

Working Paper 99-52

국토균형발전을 위한 지방대학 육성방안 연구

박 찬 석

(경북대학교 총장)

국 토 연 구 원

차 례

제1장 국가발전을 위한 지역대학 육성방안

1. 대학과 국가와 지방	10
1) 한국 근대화와 大學의 역할	11
2) 21세기의 대학의 역할	12
2. 지방대학과 지역발전	14
1) 지방대학과 여학생 비율	15
2) 서울학숙설립 운동	16
3) 지방대학생의 자존심과 지방의 발전	21
4) 개발정책과 지방의 발전	22
5) 한 명의 서울유학생비 총1억3천만원	23
6) 지방대와 서울의 대학간의 차이	24
7) 훌륭한 지방의 인프라	26
3. 서울의 성장과 제로 섬 게임	26
4. 수도권외 경쟁력 약화	28
1) 국 방	29
2) 교 통	30
3) 범 죄	30
4) 공 해	31
5) 생활비	32
6) 지방발전의 허구성	32

제2장 국가균형발전과 인재지역할당제

1. 인재지역할당제의 필요성	41
1) 세계최고의 敎育熱	42
2) 지금도 하고 있는 割當制	42
3) 國家考試 地域 大學 割當	43
4) 不合格者의 잠재력	44

5) 立法後 4年 뒤에 實施	44
2. 全國의 여론	44
1) 總장의 여론	44
2) 全國 시도의회 의원에 대한 설문분석	49
3. 國家人材의 地域間均等登用促進法案	53
1) 提案理由	53
2) 國家人材의 地域間均等登用促進 法律	55
3) 提案理由 및 主要骨子	55

표 차례

<표 1> 서울유학생의 경비	23
<표 2> 人口比例에 의한 合格者 數 (1996년 추정치)	43
<표 3> 회신 여부의 지역별 분포	45
<표 4> 기회불평등에 대한 인식 - 지역별	46
<표 5> 인재지역할당제의 효과 - 지역별	47
<표 6> 유예기간 설정의 효과 - 지역별	48
<표 8> 설문 회신율	49
<표 9> 서울·비서울 기회불평등에 대한 인식	50
<표 10> 인재지역할당제의 효과에 대한 의견	50
<표 11> 유예기간 설정의 효과에 대한 의견	51
<표 12> 시·도의회 의원의 공감도 요약	52
<표 13> 4년제 대학 총장의 공감도 요약	52

그림 차례

<그림 1> 우수학생 서울집중의 서울문제 악순환	18
<그림 2> 우수학생 서울집중의 지방문제	19
<그림 3> 지역경제와 발전의 순환도	20

제 1 장

국가발전을 위한 지역대학 육성방안

국가 균형발전과 지방대학 육성방안이라는 연구과제를 수행하는데는 선행되어야 할 假定이 있다. 첫째로 균형발전은 국가발전을 위하여 당연한 과제라는 것을 전제로 하고 있다. 균형발전을 하지 아니하고 국가가 발전하고 있는 수많은 후진국이 있다. 소위 거점발전론이다. 발전의 핵을 만들어 발전의 씨앗(seeds)를 배태케 하고 그 성장의 효과를 전국적으로 파급(spin-off)시키는 정책이다. 우리나라는 이미 이 발전단계를 지났다고 판단한다. 규모가 커지면 평균비용이 감소하지만 규모가 일정한 한계를 벗어나면 다시 평균비용이 증가하는 현상에 이르렀다고 서울의 규모를 규정짓고 있다. 하나의 성장의 극(growth pole)이 집적의 이익이 도시 한계비용을 넘어서서 이익보다는 비용이 더 커지는 단계에 와 있다고 판단, 가정한 것이다.

천만이 넘는 거대도시의 이익과 비용, 그것도 그 배후지(hinterland, impact area)가 국가 전체 내지 전세계에 미치고 있는 도시를 평가한다는 것은 엄격한 의미에서 불가능하다. 서울의 성장을 암적 존재라고 혹평하고 있지만, 우리나라의 발전이 추동력이 아직도 서울에서 발원하고 있다는 점을 과소 평가 할 수 없다고 주장하는 학자도 있다. 즉 서울 성장 요인의 분산은 서울 성장의 둔화를 서울 성장의 둔화는 국가발전의 둔화를 초래할지 모른다는 우려의 목소리가 있다.

다른 조건이 같다고 한다면 국가발전을 위하여서는 균형발전이 정책대안이 될 수 있고 이를 위하여서는 서울의 성장을 억제하던지 지방의 성장을 촉진하던지 해야 한다. 서울의 성장을 억제하기 위하여 왜 지방대학을 키워야 하는가 하는 문제는 또 다른 연구과제가 될 수 있다. 암묵적 차원에서 성찰하면 서울의 성장의 원인은 우수한 인재의 서울 집중을 하게 하는 대학교육의 집중을 들 수가 있다. 그리고 그 하부에는 우리나라 국민의 교육에 대한 가치관, 즉 세계 최고의 교육열을 전제하고 있는 것이다. 따라서 대학교육의 분산, 즉 양에서가 아니라 질에서 고등교육의 분산은 지방의 발전을 가져 올 것이고, 이는 서울의 성장을 억제하여 국가 전체의 균형발전을 가져

올 것이라는 전제를 하고 있다.

본 연구를 하게 된 것은 다음과 같은 배경을 갖고 있다. 1994년 10월부터 4년간, 지방을 살리고 지방대학을 살리기 위하여, 시민운동차원에서 '인재지역활당제'를 본인이 주장하여 수 없는 회의와 세미나를 거쳐서 전국대학총장의 지지를 얻고, 서울을 제외한 지방광역자치단체 시의회를 비롯하여 시의회의장의 절대적 지지를 얻은 시민운동을 전개해 왔다. 그 결과 국회공청회를 거쳐 현재 국회의 한화갑 의원, 한나라당 서훈의원, 자민련 조영재 의원의 발의로 41명의 동의를 얻어 국회행자치부 분과위원회에 회부하여 의원입법을 추진 중에 있고, '인재지역활당제'를 하기 위하여 여당은 당정협의를 거치고 국회심의(경향신문, 1999.2)를 하고 있다. 운동차원에서 전개한 인재지역활당제를 하기 위하여 논리적 근거, 자료를 이용하여 본고를 준비하였다. 따라서 학술적 당위성을 위하여서는 아직도 연구를 심화하여야 할 과제이고, 충분한 문헌연구를 하지 못한 점을 밝혀둔다.

1. 대학과 국가와 지방

국가 발전에 있어서 대학의 역할은 매우 중요하다. 일본의 근대화과정에서 일본 대학의 역할¹⁾이나 근대화과정 속에서 미국대학의 역할²⁾을 우리나라의 대학이 우리나라의 근대화 과정 속에 기여한 공로를 비교해 볼 때 상당한 차이가 있다. 선진국의 경우 대학은 근대화과정에서 주축의 역할을 한 것에 비하면 우리나라의 대학은 현재 4년제 대학만 181개가 있지만 1960년대부터 시작한 산업화과정에서 산업화의 기초인력을 공급한 것 이외, 일본이나 미국처럼 대학이 국가의 발전에 획기적인 기술을 창출하거나 과학의 발전에 기여를 하지 못했다.

21세기는 지식기반의 사회라고 한다. 지식기반의 사회라고 함은 지식이 산업의 기축이 되어 부가가치를 창출하고 나아가서 국가의 경쟁력을 확보하는 사회이다. 그러면 지식은 어디에 지식이 축적되고 또 창출되고 있는가. 우리나라는 지식을 창출할 수 있

1) 일본은 1868년 明治維新은 10년후인 1878년에 東京大學이 설립되고, 그후 20년인 1898년에 京都大學이 설립된다. 이 양대학은 일본의 근대화과정에서 일본의 기계공업, 자동차공업, 발전소, 토목에 기여를 하고, 세계를 상대로 하여 전쟁을 이르킬 만큼 일본의 공업화, 근대화에 기여를 하였다. 따라서 일본의 국립대학의 위상은 국민에게 비추어진 인상은 우리나라의 국립대학과 다르다.

2) 미국의 근대화에 기여한 미국대학의 역할도 일본과 비슷하다. 일본의 대학이 일본의 공업화에 촉매의 역할을 하고, 전쟁준비를 위한 전위의 노릇을 하였다고 한다면, 미국의 대학은 미국과학의 발전과 기술의 발전에 기여하였다. 예를 들면 Chicago 대학 소속 Argonne 연구소에서 원자탄개발의 원리를 제공함으로써 미국을 2차대전에 승리로 이끌어 낼 수가 있었다. 일본처럼 미국의 대학은 철저하게 정부와 결탁된 것 아니지만 세계를 주도한 우수한 인재가 경쟁력있는 미국대학의 교육으로 우수한 인재를 양성하여 미국의 산업발전에 기여를 하였다.

는 연구인력의 대부분이 대학에 집중되어 있다는 사실에 심각성이 있다.

일본은 식량 석유와 같은 국가의 필수 자원을 미국에 의존해야 하므로, 미국이 바라는 대로 외교정책을 따라야 했다. 그러나 우주개발, 무기경쟁에 핵심 기술을 일본이 갖고 있고, 그 기술을 일본이 미국에 주느냐, 소련에 주느냐, 중국에 주느냐에 따라서, 강대국의 순위가 달라질 수 있으므로, 일본은 이제 독자적인 목소리를 낼 수 있다고 한다. OECD국가 어느 나라를 막론하고 그 핵심기술의 근본이 대학 또는 대학과 연관된 연구소에서 창출되고 있다. 21세기의 국가의 경쟁력은 얼마나 우수한 인재를 확보하느냐에 따라서 국가의 우선순위가 달라지고 있다.

어느 나라를 막론하고 대학 존립 目的은 ‘教育, 研究, 奉仕’로 이루어져 있다. 대학은 사회를 이끌어 갈 지도자를 양성할 책임이 있고, 대학의 연구는 산업과 문화창달의 중추적인 역할을 하여야 해야 하고, 그리고 정부가 미치지 못하는 부문에 대학의 지식을 원용하여 사회에 봉사하는 것이다. 또한 社會와 상호작용 하면서 사회는 대학의 실험의 장이 되고, 대학은 사회에 얻어진 가설이 이론으로 정립하는 관계의 장으로 설정할 수 있을 것이다.

1) 한국 근대화와 大學의 역할

우리나라에는 많이 대학이 있었음에도 불구하고 지역과 대학은 함께 시너지 효과를 낼 수 없었던 이유는 무엇인가를 따져 볼 필요가 있다. 대학과 지역사회가 물과 물고기처럼 융화가 되어야 함에도 불구하고, 물과 기름처럼 遊離되어 共鳴을 내지 못한 점도, 새로운 場을 열기 위하여서는 솔직히 인정을 하여야 할 부문이다. 그 이유는 먼저 대학측에 찾아 볼 수가 있다. 첫째 대학은 산업화과정에서 教育을 통하여, 인재를 사회에 공급을 하여 산업화에 공헌 한 것은 사실이지만, 대학의 研究業績이 산업화과정에 기술산업을 창출한 공헌이 극히 적었다는 점도 같이 인정을 하여야 할 대목이다.

선진국에서 연구를 마친 교수들은 대학의 實驗室 연구가 침단적이고 학술적이었고, 산업화를 模倣하고 있는 後發 産業國家인 우리나라의 産業現場에서는 대학의 연구가 산업화에 도움이 되지 못하였다고 지적하고 있다. 그러므로 대학의 연구는 상아탑에 고립되어 머물어 있는 상태였다. 영국도 비슷한 한때가 있었다. 영국의 대학들은 정부와 재단으로부터 대학이 현장에 더 적합하고 국가 발전에 이바지할 수 있는 연구를 할 것을 강조 받고 있고, 영국의 대학들이 타국의 대학에 비하여 대학과 산업간의 연관 연구가 부족하다고 지적하고 있다. 그리고 대학의 학위과정은 너무 학문적이라서 산업현장에 적절치 못하다고 비판받고 있다. 대학의 우수한 인력이 아니면 지역의 침

단산업은 불가능하다고 지적을 하고 있다.³⁾

두번째는 한국대학이 민주화 운동에 주역으로 참여 한 역사적 현실과 무관하지 않다. 조국의 민주화를 국민 모두가 갈망하면서도, 민주화를 이루는 과정에 일어나고 있는 葛藤에 대하여서는 어느 정권에서나, 조직에서도 忍耐하지 않았다. 대학은 민주화의 震源地였으므로, 지역사회에서는 '늘 데모만 하는 대학' '地域産業을 저해하는 대학' '골치 아픈 대학'이라는 부정적인 시각으로 인식되었다.

지역사회는 대학을 설립하기 위하여 지역민이 재산과 토지를 헌납하고, 지역민이 합심하여 지방대학을 설립하였다. 또 지방대학이 지역사회에 미치는 영향이 엄청나게 중요하고 큰데도 불구하고, 地域社會의 문제를 대학을 통하여 문제를 해결하기보다는, 대학 밖에서 문제를 해결하려고 하였고, 대학은 度外視 되었고, 대학의 權威를 무시하고 피하려 했다. 그러므로 대학은 대학대로 지역사회는 지역사회대로 有機的인 관계가 없이 獨立的으로 존재하여 왔다.

2) 21세기의 대학의 역할

지금은 사정이 달라졌다. 선진국의 기술에 밀리고 후진국의 노동력에 밀린 우리나라는 연구력이 집중되어 있는 대학으로 하여금 국가경쟁력이 있는 기술 창출을 기대하고 있다. 대학에 제공하는 국가 연구비의 조건에는 산학협동을 전제로 하고 있다.⁴⁾ IMF이후의 사정은 급변하고 있다. 우리나라는 생산요소와 상품의 시장이 완전히 바뀐 상황에서, 동남아시아와 경쟁하는 후진국형 산업을 고집할 수가 없게 되었다. 세계시장에 경쟁하기 위하여 우리는 지식산업, 정보화사업, 즉 소프트 첨단산업 쪽으로 방향

3) C.S.P. MONCK, R.B. PORTER, P.QUINTAS, D.J. STOREY with P.WYNARCZYK. Science Parks and The Growth of High Technology Firms, Crooom Helm, London. p. 55. 1988.

"The direct provision of students to satisfy the needs of industry is only one element of the role played by universities. According to Williams, there are, in fact, five main ways in which universities may contribute to the development of NTBFs(New Technonoly-Based Firms) and to economic development more generally:

- (1) By providing opportunities for students to acquire skills and attitudes which could be used to create or promote the success of NTBFs.
- (2) By promoting research in high technology which may create opportunities for innovation by small firms.
- (3) By encouraging staff to provide advice and consultancy services in the field of high technology.
- (4) By allowing staff to create or take part in the creation of firms to exploit high technology .
- (5) By creating companies to exploit the research or design and development activities of staff in the fields high technology."

4) 대학에 지급하고 있는 대규모의 연구비 즉, 과학재단, 학술진흥재단, 그외 각 부처에서 지급하는 연구비는 기업체와 지방자치단체에서 대응자금(Matching Fund)을 전제조건으로 하고 있다. 따라서 대학의 연구기관은 파트너 될 기업체를 찾고, 지방자치단체와 협력을 강화하여 연구를 하도록 하고 있다.

전환을 하지 않으면 안되게 되어 있다. 21세기 산업의 주역은 '벤처산업'일 것이라 말하고, 이는 바로 기술있는 대학과 대학의 인력으로 신기술에 의한 창업으로 국가경쟁력의 제고를 의미한다. 첨단산업 쪽으로 가기 위하여서는 대학을 動員하지 않을 수가 없고, 대학도 같은 준비를 하여야 살길을 마련할 수 있다. 21세기는 20세기와는 달리 대학의 주도하는 社會가 될 것은 확실시되고 있다. 미국이 '90년대 초반만 하더라도 일본에게 세계경제의 맹주의 자리를 내어주어야 한다고 미국의 經濟學者들마저 주장하였다. 그러나 미국이 지난 5년 동안 국제사회에 다시 튼튼한 자리매김을 하고 있는 것은 대학을 중심으로 한 정보산업의 성장이라 평가하고 있다.⁵⁾ 미국의 '실리콘 밸리'나 동부의 '보스턴 125의 거리'처럼, 대학이 중심이 되어 지역산업을 일으키는, 산학협동이 일어날 때 21세기 형 지역의 발전의 모델이 될 것이다.

정부가 대학에 개혁을 추진하고, 대학의 개방화를 추진하는 것도 대학을 競爭體制로 만들기 위한 것이다. 미국의 경제가 번영을 누리는 가장 큰 이유는 경쟁력있는 세계대학의 2/3가 미국에 집중하고 있다는 事實을 들고 있다. 우선 대학이 바뀌어 지고 대학이 지역사회에 내놓을 수 있는 연구체제가 갖추어야 한다.

산업사회의 생산함수에는 노동과 자본 또는 기술은 대체관계가 성립되었다. 불도져 한대는 1백명 노동자분의 일을 할 수 있었지만, 정보화사회에서는 1천명의 노동자로서 한사람의 기술자의 부가가치를 감당하지 못하는 사회이다. 정보화사회는 생산함수의 방정식이 다른 사회 $Y=F(L,C)$ 아니다. '95년도 삼성반도체의 이야기는 너무나 유명하다. 수원에 있는 30명 연구진 그 중의 5명의 핵심의 연구진으로 64메가 DRAM을 개발하였고, '95년 한해에 100억불 수출을 수출하였다. 같은 해 전통사회에 머물어 있는 방글라데시는 인구 1.2억이지만 20억불의 수출도 못하고 있다. 한 국가의 기술력이 얼마나 국가경제에 기여하는지를 단적으로 보여주는 사례일 것이다.

지방에서 보면, 大學卒業生이 지방의 중소기업에 지원을 하지 않을 만큼, 지방 기업구조가 취약하다. 기업측에서도 우수한 인재가 필요하지 않다고까지 말하고 있는 것은 바로 지방의 중소기업의 현장을 克明하게 말해 주는 것이라 생각을 한다. 국가는 정보화 사회로, 지식사회로 접어들고 있는 단계임에도 불구하고, 지방의 기업이 하청산업 산업 단계에 있는 한, 산업 구조조정이 없이, 中小企業에 대학의 협력을 기대 하기가 어려운 실정이다. 대학의 연구는 정부의 연구소 또는 대기업의 연구비를 받아 尖端의

5) 미국 실리콘 밸리에 있는 벤처 산업인 AMBEX사의 회장이고 ASEAM회의 빌 크린턴 고문인 이종문회장은 1999년 2월 정부종합청사 회의실, 교육부장관 초청 '한국의 고등교육의 문제점'이라는 특강에서 "세계는 지금 대학교육의 싸움이다. 대학에서 얼마나 우수한 산업기술을 창출하느냐 못하느냐가 바로 국가 운명을 결정한다. 그러나 한국의 고등교육은 경쟁력이 없다. 대학과 지역사회와 협력과 피나는 노력이 있어야 한다. 대학이 정신차리지 아니 할 때는 21세기의 한국은 베트남, 미얀마, 아프리카 제국과 같은 신세가 될지 모른다."

연구를 하고 있는데, 지방의 산업은 아직도 전통적인 노동집약적인 산업을 하고 있으므로 '學産研究'가 이루어질 여백이 적다.

지방의 상품이 세계시장으로 나가기 위하여, 대학을 지역사회로 끌어들이기 위하여 지방자치단체가 지방대학에 높은 관심을 가져야 할 때이다. 이는 바로 21세기의 첨단 산업을 준비하는 과정이기도 하다. 지방예산의 10%정도는 고정적으로 地域大學들에 교육과 연구를 위하여 직접투자를 하여할 당위성이 있는 이야기이고,⁶⁾ 지방의 발전을 위하여서는 상응한 투자 있어야 한다.

2. 지방대학과 지역발전

역사적으로 대학과 지역사회는 불가분의 관계를 갖고 相互依存的으로 발전하여 왔다. 오늘날 지방의 대학이 이처럼 그 위상이 떨어진 것도 따지고 보면, 지방의 위상과 무관하지 않다. 한 지방 全國的인 위치에서 그 位相이 떨어진 만큼, 그 지방 대학의 위상도 추락되었다. 한편 서울의 대학들이 엄청나게 위상이 올라가게 된 것도 따지고 보면, 서울이 전국의 人的 物的 資源을 獨寡占한 것과 서울의 대학들이 인적자원을 독점한 것과 정확하게 일치하고 있다고 할 수 있다. 지역과 대학의 발전은 높은 상관관계를 갖고 있는 것으로, 지난 우리나라의 근대화과정에서 증명되었다. 그러므로 地方을 살린다는 것은 바로 大學을 살린다는 의미가 될 것이고, 또 대학을 발전시킨다는 것은 바로 지방을 發展시킨다는 것과 같은 개념일 것이다.

지방과 지방대학이 서울과 같이 균형발전을 못하는 이유는 근본적으로 지방대에 인재 부족에 있고, 인재의 부족은 지방의 자존심 상실, 지방 자금의 유출, 이라는 지방의 병리현상을 낳는다. 이것은 지방자체의 문제가 아니라 중심(center)과 주변(periphery)이라는 역학적인 구조에 기인한 문제이다.

6) 지방의 대학이 지방경제에 어느정도 파급효과를 미치고 있는가를 개략적으로 분석하면 다음과 같다. 이 사례는 대구와 근교에 있는 대학들의 이 대구지방에서 대학만큼 지역경제에 파급효과를 미치는 산업은 없다.

(1) 지방대학 부문은 대구 GRP의 14.5%를 차지하고 있다.

대구의 GRP= 250만인 * 900만원= 22조5천억원

생활비: 학생수 290,549명 * 월 생활비 60만원 = 1,743억 * 12개월 = 2조916억원

등록금: 학생수 290,549명 * 1년간 등록금 300만원 = 8천716억원

정부지원금 연간 = 3천억

계 3조2천632억원

대구시 경제의 GRP의 14.5%를 대학이 차지하고 있다.

(2) 서울 유학생의 비용이 지역경제에 미치는 부정적인 효과는 연간 1천872억원이 대구에서 서울로 流出된다.

1) 지방대학과 여학생 비율

우리나라에는 여성할당제가 있어서 기업이나 정부기관에 일정비율의 여성채용을 권장하고 있다. 정부에서는 장관급의 조직을 만들어 여성의 고용기회 확대를 추진하고, 한편에서는 여성의 사회적인 차별을 금하고 있다. 그런데 어떻게 해서 지방의 명문대학에는 여학생이 많은가 하는 의문이 생길 것이다. 지방의 명문대학에는 여학생의 비율이 50%를 넘어서고 있고, 그리고 그 여학생들이 매우 우수하다는 사실이다. 지방 명문대학에 여학생의 비율이 높다는 것은 무엇을 의미하는가? 지방은 전체의 시민의식이 전통적이고 보수적이다. 가정이 부유한 경우에는 남녀를 막론하고 자녀를 서울에 보내려고 하고 있다. 우수한 학생은 서울은 학생들에게 기회를 부여하기 때문에 서울에 진학을 학부모는 권유를 하고 있고, 가정이 부유한 경우에는 교육의 투자한 만큼 기회가 있는 것은 아니지만 남녀 학생을 막론하고 서울이 기회가 높기 때문에 서울에 자녀를 보내고 있다. 집안이 넉넉하지 못한 경우에는 남학생은 어떻게 해서라도 서울로 유학을 보내고자 한다.⁷⁾ 그러나 여학생의 경우는 다르다. 어느 여학생의 아버지는 “여학생은 지방에서 공부하고 시집이나 가거라. 우리집안 너도 사정을 잘 알고 있지 않느냐 아들도 서울을 보내고 딸도 보낼 형편이 안된다. 그러므로 지방대학에 가서, 여기서 졸업하고 시집이나 가거라.” 하고 진로지도를 했다고 실토하고 있는 형편이다.

우리나라의 전통사회 속에 오랜 남존여비(男尊女卑) 사상은 지방에 더욱 뿌리깊게 남아서 아직도 어릴 때부터 그 생각을 주입시키고 있다. 여학생으로 자라면서 엄격한 의미에서 남녀의 차별을 받아보지 아니한 학생은 지방에서는 극히 적은 형편이다. 지방민들은 지방을 스스로를 비하하고 있다.⁸⁾ 우수한 여학생이라도 지방에서 공부를 하면 취업의 기회가 떨어지는 것을 부모가 모르는 것은 아니다. 아들을 서울로 보내는 대신에 여학생은 지방에 보내는 비율이 높아지고 있다. 따라서 지방은 여학생 우수하다. 그러나 취업은 잘되지 않는다.

여성위원회가 주장하는 것처럼 여자는 차별을 받는다. 그래서 취업전선에서 소외되고 있다. 그렇다면 지방은 어떠한가 지방과 여성이라는 이중고를 겪고 있다. 지방은

7) 경북대학교의 경우 1995년 입학년도 부터 여학생의 비율이 50%가 넘어섰고, 해마다 약간씩 높아져 1998년 입학년도에는 52%를 넘어섰다.

8) 우리나라의 교육열은 이스라엘, 일본과 함께 세계에서 가장 높은 것으로 유명하다. 따라서 자녀의 교육은 본인의 교육비 가능여부와 관계없이 투자를 하는 경우가 대부분이다. 그래서 초중고에서 연간 20조 원이라는 천문학적인 과외비가 지출되는 이상한 교육형태가 존재하고 있는 것이다.

9) 대구의 경우 남아 선호사상이 강하게 있어서 현재 초등학교에 남학생이 동년의 여학생에 비하여 10%가 넘고 있다. 여아 출산을 기피하고 유산시키는 경우 때문에 일어난 결과이다. 시민단체에서는 남아 출생율이 높은 실상을 사회문제로 제기한 일이 있다. 이러한 현상은 우리나라의 지방은 차이가 없으리라 판단된다.

여학생이 많고, 여학생이 많아서 전체적으로 지방대학생은 취업이 부실하고, 사회적인 인식은 지방대학은 취업이 안되는 대학으로 인식되고, 그래서 지방대학을 기피하고 우수한 학생을 서울로 보낸다고 하면, 지방대학과 지방의 문제는 심각한 지경에 이르는 악순환이 일어날 것이다.

뤼르달의 미국의 고민이라는 논문에서 “흑인은 피부색이 검기 때문에 차별을 받고, 차별을 받기 때문에 취업이 안되고, 취업이 안되기 때문에 범죄를 저지르고, 범죄율이 높기 때문에 더욱 차별이 심화되는 악순환이, 미국의 딜레마이다”라고 설명하였다. 지방의 문제와 겹쳐진 여성의 문제가 지방의 문제를 넘어서서 한국의 사회문제로 국가 발전의 문제로 제기되고 있다.

‘서울의 명문대학에 몇명을 합격시켰느냐’에 따라서 지방에서는 우수고교 평가의 기준이 되고 있다. ‘우수학생 서울보내기’ 운동이 나타났다. 그러나 ‘優秀學生 서울보내기 운동’의 배경에는 학부모의 念願이 담겨져 있기 때문에 가능한 일이다. 학부모의 동기는 의기적이고 개인적이다. 서울보내면 취업도 잘되고, 全國的인 인물이 되기 때문에 자녀의 앞날을 위해서는 비싼 교육비를 감내 하고서라도 서울로 보내야 된다고 한다. 지금처럼 서울이 사회적 이익을 독점하는 한 ‘우수학생 서울보내기’는 현실적으로 근거 있는 생각이다. 그러나 지역의 우수 학생을 서울로 지금처럼 보내고, 보내도록 권장하면서 그 지방의 발전을 바라는 것은 사상누각과 같은 논리이다.

2) 서울학숙설립 운동

人材를 서울에 유학시켜 전국적인 인물이 되면, 결국 고향인 지방을 도운다는 논리이다. 소위 ‘서울 학숙(學宿)짓기 운동’¹⁰⁾이다. 지방의 실력을 잡고 있는 엘리트¹¹⁾들은 서울에 유학하는 학생들에게 편리를 제공하기 위하여 지방에서 서울유학을 간 학생들을 위한 기숙사를 짓자는 운동이다. 이미 지방의 시비(市費)나 도비(道費)로 서울학숙을 지어 놓고 서울 유학생들에게 혜택을 부여하고 있다. ‘학생서울보내기’운동을 하는 지방엘리트의 主張이다. 서울에 학숙을 설립해 놓은 지역이 있다. 전남광주에서 서울 유학생을 지어놓은 ‘전남학숙’, 전북의 학생을 위한 ‘전북학숙’, 강원도 학생을 위한

10) 서울학숙이라는 말의 어원은 어디에서 온 것인지 불분명하다. 그러나 대학생의 기숙사를 말하는데 어느 한 대학의 학생 숙사들을 목적으로 하는 것이 아니고, 서울의 소재 명문대학생 중 성적이 우수하거나 특정 시험에 일차시험에 합격한 학생을 기준으로 하여 선정하고 파격적인 대우를 하여, 학업에만 전념토록 하는 제도이다.

11) 지방엘리트라고 통칭하여 의미하는 것은 시장, 언론사사장, 상의의장, 교육감, 그외 재력가들을 포함하고 있다. 이들 모두가 서울학숙설립을 찬성한 것은 아니다. 대부분의 기관장의 모임을 주도하는 지방엘리트들은 지방인재를 키워야 한다는 명목으로 서울엘리트와 손잡고 서울학숙짓기 운동을 주도하고 있다.

‘강원학숙’이고 그러한 형태로 학숙을 타지방에서도 추진을 하고 있는 것으로 알고 있다.

보기에 따라서는 그런 주장을 할 수가 있다. 서울에 학숙을 짓고 서울에 유학을 권장한다고 하면, 왜 지방에 지방대학을 세우기 위하여 노력하는가. 억지로 말하면 지방에 대학을 세우지 않으면 모두가 서울로 갈 터이고 지금보다 더 많은 숫자의 그 지방 출신 중앙 엘리트가 출현할 것이다. 엘리트의 자녀들은 서울로 보내고, 서울에서 편리하게 생활을 하기 위하여 기숙사와 장학금까지 특혜를 부여한다고 한다면, 지방대학에는 어떠한 학생이 다니는가. 지방대학에는 재주없고 돈없는 사람들의 자녀를 교육하기 위하여 설립한 대학인가. 그리고 정말 그것이 사실이라면 지방의 발전은 소수의 지방 엘리트와 중앙의 지방출신 서울엘리트와 협력으로 지방의 발전이 된다고 생각하는지 그렇다면 그말이 맞는지 반문한다.

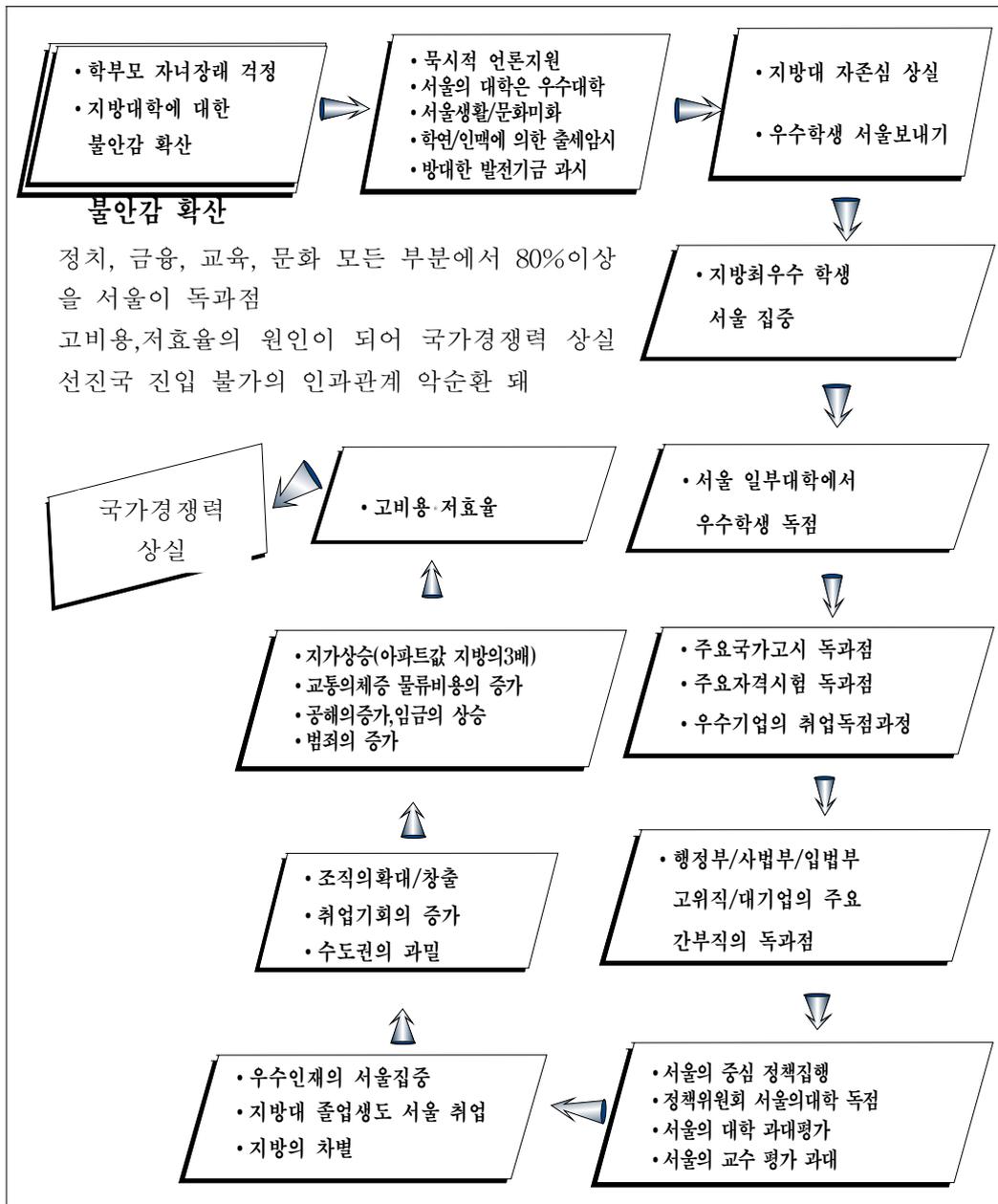
우리나라 대도시의人材는 대부분이 농촌에서 이주해 온 사람들이다. 그러나 그들은 현재의 삶의 터전인 대도시의 삶의 질에 높은 관심을 보이고 있지만, 故郷인 농촌의 발전을 위해서 무엇을 할 수 있었는가. 예를 들어, 대구에서 '70년대 고등학교를 졸업하고 서울의 명문 S대학교에 164명이 합격한 어느 同門會 명부를 조사하였다. S대학교를 졸업하고 대구에 돌아온 사람은 4명 뿐이고 나머지 160명은 서울에서 살고 있다. 160명의 서울거주자가 지방을 어떻게 도울 수 있는지, 예를 들면 대통령을 3명이나 배출한 대구, 즉 지방출신이 중앙의 엘리트가 된 지역에서 그런 식의 논리로 대구가 발전되었다면, 대구는 전국에서 가장 높은 GRP를 향유하고 있어야 할 것이다. 결과는 어떠한가. 대구는 1990년부터 우리나라 지방자치단체 중에서 일인당 GRP가 최하위에 머물어 있다는 사실은, 지방 엘리트들이 주장하는 지방인재키우기, 서울보내기 운동과 지방의 발전과는 상관이 전혀 없고, 오히려 서울로 많이 보낼수록 그 지방은 낙후된다는 증거가 된다.

항간에 “地方問題¹²⁾가 있을 때 中央의 관리로 출세한 人士에게 청탁하면 地方發展에 도움을 받을 수 있다고 주장하는 이도 있다. 또 국가의 고급관료는 國家資源을 공정하게 배분해야 할 일이고, 고향을 위하여 정실 배분을 했다면, 이미 그는 고급관리가 아닐 것이고, 그런 관행이 자행되고 있다면, 우리나라는 적어도 선진국에 진입하지는 못할 것이라 확신한다.

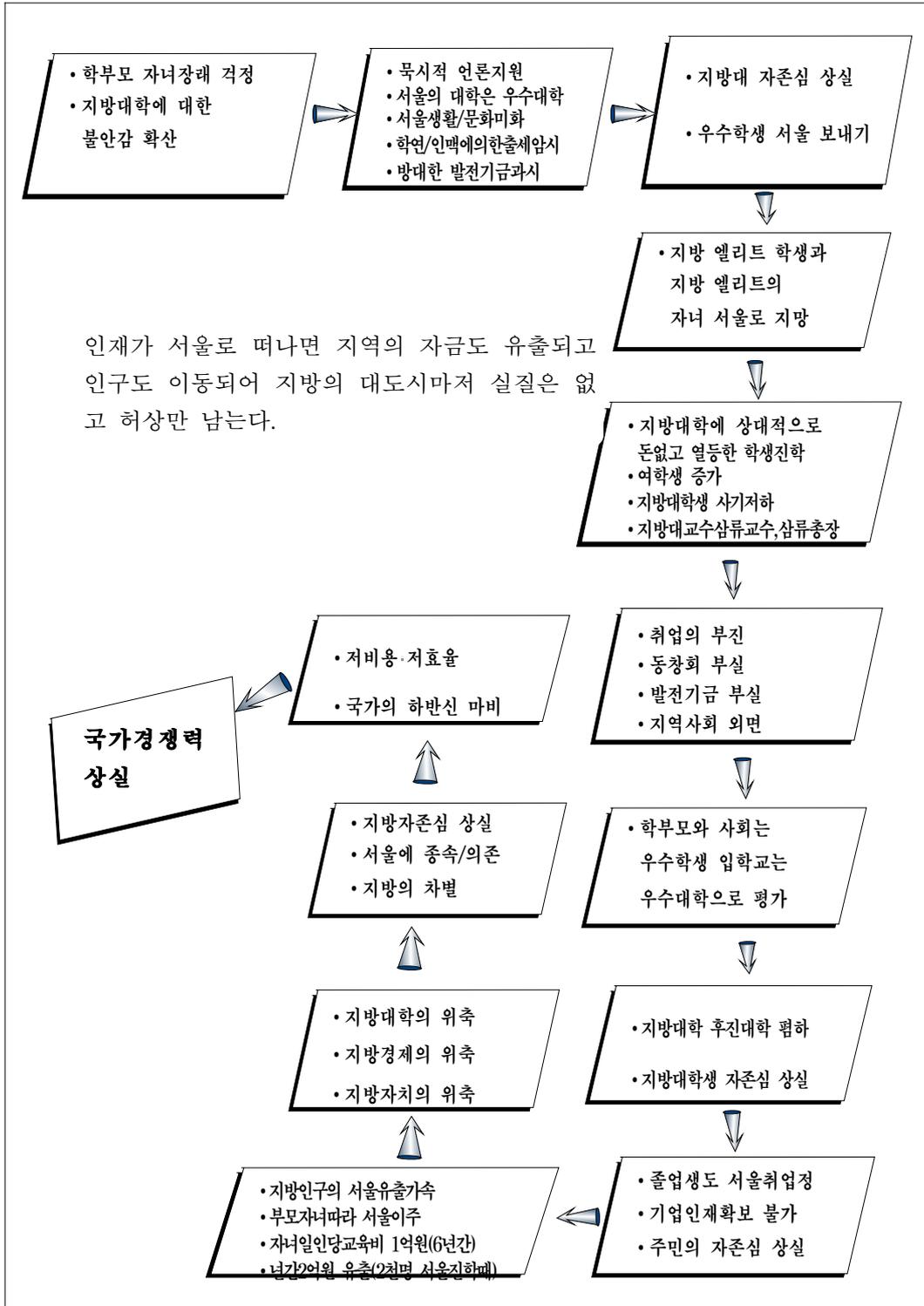
자녀의 進學문제는 개인의 차원의 문제이므로 個人의 선택권을 社會에서 규제할 수도, 해서도 안된다. 그러므로 고등학교 졸업생이 서울 소재의 대학으로 진학은 계속

12) 지방문제라는 것은 지방의 예산의 획득이나, 인사를 할 때에 정규의 채널이 아니라 비정규적인 청탁을 통한 때를 말한다. 그러한 경우에 동향의 사람이나, 학교동창인 경우에 쉽게 부탁을 할 수 있다. 지방의 우수한 인재가 중앙에 많이 등용되어 있는 경우에는 이런 일이 빈번히 일어난다는 말이다.

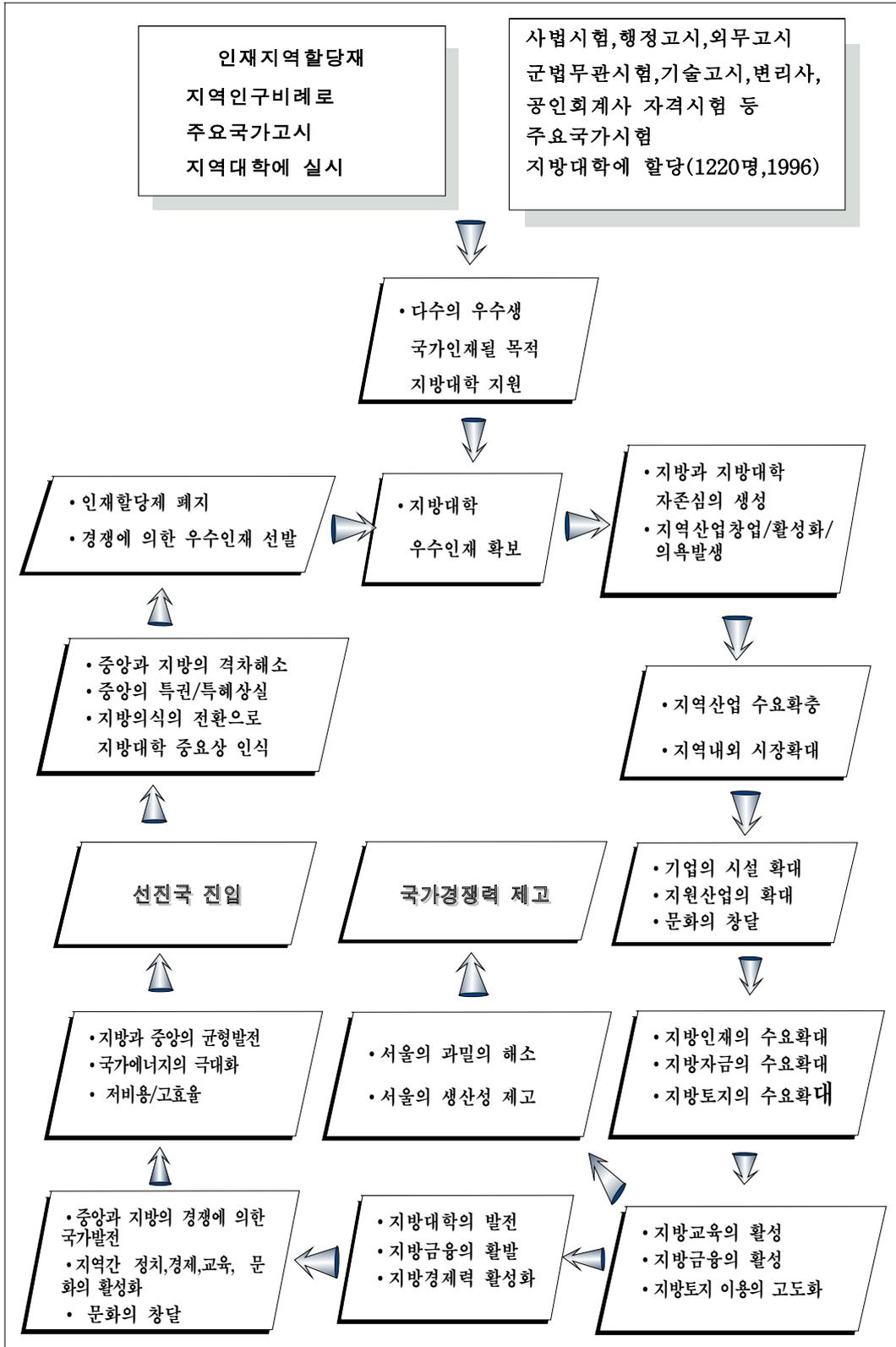
할 것이고, 또 지방대학의 졸업생도 서울에 취업도 계속 될 것이다. 그러면 지방의 서울중속현상은 가속화 될 전망이다. 어떻게 하면 서울로 가는 큰 물꼬를 바꿀 수 있을 것인가 하는 것은 단순한 지방대학의 존폐의 문제가 아니고, 우리나라의 균형발전의 핵심적인 과제이고 또한 우리나라가 선진국에 진입하느냐 못하느냐 하는 근원적인 문제가 된다.



<그림 1> 우수학생 서울집중의 서울문제 악순환



<그림 2> 우수학생 서울집중의 지방문제



<그림 3> 지역경제와 발전의 순환도

3) 지방대학생의 자존심과 지방의 발전

지방을 발전시키는 원동력은 지역의 인재에 있다. 선거 때만 되면 지방의 자존심을 거론한다. 선거 때 자기 당에 표를 모으기 위하여 지방의 자존심을 운운하는 것이 정말 지방의 자존심인지, 지역정서를 자극하기 위한 마타도어인지는 알 수 없는 일이지만, 자존심은 지역발전에 대단히 중요한 의미를 지닌다. 위에서 언급한 바와 같이 지방의 엘리트가 서울진학을 부추기고, 지방의 고등학교장은 졸업생의 서울진학을 부추기고, 서울에 진학지도를 잘한 교사에게 특별 격려금을 지급하는 상황이고, 서울의 명문대학에 합격을 하면 큰 경사나 난 것처럼 온 동네에 사랑을 하고, 현수막까지 걸어 붙이고 있다. 높은 서울대학율이 지방의 자존심을 살리는 길이라고 장려하고 있는 것이 지방의 현실이다. 이런 자존심은 지방대학과 지역발전에 저해가 되는 어리석은 것이다.

서울가기 부추기 운동이 진행되는 경우에 지방대학에 진학한 학생들의 자존심을 어떻게 할 것인가? 자존심은 개인의 발전이던 지역의 발전이던, 발전의 원동력이 된다. Dennis Goulet는 발전의 목표를 지역의 자존심을 키우는 일이라고 했다. 나도 할 수 있어, 우리도 할 수 있어 할 때에 지역이 살아나는 것이다. 지방도 학부형도, 지방민도 지방대학에 진학하는 것을 비하하고 지방대학의 졸업생 취업을 기피하면 지방을 발전을 할 수 없는 일이다.

서울가기를 부추기면 지방대학생은 어떠한 자세를 갖게 되겠는가. 고교졸업 때 두 가지 이유 때문에 지방대학에 남게 된다. 하나는 가정형편이 어렵거나 아니면 수능성적이 낮아서이다. 지방대학생은 대학을 다니면서 내내 서울 바라보고 공부를 한다. 학기 중에 기회가 생기면 서울로 편입학을 하고, 그렇지 아니한 경우에는 서울보다 우수한 교수가 있어도 서울보다 더 좋은 시설이 있어도 만족치 못하고 서울만 쳐다보고 학업을 함으로써 주체적 자아를 발견하기 힘들다. 그리고 대학을 졸업하면 지방의 인재가 지방의 기업에 취업을 해야 지방이 발전함에도 불구하고 그 중에도 우수한 인재는 서울의 대기업에 취업을 원한다. 학생들의 심리는 학교는 지방에 다녔다 하더라도 직장만은 대기업에 입사를 하여서 고등학교 때의 자존심을 회복하고 싶어한다. 미국의 경우 전형적인 미국인의 대학생의 지역에 대한 태도이다. “나는 이 지역에 태어났고, 이 지역에서 학교를 다녔다. 그래서 이 지역에 기업에 자리를 잡고 살고 싶다.”¹³⁾ 얼마나 우리지역 인식과 다른가. 모두가 수도 워싱턴에서 일하고 싶다면, 뉴욕에서 일

13) '98년 7월에 UCLA와 UH를 방문하였다. 둘다 그지방에서는 명문 주립대학이다. 주립대학에 다니는 양그로 대학생에게 물었더니 이와 같이 답을 하였다. 그러나 이주민인 한국인 2세에게 지방에 대한 인지를 물었더니, 하와이를 떠나고 뉴욕으로 가고, LA를 떠나서 동부의 명문대학을 다니겠다고 하였다.

하고 싶다가 아니다. 그래서 미국은 지방이 발달하고, 전국이 균형잡힌 국가로 발전해 가고 있는 선진국이다. 대학생의 자존심이 상실 될 때 그 지방의 발전을 바라는 것은, 특히 21세기 지식기반 사회에서는 불가능 한 일이다.

4) 개발정책과 지방의 발전

국토개발계획이나 종전의 경제사회개발계획에서 지방을 위한 특별한 정책의 결과가 항상 지방에는 불리한 정책이었다. 지난 40년간 개발과정에서 항상 국토균형개발 정책은 단골메뉴로 들어갔다. 현재까지 지방에 투자된 하드웨어적 투자가 30조억원이 넘는다고 추산하는 학자도 있다. 그러나 그 기간을 통하면서 중앙과 지방의 격차는 더욱 심화되어 왔다는 사실이다. 왜 그렇게 되었는지 메카니즘을 지금 일일이 매거할 수는 없다. 농어촌을 위한 특별한 정책이 나올수록 도시로 이주는 더 심했고, 지방도시를 육성정책을 할수록 지방의 생산적인 인구는 유출되었다. 지방대도시의 중추관리기능을 강화한다는 정책이 나올수록 서울로 중추관리기능이 집중된 사실은 우리는 경험으로 알고 있다.

교육부의 고등교육정책의 메뉴에는 항상 지방대학의 육성정책이 들어있다. 그 과정을 하나씩 심도있게 따져들어가면 허점이 어디에 있는지 쉽게 알수 있고, 그 결과는 서울의 대학을 키우고 육성시키는데 공헌한 것이다. 그리고 이것은 국가의 개발정책이나 고등교육정책이 절대로 별개의 것이 아니라는 사실에서도 명백히 나타나있다. 국토의 균형개발을 위하여서는 대학과 연계시키는 정책방향이 절대적으로 필요하리라 생각된다. 후기 산업사회로 들어올수록 고등교육의 정책에서 지방대학의 정책은 국토종합개발정책에서 균형개발정책이 중요하듯, 매우 중요한 지위를 차지한다.

한 예를 들어보자. 1994년부터 실시한 고등교육특성화 과제 속에는 두 가지의 사업이 들어 있었다. 하나는 지방대학의 육성화 과제이고 다른 하나는 대학원 육성과제이다. 지방대학특성화 과제 속에는 사립대학 하나를 포함한 지방 국립대학 7개교 포함되었다. 교육부에서는 처음에는 4개 대학을 선정하려고 하였다. 그러나 결과는 국회로비를 통하여 결국 8개의 지방대학으로 확대되었다. 교육부에 자금을 지원한 것이므로 대학이 바라는 대로 일을 할 수가 없었다. 따라서 교육부의 온갖 감사와 지시가 바뀌어¹⁴⁾ 가면서 목적인대로 제대로 사업이 이루어지지 못한 채 '98년으로 마감되었다.

수도권대학의 향의를 받아 대학발전의 핵이 되는 '대학원특성화 과제'는 서울대학교,

14) 본인은 1994년 9월에 총장직을 맡았다. 그후 4년5개월만에 장관(김숙희, 박영식, 안병영, 이명현, 이해찬)을 모시게 되었다. 새 장관이 취임하면서 고등교육정책은 다르게 변했다. 하나의 국장도 같은 자리에 있는 사람이 없다.

연세대, 고려대, 한양대, 중앙대, 포항공대로 두 과제로 나누어주었다. 하나는 대학원 기초과학에 관한 과제이고 다른 하나의 과제는 통상전문인력 육성을 위한 대학원 과제이다. 그 정책이 있는 후 그나마 유지되고 있던 지방대학교의 대학원생은 줄어들고, 학부중심대학으로 전략하게 한 교육정책이다. 지방대학을 중앙의 대학에 대하여 실익이 있는 프로그램은 제외시킴으로써 지방대학의 위상이 더욱 추락하게 되었다.

5) 한 명의 서울유학생비 총1억3천만원

서울로 유학생이 떠나고 나면 지역경제에 얼마나 큰 영향을 미치는지는 잘 알지 못하고 과소평가하고 있다. 학생이 수도권으로 떠나고 나면 지방대학은 물론 지방경제에 심각한 영향을 미친다. 대구의 경우 연간 2,000명의 학생이 서울로 유학을 가는데, 이것은 대구시가 중앙으로부터 매년 1조원의 건설비의 교부금을 삭감하는 효과와 같다.

<표 1> 서울유학생의 경비

목 록	비 용
등록금 한학기 300만원× 2	년 600만원
하숙비 월 50만원×12	년 600만원
잡비 월 30만원×12	년 360만원
1년간 학비와 생계비 계	년 1,560만원
4년간 학비와 생계비 계 4년×1,560만원	6,240만원
대학원2년학비와 생계비 계 2년×1,560만원	3,120만원
첫월급받는 평균대기 기간 4년 4년×(생계비50만원+학원비30만원)×12개월	3,640만원
서울 유학한 학생이 고등학교를 졸업하고 첫월급을 받을때까지 총비용 계	13,000만원

고등학교를 졸업하고 서울로 유학을 하는 경우 들어가는 비용은 10년 동안 평균 1억 3천만원이 소요 될 것으로 추산되고 있다. 이는 지역경제에도 심각한 영향을 미친다. 대구의 한 지역만 매년 2000명이 서울로 유학을 하는 경우 2300억원이 아무런 반대급부 없이 서울로 빠져나간다. 부산, 광주, 대전 어느 곳이나 예외는 아니다. 이런 상황 속에서 어떻게 지방의 경제를 활성화 할 수 있을까?

그래서야 지역경제가 건전하게 발전 할 수도 없다. 그 뿐이 아니다. 수도권에서 졸업한 인제는 본인이 고등학교를 졸업한 고향보다는 현재 살고 있는 서울을 먼저 생각한다. 서울에 남아 있기를 원하고 있다. 지방의 부모는 서울에 있는 아들을 위한 거주

지 마련을 위하여서는 지방에 집을 팔아도 서울의 아들에게 전세를 얻어줄 형편이 안 된다. 자금은 사람을 따라 나가는 것을 합하면 학비의 수배에 이른다. 이러한 자금의 유출을 생각하면 지역의 발전을 기약 할 수가 없다.

地方大學은 人的, 物的 토대가 너무나 빈약한 것도 사실이다. 우수한 학생들이 지방 대학에 입학하기를 기피하고, 지방대학 졸업생마저 서울로 가기를 희망하고 있다. 지방의 유지마저 지방대학을 폄하하고 “서울 학숙짓기” 서울의 대학에 학생보내기 운동을 공공연히 전개하고 있는 실정이다. 지금 대학의 빈익빈 부익부현상이 대학의 개방화로 더욱 加速化되고 있다.

6) 지방대와 서울의 대학간의 차이

그러면 과연 지방대학은 교육과 연구의 수준이 서울에 비하여 차이가 나는가 하는 것이다. 교육과 연구의 질의 차이가 있다면 그 만큼 서울로 유학을 가는 것은 타당한 논리이다. 大學의 質은 敎育과 研究로 評價되어야 한다. 그러나 우리사회의 현실은 ‘입학생의 수능성적’으로 대학을 평가하고 있다. 이는 대학의 본질을 왜곡하는 처사이다. 예를 들면 경북의 P공대가 우리나라 어느 대학보다도 교육의 시설이나 연구의 질이 우수하다는 것은 공인되어 있다. 그래도 일차 합격자는 모두 서울로 빠져나간다. 각종 평가에서 지방대학의 교육과 연구가 실상에 비하여 낮게 평가되는 것도, 각종평가위원이 서울의 대학에 편재되어 있다는 것과 무관하지 않다. 서울과 마찬가지로 지방대학에도 우수한 敎員를 확보하고 있다. 그래서 연구의 成果物에서 서울의 대학과 전연 차이가 나타나지 않는다.¹⁵⁾ 오히려 지방대학 교수는 雜業務가 없고 연구에 몰두 할 수가 있어서 더 좋은 연구의 성과물이 나오고 있다.

15) 조선일보, 1998년 12월15일 30면의 보도에 의하면, “교육부가 14일 밝힌 ‘대학연구비 수주현황’에 따르면 96년 한해 모든대학(전문대학)이 지원받은 연구비 총액은 5천6백억원이고 이는 GNP대비 0.14%이고 선진국의 1/3에 불과하다. 대학별 연구부 수주액은 다음과 같다.

연구비 수주액(백만원)			교수1인당 외부수준 연구과제수	
순위	대학	액수	순위	대학
1	서울대	97,276	1	포항공대
2	포항공대	35,969	2	서울대
3	연세대	30,907	3	한양대
4	한양대	27,238	4	아주대
5	경북대	25,822	5	서강대
6	고려대	20,174	6	경북대
7	부산대	19,936	7	부산대
8	충남대	16,079	8	고려대
9	전북대	14,781	9	서울산업대
10	성균관	13,584	10	숭실대

지방대학과 서울소재의 대학간의 敎授 質의 차이는 나지 않는 한, 대학간의 교육과 연구의 질의 차이는 나지 않는다고 보아도 좋다. 한 예로 醫科大學의 國家考試, 藥學科의 약사고시등에서 서울과 지방대학 간의 차이가 나타나지 않는다. 그것은 입학하는 학생들의 수준이 비슷하기 때문이고, 교수의 학생교육에 있어서 차이가 없다는 것을 의미한다. 그러나 지방大學과 서울의 대학의 사법시험 合格은 엄청난 차이를 나타내고 있는 것은, 대학교육의 차이가 아니라 입학생의 수능성적의 차이에 기인한다.

이해찬 교육부 장관은 학생들이 서울로 몰려오는 이유는 서울에 꿀이 발려져 있기 때문이라고 했다. 그 꿀이 무엇인가 그 꿀이 지방대학에도 발라 줄 수는 없는가? 즉 그 꿀이란 취업의 기회이고 출세의 기회가 서울의 대학들이 지방의 대학들에 비하여 월등히 높게 책정되 있기 때문이라는 의미다. 지방대학의 교육의 질이 연구의 성과가 지방의 대학이 떨어진다는 말이 아니다. 만약 그것이 사실이라면 교육의 질과 연구의 성과가 대학진학 지원서 참고자료에 중요한 자료가 되어야 하고, 그 순위에 따라서 우수학생의 지원이 따라야 할 일이다. 전통있는 명문대학 보다는 새로 생긴 군소대학이 더 교수진이 좋다는 말이 나온다. 최근에 대학원 교육이 확충되었고, 해외에 유학한 학생들이 많아서 교수진은 새로 생긴 대학이 더 좋다는 것이 사실이다. 그래서 서울의 명문대학보다는 새로 생긴 지방대학의 교수진이 더 우수한 경우가 많다.

논리적으로 따지고 보면 우수한 교수 아래에서 지도를 받고자 하는 학생은 굳이 서울로 갈 필요가 없다는 말이다. 종전에는 필요한 정보를 얻기 위하여 서울에 가야 하는 경우가 많았다. 지금은 누구나 어디서나 컴퓨터 통신을 통하여 필요한 정보를 즉시 에 받아 볼 수가 있다. 미국의 도서관도 인터넷으로 연결하면 아무리 시골에서라도 세계의 도서관을 열람 할 수가 있다. 서울이라 특별한 정보의 기회가 따로 있는 것이 아니다. 교통이 발달하였다. 수도권이라고 하지만 수도권의 동단에서 서단으로 가는 시간 거리는 서울에서 대구를 오는 시간과 같다. 서울의 집중은 교통의 체증을 일으키고 있기 때문이다. 전국에 발달한 교통망은 반나절 생활권으로 만들었다. 앞으로 교통망은 더욱 확장 할 것을 국토개발계획이나 지방개발에서 1차적 목표로 설정하고 시간거리를 단축하고 있다. 문제는 과잉으로 인한 교통의 체증이다.

지역의 균형발전을 시키기 위하여서는 두 가지 가장 큰 요인이 있다. 하나는 발전을 시키는 자금이고 다른 하나는 인구를 모으는 일이다. 정부의 정책은 발전을 위해서 투자의 효율을 극대화 시켜야 한다. 어느 것을 먼저 투자하여야 할 것인가. 투자를 하여 산업이 발달하면 저절로 사람이 모인다. 사람이 있으면 저절로 투자가 된다고 말한다. 울산의 경우를 보면 지역의 발전에 있어서 먼저 산업시설이 들어섰고 따라서 고용인구가 늘어나고 지역이 발전하게 되었다. 그러나 서울이나 대도시의 경우에는 특별한 산업시설이 없어도 인구는 모여들고 있다. 그 이유 중에 가장 큰 것은 교육에 있다.

지금도 농촌에서 도시로 이주 하려는 사람이 많다.

7) 훌륭한 지방의 인프라

지역발전에 돈 보다 사람이 먼저라야 한다는 말은 오늘의 산업사회의 일이 아니다. 누가 있느냐에 따라서 지역의 모양은 달라진다. 좋은 인재가 지방에 남아 있으면 지역은 저절로 발전하게 된다. 지금은 산업화 이전과 상황이 많이 달라졌다. 서울이라면 좋은 교육을 시킬 수 있는 것은 절대로 아니다. 교통과 통신의 발달로 인하여 세계의 정보를 대구에 직수입 할 수가 있고, 지역의 정보를 세계로 동시에 발송 할 수가 있다. 교통은 조선시대만 하더라도 파발마도 일주일은 달려야 중앙과 지방에 도착을 할 수가 있지만, 지금은 사정이 다르다. 우리나라의 공간은 미국과 같은 광범위한 영역에 걸친 대륙이 아니다. 그러므로 한 국가의 공간이라 하더라도 균형되게 한다 하더라도 공간의 거리 때문에 일어나는 비용이 증가하지 않는다는 말이다. 지금 포항제철에서 서울로 보내는 철강의 톤당 가격은, 로스앤젤레스에 보내는 수송가격보다 더 비싸게 먹힌다는 말은 이를 대변하는 것이다. 그러므로 서울에 있어야 비용이 적게 든다는 말은 실제로 허구에 지나지 않는다.

그럼에도 불구하고 수도권 대학으로 가야 할 이유는 어디에 있는가. 엄청난 교육비를 감내하고서라도 지방에서 서울로 보내는 이유는 '서울 커넥션' 때문이다. 서울의 학생들은 실력과 능력보다 人脈으로 인하여 취업과 출세의 기회가 지방보다는 높기 때문이다. 왜 이런 인맥이 형성되는가 하면 서울에 인재가 특정대학에 집중하고 또 그 동창을 중심으로 의사결정이 실질적으로 이루어지고 있기 때문이다. 반대 지방은 능력만큼 갖지 못하는 것은 서울이 그 기회를 독과점하기 때문이다. 따라서 엘리트가 되는 기회 분산, 즉 제도적 보장이 없이는 서울로의 흐름을 막을 길이 없다. 서울로의 인적 물적 흐름을 막지 못하면 우리나라는 균형발전은 기약할 수 없다.

3. 서울의 성장과 제로섬 게임

서울의 성장이유는 우리나라의 의사결정기관이 서울에 집중되어 있는 중앙집권적인 권력구조에 정치구조에 원인을 들고 있다. 그 중에서 결정 변수(critical variable)는 고등교육의 서울집중이다. 우리나라의 교육열은 세계최고의 수준이고, 고등교육을 어느 명문에서 받느냐에 따라서 우리나라에서 전국적인 엘리트가 되느냐 마느냐 하는 관건이 달린 문제가 되었다. 우수한 학생이 서울로 집중하므로 이를 따라 자금이 몰리고

직업이 창출되고 따라서 인구가 증가하는 과정을 겪어 왔다.

서울의 엘리트에 의하여 서울의 성장은 명시적인 정책결과가 아니라 묵시적 정책의 부산물로 비대화해 지고 있다. 수도권외 정비계획, 서울의 개발계획 어디를 보아도 서울의 성장을 촉진하는 정책적인 계획은 없었다. 그러나 서울은 지속적으로 질적 양적으로 팽창해 왔다.

반대로 서울의 과도한 성장이 국가의 경쟁력에 저해 요인이 된다고 한다면, 권력구조의 지방분산으로 가능한 일이고, 그 중에서도 결정변수가 되는 고등교육의 지방분산으로 가능한 일이다. 즉 서울의 성장을 둔화시키고, 지방의 육성하여 국가의 균형개발을 도모함으로써 국토의 자원을 효율적으로 이용함으로써 국가경쟁력을 제고시킬 수가 있다. 우수한 인재가 지방대학으로 들어오게 하는 제도적 장치를 통하여 이를 수가 있다.

1) 경제위기와 서울의 성장

미국이 재치기를 하면 일본은 감기에 걸리고 한국은 반신불수가 된다는 말이 있다. 후진국가 경제가 하나의 선진국 경제에 종속되어 있을 때 얼마나 취약한가를 비유한 말이다. 중앙과 지방과의 관계도 역학관계에 있어서는 조금도 다르지 않다. 서울이 감기가 들면 지방은 반신불수가 된다. 지금도 겪고 있는 경제위기 상황도 따지고 보면 서울의 금융위기가 지방산업은 반신불수로 만들어 놓고 있다. IMF기간 중에도 우리나라의 경제를 회복시키기 위한 공간적인 조치는 전국적인 수준이 아니라 우선 서울과 경기를 대상으로 하고 있다. 외국인 투자도 수도권이지 지방은 상대를 하지 않고 있다. 우리가 지금 위기 상황이기 때문에 외국인 투자가가 원하는 대로 투자를 받아들일 수밖에 없는 실정이기 때문에 수도권에 외국인 투자를 유치 할 수밖에 없다. 투자는 사람을 부르고, 인구의 성장은 수도권을 더욱 더 큰 거대도시로 만들어가고 있다. 경제위기가 끝날 쯤에 서울과 지방의 격차는 더욱 극심해 질 것이라고 말하고 있다.

대중요법은 항상 수도권을 키우게 되어 있다. 11년 전 서울 올림픽이 얼마나 오늘의 수도권에 통제 불능할 정도로 비대화해 된 이유 중에는 과거 정부가 국가적 행사, 예를 들면 올림픽과 같은 거대한 사업을 할 때, 지방은 항상 준비가 되어 있지 않으므로 우선 준비가 되어 있지 않는 서울에서 실시해야 한다는 대중요법이 서울의 성장에 크게 기여를 하였다. 국토의 면적이 넓지 않아서 지방에서 치루어도 될 일을 의사결정을 하는 엘리트들이 서울에 있기 때문에 서울에 행사를 하고, 급하기 때문에 인적 물적 자원이 우선하는 서울에서 행하여졌기 때문에 서울의 과밀성장은 막을 수가 없었다. 지금의 IMF상황 속에서도 위기이기 때문에, 우선 외국인 투자를 유치해야 하는 일이

급하기 때문에 외국인 투자자들이 원하는 수도권에 투자를 하지 않을 수 없다고 한다.

2) 구조개혁과 서울성장

국민의 정부가 집권하고 난후, 세계적인 기준에 맞추기 위하여 대대적인 개혁 프로그램이 가동되어 운영되고 있다. 개혁은 시장경제의 원리를 맞추고 국가의 경쟁력을 제고시키기 위하여 은행, 대기업, 공기업, 정부조직을 대상으로 하고 있다. 구조조정을 통하여 줄여가는 기구나 인원은 중앙이 아니라 지방부터 시작된다. 이유는 간단하다. 구조조정은 인력감축을 의미하고 우수한 인재는 서울에 있으므로 지방의 인재를 먼저 퇴출 시키는 것은 당연한 논리다. 서울은 그대로이나 지방은 더 많은 실업자가 나타나게 마련이다.

국가적인 차원에서 볼 때 서울과 지방 어디에 투자하는 가장 효율적일 것인가를 가늠할 때, 미시적으로 볼 때 서울이 가장 효율적일 수가 있다. 그러나 시스템 차원에서 볼 때 서울의 투자가 국가발전에 엄청난 저해 요인이 될 수 있다.

또 다른 예를 들어보면 개혁프로그램으로 들어 있는 국가 경쟁력을 제고하기 위하여, 지식산업을 육성하기 위하여 우리나라에 경쟁력을 갖춘 대학원을 소수로 만들 필요가 있다. 누군가 그 정책에는 동의한다. 그러면 세계유수의 대학과 경쟁을 할 수 있는 대학을 만들기 위하여 대학원 대학 프로그램에 정부가 투자를 하려고 한다. 어디에 투자를 하는 것이 가장 효율적일 것인가 평가를 해 볼만하다. 그 것은 따져 보나마나 우수한 인재가 집중하고 있는 서울대학에 투자를 해야 한다고 한다. 지방대학은 투자 순위가 밀리고 만다. 서울대학을 위시한 서울의 소재대학이 성장한 배경에는 경쟁과 '효율'이라는 개념이 내재하고 있다. 그러나 한발 물러서서 조망 해보면 그 효율은 서울의 성장을 가속화하고, 서울의 과밀은 국가 경쟁력을 떨어트리는 '제로섬 게임'을 하고 있는 셈이다. 서울의 대학에 투자하여 인구를 끌어들이고, 교통이 복잡하여 한강에 교량을 건설해야 한다면 국가전체로 보아서는 손해를 보는 게임을 하고 있는 셈이다.

4. 수도권의 경쟁력 약화

수도권의 집중의 문제가 심각하다는 문제는 어제 오늘의 일이 아니다. 서울의 집중을 가져오는 근본적인 이유는 무엇인가. 엘리트의 집중에 있다. 엘리트는 전국을 경영하고 의사결정을 하는 사람들이다. 서울의 엘리트가 되기 위하여 전국에서 인재를 끌러 들인다. 그래서 오늘의 서울의 집중이 일어난 것이다. 정치,경제,사회,교육 모두를

관할하고 있다. 지역의 인구가 서울에 집중을 하면 서울은 발전을 계속 할 수가 있고, 국가 경쟁력을 가질 수 있는가 하는 의문이다. 서울은 벌써 지나친 집중으로 비용의 증가가 도시의 효율성이 떨어진다는 많은 지적이 있다. 국민소득 100불에서 지금 7000 불에 이르는 경제성장을 한 것은 다름이 아닌 인구의 집중에 있었다. 특히 우수한 인체가 서울로 집중을 하고 살기 위한 경쟁력 때문에, 수도권에 과밀은 지속되고 있다. 아직도 그 한국발전의 거점을 서울로 두어야 할 것인가?

서울이 너무 크다. 서울은 인구의 집중, 특히 우수한 인구의 집중으로 크기가 지속되고 있다. 현재 서울의 인구는 1300만, 서울의 근교인구를 합하면 1700만, 우리나라 인구의 1/3을 차지하고 있다. 서울의 지가는 지방 중심도시 지가의 3배가 넘고, 용수의 부족, 범죄의 증가, 교통의 체증과 같은 도시비용의 증가로 도시병리현상이 가중되고 있다. 과밀로 인한 비용 증가는 결국 생산비로 전가된다. 생산비의 증가는 경쟁력을 소멸시키고 있다. 수도권이 갖고 있는 엄청난 구심력 때문에 서울의 집중은 계속되고 있지만, 집적의 이익이 도시 한계비용을 넘어서 국가 전체로는 효율이 떨어지는 '제로섬 게임'을 하고 있다.

1) 국 방

아직도 우리나라는 남북간에 100만의 대군으로 대치상황에 놓여 있고, 갈등과 긴장이 있는 준 전시상태이다. 동해안에는 관광선을 보내는데도 북한은 서남해안에는 간첩선을 내려보내어, 전의를 누구러뜨리지 않고 있는 상황이다. 북한은 남한간에 교섭이 잘 안되거나 수가 틀리면 '서울 불바다' 운운하고 협박한다. 국방을 생각해 보면 심각한 상황에 있는 것은 틀림이 없다. 서울이 위치한 자리가 휴전선과 너무 가까워서 유도탄의 사정거리가 아니라 방사포의 위협거리에 놓여있다는 사실이다. 만약 전쟁이 난다고 하면, 우리의 군사력으로 북한을 항복받을 수 있지만 북한의 대포공격에 서울이 안전한 거리에 있지 않다. 더욱이 서울은 우리나라의 정치, 경제, 문화, 교육의 집중하여 있는 현실에서 북한의 협박을 단순한 공갈로 받아 들일 수 없고, 또 방위력의 절대 우위에 있다고 하더라도 자위 할수 만은 없는 문제이다. 서울의 인적 물적 자원이 파괴되고 난후의 북한을 항복받겠다고 하더라도 큰 실익이 있을 것 같지 않다. 그러므로 서울에 집중하고 하고 있는 인적 물적 자원을 전국적으로 분산시키는 정책은 꼭 북한의 위협 뿐 만이 아니라 외국의 침략의 위협에서, 전략적인 차원에서 매우 중요한 의미를 지닌다.

문민정부 시절 본인은 지방대학을 살리고 인구를 분산하기 위한 정책의 대안으로

‘인재지역활당제’를 입법화 하기 위하여 각부 장관을 방문한 일이 있다. 그러나 어느 부처에서나 원칙적인 차원에서 동의를 하였으나 실천의 어려움을 들어 거절하였다. 그러나 안보당담을 하는 부처에서는 대단히 환영을 하였고, 지역균형발전 차원뿐 만 아니라 안보차원에서 대단히 의미있는 정책이라고 격려를 받은 바 있다.

2) 교통

서울의 심각한 교통체증의 문제는 물류비용을 증가시키고 물류비용의 증가는 국가 경쟁력을 둔화시킨다. 성주대교의 붕괴가 우연한 것은 결코 아니다. 엄청난 물류비용을 줄이기 위하여 수송수단을 대형화하지 않을 수 없고, 대형화된 수송수단이 교각에 부담을 주어서 일어난 사고로 분석하고 있다. 결국에는 교통체증의 악순환을 가져오고 있다. 이 공사를 맡았던 동아건설 회장은 성주대교의 건설을 위하여 1500억원 전액을 부담하겠다고 하였다. 서울의 도로건설은 단위 거리당 비용이 다리를 놓는 비용과 맞먹는다고 한다.¹⁶⁾ 1km의 길을 만드는 비용은 지방 중심도시 10km를 건설 할 수 있는 비용이고, 우리나라 평균 100km를 건설 할 수 있는 비용이다. 엄청난 비용때문에 도시의 효율이 증가하지 않는다면, 서울은 이미 성장의 핵이 아니라, 국가 성장의 암이 되는 꼴이 된다. 명절때만 되면 서울에서 지방으로 수백만이나 되는 민족의 대이동이 일어난다. 그리고 그로 인하여 일어나는 교통체증비는 천문학적인 숫자이고, 이로 인한 교통사고는 연간 치루는 중동의 전쟁에서 전상자보다도 더 많다고 한다. 이것을 비용으로 계산하면 얼마나 될까? 이 모든 현상이 서울 집중 때문에 일어나는 국토공간의 병리적 현상이다.

우리나라는 심한 불균형에 빠져 있다. 농촌은 인구가 줄어가고 있어서 발전의 계획을 세울 수가 없고, 수도권은 지나친 집중으로 공간계획을 세울 수 없다.

3) 범죄

현상금이 수백만원에서 수천만원이 걸린 수배자들이 어디에 숨어 있기에 가장 편한 곳이 어디일까? 익명성이 높고 인구밀도 높은 서울이다. GNP보다 빠른 속도로 경찰이 증가하고 있지만 범죄는 줄어들지 않고 있다. 범죄는 인간이 주어진 조식에 비정상적인 적응의 형태이다. 결국에는 인간성의 상실에서 오는 것이다. 문화의 바탕이 되는

16) 지하철 1km 당 공사가격은 600억원이 든다. 지하철의 건설은 지상의 도로건설 보다 도로의 단위 거리 시간당 효율이 높기 때문에 지상의 도로 건설 대신에 지하철을 택하고 있는 것이다. 서울의 교통 비용이 얼마나 큰가를 짐작케 해준다.

가족과 고향을 떠남으로서 일어나는 현상이다. New York과 Chicago가 범죄의 온상이 되었고, 이를 막기 위하여 경찰력의 증가와 치안 유지비의 증가가 New York시의 재정을 적자로 만들었고, 뉴욕이 적자로 돌아서면서 미국의 경제가 적자로 돌아섰다고 지적하고 있다. London도 같은 이야기를 하고 있다. 대영제국의 번영도 런던에서부터 시작되었고, 쇠잔도 London에 이유를 돌리고 있다. 대도시는 익명성이 높다. 간단하게 엄청나게 높은 지가, 교통의 지옥 속에서 살아 남기 위하여서는 주어진 조직에 대하여 비정상적인 적응을 하지 않을 수 없고, 이 적응이 곧 죄의 의식이 없는 범죄로 연결된다. 자동차의 새치기를 하면서 범죄라 생각하는 현대인이 없을 것이다. 서울에 살면은 기초 질서를 지킬 수가 없게 되어 있다. 높은 익명성과 경쟁 때문에 사회는 성취와 결과만을 논하지 과정을 따지지 않는다. 돈을 벌었으면 그만이지, 어떻게 그 돈을 벌었는가를 추적하기가 힘든 것이 집중 때문에 일어나는 대도시의 문제이다. 서울의 밤 거리를 자유롭게 거닐 수 없고, 도둑을 막기 위한 자동차의 장치 주택에 들어가는 비용은 얼마나 될 것인가. 그렇다고 범죄의 문제가 해결될 수 있을 것인가. 살기 좋은 도시를 만들기 위하여서는 적정규모의 도시가 이루어지고 균형이 이루어져야만 가능한 일이다.

4) 공 해

공해는 주어진 생태계가 인간이 만든 쓰레기를 소화 할 수 없을 때에 일어나는 것이다. 흐르는 물이 소화 할 수 없을 정도로 많은 쓰레기가 나오면 공해가 강물이 손상을 입게된다. 강물이 썩으면 생태계가 파괴되고, 생태계의 파괴는 생태계에 속하여 있는 인간도 살아남기 힘들다. 만든 쓰레기를 강물에 버리지 않고 태우면 어떻게 되는가. 태우면 대기 속에 CO₂의 증가로 오염이 일어나고 결국에는 인간이 감내해야 할 문제이다.

서울의 성장을 정지토록 하여야 한다는 주장에 반대를 하는 학자도 있다. 서울은 아직도 성장의 핵이 되고 있으므로 서울의 성장을 둔화시킨다는 것은 전국의 성장둔화를 가져온다는 대응 논리이다. 그렇게 주장하는 학자들은 서울의 인구의 감소는 지가를 감소시키고 지가의 하락은 서울의 토지를 담보하고 있는 은행의 파산을, 은행의 파산은 국가경제의 파산을 가져 올 것이라고 비약하는 말을 하고 있다. 서울의 지가의 하락은 지방의 토지이용의 증대로, 지방 토지이용의 증대는 지가의 상승으로 확산되어 간다는 점을 간과 한 것이다. 그러므로 서울의 집중을 막는 것은 국가 전체의 발전에 기여를 하게 된다.

서울의 발전을 둔화 시키고 지방의 발전을 도모하는 국가의 균형발전을 기 하면서 국가의 발전을 기할 수는 없는가 하는 점이다. 앞에서 언급했듯이 서울의 발전의 기초는 인구에 있고, 정책결정을 할 핵심 엘리트가 서울 집중에 있다. 엘리트는 지속적으로 서울의 성장쪽으로 정책을 펴 나가고 있다. 따라서 지역의 균형발전은 요원하다. 엘리트의 원자재는 우수한 고등학교 졸업생이고, 또한 서울로 향하는 이유가 서울의 집중을 가속화시키는 가장 큰 이유가 되고 있다.

5) 생활비

초기의 도시집중은 인구와 물자의 집중으로 효율을 가져오지만, 한정된 토지에 지나친 집중은 필연적으로 지가의 상승으로, 지가상승은 물가의 상승을 동반하게 된다. 1996년 현재 서울의 물가는 전세계에서 도쿄, 프랑크푸르트, 서울 순으로 발표하고 있다.¹⁷⁾ 서울의 물가 상승은 우리나라를 출입하는 바이어의 생활비를 자극하고, 극동에 값이 싼 중국이나 일본, 아니면 홍콩에 본사를 두고 우리나라를 방문하게 되는 결과를 가져와, 우리나라의 수출산업에 타격을 받고 있다. 그리고 높은 집값과 지가의 상승은 우리나라에 투자를 하고 싶어하는 외국인에게 엄청난 부담을 안겨줄 것이다. IMF 직전 외국인 상사가 서울에서 출장소를 철수하면서 한 이야기가 서울 생활비의 단면을 말해준다. “강남의 50평짜리 아파트를 월세로 매달 7천불(560만원)을 지불한다. 너무 비싸서 살수가 없다. 미국의 본사에서는 집세가 월급의 1/4이상인 집에는 살수가 없도록 규정하고 있어서 부득이 일본으로 떠난다.” 고 실토하고 있다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고 우리나라의 산업이 선진국에 경쟁할 확실한 기술이 있는 경우에는 생활비가 문제가 되지 않는다. 그러나 우리나라의 산업이 기술기반으로 경쟁할 상품이 거의 없고¹⁹⁾ 모든 제품이 일본의 엔화의 환율에, 달러의 환율에 따라 수출의 탄력성이 큰 비교우위의 상품이라는 점을 고려 할 때, 서울의 지가상승과 이에 따른 생활비의 상승은 국가경쟁력을 크게 약화시킨다는 점을 상기 할 필요가 있다.

6) 지방발전의 허구성

17) 서울시정연구원, 1996년 서울시정보고서.

18) 너무 비싸다고 생각하여 계산을 하여보았더니, 강남의 50평의 집값이 5억6천만원이었고, 그래서 월세는 그 집값의 이자정도는 받아야 한다는 것이다. 그러므로 10%를 이자를 계산할 때 한달에 560만원이 나온다. 얼마나 거품이 있는 경제인가. 서울에서 반경 100KM 내에는 56만원짜리 집이 있는데 말이다. 그리고 얼마 있다가 우리나라는 IMF 관리체제로 들어갔다. 그 출장소장은 무슨 생각을 했을까?

19) 이종문, 앞서 인용한 연설에서 일보는 세계에서 확실하게 독점할 기술이 300개나 되지만, 한국의 주력 수출품(반도체, 자동차등)은 선진국에서 언제든지 얼마든지 할 수 있는 기술을 기반으로 것으로 독점이라 할 수 있는 기술은 한국은 하나도 없다.

지방 자치단체가 말하고 있는 지역발전의 의미는 인구가 증가하고 경제가 성장을 단적으로 의미한다. 어느 지역을 막론하고 아직도 복지보다는 성장을 위주로 나가고 있다. 지역의 발전을 논하면서 현재의 280만에서 200만으로 목표를 두지는 않을 것이고, 소득이 현재 7000불에서 5000불을 예상한 개발계획의 목표를 두지 않을 것이다. 그러한 개발 계획은 대학의 실험실에서는 가능할지는 몰라도 현실의 지방자치행정에서 가능하지 않다.

지금 지방에서는 시역의 확장을 두고 도 단위와 한창 토론을 벌이고 있다. 대도시는 용지가 부족하다고 하여 시역을 확장하고자 하고있고, 도(道)는 직할시 주변의 인구 밀집지역을 빼앗기기 싫어서 중앙정부에 가서 데모를 하고 야단이다. 그러나 어느 것이 살고 있는 주민에 득이 되는지를 알 수가 없다. 直轄市나 직할시 주변을 싸고 있는 道는 규모가 커지는가 줄어가는가에 관심이 있을 뿐이다. 발전에 가장 높은 지표가 되는 것은 바로 인구와 경제의 성장률이 된다. 이 두 가지 지표 중에서 우선이 되는 것은 경제의 성장이다. 인구가 비록 줄더라도 가구당 경제가 성장한다고 하면 살고 있는 주민이 싫다고 할 이유가 없지만, 인구가 증가하고 경제 성장이 둔화되면 살고 있는 주민이 불평을 하게 될 것이다.

대도시 지방자치단체는 예외 없이 도시 키우기로 지역발전을 도모하고 있다. 지방의 대도시의 성장 배경은 서울의 인구가 이주하여 성장하는 것이 아니라 지방의 중소도시 및 농촌인구를 흡수하여 성장한다. 서울은 그 대표적인 예이다. 도시가 클수록 磁場도 크고 磁力도 강하여 주변을 끌어들이다. 때문에 대학수도 정원도, 무허가 공장의 양성화 등으로 묵시적으로 키우고 있다.

지역의 진정한 발전은 지금 우리가 공통되게 인식하고 있는 것과는 거리가 있다. 선진국에서는 중소 도시를 방대하게 키우는 것에 반대를 하는 지역주민의 항의 데모를 자주 볼 수가 있다. 한 예를 들면, 대전에 엑스포를 유치하기 위하여 국가적인 차원에서 노력을 하고 대전을 키우는데 결정적인 역할을 한 엑스포 유치경쟁을 하는 동안에 경쟁국인 독일의 하노바시는 도시인구가 비대해지면 삶의 질을 떨어트린다고 하여 시의회에서는 유치안을 부결시킨 점을 상기 할 필요가 있다.

(1) 대구의 사례 : 인재 없는 지식산업

대구 발전계획은 우리나라 대도시 지방자치단체의 하나의 사례이다. 우리나라의 장기 발전계획은 제3차 국토종합개발계획(1992-2001년)과 제7차 경제사회발전5개년 계획(1992-1996년)²⁰ 국토공간의 균형 이용 속에서 경제성장을 담아 놓고 있다. 대구의 장기발전구상²¹은 양대 틀 속에서 방향을 모색하고 있다.

“대구와 대구권이 변화하는 세계질서와 동북아 경제권의 형성 등 국제와 개방화 물결에 능동적으로 대처하면서 국가차원에서 지역이 담당할 산업적, 기능적 역할을 수행하는 한편, 지역주민의 삶의 질을 높이고, 지역경제를 진흥시키며, 도시공간과 자연환경을 잘 가꾸어 국제적 도시로 발전하기 위해서는 시민, 산·학·관이 합의할 수 있는 21세기 대구의 미래상을 건설하는 것.”²²⁾ 그 기본이념은 창조와 풍요를 지향하는 대구, 국제교류와 시민자치를 선도하는 대구로 되어 있다. 대구시가 81년 대구직할시가 되면서부터 수차례의 발전계획을 세워서 지금에 이르고 있다.²³⁾ 어느 계획에서나 대구의 발전계획은 대구를 잘사는 대구로 개성있는 대구로 만들고자 하는 내용을 담고 있다. 그러나 본질적인 것은 누가 창의적인 일을 할 수 있고, 누가 첨단산업을 이끌어 갈수가 있고, 누가 세계화에 주역을 할 것인가에 대한 말은 없다.

대구의 발전은 예술→문화→과학→기술→산업으로 대구의 발전 모형을 잡아야 한다고 주장하는 분도 있다.²⁴⁾ 진정 대구를 살리기 위하여서는 내륙지방에 있는 도시성장의 한계를 안고 있으면서 국제화의 물결 속에서 해안 도시들과 경쟁을 하지 않을 수 없는 대구의 입지조건을 정확하게 판단한 것이라 생각된다. 프랑스의 예술성과 결합한 첨단산업이 합리성을 바탕으로 한 독일의 과학과 경쟁을 하는 것을 비유 할 수도 있다. 그러나 경쟁을 하기 위해서는 문제는 누가 이 거대한 매카니즘을 담당을 하느냐가 문제가 있다. 여기에 본인은 다른 학자와 주장과 입장을 달리한다.

대구의 문화가 독창적 선비문화가 있었지만, 지금은 종속적이고, 대구의 고유산업인 섬유산업도 주문생산을 하는 하청이고, 대구의 시장도 서울의 물건을 떼어다 파는 소매상으로 전락하였다. 한때 우리나라의 시장을 석권했던 서문시장의 포목점은 이제 그 옛날의 영광은 사라지고 서울 서대문시장의 물건을 가져와 파는 재래시장으로 전락한 지 오래이다. 무엇이 이렇게 만들었는가 하는 것이다.

나는 대구에서 자존심이 있는 우수한 인재가 서울로 떠난 이유를 들고 있다. 서울을

20) 건설부의 국토종합개발계획(1992-2001)의 근간은 균형개발이고, 제7차 경제사회발전 5개년 계획(1992-1996)의 골격은 성장이다.

21) 대구직할시, 21세기를 향한 대구장기 발전구상, 1993.

22) 앞서 인용한 책 P.47.

23) 대구시가 1971년 부터 종합적인 대구 도시 기본계획을 수립한다.

1971년 12월 도시종합계획(1972-1981)수립: 종합계획의 성격, 목표인구 170만.

1975년 1월 大邱經濟開發計劃(1975-1981): 소득 1000불 조기달성 목표.

1975년 3월 大邱發展3個年計劃(1975-1977): 시민의 생활수요.

1981년 12월 大邱市長期綜合開發計劃基本構想: 2000대 목표, 인구 300만.

1981년 12월 대구시 제1차5개년계획(1982-1986):제1차5개년계획수립.

1986년 12월 大邱發展5個年計劃(1987-1991): 개성있는 도시.

1992년 2월 대구발전5개년계획(1992-1996): 21세기를 전망한 도시기본계획.

24) 조해녕 대구직할시장, 대구의 발전모형은 대구 고유의 모형을 찾아야 한다. 대구는 선비의 고향으로 문화 예술의 전통이 있다. 예술문화 속에 창의성이 있고, 창의성은 첨단산업의 기초가 된다. 그래야 세계시장에 경쟁을 할 수가 있다.

제외한 다른 도시도 예외는 아니다. 우수한 고등학생이 떠나고 우수한 대학생이 없는 지방도시에서 어떻게 첨단산업을 할 수가 있는가. 첨단산업은 인재가 집중하고 있는 서울을 중심으로 한 수도권뿐이다. 그러나 우리나라의 지방의 지역개발계획을 보면 어디를 막론하고 컴퓨터 산업, 첨단산업이 단골 메뉴로 들어 와 있다. 인재를 지방에 남아 있도록 하는 획기적인 제도개혁이 없이는 21세기형 첨단산업, 정보산업, 컴퓨터산업을 지방에서 육성하겠다는 것은 내륙지방에서 조선소를 건설하겠다는 것과 같은 논리이다.

(2) 경북의 사례 : 떠나는 농촌인구

경북의 비전은 경상북도가 마련한 21세기를 대비한 경북발전전략의 기본구상에서 고민과 대안을 제시하고 있다.²⁵⁾ 국제화를 위하여 환동해권의 개발, 지역의 균형발전과 내발적 발전전략, 정보산업 및 지식산업의 유치진흥, 지역의 고유성을 발현시킨 공간구조의 창출, 환경산업의 발전으로 요약 될 수가 있다. 경북의 고민은 인구의 감소에 있다. 농촌인구의 감소가 농업의 생산의 감소에 있는 것이 아니라 교육여건 때문이라는데 문제가 있다. 인구가 급성장하는 지역의 개발계획은 기반시설만 확대하면 되지만 인구가 줄어가는 지역에 지역개발의 대책은 속수무책이다. 주민생활이 불편하여 도로를 만들어주면 그 도로를 이용하여 사람이 떠나버린다.

경상북도의 개발 모형도 대구와 큰 차이가 없다. 21세기에는 세계화, 정보화가 일어날 전망이다. 따라서 지역의 산업구조를 첨단산업화 시키고, 환태평양 개발을 위하여 동해권을 개발하여야 한다는 논지이다. 경상북도의 개발계획도 대구시와 마찬가지로 오래전부터 수없이 행하여져 왔다. 그러나 그 물리적인 개발계획과 산업개발계획은 성공하지 못하였다. 지금 포항에 제철소가 생겨 있고, 명문 포항공대가 있지만 계획에 의하여 생긴 산업체도 아니고 대학도 아니다. 기업과 필요에 의하여 대학을 만들고 공장을 짓고 있다.²⁶⁾ 같은 문제를 제기한다. 경상북도의 첨단산업과 환동해권의 개발이라는 사업은 누가 하느냐 하는 질문을 던지지 않을 수가 없다.

첨단산업은 우수한 인재가 집합된 지역이라야 가능하다. 그러면 경북의 농촌에 첨단산업의 입지로 타당하며, 구미가 첨단산업의 입지로 타당한가 하는 말이다. 전자산업이라고 모두가 첨단산업이 아니다. 지금 첨단산업의 입지가 수도권에서만 가능하다고 한 주장하는 학설의 근거를 살펴보면, 첨단산업은 해안입지도 아니고, 교통결절지 입

25) 경상북도, "21세기를 대비한 경북발전전략 기본구상(안), 1994.8.

26) 시장경제가 발달한 서방경제에서는 5개년 개발계획이라는 것이 없다. 우리나라의 초기의 발전과정에서 경제기획원과 경제개발5개년계획은 개발의 급과속조였다. 그러나 시장경제속에서 무한경쟁을 해야 하는 우리나라의 경제상태에서 국가경제의 가이드라인 역할도 못한다고 하여, 경제개발계획의 무용론이 나오고, 따라서 경제기획원의 폐지론이 제기되고 있다.

지도 아니다. 고급두뇌가 집중된 곳이라고 한다. 대학만 있다고 모두 고급두뇌가 되지는 않는다. 지방에 좋은 대학이 없다. 따라서 지방은 첨단산업도 되지 않고 국가적인 엘리트가 양성되지 않는다. 국가적인 엘리트는 지방에서 고등학교를 나와서 서울로 가서 대학을 나와야 국가적인 엘리트가 된다. 지방에 국가적 인재가 양성되도록 지방대학에 투자를 해야하고 또 제도적인 뒷받침이 되지 않으면 안된다. 그 제도적인 뒷받침이란 지방인재의 균형적인 등용이다.

(3) 양질의 교육과 지역간 인구이동

서울은 대구의 토지 값의 3배가 넘지만 서울에 생산되는 짠 물건은 대구에서 생산되는 것 보다 더 값싼 물건을 만들어 내고 비싼 것도 많지만 헐 한것도 많이 있다. 인구가 대구의 5배가 넘는데도 직업을 구하기는 대구보다 서울이 훨씬 수월하다. 서울에는 고급 전문직종만 구하기 쉬울 뿐만 아니라 값싼 노동을 하기도 쉽다. 그래서 실업이 되면 서울로 가게 된다.

경북지방은 조선시대만 하더라도 인구의 중심이었던 상주와 안동이 인구가 정체 해 있고, 청송과 의성은 1960대 인구의 1/3로 줄었다. 가구당 경지면적은 커졌지만 살기 더 낳아졌고, 지역의 경제성장이 타지역에 비하여 높아 졌다고 할 수 있는가. 농촌의 인구는 지금도 도시로 유출되고 있다. 떠나는 인구는 청장년 인구로써 자녀 교육을 생각하면 농촌에서 살수가 없고 앞날을 생각하여 도시로 나오고 있다. 이를 준비하기 위하여 농촌에서 축적된 자본은 도시에 집을 사기도 점포와 토지에 투자를 한다. 그래서 농촌의 축적된 자금이 농촌에 재투자가 되지 않고 도시로 유출을 하는 것이다. 농촌에는 재투자가 되지 않고, 영농 자금까지도 도시의 투자를 위하여 유출되고 있다. 이러한 상황에서 농촌이 발전 될수 없다.

농촌은 왜 투자의 기회가 없는가. 농사를 지을 사람이 없다. 자녀를 교육하고 미래를 생각하여 투자를 할 곳이 못된다고 생각하고 있다. 농촌인구가 도시로 나오는 가장 큰 이유는 자녀의 교육문제이다. 자녀의 교육 때문에 도시로 나오지 않으면 안된다. 우리나라는 특별히 교육의 문제의 문제가 지역 발전의 관건이 되고 있다. 서울의 8학군이 사람을 어떻게 모으는가. 대구의 수성구 학군때문에 무적지로 얼마나 많은 사람들이 이사를 다니는가 우리는 알고 있다. 교육이 문제이다.

문민정부시절 정부는 '농촌에 돌아가는 국가 ...운운' 한 일이 있다. 그 일환으로 전국의 대학에 면, 읍단위 고등학교 졸업생에게 3% 대학 정원내에 입학을 시키고 있다. 농촌에서 고등학교를 졸업한 학생들과 도시졸업생들과 공개경쟁에서는 상대가 되지 않는다. 그렇게 해서 농어촌 출신고등학교 졸업생에게는 일정한 쿼터를 주어서 모집을 하고 있다. 효과가 전연 없는 것은 아니지만 근본적인 해결책은 되지 못하고 있다. 그

러므로 뜻을 둔 부모는 서울로 이주를 하는 길이 자녀의 출세를 위하여서는 부득이한 조치이다. 효과가 있었다. 그래서 농촌에 우수고등학교가 생겨나고, 자녀교육 때문에 작은 인구이지만 농촌으로 'U-turn'하는 현상이 일어나고 있고, 도시인구를 농촌으로 회귀시키는 유일한 정책으로 평가받고 있다.

제2장

국가균형발전과 인재지역할당제

지난 30년 동안 경제와 정치발전은 한마디로 한강의 기적이라 말한다. 50년대 1인당 80달러의 소득수준이 '90년대 말에는 100배로 불어났다. IMF경기침체로 엄청난 불황을 겪고 있으나, 대대적인 구조조정으로 한국은 기적과 같은 경제회생을 하고 있다고 외국의 투자평가단은 평가를 하고 있다. 이 구조조정이 끝이 나면 세계와 경쟁할 수 있는 체계를 갖게 될 것이라 평가하고 있다. 그만큼 잠재적인 성장능력이 우리경제에 내재돼 있기 때문이다. 게다가 불가능하리라 생각했던 정치적 민주주의가 이루어져 50년만에 야당으로 정권교체를 한 위대한 민족이다. 우리는 이를 기반으로 개방화·세계화의 추진을 국내·외에 표방하고 있고 그 일환으로 선진국 클럽이라고 일컬어지는 경제협력개발기구(OECD)에 가입했다. 최근 정치·경제적 어려움을 겪고는 있으나 과거 여러 차례 국가적 위기를 슬기롭게 극복한 경험을 우리는 갖고 있다. 때문에 머지않아 우리도 선진국 문턱으로 진입할 수 있을 것이라 확신한다.

우리나라가 선진국형에 미달하는 부분이 있다. 다름 아닌 중앙과 지방의 구조적인 격차 문제이다. 현재 서울은 전체인구의 25%를 정치, 금융, 교육, 문화부문의 80% 이상을 독과점(獨寡占)하고 있다. 반면에 지방은 과소(寡少)의 빈사 상태에 있다. 국가가 발전하기 위해서는 자원을 원활히 이용해야 함은 당연하다. 한정된 에너지를 극대화해야 한다는 것을 발전이론의 기본이다. 수도권에 과도한 집중은 국가발전을 저해하고 국가자원의 낭비를 초래하고 있다. 선진국의 경우 우리처럼 수도권의 비중이 높은 나라가 없다. OECD 가입국가이면서 선진국의 범주에 들어가지 못하고 있는 멕시코만이 수도권의 인구가 15.5%로 가장 높다는 점을 유념할 필요가 있다.

도시집중은 초기에는 인구와 물자의 집중으로 효율성을 증가시킨다. 그러나 지나친 집중은 교통체증과 공해, 범죄 증가를 가져오고 땅값 상승을 필연적으로 동반한다. 결과적으로 도시의 생산성을 저하시키는 것이다. 이는 결국 국가경쟁력의 문제로 귀결되는 것이다. 교육개방으로 치열해지고 있는 대학간 경쟁은 서울 소재 대학의 우수인재

독과점 현상을 가속화하는 결과를 가져왔다. 이에 따라 서울의 대학들에 부와 명성을 축적케 하였다. 반면에 지방대학은 인적자원의 부족으로 쇠퇴를 거듭했으며 이는 지방의 낙후로 이어졌다. 지방기업은 몰락하고 땅값은 떨어지며 지방민의 자존심에도 상처를 입히게 된다. 따라서 지방은 독자적인 발전방향의 축을 찾지 못하고 서울 의존적, 서울 종속적인 형태로 변하고 있다. 지방민들 사이에 서울 모화사상(慕華思想)이 만연해 지방대학을 외면하고, 심지어 「우수 학생들의 서울 명문대 보내기 운동」이 벌어지고 있다. 이같은 생각은 서울에 지방출신 학생들을 위한 기숙사 짓기 운동으로 발전하고 있다. 그것을 고향 사랑의 「애향(愛鄕)운동」으로 생각하는 것이다. 이같은 잘못된 애향심 때문에 지방 사람들이 지방을 더 혐오하고 지방유지가 지방대학을 더 폄하하는 풍조를 낳고 발전시킨다. 마치 흑인이 흑인을 더 싫어하는 것과 같은 이치다.

서울의 대학이 잘되고, 서울의 성장의 결과로 지방도 나누어 먹을 만한 큰 빵을 만들 수 있다면 서울을 더 키워야 한다. 그러나 서울이 지방의 인적·물적 자원을 다 거두어들이면서 국가 전체의 성장을 저해한다면 이는 더 이상 성장의 발판이 아니라 오히려 암적인 기능을 하게 되는 셈이다. 서울의 과밀과 지방과소의 문제는 국가자원의 낭비를 가져오고 국가의 모든 부문에 고비용·저효율의 원인이 되어, 국가 경쟁력의 상실을 가져온다. 그렇다면 지역균형발전을 위해 어떻게 해야 하는가? 지난 30년간의 개발정책은 서울의 비대화와 지방의 소외를 가져왔다. 그런데 아이러니하게도 서울의 성장억제가 정권을 초월한 일관된 정책과제였다는 점을 상기할 필요가 있다. 이는 서울성장의 억제를 위해 동원된 지금까지의 하드웨어적 정책수단으로는 더 이상 이 문제를 해결할 수 없음을 의미한다. 따라서 국토의 균형발전을 추구하기 위해서는 소프트웨어적인 정책수단이 필요하다는 점을 깨달아야 한다. 하드적인 수단이 아니라 소프트웨어적인 수단이 바로 인재의 지역배분을 제도화하는 인재할당제다. 오늘의 불균형이 인재의 불균형 배분에 있고, 그 기초는 서울의 교육집중에 있다고 한다면 해답은 자명하다. 우리나라는 세계최고의 교육열을 갖고 있다. 그것이 오늘날의 발전의 원동력이기도 하다. 바로 그 교육열을 균형발전에 지렛대로 활용할 수 있을 것이다.

수도권에 이처럼 과부하(過負荷)가 걸린 이유는 무엇일까? 이렇게 인적 물적 자원이 집중하면서도 선진국이 될 수 있을까? Brian Berry는 국가발전과 도시규모간에 높은 상관성이 있다고 했다. 즉 하나의 도시에 과대 집중된 도시는 국가 발전을 저해한다는 논문을 발표하였다. 인구가 집중된 원인은 여러 가지가 있을 수 있다. 그러나 무엇보다도 결정적 변수는 교육의 집중과 인재의 집중 때문이다. 그러므로 우리나라의 서울도 과부하에 걸려있다. 그러면 서울의 과밀이 국가발전을 저해하고 있다고 보아야 한다. 그 대안은 국가의 균형발전이고 국토의 균형발전을 하기 위하여서는 지방의 경제를 활성화하여 지방을 살리는 길이다. 지역을 발전시키는데는 두 가지 요소가 필수적

이다. 하나는 자금이고 하나는 인재이다. 두 가지 다 중요한 변수이지만 그 중의 하나를 택하면 인재이다. 따라서 어떻게 지방을 살리느냐는 엘리트의 지방분산을 어떻게 이루어내느냐이다. 우수한 인재를 지방에서 유치하기 위하여서는 지방대학을 살려야 한다. 지방대학에서도 국가의 엘리트를 양성할 수 있는 제도를 만들어야 한다. 그러면 우수한 인재가 지방대학을 들어 올 것이고, 우수한 인재가 지방대학에서 배출되면 인재로 인하여 자금이 유입되어, 창업이 일어나고, 지역의 문화가 창달될 것이다. 한번의 순환이 돌아가면 누적적으로 우수한 인재→우수대학→우수한 인재배출→지방문화 창달-벤처산업 출현→지방의 발전→지역민의 자존심 상승→우수인재 집당대학으로 모이는 순환이 일어날 것이다. 그러면 서울과 지방과 도시의 크기의 차이는 있어도 삶의 질에서는 차이가 없는 전국의 기회를 균등하게 갖는 균형발전이 도모될 것이다.

1. 인재지역할당제의 필요성

지금과 같은 현실에서 인재의 서울집중을 막을 수가 없다. 따라서 지방대학을 살리는 것도 불가능하다. 지방의 발전을 위해서는 인재의 지역할당제가 필요하다. 이 제도는 사법시험, 행정고시, 외무고시, 기술고시, 군법무관시험, 공인회계사시험, 변리사시험과 같은 국가에서 실시하고 있는 국가고시나 자격시험을, 지역의 인구비례로 지방대학 출신 중에서 선발하는 제도이다. 일부에서는 이 제도가 얼마나 과급효과가 있을지 의문을 제기하기도 한다. 그러나 「S대학교가 거대한 고시학원화 되고 있다.」는 보도를 보면 이 시험의 영향력을 단적으로 확인할 수 있다.

이 제도가 실시될 때 지방에 어떠한 과급효과가 있을 것인가는 자명하다. 지방의 우수학생이 서울보다 기회가 높아지므로 지방대학을 지원한다. 우선 우수한 고등학교 졸업생이 서울로 썰물처럼 빠져나가지 않는다. 학부모의 경우에도 막대한 학비를 써가면서 서울로 보내지는 않을 것이다.

선진국이란 수도뿐 아니라 지방도 경쟁력을 갖는 나라다. 지역이 균형발전한 나라는 자존심 있는 인재를 균형있게 등용하는 제도를 갖고 있다. 미국, 영국, 독일에서는 형태는 달라도 인재할당제도를 시행하고 있다.

『외국에도 인종이나 성(性)과 관련하여 할당제의 예를 많이 찾을 수 있다. 예를 들어 미국의 소수민족과 여성 등 역사적으로 차별 받아온 계층의 평등을 실현하기 위해 평등고용기회법(Equal Employment Opportunity Act of 1972)을 제정하여 15인 이상이 근무하는 정부기관 및 일정규모 이상의 정부지원을 받는 교육기관 등에서 적극적 평등실현(Affirmative Action Program)을 강구하도록 하고 있으며 사기업에서도 차별을 하지 않음을 입증할 책임을 지우고 있다. 적극적 평등실현 대책에는 물론 할당제

가 포함된다. 예를 들어 미국연방지방법원은 한때 「지방경찰청의 경찰관중 소수민족 이(인구에 비례하는) 30%에 달할 때까지 모집인원의 60%를 소수민족에 할당할 수 있다.」 고까지 판시하였다.(Officer for Justice v. Civil Service Commission, 1973) 이 판례와 반대편에 있다고 해서 흔히 인용되는 연방대법원의 판례(Regents of the University of California v. Bakke, 1978)도 할당제 그 자체는 위헌이 아니라고 판시하였다. 또 이와 관련하여 미국에서는 대표적 관료제(Representative Bureaucracy)론도 상당한 설득력을 얻어왔다. 정부가 지역사회의 요구에 민감하게 반응하고 주민의 협조를 쉽게 이끌어 내려면 공무원집단의 구성이 지역사회의 인적구성과 비슷해야한다는 주장이다.』 (김윤상. 1996).

미국의 하버드 대학이 명문이지만 전국의 상위 1%이내의 학생을 전부 끌어들이지는 않는 것은, 이 같은 관행과 제도가 뒷받침하고 있다.

1) 세계최고의 教育熱

지난 해에 농어촌 출신 학생들에게 특별 전형을 실시하였다. 읍·면 단위 고등학교 졸업생에게 해당대학의 정원의 2%까지 입학할 허락토록 하는 할당제를 실시하였다. 읍·면 단위의 고등학교에서 대학에 입학할 수 있는 기회가 높아지므로, 학부모의 농어촌거주 조건 때문에 일시적으로 농어촌으로 이주하고 있다. 정부는 그 정책을 긍정적으로 평가하여 2%에서 3%까지 확대하였다. 대학의 입학을 위하여 농어촌이주 현상이 일시적으로 나타나고 있다. 그러나 자녀가 대학에 입학한 후에도 농촌에 남아 있겠느냐 하는 것이 문제가 된다. 서울대학교에서도 농촌에서 학생을 할당하여 선발하겠다고 하였다. 그러나 지방대학 측에서 보면 “그나마 농촌에서 지방 대학으로 갈 인재마저도...”하는 생각이 든다. 강남의 8학군이 괴멸된 것도 내신성적의 반영률이 높은 교육정책의 결과이다. 교육의 변수가 인구분산에 미친 전형적인 사례들이다. 그러나 어느 것이나 지방과 지방대학을 발전시키고 서울의 과밀을 막을 대안은 되지 않고 있다.

2) 지금도 하고 있는 割當制

지금도 의과대학과 교육대학은 실질적으로 인재의 지역할당제를 하고 있는 셈이다. 지방의, 치대, 약대를 졸업해도 의사, 치과의사, 약사가 되므로 굳이 서울소재의 대학으로 몰리지 않는다. 또한 교육대학의 경우도 졸업생이 교사를 하기 위한 목적으로 대학을 가기 때문에 서울교대로의 집중 현상이 그리 심하게 일어나지 않는다. 우수한 인재가 입학하는 것도 중앙과 차이가 없고, 졸업 후 의사국가고시 시험에도 지방대학이

라고 합격률이 떨어지는 것이 아니라 오히려 합격률이 더 높은 경우가 많기 때문이다. 이것은 교육의 차이라기 보다 입학생의 수능성적 차이에서 오는 것이다. 그러므로 지방대학에서도 서울처럼 변호사가 배출되도록 한다면 서울의 대학으로 집중은 일어나지 않을 것이다.

3) 國家考試 地域 大學 割當

96년 국가가 주도하는 주요시험의 모집인원은 총 1천2백25명쯤 된다. 대구·경북지역을 예로들면 전국 인구의 11.7%를 차지하므로 주요국가고시 선발인원의 11.7%는 대구·경북지역에 할당된다. 따라서 1천2백25명의 11.7%인 1백44명을 대구·경북지역에 있는 대학생 중에서 선발하자는 것이다.

<표 2> 人口比例에 의한 合格者 數 (1996년 추정치)

지역구분	전국인구에 대한 지역인구비율 (%)	지역 인구비율에 비례하여 합격자 배당수							
		사법 시험	군법무 시험	행정 고시	기술 고시	외무 고시	회계사 시험	변리사 시험	계
서울	25.0	125	10	48	12	10	88	15	308
경기	17.9	89	7	34	8	7	62	11	218
부산/경남	17.2	86	7	33	8	7	60	10	211
대구/경북	11.7	59	5	22	5	5	41	7	144
광주/전남	8.4	42	3	16	4	3	29	5	102
대전/충남	7.0	35	3	13	3	3	26	4	87
강원	3.6	18	1	7	2	1	13	2	44
충북	3.2	16	1	6	1	1	11	2	38
전북	4.8	24	2	9	2	2	17	3	59
제주	1.2	6	0	2	1	0	4	1	14
전국	100.0	500	39	190	46	39	351	60	1,225

결국 지방대학에서 전국의 75% 합격자를 배출할 수가 있다. 지방대학은 높은 수준으로 향상되고 다수의 인재가 지방대학과 지역발전의 원동력이 될 것이다. 지방대학에서 뽑는 인재라고 하더라도 전국적으로 발령을 내어야 한다는 것이 전제이다. 이렇게 지역할당제를 실시하게 되면 지금처럼 우수한 인재가 서울로 가지 않으려고 할 것이다.

올해도 대구지역에는 4백50여명이 S대학으로 갔다는 소문이 들린다. 이들 중 상당수

가 이 시험을 준비할 것이다.

4) 不合格者의 잠재력

인재 할당제로 인하여 합격자는 대구·경북의 경우 1백44명(현재 30명 내외)이 될 것이고 그 파급효과는 크다. 그러나 이 시험에 불합격자는 그 높은 경쟁률로 보아 수천 명에 이르고 서울로 가지 못하는 인재들은 지방에 남아서 자신의 살길을 모색하게 된다. 이들은 비록 시험에 합격하지는 못했지만 우수한 인재들이고, 지역발전의 원동력이 된다. 지역은 두 가지 요인이 상호작용하여 발전한다고 한다. 하나는 돈이고 다른 하나는 사람이 우선이다. 우수한 인재들이 있는 지역에는 자금도 모이고 기업도 들어온다.

이는 지역발전이론의 근본이다. 21세기는 지식사회이고 지식산업은 인재가 있는 곳에 번성한다. 서울의 인재와 경쟁할 수 있는 우수한 지방인재와 자존심이 있는 인재가 지방에 남아 조직을 만들고 창업을 하게 된다. 지역의 균형 발전은 이렇게 이루어진다.

5) 立法後 4年 뒤에 實施

인재 할당제를 당장에 실시하는 경우에 국가의 주요인재를 현재의 지방대학의 졸업자에게 할당함으로써 합격자의 질이 떨어질 것이라는 우려가 있다. 현재 지방대학의 위상이 낮으므로 서울보다 질이 떨어진다는 말은 설득력이 있다. 그러므로 지금 공고를 하고 일정기간(4년 가량) 후에 실시하면 된다. 이 시험을 위하여 지금부터 우수학생이 지방대학에 입학하게 되므로 지금의 중앙의 명문대학과 지방대학간에는 균형이 이루어지고 참된 경쟁이 시작된다. 그러므로 지방대학의 교육과 서울의 교육의 차이일 뿐, 수능성적의 차이로 질의 저하가 일어나지 않는다.

2. 全國의 여론

1) 總장의 여론

(1) 개 요

전국 4년제 대학교 총장을 대상으로 하여 인재지역할당제에 대한 의견을 설문 조사하였다. 조사 주체인 경북대학교를 제외한 전국 180개 4년제 대학교의 총장에게 1997

년 3월 하순에 설문을 우송하여 117개 대학교 총장의 회신을 받았다. 그 중 1개 응답지는 작성자가 명시되지 않아 아래 분석에서는 부득이 불회신에 포함시켰다.

(2) 불회신 처리

설문조사 분석에서 불회신자를 분석대상에서 제외하는 것이 일반적이며 이는 불회신이 무작위적이라고 가정하기 때문이다. 그러나 이번 조사에서는 불회신자 집단에 특징이 있기 때문에 제외할 수는 없는 것으로 판단된다.

일반적인 경우에 설문에 회신하지 않는 이유로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

- ① 단순히 바쁘거나 기타 이유로 회신할 형편이 아니기 때문에.
- ② 설문의 내용에 대해 무관심하거나 사전 지식이 거의 없기 때문에.
- ③ 설문에 대답하기가 곤란한 특별한 사정이 있기 때문에.
- ④ 설문자의 의도에 반대하는 등 설문 자체에 대해 거부감을 느끼기 때문에.

이 중에서 ①②의 경우에는 분석에서 제외시켜도 대체로 문제가 되지 않겠으나 ③④의 경우에는 회신을 하지 않았다는 사실 자체가 의미를 가지기 때문에 분석에서 제외할 수 없다.

다음의 표에서 보듯이 전체 불회신율이 35.6%인 반면 서울의 불회신율은 58.7%, 인천경기의 불회신은 50%에 달한다. 특히 서울과 인천경기를 제외한 지역의 불회신은 23.2%인데 비해 보면 서울 및 인천경기의 불회신은 대단히 높다.

<표 3> 회신 여부의 지역별 분포

지역	회신	불회신	계
서울	19 (41.3)	27 (58.7)	46 (100.0)
인천·경기	11 (50.0)	11 (50.0)	22 (100.0)
영남	34 (82.9)	7 (17.1)	41 (100.0)
호남	20 (71.4)	8 (28.6)	28 (100.0)
충청	23 (74.2)	8 (25.8)	31 (100.0)
강원·제주	9 (75.0)	3 (25.0)	12 (100.0)
계	116 (64.4)	64 (35.6)	180 (100.0)

또 서울 소재 대학교 중 회신하지 않은 28개 대학교를 보면 지방의 우수 인재를 흡수하는 대학교를 거의 망라하고 있음을 알 수 있다. 따라서 서울의 불회신 중 상당수는 인재지역할당제에 대한 거부 내지 응답 기피의 경우라고 해석할 수 있다.

서울 소재 대학교로서 설문에 회신하지 않은 학교

카톨릭대	감리교신학대	건국대	경희대	고려대
광운대	그리스도신학대	덕성여자대	동국대	동국여자대
상명대	서강대	서경대	서울대	서울산업대
서울시립대	성공회대	성균관대	세종대	승실대
이화여자대	장로회신학대	총신대	추계예술대	카톨릭대
한국외국어대	한양대	홍익대		

또 인천경기의 경우는 불회신이 50%로서 서울과 그 밖의 지역의 중간에 해당되는데, 인천경기가 서울의 생활권이기 때문에 서울과 이해관계를 어느 정도 공유하는 측면도 있고 인천경기 소재 대학교의 총장 중 상당수가 사실상 서울사람이기 때문이 아닐까 추측된다.

이런 사정 때문에 이 글의 각종 분석에서는 불회신을 별도의 범주로 분류하기로 한다. 다만 회신자 중 특정 문항에 대해 응답하지 않은 경우도 그 문항에 관한 한 불회신과 유사한 범주로 묶을 수 있다고 보아 양자를 합해서 '찬반미상'으로 분류한다.

(3) 서울·비서울 기회불평등에 대한 인식

설문: “우리나라의 서울·비서울 지역간의 기회불평등은 심각한 문제이며 자연적으로 해소되기 어렵다”는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

다음 표에서 보듯이 명시적으로 이 견해에 공감을 표시한 대학교는 111개교로서 61.7%(전체 대비) 또는 98.2%(의견표명자 대비)이며 명시적으로 반대한 대학교는 단 2개교 뿐으로 전반적인 공감도는 상당히 높다.

공감의 강도를 나타내는 '적극 찬성'의 비율을 보면 영남, 충청, 강원, 제주의 강도가 높고, 인천,경기의 강도가 약간 낮으며, 서울의 강도가 가장 낮다. 지방간 공감 정도의 차이는 홍보부족으로 나온 결과로 판단 된다.

<표 4> 기회불평등에 대한 인식 - 지역별

지역	적극찬성	찬성	반대	찬반미상	계
서울	5 (10.9)	11 (23.9)	1 (2.2)	29 (63.0)	46 (100.0)
인천·경기	5 (22.7)	5 (22.7)	1 (4.5)	11 (50.0)	22 (100.0)
영남	26 (63.4)	8 (19.5)	-	7 (17.1)	41 (100.0)
호남	11 (39.3)	9 (32.1)	-	8 (28.6)	28 (100.0)
충청	17 (54.8)	5 (16.1)	-	9 (29.0)	31 (100.0)
강원·제주	8 (66.7)	1 (8.3)	-	3 (25.0)	12 (100.0)
계	72 (40.0)	39 (21.7)	2 (1.1)	67 (37.2)	180 (100.0)

(4) 인재지역할당제의 효과

설문: “인재지역할당제는 서울·비서울 간의 기회불평등 문제를 완화시키는 데 도움이 된다”는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

아래 표에서 보듯이 이 견해에 공감하는 대학교가 58.3%(전체 대비) 또는 94.6%(의견표명자 대비)로서 상당히 공감도가 높다. 공감의 강도를 보면 역시 서울의 강도가 낮고 기타 지역의 강도가 높으며 인천경기가 그 중간임을 알 수 있다.

<표 5> 인재지역할당제의 효과 - 지역별

지역	적극찬성	찬성	반대	찬반미상	계
서울	3 (6.5)	8 (17.4)	4 (8.7)	31 (67.4)	46 (100.0)
인천·경기	3 (13.6)	7 (31.8)	1 (4.5)	11 (50.0)	22 (100.0)
영남	15 (36.6)	18 (43.9)	1 (2.4)	7 (17.1)	41 (100.0)
호남	11 (39.3)	9 (32.1)	-	8 (28.6)	28 (100.0)
충청	11 (35.5)	11(35.5)	-	9 (29.0)	31 (100.0)
강원·제주	6 (50.0)	3 (25.0)	-	3 (25.0)	12 (100.0)
계	49 (27.2)	56 (31.1)	6 (3.3)	69 (38.3)	180 (100.0)

명시적으로 인재지역할당제의 효과를 부정한 대학교는 연세대, 중앙대, 대구대, 서울교대, 인천대, 삼육대의 6개교이다.

(5) 유예기간 설정의 효과

설문: “인재지역할당제를 당장 실시하면 (주로 서울 지역의) 실력 있는 응시자가 불합격하는 불평등이 발생하겠지만 먼저 예고를 한 후 몇 년 후부터 실시하면 이 점은 문제되지 않는다”는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?

인재지역할당제 뿐만 아니라 인종별 할당제, 성별할당제 등 할당제에 대해서는 헌법상 평등원칙을 근거로 하는 반대가 흔히 대두된다. 즉 지역할당제를 실시하면 다른 지역의 더 실력 있는 응시자가 불합격하는 역차별이 발생할 수 있다는 주장이다. 또 할당제로 인해 자격 미달의 응시자가 국가 인재로 발탁되지나 않을까 하는 우려도 있다.

여기에 대해서는 일정 자격 이상을 갖춘 자 중에서 할당제를 실시하자는 안, 전체 선발인원의 일정 비율에 대해서만 할당제를 적용하자는 안, 제도를 확정된 후 몇 년간의 유예기간을 두었다가 실시하면 된다는 안 등의 보완책이 제시된다.

위 설문은 이러한 보완책 중에서 유예기간을 두는 안의 효과에 대한 것이다.

이에 대해 아래 표에 보듯이 57.2%(전체 대비), 92.8%(의견표명자 대비)가 효과가 있다고 보는 것으로 나타났다. 지역별로 보면 역시 서울 지역의 공감도가 낮다.

<표 6> 유예기간 설정의 효과 - 지역별

지역	적극찬성	찬성	반대	찬반미상	계
서울	2 (4.3)	11 (23.9)	4 (8.7)	29 (63.0)	46 (100.0)
인천·경기	3 (13.6)	7 (31.8)	1 (4.5)	11 (50.0)	22 (100.0)
영남	11 (26.8)	21 (51.2)	2 (4.9)	7 (17.1)	41 (100.0)
호남	6 (21.4)	13 (46.4)	-	9 (32.1)	28 (100.0)
충청	9 (29.0)	11 (35.5)	1 (3.2)	10 (32.3)	31 (100.0)
강원·제주	4 (33.3)	5 (41.7)	-	3 (25.0)	12 (100.0)
계	35 (19.4)	68 (37.8)	8 (4.4)	69 (38.3)	180 (100.0)

(6) 요약

① 전반적인 공감도는 높다

인재지역할당제에 대한 지지도는, 의견표명자 중 적극찬성 및 찬성에 응답한 대학교가 90%를 상회할 정도로 높다. 또 불회신 및 무응답을 포함한 전체 대학교에 대비하여도 60% 전후의 공감도를 나타내고 있다.

<표 7> 공감도 요약

설문 내용	전체 대비	의견표명자 대비
서울·비서울 불평등 인식	61.7%	98.2%
인재지역할당제 효과	58.3%	94.6%
유예기간 설정 효과	57.2%	92.8%

② 수도권 소재 대학교의 거부감 표출

서울 소재 대학교에서는 이 제도를 못마땅하게 생각하고 있는 것으로 보인다. 회신율이 매우 낮다는 사실, 회신한 대학교 중에서도 공감도가 낮다는 사실이 이를 뒷받침한다. 인재지역할당제가 실시될 경우 지방의 우수 학생이 서울 소재 대학교에 지금처럼 몰려들지 않아 이들 대학교에서 손해를 보기 때문으로 추측된다.

한편 인천경기는 서울과 기타 지역의 중간쯤에 해당하는 회신율과 공감도를 보인다. 인천경기는 서울의 생활권이기 때문에 서울과 이해관계를 어느 정도 공유하는 측면도 있고 인천경기 소재 대학교의 총장 중 상당수가 사실상 서울사람이라는 사실도 작용하여 이런 결과가 나온 것으로 보인다.

2) 전국 시도의회 의원에 대한 설문분석

(1) 개요

인재지역할당제에 대한 각계의 의견을 듣기 위해 전국 15개 시·도의회 의원 964명 전원을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였다. 조사는 1997년 6월 하순부터 7월 사이에 열리는 회기를 이용하여 실시하였으며 총 응답자는 594명으로 설문 회수율은 61.6%였다.

이 조사에 앞서 같은 설문지로써 전국 4년제 대학 총장에 대한 조사를 실시한 바 있는데 아래 분석에서 보듯이 두 조사는 비슷한 결과를 나타내고 있다.

(2) 불회신 분석

서울의 불회신율은 88.9%, 경기권의 불회신율은 59.1%에 달한다. 전체 불회신율이 38.4%이고 서울과 경기권을 제외한 지역의 불회신율이 21.7%인데 비해 보면 서울의 불회신율은 대단히 높다. 경기권의 불회신율은 서울과 기타지역의 중간에 해당되는데, 이는 경기권이 서울 생활권에 속하기 때문이 아닐까 추측된다.

이런 사정으로 볼 때 불회신 그 자체로서 이 설문에 대한 거부감을 반영한다는 추측이 가능하다. 따라서 이 글의 각종 분석에서는 불회신을 분석 대상에서 제외시키지 않고 별도의 범주로 분류하기로 한다. 다만 회신자 중 특정 문항에 대해 응답하지 않은 경우도 그 문항에 관한 한 불회신과 유사한 범주로 묶을 수 있다고 보아 양자를 합해서 '찬반미상'으로 분류한다.

<표 8> 설문 회신율

지 역	회 신	불 회 신	계
서 울	16 (11.1)	128 (88.9)	144 (100.0)
경 기 권	70 (40.9)	101 (59.1)	171 (100.0)
영 남 권	224 (78.3)	62 (11.7)	286 (100.0)
호 남 권	120 (75.9)	38 (24.1)	158 (100.0)
충 청 권	103 (81.1)	24 (18.9)	127 (100.0)
강원·제주	61 (78.2)	17 (21.8)	78 (100.0)
계	594 (61.6)	370 (38.4)	964 (100.0)

(3) 서울·비서울 기회불평등에 대한 인식

설문: “우리나라의 서울·비서울 지역간의 기회불평등은 심각한 문제이며 자연적으로 해소되기 어렵다”는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

위 질문에 적극찬성 또는 찬성한 시·도 의원은 58.2%(전체 대비), 94.4%(의견표명자 대비)로서 전반적인 공감도가 매우 높다.

지역별로 보면 서울의 공감도가 극히 낮고 서울과 경기권을 제외한 지역의 공감도는 거의 비슷한 정도로 높으며 경기권은 그 중간에 속한다.

<표 9> 서울·비서울 기회불평등에 대한 인식

지 역	적극찬성	찬 성	반 대	찬반미상	계
서울	7 (4.9)	5 (3.5)	3 (2.1)	129 (89.5)	144 (100.0)
경기권	31 (18.1)	33 (19.3)	6 (3.5)	101 (59.1)	171 (100.0)
영남권	102 (35.7)	113 (39.5)	8 (2.8)	63 (22.0)	286 (100.0)
호남권	55 (34.8)	57 (36.1)	4 (2.5)	42 (26.6)	158 (100.0)
충청권	59 (46.4)	42 (33.1)	2 (1.6)	24 (18.9)	127 (100.0)
강원·제주	28 (35.9)	29 (37.2)	4 (5.1)	17 (21.8)	78 (100.0)
계	282 (29.3)	279 (28.9)	27 (2.8)	376 (39.0)	964 (100.0)

(4) 인재지역할당제의 효과

설문: “인재지역할당제는 서울·비서울 간의 기회불평등 문제를 완화시키는데 도움이 된다”는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

위 질문에 적극찬성 또는 찬성한 시·도 의원은 57.6%(전체 대비), 93.4%(의견표명자 대비)로서 전반적인 공감도가 매우 높다.

지역별로 보면 서울의 공감도가 극히 낮고 서울과 경기권을 제외한 지역의 공감도는 거의 비슷한 정도로 높으며 경기권은 그 중간에 속한다.

<표 10> 인재지역할당제의 효과에 대한 의견

지 역	적극찬성	찬 성	반 대	찬반미상	계
서울	6 (4.2)	8 (5.5)	2 (1.4)	128 (88.9)	144 (100.0)
경기권	24 (14.0)	42 (24.6)	4 (2.3)	101 (59.1)	171 (100.0)
영남권	80 (28.0)	134 (46.9)	9 (3.1)	63 (22.0)	286 (100.0)
호남권	38 (24.1)	69 (43.7)	8 (5.0)	43 (27.2)	158 (100.0)
충청권	45 (35.4)	56 (44.1)	2 (1.6)	24 (18.9)	127 (100.0)
강원·제주	19 (24.4)	34 (43.6)	4 (5.1)	21 (26.9)	78 (100.0)
계	212 (22.0)	343 (35.6)	29 (3.0)	380 (39.4)	964 (100.0)

(5) 유예기간 설정의 효과

설문: “인재지역할당제를 당장 실시하면 (주로 서울 지역의) 실력 있는 응시자가 불합격하는 불평등이 발생하겠지만 먼저 예고를 한 후 몇 년 후부터 실시하면 이 점은 문제되지 않는다”는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?

인재지역할당제 뿐만 아니라 인종별 할당제, 성별할당제 등 할당제에 대해서는 헌법상 평등원칙을 근거로 하는 반대가 흔히 대두된다. 즉 지역할당제를 실시하면 다른 지역의 더 실력있는 응시자가 불합격하는 역차별이 발생할 수 있다는 주장이다. 또 할당제로 인해 자격 미달의 응시자가 국가 인재로 발탁되지나 않을까 하는 우려도 있다.

여기에 대해서는 일정 자격 이상을 갖춘 자 중에서 할당제를 실시하자는 안, 전체 선발인원의 일정 비율에 대해서만 할당제를 적용하자는 안, 제도를 확정된 후 몇 년간의 유예기간을 두었다가 실시하면 된다는 안 등의 보완책이 제시된다. 위 설문은 이러한 보완책 중에서 유예기간을 두는 안의 효과에 대한 것이다.

위 설문에 적극찬성 또는 찬성한 시·도의원은 54.6%(전체 대비), 88.6%(의견표명자 대비)로서 전반적인 공감도가 매우 높다.

지역별로 보면 서울의 공감도가 극히 낮고 서울과 경기권을 제외한 지역의 공감도는 거의 비슷한 정도로 높으며 경기권은 그 중간에 속한다.

<표 11> 유예기간 설정의 효과에 대한 의견

지 역	적극찬성	찬 성	반 대	찬반미상	계
서 울	5 (3.5)	8 (5.5)	3 (2.1)	128 (88.9)	144 (100.0)
경 기 권	32 (18.7)	33 (19.3)	5 (2.9)	101 (59.1)	171 (100.0)
영 남 권	58 (20.3)	133 (46.5)	27 (9.4)	68 (23.8)	286 (100.0)
호 남 권	28 (17.7)	79 (50.0)	8 (5.1)	43 (27.2)	158 (100.0)
충 청 권	49 (38.6)	49 (38.6)	4 (3.1)	25 (19.7)	127 (100.0)
강원·제주	20 (25.7)	32 (41.0)	5 (6.4)	21 (26.9)	78 (100.0)
계	192 (19.9)	334 (34.6)	52 (5.4)	386 (40.0)	964 (100.0)

(6) 요약

① 전반적인 공감도는 높다

인재지역할당제에 대한 지지도는, 의견표명자 중 적극찬성 및 찬성에 응답한 시·도 의원이 90%를 상회할 정도로 높다. 또 불회신자 및 무응답을 포함한 전체 시·도 의원에 대비하여도 과반수의 공감도를 나타내고 있다.

<표 12> 시·도의회 의원의 공감도 요약

설 문 내 용	전체 대비	의견표명자 대비
서울·비서울 불평등 인식	58.2%	94.4%
인재지역활당제 효과	57.6%	93.4%
유예기간 설정 효과	54.6%	88.6%

이러한 결과는 앞서 실시했던 4년제 대학 총장의 공감도와 거의 비슷하다.

<표 13> 4년제 대학 총장의 공감도 요약

설 문 내 용	전체 대비	의견표명자 대비
서울·비서울 불평등 인식	61.7%	98.2%
인재지역활당제 효과	58.3%	94.6%
유예기간 설정 효과	57.2%	92.8%

② 수도권 시·도 의회의원의 거부감 표출

서울특별시 의회의원은 이 제도를 못마땅하게 생각하고 있는 것으로 보인다. 회신율이 매우 낮다는 사실, 회신한 의원 중에서도 공감도가 낮다는 사실이 이를 뒷받침한다. 인재지역활당제가 실시될 경우 인재선발에 관한 서울 주민의 기득권이 줄어들어 보이기 때문으로 생각된다.

한편 경기권은 서울과 기타 지역의 중간쯤에 해당하는 회신율과 공감도를 보인다. 경기권은 서울의 생활권으로서 서울과 이해관계를 어느 정도 공유하기 때문으로 보인다.

한편 4년제 대학 총장의 경우 서울의 불회신율이 58.7% 경기권의 불회신율이 50.0% 인데 비해 시·도위원의 경우는 이 수치가 훨씬 높아 각각 88.8%, 65.5%에 달한다. 이것은 인재 선발에 있어 지역적 기득권을 누리고 있는 지역 주민의 투표성향을 감안하여 시·도위원이 총장보다 더욱 민감하게 반응한 결과로 나타난 것으로 보인다. 두 차례의 설문은 응답자의 책임있는 판단을 확보하기 위해 원칙적으로 응답자의 성명을 밝히도록 하였는데, 서울특별시 의회의원은 자신의 내심은 어떻든 간에 서울 주민에 불리하게 작용할 수 있는 정책에 명시적으로 찬성하기 어려운 점이 작용하였을 것이다.

3. 國家人材의 地域間均等登用促進法案

1) 提案理由

지난 30년간 정부의 일관된 국토 개발정책은 지역균형개발정책이었고, 지방에도 적지 않은 투자를 하였다. 그러나 서울과 지방의 격차는 줄어들지 않고, 오히려 질적으로나 양적으로 더욱 심화되고 있다. 서울은 인구의 25%, 정치, 금융, 교육, 문화 모든 부문에서 80% 이상을 獨寡占하고 있는데 반해, 지방은 오히려 寡少의 현상을 보이고 있다. 국가의 자원은 골고루 원활히 이용되어야, 국가 에너지를 극대화 할 수 있다는 것이 발전 이론의 기본임에 비추어 볼 때, 이는 지속적 국가발전을 방해하는 심각한 문제라 할 수 있다.

지금의 서울은 交通의 滯症, 犯罪增加, 公害의 增加, 地價의 上昇과 賃金上昇 등으로 국가전체의 생산성을 저하시키고 있다. 서울의 생활비는 東京, 프랑크푸르트에 이어 전세계에서 3위(96년 서울시 시정연구원)라는 보고가 있다. 서울시장은 “서울은 지뢰밭이나 다름이 없다. 서울의 안전을 위해 정부에서 더 많은 투자를 해야 한다.”고 하면서 정부의 재정지원을 요청하고 있다. 서울이 가장 재정상가 튼튼하다는 도시인데도 불구하고, 도시문제의 해결을 위해 대부분의 국가재원을 퍼부어야 한다면, 이는 서울이 성장의 거점으로서 역할을 하고 있다기 보다는 국가발전을 저해하는 걸림돌이 되고 있다는 것을 의미한다. 결국 서울이 고비용의 주범이 되고, 국가 競爭力을 저하시키고 있는 셈이다.

지방은 어떠한가? 산간벽지라 하더라도 도로가 완비되어 있고, 동전하나로 장거리 전화가 가능하다. 초·중고등학교도 많이 세워졌고 대학도 있을 만한 곳에는 다 설립되었다. 의료혜택을 받을 만한 병원도 크게 증대되었다. 공업단지도 군마다 모두 건설되었다. 어느 선진국과 비교하더라도 우리나라의 지방 사회간접자본은 손색이 없을 정도이다. 그러나 인구는 서울로 떠나고 있다. 학생이 없어 폐교하는 초등학교가 속출하고 있으며, 대학 들어가기가 그렇게 어려운데도 지방대학은 정원을 채우지 못하는 경우가 많다. 병원에는 의사가 부족하며 공업단지에는 공장이 입주하지 않아 잡초만 무성히 자라고 있다. 이러한 문제의 근원은 지역에 인재가 없다는 데 있다.

중앙집권적 권력구조가 정부주도적 경제발전은 정부조직과 서비스의 서울집중, 또 이에 따른 기업체들의 서울집중을 야기시켰다. 인재들은 지방보다는 서울에서 더욱 좋은 취업 기회를 만들 수 있으며, 이들이 엘리트 인맥을 형성하고, 성공적으로 활용하게 되자 이러한 인맥에 가담하기 위해 인재들은 더욱 더 서울로 집중하게 되고, 결과

적으로 서울의 입지는 더욱 강화되었다. 이런 맥락에서 敎育開放으로 야기된 大學간의 경쟁은 우수인재의 서울소재 대학으로의 집중을 加速化시켜, 이들 대학들로 하여금 재정과 명성을 축적케 하였다. 한편 지방대학들은 인적자원의 부족으로 대학의 몰락의 길을 걷게 되고 인재가 없는 지방의 낙후현상은 가속화될 뿐, 호전의 기미는 보이지 않는다. 우수학생 流出은 인구의 유출을 촉진하였고, 이에 따라 資金의 流出, 개발의욕과 自尊心 상실, 地方企業의 沒落이라는 심각한 문제가 일어나고 있다. 따라서 지방은 자율적인 발전 방향의 축을 찾지 못하고 서울 依存的, 서울 從屬的인 형태로 변하고 있다.

지방민들 사이에서는 서울에 대한 慕華思想이 만연하여 지방대학을 외면하고 있으며, 지방유지라는 사람들은 '지방우수 학생 서울 명문대학에 보내기', '지방대학 깎아내리기', '서울 유학생을 위한 기숙사 짓기'를 愛鄉運動으로 전개하고 있을 정도이다. 이는 결과적으로 흑인이 흑인을 더 싫어하고 貧者가 貧者를 더 싫어하는 것과 같이, 지방사람이 지방을 혐오하고, 지방의 유지가 지방대학을 더 폄하하게 되는 이상한 현상을 보여준다.

서울의 발전이 지방도 함께 나누어 먹을 만한 큰 빵을 만들 수 있다면 서울을 더 키워야 한다. 그러나 서울이 지방의 인적·물적 자원을 다 거두어들이기만 하면서 국가 전체의 성장을 저해한다면 그 흐름은 바꾸어야 할 일이다. 지난 30년간 개발정책은 서울의 비대화와 지방의 소외를 자초하였지만, 국가의 균형적 발전을 위해 서울의 비대화 역제가 정권차원을 초월한 일관된 정책으로 추진되어 왔다는 점과, 그럼에도 불구하고 지금까지 동원된 '하드웨어'적인 정책수단이 실효가 없었다는 점을 상기 할 필요가 있다.

오늘의 불균형 발전이 인재의 불균등 배분에 있고, 그 기초는 서울의 교육집중에 있으며, 세계최고의 교육열이 이를 가속화시켜 불균형 발전을 심화시켰다고 한다면, 이제 그 교육의 변수를 균형 발전에 지렛대로 원용할 수가 있는 슬기를 발휘할 때이다. 바로 여기에 해결의 실마리로서 人材地域割當制, 즉 "사법시험, 행정고시, 외무고시, 기술고시, 군법무관시험, 공인회계사, 변리사 시험 등과 같은 국가에서 실시하고 있는 고시나 자격시험을, 地域의 人口比例로 地方출신을 선발하는 제도"를 입법화할 당위성이 있는 것이다.

人材 地域割當制의 效果

1. 종전의 均衡開發 정책은 지방에 物量供給에 있었지만 ‘인재지역할당제’는 제도적 장치이기 때문에 投資費用이 들지 않는다.
2. 서울의 인재집중이 완화되므로 인구의 分散效果가 일어나서, 서울은 공해, 물가, 지가, 주택난 등이 해소되므로 서울은 쾌적한 도시로 발전한다.
3. 지방대학에 優秀한 인재 확보와 배출은 地方企業은 물론 지방문화의 창달에 기여를 하고 인구의 자금의 유출을 막아 지방발전을 가져온다.
4. 優秀한 인재가 지방대학으로 분산되므로 중앙과 지방의 대학이 경쟁적으로 교육과 연구가 生活化된다.
5. 서울의 명문대학 같은 대학이 지방에도 다수 발생하므로 서울명문대학을 가기 위한 학부모의 私教育費의 부담을 줄 수 있다. (교육개혁안)
6. 지방은 우수한 인재의 확보로 自尊心이 부활되어 서울과 지방은 같은 인적자원을 바탕으로 하여 競爭的으로 발전을 유도할 수 있다.
7. 국가 전체로는 서울의 過密과 지방의 過小문제를 해결하므로써 高費用·低效率의 문제를 해결 할 수가 있어서 國家競爭力이 강화된다.
8. 中央과 地方의 균형발전은 先進國의 典型的인 모형을 따라간다.

2) 國家人材의 地域間均等登用促進 法律

議 案 番 號	
------------------	--

議年月日 : 1998. 2. 14.
 發議者 : 서 훈 議員
 조 영 제 議員
 한 화 갑 議員
 外 41 人

3) 提案理由 및 主要骨子

지난 30年間 政府의 지속적인 地域均等 國土開發政策에도 불구하고 서울과 地方間의 不均衡發展은 질적·양적으로 더욱 심화되었으며, 이는 國家發展을 저해하는 심각한 문제라고 할 수 있음.

이러한 不均衡發展의 원인은 人材의 不均衡配分에 있다 할 것이므로 人材 地域割當制를 실시하여 司法試驗, 政府高等考試 등 5級第 公開競爭採用試驗 등 國家에서 主管하는 각종 試驗의 選拔人員을 地域別人口比例에 따라 할당토록 함으로써 首都圈의 人口集中을 억제하고 地域間 均等한 발전을 도모하고자 함.

第 1 條 (目 的) 이 법은 地域間 人材의 均等分布를 誘導하고 地域間 均等한 발전을 도모하며 首都圈의 人口集中을 억제하기 위하여 國家가 主管하는 各種試驗의 選拔人員을 地域別 人口比例에 따라 할당함을 目的으로 한다.

第 2 條 (地域割當 對象試驗) 國家가 主管하는 各號의 試驗에 있어서 國家는 地域別 人口에 比例하여 選拔人員을 할당하여야 한다.

1. 司法試驗 및 軍法務官試驗
2. 5級 公開競爭採用試驗 : 行政高等考試, 外務高等考試, 技術高等考試, 立法高等考試, 法院行政考試
3. 公認會計士試驗, 辨理士試驗

第 3 條 (地域區分) 人員 할당의 單位가 되는 地域의 구분은 다음 各號와 같다. 다만, 할당된 人員이 극히 적을 경우에는 第6條의 規定에 의한 人材割當審議委員會에서 이를 調整 할 수 있다.

1. 서울特別市
2. 釜山廣域市, 蔚山廣域市, 慶尙南道
3. 大邱廣域市, 慶尙北道
4. 仁川廣域市, 京畿道
5. 光州廣域市, 全羅南道
6. 大田廣域市, 忠淸南道
7. 江原道
8. 忠淸北道
9. 全羅北道
10. 濟州道

第 4 條(地域別 割當基準) 選拔人員의 地域別 할당은 試驗施行年度의 前前年度 12月 31日 現在의 地域別 人口比例를 기준으로 한다.

第 5 條(應試者의 居住地域 決定) ① 第2條의 各號의 規正에 의한 國家試驗에 應試하는 者應(이하 “應試者”라 한다)의 居住地域은 1次試驗 應試願書 마감일을 基準으로 직전 5年 間 居住한 地域중 가장 오래 居住한 地域으로 한다. 다만, 가장 오래 住居한 地域이 外國인 경우에는 1次試驗 應試願書 마감일 현재의 住居地域으로 한다. ② 應試者가 大學(2年制 大學을 포함한다) 在學중이거나 卒業者인 경우에는 그 大學所在地를 應試者住居地域으로 한다.

第 6 條(人材割當審議委員會) ① 人材割當에 관한 重要事項을 審議하기 위하여 國務總理 所屬하에 人材地域割當審議委員會(이하 “委員會”라 한다)를 둔다. ② 人材 地域割當委員會의 構成·機能·運營에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

附 則

- ① (施行日) 이 법은 公布 후 4年이 經過한 날로부터 施行한다.
- ② (有效期間) 이 법은 2012年 12月 31日까지 效力을 가진다