국가균형발전과 지방분권을 위한 토론회

- "참여정부 분권·균형발전 정책의 현황과 과제" -

- 일　　시 : 2005. 3. 11(금) 오후 3시
- 장　　소 : 대전광역시 공무원교육원

주　최 : 지방분권국민운동
주　관 : 지방분권운동대전본부·충청남도발전협의회
후　원 : 대전광역시·충청남도·부산지방분권협의회

자 료 집 순 서

행 사 순 서

- 개 회 사　　김민남 지방분권국민운동 상임의장 ····· 4
- 축　　사　　염홍철 대전광역시장 ····· 5
- 축　　사　　심대평 충청남도지사 ····· 7
- 주제발표 1　이재은 경기대 교수 ····· 9
- 주제발표 2　강현수 중부대 교수 ····· 45

행 사 순 서

1부 : 기념식[15:10~15 :40]

국민의례

개 회 사　　김민남 지방분권국민운동 상임의장(동아대 교수)

내빈소개

축　　사　　염홍철 대전광역시장

축　　사　　심대평 충청남도지사

2부 : 토론회[15:40~17: 30]"참여정부 분권·균형발전정책의 현황과 과제

사　　회　: 안성호 지방분권국민운동 공동의장(대전대 부총장)

주제발표 1 : 참여정부의 지방분권개혁과 지방분권운동 - 평가와 향후과제 -
(이재은 경기대 교수)

주제발표 2 : 국가균형발전정책의 향후 쟁점과 과제 (강현수 중부대 교수)
- 균형발전특별회계 운영과 공공기관 지방이전을 중심으로

지정토론　: 김해몽 지방분권부산운동본부 공동집행위원장
김중석 강원도민일보 상무
민영창 지방분권운동대구경북본부 공동대표
이민원 광주대 교수
이상선 지방분권운동충남본부 공동대표

3부 : 만찬[17:30~19:00]

개 회 사

김 민 남 지방분권국민운동 상임의장

오늘 저희 지방분권국민운동이 주최하는 국가균형발전과 지방분권을 위한 토론회에 참석해 주신 많은 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 또한 이번 행사를 개최함에 있어 참으로 많은 도움을 주시고 바쁘신 가운데에서도 축사를 해 주실 염홍철 대전광역시장님과 심대평 충청남도지사님께 깊이 감사드리며, 그 외 여러 관계기관에서 참석해 주신 여러분께도 감사의 말씀을 드리는 바입니다.

오늘 우리는 참여정부 출범 2주년에 즈음하여 최우선 국정과제인 국가균형발전과 지방분권 실현을 위해 모였습니다. 아시다시피 수도권의 과도한 집중은 지역간 불균형을 심화시키며 국가경쟁력의 약화를 가져오고 있습니다. 이러한 때 행정도시특별법이 제정되고 공공기관 지방이전에 관한 논의가 가시화되고 있는 것은 특별한 의미가 있다 하겠습니다.

국가균형발전과 지방분권체제의 확립이 그 어느때보다 중요한 지금 '참여정부의 분권개혁과 분권운동에 대한 중간평가'라는 주제로 발표를 해주실 이재은 교수님과 '국가균형발전의 향후 쟁점과 과제'를 주제로 발표해 주실 강현수 교수님은 지방분권과 균형발전 분야의 권위있는 전문가라는 점에서 이 두 분의 발표 내용은 우리나라 지방분권과 균형발전의 성공적 추진을 위해 큰 힘이 될 것이라 생각합니다.

주지하고 계시는 바와 같이 국가균형발전과 지방분권체제의 확립은 참여정부의 국정과제일 뿐만 아니라 통치구조 및 국민생활의 전반적인 틀을 함께 바꾸는 국가혁신 작업이라 할 수 있습니다. 이러한 점에 비추어 우리는 국가균형발전과 지방분권 정책에 대한 총체적인 점검과 아울러 향후 올바른 방향과 과제를 도출하려 합니다.

부디 이번 토론회의 주제발표와 토론내용이 우리나라의 국가균형발전과 지방분권의 성공적 추진을 위해 유용한 잣대로 활용될 수 있기를 바라면서, 다시 한번 주제발표를 해 주실 두 분과 토론을 해 주실 지정토론자 여러분, 그리고 자리에 참석해 주신 여러분께 감사의 말씀을 드리면서 이만 개회사에 가름할까 합니다. 감사합니다.

2005. 3. 11

지방분권국민운동 상임의장 김 민 남

축 사

염 홍 철 대전광역시장

존경하는 김민남 상임의장님을 비롯한 지방분권국민운동 가족 여러분!

오늘 우리 대전에서 지방분권국민운동 총회와 더불어 국가균형발전과 지방분권을 위한 토론회가 열리게 된 것을 매우 기쁘게 생각하며, 진심으로 축하를 드립니다.

아울러 바쁘신 중에도 자리를 함께 해 주신 심대평 충청남도지사님을 비롯한 내빈 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

특별히 이번 토론회에서 주제발표와 토론을 맡아 수고해 주실 전문가 여러분께도 감사의 마음을 전합니다.

잘 아시다시피 오늘날 21세기는 지방이 국가발전의 원동력이 되는 지방화 시대입니다. 그러나 우리나라 지방자치의 현실은 이러한 시대적 요청과 너무나 거리가 먼 것이 사실입니다.

지방정부의 자치권한과 재정형편은 극히 취약하고, 권한과 자원의 중앙 및 수도권 집중은 갈수록 심화되고 있기 때문입니다.

국토의 12%에 불과한 수도권에 인구의 약 47.0%, 100대 기업 본사의 90% 이상이 집중되어 있으며, 중앙정부와 지방정부의 재정비율은 80대 20으로 큰 차이를 보이고 있습니다. 지방정부에서 수행하고 있는 자치단체사무 또한 70% 이상이 국가위임사무입니다.

이와 같은 중앙과 수도권 과밀현상은 진정한 지방자치의 정착을 가로막고, 지역간 불균형을 고착시켜 지방의 발전을 크게 저해하고 있음은 주지의 사실입니다.

프랑스의 사상가 루소는 그의 저서 「사회계약론」에서 "국토의 인구분포를 고르게 하고 각 지방에 동등한 권리를 부여하여 어디서나 부유하게 살도록 하라. 그렇게 함으로써 국가는 최대로 강해지며 동시에 가장 잘 다스려진다."고 하였습니다.

지방분권과 국가균형발전은 더 이상 선택의 문제가 아니라 국가생존을 위한 절박한 시대적 과제입니다.

그런데 지방분권과 국가균형발전을 논하면서 빼놓을 수 없는 것이 신행정수도 건설 문제입니다.

신행정수도 건설이야말로 수도권의 과밀화 문제를 해결하고, 국가균형발전과 지방분권 또한 조기에 정착시킬 수 있는 근본적인 대안이기 때문입니다.

잘 아시다시피 지난 2일, 행정중심복합도시 건설특별법이 많은 우여곡절 끝에 국회를 통과하였습니다.

만족할만한 수준은 아니지만 신행정수도 건설의 불씨를 계속 살려갈 수 있게 되어 여간 다행스러운 일이 아닙니다.

이제 지방분권과 국가균형발전을 위한 큰 틀이 마련된 만큼 이의 실현을 위해 우리 모두는 더 많은 관심과 노력을 기울여야 하겠습니다.

특히 평소 '지역이 살아야 나라가 산다.'라는 시대적 명제 아래 국가균형발전을 위한 3대 특별법의 제정과 신행정수도 지속추진의 당위성을 적극 홍보해 오신 지방분권국민운동본부에 거는 기대는 각별합니다.

아무쪼록 '참여정부의 분권·균형발전 정책에 대한 평가와 발전적 전망'이라는 주제로 열리는 이번 토론회에서 국가적 아젠다인 지방분권과 국가균형발전의 현주소를 재조명함과 아울러 바람직한 발전방안 등에 대해 활발한 논의가 이루어지는 뜻 깊은 장이 되기를 바랍니다.

끝으로 행사 준비에 수고하신 김주일·안성호·조연상 상임공동대표님을 비롯한 지방분권운동 대전본부 관계자 여러분께 감사의 마음을 전하며, 지방분권국민운동의 무궁한 발전과 함께 하신 여러분 모두의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2005. 3. 11

대전광역시장 염 홍 철

축 사

심 대 평 충청남도지사

새로운 희망으로 열어갈 3월을 맞아 국가균형발전과 지방분권을 위한 토론회가 개최된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

먼저 오늘 행사를 위해 노고를 아끼지 않으신 [안성호]·[조연상] 지방분권운동대전본부 상임공동대표님과 [정운영] 충남발전협의회 수석부회장님을 비롯한 관계자 여러분께 심심한 사의를 표합니다.

아울러 자리를 함께 해주신 [염홍철] 대전광역시장님과 [김민남] 지방분권국민운동 상임의장님, 그리고 [이상선·김학민] 지방분권운동충남본부 공동운영위원장님을 비롯해 주제발표와 토론에 참여해주시는 전문가와 내빈 여러분께도 반가운 인사를 드립니다.

지난 3월 2일, 행정도시특별법이 국회본회의를 통과하여 국가균형발전과 지방분권의 실현을 위한 첫 단추를 꿰게 되었습니다.

당초 우리가 바라던 규모에서 상당히 축소되어 결코 만족스런 결과는 아닙니다만, 그동안 중단되었던 신행정수도 건설을 위한 서막을 열었다는 점에서 나름대로 의미가 있다고 생각합니다.

저는 우리가 이같은 성과를 거둘 수 있었던 것은 그 중심에 바로 여러분이 계셨기 때문에 가능한 일이라고 생각합니다.

그동안 여러 가지 어려운 여건 속에서도 500만 충청권 주민들의 뜻을 하나로 모으는데 앞장서 주신 여러분께 마음 깊은 감사와 위로의 말씀을 드립니다.

자랑스런 지방분권국민운동 가족 여러분!

21세기 들어 날로 치열해지는 국제경쟁의 파고를 넘기 위해서는 분권과 통합의 원리가 서로 조화와 균형을 이루는 국가를 이룩해야 합니다.

지방이 스스로의 역량과 특성을 살려나가는 분권사회를 구축해 나가는 동시에 중앙은 이를 국가 전체의 입장에서 조정하고 사회통합을 이루도록 함께 노력해야 하는 것입니다.

그동안 우리는 이러한 필요성을 절실히 느끼며 지방분권과 국가균형발전을 성공적으로 추진하기 위해 많은 노력을 기울여 왔습니다.

그 결과 우리는 지방재정의 자율성을 강화하고 지역혁신체계를 구축하여 지역특성을 살린 자립화전략을 마련하는 가운데 미래지향적인 지역발전의 기반을 다져올 수 있었습니다.

하지만 아직도 중앙집권과 수도권 집중의 구조에서 완전히 자유롭지 못하다는 측면에서 우리가 가야할 지방화의 길은 또 멀기만 한 것이 사실입니다.

그렇다고 해서 우리는 여기에서 결코 멈추거나 포기할 수는 없습니다.

지금은 국가는 물론 지역에서도 빠르게 변화하는 무한경쟁의 시대를 슬기롭게 헤쳐 나갈 수 있는 효율적인 체제와 역량을 하루빨리 구축해야 할 시기이기 때문입니다.

오늘 우리가 여러 전문가 여러분을 모시고 '참여정부의 분권·균형발전 정책의 현황과 과제'라는 주제로 토론회를 개최한 이유도 바로 여기에 있다고 생각합니다.

이제 우리는 그동안의 활동을 되짚어보면서 이 땅에 지방분권과 균형발전을 정착시키기 위한 새로운 활로를 모색하는 가운데 이를 구체화하기 위한 방안들을 마련해야 하겠습니다.

모쪼록 오늘 토론회가 지방분권과 국가균형발전에 대한 발전방향의 모색과 함께 현안으로 대두된 행정도시특별법의 후속대책과 공공기관 지방이전에 대한 대응책에 대해서도 깊이있게 논의하는 유익한 시간이 되길 기대합니다.

거듭 오늘 행사를 위해 애쓰신 분들께 감사드리면서, 지방분권국민운동의 무궁한 발전과 자리를 함께하신 모든 분의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2005. 3. 11.

충청남도지사 심 대 평

參與政府의 地方分權改革과 地方分權運動

- 평가와 향후과제 -

李 載 殷
(경기대 경제학부 교수)

參與政府의 地方分權改革과 地方分權運動

- 평가와 향후과제 -

李 載 殷

(경기대 경제학부 교수)

Ⅰ. 분권화의 의미

21세기로 넘어가는 전환기에 한국사회는 사회경제적 변혁의 능선을 넘어가고 있다. 그 능선 너머에 우리를 기다리는 사회가 희망의 사회가 될지 또 다른 질곡의 사회가 될지는 어느 능선을 타느냐에 달려 있다. 우리 모두가 희망하는 사회는 경직된 이데올로기의 대립으로 단절된 닫힌 사회가 아니라 열린 마음으로 소통하며 더불어 협력하는 희망사회일 것이다. 그러므로 희망의 사회를 가는 능선을 개척하기 위해서 올바른 개혁의 방향과 목표 그리고 수단을 모색해야 한다.

20세기말부터 대내외적으로 전개되는 변화의 양상은 사회경제적 패러다임의 변화를 강제하고 있다. 외적으로는 세계화와 개방화를 앞세워 무차별적으로 전개되는 다국적 자본의 운동이 경제잉여의 해외유출을 가속시킴으로써 선진국으로 도약하려는 한국경제의 투자여력을 빼앗아가고 있다. 내적으로는 소품종 대량생산의 포드주의적 생산방식에서 다품종 소량생산의 후기포드주의적 생산방식으로 전환하는 과정에서 중층적 이중구조가 심화되고 있고, 정보화·소프트화·고령화·저성장화 등 변모하는 사회경제적 여건에 적절하게 대응하지 못하고 있다.

내외의 여건은 빠르게 변하고 있는데 정치·경제·사회·문화의 모든 부문에 자리 잡고 있는 전근대적 기득권층은 새로운 체제를 지향하는 개혁에 저항하고 있다. 온존과 변혁의 투쟁이 격렬하게 대립하고 있다. 19세기에서 20세기로 넘어가던 변혁의 시대에도 수구적 지배집단이 아래로부터의 개혁요구를 외세를 빌려 탄압함으로써 결국 국권을 빼앗기는 식민의 나락으로 떨어졌다. 21세기 세계정세는 치열한 국익다툼으로 전쟁이 빈발하고 동북아의 패권다툼은 상대적 소국인 한국의 입지를 위협하고 있다. 사회경제적 토대를 건강하게 만드는 일이야말로 이러한 외적 변화에 대응하는 요체이다. 건강한 사회는 모든 계층이 더불어 협력하는 통합된 사회이며 유지가능한 발전을 추구하는 사회이다. 양극화하는 부문간·지역간·계층간 불균등성을 완화하지 않고서는 사회통합은 불가능하다. 따라서 사회통합의 매개체인 국가권력의 민주화, 특히 중앙·지방을 포괄하는 민주적 개혁이야말로 21세기를 시작하는 이 시점에서 한국사회가 추구해야할 기본적 과제이다. 지금 지방분권과 지역균형발전, 신행정수도건설 등을 둘러싼 다양한 갈등도 온존과 변혁을 둘러싼 투쟁의 또 다른 모습에 다름 아니다.

한국사회가 1만달러의 수렁에서 허덕이는 것은 요소투입형 성장방식의 한계와 사회경제적 이중구조에 기인한다. 따라서 요소투입형 성장방식을 지식집약형으로 전환해야 한다는 것은 주지하는 사실이다. 그러나 이중구조의 완화가 전제되지 않고는 지식집약형으로의 전환도 불가능하다. 유지가능한

발전은 불가능하다. 왜냐하면 이중구조라고 해도 과거와는 양상을 달리하기 때문이다. 종래의 이중구조란 전통부문과 근대부문, 대기업과 중소기업, 도시와 농촌 등 산업화과정 초기에 나타나는 현상을 가리키는 말이었다. 그러나 지금은 산업부문 안에서, 대기업이나 중소기업 안에서, 도시와 농촌 안에서 다중적 이중구조가 나타나고 있다. 바로 이러한 다중적 이중구조를 해소 내지 완화하지 않고서는 유지가능한 발전은 불가능하다. 지금 한국경제에 필요한 것은 여건의 불평등을 도외시한 채 무제한적 경쟁을 통한 집중·집적을 가속시키는 신자유주의적 개혁이 아니다. 공정한 경쟁질서를 확립하되 여건의 불평등을 완화시켜 수출과 내수, 소비와 저축투자가 상호보완하는 경제구조를 만드는 것이 급선무이다. 케인스주의적 복지국가정책을 넘어서 슘페터적인 복지사회정책을 추구하는 것이다. 그리고 그것의 지역적 표현이 분권화된 민주적 지방정부가 유지 가능한 내생적 지역발전정책을 추구하는 것이다. 지방분권과 지역균형발전을 요구하는 까닭이 여기에 있다.

그동안 지역사회에서 지방분권과 지역균형발전을 요구하는 목소리가 높아져왔다. 그 이유는 한 마디로 요약하면 수도권, 특히 서울 一極集中體制가 가속되는 이면에서 지역경제의 쇠퇴와 지역공동체의 해체라는 '지방의 위기'가 감내할 수 있는 정도를 넘어섰기 때문이다. 개발계획기의 불균형성장전략을 바탕으로 실현했던 고도성장은 부문간·계층간·지역간 격차를 확대해왔고, 그 결과 過密과 過疎라는 대극적 지역구조가 심화되었다. 이러한 극단적인 수도권 집중현상을 초래한 정치경제적 틀이 바로 강력한 중앙집권적 집중체제였다.

그런데 1987년 민주화운동 이래 지방자치가 부활되며 지방정부의 역할이 증가해왔지만 중앙집권구조는 변함이 없다. 권한과 재원 그리고 인재가 부족한 지방정부로서는 허물어지는 지역사회와 지역경제를 위해 아무것도 할 수 없었다. 중앙에 예속된 지방행·재정과 지방정치를 분권체제로 개혁하고 지주와 토호세력에 의한 지역사회의 재단을 막기 위한 주민통제형 개혁을 하지 않고서는 지역사회를 복원할 수 없다. 사회경제적 불균형을 시정하고 유지 가능한 내생적 지역발전을 실현하기 위해서는 자율과 참여 그리고 책임이 보장되는 실질적 지방자치, 즉 분권체제가 구축되어야 한다는 아래로부터의, 지방의 자각이 시작된 것이다.

그러나 지역의 현장에서 논의되는 개혁과제를 보면 지역에 따라 상이한 내용을 갖고 있다. 우선 지방분권의 경우 수도권이나 비수도권이나 큰 틀에서 한 목소리를 내고 있다. 그러나 지역균형발전이나 신행정수도건설의 경우에는 지역에 따라 견해차가 매우 크다. 우선 신행정수도건설은 수도권의 저항이 위헌판결을 이끌어내 좌초했고, 행정복합도시도 충청권 이외의 지역에선 시큰둥하다. 지역균형발전의 경우에는 수도권은 국제경쟁력을 내세워 규제완화를 요구하고 있고, 지난날 성장주도산업들이 입지했던 산업도시 또는 대도시의 경우에는 도시재생 또는 산업재건이 관심사이며, 고도성장과정에서 일관되게 소외되었던 농·산·어촌지역은 고령화와 인구유출, 저출산으로 과소화현상이 더욱 심화되어 지역사회의 유지 자체가 골몰하고 있다.

이처럼 직면하고 있는 문제의 차원이나 내용이 다르다보니 지역마다 요구조건도 다르고, 이에 대응하는 정책수단도 마땅치 않다. 이것이 지역의 특성에 맞는 유지 가능한 내생적 발전을 제기하는 이유이다. 수도권과 비수도권, 지방대도시와 중소도시, 도시와 농산어촌 등 이제까지 대립적 경쟁적 존재로 파악하던 지역구조를 보완적 협력적 관계로 재생시키는 것이 21세기 지역발전의 화두이다. 가장 중요한 것은 화폐적 소득증가와 지가상승과 같은 거품형 개발주의를 경계하는 것이다. 정책결정과정에서 이른바 건설족들의 왜곡을 배제하지 못한다면 현재 추구하는 각종 국가균형발전정책들이

결국 전국을 부동산투기의 장으로 만들어버리고 결국 지방을 더욱 황폐화시킬 가능성이 크다. 정책당국이 단기적 인기에 연연하며 그럴듯한 구호로 국민들의 기대를 과도하게 부풀리지 않도록 튼실한 정책추진이 선결요건이다.

그 동안 우리나라의 지역정책은 외부로부터 대기업을 유치하거나 골프장·스키장과 같은 대형리조트를 개발하는 방식의 외래형 거점개발전략을 기본으로 전개되었다. 이러한 외생적 지역정책은 지역주민의 삶의 질을 높이고 지역경제의 유지 가능한 발전으로 이어지지 않는다. 지역경제진흥의 방향을 단기적인 양적 성장에 매달려 외래형 개발로 설정하면 대기업의 이윤극대화 논리에 희생될 뿐이다. 지역의 환경과 자원을 황폐화되고 성장의 과실은 지역 밖으로 유출되어 지역에 재투자되지 않는다. 결국 지역 내에서의 상호의존적 발전의 기반만 소진되어 버리기 쉽다.

지역의 유지 가능한 발전이 이루어지려면 지역이 주체적으로 내생적 발전전략을 추진할 수 있어야 한다. 낙후지역에서 내생적 발전을 추구할 경우 중앙정부를 비롯한 외부의 기술적 지도도 필요하고 외부자본도 필요하다. 그러나 그 근저에는 지역의 성장동력을 조장하는 장기적 전략이 깔려 있어야 한다. 지역에서 생산된 잉여가치의 일정부분이 지역내에 재투하되는 유기적 구조가 구축되어야 한다. 따라서 내생적 발전전략은 주민-기업-지방정부-학교-연구기관-시민단체 등 지역의 모든 주체들의 협력체제를 필요로 한다. 그것이 다름 아닌 분권체제이다. 지방에서 가능한 것은 지방에서 추진할 수 있도록 자율-참여-책임이 구현되는 지방분권개혁이 필요한 까닭이다. 유의할 것은 지방분권개혁이 중앙정부로부터 지방정부로 사무나 권한이 이양되는'관관분권'에 그쳐서는 안 된다는 점이다. 지역의 모든 구성원이 협력하여 지역문제를 해결할 수 있도록 다양한 시민참여·시민통제제도가 내장된 민주적 분권체제를 구축해야 한다.

한편 분권개혁은 단지 무너지는 지역사회의 내생적 발전만을 위한 것이 아니다. 21세기 변화의 기호들, 즉 세계화·개방화·정보화·고령화·저성장화 등은 이미 20세기말부터 국가의 역할을 축소시켜 '국민국가의 황혼'을 초래하고 있다. 오늘날 국가는 경제문제를 해결하기에는 너무 좁고, 사회문제를 해결하기에는 너무 먼 존재로 변해버렸다. 경제문제를 해결하기 위해서는 국가간 지역통합이 모색되고 있고, 사회문제를 위해서는 주민과 가장 가까운 정부에게 권한을 배분하는 분권개혁이 추구되고 있다. 유지가능한 발전은 경제적 측면만이 아니라 사회적 측면을 포괄하는 개념으로 확대되고 있다. 따라서 중앙·지방정부간 관계는 종래의 집권형에서 분권형으로 바뀌어야 하며 이때 권한(사무)배분의 원리가 보완성원칙(subsidiarity principle)이다. 분권형 체제는 특정한 정파의 이데올로기가 아니라 세계자본주의체제의 구조변화가 강제하는 21세기체제의 한 모습이다. 이러한 역사적 인식을 바탕으로 지방분권과 지역균형발전을 추진하지 않으면 변혁의 능선 그 너머에 우리를 기다리는 사회가 '희망의 사회'가 아니라 '질곡의 사회'일지도 모른다.

그런데도 지금 우리 사회의 사회경제적 지배세력들은 개혁에 저항하고 있다. 지난해 말 선거를 앞둔 정치권의 얄팍한 계산으로 여야가 지방살리기 3대 특별법을 압도적 다수로 통과시켰다. 총선 결과 여대야소로 정치지형이 바뀌었지만 참여정부가 외치는 지방분권과 지역균형발전은 갈之자 걸음이다. 각종 개혁안(로드맵)이 백화점 선전벽보만큼이나 멋지게 발표되었지만 하나하나 구체적 개혁안들이 실체를 드러내면서 집권적 정치세력들이 개혁에 저항하고 있다.

지방분권의 경우 심지어 여당 내에서 지방분권특별법에 근거한 일괄이양법안의 제출 자체를 거부했다는 소식이 들리고 있다. 교육자치나 경찰자치의 경우에는 이해집단의 저항을 우려해서인지 '소문

난 잔치에 먹을 것은 없는' 모양으로 되고 있다. 재정분권은 일부 지방의 자율성을 제고하는 개선조치가 이루어졌을 뿐 세원이양과 같은 전면적 개혁을 통해 중앙의존적 지방재정체질을 해소하려는 노력은 보이지 않고 있다.

국가균형발전정책도 과거 부처별 정책들이 부문적으로 특별회계로 통합 집행되고 있지만 내실에 있어 과거의 부처별 칸막이가 해소되지 않고 있다. 더구나 내생적 발전에 필수적인 지방의 주체적 혁신역량은 여전히 답보상태이고 그저 보조금쟁탈전으로 전락하고 있다. 지역혁신체계 구축을 위한 정책들도 내생적 발전역량 강화보다는 여전히 외생적 유치전략에 치중하는 모습을 벗어나지 못하고 있다. 단기간에 만들어진 지역혁신발전계획들이 얼마나 체계적인 것인지 평가하기 쉽지 않지만, 구체적 인력수요에 바탕을 두지 않은 지방대학육성(NURI)사업이 지역혁신에 필요한 인재육성에 얼마나 기여할지 벌써부터 우려하는 목소리가 높다.

분권개혁은 중앙과 지방의 기능배분을 재검토하여 보완성의 원리에 맞게 기능을 재배분하고 이에 걸맞는 재원을 재배분하는 것이 출발점이다. 이러한 국가-지방간의 기능·재원조정만으로 분권형 사회가 구축될 수는 없다. 주민의 자율적 참여와 부담책임을 동시에 보장하는 다양한 주민참가장치를 구축해야만 풀뿌리 민주주의가 제대로 작동하는 분권개혁이 완성된다. 이러한 주민참가형 분권체제가 구축되어 민주적 협치를 바탕으로 내생적 발전이 가능한 지역계획과 정책을 수립 집행할 때 주민의 쾌적하고 안전한 삶의 질이 보장되고 지역사회는 유지가능한 발전을 실현할 수 있다.

이 글은 유지 가능한 내생적 발전을 위한 분권형 체제구축의 추진실태와 향후 과제를 검토하고 분권개혁을 추동해왔던 분권운동을 점검하는 데 목적이 있다. 글의 전개는 분권운동과 노무현 정권의 등장의 관계를 개관하고 '참여정부'의 분권개혁의 추진경과를 평가해본 다음 제2단계 분권운동의 지향성을 모색해보고자 한다. 특히 중앙집권체제를 전제로 만들어진 현행 헌법구조 하에서 추구되는 분권개혁이 스스로 한계를 지닐 수밖에 없다는 점과 정부형태의 변화를 포함한 정치권의 개헌움직임을 고려하면서 분권형 헌법체제의 구축을 위한 시민운동의 필요성도 환기하고자 한다. 다만 짧은 기간에 의뢰를 받고 준비된 글이라 논의수준이 깊지 못한 한계를 지니고 있는 점을 양해를 구한다.

Ⅱ. 지방분권운동과 지방분권개혁의 태동

1. 지방분권운동의 태동

지방분권운동은 왜 시작되었는가? 1987년 6월 민주항쟁의 결과 민주헌법을 쟁취했고, 그 안에 지방자치의 실시를 담아냈다. 그리고 4년 뒤에 지방의회의원을 주민직선을 선출하며 지방자치는 부활되었다. 다시 4년 뒤인 1995년에 지방자치단체장의 주민직선이 실시되면서 적어도 형식상 주민의 손으로 단체장과 지방의원을 선출하는 대의정치가 정착되었다. 그런데 지방자치가 부활된 지 10년이 다 되어서 지방분권운동이 태동된 것은 왜일까?

지방자치의 부활과 함께 지역문제에 대한 지역지식인과 시민단체의 관심과 연구가 증가해왔다. 특히 세계화와 지방화가 하나의 추세로 진행되던 20세기말 국내에서도 지역의 내생적 발전에 대한 문제의식이 싹트면서 '지방- 이대로는 더 이상은 안 된다'는 공감대가 형성되기 시작했다. 마침내 지방대학교수들을 중심으로 지방의 지식인들이 실천적 행동으로 지방분권운동이 시작되기에 이르렀다.

지방분권운동의 필요성은 여러 지역, 여러 계층, 그리고 여러 학자들에 의해 주장되고 논의되어왔다. 분권운동의 태동의 흐름을 간략히 요약하면 다음과 같다.

2000년 10월 5일 지방분권과 자치를 위한 전국시민행동이 출범
27일 영·호남 4개 지역연구단체의 대표자회의에서 지방분권 지식인선언 논의
2001년 3월 22일 지방·수도권의 지방자치연구자와 자치단체, 시민단체가 지방자치헌장 선포
4월 17일 '전국지방자치개혁연대' 발기인 대회
9월 3일 「지방분권 실현을 위한 전국 지역지식인선언」(2757명 참여)
11월 24일 '지방분권운동 전국조직 창립주비위원회' 구성
2002년 1월 14일 지방분권 의제설정 워크숍, 지방분권 10대 의제 잠정 설정
4월 13일 지방분권운동 대구경북본부 첫 출범 이후 각 지역본부 창립
9월 18일 '지방분권운동 전국조직 준비위원회' 결성, '춘천선언' 발표
10월 26일 전국조직명칭 '지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권국민운동'
11월 7일 '지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권국민운동'창립
(약칭 지방분권국민운동) 13개 시·도 본부와 경실련 참여
'지방에 결정권을, 지방에 세원을, 지방에 인재를'이라는 구호와 선언문 채택

지방분권국민운동이 창립대회에서 채택한 지방분권 10대 의제는 ①기관위임 사무폐지 및 특별지방행정기관의 지방이양 ②지방소득세, 지방소비세 도입 및 지방교부세 인상 ③중앙행정부서의 지방이전 및 행정수도 지방이전 ④주민투표법 등 주민참여제도 도입 ⑤지방대학육성특별법 제정 및 인재지역할당제 도입 ⑥지방정치 자율성 확보를 위한 제도개선 ⑦자치경찰제 도입과 교육자치 개선 ⑧지역 금융 산업 육성 및 지역발전특별기금 조성 ⑨지역과학 진흥과 기술혁신 촉진 ⑩지방언론 육성 및 지역 문화·정보 활성화 등이다. 이 내용을 기준으로 대통령 후보들과 지방분권국민협약을 요구하게 된다.

2. 대통령 후보의 지방분권국민협약

(1) 지방분권국민협약

지방분권국민운동은 지방분권의 실현을 위해서는 대통령의 의지가 중요하다는 인식 하에 16대 대통령선거에 출마한 후보들을 대상으로 '지방분권과 지역균형발전을 위한 국민협약서' 체결을 제안했다. 지방분권과 지역균형발전을 위한 公約이 空約이 되지 않도록 실천을 다짐하는 서약을 받아내자는 취지였다. 각 당의 후보들은 초기에는 협약체결에 선 듯 응하지 않았으나 지방에서의 분권운동이 확산되는 기미를 보이자 선거가 임박한 12월 초에 협약에 응했다.

한나라당 이회창 후보는 12월 6일 대전에서, 민주당의 노무현 후보는 12월 8일 대구에서, 민주노동당의 권영길 후보는 12월 11일 부산에서 각각 지방분권국민운동의 지역대표들이 지켜보는 가운데 국민협약서에 서명했다.

협약사항은 지방분권특별법과 지역균형발전특별법, 지방대학육성특별법을 조속히 제정하며 △지방재정확충을 위한 세제개혁과 지방교부세율의 획기적 상향조정 △자치경찰제도의 도입과 교육자치제

도 개선 △지방정치의 자율성보장과 주민소환제 도입을 통한 주민참여제도의 획기적 개선 △지방의 언론, 문화, 정보, 과학, 기술 진흥을 위한 법과 제도의 정비 △상기협약사항을 이행하기 위한 범국가적 추진기구 설치 등 8개항으로 구성되어 있다. 다만 이회창 후보는 자치경찰제를 삭제했으며, 노무현 후보는 추진기구로 국가균형위원회의 설치를 명시하였다.

이처럼 지방분권운동은 대통령 선거라는 국가적 정치일정과 함께 전국적인 시민캠페인으로 전개되면서 탄력을 받게 되었다. 이러한 지방분권운동을 배경으로 노무현 후보가 아예 지방분권과 지역균형발전을 위해 행정수도를 충청권으로 옮기겠다는 공약을 내세우자 이회창 후보는 지역적 특성에 맞게 기능별로 정부부처를 이전하겠다는 공약으로 대응하며 뜨거운 공방을 벌였다. 이를 계기로 지방분권, 지역균형발전, 신행정수도 건설 등이 선거 막판에 가장 중요한 논란거리로 떠오르면서 지방분권이 국민적 관심사로 증폭되기에 이르렀다.

(2) 지방분권과 지역균형발전 추진기구 구성

2002년 12월 18일 노무현 민주당 후보가 16대 대통령에 당선됨으로써 '지방분권과 지역균형발전'은 국정의 핵심과제로 큰 비중을 갖게 되었고, 거스를 수 없는 시대의 조류로 급부상하였다. 지방분권국민운동은 대통령직 인수위원회가 구성되자 2003년 1월 21일 각 시·도 대표들이 인수위의 '지방분권과 국가균형발전팀'과 간담회를 갖고 지방분권과 지역균형발전을 위한 국민협약서의 서명사실을 상기시키는 한편 이의 실천을 위한 정책과제를 제시하고 국정비전에 반영해줄 것을 요청했다.

한편 노무현 당선자가 전국 각지를 돌며 토론회를 개최하자 지방분권과 균형발전의 시급성을 강조하며 대국민약속의 이행을 촉구했고 노 당선자도 지방분권과 지역균형발전을 위한 소신과 의지를 다짐함으로써 지방민들에게 희망과 기대를 갖게 했다. 그러나 이 과정에서 대외적으로는 동북아중심국가건설을 대내적으로는 지방화를 새 정부의 국정과제로 언급했지만 수도권과밀과 지역균형발전, 그리고 지방분권에 대한 구체적 의지가 표명되지 않자 지방분권국민운동은 2월 10일 '인수위의 지방분권과 국가균형발전 추진방향에 대한 우리의 견해'를 발표하며 지역균형발전과 지방분권에 대한 의지표명을 요청하는 동시에 앞으로 추진기구를 구성할 경우 위원의 절반이상을 지방에 거주하는 인사로 구성할 것을 요구하였다.

참여정부를 표방한 노무현 정권은 취임을 4일 앞둔 2월 21일 국정목표와 국정원리, 12대 국정과제를 발표하고 앞으로 5년간 역점을 두고 추진할 '지방의 비전'을 제시했다. 참여정부는 국정목표에서 '더불어 사는 균형발전 사회'를 내세웠으며 국정원리에 '분권과 자율'을 포함시키는 한편 12대 국정과제에 지방분권과 국가균형발전을 반영했다. 새 정부는 '분권과 자율'이라는 국정원리에 대한 설명을 통해 "독재와 국가주도의 산업화로 권력은 중앙정부에 집중되고 자원의 대부분은 수도권과 일부 재벌에 집중되었다"고 지적하고 "이제는 일극중심에서 다극중심사회가 되어야하며 권력을 분산하고 자원을 균형 있게 재분배하여 모든 단위가 자율적으로 발전할 수 있게 해야 한다"는 점을 강조했다. 또한 정부부처와 지방자치단체, 시민사회와 국민 하나 하나가 자율적으로 기획하고 활동하며 이에 대해 스스로 책임질 수 있어야 한다는 자기 결정성과 자기 책임성을 제시했으며 분권은 자율을 요구하고 자율은 책임을 요구하며 그 역도 성립함으로써 결국 "분권과 자율과 책임은 상호 연계돼 있다"고 주장했다.

또한 참여정부는 지방분권과 국가균형발전을 추진하기 위한 기구로서 정부혁신지방분권위원회와

국가균형발전위원회를 대통령령으로 설치하고 장관급 위원장에는 각각 김병준 교수와 성경륭 교수를 임명하고 위원과 전문위원을 위촉하여 본격적인 활동에 들어갔다. 또한 신행정수도건설을 위한 추진기획단을 설치하였다.

3. 참여정부 분권개혁의 기본방향

(1) 참여정부의 문제인식

2003년 4월 정부혁신지방분권위원회를 출범시키고 산하에 5개 전문위원회를 발족하여 정부혁신과 지방분권에 관한 개혁 이정표(당시 로드맵이 유행어가 되었다)를 발표하였다. 여기에 분권개혁 이정표에서 기술된 내용을 토대로 지방분권을 추진하는 배경에 대한 참여정부의 인식을 살펴보면, 지방분권을 요구하는 시대적 배경과 필요성에 대해서는 지식정보사회의 도래, 세계화, 시민사회의 성장 등이 분권형 국가운영의 패러다임을 요구하고 있다고 보고 통치에서 協治(governance)로, 관에서 민으로, 중앙에서 지방으로, 소외에서 참여로 전환할 필요가 있다고 주장한다.

분권이 필요한 배경으로 우리나라의 지방자치의 특징을 네 가지로 요약한다. 첫째 행정사무 중 73%가 국가사무이고 지방자치단체의 행정사무는 위임사무 3%, 자치사무 24%로 되어 있으며 과다한 중앙의 관여 등 권한이 중앙으로 집중되어 있는 점, 둘째 국세와 지방세의 비율이 80:20으로 세원이 국세로 집중되어 있고, 지방세로 인건비조차 해결하기 곤란한 단체 수가 전체 61%인 151개 단체로서 국가재정과 지방재정이 불균형한 점, 셋째 자치권이 미약하고 획일적인 지방제도와 자치행정의 종합성 부족 등 자치제도가 불완전한 점, 넷째 참여제도의 미비, 시민참여의식의 부족, 정부간 협력체제 및 조정기능의 미약 등 자치역량과 주민참여가 부족한 점을 지적하고 있다.

(2) 참여정부 분권체제의 이념형

이러한 지방분권의 실태를 극복하기 위해서, ① 주민과 함께하는 가까운 정부, ② 아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 정부, ③ 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회, ④ 자율과 책임, 공동체 정신을 바탕으로 한 사회 등 지방활력을 통한 분권형 선진국가의 틀을 전망하고 있다. 정부가 그리는 분권형 선진국가의 모습은 ① 지방분권을 통해 주민의 자발적 참여와 연대가 가능한 지역사회의 혁신, ② 자치역량강화와 책임성이 확보되는 지방정부의 혁신, ③ 전국적 과제해결에 역량을 집중하는 중앙정부의 혁신을 추진하고 이들 세 가지 혁신을 통해 국가구조를 재편성한다는 것이다.

(3) 참여정부의 지방분권 추진원칙과 전략

그러면 지방분권의 추진원칙과 전략은 무엇인가. 우선 지방분권의 추진원칙으로 ① 선 분권 후 보완 원칙, ② 주민에 가까운 정부로 우선 배분하는 보충성의 원칙, ③ 중·대단위 사무를 포괄 이양하는 포괄성의 원칙을 들고 있다. 추진전략으로는 ① 중앙권한의 획기적 지방이양과 획기적 재정분권 추진 등 선도과제를 우선 추진하고, ② 지방정부의 자발적 혁신, 중앙정부의 행정개혁, 전자정부 실현, 재정세제개혁 등 정부혁신작업과 연계하여 추진하며, ③ 혁신과 기능이양에 대한 인센티브 체제를 구축하여 중앙부처의 자발적 참여를 유도하고, ④ 정치권, 시민사회, 학계, 언론 등의 여론수렴을 통해 국민적 공감대를 확대하는 네 가지 전략을 제시하고 있다.

(4) 기본방향의 평가와 전망

분권형 국가건설은 시대적 요구이며 시민사회의 성장과 참여욕구의 증대를 배경으로 한다. 지방분권특별법은 중앙-지방정부간 역할 및 기능 재정립을 통해 지방정부의 권한확대, 즉 행정분권을 비롯하여 재정분권, 정치분권, 주민참가제도 등의 기본방향을 설정하고 있다.

지방분권특별법과 지방분권로드맵에서 제시한 기본방향은 바람직한 분권형사회를 구축하는데 필요한 내용을 망라적으로 제시하고 있다. 그러나 기본방향은 제시되어 있지만 구체적 개혁에 이르기까지는 많은 걸림돌이 있어 아직은 그 성과를 낙관하기 힘들다. 게다가 분권추진주체들도 현실적 저항 앞에서 점차 처음의 분권개혁의지가 느슨해지고 있는 분위기이다. 분권로드맵에 제시된 일정대로 분권개혁이 추진될 수 있도록 지방의 모든 구성원들이 협력하여 좀더 적극적인 분권운동을 전개할 필요가 있다.

여기에서 강조할 것은 분권형사회 구축을 위한 개혁의 우선순위문제이다. 일본의 지방분권개혁이 행정분권은 이루어졌어도 재정분권이 지지부진해 오히려 지방의 역할을 약화시키고 있으며, 중앙관료로부터 지방관료로의 '관관분권'에 그치고 주민이 주체가 되는 진정한 분권개혁은 이루어지지 않았다는 지적을 경청할 필요가 있다. 일본에서 관관분권으로 그친 이유를 주민운동의 결여에서 찾는 견해가 있다.

한국에서는 지방분권운동이 전개되고 있어 일본보다는 유리한 지형을 형성하고 있지만, 구체적으로 살펴보면 광역자치단체의 중심지에 존재하는 대형 시민단체의 연합이 중심이 된 분권운동에 그치고 있다. 여전히 풀뿌리 민주주의의 기본단위인 기초자치단체 지역의 분권운동은 극히 일부지역에서만 분권운동이 전개되고 있다. 이러한 현실을 직시한다면 한국의 지방분권도 중앙정부와 지방자치단체간의 '관관분권'에 그칠 우려가 있고, 더구나 주민참가제도가 확고하게 구축되지 않으면 오히려 권한의 지방이양이 지방자치단체 특히 광역단체만 거대한 공룡으로 만들어 오히려 성장추구형 외래형 개발로 치달리게 만들 가능성도 있다. 지방분권운동이 기초단체로 확산되어 주민운동으로 발전하지 않으면 분권개혁이 유지가능한 내생적 발전의 틀이 아니라 지역의 황폐화를 가속시키는 쐐기로 작용할 수도 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

또한 단순히 주민이라고 해도 각각의 이해집단에 귀속된 주체로서의 행동은 분권개혁과 다른 방향으로 행동할 수도 있다는 점에 유의해야 한다. 분권체제의 구축은 주민의 삶의 질과 관련된 공공서비스를 지방자치단체가 종합적으로 처리할 수 있는 틀을 만드는 것이다. 그런데 중앙정부의 지방특별행정기관이 통합행정을 저해하는 것과 마찬가지로 경찰과 교육이 일반행정과 분리된 현행 체제는 완결형 지방자치행정의 걸림돌이 되고 있다. 그런데 경찰자치와 교육자치에 관한 개혁은 관련당사자들의 저항 또는 소극적 대응으로 지방의 기대만큼 진전되지 않을 가능성이 크다. 개혁의 내용을 결정할 때에는 모든 당사자들이 참여하는 민주적 절차가 필요하다. 또한 참여하는 당사자들도 더불어 살아가는 열린 사회에서는 서로 협력하는 공동체정신이 바탕이 된다는 점을 깊이 인식하여야 한다.

4. 지방살리기 3대특별법 제정운동

한편 정부도 2003년 10월 14일 국무회의에서 국가균형발전법과 지방분권특별법, 신행정수도건설에

관한 특별조치법 등 3대 입법안을 확정, 국회에 제출하였다. 그러나 정부의 법률안이 확정되자 수도권, 특히 경기도의 단체장과 출신 국회의원들이 국가균형발전특별법의 대체법안을 제출하고, 신행정수도건설특별조치법에 대한 서울 등 수도권과 비수도권 일부 국회의원의 반대로 특위구성이 부결됨으로써 충청권 주민들의 강력한 반발이 제기되며 국회심의는 난항을 예고했다.

이에 지방분권국민운동을 중심으로 전국의 시민단체들도 강력하게 대응에 나섰다. 우선 각 지역본부에서는 지역출신 국회의원들을 상대로 법안통과에 대한 입장조사와 함께 강력한 항의를 전달하였다. 그리고 지방분권국민운동은 지방민들의 의지를 결집하고 동시에 지방의 의지를 중앙정부와 중앙언론 등에게 강력하게 표출하기 위한 방법으로 국민대행진을 준비하고 있었다. 그러나 갑자기 노무현 대통령의 재신임투표 선언이 발표되면서 정치상황이 급변하자 시도지사협의회 등 지방자치단체장들의 통일된 행동이 어려워졌고 결국 가능한 지역별로 시민대행진 등을 진행했다.

한편 이후 법이 통과될 때 까지의 지방분권국민운동의 주요활동을 요약하면 다음과 같다.

10월 17일 '경기지역 정치인 각성 촉구성명서'
25일 '지방분권과 지역균형발전에 대한 중앙언론의 인식전환 촉구 성명'
28일 3대 입법에 관한 지방분권국민운동의 입장을 발표
11월 5일 지방살리기 3대 입법추진 서울사무소 개설, 국회심의과정을 모니터링
11일 비수도권 지방자치단체 4개협의체 합동기자회견 개최
18일 지방분권국민운동, 수도권살리기시민연대, 지차분권전국연대, 전국국공립대학교수협의회, 전국지역혁신기업협의회, 지방의제21전국협의회 등이 공동으로 서울 여의도공원에서 1만여명의 지방민이 참가한 가운데 '지방살리기 3대 특별법 제정촉구 국민대회'를 개최하고, 지방살리기 3대 특별법제정촉구 결의문과 수도권주민에게 드리는 글을 발표.11월 11일을 지방분권의 날로 정하였음을 공표
11월 25일 행정수도특위구성 부결에 대해 대표단이 중앙당을 항의 방문
26일 '정기국회 전면중단에 대한 정상화 촉구 및 3대 특별법 연내제정촉구성명' 발표
27일 한나라당 행정개혁지방분권특위와 정책간담회를 갖고 법안에 대한 잘못된 인식 질타
12월 1일 국회정상화에 따른 정치권 각성촉구 성명을 발표
2일 한나라당 항의 방문
9일 3대 특별법이 국회 상임위를 통과하자 여의도에서 기자회견 개최
12일 국회의원에게 국회통과를 희망하는 서한을 발송
12월 17-8일 법사위 3대 특별법 통과 촉구 전국대표단의 방청투쟁을 전개
18일 국가균형발전법을 원안대로 통과시킬 것을 요구하는 성명서 발표
19일부터 시민을 상대로 하는 지방살리기 3대 특별법 연내 제정 촉구 서명운동 전개
19일 1,000만 지방민 선언을 성공적으로 발표
23일 '민주당은 지방 죽이기 당이 되려고 하는가'라는 성명 발표
예결위에서 국가균형발전특별법과 관련된 예산안 삭감에 대한 성명서 발표
26일 공동대표와 집행위원장 정책위원장 등이 교대로 국회 방청과 각 정당 방문 지지요청
지방살리기 3대 특별법 제정에 반대하는 의원에 대한 낙선운동 전개 천명

이러한 전방위적 압력에 부담을 느낀 국회는 12월 29일 3대특별법과 주민투표법 등을 압도적 다수의 찬성으로 가결하였다. 2년여의 지방분권운동이 드디어 하나의 제도적 틀을 쟁취하는 순간이었다. 이날 국회의사당 앞에서 지방살리기 3대 특별법 통과에 즈음한 기자회견을 전개하고 지방분권과 지역균형발전, 신행정수도이전을 환영하는 각 지역대표들의 만세삼창으로 벅찬 기쁨을 표현하였다.

Ⅲ. 지방분권개혁의 추진현황과 성과

전술했듯이 분권운동의 태동이 지역의 내생적 발전에 대한 고민에서 출발하였다. 내생적 지역발전을 위해서는 주민참가에 바탕을 둔 분권체제의 구축이 전제조건임을 인식한 것이다. 그것은 한국의 지방자치가 내생적 발전을 추구할 수 있는 여건을 갖추고 있지 못하다는 공통된 인식이 있었기 때문이다. 한마디로 요약하면 한국의 정부간 관계는 중앙집권적 분산체제[1]라는 특징을 갖고 있기 때문에 주민의 자율적 참여와 책임이 상응하는 지방자치를 구현하고 있지 못하다는데 공감하고 이러한 중앙집권적 분산체제를 분권적 분산체제로 전환하고자 분권개혁의 외친 것이다.

지금 참여정부는 지방분권과 국가균형발전을 하나의 조합으로 추구하고 있다. 이러한 기본전략은 일단 올바른 방향설정으로 판단된다. 그러나 정부가 추진하고 있는 구체적 정책들이 내생적 발전을 실현할 수 있을지, 그리고 이를 추진할 수 있는 분권체제를 구축할 수 있을지는 아직은 분명치 않다. 참여정부가 발표한 지방분권추진기본계획(로드맵)과 지방분권5개년계획을 중심으로 분권개혁이 어디까지 진전되고 있는지를 검토해보기로 하자. 지방분권5개년계획은 총47개과제로 위원회 주관과제 7개, 위원회 역점과제 9개, 각 부처 주관과제 31개를 발표했다.(부록자료 참조) 이를 내생적 발전을 위한 분권형체제의 틀, 즉 분권형 행정체제, 자립적 재정체제, 자율적 지방정치, 주민참가체제에 초점을 맞추어 검토해보기로 하겠다.

1. 분권개혁의 추진체계의 현황과 평가

(1) 추진체계의 현황

지방분권개혁은 대통령 직속 정부혁신지방분권위원회(약칭 분권위원회)가 주무기구이고 각 과제별로 위원회와 해당부처가 주관하여 추진하고 있다. 분권위원회에는 출범시에는 5개 분야(행정개혁, 인사개혁, 지바운권, 재정세제, 전자정부)의 전문위원회가 발족했으며 이후 혁신관리 및 기록관리혁신 전문위원회가 추가 설치되었으며 최근 혁신관리전문위원회는 사실상 행정자치부로 이관되었다. 그러나 지방분권개혁은 실제로 지방분권전문위원회의 전담과제로 되고 추진부처는 행정자치부로 되어 있으며 위원회 산하에 분권추진팀이 업무를 뒷받침하고 있다. 지방분권전문위원회는 지방분권특별법에 의해 지방분권5개년 실행계획을 심의하는 기능을 갖고 있다.

분권위원회는 출범당시부터 이해대립을 조정하기 위해 일부 국무위원과 국무조정실장, 청와대 정

1) 졸고,「한국의 정부간재정관계의 역사적 특질」,『한국지방재정논집』, 제7권 제2호,한국지방재정학회, 2002.12. 참조.

책실장이 당연직 위원으로 되어 있다. 이것은 심의 안건이 대통령에게 직접 보고되는 체제를 의미한다. 그러나 현재는 총리실, 대통령 정책기획위원회, 청와대 정책실 등 다양한 기구가 깊게 관여하여 의사결정기구가 복잡다기화되고 있다고 한다. 이는 초기의 위원장이 정책실장으로 옮겨간 뒤 위원회의 위상이 약화되고 있다는 지적과 일맥상통한다. 최근 새로운 행정자치부 장관을 임명하며 나온 설명은 분권을 어느 정도 이루어졌는데 정부혁신이 안되어 혁신전문가를 임명한다고 했다. 이것을 역으로 해석하면 분권주무부서인 행정자치부 장관이 분권에는 문외한인 인사가 임명된 것으로 볼 수 있으며 결국 분권개혁은 뒷전으로 밀려나고 있다고 해석할 수 있다.

(2) 지방분권국민운동의 제안

지방분권국민운동의 법률안에서 가장 독특한 것이 지방분권과 지역균형발전을 담당하는 강력한 추진기구의 도입을 규정한 것으로서 즉 행정기구로서 부총리급의 국가균형원을 설치하고 심의의결기구로서 대통령 직속 지방분권위원회의 설치하는 것이다.

국가균형원 지방분권과 지역균형발전의 효율적·종합적 추진을 위해 행정자치부가 갖고 있는 지방에 관한 권한 중 지방분권에 관한 계획 및 입법기능과 지역간 분쟁의 조정 등 이외의 모든 권한은 지방으로 이양하고 지역균형발전을 위한 광역권개발기능, 낙후지역개발기능 등 건설교통부, 산업자원부, 농림부, 해양수산부 등의 관련기능을 통합하여 국가균형원으로 변경 설치하고 지역균형발전특별회계를 관장하도록 하는 것이다.

한편 심의의결기구인 지방분권위원회는 9인의 위원으로 구성하고, 당연직 위원인 국가균형원장관과 지방분권에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간 전문가 중에서 대통령이 임명 또는 위촉하는 4명, 지방자치단체 전국협의회가 추천하는 4명으로 하며 지방자치단체 협의회 추천 4명은 전국시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국 시·군·구 의회 의장협의회가 각 1명씩 추천하도록 규정하였다.

2. 중앙-지방간 권한의 재배분(행정분권)

한국사회는 오랜 중앙집권적 전통을 갖고 있으며 이로 인해 권위주의적 문화가 지배하고 있다. 여기에 분단국가의 특수성, 정치권 및 중앙부처 관료 그리고 언론과 일부 엘리트층들의 기득권 유지욕구 등이 어우러져 중앙집권적 구조를 개혁하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 그러나 분권형 국가건설은 시대적 요구이며 시민사회의 성장과 참여욕구의 증대와 이러한 변화를 공약으로 수용했던 참여정부의 강력한 분권의지 천명은 지방분권개혁의 좋은 기회로 작용하고 있다.

(1) 행정분권의 개혁과제와 추진현황

참여정부의 분권개혁은 중앙-지방정부간 역할 및 기능 재정립을 통해 지방정부의 권한확대, 즉 행정분권을 가장 우선적인 추진과제로 설정하고 구체적으로 다섯 가지를 제시하고 있다.

첫째로, 지방분권의 추진기반을 강화하는 문제이다. 이제까지 지방분권 추진을 위한 법체계가 미약한 속에서 사무구분기준이 모호했고 사무이양도 단위사무별 이양에 그쳤으며 분권화의 성과를 측정하는 체제가 없었고 지역의 차이를 고려하지 않은 획일적 자치제도를 운용하는 등 분권기반이 취

약했기 때문에 지방분권의 추진법령을 정비해서 법적 토대를 보강하고, 사무구분체계를 개선하고 지표를 통한 분권화를 지속적으로 평가하며, 자치제도의 다양화와 시범실시를 통해 추진기반을 강화하겠다고 한다. 그래서 2003년도에 추진법령의 정비와 지표개발 등 개선방안과 법제화를 시작하며 2004년도부터 위임사무의 폐지와 시범실시를 계획하였으나 아직 사무구분체계의 검토도 마무리되지 않고 있다.

둘째로, 중앙권한의 획기적 지방이양문제이다. 1998년 출범했던 지방이양추진위원회는 운영상 어려움이 않았다. 1999-2003년간 989건의 이양대상사무를 발굴했으나 중앙부처의 이기주의 및 인식부족으로 단순 집행적 사무의 단편적 이양에 그쳤고 권한이양에 따른 인력, 재정의 연계가 부족했으며, 지역특성을 무시한 획일적 권한배분으로 한계가 있었다.

이를 개선하기 위한 방안으로 정부, 국회, 지방4대 협의체, 시민단체 등 협력망을 구축하여 협력적 이양체제를 구축하고 기능중심의 일괄이양을 추진하되 권한이양과 재정이양을 연계시키고 여건을 고려한 차등이양을 검토한다고 발표했다. 2003년도에는 협력망을 구축하고 선 재정분권을 추진하고 차등이양제도를 검토하며, 2004년도부터 3차에 걸쳐 일괄법을 마련하여 이양하는 것으로 계획하였으나, 2004년말 여당의 소극적 대응으로 법률안이 제출되지도 못했다.

셋째로, 지방교육자치제도를 개선하는 문제이다. 현행 지방교육자치제도는 의결권의 중복과 행·재정의 이원화 등 일반행정과 교육행정이 분리되어 종합행정이 어렵다는 점, 교육행정에 주민참여가 미흡하다는 점, 획일적인 지방교육행정체제, 시·군·자치구의 교육관여권의 결여 등 많음 문제점을 안고 있다.

이를 개선하기 위해 의결기관간 연계성을 강화하고 교육 행·재정과 지방 행·재정의 연계성을 추진하여 지방자치행정의 종합적 수행을 가능하게 하고, 지방교육자치에 대한 주민참여를 강화하고, 지방교육행정체제를 다양화하며, 시·군·자치구 중심의 교육행정을 실시하는 방안을 제시하고 있다.

2003-4년에 개정안을 마련하고 2004-5년에 교육 행·재정과 지방 행·재정의 연계를 비롯하여 법제화를 통해 실시준비를 하고 2006년부터 실시하는 것으로 계획하고 있다. 2004년말 정부는 교육감의 직선과 교육위원회의 지방의회 분과위원회화, 그리고 기초단체장에게 학교설립의 자율성과 예산지원허용 등을 주 내용으로 하는 초안을 발표하고 지금 지방의 여론을 수렴하는 과정에 있다.

넷째로, 지방자치경찰제도의 도입문제이다. 현재의 국가경찰제도는 지역치안수요에 효율적으로 대응하지 못하고 있으며, 치안행정에 주민참여의 부족, 지방행정의 종합성 미흡, 지역치안에 대한 자기책임성 부족 등의 문제점을 안고 있다.

이를 해결하기 위해 자치경찰제를 도입하여 국가경찰·자치경찰의 역할분담에 따른 조직 및 기구를 개편하여 지역특성에 부응한 치안행정을 실현하고, 주민친화적 서비스 제공을 위해 치안행정에 주민참여를 확보하고, 치안행정의 종합적 수행, 지역치안에 대한 자기책임성 확보 등을 제안하고 있다.

정부는 최근 스페인, 프랑스, 이탈리아, 그리스 등과 같이 주민생활 중심의 자치경찰제 도입방안을 발표하였으며, 그 내용은 다음과 같다. 우선 시·군·자치구에 자치경찰기구를 창설하여, 범죄예방, 지역교통 등 주민생활과 밀접한 사무 및 현재 자치단체가 보유하고 있는 보건·위생 등 특별사법경찰사무를 수행하도록 하고, 불심검문 등 경찰관직무집행법에 의한 권한 및 특별사업경찰사무의 범위에 한하여 사법경찰권을 보유한다.

국가경찰과 자치경찰을 이원적으로 운영하되, 국가·자치경찰간 협력강화를 위해 시·도에는 치안행정위원회, 시·군·구에는 지역치안협의회를 설치하고 여기에 지방의원 및 시민단체의 참여를 확대하여 실효성을 높이도록 한다. 그리고 앞으로 치안센터(구 파출소)를 자치경찰로 이관하는 방안도 검토하기로 했다. 조직규모는 인구규모 및 지역특성 등을 고려하여 결정하고, 신분은 단체장이 인사권을 행사하는 특정직 지방공무원으로 하고, 처음 출범시 소요인력의 50%는 국가경찰에서 이관, 나머지는 신규로 채용하되 '인사교류 할당제', 상호파견제 등 인사교류를 의무화하기로 했다.

소요경비는 자치단체가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 다만 제도가 정착될 때까지 지방교부세, 국고보조금, 범칙금 등으로 확보하여 국가에서 일정부분을 지원하기로 했다. 다만 자치단체의 자율성을 존중하기 위해 자치단체가 자치경찰 도입을 선택할 수 있도록 하였다. 또한 자치단체의 권한남용 등을 방지하기 위하여 시·도 치안행정위원회 또는 국가경찰에 자치경찰에 대한 통제·평가 권한을 부여하기로 하였다. 정부혁신지방분권위원회는 추진실무단을 구성하여 2004년 안에 경찰법 등 관련 법률개정안을 국회에 제출하고, 2005년도에 시범실시, 2006년도 하반기에는 전면적으로 실시할 계획이라고 발표했다.

다섯째로, 특별지방행정기관의 정비문제이다. 현재 특별지방행정기관이 6,539개로 유사중복기능 수행에 따른 비효율성이 크고, 지방행정의 종합성이 상실되어 주민불편을 초래하고, 지방행정체제의 이분화로 횡적 조정이 곤란하고 중복행정과 행정공백의 우려 등 할거행정의 폐단이 문제점으로 지적되고 있다. 이를 개선하기 위해 실태조사와 정비계획을 수립하여 유사중복기능을 통폐합, 일원화하고, 집행기능의 자치단체 이관을 통해 지방행정의 종합적 수행을 보장하며, 기능이양에 따른 행·재정조치와 민간위탁, 민영화를 병행하는 등 특별지방행정기관의 정비에 따른 후속조치를 마련하는 것 등이다.

로드맵에는 2004-5년에 걸쳐 법제화를 통해 이관하고 2006년부터 평가와 보완을 하는 것으로 되어 있다. 그러나 특별지방행정기관의 지방이양논의는 아직 구체적 모습을 드러내고 있지 않다. 중앙부처의 강력한 저항으로 추진이 쉽지 않아 보이며 정부혁신지방분권위원회의 추진력도 그리 강해 보이지 않아 최소한의 지방이양에 그칠 공산이 크다.

(2) 평가와 과제

집권적 분산체제의 실체인 권한의 중앙집중 문제를 해결하려는 행정분권의 내용들은 이제까지 학계나 시민단체에서 주장해온 것들을 망라하고 있다. 그 대상이나 방향에 대해서는 대체로 동의할 수 있다. 다만 로드맵의 구체적인 내용이 실현되기까지는 상당한 시간과 진통이 따를 것으로 보이며, 참여정부도 대표적인 몇 가지에 집중하고 있는 것으로 판단된다.

행정분권은 기능배분문제가 핵심이기 때문에 단순히 현재의 기능을 중앙과 지방으로 재배분하는 것이 아니라 변모하는 사회의 미래상을 전망하면서 중앙-지방정부의 기능을 재평가하는 것에서 출발해야 한다.[2] 새로운 정부간 관계를 결정권과 집행권을 동시에 지방으로 이양하는 분권체제로 설정하는 분권개혁은 지방공공재의 공급에 한정하던 전통적 기능배분론에서 벗어나야 한다. 오늘날 지방정부의 기능은 복지·의료·교육 등의 공급이나 소득재분배기능의 일부를 분담하는 방향으로 확대되는 추세에 있다. 복지·의료·교육 또는 소득재분배는 대체로 현금이 아니라 현물로 공급되는 서비

2) 진노 나오히코(神野直彦) (이재은 역), 체제개혁의 정치경제학, 한울아카데미, 2000, 199쪽.

스이다. 따라서 중앙정부가 획일적으로 공급하는 것보다 주민과 가까이 있는 지방정부가 담당하는 것이 더 효과적이다.

한국사회도 세계화, 정보화, 소프트화, 저성장과 고실업, 핵가족화와 少子化, 고령화 등이 급속히 진전되고 있기 때문에 상부상조적 협력의 영역을 확대할 수 있는 분권체제의 구축은 매우 긴요하고도 시급하다. 그것은 전통적인 국민국가의 역할이 불가능한 시대로 접어들고 있기 때문이다.

그런데 기관위임사무의 폐지, 특별행정기관의 지방이양, 자치경찰, 교육자치와 일반자치의 통합운영, 특별지방행정기관의 폐지·이양, 그리고 중앙정부의 각종 관여의 폐지 등 행정분권의 핵심과제들은 하나하나가 해당부처와 관련당사자들의 이해관계가 얽혀 답보상태에 놓여 있다. 그 이유는 개혁이 수요자인 국민이 입장이 아니라 공급자인 정부 및 관료의 입장에서 문제를 제기하고 추진하는 방식이어서 마치 분권이 중앙관료와 지방관료의 권한다툼으로 보이기 때문이다.

무엇이 국민에게 편리하고 무엇이 국민의 삶의 질과 복리증진에 기여하는가라는 관점에서 지금의 집권구조 또는 교육자치와 같이 이원화된 자치제도 등을 분석하고 그 해결책으로서 분권개혁을 추구하여야 한다. 그리고 그 내용을 국민들에게 주지시켜 국민의 동의를 구하고 그것을 바탕으로 관련당사자들을 이해시키는 절차가 필요하다. 아직 대화와 타협으로 상생하는 민주적 학습과 훈련이 부족하기 때문에 실제로는 쉽지 않은 과제이지만 그럴수록 원칙적으로 추진해야 한다.

우선 국가의 전반적 관여의 기제인 기관위임사무를 빨리 폐지하고 특별행정기관의 지방이양에 포함되는 자치경찰제의 실시, 그리고 부분적 자치가 실시되는 교육자치를 주민참여가 가능한 구조로 개편하는 것이 급선무라고 생각한다. 또한 실수요자인 국민의 입장에서 서비스접근이 어렵거나 서비스의 질이 떨어지는 특별지방행정기관을 우선 선정하여 이를 이양하는 작업도 필요하다.

또한 행정분권이 단순히 사무나 기관의 지방이양으로 끝나는 것이 아니라는 점을 인식해야 한다. 법적으로 정해진 기관위임사무이든 아니든 중앙정부는 각종 지시·통달을 통해 지방을 통제하기 때문에 현실에서 지방자치단체는 그 사무가 고유사무인지 기관위임사무인지 의식할 겨를도 없이 중앙정부의 지시에 순응해온 것이 이제까지의 실상이다. 따라서 이제까지 관행으로 여겨졌던 중앙의 각종 관여방식을 법률에 의해서만 가능하도록 제한할 필요가 있다.

3. 정부간 재정관계의 재편(재정분권)

(1) 재정분권의 개혁과제와 추진현황

내생적 지역발전을 위한 분권체제를 구축하기 위한 두 번째 과제는 획기적인 재정분권을 추진하여 자립재정체제를 구축하는 것이다. 획기적 재정분권을 추진하는 배경은 국세와 지방세의 비율이 80:20으로 지나치게 중앙집중적이며 지방세로 인건비를 해결하기 곤란한 단체가 절반이 넘는 등 국가재정과 지방재정의 불균형이 극심하다는 현실에서 출발한다.

참여정부는 재정분권의 장애요인으로 지방재정의 구조적 취약성과 지역간 불균형의 심화, 복잡한 지방세체계화 재원조달기능의 미약, 지방재정운영의 자율성과 투명성 미약을 들고 있으며, 기회요인으로 선 재정분권에 대한 인식고조, 지방정부의 재정운영능력의 향상, 시민사회의 재정통제능력의 향상과 투명성 증대요구 등을 들고 있다. 이어서 정부간 재정 재구조화로 지방의 자주성을 강화는 것을 목표로 네 가지 과제를 제시하고 있다.

첫째로 지방재정력의 확충 및 불균형 완화문제이다. 지방재정이 영세하고 지방교부세의 기본재정수요 충족율이 76.4%(2003년도 예산기준)에 불과해 구조적으로 취약하며, 재정자립도가 과천은 95.8%인데 신안군은 7.2%에 불과한 예에서 보듯이 세원의 불균형이 심각해 자치단체 간 재정력 격차가 심화되고 있다는 점을 문제점을 인식하고 있다.

이를 개선하기 위해서는 지방교부세의 법정율 인상, 국세의 지방세 이양 등 지방재정기반을 확충하고, 지방교부세의 산정방식의 개선, 지방양여금제도의 개선, 자치구 재원조정제도의 개선 등 지역간 재정격차를 완화는 방안을 모색하는 것으로 되어 있다.

2004년도에 지방교부세 법정율 인상과 지방양여금제도를 개선하고 2005년부터 2007년까지 3차에 걸쳐 재정이양을 하는 것으로 계획하고 있다.

둘째로 지방세정제도의 개선문제이다. 탄력세율의 활용 미흡, 과표현실화 및 체납세 징수노력 부족 등 지방자치단체의 자구노력 부족, 지방세 비과세, 감면종류와 규모 과다, 비과세, 감면세액이 자체세수의 10%을 상회하는 등 불필요한 법, 제도에 의한 세수잠식 등의 문제점을 해결하기 위해서 지역개발세 신세목 확대와 탄력세율 적용 활성화 등 과세자주권을 확대하고, 재산세와 종합토지세의 과표현실화, 체납세의 징수 강화 등 자치단체의 자구노력의 강화, 비과세 감면제도의 개선 등을 계획하고 있다. 과표현실화는 2003년부터 지속적으로 실시하고 나머지는 2004-5년에 걸쳐 법제화와 시행을 계획하고 있다.

셋째로 지방재정의 자율성 강화문제이다. 비효율적인 국고보조금의 운영, 지방예산편성지침과 기채승인권 등 지방예산 편성 및 운영에 대한 중앙의 과도한 관여를 문제점으로 인식하고 보조금사업의 정비 및 자주재원화, 포괄보조금제의 운영 등 국고보조금 제도의 개선과, 지방예산편성지침과 지방채 개별승인제도를 폐지하여 재정운영의 자율성을 확보하는 것을 개선방향으로 제시하고 있다. 지방예산편성지침의 폐지는 2003년도부터 실시하고, 국고보조금사업의 정비 및 자주재원화는 2004년부터 실시하는 것으로 계획하고 있다.

넷째로 지방재정운영의 투명성 건전성 확보문제이다. 재정운용, 재정성과에 대한 사후관리체제의 미흡, 사후통제장치의 미흡에 따른 재정운영의 투명성 저하 등 지방재정의 책임성이 부족하고, 건전 지방재정운용을 위한 유인체계가 미흡하다는 것이 문제인식이며, 지방재정분석 및 진단제도를 강화하고, 복식부기제도의 도입이나 재정출납관의 독립성 강화 그리고 지방채 발행시 신용평가제도를 도입하는 등 투명한 재정운영을 확보하고 지방교부세의 인센티부 확대를 통해 합리적 유인체계를 마련하는 것이 개선방향이다. 복식부기는 2005년부터 전면실시하고 나머지는 2004-5년도에 걸쳐 법제화를 통해 시행하는 것으로 계획하고 있다.

(2) 평가와 과제

「지방분권 로드맵」과 「재정·세제개혁 로드맵」의 지방재정관련 개혁은 상호 밀접한 관련성을 갖지만 자세히 들여다보면 무언가 차이가 있다. 우선 가장 중요한 것이 행정분권에서도 거론된 '선 분권 후 보완'의 논리에 따라 선 재정분권을 추진하는 문제이다. 이것은 매우 중요한 문제인식이다. 즉 행정분권보다 선 재정분권을 거론한 것은 일본의 미완의 분권개혁에서 보듯이 재정분권이 행정분권보다 어렵고 재정의 뒷받침이 없는 행정분권은 껍데기라는 인식에서 출발한다.

그런데 실제로 재정·세제개혁을 담당하는 전문위원회의 로드맵에서는 기능이양에 따른 재원이양

을 검토하고 있고 그 내용도 지방교부세로 할까, 세원이양으로 할까 망설이는 모습이다. 결국 1차적인 개혁에서는 지방양여금의 해체와 지방교부세 법정율의 인상으로 귀결되었다. 그리고 예산편성지침의 폐지, 건별 기채승인제도에서 총액한도제, 그리고 기구조정과 관련해서 총액인건비제도 등 지방재정의 자율성을 높이는 개혁이 추진되었지만 동시에 지방재정에 대한 진단평가제도도 도입되었다. 이것도 선분권 후보완보다 선통제수단 마련, 후재정분권의 방식이라는 비판이 제기되고 있다.

재정분권의 핵심은 자주재정권의 확립이고 그것은 세입의 자치와 세출의 자치를 확보하는 것이다. 따라서 다양한 차원의 문제를 한 가지 기준으로 풀기는 어렵다. 특히 재원이전과 관련해서 재정분권의 서로 다른 차원을 분명히 구분할 필요가 있다.

첫째로 현재의 지방 행·재정이 지니고 있는 문제점에 대해 분명히 인식할 필요가 있다. 즉 지금 지방분권을 추진하는 출발점은 행정사무의 배분과 재원의 배분이 중앙집권적 분산체제의 골격을 이루고 있다는 문제의식이다. 즉 위임사무와 이를 뒷받침하는 이전재원 이 두 요소가 지방자치를 중앙에 종속시키는 기제이다.

이는 재정면의 실상을 보면 알 수 있다. 재정사용액(세출)이나 세원배분에 있어 국가와 지방의 형식적 배분을 보면 전자는 대략 7:3이고 후자는 8:2로 압도적으로 중앙집중적이다. 그러나 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금을 지방으로 이전한 다음의 국가와 지방의 실질적 배분비율은(2003년도 기준) 재정사용액이 51:49이고 세수배분이 44:56으로 지방의 몫이 크게 늘어난다.

이러한 정부간 재정관계를 중앙집권적 분산체제라고 하는데 바로 이것이 문제의 근원인 것이다. 따라서 정부간 재정관계를 분권체제로 전환하는 것이 우선과제이다. 다시 말해 현재의 기능배분과 실질적 재원배분을 전제로 하더라도 지방의 자주성을 높이는 지방재정·세제개혁은 필수적이다.

구체적으로 설명하면 위에서 세수배분에 있어 지방의 실질적인 몫 56% 중에서 지방세는 20%에 불과하고 나머지는 중앙의 이전재원이 36%이다. 이것은 평균적인 수치이고 광역과 기초, 도시지역과 농촌지역으로 나누어 살펴보면 道 단위와 郡과 일부 중소도시지역은 재원의 3분의 2 이상을 이전재원에 의존하고 있다. 이러한 재정구조를 갖고서는 자치는 허울에 불과하다. 따라서 자치단체장들이 서울과 과천의 정부종합청사만 들락거리지 않도록 자주성을 높여 주어야 실질적인 지방자치가 실현될 수 있다.

재정의 자주성을 높이는 방법은 세원이양을 통한 자주재원확보가 선행되어야 하고 이로 인해 발생하는 지역간 재정력격차를 중앙이 조정해주는 재정조정제도를 확충하는 것이 보완조치이다. 그래야 지방자치가 참여와 책임이 보장되는 바람직한 모습을 갖출 수 있다.

이처럼 현재의 기능배분과 재원의 실질적 배분을 주어진 조건으로 하더라도 지방재정의 자주성을 높이는 개혁이 필요하고 가능한데 이런 지적에는 별로 주목하지 않고 있다.

둘째 기능이양을 할 경우 재원이양을 자주재원(세원이양)으로 할 것인가 일반재원(지방교부세)로 할 것인가의 문제에 대해 분명하게 인식하고 추진해야 한다. 이것은 분권의 기본정신에 따라 우선 세원이양을 통해 재정자립도를 평균적으로 높여주고 재정력 불균등을 지방교부세로 보전하는 방안이 가장 바람직하다. 그런데 구호는 선 재정분권인데 현재의 중앙집권적 재정구조를 개혁하려는 논의는 없고 기능이양을 보면서 세원이양이나 지방교부세를 확충해주려는 것은 일본의 실패를 답습할 가능성이 커진다.

더구나 국가는(여기에서 국가는 재정경제부와 기획예산처를 지칭한다) 자주재원을 이전해주기 보

다는 자신들이 통제의 고리를 갖고 있는 이전재원을 선호한다. 이것은 지방자치가 부활될 때에도 그대로 나타났던 현상이다. 그러나 21세기를 지향하는 지금의 분권개혁에서는 이러한 집권관료나 정치인들의 저항을 극복하고 진정한 자주재정권이 보장되는 지방자치를 확립하는 것이어야 한다.

세원이양을 통한 자주재원이 확충되지 않으면 허울에 불과하다. 그러나 행정사무의 이양보다도 더 어려운 것이 세원이양이다. 지방분권에서 중요한 것은 自己결정권에 바탕을 둔 자기책임성을 확보하는 것이다. 그런데 현실에서는 자기결정권은 제대로 부여하지도 않고 책임성만 강조하는 경우를 볼 수 있다. '자기 책임'은 '자기 결정'이 가능해야 비로소 생긴다. 다른 사람이 결정한 것에 다 책임을 묻는 것은 논리모순이다. 기관위임사무의 폐지와 함께 세원이양을 지방분권의 과제로서 제시하는 까닭은 행정과 재정 양면에서 지방자치단체의 자기결정권을 회복해야 책임성이 확보될 수 있기 때문이다.

지방자치가 부활된 이후 지방자치가 참여와 자율 그리고 책임성을 확보해내지 못한 주요 이유가 자주재정권이 확립되지 못했기 때문이라면 지금의 분권개혁은 세원이양을 포함한 전면적인 재정개혁이 필수적이다. 즉 지방자치단체가 재정에 관한 자기결정권을 회복하고 '지갑의 자치'를 회복하는 것이 분권개혁의 핵심이다.

그동안 지방재정에 관해서는 세원의 재배분, 지방교부세율의 인상, 국고보조금의 포괄보조금화, 과세자주권과 기채의 자주권, 재정운용의 자율성을 위한 제도개선 등 모든 문제들이 거론되었다. 그러나 집행의 자주성은 증가되어 왔지만 결정권은 언제나 중앙정부가 장악했다.

재정분권은 세원이양을 통해 자주재원을 확충하고 지역간 재정력 격차를 시정하기 위해 지방재정조정제도를 강화하는 것이 요체이다. 주민과 단체장·지방의원의 관계를 참여와 자기책임원칙에 충실하도록 설정하려면 지방교부세와 같은 이전재원보다는 지방세와 같은 자주재원을 확충해야 한다.[3)]

국세의 세원이양은 세수탄력성이 큰 소득·소비세원을 공유하여 지방소득세와 지방소비세를 도입하는 것이 핵심과제이다. 이에 대한 반대논리는 주로 지역간 세수불균등이다. 그러나 과세대상과 과세표준 그리고 세율구조를 어떻게 설정하느냐에 따라 세수불균등을 완화시킬 수 있는 방안은 존재한다.

우선 지방소득세의 경우 기존의 주민세 소득할이 갖는 지역간 불균등을 완화하면서 세원을 이양할 수 있는 방안이다. 현행 주민세 소득할은 소득세액을 과표로 10%의 세율로 부과되지만 실제로는 누진세율 구조(0.9%, 1.8%, 2.7%. 3.6 %)를 갖고 있다. 고소득층이 많이 모여 있는 대도시지역이 상대적으로 더 유리한 세목이다. 예컨대 2001년도 주민세 소득세할의 세수를 보면 서울이 47% 경기도가 16.7% 6대 광역시가 19.7%를 차지하고 있다. 결국 83.4%가 도시에 집중되어 도 단위의 몫은 불과 16.6%에 불과하다. 물론 소득격차의 반영기는 하지만 세율구조에 의해 더 커진 것이다. 만약 소득세의 과표를 공유하여 일정한 기초세율(예컨대 3%)로 균등하게 지방소득세를 부과하면 상대적으로 저소득지역의 세수가 증가할 수 있다. 또는 대도시/시/군지역을 구분하여 역비례세를 차등도입하면 낙후지역의 세원을 강화할 수 있다.

지방소비세의 경우에는 부가가치세의 세원을 공유하여 부가가치세 세율(10%)의 일부(1~2%)를 지방세로 부과하자는 것이다. 이에 대한 반대도 지방소득세와 동일하다. 그러나 지방소비세도 수입물

3) 졸고,「분권화를 위한 지방세제개혁」, 『한국지방재정논집』, 제7권 제1호, 한국지방재정학회, 2002.6

품에 대한 부가가치세를 제외하는 방안, 세수의 배분을 징수지주의보다는 소매업판매지수나 인구·면적 또는 재정력지수 등을 고려하여 배분하면 방안 등을 검토해보면 불균등은 크게 완화된다. 또한 경우에 따라서는 서울을 대상에서 제외하는 방안도 있다.

이 밖에도 법정외세에 대한 요구를 지방특별소비세의 형태로 해결하는 방안, 기존의 재산과세를 개인소유분과 법인소유분으로 나누어 후자를 광역단체의 세목을 하자는 안도 제시되고 있다. 또한 과표현실화문제나 탄력세율의 활용은 중앙정부가 강하게 요구하고 있고, 국가목적에 의한 지방세 감면분에 대한 재원보전문제는 지방이 요구하고 있다.

이처럼 지방세수의 증대방안은 여러 가지 방안이 연구 제안되고 있으며 이제는 선택의 문제만 남아 있다. 현재 전문위원회에서 지방소득세, 지방소비세, 지역개발세, 사업소세 등 지방세제 개혁에 관한 논의는 하고 있으나 실제로 채택될 지는 여전히 안개속이다. 결국 정부도 지방분권위원회 산하에 조세개혁특별위원회를 설치하여 국세와 지방세의 개혁을 논의한다고 한다. 세제개혁과 관련한 세제발전심의회 등 기존 제도가 있음에도 또 위원회를 구성하는 것은 세제개혁이 얼마나 어려운지를 대변하는 동시에 실제로 개혁의 가능성을 기대하기 어렵다는 징후이기도 하다.

한편 지방세를 확충해도 경제력이 취약한 지방자치단체는 재정력이 크게 신장되기 어렵다. 따라서 이런 지역의 단체들은 자신들의 몫이 줄어들 것이라는 우려에서 세원이양을 반대한다. 그러나 그것은 기우이다. 자주재정력을 갖는 지역은 세원이양으로 자신들의 부담으로 운영할 수 있으므로 불교부단체가 될 것이다. 그러면 재정력이 약한 단체에 대한 재정조정은 중앙정부의 책임이므로 지방재정조정제도를 합리·효율화하면 된다.

지방재정조정제도는 단순히 국가재원을 지방으로 이전해주는 것이 아니라 국민최저수준의 행정서비스를 보증하기 위한 중앙정부 책임을 이행하는 제도인 것이다. 따라서 지방교부세 법정률을 인상해서 지역간에 고루 나누어주면 된다는 주장은 매우 안이한 주장이다. 다만 현재 재원부족에 대한 보전율이 평균 76.4%(2003년도)에 불과하므로 이를 점차 90%수준까지 높여야 국민최저수준의 행정서비스가 원활하게 제공될 수 있으므로 법정교부율의 조정은 불가피하다. 정확한 인상률은 세원이양의 효과를 고려해서 결정해야 하므로 여기에서 언급하기는 어렵다. 아울러 지방교부세의 배분기준도 간소화할 필요가 있다.

끝으로 지방소득세와 지방소비세를 도입하면 아무리 불균등성을 완화시키려 해도 지역간 불균등 문제를 해소할 수는 없다. 따라서 '우리는 하나다'라는 공동체정신에 바탕을 두고 수평적 조정제도(역교부금제도)의 도입도 검토해야 한다. 지금처럼 자기 지역만 잘 살겠다는 '닫힌 사회'의식으로는 지방분권도 정착되기 어렵지만 사회적 균열을 확대시켜 복지사회의 실현 자체가 불가능하게 만든다.

재정분권은 세원이양과 지방교부세 법정률 인상도 중요하지만 로드맵에서 제시하고 있는 다양한 지방재정운영의 효율화방안도 필요하다. 지방재정운영의 책임성과 효율성을 확보하기 위해서 예산회계제도의 개선과 재정분석·평가제도도 강화해야 한다. 특히 주민통제와 감시가 제대로 되지 않으면 분권은 오히려 집권보다 더 비효율적이 되기 쉽다. 주민이 예산의 편성가 감사과정에 참여할 수 있는 틀(참여예산제도 등)을 만들고 방만한 재정운영에 대해서는 주민소송제도 등 주민의 책임구상권을 도입하는 것도 바람직하다.

끝으로 재정관련 로드맵과 관련해서 지적할 것은 재정분권의 이념이 불분명하다는 점, 기존의 지역간 지방세수 불균등성을 완화시키려는 방안이 결여된 점, 조세체계 전체적인 개혁을 포함한 장기

적 관점이 결여된 점, 지방의 자구노력을 우선하려는 시도가 보인다는 점 등은 아쉬움으로 남는다.

4. 중앙-지방간 정치관계의 재구성(정치분권)

(1) 추진계획과 현황

정치적 분권은 지방정치의 활성화, 지방자치단체의 국정참여, 지방의회의 기능강화 그리고 다음에 설명하는 주민참여제도의 확충을 포함하는 과제이다. '추진과제'에서는 네 번째 과제로서 지방의정 활성화 및 선거제도의 개선을 설정하고 장애요인으로는 지방의회의 활동기반 취약, 지방의원의 전문성 미흡, 지방정치의 중앙 종속 경향 등이며, 기회요인은 12년간 의정 경험으로 인한 지방의회의 발전 여건 향상, 지방의회의 주민대표성 확대 요구 등이다. 지방의정 활성화로 주민대표성을 확보하는데 목표를 두고 두 가지 개선과제를 제시하고 있다.

첫째로 지방의정의 활성화 문제이다. 지방의회의 권한 미흡, 의원의 신분 미약 및 의회의 전문성 부족으로 인한 의정활동 기반이 미약하다는 문제점을 개선하기 위해 심의·의결권의 확대 등 지방의회의 권한 강화, 의원신분제의 개선, 의회사무기구의 인사권 강화, 전문위원제도의 개선, 지방의원연수의 지원 등 의정활동의 기반을 강화할 계획이다.

2004년까지 개선안을 마련하고 특히 2004년도에 의회사무기 인사권 강화와 전문위원제도 개선을 추진하는 것으로 되어 있다.

둘째로 지방선거제도 개선문제이다. 선거비용의 과다 및 투표율 저하, 불합리한 선거구 및 인구편차, 지방정치자금의 음성화, 지방선거과정에 중앙정치권의 개입으로 인한 종속성 등의 문제점을 지적하고 있다. 이를 개선하기 위해서 지방선거의 공영제 강화 및 투표제도 개선, 선거구제의 합리적 개선, 지방선출직 후원제도의 도입 검토, 정당참여문제의 검토 등을 추진할 계획이다. 2004-5년에 법제화하고 시범적으로 실시하며 특히 2005년에 선거구제의 개선안을 마련하고 2006년부터 보완 및 전면실시를 계획하고 있다.

한편 정치분권에서 또 다른 요구사항으로는 자치입법권의 강화와 지방정부의 국정참여 활성화문제가 있다. '추진과제'에서는 자치입법권의 강화는 다섯 번째 과제인 자치역량강화에서 다루고 있고, 지방정부의 국정참여는 중앙-지방정부간 협력적 정부간 관계 정립이라는 일곱 번째 과제에서 다루고 있다.

우선 지방자치법 제15조 단서조항에 의한 자치입법권의 제약을 법령에서 조례제정 근거를 확대하여 실질적인 자치입법권을 확대할 것을 계획하고 있고 이는 2003년도부터 조례제정 근거를 지속 확대할 예정이다.

지방정부의 국정참여문제가 제기되는 것은 일방적 의사전달 체제와 중앙-지방권 협의경로 부족으로 인해 중앙-지방간 의사소통이 부족하다는 문제점을 해결하기 위해서 지방정부의 국정참여를 활성화하기 위해 대통령과 자치단체장 대표간의 회의를 정례화하고 중앙정부 입법과정에 참여를 보장할 계획이다. 이는 2004-5년에 걸쳐 법제화하고 실시할 예정이다.

(2) 평가와 과제

정치분권의 관련내용도 이제까지 지방자치단체나 학계 또는 시민단체가 요구하던 내용들이 망라

되어 있다. 그러나 전체적인 과제들은 모두 망라되어 있지만 구체적인 실행에 있어 다소 의문시되는 요소들이 있다.

특히 자치입법권과 관련해서 조례제정의 허용범위를 확대하는 문제는 국회의 견제 속에서 쉽지 않아 보인다. 특히 '법령의 범위 안에서'라는 헌법조항은 개헌의 필요성까지 대두되기 때문이다. 이번의 신행정수도 위헌판결 이후 정치권에서는 위헌제정이 남발될 조짐이 보여 지방의회의 기능을 확대하는 것은 더 어려워질 전망이다. 헌법에 위배되지 않는 범위 안에서 자치입법권을 확대해주려는 국가(국회와 행정부)의 노력이 어디까지 실현될지 지켜볼 일이다. 지방의회의 기능을 확대하지 않고서는 지방자치단체 내에서의 협조와 견제의 틀이 구축될 수 없다는 점을 인식해주기 바랄뿐이다.

또한 지방의 국정참여의 경우 지방자치단체에 대한 불이익이나 부담을 주는 법령을 제정 또는 개폐할 경우 지방자치단체의 장 등의 전국협의체의 사전동의를 받는 제도적 절차를 마련하는 것이 중요하다. 이는 행정분권과 재정분권의 내용을 결정할 경우에도 마찬가지로 적용되는 문제이다.

중앙-지방간 정치관계의 재편과 관련해 쟁점이 되고 있는 것이 기초자치단체장의 정당공천제이다. 현대사회의 대의정치제도가 정당정치를 근간으로 한다면 모든 정치적 선거과정에서 정당의 참여는 당연한 것이고 따라서 단체장이든 지방의원이든 정당공천제는 당연하다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 정치현실은 이러한 당위적 논거를 떠받칠만큼 성숙한 모습을 보이고 있지 못하다. 그것은 주요 정당들이 거대한 중앙당조직이 상존하고 밑으로부터의 진성당원(정당의 운영경비를 부담하는 당원)의 참여가 극히 낮은 수준(물론 민주노동당은 모두가 진성당원으로 운영되고 있다고 알려지고 있다)에서 결국 중앙정치세력에 의한 파당화 가능성이 높고 그 과정에서 작금에 불거지듯이 금권정치의 타락상이 사라지지 않고 있다. 정치자금제도의 개편으로 지난 총선이 일시적으로 깨끗한 선거로 진행되었다고 평가되지만 당선된 직후부터 정치자금법의 개정움직임을 보이는 구태의연한 정치인들의 행태를 고려하면 최소한 이러한 금권정치의 부패고리를 차단하는 장치는 필요한 측면도 있다. 즉 기초단체장의 정당공천을 일시적으로 유보하는 방안이나 지금처럼 일정한 수의 지역구를 갖는 정당조직만 허용하는 제도를 지역정당제도를 허용하는 방식으로 개편하는 방안 등을 검토할 필요가 있다고 판단된다. 또한 정당내부의 후보선거방식도 기득권자에게 유리한 요소로 작용하는바 지역주민들의 후보선거참여방식에 대한 연구도 필요해 보인다.

5. 주민-자치단체간 관계 재편(주민분권)

(1) 추진계획과 현황

내생적 지역발전을 위한 분권체제 구축의 세 번째 과제는 주민참가체제를 정비하는 것이다. 지방분권의 실태분석에서 자치역량과 주민참여 부족이라는 항목을 보면 참여제도의 미비와 시민참여의식의 부족을 구체적 문제점으로 지적하고 있다. 참여제도 미비와 시민참여의식 부족을 해결하기 위해서는 시민사회를 활성화하고 지방정부에 대한 민주적 통제제도를 정비하는 것이 필요하다.

분권추진계획에서 시민사회 활성화문제는 주민의 주인의식 부족과 주민참정제도의 다양성 결여, 시민단체의 활동기반 취약 등이 장애요인이며, 시민사회 성숙에 따른 참여욕구의 증대, 시민단체의 사회적 역할 증대, 인터넷 이용 증가로 참여환경 개선을 기회요인으로 제시하면서, 시민사회 활력을 통해 지역공동체의 발전을 꾀하는 것을 목표로 설정하고 두 가지 구체적 추진과제를 나열하고 있다.

첫째 다양한 주민참정제도의 도입문제이다. 주민의사의 직접적 반영장치가 미흡하고 지방선출직의 행정책임을 확보하는 장치가 미비하고 지방정부의 정책과정에 주민참여가 미흡한 것이 문제점이며, 이를 위해서는 주민발안제도, 주민투표제도 등 직접참여제도를 확충하고 주민소환제도의 도입을 검토하고 참여적 예산편성 및 집행 등 정책과정에 주민참여기회를 확대하는 것을 개선방안으로 열거하고 있다. 2003년도에 주민투표제도와 참여예산제도를 도입하고 2004년도에 주민소환제도 검토하여 2005년부터 법제화하고 시행할 계획을 세웠다.

둘째로 시민사회 활성화의 기반 강화문제이다. 시민단체 활성화를 위한 제도 미흡, 자원봉사수요의 증가에 대응한 제도 정비 부진, 주민의 자발적 적극적 참여 부족 등의 문제점을 개선하기 위해 비영리민간단체육성지원법을 개선하여 시민단체 활성화를 위한 제도를 보강하고, 자원봉사활동기본법 제정을 검토하는 것으로 되어 있다. 2003-4년에 걸쳐 실태조사와 개선안을 마련하고 2004년도에 자원봉사활동기본법 제정을 검토하여 2005년도에 법제화하고 시행할 계획이다.

한편 지방정부의 책임성 강화를 위한 주민참여제도와 관련해 주민에 의한 다양한 통제장치가 미흡하다는 문제점을 해결하기 위해서 행정정보공개제도를 개선하여 지방행정의 투명성을 확대하고 주민감사청구제도의 활성화, 주민소송제의 도입검토 등의 개선방향을 제시하고 있다. 2004년도에 주민소송제도의 도입 검토를 비롯해 2005년까지 법제화 및 실시를 계획하고 있다.

(2) 평가와 과제

2003년도에 주민투표법이 제정되고 각 자치단체가 조례제정도 완료했지만 주민투표제도의 내실화라는 관점에서 매우 미흡하다는 지적이 많다. 발의대상이나 발의조건, 그리고 성립조건 등이 지나치게 까다로워 주민투표제도의 기능을 제대로 발휘하기 어렵다는 것이다. 이밖에 참여예산제도는 광주 북구청, 울산 동구청에서 조례를 제정하여 2005년도 예산편성과정에서 이미 실행하고 있으며 다른 지역에서도 도입운동이 시작되고 있다.

한편 현재 지방자치단체장이나 지방의원의 일탈된 행동이나 부정부패에 대해 자치의 위험성을 개탄하는 견해가 많음에도 불구하고 그 원인에 대한 치유의지가 좀 약해 보인다. 현재 단체장이나 지방의원 심지어 국회의원도 일단 당선되면 4년의 임기동안은 위법한 행위를 제외하곤 주민이 통제할 제도적 장치를 갖고 있지 않다. 즉 주민의 삶의 질과는 관련없는 과시형 낭비형 예산집행이나 난개발 등의 문제에 대해 책임을 묻는 장치가 없다. 이를 통제할 수 있는 가장 유효한 주민소환제도에 대해서는 법률에 도입을 규정하고 있지만 구체적 도입 움직임은 아직 발표되고 있지 않다. 책임성 강화와 관련된 주민의 통제장치에 대한 추진과제인 주민소송제도는 현재 행정자치부가 입법예고를 하고 있다.

주민소환제와 주민소송제도는 시민단체들이 도입을 주장하는 대표적 주민자치, 주민참여제도이다. 특히 주민소환제도는 2006년도 지방총선거가 실시되기 전에 제정되지 않으면 사후에 제정된법률로 소환하는 것에 법률적 제약이 따를 전망이므로 반드시 2005년도 안에 제정되어야 한다. 그러나 국회에서 자신들에게도 적용하자는 요구가 나올 것을 염려하여 추진에 매우 소극적이다.

6. 분권개혁에 대한 종합평가

현재세대의 욕구만이 아니라 미래세대의 욕구도 배려하는 발전, 환경능력을 고려하여 물질적 과소비형 사회를 止揚하는 발전, 풍요로운 인간개성의 함양을 지향하는 발전 이것이 유지가능한 내생적 발전의 철학적 기초이고 이것을 위해서는 주민참가를 바탕으로 한 분권적 하부구조의 정비가 필수적이다. 그러나 모든 정책은 물적 인적 수단이 뒷받침되지 않으면 공염불에 그칠 수밖에 없다. 따라서 행정분권과 주민참가의 틀을 구축하고 이를 뒷받침할 수 있도록 재정분권이 이루어져야 한다. 자율·참여·책임이 구현될 수 있는 분권적 정부간 관계를 구축하면 지방 행·재정의 내용도 바뀔 수밖에 없다.

이러한 바람직한 분권형 사회를 구축하기 위해서는 정부간 관계에 전면적인 수술이 필요하다. 참여정부가 발표한 지방분권추진 로드맵은 선분권 후보완, 보완성 및 포괄성의 원칙을 기본전략으로 하고 있다는 점에서 높이 평가할 수 있다. 그러나 엄밀히 살펴보면 지방분권의 실태에 대한 문제인식에서 민주주의적 지방분권과 행정개혁주의적 지방분권이 중첩되어 있음을 엿볼 수 있다. 이것은 지방분권을 추진하는 현실적 어려움을 배려한 것일 수도 있지만 차후 구체적 과제를 추진하는 과정에서 서로 충돌하는 계기가 될 수 있다.

최근 참여정부 2년을 맞이하며 지난 2년간 정부혁신과 지방분권에 관한 평가가 집중적으로 이루어지고 있다. 이러한 평가 중에 분권국가의 토대마련이 참여정부의 긍정적 과제로 높은 점수를 받고 있다.(임혁백, 행정개혁시민연대) 그러나 지방자치학회 등 학계의 평가는 정부혁신과 지방분권에 대한 평가는 투하된 노력에 비해 추진성과는 취약하며 추진계획(로드맵)만 근사하지 추동력이 없다는 지적을 받고 있다.

정부혁신지방분권위원회가 발표했던 지방분권5개년계획에서 7개 대과제 47개 소과제 중에서 위원회 자체(지방분권전문위원회)가 자기진단한 주요추진실적을 요약하면 다음과 같다.

첫째 관련입법조치가 완료된 과제는 지방분권특별법의 제정, 지방양여금제도의 개선, 주민투표제도의 도입, 주민소송제도의 도입, 주민감사청구제도의 도입 등 5개 과제이다.

둘째 관련 법률안이 국회에 계류중인 과제가 지방예산편성지침 폐지 및 보완 등 6개 과제와 자원봉사활동 장려지원 과제이다.

셋째 관련 법률안이 법제처에 심사중인 과제는 자치단체에 대한 감사체계 개선이다.

넷째 정부안이 확정되었으나 추진 자체가 답보상태에 놓여 있는 과제로서 자치경찰제도 도입이 있다.

다섯째 위원회 안이 확정되었으나 아직 입법조치에 이르지 못하고 답보상태에 놓여 있는 과제가 교육자치제도 개선, 분권형 도시계획체계 구축, 지방의정 활동기반 강화 등이다.

여섯째 위원회 안이 확정되지 않은 상태에 있는 과제로서 특별행정기관의 기능조정, 사무구분체계 개선, 자치입법권 확대, 지방선거제도 개선, 자치조직권 강화, 주민자치제도 개선, 제주특별자치도 추진 등이다.

이러한 분권추진실적의 내용을 검토해보면 재미있는 사실을 알 수 있다. 첫째로 입법조치가 완료되었거나 국회계류중인 과제는 모두 주관이 해당부처로 되어 있는 과제이며 내용을 보면 주로 지방자치단체의 책임성 확보를 위한 주민통제장치와 관련된 것이다. 이는 주민참가형이라는 관점에서 바

람직한 측면이 있지만 해당부처로서는 그다지 부담스럽지 않은 과제들이다.

둘째 위원회 안이 확정되었으나 정부안이 답보상태에 있거나 위원회 안이 확정되지 않은 과제는 모두 위원회가 직접 주관하는 과제이거나 역점과제로서 지방분권개혁의 핵심과제들이다. 결국 정부가 제시했던 '선분권 후보완'의 원칙이나 '중앙권한의 획기적인 지방이양'에 걸맞는 추진성과는 보이지 않고 오히려 지방자치단체의 목만 옥죄는 책임성확보방안만 선행도입되어 실제로는 '선통제강화 후 분권추진'의 꼴이 되고 있다. 그러면서도 정작 시민단체가 핵심 주민통제수단으로 요구하고 있는 주민소환제는 논의 자체가 수면아래 숨어 있다.

물론 지금 추진되는 분권은 위로부터의 개혁이다. 따라서 분권의 내용이나 방향이 모두 중앙정부의 지향성에 의해 결정된다. 출발점에선 의욕이 넘쳤던 참여정부의 분권지향성도 점차 그 추동력을 잃고 있다. 지방분권추진상에 나타난 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 추진체계상의 한계이다. 앞에서 살펴보았듯이 추진기구가 위원회와 해당 부처로 이원화되고 다양한 위원회와 정부부처간 유기적 연계망이 제대로 작동하지 않고 있음은 여기저기서 감지된다. 심지어 위원회 내부의 전문위원회 사이에도 유기적인 정보공유나 의사소통이 잘 안 되고 있어 논의되는 개혁안 자체가 상충되거나 지지부진한 예도 없지 않다. 본시 위원회란 다양한 의견교환을 통해 바람직한 대안을 찾고 상충되는 이해관계를 조정하는 성격을 갖는데 위원회 조직이 개혁의 중심이 되다보니 국정최고책임자가 아무리 강한 의지를 갖고 있어도 부처의 관료들이 조직적으로 제동을 걸면 추동력을 얻기 어렵다. 지방분권국민운동과 지방4단체가 제안했던 지방분권특별법안에서 부총리급의 국가균형원의 설치를 제안했던 것도 이러한 추진체계상의 한계를 예상한 것이었다. 법률제안권이 없는 위원회 중심의 추진체계가 갖는 문제는 지방분권만이 아니라 국가균형발전정책에서도 똑같이 제기되고 있음에서도 알 수 있다.

둘째 특별지방행정기관의 정비나 지방교육자치제도, 자치경찰제 도입 등의 추진에서 드러났듯이 소수의 이해관계나 관련부처의 반대의견이 과대평가되어 오히려 추진주체가 주눅이 드는 모습을 보이고 있다 여기에 관료제의 속성상 부처간의 이해관계가 걸린 사항은 부처간의 협조를 구하는데 소극적이라는 관료들의 행태가 그대로 반영되고 있다.

셋째 정부혁신과 지방분권을 동시에 추진하는 것은 이러한 부처간 이해관계를 최소화하겠다는 의지였으나 이것이 오히려 정부개혁을 거꾸로 가게 만드는 것이 아니냐는 우려도 나온다. 1980년대 이후 분권개혁의 조류는 작은 정부를 지향하는 민영화와 규제완화와 동시에 진행되었다. 일본의 지방분권개혁에서도 지방이양일괄법의 제정과 함께 중앙부처를 거의 절반으로 통폐합했다. 그런데 우리나라에서는 권한이양은 별로 되지도 않았는데 참여정부 들어와 오히려 정부조직이 늘어나고 공무원의 수도 비약적으로 증가하고 있다.(국민의 정부 말기인 2002년말과 비교할 때, 장차관급 고위공무원은 106명에서 119명으로, 국가공무원은 17부 2처 16청 562,373명에서 18부 4처 17청 589,148명으로 늘어났다.) 물론 새로운 공공서비스수요가 발생하면 정부기능도 늘어나고 기구와 인원도 늘어날 수 있지만 최근의 추세는 정부혁신에서 외치는 생산성 향상이나 대국민서비스향상과 연결되고 있는지 의문이며 혁신도 분권도 실종을 우려할만한 현상이다.

넷째 권한이양의 내용이 주로 중앙정부와 지방자치단체의 입장(공공서비스의 공급자)에서 검토되어 '관관분권'에 그치고 있을 뿐 실제로 공공서비스의 소비자인 주민의 입장은 제대로 고려되고 있지 않다. 교육자치제도나 자치경찰제, 특별지방행정기관의 정비 등은 그 서비스를 이용하는 주민의 불편

이나 불만을 고려해야 하는데 관료들의 이해관계만 관철되고 있다는 비판에서 벗어나기 어렵다. 개혁이 이루어져도 서비스의 내용과 질은 여전하고 오히려 주민부담만 더 늘어날지도 모른다는 우려가 나온다.

이상에서 간략히 참여정부의 분권개혁 2년을 평가해보았다. 앞으로 3년이 남았기 때문에 일단 실망은 유보하자. 다만 정권출범초기에 가졌던 초심으로 돌아가 스스로 제시했던 분권개혁 3원칙(선분권후보완, 보완성의 원칙, 포괄성의 원칙)에 충실하게 개혁을 추진해주기를 기대할 뿐이다. 그러기 위해서는 위원회 중심의 추진체계에 대한 전면적인 재검토가 필요할 것이다. 국가균형원과 같은 강력한 추진기구를 만들지 못한다면 위원회의 정비를 통해 내실을 기해야 할 것이다.

그러나 결국 위로부터의 개혁에는 한계가 있다. 여기에서 지방의 역할이 도출된다. 지방이 분권에 대한 확고한 인식과 의지를 갖고 개혁을 추동하는 동시에 자치능력의 부족이 분권개혁의 빌미가 되지 않도록 과감하게 혁신해야 한다. 그러면서 지방이 주체적으로 분권개혁에 참여하여 지방이 필요한 권한과 사무 그리고 재원의 방향을 제시하고 이러한 분권이 정착될 수 있는 자체적 기반을 조성하려는 노력이 필요한 시점이다.

그런데 지방의 변화를 추동하는 힘은 주민들에게 있다. 자율-참여-책임이라는 분권의 기본원칙이 구현될 수 있도록 지역사회의 참여의식을 높여야 하며 우선 분권운동세력들이 결집하여 지방분권개혁의 부진함을 질타하고 이를 정치적 동력으로 만들어 개혁을 추동해야 한다. 동시에 주민(시민)참여가 취약한 지방에서 극소수 명망가 위주의 시민운동으로는 풀뿌리 분권사회를 구축할 수 없다는 점을 인식하고 시민참여를 이끌어내는 기제를 마련해야 한다. 주민들이 지역문제에 관심을 갖고 그 내용을 이해하며 함께 의사소통을 통해 더불어 해결하려는 협력적 모습을 가꾸지 않으면 내생적 지역발전도 어렵고 삶의 질이 향상되는 복지사회의 정착도 어렵다. 분권과 지역혁신을 일깨우는 참여형 학습과정이 필요하다. 분권운동이 분권을 정치의제화하고 개혁의 불씨를 댕기는데 성공했다고 평가할 수 있다면, 이제는 그 불씨가 훨훨 타올라 모든 지역을 환하게 밝힐 수 있도록 추동하는 제2단계 운동으로 전환해야 할 때이다.

Ⅳ. 지방분권운동의 새로운 모색

앞에서 분권개혁의 답보상태를 해결하기 위해서는 지방으로부터 분권개혁운동이 좀 더 적극적으로 전개될 필요성을 언급했다. 여기에서는 지방분권이 나아가야할 방향에 대해서 살펴보겠다.

1) 단기전에서 장기전으로: 당장의 분권제도개혁은 실질적으로 실현에 어려움이 있다. 구호는 많았지만 실질적으로 한국의 정치·행정·사회·경제·문화적 조건을 고려한 바람직한 제도의 연구와 다양한 계층간 대화와 타협의 과정이 결여되어 있다. 그러다보니 개혁도 어렵고 이루어진 개혁도 졸속한 형태를 취하게 된다. 또한 민주적 제도를 만들어도 그것을 실천하는 국민(주민), 정치인, 관료 등 구성주체들의 실천적 행동이 담보되지 못하면 쓸모없다. 장기적으로 주민들의 민주적 참여의식과 실천의식을 배양하며 다양한 제도들을 개혁하고 정착시키는 운동이 필요하다.

2) 위로부터의 개혁(관관분권)에서 아래로부터의 개혁(관민분권)으로: 지금까지의 자치분권은 일정한 정치세력이 군사독재에 대한 민주화의 틀로서 요구하고 또 제도를 도입하였다. 그러다 보니 주로 중앙-지방의 정치세력과 관료 사이에서 집권과 분권이 논의되고 타협적 관관분권이 추진되었다. 이러한 위로부터의 개혁은 기득권의 유지를 전제로 한 통치방식(government)의 변형에 그쳤다. 따라서 진정 수요자인 국민의 입장에서 그들의 삶의 질을 높이는 공공서비스를 제공하는 주민중시형 협치(governance)의 틀을 구축하는 관민분권운동이 필요하다.

3) 형식적 분권에서 실질적 분권으로: 지금까지의 분권은 주로 주민이 단체장이나 지방의원의 선출에 참가할 기회를 부여하는데 그쳤고, 중앙-지방의 관계도 형식적인 집행권만을 부여하는 방식으로 진행되어 주민이 주체가 아니라 통치의 대상인 객체로 파악되었다. 내생적 발전을 위한 분권형 체제는 주민이 주체로 주민생활에 관련된 공공서비스의 질과 양을 결정하는 실질적 민주화를 의미하며 이를 위해서는 행정이 주체이고 주민이 외부에서 참가하는 주민참가(이 글에서도 사용하고는 있지만)가 아니라 주민이 주체이고 행정이 이를 뒷받침하는 행정참가가 본래의 지향점이어야 한다. 이제 지역의 대지주나 유력자를 위한 지방자치가 아니라 진정 다수의 생활자를 위한 자치로 전환시키는 실질적 분권운동을 전개해야 한다.

4) 경쟁사회에서 협력사회로: IMF경제위기 이후 한국사회의 개혁은 신자유주의적 개혁으로 일관하고 있고 그 핵심논리는 자유시장경쟁원리이다. 그러나 사회 전체는 1원1표라는 경쟁의 논리가 관철되는 시장경제영역만 있는 것이 아니라 모두가 자유·평등한 1인1표를 갖는 정치영역도 있고 모두가 더불어 협력하며 살아가는 사회영역도 있다. 협업 없는 분업이 불가능하듯이 협력 없는 경쟁은 불가능하다. 따라서 사회는 누구나 인간답게 살아갈 수 있는 최소한의 사회적 안전장치(social safetynet)를 필요로 한다. 우리가 추구하는 사회는 구석구석을 다국적자본의 무한한 이윤추구의 장으로 전락시키는 경쟁사회가 목표가 아니라 모든 인간이 최소한 인간답게 살아가는 열린 복지사회이어야 하며, 그렇게 되려면 “내 이웃이 죽어야 내가 살아남는 경쟁사회‘가 아니라 ’내 이웃이 살아야 나도 살아 남는다”는 협력사회를 지향하는 열린 복지사회 만들기 운동을 전개해야 한다.

5) 소수 명망가형 분권운동에서 다수 풀뿌리시민형 분권운동으로: 이제까지 한국의 시민운동은 오랜 독재의 척박한 땅에서 민주화의 꽃을 피우는데 기여했고 그러다보니 소수의 명망가 중심의 여론 환기 정치투쟁에 치우친 측면이 없지 않다. 그러다보니 같은 시민단체라는 이름으로 동일한 인권문제나 환경문제에 정반대의 입장을 보이기도 했다. 아는 대로 보인다는 말이 있다. 시민의 의식과 참여수준이 낮으면 스스로 누리는 민주질서나 자유·평등 그리고 삶의 질도 낮아진다. 분권과 혁신 등 지역사회 살리기의 핵심주제들에 대한 시민학습기회를 확충하고 자율-참여-책임의 분권체제를 구축하여 인간성이 회복되는 내생적 발전을 추구하기 위해 풀뿌리 시민형 분권운동을 발전시켜야 한다.

6) 문제제기 구호중심운동에서 정책대안운동으로: 시민의 참여가 적다보니 분권운동을 포함한 시민운동이 문제제기 구호중심운동으로 갈 수밖에 없다. 즉 대중의 관심을 끌어내기 위한 자극적 주제가 아니면 일상생활 속에서의 인간문제에 대한 실천적 시민운동을 발전시키기 어렵다. 그러다보면 시민운동의 결과도 ‘泰山鳴動 鼠一匹’이라고 얻는 것이 별로 없는 경우도 많다. 분권운동도 10대의제를 설정하고 이에 대한 나름대로 정책대안을 출간하기도 했지만 짧은 기간으

로 인해 충분한 내용을 담아내지 못한 측면이 있다. 그 저변에는 지식인들의 집권지향성과 소극적 현실참여가 깔려 있기도 하지만 그들의 참여를 이끌어내는 노력에 미흡한 점도 없지 않다. 특히 특별법제정과 같은 상징적 주제는 의제화에 성공했지만 교육자치나 경찰자치, 특별지방행정기관 등 핵심적인 행정분권과제나 지방소득세나 지방소비세와 같은 기간세목의 지방이양, 주민소환제, 단체장의 정당공천문제 등 중요한 문제들을 의제화해내지 못했다. 따라서 앞으로 장기적 시민운동으로서의 분권운동은 지역의 토대에 대한 철저한 조사와 연구에 바탕을 둔 정책대안을 제시하는 정책운동으로 전개하고 이를 시민들에게 학습기회로 제공하는 노력이 필요하다고 생각한다.

7) 제도개혁운동에서 모든 주체의 실천운동으로: 지방자치는 대의정치에 의한 민의의 왜곡을 최소화하고 가능하면 주민생활과 직결된 문제를 직접민주주의에 가까운 방식으로 해결하는 장치이다. 그러나 중앙정부와 같이 이론과 실천으로 무장한 다양한 언론과 시민감시장치가 충분치 않은 지역사회는 소수의 지역유력자에 의한 왜곡된 자치행정이 가능하다. 따라서 아무리 좋은 분권형 제도를 구축해도 주민(시민)이 적극적으로 참여하여 지역사회의 내생적 발전을 위한 과제를 발굴하고 우선순위를 결정하고 자기부담으로 책임지는 실천이 없으면 오히려 賢者에 의한 시혜적 통치가 더 나을 수도 있다는 편견이 개입하기 쉽다. 그러나 어리석은 백성이라도 다수가 참여하여 학습하고 토론하고 그리고 대화와 타협의 기회를 마련한다면 그 결과가 賢者의 賢答과 괴리되어도 주민의 삶의 질은 올라갈 수 있다. 따라서 분권운동도 주민참여을 이끌어내고 주민의 실천을 담보할 수 있는 실질적인 시민운동으로 상향되어야 한다.

8) 경제중심주의에서 복지중심주의로: 지금까지 분권운동은 지역균형발전을 더 우선하였다. 지방분권국민운동의 접두어도 '지역균형발전과 지방분권을 위한'으로 되어있다. 이처럼 우리는 침체하는 지역경제에 깊은 우려를 하고 분권운동을 전개하고 있지만, 그것이 오히려 주민의 삶을 시장에서의 거대자본의 이윤대상으로 전락시킬 개연성도 커진다는 점을 인식해야 한다. 재래시장의 현대화를 통한 지역주민의 삶의 터전을 마련하는 것이 아니라 거대한 다국적자본의 쇼핑몰을 유치하려는 일부 지역사회의 움직임은 이를 반증해준다. 내생적 지역발전은 GDP증가라는 경제중심주의가 아니라 지역의 구성원들이 유지가능한 조건 속에서 안전한 삶을 누리는 복지중심주의로 가는 것이다. 누진소득세에 의한 소득재분배나 고임금의 노동편향적 정책을 의미하는 복지국가가 아니라 모든 계층이 적어도 삶의 안전이 보장되는 사회를 의미한다. 분권운동이 이처럼 지역주민의 삶의 질과 안전을 앞세우지 않는 한 주민참여를 이끌어내기 어렵다는 점을 인식해야 한다.

9) 광역중심에서 기초 시군구중심으로: 지금까지 분권운동은 대도시지역을 중심으로 활발하게 전개되고 그것이 분권개혁의 추동력이 된 것은 사실이다. 특히 지역혁신을 앞세우다보면 저절로 광역단체 중심 그것도 대도시중심으로 치우치기 쉽다. 그러나 지방분권은 특별법에서도 명시했듯이 주민생활에 가까운 권한과 사무는 주민과 가장 가까운 기초자치단체에 배분한다는 보완성의 원칙을 전제로 한다. 그러나 현재 진행되는 개혁의 내용을 보면 광역단체 특히 대도시지역에 유리한 개혁이 추진되지 않을까 우려된다. 따라서 내생적 발전이 가장 절실한 지역인 도단위의 중소도시와 농산어촌지역을 시야에 넣고 시군구단위의 분권개혁을 이끌어내려면 동시에 이러한 지역의 주민의 관심과 참여를 이끌어내야 한다. 앞으로 장기적인 분권운동의 성공

은 도시지역만이 아니라 농산어촌지역에서도 주민참여형 분권체제를 이끌어낼 수 있느냐에 달려있다. 여기에는 과거 후진국시절의 농촌계몽운동과 유사한 주민학습과 계몽이 필요하리라 본다.

끝으로 분권형 헌법개정을 위한 대안모색을 제안한다. 현재 진행되고 있는 분권개혁은 그 개혁의 정점에 헌법이 있다. 헌법에서 지방자치는 법령에 의해 그 내용이 정해지도록 규정하고 있고 이것이 중앙에 의한 지방의 통제의 출발점이다. 따라서 현행 헌법체계 하에서는 분권개혁은 한계가 있다. 따라서 작금에 정치권에서 정치체제의 개편과 관련한 개헌논의가 대두하고 있음에 유의하여 차제에 헌법을 분권형으로 고치는 운동이 필요하다. 프랑스에 예에서 보듯이 21세기 분권형 사회를 지향하는 사회적 합의를 전제로 한다면 헌법에서 아예 분권형 정부체제를 설정하고 이에 걸 맞는 권한·재원배분체계와 주민참정제도를 포함시켜 앞에서 제기한 내생적 발전을 위한 주민참가형 분권체제를 구축할 필요가 있다.

Ⅴ. 마무리 하며 : 더불어 사는 열린 협력사회를 위하여

지방자치는 협력원리를 바탕으로 지역구성원의 공동문제를 처리하는 '열린 공동체'가 본래의 모습이다. 성장지향적 중앙정부의 정책에 종속되어 지역민의 삶의 터전을 파괴하는 개발사업의 하청기관으로 전락했던 이제까지의 단체자치가 주민자치시대에도 그대로 이어지고 있다. 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 지역 안에서 자유로운 선택이 가능한 틀이 구축되어야 비로소 유지가능한 내생적 발전이 이루어질 수 있다. 그런데 이러한 개혁을 주도해야할 정치체제는 아직도 개혁과 온존을 둘러싼 정쟁의 수렁에서 헤어나지 못하고 있고, 지방자치의 세 주체인 지방의원과 지방단체장, 주민의 책임의식도 분권사회구축을 위한 자치역량을 충분히 발휘하지 못하고 있다.

따라서 현재의 사회경제적 여건을 전제로 보면 국세를 대폭적으로 지방세로 이양하고 지방재정조정제도를 확충하여 자주적인 자치사무를 결정하고 집행하는 분권형 사회의 구축은 쉽게 실현될 것 같지 않다. 중앙정부는 여전히 지방통제의 기제를 놓치고 싶지 않고 지방은 스스로 역동적 지역혁신을 주도할 여건을 배양하지 못하고 있다. 지역에 따라서는 분권보다 분산을 통한 중앙의존을 더 선호하기도 한다.

그러나 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지방자치를 확립하고, 이를 바탕으로 지역혁신을 통해 지역경제와 지역사회의 역동성을 높이려면 행정분권과 재정분권을 통해 정부간 관계를 분권체제로 개혁해야 한다. 이를 위해서는 자치재정의 가능성을 배양할 수 있는 자주재원주의을 바탕으로 하되, 소득세와 부가가치세 등 기간세를 공동세로 설정하여 균형 있게 국세와 지방세로 배분하고 지역간의 재정력 격차는 재정조정제도를 강화하여 해결하는 것이 요체이다. 목전의 지역 간의 격차문제로 장기적인 지역발전의 토양을 배양하지 않으면 주민참여와 자기책임이 확보되는 지방자치 지방재정의 실현은 요원하다.

지방분권논의가 중앙정부와 지방정부, 또는 중앙관료와 지방관료 사이의 권한다툼에 의해 퇴색된다면 21세기 역동적으로 변화하는 세계 속에서 한국경제의 도약을 기대하기 어렵다. 주민참여와 자기책임이 확보된 분권사회를 구축하되 중앙정부에 의한 전국적 사회통합노력이 보완될 때 신바람나

는 한국인의 역동성이 최대한 발휘될 수 있다. 지금처럼 침체된 지방을 방치한 채 수도권 중심의 개발정책이 계속된다면 단기적인 경기부양은 가능할지 몰라도 성장요인을 소진시켜 유지가능한 내생적 발전은 불가능해진다는 점을 인식해야 한다.

따라서 중앙정부와 지방정부를 지배·종속관계가 아니라 대등·협력관계로 설정하고 이에 걸 맞는 사무배분과 재원배분이 균형있게 실현되는 분권형 정부간 관계를 구축하는 것은 21세기형 유지가능한 내생적 발전의 확립에 전제조건이라는 점을 인식하고 중앙과 지방을 포괄하는 정치권과 행정관료, 그리고 주민들이 열린 자세로 더불어 협력하는 자세가 필요하다. 시민사회는 이러한 더불어 사는 협력사회를 만들기 위한 민주적 시민운동을 전개할 필요가 있다.

참 고 문 헌

李載殷,「내생적 지역균형발전과 주민참여형 분권사회의 구축」,경기시민사회포럼, 2005.1.

_____, 「내생적 지역발전을 위한 분권형 체제개혁의 과제」, 지방분권국민운동 지역혁신박람회 연합학술대회 논문집, 2004.11.

_____, 「내생적 지역발전을 위한 지방재정개혁의 방향과 과제」, 한국지방재정학회 지역혁신박람회 연합학술대회 논문집, 2004.11.

_____,「3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제」,한국지방재정학회 2004년도춘계학술대회 발표논문집, 2004.2.

_____, 「유지 가능한 내발적 지역발전과 분권적 행·재정개혁의 과제」, 부산대 동북아혁신센터, 2004.9.

_____,「참여정부 지방분권 로드맵에 대한 비판적 검토와 개선 방향」, 『지방분권의 성공적 추진을 위한 전략과 대응방안』, 광주광역시의회, 전남대, 2003.9.22.

_____,「지방소비세제의 도입효과와 대응방향」서울대 행정대학원 국가정책세미나, 2003.8.28.

_____, 「재정분권의 과제와 입법방향」, 대구사회연구소, 2003a.

_____,「지방분권시대의 중앙정부의 역할」,『지방분권시대의 지역혁신』, 대구대학교, 2003.2

_____,「지방재정분권화의 방향 및 기조」한국지방재정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집. 2003.2.

_____,「분권화시대 지방재정연구의 과제와 방법」,『지방재정연구』창간호, 한국지방재정학회, 1997.

한국지방재정학회 학회지 및 학술대회논문집

한국지방자치학회 학회지 및 학술대회논문집

神野直彦, 『システム改革の政治經濟學』, 岩波書店 (이재은 역),『체제개혁의 정치경제학』, 한울아카데미, 2000.

부록-1

지방분권5개년 계획 분권과제 종합

□ 총 47개 과제 : 위원회 주관과제 7, 위원회 역점과제 9, 부처 주관과제 31

대분류	과제명 및 관리코드		추진근거 (특별법)	과제 유형	추진기관 (주관부처*)	추진 일정
중앙-지방 정부간 권한 재배분 (Ⅰ)	Ⅰ-1-①	사무구분체계 개선 - 기관위임사무 정비, 사무구분 기준·원칙의 제도화, 국가관여 시스템 합리화 등	법9조	위원회 주관	*행자부, 법제처, 전부처	'04~'06
	Ⅰ-2-②	중앙행정권한의 지방이양 - 지방일괄이양법 제정, 재원·인력 등 이관 연계강화 등	법9조 지방이양 촉진법 등	부처 (이양위) 주관	*행자부, 예산처, 법제처, 전부처	'04~'07
	Ⅰ-3-③	대도시특례제도 강화	법8조	부처 주관	행자부	'04~'08
	Ⅰ-4-④	제주특별자치도 추진	법8조	위원회 주관	행자부	'04~'06
	Ⅰ-5-⑤	교육자치제도 개선	법10조	위원회 주관	*교육부, 행자부, 예산처, 재경부	'04~'06
	Ⅰ-6-⑥	자치경찰제도 도입	법10조	위원회 주관	*경찰청, 행자부, 예산처	'04~'06
	Ⅰ-7-⑦	특별지방행정기관 기능조정	법10조	위원회 주관	*행자부, 예산처	'04~'06
	Ⅰ-8-⑧	지방분권화 지표개발 및 분권수준측정제도 도입	법20조, 21조	부처 주관	행자부	'04~'05
	Ⅰ-9-⑨	자치단체 관할구역 합리적 조정	법10조	부처 주관	행자부	'04~
	Ⅰ-10-⑩	지방분권특별법 제정	로드맵	부처 주관	행자부	완료

대분류	과제명 및 관리코드		추진근거 (특별법)	과제 유형	추진기관 (주관부처*)	추진 일정
획기적 재정 분권의 추진 (II)	II-1. 지방재정력 확충 및 불균형 완화					
	II-1-⑪	지방교부세 법정율 단계적 상향조정	법11조	위원회 역점	*행자부, 재경부, 예산처	'04~'07
	II-1-⑫	지방교부세제도 개선	법11조	위원회 역점	행자부	'04~'05
	II-1-⑬	국세와 지방세의 합리적 조정	법11조	위원회 역점	*재경부, 행자부, 예산처	'04~'06
	II-2. 지방세정제도 개선					
	II-2-⑭	지방세의 신세원 확대	법11조	부처 주관	*행자부, 재경부, 예산처	'04~'06
	II-2-⑮	재산세와 종합토지세 과표 현실화	로드맵	부처 주관	*행자부, 재경부	'04
	II-2-⑯	지방세 비과세·감면 축소	법11조	부처 주관	*행자부, 자치단체	'04~'06
	II-3. 지방재정의 자율성 강화					
	II-3-⑰	국고보조금 정비	법11조	위원회 주관	*예산처, 행자부	'04
	II-3-⑱	지방예산편성지침 폐지 및 보완	로드맵	부처 주관	행자부	'04
	II-3-⑲	지방채 발행승인제도 개선	법11조	부처 주관	행자부	'04~'05
	II-3-⑳	지방양여금제도 개선	법11조	부처 주관	행자부	완료
	II-4. 지방재정 운영의 투명성·건전성 강화					
	II-4-㉑	지방재정 평가기능 강화	법11조	부처 주관	행자부	'04~'05
	II-4-㉒	자치단체 복식부기회계제도 도입	법11조	부처 주관	*행자부, 예산처, 재경부	'04~'07
	II-4-㉓	자치단체 예산지출 합리성 확보	법11조	부처 주관	행자부	'04~'06
	II-4-㉔	재정운영 투명성·건전성 강화	법11조	부처 주관	행자부	'04

대분류	과제명 및 관리코드		추진근거 (특별법)	과제 유형	추진기관 (주관부처*)	추진 일정
지방 정부의 자치 행정 역량 강화 (III)	III-1. 지방자치권 강화					
	III-1-㉕	자치입법권 확대	법12조	위원회 역점	*행자부, 법제처 전부처	'04～'06
	III-1-㉖	자치조직권 강화	법12조	위원회 역점	*행자부	'04～'07
	III-1-㉗	분권형 도시계획체계 구축	로드맵	위원회 주관	*건교부, 행자부	'04～'05
	III-2. 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화					
	III-2-㉘	자치단체 자체혁신체제 구축	로드맵	부처 주관	*행자부, 자치단체	'04～'06
	III-2-㉙	지방공무원 교육훈련 혁신 -전문성 강화, 교육훈련 개선	법12조	부처 주관	*행자부, 중앙인사위, 자치단체	'04～'05
	III-2-㉚	지방공무원 인사제도 개선	로드맵	부처 주관	*행자부, 중앙인사위, 자치단체	'04～'06
	III-2-㉛	지방자치단체 인사공정성 제고 (인사위원회 제도 개선 등)	로드맵	부처 주관	*행자부, 자치단체	'04～'05
	III-2-㉜	중앙-지방간 인사교류 활성화	법12조	부처 주관	*행자부, 중앙인사위, 자치단체	'04～'05
지방 의정 활성화 및 선거 제도 개선 (IV)	IV-1-㉝	지방의정활동 기반 강화 -지방의회 의결권 강화 -보수체계 개편 -회기, 상임위제도 개선 -의회소속 직원 인사제도 개선 -지방의원 전문성·책임성제고 등	법13조	위원회 역점	*행자부, 자치단체	'04～'06
	IV-2-㉞	지방선거제도 개선 -공영제 강화, 후원회제도 도입 -선거구제 합리적 개선 -정당참여제도 개선 -임기중 선거출마사퇴 개선방안 -지방선거 투표참여 제고 등	법13조	위원회 역점	*행자부, 중앙선관위	'04～'06

대분류	과제명 및 관리코드		추진근거 (특별법)	과제 유형	추진기관 (주관부처*)	추진 일정
지방 정부의 책임성 강화 (Ⅴ)	Ⅴ-1-㉟	자치단체에 대한 감사체계 개선	법15조	위원회 역점	행자부	'04~'05
	Ⅴ-2-㊱	주민감사청구제도 활성화	로드맵	부처 주관	*행자부, 예산처, 재경부, 자치단체	'04~'05
	Ⅴ-3-㊲	주민소송제도 도입	법14조	부처 주관	*행자부, 재경부, 예산처, 법무부	'04~'05
	Ⅴ-4-㊳	주민소환제도 도입	법14조	부처 주관	행자부	'04~'05
	Ⅴ-5-㊴	자치단체에 대한 평가제도 개선	법15조	부처 주관	*행자부, 예산처, 재경부	'04~'06
시민 사회 활성화 (Ⅵ)	Ⅵ-1-㊵	조례 제·개폐청구제 개선	로드맵	부처 주관	행자부	'04~'05
	Ⅵ-2-㊶	주민자치제도 개선	로드맵	위원회 역점	행자부	'04~'06
	Ⅵ-3-㊷	자원봉사활동 장려·지원 -자원봉사활동 촉진법 제정 등	법14조	부처 주관	행자부	'04~'05
	Ⅵ-4-㊸	지역내 전문가의 정책과정 참여확대	로드맵	부처 주관	행자부	'04~'05
	Ⅵ-5-㊹	주민투표제도 도입	법14조	부처 주관	행자부, 자치단체	완 료
협력적 정부간 관계 정립 (Ⅶ)	Ⅶ-1-㊺	중앙-지방정부간 협력체제 강화 -협의조정기능 강화, 자치단체의 국정참여 활성화 등	법16조	부처 주관	행자부	'04~'05
	Ⅶ-2-㊻	지방정부간 협력체제 강화	법16조	부처 주관	행자부	'04~'06
	Ⅶ-3-㊼	중앙-지방, 지방간 분쟁조정기능 강화	법16조	부처 주관	행자부	'04~'06

출처 : 정부혁신지방분권위원회

부록-2

지방분권 5년 후의 모습 : 분권형 선진국가

	현 재	5년후
권한 배분	중앙정부 의존적 문제해결 · 지방사무 : 27%	지방정부 중심의 문제해결 · 지방사무 : 40%
재정	의존적 지방재정 · 중앙재정 48 : 지방재정 52	자주적 지방재정 · 중앙재정 45 : 지방재정 55
자치권	자치권이 제한된 지방정부	충분한 자치권이 부여된 지방정부
의정	기반이 취약한 지방의정 · 주민대표성 미약	신뢰받는 지방의정 · 주민대표성 확보
책임성	중앙에만 책임지는 지방정부 · 중앙통제 과다	주민에 대해 책임지는 지방정부 · 내부 자율통제 중심
주민 참여	제한된 주민참여 · 공급자 위주의 지방행정	공동생산자로서의 주민 · 협치형 지방행정
정부간 관계	갈등적 정부관계 · 협력적 행정문화 미흡	상호협력적 정부관계 · 쌍방향적 상시 소통구조

출처 : 정부혁신지방분권위원회

2005년 3월 11일 대전 지방분권국민운동 세미나 발표 원고

국가균형발전 정책의 향후 쟁점과 과제

- 균형발전특별회계 운영과 공공기관 지방 이전을 중심으로 -

강 현 수
(중부대학교 교수)

2005년 3월 11일 대전 지방분권국민운동 세미나 발표 원고

국가균형발전 정책의 향후 쟁점과 과제

- 균형발전특별회계 운영과 공공기관 지방 이전을 중심으로 -

강 현 수
(중부대학교 교수)

목 차

1. 머리말
2. 균형발전특별회계 운영상의 쟁점과 향후 과제
3. 공공기관 이전 정책의 쟁점과 향후 과제
4. 글을 맺으며
<참고문헌>

1. 머리말

2003년 초 취임한 노무현 대통령이 이끄는 참여정부는 그동안 국가균형발전을 국정의 최우선과제로 두고 적극 추진하고 있다. 가장 의욕적으로 추진하던 신행정수도 건설이 위헌 판결을 받는 등 시련과 우여곡절도 있었지만, 여러 가지 의미있는 성과도 있었다. 이러한 성과 중 하나가 2003년 말 제정된 국가균형발전특별법으로서, 이 법에 근거하여 현재 각종 균형발전 정책이 추진되고 있다.

이 글에서는 이 특별법에 근거하여 올해부터 본격적으로 운영되기 시작한 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)와, 역시 이 특별법에 근거하여 이제 막 추진되려고 하는 공공기관 지방이전 정책에 초점을 맞추어, 참여정부의 국가균형발전 정책의 향후 쟁점과 과제를 살펴보고자 한다. 이 두 주제에 초점을 맞추는 이유는, 균특회계의 경우 각종 균형발전 사업의 추진에서 가장 중요한 예산과 관련된 사안이기 때문이며, 공공기관 지방이전의 경우 신행정수도 후속대책인 행정도시특별법이 국회를 막 통과한 지금 시점에서 각 지역에서 가장 초미의 관심사가 되는 사안이기 때문이다.

이 글에서는 먼저 균특회계의 운영을 둘러싼 향후 쟁점과 과제를 살펴보고, 다음 공공기관 지방이전을 둘러싼 쟁점과 과제를 살펴보고자 한다.

2. 균형발전특별회계 운영상의 쟁점과 향후 과제

1 균형발전특별회계의 도입 배경과 개요

가. 균특회계 도입 배경

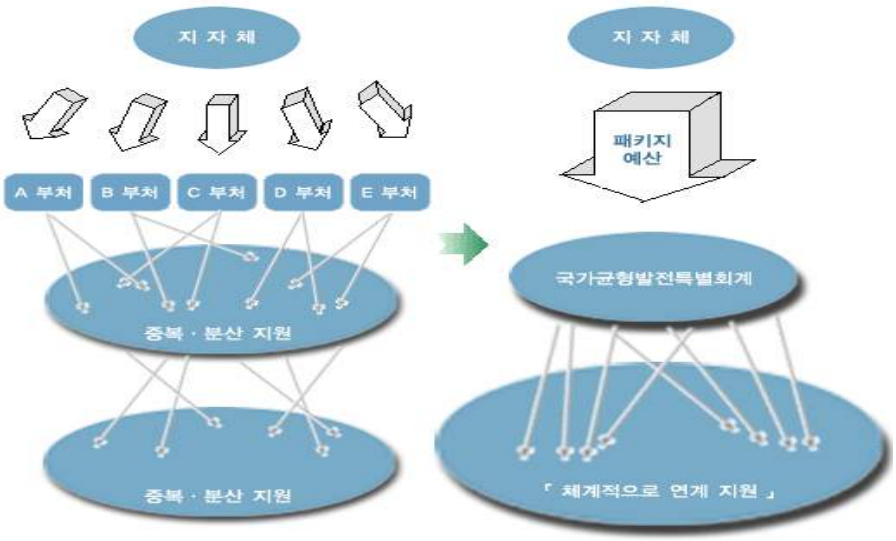
참여 정부는 지방의 잠재력을 극대화하여 전국이 골고루 발전하고, 지방의 경쟁력을 바탕으로 국가 전체의 경쟁력을 강화할 수 있도록 재정분권과 국가균형발전 전략을 추진하고 있다. 이러한 과정에서 중앙부처가 추진하는 지역개발 사업들을 통합·연계하여 지역의 특성·우선순위에 따라 추진되도록 하는 「국가균형발전특별회계」가 신설되었다.

균형발전특별회계의 설립 목적은 각 부처에서 특정 용도로 지원되는 지역개발 관련 재원을 통합하여 지방의 우선순위에 따라 포괄적으로 지원함으로써 지방재정 운영의 자율성과 효율성을 제고한다는 것이다. 특히 균특회계는 종전 보조금·양여금제도보다 지방의 자율성을 제고하는 방향으로 마련되었다. 이는 기존 국고보조금의 운영에서 제기된 몇가지 문제점들의 개선 필요성과 맞물려 있다. 즉 국고보조금을 운영하는 관련 중앙부처의 경우 사업을 지나치게 세분화되어 지방자치단체의 자율성을 저해하고 있고, 지방자치단체의 경우 사업의 시급성이나 타당성 검증 없이 국고보조금 우선 확보에 치중함으로써 과중한 지방비 부담으로 재정 압박 요인으로 작용한다는 문제 지적이 있어왔다. 또한 국고보조금 운영에 있어서도 항목간 통합이 허용되지 않아 유사사업간 시너지 효과를 기대할 수 없는 경우 많고 전용이 허용되지 않아 사업비 낭비를 초래한다는 지적이 있었다. 무엇보다도 기존의 국고보조금이나 양여금의 경우 지역의 우선순위보다는 각 부처의 우선순위에 따라 재원이 배분되어 지방의 자율적인 사업추진 및 지역사업간 연계가 미흡하다는 평가가 있었다.

균특회계는 이러한 문제점을 시정하기 위해 용도가 지정되어 배분되는 지역사업재원(보조금, 양여금중 일부 농어촌지역개발사업 등)을 포괄적으로 연계하여, 지방의 자율과 책임하에 지역특성·우선순위가 존중되는 지역개발 및 지역혁신 사업이 추진될 수 있도록 개선하려는 목적을 지니고 도입되었다.

나. 균특회계 개요와 특징

국가균형발전특별회계는 그동안 각 중앙 부처가 7개의 회계(일반회계 등)를 통해 분산 추진하고 있는 국가균형발전 관련사업을 국가균형발전특별법 제30조에 의거하여 하나의 특별회계로 통합한 것으로, 예산을 일괄하여 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 함으로써, 예산의 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고하는데 목적을 두고 있다.



<그림> 균특회계 예산 지원방식의 변화

한편 국가균형발전특별회계는 국가균형발전특별회계는 약 5조원 수준의 재원으로 운영되며, 이 중 지자체 보조금(3.9조원)이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

< 표 > 국가균형발전특별회계의 재원

이전재원 구분		2004년 예산		균특회계 이관 (5조원)
국고보조금	지자체보조금	12.7조원	⇒	3.9조원
	민간보조금	4.8조원	⇒	0.4조원
지방양여금(오지개발 등)		4.4조원	⇒	0.4조원
민간출연금(R&D 사업 등)		9.6조원	⇒	0.3조원

※ 자료 : 기획예산처

균특회계는 “지역개발사업 계정”과 “지역혁신사업 계정”이라는 2개의 계정으로 구성된다. 지역개발사업 계정(약 4조원)은 오지·도서·개발촉진지구 등 낙후지역 개발 사업 농·산·어촌 개발 사업을 지원하고, 지역주민의 안전하고 편리한 생활환경 조성을 위해 SOC건설 및 재해예방 사업을 지원대상으로 하고 있으며, 지역혁신사업 계정(약 1조원)은 지방주도의 혁신을 통한 신성장 동력 창출을 위해 지역 전략산업과 지역 인적자원개발 사업(지방대학 육성 등)을 지원대상으로 하고 있다..

균특회계의 기본체계는 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여

국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하려는 목적을 가졌다. 이러한 의도에서 지역개발사업계정은 사전에 시·도별 예산신청한도를 설정하고 시·도별 총액배분 자율편성(Top-down)을 방식을 취하고 있으며, 지역혁신사업계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업간 연계 도모를 위해 부처별 총액배분 자율편성(Top-down)을 취하고 있다.

특히 균특회계 지역개발계정은 각 지자체는 사전에 부여되는 전체 사업리스트 및 예산요구 한도 범위내에서 사업우선순위를 정하여 패키지화된 특별회계 예산을 균형위와 관계 부처에 일괄 신청하게 함으로써로 지자체가 당초 제시한 사업우선순위가 최대한 존중·반영되도록 하였다. 또한, 예산편성 단계에서 유사사업을 통·폐합하여 포괄적으로 총액을 지원하는 방식을 도입하고, 예산 집행에 있어서도 지자체의 신청에 의한 예산 이·전용 및 이월을 광범위하게 허용하며, 사후정산 후 국고반납 등 보조금의 교부 및 집행과 관련한 중앙부처의 사전 통제를 최대한 배제토록 하고 있다.

한편 균특회계의 신설과 함께 지방양여금 제도가 폐지되었고 기존 지방양여금은 교부세로 전환되었으며, 그 중 수질오염방지 및 청소년 육성(1.6조원) 국고보조금으로, 농어촌지역개발(0.4조원) 국가균형발전특별회계 편입로 편입되었다.

<표> 국가균형발전특별회계 계정별 대상 사업

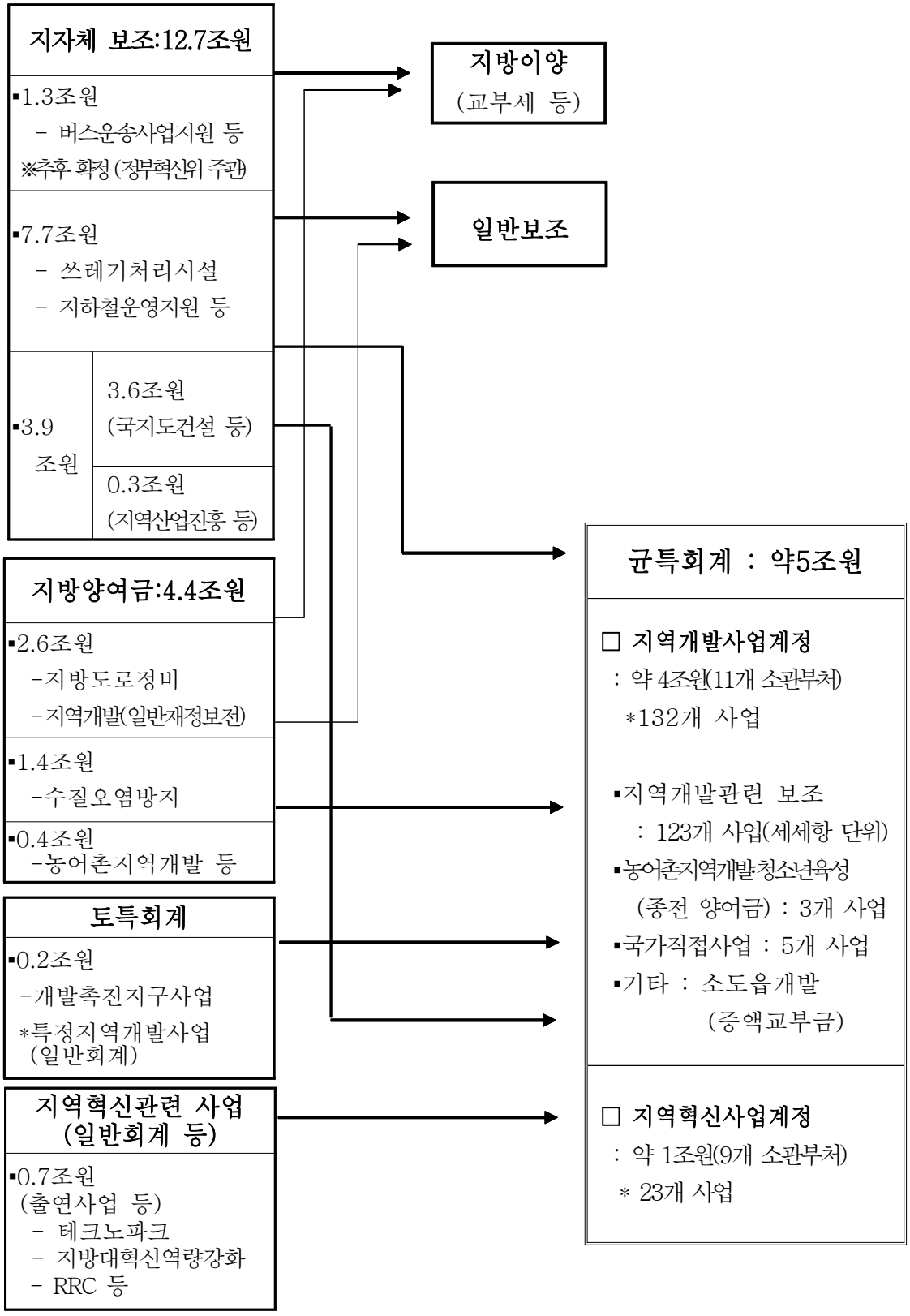
지역개발계정	4조원	사 업 예
낙후지역 및 농·산·어촌개발	1.8조원	농어촌생활환경정비, 농지기반조성, 오지개발 등
지역 SOC	0.8조원	국가지원 지방도, 유통단지 진입도록 건설 등
재해예방 및 기타	1.4조원	재해위험지구 정비, 수해상습지 개선 사업 등
지역혁신계정	1조원	사 업 예
지역전략산업 육성	0.5조원	지역산업 진흥, 테크노파크 조성, 지역기술혁신센터 등
인적자원 개발 및 기타	0.5조원	지방대학 혁신역량 강화, 산학연 협력체제 활성화 등

※ 2005년부터 국가균형발전특별회계로 이관되는 사업의 2004년도 예산임.

※ 출처 :「전국이 골고루 잘사는 사회」, 2004. 6, 기획예산처

균특회계의 신설로 인한 지방재정체계의 변화 상황은 다음과 같다.

<표> 국가균형발전특별회계 신설과 지방재정체계의 변화('04예산 기준)



2) 2004년 균특회계 운영 현황과 지적된 문제점 - 지역개발계정을 중심으로 [4]

가. 균특회계 시행 첫해 운영 현황

2005년도 균특회계 지역개발계정은 크게 한도내사업과 한도외 별도 사업으로 구분되었고, 한도내 사업의 경우 지역별로 신청 총액 배정 한도 (ceiling)를 정하고 그 범위 내에서 각 시도가 자율적으로 예산을 신청하도록 하였다.

한도내 사업의 지역별 신청 총액 배정은 균특회계 시행 첫해라는 점 때문에, 기존 지역별 배분액을 근거로 설정하였다. 즉 지난 3년간 평균액 (2004년 예산액 50%, 2003년 예산액 30%, 2002년 예산액 20%) 을 각 지역별 배정 한도의 근거로 설정하였다.

처음 시행된 균특회계에 대해 각 지자체가 예산을 신청한 행태를 보면, 과거와 다른 특이한 점을, 그리고 각 지역별로 차별성이 있는 특이한 점이나 차이점을 발견하기 어려웠다. 이는 균형발전특별회계가 기존 양여금 사업 및 국고보조금 사업에서 전환된 관계로, 이번에 신청한 사업도 그전부터 이어진 계속사업이 대부분이었으며, 또한 각 중앙부처의 매뉴얼과 지침에 부응한 신청사업이 대부분이어서, 시행 첫 해인 2004년에는 균특회계의 설립의도에 맞는 지역의 창의성을 보여줄 수 있는 사업은 그다지 많지 않았던 것으로 판단된다. 하지만 각 지역마다 사업 신청 우선순위에 있어서 과거와 달리 조금씩 지역적 특성과 차별성이 나타나는 징후가 일부 나타났다. 또한 사업 신청의 우선권이 지방자치단체에 부여됨에 따라, 오히려 중앙부처가 지자체에게 해당부처 해당 사업 신청을 부탁하는 경향도 새롭게 나타나기도 했다. 그러나 균형발전특별회계 사업 첫 해인 올해에는 기존 관행대로 지역의 선택보다는 중앙부처의 기존 관행 및 중앙부처 매뉴얼의 영향력이 여전히 더 컸다고 판단된다.

균특회계 전체 예산안 (개발계정 + 혁신계정) 의 유형별 신청 현황을 보면 농어촌 지역개발분야는 소폭 증가 (1.7% 증가) 하고, SOC 건설 분야는 소폭 감소 (-1.0%) 하고 있는 반면, 산업 중소기업 분야는 큰 폭으로 증가 (29.2%)하고 있다. 이처럼 산업 중소기업 분야 투자가 큰 폭으로 확대된 것은 주로 지역산업진흥관련 사업이 크게 확대된 것 (56.2%)에 기인하는 것으로 보인다. 이는 균특회계에서 지역산업진흥과 관련된 혁신 계정이 크게 중시되었다는 것을 의미한다. 한편 낙후지역 관련 사업 예산도 큰 폭으로 증가하였는데, 그 이유는 2005년에 처음 신설된 신활력지역 사업 2,000억원이 지역개발계정 한도외 사업으로 새롭게 배정되었기 때문으로 보인다.

균특회계 지역개발사업 한도내 사업으로 초점을 맞추어 유형별 신청 현황을 보면 한도내 사업 중 농산어촌 개발, 지역산업은 증가하였으나, 지역SOC, 재해예방, 지역환경보전 분야는 감소하였다. 지역SOC 예산이 감소한 이유는 균특회계 지역개발사업 중 예산 규모가 가장 큰 건설교통부의 국가지원지방도 사업 예산이 조금 감소하였기 때문이다. 한편 재해예방 분야는 재해위험지구정비 사업(행자부에서 소방방재청으로 이관)은 늘었으나, 건설교통부의 수해상습지, 하도준설 사업 및 농림부의 국가관리방조제 사업 등이 크게 감소함으로서 전체적으로 감소하고 있다.

예산 규모로 볼 때 낙후지역 예산이 큰 폭 증가한 것과는 대조적으로 재해예방 사업의 경우는 감

4) 이하 서술 내용은 균특회계 중 지역의 자율적 선택권이 높은 지역개발계정의 문제점과 개선방안을 중점적으로 다루고 있다.

소하고 있는 특이할 만한 일이다. 재해예방사업의 경우 기획예산처가 재해 예방 사업에 대한 배려를 특별히 촉구하였음에도 불구하고, 2005년 시도 예산 요구안이 2004년 예산보다 훨씬 적었다. 추후 기획예산처 조정 과정에서 다시 일부 증액되긴 하였지만, 2004년과 비교할 때 여전히 감소하고 있는 것이다.

균특회계 지역개발계정 한도내 사업의 부처별 신청 현황을 보면 2004년의 경우 건설교통부가 가장 높은 예산을 점유하였으나, 2005년에는 예산 신청액수가 줄어들면서 농림부에 1위 자리를 넘겨주고 있다. 한편 신청액 증가율은 산자부 사업이 가장 높은 반면 건교부, 중기청 사업은 신청액 감소하고 있다. 단위사업별 예산신청 증액 정도로 보면, 산자부의 지역산업마케팅 지원 사업이 가장 큰 폭의 증가를 보이고 있음. 대체로 산자부나 문화관광부 사업들이 증가 비율이 높은 것을 알 수 있다.

다. 제기되는 문제점[5)]

국가균형발전특별회계는 이전의 지역발전정책보다 정책추진의지를 분명히하는 획기적인 제도이다. 그러나 시행초기에 나타나는 일련의 현상들은 앞으로 국가균형발전정책이 성과를 거두기 위해 많은 개선을 필요로 하고 있다.

첫째 균특회계 지역개발계정의 시도별 예산 배정과 관련한 문제점이 지적되고 있다. 경우 각 지역의 예산신청한도가 과거 3년간의 실적에 근거하여 결정됨으로써 국가시책사업이 추진된 지역과 그렇지 않은 지역 또는 이미 사업이 종료된 지역과 종래의 계획에 의해 신규사업이 추진될 지역간의 신청한도에 불공평성이 발생하고 있다. 또한 사업에 따라서는 이미 사업이 선택된 지역에 대해서는 별도사업으로 계속추진이 허용되고 나머지 지역에 대해서는 한도내 사업으로 전환되어 사업의 선택여부가 불분명해지는 사례 등도 지역간 불공평의 원인으로 작용하고 있다. 이 문제는 지금 균형위에서 별도로 개선방향을 연구하고 있어 차년도부터는 개선될 것으로 예상되고 있기는 하다.

둘째, 특별회계의 사업들이 지방정부의 종합적 혁신계획에 바탕을 둔 Bottom-up방식이 아니라 중앙정부의 부처별 사업목적, 규모 등이 정해진 상태에서 일정한 틀에 의해 지자체의 신청을 받아 추진되는 이른바 Top-down방식으로 운영되고 있으며 이 경우 지방자치단체는 지역혁신체계구축과의 상관성을 고려하지 않고 부처별 열거된 사업을 수동적으로 선택하는 경향이 있다.

셋째 부처별 사업의 유사성과 상호 연계성이 부족한 요소가 발견되고 있다. 균특회계의 사업 중에는 유사성이 큰 사업이 있으나 사업이 부처별로 구분되어 추진되기 때문에 지역내에서 사업의 우선순위 왜곡, 유사사업간의 연계효과 미흡, 투자의 비효율성 초래 등 예산낭비가능성이 있다. 개발계정의 경우에는 균특사업 내에는 농림부의 농촌생활용수개발사업과 환경부의 농어촌생활용수개발사업, 문광부의 각종 공원조성사업과 환경부의 생태공원조성사업, 행자부의 도서개발사업과 해수부의 어촌개발사업, 각 부처별로 추진하는 각종 시범마을사업 (정보화마을, 전통체험마을 생태마을 등) 등을 들 수 있고, 균특사업과 일반국고보조사업간의 유사성 사례는 낙후지역

5) 이하 이재은 (2005) "내생적 지역균형발전과 주민참여형 분권사회의 구축". 2005년 1월 국가균형발전 순회 토론회 발표 논문 및 국가균형발전사업평가위원회,(2004) 2005년도 국가균형발전사업예산신청 검토보고서를 재인용하여 구성함

개발이라는 행자부의 오지개발사업과 농림부의 정주권개발사업(균특회계 사업은 아님)이 지적되고 있다.

혁신계정 사업의 경우에는 연구기반구축사업(산자부: TIC사업), 연구지원사업(과기부: RRC사업, 중기청: 산학연컨소시엄사업), 인력지원사업(교육부: NURI사업)은 개별사업추진보다 연계사업으로 추진할 경우 혁신기반구축효과가 극대화될 수 있을 것이라는 지적을 받았다.

넷째 지방자치단체의 자율적 선택범위가 아직도 충분히 확보되지 못하고 제한을 받고 있다는 지적이다. 균특회계는 국가균형발전계획과 지역혁신발전계획의 조화를 바탕으로 자립형 지방화를 추구하는 것이며, 이를 위해 지방분권에 걸맞게 자치단체로 하여금 당해지역의 혁신 또는 개발사업을 스스로 선택할 수 있도록 배려하여야 함에도 불구하고 사업설정-예산신청이 종전과 같이 중앙정부 주도의 관행을 벗어나지 못하고 있다. 상당부분의 신청사업이 중앙정부 주도의 일정한 계획에 따라 전국을 대상으로 추진하는 사업이어서 해당 자치단체의 자율적 사업선택의 범위는 극히 제한되어 있는 경우가 많다. 지자체에서도 예산부서 또는 실국에서 중앙부처의 예산신청지침 또는 관련 법령을 내세워 지역현실에 맞지 않는 사업의 신청을 강요하거나, 또는 전국적 네트워크구축에 필요한 사업인데도 지자체가 사업을 누락하는 사례가 발견되고 있다.

자율성 제약의 문제는 중앙정부와 지방자치체간의 문제만이 아니라 광역자치단체와 기초자치단체 사이에서도 발생하고 있다. 특히 균특사업의 신청주체가 광역단체로 설정됨으로써 광역단체의 정책목표에 의해 기초단체별 특성에 따른 균형있는 사업선정과 예산신청이 제약될 수 있다.

다섯째 시도별 사업의 획일성과 사업기획의 전략성이 결여되고 있다는 점을 들 수 있다. 각 자치단체의 입지여건, 산업구조, 인구실태 및 면적, 지방재정력 등에서 큰 차이가 있음에도 불구하고 모든 시도의 신청사업 구성이 거의 천편일률적으로 획일화되어 있다.지역의 산업여건, 발전잠재력, 산업발전의 시나리오, 사업추진시기의 적정성 여부, 전략적 접근 등에 대한 종합적이고 체계적인 사전검토가 이루어지지 않고 기획되는 사례가 많고 사업추진의 순차적 연계성을 무시하고 일시에 모든 사업을 추진하려는 경향도 있다.

이러한 문제점들을 공유하면서, 몇가지 향후 개선 방향과 관련된 쟁점 사항 몇가지와 개선과제를 살펴보도록 한다.

3) 균특회계 개선의 주요 쟁점과 과제

가. 균특회계 규모의 적정성

균특회계가 처음 설립될 때부터 각 지자체와 지방의 여론 주도층은 국가균형발전의 촉진을 위하여 균특회계 규모를 대폭 늘려야 한다고 주장해왔고, 지금도 그러한 주장이 계속되고 있다. 이에 대해 정부는 다른 용도의 예산 수요도 많은 상태에서 현재 약 5조원 수준의 균특회계 규모는 참여정부가 상당히 노력한 것이며, 미진한 부분은 앞으로 지속적으로 증액하겠다고 응답하고 있다.

<표> 2005년도 균특회계 계정별 세출예산안 (국회 제출안)

(단위 : 억원)

	'04 예산 (A)	'05 예산안 (B)	증감 (B-A)	%
합 계	**50,144**	**54,980**	**4,836**	**9.6**
○ 지역개발사업 계정	39,922	42,058	2,136	5.4
▪ 자율편성 대상사업	33,291	33,322	31	0.1
▪ 낙후지역 개발	4,313	6,937	2,624	60.8
▪ 그린벨트·토지관리 등	2,318	1,798	△520	△22.4
○ 지역혁신사업 계정	10,222	12,922	2,700	26.4

출처 : 국회 예산결산위원회 2005년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서 2004. 11

위 표에서 보듯이 2005년도 균특회계 예산안 규모 5조 4980억원은 전년대비 9.6% 증가하는 것으로서 일반회계 (9.5%), 특별회계 (2.0%), 기금 (7.0%) 등 재정의 일반적 증가율에 비해 높다. 이런 점을 감안할 때 참여정부의 국가균형발전정책 추진 의지가 나름대로 나타난 예산규모라고 할 수 있다. 한편 정부의 향후 균특회계 규모에 대해서는 정부의 국가재정운용계획 (2004~2008)에서 밝히는 것과 같이 균특회계 규모가 점차적으로 늘어날 것이며, 특히 지역혁신계정의 증가율이 높을 것으로 예상된다.

<표> 국가균형발전특별회계 향후 투자계획

단위 억원 (: ,%)

	2004	2005	2006	2007	2008	연평균증가율
지역개발계정	39,923	42,058	45,345	49,550	52,160	6.9
지혁혁신계정	10,222	12,922	13,664	14,566	16,687	13.0
합 계	50,145	54,980	59,009	64,116	68,847	8.2

자료 출처 : 대한민국정부 국가재정운용계획 (2004~2008) , 2004.

현재 균특회계 규모에 대한 지방의 불만 이유를 보면, 균특회계 총액 규모 자체가 너무 적다는 불만도 있으나, 보다 실질적인 불만은 지역별 예산 할당액의 대부분을 기존 계속 사업이 차지하고 있어서 신규 사업을 하기가 어려웠고, 각 중앙 부처별로 매우 세분화된 사업 분류 방식과 중앙부처의 관행적 개입 때문에 지자체가 사실상 자율적으로 새로 사업을 시작하기가 어려웠다는 점 때문이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 측면에 초점을 맞추어 균특회계 규모 문제의 해법 모색을 찾아볼 수 있다.

그런데 이때 균특회계는 국가균형발전을 위한 국가지원예산을 포괄하지 못하고 있어 명실상부하

게 국가균형발전정책을 재정적으로 지원하는 유일한 회계가 아니라는 점을 고려할 필요가 있다. 즉 균특회계 규모가 국가균형발전정책의 성공적 추진을 위해 적정한 수준인가를 판단하기 위해서는 균특회계 예산안 규모 그 자체만 보아서는 안될 것이다. 국가균형발전을 위한 사업은 정부의 균특회계 외에서도 일반회계 등에서 추진되고 있기 때문이다. 따라서 균특회계 규모의 적정성을 판단하기 위해서는 사전에 중앙정부가 국가균형발전을 위해 추진하는 사업 전체에 대한 실태 파악이 필요하다. 또한 현행 우리나라 국세와 지방세 체제 전반에 대한 검토 및 지방에 내려가는 국고보조금, 지방교부세 등의 관련성도 검토되어야 할 것이다.

그런데 문제는 균특회계 외에 각 부처가 일반회계에서 추진하는 사업들을 전체적으로 총괄하는 국가균형발전 전체 사업에 대한 예산 규모는 정부의 국가재정운용계획이나 2005년도 예산안 설명자료 어디에서도 총괄적으로 설명되지 못하고 있다는 것이다.

균특회계가 국가균형발전관련 사업을 포괄하는 것이 가장 바람직하나 분야간 중복문제 등으로 그럴 수 없다고 판단하는 경우에도 국가균형발전 5개년계획에 나타난 국가균형발전 분야의 사업에 대해서는 중장기적 시계에서 국가재정의 청사진을 그리고 있는 국가재정운용계획에서 재원조달 및 운용이 구체화되고 있어야 하고 연도별 예산안에서는 이러한 계획과 연계되어 균특회계를 포함한 회계별로 국가균형발전의 세부분야에서 단위사업들이 어떻게 추진되는지가 보여져야 할 것이다. 이와 관련하여 지적될 수 있는 것은 제 1 차 국가균형발전 5개년 계획과 국가재정운용계획 사이의 괴리이다. 아래 표에서 보듯 이 두 계획 간의 연도별 투자사업규모에 차이가 많다. 국가발전의 비전을 보여주는 두 가지 중장기 계획 간에 괴리가 있다는 것은 시정되어야 할 것이다.[6)]

<표> 균형발전 5개년 계획과 국가재정운영계획 비교

<표> 연도별 균특회계 투자계획

단위: 억원 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	연평균증가율
국가균형발전 5개년계획	49,705	51,858	54,448	59,286	63,454	6.2
국가재정운용 계 획	50,145	54,980	59,009	64,116	68,847	8.2

자료 출처 : 기획예산처

또한 이와 관련된 사안으로 각 지자체의 지역개발계정 한도내 사업에 대한 배분한도액의 설정과 관련하여 배분 몫이 적다는 일부 지자체의 불만이 있다. 이 역시 한도내 사업에 대한 지역별 배분에만 초점을 맞출 것이 아니라, 본질적으로 국가의 전체 균형발전 관련 사업의 지역별 배분과 관련하

6) 국회 예산정책처 보고서 참조

여 살펴보아야 할 문제이다. 지자체가 자율편성하는 균특회계 지역개발계정 예산규모가 중앙에서 지방에 지원되는 전체 예산에서 차지하는 비중이 그리 크지 않다는 점과 균특회계 자율편성 대상이 된 사업들이 기존 계속사업으로서 기왕에 지역간 편차가 있었다는 점 등을 감안하면 자율편성대상 예산규모만 가지고 지역별 형평성을 따지는 것은 바람직하지 않다. 전술한 바와 같이 균형발전을 위한 국가 전체 예산안 규모를 파악하고 이에 대한 지역별 배분내역이 분석되어야 할 것이다.

현행 국가의 여러 가지 재정 상황상 균특회계 규모는 다른 예산 소요에 비해 늘어나는 추세이기 때문에, 현재보다 획기적으로 더 늘리는 것은 그리 쉬운 일이 아니며, 또 반드시 바람직하지도 않다. 오히려 현재 각 부처별로 산발적으로 사용되는 균형발전 관련 사업들을 통합하여 효율적으로 운영하는데 초점을 맞추는 것이 올바른 방향이라고 할 수 있다. 따라서 균특회계 규모 문제의 해법은 균특회계 총액 규모를 늘리는 방향으로 접근하기 보다는, 지방자치단체가 실질적으로 자율적인 포괄보조금 형태로 쓸 수 있는 예산을 늘리는 방향으로 접근하는 것이 더욱 바람직할 것이다. 현재 균특회계 규모에 대한 불만이 나온 이유도 지역별 예산 할당액의 대부분을 기존 계속 사업이 차지하고 있어서 신규 사업을 하기가 어려웠고, 각 중앙 부처별로 매우 세분화된 사업 분류 방식과 중앙부처의 관행적 개입 때문에 지자체가 사실상 자율적으로 새로 사업을 시작하기가 어려웠다는 점이 원인으로 작용하였기 때문이다.

이렇게 지방자치단체가 자율적으로 쓸 수 있는 예산 규모를 늘리는 방안으로는

첫째, 현재 진행되고 있는 균특회계 내 기존 계속 사업이 마무리되면서 자연히 신규사업을 시작할 예산 여력이 생기는 방안 → 균특회계가 제대로 자리잡기 위한 물리적 시간이 필요하며 특별한 대책은 필요 없음.

둘째, 지역발전과 관련하여 국가가 직접 수행하는 국가 사업이나 국고보조금 사업을 지자체에 선택권을 주는 균특회계로 전환시켜, 국가의 균형발전 용도의 전체 예산 자체 변화는 없으나, 균특회계 예산은 늘리는 방안 → 균특회계의 총액 규모 확대 방안

셋째, 균특회계 예산 총액은 가능한 줄이지 않되, 대상 사업의 재조정을 통해 균특회계에 부적절한 사업을 제외시키는 방안 → 이 경우 균특회계 총액을 줄이더라도, 일부 예산 규모가 큰 사업 (예컨대 국가지원지방도 사업) 이 균특회계에서 제외된다면, 지자체 입장에서는 균특회계가 실질적으로 늘어나는 효과가 발생할 것임.

넷째, 기존 균특회계 사업 중 지역발전에 별로 효과가 없는 사업을 폐기하고 중복유사사업을 통폐합하여, 보다 균형발전에 기여할 수 있는 사업 위주로 한정된 재원을 집중하는 방식 → 균특회계의 효율적 사용

다섯째, 기초자치단체도 균특회계 예산 배분의 직접적 대상이 되도록 하여, 균특회계의 설립 취지를 기초자치단체도 체감할 수 있게 하는 방안 등을 함께 고려할 수 있다.

나. 균특회계 배분 대상 (광역 vs. 기초)

균특회계의 운영에 있어서, 균특회계 규모 못지 않게 쟁점이 되는 것은 균특회계의 배분 대상을 광역자치단체로 할 것인가 아니면 기초자치단체로 할 것인가 하는 점이다. 균특회계 지역개발계정의 경우 대부분의 사업의 최종사용자는 기초자치단체이다. 지방 분권과 지방 자치의 이상적 측면에서 볼 때 균특회계는 (1) 기초자치단체를 대상으로 (2) 객관적 기준에 의하여 재원을 배분하되, 광역적

성격을 지닌 사업이 필요할 경우, 기초자치단체들이 자발적으로 연대하여 사업을 형성하는 방식이 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 균특회계 시행 첫해인 2005년 예산 신청 및 배분에 있어서는, 균특회계 운영상의 준비 기간이 부족한 관계로 우선 광역자치단체를 대상으로 과거 3년간 실적치를 기준으로 배분하였고, 기초자치단체별 배분에 대해서는 광역자치단체가 자율적으로 판단하여 배분하도록 하였다. 일부 지자체는 광역자치단체가 배분받은 균특회계 예산 한도를 다시 기초자치단체별로 배분하여, 기초자치단체가 사업을 선택하도록 한 경우도 있었으나 (예:전북과 제주), 대부분의 광역자치단체는 광역자치단체 스스로의 판단에 의해 사업을 선택하였다. 이처럼 광역을 1차적 배분 대상으로 균특회계가 배분되면서 기초자치단체에서는 균특회계 설립의 효과를 체감하지 못하고 있으며, 광역자치단체의 재량권 남용에 대해 심각히 우려하고 있다. 이와 관련하여 또한 시도 시행 사업은 확대투자되는 경향이 있고, 상대적으로 시군 시행사업은 우선 순위에서 밀려 반영이 미흡하다는 기초자치단체의 불만이 있다. (시군시행사업 반영률 : 전국 평균 80.8 % 라고 함)

기초자치단체 입장에서는 과거 직접 중앙정부가 공식에 의하여 분배해주던 지방양여금보다 불편하고 자율성이 침해된다는 불만의 소리가 나오고 있다. 따라서 기초자치단체는 균특회계의 배분대상을 광역이 아니라 기초로 해달라고 요구하고 있다. 또한 균특회계 배분의 재량권을 가진 광역자치단체도 기초자치단체의 예산 요구를 객관적인 기준을 가지고 합리적으로 조정하기에 큰 곤란을 겪고 있다. 따라서 기초자치단체에 대한 균특회계의 합리적 배분 방식 마련은 균특회계 정착을 위한 시급한 과제라고 할 수 있다.

중장기적으로는 중앙정부가 기초자치단체에게 직접 배분하는 방안을 모색하되, 우선 단기적으로는 보다 합리적인 기준에 따른 배분 방식이 필요하며 이를 위한 사전 전제 조건으로 다음의 노력들이 요구된다.

(1) 기초자치단체별 낙후도 등 균특회계 수요 산정 자료 구축

(2) 기초자치단체별 과거 국고보조액 배분 내역 등 기존 배분 내역 자료 구축

(3) 기초자치단체의 균특회계 기획 및 운영 능력 강화

(4) 균특회계 사업 중 광역이 직접 수행하는 것이 바람직한 사업과, 기초가 수행하는 것이 바람직한 사업으로 구분 작업

다. 대상사업의 적정성

이번에 균특회계를 새로 만드는 과정에서, 기존 국고보조금과 지방양여금 사업 등이 균특회계로 편입되었다. 현재 (2004년 기준) 균특회계 지역개발사업계정에는 11개 소관 부처의 132 개 사업 (기존 지역개발관련 보조 사업 123개, 농어촌지역개발, 청소년 육성 등 종전 양여금 사업 3개 사업, 국가직접사업 5개 사업, 그리고 증액 교부금 사업인 소도읍 개발사업으로 구성됨) 이 속해 있다. 그런데 이 과정에서 일부 사업의 경우 균특회계의 취지에 부합하지 않는 사업도 포함되었으며, 또 다른 일부 사업의 경우는 균특회계의 취지에 부합함에도 누락된 사업도 있다고 판단된다.

균특회계 지역개발계정 사업의 가장 큰 특징은 지자체의 자율적 선택을 존중하는 포괄보조금적 성격의 사업이라고 할 수 있다. 대부분의 선진국가들은 특정 보조금의 존재 목적을 살리되, 가능한 지방정부의 재량권을 높이기 위하여 노력하고 있음. 이를 위해 가능한 한 개별 심사를 통한 특정보조금의 규모를 줄이고 대신 대상 사업과 밀접한 관련이 있는 경제사회적 지표를 사용하여 지방정부

에 배분해 줄 수 있는 공식 보조금 (formula grants)을 최대한 개발하고자 노력하고 있다.

우리나라 균특회계의 설립 역시 지역균형발전의 목적을 가장 효과적으로 달성하기 위해서 사업용도가 구체적으로 지정된 기존의 국고보조금의 특정보조금적 제도로부터, 일반보조금적 성격을 가미하는 포괄보조금 (Block Grants) 제도로 변화되었다는 것을 의미한다.

그런데 현행 균특회계 지역개발계정사업 중 포괄보조금 형태의 균특회계에 부적합하다고 판단되는 사업들이 일부 속해있는 것 같다. 포괄보조금 형태의 균특회계 대상사업으로 부적절한 사업은 다음과 같은 기준으로 선별할 수 있다. 우선 명백한 지방 고유사업의 성격을 갖는 사업으로서 외부효과 (파급효과) 혹은 지역누출효과(Spill-Over effect)가 없는 사업은 지방 자체 재정이나 지방교부세로 하는 것이 바람직할 것이다. 한편 외부효과 혹은 지역누출효과(Spill-Over effect) 가 큰 사업은 국가가 직접하거나 국고보조금 사업이 바람직할 것이다. 또한 국가적으로는 매우 중요한 사업이지만, 지방자치단체는 우선순위를 낮게 책정할 가능성이 높은 사업도 국가가 직접 수행하거나 국고보조금 사업이 바람직할 것이다.

현행 균특회계 사업 중 균특회계로는 부적절한 속성이 있는 대표적인 사업으로 재해예방 관련 사업이 있다. 재해예방사업은 기획예산처의 우선 신청 지침에도 불구하고 단기간에 가시적인 효과를 나타낼 수 없다는 점 때문에 지방자치단체의 관심도가 떨어진 대표적인 사업이다. 기획예산처는 재해예방 사업에 대한 지자체의 선호도가 낮을 것을 우려해, 사전에 재해예방 관련사업을 다른 사업에 우선하여 예산신청토록 지도한 바 있다. 그러나 국가균형발전특별회계에 포함된 재해예방사업의 2005년도 예산안은 전년도 예산에 비하여 감소 혹은 정체 추세에 있다.

재해예방 사업의 효과성을 분석한 결과에 따르면 재해예방 사업이 사후 복구비용을 들이는 것에 비해 효과적으로 나타났다. 이러한 분석 결과를 근거로 기획예산처는 치수사업에 대한 예산을 확대할 것을 계획하고 있었다. 그래서 재해예방사업에 대한 예산을 우선적으로 편성할 것을 지침에서 제시하였지만, 그 효과가 없었던 것은 단기간에 가시적인 효과를 나타낼 수 없는 재해예방사업은 지방자치단체의 관심도가 떨어질 수밖에 없는 구조적 한계가 있었기 때문이다. 지방자치단체의 입장에서도 가시적인 성과가 있는 사업에 초점을 맞추고 있고, 혹 재해가 발생하더라도, 재해 복구용으로 국가의 대규모 예산투입이 있을 것이라는 기대를 가지고 이에 대한 관심이 부족한 형편이다. 따라서 주민안전과 직결되는 재해예방사업은 '05년도 예산안의 과소 신청현상이 나타나고 있으며 앞으로 이러한 경향은 심화될 것으로 보인다.

또한 균특회계로서 문제점이 지적되는 사업으로 국가지원지방도 사업을 들 수 있다. 국가지원지방도 사업은 고속도로와 일반국도로 이루어진 국가기간 도로망을 보조하는 도로를 확충함으로써 물류비 절감 등을 통해 지역경제 발전등에 기여하며, 국가와 지방이 역할을 분담하여 도로를 건설하는 제도로서 현재 연차적으로 시행중인 사업이다. 이 사업은 '04년도까지 교통시설특별회계에서 중앙부처의 투자우선순위, 잔여사업비 및 사업기간을 고려하여 연차별 투자계획에 의하여 편성되었으나 '05년도부터 국가균형발전특별회계로 전환되었다.

그런데 이 국가지원지방도 사업 역시 지자체 입장에서 사업예산규모가 너무 크고 사업기간이 길며, 가시적 성과 발생이 늦다는 점 때문에 각 지자체가 회피할 우려가 있다. 만약 국가지원지방도 사업이 국가적으로 필요한 사업이라면, 이에 대한 대책이 필요하다.

이처럼 국가적으로는 중요하나 지방자치단체가 선택을 꺼려하는 사업이기 때문에 국고보조금으로

재전환하거나, 재전환이 어려울 경우 차선책으로 지방자치단체의 선택을 촉진시킬 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다. 예컨대 한도내 계정내 별도의 칸막이를 제정하거나, 일정 비율의 반영을 의무화하거나, 인센티브를 도입하는 방안 등을 고려할 수 있다.

그 외 국가 전체적으로 통합적으로 수행될 수 밖에 없는 행정자치부의 지역정보화 사업. 타 회계사업과 중복되는 문화 관련 사업, 광역 교통 사업 등이 균특회계에 다소 부적절하다고 판단할 수 있다.

라. 기타 쟁점과 개선 과제

균특회계 운영에 있어서 또 하나 지적될 수 있는 것이 균특회계 사업이 지나치게 세분화되어 있어 유사 중복 사업이 많고, 그로 인해 중앙부처의 간섭이나 통제가 발생할 여지가 많다는 점이다. 따라서 가능한 유사 사업은 통폐합하는 것이 지역의 자율성 증진 측면에서나, 사업의 효율적 추진 측면에서나 모두 바람직하다. 대표적인 중복 유사 사업의 예로 지적되는 것이 낙후지역 개발 사업이다. 행정자치부의 오지개발, 도서개발, 접경지역개발, 소도읍개발 사업 등에 덧붙여 이번에 신활력지역 사업이 추가되었고, 건설교통부도 유사한 개발촉진지구 사업이 있다. 또한 마을 가꾸기 사업의 경우도 다음 표와 같이 각 부처마다 비슷한 중복 사업들을 시행하고 있다.

<표> 부처별 낙후지역 지원사업 현황

관련 부처	사업명	사업기간 및 대상지역	사업비 (백만원)	부담비율	추 진 내 용
건설교통부	개발촉진지구	· 5년('96~) · 31개 지구	· 보조, 개소당 50,000	· 국비 100% (도로시설에 한정) · 지방비, 민자 (기타시설)	○ 지역특화사업, 관광휴양 사업은 개별법에 의하여 시행 ○ 도로 등 기반시설은 국고지원
행정자치부	오지종합개발사업(오지개발촉진법)	· 5년 ('00~'04) ·399개 면	· 보조, 면당 1,595 (총636,500)	· 지방양여금 70% 지방비 30%	○ 오지낙후지역 주민을 위한 생활기반, 산업기반, 문화복지, 주거환경, 생활안전시설 등 지원
	도서개발사업 (도서개발촉진법)	· 10년 ('98~'07) · 410개 도서	·보조, 총 747,225	· 국비 70% 지방비 30%	○ 생산·소득·생활기반시설 확충 등 생활개선
	접경지역사업 (접경지역지원법)	· 10년 ('03~'12) · 15개 시군	· 보조, 총 672,637	· 국비 70% 도비 15% 시군비 15%	○ 접경지역의 생활 및 소득 기반시설 개선으로 평화 통일기반조성
	아름마을가꾸기 사업 (행정지침)	· 4년 ('01~'04) · 23개 마을	· 보조, 마을당 1,000 (총23,000)	· 교부세 50% 지방비 50%	○ 자연친화적 농촌조성, 고소득 지역공동체 재건 ○ 여가공간 제공 및 농어민 소득증대
	소도읍육성사업 (지방소도읍육성지원법)	· 10년 ('03~'12) ·194개 소도읍	· 보조, 읍당 10,000	· 국비 50% 지방비 50%	○ 소도읍을 자족적 생산 능력을 갖춘 농어촌 지역사회의 중추 소도시로 육성
	농어촌주거환경개선사업 (농어촌주택개량촉진법)	· '91~'14 · 마을정비 4,140 마을	·보조, 마을당 500	· 국비 100%	○ 농어촌단위마을에서 배출되는 하수를 정화처리함으로써 하천, 상수원 보전
		· '76~'14 · 주택계량 94,705개 동	·보조. 동당 0.3	· 국비 10% 융자 등 90%	○ 낙후 농어촌지역의 정주 기반조성을 위한 노후 불량주택의 현대식 계량

관련 부처	사업명	사업기간 및 대상지역	사업비 (백만원)	부담비율	추 진 내 용
농림부	정주권개발사업 (농어촌정비법제 29조~제42조)	· 15년 ('90~'04) · 770개 면	· 보조, 면당 2,400	·지방양여금 80%, 지방비 20%	○ 마을기반정비, 도로정비, 농촌, 산업개발, 문화복지 시설 등 지원 *'01부터 양여금 100%지원
	녹색농촌체험마을 조성사업 (농업농촌기본법 제38조)	·1년 ('02~'13) · 1000개 마을	·보조, 마을당 100	·국비 50%, 도비 25%, 시군비 25%	○ 여가기반시설, 마을경관조성, 생활 편의시설, 농촌체험 프로그램 등 정비
	전원(문화)마을 조성사업 (농어촌정비법)	· 3년 ('91~'13) · 370개소	·보조, 개소당 2,000~3,000	·국비 80%, 지방비 20%	○ 생활환경과 소득이 조화된 농촌중심마을 정비
산림청	산촌개발사업(임업및산촌진흥에 관한법률제23조)	·10년 ('98~'07) ·193개 마을	·보조, 마을당1,200 (총 272,622)	·국비 50%, 지방비 30% 융자(주택개량, 소득원 개발)	○ 산림휴양자원을 활용한 소득원 개발과 주거환경 개선으로 낙후 산촌개발
	"아름다운마을숲"조성사업 (산림기본법)	·10년 ('04~'13) ·564개 마을	·보조, 마을당 50	·국비 50%, 지방비 50%	○ 집단화된 벼재배지역에 친환경 농업마을 조성
농협중앙회	팜스테이	·1년	입간판등 설치지원	농협100%	○ 팜스테이 지정마을에 내방객을 위한 농촌체험 프로그램 운영지도 및 홍보
해양수산부	어촌체험마을 (해양수산발전기본법)	·6년 ('02~'07) ·41개소	·보조, 개소당 253 (총10,400)	·국비 50%, 도비 25%, 시군비 25%	○ 어촌체험활성화로 어촌 경제활성화
농촌진흥청	농촌전통테마마을육성 (농촌진흥법)	·7년 ('02~'08) ·157개마을	·보조, 마을당 100	·국비 50%, 지방비 50%	○ 마을별 고유테마별 체험 프로그램 개발,교육,판매시설,마을 환경정비, 컨설팅 프로그램지원

출처 : 행정자치부 내부자료

보조율의 조정 역시 국가적 차원의 균형발전 정책을 조정하는 장치로서 중요하다. 균특회계 사업 선택시 지방자치단체는 보조율이 높은 사업을 선호하게 될 것이고, 그 결과 상대적으로 낮은 보조율을 적용 받는 분야는 사업추진에 어려움이 예상되기 때문이다. 종래 국고보조사업의 집행이 부진한 경우를 보면 지방에서 자기부담을 제대로 조달하지 못했던 경우가 많았다. 균특회계가 지방의 자율편성예산이라 하더라도 중앙에서 보조율을 조정함으로써 지방의 사업선택에 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 단편적인 사업별 보조율 조정이 아니라 전 보조사업에 걸쳐 체계적이고 일관성있는 보조율 정비가 필요하다. 국가균형발전특별법에서는 보조금의 실효성을 높이기 위해 지방자치단체의 재정상황과 성과평가 결과 지역의 낙후정도 등을 고려하여 시행령에서 정하는 기준에 따라 지원규모와 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 2005년도 국가균형발전특별회계의 예산안에서는 차등보조를 적용하지 않았다. 이는 시행 첫 해이기 때문에 준비 기간이 부족하였으며, 과거 각 부처에서 추진하던 지방 보조사업의 적절한 평가 결과가 없었기 때문으로 해석된다.

따라서 향후 보조율의 수준은 사업의 성과 평가 결과와 지역의 재정 수준과 낙후 정도 등을 반영하고 사업의 외부효과의 정도와 국가 정책적 우선순위를 반영하여 설정해야 할 것이다. 또한 지방보조사업의 보조율은 사업의 내용과 규모 효과 등을 종합적으로 고려하여 지방자치단체의 재원확보에 실질적인 도움이 될 수 있는 방향을 찾아야 할 것이다.

또한 지역별 한도내 사업 예산 배정과 관련된 국회의 기능과 역할에 대한 검토가 필요하다. 그리고 국가균형발전특별법 상 예산의 중복신청 등의 금지 조항에 불구하고 유사한 성격의 사업이 회계를 달리하여 중복 계상되는 경우에 대한 대책이 필요하다.

마지막으로 참여정부의 균특회계 신설을 통한 실질적 변화를 체감시키기 위한 새로운 신규 사업을 늘릴 수 있는 방안 마련이 필요해 보인다. 현재는 대부분의 사업이 기존 계속 사업이어서 지자체가 전략적으로 새로이 선택하는 사업에 대한 예산 반영 여지가 별로 없기 때문에 참여정부의 새로운 정책이 들어설 여지가 별로 없다.

4) 소결

지금까지 균특회계의 운영상의 문제점과 향후 개선 과제들을 제시하였다. 균특회계는 국가의 재정권한의 지방 이양을 통해 재정분권을 실현하고, 지방의 예산편성·집행상의 자율성을 확보함으로써, 국가의 균형적인 발전을 도모하려는 목적으로 만들어졌다. 균특회계 사업은 지방자치단체의 예산 요구에 따라 지출한도 내에서 자율 편성되기 때문에 지방자치단체의 수요가 적은 사업은 예산이 삭감되거나 사업 자체가 폐지될 수도 있다. 이것은 지역발전을 위해서 지방자치단체의 우선순위에 따라 재원배분이 이루어져 국가 재정운용의 효율성이 향상되는 것을 의미한다. 물론 지방자치단체의 재정자율성 확대라는 취지하에 지방자치단체장의 선심성·행사성 사업이 증대되는 반면, 국가적으로 반드시 필요한 사업이 소홀해질 가능성도 있다. 이러한 것에 부작용에 대한 적극적인 제도적 제어가 필요하다.

3. 공공기관 이전 정책의 쟁점과 향후 과제[7)]

1) 정부의 공공기관 이전과 혁신도시 건설 구상[8)]

참여정부는 수도권 과밀해소와 지역특성화 발전 전략을 지원하기 위해, 특별한 사유가 없는 한 수도권에 소재하는 모든 공공기관을 지방으로 이전한다는 야심찬 계획을 추진 중에 있다. 이를 위한 구체적인 전략으로 공공기관의 지방 이전시 각 지방의 지역전략(특화)산업 및 공공기관의 기능적 특

7) 이 부분의 내용은 강현수 (2004) "세계의 혁신도시와 정책과제" 한국토지공사 주최 부산 BEXCO 혁신도시 심포지움 발표문 2004년 11월 내용을 토대로 수정 보완한 것이다.

8) 이 장의 내용은 주로 국가균형발전위원회, 건설교통부 <新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안>, 2004년 8월 31일 보도자료 및 국가균형발전위원회, <05년 국가균형발전시책> 2005년 3월 7일 워크샵 자료를 주로 참조하여 재구성하였음.

성을 고려하여 가능한 지역전략(특화)산업과 연관이 있고 지역혁신역량을 강화할 수 있는 기관을 기능군으로 묶어서 집단 이전을 꾀하고자 한다. 이렇게 공공기관이 지역산업과 연관되어 집단적으로 이전하는 곳에는 이른바 “혁신도시”를 건설하겠다는 것이 참여정부의 구상이다. 이러한 참여정부의 구상을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 공공기관 이전 계획

현재 수도권에 소재한 344개 공공기관 중 “국가균형발전특별법”상 지방이전 검토 대상 공공기관은 총 270개 (정부소속기관 96개, 정부투자기관(재투자기관 포함) 23개, 정부출연기관 81개, 정부출자기관 16개, 개별공공법인 54개) 이다. 이 중에 국가균형발전특별법에서 규정한 수도권 잔류 기준에 따라 공공기관이전특별위원회 심의를 거쳐 약 190개 정도 기관이 이전대상으로 잠정 선정되었다.

만약 이들 기관들이 계획대로 순조롭게 이전하게 된다면, 현재 전체 공공기관의 기관수 85%, 직원수 74%를 차지하고 있는 수도권의 비중은 기관수나 직원 모두 30~35% 정도를 차지하게 된다.

<표> 지역별 공공기관 분포 현황

계	수도권	충청권	영남권	호남권	기타
403개	344 (270)	42	10	5	2

출처 : 국가균형발전위원회

이들 공공기관 이전의 대원칙은 지역전략산업 및 공공기관의 기능적 특성을 연계하고, 지역의 발전정도 등을 종합적으로 고려하여 이전추진한다는 것이다. 한편 이전대상지역은 수도권과 대전을 제외한 12개 광역시·도이며 지역발전정도를 감안하여 합리적으로 균형되게 배치하되, 파급효과가 큰 대규모 기관, 산업특화 기능군, 유관 기능군 및 개별이전기관으로 대분류하여 배치한다고 한다.

즉, ① 대규모 기관은 지역 연관성, 업무효율성을 감안하여 시·도별로 1개씩 배치하고, ② 산업특화 기능군과 유관 기능군으로 분류하여 집단이전하는 기관은 지역전략산업을 고려하여 시·도별로 각 1개씩 배치하며 ③ 개별이전기관은 지연성 등을 고려하되 시·도간 불균형을 조정할 수 있도록 전략적으로 배치한다고 한다.

결과적으로 집단이전 및 개별이전 기관을 포함하여 현재 기준으로 시·도별로 평균 10여개 기관(2,000~3,000명) 이 배치 가능하다고 한다.

<표> 공공기관의 기능군 분류(예시)

대규모 기관	대한주택공사, 농산물유통공사, 한국토지공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 농업기반공사, 한국관광공사, 한국도로공사, 한국가스공사, 광업진흥공사 등
산업특화기능군	해양수산, 산업지원, 문화산업, 에너지, 산림관리, 농업기술, 정보통신, 농업지원, 대외교류, 정책연구 등
유관기능군	주택산업, 시설안전, 국토관리, 노동복지, 행정지원, 교육학술, 법무치안, 에너지, 국세관리, 건강보험 등
개별이전	중앙119구조대, 한국소비자보호원, 국립경찰대학, 영화진흥위원회 등

한편 이러한 이전을 지원하기 위해 중앙정부 차원에서 현실적으로 지원 가능한 모든 사항을 지원하되, 각 기관별 구체적 사항은 지자체와 기관간에 협약체결시 개별적으로 협상 및 타결토록 하고 있다. 이전 기관에 대해서는 이전적지의 용도지역 변경, 기업 지방이전에 준하는 세제지원 및 관련 부담금 면제 등의 지원을 하고, 직원에 대해서는 사택·기숙사 건립 지원 및 아파트 우선분양 등 적극적 주거대책을 마련하며, 이전기관 직원 자녀의 전·입학 특례 허용, 특목고 설치 등 양질의 교육여건을 조성하고, 지방이전수당 및 이사비용 지원, 배우자 직장 알선 및 퇴직시 실업 급여 지급 등 다양한 인센티브를 제공할 예정이다.

그리고 이전방안 발표 이후 대상기관이 이전을 계속 지연하는 등의 사례를 방지하기 위하여 불이익 조치 방안을 동시 발표할 계획이다

나. 혁신도시 건설계획

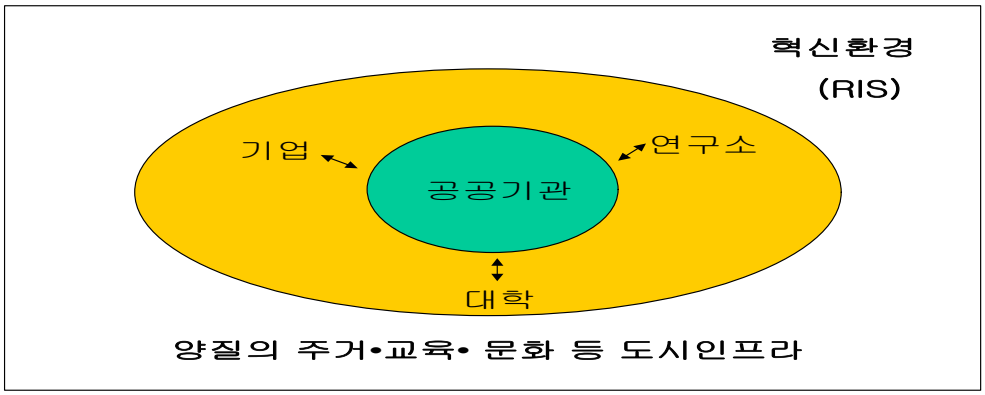
참여정부는 공공기관 지방이전을 계기로 혁신성과 역동성을 갖춘 특성화된 지역거점도시를 건설하려고 하는데 이것이 바로 혁신도시 건설 구상이다. 이 혁신도시는 수도권과 대전·충남을 제외한 광역시·도에 원칙적으로 1개씩 혁신도시(지구)를 건설하고자 한다.

참여정부가 구상하는 "혁신도시"란 바로 공공기관 이전을 매개로 건설되는 도시로, 지역의 혁신거점 구축 및 지역의 특화발전을 선도하는 역할을 담당할 미래형 첨단도시라고 할 수 있다. 이 혁신도시에는 산·학·연·관의 협력과 네트워킹을 촉진할 수 있는 시설과 조직, 기간 교통망, 첨단 정보통신 및 양질의 주거 및 교육·문화·여가시설을 구비할 계획이다. 이러한 혁신도시는 광역시·도의 지역혁신체계 및 지역전략산업을 기반으로 '지식기반 혁신도시', '바이오 혁신도시', '문화산업 혁신도시' 등 다양한 유형으로 개발될 예정이다. 다시 요약하자면 혁신도시는 혁신주도형 경제의 지역거점

으로서 국토의 균형발전과 역동적 발전을 촉진하는 역할을 수행하게 된다.[9)]

참여정부가 추진하고 있는 혁신도시의 개념은 "지방이전 공공기관과 지역내 산·학·연·관 사이의 협력과 네트워킹을 통해 혁신을 창출·확산·활용함으로써 지역발전을 견인하는 지리적 공간"으로 정의되고 있다.

이 혁신도시는 다음 세 가지 요소로 구성된다. 첫 번째 요소는 혁신주체로서 지역전략산업과 연관된 기업·대학·연구소 및 지방이전 공공기관이다. 두 번째 요소는 혁신 지원환경으로서 산·학·연·관의 협력과 네트워킹을 촉진할 수 있는 시설과 조직, 제도적 환경 구축이다. 세 번째 요소는 도시 인프라로서 양질의 주거·교육·문화·여가시설 및 기간교통망, 첨단정보통신망 구축이다.



< 그림 > 혁신도시의 세 가지 구성 요소

한편 이러한 혁신도시는 개발 형태와 입지에 따라 '기존도시 활용형'(혁신지구)과 '독립 신도시형'(혁신도시)으로 구분될 수 있다.

보다 구체적으로 규모에 따라 소규모 혁신도시의 경우 재개발 방식으로 개발되어 도심 인근에 입지할 수 있으며, 중규모 혁신도시의 경우 신시가지 방식으로 개발되어 도시내부 또는 외곽의 녹지, 나대지 등에 입지할 수 있다. 그리고 대규모 혁신도시의 경우 신도시형(New Town)으로 기존 도시와 공간적으로 분리될 수 있다.

또한 혁신도시 개발주체는 공공부문이 주도하되, 필요한 경우 다양한 주체의 참여가 허용될 예정이다. 지역여건에 따라서는 기업도시와 연계 추진하여 투자효과를 극대화 시킬 예정이다.

혁신도시의 선정기준은 ①기간 교통망과의 접근성이 우수하고, ②균형발전효과를 극대화하며, 광역적 관점에서 인근의 기존 도시, 산업단지, 대학 등과 연계성을 강화할 수 있는 위치 ③이전기관의 희망 ④지자체의 수용태세 등을 들고 있으며, 혁신도시의 구체적인 입지는 원칙적으로 시·도지사가 지역의견 및 이전기업 의견을 수렴하여 선정하되, 지방의 요청이 있는 경우 중앙이 지방과 협의하여 결정하도록 하고 있다.

9) 국가균형발전위원회, 건설교통부, 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안, 2004년 8월 31일 보도자료

2) 공공기관 이전과 혁신도시 건설의 주요 쟁점

지금까지 살펴본 바와 같이 참여정부는 공공기관 이전을 매개로 혁신도시를 건설하여 혁신주도형 경제의 지역거점으로서 국토의 균형발전과 역동적 발전을 촉진하는 역할을 수행하려고 한다. 이러한 정부 구상대로 계획이 추진되어 그 목표가 달성된다면 더할 나위 없이 좋은 일이겠지만 이것이 결코 쉬운 일은 아니다. 어쩌면 신행정수도 건설보다도 훨씬 더 어려운 과제일 수도 있다.

우선 무엇보다도 수도권 소재 공공기관을 이전하는데 있어서, 이에 반대하고 저항하는 이해 집단과 정치 집단들을 어떻게 설득시켜 나갈 것인가가 가장 큰 난관이라고 할 수 있다. 저번 신행정수도 위헌 판결 과정 및 이번의 행정도시 특별법 통과 과정에서 나타난 여러 정황들을 보면, 수도권 소재 기관들의 물리적 이전에 대해 정략적으로 혹은 사적 이해 관계에 따라, 혹은 확고한 소신과 신념을 가지고 반대하는 세력들의 힘이 무시할 수 없을 만큼 상당하다는 것이 드러났다. 이들의 반대를 그냥 무시하고 일을 추진하는 것은 국민 통합 측면에서, 또 앞으로 적어도 10년 이상은 소요될 사업의 장기성을 고려할 때 별로 바람직한 방식은 아니다.

그렇지만 신행정수도 건설에 반대했던 야당 및 수도권의 일부 집단들은 이번 공공기관 이전에도 적극 반대하고 나올 가능성이 매우 높다. 이미 공공기관 이전에 대하여 일부 정치인들이 공공연히 반대를 표방하고 나섰으며, 수도권 지자체장, 의회의원, 일부 시민단체들도 반대 대열에 합류할 것이 예상된다.

신행정수도 건설보다 공공기관 이전이 더욱 어려울 것이라고 예상되는 것은 이러한 기존의 반대 세력에 덧붙여 공공기관 종사자들과 이들의 이해 반영 기구인 공공기관 노조가 반대 대열에 적극 가세할 것으로 예상되기 때문이다. 주거지를 새로 옮기거나 가족과 헤어져 근무해야 될 처지에 놓여 있는 공공기관 종사자들은 자연히 노조를 중심으로 반대 움직임에 동조할 것이다. 앞으로 공공기관 이전 계획이 공식화, 구체화 될 수록 이들의 반대도 더욱 조직적이고 거세질 것이다.

혹자는 이러한 반대 집단들의 이전 반대 행동이 지속된다면, 비록 현 정부가 임기 중에 이전을 적극 추진한다고 하더라도, 앞으로 다가올 수도권 선거를 의식해야 하는 정치권의 본능적 속성상, 현 정부 임기말이나 차기 정부에 가서는 공공기관 이전 자체가 용두사미가 될 것이라는 비관적인 예측을 하기도 한다.

한편 이전 대상 지역 배분 과정에서도 상당한 갈등이 예상된다. 현재 정부는 시·도별로 평균 10여개 기관을 이전한다고 하는데, 이 이전 기관의 배분을 가지고 각 지역간의 치열한 경쟁과 갈등이 예상된다. 이미 벌써부터 각 시 도간에는 서로 선호하는 기관을 유치하고자 물밑 유치 경쟁을 펴고 있는데, 공공기관 이전이 공식화, 구체화 되면 시도간의 유치 경쟁도 더욱 본격화되고 치열해질 것이다. 특히 한국전력 같은 초대형 공공기관의 유치에 각 시도가 사활을 걸고 매달리게 될 것이다.

이때 문제는 최종 결과에 대하여 모든 시도, 모든 기관들이 만족하기가 어렵다는데 있다. 어떤 결과가 나오든 간에, 상대적으로 수혜를 입은 시도가 있을 것이고, 상대적으로 박탈감을 느끼는 시도도 있을 것이다. 수도권에 비교적 가까운 곳으로 이전하여 상대적으로 불만이 적은 이전 기관도 있을 것이고, 수도권에 너무 멀리 떨어진 곳으로 배치되어 불만이 큰 이전 기관도 있을 것이다. 혼잡한 수도권 생활을 벗어나 쾌적한 전원 생활에 만족하는 직원도 있을 것이지만, 가족을 두고 홀로 낯선 타지로 이전하는 것에 불만을 갖는 직원들도 있을 것이다. 그리고 불만을 갖는 시도, 기관, 직원

들로 인하여 공공기관 지역 배분 기준의 합리성과 공정성을 두고 상당한 후유증이 나타날 것이다.

설령 공공기관의 시도별 배분이 우여곡절 끝에 매듭이 지어지더라도 문제가 끝나는 것이 아니다. 시도별로 배분된 공공기관 이전 입지를 둘러싸고 시도간 갈등과 경쟁 못지 않게, 시 군간의 갈등과 경쟁이 곧 바로 시작될 것이기 때문이다. 현재 정부는 원칙적으로 시도별로 1개씩 혁신도시(지구)를 건설하려고 하는데, 각 시도내시군별로 서로 그 혁신도시로 선정되려고 경쟁하는 것은 불을 보듯 뻔한 노릇이다. 이 과정에서 지나친 유치 경쟁의 소모전이 벌어져서 상당한 지역 갈등을 부축일 가능성이 높다.

그런데 이러한 공공기관 이전에 따른 수많은 난관을 극복하고, 공공기관의 이전에 성공한다고 하더라도 이것이 정부의 의도대로 지역내 산·학·연·관 사이의 협력과 네트워킹을 통해 혁신을 창출·확산·활용함으로써 지역발전을 이끄는데 까지 이르도록 하는 일은 공공기관 이전 자체만큼이나 어렵고 힘든 과제라고 할 수 있다.

지금 우리나라의 맥락에서는 "혁신도시"라는 용어가 공공기관의 지방이전이라는 정책 프로그램과 깊게 연관되어 있어서, 특정한 목적을 지닌 정책적 용어로 사용되고 있다. 하지만 일반적으로 볼 때 혁신도시라는 개념이 반드시 공공기관 이전과 연관되는 것은 아니다. 보통 우리가 혁신도시라고 지칭하는 외국의 도시들은 오히려 공공기관의 이전과 전혀 관련 없는 경우가 많고, 대신 기업, 대학 등 민간기관들의 역할이 중시되고 있다.

단순히 우리가 공공기관 이전을 통해 얻고자 하는 목표가, 이전 지역에 공공기관 종사자 수만큼의 고용효과만을 기대한다면 이러한 목표는 공공기관 이전 그 자체만으로 달성할 수 있을 것이다. 그렇지만 우리는 공공기관 이전을 통해 원래 계획의 의도대로 지역 혁신의 거점에까지 이르게 하려면 앞으로 더욱 많은 노력과 치밀한 세부적 고려가 필요하다.

3) 주요 과제

가. 시도간, 시군간 갈등 최소화

공공기관 이전 지역을 확정하는 과정에서 가장 우려되는 사항은, 한국전력과 같은 선호하는 공공기관을 유치하기 위한 시도간 과열 경쟁과 이로 인한 지역 갈등의 발생이다. 또한 시도에 배분된 공공기관을 자기 시군으로 유치하기 위한 시군간 경쟁 및 갈등 역시 우려되는 사항이다. 특히 오직 한 곳만 유치 경쟁의 승자가 될 수 있는 시군별 유치 경쟁은 시도별 경쟁보다 더욱 치열할 것이다. 중앙정부의 적절한 개입도 어려운 상태에서 시도 안에서 시군별 공공기관 유치 갈등은 합리적 해법을 찾기 곤란할 지경에 놓일 가능성이 높다. 지방자치단체장 선거를 앞둔 각 지역마다 공공기관 유치는 현 지자체장의 연임을 보장하는 엄청난 업적으로, 혹은 연임을 불가능하게 하는 치명적 약점으로 간주될 것이므로, 경쟁은 더욱 치열해질 것이다. 지자체 장 뿐 아니라 국회의원들 역시 이러한 유치 경쟁에 뛰어들 수 밖에 없다.

문제의 어려움은 공공기관 이전의 지역 배분과 관련하여 모두가 공감할 수 있는 합리적이고 설득력 있는 배분 기준을 만들기가 매우 곤란하다는 것이다. 각 지역마다, 각 이전 기관마다 자기에게 유리한 기준을 강조할 것이기 때문이다. 또한 아무리 합리적 원칙과 기준을 적용한다고 하더라도, 경쟁에서 밀린 시도나 시군의 경우 극심한 반발과 이로 인한 후유증을 낳게 될 것이 예상된다.

따라서 우선 이전 대상 지역 선정과 관련하여 가능한 한 다수가 수긍하고 승복할 수 있는 원칙과 기준을 만드는 일이 사후 후유증 예방을 위하여 무엇보다도 중요하다. 그러나 이러한 배분의 원칙과 기준을 만드는 일은 매우 어렵고 어쩌면 불가능한 일일 수도 있다. 따라서 더욱 중시해야 할 것은 배분의 최종 결과보다도, 배분에 이르는 과정과 절차라고 할 수 있다. 정부가 나름대로의 기준과 원칙을 가지고 가장 합리적으로 생각하는 내용으로 최종 배분 결과를 확정 발표할 수도 있다. 그러나 이 때 공공기관 이전 자체를 반대하는 수도권 일부 집단 및 공공기관 노조의 격렬한 저항에 더하여, 배분에서 탈락하거나 배분 결과에 만족하지 못하는 지역의 불만까지 가세할 경우, 공공기관 이전 정책 자체가 심각하게 훼손될 수도 있다. 따라서 최종 배분안을 만드는 과정과 절차를 개방하여, 이에 가능한 많은 주체들을 참여시켜 절차의 민주성을 강화시키는 것도 적극 고려해 보아야 할 것이다. 예컨대 배분의 최종안을 확정해 나가는 과정에 각 지역을 대표하는 지자체 장들과, 이전 대상인 공공기관 경영 책임자 및 노조가 모두 함께 참여하여 가능한 모두가 수용할 수 있는 합의안을 만드는 것을 목표로 할 수 있을 것이다. 혹은 국민의 뜻을 합법적으로 대변하는 기관인 국회도 함께 참여시켜 이전 원칙과 시도별 배분 기준을 국민적 관심 속에 토론해서 합의안을 도출할 수도 있고, 특별법 제정 등을 통해 공공기관 이전의 법적 근거를 더욱 분명하게 하는 것도 고려해 볼만 하다. 현 정부만 이전과 배분의 책임을 지는 것보다는, 각 지역과 기관이, 그리고 정치권이 공동으로 책임을 분담하는 것이, 이전과 배분 결과의 후유증 최소화와 향후 추진의 장기적 안정성 측면에서 더 바람직해 보인다.

나. 공공기관 종사자에 대한 철저한 배려

정부가 의도하고 있는 목표대로 공공기관 이전이 성공하기 위한 전제 조건 중의 하나가 바로 이전 당사자인 공공기관 직원들의 적극적인 협조이다. 이전 당사자 입장에서는 주거지의 변동에 따라 자녀 교육 등 각종 생활상의 불편이 따른 뿐만 아니라, 이사에 따른 주택의 부동산 가치 손실 등 여러가지 개인적 고민들이 생기는 것도 당연하다. 따라서 공공기관 이전을 통해 이들이 지금보다 더 나은 생활을 할 수 있다는 믿음과 신뢰를 심어주는 치밀한 준비가 필요하다. 이들이 이전해 갈 지역에 대한 사회경제적 편의 제공, 양질의 초·중등 교육 제공, 수준 높은 문화생활여건 조성 등의 준비가 공공기관 이전 이전에 확실하게 준비되어야 할 것이다.

다. 행정타운을 넘어서는 명실상부한 혁신 도시로 진화 필요

한편 공공기관 이전 이후, 이것을 매개로 혁신도시로 나아가는 일도 결코 쉬운 과제가 아니다. 현재 정부가 추진하고 있는 혁신도시의 특징은 공공기관 이전이 혁신도시 조성의 중요한 선도 역할을 한다는 점이다. 그런데 공공기관이 지방으로 이전하고, 이들이 이전할 공간에 신도시나 신시가지를 건설한다고 해도, 그것이 곧바로 혁신도시가 되는 것은 아니다. 단지 공공기관 몇 개가 집단적으로 모여있다고 해서 이를 혁신도시라고 할 수는 없기 때문이다. 지금 과천에 재정경제부, 산업자원부 등 우리나라에서 가장 강력한 조직과 우수한 인재를 가진 경제부처가 들어선 지 많은 시간이 지났지만, 이 중앙행정기관을 매개로 과천에 산 학 연 혁신 연계가 잘 이루어지고 있다는 증거는 별로 없다. 대전에 이전한 정부부처들 역시 아직까지 이 곳의 혁신을 선도하는 역할을 한다고 보기 어렵다. 따라서 행정단지, 혹은 행정타운을 넘어선 명실상부한 혁신도시가 되기 위해서는 세심하고 치밀

한 기획과 이를 뒷받침하는 실천이 뒤따라야 할 것이다.

공공기관 이전이 혁신도시까지 연결되기 위해서는 그 중간에 많은 과정과 전략이 필요하다. 대표적으로 박양호, 김창현의 연구에서는 공공기관 이전이 이를 통해 얻고자 하는 최종 목표인 네트워크 달성에까지 도달 할 수 있는 전략으로, 그 순서에 따른 6가지의 전략 내용을 정리한바 있다. 이를 간단히 요약하면 다음과 같다.[10)]

(1) 선도전략 : 공공기관이 선도적으로 지방으로 우선 이전
(2) 거점공간전략 : 지방의 거점도시에 이전되는 공공기관의 수용공간 조성
(3) 체인전략 : 관련기관과 업체가 선도기관을 뒤따라서 거점공간으로 연쇄 이전
(4) 전문화전략 : 선도 공공기관과 뒤따른 기관이나 업체가 거점공간에서 특정기능으로 전문화
(5) 클러스터 전략 : 전문화에서 더 나아가 관련산업과 조직체가 군집하여 경쟁력을 강화
(6) 네트워크 전략 : 클러스터된 지역이 다른 지역과 연계되어 지역간 상생

이러한 논의에 입각해 본다면, 단순한 공공기관의 물리적 이전 이후에도 해야만 할 일이 많다. 우선 제일 먼저 공공기관 이전이 정부가 의도한 대로 지역전문화 전략의 선도 역할을 할 수 있도록 이전 대상 기관을 각 지역의 전략산업과 가능한 연계하여 이전하여야 할 것이다. 물론 서로 선호하는 공공기관을 유치하기 위해 각 지역마다 치열한 유치경쟁이 있겠지만, 처음 정부가 세운 원칙대로 지역의 전략산업과 이전 공공기관의 특성이 서로 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 하여야 이전의 명분도 살리고, 이전 이후에 공공기관이 지역의 산업 발전에 실질적으로 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

그 다음 단계에서 공공기관 이전이 혁신도시로 진화하기 위해서 가장 중요한 것은 관련기관과 기업체가 공공기관을 따라 함께 집적할 수 있느냐에 달려있다고 보인다. 즉 위에서 언급한 “체인 전략”이 매우 중요하다. 관련기관과 업체의 집적 여부는 혁신도시의 성공과 실패를 가늠하는 가장 중요한 요소로 보인다. 공공기관은 공공기관 자체의 설립 목적과 운영 방식이 있기 때문에 이것이 직접적으로 지역 산업 발전과 연계되기는 쉽지 않다. 지역 산업 발전을 실질적으로 이끌 주체는 공공기관이 아니라 기업이다. 따라서 가능한 서로 연관 효과가 높은 기업들이 공공기관 이전을 계기로 함께 집적화될 수 있도록 하는데 가장 중점적인 정책 노력을 뒷받침할 필요가 있다. 식품의약안전청, 국립보건원 등 보건의료 관련 공공기관을 따라 수십 개의 관련 민간업체가 이전한 충북 오송 지역의 사례가 좋은 본보기가 될 수 있을 것이다.

또한 이때 민간과 공공의 협력적 파트너쉽이 필요하다. 혁신도시로의 진화 여부가 민간기업의 참여에 의해 크게 좌우된다고 할 때, 혁신도시를 최근 정부가 추진하고 있는 기업도시와 연계하여 추진할 수도 있을 것이다. 기업도시를 추진하는 기업 입장에서도 전문 인력과 노하우를 갖춘 공공기관의 존재는 시너지 효과를 배가시킬 수 있는 중요한 요소로 작용할 수 있다. 또한 혁신 네트워크 형성을 통해 지역 발전을 도모한다는 전략적 목표를 기업도시와 혁신도시가 함께 공유하기 때문에 실제 사업 수행에 있어서 혁신도시와 기업도시가 결합할 여지는 많을 것이다.

하지만 실제 도시 건설 및 운영 과정에서 민간과 공공의 이해나 목표가 항상 일치하지는 않는다. 실제로 이윤추구를 목적으로 하는 민간부문과 공익추구를 목적으로 하는 공공부문의 목표가 일치할

10) 박양호, 김창현 (2002) 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안. 국토연구원,

수 없는 것은 어쩌면 당연한 것이다. 따라서 이 두 부문의 상충하는 이해를 조정하면서 함께 합의할 수 있는 목표를 향해 공동으로 나아가는 조정과 파트너쉽 관계가 무엇보다 요구된다. 이는 도시 건설 과정 뿐만 아니라 공공 주도로 건설된 혁신 도시의 내용을 채우기 위해 민간 기업을 유치하고자 하는 경우에도 마찬가지로 적용된다. 민간 기업의 무리한 요구에 무조건 순응하는 것도 문제지만, 그렇다고 민간 기업의 요구나 수요를 무시한 공공의 일방적 계획은 더 큰 문제이다. 공공이 잘 할 수 있는 일과 민간이 잘 할 수 있는 일을 구분하고, 공공은 민간이 하기 어려운 일에만 전념하는 것이 바람직하다.

라. 고립된 단지를 넘어 지역발전의 견인차 역할 수행 필요.

하나 더 짚고 넘어가야 할 사항은 공공기관 이전을 계기로 조성될 혁신도시가 주변 지역과 유리된 일종의 “고립된 섬”이 되지 않도록 하는데 많은 정책적 관심을 기울여야 할 것이다. 공공기관 이전을 용이하게 하기 위해서는 새로 조성될 혁신도시가 거주 환경이나 교육 환경 등 전반적인 생활 환경이 우수해야 한다. 그러나 이로 인해 혁신도시의 생활 환경이 공공기관이 이주하는 지역의 일반적 생활 환경 수준과 큰 괴리를 지니게 될 수 있다. 혁신도시 조성 초창기에는 필연적으로 혁신도시가 인근 주변 지역과 소득, 학력 등 주민 구성이나 도시의 물리적 시설과 환경 수준에서 큰 격차가 날 수가 있고 이로 인해 사회적 단절과 위화감이 생길 수도 있다. 또 오히려 기존 지역의 발전의 잠재력이 삼투압 현상처럼 혁신 도시로 흡수되어 오히려 기존 지역의 낙후를 부축일 부작용도 미리 염두에 두어야 한다.

과거 유사한 사례로 국가적 사업으로 조성된 대덕 연구단지가 오랫 동안 바로 인접한 대전 지역사회와 잘 연계되지 못한 채 고립된 섬처럼 존재했었고, 제주도에 개발한 중문 관광단지도 인근 서귀포 기성 시가지와 연계가 잘 되지 않았다. 신도시로 개발된 분당 역시 바로 인근의 기존 성남 시가지와 여전히 사회적으로 단절되어 있다.

이처럼 새로 이주한 공공기관 종사자들이나 새로 조성된 혁신도시가 기존의 지역사회와 제대로 연계되지 못하고, 원래 있던 수도권과의 연계에만 집착한다면, 혁신도시의 원래 목표와는 어긋나게 된다. 따라서 새로 조성될 혁신도시와 기존의 지역사회 혹은 인근에 있는 기존 도시와의 연계 및 협력을 강화할 수 있는 여러 가지 대책과 정책 프로그램이 준비되어야 할 것이다.

새로 조성될 혁신 도시가 인근의 기존 도시와 연계 및 협력이 강화되어야 하는 이유는 다음 두 가지 때문이다. 첫째, 지역혁신에 중요한 사회적 제도와 문화는 새로운 공간 위에서 창조되는 것이 그리 쉽지 않다. 성공했다고 알려져 있는 소피아앙티폴리스 신도시가 개발된지 30 여년이 지났지만, 아직까지도 도시 내부 주체들간 연계가 잘 안된다는 지적이 있다는 것이 대표적인 예이다. 따라서 혁신도시의 조기 정착을 위해서 인근 도시들에 이미 축적된 사회적 자본을 적절히 활용할 필요성이 제기된다. 둘째, 혁신도시 건설의 중요한 목표 중에 하나는 혁신도시를 지역혁신의 거점으로 삼아 주변지역의 발전을 유도한다는 것이다. 따라서 혁신도시와 기존도시, 주변지역간 연계는 발전의 공간적 확산 효과를 유도하고, 발전의 역류효과를 방지하기 위해서 반드시 필요한 조건이라고 할 수 있다.

마. 지방자치단체 중심의 혁신 거버넌스 활성화가 중요.

외국의 혁신도시 사례를 살펴 볼 때 혁신도시 발전을 주도한 주체는 중앙정부, 지방자치단체, 기

업, 대학 등 다양하지만, 이 중 대부분의 경우에서 전반적으로 중요한 역할을 담당하였던 주체는 바로 지방자치단체라고 할 수 있다. 즉 지역의 실정을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체가 지역특성에 맞는 개발전략과 프로그램을 제대로 실행할 때 혁신도시의 발전이 앞당겨 졌다는 것이다. 우리나라의 경우도 혁신도시의 성공에 지방자치단체의 역할이 매우 필요하다고 보인다. 위에서 언급한 혁신도시와 인근 지역과의 연계 활성화를 위해서도 지방자치단체의 역할이 강조될 수 밖에 없다.

그렇지만 우리나라는 지금까지 거의 모든 정책의 입안과 집행이 중앙정부 주도로 이루어져 온 만큼 우리의 지방자치단체는 새로운 정책 기획 및 추진 역량이 대체로 취약하다. 특히 혁신도시 건설은 그동안 경험해보지 못한 전혀 새로운 정책 영역이므로 지방자치단체가 이를 책임지고 추진하기에는 재량권 및 동원 자원의 제약과 경험의 부족이라는 측면에서 여러 가지 약점을 가지고 있는 것이 사실이다. 이를 극복하기 위해서는 우선 전제조건으로 중앙정부의 권한과 재정의 과감한 지방 이양이 요구된다. 지방의 정책 추진역량이 뒤떨어진다고 해서 권한과 재정의 이양을 계속 지연시킬 경우 지방의 역량은 결코 높아지지 않는다. 중앙정부는 공공기관의 이전 그 자체를 확실히 추진하는데서 자기가 해야 할 역할을 찾고, 공공기관 이전 이후에 지방에서 혁신의 내용을 채우는 부분에 있어서는 지방의 자율적 선택에 최대한 맡기는 것이 바람직해 보인다.

혁신도시가 궁극적으로 성공하기 위해서는 혁신주체간의 협력적 네트워크 형성이 필요하다. 따라서 지방자치단체는 이러한 네트워크의 형성에 특히 노력하여야 한다. 또한 지방자치단체의 부족한 역량을 보충하면서 지역 혁신정책을 끌어갈 선도적 집단의 구성과 동 집단을 중심으로 한 지역 혁신 거버넌스의 구축이 필요하다.[11] 현재 수도권과 대전을 제외한 각 지방에서는 지방자치단체의 역량을 보완할 수 있는 지식자원이 거의 대학 쪽에만 소재하고 있다. 따라서 지역 대학과 지방자치단체는 지금보다 훨씬 더 긴밀한 관계를 지닐 필요가 있다. 그렇지만 지방자치단체나 대학 양자 모두 대체로 민간 기업의 수요와 요구에는 둔감한 특성이 있다. 따라서 형식적인 산-학 협력, 산-관 협력이 아닌 그야말로 기업에 실질적 도움이 될 수 있는 산·학·관 협력을 달성할 수 있도록 지역의 거버넌스 체계를 구축하는데 지역의 공공 주체들이 특히 노력하여야 할 것이다.

4) 소 결

공공기관 이전 정책은 과도한 수도권 집중을 해소하고, 지역 발전의 견인차 역할을 할 수 있는 참여정부의 핵심 정책 사업이다. 그러나 신행정수도 추진 만큼이나, 아니 이보다 더 큰 저항과 갈등에 직면할 지도 모르는 매우 민감한 정책 사업이기도 하다. 따라서 원래 의도한 목적을 달성하면서도, 이에 수반되는 후유증을 가능한 최소화 하는 치밀한 준비가 필요하다. 이 때 가능한 이해 당사자들을 공론 과정에 적극 참여시켜 절차와 과정의 민주성을 확보하는 것이 현 단계에서 가장 바람직한 방안으로 여겨진다.

여러 저항과 반대를 극복하고 공공기관을 지방으로 이전하는 것도 무척 어려운 일이겠지만, 이 공공기관이 기존 지역 사회와 유리되지 않고, 지역 발전의 선도 역할을 하는 명실상부한 혁신도시로 만드는 일은 더욱 어려운 일이다. 혁신도시는 단지 물리적으로 조성되는 것이 아니기 때문이다. 혁

11) 장재홍, 최윤기, 정준호 "국가균형발전을 위한 지역혁신체계 사례 연구: 해외 주요 사례를 중심으로" 산업연구원 간 대통령 자문 정책기획위원회 제출 보고서. 2003

신도시를 단지 기존의 수도권 신도시 건설하듯이 외형적으로 번듯한 도시만 만들면 저절로 산학연관의 혁신 네트워크가 형성될 것이라고 여긴다면, 이는 과거 공업단지만 조성하고 나면 바로 공장이 입주할 것이라는 단순한 발상으로 인해 결과적으로 지방에 많은 미분양 공단이 발생하게 되었던 시행착오를 되풀이하게 될 지도 모른다.

참여정부가 적극적인 의지를 가지고 추진하고 있는 공공기관 이전전략은 대표적인 외생적 지역발전 전략이다. 그런데 단지 공공기관의 이전에만 그치는 것이 아니라, 이를 촉매로 하여 관련 기업을 집적하고 지역에 혁신을 뿌리내려 장기적으로 지역의 내생적 발전을 촉진시키고자 한다는 점에서 매우 원대한 목표를 지향하고 있다. 그렇지만 이것이 그리 간단하거나 쉬운 일이 아니라는 점도 인식해야 할 것이다. 즉 물리적으로 신시가지나 신도시를 건설하는 것은 그리 어렵지 않으나, 그 속에 명실상부한 혁신도시의 내용을 채우는 것이 더욱 어려운 일이라는 것을 명심하고 그에 대한 소프트웨어적인 많은 정책 프로그램을 개발하여야 할 것이다. 특히 혁신도시 성공의 열쇠가 공공기업 이전을 촉매로 하여 기업들이 이 곳으로 집적되는 것이라고 할 때, 혁신도시 건설 계획 단계서부터 공공기관과 연계하여 기업들을 어떻게 하면 유치, 집적시킬 수 있을까에 대한 치밀한 사전계획과 준비가 필요하다.

또한 우리의 대덕연구단지나 프랑스의 소피아 앙티폴리스의 예에서처럼 비록 정책 방향이 옳고 추진 과정에서 큰 문제가 없었더라도, 제대로 결실을 맺기 위해서는 많은 시간이 소요된다는 점도 분명히 인식하여야 할 것이다.

지역 혁신은 지역산업과 관련된 주체들 사이의 오랜 기간에 걸친 네트워크 구축 과정을 통해 이루어지는 것으로서 절대적인 물리적 시간을 필요로 한다. 이를 간과하고 단기적 성과에만 급급하게 되면, 주로 물리적 시설 위주의 가시적인 성과에만 집중하게 되어 장기적 시간이 소요되는 혁신 토대 구축사업들이 오히려 배제되는 우를 범할 수 있다. 따라서 장기적 관점을 가지는 것이 무엇보다도 중요하다.

4. 글을 맺으며

이 글을 마무리짓는 시점은 신행정수도의 후속대책이 국회에서 통과된 후 이른바 후폭풍이 몰아치는 시기이기도 하다. 신행정수도 후속대책안에 대해 한나라당 내부 갈등이 드러났을 뿐만 아니라, 대전 염홍철 시장과 충남 심대평 지사가 탈당하기도 하였다. 최근의 흐름을 살펴보면, 참여정부의 국가균형발전 사업들에 대해 정치권에서는 과민하다고 할 정도로 매우 민감하게 반응하고 있고, 또 일부 정치인들은 균형발전 사업을 상당히 정략적으로 활용하고자 하는 유혹에 흔들리는 모습이 보인다.

한편 정부 여당이 행정도시특별법 통과 이후 수도권 민심 달래기의 일환으로 대대적인 수도권 규제완화를 추진한다는 소식도 들린다. 3월 8일 당정협의에서 교육부는 수도권으로 대학이전이 필요한 경우 이전 허용을 적극 검토하고 수도권 소규모 대학의 증원을 허용토록 관련법을 개정하고, 경기북부, 인천 등 수도권 중에서도 지역개발이 필요하다고 판단되는 지역에 대해서는 대학 신설, 이전, 정원의 증원 등을 허용한다고 한다. 산자부도 수도권 지역내에서 건축가능한 공장면적을 총량으로 제

한하는 공장 총량제를 완화하고, 외국인 투자기업의 첨단공장 신설 및 증설 허용기한을 연장하겠다고 밝혔다고 한다. 이러한 조치들의 맥락이 이해가 안 되는 것은 아니지만, 이러한 조치가 실행될 경우 수도권 기능의 지방 분산을 위해 엄청난 저항과 반대를 무릅쓰고 추진한 신행정수도 및 신행정수도 후속 대책, 그리고 앞으로 이에 못지 않게 저항과 반대가 거셀 수도권 공공기관 이전을 추진하는 궁극적 목표가 무엇인지 심히 혼란스러워진다. 보통 사람들이 이해하기에 신행정수도 건설이나 공공기관 이전의 목표가 수도권 기능 분산으로 알고 있는데, 지금 수도권 민심 달래기 차원에서 발표되는 사안들은 명백히 수도권 집중을 가속화 시키는 내용들이기 때문이다.

국가균형발전 전략은 곧 지역 발전 전략이다. 우리나라와 같이 지역 정서가 선거를 좌우하는 매우 중요한 요인으로 작용하는 상황에서는 필연적으로 특정 정치인이나 특정 정당의 정치적 이익을 위해 지역 발전을 소망하는 지역 민심과 지역 정서를 의도적으로 악용하거나 왜곡하려는 유혹에 휩싸이기 쉽다. 한 걸음 더 나아가 망국적 지역감정을 조장하고 지역간 갈등을 부축여서 개인이나 정파의 정치적 이익을 극대화하겠다는 유혹에 휩싸이기 쉽다. 하지만 국가균형발전은 우리 사회의 지속가능한 미래 발전을 위해서 반드시 필요한 국가적 과제이다. 어떤 특정 개인이나 특정 정파의 이익 때문에, 이 국가적 과제가 지체되거나 그 명분이 퇴색되고 평가 절하되어서는 안될 것이다.

한편 국가균형발전을 최우선 국정 과제로 삼고 있는 현 참여정부 역시 5년의 대통령 임기 기간동안 무언가 가시적인 성과를 보여주어야 한다는 강박관념이나 유혹에 빠질 수도 있다. 그렇지만 국가균형발전은 현 정부 임기 내에 모든 것을 달성할 수 있는 사안이 아니며, 그리고 현 정부 뿐만 아니라 차기 정부, 차차기 정부까지 계속적으로 추진되어야 하는 장기적 목표이기도 하다. 따라서 현 정부 임기 중에 모든 것을 마치겠다는 식으로 너무 조급하게 생각하지 말고 보다 먼 관점에서 차분히 일을 진행하여야 할 것이다. 우리가 희망하는 최종 성과가 좀 늦게 나타나더라도 역사가들은 참여정부가 우리나라 국가균형발전의 초석을 놓았다고 기록할 것이기 때문이다.

참 고 문 헌

균형발전특별회계 관련

국회 예산결산위원회 (2004) 2005년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서 2004. 11

임성일 (1996) 지방양여금제도의 개선방안. 한국지방행정연구원, 1996. 10.

강현수 (2004), “국가균형발전특별법”, 전국시장군수구청장협의회 간, 『자치뉴스』 제 10호 2004. 1.

강현수 (2004), “자치논단: 국가균형발전특별법의 시행과 관련하여”, (사)지방행정연구소 간,『월간 자치행정』 2004년 2월호, 통권 제 191호. 2004. 2.

국가균형발전사업평가위원회,(2004) 2005년도 국가균형발전사업예산신청 검토보고서 2004. 6.

국회 예산정책처, (2004) 2005년도 예산안 분석 (I)

국회 예산정책처, (2004) 2005년도 예산안 분석 (II)

김정훈, (2000) 국고보조금 개편 방안, 한국조세연구원, 2000. 12.

박완규 (2004) 참여정부 지방재정세제 개혁의 평가와 과제, 지방행정연구 제 18권 제 4호 통권 59호.

이재은 (2002) “분권화를 위한 지방세제개혁”, 『한국지방재정논집』, 제7권 제1호, 한국지방재정학

회, 2002.6
이재은 (2004) “3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제”,한국지방재정학회 2004년도춘계학술대회 발표논문집, 2004.2.
이재은 (2005), “내생적 지역균형발전과 주민참여형 분권사회의 구축”. 2005년 1월 국가균형발전순회 토론회 발표문
이창균 (2004) “3대 특별법 제정후의 지방재정조정제도의 개선방향 2004 지방재저세미나, 지역균형3대특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제

공공기관 이전 및 혁신도시 관련

강현수 (2004) “세계의 혁신도시와 정채과제” 한국토지공사 주최 부산 BEXCO 혁신도시 심포지움 발표문 2004년 11월
건설교통부, 21세기 도시정책 방향, 2002.8
건설교통부, 대한주택공사, 해외 신도시 사례연구, 2004
국가균형발전위원회, 건설교통부, 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안, 2004년 8월 31일 보도자료
국가균형발전위원회, 세계의 지역혁신체계, 한울아카데미, 2004,
김광익 수도권 공공기관의 효율적인 지방분산방안 연구, 국토연구원 1999
김상석, 이기봉, 신수도권 발전 및 혁신도시 건설방안, 국토연구원 발간 국토 2004년 10월호
김용웅, “지역간 연계・협력의 이론적 배경과 발전방향“, 이정식・김용웅(엮음), 세계화와 지역발전, 도서출판 한울, 2001
김태환, 김현식, “공공기관 지방이전을 위한 정책과제와 효과,” 박양호외(편저), 상생과 도약을 위한 국토정책 방안, 안양 : 국토연구원, 2004
박상우 외, 행정중추관리기능 분산에 관한 연구, 국토개발연구원 1992
박양호, 김창현 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안. 국토연구원, 2002
박헌주, 김광익, 수도권 정책의 현안과제와 개선방안-수도권 공공청사의 지방이전방안. 국토연구원 1997
차미숙외, 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운영방안 연구, 국토연구원, 2003
한국토지공사, 신국토구상 실행방안, 2004