자치단체 협력 · 연계 촉진 방안

이 원 희
한경대학교 교수

I. 지방자치의 딜레마 : 민주와 효율

지방자치의 기본 정신은 지기 지역의 문제를 스스로 제기하고 그리고 자신의 능력으로 문제를 해결하는 것을 의미한다. 이때 자기 지역의 범위를 어떻게 설정하고, 어떤 방식으로 해결하느냐의 문제는 지방자치의 의미를 규정하는 중요한 변수가 된다. 자치가 스스로에 의한 통치이지만 독립을 의미하는 것이 아니라면 협력은 필수적이다. 이때 협력은 국가와의 수직적 협력과 다른 지방자치단체와의 수평적 협력을 포괄한다.

지방자치가 도입되고 나서 우리 사회에 소개된 많은 사례는 지역 간 갈등에서 유발된 것이었고, 이는 님비(Not In My Back Yard)라는 이름으로 소개되면서 지방자치의 미래를 어둡게 하는 개념으로 확산된 바 있다. 민주 이념의 확산을 위해서는 분권화가 필수적이다. 그러나 다양성의 보장 과정에서 비용이 유발된다. 자신의 지역이라는 협소한 관점에서만 관리하려고 하면 인근 지역 간 유사 사업을 중

복적으로 집행할 위험이 있기 때문이다. 그리고 자기 지역 주민의 세금으로 사업을 하기 때문에 인근 지역의 어려움에 대해서는 무관심할 수 있기도 하다. 따라서 민주 이념을 실현하는 과정에서 경제적 효율성을 담보하는 행정 제도를 설계하고 이를 위해 노력하는 것 또한 장기적 관점에서 지속가능한 지방자치를 담아내는 원칙이 된다.

독일이 중앙정부를 통하지 않고 지역 간에 직접 교부금을 지원하는 역교부금 제도를 도입하면서 '독일은 하나' 라고 표방한 것은 이제 지방자치가 성숙되어 가려는 우리의 경우에 지역 간 협력을 유도하는 의미 있는 교훈이 될 수 있다.

이하에서는 지방자치단체간의 분산 투자로 인한 재정의 비효율 사례를 분석하고, 이를 통해 재정 사업의 협력 방안을 모색하여 보기로 한다.

Ⅱ. 분산투자에 따른 비효율과 정책 실패의 징후

1. 유사 중복 사업에 대한 이해와 접근

가. 가외성의 이해

유사 중복 사업을 어떻게 평가할 것인가? 무조건 나쁜 것인가? 부처별로 그리고 지역별로 적당한 역할 분담을 하다 보면 유사한 사업이 병렬적으로 집행될 수도 있다. 예컨대 여성과학자에 대한 지원을 교육과학기술부에서도 할 수 있고, 여성부에서도 할 수 있다. 유사한 명칭으로 보인다고 하더라도 의미를 달리하는 경우 이것은 중복되기 때문에 나쁜 것이 아니라, 다양한 가능성을 제시해 줄 수도 있는 것이다.

행정학에서는 이를 가외성의 개념으로 설명한다. 가외성이란 1969년 Martin Landau가 Public Administration Review에 기고한 "가외성, 합리성 그리고 중복의 문제(Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap)" 란 논문에서 처음 제기한 개념으로 "이는 동일한 기능을 수행하는 둘 이상의 기관이나 절차가 존재하는 현상을 지칭하는 것으로 체제의 실패 가능성을 최소화하려는

장치"로 제기되었다. 사실 행정을 경영의 영역으로 파악하면서 출발했던 초기 행정학의 연구에서 가외성은 불필요한 낭비로 여겨졌고, 테일러의 과학적 관리 운동이나 1910년대 뉴욕시에서 시작되었던 행정개혁운동은 가능한 조직을 간소화하려는 것이었기 때문에 가외성은 낭비로만 여겨져 왔다.

그러나 체제가 복잡해질수록 실패 가능성이 증대하고, 이를 방지하기 위한 가외성은 필요하다. 문제는 어느 정도 가외성을 인정할 것인가, 그리고 가외성을 필요로 하는 체제의 특성은 무엇인가에 대한 보다 구체적인 논의가 필요하다.

사실 가외성은 초과분, 없어도 되는 개념이며, 능률성에 대치되는 개념으로 평가되어 왔다. 즉 유사 중복 사업을 부정적인 현상으로 평가하게 한다. 그러나 가외성은 체제운영의 안전성과 신뢰성을 제고한다. 예컨대 정보기관, 경기예측, 감사나 통제의 경우에 해당된다. 내년도 경기를 예측할 때 특정 국책기관의 정보에만 의존하다보면 실수할 가능성이 높다. 이때 여러 기관의 예측치를 비교하는 것이 필요하다. 기계의 경우에는 신뢰성의 예측가능성(predictable level of reliability)을 제고하는 것이 필요하다. 따라서 보완(backup)이나 능력을 저장(reserve)하기 위해 도입된다. 즉 다른 장치가 실패했을 경우에 대비하여 준비하는 것이다.

반면 인간과 같은 유기체의 경우에는 동시에 즉 병행(parallel)하게 작동하는 장치로 중복(overlap)하여 장치된다. 즉 "하나 보다는 둘의 머리가 좋다(two heads are better than one)"라는 지혜에 근거하고 있다.

문제는 가외성이 조직 운영에 필요하다고 하더라도 어느 정도 장치할 것인가에 대해서는 세심한 분석이 필요하다. 가외성을 결정하는 요인으로는 ① 업무형태, ② 장치설치의 비용, ③ 조직의 궁극적인 목표, ④ 실패에 따른 비용 등이 제기된다.

나. 유사 중복 사업에 대한 평가

유사 중복 사업이 가질 수 있는 장점도 있지만 이는 기본적으로 다음과 같은 문제점을 야기시킨다.

첫째, 유사 중복 사업의 존재는 한정된 예산 자원의 낭비를 초래한다. 통합 운영을 하게 되면 시너

지 효과가 발생하기 때문이다. 일본에서는 세출무효론의 관점에서 연구가 진행되기도 했다.[1] 일본의 재정 파산을 설명하면서 결국은 무용한 세출의 증가에 기인하였다는 반성이었다. 둘째, 그럼에도 행정부에서의 칸막이 식 편성과정에서 이를 통제하지 못하는 경우 궁극적으로 는 국민의 국가 체제에 대한 불신을 야기시킨다. 셋째, 수혜자의 입장에서 각 부처를 대상으로 로비를 하는 지대추구활동이 발생할 수 있기 때문에 사회적 비용을 초래하게 된다. 보다 효율적으로 사용할 수 있는 기회를 박탈하는 기회비용을 발생시키기 때문이다. 예컨대 IT를 개발하는 중소기업체가 IT 관련 보조금도 수령하고 중소기업 지원 자금도 수령하는 경우에 분명 다른 기업의 지원 가능성을 상쇄시키게 될 것이다. 마찬가지로 특정 지역에서의 낭비적 재정 지출은 다른 지역의 기회를 박탈하게 된다. 넷째, 유사한 성격의 자금이 동일인이나 동일 지역에 투자되는 경우 재정 지출의 효과성이 중복 계상되어 효과성의 교란 요인이 된다. 사업의 효율성 제고를 위해서도 중복 유사 사업은 통제되어야 한다.

따라서 이러한 유사 중복 사업을 개선하게 되는 경우 다음과 같은 효과가 기대된다.

첫째, 국민의 국가에 대한 신뢰를 제고하는 방안이 된다. 둘째, 유사 · 중복 사업의 개선을 통해 재정지출의 효과성을 제고할 수 있다. 셋째, 한정된 국가 재원의 효율적 사용을 통해 정부의 생산성을 제고하는 기회가 된다.

다. 기획재정부의 유사 중복 사업 조정

2010년도 예산안을 편성하면서 기획재정부는 유사 · 중복 사업의 조정을 시도하였다. 이를 위해 8개 관계 부처 합동 T/F를 구성하여 재정 사업 전반에 걸쳐 유사 · 중복 사업을 검토하여 정비하였다. 8개 분야로 그간 중복 사업의 지적이 많았던 "①사회복지 ②직업교육 ③해외공관 ④재외동포 ⑤다문화 ⑥정보화 ⑦R&D ⑧지역발전" 이 선정되어 집중적인 검토가 있었다.

이때 기획재정부가 추진한 몇 가지의 유사 · 중복 사업의 조정 기준은 다음과 같다.

첫째, 중복 수혜 또는 중복적으로 수행되는 사업에 대해서는 통폐합을 하였다. 예컨대 국민주택기금

1) 井堀利宏. (2008).「歲出の無駄」の研究. 日本經濟新聞出版社

에서 별도로 분리하여 운영 중인 주택구입자금과 전세자금을 통합하여 자금수요 변화에 탄력적으로 대응하도록 하였다. 둘째, 부처 전문성 활용과 업무협의 필요한 사업에 대해서는 사업간 연계를 강화하였다. 예컨대 「외래관광객 유치활동사업(문화부)」은 관광노하우 개발, 「해외환자 유치 활성화사업(복지부)」은 의료콘텐츠 개발에 중점을 두되 해외투자가 모집 활동은 공동으로 추진하는 등 연계를 강화하였다. 셋째, 경계가 모호하고 일부 영역이 중첩되는 사업에 대해서는 사업 영역을 명확하게 하였다. 예컨대 고품질 쌀 관련 품질관리는 농업진흥청, 유통 인프라는 농림수산식품부로 구분하였다.

2. 이용실적이 저조한 지방공항 사례 : 자기 책임의 부재

유사 중복 사업으로 인한 비효율성을 지적할 때, 항상 등장하는 사업이 지방공항이다. 인천국제공항, 김포 공항을 제외한 지방공항의 운영 실적을 보면 평균 이용률이 40%도 되지 않는 곳이 있다.[2] 그럼에도 불구하고 지역에서는 공항 건설을 요구하고 있는 실정이다.

지방공항은 대부분 지역 주민들 호감을 사려는 정치권의 무리수에서 비롯됐다. 지방공항의 신축 사업 뒤에는 막강한 정치실세가 있기도 했다. "우리 지역에도 공항 하나쯤은 있어야 한다는 지역 정서를 정치권이 부추겨 경제성에 대한 고려 없이 우후죽순 지방공항이 생겼다"는 이야기는 설득력이 있어 보인다.[3] 그러다 보니 공사가 중단되거나[4] 심지어 완공 후에 폐쇄되는 경우가 있었다.

그럼에도 이렇게 큰돈이 들어가는 공항을 세우자고 나서는 이유는 건립 비용을 중앙 정부가 모두 부담하기 때문이다. 공항을 짓는 데 드는 돈은 어차피 정부에서 나오기 때문에 이들 지방자치단체들이 '무조건 짓고 보자'는 식으로 무책임한 요구를 하게 되고 지역에서 자기 책임의 원리가 적용되지

2) 3천7백억원이 투입되어 2002년 4월에 개장한 양양공항은 최근 승객수요가 없어서 2008년 10월 이후 항공기 운행이 중단되었다.

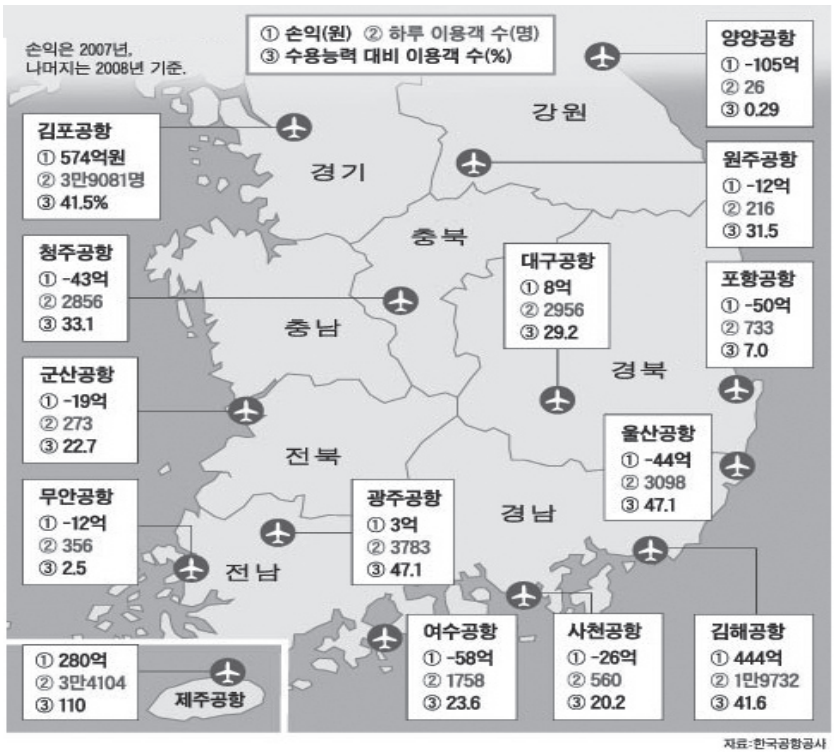
3) 예천 공항은 2004년에 폐쇄되었고, 울진 · 김제 공항은 공사를 하다가 중단되기도 했다. 승객이 적어 2004년 폐쇄한 예천공항은 5공 당시 이 지역 출신 실세의 이름을 따 '유학성 공항'이라고도 불렸다. 1989년 개항 당시 이 지역 국회의원인 유학성(작고)씨가 공군비행장을 민간공항으로 변신시켜 민간 비행기를 띄우기 시작했다는 것이다. 무안공항은 '한화갑 공항'이라 불린다. 한화갑 전 민주당 대표도 지난해 4월 총선 직후 자신의 블로그에 올린 글에서 "무안공항은 한화갑이가 세웠다고 해도 과언이 아니다"고 했다. (http://blog.naver.com/newyorkerys/30042521887)

4) 공정률 85% 상태에서 공사가 중단된 울진공항은 2000년 한국교통연구원이 하루 이용객이 50명에 불과할 것이란 보고서를 냈지만 공사가 강행되었다. 무리하게 울진공항의 건설을 추진하다가 결국 정권이 바뀐 2004년 감사원은 "여객 수요가 과장됐으니 재검토하라"고 지적했고 공사가 중단됐다. 그러나 중단된 울진공항 건설에 들어간 혈세는 이미 1100억원이 넘었다. (http://blog.naver.com/thalguzy/80054554853)

못하고 있다.[5] 과감하게 선택과 집중을 통해 광역별 거점 공항을 육성하고 나머지는 정리하여 새로운 용도로 활용하는 것이 국민경제적 입장이나 지역 개발을 위해 도움이 될 수 있을 것이다. 지역의 입장이 아니라, 광역적 차원 그리고 국가적 차원의 의사결정이 필요하다.

일본의 경우 지방공항은 화려한 여객 노선보다 화물편의 유치로 성공하거나, 통관이 빠르게 하여 경쟁력을 확보하거나, 국제편을 합승 택시처럼 운영하여 몇몇 공항을 경유하도록 하는 등의 협력을 통해 활로를 찾고 있는 것은 시사점이 있다. 여객편, 단독노선, 제트기에의 고집을 버리고, 화물선, 합승 국제편, 프로펠라기 등 역발상으로 일본 지방공항은 활로를 찾고 있는 것이다.[6]

〈그림 1〉 지방공항 운영현황



5) 전북도에서 이미 좌초한 김제공항을 보면서도 군산공항을 국제공항으로 넓히거나, 아니면 새만금국제공항을 만들어 달라고 요구하는 것도 같은 맥락이라고 평가되고 있다.
6) www.globalwindow.org (2003. 3. 3일자 소식)

3. 항만 개발의 갈등 사례: 지역개발 이익의 독점 경쟁

수출입 물동량이 한국 경제의 중요한 변수가 되고 있어 항만 개발은 지역적 관심일 뿐만 아니라, 국가적으로 중요한 사업이다. 그러나 인천과 평택, 부산과 광양은 협조적 관계가 아니라 경쟁적 관계이다. 국책연구소에서 물동량 예측 발표가 나오면 '내가 살기 위해서는 네가 죽어야 한다' 는 식의 '자기지역 항만 우선개발논전(論戰)' 으로까지 확대되기도 한다.

항만 물동량 예측에서 인천항보다 좋은 평가를 받은 평택항의 경우, 당시 경기도지사까지 나서 계획보다 지연되고 있는 평택항에 대한 정부재정의 조속한 지원을 주문하고 나섰고, 인천시는 한국갤럽에 설문조사를 의뢰, 인천항이 평택항보다 입지나 시설, 비용, 서비스 등 모든 면에서 우수하다는 분석결과를 내놓았다.[7] 이러한 양상은 부산과 광양을 중심으로 한 구도에서도 나타나고 있다. 이들 양자 간의 경쟁은 정부의 '투-포트' 정책 수립 이후 지속되어오면서 '논리를 위한 논리' 개발전을 펴고 있는데다 시민단체까지 가세하고 있다.

특히 지자체와 지역주민들은 자기 지역의 사업이 다른 지역에 비해 늦어지면 지역경제에 악영향을 줄 것이라고 인식한다. 이에 '저쪽 사업을 줄이고 대신 우리 쪽 사업을 서둘러야 한다' 는 경쟁적 논리를 바탕으로 '우리 쪽 사업에 우선 투자하는 것이 바람직하다' 는 논리 찾기 경쟁을 벌리고 있는 것이다. 물론 지자체와 지역 시민단체가 자신들의 주장을 관철시킬 수 있는 논리를 개발하는 것도 당연한 일이다. 그러나 국가 차원에서 이루어지는 항만개발사업에 있어 완전히 상반되는 논리가 만들어지고 있다는 점은 재고해 볼 필요가 있다.

이와 관련하여 최근 마리나 개발 사업이 그러한 징후를 보이고 있다. 마리나 선박의 계류시설과 호텔 · 리조트를 묶은 종합 해양레저 산업을 육성할 목적으로 제정한 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」이 시행에 들어갔다. 해양레저산업을 활성화하기 위한 마리나법은 고소득층의 지출을 유발하여 지역경기를 부양시킬 수 있다.

---

7) 평택항 내항 신규매립지에 대한 평택시와 당진군의 분쟁은 평택항 내항(외곽호안) 신규매립지 10만404㎡를 평택시협의 없이 당진군에서 신규 지적등록 하면서 시작되었다. 해상 경계와 관련한 평택과 당진의 갈등은 단순한 명칭의 문제가 아니라, 지역 개발의 이익을 누가 향유하느냐의 쟁점이 원인이다.

특히 천혜의 리아스식 경관으로 4면이 바다로 둘러싸인 데다 대우 · 삼성조선소가 소재, 시민소득이 높은 거제는 마리나 해양레저산업이 각광을 받을 것으로 전망된다. 더군다나 정부가 마리나항만 개발사업 또는 마리나산업단지 조성에 소요되는 비용 일부를 지원 · 보조하거나, 방파제와 도로 등 기반시설을 설치하는 것을 지원할 수 있도록 하고 있다.

그러자 해양을 기고 있는 전국 지방자치단체에서 경쟁적으로 마리나 개발의 청사진을 제시하고 있다. 다양한 아이디어를 제출하여 보다 나은 정책 대안을 모색한다는 측면에서는 바람직한 측면도 있지만, 결국은 정치적인 결정으로 이루어질 경우 중복 투자를 유발할 우려가 있다. 이로 인해 공급 과잉을 초래하여 국가 전체적으로 비용만 유발시키고 경쟁력을 저하시킬 것이라는 경고가 공항의 사례와 같은 맥락에서 제기되고 있다.

〈그림 2〉 거점 마리나 체계도

4. 문화 사업의 중복 사례 : 생색내기 사업의 협력 거부

문화사업의 경우 시설과 관련한 인프라의 구축이 필요하다. 문화관광부는 지역문화정책의 강화를 위해 지역별 문화 인프라의 구축이 필요하다고 판단하고 4대 문화 인프라를 구축하기 위해 노력하고

있다. 이는 도서관, 박물관 · 미술관, 문예회관, 문화의 집이 해당된다.

그러나 중요한 것은 이러한 인프라를 얼마나 잘 활용하느냐의 문제이다. 지역별로 외형만 번듯한 공연장만 건설되고 있을 뿐이고 지역 주민의 문화 욕구를 충족시키기 위한 적극적인 노력이 부족한 것이다. 이것은 지역의 문화컨텐츠가 부족하기 때문이기도 하다.

사실 인근 지역이 이를 공동으로 활용하는 노력이 필요하다. 문제는 현재 지역의 수요에 비추어 적절한 수준으로 관리되는 것이 아니라, 생색내기 식으로 운영되는 측면이 노정되고 있다. 예컨대 도서관이나 공연장이 모세혈관처럼 지역에 분포되는 것이 필요하다. 그러나 지역이 연대하여 보다 효율적으로 활용하려는 노력이 필요하다. 책을 찾거나 자료를 활용하는 사람보다 근무하는 사람이 더 많다는 민원에 대해 고민할 필요가 있다.

이와 관련하여 지역에서 확대되는 예술단, 교향악단의 운영에 대해서도 고민할 필요가 있다. 최근 기초자치단체에서 예술단이나 교향악단을 운영하는 지역이 있다. 지역에 따라서는 1억 원 이하의 작은 규모로 소년소녀합창단, 여성합창단, 예술단 등을 운영하고 있다. 한편 연간 10억원 가까운 비용으로 운용되는 지역도 있으며, 성남이나 부천의 경우는 40억을 넘고 있기도 하다. 지역의 동아리 활동이 확대된 수준이 아니라 전업으로 예술단, 교향악단, 합창단 등이 구성된 경우에는 활동이 적절한지에 대한 평가가 필요하다. 즉 직접 이러한 공연단을 운영하는 것이 경제적인 가에 대한 평가가 필요하다.

예컨대 이럴 경우 광역자치단체가 중심이 되어 여러 지역이 컨소시엄을 구성하여 경비를 지원하고 운영에 있어서도 일정을 조정하여 공동 활용하는 방안을 모색할 필요도 있다. 이럴 경우 소위 규모의 경제를 확보할 수 있고 경비도 절감할 가능성이 크다.[8] 지방화 시대에 문화 관련 사업을 지역별로 PIMFY(Please In My Front Yard)에 의한 할거주의로 낭비적 지출이 되지 않도록 하는 노력이 필요하다.

---

8) 보다 적극적으로 아웃 소싱(outsourcing) 하는 방안도 있다. 경비 지출대비 연주 횟수를 평가할 필요가 있다. 지역에서 동아리 활동 수준에서 지원하는 것이 아니라 전문 연주가를 중심으로 이루어지는 활동이라면 경제성 여부를 판단할 필요가 있다. 이럴 경우 앞에서 살펴본 것처럼 공동 활용하는 수준이 아니라 아웃 소싱 하는 방안도 고려할 필요가 있다.

〈표 1〉 전국 문화 인프라 구축의 총괄표

(2008.12.31 기준)

구 분	합 계	공공도서관				박물관·미술관									문예회관	문화원
						계	박 물 관				미 술 관					
		계	지자체	교육청	사립		소계	공공	사립	대학	소계	공공	사립	대학		
계	1,741	644	397	229	18	707	579	282	215	82	128	28	95	5	167	223
서 울	243	78	52	22	4	127	97	17	58	22	30	1	27	2	14	24
부 산	53	24	11	12	1	14	11	4	2	5	3	1	1	1	6	9
대 구	43	18	3	12	3	9	9	4	2	3	0	0	0	0	8	8
인 천	47	17	9	8	0	17	14	7	6	1	3	1	2	0	5	8
광 주	37	16	11	5	0	12	6	4	0	2	6	1	4	1	4	5
대 전	43	17	15	2	0	19	15	3	6	6	4	2	2	0	2	5
울 산	20	9	5	4	0	4	4	3	0	1	0	0	0	0	2	5
경 기	308	130	113	11	6	123	97	40	49	8	26	5	20	1	24	31
강 원	140	45	22	22	1	64	58	40	13	5	6	3	3	0	13	18
충 북	87	28	13	15	0	38	32	20	8	4	6	2	4	0	9	12
충 남	117	46	26	20	0	42	37	22	13	2	5	0	5	0	12	17
전 북	105	42	24	17	1	32	29	20	5	4	3	2	1	0	17	14
전 남	125	52	31	21	0	38	26	20	4	2	12	2	10	0	13	22
경 북	161	54	25	28	1	65	60	39	10	11	5	1	4	0	19	23
경 남	134	46	22	24	0	51	46	28	13	5	5	3	2	0	17	20
제 주	78	22	15	6	1	52	38	11	26	1	14	4	10	0	2	2

Ⅲ. 새로운 협력 방안의 모색

1. 광역특별회계의 활용 : 지역 간 연대 사업의 강화

가. 새로운 전략의 가능성

2009년 국가균형발전특별법에서 포괄보조금 제도가 광범위하게 도입되었다. 이의 정신을 실현하는 경우 중복 사업을 방지할 개연성이 높아진다.

국가균형발전특별법

제40조 (포괄보조금의 지원)

① 정부는 제34조제2항에 따른 지역개발계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시 · 도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 "포괄보조금"이라 한다)으로 편성하여 지원한다.② 제1항에 따라 정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에 수개의 세부내역을 구분하여서는 아니 된다. [전문개정 2009.4.22]

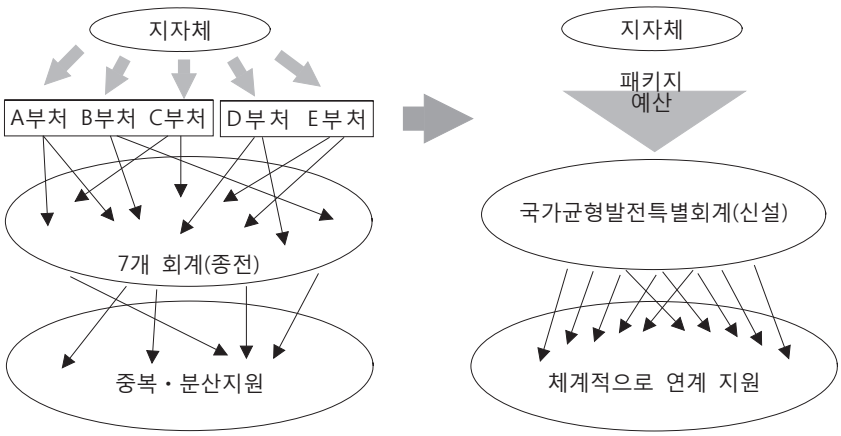
국고보조금은 중앙정부와 지방자치단체가 이해관계를 지니는 사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에게 특정한 용도와 조건을 정해서 지원하는 특정보조금(specific grant)이다. 즉, 특정지역의 공공재 공급이 외부성을 유발하여 이를 해소하는 것이 필요할 때, 국가차원의 선호를 반영하고자 할 때, 그리고 행정의 효율성을 위하여 국가가 지방자치단체에 위임한 사무에 대한 재원을 지급할 때 사용한다. 우리나라의 국고보조금제도는 이러한 용도에 부합하기 위한 일반 국고보조금에 덧붙여서 국가의 균형발전을 지원하기 위한 국가균형발전 특별회계로 구성된다. 2004년에 제정되었던 국가균형발전특별법은 2009년에 와서 전면 개정되었다.

2004년의 국가균형발전특별회계는 국가균형발전계획 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위해 설치되었다. 균특

회계의 대상사업은 지방양여금제도의 폐지에 의한 농어촌개발사업, 토지관련 및 지역균형개발특별회계 폐지에 따른 개별촉진지구사업, 일반회계 등에 분산되어 있던 각종의 국고보조사업 및 보조 · 융자사업, 신규사업 등으로 구성되어 있었다. 즉 기존의 국고보조사업과 지방양여금사업 그리고 몇 개의 특별회계사업과 신규사업으로 구성되어 있다. 균특회계는 〈그림 3〉에서와 같이 그동안 중앙부처에서 개별적으로 분산 추진되어오던 사업을 하나의 특별회계로 통합하여 예산을 일괄적으로 지원함과 동시에 지방자치단체가 사업에 대한 우선순위를 선택하여 사업을 추진함으로써 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고하는 데 의미가 있다고 할 수 있다.

이러한 경험을 바탕으로 도입된 균특회계는 2009년 개정을 통해 보다 세련된 모습으로 발전하였다.

〈그림 3〉 균특회계 예산지원방식의 전환



자료 : 기획예산처, 「전국이 골고루 잘사는 사회」 국가균형발전특별회계가 뒷받침합니다, 2004. 6, p.6.

나. 이명박 정부의 광역특별회계 운용

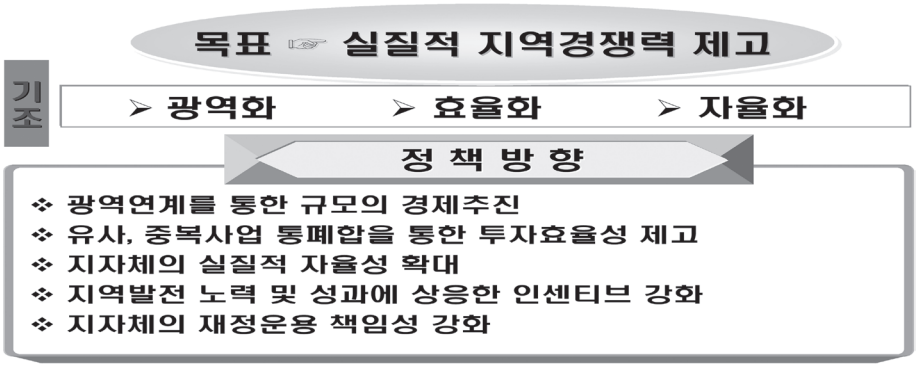
1) 방향

이명박 정부에서는 균특법 개정 취지에 따라 "광역화, 효율화, 자율화"를 기조로 신지역발전정책을 효율적으로 지원하기 위해 전면적인 재설계를 하였다. 이에 광특회계는 지역 중심의 개발과 전략적 국

가재원 배분의 조화를 통한 지역경쟁력 제고에 주안점을 두고 개편하게 된다.

향후 포괄보조금제도 도입을 통해 시┌도별 재원 한도 내에서 지자체가 자율적으로 세부내역을 설계┌집행하도록 한다. 제원의 용도를 포괄적으로 정한 포괄보조사업별(지역계정) 정책목표에 따라 세부내역을 자율적으로 설계한다. 이에 지자체 신청사업에 대한 행안부, 지역발전위의 사전심사 절차 폐지로 예산편성 절차도 간소화된다.

〈그림 4〉 광특회계의 운영 방안



2) 운영 원칙

사업의 효율성 제고를 위해 광특회계의 운영원칙으로 중요한 것이 제시되어 있다. 첫째는 광역경제권 추진을 뒷받침하는 것이다. 기존의 지원 방식은 행정구역 단위의 분산투자로 지자체간 소모적인 재원확보 경쟁만 유발하였다. 반면 향후 광역경제권을 중심으로 시 · 도간 연계투자를 활성화한다. 이에 시도단위 전략산업을 광역경제권 선도 산업으로 전환한다. 이를 통해 지역간 시너지 효과 및 규모의 경제 효과를 기대한다.

둘째는 사업의 투자효율성 제고를 위해 집중 투자를 유도한다. 기존의 지원 방식은 사업간 유사 · 중복 및 균특회계 성격 · 취지에 부합하지 않는 일부 사업이 포함된다는 비판이 있었다. 낙후지역사업의 경우 '09년 기준으로 행안부, 농림부 등 5개 부처가 18개 개발사업(약 1.6조원)을 분산 · 추진한다는 국회나 감사원의 지적이 있었다.

이에 향후 200여개의 세부사업을 통폐합하여 24개 포괄보조사업으로 하고 이를 위해 광특회계 성격에 부합하도록 회계 · 계정간 사업 이관을 시도한다. 예컨대 낙후지역사업은 4대 기초생활권(일반농산어촌, 성장촉진 · 특수상황 · 도시생활환경개선지역) 사업 등으로 통폐합된다. 이를 통해 지역 · 부처별 중복 투자를 방지하고, 지역의 수요 및 비교우위를 감안한 차별화된 지원 제공한다.

3) 대상 사업과 운영 방안

광특회계는 3개 계정 6개 사업군으로 구분된다. 사업의 포괄성을 전제로 하는 운영 방안의 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 2〉 '10년 광특회계 편성체계

<table>
<tr><th colspan="2">편성방식 \ 계정</th><th>지역개발계정</th><th>광역발전계정</th><th>제주특별자치도계정</th></tr>
<tr><td rowspan="2">지자체 자율편성</td><td>시·도</td><td>①시·도 자율편성사업</td><td></td><td rowspan="2">④시·도자율편성사업
* 기초생활권 기반구축사업 등 포함
⑤ 특별지방행정기관 이관사무수행경비</td></tr>
<tr><td>시·군·구</td><td>②시군구 자율편성사업</td><td>-</td></tr>
<tr><td colspan="2">부처편성</td><td></td><td>③부처편성사업</td><td>⑥부처 편성사업</td></tr>
</table>

가) 지역개발계정 : "19+5" 개의 포괄보조사업

19개 포괄보조사업은 시도자율편성, 낙후지역 개발 등과 관련된 5개 사업은 시군구 자율편성으로 운영된다. 기본적인 절차는 다음과 같다.

① 시 · 도는 신청한도 내에서 19개 포괄보조사업 중 선택하여 재원을 배분한다.

② 시군구는 신청한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업을 선택한다. 시 · 군 · 구는 계속소요에 대해 신청한도 내에서 자율적으로 편성하여 시 · 도에 신청하되 시 · 도지사는 기초자치단체 장의 예산신청 내용을 조정하지 않고 종합하여 예산신청서를 작성한다.

(1) 시도 자율편성 사업

시도 자율편성 사업은 다음과 같은 원칙으로 운영된다.

1 철저한 사전 타당성 검증

지자체는 포괄보조사업내 신규소요에 대해서는 예산 신청에 앞서 다음의 체크리스트에 의거하여 타당성을 사전 점검하도록 한다.

〈 사전 검증 사항 〉

① 광특회계 지원대상 사업인지 여부
- 광특회계 포괄보조사업의 목적에 부합하는지 여부
- 광특회계 제외대상 사업 여부
- 낭비적 요소가 개입된 단순 행사성 · 전시성 사업이 아닌지 여부

② 투자효율성 측면에서 타당한지 여부
- 다른 사업과의 유사 · 중복적인 설계 여부
- 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차 이행 여부

③ 현재 추진할 시급성 및 집행 가능성
- 현재 추진해야 할 시급성
- 세부적인 집행계획의 마련 여부 등 집행 가능성

④ 물량 및 단가의 적정성
- 현재의 사업수행 방식의 적정성
- 투입비용 대비 효율성

2 사전 행정절차 이행

부지 확보, 각종 영향평가, 지방재정투융자심사 등 사전이행 절차 미이행 사업은 원칙적으로 신청이 허용되지 않는다. 민자유치가 수반되는 사업은 민간사업자의 확실한 투자계획을 전제로 예산을 신청해야 한다.

3 지자체간 연계사업 및 복합시설 적극 추진

둘 이상의 지자체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지자체가 공동으로 추진할 경우에는 인센티브를 부여한다. 예컨대 기존에는 각 지자체별 공립박물관 1개소를 건립하였으나, A시, B시, C시 등 3개 지자체가 연계하여 1개소 건립를 건립하는 경우에는 국고보조율을 40%에서 50% (10%p 상향)지원이 가능하도록 한다. 도서관, 미술관, 문예회관, 체육시설 등 공공시설을 복합화하여 건설하는 경우에도 예산신청한도 범위내에서 각 시설물별로 국고보조율 10%p 상향 적용 가능하도록 하였다.

(2) 시군구 자율편성 사업

반면 시군구 자율편성 사업은 다음과 같은 원칙으로 운영된다.

사업 통폐합으로 인해 주관부처가 조정되는 경우 새로운 사업 주관부처에 예산을 신청한다. 다만 기존 계속사업의 경우 주관부처가 변경되더라도 사업이 원활히 추진될 수 있도록 적정 소요를 반영한다.

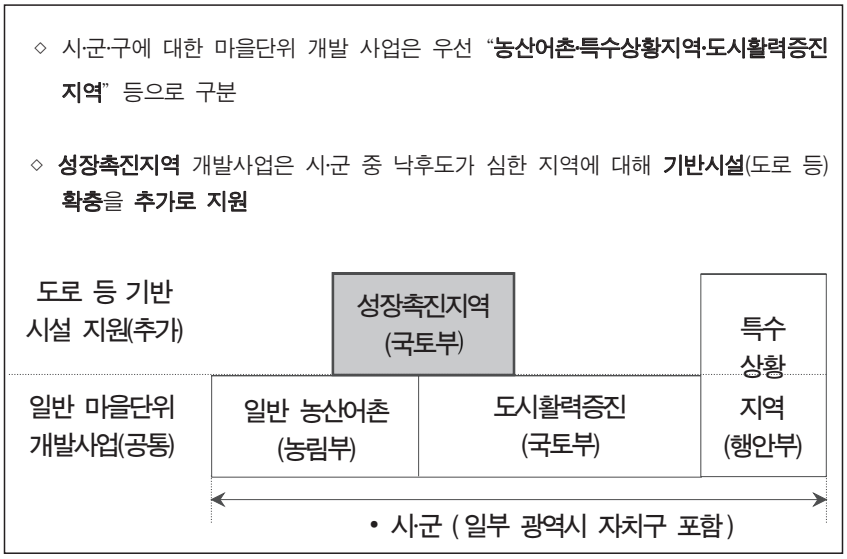
시군구 자율편성 사업은 4개 유형으로 구분하여 지원한다. 이는 일반 농산어촌 개발사업, 도시활력증진지역 개발사업, 특수상황지역 개발사업, 성장촉진지역으로 구분한다.

일반 농산어촌 개발사업은 시 · 군 중 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시(제주특별자치도의 행정시 포함) 및 군(광역시의 군은 제외) 지역이 대상이다.

도시활력증진지역 개발사업은 특별 · 광역시의 군 · 구 및 시 지역 중 도농복합형태의 시를 제외한 지역을 대상으로 한다.

특수상황지역 개발사업은「접경지역지원법」제2조 제1호에 따른 접경지역 및「도서개발촉진법」제4조제1항에 따른 개발대상도서(성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외)가 대상이다. 성장촉진지역의 경우 일반농산어촌 개발사업 지원 대상 지역 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 지정(추후 통보)한다. 성장촉진지역으로 지정된 지역은 일반농산어촌 또는 도시활력증진지역 개발사업 외에 추가로 성장촉진지역 개발사업 예산을 신청하게 된다.

〈그림 5〉 4개 지역 개발사업 지원 체계



나) 광역발전계정

(1) 원칙

각 시 · 도는 다음(1 ~ 16)의 광역발전계정 지원대상 사업을 참고하여 소관부처에 예산신청을 한다. 소관 부처는 각 시 · 도의 신청 내용 등을 검토하여 부처별 지출 한도 내에서 조정하여 기획재정부에 예산을 요구한다.

1 광역경제권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통 · 물류망 확충 관련 사업에 대한 출연 · 보조 또는 융자

2 광역경제권 지역선도산업 및 지역전략산업의 육성과 투자 및 고용창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연 · 보조 또는 융자

3 광역경제권에 속한 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역인적자원의 개발 관련 사업에 대한 출연 · 보조 또는 융자

4 광역경제권의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연 · 보조 또는 융자

5 공공기관 · 기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 융자 등 필요한 경비의 지원

6 광역경제권에 속한 관광자원의 육성 촉진 및 문화 · 체육활동 지원 등에 대한 출연 · 보조 또는 융자

7 광역경제권의 주요 성장거점에 대한 출연 · 보조 또는 융자

8 관련 법령에 따라 지방으로 이관되는 특별지방행정기관의 이관사무 수행에 필요한 경비

9 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조 제2항에 따른 사업[9]에 필요한 경비

10 광역경제권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사 · 연구사업에 필요한 경비

11 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환

12 제33조 제1항에 따른 소속 재산의 관리 · 운영에 필요한 경비

13 일시차입금의 원리금 상환

14 계정의 관리 · 운영에 필요한 경비

15 회계의 지역개발계정 및 제주특별자치도계정으로의 전출금

16 그 밖의 광역경제권 중심의 지역발전에 관한 사업의 시행에 필요한 자금의 융자 등 필요한 경비의 지원[10]

(2) 부처편성 사업의 운영

부처 편성 사업의 경우에도 광역적 관점을 강조하는 다음의 원칙하에 운영된다.

1 지역 단위의 분산 · 중복투자의 문제점을 해소하고, 광역 연계를 통해 사업효과를 높이는 방향으로 추진한다. 이에 광역경제권 선도산업, 광역경제권 거점대학 등에 중점적으로 투자한다. 중앙행정기관의 장은 지자체간 상호연계사업(출연사업)에 대해 행정 · 재정적 인센티브를 부여한다.

2 사업성격이 유사하거나 통합을 통해 시너지효과를 높일 수 있는 사업은 사업 통 · 폐합 후 사업내용을 재구성

3 둘 이상의 지자체가 공동 추진하는 사업에 대해서는 별도의 인센티브 부여 예정

9) 주민지원사업, 토지매수비용, 훼손지복구, 공원화사업, 인공조림조성, 개발제한구역의 합리적 관리를 위한 조사 · 연구 등에 드는 비용

10) 국가지원지방도 건설(국토부) 및 광역관광자원 개발(문광부) 등은 종전 균특회계에서는 지역개발 계정에 포함되었으나 '10년 예산편성부터는 광역계정으로 이관한다.

2. 지역상생발전기금의 활용 : 선택과 집중의 사업 관리

가. 의의

지방소득세와 지방소비세가 신설되면서 지역간 재정력 격차가 확대될 것을 우려하여 지방자치단체 기금관리기본법에 근거하여 2010년부터 지역상생발전기금이 운영된다. 지역상생발전기금은 수도권 지자체가 지방소비세 수입 35%를 출연하여 비수도권 지자체를 지원하기 위해 마련하는 기금으로 연평균 3천억원이 조성되며, 행정안전부는 오는 2019년까지 3조원 출연을 목표로 하고 있다. 2010년의 경우 지역에서는 일자리 창출을 위해 지원하려는 계획을 수립하고 있다.

나. 새로운 전략의 모색

지역상생발전기금이 단순히 지역간 형평성을 제고하기 위한 일종의 역교부세 역할을 하는 것이 아니라, 이러한 과정에서 지역간 협력을 강화하는 사업을 구상하고 협력 체계를 설계하는 정책 모형으로 발전시킬 필요가 있다.

지방자치단체 기금관리기본법

제18조(발전기금의 용도) 발전기금은 다음 각 호의 용도로 운용한다.

1. 「지방자치법」 제124조의 규정에 의한 지방채(地方債)의 인수
2. 「지방공기업법」 제68조의 규정에 의한 공사채(公社債)의 인수
3. 제19조의 규정에 의한 예치금(預置金)의 원리금 상환
4. 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원
5. 그 밖에 발전기금의 관리 · 운용을 위하여 필요한 경비의 지출

법에는 지출의 용도를 비교적 광범위하게 규정하고 있으나, 제18조 4항에 규정되어 있는 "지역발전을 위한 지방자치단체의 재정 지원 및 보조사업 지원"의 내용을 보다 구체화하여 광역적 사업을 위해 활용하도록 유도하는 방안을 모색할 필요가 있다.

일반회계와 달리 기금으로 운영되는 자금으로서의 성격을 살려 선택과 집중에 의한 상징성 높은 사업을 선정할 필요가 있고, 이러한 맥락에서 지역간 협력 사업을 유도하는 광역적인 사업이 매우 적합하다고 판단된다.

3. 협력을 위한 의사결정체의 설계

재정 사업의 협력을 구현하기 위해서는 가장 중요한 것 중의 하나가 협력을 구현하기 위한 의사결정체를 설계하는 것이다. 이를 위해 공무원의 인사 교류, 시민사회의 교류를 강화하는 방안이 병행될 필요가 있다.

예컨대 기초자치단체의 경우 국장급 공무원의 교류를 강화하는 방안이 필요하다. 지역에서 오랜 공직 생활의 경험과 전문성을 축적하고 있는 공직자가 국장이 되면 오히려 퇴화되기 시작하는 조로(早老) 현상이 발생한다. 지역 사회에서는 국장이 오랜 공직 경험을 바탕으로 창의적인 아이디어를 통해 새로운 발상으로 하여 주기를 기대한다. 하지만 열심히 해도 더 이상 승진할 기회가 없는 이들이 치열한 고민을 하려고 하지 않는다. 이에 지역별로 정책관이라는 국장급 자리를 마련하여 인근 지역 간에 인사 교류를 한다면 상호 협력의 기회도 마련할 것이다.

둘째, 시민이 참여하는 지역 간 협력위원회를 구성하여 활성화 하는 노력도 필요하다. 환경 운동이나 문화 운동은 함께 공동으로 수행하는 것이 시너지 효과가 큰 영역이다. 예컨대 의제 21 운동의 경우 '나눔의 녹색장터' 사업을 공동으로 한다면 지역 간 협력과 이해를 제고하는 새로운 운동 모형을 설계할 수 있을 것이다. 셋째 이러한 과정에서 시설의 공동 사용을 활성화는 계기도 마련할 것이다. 화장장, 쓰레기 처리장 등 기피시설들을 협력하여 유치함으로써 보다 원활한 협력 관계를 유도할 수 있을 것이다. 이러한 시설들은 기피 시설이기 이전에 필수시설로서 반드시 유치되어야 할 사업이기 때문이다.

Ⅳ. 맺음말 : 협력적 자치를 위한 노력을 촉구하며

2010년 제5대 지방선거를 앞두고 연립자치가 표방된 적이 있다. 이는 분열된 야당을 결집하려는 구

호로 제창되었다. 그러나 승자 독식의 세계인 선거에서 쉽게 이루어지지 않았다. 정치의 관점에서 연합이나 연립의 개념이 술수(術數)처럼 보인다.

그러나 행정의 관점에서는 지방자치의 성숙을 위해 협력을 추구하는 연합은 권장될 필요가 있다. 서로 부족한 영역을 보완하여 주는 방식이기 때문이다. 지방자치를 하자는 것은 지역의 특성에 맞는 다양한 사업을 자율적으로 해보자는 것이다. 70년대에 정부주도형 국가발전을 진행하는 동안 지방 정부는 오랫동안 천수답 행정에 익숙하여져 왔다. 중앙정부의 지시를 집행하고, 표준화라는 이름하에 전국적으로 획일화된 행정을 수행하여 왔던 것이다. 1992년부터 지방의회 구성을 출발로 하여 시작한 지방자치란 지역의 문제를 지역의 능력으로 해결하자는 취지이었다.

물론 지방 자치의 경험을 통해 참여가 확대되고 행정의 투명성이 제고되는 효과는 분명히 있었다. 그러나 그러한 긍정적인 효과와 더불어 부작용도 뚜렷이 나타나고 있다. 그 중의 하나로 지적되는 것이 지역 단위로 분절되는 현상이 강화되고 있다는 점이다. 지방자치를 하면서도 사회적 공동체 의식 그리고 국가적 정체성은 필요하다. 지방자치를 하면서 분권이 분립(分立)의 대립 양상을 극복해야 할 이유이다. 그런 의미에서 이제 지방자치 20년을 바라보면서 우리에게 필요한 것은 협력적 자치이다.

지금과 같은 경쟁적 지방자치 구도로는 시민이나 군민의 의식은 있지만, 도민의 의식에 허점이 발생하는 요인이 된다. 공간적 인접성을 근거로 한 지리적 경계가 아니라, 사회경제적 동질성을 확보하기 위해서는 지역의 협력이 필요하다. 호화 청사논란을 유발하고도 재정이 견디는가 하면, 인건비 충당조차 허덕이는 재정도 있다. 용인시의 재정 부담으로 안성시와 협력 사업을 하고, 고양시와 양평시가 공동 사업을 하는 상상력이 필요하다.

자치란 궁극적으로 자기 결정권을 강조하는 것이다. 그러나 그것은 유아독존(唯我獨尊)의 결정을 의미하는 것은 아니다. 함께 더불어 사는 공동체 정신과 협력 의식을 바탕으로 해야 한다. 연립 자치를 생각해보는 것은 그것이 지역의 자원을 공동 활동하고, 삶의 바탕을 확대하는 기회가 될 것이기 때문이다. 지역발전의 방향을 설계하는 시장, 군수나 지방의원의 고양된 정신력이 필요하다. 이러한 과정을 통해 새로운 한국형 자치모형을 설계하는 계기가 될 것이다.

< 참 고 문 헌 >

국가균형발전위원회. 2005. 국가균형발전을 위한 제도적 기반. 국가균형발전위원회.

권오성 외. 2005. 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안. 한국행정연구원

소진광 (2006). 지방자치와 지역발전. 박영사

윤영진 외. 2005. 국가균형발전특별회계의 개선을 위한 포괄보조제도에 관한 연구. 한국지방재정학회

이상용. 2003. 지방분권 성공을 위한 지방재정 확충 방안은 무엇인가. 「지방행정」, 52권.

이재원. 2007. 사회투자정책과 재정관리. 「한국사회의 미래와 사회투자정책」. 한국사회복지학회 등 공동학술대회 발표논문집.

이창균. 2006. 자치단체의 재정운용 책임성 제고방안. 한국지방재정학회 2월 세미나 발표논문.

임성일. 2006. 바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안. 「2006~2010년 국가재정운용계획 : 균형발전 및 지방재정 분야」 기획예산처 공개토론회 자료.

ACIR. 1977. Block Grants : A Comparative Analysis. ACIR.

Cox, K.R. & A. Mair. 1988. "Locality and Community in the Politics of Local Economic Development". Annals of the Association of American Geographers, 78(2).

Finegold, K. Wherry, L., & Schardin, S. 2004. Block Grants: Historical Overview and Lessons Learned. New Federalism : Issues and Options for States. The Urban Institute Series A, No.A-63.

GAO. 2000. "Managing for Results: Using GPRA to Help Congressional Decision-making and Strengthen". GAO/T-GGD 00-95.

GAO. 1995. Block Grants : Characteristics, Experiences, and Lessons Learned. GAO/HEHS-95-74.

Hay, A.M. 1995. "Concepts of equity, fairness and justice in geographical studies." Trans Inst Br Geog, 20.

Kay, A. 2005. "Territorial Justice and Devolution". BJPIR,7.

Mercer, J. 2002. "Performance Budgeting for Federal Agencies : A Framework". http://www.john-mercer.com.

O' Toole Jr. L.J. 2007. American Intergovernmental Relations : Foundations, Perspectives, and Issues, 4th ed. Cqpress.

Per Molander. 2004. Fiscal Federalism in Unitary States. Kluwer Academic Publishers

Rubin, I. 1996. Budgeting for Accountability: Municipal Budgeting for the 1990s. Public Budgeting and Finance, 16(2)