

內生的 地域經濟發展을 위한 政府間 責任分擔

Sharing Responsibilities at Different Levels of Government for Indigenous Economic Development

朴 熙 正

(韓國地方行政研究院 研究員)

孫 熙 竣

(韓國地方行政研究院 研究員)

〈목 차〉

- I. 序論
- II. 地域經濟開發政策의 接近方法
- III. 地域發展戰略의 地域化
- IV. 政府間 責任分擔의 方向
- V. 結論

I. 序論

일반적으로 地域經濟 育成的 方法은 産業構造 改善施策으로서 知識集約型 내지 技術集約型 産業으로의 전환, 地域構造施策으로서 産業정책 과 지역정책의 종합화, 行政構造施策으로서 行 · 재정권한의 地方分權化를 포함하는 것이라

할 수 있다.

지금까지 地域經濟政策에 관한 研究는 地域經濟政策의 부재 특히 지방자치단체 차원의 이니셔티브 부족때문에 진정한 의미에서의 地域經濟政策을 대상으로 삼지 못했다고 볼 수 있다. 지역의 産業구조 개선도 국가의 경제부문별 政策의 空間化라는 측면에서 접근하였다고 볼 수 있으며, 국가의 産業政策과 地域政策의 連繫 내지 綜合化에 대한 논의도 최근에 와서야 관심 대상으로 떠오르고 있다.” 그리고 중앙정부 권한의 지방이양은 지방자치의 실시와 함께 각계의 관심을 불러 일으켰음에도 경제분야의 權限移讓

1) 최상철, “경제정책과 지역정책의 효율적 연계방향”, 「환경논총」, 제28권(1991), pp.1-15; 홍기용, “지역 경제활성화의 새로운 접근”, 「지방자치시대의 지역개발전략」, 한국지역개발학회·한국지역학회 세미나, 1991. 6.25, pp.28-30.

은 만족스런 수준에 도달하였다고 볼 수 없다. 최근의 조사에 따르면²⁾ 직할시, 도의 지역경제국 사무중 11%(직할시), 20%(도)만이 고유사무이고 나머지는 단체위임사무 내지 기관위임사무인 것으로 나타나 1985년의 수준과 비교할 때³⁾ 여전히 개선되지 않고 있음을 보여주고 있다.

현재 地域의 經濟環境은 經濟力의 지역적 편중, 경기침체와 시장개방으로 인한 지방중소기업의 잇단 도산, 지방중소기업에 대한 정부의 투자부족, 지방 상공인들의 自生的 努力 부족 등으로 특징지워진다. 근본적으로 지방정부는 지역경제발전을 위한 선도적 역할 수행에 필요한 행재정적 권한이나 책임을 결하고 있는 까닭에 지방기업의 요구를 수렴하고 經濟分析을 통해 이를 정책에 반영할 수 있는 충분한 능력을 갖고 있지 않다. 그러나 현재의 여건은 지역경제의 再生을 위해 중앙정부만 노력한다고 해결될 수 없는 상황이라 할 수 있다. 즉 중앙정부, 지방정부, 상공인을 포함한 민간의 상호협조체제가 구축되지 않으면 地域經濟의 活性化는 口頭禪에 그칠 가능성이 높다.

그리고 지역경제 진흥의 전략적 초점도 外部로부터의 投資誘致보다 기존 지방기업의 育成 및 創業支援에 두어져야 한다. 기업의 유치만으로는 모든 지역의 수요를 해결할 수 없으며, 유치를 위한 각종 誘引手段의 증가로 실제 발생 이익에 비해 지나치게 정부의 지원비용이 많이 들 수 있기 때문이다. 따라서 地方의 內生的 發展을 고무시킬 수 있는 地域政策의 구사가

향후 지역경제 발전의 관건이 될 것으로 판단된다. 이를 위해서는 地域經濟政策의 實質的 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 지방주도적 上向的 地域經濟行政體制로 탈바꿈되어야 할 것이다. 점차 전문화되고 다양화되는 생산체제는 分權化된 制度的 體制내에서 생존가능성이 높아지고 따라서 전자는 후자의 출현을 전제조건으로 한다.⁴⁾ 이것은 OECD회원국을 비롯한 선진국들이 경제발전을 위한 지방의 이니셔티브를 보장하기 위해 재정기능을 포함한 각종 경제적 권한을 광역자치단체수준에 부여하고 있는 최근의 경향에 비추어 알 수 있다.

본 연구에서는 지역경제주체로서 地方政府와 民間이 지역경제발전의 이니셔티브를 갖고 內生的 地域發展을 도모하기 위한 바람직한 정부간 責任分擔의 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 기존의 地域經濟政策의 接近方法을 검토하고 지방정부 중심의 지역경제발전을 위한 戰略的 接近方法에 대해 논의하고자 한다. 제3장에서는 內生的 發展을 위해 지역정부의 역할과 책임이 커지고 있는 주요국가의 경향도 사례국가별로 검토해 본다. 제4장에서는 향후 內生的 地域經濟發展을 위한 지방정부의 역할과 이에 따른 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체간의 바람직한 책임분담의 방향을 제시하고자 한다.

2) 한국지방행정연구원, 「지방행정기능분석에 관한 연구(II)」, 1992년 2월 발간 예정.

3) 한국지방행정연구원, 「지방행정기능분석에 관한 연구」, 1985, pp.48-49.

4) Raffaella Nanitti, Growth and Territorial Policies, London: Pinter Publishers Ltd., 1988, pp.5-6.

II. 地域經濟開發政策의 接近方法

1. 地域經濟開發政策의 接近方法

완전히 相互排他的(mutually exclusive)인 분류는 아니라 하더라도 地域開發政策의 접근방법은 다음의 세가지로 집약될 수 있다.⁵⁾

- 중앙주도적 지방개발정책 접근방법(a centrally initiated localized development policy approach)
- 市場機制에 주로 의존하는 민간기업 접근방법(a private enterprise approach to local development)
- 지방 / 지역주도적 지방개발 접근방법(a locally / regionally initiated local development process)

가. 中央主導的 地域經濟開發政策

중앙주도적 지역경제개발은 2차대전 이후 본격적으로 실시되어 왔으며, 하부구조 투자의 空間的 配分과 민간부문 활동에 대한 인센티브의 空間的 差別, 또는 중앙의 계획경제활동의 空間的 配分을 통한 중앙의 再分配戰略을 주된 내용으로 하고 있다. 이 전략은 총체적 고도성장기 동안 상당한 성공적 업적을 이룩했다.

그러나 전체성장률이 하강하기 시작한 1980년대에 들어서면서 그 효과성은 크게 감소하였

고 地域再建 및 革新이 지방 및 지역개발의 주요관심사가 되었다.

中央主導的 地域經濟政策이 비효과적으로 되어버린 이유는⁶⁾ 첫째, 그 정책이 구조적으로 취약한 지역사회들의 기업환경과 혁신능력에 영향을 미칠 수 없었기 때문이며, 둘째, 中央의 配分政策은 전통적으로 部門別政策으로 조직화 되어 왔기 때문에 지방수준에서 종합적인 결과를 낳지 못했고, 셋째, 성장기 동안 나타나지 않았던 성장의 부정적인 社會·空間的 附帶效果가 나타나기 시작했으며, 넷째, 국제적인 경제재건과정에서 발생하는 經濟 및 勞動市場의 機能的 分割(functional segmentation)에 따른 지방적 문제를 극복하지 못했으며, 다섯째, 중앙의 배분정책이 지방의 이노베이션을 유도하는데 비효과적이고, 여섯째, 지방의 새로운 需要 및 供給構造의 創出에 비효과적이며, 일곱째, 중앙의 배분정책은 표준화되어 있어 지역의 문제해결에는 한계가 있고, 마지막으로 지방과 지역내 사회적 격차를 줄이기 위해서는 中央의 分配政策만으로 지방의 구조적 여건을 변화시킬 수 없었기 때문이다.

그러나 이상의 이유로 해서 위로부터의 개발 노력이 불필요하게 되었다는 것은 아니며, 잠재력이 낮을 수밖에 없는 낙후지역에서의 지방정부가 행하는 자발적 노력에 대한 국가적 지원은 여전히 필요하다고 생각된다.

나. 民間企業的 接近方法

지방개발에 대한 민간기업적 접근방법은 기존의 지방 및 지역개발정책의 비효과성에 비추어

5) Walter B. Stöhr(ed.), Global Challenge and Local Response, London : Mansell, 1990, pp.39-45.

6) Ibid., pp.40-41.

빈번히 제기되고 있다. 지역정책에 대한 정치적 비판으로서 극우파에서는 지역정책수단이 비효과적이므로 非規制化(deregulation)와 市場機制를 통해 그러한 조치들을 민간기업에 맡겨두어야 한다고 주장한다. 반면에 극좌파는 지역문제가 기존의 자본주의적 사회·경제체제의 산물이므로 資本主義體制의 解體가 지역문제 해결의 前提條件이라고 본다.

민간기업적 접근방법은 微視論과 巨視論에 기초를 두고 있다. 미시론에 의하면 사기업은 새로운 시장조건을 인지하고 관련 신상품과 기술혁신을 선택하고 또 이에 따라 자원을 투자하는데 있어 가장 유리한 위치에 있다고 본다. 미시론자들은 國際的 勞動分業에 있어서의 최근의 급속한 변화라는 관점에서 이러한 私企業의 능력을 잇점으로 강조하고 있다.⁷⁾

新古典派理論을 견지하는 거시론에서는 재화와 서비스 및 생산요소의 移動性이 충분히 증가되면 價格의 空間的 差異와 發展水準의 空間的 差異는 모든 지방에서 균등화될 것이고, 따라서 공간적 격차도 해소될 것이라고 주장한다.⁸⁾

그러나 이러한 주장들은 미시적 수준과 거시적 수준사이에 운영되고 있는 실제 현실을 무시하고 있다. 미시론과 관련해서는 지방과 지역의 환경이라는 中間條件(meso-conditions), 즉 지방의 상호작용 및 지원네트워크가 중소기업의 혁신에 있어 특히 중요하다는 것을 간과하고 있으며, 거시론은 市場機能을 왜곡시키는 外部經濟效果를 무시하고 있다.

다. 地方主導의 地域經濟開發政策

민간기업의 결정이 지역사회의 목표와 부응하여 이루어지도록 지방정부는 타협안으로서 사기업과 契約協定(contractual arrangement)을 맺어왔다. 영국에서는 해당공장이 작업이나 환경조건의 관점에서 피고용자와 지역사회 이해관계를 보호해야 한다는 것을 조건으로 하는 계약에 의거 지방정부가 지원을—빈번히 보통주 買入形態로—한다.⁹⁾

이때 기업과 지역의 관계는 ① 기업은 지역사회를 위해 이익을 창출하고, ② 지역은 기업에게 바람직한 생산환경을 제공하는 共生的 관계가 된다.

地方主導의 地域經濟開發이 최근에 다시 각광을 받게 된 것은 中央의 再分配政策이 너무 경직되어 있어 지방문제를 효과적으로 해결하지 못했고, 자유기업이나 非規制化를 통한 市場經濟的 接近方法을 지방공동체의 목표달성을 위해 이용키에는 너무 애매하다는 점에서 비롯되었다. 종래의 집권화된 개발정책이 지방의 실업문제나 경제재생에 무능력을 표출함에 따라 지방정부는 이들 문제를 해결하기 위해 追加的 地方資源을 동원할 필요성을 인식하게 되었다는 것이다.

그러나 여기에도 문제가 없는 것은 아니다. 투자자에게 이미 매력적이던 지방은 문제가 없지만 그밖의 지방은 계속 외부의 투자에 호소할 수밖에 없으며 조세감면등의 방법으로 地方豫算資源을 과용하게 되어 재정위기에 직면할

7) Ibid., pp.41.

8) Michael Chisholm, Regions in Recession & Resurgence, London : Unwin Hyman, 1990, pp.59-64
참조

9) P.Roberts, C.Collis and D.Noan, "Local Economic Development in England and Wales", Global Challenge and Local Response, Walter B. Stöhr (ed.), pp.135-162 참조

수도 있다.¹⁰⁾

2. 지역경제발전을 위한 地方政府의 戰略的 接近方法

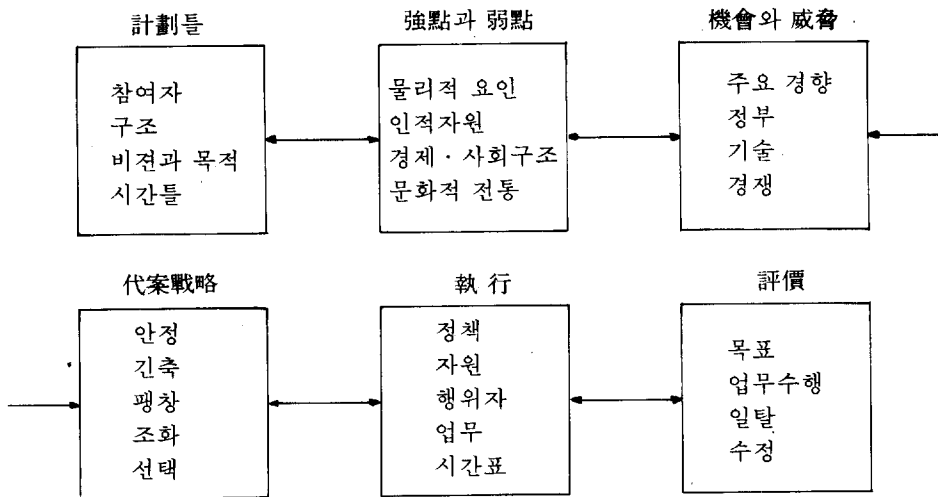
여기서는 지방주도적 지역경제정책을 중심으로 그 구체적인 접근방법을 살펴보기로 하자. 지역경제발전을 위한 단계적 접근방법으로 지방정부의 經濟政策過程을 규범적으로 제시해 주는 것으로는 미국 지방정부의 전략적 계획과정을 생각할 수 있다. 주 및 지방의 경제개발계획의 성공가능성을 증가시키는 요인들로서 지방민의 要求와 동원가능한 資源의 認知, 외부제약요인에의 적응, 공공·민간·비영리조직간의 협조를

촉진시키는 지방정부의 리더쉽, 장기간의 지속적 노력등이 고려될 수 있고 이 요인들을 가장 잘 통합하는 과정이 戰略的 計劃(strategic planning) 過程이다. 지방정부의 전략적 계획과정은 實行志向的(action-oriented), 參與的(participative)이며 당해지역의 장·단점, 투자기회, 경쟁적 위협요소 등에 대한 이해필요성을 강조한다.¹¹⁾

가. 제1단계 : 地域戰略計劃을 위한 組織化

지역경제발전을 위한 戰略的 接近의 제1단계는 지방정부, 상공회의소, 다양한 개발집단, 각종 위원회 및 시민조직 등 경제발전에 적극적으로

〈도 1〉 지역경제발전을 위한 戰略的 計劃의 모델



출처 : Michéal S. ó Cinnéide & Michael J. Keane. "Applying strategic planning to local economic development", Town Planning Review, 61(4),1990,p.480.

10) Walter B. Stöhr, op.cit., p.44.

11) Jeffrey S. Luke, Curtis Ventriss, B.J. Reed & Christine M. Reed, Managing Economic Develop-

ment A Guide to State and Local Leadership Strategies, San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1988, pp.20-32.

개입된 사람들이 회합을 통해 변화의 필요성을 공감함으로써 시작된다. 이 과정에서는 人的·物的 자원의 투입이 이루어지게 되는데 경우에 따라서는 민간자문, 학계, 중앙정부 대표들을 위한 비용도 포함된다.

먼저 운영위원회를 구성하여 戰略的 計劃活動 전과정을 조정하고 데이터 분석팀을 선발케 한다. 데이터분석 및 전략·실행계획의 수립 이전에 경제발전 관련 리더쉽(economic development leadership)을 개발하기 위해 계획적 워크샵을 개최할 수 있다.

그 다음에는 기업리더쉽에 대한 조사, 지역민의 태도에 대한 조사, 지역사회 하부구조에 대한 인벤토리, 경제발전을 위한 地域社會의 組織化方式, 경제기반, 인구, 노동력에 대한 분석 등 데이터분석을 실시한다. 이때에 地方資源팀(local resource team)이 조사연구작업을 수행하게 되는데, 외부의 지원을 확보하고, 데이터베이스 구축에 책임을 진다.

나. 제2단계 : 內·外部要因 分析

그 다음 단계에서는 지역경제의 변화상과 앞으로의 적응방법을 이해하기 위해 經濟情報體制의 구축이 필요하며 이는 희소한 地方資源을

전략적 사업에 효과적으로 투자할 수 있게 해준다. 이를 위하여 운영위원회의 구성원들이 제1회 업무회의를 개최하고 여기에는 지방자원팀, 상위 관련부처, 학계 대표도 참석하여야 한다.

업무회의의 議題 設定過程을 살펴보면 먼저 戰略的 計劃過程 전반을 검토하고, 앞서 조사한 지역 데이터베이스를 제출·검토하여 영향요인을 확인한다. 이 경우에 당해지역에 영향을 미치는 산업의 국가적 성장추이 등 外部要因의 인지와 함께 內部要因의 인지도 이루어지게 된다. 검토되어야 할 내부요인으로는 다음과 같은 것들이 고려될 수 있다.(<표1> 참조)

이와 같은 과정을 거쳐 機會와 威脅要因의 리스트化가 이루어진다.

다. 제3단계 : 주요한 戰略的 問題 認知

지역경제발전을 위한 전략적 계획의 제3단계는 기존의 強點과 弱點의 보완을 통해 겨냥되어 질 수 있는 기회를 인지하는 단계이다.

認知된 戰略的 문제로서는 지역여건에 따라 차이는 있겠지만 ① 산업부문의 구조변화, ② 교육과 고용간의 연계 강화, ③ 환경질 개선, ④ 조세 및 수입격차, ⑤ 인종적, 사회경제적 격차, ⑥ 운송 및 하부구조 여건 등이 고려될

<表 1> 지역경제발전 관련 內部影響要因

企 業 誘 致 要 因	지방노동시장, 수요·공급시장에의 접근도, 개발용지의 이용가능성, 운송망, 교육·훈련기회, 삶의 질, 사업환경, 자본의 이용가능성, 조세 및 규제 등
기존업체에서의 投資影響要因	재정, 규제, 정치적 지원환경, 상호지원적인 사업계, 지방의 전문노동력, 강력한 기술, 전문서비스망, 대학, 민간 및 정보의 R & D센터, 자본에의 접근도 등

수 있다.

라. 제4단계 : 戰略의 樹立

이 단계에서는 暫定的 經濟發展戰略을 수립하게 된다. 이때에는 지역경제발전에 있어서의 중요도 및 당해문제에 대한 지역사회의 공략 수준을 변수로 한 매트릭스방법에 의해 戰略的 問題의 優先順位를 정할 수 있다.

그리고 그들 전략의 배경이 되는 목적과 목표에 대한 토론을 거치게 되는데 경제기반 다변화, 소득안정, 농업보존 등이 그 주제가 될 것이다.

마. 제5-6단계 : 實行計劃의 樹立 및 執行

이 단계에서는 제2차 업무회의를 개최하고 제1차 회의에서 확인된 전략의 재검토 및 수정, 실행단계의 구체화 작업을 행하게 된다. 여기서는 구체적 책임과 권한을 설정하게 되는데 ① 무엇이 행해질 것인가, ② 누가 행할 것인가, ③ 어떻게, 그리고 언제 그것이 완수될 것인지에 대한 결정이 이루어진다.

바. 實行計劃의 모니터링

그리고 정기적으로 실행계획의 執行狀況을 評價하여야 하는 바, ① 무엇이 잘 되어가고 있는지, ② 그리고 무엇이 잘못 되어가고 있는지, ③ 수정이 필요한지를 지속적으로 검토함으로써 政策執行의 效果性을 확보하여야 한다.

사. 計劃過程의 반복

戰略的 計劃過程은 성격상 반복적이며 실행과정에서 얻은 경험은 대부분의 경우 실행계획의 수정을 낳는다. 이는 높은 수준의 불확실성이 존재하는 상황에서 행한 期待利益과 費用에 대한 가정이 執行段階에서 검증되기 때문이다. 여기서 고려해야 할 사항은 ① 지역경제기반과 인구면에서 어떤 변화가 일어났는지 ② 어떤 새로운 정보가 있는지 ③ 실행단계중 어느 단계가 성공적이지 못했고 그 원인이 무엇인가 등에 대한 것이다.

Ⅲ. 經濟發展戰略의 地域化

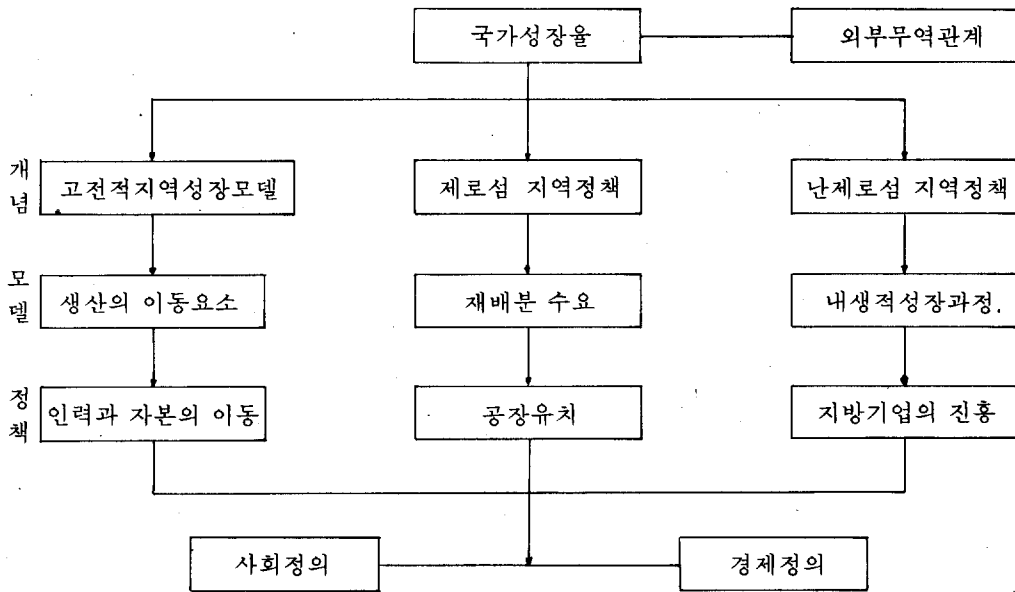
1. 內生的 地域經濟發展의 擡頭

지난 30여년간에 걸쳐 주요 선진국들에 있어서 실업의 지리적 패턴은 별로 변화되지 못하였다. 즉 1960년대의 낙후지역이 '90년대에 들어와서도 여전히문제지역으로 남아있는 것이다.¹²⁾ 이것은 新古典學派나 케인즈학파의 地域政策이 실업의 바람직한 균형을 달성하는데 효과적이지 못했음을 보여주는 것이다. 이런 점에서 최근의 供給사이드 經濟政策도 마찬가지이다.

그러면 이들 지역 및 지방은 더욱 바람직한

12) 실업의 지리적 패턴이 시계열적으로 얼마나 오랜동안 일정하게 유지되는 지에 대한 연구로서는 OECD, OECD Employment Outlook, Paris : OECD, 1989 참조.

〈도 2〉 지역경제정책의 類型化



삶과 생산의 장소가 되기 위해 스스로 어떠한 노력을 기울였는가? 이 문제는 1970년대 후반이 후 많은 학문적 관심을 끌어들였다.¹³⁾ 그 연구들은 케인즈류의 지역정책이 심각한 고도실업의 시기에는 충분한 것이 못되었음을 발견하고 있다. 이들 연구는 지방과 지역이 통제불가능할 정도로 經濟의 下向的 惡循環에 직면하게 된 때에 中央政府의 介入이 줄어들고 당해지역의 이니셔티브가 급속히 증가하고 있음을 보여주고 있다.

처음에는 지역경제개발관서들이 投資誘致(inward investment)에 관심이 있었다. 개별

지역의 입장에서는 투자유치경쟁에서 이기는 것이 비록 地域乘數効果는 적을지라도 地域雇用과 所得增大를 가져다 준다. 그러나 여러 지역을 교차검토해 보면 투자유치를 위한 경쟁은 제로섬 게임(zero-sum game)이다. 즉 그 투자는 어떤 식으로든 발생할 것이고 유일한 문제라야 그 투자가 어디에서 이루어지느냐이다. 이러한 투자의 유치를 위해 향상된 정보체제, 중앙과 지방정부의 재정적 지원, 토지 제공, 조세·감면, 학교·레크레이션시설 등 관련서비스의 제공 등 각종 誘引策으로 지방정부간에 경쟁을 하게 된다. 그러나 실제로 이러한 지방정부의 支援費用보다 당해지역에서의 發生利益이 더 높지 않은 경우가 발생할 수 있으며 이러한 移動性 投資의 誘致만으로는 모든 지역의 수요를 충족시키기 어렵다는 한계가 있다.¹⁴⁾

13) E.J.Blakely, Planning Economic Development. Theory and Practice, Calif : Sage, 1989 ; J.A. Chandler & P.Lawless, Local Authorities and the Creation of Employment, Aldershot : Gower, 1985 ; D.C.Gibbs(ed.), Government Policy and Industrial Change, London : Routledge, 1989 등 참조.

14) Michael Chisholm, Regions in Recession & Resurgence, London : Unwin Hyman, 1990, p.172.

이러한 이유때문에 지방정부들은 기존의 지방 기업을 지원하고 內生的인 기업의 創業活動 노력을 지원할 필요성을 점차 느끼기 시작했다. 내생적 지방기업을 진흥하는 것은 투자유치를 위한 지방정부의 關與패턴과는 상당한 차이가 있다. 당해지역의 선전이나 재정적 지원등은 이 경우 필수적인 것이 아니다. 오히려 創業用土地의 제공, 諮問서비스, 熟鍊人力 양성, 삶의 질 향상등이 內生的 企業의 運營맥락에서 중요 시될 것이다.

內生的 地域經濟發展政策은 그 성격상 지방의 이니셔티브를 보장하는 지역 및 지방경제개발을 지향하기 때문에 지방개발이니셔티브의 起源, 投入資源, 統制메카니즘, 發生利益의 방향이 지방적이어야 함을 전제로 한다.

먼저 지방개발이니셔티브의 기원이 지방적이기 위해서는 조직개편 및 정부간/민관간 협조체제의 구축을 통해 지방정부가 리더십을 발휘할 수 있는 제도적 변화가 요청된다. 그리고 투입자원이 지방적이기 위해서는 地方財政및 財政政策手段의 강화를 통해 지방정부가 開發프로젝트에 지방의 자본을 동원할 수 있는 능력을 강화시킴과 동시에 인력개발·기술개발의 촉진자역할을 수행해야 한다. 또한 지방정부의 지역경제에 대한 통제 및 지원메카니즘이 강화되기 위해서는 각종 인허가 수단이 지방정부에 귀속됨과 아울러 지역경제 관련사무의 地方移讓이 근본적으로 추진되어야 한다. 이러한 요건들이 갖추어지면 자연적으로 發生利益의 地方化 내지 地域內 還流가 이루어진다고 본다.¹⁵⁾

2. 經濟發展戰略의 地域化 現況

— 國際比較 —

內生的 지역경제발전을 지향하는 선진국에서는 지역경제정책이 地域單位의 中間政府(intermEDIATE government)주도로 이루어지는 경향이 높다. 이를 정치경제적 배경에서 그 원인을 찾아보고 각 국가별 실태를 살펴보기로 하자.

가. 經濟面에서의 지방정부의 役割增大 原因

'70년대와 '80년대에는 경제를 完全競爭狀態로 운영하고 福祉問題에 정부가 지속적인 지출을 행하는 것이 심각한 도전을 받게 되었다. 그러나 복지적 지출이 줄었음에도 불구하고 정부의 지출은 다시 조세적 인센티브를 통해 기업과 부유층을 지향하게 되었고 따라서 總額面에서 보면 감축되지 않았다.¹⁶⁾

'70년대이후 下位國家政府機構에서도 심각한 변화가 목격되었는데 영토적 재편, 기능변화, 자금조성력 및 지출력에서의 변화, 지방경제개발활동의 팽창 등이 그것이다. 몇몇 국가에서는 지방정부가 이전보다 훨씬 더 政治化되었다.

이 변화에 대해 제기되는 의문들은 다음과 같다.

(1) 이 변화들이 形態面에서 그리고 여러 다른 사회집단에 미치는 영향들면에서 얼마나

16) George W. Hoffman, "Spacial and Temporal Trends in Regional Economic Development in Eastern and Western Europe", George Demco (ed.), Regional Development - Problems and Policies in Eastern and Western Europe, London: Croom Helm, pp.34-48 참조.

15) Walter B. Stöhr(ed.), op.cit., pp.31-33.

유사한가?

(2) 이들 변화가 서로 상이하다면 그 이유는 그들이 서로 다른 출발점에서 어떤 공통된 패턴으로 集約되어지고 있기 때문에 상이한 과정을 겪고 있는가 아니면 유사한 또는 상이한 출발점으로 부터 分歧의 過程을 경험하고 있는 것인가?

1960년대 초반만 하더라도 지방정부가 社會科學의 중요한 部門이라는 생각은 옳지 않았다. 그러나 60년대 중반 이후로 그 상황은 변화되었는데, 이 때의 연구 초점은 지방정부의 의사결정, 전문가와 압력집단의 역할, 서비스 산출면에서의 차이, 중앙정부와 지방정부간 정치적 갈등 등이었다. 學際的(interdisciplinary) 研究가 진전되었고, 지방정부에 대한 마시스트國家論의 적용노력과 같은 理論面에서의 혁신도 이루어졌다.

지방정부에 대한 관심증대는 부분적으로 内部的인 學問發展탓도 있지만 대개는 地方政府의 경제적, 정치적 중요성의 변화탓이었다. 이 변화의 4가지 측면은 다음과 같다.¹⁷⁾

첫째, 스칸디나비아, 영국, 독일처럼 지방정부가 福祉機能의 중요한 제공장치였던 국가에서는 전후 복지국가로의 발전이 지방정부의 급격한 팽창을 낳았다. 지방정부는 支出代理人으로서 그리고 중앙정부보조금의 수혜자로서 중요시되었다. 물론 지방정부들간에는 상이한 계급구조, 인구학적 구조, 경제적·정치적 역사면에서 차이가 있어 서로 상이한 가치를 가진 사회적 집단을 품고 있으며 정책과 지출면에서도 裁量權의 차이가 있다.

둘째, 지방정부는 지방의 사회적 세력들에 개방되어 있는 公選된 機構로 이들 세력의 변화

를 반영한다. 1960년대 학생운동, 시민권운동, 평화운동, 여성운동의 성장이 있기전까지는 지방정부는 조용한 공중에게 일반적 서비스만 제공했다. 그러나 이러한 운동을 계기로 공중의 기대는 점증하여 公共서비스의 수준향상 및 새로운 분야의 서비스 提供에 대한 需要가 생겨났다. 따라서 大衆參與메카니즘이 수립되었고, 그 결과 일단의 진보적 시민들이 地方議會를 장악하기에 이르렀다. 물론 지방의회는 진보적 좌익뿐 아니라 환경론자나 부동산세력들같은 다른 사회집단에게도 똑같이 개방되어 있다. 이들의 요구가 환경보호와 관련될 때 지방정부는 計劃高權의 형태로 이들 요구를 집행할 수 있는 권한을 갖고 있다. 그런 권한은 地區計劃이나 密度統制를 통해 지방의 사회적 구성과 산업구조를 형상화하기 위해 사용되기때문에 상당히 영향력있는 결과를 가진다. 환경적 관심이 증가함에 따라 계획의 정치성은 중요성이 증가하였고 지방의회는 기업체의 成長要求와 공중의 環境保護要求사이에 어려운 선택을 강요받고 있다.

셋째, 지방의 경제적 再生에 대한 지방정부의 역할이 經濟的 危機와 연결되어 있다는 점이다. '70년대와 '80년대의 실업증대는 중앙정부가 국가의 經濟的 富에 대한 책임을 포기토록 했다. 즉 실업은 강력한 노조로 인한 임금의 非彈力性탓으로 돌려져 실업문제는 정부의 관심사가 아닌 개인들 및 생산집단의 관심사가 되었다. 그러나 실제로는 정부가 産業과 勞動市場의 여러 측면에 개입했지만 경제위기의 관리면에서 그 효과는 약했다. 이러한 중앙정부의 책임포기와 동시에 대부분의 국가에서는 지방정부가 지방경제에 대한 지원을 강화했다. 미국과 캐나다에서는 이것이 기본적인 지방정부기능의 확대로 나타났고 대개 중앙보조에 의존해 왔거나

17) Raffaella Nanitti, *op.cit.*, pp.6-9

地域隔差 解消努力이 있었던 나라들에서는 事業家的 性格의 지방정부 출현이 더욱 급속한 형태로 이루어졌다. 거시경제적 책임에 대한 중앙정부의 거부에 따른 지방정부의 경제발전 이니셔티브의 확대는 지방의 이니셔티브를 경제적 만병통치약으로 보는 이데올로기의 출현을 가져왔다. 이것은 경제발전의 관심대상을 대기업 및 일반적 경제상황에서 지방기업의 理想化로 바꾸어 놓았다. 그러나 지방정부의 사업가정신의 성장을 경제위기책임의 성공적 분산시도(중앙정부에 의한)로 해석하는 것은 잘못이다. 실제 상황은 더욱 복잡한 것으로 중앙책임의 이동보다는 지방정부가 추가적 권한을 모색하거나 새로운 활동분야에서 잇점을 모색하는 형태가 더 빈번한 사례이며, 따라서 지방경제를 지원하는데 있어서 지방의회의 조치에 대한 상당한 대중적 지지가 있는 곳에서는 중앙정부 책임의 移讓보다는 중앙정부 권한의 補強으로 시현된다.

넷째, 지방정부를 둘러싼 경제적·정치적 논쟁의 증가는 1970년대초부터의 경제위기와 또한 관련되어 있다. 즉 경제위기에 따라 복지국가 지출이 감소되었고 지방정부도 영향을 받게 되었다. 公共支出에 대한 이러한 태도변화는 공공지출이 인플레이션의 원인이고 이것이 민간 부문 지출을 위한 자본의 부족을 낳을 뿐만 아니라 公共部門의 고용이 民間部門의 고용력 부족을 가져온다는 경제이론을 중앙정부가 채택한 탓이지만 세금에 비해 서비스수준이 낮다고 여기는 부유층의 불만 또한 반영한 것이었다. 이러한 지출감소에 따른 효과는 지방정부를 公論의 마당으로 끌어내었다. 그러나 공공지출의 감소는 복지국가의 포기라기보다 복지관련 일부지출의 감소일 뿐이었고, 여전히 보조금

및 조세감면 등을 통한 組合的 福祉(corporate welfare)에 대한 정부지출이나, 환경오염 및 안전사고에 대한 엄격한 통제 필요성은 국가활동을 정당화시켜주고 있다. 즉, 經濟的 福祉에 대한 국가의 책임은 여전히 남아있다. 그리고 지방정부는 그러한 국가적 構造틀속에서 특정한 지위를 가진다고 볼 수 있다.

나. 地方政府의 地域經濟關聯 責任分擔實態

1) 英國

근래에 중앙정부가 지방정부의 활동영역을 제한하려는 일련의 특별조치를 행했음에도 영국 지방정부의 지역경제 再建에의 관여범위는 증가하고 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 명백한 공격은 GLC 등 강력한 자치단체의 폐지, 財政支出限度의 설정, Enterprise Zone 설정상의 지방정부 권한의 일부폐지, UDC 관련 권한의 완전 폐지, 均一事業稅(Uniform Business Rate)의 도입등이다.

그러나 이같은 지방정부 權限의 縮小, 지방 이니셔티브에 대한 敵對에도 불구하고 Audit Commission의 보고에 의하면 여전히 지방정부의 역할이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 먼저 경제발전분야 地方公務員의 數를 보면 1978-9년 이후 10년간 2배 증가하였고, 잉글랜드와 웨일즈내 지방정부중에서 地方事業局(Local Enterprise Agency)을 설치한 지방정부의 수가 1979년 10개에서 1989년 300개 이상으로 증가하였다.¹⁸⁾

현재 영국에는 웨일즈중부 개발위원회(MWDB), 하이랜드 및 아일랜드 개발위원회

18) Michael Chisholm, *op.cit.*, p.174.

(HIDB), 웨일즈 및 스코트랜드 개발청(WSD-A), 농촌개발위원회(RDC)등의 지역개발기관이 있다. RDC의 경우는 地方政府 및 관련 利益團體와 協議會를 구성하여 제책을 수립한다.¹⁹⁾

영국의 지방정부는 1982년 地方政府法의 규정에 따라 私企業을 원조할 권한을 부여받아 토지 및 건물의 구입, 건축, 임대등에 대해 시장금리로 기업에 용자를 제공할 수 있다. 지방정부의 援助形態는 ① 공장부지 제공, ② 창업지원기관의 운영, ③ 기술정보 제공, ④ 자문서비스 제공 등이다.²⁰⁾

그러나 均一事業稅 및 人頭稅(Poll Tax)의 도입으로 기업에 대한 직접적인 인센티브 제공의 폭이 줄어들었고 경제개발에 대한 지방정부의 지출비율이 낮은(1% 수준) 점등으로 보아 재정적 기능은 약화되었다고 보인다. 그러나 이러한 재정적 권한의 약화에도 불구하고 지방정부는 경제정책과 관련하여 상당한 自由裁量權을 가진다.

2) 프랑스

1982년 이전에는 레지옹의 예산이 그 內容과 目的面에서 중앙정부의 대리인인 préfet의 통제를 받았고 지방의회가 경제정책과 프로그램을 입법·집행할 수 없었다. 그러나 1982년 社會黨 정권에 의해 통과된 分權化法에 의해 레지옹의 회의 장이 préfet의 권한을 이관받았고 경제정책에 대한 주요 책임이 레지옹으로 移讓되었다. 그리고 分權的 計劃體制下에서 지역경제계획이

19) Ibid., pp.175-177.

20) OECD general distribution, Sharing Responsibilities and Harmonizing Economic Action at Different Levels of Government in OECD Countries, 1989, p.14.

국가계획과 나란히 수립되고 있다.²¹⁾

프랑스의 기초자치단체는 經濟的 措置의 허용한계가 二重的이다. 즉 법적으로는 곤경에 처한 기업에의 지원 권한이 단지 레지옹의 결정에 따르는 보조적 성격을 갖지만, 한편으로는 기초자치단체가 公私合同組織(instituts de participation)에 직접 투자할 수 있게끔 되어있다.²²⁾

中間政府인 레지옹은 지역경제계획의 樹立權과 함께 국가예산으로부터 재원조달되는 기금의 配分權도 가지고 있다. 즉 1987년이후로 PAT라 불리는 지역개발기금의 일부에 대한 割當權이 해당 레지옹의 의회에 부여되었다. 그리고 레지옹은 그들 예산으로부터 경제개발프로그램에 직접 투자할 수 있는바, 기업 및 직업의 창출을 보조하는 Fonds Regionaux d'Aide au Conseil 이 그것이다.²³⁾

3) 美國

미국에서는 聯邦政府가 州나 都市政府수준의 지역경제발전에 상대적으로 미미한 역할을 담당한다. 그리고 미국의 주나 도시정부는 유럽의 그것보다 더 높은 自治水準을 구가하는 바, 책임의 영역도 더 넓고 地方稅나 借入을 통해 재정력을 확충할 수 있는 더 많은 권한을 가진다.²⁴⁾

21) Niles Hansen et al., Regional Policy in a Changing World, New York : Plenum Press, 1990, p.74.

22) Claude Deves & Jean-François Bizet, Les Societes D'Economie Mixte Locales, Economica, 1991; 鈴木 隆, "프랑스의 都市의 整備·建設·管理等における 公私共同," 『地域開發』, 90.3, pp.34-40 참조.

23) OECD general distribution, op.cit., p.15

24) Michael Chisholm, op.cit., p.175

미국에서는 대부분의 지역정책이 中間政府水準에서 수행되고 있는데, 기업활동 및 이익을 위한 州間競爭은 지역경제프로그램의 質을 향상 시켜주고 있다.

4) 기타

기타 여러 OECD국가들도 경제분야에서 地方政府의 業務領域을 넓혀주는 개혁이 추진되었다. 그러나 지방정부에 의한 경제적 조치도 중간 자치단체와 기초자치단체간에 규모와 성격의 차이를 보이고 있다. 기초자치단체는 순수한 경제적 조치를 위한 충분한 財源을 갖고 있지 않으므로 일반적 성격의 조치를 취하는 경향이 있으며 중간자치단체는 고도로 專門化된 誘引體制를 갖고 성격상 다소 복잡한 經濟的 戰略을 구사함이 일반적이다.

스웨덴의 경우는 地方의 심각한 失業危機時를 제외하고는 기초자치단체의 경제적 권한은 일반 서비스 제공에 국한되고 있다. 덴마크도 지방적 이해관계가 있는 서비스만 제공토록 허용되며 工場에 대한 직접지원이나 資本의 共有등은 허용치 않고 있다.²⁵⁾

예외적으로 기초자치단체가 계약자, 고용자로서 중요한 役割을 수행하는 나라도 있다. 오스트레일리아는 1983년 雇傭 및 産業關係省(Department of Employment and Industrial Relations)에 의해 제도화된 地域社會雇傭프로그램에 따라 기초자치단체가 공공서비스의 제공뿐만 아니라 私企業과 관련된 商品 및 서비스를 제공하고 있다.²⁶⁾ 그러나 호주에서도 기초자치단체의 經濟活動스타일에 대한 논란이 계속되고 있으며

웨스턴 오스트레일리아州, 퀸스랜드州, 뉴사우스 웨일즈州등은 지방자치단체의 經濟的 權限範圍를 제한하기 위해 地方政府法을 수정하기도 했다.

기초자치단체의 경제개발정책이 재화와 서비스의 공급관점에서 기업환경과 관련한 조치에 대한 地方的 테크닉에 중점을 두고 있다면 중간 정부인 광역자치단체는 규모의 차이가 있을뿐 중앙정부가 사용하는 경제적 조치와 유사하다.

대부분의 국가에서 廣域自治團體는 全般的인 開發計劃을 수립하고 있으며 經濟發展을 위해 (1) 하부구조 관련 직·간접적 정책도구를 사용하고 있고, (2) 각 부문별 전략도 수립, 추진하며, (3) 情報의 전파, 生産性을 높이기 위한 인센티브의 제공, 기타 資本造成的 措置를 부여받고 있다.²⁷⁾

스웨덴의 경우, 대규모 예산이 드는 프로젝트는 중앙의 National Industry Board에서, 그리고 1,200만 Skr이하의 비용이 소요되는 프로젝트는 중앙정부의 지방관서인 County Administrative Boards에 의해 관리된다. 노르웨이의 광역자치단체도 중앙에서 조성한 自治團體事業基金(Municipal Business Fund)을 이용하여 소규모 프로젝트를 지원할 수 있는 權限을 부여 받고 있다.²⁸⁾

그리고 광역자치단체는 직접적인 援助뿐만 아니라 중소기업이나 낙후지역소재 기업들의 事業資金 調達體系를 개선하기 위한 일련의 措置를 지역경제정책의 중요부분으로 삼고 있다. 銀行이나 金融機關이 비교적 덜 집권화된 미국, 독일의 경우는 예외이지만 이들 기관이

25) OECD general distribution, op.cit., p.14.

26) Ibid., p.12

27) Ibid., p.13

28) Ibid., p.14

중앙에 고도로 집중되어 있는 여타 국가들에서는 廣域自治團體가 기업의 財源調達에 개입하고 있다.

IV. 政府間 責任分擔의 方向

1. 지역경제발전을 위한 政府間 役割分擔에 대한 論議

가. 中央政府의 役割

地域經濟活性化를 위한 중앙정부의 역할에 대해 Harvey Armstrong 과 Jim Taylor는 ① 중앙정부 지출, 정부간 보조금, 법적 통제를 사용한 落後地域에 대한 積極한 財政支授, ② 직업창출, 지역균형발전 등 地域問題 해결 모색, ③ 각 수준의 정부들에 의해 수립, 집행되는 地域政策의 효과적인 調整을 들고 있다.²⁹⁾

大屋正男(外)의 연구에서는 지역경제정책과 관련한 國家(公社, 公團 등 국가정부의 외곽단체 포함)의 役割로서 地域經濟政策에 관련된 制度를 기획·입안하고 공공투자 및 재정원조 등 豫算措置를 취하며 지역경제정책을 유도하고 地域政策의 主體를 支援하는 역할이 그 첫째이고, 지역경제정책에 관계된 각종 情報를 蒐集하고 그것을 分析하여 지역정책의 주체에게 제공하는 情報提供의 역할이 그 둘째이며, 국가 스스

로가 지역경제정책의 주체로서 역할하는 것이 그 셋째라 했다.³⁰⁾

박태규의 연구에서는 중앙정부가 地域經濟活性化를 위해 지역경제의 발전초기에는 開發者, 調整者로서 중추적 역할을 수행하고, 地方自治下의 지방경제활성화의 단계에서는 ① 景氣安定機能, ② 一般公共財의 공급, ③ 지역간 所得隔差縮小와 관련된 기능만 담당해야 한다고 하였다.³¹⁾

지역경제활성화를 위한 중앙정부의 역할은 경제행정체제의 성격에 따라 변화하고 있다. 종래에는 중앙정부가 지역경제정책의 주체로서 강력한 권한을 행사하였으나 개별적인 地理的 實體들이 갖고 있는 經濟問題를 해결함에 있어 한계에 부딪히게 되고 公共財源의 漏出이 심화됨에 따라 지방정부에 대한 경제적 기능 및 책임의 分權化가 진행되고 있다.

나. 地方政府의 役割

지역경제정책에 있어서 지방정부의 역할은 廣域自治團體와 基礎自治團體의 역할로 二分할 수 있는데, 일반적으로 광역자치단체의 경제적 책임이 더 크며 기초자치단체는 경제적 분권화의 경우에도 一般的 서비스 提供水準을 벗어나지 못하고 있다.

OECD의 연구에 의하면 지역경제정책과 관련한 지방정부의 역할로서 광역자치단체의 경우는 地域經濟計劃의 樹立, 中·小規模 프로젝트에의

29) Harvey Armstrong & Jim Taylor, Regional Economics and Policy, New York : Philip Allan, 1985, pp.250-253.

30) 大屋正男·濱崎 孝·椎川 忍, 「地域政策」東京: 第一法規, 1986, pp.514-518.

31) 朴泰圭, “地域經濟活性化를 위한 制度的 接近方法,” 「國土와 建設」, 33(1987.4), pp.101-108.

직접지원, 企業에의 經濟的 인센티브 제공, 企業의 財源調達體系改善을 주요 기능으로 파악하고 있으며, 기초자치단체의 경우는 직접적인 인센티브 제공보다 주로 企業活動에 必需的인 財貨와 서비스의 提供을 통해 간접적 지원을 행하는 것이 일반적인 것으로 조사되었다.³²⁾

1986년 오스트레일리아 地方自治團體長會議에서의 토론문서를 살펴보면 지역경제발전을 위한 지방정부의 역할로서 ① 노동력의 고용자 및 재화와 장비의 購買者, ② 도로, 교량등 下部構造의 計劃 및 提供者, ③ 토지이용계획이나 용도지구제등을 통한 開發 및 建策行爲의 規制·統制를 행사하는 역할, ④ 정보체제의 구축을 통한 情報提供者의 規制·統制를 행사하는 역할, ④ 정보체제의 구축을 통한 情報提供者의 역할이 고려되었다.³³⁾

Johnson & Cochrane의 연구에서는 지방정부가 경제발전을 촉진할 목적으로 관여하는 活動의 範圍로 ① 토지 및 건물의 제공, ② 地價 및 임대료 변화에의 개입, ③ 융자, 보조금 지급, 조세감면, ④ 선전 및 광고, ⑤ 전문적인 자문서비스의 제공, ⑥ 다른 수준의 정부로부터 支援動員, ⑦ 지방적으로 결정되는 하부구조의 제공, ⑧ 計劃등의 개입형태를 제시하고 있다.³⁴⁾

Luke(et al.)의 연구에 따르면 미국의 지역경

제정책도 새로운 企業의 富創出 潛在力, 경제개발에 대한 聯邦補助의 감소, 國際市場의 팽창, 製造業經濟에서 서비스經濟로의 轉移 등 새로운 환경변화에 대응하여 주정부와 지방정부의 管理的 리더쉽을 요구하게 되었다고 했다.³⁵⁾

지역경제활성화를 위한 지방정부의 역할중대는 당해지역을 관할하는 自治團體가 당해지역의 事情을 가장 잘 파악하고 있다는 점에서 정당성이 제공된다고 할 수 있으며, 중앙정부의 입장에서 地域隔差 발생에 따른 政治的 責任을 지방정부와 共有할 수 있다는 잇점이 있다.

2. 責任分擔의 方向

현재 우리나라의 지역경제정책은 국가의 경제 부문별 계획인 經濟社會發展5個年計劃과 물리적 개발중심의 國土開發計劃 그리고 都市計劃 및 道(郡)開發計劃을 根幹으로 하고 있다. 그러나 경제사회발전5개년계획은 空間的 次元에의 관심이 약하고 국토개발계획 및 직할시(도)개발 계획은 物理的 開發中心으로 경제개발을 위한 정책수단의 확보가 미흡하다. 그리고 전체적으로 볼때 經濟政策과 地域政策間의 連繫 및 綜合化가 이루어지지 않아 지역경제정책의 효과적 수행에 장애요인이 되고 있다.

그리고 지역경제전략의 구사를 위한 計劃機能 이 중앙에 집중되어 있고, 기업 및 기술개발 등을 지원하기 위한 財源을 중앙이 독차지하고 있어 지방정부는 독자적인 경제정책을 수립·집

32) OECD general distribution, op.cit., 1989, pp. 10-16.

33) Discussion Paper in 1986 Local Government Ministers' Conference, The Role of Local Government in Economic Development, Brisbane: Watson Ferguson and Co., 1987, pp.5-16.

34) N. Johnson & A. Cochrane, Economic Policy - making by Local Authorities in Britain and West Germany, London: Allen & Unwin, pp.15-25.

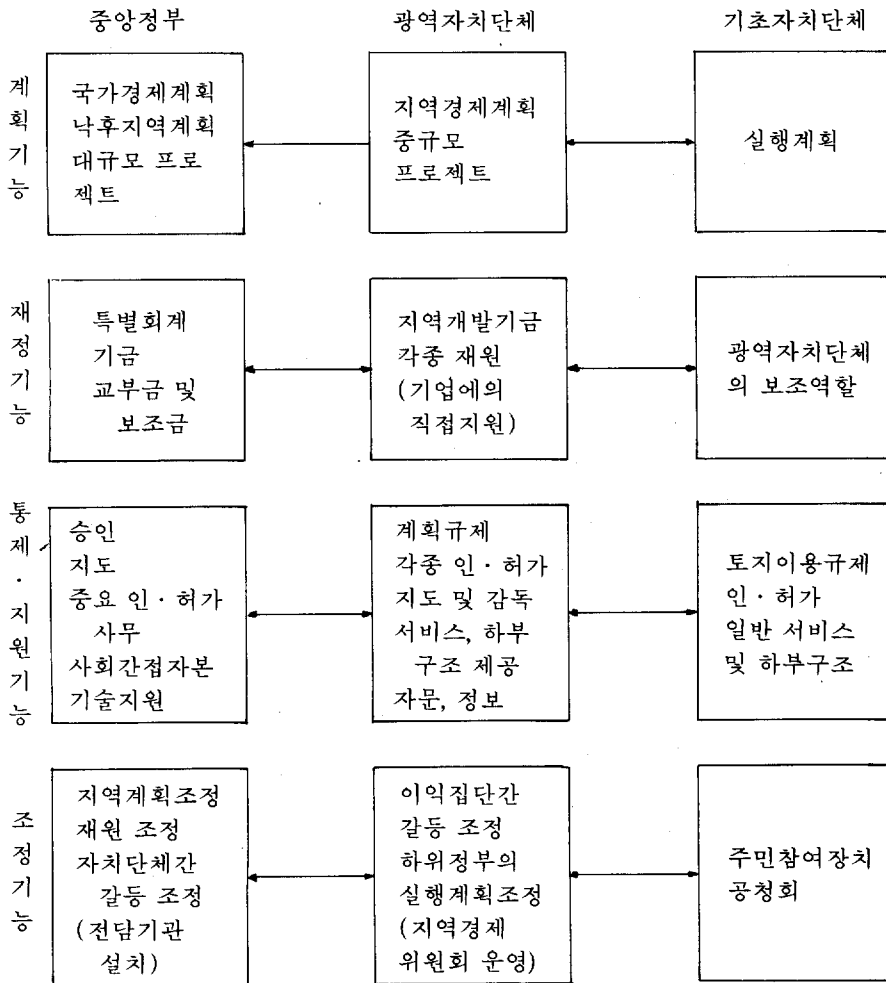
35) Jeffrey S. Luke, Curtis Ventriss, B.J. Reed & Christine M. Reed, Managing Economic Development A Guide to State and Local Leadership Strategies, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988, pp.20-32.

행할 수 없는 형편이다. 그뿐만 아니라 各種 認·許可機能도 部省主義의 弊弊때문에 지방에 충분히 권한이양되지 못하고 있다. 그리고 지방 기업들의 이해관계를 조정하고 諮問서비스를 제공하며 지역의 경제문제 해결을 위해 지역의 에너지를 동원할 수 있는 체제를 지방정부는 구비치 못하고 있어서 지방기업의 요구에 대한 對應性이 떨어지고 정책집행의 效果性도 낮은 편이다. 즉 지방정부는 중앙의 지침에 따라 수동

적인 경제업무 수행만 하고 있으며 적극적인 정책수단의 구사보다는 하부구조 및 일반적 서비스의 제공수준에 머물러 있다고 하겠다.

따라서 內生的 地域經濟發展을 지향하면서 지방적 에너지를 적극적으로 동원하기 위해서는 지방정부의 經濟行政構造를 근본적으로 개선하지 않으면 안된다. 이는 경제행정권한의 地方分權化를 통해 지방의 경제개발이니셔티브를 제도적으로 보장해 주는 것에서 시작될 수 있다.

〈도 3〉 責任分擔의 方向



적어도 廣域自治團體水準에서 국가의 경제개발 계획을 공간적으로 구체화하는 지역경제개발계획의 수립권한을 가져야 한다. 그리고 지역경제개발계획의 紙面計劃化를 막기 위해 지방정부에 더 많은 재정권한이 주어져야 한다. 구체적으로 중앙이 재원조달하는 基金의 일부 配分權이 상급지방자치단체에 부여되어야 하고 지방정부의 재정 건전화를 稅源移讓, 新稅源開發등을 통해 이룩함으로써 지방정부 독자적으로 지방기업을 지원할 수 있는 재정적 능력을 갖추게 하여야 한다. 무역·상공행정 관련 각종 認·許可事務의 지방이양도 보다 전향적으로 이루어져야 하며 지방정부는 지역경제연구원의 설립을 통한 전문성의 확보 및 정보체계 구축, 지역경제발전위원회의 설치를 통한 調整機能의 강화등을 모색하여야 한다.

중앙정부는 낙후지역 지원 등 所得再分配政策, 국가경제의 거시적 불균형을 제거하기 위한 經濟安定化政策, 그리고 국가적 규모의 하부구조 개선등에만 책임을 지고 지역의 각종 경제개발노력을 지원하거나 자원의 효율적 사용을 위해 이들 계획들을 조정하는 促進者로서의 역할을 수행하여야 할 것이다.

이상과 같은 중앙과 지방의 지역경제 관련

책임분담의 방향을 단순화하여 제시하면 <도 3>과 같다.

V. 結論

地域의 內生的 發展을 위해서는 지역경제발전을 위하여 지방정부가 이니셔티브를 발휘할 수 있는 여건을 조성하지 않으면 안된다. 본 연구는 소위 "Local Initiative"의 번성을 통한 上向的 經濟發展戰略을 지향하면서 이를 위한 정부간 책임분담의 방향을 제시하려고 노력하였다. 그러나 지방의 진정한 이니셔티브는 중앙권한의 이양만으로 보장된다고 할 수 없으며 오히려 지방정부가 중앙정부의 권한을 보강하려는 自發的인 努力을 전개할 때 가능할 수 있을 것이다. 즉 태도의 변화가 선행되어야 한다는 것이다. 무조건 중앙의 권한 이양만 바라고 內部的인 能力의 向上은 뒷전에 둔다면 지역의 내생적 발전은 기대하기 어렵다.

그리고 중앙정부 또한 部省利己主義에 빠지지 않고 지역정책의 수립·집행시 지방정부를 진정한 파트너로 이해하고 같이 협의하고 공감대를 형성토록 노력하여야 할 것이다.