

지방의 경제 리더십 확보 전략

모 성 은

국가전문행정연수원 교수

I. 서 론

“나쁜 오케스트라는 없다. 그저 나쁜 지휘자가 있을 뿐이다.” 독일의 피아니스트이며 최초의 전문지휘자인 한스 폰 뷔로가 한 말이다. 이것은 비단 교향악단에만 해당되는 말이 아니다.

최근 민선3기 시대를 맞이하여 각급 지방자치단체에서는 지역경제활성화를 위한 노력에 박차를 가하고 있다. 그 뿐 아니다. 우리의 지방자치단체들은 민선1기와 민선2기 시대를 거치면서 지역경제활성화를 위해 부단히 노력해 왔다.

하지만 우리의 지역경제는 어떠한 실정인가. 지역 특히, 지방에서는 살기 힘들다고 아우성이다. 그래서 하나 둘 살기 좋은 지역으로 이사를 한다. 일각에서는 지방자치가 오히려 지역경제를 더 어렵게 한다고 한다. 그리고 이틈을 타서 지방자치제도의 반대론자들도 조심스레 다시 고개를 들곤

한다.

21세기 한국경제의 운명을 걸어야 할 곳이 어째서 이렇게 된 것일까?

그 원인은 다양한 곳에서 찾아 볼 수 있다. 무엇보다도 민선단체장과 지방자치단체의 경제 리더십 부재가 제일 큰 이유이다.

민선3기 시대에도 불구하고 민선단체장들은 자신의 지역경제가 어떻게 돌아가는지 모르고 있다. 알고 있어도 주먹구구식으로 단편적으로만 인식하고 있다. 주민들의 생활이 어렵다고 해도 도대체 무엇을 어떻게 해야할 지 모른다. 그리고서는 지방에서는 도무지 할 수 있는 일이 없다고들 한다. 재원도 부족하고, 인재도 없고, 제도적 뒷받침도 부족하다 한다.

그러나 사실은 그렇지 않다. 무엇보다도 민선단체장과 지방자치단체에 지도력 즉, 경제 리더십이 부족하기 때문이다.

무엇이 잘못되어, 얼마나 어려운지를 분석할 도구조차 없다. 더욱 암담한 것은 어

떻게 잘못되었는지 구체적으로 파악하려고 하지 않는다는 것이다. 그리고 지방에선 할 수 있는 역할이 없다고들 한다.

지역경제의 활력을 불어넣기 위해 어떻게 해야하는지 알지 못한다.

물론 한사람의 지도자에 의해서 지역경제가 완전히 움직여지지 않는다. 그 조직구성원과 시스템이 움직여야 한다. 지방자치단체가 움직여 주어야 하고 지방의회가 협력해야 한다.

지방의원들은 어떠한가. 지역경제에 관심은 뒤로하고 자신의 지역 챙기기에 여념이 없다. 의원들의 신상과 관련된 유급제와 보좌관제에 대해서 너무 큰 관심을 보이고 있다. 공무원들은 또 어떠한가. 지역기업과 경제행정과는 무관하게 자신의 이익을 위하여 인사, 총무, 감사부서 근무를 선호하고 있다. 그곳으로 가야만 승진의 기회가 오기 때문이다.

지방자치단체의 조직도 경제행정위주가 아니라 일반행정위주로 이루어져 있다. 지방자치단체가 수행하는 대다수의 지방행정도 민원인의 편에 서지 못하고 행정편의적이다. 그래야만 문제가 발행하지 않고 감사대상에서 벗어날 수 있기 때문이다. 일하는데 비중을 두는 것이 아니라 접시를 깨서는 절대 안된다는 데 비중을 두고 있기 때문이다.

이러한 조직과 시스템과 행정문화 속에서 제대로 된 경제적 지도력이 나올 수 없는 일이다.

지방자치제도의 궁극적인 목적은 무엇인가. 바로 주민의 삶의 질 제고이다. 경제적

뒷받침 없이 지역주민의 삶의 질 제고는 불가능한 일이다. 즉, 지역경제의 발전 없이는 지방자치제도의 뿌리마저 흔들릴 수 있다. 지역경제가 어려운데 지방자치제도 존속의 의미가 설득력을 상실하게 되는 것이다.

민선단체장이 경제 리더십을 가지려면 우선 지방자치단체의 조직과 문화와 시스템을 바꾸어야 한다. 그리고 지방공무원의 경제마인드를 제고시켜야 한다.

지방자치제도가 도입되지 10년이 넘었다. 지역경제를 위해 전력을 추구해야 할 때이다.

본 고에서는 민선1,2기 지역경제의 가장 큰 문제점을 지방의 '경제 리더십 부재'로 보고, 민선3기 새로운 지역경제정책의 4대 기본방향을 제시하는 한편, 세부적으로는 경제행정 기능제고를 통한 경제 리더십 확보방안을 제시하고자 한다.

II. 민선3기 지역경제 정책방향

민선3기 지역경제 정책을 꾸려나가기 위해서는 기본방향의 설정이 필요하다. 이는 각종 지역경제 시책을 기획, 입안하고 추진하는데 필요한 이념 제시적 성격을 가진다.

1. 시장경제 논리의 적용

민선3기 지역경제정책의 방향 중 가장 먼저 '시장경제의 논리'를 제안한다. 시장경제의 논리는 한 마디로 '경쟁의 논리'이다. 시장에서 공정한 경쟁이 이루어지도록 하고 진입과 퇴출이 자유롭게 되도록 여건을 마련하는 것이다. 지역경제행정 부문 모든

것에 경쟁의 논리가 적용되어야 한다. 일각에서는 경제행정공무원에게 조차 신분보장을 없애야 할 필요가 있다는 주장도 있다.

2. 개방적 지역경제정책 추진

우리 민족은 오랫동안 폐쇄적 문화를 꾸려 왔다. 이를 통해 다양한 이익도 향유할 수 있었으나, 근대사회에 접어들면서 상대적으로 손실이 컸던 것이 사실이다. 특히 개방성이 국제경쟁력의 관건으로 작용하는 세계화시대에는 폐쇄적 소지를 더 이상 간과할 수 없다.

지역경제에 있어서도 개방성을 기본으로 해야 한다. 한국축구 대표팀에 외국인감독 영입은 상상할 수 없는 일이었다. 그러나 한국축구가 개방을 시도함으로써 2002월드컵에서 4강진출이라는 상상을 초월하는 성과를 거둘 수 있었던 것이다.

지역경제정책에도 개방성 이념이 도입되어야 한다. 2002년부터 DDA(도하개발아젠다)협상체제가 시작되었다. 지역경제정책도 국제적 요구에 부응해야 한다. 그리고, 지역경제계획의 수립과 행정, 평가 등에 개방성의 논리를 적용해야 한다.

3. 자발성에 근거한 지역경제정책 추진

월드컵 4강진출의 수훈으로 빼놓을 수 없는 또 하나가 ‘붉은악마’ 서포터즈이다. 전국 방방곡곡에서 물밀 듯 밀려나오는 700만에 이르는 ‘붉은악마’, 그들의 역할을

빼놓을 수 없다.

그러나 엄청난 인파가 어떻게 질서정연하게 행동할 수 있었는지 알 수 없다. “700만에 달하는 ‘붉은악마’프로그램을 정부가 기획했다면 어떻게 되었을까?” 하는 의문이 자주 제시된다. 그것은 철저하게 자발적으로 이루어졌기 때문에 가능했던 것이다. 비가 오는데도 남들이 젖을까봐 우산을 펴지 않고, 무더운 날씨에 6시간씩 경기를 기다릴 수 있었던 것은 자발적 형태였기 때문이다. 민선3기의 지역경제정책은 자발성에 근거하여야 한다. 지역기업과 주민들이 자발적으로 마음껏 경제활동을 할 수 있도록 ‘경제의 광장과 전광판’을 만들어 주어야 한다.

4. 민간부문의 잠재력을 최대한 발굴

미국, 일본, 유럽 등에서는 민간부문이 지역의 산업정책 입안·집행·평가의 전 과정에 활발하게 참여하고 있다. 또 영국에서는 교도소를 민간에 위탁하는 사례도 있다. 이제 지방자치단체는 민간이 원하면 무엇이든 내놓을 수 있어야 한다. 그리고 오로지 민간의 역할과 잠재력을 최대한 활용하는데 지역경제정책의 초점을 맞추어야 한다.

즉, 중앙정부나 지방자치단체는 경제의 주체인 기업과 주민의 경제활동이 원활하게 될 수 있도록 도와주는 역할을 주로 해야 한다.

Ⅲ. 경제행정 기능제고를 통한 경제 리더십 확보

지난 민선1,2기 동안, 지역경제활성화를 위한 다양한 노력에도 불구하고 그 성과는 미미한 실정이었다. 이는 지역경제정책 자체에도 문제 있다 할 수 있지만, 그러한 정책을 이끄는 지방자치단체장의 경제 리더십에도 원인이 있다.

지역경제에 있어 경제 리더십은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 그 하나는 단체장이 경제 리더십을 갖춘 경우이고, 다른 하나는 경제행정조직이 제 기능을 다함으로써 기관 스스로가 경제 리더십을 갖는 경우이다. 즉, 지방자치단체장의 경제 리더십은 지역경제행정의 조직과 체제에 의해 보완될 수도 있고, 악화될 수 있는 것이다. 여기서는 지역경제행정 기능제고를 통한 리더십 확보방안을 제안하고자 한다.

1. 지역경제행정의 조직과 기능의 개편

경제 리더십은 지역경제행정의 기능제고를 통해서도 얻을 수 있다. 지역경제행정 기능제고를 위해서는 먼저, 자율적이고 실질적인 지역경제운용을 지방에서 담당할 수 있도록 지방의 경제행정체계 및 조직을 개편해야 한다. 이때 중심이 되는 것은 의사결정과 관련된 기획기능과 집행기능을 조화롭게 배치하는 것이며, 기획과 집행에 관련된 각종 기능을 시스템적으로 연계시키는 것이다. 예를 들어 지역경제의 현황을

분석할 수 있는 기획분석 전담부서가 부재하므로 통계담당부서와 경제정책 총괄부서를 연계한 지역경제의 기획·분석을 전담하는 부서를 신설할 필요가 있다.

집행에 관련된 행정조직은 기존의 내무행정 중심의 조직을 경제관련 중심으로 전환시키고 인사배치, 인력증원 등을 통해 여건을 마련해야 한다. 예를 들어 기업경영에 있어 행정부서가 영업부서보다 우위에 있으면 어떻게 되겠는가. 이들은 단지 영업부서를 지원하는 역할만 충실히 할뿐이다. 이제는 지방자치단체도 기존의 조직형태에서 벗어나 경제경영 논리를 접목시켜야 한다.

세계화 및 지방화 추세에 효과적으로 대응하고 지방기업이 안고 있는 문제를 해소하기 위해서도 지방의 경제행정조직을 산업구조의 변화추세에 맞게 정비하여야 한다. 특히 광역, 기초자치단체별 기능과 행정수요와 지역의 특수성을 반영한 행정조직의 재편이 절실히 요구된다. 이러한 조직개편의 중점은 업무의 전문화에 주어져야 하며 민간위탁이 가능한 기능은 민간에게 이양해야 한다.

2. 경제경영 논리의 접목과 전문 인력의 확보

자치단체가 경제 리더십을 갖추기 위해서는 지방행정 부문에 경제경영 논리를 접목하고 또, 이를 보충하기 위해 해당분야의 전문인력을 확보하는 것이다.

먼저, 지방자치단체에 경제경영 논리의 접목이 필요하다. 경제경영논리의 접목은

경제경영 마인드로부터 비롯된다. 지방자치 제도하에서는 본질적으로 해당 지역과 관련된 사항은 지자체의 권한과 책임 하에 수행된다. 이는 기업경영과 마찬가지로 논리이다. 기업가가 기업을 경영함에 있어서 치열한 경쟁 속에서 살아남기 위해서 경영의 효율화와 경쟁력의 강화에 노력하듯이, 지방자치단체도 세계화의 경쟁체제에서 살아남고 성공적인 자치단체를 이끌기 위해서는 효율적인 지방의 경영이 요구되는 것이다.

다음으로, 지역경제행정 부문에 전문성을 갖춘 인력 확보가 필요하다. 지방자치단체가 자율적인 정책을 기획하고 효과적으로 추진해 나가기 위해서는 전문적인 분야를 책임지고 담당할 수 있는 유능한 인재를 확보하는 일이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 중앙경제부처 공무원의 지방으로의 순환보직과 함께 사계 전문가를 외부로부터 특채하는 등 전문가 확보에 적극적으로 나서야 한다. 여기서 주의할 사항은 고급인력을 영입하기 위해서는 행정공무원의 시각이 아닌 경영인의 시각에서 충분한 조건을 제시해야 한다 점이다.

3. 민간부문과의 협력체제 구축

디지털·정보화시대에 새마을운동 시절의 제왕적 리더십은 제 기능을 할 수 없다. 21세기에는 협력적·디지털적 리더십이 요구될 뿐이다. 지역경제의 주체로서 지방자치단체와 지역민의 협력강화는 지역경제정책의 성패를 좌우하는 관건이 된다. 계획수립부터 실행계획의 집행에 이르기까지 지

역상공인을 비롯한 지역민의 적극적인 참여가 활성화될 때 내생적 지역발전이라는 정책목표에 접근할 수 있기 때문이다. 또한 지방자치단체는 부족한 재정여건을 극복하고 지역개발사업을 원활히 추진하기 위해서는 민간의 기술과 경험과 자본을 활용해야 한다. 즉, 민관공동투자, 공영개발 사업의 전개, 제3섹터 개발 등의 방법으로 민간부문의 기능을 활용하는 것이 중요한데 효과적인 민관 협력체제 구축을 위해서는 업종별·분야별 생산자협동조합과 같은 단체를 조직, 활용할 필요가 있다.

4. 지역경제 지원·기획 기능의 강화

지방자치제 실시이후에도 대부분의 지방자치단체는 여러 부문에 있어 단순히 통제중심의 지역경제 행정업무에 머물러 있다. 민선3기 지역경제의 발전을 위해서 시급히 개선해야 할 것 중의 하나가 지역경제 행정의 양태를 통제중심에서 지원중심으로 바꾸는 것이다.

첫째, 경제기반시설 지원을 강화해야 한다. 지역경제 활성화를 위해서는 기업입지를 촉진할 수 있는 기반시설의 확충이 선행되어야 한다. 지역산업의 경쟁력은 결국 해당지역의 기반시설의 수준에 의해서 결정되기 때문이다. 이러한 기반시설은 사회간접자본시설은 물론 공장입지, 정주환경의 개선 등을 포괄한다.

둘째, 소프트웨어적인 지원으로 경제규제의 완화가 필요하다. 지방자치제의 실질적

보장과 지역경제 활성화를 위해서는 산업 경제 행정권한의 과감한 자율화가 이루어져야 한다. 이를 위해 지방의 특수성·창의성·자율성을 제약하는 권한을 자치단체 및 민간에 위임·위탁하고, 주민경제활동을 제한하는 규제조항은 대폭 완화 또는 폐지해야 한다.

동시에 불필요·불합리한 절차나 구비서류 등을 간소화하고 법령정비, 제도개선 작업을 적극 추진해 나가야 한다.

한편, 지원중심의 행정기능 외에도 지역경제 기획기능의 강화가 필요하다. 지방자치단체가 지역경제에 대한 리더십을 가지기 위해서는 지역경제에 관한 정확한 분석과 특색을 살리는 독자적인 중장기 지역경제계획의 수립이 중요하다. 특히 추상적 형식적 계획이 아닌 구체적인 실행계획을 수립해야 한다. 아울러 지역경제정책의 합리적 관리를 위해서 경제정책의 효율성을 평가할 수 있는 평가시스템 구축이 요구된다 하겠다. 이를 위해서는 관련학회나 연구원 등 민간 전문기관을 적극 활용할 수 있을 것이다.

5. 중앙과 지방간의 기능 재조정

WTO 내지 DDA 체제하에서는 지역산업 경제와 관련된 보조금 중에서 연구개발, 환경보존, 지역개발에 관한 것을 제외하고는 모든 중앙정부 지원을 감축 또는 철폐해야 한다. 이에 따라, 종래의 유망산업에 대한 육성이나 사양산업에 대한 중앙정부 차원에서의 직접적인 지원이 어려워지게

되어, 지방자치단체 또는 지방의 기업들도 새로운 경제 환경에 적응하도록 종전과는 다른 전략을 강구하지 않을 수 없다.

따라서 종전과 같이 국가적인 계획에 기초한 하향적 지역개발체제에 중앙과 지방간의 적절한 역할 조정이 요구되고 있다. 그 기본 방향으로서 지방자치의 근본정신에 맞도록 자치단체가 지역경제 정책결정과 집행에 주도적 역할을 하되, 중앙정부는 지방자치단체와 주민들이 수행하는 자발적 지역개발사업에 대한 보조적, 조정자적 역할만 해야 할 것이다. 특히 지방중소기업청 등 지방특별행정관서의 지자체 이관이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

6. 각종 지역경제 시책의 효율적 추진을 위한 기반강화

지역경제 시책의 추진은 일반행정 시책과는 현격한 차이를 둔다. 보다 실증적이고 과학적인 실태분석과 대안제시가 필요하기 때문이다. 지역경제 현황을 분야별로 주기적으로 분석할 수 있어야 한다.

그리고 계량적·시계열적 자료가 필요하다. 또 분석결과로 나온 대안과 지역여건을 따져 시책과 사업의 타당성을 면밀히 분석하여야 한다. 따라서 지역경제 시책의 효율적 추진을 위해서는 각종 지역단위의 통계자료와 지표가 필요하다. 그러나 우리의 현실은 필수적인 통계조차 구비하지 못하는 실정이다. 예를 들자면 지역경제를 운용함에 있어 지역주민의 소득수준과 지역경제 규모 그리고 지역경제성장률조차 알지 못

하는 실정이다. 이것이 지방자치단체가 지닌 ‘경제 리더십’의 수준이다. 해당지역 주민의 소득수준도 모르는 상태에서 경제 리더십이 발휘될 수는 없으며, 효과적인 지역 경제 시책을 펴나갈 수는 더욱 불가능한 것이다.

따라서 지역경제행정에 필요한 각종 지역통계를 시급히 확보하여야 한다. 이를 위해서는 일정의 예산과 인력이 소요되고 많은 기간을 필요로 한다. 그리고 시행 초기에는 기대했던 좋은 통계자료가 나오지 않을 수도 있다. 그러나 분명한 것은 그 어떠한 비용을 치루고라도 지역통계의 확보가 필요하다는 사실이다.

IV. 맺는말

지방자치의 궁극적인 목표는 지역주민의 ‘삶의 질’을 제고하는 것이다. 주민의 ‘삶의 질’을 높이는 것은 일차적으로 지역경제의 활성화로부터 시작된다. 그럼에도 불구하고 지방자치의 깃발을 들고 일선에 선 단체장들이 ‘경제 리더십’을 가지지 못한다면 지방자치는 불을 보듯 뻔한 일이 된다. 경제 리더십을 갖추지 못한 지역에서는 그 누구도 정주하기를 꺼려할 것이기 때문이다. 민선3기 지방자치 정책의 주안점은 무엇보다 지역경제에 최우선을 두어야 한다. 