

지방자치단체 경영의 비교 분석

곽용선 · 현대경제사회연구원, 도시경제학

머리말

오는 7월 1일이면 지방자치제가 실시된 지 꼭 1년이 된다. 34 년만에 내 고장의 자치단체장을 직접 선출하는 과정을 거쳐, 지역 주민의 희망과 자치단체장의 포부를 담고 부활한 지방자치제는 1년이 경과하면서 점차 안정된 제도로 자리잡고 있다. 그러나 지역 주민이 피부로 느끼는 지방자치의 성과는 그렇게 확연히 드러나지는 않은 듯하다. 제도 실시의 초기 단계라는 점에서 자치단체장의 자치 경영 노력이 그 성과를 보이기에 아직 이르기 때문일 것이다.

하지만 제도 실시 1주년을 맞이하여 현재까지 이루어진 각 자치단체의 경영 성과를 논의하고 그 요인 과 앞으로의 과제를 분석해보는 것도 앞으로의 발전 방향 설정 및 여타 자치단체에 대한 시사 등의 측면에서 나름대로 의의가 있을 것이다.

사실 지방자치제 실시 이전과 이후 1년 동안의 변화된 모습을 서로 비교한다는 것은 다소 무리가 따 른다고 할 수 있다. 우선, 경제 지표를 비롯한 각종 통계 자료가 해당 시점보다 1~2년 정도 늦게 발표되기 때문에 공식적인 통계 수치만으로는 비교가 불가능하다. 더욱 큰 문제점은 어떤 한 지역의 경영 성과를 평가할 수 있는 객관적이면서도 광범위하게 인정받고 있는 기준이 구체적으로 구축되지 않았다는 것이다.

이러한 문제점을 인식하면서도 이러한 작업이 가지는 의미의 중요성때문에 자치단체의 경영 성과에 대해 논의하고자 한다. 여기에서는 15개 광역자치단체 가운데, 6대 도시 중의 하나인 광주광역시, 9개 도 가운데에서는 충청남도를 대상으로 하여 그 성과를 분석하였다. 이들 지역은 지난 1년간 지역 발전을 위한 노력이 다른 지역보다 앞섰을 뿐만 아니라, 동시에 앞으로 해결해야 할 과제 역시 산 적해 있어 다른 지역에게 주는 시사점이 크기 때문에 선정되었다.

여기서 광역 자치단체만을 분석 대상으로 삼은 것은 비교를 위한 자료 수집이 기초 자치단체보다 용이할 뿐만 아니라, 기초 단체를 광범위하게 포함하는 권역 발전의 의미를 보다 강조하기 위해서다. 물론 앞으로의 연구에서는 기초 자치단체에 대한 분석이 뒤따라야 할 것이다.

광주광역시

1) 경영 성과

먼저 경제적인 측면에서 볼 때, 광주시의 지방자치 1 년은 낙후된 지역 경제의 활성화를 위한 꾸준한 노력으로 여타 지역과 비교하여 나름대로 특색있는 전략 추진으로 요약할 수 있다. 이는 첨단 전자 산업의 지역 유치로 대표된다.

구체적인 내용을 보면, 광주과학기술원의 설립과 발맞추어 이 지역을 첨단 과학 도시로 건설하려는 의지가 돋보인다. 이를 위해 우선 580만 평의 광주 첨단 산업 단지를 조성하여 삼성전자를 비롯한 기업체를 유치하였으며, 거기에 한국판 실리콘밸리가 될 멀티미디어 단지를 유치하려는 노력을 기울이고 있다. 또한 오는 6월 5일부터 10일까지 '96 광주 첨단 전자 전시회'를 개최할 예정이며, 이를 통해 이 지역 전자 기술의 연구 및 개발을 위한 기반 조성에 크게 기여할 것으로 기대하고 있다.

또, 지역 경제 활성화를 위해서 필수적인 사회간접자본 시설 확충의 일환으로 지하철 1호선 공사를 올해 착수해 2003년 완공을 목표로 하고 있으며, 이를 통해 도심 교통 체증 완화 및 기업 물류 비용 절감에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다(〈표 1〉 참조).

광주 지역이 다른 지역보다 우수한 활동을 보이고 있는 부분은 제3섹터 사업이다. 아직 제3섹터 사업

〈표 1〉 1996년 신규 사회간접자본 시설 확충 내용

(단위: 억 원)

지역	사업명	완공 시기	총사업비	1996년 예산
광주	지하철 1호선	2003년	3,970	50
충남	천안~논산 고속도로	2001년	9,764	300
	대전~당진 고속도로	2002년	12,083	300
	당진~서천 고속도로	2002년	11,150	300
	대청댐 II 광역 상수도	1999년	2,077	63

이 본격적으로 활성화되지 않을 때인 1993년에 설립한 '광주교통관리공사'는 민간 부문인 지역 연구 기업이 40억 원, 광주시가 43억 원을 출자하였으며, 주차 빌딩 신축 및 관리 운영 사업과 공영 주차장 관리 사업 등을 하고 있다. 특히, 지방자치제가 실시된 첫 해인 1995년에 약 11억 원에 달하는 순익을 기록하였으며, 전국에서 최초로 官 주도의 주차 빌딩 건설을 추진하여 대도시 주차난을 해결한 성공적인 민관 합작 사업으로 평가받고 있다.

여러 지방자치단체가 지난 1년간 실시한 사업 가운데에서 가장 많은 주목을 받으면서도 훌륭한 성과를 거둔 것은 역시 '광주 비엔날레' 일 것이다. 전세계 58 개 나라에서 605 명의 작가가 참여하여 1995년 9월 20일부터 11월 20일까지 두 달간 계속된 이 행사는 총관람객 160만 명으로 당초 예상의 두 배에 달하는 70억 원의 입장 수입을 올렸다. 이 행사의 성공에 자극받아 여타 자치단체에서도 이와 유사한 사업을 추진 중에 있으며, 광주시도 지속적인 성공을 위해 규모를 점차 확대할 계획이다.

행정적인 측면에서는 조직 개편을 통한 행정의 능률화 및 간소화를 이루려는 노력이 진행 중이다. 즉, 본청, 과, 계, 사업소 등의 유사한 중복 기능을 통폐합하는 조직 개편을 단행하여 올해 1월부터 실시하고 있다. 구체적으로는 2 담당관, 5 과, 11 계, 2 사업소를 폐지하였는데, 이를 통해 광주시 공무원의 총정원 3,568 명 가운데 11.7%에 해당하는 418 명을 감축하였다. 이러한 조직의 슬림화는 작은 정부의 실현을 위한 노력 내지는 비능률적인 조직 운영에 대한 반성의 결과로 평가된다.

이밖에 지방자치단체의 세계화를 위해 해외에 상설 전시 판매장을 설립하려는 계획도 가지고 있는데, 현재 중남미의 파나마를 대상으로 추진 중이다.

2) 요인 분석

광주시가 특히 첨단 과학 기술 및 전자 산업 유치에 성공할 수 있었던 것은 지역 주민과 자치단체장의 자발적인 노력에 가장 크게 기인하지만, 지역의 균형적인 발전을 위한 중앙정부의 정책적인 노력에도 힘입은 바가 크다. 지방자치제도의 실시 이후 이전처럼 중앙정부의 전폭적인 지원에 의한 지역 개발은 더 이상 기대하기가 힘들지만 아직까지는 지방정부와 중앙정부 간의 협조를 통해 낙후된 지역을 발전시킬 수 있는 여지가 충분하다. 광주의 경우는 이러한 기회를 잘 살린 대표적인 예라고 할 수 있다.

또한 ‘광주 비엔날레’의 성공에서도 알 수 있듯이, 이 지역의 문화적인 특성 역시 지역 발전에 크게 기여하고 있다. 예전부터 광주는 ‘예향’이라는 별칭을 가질만큼 문화에 대한 이해도가 다른 어느 지역보다도 앞선 곳이다. ‘광주 비엔날레’의 경우도 개최지가 광주였기 때문에 성공할 수 있었을 것이라는 분석이 설득력을 가지는 것도 이 때문이다. 이 사업을 통해 문화 행사가 지역 경제에 도움을 줄 수 있다는 선례를 남겼으며, 그런 의미에서 ‘광주 비엔날레’는 해당 지역의 여건과 특색에 맞도록 발굴된 지역 경제 활성화 사업의 모범적인 사례라고 할 수 있다.

3) 향후 과제

이렇듯 광주시가 지역 발전을 위해 많은 노력을 기울이고 있고 어느 정도 성과도 거두고 있지만, 아직도 해결해야 할 과제가 산적해 있다. 가장 먼저 들 수 있는 것은 역시 여전히 취약한 경제력이라고 하겠다. 지방자치제도 실시 이후 광주시의 노력에도 불구하고 이 지역은 전국에서 경기가 가장 나쁜 곳으로 조사되었다. 구인자와 구직자간의 비율을 나타내는 구인 배율¹⁾을 보면 1995년에 광주는 0.72로 전국에서 가장 낮은 수준을 보이고 있어 지역 경기가 극도로 악화되어 있음을 알 수 있다(〈표 2〉참조).

〈표 2〉 시도별 구인 배율

지역	구인 배율	지역	구인 배율
서울	1.71	충북	1.67
부산	1.53	충남	6.50
대구	1.54	전북	2.03
인천	1.73	전남	1.65
광주	0.72	경북	1.54
대전	0.78	경남	2.65
경기	2.93	제주	0.82
강원	1.20		

자료: 노동부, 「1995년 취업 알선 실적 분석 자료」, 1996. 1.

1) 구인 배율 = $\frac{\text{구인자}}{\text{구직자}}$

또한 이 지역은 여타 지역에 비해 특화된 산업이 취약하여 불리한 점이 많다. 한 가지 예를 들면, 한국은행은 올해 2/4분기부터 지역별 특성에 따라 통화 신용 정책을 다르게 적용하고 있는데, 이는 지금까지의 통화 정책이 제조업 위주로 단일화되어 있어서 지역별 특성과 사정에 따른 배려가 이루어지지 않았기 때문에 이를 시정하기 위함이다. 이에 따르면, 서울과 경기는 제조업 및 서비스업, 부산과 경남은 중화학 공업, 제주와 강원은 관광 산업, 충청 지역은 건설업 등에 초점을 맞추어 자금 지원이 이루어지도록 한다는 것인데, 광주를 비롯한 호남 지역은 지역 특화 산업의 미비로 인해 중앙은행으로부터의 효과적인 자금 지원을 받기가 힘든 상황이다.

이러한 자금 지원 측면에서의 어려움에 더하여 덕산그룹의 부도 이후 1년이 지난 현재까지 그 후유증으로 지역 경제가 시련을 겪고 있다. 이 지역의 1995년 연평균 부도율이 0.87%에 달하고 있는데, 이는 지역 경제가 침체되어 있는 대표적인 지역인 대구시의 0.58% 및 부산시의 0.47%와 비교해 월등히 높은 수준이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서 우선 중앙정부에 의한 지역 개발 투자가 지금보다 크게 강화되어야 한다. 현재 광주·전남 지역의 지역 개발비는 전체의 2% 수준인데 이는 이 지역 인구가 전국에서 차지하는 비중인 7%에도 크게 못 미치는 수준이다. 최소한 인구 비중 정도까지의 지역 개발비 증대를 통해 지역 낙후의 최대 원인이 되고 있는 사회간접자본 시설을 확충하면 기업 유치가 보다 순수할 것이며, 기업 활동이 활발해지면 앞에서 언급한 지역 금융의 문제도 해결할 수 있을 것으로 기대된다. 더불어 중국을 비롯한 동북 아시아 경제권의 부상으로 한층 중요성이 커지고 있는 목포권

〈표 3〉 아산만 중화학 공업 단지 조성 현황

공단 명칭	입주 업체 및 업종	비고
대산 공단	삼성석유화학, 현대석유화학, 현대정유	기존 공단, 석유화학 전문 공단
대축 공단	고려화학, 금강유리	63만 평, 금강그룹 전용
석문 공단	유공, 고려석유화학	370만 평
한보 칠강단지	한보칠강	140만 평
고대 공단	동부제강, 동국제강, 연합칠강	70만 평, 칠강 전문 공단
부곡 공단	LG화학, LG전자, LG반도체	50만 평, LG그룹 전용
1공구	조립금속, 기계	47.5만 평
인주 공단 2공구	현대자동차	54.8만 평
포송 공단	인천제철	208만 평

주: 대산 공단을 제외하고는 모두 신규 입주 공단임.

의 배후 도시로서 광주시가 그 기능을 다해야 할 것이다.

충청남도

1) 경영 성과

충청남도의 경우, 지난 1 년은 입지 상의 유리한 측면에도 불구하고 그동안 상대적으로 낙후되어 있던 지역 경제를 본 궤도에 정상적으로 올려 놓은 기간이었다고 말할 수 있다. 이는 간단히 기간 산업의 유치와 서해안 권역의 개발로 요약된다.

구체적으로 살펴보면, 우선 기간 산업 유치의 경우 국내 굴지의 대기업인 삼성, 현대, LG, 한보그룹 및 유공 등이 앞다투어 이 지역에 진출하였거나 진출 계획을 가지고 있다. 유치 업종 역시 석유화학, 철강, 자동차 등의 기간 산업에서부터 반도체와 같은 첨단 산업에 이르기까지 한국 경제를 이끌어가는 선도 산업 위주라는 점에서 더욱 내실이 있다고 하겠다.

그 가운데 삼성그룹은 아산 콤플렉스 50만 평을 조성하여 반도체, 멀티미디어, LCD 등의 첨단 전자 산업과 항공기 부품 공장을 입주시킬 예정이며, 현대그룹은 서산에 20만 평 규모의 항공우주 생산 기지를 건설하여 헬기, 인공위성, 항공기 부품 및 복합 소재 등을 생산할 계획이다.

특히, 주목받는 지역은 아산을 중심으로 조성된 아산만 중화학 공업 벨트이다. 즉, 아산만에는 모두 8 개 공단에 면적이 1,170만 평에 달하는 중화학 공업 벨트가 조성되어 우리나라의 신흥 공업 단지로서의 면모를 갖추고 있는데, 기존의 대산 석유화학 단지 이외에 철강, 기계, 자동차, 화학 등의 업종을 중심으로 하는 신규 공업 단지가 조성 중에 있다(〈표 3〉 참조). 이들이 모두 완공되면 이 지역은 국내 뿐만 아니라 동북 아시아 지역에서 가장 주목받는 지역으로 부상할 것이다.

사회간접자본 시설 확충의 경우, 폭증하는 교통 수요에 발맞추기 위해 천안~논산간, 대전~당진간 고속도로와 서해안 고속도로 중 당진~서천 구간을 올해에 신규로 착공하였으며, 대청댐 2단계 광역 상수도 공사를 통해 이 지역의 용수 부족 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대된다(〈표 1〉 참조).

이 지역의 입지적 조건을 잘 살리는 계획 중의 하나가 천안 신도시 개발 계획이다. 지난 3월에 발표된 이 계획은 총면적 1,000만 평 규모에 2011년까지 25만 명 정도를 수용할 수 있는 신도시를 건설하려는 것으로, 기존의 신도시와는 달리 경부고속철도 천안역의 역세권 주변에 산업 및 연구 단지화

물류 유통 단지를 갖춘 자족 도시의 기능을 할 수 있도록 추진 중에 있다.

지방자치제 실시 이후 충남 지역의 경영 성과를 지표 상으로나마 알 수 있는 것이 작년 연말에 한국능률협회에서 실시한 '도시 경영 모델'을 통해서이다. 6대 도시를 제외한 전국의 68개 시에 대해 경영 평가를 실시한 이 조사에 따르면 공주시가 8위, 아산시가 12위, 그리고 천안시가 17위를 차지하여 상위권으로 평가된 반면, 대천시와 서산시는 각각 42위와 67위를 기록하여 하위권으로 평가받았다. 특히, 도시 경영 성과 부문에서는 공주시가 2위, 아산시가 4위로 나타나 상대적으로 우수한 평가를 받았는데, 이는 이들 도시의 산업 중에서 특히 서비스업이 발달하여 지역 경제의 근간을 이루고 있고, 아울러 도시 생활이 질적으로 우수하면서도 세계화 및 정보화를 위한 준비가 잘 되어 있기 때문인 것으로 보인다.

2) 요인 분석

충청남도가 여타 지역과 비교해 경영 성과가 높았던 것은 무엇보다도 입지적인 조건이 유리하기 때문이다. 충청남도의 입지 여건이 그동안 과소평가되어온 것이 사실이다. 남한의 중간 지역에 위치하여 수도권과 영호남을 연결하는 고리 역할이 이제까지는 대전시에 국한되어왔으나, 중국과의 교류가 빈번해지면서 서해안 권역의 중요성이 점차 강해지고 있다. 즉, 천안 및 아산 권역이 수도권의 배후 지로서의 역할을 하면서 1차 산업 중심의 지역에서 새로운 첨단 산업 단지로 탈바꿈하고 있고, 동시에 서해안 지역과 내륙 지역을 연결하는 새로운 고리 역할까지 담당하게 되어 21세기에 우리나라에서 성장 속도가 가장 빠른 지역이 될 것으로 보인다. 이 지역의 입지 여건상 충청남도는 당분간 어느 자치단체보다도 경영 성과가 뛰어날 것으로 전망된다.

3) 향후 과제

충청남도의 경우 지역 경제가 너무 급속히 활성화되면서 앞서 분석한 광주시와는 반대의 문제가 발생하고 있다. 즉, 1995년의 구인 배율이 전국에서 가장 높은 6.5에 달하고 있는데, 이는 일자리를 찾는 사람보다 사람을 구하는 직장이 무려 6.5 배에 달한다는 의미로 전국에서 두번째인 경기도의 구인 배율이 2.93임을 감안할 때 구인난이 얼마나 심각한가를 알 수 있다(〈표 2〉 참조). 이러한 구인난은 많은 대기업이 첨단 산업 단지를 조성하면서 기업 투자 활동이 단시간 내에 집중적으로 이루어졌기 때문이다.

그러나 이러한 지역 경제 활성화와는 반대로 지역 금융은 실물 부문을 따라가지 못하는 불균형의 문제가 발생하고 있다. 즉, 이 지역의 유일한 종합금융회사였던 한길종합금융이 서울의 나산실업으로 인수되면서 자금의 역외 유출 현상이 심화되고 있다. 또한 이 지역의 금융 기관을 통한 중소기업에 대한 대출이 오히려 감소하고 있는데, 지난 1991년에 74%였던 중소기업 대출 비율이 지방자치제 실시 이후인 1995년 11월에는 67.3%까지 하락하였다.

이렇게 볼 때, 충청남도는 개발도상국의 초기 성장 단계와 유사하게 원활한 산업 인력의 공급 및 실물 부문과 금융 부문의 균형 발전이라는 해결 과제를 안고 있다. 따라서 이들 문제에 대한 대책도 그러한 관점에서 모색될 수 있을 것으로 보인다.

한편, 지방정부의 재정 건실화를 위한 노력의 일환으로 외부 기관에 재정 자문을 요청하는 것도 검토해볼 만하다. 이미 서울시가 국제통화기금(IMF)에 재정 자문을 의뢰하였으며, 대구시, 전라북도, 제주도 등은 외환은행과 재정 자문 계약을 맺은 바 있다. 전문 금융 기관의 시각을 통해 지방 재정의 문제점을 진단해보는 것도 의미 있는 작업이라고 하겠다. ■