

지방화 시대의 도래와 기업경영전략



김 기 윤

<광운대학교 경영학과 교수>

■ 目 次 ■

1. 머리말
2. 지방정부의 역할과 지방자치를 위한 지방 재정
3. 지방경제의 활성화와 지방중소기업의 육성
4. 지방화 시대의 기업경영전략
5. 맺음말

1. 머리말

한국의 지방자치는 1952년에 시작되어 1961년 군사혁명으로 중지될 때 까지 9년간 실시되었다. 군사정부의 중앙집권적 체제는 이후 30년간 높은 경제성장을 달성하긴 했지만, 도시화, 정치적 참여 부재, 사회적 불평등, 정치부패 등 부정적 측면을 보여왔다. 정부는 1989년 이전에 지방자치를 실시하겠다고 발표하였으나, 자치행정체제의 제도화는 정당간의 정치적 갈등과 지배집단의 저항으로 수차례에 걸쳐 지연되었다. 권위적 정부의 과도한 중앙집권적인 권력에 대한 저항으로, 대다수 국민들은 의사결정과정에서의 참여기회 확대와 지방화를 위한 권한의 분산을 요구하게 되었다. 정치환경의 변화에 따라 정부는 지방자치가 1987년 부터 점진적으로 실시될 것을 발표하였고, 그 이후 3년 동안 정부는 중앙과 지방정부간의 정부기능의 배분관계, 지방의회의 역할, 지방과 인력의 서비스체제와 같은 지방자치 관련 주요 문제를 해결하려고 하였다.

국내적으로 올해 6월에 지방자치단체장 선거가 실시되면 지방이 경제활동의 중심이 되는 명실공히 지방화(Localization) 시대가 전개되어 지역간 개발경쟁이 시작되고, 국제적으로는 세계무역기구(WTO)의 출범에 따라 국경개념이 허물어지는 이른바 세계화(Globalization) 시대가 전개되어 세계를 상대로 무한경쟁시대가 시작될 것이다. 이와 같은 지방화와 세계화는 방법론적인 측면에서 정보화에 의해서 동시에 추진되어야 할 것이다. 이와 같이 최근 환경변화는 지방화, 세계화, 정보화의 세가지 흐름으로 정리할 수 있다.

스위스 국제경영연구원(IMD)과 세계경제포럼(WEF)의 1994년 국제경쟁력보고서에 의하면 18개 개도국 중 한국의 지방화 수준이 최하위로 평가된바 있다. 종합적인 국가경쟁력은 평가대상 41개국 중 24위, 18개 개도국 중 7위에 머물러 지방화가 되어 있지 않은 것이 국가경쟁력을 약화시키는

요인 중 하나로 되어 있다. 지방화에 따른 변화로서는 무엇보다도 지방의 자율성 및 독립성, 지방자치단체 간의 경쟁성 등이 나타나게 될 것이며, 특히 자치단체장의 주민 직선으로 인하여 대 주민관계에 커다란 변화가 야기될 것이다. 지방화란 국가발전의 원동력이 종래의 국가능력에 의존하는 형태에서 탈피하여, 분권과 참여에 의한 자치능력에 의존하는 형태로의 전환을 의미한다. 여기서 자치능력이란 자치정신인 분권, 민주, 참여, 창조성, 유연성, 다양성 등에 의해서 자치체가 사회관리의 기본적인 매카니즘이 되는 것을 의미한다. 지방자치제도에 의해서 정치적으로는 민주주의의 성숙, 행정적으로는 지방분권의 실현, 경제적으로는 지방(지역)경제의 자주적 발전 역량의 발휘가 동시에 이루어지게 되었다.

중앙집권에서 지방분권으로, 정부주도에서 민간주도로의 흐름은 경제정책의 합리화 그리고 시대적 여건 변화에 따르는 당연한 귀결과정이다. 지금까지 중앙통제적인 경제운영의 틀 아래서는 정부가 모든것을 기획하고 조정해왔으나, 지방화 시대에는 민간기업의 자율적 판단과 책임을 바탕으로 하는 경제구조로 전환되어 질 것이다. 정부는 민간기업의 자율경제에 맞는 제도와 공공 서비스 행위를 해야하지만, 민간기업도 지방화 시대에 걸맞는 경영 전략을 세워야할 것이다.

2. 지방정부의 역할과 지방자치 를 위한 지방재정

(1) 지방정부의 역할

한국의 지방정부 기관은 고도로 집권화되고, 중앙정부에 의해 지도받는 관료적 행정체제로 엄격하게 통합되어 있다. 1965년 이래로 운영되어온 도시-지역행정을 위한 지역협의회의 목표는 지방수준에서 지방정부간의 행정서비스, 공적 하부구조, 경제활동, 교통, 공해감소 프로그램 등을 조정하고

강화하며 분권화를 증진시키는 것이었으나, 이 협의회는 재정적 제약, 지역이기주의 등으로 인하여 제 구실을 하지 못했다. 고도의 중앙집권적 정책계획수립의 권한이 도나 군 수준에 거의 위임되지 않았고, 도와 군은 주로 중앙정부로 부터의 지침을 집행하는 형태로 나타났다.

개정된 지방자치법은 단지 대도시권 지역뿐 아니라, 비도시권 지역도 두 계층의 지방정부체제로 재조직화 하였다. 대도시권 지역의 중간수준 정부는 서울특별시와 5개 직할시(부산, 대구, 광주, 인천, 대전)로 구성되었다. 대도시권 지역의 지방자치구는 지방자치 실시 이전에 도시지역에서 단지 공공 서비스를 제공하는 자원기관의 기능단위로, 지난 40년간 대도시지역 정부에 의해 통제를 받아 왔다. 비도시권 지역의 지방자치구는 도와 군, 시정부를 포함하며, 읍은 1961년 이전에 지방자치의 기초단위의 하나였으나 현재는 그렇지 않다. 1995년 2월 현재 1특별시, 5광역시, 9도, 56자치구, 102군, 178읍, 1,256면, 2,296동으로 행정계층이 나누어져 있다.

특히 한국의 광역도시지역에서 지방정부는 도시 서비스를 제공하는데 있어 부적합한 법적 권위 혹은 행정능력을 갖고 있는데, 이는 지방정부의 구조와 기능이 산업 및 상업발전과 도시지향적 서비스 보다는 농촌발전 및 농촌지향적 서비스를 지향하기 때문이라는 것이다. 한국의 지방정부가 성장할 가능성은 지방정부의 기본적 공공서비스, 자치체의 편의시설, 하부구조 등에 대한 다음과 같은 요구를 얼마나 충족시키는가하는 능력에 달려있다.

한국의 지방자치를 제고시키기 위한 지방정부의 경제적/행정서비스/정책형성 기능에 관한 주요 역할은 다음과 같다.

첫째, 지방정부의 경제적 기능에 관한 역할로서, 1) 도시의 제조업과 지방의 농업의 연계, 2) 인구의 도시집중화를 완화시킬 수 있는 지방중소기업의 육성 등이다.

둘째, 지방정부의 행정서비스 기능에 관한 역할로서, 1) 분권화를 위한 중앙정부와 지방정부의 기능의 재분류 및 조직의 재편성, 2) 지방정부의 행정서비스의 생산성 향상을 위한 재정능력 강화, 3) 공무원들의 임금, 근로조건, 인력체계 등에 대한 균등한 기회로 근무태도 및 사기 향상 등이다.

셋째, 지방정부의 정책형성 기능에 관한 역할로서, 1) 민선 자치단체장과 지방의회의원의 정치적 능력강화, 2) 지방관료를 위한 정책분석기법 및 정책분석가에 대한 지방차원에서 보강, 3) 정책수립 과정에서 시민참여 등이다.

지방자치단체는 다양한 공공서비스를 제공하는 기능을 효율적으로 관리하기 위해서 다음과 같은 회계를 운영하고 있다. 즉 1) 일반회계 : 교육, 사회복지, 보건, 토지 보전 및 개발, 상공서비스, 농업 및 어업 서비스, 지역의 사회하부구조 공급 등, 2) 특별회계 : 수도, 에너지, 교통, 병원, 영세민 주택 등(공영사업회계), 경매, 경륜, 복권 등(수익사업회계), 국민건강보험, 노인건강보험 등(국민건강보험사업회계), 3) 공공법인 : 토지공급, 주택, 기타 수익사업 등을 운영하고 있다.

이와 같이 지방정부의 기능에는 법률의 집행, 토지이용의 통제, 주택, 교육, 도시교통, 휴양, 지역경제발전, 예술 및 문화, 공중보건 및 상하수도 등이 있다. 지방자치가 실제적으로 이룩되자면 지방정부는 스스로의 결정에 의해 다양한 수입원을 활용할 수 있는 권한을 보유해야 한다. 높은 수익을 가져다 주는 세금들을 중앙정부가 독점해서는 안된다. 세입공유, 전국균형화, 지방정부의 과세권과 과세노력 등을 활용해서 지방정부의 기능적 권한과 지방정부가 활용할 수 있는 자원 사이에 균형이 이룩되도록 해야 한다.

(2) 지방자치를 위한 지방재정

‘자치(Autonomy)’란 자기지배(Self-govern-ing)를 의미하며, 구체적으로는 “한 국가의 경제

내에 있으면서 법적으로 그 국가의 한 부분을 구성하고 있으며, 국가로부터의 상당한 독립성을 보유하는 지역사회 및 그 활동”을 의미한다. 대규모의 복잡한 체제내에서 국가권력은 결코 완전히 집권화되거나 혹은 반대로 완전히 분권화될 수는 없다. 왜냐하면, 완전한 집권화는 실제로 불가능하며, 완전한 분권화는 국가의 자기부정을 의미하기 때문이다. 그러므로, 많은 학자들이 ‘상대적 지방자치’ 개념을 제시하고 있다. 상대적 지방자치란 기본적으로 국가의 통치체제 내에는 중앙정부가 우세한 영역과 지방정부가 독립적인 행동을 취할 수 있는 영역이 따로 존재할 수 있고 또 존재해야 한다고 전제하고 있다.

지방정부는 실질적인 재정상의 자율성 확보없이 는 진정한 지방자치를 유지할 수 없으며, 지방재정이 취약할수록 중앙정부의 지시에 복종하는 종속적인 관료제로 전락할 가능성은 커진다. 그러므로, 지방자치가 뿌리를 내리기 위해서는 지방정부가 이용할 수 있는 재원도 실질적인 재정상의 자치가 이룩될 수 있도록 재편되어야만 한다.

지방재정이 취약한 구조적인 이유 두가지는, 1) 지방경제력이 미약해서 1인당 소득과 세수가 낮아 세입규모가 작다는 것과, 2) 지방세 세입원의 60-70%가 재산과세에 치중되어 있어 세수증대가 어렵다는 것이다. 시·도별 재정자립도는 서울(86%), 대구(77%), 인천(75%), 부산(73%) 등 대도시 자립도 수준은 높은편이나, 전남(29%), 전북(34%), 충남(36%), 강원(38%), 경북(36%) 등은 낮다. 같은 도내에서도 시·군별 재정자립도의 격차가 크게 나타나고 있다. 260개 기초자치단체 중 지방세만으로 지방자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 곳이 160곳에 이르며, 지방세와 세외 수입으로 인건비를 충당하지 못하는 기초단체도 77곳이나 된다.

지방자치를 위한 지방재정을 충분히 갖추기 위한 필요조건은, 1) 중앙정부로부터 지방자치단체로의

행정권이양, 2) 지방자치단체의 정책결정체계의 개선 및 자질, 능력의 개발, 3) 재원의 이양, 4) 지방경제의 활성화 등이다. 지방재정에 대한 재원의 배분이 취약한 직접적 원인이 세원의 배분이 잘못 되었기 때문에, 특히 재원의 이양에 대한 필요 조건이 중요시 된다.

지방자치단체의 재원은 크게 지방세와 세외 수입으로 나뉘나, 그 중 지방세가 가장 큰 수입원인데 총 조세수입 중 지방세가 차지하는 비율은 최근 10년간 불과 15%를 밑도는 반면 중앙정부가 차지하는 비중이 85% 수준을 넘어서고 있다. 정부 세입 중 일정 액수(혹은 비율)를 따로 떼어서 지방재정의 불균형을 시정할 목적으로 만들어진 '지방재정 조정제도'에도 문제가 있다. 과거 20년간 내국세의 13%를 지방재정보조금으로 사용해 왔지만, 이것은 일본의 국세3세(개인소득세, 법인세, 주세)의 32%에 비하면 상당히 적은 규모이다. 더구나 내국세의 13% 가운데 특별교부세라는 명목으로 정부와 여당은 정치적 성격이 강한 특혜지원을 남발해 지역간 불균형을 해소하는데 도움이 못되고 있다.

지방화 시대가 도래하며, 중앙과 지방간의 세원의 합리적 조정을 통하여 지방세원이 보다 더 확충될 것으로 보인다. 현재 거론되고 있는 세제 개편은 부가가치세 중 유흥음식점분, 도소매업분, 소득세 중 양도소득세분 등 국세의 일부를 지방세로 이관해야 한다는 주장과 국세의 소득세, 법인세, 부가가치세 등의 일정비율을 지방재원으로 활용해야 한다는 의견이 제시되고 있다. 또한, 전국적으로 균일한 지방세제 이외에 개별 자치단체가 자체적으로 새로운 세목을 신설하거나 과세대상을 확충할 수 있는 길을 열어, 지방의 특수 행정수요에 대응할 수 있는 길을 열어야 한다는 주장도 있다. 이것은 세원의 조정 및 자체 세원의 확보를 보장해야만 지방재정수요를 충족시킬 수 있고, 그래야만 실질적인 지방자치체가 가능하다.

지방자치단체에 대한 재원의 효과적 배분을 위해서는, 1) 조세배분, 2) 조세분할, 3) 수익자부담금 등 세가지 방법에 대한 최적조합이 필요하다.

첫째, 조세배분에서 중앙정부에는 고도의 누진세(개인소득세), 고도로 유동적인 세원을 가진 조세(판매세, 기업소득세), 고도로 불균형적인 조세(자연자원세) 등이 적합하고, 지방정부에는 상대적으로 고정적인 세원을 가진 조세(토지세, 재산세, 주민세)가 적합하다. 특히 광역자치단체의 재원에는 판매세와 소득세를 포함시킬 수 있다.

둘째, 조세분할은 어떤 조세의 징수를 특정한 정부단계에서 맡아 하지만, 그 배분은 사전에 결정된 공식에 의하여 여러 단계의 정부에 배분하는 하나의 체계라고 정의할 수 있다. 조세분할은 교부금을 제공하는 정부에 의하여 그 금액이 일방적으로 결정되는 국고보조금과는 다른 것이다. 정부간 재정 이전제도로써 보조금제도 보다는 조세분할제도가 보다 중요시 된다. 왜냐하면, 보조금제도가 지배적인 중앙정부와 종속적인 지방자치단체와의 관계를 고착화시키는데 반하여, 조세분할제도는 동등한 동반자적 관계를 향상시키기 때문이다. 한국의 지방교부세와 지방양여금은 각각 일반조세분할제와 특별조세분할제를 의미한다고 볼 수 있다.

세째, 지방자치단체에 있어서 수익자부담금은 가장 유망한 세수입 확대분야이다. 수익자부담금은 본질적으로 옹의과세이며 지역주민에게 공공서비스의 비용을 인식하게 하므로써 지방서비스의 적정수준을 결정할 수 있게 한다. 기본적으로 수익자부담금은 가격메커니즘에 의하여 지방서비스의 공급과 자원의 효과적 배분이 이루어진다. 그러나 실제적으로 지방정부는 그들의 서비스를 대부분 무료로 제공하거나 부담금을 부과하더라도 그 일부만 부담시키는 것이 일반적이다.

결론적으로 지방자치를 뒷받침하기 위한 지방재정의 재원재배분 방법으로는 재산세 이용의 증가, 지방교부세와 지방양여금제도의 확대, 수익자부담

금이용의 증가 등이 효율적이다.

3. 지방경제의 활성화와 지방 중소기업의 육성

(1) 지방경제의 활성화

수도권을 비롯한 대도시에서는 교통난, 주택난, 용수난, 공해 등 인구과밀에 대한 부작용이 쏟아지고, 문제해결을 위한 사회적 비용부담이 기하급수적으로 증가되고 있다. 무엇보다도 지방경제의 낙후는 국가 경제력의 거의 절반 이상이 수도권 지역에 밀집되어 있다는 데 있다. 구체적으로 1) 전국 GRP(지역내 총생산)에서 46%가 수도권 지역이 차지하고 있고, 2) 제조업체의 56%가 수도권에, 29%가 경상도 지역에 집중되어 있고, 3) 전체 인구의 56%가 수도권에 밀집되어 있다. 수도권 지역이 인구과밀화 됨에 따라, 도로, 철도, 주거, 의료, 교육 등 거의 모든 산업기반시설, 생활 및 의료 시설 역시 수도권에만 몰려있어서 상대적으로 그 밖의 지역은 크게 낙후되어 왔다. 그러므로, 지방경제는 1차 산업의 비중이 높고 제조업과 서비스 산업의 발전이 뒤져있고, 더구나 지방소재 공장의 본사도 대부분 서울에 있는 실정이다. 경제 규모가 작고 자원도 제약된 상황에서는 중앙정부 주도의 경제발전전략이 유효했지만, 경제 규모가 커지고 대외 환경이 급속하게 변화하는 요즘에는 지방정부의 자주적/창의적 경제발전전략이 중앙정부 주도의 개발보다 더 효과적이다.

선진국에서도 지방정부 주도로 지역의 고용과 소득증대를 위한 기업유치를 지원하기 위해서 고용보조금, 공장부지 보조금 등 각종 보조금 지원대책을 강화하고 있다. 세계무역기구(WTO) 체제에서도 산업에 대한 직접지원은 엄격히 제한하면서도, 기술 및 인력개발 부문과 함께 지역개발에 대한 정부의 보조금 지급은 허용하고 있다. 예로서, 세계무역기구(WTO)의 지역개발 보조허용기준(최근 3

년간 1인당 소득 등이 전국 평균의 85% 이하 또는 실업률이 전국 평균의 110% 이상)에 속하는 지방에서는 지방정부가 앞장서서 기업유치 및 창업에 대한 각종 보조금 지급 등으로 지방경제를 발전시킬 수 있다. 이와 같은 선진국의 정책 흐름에 비추어 한국의 경제정책도 지방화 시대에 부응하도록 변화되어야 한다.

참고로 세계 여러나라에서 자주 사용되고 있는 지방경제 활성화 정책을 살펴보면, 1) 조세감면(일, 영, 독 등), 2) 지역개발기금(일, 독, 프 등), 3) 지역투자보조(일, 독, 영 등), 4) 고용보조(영), 5) 상업 및 사무실 개발허가(영, 프 등), 6) 혼잡세(프) 등이 있었다. 한국의 지방경제를 활성화시키기 위한 방향을 제시하면 다음과 같이 요약된다.

첫째, 공업우선 정책을 지양하고 지방 특성에 맞는 특화산업을 활성화시켜야 한다. 예로서, 강원도의 경우에는 수려한 자연자원과 조화되는 관광휴양 산업을 육성시키는 것이 적절할 것이다. 또한, 특화산업을 선택하는 데는 각 지방의 지리적 여건, 기존 공업의 집적도, 교통수송체계, 인력 및 시장, 지방문화 등 지방 고유의 특성에 부합되는 업종이 선택되도록 해야 한다.

둘째, 지방경제발전에 기여할 수 있는 기업이 유치되고, 특화산업을 육성되기 위해서는 무엇보다도 지방정부는 기업가형 행정운용으로 세제, 금융, 인력, 기술 등 면에서 다양한 유인책을 제시해야만 한다.

셋째, 지방정부의 지역경제 활성화 수단으로서 '민자유치법', '지역개발균형법' 등과 같은 법규를 마련하고, 또한 기업활동에 필요한 SOC를 마련해 주어야만 한다.

(2) 지방중소기업의 육성

지방자치단체 하에서 지방중소기업의 육성은 지역주민의 소득증대, 지역간 균형발전, 노동력의 대

도시 이탈방지 등을 위해서도 절실하다. 지방중소기업의 실질적 육성을 위해 무엇보다도 '지방중소기업육성 특별조치법'을 조기 제정하여, 지방중소기업 육성체계의 확립, 특화지역의 선정 및 집중지원, 지방에서의 기술 및 인력개발, 지방중소기업육성을 위한 금융지원 등에 필요한 법적근거를 마련하여야 한다.

지방중소기업을 육성하기 위해서 정부는 1983년에 '농어촌소득원개발촉진법'에 따라서 '농어촌지역 공업개발촉진지구(농공지구)'의 건설을 추진하였다. 1985년에는 한국은행은 지방소재 중소기업만을 대상으로 지원하는 지방중소기업 자금대출제도를 마련하여 실시하고 있다. 1986년에는 지방은행의 중소기업 대출의무비율을 55%에서 80%로 높였으며, 지방은행 및 중소기업전담은행의 수도권 점포에 대해서 예수금 잔액의 일정비율 이상을 지방소재 기업에 지원토록 제도화하고 있다. 이밖에 제2금융권의 지방중소기업에 대한 자금공급을 확대하기 위하여 제2금융권의 금융기관은 지방에서 조성한 자금의 일정비율 이상을 해당지역에서 운용하도록 되어 있다. 그런, 이와 같은 지원에도 불구하고 기업의 금융활동이 주로 서울지역에서 이루어지므로, 지방에서 조성된 자금이 주로 비은행 금융기관을 통해서 역외로 환류되고 있는 실정이다.

최근 정부가 중소기업정책심의회의를 거쳐 확정한 '1995년 중소기업 육성시책'은 중소기업이 국민경제의 뿌리 역할을 할 수 있도록 하기 위한 정책방향을 제시하고 있다. 특히 지방화 시대를 맞아 지방경제의 중추인 지방중소기업을 효율적으로 육성하여 지방자치제도를 실질적으로 정착시키기 위한 지역균형개발이 시급한 과제로 떠오르고 있다. 이를 위하여 2,500억원 규모의 지방중소기업 육성자금을 시·도에 지원하고, 동액 상당의 지방자금이 결합되어 약 5,000억원 정도의 지방중소기업제원을 마련하기로 하였다. 또한 시·도가 주도적으로 지역별 특성에 맞는 중소기업 육성계획을 수립토록

함으로써 지방중소기업의 지원수요를 충족시킬 방침이다.

그러나, 현재의 중소기업지원대책에서 지방에 영세한 소규모기업은 중견 중소기업에 비해서 상대적으로 방치되어 있다고 볼 수 있다. 중견 중소기업에 비해서 신용도 및 담보력도 열악하다. 소규모기업에 지원되고 있는 자금은 현재 중소기업 구조조정기금 중소기업지원자금, 중소기업시책별 특별지원금 중 소기업자금, 국민은행의 소기업자금 등이 있으나, 그 지원규모가 작아 영세한 소규모기업의 자금수요를 충족시키지 못하고 있다. 지방에 영세한 소규모기업에 대한 금융지원을 위해서 중소기업협동조합중앙회, 중소기업진흥공단 등 중소기업지원 유관기관들의 유기적인 협조를 통한 자금지원대책이 수립되어야 한다.

지방중소기업 설립을 원활히 지원하기 위해서는 각 시도의 향후 공업을 중점적으로 유치할 지역을 '지방중소기업육성 중점지역'으로 선정하고, 공장설립으로 발생할 소득세, 법인세 등 세액감면을 해야 할 것이다. 이에 정부는 상대적으로 낙후된 시·도의 공업단지를 '지방중소기업 특별지원지역'으로 지정 운영 함으로써, 지방중소기업에 대한 현지지원확대와 지역간 균형개발의 토대를 구축하려하고 있다. 이와 같이 낙후된 지역에 대한 보조금은 UR협정에서도 허용되고 있는 만큼 낙후지역 개발정책은 새로운 정책목표 및 수단으로 주목받게 될 것이다.

또한, 신규 설비투자, 기술, 인력개발 등에 대해서 현행 조감법에 의한 세액공제금액 범위를 확대함으로써 지방중소기업육성을 위한 발판을 마련해야 한다. 현행 지방공업육성을 위한 세제지원은 대도시권에서 지방으로 이전하는 경우, 그에 따른 세제혜택을 주고 있을 뿐 지방소재 기업에 대한 세제상 인센티브가 없다. 즉 현행 지방육성지원세제를 보면 지방이전사업에 대한 투자세액공제, 법인본사 지방이전투자 세액공제, 수도권외의 지역으로 이전

하는 법인본사의 특별감가상각, 수도권외의 지역으로 이전하는 중소기업의 조세감면, 법인본사 지방이전준비금 손급산입 등에 불과하다. 따라서 지방소재기업을 세제면에서 지원하기 위해서는, 1) 지방중소기업에 대한 경감세율적용, 2) 지방중소기업에 대한 투자세액공제를 상향조정, 3) 지방중소기업에 대한 접대비 신용카드 사용비를 완화등의 방안을 제시할 수 있다.

정부는 지방중소기업이 겪고 있는 정보, 기술, 판매 등의 애로사항을 한곳에서 해결할 수 있는 '지방중소기업 종합지원센터'도 지역별로 설치할 계획이다. 이외에 기술인력의 지역정착을 위해서는 시·도별 중소기업육성계획에 따라 중점(혹은 특별지원)지역소재 중소기업을 병역특례업체로 선정하도록 하여야 한다. 그리고 지방 소재 소규모기업 위주로 아파트형 공장, 공동집배송시설, 공동전시시설 등과 같은 협동화 사업을 지원해야 한다. 이와 같은 지방중소기업 육성정책을 개발하기 위해서 참고로 일본의 지방 중소기업 지원정책을 살펴보면, 1985년에 '지역시스템 기술개발사업', '중소기업 기술고도화대책비 보조금', '중소기업 기술기반 강화세제', 1989년에 '지역기술진흥사업', 1990년에 '지역인재부족대책 기술개발사업', 1991년에 '지역연구자 양성사업'등이 있다.

4. 지방화 시대의 기업경영전략

(1) 기업경영의 지방화 전략

과거의 권위주의적 중앙집권적 통치방식 아래서는 정부와 기업관계가 일방적 하향적 성격을 띠고 있어서, 자율적 경쟁에 의한 기업발전에 제약이되기도 했다. 기업이 중앙정부에 통제를 받아와서 공장(혹은 회사)이 소재해 있는 지방자치단체와의 관계는 형식적인 것에 그쳤다. 지방자치의 실시로 권력의 제한된 통제에 의한 자원배분이 가격기구의 자율적 경쟁에 의한 자원배분으로 전환됨에 따라,

기업경영 역시 지방정부를 중앙정부와 대등한 파트너로 삼는 다원적인 지방화 전력으로의 전환이 불가피하다.

지방화 시대가 도래함에 따라서, 중앙집중적으로 조직화된 소수 거대기업 중심의 경제운용에서 분권화된 여러 중소기업 중심의 경제운용으로, 즉 유연생산체제(Flexible production system)로의 변화가 불가피하게 될 것이다. 유연생산체제란 지방화된 생산분업과정으로 운영되지만, 지방화된 생산분업과정이 고도로 통합되어서 상호의존적인 국가 생산체제를 형성하는 것을 의미한다. 이러한 유연생산체제에 부합하기 위해서는 1) 지방기업의 특화 및 연계, 2) 효과적인 정보망 구축, 3) 숙련된 지방인력, 4) 지방화된 지식, 자원, 자본 등, 5) 지방정부의 경제개발 능력 등의 요건이 갖추어져야 한다.

이에 대응하여 기업측에서도 지역별로 분권화된 조직체계를 구축할 필요가 있다. 최근 삼성그룹에서는 전국을 6개 지역으로 나누어 지역장을 임명하고, 1) 본사의 지방이전, 2) 지역별 사업본부제 및 판매전략수립, 3) 지역 SOC 사업참여, 4) 지역문화행사 및 복지사업에 참여 등 기업경영의 지방화 전략을 추진하고 있다. 특히 지역 SOC 사업 참여에 의한 지방의 공공서비스 공급은 분권화된 지방경제발전의 초석으로 주목되고 있다.

지방자치단체가 직접 지방공공서비스를 공급하는 대신에 민간기업이 지방공공서비스 공급의 효과성을 높일 수 있는 경우에는 민간기업이 공급하는 것이 바람직하다. 이와 같이 민간기업이 공공서비스를 공급하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 서비스의 성격상 시장경제 메카니즘의 적용이 가능한 영역(예를들면, 토지조성, 재개발, 유료도로 건설 및 관리 등)인 경우에는 민간기업이 공급하는 것이 효과적이다. 시장경제 메카니즘이 갖는 경제성, 채산성에서는 지방자치단체가 직접 공급하는 것 보다는 간접공급하는 것이 보다 효과적

이다.

둘째, 복지행정 혹은 지역사회행정과 같은 공공 부문과 민간부문의 중간영역인 경우에는 주민단체를 주체로 하면서 지방자치단체는 지원역할을 하는 것이 바람직하다. 이러한 중간영역의 확대는 지방 서비스 기능의 민간화를 촉진하는 하나의 요인이라고 말할 수 있다. 물론 이와 같은 공공서비스의 공급주체는 어디까지나 행정측에 있으나, 주민과 직결된 서비스를 공급하기 위해서는 주민의 협력이 불가피하다.

세째, 민간기업의 공공서비스 공급은 지방자치단체의 공공서비스 공급에 대한 경쟁대상으로 인식할 수 있고, 또한 지방자치단체의 공공서비스 공급부담을 덜어줌으로써 결과적으로 지방자치단체의 공공서비스 공급효과를 높일 수 있다.

지방공공서비스를 공급하기 위한 기업경영의 지방화 전략으로 가장 중요한 것은 지역별 분권적 조직구조를 갖추는 것이다. 즉 조직을 지역별로 나누어 부문화한 후에, 각지역관리자에게 일정 범위의 의사결정 권한을 위양하는 분권관리방식을 택하게 된다. 지역관리자에게 일정 범위의 재량권과 책임을 위양함에 있어서, 본사의 최고경영층의 주된 관심은 지역관리자의 재량권의 행사가 전사적 목표와 일치하도록 조정·통제하는 일이다. 이를 위하여 본사의 최고경영층은 전사적 목표와 일치하는 지역별 의사결정이 이루어지도록, 각 지역의 의사결정에 대한 조정문제를 해결하기 위해서 지역별 업적평가가 효율적으로 이루어지도록 해야 한다.

(2) 기업의 지방공공서비스 공급전략

지방경제를 활성화시키고 지방정부의 재정부담을 경감시키기 위해서 기업의 자본, 기술, 창의력 등을 적극적으로 도입할 수 있는 제도적 노력이 필요하다. 지방공공서비스 공급을 위하여 민자유치에 대한 선결조건은 투자사업의 공공성이 유지될 수 있어야 하고, 민간기업참여에 대한 수익성이 보장

되어야만 한다. 지방정부는 민간기업의 지역개발 참여를 위해 토지이용규제를 완화하고, 세제 및 금융상의 지원을 통한 지원조치와 관련제도의 개선을 위해 노력해야 한다. 지방정부가 지방공공서비스를 민간기업이 공급하게 되는 이유는 다음과 같다.

첫째, 지방자치체의 부활로 그 동안 억제되었던 주민들 욕구가 분출됨에 따라, 지방공공서비스의 수요가 크게 증가되었지만, 지방정부 자체로는 재정, 기술, 인력 등에서 여러가지 한계를 갖고 있기 때문이다.

둘째, 경제성, 능률성, 서비스 질의 향상가능성 등에서 지방공공서비스의 민간기업의 참여가 보다 효율적이기 때문이다.

세째, 지방자치단체가 민원유발의 가능성이 높거나 업무처리에 있어서 권한 보다는 업무부담만 큰 공공서비스는 민간에 떠넘기려는 동기가 민간기업의 참여를 확대시키는 촉매역할을 한다.

민간기업의 입장에서 지방공공서비스 공급전략으로는 다음과 같은 세가지를 고려해 볼 수 있다.

첫째, 공동생산전략(Coproduction strategy)이다. 공동생산이란 공공서비스의 생산과 분배에 주민들이 생산적으로 참여함으로써 지방자치단체와 주민이 결합된 형태를 취하게 된다. 즉 공공서비스의 생산과 분배 과정에 주민이 참여 함으로써, 주민의 욕구를 충족시키는 행정을 하므로써 공공서비스의 질과 양을 향상시키고 비용절감을 유도할 수 있다. 예로서, 오염방지활동과 같은 환경보호, 청소년 선도, 마을 가꾸기, 치안 서비스 등이 있다.

둘째, 민관협력전략(공동출자전략 : Public-private partnership strategy)이다. 민관협력전략은 지방자치단체와 기업이 협력하여 공익성과 기업성을 조화시키면서 공공서비스를 공급하는 것으로 민관공동출자형태의 합동참여방식인 제3섹터 방법이 다. 기존의 지방공기업을 민영화하는 중간단계로 활용할 수도 있으며, 무엇보다도 기업의 지방공공서비스 공급방법으로 사용될 수 있다. 민관협력전

략으로 가능한 대상사업은 도로, 항만, 공유수면매립, 유통단지, 주택단지, 도시재개발, 환경오염방지, 지역정보처리 등 현행 지방정부가 수행하는 거의 모든 분야에서 가능하다. 현재 시범적으로 제3섹터로 설립된 사례는 장흥표고유통공사, 한밭개발공사, 김제개발공사, 검촌농산물가공공사 등이 있다.

세째, 민간위탁전략(Contracting out strategy)이다. 지방공공서비스 공급결정과 비용부담은 지방자치단체가 담당하고, 공공서비스의 생산과 전달만을 민간기업이 담당하는 전략이다. 최근 미국과 일본의 지방자치단체에서 광범위하게 이용되고 있다. 미국의 경우에는 경기침체로 지방자치단체의 재정이 경직화되어 공공서비스 공급의 어려움을 타개하기 위해서 제안되었다. 일본의 경우에는 지방자치단체의 경비절감, 경영합리화, 주민 서비스 질의 향상 측면에서 행해지고 있다. 한국의 경우에는 적자운영하는 지방공기업에 대해서 민영화하는 수단으로 고려해볼 수 있다.

지방정부가 지방공공서비스를 민간위탁하는 경우에는 지방정부의 직접공급과 민간위탁의 경우를 비교 평가하여 위탁여부를 결정해야 할 것이다. 그러나, 많은 경우에 이러한 비교가 용이하지 않으므로 위탁여부 결정에 어려움을 겪게 될 것이다. 경우에 따라서는 무분별한 민간위탁이 이루어져 오히려 재정의 낭비와 주민서비스의 저하라는 결과를 초래할 우려가 있으므로 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다. 이와 같은 민간위탁을 결정하는데 고려해야 할 중요 사항은 다음과 같다.

첫째, 제일 먼저 검토해야 할 일은 민간위탁의 가능성과 민간부문이 존재하는가? 이다.

둘째, 민간위탁을 통해 경비절감을 가져 올 수 있는가? 또한, 서비스 질을 향상시킬 수 있는가를 분석해야 한다. 비용절감과 서비스 질의 향상은 서비스 공급자 간의 경쟁환경이 조성되지 않고는 기대할 수 없기 때문에, 서비스 공급과 관련한 경

쟁성 확보가 중요하다.

세째, 지방공공서비스는 공공재 성격을 갖고 있으므로, 민간위탁시 서비스 공급에 대한 모니터링과 행정적 책임을 여하히 확보할 수 있는가?를 신중히 검토해야 한다.

5. 맺음말

성장위주의 중앙집권적 발전전략은 그 동안 경제의 고도 성장에 큰 기여를 해왔지만, 반면에 수도권, 대도시, 일부 공업지역 이외의 지방경제는 생산, 고용, 소득, 생활 면에서 상대적 낙후되었다. 지방경제를 활성화시키기 위해서는 지방정부의 자율적인 리더쉽과 더불어 기업경영의 지방화 전략이 결합될 때에 소기의 성과를 달성할 수 있다.

지방자치의 전제는 지방재정의 자립에 달려있다. 지방자치단체에 대한 재원의 효과적 배분방법에는 조세배분, 조세분할, 수익자부담금 등 방법들이 선택될 수 있다. 지방정부가 스스로 지방경제발전계획을 세우고, 이를 실천해 나가기 위해서는 자체 재원을 조달할 수 있는 능력을 키워 나가야 한다. 이를 위해서는 특히 지방경제발전에 중추적 역할을 하는 지방중소기업의 육성이 필요하며, 무엇보다도 중요한 것은 보호 및 지원 위주에서 탈피하여 시장 원리에 따라서 자율경쟁 할 수 있도록 성장 잠재력이 있는 지방중소기업을 선별하여 집중육성시켜야 할 것이다.

지방자치단체가 공공서비스를 효율적으로 공급하기 위해서는 기존 행정체제의 조직구조, 인사제도, 관련법규, 평가체제 등의 개혁이 선행되어야 할 것이다. 지방자치단체는 세입과 지출간의 균형을 유지하면서 공공서비스 공급을 효율적으로 해서 주민들의 적절한 담세부담 범위내에서 기대욕구에 부응할 수 있는 행정서비스를 제공할 의무가 있다. 성공한 외국 지방정부의 공통적인 교훈은 관료주의적 관행을 탈피하여 무엇보다도 기업경영적 차원에서

적극적으로 재원을 확충하고, 합리적인 계획 및 집행으로 급증하는 주민요구에 적응해야 한다는 점이 있다.

지방정부가 통제하는 서비스에는 법률의 집행, 주택, 교육, 교통, 휴양, 지역개발, 예술 및 문화, 공중보건, 상하수도 등이 포함된다. 이에 기업의 공공서비스 공급전략으로 고려해 볼 수 있는 것은 공동생산전략, 민관협력전략, 민간위탁전략 등이 도입될 수 있다. 지방자치의 궁극적인 의미가 지역의 문제를 지역에서 제기하여 지역에서 해결한다는 데에 있다는 것을 고려할 때, 지방정부의 정책 형성, 집행, 평가의 한 사이클이 지역에서 이루어지는 것을 의미하므로, 기업 역시 분권화된 지역팀 즉 지역별 사업부제에 의해서 의사결정이 이루어질 수 있는 유연한 조직구조를 확보해야 할 것이다.

참고문헌

- 김수근, “지방자치와 자원배분”, 지방자치와 국가 발전전략, 1993년도 국제심포지움 논문집, 한국 지방행정연구원, 1993, pp.85-109.
- 김재훈, “중소기업지원에 있어서의 정책수행체계 검토; 자금지원을 중심으로”, 한국행정연구, 한국행정연구원, 제2권 제4호, 1993, pp.46-72.
- 노성호 외 2인, “지방경제시대를 연다”, 실물경제, 산업연구원, 1995. 2, pp.15-25.
- 신해룡, “지방화 시대와 기업경영”, 전경련, 전국 경제인연합회, 통권 제361호, 1994. 12, pp.70-73.
- 이상옥, “중소기업 구조고도화의 연구; 경영전략과 정책적 접근”, 중소기업연구, 한국중소기업학회, 통권26호, 제15권 1호, pp.97-132.
- 이창대, “지방자치 시대의 민관관계 모형개발; 여 민행정의 구상을 중심으로”, 한국사회와 행정연구, 제3호, 1992, pp.195-222.
- 조정계와 케네스 코리, “지방자치와 지역개발; 비 교분석 및 한국의 정보화시대전략”, 지방자치와 국가발전전략, 1993년도 국제심포지움 논문집, 한국지방행정연구원, 1993, pp.113-151.
- 전병훈과 김영규, “분권화된 기업의 조직부문별 업 적평가 방법에 관한 연구”, 경영학연구, 한국경영학회, 통권32호, 제22권 제1호, 1992. 11, pp.1-51.
- 박경원, “지방자치와 지방행정의 조직관리: 지방 공공서비스 공급체계의 개혁을 중심으로”, 노원 구정책 대토론회, 1995. 2, pp.1-10.
- 박중구, “지역개발을 위한 지방재정 운영관리”, 경 은조사, 경기은행, 통권 제34호, 1994. 7, pp.12-25.
- 백봉호, “우리나라 중소기업의 발전방향과 육성대 책”, 경제연구, 한양대학교 경제연구소, 제15권 제1호, 1994, pp.113-146.

遇故舊之交, 意氣要愈新. 處隱微之事, 心迹宜愈顯. 待衰朽之人, 恩禮當愈隆.

옛친구를 만났을 때에는 마음가짐을 더욱 새롭게 해야 하고, 비밀스런 일을 당했을 때에는 마음자리를 더욱 나타내야 하며, 쇠퇴(衰退)한 사람을 만났을 때에는 은혜와 예우(禮遇)를 더욱 융성하게 해야 한다.

—榮根譚중에서—