

自治化와 輸出支援行政

朴 東 緒*

〈目 次〉

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| 1. 序 | 3. 地方行政機關의 機能變化와 輸出支援 |
| 2. 輸出行政 體制 改編의 必要性 | 4. 結 語 |

〈要 著〉

우리의 지난 30년간의 놀라울 정도의 수출신장은 모든 분야에서의 관주도·중앙정부 중심의 고도의 집권적 행정체제에 힘입은 것은 사실이다. 그러나 이러한 집권체제는 엄청난 역기능을 초래하기 쉬우며, 우리가 궁극적으로 이룩하고자 하는 民主福祉社會의 구현에 커다란 방해가 된다고 할 수 있다. 따라서 앞으로 우리가 지금보다 더 선진화를 이룩하려면 지방자치의 실시와 함께 이러한 분권적 지방자치제 하에서 지방의 중소기업이 불리함이 없이 무역업에 종사할 수 있는 체제를 마련해 줄 수 있는 방법을 모색코자 현 지방행정 면에서의 지역경제, 무역지원기능의 문제점과 개선안을 살펴보면.

먼저, 집권적인 무역행정체제는 분권적인 행정체제로 전환되어야 하겠는데, 그 필요성은 첫째, 이러한 분권화는 비약적인 국가발전을 이룩하는데 도움이 된다는 실익에 근거하는 것이며, 둘째, 수도권만이 아니라 전국의 중소기업이 적극 참여할 수 있는 체제로 전환되는 것이 인전비, 지역특성, 고용증대, 균형발전 등에서 실익이 있다는 점이다.

다음으로는 이러한 분권화를 이룩하기 위하여 지방행정기관의 기능변화가 필요한 바 이를 기능변화의 면과 지역경제국의 개편에 관한 문제로 나누어 각각의 문제점과 개선안에 관하여 살펴보았다.

이상과 같은 자치화에 따른 수출지원행정의 기능변화가 있게 되면 경제발전을 위한 지역간 균형을 이룩할 수 있게 됨과 동시에 경제력 자체도 선진화 될 수 있다고 믿어지는 것이다.

1. 序

우리가 지난 30년간 自他가 놀나울 정도를 신속한 경제발전을 이룩하였는데 이에 크게 공헌한 것이 수출산업이었다고 평가되고 있다. 그리고 이러한 경제발전은 관주도로 이루어진 것이며 따라서 중앙 집권적으로 추진되어 왔던 것이다. 초기에 동질적이고 여러가지 자원이 희소했던 시기에는 이러한 중앙정부 주

* 서울大學校 行政大學院 教授

도의 집권적인 경제발전 정책이 주효한 것도 사실이나 그간 경제가 크게 발전되고 국민의 정치의식, 참여의식이 높아짐에 따라 집권적인 종래의 정책의 지속은 과거와 같이 계속 성과가 를 것을 기대할 수 없게 되었다.

따라서 지난 1987年 6月 항쟁과 이에 이은 6·29선언은 이러한 국민다수의 엄원인 참여신장으로의 전환이었으며 필연적인 역사 발전의 전환점이었다고 생각된다.

이러한 점에서 地方自治의 구현이 이미 실천에 옮겨져야 하는데 그간 지연되고 있으나 이의 구현은 앞으로 시간 문제일 것이고 따라서 이것이 정치 행정면에서 구현되면 자연히 수출행정체제도 개편되어야 할 것 같다.

그러나 이러한 分權화가 단순히 정치 행정적인 면에서 이루어지니까 수출 행정도 따라가야 한다는 형식논리에서 말하는 것이 아니라 이와 같이 개편해 나가는 것이 우리가 바라는 수출신장과 경제발전에도 도움이 된다고 하는 견해에 입각해서 언급하는 것이라고 하겠다.

그런데 현재까지는 서울 중심으로 이루어졌음으로 地方의 수 많은 中小企業들의 무역진출이 어렵거나 불리했으며 아무래도 여려면에서 비용부담이 커졌던 것이며 실상이 이와 같았으므로 地方政府는 이에 대하여 대단히 소극적이었으며 환원한다면 나의 주임무가 아닌 것으로 역할인지를 해왔다고 하는 것이다.

따라서 지역경제국이라고 하는 것이 조직상 있지만 기관장의 적극적인 지원을 받지 못하고 있으며 따라서 이들이 장악하고 있는 제자원은 취약한 것이 현실이라고 하겠다.

地方政府의 협기능이 이러한으로 地方의 經濟人们도 그들이 경제활동을 하고 있는 지역의 지방정부와의 관계가 소원할 수 밖에 없는 것이었던 것이다. 왜냐하면 서로 주고 받는 것이 별로 없었기 때문이다. 오히려 경제인들은 그들의 문제 해결의 길을 거리가 멀고 접촉하기 어려운 서울에 구하고 있었던 것이다.

따라서 그렇지 않아도 재무구조가 취약한 이들이 서울에 있는 기업에 비하여 여러가지 면에서 不利한 위치에 있는데 비용문제를 더 해왔던 것이며 따라서 수도권만 비정상적으로 비대해졌던 것이다.

그러나 앞으로 우리가 지금보다 질적 발전을 기하므로 선진화를 이루하려면 各地方의 수 많은 中小企業들이 수도권에 비하여 不利함이 없이 대량적으로 무역업에 종사할 수 있는 體制를 마련해 주어야 한다는 것이며 이미 그러한 때가 도래했다고 판단되고 있는 것이라고 하겠다.

따라서 이번 연구에서는 이와 같은 分權화가 실효를 거두려면 우선 지방정부

의 기능이 종래의 소극적인 질서유지, 통제위주의 행정으로부터 지역경제 및 무역 행정 발전 기능을 중시하는 方向으로 전환해야 하며 이것이 또한 명실공히 그 기능을 다 할 수 있으려면 地方行政機能面에서 여러가지 개편이 있어야 할 내용이 무엇인가를 검토하고자 한 것이다.

이와 같은 목적에 따라 연구의 대상으로서는 中央의 行政機關 및 무역 행정과 관련된 제기관——무역협회, 무역진흥공사, 협회, 조합, 중소기업 진흥공단 등과 地方의 광역자치 단체와 그 지역의 무역 관련단체 및 제 경제단체 등을 대상으로 연구하였다.

이를 연구하기 위한 방법으로서는 기존문헌, 관계기관의 방문과 면접을 광범하게 하였으며 특히 地方의 광역자치단체에는 설문서를 사전에 내무장관 명의로 송부하고 연구자가 당해 관서를 방문하고 준비한 답변을 中心으로 면접을 하였던 것이다.

2. 輸出行政 體制改編의 必要性

우리는 지난 30년간 놀라울 정도로 수출신장을 이룩하였으며 이것이 우리의 국력신장이나 경제력 향상에 크게 이바지 하였던 것은 자타가 인정하는 사실이라고 하겠다.

그런데 이와 같은 업적을 이룩하는데 있어서 비단 수출행정만이 아니고 모든 분야에 걸쳐서 관주도, 중앙정부중심, 또는 집권적으로 일을 추진하여 왔던 것이다. 이러한 방법이 30년전의 우리가 처한 사정, 즉 인적, 물적자원이 극히 빈약하였던 것을 감안하는 경우 불가피하지 않았던가 생각된다.

물론 이러한 집권적인 체제가 역사적으로 우리처럼 오래동안 지속되어 온 나라도 인류 역사상 그 예를 찾아 보기 어렵지만 더구나 지난 30년간의 집권체제는 과거와 달리 막대한 국내외에서 동원된 자원을 정부가 장악하고 있었으므로 이들의 영향력은 막강해질 수 밖에 없었던 것이다.

따라서 이들의 힘이 일방적으로 강화된다고 하는 것은 국가발전이나 경제발전의 관건을 이들 소수 정부인이 장악하게 됨과 동시에 이들이 내리는 결정여하에 크게 좌우된다고 하는 것이며 자칫하면 엄청난 역기능이나 손실을 수반하기 쉬우며 또한 그러한 일이 적지 않게 있었던 것이다.

이와 동시에 또 하나 우리가 주시하여야 할 것은 이와 같은 관권의 일방적인 강화는 우리가 궁극적으로 이루하고자 하는 민주복지사회의 구현과 거리가 멀

어진다고 하는 것이다. 왜냐하면 국가권력이 사회에 비하여 일방적으로 영향력을 갖는 국가의 경우 민주화가 불가능하며 따라서 복지사회의 구현도 불가능해지기 때문이다.

그러므로 지금까지의 초창기의 집권적인 무역행정체제는 앞으로 분권적인 행정체제로 전환되어가야 하겠는데 그의 필요성을 보다 구체적으로 나열하면 다음과 같다.

가. 分權的인 地方自治制로의 轉換

우리나라에서 지방자치제가 1948년 헌법에 규정되고 6·25가 끝나기 전인 1952년에 실시된 것은 다분히 민주주의 이념의 힘과 이박사 개인의 집권연장 의욕에 기인하는 것이지만 1980년대 후반에 다시 이의 실시가 강하게 요청되었고 정부도 이를 받아드리게 된 것은 과거의 경우와 사정이 다르다고 하겠다.

왜냐하면 과거의 경우는 소수인에 의한 이념 및 정치적인 이유에 기인하는 것이지만 지난 수년간의 것은 다분히 다수 국민의 요청에 근거하고 있으며 그 것도 이념이나 정치적인 집권연장등과 관련되어 있는 것이 아니라 진정으로 앞으로의 보다 비약적인 국가발전을 이룩하는데 도움이 된다는 실익에 근거하고 있다는 점인 것이다.

이를 보다 구체적으로 분석한다면 지난 반세기 동안 우리는 엄청난 액수를 교육에 투자하여 엄청난 교육의 양적성장과 이에 미치지는 못하지만 민주교육을 보급시켜 왔다는 것이다. 따라서 일반국민의 능력이 그간 크게 성장 발전하였으며 따라서 자연히 국가 사회의 모든 일에 참여하여 발언하고 싶어 할 뿐만 아니라 이들의 참여가 결정의 질적 향상에 도움을 줄 수 있게 되었다고 하는 것이다.

따라서 이제는 참여에 대한 요청이 외생적인 것이 아니고 내생적인 것이며 강한 다수 국민의 지지를 받고 있다고 하겠다. 따라서 이러한 국민의 요청은 당연히 政治行政面에 반영되지 않을 수 없게 되는 것이었다.

이와 같은 사유로 엄청나게 많은 요청이 대두하게되자 이것을 중앙정부가 종래와 같이 단독으로 처리하기 곤란하게 되며 무리하게 지속하려는 경우 비능률과 무책임성이 노출되게 되어 더욱 국민의 불만은 물론, 국가발전이나 정치행정발전에 역효과를 수반하게 되는 것이다.

바로 작금의 우리나라 중앙정부나 국회가 당면하고 있는 것이 상술한 바와 같은 이유에 기인하는 것이라고 하겠다. 그러므로 이의 합리적인 해결의 길은

집권적인 체제를 분권적인 체제로 전환하므로서 결정권자의 수를 증가, 다원화 시키므로서 보다 능률적으로 그리고 책임성 있는 결정과 이의 집행을 하고자 하는 것이다. 우리는 아직도 이러한 필연적인 요청을 구현하고 있지 않아 계속人口와 모든 政治, 行政 업무가 서울에 집중되어 있어 수도권의 인구비대, 이에 대처하기 위한 자원의 투입을 하므로서 소중한 자원의 낭비를 계속 범하고 있는데(지하철공사, 한강다리), 속히 分權化를 통해서 해결하여야 할 것 같다.

나. 輸出行政體制의 改編¹⁾

상술한 바와 같은 政治行政上의 分權化는 필연적으로 상공행정의 分權화를 초래하게 되는 것이다. 그런데 현재까지 상공행정의 주요 부문인 무역행정도 상공부가 직접 산하단체인 중소기업 진흥공단이나 무역진흥공사, 무역협회 및 제조합, 협회를 창설하여 직할하고 있으며 일부만 지방행정기관에 위임하고 있는 것이 현실이라고 하겠다.

그러므로 지방에 있는 수 많은 中小企業이나 수출업체는 사업을 하거나 수출입을 하기 위하여 서울에 자주 왕래하지 않을 수 없게 되어 자본이나 인력이 취약한 이들의 경우 대기업이나 수도권에 있는 기업에 비하여 이중으로 부담을 지게 되는 것이다.

상공행정이나 무역행정이 이와 같이 집권성을 장기간 유지해 온 것은 이에 한정된 것이 아니고 딴 분야의 행정도 거의 다 유사하지만 이의 주요 원인은 크게 보면 다음의 두가지 요인에 기인하는 것 같다.

첫째는 상공부의 지방정부에 대한 통제권이 약하므로 그들의 뜻이 잘 집행되지 못하지 않나 하는 걱정 때문에 차라리 직할단체를 신설하여 무역업무를 맡끼고 직접 지원통제 해 왔다고 하는것.

둘째는 이러한 직할단체를 만드는 경우 상공부와 인적, 물적 유대를 맺을 수 있어 상공부의 영향력을 확대시킬 수 있다는 것이다.

이와 같은 이유로 집권적인 무역행정체제를 갖추고 있는 것이 산업이나 국민의 교육수준이 높지 못한 초기에는 그나름대로 성과가 있을 수 있음을 우리는 스스로 체험하였던 것이다. 그러나 이제는 엄청나게 산업이 발달하여 상품의 종류가 다양화, 개성화 및 계열화 되어 종래와 같이 수도권 중심의 소수 대기업만으로는 무역행정의 성과 향상을 기할 수 없게 되었다고 하는 것이다.

1) 한국무역협회, 輸出入業務要覽 1989.12, pp.71-164. 韓國貿易協會 大田忠南支部 大田忠南地域輸出產業實態調查報告書, 1990.6, pp.61-112.

따라서 수도권만이 아니라 全國의 각 지방에서 운영되고 있는 수 많은 중소기업이 적극 참여할 수 있는 體制로 전환되는 것이 다음과 같은 여러가지 이점이 있다고 하는 것이다.

첫째로 수출에 가장 중요한 생산성 향상을 통한 경쟁력 신장을 이룩할 수 있다는 것이다. 왜냐하면 地方의 중소기업의 경우 인건비, 토지값이 쌀 뿐만 아니라 경우에 따라서는 中小企業의 경우 刷新性이 높을 수 있다는 것이다.

둘째로 지방의 중소기업이 활성화되면 지방경제인의 참여욕구 충족만이 아니라 정부의 당면과제인 균형발전과 고용증대를 통한 수도권의 인구집중도 예방이 될 수 있다고 하는 것이다. 다만 지방기업의 경우 不利한 것은 정보의 이용 및 교통통신의 문제인데 이것을 쌈 값으로 활용할 수 있게 지원하는 것이 요청된다고 하겠다.

세째로 이와 같이 각지방의 중소기업이 수출입 사업에 적극 참여하게 되면 무역량이 증가해도 현재와 같이 一部 港口나 道路만이 폭주하는 취약점을 시정 할 수 있게 되고 균형적인 발전과 수송비의 절약을 기할 수 있다는 것이다.

이상 검토한 바와 같이 무역행정이 이미 늦은 감이 있지만 앞으로 조속한 時日內에 각지방에 分權化되는 경우 이것이 단순히 이념상 민주주의, 지방자치나 분권에 일치된다고 하는 점에서 보다도 우리의 수출신장이나 경제발전에 도움이 될 수 있다는 실익면이 크다고 하는 것이다.

3. 地方行政機關의 機能變化와 輸出支援

앞으로 政治, 行政面에서 地方自治가 이루어질 뿐만 아니라 商工行政이나 무역행정도 전술한 바와 같이 分權화가 이루어지는 것이 우리의 발전을 위하여 바람직한 것으로 예상되므로 지방행정기관의 기능변화가 필연적으로 수반될 것으로 생각된다.

따라서 여기서 지방행정의 기능이 종래 어떠한 문제점을 안고 있으며 이것이 어떠한 내용으로 개편되어야 하는 가를 우선 검토한 후 이러한 새로운 기능을 성공적으로 수행하기 위하여 이를 담당하는 조직은 어떠한 것으로 개편되어야 하는가를 검토하고자 한다.

가. 機能變化

(1) 問題點

(가) 役割認知

현재 까지 各級의 지방행정기관장은 그들의 역할인지를 주로 질서유지자 또는 이를 주로 담당하는 内務部의 산하기관이며 그들의 人事權이 내무부에 있으므로 이에 예속되어 있어 내무부의 주무인 질서유지 기능에 충실하려고 할 수 밖에 없었던 것이다.

따라서 이들에 대하여 人事權이 없는 中央의 他部處나 또는 그들이 관할하는 地方民의 妥當에 대해서도 자연히 깊은 관심을 가질 수 없었던 것이다(고양군 수해). 따라서 막대한 權限을 권위주의적으로 장악하고 있는 기관장의 역할인자가 이러하므로 지역경제나 무역행정에 대하여 주력할 것을 기대할 수 없었던 것이다.

(나) 規制機能

이는 전술한 질서유지 기능하고도 관련이 있는 것이지만 종래의 주요기능이 주로 규제기능에 치중되어 있었다고 하겠다. 그러나 이미 경제발전의 정도가 높아지고 있을 뿐만 아니라 민의 교육수준도 고도화되고 있고 점차 사회경제 생활의 自律化를 크게 요청하게 되어 종래와 같은 權力위주의 규제는 점차 저항이 커질 뿐만 아니라 지역민의 경제 사회생활의 활성화에도 도움이 될 수 없다고 하는 것이다.

(다) 權限²⁾

우리는 현재까지 고도의 集權的인 체제를 유지하고 있으므로 비단 상공이나 무역행정면만이 아니라 전반적으로 지방정부의 권한은 취약하며 스스로 自律的으로 決定할 수 있는 권한은 대단히 취약하다고 하겠다. 왜냐하면 오랜 지방 천시와 人事權을 장악하고 있는 中央機關 行政人們이 그들의 관료적 이익위주로 권한을 一方的으로 장악해 왔기 때문이다.

따라서 지방정부인은 중앙에 예속되어 스스로 決定할 영역은 너무나 제한되어 있으며 따라서 주로 집행기능을 담당해 왔던 것이다. 그러므로 이러한 점에서 상공행정이나 무역행정의 진흥을 위해서 지역 실정에 부합되는 일을 스스로 하고자 해도 수많은 中央機關의 이해관계와 관련이 되는 일을 해야 하므로 대단히 어려우며 따라서 용단을 내리기 어렵게 되며 결국 현상 유지적인 일단하게 되는 것이다.

(라) 地方經濟人과의 接觸

현재 까지 지방행정 기관장이나 구성원들이 지역경제의 발전이나 무역행정의

2) 內務部地方行政研修院, 第8期高級幹部養成課程 研究論文集 pp.300-1.

발전을 그들의 주요 역할로 인지하고 있지 않으므로 놀라울 정도로 지방경제인과의 접촉이 적으며 비생산적이라고 하는 것이다.

한 지역의 행정체임자라고 한다면 일차적으로 경제발전, 민생문제의 해결이 일차적으로 중시되고 민간으로서 이를 담당하고 있는 경제인과의 접촉이 자주 공식적, 비공식적으로 있어서 그들의 애로, 요망 및 견의가 투입되어 정책에 반영되어야 하는데 현실은 그러하지 않다고 하는 것이다.

물론 지방행정기관장이 신임되거나 이임하게 되면 인사차 만나고 또한 재임 중에도 경제인의 사업상 權力者와 만나고 친숙해질 필요가 있어 때때로 간담회를 갖거나 식사 모임을 가지고 있으나 거기서 경제정책에 도움이 되는 이야기가 집중적으로 거론되지 못하고 있는 것이다.

오히려 지방경제인들이 당면하는 사업상의 애로를 해결하기 위해서는 中央行政機關, 이들의 산하기관, 은행, 및 세무기관에 접근하는 것이 도움이 된다고 믿고 있으며 따라서 이에 우선적으로 접근하고 있는 것이다. 이러한 경제인들의 행동은 곧 현재의 지방행정기관이 이들을 도우려는 의지도 약하고 또한 권한이나 자원이 적다고 하는 것을 입증하고 있다고 하겠다.

(마) 地域經濟發展意慾

서울이나 수도권에 비하여 지방경제의 비중이 우리의 경우 너무 취약하므로 지방민의 지역경제 발전의욕이 약할 수 밖에 없는 것이다. 따라서 이들의 경우 좀 의욕적으로 일을 하고자 하여도 지방에 있다는 이유 하나만으로 좌절감을 심하게 느끼게 되는 것이다.

따라서 이를 복돋아줄 선도적인 역할을 행정기관이 할 수 있었으면 하는데 현실적으로 그러하지 못하다는 것이다. 새롭히 회사나 생산공장을 건설하는데도 절차가 복잡하고 시간과 돈이 많이 소요되며 생산품을 수출하는데도 서울의 경우보다 오히려 더 시간과 돈이 소요된다고 하는 것이다.

더구나 이러한 어려움을 뚫고 어느 정도 성공해서 中小企業이 되면 地方에서는 위낙 企業들의 규모나 경제력이 약해 상대적으로 큰 기업시 될 뿐만 아니라 이로 인하여 지원을 더 받는 것 보다 여러가지 非經濟的인 지출이나 「準租稅」가 증가하므로 생산성 향상에 지장이 초래되고 있다고 하는 것이다. 따라서 자연히 의욕이 높아질 수 없다고 하는 것이다.

(바) 資源力

지방행정기관장이 지역경제의 발전이나 무역신장을 위하여 일을 하고 싶어도 현재로서는 이에 소요되는 諸資源 즉 人力, 金融, 財政, 情報 및 技術面에서

조성 및 동원능력이 제약되어 있다고 하는 것이다.

우선 人力의 경우 교육 훈련기능이 문교부나 노동부에 칙결되어 있으며 금융의 경우는 재무부에, 재정은 스스로 할 수 있으나 소수의 자치단체를 제외하고 대부분 취약하고 中央에 의존도가 높으며 정보나 기술은 스스로의 전문성이 대단히 취약한 것이 현실이라고 하겠다.³⁾

따라서 이러한 사정을 환연하면 관습적인 의미에서 지방행정기관은 종합행정 가이며 그 지역사회와의 모든 일에 책임과 권한을 갖고 있는 것 같지만 실제 그의 내역을 보면 현대 산업 사회 행정에 진요한 주요자원에 대한 관리능력이 너무나 취약하다고 하는 것이다.

(2) 改善案

상술한 여섯 가지 문제점들을 해결하기 위한 방안은 다음과 같다.

(가) 地域經濟發展擔當者로서의 役割認知

종래와 같이 질서유지 또는 통제위주의 기능담당부서인 内務部의 하부기관으로서의 역할도 중요하지만 이에 그치지 않고 앞으로 自治가 되면 1次로 중시되는 기능은 그 지역의 경제력을 향상시키는 것이 되는 것이다.

왜냐하면 날이 갈수록 住民들의 기대가 실질적인 생활수준의 향상에 집중됨과 동시에 自治化에 따라 지방행정기관장이 선출되게 되면 이들로부터의 요망, 압력은 더욱 커진다고 하겠다.

이러한 요망을 충족시키려면 우선 경제력이 있어야 이를 근거로 한 재정력이나 금융력이 강해져 이를 통한 복지문화시설의 확충이 가능해지기 때문이다.

그러므로 앞으로 自治團體長은 財源을 人事權者인 내무장관 또는 전국의 모든 기관이 예산투쟁의 대상인 경제기획원에만 의존하는 것으로부터 스스로 그가 관장하고 있는 지역의 경제력 향상을 통한 재원조달에 注力해야 되는 것이다.

(나) 經濟發展 支援者로서의 役割

질서유지가 지방행정기관의 주임무였다고 하는 점에서 당연히 도출되는 것이지만 종래의 민간의 경제활동에 대하여 주로 규제기능을 담당해 왔던 것이다.

물론 앞으로 이의 기능이 없어지는 것은 아니나 상대적으로 그의 비중이 적어짐과 동시에 규제의 대상이 달라지는 것이라고 하겠다. 이를 환연하면 건축, 교통 등으로부터 앞으로는 환경, 공정거래등이 된다고 하는 것이다.

그러나 날이 갈수록 민간 경제력의 발전은 과거와 같은 정부에 의한 규제가

3) 韓國地方行政研究院, 地域經濟活性化方案에 관한 研究 1989. 2, pp. 179-97.

불필요할 뿐만 아니라 규제력 자체가 약해지므로 상대적으로 민간 경제의 자율성이 높아진다고 하겠다. 이러한 民官關係에서 앞으로 지역경제가 발전하려면 정부가 주로 할 일은 규제보다도 지원을 하는 것이 소망스럽다고 하겠다.

이와 같은 이유로 지원을 하는데 있어서 일률적으로 하는 것 보다 관할지역 내의 제반사정을 지역별로 검토한 후 지역별 실정에 적합한 지원을 차등적으로 다양성 있게 하는 것이 성과 향상을 위하여 바람직하다고 생각되며 과거에 희 일적으로 함으로서 소중한 자원이 낭비된 것을 되풀이 하지 말아야 할 것 같다.

(다) 經濟決定權의 강화

상술한 바와 같은 지역경제발전을 위한 지원자로서의 역할을 효율적으로 수행하기 위하여 앞으로 시정되어야 할 것은 지방행정기관이 自律的으로 신속히決定할 수 있는 權限의擴大라고 하겠다.

일반적으로 利權이 큰 업무일수록 중앙에서 장악하는가 하면 그와 반대로 업무의 성격상 중앙에서 담당해야 할 일도 利權이 적고 구차스러운 일이면 지방기관에 넘기고 있음이 오래된 폐습으로 굳어져 왔던 것이다.

그러므로 우리나라에서 집권성이 강하다고 하는 것은 모든 일이 집권화되어 있는 것이 아니라 업무의 이권성을 기준으로 하고 있다는 점에서 비판의 대상이 되고 있는 것이다.

그런데 상술한 바와 같은 새로운 기능은 토지이용이나 공장건설과 같은 利權이 큰 일이며 또한 이를 신청하는 민간인이 돈이 많은 사람들이라고 하는 점에서 더욱 利權性이 높아진다고 하는 것이다.

이러한 일을 地方에서 하는데 자주 서울에 왕래하지 않을 수 없게 되어서는 지역경제의 발전은 어려워지는 것이라고 하겠다.

그리므로 서울의 中央政府에서는 기본원칙만 정하고 이의 구체적인 적용이나 한정된 범위내에서의 결정은 지방정부가 스스로 할 수 있는 권한을 현재보다 크게 확대시켜 주어야 할 것 같다.

(라) 地方經濟人과의 協議體構成

현재까지는 지방행정기관장의 주요기능이 질서유지에 있었으므로 지방경제인과의 접촉이 상대적으로 双方間에 소원했으며 접촉이 있어도 非經濟的인 경우가 많았다고 하겠다.

그러나 전술한 바와 같이 앞으로 지방행정기관장의 기능이 지역경제발전을 위한 지원자로 바뀌고 이를 할 수 있는 法的權限이 강화되면 지방경제인과의 접촉이 두가지 면에서 달라지지 않을 수 없을 것 같다.

첫째는 지방행정기관장이 앞으로 새로운 역할을 성공적으로 수행하기 위해서는 우선 경제인들의 요망 애로를 정확하게 파악해야 하기 때문이다. 왜냐하면 이들 주요 이해관계 당사자들의 참여가 합리적인 정책 결정이나 이의 집행에 무엇 보다도 진요하기 때문이다.

둘째, 지방행정인도 지방행정기관을 대하는 태도가 변화한다는 것이다. 현재 까지는 決定權이 취약했으므로 별로 상대하고 접촉할 필요가 적었으나 앞으로는 중앙보다도 지방행정기관이 보다 큰 기능을 수행할 수 있게 되기 때문이다.

이러한 사정으로 앞으로 지방자치가 본격화되기 전까지는 우선 지방행정기관이 적극적으로 지방 경제인 및 관련 경제단체장과의 협의회를 정식으로 구성하고 이의 제도화를 위하여 이 協議體에 대한 法的根據를 마련할 뿐만 아니라 협의회를 정기적, 임시적으로 소집하여 지역경제 활성화와 수출신장을 위한 협의를 定例化 한다는 것이다.

앞으로 정식으로 지방의회가 구성되고 기관장이 선출되면 자치단체가 선도적으로 하지 않아도 자연히 협의 활동이 활발해질 것이 예상되나 그때까지는 지방행정기관이 선도적 역할을 해야 할 것 같다.

(마) 地方民의 經濟發展意欲 고취

현재까지 우리가 연구하고 축적한 지식에 의한다면 어느나라나 지역의 발전 및 사회변화는 여러요인이 작용하고 있지만 역시 가장 중요한 것은 人的要因이며 이들이 지니고 있는 지식 기술과 발전지향성 및 의욕이라고 하겠다.

이와 같은 이론에 입각하여 지역경제나 수출의 신장에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 지방민들이 後進性의 원인을 정부나 他人에 돌리지 말고 스스로 自立, 發展 하고자 하는 의욕을 강하게 갖고 협력하는 것이라고 하겠다.

이와 같은 일을 지방인들이 민 주도로 스스로 하면 그이상 바람직한 일이 없겠으나 초창기에는 소수의 지도자가 선도적 역할을 할 것이 요청되므로 막강한 영향력을 갖고 있는 행정인이 지역지도자와 같이 협조하여 의욕을 고취하는 것이 요청된다고 하겠다.

(바) 資源의 機能變化

현재까지는 지방행정기관이 스스로 적극적으로 자원을 많이 동원하려는 노력을 하지 않았으나 앞으로는 우선 여러가지 자원 즉 人力, 財力, 情報 등을 최대한 동원하여야 할 것 같다.

이와 같이 동원된 자원을 종래와 같이 통제의 수단으로서 이용하는데 그쳐서는 곤란하며 이를 앞으로는 발전을 위한 動力으로 이용하여야 하며 이와 동시

에 이의 配分에 있어서 무엇보다도 합리적인 우선순위의 결정이 이루어 질 수 있게 노력하는 것이 요청된다고 하겠다.

이상으로서 地方行政機關의 기능변화를 검토하였는데 결론적으로 요약한다면 종래와 같이 소극적인 질서유지자로서 내무부에 예속되어 단순한 집행자로서의 기능을 벗어나 앞으로는 스스로 지역경제 발전을 위한 지원자로서 스스로決定 및 집행을 광범위하게 할 수 있음과 동시에 이러한 기능을 할 것을 自治化에 따라 강력히 요청될 것이라고 하는 것이다.

나. 地域經濟局의 개편

현재의 地域經濟局은 1987年 4月에 개편되어 5課로서 人員은 大體로 80餘名으로 구성되고 있으나 그간 여러차례 명칭과 직제가 바뀌었으며 주로 商工局이나 產業局으로 호칭되어 왔었다.

이러한 변천을 겪어온 현재의 지역경제국이 이번 연구의 주요관심사인 地域經濟 및 輸出入을 관장하고 있으므로 여기서는 상술한 바와 같이 앞으로 地方行政機關의 기능이 종래의 질서유지만이 아니라 지역경제의 발전과 수출증진도注重 할 것이 요망되므로 이러한 새로운 요청되는 일을 원활히 수행하기 위한 개편내용을 검토하고자 하는 것이다.

이의 조사를 위하여 우선 6月에 内務部 地方行政研修院에서 10個月間에 걸쳐 장기연수 하고 있는 全國의 市長 郡守班 30명에게 다음과 같은 3개의 설문 조사를 하였으며 이의 내용은 (1) 지방산업의 육성 및 지원방안, (2) 지방산업의 수출증대 및 지원방안, (3) 이러한 일을 하기 위한 지역경제국의 개편방안 등을 제시하고各自 개방식으로 항목별로 답을 적게한 것과 다른 하나는 앞에 소개된 各道와 直轄市에 7月에 보낸 설문과 本人을 포함한 연구자의 各官署訪問, 面接의 결과에 의존한 것이라고 하겠다.

이와 같이 수집된 자료나 정보에 입각하여 현재 지역경제국이 지니고 있는 문제점과 개편방안을 제시하면 다음과 같다.

(1) 問題點

(가) 機關長의 政治的支持

어느 하나의 조직이 그 기능을 성공적으로 수행하기 위하여 무엇보다도 중요한 것은 그조직에 대한 政治的 支持가 강해야 한다는 것이다. 여기의 정치적 지원은 정치적 지원, 호의적 지원이라고 할 수 있으며 보다 쉽게 확인한다면 힘의 지원이라고 할 수 있겠다.

이것이 없거나 약한 경우 先例대로 하는 日常業務遂行에는 지장이 없으나 새로운 일, 개혁을 요하는 일을 하는데는 여기의 정치적 지지가 가장 진요하게 요청되는 것이다.

이러한 힘의 지원이 그를 둘러싸고 있는 상관, 동료, 부하 및 외부의 시민인 고객이나 정치권으로부터 요청된다고 하겠는데 이들이 다 중요하지만 일차로 역시 장의 지원이 우선 중요시된다고 하겠다.

이러한 점에서 지역경제국에 대한 정치적 지지를 검증하는 경우 이 국이 수행할 것으로 요청되는 직책에 비하면 이에 대한 정치적 지지는 상대적으로 약하다고 하겠다. 이의 주된 원인은 各地方 行政機關이 조직상 종합행정기관이며 中央行政機關의 축소판으로서 거의 모든 기관을 갖추고 있지만 현실적으로 내무부에 소속하고 있으며 내무부가人事權을 거의 독점하고 있기 때문이다.

그러므로 各地方行政機關長은 그들의人事權을 장악하고 있는 内務部가 일차로 관심을 갖고 있는 질서유지에 注力할 수 밖에 없으며 여기의 주제인 지역경제의 발전이나 수출신장에 대한 지방경제인이나 시민들의 관심이 크지만 지방행정기관장은 현실적으로 그러할 수 없으며 따라서 양자간의 관심도의 차이가 있게 되는 것이다.

(나) 權限

모든 地方行政機關이 담당하고 있는 各種業務를 스스로 決定할 수 있는 權限이 상대적으로 취약하지만 이를 중 利權關係가 큰 것일수록 더욱 일반적으로 제약되고 있다고 하겠다.

이러한 점에서 지역경제국의 경우도例外일 수가 없으며 더구나 이 局이 관掌하고 있는 업무가 利權關係가 큰 商政, 工業, 觀光, 交通運輸 및 地域開發 등이 되고 보니 더욱 中央政府에 의한 제약이 심하다고 하겠다. 이의 한 예시로서 商工部와 工業振興廳소관업무 중 市道에 관한 위임 및 이양내상 업무에 관한 견해차이를 조사한 통계를 제시하면 다음과 같다.

〈원한위임·이양 대상사무(총괄)〉

상공부소관 : 54종

1. 상공부에서 시·도에 위임하려는 사무 : 2종
2. 시·도에서 수임을 희망하는 사무 : 26종
3. 행정개혁위원회에서 위임·이양을 전의한 사무 : 26종

공업진흥청소관 : 19종

1. 공업진흥청에서 시·도에 위임하려는 사무 : 없음
2. 시·도에서 수임을 희망하는 사무 : 10종
3. 행정개혁위원회에서 위임·이양을 전의한 사무 : 9종

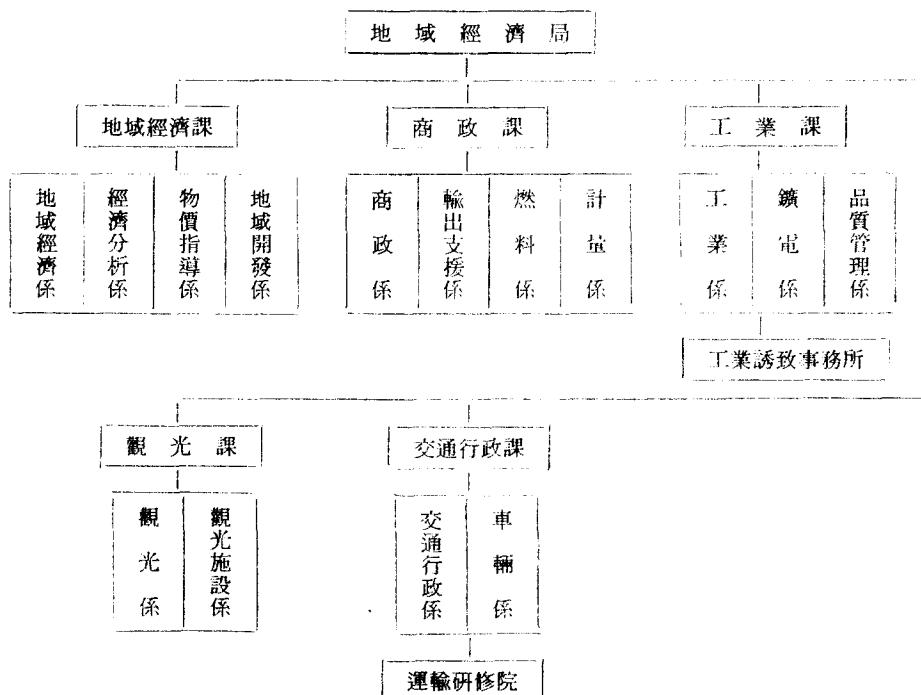
여기서 볼 수 있는 것은 시도와 중앙부처간의 견해차가 크다고 하는 것이며 행정개혁위원회의 견해는 시도에 근접하고 있다는 것이다. 이와 같이 지방행정기관의 결정권이 제약되어 있으므로 설사 기관장이 지역경제의 발전을 위하여 의욕적으로 일을 하고 싶어도 단독으로는 너무 제약이 크므로 구현, 실천이 거의不可能하다는 것이다.

(다) 組 織⁴⁾

各廣域自治團體에는 다 地域經濟局이 1987年 4月 신설되었으며 이의 밑에는 一定하지 않으나 대개 5個課를 갖고 있으며 지역의 특수성에 따라 차이가 있음을 볼 수 있다.

다음에 제시한 기구표는 忠南道의 것인데 비교적 대표성을 띠고 있다고 생각되므로 제시하였다. 물론 지역 경제국으로 개칭하고 그 밑에 이와 관련이 깊은 지역경제과, 상정과, 공업과 및 교통행정과를 둈 것은 이해가 가나 관광과는 지역경제하고도 관련이 있지만 그것 보다도 교통하고 관련이 크다는 관점에서 여기에 설치되어 있다고 하겠다.

이 국의 직원수는 大體로 80명을 전후하고 있으며 各課의 人員數는同一하지 않으나 15명 내외이며 이들 중 약 반수가 행정직렬로 되어 있으며 5급에는 기술



4) 韓國地方行政研究院, 地方時代를 위한 地域開發行政體制, 1987. 12, pp. 357-424.

계가 거의 없고 6급이하를 차지하고 있음을 볼수 있다. 수출담당인 수출지원계는 보통 3人이며 따라서 대단히 취약한 인원구성을 하고 있음을 볼 수 있다.

이상의 조직상의 특성 설명에서 지적될 수 있는 문제점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 地域開發係와 工業係

지역경제국 밑에 5個課가 있지만 경제경제의 활성화, 지원 또는 中小企業의 지원과 직접관련이 있는 課는 지역경제과와 공업과인데 이들의 내역을 보면 지역개발과와 공업과 뿐이며 이들이 지니고 있는 규모로 보아 새로운 공업을 개발 지원하기는 너무나 취약하다고 하겠다.

둘째, 輸出支援係

상정과 밑에 수출지원계가 있으나 여기서 현재 담당하고 있는 업무내용이 거의 전적으로 수동적인 업무로 그치고 있으며 지원의 내역은 거의 없다고 하겠으며 또한 인원수도 3人미만으로 되어 있어 너무 취약하다고 하겠다.

세째, 市郡의 조직

광역지방자치단체에는 취약하나마 일단 지역경제국이라고 하는 명칭을 지닌 局이 있으며 이 밑에 지역개발과와 공업과가 있으나 市郡에는 이러한 조직이 없다고 하는 것이다. 물론 현재로서는 광역의 경우도 할 일이 별로 없는데 市郡의 경우 무슨 필요가 있겠는가 하는 反論도 있을 수 있으나 앞으로의 自治化를 고려하는 경우 문제점으로서 지적될 수 있겠다.

(라) 人 力

지역경제국이나 그 밑의 지역경제과, 공업과 및 상정과의 인원수가 적다고 하는 것도 문제이지만 그것 보다도 더 큰 문제는 이들의 전문성이 취약하다고 하는 것이 더욱 문제가 되는 것이다.

전문성의 측정을 일단 學歷과 現局勤務年數로 평가하는 경우, 전자의 경우는 전문대 출신 이상이 반수도 되지 않으며 후자의 경우는 1年 미만이 약 30%나 되고 있다고 하는 것이다. 이러한 분석에서 알 수 있는 것은 직원들의 전보가 심하다고 하는 것이다. 따라서 맡은 업무에 대한 전문성이 높아지기 어렵게 되어 있다고 하는 것이다.

이와 동시에 행정직열 선호 또는 우대 때문에 기술계 보다 행정직열의 수가 과다 하며 특히 놀라운 것은 공업과의 경우도 행정직열이 계장을 하고 있다는 것이다.

(마) 情 報

현재의 지역경제국의 기능으로서는 지역경제에 긴요한 제반정보를 수집하여 이용할 수 있는 체제가 되어있지 못하다고 하는 것이다. 새로운 지역경제의 활성화를 위하여 일을 하려면 경제관계, 인력, 금융등에 관한 정보를 정확하게 파악할 수 있어야 하는데 그러한 것이 현재로서는 용이하지 않다고 하는 것이다. 이의 한 예시로 수출지원계에서 구역내의 수출입통계의 파악도 현재로서는 용이하지 못한 상태에 있기 때문이다.

(바) 財 源

地方行政機關內에서 지역경제국의 상대적인 비중이 높지 못하기 때문에 예산의 규모가 적지만 일반금융기관의 협조를 얻을 수 있는體制도 갖추고 있지 못하므로 더욱 취약하다고 하겠다. 그러므로 예시로 수출지원의 경우 경기도에서 自體豫算 80億을 금융기관에 예치하고 이것을 市中金利보다 약간 낮은 利子로 흉자 하는 경우가 액수면에서 거의 唯一한 경우가 되고 있다는 것이다.

(2) 改善案

(가) 機關長의 강한 政治的支援

현재까지는 경제발전사업을 주로 中央政府가 주관하는 것으로 생각하고 각 지방자치단체장은 이에 注力하지 않았으나 앞으로 自治화가 되는 경우는 물론自治화가 되지 않아도 우리의 현 경제발전도에 비추어 分權的인 체제를 갖추지 않을 수 없게 되었다고 하는 것이다.

그러므로 機關長은 종래와 다르게 높은 가치평가를 지역경제 활성화에 두어야 하며 이를 위한 지원을 우선적으로 다각도로 하는 것이 요망된다고 하겠다. 왜냐하면 이러한 기관장의 지원이 없이는 종래와 다른 정책전환을 성공적으로 할 수 없기 때문이다.

(나) 自律性 있는 權限強化

지역경제의 발전을 위하여 신규로 공장을 건설하려는 경우 이에 수반되는 土地利用, 및 工場 會社 設立에 관한 일이 各地方에서 처리될 수 있어야 하겠다.

그린데 현재는 中央政府에 의한 각종 규제나 제약이 심하므로 地方에서 지역경제발전을 위하여 새로운 일을 하려는 경우 시간, 돈이 많이 소요되면서도自律的으로 할 수 있는 것이 적다고 하는 것이다.

中央政府에서 설정된 규제는 全國的인 관점에서 최소화하고 이 범위내에서 집행하는데 있어서는 다시 中央政府의 여러기관을 거치지 않게自律性이 확대되어야 한다는 것이다.

(다) 組織의 개편

광역자치단체의 경우 지역경제국내의 지역경제과와 공업과가 지역경제발전을 위한 기획 및 집행을 自律的으로 할 수 있어야 함과 동시에 상정과내의 수출지원계도 문자 그대로 지원을 할 수 있는 조직구조를 갖추어야 하는 것이다.

우리의 이러한 취약한 조직과 대조가 되는 것은 日本 大阪市의 商工部의 경우(90年 4月 日 현재) 총인원수가 611명으로서 우리의 7배가 넘으며 產業政策課, 소프트產業, 團體育成課, 工業課, 商業課 및 金融課등과 產業開發研究所와 產業技術總合研究所 및 貿易專門學校가 부설되어 있다고 하는 것이다.

여기서 특기할 것은 各課의 人力數가 40명 內外로 우리의 근 3~4倍나 될뿐만 아니라 金融課와 두개의 거대한 연구소가 있다고 하는 것이다. 이러한 조직구조를 통해서 우리가 알 수 있는 것은 명실공히 산업지원을 할 수 있는 모든 여건을 조직면에서 갖추고 있다는 것이다.

다음 기초자치단체인 市郡의 경우는 더욱 自律的인 지역개발을 할 것을 기대하기 어려우나 이들의 경우도 큰 市의 경우부터 광역의 경우와 같이 스스로 지역개발을 할 수 있는 조직구조를 갖추어야 할 것 같다.

(라) 人力의 補強⁵⁾

지역경제국내의 지역경제과, 공업과, 및 상정과의 人員數의 증가도 필요하지만 이들의 자질, 특히 전문성의 향상과 지역경제 발전을 위한 의욕의 향상이 요청된다고 하겠다.

특히 전문성 향상을 위해서는 기술계의 증원과 빈번한 전보가 이제 되어야 하는 것이다. 지역경제국의 업무가 地方機關 내부에서 평가가 높지 못하므로 누구나 여기의 보직을 선호하지 않으므로 오지 않으려고 하며 일단 전보를 받아도 가급적이면 최단 시일내에 보다 평가가 높은 부서로 가려고 하기 때문에 더욱 장기 근속자가 적은 것이다.

그런데 문제는 여기의 사회적 평가의 기준이 조직목표달성을 위한 공헌도와 관계가 있는 것이 아니고 승진의 우선순위 또는 「음성수입」과 유관하다는 점에서 더욱 바람직하지 않다고 하는 것이다. 그리므로 조직의 전보의 합리적인 원칙이 정해지고 이에 따른 실천이 이루어져야 지방행정인의 전문성이 높아질 수 있을 것이다.

(마) 情報管理能力의 向上

새로히 산업이나 공장건설 및 수출 지원을 하려는 경우 우선 무엇보다도 중요한 것이 이들에 관한 정확한 정보의 수집 및 신속한 이용이라고 할 수 있는

5) 朴東緯, 「마을사회에 뒤지는 공무원의 전문성」, 지방자치, 1990.8, pp.44~47.

데 이것이 현재 지역경제국의 능력으로서는 취약하므로 이의 관리능력의 향상이 시급하며 이를 효율적으로 할 수 있는 權限을 가질 수 있는 法令의 개정이 요청되며, 다음 이를 관리할 수 있는 人力과 시설을 갖추는 것이라고 하겠다.

(바) 財源의 擴充

여기의 재원은 정부예산과 은행을 통한 금융이라고 할 수 있는데 현재로서는 소수의 大都市나 부유한 道를 除外한 나머지 다수의 광역자치단체도 재정능력이 취약할 뿐만 아니라 우선순위도 앞서있지 않으므로 우선 재정력의 향상과 지역경제 활성화를 위하여 우선순위를 앞세우는 決定이 요청된다고 하겠다.

이와 동시에 은행의 금융 결정에 있어서, 물론 原則的으로 금융기관이 자율적으로 결정할 것이나 그들이 산업, 중소기업, 수출업무에 우선적으로 금융하는 것을 스스로 결정하도록 유인을 제공하면서 유도할 수 있는 能力を 갖추는 것이라고 하겠다.

4. 結語

우리는 지난 30년간 수출신장을 크게 이룩하였지만 他行政의 경우와 같이 집권적으로 이를 이룩하였던 것이다. 그러나 이와 같은 고도의 집권성은 수도권의 人口集中 만이 아니라 앞으로는 수출신장에도 지장을 초래하게 될 것이다.

그러므로 앞으로 곧 실시하게 될 地方自治, 分權化에 따라 수출행정도 分權化가 되고 地方의 수많은 中小企業이 적극 이에 참여할 수 있는 體制構築이 절실하게 요청된 것이다.

이를 위하여 현재까지 各級自治團體長들은 수출신장을 그의 중요업무로 역할 인지 조차 하지 않았으나 앞으로는 우선 지역경제발전과 이에 입각한 수출신장 지원을 그의 일차 임무로 인지하고 이를 구체적으로 지원하기 위하여 지역경제 인과의 정기적인 접촉을 통하여 이들이 당면하고 있는 문제를 해결하는데 적극적으로 노력하여야 하며 이러한 일을 하는데 필요한 諸般法令의 개정 諸資源의 동원과 배분을 할 수 있는 權限과 能力を 가질 수 있어야 할 것이다.

이와 같이 됨으로서 수출을 많이 할 수 있는 지역이 수도권이나 경남지역에 한정되지 말고 多元化될 적에 우리나라의 경제발전은 지역간 균형을 이루할 수 있게 됨과 동시에 경제력 자체도 선진화될 수 있다고 믿어지는 것이다.