

지방경영시대 지방재정과 지역경제의 상호관계에 관한 고찰

권 원 기 신흥대 교수

장 인 봉 신흥대 교수

1. 들어가는 말

지방재정과 지역경제의 관계는 상호보완적이며, '상호수수관계'에 있다고 할 수 있으며, 지방재정은 지역경제의 육성 및 활성화를 위한 정치적, 행정적 대안이라고 말할 수 있다.

그런데 지역경제의 어려움 속에서 현행 지방자치단체의 재정력이나 주민부담수준을 고려할 때 인기위주·관리위주의 재정운영이 사라지지 않는다면 지방재정의 건전성은 이룩되기 힘들 것이며, 세계화와 명실상부한 지방화에 효과적으로 대응하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 지방자치의 실시가 지역주민들의 행정수요에 대응하고 복지수준을 제고하는데 보다 적극적으로 기여할 수 있도록 하기 위해서는 지방자치단체 운영과정에서 지역의 잠재력을 효과적으로 결집하고, 지역경

제의 활성화를 위한 효율적인 지원체제를 지방자치단체가 스스로 구축하는 것이 요구되며, 행정의 효율화를 도모하는 이러한 요구가 지방경영체제의 구축으로 연결되고 있다. 특히, 서울을 중심으로 한 수도권의 일부를 제외하고는 우리 나라 지방자치단체의 지역경제가 매우 어렵다는 현실적인 제약 하에서, 이러한 공공행정의 경영화는 일부, 정치적인 과시용으로 비추어지기도 했지만 구태의연한 행태를 보여왔던 공무원들에게 경영마인드를 불어넣었다는데 나름대로의 의의가 있다. 그러나 사실, 지방경영의 범위가 너무 포괄적이어서 전통적인 행정관리와의 구별이 모호할 뿐만 아니라, 지역경제의 활성화를 위해 제시되고 있는 대안들은 이론에 근거를 두어 경험적으로 입증 가능한 명제로 구성되기보다는 단순히 이렇게 해야 한다는 당위론적인

주장이 많다.

이와 같은 문제인식 하에 이 글에서는 지방재정의 취약성이라는 문제 하에서 가장 중요하다고 할 수 있는 지역경제 지원 측면을 중심으로 지방재정과 지역경제의 상호관계에 관한 관련주체들인 지방공무원, 지방의원 그리고 지역주민들에 대한 인식조사¹⁾를 통해 지방재정확충을 위한 지역경제지원의 합리화방안을 확인해 보고자 한다.

II. 지방재정과 지역경제의 상호관계에 관한 인식조사

1. 연구의 방법

이 글은 문헌조사방법과 아울러 연구의 중점 질문들에 대한 실증적인 답을 얻기 위해 설문조사 방법을 사용하였다. 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 설문조사의 표본은 지방경영과 직·간접적으로 관련이 있는 공무원과 지방경영에서 파생되는 제반 외부효과의 영향권에 있는 지역주민, 양자와 중간적인 위치에 있다고

할 수 있는 지방의회의원들을 선정하였다. 공무원은 고위직(4급 이상), 중위직(5-7급), 하위직(8-9급) 공무원으로 분류하여 각 집단별로 통계분석에 필요한 수 이상이 확보될 수 있도록 층별추출법(stratified sampling) 및 집락추출법(cluster sampling)을 병용하여 선정하였다. 즉, 서울시 본청 공무원 중 각 부처를 중심으로 일부를 일차로 선정하고 그 안에서 직급별 인원을 배분하는 방식으로 조사대상을 정하였다. 지방의원은 서울시 지방의회의원을 각 상임위원회별로 골고루 선정하여 조사대상자로 하였으며, 지역주민은 서울시 전 지역에 걸쳐 골고루 선정될 수 있도록 무작위로 추출하였다.

둘째, 설문지는 서울시 본청 공무원 130명, 서울시 의회(광역시)의원 70명, 지역주민 150명 등 총 350명에게 배포하였고 이 중 285부가 회수되어 회수율은 81.43%이다. 회수된 설문지 중 응답이 부실한 19부를 제외하고 266부(공무원 106부, 지방의원 47부, 지역주민 113부)를 통계분석의 자료로 사용하였으며, 수집된 자료는 SAS통계패키지를 이용하였다.

1) 그러므로 이제, 지방경영시대에 지방재정과 지역경제의 상호관계를 논의하기 위한 전제조건이 충족되었는가, 지역경제의 활성화를 위한 지원에 있어서 고려해야 할 것은 무엇인가, 그리고 실제로 어느 정도의 기여를 하였는가를 냉철히 판단할 필요가 있으며, 이에 장인봉, “지방경영행정에 있어서 지역경제지원 측면에 관한 실증분석”, 「한국정책연구」, 2(1), 2002의 연구결과를 소개하면서 구체적인 논의의 토대를 보고자 한다.

이러한 두 가지 연구방법의 활용을 통해 규범적 연구와 실증적 연구를 관련지어 구체적이고도 실제적인 발전방안이 제시될 수 있도록 하였다.

2. 지방재정과 지역경제의 상호관계에 관한 주요부문별 인식도

지방재정과 지역경제의 선순환관계 정착을 위한 지역경제의 지원 측면이란 크기는 행정서비스의 생산 및 공급 측면에서도 다를 수 있는 사안이나 오늘날 강조되고 있는 지역경제의 경쟁력 강화를 위하여 지방자치단체와 지방기업이 새로운 연계체제를 구축한다는 점에서 나아가서는 지방기업의 요청에 의해 서라기보다는 지역경제의 활성화를 통한 경쟁력 강화를 목표로 지방자치단체가 다양한 제도와 정책을 적극적으로 추진한다는 점에서 지방경영에 있어서 새로운 분류화가 가능한 분야라고 생각된다.

한마디로 지역경제는 지역단위의 경제를 말한다. 지역이라 하면 지방자치단체의 행정권이 미치는 권역을 의미하고, 지역경제는 그 권역 안에서 이루어지는 경제활동의 총체를 말한다. 그 동안 우리 경제는 효율성이 높은 공업부문과 대도시를 비롯한 거점지역 중심의 집중투자로 부문·지역간의 격차는 물론이고 대도시권의 과밀현상과 농어촌의 과소

현상 그리고 계층간 빈곤의 심화 등 이에 따른 정치, 경제, 사회적인 제반문제가 파생되어 왔다. 지역경제 발전정책도 중앙정부에 의해 주도되어 왔고, 지방정부는 결정된 정책을 집행하는 것에 불과하였다. 그러나 오랫동안 누적되어 온 이러한 방식의 지역경제 발전정책은 그 한계에 이르렀으며, 이로 인하여 실리보다는 손실이 더 크다는 것을 자각하기에 이르렀다. 이와 같은 인식의 전환은 지방분권화시대의 조류와 결부되어 지역경제의 활성화를 더욱 빠르게 촉진시켜야 한다는 명제로 부각되고 있다. 지방자치와 자주재원은 필연의 결합관계에 있고, 자주재원은 지방경제로부터 조달되는 바가 큰 것이다.

이런 맥락에서 이 글에서는 지방재정과 지역경제의 상호관계를 이해하기 위해서, 지방경영이 지역경제 활성화에 미친 영향과 부문, 지역경제지원을 위해 자치단체가 수행해야 할 역할, 지역경제지원에 있어서 자치단체의 애로사항, 지역경제지원에 있어서 중앙정부와 관련된 문제점, 지역경제지원을 위해 중앙에서 지방으로 이양되어야 할 권한, 지역경제지원을 위한 중·장기 지역경제 계획, 지역경제지원을 위한 추진방안 등에 대해 확인해 보고자 한다.

① 첫째, 지방경영이 지역경제 활성화에

미친 영향과 부문

지방경영이 수행된 전후를 비교하여 지방경영이 지역경제 활성화를 위한 지원에 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는 가하는 질문에 대해서 상당한 영향을 미치고 있다고 응답한 사람의 비율은 공무원이 10.38%, 지방의원이 2.13%, 지역주민의 경우는 2.65%로 나타났고, 약간의 영향을 미치고 있다고 응답한 사람의 비율은 공무원이 52.83%, 지방의원이 61.70%, 지역주민의 경우는 46.90%로 나타났다. 반면에 거의 영향을 미치고 있지 않다고 응답한 사람의 비율은 공무원이 23.58%, 지방의원이 19.15%, 지역주민의 경우는 24.78%로 나타났다.

이러한 설문조사 결과에서 볼 때, 지방경영의 지역경제에 대한 영향과 관련하여, 공무원들은 대체로 지방경영이 지역경제를 활성화하는 데 영향을 미쳤다고 생각하는 것으로 나타났다. 즉, 지방경영의 지역경제 활성화에 대한 영향 정도를 묻는 질문에 대해 약간이라도 영향을 미친다고 생각하는 응답자가 63.21%로 과반수이상에 이른다는 것은 실제로 지방경영으로 인해 지역경제에 변화가 일고 있다는 의미로 해석 가능할 것이다. 위의 질문과 관련하여, “만일 지방경영

이 귀 자치단체의 지역경제에 영향을 미쳤다고 생각하신다면 특히 어느 분야에 가장 두드러진 변화가 일어났다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 공무원의 37.74%, 지방의원의 55.32%, 지역주민의 30.09%가 각각 지역경제에 대한 ‘재정 분야’에서 가장 커다란 변화를 경험한 것으로 응답했다. 그 다음으로는 공무원의 29.25%, 지방의원의 19.15%, 지역주민의 18.58%가 ‘지원 분야’를 들고 있다. 이것은 지방자치제가 실시되어 지방경영이 시작되기 전에 중앙정부가 담당했던 분야들 중 다른 분야에 비해서 상대적으로 ‘재정’과 ‘지원’ 분야를 자치단체가 직접 수행하게 됨으로써 나온 결과가 아닌가 생각된다. 다시 말하면, 지방경영시대를 맞아, ‘조정’, ‘통제’ 분야도 자치단체가 수행해야 하지만, 이 분야들에서는 지방경영 실시 전과 별 차이가 없었다는 것으로 이해될 수 있으며, 자치단체의 분야들에 대한 실제적인 권한이 강화되어야 한다는 의미가 함축되어 있다고 이해할 수 있다.

② 지역경제지원을 위한 지방자치단체의 역할 또한 지역경제지원을 위해 자치단체가 수행하는 역할들 중, 자치단체가 가장 우선적으로 수행해야 할 역할이 무엇이

라고 생각하는가하는 질문에 대해서는 공무원은 지방자치단체의 자주적이고 창의적인 중장기경제계획의 수립이 39.62%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 민간기업 및 주민과의 협조체제 구축(민·관 공동투자, 제3섹터 등)이 24.53%, 효과적인 재정정책수단 마련 8.49% 등의 순으로 나타났다. 지방의원은 지방자치단체의 자주적이고 창의적인 중장기경제계획의 수립이 46.81%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 민간기업 및 주민과의 협조체제 구축(민·관 공동투자, 제3섹터 등)이 29.79%, 지역 내 기업을 보호·육성하는 각종 행정적·재정적 지원이 10.64% 등의 순으로 나타났다. 마지막으로 지역주민의 경우는 지방자치단체의 자주적이고 창의적인 중장기경제계획의 수립이 35.40%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 민간기업 및 주민과의 협조체제 구축(민·관 공동투자, 제3섹터 등)이 26.55%, 효과적인 재정정책 수단 마련이 14.16% 등의 순으로 나타났다. 공무원, 지방의원, 지역주민을 전체적으로 보면 지방자치단체의 자주적이고 창의적인 중장기경제계획의 수립이 39.10%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으

며, 그 다음이 민간기업 및 주민과의 협조체제 구축(민·관 공동투자, 제3섹터 등)으로 26.32%, 지역 내 기업을 보호·육성하는 각종 행정적·재정적 지원이 11.65% 등의 순으로 나타났다.

설문결과에서 보듯이, ‘지방자치단체의 자주적이고 창의적인 중장기 경제계획의 수립’과 ‘지역 내 기업을 보호·육성하는 각종 행정적·재정적 지원’ 그리고 ‘지역 내 기업을 보호·육성하는 각종 행정적·재정적 지원’이 중요한 지방자치단체의 역할로 나타났다. 이 결과는 지방경영 실시와 더불어 자치단체가 지역경제 활성화를 위해서 주도적인 역할을 해야 된다는 당위적 인식을 대변하는 것이라고 보여 진다.

③ 지역경제지원에 있어서 자치단체와 관련된 애로사항

지역경제 지원과 관련하여 현재 행정을 수행하는 데 있어서, ‘자치단체’와 관련된 가장 심각한 애로사항은 무엇이라고 생각하는가하는 질문에 대해서는 공무원은 자치단체의 가용정책수단 및 재원의 부족이 33.96%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 자치단체의 지역경제 관련 권한의 부족이 27.36%, 지방공무원의 전문성 및 인식

부족이 17.92% 등의 순으로 나타났다. 지방의원은 자치단체의 가용정책수단 및 재원의 부족이 27.66%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 지역경제관련 지방행정조직의 미비가 23.40%, 지방공무원의 전문성 및 인식부족과 지방자치단체의 행정적·지원 부족이 12.77% 등의 순으로 나타났다. 마지막으로 지역주민의 경우는 지방공무원의 전문성 및 인식부족이 27.43%로 가장 높다고 응답했으며, 그 다음이 자치단체의 가용정책수단 및 재원의 부족이 23.89%, 지역경제관련 지방행정조직의 미비가 11.50% 등의 순으로 나타났다. 공무원, 지방의원, 지역주민을 전체적으로 보면 자치단체의 가용정책수단 및 재원의 부족이 28.57%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 지방공무원의 전문성 및 인식부족이 21.05%, 자치단체의 지역경제 관련 권한의 부족이 18.42% 등의 순으로 나타났다.

설문결과에서 보듯이, 지방자치단체의 미약한 재정상태와 자주적인 지역경제 활성화정책의 수립과 집행을 위한 실제적 권한 부족을 공통적으로 지적하고 있다. 이 결과는 지방공무원들이 중앙정부의 재정적 지원과 지역경제 관련 권한의

지방이양을 필요로 하고 있다는 인식을 반영하고 있다고 하겠다.

- ④ 지역경제지원에 있어서 중앙정부와 관련된 가장 심각한 문제점
- 지역경제 지원을 저해하는 요인 중 ‘중앙정부’와 관련된 가장 심각한 문제점은 무엇인가 하는 질문에 대해서는 공무원 은 중앙정부의 지방에 대한 재정적 지원 미흡이 51.89%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 중앙정부가 수립한 정책의 일관성 부족이 18.87%, 중앙정부의 경제관련 권한 이양의 미흡이 16.98% 등의 순으로 나타났다. 지방의원은 중앙정부의 지방에 대한 재정적 지원 미흡이 38.30%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 중앙정부의 경제관련 권한 이양의 미흡이 21.28%, 중앙정부가 수립한 정책의 일관성 부족이 17.02% 등의 순으로 나타났다. 마지막으로 지역주민의 경우는 중앙정부의 지방에 대한 재정적 지원 미흡이 23.01%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 중앙정부가 수립한 정책의 일관성 부족이 20.35%, 중앙정부의 경제관련 권한 이양의 미흡과 중앙정부의 지나친 간섭·통제가 각각 16.81% 등의 순으로 나타

났다. 공무원, 지방의원, 지역주민을 전체적으로 보면 중앙정부의 지방에 대한 재정적 지원 미흡이 37.22%로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 중앙정부가 수립한 정책의 일관성 부족이 19.17%, 중앙정부의 경제관련 권한 이양의 미흡이 17.67% 등의 순으로 나타났다.

설문결과에서 보듯이, 중앙정부의 재정적 지원의 미흡과 중앙정부의 정책의 일관성 부족, 경제관련 권한 이양의 미흡 등이 주된 애로사항으로 요약될 수 있으며, 이것은 결국 중앙의 지역경제 관련 권한을 지방으로 이양함으로써 해결될 수 있는 사항이라는 것을 의미한다. 즉, 경제적인 측면에서 지방경영이 갖는 의미는 그 동안 지역경제가 중앙정부의 시혜적 정책에 의존하는 시대를 벗어나 자립하는 자구적 시대를 맞이했다는 점이다.

- ⑤ 지역경제지원을 위해 중앙에서 지방으로 이양되어야 할 권한²⁾
- 지역경제 지원을 위해 가장 우선적으로 중앙으로부터 지방으로 이양되어야 한다고 생각하는 권한은 무엇이라고 생각

하는가하는 질문에 대해서는 공무원은 재정확충을 위한 조세권이 빈도수 68로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 지방산업에 관한 규제 및 허가권이 빈도수 40 등의 순으로 나타났다. 지방의원은 지방산업에 관한 규제 및 허가권이 빈도수 40으로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 재정확충을 위한 조세권이 빈도수 30의 순으로 나타났다. 마지막으로 지역주민의 경우는 지역경제에 관한 수익사업권이 빈도수 61로 가장 높다고 응답했으며, 그 다음이 빈도수 50의 재정확충을 위한 조세권 등의 순으로 나타났다. 공무원, 지방의원, 지역주민을 전체적으로 보면 재정확충을 위한 조세권이 빈도수 148로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 빈도수 104의 지역경제에 관한 수익사업권, 빈도수 91의 도시계획 및 지역개발권 등의 순으로 나타났다.

설문의 결과에서 보듯이, 지방경영시대를 맞아 중앙정부가 해야 될 일의 가장 핵심적인 것은 중앙정부가 가지고 있는 경제 및 산업 분야의 기능 중, 지역경제

2) 이 질문에 대한 응답은 설문대상자에게 3개씩 선정하게 하였기에 표본 수보다 전체 합이 더 많음. 그러므로 이 부분에 대해서는 응답률을 비율(%)이 아니라 빈도수로 표시함.

적 속성을 띠고 있는 기능은 자치단체에 과감히 이양 내지 위임하여, 자치단체가 자율적이고 창의적인 경제발전을 도모할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이다. 특히, 지방자치단체의 미약한 상공행정 기능을 상공행정권한의 지방행정의 이양을 통해 강화시켜야 한다. 지방자치단체에 관련된 기능을 독자적으로 수행해 나갈 수 있도록 하며, 이를 위해 요구되는 중앙부처의 감독기능, 지방자치단체에 대한 행정기능, 지역주민의 편익에 도움이 되는 상공행정기능의 이양 및 위임을 추진해야 한다는 것을 보여 주고 있다. 따라서 지역경제 활성화의 본격적 추진은 지방분권이 보다 실체화되고 각종 규제 완화가 대폭적이고 실질적으로 이루어지는 가운데 실체를 찾을 수 있을 것이다.

⑥ 지역경제지원을 위한 중·장기

지역경제계획 수립

지역경제의 활성화는 근본적으로 지역이 보유하고 있는 인적·물적 자원, 그리고 이를 관리할 수 있는 행정 내지 경영능력 등이 조화를 이룰 때 비로소 가능해 진다. 이를 위해서 지역의 특성과 역량에 부합되는 지역경제 계획의 수립이 필요하다. 우리나라의 지역경제가 현

재 공통적으로 안고 있는 문제점은 여러 가지가 있으나 크게 지역간의 불균형 성장 문제, 지방자치단체의 재정확보 문제, 지역의 산업구조개편 문제 등으로 정리될 수 있다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 지방자치단체의 독립적인 지역경제정책의 수립이 필요하며, 이러한 정책수립의 능력 배양이 선결요건이다. 지금까지는 중앙정부의 각 부처별 조직체계 내에서 행정상의 이행이 거의 상명하달식이 관행화 되어 왔으나, 이제는 지역정책을 수행하는 데 있어서 이러한 중앙집권식 관행에서 탈피하여 지역산업의 특수성을 실제로 고려하고, 세계화의 추세에 적응할 수 있는 지역경제정책이 설정되어야 하며, 그 지역산업의 특수성과 지역주민의 복지수요를 고려하여 이 정책을 집행하는 데 있어서 그 지역의 자치단체가 정책결정의 주체가 되어야 한다. 지역의 경제계획을 수립하는 데 있어서 자치단체는 지역경제에 관한 실상의 정확한 분석과 특색을 살리는 독자적 지역 내의 중·장기 지역경제 계획의 수립이 중요하다.

이러한 맥락에서 지방경영 이후, 지방자치단체에서는 지역경제 지원을 위해 지역의 실정에 맞는 독자적인 중·장기 지역경제 계획을 수립하고 있는가하는 질

문에 대해서, 그 현황을 가장 잘 파악하고 있다고 생각되는 공무원만을 대상으로 놓고 볼 때, 종합적이고 장기적인 계획이 수립되어 있다고 응답한 공무원의 비율이 12.26%, 종합적이진 못하지만 부분적이고 단기적인 계획을 독자적으로 수립했다는 응답의 비율이 51.89%, 지자제 실시 전의 지역경제정책을 수정한 계획을 갖고 있다는 응답이 4.72%, 지자제 실시전의 지역경제정책과 대동소이한 계획을 그대로 추진 중이라는 응답이 7.55%, 모르겠다는 응답이 23.58%로 비교적 높게 나타났다.

결국 설문조사의 결과에서도, 51.89%가 종합적이진 못하지만 단계적인 계획은 수립되어 있다고 답했으며, 7.55%가 “지방자치제 실시 이전과 대동소이한 계획을 그대로 추진 중”이라고 응답한데 비해, 종합적이고 장기적인 계획이 수립되어 있다는 응답은 12.26%에 불과해 주체적인 지역경제 계획이 제대로 수립되지 못하고 있다는 현실을 반영하고 있다.

⑦ 지역경제지원을 위해 중점적으로 추진하고 있는 방안³⁾

지자제 실시 이후 각 자치단체는 지역경제 지원을 위해 다양한 방안을 모색하고 있는데 지방자치단체에서 중점적으로 추진하고 있는 방안이 무엇인가 하는 질문에 대해서는 공무원은 창업보육센터, 벤처캐피탈의 설립과 같은 중소기업 육성 및 지원정책이 빈도수 61로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 지역특화산업육성이 빈도수 45, 사회간접자본 건설을 위한 민자유치 노력이 빈도수 39 등의 순으로 나타났다.

지방의원은 지역특화산업 육성이 빈도수 28로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났으며, 그 다음이 사회간접자본 건설을 위한 민자유치 노력이 빈도수 13, 창업보육센터, 벤처캐피탈의 설립과 같은 중소기업 육성 및 지원정책이 빈도수 12 등의 순으로 나타났다. 마지막으로 지역주민의 경우는 지역특화산업 육성이 빈도수 54로 가장 높다고 응답한 것으로 나타났다.

전체적으로 보면, 지역특화산업 육성이 빈도수 127로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 빈도수 92의 창업보육센터, 벤처캐피탈의 설립과 같은 중소기업 육성 및

3) 이 질문에 대한 응답은 설문대상자에게 2개씩 선정하게 하였기에 표본 수보다 전체 합이 더 많음. 그러므로 이 부분에 대해서는 응답률을 비율(%)이 아니라 빈도수로 표시함.

지원정책, 빈도수 73의 사회간접자본 건설을 위한 민자유치 노력 등의 순으로 나타났다.

여기에서 지역특화산업의 육성은 지역산업의 발전이란 차원에서 지역의 입지계수 등 여러 가지 지역적 요인을 고려하여 특화산업의 육성을 위한 지역산업정책에 중점을 두어야 할 것이다. 이에 따른 지역산업구조의 조정은 결국 성장유망 업종의 유치, 지역 공업구조의 고도화를 추구하는 동시에, 지역특화산업으로 육성할 업종을 지역특성에 맞게 새롭게 개발할 필요성도 함께 내포하고 있는 것이다. 일반적으로 지역경제가 건전하고 지속적으로 성장하기 위해서는 제조업 부문이 지역경제의 근간을 이룬 상태에서 이를 보조하는 서비스산업의 발전이 바람직하며, 정보·통신·금융 등 생산자 서비스업을 제조업과 함께 유치하여 상호기능의 보완을 극대화하는 것도 중요하다. 아울러, 지역 내 정보서비스업을 활성화하고 물류기능을 효율화하는 기능도 고려해야 할 것이다. 이것은 앞의 설문결과에서 ‘지역특화산업육성’(빈도수 127)과 ‘사회간접자본 건설을 위한 민자 유치 노력(빈도수 73)’이 지역경제 활성화를 위해 중점을 두고 있는 사업이라고 답했다는 것에서도 알

수 있다.

지금까지 우리나라의 사회간접자본 건설은 주로 중앙정부의 주관 하에 계획이 수립·집행되고 있으며, 지방자치단체는 해당사업의 집행에 단순히 참여하는 형태를 취하고 있었다. 그러나 지방자치제 실시 이후, 특히 지방경영시대 이후에는 지방에서도 주민의 실생활과 직접적으로 관련이 있는 편익성 시설을 중심으로 사회간접자본 투자에 대한 수요가 점차 증가하고 있는 실정이다. 그러므로 재정력이 취약한 지방자치단체의 입장에서 늘어나는 사회간접자본 수요에 대한 요구를 충족시키고 해당지역의 사회간접자본 기반을 확충하기 위한 전략은 ‘중앙정부와의 역할 분담’과 ‘민자유치’의 두 가지 방안을 들 수 있다.

또한, 앞에서도 살펴보았지만, 오늘날 자치단체의 재정 형편으로 보아 계속 증가하고 있는 지방재정 수요를 충당할 수 있는 추가적 세입원의 확보가 용이하지 않다는 점에서, 최근 자치단체가 앞다투어 운영하고 있는 경영수익사업은 자주재원을 확충하기 위한 자구적인 노력이라는 점에서 그 의의가 크다. 앞으로 이러한 경영수익사업에 보다 많은 연구와 투자가 이루어지고, 새로운 사업영역을 개척한다면 자치단체의 자주재원 확

층에 상당한 기여를 할 수 있을 것이다. 다만, 현재 일부 자치단체의 경우 공공성을 무시하고 이익에만 집착하거나 비현실적인 방식으로 재원을 조달하려는 경우나, 자기 지역의 특성을 고려하지 않고 이웃 자치단체에서 성공한 사업을 무조건적으로 모방하는 등의 문제가 제기되고 있는데 이러한 문제를 시정하기 위해서는 경영수입사업 전담부서의 활성화를 고려해 볼 만하다.

III. 인식조사 결과의 요약 및 함의

지방재정과 지역경제의 상호관계에 관한 설문 결과를 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 앞에서 언급했듯이, 지방재정과 지역경제의 관계는 상호보완적이며, '상호수수관계'에 있다고 할 수 있으며, 지방재정은 지역경제의 육성 및 활성화를 위한 정치적, 행정적 대안이라고 말할 수 있다. 지방재정이 건전하게 운영된다면 지방산업은 중앙정부보다는 지방자치단체와 더 밀접한 관계를 맺게 되고, 지방자치단체로부터의 행정적, 재정적, 시설적 지원이 증대되면 지방산업의 착근과 발전을 더욱 촉진시키게 된다. 또한, 건실한 자치권과 재정력을 가진 진정한 지방자치가 이루어질 때, 인력과 정보 및 기술이 그 지역

에 올바르게 유입되고 활용되며 축적되어 짐으로써 지역경제의 활성화와 성장은 자연히 수반되는 것이다. 또한, 지역경제는 지역주민들에게 취업기회와 소득원을 제공해 줌으로써 주민들의 정주기반을 강화하여, 지역주민의 생활수준을 제고하고 지역의 사회적 안정을 확고히 하는 역할을 한다. 이와 같은 주민생활의 안정화는 바로 지방자치의 확고한 정착과 건전한 운영을 가능하게 하는 요인이 되며, 주민의 자치능력을 제고시키는 데 직접적인 기여를 하게 되는 것이다. 특히, 지역경제가 지역주민에게 직장과 소득원을 제공해 줌으로써 주민들의 복지를 보장해 주는 기능을 수행한다. 지역경제가 건전하고 활발하면 주민의 복지 역시 그 만큼 향상되지만, 지역경제가 침체되고 그 구조가 건전하지 못하면, 주민의 복지수준 역시 낮아질 수밖에 없다. 지역경제가 갖는 이러한 주민복지 기능은 바로 지방경영의 건전성과 일치되는 것이며, 이러한 점에서, 지역경제는 지방자치(특히, 지방재정)이 수행해야 할 복지행정의 상당 부분을 담당하는 역할도 한다고 하겠다.

지방재정의 취약성 하에서 시작된 지방경영의 실시에 따른 지역경제 환경의 변화는 지역소재 기업들에 크게 두 가지 방향에서 영향을 미친다고 정리할 수 있다. 그 하나는 긍정적인 영향으로, 각 지방별로 지역개발을 촉진함에 따라 기업의 경영활동에 유리하게 작용

하는 ‘기획요인’이고, 부정적인 영향인 다른 하나는 각종 권한이 중앙정부로부터 지방자치단체로 이양되고, 지역의 주민의식이 강화됨에 따라 기업 경영활동이 어려움을 주게 되는 ‘제약요인’이다.

둘째, 앞의 설문결과에서 보듯이, 중앙정부의 재정적 지원의 미흡과 중앙정부의 정책의 일관성 부족, 경제관련 권한 이양의 미흡 등이 주된 애로사항으로 요약될 수 있으며, 이것은 결국 중앙의 지역경제 관련 권한을 지방으로 이양함으로써 해결될 수 있는 사항이라는 것을 의미한다.

경제적인 측면에서 지방경영이 갖는 의의는 그 동안 지역경제가 중앙정부의 시혜 정책에 의존하는 시대를 벗어나 자립하는 자구시대를 맞이했다는 점이다. 따라서 지방경영이 본격적으로 실시되면서 지역경제를 활성화하기 위해 기본적으로 변화되어야 할 문제는 중앙경제부처의 역할 변화이다. 대체로 개발시대의 경제부처가 시장에 개입하여 기업과 가격구조를 조종·통제하는 ‘시장형성자’ 또는 ‘규제자,’ ‘심판자’로서의 역할을 하였다면, 지방경영시대에는 간접적인 ‘지원자’ 또는 ‘유도자,’ ‘조정자’로서의 역할이 보다 강조된다. 즉, 중앙부처의 역할은 ‘규제와 통제’ 위주의 간여에서 지역경제 활성화를 위한 장기적·광역적 정책개발을 통하여 ‘지원·지도·조정’ 하는 방식으로 전환하는 일이다.

이에 따라, 중앙정부는 ‘규칙 제정자’ 또는 ‘심판자’ 혹은 ‘중재자’로서의 역할을 통하여 경쟁적 지역경제체제가 효율성을 가질 수 있도록 뒷받침하거나 자치단체간의 무분별한 지역개발로 인한 비효율성을 조정하는 기능을 수행하되, 시장의 불완전성이나 외부효과로 인해 자발적 교환의 비용이 과다할 경우에는 국가가 적극 개입하여야 할 것이다. 아울러, 연구시설, 정보 제공, 교통시설, 금융시장 육성, 유통구조 개선 등 다소 산업활동에 관계 있는 지원활동과 함께, 지역산업을 이끌어갈 인적자원의 개발·유치·정착을 위한 교육행정, 문화시설, 주택정책 등 간접적인 지원활동이 중앙정부가 지역경제 활성화를 위하여 담당하여야 할 주된 역할들이다.

셋째, 지역경제의 활성화는 근본적으로 지역이 보유하고 있는 인적·물적 자원, 그리고 이를 관리할 수 있는 행정 내지 경영능력 등이 조화를 이룰 때 비로소 가능해진다. 이를 위해서 지역의 특성과 역량에 부합되는 지역경제 계획의 수립이 필요하다. 우리나라의 지역경제가 현재 공통적으로 안고 있는 문제점은 여러 가지가 있으나 크게 지역간의 불균형 성장 문제, 지방자치단체의 재정확보 문제, 지역의 산업구조개편 문제 등으로 정리될 수 있다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 지방자치단체의 독립적인 지역경제정책의 수립이 필요하며, 이러한 정책수립의 능력 배양

이 선결요건이다. 지금까지는 중앙정부의 각 부처별 조직체계 내에서 행정상의 이행이 거의 상명하달식이 관행화 되어 왔으나, 이제는 지역정책을 수행하는 데 있어서 이러한 중앙집권식 관행에서 탈피하여 지역산업의 특수성을 실제로 고려하고, 세계화의 추세에 적응할 수 있는 지역경제정책이 설정되어야 하며, 그 지역산업의 특수성과 지역주민의 복지수요를 고려하여 이 정책을 집행하는 데 있어서 그 지역의 자치단체가 정책결정의 주체가 되어야 한다. 지역의 경제계획을 수립하는 데 있어서 자치단체는 지역경제에 관한 실상의 정확한 분석과 특색을 살리는 독자적 지역 내의 중·장기 지역경제 계획의 수립이 중요하다. 특히, 과거의 중앙집권적 체제하에서와 같이 추상적·형식적이거나 의무적인 계획수립이 아니라, 상위계획이나 인접자치단체의 계획과의 조정·협의를 고려하여 구체적인 실행계획을 마련해야 한다. 그러나 현재 대부분의 지역에서 도시와 국토이용분야를 제외하면 아직도 지역단위 경제발전에 중·장기종합계획을 체계화하지 못하고 있다는 점에서 지방의 창의력과 경영적 능력과 노력의 미흡함이 드러나고 있다. 이러한 사실은 지방경영 이후, 지방자치단체에서는 지역경제 지원을 위해 지역의 실정에 맞는 독자적인 중·장기 지역경제 계획을 수립하고 있는가 하는 질문에 대해서, 그 현황을 가장 잘 파악

하고 있다고 생각되는 공무원만을 대상으로 놓고 볼 때, 종합적이고 장기적인 계획이 수립되어 있다고 응답한 공무원의 비율이 12.26%, 종합적이진 못하지만 부분적이고 단기적인 계획을 독자적으로 수립했다는 응답의 비율이 51.89%, 지자체 실시 전의 지역경제정책을 수정한 계획을 갖고 있다는 응답이 4.72%, 지자체 실시전의 지역경제정책과 대동소이한 계획을 그대로 추진중이다라는 응답이 7.55% 그리고 모르겠다는 응답이 23.58%로 비교적 높게 나타났다는 데서도 알 수 있다. 결국 설문조사의 결과에서도, 51.89%가 종합적이진 못하지만 단계적인 계획은 수립되어 있다고 답했으며, 7.55%가 “지방자치제 실시 이전과 대동소이한 계획을 그대로 추진 중”이라고 답함으로써 주체적인 지역경제 계획이 제대로 수립되지 못하고 있다는 현실을 반영하고 있다.

IV. 지방재정과 지역경제의 선순환 관계를 위한 합리화방안

지방재정과 지역경제의 선순환관계가 성립되기 위해서는 무엇이 중요할까?

지역경제 지원을 위한 지방자치단체의 경영능력강화를 위해서는 거시적 관점에서의 자치권의 확대가 요청된다. 특히 지방자치단체

의 종합개발계획과 국토종합개발계획 등 당해 지방자치단체와 관련이 있는 모든 계획에 대해 지방자치단체가 구속력 있는 계획을 자주적으로 수립할 뿐만 아니라 상위 계획의 수립에 참여할 수 있는 자치계획권의 확립이 요청된다. 이와 같은 자치계획권이 자치입법권, 자치조직권과 같이 중앙정부로부터 침해될 수 없는 고도의 자치권이 될 수 있는 것인지, 어느 범위까지 인정될 수 있는 지에 대해 확립된 이론은 아직 없으나, 지방행정에 있어서 계획업무의 비중이나 그 계획의 효과의 중대성에 비추어 자치계획권의 확립이 중앙정부와 지방자치단체간 관계에서 요청되고 있다.

1. 지역경제 지원체제의 강화방안

첫째, 지역경제정책의 수립시 중·장기 지방재정계획과 연계이다. 국가 전체적인 차원에서는 경제정책이 중앙정부에 의해서 수립, 추진되지만 지방자치제 하에서는 지방주민의 요구와 지방자치단체의 대응과 능력에 의해서 지방단위의 경제정책과 경제계획이 수립되어야 한다. 여기에서의 지역경제정책은 물론 중·장기 지방재정계획과 조화되는 것이어야 한다.

둘째, 지역경제에 대한 연구개발 추구이다. 지역경제의 진흥을 위해서는 먼저 자기지역의 경제에 대한 실체와 문제점 및 그 요인을

정확히 파악하고 있어야 하며, 이에 근거한 발전의 방향과 전략을 모색해야 한다. 특히, 지방 부존재원의 실태를 올바르게 조사하고 새로운 기술과 정보를 흡수하여 축적함으로써 필요한 경우에 적절히 활용할 수 있는 여건을 조성해 두어야 한다.

셋째, 인력의 개발과 시장의 개척이다. 지방에 있어 대부분의 산업은 개별적으로 충분히 인력과 시장을 확보하기가 어려우므로 이는 정보차원에서 개발하고 확대해 주어야 할 과제이다. 적절한 자질을 갖춘 인력은 학교와 훈련기관에서 양성되어야 하고, 충분한 수요성을 가진 시장은 정확하고도 신속한 정보에 의해 확보될 수 있는 것이므로 지방자치단체의 적극적인 역할이 필요하게 되는 것이다.

넷째, 지방재정의 효율적인 운영이다. 지역경제와 지방재정의 상호작용관계에 대한 올바른 인식에서 지방재정지출이 지역경제의 성장과 안정에 기여하고 지역경제활동의 과실이 지방재정수입에 직결되는 방향으로 재정운동을 이끌어 가야 한다. 지역경제 활성화를 위해 지방자치단체가 할 수 있는 기능성 가운데 가장 직접적이고도 능동적인 것은 바로 지방재정의 운영인 것이다.

다섯째, 지역경제 활성화를 위한 환경여건 조성이다. 지방자치단체는 지역경제를 활성화시키는 역할만이 아니라 지역경제로 하여금 그 지방에 정착할 수 있는 환경적 여건을

조성해 주어야 한다. 즉, 지역경제를 활성화 하는 길은 지방자치단체의 역할에만 있는 것이 아니라 이에 못지않게 지역의 기업가와 이익단체 그리고 일반주민의 의식 및 노력에도 상당한 비중이 있다. 여기에서 중요한 것은 지방에의 정착의식이다. 따라서 재투자의 지방화가 요구된다. 한 지방에서 축적된 자본은 다른 지역, 특히 대도시로 유출되지 않고 그 지방에 다시 투자되는 관행이 조성되어야 한다. 자본유출은 기업가의 책임으로만 돌릴 수 없는 것이다. 기업가가 계속 그 지방에 정착하여 재투자할 수 있도록 하기 위해서는 지방자치단체의 적극적인 행정지원이 우선해야 하고 다음에 기업이 필요로 하는 사회간접자본시설의 확충과 삶의 질을 고양시키는 사회, 문화환경이 조성되어야 한다.

여섯째, 과도하거나 불필요한 규제의 완화 내지는 철폐이다. 우리나라는 규제가 많기로 유명하다. 기업가가 공장을 하나 짓는데 100여 가지 이상의 서류를 갖추어야 하고 거기에만 보통 1년 이상의 시간을 소비하게 된다. 이것은 특히 외국기업의 경우에도 우리나라에 투자하기를 꺼리는 가장 큰 요인으로 작용하고 있다.

이처럼 과도한 규제는 지역경제 활성화와 외국자본 투자유치에 큰 걸림돌이 되어 왔으므로 이제부터는 지역경제 진흥을 위해서 조종적·통제적 정책수단을 지원적·조정적 성

격으로 전환시켜야 한다. 그리고 현행 공장설립절차를 전면 재검토하여 불필요한 절차를 폐지함으로써 처리기간을 최소화하고, 다른 부서의 협의·경유·추천 등이 필요한 경우 일괄합동 처리하는 『One Stop Service』체제를 구축토록 해야 할 것이다. 그리고 담당공무원이 민원인 입장에서 서류를 접수·종결할 때까지 책임 처리하는 민원후견인제도를 내실 있게 운영하고, 민원발생 등을 이유로 주민동의서를 청구하는 행위를 금지시키는 등 법령에 근거 없는 업무처리는 근절시켜야 한다. 또한 인·허가 업무처리의 실명제를 확대하기 위하여 실명제 대상업무를 확대선정하고 친절성·전문성·신속성 등 『민원인 평가제』를 실시하여 책임 있는 투명한 공개행정을 구현해야 할 것이다.

2. 지역총력생산체제의 구축

첫째, 관·민 협력체제의 구축이다. 지방자치단체와 기업 및 주민이 단합된 협력체제를 구성하여 지역경제를 운영하는 주체가 되는 것이다. 이와 같은 협력체제를 구성해야만 지역경제를 다각도로 활성화시키고 또 그 경제의 뿌리를 당해 지역에 굳게 내리게 하는 원동력이 되는 것이다. 그렇게 하여 기업이윤이나 생산이득이 타 지역으로 흘러 가버리고 그 지역에는 많은 공공적 수모만 남겨주며 또 폐

허화된 공단이 방지될 뿐 아니라 많은 인력이 실직되는 불행한 사태를 방지할 수 있다. 이렇게 되어야만 지역경제가 건전하게 발전하여 지역주민의 삶을 풍요하게 하고 자치단체의 자주재원도 확충할 수 있으며, 나아가서 지역의 균형발전을 도모하는 동시에 국가의 경제발전도 촉진시키게 된다.

둘째, 부존자원의 생산적 활용이다. 각 지역의 특성이 다양한 만큼 지역에 부존되어 있는 자원 또한 다양하다. 각종의 광물, 천연 지하수, 온천, 자연석, 목재·석재·모래·자갈 등의 건축자재를 개발하고 가공하는 산업을 발전시켜 이들이 지역경제의 한 부문이 되도록 해야 한다. 또한 유희시설과 유희지를 일체 조사하여 활용가치를 분석하고 이에 따른 활용계획을 수립한 후 이들을 체계적으로 재활용할 방안을 강구해야 한다.

3. 새로운 미래형 지역특화산업의 육성

다른 지역에 위치한 기존 기업이 이전해 오기만을 막연히 기다리거나, 또는 비정상적으로 막대한 특혜를 부여함으로써 지역의 요소 시장에 왜곡을 일으키면서까지 기업의 이전을 위해 노력할 필요는 없다. 지방 스스로 지역에 맞는 특화산업을 개발, 육성하거나 아직은 산업으로써 각광을 받고 있지는 못하지만 장기적으로 향후 발전가능성이 큰 신산업을

선정하여 집중 육성함으로써 수도권과 차별화 된 지역산업을 발전시키는 것도 지방영역을 통한 지역경제 활성화의 한 방안이 될 수도 있을 것이다.

최근 세계적인 기술발전의 성향은 소재에서 시스템에 이르는 기술혁신의 연쇄과정이 진행되고 있으며 전자기술과 타 첨단기술간의 융합에 의해 새로운 기술이 탄생하고 개별 첨단기술이 네트워크화하는 기술의 시스템화 현상이 일어나고 있다. 이러한 기술발전은 새로운 산업을 발생시키고 기존산업의 통합, 분산 등 기존 산업구조의 변화를 초래하고 있다. 그리고 한편으로는 지식정보사회의 진전에 따라 산업 및 시장구조가 개편되고 있는데 가치창출의 원천이 종래 노동과 자본에서 기술과 지식으로 이동됨에 따라 첨단 고부가가치업종의 비중이 점차 증대되고 있다. 이러한 점에서 기존의 노동력과 자본력이 부족한 지역이라 하더라도 지금까지의 구조적 정체성에서 탈피하여 기술과 지식을 근간으로 하는 벤처기업, 첨단기술산업 등을 적극 유치, 또는 창립 유도함으로써 지역 내 산업구조를 고효율, 고부가가치구조로 전환하게 된다면 지금까지의 낙후에서 벗어날 수 있는 좋은 계기가 될 수 있을 것이다. 이러한 지역별 특성산업지원책은 지방도시의 건전한 육성과도 연결이 될 수 있기 때문에 자연적으로 수도권의 집중을 완화하게 될 뿐만 아니라 지방발전의

견인차 역할을 하게 될 수도 있을 것이다.

V. 맺음말

지방경영을 추진하고 정착·발전시켜야 하는 것은 이제 하나의 거스를 수 없는 추세이며, 이와 같은 지방경영체제의 구축이야말로 지방자치제의 정착·발전을 앞당길 수 있는 초석이 될 것이다. 이러한 지방경영체제 구축을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 주민사이에 일종의 협력체제가 형성되어야 한다. 그것은 지방자치단체가 지향하는 지방경영체제의 구축이 지방자치의 정착·발전을 통해 가능하기 때문이다.

그리고 이러한 지방경영체제의 구축에 있어서 가장 중요한 전제조건들 중의 하나가 지

방재정과 지역경제의 선순환관계 정착이라고 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간의 역할 재설정에 따른 기능재배분과 그에 상응하는 재원 재배분이 조속한 시일 내에 이루어져야 함은 물론이거니와 그 동안의 집권적이며 통제 중심적인 법규를 지방자치단체의 자치권을 강화하는 방향으로 과감히 개정해야 한다. 그렇게 함으로써 지방재정의 취약성 하에서도 효율적인 운영을 통해 지방재정의 문제점을 극복함은 물론 지방재정의 확충기반의 하나인 지역경제 지원을 위한 노력을 통해 재정확충에도 연결될 수 있을 것이다.

이러한 전제조건이 충족될 때 비로소 지방재정과 지역경제의 바람직한 선순환 관계가 이루어질 수 있는 것이다. ☺