

# 한국 지방정부의 경제개발정책에 대한 비판적 고찰

홍 운 기 | 감사원 자치행정국

한국 지방자치의 성과를 정책의 관점에서 평가하기 위해, 이 연구에서 경제개발정책의 세 가지 정책수단 — 재정지출, 토지이용, 그리고 자치입법 — 을 관찰하고 경제개발정책과 관련된 선행연구를 검토한다.

관찰 결과에 따르면, 한국의 지방정부는 경제개발정책을 적극적으로 추진하고 있으며, 각 지역의 특색에 맞는 정책활동을 펼치기 위해 노력하고 있다. 그러나 이런 노력이 성과로 이어지고 있다고 평가하기에는 부족한 점이 동시에 발견된다.

지방정부의 정책활동에 대한 제도적 제약을 분석하면, 한국의 지방정부는 정책 자율성, 재정력, 그리고 지방 공무원의 질에 있어서 매우 낮은 역량을 보유하고 있다. 또한 낮은 정책역량을 민간과의 협조를 통해 극복하려는 의지도 부족한 것으로 나타난다. 경제개발전략에 대한 분석에 따르면, 지방정부가 지역사회의 실정에 맞도록 펼치는 정책활동의 실제 모습은 “단지 무언가를 하고 있는” 상태에 머물러 있으며, 중앙정부의 지역정책에 수동적으로 반응할 뿐이라는 것을 알 수 있다.

성과 없는 노력이 반복되는 현 상태를 넘어서기 위해서는 획일적인 분권화가 아닌 지역의 특성에 맞는 분권화 조치를 취하여 지방정부의 정책 자율성을 높이면서, 동시에 지방정부가 정책결정을 할 때 민간영역과 거버넌스를 구축하도록 지방정부의 책임성을 강화하는 정책이 필요하다.

## I. 문제제기

한국의 지방자치는 1991년 지방의회가 구성되고, 1995년 민선 단체장이 선출됨으로써 본격적으로 실시되었다. 지방자치의 실시로 인해 지역 특성에 맞는 정책이

입안되고 집행되어 궁극적으로 주민의 삶의 질 향상에 기여할 것으로 기대되었다. 그렇지만 지방정치인의 부정부패와 지방정부의 예산낭비로 대표되는 우리의 지방자치 경험은, 이런 기대가 하나의 이상에 불과한 것이 아닌가 하는 회의감을 들게 하고 있다.

이것은 우리의 지방자치의 경로형성이 바람직하지 못했던 것에 기인한 바 크다. 이에 대해서 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째 한국에서 지방자치의 도입은 지방행정의 효율성과 경제성을 진작시키기 위한 것이 아니라, 중앙정치를 민주화하기 위한 제도개혁의 일환이었다(이종수 2002). 그 결과 지방의 관점을 중앙의 관점이 압도하는 집권주의적 분위기가 지금도 지속되고 있는 실정이다(안청시 외 2002). 둘째 지방자치제도의 도입 여부를 두고 중앙정치 세력이 대립하고 타협하는 사이에, 어떻게 하면 민주적이면서도 효과적인 정책을 산출할 수 있는 지방정부를 구성할 수 있는가의 문제를 충분히 고려하지 않았다. 따라서 지방정부가 정책활동을 통해서 소기의 성과를 달성하기 어렵게 만드는 구조적이며 제도적인 제약이 존재하고 있다.

지방정치와 지방정부의 정책을 분리하여 사고하는 학계의 풍토도 문제이다. 지방자치와 관련된 기존 정치학 연구들을 검토하면, 지방정치 내지 지역 권력구조 문제를 강조하면서 정책과 공공 서비스의 효율적 공급이나 반응성 문제에 관해서는 상대적으로 소홀히 다루고 있다. 이로 인해 지방자치에 대한 전체적 관점을 잃게 되고, 그 결과 성과를 산출하는 지방정부를 만드는 데 필요한 대안을 제시하지 못하고 있다.

지방자치의 정치적 측면과 정책적 측면은 밀접히 연결되어 있는 것이다. 중앙-지방관계, 지방정치인간의 관계, 그리고 정치인과 시민과의 관계 등과 관련된 정치적 측면은 정책의 문제로 고민할 수 있으며, 반대로 경제정책, 사회복지정책, 공공서비스의 공급 등 정책적 측면은 그 결정과정에서 정치적 논쟁의 대상이 될 수 있다. 이상 정치와 정책의 밀접한 관계에 착안하여, 이 연구는 기초지방정부의 경제개발정책을 연구대상으로 삼아, 한국 지방자치의 성과를 정책의 관점에서 평가할 것이다. 경제개발정책을 선택한 이유는 한국 지방정치의 메커니즘과 가장 밀접히 관련되어 있는 정책영역이기 때문이다. 한국의 지방정치는 경제개발정책을 중심으로 작동하고 있다고 말해도 무방할 정도로, 지방정치인 및 지역 주민들은 지역개발과 경제활성화를 지방정부가 해결해야 할 핵심과제로 인식하고 있으며, 지

역개발이 지방정부의 업적 평가의 주요 지표로 간주되고 있을 뿐만 아니라, 개발 과정에서 나타나는 각종 부정부패 및 난개발 양상은 많은 지역사회에서 쟁점이 되고 있다.

지방정부의 경제개발 노력을 평가하기 위해 두 가지 문제를 제기한다. 첫째, 한국 지방정부의 정책자율성과 정책역량은 어느 정도인가? 둘째, 한국 지방정부의 정책활동은 얼마나 다양한가? 이 두 문제는 서로 밀접한 관계에 있다. 만약 한국의 지방정부가 독자적인 정책활동을 펼칠 수 있다면, 지방정부의 정책활동은 다양하게 나타날 것이다. 그러나 한국의 지방정부의 정책적 자율성과 역량이 부족하다면, 지방정부의 정책활동은 차별적이기보다는 천편일률적일 가능성이 크다. 이상 두 문제에 답하기 위해, 이 연구는 우선 1995년 민선 단체장이 선출된 이후 한국 지방정부가 추진했던 지역개발 노력의 현황을 다면적으로 파악할 것이다. 기존의 정책분석이 재정이나 입법에 편중되어 있었다면, 이 연구의 자료 범위는 더 포괄적이다. 세 가지 정책수단인 재정, 토지이용, 그리고 자치입법의 지표를 모두 관찰하고, 지방정부의 개발정책에 대한 선행연구의 분석결과를 참고할 것이다.

## II. 이론적 검토

### 1. 공공정책으로서의 경제개발정책

지방정부의 경제개발정책을 이해하기 위해서는 공공정책, 지역발전, 그리고 도시화라는 세 개념을 먼저 이해해야 한다. 공공정책이란 “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정책기관이 공식적으로 결정한 기본방침”(정정길 1994)이다. 바이머와 비닝(Weimer and Vining 1991)은 정부결정의 효과가 주로 사적 행위자들에게 영향을 미친다는 점에 초점을 두고 공공정책을 “사적 행위를 장려하고, 방해하고, 금지하거나 지시하는 것”(public policy encourages, discourages, prohibits, or prescribes private actions)이라고 하였다. 이상에서 지방정부의 공공정책이란 “지역을 바람직한 상태로 발전시키기 위해, 사적 행위자들의 행위를 장려하고, 방해하고, 금지하거나, 지시하는데 필요한 정책수단에 대하여 지방정부가 공식적으로 결정한 기본방침”이라 할 수 있다.

지역발전이란, 지역사회가 지향하는 소망스러운 상태 혹은 그 상태로 나아가는 과정을 의미하며, “일정한 지역을 대상으로 하여 생산기반과 생활기반을 정비한다는 물리적 계획(physical planning)에 근거하며, 나아가서 지역의 경제적 소득증대와 주민의 복지향상을 겨냥하는 경제·사회적 발전의 개념을 내포하고 있다”(고병호 1994). 또한 “지역의 경제적 및 비경제적 구성요소의 양적, 질적 성장과 발전이라고 정의될 수 있으며, 보다 구체적으로 한 지역의 경제적인 생산과 분배의 과정이 양적, 질적으로 발달하는 것”으로 정의할 수 있다(강정석 1987).

지방정부의 경제개발정책은 지방자치의 단위별로 수행되는 발전정책을 의미하며, 이는 지방단위별로 지역의 도시적 특성의 강화, 즉 도시화를 추구하는 것으로 볼 수 있다. 국가 수준에서 도시화는 행정단위로서 도시의 수가 증가하는 것과 도시에 거주하는 인구의 규모가 증가하는 패턴을 관찰함으로써 확인할 수 있으나, 지역 수준에서 도시화의 증대는 두 가지 의미를 갖는다. 하나는 공간적 개념으로 인구와 비농업적 경제활동이 집중되는 현상을 가리키며, 다른 하나는 문화적 개념으로 도시적 가치, 행태, 제도의 지리적 확산을 의미하는 근대화(modernization)를 의미한다(Castells 1972; 박종화 외 2000).

이 중에서 도시화의 공간적 차원을 강조하는 개념정의는 지역개발 연구자들의 정의에서 발견된다. 예를 들어, 경제개발정책을 “국가를 포함한 공권력이 도시의 물리적 공간구조에 투자하거나 도시의 토지이용을 통제함으로써 지역사회 형성에 기여하는 일련의 실천적 행위”(박종화 외 2000)로 정의하거나, “복수의 공간단위를 포괄하는 지리적 영역을 대상으로 산업화와 도시화에 필요한 물적 기반의 조성 및 사회경제적 제반조건의 개선을 추구하는 다양한 활동”(김용웅 외 2003)으로 정의하고 있다. 한편 공간적 개념의 도시화를 촉진하려는 정부의 의도적 활동을 강조할 경우, 경제개발정책을 “경제적 공간체계를 중앙정부나 지방정부 등의 공공기관에 의해서 의도적으로 형상화하는 공공서비스 활동”(강인원 외 2000)으로 정의할 수 있다. 그리고 경제개발정책을 정책목표 및 의도한 효과와 관련지어 정의하면, 경제개발정책은 지역의 경제적 복지 향상, 산업화 혹은 경제적 번영의 추구, 그리고 지역의 경제적 지위의 향상에 기여하는 지방정부의 모든 행위(Peterson 1981)로 볼 수 있다. 정리하면, 이 연구에서 분석하려고 하는 지방정부의 경제개발정책은 다음과 같이 정의할 수 있다. 지방정부의 경제개발정책이란 “관할 지역의 양적인 성장, 특히 공간적 의미의 도시화를 추구하려는 목적을 달성하기 위해,

지방정부가 활용 가능한 정책수단에 대해 갖는 방침”이다.

## 2. 정치적 이슈로서의 경제개발정책

경제개발정책이 갖는 정치적 성격에 대한 논의를 통해서, 왜 경제개발정책을 지역경제학이나 지역개발학에서 뿐만 아니라 정치학적 관점에서 분석해야 하는가를 해명할 수 있다. 지역경제학이나 지역개발학에서는 경제개발정책을 경제학적이고 공학적인 탈정치적 관점(depoliticized perspective)에서 바라보는 경향이 강하다. 이 관점에 따르면, 때로 반성장연합이 형성될 경우에 개발에 대한 반대가 강할 수도 있지만, 일반적으로 개발에 대한 반대는 산발적인 반면 일반 주민들은 성공적인 경제발전의 결과를 향유하고 싶어 하기 때문에 경제개발정책이 성공하여 지역성장이라는 성과를 내기를 바란다. 다시 말해 경제개발정책이 일반적으로 주민의 암묵적 지지를 획득하는 것은 투입된 비용보다 더 큰 경제적 효과(신규 고용의 창출, 더 많이 제공될 수 있는 공공서비스, 재산가치의 상승, 그리고 재정의 확보 등 개발의 혜택)를 산출할 것이라고 공약하기 때문이라는 것이다.

그러나 지역의 정치적 조건과 상황에 따라 지역개발의 문제는 정치적 성격을 강하게 내포하는 경우가 있다(Stone and Sanders 1987; Swanstrom 1988). 이 경우 지역개발의 정치적 성격은 개발비용과 성과의 분배에 대한 태도, 위험에 대한 태도, 그리고 효율성/평등의 가치에 대한 태도 등에 따라 결정된다. 이외에도 정치인의 입장에서 비록 개발정책에 실패할지 모르지만 자신이 지역성장을 위해 노력하는 모습을 보일 경우에 얻게 될 상징적 이익 등에서 찾을 수 있다.<sup>1)</sup> 상징적 이익을 제외

1) 지방정치인들이 지역개발정책을 추구할 수밖에 없는 상징적 측면은 다음 표를 통해서 설명할 수 있다.

〈표〉 단체장의 전략

구분		개발정책	
		있음	없음
지역경제	발전	A	B
	정체	C	D

출처: M. Keating (1995), "Local Economic Development: Policy or Politics?", in N. Walzer (ed.), *Local Economic Development: Incentive and International Trends*, Westview Press: 16; 김석태

표 1. 경제개발정책의 정치적 성격

정치적 차원	논의의 범위		
	평등/효율성	평등을 증진시키기 위한 정부개입	자유시장과 최소정부
위험	대규모 사업 회피. 위험 회피.		신규 사업에 적극적. 위험 수용.
비용	민간업자가 부담	개발비용을 최소화 (현상 유지)	지방정부가 부담
편익	집합적 편익 제공		사적 편익으로 배분

출처: Stone and Sanders(1987)에서 정리.

한 개발정책의 정치적 성격은 표 1에 네 가지 차원으로 정리되어 있다.

우선 평등과 효율성 간의 논쟁에 대한 이념적 태도가 개발정책의 정치적 성격을 결정한다. 효율성을 강조하는 사람들은 평등에 대한 과도한 강조는 경제적 효율성을 침해하고 성장의 기반을 약화시켜 결국 더 나쁜 결과를 초래하게 될 것이라고 주장한다(Peterson 1981). 반면에 평등을 강조하는 사람들은 지방정부의 보조금 및 세금감면이 기업의 의사결정에 영향을 미치지 못하기 때문에, 지방정부는 정책의 균형을 맞출 필요가 있다고 주장한다. 이들 사이에 개발정책뿐만 아니라 복지정책에도 소극적인 최소정부를 지향하는 주장이 위치하는데, 시장에 개입하기보다는 시장을 지원하는 것을 강조한다.

개발의 두 번째 차원은 개발정책이 경제적 이익을 낳을 것인지, 아니면 경제적 손실을 낳을 것인지에 대한 확실성(certainty)이다. 이 확실성에 대한 태도가 개발정책을 적극적으로 추진할 것인지, 아니면 소극적인 태도로 일관할 것인지를 결정

(1998), p. 7에서 재인용.

위의 표는 개발정책과 지역경제의 성과간의 관계를 통해서, 지역의 단체장이 개발정책에 몰두할 수밖에 없는 이유를 보여준다. 지역발전이 있는 A와 B의 경우 정치인들은 발전정책이 효과적이든 아니든 지역의 성장을 정책의 결과라고 주장할 수 있고, 정책은 있었지만 지역발전이 없는 C의 경우 정치인들은 외부적인 여건 때문에 발전이 정제된 것이라고 변명할 수 있다. 그러나 D의 경우와 같이 정책이 없는 상태에서 발전이 정제 되면 비난을 면할 수 없다. 따라서 정치인들에게 지역개발정책을 추진하는 것이 정책의 성공여부와 관계없이 정치적으로 안전한 선택이라고 할 수 있다.

하게 된다. 이익과 위험이 모두 큰 컨벤션 센터 건립과 같은 대규모 사업이나, 단기적으로는 확실한 이익을 주지만 장기적 결과는 부정적일 수 있는 사업의 추진에 대한 정치적 논란이 존재한다. 예컨대, 한국의 지방정부들이 경쟁적으로 유치하려고 했던 각종 도박성 사업이나 공공시설의 유치가 그 예이다.<sup>2)</sup> 위험에 대한 태도는 앞의 평등/효율성의 차원과 논리적으로 연결된다. 평등에 대한 강조와 위험 회피는 연관되며, 효율성에 대한 강조와 위험 수용이 관련된다.

개발의 세 번째 차원인 비용부담 문제도 정치적 논쟁으로 이어지는 경우가 많다. 민간업자들은 개발비용을 공공부문이 부담하기를 원하지만, 지역의 주민들은 개발사업을 통해 직접적으로 이익을 얻는 민간업자들이 비용을 부담하기를 원한다. 직접적 편익을 획득할 민간업자들이 아닌 지방정부가 재정지출 혹은 조세지출(조세감면)을 통해 개발비용을 부담하는 것은 비용을 주민들에게 전가하는 대표적인 행위이다. 하지만 민간업자들이 비용을 부담하더라도, 개발에 사용할 토지 이용을 허가하는 행위도 어떤 사회경제적 결과를 낳을지 모르는 비용으로 간주할 수 있기 때문에, 개발의 비용 문제는 끊임없이 정치적 논쟁의 대상이 될 수 있다.

개발의 네 번째 차원은 경제성장의 편익을 어떻게 사용할 것인가에 관한 것이다. 즉, 개발의 결과 증가된 재정을 지방정부가 어떻게 사용해야 할 것인지의 문제이다. 하나의 선택은 지역의 생활환경 개선이나 교육 수준 향상 등 주민 일반에게 이익이 될 수 있는 공공정책에 사용해야 한다는 것이다. 다른 선택은 개발로 인한

---

2) 지방자치단체들이 세수증대와 지역발전을 앞세워 소위 사행산업에 치우치는 사례는 많이 있다. 여기에는 경마장, 경정장, 경견장, 경륜장 건립이나 소싸움 사업 등에 뛰어 들고 있는 자치단체들이 전국적으로 수십 곳에 달하고 있다. 기존에 유치 혹은 추진 실패: 과천 경마장, 정선군의 강원랜드, 경상남도(경륜장), 하남시(경정장), 광명시(경륜장), 안산시(경정장), 대전시(경륜장), 인천시(경마장), 제천시(경견장), 경북 청도군(소싸움), 태백시(경견장, 오토레이스장), 화순군과 진도군(경견장), 전라남도와 광주시(경륜장), 담양군(경마장), 제주도(복권사업).

이에 대해서는 “세수증대와 지역발전이라는 명분은 그럴 듯하지만 투기산업을 마구 추진하는 것은 전국을 도박열풍으로 몰아넣게 된다”는 우려의 목소리와 함께, “도박산업을 지자체에서 하는 것이 바람직하지 않다는 목소리가 높지만 칩체일로에 있는 지역경제 활성화의 유일한 대안”이라며 “장기적으로는 부가가치가 높은 산업을 육성하여 부족한 지방재정을 확보해야 결과적으로 주민들에게 많은 혜택이 돌아갈 수 있다”는 주장이 공존한다(서울신문 2002/1/26; 국민일보 2003/2/17).

개인의 소득 증대와 일자리 창출 등의 편익을 더 강조하면서 추가적인 개발을 위해 사용해야 한다는 것이다. 이 역시 정치적 논쟁의 문제라고 할 수 있다.

### 3. 경제개발정책의 정책수단

기존의 지방정부의 지역경제정책 수단에 관해서는, 우선 지방정부의 활동별로 구분하는 방법이 있다. 지역 경제발전과 관련하여 지방정부가 활용할 수 있는 정책수단으로 이달곤(2004)은 세 가지 정책을 강조한다. 하부구조 개선과 공단조성, 기업유치, 그리고 지원 및 유인체계 구축 등 세 가지 수단을 지적한다. 김석태(1998)는 지방정부의 경제정책을 기업육성정책과 기업유치정책으로 나눈다. 홍기용(1998)은 종래 정책수단을 제공하는 정부의 입장에서 분류한 미시 및 거시정책의 경제정책 구분을 벗어나, 경제정책 수혜자의 입장에서 분류한 아이싱어(Eisinger)의 기준에 따라 지방정부 중심의 공급정책(supply-side policy)과 기업 중심의 수요정책(demand-side policy)으로 분류하였다.

그러나 이상의 논의들의 초점은 정책수단에 있다기보다는 “정책 대안” 혹은 “정책 프로그램”에 있다고 보는 것이 더 타당하다. 지방정부는 각 연구자들이 제시한 정책 대안 프로그램들을 모두 활용할 수 없으며, 그 중에 일부만 채택할 수 있을 뿐이기 때문이다. 이 보다 정책 대안들이 실제로 집행되는 방식에 초점을 맞춘다면, 지방정부의 정책활동을 보다 효과적으로 비교할 수 있는 측정지표를 구성할 수 있다. 이 때 지방정부가 사적 행위자들의 행위를 장려, 제약, 금지, 및 지시하기 위해 사용하는 수단은 크게 세 가지로 압축될 수 있다. 그것은 정부예산, 토지 이용의 허가 및 규제, 그리고 자치입법이다. 기존의 연구에서 말하는 정책 대안들은 이상 세 가지 “정책수단”의 다양한 조합의 결과라고 말할 수 있다.

이 연구에서 사용될 경제개발정책의 산출지표는 표 2에 정리되어 있다. 이 때 세 가지 정책수단을 모두 고려한 것은 포괄성(comprehensiveness)을 높이기 위한 것이며, 재정지표에 있어 평균을 고려한 것은 시간의 변화를 통제하여 신뢰성(reliability)을 높이기 위한 것이다.

표 2. 경제개발정책 산출지표

정책수단	측정지표	측정방법
재정	평균 경제개발정책 지출	1996년, 1998년, 2000년의 경제개발정책 지출을 평균한 값(단위: 백만원)
	평균 1인당 경제개발정책 지출	1996년, 1998년, 2000년의 1인당 경제개발정책 지출을 평균한 값(단위: 천원)
	지역사회개발비 지역경제개발비 국토자원보존개발비	1996년, 1998년, 2000년의 3개년 평균
토지	도시적 용도 증가량	1996년과 2000년 사이에 변화된 도시적 용도 (=대지+공장+도로)의 크기(km <sup>2</sup> )
	대지용도 공장용도 도로용도	1996년과 2000년 사이에 증가된 각 용도별 크기(km <sup>2</sup> )
조례	조례 제정: 관내 기업지원 토지 공급 신규 창업지원 외부 투자유치 노사 관계지원	다섯 범주 중 조례를 제정한 범주의 수 (0점에서 5점까지 부여)

### III. 민선 단체장 선출 이후 기초지방정부의 지역개발 노력

#### 1. 지방정부의 경제개발정책: 전체 현황

##### 1) 재정을 이용한 경제개발정책

지방재정이란 각 지방정부가 주민들의 공공 수요 충족을 위해 요구되는 재화 및 서비스를 획득, 관리, 처분하는 행위를 말한다(우명동 2001; 손희준 외 2001). 또한 예산이란 “일정 회계연도에 있어서 사항적으로 표기되고 예정된 지방자치단체의 세입·세출의 예정준칙으로서 지방의회의결로써 성립하는 하나의 법형식”(홍

정선 2000)이다.

지방정부의 재정 및 예산을 이해할 때 주의할 점은, '정부재정은 정치과정의 산물'이라는 윌답스키(Wildavsky)의 말처럼 지방재정이 반드시 경제적 논리만으로 결정되지 않는다는 점이다. 정부재정은 경제적 행위와 정치적 행위가 결합된 특성을 지니고 있다. 공공재 및 공공서비스를 생산하고 공급하기 위해 많은 재원이 동원되어야 하고, 체계적으로 관리되어야 하며 적절히 배분되어야 한다는 점에서 경제적 행위이며, 편성-심의-의결-집행-결산으로 이어지는 예산의 순환과정에서 단체장을 비롯한 여러 정치행위자들이 개입하고 있다는 점에서 정치적 행위인 것이다(이광희 2003). 따라서 지방재정은 지방정치 및 지역경제와 밀접한 관계가 있으며, 양자 사이의 상호연관성에 대한 연구가 필요하다.

표 3에는 1994년부터 1999년까지 지방정부의 일반회계의 기능별 세출의 비율변

표 3. 지방정부의 일반회계 세출의 구성 변화 (단위: %)

	1994	1996	1997	1998	1999
1000일반행정비	29.1	26.6	24.0	23.4	22.4
2000사회개발비	25.6	31.5	33.8	34.4	34.1
2100교육및문화	6.6	6.7	6.9	6.8	7.1
2200보건및생활환경개선	8.8	11.6	13.0	12.4	11.0
2300사회보장	6.3	6.5	7.0	7.9	9.7
2400주택및지역사회개발	3.8	6.7	6.9	7.3	6.4
3000경제개발비	40.6	37.4	37.7	36.6	38.4
3100농수산개발	10.7	12.9	12.1	10.8	9.3
3200지역경제개발	1.9	2.4	2.5	3.5	5.5
3300국토자원보존개발	26.8	20.6	21.5	20.5	20.8
3400교통관리	1.1	1.4	1.6	1.7	2.8
4000민방위비	2.1	2.7	3.0	2.7	2.6
5000지원및기타경비	2.6	1.7	1.4	2.9	2.5
경제개발 관련 지출 2400+3200+3300	32.5	29.7	30.9	31.3	32.7
공공서비스 지출 2100+2200+2300+3400	22.8	26.2	28.5	28.8	30.6

출처: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도: 안종석 2001, 103.

화가 정리되어 있다. 1999년의 지방정부의 지역경제 발전을 위한 재정적 노력은 32.7%로 지방자치가 실시되기 전인 1994년의 32.5%와 비슷한 수준이다. 그러나 민선단체장이 선출된 이후인 1996년의 29.7%를 저점으로, 서서히 증가하고 있는 추세라는 점에 주목할 필요가 있다. 1997년은 1.2%가 증가하였고, 1998년에도 0.4%가, 1999년에는 1.4%가 증가하였다. 따라서 민선 단체장 선출 이후 시간이 지남에 따라 지방정부는 개발지향적인 태도로 변하고 있음을 알 수 있다.

지방정부의 정책에 대한 적극성은 비단 경제개발정책에 한정된 것이 아니다. 공공서비스와 관련된 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회복지, 그리고 교통관리의 항목을 보면, 전체 비중에 있어 아직 경제개발 관련 지출에 비해 낮은 수준이나, 1994년의 22.8%에서 1999년에 30.6%로 급격히 증가하고 있다. 또한 경제개발정책과 공공서비스 지출과의 차이는 1994년에는 9.7%에 달했으나, 1999년에는 2.1%에 불과할 정도로 점차 줄어들고 있다.

경제개발 관련 지출과 공공서비스 지출의 추세를 보면, 한국의 기초지방정부가 정책지향적인 태도를 보이고 있다는 긍정적인 평가를 가능하게 한다. 이것은 일반 행정비의 비중이 1994년의 29.1%에서 1999년에는 22.4%로 서서히 낮아지고 있다는 점에서도 확인할 수 있다.

경제개발과 관련된 하위 범주를 보면, 국토자원보존개발비의 비중은 민선 단체장 선출 직전인 1994년의 26.8%에서 1999년에는 20.8%로 급격히 줄어든 반면, 주택및지역사회개발비는 3.8%에서 6.4%로, 지역경제개발비는 1.9%에서 5.5%로 급격히 증가하였다. 같은 시기에 이렇게 비중이 증가한 다른 세출 항목을 보면, 사회복지비가 6.3%에서 9.7%로 3.4% 증가하였으며, 보건및생활환경개선비는 8.8%에서 11.0%로 2.2% 증가하였다. 민선 단체장이 선출된 이후 지역개발사업과 함께 사회복지 및 공공서비스 공급에 많은 관심을 기울이고 있음을 알 수 있다. 이런 추세는 경제개발정책을 최우선 과제로 간주하는 미국과 캐나다의 지방정부와 달리, 한국의 지방정부는 경제개발과 사회복지를 모두 중요한 정책으로 간주하고 있다는 점을 말해 주고 있다. 또한 이것은 기존의 연구결과(이승중 외 1998; 김홍식 1999)와 일치하는 결론이다.

## 2) 토지를 이용한 경제개발정책

토지이용은 “도시화 및 산업화과정에서 토지의 급격한 상승을 억제하면서 일정

한 공간상에 위치한 토지의 효율적인 이용을 통하여 주민의 합리적인 활동을 영위토록 하는 것이다(이성복 1996).” 또한 일반적으로 토지개발은 “도시 주변지역의 미개발지를 용도 전환하여 도시용지로 공급하는 행위를 뜻한다(박헌주 1995).” 토지는 지역사회를 도시로 바꾸거나 재구성할 때, 지방정부가 활용할 수 있는 가장 중요한 정책수단인 것이다. 토지시장은 불완전경쟁 시장의 성격과 시장실패의 문제 때문에 정부의 개입이 정당화되며, 불완전경쟁의 성격은 토지의 특성과 결부된 구조적 결합<sup>3)</sup> 때문에 나타난다(이정진 1991). 따라서 개별 토지가 갖는 지리적 여건이나 특성을 효율적으로 이용하고 전체적으로 토지이용의 형평성이 달성될 수 있도록, 토지이용정책은 합리적인 계획과 적절한 규제를 핵심으로 한다.

여기에서는 토지이용의 패턴을 관찰하기 위한 자료로, 지목별 토지이용 현황을 분석한다. 「지목」은 「지적법」 제2조 7항에 따르면, “토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것을 말한다”고 되어 있어, 지목이 토지의 구체적인 용도를 파악할 수 있는 자료임을 알 수 있다. 「지적법 시행령」 제5조에는 지목을 28개로 구분한다. 전, 답, 과수원, 목장용지, 임야, 광천지, 염전, 대, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 도로, 철도용지, 제방, 하천, 구거,<sup>4)</sup> 유지,<sup>5)</sup> 양어장, 수도용지, 공원, 체육용지, 유원지, 종교용지, 사적지, 묘지, 잡종지 등 28종류이다. 이 중에서 토지의 도시적 이용과 관련된 지목은 대,<sup>6)</sup>

- 
- 3) 우선 토지는 지점에 따라 각기 다른 특성을 가진 이질적 자원이며, 각 특성별로 이용 가능한 토지의 양이 한정되어 있기 때문에, 공급자가 독점적 영향력을 행사할 수 있다. 둘째, 토지시장에 대한 정보가 불완전하다. 셋째, 토지시장에의 진입과 퇴출이 자유롭지 못하다. 토지이용규제가 없더라도 새로운 용도로의 전환은 상당히 큰 토지개발비용이 필요하기 때문에 용도전환이 쉽지 않다. 이상의 문제로 토지소유의 형평성 문제가 야기되고, 토지의 효율적 이용이 어려워진다. 다음으로 시장실패의 문제는 자원의 최적 배분이 달성되기 위한 조건들이 충족되지 않기 때문에 발생한다. 우선 토지이용에는 외부효과가 작동하기 때문에, 토지이용을 전적으로 시장기구에 맡길 경우에는 공공 용도의 토지이용이 지나치게 적게 생산될 수 있다. 둘째, 공공시설의 설치는 규모의 경제를 수반하기 때문에, 시장기구에 의해 결정될 경우 과소 공급되거나 공급이 되더라도 독점 시장이 형성될 수 있다(박종화 외 2000, 433-435).
- 4) “구거”는 용수 또는 배수를 위하여 일정한 형태를 갖춘 인공적인 수로·둑 및 그 부속시설물의 부지와 자연의 유수가 있거나 있을 것으로 예상되는 소규모 수로부지를 말한다.
- 5) “유지”는 물이 고이거나 상시적으로 물을 저장하고 있는 댐·저수지·소류지·호수·연못 등의 토지와 연·왕골 등이 자생하는 배수가 잘되지 아니하는 토지를 말한다.

공장용지,<sup>7)</sup> 학교용지, 도로용지, 철도용지 등이다.

지목별 토지이용의 변화는 표 4에 정리되어 있다. 지목 중에서 도시적 용도의 토지이용에 초점을 맞추면, 대지, 공장용지, 공공용지 등 도시적 용도의 토지이용은 서서히 증가하고 있다. 민선 단체장 선출 직전인 1994년과 비교하여 2000년에 대지용도의 면적은 2,075km<sup>2</sup>에서 2,349km<sup>2</sup>로 274km<sup>2</sup>가 증가하였고, 공장용지는 345km<sup>2</sup>에서 513km<sup>2</sup>로 168km<sup>2</sup>가 증가하였으며, 공공용지는 2,279km<sup>2</sup>에서 2,636km<sup>2</sup>로 357km<sup>2</sup>가 증가하였다. 전체적으로 도시적 용도의 비중이 4.7%에서 5.6%로 증가하였다.

반대로 농경지는 429km<sup>2</sup>, 삼림지는 527km<sup>2</sup>, 그리고 하천은 56km<sup>2</sup>가 줄었다. 기술적으로 새로운 토지를 양산할 수 없는 상황에서, 농경지와 삼림지의 훼손과 지역개발이 맞물려 있다는 것은, 도시 용도로의 개발과정에서 환경 문제가 대두되어 정치적 갈등으로 심화될 수 있는 가능성이 있다는 의미로 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

도시적 용도로의 토지이용의 하위 범주를 비교하면, 민선 단체장이 선출된 1996년 이후 2000년까지 대지는 2,177km<sup>2</sup>에서 2,349km<sup>2</sup>로 연 평균 약 43km<sup>2</sup> 증가하고 있고, 공공용지는 2,398km<sup>2</sup>에서 2,636km<sup>2</sup>로 연평균 약 59km<sup>2</sup>씩 증가하고 있으며, 공장용지는 412km<sup>2</sup>에서 513km<sup>2</sup>로 연평균 약 25km<sup>2</sup>씩 증가하고 있다. 이것을 비율로 환산하면, 대지가 약 7.9%, 공공용지가 약 9.9% 증가한 반면, 공장용지는 약 24.5%가 증가한 것이다. 또한 민선 단체장 선출 직전인 1994년과 비교하면, 대지는 13.2%, 공공용지는 15.6% 증가한 것에 비해, 공장용지는 48.7%나 증가하였다. 한국의 지방정부는 대지용도보다 공장용지의 개발에 더 적극적이었다. 이것은 민선 단체장 선출 이후 산업화를 통한 지역경제개발을 적극적으로 추진하고 있음

6) “대”는 다음 두 항목을 가리킨다. 가. 영구적 건축물 중 주거·사무실·점포와 박물관·극장·미술관 등 문화시설과 이에 접속된 정원 및 부속시설물의 부지. 나. 국토의 계획및이용에관한법률 등 관계법령에 의한 택지조성공사가 준공된 토지.

7) “공장용지”는 가. 제조업을 하고 있는 공장시설물의 부지, 나. 산업집적활성화및공장설립에관한법률 등 관계법령에 의한 공장부지조성공사가 준공된 토지. 다. 가목 및 나목의 토지와 같은 구역 안에 있는 의료시설 등 부속시설물의 부지.

8) 지방정부의 개발정책에 대한 가장 강력한 반대자는 환경운동가들이다. 환경단체들은 각종 댐건설 사업, 난개발과 골프장 건설, 핵폐기장 건설 사업, 그리고 새만금 간척사업 등을 이슈화하여 적극적으로 활동하고 있다. 이들의 입장은 환경운동연합 홈페이지(<http://cice.kfem.or.kr>)에서 확인할 수 있다.

표 4. 지목별 토지현황의 변화

(단위: km<sup>2</sup>, %)

연도별 지목	1994	1996	1998	2000
전국	99,202(100)	99,313(100)	99,407(100)	99,460(100)
1. 농경지	22,024(22.2)	21,924(22.1)	21,748(21.9)	21,595(21.7)
농지	21,547(21.7)	21,413(21.6)	21,209(21.3)	21,043(21.2)
목장용지	476(0.5)	511(0.5)	539(0.5)	551(0.6)
2. 산림지	65,665(66.2)	65,395(65.8)	65,274(65.7)	65,138(65.5)
3. 대지	2,075(2.1)	2,177(2.2)	2,265(2.3)	2,349(2.4)
4. 공장용지	345(0.3)	412(0.4)	467(0.5)	513(0.5)
5. 공공용지	2,279(2.3)	2,398(2.4)	2,525(2.5)	2,636(2.7)
학교용지	206(0.2)	218(0.2)	229(0.2)	239(0.2)
도로	1,959(2.0)	2,063(2.1)	2,178(2.2)	2,278(2.3)
철도용지	113(0.1)	115(0.1)	116(0.1)	118(0.1)
6. 하천	2,860(2.9)	2,822(2.8)	2,810(2.8)	2,804(2.8)
7. 기타	3,837(3.9)	4,066(4.1)	4,200(4.2)	4,304(4.3)

주 1: 농지는 전, 답, 과수원. 산림지는 임야

출처: 『국토이용에관한연차보고서』(건설교통부 2002b, 66)

을 말해 준다.

## 3) 조례를 이용한 경제개발정책

자치입법권은 지방정부가 갖는 자치권의 일종으로 그 사무에 대하여 법규적 성격을 가지는 규범을 제정할 수 있는 권능이며, 구체적으로 지방정부가 그 사무에 관하여 지역 내의 주민을 구속하는 법규 내지 사무수행에 필요한 법규를 제정하는 권능이다(양철호 외 1999).

지방정치 및 행정에서 자치입법 활동이 중요한 이유는, 첫째, 자치법규를 제정하여 시행하는 입법 활동은 지역주민의 선호와 욕구를 반영하고 있기 때문이다. 자치법규의 제정과정에서 주민들이 지역에 대해 가지고 있는 정보와 지식을 충분히 활용할 수 있어 지역적인 특성을 반영할 수 있다. 따라서 조례의 제정이 활성화 되면 지역주민의 의사를 최대한 반영하고 중앙행정과 조화를 꾀할 수 있다. 둘째, 지방정부가 자신의 업무를 처리하는데 반드시 조례나 규칙을 제정할 필요는 없지

만, 지방정부가 정책을 입법화할 경우 적어도 두 가지 이점이 있는데, 하나는 선거의 결과에 영향을 받지 않고 정책의 일관성과 객관성을 보장받을 수 있다는 것이고, 다른 하나는 지방의회의 기능의 활성화에 긍정적인 기능을 한다는 것이다(이광희 2003). 이외에도 조례는 지역사회에 새로운 규범을 창조하고, 전국적 법률의 제정을 선도하며, 국가 법률을 보완하고, 법률과 사회적 현실간의 괴리를 조정하는 기능을 갖는다(양철호 외 1999).

이 연구에서는 지방정부의 정책 프로그램을 분석하기 위해 5가지 범주의 조례를 조사하였고, 그 결과는 표 5에 정리되어 있다. 표 5를 보면 지방정부가 가장 많이 사용하는 정책은 관내 중소기업을 지원하는 정책으로 226개 지방정부 중에서 61.5%인 139개 지방정부가 이 조례를 채택하고 있다. 다음은 전체 46%에 해당하는 105개 지방정부가 채택한 공장 용지를 공급하는 정책이다. 그 다음이 64개 지방정부가 도입한 외부 투자유치 조례, 51개 지방정부가 채택한 노사관계 지원 조례, 그리고 전체의 18.5%에 불과한 단 42개 정부만이 채택한 신규 창업지원 정책 순이다.

관내 기업에 대한 지원과 토지공급의 두 정책범주를 채택한 지방정부가 많다는 것은 이 두 정책이 가지고 있는 특성에 기인한 것으로 볼 수 있다. 우선 두 정책범주는 주민들에게 가시적 성과를 보여주는 데 용이한 정책들이다. 또한 다른 세 범주에 비해 상대적으로 낮은 역량과 노력만으로 집행이 가능하다.

지방정부의 자치입법 활동을 통한 정책활동은 재정이나 토지이용을 이용한 정책활동보다 상대적으로 적극적이지 않다고 말할 수 있다. 현재와 같이 지방정부의 역량이 재정적, 인력적으로 취약한 상황에서, 지방정부는 보다 손쉬운 정책에만 머물 수밖에 없다. 보다 높은 수준의 노력과 역량이 요구되는 외부 기업과 자본의

표 5. 지방정부의 경제관련 조례 제정 현황

범주	조례 제정 정부의 수	조례의 예
관내 기업지원	139	중소기업육성기금, 경제안정기금, 중소기업육성자금이자보조금 등
토지 공급	105	산업단지 조성, 공업단지 조성, 농공단지 조성
외부 투자유치	64	기업맞투자유치, 외국인 투자유치,
노사 관계지원	51	노사정 위원회 설치, 근로복지회관 운영
신규 창업지원	42	창업지원센터, 벤처기업육성, 창업보육센터 등

유치를 위한 환경조성은 일부 지방정부에만 해당된다.

## 2. 경제개발정책의 분포: 시군구별, 광역지역별

### 1) 시군구별 분포

지방정부의 경제개발정책 산출의 시군구별 분포는 표 6에 정리되어 있다. 자치구는 대도시, 일반시는 중소도시, 그리고 군은 농촌지역을 의미한다. 이 중에서 경제개발정책에 가장 적극적인 범주는 일반 중소도시이다. 일반시는 평균 경제개발비, 토지의 도시적 용도 증가량, 대지용도 증가량, 공장용도 증가량, 도로 증가량 및 경제관련 조례 입법에 있어서 가장 적극적인 태도를 보이고 있다. 반대로 경제개발정책에 가장 소극적인 범주는 대도시 자치구이다. 자치구는 모든 정책산출에 있어 가장 낮은 산출 수준을 보이고 있다. 이 둘 사이에 상대적으로 낙후된 농촌지역인 군은 1인당 경제개발비에서 가장 높은 산출을 보이고 있으며, 공장용도 증가량, 도로용도 증가량, 그리고 경제관련 조례 입법에 있어서는 일반시의 지출 패턴과 유사하다.

대도시의 자치구들이 경제개발정책의 산출 수준이 높지 않은 것은 어찌 보면 당

표 6. 경제개발정책의 분포: 시군구별

	자치구	일반시	군	전체	분산분석 F값
평균경제개발 (억원)	162.0	582.7	280.8	341.5	116.0***
1인당경제개발 (천원)	63.2	289.3	538.5	323.5	89.2***
도시적 용도 증가(km <sup>2</sup> )	0.9	3.1	2.2	2.1	23.1***
대지증가(km <sup>2</sup> )	0.4	1.3	0.6	0.7	21.2***
공장증가(km <sup>2</sup> )	0.1	0.6	0.5	0.4	4.7***
도로증가(km <sup>2</sup> )	0.3	1.2	1.2	0.9	31.0***
조례(5범주)	0.8	2.5	1.8	1.8	49.9***
N	65	71	90	226	

주: \*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1.

연한 결과이다. 그러나 대도시는 생활기반시설을 확충하기 위한 투자의 부담이 군이나 일반시보다 적은 편이어서 경제정책을 추진할 때 반드시 나쁜 조건만을 가진 것은 아니다. 다만 대도시의 자치구들은 기존 생활기반시설의 유지 보수 비용이 크고, 대부분의 토지가 이미 개발된 상태이기 때문에, 재개발이 가능할 뿐 새로운 개발에는 물리적 제약이 있는 것은 사실이다. 또한 이보다 더 큰 제약은 경제개발과 관련된 대부분의 권한을 광역정부가 가지고 있기 때문에 독자적인 경제발전 정책을 효과적으로 추진하기는 어려운 상태라는 제도적 제약이다.

군은 낙후되어 있지만 개발가능한 유휴 토지가 많다는 점이 장점이 될 수 있다. 그러나 열악한 재정상황과 부족한 인력으로 인해 경제정책을 효과적으로 추진할 수 있는지는 의문이다. 그럼에도 열악한 재정의 상당부분을 경제분야에 투입하는 등 적극적으로 개발을 추구한다. 그렇지만 우려되는 점도 있다. 만약 경제개발정책에 치중한 나머지 지역 주민의 생활환경 개선이나 복지에 적절한 재원을 투입하지 않는다면, 도시와 농촌간 생활 여건의 격차는 더욱 벌어질 것이고 농촌은 젊은 사람들을 흡수할 수 있는 여력을 잃어버릴 수도 있을 것이다. 그 경우에 농촌지역은 더 빈곤해 질 가능성이 커진다.

일반시는 충분한 규모의 인구가 모여 살고 있기 때문에, 시장의 규모가 커서 군보다는 경제발전에 유리한 조건을 가지고 있다. 군보다 상대적으로 튼튼한 재정기반은 모든 정책수단을 적극적으로 활용할 수 있는 여건을 조성한다. 또한 도시 지역은 농촌지역보다 생활기반 시설이 잘 갖추어져 있어, 생활기반시설 확충을 위한 대규모 초기 비용이 상대적으로 들지 않기 때문에, 보다 적극적으로 지역개발 사업에 매진할 수 있는 것이다. 이런 점이 반영되어 한국 지방정부 중에서 일반시 지역의 지방정부가 가장 개발지향적인 성향을 보이게 된 것이다.

## 2) 광역지역

표 7은 광역지역별로 경제발전 정책의 산출을 비교한 것이다. 전체적으로 재정수단은 강원도에서 가장 적극적으로 활용하고 있으며, 토지수단과 입법수단의 사용은 충청지역에서 가장 활발하다. 반면에 호남지역은 재정수단을 적극적으로 활용하고 있지 않으며, 강원지역과 영남지역은 토지수단의 산출수준이 낮다. 수도권은 토지수단과 입법수단을 적극적으로 활용하고 않고 있다.

이러한 정책산출 패턴의 차이는 무엇을 반영하고 있는가? 수도권의 경우 각종

표 7. 경제개발정책의 분포: 광역지역별

	수도권	충청권	호남권	영남권	강원	제주	합계	분산분석
평균경제개발 (억원)	352.7	357.9	295.8	325.2	410.6	448.4	341.5	0.9
1인당경제개발 (천원)	207.1	324.3	359.8	305.5	718.5	398	323.5	10.7***
증가량(km <sup>2</sup> )	1.9	2.9	2.7	1.7	1.7	2.0	2.1	2.4**
대지(km <sup>2</sup> )	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.8	0.8	0.3
공장(km <sup>2</sup> )	0.4	0.9	0.4	0.4	0.1	0.1	0.4	2.0*
도로(km <sup>2</sup> )	0.6	1.3	1.6	0.7	0.9	1.0	0.9	8.5***
조례(5범주)	1.4	2.2	2.0	1.7	1.9	1.8	1.8	2.4**
N	66	31	40	67	18	4	226	

주: \*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1.

규제로 인해 지방정부의 경제관련 노력이 원활한 것은 아니지만, 광역지역 중에서 가장 발달한 곳이고 시장규모가 가장 크기 때문에 지역간 경쟁에서는 가장 유리한 위치에 있다고 할 수 있다. 수도권 지방정부의 정책산출에서 발견되는 특징은 수도권의 인구집중으로 인해 발생하는 주택문제 해결을 위해 대지용도의 증가량이 전국에서 최고 수준을 보이고 있다는 점이다. 이외 다른 정책산출은 높은 편이 아닌데, 그것은 가장 부유한 지역이기 때문에 경제발전 이외의 공공 서비스 등 다양한 정책요구에 대응해야 할 필요성이 있기 때문에 나타난 결과라 할 수 있다.

충청지역과 호남지역은 민선 단체장 선출 이후 지역의 토지가 가장 활발히 개발된 지역이다. 충청지역은 최근 행정수도 이전 이슈의 중심이 될 정도로 이 지역의 경제개발은 전국에서 가장 적극적으로 추진된 것으로 보인다. 특히 공장용도의 증가와 조례 입법의 적극적인 활용이 눈에 띈다. 호남지역은 충청지역보다 강도가 강하지 않았다. 단지 이 두 지역은 경제개발 시기에 영남지역의 해안지역들에 비해 낙후된 곳들이었기 때문에 지역균형의 관점에서 중앙정부의 자원이 상대적으로 더 많이 투입되었을 것이고, 정권 교체의 영향도 무시할 수 없을 것이다.

영남지역은 지난 경제개발 시기에 혜택을 본 지역이다. 그러나 경북 북부지역과 경남 서부지역은 강원지역 및 호남지역 못지않게 낙후된 지역으로 알려져 있다.<sup>9)</sup> 영남지역은 모든 정책산출에 있어서 낮은 수준을 보이고 있어, 심각한 지역경제의

대해 지방정부가 효과적으로 대처하고 있지 못함을 알 수 있다. 이것은 비단 지방정부만의 문제는 아닐 것이지만, 여당 지역에서 야당 지역으로 바뀌는 상황에 중앙정치의 변화와 함께, 특정 정당의 지배구도 속에서 지방 정치인의 무능도 이것에 일조한 것으로 보인다.

강원지역은 재정수단을 가장 적극적으로 활용하고 있다. 다른 공공서비스를 포기하고 경제개발에 매달리는 모습을 보이고 있다는 인상을 줄 정도로 재정자립도가 높지 않은 현실에서 가장 많은 재정을 투입하고 있다. 이것은 이 지역의 지방정부가 얼마나 경제개발에 적극적이지를 잘 보여준다. 그러나 산림지역이 많고 군사시설이 많은 지역적 특성 때문에 토지이용에 제약이 많은 점은 지방정부의 노력을 반감시키는 결과를 낳을 가능성이 크다. 제주도는 감귤농업 및 관광산업 위주의 특수한 지역여건을 가지고 있는데, 최근 국제자유도시를 지향하면서 지방정부가 개발정책에 적극적으로 임하고 있다.

### 3. 소결

세 가지 정책수단을 관찰한 결과, 한국 지방정부는 민선 단체장 선출 이후, 적어도 재정과 토지이용에 있어 적극적인 지역개발 활동을 펼치고 있다. 저소득층을 위한 사회복지지출과 일반주민을 위한 공공서비스 지출에도 적극적이었기 때문에, 한국의 지방정부가 개발지향적이라고 단정지을 수는 없지만, 지역개발을 위해 부단히 노력하고 있다는 점은 확인할 수 있다.

또한 시군구별, 광역지역별 분포를 관찰한 결과, 일반 중소도시가 가장 개발지

- 
- 9) 개발촉진지구는 1994년 『지역균형개발법』을 제정하면서 개발수준이 현저히 뒤떨어진 낙후지역의 소득기반과 생활환경 개선을 위하여 정부가 지정하고 지원한다. 개발촉진지구 지정을 위한 지표로는 인구증가율, 재정자립도, 제조업인구비율, 도로율, 평균지가 등 5가지 지표 중 2개 이상이 전국 하위 20%에 속하는 시군을 대상으로 지정하고 있다. 1996년부터 2000년까지 총 22개 낙후지역에 대한 개발촉진지구개발계획이 확정되어 사업이 추진되고 있다. 현재까지 시군별 지정현황(건교부 2002b, 108-111)을 보면 다음과 같다. 강원(탄광지역, 영월, 화천, 평창, 인제, 정선, 양구, 양양), 충북(보은, 영동), 충남(청양, 홍성, 태안, 보령), 전북(진안, 임실, 장수, 순창, 고창), 전남(신안, 완도, 구례, 곡성, 장흥, 진도, 보성, 영광), 경북(문경, 봉화, 예천, 영주, 영양, 상주, 의성, 안동, 청송), 경남(하동, 산청, 함양, 의령, 함천, 남해)

향적인 특성을 보인다. 그러나 낙후된 농촌지역과 강원도 및 충청도 지역을 중심으로 적극적인 지역개발 노력이 발견된다. 이에 비해 영남지역과 호남지역의 산출 수준이 낮은 것은 지역주의 정당구도 및 패권정당의 존재와 관련지어 생각해 볼 수 있다.

그러나 이러한 활동을 긍정적인 시각에서만 바라볼 수 있는가? 즉, 민선 단체장 선출 이후, 지역주민의 복리증진을 위한 정책목표와 수립과 정책수단의 효과적인 활용을 통해서, 소기의 성과를 달성하고 있다고 말할 수 있는가? 혹은 지방정부별로 지역 실정에 맞는 정책을 활발히 실험하고 있다고 볼 수 있는가? 이에 대한 답은 아직 이르다. 한국 지방분권제도에 대한 분석과 지방정부의 개발전략이 얼마나 다양한가에 대한 분석 등이 필요하기 때문이다. 이하에서는 기존의 연구를 근거로 해서, 지방정부의 경제개발정책과 관련된 이상의 발견이 얼마나 의미 있는 것인지 검토해 볼 것이다.

## IV. 경제개발정책을 통해서 본 한국의 지방자치

### 1. 지방정부의 정책역량과 제약

지방정부의 정책역량은 구조적 측면에서 분석할 수도 있고, 기능적 측면에서 분석할 수도 있다. 지방정부의 정책역량을 분석할 때, 최봉기(1996)는 지방정부의 자치역량을 구조적 측면과 기능적 측면으로 나눈다. 구조적 측면은 지방정부의 자치권 범위, 지방정부의 조직, 인력구조, 그리고 재정구조로 구성되며, 기능적 측면은 여론수렴 및 사회문제파악능력, 정책개발 및 기획능력, 행정관리능력, 서비스 제공능력, 정보관리 및 활용능력, 사회변화능력으로 구성된다. 그러나 엄밀히 말하면, 구조적 측면과 기능적 측면은 밀접히 연관되어 있다. 구조적으로 낮은 역량을 가진 정부는 기능적인 역량 수준도 낮을 것이기 때문이다. 최영출(2003)은 정책역량의 구성 요소를 지방정부가 가용한 인력의 규모를 의미하는 볼륨(volume), 공무원들의 업무관련, 법적, 전문적 지식(knowledge), 협상, 중재, 자원관리, 정치적 문제인식, 성과관리 등의 기술(skills), 행정문화나 관행을 의미하는 행태(behavior) 등 4가지로 구분한다. 한국 지방정부의 경제개발을 위한 정책역량과 관

련해서는 구조적 입장에서 주로 4가지 문제점이 지적된다(정세욱 1994; 강인원·홍기용 2000).

우선, 지방정부의 낮은 정책 자율성이다. 대부분의 지방정부는 상위정책수립기관이나 중앙정부의 정책에 의존하는 실정이다. 더욱이 우리나라의 지방자치제도는 조례제정권, 조직 및 인사권, 지방사무의 범위, 그리고 재정 등에 있어 중앙통제가 강한 상태이기 때문에(이승중 2003), 지방정부가 독자적인 정책을 수행할 수 있는 여건이 충분하지 않은 상태이다.

둘째, 지방정부의 낮은 재정력이다. 지방의 경우 지역금융이 효과적으로 발달하지 못한 상태이기 때문에, 경제개발은 주로 지방정부의 재정에 의존할 뿐, 지방자본의 영향력이 발견되지 않는다. 이 점에서 지방정부의 양호한 재정상태는 지역개발에 필수적인 요소이다. 그러나 지역경제예산 가운데 자주재원의 비중은 낮고, 특히 지역개발이 시급한 낙후된 농촌지역의 지방정부는 도시지역의 지방정부보다 상위정부에 대한 재정적 의존도가 더 높은 상황이다. 이것은 낙후지역일수록 지방정부는 상위정부의 통제와 조정을 더 많이 받고 있다는 의미이다. 따라서 독자적인 개발정책 추진에 한계가 있다.

셋째, 지방공무원의 낮은 전문성이다. 지역경제와 소속직원들의 근무연한을 조사한 결과를 보면, 10년 이상 근무한 직원의 비율이 전체의 83.4%를 차지한다. 그러나 이들은 보통 6~7급직이 대부분이며, 전문적인 기술 혹은 기능직은 35.4%에 불과하다. 또한 대학졸업 이상의 학력을 가진 직원의 비율도 39.5%에 불과하다(강인원 외 2000). 경제정책과 같은 전문지식이 필요한 정책분야를 취급하는 공무원들의 능력이 부족한 상황으로 인해, 지방정부의 정책개발 능력은 현저히 낮아지며, 상위정부가 수립한 정책을 단순히 집행하는 수준에 머물기 쉽다.

마지막으로 민간부문과의 낮은 연계이다. 지역경제정책의 수립 및 집행과정에서 지방의회(지역주민)와 가장 밀접한 관계를 유지하고 있으며, 지역정치인이나 중앙정부, 그리고 광역정부와도 중요한 관계를 형성하고 있다. 이에 비해 지역의 민간부문이나 인근 지방정부와는 낮은 상호관계를 유지하고 있다(강인원 외 2000). 이것은 경제개발정책을 추진함에 있어 정책의 수요자인 기업이나 자본의 경제적 요구에 지방정부가 적절히 대응하고 있는지에 대해 의구심을 품게 한다.

낮은 자율성, 낮은 재정력, 낮은 전문성, 그리고 민간부문과의 낮은 연계, 이상이 의미하는 바는 무엇인가? 이상 4가지 제약은 왜 한국의 기초 수준의 지방정부

가 독자적인 경제발전 정책을 추진하지 못하는지에 대한 이유를 설명해 준다. 또한 지방분권이 되면, 지역사회의 민의와 구체적인 정책수요를 파악할 수 있어 지역별로 다양한 정책실험이 가능하기 때문에, 정책의 민주성뿐만 아니라 효율성도 증가된다는 지방분권의 장점이 한국 사회에서 발견되지 않는 이유도 말해준다. 다른 어떤 정책영역보다 전문성과 협력이 요구되는 경제개발정책을 독자적으로 추진할 수 있는 인력과 재정이 절대적으로 부족하고, 상위정부로부터 받는 통제와 간섭의 수준이 높을 뿐만 아니라, 낮은 정책역량을 보충해 줄 수 있는 민간부문과의 협력이 이루어지지 못하는 현실에서, 지방정부의 경제개발정책이 긍정적인 성과를 보여주거란 어려울 것으로 보인다.

## 2. 기초지방정부의 경제개발전략

피터슨은 도시의 전체 이익으로 간주될 수 있는 것을 두 가지로 제시한다. 하나는 지역의 경제적 지위의 향상이며, 다른 하나는 지역의 사회적 지위의 향상이다. 자본주의 사회에서 경제적 지위가 높은 지역은 다른 지역에 비해 상품의 생산과 소비에 있어 유리한 위치를 점할 수 있다. 도시의 경제적 생산력이 향상될 뿐만 아니라, 인구의 증가로 인해 시장이 확대되어 추가적인 성장이 가능하고, 부동산 가격의 상승으로 주민이 소유한 재산의 가치가 늘어나며, 잘 갖추어진 사회기반시설로 인해 주민의 삶의 질이 향상되는 승수효과(multiplier effects)를 기대할 수 있다는 점에서 경제적 지위의 향상은 중요하다(Peterson 1981).

지역의 사회적 지위의 향상은 미국의 경우 교외지역(suburbs)의 지방정부가 추구하는 것으로, 상업과 공업의 발달로 인해 발생하는 혼잡비용이나 환경오염 등의 부정적 외부효과를 다른 지역에 전가하여 외부화하려는 시도와 관련되어 있다. 이들 지역에서는 공업발전보다는 생활하기 좋은 곳, 어메니티와 삶의 질의 수준이 높은 곳으로 발전하기 위해 노력한다. 따라서 지역의 치안 수준, 교육 수준, 그리고 여가 및 문화 시설 등 생활여건의 향상을 위한 투명하고 효율적인 행정을 강조하게 된다(Peterson 1981).

이상 두 가지 목표는 구체적으로 두 가지 정책으로 실현된다. 하나는 자본유입을 위해 국가공단 유치 혹은 산업단지 개발을 추진하는 방식이고, 다른 하나는 중산층 인구유입을 위해 중대단위 택지개발을 추진하는 방식이다(박종민 외

2001).<sup>10)</sup> 이 두 정책은, 지역주민의 구성과 지역의 도시화에 따른 문제에 있어 차이를 만든다. 지역주민의 구성에 있어서는 산업단지를 조성한 경우 주로 노동자들이 거주하게 되고, 택지개발의 경우에는 중산층이 거주하게 된다. 따라서 공업도시의 경우에 지방정부는 고용과 소득 안정, 임대주택 공급, 사회복지 혜택 등 사회적 소비(social consumption)의 공급의 책임을 지게 된다. 반면 중산층이 거주하는 지역은 쾌적한 환경과 삶의 질을 강조하는 도시의 어메니티(amenity)를 중시한다. 한국 사회에서도 이상 두 가지 도시화 및 경제개발 전략이 모두 발견된다. 우선 산업단지를 통해 발달한 대표적인 예로, 대기업의 입지로부터 발달한 포항과 울산, 그리고 중소기업 위주의 공업단지로 시작한 창원, 구미, 그리고 안산 등이 있다. 다음으로 택지개발을 통해 중산층 중심으로 성장한 대표적인 예는 과천시, 성남시, 그리고 고양시를 들 수 있다.

그러나 아쉽게도 이상의 사례들은 모두 중앙정부에 의해 주도된 것으로, 지방자치제가 실시되고 있는 현 상황에서 지방정부의 경제개발 노력에 대한 함의를 얻기에는 부족한 측면이 있다. 특히 지방자치제 실시 이후에 중산층 인구유입을 위한 신도시 개발사업은 최근 진행 중인 판교 신도시를 제외하고는 발견되지 않으며,<sup>11)</sup> 오히려 서울의 강남지역을 중심으로 부유층이 집중되는 현상이 발견되고 있다. 따라서 현재 한국 지방정부의 도시화 및 경제개발 전략은 경제적 지위 항상 대사회적 지위 항상이라는 피터슨의 방식으로 구분할 수 없으며, 이 두 전략보다 낮

- 
- 10) 이외에 지역개발전략을 산업유치 전략과 어메니티 전략으로 나눌 수 있다(Clark 2000). 지방정부의 경제개발 전략을 좀 더 세분화한 시도로 Miranda and Rosdil(1995)은 어메니티 전략(qualitative growth or amenity rich strategy), 기업가주의(classic boosterism; entrepreneurialism), 문화관광산업(historic-preservation strategy), 환경과파괴적 성장전략(environmentally harmful growth-promotion strategy), 그리고 재분배 전략(redistributive growth, including linkage and minority equity)으로 나눈다. 또 Clark, Green and Grenell(2001)은 경제개발의 전략을 공업화(standardized manufacturing), 상업화(commercial and land appreciation), 그리고 첨단산업(high tech)으로 나누었다. 그리고 고병호(1994; 1995)는 지역개발의 전략을 성장모형, 재분배모형, 유연체제모형, 그리고 환경모형으로 나누었다.
- 11) 용인시, 시흥시 등 최근 급격히 성장한 도시들은 도시성장에 미치지 못한 공공시설로 인한 생활의 불편과 과도한 자연훼손에 대한 난개발의 비판이 제기되고 있다. 따라서 삶의 질과 어메니티의 향상과는 거리가 있는 성장이라고 말할 수 있다.

표 8. 도시화 및 경제개발 전략

		공업화 전략(공장용도 증가)	
		평균 이상	평균 미만
인구유입 전략 (대지 증가)	평균 이상	39(17.3%)	33(14.6%)
	평균 미만	14(6.2%)	140(61.9%)

은 목표인 산업화 전략과 인구유입 전략이라는 구분을 사용하는 것이 더 타당하다. 산업화 전략과 인구유입 전략이 더 낮은 목표라는 의미는, 두 전략이 경제적 지위 향상이나 사회적 지위 향상이라는 적극적인 형태를 띠지 못하고, 소극적으로 산업화를 추진하거나 택지개발을 추진하는 형태의 개발까지 포함하고 있다는 의미이다.

이런 점을 고려하여, 한국 기초 지방정부의 도시화 및 경제개발 전략을 분석하기 위해서, 이 연구에서는 지방정부의 토지이용 방식에 주목한다. 토지의 이용패턴을 통해서 지방정부의 경제개발 전략을 보다 직접적으로 확인할 수 있는데, 대지, 공장용지, 그리고 도로용지 등 각 지목의 명칭을 통해서 토지의 이용 목적을 정확히 알 수 있기 때문이다. 대지는 인구의 유입을 위한 것이며, 공장용지는 산업유치를 위한 것이고, 도로용지는 사회간접자본의 확충을 위한 것이다. 이 중에서 대지용도의 증가량과 공장용지의 증가량을 각각 지방정부의 인구유입 전략과 공업화 전략의 지표로 해서, 한국 기초 지방정부의 지역개발 전략을 요약한 것이 표 8이다.

약 17.3%에 해당하는 39개 지역은 인구 유입과 공업화 전략을 동시에 추구하고 있다. 두 가지 전략을 모두 사용하는 지역은 1996년 이후 급격히 성장한 도시들이 다수 포함되어 있다. 용인시, 평택시, 김해시, 시흥시 등이다. 인구유입 전략만을 추구한 지역은 전체의 14.6%인 33개 지역인데, 공업화 전략만을 추구한 지역은 14개 지역이다. 그러나 전체 226개 지방정부 중에서 약 62%에 해당하는 140개 지방정부는 특성을 가진 개발전략을 추진하지 못하고 있다. 인구 유입을 위해서 택지를 개발하거나 공업화를 위해서 산업단지를 조성하는 등에 있어 적극적이지 못한 것으로 나타났다. 이상에서 추론할 수 있는 점은, 한국 지방정부의 도시화 및 경제개발의 목표가 불분명하다는 것이다. 전략을 발견할 수 없는 지방정부가 2/3에 육박한다는 것은, 지방정부의 경제개발정책이 지역사회의 실정에 맞추기보다

는, “단지 무언가 하고 있는” 상태에 머물러 있는 현실을 반영한 결과라고 할 수 있다.

이런 상황은 지난 10년간 지방정부가 시도한 공업화, 첨단산업화, 지역문화산업, 그리고 관광 및 이벤트 산업 등 여러 경제개발 노력들의 효과가 나타나지 못한 것과 밀접히 관련되어 있다. 일반 공업화를 위해서 지방정부가 사용하는 방법은 산업단지의 조성<sup>12)</sup>이다. 지방산업단지는 지방의 제조업들을 일정장소에 집적시키고 제조업생산에 필요한 물리적 기반을 갖추으로써 공업용지의 난개발을 방지함과 아울러 생산기반을 전국으로 확산시키는데 결정적 기여를 한 것으로 평가받는다(김선기 외 1999). 그러나 산업단지의 조성이 경제적 효율성에 입각해 있다기보다는 지역간 형평의 제고라는 국가정책 목표에 치중한 개발이었고, 대규모 단지 위주의 개발로 기업의 다양한 수요에 탄력적이고 신속하게 대처하지 못했을 뿐만 아니라, 획일적 개발로 인해 산업구조의 변화에 대처하지 못했다는 비판과 함께 지방정부의 사후 관리능력에 대해서도 회의적인 평가가 지배적이다(김선기 외 1999).

일반 산업단지에 대한 비판과 함께 업종의 전문화를 강조하는 전문기업지구(김선기 외 1999)와 혁신 클러스터를 강조하는 첨단산업단지<sup>13)</sup>(권영섭 2002) 등이 대

12) 지방산업단지가 본격적으로 조성되기 시작한 것은 1970년대로 지방공업개발법의 제정과 함께 각 권역별 지방거점도시에 지방공업개발장려지구를 조성함으로써 지방도시에 산업기반을 구축하였다. 1980년대에는 수도권을 제외한 지방에 농공단지를 개발함과 동시에 낙후지역으로 인식되어 온 서남권에 집중적으로 조성되었다. 지방자치체가 실시된 1990년대에는 산업단지 관련법을 산업입지법과 공업배치법으로 통합하면서 산업단지개발에 관한 규제완화와 절차간소화를 통해 지방산업단지개발이 매우 활발히 추진되었다(김선기 외 1999).

13) 현재 국내에서 개발되고 있는 첨단산업단지들은 법적 성격에 따라 국가산업단지의 경우에는 첨단산업단지라는 용어를 사용하는 반면, 지방산업단지는 과학산업단지라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 실제 이 둘의 차이는 없다(권영섭 2002, 84, 각주 1). 첨단산업단지란 첨단기술산업을 전략산업으로 육성하면서 동시에 교육, 문화 및 어메니티가 뛰어난 생활환경을 조성하려는 노력의 일환이다. 대표적인 예로 대만의 신죽 첨단산업단지, 프랑스의 소피아 앙티폴리스, 미국의 실리콘밸리 등이 있다. 여기에서 첨단산업이란 기술집약도가 높고 기술혁신이 빠르며, 부가가치가 높고 산업에 파급효과가 커 시장 잠재력이 무한한 산업으로 크게 신소재 산업, 전자정보산업, 생물산업, 우주항공산업, 정밀화학산업 등을 들 수 있다.

안으로 제기되고 있다. 이 중에서 첨단산업단지의 경우, 1990년대 초부터 광주, 오창, 전주가 준공되어 기업들이 입주하거나 분양 중에 있고, 부산과 강릉은 2005년, 오송은 2006년, 그리고 대전은 2007년에 준공하는 것으로 계획되어 있다. 1990년대 조성된 첨단산업단지는 특정지역을 혁신하는데 용이한 연구개발, 교육, 생산, 생산지원서비스 및 주거 기능 등 각종 기능이 복합적으로 연계되어 있고, 규모의 경제를 꾀할 수 있을 수 있다는 점에서 장점을 갖는다(권영섭 2002). 그러나 지역 발전의 효과가 나타나고 있는가에 대해서는 아직 회의적이다. 이것은 1990년대 첨단산업단지가 개발기간이 최저 10년에서 15년이 소요되는 대규모 사업으로 지방 정부의 재원 조달이 용이하지 않은 것, 대도시 주변지역의 입지가 벤처기업과 신생 중소기업들이 정착하고 성공하는데 있어서는 불리하다는 점, 물리적 인프라 위주의 개발로 사회적 하부구조에 대한 고려가 부족했으며, 제도적 기반도 취약했다는 점 등에서 이유를 찾을 수 있다(권영섭 2002). 이로 인해 첨단산업단지가 주민들에게 주는 지역개발에 대한 상징성에도 불구하고 실제 효과는 미미했던 것이다.

제조업 유치 전략에 대한 또 다른 대안으로 문화지향적 개발<sup>14)</sup>이 거론된다(임경수 2002). 문화지향적 개발은 전통과 관습, 유무형의 문화 예술이 살아 숨쉬는 지역공간을 창출하고 자연과 인간, 현대와 과거가 함께 공존하는 개발전략을 추구한다. 이러한 문화지향적 개발전략의 대표적 형태가 문화산업육성이다. 국내 문화산업정책은 1990년대 초까지만 해도 도시정책의 일환으로 문화시설의 공급에 초점이 맞추어져 있었으나, IMF 금융위기 이후에는 산업정책의 하나로 국가나 도시의 경제활성화와 경쟁력 제고에 적극 활용되고 있다(구문모 2001). 문화산업단지로 지정된 지역은 대전(영상, 게임), 춘천(애니메이션), 부천(출판문화), 청주(교육용 게임), 광주(디자인, 캐릭터, 공예), 경주(VR기반사업), 전주(디지털 영상) 등이다. 그러나 문화산업정책에 대한 비판을 보면, 문화산업의 발전을 위해서 필요한 고도의 전문 인력과 기술력이 대부분의 지역에서 부족하다는 것, 그리고 지나친 정부주도로 지역 수요자의 정서와 욕구를 충분히 반영하지 못하고 있다는 비

14) 특히 전통적 산업화로 인한 공해유발, 과밀 도시집적, 도시혼잡비용의 증대 등의 부작용을 해소하기 위하여 대안으로 환경친화적 개발전략, 미래의 지식기반사회에 적합한 첨단과학도시개발전략, 문화지향적 개발전략이 새로운 개발패러다임으로 대두하고 있다(임경수 2002, 73). 문화산업은 소비자 서비스업에 속하며, 출판업, 음반산업, 게임산업, 영화산업, 방송산업, 광고산업 등이 포함된다.

판이 제기되고 있다(구문모 2001, 14-15).

마지막으로 지역의 발전전략으로 제기되고 있는 것은 지역이 가진 자연자원과 문화자원을 이용한 관광과 이벤트로 대표되는 장소 마케팅(place marketing)<sup>15)</sup>이다. 지역이벤트의 개최 현황을 보면, 2001년 현재 전체 408개 지역 이벤트 중, 영남권이 130개, 호남권이 97개, 충청권이 72개, 수도권이 63개, 강원도가 33개, 그리고 제주도가 13개 등으로 분포되어 있다. 또한 대도시보다는 중소도시와 군지역에서 활발히 개최되고 있다. 장소 마케팅은 지역의 사회 경제적 발전뿐만 아니라, 주민의 자발적 참여와 정체성이 바탕을 이루어 추진될 때 성공적이다. 그러나 대부분의 지역 이벤트의 주체는 지방정부이기 때문에, 선거와 관련된 정치적 행사로 전락되는 경향이 강하며, 지역적 특성을 반영하지 못하고 천편일률적인 모습을 보이고 있어, 다른 지역에서 개최하니까 우리 지역에서도 개최한다는 식의 하나의 정책유행(policy fashion)에 불과한 경우가 많다는 비판이 있다(김재철 1999; 신운창 2001; 구문모 2001).

이상에서 한국 지방정부의 지역발전 전략인 택지개발 사업, 제조업 유치, 첨단 산업 유치, 문화산업 육성, 그리고 장소 마케팅이 지역성장과 주민의 삶의 질 향상이라는 본래의 목적을 달성하지 못하고 있다는 비판적 연구들을 살펴보았다. 모든 지역발전 전략에 있어 민간부문보다는 정부부문이 주도하고 있다. 그러나 사업의 시작 단계에서 제시한 청사진과 적극적인 태도와는 달리, 사후 관리나 운영 과정에서 효과적이지 못한 것으로 나타났다. 이것은 지방정부의 정책역량과 지역의 특성을 충분히 고려하지 않은 상태에서 추진되었기 때문인데, 그 결과 획일적이고 천편일률적인 정책이 산출되어 지방분권의 이점을 살리지 못하고 단지 중앙정부의 정책에 반응하는 수준에 머물러 있는 상태라 할 수 있다. 즉, 경제적 효율성의 논리에 따른 것이 아니라, 중앙정부와 광역정부의 정책에 반응하거나, 지역 주민에게 가시적 성과를 보이기 위한 정치적 논리에 기반하여 추진된 것이라 할 수 있다.

---

15) 장소 마케팅은 그 지역의 공공과 민간이 협력하여 상품 수요자인 기업과 주민 그리고 관광객이 선호할 제도, 시설과 이미지를 개발하려는 전략이다. 영국의 경우, 런던 도클랜드, 셰필드, 브리스톨, 글래스고, 그리고 버밍엄 등이 장소 마케팅에 성공한 사례로 거론된다(하혜형 1998).

## V. 결 론

재정, 토지이용, 그리고 자치입법의 세 가지 지표를 이용하여 정책산출을 분석한 결과, 한국의 지방정부는 경제개발정책을 적극적으로 추진하고 있으며, 각 지역의 특색에 맞는 정책활동을 펼치기 위해 노력하고 있다는 점이 발견된다. 이것이 지방정부의 활동이 정책과 지역특성을 지향하고 있다는 것을 의미한다면, 긍정적인 해석이 가능하다.

그러나 지방정부의 정책활동의 제약과 실제 개발전략에 대해 분석한 결과는 이런 기대를 무너뜨리고 있다. 즉 한국의 지방정부는 정책적 자율성, 재정력 그리고 지방공무원의 전문성의 관점에서 낮은 수준의 정책역량을 보유하고 있다. 또한 낮은 정책역량을 민간과의 협조를 통해 극복하려고 하는 의지도 부족한 것으로 나타났다. 경제개발전략을 분석해 보아도 지방정부가 주도하고 있지만, 지방정부의 경제개발정책이 지역사회에 실정에 맞추기보다는 “단지 무언가 하고 있는” 상태에 머물러 있는 상태이며, 그 결과 중앙정부의 지역균형개발 정책에 수동적으로 반응하는 획일적이고 친편일률적인 정책이 산출되는 경향이 강하다.

결국 한국의 지방자치가 보여주는 다양한 정책산출의 이면을 보면, 다양한 정책 실험이 가능하고 지역상황에 맞는 정책을 산출할 것이라는 지방자치에 대한 우리의 기대가 아직은 요원한 소망임을 웅변해 주고 있다. 그렇다면, 부단한 지역개발 노력에도 불구하고 획일적인 정책만이 산출되는 현재의 상황을 극복하고 보다 나은 상태로 나아가기 위한 개선의 방안은 무엇인가? 이에 대해서 세 가지 원칙을 제안한다. 첫째 지방정부의 독창적인 실험을 막고 있는 현재의 지방분권제도를 지방의 시각에서 재검토할 필요가 있다. 지방정부의 정책 자율성을 높이기 위해, 지방재정 확충과 지방공무원의 질 향상을 위해 획기적인 조치가 요구된다. 중앙정부는 행정적 통제, 사전통제, 그리고 각종 보호조치를 가급적 줄이고, 합리적인 사후통제의 방안을 적극적으로 검토하여 지방 스스로 정책을 추진할 수 있도록 해야 할 것이다. 둘째, 단순히 지방정부의 정책자율성을 확대하는 것만으로는 부족하다. 지역의 발전 수준에 따른 차별적 대응이 요구된다. 예를 들어, 발전된 지역에 대해서는 보다 많은 자율성을 주고, 낙후된 지역에 대해서는 보다 적극적인 협조체제를 구축할 필요가 있다. 이와 관련하여 지역의 특성에 따라 지방자치체도를

다원화하는 방안도 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 마지막으로, 중앙정부의 통제가 약화된 틈을 메울 수 있는 조치가 필요하다. 부족한 정책역량을 민간영역과 시민사회의 협조를 통해 보충하지 못하는 것은 제도의 문제가 아니라 지방정부의 의지의 문제이다. 따라서 지역 시민사회와 지방의회의 협조를 얻지 않고서 독단적인 정책결정 및 추진을 어렵게 만들기 위한 조치가 필요하다. 참여민주제도의 적극적인 도입, 지방의회의 위상 강화를 위한 조치, 그리고 지역정당의 발달을 위한 비례대표제의 강화를 포함한 선거제도의 재정비가 필요한 것이다.

## 참고문헌

- 강인원·홍기용. 2000. “지방자치단체의 지역경제정책 평가: 정책환경 및 정책수단의 다양성.” 『지역사회개발연구』 25집 2호.
- 강정석. 1997. “광역자치단체의 지역경제개발 결정요인에 관한 연구: 권역별, 시기별, 지역특성별 결정요인의 차이를 중심으로.” 연세대학교 박사학위논문.
- 건설교통부. 2002a. 『21세기 도시정책 방향』.
- 건설교통부. 2002b. 『국토이용에 관한 연차보고서』.
- 고병호. 1994. “지역개발이론의 체계적 접근과 새로운 패러다임의 형성에 관한 연구.” 『한국지역개발학회』 6집 2호.
- \_\_\_\_\_. 1995. “지역개발이론의 체계적 접근과 발전동향에 관한 연구.” 『한국도시행정학보』, 8.
- 공대식. 1996. “지방자치단체의 바람직한 부동산개발.” 『대한부동산학회지』 14.
- 구문모. 2001. “지역개발과 지방 문화산업정책.” 『문화경제연구』 4집 2호.
- 권영섭. 2002. “지방 첨단산업단지의 현황과 발전과제.” 『국토』 252.
- 김석태. 1998. “지방정부 주도에 의한 지역경제 발전정책.” 『한국행정논집』 10집 2호.
- 김선기·권오혁. 1999. 『신산업체제에 부응한 지방산업단지 개편방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김용웅·차미숙·강현수. 2003. 『지역발전론』. 서울: 한울.
- 김재철. 1999. “기업가적 지방정치와 지역정책의 변화.” 『한국지역지리학회지』 5집 2호.
- 김홍식. 1999. “지방자치단체의 복지정책 선호에 관한 국제비교연구.” 『사회보장연구』 15집 2호.

- 박종민 · 최승범 · 신수경. 2001. “지방사회의 정치균열의 기초: 부동산 이익.” 『한국정책학회보』 10집 2호.
- 박종화 · 윤대식 · 이종열. 2000. 『지역개발론: 이론과 정책』. 서울: 박영사.
- 박헌주. 1995. “지방화시대의 토지개발정책.” 제일경제연구소(편). 『지방화와 국가전략』.
- 손희준 외. 2001. 『지방재정론』. 서울: 대영문화사.
- 신윤창. 2001. “장소 마케팅을 통한 지방도시의 도전: 지역 이벤트를 중심으로.” 한국행정학회 2001년도 학술세미나 발표논문집.
- 안종석. 2001. 『지방자치제 도입 이후의 지방재정구조 변화 분석』. 한국조세연구원.
- 안청시 · 이광희. 2002. “한국민주주의와 지방정치 10년의 성과와 과제.” 안청시 외. 『한국 지방자치와 민주주의: 10년의 성과와 과제』. 서울: 나남출판.
- 양철호, 조준. 1999. “광주 · 전남지역 기초자치단체의 사회복지조례 현황과 발전 방향에 관한 연구.” 『사회복지정책』 9.
- 우명동. 2001. 『지방재정론』. 서울: 해남.
- 이광희. 2003. “한국의 도시정부 성과에 대한 경험적 연구.” 서울대학교 정치학과 박사학위논문.
- 이달곤. 2004. 『지방정부론』. 서울: 박영사.
- 이성복. 1996. 『도시행정론-한국 도시를 중심으로-』. 서울: 박영사.
- 이승중, 김홍식. 1998. “지방자치행정 혁신에 관한 국제비교연구.” 『한국지방자치학회보』 10집 1호.
- 이정진. 1991. 『토지경제론』. 서울: 박영사.
- 이종수. 2002. 『지방정부이론: 이론화를 위한 비교론적 분석』. 서울: 박영사.
- 임경수. 2002. “지역발전전략으로서의 지방문화산업 육성방안-안양시를 사례로-.” 『한국지역개발학회지』 14집 1호.
- 전상경. 2002. 『현대지방재정론』. 서울: 박영사.
- 정세욱. 1994. “한국의 지역발전과 지방자치단체의 역할.” 조창현, 지맥(편). 『지역발전과 지방자치단체의 역할』. 서울: 한양대학교.
- 정정길. 1994. 『정책학원론』. 수정 8판. 서울: 대명출판사.
- 최봉기. 1996. “지방정부의 차지역량강화와 국제화 전략.” 『지방자치연구』 8집 3호.
- 최영출. 2003. “지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화.” 『지방행정연구』 17집 2호.
- 행정자치부. 1997. 『지방재정연감』.
- 행정자치부. 1999. 『지방재정연감』.
- 행정자치부. 2001. 『지방재정연감』.

- 홍기용. 1998. “지역경제활성화를 위한 미국 지방정부 정책개발에 관한 연구.” 『한국 지역개발학회지』 10집 1호.
- 홍정선. 2000. 『지방자치법학』. 서울: 법영사.
- Castells. M. 1972. *The Urban Question: A Marxist Approach*. London: Edward Arnold.
- Clark. C., J. Green., and K. Grenell. 2001. “Does Globalization Challenge the “Growth Machine”?” *Policy Studies Review* 18, No. 3.
- Clark. T. 2000. “Old and New Paradigms for Urban Research: Globalization and the Fiscal Austerity and Urban Innovation Project”. *Urban Affairs Review* 36, No. 1 (September).
- Miranda. R., and D. Rosdil. 1995. “From Boosterism to Qualitative Growth: Classifying Economic Development Strategies.” *Urban Affairs Review* 30, No. 6.
- Peterson. P. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stone. C., and H. Sanders(eds.). 1987. *The Politics of Urban Development*. Lawrence: University of Kansas.
- Swanstrom. T. 1988. “Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development.” *Polity* 21, No. 1.
- Weimer. D., and A. Vining. 1991. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 2nd edition. New Jersey: Prentice-Hall.

## A Study on Economic Developmental Policies of Korea's Local Governments

**Woon Hi Hong** | The Board of Audit and Inspection of Korea

In order to evaluate the performance of Korea's local autonomy since 1995, this article observes three kinds of policy means of local governments' economic developmental policies: financial expenditure, land use, and ordinances. And it reviews literatures concerning the economic developmental policy. According to the observation, Korea's local governments have a positive drive of economic development, and try to make a policy agreeable to local characteristics. However, there is not enough evidence available to conclude that these efforts lead to productive results. The analysis on the institutional constraints on the policy-making demonstrates that Korea's local governments are restrained by the low level of capacity of policy-making autonomy, financial power and the quality of civil servants, and have weak will to balance the low policy capacity through cooperation with private agents. From the analysis on the strategy for local development, it can be inferred that local governments "do only something to do" and respond inactively to the central government's regional policy. We need dual decentralization to advance beyond the present situation: fundamental reform of central-local relations and reform towards more participatory democracy.