

미국 지방자치단체의 지역사회 경제개발 정책변화가 우리 나라 지역사회 경제개발에 주는 정책적 함의

이 성

포스코 인재개발원

Community Economic Development Policy of the USA Local Governments and its Implication to Korean Local Community Economic Development

Sung Lee

POSCO HRD Center

Summary

The purpose of this paper was to draw implications for community economic development policies of Korean local governments by investigating the community economic development policies of the USA local governments. Those policies can be segmented to first wave(1950s-1970s), second wave(1980s), and third wave(1990s) of development policy. First two policies entailed some expense to community residents by providing low tax rates, tax abatement, tax reliefs, industrial revenue bonds, and direct state loans for potential companies. These policies brought 'clawback' and 'drawbacks' to the local residents. The third wave of community economic development policy includes capital market programs(predominantly government-financed loan programs and government support for predominantly privately financed loan or equity programs), providing information and education for small business in the communities, supporting small business by providing high technology and research, and export assistance-providing information/training opportunity how to export, sending trade missions, and export financing. Local government authorities in Korea should learn the community economic development policies administrated by the USA local governments so that they can avoid the potential try-and-errors in establishing, planning, and administrating their economic development policies.

Key Words : Community economic development, Development policy, Local government

I. 서 론

국제화의 영향은 여러 나라 정부의 자국 국민과 경제에 대한 영향력은 감소시키는 이른바 국가의 정당성 위기(legitimacy crisis)를 가져오고 있다. 즉, 국민들은 정부나 정부의 정책에 대한 믿음과 의존성을 상실해가고, 정부가 사회

계층간, 지역간 격차를 줄이는 정책적 역할을 하지 못하는 상태를 말한다(McMichael, 1996). 경제적으로 볼 때, 유럽연합이나 북미 자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)처럼 국경을 초월하는 지역의 유동성이 급격히 증가하고 있는 상태에서 이제는 지역간 국경없는 전쟁을 하고 있다. 국제 경쟁하면 의

레 국가간의 문제로 여겨왔던 기존의 시각에서, 국제화에 대한 대비를 소홀히 했던 우리 나라의 지방자치단체는 미처 국제적 경쟁력을 갖추지 못한 상태로 국제 경쟁에 뛰어 들 수밖에 없었다. 이러한 상태에서 이른바 지역의 세계화(glo-calization)라는 당면 과제를 중앙 정부 및 각 지방의 지방자치단체가 안게 되었다.

많은 지방자치단체의 정책 입안 담당자들은 재원조달을 국내 시장에 한정하지 않고 외국에 눈을 돌렸지만 유치 경험, 자금 운용의 미숙 등의 이유로 지방자치단체의 외채 부담이 상당히 늘어난 상태이다. 해외 자본 유치가 지방자치단체의 문제해결이나 지역사회 경제개발을 위한 만병통치약처럼 여기지만 실제로 많은 경우에 지역 정책 담당자들은 자신들의 지역의 미래의 경쟁성과 가능성에 대해 고심하게 되었으며, 적절한 지역개발 정책 선정에 어려움을 겪고 있다. 게다가 지역의 지도자들은 자신들의 지역의 경제적 가능성(viability)에 대해 회의적이어서 자신들의 리더십을 효율적으로 발휘하지 못하고 있다(Abbott, 1993). 특히, 우리 나라의 경우 인적 자원을 제외한 나머지 자원 즉, 천연부존 자원, 자본, 시장 확보 등 여러 면에서 국제 경쟁력이 떨어지기 때문에 지방 자치단체의 정책 입안자들이나 지역의 지도자들은 자신들의 지역의 성공 가능성(viability)에 대해 확신을 하지 못한다고 할 수 있을 것이다.

지방화·세계화 시대에는 IMF(International Monetary Funds), WTO(World Trade Organization), TNBs(Transnational Banks) 등의 국제기구에서 각국에 대한 구조조정 자금 등 재정적 지원의 조건으로 중앙정부가 지역개발을 위해 지방자치단체에 개입해왔던 각종 규제나 재정적 지원 등의 역할을 감소시키거나 제한하도록 요구한다(McMichael, 1996). 따라서 정부의 적극적인 개입을 기대하기가 점점 어려워지고 있다(Robinson, 1995). 따라서, 지역개발을 위한 예산의 확보에서부터 정책을 계획, 수립하고, 수행하며 평가까지 해야한다. 즉, 지역사회 경제개발을 위한 지방자치단체의 역할이 과거 어느

때보다 중요해졌고, 앞으로도 지방자치단체의 역량은 지역개발에 있어서 주민의 참여 못지않게 더욱 중요시 될 것이다.

경제적 측면에서 지역의 경쟁력 요소를 살펴보면 지역의 역동적(dynamic)이며, 혁신적(innovative) 사고(思放)와 기술력, 시장 지향적(market-driven) 사(私)기업체들의 존재 여부라고 할 수 있다(Folser, 1988). 그러나, 사기업의 성공여부는 사기업 자체의 성공적 전략도 중요하지만 지방정부와의 광범위한 분야에서의 협력이 필수적이라고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면, 사기업 자체의 경쟁력만으로 전 세계의 기업들이 뛰어난 사업 전략으로 싼 임금과 보다 나은 환경(낮은 세금, 질 높은 사회간접자본, 높은 교육수준, 높은 지역의 기술력 등)을 찾아가는 국제적 기업(Transnational Corporations)과 경쟁하는 데는 어려움이 많을 것이다.

이러한 관점에서 이 글의 목적은 현재 우리나라 지방 자치단체에서 추진하거나 추진할 가능성이 있는 지역개발 정책의 문제점을 알아보고, 지속 가능한 지역개발을 가져올 수 있는 미래 지향적 지역개발 정책을 모색하는데 있다.

II. 개발주의 시대와 세계화·지방화 시대의 지역개발의 특징

정책이란 일반적으로 정부나 지방자치단체에서 집행하기로 결정한 일을 말한다. 이러한 정책의 개념을 고려해 볼 때, 지역사회 경제개발 정책이란 지역에 초점을 둔 공공정책이라 할 수 있다. 구체적으로 지역을 둘러싼 환경 속에서 구조적, 기능적 독자성을 갖고 역사적으로 응집력을 지닌 공간단위 사회의 질적·양적 변화를 바람직한 방향으로 유도하는 공공정책이라 할 수 있다(김태호, 1999). 지역사회 경제개발을 실시할 때는 정책 입안자는 지역사회 경제개발 정책의 경제적 측면, 사회적 측면, 정치적 측면, 문화적 측면을 고려한다(Flynn & Lowe, 1994). 산업사회 이후 시기를 McMichael(1996)은 개발주의 시대라는 보다 구체적인 표현을 사용하여 구별

하고 있는데, 그는 이 시기의 분기점을 1971년으로 정하고 있다. 그에 의하면 1971년까지 다국적 기업(transnational corporation)에 의한 국제적 생산이 시장경제의 전체 교역량의 절반을 넘어섬으로써 세계화가 시작되었고, 그 이전의 시대가 UN과 미국에 의해 주도되었던 개발주의(Developmentalism) 시대라고 규정하고 있다.

개발주의 시대의 지역사회 경제개발 정책에 있어서 지역의 기능이나 역할은 시대에 따라 많이 변화하게 되었다. 무엇보다도, 개발주의 시대의 지역은 중앙정부의 정책 형성의 하부의 한 구성요소로서 수직적 관계에 위치하여 중앙정부의 일괄적 계획아래 지역사회 경제개발 정책을 수행하였다. 즉, 중앙정부의 지역사회 경제개발 프로그램 수혜자로서의 지역이 강조되고 중앙정부의 동질적 정책 수행과 전문가에 의한 통제를 들 수 있다. 반면, 세계화·지방화 시대의 지역의 역할은 통제 영역의 중심부에 있는 지역, 프로그램 및 정책 주도자로서의 지역, 지역마다 서로 다른 다양한 정책, 지역 주도의 통제로의 변화하고 있다.

지역개발의 특성을 살펴보면, 개발주의 시대에는 지역주민들의 느낀 요구(felt needs), 결핍 중심, 사후 문제해결에 초점을 두고 물질적 자본을 강조했다. 느낀 요구란 지역주민들이 현재 개선을 필요로 하고 있는 요구를 말한다. 그러나, 세계화·지방화 시대의 지역개발은 능력과 기대요구(anticipatory needs) 즉, 미래의 창출에 초점을 두고 물질적 자본보다는 사회적, 환경 자본에 더 강조를 두는 특징이 있다. 느낀 요구가 과거에서 현재까지의 시점인 반면, 기대 요구는 현재부터 미래로의 지향성을 갖는 개념으로 이해될 수 있다(Wade, 1989). 지역의 정치, 경제적 패러다임을 보면, 우선 개발주의 시대에서는 대규모 기업의 확장, 단일 국가 속에서의 산업발전, 대량생산, 양적, 생산자 중심, 수직적 구조를 갖는 경제, 정치적 의제에 따른 국가 안보, 지도부의 성공에 기초한 경쟁 등이 특징으로 부각되었다. 그러나, 세계화·지방화 시대의 지역의 정치, 경제적 특성은 지역의 질 향상,

국가적 경제/단일 국가 약화, 적재적소, 질적, 소비자 중심, 수평적 구조를 갖는 경제, 정치적 의제로서의 국가안보 불분명, 하부의 성공에 기초한 경쟁 등을 들 수 있다(고순철, 1998).

개발주의 시대의 지역의 느낀 요구는 주로 빈곤 해소였다. 경제적 가치의 실현이 다른 어떤 목적에 우선하였으며, 지역 주민들에게 경제적 안정을 가져다주는 것이 중요한 목표였다. 또한, 지방자치단체의 장도 경제적 삶의 가치 실현이 사회·문화적 가치를 자동적으로 실현시킬 것이라는 믿음을 가지고 있었으며, 차기 선거에서의 승리도 지역의 경제적 가치 창출에 달려있다고 믿는 경향이 짙다(Bonnett, 1993). 그러나, 지방화·세계화 시대에는 경제적 가치의 실현과 함께 사회·문화적 가치의 실현을 강조한다. 지방자치제의 실시에 따른 지역주민의 투표권 행사는 지역주민들의 지역사회 경제개발 정책에 대한 영향력을 증대시켰으며, 지역 조직의 지역권력화에 따른 영향력이 증대되었다(Rubin & Rubin, 1992).

Ⅲ. 미국의 지역사회 경제개발 정책의 유형

미국 주정부는 국제적 경쟁의 시대에 미국 지방의 경쟁력 제고의 선두마차 역할을 수행해 왔으며, 국제환경의 변화에 따라 주정부는 농촌 경쟁력 제고를 위해 다양한 정책을 펴왔다. 미국의 경쟁력의 핵심을 사기업이며, 이러한 사기업의 성공적인 활동은 주정부와의 긴밀한 협력을 통해서만 가능해왔다(Folser, 1988). 미국 사기업의 특징은 이들의 활동이 역동적(dynamic), 혁신적(innovative), 시장 지향적(market-driven)이라는 것이다. 이들 사기업은 국제사회의 변화에 능동적으로 적응해나가기 위해 부단한 변화와 발전을 지향해 왔으며, 주정부는 이들 사기업의 역내 유치를 위해 꾸준히 정책적 변화와 발전을 지향해 왔으며, 주정부는 이들 사기업의 역내 유치를 위해 꾸준히 정책적 변화를 꾀해왔다. 국제사회의 변화에 따라 미국 주정부가 펼

쳐왔던 정책은 개발주의 시대(McMichael, 1996)라 일컫는 1950년대부터 1970년대까지의 제1기와 세계화 시대라 일컫는 1980년대부터 1980년대 말까지의 제2기로 구분할 수 있고, 세계화·지방화 시대라 할 수 있는 1990년대 초부터 현재까지의 제3기로 나눌 수 있다.

1. 1950년대~1970년대의 미국 지역사회 경제개발 정책

미국의 지방자치단체의 지역개발 정책을 보면 주로 다른 지역의 기존 기업을 자신들의 지역으로 유치하거나 새로운 기업을 유치하는데 초점을 두어왔다. 이렇게 자신들의 지역으로 외부의 기업을 유치함으로써 지역내의 1차 및 2차 고용창출을 통해 지역의 안정을 도모해 왔으며, 지속적으로 이러한 정책을 고수하고 있다. 이 정책에는 기업을 자신들의 지역으로 유치하기 위해 특별 지방세 감면, 지방자치단체의 출자 및 유치 기업의 은행 대출에 대한 보증 등이 포함된다. 이러한 정책은 지난 반세기 동안 미국의 지역개발 정책의 초점이었다(Abbott, 1993). 지역사회 경제 개발을 위한 전통적인 미국 지방자치단체의 정책은 다음과 같다. 첫째 대규모 회사의 지사를 유치하기 위한 본사에 대한 지역의 마케팅을 들 수 있는데, 지역홍보나 본사 방문, 지역의 지역적 특성 홍보, 지역의 산업개발에 대한 홍보 등을 들 수 있다. 두 번째는 재정적인 혜택을 줌으로써 기업체를 유치하는 것이다. 이에는 주 정부의 직접적인 융자나, 시장가격 이하의 토지제공, 세금 감면, 산업수익 채권 발행 등을 들 수 있다. 셋째로, 비(非)재정적 혜택으로서 기업에서 요구하는 양질의 인적자원의 공급과 각종 규제 철폐나 지역의 사회 간접자본(도로, 항만, 수자원 등)을 제시하며 기업을 유치하는 것이었다. 이에 따라, 많은 지방자치단체들의 역내로 기업을 성공적으로 유치해 왔다.

그러나, 이러한 정책은 다음과 같은 비판을 받게 된다. 첫째, 지방자치단체가 유치 대상 기

업에 제공하는 세금 감면 등 각종 혜택이 정당화 될 수 있는가 하는 것이다. 둘째, 새로 유치된 기업에서 창출된 직업에 누가 고용되느냐 하는 것이다. 즉, 지역 외부의 인력이 고용되는 경우가 많다는 것이다. 셋째, 하나의 고용을 창출하기 위해 지출된 공공비용(public cost)이 얼마나 하는 것이다. 즉, 각종 혜택에 따라 사업주가 갖게되는 이익을 그 기업의 입주에 따른 고용 창출로 환산해 봤을 때, 과연 그 고용 창출에 얼마의 비용이 들어 갔느냐 하는 것이다. 넷째, 2차적 고용창출을 기대할 수 있느냐 하는 것이다. 다섯째, 감세 혜택의 기간이 지나도 계속 해당 지역에 잔류하느냐는 것이다. 즉, 일정 감세 계약기간이 있다면, 그 기간이 지난 후에 혹시 더 나은 조건을 제시하는 지방자치단체나 다른 나라로 옮겨갈 가능성이 있느냐는 것이다. 여섯째, 각종 보조금의 지급에 따라 지역주민들이 세금 부담을 높이거나 지역주민들의 복지에 산 삭감 등을 가져오지 않는가 하는 것이다. 일곱째, 유치된 기업으로부터 획득할 수 있는 실제적 공공의 이익이 무엇이냐는 것이다. 여덟 번째, 새로운 기업을 유치하기 위해 기존의 기업들에 대한 혜택을 줄이거나 확충하지 못해 그들의 불만을 가져오지 않느냐는 것이다. 위와 같은 비판에도 불구하고 새로운 기업을 유치하기 위한 미국 주 정부나 지방자치단체의 노력은 지속적으로 전개되어 왔다. 이유는 성공적으로 지역 내에 고용을 창출하면 해당 자치단체장의 정치적 필요와 맞아떨어지기 때문이다. 즉, 고용창출에 성공한 자치단체장은 차기의 선거에서 지역주민들로부터 보다 많은 표를 얻을 수 있기 때문이다. 이것은 우리 나라의 현실과 조금도 차이가 없을 것이다. 삼성이나 LG 등대 기업의 계열사를 자신들의 지역구로 유치함으로써 국회의원과 지방자치 단체장은 TV에 얼굴을 한 번이라도 더 보일 기회를 갖게 되고, 차기 선거에서 유리한 위치를 차지하게 될 것이다. 또한, 새로운 기업을 유치한 공무원은 해당 자치단체장으로부터 격려를 받게 될 것이며, 그의 업무는 성공적이라 평가받을 것이다. 즉,

지역 전체의 이익보다는 우선적으로 새로운 기업을 유치하는 것은 지방자치 단체장이나 해당 공무원들에게는 소위 황금알을 낳는 거위인 것이다.

그러나 미국의 지방자치단체는 해당 기업에 준 각종 혜택에 대한 재원(財源)을 주민들에 대한 증세(clawback)를 통해 확보할 수밖에 없었으며, 1950년대부터 1970년까지 이러한 지역사회 경제개발 정책이 미국에서 성공할 수 있었던 이유는 기업들이 자신들의 계열사 입지로서 가장 싼 지역을 찾았고, 그러한 계열사에 필요한 노동력은 비숙련공이나 단순 생산직이기 때문에 가능했다. 또한, 해외 노동시장이 제대로 활성화되지 않았았기 때문이었다. 1980년대에 들어오면서 해외 노동 시장 개척이 활성화되자 생산자의 비용을 줄이는 방법을 사용한 새 기업 유치정책은 점차 그 기반을 잃게 되었다. 그러나 이러한 지역간의 기업유치 경쟁은 zero sum 게임이라는 모순을 갖게 된다. 즉, A 지역과 B 지역이 새로운 기업을 유치하기 위해 경쟁적으로 기업에 준 혜택은 어차피 기업입지를 선택해야만 하는 기업에게 각 지역의 주민의 세금을 기업에게 줌으로써, 지역간에는 이득이 상대적으로 감소한다는 것이다.

2. 1980년대 미국 지역사회 경제 개발 정책

첫 번째 지역사회 경제개발 유형(first wave of development policy)이 유치 해당기업이 지역의 경제에 가져올 수 있는 경제적 효과에 비해 상대적으로 주민들의 세금 부담(clawback)을 증가 시켰기 때문에 새로운 기업을 해당 지방자치 영역으로 유치하는 정책이 과연 최선의 방법인가 하는 문제가 제기되었다. 따라서, 이러한 정책과 더불어 1980년대 중반부터 미국의 지방자치단체는 새로운 지역사회 경제개발 정책을 펼치게 된다. 각 주 정부에서는 이미 지역에서 운영되고 있는 기존의 기업을 돕고, 지역의 새로운 경제적 투자를 위한 정책을 외부로부터 새로운 기업을 유치하는 것과 동시에 투

자를 지역 경제에 할당하는 정책을 쓰게 된다. 즉, 지역의 숙련된 기술자, 자본, 이용 가능한 기술, 첨단 경영정보, 현대화된 통신시설 등을 통해 자신들의 지역 경제의 국제 경쟁력을 확보할 수 있을 것으로 생각하게 된다. 기존의 산업을 육성하는 것, 지역 토착 기업 및 생산물 발굴, 국제 시장으로의 영역 확대 등이 이에 포함된다.

이 시기의 기업들은 싼 임금, 비숙련된 노동력, 저비용의 기업 입지가 미국 내에서만 찾는 것이 아니라, 멕시코나 스리랑카 등 훨씬 좋은 조건의 외국에 눈을 돌리게 된다. 즉, 노동시장의 국제 경쟁시대였던 것이다. 아무리 미국의 지역이 싼 임금과 저비용의 기업 입지조건을 내 세워도 이들 외국과 비교했을 때는 전혀 경쟁이 되지 않았다. 이러한 기업들의 해외 공장 설립은 각종 관세와 세금, 시장으로의 운송비용 등까지도 고려된 것이라 미국의 지역은 미국 국적의 기업들로부터 외면 받게 된다. 이 시기의 미국의 각 주 정부는 국제화 경쟁에서 싼 임금과 비숙련공으로는 이길 수 없고 고도화된 생산 기술과 숙련된 기술로 높은 질의 상품을 생산함으로써 살아 남을 수 있다고 여긴다. 이른바, 자신들의 국제 경쟁력 있는 상품(global niche)을 보다 질 높은 상품(higher quality goods)으로 믿고 이를 육성하기 위한 정책을 펼치게 된다. 따라서, 각 주 정부는 소기업 육성(small business development)을 위해 사업 계획에서부터 재정조달, 기술 지원, 특별 서비스(제품 시험 등)를 직접적 지원을 했다. 생산의 현대화를 위해서 지방자치단체가 지역의 기업에 소규모의 기업에 보조금을 지급하였으며, 신기술 개발을 위해 역시 거액을 역내(域內)의 기존 기업에 투자하게 되었다. 또한 수출 보조와 해외시장의 자본유치를 위해 해마다 수천 만 달러를 투자했다. Eisenger(1988)는 기존의 세금 감면, 산업수익채권 발행, 낮은 세율 등과 같은 공급자 측면(supply-side)과 대비되는 말로 수요자 측면(demand-side)을 강조한 혁신적 프로그램이라 말하고 있다. 그는 이 정책이 기존의 첫

번째 지역이 경제개발 정책보다 공급자 측면의 비용을 감소시키는 효과가 있다고 주장했다. 미국의 각 주 정부가 이러한 정책을 쓴 이유는 역시 먼저 자신들이 제시할 수 있는 정책은 다른 주에서도 얼마든지 제시할 수 있으며, 경우에 따라서는 더 좋은 조건으로 기업을 유치하려는 주 정부와 해외 시장이 있었기 때문이다. 자본주의의 논리에 의하면, 투자자가 산출에 최소의 비용이 소요되는 곳을 선택할 것이기 때문이다. 지역의 각종 자원을 성장의 기초로 삼음으로써 다른 주와의 지나친 경쟁에 따른 공공의 비용을 최소화하려는 것이었다. 많은 학자들이 기존의 재정적 지원 정책보다는 새로운 프로그램이 훨씬 비교 우위에 있다는 것을 보임으로서 1980년대 미국 각 주 정부의 주요 지역이 경제개발 정책의 주류를 형성하게 되었다. 첫 번째의 지역이 경제개발 정책보다 두 번째의 지역이 경제개발 정책이 훨씬 설명력을 갖추고 있었지만, 역시 기업들에 대한 세금 공제(drawback)는 감수해야 했다. 따라서, 미국의 각 주 정부는 딜레마에 빠지게 된 것이다. 즉, 기업을 지역으로 유치해 지역 경제를 활성화시키지 않으면 기업은 해외로 빠져나가고, 각종 혜택을 주자나 주민의 세금 부담이 늘어나는 문제에 봉착하게 된다. 아무리 많은 기업을 지역으로 유치하더라도 그에 따른 이득이 지역주민보다는 해당 기업에 주로 돌아간다면 지역사회 경제활성화라는 기업유치의 취지가 무의미해지기 때문이다. 이 정책 역시 지역간 zero sum 게임을 하는 어려움에 빠지게 된 것이다.

두 번째 유형의 지역사회 경제개발 정책은 다섯 가지 측면에서 문제점을 가지고 있다. 첫째, 규모의 경제성이다. 규모가 작아 충분한 효과를 가져오기 위한 규모를 갖추지 했기 때문에 경제성을 갖추기 힘들었다는 것이다. 지방자치단체가 100%의 비용 부담을 하는 전제 아래서는 소규모 기업을 지원함에 따른 경제적 효과가 광역 지방자치단체까지 미치는 어려웠다는 것이다. 둘째는 단편적 서비스(fragmented services)를 들 수 있다. 지역 회의 유치 기업에 대한 서비스가

체계화되어 있지 않고 단편적으로 이루어졌다는 것이 다 기업에 대한 수출, 시설의 현대화, 훈련 등 서비스 담당 업무가 관련 부서에 분할되어 있다는 것이다. 셋째는 책임성(accountability)이 부족했다는 것이다. 시장경쟁의 기본 원리에 의해서 도입된 정책이 아니며 전문가들이 부족했으며 행정적으로 운영되다보니 책임성이 부족했다는 것이다. 즉, 사업 수행에 대한 객관적 평가가 드물었으며, 시장 경제적 원리에 의해 사업이 중단되는 경우가 드물었다는 것이다. 넷째, 사업에 대한 지원이 충분하지 못했다는 것이다. 사업 주체들이 서비스를 받기 위해 지방정부의 공무원과 만나는 것에 대해 별 관심이 없었다는 것이다. 사업에 대한 지원 없이는 두 번째 유형의 지역사회 경제개발 정책은 누가 지방자치 단체장이 되느냐하는 정치적 흐름이나 지방자치 단체의 예산 문제에 따라 좌우되는 경향이 있다는 것이다. 다섯째는 기업유치 정책에 따른 사회적 측면을 제대로 반영하지 못하는 오류를 범했다. 지역에 미치는 경제적인 측면만 강조하다 보니 사회적 측면은 무시했다는 것이다(Ross & Friedman, 1991).

3. 1990년대 미국 지역사회 경제개발 정책

지방자치단체가 직접적으로 역내의 소규모 사업체와 기업들을 지원해 주는 두 번째 지역사회 경제개발 정책이 정치적, 실재적 가능성을 가져다주지 못하자 세 번째 유형(third wave or new wave) 유형의 지역사회 경제개발 정책이 등장하게 된다. 1990년대에 들어서서 Ross와 Friedman(1991)은 두 번째 지역사회 경제개발 정책이 효과를 발휘하도록 하기 위해 새로운 조직적인 접근법을 근간으로 하는 지역사회 경제개발 정책의 세 번째 유형(third wave)을 제시했다. 그들이 제시하는 세 번째 유형의 원칙은 경제개발 서비스에 대한 요구가 분명히 제시되어야 한다는 것이다. 즉, 지역의 서비스를 제공받기 위해서는 해당 기업이 일정량의 시간과 자원을 투자해야 한다는 것이다. 또 하나의 원

작은 서비스 제공 부분에 민간자본을 유치해야 이루어져야 하며 투자에 따른 자동적 피드백 하며 때에 따라서는 서비스 제공자간의 경쟁도 (feedback)도 이루어 져야 한다는 것이다. 즉, 기

<표 1> 미국의 지역사회 경제개발 정책의 추세

지역개발 정책의 유형	시기 및 시대적 특징	주요 정책 내용	효 과	비 판
첫 번째 유형	1950 1970년 대 (개발주의 시대)	보다 많은 기업 유치 • 지방세 감면 • 은행대출 보증 • 기업에 대한 직접 융자 • 시장가격 이하의 토지 제공 • 산업수익채권 발행 • 양질의 인적자원 공급 • 각종 규제 철폐 • 사회 간접자본 제공	• 기업의 지역사회로의 유치 ▷ 1차적, 2차적 고용 창출 • 지역의 안정 도모 • 자치단체장의 정치적 안정 도모	• 세금혜택의 정당성 • 외부 인력 고용 • 고용창출에 따른 공공비용의 정도 • 2차적 고용 창출 효과 • 지속적 잔류 여부 • 세금 부담 가중 • 복지 예산 감축 • 기존 기업체에 대한 혜택의 감소
두 번째 유형	'80년대 중반 '80년대 말 (세계화 시대)	국제 경쟁력 확보 • 기존 기업 존속 위한 정책 • 새로운 기업 유치 • 숙련된 기술자, 자본, 이용 가능한 기술, 첨단 경영 정보, 현대화된 통신시설 제공 • 국제시장으로의 영역 확대 ▷ 질 높은 생산품의 생산 • 중소기업 육성 정책 ▷ 재정조달, 기술 지원 ▷ 기업보조금 정책 ▷ 수출 보조와 해외시장의 자본 유치 ▷ 특별서비스 제공	• 기업 유치 성공 • 첫 번째 유형보다 성공적 • 세계화에 대한 대처 능력 키움 ▷ 해외의 싼 노동력, 싼 토지, 저세금 정책에 대응 가능	• 소규모 기업 지원에 따른 규모의 경제성을 갖추지 못함 • 단편적 서비스 제공 ▷ 수출 시설의 현대화와 훈련 등에 대한 서비스 담당 부서의 체계화가 이루어지지 않았음 • 책임성의 문제 발생 • 지방자치단체장의 정치적 성향의 영향 • 사회적 측면 무시
최근의 추세	'90년대 초 현재 (세계화, 지방화 시대)	80년대 지역개발 정책보완 • 유리한 조건으로의 자본 제공 • 소규모 업체를 위한 정보 및 교육기회 제공 • 연구 및 높은 기술 제공 • 민간자본 유치 • 서비스를 제공받기 위한 기업의 노력 필요 • 요구 시장경쟁 원리 도입 • 사업체에 유연성 있고 통합성 있는 서비스 제공 • 수출 지원책 실시	• 서비스에 대한 지방자치단체의 부담률이 낮아짐 • 기존 경제개발 정책의 문제점 보완 • 민간 부분과 준 민간 부분 참여 ▷ 정책의 유연성과 통합성 확보 • 책임성 확보 • 민간 참여로 사업 수행의 가치 보장	• 높은 수준의 연구와 기술력을 제공할 수 없는 지역은 배제

존에 지역의 주민들을 대변해 지역일방적으로 수요자 측면(demand-side)만 강조해 유치 기업에 각종 혜택을 주었던 것과는 달리, 공급자 측면(supply-side)을 강조해 민간 자본을 적극 유치해 공공 서비스에도 시장경쟁의 원리를 도입하자는 것이다. 이렇게 함으로써 사업체에 보다 유연성 있고 통합적인 서비스를 공급할 수 있다는 것이다.

새로운 지역사회 경제개발 정책의 핵심은 지방 정부가 직접적으로 경제 개발을 위한 서비스를 소규모 기업과 기존의 역내(域內) 기업에 공급하는 것보다 지방 정부가 시장경쟁에 입각해서 민간 자본을 공급자 측면에 유치해야 한다는 것이다. 물론 지방자치단체는 지역사회 경제개발에서 완전히 배제되는 것이 아니라 민간 자본이나 준민간(quasi-private) 경제개발 서비스 제공자에게 여러 가지 보조나 사업 안내 등을 할 수 있다. 그러나 지방자치단체가 100%의 비용 부담을 하는 것이 아니라, 일부분만을 부담한다는 것을 의미한다. 새로운 정책의 추세(new wave)의 경제 개발 정책으로는 첫째, 자본 제공에 대한 프로그램(Capital market programs)이다. 매우 유리한 조건의 융자 제공 등을 들 수 있다. 이는 기존의 정책들에서도 사용했던 방법이기도 하다. 둘째, 소규모 업체를 위한 정보, 교육의 제공(Information/Education for small business)이다. 홍보, 정보 제공 사무실 설치, 창업을 위한 대학의 강좌 개설, 소규모 기업 개발 센터 설치, 기업가 재훈련 프로그램 설치 등을 들 수 있다. 셋째, 연구 및 높은 기술을 들 수 있다. 대학에서의 기업관련 선진 기술 연구센터 설치, 연구 중심의 단지 조성, 응용 과학 연구의 지원, 기술 개발과 이전을 위한 기술지도 사업(extension services) 등이다. 넷째, 수출 지원책을 들 수 있다. 수출 방법에 대한 정보제공과 교육훈련, 무역사절단 파견, 수출 금융지원 등이다(Bonnett, 1993). 세 번째 지역사회 경제개발 정책 유형은 앞서 두 지역사회 경제개발 정책 유형이 안고 있었던 문제들을 해결해 줌으로써, 다가오는 21c를 대비해 바람직한 지역사회 경제개발 정책으로 주목

받고 있다. 민간부문과 준민간(quasi-private) 조직들과 함께 사업을 수행함으로써, 각 기업에 대해 보다 유연하고 통합적인 정책과 지원을 할 수 있다는 것이다. 민간 조직이나 준민간(quasi-private) 조직은 보다 많은 사업 지원을 끌어낼 수 있다는 것이다. 지방 정부가 서비스 제공을 100%를 담당하는 것이 아니기 때문에 주어진 예산으로 보다 많은 기업에 서비스를 지원할 수 있다. 게다가, 서비스 제공이 민간 조직이나 유사 민간조직에 의해 이루어지기 때문에 두 번째 유형의 지역사회 경제개발 정책에서 문제시되었던 책임성(accountability)을 어느 정도 확보할 수 있다. 또한 민간 조직들은 사업에 실익이 없다면 투자를 하지 않을 것이기 때문에 사업 수행의 가치를 어느 정도 보장받을 수 있다(Ross & Friedman, 1991).

이상의 미국의 지역사회 경제개발 정책의 흐름을 요약하면 <표 1> 과 같다. 각 시대별 특징을 보면 첫 번째 지역개발 정책 유형이 실시되던 1950년대부터 1970년대는 개발주의(developmentalism)가 세계의 추세/framework였으며, 두 번째 지역개발 정책 유형이 실시되던 1980년대는 이른바 부채의 시대(debt regime)로서 세계의 질서가 국가(state)의 정당위기(legitimacy crisis)를 가져오는 세계화의 시대(globalization)이라고 할 수 있다. 세 번째 유형의 지역사회 경제개발 정책이 실시되고 있는 1990년대는 이른바, 지방의 세계화(glocalization)시대 라고 할 수 있다. 즉, 1980년대 세계 질서가 국가의 장벽을 허무는 역할을 했다면, 이제는 지역이 주체가 되어 세계화를 이루어 나가야하는 시기이다. 세계은행에서 다가오는 21c의 표제어로 지방화를 내세운 사실도 이를 뒷받침하는 것이다.

IV. 우리 나라의 지역사회 경제 개발 정책

우리 나라의 지방자치단체는 토지관련 각종 규제 권한이 대부분 국가에 집중되어 있는 등 자치단체의 자발적 투자여건 개선이 매우 어려

〈표 2〉 우리 나라 지역사회 경제개발 정책의 지방자치단체 중심형으로의 변화

국가 주도적 지역사회 경제개발		지방자치단체 중심의 경제개발
<ul style="list-style-type: none"> • 국가가 주도적 역할 • 권한이 집중되어 있는 국가에서 개발전략과 정책을 수립 결정하고 주요 대형 투자 사업 등을 집행 • 수도권에의 경제력 집중을 가져옴 • 지역간 격차가 심화됨 • 수도권 밀집과 수도권-지방간, 또는 지역간 발전 격차에 따른 고비용 구조 문제 심화 • 각 부문에 스며든 중앙 집권적 의식과 행태로 경제·사회의 능률 저하 		<ul style="list-style-type: none"> • 세계적으로 경쟁의 단위는 국가에서 지방으로 이전되었다는 인식에 기초 • 지방에서의 활발한 투자·생산활동과 역동적인 고용기회 창출이 우리 경제의 구조조정과 고용안정을 위하여 필수적 선진국의 기업유치 등 경제 발전의 주역은 지방자치단체라는 인식
<ul style="list-style-type: none"> • 토지 지가면에서 경쟁국보다 결정적으로 불리(한국 부산 녹산: 226달러/m²; 말레이시아 폰티앙: 48달러/m²; 일본 센다이: 126달러/m²; 중국 청도: 9.2-25.3달러/m²) • 지방에 입지 할수록 과도한 준조세 부담에 노출 (평균 기부금 부담 (년간): 수도권 중소기업: 67.6만원, 지방중소기업 149만원) • 지방자치단체의 재정력, 재정적 유인, 자율 결정권한의 미약 • 지방자치단체의 재정자립도 미약(평균 재정 자립도; 광역시, 도: 67%, 시: 53%, 군: 23%) • 지방자치단체의 경제행정전문인력의 부족 		
추진 전략 및 시책	국가 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 국가는 지방자치단체가 적극적인 경제활성화를 추진할 수 있는 여건 조성 • 국가에서 인력 지원, 권한 이양, 재정유인책 강화, 재정력 확충 지원 • 지방에 대한 활발한 국내외 투자 촉진(중소기업의 생성, 발전, 구조조정과 고용기회 창출) • 기업에 대한 준조세 정비 • 지방자치단체의 경제행정역량 강화(정부의 전문인력 파견 지원) • 국책은행의 지방자치단체 지원기능 강화 • 지가안정을 위한 용지공급 확대(지방자치단체장의 권한 확대) • 산업촉진지구제도 도입 • 산업단지 및 공장설립관련 규제 및 부담의 완화 • 지방자치단체의 외화 차입 확대 • 공공직업훈련기관에서 지역별 수요에 맞는 인력을 양성, 보급
	지방자치단체 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 체계화된 개발 전략 • 값싼 토지의 공급 확대 • 기업유치 활동강화 • 적극적인 기업, 투자 유치노력 전개, 준조세 정비 • 서비스지원 기능 강화

〈출처〉 재정경제부, 1999, 『지방자치단체의 외국인 투자유치 노력』, 을 참고로 구성

은 현실이다. 교부세, 양여금, 보조금 등 현행 재정 지원 방식은 자치단체의 자발적인 경제활성화 노력에 상응하는 재정적 유인으로 미흡하다고 재정경제부(1997)에서 지적했다. 이에 따라 재정경제부에서는 다음과 같은 문제점을 지적하고 개선책을 제시했다(〈표 2〉 참조).

이에 대한 대책으로 정부에서 내놓은 해결책을 보면, 먼저 국가수준에서 다음과 같은 시책을 볼 수 있다. 무엇보다도 국가는 지방자치단체가 스스로 적극적인 경제활성화를 추진할 수 있는 여건을 조성해야 한다는 것이다. 국가에서 인력 지원, 권한 이양, 재정유인책 강화,

재정력확충 지원은 물론 지방에 대한 활발한 국내외 투자 촉진(중소기업의 생성, 발전, 조정과 고용기회 창출)을 해야 한다는 것이다. 둘째, 기업에 대한 준조세 정비를 들 수 있다. 셋째, 정부의 전문인력 파견 지원 등 지방자치단체의 경제행정역량 강화에 힘을 쏟아야 한다는 것이다. 국책은행의 지방자치단체 지원기능 강화 및 지가안정을 위한 용지공급 확대(지방자치단체장의 권한 확대)를 들 수 있다. 산업단지 및 공장설립관련 규제 및 부담의 완화와 지방자치단체의 외화 차입 확대, 공공직업훈련기관에서 지역별 수요에 맞는 인력을 양성하고 보급해 주는 것을 들 수 있다.

한편, 지방자치단체 수준에서의 지역사회 경제활성화 대책을 보면 다음과 같다. <표 2>에서 알 수 있듯이 먼저, 체계화된 개발 전략을 수립해야 한다는 것이다. 정부에서 지방자치단체의 역량을 완전히 신뢰하지 못하고 있는 상태에서 체계화된 개발 전략을 소유하고 있지 못하다면, 정부의 지원을 받을 수 없기 때문이다. 둘째, 정부의 도움아래 값싼 토지의 공급을 해야 한다는 것이다. 정부에서도 지방자치단체가 조성하는 산업단지 등의 경우 농지전용권에 대한 권한을 시·도지사에 위임 범위를 확대하고 있다. 셋째, 기업유치 활동을 강화해야 한다는 것이다. 정부의 지원이나 정책에 전적으로 의존하지 말고 지방자치단체 스스로 기업유치에 적극적으로 나서야 한다는 것이다. 넷째, 적극적 투자 유치노력 전개해야 한다는 것이다. 해외직접투자(FDI)를 지방자치단체가 직접 나서서 유치해야 한다는 것이다.

이러한 정책에 힘입어 1997년의 지방자치단체에 대한 해외 직접투자는 638건이며 금액으로는 69억 7천만달러에 이르고 있다. IMF 이후 다소 주춤하긴 했지만 이는 1996년 대비 건수로는 7.0% 증가했고, 금액으로는 117.6% 증가한 것이다. 또한, 1998년 조금 주춤하긴 했지만 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 다섯째, 준조세의 정비를 들고 있다. 지방의 중소기업의 준조세 부담액은 지방중소기업 149만원으로 대

도시에 위치한 중소기업의 연간 준조세 부담금 67.6만원보다 훨씬 많다. 이는 기업 유치의 장벽이 되기 때문에 정비할 필요가 있다는 것이다. 여섯째, 서비스지원 기능의 강화를 들 수 있다. 서비스가 체계적으로 지원되지 않는 지역은 더 이상 투자자들이 찾지 않을 것이라는 전제아래 재정경제부에서 지방자치단체에 높은 수준의 서비스를 제공하도록 제안하고 있는 것이다.

V. 미국 지역사회 경제개발 정책의 우리 나라 지역사회 경제개발 정책에의 시사점

앞에서 살펴 본 미국의 세 가지 지역사회 경제개발 정책이 우리에게 주는 시사점은 매우 크다. 첫 번째 살펴본 미국 지방자치단체의 지역사회 경제개발 정책은 1950년대에서 1970년대 사용하던 지역사회 경제개발 정책이다. 대규모 회사의 지방자치 영역으로의 유도, 재정적인 혜택, 세금 감면, 토지 제공, 사회간접자본시설 제공 등 지역의 경제를 활성화시키기 위하여 지방자치단체가 다양한 서비스를 유치대상 기업에 제공한다는 것이다. 그러나, 어느 기업이든지 국내의 지방자치단체가 제공하는 정책적 유인책보다 나은 서비스를 제공하는 국가나 지역이 세계 도처에 있다고 가정할 때, 이러한 국제화·세계화의 시대를 효과적으로 대응해 나가기 위한 정책이라고 할 수 없다. 오히려 기업의 입지에 따른 지역주민들의 세금 부담(clawback)만 늘어날 수 있다는 것이다. 따라서, 현재 이러한 개발 정책을 추진하고 있거나 추진할 예정인 우리나라의 지방자치단체는 미국의 전통적 지역개발 정책이 과연 우리나라에서 지역주민들의 공익에 부합하는지 먼저 고려해야 할 것이다.

두 번째 지역사회 경제개발 정책은 기업 입지를 놓고 국가의 경제선을 넘어서는 기업의 정책에 맞추어 진행된 정책이라고 할 수 있다. 이를 통하여 많은 국제적 기업(transnational corporations)이 생겨났으며 이들은 자신들의 기

업의 이익을 최대한으로 추구할 수 있는 경제적인 입지를 찾아 국경을 넘나들게 되며, 국경의 개념을 중요시하지 않는다는 특징이 있다. 즉 기업입지를 놓고 지역간의 경쟁의 패러다임이 지구화되었다는 것이다. 따라서, 이 두 번째 지역 사회 경제개발 정책은 새로운 기업을 유치하는 정책과 함께 기존의 기업이나 소규모 사업체에 기술지원, 산업수익채권 발행, 낮은 세율 등 각종 혜택을 줌으로써 지역 경제의 활성화를 도모하는 정책이다. 그러나 이러한 정책 역시, 기업에 대한 세금 환불에 따른 주민들의 세금 부담(drawback)을 줄이지 못한다는 문제점을 가지고 왔다. 역시 첫 번째 지역사회 경제개발 정책 보다는 지역의 국제경쟁 시대에 부응하기 위한 정책으로 볼 수 있으며, 우리 나라의 지역사회 경제개발 정책 추진에 주는 시사점도 크다고 할 수 있다.

세 번째 지역사회 경제개발 정책은 지역이 기업을 존속시키거나 새로 유치하기 위해 지역이 수요자 측면에서 접근하던 것과는 공급자적 측면을 강조한 정책이다(Eisenger, 1988). 즉, 지방자치단체가 직접적으로 경제 개발을 위한 서비스를 소규모로 기업과 역내의 기존 기업에 제공하는 것보다 시장경제원리에 입각해서 민간 자본을 공급자 측면에 유치해야 한다는 것이다. 지방자치단체는 민간 자본이나 준민간자본(quasi-private capital)에 대한 각종 서비스의 제공을 하는 등 사업을 보조하는 역할을 수행한다. 즉, 각종 도로 건설이나 사회간접 시설에 민간 자본을 유치하는 정책으로 민간 기업을 사업에 참여시킴으로써 공급자 측면의 경쟁력과 가능성을 높인다는 것이다. 이러한 예로는 민간 자본에 의한 유료도로건설 등을 들 수 있다. 이 세 번째 지역사회 경제개발 정책은 공공 분야에도 시장경쟁의 원리를 도입시킬 수 있다는 점에서 21세기를 눈앞에 둔 우리 나라의 지방자치단체의 정책입안자들에게 시사점이 크다. 이렇게 함으로써, 지방자치단체가 스스로 운영하다 경영에 실패하는 사태를 미연에 방지할 수 있고, 지역의 경제도 활성화시킬 수 있을 것

이다. 그러나, 우리 나라의 재정경제부가 추진하고 있는 지방경제활성화 방안을 살펴보면 이미 미국에서 한계를 들어내 더 이상 추진하고 있지 않거나, 그 중요성이 감소된 부분을 중점 지원·육성한다는 내용이 들어 있다. <표 3>은 미국의 지방자치단체의 지역사회 경제개발 정책과 우리 나라 지방자치단체의 지역사회 경제개발 정책을 간단히 비교한 것이다.

미국과 우리 나라의 지역사회 경제개발 정책을 기본적인 차이는 지역사회 경제개발 주체가 우리 나라는 여전히 중앙에 있는 반면, 미국은 훨씬 이전부터 지역이 주체가 되어 정책을 시행하고 있다는 사실이다. 우리 나라 지역사회 경제개발의 문제점을 보면, 이미 세계의 시장은 국경 없는 지역간 전쟁터가 되고 있는데, 우리나라의 지역사회 경제개발정책은 아직도 국가가 주도적으로 지방의 경제활성화를 도모하고 있다는 것이다. 즉, 권한이 중앙 정부에 집중되어 있고 국가에서 개발전략과 정책을 수립 결정하고 주요 대형 투자사업 등을 집행했다는 것이다. 둘째, 이에 따라 수도권에의 경제력 집중을 가져왔으며 지역간 격차가 심화되었으며, 셋째, 각 부문에 스며든 중앙 집권적 의식과 행태로 경제·사회의 능률이 저하되었다. 넷째, 토지지가 면에서 경쟁국보다 결정적으로 불리하다는 것이다. 예를 들면, 부산 녹산지역의 경우 지가는 226달러/m²로 말레이시아 폰티앙 지역의 48달러/m² 일본 센다이 지역의 126달러/m², 중국 청도 지역의 9.2-25.3달러/m²보다 훨씬 비싸다는 것이다. 다섯째, 지방자치단체의 재정력, 재정적 유인, 자율 결정권한의 미약하다는 것이다. 사사건건 중앙 정부의 간섭을 받아야 한다는 것이 우리 지방자치단체의 현실인 것이다. 여섯째, 지방자치단체의 재정자립도가 미약하다는 것이다. 1997년 현재 평균 재정 자립도를 살펴보면, 광역시와 도의 경우는 67%이며, 시의 경우 53%, 군의 경우 23%이다. 일곱째, 지방자치단체의 경제행정전문인력이 부족하다는 것이다. 지방자치단체가 자율적으로 경제 활동을 수행할 때, 브레인 역할을 담당할 전문

〈표 3〉 미국 지방자치단체의 지역개발 정책과 우리 나라 지방자치단체의 정책 비교

우리 나라의 지방자치단체의 지역개발 정책(계획)	미국 지방자치단체의 지역개발 정책
중 앙 정 부	지 방 자 치 단 체
<ul style="list-style-type: none"> • 국가에서 지방자치단체가 적극적인 경제활성화를 추진할 수 있는 여건 조성 • 국가에서 인력 지원, 재정유인책 강화, 재정력확충 지원 • 지방에 대한 활발한 국내외 투자 촉진(중소기업의 생성, 발전, 구조 조정과 고용기회 창출) • 지방자치단체의 경제행정역량 강화 (정부의 전문인력 파견 지원) • 국책은행의 지방자치단체 지원기능 강화 • 지방자치단체장의 권한 확대 • 지방자치단체의 외화 차입 확대 • 공공직업훈련기관에서 지역별 수요에 맞는 인력을 양성, 보급 • 체계화된 개발 전략 • 값싼 토지의 공급확대 • 기업유치 활동강화 • 적극적인 기업, 투자 유치노력 전개 • 서비스지원 기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 단체 스스로 여건 조성 • 지방자치단체가 인력 육성, 재정자립도 높음 • 중소기업을 위한 정보 및 교육기회 제공, 민간 자본 유치, 재정조달, 기술지원, 기업 보조금 정책, 수출 보조, 해외자본유치 지방자치단체의 경제행정역량 충분(전문인력 확보함) • 유리한 조건의 자본 제공 • 지방자치단체장이 충분한 권한 행사 • 해외시장 개척(질 높은 생산품의 생산) • 지방자치단체 내에서 우수한 인력 양성, 공급, 연구 및 높은 기술 제공 • 체계화된 개발 전략 • 시장경쟁원리 도입 • 해외 시장, 자본유치 알선, 수출 지원책, 기존 기업 존속 정책 • 시장경쟁원리 도입 • 유연성 있고 통합적인 서비스 제공

가의 부재로 인하여 시행착오를 범하게 되었다는 것이다. 여덟째, 토지관련 각종 규제권한이 대부분 국가에 집중되어 있는 등, 지방자치단체의 자발적 투자여건 개선이 매우 어렵다는 것이다. 마지막으로, 지방단위에서 자치단체와 협조하며 경제활성화를 주도할 민간 주체도 제대로 형성되지 못했다는 것이다. 이러한 문제점을 조기에 해결하지 못한다면 상대적으로 자원이 부족한 우리 나라의 지역이 세계 시장에서 경쟁에서 살아남을 수 있는 가능성은 그 만큼 낮아진다고 할 수 있다.

VI. 결론 및 제언

21세기 세계은행에서 내세운 표제어는 세계화나 정보화가 아닌 지방화이다. 이는 국가의 보호막이 제거된 상태의 지방간의 경쟁을 의미하는 것이다. 세계화의 시대에는 경쟁의 단위가 국가와 국가였다. 따라서, 지방자치단체는 국제적 경쟁을 국가라는 상위의 조직에 의존해 왔다. 그러나, 지방화의 시대는 경쟁의 단위가 각 지방자치단체가 된다는 것을 의미하는 것이다. 재정이나 자원의 측면에서 불리한 위치에 있는

우리 나라 지방자치단체는 국제 사회의 지방과 직접적으로 경쟁을 해야 한다. 다행히, 우리 나라도 세계적으로 경쟁의 단위는 국가에서 지방으로 이전되었다는 인식이 확산되었으며, 지방에서의 활발한 투자·생산활동과 역동적인 고용기회 창출이 우리 경제의 구조조정과 고용안정을 위하여 필수적이라는 인식이 확산되었다.

기업유치 등 경제 발전의 주역은 더 이상 국가가 아니라 지방자치단체라는 인식이 확산됨에 따라 우리 지역의 여건을 개선하려는 노력이 전개되고 있다. 이러한 노력에 있어서 미국 지방자치단체의 지역개발 정책의 경험을 참고한다면 발생 가능한 시행착오를 줄일 수 있을 것이다. 본 연구의 결과 우리 나라 지역개발정책을 입안할 때 고려해야 할 점을 제시해 보겠다. 먼저, 정부 측면에서 노력할 것으로 첫째, 지방화의 주체는 정부가 아니라 지방자치단체라는 인식을 확실히 해야 할 것이다. 즉, 지역 사회 경제개발 활동의 주체를 분명히 해야 하며, 이에 맞는 정책적 지원 및 각종 권한의 지방으로의 이전을 추진해야 할 것이다. 1997년도에 지방자치단체가 국가의 승인없이 개발할 수 있는 지방산업단지의 범위가 30만평 미만에서 100만평 미만으로 확대되는 등 지방자치단체장의 권한을 점차로 강화하고 있지만, 이러한 제한은 과감히 풀어야 한다는 것이다. 물론 여기에는 지방정부의 책임있는 권한 행사가 뒤따라야 할 것임은 당연하다. 둘째, 국가는 지방자치단체가 스스로 적극적인 경제활성화를 추진할 수 있는 여건을 조성해야 할 것이다. 우리 나라 지방자치단체의 역량이 형성될 때까지는 국가에서 인력을 지원해 주고 재정유인책을 강화시키며, 재정력 확충에 필요한 각종 지원은 물론 지방에 대한 활발한 국내외 투자 촉진(중소기업의 생성, 발전, 구조조정과 고용기회 창출)을 해야 한다는 것이다. 또한, 국책은행의 지방자치단체 지원기능 강화 및 지가안정을 위한 용지공급 확대(지방자치단체장의 권한 확대)를 들 수 있다. 선진국의 지방자치단체는 이미 이러한 조건을 갖추고 있다는 전제아래 과감한 정책이

아니면 우리의 지방자치단체는 국제적 경쟁에 뒤쳐질 수 있다는 것이다. 셋째, 정부의 전문인력 파견 지원 등 지방자치단체의 경제행정역량 강화에 힘을 쏟아야 할 것이다. 이는 궁극적으로 지역에서 이러한 역할을 할 역량을 갖추도록 지원해야 할 것이다. 넷째, 산업단지 및 공장설립관련 규제 및 부담의 완화와 지방자치단체의 외화 차입 확대, 공공직업훈련기관에서 지역별 수요에 맞는 인력을 양성, 보급을 해야 할 것이다.

두 번째 지방자치단체가 추진해야 할 정책을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 무엇보다도 체계화된 개발 전략을 수립해야 할 것이다. 외국인 직접투자에서부터 외자도입을 통한 개발에 이르기까지 모든 개발활동이 전체적인 전략아래에서 이루어져야 한다는 것이다. 둘째, 지방자치단체의 역량 안에서 값싼 토지의 공급을 확대하는 한편, 적극적인 투자·기업유치 활동을 해야 할 것이다. 이는 전문인력 없이는 성공적으로 이룰 수 없는 사안이다. 따라서, 셋째, 과감하게 전문인력을 고용하고 이들의 전문성을 십분 활용하여야 할 것이다. 장기적으로는 지역에서 우수한 인력을 양성하여야 할 것이다. 이들은 자신들의 지역을 그 누구보다도 잘 알고 있기 때문에 외부 전문인력보다도 애착심과 열의를 가지고 노력을 할 것이다. 고부가가치의 산업일수록 고급 인력을 필요로 하고 우리 나라 지방자치단체들의 가장 큰 자원이 우수한 인력이 될 수 있기 때문이다. 넷째, 대기업에 대한 관심보다는 해외 진출이 상대적으로 불리하여 국내 입지를 찾는 중소기업에 대한 각종 지원책을 마련해야 할 것이다. 유리한 조건으로의 자본제공하고 소규모 업체를 위한 정보 및 교육기회를 제공하는 것을 예로 들 수 있을 것이다. 이를 위해서는 역시 연구시설의 제공 및 높은 기술을 제공해야 할 것이다. 다섯째, 공공부문에의 민간자본 유치에 힘써야 할 것이다. 앞으로는 국경 없는 경쟁의 시대다. 공공부문에 민간자본을 끌어들임으로서 시장경쟁 원리를 도입하지는 것이다. 여섯째, 현대화된 통신시설

제공 등 상대적으로 유리한 사회 간접 자본을 제공해야 한다는 것이다. 마지막으로 유치된 중소기업에 대한 수출지원책을 실시해야 할 것이다. 이는, 해당 기업이 지속적으로 그 지역에 남아 있는 필요충분 조건이 될 뿐만 아니라, 보다 많은 기업의 유치에 유리한 위치를 차지하는 방안이 될 것이다.

VII. 참고 문헌

1. 고순철, 1998, 지역사회개발의 학문과 실천 분야의 연계를 위한 이론적 탐색, 한국국제지역사회개발학회 제10차 국제학술발표대회에서 발표된 논문임, 1998. 11. 협성대학교.
2. 김태호, 1999, 『농촌지역사회개발론』, 도서출판 다솔원.
3. 임상봉·정지웅, 1999, 『지역사회개발학』, 서울대학교출판부.
4. 조명래, 1999, 해외자본유치를 위한 영국의 지방제도역량, 한국지역사회개발학회 춘계 학술대회 발표논문, 1999. 5. 공주대학교 산업과학대학. 재정경제부, 1998, 지방자치단체의 외국인 투자 유치 노력: 어떻게 활성화시킬 것인가?
5. Alcock, P. and Christensen, L., 1995, In and against the State: Community-based organizations in Britain and Denmark in the 1990, 『Community Development Journal - An International Forum-』. 30(2):110-120.
6. Ayres, J. S. and Potter, H. R., 1989, Attitudes toward community change: A comparison between rural leaders and residents 『Journal of the Community Development Society』, 20(1):1-18.
7. Berkeley, N., Goodall, G., Noon, D. and Collis, C., 1995, Involving the community in plan preparation, 『Community Development Journal - An International Forum-』, 30(2): 189-199.
8. Bonnett, T. W. 1993, 『Strategies for rural competitiveness, policy options for state governments』, Councils of Governors' Policy Advisors, Washington, D.C.
9. Christenson, A. J. et al., 1989, Community development, in Christenson, A. James & Jerry W. Robinson, Jr. (ed.), 『Community development in perspective』, Iowa University Press, Iowa:
10. Eisenger, P. K., 1988, 『The rise of the entrepreneurial state』, University of Wisconsin Press, Wisconsin, Madison : Flynn, A. & Lowe, P., 1994, Local politics and rural restructuring: The case of the contested countryside, in 『Agricultural Restructuring and rural change in Europe』, pp. 247-259.
11. Gamble, D. N. and Weil, M. O., 1997, Sustainable development: The challenge for community development, 『Community Development Journal, An International Forum』, 32 (3):210-222.
12. Jenkins, L. A. and Konecny, R. T., 1994, Creating a vitality index as an effective citizen participation tool, 『Journal of the Community Development Society』, 25(2): 213-228.
13. Kennly, S., 1995, Contestations of community development in Australia, 『Community Development Journal - An International Forum-』. 31(2):104-113.
14. Tykkylainen, M. and Neil, C., 1995, Socio-economic restructuring in resource communities: Evolving a comparative approach, 『Community Development Journal -An International Forum-』, 30(1):31-47.
15. Wade, J. L., 1989, Felt needs and anticipatory needs: Reformulation of a basic community development principle, 『Journal of Community Development Society』, 20(1): 116-123.

(2000년 10월 21일 접수, 심사 후 수정보완)