

지역갈등과 지역정책

홍성웅

국토개발연구원 연구위원

1. 문제의 제기

경제성장의 초기단계인 60년대 초 한국사회는 8·15와 농지개혁 그리고 6·25동란을 거치면서 국민 모두가 가난하였던 까닭에 경제성장에 대한 사회적 합의를 쉽게 이루었으며 이것이 고도성장에 기여하였다는 시각이 있다. 그러나 90년대에 이른 지금의 우리사회는 계층별 소득격차, 노사의 대립 그리고 해묵은 지역간의 갈등으로 인한 국민의식의 분열현상이 일어나고 있다. 더구나 주택·토지 등 부동산가격의 앙등과 이것을 이용한 투기행위가 확산되면서 사회적 갈등은 가진자와 못가진자, 최상위와 최하위 계층의 갈등에서 자기보다 많이 가진 모두를 불만의 대상으로 삼는데까지 증폭된 감이 있다. 이러한 사회정신과 가치관의 혼란은 경제성장의 원동력이었던 조화와 단결을 붕괴시키고 근로의식과 투자의욕을 감퇴시켰으며 선진국 진입의 문턱에 와있는 우리경제의 대외경쟁력을 퇴조시켜 경제에 대한 위기의식마저 일으키고 있다. 이제 우리는 사회적 갈등의 내용과 원인을 분명히 파악하고 그 대책을 정부와 국민이 함께 풀지 않으면 안될 시점에 와 있다.

지역갈등은 우리나라만의 고유한 현상은 아니다. 또 우리의 갈등과 대립의 정도도 아일랜드나 동구 발칸제국과 비교하면 그렇게 심각한 것이라고는 볼 수 없다. 이러한 나라들은 주민의 언어나 배경이 다르거나 정착기간이 비교적 일천한 주민간의 경우가 보통이다. 우리와 같이 수천년의 역사를 같이한 국가에서의 지역갈등과는 그 현상과 요인이 다를 수 밖에 없다. 또한 우리가 당면한 지역갈등을 왕건

의 혼요십조나 택리지에 나타나 있는 우리의 역사적 지역주의에서 그 원형을 찾는 것은 어느 정도 한계가 있다고 본다.

오늘날의 지역갈등은 지역간의 경제적인 격차가 가장 중요한 요인으로 이해되고 있는데 지난 30년 동안의 경제성장의 결과가 지역과 지역주민에게 지역속성과 주민의 능력에 따라서 정당하게 분배되어 있지 않다는 인식에 기초하고 있다. 3공화국 이래 정치·경제 등 각 분야의 중요한 위치에 영남출신 인사의 구성비가 현저히 높았으며 한편으로 그동안의 경제성장을 주도한 제조업은 그 입지가 경부축과 동남해안에 편중되어 있다. 이러한 가시적인 현상에 대해 인연과 정에 치우치는 우리 습속에 따라 대부분의 사람들은 영남편중의 권력구성이 경제성장정책의 수립과 추진과정에서 영남지역이 특혜를 받았을 것이라고 판단하고 있다. 특히 광주사태를 계기로 지역갈등의 핵심은 경제성장과실의 배분에서 호남지역이 소외되었다는 인식으로 압축되어진 것으로 보인다. 이런 맥락에서 오늘의 지역갈등은 호남과 영남, 혹은 호남과 여타지역간의 갈등이며 이는 성장의 열매가 정부의 간섭 즉, 정책에 의해 결과적으로 불공평하게 분배되었다는 인식에 뿌리를 둔 것으로 해석된다. 이러한 지역문제에 대한 인식은 정부가 주도하는 경제정책의 방향에 반영되고 특히 지역정책이나 공간정책의 일환으로 다루어지는 사회간접자본 등의 공공투자정책에 영향을 주고 있다. 지역단위의 공공투자정책이 과거의 편중된 투자정책의 시정안으로서, 혹은 지역균형이라는 명분으로 객관적으로 입증되지 못한 배분기준에 따라 추진되고 있는 것은 정부 예산의 효율성과 함께 공공투자사업의 형평성의 차원에서

우려되는 바이다. 이러한 혼란상태에서 경제정책은 분배와 성장이라는 두가지 목표의 균형을 찾지 못하고 시세에 약합하는 단기적인 정책이 남발된 결과 우리경제의 장래에 상당한 어려움을 가중시킬 것으로 보인다.

2. 필연적 현상으로서의 격차

격차는 세상사 어디나 존재하는 것이다. 신이 창조한 모든 생물은 같은 종(種)이면서도 하나도 같은 것이 없다. 뿐만 아니라 산천소목도 곳곳이 다르다. 이렇게 모든것이 다분데서 신의 오묘한 뜻을 찾을 수도 있을 것이다. 그런데 지역격차가 지역갈등으로 발전하는데는 이러한 격차의 존재가 정의롭지 못한 생산과 배분의 결과인 것으로 판단되어지기 때문이다. 다시 말하면 지역갈등의 원인이 지역격차에 있다면 그것은 지역간의 배분의 몫이 지역이 가지고 있는 고유한 입지적 여건에 합당하게 주어지지 못한 것으로 판단되기 때문이야 한다.

여기서 합당한 지역의 몫을 논의하기에 앞서 격차의 비교단위가 되는 지역을 고려할 필요가 있다. 지역갈등을 말할 때 우리는 비교단위를 충청남도, 서울 등 편의상 설정된 행정구역으로 파악한다. 그러나 이러한 행정구역은 변할 수 있는 것이다. 지역갈등과 격차를 논할 때 사용되는 지역의 의미는 그 지리적 구획단위라는 그릇(皿) 안에 담겨 있는 내용물을 말라한 것이라고 볼 수 있다. 예를 들면 그 지역내의 주민, 문화, 풍습, 경제구조, 자연환경 그리고 사회간접자본 등 인위적일 축조물들을 포함하는 모든 내용물을 지칭하는 것이다.

그런데 이러한 지역의 속성이 바로 산업의 입지조건이며 지역의 생산능력이며 지역의 산업 및 고용구조를 결정하는 요인들이다. 시장기능이 원활하다고 가정하면 모든 지역은 지역의 속성에 따라서 고유한 공간적 분업과 전문화가 이루어지고 그 결과로 생산되고 배분되는 몫은 지역속성과 고유한 산업구조에 합당한 몫이 되는 것이다. 그러므로 이러한 시장

경제 아래서 각기 다른 속성을 지닌 지역이 받는 몫은 물론 상이할 것이다. 이러한 차이는 당연한 것으로 받아들여져야 한다.

경제학자들에 의하면 이러한 경우와는 달리 지역간 속성의 차이가 없는 상태 혹은 모든 지역의 속성이 동일한 상태에서 출발한 경우에도 경제적 균형상태에서는 지역속성의 차이를 초래한다는 점을 제시하고 있다. 예를 들면 Hotelling의 해변에서 아이스크림을 파는 두 상인은 균형의 상태에서는 해변의 중앙에 등을 맞대고 위치하게 된다는 점을 지적하고 있다(Hotelling : 1929). 또 동질적인 공간에서 출발하더라도 경제적 균형에 도달하면 조밀지역과 소외지역이 발생하는 공간적 속성, 다시 말하면 지역간의 속성의 차이를 만들게 마련이라는 것이다(Christaller : 1966). 그러므로 완전경쟁하에서는 시장기능의 자연스러운 결과로 집중 즉, 일반 통념으로서의 지역격차가 발생하는 것이다.

더구나 지역간에 인구나 경제활동의 집중도가 다른 경우에는 여럿이 모인 곳에서 비용이 절감되고 생산성이 높아진다는 집적(agglomeration) 경제가 발생한다는데 지역경제학자들은 합의를 하고 있다. 이러한 집적이 이익이 존재하는 한 사람과 생산활동은 집중된 곳에 더욱 모이게 마련이고 이러한 집중은 다시 편의시설과 문화시설의 확대 그리고 공공투자의 확대를 유도하게 된다. 그러므로 경제활동과 인구의 집중현상은 현실세계에서는 시장경제의 경제질서에 따른 자연스러운 귀결로 받아들여질 수 밖에 없다.

따라서 이와 같은 유형의 지역격차는 완벽한 시장경제의 균형점에서 결과되는 격차로서 이러한 지역격차가 사회의 갈등으로 비화될 수 있는 논리적 근거는 찾기 어렵다. 더우기 정부의 정책으로 이러한 격차를 완화하려는 투자정책에 관하여는 철저한 후생경제학적인 분석의 뒷받침을 필요로 할 것이다.

3. 경제성장과 지역격차

위에서는 지역격차가 완전한 시장경제하에

서 형성될 수 밖에 없는 경우를 고찰하였다. 그러나 현실세계에서 완전경쟁은 존재하지 않으며 시장실패에 대한 보완이 정부의 간섭을 통하여 이루어지는 것이다. 지난 30여년간의 경제성장은 우리국민의 단합된 노력과 중앙정부의 강력한 경제정책의 복합된 결과라고 보는 것이 우리경제성장에 대한 일반적인 평가이다.

경제성장의 초기단계인 1962년부터 1971년까지 정부는 수입대체와 수출산업 성장을 목표로한 대외지향적인 성장전략을 채택하고 제조업 선별적인 산업정책을 추구하였다. 2, 3차 경제 5개년 계획기간에는 기간산업의 육성과 중화학공업의 기반을 구축하기 위하여 정부는 금융, 조세 등의 지원과 산업기지 및 지방공단의 조성 등으로 부문선별적인 산업정책을 추진하였다. 이러한 선별적 산업정책은 자본제약 아래서의 성장초기 단계에서 취해진 잠정적이고 불가피한 선택이었으나 국노이용상에 심각한 영향을 주었다.

서울은 역사적으로 천저한 중앙왕권과 관료 중심의 조선조 이래로 우리나라의 명실상부한 중심이었으며 일제하에서의 식민지 통치의 중심으로 그리고 해방후 중앙집권적 행정체계하에서의 중심으로 면면을 이어왔다. 이러한 과정에서 형성된 도시규모와 경제적 활동의 집중은 서울이 압도적인 집적경세의 우위성을 갖게 하였다. 그러므로 서울과 수도권의 최적의 경제활동(특히 제조업) 입지로서 “누적순환적”인 인구집중→경제활동집중→도시사회간접시설 투자집중의 연결고리를 거치며 성장하였다. 이와 동시에 중화학공업 진흥과 대외수출을 지향한 경제성장전략 아래서 최대의 국제항인 부산과 동남해안 일대는 임해입지가 유리한 중화학공업기지로써 천혜적인 입지우위를 갖고 있다고 볼 수 있다.

한편, 서남권은 전래의 축농업의 중심지로서 일제하에도 대지주를 통하여 지역 민족사본형성에 기여하였다. 또한 군산과 목포항은 대일곡물수출과 대중국과의 수출에서 큰 역할을 담당하였다. 그러나 2차대전 종료와 더불어 농지개혁이 실시됨으로써 지역내의 자본축

적의 근거가 파괴되었으며 교역패턴이 바뀜으로 말미암아 호남지역의 도시성장은 둔화되었다. 이러한 환경변화와 도시화의 침체에 따라 지난 30여년간의 산업화 과정에서 농업중심이었던 호남지역은 중부지역과 강원지역과 더불어 제조업 입지로서 상대적으로 불리한 위치에 처해 왔었다.

농업의 기계화와 제조업 우선의 선별정책으로 인한 이농인구는 수도권과 동남해안 공업벨트로 흡수되었고 특히 서울, 부산, 대구, 인천 등의 대도시가 60~70년대의 이농인구를 받아들임으로써 대도시의 성장과 함께 농촌인구는 절대적인 감소할 조래하였다. 이에 따라 60~70년대의 인구성장율은 도시규모가 클수록 높은 것으로 나타난다.

이에 따라 1966년부터 1987년까지 수도권과 동남권의 인구의 비중은 각각 총인구의 23.7%에서 40.3%, 31.1%에서 29.6%로 변화하였으며 제조업의 비중은 같은 기간중 수도권은 40.9%에서 48.4%, 동남권은 36.5%에서 39.0%로 각각 증가하여 두 지역의 인구와 제조업 고용비중은 1987년 현재 전인구의 69.9%, 전제조업고용의 87.4%에 달한다(〈표 1〉 참조).

표 2. 지역별 총자산 추이(가계부문 제외)
(단위 : 10억원, %)

구분	총 자산		구 성 비	
	'68	'77	'68	'77
서울	786.1	11,532.6	26.3	34.5
부산	288.5	2,829.0	8.6	8.8
경기	314.4	3,500.2	10.4	10.5
강원	209.2	1,409.1	6.9	4.2
충북	124.3	895.7	4.1	2.7
충남	173.1	1,768.3	5.7	5.3
전북	155.1	1,272.7	5.1	3.8
전남	293.5	2,108.1	9.7	6.3
강북	341.5	4,431.5	11.3	13.3
경남	294.9	3,174.8	9.7	9.5
제주	36.3	366.7	1.2	1.1
계	3,028.3	33,388.6	100.0	100.0

자료 : 경제기획원, 국부통계조사보고(1977), 1979, 12.

이러한 인구와 제조업고용의 집중에 따라 도시기반시설과 서비스의 확충이 불가피하게 되어 공공투자의 큰 비중이 이 지역으로 투입되는 결과를 초래하였다. 특히 국부조사에 따르면 경제성장과 산업입지정책이 가장 활발하였던 1966년부터 1977년까지 가계부문을 제외한 지역별 총자산(regional total asset)을 보면 전국에 대한 구성비가 수도권은 36.7%에서 40.5%로, 동남권은 30.6%에서 31.6%로 증가한 반면, 서남권(전북·전남)은 14.8%에서 10.1%로, 중부권(충북·충남)은 9.8%에서 8.0%로 감소하였으며 이에 따라 수도권과 동남권의 지역 총자산은 전국의 76.6%에 달함으로써 공공투자가 지역별로 편중되었던 것을 알 수 있다(〈표 2〉 참조).

지역격차는 여러가지의 변수를 종합하여 비교하는 것이 상례이다. 지역의 격차를 측정하는 변수를 크게 두 유형으로 구분하여 생활환경지수(도로포장율, 전화가입, 병상수, 고등학교이수, 대학진학 수준 등)과 지역경제지수(1인당 GNP, 지방세, 예금액, 제조업 활동수준 등) 그리고 이 둘의 복합인 종합지수로 구분하여 변이계수를 그림 1에서 보면 85년 현재의 종합지표는 서울, 경남, 부산이 상위순위로, 전북, 강원, 전남이 하위순위로 나타난다. 같은 자료를 가지고 70년대부터의 생활환경과 지역경제의 종합지표를 비교하여 보면 지역간의 격차는 대폭적으로 축소되고 있는 것으로 나타난다. 한편 지표상에 나타난 생활환경 및 경제적 수준은 연대별로 지역간의 순위가 약간의 변화를 보이고 있다. 예를 들면 70년대는 지수가 가장 낮은 지역이 전북, 전남의 순위였으나 85년도에는 전북, 강원의 순으로 바뀌었고 지수가 높은 순으로는 70년대 이후 서울이 계속 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 그러나 지난 15년간의 추세를 개괄적으로 보면, 종합, 생활환경, 지역경제의 세가지 지표는 서울, 부산, 영남, 경기지역은 상대적으로 높은 계층에, 그리고 호남, 강원, 충청남북도 낮은 계층으로 양분되는데는 변함이 없었다(그림 1, 2, 3 참조)

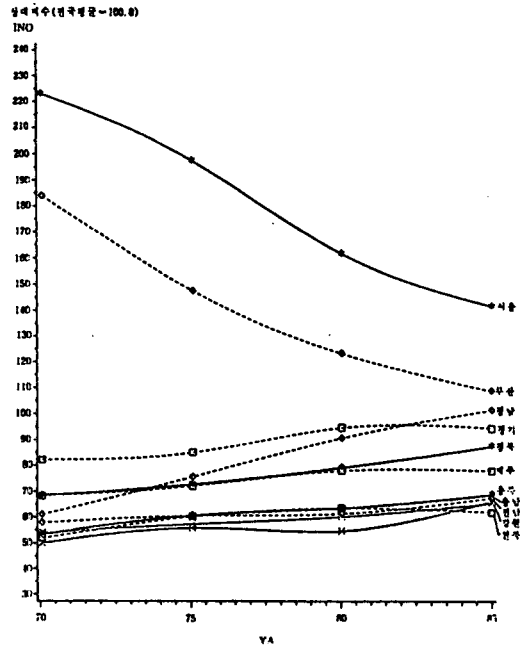


그림 1. 全國綜合지수

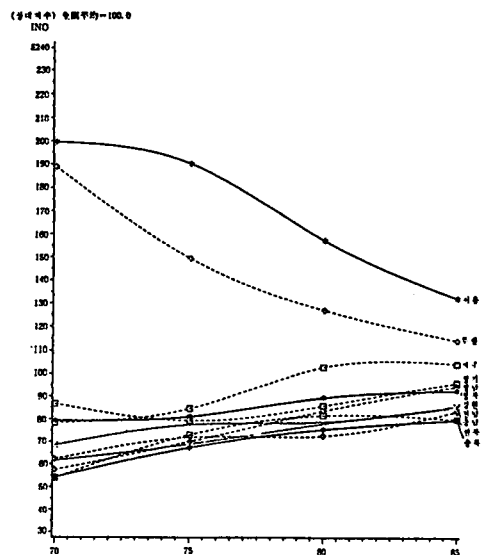


그림 2. 지역별 생활환경지수 추이

4. 균형정책으로서의 지역투자

이러한 수도권과 영남권 편중은 어디까지가 기존의 입지여건과 상대적 우위에 따른 순환

표. 1. 지역별 경제사회 지표(1987)

단위	인구('87)	인구증가율 ('78-'87)		1인당 GRP		1인당제조업 부가가치		1인당 금융량		1인당 하수처리량		1인당 지방세부담액		1인당은행 예금액		수도 포장율		지방도 포장율		종합지표
		천원	%	천원	%	천원	%	천원	%	천원	%	천원	%	천원	%	천원	%	천원	%	
전국	41,573	1.75	(100)	2,195	(100)	761	(100)	331	(100)	262	(100)	52,734	(100)	1,188	(100)	88	(100)	59	(100)	100
서울	10,110	3.65	(120)	2,627	(57)	435	(57)	399	(128)	371	(121)	83,138	(158)	2,624	(237)	100	(126)	79	(133)	170
부산	3,648	4.02	(98)	2,142	(94)	719	(94)	313	(101)	247	(94)	59,137	(112)	1,113	(100)	96	(121)	55	(93)	118
경기	6,649	4.13	(103)	2,258	(98)	1,509	(98)	288	(98)	213	(81)	57,755	(110)	629	(57)	85	(187)	69	(116)	119
강원	1,782	-8.45	(91)	2,008	(38)	291	(38)	217	(70)	184	(48)	28,445	(54)	467	(42)	56	(78)	37	(62)	66
충북	1,379	-8.31	(89)	1,949	(86)	658	(86)	292	(94)	34	(13)	38,788	(58)	442	(48)	84	(106)	41	(69)	76
충남	3,017	8.42	(77)	1,697	(54)	413	(54)	245	(79)	145	(55)	32,787	(62)	545	(49)	86	(109)	37	(62)	77
전북	2,168	-8.56	(79)	1,738	(49)	371	(49)	279	(90)	186	(48)	25,946	(49)	428	(39)	88	(101)	37	(62)	78
전남	3,744	-8.29	(78)	1,716	(52)	395	(52)	242	(78)	224	(85)	26,970	(51)	392	(35)	76	(95)	52	(88)	77
강북	5,068	0.73	(91)	2,882	(839)	839	(110)	275	(88)	271	(103)	44,134	(84)	643	(58)	86	(109)	52	(88)	102
경남	3,591	0.95	(122)	2,676	(196)	1,495	(74)	231	(74)	411	(157)	45,783	(87)	629	(57)	89	(112)	38	(64)	119
제주	497	1.93	(98)	1,986	(7)	56	(7)	207	(67)	227	(87)	35,348	(67)	738	(66)	88	(101)	56	(94)	83

주: ()안 및 종합지표는 전국평균 = 100으로 환 시도별 지수
 자료: 경제기획원, 광공업동계조사보고서(1987), 1989.
 경제기획원, 지역경제, 1989.
 건설부, 건설동계 편람, 1988.

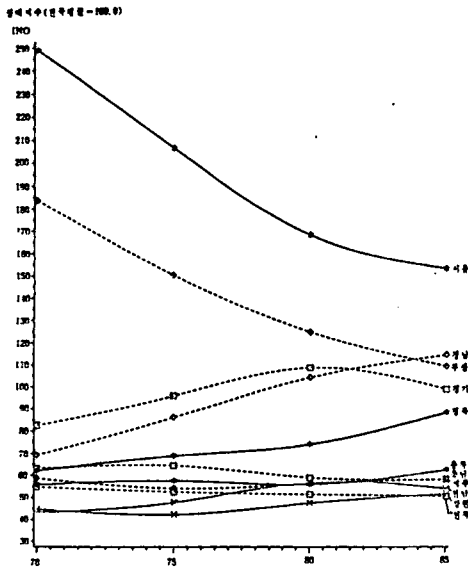


그림 3. 지역경제지수 추이

누적적(circular and cumulative causation)인 과정의 필연적인 결과이고(Myrdal, 1957) 어디까지가 자연스러운 시장경제의 귀결을 넘어선 정치적, 인위적 조작에 의한 결과인지 명확히 구분하기는 쉽지 않다. 그러나 80년대에 들어와 이러한 지역적 투자편중과 경제적 격차를 보는 국민의 의식이 변함에 따라 지역개발을 위한 공공투자 경향은 국민화합의 차원에서 수정되어가고 있다. 특히 지난번 대통령선거에서 표출된 극심한 지역감정, 그리고 민주화의 열기와 고양된 공정한 분배에 대한 의식의 변화에 따라 공공정책과 개발투자는 경제적인 효율보다 국민화합이라는 차원이 중요한 기준으로서 평가되고 있다. 대통령선거 공약으로 2001년까지 총 22조원을 투자한다는 서해안개발계획(1989-2001)도 대북방 교역상의 입지적 우위성이라는 효율적 측면과 함께 이러한 맥락속에서 파악되어야 할 것이다(홍 : 1990 Mimeo).

시장기능의 실패를 보정하는 수단으로서의 정부의 간섭은 자본주의 체제의 존속에 불가결한 요소로서 인식되고 있다. 국민적 화합이라는 차원은 경제정책의 기본적인 대상으로

보기는 어렵다. 그러나 노사갈등에서 나타난 바와 같이 생산의 효율성은 기계적인 생산성뿐만 아니라 정보와 조직운영의 효율성에 크게 좌우되는 것이며 여기서 국민적 화합이 생산기술과 노동생산성의 차원에서 중요한 경제적인 의미를 지니고 있다. 그러므로 배분의 형평을 추구하는 정책은 시장경제를 기본으로 하는 경제체제 일환으로서 경제정책에서 중요한 위치를 점하게 마련이다. 이러한 맥락에서 지역균형이 경제사회정책의 일환으로서 지역정책의 목표로 인식되는 것은 타당한 것이다.

그러나 한편 지역균형정책의 주요수단이 되는 공공시설투자정책은 생산기반 혹은 생활기반시설의 확충과 개선이 위주가 되어 왔다. 이러한 시설투자는 시장의 실패를 보정하는 제반 사회보장제도와는 몇가지 측면에서 차이가 있다. 첫째로 시설투자는 그것이 생활환경을 위한 것이든지 생산기반시설을 위한 것이든 반영구적인 고정적인 구조물에 대한 투자라는 것이다. 다시 말하면 이러한 투자는 지역의 속성을 항구적으로 변화시키며 지역의 특성으로 남게 된다. 둘째로 시설투자는 구조물의 고정성으로 말미암아 시설의 이용이 이용자와 시설과 접근성에 크게 영향을 받아 수혜자와 지역적으로 한정되며 이러한 차원에서 수혜자의 범위가 공간적으로 제한이 되는 반면, 이러한 시설투자는 대개가 그 수익이 비배타성을 가지므로 시설에 접근하는 이용자에게 경제사회적 배경에 무분별하게 서비스는 제공되는 것이다. 셋째로 이러한 시설투자는 특정용도를 가지고 있으므로 소득과 수요의 특성을 불문하고 시설이 갖는 특정용도를 필요로 하는 경우에만 혜택을 받게 된다. 한마디로 시설투자는 특정지역에 특정용도를 위한 내구적인 서비스를 이용자의 소득과 사회경제적 속성과는 무관하게 획일적으로 제공하는 것이다. 그러므로 균형정책으로서의 지역투자는 변화하는 지역의 경제적 여건변화에 적응할 수 없는 경직성을 가질 뿐만 아니라 형평과 사회정의의 차원에서 정책의 초점이 되어야하는 사회의 低位수혜자를 우선하는 차등적인 혜택을 보장하기에 어려움이 있는 것이다. 특히 주거지 이

동과 직업이전을 통하여 변동하는 지역의 주민구조변화와 이에 따른 수요의 변화에 적응할 수 없는 불리한 점을 가지고 있다.

최근에 많은 지역투자정책에서 형평의 차원이 강조되고 있다. 소득계층간의 격차와 업종간의 지나친 격차는 국민화합의 차원에서 가능한 한 축소되어야 할 것이다. 그러나 최근에 많은 지역투자정책에서 지역균형이라는 정책적 기준이 지역투자가 공공시설중심으로 수행될 때에 있어서는 이와같은 시설투자의 성격에 비추어 우려되는 점이 적지 않다. 장기적인 시설투자는 국토이용의 효율성에 주안이 주어져야 한다. 또한 공간적인 형평은 그 기준이 애매하고 그 효과가 불안정하여 체계적인 정책의 지침으로서 채택하는데는 이론적인 어려움이 있다는 점을 주의하여야 할 것이다.

5. 지역갈등해소를 위한 지역정책의 방향

이와 같은 인식아래에서 정부가 추구하는 지역균형 정책의 한계와 정책방향을 생각해 보면 다음과 같다.

1) 기동성의 향상

현재 서울주민 중에 3대가 서울에서 출생한 주민의 수는 약 20% 가량이라고 한다. 서울이라는 지역은 호남, 경상, 중부, 강원지역 출신의 혼합으로 절대다수의 주민을 이루고 있다. 그러면 지역격차가 의미하는 바는 무엇인가? 서울지역에 투자를 하는 것이 서울주민을 위하는 것임에는 틀림없으나 그 주민의 대부분은 호남과 영남과 기타지역 출신이라고 보면 서울에서의 투자는 상당량 호남과 영남출신의 복지를 위한 것임에 틀림없다. 지역간의 주거이동이 지극히 활발한 우리나라와 같은 동적인 사회에서는 지역투자의 의미가 지역주민의 복지향상이라는 장기적인 투자목표에 부합되는 효율성은 기대하기 어렵다. 이것이 바로 지역단위투자의 속성인 것이다.

공공정책의 목표는 국민복지의 향상이며 배분의 정의는 소득계층간의 형평이 근본적인

목표다. 그러면 지역균형이라는 용어나 지역갈등의 주범이라고 인식되는 지역격차의 의미는 무엇이며 또 지역 균형정책이라는 국민합의는 실제로 무엇을 목표로 하는 것인가를 생각해 볼 필요가 있다. 우리나라와 같은 자유민주주의 체제내에서는 대부분의 국민은 출생, 거주지에 무관하게 발로 투표(voting by foot)를 할 수 있는 권리가 보장되어 있다(Tiebout: 1956). 한 조사에 의하면 우리나라의 지역간 이동의 대부분은 경제적 이유인 것으로 나타났다(홍:1987). 경제적인 활동능력과 건강이 구비된 대부분의 근로자는 보다 나은 생활을 위하여 주거지를 이동하는 자유를 향유하고 있는 것이다. 정당하던 부당하던간에 지역격차가 존재한다는 것은 이러한 발에 의한 투표가 이루어질 수 밖에 없는 것을 의미한다. 지자체의 시행에 따라 지역의 세율이 어느 수준에서 차등적으로 설정되면 주민은 지역의 생활여건과 조세부담을 비교하여 주거지를 선택할 것이다.

따라서 주민의 기동성의 향상은 지역격차를 축소시킴으로써 형평과 국민복지의 증진에 크게 기여하는 전략이 되는 것이다. 그러므로 발에 의한 투표를 보다 많은 국민에게 가능하게 하는 방법은 모든 지역과 지역주민에게 보다 폭넓은 교육의 기회와 직업훈련, 직업알선 등의 정보를 제공하는 것이다. 이러한 측면에서 교육과 보건위생 시설 및 서비스를 각 지역별로 균등히 보장할 필요가 있다.

2) 영세민 정책

그러나 기동성이 결여된 주민과 이러한 주민이 밀집된 지역에 관하여는 특별한 복지차원의 지원이 필요할 것이다. 이러한 정책의 대상은 극히 제약된 주민과 지역에 국한되어야 하며 지역균형보다는 사회복지적인 차원에서 집중적인 투자가 필요한 부문이다. 영세민이나 소년(녀)가장 가구, 노약자나 불구자에 대한 주거비, 교육비, 생활비지원 그리고 오지, 낙후지역 개발사업등이 이러한 영역에 속하는 것이다.

이와 관련하여 어느 정도의 지역격차는 지

역속성에 따른 정당한 격차라고 하더라도 정의로운 분배와 형평의 차원에서 특수한 재화의 격차는 공공정책의 대상으로서 적절한 것이다. Simon에 의하면 특정 재화의 생존에 필수적인 기본수준은 형평의 차원에서 보장하여야 한다는 것이다(Simon : 1948). 이러한 측면에서 위에 언급한 기동성이 제약된 주민에 대해서는 교육과 건강한 삶을 영위할 수 있는 최저수준이 지역간 균형정책으로서 균등하게 보장되어야 한다.

3) 국제화 시대와 지역주의

국제유통질서의 개방화 추세와 더불어 국가간의 교류는 통신·교통기술의 발달로 확대되고 있다. 이에 따라 도시와 지역의 역할은 지역산업이 갖고 있는 국내 타지역과의 비교우위 뿐만 아니라 지역산업이 국제경제체제내에서 가진 비교우위에 따라 결정되는 경향이 심화되고 있다. 거대한 시장과 국토를 가진 미국이나 폐쇄적인 경제체제를 유지하던 동구국가와는 달리 한국경제는 지난 30년간 지극히 대외의존적인 경제구조를 형성하여 발전을 이룩하였다. 그러므로 국내의 산업구조와 산업입지 그리고 도시체계의 형성이 과거와는 달리 국외의 수요와 국제경제적 여건을 반영하는 것은 당연한 귀결이다.

이러한 추세는 GATT 등을 통하여 국제협력력이 강화되고 통신·교통기술의 발전이 가속화함으로써 더욱 심화될 것이다. 이러한 상황에서 국내의 지역간의 격차나 비교우위는 상대적으로 그 중요성이 감소될 것이다. 앞으로 특정지역이 갖는 경제문화적인 교류의 영역은 국경을 넘어 전세계의 지역과 도시를 포함한다고 보아야 할 것이며, 한 지역의 역할은 국내뿐만 아니라 국제화된 도시들과의 상대적인 관계에 의하여도 결정될 것이다. 예를 들면 서울은 우리나라의 도시체계상의 종주도시로서의 의미를 가질 뿐만 아니라 범세계적인 도시체계내에서 역할분담을 하는 것으로 파악되어야 한다. 그러므로 서울의 규모나 역할은 한국내의 도시(혹은 지역)체계에서의 서울의 위상과 함께 서울의 대외교역(정보, 문화, 재화

등)의 성격과 규모에 의하여 결정되는 것으로 이해할 필요가 있다. 지역격차도 지역 또는 도시의 국제적인 역할에 영향을 받는 것이며 지역의 공간적인 분업과 전문성도 국제적인 환경속에서 결정되는 것이다. 그러므로 지역정책과 투자계획은 이러한 국제적인 산업경쟁의 커다란 틀안에서 결정되어야 한다. 따라서 지역격차의 문제를 국제화시대와 연계시켜 대응적으로 풀어나가는 인식을 가져야 한다.

4) 새로운 지역주의

우리는 흔히 정치적 발전이 경제성장에 미치지 못하고 있다고 한다. 그러나 우리의 시민정신과 민주정신의 성숙도 역시 여기에 미치지 못하고 있음을 시인하여야 한다. 만약 우리 사회가 책임과 긍지로서 보다 성숙해 있다면 경제성장과정에서 나타난 격차를 이렇게 심각할 정도의 지역갈등으로까지 몰고 가지는 않았을 것이다. 그리고 우리 모두는 획일적인 관념에서 벗어나야 한다. 지역감정 또는 지역갈등도 이러한 획일적인 인식이 큰 이유가 되어 있다고 본다. 개인중심적인 평가와 인식, 개체별로 객관적인 판별을 할 수 있는 능력이 바로 지역감정을 근본적으로 극복할 수 있는 해결책이 될 것이다. 또한 이와 관련하여 개인 및 지역간의 차이를 수용하고 인정하는 능력이 제고되어야 할 것이다. 천혜적인 것이든 인위적인 것이든 차이가 있는 것은 그대로 인정하되 그것이 우열과 선악을 의미하는 것이 아니며 단순한 차이라고 인식하면서 자기 개성과 지역의 특성을 장점으로 받아들여 활용할 수 있는 성숙된 자세가 필요한 것이다.

그러므로 국민화합을 위한 지역정책을 크게 나누어 보면,

첫째, 지역투자자는 기동성이 결여된 영세민, 노약자 등을 위한 주택시설 등 최소한도의 기본적인 생활환경을 사회복지차원에서 보장하는 것과 취업기회를 제공하는 차원에 초점을 맞출 필요가 있다.

둘째, 정부의 지역개발전략은 국제적 안목에서 지역의 비교우위를 제고하는 주민자신의 노력을 보완하는 방향에서 이루어져야 하며

국토이용상의 효율성을 저해하는 왜곡된 산업 배치를 보정하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

세째, 지역마다 가지고 있는 잠재력을 최대한 활용하여 산업의 공간적인 분업을 제고하되 역할분담에 대한 상호신뢰와 자긍심이 필요한 바 무엇보다 진정한 의미의 개성존중 즉, 건전한 지역주의와 애郷심을 형성하도록 한다.

6. 결 어

경제성장단계에 따라 지역격차는 逆U字의 모양으로 변화한다는 격차에 관한 일반론이 있다(Williamson;1968). 우리의 격차도 70년대의 극심한 상태에서 경제성장에 따라 80년대 중반에 이르러서는 극점을 벗어나고 있는 것으로 보인다. 지역격차는 정책이나 시장기능에 무관하게 언제나 존재할 수 밖에 없다. 경제적인 균형상태에서는 경제활동과 인구가 공간적으로 집중될 수 밖에 없는 것이다. 우리 사회의 지역갈등해결의 실마리는 격차를 이해하는데 있어서 감성적이고 추상적인 판단보다는 객관적인 격차의 이해를 통하여 지역이 갖는 특성과 이에 따른 장점을 존중하는데서 찾아볼 수 있다.

최근의 한 연구보고서에 의하면 자유당시절 이래로 차관급이상 관료 중 영남출신의 비중이 확대되어 왔고 이것이 지역갈등을 심화시킨 것으로도 평가되고 있다. 이러한 요인이 지역갈등 문제의 핵심이라고 할 수 있으며 이리에서 문제의 해결점을 찾아야 한다. 또한 우리 사회가 갖고 있는 계층간의 부당한 격차가 지난날의 비민주적인 정치와 사회적 모순의 산물이었다고 본다면 이러한 갈등의 해소방안은 문제의 원점에서 찾을 수 밖에 없다. “씨이저의 것은 씨이저에게로”라는 성구와 같이 정치, 사회적인 모순에서 출발된 지역갈등은 정치와 사회적인 관행에서 그 치유책을 찾아야 할 것이다. 간혹 학계에서 지역갈등의 해소책을 지역의 경제적 균형, 공공투자의 형평이라는 경제적 차원에서만 해결하려는 것은 국민

모두가 이룩한 경제성장의 과실을 정치사회적 모순에 의한 빚을 탕감하는데 이용하려는 정치적인 포석에 야합하는 것으로 볼 수 있다.

지역간의 이러한 경제적인 격차는 근본적으로는 정치, 사회적인 격차창출의 요인에서 출발하는 것이며 그 치유방법도 이러한 문제를 제거하는데서 찾아야 할 것이다. 이러한 근본적인 지역격차의 원인을 해결하지 못하고 지역간의 형평이나 균형이라는 정치적인 구호아래서 추진되는 균형투자정책은 도리어 정당한 노력과 특성에 따른 경제적 대가를 받는 것이 사회정의의 기초적 요건이라는 점을 알고 있는 국민의 의식에 대한 모독이 될 것이며 사회적 혼돈과 갈등을 심화시킬 뿐이다. 또한 시장기능에 따라 입지의 효율성을 추구하는 개별활동 주체의 의사결정을 왜곡시키는 결과를 초래하여 결과적으로 경제전반에 결정적 훼손을 초래할 것으로 판단된다. 끝으로 우리는 안에 있는 격차와 배분문제에만 몰두하는 동안 국제적인 경쟁에서 그동안 애써서 이룩한 우리의 위치를 상실한다면 그야말로 내우(內憂) 때문에 외환(外患)을 초래하는 어리석음을 범할지도 모른다는 것을 지적하고자 한다.

참고문헌

- Christaller, W. 1966. *Central Places in Southern Germany*, Trans. by L. W. Baskin, N. J.; Prentice-Hall Inc.
- Hong, Sung Woong. 1987. "Balancing Equity and Efficiency in Regional Policy." M. C. Hwang and Harry Richardson Eds. *Urban and Regional Policy in Korea and International Experiences*, Seoul: Kon-Kun University Press.
- Hotelling, H. 1929. "Stability in Competition," *Economic Journal*, Vol. 39, pp.41-57.
- Lösch, A. 1954. *The Economics of Location*, New Haven, Yale University Press.
- Myrdal, Gunnar. 1957. *The Economic Theory of Underdeveloped Regions*, London.
- Simon, H. 1948. *Economic Policy for a Free Society*, University of Chicago Press.
- Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*, Vol. 64, pp. 416-424.
- Williamson, J. G. 1968. "Regional Inequality and

the Process of National Development: A Description of the Patterns," L. Needleman (Ed.), *Regional Analysis*, Baltimore Penguin Book.

- 홍성웅, 배순석. 1988. "지역복지수준의 평가를 위한 종합지표 산정: Canonical Correlation Analysis의 응용," 한국도시행정학보 창간호, 한국도시행정학회.
- 홍성웅. 1985. "한국지역구조의 현상과 과제: 2000년대의 한국 지역경제사회의 비전," *사상과 정책*, Vol. 3, No. 1.
- 홍성웅. 1989. 9. "사회정의와 지역정책," 국토연구, 제 X 권, 국토개발연구원.
- 홍성웅. 1990. "신데탕트시대와 서해안 개발사업," Mimeo.

ABSTRACT

Regionalism and Regional Policy

Hong, Sung Woong

Regionalism has become a liability in Korea, hampering national harmony and political stability. The regionalism finds its roots in several centuries back in history. The traditional regionalism was based on the provincial differences in cultural and social charac-

teristics, and behavioral mannerism. Therefore, the traditional regionalism should be regarded as benign and common as in many other countries in the world. The modern version of Korean regionalism seems to be founded on the "discriminatory" treatments of Honam provinces in economic policy and the resultant regional economic disparity during the last three decades. Many believe that such "discriminatory" policy had been enforced during the period of the "third" and "fourth" republics under the influence of the key government officials and presidents from the Southeastern provinces. Since the early 80s, many public investment projects have found its home in the Honam region with the consideration of regional balance and more equitable distribution. This paper attempts to elucidate on various causes of regional disparity amplified during the period of industrialization, and also presents the economic indices which demonstrate the impacts of the policy in narrowing the economic disparity among the regions in recent years. The paper also clarifies the limits of regional economic policy in achieving regional balance and consequently social integrity. The last part of the paper attempts to clarify the effective domain of regional policy and the new direction of regionalism.