

地方政府의 經濟行政에 관한 研究

The Administrative System for Local Economic Development

文 元 植
(東國大學校 講師)

〈目 次〉

- I. 序論
- II. 地方政府의 經濟行政構造
- III. 地方政府의 經濟行政機能
- IV. 地方政府의 經濟行政過程

I. 序論

經濟行政에 관한 종래의 研究는 대부분 경제 기획원, 상공부등 中央의 經濟部處를 중심으로 한 國家經濟行政에 대한 논의였다. 중앙집권적인 경제정책의 수립·집행과정에서 地方政府의 역할은 단지 당해지역을 국가경제정책과 효과적으로 연관시켜 주는 補助的 性格밖에 갖지 못했고 따라서 경제행정에 대한 논의에서 지방정부의 경제행정은 관심의 대상에서 벗어났었다.

그러나 地方自治制의 실시와 더불어 國內·外的인 經濟環境의 變化는 지역경제에 대한 地方政府의 役割 增大를 요구하고 있다. 먼저 국가경

제의 환경변화를 살펴보기로 하자. 貨金上昇에 따른 경쟁력 약화는 輸出不振을 낳고 있고 시장 개방과 과소비 풍조는 급속한 輸入增加를 동반하고 있다. 土地投機의 과열은 생산요소의 하나인 토지의 가격을 상승시켜 장기적으로 生産原價의 상승을 부추길 뿐만 아니라 企業이 生産活動보다 토지투기에 몰두하게끔 여건을 조성하였다. 中小企業은 技術革新을 통한 시장력 강화에 부응치 못하고 속속 도산하고 있으며 農産物市場의 開放은 농촌지역의 경제적 생존을 심각하게 위협하고 있다.

그러면 地域의 經濟環境을 살펴보기로 하자. 1960년대이후의 불균형발전전략은 경제력의 지역적 편중을 심화시켰고, 작금에 地域均衡發展이라는 정책목표가 국가적 이슈로 부각되고 있지만 中央政府의 財源만으로는 社會間接資本에의 투자만으로도 벅찬 실정이다. 東南圈, 首都圈을 제외하고 지방의 경제력이 취약하여 地方의 內生的 發展도 기대하기 어렵다. 地方中小企業의 발전은 오랜동안 관심의 초점이 되어왔지만 정부는 이에 수반되는 投資리스크때문에 이렇다할 政策的 代案을 제시하지 못하였다.

사실 지역경제육성을 위한 전략을 입지상분석등을 통해 현재 경쟁력있는 산업을 중심으로 수립한다면 몇몇 지역을 제외하고 觀光産業이나 民藝品中心의 地緣産業밖에 고려되지 못하는 실정이다.

이와같은 국가와 지역의 경제환경이 내포하고 있는 위기적 요소들은 효과적인 國家經濟政策의 樹立·執行을 요구할 뿐만아니라 地域經濟政策에 있어서도 획기적인 方向轉換을 요청하는 것이라 하겠다. 지역경제정책의 實質의 主體로서 地方政府와 民間의 역할이 강조되어야 하며 종래의 국가중심의 下向的 地域經濟行政體制는 地方主導的 上向的 地域經濟行政體制로 탈바꿈되어야 할 것이다. 점차 전문화되고 다양화되는 生産體制는 分權化된 制度的 體制내에서 생존가능성이 높아지고 따라서 전자는 후자의 출현을 전제조건으로 한다.¹⁾ 政治的 分權化를 경험하고 있는 국가들이 經濟活動 支援에 있어서 中間自治團體의 役割을 강화시키고 基礎自治團體 또한 都市 및 對人서비스의 促進者로서 역할할 수 있는 지방정부 개혁을 단행한 점이 시사하는 바는 크다.

본 연구에서는 지역경제주체로서 地方政府와 民間이 지역경제발전의 이니셔티브를 갖고 內生的 地域發展을 도모하기 위한 새로운 地域經濟行政體制의 구축을 지향하면서 이에 앞서 현행 地方政府의 經濟行政 實態를 파악하는데 초점을 맞추고자 한다. 실태파악과 관련한 본 연구의 設問調査는 수도권의 地方自治團體 및 商工人, 中央의 經濟部處에 대하여 1991년 9월중에 필자가 직접 실시한 것이다. 본 논문의 구성을 살펴

보면 먼저 제2장에서는 지방정부의 經濟行政構造를, 제3장에서는 지방정부의 經濟行政機能을, 제4장에서는 經濟行政過程을 살펴보고 제5장에서는 지방정부의 경제행정에 대한 評價와 發展方向을 제시함으로써 결론에 갈음하고자 한다.

II. 地方政府의 經濟行政構造

1. 機構 및 組織

중앙과 지방의 地域經濟 關聯組織을 살펴보면 <표1>과 같다.²⁾

경기도의 경우 地域經濟行政機能을 수행하는 行政組織은 地域經濟局(지역경제과, 상정과, 공업과, 관광과), 農林局(농어촌개발과, 농산과), 植産局(축정과, 잠업특작과, 수산과), 都市局 도시계획과로 4개국 10개과에 해당한다. 이는 전체 課數의 20%정도에 해당한다. 인천직할시의 경우는 地域經濟局(지역경제과, 상정과, 공업과, 농정과, 수산과), 交通觀光局內 관광과, 都市計劃局內 도시계획과 등 3개국 7개과에 해당된다.

기초자치단체인 市·郡의 경우는 각각 地域經濟局, 都市計劃局內 有關課와(市の 경우), 産業課, 地域經濟課 및 기타 關聯課가(郡의 경우) 관련업무를 수행한다. 대체적으로 보면 순수 産業經濟機能을 수행하는 課·係의 전체에 대한

1) Raffaella Nanitti, Growth and Territorial Policies, London: Pinter Publishers Ltd., 1988, pp.3-4.

2) 정부조직법, 경기도 직제규칙, 안양시 직제규칙, 용인군 직제규칙, 총무처 연보 참조.

<表 1>

中央과 地方의 地域經濟 關聯組織

기 능	중앙 정부	광 역	기 초
○농수산기능 -식량자급 -농촌소득 증대	○농수산부	○농림국 ○식산국	○농산과 ○축산과 ○수산과 ○산림과
○상공기능 -공단조성 -산업육성	○상공부	○지역경제국	○산업과
○관광운수기능 -관광산업육성 -공원관리	○교통부	○지역경제국 ○교통관광국	
○기획기능 -지역경제계획 및 관리 -예산통제	○경제기획원	○기획관리실 ○지역경제과	○기획실 ○지역경제과
○재무기능 -조세 -재정관리	○재무부 ○경제기획원	○재무국	○재무과
○건설기능 -생산기반 조성	○건설부	○건설국	○건설과
○기술기능 -기술혁신	○과기처	주관부서 없음	

비율이 15~20%정도로 낮은 편이다.

2. 人力 및 業務量

가. 업무와 인력의 관계

首都圈 自治團體의 경제행정 關聯의 업무량에 관한 설문에서 「매우 과중」과 「어느 정도 과중」을 합쳐서 過重하다는 견해가 68.4%에 이르고 있다. 반면 적정수준이라는 인식은 27.9%에 지나지 않고 있다. 그리고 개인이 느끼는 업무량의 정도를 물은 다른 설문에서도 52.2%가 자기에게 부과되는 업무량이 과중하다고 답하고 있다.

職級別 分析을 보면 9급의 경우 과중하다는 인식이 적고 적절하다는 인식이 많은 반면 7, 8급의 경우 과중하다는 인식이 강한 것으로 분석되었다. 그리고 특이한 점은 教育을 履修한 집단에서 더욱더 과중하다는 응답이 나오고 있는 점이다. 이는 教育훈련이 업무의 원활한 수행에 도움을 주지 못했거나, 教育훈련을 이수했다는 이유로 과중한 업무가 배당되는 탓일 것이다.

실문결과 中央과 地方의 공무원들은 공히 수행하는 機能에 비해 人力이 부족하다고 인식하고 있으며 따라서 면밀한 職務分析을 거쳐 업무의 성격에 따라 係를 재정비하고 인력을 보강하여야 한다. 이때의 기준은 係別 1人當

〈表 2〉 업무와 인력의 관계

구분	설문	응답자수 (%)	무응답	매우 과중	과중 한편	적정 수준	적은편	모르겠다	X ²
법상 지위	국가직	121(52.2)	.8%	29.8%	35.5%	33.1%	.8%		4.12
	지방직	111(47.8)		30.6%	37.8%	27.9%	1.8%	1.8%	
직	4 급	6(2.6)	1.6%	33.3%	33.3%	33.3%	5.2%	2.5%	21.29
	5 급	63(27.2)		31.7%	30.2%	36.5%			
	6 급	81(34.9)		27.2%	43.2%	27.2%			
	7 급	58(25.0)		27.6%	37.9%	29.3%			
	8 급	17(7.3)		41.2%	35.3%	23.5%			
9 급	7(3.0)	42.9%	14.3%	42.9%					
교육 경험	있 다	111(47.8%)	.9%	35.1%	33.3%	28.8%	.9%	.9%	3.94
	없 다	121(52.2%)		25.6%	39.7%	32.2%	1.7%	.8%	

業務處理件數 및 所要時間이 될 것이다.³⁾

나. 知識·專門性

1) 教育訓練經驗

공무원으로서 新規任用時 또는 새로운 補職發 命을 받아 경제행정 相關 職務에 임할 때, 그 직무에 대한 사전지식이 없으면 업무과약에 오랜 시간이 소요될 뿐만 아니라 효과적이고 능률적인 業務修行이 어렵다. 그러나 교육훈련 경험에 대한 설문결과 교육훈련을 받지 않은 공무원이 52.2%로 과반수를 넘고 있어 심각한 우려를 낳게 한다.

2) 경제분야 담당공무원의 職務에 대한 知識 현재 경제분야를 담당하는 기획, 상공, 건설, 농수산 등의 經濟部署에 근무하는 공무원들의 직무에 대한 專門知識 程度를 묻는 문항에서 경기·인천지역 자치단체 공무원들은 32.4%가 「어느 정도 충분하다」고 답하고 있다. 「매우 충분하다」는 2.7%와 함께 생각할 때 35.1%가 충분하다고 답하는 것으로 분석되어 「부족하다」고 생각하는 36.0%에 약간 못미치고 있다.

이는 中央公務員의 응답과 대조를 보이는 것으로 이처럼 국가공무원과 지방공무원간의 인식차이가 뚜렷한 것은 資質의 差異라기 보다 국가공무원은 자신에 대한 평가이고 지방공무원은 상대적 평가를 내린 것에 따른 차이로 생각된다.

그리고 현재의 직무에 대한 교육훈련 경험별로 볼 때, 교육경험을 가진 공무원은 직무에 대한 지식이 「충분하다」고 답한 비율이 55.0%인 반면 그렇지 못한 공무원은 38.1%로 교육훈련의 중요성이 부각된다.

3) 업무량을 파악하는 방법은 단위사무 건수를 측정하는 방법, 공문 지면수를 조사하는 방법이 있으나 전자는 단위사무 기준의 모호성 때문에 후자는 질적인 차이를 무시한다는 점에서 각각 단점이 있다. 한국지방행정연구원, 「지방시대를 위한 지역개발행정체제」, 1987, p.29

〈表 3〉 직무에 대한 지식

구분	설문	응답자수 (%)	매우 충분	비교적 충분	그저 그렇다	부족 한편	매우 부족	X ²
법상 지위	국 가 직	121(52.2)	2.5%	53.7%	21.5%	20.7%	1.7%	11.91
	지 방 직	111(47.8)	2.7%	32.4%	28.8%	30.6%	5.4%	
교육 경험	있 다	111(47.8)	3.6%	51.4%	22.5%	18.9%	3.6%	7.93
	없 다	121(52.2)	1.7%	36.4%	27.3%	31.4%	3.3%	

다. 新規任用後 轉補回數

勤務年數와 비교할 때 평균 2년에 1번 정도의 전보가 있었음을 알 수 있는 바 이는 업무과목에 걸리는 6개월을 감안한다면(뒤의 설문 참조) 비교적 잦은 이동이라고 판단되며 이것은 결국 업무의 專門性 不足으로 귀착될 우려가 있다.

그리고 지방정부의 경제행정 담당자가 中央의 擔當者보다 더 많은 횟수의 전보를 경험하고 있음은 지방정부 경제행정의 상대적으로 낮은 전문성을 반영해준다.

3. 財政構造

지방경제행정의 구조와 관련하여 당해 自治團體의 財政의 構造를 파악함은 경제정책 수행의 效果性이라는 측면에서 필요하다고 사료된다.

먼저 財政自立度를 보면 경기도 60.6%(전국 道平均 32.1%), 인천 94.8%(直轄市 平均 89.7%)로 수도권이라는 입지적 잇점으로 높은 편이다. 그러나 기초자치단체인 시·군은 서울과의 接近度에 따라 다양한 차이를 보이고 있다.⁴⁾

〈表 4〉 전보 횟수

구분	설문	응답자수 (%)	0-3번	4-5번	6-9번	10번이상
근무년수	1-5년	48(20.7)	87.5%	8.3%	4.2%	
	6-10년	36(15.5)	52.8%	41.7%	5.6%	
	11-15년	80(34.5)	21.3%	40.4%	36.3%	2.5%
	16-20년	35(15.1)	8.6%	28.6%	37.1%	25.7%
	21-30년	32(13.8)	12.5%	6.3%	28.1%	53.1%
	31년이상	1(0.4)				100.0%
법상 지위	국 가 직	121(52.2)	40.5%	28.9%	24.8%	5.8%
	지 방 직	111(47.8)	32.4%	25.2%	22.5%	19.8%

4) 한국지방재정공제회, 「지방재정요람」, 1989, p.180.

機能別 歲出構造를 보면 경기도의 경우 産業經濟費의 지출이 전국 道中 가장 낮은 것으로 나타나는 바 이는 地域開發費의 지출수준(전국 道중 2위)과 비교된다. 즉 경제행정분야에서 지역경제활성화를 위한 적극적 노력없이 수도권이라는 立地的 잇점에만 의존하고 있는 것이다. 인천의 경우는 전국 여타 직할시와 비슷한 4.6%수준의 산업경제비 지출과 36.5%의 지역개발비 지출을 나타내고 있다. 市·郡의 경우도 道の 歲出傾向과 유사하다.⁵⁾

Ⅲ. 地方政府的 經濟行政機能

1. 擔當事務

地方自治團體의 지역경제관련 擔當事務는 委任事務를 중심으로 이루어져 있고 주로 統制·指導·管理와 관련된 執行機能 위주이며 企劃機能, 財政의 機能을 결하고 있어 담당자의 창의적인 사고를 유도치 못하고 있으며 궁극에는 지방자치단체가 지역과 관련하여 經濟政策을 수립, 집행함에 있어 이니셔티브를 가질 수 있는 여건을 마련해 주지 못하고 있다. 1987년 현재 경기도의 경우 순수 산업경제행정 관련사무의 수는 전체사무의 38.7%로 다른 기능별 사무에 비해 높은 비중을 차지하고 있으나 수산, 상공, 관광운수의 93% 이상이 기관위임사무였다.⁶⁾

5) 상계서, pp.168-169.

6) 한국지방행정연구원, 전계서, p.362. 경상북도를 기준으로 한 조사이지만 도별 사무매분 실태가 비슷하므로 그대로 적용하였다.

직할시나 시도 이와 비슷한 상황이고 군의 경우는 위임사무의 비율이 낮아지는데 이는 농업분야의 20%정도가 고위사무이기 때문이다.⁷⁾

지방정부의 지역경제 관련 담당사무를 그 기능의 性格을 기준으로 i) 企劃機能, ii) 財政機能, iii) 統制 및 支援機能, iv) 調整機能, v) 下部構造 및 서비스 提供機能으로 분류하여 고찰하면 다음과 같다.⁸⁾

가. 企劃機能

1) 廣域自治團體

직할시/도의 지역경제관련 기획기능은 명목상 地域經濟局內 地域經濟課에서 종합적으로 관장하게끔 되어 있으나, 실제로는 경제행정관련 課單位의 企劃係들에 그 기능이 분산되어 있어 기획의 割據主義現象이 노정되고 있다. 지역경제 관련부서의 기획기능을 살펴보면 <표5>와 같다.

2) 基礎自治團體

기초자치단체의 지역경제관련 기획업무는 시/군의 産業基盤에 따라 차이는 있으나 지역경제 및 상공운수에 관한 종합기획은 地域經濟課에서 담당하고 군건설종합계획의 수립추진은 건설과에서 관장케 되어 있으나, 실제로 계별 분장사무를 검토해 보면 관련사무를 발견하기 어렵다. 즉, 독자적인 계획수립의 여지가 없으

7) 상계서, p. 434.

8) 우리나라 지방정부의 지역경제 관련 조정기능은 매우 빈약하며, 하부구조 및 서비스제공기능은 시(도)의 경우 건설국, 시(군)의 경우는 건설과와 관련되는데 여기서는 구체적인 담당사무 검토를 생략코자 한다.

〈表 5〉 광역자치단체의 지역경제 관련 기획기능 담당부서 및 분장사무

국	과	관 장 사 무
지 역 경 제 국	지역경제과 지역투자계획과	• 지역단위 경제발전계획의 수립·지도
	공 업 과	• 지방공업육성을 위한 종합기획조정
	관 광 과	• 관광행정의 종합기획조정
농 립 국	농 산 과	• 농업생산의 종합계획
식 산 국	수 산 과	• 수산진흥 종합기획
도 시 국	도시계획과	• 도시계획 수립 및 시행

* 경기도 직제기준

며, 상급기관으로부터 委任事務 遂行中心으로 업무가 추진되고 있다.

불가능하다.

다. 統制 및 指導機能

나. 財政機能

지역경제행정과 관련한 재정기능의 政府間 分擔패턴은 재정정책수단이 중앙에 집중되어 있는 관계로 지방정부는 세출의 일정범위내에서 또는 지방세감면 등 조세적 수단을 통한 비교적 受動的 財政機能遂行에 머무르고 있다.

지역경제 관련 地方政府的 機能中 가장 많은 부분을 차지하고 있는 것은 통제 / 지도기능이다. 이는 대부분의 지역경제 관련사무들이 중앙의 권한에 속해 있어 실제 경제활동의 場인 지방을 관리하는 지방자치단체에 機關委任事務 나 團體委任事務의 형태로 위임되고 있기 때문이다. 상공, 관광운수 등과 관련된 사무는 국가의 産業經濟에 관련되는 諸事務로서 지방주민의 직접적인 이해관계보다 전국적인 이해관계가 더 큰 사무로 인식되어졌다.

1) 廣域自治團體

세출에서 산업·경제관련 지출이 차지하는 비율이 타부문의 지출보다 가장 낮은 광역자치단체에서는 지역별 차이는 있으나 농공단지 관련 稅制手段을 제외하고는 특별한 재정수단을 갖고있지 못하고 중앙행정부처의 재정기능을 補助해 주는 역할밖에 수행하지 못하고 있으며, 따라서 재정기능도 중앙정책의 변화에 따라 소관부서도 유동적이다.

따라서 국가가 統一的, 劃一的으로 처리하기 위해서 지방자치단체에게 편의상 위임·처리케 하는 사무가 많다.⁹⁾ 直轄市·道의 산업경제행정 사무를 보면 그래서 산업경제행정기능의 90% 이상이 위임사무로 되어있어, 地域的 特殊性에 적합한 경제개발행정을 추진할 필요가 큰 산업경제행정분야에서 지방자치단체는 지역경제활성화의 중추적 역할을 수행치 못하고 있다.

2) 基礎自治團體

기초자치단체는 經常經費支出을 세입만으로는 지탱할 수 없는 경우가 많고 따라서 지역경제육성과 관련한 독자적인 재정기능의 수행은

9) 한국지방행정연구원, 「지방행정기능분석에 관한 연구」, 1985, pp.48~49.

〈表 6〉 광역자치단체의 지역경제 관련 통제기능 담당부서 및 분장사무

국	과	관 장 사 무
지 역 경 제 국	지역경제과	• 상공단체 지도감독
	상 정 과	• 시장관리, 독점규제업무, 수출업체지도감독, 지방특화산업육성, 노점상 관리
	공 업 과	• 공업육성 및 공업기술지도, 공장등록 및 증명, 전기사업인가·승인, 중소기업지도육성, 새마을공장 지도감독
	관 광 과	• 관광업체 등록 및 지도, 관광이용시설의 설치·관리, 삭도 및 궤도 사업면허
농 립 국	농어촌개발과	• 농수산물유통 및 가격관리, 농업단체 지도감독
식 산 국	수 산 과	• 내수면개발, 어업면허, 어선관련 심사업무 등
도 시 국	도시계획과	• 도시구역 및 도시시설관리, 토지형질변경

* 경기도 직제기준

1) 廣域自治團體

직할시/도의 지역경제관련 통제/지도기능은 固有事務보다 機關委任事務가 대부분이며 따라서 自律性을 갖고 지역경제정책을 수행할 권한이 거의 없는 형편이다. 광역자치단체에서 지역경제관련 통제·지도기능의 수행은 따라서 중앙정부의 소관부처를 지방에 옮겨놓은 듯 지역경제국내 지역경제과, 상정과, 공업과, 관광과와 농림국내 농어촌개발과, 식산국의 수산과, 도시국의 도시계획과에 의해 이루어지고 있다. 이들 소관부처의 주요 통제/지도기능을 살펴보면 〈표6〉과 같다.

3) 基礎自治團體

기초자치단체의 지역경제관련 통제/지도기능은 광역자치단체의 그것보다 훨씬 더 認·許可事務中心으로 이루어져 있으며, 지역경제국내 지역경제과, 산업과, 그리고 도시계획국내 도시과(안양시의 경우)나 산업과, 지역경제과, 건설과, 도시과(용인군의 경우)를 중심으로 통제/지도기능이 수행되고 있다.

2. 業務의 特性

가. 過去業務와 現業務의 關聯性

현재의 직무를 맡기직전에 수행했던 업무와 현재의 업무간 관련성은 공무원의 循環補職時 중요한 指針으로 활용될 수 있다. 과거의 업무가 현재의 업무와 관련이 깊으면 깊을수록 그 업무를 수행 또는 이해하는데 있어서의 소요시간이 단축될 뿐만 아니라 담당자의 業務遂行能力을 높여준다.

그러나 경제행정업무를 담당하는 지방공무원들은 과거에 수행했던 업무와 현재 업무와의 「관련성이 높다」에 38.7%, 「관련성이 적다」에 53.1%가 답함으로써 순환보직시 먼저 수행했던 業務에 대한 考慮가 약했음을 알 수 있다.

지방공무원보다는 국가공무원들이 과거에 수행하던 업무와 현재 업무간의 관련성이 높다고 생각하고 있으며, 직급별로 보면 비교적 직급이 높은 4급(58.7%)과 5급(50.6%)에서 「관련성

〈表 7〉 과거업무와 현업무의 관련성

구분	설문	응답자수 (%)	무응답	매우 높다	어느 정도	그저 그렇다	적다	매우 적다	X ²
법상 지위	국가직	121(52.2)	6.6%	17.4%	38.8%	8.3%	19.8%	9.1%	25.09
	지방직	111(47.8)	.9%	11.7%	27.0%	7.2%	19.8%	33.3%	***
직 급	4 급	6(2.6)		16.7%	83.3%				38.95 *
	5 급	63(27.2)	6.3%	23.8%	34.9%	6.3%	17.5%	11.1%	
	6 급	81(34.9)	2.5%	14.8%	35.8%	9.9%	13.6%	23.5%	
	7 급	58(25.0)	5.2%	5.2%	25.9%	5.2%	27.6%	31.0%	
	8 급	17(7.3)		17.6%	23.5%	17.6%	23.5%	17.6%	
	9 급	7(3.0)			28.6%		57.1%	14.3%	

* p<0.05 ** p<0.01 *** p<0.001

이 높다」고 응답하고 있다. 이는 직급과 함께 근무년수가 올라감으로써 여러 부서를 거치면서 다양한 업무를 수행한 결과 業務間的 連繫性에 대한 인식도 높아진 때문으로 생각된다.

나. 業務의 地域經濟에 미치는 影響力

경기·인천지역 지방자치단체의 經濟業務擔當者의 경우 「영향을 미친다」고 생각하는 응답자가 68.5%로 높게 나타난 것으로 보아 지역경제업무담당자 자신은 수행하는 업무의

지역경제에 미치는 영향력의 중요성을 인식하고 있는 것으로 분석된다.

이는 업무수행의 誠實性을 간접적이거나 시사해 주는 것으로 상당히 고무적으로 받아들여진다. 중앙공무원의 경우도 비슷한 응답치를 보이고 있으며 근무년수별로는 長期勤續者일수록, 직급별로는 中間管理層(5급 7.6%, 7급 70.7%)에서 긍정적인 응답치가 높게 나타난다.

〈表 8〉 업무의 지역경제에 미치는 영향력

구분	설문	응답자수 (%)	매우 큰 영향	어느 정도 향상	그저 그렇다	그다지 안미침	거의 안미침	X ²
근무년수	1-5년	48(20.7)	27.1%	35.5%	8.3%	14.6%	12.5%	23.30
	6-10년	36(15.5)	13.9%	47.2%	19.4%	13.9%	5.6%	
	11-15년	80(34.5)	21.3%	48.8%	13.8%	16.3%		
	16-20년	35(15.1)	11.4%	54.3%	17.1%	17.1%		
	21-30년	32(13.8)	18.8%	56.3%	12.5%	9.4%	3.1%	
	31년이상	1(0.4)		100.0%				
법상 지위	국가직	121(52.2)	22.3%	44.6%	10.7%	17.4%	5.0%	5.53
	지방직	111(47.8)	16.2%	52.3%	17.1%	11.7%	2.7%	

다. 業務에 대한 裁量權

1) 業務 裁量權에 대한 認識程度

政策樹立權限의 地方分權은 현실적으로 업무의 재량권을 얼마나 지방에서 지니고 있는가에 좌우된다. 재량권의 실태에 관한 문항에서 지역경제 관련 지방공무원의 59.4%가 재량권이 적은 편이라고 응답하고 있어서 많은 편이라는 응답자 6.3%보다 크게 앞서고 있다. 다른 설문에서 地域經濟政策權限의 지방분권을 중앙과 지방공

무원 80.6%의 응답자가 贊成하고 있는 것으로 미루어 볼 때 理想과 現實間의 커다란 隔差가 발견된다.

국가공무원과 지방공무원을 비교해서 파악해 보면 부족하다는 견해가 國家公務員 38.0%, 地方公務員 59.4%로 이 두 집단이 뚜렷한 의식 격차를 보여주고 있다. 향후 地域經濟의 活性化를 위한 企劃力이 보다 더 절실히 요구된다고 본다면 지방공무원에게 裁量權이 많이 부여되어야 할 것이다.

직급별로 본다면 지방자치단체의 재량권의

〈表 9〉 업무재량권에 대한 인식

구분	설문	응답자수 (%)	매우 많다	많은 편이다	보통이다	적은 편이다	매우 적다	X ²
법상 지위	국가직	121(52.2)	3.3%	8.3%	50.4%	28.9%	9.1%	18.29
	지방직	111(47.8)		6.3%	34.2%	32.4%	27.0%	**
직급	4급	6(2.6)	6.3%		50.0%	50.0%		55.87
	5급	63(27.2)		12.7%	54.0%	23.8%	3.2%	
	6급	81(34.9)		1.2%	45.7%	32.1%	21.0%	
	7급	58(25.0)		5.2%	29.3%	34.5%	31.0%	
	8급	17(7.3)		11.8%	47.1%	23.5%	17.6%	
	9급	7(3.0)	42.9%		42.9%	14.3%	***	

* p<0.05 ** p<0.01 *** p<0.001

〈表 10〉 담당업무와 재량권 인식간의 교차분석

업무	재량	매우 많다	많은 편	보통	적은 편	매우 적은 편
지역경제계획 및 관리	재정관리	2.3%	4.5%	11.4%	81.8%	4.8%
			9.5%	4.8%	81.0%	
생산기반조성	공단조성 및 산업육성		10.5%	23.1%	76.9%	
				5.3%	84.2%	
인력개발	기술혁신				100.0%	
			12.5%		87.5%	
농촌소득증대	관광산업육성	7.7%	15.4%		76.9%	
					100.0%	
	기타		6.6%	11.3%	78.3%	3.8%

부족을 實務障이라 할 수 있는 6, 7급에서 특히 많이 느끼고 있음이 주목된다.

그리고 담당하는 業務와 裁量權의 認識間을 交叉分析한 결과를 보면 특히 「工團造成 및 産業育成」과 「지역경제의 計劃 및 管理」를 담당 한 공무원들은 「재량권이 적다」에 각각 81.8%와 84.2%가 답함으로써 地域經濟活性化의 中心 業務를 담당하는 공무원의 재량권이 거의 없음을 보여주고 있다. 이것은 대부분의 자치단체 경제업무들이 委任事務라는 점과 일치하는 것이다. 그리고 「인력개발」, 「기술혁신」을 담당 한 공무원들의 경우 수치가 한쪽으로 치우쳐 나타나는 점은 표본수가 적는데 원인이 있겠지만, 이 분야 공무원들의 자유재량권이 거의 없음은 技術集約의 産業의 育成이라는 향후 지역경제의 발전방향을 고려할 때 지방정부의 경제행정이 안고 있는 중요한 문제점이라 아니할 수 없다.

2) 業務 裁量權이 적은 理由

裁量權의 不足은 「획일적인 업무수행체제」 25.9%와 「법·제도」 15.5%가 주요 원인인 것으로 분석된다. 따라서 中央集權的 業務遂行體制의 근본적 변화가 없는 한 재량권 부족의 원인은 불식되지 않을 것으로 보인다.

국가공무원의 경우 재량권이 적다는 응답치가 작게 나왔으며 무응답율이 매우 높게 형성되고

있어서 地方公務員과 현격한 對照를 보이고 있으며 재량권 부족이유에 있어서도 지방공무원은 법제도의 미비에 27.0%나 응답한 반면, 국가공무원의 경우 겨우 5.0%만이 응답하고 있어서 큰 意識隔差를 보이고 있다.

라. 업무에 대한 權限과 責任의 一致程度

권한과 책임의 일치는 業務處理의 能率性과 效果性을 제고시키기 위해 필수적이라고 보여진다. 전체공무원(중앙+지방)을 대상으로 한 본 설문문의 權限과 責任에 관한 부분에서는 「일치한다」와 「일치하지 않는다」는 응답이 거의 백중세를 보이고 있으나 지방과 중앙의 지역경제 담당 공무원들을 비교해 보면 地方公務員의 경우 權限에 비해 責任이 많다는 否定的 認識이 높으며(52.3%), 직급별로는 지방공무원중 근무년수가 많은 6급이 권한과 책임의 불일치를 제일 강조하고 있다. 그러나 기술직과 행정직간의 차이는 별로 눈에 띄지 않는다.

마. 業務內容把握에 所要되는 時間

轉職時 업무내용 파악을 위해 소요되는 期間은 주로 2~3개월 정도가 걸리는 것으로 응답되었다. 그외 6개월정도 소요된다는 응답도 23.3%

<表 11>

권한과 책임의 일치

구분	설문	응답자수 (%)	무응답	책임이 더 적다	서로 일치	책임이 더 많다	X ²
법상 지위	국가직	121(52.2)	5.0%	5.0%	50.4%	39.7%	6.40
	지방직	111(47.8)	.9%	2.7%	44.1%	52.3%	
소속	행정직	169(72.8%)	3.0%	4.7%	46.7%	45.6%	1.24
	기술직	63(27.2%)	3.2%	1.6%	49.2%	46.0%	

〈表 12〉

업무내용 파악 소요시간

구분	설문	응답자수 (%)	무응답	1개월 이내	2-3개월	6개월 정도	6개월-1년	1년 이상	X ²
근무년수	1-5년	48(20.7)	4.2%	12.5%	50.0%	25.0%	4.2%	4.2%	15.89
	6-10년	36(15.5)		8.3%	61.1%	19.4%	8.3%	2.8%	
	11-15년	80(34.5)		1.3%	11.3%	53.8%	23.8%	10.0%	
	16-20년	35(15.1)		5.7%	51.4%	28.6%	11.4%	2.9%	
	21-30년	32(13.8)		15.6%	62.5%	18.8%	3.1%		
	31년이상	1(0.4)		100.0%					
법상지위	국가직	121(52.2)	1.7%	14.9%	48.8%	24.0%	8.3%	2.5%	7.06
	지방직	111(47.8)	.9%	6.3%	62.2%	22.5%	7.2%	.9%	

에 이르고 있다. 특이한 점은 1~10년 근무자보다는 오히려 16~20년 근무자에게서 6개월이상 걸린다는 의견이 많이 나오고 있다는 것이다. 이는 上位職으로 갈수록 업무내용이 複雜多岐化되고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

중앙공무원의 경우는 1개월이내 업무파악이 된다는 견해가 14.9%로 지방공무원의 응답 6.3%에 비해 2배이상 높게 나타나고 있으며 2~3개월 정도 걸린다는 응답은 지방공무원이 62.2%로 단연 높게 나타나고 있어 경제행정관련 지방공무원의 資質向上 및 專門化의 필요성이 부각된다.

바. 業務의 重複性

1) 他課(係) 및 中央行政部處와의 業務重複性
 중앙과 지방의 공무원을 대상으로 經濟業務의 중복성을 묻은 설문에서 타과(계)와의 업무중복성이 있다는 응답치가 52.5%, 중앙행정정부처와의 업무중복이 있다는 응답이 59.9%로 나타났다. 이는 경제업무의 복잡성과 수직적·수평적 협조관계 필요에 기인한 것으로 판단된다.

그러나 首都圈 地方自治團體의 경제업무 담당자들은 타과(계)와 57.6%, 중앙행정정부처와 63.0%의 업무중복에 대한 응답치를 보이고 있어 중앙공무원의 48.0%, 44.6%보다 높게 나타났다

〈表 13〉

타과(계) 및 중앙행정정부처와의 업무중복

구분	설문	응답자수 (%)	무응답	많이 있음	약간 있음	별로 없음	거의 없음	X ²
타과(계)	국가직	121(52.2)	5.8%	8.3%	39.7%	29.8%	16.5%	6.33
	지방직	111(47.8)	8.1%	15.3%	42.3%	18.0%	16.2%	
중앙부처	국가직	121(52.2)	12.4%	10.7%	33.9%	26.4%	14.9%	11.46
	지방직	111(47.8)	7.2%	18.0%	45.0%	14.4%	15.3%	

* p<0.05

다. 이 결과로 미루어 본다면 중앙부처의 업무내용이 지방자치단체에서도 하향적으로 체계화되어 있음을 알 수 있는데 이는 지방자치단체내 각課·係의 업무가 내규로 분장, 규정되고 있으나 중앙의 기관위임사무가 많은 까닭에 그 시행상 部署間 중복되는 事務가 많아지기 때문일 것이다.

2) 重複되는 分野

중복업무는 企劃分野(24.6%), 指揮監督分野(20.3%)가 상당한 부분을 차지하고 있다. 民願分野도 14.2%나 된다. 주로 기획이나 지휘감독 부문에 중복업무가 있다고 응답함으로써 향후 業務分擔體系의 調整은 企劃部署를 중심으로 이루어져야 한다고 할 것이다.

중앙공무원의 경우 주로 중복부문이 「기획분야」라고 응답하고 있으며(37.2%), 지방공무원은 「지휘감독 분야」(30.6%)라고 응답하고 있는

것으로 나타났다. 지방공무원은 민원부문에 19.8%가 중복된다는 응답을 하고 있어서 중앙공무원의 9.1%와 격차를 보이고 있다.

3. 補強되어야 할 機能

가. 財政機能

1) 財政政策權限의 充分性

일반적 업무재량권에 대한 설문에서는 지역경제 관련 지방공무원이 「보통이다」에 34.2%의 응답치가 나왔으나, 財政政策權限에 대한 설문에서는 「보통이다」에 22.5%가 응답하고 있다. 반면에 「충분하지 않다」라는 견해가 66.7%로 일반적 업무의 재량권 부족과 관련한 59.4%보다 높다. 따라서 현행 행정체제에서 一般業務上의 自由裁量의 정도보다 財政과 관련된 業務의 權限이 부족하여 지역경제 관련 업무의 현실적인 推進力을 약화시키는 주요요인이 되고 있음을 알 수 있다.

직급별로 보면 역시 실무층이라 할 수 있는 7級에서 재정적 권한의 부족을 가장 높게 지적하고 있다(74.1%).

2) 補強되어야 할 經濟政策手段

지역경제정책의 수립 및 집행을 위해서는 지방정부의 財政의 力量이 가장 주요한 관건이 아닐 수 없다. 그러나 지방정부의 기능중 현재 가장 빈약하다고 할 수 있는 것은 재정기능이라

<表 14> 중복되는 분야

타과 및 중앙행정부처와 중복되는 분야	지방공무원	중앙공무원
인·허가 분야	11.7%	3.3%
서비스 분야	2.7	0
기획 분야	10.8	37.2
민원업무 분야	19.8	9.1
지휘감독 분야	30.6	10.7
기타	5.4	9.9
무응답	18.9	29.8

$X^2=45.52 \quad p<0.001$

<表 15> 재정정책권한의 충분성

구분	설문	응답자수 (%)	무응답	충분하다	충분치않다	보통이다	모르겠다	X ²
법상	국가직	121(52.2)	8%	2.5%	70.2%	19.8%	6.6%	1.49
지위	지방직	111(47.8)	3.6%	66.7%	22.5%	7.2%		

고 할 것이다. 巨視的으로는 지역경제의 構造的 側面과 微視的으로는 민간경제 내지 민간기업에 관한 補助라는 側面에서 생각해 볼 때 지방정부의 보장되어야 할 경제정책수단으로 「자본보조」가 45.3%, 「투자보조」 20.7%, 「저리융자」 15.9%의 순으로 나타났다.

중앙과 지방공무원의 의식차이를 보면 「자본보조」에 대해 중앙공무원(37.2%)과 지방공무원(54.1%)의 견해차이를 보이고 있어서 주목된다.

<表 16> 보장해야 할 경제정책수단

지방정부가 재정적 측면에서 앞으로 보장해야 할 지역경제정책의 수단	지방공무원	중앙공무원
1) 자본보조	54.1%	37.2%
2) 이자보전	1.8	2.5
3) 저리융자	17.1	14.9
4) 투자보조	18.0	23.1
5) 세제감면	7.2	18.2
6) 감가상각비 보조	0.9	0.
7) 노임보조	0.	0.
8) 기 타	0.	1.8
무 응답	0.9	1.7

$X^2=14.16 \quad p<0.05$

3) 地域經濟發展을 위한 投資財源 確保

지역경제의 활성화는 투자재원을 위한 지방정부의 재정력 확보에 관련이 있다고 할 것이다. 지방정부의 財政力 脆弱을 극복하기 위한 投資財源의 確保方案에 대한 설문에서 중앙과 지방의 공무원들은 「중앙정부로부터 보조금, 교부세 확충」에 23.3%, 「稅源開發」에 42.4%, 「경영수익 사업을 통한 재원 확보」에 21.1%로 답하고 있어 응답대상은 이 3가지 방법을 선호하는 것으로 생각된다. 그 외 지방채, 차관, 민간자본 도입 등의 방식은 10%미만의 응답치로 보이고 있다.

중앙공무원과 지방공무원의 의식차이를 보면 중앙공무원의 경우 새로운 세원을 개발해야 한다는 견해가 비교적 높게 나타났다(46.7%). 반면 지방공무원의 경우 30.0%의 응답치를 기록하고 있을 뿐이어서 큰 차이를 나타낸다. 이는 새로운 세금에 대한 納稅者들의 抵抗을 지방공무원이 직접적으로 받기 때문에 지방공무원들의 신세원에 의한 투자재원 확보는 중앙공무원에 비하여 상대적으로 選好度가 떨어진다고 할 것이다.

<表 17> 투자재원 확보방안

지역경제발전을 위한 투자재원의 확보방안	지방공무원	중앙공무원
1) 중앙정부로부터의 보조금, 교부세 확충	27.0%	19.8%
2) 자체재원조달로서 새로운 세원의 개발	30.6%	52.9%
3) 경영수익사업을 통한 재원확보	30.6%	12.4%
4) 지방채 발행을 통한 재원확보	6.3%	4.1%
5) 각종 기금 활용 및 새로운 기금 설치	0.9%	2.5%
6) 외부 민간자본의 유치	1.8%	3.3%
7) 지역자본의 동원	0.9%	5.0%
8) 해외자본 및 차관의 유치	0.9%	0. %
9) 기 타	0.9%	0. %

$X^2=24.40 \quad p<0.01$

지방공무원은 중앙의 교부세·보조금, 신세원 개발, 경영수익사업 모두 비슷한 정도의 선호도(30%정도)를 보이고 있으나 중앙공무원의 경우 經營方式의 收益事業으로 인한 자원확보에 그다지 좋은 반응을 보이지 않고 있는 것도 지방공무원과의 의식차이라 할 수 있는 것이다.

나. 計劃機能

지금까지 經濟政策의 空間化를 지향하는 지역 경제계획은 중앙이나 지방정부수준에서 수립, 집행된 적이 없으며 國家單位에서의 경제부문별 계획인 經濟社會發展5個年計劃이 있으나 공간성을 결여하고 있었다.

그러나 지역경제는 지방자치단체, 중앙정부, 지역민이 공히 일정한 부분을 차지하면서 서로 부문간에 맞물려서 움직이고 있다고 할 것이다. 특히 앞으로 지역단위의 地域經濟開發計劃을 수립하는 경우 당해지역의 실정을 잘 파악하고 있는 지방자치단체가 이를 수립하여야 할 것이다.

지방정부의 지역경제계획 수립권한에 대한 설문에서는 「광역자치단체와 중앙부처와의 협의후 수립」 의견이 51.3%로 나타났고 그의

「광역자치단체와 민간부문 협의」가 28.4%로 조사되었다.

조사결과로 봐서 중앙과 지방의 공무원들은 공히 廣域自治團體가 地域經濟計劃樹立의 主導權을 가져야 한다는 의견에 동의하고 있다. 중앙정부가 전적으로 담당하지도 전적으로 배제되지도 않은 상태에서 기초보다는 광역자치단체에서 계획을 수립하는 것이 좋다고 인식하고 있는 것으로 보인다. 따라서 향후 광역자치단체의 계획수립 능력이나 지역경제의 분석능력을 육성시켜 나가는 것이 필요하다고 할 것이다.

중앙공무원과 지방공무원간에는 의견차이가 어느 정도 나고 있는데 중앙공무원의 경우 「광역자치단체와 중앙부처와 협의후 수립」의 의견에 55.6%인 반면 지방공무원은 39.7%에 지나지 않으며 반대로 「광역자치단체가 민간부문과 협의후 수립」의 견해는 지방 36.4%, 중앙 25.4%로 응답되고 있다.

이는 지방공무원의 경우 어느 정도 중앙부처와의 협조나 협의가 있어야 하겠지만 民間部門과의 協議도 중요하다고 보는 시각이 중앙공무원보다 높은 것으로 보인다.

<表 18>

지역경제계획 수립에 대한 의견

지방정부의 지역경제계획수립에 대한 의견	지방공무원	중앙공무원
1) 지역경제계획수립은 중앙에 일임해야	2.7%	1.7%
2) 시(도)수준의 광역자치단체가 중앙관련 관련부처와 협의하여 수립해야	38.7%	62.8%
3) 시(도)수준의 광역자치단체가 민간부문과 협의하여 수립해야	38.7%	19.0%
4) 시(군)수준의 기초자치단체가 상급기관과 협의하여 수립해야	9.0%	14.0%
5) 지역경제계획수립을 위해 중앙에 별도의 기관을 설치하여야	8.1%	1.7%
6) 기 타	1.8%	0.8%
무 응 답	0.9%	0 %

$X^2=22.62 \quad p<0.01$

〈表 19〉 지방정부와 지역민간의 협조관계구축방안

지역경제발전을 위한 지방정부와 지역민(상공인 포함)의 관계구축방안	지방공무원	중앙공무원
1) 자치단체장직속에 지역경제협의회를 두어 지역상공인의 의견 수렴	27.9	40.5
2) 민·관 공동출자로 지역경제연구원을 설립하여 계획수립, 연구개발, 산학협동 수행	55.0	37.2
3) 민·관 합동에 의한 지역경제회사의 운영	5.4	9.1
4) 산학협동을 위해 대학내 관련학과 설치에 대한 상호협조	2.7	2.5
5) 세미나, 회의 등을 통한 접촉기회의 증대	7.2	9.1
6) 현재대호가 좋다.	0	0.8
7) 기 타	1.8	0.8

$X^2=9.32$ $p<0.05$

다. 商工人과의 協助·支援機能

지역경제의 主體는 지역경제정책의 수립·집행을 담당하는 地方政府와 정책수행 및 집행과정에서 참여하게 되는 地域民이라고 할 것이다. 다른 어떤 분야보다도 경제행정분야는 시민참여의 호응도가 높을 것이라고 본다면 시민과 지방정부와 상호협조방안이 모색되어야 한다.

본 설문문항에서는 지역경제연구원에 대한 필요성 인식이 아주 높게 조사되었다.(45.7%) 그의 地域經濟協議會를 두어 지역상공인의 의견을 수렴하여야 한다는 견해 또한 34.5%의 호응도를 가지고 있는 것으로 분석되었다. 지역경제연구원이 이처럼 높은 호응도를 나타내고 있는 것은 地域經濟政策自體가 中央의 企劃에서 地方自治團體 企劃으로 변화되면 지역경제의 분석·연구기능을 당장에 담당하여야 할 기관의 필요성을 공무원들 자신이 누구보다도 절실하게 느끼고 있기 때문으로 생각된다.

중앙공무원과 지방공무원의 차이에서 보면 「지역경제협의회」는 중앙공무원들이, 「지역경제연구원」은 지방공무원들에게 응답이 높게 형성되어 있다. 이를 미루어 볼 때 지역경제에 대한

中央公務員들의 視覺은 企劃·研究機能은 중앙에서, 直接的 執行은 지방에서 담당하도록 하자는 의도가 엿보인다.

IV. 地方政府의 經濟行政過程

地域經濟行政過程은 ① 住民과 經濟集團의 要求에 따라 ② 정부가 目標設定과 함께 人的, 物的 에너지를 組織化하여 ③ 각종 서비스 및 政策, 計劃, 法規를 창출하는 一連의 過程이다.¹⁰⁾ 그러나 우리나라 지방정부의 경제행정과정은 지역경제집단의 요구에 반응하기보다 中央의 地域經濟政策을 수동적으로 집행하는 수준이며 독자적인 企劃機能의 不在와 財源의 不足으로 전략적 목표의 설정 및 계획의 수립도 행하지 못하고 있다. 그리고 앞서 살폈듯이 經濟行政組織의 非體系性 및 擔當機能의 中央從屬性등으로 지역의 실정에 맞는 정책수립이 자치단체수준에서는 거의 불가능한 형편이다.

10) 행정체제에 대해서는 안해균, 「한국행정체제론」, 서울대학교출판부, 제1장 참조.

1. 經濟集團의 要求

가. 地域經濟發展을 위한 重要領域

지역경제발전과 관련하여 중점을 두어야 할 영역에 대한 설문에서 수도권 지역의 상공인들은 「노동력」이 27.5%, 「도로·항만」이 17.4%, 「기술개발」이 17.4%, 「주택」 10.1%, 「금융」이 10.1%로 나타나 상공인들의 고충이 人力資源의 確保와 技術 및 資金確保에 있음을 알 수 있다.

그러나 지방정부의 현행 경제행정은 인력 및 기술개발기능이나 재정기능이 취약하므로

지역경제발전을 위한 重要영역(상공인)

<表 20>

지역경제발전과 관련하여 가장 중요한 영역	응답비(%)
1) 노동력	27.5
2) 주택	10.1
3) 공장유치	7.2
4) 도로, 항만	17.4
5) 금융	10.1
6) 관광	-
7) 시설용지	1.4
8) 기술개발	17.4
9) 시장개척	4.3
10) 산업정보	-
11) 교육시설	1.4
12) 복지시설	2.9

지역상공인의 요구에 對應性을 발휘할 수 없는 실정이다.

나. 地域經濟政策의 擔當機關

1) 바람직한 地域經濟政策 擔當機關

지역경제발전을 위한 정책은 시·군에서 담당해야 한다는 의견이 59.4%로 가장 높게 나타났고 직할시(도)의 담당도 36.2%로 나타났다. 즉, 중앙예속에서 벗어나 地域의 經濟는 地方單位에서 스스로 담당하고 해결해 나가야 한다는 견해가 많으며 지방단위 특히 기초단위인 시·군의 역할 강화를 절실히 요청하고 있는 것으로 나타났다. 이는 인·허가 관계 뿐만 아니라 업무관계의 처리로 시·군을 가장 많이 방문하고 있다는 다른 설문에서의 응답(시·군 44.9%, 직할시·도 27.5%)에서 보듯이 쉽게 출입할 수 있는 시·군에서 지역경제정책의 담당이 效率인 것으로 상공인들은 느끼고 있음을 알 수 있다.

2) 自治團體의 經濟政策擔當의 當爲性

지방자치단체가 지역경제정책을 담당해야 하는 이유로서 경기·인천지역의 상공인들은 「지역특성에 맞는 정책을 추진할 수 있으므로」에 40.6%, 「우리가 안고 있는 문제를 잘 파악하고 있으므로」에 31.9%가 답하고 있어 地域의 實情에 맞는 政策의 樹立이 가능하다는 이유로

<表 21>

바람직한 지역경제정책 담당기관(상공인)

구분	설문	응답자수 (%)	중앙 정부	직할시 (도)	시(군)	모르겠다	X ²
회사 형태	주식회사	45(65.2)	2.2%	42.2%	53.3%	2.2%	3.491
	개인회사	22(31.9)		22.7%	72.7%	4.5%	
	기타법인	2(2.9)		50.0%	50.0%		

〈表 22〉 자치단체의 경제정책 담당의 당위성(상공인)

지역경제정책을 지방자치단체가 담당함이 바람직한 이유	응답치
1) 지역특성에 맞는 정책을 수립할 수 있으므로	40.6%
2) 우리가 안고 있는 문제를 잘 파악하고 있으므로	31.9%
3) 당해지역과 지리적으로 가장 가까우므로	2.9%
4) 지역민과 상공인들의 협조와 단결을 유도하기 쉬우므로	11.6%
5) 기 타	
6) 무 응 답	13.0%

자치단체의 경제정책담당의 필요성을 느끼고 있음을 알 수 있다. 즉, 中央集權의인 지역경제 정책에서 벗어나야 한다는 문제인식을 갖고 (다른 설문에서 「지방자치단체에 대한 중앙의 간섭을 줄여야 한다」에 23.2%, 「자치단체의 경제행정권한이 강화되어야 한다」에 29.0% 등으로 답하고 있음) 지역의 경제문제를 自治團體와 地域商工人들이 스스로 해결할 수 있는 여건조성이 필요하며 따라서 자치단체의 지역경제정책 관련 권한이 강화되어야 한다고 믿고 있다.

다. 地域의 發展方向 및 市(道)에의 要求

향후 지역의 발전방향에 대해서는 수도권

상공인들은 47.8%가 「공업기능의 강화」를 선호하고 있고 아울러 30.4%가 附加價値가 높은 「첨단산업의 육성」을 기대하는 것으로 나타났다. 이는 기존의 工業團地를 중심으로 한 공단육성의 지원외에 전기·통신·반도체 등의 尖端産業의 육성을 통한 地域發展을 기대하는 것이라고 하겠다.

그리고 경기도·인천지역 상공인들은 지역발전을 위해 시(도)가 우선적으로 해야 할 일에 대해서 36.2%가 「도로 등 사회간접자본에 대한 투자」, 27.5%가 「지역경제 발전계획의 수립·집행」, 26.1%가 「생산활동에의 직접적 지원」을 강조하고 있음을 알 수 있다. 즉, 도로망 확충 등 社會間接資本에 대한 投資가 지역경제를 위해 최우선적으로 해결해야 할 과제라 생각하

〈表 23〉 시(도)가 우선적으로 해야할 사업(상공인)

지역발전을 위해 시(도)가 우선적으로 할 일	응답비(%)
1) 도로 등 사회간접자본에 대한 투자	36.2%
2) 생산활동에의 직접적 자원	26.1
3) 지역경제발전계획의 수립, 집행	27.5
4) 공공서비스의 효율적 제공	1.4
5) 관련 행정조직의 정비	2.9
6) 정보의 체계적 수집	1.4
7) 학·연·산 협조체제에 대한 지원	4.3
8) 기 타	0

고 있으며, 지역 스스로가 문제진단을 통하여 經濟發展計劃을 수립하고 집행하기를 바라고 있으며 기업의 生産活動에 대한 直接支援도 바라는 것으로 나타났다.

라. 生産活動支援에 대한 企業人의 要求

1) 行政支援

행정적 측면에서 지역상공인들이 자치단체에 지원을 요구하는 것으로는 다른 설문에서 「인·허가 절차의 복잡함과 까다로움」이 애로사항으로 나타난 것과 관련하여 認·許可節次的簡素化에 47.8%가 응답해 절차상의 문제를 해결해 주기를 바란다고 하겠다. 또한 「시장정보의 제공」이 17.4%, 「관로개혁 지원」에 11.6%가 응답하고 있어 지방정부가 經濟行政 서비스 提供에 있어서 經濟情報體系의 구축등 적극성을 가져주기를 바라는 알 수 있다.

<表 24> 행정지원에 대한 기업인의 요구

자치단체의 행정적 지원방법	응답치
1) 인·허가 절차의 간소화	47.8%
2) 시장정보의 제공	17.4%
3) 기술지원	7.2%
4) 노사관계 지원	5.8%
5) 관로개혁 지원	11.6%
6) 지역경제협의회 운영	8.7%
7) 기 타	1.4%

2) 財政支援

행정적 측면과는 달리 재정적인 면에서는 「저리융자」가 30.4%, 「세제감면」이 29.0%, 「자본 보조」가 18.8%의 순으로 지원을 요청하는 것으로 나타났다. 즉, 시설확대, 설비확충을 위해서는 상당한 투자자본이 필요하므로 실질적인 低利融資制度의 확대실시가 商工人들의 要望이라고 할 수 있다.

이는 지역개발기금등 지방자치단체의 투자제원 확보 필요성을 간접적으로 시사하는 것이 가능할 수 있다.

<表 25> 재정적 지원에 대한 기업인의 요구

자치단체의 재정적 지원방법	응답치
1) 자본 보조	18.8%
2) 이자 보전	
3) 저리 융자	30.4%
4) 투자 보조	14.5%
5) 세제 감면	29.0%
6) 감가상각비 보조	1.4%
7) 노임 보조	1.4%
8) 기 타	2.9%
9) 무 응 답	1.4%

2. 目標設定 및 人的·物的서비스의 組織化

가. 目標設定

지방자치단체는 지역민과 각종 경제집단으로부터의 요구를 정확한 데이터를 이용한 內·外部要因分析을 거쳐 행정과정에 투입하게 된다. 이에 따라 지역경제발전을 위한 주요한 戰略的問題들이 인지되고 전략적 목표들이 설정되어야 한다.¹¹⁾

여기서 設定된 目標들은 지방자치단체의 地域經濟計劃 樹立·執行의 方向打 역할을 할 것이다. 지방정부의 경제행정이 지향하는 목표는 지역의 특수성을 고려한 다원적, 복합적, 실현가능한 것이어야 하며 경제환경의 변화를 고려한

11) Jeffrey s.Luke, Curtis Ventriss, B.J.Reed & Christine M.Reed, Managing Economic Development A Guide to State and Local Leadership Strategies, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988, 20~32.

可變의 特性을 가지고 있어야 한다.¹²⁾

그러나 현재 경기·인천지역의 지방자치단체들은 地域이 當面하고 있는 경제문제의 해결을 위한 適實한 目標의 設定조차 행하지 못하고 있는 바, 이는 앞서 살핀 바와 같이 지역경제행정 關聯部署들의 綜合性이 결여되어 있고 이들 부서들이 중앙으로부터의 위임사무 수행의 獨自의인 企劃機能이나 財政支出權限을 갖고 있지 못한 탓일 것이다.

나. 役割 및 責任分擔

지방자치단체의 현행 경제행정기능 및 역할은 제3장에서 이미 다룬 문제이다. 즉 지역경제정책이 부재하고 지방자치단체가 충분한 정책권한을 갖지 못한 상황에서 中央의 部門別 經濟政策이 자치단체에 의해 비체계적으로 공간화되고 있으므로 지방자치단체는 지역의 실정에 맞는 경제정책의 수립·집행을 할 수 없다.

여기서는 제3장의 분석에 더해 중앙과 지방의 경제행정 관련 역할분담에 대한 몇가지 중요한 설문사항만 다루기로 한다.

1) 地域經濟發展을 위한 地方政府의 役割

경기·인천지역 경제담당 지방공무원들은 所屬機關의 政策樹立·執行이 지역경제발전에 先導的 役割을 수행한다고 보느냐는 질문에 73.0%가 「그렇다」, 20.7%가 「그렇지 않다」, 6.3%는 「잘 모르겠다」고 답하여 대체적으로 소속기관이 지역경제발전에 선도적 역할을 수행한다는 自負心과 함께 責任意識을 지니고 있는 것으로 분석된다.

그러나 중앙공무원의 「그렇다」 86.0%에 비하면 상당한 차이를 보이는 것이라 할 수 있는 바, 이것은 결국 선도적 역할을 수행하지 못하는 이유에 대한 다른 설문에서 「그렇지 않다」고 답한 지방공무원의 약 46% 정도가 「상부기관의 지침, 결정에 따를 뿐이므로」에 답한 것과 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다.

2) 所屬關聯의 自律性

지역경제 관련 지방공무원에게 소속기관이 經濟政策을 수립·집행하는 경우 自律性의 정도에 대해 설문한 결과 단지 16.2%만 「높다」고 답하고, 42.3%가 「낮다」고 인식하고 있는 것으로 나타나 지방자치단체가 地域의 實情에 맞는 소신있는 政策의 開發과 執行을 꾀하기 어려움을 알 수 있다.

<表 26> 소속기관의 지역경제발전에 대한 이니셔티브

소속기관 정책의 지역경제발전에 대한 선도적 역할	지방공무원	중앙공무원
1) 그렇다	19.8%	39.7%
2) 그렇지 않다	20.7	5.8
3) 어느정도는 그렇다	53.2	46.3
4) 잘 모르겠다	6.3	8.3

12) 홍기용, 「지역경제활성화의 새로운 접근」, 「지방자치시대의 지역개발전략」, 한국지역개발학회·한국지역학회 세미나, 1991. 6. 25, pp.42~43.

<表 27>

소속기관의 정책자율성

소속기관의 경제정책 수립·집행시 자율성의 정도	지방공무원	중앙공무원
1) 매우 높다고 생각한다	0.9%	3.3%
2) 높은 편이다	15.3	30.6
3) 보통이다	41.4	47.1
4) 낮은 편이다	31.5	16.5
5) 매우 낮다고 생각한다	10.8	0.8
무응답	-	1.7

다. 他機關과의 協助關係

경기·인천지역의 자치단체들은 經濟行政의 遂行과 관련하여 타기관들과의 協助關係를 多岐에 構築하고 있는가를 알아보면, 같은 수준의 지방자치단체와의 협조가 가장 잘되고 그 다음이 중앙기관으로 나타났으며 기업 및 이익단체와의 협조체계는 잘 되지 않는 것으로 나타났다.

1) 中央機關과의 協助關係

지방공무원이 業務遂行과 관련하여 중앙행정 부처와 원활한 협조가 이루어지고 있는지에 대한 설문에서 地方公務員들은 중앙기관과 업무 협조가 「잘된다」는 응답에 27.9%밖에 답하지 않고 있다.

이는 국가공무원의 국가기관에 대한 협조관계가 「잘된다」는 응답치 33.1%와 비교할 때 水平的 政府間 協助에 비해 垂直的 政府間 協助가

잘 이루어지지 않고 있음을 보여준다.

2) 地方機關과의 協助關係

지방공무원이 업무수행과 관련하여 같은 水準의 地方自治團體나 같은 機關內 公務員들과 원활한 협조가 이루어지고 있는지에 대한 설문에서는 「잘된다」가 34.2%, 「보통이다」의 45.9%와 함께 비교적 업무협조가 잘 되는 것으로 나타났다.

이와 반대로 중앙공무원들은 지방과의 협조관계(잘된다 29.0%) 수준이 낮은 것으로 나타났다. 특징적인 것은 下位職으로 갈수록 같은 수준의 지방정부와 협조가 잘되고 있는 것으로 나타나 實務職間의 協助는 원활한 것으로 판단된다.

3) 企業과의 協助關係

경기·인천지역의 지방공무원들의 기업과의 협조관계가 「안된다」는 부정적인 응답치가 높아

<表 28>

중앙기관과의 업무협조

구분	설문	응답자수 (%)	무응답	매우 잘됨	잘되 는편	보통	안되 는편	아주 안됨	X ²
업무 협조	국가직	121(52.2)	5.0%	3.3%	29.8%	50.4%	10.7%	1.8%	4.59
	지방직	111(47.8)	8.1%	3.6%	24.3%	44.1%	18.0%	1.8%	

〈表 29〉 지방기관과의 업무협조

구분	설문	응답자수 (%)	무응답	매우 잘됨	잘되 는편	보통	안되 는편	아주 안됨	X ²
법상 지위	국 가 직	121(52.2)	10.7%	5.0%	24.0%	46.3%	14.0%		3.59
	지 방 직	111(47.8)	9.9%	3.6%	30.6%	45.9%	9.0%	.9%	
직 급	4 급	6(2.6)			16.7%	66.7%	16.7%		13.79
	5 급	63(27.2)	7.9%	6.3%	22.2%	49.2%	14.3%		
	6 급	81(34.9)	13.6%	3.7%	27.2%	43.2%	12.3%		
	7 급	58(25.0)	12.1%	5.2%	29.3%	43.1%	8.6%	1.7%	
	8 급	17(7.3)			35.3%	52.9%	11.8%		
	9 급	7(3.0)	14.3%		42.9%	42.9%			

(23.4%), 경제행정의 수행과 관련하여 정부와 기업간의 緊密한 協助關係構築을 위한 대책이 절실하다. 이것은 중앙공무원과 기업과의 협조 수준이 지방공무원과 기업과의 협조수준보다 높은 것으로 나타난 것 과 대조를 이룬다.

직급별로 보면 9급 공무원의 42.9%가 기업과의 협조관계가 「잘 안된다」고 답하고 있어 상급 공무원보다 월등히 높게 나타나 末端 公務員으로서 기업과 함께 협조해 나가는데 어려움이 많음을 알 수 있다.

4) 利益團體와의 協助關係

경기·인천지역의 地方公務員들은 업무수행과 관련하여 利益團體와의 協助關係에 어려움을 겪고 있으며(40.5%) 이는 중앙공무원이 겪는 어려움(28.1%)보다 상당히 높은 정도를 보여주고 있다.

그리고 직급이 낮아질수록 그 정도가 심한 것으로 나타났는바, 이는 낮은 직급일수록 그리고 下位水準의 政府일수록 利益集團과의 交渉 내지 흥정에서 權限 있는 決定을 내리기 어렵기 때문일 것이다.

〈表 30〉 기업과의 업무협조

구분	설문	응답자수 (%)	무응답	매우 잘됨	잘되 는편	보통	안되 는편	아주 안됨	X ²
법상 지위	국 가 직	121(52.2)	12.4%		18.2%	53.7%	14.9%	.8%	4.87
	지 방 직	111(47.8)	13.5%	.9%	16.2%	45.9%	19.8%	3.6%	
직 급	4 급	6(2.6)			33.3%	66.7%			24.66
	5 급	63(27.2)	11.1%		20.6%	50.8%	17.5%		
	6 급	81(34.9)	14.8%		13.6%	51.9%	18.5%	1.2%	
	7 급	58(25.0)	17.2%	1.7%	17.2%	44.8%	15.5%	3.4%	
	8 급	17(7.3)			17.6%	58.8%	11.8%	11.8%	
	9 급	7(3.0)	14.3%		14.3%	28.6%	42.9%		

<表 31>

이익단체와의 업무협조

설문		응답자수 (%)	무응답	매우 잘됨	잘되 는편	보통	안되 는편	아주 안됨	X ²
법상	국가직	121(52.2)	14.0%		10.7%	47.1%	24.8%	3.3%	8.48
지위	지방직	111(47.8)	16.2%	.9%	9.9%	32.4%	31.5%	9.0%	

포함하고 있다.

3. 서비스 및 政策의 産出

가. 經濟行政서비스에 대한 顧客의 認知

1) 政府로부터 받은 支援

경기·인천지역 상공인들이 정부로부터 받은 지원에 대한 설문에서 「지원 받은 적이 없다」는 경우인 46.4%를 제외하고는 各 業體가 정부로부터 약간의 지원을 받은 것으로 나타났는데 특히 「시설·운영자금의 용자」가 21.7%로 가장 많았음을 알 수 있다. 또한 「기술지원」이 10.1%, 「세제상 혜택」이 10.1%로 나타나 資金과 技術上의 지원이 많음을 알 수 있다. 물론 이것은 당해지역 자치단체로부터 지원받은 것을

2) 自治團體 방문시 隘路点

본 연구와 관련한 다른 설문에서 경기·인천 지역 상공인들은 業務上 자주 접촉하는 行政機關으로 시(군)청이 44.9%로 가장 높았고, 직할시(도)가 27.5%, 특별행정관청 13.0%로 나타났는데, 이들의 방문이유는 認·許可關係가 가장 높았으며(44.9%), 다음으로 業務關聯 協議(21.7%), 稅金關係(13.0%)인 것으로 나타났다.

이들 업무처리를 위해 지방자치단체를 방문하는 경우 겪는 애로사항은 「절차상의 복잡성과 까다로움」에 30.4%, 「문제해결 권한의 미비」 18.8%, 「담당부서의 불명료성」에 14.5%가 응답하여 지방자치단체의 經濟行政이 갖는 脆弱性과 서비스수준의 열악함을 보여주는 것이라 하겠다.

<表 32> 정부로부터 받은 지원(상공인)

정부로부터 받은 지원	응답치
1) 각종보조금	1.4%
2) 기술 지원	10.1%
3) 시설·운영자금 용자	21.7%
4) 세제상 혜택	10.1%
5) 행정적 지원	1.4%
6) 판로개척상 지원	-
7) 공장부지의 우선분양	-
8) 노동력 확보지원	-
9) 지원받은 적이 없다	46.4%
10) 공장지역 도로시설의 건설	4.3%
11) 기타	1.4%
12) 무응답	2.9%

<表 33> 업무상 자치단체 방문시 애로사항 (상공인)

업무상 지방자치단체 방문시 애로사항	응답치
1) 어느 부서에서 담당하는 일인지 모르겠다.	14.5%
2) 서류가 너무 많고 절차가 까다롭다.	30.4%
3) 지방정부는 문제를 해결해 줄 권한이 없다.	18.8%
4) 전문가들이 없어 업무협조에 어려움이 많다.	4.3%
5) 서로 이해관계가 틀려 설득이 어렵다.	11.6%
6) 너무 권위적이다.	11.6%
7) 기타	4.3%
8) 무응답	4.3%

V. 評價 및 改善方案

1. 地方政府的經濟行政의 問題點

가. 地方政府的經濟行政 現況(要約)

지방정부의 경제행정을 組織面에서 보면 經濟行政擔當課(係)가 全體課數에서 차지하는 比率이 낮고 조직이 중앙담당부처와 對稱的으로 설치되어 있다. 係別로 보면 業務에 비해 人力이 부족한 편이며 경제행정 담당자의 과반수 이상이 教育訓練 經驗이 없을 뿐만 아니라 스스로 職務에 대한 專門知識이 부족하다고 생각하는 비율이 36%에 이르고 있다. 그리고 중앙공무원보다 더 잦은 轉補로 전문성이 결여될 위험이 있다. 그리고 지방정부의 機能別 歲出構造面에서의 産業經濟費의 지출비율이 낮은 편이어서 地域經濟活性化를 위한 적극적인 노력이 부족한 듯하다.

지방정부의 경제행정을 機能面에서 보면 지방자치단체가 담당하고 있는 경제업무들은 대부분 委任事務일 뿐만 아니라 기획·재정기능 관련사무보다 통제·지도기능 관련사무 위주로 구성되어 있으며 담당공무원의 순환보직시 과거에 수행했던 업무를 고려하지 않는 경향이 높아 業務의 連繫性이 떨어지는 경향이 있다. 그리고 경제담당 공무원들은 담당업무의 지역경제에 미치는 영향력은 긍정적으로 보고 있지만 業務遂行과 관련하여 自由裁量의 範圍가 적고 특히 지역경제업무의 중심인 「工團造成·産業育成」, 「地域經濟의 計劃 및 管理」를 담당하고 공무원

의 재량권은 거의 없는 형편이다. 이러한 재량권 부족은 劃一的 事務遂行體制와 法·制度타인 것으로 나타났다. 그리고 경제담당 지방공무원의 경우 權限에 비해 責任이 많은 편이며 경제업무들은 他課(係) 및 中央行政部處와 많은 부분이 重複되고 있는 것으로 나타났는데, 중복분야는 指揮·監督分野, 民願分野가 대부분이다. 앞으로 보강되어야 할 기능으로는 財政關聯機能, 計劃樹立機能, 商工人과의 協助機能등으로 나타났다.

지방정부의 經濟行政過程은 상공인을 비롯한 地域民의 要求에 對應性을 발휘하지 못하는 실정이다. 상공인을 대상으로 한 조사에 따르면 시(도), 시(군)등 自治團體에서 地域經濟政策에 대한 이니셔티브를 갖고 지역경제발전계획을 수립하고 社會間接資本, 勞動力 確保, 技術開發, 資金 確保등과 관련하여 企業들을 직접 지원해 주기를 바라고 있다. 이는 자치단체가 地域의 實情에 맞는 정책을 수립할 수 있다는 점에서 그 當爲性이 인정된다. 지방자치단체 차원의 행정과정은 戰略的 目標의 設定이 우선되어야 함에도 관련부서의 편린화, 권한부족등으로 아직 적실한 목표조차 설정치 못하고 있다. 그리고 현재로서는 지방자치단체가 중앙에 비해 지역경제발전을 위한 先導者的 役割을 수행치 못하고 있으며 政策 樹立·執行의 自律性도 낮은 편이다. 지방정부의 경제행정과정에서 他機關과의 協助關係를 보면 같은 수준의 자치단체간이나 같은 기관내 공무원들간에는 협조가 원활한 편이지만 중앙행정부처, 기업, 이익단체와의 협조수준은 이보다 낮은 것으로 나타났다. 경제행정과정의 產物인 行政서비스 水準면에서는 지역기업들이 중앙과 자치단체로부터 資金·技術支援을 어느 정도 받고 있으나 節次

複雜, 權限不足, 擔當部署의 不明瞭性 등으로 顧客의 입장에서 보는 서비스 수준은 낮은 것으로 나타났다. 고객이 느끼는 지역경제정책의 수준 또한 일관성 부재, 계획 및 목표의 부재, 지역경제업무의 중앙에속탁에 효과적이지 못한 것으로 나타났다.

나. 地方政府 經濟行政의 問題點

1) 政府間 機能 및 責任分擔에 따른 限界

앞서 살핀 바와 같이 經濟行政機能의 政府間 分擔體系가 지나치게 중앙집권적이어서 지방자치단체는 자율성을 갖고 당해지역의 特定需要에 대처할 수 없는 실정이다.

企劃機能과 관련하여 지역경제개발계획을 종합적으로 수립하는 기능이 현재는 중앙과 지방에 모두 부재한 형편이며, 경제부문에 대한 종합계획이라 할 수 있는 경제사회발전 5개년계획도 經濟政策의 空間化와 連繫가 되지 못하고 있으며, 각 중앙행정부처가 수립하는 각종 계획들은 部省主義의 偏見과 政府間 協助體制 미흡으로 오히려 지역에 대한 투자의 효율성을 저해하고 있다.¹³⁾ 지역의 경제부문계획을 형식적으로나마 담고있는 자치단체의 空間計劃, 즉 直轄市/道 開發計劃, 都市計劃 등은 입안권이 당해 자치단체에 귀속되어 있음에도 중앙의 承認이 필수조건으로 되어있어 지방적 수요의 반영이 왜곡되는 결과를 낳아왔다.

財政的 機能側面에서는 재정정책수단의 중앙독점과 빈약한 지방재정 탓에 중앙과 지방의

책임분담이 심각한 불균형을 나타내고 있다. 財政政策手段은 지역이 지니고 있는 문제의 심각성과 경제환경 및 정치적 영향력에 따라 선택의 폭이 달라져야 함에도 현재 주로 구사되고 있는 정책수단은 租稅減免, 金融支援이 大宗을 이루며 극히 단순하고 획일적이다. 즉 재정정책수단이 지역정책의 중요한 부분인 공간성을 결여하고 있다.

그리고 이러한 정책수단조차도 상공업과 관련해서는 商工部가, 농수산업과 관련해서는 農水産部가, 지역의 물리적 개발과 관련해서는 建設部가 그 권한을 쥐고있어 地方政府는 독자적으로 地方企業에 대한 인센티브제공이 불가능하며 오히려 중앙의 정책적 결정에 의해 지방세 감면 등을 통한 潛在的 地方歲入이 잠식되는 결과를 빚고 있다. 재정적 기능과 관련하여 특히 문제가 되는 것은 지방정부가 사용할 수 있는 재원이 부족하다는 것이다. 中央政府는 각종 事案에 따라 基金 등의 設置를 통해 안정적 재원을 확보하고 있으나 지방정부의 사용권한이 제도적으로 보장되는 기금이 현재는 절대적으로 부족한 형편이다.¹⁴⁾

그 밖의 각종 執行·調整機能을 살펴보면 형식적인 事務移讓으로 지방정부의 업무량만 증가하고 있다. 즉 중앙에서는 권한이 따르는 중요업무를 독점하고 지방에는 주로 i) 규모가 작거나 地區의 事業이나 施設의 결정업무, ii) 형식적이고 번잡한 節次를 갖는 업무, iii) 권한은 없고 책임만 뒤따르는 업무를 위임받고 있으며,¹⁵⁾ 따라서 지방자치단체의 지역경제관련사무

13) 최상철, "한국적 지역정책의 과제와 방향", 「지방자치시대의 지역개발전략」, 한국지역개발학회·한국지역학회 세미나, 1991. 6. 25. pp. pp. 16~18.

14) 현재 자치단체가 이용가능한 지역개발기금에 관한 논의는 건설부, 「지역균형개발법(안)」; 경기도, 「지방균형발전법 작성연구」, 1991. pp. 71~75 참조.

15) 한국지방행정연구원, 전거서, 1987, pp.259~263.

<表 35> 직할시/ 도의 기능별·성질별 사무배분 실태

기능별		성질별	총 계	고유사무		단체위임사무		기관위임사무	
				건수	%	건수	%	건수	%
총 계									
산업경제 행정	농업		386	74	19.2	146	37.8	166	43.0
	산림		147	47	32.0	6	4.1	94	63.9
	식산		345	43	12.5	136	39.4	166	48.1
	수산		93	5	5.4	0	0.0	88	94.6
	상공		327	9	2.8	18	5.5	300	91.7
	관광운수		210	1	0.5	0	0.0	209	99.5

자료 : 한국지방행정연구원, 「자치단체 단위사무목록」, 1986 참조 재작성

<表 36> 시/ 군의 기능별·성질별 사무배분 실태

기능별		성질별	총 계	고유사무		단체위임사무		기관위임사무	
				건수	%	건수	%	건수	%
총 계									
산업경제 행정	농업		218	36	16.5	100	45.9	82	37.6
	산림		67	7	10.4	0	0.0	60	89.6
	식산		187	20	10.7	2	1.1	165	88.2
	수산		64	2	3.1	0	0.0	62	96.9
	상공		109	6	5.5	1	0.9	102	93.6
	관광운수		98	6	6.1	0	0.0	92	93.9

의 80%정도가 위임사무로 중앙에 事後報告를 해야하는 의무를 지고 있으며, 이에 따라 지방정부는 중앙사무의 대행에 급급할 뿐 지역경제에 대한 적극적인 리더쉽을 발휘할 수 없다.

지방자치단체의 商工行政機能을 보면 자치사무는 19.4%에 불과하며, 중앙부처의 위임사무는 80.6%에 이르고 있으며 그 대부분이 지역경제의 발전이나 지방상공업의 육성과 같은 積極的 促進機能과는 무관한 소극적인 規制 및 管理機能(예 : 계량기의 검사·단속, 상설시장의 허가·관리, 물가, 연료정책 등)에 불과하다. 상급기관에 의한 통제가 강하며 道事務의 73%, 郡事務의 80%가 국가 또는 상급자치단체의 지도·

감독을 받고 있어 상공행정의 자주성이 거의 없는 실정이다.¹⁶⁾ 따라서 지역경제와 관련하여 자치단체가 효과성있는 정책을 자율적으로 구사하는 것은 불가능하다.

따라서 지역경제정책에 관한 한, 地方政府는 '槍도 防牌도 없이' 地域經濟의 振興이라는 난적과 싸우고 있는 형편이다.

2) 組織 및 人力에 따른 限界

가) 組織

중앙정부 조직의 연장선상에서 지방정부의

16) 상계서, p.363 및 434참조.

조직을 고려하는 것은 지나치게 불합리하다. 즉 地方政府는 당해지역의 특수한 정치·경제적 環境에 의해 주민으로부터의 서로 상이한 需要에 반응해야 하는 地理的 實體이므로 地域別로 特性있는 組織을 갖추어야 한다(예컨대, 제주도의 관광개발국 설치 등).

그럼에도 불구하고 우리나라 지방정부의 경제 행정조직은 劃一的이고 硬直되어 있으며 政府間 協助體制나 地域民의 參與裝置를 구비치 못하고 있다. 이처럼 조직이 획일화되어 있고 規制·管理中心의 組織編制를 취하고 있는 것은 지방자치단체가 자치단체로서의 自律組織權을 갖지 못했기 때문이며, 따라서 자치단체별로 특수한 여건과 행정수요를 충분히 감안하여 조직을 구성치 못하고 있다. 그러므로 특정한 기능영역에서는 業務에 관한 專門性이 결여되어 행정수요에 대처하지 못하는 경우가 많다.

나) 人力 및 專門性

중앙정부와 마찬가지로 지방정부의 地域經濟 行政 關聯機構와 人力은 業務量에 비해 빈약하여 時間外 勤務나 외부에서의 人力支援을 받아 이를 해결하고 있다. 특히 광역자치단체의 경우 지역경제행정의 핵심을 이루는 地域經濟課(係)가 1人當 公文處理件數面에서 餘他 課(係)보다 월등하여 심각한 인력부족을 보이고 있다.¹⁷⁾ 또한 상급기관에게 인력을 지원하는 기초자치단체의 경우에는 더 심각한 인력부족을 나타내고 있음도 문제이다.

이러한 인력부족은 業務處理의 形式化와 함께 지방공무원의 專門化를 저해함으로써 지방정부의 지역경제환경에 대한 적응력을 감소시키고 있다. 이러한 실정에서는 情報 및 諮問提供 등과

관련한 기술적 요소들이 구비될 수 없으며, 이것이 결국 당해 지방자치단체의 경제개발리더쉽의 한계가 된다.

3) 民間部門과의 連繫와 관련한 限界

지방정부가 地域經濟活性化와 관련하여 민간 부문과 연계를 이루는 길은 상공인을 포함한 地域民의 지역경제행정에서의 參與를 통한 方法과 지방정부가 민간부문이 수행하는 財貨와 서비스의 生産活動에 직접·간접으로 參與하는 方法이 있다. 그러나 현행 지역경제행정관련 법·제도와 정책운영상 이들 두가지중 어느 것도 지방자치단체수준에서는 효과적으로 활용되지 못하고 있다. 반면에 中央政府水準에서는 각종 審議會의 活動이나 經濟團體長會議 등을 통해 민간부문과의 커뮤니케이션이 어느 정도 확보되어 있고, 公企業의 運營을 통해 생산활동에 참여하고 있다.

지방정부는 민간부문과의 공식적인 협의나 의견수렴통로가 없으며, 또한 생산활동참여에 대한 法的 制裁로 인해 지역경제활성화를 위한 민간부문과의 파트너쉽 필요성에 부응치 못하고 있다.

2. 改善方向

地方政府는 지역경제활성화와 관련하여 組織強化, 機能強化, 關聯團體와의 協力強化를 도모하여야 한다. 組織面에서는 지역의 특성을 고려한 特性있는 組織體系를 갖추어야 하고 그 部署에 흩어져 있는 경제업무를 綜合·企劃할 수 있는 조직정비를 하여야 한다. 이 경우 현재 제 역할을 다하지 못하고 있는 地域經濟課(係)의 역할 증대가 기대된다.

17) 상계서, p.295

機能面에서는 중앙사무의 계속적 地方移讓과 함께 企劃機能, 財政機能, 調整機能이 강화되어야 한다. 기획기능측면에서는 광역자치단체의 地域經濟開發計劃 樹立權限 確保가 선행되어야 하고 계획수립 능력의 제고를 위해 地域經濟研究院의 설치·운영이 필요할 것이다. 이 경우 지역경제연구원은 시(도)별로 自治團體와 企業體가 공동으로 출자하는 財團法人의 형태를 갖게 되고 중앙정부와 지역의 대학 및 연구소는 전문인력을 지원하여야 한다.

지방정부 財政機能의 강화는 지역경제정책의 효과성 보장이라는 측면에서 중요시되는 것으로 이것은 지방정부의 地域企業에 대한 直接的인 支援權限確保, 민간부문과의 公共投資機會의 확대보장과 관련된다. 적어도 광역자치단체수준에서는 기업에 대한 직접지원이 가능하도록 地域開發基金등의 재원이 확보되어야 한다. 이 경우 기금의 설치만으로 충분하다고 할 수 없으며 支出權限을 광역자치단체나 광역의회가 갖는 것이 필수적이다. 그리고 법·제도의 개편을 통해 광역자치단체가 官民共同의 株式會社에 투자할 수 있는 길이 열려야 한다. 이때에 參與事業의 範圍는 지역의 특성에 맞게 탄력적이어야 하고(건설, 정비, 관리등), 自治團體의 投資比率도 민간의 활력을 저해하지 않는 범위에서 설정되어야 한다.

지방정부의 지역경제 관련 調整機能의 강화는 지방정부가 이니셔티브를 갖고 지방의 人的, 物的 資源을 조직적으로 동원할 수 있고 주민의 合意 導出을 통해 경제정책에 추진력을 부여할 수 있다는 점에서 반드시 필요한 것이다. 즉 자치단체는 自治團體長 直屬으로 地域經濟發展委員會를 설치하여 지역의 경제발전방향 및 목표설정, 경제개발계획 협의, 자원 조성등과

관련하여 調整者로서의 역할을 수행케 하여야 한다. 이 위원회에서는 자치단체 대표, 기업대표, 중앙행정부처 대표, 지역이익집단등이 참여하여야 하며 이들은 地方的 重大事案과 관련하여 중앙정부에 정책적·제도적 개선을공동으로 건의하거나 중앙정부로부터 재정보조를 효과적으로 얻어내거나 기업에 정보나 조언을 제공하는데 상호협력하여야 한다.

이와 같은 지방정부의 經濟行政機能 強化는 궁극적으로 민간부문과의 파트너쉽 강화로 확대되어 地方的 內生的 發展을 촉진하는 방향으로 이루어져야 한다. 中央政府는 이러한 지역의 각종 개발계획들을 조정하고 자립력이 없는 落後地域에 대한 지원과 國家的인 大規模 프로젝트의 효과적 수행에 전념함으로써 재원의 불필요한 낭비를 막고 지역경제정책의 효과성을 높이는데 기여하여야 할 것이다.

〈參考文獻〉

(1) 國內文獻

- 김동진, “경제행정”, 「한국행정의 역사적 분석 1968~1984」, 서울대학교 출판부, 1987.
- 김보현, “지역경제활성화를 위한 지방행정의 역할”, 「지방재정」, 87. 5월호, 1987.
- 金繁雄, “韓國經濟行政의 機能變化와 組織變遷”, 行政論集 第14輯, 東國大 行政大學院, 1984.
- _____, “한국경제행정의 기능적 자율화”, 「현대 한국행정론」, 박영사, 1991.
- _____, “韓國經濟行政의 地域分權化”, 「現代韓國行政論」, 博英社, 1990.

김안제, 「지역개발과 지방자치행정」, 대명출판사, 1988.

_____, “지역경제수준(민력도)측정에 관한 연구”, 「환경농촌」, 서울대학교 환경대학원, 제10권.

朴泰圭, “地域經濟活性化를 위한 制度的 接近方法”, 「國土와 建設」, 제33집, 1987. 4.

房銀炫, 「商工行政」, 「韓國行政의 歷史的 分析」, 서울대학교출판부, 1987.

변형운, “한국경제의 성장과 변천”, 「한국경제의 이해」, 비봉출판사, 1987.

조남성, “지역경제활성화의 중요성과 성장발전 과제”, 「도시문제」, 87. 5월호, 1987.

_____, “지역경제활성화를 위한 정책방향”, 「개발과 가치」, 1권 1호, 1987.

최용호, “지방에서 보는 지역경제활성화방향”. 「비교행정」, 87. 5월호, 1987.

최재선, 「지역경제론」, 법문사, 1965.

홍기용, “세계각국의 지역개발정책”, 「지역개발론」, 법문사, 1987.

_____, “지방경제활성화의 새로운 접근”, 「지방자치시대의 지역개발전략」, 한국지역개발학회·한국지역학회 세미나, 1991. 6. 25.

황명찬, 「지역개발론」, 경영문화원, 1984.

黃仁政, 「行政과 經濟開發」, 서울대학교출판부, 1985.

內務部, 「第6次經濟社會發展5年計劃 地方發展部門計劃」, 1987.

釜山銀行, 「企業體 本社 地方工場所在地로의 移轉對策」, 1986.

總務處, 「大韓民國政府 組織變遷史」, 1980.

韓國地方行政研究院, 「地方自治團體 單位事務目錄」, 1985.

_____, 「2000년을 향한 지방행정좌표」, 1985.

_____, 「지방시대를 위한 지역개발행정체제」, 1987.

_____, 「韓國地方行政史」, 1988

_____, 「지방행정에 있어서 공사 혼합기업에 관한 연구」, 1991.

(2) 日本文獻

谷村 喜代司, 地域經濟振興への課題, DAIICHI HOKI, 1986.

大屋正男·濱崎 孝·椎川 忍, 地域政策, 東京: 第一法規, 1986.

野口悠紀雄, 公共政策, 東京: 岩波書店, 1985.

齊藤莊之助, 山崎征男(編), 地域經濟の革新, 東京: きょうせい, 1984.

通商産業省, 「地域經濟活性化 ヒジヨン」, 1987.

山崎充, 「地域經濟活性化の道」, 有斐閣選書, 1984.

(4) 西洋文獻

Armstrong Harvey & Taylor Jim, Regional Economics and Policy, New York : Philip Allan, 1985.

Bendavid-Val Avrom, Regional and Local Economic Analysis for Practitioners, New York: Praeger Publishers, 1983.

B.Wechsler, and W.R.Backoff, “Policy Making and Administration in State Agen-

- cies: Strategic Management Approaches”, Public Administration Review, 46, 1986.
- Cinneide Micheal S.O & Keane Michael J., “Applying Strategic Planning to Local Economic Development”, TPR, 61(4), 1990.
- Cochrane Allan, “Recent Developments in Local Authority Economic Policy”, Mike Campbell (ed.), Local Economic Policy, London: Cassell, 1990.
- Discussion Paper in 1986 Local Government Ministers’ Conference, The Role of Local Government in Economic Development, Canberra Australian Government Publishing Service, 1987.
- E. Malizia, Local Economic Development: A Guide to Practice, New York: Praeger, 1985.
- Glasson J., An Introduction to Regional Planning, London: Hutchinson, 1975.
- Hoover Edgar M., An Introduction to Regional Economics, New York: Alfred A. Knopf, 1975.
- Johnson Nevil & Cochrane Allan, Economic Policy Making by Local Authorities in Britain and Germany, London: George Allen & Unwin, 1981.
- Luke Jeffrey s., Ventriss Curtis, Reed B.J. & Reed Christine M., Managing Economic Development A Guide to State and Local Leadership Strategies, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.
- M.E. Berman, Local Economies in Transition, Durham, N.C.: Duke University Press, 1986.
- Nanetti Raffaella, Growth and Territorial Policies, London: Biddles of Guildford Ltd., 1988.
- Nurse Hugh O., Regional Economics, New York: McGraw-Hill, 1968.
- OECD general distribution, Sharing Responsibilities and Harmonizing Economic Action at Different Levels of Government in OECD Countries, 1989.
- Riddel Robert, Regional Development Policy, New York: St. Martin’s Press, 1985.
- Wilson Graham K., Business and Politics, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1985.