

地方化時代의 到來와 對應戰略

盧 基 星

韓國開發研究院 研究委員

1. 問題의 提起
2. 地方自治制 實施의 意義
 - 가. 分權化의 촉진
 - 나. 경쟁의 촉진
3. 地方自治制 定着을 위한 戰略과 問題
 - 가. 政策의 수립 및 집행의 分權化
 - 나. 지방산업의 활성화
 - 다. 지역개발의 효율적 추진
 - 라. 지방재원의 확충
 - 마. 지역간 갈등의 극복
 - 바. 지방행정 的 생산성 제고

1. 問題의 提起

지난 30여년간 우리 경제는 빠른 성장을 이루어 이제 선진국의 진입까지도 바라보고 있다. 이렇게 빠른 성장은 중앙이 중심이 되어 한정된 자원을 배분하고, 서울·부산 2극 중심의 성장전략을 추진한데 크게 힘입었다. 그러나 이 과정에서 계층간·산업간 불균형과 함께 지역간 불균형문제도 야기되었다. 특히 소외지역은 경제성장의 상대적 침체로 여타 지역과 갈등을 빚고 있으며, 이러한 지역간 갈등은 아직도 크게 해소되지 않고 있는 실정이다. 뿐만 아니라, 대외적으로도 기술·선진제국으로부터의 도전이 거세지고, 국가간 경쟁이 더욱 더 치열해지고 있다. 이러한 현실은 21세기를 바라보는 우리에게 새로운 발전 패러다임을 요구하고 있다.

이러한 시점에서 지방자치제가 본격적으로 출범하게 된 것은 큰 의의를 지닌다. 지자체의 핵심은 분권과 경쟁이다. 중앙주도의 지역개발에서 지방주도로의 전환은 지역자립 의식은 물론이고 지역간 경쟁분위기를 확대시킨다. 그럼으로써 지역발전을 위한 자발적인 노력과 지역의 인적·물적 자원을 효과적으로 활용하는 노력이 증대하여 지역발전이 활발하게 이루어질 것으로 기대된다. 향후 경쟁시대의 핵심인 기술발전도 지방을 중심으로 일어나 지방에서 성장의 원동력이 창출될 것이다.

그러나 지방자치제의 이러한 긍정적인 측면에도 불구하고, 전통적으로 중앙집권적인 체제에 익숙해진 관행과 지역개발을 위한 현실여건의 미비로 기대에 못미치는 결과를 초래할 우려도 있다. 중앙정부의 조정역할이 미흡할 경우 지역간의 산업구조, 경제활동의 여건 및 그동안 축적된 부의 차이와 지방정부의 자치능력, 인구구성의 차이 등 지역격차가 더욱 심화될 가능성이 크다. 또한 지역이익을 우선하는 형태에 따라 국가적 통합성이 약해져 장기적으로 국가발전이 둔화될 가능성도 배제할 수 없다. 이에 본고를 통해 지역간 균형성장을 지향하고, 본격적인 지방화시대에 효율적인 지역개발 추진 방향과 전략을 모색하고자 한다.

2. 地方自治制 實施의 意義

가. 分權化의 촉진

지방자치의 요체는 분권화다. 중앙의 행정 및 재정과 관련된 권한이 지방정부로 이양되는 것이다. 우리나라의 과거 30년을 돌아보면, 행정 및 재정과 관련된 상당한 권한이 중앙에 집중되었다. 경제적 관점에서 보면 자본·노동·기술 등 생산요소의 배분이 중앙의 결정에 의해 주로 이루어졌던 것이다. 이는 한정된 자원을 가장 생산성이 높은 부문과 지역에 계획적으로 투자함으로써 생산의 극대화를 도모하고자 하였기 때문이다. 당시 채택되었던 전략은 수출을 통한 제조업 중심의 공업화였으며, 지리적으로 서울·부산을 축으로 한 가운데, 울산, 창원, 구미, 포항, 인천 등의 공업단지를 집중적으로 육성하는 2극 중심의 발전전략이었다. 이에 따라 수도권, 부산권 등 공업단지가 위치한 지역은 발전하였지만, 여타 지방은 상대적으로 침체를 면하기 어려웠다. 특히 수도권에 집중된 발전은 인구와 경제규모면에 있어서 적정수준을 넘어섬에 따라 많은 경제·사회적 문제를 야기하였다. 즉, 우리나라 전체 인구의 45%가 서울, 인천을 포함한 수도권에 거주하고 있고, 전체 GRP의 46.4%, 기업 본사의 69.2%가 서울지역에 위치하고 있다. 또한 이렇게 인구가 과도하게 수도권에 집중된 탓에 주택의 상대적 부족으로 수도권의 주택가격은 급등했고, 전국폐기물발생의 30%, 범죄발생율의 44%를 수도권이 차지하는 등 환경이나 치안 등 여러 분야에서도 문제가 노정되었다.

이제 우리는 국내외적으로 지방분권화의 필요성에 직면하고 있다. 국내적으로는 이제 우리나라의 경제가 GNP측면에서 세계 15위 이내에 속할 만큼 크게 발전하게 됨에 따라 자원배분의 기능을 중앙정부에 전적으로 의존하기에는 그 규모가 너무 커지게 되었다. 특히 현재와 같이 다원화된 사회에서 자원배분에 필요한 정보를 시기적절하게 구하는 것은 쉽지 않으며, 광범위한 정보획득에 많은 비용이 소요되기도 한다. 그리고 설사 중앙정부에 의해 획득한 정보를 토대로 정책집행을 한다 하더라도 이미 시기를 놓치는 수가 많고 이로 인해 경제적 손실이 막대하게 클 수도 있다. 따라서 공간적으로

권력·의사결정의 분산이 필요한 시점에서 지방자치가 요구되고 있다.

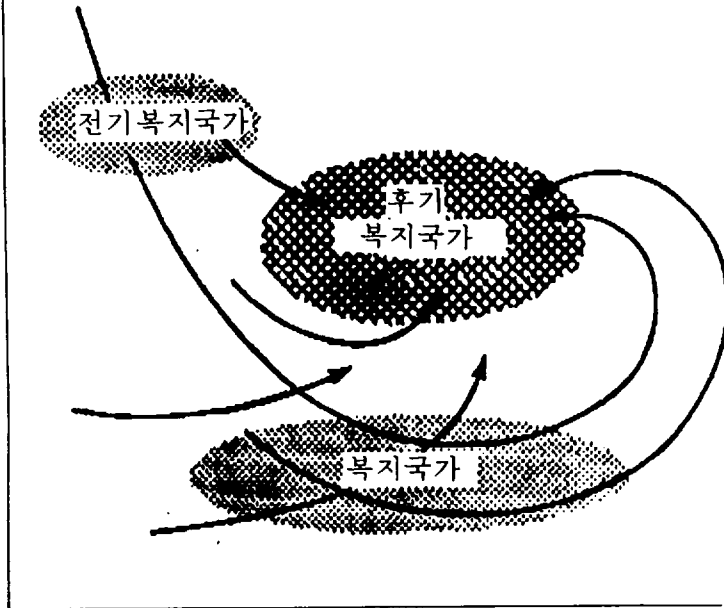
그리고 국제사회를 바라보면, 국가간에 경제적 장벽이 무너지고 생산요소의 이동이 자유로워지고 있다. 이처럼 단일시장화 되는 장래에는 미래학자들이 예견하듯이 지식, 정보, 기술이 핵심적인 생산요소가 될 것이다. 특히 경제구조가 제품사이클(product cycle)에 민감해짐으로써 시기적절하게 상품생산의 기술적 요소를 증대시키는 것이 매우 중요하게 되었으며, 이를 효율적으로 달성하기 위해서 시장기구와 관련한 의사결정의 분권화가 요청되고 있다.

지역발전의 핵심이 지식·정보·기술을 개발하여 산업체의 요구와 연결시키는 것이라 할 때, 독일의 비텐버그, 이태리의 밀라노와 피렌체, 프랑스의 그레노블, 미국의 실리콘 벨리와 노스캐롤라이나의 삼각지대 등은 그 훌륭한 예를 보여준다. 이들은 국제시장에 직접 연결되어 국제화된 지역발전을 이루었는데, 대부분이 산·학·연이 공동기술개발을 통하여 지역산업의 발전을 도모하였다. 이를 위하여는 대규모의 시장이 지역적으로 인접해 있으며, 기술혁신을 수행하는 중추기능이 집적되어 있고, 정보공유와 공동학습을 통하여 혁신활동의 시너지효과를 기대할 수 있는 지역의 선정이 필요하다.

또한 지방자치제의 실시는 지역공공정책의 수립 및 집행과정에 있어서 주민의 의사를 존중하는 방향으로 분권화를 촉진시킬 수 있다. 지방자치단체장의 가장 큰 목표는 당선 또는 재선이기 때문에, 가능한 한 주민의 의사를 정책에 많이 반영할 것이다. 주민의 실질적 요구에서 벗어나는 정책은 지역발전에 악순환적인 영향을 끼칠 것이다. 예를 들어 미국 워싱턴 D.C의 경우 지역개발이 부진함에 따라 고소득자들이 인근 교외지역으로 옮겨감으로써 세수입의 부족이 초래되었고, 결국 지자체의 재정위기로까지 악화되었다. 이처럼 주민들 중 지방자치단체로부터 혜택을 받는 것보다 금전적 또는 비금전적 부담이 큰 계층은 다른 지역으로 옮겨가게 된다. 이런 현상은 소위 Tiebout 가설로 불리는데 지방선거에서 투표로 시장·도지사를 평가하는 것은 물론 지역간 이동을 통하여 발로써 투표(vote by foot)함을 의미한다. 결국 지방자치제의 실시는 지금까지 중앙의 반응에 민감하였던 단체장의 행태

〈그림〉 분권화의 추이

정부와 민간간
분권화 정도



정부간 분권화
정도

資料 : Robert J. Bennett ed, Decentralization, Local Governments and Markets, Clarendon Press, Oxford, 1990. P.11

를 주민들의 필요에 우선 민감한 행태로 전환시킬 것이다.

아울러 지방자치제가 실시된 만큼 향후 분권화의 속도와 방향은 우리의 관심사가 아닐 수가 없다. 역사적 산물의 관점에서 지방자치를 살펴보면, 미국, 스위스, 독일 등 과거 지방분권적 체계에서 출발하여 현재의 연방제 또는 연방제에 가까운 형태를 지닌 국가로 발전한 사례가 있는가 하면, 프랑스, 일본 등 중앙집권적 체계의 긴 역사를 가진 국가들도 있음을 알 수 있다. 물론 이들 두 부류의 국가들에서 지방자치의 진전수준이나, 지방자치 그 자체의 양태, 그리고 그에 따른 지방분권화의 수준등이 다를 수 밖에 없다.

하지만, 우리는 분권화와 관련하여 현재 세계적으로 공통된 경향을 발견할 수 있다. 중앙·지방간 권한배분에 있어서 프랑스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 미국(연방 정부에서 주정부로) 등은 지방으로의 기능이양을 강화하는 추세인 반면, 영국, 독일, 호주, 스칸디나비아 등은 오히려 정부기능의 중앙집중을 강화하는 추세다. 즉, 과거에 과도하게 분권화되었던 미국, 독일, 호주와 같은 국가들은 최근에 다소 중앙집권화가 이루어졌던 반면, 과거 중앙집권적이었던 프랑스, 스페인, 포르투갈과 같은 국가는 분권화의 움직임을 보이고 있다.

이는 자원배분기능에 있어서 대개 중앙정부의 강력한 개입에 의존했던 복지국가유형이나, 또는 시장의 자발적인 참여에 의존했던 시장경제중심의 유형에서 탈피하여 그 중간적 영역으로 수렴해 나가는 과정으로 설명될 수 있다.

우리의 경우에도 중앙집권적인 과거의 역사와 선진국의 과거경험을 감안할 때 연방제 형태의 국가에서 보여지는 높은 수준의 지방자치체로의 전환은 현실적으로 어려운 것으로 판단되나, 중장기적으로는 지방자치체의 정착이 우리 실정에 맞게 이루어지리라 본다. 간혹 지자체 실시에 따른 일시적 문제를 지나치게 강조하는 경우가 있는데 이것은 오히려 지방자치체의 정착을 저해하는 것이라 할 것이다.

나. 경쟁의 촉진

지방자치체의 또 다른 의의는 경쟁의 촉진에서 찾을 수 있다. 지금까지의 지역개발정책은 전술한 바와 같이 중앙에 의해 대부분 이루어져 왔다. 지방자치단체 스스로의 지역개발은 제한적으로 이루어져 왔으며, 지역간 경쟁의 유인이

부족했다. 하지만, 지방자치제의 도입은 지역간 경쟁을 촉진시킬 것이다.

경쟁은 잘 알려져 있듯이 경제의 효율성을 증가시킨다. 정부에 과도한 권한이 주어졌을 경우 정부는 독점적 지위를 가짐으로서 마치 기업이 이윤극대화를 추구하듯 정부도 收入極大化에 민감하게 된다.¹⁾ 이점에 있어서 공공부문의 분권화는 지역간 경쟁을 촉진시켜 민간부문의 경쟁시장형성과 마찬가지로 비효율적인 정부를 제도자체에 의해 통제하는 기제를 형성하게 된다. 즉, 민간부문에서 기업간의 경쟁이 허용될 때 효율성이 제고되듯이, 공공부문에서도 독점적 정부보다는 분권화된 정부가 경쟁을 촉진시키고 효율성을 제고할 수 있는 것이다.

한편, 지역간 경쟁이 이루어지면 지역간 격차가 확대될 수도 있다. 지역간 비교우위가 분명한 상태에서 지역간 경쟁이 촉진되면 성장잠재력이 큰 지역은 경제력, 재정력이 확대되어 더욱 발전하는 반면, 잠재력이 작은 지역은 경제력과 재정력이 더욱 약화되어 침체되기 쉽다. 따라서, 지역간 격차를 축소하기 위해서는 각 지역의 성장잠재력을 완전히 균형을 맞추는 것은 어렵기도 하고 바람직하지도 않겠지만 생활여건, 사회간접자본 등의 기본적인 시설의 격차를 어느 수준까지는 해소할 필요가 있다.

뿐만 아니라, 지역간 발전의 격차로 인한 지역간 경쟁은 인구의 이동을 유발한다. 지난 50여년간 우리나라의 도시화 과정을 살펴보면 취업기회와 편의시설 등이 풍부한 대도시로의 인구유입이 지속적으로 일어났다. 이때의 대도시로의 인구유입은 공업화에 따른 push와 pull 현상에 의한 농촌인구의 유입이었다. 따라서 향후 인구의 규모와 속성이 지방자치단체의 발전을 상당수 좌우하게 됨을 감안할 때, 지역주민이 민감하게 반응하는 각 지역의 생활여건, 편의시설, 교육여건 등에 대한 투자가 증대될 것이다. 즉, 지역간 경쟁은 구체적으로 주민의 효용, 복지를 증대시키는 방향으로 진전될 것이다. 공장을 유치한다든지, 공원을 조성한다든지, 맑은 물을 공급한다든지, 동질의 서비스를 저렴한 비용으로 공급하고, 같은 비용으로는 높은 질의 서비스를 공급하고자 할 것이다. 영국, 뉴질랜드 등의 지방자치단체에서는 공공서비스의 개선을 시민현장에 기본정신을 담아 채택하고 있기도 하다.

1) Brennan, Geoffrey and Buchanan, James, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge Univ. Press, 1980.

3. 地方自治制 定着을 위한 戰略과 課題

가. 정책의 수립 및 집행의 분권화

본격적인 지방자치제의 실시에 따라 경제정책의 수립 및 집행과 관련하여 적지않은 변화가 있을 것으로 전망된다. 그동안 중앙정부가 맡아오던 정책의 상당수가 지방으로 이양될 것이며, 그 과정에서 중앙과 지방간의 적절한 역할분담 및 상호조정방안이 마련될 것이다.

먼저 경제정책과 관련해서 살펴보면, 중앙정부는 행정적 규제에 의존하는 미시정책보다는 거시정책 자체에 중점을 두는 방향으로 나가야 할 것이다. 예를 들면 물가관리정책의 경우 장기적으로는 자치단체와의 개별 행정지도 및 협조를 통한 물가안정 기조유지에는 한계가 있을 것인 바, 물가안정을 위해서 통화·재정 등 총수요관리, 주요품목의 수급조정과 아울러 시장경제 여건조성 등에 정책적 노력 등을 강화해야 할 것이다. 이와 아울러 지방자치단체는 효율적인 물가관리방안을 마련하는 것이 필수적이다.

그리고 기본적으로 소득분배정책은 그 영향이 전국적이고 일관된 형평의 원칙에 부합해야 하기 때문에 중앙정부의 차원에서 수립되는 것이 보다 바람직할 것이다. 지역개발정책과 관련해서는 정책수립초기부터 집행에 이르기까지 상당한 부분을 지자체에 맡기되, 전국적 차원에서 이루어지는 국토개발계획상의 지역개발은 중앙에서 일괄 조정하는 등의 형태가 모색되어야 할 것이다. 예를 들어, 지역차원에서의 신도시개발은 지방자치단체에서 추진하고 각 지역간 신도시개발이 과다하게 추진될 경우에는 중앙에서 조정하는 역할을 할 수 있을 것이다.

그리고 「시·도중기 투자계획 및 중기지방재정계획」과 같은 지역경제 발전계획의 수립과정에서부터 거시정책과의 조화를 이루도록 환경을 조성하여야 할 것이며, 이를 달성하기 위해 중앙정부와의 협의하에 수립된 시·도 계획에 포함된 사업에 대하여는 국가예산이 최대한 지원되도록 하여야 할 것이다.

또한 중앙의 토지개발공사, 주택공사 등에서 담당하고 있는 주택건설, 공단건설, 토지개발 등의 사업은 향후 지방자치단체의 중요한 수익사업으로서

중앙과 지방자치단체간의 상호경쟁이 불가피할 것으로 전망될 것인 바, 이런 경우에 한하여 중앙의 조정역할을 기대할 수 있을 것이다.

환경정책의 경우 쓰레기, 수질오염 등과 관련하여 국지성이 강한 부문은 지방자치단체가 담당하되(유해정도가 낮은 일반폐기물의 처리는 현재도 각 지방자치단체가 담당하고 있으며, 유해정도가 심각한 특정폐기물은 중앙이 담당하고 있음), 오염유발과 그 피해범위가 지역적으로 광범위한 수질오염은 해당 수계에 인접한 지방자치단체가 공동으로 관리하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 전국적으로 영향을 미치며, 이동성이 강한 대기오염의 경우 중앙에서 환경기준을 설정하여 관리하는 방향으로 모색하여야 할 것이다.

그러나 지방자치제 도입 후 각 지방자치단체는 부족한 재원을 확보하기 위해서 환경기준의 완화를 통한 기업유치를 정책적으로 선택하기 쉽다. 즉, 세금감면경쟁(tax competition)으로 신규기업을 유치하듯, 환경기준완화경쟁(environmental standard competition)을 통하여 지역내 신규기업의 진입을 촉진시킨다는 전략을 채택할 수 있으며, 무분별한 환경기준의 완화를 막기 위해 중앙에서 최저환경기준을 마련하는 것이 필요하다. 이렇게 볼때 중앙의 역할은 환경기준의 설정 등과 같은 정책수립에 치중되고, 집행과 관련한 제반 기능은 지방자치단체가 담당하게 될 것이다.

산업정책을 살펴보면, 향후에는 지방자치단체 스스로가 산업유치를 활발하게 추진하는 동시에, 해외시장으로의 진출 또는 자매결연을 통한 해외지역과의 직접적인 교류를 추진할 것이므로 중앙의 과도한 규제와 간섭이 지양되어야 할 것이다.

결론적으로, 이제부터의 지방자치제가 성공적으로 정착되기 위해서는 중앙과 지방간의 상호협력과 효율적인 역할분담체계의 확립이 요구된다. 지방자치제하에서는 정책의 의사결정구조가 다원화됨으로써 어떤 권한이 한 부문에 집중하려 할 때 이를 상쇄시킬 수 있는 拮抗勢力(countervailing power)이 형성될 것인 바, 이는 곧 중앙 대 지방, 그리고 각 지방간의 긴밀한 정책협조가 필요함을 의미한다.

이를 위하여 중앙정부의 분야별 정책수립시 자치단체의 참여를 적극 유도하고, 반대로 지방자치단체의 투자계획 및 재정계획 수립시에도 중앙정부의 경험·정보가 적절히 반영되어야 할 것이다. 국가계획이나 정책결정을 위한 각종 위원회에 자치단체 대표의 참여확대 등을 통하여 국가정책 입안시 지방의 의견수렴을 촉진하여야 한다. 그리고 시·도 계획 수립시 지방자치단체의 요청이 있을 경우 중앙의 계획수립과 관련된 경험 및 정보의 제공, 실무분야의 전문가 파견 등을 통하여 적절한 자문역할을 감당하여야 할 것이다.

중앙정부와 자치단체간의 정책협조강화를 위하여 「시·도경제협의회」의 활동을 활성화해야 한다. 현행 「시·도경제협의회」를 중앙정부와 자치단체간의 정책방향 조율 및 주요 경제현안에 대한 이해관계 조정의 장으로 활용할 수 있다. 「시·도경제협의회」는 「시·도중기 투자계획 및 중기지방재정계획」에 대한 중앙정부와 지방자치단체간의 공식협의 창구로도 이용 가능할 것이다.

아울러 국가공무원과 지방공무원간의 정기적인 인사교류제도 활성화를 통하여 상호이해 및 협조기반을 조성해야 한다. 예컨대 공무원을 중앙부처와 광역 자치단체간에 일정기간 상호 교환근무하게 하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

나. 지방산업의 활성화

지방산업의 활성화를 위해서는 먼저 지방의 기업활동 여건을 수도권보다 이롭게 함으로써 지방에서의 창업을 촉진하고 지방 일자리의 고급화를 유도하는 등 노력을 기하여야 할 것이다. 유망기업의 유치와 육성은 지역경제의 기반을 다지고 나아가 지방재정확충의 첩경이 될 뿐 아니라, 수도권집중의 완화를 위해서도 필수적으로 요구된다.

또한 지방기업활동을 제약하는 각종 인허가 등의 규제요인들을 찾아내 개선하여야 한다. 지방기업 설립이나 운영과 관련된 권한을 지방자치단체로 과감히 이양하고, 지방의 토지이용규제에 대한 개선책도 마련되어야 할 것

이다.

자기지역으로의 산업유치는 기본적으로 해당 지방자치단체가 제시하는 유인책에 의존할 것이므로, 자치단체의 기업유치를 위한 재정·행정상 지원조치를 강화할 필요가 있다. 이를 위해 탄력세율 허용범위내에서 지방세 감세, 중소기업 육성자금 조성확대 등 경제적 유인조치를 제공할 수 있다. 지방의 공장용지 확보, 공장설립, 기업경영활동과 관련된 제반 행정지원도 보강하여야 한다.

아울러 지방의 사회간접자본 투자확대로 기업활동의 기반을 조성하고, 물류기능의 네트워크를 형성하도록 지원하여야 한다. 지방도로, 상수도 등 지방 공공재 확충에 지방 재정투자를 집중하고, 민관공동의 제3섹터 방식의 사업추진으로 공공성과 경제성을 조화시키면서 공공재원의 부족에 대응하도록 할 필요가 있다. 공동집배송단지를 조성하여 물류네트워크를 형성함으로써, 지방의 물류비용 절감, 교통난의 완화, 물류기능의 종합화를 시도하고, 정보네트워크를 최대한으로 이용함으로써 필요한 물자의 양과 유통의 흐름을 신속, 정확히 파악하도록 한다.

그리고 장기적으로 지역기술혁신체제를 구축할 필요가 있다. 이를 위하여 우선 단기적으로 시·도별 산·학·연 공동기술개발을 위한 지역컨소시엄 구성을 확대하고 전문인력시장을 활성화해야 할 것이다. 95년에 50개의 지역 컨소시엄 구성을 위해 중앙정부가 기술개발자금 50억원을 지원하였는데, 96년에도 60개의 지역 컨소시엄 구성을 위해 약 70억원을 지원할 예정이다.

공장의 설립 및 운영과 관련하여 지방중소기업에 대한 지자체의 종합지원 서비스체제를 구축하기 위하여 투자종합지원센타의 설립, 기술·정보 지원체제의 확립을 촉진하여야 한다. 지방중소기업이 겪고 있는 정보·기술·판로 등의 애로를 한곳에서 해결할 수 있는 「중소기업투자 종합지원센타」를 설립하여 행정절차의 One-Stop Service체제를 구축할 필요가 있다(95년중 광주·대전에 종합지원센터가 착공되었으며(100억원 중앙지원), 금년중에도 이어 2개 시도에 센타를 착공할 계획).

그리고 각종 개별법에 의한 창업 및 입지관련 사항을 「중소기업창업지원

법」과 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」로 의제 처리하는 범위를 확대하여 중복규제에 따른 사업추진 애로를 해소하여야 한다. 예컨대 공단개발절차중 공단지정, 기본계획 수립 및 시행자 지정을 동시에 처리하여 절차를 간소화시킨다.

지방기업의 해외진출을 유도하기 위해 해외시장 개척활동을 지원하고, 외국인투자자와 기술의 유치를 위한 서비스체계를 강화해야 한다. 지방중소기업과 농민을 위한 해외시장판로 개척활동을 활성화하고, 지방기업의 해외진출을 위해 해외에 지방기업의 전용공단설치를 유도할 수 있다(일례로 경남에서는 중국 산둥성의 위해·교남시에 약 50만평규모의 경남공단 조성을 추진중에 있는데, 1996년 현재 13개 업체가 입주해 있음). 그리고 시·도별로 민·관 합동의 외국인 투자유치단을 설치 또는 운영하고, 외국인 투자기업에 대한 투자유치 서비스체계를 강화하기 위해 「지방 외국인 투자 전용단지」의 조성도 추진할 수 있을 것이다.

다. 지역개발의 효율적 추진

지방자치가 추진됨에 따라 지자체간 개발 격차가 더 확대됨으로써 부익부·빈익빈 현상이 심화될 가능성이 크다. 지역간 자유경쟁의 원리에 의해 기존의 불균형성장에 기인한 낙후지역의 인구 및 자원은 유출되고, 오히려 여건이 좋은 지역으로의 과밀화(경부축 등의 중심도시권으로의 과밀화 등) 현상이 더 심화되어 지역간 성장잠재력의 격차가 증가할 수 있기 때문이다.

따라서 지자체가 막 시작한 현 시점에서 지역간의 불평등 정도를 완화시켜 형평의 원칙에 맞는 경쟁원리를 도입하기 위해서는, 사회간접자본시설 균형적 투자에 중앙정부가 신경을 써야 할 것이다. 사회간접자본시설의 투자를 위한 중앙정부의 재정투입을 확대해 나가야 하며, 국고지원기준도 분명히 설정할 필요가 있다. 특히 재정력이 빈약한 지역에 대하여 공공투자를 확대하고, 산간 및 오지지역에 대하여는 중앙정부가 직접 나서서 관광개발 등을 실시할 수도 있을 것이다.

이와 같은 지역개발정책의 추진과정에서 한 가지 유념할 것은, 그간의 지

역개발추진은 국토종합개발계획을 중심으로 한 중앙집권적, 하향적 방식이었으나, 지방자치의 새로운 지역개발추진은 각급 지자체가 주체가 되는 분권적, 자율적 방식을 취하여야 한다는 점이다. 지역개발에서 중앙정부의 역할은 기본적인 맥락만을 결정하면서, 주요 사회간접자본시설의 확충과 지역 불균형 시정을 위한 자원배분 기준을 사전에 제시하여, 지자체 지역개발의 외생적인 불확실성을 감소시키는데 주안을 두어야 한다. 중앙정부는 거시적 도시정책의 개발 및 관리에 역점을 두고, 지자체는 지역실정에 맞는 미시적 도시계획을 수행하는 등 도시개발계획의 추진에도 명확한 역할분담이 필요하다.

중앙정부와 지자체 양자가 공동으로 추진하는 사업에 대해서는 상호간 계획계약방식 도입을 검토할 수 있을 것이다. 이때 계약의 실행에 대해서 중앙정부와 자치단체간 재정상의 협력관계를 구축할 수 있도록 탄력적인 재원분담(Matching Fund) 제도를 채택할 수 있다.

재정적인 측면에서 살펴보면, 지역개발투자를 공공부문만의 재정으로 추진하는 데에는 한계가 있으므로 민간의 자본과 기술을 적극 활용하도록 한다. 이를 위해 민자유치사업의 추진절차를 간소화하고, 참여조건 및 계약요인을 완화하며 수익성을 제고시킬 수 있는 유인책을 개발한다.

최근 지역개발의 효과적인 방안으로 제안되고 있는 제3섹터 방식에 관해서도 유의할 점이 있다. 제3섹터 방식은 민·관 합동의 운영방식인데, 민이 주도하는 경우와 관이 주도하는 경우가 가능하다. 민간이 51%이상의 지분을 가지고 사업운영을 주도할 경우, 관이 출자한 지분의 의도적 소모가 발생할 가능성이 있다. 또한 관이 주도할 경우에는 민간이 출자를 기피할 유인이 있고, 효율성도 민간에 비해 떨어질 가능성이 있어 결국 양자간의 균형투자가 중요하다(일본의 홋카이도현의 야츠베츠시가 제3섹터 방식에 의한 사업 120여개중 약 1/4이상이 실패한 사례에 유의할 필요가 있다).

제3섹터 방식은 민간의 효율적인 경영기법을 습득할 수 있다는 장점이 있으나 관리가 부실할 경우 실패할 가능성도 크다. 따라서 제3섹터 방식보다는 오히려 민간부문에 수익성 있는 공공서비스생산을 맡기는 민영화가 더

욱 바람직할 것으로 사료된다. 사실 쓰레기수거, 상수도, 하수도, 공원, 체육 시설 제공, 문화시설제공, 지방공공서비스의 많은 부분은 국방, 외교, 경제정책 등 순수공공재와는 달리 적정한 수준의 사용자 부담금 등을 부과함으로써 민간의 참여를 유도할 수 있을 것이다.

라. 지방재원의 확충

지방자치제 실시와 관련하여 향후 지방재정규모는 선진제국의 경험이나, 또는 향후 증대될 지방재정수요를 감안할 때 증대하리라는 것은 쉽게 알 수 있다. 지방정부의 통제하에 있는 지방세 수입과 세외수입, 그리고 지방교부금, 보조금, 양여금등 이전재원을 포함한 실질적인 지방재정규모(1994)는 전체 재정지출의 50%를 차지하고 있다. 반면에 이전재원을 포함한 실질적 지방세원의 총조세대비 비중²⁾(1993)은 35%수준에 이르고 있다.

향후 정부기능이 꾸준히 지방에 이양되고 지역개발수요가 증대될 것이기 때문에 지방재정규모의 비중은 증대될 것이다. 선진국의 경험과 통계를 바탕으로 살펴볼 때 2000년대 초에는 일본의 수준에 다소 못 미치는 60% 수준까지 증대될 것으로 전망된다.

증가한 재정수요를 충당하기 위해서는 무엇보다도 지방세 수입에 의존할 수 밖에 없다. 다음으로는 세외수입으로서, 수수료, 사용료 등 사용자 부담금(user charge)과, 국내외 지방공채발행, 단기차입 등 지방채를 활용할 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다 선결되어야 할 과제는 지방세의 탈세를 축소시키는 것이다. 국세에서도 탈세가 적지 않은 규모로 존재하지만 지방세에서는 조세행정의 담보로 최근 쟁점이 된 바와 같이 탈세가 적지 않은 것으로 판단된다. 따라서 향후 징세노력의 강화가 이루어져야 한다는 측면에서 세정이 개선될 여지가 크다고 보겠다. 현재의 세정수준을 볼 때, 추가적인 인력의 보강 등을 통하여 징세행정이 강화될 때 징세비용의 증대를 상회하는 세수의 증대가 예상된다.

2) 실질적 지방세원의 총조세대비 비중은 지방세에 이전재정(지방교부금, 보조금, 양여금)을 포함한 것이다.

아울러 먼저 지방세수입의 증대는 단순히 재원조달 차원에서 볼 것이 아니라 국세와 지방세의 체계의 적정화, 지방세 체계 자체의 효율화 등의 관점에서 고려되어야 한다. 국세와 지방세체계의 적정화는 향후 증대될 지방재정 수요를 자체 지방세수입으로 충당시키기 위하여 국세를 지방세로 이양하느냐 그렇지 않으면 일부는 이양하면서 일부는 국세로서 존치시켜 이에 해당하는 수입을 지역간 재정균형을 위해 사용하여야 하느냐에 달려 있다.

지방재정과 관련하여 가장 큰 문제는 지방재정지출과 재정수입간의 부정합(mismatch)문제이다. 본질적으로 지방공공재는 지방에 의해 공급되는데 지방재정수입의 주 재원이어야 하는 지방세는 조세원리상 재정지출을 충당할 만큼 충분하지 않다. 지방세는 지역간 널리 안정적으로 분포되어야 하고, 과세베이스가 비이동적이어야 하고, 수익자 부담원칙을 만족하는 세목이어야 한다. 그리고 조세경쟁과 중복과세로 인한 비효율적 과세의 단점이 적은 세목 역시 지방세에 적합한데, 재산세의 경우가 이에 해당된다. 따라서 지출과 수입의 불일치를 이전재정으로 보전할 수 밖에 없으며, 국세를 지방세로 단선적으로 이양할 경우에는 세원의 지역편중현상이 두드러져 자칫 지방자치단체간 격차가 더욱 크게 될 수도 있다.

따라서 지역간 불균형을 축소하기 위해 재정조정이 더욱 필요하다. 연방형이 아닌 단일국가형인 우리의 현실을 감안할 때 지방자치단체에게 과세권을 부여하는 것은 시기상조인 것으로 판단되므로 중앙에서의 재정조정을 통해 확충되는 것이 바람직하리라 본다. 이는 일본, 미국 등의 선진국에서도 중앙으로부터의 이전재정의 비중이 어느 기간은 높아졌다가 감소하는 추세를 보이고 난 후 안정적 수준에서 유지되는 경향을 보이는 것에서도 알 수 있다.

다음으로 현행 15개 세목으로 구성되어 있는 지방세체계는 단순화될 필요가 있다. 조세제도이론 측면에서 볼때 가장 효율적인 세제는 자원배분의 왜곡과, 조세징수비용을 최소화하는 것이다. 이러한 점에서 정액세와 기존의 세목에서 부가세 형태의 세목이 효율적이라 할 수 있다. 다음으로 세목의 수를 축소하고 세율체계를 단순화하여 조세행정비용을 줄이고, 자원배분의

왜곡을 줄여야 한다. 두번째로 재산세를 중심세목으로하여 혜택과 비용부담이 연계될 수 있도록 할 필요가 있다.

지방재정의 확충과 관련하여 또 하나 논의되는 부문이 공공차관의 도입이다. 지방자치단체의 공공차관 도입과 관련해서는 지역경제에의 파급효과, 거시경제에 미치는 외부효과와 지방정부의 재정건실화 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다.

우리나라의 초기 경제발전이 국내자본보다는 외국자본을 토대로 하여 이루어졌듯이 지방정부에서도 이같은 전략을 추진하고자 하는 것은 당연하다고 하겠다. 국내와 금리차가 4~5%에 이르고 있는 현실에서, 외국자본의 메리트는 대단히 큰 것이다. 이론적으로 자본비용을 초과하는 투자수익율을 가져다주는 사업을 수행할 가치가 있다고 할 때, 국내자본으로는 불가능했던 사업이 외국의 저리자본으로 충분히 가능할 수 있다. 이때의 문제는 어떻게 가장 수익율이 높은 사업을 선정하느냐인 것이다. 일본의 고베시의 경우 공공차관도입을 통해 성공적인 지역개발사업을 성공시킨 사례로 들 수 있다. 우리나라의 경우에도 자본자유화의 추진이 이루어지는 속도에 맞추어 지방채 발행에 대한 중앙정부의 통제도 이에 맞추어 완화되는 것이 불가피하다.

그러나, 공공차관은 외화자산과 통화량을 증대시킨다. 자본자유화가 이루어져 국내외 이율의 격차가 거의 없는 경우에는 공공차관 도입의 유인이 사라질 뿐만 아니라, 국내시장에 미치는 영향도 국내 이자율, 환율의 조정을 수반하여, 미미할 것이다. 그러나 우리나라의 경우 아직도 자본자유화가 완전히 이루어져 있지않은 상태이므로, 당분간은 공공차관도입은 국내통화량에 영향을 미치고, 따라서 국내 물가, 이자율, 나아가서 환율, 성장을 등에 영향을 미칠 것으로 보인다. 그리고 국가차원에서 과도한 국가채무가 자칫 국가적 위기로 전개될 수 있다는 것을 상기할 때, 낮은 비용으로 인해 과도하게 공공차관이 이루어지는 것을 예방하여야 할 것이다. 미국의 뉴욕시, 와싱턴시 등과 같이 재정파탄을 맞은 것도 결국은 과도한 부채에 기인하는 것이다.

따라서 지자체의 공공차관 도입과 관련한 장단점과 현재의 대폭적인 증대

가능성이 보이지 않는 지방재정 상태를 종합적으로 판단할 때, 시급한 확충이 필요하고 대규모 자금이 필요한 지역 사회간접자본의 건설을 위해서는 중앙과 협의를 거쳐 제한적인 범위내에서 공공차관을 허용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 그리고 과도기적으로 중앙정부의 간여가 당분간 지속되어야 할 것으로 판단되며, 재정건실화를 위해서는 지방자치단체의 재정건실도를 나타내는 지표를 개발하는 등 재정평가체계가 마련되어야 할 것이다. 이를 위해 지방정부의 재정상태를 한눈에 파악할 수 있는 재무제표작성을 권장하고 이를 토대로 재정지표의 작성, 재원의 지역간 배분시 참고할 수 있도록 하여야 할 것이다.

마. 지역간 갈등의 극복

향후 지방자치제 실시와 관련하여 가장 우려되는 부분이 지역이기주의로 인한 지역간 갈등의 심화이다. 지역이기주의는 자기 지역의 이익을 우선하는 행태의 발로라 할 수 있다. 지역이기주의의 행태를 지방자치단체간, 중앙과 지방자치단체간, 상하위 지방자치단체간의 이해대립으로 나누어 볼 수 있는데, 그 기본적인 양태는 지역이익 우선을 토대로 하고 있다는 점에서 서로 같다.

지역자치단체간의 무분별한 개발 및 공공시설 설치경쟁에 따른 중복과잉투자로 자원의 낭비가 초래될 수 있고, 환경협오시설의 경우 회피현상이 심화되면서 사업추진이 지연되고 주민생활 불편이 가중될 위험이 있다. 그러나 코우즈의 정리(Coasian Theorem)에 의하면 지역이기주의는 크게 우려할 일은 아니다. 이 정리의 핵심은 외부(불)경제가 존재할 때 당사자간의 협의에 의해 효율적인 해결책을 찾을 수 있다는 것이다. 즉, 협의당사자간에 재산권이 잘 규정되어 있고, 협의에 있어서의 거래비용이 존재하지 않는 상황에서 자자체간의 이해대립이 발생하는 경우에도 협의에 의해 해결되리라 전망할 수 있다.

만약 해결이 되지 않고 계속 대립할 경우 상호간의 피해만 커질 뿐이다. 협의시 보상이 기본적인 해결책이 될 수 있는데, 이는 가격기구의 작동을 의미하고 효율적인 결과를 이 자체가 암시하기도 한다.

가장 바람직한 것은 분쟁이 발생하고 난 후에 대응하기 보다는 사전적으로 지역이기주의의 조정원칙이 확립되어야 한다는 것이다. 즉, 지역이기주의 문제의 해결을 위해서는 사후적인 분쟁조정제도를 정비·개선하는 것도 중요하나, 사전적으로 지방간 이해조정의 기본원칙을 설정·공표하여 지역경쟁의 균형을 자발적으로 유도하는 데에도 중점을 두어야 할 것이다.

지역이기주의적 분쟁의 조정원칙으로 제시될 수 있는 사항은 다음과 같다. 첫째, 사업의 초기단계에서부터 모든 이해당사자들의 참여를 보장하고 상호 정보를 공유할 수 있게 함으로써, 이 정보에 근거한 자발적인 기대적응을 유도해야 한다(현재는 사업의 초기단계에서 정보가 공유되지 않음).

둘째, 개발·환경 등으로 인해 발생하는 문제에 대해서 가능한 한 오염자 부담원칙에 입각한 지역내 처리, 책임원칙을 확립하여, 다른 지역에 영향을 미칠 수 있는 사업을 사전적으로 최대한 차단해야 한다.

셋째, 사업이 야기한 영향이 불가피하게 여러지역에 걸치는 경우 임시적·개별적 처방보다는 제도적 처방이 이루어지도록, 광역시설 설치에 따른 영향의 공정한 평가제도 및 그 평가에 따른 보상체계(금전적 직접보상, 고용기회제공 등의 간접보상, 보험가입제공 등의 지원)의 확립 및 공표가 필요하다.

다음, 지역분쟁조정제도의 정비 측면을 살펴보면, 지방자치단체간 관련사무를 공동으로 처리하고 당사자간 지역 분쟁 및 마찰을 해결하기 위해 설치된 「행정협의회」 혹은 「지방자치단체조합」과 제3자에 의한 분쟁조정제도인 「지방자치분쟁조정위원회」 등과 같은 협의조정기능의 운영을 활성화해야 한다. 아울러 인접 지방자치단체간의 「공동사업처리규약」등을 통하여 지자체간의 상호갈등과 마찰을 미연에 방지하고, 광역문제의 효율적 해결을 유도해야 할 것이다.³⁾

3) 프랑스의 경우 여러개의 교관이 공동으로 참여하여 한 개의 계약주체를 형성하는 지방간 협력체계가 발달되어 있다. 그 한 예로 디스트릭트(District)는 지리적으로 인근에 있는 몇 개의 마을들과 연합하여 특정사업을 시행할 목적으로 고안된 독특한 행정단위인데, 현재 약 3백여개가 있다. 가령 프와티에 디스트릭트는 인구 8만명의 프와티에 시를 중심으로 인근 소도시 7개시를 규합하여 기업체유치, 도시청소 및 상하수, 기타 환경문제 등에 공동대처하고 있다.

바. 지방행정의 생산성 제고

현재의 중앙정부와 지자체간 기능 배분을 볼 때, 원리상 지방기능임에도 불구하고 중앙정부가 담당하고 있는 정부기능이 적지 않다. 따라서 지역특성과 주민창의에 바탕을 둔 지방자치를 위해서는 지방자치단체에 대해 그에 상응하는 행정기능과 권한을 이양하여 조직관리의 자율성을 확대할 필요가 있다.

중앙정부와 자치단체간의 행정사무 배분의 현황을 보면, 국가사무가 75%를 차지하고, 나머지 25%의 지방자치단체 수행사무 중에서도 12%는 국가위임사무로 구성되어 있어 순수한 지방자치사무는 13%에 지나지 않는다(1994년 총무처 자료). 적정한 자치행정 권한 및 기능의 확보는 지역의 필요에 신속적으로 대응하고, 불필요한 행정비용을 최소화할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 특히 지역개발이나 기업활동과 관련한 인허가 업무를 지방에 이양할 경우 자치단체가 기업유치를 위해 여건을 개선하고자 할 것인 바, 이 과정에서 행정규제의 완화가 촉진되는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

그동안 지방의 행정조직 및 기능은 지역적 환경변화에 적절히 대응하여 변화하지 못하고 중앙정부 지침에 의해 획일적으로 운영되어 비효율성이 높았다. 자치단체관할구역의 규모나 지역산업의 특성과 관계없이 국~과~계로 이어지는 계선조직이나 참모조직의 형태가 광역 및 기초지역 공히 지역별 차이가 없이 유사하여 비효율적인 면이 있다, 서울의 모든 자치구가 모두 비슷한 행정체계를 갖추고 있다든가, 농업지역이나 상공업지역의 행정조직이 비슷한 것 등이 그 좋은 예일 것이다.

따라서 농업중심 지자체와 상·공업중심 지자체, 농촌지역과 중·대도시지역 지자체, 그리고 상업지역이 중심인 지자체와 주거지역이 중심인 지자체 등, 각 지자체가 자기지역의 특성에 맞게 행정기능 및 조직을 개편·운영할 수 있도록 자율권을 확대할 필요가 있다.

아울러 기능 이양과 관련하여 주민복지, 지역개발, 도시개발, 상하수도, 주택, 지역상공진흥, 지역관광진흥, 하천관리, 주민보건관리, 환경, 지방문화창달 분야 등에서 기능이양이 우선 검토될 수 있을 것이다. 최근 과 이하 단위의 지방재정조직은 일부 몇 개 국을 제외하고 자치조직권을 대폭 부여하

고 있는 움직임이 있는 것은 바람직하다고 하겠다.

기능이양의 추진과 함께 자치단체 국가직 공무원의 지방직으로의 전환도 계속 유도하고, 기능이양에 따르는 업무증가를 수용할 수 있도록 기능의 이양과 더불어 그 재원의 확보방안도 함께 검토할 필요가 있다. 95년 현재 정부에서는 95~97년중에 자치단체에 근무하는 국가직 공무원 12,040명 중 국가사무와 밀접히 관련된 319명을 제외한 11,721명을 지방직으로 전환하도록 추진중에 있다. 관련기능의 이양에 따라 각종 개발, 교통 및 환경 부담금 등의 자자체로서의 단계적 이관도 검토할 수 있을 것이다.

그리고 지방공무원의 경제분야 정책 및 행정수행능력 제고를 위하여 중앙 정부는 그동안의 경험 등을 토대로 특별교육 프로그램을 실시할 수 있을 것이다. 각종 공공교육기관을 활용하여 지방공무원에 대한 일정기간의 경제행정 교육을 실시하며, 이 때 강사는 중앙부처공무원, 연구기관 전문가 등을 활용할 수 있을 것이다. 지역발전계획 또는 지역경제정책 수립시 정부공무원 및 전문가 파견 등을 통한 지원을 확대하며, 중앙부처와 지방자치단체간의 상호파견 등 인사교류 제도를 활성화할 필요가 있다.

그리고 자치단체 내부적으로는 중앙정부가 지자체별 경제현황을 적기에 파악할 수 있도록 지자체별 경제관련 통계를 정비하고, 수집된 지역정보를 가능한 한 공개해야 할 것이다. 이를 위해 각 기초자치단체별로 경제관련 통계를 개발하고 지자체별 데이터베이스를 구축하고, 지역의 통계 및 정보를 공개함으로써 그 지역의 수요 예측 및 여론수렴을 용이하게 하고, 나아가 지역주민이 공개된 정보에 입각하여 원하는 지역을 선택할 수 있게 한다.

또한 지방자치단체 스스로 고객주의 공공행정서비스를 개발하도록 유도한다. 자치단체는 대도시 등의 인재유치를 위한 다양한 전략을 추진하고, 고객의 수요에 따라 행정기관의 일과시간을 조정하는 등 행정서비스의 향상을 촉진하여야 한다.

민간의 경영기법과 창의력을 도입할 때 보다 높은 효율성을 달성할 수 있는 업무는 과감히 민간에 이양하여야 할 것이다. 청소용역 등 민간참여가 가능한 업무는 공개경쟁입찰을 통해 민간에 위탁하고, 지방공기업의 단계적 민영화도 추진할 수 있다.