (각년도). 「총사업체통계조사보고서」.
- . (1995). 「인구 및 주택에 관한 총조사」.
- . (1999). 「지역내총생산」.
- 한국벤처협회. (1999). 「벤처기업등록현황」.
- 한국소프트웨어산업협회. (1998). 「소프트웨어산업의 시장동향보고서」.
- 한국은행 부산지점. (2000). 「부산지역경제통계」.
- 한국정보통신진흥협회. (1999). 「97년 정보통신산업통계연보」.
- 한국지방행정연구원. (1996). 「일본의 지방분권추진 동향」.
- 한포환 (1994). “지방자치와 지역격차”. 「지방자치와 발전전략」. 서울 : 박문각.
- 행정자치부. (1999). '99 전국지방자치단체결산. 내부자료.
- . (2000). 2000년 전국지방자치단체예산. 내부자료.
- 홍기용. (1994). 「지역경제론」. 박영사.
- 홍준현. (1999a). “90년대 우리나라 지역격차의 실태분석”. 「한국행정연구」 8(3).
- . (1999b). 중앙사무 지방이양추진사업의 개선방안. 한국행정연구원.
- 황명찬 (1994). 「지역개발론」. 법문사.
- Castells, M. and P. Hall. (1994). *Technopolis of The World*. London : Routledge.
- Dubarle, Patrick. (2000). “The OECD Territorial Riviews : AConceptual Framework”. *OECD-KOREA Workshop on Territorial Policies and Issues*.
- Harvey, D. (1995). 초의수 역. 「도시의 정치경제학」. 도서출판 한울.
- Humphrys, G. (1998). “국지적 축적체계와 국가의 역할: 조절이론적 관점”. 박삼욱외 편역. 「경제구조조정과 산업공간의 변화. 한울.
- Liu, B. C. etal. (1975). *The Quallity of Life Indicators in the U.S. Metropolitan Areas. 1970*. Kansas City : Midwest Research Institute.

- Mackey, S.(1998). "Devolution Part II?" *State Legislatures* 24(4)
- Massey, D. (1984). *The Spatial Division of Labour*. London : Macmillan.
- OECD. (1998). *Knowledge-based Economy*.
- SAEM Sophia Antipolis. (1998). *Success Shines on Sophia Antipolis*.
- Scott, A. J. (1988). *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*. London: Pion.
- Tannenwald, R. (1999). "Fiscal Disparity among States Revisited". *New England Economic Review* Jul.-Aug.
- Ter-Minnassian, T. (1997). "Decentralizing Government". *Finance & Development* 34(3).

초의수: 부산대학교 사회학과 대학원에서 문학박사학위(한국자본주의의 전개와 지역구조의 변화, 1993. 2)를 취득하고, 현재 부산광역시 정책개발실 연구위원이자 신라대학교 사회복지학과에 겸임교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지역개발, 도시문제, 복지행정 및 정책이며, 주요 저서는 문화비전부산21(공저, 부산광역시, 2000), 고령화사회와 노인복지(공저, 세종출판사, 1999. 2), SMART부산21 - 부산발전 종합계획(공저, 1997), 도시의 정치경제학(공저, 한울, 1995), 한국의 지역불균형연구(공저, 한울, 1994), 국제화시대의 한국사회와 지방화(공저, 나남, 1994) 등이 있고, 주요 논문으로는 생산적 복지정책의 의미와 과제(시정연구(10), 1999), 공공부문의 생산성제고를 위한 성과측정제 운영방안(정책개발연구(4), 1998), 부산지역 노동시장 구조변화와 실업정책의 방향(지역사회연구(6), 1998), Innovator's Strategies for the Development of Local Community and Civil Society(Hafenstadte im Strukturwande 한·독 Conference, 1998) 등이 있다.