

# 경제위기 하에서의 지방재정의 역할

권 오 성

한국행정연구원 재정·예산연구단장

## I. 서 론

지난해 9월 세계 굴지의 투자은행 중 하나인 리먼 브라더스의 파산보호 신청으로 세계금융시장은 극도의 혼란에 빠지기 시작했다. 전 세계적인 금융위기는 경제주체들의 활동을 위축시키고 있으며 금리와 환율의 비정상적인 움직임으로 이어지고 있다. 금융시장이 극도의 혼란에 빠짐에 따라 각국의 주가지수는 단기간에 최대의 하락폭을 기록했다. 특히 비교적 안전한 통화로 인식되는 달러화와 엔화에 대한 수요가 급증함에 따라 개발도상국의 자국통화가치가 크게 떨어지며 그들의 금융 및 외환시장은 더욱 불안한 모습을 보이고 있다.

국내적으로 금융시장의 불안은 민간소비 및 기업활동을 위축시키고 이에 따른 실물경기의 침체가 금융경색을 더욱 심화시키는 악순환의 고리를 형성하고 있으며, 국제적으로 금융 및 외환시장의 혼란은 자본이동과 국제무역을 위축시켜 세계경제를 더욱 침체시키는 원인으로 작용하고 있다.

국가경제의 침체가 장기화될 조짐이 보이고 있는 가운데 지역경제들도 심각한 위기국면에 진입하고 있다. 지역내 기업 도산 및 실업이 급증하고 지방재정의 취약성이 더욱 심화되고 있다. 본고는 이러한 경제위기하에서 지방재정의 역할을 탐색해보고자 한다.

## II. 경제여건 전망

### 1. 국내외적 경제 전망

2009년 세계경제는 글로벌 금융위기가 실물부문으로 전이되면서 선진국의 경기침체가 심화되고 신흥경제발전국 경제도 점차 침체될 것으로 전망되고 있다. 제2차세계대전 이후 처음으로 미국, 일본, 유럽연합 등 선진국들이 모두マイ너스 성장을 예상하고 있다. 미국은 주택시장 침체가 지속되고 고용여건이 악화됨으로써 소비가 지속적으로 위축될 것으로 예상하고 있다. 유럽연합 국가들은 금융시장 불안에 따른 신용경색, 일본은 엔화강세와 디플레이션 압력 등이 경기하락의 위협요인으로 작용할 전망이다.

선진국 금융기관의 신용위축 등으로 신흥경제발전국의 신용경색이 확산되면서 신흥국의 실물 경제가 급속히 위축되고 있다. 더구나 세계경제 침체에 따른 교역량 위축으로 신흥국의 수출여건도 악화될 것으로 예상된다.

〈표〉 IMF 경제성장 전망(%), 08.11)

	선진국	미국	유로	일본	신흥국	중국
08	1.4	1.4	1.2	0.5	6.7	9.7
09	△0.3	△0.7	△0.5	△0.2	5.1	8.5*

\* IMF Kahn 총재 : 중국 09년 성장을 5%까지 하락 가능성 언급(12.16)

이러한 세계경제위기의 영향에 따라 2009년 우리나라는 내수와 수출이 동반하여 부진해져서 경제성장이 둔화되는 등 어려움이 지속될 것으로 전망된다. 국내외 주요 경제기관은 우리나라의 2009년도 경제성장률을 2.0%(한국은행), 3.3%(KDI), 3.2%(삼성경제연구소), 2.0%(IMF), 2.7%(OECD), -3.0%(UBS) 등으로 전망하고 있다. 다만 내수침체, 서비스수지 적자축소 등으로 경상수지는 대폭 흑자 전환되고 물가는 하향 안정세를 지속할 전망이다.

우리나라의 경기침체 가속화로 인해 고용사정도 악화될 것으로 전망되는데 이는 고용 유발효과가 큰 소비, 투자 등 내수가 위축되기 때문에 더욱 심화될 것으로 전망된다. 더군다나, 기업의 구조조정, 불확실성 증대 등으로 신규채용이 축소될 것으로 예상된다.

## 2. 지역경제 전망

국내외 경제위기 하에서 지역경제 불황이 심화되고 있다. 국가경제의 침체가 장기화할 조짐을 보이고 있는 가운데 지역경제들이 심각한 위기 국면에 진입하고 있다.

국내경제는 수출둔화, 구조조정 지연, 투자·소비 심리 냉각 등으로 조기회생이 어려운 상황이다. 2008년 12월의 수출은 2007년 12월에 비해 17.9%, 2009년 1월의 수출은 2008년 1월에 비해 33.8% 감소하였으며, 2008년 12월의 제조업 가동률은 62.5%로 1998년 IMF 경제위기시의 63.7%보다 낮다.

또한 경제위기 이후 지역내 기업도산 및 실업이 급증하였고, 지방재정의 취약성이 더욱 심화되고 있다. 산업구조가 취약한 상태에서 그나마 명맥을 유지하던 지역기반산업이 경제위기의 직접적인 타격을 받았다. 경기침체가 장기화되고 지자체의 재정난이 심화되면 지역별 사회불안과 지자체 파산의 가능성도 배제할 수 없다.

수도권 및 일부 특정지역에 성장산업들이 집중되어 있어서 지역경제의 자생력이 없고 불황을 흡수할 수 있는 여력도 부족하다. 2007년도 수도권의 사업체수는 41.9%, 금융기관 집중률은 40.2%, 예금금액은 64.8%(2007년 12월 기준)로 경제활동의 많은 비중이 수도권에 집중되어 있다. 2007년 기준 전국 평균 부도율은 0.11%로 서울은 0.05%, 부산 0.55%, 광주 0.57%, 전북 0.94% 등 지방에 비해 현저히 낮다.

전국 246개 지자체중 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못하는 지자체가 131개로 53%를 차지하고 있다.

〈표〉 지방세수입으로 인건비 미해결단체 : 131개단체(53%)

(단위 : 단체수, %)

구 분	계	시·도	시	군	자치구
계	246	16	75	86	69
해 결	115(47%)	16(100%)	59(79%)	20(23%)	20(29%)
미 해 결	131(53%)	-	16(21%)	66(77%)	49(71%)

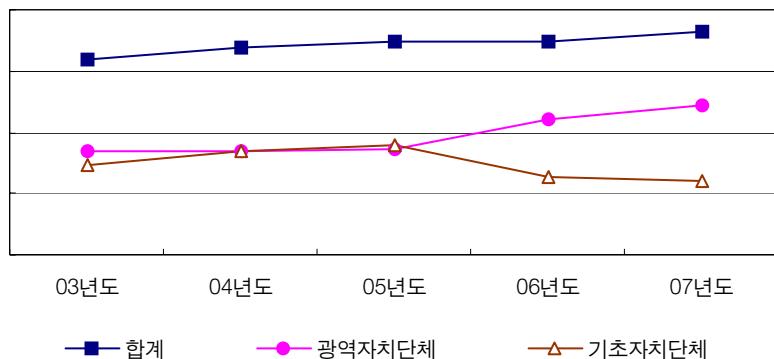
\* 자료 : 지방자치단체 예산개요(2008, 행정안전부)

민선지방자치제 실시 이후 대형투자사업들을 의욕적으로 추진했으나 경제위기로 사업차질이 빚어지고 부채규모가 급증하고 있다. 2007년 말 기준으로 지방채 잔액은 총 18조 1,991억원이고 이중 국내채가 거의 대부분(99.95%)을 차지하고 있다. 지방채잔액의 연도별 증감현황을 살펴보면, 광역자치단체의 지방채잔액이 꾸준히 증가하고 있다는 것을 알 수 있다.

[그림] 지방채잔액의 연도별 증감현황

2003년	2004년	2005년말	2006년말	2007년말
16조 5,264억원 (△ 3.3%)	16조 9,468억원 (2.5%)	17조 4,480억원 (3.0%)	17조 4,351억원 (△ 0.07%)	18조 2,076억원 (4.43%)

연도별 증감현황



전국 평균 실업률은 2008년 12월 기준으로 전년도 12월보다 높아졌으며 2009년도에는 더욱 높아질 것으로 예상된다.

〈표〉 지역별 실업률(2008년 12월)

	2007. 12	2008. 12	전년동월차
전 국	3.1	3.3	0.2
서 울	4.1	3.9	-0.2
부 산	3.9	3.8	-0.1
대 구	2.7	4.4	1.7
인 천	4.2	3.9	-0.3
광 주	3.7	3.6	-0.1
대 전	3.7	3.8	0.1
울 산	2.6	4.6	2.0
경 기	2.9	3.2	0.3
강 원	2.0	1.6	-0.4
충 북	2.5	2.6	0.1
충 남	1.8	3.1	1.3
전 북	2.6	2.1	-0.5
전 남	1.8	1.8	0.0
경 북	1.7	2.1	0.4
경 남	2.4	2.6	0.2
제 주	2.0	1.3	-0.7

### III. 중앙정부의 대응

#### 1. 예산의 조기집행

상반기에 주요사업비를 역대 최고인 60%까지 집행할 것을 계획하고 있으며 특히 일자리창출 관련 예산은 최대 70%까지 집행할 것을 계획하고 있다.

〈 09년 주요사업비 집행계획 〉

(조원)

구분	'08실적	%	'09계획	%	증감	
					%	%
○ 주요사업비	219.9		240		20.1	9.1
· 상반기	109.0	49.6	144	60	35.0	32.1
· 하반기	110.9	50.4	96	40	△14.9	△13.4

자료 : 기획재정부

#### 2. 소비·투자 활성화

'08년 국회에서 통과된 소득세·법인세법 등 13개 감세법안이 신속하게 추진되도록 하위법령을 조기에 개정했다. 또한 내수확대를 위하여 승용차에 대한 개별소비세를 30% 인하하는 승용차 탄력세율도입, 임시투자세액공제의 연장 등 추가적인 세제지원을 도입했다.

#### 3. 일자리 지키기와 창출

일자리 창출 능력강화를 위해 “서비스산업 선진화”를 추진하고 있다. 특히 민관공동위원회를 구성하여 IT서비스, 디자인 등 유망 서비스분야를 중심으로 서비스산업 선진화방안이 마련 중이며 서비스산업의 진입, 영업 규제합리화, 서비스시장의 가방, 경쟁 촉진 및 제조업과 서비스업간의 차별 해소를 중점 추진할 계획이다. 또한 의료, 교육 서비스부문 민간투자를 활성화하기 위한 방안이 마련 중이며 국민, 기업, 외국인 투자자 등의 인식을 서비스산업 친화적으로 전환하기 위한 다양한 홍보를 추진하고 있다.

현재 광역시, 도별로 작성되고 있는 고용통계를 시군별로 세분화하여 시군별로 비교 가능하고 기초자치단체장의 재임 중 성과지표로 활용되도록 e-지방지표 사이트에 공개 수록하여 자치단체의 일자리 창출 노력 강화를 유도하고 있다.

미취업 청년층 경력형성 지원을 위해 2.3만명 규모(중앙정부 6천명, 지자체 7천명, 공공기관 1만명)의 공공부문 청년인턴제를 시행하고 있으며 지자체의 적극적 참여를 유도하기 위하여 소요재원에 대한 50:50 매칭지원을 하고 있다.

#### 4. 서민생활 안정지원

근로장려세제(EITC) 확대로 저임금 근로자에 대한 소득지원을 강화하고 중산, 서민층 및 영세자영업자의 세부담을 완화하기 위하여 영세자영업자의 부가가치세를 경감하고 농업원자재 등에 대해 낮은 관세율을 적용하는 할당관세를 연장하며 바우처를 통한 사회복지서비스 제공기관에 대한 부가가치세를 면제한다.

#### 5. 공공부문 효율성 제고

정부예산의 10% 수준인 총 20조원의 절감을 목표로 공공부문의 효율성을 제고하는데 이러한 절감은 기존사업의 축소에 의한 것이 아니라 주로 예산집행효율화, 유사, 중복사업 통폐합 등을 통해 달성한다.

#### 6. 지방재정지출 확대

지방 경기회복과 일자리 유지를 위한 중앙정부의 재정 확대에 상응하는 수준으로 지방재정지출이 확대될 수 있도록 유도한다. 중앙정부 이전재원을 지방채 발행 등과 연계하여 지방정부 스스로의 재원조달 노력 강화를 유도한다.

'09년 균형발전특별회계 예산은 '08년 대비 13.3% 증가한 8.7조원으로 대폭 확대하여 지방SOC, 산업, 전통시장 등을 지원한다. '10년 이후에는 포괄보조금제도를 도입하여 지자체의 자율성을 제고하고 광역단위의 사업지원을 강화한다.

### IV. 지방정부의 역할

#### 1. 지방재정의 역할에 대한 이론적 논의

정부활동의 세 가지 중요한 경제적 기능은 배분(allocation), 재분배(redistribution), 그리고

안정화(stabilization)이다(Musgrave, 1959). 재정연방주의이론(fiscal federalism theory)에 따르면, 중앙정부와 지방정부는 이들 기능 중에서 각각 그에 가장 적합한 기능을 담당해야 한다. 정부의 역할에 관한 전통적인 주장은 중앙정부는 재분배와 안정화 기능을 담당하고, 지방정부는 지방이나 지역의 공공재에 대한 배분 기능을 담당해야 한다는 것이다(Musgrave, 1959; Oates, 1972). 그러나 이러한 전통적 입장은 정부계층간의 역할에 대한 새로운 이론이 정립되면서 바뀌고 있다.

특히 경제위기에서 재분배(redistribution)와 경제개발(economic development)이라는 두 가지 중요한 정책영역은 많은 관심을 받고 있다. 재분배 역할은 가난한 계층에 의하여 직면되는 조건들을 개선하기 위하여 사회 내 부(wealth)의 분배에서의 불공평을 시정하는 것이다 (Musgrave, 1959 : 17-22). 안정화(종종 경제개발로 알려져 있는) 역할은 실업과 인플레이션 방지 및 시민들의 생활수준을 향상시키는 것과 연관된 것이다(Musgrave, 1959 : 22-27).

### 1) 재분배 기능

재분배 기능을 국가재정으로 부담하고 중앙정부가 그것을 공급하는 것에 대한 효율성 논쟁은 Oates(1972)에 의해 정연하게 정리된다. Oates(1972)는 중앙정부에 재분배 역할을 부여하는 것에 대한 두 가지 이유를 다음과 같이 제시한다. 첫째, 관할구역 내 거주자들의 이동가능성은 하위정부(lower level of government)에 의해 실시되는 재분배 프로그램의 범위를 제한할 수 있다. 예컨대, 한 지방정부가 저소득 가구를 위한 후한 복지프로그램을 가지고 있다면, 이는 그 보다 덜한 복지프로그램이 시행되고 있는 가까운 다른 지방정부의 거주자들에게 유인으로 작용할 수 있다. 반대로, 복지프로그램을 위해 부유층이 부담하는 세율이 전자의 지방정부가 더 높아짐에 따라, 소득이 낮은 사람들이 지방정부 내로 이주하는 만큼 부유한 사람들은 다른 지방정부로 이주하게 하는 결과를 야기한다. 이러한 이유가 지방정부가 효과적인 재분배 정책을 실시할 수 없게 만드는 것이다. 둘째, 만약 재분배가 공공재의 성격을 갖는다면, 거주자들의 이동가능성 때문에 한 지방정부의 재분배 정책의 편익이 그 정부 관할구역 내부에서만 향유될 수 없다. 그러므로 정부에 의해 제공되는 재분배 정책의 양은 사회적 최적수준보다 적어진다.

하지만 이러한 전통적인 논의는 이론적 · 경험적 양 측면에서 도전을 받고 있다. Pauly(1973)는 어떠한 조건 하에서는 지방정부가 거주자들의 수요에 따라 각기 다른 양의 재분배 정책을 제공하는 편이 효율적일 수 있다고 주장한다. Goodspeed(1989)는 비례소득세의 활용과 관련된 효율성 상실분이 지방정부의 경우에 작다는 사실도 밝혀냈다. 이러한 발견들은 지방정부에 의한 납세능력의 활용이 인두세(head taxes)와 비교했을 때 이주로 인해 야기되는 심각한 효율성

의 문제가 없다는 것을 의미하며 따라서 지방정부에 의한 재분배 정책의 근거를 마련하고 있다 (Goodspeed, 1989 : 340).

요약컨대, 이러한 연구들은 재분배 기능을 담당함에 있어 논의되는 두 가지 이슈, 즉 (1) 관할 구역에 따른 복지혜택의 차이는 중요한 이주의 문제를 야기한다는 점과 (2) 재분배에 대한 선호가 관할구역에 따라 유의미하게 달라진다는 점을 제기하고 있다. 경험적 증거들에 의하면 이러한 이동가능성 요인과 선호의 차이는 혼합적으로 나타난다.<sup>1)</sup>

이처럼 미국에서 지방정부에 의한 재분배 기능의 수행에 대한 논쟁이 있어 왔다고 할지라도 주정부와 지방정부는 지속적으로 복지나 보건 및 의료정책과 같은 명백한 재분배 정책의 성격을 갖는 예산정책을 펴왔다. 더욱이 최근의 연방정책도 재분배 기능의 책임을 지방정부에 보다 더 맡기는 추세에 있다. 예컨대, 1996년에 시행된 연방복지개혁법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act(PRWORA))은 복지프로그램에 대한 보조금을 세부적인 규칙이나 조건을 갖고 있는 매칭보조금(matching grants)으로부터 그러한 단서가 거의 없는 포괄보조금(block grants)으로 교체하였다. 이러한 변화는 재분배 기능 담당주체의 재배치로 해석할 수 있다.<sup>2)</sup>

몇몇 연구는 이러한 개혁들이 주정부에 대해 그들 자신의 복지 프로그램을 줄이도록 강제한다는 논의를 펴기도 한다(Chernick, 1998). 예컨대, 재정적 제약 하에 있는 주정부는 복지에 대한 의무지출(entitlements)을 제거함으로써 비용을 통제하려 할 수도 있다. 그러나 이러한 복지에 대한 의무지출의 제거는 발생하지 않을 가능성이 높다. 왜냐하면 주정부의 정치인들은 복지 프로그램에 기반하여 획득한 정치적 지지를 잃는 것을 원치 않을 것이기 때문이다. 오히려 주정부는 PRWORA에서 그랬던 것처럼 복지 프로그램을 더 시행하려 할지도 모르며 만일 이렇다면 의무지출의 성격상 복지프로그램의 비용은 점점 증가할 것이며 지방정부의 재분배적 역할은 점증될 것이다.

## 2) 안정화 기능(경제개발)

Oates(1972)는 중앙정부가 금융정책과 재정정책을 시행하는 두 가지 이유가 존재한다고 보았다. 첫째는 지방 또는 지역경제의 규모가 작고 개방되어 있어 지방 또는 지역의 경기순환과 재정 정책이 보다 큰 경제 전체를 교란시키기 때문이다. 그러므로 노동과 자본의 높은 이동가능성은 하위정부의 안정화 정책의 효과를 상쇄해 버릴 수 있다. 둘째로 지방정부에 의해 유발된 부채는

1) Blank(1988), Gramlich and Laren(1984), Walker(1994), Levine and Zimmerman(1995), Fksher(1996).

2) Oates(1999)는 이러한 변화를 “실험실 연방주의(laboratory federalism)”라 해석한다.

외부적이지만 중앙정부가 보유한 부채는 내부적이다. 그러므로 지방정부에 의한 원리금의 상환은 거주자에게서 비거주자로의 실질소득의 이전을 수반하는 반면, 중앙정부의 상환은 거주자들 사이에서의 소득이전만을 수반한다. 따라서 국민경제 전체의 시각에서 봤을 때, 지방정부에게 안정화 역할을 허용하는 것은 자원배분의 비효율성으로 이어질 수 있다.

이와 같은 전통적 시각에서, 지방정부의 경제개발정책에도 같은 논리가 적용될 수 있다. 국민경제 전체의 시각에서 볼 때, 어떤 한 지역에서 일자리가 생기는 것은 다른 지역에서의 일자리 상실을 의미하는 것이 된다(Bartik, 1991). 결과적으로 지방정부에 의한 경제개발정책은 사회전체에 대해 순수한 경제적 가치를 크게 창출해 내지 못하는 것이 된다. 오히려 그것은 입지에 관한 사업가들의 결정을 변경시킴으로써 효율성 비용만을 초래할 수도 있다. 더욱이 산업을 유치하기 위한 하위정부 간의 경쟁은 다른 납세자들이 외부비용에 노출되도록 만드는 결과를 가져올 가능성도 있다. 예컨대, 몇몇 사업에 대하여 지방 관할구역에 면세 혜택을 부여하고 그러한 사업들이 정부물자(순수한 공공재가 아닌)를 소비하는 경우, 다른 납세자는 기업 소유자에게 배제적으로 편익을 주는 서비스에 따른 한계비용을 부담해야만 하는 것이다. 또한 모든 지역에서 이와 같은 재정적 유인이 활용될 수 있다면, 다른 지역에서도 상대적인 사업비용(business cost) 측면에서의 차이는 거의 없게 된다. 따라서 모든 지역에서 사업비용은 낮아지게 되지만 실제로 관할지역 내에 투자패턴의 변화를 이끌어 낼 수 있는 유인을 창출해 내지는 못한다.

지방정부가 기업을 유치하는 과정에서 제시되고 있는 재산세 감면 등과 같은 재정적 특혜의 경제개발 효과에 관한 논쟁이 있다. 몇몇 연구들은 기업의 입지나 확장에 관한 결정에 임금, 에너지 비용, 노동력 기술의 차이들은 영향을 미치지만, 지방세의 수준은 큰 영향을 미치지 않는다는 결과를 내놓고 있다(Due, 1961; Carlton, 1983; Schmenner, 1982). 그러나 다른 연구들은 지방정부의 세금이 기업의 입지결정에 영향을 미친다는 상이한 결과를 도출하고 있다(Bartik, 1991). 따라서 재정적 특혜의 효과와 관련된 증거들은 해석의 여지를 남긴다.

전통적인 주장과는 반대로, 몇몇 연구들은 분권화된 경제개발정책의 수행이 국민경제에 잠재적인 편익을 제공한다고 한다. Netzer(1991)는 국가경제는 점점 더 개방적으로 변해가고 있기 때문에 기업입지에 대한 경쟁은 한 국가내의 도시 또는 지역간의 문제가 아니라 여러 국가의 도시 또는 지역간의 문제가 되고 있다고 주장한다. 환연하면, 특정 국가 내의 한 지역에서 일자리를 얻는 것이 필연적으로 같은 국가의 다른 지역에서의 일자리 상실을 초래하지 않고 다른 국가의 다른 지역에서의 일자리 상실을 초래할 수 있다는 것이다. 이러한 견지에서, 국제적 관점으로 볼 때 입지에 대한 경쟁이 반드시 제로섬 게임(zero-sum game)은 아니다.

지역 사이에서 발생하는 경제개발 경쟁과 관련한 또 다른 긍정적인 견해가 있다. 몇몇의 공공

경제학자들은 재정적 특혜에 대하여, 최대한 넓게 보아 경제규모에 영향을 미치는 어떤 가능한 정책들도 경제개발정책으로 범주화시킬 수 있으리라는 사실에 대해 연구했다. 교육, 과도한 과세를 회피하기 위한 광범위한 세제 개혁, 규제 구조의 간소화, 적합한 인프라의 구축 등이 여기에 속한다. 지방정부가 그러한 정책들을 통해 일반적으로 기업 우호적인 환경을 제공한다면, 지방정부의 경제개발정책이 각 지역 내에서는 물론 순차적으로 국민경제 전체에까지 사업의 성장을 지원할 수 있다고 보는 것이다.

Rivlin(1992)과 Peterson(1995)은 경제개발에 있어서 지방정부의 적극적인 역할을 강조한다. Rivlin은 주정부는 경기를 부양시키고 소득을 높일 수 있는 생산성 프로그램에 대한 책임을 져야 하며, 반면에 연방정부는 건전한 국민경제를 만들기 위한 재무구조를 개혁하는데 대한 책임을 맡아야 한다고 주장한다. Peterson은 주정부와 지방정부는 경제개발 프로그램과 같은 개발적 프로그램에 초점을 맞추어야 하며, 반면에 연방정부는 빈민층, 병약자, 장애인들, 혜택받지 못한 자들을 겨냥한 재분배 프로그램에 초점을 맞추어야 한다고 주장한다. 두 저자 모두 지역경제 및 국민경제를 활성화시키는 데 있어 주정부와 지방정부가 중요한 역할을 담당해야 한다고 주장한다.

## 2. 지방정부의 과제

### 1) 국가경제 회생의 출발점으로서의 지역경제

지역경제의 활력회복이 국가경제 회생의 출발점이 될 수 있다. 각 지역의 경제단위들이 더 이상 침체하는 것을 막고 활력을 회복하는 것이 시급한 과제이다. 지역에 따라 체감되는 경제고통의 격차가 커서 일부 지역의 경기침체 장기화가 지역갈등과 사회불안을 야기할 소지가 많다. 따라서 중앙정부와 지자체가 지역산업의 경쟁력 회복을 지원하고 대체산업을 육성하는 것은 사회통합을 위해서 긴요하다.

중앙정부가 경제의 밑그림을 설계하고, 세부계획의 수립 및 집행은 지자체가 담당하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 중앙정부가 지역간 균형과 계층간 형평성을 고려한 경제개발 및 국토개발의 마스터플랜을 수립하고 구체적인 세부계획은 지방의 자원과 잠재력을 파악하고 있는 지자체가 수립하여 내부역량을 최대한 결집할 필요가 있다.

### 2) 지역경제의 자생력 강화

지역경제와 산업의 자생력 강화가 필요하다. 지자체간 선의의 경쟁을 유발하여 국가경제의 회생을 견인하도록 하여야 한다. 범세계적인 지자체간 경쟁시대에 맞도록 중앙정부 위주의

Top-Down 방식을 지양하고 지자체에의 위기감 부여 및 자구노력을 촉구해야 한다. 과도한 지역 간 균형개발보다는 주요 거점지역을 중심으로 하는 “지역성장거점개발 전략”을 채택하는 것도 고려해야 한다. 지역별 역량을 감안하여 주도산업을 선정하고 집중 육성하여 규모의 경제를 실현하고 집적효과를 극대화하는 것이 필요하다.

또한 지자체가 주도적으로 지역산업의 구조개편 방향을 설정하고 구체적 정책대안을 실행할 필요가 있다. 해외시장 개척, 신기술 개발지원, 네트워크 강화 등을 통해 기존 산업의 재생을 지원할 필요가 있다. 신산업 발굴 및 대체산업 육성에 나서고 특히 유수의 국내외 기업을 유치하여 고용을 창출해야 한다. 외자유치, 대외협상 등을 위해 중앙부처와 민간전문가를 초빙하고 지역내·외의 싱크탱크를 활용하여 한 차원 높은 경제회생 전략을 수립하는 것이 필요하다.

### 3) 국내외 기업 및 자본유치

국내외 기업과 자본을 유치하여 산업기반을 조성하고 고용을 창출하는 것에 노력해야 한다. 국내외 선진기업의 투자를 유치하여 자본, 경영노하우, 기술력 등을 지역에 수용하고 지역산업의 경쟁력 제고를 위한 노력을 지원한다. 또한 지역개발사업에 프로젝트 파이낸싱 등의 새로운 금융기법을 동원할 필요가 있다.

투자유치 전담조직의 구성 및 기능을 확충한다. 특히 단체장이 직접 세일즈의 일선에 나서 투자유치를 독려하고 지자체의 투자유치 전담조직이 국가 관련 조직과 연계하여 활동하여 국내외 순회 투자유치설명회를 개최하고 해외교포를 활용한 명예대사임명제 등 유치활동을 전개하는 등의 노력이 필요하다. 또한 지자체와 중앙정부가 외자유치를 위한 원스톱서비스체계를 구축함으로써 지역 및 국내외 투자관련 정보를 체계적으로 제공할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다.

투자유치를 위해서 선결되어야 하는 조건은 투자기업의 요구에 부응하는 지역여건을 창출해야 한다. 유치대상 기업의 개별적 요구에 신속하고 유연하게 대처한다. 예를 들면 토지용도변경 등 투자와 관련된 지방조례의 신속한 제정 및 변경이 필요하며 투자유치를 위해 지역이미지를 제고하는 장소마케팅 프로그램 착수가 필요하다. 또한 투자 이후에도 지속적인 관리·지원으로 추가 유발 투자를 유도하는 것이 바람직하다.

### 4) 지자체의 재정력 확충과 효율적 운영

경상경비 절감 등 합리적인 재정긴축을 통해 경제회생에 필요한 투자재원의 일부를 충당해야 한다. 총세출의 상당 부분을 차지하는 경상경비를 삭감하여 고용효과가 높은 투자사업 및 지역

경제 활성화를 위한 재원을 마련한다. 소모성경비 및 전시성이 강한 행사비 지출을 축소하고 실업 및 부도방지, 지역중소기업 육성 및 필수 개발사업 등에 집중한다.

또한 불가피한 개발수요에 대해서는 지방채를 적절히 발행한다. 발행금리 결정, 전담금융기관 설정 등에서 전략적으로 접근하고 지자체의 재정능력과 채무변제에 대한 사전점검을 강화한다.

지방소득세 및 소비세를 신설하여 지자체의 노력에 따른 과실을 자신의 지역에 귀속시킴으로써 지자체의 재정자주권 향상 및 지역경제사업에 필요한 재정을 확충한다. 그러나 이러한 세제 개편은 지자체만의 노력으로는 가능하지 않기 때문에 중앙정부와의 끊임없는 의사소통과 정책 조율이 필요하다.

끝으로 지방행정을 민간기업 수준으로 효율화 하는 노력이 필요하다. 국내외 기업유치, 지역 기업 지원 등에서 지자체가 부담이 되지 않고 촉진자(facilitator)가 될 수 있도록 행정혁신과 전문성 제고를 강화하며 지역경제정책 수립 및 집행에 대해 자율적인 권한을 부여하고 신규 투자업종심사 및 지자체 지원 정책의 선택 등 차별적인 기업유치 프로그램을 구사할 수 있도록 자율권을 확대한다. 

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

강호인, 『지역경제 활성화 대책』, 국토233권, 2001.

기획재정부, 2009년 업무추진계획

김종순, 『지역경제 활성화를 위한 지방재정의 역할』, 지방자치110권, 2001.

노영기, 『지역경제 활성화를 위한 지방재정의 역할』, 지역경제연습, 1998.

박종화, 『지역경제론』, 박영사, 1997.

심정근외, 『지방재정학』, 박영사, 1997.

이규환, 『지역경제 활성화 방안』, 지방자치110권, 2001.

이동우, 『지역경제의 현상과 전망』, 국토233권, 2001.

임성일, 『지방재정의 압박과 지역경제 활성화』, 국토 233권, 2001.

정세욱, 『지역경제 활성화와 지방재정』, 지방자치110권, 2001.

조계근, 『지역경제와 지방재정의 실태』, 지방자치110권, 2001.

통계청, 『지역별 소득통계』, 각연도.

\_\_\_\_\_, 『시도별 세입·세출규모』, 각연도.

행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 각연도.

허재완외, 『한국지역경제론』, 법문사, 1998.

- Bartik, Timothy J. (1991). *Who Benefits from State and Local Development Policies*. Kalamazoo, M.I. : W.E. UpJohn Institute for Employment Research.
- Blank, Rebecca M. (1988). The Effect of Welfare and Wage Levels on the Location Decisions of Female-Headed Households. *Journal of Urban Economics*, 24(2) : 186-211.
- Borcherding, Thomas E. & Deacon, Robert T. (1972). The Demand for the Services of Non-Federal Governments. *The American Economic Review*, 62(5) : 891-901.
- Carlton, Dennis. (1983). The Location and Employment Choices of New Firms : An Econometric Model with Discrete and Continuous Endogenous Variables. *The Review of Economics and Statistics*, 65(3) : 440-449.
- Due, John F. (1961). Studies of State-Local Tax Influence on Location of Industry. *National Tax Journal*, 14 : 163-173.
- Farnham, Paul G. (1986). The Impact of Government Functional Responsibility on Local Expenditure. *Urban Affairs Quarterly*, 22(1) : 151-165.
- Goodspeed, Timothy. (1989). A Re-Examination of the Use of Ability to Pay Taxes by Local Governments. *Journal of Public Economics*, 38(3) : 319-342.
- Gramlich, Edward M. (1987). Subnational Fiscal Policy. In Quigley(ed.), *Perspectives on Local Public Finance*. London : JAI Press.
- Gramlich, Edward M. & Laren, Deborah S. (1984). Migration and Income Redistribution Responsibilities. *Journal of Human Resources*, 29(4) : 489-511.
- Levine, Philip B. & Zimmerman, David J. (1995). An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY. NBER working paper no. 5264. Cambridge, M.A. : National Bureau of Economic Research.
- Musgrave, Richard. (1959). *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy*. New York : McGraw-Hill.
- Netzer, Dick. (1991). An Evaluation of Interjurisdictional Competition through Economic Development Incentives. In Kenyon and Kincaid (eds.), *Competition among States and Local Governments*. Washington, D.C. : The Urban Institute Press.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York : Harcourt Brace Jovanovich.
- \_\_\_\_\_. (1985). Searching for Leviathan : An Empirical Study. *The American Economic Review*, 75(4) : 748-757.
- \_\_\_\_\_. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 : 1120-1149.
- Pauly, Mark V. (1973). Income Redistribution as a Local Public Good. *Journal of Public Economics*, 2(1) : 33-58.

- Peterson, Paul E. (1979). A Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policies in the United States. *British Journal of Political Science*, 9(3) : 281-314.
- \_\_\_\_\_. (1981). *City Limits*, Chicago : The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (1995). *The Price of Federalism*, Washington, D.C. : The Brookings Institution.
- Rivlin, Alice M. (1992). *Reviving the American Dream : The Economy, the States & the Federal Government*, Washington, D.C. : The Brookings Institution.
- Walker, James R. (1994). Migration among Low-Income Households : Helping the Witch Doctors Reach Consensus, IRP working paper no. 1031-94. Madison, W.I. : Institute for Research on Poverty.

