

地方競爭力 強化를 위한 地域開發戰略과 推進

- 6.27 이후 1년 평가와 문제점 -

Assessment of regional development strategies for strengthening the local
competiton power in Korea

李 周 熙

(內務部 地方行政研修院 教授)

<目 次>

- | | |
|---------------------------------|-------------------|
| I. 序論 | IV. 民選 自治時代의 地域開發 |
| II. 地方競爭力과 競爭要素 | 課題와 對策 |
| III. 競爭力確保를 위한 地域開發 戰略과
그 評價 | V. 結論 |

<ABSTRACT>

The purpose of this paper is to assess regional development strategies of local governor who was elected by the dwellers during 1st year(July. 1. '95-June. 30. '96). TO meet the pupose, after briefly reviewing the theoretical background on local government competition-power in the chapter II, this paper analyze the strategics of regional development in the chapter III. I examined as follows; ① setting up long term-vision of local government ② establishing of basic system of industrial activities ③ developing of local peculiar resoures ④ globalization of local industry ⑤ building the systems for administration service.

In the chapter IV, I examined problems and response to the regional development strategics of as follows; ① resolution of conflict regional-egoism ② practice of Environmentally Sound and Sustainable development(ESSD) ③ compansation for special dewellers who are sacrificed on account of development restriction ④ limits of the policy about management of local growth by central government.

I. 序 論

우리나라는 세계화와 지방화를 동시에 추진하고 있다. 새로운 무역질서인 WTO체제 아래서 지방자치단체가 세계 무대의 주역이 되어야 한다는 것이 세계의 조류가 되었다. 과거와는 판이하게 국가의 기능이 약화 되고 대신에 지방의 역할이 강조되는 세계질서 아래서, 30년 이상을 국가가 하향적으로 주도해 왔던 지역개발이나 통상문제를 이제 자치단체가 스스로 해결 하지 않을 수 없게 되었다. 그러나 다른 나라의 자치단체에 비하여 자치의 역사가 짧고, 자치역량이 축적 되지 않는 상태에다, 자치권의 범위도 외국에 비해서 낮은 수준에서, 우리 자치단체가 세계 무대에서 경쟁을 펼치기에는 여건이 너무나도 불리한 상태이다.

지난 1년동안 민선 자치단체장들은 각종의 아이디어를 개발하여 지역경제를 활성화 하는 방안을 모색하여 각종 시책을 추진하였다. 특히, 광역자치단체장들은 내외 경쟁력을 신장하기 위해 각종 전략을 마련하고 이를 추진하는데 많은 노력을 해온 것이 사실이다. 그러나 그 성과에 대하여 주민들의 체감도는 낮은 것으로 조사 되고 있는 실정이다. 다만, 자치단체가 내외의 경쟁력을 확보하는데 필요한 선결문제가 무엇인가를 인식하게 해 준 기간인 것만은 분명하다. 예컨대, 특정 자치단체의 개발정책이라도 국가 전체의 체계와 연관을 가질 뿐만 아니라 주변 자치단체와 전략적으로 제휴를 하여야 가능하다는 점, 지역개발의 이익과 손해가 병존하기 때문에 주민 상호간, 계층 상호간에 갈등구조가 형성되고는 있으나, 그 해소 과정이 자치역량을 터득·제고하는 사회 교육과정으로 발전되고 있음은 여간 다행이 아니다.

본고는 21세기에 자치단체가 국제적인 경쟁력을 가지고 세계 무대에서 주역으로 활동하기 위한 전략적 수단은 무엇이고, 자치단체들이 이미 추진하고 있는 지역개발 전략의 양상과 그에 대한 평가를 하는 동시에, 향후 자치단체의 지역개발 과제를 도출하여 약간의 개선방향을 모색하고자 한다.

II. 地方의 競爭力과 競爭要素

1. 地方 競爭力의 意義

지방경쟁력이란 자치단체가 개방체제하에서 다른 자치단체보다 우위를 점할 수 있는 능력이라고 정의할 수 있다. 다시 말하면 지방경쟁력이란 지방정부의 통치권이 미치는 범위 안에서 지역출신이나 국적에 관계없이 얼마나 많은 능력 있는 사람과 영향력이 있는 기업이 존재하고 있으며, 이들이 지역출신이나 국적에 따른 차별을 받지 않고, 얼마나 활발한 경제 활동을 하며 새로운 소득을 창출하고 가치 있는 부를 축적 하며, 핵심 경제 주체들이 경제 활력을 지속적으로 유지·발전 시킬 수 있는 동태적 투자·학습·사회 역량이 배양되고 있는 지방의 상대적 내부 효율과 외연 능력이라고 정의할 수 있다(한국경제연구원: 102-109).

2. 競爭의 相對方

지방자치단체의 경쟁의 대상으로는 일단 우리나라의 자치단체와 외국의 자치단체를 상정할 수 있겠다. 국내 245개 자치단체중에서 여건이 비슷한 자치단체를 일단 경쟁의 대상으로 삼아야 한다. 정보·통신이 발달한 현실에서 좁은 국토안에서는 특정 자치단체의 비교우위에 의한 지방경쟁력은 오래 지속되지 않는다는데 문제가 있다. 왜냐하면, 특정 자치단체에 의한 참신한 발상과 창의적인 혁신이 전국으로 빠르게 확산 되기 때문에 경쟁력을 확보·유지 하는데 한계가 있다.

한편, 국경이 없는 무한경쟁시대에는 국내의 자치단체 보다는 비슷한 여건을 갖추고 있는 외국의 자치단체와 경쟁을 하지 않으면 안되는 상황으로 여건이 바뀌고 있다. WTO라는 새로운 무역질서 아래서 경쟁의 양상은 국가간의 경쟁 보다는 지방자치단체간의 경쟁으로 귀결될 것이다. 정부는 이미 1995년 세계화를 이미 선언한 바 있지만, 세계 무대에 경쟁의 주역은 세계적인 분권화 추세를 감안할 때, 마땅히 지방자치단체가 되어야 한다. 국가가 의사결정을 하게 되면 시간이 오래 걸리고 그렇게 되면 우리 상품의 국제 경쟁력이 저하되기 때문에 지방자치단체가 현장에서 행정서비스를 바로 바로 해줌으로써 국산품의 경쟁력을 향상 시켜 주는 지름길이 될 것이다. 그러나, 우리의 자치단체들은 자치권의 범위가 너무 협소할 뿐만 아니라 스스로의 결정능력과 집행능력이 모자라기 때문에 경쟁에서 이기려면 대폭적인 자치권의 신장이 필요하다고 생각한다.

결국 자치단체의 경쟁 상대방은 1차적으로는 국내의 타 자치단체이지만, 장기적으로는 외국의 자치단체가 경쟁대상으로 부상될 것이다. 그렇다면 어떻게 이들과의 경쟁에서 이길 수 있을 것인가? 지방자치단체는 늘 위기 의식을 가지고 새로움을 추구하는 행정서비스를 해야 하고, 그렇게 하기 위해서는 앞서가는 자치단체를 벤치마킹을 하지 않으면 경쟁에서 생존할 수 없을 것이다.

3. 地方競爭力 強化의 核心要素

지방의 경쟁력은 한 지역이 공유하는 가치 목표, 창출과정, 역량축적에 관련된 다양한 요소의 총체적 결합체이다. 따라서 한 지역의 경쟁력이 각 요소의 모든 부문에서 경쟁우위를 확보할 수는 없다. 때문에 지방경쟁력의 상대적 수준을 파악하여 설정된 가치 기준과 리더쉽에 따라 우선 순위를 정하고 전략적 목표를 설정하는 것이 바람직 하다. 한국경제연구원에서는 지방경쟁력을 강화할 수 있는 핵심요소를 ① 경쟁축진을 통한 지역경제 활력의 유치 ② 투자 개방과 외국기업 유치로 지방의 세계화 실현 ③ 일괄행정(one-stop service)으로 지방행정서비스 제고 ④ 차별화 전략으로 지방의 기업과 산업을 육성 ⑤ 저축 증대로 지방금융환경 개선 ⑥ 제3 섹터 방식에 의한 인프라스트럭처 구축을 위한 투자 ⑦ 지적 자산의 획득을 통한 지방과학 기술 수준의 제고 ⑧ 평생 학습을 통한 지방의 인적 자본의 형성 ⑨ 보건·위생 시설 확충을 위한 주민의 삶의 향상 ⑩ 가족중시 동양문화 전통으로 지역사회 화합력 증진 등을 들고 있다(한국경제연구원: 108-112). 그러나, 여기서는 민선 자치단체장에 의한 지역개발전략의 평가를 목적하되, 지난 1년동안 그들이 선택한 다양한 수단 중에서 공통되는 요소라고 할 수 있는 ① 장기 비전과 개발계획의 마련 ② 산업활동기반 구축 ③ 지방의 내발적 개발 ④ 지방산업의 국제화 전략 ⑤ 행정서비스 체제 구축등 5가지를 중심으로 시책 및 성과를 평가 하고 그로 인해 초래된 발전 과제중 5가지만을 고찰하고자 한다.

Ⅲ. 競爭力을 確保를 위한 地域開發 戰略과 그 評價

1. 長期비전 및 開發計劃 마련

1) 의의 및 실태

지방자치단체의 비전은 주민의 생활의 질을 극대화 하기 위해 새로운 도전과 기회를 통해 지역공동체의 힘을 통합하고 이끌 수 있기 때문에 주요한 기능을 한다. 비전이 있어야 주민을 설득할 수 있고 장기적으로 장기적인 발전을 도모할 수 있기 때문에 많은 자치단체장들이 이미 선거공약으로써 주민들에게 공표한 바 있다. 또한 자치단체들은 지방의 한정된 자원을 합리적으로 배분함으로써 최대의 성과를 얻기 위해서 각 자치단체에 연고가 있는 발전연구원이 주축이 되어 지방의 개발전략을 마련한 것이다.

첫째, 선거 공약중에서 개발관련 계획의 실천방안을 수립 및 집행에 착수하였다. 민선 자치단체장들은 지방선거에서 자기가 행한 공약을 임기 3년 동안 실천할 계획을 수립하고 실천에 착수하였다.

둘째, 지역발전을 촉진·도모하기 위하여 기존에 세워둔 개발계획을 정비 하였다. 특히, 각 자치단체마다 종래부터 존재하던 지역종합개발계획을 적극적이고 발전적으로 정비하였다. 시와 군이 통합된 자치단체는 도시개발의 원활화를 도모하기 위하여 도·농통합도시계획을 재정비 하였다. 예컨대, 울산시는 21세기 울산광역시로서 한국의 도시발전을 리드하고 한국의 경제 성장을 주도하는 도시로 발돋움 하기 위해서 스스로 안고 있는 문제를 도출하고 해소하는데 인력과 재원을 효율적으로 배분하기 위하여 도시기본계획안을 새롭게 수립한 바 있다. 그외에도 예컨대, 강원도는 “21세기 강원도의 미래상”(1996. 5) 경기도는 1994년에 현재의 도지사가 관선지사로 있을 때 “21세기 경기도정기본계획”을 마련하였는데 그것을 골간으로 민선 이후에는 “일등 경기 기본 방향”을 마련하여 도정을 수행하고 있다. 그외에도 통영시의 해양박물관 건립계획, 익산시의 금강 유역권 관광개발, 부산광역시의 공유수면 매립계획, 정보 업무복합단지 개발계획, 기장군의 연화지구 공유 수면 매립계획 등을 열거할 수 있겠다.

셋째, 지역의 개발을 제한하는 상위계획을 재정비 또는 변경을 건의 하고 있다. 자치단체는 자기 의사와는 상관없이 국가에 의하여 민선시대 이전에 확정된 각종 국가계획이 지역발전의 걸림돌이라고 단정하고 그에 관련된 자치단체들은 국가나 상급기관에 대하여 이들 계획의 재정비를 촉구하거나 행위 규제 완화를 건의한 바 있다. 예컨대, 경기도의 경우는

수도권정비계획이 특히, 경기 북부 지역의 개발을 저해하는 주요 요인이라는 판단아래 행위 규제의 완화를 건의하고 나선 것이다. 또한, 서울 시민을 위한 남한강 상류의 상수보호 구역의 지정으로 인한 당해 지역의 주민들의 생존권을 보호 하라는 요구가 노골적으로 제기되고 있다.

넷째, 지역의 개발을 제한하는 구역안에 토지 이용규제의 완화를 촉구하였다. 특히 1971년부터 1977년에 걸쳐 전국 14개 권역에 도시계획법 제21조에 의한 개발제한구역이 확정되어 있다. 그중에서 50여개의 자치단체의 장과 의원들이 1996. 5. 28 부산에 모여 개발제한 구역의 행위규제의 완화를 건의한 바 있다.

2) 평가 및 발전전략

이상과 같은 자치단체들의 움직임은 그들 처지에서 보면 매우 당연하고도 절실한 요구라는 사실을 알아야 한다. 자치단체장 후보자들이 선거운동 때 내세운 지역개발 공약 사항의 상당 부분은 지방으로서는 도저히 실천 불가능한 것들도 섞여 있다. 그럼에도 불구하고 지역에 기반을 두고 있는 정치가들은 공약사항에 국가의 고유한 업무 영역까지도 대상에 포함 시켜 이를 관철하려는 과정에서 국가와 지방간 갈등이 야기 되고 있는 것이 현실이다. 어쨌든 자치단체가 국내외의 경쟁력을 가지려면 무엇보다도 토지에 대한 행위규제가 엄격하지 않아야 한다. 전국적인 차원에서 국가가 책정한 상위계획도 엄연히 논리가 있기 때문에 자치단체의 건의를 전적으로 수용하는 예는 별로 발견할 수 없는 상태이다. 제한 받는 자치단체의 일방적인 지구 지정의 해제 또는 완화 요구와, 보다 광범위한 차원의 공익을 내세우는 상급기관은 지방의 주장에 대하여 수용불가라는 자세를 견지함으로써 중앙과 지방간의 갈등의 골을 깊게 하는 경우도 있다. 다만, 이념분쟁이 첨예하게 진행되던 시절에 확정된 군사시설보호구역이나 수도권역에 정비계획상 산업입지를 억제하였던 방침을 일부 변경하여 무공해 산업인 첨단산업을 유치할 수 있게 행정쇄신위원회에서 긍정적으로 검토하고 있다는 보도는 매우 획기적인 사건이 아닐 수 없다. 1996. 6. 10 행정쇄신위원회는 수도권 성장관리구역내 대기업 첨단산업공장신설을 허용키로 함에 따라, 비 수도권 지역(충청, 전라, 경북 등)에서는 지역간 균형개발을 저해 한다는 이유로 반대 의사를 표명하고 나섰다.

지역차원에서만 본다면 지방의 의견을 전적으로 옳다고 생각할지 모르지만, 중앙정부의 차원에서 보면 중앙의 입장이 설득력을 가지는 경우가 많을 것이다. 따라서 어느 정도의 수준에서 상호 조화를 찾느냐가 관건이 될 것이다. 지방자치란 중앙정부와 지방자치단체가

종속관계에 있는 것이 아니고 상시 대치관계를 형성하는 것은 낭비를 초래하게 될 것이다. 따라서 이제 중앙정부와 지방자치단체는 동반자 관계로 상호 보완 및 협력관계를 구축하는 것이 바람직 하다(윤재풍: 38-40). 따라서 중앙정부도 지역주민의 의견을 수렴하는 절차를 반드시 거침으로써 전국적인 차원의 개발전략을 수립·추진하는 것이 바람직 할 것이다. 특히, 지역간의 균형개발이야말로 우리의 절대적인 과제가 아닐 수 없으므로 그것을 달성하기 위한 위한 정책의 우선 순위가 반영되어야 할 것이다.

2. 産業活動 基盤構築 戰略

1) 의의 및 실태

자치단체안에 국내외 기업들의 투자를 유치하려면 우선 인프라 스트럭처가 제대로 구축되어 있어야 한다. 기업의 생산활동에 기반이라고 할 수 있는 도시의 하부 구조가 갖추어져 있어야 기업의 생산활동이 원활하게 이루어지므로 그 진입이 촉진된다. 따라서 각 자치단체는 철도, 항만, 공항등을 유치·개설·확장하는데 노력을 하여야 하고, 도로, 공업용수, 상·하수도 등의 인프라는 물론이고, 교육, 의료, 보험등 생산자 서비스 산업을 유치하는데 많은 배려를 하게 되는 것이다.

각 자치단체들이 지난 일년동안 지역의 산업활동 기반의 구축을 위한 추진 전략은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체는 사회간접자본(SOC)의 확충을 도모하려는 계획을 수립하여 건의하고 있다. 예컨대, 경부 고속전철역 유치 활동(예: 경주), 국제공항 건설과 주변의 활성화(예: 인천,청주 등), 지방도로의 포장율 제고, 대학 유치등으로 나타나고 있다. 지방이 독자적으로 사업을 추진하기 위해서 민자를 유치하고자 법상 인정된 인센티브를 제의하고 있지만, 아직 눈에 보이는 성과는 별로 없는 상태이다.

둘째, 국가 또는 지방공단의 지정을 추진하고 있다. 예컨대, 대구에서는 위천공단을 국가공단으로 지정해 줄 것을 중앙정부에 공식 건의한 상태이다. 대구는 1인당 지역 총생산액이 전국 15개 광역시·도 중 최하위이기 때문에 대구의 지역경제를 회생시키고 21세기의 경쟁력 있는 선진 산업도시로 도약하기 위해서는 위천공단의 건설이 필수적이라고 판단 이를 추진하게 된 것이다. 그러나 이 계획은 영향권하에 있는 부산이나 경상남도로부터 경계의 대상이 되어 갈등이 심화되고 있는 상태이다. 그 외에도 부산광역시의 신호지방공업단지 및 과학산업연구단지, 광주시 첨단과학산업단지 조성, 담양군의 농산물 유통센터 설립 등의 사례를 예로 들 수 있다.

셋째, 각종 국제 이벤트를 유치하기 위한 준비를 시작하였다. 예컨대, 서울특별시, 제주, 경주시등은 건설교통부로부터 컨벤션 유치도시로 지정을 받은 바 있다. 특히, 서울은 ASEM을 유치하고 그 준비를 시작했으며, 강원도는 관광국제박람회 '98를 계획하고 있다. 그러나 의왕시에서는 「세계 연극제」의 유치를 추진하고자 준비에 착수하였으나 지역 환경 단체들은 개발제한구역의 훼손을 들어 반대하였고, 경기도 의회에서는 60억이상의 예산지원이 특정자치단체에 집중될 뿐만 아니라 그 성과가 크지 않기 때문에 예산을 삭감해 버린 결과로 1996. 6. 15. 현재 담보 상황을 맞고 있다. 1996. 6.에는 월드컵 대회가 한·일 두 나라가 공동으로 개최하기로 FIFA의 결정이 나자 각 자치단체들은 월드컵을 유치하기 위해서 저마다 장점을 강조 하면서 경쟁하고 있다.

2) 평가 및 발전방향

그러나 지방자치단체의 산업 기반 구축은 지방의 독자적으로 추진 할 수 있는 프로젝트가 아니다. 지방이 독자적으로 인센티브를 제공하여 민자를 유치하는데 한계가 없지 않기 때문이다. 자치단체의 재정적·기술적·경험적 역량의 한계가 엄존하기 때문에 상급기관의 전폭적인 지원과 유기적인 협조체제가 구축되어야 추진 가능한 것이다. 특히, 외국의 자치단체에 대하여 경쟁력을 가지기 위해서는 '경제특구'를 지정하여 대응하게 하는 것이 바람직하다. 지방화 시대의 지역 경제 활성화는 각 지방자치단체의 투자유치 노력에 달려 있으므로 각 지방정부는 이를 위한 여건조성을 하여 국내·외 기업들 적극적인 유치를 촉진하여야 한다. 왜냐 하면 국내의 한국 및 외국적 기업들이 자기 공장을 동남아로 옮기거나 옮길 계획을 갖고 있기 때문이다. 수도권을 떠나는 기업들의 공장을 외국 도시로의 진출을 방관한채, 외국 기업을 유치한다는 것은 여간 어려운 것이 아니고 국가적으로 낭비가 아닐 수 없다.

이러한 현상에 대비한 가장 현실적인 대안의 하나가 경제특구(또는 투자자유지역)를 지정하는 일이다. 경제특구에서는 국내·외 기업이 자유로이 경쟁, 교류하는 체제가 마련되어야 한다. 국가 및 지방자치단체는 경제특구에 대한 제반 기반시설(도로, 상하수도, 환경시설) 투자를 우선적으로 실시하여야 할 것이다. 경제특구의 기업체에 대한 우대조치는 다음과 같은 내용을 포함하여야 할 것이다(나성란: 15-16).

① 주대상기업은 내·외국인을 차별하지 않으며 대상 업종도 제조업 및 유통, 금융 등 관련 서비스업을 포괄한다.

② 완전 개방에 가까운 외자 및 외환관리의 특례를 인정할 필요가 있다. 예컨대, 해외자

금 조달상의 우대조치로서 투자금액의 100%까지는 해외자금조달이 가능하게 해준다.

③ 대폭적인 조세감면으로 기업의 진입을 유인하여야 한다. 이를 위해서 법인세, 소득세, 관세, 지방세 등의 세제혜택을 기존의 산업입지 혜택의 2배 이상 수준으로 하고, 기술·인력개발을 위해 현행의 기술·인력 개발에 대한 세제혜택 보다 더 나은 고수준의 인센티브를 부여해야 할 것이다.

④ 토지의 소유, 임대, 장기사용권(예: 99년)을 임의적인 선택을 가능하게 하고 저렴한 토지를 제공한다.

⑤ 수출입관련 절차를 대폭적으로 완화 하도록 한다.

⑥ 외국인 취업자에 대한 규제를 완화 하도록 한다.

⑦ 경제특구의 지정, 개발을 위해서 법률적 기반으로 필요한 조치를 강구한다.

3. 地方의 特性 開發戰略

1) 의의 및 실태

지역의 고유한 자원을 경쟁의 수단으로 활용하는 전략을 모색하는 것이다. 자치단체가 세계적인 경쟁력을 갖기 위해서 고부가가치 산업· 하이테크 산업· 무공해 산업을 유치하는 것이 바람직 하지만, 그러한 산업의 입지의 여건과 유인력을 구비하고 있는 자치단체는 사실상 몇개 되지 않는다. 그렇다고 앞 뒤 가리지 않고 어떤 산업이든지 유치하려는 발상(소위 Pimfy : Please in my front yard)을 하기 보다는 투자비가 저렴하고 환경 파괴를 최소화 하는데 안성맞춤인 지역문화를 경쟁의 자원으로 발굴 활용하는 것이 효과적이라고 생각한다. 가장 지역적인 것이 가장 세계적인 것이라는 말처럼 지역 문화야말로 내발적 발전을 도모하고 대외적으로 경쟁력을 가질 수 있는 자원이 될 것이다.

첫째, 자치단체의 지장산업을 적극적으로 지원·육성·개발하는 전략이다. 특히, 대도시를 판매 시장으로 하는 수 많은 자치단체들이 추진하고 있는 사업이 제3섹타에 의한 광천수·생수개발·또는 관광개발 등 한계자원의 개발을 서두르고 있다. 예컨대, 산청군·충주시·청원군·진천군·괴산군·옥천군·진천군·구례군 등에서 먹는 샘물을 개발하였거나 계획중인 것으로 알려지고 있다. 한편, 김제시등은 온천개발도 추진하고 있다.

둘째, 첨단 산업을 유치하고자 한다. 첨단산업은 여건이 성숙된 서울, 부산등 광역시와 대도시를 중심으로 계획되어 전략적으로 추진하고 있다. 항구 도시들은 소위 3T, 즉, 에어포트(Airport), 시포트(Seaport), 텔레포트(Teleport)의 정비건설을 추진하고 있다.

셋째, 사양산업을 재활용하는 전략이다. 예컨대, 과거 탄광지역으로 명성을 날리다 에너

지의 대체 시책으로 인해 폐광지역으로 전락되면서 지역경제가 침체된 태백지역 개발구상과 같은 것들이 이 범주에 속한다.

넷째, 지역 특산품에 브랜드를 확보하여 판매망을 구축하여 지역경제를 활성화 하는 전략이다. 민선시대 이전부터 1군 1명품을 지정·개발하여 이를 판매하고 있는 바, 이제는 상표권을 확보함으로써 개별성을 확보해 가고 있다.

다섯째, 도시와 농촌의 교류를 추진·확대를 꾀하고 하고 있다. 소득 수준의 상승으로 도시민들은 물질적으로 풍요로와 지고, 동시에 여가시간이 증대됨에 따라서 도시민이 자연적 위락환경에 대한 수요가 급증하고 있다. 이 문제를 해소하기 위하여 도·농간 교류를 추진하고 있는 것이다. UR협상 타결이후 WTO체제하에서 농산물의 판로를 확보하기 위해서 농민들이 도시민에게 계약재배 한 유기 농산물을 공급하는 등의 지역간 교류 사업을 확대하기 시작하였다. 특히, 서울, 부산등 대도시의 자치구와 농·어촌지역인 군의 농촌마을과 농산물 계약재배가 성행하고 있는 것이다.

2) 평가 및 발전전략

우리 자치단체들은 타 자치단체가 개발한 시책을 베끼는데 여념이 없다고 해도 과언이 아니다. 특정 자치단체가 창안한 경영수익사업이 잘 된다고 소문이 나면 너도 나도 같은 사업을 위해 뛰어 들기 때문에 그 사업은 부를 축적하는 수단이 되지 못한다. 따라서, 자치시대에는 자치단체별로 상품의 차별화·다양화의 전략을 추구하지 않으면 살아 남을 수 없을 것이다. 그러면 차별화는 어떻게 할 것인가? 가장 지역적인 것이 가장 세계적이라는 인식 아래 지역의 특수성을 세계 시장에 내놓고 경쟁을 추구하여야 한다. 이제 세계인들은 보편적인 문화보다는 독특한 지역 문화에 더 큰 관심을 기울이고 있다. 따라서 세계인들을 상대로 특정 지방만의 고유한 문화를 팔아야 한다. 예컨대, 벨기에의 오줌싸는 아이의 동상, 네덜란드의 치즈 시장, 빠리의 몽마르뜨 언덕, 독일의 로렐라이 언덕, 50미터 높이에서 하이 다이빙을 하는 멕시코의 깨부레타 바닷가 언덕, 프랑스 니스의 가장행렬 및 꽃축제등등은 극동에 위치한 우리나라 사람들도 잘 알고 있을 정도로 지역 상품이 세계적으로 인정을 받고 있는 셈이다. 우리 지방도 각자 이미지를 만들어 세계인들을 향해 손짓을 할 필요가 있다. 지방자치단체가 경쟁력을 기려면 먼저 자기 특색을 살려야 되는 것이지 서울의 흉내를 내어서는 경쟁이 되지 않을 것이다. 또한 서울도 더 이상 외국 대도시의 흉내를 내어서는 경쟁력을 가질 수 없을 것이다. 그 지역만의 독특한 문화 또는 자원을 찾아서 경쟁전략을 수립하고 추진 하여야 한다. 왜냐하면, 현대인들은 1인 1색이 아닌, 1인 10색이기 때

문에 저마다 개성을 가지고 있고 그 문화 또한 다양화하고 있다. 이제 소품종 대량생산시대가 지나가고 「다품종 소량생산시대」가 도래 된 것이다. 따라서 자치단체는 우선 지역만이 가지고 있는 비교 우위에 있는 문화나 자원을 찾아서 ① 특산품을 이용한 지역의 개성 창조하기 ② 지방문화·예술을 지역상품화 하기 ③ 지역설화로 외지인을 끌어 모으기 ④ 지역의 특수 시설의 관광상품으로 만들기 ⑤ 유명인의 명성을 관광자원으로 만들기 ⑥ 스포츠로 지역을 활성화 하기 ⑦ 이벤트로 지역 활성화 하기 ⑧ 지역의 이미지를 만들기 등의 전략을 강구하여야 할 것이다(이주희b, 1996 : 34-36).

4. 地方産業의 國際化 戰略

1) 의의 및 실태

지방산업의 국제화는 자본, 인력, 기술의 국제적 교류를 더 증대시키는 것만이 아니라 지방산업의 국제경쟁력을 증대시켜 국제시장에 경쟁력 있는 상품과 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 민선시대의 지방자치단체는 외국과의 교역 증대 등 국제화를 촉진하기 위하여 다음과 같은 활동을 추진하고 있다.

첫째, 해외에 무역관계 홍보관을 설치하여 자치단체를 홍보하고 있다. 서울특별시는 중국 북경에다는 서울문화무역관을, 미국 로스엔젤레스에는 서울종합정보센터, 일본의 도쿄에는 서울시 사무소를 개설하여 통상정보의 수집, 무역전시회 개최, 관광객유치, 시정홍보활동, 지역기업 상품의 홍보하고 있다. 부산광역시의 경우에는 미국 마이애미에 부산무역전시장을 개장하여 지역 기업들의 미주지역 진출의 교두보로 활용하고 있다.

둘째, 지방의 중소기업의 해외 무역을 돕기 위하여 제3섹터를 설립하여 활동하고 있다. 경상남도는 지역경제의 활성화와 국제경쟁력을 제고 하기 위하여 1994년 “(주)경남무역”을 설립하여 농수축산물 및 중소기업 제품의 판로를 개척함과 동시에 그들의 수출입업무를 대행해 주고 있다. 1995년말 현재 경영수지 48,000천원 상당의 흑자를 기록함으로써 단기간에 정착단계에 들어가고 있다고 한다(공창석 : 52). 경남무역을 필두로 해서 경북통상, 제주교역, 전북무역, 전북무역, 전남무역을 설립하였는데 이들의 성과 분석은 시기상조가 아닐 수 없을 것이다.

셋째, 자치단체장이 해외 “기업투자 유치단”이나 “시장개척단”을 구성하여 지역상품의 해외 판촉 활동을 전개 하고 있다. 특히, 부산광역시는 1996. 5.에 지역내 10개 기업대표 40명으로 구성된 시장 개척단을 아르헨티나, 콜롬비아, 칠레 등에 파견하여 교역확대 및 합작 사업을 추진하기로 협의 한 바 있다. 경기도의 경우 1996년에는 통상촉진단을 10회에 걸쳐

26개국에 파견할 예정으로 있다(서병주 : 40).

넷째, 광역자치단체들은 국제 통상에 대한 행정서비스를 위해서 관련된 체제를 구축하였다. 예컨대, 경기도의 경우는 통상기능을 강화 하기 위한 일환으로 국제통상협력실장 밑에 국제교류담당관과 국제통상담당관을 두고 각 담당관 밑에는 3개씩의 계를 두고 일을 처리하고 있다.

2) 평가 및 발전전략

지방산업의 국제화를 위해서 상당수의 자치단체가 해외시장을 상대로 통상을 전개하고 있지만 그 성과를 논하기에는 아직 시기상조라고 생각한다. 그러나 자치단체의 통상활동체제를 제대로 구축하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 개선해 나가야 할 것이다(나성란: 14-15).

첫째, 지방산업이 국제 경쟁력을 갖기 위해서는 지방의 특성에 맞는 전략적 특화산업이나 미래의 비교 우위산업을 선정해야 한다. 지방산업이 국제 경쟁력을 갖기 위해서는 일차적으로 지역별로 특색있는 투자환경이 마련되어야 한다. 특히, 금융, 법률, 기술서비스, 정보관련서비스 기능을 지방에 적극적으로 유치하여야 할 것이다. 지방산업의 고도화를 위해서는 새로운 기술 도입 뿐 아니라 기존산업의 기술 고도화가 필요하다. 따라서 지방기업의 연구개발 및 신기술 도입을 장려하는 정책과 이러한 기술개발에 대한 조세 및 금융지원을 강화하여야 한다. 동시에 지방기업들은 자체적인 연구개발능력이 부족하기 때문에 기술·정보·지원체계를 구축할 필요가 있다. 이를 위하여 지역기술정보센터를 신설하거나 기존의 생산기술연구원등을 활용하는 방안을 선택 할 수 있을 것이다.

둘째, 지방산업의 국제화를 추진하기 위해서는 인접자치단체간의 전략적인 제휴(Strategic alliance)를 대응해야 한다. 각 지방자치단체마다 국제 통상기구나 무역회사를 만든다는 것은 효율성의 측면에서 바람직 하지 않다. 따라서 지방자치단체의 국제화를 돕기 위해서 설립된 "지방자치단체국제교류재단"을 제대로 활용하는 방안을 강구하는 것이 바람직 하다. 동 재단은 1994년 자치단체의 출연으로 설립되었으나 그동안 지방자치단체를 위하여 지원을 제대로 못했다는 비난을 받고 일부 기초자치단체들이 재원을 출연하기를 거부하는 양상까지 나타나고 있다(한국경제신문 1996. 6. 15). 그러나 자치단체간 협력을 위해 구성된 「지방자치단체국제화재단」이 사업목표로 삼고 있는 해외정보 제공, 국제교류활동 지원을 적극화 하거나 지방공무원의 해외파견 및 국제간 교류, 해외사무소 설치등을 추진해야 할 것이다. 동 재단은 지방경제나 세계화 업무의 추진에 정말로 필요한 각종 정보자

료를 받간하는 동시에 유관 외국단체와의 협력체제를 구축해 나가야 할 것이다.

지방산업의 국제화를 위한 발전 방안은 다음과 같다(서병주 : 44-45).

첫째, 통상전문인력의 확보 및 양성을 해야 한다. 업무량의 한계를 보이고 있는 해외 수출·입에 대한 유관기관과 긴밀한 협조체제를 구축하되 자치단체가 독자적으로 통상전문위원을 확보 활용하거나 중앙단위의 통상직 공무원의 지방자치단체에 배치하고, 지방의 통상직 공무원 양성 프로그램의 개발등 통상정책을 수립하고 집행할 전문인력의 양성이 필요하다.

둘째, 통상관련 중앙부처와 업무 협조를 강화해야 한다. 자치단체의 통상정책에 대한 중앙부처들의 다각적인 지원정책도 중요하지만 정합성을 높이기 위해 통상관련 중앙부처간의 업무협의 기구를 신설할 필요가 있다.

셋째, 통상정보를 기업에게 제공하는 시스템을 구축해야 한다. 현재 자치단체에 제공되는 통상정보는 극히 미미한 수준이다. 자치단체 수준에서 추진하기 시작한 통상정책이 그 방향과 내용의 풍부함으로 보장하기 위해서는 자치단체에서 활용할 수 있는 정보의 풍부성·적시성 등이 요구되고 정보생산능력이 부족한 자치단체에서는 정보가 일체화 되어 체계적으로 전달되는 통상정보 제공 시스템을 구축할 필요가 있다.

넷째, 통상정책을 종합지원체제를 구성해야 한다. 통상관련 중앙부처의 업무협조 강화하는 동시에 부분적으로 맡고 있는 각 중앙부처 및 그 산하·유관기관이 참여하는 통상정책 종합지원단을 구성하여 운영할 필요가 있다.

5. 行政서비스 體制 構築

1) 의의 및 실태

행정서비스를 주민이나 기업이 만족하는 체계를 갖추는 것은 지방자치단체의 필요·충분 조건이다. 주민이 생활을 하는데 불편을 초래하지 않고, 기업이 생산활동을 하는데 지장을 초래하지 않으며 편의를 제공 받을 수 있어야 기업이 유치되고 스스로 경쟁력을 확보함으로써 지역발전을 도모하는 것이다. 따라서 행정서비스의 자세, 시간, 비용, 공간, 정보 등에 만족도를 높일 수 있도록 관련 체제의 혁신을 강구하고 있다.

민선시대의 지방자치단체는 기업이 지역에서 생산활동을 영위하는데 불편이 없도록 하고, 질 좋은 서비스를 하기 위해서 다음과 같은 체제를 구축함으로써 경쟁력을 확보해 나가야 할 것이다.

첫째, 원스톱 서비스 체제를 구축하고 있다. 정부에서 중앙이나 지방이나 할 것 없이 1회

방문처리제를 실시하였으나 자치단체의 공무원들의 자세에 따라 성과가 다르게 나타나고 있다. 인·허가 절차 및 규제를 단순화하고 이를 일괄적으로 처리할 수 있도록 일괄처리제도(One-stop service)를 도입하며, 외자도입, 기술도입, 토지전용 등의 특례를 적용할 수 있어야 한다.

둘째, 논 스톱 서비스 체제를 구축하고 있다. 기업이나 주민은 언제 어디서나 행정서비스를 받을 수 있는 체제를 갖추고 있다. 종래에는 꼭 행정관청에 가야 증명서를 받을 수 있었고, 일과시간에만 서비스를 받을 수 있었지만 이제는 백화점이나 지하철 기차역전에서도 서비스를 받을 수 있게 되었으며 토요일 오후나 공휴일에도 기본적인 증명서는 발급 받을 수 있게 되었다. 편리한 시간에 어디서나 행정서비스를 받을 수 있는 체제를 구축해 가고 있다.

셋째, 정책을 세일즈 하기 위해서 자치단체장이 직접 뛰고 있다. 특히, 서울특별시장과 경상남도지사는 스스로 TV에 도시시책을 홍보하고 있다. 대중매체에 얼굴을 내밀고 시정에의 협조를 요청함으로써 장과 주민간의 거리를 단축하고 시정을 알리고 설득력을 더하고 있다는 평가를 받는다.

넷째, 지방의 정보를 전자화하여 PC통신이나 INTERNET에 공개하고 있다. 지방자치단체가 보유하고 있는 정보자산을 적극적으로 기업에게 제공함으로써 정책 결정에 대한 논의를 활성화 하고 주민의 참여 의식을 증진시키고 있다.

2) 평가 및 발전전략

전에 없이 행정서비스로 주민이나 기업을 만족 시키는데 자치단체장의 관심은 지대하다. 그러나 민선 이전과 비교할 때 공무원들의 일거리가 늘어났기 때문에 공무원들은 신나게 움직이지 않는다는 평가를 받기도 한다. 민원의 원스톱이나 논스톱 시스템의 구축은 매우 가치있는 일로 받아 들여지기는 하지만 형식화한 느낌을 주고 있다. 행정정보를 PC통신에 공개하고 있다고 홍보하지만, 그 정보를 검색해 보면 옛날 자료이고 불충분한 자료가 대부분이다(동아일보, 1996.6.9). 그저 남이 한다면 우리도 흉내는 내보자는 정도의 행태를 보이고 있다.

따라서 앞으로 지방자치단체는 다음과 같은 행정서비스 지표를 설정·제공함으로써 기업이나 주민을 만족 시켜야 할 것이다.

첫째, 자치단체가 서비스하는 공간이나 시설에 대해 만족감을 주어야 한다. 자치시대에는 지방자치단체가 생산공간으로써 매력을 끌 수 있어야 기업이 자치단체를 떠나지 않을 것이

다. 그렇게 할려면 자치단체는 기업에게 만족스런 공간이나 시설을 제공하여야 한다. 또한 행정서비스는 어디서라도 받을 수 있도록 서비스 공간과괴를 시도하여야 할 것이다.

둘째, 빠른 행정서비스를 하여야 한다. 기업이나 주민들은 지구촌 무한경쟁 환경에 대응하여 생존전략을 강구하지 않으면 안된다. 우리 기업의 국제 경쟁력은 특히 시간전쟁에서 결판난다고 해도 과언이 아닐 것이다. 우리 정부가 기업의 경영활동을 필요 이상으로 규제하는 제도를 형성함으로써 기업의 국제 경쟁력을 떨어뜨리는 결과를 초래한다면 문제가 아닐 수 없다. 기업이 세계 시장에서의 도전과 응전에서 살아 남을 수 있도록 자치단체가 도와줄 수 있는 중요한 영역의 하나가 행정서비스의 시간을 단축해 주는 것이므로 이를 위한 제도나 공무원의 행태를 혁신하여야 한다.

셋째, 행정 정보에 대해 만족감을 느끼게 해야 한다. 정보화 시대에는 정보가 경쟁력의 원천이 된다는 사실을 부인할 사람은 아무도 없을 것이다. 국가나 지역사회발전은 행정기관이 제공하는 정보에 따라 상당량 영향을 주고 받는다. 고도정보화 사회에 있어서 특히 기업만족을 시키려면 질 좋은 정보를 제공하는 일이다. 자치단체가 생산하는 정보가 충실치 못하면 질 좋은 정책이 수립될 수가 없기 때문이다. 쓸만한 정보가 없어서 기업이 자치단체의 정보를 외면한다면 자치단체의 존재 가치가 위협을 받게 될 것이다. 따라서 행정정보를 사유화 하지 않고 일반에게도 널리 공개한다면 지역사회는 그만큼 활성화 될 것이다.

넷째, 행정서비스의 자세에 대한 만족감을 주어야 한다. 지방자치단체의 서비스 자세가 기업을 감동 시켜야 한다. 자치단체들은 공격적 행정서비스를 실시한다. 자치단체의 공무원들은 고객을 찾아 다니면서 행정서비스를 하지 않으면 안된다. 현장에서 기업이 필요로 하는 일을 찾아 서비스 하는 것을 게을리 하지 말아야 할 것이다.

IV. 民選 自治時代의 地域開發 課題와 對策

1. 利己主義的 葛藤의 緩和와 調整

1) 이기주의적 갈등의 양상

중앙집권적 개발시대의 도시정책 형성에 따른 갈등은 수면하에 잠복해 있었으나 계획과정이 민주화·개방화되면서 뿐만 아니라 환경에 대한 인식변화 때문에 개발·보전에 따른 갈등이 빈발하고 있다.

지역내외의 개발·환경 갈등의 유형은 여러가지로 분류할 수 있지만 갈등 주체를 기준으로 할 때에는 원인자와 피해자, 수익자와 부담자간, 계획자와 시행자간에 주로 발생하고 있다. 여기서는 지역의 개발·보전과 관련되어 야기된 갈등중에서 그 당사자 일방을 지방자치단체로 할 때 나타나는 유형을 열거하고자 한다(권원용 : 16-17).

첫째, 자치단체와 민간의 갈등이다. 이는 자치단체와 지역 주민 사이에 일어나는 것으로 주로 시설의 입지와 관련되는 것이 대부분이다. 예컨대, 광역 쓰레기 매립장, 쓰레기 소각 시설, 분뇨·하수처리장, 방사성폐기물 처분장, 산업폐기물 처리시설등 특히, 환경과 관련된 기피시설의 입지가 대표적인 예가 된다. 한편, 도시계획법에 의하여 지정되는 풍치지구, 미관지구등의 지정으로 야기되는 해당 지역의 토지소유자와 지정 주체인 자치단체간에 나타나는 갈등의 형태이다.

둘째, 자치단체와 자치단체간의 갈등이다. 지방자치단체 상호간에 행정구역을 초월한 광역시설의 배치나 이용, 자원관리와 관련하여 일어나는 갈등이다. 예를 들어 상수원의 유지·관리비용, 상수 공급량의 배분, 취수장 및 정수장의 설치, 묘지나 화장장의 이용, 지하수의 개발등과 관련하여 일어나는 갈등이다. 구체적으로는 서울특별시와 춘천시간에 춘천하수종말처리장 운영비 부담문제, 대구 위천공단 조성과 관련하여 대구시와 부산시·경남도간의 갈등, 영월군과 제천시간에는 상수원 관리상의 문제로 갈등이 야기되고 있다.

셋째, 자치단체의 특정 지역의 주민과 주민간에 나타나고 있는 마찰이나 분규이다. 예를 들면, 아파트 단지의 고밀도에 따른 저밀도 지역의 주민들의 일조권의 침해, 쓰레기 소각장의 이전, 주민간의 대립 등이 여기에 속한다. 군포시의 쓰레기 소각 시설의 입지와 관련하여 발생한 갈등이 그 예이다.

넷째, 국가와 자치단체간의 갈등·마찰이다. 이는 기피성 국책사업을 특정한 자치단체 안에서 전개하고자 할 때 발생하는 형태인 것이다. 예를 들면, 원자력발전소 설치와 관련하여 지역주민이 환경파괴와 인체상의 위해를 들어 반대함으로써 나타나는 형태인 것이다. 또한, 자치단체의 의사와는 상관없이 지정된 개발제한구역의 지정으로 인한 지방자치단체의 해제건의와 관련된 갈등이다. 민선이후에는 영광군수가 한국전력의 원전에 대한 건축허가를 취소함으로써 사업주체인 한국전력주식회사와 갈등이결국은 국가와 자치단체간의 갈등으로 비화 된 바 있다. 또한 속리산내 용화온천 확대 개발문제로 야기된 충청도와 내무부간의 갈등, 대청호 주변 지역 환경규제 강화문제로 충청도와 환경부간의 갈등이 그 사례이다.

다섯째, 국가와 지방자치단체 주민간의 갈등이다. 예컨대, 국가가 도시계획으로 특정지역을 개발제한구역이나, 문화재보존지구로 지정함으로써 동 구역안의 주민과 지정주체인 국

가와와 같다.

자치시대를 맞이하여 혐오성 국책사업이나 환경에 영향을 크게 미치는 다른 지방자치단체의 개발사업 프로젝트가 있는 곳이면 의례히 주민들의 반대열기가 거세게 나타나고 있다. 특히, 혐오시설 입지결정에 대한 언론의 태도는 거의 주민들의 반대를 지역 이기주의로 단정하고 막연히 주민참여와 중앙의 분쟁조정위원회 설치를 만병통치약처럼 강조하고 있을 뿐이다. 그러나 자신이 해당 지역에 살고 있었다면 문제의 시설이 건설되는 현실을 얼마나 이해 할 수 있겠는가를 자문해 보자. 또한 전국의 245개 자치단체 중에서 유권자들이 한사코 반대하는 일에 대해서 자치단체장이 국가 사업임을 내세워 주민을 설득하는 자치단체장이 과연 몇이나 될 것인가? 특히, 원자력발전소와 건설과 관련하여 발전소 입지나 확장에 대하여 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」 상의 인센티브 제도만으로는 모든 문제가 해결할 수 없다는 사실을 알아야 한다. 지방자치단체장이 나서서 해결할 수도 없을 뿐만 아니라 하려고도 하지 않을 것이다. 국책사업이라는 사실만을 강조하면서 전체를 위하여 지역 주민은 이를 수용해야 된다는 논리는 현실성을 전혀 결여하고 있는 것이다.

2) 갈등해소의 기본 전략

민선 자치시대 이후 계속적으로 늘어나고 있는 기피시설들의 입지와 관련하여 발생하고 있는 갈등 국면이 자주 조성되는 이유의 가장 중요한 것은 주민들이 정부를 믿으려 하지 않기 때문이다. 문제의 본질이 아니라 정부를 불신하는 상황에서 지방자치단체가 해결하지 못하는 문제를 지방에 맡겨서 시간만 허송할 것이 아니라 다음과 같이 발상을 전환할 필요가 있다(이주희b : 1996).

첫째, 기피시설 건설을 위한 건축 허가권은 중앙정부가 지방자치단체의 의견을 들어서 행사 하도록 하여야 한다. 자치단체장이 자기 정치적인 생명을 내걸면서 주민이 반대하는 일을 추진할 수 없음은 너무나 자명하기 때문이다. 국가 전체의 이해와 직접 관련되어 있고, 자치단체장이 해결하기에는 너무나 곱고 정치적인 부담을 주는 문제라면 국가가 직접 전면에 나서고 자치단체장은 국책 사업의 협조자로서 역할을 다하도록 체제를 바꾸어야 할 것이다.

둘째, 원전등 위험·위해 물질의 유출로 발생하는 안전 사고에 대한 제반 대응 장치에 대한 금전적인 보증을 정부가 하도록 하여야 할 것이다. 현재, 거의 모든 혐오시설이 환경오염 및 파괴로 초래되는 「환경의 질」 의 저하와 「생명의 위해」 를 우려하는데 대해서, 정부나 추진기관들은 안전·완벽하다고 홍보를 적극적으로 하고 있지만 문제는 주민들이 이

를 믿으려 하지 않는 분위기가 지배적이라는 사실이다. 따라서, 이제는 체계적인 장치를 마련해서 주민을 설득해야 한다. 그것은 혐오시설과 관련하여 사고가 나거나, 피해가 발생했을 때 즉각적인 방재장치를 가동함을 물론이고, 그에 대한 감시는 주민단체에게 맡겨져야 한다. 그럼에도 불구하고 발생한 손해에 대한 배상은 오래 끌어서 피해 주민들을 지치게 할 것이 아니라 1-2 개월안에 해결되도록 사업자가 기금을 출연해 둘 필요가 있다. 이러한 사항들을 내용으로 하는 특별법이 제정된다면 주민들을 설득하는데 큰 도움이 될 것이다.

셋째, 기피성이 있는 국책 사업에 적극적으로 협조하는 도시에 대해서는 중앙정부가 파격적인 보상과 혜택을 주는 특례 자치단체로 지정할 필요가 있다. 기피 시설을 유치한 자치단체가 머지않아 살기 좋은 곳으로 전환된다면, 다른 단체장들도 그 기피시설을 유치하려고 중앙정부에 로비를 하고, 주민을 설득할 정도가 되도록 하기 위해서는 전국에서 두세 군대를 시범적으로 육성할 필요가 있을 것이다. 그러기 위해서는 특별법을 제정해서 추진해야 할 것이다.

넷째, 기피시설의 당위성만을 강조할 것이 아니라 특별한 희생이 발생하는 소수에게 응분의 보상은 필수적이다. 그것이 시장원리이고 사회적인 형평의 원리에 부합되기 때문이다. 기피시설 때문에 발생하는 직·간접의 손해에 대하여 인과관계를 포괄적으로 인정하는 손해배상을 정부가 보증해 준다면 원천적으로 입지를 반대하는 분위기는 수그러들 것이다.

끝으로, 환경단체들은 무조건 불가방식 보다는 지속 가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development :ESSD)이 보장된다면 국익과 지역 실리를 조화 하는 선에서 환경운동을 전개하고 사후에는 환경을 감시하는 역할을 담당해야 할 것이다.

2. 持續可能的 開發 推進

1) 연혁 및 의의

주지하는 바와 같이 1992년 브라질 리우회의에서 채택한 「환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)」 전략은 자연 자원이나 환경은 현 세대는 물론이고, 동시에 미래 세대의 이용을 위하여 보전되고 계속 공급될 수 있도록 이전되어야 한다는 취지에서 제창된 것이다. 지구상의 못 시는 나라들의 빈곤문제를 해결하고 이들 나라의 국민에게 기본적인 수요를 제공하기 위해서는 경제개발은 필수적이다. 그러나 그 개발도 지구 환경의 수용능력을 감안하고 그 범위안에서 이루어지도록 추진하여야 한다. 지구환경의 수용 능력은 인간 사회의 기술 수준과 사회제도등의 개선을 통해 증가될 수도 있고 경제개발과 환경보전의 조화를 통해 증가될 수도 있다. 인간이 지구 자원의 한계성을 인식하고, 환경의 수용 능력

을 감안하며, 건전한 개발을 유지해 가게 되면, 지구상의 인류는 지속적으로 자연 환경과 더불어 생존할 수 있지만, 그렇지 못할 때에는 지구상의 인류는 환경과 더불어 멸망하게 될지도 모른다. 지방자치단체가 주도자가 되어 「지속 가능한 개발」을 다음과 같은 전략을 실천에 옮겨야 할 것이다.

2) 생태도시(에코 폴리스) 계획과 건설

지역개발은 생활의 질을 향상 시키지만 대개의 경우에 환경의 질을 떨어뜨리게 된다. 90년대 이전까지는 개발과 환경보전은 상극이었으나(trade off), 이제는 인간의 「삶의 질」의 향상을 위해서는 어느 한 쪽도 버릴 수 없는 중요한 요소라고 파악하게 된 것이다. 따라서 환경적으로 지속가능하게 개발(ESSD)을 추진해야 한다는 논의가 지구촌 전역에서 활발하게 전개 되고 있는 것이다.

따라서 민선시대의 지역개발은 적절한 녹지와 공공녹지(open space) 확보를 위해서 다음과 같은 방향으로 추진 되는 것이 바람직 하다(이주희 : 1994).

- ① 환경적 토지이용계획을 수립·시행하여야 한다(김일태, 1994).
- ② 자원절약형 도시 및 지역 개발계획을 수립·시행하여야 한다(김일태, 1994).
- ③ 환경 창조적·복구적 도시 및 지역 개발정책을 추진하여야 한다.(유재현, 1993)

3) 도시의 환경보전산업의 전략적 육성

지역개발의 실질적인 주역인 지역에 입지하고 있는 산업체들은 본의든, 아니든 거의 환경파괴자로 지목을 받게 된다. 자치단체가 성장하기 위해서는 산업의 입지는 필요 불가결 하지만, 그것은 환경을 파괴하는 주범이 될 수 있으므로 지역개발은 필요악이 아닐 수 없다. 다만, 자치단체에 가능한 한 환경창조 및 환경적응 산업을 전략적으로 유치한다면 환경 파괴를 최소화 하는 동시에 그로 인한 지방의 부가가치를 창출하는 경쟁력을 확보 할 수 있는 것이다. 따라서 가급적 환경을 창조하는 산업이나 환경에 적응할 수 있는 산업을 선별하여 전략적으로 입지·유치한다면 자치단체의 지속가능한 개발에 도움이 될 수 있을 것이다. 그러나 환경 친화적인 산업중에서도 공해 방지 산업은 하이 테크 산업이기 때문에 여건이 조성된 몇 안되는 자치단체만이 이 전략을 채택할 수 있다는데 한계가 있다(이주희, 1977).

3. 開發制限에 따른 特別한 犧牲者에 대한 報償

도시계획은 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 복리를 증진시키기 위해서 토지이용 계획등을 수립·시행하는 것이다. 도시계획에 따라 도시 내부의 계획적인 개발·정비와 그것을 위한 토지이용 질서의 확립을 위한 공적인 제한을 가하는 수단을 일컬어 「도시계획제한」이라고 부른다. 현행 도시계획법상의 토지이용계획의 법적 수단으로는 용도 지역·지구·구역제도가 있지만 그 목적과 내용에 따라 토지이용의 정도가 다르다. 다시 말하면, 도시계획제한중에는 토지 재산권의 이용규제의 정도가 소위 '사회적 제약'에 불과한 경우가 있는가 하면, 그 정도를 넘어 '특별한 희생'을 요구하고 있는 경우도 있다. 후자의 경우에는 법리상 손실을 보상해야 함에도 불구하고 현행 도시계획법등 토지공법에서는 손실보상 규정을 두고 있지 않기 때문에 위헌 논쟁이 제기 되고 있는 것이다. 예컨대, 도시계획법상 개발제한구역, 시가화조정구역, 제4종 미관지구, (문화재)보존지구등은 외국의 입법례와 판례를 살펴 보더라도 토지 소유자의 손실을 보상하는 것이 평등의 원칙에 부합된다. 용도 지역이나 지구, 구역의 종류에 따라 토지이용규제 내용과 정도에 많은 차이가 있음에도 불구하고 이를 똑같은 것으로 취급하여 보상을 하지 않는 것은 형평에 어긋나는 토지정책이 아닐 수 없을 것이다. 이는 국민의 재산권을 보장하고 있는 헌법 제23조에 어긋나는 법제도라고 하지 않을 수 없기 때문이다).

그러나 특별한 희생에 가까운 도시계획제한에 대한 손실 보상재원의 염출은 현실적으로 한계가 없지 않으므로 영국, 독일처럼 해당 토지에 대하여 매수청구권을 인정하는 동시에 그에 대한 보상수단은 ① 미국의 여러 도시에서 조례로 정해서 활용하고 있는 개발권 양도(T.D.R: Transfer of Development Rights)제도나 ② 후대에게 질 좋은 환경의 대가를 지불케 하는 토지상환 채권보상이나 ③ 계획제한을 받고 있는 토지 소유자에 대한 보다 폭넓은 인센티브를 제공하는 제도를 검토하는 바람직 하다고 생각한다(이주희d, 1990).

4. 國家의 地方成長管理政策과 計劃高權

1) 자치권 제한의 한계

우리 지방자치단체의 자치권은 법령에 의해서 그 한계가 정해지고 있다. 입법자는 그의 입법재량에 따라 지방자치단체의 자치권을 제한할 수 있으며 법률의 수권을 받은 행정부도

1) 국민고충처리위원회는 1996. 5. 22. 내무부에 대한 권고문에서 “자연공원법에 의한 자연공원안의 사유지에 대해 내무부가 손실을 보상하도록 권고하고 있음은 주목할 만하다.

지방자치단체의 자치권을 제한할 수 있다. 그러나 입법자의 입법재량도 무제한하게 보장되는 것은 아니므로 헌법상의 일반원칙이나 지방자치에 관한 제도적 보장으로부터 나오는 일정한 한계가 있다. 지방자치에 대한 제한의 한계로서 공익의 원칙, 비례의 원칙, 본질적인 내용의 침해금지 등을 들 수 있다. 지방자치단체의 자치권의 제한에 관한 이들 원칙은 다시 국민 전체의 다수 의사에 의한 소수 집단의 이익에 대한 제한에 한계를 지음으로써 자치권을 보장하고 지방적인 특수성이 다수의 횡포에 의하여 희생되지 아니하도록 하는 기능을 한다(이기우^a : 71).

2) 도시계획에 대한 계획고권의 보장

지방자치단체는 그의 업무를 수행하기 위하여 구속력 있는 계획을 스스로 수립하고 그와 관련된 상위계획에 참여할 수 있는 이른바 계획고권을 갖는다. 우리나라의 행정계획에는 위계가 존재한다. 즉, 지방자치단체가 수립하는 지방계획은 국가 또는 시·도가 수립하는 상위계획에 저촉될 수 없다. 다시 말하면, 지방계획인 도시기본계획, 지역개발계획등은 상위계획인 국토건설종합계획이나 도계획, 수도권정비계획, 토지이용에 관해서는 국토이용계획에 저촉 될 수 없고 저촉 되는 경우에는 중앙부처에서 승인을 유보하게 된다.

오늘날 도시행정에서 매우 중요한 의미를 갖는 것은 지방자치단체내의 토지이용과 건축에 관한 계획이다. 이는 토지의 효율적인 이용, 도시기능의 활성화, 인간다운 생활 환경 조성 등을 위하여 절대로 필요한 내용이기 때문에 그 중요성이 시민이나 행정기관에게 인식되고 있는 것이다. 이들은 주민의 일상생활에 직접적으로 영향을 미칠 뿐만 아니라 지역 주민이 가장 가까워서 기본적인 수요를 충족하는 것이기 때문에 전국적인 이해관계를 가지는 것을 제외하고는 지방자치단체가 자기 책임하에서 결정할 수 있어야 한다. 도시계획은 지방계획임에도 불구하고 그에 대한 지방자치단체의 권한을 매우 불합리하게 규정함으로써 “국가계획”이나 다름 없는 지위를 갖고 있기 때문에 문제가 제기되고 있는 것이다²⁾. 예컨대, 도시계획구역의 지정에 관하여 건설부장관이 절대권을 가지고 있는 점, 도시계획의 입안은 시장·군수가 하지만 그 결정은 상당량 건설부장관이 하도록 한 점, 중요한 용도 지역·지구·구역에 관해 건설부장관이 일방적으로 결정하도록 한 점등은 지방자치단체의 자기 책임성을 본질적으로 침해한 것이므로 헌법에서 자치권을 보장하고 있는 사실과 합치되지 않는다. 또한, 도시기본계획의 수립이나 도시계획의 수립에 있어서 지방의회의 의견을

2) 도시계획법상의 위헌적 요소에 관해 자세한 내용은 이기우, 도시계획수립에 있어서 자치권의 제한과 한계, 「지방행정연구」, 제6권 제4호, 1991. 11. 87면 이하 참조.

든도록 규정하고 있을 뿐이다. 도시기본계획이나 도시 계획이 주민에게 미치는 영향이 매우 크다는 점에서 주민의 정치적인 대표기관으로 구성된 의결기관인 지방의회가 최종적으로 확정하도록 하는 것이 헌법 제118조 제1항의 취지에 부합될 것이다. 지방의회는 이들 계획의 결정절차로서 독일에서처럼 지방의회의 의결을 거치는 조례로 규정하게 한다면 주민 대표성을 회복할 수 있을 것이다. 도시계획에 관한 자치권이 헌법에 합치되기 위해서는 지방자치단체의 장이 계획을 입안하여 지방의회가 결정하도록 개정하는 것이 바람직 하다. 다만, 상위계획에의 적합성이나 관계 법률적합성을 확보하기 위하여 건설부장관의 승인을 얻도록 하는 것은 허용될 수 있을 것이다(동지, 이기우b : 1991).

3) 개발제한구역등의 지정과 계획고권

앞에서 언급한 바와 같이 계획고권을 논의함에 있어서 특히 문제 되는 것은 자치단체의 성장관리를 국가가 확정한다는 점이다. 국가 전체의 시각에서 특정지역의 성장제한을 규정하는 것은 온당할지는 몰라도, 헌법상 인정되고 있는 자치권의 본질과 내용을 감안 할 때 지역에 대한 일방적인 성장제한은 문제가 아닐 수 없다. 예컨대, 국가에 의하여 대도시의 무질서한 확산을 방지하기 위해서 지정된 개발제한구역이나, 수도권인 인구나 산업의 집중을 해소 하기 위하여 국가가 책정한 수도권정비계획법에 의한 수도권정비계획상의 성장관리구역으로 지정하게 되면 자치단체는 족쇄를 차는 사태가 되므로 여러 가지 법적인 문제가 발생하고 있다. 집권시대의 전국적인 시각에서는 일리가 있었을지는 모르지만, 자치시대에는 중앙정부가 대도시 문제를 해소하기 위해서 독립된 인격을 갖고 있는 위성도시의 성장을 타율적으로 억제하는 것은 자치권의 본질을 명백하게 침해하고 있다고 하지 않을 수 없을 것이다. 이 문제를 제기하는 것이 개발제한구역이나 성장관리구역을 해제하자는 주장을 펴기 위한 논의가 결코 아니고, 자치단체의 성장관리정책은 외국의 사례에서 본 바와 같이 어디까지나 당해 자치단체의 의사에 기초해야 한다는 점을 강조하기 위함이다. 앞의 제3장에서 살핀 바와 같이 현실적으로 이 문제에 대한 월가월부가 자치단체장이나 지방의회에 의해서 제기되고 있는 상태이기 때문에 중앙정부는 지역개발에 대한 자치시대에 걸맞는 패러다임의 전환을 촉구하는 동시에 이에 관련된 제도의 합리적인 개편의 필요성을 강조하기 위함이다. 그런 의미에서 개발제한구역이나 수도권정비계획상의 성장관리구역의 지정체제는 자치시대에 알맞게 합리적인 개편이 요구된다 하겠다.

V. 結 論

집권시대에는 중앙이 지방을 리드해 왔으나 분권화 시대에는 지방자치단체가 스스로의 역량을 발휘하여 내발성과 자립성에 기초하여 지역발전을 도모하지 않으면 안되는 것이다. 민선시대의 자치단체들은 나름대로 지방의 경쟁력을 확보·강화 하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 지난 1년동안 대내적으로는 경쟁에서 낙오되지 않기 위해서 주어진 권한의 범위안에서 지역개발을 위해 나름대로 창의력을 발휘 하는데 매진 하였고, 대외적으로는 외국 지방자치단체와 경쟁하는 기반을 구축하는데 주력하였다. 그 결과 상당한 성과를 올린 자치단체도 없지 않았으나 대부분의 자치단체들은 여건의 한계를 실감·확인하는 한해였으며 향후 발전을 위한 초석을 깔았다는데 위안을 받아야 할 것이다. 자치단체장 스스로 아무리 열성을 가지고 뛰고자 하지만, 현재로서는 어쩔 수 없는 자치역량과 한정된 자치권 때문에 경쟁력을 확보하는데 어려움이 없지 않았다. 스스로 뛰기 보다는 시킨 일만 처리하는데 익숙한 공무원들과, 자치단체가 산업을 유치하기 위해서 법으로 인정된 인센티브가 경쟁력을 갖기에는 미흡하기 짝이 없는 수준이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 내외의 제약과 한계를 동시에 극복하는 길은 자치단체와 중앙정부가 행정서비스의 무한경쟁시대라는 위기의식을 함께 느끼고 이를 극복하는 방안을 마련해야 한다는 점을 강조하고 싶다. 따라서 지방자치단체가 대외적인 경쟁력을 강화하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체가 합동으로 경쟁의 대상인 외국 자치단체의 자치권과 역량을 벤치마킹하여 이를 체제적으로 극복하는 노력을 부단하게 하여야 할 것이다. 그러한 여건의 조성과 병행하여 전략적으로 우리 기업이 외국으로 빠져 나가는 원인과 이유를 규명하여 이를 해소하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다. 그것이 외국의 기업을 유치하는 것보다 훨씬 효과가 크기 때문이다. 또한 서울에서 밀려 나지 않을 수 없는 산업을 동남아 등으로 유출 시킬 것이 아니라 지방에서 적극적으로 유치하는 전략을 강구하여야 할 것이다.

결론적으로 지방이 대외적인 경쟁력을 가지게 되려면 자치단체의 자율권의 범위가 넓어야 하므로 국가가 지방의 자율권을 얼마나 폭넓게 인정하느냐가 지역발전의 관건이 될 것이다.

參 考 文 獻

- 강원개발연구원, 「21세기 강원의 미래상」, 1996. 5
- 경기도, 「21세기 경기도정 기본계획」, 1994. 12.
- 경기도, 「한국 지방자치의 미래상」, 1995. 7.
- 공창석, 「경상남도의 통상진흥시책의 현황」, “세계화 시대의 통상정책 : 지방정부의 역할” 하계정책세미나 보고서, 한국국제통상학회, 1996. 6. 14. pp. 47~66
- 구분호, 「21세기 울산비전」, “21세기 울산광역권의 비전과 발전전략”, 울산상공회의, 1996. 6. 7. pp. 7~24.
- 권원용, “도시계획분야에 있어서 협상론의 도입을 위한 시론적 고찰” 「국토계획」, 제28권 제4호, 1993.
- 김은영, 「강원도통상전략」, “세계화 시대의 통상정책 : 지방정부의 역할” 하계정책세미나 보고서, 한국국제통상학회, 1996. 6. 14, pp. 5~34
- 김일태, “지속가능한 사회를 위한 지방자치정부의 환경관리전략” 토지행정학회, 제2차 학술 발표회, 1994. 11.
- 나성린, 「지방의 대외경쟁력 강화방안」, 세계화 추진위원회연구과제 회의자료, 1996.
- 노일환, 「전라남도의 통상정책 추진전략」, “세계화 시대의 통상정책 : 지방정부의 역할” 하계정책세미나 보고서, 한국국제통상학회, 1996. 6. 14, pp.111~128
- 류재현, 「부산광역시 통상정책개발의 기본방향과 정책과제」, “세계화 시대의 통상정책 : 지방정부의 역할” 하계정책세미나, 한국국제통상학회, 1996. 6. 14, pp. 67~110.
- 부산광역시 강서구의회, 「개발제한구역 제도개선을 위한 전국사례 발표회」, 1996. 5. 28.
- 서병주, 「경기도통상정책」, “세계화 시대의 통상정책 : 지방정부의 역할” 하계정책세미나 보고서, 한국국제통상학회, 1996. 6. 14, pp. 35~45
- 유재현, “환경적으로 건전하고 지속가능한 도시개발” 「환경행정」, 1993. 12.
- 윤재풍, 「서울특별시와 자치구간의 역할분담 및 협력관계 구축」 “자치시대의 서울시 정치·행정 발전방향”, 서울시립대학교, 제9회 대도시행정세미나 주제발표 논문, 1995. 10. 27..
- 이기우(a), 「지방자치행정법」, 법문사, 1991,
- 이기우(b), “도시계획수립에 있어서 자치권의 제한과 한계”, 「지방행정연구」, 제6권 제4호, 1991. 11.

이주희(a), 「주민만족행정서비스」, 아인숍, 1994.

이주희(b), 「초일류자치단체를 만들자」, 한국지방자치연구원, 1996.

이주희(c), “경제성장과정의 환경보전지출방안”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1996.

이주희(d), “도시계획제한과 손실보상”, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 1990.

한국경제연구원, 「지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영」, 1995.