

地方自治經營과 地域活性化*

崔 相 哲**

—(目 次)—

- | | |
|-----------------|----------------|
| I. 地方行政과 自治經營 | IV. 民間部門의 參與擴大 |
| II. 우리나라 地方自治經營 | V. 地域經營과 地域經濟 |
| III. 地域經營活性化方向 | |

I. 地方行政과 自治經營

우리나라 地方行政은 1980년대에 들어오면서 근본적인 두가지 變化를 거치고 있으며, 이러한 두가지 變化는 비단 地方行政뿐만 아니라 國家行政 전반에 걸쳐 構造的 變化를 요구하고 있다. 첫째가 地方分權 또는 地方自治이며, 둘째가 行政에 대한 經營이란 개념의 도입 확산이다. 이상 두가지는 상호보완적인 관계를 지님으로써 地域經營 또는 地域振興主義(local boosterism)로 전개되고 있다.

前者가 오랜 中央集權의 行政體制에 대한 地方分權 내지 地方의 自治權을 요구하는 커다란 흐름이라면 後者는 政府主導의 國家管理에 대한 한계성을 나타내면서 市場經濟原理에 의한 民間部門의 역할을 재인식하면서 시작된 변화로 볼 수 있다. 前者가 民主化라는 거대한 潮流와 우리나라와 같이 서울이란 一極集中의인 開發에 대한 地方의 疎外感과 地域主義가 상승작용을 한 결과라면, 後者는 國民經濟에 있어서 公共部門에 비하여 民間部門의 비중이 커지고 民間部門의 管理의 能率性, 技術의 優越性, 資本調達能力이 괄목할 만한 발전을 보이면서 나타난 변화로 보여진다. 다시 말하여 이상 두가지 흐름 즉 分權化(decentralization)와 民間部門主導主義(privatism)라는 두가지 흐름이 우리나라 地方行政에 근본적인 변화를 강요하기에 이르렀고, 드디어 地域主義(regionalism)와 地方振興主義(local boosterism)로 표면화되기 시작했다.

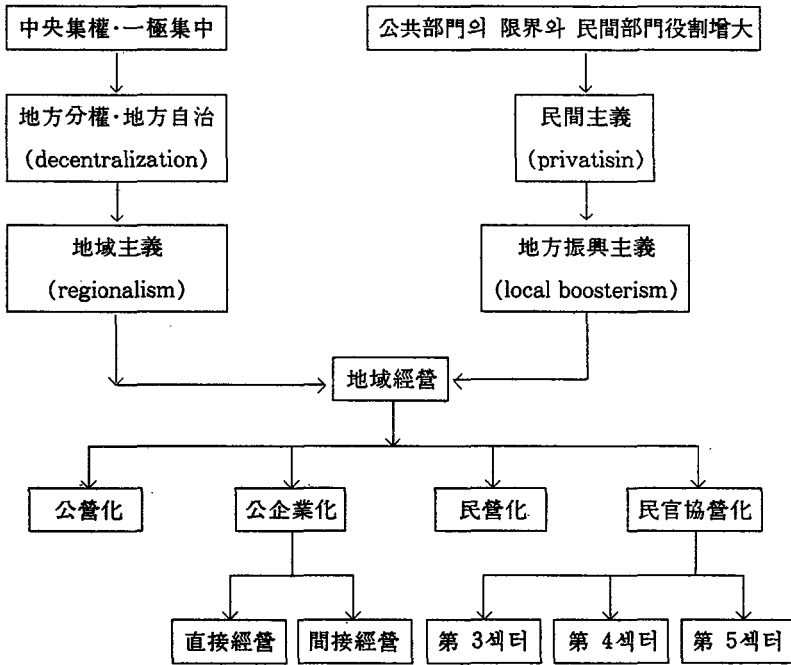
地域主義는 地方自治라는 旗幟를 내걸고 政治行政의으로 地方政治가 부활되고 地方議會가 구성되었으며 地方自治團體長의 選舉를 앞두고 國民의인 合意를 도출하려고 하고 있다. 意識構造的으로 地域主義는 肯定的인 면과 否定的인 兩面性을 지닌채 확산되고 있다. 肯定的으로

*本 論文은 1992年 9月 2日 地方自治經營協會主催 地方經營活性化研鑽會에서 發表된 論文을 修正한 것임.

**서울大學校 環境大學院 教授

는 자기가 살고 있는 地方에 대한 歸屬感과 參與意識을 높이고 있다면, 否定的으로는 地域利己主義와 地域感情을 오히려 부채질하고 있다.

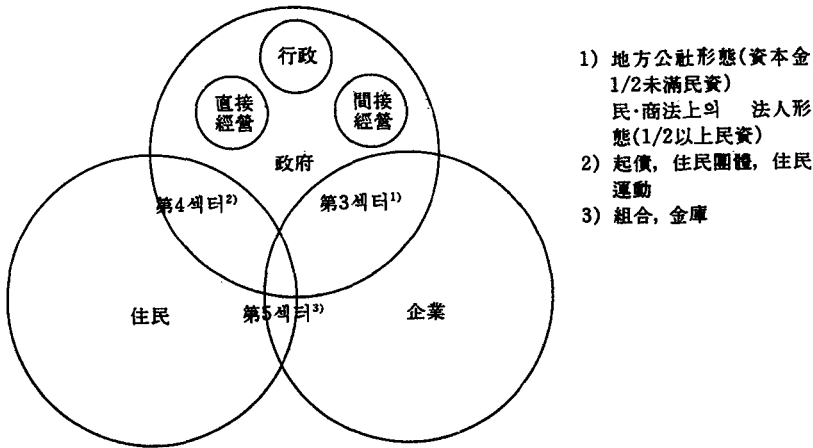
地方振興主義는 어떻게 하든지 하나의 地方自治團體 또는 特定地域이 다른 地方自治團體 또는 地域보다 먼저 開發되어야 하고 잘 살아야 한다는 경쟁의식을 고취시켰으며, 消極的인 行政이라는 用語보다 經營, 公營이라는 積極的인 概念을 앞다투어 도입하기 시작하도록 한 것 같다. (〈그림-1〉 참조)



〈그림-1〉 地域經營 概念의 展開

그러나 地方自治經營 또는 地域經營이라는 개념이 처음부터 論理的 體系를 가지고 출발한 것은 아니었다고 보여진다. 따라서 概念的 混同을 수반했으며, 때로는 表面的으론 經營을 내세우면서 실질적으로 그에 逆行하는 현상까지 있었음도 또한 부인할 수 없다. 自治經營의 概念은, 보는 視角에 따라 다르게 分類할 수 있으며 特定國家의 政治, 行政, 經營體系에 따라 같은 개념이라도 다르게 받아들여질 수 있다. 〈그림-2〉에서 보는 바와 같이 經營參與의 主體를 크게 政府, 企業, 住民으로 나눌 수 있고, 이들 세가지 主體의 結合形態에 따라 第3섹터, 第4섹터, 第5섹터로 구분할 수 있을 것이다.

第3섹터는 政府主導的, 즉 資本金의 50% 이상을 政府가 出資하는 地方公社形態와 民間企業主導的인, 즉 資本金의 50% 이상을 民間企業이 出資하는 形態로서 法的 根據에 따라 民法上의 法人과 商法上의 法人으로 다시 細分할 수 있다.



- 1) 地方公社形態(資本金 1/2未滿民資)
民·商法上的 法人形態(1/2以上民資)
- 2) 起債, 住民團體, 住民運動
- 3) 組合, 金庫

〈그림-2〉 地方自治經營의 形態

第4섹터는 政府와 住民의 직접적 結合形態로서 혼하지 않는 經營方式이다. 住民들의 自律的인 慈善, 救護, 厚生, 福祉事業에 政府가 直接, 間接的으로 참여하거나 새마을運動과 관련된 여러가지 事業에서 政府-住民協同形態를 많이 찾아볼 수 있을 것 같다. 새마을運動 이외에도 住民主導的인 市民運動에 政府가 財政的인 支援이나 出捐하는 형태에서 찾아 볼 수 있으며, 넓은 의미에서 起債行爲도 第4섹터의 한 類型으로 볼 수 있다. 第5섹터는 企業과 住民의 結合形態로서 組合 또는 金庫 등의 形式으로 나타날 수 있다. 農民들의 組合인 農協이 生産, 購販, 信用, 加工 등 經營活動을 한다든가, 畜協, 水協, 人蔘協등의 유형이 여기에 속한다 할 수 있다. 이른바 地域經營에 있어서 組合主義(cooperativism)의 形式이라고 할 수 있다. 住民金庫, 住民企業의 형태로도 나타날 수 있으며, 政府의 直接的인 介入이 없이 住民과 企業의 結合形態로 특성지을 수 있다.

이와같이 다양한 形態의 이른바 經營方式의 발전과 도입이 이루어진 까닭은, 地域經營의 경우 첫째 社會構造가 복잡해지고 多元化해질 뿐 아니라 經濟規模가 커지면서 政府의 役割과 行政主導的인 國家管理에 스스로 限界性을 드러냈기 때문이며, 둘째 보다 근본적인 이유는 公共行政 자체가 지닌 문제점에서 출발되었다고 보여진다. 公共行政의 傳統的인 屬性인 公共福利至上主義, 傳統과 法令尊重에서 오는 靜態性과 硬直性, 經歷中心의 人事管理, 市場原理에 민감하지 못한 先例踏襲, 費用과 便益간의 관계 및 投資效果에 대한 分析缺如 등이 단순한 行政의 改革이나 合理化를 넘어서서 經營이란 새로운 脫出口를 모색하게 된 것 같다.¹⁾

셋째로 地方은 오랜 中央集權的인 行政 및 下向的인 開發體制에 대한 地方分權 내지 上向的인 開發과 관련하여 地方의 自救的인 노력과 內發的인 開發 필요성이 나타났다. 그러나 地方政府가 당장 무엇을 하려고 보니 財源도 없고 行政的인 硬直性 때문에 벽에 부딪치게 되었고 이를 극복하기

1) 金學魯, “經營行政의 財政難 打開策,” 「釜山 2000」, 1991年 3.4月(第14호), p.17.

위한 代案的 方法으로 地域經營이란 概念이 地方自治時代의 寵兒로 등장하고 있기는 하지만 概念과 技法, 主體와 對象, 理想과 現實사이에 많은 문제점과 未解決의 課題를 지닌 一 體 하나의 挑戰的 課題가 되고 있다.

Ⅱ. 우리나라 地方自治經營

우리나라 地方自治經營 또는 經營行政의 歷史는 極히 日淺할 뿐 아니라 概念的 混同도 있었음을 부인할 수 없다. 地方公企業運營과 擴大가 地方經營과 同一視되는 傾向이 있었으며, 현재 地方公企業 適用對象事業 역시 極히 制限적으로 운영되고 있는 실정이다. 地方公企業適用事業으로서 當然適用事業으로 11個(上水道, 工業用水道, 軌道, 自動車運送, 가스, 地方道路, 下水道, 清掃·衛生, 住宅, 醫療, 埋葬 및 墓地)와 任意適用事業으로 11個(市場, 屠畜場, 宅地造成, 渡船, 重機管理, 觀光, 計量器 檢定, 體育場, 文化藝術, 公園, 기타 地方議會의 議決을 얻은 事業) 등 22個가 있으나, 실제 운영되고 있는 것은 13個 事業으로 다음 <表-1>에서 보는 바와 같이 1992년 3월末 현재 209個 事業에 適用하고 있다. 經營의 形態別로 보면 行政機關型(直接經營)이 165個이고, 公社·公團型(間接經營)이 44個로서 直接經營形態가 절대적으로 많다. 地方公企業은 다음 <表-2>에서 알 수 있는 바와 같이 1986년 109個로부터 1992년 209個로 지난 5년간 거의 倍로 사업이 증가하였으며 總財政規模는 11兆원을 넘어서고 있다. 이러한 外形的 규모의 증가에도 불구하고 우리나라 地方自治經營 내지 經營行政의 特徵과 問題點을 다음과 같이 4가지로 요약할 수 있을 것 같다.

첫째, 지난 5년동안에 傳統的으로 오랜 歷史를 지닌 行政機關型 公企業인 上水道事業과 公社·公團型인 醫療院을 제외하고 급격히 성장한 것이 公營開發事業이다. 公營開發이란 概念이 어떻게 구체화되었는지는 불분명하지만, 그 契機는 1988년 3월 10일 內務部 業務 報告時 大統領이 地方自治團體가 開發事業을 직접 운영하여 個人에게 돌아갈 開發利益을 還收하고, 그 財源으로 都市開發이나 落後地域開發에 活用할 것을 指示한 것이 아닌가 보여진다. 사실 開發利益還收手段으로서 公營開發이 시작된 것은 1980년 宅地開發促進法의 制定과 韓國土地開發公社의 대규모 宅地開發事業으로 소급할 수 있을 것 같다. 政府의 200萬戶 住宅建設과 이에 소요되는 宅地의 원활한 공급을 위하여 土開公의 宅地開發이 활발하게 이루어졌고 급격한 地價 上昇과 관련하여 엄청난 開發利益의 還收과 經營의 可能性을 地方自治團體들은 局外者로서 방관만 하고 있었다. 드디어 地方自治團體들이 土開公이 할 수 있다면 왜 우리는 못하느냐 하는 自信感과 土開公이 實施하는 宅地開發事業을 통해 생겨나는 開發利益이 土開公이나 他地域으로 빠져 나가는 것을 방관할 수 없다는 분위기가 팽배해 지고 있었다. 이것이 바로 地方自治團體가 公營開發을 추진하게 된 근본적인 背景이 아닌가 보여진다. 公營開發은 1980년대 들어와 概念的으로 정리되지 않은 채, 일반이나 정부당국에 의해 膾炙된 「公概念」과 맥을 같이 하여

〈表-1〉地方公共企業現況

(' 92.3.31)

구분	사업별	適用數	團 體 名
計	13個事業	209	
直 接	上水道	76	서울, 釜山, 大邱, 仁川, 光州, 大田, 水原, 城南, 議政府, 安養, 富川, 光明, 松炭, 東豆川, 安山, 果川, 九里, 平澤, 漢金, 烏山, 南楊州, 華城, 坡州, 春川, 原州, 江陵, 東海, 太白, 束草, 三陟, 旌善, 溟州, 清州, 忠州, 堤川, 天安, 公州, 大川, 溫陽, 瑞山, 禮山, 論山, 全州, 群山, 裡里, 井州, 南原, 木浦, 麗水, 順天, 羅州, 麗川, 東光陽, 浦項, 慶州, 金泉, 安東, 龜尾, 榮州, 永川, 尙州, 店村, 慶山市, 慶山, 昌原, 蔚山, 馬山, 普州, 鎮海, 忠武, 三千浦, 金海, 密陽, 梁山, 濟州, 西歸浦
	下水道	11	釜山, 大邱, 仁川, 光州, 大田, 果川, 九里, 安山, 慶州, 蔚山, 全州
經 營	公營開發	46	仁川, 光州, 大田, 京畿, 江原, 忠北, 忠南, 全北, 全南, 慶北, 慶南, 濟州, 富川, 水原, 平澤, 城南, 安山, 高陽, 議政府, 松炭, 儀旺, 漢金, 始興, 金浦, 原州, 江陵, 束草, 清州, 忠州, 忠南鷄龍出張所, 大川, 天安, 燕岐, 全州, 裡里, 群山, 木浦, 順天, 東光陽, 金海, 密陽, 蔚山, 馬山, 普州, 梁山, 濟州市
(165)	地域開發基金	14	釜山, 大邱, 仁川, 光州, 大田, 京畿, 江原, 忠北, 忠南, 全北, 全南, 慶北, 慶南, 濟州
	統合公課金	18	서울, 釜山, 大邱, 仁川, 光州, 大田, 水原, 城南, 安養, 富川, 春川, 清州, 全州, 慶州, 昌原, 蔚山, 馬山, 濟州
(44)	醫療院	34	서울, 釜山, 大邱, 仁川, 水原, 議政府, 安城, 利川, 金村, 抱川, 春川, 原州, 江陵, 束草, 寧越, 三陟, 清州, 忠州, 天安, 公州, 洪城, 瑞山, 群山, 南原, 順天, 康津, 木浦, 浦項, 安東, 金泉, 馬山, 普州, 濟州, 西歸浦
	渡船事業	1	錦江渡船公社(群山)
	地下鐵	1	地下鐵公社(서울)
	市場	1	農水産物都賣市場管理公社(서울)
	都市開發	3	都市開發公社(서울, 釜山, 大邱)
	駐車場	2	駐車場管理公團(釜山, 蔚山)
	地域管理	1	施設管理公團(서울)
	其他	1	長興亯立流通公社

〈表-2〉 地方公企業增加

구 분		1986	1992	예산액 (억원)
사업별		109	209	
직	상수도	68	7	16,774
	하수도	5	11	2,549
접	주택	2		
	지하철	1		
경	공영개발		46	42,899
	지역개발기금		14	8,399
영	통합공과금		18	1,060
간	의료원	32	34	2,240
	도선	1	1	6
경	도시개발		3	27,465
	지하철 등*		6	8,875

*지하철 등은 지하철 1, 시장 1, 주차장 2, 시설관리 1, 유통공사 1임.

나왔지 않나 생각된다. 폭등하는 地價와 土地所有의 偏在로 經濟的 不平等的 심화와 社會政治的 不安이 고조되면서 政府는 土地의 公概念을 들고 나왔으며, 土地開發의 公概念的 意味로 公營開發이 거부감 없이 받아들여졌다. 還元된 開發利益을 地域開發의 財源으로 삼을 수 있다는 이유로 地方自治團體마다 경쟁적으로 公營開發을 추진하였다. 1991년말 현재 13個 廣域自治團體와 34個 基礎自治團體가 公營開發事業에 참여하고 있으며, 다음 〈表-3〉에서 보는 바와 같이 318個 事業地區에 약 52百萬坪의 土地開發과 154千世帶의 住宅建設事業으로 확대되고 있다. 事業費의 규모도 26兆원 이상이 소요될 것으로 되어 있으며, 市·道에 12個 事業團, 3個

〈表-3〉 地方公營開發事業推進現況

('91.8.30 현재)

事業別	區分 地區	事業量 (千坪)	年度別					事業費 (億圓)
			'89	'90	'91	'92	'92以後	
計	318	51,926 (154,152)	1,489 (15,539)	3,489 (34,137)	8,776 (43,506)	9,171 (40,842)	29,001 (20,128)	263,518
· 宅地開發	184	26,026	1,199	2,912	7,038	4,617	10,260	133,279
· 工團造成	32	9,226	244	430	1,203	3,200	4,149	18,594
· 公有水面 埋立	21	15,166	22	68	328	1,285	13,463	53,943
· 住宅建設	71	154,152 世帶	15,539	34,137	43,506	40,842	20,128	53,293
· 其他	10	1,508	24	79	207	69	1,129	4,409

公社가 設置되었으며, 市郡에는 20個 事業所 내지 公營開發係를 설치하는 등 의욕적인 公營開發事業을 地方經營이란 차원에서 추진하고 있다.

그러나 公營開發事業은 開發利益의 還元과 地域開發財源 확보란 次元에서 地方經營 또는 地域經營으로 보여질 수 있으나 民間部門의 參與가 배제되어 있고, 일반적으로 民間部門이 하던 일을 地方政府가 경쟁적으로 그 開發主體가 되었으며, 經營方法도 地方政府 自體 또는 行政機關型 公企業體制로 운용되고 있다는 점에서 스스로 한계가 있다고 보여진다. 이는 오히려 民營化에 逆行하는 公營化로 볼 수 있으며, 財政的 重商主義(financial merchantilism)²⁾로 보여지기도 한다. 현재와 같은 公營開發方式은 많은 문제점을 지니고 있다고 보여진다. 地價거품(land bubble) 현상이 지속되고 開發을 하면 언제든지 需要가 있는 市場體制 아래서는 가능하지만 地價上昇이나 需要가 못미치는 상황 아래서는 현재와 같은 公營開發事業은 地方自治團體에 커다란 부담을 줄 가능성이 있다. 따라서 直接經營方式에서 第3섹타方式으로, 政府主導型으로부터 民官合同開發方式으로 신속한 改革이 요구되고 있다.

둘째로 우리나라 公企業行政 또는 地方經營은 아직도 行政의 울타리를 벗어나지 못하고 있다. 特別會計라는 財政會計上의 特例를 제도화하고 人事, 經營上의 獨立性을 보장하고 있으나 우리나라 地方公企業은 行政의 延長線上에서 운용되어 왔음을 부인할 수 없다.

直接經營事業의 경우, 一般職 公務員들이 담당함으로써 잦은 轉補로 인해 專門性을 확보하기 어렵고 業務의 繼續性도 유지하기가 어려운 실정이다. 이를 보완하기 위해 서울 및 5개 直轄市에 上水道事業本部를 두고 企業行政職과 水道土木職 등 企業職列을 운영하고 있으나 給與體系의 同一性에 따른 經濟的 보상의 限界, 昇進機會의 희박, 本部內 轉補 制限으로 인한 業務의 單純化 등으로 소기의 목적을 충분히 이루지 못하고 있다.³⁾

公社·公團型과 같은 間接經營의 경우에도 정도의 차이는 있을지언정 地方公企業의 경우와 비슷한 운영실태이다. 專門經營人制度의 定着과 自律經營權, 責任經營制度和 관련하여 經營評價實施와 評價實績에 대한 포상제 및 인센티브 시스템의 도입이 요청되고 있다. 經營情報體系의 확립과 業務能力向上을 위한 教育訓練強化 및 經營技法의 開發이 이루어져야 할 것이다.

셋째로 地方公企業 내지 經營事業領域이 너무 制限的이며 地方自治團體間의 廣域經營體制가 거의 도입되지 않고 있다. 當然 및 任意適用事業 22個중에서도 현재 13個 事業이 구체적으로 실시되는데 불과하고, 기타 住民의 福祉增進에 기여하고 그 經費를 주로 事業經營收入으로 하는 事業으로서 地方議會의 議決을 얻은 事業을 할 수 있도록 地方公企業法에서 규정하고 있으나 아직도 극히 制限的인 운용을 하고 있는데 불과하다.

끝으로 規模의 經濟와 經營의 能率性을 위하여 地方自治團體의 規模를 확대해 나가는 것이

2) Alfred Eidhener, *State Development and Employment Expansion*, University of Michigan Press, 1970, p. 15.

3) 김기재, "지방공기업의 당면과제와 발전방향", 「자치경영」, 1992(창간호), p. 21.

세계적 추세이나, 우리나라의 경우 地方自治團體의 統廢合은 물론 廣域行政體制가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이러한 地方自治團體들의 割據主義와 地域利己主義는 地方自治經營 내지 經營行政에도 그대로 파급되고 있다. 우선 地方自治團體간의 統廢合에 앞서 地方經營이란 차원에서 地方公企業의 廣域化가 이루어져야 할 것이다. 일부 廣域上水道, 廣域下水道, 廣域쓰레기埋立場事業에 廣域體制가 도입된 바 있으나, 이는 대체로 地方自治團體들간의 水平的 協力體制에 의해 이루어졌다기 보다는 中央政府의 主導아래 진행되고 있으며, 잘못하면 廣域行政이란 이름으로 新中央集權化의 경향까지 보이고 있다. 地方自治團體간의 水平的 合意에 의해 廣域經營體制的 강화가 무엇보다 시급한 課題로 보여진다.

Ⅲ. 地域經營 活性化 方向

地方自治의 時代를 맞아 地方的 발전을 위한 內發的 노력과 地域振興을 위한 自救的 노력이 활성화되는 것은 불가피하고 바람직한 일이다. 美國의 경우, 15,000個의 機關들이 地域經濟活性化를 위하여 참여하고 있으며 地方商工會議所로부터 대규모 豫算과 組織을 갖춘 州際地域經濟開發機構(interstate or multicounty economic development agencies)도 있다. 그것이 政府主導型일 수도 있고, 準政府機關일 수도 있으며, 非營利法人일 수도 있고, 地方開發公社일 수도 있으며, 地域社會開發協議機構일 수도 있다.⁴⁾ 그러나 특기 할 만한 점은, 이러한 모든 機構들이 그들이 살고 있는 地方的 發展과 地域經營을 위하여 경쟁적으로 활동하고 있고 地方政府와 밀접한 협력체제를 형성하고 있다는 점이다. 우리나라도 드디어 地方的 목소리가 커지기 시작하였으며 자기 地域發展을 위하여 地域間에 善意的 競爭時代를 맞이할 것이다. 否定的인 視覺에서 보면, 地域利己主義의 발로라고 할지 모르지만 地域의 참여를 활성화하고 開發의 動機를 부여한다는 면에서 바람직한 현상으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 地域振興主義의 움직임은 처음부터 벽에 부딪치게 되는 일이 많으며, 그 가장 큰 이유는 地方政府나 中央政府에 무엇을 해 달라는 建議나 陳情 내지 弘報活動이 한계를 지니기 때문이다. 地方政府나 中央政府의 財政支援에 기대하는 것은 어렵다는 것을 스스로 느끼게 되고 현실적으로도 그러한 실정이다. 그 다음으로 택할 수 있는 길은 自救的 노력이다. 政府로부터 큰 기대를 하기 힘들 때는 이 길밖에 없는 것이다. 바로 이것이 地域經營의 背景이고 출발점이다. 日本의 熊本縣이나 出雲市の 사례가 바로 그것이다. 호소카와(細川)知事나 이와쿠니(岩國)市長은 이러한 地方的 自救的 노력과 地域振興主義의 先頭走者들인 셈이다. 地方行政을 뛰어넘어 地方經營 내지 地域經營의 概念을 정착시켰고 地域經濟活性化를 이룩해 낸 主役들이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 地域經營은 다양한 형태로 전개될 수 있으며 계속하여 새로운 시각

4) John M. Lery, *Urban and Metropolitan Economics*, McGraw Hill, 1985, p.130.

에서 概念이 확대되고 있다. 行政과 經營의 구분이 불분명해지고 있으며, 우리나라의 경우에도 自治經營이란 차원에서 서서히 잠을 깨기 시작했다. 그러나 아직은 地方公企業行政의 테두리를 크게 벗어나고 있지 못하며 地方公營開發事業과 같이 財政의 重商主義로 나가고 있는 것 같다. 이러한 우리나라 與件과 관련하여 우리나라 自治經營의 발전방향을 다음과 같이 몇가지로 요약할 수 있겠다.

첫째, 自治經營方式의 多元化가 이루어져야 할 것이다. 그것이 直接經營方式이든 間接經營方式이든간에 政府主導的인 地方公企業 次元을 과감히 탈피하여 民官共同, 民間-企業共同, 住民-政府共同 등 이른바 政府-民間共助體制를 강화하고, 第3, 第4, 第5섹타 經營方法의 도입이 필요하며, 이를 위한 法制, 金融 등 制度的 改革이 있어야 할 것이다.

둘째, 自治經營對象領域의 擴大이다. 適用對象事業의 근본적인 확대와 事業內容의 多樣化, 複合化를 권장해야 할 것이다. 크게 交通·通信, 流通, 都市開發, 經濟開發, 資源開發, 環境, 觀光休養, 文化, 住宅, 社會福祉, 公共下部構造施設 등으로 나누어 생각할 수 있으며, 이를 세분화하여 몇가지 事例를 든다면 다음 <表-4>와 같다. 특히 社會經濟的 變化에 따라 새로운 需要가 창출되고 있으며, 量的·質的인 다양성을 요구하고 있기 때문에 經營對象事業은 항상 變化를 전제로 하여야 할 것이다.

셋째, 經營事業에 있어서 中央政府와 地方政府의 기능과 역할분담을 분명히 하여야 할 것이다. 나아가 이러한 中央과 地方政府간의 문제는 中央政府公企業과 地方政府公企業간의 기능의 중복 및 역할의 未定立으로 나타나고 있으며, 中央政府 산하의 土開公, 住公과 地方公營開發事業간의 기능중복과 역할분담의 혼선으로 나타나고 있다. 따라서 地方自治의 본격적 실시를 앞두고 地方優先의 原則을 세워야 할 것이며, 동일 事業의 경우에도 地方自治團體간에 걸쳐 있다

<表-4> 自治經營事業의 內容

部	門
流通通信 :	地域交通—道路, 鐵道, 航空, LRT 都市交通—地下鐵, 電鐵, 地下道路, 모노레일 交通施設—橋梁, 터널, 港灣, 空港, 渡船, 파이프라인, 駐車場, 터미널 등
交通業務 :	流通센터, 集荷場, CTS
都市開發 :	新都市, 新市街地의 開發, 再開發(都心, 住宅改良), 驛勢圈開發
經濟·生産 :	工業團地造成, 尖端科學, 研究產業團地, 創業保育團地(Incubation Center) 地場(緣)產業團地(民藝品, 特產品)
資源開發 :	水産資源(生活, 工業, 農業用水) 에너지(가스, 熱供給, 地域暖房) 資源再活用, 쓰레기 燒却場
環境 :	쓰레기 埋立(生活, 生産, 特殊), 下水道 및 下水處理, 糞尿 및 汚泥處理
觀光休養 :	觀光團地, 호텔, 主題公園, 遊園地, 스포츠施設, 公園
文化·行事 :	科學館, 博物館, 展示公演施設 會館, 博覽會(EXPO), 國際競技
住宅 :	住宅建設, 維持管理
社會福祉 :	墓地, 火葬場, 病院, 心身老弱者施設 등

든가 대규모 開發事業에 국한시켜 中央政府 公企業의 介入을 유도토록 해야 할 것이다. 특히 中央政府가 廣域이란 이유로 地方政府의 自治經營事業에 참여하는 일은 없어야 할 것이다. 廣域上下水道事業, 廣域쓰레기 埋立場, 交通施設에 대해 中央政府 산하에 公社를 新設한다든가 中央政府 一線機關을 확충하는 것은 바람직하지 못하며, 그러한 필요성이 있을 경우에도 역시 地方自治團體간의 廣域行政體制로 극복하는 것이 바람직하다고 보여진다.

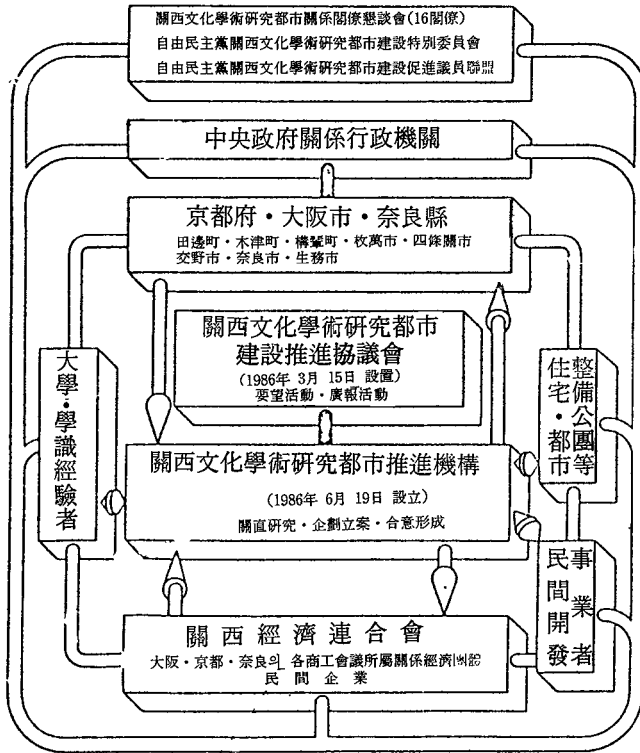
넷째, 中央政府機能의 地方分權과 中央政府公企業과 地方政府公企業간의 共助體制(partnership)가 이루어져야 할 것이다. 中央政府가 直接 管掌하고 있는 港灣의 建設 및 維持管理機能을 地方政府로 이양하고 地方政府로 하여금 地方經營體制로 轉換하는 것도 고려해 보아야 할 것이다. 歐美諸國에서는 港灣行政은 근본적으로 地方政府 所管이며, 이른바 地方政府로 하여금 商業化(commercialization), 民營化(privatization), 自由化(liberalization), 民主化(democratization)라는 經營戰略을 내세우고 있는 뉴욕, 뉴저지 港灣公社의 예를 들 수 있다. 中央政府公社와 地方政府公社의 共助體制도 마련되어야 할 것이다. 擇一의인 主體가 아니라 中央政府公企業의 財政的, 技術的 優越성과 地方政府公企業의 現場感和 開發利益의 地域還元이란 차원에서 共同 參與하는 方案도 강구되어야 할 것이다.

다섯째, 地方經營의 廣域化이다. 이른바 우리는 보드레스(borderless)時代를 살고 있다. 國境까지도 넘어서서 共同 또는 協力體制가 이루어지고 있는 오늘날 地方行政區域이라는 人爲의 境界때문에 地方經營의 能率性和 外部性(externalities)을 저해하는 일이 없도록 해야 할 것이다. 行政區域을 넘어서서 2個 이상의 地方自治團體가 共同的 目標을 위하여 開發事業을 추진한다든가, 規模의 經濟를 살려 나가도록 해야 할 것이다. 단순히 行政機關뿐만 아니라 地域의 企業 및 商工人團體, 文化·教育團體들의 廣域化가 이루어져야 할 것이다. 우리나라의 경우, 商工會議所가 地方自治團體別로 독립되고 있으며 地域經濟의 推進體로서 역할이 줄어들고 있다. 특정한 地域을 開發하기 위해서는 인접한 商工會議所 또는 地域發展協議會가 廣域的인 開發推進體制로 나아가야 할 것이다. 한 예로서, 日本 關西文化學術研究都市開發事業을 들 수 있다. 이른바 京阪奈學研都市開發로서 다음 <그림-3>에서 보는 바와 같이, 京都府, 大阪府, 奈良縣政府和 各商工會議所 및 관련 經濟團體들이 共同으로 참여하여 關西文化學術研究都市推進機構를 1986년에 設置하고 廣域의 地域經營事業을 추진하고 있음은 많은 示唆을 주고 있다.

여섯째, 自治經營은 地域의 特性을 최대한 고려하여 多元化시켜야 할 것이다. 우선 都市經營과 農村經營으로 特化시켜 나갈 수 있으며, 급격한 開發과 成長을 하고 있는 地域과 停滯 내지 保存的 地域에는 차이를 두어야 할 것이다. 自治經營의 挑戰地는 역시 都市이다.

都市經營概念의 본격적 도입과 관련하여 너무나 많은 일들이 남아 있다. 특히 交通, 都市開發, 公園, 慰樂機能과 관련하여 새로운 都市經營의 가능성은 未開拓분야이다.

農村은 역시 오늘날 協同組合中心의 地域經營體制로부터 많은 것을 배울 수 있다. 우리나라 農村行政은 農協이 한다는 말이 있을 정도로 組合運動의 일환으로 生産, 購販, 信用, 加工, 厚



〈그림-3〉 關西文化學術研究都市推進機構

生분야에까지 확대되고 있으며, 慶南 山淸郡과 같이 규모의 경계가 없는 面單位 組合의 解體와 郡組合으로의 廣域의 再編을 念여겨 보아야 할 것이다. 또한 급격한 개발이 이루어지고 있는 大都市와 주변 農村地域은 都農統合의 地域經營體制를 도입해야 할 것이며, 大都市로부터 멀리 떨어진 地域이나 島嶼와 같이 立地的 制約이 있는 地域에는 거기에 알맞는 地域經營體制가 이루어져야 할 것이다.

일곱째, 良質의 資金을 안정적으로 확보할 수 있는 制度가 마련되어야 할 것이다. 地方自治團體의 經營事業에 長期低利資金의 용자를 전담해 줄 「公企業金融庫」의 설립이 이루어져야 할 것이다.⁵⁾ 현재 운영하고 있는 地域開發基金의 발전적 흡수와 中央 및 地方政府의 出資, 債券, 證券의 發行 및 外資導入 등의 資金源의 근본적 확대책이 뒷받침되어야 할 것이다.

여덟째, 역시 自治經營의 責任經營體制의 강화이다. 自主組織, 人事, 豫算, 會計權의 확립과 責任經營評價制의 導入이다. 專門經營人의 참여와 專門職 報酬體系의 導入 등이 이루어져야 할 것이며 利率體制의 自律性이 보다 강화되어야 할 것이다.

끝으로, 自治經營의 核心은 어떻게 하면 民間部門의 參與를 확대하느냐이다. 바로 이것이 地

5) 장병구 “지방자치와 경영행정”, 『自治行政』, 1992.7, p.52.

域經營의 成敗를 좌우한다고 볼 수 있으며, 우리나라 經營行政이 開拓해야 할 새로운 영역으로서, 민간부문의 참여문제를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

IV. 民間部門의 參與擴大

國民의 福祉 및 地域開發需要가 다양해지고 質의 水準이 높아짐에 따라, 地方政府의 財政力 不足을 극복하고 民間部門이 지니는 創意와 企業家 精神을 활용코자하는 목적으로 民間部門의 參與를 확대시키고 있음은 世界的 추세이며, 우리나라도 이러한 방향에서 점진적인 확대 발전을 검토중에 있다. 이른바 民間部門主導主義(privatism) 추세가 그것이다.⁶⁾

이는, 民間部門의 확대를 통하여 보다 良質의 公共財를 보다 저렴한 費用으로 제공할 수 있고, 地方政府의 限定된 財源을 補充할 수 있으며, 經營의 能率性을 살릴 수 있다는데서 근거하고 있다. 나아가 市場經濟메카니즘에 충실하게 따름으로서 보다 합리적인 재원을 配分할 수 있고, 住民의 選好에 보다 민감한 서비스를 제공할 수 있다고 보기 때문이다. 그러나 民間部門의 參與는 그 나름대로 많은 代案의 形態가 있을 수 있다.

첫째는 가장 극단적인 形態로 地方政府라는 公共部門이 하던 역할을 民間部門에 전적으로 수행케 하는 完全民營化(privatization)이다. 美國과 같이 작은 政府 및 民間主導의 市場經濟 體制가 발전된 나라에서 대담하게 도입되고 있으며, 이젠 都市의 管理를 市長이 아닌 社長이 하게 되었다고 농담할 정도에 이르고 있다. 사실 우리나라에도 地方政府가 하고 있는 業務중에서도 몇몇 사업은 대담하게 完全民營化 내지 民間委託를 해야 할 필요성이 있다. 특히 需要的 側面에서, ① 需要가 일정하지 않고 기복이 있는 경우-가로수 가지치기, 體育施設의 警備 ② 需要가 公務員의 勤務時間과 상이한 경우-福祉館, 커뮤니티센터, 會館, 휴게소 운영·관리 ③ 需要가 經濟規模에 미달하거나 可變인 경우를 들 수 있다. 供給的인 側面에서, ① 단순노동 인력의 高齡化에 대한 人件費 절감이 가능한 분야 ② 規模의 經濟와 市場競爭을 촉진할 필요성이 있거나 가능한 분야 ③ 需要가 일정하지 않고 專門職 확보가 어려운 분야 ④ 새로운 프로그램의 실험적인 導入段階 ⑤ 民間의 非營利法人, 宗教團體 등이 자발적으로 참여가 가능한 분야-心身障礙者施設, 火葬場 등을 完全民營化 내지 民間委託의 기준으로 삼을 수 있다.⁷⁾

둘째는 公共部門과 民間部門이 共同參與하는 형태로서, 미국의 公共-民間共助方式(public-private partnership), 日本에서 말하는 第3섹타 또는 第4섹타方式, 유럽에서 말하는 混合經濟(mixed economy) 또는 混合企業(mixed enterprise)方式이 그것이다. 앞서 언급한 바와 같이 地方公社型, 民·商法上的 法人型 등으로 세분하여 생각할 수 있다. 아직도 政府의 역

6) T. Barnekov, R. Boyle and D. Rich, *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, Oxford University Press, 1989.

7) 서울特別市, 「首都行政의 課題와 位相定立을 위한 研究」, 1991, pp.190-193.

할이 강조되고 있고 完全民營化에 대한 不安과 民間部門에 대한 信賴性이 확립되지 않은 나라의 경우 第3섹타 形態를 애용하고 있는 것 같다. 日本의 경우, 다음 <表-5>에서 보는 바와 같이 地方自治團體의 第3섹타 法人은 1,558個에 이르고 있으며, 民法上的 法人이 983個, 商法上的 法人이 575個로 되어 있다. 특히 日本의 경우에는 自治區도 民法에 근거한 第3섹타 法人의 設立이 활발하게 이루어지고 있으며 東京都의 23個 自治區의 第3섹타 法人은 <表-6>과 같다. 우리나라의 경우, 第3섹타 또는 公共-民間共助形態는 아직 실험적인 단계에 있으며, 쏘

<表-5> 日本의 地方自治團體 第3섹타 法人現況

(1987년 현재)

법인별 업무구분	민법법인				상법법인				합계
	도도부현 (都道府縣)	지정도시	시정촌 (市町村)	계 (%)	도도부현 (都道府縣)	지정도시	시정촌 (市町村)	계 (%)	
지역·도시개발관계	13	0	27	40 (4.1)	4	9	45	58 (10.1)	98 (6.3)
주택·도시서비스관계	13	1	6	20 (2.0)	1	2	23	26 (4.5)	46 (3.0)
관광·레저관계	17	3	20	40 (4.1)	17	3	118	138 (24.0)	178 (11.4)
농림·수산관계	271	7	59	337 (34.3)	25	10	57	92 (16.0)	429 (27.5)
상공관계	78	6	24	108 (11.0)	9	9	51	69 (12.0)	177 (11.4)
사회복지·위생관계	113	7	33	153 (15.6)	1	—	18	19 (3.3)	172 (11.0)
운수·도로관계	2	0	2	4 (0.4)	66	22	25	113 (19.7)	117 (7.5)
교육·문화관계	85	13	46	144 (14.6)	—	—	—	—	144 (9.2)
공해·자연환경보전관계	19	2	5	26 (2.6)	—	—	2	2 (0.3)	28 (1.8)
기타	95	4	12	111 (11.3)	26	5	27	58 (10.1)	169 (10.8)
계	706	43	234	983 (100.0)	149	60	366	575 (100.0)	1,558 (100.0)

〈表-6〉東京都自治區第3섹타法人現況

(1990.3.1 현재)

公 社 名	目 的
(財)千代田區街정비추진공사	도시기능의 유지증진과 도시환경의 정비
(財)中央區도시정비공사	구의 再開發계획의 추진협력 등
(財)新宿文化진흥회	新宿文化센터의 관리운영·區民文化복지의 향상
(財)文京區지역진흥서비스공사	커뮤니티의 육성내지 文化·스포츠의 진흥
(財)台東區산업진흥사업단	地場산업의 기술 지도·研修
(財)台東區文化·스포츠진흥재단	區内の 文化·스포츠 활동의 진흥
(財)黑田街정비공사	시가지 환경의 재정비, 커뮤니티의 진흥
(財)江東區지역진흥회	文化센터의 운영을 통한 커뮤니티의 진흥
(財)江東區건강·스포츠 공사	건강증진 및 스포츠진흥의 사업 촉진
(財)目黒區예술문화진흥재단	예술문화의 진흥
(財)目黒區중소기업근로자 복지서비스센터	중소기업근로자에 대한 복지사업
(財)大田區體育협회	大田區內 체육운동의 진흥
(財)大田區문화진흥협회	文化·스포츠의 진흥
(財)世田谷區 보건센터	종합적 건강진료에 의한 건강유지증진
(財)世田谷區도시정비공사	방재, 시가지재정비 및 재개발, 토지구획정리
(財)世田谷체육협회	區內체육활동의 진흥
(財)世田谷미술진흥재단	區內미술활동의 진흥
(財)世田谷고령자 대책협회	고령자에 대한 在宅서비스의 충실과 區民 복지의 向上
(財)세타가야트라스트협회	자연파괴, 역사적·문화적환경의 보전
(財)澁谷區미술진흥재단	區內名美術활동의 진흥
(財)中野區 文化·스포츠진흥공사	區民의 文化·스포츠의 진흥

자료: 東京都 總務局 總務部

南張興표교流通公社가 이미 設立되었으며, 地方公社 仁川터미널, 金堤觀光開發公社 등이 설립 준비 중에 있을 뿐이다.

셋째, 政府와 住民이 共同參與하는 形式이다. 第4섹타 또는 政府·住民共助體가 그것이다. 政府와 住民이 特定한 目的을 달성하기 위한 역할을 분담하고 住民運動의 次元에서 접근하는 形態이나 구체적으로 많은 事例를 찾아보기 힘들고 아직도 하나의 理想型으로 검토되고 있는 단계이다. 특히 새마을運動과 같은 地域社會開發 및 地緣의 共同體가 아직도 강한 農村이나 都市에서도 貧民街, 再開發地區 등에서 부분적으로 실현되고 있다. 우리나라의 경우 合同再開發 등에서 類型을 찾아 볼 수 있을 것 같으며, 民間部門參與에 가장 큰 潛在力을 지니고 있다고 보여진다. 住宅改良再開發에 있어서 土地所有主, 建設業體, 地方政府가 土地와 建設費와 公共用地를 각자 제공하여 合同再開發을 실시하는 事業이 그것이다.

이상과 같이 地方自治經營에 있어서 어떠한 形態로든지 民間部門의 參與를 확대하는 것은 바람직하다고 보여지나, 생각과 같이 그렇게 쉬운 일도 아니고 그 나름대로 문제점이 없는 것

도 아니다. 이는 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 어떻게 民間部門을 끌어들이느냐 하는 것이 課題이다. 民間部門은 근본적으로 利潤追求를 目的으로 하는 部門이다. 극히 例外的으로 地域發展을 위한 순수한 奉仕 내지 慈善的 動機에 의해 참여하는 경우가 있으나, 長期的인 參與는 스스로 한계가 있으며, 民間部門參與에 있어서는 收益性이 보장되는 것을 전제로 하여야 한다. 따라서 地域의 特性에 알맞고 規模의 經濟와 採算性이 보장될 수 있는 風土가 이루어지고 制度的 뒷받침이 있어야 할 것이다. 우리나라의 경우 地域經營에 있어서 民間企業이 참여할 경우 政經癒着이라든지 特惠提共등 斜視的인 視覺때문에 地方行政當局은 물론 民間企業에서도 忌避하는 경향이 있음은 부인할 수 없다. 이러한 社會的 風土는 과감히 벗어나야 할 것이며, 地方行政當局의 所信있는 實踐이 필요하다. 따라서 地方自治經營에 있어서 民間部門의 參與에 대한 肯定的인 認識에로의 大轉換이 이루어져야 할 것이며, 이를 위한 政府, 企業, 地域住民의 共感帶를 형성하는 것이 급선무로 보여진다. 民間部門의 參與를 地方政府가 추진하는 事業의 들러리로 생각한다면가 民資導入의 손쉬운 方便으로 생각해서는 아니될 것이다. 民間部門 역시 公共이라는 名分을 이용하여 利權化한다면가 收益性에 치중한 나머지 公共性을 간과하는 태도를 버려야 할 것이다. 民間部門을 적극 참여시키기 위한 經營의 自律性을 최대한 보장하고 과다한 政府介入이 없도록 해야 할 것이다. 특히 政府의 人事積滯를 해소하기 위한 方便으로 삼는다면가 指導監督이란 名分으로 民間의 活力을 抑制하는 行政風土는 改善되어야 할 것이다. 專門人經營體制의 확립과 企業經營의 自律性을 살려야 할 것이다.

둘째, 民間部門參與를 위한 制度的 整備가 이루어져야 할 것이다. 土地取得上, 金融上, 稅制上, 建築法上, 行政節次上 特例를 인정하여 民間部門으로 하여금 收益性의 보장과 함께 각종 支援策이 마련되어야 할 것이다.

이와 관련하여 최근 日本의 民資誘致를 위한 制度的 改革이 우리나라에 많은 示唆點을 줄 수 있을 것으로 본다. 日本에서는 1987년에 몇년간에 걸친 民間活力利用에 관한 調査研究를 토대로 하여 이른바 民活法이라고 불리워지는 3個 法令을 제정하였다.

① 「民間事業者의 能力活用に 의한 特定施設의 整備促進에 관한 臨時措置法」으로 정보화, 국제화시대에 대응하여 民間이 工業技術, 電氣通信, 情報處理에 관한 研究 및 研修施設과 外國과의 經濟交流를 촉진하기 위하여 설치하는 國際見本市場, 國際會議場, 外國企業의 日本내 市場開拓을 원활히 하기 위하여 설치하는 展示施設, 研修施設, 港灣의 利用을 고도화하기 위하여 설치하는 旅客터미날施設, 港灣業務施設 등의 특정시설을 設置할 경우, 稅制 및 金融上의 支援을 할 수 있는 근거를 마련하였다.

② 「民間都市開發 推進에 관한 特別措置法」으로 民間에 의한 都市開發事業을 촉진하기 위하여 民間이 商業業務施設, 스포츠施設, 컨벤션센터, 休養施設, 國際交流施設, 港灣背後地 開發事業, 都市公共施設, 土地區劃整理事業등 8個 事業을 시행하는 경우 資金의 融資, 技術의 支

援 등을 할 수 있는 근거를 설정하였다.

③ 「總合保養地域整備法」으로서 自立條件이 양호한 地域에 民間이 體育, 遊戲, 教養 및 文化, 休養, 集會 등 다양한 기능을 갖는 施設을 計劃의으로 설치토록 촉진하기 위하여 稅制, 金融, 및 土地取得上的의 혜택을 줄 수 있는 근거를 설정하였다.

日本の 地方自治經營과 관련하여 民資誘致制度의 特徵을 살펴보면,

① 民資誘致 對象施設로서 公共施設에 局限하지 않고 社會經濟的 變化에 따라 다양하게 요청되는 民間部門의 公共性格의 施設(백화점, 호텔 등 不特定多數人이 이용하는 施設) 擴充에 역점을 두고 있으며, 公共財政의 補充보다는 民間의 景氣浮揚 내지는 內需擴大를 주목적으로 하는 民資誘致라 할 수 있으며,

② 民資誘致를 촉진하기 위한 施策은 開發利益의 還收와 事業의 複合化, 金融支援의 土地取得上的의 惠澤을 주로 하고 있으며,

③ 直接的 投資보다는 金融稅制上的의 手段을 통하여 民間의 事業計劃을 調整補完함으로써 公共目的을 달성하는데 중점을 두고 있으며,

④ 地方自治團體는 民間活力利用 推進委員會를 설치하고, 地域經營의 次元에서 民資誘致事業을 적극 추진하고 있으며, 地方議會의 議決을 거쳐 民間投資者를 선정하고 附帶事業을 영위토록 허용하거나 地方稅를 감면하여 民資誘致事業을 추진하고 있으며,

⑤ 우리나라에 비하여 公共施設 중에서도 鐵道部門에 民資誘致가 활발한 바 있으며, 私設鐵道法을 制定하여 不動產, 레저, 流通產業 등 利益性事業의 兼業이 허용되게 함으로써 總體的인 收益性의 유지에 注力하고 있는바 全體鐵道延長의 46%가 民間資本에 의한 私設鐵道임을 특징으로 들 수 있다.

그러나 民間部門의 參與에도 유의해야 할 문제가 없는 것은 아니다. 民間部門은 중국적으로 民間投資者들의 利害關係에 따라 움직일 수 밖에 없으며, 이에 따라 상대적으로 公益性, 衡平性이 저해될 소지가 있다. 또 利潤에 치중한 나머지 不動產 위주의 開發에 치우칠 우려가 있으며 民間의 利害關係에 따라 政府의 政策이 合理化되는 위험성이 없지 않다. 따라서 地方經營에 民間部門의 參與는 필요하지만 民間部門參與 自體가 目的이 될 수 없으며, 民間部門의 利害關係를 활용하여 公共의 目的을 달성하는 經營戰略의 開發이 동시에 이루어져야 할 것이다.

V. 地域經營과 地域經濟

地域經營과 地域經濟는 동전의 앞뒤면과 같이 깊은 관계를 가지고 있다. 우리나라는 總量的 經濟成長過程에서 地域經濟 내지 中央에 대한 地方經濟는 서울 내지 首都圈經濟의 代理店, 支店, 分工場, 支社經濟로 전락하였으며, 地方에서 창출된 所得은 서울로 漏出되고, 地方으로 工場은 分散되었으나 家族들은 서울에 남아 있는 離散經濟가 되고 말았다. 드디어 우리는 地方自

治의 時代를 열고 있다. 그러나 가난한 집안 살림에 목소리만 커지고 그만큼 相對的 收奪感도 늘고 있다. 地方自治를 培養하는 土壤은 바로 地域經濟이다. 自治基盤 확충을 위한 經濟的 自足基盤을 구축하고 地域經濟의 再生을 위하여 地域經營體制가 확립되어야 할 것이다. 그러나 오늘날까지 우리나라 地方行政에서 가장 취약한 분야는 地方産業 및 經濟行政이다. 그만큼 地域經營 내지 地域經濟振興에 대하여 노력하지 않았다는 점을 말해준다. 地方公企業事業 중에서도 地域産業 및 地域經濟開發과 관련된 事業이 거의 없는 것도 이를 입증하고 있다.

地域經濟活性化를 위하여 地域經營의 脫出口을 마련해야 할 것이다. 地域의 賦存資源을 활용한 事業을 발굴 발전시켜야 할 것이다. 그것이 觀光資源일 수도 있고 限界資源일 수도 있다. 전국에서 가장 좋은 물을 經營事業化할 수도 있고, 廢鑛이나 稼動을 그만둔 工場도 經營事業으로 활용할 수 있다(예: 마우이의 설탕工場博物館, 영국 글라스코의 産業革命民俗村). 둘째 地方産業의 開發이다. 地場産業, 傳統民藝, 工藝産業일 수도 있으며 尖端産業일 수도 있다. 地方이 주도한 地方 特有的 産業과 地方이 보유하고 있는 숨겨진 中間技術을 經營事業化할 수 있다(프랑스 南部의 香水, 포도주産業, 日本 奈良의 반찬産業, 돌산 갯김치). 셋째 地方서비스産業의 開發과 經營事業化이다. 地方銀行, 地方保險의 활성화와 會議産業이라고 할 정도로 研修, 學會, 競技公演 등을 체계적으로 유치시키는 것도 한 방법일 수 있다. 넷째로 地域의 産業特性을 고려한 技術開發, 研修訓練 역시 地域經營의 대상이 될 수 있다. 創業保育團地의 開發이나 技術訓練센터의 設立 등이 그것이다. 地域經濟 活性化를 위한 新開拓地는 바로 地域經營의 次元에서 출발되어야 할 것이다. 이를 위한 財政, 金融的 支援體制의 地方화가 필요하며, 地方의 創意性을 살릴 수 있도록 地方에 보다 많은 裁量權을 주어야 할 것이다. 不動產開發위주의 地方公營開發事業으로부터 地方産業과 地域經濟 확충을 위한 地方經濟開發事業으로의 大轉換이 이루어져야 할 것이며 民間部門이 갖고 있는 企業的 創意性과 經營의 能率性을 최대한 活用할 수 있는 地方自治經營이 되어야 할 것이다.