

## 국가발전과 지역균형발전에 관한 연구

- 경제성장과 지역균형발전의 상관관계를 중심으로 -

김남일\*

## A Study on National Development & Balanced Development by Region

- Mainly Interrelation between Economic growth and Balanced Regional Development -

Nam-il Kim\*

### 요약

지역균형발전이란 지역간 경제적 생산성 및 소득의 격차를 줄이고 국민들이 어느 지역에서나 비슷한 수준의 소득으로 비슷한 생활수준을 누릴 수 있게 한다는 점에서 경제적, 사회적으로 큰 의미를 가진다. 그러나 우리나라는 지난 30여년동안 고도경제성장 위주의 국가경제 정책과 정치, 사회의 구조적 요인으로 인하여 서울을 중심으로 한 수도권 지역으로의 경제력 및 개발이 편중되면서 지역간 불균형 성장이 야기되어 국가발전에 커다란 장애요인으로 대두되었다. 특히 지역간 불균형성장은 국민경제의 효율적인 자원배분을 왜곡시키고 특정지역주민들의 소외의식을 야기하였으며 이로 인해 사회적, 정치적 문제로 항상 비화되어 국민통합을 저해하는 사회적 갈등을 심화시켰다. 따라서 본 연구의 주된 내용은 국가발전의 개념을 구성하는 경제성장과 지역균형발전 관계를 규명하는데 있으며, 연구를 구체화하기 위한 분석의 대상을 경제성장과 지역간 인구 및 생활편의시설의 변화 추이를 통한 지역간 인구격차 분석과 지역간 생활편의시설의 격차 등을 분석대상으로 삼았다. 분석을 위한 공간적 범위는 대한민국 국토 전역을 대상으로 삼았으며, 연구의 시간적 범위는 경제개발 5개년 계획을 추진하였던 1962년부터 지역균형개발을 실시하였던 2001년까지 10년 단위를 설정하였다.

### Abstract

A balanced regional development has a great meaning of economics in the fact that the people could enjoy the equal level of life everywhere in the country by reducing the income disparity and economic productivity between regions, however as the our country was given preponderance of economical power and development to the metropolitan area centering around Seoul due to a factor of politics, social structure as well as a national economic policy centering around a rapid economic growth, the unbalanced regional growth gave rise to great hindrance to a national development. Especially, the unbalanced growth between regions gave rise to a sense of alienation to a citizen in a special region as well as a distortion of an effective resources distribution, therefore it was deepen a social discord to hinder the unity of the people due to always coming to involve social, political affairs. The major contents of this study is to clarify relations between the economic growth and the balanced regional development to form a concept of a national development, and this thesis made disparities in population and convenient facilities between regions through change of convenient facilities of life, economic growth, and population between regions an analytic object to concrete the studies. Also, this thesis made a whole country land an analytic object of spatial sphere, and it made a unit of ten years when the five-year economic development plan was achieved from the year 1962 to 2001 an object of the time range of studies.

▶ Keyword : National Development, Balanced development by region, Economic growth and Balanced regional development.

---

\*제1저자 : 김남일  
접수일 : 2005.04.06, 심사완료일 : 2005.05.14  
\* 행정학박사, 경민대학 취업진로정보센터장

## I. 서론

우리나라는 지난 30여년 동안 고도경제성장 위주의 국가 경제 정책과 정치, 사회의 구조적 요인으로 인하여 서울을 중심으로 한 수도권 지역으로의 경제력 및 개발이 편중되면서 지역간 불균형 성장이 야기되어 국가발전에 커다란 장애 요인으로 대두되었다. 특히 지역간 불균형성장은 국민경제의 효율적인 자원배분을 왜곡시키고 특정지역주민들의 소외의식을 야기하였으며 이로 인해 사회적, 정치적 문제로 항상 비화되어 국민통합을 저해하는 사회적 갈등을 심화시켰다. 이와 같이 지역불균형의 문제는 단순히 어느 한 부분에만 국한된 문제가 아니라 정치·경제·사회·문화 등 거의 모든 면에서 서울을 중심으로 이루어진 정치·사회구조에 기인한다(김남일, 2003).

우리나라는 1960년대 말부터 수도권을 포함한 대도시 인구억제를 위한 수도권정책, 특정지역개발정책 등을 통한 다양한 정책수단들이 동원되었으나 불균형은 더욱 심화되고 있는 실정이며, 이로 인해서 파생된 갖가지의 사회적 문제는 80년대 후반 이후에 와서, 소득분배 구조의 불균형성, 특정지역의 낙후성, 기회균등의 균형성 파괴 및 사회적 계층간의 갈등심화, 총체적 개발의 비효율성의 문제뿐만 아니라, 정치적으로 지역성향이 뚜렷이 발생하는 문제점들을 야기시키고 있다. 그 중에서도 특히 수도권에 있어서 인구 및 경제력의 집중과 이들의 증가 추세는 최근 30여년 간에 걸쳐서 가공할 정도로 급속히 진행되고 있다(박수영, 1994). 그럼에도 불구하고 지역불균형론자들 중 미르달(Myrdal, 1957)은 경제성장은 경제력을 갖고 있는 하나의 중심지에서 일어나므로 중심지가 일단 성장을 시작하게 되면 지역불균형은 점차로 심화되는 경향을 갖는다는 것과 윌리엄슨(Williamson, 1965)은 국가발전의 초기단계에서는 점차 선후진지역간의 소득불균형이 발생하나 발전과정의 어느 시점에 이르러서는 불균형적 경향이 일부 또는 전부가 감소하여 발전 경향이 나타난다는 이론이 대립하고 있지만, 우리나라는 총량적인 성장을 목표로 하였기 때문에 불균형 개발전략을 채택하지 않을 수 없었다. 그러나 이를 실증적으로 분석한 선행의 연구는 거의 찾아볼 수 없는데 매력 있다고 하겠다.

이러한 관점에서 분석을 위한 공간적 범위는 대한민국 국토 전역을 대상으로 삼았으며, 연구의 시간적 범위는 경제개발 5개년 계획을 추진하였던 1962년부터 지역균형개발을 실시하였던 2001년까지 10년 단위를 설정하였다.

## II. 경제성장과 지역균형발전의 상관관계 분석

경제성장의 초기단계에는 자본, 노동 등 생산요소가 공간적으로 균등하게 분포되어 있어 지역간 격차가 거의 존재하지 않는다. 그러나 경제성장이 진행되면서 이들 생산요소는 규모의 경제와 집적의 이익을 찾아 상대적 우위성이 높은 몇몇 지역으로 집중되므로 경제성장이 이루어지는 소수의 지역과 여타 지역간에는 경제성장의 격차가 발생하게 된다.

소수의 경제성장지역은 생산요소의 집중과 인구증가로 규모의 경제, 도시화경제의 이점을 누릴 수 있어 보다 많은 자본과 노동력이 집중하는데 비하여, 여타지역은 노동력 및 자본의 유출로 개발잠재력이 약화된다. 경제성장 과정에서 소수의 성장지역과 여타 지역간의 불균형관계의 지속은 성장지역 내 과밀, 혼잡, 토지 및 주택 등 부동산 가격의 상승, 노임의 증대와 같은 집적의 불이익을 유발한다. 이와 같은 현상에 대하여 고전경제이론에 바탕을 둔 공간모형에서는 비교적 단기간 내에 지역간 불균형이 자율적으로 해소되는 것으로 보는 반면, 미르달(Myrdal, 1957), 허쉬만(Hirschman, 1975), 프리드만(Friedmann, 1970) 등 대부분의 지역개발론자들은 지역간 불균형이 매우 오랜 기간 동안 계속되며, 자유시장 기능의 불완전성으로 인하여 정부의 개입 없이는 문제가 해소되지 않는 것으로 보았다.

윌리엄슨(Williamson)은 24개국을 대상으로 한 지역격차분석에서 경제성장 수준이 매우 낮은 집단은 지역격차가 매우 낮은 수준이나 소득수준이 높아질수록 지역격차가 커지다가 일정수준 이상부터는 소득격차의 정도가 점차 낮아지는 경향을 보여주는 것으로 나타났다.

국제횡단분석(international cross-sectional analysis)에 의하면 경제성장률과 지역격차는 역"U"자형으로 경제성장률과 함께 일정기간 동안은 증가하나 점차 감소추세를 보이다가, 결국에는 지역격차가 경제성장이전 상태로 돌아감을 보여주고 있다(Williamson, 1975).

그러나 이 분석결과는 개발도상국들이 지역격차에 대한 정확한 예측으로 보기 어렵다. 첫째, 국제횡단분석에 포함된 국가들이 경제성장 경로, 역사적 배경이 개발도상국과는 전혀 다르고, 둘째, 지역격차가 줄어드는 시기가 대부분 개발도상국에 의하여 성취가 불확실한 서구의 부국수준으로 보고 있으며, 셋째, 지역격차의 감소는 수 세대가 지나야 가능하기 때문에 정책적 의의가 크지 않은 것으로 볼 수 있다.

따라서 개발도상국들은 지역격차가 수십년에 걸쳐 계속 증가하고 있기 때문에 지역격차의 문제는 경제성장 과정에서 중요한 정책적 과제가 되고 있으며, 지역격차 측정변수의 선정은 지역정책 및 연구목적에 따라 달라진다. 지역경제의 성장잠재력을 분석하기 위하여 경제구조, 집적경제 수준, 사회간접자본시설, 생산성, 경제성장률, 인구이동률 등이 주요 측정변수가 되는 반면, 지역경제 수준분석에서는 1인당 소득 및 생산액, 실업률 등이 주요 측정변수가 된다.

한편, 사회복지나 삶의 질 차원의 지역격차 분석에서는 경제적 변수, 생활환경변수, 사회 문화적 변수 등 보다 복합적인 측정변수가 선정된다. 그러나 측정변수가 광범위하고 복합적인 경우 변수 집단간의 상관성이나 가중치의 처리문제가 발생하여 지역격차 문제의 속성을 나타내지 못하는 단점이 있다.

따라서 여기에서는 지역간 격차의 여러 측정변수를 경제 성장과 지역간 인구의 격차 분석, 경제성장과 지역간 생활 편의시설의 격차 분석을 통하여 지역균형발전을 위한 대안을 제시하고자 한다.

## 2.1 경제성장과 지역간 인구의 격차 분석

### 2.1.1 시·군·구 인구분포

경제성장에 따른 인구 분포와 증가율을 시·군·구 별로 나누어 살펴보면 다음과 같다(그림 1 참조).

시에서는 1970년 33.98%, 1980년 643.61%, 1990년 1012.24%, 2000년에는 1335.07%의 증가율을 보였는데, 경제 성장을 거듭할수록 인구가 증가하는 것을 알 수 있었다.

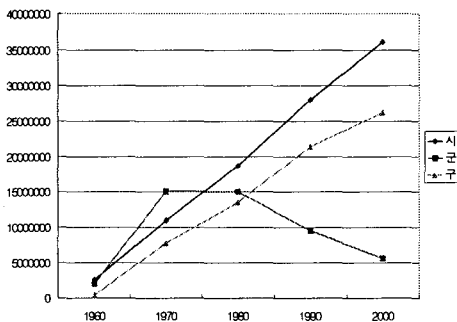


그림 1. 시·군·구 인구분포

Fig. 1 Population distribution in Gu, Gun, and Si District. 군의 경우를 살펴보면 1970년과 1980년까지는 1960년대 대비 인구 증가율이 각각 667.60%, 714.31%로 인구가 증가하였으나 1990년대부터는 인구 증가율이 대폭 하락하면서 군의 총 인구가 감소하는 경향을 볼 수 있었다.

구에서는 1970년 1840.22%, 1980년 3365.52%, 1990

년 5245.00%, 2000년 6442.60%로 인구 증가율이 꾸준히 증가한 것을 알 수 있었다. 그러나 1990년대의 증가율에 비하여 2000년대의 증가율이 약간 둔화되었다는 것을 보여준다.

시·군·구의 인구 분포는 경제 성장률이 가장 높았던 1980년대를 지난 직후인 1990년대에 가장 차이를 보였고, 2000년에 그 차이는 더욱 커졌다.

경제성장과 더불어 인구 변화를 살펴보면, 전국의 인구는 제1차 경제개발계획이 시행되기 시작한 1960년에 비하여 1970년도에는 31,484,000명으로 38.20%의 증가율을 보였다(그림 2 참조).

1980년에는 1960년의 82.19%가 증가한 41,506,000명으로 전국 인구가 증가하였으며 1980년에서 1990년으로 넘어가면서 전국 인구의 증가율이 둔화되었는데, 1990년에는 1960년보다 88.57% 증가하였다. 한편 2000년에는 1990년보다 조금 높은 102.51%의 증가율을 보였다.

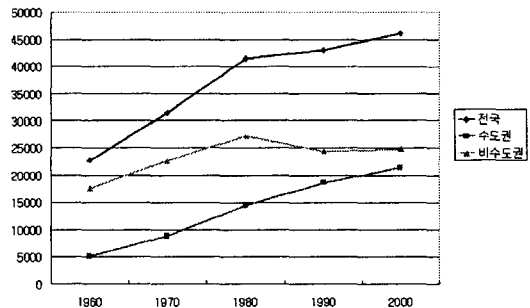


그림 2. 지역별 인구분포 변화

Fig. 2 Change of population distribution by districts

한국의 인구 증가율을 통하여 경제성장으로 인한 인구 변화를 알 수 있었는데, 이를 수도권과 비수도권으로 나누어 살펴보면 다음과 같다(그림 2 참조).

수도권의 경우, 1960년과 비교하여 1970년 71.22%, 1980년 176.90%, 1990년 257.86%, 2000년 311.13%의 증가율을 보였으며 이는 전국 규모의 증가율과 함께 살펴볼 때 증가율의 폭이 매우 큰 것을 알 수 있었다.

한편 비수도권의 경우에는 1970년 28.45%, 1980년 54.22%, 1990년 38.58%, 2000년 40.90%로 수도권에 비하여 증가율이 매우 낮았으며, 1980년 이후로 비수도권의 전체 인구는 오히려 감소한 경향을 볼 수 있었다. 즉 1960년 이후로 경제 성장으로 인한 인구 증가는 수도권에 의 변화가 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

위의 그림을 통하여 경제 성장에 따른 인구의 지역 간 격차가 매우 심하다는 것을 알 수 있는데, 이러한 결과는 대도시 위주의 경제개발로 인하여 인구가 대도시로 집중되었다는 것을 말해준다.

2.2 경제성장과 지역간 생활편익시설의 격차 분석

2.2.1 도로시설

도로 포장 증가율을 전국적으로 살펴보면 일반도로의 경우 1970년 109.85%, 1980년 557.61%, 1990년에 5249.85%, 2000년에 6975.52%의 증가율을 보였다. 1970년에서 경제개발계획 3, 4차를 겪은 뒤 1980년에 급격한 도로 포장 증가율을 볼 수 있었다.

국도의 경우 1970년 348.91%, 1980년 1038.49%, 1990년 1883.19%, 2000년 1947.90%의 증가율을 보이는 것으로 나타났으며, 일반도로와 달리 1990년에 가장 큰 증가율을 나타내었다.

전국의 도로 포장 증가율을 수도권과 비수도권으로 나누어 살펴보면 다음과 같다(그림 3, 4, 5, 6 참조).

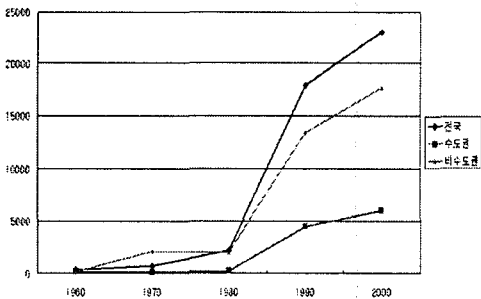


그림 3. 일반도로의 지역별 도로포장 격차  
Fig. 3 Difference in the pavement of a general road by districts

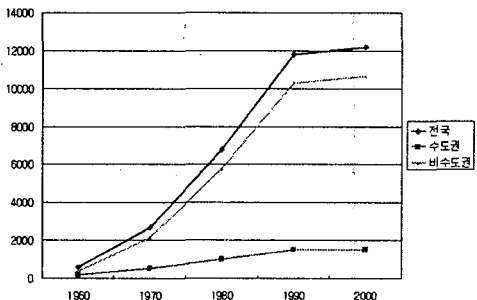


그림 4. 국도의 지역별 도로포장 격차  
Fig. 4 Difference in the pavement of a national road by districts

수도권에서는 일반도로의 경우 1970년에 -19.14%, 1980년 38.89%, 1990년 2677.78%, 2000년 3616.05%의 증가율을 보였으며, 1990년에 가장 큰 증가율을 보였다. 국도의 경우 1970년 150.73%, 1980년 385.51%, 1990년 626.09%, 2000년 641.06%로 나타났으며 1990년에 가장 큰 증가율을 보였다.

지방도로의 경우에는 1970년 667.57%, 1980년 2881.08%, 1990년 24554.05%, 2000년 36183.78%의 증가율을 보였으며, 1970년에서 1980년에서 가장 큰 증가율을 보였다.

지방도로의 경우 1970년 3000.00%, 1980년 10000.00%, 1990년 43400.00%, 2000년 69300.00%의 증가율을 보였으며 1990년에 가장 큰 증가율을 보였다.

비수도권에서는 일반도로의 경우 1970년 230.64%, 1980년 1043.93%, 1990년 7658.38%, 2000년 10121.39%의 증가율을 보였으며, 1990년에 가장 증가율이 컸다.

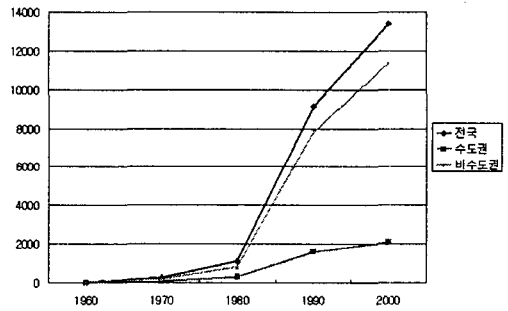


그림 5. 지방도로의 지역별 도로포장 격차  
Fig. 5 Difference in the pavement of a local road by districts

국도의 경우 1970년 454.64%, 1980년 1386.86%, 1990년 2553.87%, 2000년 2645.10%의 증가율을 보였으며, 1990년에 가장 큰 증가율을 보였다. 지방도로의 경우 1970년 461.76%, 1980년 2252.94%, 1990년 22891.87%, 2000년 33261.76%의 증가율을 보였으며 1990년에 가장 증가율이 컸다.

경제개발 정책을 실시하기 전인 1960년과 최근의 2000년을 비교하여 볼 때, 일반도로와 국도의 경우 비수도권이 수도권보다 증가율이 높았고, 지방도로의 경우 수도권이 비수도권보다 높은 증가율을 보이는 것을 알 수 있었다.

지역에 따른 도로 포장률을 살펴보면 역시 경제 성장률이 높았던 1980년-1990년 사이에 도로 포장률이 급격히 증가한 것을 알 수 있었다.

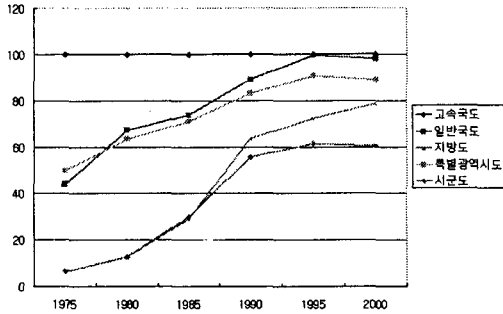


그림 6. 지역에 따른 도로 포장률  
Fig. 6 Pavement rate of the road by districts

### 2.2.2 전력 시설

판매 전력량을 전국적으로 살펴보면 1990년에 비하여 2000년에 135.19%의 증가율을 보였고 이를 수도권과 비수도권으로 나누어 살펴보면 수도권의 경우 2000년에 138.06%의 증가율을 나타내었다(그림 7 참조). 한편 비수도권은 수도권보다 약간 낮은 수치인 133.25%를 나타내었다.

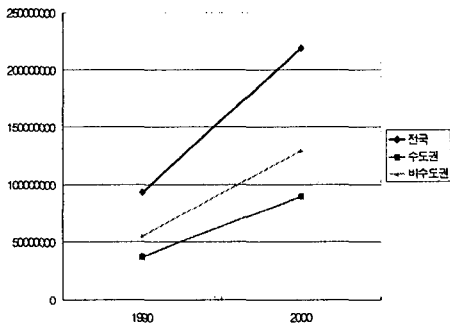


그림 7. 지역간 판매 전력량  
Fig. 7 Electric energy sold by districts

### 2.2.3 전화(통신)시설

전화 가입자 수의 증가율을 전국적으로 살펴보면 1970년과 비교하여 1980년 578.15%, 1990년 2513.01%, 2000년 3987.91%로 나타났으며 1980년에서 1990년 사이의 증가율이 가장 높았다(그림 8 참조).

수도권의 경우에는 1980년 503.33%, 1990년 2098.44%, 2000년 3593.33%의 증가율을 보였고, 비수도권의 경우 1980년 656.12%, 1990년 2945.02%, 2000년 4399.04%의 증가율을 나타내었다.

전화 시설을 경제성장과 함께 살펴보면, 제5, 6차 계획을 달성한 후의 1990년도의 경제 성장률은 각각 9.8%와

10.0%로 가장 높았고 이 시기의 전화 가입자 수가 크게 증가한 것을 볼 수 있었다.

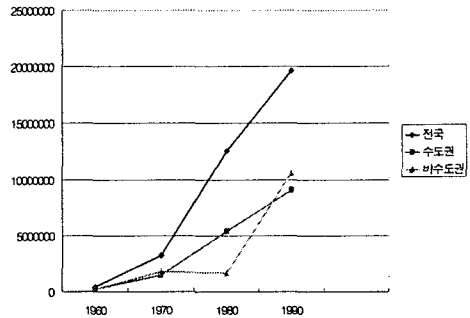


그림 8. 지역간 전화가입자수 증가율

Fig. 8 Increasing rate of member of phone use by districts

### 2.2.4 교육시설

교원 1인당 학생 수를 전국적으로 살펴보면 유치원의 경우 1980년에 509.91%, 1990년 1626.03%, 2000년 1654.95%로 나타났으며 1980년에서 1990년 사이의 증가율이 가장 컸으며 2000년에 들어와서는 증가율이 크게 둔화됨을 알 수 있었다(그림 9, 10, 11, 12 참조).

수도권에서는 유치원의 경우 1980년에 281.18%, 1990년 1271.28%, 2000년 1428.71%의 증가율을 보였고, 초등학교의 경우 1980년 19.21%, 1990년 43.84%, 2000년 77.33%이었으며, 중고등학교의 경우 1980년 45.17%, 1990년 92.72%, 2000년 120.59%로 나타났다. 전문대학생의 경우 1990년 2.29%, 2000년 34.48%의 증가율을 보였다.

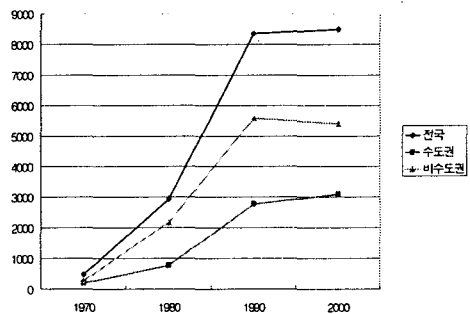


그림 9. 지역별 교원 1인당 유치원생수 차이  
Fig. 9 Difference in number of kindergarteners per teacher by districts

비수도권에서는 유치원의 경우 1980년 673.75%, 1990년 1880.14%, 2000년 1817.02%의 증가율을 보였고, 초등학생의 경우 1980년 -.13%, 1990년 43.84%, 2000년 -26.82%의 증가율을 보였다.

중고등학생의 경우 1980년 42.60%, 1990년 58.34%, 2000년 68.25%의 증가율을 나타내었고, 전문대학생의 경우 1990년 58.34%, 2000년 52.14%의 증가율을 보였다.

경제성장률이 가장 높았던 1980년대를 지난 1990년도에 지역간 격차가 가장 컸고, 1990년대에 경제성장률이 둔화되면서 유치원 교육 시설의 지역간 격차도 약간 감소되었다. 경제성장률이 가장 높았던 1980년대 직후인 1990년도에 수도권의 1인당 초등학생수가 급격히 증가하였다.

반대로 비수도권에서는 미미한 증가를 보였는데 이는 경제 발전과 함께 인구의 대도시 집중으로 유아의 비수도권 비율이 떨어졌기 때문이라고 볼 수 있다. 한편 경제 성장률이 다소 둔화되었던 1990년대 이후로 교원 1인당 초등학생 학생수가 전국적으로 감소한 것을 볼 수 있는데 이는 출산율 감소와 교육 시설의 보급 때문이라고 볼 수 있다. 초등학교 교육 시설은 경제 성장률이 가장 높았던 시기에 지역간 격차가 오히려 줄어들었다.

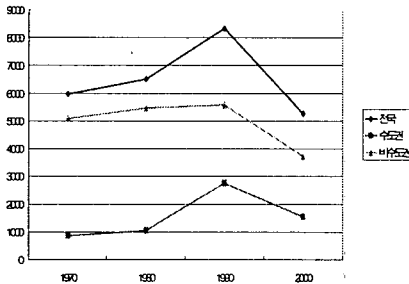


그림 10. 지역별 교원 1인당 초등학생수 차이  
Fig. 10 Difference in number of primary school pupils per teacher by districts.

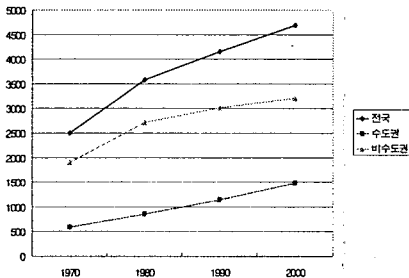


그림 11 지역별 교원 1인당 중·고등학생수 차이  
Fig. 11 Difference in number of Middle & High school students per teacher by districts.

한편 교원 1인당 중·고등 학생수와 전문대학생 수는 모두 증가세를 나타내었는데, 경제성장에 비하여 고등 교육 시설이 부족하기 때문이다.

교원 1인당 유치원생·초등·중고·전문대학생 수가 모두 비수도권에서 수도권보다 높은 것으로 나타났는데 이것은 비수도권의 교육 환경이 수도권에 비하여 열악하다는 것을 말해준다고 할 수 있다. 또한 수도권에서의 교사 1인당 중고등학생 수의 증가율은 비수도권에서의 증가율보다 높았고, 이는 수도권에서의 중고등학생이 계속해서 늘어나고 있음을 알 수 있다.

이러한 현상은 수도권 중심의 편향된 교육시설 등의 결과라고 볼 수 있을 것이다.

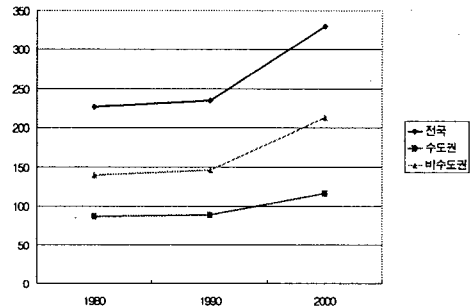


그림 12. 지역별 교원 1인당 전대학생수 차이  
Fig. 12 Difference in number of Undergraduates per teacher by districts.

### 2.2.5 상·하수도 시설

상·하수도 보급률을 전국적으로 살펴보면 상수도의 경우 1980년의 57.3%에 비하여 1990년에는 87.8%로 보급률이 높아졌지만 2000년에는 약간 감소한 85.7%로 나타났다. 하수도의 경우는 1990년의 65.4%에 비하여 2000년에는 65.8%로 미미한 보급률의 증가를 볼 수 있었다(그림 13, 14 참조).

수도권에서는 상수도 보급률이 1980년 85.3%로 비수도권의 48.0%보다 많이 높았으며 경제개발을 겪을수록 그 차이는 점점 좁혀지게 되어 2000년에는 수도권 94.7%, 비수도권 81.6%로 조사되었다.

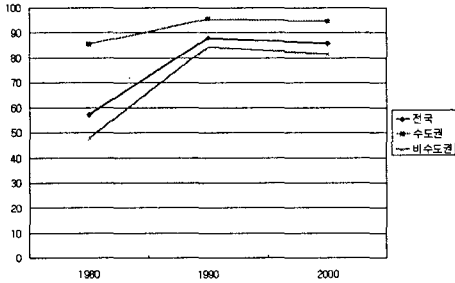


그림 13. 지역간 상수도 보급률  
Fig. 13 Distribution rate of waterworks by districts.

하수도 보급률의 경우 1990년에는 수도권 77.1%, 비수도권 61.2%로 수도권이 높았으며 2000년에는 수도권의 하수도 보급률이 85.5%로 상승한 반면 비수도권에서는 하수도 보급률이 56.6%로 1990년보다 오히려 떨어진 것을 알 수 있었다.

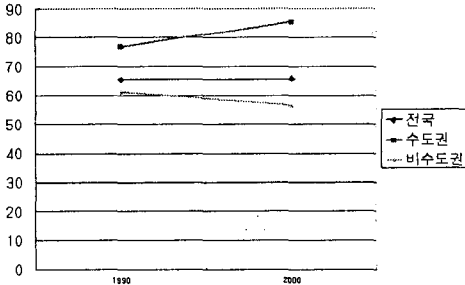


그림 14. 지역간 하수도 보급률  
Fig. 14 Distribution rate of sewerage by districts.

경제성장률이 가장 높았던 1980년대 직후인 1990년도에 전국적으로 상수도 보급률이 크게 상승하였는데 이는 경제 성장률이 높을수록 상수도 시설이 확충되었음을 알 수 있다. 또한 성장률이 약간 둔화되기 시작한 1990년대 이후에는 상수도 보급률이 미미하게 감소한 것을 보였다.

상수도 시설은 경제성장률이 높았던 1980년대를 지난 1990년에 지역간 격차가 가장 적은 것으로 나타났다.

하수도 보급률은 상수도 보급률에 비하여 속도가 늦고 그 비율도 낮음을 알 수 있다. 이러한 통계치를 통하여 수도권권과 비수도권 간의 상·하수도 보급률의 편차를 실감할 수 있었고, 비수도권의 상·하수도 보급률 증진을 위하여 대책 마련이 필요하겠다.

### III. 지역갈등 해소와 국민통합 방안

지방자치제 하에서의 지역개발은 정부계층간 역할과 관계의 변화과정에서 중앙과, 지방자치단체 상호간에 많은 갈등과 분쟁을 초래할 우려가 있다. 이와 함께 주민의 참여욕구 증대로 지역개발과 관련하여 정부와 주민(시민단체)간의 갈등과 분쟁의 소지가 높아졌다. 지역간 경쟁이 심화됨에 따라 이에 대한 대응책으로 지역간 자원의 공유와 보안을 위한 네트워크의 형성 등 다양한 노력이 전개되고 있다. 지역간 경쟁과 협력관계는 국내 지역에만 한정되지 않고 국제적인 차원으로 확대되고 있어 지역간 협력은 지역개발의 중요과제가 될 것으로 전망된다(김병훈, 김남일 2004).

분쟁은 특정사안에 대한 이해당사자의 의견일치 상태가 가시화되어 목표달성에 장애가 초래되거나 우려되는 상태를 의미한다. 분쟁은 이해 당사자간의 의견의 대립이 심화된 단계를 의미하므로 분쟁의 조정과 해결노력은 갈등이 분쟁으로 확대되는 것을 방지하는 노력부터 시작해야 한다. 지역개발 분쟁의 효율적인 조정을 위하여(김용용, 2000) 첫째, 당사자간 자율해결을 위한 협의 타협이 중요하다. 이해당사자의 합의가 결여된 상태의 제3자의 강제적인 조정은 갈등상태를 지속시켜 장기적으로 지역개발의 추진을 저해하는 요인이 될 수 있다. 이해당사자간 사전협의강화 의사결정에서 주민참여확대가 분쟁예방에 효율적 수단일 수 있다. 둘째, 지역개발에 있어 많은 갈등과 분쟁은 사업의 추진에 따른 편익과 손실의 배분에 불균형 때문에 발생한다. 따라서 해결의 모색도 비용과 편익배분의 형평성을 도모하는 차원에서 이루어져야 한다. 마지막으로 지역개발에 관련된 갈등과 분쟁의 처리에 있어서 분쟁을 부정적이고 사회 병리적인 시각에서만 인식하여 대처하기보다는 다양한 이해의 조정과 사회통합을 이루는 과정의 산물로 파악하여 합리적인 개선방안을 마련해나가는 자세가 우선적으로 필요하다.

또한 갈등을 해소하고 국민통합을 제고하기 위해서는 거시적 전략과 미시적 전략이 요구된다(김초기, 2005). 거시적 차원에서는 갈등해소에 대한 책임감 있는 장기적 계획을 제시하고, 지속 가능한 시스템이 구축되어야 하며, 시민사회에서의 관용의 문화가 성숙되어야 한다. 미시적 차원에서는 이익 갈등과 가치관 갈등이 갖는 특성에 주목해 갈등 사안

에 따라 대처해야 하며, 이익 갈등에 대해서는 물질적 양보가, 가치관 갈등에 대해서는 서로 다른 세계관의 승인이 중요하다.

모든 지역이 보다 나은 생산 및 생활환경 여건을 제공하기 위하여 지역간 경쟁은 불가피하다. 지역간 경쟁이 토지 이용 및 개발협합 형태로 나타나면 투자중복 등 자원의 비효율성을 초래하게 되고, 지역간 갈등을 초래하는 원인이 된다.

특히, 공단 및 관광단지 조성 등 대규모 개발사업의 추진이나 도시 서비스시설의 건설 및 관리에 있어 연간 지역간의 협력과 제휴는 자원의 효율적 이용이라는 경제적인 혜택 외에 주민에 대한 서비스 공급의 질을 개선한다는 차원에서 매우 중요하다. 이를 위하여 인접 지역간 공동의 토지이용 및 지역개발계획의 수립, 공동문제에 대한 연구와 대응방안의 마련, 광역서비스의 공급, 하천관리, 그리고 지역간 업무의 협의조정을 위한 공동연구·계획기관 설립, 지방자치단체 조합, 특별자치구 및 공동 운영조직 결성 등 다양한 형태의 광역행정체제 구축을 위한 국민통합이 필요하다.

#### IV. 결론

우리나라의 지역개발은 거시적이고, 총량적인 차원에서 지역적인 시각보다는 전국적인 시각에서 지역개발이 추진되어 왔으며, 지역문제를 해결하고 지역발전을 도모하는 개발보다는 경제와 밀접한 관련 속에서 총량성장을 위한 수단으로서 전개되어져 왔다.

그런 만큼 지역개발은 경제성장과 불가분의 관계 속에서 전개되었으며 경제성장의 공간적 투영(spatial manifestation)의 결과인 것이다.

따라서 본 논문은 우리나라의 지역개발 전개과정에 있어서 경제정책이 거대한 영향을 끼쳤으며 지역개발이 경제개발의 공간적 투형이라는 시각에서 과거 40여년간의 경제성장과 지역균형발전의 상관관계를 분석하였으며, 특히 경제성장을 통한 지역간 인구 및 생활편익시설의 변화 추이를 통한 지역간 인구 격차와 지역간 생활편익시설의 격차 분석을 통하여 지역균형발전을 위한 대안을 제시하였다.

연구에 있어서 결론적 요지는 우리나라의 지역개발은 경제성장과 불가분의 관계 속에서 전개되어져 온 만큼 그 대

표적인 정책방안으로서의 경제개발 5개년 계획과 국토종합개발계획은 같은 내용의 국정지표를 담고 있으면서도 계획체계에 있어 상호연계적 조정과 계획구상이 이루어지지 못했다고 하는 사실이다.

이와 같이 지역개발의 이론적 배경과 정책적 특징이 시대적 상황과 계획적 요구에 따라 변화한다고 하더라도 경제정책(나아가서는 사회정책까지도 포함)과 연계된 지역개발이 구상되어야 할 것이란 점이다.

우리나라는 그 동안 3차에 걸친 국토종합개발계획에서 중요한 목표 중의 하나가 산업의 지방이전을 통한 지역간 균형개발이었는데, 이를 달성하기 위하여 많은 강제적인 규제정책 실시해 왔다. 그러나 개방화 경제화 사회에서는 한국가 내에서의 지역간 격차보다는 국제적인 범위에서의 지역간 격차가 더 중요한 문제로 대두된다.

현재와 같은 규제일변도의 강제적인 지방분산정책이 효과를 발휘하기에는 다소 무리가 있으며, 지역경계가 국제적인 경쟁에 노출되는 상황에서 경쟁력을 저하시킬 수 있는 문제점이 발생한다.

따라서 지역균형발전을 위하여 지역의 경쟁력을 희생시키고 있는 규제들에 대한 재검토가 필요하다. 대표적인 예로 수도권 정비계획은 수도권의 과밀을 억제하고 산업과 인구의 강력한 지방분산을 위하여 시행되었으나, 강제적이고 획일적인 정책운영으로 인하여 수도권의 과밀문제도 해결하지 못했을 뿐만 아니라 소극적으로 지방으로 이전한 기업들이 지역경제 활성화에 큰 역할을 하지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 강제적으로 지역의 발전정도를 균등화시키려는 정책보다는 수도권은, 수도권이 가지고 있는 잠재력을 지방은 지방이 가지고 있는 잠재력을 극대화시키는 전략으로 변화시키는 정책선택의 발상 전환이 필요하다.

앞으로 우리나라의 지역개발 방향은 상기한 바와 같이 경제정책과 지역정책이 상호 연계적 조정을 바탕으로 다원화되고 있는 개발사조를 반영하여 지역의 특성과 환경을 고려한 균형개발로의 방향을 가다듬어야 할 것이다.

그러므로 향후 한국의 지역개발정책은 경제정책과의 새로운 협력관계(synergy)를 형성하면서 외적 환경의 변화에 대응하는 지역발전전략을 구축하여야 할 것이며, 이를 통하여 지역간 갈등을 해소 할 수 있는 국민통합을 위한 정책선택의 전환이 이루어져야 할 것이다.



## 참고문헌

- [1] 김용웅, 지역개발론, 법문사, 2000, p.539-540.
- [2] 박수영, 도시행정론, 박영사, 1994, p. 99.
- [3] 김병훈, 김남일, 국가발전전략으로서 국토균형발전에관한 연구, 명지대학교 사회과학 연구소, 2004, p. 20-29
- [4] 김남일, 국가발전과 지역균형발전에 관한연구, 명지대학교 박사학위 논문, 2003. p. 1-3 p. 143-159.
- [5] 김호기, 2005년도 제1회 국정토론회 발표논문집, 한국행정학회, 2005, p. 28-29.
- [6] 통계청, 통계조사국 및 인구주택총조사 보고서, 각연도.
- [7] Gunnar Myrdal, Economic Theory and Under-Developed Regions. (London,1957), pp. 26-35
- [8] Hirshman, "Interregional and International Transmission of Economic Growth", Regional Policy(Friedmann and Alonso des.), Massachusetts:MIT press, 1975, pp. 139-157.
- [9] Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development : A description of the Patterns", Economic Development and Cultural Change, Vol13, 1965, pp. 3-45.

## 저자소개



김 남 일

명지대학교 행정학박사

경민대학 취업진로정보센터장

<관심분야> 국가발전, 국토계획,

지방자치, 도시행정